

【書評】 中澤俊輔『治安維持法―なぜ政党政治は  
「悪法」を生んだか』(中公新書、二〇一二年)

加藤 祐介

一

本書は、主に明治期から昭和戦前期にかけての警察行政や治安法制の研究に従事されている中澤俊輔氏(以下、著者)の初の単著であり、治安維持法の制定から廃止に至る政治過程を実証的に描いた作品である。

本書の構成を以下に記す。

はじめに

第一章 「危険思想」の発見

1 治安維持法をめぐる四者／2 明治・大正の思想問題／3

過激社会運動取締法案の挫折

第二章 治安維持法の成立

1 「日ソ国交樹立」と「アメとムチ」／2 起草と反対運動／

3 審議

第三章 迷走する「結社」取り締まり

1 「赤化宣伝」／2 京都学連事件／3 三・一五事件

第四章 一九二八年の改正

1 緊急勅令案の諮問まで／2 緊急勅令の承認まで／3 改正

治安維持法の運用

第五章 膨張の一九三〇年代

1 再改正への布石／2 転向／3 再改正の挫折／4 膨張の

過程

第六章 新治安維持法と戦争

1 一九四一年の改正／2 太平洋戦争下の治安維持法／3 植

民地への適用

終章 終焉、そして戦後

1 罪と罰／2 治安維持法が残したもの

本書の内容を確認したい。以下、本書からの引用に際しては本文中に引用した頁を記す。また「」は評者による補足である。

「はじめに」では、研究史の整理と本書の課題設定がなされている。そこで著者は、治安維持法を扱った既存の研究は、内務・司法両省の構想とその相克に着目する一方で、立憲政友会・憲政会（立憲民政党）については「共産党を弾圧する体制側の勢力」として触れるに留まり、その内在的な分析が不十分であったとした上で、本書の課題を「治安維持法の成立から廃止に至るまでの経緯を、政党の役割に着目して再検討することで、戦前日本の政党政治の特徴を描く」という点に設定している（iv頁）。またそれに際しては、「治安維持法はなぜ、護憲三派の連立政権である加藤高明内閣で、『結社』を取り締まる法として成立したのか」という問いを始めに検討するとしている（iv頁、傍点原文）。

第一章では、治安法制をめぐるアクターの配置と、過激社会運動取締法案が廃案に至る過程（一九二二年）について分析されている。治安法制をめぐるのは、共産主義取り締まりの必要を認識しつつも社会運動に対しては比較的寛容であった内務省と、社会運動・学問・言論に対し厳格な取り締まりを志向した司法省との間で路線の対立があり、政友会は司法省と、憲政会は内務省とそれぞれ親和性を深めるといふ枠組みが示される。しかし二二年に提出された過激社会運動取締法案は、法案に曖昧な文言を含んでいたために野党（憲政会、立憲国民党）及び貴族院の反発を受け、また内務・司法両省の足並みが乱れ

ていたこともあって、審議未了廃案となる。以上の経過について著者は、この後への展望も含めて、以下のように述べる（二三頁）。

こうした失敗の要因は、翻って取締法を成立させる条件を示唆する。すなわち①法案から曖昧な文言や宣伝罪を除くこと、②内務省と司法省の意見を一致させること、③衆議院と貴族院を説得すること、④政友会と憲政会を包摂する政権をつくること、である。後に治安維持法を制定する護憲三派内閣は、まさにこれらの条件を満たしていた。

第二章では、治安維持法の制定過程における内務・司法両省の動向と、加藤高明内閣が果たした役割について分析されている。また本章において著者は、内務省と司法省の路線対立を説明するに際し、前章で提示した枠組みに加え、内務省はソ連要因を重視する一方で、司法省は国内の思想状況を重視する傾向があったという理解を提示している。ところで治安維持法の成立要因については、普通選挙法を認める条件として枢密院が要求したとする「アメとムチ」説と、ソ連との国交回復を契機としてコミンテルンの思想宣伝を警戒したとする「日ソ国交樹立」説とが存在する。これに対し著者は、二つの説の意義を正當に評価しつつも、同時に「一面的でもある」として、内政と外交の統合主体であり、なおかつ憲政会・政友会・貴族院・内務省・司法省の意思の統合主体であった加藤内閣の存在こそ「治安維持法が一九二五年に成立した最大の要因」であったとする（三二頁）。その加藤内閣の構想とは、治安維持法によって共産主義・無政府主義を掲げる結社を取り締まる一方でソ連との間で思想宣伝を取り締まる協定を結ぶというものであり、日ソ基本条約（一九二五年）によって後者の意図が一応達成されたことで、治安維持法はその規制対象を結社行為に限

定する形で成立したとする。また治安維持法案の作成過程において提示された法制局案(「国体」という文言を除いて目的事項を具体化し、刑罰を大幅に軽減する内容)に着目し、「おそらく法制局は、加藤内閣の意向を汲んで取り締まりを緩めようとしたと推測される」という解釈を提示しているのが印象的である(四七〜四八頁)。なお閣議決定された治安維持法案の第一条は、「国体若は政体を変革し又は私有財産制度を否認することを目的として結社を組織し又は情を知りて之に加入したる者は十年以下の懲役又は禁錮に処す。前項の未遂罪は之を罰す。」という文言であり、内務省及び小川平吉司法大臣の説明によれば、このうちの「政体変革」条項は衆議院を保護・尊重する意味を含んでいた(五八頁)。しかしこの条項は、「法によつて議会制度を保護するよりも、法に縛られず政治活動の自由を確保すること」を志向した衆議院の意向により削除されたとする(六二頁)。

第三章では、政党内閣の思想宣伝対策が十分な成果を挙げずに、結局は治安維持法改正(一九二八年)へと収斂していく過程が分析されている。著者は、昭和初期の政党内閣には思想宣伝対策として五つの選択肢があったとする。それは、「①ソ連からの渡航者や帰国者の行動を監視し、ソ連への入国を制限する」、「②日ソ基本条約第五条の『宣伝禁止条項』を利用してソ連に宣伝をやめさせる」、「③出版法を改正して宣伝の取り締まりを強化する」、「④治安維持法の協議罪・煽動罪を適用する」、「⑤治安維持法を改正して宣伝を処罰できるようにする」というものであり、加藤高明・若槻礼次郎内閣は「①と②を重視したが、効果が得られず④の京都学連事件に至った」とされ、田中義一内閣は「①と③を推進したが、三・一五事件で治安維持法の欠陥〔＝共産党の党籍を持たないシンパを有効に取り締まり得ないこと〕

が浮き彫りとなり、⑤に至った」とされる(六八〜六九頁)。特に著者は、田中内閣が直線的に⑤に向かったわけではなく当初は③の構想を持っていたこと、また「政・官・学の人材が出版の自由を議論する場」として結果的に機能した「警保委員会」(二七〜二八年)を設置したこと(八三〜八六頁)を強調し、田中内閣＝反動という通説的な見方に一定の修正を迫っている。

第四章では、一九二八年の治安維持法改正と、その後の改正法の運用をめぐる政治過程が分析されている。二八年の法改正によつて、「国体を変革することを目的として結社を組織したる者又は結社の役員其の他指導者たる任務を担当した者」に対して死刑・無期刑を課すことができるようになり、また「日本共産党の活動を支えて党の目的に参与すると見なされた、あらゆる行為を罰すること」を可能とする目的遂行罪が創設された(九六頁)。その際田中内閣は、議会で審議未了廃案となった改正法案をほとんどそのままの形で緊急勅令として成立させるという措置によつて法改正を強行した。特に目的遂行罪の創設については司法省刑事局内においてすら消極的見解があったにも関わらず(一〇六〜一〇七頁)、原嘉道司法大臣・小川平吉鉄道大臣の主導の下、それが実現された。二九年に成立した浜口雄幸内閣は、発足当初においては、学生の治安維持法違反者に寛大な措置を心がけ、合法的な社会運動の保護を呼びかけ、また思想犯に対する取扱いを改善する構えを見せた。しかし、同内閣も三〇年二月の第三次共産党検査を機に取り締まりを強化し、また大審院も目的遂行罪の拡大適用に途を開く解釈を提示していった。これに対し著者は、「確かに、浜口内閣は田中内閣の過酷な方針を改めたが、改正法の拡大適用に先鞭をつけたことも否めない」として、「一九三〇年代の治安維持法の拡大

適用は、政党内閣の時代に準備された」という見解を提示する（一二六頁）。

第五章では、政党内閣崩壊後において、治安維持法が共産党の外郭団体、宗教団体、結社とは呼べない集団に対して拡大適用され、同時に司法省による思想犯の「転向」政策も本格化していく過程が分析されている。また著者は、三四年の治安維持法改正法案の審議において、政党がテロから自らを守るためにかつての「政体変革」条項を復活させようとしていたことを、「政党の凋落を如実に表」す事例として取り上げている（一四八～一四九頁）。その上で、「治安維持法はもはや、内務省と司法省のつくる治安維持のシステムに組み込まれ、膨大な要求に支えられた、顔の見えない怪物となっていた。問題は、一九二〇年代ならば内務省と司法省にまだ歯止めをかけられたであろう、政党という存在が、三〇年代にはすっかり存在感を失っていたことである」と本章を締め括っている（一六六頁）。

第六章では、一九四一年の新治安維持法の制定によって、三〇年代の拡大解釈の追認、検察の側に有利な刑事手続きの特例の制定、予防拘禁制度の導入が実現し、宗教団体・反戦運動・植民地独立運動の取り締まりに猛威を振るう様が分析されている。また植民地における治安維持法適用の模様についても、近年進展を見た植民地官僚制研究の成果を紹介しつつ、過不足なくまとめている。

終章では、GHQの「人権指令」によって治安維持法が廃止される過程と、団体等規正令及び破壊活動防止法の制定過程について簡潔に述べられた後、本書全体のまとめがなされている。著者は、治安維持法の制定・展開過程は政党の消長とパラレルな関係にあったことについて、以下のようにまとめている（二三五頁）。

天皇主権を建前とする明治憲法は、政党政治はおろか議院内閣制すら保障していなかった。それでも一九二〇年代の政党は、治安維持法に頼ることなく、自分たちの政治的自由を確保すること（「政体変革」条項の削除）もできた。しかし三〇年代になって力を失った政党は、治安維持法の拡大を容認するのみならず、テロから身を守ろうとして同法に保護を求める（「政体変革」条項を復活させること）によって反議会主義を掲げるテロを取り締まろうとする」有様だった。そして、四〇年代に政党が消滅した後は、治安維持法の膨張を抑えるものは誰もいなかった。

最後に著者は、「政党政治にとって治安維持法は融通無碍で御したい『鬼子』だった」として、「それでは、生みの親の政党は何をなすべきだったのだろうか」と問い、それに対し「政党は言論の自由を守るために、共産主義思想よりもまず不当な暴力（いわれない誹謗中傷も含まれる）を排除することを目指すべきだった」と答えてみせる（二三五～二三六頁）。また治安維持法を「鬼子」たらしめた「国体」という文言も、「日本の命運を背負わせるには漠然とすぎて」おり、「政党は何を守るかを明確にするために、もっと真摯に言葉を選ぶべきだった」とする（二三六頁）。

### 三

本書の特徴は、戦前の政党政治の文脈の中に治安維持法をめぐる政治過程を位置付けた点と、内政と外交をトータルに把握しつつ同法をめぐるダイナミズムを描いた点に求められるだろう。

まず前者の点について述べる。それに際し、治安維持法の研究史を評者なりにまとめておきたい。本書は、おそらく媒体の要請によって研究史の整理がやや簡潔であり、本稿においてそれを補うことで著者の研究の意義をより明確にすることができるためである。

治安維持法について、戦後の歴史研究は、運動史の文脈の中で付随的に触れるか、「転向」のような個別事象を焦点化するに留まっていた<sup>(2)</sup>。この背景には、当時支配的であった講座派史学の問題関心においては、絶対主義的な天皇制国家が近代的な市民社会の形成を抑圧することはある種所与の前提とされたために、一九二五年の治安維持法の制定を歴史叙述上の何等かの画期として捉えるという見方が生まれにくかったという事情があるように思われる。そうした研究状況を打開したのが奥平康弘氏と渡辺治氏である。両氏の問題関心は、特定の目的を持った結社の組織行為・加入行為を犯罪として認定し、それに法規制を加えるという当時の先進資本主義国において普遍的に見られた志向が、天皇制国家の下においてどのような特殊性を帯びつつ発現するのかという点にあった。また両氏は治安維持法をめぐる政治過程を実証的に分析することによって、成立した段階においては限定的な共產主義者取り締まり法として認識されていた同法の性格が段階的に変化していく模様や、内務官僚層と司法官僚層の構想の相克を明らかにし、さらに一九三六年の「思想犯保護観察法」を「内容上も形式上も「治安維持法」と一体のもの<sup>(4)</sup>」として積極的に位置付けるなど、多くの興味深い論点を提示した。なお両氏の研究に続き、荻野富士夫氏が特高警察や思想検事についての緻密な実証研究を発表しているが、これも治安維持法の運用過程を具体的知る上で重要である<sup>(5)</sup>。

しかし以上の研究は、天皇制国家論という視角の制約もあって、政

党の構想については十分な検討が及んでいなかった。その一方で一九二〇年代の政党を扱った先行研究は、反動的な政友会と社会政策に理解のある憲政会（民政党）の対抗という図式をしばしば描いてきたが、治安維持法に即して系統的な分析がなされているとは言い難い状況にあった。著者はこうした先行研究状況に着目し、治安維持法の制定・展開過程において政党が果たした役割を系統的に分析した。この点は研究史に対する確かな貢献として高く評価されるべきであろう。

そうした著者の視角が最も生かされているのは、政党内閣の内在的分析を行うことにより、当時彼らが有していた選択肢を析出しつつ、なおそれらが治安維持法の改正・適用拡大へと収斂していく過程を精緻に跡付けた第三章、第四章である。特に田中内閣の下における治安維持法改正・目的遂行罪創設をめぐる政治過程を分析した部分については、枢密院議長である倉富勇三郎の日記（国立国会図書館憲政資料室所蔵）が豊富に引用され、読み応えのある叙述になっている。その中でも印象に残ったのは、目的遂行罪の創設については司法省内においてすら消極的見解があったにも関わらず、田中内閣がそれを推進したという部分である。

これは貴重な史実の発掘であるが、しかし同時に著者の既成政党イメージに疑問を投げかけている事例なのではないか、とも思われた。おそらく著者は、既成政党を「共産党を弾圧する体制側の勢力」（iv頁）として捉えるのではなく、治安維持法の膨張を統御する主体（あるいは少なくともその可能性を持った主体）として捉えているのだと考えられる。このことは、一九三〇年代における同法をめぐる政治過程の分析に際し、「一九二〇年代ならば内務省と司法省にまだ歯止めをかけられたであろう、政党という存在」（一六六頁）といった表現

を用いていることから窺われる。その場合、この事例は著者の既成政党イメージの中にどのような形で位置付けられているのだろうか。この点について本書中ではやや説明が不十分な様に感じられた。また、端的に言って、なぜ既成政党は治安維持法の膨張を防ぎ得なかったのか―やはり既成政党の階級性の問題なのか、政権に就くことによる方針の転換なのか、一部の幹部の独走を阻止し得ない党の組織構造の問題なのか、「国体」というマジックワードの威力なのか、あるいはその他の原因に因るものなのか―という問いに対しても、著者の踏み込んだ回答を伺いたかった。

次に本書の二つ目の特徴である、内政と外交をトータルに把握しつつ治安維持法をめぐるダイナミズムを描いたという点について述べたい。

そうした著者の視角は本書の随所に生かされている。例えば、加藤高明内閣期の治安維持法制定をめぐる政治過程を、治安維持法による結社取り締まりとソ連との条約による思想宣伝取り締まりという構想をキーとして分析した点、一九二〇年代における治安維持法をめぐる内務省と司法省の対立を、「内務省⇨ソ連要因重視、司法省⇨国内要因重視」という枠組みでもって説明した点、アジア太平洋戦争期における共産主義取り締まり方針と外交上の日ソ接近路線との間に微妙な摩擦が存在したことについて触れた点など、多くの示唆に富む指摘を行っている。また著者は以上の指摘を行うに当たり、膨大な公刊史料を読み込むだけでなく、「外務省記録」（外務省外交史料館所蔵）を積極的に用いている。

ただし、この内政と外交のトータルな把握という点については、著

者の視角が非常に意欲的なものであるだけに、やや疑問に感じられる点も存在した。それは上記の加藤内閣の構想の求心力についてである。著者は、この構想の下に憲政会・政友会・貴族院・内務省・司法省の合意が形成されたと評価している（本書第二章）。しかし著者も指摘しているように、日ソ基本条約第五条においては、思想宣伝を行う人間もしくは団体については、「政府の任務に在る」ことか、政府から「財的援助を受」けていることが明らかでない<sup>7</sup>と、その活動を規制できなかった。すなわち、ソ連政府はコミンテルンとの関係を認めなかった<sup>8</sup>ので、同条約第五条によってコミンテルンによる宣伝を防ぐことは出来ず、そのことが枢密院において問題とされていた。また当の加藤高明自身も、「露国の政府は共産主義の政府であり、又モスコウには同心異体とも云ふべき第三インターナショナル（⇨コミンテルン）の本部があるのであります」と党大会において演説しているように<sup>9</sup>、ソ連政府とコミンテルンが「同心異体」であることについては正確に認識しており、そうである以上、同条約第五条は加藤から見ても不満足な内容であったと推察される。実際に二五年九月に全ロシア労働組合代表団が来日した際も、それがソ連政府の任務にあると認定することは困難であったため、同条約第五条を適用できなかった。この事態に対しては、著者も、「宣伝禁止条項」は締結から一年を待たずに形骸化し<sup>10</sup>たと評価している（七一頁）。以上のように見た場合、加藤内閣の構想の求心力についての著者の評価はやや過大なのではないかという印象を持った。むしろ加藤内閣の下で治安維持法が成立した理由については、その政策構想よりも、「二つの官庁と二つの政党を架橋した」加藤内閣（三〇頁）の調整能力の方に求めるべきではないだろうか。無論、著者もこの点を軽視しているわけではないが、こ

うした観点をより打ち出すのであれば、対立傾向にある内務・司法両省の構想を法案として収斂させていく具体的なプロセスや、与党間の調整や貴族院との折衝の実相などについても、より掘り下げた分析が必要になってくるだろう。

#### 四

以上、いくつか愚見を述べさせていただいた。本稿には評者の無能ゆえの誤読や論旨の単純化などが多々あると思われる。読者の方々、特に大正後期・昭和戦前期の政党政治や天皇制に関心を持つ方々は、評者の貧しい書評に満足することなく、ぜひ本書を直接手に取って頂きたい。

#### 註

- (1) 例えば、松尾洋『治安維持法』（新日本新書、一九七一年）は治安維持法についてのまとまった通史としては最初のものであるが、その叙述の本筋はあくまでも運動史である。
- (2) 思想の科学研究会編『転向 共同研究』全三卷（平凡社、一九五九～六二年）など。
- (3) 渡辺治「一九二〇年代における天皇制国家の治安法制再編成をめぐって」（『社会科学研究』二七・五・六、一九七六年）、奥平康弘『治安維持法小史』（『岩波現代文庫』二〇〇六年、初出一九七七年）。
- (4) 前掲奥平『治安維持法小史』二頁。
- (5) 荻野富士夫『特高警察体制史』（せきた書房、一九八四年）、同

『昭和天皇と治安体制』（新日本出版社、一九九三年）、同『思想検事』（岩波新書、二〇〇〇年）、同『特高警察』（岩波新書、二〇一二年）。

(6) 栗屋憲太郎『昭和の政党』（小学館、一九八三年）、坂野潤治『近代日本の国家構想』（岩波書店、一九九六年）。

(7) 一九二五年一月二十日の憲政会党大会における加藤高明演説（『憲政会史』七一四～七一五頁）。