

永井 和著

『近代日本の軍部と政治』

高橋 秀直

一九九三年に本書が出版されてよりすでに三年がすぎた。戦前期の政軍関係を独自の視角で検討した本書は、この間、多くの書評をえ、軍事史研究者のみならず、戦前日本政治史研究者の読むべき基本文献の一つとしての地位をすでにしめるにいたっている。評者の怠慢で執筆が遅れ、もはや十日の菊になってしまっているが、若干の感想を記すことにする。

まず内容をごく簡略に要約する。本書は二部に分かれる。第一部「軍人と内閣」は、戦前内閣についての独自の視角による網羅的分析である。戦前内閣を検討するにあたってのこれまでの研究が主にとってきた視角は、政権を構成する勢力はいかなるものであったのかという政権主体論的アプローチであった。本書はこれと異なり、その内閣にどれだけ軍人がふくまれているのかという、政軍関係論的アプローチをとる。それが、第一部の第一・第二章である。

戦前の内閣では陸海相の軍部大臣は軍人であることが決まっているので、それ以外の一般閣僚（「非軍部閣僚」、首相をふくむ）にどれだけ軍人が就任しているのか、さらに、その軍人は現役か非現役（予備役・後備役）か、がこの視角より問題となる。

右を指標として内閣を分類すれば、四種類に分けられる。A類、一般閣僚に軍人をふくまない、B類、一般閣僚に非現役軍人のみをふくむ、C類、一般閣僚に現役軍人のみをふくむ、D類、一般閣僚に現役・非現役の軍人をふくむ。この四種類の内閣の登場の頻度は一様ではなく、時期により明確な傾向を持っており、それにより内閣史の時期区分が可能となる。

第一期（BCD類の優勢期） 第一次伊藤〜第三次伊藤

過渡期（A類の登場と最後のD期） 第一次大隈、第二次山県

第二期（AC類の優勢期） 第四次伊藤〜加藤（友）

過渡期（BA類） 第二次山本・清浦

第三期（A類の優勢期） 加藤（高）〜犬養

第四期（B類の優勢期） 斎藤〜東久邇

この時期区分は、内閣史の通説的時期区分（藩閥内閣期↓「一九〇〇年体制」期↓政党内閣期↓十五年戦争期）と重なる。もちろん、それには理由がある。

藩閥内閣期には藩閥有力者が閣員となるが、彼らには多くの軍籍者がふくまれており、BCD類が優勢となる。つぎの「一九〇〇年体制」期では、山県閥と政友会が交互に政権をにぎるが、前者は現役の陸軍軍人をリーダーとしており、その内閣はC類となる。また、政党と軍の関係は親和的ではなく、したがって政党系内閣はA類となり、この時期はA類C類が入れ替わり登場することになる。そして政党内閣期になると、当然A類が圧倒的となる。最後に、十五年戦争期、政党勢力は衰退し、軍部勢力が上昇するとそれを反映しA類が消え、まず非現役軍人が閣内B類が増え、結局は現役軍人を首相とするD類内閣である東条内閣が成立する。

以上が、第一部の第一・第二章であるが、第三章では、さらに、視野を閣僚より下の階層に広げ、現役将校が、奏任官以上の官職にどれだけ進出しているかを十五年戦争期について数量的に明らかにする。そして第四章では、それまでの検討をふまえて、政軍関係についての代表的学説であるファイナー理論への批判を行うとともに、第一・第二章の手法が政軍関係の国際比較の手法たりうることを提言している。

◇

第一部について述べるにあたつては、やはりその手法の独自性にふれなければならないだろう。近代日本政治史研究においてこれまで中心をしめてきた手法は、文献史料の解釈という、いわば定性分析であった。それにたいして、本書の手法は、一般閣僚への軍人の進出度という数量を長期にわたり網羅的に集め、分類・解析する、いわば定量分析である。

定量分析と定性分析は歴史研究の二つの手法である。それにもかかわらず、これまで政治史研究で前者はあまり使用されてこなかった。政治史の主な史料である文献史料は輪郭をはっきりとつかみ難いものであり、数量的処理になじみにくかったからである。しかし、実際には政治史研究においても数量処理にふさわしい多くの領域が存在している。出身階層・出身地・学歴などの経歴分析、得票数・当選数などの選挙分析、等々。数量処理のための機械の発展もあって、こうした領域の研究は近年急速に進みつつあり、本書もそのひとつと言えよう。そして本書の独創的なところは、政軍関係という一見、数量処理になじまない問題について、軍人の進出度という指標を設定することで、見事に定量分析をお

こなっていることである。考えてみれば、軍人・内閣のような、厳密に規定された制度的存在は、輪郭がはっきりしており、数量化になじむものであった。本書が刺激となって、他の制度についても数量的手法が適用されるようになることを期待してもよいだろう。

この定量分析にあたつて絶対に必要なのは、入力するデータ自体の性格、その信憑性・代表性などの程度や限界を十分に知っておくことである。データ自体に問題があるならば、その数的処理をいかに高度に行つても無意味であり、数字のひとり歩きとなり、結果として恣意的研究となつてしまふ。

しかし、本書にはそうした不安はない。数量化の前提となる、政軍関係史・内閣史についての著者の研究蓄積は深く広いものであり、それは、本文や註のなかにもりこまれてゐる。本書は、索引をつかうことにより、戦前期の軍事史・政軍関係史の、事実や論点の宝庫として利用することもできるだろう。

制度史への定量分析の有効性を本書は明らかにした。そのなかで、ひとつ気になったのは、制度が十分に定着していない時期、草創期をどう処理するのかという問題である。

具体的に述べれば、藩閥元勳の軍籍者の処理である。軍籍を持つ元勳は、山県有朋・西郷従道・大山巖と黒田清隆・山田顕義の五人である。本書は彼らを軍人として分類している。しかし、後二者は明治〇年代の早い段階で軍とは離れた文官職を歩んでおり、軍人政治家とは言えない存在であった。機構としての軍と、政府との関係を問題にする政軍関係論の視座としては、黒田・山田は実質的には文官・非軍人の側に分類することもできるのではない

だろうか。また元勳ではないが榎本武揚も同様と言えよう。(なお、彼らを非現役軍人とすればいいようにも思われるが、その経歴の中心を軍職にしているわけではない彼らを、一般の予備役・後備役軍人と同じに分類するのはどうも違和感がある)。そしてそうするならば、第一期におけるB D類の比率が減る一方、A類もこの時期より登場し、本書の時期区分はかなり変わり、通説的時期区分とは異なる結果が生まれるかもしれない。

もちろん、著者は彼らの特性は十分に理解しており(一二三頁)、その上であえて軍籍の有無如何という形式分類をとっているのである。そしてそうした基準により、すでに述べたような側面が明らかになった。一般的に言って、数量処理は、明確な形式基準によって行すべきである。これを曖昧にするとは恣意的な入力となってしまう、分析の信頼性をいじめるしくそこねるのであり、本書の基準は正当である。しかし、形式基準と実質の乖離という印象はぬぐえず、違和感はやはり残ることになる。

こうした形式と実質の不照応が起きる理由は、明治〇年代から一〇年代の明治国家の草創期、軍人と文官の横断がかなり行なわれていたことにある(ただし、榎本のような文官より軍人の横断はごくまれだが)。これにあらわれるような現象は、制度が定着し安定するまでの時期、すなわち体制の草創期にはかなりみられるのではないだろうか。一般的にいって、定量分析は、その指標となるべき基準が頻々と変わっては困難で、かなりの程度の制度的安定が分析の前提として必要のように思われる。草創期などそうした安定が成立していない時期をどう処理するのか、定量的制度分析にとって一つの課題であると思われる。

◇ この内閣への軍人進出度の計測という手法について、本書は、これが比較史の手法たりうることを主張している。比較史の困難の一つに、その検討の基準が定めにくいことがあるが、内閣や軍人はともにかなり普遍性をもった制度的存在であり、これは興味ある提言と言えよう。

ただ、戦前日本のように、政治史の画期をこの指標の変化が見事に表現するといったことを、すべての国に期待することはできないだろう。アングロサクソン系の国ではまず無理だろう。しかし、後発近代化諸国で軍の政治的比重が大きな国(ドイツ・スペイン・韓国・タイ、等々)では、かなり有意義な結果が生まれるかもしれない。

そして、さらに考えれば、これにより政治史の画期を表示しえるのか、またそもそもこの手法を適用できるのか、など、戦前日本での検討で威力を発揮したこの手法の有効性の如何という点より、その国と戦前日本との比較の手がかりをつかむことができるかもしれない。

◇ 内閣への軍人の進出度という指標は、政治史の画期を反映するのみではなく、従来、気づかれなかった事実をも明らかにしている。そのなかで評者にとりとくに興味深いのは、兵政分離原則に関するものである。

軍人訓戒・軍人勸諭で軍人の政治関与は禁止されており、戦前日本は兵政分離原則を一応とっていた。そしてこれを制度的に規定したものが、陸海軍将校分限令中の、軍人の文官職への就任禁

止規定であった（ただし、軍部大臣など軍内のものは除く）。この規定の重要性を示したのも本書の業績の一つである。

こうした兵政分離原則はどの程度実現されていたのか。本書はいままで意識されていなかった原則・法則を発見することでこれを明らかにする。

まず、〈修正版文民政府の原則〉である。〈文民政府の原則〉とは、内閣に現役軍人をふくまないという原則である。この原則は、閣僚人事面における兵政分離原則を完全に示すものである。しかし、軍部閣僚に現役軍人をかかえざるをえない、戦前期の日本においては、この原則は実現できず、これへの近似値を考えれば、一般閣僚には現役軍人をふくまないという原則となる。これが〈修正版文民政府の原則〉である。この〈原則〉を満たすのはA類B類である。こうした内閣は、第一次大隈以降あらわれだし、第二次山本より第三次近衛までの十八年間の内閣はすべてこれに属し、この間、これは、一種の規範、原則として意識されるようになっていた（三月事件の軍事クーデター計画でさえ、宇垣一成は首相就任とともに予備役に編入されることになっていた、第一章註⑩）。この〈原則〉は、東条内閣という現役軍人首相の誕生により破られるが、そのさい東条はこれは例外であると弁明しているのである（一五四・一五五頁）。

また、〈非軍部軍人閣僚の首相一人制の法則〉もある。これは、一般閣僚に軍人が就任している場合は、それは総理大臣のみ、という法則であり、首相という特種な大臣以外の一般閣僚には軍人が就任しないということ意味する。この〈法則〉が存在する時期は、第四次伊藤より広田までの三十六年間である。そしてこれ

の基準を、軍人より現役軍人にゆるめれば、第四次伊藤以降のすべての内閣（東条内閣をふくめて）がこの〈法則〉におさまることになる。

以上により、閣僚人事に関し、兵政分離がかなり実現されていたことを本書は明らかにしている。戦前日本政治における軍の影響力は極めて大きなものであった。それにもかかわらず、こうした〈法則〉・〈原則〉がかなりの時期において存在していたことは、興味深いことである。

もちろん、こうした分離の存在が、政軍関係の文民優位になんら直接つながるものではなく（〈修正版文民政府の原則〉は東条内閣以前の十五年戦争期においてもつらぬかれている）、文武官僚の棲み分けをしめすにすぎないことを著者は指摘している（二五九・二六〇頁）。しかし、また同時に著者は、こうした〈原則〉や〈法則〉の背後にある軍人の政治不関与原則が、戦前期の政軍関係の展開を規制したことも明らかにしている（例えば、十五年戦争期に現役軍人内閣は少ないのはなぜかについての分析、一五四・一五五頁）。これらの存在が持つ意味については、さらに検討していく価値があるだろう。

また、右の〈法則〉・〈原則〉が明らかにすると、逆に、問題となるのは、現役軍人一般閣僚という兵政分離と背反する存在がなぜありえたのかである。総力戦体制の時期については著者が説得的な説明をあたえているので（三二一・三三五・一四四一・一四六頁）、残るのは、藩閥内閣期・「一九〇〇年体制」期におけるそれ、ということになる。そしてこの時期について注目すべきことは、日清戦争前これは山県一人のみであったが、戦後になると桂太郎・寺

内正毅といった山県の後継者や樺山資紀・高島綱之助などの薩派と、その人数が一挙に増大することである。この解明は、今後の課題となろうが、その最初の事例である山県への措置が極めて例外的なものであったという本書の指摘（二八頁）が、その糸口になると思われる。つまり、日清戦前においては、これは現役に固執する山県という個人へのまさに例外措置であったのである。それにもかかわらず、戦後、例外が慣例化してしまっていることの背後には、日清戦争以降における、藩閥勢力、あるいは官僚勢力内での軍の政治的比重の大幅な上昇、政軍関係の大きな変化があったと考えることができるのではないだろうか。

◆

戦前日本の軍の政治的位置の強大さの根拠の一つに帷握上奏制度がある。この制度により軍は、内閣とは独立して国家意志を決定する手段を確保していたのである。この帷握上奏制度と内閣制の連関が第二部「内閣官制と帷握上奏」の主題である。

内閣制移行とともに制定された内閣職権は、帷握上奏を認めていたが、その主体を参謀本部長とする文言があった。一八八九年、新たに内閣官制が制定され、官報で公示されたが、それには同じ文言がふくまれていた。しかし、法令全書収録の内閣官制ではこの文言がふくまれていなかった。なぜ削除されたのか、これを出発点に一連の謎を解明したのが第一章である。

本書により明らかとなった文言削除の過程は以下のとおりであった。閣議提出の内閣官制原案（文言存在）↓閣議での決定案（文言削除）↓官報（ミスにより文言復活）↓法令全書（ミスを正し文言削除）、である。この削除についてのこれまでの通説は、官

報のものが本来のものであったが、帷握上奏権者を拡大し軍部大臣にも広げようとした山県内閣により、正式手続きをへずに法令全書で削除された、というものであった。しかし、本書により、この改竄説は完全に否定されたのである。

こうなると次に問題となるのは、内閣職権にあった上奏主体を述べた文言がなぜ内閣官制では削除されたのかである。これについて、本書は、内閣職権期の帷握上奏の実態を検討し、この時期すでに、上奏主体が、軍令機関の長以外の軍部大臣や監軍などに拡大していることを明らかにした上で、削除がこうした既成事実の法制化の意味をもっていたことを示した。そして、これと、神田文人氏の指摘する軍制の変化への対応（軍令機関の長が参謀本部長一人より参謀総長と海相の二人となっていた）の二つが削除の要因であったとしている。

そして最後に、こうした軍制の変化・既成事実にもかかわらず、内閣官制の原案に先の文言があったのはなぜか、という新たな謎を提示して第一章は終わっている。

次に第二章は、帷握上奏制度と内閣制とがどのように制度的に関連するかを、内閣制の発足より一九〇七年の公式令・軍令制定までの時期について以下のように明らかにしている。

内閣職権では帷握上奏をみとめていた。一方、同時に制定された公文式では、すべての勅令に、主任大臣とともに首相が副署しその責任の所在をしめすことになっていた。したがって、首相の頭越しに制定される帷握上奏勅令にも、首相が副署することになるが、これでは、責任の所在をしめすという副署制の本来の意義と矛盾することになる。

この矛盾への初代首相伊藤博文の対応は、勅令は原則として閣議決定をへて制定すべきとし、帷幄上奏の存在自体は否定しないが、その範囲を極力限定するものであった（「閣議決定主義」）。だが、第二代の黒田内閣になると、帷幄上奏は積極的に認められるようになり、その数が一挙に増加するとともに、その主体も拡大する。しかし、このことは副署制の矛盾の深化を意味する。この矛盾を解決するのが一八八九年の内閣官制である。これにより

勅令への副署者は、主任大臣のみとなり、帷幄上奏には軍部大臣のみが署名するようになった。以後、〈帷幄上奏積極容認主義〉と〈主任大臣副署主義〉の合体である〈山県方式〉が続いた。しかし、一九〇七年、伊藤系勢力の立案になる公式令が制定され、すべての勅令への首相副署制が復活する。これにより〈山県方式〉は維持しがたくなった。窮地にたった軍は、打開策として、帷幄上奏勅令を一般勅令とは異なる法体系とする〈軍令主義〉を提唱、結局、軍令の制定をかちとることに成功する。これにより勅令は、軍令と一般の勅令との二本立てとなることになった。

◇

第二部は、第一部と異なり、制度史という政治史の伝統的な分野の研究である。しかし、その方法にはやはり工夫がこらされている。

それは第一に、文書論的手法の導入である。たとえば、第一章では、内閣職権期の軍事関係の勅令を網羅的に集め、様式分析によってそれが帷幄上奏か首相上奏かを判定する手法をとり、これにより帷幄上奏の数とその主体の推移を示した。この結果、伊藤内閣と黒田内閣とでは帷幄上奏への対応が著しく違っていたこと

など、新たな事実が明らかとなった。文書論的手法は前近代史、とくに中世史で威力を発揮している手法であるが、本書により、近代史においても大きな有効性を持つことが確認されることになったのである。

第二は制度が実際にいかに機能したのかという実態への周到な目配りである。内閣職権・公文式という制度の運用が内閣により大きく異なっていること、制度的根拠がないのかかわらず帷幄上奏主体の拡大が行なわれていること、等々、制度運用の実態を本書は次々と明らかにする。これらは、文面のみで制度解釈、あるいは制定意図のみの制度分析の危険性を如実にしめしていると言えよう。

それにしても、本書が明らかにする、明治国家の制度運用の幅の大きさや制度と実態の乖離にはやはり驚くべきものがある。こうした融通無礙ぶりは、本書が示す軍の権限の実質的拡張のみに発揮されたわけではなく、逆に政府による越境も行なわれている（例、一八九四年六月始めの朝鮮への出兵にさいして伊藤首相は派遣軍司令官に訓令を出している）。この時期の政軍関係の解明には、こうして実態の多様な側面を視野にいれた検討が必要となる。そしてさらに、こうした融通無礙（柔軟性・無原則？）を、なぜこの時期の明治国家はなすのかも今度の課題として考えねばならないだろう。

◇

第二部が明らかにした内容は、軍事史のみではなく内閣史においても大きな意味を持つ。内閣制についての制度史的研究は、その重要性に比べ意外に乏しく、その研究も内閣制の導入か、公式

令の制定についてのものがほとんどのように思われる。その点、本書の内閣官制制定過程の検討のもつ意義は大きいだろう。

内閣制度史として第二部を見るならば、その中心主題は、伊藤の大宰相主義の運命である。内閣制導入過程において首相の権限をめぐって、伊藤の大宰相主義と、閣僚個別責任主義の立場との対立があり、前者が勝利をしめたことは稲田正次氏などの研究によりすでにしめされている。本書は、さらに導入以降における伊藤の大宰相主義をめぐる葛藤を描き出す。これにより、大宰相主義への不満が、軍のみではなく、伊藤の盟友である井上馨のような元勳層をふくめ広く存在しており、それが内閣官制の制定につながっていったことが明らかにされる。

そして、本書により、新たに問題、研究課題も浮かび上がってくる。内閣官制の草案では首相職は廃止されることになっていた。しかし一ヶ月後の実際のものでは首相職は残り、帷幄上奏をのぞき閣僚の個別上奏権は認められていなかった(三七五頁)。こうしたやり返しは、伊藤の側の反撃によるものと思われるが、それはいかなるものであったのだろうか。この解明は、第四議会後の第二次伊藤内閣の行政改革の試み、日清戦争後の伊藤系勢力の行政改革構想、日露戦後の公式令制定という一連の伊藤系の政策の流れをどう評価するののかという問題につながる興味ある研究課題であると言えよう。

◆

本書は独特のスタイルを持っている。本書は、戦前期の政軍関係について、ある視角により一側面を完璧に描ききる。それにより否定したい事実を読者の前に突きだす。しかし、その事実をどう解釈していくのか、それをふくめ様々な断面を合わせた戦前期の政軍関係の全体像とはいかなるものであったのか、これについては著者はあえて語ろうとしない。こうした突き放しは本書における著者の意識的手法のようである。ある謎を完璧に解き明かすことで、さらに新たな謎を浮かび上がらせる。読者をつねに認識の迷路のなかに置きつづけることがねらいのように思われる。

しかし、新たな事実、側面が眼前に投げ出されたとき、それが興味あるものであるならば、読者はその解釈を、全体像の構築をこころみ出さずにはいられない。それが不確かな曖昧なものにとどまらざるをえず、あとで否定される危険があったとしても。こうしたこころみに誘う点において本書は挑発的な著作である。この挑発に應じる研究者が登場することを期待して筆をおくことにする。

(A5判 四二〇頁 索引一九頁 一九九三年五月
思文閣出版 八六〇〇円)
(京都大学大学院文学研究科助教授)