

《研究ノート》

## 戦中の辻清明

——明治憲法の割拠性を考える上での一視角——

荒 邦 啓 介

- 一 はじめに
- 二 昭和一五年・国防国家
- 三 「国務」「統帥」調和論と「割拠性」論
- 四 おわりに

### 一 はじめに

『回想の辻清明』という書名の、高名な政治・行政学者の業績と人柄を偲ぶ追想文集がある。そこに収められているエピソードによれば、昭和五三年のダグラス・グラマン事件（戦闘機購入をめぐる汚職事件）を受けて設置された航空機疑惑等防止対策協議会の一員となった辻清明は、政権党の体の良い隠れ蓑にされるだけではないかと息子に問われた時、次のように言ったという。

「自分は戦後三〇年間、日本の政治や行政が少しでも良くなってくれればと願って、今まで色々なところで話したり、書いたりしてきたつもりだ。でもその結果がこれでは、余りにも寂しいじゃないか。だから、今回もできるだけだけの努力はしなきゃいかんと思う」<sup>(1)</sup>。

学問業績は言うまでもなく、戦後の政治・行政の実際に対してもその深き学識と熱意とをもって大きく貢献したのが辻であった。

辻の研究者人生の起点は昭和一二年（東京帝国大学法学部助手）にまで、即ち戦前にまで遡る。その研究は当時の世相・政治・行政・思想・学術等を少なからず受容したものであろう。<sup>(3)</sup> この点で、言わば辻行政学の基礎のひとつであり、戦後の辻が日本官僚制の特色を描く際になお用い続けた「割拠性」論が、大戦末期の昭和一九年の論文で示された議論であった事実は見過ごせない。<sup>(4)</sup> 藤田宙靖曰く、およそ学説は「それらが何を解決したのかではなく、むしろ何を問題とし、何を疑ったのかを問うことよって初めて、その真価を掴むことが出来る」<sup>(5)</sup>。昭和一九年の辻が「問題とし」「疑った」ものは、彼の中では戦中・戦後を貫く日本法文化・行政文化論的問題であった。

短いながらもここでは、戦中の辻の研究の一端を再読し、当時の彼の問題発見を振り返ってみたい。本稿は畢竟、戦後行政学のリーダーが明治憲法体制の中で「問題とし」「疑った」ものの読み直しであり、辻の眼を借りた明治憲法の特徴の再追跡作業である。

## 二 昭和一五年・国防国家

辻が研究者として歩みだした時期は、戦争の時代であった。辻も他の学者達と同じく当時の法的・政治的・行政

的な諸問題に向き合ったが、その筆法は単なる扇情的政治評論に墮する事なく、学問的であるのを忘れていない。

ところで、当時の政・官界では「国防国家」という言葉が躍っていた。第二次近衛文麿内閣が閣議決定した「基本国策要綱」(昭和一五年七月)<sup>(6)</sup>に現れたその言葉は、昭和一五年を彩った政治的標語であった。円滑な戦争遂行を可能とするため、「国防」に焦点を絞った国家諸機関の一元的体制の実現が急務とされていたからである。迂もまた、かような空気の満つる中に生き、当然、帝国大学法学部の一員として当時の諸問題に対して敏感に反応していた。

先に当時は「戦争の時代」と書いたが、その戦争が《総力戦》であった点も見逃せない。昭和一五年に総力戦研究所という仰々しい名の首相直轄研究機関が設置されたのは、当時の世相を容易に知り得る事件である。近代戦ハ武力戦ノ外思想、政略、経済等ノ各分野ニ亘ル全面的国家総力戦<sup>(7)</sup>であり、政戦両略の一致がこの時代の国家運営には必須であった。総力戦は決して武力戦のみで足るものではない。これと関連して、例えば当時の海軍の軍令部内では、従来の大本営は戦争指導機関として不充分だとの認識から、大本営改革によって「国務」と「統帥」の連絡をより密にすべきという意見が出ていた。<sup>(8)</sup>そこでは、大本営政府連絡会議のようなものではなく、「国防部」(大本営)の中に「統帥部」と「国策部」とを並置させ、軍令機関の両総長が「統帥部」を、首相が「国策部」をまとめるという組織が計画されていた。国防は、軍人の才能のみで為し得るものではなかった。

「万難ヲ排シテ国防国家体制ノ完成ニ邁進スルコト」<sup>(9)</sup>を求める「基本国策要綱」は、国防・外交問題や議会体制の刷新論と並び、「国内態勢ノ刷新」も日本の課題として掲げている。そこでは、「国政ノ総合的統一ヲ図ル」為に、「行政ノ運用ニ根本的刷新ヲ加ヘ其ノ統一ト敏活トヲ目標トスル官場新態勢ノ確立」<sup>(10)</sup>を基本国策のひとつに数えていた。まさしく内閣を頂点とする行政部内での統合が要請されていた。

「基本国策要綱」が閣議決定されてから約一か月後、近衛は新体制準備会第一回総会声明の中で、「統帥と国務との調和、政府部内の統合及び能率の強化、議会翼賛体制の確立等」が「高度国防国家」を建設する上での「国内新体制」の確立に必要なものと述べている。<sup>〔1〕</sup>

以上の諸点を踏まえてみると、次に掲げる辻の説明は、近衛声明に拠りつつ、国防国家体制構築には何を要するのかを端的に指摘していたものだと分かる。

「即ちこゝで高度国防国家の体制とは、議会翼賛体制ならびに万民翼賛の国民組織の確立とともに行政体制としては統帥と国務の調和、ならびに政府部内の統合および能率の強化を実現することを以てその鞏固なる基礎としたのである」<sup>〔2〕</sup>。

国防国家体制構築には、(一)「議会翼賛体制」及び「万民翼賛の国民組織の確立」と共に、(二)「統帥と国務の調和」と(三)「政府部内の統合および能率の強化」との実現を要する。これらが達成されて初めて国防国家体制は整うものであった。<sup>〔3〕</sup>このうち(一)は余りにも大きな問題である為に別の機会に譲り、本稿では(二)及び(三)について論じ、その中で(一)にも僅かながら言及しつつ辻の議論を追っていこう。<sup>〔4〕</sup>

### 三 「国務」「統帥」調和論と「割拠性」論

まずは、国防国家体制構築に必要であると辻が説明していた「統帥と国務の調和」問題についてである。

この点、例えば、当時内閣法制局参事官であった山崎丹照は、その著『内閣制度の研究』の中で、大本営政府連

絡会議をもってこれの実現にかなりの期待を寄せる一文を書き記している。

山崎は、「現代の戦争は、国家の総力を以てする所謂国家総力戦である。戦勝を確保するが為めには、所謂政戦両略の一致を計ることが喫緊不可缺の事柄である。而して此の政戦両略の一致を期する意味に於て、大本営と内閣との連絡協調は、特に緊密なるを要する。而して此の両者の連絡協調の衝に当るものは、主として陸海軍大臣であらう<sup>(15)</sup>」と述べた後、昭和二年大本営設置に際しての大本営陸海軍部当局談話が大本営と政府との「連絡協調」に言及していた事を受けて、次のような期待を示していた。

「〔陸・海軍間での緊密な連携と〕同時に、統帥部政府間に於ても、臨時其の必要に応じ、連絡会議が開かれ、政戦両略の一致に万遺憾なきことが期せられてゐるのである。特に現東條内閣に於ては、現役の陸軍大将たる東條英機が内閣の首班者たり、而も亦彼は同時に陸軍大臣をも兼ねてゐるのである。蓋し戦時に於ける内閣制度の運営に一新機軸を出せるものであつて、之に依り政府・統帥部の連絡協調は愈々其の妙用を發揮するものである<sup>(16)</sup>」。

山崎がここで「政戦両略の一致」に期待できるとした「連絡会議」とは、大本営政府連絡会議である。また、東條内閣（昭和一六年一〇月）では東條が現役の陸軍大将として首相兼陸相を務めており、山崎はこの点でも「政戦両略の一致」が更に確保されると見た。

しかし、山崎が期待を示した大本営政府連絡会議の設置と東條首相の陸相兼任という策に対し、冷徹な視線を送っていた者もいた。辻清明である。

辻は、山崎『内閣制度の研究』に対する書評の中で、次のような批判的言辞を書き残している。即ち、山崎の著書からは、「内閣・大本営連絡会議の設置といふ外面的制度の存在のみを眺めて一般的な国務と統帥事務の円滑なる総合を帰結する無批判的な随従的態度」が見出せる、と。また、東條首相の陸相兼任という手法も、「軍部大臣が総理大臣を兼任するといふ仕組をとつてゐる現東條内閣ではその「国務」と「統帥」の不調和という」欠陥を補ひえてゐるが、改革の問題はもつと一般的な性質のものでなければならぬ<sup>17)</sup>、と。

辻と比して山崎の観察が多少楽観的に感じられるのは、或いは彼が内閣法制局の人間であった点がひとつの理由かも知れないが、山崎に対する辻の上掲の批判は適確であろう。確かに大本営政府連絡会議は、「外面的制度の存在のみ」からすれば、山崎のように期待を持てた。しかし、それによつて「一般的な国務と統帥事務」の調和がはかられるというのは夢物語である。東條首相による陸相兼任も一時的な統合に過ぎず、永続的な制度となつた訳ではない。東條はその後、参謀総長をも兼任したが、それでもなお辻の批判——「改革の問題はもつと一般的な性質のものでなければならぬ」——を浴びずに済むものではなかつた。首相・陸相・参謀総長の兼任は、あくまで東條内閣特有の現象であつた。

さて、山崎『内閣制度の研究』に対する辻の書評は、「統帥と国務の調和」に関する以上の議論に尽きるものではなかつた。そこでは、国防国家体制を構築する為に要請される「政府部内の統合および能率の強化」という問題についても触れられている。むしろ書評対象の山崎の著書はこちらの方により力点を置いたものであつたから、辻がこの問題に触れたのは当然であつた。そしてその際、軍需工場動員法や国家総動員法施行に関する勅令に並んで「政府部内の統合および能率の強化」の実現に寄与すると考えられていたのが、戦時行政職権特例（昭和一八年三月）であつた。

上述のように辻は「統帥と国務の調和」策には山崎と比べて悲観的であったが、他方、「政府部内の統合および能率の強化」に関しては、東條内閣下での施策に相当に期待を持っていたように思われる。彼が特に注目していたのが戦時行政職権特例であった。今ここに、その第一条のみを掲げておく。

#### 第一条

大東亜戦争ニ際シ鉄鋼、石炭、軽金属、船舶、航空機等重要軍需物資ノ生産拡充上特ニ必要アルトキハ内閣総理大臣ハ関係各省大臣ニ対シ必要ナル指示ヲ為スコトヲ得

戦争遂行に係る「重要軍需物資ノ生産拡充」の為に首相の「指示」権を認めるというのが、戦時行政職権特例の中核であった。同特例は、昭和一八年一月に早くも改正され、第一条が「大東亜戦争ニ際シ鉄鋼、石炭、軽金属、船舶、航空機等重要軍需物資ノ生産拡充、主要食糧ノ確保、防空ノ徹底強化其ノ他総合国力ノ拡充運用上特ニ必要アルトキハ内閣総理大臣ハ関係各省大臣ニ対シ必要ナル指示ヲ為スコトヲ得」となり、「総合国力ノ拡充運用上特ニ必要アルトキハ」各省大臣への「指示」権を首相に認めるものとなった。より広範な「指示」権を首相に与えた事になるが、辻もこの「指示」権に着目し、昭和一九年に刊行された法律雑誌上で次のように述べている。

「戦時行政職権特例の発布は、苛烈な決戦段階における軍需生産力の飛躍的増強といふ至上命題が不可避的に要請したところのものであり、この分野において少からぬ貢献を齎したものであつたが、同時にそれが内閣総理大臣の強力な『指示権』——実質的には指揮命令権を意味する——を規定することによつて、内閣自体の統

制力を著しく高めたといふ点においてわが国戦時行政体制上極めて画期的な意義を有するものであった<sup>(18)</sup>。

辻は、改正戦時行政職権特例中の首相「指示」権を「内閣自体の統制力を著しく高めた」と評価している。実質的に国務大臣単独輔弼制度を根底から覆す力を首相「指示」権に見出した辻は、「広く従来のわが国行政組織に対する全面的再編成を促進する極めて重大且つ恒常的契機を営みつ、ある」と指摘し、以下のように続けている。

「戦時行政職権特例は、その意味においてわが国行政組織を貫流せる伝統的な基礎原理をその根底から震撼せしむる導火線をその矮小な体内に潜めた寸蛇の俤をすら宿してゐる。ひとたび出現するとともに、それは意識的たる否とを問はず、自己の周囲に波紋を喚び起しつ、最も堅牢な割拠的行政組織の障壁をすら破砕しつ、ある<sup>(20)</sup>」。

辻の見立てでは、戦時行政職権特例は「わが国行政組織を貫流せる伝統的な基礎原理」を修正する力を持っている。では、辻の言う「わが国行政組織を貫流せる伝統的な基礎原理」とは何か。これは、彼が「最も堅牢な割拠的行政組織」と述べている事から容易に推測可能なように、日本の行政組織の《割拠性》の事である。

後にも述べるように、明治政府当初の太政官制度の下では、参議らの間で統率的地位に立つ者が欠けており、その多元性が露わとなっていた。この割拠性を克服するのではないかと期待されたのが、内閣制度への移行（明治一八年）であった。辻も引用しているが、例えば福澤諭吉率いる『時事新報』は当時、内閣制度創設によって太政

官制度下で見られた「同年の兄弟相集りて長老を缺くの姿」が改められ各部の統一が得られるだろうとし、「我輩は国のために祝せざるを得ざるなり」と歓迎した。<sup>(21)</sup>

だが、辻は言う。「制度的には近代的な組織構造を整備したわが内閣が、自己の拠つて立つ基盤を所謂政治的統一に求めることを欲せず、遂にこれをその外部に超然たらんとする特権的な藩閥勢力の推諉と均衡の裡に見出したことは結果としてその成立の当初よりわが内閣をしてその統制力の著しい弛緩を齎らすことになつた」、と。ここに言う「政治的統一」とは「国民各自の主體的な政治意思を一元的に結集し、国家権力の正当な行使に参与せしむること」であり、それが「内閣の政治的基礎」を形成していない場合、その「内閣の鞏固な統制力の欠如」状態をもたらす。<sup>(22)</sup>これは結局、先述の国防国家構築に要する(一)及び(三)の問題であつた。辻によれば、明治憲法体制は、国民の政治意思を集約化するという「政治的統一」に依らずして、「藩閥勢力の推諉と均衡」に依つた事で、(二)の問題を恒常的には克服できない——即ち統制力なき——内閣の出現を許容してきたのである。

かような状況を洗い出し、内閣制度創設過程を分析したものが、戦後出版された『日本官僚制の研究』に収録された昭和一九年の論文「統治構造における割拠性の基因」<sup>(24)</sup>であつた。辻は、「太政官制度より内閣制度への変革の制度的意義」のひとつを——『日本官僚制の研究』に収めるに当たり加筆された一説だが——、次のように言う。

「太政官制の事実上の政治的決定権を掌握していた参議の間に正式の統率的地位に立つ職務が欠け、その多元的存在を露呈していたのに対して、新しい内閣制度では、総理大臣が内閣の他の閣員を統一し全体の平衡を保つ持する強力な権限を獲得するに至つた」<sup>(25)</sup>。

辻が当時の詔勅等から読み取っているように、内閣制度創設は参議らが「多元的存在」であったという従来の政治的弱点を議会開設までに修正できる方策だと考えられていた。先に掲げた『時事新報』の指摘も、基本的にはこれと同一である。

しかし、この修正は上手くいかなかった。辻は、当時の内閣制度が結局のところ「形式的には近代立憲性、本質的には封建的藩閥性という二重の性格の上に築かれた矛盾した存在」であったと述べ、<sup>(26)</sup> 続けて、より明確なかたちでその失敗の原因を指摘している。

「いいかえれば、参議間の対立と分裂を止揚して、より高次の統制力をその内に求めることができる信じていた内閣制度が、その統制力を創り出す背後の政治的原動力の近代化を忘却していたところから、依然として旧い割拠性を保持しつづけたことを意味する」<sup>(27)</sup>。

薩長両藩出身者で政権をほぼ独占するという、「藩閥性」を有する政府である事自体が、割拠性を克服できない一大要因であった。そもそも「明治政府構成の基本原理」とも言うべきものが「薩長両閥間の勢力均衡」にあつたとすれば、<sup>(29)</sup> 議会開設を数年後に控えた当時、開拓使官有物払下げ問題で傷を負っていた薩派の黒田清隆を復権させる必要がある等、「薩長均衡はかえって強く意識され、その体裁を整えなければならなかった」<sup>(30)</sup>。明治新政府が一体となつて議会政治の時代を迎える為には、二大勢力が安定的に協調している状態——「薩長均衡」——をどうしても必要とした。

この「薩長均衡」から導き出される内閣の在り方に関するひとつの帰結について、村瀬信一は次のように言う。

「そもそも、強い総理大臣、とは薩長均衡に馴染まない性格を持つ。維新以来の成功の歴史、という非制度的かつ曖昧な裏付けしか持ち得ない人物が、『内閣職権』に定めるが如き強力なリーダーシップをふるおうとすれば、それ自体が軋轢を生み、薩長間の均衡に亀裂を入れかねない可能性があり、また政権運営の結果、成功を収めた総理大臣は相応の優位を築き、逆に失敗した者は地位を低下させることが予想され、それもまた薩長の均衡を動揺させるおそれがあるからである」<sup>(31)</sup>。

この村瀬の指摘は、先に見た「本質的には封建的藩閥性」的性格を持つ内閣という辻の指摘と重なる。蓋し、「均衡」を大事とする余り、リーダーシップを振るう訳にはいかないのが当時の内閣総理大臣であった。

また、首相のリーダーシップ發揮の抑制的傾向に加え、憲法上の国務大臣単独責任制度の問題もあった。辻は、当時の施政者らが議院内閣制を避ける為に国務大臣単独責任制度を齎し、内閣の「統一性」と「強化性」を阻害してしまつたと解説している<sup>(32)</sup>。

辻の分析によれば、明治憲法下の内閣は、その創設過程で何よりも「藩閥性」の影響を強く受け、首相が強力な指導力を發揮するには馴染まない多元的割拠的な構造となつていた。この明治以来の内閣内の多元的割拠的な構造を取り払い、総理大臣の強力な指導を可能とさせるものとして辻が期待を示したのが上述の戦時行政職権特例であった。それは、国務大臣単独責任制度や閣内での均衡性、総理大臣の「同輩中の首席」性といった既存の内閣秩序を一変させるものとして期待できたのである。このように、内閣制度創設期に克服できなかった課題の解決可能性が昭和戦中期になって生じてきたのは、蓋し「戦時」だからこそであった。辻は言う。

「満州事変を契機として外には国際政治的な対立、内には経済的不況といふ所謂近代国家の危機の時代の出現は、従来の国家機能に対し著しい転換期的相貌をあたへるに至つた。国家の内外における既成秩序の分裂は、漸やくこれに対する総合化機能の必要を招来し、したがつて亦国家権力の統一的行使を強く要請しはじめた。従来の如き内閣の統整力の缺如と行政組織の分立に対する反省と自覚がいまや時代的機能の痛切な要望を前にして生じたのである。そのことは我国が準戦体制から支那事変の勃発が導入した国防国家体制を通じて、さらには大東亜戦争の進展に伴ふ決戦体制に突入するに及んでも、依然減退せざるのみか一層熾烈な形態において行はれたのであつて、本稿の冒頭に述べた戦時行政職権特例は、この問題に対する一つの具体的な解決を表示するものに他ならなかつたのである」<sup>(33)</sup>。

国内外の危機的状況は「内閣の統整力の缺如と行政組織の分立に対する反省と自覚」を日本国民に呼び起こし、「準戦体制」から「決戦体制」へと流れていく中で、「内閣の統整力の缺如と行政組織の分立」を是正する為に案出されたのが戦時行政職権特例であつた。「決戦体制」下だからこそ、明治憲法の宿年の課題を解消できるのではないかと辻も感じた特例的な勅令が制定されたのである。まさしく、「決戦段階といふ峻厳なる事実は何にもまして一切の国家機能を一元化する」<sup>(34)</sup>。戦時行政職権特例はこの問題に対する東條内閣なりの答えであり、<sup>(35)</sup>戦中の辻は、少なくとも文面上、それに期待を示していた。<sup>(36)</sup>

#### 四 おわりに

以上、国防国家には何が必要かという問題に対する辻の説明を始点として、戦中の彼による明治憲法の分析を

追った。辻の分析は、蓋し総力戦時代における明治憲法の《弱点》の分析であった。「統帥と国務の調和」問題と「政府部内の統合および能率の強化」問題を中心に扱ってきたが、辻の眼を借りての明治憲法の特徴の再追跡作業という本稿の狙いは、ひとまずこれで果たされた事となる。

ところで、日本近代史学者の鳥海靖は、明治憲法体制下の「一つの大きな特色」として「権力の割拠性」を挙げている。それは、天皇を軸としながらも、内閣や議会、枢密院や軍といった諸々の国家諸機関が横のつながりを持たず、更にそれらの内部でも構成要素が分立的割拠的であった事を意味する。<sup>(37)</sup> 本稿で追った辻の議論は、明治憲法を論ずる上で逸する事のできない「権力の割拠性」問題を解きほぐそうとするものであった。「統帥と国務の調和」は特に軍と内閣の、「政府部内の統合および能率の強化」は内閣・行政内部の「権力の割拠性」問題に他ならない。<sup>(38)</sup> 即ちそれは、明治憲法の割拠性を考える上での一視角である。

政治・行政学者の辻清明が戦中に問題として捉えていたものは「権力の割拠性」問題であり、更にそれが統帥権とその独立制度、内閣制度とその責任制度と直接に関連していたという点で、すぐれて憲法の問題であった。首相権限の強化や縦割り行政の問題が——たとえ、「国防国家」・「戦時行政職権特例」といった物々しい言葉は使われないにせよ——戦後も論じられ続けてきている日本法史・政治史に鑑みれば、<sup>(39)</sup> 戦中の辻清明の議論は、戦前・戦中・戦後を貫くかたちで存在する日本憲法・憲法史の問題を<sup>(40)</sup>考える為の重要な素材として今なお色褪せていない。

注

(1) 辻隆夫「父のこと」辻清明追想集刊行会編『回想の辻清明』（辻清明追想集刊行会・平成五年）、三四一～三四二頁。なお、本

稿では史料の引用に際して旧漢字の一部を改めた。

- (2) 辻の略歴・著作目録は、差し当たり、辻古稀記念号である『国際基督教大学学報ⅡB 社会科学ジャーナル』二二二号(二)、一三三頁以下。略歴の一部を示せば、大正二年京都市生まれ、昭和八年京都帝国大学文学部独逸文学科入学、翌年退学、東京帝国大学法学部政治学科入学、同一二年卒業、法学部助手、蠟山政道の指導を受ける(その後、矢部貞治が名目的に指導教官を務めた点については、関嘉彦・辻清明・松本重治「追悼座談会 蠟山正道」『中央公論』九五年一〇号(昭和五五年八月)、三〇三頁)。召集・除隊を経て、同一七年法学部助教、同二六年教授。

- (3) 参照、辻清明「私の行政学」『年報行政研究』一七号(昭和五八年三月)、三〇六頁。辻は、「政治と行政との接点ないし交錯に、執拗なまでの関心を示した」ものだと戦中以降の自身の研究を回顧している(四頁)。割拠性論を展開した論文「統治構造における割拠性の基因」(後述)や、米国での政治と行政の接点・交錯を論じた同時期の論文「米国戦時行政の動向」『国際経済研究』五卷八号(昭和一九年九月)も、辻の言う「執拗なまでの関心」の所産である。この政治と行政の接点・交錯への関心という問題と関連した辻以後の政治・行政学史的一幕については、今村都南雄『官庁セクシヨナリズム』(東京大学出版会・平成一八年)、二二頁以下を参照。なお、昭和一〇年代・二〇年代の日本法学の輪郭を示すものとして、参照、出口雄一「戦時・戦後初期の日本の法学についての覚書(一)」『桐蔭法学』一九卷二号(平成二五年三月)。

- (4) 辻清明『行政学概論』上巻(東京大学出版会・昭和四一年)、九七頁以下。辻に指導を受けた大森彌が、辻は既に昭和一九・一八年にその後の研究の「基本設計をほぼ確立」していたのではないかと述べている点も注目に値する。西尾勝・村松岐夫・大森彌・武藤博己「辻行政学を語る」『季刊行政管理研究』五六号(平成三年二月)、六二〜六五頁。

- (5) 藤田宙靖「学説」を理解するということの意味』『法学セミナー』五七卷九号(平成二四年九月)、巻頭言。

- (6) 「基本国策要綱」内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史』下巻(大蔵省印刷局・昭和六〇年)、一三三〜一三四頁。

- (7) 「総力戦研究所設置ニ関スル件」昭一五、八、一六 閣議決定』土井章監修・大久保達正他編著『昭和社會經濟史料集成』一〇巻(大東文化大学東洋研究所・昭和五五年)、五三四〜五三五頁。

- (8) 「大本営ニ関シ・十五・七・二〇 軍令部第二課」前掲『昭和社會經濟史料集成』一〇巻、二二二六頁以下。

- (9) 前掲「基本国策要綱」一三三三頁。
- (10) 同上、二三四頁。
- (11) 「新体制について(近衛内閣総理大臣声明)」『週報』二〇三号(昭和十五年九月)、二一三頁。
- (12) 辻清明「戦時行政の性格」『法律時報』一五巻三号(昭和十八年三月)、一六頁。
- (13) 前掲論文「戦時行政の性格」中で引用されている文献で、且つここで挙げられている三点の戦時国家での必要性を指摘するものとして、Ulrich Scheuner, Die deutsche Staatsführung im Kriege, in: Deutsche Rechtswissenschaft, 5. Bd. 1940, S. 9. ただし、辻は当時のドイツの国防機構を概観・紹介する為にこの文献を引用している。なお、第三帝国の政軍関係を対象とした近時の研究として、Andreas Dietz, Das Primat der Politik in kaiserlicher Armee, Reichswehr, Wehrmacht und Bundeswehr, 2011, S. 299ff.
- (14) ただし、後に少し触れるが、(一)と(三)の問題が恐らく表裏一体の関係にあるという点には注意を要する。と言うのは、辻の見立てを極めて強引にまとめれば、(一)を確保できる制度(例えば国民の政治意思を一元化できる議会)があり、その力を基礎に成立した内閣であれば、国家行政組織全体に統制力を働かせ得るので、その分立的割拠的性格を修正できる——即ち(三)をクリアできる——というものだったからである。
- (15) 山崎丹照『内閣制度の研究』(高山書院・昭和一七年)、二六七頁。
- (16) 同上、二七六頁。
- (17) 辻清明「山崎丹照『内閣制度の研究』(昭和一七年)」『国家学芸雑誌』五七巻二号(昭和十八年二月)、九八頁。
- (18) 辻清明「戦時体制の内閣制度」『法律時報』一六巻五号(昭和十九年五月)、二二頁。
- (19) 首相の強力なリーダーシップを認める戦時行政職権特例は、明治憲法における国務大臣単独輔弼制度論からの批判を惹起する虞があった。山崎もこの点に相当な注意を払い、憲法上の疑義が噴出しないうち努力、「内閣総理大臣の地位権限を強化すること」は、現行内閣制度の円満なる運用上不可欠の要件と考へられる。併しながらそれはどこ迄も、国務大臣が憲法上同等の立場に於て併立するといふ、帝国憲法の原則の許容する範囲内であることを要する」と述べている(前掲山崎『内閣制度の研究』、三九一頁)。

なお、元法制局長官の金森徳次郎もこの「指示」権に着目し、あくまでも《国務大臣》と《各省大臣》の区別に留意しつつ、総理大臣の権限強化に期待している。即ち金森は、戦時行政職権特例に現れた首相「指示」権につき、「内閣の首班としての所見を明にして行政の範囲に於て法的に各省大臣の意思決定の内容を限定するものである」と述べ、「しかし之は一般の指揮命令の如く其の無条件的服従を要請するものではない。各省大臣が国務大臣として有する意見の独自性を害することを得ざるは憲法上の要請である。故に各省大臣は国務大臣としての所見と一致し得る場合には之に従ふべく一致し得ずと信ずる場合には之に相応する態度を執るべきことになるであらう」としている（金森「決戦行政態勢の進展」『国策研究会週報』五卷八号（昭和一八年二月）、六頁）。

両者の議論から浮かび上がるのは、戦時行政職権特例のはらむ法的問題点が憲法第五五条との整合性如何に存したという点である。国務大臣単独責任制度に支えられた閣員相互の均衡的關係に基づく内閣制論と、総理大臣の強力なリーダーシップを可能とする大宰相主義的な内閣制論との間で揺れた戦前最後の事件のひとつがこの戦時行政職権特例であった。

(20) 前掲辻「戦時体制の内閣制度」、二二二頁。

(21) 「内閣の組織」『時事新報』明治一八年二月二四日。

(22) 前掲辻「戦時体制の内閣制度」、二二三頁。

(23) 同上、二二二―二三頁。

(24) 『日本官僚制の研究』（弘文堂・昭和二七年）及びその新版である『日本官僚制の研究』（東京大学出版会・昭和四四年）所収。両者の差異については、新版の「新版序」を参照。ただし本稿で引用する箇所での異同はない。本稿では参照の利便を考え後者から引用し、その際は「基因」とのみ記す。

また、「基因」論文の初出時のタイトルは「内閣制度の樹立——当時の輿論を中心として」で、「近代日本の成立」という特集を組んでいる『国家学会雑誌』五八巻一号（昭和一九年一月）に掲載された。この原論文からの引用時は「樹立」とのみ記す。

(25) 「基因」、六六頁。この一節は原論文「樹立」の方には見られないが、内容上、辻が戦後になってようやく発見したものととは到底思えないし、当時何らかの禁忌に触れる一節であったとも考えられない。戦後に旧稿を見直した際、より説明を充実化すべく加

筆した一節と見て良いだろう。

なお、辻は『日本官僚制の研究』収録に際して「この論文〔「基因」〕については、当時の原型をなるだけそのまま留めたいという筆者の気持から、加筆は最小限にとどめておいた」と注記しているが〔「基因」、一一五頁〕、例えば議院内閣制に関する記述（六〇頁）や統帥権の独立への言及（一一〇頁）を新たに加えている点は、この論文が何を問題としていたのかという点を考えるならば、やはり重い意味のある加筆ではなからうか。更に、原論文「樹立」にある「むすび」四頁分が全て削除されている事も注意したい。しかし勿論、全体の論旨が変更された訳ではない。

(26) 「基因」、八八頁。「樹立」、一〇四頁。

(27) 「基因」、八八頁。この箇所も原論文「樹立」にはないが、前注引用部分をより明確にすべく言い換えているだけなので、「基因」論文と「樹立」論文との間の内容上の変化はない。

(28) 辻は、「藩閥政府自体の直接的強化を目的とする制度的方策」として、統帥権の独立を挙げ〔「基因」、一〇四頁以下及び一一〇頁〕、「陸の長閥・海の薩閥という言葉が、いまに至るまでその跡を絶たないところからみて、統帥権の独立の実施と藩閥政府との親和関係は決して看却されるべきことではない」（一一〇頁）と指摘している。ただ、この箇所は原論文「樹立」にはない。

(29) 鳥海靖『日本近代史講義』（東京大学出版会・昭和六三年）、二〇九頁。

(30) 村瀬信一『明治立憲制と内閣』（吉川弘文館・平成二三年）、一五頁。

(31) 同上、一八頁。

(32) 「基因」、一一一頁。「樹立」、一二〇頁。

(33) 前掲辻「戦時体制の内閣制度」、二四頁。

(34) 同上、二五頁。

(35) なお、もうひとつの問題、即ち「国務」「統帥」調和問題に対して東條内閣の示した最後の答えが、東條首相兼陸相による参謀総長兼任になろう。兼任経緯については、稲葉和夫「資料解説」参謀本部編『杉山メモ』（原書房・昭和四二年）、二六頁以下、

鈴木多聞『終戦』の政治史（東京大学出版会・平成二三年）、九頁以下を参照。

- (36) 戦後の辻は、「決戦体制」を軍部による「空念仏的標語」であったと、読む者を惹きつける表現を用いて批判している。辻「割拠に悩む統治構造」『潮流』四巻五号（昭和二四年五月）、八頁。ちなみに、前掲辻『日本官僚制の研究』新版の序頁には、この「割拠に悩む統治構造」を基にしたのが『日本官僚制の研究』に収められている「日本ファッシズムの統治構造」だと記されている。ただし、更に遡れば、「割拠に悩む統治構造」の一部（全体の約三分の程度）は前掲の昭和一九年論文「戦時体制の内閣制度」が基となっている（勿論、昭和一九年には「空念仏的標語」などという言葉遣いはない）。そして昭和二四年論文「割拠に悩む統治構造」で「空念仏的標語」なる批判的言辞が加筆された。しかしその後、『日本官僚制の研究』収録の「日本ファッシズムの統治構造」では、「空念仏的標語」という表現は削られている。
- (37) 前掲鳥海『日本近代史講義』、二六九頁以下。
- (38) なお、明治憲法下の「国務」と「統帥」の割拠と統合をめぐる問題の一端については、拙稿「明治憲法における『国務』と『統帥』（平成二五年度東洋大学博士学位請求論文）。
- (39) この辺りの議論については、差し当たり、飯尾潤『日本の統治構造』（中央公論新社・平成一九年）及び待鳥聡史『首相政治の制度分析』（千倉書房・平成二四年）を参照。
- (40) 明治国家の官僚制や軍制をも射程に入れていた戦中の辻の業績は、まさしく憲法（国制）・憲法史研究であったと言える。この点に（ご参考） Ernst Rudolf Huber: Vom Sinn verfassungsgeschichtlicher Forschung und Lehre. in: ders., *Bewahrung und Wandlung*. 1975, S. 11f. また更に、昭和二〇年八月以降を含めた日本憲法史を考えていく上でも、辻の議論は大きな意味を持っている。この点と関連して、明治憲法と昭和憲法を貫く言わば通史としての日本憲法史・憲法学説史研究の重要性を示す論考として、例えば、長谷川正安「日本憲法学史を考える」『法律時報』六五巻一号（平成五年一月）を参照。