

# 戦前日本の内閣は存続するために誰の支持を必要としたか：議会・軍部・閣僚・首相選定者

福元 健太郎  
村井 良太\*

## 要旨

本稿は、戦前日本の内閣は存続にあたって誰の支持を必要としていたかとの問いに、1885年から1947年までの全45内閣の月次データに離散時間の生存分析を適用することによって取り組む。その結果、一方で、議会が多くの内閣提出法案を通すほど、陸相が過去に入閣した経験が長いほど、国務大臣の数が少ないほど、首相選定者の数が多いほど、内閣は長続きすることが明らかになった。他方で、軍部大臣（現役）武官制や政党内閣が内閣の寿命を縮めた、あるいは与党が衆議院に多くの議席を占めるほど内閣が長期間支えられたなどの、証拠は見いだされなかった。以上から、戦前日本は超然内閣というよりも、立法の多寡に内閣の生存が依存するという意味で事実上の議院内閣制であったことが示唆される。

## 1. はじめに

分権的な明治立憲制において内閣が存続する上でどの政治主体から支持を取り付ける必要があったかは、当該支持母体の意向が内閣の行動に影響する

---

\* 駒澤大学法学部准教授

が故に重要な問題であるが、その答えは当時の政治においても現在の研究においても必ずしも明らかではない。制度的には、天皇を別にすれば、国務大臣や軍部の支持が内閣の存続には必要であった。しかしこれらが現実政治で機能したかは、また別の問題である。さらに非制度的要因が内閣の命運に影響している可能性がある。すなわち、元老・重臣や帝国議会もまた、内閣が事実上必要とする支持基盤であったかもしれない。さらに経済的要因がこれら政治エリートに影響することであろう。以上のうち、とりわけ内閣と議会との関係及び内閣と軍との関係は、戦前日本の政治体制をどう見るかという問題に直結する。

まず、内閣が法的には議会に信任を負っていなくても、政治的には議会に依存するか否かについては、学問的にも政治的にも2つの対立する見方があった。一方で、超然内閣論に始まり、内閣は議会に左右されない（べきである）とする考え方があった<sup>1)</sup>。実際にも議会は、戦後の内閣不信任決議のように、直接倒閣できる手段を持たない<sup>2)</sup>。他方で、議会に責任を負う責任内閣論に始まり、衆議院に基盤を持つ政党から大臣が出る政党内閣、衆議院多数党が組閣する議院内閣制、といった系譜も連綿と続いてきた。第一次大隈重信内閣、原敬内閣と順に水準を上げて、1920年代の政党内閣期に頂点を迎える流れとして、戦前日本政治史を描く見方である（伊藤、2002、坂野、1971、三谷、1977、1995、宮崎、1984）。ではどちらの見方が明治立憲制という全体像を捉えているであろうか。

次に、帷握上奏権や軍部大臣（現役）武官制などのため、内閣の政治生命は軍部の意向に左右されたと言われる（伊藤、1983、74）<sup>3)</sup>。確かに、第二次西園寺公望内閣や米内光政内閣のように、それが原因で総辞職したものもある（伊藤、1983）。しかし他方で、宇垣一成陸相や加藤友三郎海相、財部彪海相のように、内閣との協調を重視し、むしろ出身母体である軍内部の要求や反対を抑制することで、内閣ひいては政体の安定を優先させた軍人もいた<sup>4)</sup>。では、内閣と軍部の接点に位置する軍部大臣が、個別事例を超えて、全体的にはどちらを支持する傾向がより強かっただろうか。

戦前日本の内閣は存続するために誰の支持を必要としたか：議会・軍部・閣僚・首相選定者

以上の問いに、従来の研究は専ら政治史的に接近してきた。確かにそれらは多くの優れた知見をもたらしてきたが、個別的な事例への関心を基本とするため、同じパターンが繰り返されるという政治過程論的な発想は希薄であり、明治立憲制の全体像を定式化することは必ずしも容易でなかったのではないだろうか。本稿は、数量データを統計分析することで、全体的傾向を明らかにしようとする。「政治学なき歴史学には果実がない、歴史学なき政治学には根がない」(クリック, 2003, 172) と考えるが故である。対象とするのは、1885年の内閣制度発足から1947年の日本国憲法施行までの全45内閣である。

本稿の構成は次の通りである。まず、内閣の存続に必要な支持基盤をいくつか理論的に検討する。次に、離散時間の生存分析という方法を簡述した後、データの変数について詳述した上で、分析結果を示すとともに、その頑健性を確認して、最後に結論を述べる。

## 2. 内閣存続に必要な支持基盤

内閣が存続するにはどの政治主体の支持を必要としていたか。従来の研究は、内閣がその存続を議会多数派の信任に負う(民主制下の)議院内閣制を対象としてきた<sup>5)</sup>。そこでは内閣が議会ひいては選挙民の支持を必要とすると考えられた。実際、与党の議席率、あるいはそれに選挙を通じて影響する経済状況が、内閣の存続期間に影響することが確かめられている。ところが本稿が対象とする戦前日本は、少なくとも制度的には議院内閣制を採用しておらず、完全な民主制でもないため、内閣の命運が議会や選挙の動向に左右される必然性はない。しかしそうであるからと言って、内閣は議会や経済状況から無縁であり得たのだろうか。他の要因も含めて、本節では内閣存続に必要な支持基盤について検討し、仮説を提示する。

### 2.1 国務大臣

戦後先進国では、閣内のイデオロギー距離が小さいほど、内閣の存続期間

が長くなることが先行研究から知られるように、内閣の一体性はその安定に寄与する<sup>6)</sup>。ところが、明治憲法は明文で内閣ないし内閣総理大臣について規定することなく、国務各大臣の補弼責任について述べるに止まる。そして同じく1889年に定められた内閣官制は内閣総理大臣の職権を「行政各部ノ統一ヲ保持ス」と規定し、先の内閣職権（1885年）での「統督」という文言は弱められた。首相のリーダーシップに枠をはめるこの制度改変により、首相は大宰相から同輩者中の第一人者となったのである（五百旗頭，1991，150-157，御厨，2001，166）<sup>7)</sup>。従って各国務大臣には事実上の拒否権があったと言える。一般的に、拒否権プレーヤーの数が多い場合、内閣は崩壊する可能性が高くなる（Tsebelis, 2002, ch. 9）。

**仮説1** 国務大臣の数が多い内閣ほど、長続きしない。

## 2.2 首相選定者

内閣総理大臣の任命は制度上天皇の大権であったが、実質的に決定していたのは、元老・重臣などの有力政治家である。元老は憲法に規定されることなく慣例として1898年までに形成された天皇の最高助言者たちで、後継首相の選定など重要な国務について諮問を受け、分立的な明治立憲制を国益にそって統合的に運用する助けとなるよう期待された。議論なく認められる黒田清隆、伊藤博文、山県有朋、松方正義、井上馨、西郷従道、大山巖、西園寺公望の8人に加えて、論者によっては桂太郎、大隈重信が挙げられる（伊藤，1977，1994，山本，1986）。元老は1924年以降西園寺ただ一人となったが、それを機に内大臣が選定者に加えられた。さらに、満州事変と五・一五事件に代表される1930年代初頭の内外危機を受けて、首相選定者に新たに枢密院議長や元首相が加えられ、重臣と呼ばれるようになった。

元老は、内閣存続にとって正負双方の影響があると考えられてきた。一方で、元老は明治立憲制の不可欠の統合的機能を果たしたと理解される<sup>8)</sup>。同時代的にも、伊藤博文亡き後、元老の中心的存在となった山県有朋は、「政権の授受は円満でなければならぬ。而して出来上つた内閣は永く続かせると

戦前日本の内閣は存続するために誰の支持を必要としたか：議会・軍部・閣僚・首相選定者いふ事でなければならぬから、矢張挙国一致内閣が宜いに相違はない」と述べており、成立した内閣の存続を基本的に志向していたことがうかがわれる（松本，1959，23，1918年9月8日の条）。また1934年の岡田啓介内閣成立時に重臣として参画した若槻礼次郎元首相は当時民政党総裁でもあったが、岡田案に「至極結構です」と同意したところ、元老西園寺から、「至極結構だけではいかん。岡田の内閣を助けるという考えか」と問われ、「援助します」と答えたと回想している（若槻，1983，354）。

しかし他方で、元老は必ずしも「元老らしい」行動を採るとは見なされなかった。例えば第一次西園寺内閣では元老による倒閣の策謀があったといわれる（古屋，1981，46-49）。また、憲法上の存在でもないことから同時代的に強い批判を受けた。そのため、例えば、明治立憲制下の二大政党制を模索した加藤高明は脱元老政治を目指し、吉野作造は元老を無用化している（と考えられた）西園寺を評価した（奈良岡，2006，吉野，1996，174-181）。

なお重臣を元老と同列で論じることに問題がないわけではない。これは、史実においては、元老が相次ぎ死去していく中で、政変時の「御下問範囲拡張問題」として議論された。元老西園寺と平田東助内大臣が元老の再生産に否定的であった一因には、原敬亡き後、元老の役割を引き継ぐことのできる人材がないとの考えがあった（松本，1959，329-330，1924年8月30日の条）。これに対し、平田を継いだ牧野伸顕内大臣は、明治立憲制における有力者の役割（人格的統治）を期待し、岡田内閣選定時の重臣会議を「元老会議の役目を果たす機関」と肯定的に捉えた（牧野，1990，638，1935年6月18日の条）。

以上2つの議論のうち、本稿は前者に従い、次の仮説2を立てる。

**仮説2** 首相選定に参画した元老や重臣などの有力政治家の数が多い内閣ほど、長続きする。

考えるに、彼らは首相選定に関わることで責任を分掌するとともに自らの選好を反映させており、後で倒閣に走る必要性が低くなるからである。

### 2.3 議会

先行研究によれば、議院内閣制においては、多数内閣であるほど、あるいは与党の議席率が多いほど、内閣の存続期間は長くなる。ところで明治憲法は、内閣の存続を立法府の信任に委ねる議院内閣制を採用していない。しかし内閣が提出した法案が成立するためには、立法府がこれを可決することが必要だとした。してみれば、法案を通して政策を遂行できない内閣は、結局行き詰まり、早晚倒壊を余儀なくされたと考えられる。

**仮説3** 与党議席率は、内閣の存続期間に影響しない。

**仮説4** 閣法成立率が高い内閣ほど、長続きする。<sup>9)</sup>

また衆議院に実際上の責任を負い、事実上の議院内閣制を志向した政党内閣が、実際には政治的安定に結びつかず、短命であったという見方がある。まず、第一次大隈内閣、第四次伊藤内閣はいずれも短命に終わった。次いで、原内閣は長期にわたったものの、閣僚のほとんどを政黨員で占めるといって純度の高い政党内閣は、1920年代に安定的な政権を担うことができず、内紛や政党不信によってその後の凋落に寄与したとされる（例えば、粟屋、2007、12-46、175-207）。

**仮説5** 政党内閣ほど、長続きしない。

### 2.4 軍部

軍部は、軍部大臣（現役）武官制により、軍部大臣を引き揚げることで倒閣する権力が制度的に保証されている、拒否権プレーヤーであった。そのため内閣の政治生命は軍部の意向に左右されたと言われる<sup>10)</sup>。

**仮説6** 軍部大臣（現役）武官制下の内閣ほど、長続きしない。

これに対して本稿は、単に軍部大臣（現役）武官制が敷かれているか否かではなく、軍部大臣が、国务大臣としての立場を尊重すれば内閣は盤石になろうし、軍部としての立場を重視すれば内閣は脆弱になるだろうと考える。軍部大臣の内閣に対するコミットメントの度合いを示すものとして本稿が着目するのは、軍部大臣の過去の入閣経験である。政治経験を積んだ軍人ほど、

戦前日本の内閣は存続するために誰の支持を必要としたか：議会・軍部・閣僚・首相選定者軍部だけではなく広く国政全般に目を配り、軍部が内閣に不満を持ったとしてもかえってこれを抑え、内閣は存続するだろう。あるいは内閣の姿勢に軍が基本的に賛成であるほど、自ら望む政策を展開するために実力者を送り込み、積極的に内閣を存続させようとするだろう。<sup>11)</sup>

**仮説 7** 過去の入閣経験が豊富な軍部大臣を擁する内閣ほど、長続きする。

特に長期にわたり軍部大臣にあった者を挙げれば、陸相では、大山巖(114ヶ月)、寺内正毅(113ヶ月)、海相では、西郷従道(121ヶ月の他、内相としても入閣)、斎藤実(99ヶ月)、山本権兵衛(86ヶ月)、加藤友三郎(82ヶ月、さらに首相と兼任で11ヶ月)がある。彼らは、いずれも後に首相ないし元老になっていることからしても、相当の政治力を有していたことがうかがわれる。

## 2.5 経済的要因

経済的要因は、政治主体の内閣支持を通じて、内閣の存続期間に影響する。戦後先進国では、物価上昇率や失業率変化が大きいと内閣の存続期間は短くなるというのが先行研究の知見である。戦後日本でも、物価上昇率が低いほど、内閣支持率が内閣終焉リスクを減らす(内閣の存続期間を長くする)効果が大きくなることが分かっている。戦前日本についても、経済状況が良いほど、政治エリート・経済エリートが倒閣に走る誘因が少なくなるから、内閣は存続しやすくなると考えられる。

**仮説 8** 経済状況が良好な内閣ほど、長続きする。

# 3. 分析

## 3.1 方法

本稿は、各月1日の時点で存在した内閣が、月末まで存続したか崩壊したか(これを被説明変数と呼ぶ)に、上記で挙げた規定要因(これらを説明変

数と呼ぶ) が影響したか否かを分析する. 言い換えると, 各月の内閣が崩壊する確率をリスクと呼ぶならば, 各説明変数がリスクを上げるのか, 下げるのか, どちらでもないのかを明らかにする. やや注意を要するのは, ある説明変数が内閣崩壊リスクを上げるならば内閣の存続期間は短くなるという場合に, リスクと存続期間に対する説明変数の影響 (あるいは分析の係数) の正負が逆になることである. こうした分析方法は離散時間の生存分析と言われるが, 実際に統計ソフトで行うのはロジスティック回帰分析である<sup>12)</sup>.

表1 データの例

年	月	内閣	月齢	内閣終焉ダミー	国務大臣数	首相選定者数	与党議席率	議会回次	閣法成立率	政党内閣ダミー	陸相入閣月数	海相入閣月数	農業成長率
1923	12	山本	3	0	11	2	9.7	48	0.0	0	33	4	-5.7
1924	1	山本	4	1	10	2	9.3	48	0.0	0	33	4	2.4
1924	2	清浦	1	0	11	2	0.0	0	0.0	0	0	0	2.4
1924	3	清浦	2	0	11	2	0.0	0	0.0	0	0	0	2.4
1924	4	清浦	3	0	11	2	0.0	0	0.0	0	0	0	2.4
1924	5	清浦	4	0	11	2	0.0	0	0.0	0	0	0	2.4
1924	6	清浦	5	1	11	2	0.0	49	96.0	0	0	0	2.4
1924	7	加藤	1	0	11	2	61.4	49	96.0	1	5	8	2.4
1924	8	加藤	2	0	11	2	61.2	0	0.0	1	5	8	2.4
1924	9	加藤	3	0	11	2	61.2	0	0.0	1	5	8	2.4
1924	10	加藤	4	0	11	2	61.2	0	0.0	1	5	8	2.4
1924	11	加藤	5	0	11	2	61.2	0	0.0	1	5	8	2.4
1924	12	加藤	6	0	11	2	61.2	50	90.7	1	5	8	2.4
1925	1	加藤	7	0	11	2	62.9	50	90.7	1	5	8	7.6



戦前日本の内閣は存続するために誰の支持を必要としたか：議会・軍部・閣僚・首相選定者

## 3.2 データ

観測単位は、各月1日における内閣である。以下、各変数の定義などを説明する。

**内閣終焉ダミー（被説明変数）** 当該月に内閣が終焉すれば1、存続すれば0となるダミー変数<sup>13)</sup>。清浦奎吾内閣を例として説明しよう（表1）。1924年1月7日に発足する同内閣が最初にデータに現れるのは1924年2月分であり（1924年1月分には同月1日に存在した第二次山本内閣が入る）、月末まで内閣は存続しているから内閣終焉ダミーは0である。同年6月11日に清浦は辞任するので、同内閣が最後にデータに現れるのは1924年6月分であり、内閣終焉ダミーは1となる。それまでの内閣終焉ダミーは全て0である。なお首相の（他殺でない自然）死によって内閣が崩壊する場合は、内閣終焉ダミーを0とする。蓋し自然死の生物的原因は、内閣の終焉に影響する政治的要因とは異なると考えられるからである<sup>14)</sup>。

**月齢** 当該内閣が当該月までにデータに登場した回数。例として表1を再び使えば、清浦内閣が最初に現れる1924年2月の月齢は1ヶ月であり、月齢5ヶ月で倒壊する。生存分析では、存続期間がリスクに与える影響を勘案することが多いので、本稿でも内閣の月齢をそのまま説明変数として用いる。

**国務大臣数** 当該月の国務大臣の数<sup>15)</sup>。仮説1が成り立てば、この係数は正になる。

**首相選定者数** 当該内閣の首相選定に参画した元老や重臣などの有力政治家の人数（表2）<sup>16)</sup>。仮説2が成り立てば、この係数は負になる。

**与党議席率** 衆議院において与党が占める議席の百分率。与党は、当該月に国務大臣を出している会派とした<sup>17)</sup>。仮説3が成り立てば、この係数は有意でない。

**閣法成立率** 当該月に開かれている帝国議会の会期に内閣が提出した法律案が会期末までに成立した百分率<sup>18)</sup>。仮説4が成り立てば、この係数は負になる。

**政党内閣ダミー** 当該内閣成立時に、首相が政党员であれば1、そうでない

表2 首相選定者一覧

伊藤①	7	三条、伊藤、山県、西郷、山田、大山、井上
黒田	2	伊藤、松方
山県①	7	西郷、松方、大山、榎本、後藤、伊藤、井上
松方①	7	山県、松方、西郷、大山、山田、伊藤、井上
伊藤②	6	伊藤、山県、黒田、井上、大山、山田
松方②	4	山県、黒田、井上、松方
伊藤③	1	黒田
大隈①	6	伊藤、山県、黒田、井上、西郷、大山
山県②	6	山県、黒田、松方、井上、大山、西郷
伊藤④	1	山県
桂①	5	山県、松方、井上、西郷、西園寺
西園寺①	1	桂
桂②	4	山県、松方、井上、伊藤
西園寺②	1	桂
桂③	5	山県、松方、井上、大山、桂
山本①	3	山県、大山、西園寺
大隈②	4	山県、松方、井上、大山
寺内	4	山県、松方、大山、西園寺
原	4	山県、松方、西園寺、大隈
高橋	4	山県、松方、西園寺、平田
加藤(友)	4	松方、西園寺、清浦、山本
山本②	2	西園寺、松方
清浦	2	西園寺、松方
加藤(高)	2	西園寺、平田
若槻①	2	西園寺、牧野

戦前日本の内閣は存続するために誰の支持を必要としたか：議会・軍部・閣僚・首相選定者

田中	2	西園寺、牧野
濱口	2	西園寺、牧野
若槻②	2	西園寺、牧野
犬養	2	西園寺、牧野
斎藤	9	西園寺、牧野、若槻、清浦、上原、荒木、山本、大角、東郷
岡田	7	西園寺、牧野、斎藤、清浦、若槻、高橋、一木
広田	5	西園寺、牧野、近衛、湯浅、一木
林	2	西園寺、湯浅
近衛①	3	西園寺、湯浅、平沼
平沼	2	西園寺、湯浅
阿部	3	西園寺、湯浅、近衛
米内	6	西園寺、湯浅、近衛、岡田、平沼、清浦
近衛②	8	木戸、若槻、岡田、広田、林、平沼、近衛、原
近衛③	7	木戸、若槻、岡田、阿部、米内、広田、原
東条	9	木戸、清浦、若槻、岡田、林、広田、阿部、米内、原
小磯	9	木戸、若槻、岡田、広田、近衛、阿部、米内、原、百武
鈴木	8	木戸、近衛、平沼、若槻、広田、岡田、東条、鈴木
東久邇宮	2	木戸、平沼
幣原	2	木戸、平沼
吉田①	1	幣原

れば0となるダミー変数<sup>19)</sup>。仮説5が成り立てば、この係数は正になる。

**軍部大臣武官制ダミー** 少なくとも一方の軍部大臣が武官である必要がある月を1、それ以外を0とするダミー変数<sup>20)</sup>。仮説6が成り立てば、この係数は正になる。

**陸相入閣月数** 当該月の陸軍大臣が当該内閣より前の内閣で国务大臣であった月数<sup>21)</sup>。仮説7が成り立てば、この係数は負になる。

**海相入閣月数** 陸相入閣月数の定義のうち、陸軍大臣を海軍大臣に変えたもの。仮説7が成り立てば、この係数は負になる。

**農業成長率** 農業生産指数が前年から増加した百分率。国民総生産など他の代表的経済指標のいくつかは、全期間を通じて値を入手することができないため用いなかった<sup>22)</sup>。仮説8が成り立てば、この係数は負になる。

### 3.3 結果

ロジスティック回帰分析の結果は表3の通りである。有意確率が0.05より小さい説明変数の係数は「(5%水準で)有意である」と言い、統計的に信頼できる値として採用される。但し係数は解釈が困難なので、次のようなシミュレーションの結果も報告した。まず各説明変数が平均値(表の左から4列目)に等しい場合(基準時)、内閣の標準的な存続期間は16ヶ月になる(6列目)。次に1つの説明変数だけ平均値に1標準偏差加えた値(5列目)

表3 ロジスティック回帰分析の結果

	係数	標準誤差	有意確率	説明変数		存続期間	
				基準時	変化時	基準時	変化時
国務大臣数	0.330	0.106	0.002 **	11	13	16	10
首相選定者数	-0.234	0.074	0.001 **	4	7	16	24
与党議席率	0.006	0.008	0.450	31	63	16	14
閣法成立率	-0.011	0.005	0.031 *	26	67	16	21
政党内閣タミー	-0.693	0.359	0.054	0	1	16	24
陸相入閣月数	-0.016	0.008	0.040 *	17	40	16	20
海相入閣月数	0.007	0.005	0.174	25	54	16	14
軍部大臣武官制	-0.319	0.427	0.455	1	0	16	13
農業成長率	0.015	0.019	0.443	1	10	16	14
月齢	0.053	0.014	0.000 **				
定数	-5.804	1.440	0.000 **				

\*\* 1%水準で有意

\* 5%水準で有意

戦前日本の内閣は存続するために誰の支持を必要としたか：議会・軍部・閣僚・首相選定者に変えて他の説明変数は基準時のままの場合（変化時）、内閣の標準的な存続期間がいくらになるかを7列目に記した<sup>23)</sup>。

まず国務大臣の係数は有意に正であるから、仮説1の通り、拒否権を持つ国務大臣の数が多いほど、リスクは高まり、存続期間は短くなることがわかる。国務大臣の数が11人から13人になるだけで、内閣の標準的な存続期間は16ヶ月から10ヶ月に減る。

次に、首相選定者数の係数は有意に負であるから、仮説2が予想したように、首相選定に参画していた人数が多いと有意にリスクを減らし、存続期間を延ばす結果となった。首相選定に携わった有力政治家が4人でなく7人になると、内閣の標準的な存続期間は16ヶ月から24ヶ月に増える。

議会との関係では、閣法成立率が負に有意であるだけで（仮説4）、与党議席率は有意でなかった（仮説3）。つまり閣法成立率が高いほど、リスクは小さく、存続期間は長くなる。内閣が自らの存廃ではなく閣法の成否だけを議会に依存している明治立憲制の特徴と整合的な結果と言えよう。例えば、閣法成立率が26%から67%に改善すると、標準的な存続期間は16ヶ月から21ヶ月に延びる<sup>24)</sup>。また政党内閣ダミーは有意ではなく、仮説5は成り立たない。

軍部との関係では、陸相入閣月数が有意に負であり、海相入閣月数や軍部大臣武官制ダミーは有意でなかったから、仮説7が半分だけ支持された。すなわち、陸相が過去に入閣していた月数が多いほど、リスクは小さく、存続期間は長くなる。陸相入閣月数が17ヶ月から40ヶ月に増えると、標準的な存続期間は16ヶ月から20ヶ月に延びる。また軍部大臣武官制があるから軍部が内閣の生殺与奪を握っているという仮説6の証拠は見つからない。

経済的要因の指標として入れた農業成長率は有意でなく、仮説8は確認できない。

最後に月齢の係数は有意に正であり、月齢が経つほど内閣は存続しにくくなることを意味する。図1は、基準時にある月齢まで内閣が存続している確率を示したものである（太い実線）。参考までに、月齢の係数が0である場

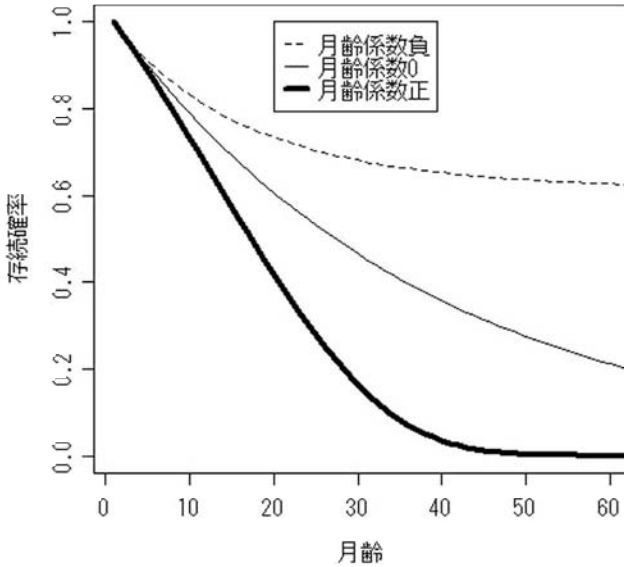


図1 内閣の月齢と存続確立

合（細い実線）と、絶対値は同じまま符号だけが負になった場合（細い点線）も示した。月齢の係数が正であると、急速に内閣が崩壊していくことがわかる。

### 3.4 頑健性

#### 3.4.1 説明変数を変えた場合

以上の分析結果に対しては、本稿とは異なる変数を設定すれば結果が変わるのではないかという批判があり得る。しかし、約90個の変数に差し替えた分析でも多くの場合は有意ではなく、仮に有意な場合でも説明変数の組み合わせを少し変えるだけで有意でなくなった（以下では「頑健に有意ではない」と表現する）。ここでは、疑義が予想される主なものについてのみ報告しておく。

首相選定者数を各月に存在した元老の数に差し替えると有意でない。単に存在するだけでなく、首相選定へ参画することが重要であることがわかる。さらに首相選定者数を、選定へ参画した元老の人数と重臣などそれ以外の有

戦前日本の内閣は存続するために誰の支持を必要としたか：議会・軍部・閣僚・首相選定者  
力政治家の参画者数に分けた場合、重臣等は1%水準で有意に負で、元老は  
10%水準なら有意に負であった<sup>25)</sup>。

議会関係では、両院それぞれが阻止した閣法の割合、両院の選挙からの経過  
時間、衆院の解散の有無、衆院の有効政党数、衆院の与党議席率の二乗項、  
議会開会ダミー、議会の常会までの期間、予算審議の有無、(臨時軍事費)  
予算の不成立、法案数・法律数、修正率も検討したが、有意ではない。両院  
で違いがないことは、両院の基本的対等の特徴とした明治立憲制に忠実な結  
果であるといえよう。

軍部の影響については、軍人が国务大臣に占める割合に関する様々な指標  
を検討したが、多くの場合有意ではなく、仮に有意であっても解釈が難しい  
ものが多かった<sup>26)</sup>。その他、軍部大臣現役武官制ダミー、軍部大臣大将ダミ  
ー、予算における軍事費の割合、兵員数、戦時ダミー、戦争開始・終了から  
の経過月数なども検討したが、ほとんど有意でない<sup>27)</sup>。陸海に分けられるも  
のを分けてみてもだめである。

経済指標については、農業成長率以外のもの(国民総生産、物価指数、貿  
易額、国際収支等)を用いても有意な結果は得られなかった<sup>28)</sup>。

月齢は、対数をとっても有意である。また3次までの多項式を調べてみる  
と有意でなくなる。

その他にも、政党出身、衆議院議員、貴族院議員の国务大臣の割合や、あ  
るいはこれらの出身母体(藩閥も含む)が総理大臣と同じ閣僚の割合、全閣  
僚の入閣月数平均値、総理大臣の就任時年齢なども分析したが、いずれも  
(頑健に)有意ではなかった<sup>29)</sup>。

以上とは逆に、表3の結果は、説明変数の組み合わせをいろいろ変えても、  
多くの場合は有意であり、頑健であった(但し陸相入閣月数は頑健に有意と  
は言えない)。

### 3.4.2 時期による違い

時期による違いがあったのではないかという指摘もあり得るだろう。そこ

で2通りの確認を行った。1つは、説明変数と通算時間（西暦年×12+月）との交差項を入れたモデルを説明変数毎に作成して、計9本のモデルを推計したところ、2つ有意な交差項があった。1つは与党議席率と通算時間の交差項が負であった。与党議席率の係数は当初より負であるが、その規模は時期を追ってどんどん大きくなる。もう1つは農業成長率と通算時間の交差項が負であった。より具体的には、1917年までは農業が成長するほど政権は短命に終わり、1918年からは農業が成長するほど政権は長続きする。その他の説明変数と通算時間との交差項は有意でなかった。

もう1つは、各月の前と後にデータを分け、それぞれについて表3と同じ分析を行うという作業を、全ての月について行った。図2で黒く塗りつぶされている升目は、その年月までのデータあるいはそれより後のデータの分析で、その説明変数の係数の符号が、全データの分析（表3）のそれと同じで、かつ有意である場合に相当する。分析モデルがデータにどれほど当てはまっているかを示す赤池情報量基準の合計値は、二分した年月が隈板内閣成立後の1898年7月から鈴木内閣が登場する1945年5月までであれば、ほぼ一定した低い値（280前後）を取る。従って、この期間のどこで区切るかでモデル



図2 データを各年月前後で二分した際に係数の符号が全データの分析と同じで有意であった説明変数と二分した年月



戦前日本の内閣は存続するために誰の支持を必要としたか：議会・軍部・閣僚・首相選定者の説明力はあまり変わらず、後半データは、國務大臣数・首相選定者数・月齢が大体有意で、閣法成立率と政党内閣ダミーは少なくとも一方が有意であるから、陸相入閣月数を除き、全データの分析とほぼ同じ趣旨の結果が得られた。しかし前半データは、月齢は常に有意だが、首相選定者数と農業成長率は時折有意になるだけで、全データの分析とはかなり様相が異なる。以上から、表3で示唆されるような明治立憲制下の特徴は、隈板内閣から（閣法成立率が有意になり始める1912年12月に樹立された）第三次桂内閣にかけて確立されたものである可能性を留保しておく。

#### 4. おわりに

政治史の計量分析という学際的アプローチによって、戦前日本の政治体制像の何が明らかにされたか。本稿の分析結果には2つの要素が含まれている。1つは明治立憲制のメカニズムを示すものである。明治憲法は柔軟で運用に幅のある憲法であり、超然内閣も議院内閣制的な政党内閣も合憲的に包み込んでいた。しかし実際には、内閣自体が脆弱である中で、立憲政治を導入した以上不可避と意識された通り、立法の多寡に内閣の生存が依存していた（仮説4）。それは議会から超然とした内閣という形式的な位置づけとは異なり、内閣が帝国議会に実質的に責任を負っていた事実上の議院内閣制であったことを示すものである。さらに往々にして内閣の不安定性の元凶と名指しされることの多い軍部大臣（現役）武官制があるが故に、内閣が倒壊しやすいという議論（仮説6）は成り立たないことも明らかになった。

しかしその一方で、このようなメカニズムは自己完結しておらず、戦前日本政治の全体的傾向として、首相選定者の数が多い方が内閣の存続に有利であり（仮説2）、陸相の過去の入閣経験が内閣存続に有意義であったように（仮説7）、個人的な調整を意義あらしめるものであった。閣法を通すにも衆議院と貴族院の両院があり、議会乗り切りのためには時に元老（場合によっては天皇までも）の助力を必要とした。

このような戦前日本の政治体制における制度的統治と属人的統治の必然的融合という特徴は、大枠としては政治史研究ですでに明らかにされてきたところである。しかし、議会と軍部、与党としての入閣と閣法への協賛、陸軍と海軍などの影響力の異同は、あらためて定量的な研究によって明らかにされたと言えよう。

**謝辞** 本稿は日本政治学会研究大会（2009年10月10日、於日本大学）における報告論文をもとにしている。加筆修正にあたっては特に伊藤之雄、品田裕、清水唯一朗の各氏から有益なコメントをいただいた。本研究は、日本学術振興会科学研究費補助金（課題番号20330023）による支援を受けている。福元は、学習院大学計算機センター、同東洋文化研究所からも研究費を受けた。以上の関係各位に謝意を表したい。

- (1) このような大権政治論を含む明治立憲制における解釈の併存性について、坂野（2009, 162-210）。
- (2) このような点を重視すると、「明治憲法下の議会は国政上低い地位に置かれ、その権限は小さかった」と評価される（三沢・二宮, 2000, 5）。
- (3) このような制度論的な一般的理解に対して、筒井（2007）が特に「軍部大臣現役武官制」の効果について批判している。
- (4) いずれも政府の方針に沿う形で組織利益とは必ずしも十分に一致しない軍縮を担った（小林, 1987, 3-160, 北岡, 1999, 142-146）。
- (5) 以下の叙述で参照した、生存分析を用いた先行研究として、Grofman and Roosendaal (1997), King, Alt, Burns and Laver (1990), 増山 (2001, 2002), Masuyama (2007), Warwick(1994), 非民主制それ自体の生存分析はあるが、そこにおける政権の生存分析は管見の限りでは見あたらない。
- (6) 先行研究については註5を参照。以下も同様である。
- (7) 近年、この改変によっても平時における首相の指導力に根本的な変化はなかったと指摘されている（坂本, 2005, 清水, 2007）。しかし、内

- 戦前日本の内閣は存続するために誰の支持を必要としたか：議会・軍部・閣僚・首相選定者
- 閣の存続という点で、いざ閣内不統一が生じた場合には、首相は閣僚を罷免できず、内閣は総辞職する他なかった。
- (8) 端的な例として、中村(1994, 210)は「山県有朋らの元老が死んだ後、もはや政党、軍部、官僚らを統一してリーダーシップをとるものは、制度的にはもちろん個人としても存在しなくなっていた」と述べている。また五百旗頭(1991, 150-157)も参照。
- (9) これとは逆に、短命内閣だから閣法成立率が低くなるという可能性もある。しかし全45内閣のうち議会開会中に交替したのは9回しかない。うち7回は閣法成立率が8割以上であり、残り2回が4割以下であった。従ってこうした逆の因果関係はない。
- (10) 註3を参照。
- (11) フランス第3, 4共和制や戦後イタリアで激しく入れ替わった連合政権でも、「重要閣僚は政権の交替にかかわらずポストに止まることも多かった」(中山, 1999, 235, 中山, 2002, 4, 付録I, 馬場, 1984, 1-66)。
- (12) 日単位の内閣存続期間を被説明変数にして通常的回帰分析などをしない理由は、説明変数の中に月単位で変わる(時間変量)変数を含むためと(これは連続時間の生存分析をしない理由でもある)、後述する内閣の打ち切りがあるためである。
- (13) 内閣の開始と終焉の時点は、内閣総理大臣の就任日と退任日とし、内閣制度百年史編纂委員会(1985, 第三部II)に拠る。内閣総理大臣と退任日と次の内閣総理大臣の就任日は必ずしも重ならないため、1886年1月から1947年5月までの737ヶ月間のうち、5ヶ月が欠損し、観測数は732となる。なお資料によっては1925年8月2日に第二次加藤(高)内閣が発足したと考えるものもあるが、上記資料ではそうっていない。
- (14) この場合、総理の死をもって内閣がデータに現れるのは(内閣終焉ダミーが全て0のまま)終わりとなる。他殺は政治的理由によるので内閣終焉ダミーを1とした。
- (15) 内閣制度百年史編纂委員会(1985, 第三部II)に拠る。但し、そこに

掲載されている、内閣書記官長、法制局長官、内閣副書記官長は、国務大臣ではないので数えない。班列は数えた。月ごとの実員数で、兼任、臨時代理、臨時兼任、事務管理は数えない。

- (16) 第一次伊藤内閣から第三次桂内閣までは伊藤（1994, 5）、続いて加藤（友）内閣までは伊藤（1977, 図表1, 74-75）、続いて斎藤内閣までは村井（2005, 表2, 302）を用い、その後は百瀬（1990, 表2-1, 20-23）を参照した。
- (17) 国務大臣の出身会派は日本史広辞典編集委員会（2000, 148-155）に拠り、議席数は衆議院・参議院（1990）に拠る。無所属は含まない。各月1日時点で、開会中なら当該月が属している議会の開院式当日各会派所属議員数、閉会中なら直前の議会の会期終了日ないし解散当日各会派所属議員数を用いた。但し、総選挙から議会開会までの間なら、総選挙結果一覧にある当選者数を使った。上記時点で遡ると与党会派がまだ存在しない場合は、国務大臣が上記時点で所属していた会派を参照した。
- (18) 衆議院・参議院（1961）から著者が計算した。なお酒田（1993）がグラフを掲載している。
- (19) 日本史広辞典編集委員会（2000, 148-155）に拠る。
- (20) 具体的には1886年2月までと、1890年8月から1900年5月までが0で、他の月は1となる。典拠は百瀬（1990）、岩波書店編集部（1991）である。但し軍部大臣が（現役）武官であることを要しない時期であっても、実際には全ての軍部大臣は武官であった。
- (21) 内閣制度百年史編纂委員会（1985, 第三部Ⅱ）に拠る。当該内閣から一旦出た後に再入閣した場合は、当該内閣において再入閣前に国務大臣であった月数を含む。なお三宅（1964, 213-232）は内閣中の新人閣僚の割合を検討している。
- (22) 三輪・原（2007, 2-5）「主要経済指標」の（7）列から著者が計算した。なおこれは年次データなので、同一年の12ヶ月に同じ数値が入る。

- 戦前日本の内閣は存続するために誰の支持を必要としたか：議会・軍部・閣僚・首相選定者
- (23) 同じ内閣が何度もデータに登場するので、内閣をクラスターの単位とした頑健標準誤差を報告した。なお分析に用いたのは統計ソフトRのDesignライブラリにあるlrmとrobcovというコマンドである。4, 5列目は、小数点以下を四捨五入して用いた。ここで言う「標準的な存続期間」とは、正確には内閣が存続する確率が半分となる月数である(存続期間の中央値)。標準偏差とは、説明変数が平均値からどれくらい離れているのが普通かを表す値である。また変化時の軍部大臣武官制ダミーは0とした。分析に用いたデータとRのコードは、著者(福元)のホームページ<http://www-cc.gakushuin.ac.jp/~e982440/research/>で公開する。
- (24) 閣法成立率の平均値がこれほど低いのは、閉会中に0となるためである。
- (25) このように内閣の存続という点に限れば、元老に代わる重臣等は有効だったわけで、先に見た西園寺の懸念は杞憂であり、牧野の見通しが正しかったことが示唆される。むしろ西園寺が若槻に政権協力を依頼したことは一般的に見ても有効だった。
- (26) 永井(1993, 96-99)の数値を用いた。例えば、現役でない軍人が軍部大臣以外の国务大臣に占める割合(同書に言う実人数のM)は有意に係数が正だが、何故正なのか、また何故他のほとんどの指標が有意でなくこれだけ有意なのかは、説明が困難である。
- (27) 例外は恩給一時金の金額や人員(総務庁統計局, 1988, 102「20-30-a一時金裁定状況」)で、有意にリスクを増やす。但し単に時代を下ることの効果を抑えている可能性も否定できないため、採用しなかった。
- (28) 三輪・原(2007, 2-5)「主要経済指標」。全期間を通じては値が入手できないものについても、入手可能期間だけに絞ったり、内挿や外挿などにより値を補充したりして分析を試みた。唯一有意だったのが、中央財政支出純計の対国民総生産比であるが(係数は正)、理論的根拠が薄弱で、単に時代を下ることの効果を抑えている可能性も否定できないため、採用しなかった。

(29) 官僚出身の分析も検討したが、操作的な定義が困難であるため行わなかった。

## 参考文献 (alphabet順)

- 栗屋憲太郎. 2007. 『昭和の政党』岩波書店.
- 馬場康雄. 1984. 「“歴史的妥協”か“権力掌握”か：第二次大戦後のイタリア」篠原一編『連合政治：デモクラシーの安定を求めて II』岩波書店, 1-66頁.
- 坂野潤治. 1971. 『明治憲法体制の確立：富国強兵と民力休養』東京大学出版会.
- 坂野潤治. 2009. 『近代日本の国家構想：一八七一一一九三六』岩波書店.
- クリック, バーナード (添谷育志・金田耕一訳). 2003. 『現代政治学入門』講談社.
- 古屋哲夫. 1981. 「第一二代第一次西園寺内閣：元老勢力の枠のなかで」林茂・辻清明編『日本内閣史録 2巻』第一法規出版, 1-52頁.
- Grofman, Bernard, and Peter van Roosendaal. 1997. “Review Article: Modeling Cabinet Durability and Termination.” *British Journal of Political Science* 27 (3): 419-451.
- 五百旗頭真. 1991. 『秩序変革期の日本の選択：「米欧日」三極システムのすすめ』PHP研究所.
- 伊藤皓文. 1983. 「政党政治の衰退と統帥権」三宅正樹・秦郁彦・藤村道生・義井博編『昭和史の軍部と政治 1巻 軍部支配の開幕』第一法規出版, 41-79頁.
- 伊藤之雄. 1977. 「元老の形成と変遷に関する若干の考察：後継首相推薦機能を中心として」『史林』60巻2号, 71-93頁.
- 伊藤之雄. 1994. 「元老制度再考：伊藤博文・明治天皇・桂太郎」『史林』77巻1号, 1-31頁.
- 伊藤之雄. 2002. 『政党政治と天皇』講談社.

戦前日本の内閣は存続するために誰の支持を必要としたか：議会・軍部・閣僚・首相選定者  
岩波書店編集部編。1991。『近代日本総合年表 第3版』岩波書店。

King, Gary, James Alt, Nancy Burns, and Michael Laver. 1990. "A Unified Model of Cabinet Dissolution in Parliamentary Democracies." *American Journal of Political Science* 34 (3) : 846-871.

北岡伸一。1999。『政党から軍部へ：1924-1941』中央公論新社。

小林龍夫。1987。「海軍軍縮条約」日本国際政治学会太平洋戦争原因研究部  
編『太平洋戦争への道（新装版）1満州事変前夜』朝日新聞社、1-160頁。

牧野伸顕（伊藤隆・広瀬順晁編）。1990。『牧野伸顕日記』中央公論社。

増山幹高。2001。「首相の辞任と支持率：在任期間の生存分析」『公共選択の  
研究』37号、14-24頁。

増山幹高。2002。「政権安定性と経済変動：生存分析における時間変量的要  
因」『年報政治学』2002年版、231-245頁。

Masuyama, Mikitaka. 2007. "The Survival of Prime Ministers and the House of Councillors." *Social Science Japan Journal* 10 (1) : 81-93.

松本剛吉（岡義武・林茂校訂）。1959。『大正デモクラシー期の政治 松本剛  
吉政治日誌』岩波書店。

御厨貴。2001。『明治国家の完成：1890-1905』中央公論新社。

三沢潤生・二宮三郎。2000。「帝国議会と政党」細谷千博・今井清一・斎藤  
真・蛭山道雄編『日米関係史開戦に至る十年：1931-41年（新装版）3巻』  
東京大学出版会、3-50頁。

三谷太郎。1977。「政党内閣期の条件」中村隆英・伊藤隆編『近代日本研  
究入門』東京大学出版会、68-86頁。

三谷太郎。1995。『増補 日本政党政治の形成：原敬の政治指導の展開』  
東京大学出版会。

三輪良一・原朗編。2007。『近現代日本経済史要覧』東京大学出版会。

三宅一郎。1964。「日本内閣の政治・社会的構成：伊藤内閣より岸内閣まで」  
『人文学報』20号、213-232頁。

宮崎隆次。1984。「戦前日本の政治発展と連合政治」篠原一編『連合政治：

- デモクラシーの安定を求めて I』岩波書店, 197-256頁.
- 村井良太. 2005. 『政党内閣制の成立一九一八～二七年』有斐閣.
- 百瀬孝 (伊藤隆監修). 1990. 『事典昭和戦前期の日本: 制度と実態』吉川弘文館.
- 永井和. 1993. 『近代日本の軍部と政治』思文閣出版.
- 内閣制度百年史編纂委員会編. 1985. 『内閣制度百年史 下巻』大蔵省印刷局.
- 中村隆英. 1994. 『昭和恐慌と経済政策』講談社.
- 中山洋平. 1999. 「フランス」小川有美他『EU諸国』自由国民社, 229-280頁.
- 中山洋平. 2002. 『戦後フランス政治の実験: 第四共和制と「組織政党」1944-1952年』東京大学出版会.
- 奈良岡聰智. 2006. 『加藤高明と政党政治: 二大政党制への道』山川出版社.
- 日本史広辞典編集委員会編. 2000. 『日本史要覧』山川出版社.
- 酒田正敏. 1993. 「帝国議会の『立法権』行使の時系列的変化について」有馬学・三谷博編『近代日本の政治構造』吉川弘文館, 20-65頁.
- 坂本一登. 2005. 「明治二十二年の内閣官制についての一考察」犬塚孝明編『明治国家の政策と思想』吉川弘文館, 141-171頁.
- 清水唯一朗. 2007. 『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.
- 総務庁統計局. 1988. 『日本長期統計総覧 第5巻』日本統計協会.
- 衆議院・参議院編. 1961. 『議会制度七十年史 帝国議会議案件名録』大蔵省印刷局.
- 衆議院・参議院編. 1990. 『議会制度百年史 院内会派編衆議院の部』大蔵省印刷局.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players : How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- 筒井清忠. 2007. 『昭和十年代の陸軍と政治: 軍部大臣現役武官制の虚像と実像』岩波書店.



戦前日本の内閣は存続するために誰の支持を必要としたか：議会・軍部・閣僚・首相選定者

Warwick, Paul V. 1994. *Government Survival in Parliamentary Democracies*.

Cambridge, UK: Cambridge University Press.

若槻礼次郎. 1983. 『明治・大正・昭和政界秘史：古風庵回顧録』 講談社.

山本四郎. 1986. 『元老』 静山社.

吉野作造（松尾尊兌・三谷太一郎・飯田泰三編）. 1996. 『吉野作造選集4大戦後の国内政治』 岩波書店.