管理するものである。即ち管理者の行爲は、管理せらるゝ各省大臣の行爲と同一の效果を有し、又管理者は該各省大臣と同一の職責を有するものである。從つて臨時事務管理と臨時代理とは實際の作用に於て異る所なく、唯考へ方に輕重の差あるに過ぎざるものと考へられる。即ち臨時代理の場合は、一團の事務に付き包括的に正式に代理者を置く鄭重なる形に於て之を行ふものである。之に反して事務の管理を命ずるのは、事務を部分的に見て之に付き其の代行を命ずる輕い形のものである。併しながら實際に於て各省大臣の職務は、一時期に於ては同一人の意思に依つて總てを統轄するに非ざれば其の完全なる遂行を期し得ざるものであるから、其の實際上の關係に於ては二者殆ど異る所がないのである。從來實際の手續きに於て、臨時代理の場合は通例官報辭令欄に於て「内務大臣臨時代理被仰付」と云ふやうに掲載されるが(尤も例外もある)、臨時事務管理の場合は官報官廳事項欄に「何某不在中何大臣何某へ臨時海軍大臣事務管理仰付ケラレタリ」と掲載されてゐる。これは其の手續きに於ても輕重の差あることを示してゐるものと考へられる。(註四)

尚大臣を任ずるに當つて、以上の他に更に臨時任何省大臣の如き辭令ある場合をも豫想することが出來る。かゝる辭令は通常の任官行爲に加ふるに、其の任命が唯臨時的のものであり、近く其の官の免せらるゝことあるべきことを豫測さるゝ意味を附加したものである。

尚各省大臣に故障あり、内閣官制第九條の規定に依つて他の大臣が臨時攝任し、又は事務管理を爲すべき場合に於て、問題を生ずるのは陸海軍大臣の場合である。

陸海軍大臣に付ては、古くより陸海軍省官制に依り、それは必ず現役の將官より任せらるゝことになつてゐた。然るに大正二年六月、陸海軍省官制の一部改正が行はれ、陸海軍大臣は必ず現役の將官より任せらるべき旨の規定が削除された。即ち其の後に於ては、少くとも官制上は大中將でありさへすれば、假令現役でなくとも豫後備役若くは退役のものでも、亦齊しく陸海軍大臣に任せられ得ることになつたのである。併しながら實際上に於ては、其の後も常に現役の將官のみが之に任せられて來た。

然るに大正十年當時海軍大臣の任にあつた加藤友三郎が、特命全權大使としてワシントン會議に派遣せられたとき、其の不在中内閣總理大臣原敬が臨時海軍大臣事務管理を命せられた。(註四事務管理の事例參照)是は、内閣官制第九條に依り、各省大臣故障あるときは、必ず其の内閣に列してゐる他の大臣が臨時攝任し、又は其の事務を管理しなければならないからである。即ち次官其の他の省内の官吏が之にあたることは不可能であり、而も當時國務大臣中海軍大中將たる者は他に存しなかつたので、勢ひ上記の手段が執られるに至つたのである。併しながらこれは假令當時の海軍省官制の解釋上、海軍大臣の任命は必ずしも之を現役の大中將よりするを要せずとするも、原敬は大中將ではないから明かに海軍省官制に牴觸するものと考へられる。聞くが如くんば當時此の措置は、官制に牴觸することの

疑ひは十分に有つたけれども、此の官制の規定は臨時の兼攝大臣には適用せられないものとの解釋をとり、例外的措置として其の方法がとられたといふことである。

其の後昭和五年六月、時の陸軍大臣宇垣一成が、病氣の爲め其の職務を執り得ざる狀態になつた。併しながら當時の國務大臣中、他に陸軍大中將たる者がなかつたので次の如き措置がとられたのである。卽ち當時陸軍次官の職にあつた阿部信行中將を、次官の職を免じたる上、其の陸軍中將の本官を以て新たに内閣官制第十條に依り特に國務大臣として内閣員に列せしめた。そして其の上に於て之に陸軍大臣臨時代理を仰付けられたのである。（註三臨時代理の事例參照）蓋し此の場合最も妥當なる措置と謂ふべきであらう。尤も此の阿部中將の陸軍大臣臨時代理に付ては、當時反對黨たる政友會に於ては、それは憲法上幾多の疑義ありとして、之に反對の態度を示した。而して其の反對の要旨は、「今回の陸相の臨時代理の設置は、内閣官制第九條の規定に基づくものであるが、其の條文にある『他の大臣』の意は、無任所大臣を意味するものではなく、それは各省大臣を指すものである。そのことは、同官制第八條及び第九條の規定に對する文理解釋上自ら明白である。尙又阿部中將は親任官に非ずして高等官一等に止まる、從つて監督官たる陸相代理たるも、そのまゝに於て果して軍部の人事行政をも代理し得るか疑問あるを免れない」と謂ふにあつたやうである。

其の後昭和十一年五月十六日、勅令第六十三號及び第六十四號を以て、それ〴〵陸軍省官制及び海軍省官制が改正せられ、爾來陸海軍大臣は再び制度上に於ても、それ〴〵現役の陸海軍將官を以て之に充つべきものとなつた。從つて今後は陸海軍大臣に故障の生じた場合に於ては、他の現役の陸海軍將官を以て先づ國務大臣に任じ、而して之を特に現役に列せしむるの手續きをとつた上、内閣官制第九條の規定に依つて之に陸海軍大臣の事務を攝らせるといふことになるべきものと思はれる。

（註一）内閣官制第九條ノ規定ニ依ル臨時攝任ノ一場合タル臨時兼任ノ實例

明治二十三年十二月二十五日
　樞密院議長從二位勳一等伯爵　大木　喬任
　臨時兼任司法大臣
　司法大臣伯爵山田顯義ハ病痾ニ依リ辭表ヲ奉呈セシニ
　天皇陛下ハ其辭職ヲ御差止メ在ラセラレ精々療養ヲ加ヘ出仕致スヘク且療養中ハ樞密院議長伯爵大木喬任ヘ臨時攝任
　仰付ラルル旨御沙汰アラセラレ内閣總理大臣伯爵山縣有朋ハ之ヲ司法大臣ニ傳宣シタリ（官廳事項）
明治二十四年二月七日
　免兼臨時司法大臣　樞密院議長兼臨時司法大臣伯爵　大木　喬任
明治二十七年十月九日
　臨時兼任陸軍大臣　海軍大臣海軍大將從二位勳一等伯爵　西鄕　從道
明治二十八年三月七日
　免兼官　海軍大臣兼陸軍大臣伯爵　西鄕　從道
　（兼任陸軍大臣、監軍陸軍大將伯爵　山縣有朋）
明治三十八年七月三日

臨時兼任外務大臣　内閣總理大臣陸軍大將從二位勳一等功三級伯爵　桂　太　郎

外務大臣男爵小村壽太郎、全權公使高平小五郎ハ本日講和全權委員仰付ケラレタリ（官廳事項）

明治三十八年十月十八日

免兼官　内閣總理大臣兼外務大臣伯爵　桂　太　郎

（十月十六日外務大臣男爵小村壽太郎歸國）

明治三十八年十一月四日

臨時兼任外務大臣　内閣總理大臣陸軍大將從二位勳一等功三級伯爵　桂　太　郎

外務大臣男爵小村壽太郎ヲ特派全權大使トシテ清國ヘ差遣サルル旨一昨二日仰出サレタリ（官廳事項）

明治三十九年一月二日

免兼官　内閣總理大臣兼外務大臣陸軍大將伯爵　桂　太　郎

明治三十九年八月三十日

臨時兼任外務大臣　内閣總理大臣正二位勳一等侯爵　西園寺公望

明治三十九年九月十八日

免兼官　内閣總理大臣兼外務大臣侯爵　西園寺公望

明治四十三年三月二十八日

臨時兼任農商務大臣　文部大臣從三位勳二等　小松原英太郎

明治四十三年九月三日

免兼官　文部大臣兼農商務大臣　小松原英太郎

明治四十四年八月三十日

臨時兼任外務大臣　遞信大臣正三位勳一等伯爵　林　董

（西園寺内閣成立任外務大臣、特命全權大使子爵内田康哉）

明治四十四年十月十六日

免兼官　遞信大臣兼外務大臣伯爵　林　董

大正元年十一月九日

臨時兼任文部大臣　農商務大臣正三位勳一等男爵　牧野伸顯

大正元年十二月二十一日

依願免本官竝兼官　農商務大臣兼文部大臣男爵　牧野伸顯

（桂内閣成立）

（註二）普通ノ意味ニ於ケル臨時兼任ノ實例

明治二十年九月十六日

臨時兼任外務大臣　内閣總理大臣兼宮内大臣從二位勳一等伯爵　伊藤博文

（任宮中顧問官、外務大臣伯爵井上馨）

明治二十一年二月一日

免兼臨時外務大臣　内閣總理大臣兼臨時外務大臣伯爵　伊藤博文

（任外務大臣、伯爵大隈重信）

明治二十一年四月三十日

臨時兼任農商務大臣　遞信大臣海軍中將從二位勳一等子爵　榎本武揚

（任内閣總理大臣、農商務大臣陸軍中將伯爵黒田清隆即チ黒田内閣成立）

明治二十一年七月二十五日

免兼臨時農商務大臣　遞信大臣兼臨時農商務大臣海軍中將子爵　榎本武揚

（任農商務大臣、宮中顧問官伯爵井上馨）

明治二十二年二月十六日

臨時兼任文部大臣　陸軍大臣兼議定官陸軍中將兼監軍従二位勲一等伯爵　大山巌

一昨十六日ハ森文部大臣ノ薨逝ニ付キ　聖上ヨリハ侍従子爵富小路敬直ヲ勅使トシテ皇太后宮ヨリハ皇太后宮亮林直庸ヲ皇后宮ヨリハ皇后宮亮三宮義胤ヲ御使トシテ差遣サレ孰モ玉串ヲ供セラレ且ツ　聖上ヨリハ棺前ヘ幣帛ヲ供セラレタリ（宮廷錄事）

明治二十二年三月二十二日

免兼臨時文部大臣　陸軍大臣兼臨時文部大臣議定官陸軍中將兼監軍伯爵　大山巌

（任文部大臣、遞信大臣海軍中將子爵　榎本武揚）

明治二十七年八月二十九日

臨時兼任文部大臣　司法大臣従二位勲一等　芳川顯正

（依願免本官、文部大臣井上毅）

井上文部大臣辭表及橋本陸軍軍醫總監診斷書ハ左ノ如シ（官廳事項）

本官肺患差重リ何分重任ニ堪ヘ難ク候ニ付國家多事ノ際恐入候ヘ共當職被免度奉願候右可然御執奏可被給候也

明治二十七年八月二十三日　文部大臣　井上毅

内閣總理大臣伯爵伊藤博文殿

右者明治二十一年八月初診肺結核症ニ罹リ居候處昨今病勢增進隨而疲勞衰弱相加リ候ニ付休養可然ト及診斷候也

明治二十七年八月二十三日　井上毅

橋本綱常

明治二十七年十月三日

免兼官　司法大臣兼文部大臣　芳川顯正

（任文部大臣、樞密顧問官兼賞勳局總裁侯爵西園寺公望）

明治三十四年五月十四日

臨時兼任大藏大臣　樞密院議長兼内閣總理大臣正二位勲一等侯爵　西園寺公望

（依願免本官、本官大藏大臣子爵渡邊國武）

明治三十四年六月二日

免兼官　樞密院議長兼内閣總理大臣大藏大臣侯爵　西園寺公望

（桂内閣成立）

明治三十四年六月二日

臨時兼任外務大臣　大藏大臣正三位勲二等　曾彌荒助

（桂内閣成立）

明治三十四年九月二十一日

免兼官　大藏大臣兼外務大臣　曾彌荒助

（任外務大臣、特命全權公使小村壽太郎）

明治三十九年一月七日

臨時兼任文部大臣　内閣總理大臣正二位勲一等侯爵　西園寺公望

（西園寺内閣成立）

明治三十九年三月二十七日

免兼文部大臣　内閣總理大臣兼文部大臣外務大臣侯爵　西園寺公望

（任文部大臣、特命全權公使牧野伸顯）

明治三十九年三月三日　內閣總理大臣兼文部大臣正二位勳一等侯爵　西園寺公望

臨時兼任外務大臣

（依願免本官外務大臣加藤高明）

明治三十九年五月十九日　內閣總理大臣兼外務大臣侯爵　西園寺公望

免兼官

（任外務大臣、特命全權大使子爵林董）

明治四十一年七月十四日　陸軍大臣陸軍大將正三位勳一等功一級子爵　寺內正毅

臨時兼任外務大臣

（桂內閣成立）

明治四十一年八月二十七日　免兼官

（任外務大臣、特命全權大使伯爵小村壽太郎）

大正二年十一月十一日　臨時兼任司法大臣

大正三年三月六日　免本官專任司法大臣

大正五年十月九日　臨時兼任外務大臣　內閣總理大臣兼大藏大臣元帥陸軍大將從二位勳一等功一級伯爵　寺內正毅

（寺內內閣成立）

大正五年十一月二十一日　免兼外務大臣　內閣總理大臣兼大藏大臣外務大臣伯爵　寺內正毅

（任外務大臣、特命全權大使本野一郎）

大正十四年二月五日　臨時兼任司法大臣　司法大臣從三位勳一等橫田千之助ハ昨五日薨去セリ（官廳事項）

大正十四年二月九日　免兼官　農商務大臣兼司法大臣　高橋是清

（任司法大臣正四位勳二等小川平吉）

（註三）內閣官制第九條ノ規定ニ依ル臨時攝任ノ一場合タル臨時代理ノ實例

明治二十七年五月二日　內務大臣臨時代理　司法大臣　芳川顯正

內務大臣伯爵井上馨所勞ニ附キ司法大臣芳川顯正ヘ內務大臣臨時代理仰付ケラレタリ（官廳事項）

明治二十七年六月二十五日　司法大臣芳川顯正內務大臣臨時代理解任仰付ケラレタリ（官廳事項）

明治二十八年四月二十八日　陸軍大臣臨時代理　海軍大臣伯爵　西鄕從道

海軍大臣伯爵西鄕從道ヘ陸軍大臣臨時代理仰付ケラレタリ（官廳事項）

明治二十八年五月八日　海軍大臣伯爵　西鄕從道

陸軍大臣臨時代理解任仰付ケラレタリ（官廳事項）

明治二十八年六月五日　外務大臣臨時代理被仰付
明治二十九年四月三日　外務大臣臨時代理被免
大正十五年十二月十六日　内務大臣臨時代理被仰付
昭和二年三月十五日　内務大臣臨時代理被免
昭和五年六月十六日　内閣官制第十條ニ依リ特ニ國務大臣トシテ内閣員ニ列セシム
陸軍大臣臨時代理被仰付
特ニ現役ニ列セシム
依願免本官
昭和五年十二月十日　依願國務大臣トシテ内閣員ニ列スルヲ免ス
陸軍大臣臨時代理被免
昭和十五年八月三十一日　商工大臣臨時代理被仰付
昭和十五年十一月二日　商工大臣臨時代理被免

文部大臣侯爵　西園寺公望
文部大臣侯爵　西園寺公望
遞信大臣　安達謙藏
遞信大臣　安達謙藏
陸軍中將從四位勳二等　阿部信行
陸軍中將　阿部信行
陸軍中將從四位勳二等　阿部信行
陸軍次官　阿部信行
陸軍中將　阿部信行
陸軍中將　阿部信行
大藏大臣　河田烈
大藏大臣　河田烈

商工大臣臨時代理被免

（註四）内閣官制第九條ノ規定ニ依ル臨時事務管理ノ實例

大正十年十月十二日　臨時海軍大臣事務管理
海軍大臣男爵加藤友三郎不在中内閣總理大臣原敬ヘ臨時海軍大臣事務管理仰付ケラレタリ（官廳事項）
内閣總理大臣　原敬
大正十年十一月四日　薨去ニ依リ消滅
大正十年十一月五日　臨時海軍大臣事務管理
内閣總理大臣　内田康哉
海軍大臣男爵加藤友三郎不在中内閣總理大臣伯爵内田康哉ヘ臨時海軍大臣事務管理仰付ラレタリ（官廳事項）
大正十年十一月十三日　免兼官
外務大臣兼内閣總理大臣伯爵　内田康哉
大正十年十一月十三日　臨時海軍大臣事務管理
内閣總理大臣子爵　高橋是清
海軍大臣男爵加藤友三郎不在中内閣總理大臣子爵高橋是清ニ臨時海軍大臣事務管理仰付ケラレタリ（官廳事項）
大正十一年三月十日　海軍大臣男爵加藤友三郎本月十日歸朝ニ付内閣總理大臣子爵高橋是清ノ臨時海軍大臣事務管理ハ自然解任ト爲レリ（官廳事項）
昭和四年十一月二十六日　臨時海軍大臣事務管理
内閣總理大臣　濱口雄幸
海軍大臣財部彪不在中内閣總理大臣濱口雄幸ヘ臨時海軍大臣事務管理仰付ケラレタリ（官廳事項）
昭和五年五月十九日

第一節　内閣の組織

海軍大臣財部彪昨十九日歸朝ニ付内閣總理大臣濱口雄幸ノ臨時海軍大臣事務管理ハ自然解任ト爲レリ（官廳事項）

昭和十六年三月十二日

臨時外務大臣事務管理

外務大臣國務大臣松岡洋右不在中内閣總理大臣公爵近衞文麿ヘ臨時外務大臣事務管理仰付ケラレタリ（官廳事項）

内閣總理大臣公爵　近衞文麿

三　内閣官制第十條の規定に依る國務大臣

内閣官制第十條は、「各省大臣の外特旨に依り國務大臣トシテ内閣員ニ列セシメラルヽコトアルヘシ」と規定してゐる。此の規定は一面に於て、各省大臣たる者以外に國務大臣たるものがあり得ることを示すと共に、他面各省大臣たる者は其の各省大臣たる立場に於て、當然國務大臣たることを推知せしむる。

從來我が國に於て内閣官制第十條の規定が實際に適用せられたのは、明治二十二年十二月二十四日大木喬任が樞密院議長に任せられると共に、特に内閣に列せられたるを以て其の嚆矢とする。其の後明治二十八年三月十七日、黒田清隆が樞密院議長に任せらるヽと共に特に内閣に列せられ、明治三十三年十月二十七日西園寺公望が、樞密院議長に任せらるヽと共に特に内閣に列せられ、近くは昭和十五年一月五日樞密院議長近衞文麿が内閣官制第十條に依り特に國務大臣として内閣員に列せしめられた等の事例がある。これ等は何れも樞密院議長たるの本官に於て、特旨に依り國務大臣として内閣員に列せしめられたるものである。此の外昭和五年六月十六日陸軍中將阿部信行が、内閣官制第十條に依り特に國務大臣として内閣員に列せしめられ、又昭和十五年七月二十二日企畫院總裁星野直樹が同じく内閣官制第十條に依り、特に國務大臣として内閣員に列せしめられてゐる。（註一）何れにしても從來内閣官制第十條の規定に依り、國務大臣として内閣員に列せしめらるヽ者は、何れも樞密院議長等其の他の官を有する者が、其の本官に於て内閣に列せしめらるヽのであつた。從つて樞密院議長等の本官を免せらるヽときは、國務大臣たる資格をも亦當然に免せらるヽものと考へられる。（例へば明治三十三年十月樞密院議長西園寺公望内閣員に列せられ、明治三十六年七月樞密院議長西園寺公望依願免本官となつた。併しながら特に國務大臣を免せられるといふ手續きはなかつた。）其の關係は宛も今日國務大臣が、其の職務上當然に樞密院に議席を有するに類するものである。

ところで樞密院議長等の如き本官を有せざる者を、内閣官制第十條の規定に依り無任所大臣にすることは、從來可能であつたかどうか。從來の例は上述の如く何れも本官を有する者のみを以て特に内閣員に列せしめ、何等の官をも有しない者を内閣員に列せしめた例は一回もなかつた。然しながら内閣官制に於ては別段の制限がないから、一般に何人を以て國務大臣に充つるも國法上何等支障なきものと考へざるを得ない。併しながら其の場合は一定の官名がなく、唯「特に内閣ニ列セシム」といふ辭令が下されるのみに止まるであらう。從つて其の場合官等もなく、又俸給恩給等の規定の適用すべ

きものもなければ、從つて此等のものを給すべき途はない。又服務規律、分限及び懲戒等の問題に付ても、之に官吏服務規律、分限令及び懲戒令等の適用があり得ない譯である。結局從來の制度の下に於ては、何等本官を有せざる者は、内閣官制第十條に依つては之を内閣員に列せしめない趣旨であつたと解するの他はない。

ところが去る昭和十五年十二月六日、勅令第八百四十三號を以て、「内閣官制第十條ノ規定ニ依リ國務大臣トシテ内閣員ニ列セシメラルル者ハ親任官トス　前項ノ規定ニ依ル者ノ員數ハ三人以内トス」といふ規定が制定され、同時に高等官官等俸給令の改正が行はれて之に必要な事項が挿入された。之に依つてさきに述べた種々の疑點は全く一掃された。即ち從來制度の不備の爲め實行困難であつた民間人の國務大臣擧用といふことも、之で全く救はれた譯である。其の後此の規定の適用を受けて國務大臣に任じられた事例は、第二次近衛内閣以降相次いで見られたところである。(註二)

尚右の改正に依つて、内閣官制第十條の規定に依り特に内閣員に列せしめらるゝ者は、他の官を有するものたると否とを問はず、一樣に國務大臣なる官に任せらるゝのである。此の點に於て内閣總理大臣及び各省大臣たる國務大臣とは其の趣きを異にするのである。即ち内閣總理及び各省大臣は、官名としてはどこ迄も内閣總理大臣及び各省大臣といふ官に任せらるゝと同時に、國務大臣たるの地位を有するに至るのである。即ち此の場合は内閣總理大臣及び各省大臣たる官にある者が、別箇に國務大臣なる官に任せられ、其の者は二つの官を併有するといふ觀念ではないのである。

次に内閣官制第十條に依る國務大臣は、其の國務大臣たる立場は他の各省大臣の國務大臣たる立場と全然同一である。即ち内閣官制第一條に依り、他の國務大臣と全く同樣當然に内閣組織員の一となる。そして輔弼の爲めの閣議に加はることは勿論、内閣が行政機關としての機能を果す場合に於ても、亦必ず其の閣議に加はるものである。學者の中には、或ひは其の後者の場合に於ては國務大臣は閣議に加はり得ずと爲すものあるも、そは謂はれなき謬説である。

尚内閣官制度第十條に依る國務大臣は、憲法第五十五條の規定に依り、天皇輔弼の責に任ずる國務大臣の一であるから、他の各省大臣たる國務大臣と全く同一の立場に於て天皇を輔弼するの權限を有する。又議會に出席して議員の質問等に對して自ら答辯を爲し、或ひはまた政治上の事項に關して自由に發言することを得る。

問題となるのは國務大臣が、憲法第五十五條第二項及び公式令に依り、副署を爲すべきものなりや否やの點である。憲法第五十五條第二項は「凡テ法律勅令其ノ他國務ニ關ル詔勅ハ國務大臣ノ副署ヲ要ス」と規定してゐるので、内閣官制第十條の國務大臣が、其の資格に於て副署を爲し得ることは疑ひないところである。唯憲法第五十五條第二項に於て、天皇の國務上の御行爲が國務大臣の副署を

要すと規定せられてゐるのは、總ての國務大臣の副署を要するといふ意味ではない。唯苟も國務大臣の副署のあれば足るといふ趣旨である。而して憲法は、如何なる國務大臣が副署を爲すべきかに付ては何等規定する所がないから、天皇は任意に之を定めたまふことを得る。即ち現行制度に於ては天皇は公式令なる勅令を以て一般的に之をお定めになつてゐるのである。之に依れば内閣總理大臣は常に副署し、他の國務大臣は天皇の國務上の御行爲の種類に依つて、或ひは全部副署することあり、或ひは主任の國務大臣のみ副署することがある。尤も正確に云へば、國務大臣の事務は本來其の所管が限定されてゐないものであるから、主任の國務大臣と云ふ語は適當でない。併しながら之は天皇の御行爲の關係する事項を、行政官廳としての自己の行政事務として所管する各省大臣が、國務大臣の立場に於て副署するの意味である。此の意味に於ては内閣官制第十條の國務大臣は、所謂「主任の國務大臣」たる立場を有する場合がないから、其の「主任の國務大臣」が副署することゝなつてゐる場合には、副署の問題は起つて來ないであらう。唯「國務各大臣」即ち總ての國務大臣が副署すべく規定せられてゐる場合には、之が副署を爲すべきは當然である。

尚最後に内閣官制第十條の國務大臣は、樞密院との關係に於て之に議席を有するものなりや否やの問題がある。樞密院官制及事務章程第十一條は「各大臣は其職權上ヨリ樞密院ニ於テ顧問官タルノ地位ヲ有シ議席ニ列シ表決ノ權ヲ有ス」と規定してゐる。即ち内閣官制第十條の國務大臣が、樞密院に議席を有するのは蓋し當然の事理と考へられる。併しながら現在の實際手續きに於ては、内閣官制第十條の國務大臣は、樞密院に議席を有せざるものとして取扱はれてゐるやうである。蓋し理解に苦しむ所である。

（註一）特旨ニ依リ内閣ニ列セラレタル實例

㈠伊　藤　博　文

明治二十一年四月三十日

任樞密院議長

内閣總理大臣從二位勳一等伯爵　伊　藤　博　文

辭職ノ情願ヲ容レ重任ヲ解キ特ニ命シテ内閣ニ列セシム

明治二十二年十月三十日

樞密院議長從二位勳一等伯爵　伊　藤　博　文

依願免本官

㈡大　木　喬　任

明治二十二年十二月二十四日

任樞密院議長

樞密院議長伯爵　伊　藤　博　文

依願内閣ニ列スルヲ免ス

從二位伯爵　伊　藤　博　文

（備考）明治二十一年ニハ内閣官制制定前ニシテ官制中ニハ特ニ内閣ニ列セシムルノ規定ナシ

内閣官制　明治二十二年十二月
勅令第百三十五號

第十條　各省大臣ノ外特旨ニ依リ國務大臣トシテ内閣ニ列セシメラルルコトアルヘシ

元老院議長兼樞密顧問官從二位勳一等伯爵　大　木　喬　任

樞密院議長伯爵　大　木　喬　任

第一節　内閣の組織

明治三十四年六月一日　樞密院議長從二位勳一等伯爵　大木　喬任
任文部大臣

(三)黒　田　清　隆　樞密院議長從二位勳一等伯爵
明治二十八年三月十七日　任樞密院議長　逓信大臣陸軍中將從二位勳一等伯爵　黒田清隆
特ニ内閣ニ列セラル（同日）　樞密院議長伯爵　黒田清隆
明治三十一年六月二十七日　依願内閣班列被免

(四)西　園　寺　公　望　正二位勳一等侯爵
明治三十三年十月二十七日　任樞密院議長　西園寺公望
特ニ内閣ニ列セラル　樞密院議長正二位勳一等侯爵　西園寺公望
明治三十三年十月二十七日　奉勅

明治三十六年七月十三日　依願免本官　内閣總理大臣侯爵　伊藤博文

(五)阿　部　信　行　樞密院議長侯爵　西園寺公望
昭和五年六月十六日　内閣官制第十條ニ依リ特ニ國務大臣トシテ内閣員ニ列セシム　陸軍中將從四位勳二等　阿部信行

昭和五年十二月十日　陸軍中將　阿部信行

依願國務大臣トシテ内閣員ニ列スルヲ免ス

(六)近　衛　文　麿　樞密院議長正三位勳一等公爵　近衛文麿
昭和十五年一月五日　内閣官制第十條ニ依リ特ニ國務大臣トシテ内閣員ニ列セシム

昭和十五年八月三十日　樞密院議長公爵　近衛文麿
依願國務大臣トシテ内閣員ニ列スルヲ免ス

(七)星　野　直　樹　企畫院總裁從四位勳三等　星野直樹
昭和十五年七月二十二日　内閣官制第十條ニ依リ特ニ國務大臣トシテ内閣員ニ列セシム

(註二)　昭和十五年勅令第八百四十三號（内閣官制第十條ノ規定ニ依リ國務大臣トシテ内閣員ニ列セシムル件）ノ適用ヲ受ケタル者ノ實例

(一)昭和十五年十二月六日　正二位勳一等男爵　平沼騏一郎
任國務大臣
（昭和十五年十二月二十一日　任内務大臣）
任國務大臣

第一節　内閣の組織

從三位勳三等　星野直樹

（昭和十六年四月四日依願免國務大臣）
（二）昭和十六年四月二日
任國務大臣　從五位勳四等　小倉正恒
（昭和十六年七月十八日　任大藏大臣）
（三）昭和十六年四月四日
任國務大臣　陸軍中將從三位勳二等　鈴木貞一
正二位勳一等男爵　平沼騏一郎
（四）昭和十六年七月十八日
任國務大臣　陸軍中將從三位勳一等功五級　柳川平助
（昭和十六年十月十八日　依願免國務大臣）
任國務大臣
（昭和十六年十月十八日　依願免國務大臣）
任國務大臣
（昭和十六年十月十八日　依願免國務大臣）

第二節　内閣の機能

内閣は上述の如く、各國務大臣の輔弼の爲めの協議體たるの機能と、行政機關たるの機能との二つの機能を有する。以下項を分つて此の二つの機能に就て述べることにする。

一　輔弼の爲めの協議體としての機能

各國務大臣は各別に天皇を輔弼する。憲法第五十五條第一項は、特に「國務各大臣ハ、天皇ヲ輔弼ス」と規定して此の趣旨を明らかにしてゐる。

各國務大臣の輔弼の範圍は、一般に國務大臣の輔弼に依つて行はるべき天皇の國務上の御行爲の總てに及ぶものである。從つて各國務大臣は輔弼に關しては何等所管の事務と云ふものを有つてゐない。之は内閣官制第十條の規定に依り國務大臣として内閣員に列せしめられたる者に關して然るのみならず、國務大臣と各省大臣とが重疊の關係に在るものに付ても亦同樣である。各省大臣は各其の所管の事務を有するのであるが、各國務大臣は單に天皇が國務大臣と重疊の關係に在る各省大臣の所管事務と同種の事務に付て國務上の御行爲を爲したまふ場合にのみ之を輔弼するのではなく、天皇の國務上の御行爲一切に付て之を輔弼するのである。これ我が國の國務大臣制度の一特徴である。又各國務大臣は、總て同等の地位に於て天皇を輔弼するものである。從つて天皇を輔弼することに付ては、どの國務大臣と雖も他の國務大臣を指揮することはない。内閣總理大臣は國務大臣中特殊の地位を有してゐるけれども、決して他の國務大臣を指揮するものではないのである。

卽ち總ての國務大臣が何れも天皇の國務上の御行爲一切に付て輔弼し、而も同等の地位に於て併立して輔弼するといふのが我が憲法の主義である。卽ち各國務大臣は、合して一體となつて天皇を輔弼するのではないのである。併しながら天皇は此の憲法の趣旨に反せざる限度内に於て、國務大臣が輔弼を行ふに付ての手續きを定めたまふことを得る。内閣官制は卽ち天皇が國務大臣の輔弼を爲す手續

きをお定めになつたものである。

内閣は、國務大臣が天皇を輔弼するの方法に就て協議するところの協議體である。前述の如く各國務大臣は國務一般に付て天皇を輔弼するものであるから、國務大臣相互間に天皇を輔弼するの方法に就て連絡を保ち統一を得るの手續きあることが必要である。此の手續きに就て憲法は何等規定する所がないので、天皇は官制を以て内閣なる一つの組織體を設け、國務大臣をして天皇を輔弼するの方法に就て協議を爲さしめたまふものである。

内閣に於て國務大臣が輔弼に付ての協議を爲す場合には、多數決を以て事を決することを得ない。何となれば我が憲法の規定上、各國務大臣は各別に天皇を輔弼するものであるからである。從つて閣議に於ては、總ての國務大臣の意見の一致を見る迄議を盡さなければならない。學者の中には、閣議に於て國務上の意見が必ずしも一致しなくとも、理論上毫も差支へないと說くものがある。併しながら閣議に於て意見の一致を得られない場合は、それは閣議がなかつたものと見るの外はない。從つて後述の所謂必要的閣議事項に付ては、閣議に於てどこ迄も國務大臣の意見の一致を見る迄其の議を熟せしめ、其の一致する所を以て天皇を輔弼することを要する。其の他の國務に關する事項の輔弼に付ては、必ずしも閣議を經ることを要しないから、從つて假令それが閣議に附せられて意見の一致を見ない場合に於ても、要するにそれは閣議がなかつたものとして、國務大臣は各其の見る所に依つて天皇を輔弼することを得る。併しながら其の實際の運用に於て、適當ならざること固より論を待たない。從つて實際問題としては、苟も一度閣議に持ち出された事項に付ては、必ず國務大臣の意見の一致を見る迄議を熟せしめ、以て天皇を輔弼すべきものである。

各國務大臣は、天皇の國務上の御行爲として行はるべき一切の事項に付て輔弼する。從つて内閣に於ては、國務大臣の輔弼を要する一切の國務に關して協議が行はれ得る。卽ち國務大臣の輔弼する國務の範圍と、内閣に於て協議する國務の範圍とは相一致するのである。從つて國務に關する事項と雖も、國務大臣の輔弼外にあるものに付ては、内閣に於ても之を協議すべき限りではない。現在國務に關して而も國務大臣の輔弼の範圍外に在り、從つて内閣に於ける協議事項たり得ざるものは、左の二つである。

（一）榮典の授與　榮典の授與は、其の性質上國務に關する行爲である。而して國務に關する詔勅には憲法第五十五條第二項の規定に依り、凡て國務大臣の副署を要するのであるから、榮典を授與する詔勅にも亦國務大臣の副署を要するのが當然のやうに思はれる。然るに公式令に依れば、榮典を授與し又は之を褫奪する行爲は、何れも國務大臣の副署を要せず、宮内大臣又は賞勳局總裁のみが副署又は署名すべきものとせられてゐる。我が國の制度が右の如く榮典の授與に關し國務大臣の副署を要せずとしてゐるのは、之を以て天皇の國務上の御行爲に非ずとするか、又は之を以て國務上の御行爲な

りとするも、而も國務大臣をして副署せしめざるを適當と認めたるか其の何れかであらう。併しながら
榮典の授與は、其の事柄の性質上明らかに國務に關する行爲である。然るに公式令に於て爵位に關しては宮内大臣が副署すべきものとしてゐるのは、即ち爵位に關しては其の輔弼の責を宮内大臣に委任せられたものと解すべきである。從つて榮典の授與に關する事項中爵位に關することは、國務に關する事項ではあるが、之に對する輔弼の責は宮内大臣にあつて、國務大臣にはないのである。從つて爵位に關する事項は、内閣の閣議事項とはなり得ないものである。併しながら同じく榮典に關する事項であつても、勳章及び記章に付ては之と趣きを異にする。即ち勳章及び記章に關しては、それは國務大臣の輔弼の範圍内にありと見るべきものである。何となれば公式令は、勳記及び記章の證狀等に對しては、「内閣總理大臣旨ヲ奉シ」賞勳局總裁をして之に署名せしめることになつてゐる（公式令十九條二十條）。即ち之に付て内閣總理大臣が輔弼してゐることは明瞭である。然らば何が故に勳記に對して、國務大臣が副署しないかといふに、そは全く從來の歴史的慣習に基づくといふの他はない。即ち勳記に對しては、憲法制定以前より賞勳局總裁をして副署せしめるのが慣例であつた。從つて憲法の明文に於て、特に此の舊來の制度を變更する趣旨が明示せられてゐない以上、依然として其の制度が維持せられてゐるものと解すべく、かくして公式令の規定となつたものである。從つて勳章記章等に關しては、假令國務大臣の副署なしとするも、それは國務大臣の輔弼の範圍内であり、從つてそれはまた閣議事項たり得るものと解すべきである。

（二）陸海軍の統帥　陸海軍の統帥が、其の性質上國務に屬することは固より云ふ迄もない。併しながら今日我が國の實際に於ては、軍の統帥は國務大臣の輔弼の範圍外にありとされてゐる。之は全く軍統帥の本質と竝びに其の我が國に於ける歴史的緣由に基づくものである。此の點の詳細に關しては、後に内閣と統帥との關係を論ずる際に讓り、此の場合に於てはともかく軍の統帥が國務大臣の輔弼の範圍に屬せず、從つて輔弼の爲めの内閣の協議事項が、軍の統帥に及ばざることを指摘するに止める。

以上の二點を除き、内閣に於ては、國務一切に關する輔弼に付ての協議が爲され得る。内閣官制第五條は閣議を經べき事項として（一）法律案及び豫算決算案（二）外國條約及び重要なる國際條件（三）官制又は規則及び法律施行に係る勅令（四）諸省の間主管權根の爭議（五）天皇より下付せられ又は帝國議會より送致する人民の請願（六）豫算外の支出（七）勅任官及び地方長官の任命及び進退の諸事項を擧げてゐる。そして尚其の他各省主任の事務に就き、事高等行政に關係し事體稍〻重きものは、總て閣議を經べきものとしてゐる。蓋し之等の事項は、其の事柄の重要性に鑑み、必ず閣議を經べきものとしてゐるのである。併しながら内閣官制は其の以外の事項に付ても、苟もそれが天皇の國務上の御行爲として行はるゝものなる限り、其の輔弼に關して閣議が行はれることを否定する

ものでないことは勿論である。尚右列記の閣議事項中(四)の「諸省の間主管權限の爭議」及び(五)の「天皇より下付せられ又は帝國議會より送致する人民の請願」竝びに「各省主任の事務に就き高等行政に關係し事體稍重きもの」は、之を行政機關としての内閣の閣議事項と解すべきものである。何となれば之等の事項に付ては、内閣は其の事柄の性質上閣議を以て何分の決定を爲すべく、之に付て輔弼の問題は生じ得ないからである。例へば諸省の間に於ける主管權限の爭議の如き、天皇は其の決定を内閣に委任せられたものと解すべく、即ち再び輔弼の問題は起り得ないのである。其の他の事項に付ても亦同樣に解せられるのであつて、それらは唯所謂必要的閣議事項たるの結果、之を閣議に附せずして決定することは出來ないけれども、而もそれはどこ迄も内閣の權限に屬する事項であつて、輔弼とは直接關聯を有せざるものである。併しながら右に付ては學者間に有力なる反對論がある。即ち私がさきに行政機關としての内閣の閣議事項なりと説明した事柄に付ても、場合に依り或ひはそれが輔弼の爲めの國務大臣の協議として行はるゝことあり、或ひはまたそれが行政機關としての内閣の意思を決定するが爲めに行はるゝことありと爲すのである。而して其の前者の場合に於ては、それは輔弼の爲めの協議體たる内閣の閣議事項なりとするものである。併しながら私は前記の如き事項に付ては、それが輔弼の爲めの國務大臣の協議として行はるゝことは絶對にあり得ないと考へるのである。

惟ふに内閣官制に於て、或る事項は閣議を經べしと定むるとき、其の閣議が輔弼の爲めの閣議であるか、或ひはまた行政機關としての内閣の閣議であるかは、必ずしも明瞭ではない。併しながら之を決するの標準は唯一つ、即ち其の閣議事項が御親裁事項に屬するか、或ひはまた天皇の御委任の下に於て、内閣が一の行政機關として處理すべき行政事務の範圍に屬するかにある。私は右の標準に照して、内閣官制列記の閣議事項は、上記の如くに解すべきものと考へる。

二　行政機關としての機能

我が國の内閣制度は、主として國務大臣の輔弼の爲めの協議體として觀念されるものであるが、行政事務に付ても各省大臣をして單獨に其の最終の決定を爲さしむることの不適當なるものに付ては、之を内閣に於て決定すべきものとしてゐるものがある。而して此の場合に於ては、内閣は行政事務を處理する機關——即ち一の行政機關として觀念すべきものである。而して此の場合に於ては内閣は、輔弼の爲めの協議體としての場合に於けるが如く單に協議を爲すに止まるものではなく、議決を爲すべきものである。蓋し内閣が一つの行政機關として、其の行政事務を決定するが爲めには、内閣なるものゝ一體の意思を生ずることを必要とする。而してかゝる會議制の機關に在つては、其の一體の意思を生ぜしめんが爲めには、たゞ議決に依つてのみ其の目的を達し得るが爲めである。

會議制の機關の議決に付ては、特別の規定を設けて其の方法を定めるのが普通である。而して特に

右の特別規定のない場合には、通常の議決方法たる單純なる多數決の方法に依るものと解するの外はない。從つて行政機關としての内閣の閣議も亦、單純なる多數決に依つて決せられるべしとする——これが通說である。併しながら私は、此の見解に對しては若干の疑ひなきを得ない。何となれば行政機關としての内閣と雖も、其の構成員は國務大臣であつて最高の行政官廳たるの地位にある。然るに今行政機關としての内閣の議決が、多數決に依つて爲されるといふことになれば、各省大臣は場合に依つては自己の意思に反した行政を爲さねばならぬことゝなる。かくの如きは各省大臣が、同時に國務大臣として、天皇輔弼の責めに任ずるといふ憲法の根本的要請を危殆ならしむるものである。卽ち行政機關としての内閣の閣議も、亦當然全員一致の方法に依ることを要するものと解する。

行政機關としての内閣の閣議事項は、内閣官制に定むるものと其の他の法令に定むるものとがある。

内閣官制に於て、必要的閣議事項として規定してゐるものは、(イ)「諸省の間主管權限の爭議(内閣官制五條一項四號)と(ロ)「天皇より下附せられ又は帝國議會より送致する人民の請願」(内閣官制五條一項五號)竝びに(ハ)「其の他各省主任の事務に就き高等行政に關係し事體稍重き者の總て」(内閣官制五條二項)の三である。卽ち之等の事項に付ては、必ず閣議を開いて之を決定することを要する。尙内閣官制第六條は、

「主任大臣ハ其ノ所見ニ由リ何等ノ件ヲ問ハス内閣總理大臣ニ提出シ閣議ヲ求ムルコトヲ得」と規定して、所謂任意的閣議事項なるものを定めてゐる。

他の法令に於て、特に閣議を經ることを要する旨を定めたものは、現在に於ては其の例甚だ稀である。僅かに都市計畫法が其の第三條に於て、「都市計畫事業及毎年度執行スヘキ都市計畫事業ハ都市計畫委員會ノ議ヲ經テ主務大臣之ヲ決定シ内閣ノ認可ヲ受クヘシ」と規定してゐるのが其の唯一の例である。而も本法に依る内閣の認可權は、其の後之を内閣總理大臣に委任してしまつたので、現在に於ては内閣が他の法令に依つてかゝる行政權限を行使してゐるものは一つもない。

内閣が如上の事項に付て議決する場合には、或ひは單に行政上の方針を統一決定するに止まることあり、或ひは之を國家意思として外部に表示することがある。其の前の場合が、近時著しく其の頻繁性を增し來つた所謂閣議決定である。所謂閣議決定は、内閣が各國務大臣全員の一致を以て、國家の行政上の最高方針を統一決定するものである。各省大臣は之に拘束せられ、之を尊重して行政事務を行ふことを要する。若し其の後事態の變化に伴ひ、其の閣議決定に準據して行政を行ふことの不可能になつた場合若しくは著しく不當となつた場合等に於ては、其の閣議決定をやり直すことを要する。閣議決定を其のまゝにして、而も之に反する行政を爲すことは斷じて許されざるところである。尙各省大臣は閣議決定に拘束せられ、之を尊重して行政事務を行ふことを要するも、其の之を行ふの結果に

付ては、最高行政官廳たる各省大臣に於て其の責めに任すべきこと固よりである。

尙內閣が國家意思を決定して外部に表示する場合には、內閣はそれ自身一の行政官廳である。行政官廳としての內閣は、各省大臣と同じく最高の中央行政官廳である。

第三章　內閣と統帥權

第一節　統帥部の獨立

憲法は陸海軍に關する天皇の大權に付き二つの規定を置いてゐる。卽ち第十一條には「天皇ハ陸海軍ヲ統帥ス」と謂ひ、第十二條には「天皇ハ陸海軍ノ編制及常備兵額を定ム」と謂つてゐる。等しく軍事に關する天皇の大權なるに拘らず、憲法が斯く統帥大權と編制大權とを區別して各別條に規定してゐる所以のものは、此の二つの大權が其の性質を異にし、一概に規定すべからざるものがあるからである。

統帥大權は、天皇が陸海軍の大元帥として、其の軍事行動を指揮統帥し給ふの權力である。軍隊の軍事行動は、專ら現在若くは將來の敵軍に對して勝を制することを目的とするものである。而して此の目的を達成せんが爲めには、軍隊は機宜に應じて機密敏速の行動を爲すことを要し、內閣の關與に依り又は議會の意嚮に依つて左右せらるゝといふやうなことは許されない。故に統帥關係の事項は、之を國務大臣の輔弼の外に置き、從て內閣は之に付て何等責任を負ふことなく、それは專ら天皇の幄の下に於ける統帥機關が之を管掌することとなつてゐるのである。

編制大權は、陸海軍の設備を全くするが爲めの權力である。陸海軍は固より國家の設備であつて、其の設備を整へるのは國庫の經費と國民の協力に俟つの外はない。而して國庫の負担を左右し國民に命令することは、國家の財政及び内政に屬し、それは一般の國政と同じく法律・命令及び豫算に基づかなくてはならない。而して之に付ては一般國政に關して輔翼の責に任ずる内閣が、其の責任を負はなければならないことは謂ふ迄もない。從つて統帥事項が内閣管掌の外に在るに反して、編制事項は必ず國務大臣の輔翼に依らなければならないのである。尚憲法第十二條に所謂編制大權は、必ずしも所謂軍政權とは其の意義を同じくしない。軍政權は編制大權に比して其の範圍廣く、徴兵・徴發の如き法律を以てすべき事項をも包含する。憲法第十二條は、唯軍隊の編制及び常備兵額を定めることは天皇の大權に屬し、從つてそれは法律を待たざることを明らかにしたるに止まる。一般の軍政權は憲法第四條に「天皇ハ國ノ元首トシ統治權ヲ總攬シ此ノ憲法ノ條規ニ依リ之ヲ行フ」と謂へるものに屬し、軍事に關する統治權の謂である。所謂編成大權は、軍政權の最も主要なる部分を爲すものではあるが、決して其の全部ではない。

要するに軍事に關する大權には統帥權と軍政權の二あり、統帥權は一般國務に關するものと異つて專ら帷幄の大令に屬し、軍政權は專ら國務大臣の輔翼に依つて行はれるのである。

かくして統帥事項は統帥部へ、軍政事項は一般國務の一として内閣へと、それ〴〵二者は分轄管掌されてゐるのであるが、それは軍統帥の本質上今日に於ては絶對的のことゝされてゐるのである。尤も此の軍政・統帥の分轄管掌――統帥部の獨立なる現象も、必ずしも明治維新當初より然りし譯のものではない。明治維新以後十數年――即ち太政官制度の前半に於ては、未だ統帥部の獨立なる現象は見られなかつたのである。即ち軍事に關する輔弼の權能は、其の一切を擧げて太政官に歸一してゐたのである。それが其の後種々の必要に迫られて統帥部の獨立を來し、遂に今日見るが如き制度となつたのである。今左に簡單に其の變遷の跡を辿つて見たいと思ふ。

一　明治維新以後に於ける統帥部獨立の歴史的經過

慶應三年十二月九日、王政復古の大號令の煥發さるゝと共に、先づ取敢へず總裁・議定・參與の三職が置かれたが、其の職制は翌明治元年正月十七日に至つて漸く定められた。それに依ると太政官中に神祇・内國・外國・海陸軍・會計・刑法・制度の七課が設けられ、議定が各課の長官に補せられた。而して海陸軍務課の長官は、海軍・陸軍・練兵・守衞・緩急軍務の事を督するものとなつてゐるから、それは軍務の行政長官であると共に、亦統帥機關でもあつたのである。

次で翌二月三日官制の改正あり、海陸軍務課は軍防事務局となつた。併しながら其の權限に付ては、何等の變更をも見なかつた。

第一節　統帥部の獨立

越えて閏四月二十一日また官制の改正あり、新たに太政官を分つて議政・行政・神祇・會計・軍務・外國・刑法の七官とせられた。而して軍務官の長官は其の權限として「掌總判海陸軍鄕兵招募守衞軍備」と規定せられてゐる。從つてそれはまた前の場合に於けると同じく、軍政軍令兩者の權限を併せ有したものと解せられる。

明治二年七月八日、また〳〵官制の大改正が行はれたが、軍事に關する限りそれは舊制の軍務官が兵部省となつたのみで、其の根本には何等の變更も見なかつた。卽ち兵部省の官制を摘記してみると、「卿一人　掌總判海陸軍卿兵招募守衞軍備兵學校等事」と規定せられてゐる。

降つて明治四年七月官制の改正あり、兵部省の機構は大いに刷新強化さるる所があつた。從來屢次の官制改正に於ては、其の軍制方面に關する限り殆ど改正らしい改正は見られなかつた。然るに今回は當時漸く我が國軍として其の內容を充實し來つた陸海軍の實務に對應して、兵部省の機構に著しき變化を見たのである。（註）

（註）

兵部省職員令

兵部省

卿　一人　本官少將以上

海陸軍賦壯兵海防守備征討發遣兵學操練等ノ事ヲ總判ス

大輔　一人　本官大佐以上

卿ヲ輔ケ缺ヲ補フ

少輔　二人　本官中佐以上

海陸軍務ヲ分轄ス

以下諸官僚屬事務ヲ分掌スル左ノ如シ

陸軍秘史局　省中出入ノ文案ヲ管ス

局長　一人　少輔兼之

第二副官　一人　本官少佐以上

會計監督　一人

大錄　以下文武官ヲ雜任ス　權大錄　中錄　權中錄

少錄　權少錄

大錄以下必シモ盡ク置カス、以下諸局之ニ準ス

海軍秘史局　管スル所陸軍秘史局ニ同シ

局長　一人　少輔兼之

第二副官　一人　本官少佐以上　會計監督　一人

大錄以下同前

陸軍軍務局　軍團隊伍ヲ管理ス

局長　一人　本官少將或ハ大佐　中佐一人

少佐　二人　一人ハ步兵權檢閱使、一人ハ騎兵權檢閱使ヲ兼ヌ

大尉　四人　內二人步騎檢閱使副官ヲ兼ヌ、

中錄　以下同前

中佐以下人員增減ハ時宜ニ隨フ

海軍軍務局　船艦伴夥及水兵等ヲ管理ス

局長　一人　本官少將或ハ大佐　中佐　一人

少佐　一人　大尉　五人　中錄以下同前

陸軍砲兵局　砲兵並ニ銃砲彈藥製造等ノ事ヲ管理ス

局長　一人　本官少將　大佐　一人　中佐　一人

少佐　內一人砲兵權檢閱使ヲ兼ヌ

大尉　三人　內一人砲兵檢閱使副官ヲ兼ヌ、一人第二等火藥庫監ヲ兼ヌ

中尉　二人　內一人第三等火藥庫監ヲ兼ヌ

陸軍築造局　築造兵並ニ城堡建築等ノ事ヲ管理ス

局長　一人　本官少將　大佐　一人

中佐工長　一人　少佐工長　一人

大尉工長　三人

海軍造船局　船艦機械製造修理等ノ事ヲ管理ス

中佐　一人　少佐機關士　二人

海軍水路局

中佐　一人　少佐　二人

陸軍會計局　陸軍經費會計ヲ掌ル

大丞　二人　本官少將　監督長官　四人

監督一等　一人　監督二等　一人

監督三等　二人　大尉陣營使　二人

第一節　統帥部の獨立

大尉被服使　二人　中尉陣營使　三人
中尉被服使　三人　病院總司　以下文武官ヲ雜任ス
養生院總司　大錄以下同前
監督長官以下一分ハ局務ヲ掌リ、一分ハ各鎭ニ出張ス
海軍會計局　海軍經營費會計ヲ掌ル
大丞　一人　本官少將
以下陸軍ニ同シ但シ陣營使、養生院總司ヲ置カス監督長官以下一分ハ局務ヲ掌リ一分ハ提督府ニ出張ス
陸軍兵學寮　陸軍生徒教育ノ事ヲ掌ル
頭　一人　本官少將　權頭　本官大佐
助　本官中佐　權助　本官少佐　大屬　以下文武官ヲ雜任ス
權大屬　中屬　權中屬　少屬　權少屬
大屬以下必シモ盡ク置カス以下諸寮此ニ準ス
大教授　本官大佐　中教授　本官中佐
少教授　本官少佐　大助教　本官大尉
中助教　本官中尉　少助教　得業生　少助教
得業生ハ十等十一等以下ノ文官ヲ任用ス
中助教以下本官ヲ以テ教授ヲ兼ルヲ定例トス但シ時宜ニ依テ文官ト雖モ學術ノ差等ニ因テ之ニ任スルコトアリ
海軍兵學校　海軍生徒教育ノ事ヲ掌ル

官僚陸軍ニ同シ
海陸軍醫寮　海陸軍醫事治療ヲ掌ル
頭　少將相當　權頭　大佐相當
助　中佐相當　權助　少佐相當
醫正一等　大佐相當　醫正二等　中佐相當
一等軍醫　少佐相當　二等軍醫　大尉相當
一等軍醫副　中尉相當　二等軍醫副　少尉相當
軍醫試補　大屬以下同前
軍醫助醫正一等以下各鎭各府ノ病院ニ出張シ一等軍醫以下ハ兵隊軍艦ニ編入ス
海陸軍糺問司　海陸軍ノ罪犯糺彈處決等ノ事ヲ掌ル
正　一人　大令史　權大令史　中令史　權中令史　少令史
權少令史
正以下文官此ニ任ス
海陸軍造兵司　銃砲兵仗彈丸硝藥等製造ノ事ヲ掌ル
正　一人　本官少佐
餘ハ糺問司ニ同シ大令史以下文武官ヲ雜任ス以下諸司此ニ準ス
海軍造船司　船艦機關諸器製造修理等ノ事ヲ掌ル
正　一人

餘ハ同前
海陸軍武庫司　銃砲兵仗被服等貯藏支給ノ事ヲ掌ル
正　一人　本官少佐
餘ハ同前
海軍水路司
陸軍參謀局　機務密謀ニ參畫シ、地圖政誌ヲ編輯シ、並ニ間諜通報等ノ事ヲ掌ル
局長　一人　大輔參之　少將　一人
大佐　中佐　少佐　大尉　中尉
中錄　以下文武官ヲ雜任ス　畫工
此局ノ官僚各鎭諸軍團中ニ出張スルヲ定例トシ、省內ニ在ル者ハ、地圖ヲ增補スルヲ專任トス
陸軍三兵本部　部下兵隊ノ監視檢閱ヲ掌ル
歩兵檢閱使　一人　本官少將以上
權檢閱使　本官少佐　副官　一人　本官大尉
砲兵檢閱使　本官少將以上　權檢閱使　本官少佐　副官　一人　本官大尉
工兵檢閱使　本官少將以上　權檢閱使　本官少佐　副官　一人　本官大尉
輜重兵檢閱使　本官少將以上　權檢閱使　本官少佐　副官　一人　本官大尉
騎兵檢閱使　本官少將以上　權檢閱使　本官少佐　副官　一人　本官大尉
憲兵檢閱使　本官少將以上　權檢閱使　本官少佐　副官　一人　本官大尉
近衛檢閱使　本官少將以上　權檢閱使　本官少佐　副官　一人　本官大尉
鎭臺檢閱使　本官少將以上　權檢閱使　本官少佐　副官　一人　本官大尉
參謀

である。第二の點は、陸軍參謀局なる軍令管掌の專門部局が、所謂「省内別局」（註）として兵部省内に設けられたことである。これは現在の參謀本部の淵源を爲すもので、此の時既に統帥部が其の獨立の萌芽を見せてゐることに注意を要する。第三の點は、兵部卿の補任資格を「本官少將以上」とし、又大輔及少輔の補任資格をそれ〳〵「本官大佐以上」及「本官中佐以上」として、何れも武官に限定してゐることである。

明治五年二月二十七日、兵部省が廢せられ、翌二十八日陸軍省及び海軍省が設置されて、兵部省所管の陸海軍の事務が、それ〳〵二省に分掌せしめられることになつた。今回の改正は唯兵部省が二分されたのに止まり、制度の根本には何等の變化もなかつた。唯其の分離の後約一ヶ年、卽ち翌明治六年三月十二日に陸軍省職制並條例が出てゐるが、それに依ると從來の參謀局が第六局と改稱されて陸軍省の内局の一となると共に、其の權限の一部が他の部局に移管されてゐる。卽ち一部權限の縮少を見たことが注意される。併しながら右第六局は、早くも其の翌明治七年二月二十二日には再び參謀局と改稱せられ、陸軍省の別局となつた。そして其の參謀局に付ては間もなく參謀局條例（註）が制定せられたが、之を見ると同局は愈々其の統帥機關たるの實質を充實し來つたことが看取される。

（註）**參謀局條例**（明治七年六月十八日）

第一條　參謀局ハ東京ニ於テ之ヲ置キ、陸軍省ニ隷屬ス

第二條　局長ハ將官一人ヲ選任ス、其階級ハ豫メ定メス、唯其人ヲ以テス

第三條　參謀局長ハ陸軍卿ニ屬シ、日本總陸軍ノ定制節度ヲ審カニシ、兵謀兵略ヲ明カニシ、以テ機務密謀ヲ參畫スルヲ掌トス
平時ニ在リ地理ヲ詳カニシ政誌ヲ審カニシ、戰時ニ至リ圖ヲ案シ部署ヲ定メ、路程ヲカキリ戰略ヲ區畫スルハ參謀局長ノ專任タリ

第四條　參謀局長ノ統轄スル所區シテ二大別トス
其一　將官ノ幕僚參謀官卽チ各鎭臺ノ司令將官ニ分屬スル者
其二　參謀局ノ將校竝ニ文官諸人

第五條　其參謀科ノ將校或ハ陸軍省内諸局ノ事務ニ從事シ、或ハ外國派遣ノ公使ニ屬シ、他邦ニ駐在スル者モ皆此局ノ籍ニ貫シ凡テ參謀科ノ進退黜陟ハ、局長皆與カリ知ラサルコト莫シ

第六條　其幕僚參謀官ノ服務方法ハ、別ニ幕僚參謀服務綱領ニアリ、故ニ玆ニ之ヲ載セス

右に述べた所に依つても明らかなるが如く、軍事に關する中央機構は、當初に於ては陸海軍の兩者を統べ、後にそれが陸軍省・海軍省の二に分立したものである。そして陸軍に於ては參謀局の成立を見た結果、漸く統帥部局の存在がはつきりして來たが、それも所詮陸軍卿の補助機關たるに過ぎず、從つて陸軍卿は軍政・軍令兩者の權を保有してゐる點に於ては毫も變化がなかつた。また海軍に於ては、上述の陸軍に於ける參謀局に匹敵すべき制度は見られず、何れにしても海軍卿が軍政・軍令兩者の權を保有することに付ては、陸軍に關するものと同樣である。而して當時の太政官制度の下に於ては、天皇萬機を總裁したまひ、太政大臣之を輔弼し、左右大臣・參議之に議制參與して庶務を統理す

ることになつてゐる。從つて其の軍事に關する事項に付ては、其の軍政事項たると統帥事項たるとを問はず陸海軍卿の下に一元的に統理せられ、從つてまたそれは太政官に於て一元的に總理せられてゐたのである。卽ち太政官の他に、之と對立した意味に於ての統帥部の存在といふものは、未だ考へられなかつたのである。

然るに其の後此の軍事一元組織に對して、改變を餘儀なくせしめる二つの事柄が起つて來た。その一は西南戰爭の敎訓であり、その二は獨逸主義の移入である。

西南戰爭は實に當時我が軍制の試金石であつた。それは種々の意味に於て、當時の我が軍事組織に對し敎訓を與へるものが多かつたのであるが、先づ暴露されたものは軍隊の敎育・訓練の不足であつた。當時痛感された軍の缺點として、「西南記傳」は左の十項目を擧げてゐる。

一、軍隊（近衞隊を除き）の訓練比較的不完全なりしこと。
二、軍人の勇氣、比較的缺乏せしこと。
三、軍隊の行動、比較的敏活を缺きしこと。
四、軍隊の射擊、比較的不熟練なりしこと。
五、軍人の品位、精神、比較的缺陷多かりしこと。
六、戰術上の缺點尠しとせざりしこと。
七、軍紀の嚴明を缺くを免れざりしこと。
八、豫備兵の充實に注意を缺きしこと。
九、偵察の不十分なりしこと。
十、全單に涉りての戰略、敏速と大膽とを缺くを免れざりしこと。

卽ちこれは當時の國軍の缺點を餘すところなく道破したものである。而して右の中特に上下指揮官の戰鬪指導能力の云爲されたことは、之れ平時に於ける參謀組織の不備に依るものとして、之が機構の整備を要望する聲が俄然高くなつて來たのである。「公爵桂太郎傳」は此の點に關し、「西南戰後の經驗に依り、參謀事務の不完全を論ずるもの漸く多く、其の結果として、遂に參謀本部設置說となれり。乃ち參謀本部は、天皇の直轄とすべしと云へる議論は、漠然ながらも、有力者間に唱道せらるるに至れり。然れども、未だ如何なる組織を以て、參謀本部を建設すべきかの研究を遂げて、此の論を立てたるものあらず。唯だ軍事命令は、天皇の直轄に屬し、軍事行政は、政府行政の範圍に屬すとの主義を主として、此論を唱道したるものなりき。」としてゐる。

而して恰も此の時、有力軍人の間に軍制に關して獨逸主義を採用すべしといふ聲が强く叫ばれて來た。抑〻我が陸軍は其の創設以來、其の範としてとつたものは、軍事一元組織をとる佛國軍制であつた。其の後明治三年八月、山縣有朋・西鄕從道等が英佛兩國の軍制を調査研究して歸朝するや、彼等

は軍事二元組織をとる普國軍制に據らんとしたが、種々の事情で其の實現を見るに到らなかつた。然るに明治十一年七月、桂太郎は在獨三年具さに彼の國の軍制を研究して歸朝したが、彼は歸朝するや否や參謀局を擴張して參謀本部を設くべしとして、熱心に軍の要路に獻策するところがあつた。かくして陸軍省は遂に彼の獻策を容れ、明治十一年十月八日左の如き上申をしたのである。

陸軍ノ事項タル、數ヲ分チ門ヲ別テ之ヲ數フレバ、指屈スルニ遑アラズト雖モ、其大要タル事務ハ、區シテ二大別トナスヘシ。曰ク政令ナリ。曰ク軍令ナリ。而シテ其政令ノ如キハ、自ラ本省ノ奉行スル所ニシテ、軍令ニ至ツテハ、則參謀局ノ專任スル所タリ。今試ニ其大綱ヲ擧ンニ、參謀局長ノ任ハ、日本總陸軍ノ定制節度ヲ審カニシ、兵謀兵略ヲ明カニシ、以テ機務密謀ヲ參畫シ、平時ニ在テハ、地理政誌ヲ審カニシ、戰時ニ在テハ圖ヲ案シ、部署ヲ定メ、路程ヲ限リ、戰略ヲ區畫スル等ニ在リ。夫レ日本總陸軍ノ定制節度ヲ審カニシ、兵謀兵略ヲ明カニスルハ、其任極メテ重大ニ屬シ、地圖政誌ヲ審カニシ、戰略ヲ區畫スルハ、其責固ヨリ少小ニ非サルナリ。然バ則同局ノ規模體裁權限ノ如キモ、亦凡ソ本省ノ政令ト相並行セザルベカラズ。然リ而シテ明治七年六月、初テ陸軍參謀局ヲ置カレシヨリ、今ニ四年ナリ。其任スル所ノ事績、擧ガラザルニハ非ザレドモ、未ダ十分ニ其本務ヲ皇張スルニ至ラザルモノアルガ如キハ他ナシ。陸軍ノ創設尚ホ十年內外ニ在リ。殊ニ同局ノ設置ニハ日月更ニ淺短ニシテ、其間又多少ノ事變ニ遭遇シ、掣肘ノ憾ミ少ナカラザルノ致ス所ナリ。今ヤ陸軍本省政令ノ諸規ハ、月ニ年ニ確立シ、學科技術ハ日ニ週ニ進歩スルヲ覺ヘ、之ヲ舊年ニ比スルニ、頗ル面目ヲ一新シタリト謂フベシ。去レバ今日ニ在テハ總陸軍ノ根基ニシテ、軍令ヲ掌ル所ノ參謀局モ亦、其負擔スル上件諸般ノ本務ヲ皇張シ、以テ他ノ進歩ノ度ニ副セザルベカラズ。且歐洲一ニ文明國ノ陸軍參謀局ヲ觀ルニ、其規廣大ニシテ、局長ノ權力ハ殆ト陸軍卿ト相頡頏セリ。其任トスル所戰時ハ勿論、平時タリトモ、苟モ軍令ニ依ル者ハ、盡ク局長ノ關カリ知ラザルナキヲ以テ、聊モ澁滯凝塞スルコトナク、機密ノ規畫內ニ成テ遠大ノ謀略外ニ行ハル。如此ニシテ然シテ後ニ始メテ以テ陸軍ノ根基タルベシ、今我參謀局ノ規畫ヲ以テ、我邦現今陸軍政令ノ進歩ニ對シ歐洲陸軍參謀局ノ體裁ニ照スニ、權衡已ニ其平ヲ失ヒ、程度又遠ク及ハザル者アリ。其源因ハ上ニ縷返スルガ如ク、已ムヲ得ザルヨリ出ルモノニシテ、亦深ク咎ム可カラズト雖モ、之ヲ要スルニ今ノ參謀局ハ、明治十一年度ノ參謀局タルニ足ラズ、日本帝國ノ參謀局タルニ足ラザルナリ。然バ則チ之ヲ爲ンコト如何。其條例ヲ改正シ其定額金ヲ增加シ、以テ之ヲ皇張スルニ在ルノミ。其條例ハ當サニ省議ヲ罄シ、不日改正ノ案ヲ草シ、以テ進止ヲ取ラントス。定額金ニ至テハ、是マテ一年度僅カニ八萬圓有餘ノ分賦ニ過ギザレバ、實ニ以テ事ヲ成スニ足ラズ。是モ亦目途ヲ立テ、諸項ヲ別タバ、蓋シ若干ノ增加ヲ要スル者アラントス。然ルニ陸軍ノ總定額金ハ屢〻上申シタルガ如ク、每歲減削ノ餘ヲ以テ、諸隊諸官廨必用

ノ事務ヲ擧行スルモノナレバ、縱令ヒ參謀局皇張ノ爲メナルモ、彼レヲ控除シテ此ニ那移スベキアルコトナシ。願クハ前條ノ旨意ヲ明察セラレ、增額ノ分ハ定規外ニ於テ別ニ支給セラレンコトヲ。謹デ明裁允可ヲ仰グ。

かくして陸軍の方針は、佛國主義から獨逸主義へと轉向することゝなり、愈〻明治十一年十二月五日參謀本部の設立となつて現はれたのである。尙此の時制定せられた參謀本部條例は次の如きものである。

第一條　參謀本部ハ東京ニ於テ之ヲ置キ、近衞各鎭臺ノ參謀部ヲ統轄ス

第二條　本部長ハ將官一人勅ニ依テ之ヲ任ス、部事ヲ統轄シ、帷幕ノ機務ニ參畫スルヲ司トル

第三條　次長一人將官ヨリ之ヲ任ス、本部長ト相終始シテ部事ヲ整理ス、但之ヲ置クハ事務ノ繁閑ニ從フ、而シテ其官階モ豫シメ定メス、時宜ニ依ル

第四條　凡ソ平時ニ在リ陸軍ノ定制節度、團體ノ編制布置ヲ審カニシ、豫シメ地理ヲ詳密ニシ、材用ヲ料量シ、戰區ノ景況ヲ慮リ、兼テ異邦ノ形勢ヲ洞悉シテ參畫ニ當リ、遺算ナキハ本部長ノ任ニシテ、之ニ就テ其利害ヲ陳スルヲ得

第五條　凡ソ軍中ノ機務、戰略上ノ動靜、進軍、駐軍、轉軍ノ令、行軍路程ノ規、運輸ノ方法、軍隊ノ發差等、其軍令ニ關スル者ハ專ラ本部長ノ管知スル所ニシテ、參畫シ親裁ノ後直ニ之ヲ陸軍卿ニ下シテ施行セシム

第六條　其戰時ニ在テハ凡テ軍令ニ關スルモノ、親裁ノ後直ニ之ヲ監軍部長、若クハ特命司令將官ニ下ス、是カ爲メニ其將官ハ直ニ大纛ノ下ニ屬シ、本部長之ヲ參畫シ、上裁ヲ仰クコトヲ得

第七條　此事情ノ洞悉ヲ詳密ナラシムル爲ニ、本部長ノ下ニ管東管西ノ二局ヲ置キ、本部長大中佐ノ中各一人ヲ撰ミ局務ヲ着理セシム

第八條　管東局ハ近衞及ヒ東京仙臺二鎭臺ノ參謀部ト通報シ、專ラ第一、第二軍管、竝北海道ノ地理政誌ヲ詳カニシ、且兼テハ樺太滿洲塞察加亞伯亞ニ及ホシ、有事ノ日ニ於テ其參畫ノ圖略ニ備ヘシム

第九條　管亞局ハ名古屋、大阪、廣島、熊本四鎭臺ノ參謀部ト通報シ、專ラ第三、第四、第五、第六軍管ノ地理政誌ヲ詳カニシ、且兼テハ朝鮮ヨリ淸國沿海ニ及ホシ、有事ノ日ニ於テ其參畫ノ圖略ニ備ヘシム（以下略）

參謀本部は其の形に於ては、從來の參謀局の昇格擴張されたものであるけれども、其の實質に於ては實に根本的の改革であつた。卽ち從來の參謀局は陸軍省に隷屬し、參謀局長は陸軍卿に隷してゐたけれども、參謀本部は陸軍省より獨立し、本部長は天皇の「惟幕ノ機務ニ參畫スルヲ司トル」ところの最高の統帥機關となつたのである。卽ち參謀本部長は統帥權に關する天皇の幕僚長として「軍中ノ機務、戰略上ノ動靜、進軍、駐軍、轉軍ノ令、行軍路程ノ規、運輸ノ方法、軍隊ノ發差等、其軍令ニ關スル者」を管知し、之を「參畫シ、親裁ノ後直ニ之ヲ陸軍卿ニ下シテ施行セシム」るものであり、又「戰時ニ在テハ凡テ軍令ニ關スルモノ、親裁ノ後直ニ之ヲ監軍部長、若クハ特命司令將官ニ下ス」ものである。從つて參謀本部長は、統帥權に關する最高の輔弼機關である關係上、軍政に於ける陸軍卿の地位にあるのではなくて、寧ろ其の上の太政大臣に相等する地位に在るものである。何となれば陸軍卿は直接天皇輔弼の責に任ずるものではなく、それは專ら太政官の三職、就中太政大臣にあつたからである。換言すれば參謀本部長の權限は、從來の陸軍卿及び太政大臣の權限より統帥權に關する部分を獨立せしめたものといふことが出來る。從つて參謀本部長の地位は、陸軍卿に優越するものと

解せられるのである。

かくして陸軍に在つては、明治十一年に於て名實共に統帥部の獨立が實現したのである。併しながら海軍に在つては、其の當時に於ても依然として海軍卿が統帥方面をも併せ管掌してゐたものの如くである。然るに其の後ずつと降つて明治十九年四月二十二日、勅令第二十四號を以て海軍條例（註）の制定を見たが、それに依ると海軍に於ても「事軍令ニ關スル者ハ參謀本部長參畫シ　親裁ノ後海軍大臣之ヲ奉行ス」ることになつてゐる。卽ち此の時以後に於ては、參謀本部長は陸海軍兩者の統帥事項を管掌することゝなつた譯である。

（註）海　軍　條　例（明治十九年四月二十二日　勅令第第二十四號）

第一條　凡ソ事軍令ニ關スル者ハ參謀本部長奏閲參畫シ　親裁ノ後海軍大臣之ヲ奉行ス

第二條　戰時ニ在テ　親裁ノ軍令ハ直ニ鎭守府司令長官艦隊司令長官若クハ特命司令官ニ下シ帷幕ト相通報シテ間斷ナカラシム

第三條　海軍ノ軍政ハ海軍省官制ニ依リ海軍大臣之ヲ掌ル（以下略）

越えて明治二十一年五月十二日、勅令第二十四號を以て參軍官制が制定された。參軍は帝國全軍の參謀長であつて、皇族の大中將から任ぜられ、天皇に直隷するものである。而して其の職務は、帷幄の機務に參畫し、出師計畫國防及び作戰の計畫を掌ることにあつた。尚參軍の下に陸軍參謀本部及び海軍參謀本部が置かれ、陸海軍將官各一名が其の長となり、各參軍を補翼して部事を管掌することゝ

せられた。これ當時の參謀本部の組織を擴充强化したもので、固より其の趣旨に於ては毫も變るところはない。尙此の時公布せられた參軍官制竝びに陸軍參謀本部條例及び海軍參謀本部條例は、左の如きものである。

勅參謀本部ヲ廢止シ參軍官制制定ノ件ヲ裁可シ茲ニ之ヲ公布セシム

御　名　御　璽

明治二十一年五月十二日

內閣總理大臣伯爵　黑田清隆

陸軍大臣伯爵　大山巖

海軍大臣伯爵　西鄕從道

勅令第二十四號

參　軍　官　制

第一條　參軍ハ帝國全軍ノ參謀長ニシテ皇族大中將一名ヲ以テ之ニ任シ直ニ

皇帝陛下ニ隷ス

第二條　參軍ハ帷幄ノ機務ニ參畫シ出師計畫國防及作戰ノ計畫ヲ掌ル

第三條　凡ソ戰略上事ノ軍令ニ關スルモノハ專ラ參軍ノ管知スル所ニシテ之カ參畫ヲナシ親裁ノ後平

時ニ在テハ直ニ之ヲ陸海軍大臣ニ下タシ戰時ニ在テハ參軍之ヲ師團長艦隊司令長官鎭守府司令長官若クハ特命司令官に傳宣シテ之ヲ施行セシム

第四條　參軍ハ陸海軍ノ參謀將校ヲ統轄シ其教育ヲ監督ス

第五條　參軍ノ下ニ陸軍參謀本部海軍參謀本部ヲ置キ陸海軍將官各一名ヲ以テ其長トシ參軍ヲ補翼シ部事ヲ管掌セシム

第六條　參軍ニ陸海軍參謀本部副官（少佐大尉ノ內）各一名宛ヲ專屬ス

陞陸軍參謀本部條例制定ノ件ヲ裁可シ玆ニ之ヲ公布セシム

御名御璽

明治二十一年五月十二日

內閣總理大臣伯爵　黑田清隆

陸軍大臣伯爵　大山巖

勅令第二十五號

陸軍參謀本部條例

第一條　陸軍參謀本部ハ參軍ノ下ニ在テ出師計畫國防及作戰計畫並陣中要務規定ノ事ヲ掌リ交通法及外國ノ軍事ヲ調査シ兼テ內外地誌外國政誌及戰史ノ編纂ヲ掌ル所トス

第二條　本部長ハ陸軍將官ヲ以テ之ニ補シ部內一切ノ事務ヲ統理シ參軍ニ對シ其責ニ任ス

第三條　本部ニ副官部ヲ置キ部內ノ庶務會計經理ノ事ヲ管掌シ兼テ陸軍文庫ヲ管理セシム

副官ハ大（中）佐一名及佐尉官三名ヲ以テ之ニ補シ其下ニ部員各兵尉官二名書記屬ヲ置ク

陸軍文庫主管ハ各兵尉官一名ヲ以テ之ニ補シ圖書ノ保存出納ヲ掌ラシム其下ニ屬ヲ附屬ス

一等軍史一名二三等軍史一名ヲ置キ部內會計給與一切ノ事ヲ掌ラシム其下ニ書記ヲ屬ス

第四條　本部ニ左ノ二局一課ヲ置キ部事ヲ分擔セシム

第一局

一　出師計畫及團隊編制

二　交通法ノ調査

第二局

一　國防及作戰計畫並ニ陣中要務ノ規定

二　外國軍事ノ調査

編纂課

一　內外地誌外國政誌及戰史ノ纂輯

二　外國書ノ飜譯

各局長ハ參謀大佐ヲ以テ之ニ補シ各局員ハ參謀中少佐大尉ノ內八名宛ヲ以テ之ニ補ス但定員ノ外各兵大中尉若干ヲ附屬シ出仕將校トシテ局務ニ從事セシムルコトヲ得

編纂課長は各兵中少佐ヲ以テ之ニ補シ課員ハ各兵佐尉官或文官四名ヲ以テ之ニ補シ其下ニ屬ヲ附屬ス

第五條　陸軍大學校（當分ノ內）及陸地測量部ハ陸軍參謀本部ノ管轄ニ屬ス

朕海軍參謀本部條例制定ノ件ヲ裁可シ玆ニ之ヲ公布セシム

御名御璽

明治二十一年五月十二日

內閣總理大臣伯爵　黑田清隆

海軍大臣伯爵　西鄉從道

勅令第二十六號

海軍參謀本部條例

第一條　海軍參謀本部ハ參軍ノ下ニ置キ海軍軍事計畫ヲ掌ル所トス

第二條　本部長ハ海軍將官ヲ以テ之ニ補シ部內一切ノ事務ヲ統理シ參軍ニ對シテ其責ニ任ス

第三條　本部ニ副官部ヲ置キ部內ノ庶務會計經理ノ事ヲ管掌シ兼テ部內ノ文庫ヲ管理セシム副官ハ

謀大佐及少佐ヲ以テ之ニ補シ其下ニ部員及屬若干ヲ置ク

第四條　本部ニ左ノ二局ヲ置キ部事ヲ分擔セシム

第一局

一　艦隊編制
一　作戰ノ計畫
一　諜報ノ調查

第二局

一　出師準備ノ計畫
一　海防ノ計畫
一　海上運輸法ノ調查

各局長ハ參謀大佐ヲ以テ之ニ補シ局員ハ參謀少佐大尉ヲ以テ之ニ補ス

第五條　本部ニ編纂課ヲ屬置シ外國兵制ニ關スル圖書內外戰史ノ纂編並ニ外國書ノ飜譯ヲ掌ラシム

課部ハ參謀少佐ヲ以テ之ニ補シ課員ハ少佐大尉ヲ以テ之ニ補シ其下ニ屬若干ヲ附屬ス

第六條　本部ニ計官及副計官ヲ置キ部內會計給與一切ノ事ヲ掌ラシム其下ニ屬若干ヲ置ク

ところが其の翌明治二十二年には早くも、參軍官制竝びに陸軍參謀本部條例及び海軍參謀本部條例

は其の何れも廢せられ、新たに參謀本部條例と海軍參謀本部條例とが制定公布された。要するに陸海軍の綜合的統帥部の存在が否定されて、其の統帥部が各別箇のものになつたのである。而して陸軍の統帥部は參謀本部として依然陸軍省とは獨立し、參謀總長は天皇に直隷して帷幄の軍務に參し參謀本部の事務を管理する事となつた。結局之が現在の參謀本部條例の基を爲すものである。然るに海軍に於ては、其の統帥事項は再び海軍大臣の管掌するところとなつた。卽ち海軍大臣は、軍政事項を掌るの外、「帷幕ノ機務ニ參シ出師作戰海防ノ計畫ニ任ズルモノ」となつたのである。今當時の參謀本部條例及び海軍參謀本部條例を揭げて見ると、それは次の如きものである。

參謀本部條例（明治二十二年三月七日　勅令第二十五號）

第一條　參謀本部ハ之ヲ東京ニ置キ出師國防作戰ノ計畫ヲ掌トリ及ヒ陸軍參謀將校ヲ統轄シ其教育ヲ監督シ陸軍大學校陸地測量部ヲ管轄ス

第二條　陸軍大將若クハ陸軍中將一人ヲ帝國全軍ノ參謀總長ニ任シ天皇ニ直隷シ帷幄ノ軍務ニ參シ參謀本部ノ事務ヲ管理セシム

第三條　參謀次長一人ヲ置キ陸軍中將若クハ陸軍少將ヲ以テ之ニ補シ參謀總長ヲ補佐ス但之ヲ置クハ事務ノ繁閑ニ從フ

第四條　凡ソ戰略上事ノ軍令ニ關スルモノハ專ラ參謀總長ノ管知スル所ニシテ之カ參畫ヲサシ親裁ノ後平時ニ在テハ直ニ之ヲ陸軍大臣ニ下シ戰時ニ在テハ參謀總長之ヲ師團長若クハ特命司令官ニ傳宣シテ之ヲ施行セシム

第五條　參謀本部ニ副官部ヲ置キ部內ノ庶務會計經理ノ事ヲ管掌シ兼テ陸軍文庫ヲ管理セシム

第六條　副官大（中）佐一人佐尉官三人ヲ置キ其下ニ部員尉官二人軍吏二人及書記屬ヲ附ス

第七條　文庫主管尉官一人ヲ置キ其下ニ屬ヲ附ス

第八條　參謀本部ニ左ノ二局一課ヲ置キ部事ヲ分擔セシム

第一局

一　出師計畫及團隊編制

二　交通法ノ調査

第二局

一　國防及作戰計畫並ニ陣中要務ノ規定

二　外國軍事ノ調査

編纂課

一　內外地誌外國政誌及戰史ノ纂輯

二　外國書ノ繙譯

第九條　各局長參謀大佐各一人各局員ハ參謀中少佐大尉ノ內各八人ヲ置ク但定員ノ外大中尉若干ヲ附屬シ出仕將校トシテ局務ニ從事セシムルコトヲ得

第十條　編纂課長中（少）佐一人ヲ置キ其下ニ課員佐尉官或ハ文官四人及之ニ屬ヲ附ス

海軍參謀部條例（明治二十二年三月七日勅令第三十號）

第一條　海軍大臣ハ各省官制ニ揭クルモノノ外帷幕ノ機務ニ參シ出師作戰海防ノ計畫ニ任スルモノトス

第二條　海軍大臣ノ下ニ海軍參謀部ヲ置キ軍事ノ計畫ヲ掌ラシム

第三條　海軍參謀部ニ長一人ヲ置キ將官ヲ以テ之ニ補シ部務ヲ總理セシム

第四條　海軍參謀部ニ第一課第二課第三課ヲ置キ部務ヲ分掌セシムルコト左ノ如シ

第一節　統帥部の獨立

第一課　作戰出師準備海上運輸ノ計畫
第二課　海岸防禦
第三課　諜報

第五條　課長ハ大佐ヲ以テ之ニ補シ第一課第三課ニ課員四人ヲ置キ一人ハ少佐二人ハ大尉ヲ以テ之ニ補ス

第六條　部長ハ臨時甲課員ニ乙課ノ事務ヲ兼務セシムルコトヲ得

第七條　海軍參謀部ニ大臣傳令使部長傳令使各一人ヲ置キ大尉ヲ以テ之ニ補シ大臣部長ニ專屬セシメ又部長ノ命ヲ受ケ課務ヲ助ケシム

第八條　此條例ニ揭クルモノノ外屬員トシテ判任官若干人ヲ置ク

かくして陸軍に在りては、統帥部の長官として參謀總長が、陸軍大臣と別箇獨立の存在を爲して天皇に直隷し、海軍に在りては海軍大臣が齊しく統帥機關たるの地位をも兼ねてゐたのである。併しながら其の後海軍に於ても、其の部内の事務の漸く複雜多岐を極むると共に統帥部獨立の機運が昂まり、遂に明治二十六年五月十九日、海軍軍令部の成立を見るに至つたのである。卽ち海軍軍令部長は、海軍の統帥機關として海軍大臣とは別箇の存在を爲し、天皇に直隷して帷幄の機務に參し部務を管理することになつたのである。之卽ち今日の軍令部の基を爲すものであつて、かくしてこゝに陸海軍共に其の統帥機關が完全に其の軍政機關より獨立を見た譯である。尙此の時の海軍軍令部條例の全文を揭げてみると、それは次の如きものである。

朕海軍軍令部條例ヲ裁可シ玆ニ之ヲ公布セシム

御名　海璽

明治二十六年五月十九日

內閣總理大臣　伯爵　伊藤博文
海軍大臣　伯爵　西鄕從道

勅令第三十七號

海軍軍令部條例

第一條　海軍軍令部ヲ東京ニ置ク出師作戰沿岸防禦ノ計畫ヲ掌リ鎭守府及艦隊ノ參謀將校ヲ監督シ又教育訓練ヲ監視ス

第二條　海軍大將若クハ海軍中將ヲ以テ海軍軍令部長ニ親補シ天皇ニ直隷シ帷幄ノ機務ニ參シ部務ヲ管理セシム

第三條　戰略上事ノ海軍軍令ニ關スルモノハ海軍軍令部長ノ管知スル所ニシテ之カ參畫ヲ爲シ親裁ノ後平時ニ在テハ之ヲ海軍大臣ニ移シ戰時ニ在テハ直ニ之ヲ鎭守府司令長官艦隊司令長官ニ傳令ス

第四條　海軍軍令部長ハ勅ヲ奉シ檢閱使ト爲リ鎭守府及艦隊ノ檢閱ヲ行フ

第五條　海軍軍令部ニ副官二人ヲ置キ一人ハ海軍大尉ヲ以テ之ニ補シ一人ハ本職アル海軍大尉ヲ以テ之ヲ兼ネシメ命令ノ傳達及庶務ヲ掌理セシム

第六條　海軍軍令部ニ左ノ二局ヲ置キ部事ヲ分擔セシム

第一局
第一節　統帥部の獨立

一　出師作戰、沿岸防禦ノ計畫、艦隊軍隊ノ編制及軍港要港ニ關スル事項

第二局

一　教育訓練ノ監視、諜報及編纂ニ關スル事項

第七條　各局ニ局長各一人ヲ置キ海軍大佐ヲ以テ之ニ補シ各局ニ局員ヲ置キ第一局ハ海軍少佐二人海軍大尉四人ヲ以テ之ニ補シ第二局ハ海軍少佐一人海軍大尉三人ヲ以テ之ニ補ス又第二局ニハ局員ノ外海軍機關少監若クハ海軍大機關士一人ヲ置キ局務ニ服セシム

第八條　海軍軍令部出仕將校トシテ臨時海軍佐官或ハ海軍大尉四人ヲ置キ部務ニ服セシムルコトヲ得

第九條　公使館附將校トシテ海軍佐官或ハ海軍大尉八人ヲ置キ海軍軍令部長之ヲ管ス

第十條　海軍軍令部ニ海軍文庫主管一人ヲ置キ海軍大尉ヲ以テ之ニ補シ海軍ニ必要ナル圖書ノ蒐集保存ヲ掌ラシム

第十一條　前諸條ニ揭クルノ外海軍編修一人海軍編修書記五人ヲ置キ第二局ニ屬シ書記三人及技手一人ヲ置キ部務ニ服セシム

上述の經過に依りて見ても明らかなるが如く、軍統帥機關は其の陸軍に關する限りに於ては、既に明治十一年より內閣から獨立してゐたのである。從つて明治十八年十二月二十二日達內閣職權も其の第六條但書に於て「但事ノ軍機ニ係リ、參謀本部部長ヨリ直ニ上奏スルモノト雖モ、陸軍大臣ハ其事件ヲ內閣總理大臣ニ報告スベシ。」と規定して、參謀本部長の統帥機關としての地位を認めてゐるのである。尙此の當時海軍に於ては、陸軍の參謀本部に匹敵すべき統帥機關の設置なく、海軍大臣が一元的に其の任にあたつてゐたことは前述の通りである。

降つて明治二十二年十二月には現行內閣官制が制定せられたのであるが、其の第七條に於ても亦事

の軍機軍令ニ係リ奏上スルモノハ天皇ノ旨ニ依リ之ヲ內閣ニ下付セラルルノ件ヲ除ク外陸軍大臣海軍大臣ヨリ內閣總理大臣ニ報告スヘシ」と規定せられた。これは所謂「軍機軍令」に關しては、參謀總長から又は陸軍若くは海軍大臣から、直接に上奏して裁可を得ることの出來るものと認められてゐた當時の制度を前提として規定されたものである。卽ち帷幄上奏は敢て內閣官制に依つて始めて認められた制度ではなく、其れは既に參謀本部の設置以來長く行はれて來た所である。卽ち天皇の帷幄と天皇の政府とが分離せられて、陸海軍統帥の大權は天皇の帷幄に依つて行はれ、而してそれには參謀總長又は陸軍大臣若くは海軍大臣が參畫する、國家統治の大權は天皇の政府に依つて行はれ、而してそれは內閣が輔弼の責に任ずるといふことが、當時既に制度として定まつてゐたのである。內閣官制は此の從來既に久しく行はれて來たところのものを、明文を以て示したものに外ならない。尙憲法義解が憲法第十一條の項に於て「今上中興ノ初親征ノ詔ヲ發シ大權ヲ總攬シ爾來兵制ヲ釐革シ積弊ヲ洗除シ幄幕ノ本部ヲ設ケ自ラ陸海軍ヲ總ヘタマフ而シテ祖宗ノ耿光遺烈再ヒ其ノ舊ニ復スルコトヲ得タリ本條ハ兵馬ノ統一ハ至尊ノ大權ニシテ專ラ帷幄ノ大令ニ屬スルコトヲ示スナリ」と謂つてゐるのも、同じ意味を示すもので、其の「帷幄ノ大令」と謂つてゐるのは、之を政府の權能と區別するの趣意である。

第一節　統帥部の獨立

二　統帥機關としての陸海軍大臣

我が國法に於ける兵政分離主義に對して、一の著しい例外を爲すものは、陸軍大臣及び海軍大臣である。陸軍大臣及び海軍大臣は、一面には國務大臣として國務に關し、天皇輔弼の責に任ずる。此の點に於ては他の各省大臣と全く同一の立場に在る。然るに陸海軍大臣は、今一つの機能を有し、即ち統帥機關として帷幄上奏の權を有する。即ち兵政分離の原則は、此の限度に於ては破られてゐるのである。

陸海軍大臣が果して何時の頃より帷幄上奏權を有するに至つたかに付ては、遺憾ながら之を正確に知る資料を有たない。併しながら軍部大臣は何れも其の當初に於ては、軍政・軍令兩方面の機關たる地位を一身に保有してゐた關係上、其の帷幄上奏權は實際上の問題としては可成り早くから認められてゐたものと考へられる。而して參謀本部等軍令機關の設置以後に於ても、軍部大臣の帷幄上奏權の問題は、依然としてもとのまゝであつたものゝ如くである。從つて明治二十二年十二月に、現行內閣官制第七條が、「事ノ軍機軍令ニ係リ奏上スルモノハ天皇ノ旨ニ依リ之ヲ內閣ニ下付セラルルノ件ヲ除ク外陸軍大臣海軍大臣ヨリ內閣總理大臣ニ報告スヘシ」と規定して、陸海軍大臣の帷幄上奏權を裏面から規定してゐるのは、それは唯在來の制度を前提として、それを文字に現はしたものに過ぎないことは前述の通りである。卽ち本條は全く統帥事項に關する特種の規定である。

然るに論者或ひは本條の規定よりして、陸海軍大臣は其の軍政に屬する事項に付ても、事の機密を要するものは、一般國政に關するものと異り閣議に付せず、又總理大臣を經由せずして、直接に上奏して親裁を仰ぐことを得べしとするものがある。卽ち陸海軍大臣は國務大臣中特殊の地位を有し、他の國務大臣は內閣總理大臣の統御を受くるも、獨り陸海軍大臣のみは全く內閣總理大臣より獨立の地位を有するものと論ずるのである。而して其の甚だしきに至つては、我が國の內閣制度は所謂二重內閣制であつて、一般の國政に關する內閣と軍政に關する內閣とは別箇の組織を爲し、軍政に關するものに付ては陸軍大臣又は海軍大臣が單獨に軍事內閣を組織するものと爲すのである。併しながら斯の如きは國政の統一を破壞し、內閣制度の根本精神に反すること甚だしきのみならず、又明白に法文の文義を誤解してゐるものである。惟ふに我が內閣制度が統一的內閣の主義を採用せることは、內閣官制第二條の規定に依つても明らかである。卽ち國政の各部は互ひに相關聯し、何れの一部と雖も他の部と離れて單獨に決定することを得ないのである。而して其の何れも他の國政各部との權衡を顧み、殊に財政の狀態に察して其の是非を定むべきものであつて、內閣制度は實に其の間の統一を保持するが爲めに存するものである。若し獨り軍政に關しては總て閣議を經ることなく、陸海軍大臣が獨立の權能と責任に於て奏請することを得べしとせば、國政の統一は全く破壞せられ、內閣制度の精神は全く

沒却されるに至るのである。又文義の上より之を觀るも、内閣官制第七條を解して、陸海軍大臣は軍政に關しても直接に上奏することを得べしと爲すは甚だ不當である。何となれば本條を斯く解すべしと爲さば、それは明らかに内閣官制第二條の規定に對する例外規定を爲すものと謂はなくてはならない。何となれば第二條は、内閣總理大臣が總て廣く機務を奏宣するの任に當ることを概括的に定めてゐる。從つて若し此の原則に對して例外を設くるの趣旨なりとせば、何々の事項は内閣總理大臣に依らず之を陸海軍大臣より奏宣すべきことの趣旨を法文に明示するの要がある。然るに第七條は初より「事ノ軍機軍令ニ係リ奏上スルモノハ云々」として毫も其の意を示してゐない。而して軍機軍令に關するものは内閣總理大臣に依らずして奏上することを當然なりと前提し、何人が之を奏上すべきかすらも明言するところがない。即ち第七條の趣旨とする所は、第二條に對する例外を定むるには在らずして、是等の事項に付て陸海軍大臣より内閣總理大臣に報告すべきことを命ずるに在るのである。

内閣官制第七條に所謂軍機軍令に關する上奏は、天皇の帷幄に對する上奏である。而して天皇の帷幄に於て親裁せらるゝ所は統帥權の範圍に限られ、軍政權の範圍には及ばない。從つて本條に謂ふ所の上奏は、統帥機關が統帥事務に關して上奏するものゝみを指稱し、軍政事務に關する上奏を含まない。其の陸海軍大臣より上奏するものであつても、それが統帥事項に關するものである限りそれは國務大臣としての上奏に非ずして統帥機關としての上奏である。併しながら統帥機關は純然たる統帥事務を管掌するの外、又國防計畫をも掌り從つて之に付ても統帥機關より帷幄に上奏して親裁を仰ぐことがある。内閣官制第七條に依る帷幄上奏は、純然たる統帥事務に關する上奏の外、また國防計畫等に關する上奏をも包含するものであつて、同條が「軍令」の外に「軍機」といふ文字を用ひてゐるのも蓋し其の意味に解すべきものであらう。而して國防計畫の帷幄に於て決せらるゝ所は、唯單に其の計畫たるに止まり、其の實行を決せらるゝものではない。其の實行は、豫算等の點に關し更に閣議の決する所に待たなくてはならないのである。

之を要するに陸海軍大臣は、國務大臣として一般國務に付き天皇輔弼の責に任ずるの外、尚統帥機關として帷幄上奏の權能をも保有してゐる。此の意味に於て、我が國の兵政分離主義は、重要なる例外を有するものと謂ふことが出來るのである。

第二節　統帥權の範圍

一　統帥と軍政

統帥權と軍政權とは各其の性質を異にし、從つて其の輔弼機關も亦兩者相異ることは、前に述べた通りである。而して統帥機關は、專ら帷幄の下機務に參畫するの任務を有するに止まり、憲法上の責

任を負ふべきものではない。故に苟も事國務に關し、從つて國務大臣の憲法上の責任の範圍に屬するものに付ては、單に統帥機關の議を以て專決さるゝことを得ないことは當然である。從つて統帥權に就ては、必ず其の範圍に一定の限界が守られなければならない。若し妄に其の範圍を擴張して、それが一般國務の範圍内にまで立ち入ること有らば、所謂政令二途に出でて二重政府の非難を免れ得ないのみならず、また正に憲法に紛更を試みんとするものと謂はなければならない。

帷幄と政府との間に其の權限が如何に分配せらるゝかは、主として官制の定め方と其の運用とに依つて定まるべき問題であるが、併しそれには其の性質上必ず守らねばならぬ一定の限界がある。第一に、國の歲出は豫算に依つて議會の議を經ることを要し、豫算外の支出も亦議會の事後承諾を要するものであるから、軍の行動殊に國防計畫に關しても、其の經費の支出を要する限度に於ては、それは帷幄の大權に依つては決することを得ず、必ず內閣の輔弼に俟たなければならない。第二に、帷幄の大權に依つて軍隊以外の他の行政各部を拘束することは出來ない。第三に、軍隊以外の一般人民の權利義務に關係する事項は、之を帷幄に於て決定することを故ない。故に例へば徵兵・徵發の事務の如きは勿論、戒嚴の宣告の如きも統帥大權に依つては行はれ得べきものではない。第四に、外交大權も亦憲法第十三條に依り國務上の大權に屬するものであるから、軍の行動に付ても事外交に關係するものに付ては、內閣の輔弼に依つて決せらるゝことを要する。第五に、文武官の任免も亦憲法第十條に依り國務上の大權に屬する。統帥權に依つて爲し得る所は唯補職にのみ止まり、任免に及ぶことを得ないものと解する。

併しながら統帥事務と軍政事務とは互ひに密接の關係を有し、實際には嚴格に之を區別することを得ないものがある。例へば理論的の問題としては、統帥事務は既に編制せられた軍隊を指揮統帥するの作用のみを指すものであり、編成事務は統帥の問題とは無關係に行はれ得る。併しながらもと〳〵軍隊の戰鬪力は其の編成に依つて左右せられること頗る多く、寧ろ編成を離れては軍隊の戰鬪力を有効ならしむることは不可能であるとも謂ひ得る。從つて編成事務と統帥事務とを全く分離することは、實際問題としては不可能のことである。從つて主として軍政事務を管掌する機關も或る程度に於ては統帥事務に關與し、主として統帥の爲めに設けられた機關も、亦或る程度に於ては軍政事務に關與することは、遂ひに避く可からざる所である。從つて統帥機關と軍政機關とは、必ずしも絶對に相排除する立場に立つものではないのである。此の關係は次の二點に於て特に著しいものがある。

(1)　國防計畫を定めることは、事國家の財政に關することであり、從つてそれが其の本質に於て統帥大權に屬せず編制大權に屬することは言を俟たない。而も其の計畫の立案は、統帥機關たる參謀本部及び軍令部の主要なる任務である。併しながら國防計畫に付て統帥機關の管掌する所は、唯其の計畫を樹立するに止まる。其の如何なる程度に於て其の計畫を實行に移すべきかに至つては、財政其の

他一般國政の事情に依つて之を決定すべきものであつて、卽ち內閣の議が之を定むべきものである。假令統帥機關の樹立した計畫が旣に御裁可を經たものであつても、それは唯計畫としての御裁可であつて、實行案としては更に閣議決定の後御裁可を仰がなくてはならない。

(2)　純然たる統帥事務は國務大臣の輔弼の範圍に屬せざるを以て、內閣の議に付すべからざるは勿論、理論的の問題としては陸海軍大臣の關與をも要しないのである。併しながら今日、軍令の御裁可を經たるものは、之を陸海軍大臣に移し、陸海軍大臣より之を軍隊に命令するを下行の經路とする。卽ち陸海軍大臣は單に軍政の機關たるに止まらずして、また統帥の機關でもあるのである。唯陸海軍大臣が統帥權に參與し、又は之を執行するのは、其の統帥機關たるの資格に於てし、國務大臣たる資格に於てするものに非ざることに注意を要する。統帥權は專ら天皇の帷幄に屬し、陸海軍大臣の之に參與するは、帷幄の軍務に參畫するに外ならない。其の本來の性質上統帥事務たるものは、假令陸海軍大臣が之に參與しても、其の性質を變じて軍政事務と爲るものではない。從つて此の點に付き陸海軍大臣は、國務大臣として憲法上の責任を負ふの理なきこと固よりである。(尙此の點が我が國に於ける兵政分離主義の重要なる例外を爲してゐることに付ては、さきに述べた所である。)

二　軍令と勅令

統帥權と軍政權との區別に應じて、統帥權に基づく命令と軍政權に基づく命令とがある。統帥權に基づく命令は、天皇の帷幄に於て決せらるゝ所であつて、軍隊の行動を指揮することを以て其の實體とする。從つてそれが國務大臣の責任の範圍に屬せず、又國務大臣の副署を要せざることは言を俟たない。軍政權に基づく命令は之に反して、他の一般國務に關するものと同じく法律又は勅令の形式に依るのである。

明治四十年軍令第一號に依りて定められたる軍令の制度は、專ら統帥權に基づく命令に付て規定したものである。それは陸海軍の統帥に關する命令の形式を定めたもので、頗る重要な意義を有するものである。今其の全文を揭げるとそれは次の如きものである。

軍令第一號（明治四十年九月十二日）

第一條　陸海軍ノ統帥ニ關シ勅定ヲ經タル規程ハ之ヲ軍令トス

第二條　軍令ニシテ公示ヲ要スルモノニハ上諭ヲ附シ親署ノ後御璽ヲ鈐シ主任ノ陸軍大臣海軍大臣年月日ヲ記入シ之ニ副署ス

第三條　軍令ノ公示ハ官報ヲ以テス

第四條　軍令ハ別段ノ施行時期ヲ定ムルモノノ外直ニ之ヲ施行ス

所謂軍令なるものが專ら統帥權に基づく命令なることは、第一に右軍令第一條の明文に依つて明ら

かである。卽ち軍令第一條は軍令の性質を定めて「陸海軍ノ統帥ニ關スル規程ニシテ勅定ヲ經タルモノハ之ヲ軍令トス」と謂つてゐる。而して此の「陸海軍ノ統帥」とは、憲法第十一條に「天皇ハ陸海軍ヲ統帥ス」とあるに由來することは言を俟たない。果して然らばこれは統帥大權に基づく命令の謂であつて、編制大權に基づく命令を包含せざるものと云ふべきである。第二に軍令が正式に公布せられざる事も亦軍令が專ら統帥權に基づく命令なることを證するものである。凡そ法規は公布に因つて始めて實施の效力を生ずるものである。然るに軍令第一號は故らに「公布」の文字を避けて「軍令ノ公示ヲ要スルモノハ官報ヲ以テ之ヲ公示ス」と謂ひ、尙ほ軍令第一號及び之に基いて制定せられた各種軍令の上諭文にも、法律・勅令・條約に於けるとは異なり「玆ニ之ヲ公布ス」と謂はずして、「之ヲ施行ヲ命ス」ト謂つてゐる。卽ち故らに公布なる文字を用ひないのは、軍令は勅令と其の性質を同じくせざることを示し、以て軍令を特殊の勅令と認むるが如き嫌ひを避けたものと思はれる。既に軍令にして公布せられざる以上は、それは一般遵守の效力を有する法規的命令たること能はず、其の效力は唯單に軍隊內部に止まるものと解すべきである。第三に軍令の勅令に對する關係より之を考ふるも、軍令は專ら統帥權に基づく命令なりと解しなければならない。凡そ國政に關する命令にして勅裁を經るものは、法律・條約等特別の形式を定むるものゝ外、必ず勅令の形式に依るべきは、曾に公式令に明らかなるのみならず、既に明治十九年公文式の採用した所の原則である。憲法義解も亦第九條の下に「命令ハ均シク至尊ノ大權ニ由ル而シテ其ノ勅裁ニ出ヲ親署ヲ經ルモノ之ヲ勅令トス其ノ他閣省ノ命令ハ皆天皇大權ノ委任ニ由ル」と註してゐる。故に軍令を以て軍政に關する命令を定めるのは、恰も勅令の外に特殊の勅令を設くるものであつて、公文式以來確定の原則を破り、公式令の精神と相背馳するものである。論者或ひは軍令第一號を以て公式令を變更したるものなりとなす者あらんも、總て法規的命令は必ず一定の形式に依ることを必要として、而も一度其の形式が定められた以上は、常に其の形式に依るに非ざれば法規的命令は之を定むることを得ないのである。而して前述の如く法規的命令は、特種のものを除いては勅令の形式を以てしなければならないことは、公文式以來の定則である。從つて此の形式に依らない命令を以てしては、勅令を變更することは出來ないのである。況んや軍令は正式の公布を經たるものに非ざるに於ては尙更のことである。

以上述べたる所に依りて明らかなるが如く、軍令の性質にして專ら統帥權に基づく命令なりとせば、それは固より國務大臣の副署を要せざるものである。然るに軍令の公示せらるゝものは、陸軍大臣又は海軍大臣が之に副署することになつてゐる。軍令第一號に依つて公式令を變更したりとするが如き疑義を生ずるのも、主として之が爲めである。併しながら陸海軍大臣が軍令に副署するのは、憲法上の大臣副署とは其の意義を異にする。蓋し我が國法に於ける副署には二種の意義がある。卽ち一は憲法第五十五條の大臣副署と、他は憲法以前より行ひ來りたる副署とである。前者は國務大臣の憲

法上の責任を表明するものであつて、後者は單に執行當局者たることを表明するものである。宮內大臣の皇室令に副署し、賞勳局總裁の勳記に副署するが如きは專ら後者に屬する。陸海軍大臣の軍令に副署するのも亦之と其の性質を同じくするものであつて、それは國務大臣としての副署ではなく、帷幄の機關として奉行の任に當ることを證明する行爲たるに止まるものである。

軍令は統帥大權に基づく命令であるから、軍令を以て規定し得べき事項の範圍は、恰も統帥權の範圍と相一致するものである。從つて統帥權の場合に於て述べたると同樣の限界を有するものであつて、左記の制限を存する。

(1) 軍令は豫算に影響を及ぼすべき規定を設けることを得ない。惟ふに財政計畫は國政の最も重要なる事項にして內閣の責任範圍に屬し、閣議に依るに非ざれば之を決定するを得ざるものである。從つて豫算を動かして始めて實行し得る規定は、軍令を以てしては之を爲すことを許されない。

(2) 軍令を以て他の行政各部を拘束すべき規定を爲すことを得ない。軍令は軍隊に對する命令であつて、軍隊以外に其の效力を有し得ないものであるから、軍令を以て行政官廳を拘束することを得ない。

(3) 軍令を以て法規的命令を定むることを得ない。法規的命令は一般人民に對して拘束力を有するものであつて、必ず之を公布することを要する。軍令は軍隊內部にのみ效力を有するものであつて、公布せらるゝことはない。從つて軍令を以て、一般遵由の效力ある法規を定めることの出來ないことは言を俟たない。

(4) 軍令を以て勅令其の他の法規的命令を廢止變更することを得ない。軍令と勅令とは其の基づく所を異にし、軍令を以て法規的命令を定むることを得ない。從つて軍令を以て法規的命令を改廢することの出來ないことは事理の當然である。是れ曾に公式令發布以後の勅令のみならず、公文式の下に發布せられたる勅令に付ても同樣である。蓋し公文式の下に於ける勅令も、亦法規的命令として一般國民に對して公布せられたものであることは、公式令の下に於ける勅令と異なる所はないからである。

併しながら統帥と軍政との限界が、正確に之を劃定し難いのと同樣に、其の軍令を以て規定すべき事項の範圍と勅令を以て規定すべき事項の範圍とは、必ずしも明確に劃定し難い場合がある。それは特に憲法第十二條の編成大權に基づく命令の場合に於て、其の事例が多いのである。陸海軍の編制を定むることは、憲法第十二條の所謂編成大權に屬し、從つて內閣の責任を以て行はるべきものである。併しながら廣い意味に於て編制と稱する中には、外部的の編成と內部的の編制とが有り得る。外部的の編制とは、例へば何個師團を設置すべきか、航空隊其の他の特殊部隊を何れだけ設置すべきかといふやうな、軍隊の大體の構成に付ての定めを謂ふものである。而して此等は國家財政其の他を考察して

定めらるべきもので、隨つて當然内閣の輔弼を要すべき事項である。尤もかくの如く一國の兵力量を決するといふやうな問題は、その事自身統帥と密接なる關係を有するものであるから、政府は其の輔弼に際しては、十分に統帥機關の意嚮を聽取し、之と圓滿なる諒解に到達したる上に於て爲すべきものである。併しながら其の形式はどこ迄も勅令であつて、軍令ではないのである。之に反して内部的編制とは、其の内部の構成を如何にするかの問題に關するもので、其の與へられた輪廓の範圍内に於て、其の内部の構成を如何にするかの問題に關するものである。それは名稱は同じく編制といふも、統帥と頗る密接なる關係あり、それは專ら專門的の軍事眼に依つて決せらるべきものであり、寧ろ之は統帥の範圍に屬するものと見るべきである。概言すれば憲法第十二條の所謂編制大權は、其の本質は軍政權であつて、從つて之が命令は勅令を以てすべきものであるけれども、其の統帥との關係の密接不可分なるものある關係上、寧ろ之は勅令軍令の混交的分野と解すべきものと考へられる。而して實際問題として其の命令の形式は、其の命令の内容が全體として軍政的色彩濃厚なるものに付ては勅令を以てし、之に反して其の統帥的色彩濃厚なるものに付てはそれは軍令を以てすべきものであると解する。（尤も正確には、其の規定の性質上軍令を以てすべきものと勅令を以てすべきものとを峻別し、兩者の形式を以て補完的な命令を出すべきものであらう。併しながら此の如きは其の實際問題として怖らくは不可能に近いものであらう。）

第三節　陸海軍大臣の武官制

現行法制上陸海軍大臣は、國務大臣たると共に亦帷幄の機關たる二重の地位を有するものなることは前述の通りである。かくして現在陸海軍大臣は、現役將官を以て之に任ずるものと定められてゐる。

軍部大臣の武官專任制度は、其の起源は遠く明治初年に遡る。而して之を明らかに官制に謳つたのは、明治四年七月の兵部省職員令を以て其の嚆矢とする。此の時の兵部省の官制は、兵部卿の補任資格を規定して「本官少將以上」とした。其の後兵部省は陸海軍の二省に分れ、其の官制も數次に亘つて改正されて來た。併しながら陸海軍大臣が陸海軍將官を以て任ぜられるといふことは、常に明文或ひは不文の法として行はれ、未だ嘗て軍部大臣が陸海軍將官以外のものを以て充てられるといふことはなかつた。

斯くの如き軍部大臣武官制の慣習及び規定は、軍部をして一種の法制的特殊領域に居らしめるものである。而して此の爲め軍部は幾度か我が國に於ける政治鬪爭の舞臺に登つて、頗る重要な役割を演じ來つたのである。そしてそれは或ひは軍部對官僚の場合であることもあつた。或ひはまた武官派對文官派の場合であることもあつた。或ひは又薩派對長派の場合であることもあつた。併しそれらは何れも歷史の一過程として經過されたものであつて、それは結局は軍部對政黨の鬪爭に歸着するもので

あつた。そしてある場合には政黨内閣が軍部の力に依つて甚大な影響を與へられたこともあつた。そして又ある場合には政黨の力に依つて軍部大臣武官制が動搖せしめられたこともあつた。かくして我が政治史の上に於て、軍部對政黨の間には、可成り長期間に亘つて深刻な戰ひが戰はれたのである。而して其の間軍部側に於て最も有力なる武器となつたものは、軍部大臣の武官專任制であつた。

まこと軍部大臣武官專任の事實及び制度は、議會制度の實施以來、我が國政治史上幾他の問題を生んだものである。併しながら軍部大臣武官專任制其のものに付ては、議會創始當時より寧ろ之を當然としたものゝ如くである。明治二十四年九月十五日、時の樞密院議長伊藤博文は、軍部大臣に關して御下問を拜したのであるが、當時彼は之に對して次の如き奉答をしてゐる。蓋し當時の代表的意見として考へられるものであらう。

陸海軍大臣ニ任ゼラルル者、必ズ將官ナラザルベカラズトノ規程ハ、恐ラク歐洲諸國ニ於テモ、法律制度的ノ者ニアラズシテ事實上防禦的ノ必要ヨリ起リシモノナラン。其故ハ立憲君主體ノ主義ヲ保持シ、苟モ大權ヲ下移セシメザラント欲セハ、國家ノ公力タル兵權ヲシテ、議會又ハ政黨ノ玩弄スル所ニ委セザルニアルベシ。兵權ヲシテ下移セシメザラント欲セバ、之ヲ皇室卽チ君主躬親ラ直轄セザルベカラズ。君主之ヲ直轄セント欲セバ、其軍政ヲ管理スル大臣タルモノ、政黨又ハ政黨ニ搖セラレ易キ、普通ノ政治家ト稱スルモノヲ以テ之ニ任ズルヨリモ、其軍事上ニ練磨シテ軍制軍律及軍人ノ情狀ニ熟達セル素養アル將軍ヲ以テ之ニ任ジ、容易ニ其軍制ノ組織ヲ變易セシメザルノ勝レルニ如カズ。

熟々歐洲諸國ノ慣例ヲ視ルニ、各國一定ニ出ルコトアルナシ。多クハ其時々ノ事情ニ依リ、或ハ武官ヲ以テ大臣ニ任ジ、文吏ヲ以テ之ニ充ツ。未ダ其主論アル所ヲ聞カズ、然ルニ我國體ニ基ク立憲ノ制ニ在テハ、無論武官ヲ以テ軍政ヲ管理セシメ、容易ニ政海ノ風波ヲシテ、軍事上ニ波及セシメザルコト最大緊要ナリ。故ニ過般ノ官制ニ於テ、將官ヲ以テ大臣ニ任ズルノ制限ヲ廢シタルハ、博文之ヲ採ラズ。然レドモ今之ヲ復スルニ當リ、海軍ハ必ズ海軍將官ヲ以テシ、陸軍ハ必ズ陸軍將官ヲ以テ之ニ任ズルト爲スガ如キ、其區域ヲ狹窄ナラシムルハ、將來事實上ニ於テ、其困難ニ遭遇スルノ虞アルコト必定ナリ。如何トナレバ陸軍ハ將官才器多數ナルヲ以テ尙可ナリトスルモ、海軍ニ至テハ、僅カニ或ハ一二ノ將官大臣ノ任ニ勝ユルノ人物ナキニアラザルモ、內閣組織上ニ於テ、其人他ノ大臣等ト意見ヲ異ニスルガ如キニ至ラバ、勢將官ノ內ニ選ブ能ハズシテ、之ヲ他ニ求メザルヲ得ズ。尙此時止ヲ得ズ其制度ノ變革ヲ謀ラザルヲ得ザルニ至ルベシ。如カズ、當分ノ內ハ陸海將官ノ內ヲ以テ、共通之ニ任ズルモ妨ゲナシトスルニ。然レドモ事實ニ於テハ、成ルベク其精神ヲ取リ、海軍大臣ハ海軍ニ採リ、萬止ムヲ得ザルノ餘地ヲ存シ他年海軍擴張其ノ他整理ヲ俟テ、完全ヲ期セラレバ遺失ナキヲ信ズ。

併しながら其の後政黨勢力の漸次增大し來ると、之に鋭く反撥する軍部勢力の對立抗爭の存在は、政治上幾多の波瀾を惹起し、爲めに軍部大臣武官制の存在が漸く活潑なる論議の對象となるに至つた。かくして大正年代に入るや、軍部大臣武官制廢止が、公然議會の問題となるに至つたのである。私は今大正年代以降に於ける本問題の推移を、玆に簡單に觸れて見たいと思ふ。

大正元年十二月五日、第二次西園寺內閣は朝鮮二個師團增設問題に原因し、上原陸相辭任後其の後任を得る能はずして、其の與黨政友會が衆議員に於て絕對多數の議席を占めてゐるにも拘らず、もろくも倒壞してしまつた。此の事は果然政黨政治家をして軍部に對して猛烈に憤慨の念を抱かしめ、其の憤慨は結局軍部大臣武官制に向つて發せられて來たのである。卽ち其の月三十一日、第三次桂內閣が西園寺內閣倒壞の後を承けて成立したのであるが、之に對して議會に於て幾多の痛烈なる攻擊的質問が展開された。而して其の質問中の一つとして、「現行法制に依れば、陸海軍大臣は現役大中將に限れり。現內閣は之を以て憲政の運用に支障なき者と認むるか。」といふのがあつた。之に對し桂首相は「現行陸海軍省官制中、大臣は現役將官に限るの制は、施行以來長く年月を經過したるも、今日に至る迄憲政の運用に關し、別に支障あるを見ず。」と答辯した。併しながら此の答辯は素より質問者の滿足する所のものではなく、攻擊的質問の矢は相續いで注がれ、尙また當時他に幾多の難問題の山積するあり、遂に二月十一日桂內閣は早くも倒壞してしまつた。

桂內閣の後を承けて成立したのが、第一次山本內閣である。之に對しても所謂憲政擁護の猛火は依然として消えず、野黨の側に於ては三月十七日議會の再會劈頭後、憲政擁護の根本に觸れ數項目に亘つて重大質問を展開した。而してその中の一項目として、「現行官制に依れば陸海軍大臣は現役大中將に限れり、現內閣は之れを以て憲政の運用に支障なきものと認むるか。」といふのがあつた。之に對して山本首相は「本問は陸海軍大臣は現役大中將を以て之に宛つるの現行制度は、憲政の運用上支障なきや、との御質問でございます。如何にも現行制度は憲政の運用上支障なきを保し難いのでありまず。就きましては政府は之に對し、相當の改正を施すことを期してをります。」と答辯した。前內閣に於ける答辯とは非常な差違である。併しながら野黨は此の答辯に對しても更に滿足する所なく、續いて次の如き質問を爲した。

一、現內閣は陸海軍大臣任用に關する官制、及び文官任用令を改正するの意あるが如し。果して然らば直ちに其の實行に着手し、本期議會會期中に、其の實現を期するの意思ありや否や。

二、現內閣は陸海軍大臣任用に關する官制改正に於て、兩大臣を武官に限るの制を廢止するの意思ありや否や。

之に對して政府は、徒らに答辯の期日を延期し、再三追窮されて後漸く之が答辯を爲したが、其の內容は概して先きの答辯に於けるものと異る所はなかつた。併しながら其の後山本內閣は、旣往の內

閣の何れもなし得なかつたところのものを遂に敢行した。それは陸海軍省官制を改正して、其の附表中陸海軍大臣の資格を特に現役と限定してゐた所のものを削除したことである。之に依つて軍部大臣には、敢て現役の大中將たることを必要とせず、場合に依つては豫備役・後備役又は退役の者でも尚支障なきものとなつた。之れとりも直さず軍部大臣の任用範圍の擴張であつて、軍部大臣制の實質に重大なる改訂を加へたものである。併しながら此の改正は所謂文字だけのことに止まり、實際には其の後一回も現役に非ざる者にして、軍部大臣に就任した者はなかつた。

其の後大正十一年二月、高橋内閣の下に於ける第四十五議會に於て、國民黨の西村丹治郎外二名から、左の如き陸海軍大臣任用の官制改正に關する建議案が提出された。

立憲政治ノ本義ハ、政治ノ責任ヲ明瞭ナラシムルニ在リ。然ルニ陸軍大臣ノ任用資格ヲ陸軍大中將ニ、海軍大臣ヲ海軍大中將ニ制限スル現行官制ハ、曩ニ立憲政治ノ本義ヲ素スモノナルノミナラズ、我ガ憲政ノ過去及現在ノ事實ニ徴シ、憲政運用ノ圓滑ヲ阻害スルコト尠カラズ。而シテ軍ノ政扈モ亦玆ニ胚胎ス。政府ハ宜シク速ニ之ニ關スル官制ヲ改正シテ、憲政ノ健全ナル發達ヲ期スベシ。右建議ス。

而して本案は、結局左の建議案となつて衆議院を通過した。

陸海軍大臣ノ任用資格ヲ陸海軍大中將ニ制限スル現行官制ハ、時代ノ進運ニ適セザルヲ以テ、政府ハ速ニ官制ヲ改正シ、右制限ヲ撤廢セラレンコトヲ望ム。

併しながらそれも亦結局それだけのことに終り、其の後陸海軍省官制の改正に指を染めらるゝことはなかつた。

而して其の翌大正十二年二月、加藤内閣の下に於ける第四十六議會の衆議院豫算總會に於て、古屋慶隆がまた〳〵陸海軍大臣の資格問題に關して質問する所があつた。之に對し、加藤首相は次の如く答辯した。

「此問題は昨年建議案として提出せられたのであるが、現在の陸海軍制度は、陸海軍大臣を武官を以てするといふ前提の下に組織せられてゐる。從つて陸海軍大臣の武官制を廢止せんが爲には、陸海軍制度の全般を更改しなければならぬのである。併し既に之が問題となつた以上、此儘にして置くべきではないから、昨年來私は海軍大臣として愼重に考究もしたのである。唯實際問題として實行が果して可能なるや否やに付て惑ひなき能はず、部内將官の任免の如きは、實際上軍人出身の大臣でなくては公正を得ることが難い。故に未だに即時斷行を可なりとするに至るだけの結論に到達しない。帷幄上奏問題に付ても亦同樣である。或ひは何時か其の時期が來るかも知れぬ。否來るであらうと思ふが、少くとも今日に於ては尚ほ大いに研究した後でなければ、容易に決定すべき問題でないと思ふ。」

次で山梨陸相も亦「私も如何なる制度にしたら、文官を以て陸軍大臣たらしめ得るかといふことに

つき惑うてゐるので、此點に於て私はまだ海軍大臣ほどの研究も積んで居らぬ」と答へた。

ところが貴族院豫算總會に於ても亦同じ問題が蒸し返され、江木翼は「陸海軍大臣を文官とすることに就ては、加藤男は曾て大體は賛成をして居られたのである。今日總理大臣となられても亦同樣の方針であるか。若し果して然りとせば、近き將來に於て之を實現する御考へはないか」と質問した。之に對して加藤首相は「今日に於ても同樣の意見を持つて居るのである。文官で不都合であると考へては居らぬ。今は實行上の點を考慮して居るので、今日は誰が陸海軍の内部に來ても、了解の出來得る組織にして置くことが必要である。今の儘では直ちに文官にすることは出來ないから、内部の組織を之れに適應せしめんことを望んでゐる」と答へた。要するに首相は軍部大臣の資格撤廢を、軍部の内部組織の更改如何に依つては可能であるといふことを認めたわけである。然るに山梨陸相は之に對し意見を求めらるや、「自分は現官制を最も完全にして適切なるものと考へてゐる。帷幄上奏の事もあり、統帥權に關する事もあつて、これ等は引離さねばならぬ事柄である。若し文官を以てするならば、陸軍の命令が各方面から出るといふやうな場合も想像出來るのである」と答へた。斯うした陸海兩相の意見の對立に對して、加藤首相は辯解して、「自分が斯かる希望を持つてゐるといふ事は、海軍部内の希望である。首相としてこれを實行する場合には、閣僚に圖るといふのが順序である。首相としても亦同樣な希望を持つてをり、且つ其の實現に努めてゐるが、成案を得るに至らない。」と謂つた。

併しながら陸海軍兩者の意見の相違は之を掩ふべくもない。そはともかくとして加藤首相兼海相が、軍部大臣文官制を主義として是認し、其の實現を暗々裡に公約した態度を示したことは、該制度の上にとつては一の重要なる事實たることを失はない。又同一内閣の閣員たる陸海軍大臣が、同一の問題に對し議政壇上國民の面前に於て、公然反對の意見を表明したことも、軍部大臣制の根本に動搖を示した一事實として、我が政治史上注目すべき事柄である。

其の後政黨勢力の增大に伴つて、所謂政黨政治の弊も亦漸く顯著なるものあり、昭和年代に入ると共に民衆の間にも漸く政黨忌避的態度、政黨否認的傾向が顯著となつて來た。政黨勢力の動き方に付て年來釋然たらざるものありし軍部は、當時漸く狂態を盡し來りし政黨に對し、愈々强硬なる態度をとるに至つたことは當然の現象である。而してそれはまた政黨排擊の民衆の輿論を背景として、非常に有力な政治上の發言となつて現はるるに至つた。その第一の現はれは昭和七年五月、所謂五・一五事件直後に於ける齋藤内閣の出現に於てである。當時政友會は、後繼内閣組織の大命は當然其の黨首である鈴木喜三郎に降るものと考へてゐた。然るに組閣の大命は齋藤實に降下し、政黨を基礎とする擧國一致内閣が出現した。之は全く軍部の政友會、否政黨に對する忌避的態度に因つたものと想像される。卽ち政治上の發言に於て、軍部の比重は著しく重くなつて來たことが看取される。其の後また昭和十二年二月、所謂二・二六事件の直後、廣田弘毅に組閣の大命の降下した場合に於ても、其の組

閣に對して軍部は強力なる發言權を持つた。而して最初廣田の組閣方針に對し、軍部から極度の不滿が表明され、陸相として入閣を豫定された寺内の入閣受諾が頗る疑問となるに至つた。卽ち當時寺内は談話の形式で、左の如き聲明を發表した。

此の未曾有の時局打開の重責に任ずべき新内閣は、内外に亙り眞に時弊の根本的刷新、國防充實等積極的強力國策を遂行せんとするの氣魄と、其の實行力とを有することが絶對に必要であつて、依然として自由主義的色彩を帶び、現狀維持又は消極政策により、妥協、退嬰を事とする如きものであつてはならない。積極政策に依り國政を一新することは、全軍一致の要望であつて、妥協、退嬰は時局を收拾する所以に非ずして、却つて事態を紛糾せしむるのみならず、將來大なる禍根を貽すものと言ふべきである。右の趣旨に合致しない内閣が、果して此の内外に亙る非常時難を克服し得るであらうか。

玆に於てか廣田内閣は、流產の危機に瀕したのであるが、其の後廣田は寺内と數次に亙つて會見を重ね、最初の組閣方針を變更して遂に妥協點を見出すに至つた。かくして廣田は談話の形式で其の組閣方針に關し左の如き聲明を發したが、それは要するにさきに寺内の發表した聲明の趣旨を全面的に容認する意思を表示したものである。

現下皇國内外の狀勢は、從來の秕政を一新し、國際關係を自主積極的に調整して、非常時局を打開せねばならぬと思ふ。今次の不祥事の因つて來る所も亦、こゝに在ると考ふるについては、吾人は深く思ひをこゝに致し、以て一大革正をせねばならぬ時である。故に政黨、軍部、官僚の別なく、擧國一致して積弊を芟除して、確固不拔の國策を樹立し、これが實現を期せねばならぬ。從つて閣員の人選については、過去における地位、閥歷に拘泥せず、眞に時局を認識して、一死報國の至誠に燃ゆる人々を集め、政府成立の上は　致結束施政に邁進し、上は聖旨に答へ奉り、下は時勢の要望に副ひ度いと期する次第である。

かくして廣田内閣は漸く其の成立を見た。而して軍部は民衆の輿論を背景として、其の自ら好むと好まざるとに拘らず、我が國實際政治の上に强力なる指導權を把握するに至り、其の地位は頗る重要性を增し來つたのである。

かくして諸般の情勢上、陸海軍大臣は之を現役將官より起用せざるべからざるものあることが痛感さるゝに至り、遂に昭和十一年五月十八日、陸海軍大臣は之を陸海軍現役將官を以てすべしとする陸海軍省官制の改正を見るに至つたのである。顧みればさきに大正二年山本内閣のとき、軍部大臣現役武官制に改正を加へてより二十有餘年、其の間一度も其の實例を見ずして、再びまたもとの姿に歸つたのである。惟ふに軍部大臣は其の地位職任の重大なるに鑑み、現役將官を以てするに非ざれば、よく其の十全を期し難きものあるに依るのであらう。

かくして一面時局の緊迫と共に、軍は愈々我が國に於ける實際政治の推進力として、其の巨大なる存在を持してゐるのである。

尚我が國に於ける此の軍部大臣の武官專任制に對して、從來其の變則とも見らるる一二の事例がある。それは軍部大臣に事故ある場合に於て、文官大臣が其の事務管理を爲したことである。卽ち大正十年十月、原内閣の海軍大臣加藤友三郎が、ワシントン會議に於ける我が首席全權として渡米した。而して其の留守中、原首相が臨時海軍大臣事務管理を仰付けられたのである。假令事務管理とは謂へ、陸海軍大中將ならぬ文官が、海軍大臣の職を攝るといふことは、軍部大臣武官制に對する重大なる改訂を意味するものである。果然山縣有朋等の軍部の巨頭は勿論、山梨陸相亦閣内に於て强硬に反對する所あり、危く閣内の不統一を暴露するところであつた。併しながら當時ともかく陸海軍に對し、左の條件を附して漸く其の同意を得たといふことである。

(1)海軍に對する條件

（一）　海軍大臣事務管理たり得る者は、内閣總理大臣に限る。何となれば内閣官制第二條に「總理大臣ハ各大臣ノ首班トシテ機務ヲ奏宣シ云々」とあるを以て、内閣總理大臣以外に軍部大臣の事務を見るの法律的資格を具ふるものはないからである。

（二）　文官たる海軍大臣事務管理は、海軍大臣の職務中專ら軍政に關するものゝみを掌り、軍令に關するものは、海軍軍令部長をして奉行せしむ。

(2)陸軍に對する條件

陸軍は將來とても、文官の事務管理は之を認めず。

併しながらかくして軍部大臣武官制が、實際問題としては一時其の實質を變更したことは、頗る注目に價することである。

尚其の後昭和四年一月、濱口内閣のとき、ロンドン會議が開催せられ、財部海相が帝國全權として派遣せられたが、濱口首相はさきのワシントン會議の場合の例に倣ひ、臨時海軍大臣事務管理を仰付けられた。

尚其の翌昭和五年六月、濱口内閣の陸軍大臣宇垣大將が病氣のため入院した時、當時の次官陸軍中將阿部信行が内閣官制第十條に依つて内閣員に列せしめられ、之に陸軍大臣臨時代理が命ぜられた。これはさきの原内閣當時の「陸軍大臣は將來とても文官の事務管理を認めず」との内約に依つて此の如き措置がとられたものである。

併しながら此の濱口内閣のときに於ては、陸軍大臣に付ても亦其の文官の事務管理を、原則的には承認する旨の重大聲明が爲された。卽ち昭和五年四月二十一日、總選擧後の特別議會たる第五十八議會が開かれたが、宇垣陸相は病氣のため登院出來なかつた。併しながら政府は之に對して、陸軍大臣

事務管理設置其の他の方法をとらなかつた。ところが五月二日、衆議院豫算總會に於て、山崎達之輔は、「陸海軍大臣武官制を廢止する意思はないか、將來陸軍大臣故障の場合の事務管理設置如何」次で「内閣官制第九條の規定は、陸軍大臣に關しても適用さるべきものなりや」との重大質問を爲した。之に對し政府は、宇垣陸相の名を以て文書に依り當時左の如く答辯した。

内閣官制第九條の規定は、陸軍大臣に付ても適用する場合あるべし。但しこれが適用は時の事情に依り決すべきものとす。

之に關し山崎達之輔は、更に濱口首相に對して、「首相は内閣官制第九條につき、陸相が書面を以て答辯されたと同樣の解釋を有するか」と質問を發したが、濱口首相は之に對して「同樣の考へを有してゐる」と答へた。卽ち濱口内閣は原則的には文官の陸軍大臣事務管理を認めたのである。山崎は更に「陸相より受取つた書面答辯を、内閣官制第九條を陸軍大臣に適用する場合には、文官大臣たる他の國務大臣を以て事務管理に充てゝ差支ない意味と解するが如何」と質問したが、政府は「武官に非ざる他の國務大臣を以て、陸軍大臣の臨時攝任又は臨時事務管理たらしむることは、陸軍大臣處理事項の特性及び範圍に稽へ、現在に於ては適當とせざる意見なり」と答辯した。

其の後宇垣陸相の病勢更に衰へず、事實上執務困難の狀態となつたので、六月十日前述の如く陸軍次官陸軍中將阿部信行を無任所大臣に任じ、陸軍大臣臨時代理を仰付けられたのである。かくして實際問題としては、陸軍大臣に關する文官の事務管理といふことは、其の例を見ずして終つたのである。

第四節　内閣と大本營の關係

大本營は、戰時又は事變に際し必要に應じて置かれるものであつて、天皇の大纛下に於ける最高の統帥部である（大本營令一條）。其の任とする所は、帷幄の機務に奉仕し、作戰を參畫し、終局の目的に稽へて陸海兩軍の策應協同を圖るに在るのである（同令二條）。卽ち大本營の設置は、專ら統帥大權の發動に基づくものであつて、平時に於て統帥部と陸海軍省とに分掌せらるゝ統帥關係の事項を、一元的に處理することを目的とする所の純然たる統帥の府である。從つてこれが設置に依り、統帥と國務との職域、責任の分界に、何等の變化をも生ずるものではないことは云ふ迄もない。

併しながら現代の戰爭は、國家の總力を以てする所謂國家總力戰である。戰勝を確保するが爲めには、所謂政戰兩略の一致を計ることが喫緊不可缺の事柄である。而して此の政戰兩略の一致を期する意味に於て、大本營と内閣との連絡協調は、特に緊密なるを要する。而して此の兩者の連絡協調の衝に當るものは、主として陸海軍大臣であらう。併しながら其の實際上の必要に應じては、陸海軍大臣以外の閣僚と雖も、隨時大本營幕僚長と會同して、其の意見の交換を行ふこともあらうし、又場合に依つては兩者會同の御前會議の開催せらるゝこともあるであらう。併しながらこれが爲めに毫も大本

營の本質が變更せらるゝものではなく、大本營はどこ迄も大纛下に於ける最高の統帥機關である。從つてそれは決して統帥・國務統合の府でもなければ、或ひはまた所謂戰時內閣の含みを持つたものでもない。

現在の大本營令の基礎を爲すものは、明治二十六年五月十九日制定を見た戰時大本營條例である。當時恰も日淸戰爭の前年であつて、鷄林八道を蔽へる妖雲は愈々急に、東洋の眠れる獅子と謂はれた老大國淸國は愈〻我に向つて威嚇の度を增しつゝあるときであつた。其の非常時に當つて、萬一の場合を顧慮し逸早く臨戰態勢の基礎法制が整備されたことは、流石に炯眼と謂はなければならない。今其の時の勅令を繙いてみると、それは次の如きものである。

勅令第五十二號（明治二十六年五月十九日）

第一條　天皇ノ大纛下ニ最高ノ統帥部ヲ置キ之ヲ大本營ト稱ス

第二條　大本營ニ在テ帷幄ノ機務ニ參與シ帝國陸海軍ノ大作戰ヲ計畫スルハ參謀總長ノ任トス

第三條　幕僚ハ陸海軍將校ヲ以テ組織シ其人員ハ別ニ定ムル所ニ依ル

第四條　大本營ニハ各機關ノ高等部ヲ置キ大作戰ノ計畫ニ基キ其事務ヲ統理セシム

これを見ると大本營に於ては、參謀總長が大元帥陛下の幕僚長となつて帝國陸海軍の大作戰を計畫し指導する。そして海軍軍令部長は參謀總長の隷下に在つて、其の指揮を受ける組織になつてゐるわけである。之は明治七年の臺灣征討の場合、及び明治十年の西南の役の場合等の實際實例が、法規化されたものである。

かくして翌明治二十七年日淸戰爭の勃發と共に、其の年六月五日、愈〻初の大本營の設置が令せられた。そして時の參謀總長陸軍大將有栖川宮熾仁親王には、大本營幕僚長として輔翼の大任に膺らせ給ひ、其の下に於て陸軍高級參謀としては參議本部次長陸軍中將川上操六、海軍高級參謀としては海軍軍令部長中牟田倉之助の兩名が、相並んで總長宮を輔佐し奉つたのである。

扨て日淸戰爭の作戰遂行中、此の大本營と內閣との關係は如何に運營されたか。時の內閣總理大臣は伊藤博文であつた。彼は此の國難に際し、國家の安危を一身に擔つて國政運用の任に膺らんことを決意し、其の爲めには政戰兩略の一致の何物にも勝つて必要なることを痛感し、特に明治天皇に奏請して大本營會議に出席仰付けられた。彼の意圖は、軍作戰の狀況を詳らかにしなければ、內治・外交の方策が立てられないと謂ふにあつたのである。蓋し洵に至當の考へと謂はなければならない。かくして伊藤首相は大本營會議に出席して、終始作戰の機務に與つたのである。而して伊藤首相が大本營會議に列するに際しては、唯單に員に列つてゐたといふのではなく、政治・外交上の立場から、進んで作戰上の事柄に迄及んで之を論じ、往々にして陸海軍幕僚との間に大激論を展開したとも傳へられてゐる。例へば明治二十七年十二月四日、伊藤首相は「威海衞を衝き、臺灣を略すべき方略」とい

ふ意見を大本營に提出したが、其の要旨とするところは、「目下軍部の作戰とする所は第一軍が奉天を攻略したら馬首を廻らして北京を衝き、第二軍は山海關を攻略し進んで第一軍と呼應して天津を陷れるといふにあるようである。併しながら清國艦隊未だ健在にして渤海灣に在るの時、斯くの如き作戰を執ることは頗る無謀である。のみならず、若し幸ひにして其の目的を達し得たりとするも、そは要するに清朝を瓦解せしめ列國の干涉を誘起せしむるのみである。それよりも先づ威海衛を攻略して敵の死命を制し又臺灣を討つて他日講和の場合の要求に備ふべきである。」といふにあつた。此の主張は當時軍部の意見と相容れず、爲めに樺山軍令部長との間に大激論が交へられたといふことであるが、其の後の作戰の經過より見れば、大體に於て伊藤首相の意見の如くになつてゐるやうである。そはともかくとして、作戰の全期間を通じ大本營と政府とは、頗る眞摯な態度で一絲亂れず緊密なる提携を保つていつたのである。それは勿論當時其の局に該つた人々の英邁と努力とによることではあるけれども、其の根本は實に明治大帝の御聖德の賜である。大帝は夙に文武の提携協調方を顧念され、常に其の衝ふべき所を諭し給ふた。例へば明治二十七年八月三十日、陸軍大將山縣有朋が第一軍司令官として出發せんとするに當り、明治天皇は大將及び其の幕僚一同を宮中に召されて御陪食を仰付けられたが、當時特に伊藤首相をも召され畏くも次の如き優渥なる勅語を賜つてゐるのである。

第一　軍國の大計は文武相應じて、謀議周密を要する事

第二　特に軍事上に於ては、大本營と出師首將との間其權域を明かにし、謀議畫策、其精神を貫徹し、遺算なきことを期する事

第三　交戰の地海外に在るを以て、陸海兩軍相待て經畫を爲すは論を俟たず。故に大本營の命令を遵奉する外、尙兩軍氣脈を通じ、齟齬失敗を豫防するの方法を執る事

第四　交戰の韓地に在る間は、出師首將と該國駐劄外交官の間、各其奉ずる所の職場を踰越することなくして、氣脈の貫通を怠らざる事

第五　國家全局の得失は、獨り交戰上のみに止らず、往々局外與國の干涉を免るべからざるを以て、外交の操縱と軍事の方略と相待ち、齟齬することなく、終局の大計に注意すること最も肝要なる事

聖旨の程、寔に畏き極みである。

かくして日清戰爭は赫々たる皇軍の勇武を中外に宣揚し、壓倒的の大勝利を以て翌明治二十八年四月二十一日其の局を結んだ。而して大本營は、翌明治二十九年三月三十一日を以て解散を見たのである。

其の後明治三十六年十二月、日露の風雲漸く急ならんとするとき、左の如き大本營令の改正規定が公布された。

勅令第二九三號（明治三十六年十二月二十八日）

第一條　天皇ノ大譲下ニ最高ノ統帥部ヲ置キ之ヲ大本營ト稱ス

第二條　大本營ニ幕僚及各機關ノ高等部ヲ置ク其ノ編成ハ別ニ之ヲ定ム

第三條　參謀總長及海軍軍令部長ハ各其ノ幕僚ニ長トシテ帷幄ノ機務ニ奉仕シ作戰ヲ參畫シ終局ノ目的ニ稽ヘ陸海兩軍ノ策應協同ヲ圖ルヲ任トス

第四條　陸海軍ノ幕僚ハ各其ノ幕僚長ノ指揮ヲ受ケ計畫及軍令ニ關スル事務ヲ掌ル

第五條　各機關ノ高等部ハ各其ノ幕僚長ノ指揮ヲ受ケテ當該事務ヲ統理ス

右の改正規定の主眼とする所は、第三條の規定である。卽ち之を舊條例の第二條と比較すれば、陸海軍の軍令機關の關係地位に重大なる差異を生じたことがわかる。卽ち舊條例に於ては、前述の如く大本營の幕僚長は參謀總長のみであつたのであるが、新條例に於ては陸軍の參謀總長及び海軍の軍令部長の兩者が、各其の幕僚長として、同等に相並んで帷幄の機務に奉仕することになつたのである。

而して右の改正勅令公布後僅かに二ヶ月、明治三十七年二月十日には宿敵露國に對して宣戰の詔勅が發せられ、其の翌十一日には早くも大本營が宮中に設置された。そして陸軍幕僚長には參謀總長元帥大山巖、海軍幕僚長には海軍軍令部長海軍大將伊東祐亨がこれに任じたのである。

右大本營會議の第一回は、二月十三日に開かれた。此の日參列仰付けられた者は、右大本營幕僚の外、內閣總理大臣桂太郎、外務大臣小村壽太郎、樞密院議長伊藤博文、元帥山縣有朋、陸軍大臣寺內正毅、海軍大臣山本權兵衞であつた。其の後大本營御前會議は、概ね每週一回開催されたが、別に定日がある譯ではなかつた。尙また戰局上特に必要な場合、或ひは又重大な報告のあつたやうな場合等には、臨時に參集仰付けられたやうである。

かくして大本營に於ける陸海軍幕僚の緊密なる協同、大本營及び政府の間に於ける一絲亂れざる協調によつて、日露戰爭の全作戰も亦大成功裡に終結を告げ、大本營は明治三十八年十二月十二日其の解散を見たのである。

尙上述明治三十六年制定の戰時大本營條例は、昭和十二年十一月十七日勅令第六百五十八號を以て廢止せられ、同日軍令第一號を以て新たに大本營令が制定された。其の全文は左の如きものである。

大本營令（昭和十二年十一月十八日、軍令第一號）

第一條　天皇ノ大譲下ニ最高ノ統帥部ヲ置キ之ヲ大本營ト稱ス

大本營ハ戰時又ハ事變ニ際シ必要ニ應ジ之ヲ置ク

第二條　參謀總長及軍令部總長ハ各其ノ幕僚ニ長トシテ帷幄ノ機務ニ奉仕シ作戰ヲ參畫シ終局ノ目的ニ稽ヘ陸海兩軍ノ策應協同ヲ圖ルヲ任トス

第三條　大本營ノ編制及勤務ハ別ニ之ヲ定ム

之に付て當時陸海軍省は、「戰時大本營條例は明治三十六年十二月廿八日勅令第二九三號を以て公布

されたものであるが、今般大本營は戰時又は事變に際し、必要に應じて設くることを得ることに改められ、『大本營令』として、本十七日軍令第一號を以て制定施行を命ぜられた」と發表した。舊條例には大本營設置の場合に就て何等の規定も置いてなかつたが、新令は此の點に付き「戰時又ハ事變ニ際シ」と規定し、之を明瞭にした。併しながらそれ以外に於ては規定上別にさしたる差違はないやうである。唯從來勅令を以て規定されてゐた大本營條例が、新しく軍令を以て規定され、大本營の純統帥機關たることの性格の愈々判然とされたことは、また若干の意義なしとしない。當時世間には往々大本營を目して、それが軍政府的な職能をもつものゝ如くに解した者もあつたやうであるが、それは全然誤りであつて、大本營はどこ迄も作戰指導の純軍事機關である。唯用兵作戰と內治外交との間には、密接なる關聯があり、特に作戰規模の擴大化さるゝに從つて、愈々兩者の關係は密接不可分になる。從つて大本營と政府との間に、愈々緊密なる聯絡協調が必要となつて來ることは論を俟たず、從つて其の協調の實を擧ぐべき手段方法に付ては、十分に之を考慮されなければならない。併しそれだからと謂つて、大本營が軍政府的のものに變形する譯のものではなく、それはどこ迄も統帥機關である。

大本營令制定の後四日、卽ち昭和十二年十一月二十日には、支那事變の爲め大本營が宮中に設置された。正に第三回目の大本營設置である。當時、大本營陸海軍部當局は、談話の形式で左の如く發表する所があつた。

今般支那事變に對處するため、大纛の下に大本營を設置せらる。是れ今事變の推移に鑑み、長期作戰の覺悟を以て、本格的に武力を行使せんがため、統帥部を戰時態勢に移すを適當なりと認められたるに因るものなり。

抑々大本營は大本營令の明示の如く、大纛の下に於ける最高の統帥部にして、陸海兩軍の統帥幕僚、及び附屬諸機關を以て編成せられ、帷幄の機務に奉仕し、作戰を參畫し、陸海兩軍の策應協同を圖るを以て本務とし、陸海軍大臣亦軍政處理のため、所要の隨員を從べて大本營に在るものなり。卽ち大本營の設置は、專ら統帥大權の發動に基き、平時統帥部と陸海軍省とに分掌せらるゝ統帥關係事項の處理を一元化するを旨とする、純然たる統帥の府にして、これが設置により、統帥と國務との職域、責任の分界に、何等の變化を生ずるものにあらず、巷間往々にして大本營は統帥國務統合の府なりとし、或は戰時內閣の前身なりと臆測するが如きものあるも、これ全く根據なき浮說にして、今次の大本營設置の眞意にあらざること勿論なり。たゞ現下の如き狀況に及びては、政戰兩略の一致を期するため、大本營と內閣との連絡協調は、特に緊密なるを要するを以て、陸海軍大臣之に當るの外、大本營幕僚長と關係閣僚等とは、必要に應じ、隨時會同して隔意なき意見の交換を行ひ、重要條件については、御前に會議を行はせらるるが如き前例も、また採用せらるることあるべしと拜察せらる。

今や皇軍は大本營の設置により、最高統帥の陣容を整へられ、ここに陸海兩軍緊密協同の態勢をもつて、更に運籌の卓絶と統帥の完璧とを期し、全軍將兵また一段の生氣を加へて、出師目的の貫徹に邁進せんとする次第なり。

理義洵に明白、更に一言の附加すべきものもない。かくして陸軍部の幕僚長には參謀總長、海軍部の幕僚長には軍令部總長が任せられ、各帷幄の機務に奉仕して水も洩らさぬ陸海一體の緊密なる作戰が進められてゐるのである。同時に、統帥部政府間に於ても、隨時其の必要に應じ、聯絡會議が開かれ、政戰兩略の一致に萬遺憾なきことが期せられてゐるのである。特に現東條內閣に於ては、現役の陸軍大將たる東條英機が內閣の首班者たり、而も亦彼は同時に陸軍大臣をも兼ねてゐるのである。蓋し戰時に於ける內閣制度の運營に一新機軸を出せるものであつて、之に依り政府・統帥部の聯絡協調は愈々其の妙用を發揮するものである。

第四章　內閣の進退

第一節　內閣存立の政治的基礎

「天皇ハ文武官ヲ任免ス」（憲十條）。卽ち國務大臣の任免は、憲法上一に天皇の大權に屬する。從つて何人を以て內閣を組織せしむべきかは、一に聖旨に存し、其の選擇に付ては固より何等の法律上の拘束もない。卽ち內閣存立の基礎は、專ら至尊の信任に在るのである。

かくして天皇は、其の適任と認め給ふ所の者を內閣總理大臣に任用し給ふのであるが、其の場合如何なる標準の下に、其の者が內閣總理大臣として適任なることを定め給ふべきか。惟ふに立憲政治は、國民の翼贊を以て行はる政治である。從つて國政變理の衝に當るべき內閣は、それが眞に國民の信賴を受くるに價ひするものであることが必要である。從つて天皇が、內閣總理大臣を任用せらるゝに當つても、國民多數の信任する所の者を以て適任者と認め給ふことを適當とする。此の意味に於て、內閣存立の政治的基礎は、また國民の信賴に在りとも謂ふことが出來るのである。

然らば果して所謂國民の信賴なるものは、何に依つて之を判定し得るのであらうか。國民の政治意識が昂揚され、其の全政治力が正當に結集されてゐる場合に於ては、其の判定は容易である。併しな

がら此の意味に於ける國民組織が完全に行はれてゐない場合に於ては、結局國民の信賴を基礎とするといふも、現實の問題としては所詮それは國民の一部――ある政治的意識の下に集つた一團の人々――を基礎とすると謂ふの外はない。此の意味に於ける内閣存立の政治的基礎は、從來我が國に於ては色々の形態をとつて現れてゐる。

一　政　黨

惟ふに明治十八年初めて我が國に内閣制度が創始せられてより、明治二十八年十一月伊藤内閣が始めて自由黨なる政黨と相提携するに至る迄は、内閣は議會とは全く無關係に、維新當時の勳功に由來する舊勢力のみに基いて組織せられた。明治維新の改革に對して、主たる勳功の有つたのは謂ふ迄もなく薩長二藩であつた。從つて其の爲め、維新後に於ける政治上の勢力が暫くは維持せられて、内閣總理大臣の命を拜したのは、概ね此等二藩の出身者に限られ、内閣は毫も議會の信賴を基礎として組織せらるゝものではなかつた。憲法發布の當時、内閣總理大臣黒田清隆が地方官に對して爲したる訓示中にも「政府は常に一定の方向を取り超然として政黨の外に立ち、至公至正の道に居らざるべからず」と云ひ、樞密院議長伊藤博文が府縣會議長に對して爲したる演說の中にも、「政府は黨派に依つて左右せらるべからず、政黨を以て内閣を組織せんと望むが如き最も危險の事なり」と云つてゐる。之等は何れも政府が何れの政黨にも沒交涉であり、其の外に超然たるべきことを宣言したものである。之即ち所謂超然内閣主義であつて、それは又其の存立の基礎から見て、藩閥内閣若くは官僚内閣と云はれた所のものである。

併しながら議會制度が設けられて、一般國民が或る程度に政治的勢力を得て來ると、此の如き舊勢力がいつ迄も政治を獨占してゐることの出來なくなることは當然のことである。即ち日清戰後の明治二十八年、伊藤内閣は始めて公然政黨自由黨と提携して戰後の經營を策し、玆に始めて議會に公然たる政府黨の出現を見るに至つたのである。併しながらそれは未だ政黨の首領が自ら内閣總理大臣となるといふ底のものではなく、内閣總理大臣は依然として舊勢力に基く官僚の出身者であつた。そしてそれが衆議院に於ける多數黨の支持を受けたのであつて、即ち政黨の支持を受くる官僚内閣といふものに外ならなかつたのである。

それより後、内閣は幾度か更迭したが、内閣は稀なる例外を除いては、それは結局議會の何れかの政黨と何等かの關係の無いものはなかつた。併し其の關係は甚ださま〴〵であつて、また其の基礎とする政治的勢力も一樣ではなかつた。

(1)　凡そ單一の政黨が衆議院に絶對多數を占むる場合に、其の政黨を基礎として内閣が組織された

場合には、其の内閣を政黨内閣と云ふことが出來る。我が國に於て此の意味に於ける政黨内閣が組織せられたのは、明治三十一年六月の大隈内閣を以て其の嚆矢とする。當時恰も我が國に於ける二大政黨であつた自由黨と進歩黨とが相結合して憲政黨を組織し、衆議院に於て絶對多數を占むるに至つた。此の爲め伊藤首相は急遽内閣の投出しを行ひ、憲政黨内閣が其の後を襲ふて立つたのである。尤も此の内閣は其の成立後僅か四ヶ月にして、舊自由派と舊進歩派の衝突に基く憲政黨の分裂の爲め倒壊し、再び所謂超然内閣たる山縣内閣の出現を見るに至つた。併しながら其の後明治三十二年九月、伊藤博文を總裁として立憲政友會が組織せられた爲め、山縣内閣は急遽辭職し、同年十月九日には伊藤博文を總理とする政友會内閣が組織せられた。是が第二回の政黨内閣である。是より以後二回の西園寺内閣（明治三十九年一月より同四十一年七月に至る）、大隈内閣（大正三年四月より同四十四年八月より大正元年十二月に至る）、原内閣（大正七年九月より同十年十一月まで）、高橋内閣（大正十年十一月より同十一年六月まで）、第一次及び第二次若槻内閣（大正十五年一月より昭和二年四月まで、昭和六年四月より同六年十二月まで）、濱口内閣（昭和四年七月より同六年四月まで）及び犬養内閣（昭和六年十二月より同七年五月まで）は、何れも衆議院の多數黨を基礎とした政黨内閣であつた。

勿論此等の内閣は其の何れの場合に於ても、閣僚の全部が政黨員から爲るものではなく、陸海軍大臣は勿論、外務大臣や司法大臣等も亦屢々政黨員以外から之を取り、時としてはまた貴族院との連絡を保つ爲め、之を貴族院議員からも取つたことが有る。併しながら何れも政黨の首領が内閣總理大臣であり、内閣の存立の基礎が專ら政黨に在つたのであるから、之を政黨内閣と稱するのが當然である。

(2)　衆議院に於て三以上の少數黨が對立し、何れの一黨も過半數を占むるものがないとき、其の中二以上の政黨が相聯合して内閣を組織する場合に於ては、之を聯立内閣と云ふ。大正十三年六月清浦内閣の後を襲つた加藤高明内閣（大正十三年六月より同十四年八月まで）は其の適例で、所謂「護憲三派」（憲政會、政友會、國民黨）の聯立内閣であつた。

(3)　其の聯立が得られない場合、或ひは又例外的現象として、多數黨が存在しても而もそれが内閣を組織し得ない事情の有る場合に、少數黨の首領に内閣の組織を命せられたことが有る。例へば大正三年四月に成立した大隈内閣は、其の成立當時に於ては少數黨の内閣であつた。大正十四年八月、護憲三派の聯立が破れて、加藤高明が再び組閣の命を受けた場合、昭和二年四月、若槻内閣辭職の後田中義一が總理に任ぜられた場合等は、それは何れも少數黨の内閣であつて、それ等は謂はゞ政黨内閣の變例とも云ふべきものである。

(4)　以上は何れも政黨の首領に依つて内閣が組織せられた場合であるが、政黨の發達した時代にあつても、必ずしも政黨が唯一の政治上の勢力ではなかつた。即ち政黨の外に種々の勢力があり、從つて衆議院に多數黨が存在しない場合は勿論、假令多數黨が存在する場合でも、内閣は必ずしも常に政黨を以て組織せらるゝものとは限らなかつた。殊に今日まで我が國の政治史に於て、此の點に付き最も大なる勢力を現はしたものは、陸海軍である。即ち陸軍又は海軍の將官で政治の才のあるものが、内

閣の組織を命ぜられ、而してそれが政黨其の他の支持を受けて内閣を維持したことは、從來其の例が頗る多い。明治三十一年に大隈内閣の後を承けた山縣内閣（明治三十一年十一月より同三十三年十月まで）、明治三十四年以來政友會内閣と相交代した三回の桂内閣（第一回明治三十四年六月より同三十九年一月まで、第二回明治四十一年七月より同四十四年八月まで、第三回大正元年十二月より同二年二月まで）、大正年間に於ける二回の山本内閣（第一回大正二年二月より同三年四月まで第二回同十二年九月より同十三年一月まで）、寺内内閣（大正五年十月より同七年九月まで）、加藤友三郎内閣（大正十一年六月より同十二年八月まで）等は何れも此の如き武官内閣を除いては、何れも衆議院の多數黨の支持を受けてゐた。而して此等の内閣は、寺内内閣であつた。

(5)　最も異例として見られたものに、大正十三年一月山本内閣總辭職の後を承けて出現した清浦内閣がある。それは貴族院の多數派研究會を基礎として組織せられたものであつたが、衆議院を解散した結果、反對三派の壓倒的勝利となつた爲め、僅かに五ヶ月にして辭職した。

(6)　昭和七年五月、所謂五・一五事件の後を承けて出現した齋藤内閣は、國内各方面の勢力を糾合して爲つたものであつた。從つてそれは勿論政黨内閣ではなかつたけれど、當時の政黨は何れも其の代表者格の者を之に送つた。普通に之は所謂擧國一致内閣を呼ぶ所のものである。其の後齋藤内閣に續いて、岡田内閣（昭和九年七月より同十一年三月まで）、廣田内閣（昭和十一年三月より同十二年三月まで）、林内閣（昭和十二年二月より同十二年六月まで）、第一次近衞内閣（昭和十二年六月より同十四年一月まで）、平沼内閣（昭和十四年一月より同年八月まで）、阿部内閣（昭和十四年八月より同十五年一月まで）、米内内閣（昭和十五年一月より同年七月まで）等相次いで擧國一致内閣の出現を見たが、此等は何れも、何等かの形に於て政黨との聯繫を保つてゐた。尤も其の關聯性は、時の經過と共に著しく稀薄になつたもの〻如く看取される。卽ち其の當初に於ては、政黨人の入閣を求める場合にも直接其の本人にあたることなく、先づ其の政黨に交渉して其の推擧を俟つといふ形式を取つたもの〻如くである。然るにそれが漸次直接當の本人にあたつて其の入閣を求め、黨の意嚮は必ずしも多く問題にされなくなつたもの〻如くである。それが更に進んでは、現實には政黨人たる人に入閣を求むるも、それは寧ろ政黨人として入閣を求むるに非ずして、閣僚として有能の士を簡拔するといふ態度をとつたもの〻如く見受けらるゝ場合もある。唯併し其の當時に於ては假令其の勢力衰へたりとは謂へ、政黨はなほ存在し、國政の運營上全然之を無視することも出來ない狀態にあつた。從つて何れの内閣も、何等かの形に於て之と聯關を保つたものである。

之を要するに從來我が國に於ける實際政治の跡を尋ぬるに、其の内閣存立の政治的基礎となつたものには、種々の形態が見られる。併しながら其の存在の最も鮮明であつたものは、謂ふ迄もなく政黨である。まことに我が政治史の上に、從來最も巨大な足跡を印したものは、實に政黨である。

惟ふに立憲政治の下に於ては、國民多數の意見を代表するものは、議會殊に下院であると考へられる。從つて國民多數の意思は、之を議會を通じて知り得ると爲すもの、正に一理あるところである。從つて内閣の進退は、かくの如く議會を通じて知らるべき國民多數の信任の有無に依つて決すべしと

爲すもの、之卽ち議會內閣主義である。而して政黨の發達せる時代に於ては、それは結局下院に多數の議席を占める政黨の黨員たることを標準として、國務大臣の任用を決するといふことに外ならない。從つて議會內閣主義といふものは、結局政黨內閣主義といふものと同一である。併しながら一般に議會內閣主義又は政黨內閣主義と稱へらるゝものに付ては、それは二つの意義に分つことを要する。卽ち一は制度上必ず議會內閣たることを要するとせられるものであつて、之を制度上に於ける議會內閣主義と謂ふことが出來る。他は制度上に於ては議會內閣たることを要するのではないが、其の制度運用の方法として議會內閣に依るものである。之を制度運用上の議會內閣主義と謂ふことが出來る。今日多くの立憲諸國に於ては、所謂議會內閣主義の廣く行はれてゐるのを見るが、それが果して制度上のものであるか、將たまた制度運用上のものであるかは、國家に依つて必ずしも一樣でない。我が國に於ては、制度上の議會內閣主義の行はれたことは一度もない。否さうしたことは我が國に於ては、絕對に行はれ得ないのである。蓋し縷言した如く帝國憲法上國務大臣の任免は、一に天皇の大權に屬する。從つて天皇が國務大臣の任免を行ひ給ふに當つて、必ず帝國議會に於ける信任の有無を標準とせらるゝことを要するとすることは、帝國憲法上絕對に認容すべからざる所である。唯天皇が、帝國憲法の運用として、帝國議會に於ける信任の有無を標準として國務大臣の進退を決し給ふことは、固より帝國憲法に違反するものではない。現に我が國に於て其の政黨の發達せる時代に在つては、或ひは制度運用上の議會內閣主義が行はれたるにあらざるやと考へられるような時代のあつたことは、普く人の知る所である。

かくの如く一時我が國に於ける政黨の發達は、まことに著しきものあり、其の我が憲政の進展に寄與したる所のものも亦量るべからざるものがあつた。併しながら其の後我が國に於ける政黨の動向は、漸く其の正常の軌道を逸するものあり、遂には黨利黨略あつて國家なきが如き狂態をさへ演ずるものあるに至り、國民多數の顰蹙を買ふに至つた。從つて政黨の議會に於ける多數も、それは必ずしも國民多數の信賴を意味せざるものとなつた。かくして一般國民は、政黨間に行はるる苛烈なる政權爭奪劇に第二義的なる興味を感ずるか、さなくば議會に對して――結局政治に對して何等の期待感をも有せざるに至つた。併しながら國民の政治に對して無關心なるところに、眞の政治は生れ得ない。かくして我が國に於ける政治は、著しく低調なるものとならざるを得なかつたのである。これ所謂政黨政治の末期に於て、我が國に見られたところの悲しむべき現象である。

併しながら當時我が國を繞る內外の情勢は、諸種の事情が錯綜して頗る重大なるものがあつた。かくして何事か起らずんば已まざるの不氣味な氣配が充滿してゐたとき、果せるかな滿洲事變が勃發したのである。時局は俄然其の重大性を增して來た。かうなつて來ると國家は其の名に於て眞の政治の行はるゝことを要求する。而も眞の政治は、當時の政黨を基礎としては絕對に行はれ得ない。眞の政

治は、眞に國民を背景としたものでなければならない。かくして國民の間には、漸く政黨政治排撃の眞劍の叫びが叫ばるゝに至つた。併しながら流石多年の傳統に培はるるもの、政黨も亦之に對して强靱な粘りを見せた。而も時局の重壓は遠慮會釋もなくのしかゝつて來る。かくして遂に五・一五事件並びに其の一聯の事象の相次いで起るあり、他面また時局の要請に依つて新たなる政治體制の胎動漸く活潑なるものあり、政黨は遂に全く其の影を沒するに至つたのである。

二　政治新體制下に於ける國民組織

惟ふに我が國は第一次世界大戰の終結以來、米・英等所謂世界の現狀維持主義國より、事毎に非常なる壓迫を受けて來た。卽ち先づ九箇國條約に依つて、其の大陸發展を阻止された。また米國に對する移民は之を禁止されて、同胞の海外發展は其の有力なる足場を失つた。かくして我が國は其の勤勉な、旺盛な勞働力、生産力を使つて血みどろの努力を續け、漸く世界の貿易界に雄飛して來たのである。ところが當時世界貿易の大半を占めてゐた英國は、之が爲め多大の脅威を感じ、遂にオッタワ會議を開いて日本品の旺盛なる輸出力を阻止せんとするに至つたのである。移民も閉め出され、商品も閉め出された我が國は、止むなく其の活路を大陸に求めたのである。それ以外にはまた道がなかつたのである。然るに之に對し米・英等は、我が國を壓迫せんとする意圖の下に、支那を煽動して我が國に反抗させたのである。かくして支那は米・英陣營の傀儡となつて日本に當つて來た。卽ち排日が激化して來たのである。かゝる國際情勢の下に滿洲事變が起つたのである。卽ち滿洲事變は起るべくして、起つたのである。併しながら其の歷史的の意義は、ヴェルサイエ條約で確認されたところの米・英の自由主義的、資本主義陣營の壓迫に、後進國が抗し得ずして起つた必然的の出來事である。かく考へて來ると、それは我が國と支那との間の出來事ではあるが、其の內容はどこ迄も、フランス革命後百五十年間續いてきたところの世界の舊體制に對する反撃であつたのである。我が國は滿洲事變に依つて、世界の舊體制に對する一つの反撃を始めたのである。併しながらそれは形の上で見ると、我が國が大陸に足場を持つたことである。それ迄は我が國の國防圈は鴨綠江迄であつたが、滿洲國が出來てからは日滿兩國の共同防衞の條約に基づいて、それは黑龍江にまで延長された。かくの如く我が國の國防圈は非常に擴大し、同時に其の勢力範圍、責任範圍が非常に殖えて來た。從つて我が國の國內の政治も、それにふさわしいだけの仕組に早急に變へられなければならなかつたのである。併しながら我が國民の中にも、滿洲事變の世界史的意義を正當に理解し得ない者も多く、それはなか〳〵に實現出來なかつたのである。例へばこれを議會に現はれた面から見ても、さうした新しい體制にふさはしい國內の建直しを急がなければならないといふ力と、我が國は矢張り從來通り米・英等に依つて樹立された舊秩序の下に於てでなければやつて行けないのだといふような消極的な考へとの鬪ひが現

はれて來た。卽ち革新と現狀維持、現狀打破と現狀維持との鬪爭が、あらゆる面に展開されて來たのである。そしてその現はれとして、神兵隊事件や血盟團事件、五・一五事件や二・二六事件といふものが起つたのである。

かくの如く現狀打破と現狀維持の鬪爭、卽ち新しい國家の發展に相應するやうに國家體制を整へ國內機構をやり直すか、或ひはまた現狀のまゝで押し進むべきかといふ點に付ての爭ひを續けてゐる中に、支那事變が勃發したのである。支那事變も當初は不擴大主義であり現地解決主義であつたが、時日の經過と共に段々其の性格を變へて來た。而して遂に今日の大東亞戰爭といふものに迄發展したのである。言ふ迄もなく今日の戰爭は、それは所謂國家總力戰であり全體戰爭である。それは武力戰であると共にまた經濟戰・思想戰であつて、全く國力を擧げての戰爭である。かうなつて來ると政治や經濟が、過去のそれの延長たる自由主義的な功利的な性格を持つたものであつては、倒底其の負荷に堪へ得ない。かくして從來の政治のやり方——政黨政治的な物の考へ方——は、完全に其の淸算を要求せらるゝに至り政黨はこゝに名實ともに其の存在を失ふに至つたのである。

かくして政黨は其の當然の運命を辿つて壞滅した。併しながら眞の政治は、どこ迄も國民を基礎としたものでなければ行はれ得ない。卽ち强力なる國民組織を樹立して、其の上に立つての政治でなければならない。政黨の功罪を洗ひ立てゝ之を排擊するだけでは、眞の政治——時局の要望する强力なる政治は生れ得ない。卽ちかくして新たなる國民政治力の結集の要——が、國民の間に叫ばれて來たのである。而してそれは長き胎動の後、漸く昭和十五年七月第二次近衞內閣成立の前後より、其の具體化運動が活潑に展開されて行つたのである。所謂大政翼贊運動がそれである。大政翼贊運動は、上述の國民組織の確立を中心目標としたものであるが、それは對立政黨主義と一國一黨主義の何れをも否定したもので、いはゞ萬民一體主義とも名付くべき全國民運動である。近衞內閣總理大臣は、昭和十六年八月二十八日所謂新體制準備會第一回總會に於て左の如き聲明を發したが、それはよく同運動の眞髓を表明したものである。

「今やわが國は世界的大動亂の渦中に於て、東亞新秩序の建設といふ未曾有の大事業に邁進しつゝある。この秋に當り世界情勢に卽應しつゝ能く支那事變の處理を完遂すると共に、進んで世界新秩序の建設に指導的役割を果すためには、國家國民の總力を最高度に發揮してこの大事業に集中し、如何なる事態が發生することも獨自の立場に於て迅速果敢且つ有效適切に對處し得るやう、高度國防國家の體制を整へねばならぬ。而して高度國防國家の基礎は强力なる國內體制にあるのであつて、こゝに政治、經濟、敎育、文化等あらゆる國家國民生活の領域に於ける新體制確立の要請があるのである。

この要請は一内閣一黨派一個人の要請を遙かに超えたる國家的要請であり、又何等か特定の政策のためにのみ必要とされる一時的なる要請でもなく、必要に應じて如何なる政策をも強力に遂行し得るための恒常的なる要請である。今わが國が、かくの如き強力なる國内新體制を確立し得るや否やは、正に國運興隆の成否を決定するものといはねばならぬ。

かゝる新體制に含まるゝものとしては、先づ、統帥と國務との調和、政府部内の統合及び能率の強化、議會翼賛體制の確立等が擧げられねばならぬ。これ等の事項については、政府の立場においても鋭意その實現を期しつゝある。併しながら更に重要なるはこれ等の基底を爲す萬民翼賛のいはゆる國民組織の確立であつて、こゝに準備會を招請し協議協力を求めんとするのも、正にこの問題についてである。

この國民組織の目標は、國家國民の總力を集結し、一億同胞をして生きた一體として、等しく大政翼賛の臣道を完うせしむるにある。かゝる目標を達成するには、全國民がその日常生活の職場職場に於て翼賛の實を擧げ得るやうにせねばならぬのである。思ふに從來の如く國民の大多數が、三年か四年に一度の投票により選擧に參加するのみを以て、政治と關係する唯一の機會とするが如き狀態にあつては、國民全部が國家の運命に熱烈なる關心を持ち得なかつたのも寧ろ當然といふべきであらう。

國民組織は國民が日常生活に於て國家に奉公する組織なるが故に、それは經濟及び文化の各領域に亙つて樹立されねばならぬ。即ち經濟に於ても文化に於ても、あらゆる部門がそれ〴〵縦に組織され、更に各種の組織を横に結んで統合するところの全國的なる組織が作られねばならぬ。今日經濟文化兩方面に於て、政策を樹立する當局者が國民の實際活動について眞の理解を有せず、又國民の側に於ても國家の政策決定に無關心であり、かくて取締るものと取締られるものとが對立的關係に置かるる如き傾向あるは、正しく萬民翼賛の實を擧ぐべき組織なき處より生るゝ缺陷である。かく考ふる時、いふ所の國民組織の眼目が那邊にあるかは自ら明白である。即ちそれは、國民をして國家の經濟及び文化政策の樹立に内面より參與せしむるものであり、同時にその樹立されたる政策をあらゆる國民生活の末梢に至るまで行渡らせるものなのである。かゝる組織の下に於て始めて、下意上達、上意下達、國民の總力が政治の上に集結されるのである。

以上の如き國民組織が完成されるためには一つの國民運動が必要である。元來かくの如き國民運動は國民の間から自發的に盛り上つて來るべきであつて、政府がこの種の運動を企畫指導し、又は之を行政機構化することは國民の自發的總力の發揮を妨ぐるの虞れがあるのである。併しながら現下の情勢はかゝる運動の自然發生的展開にのみ期待するを許さず、且つ又、下からの運動は動もすれば分派的抗爭に陷り眞實の國民運動となり得ぬ虞れがある。こゝに於て政府も亦この

運動に對して當然積極的に之を育成指導する必要があるのである。

かく觀じ來れば國民組織の運動は實に官民協同の國家的事業であり、全國的なる國民翼贊運動に外ならぬのである。而してそれは單に狹き意味に於ける精神運動ではなく、實に政治理想意識の高揚を目的とするものである。之がためには廣く朝野有名無名の人材を登用して運動の中核體を組織し、そこに强力なる政治力と實踐力を結集せしむることが、この運動に不可缺の要件となるのである。

かくの如くこの運動は高度の政治性を有するものであるが、それは斷じていはゆる政黨運動ではない。政黨は抑〻個別分化的なる部分の利益、立場を代表することをその本質の中に藏してゐる。勿論部分なき全體はないのであるから政黨がその中に部分的要素を持つといふことのみを以て之を非難するは必ずしも當らぬ。殊に經濟活動の基礎が自由主義の原理にあつた時代に於ては、かゝる政黨の存立もその意味があつたのであつて、わが國に於ても政黨が藩閥官僚勢力に對し民意を伸張したことは之を認めねばならぬ。併しながら同時に政黨の過去に於ける行動が動もすれば、わが議會協贊の本然の姿から逸脫する憾みの少くなかつたこともまた之を否定すべくもない。

國民組織の運動はかゝる自由主義を前提とする分立的政黨政治を超克せんとする運動であつて、その本質はあくまで擧國的、全體的、公的なるものである。それは國民總力の集結一元化を促進することを目的とするものであり、從つて、その活動分野は國民の全生活領域に及ぶものである。國民組織運動はその故に、假りに民間運動として始められた場合に於ても、既に本質上は、從來の概念に於ける政黨運動ではない。むしろ政黨も政派も、經濟團體も文化團體も、凡てを包括して公益優先の精神に歸一せしめんとする超政黨の國民運動たるべきものである。況んや此の運動が政府の立場に於て爲さるゝ場合には、それは如何なる意味に於ても政黨運動ではあり得ない。苟も廟堂に立つて輔弼の重責に任ずる者は、あくまで全體の立場に立つものであつて、自ら部分的、對立的抗爭性をその本質の中に含む政黨運動に從事することは許されぬものと考ふるのである。

國民組織、特に政府に依つて爲さるゝ國民組織の運動が、政黨運動の形を取るべきものでないこと上述の如くであるが、されば〻と言つていはゆる一國一黨の形をとることも亦到底許されぬ。何となれば一國一黨は一つの「部分」を以て直ちに「全體」となし、國家と黨を同一視し、「黨」に反對するものを以て國家に對する叛逆と斷じ、「黨」の權力的地位を恒久化し、黨首を以て恒久的なる權力の把持者となすことを意味するからである。かゝる形態が他國に於て、如何に優秀なる實績を示したりとはいへ、その形態を直ちに日本に於て認むることは、一君萬民の我が國體の

本義を紊るものと謂ふべきである。わが國に於ては萬民齊しく翼賛の責に任ずるのであつて、一人若しくは一黨が權力によつて翼賛を獨占することは絶對に許されぬ。萬一翼賛の意思に於て異るものありとすれば、それこそ聖斷に仰ぐべきであり、一たび聖斷の下されたるときは凡ての臣僚が「承詔必謹」の大義に歸一することが日本政治の眞の姿でなければなぬ。

これを要するに、新たなる國民組織は、國民があらゆる部門に於て大政翼賛の誠を致さんとする國家的且つ恒常的なる組織である。素より之が完成は至難の事に屬するとはいへ、しかも政府は之を以て時艱を克服するに最善の途なりと信ずる。本年二月十一日には畏くも大詔を渙發せられ非常の世局に際し我々臣民の處すべき道を明らかにし給ふたのであるが、政府は玆に聖旨を奉戴し、挺身してかゝる國民翼賛運動の先頭に起ち、現下我が國の直面する大試練を突破して、以て皇運扶翼の重責を完うせんとするものである。

新體制準備會は軍、官、民各方面の權威者に參集を請ひ、かくの如き國民組織の一般的構成、國民運動の中核體の組織、それと現存諸團體との調整、國家機構との連繫等につき協議協力を乞はんとするものである。」

かくして此の國民組織の心臟的機能を營むべきものとして、大政翼賛會が生れた。大政翼賛會は、日本的な形態に於ける國民組織の中核體であつて、獨伊の諸國に於ける一國一黨とも異り、米・英の諸國に於ける政治力の背景をなさんとするものである。政府と表裏一體の關係に立つと謂ひ、上意下達・下情上通の國民運動の機關にして高度の政治性を有つと謂つたのも、正に此の故である。かくして其の所謂新體制運動は、全國民待望凝視のうちに華々しく展開されて行つた。併しながら其の後大政翼賛會が、果して所期の通り國民組織の樹立——國民政治力の結集——に成功したかといふに、現實は必ずしも其の然らざるを覺える。それは何故であらうか。成程それは依然たる舊勢力の無理解や、或ひは其の逡巡乃至は反抗に依るものもあるであらう。併しながら其の最も大なる原因は、大政翼賛會を指導すべき理念の統一明晰を缺いてゐる爲めではなからうか。惟ふに大政翼賛會の組織が、日本的な性格を有つた國民組織の中核體であり、例へばナチス黨の缺を補はんとする日本的な組織であると云ふ政治性格を理解するといふことは、必ずしも容易なことではない。かりに此の性格を理解し得るとしても、大政翼賛會は其の現實に起り來る摩擦を回避する爲めに、殊更に理念的に不透明ならしむることを敢てした嫌ひはなかつたか。かくして其の間隙に乘ずる現狀維持勢力の反擊に遇つて、大政翼賛會は更に著しく後退せざるを得なかつたのではあるまいか。世間の一部には大政翼賛會は所謂公事結社として今後愈々精動化し、更にまた別箇に自由主義的な政事結社の出現を見るであらうと爲すものがある。併しながら私はさうは思はない。惟ふに現在の大政翼賛會が更生の餘地なしとすれば、或ひはこれに代るべき結集が必要となつて

來るであらう。併しながらそれはどこ迄も、舊政黨の合同に依る曾ての新黨運動の流れに還元するが如き、のではあり得ない。そしてまた私は、現在の大政翼賛會が、決して更生の餘地のないものとは思はない。よしそれが今後更に二度三度の脫皮を必要とするも、それは必ず本然の姿を顯現して、眞の國民的政治組織の確立に成功するであらうことを確信する。かくして、國民の中に基礎を有つた組織が内閣存立の政治的背景を爲し、其の組織と政府とが表裏一體となつて政治するところに、初めて時局の要請する眞の政治が行はれ得るであらう。

（補記　本稿執筆後間もなく、大東亞戰爭下初の衆議院議員總選擧が、新たなる構想の下に於て嚴肅に施行せられた。總選擧後に於ける我が國政治體制の指向する方向が那邊に在るやといふことは、國民の齊しく凝視する所であつた。卽ち新たなる政治結社の誕生を見るべきや、將た又大政翼賛會の機能强化に依つて其の目的を達すべきやといふことが關心の的であつた。而して實際問題としては其の前者の方法がとられ、新たなる政治結社翼賛政治會が、大東亞戰爭の完遂と政治新體制の確立を目標として、呱々の聲を擧げるに至つた。そして之と同時に大政翼賛會に對しては思ひ切つた改組が斷行され、同會は愈々其の公事結社たるの本質を明かにして來たのである。政治新體制の確立が刻下喫緊の要務であることは、敢て多言を要せざる所で、翼賛政治會の誕生は之に對して一應の解決を與へたものであり、此の意味に於て我等は同會の成立に對し、心からなる期待と祝福の念を寄せるものである。

唯我等が翼賛政治會今後の動向に關して最も祈念する所のものは、同會が國民組織に其の根柢を有する超議會的、國民的翼賛政治組織の中核體として、其の圓滿なる發達を見んことである。同會が其の綱領の第一に「國體の本義に基き、擧國的政治力を結集し」と謂つてゐるのも、正に其の意味に解する。其の「國體の本義に基き」と謂ふのは、翼賛政治會が在來の政黨や歐米諸國に見る所謂政權爭奪の爲めの政治團體でもなければ、また政策の對立抗爭を事とするやうなものでもない、さりとてまた一國一黨のやうな一方的獨裁政治を夢みるものでもなく、全く他國に比類なき我が國獨自の政治的團體として生れ出たものであることを明言したものである。而して其の「擧國的政治力を結集し」と謂つてゐるのは、同會が國民組織に其の機構的基底を持つ所の國民的翼賛政治組織の中核體たるの性格を明かにしたものと解する。惟ふに翼賛政治會は、謂はゞ大東亞戰爭の勃發に伴ふ急速な敵前整備の所産であり、誕生後間もない今日これに多くを期待することは恐らくは困難であらう。併しながら翼賛政治會が今後其の使命を達成せんが爲めには、飽く迄も國民的翼賛政治組織の中核勢力たることを要し、斷じて議會制度に寄生する過去の單なる議會政黨に墮してはならないのである。此の點に付き今日一部人士の間に、若干危惧の念を抱くものなしとせざる所以のものは、要するに現在同會が其の運營に於て議會人殊に舊議會人を中心勢力としてゐること、竝びに同會が其の存在に於て國民組織に直接の機構的基底を持たないことに基づくものである。我等は翼賛政治會が今後よく其の使命に自覺し、清新潑剌の意氣を以て國民的翼賛政治組織の確立に邁進せんことを心から祈るものである。）

第二節　内閣の首班奏薦の方式

國務大臣の任免が、憲法上一に天皇の大權に屬することは、上來屢々說き來りたる所である。たゞ天皇が國務大臣を任用したまふに當つて、親ら總ての國務大臣を選定したまふことは事實上不可能である。そこで天皇は先づ内閣總理大臣たるべき者を選定したまひ、之に内閣總理大臣たるべき者を奏薦することを内命せらるゝのを常とする。通俗に所謂組閣の大命降下なるものは、卽ち之れを謂ふのである。組閣の大命を拜したる者、之を拜受して他の國務大臣たるべき者を選定し奏薦するときは、天皇は内閣總理大臣を任命したまふのである。以上の如き組閣の大命降下の手續きを經たる後、國務大臣の任命を見ることは、從來我が國に於ては久しく行はれ來つた

ところである。從つて今日に於ては、それは既に一の習律となれるものと謂ふことが出來るのである。

而して組閣の大命の降下ある場合に於て、天皇が其の或る特定人に對して內閣組織の大命を降さるゝことは、それは天皇の國務上の御行爲である。從つて理論上それは國務大臣の輔弼を以て行はるべきものと考へられる。卽ち內閣更迭の場合に於ては、辭職せんとする國務大臣は、後繼內閣の首班たるべき人を選定することを以て、其の最後の輔弼と爲すべきものである。從つて辭職せんとする內閣の總理大臣は、自己及び他の國務大臣の辭表を上ると共に、後繼內閣の首班を奏薦するのである。理論としては正に然かあるべきもので、我が國に於ても著名な憲法學者中此の說を爲すものがある。

併しながら實際問題としては此の理論は行はれ難く、少くとも明治末葉以後に於ては、內大臣及び元老が此の間に在つて事に參與せるものゝ如くである。而して此の點に就て特に大なる力を有して來たものは元老であつて、元老は內閣の退陣を見る毎に、後繼內閣組織の大命を降下せらるべき人を奏薦したものゝやうである。併しながら元老に依る後繼內閣首班の奏請の方式も、其の晩年に於ては其の當初に於けるものとは頗る趣きを異にするものがあつたやうである。卽ち其の當初に於ては、元老は全く自己の全責任に於て御下問に奉答したものゝ如くである。然るに其の晩年に於ては、或ひは諸重臣を會して協議を行ひ、或ひは之と個別的に會して其の意見を求め、然る後御下問に奉答したものの如くである。尙ほ場合に依つては、御下問を拜したのは內大臣それ自身であつて、唯內大臣が御下問を拜するに當つて元老と協議の上奉答の旨奏上したものと考へらるゝものもある。唯併しながら其の何れの場合たるとを問はず、元老が常に後繼內閣の首班の奏請に就て大いなる力を有したことは、疑ひのないところである。

然るに此の所謂元老なる制度は、西園寺公の薨去と共に事實上其のあとを絕つた。元老なき後に於ける後繼內閣の首班奏請の方式の如何に就ては、既に元老の晩年に於ても眞劍に考慮されてゐたものゝ如くである。而して元老なき後に於ける其の後の實例に徵するに、御下問を拜した內大臣が重臣會議を開催して其の意見を徵し、然る後に奉答申上ぐるものゝ如くである。卽ち內大臣の責任の愈〻重大となりたると共に、所謂重臣會議なるものが表面に出て來たことが看取される。

今左に內閣の首班奏請に關する元老の機能に就て其の變遷の實際のあとを辿り、併せて元老なき後に於ける其の後の實際に就て、若干の考察を加へてみたいと思ふ。

一　元　老

明治の末葉から大正・昭和に至る間、政治上重要の役割を演じて來た元老とは抑〻如何なるものであるか。これに付て故吉野博士は、「それは時代により多少機能の相違があるが、全體を通じて變らな

いのは、内閣組織の大命を奉受すべき者の奏薦權を有するといふことである。例へば甲内閣の總辭職した場合、昔はその内閣の首相たりしものが後繼者を奏薦し、その纏まらざる場合に元勳が集まつて相談したのであつたが、明治の末期頃からはこの例が行はれず、何人に組閣の大命を降すべきやの御下問が元老にくだり、その奉答によつて始めて後繼内閣がきまるといふことに近年の慣例が定まつたのである。かうした御下問を受くべき地位にあるものが卽ち元老である。然らば元老には誰がなるのか。固より制度上に定まるところがあるのではないが、社會的には維新以來の元勳たらざるべからずとせられ、形式的には一種の勅諚を賜はつたものに限るといふことになつてゐる。尤も勅諚とは、主としては明治天皇崩御後、大正天皇より山縣有明、井上馨、大山巖、松方正義の諸元勳が有難き御諚を賜はつたやうな場合を指し、人によつてはこれを根據として所謂元老の大政干與の權を說かんとするものもあつた。併し元老の政治的立場はどこ迄も歷史に基づく一慣例と認むべきものであらう。なほかうした地位はフランス第三共和政の終身上院議員の如く、維新創業の際の殊勳が自ら築きあげたものであるから、その存立が所謂元勳その人の凋落と共に永久に消え去るべきものたるは當然である。」と說いて居られる（平凡社大百科事典第八卷五七三頁以下）。

何れにしても元老は、明治維新以來の元勳にして、其の聲望天下に普きものあり、而も内閣更迭に際しては其の後繼内閣の首班たるべき者に付き、御下問を拜するといふ立場にあつた關係上、我が國實際政治の上には、頗る重要なる役割を占めたものであつた。尤も明治中期頃、卽ち元老が所謂黑幕の名を以て呼ばれた頃に於ては、それはたゞ後輩たる閣臣の仕事を、内面的に援助するといふ程度のものに過ぎなかつたやうである。併しながら其の後明治の末期から大正の初めにかけて所謂政黨内閣結成期と呼ばるゝ時代に於ては、元老は我が國實際政治の運營上眞に必要なる存在として憲政に寄與する所頗る大なるものがあつた。何となれば當時衆議院に據る政黨の勢力は漸く擡頭し、所謂政黨内閣主義が滔々たる勢を以て迫り來るものがあつた、而も一面所謂超然内閣主義の傳統的信條は未だ牢固として拔くべからざるものあり、此の兩者を調和しまたは疏通することは、實際問題としては頗る重要のことであり、而して之に就ては元老の仲介といふことが極めて必要なことであつたのである。其の後政黨の發達と共に、元老は御下問に對しては大體政黨々首を奏薦したものゝ如く、一時は我が國に於ても實際問題として所謂政黨内閣主義が行はるゝものとも見られるに至つた時代があつた。然しながら其の場合に於ても、固より元老は當人を政黨々首たるの故を以て奏薦したものではなく、廣く適才を奏薦するといふ立前であつたことは謂ふ迄もない。然るに其の後政黨の弊漸く甚だしきものあり、所謂五・一五事件を契機として、一時は政治上の習律として認められたるかに見えた政黨内閣主義も、敢へなく潰え去つてしまつた。而して其の後に於ては所謂擧國一致主義の内閣が行はるゝこととなり、之に對し政黨は僅かに其の伴食的地位を供せらるゝに過ざるものとなつてしまつた。而

も政黨に對する國民積年の不信と、他面愈〻緊迫の度を加へ來れる時局の重壓とは、愈〻政黨をして實際政治の圏外に立たしむるに至り、それは全く有るか無きかの存在となつてしまつたのである。即ち内閣の更迭に際し、次期政權の擔當者として有力なる存在として考へられた政黨々首は、全く無意味のものとなつてしまつたのである。於是、後繼内閣の首班に付き御下問に奉答する立場にある者―元老の存在は、頗る其の重要性を加へ來つたのである。

併しながらかくの如き重要なる立場に在る元老も、其の實在の人物としては、年月の經過と共に漸次其の數が減少せざるを得なかつた。何となれば元老といふものは、さきにも述べたるが如くもともと維新の勳功に基づく元勳優遇の御趣旨に出づるものである。從つて年代の經過と共に、必然的に其の數を減少するに至ることは當然である。尤も一部要路の間には、新元老創設の議といふやうなことが時に問題とされたことがあるらしい。併しながら元老といふものが、元來前記の如き趣旨のものである關係上、それは殆ど顧みられなかつたものゝ如くである。かくして大正時代に至り、大山巖（大正五年薨去）・山縣有明（同十一年薨去）・松方正義（同十三年薨去）と元老が相次いで世を去るや、それは西園寺公望たゞ一人となつてしまつた。從つて其の後に於ては、政變に際し御下問に奉答するのは、專ら西園寺公望唯一人の職務とせられるといふことになつた。從つて最後の元老たる西園寺の歿後に於ては、其の役割は果して何人によつて、そしてまた如何にして果されるであらうか。このことに付ては、彼の生前すでに大いに問題とせられたところであつたのである。

それはさておき從來元老が御下問に奉答した場合、其の實際方式としては種々のケースがあつたやうである。即ち明治年間より大正にかけて、元老の存在が數人に上つてゐた時代には、政變に際しては常に何等かの形で諸元老の間に協議が行はれたものゝやうである。從つて例へば元老會議とも稱すべきやうな諸元老の會議が催ふされたことも一再ではなかつた。併しながら其の後諸元老が相次いで世を去るや、さきにも述べたるが如く政變に際して御下問に奉答するのは、西園寺公唯一人の職責とせらるゝに至つた。かくして政變に際しては、陛下には後繼内閣の首班に關し内大臣に御下問あらせられ然るべき旨奉答するを常としたものゝ如くである。（尤も場合に依つては内大臣でなく宮内大臣が御下問を拜した例もあるやうである。）（註）併しながら其の何れの場合たるとを問はず、後繼内閣の首班に付ては、西園寺公に御下問ありて然るべき旨を奉答したことは同樣である。）

（註）（東京朝日新聞　昭和二年四月十八日記事）

陛下には直に一木宮相を御前に御召になり若槻内閣總辭職に伴ふ善後處置に付き御下問あり、これに對して宮相は後繼内閣組織の首班については西園寺公に御下問ありて然るべき旨を奉答し、陛下より右に關する御沙汰を拜し御前を退下した。

而して此の場合に於ては、更めて西園寺公が後繼内閣組織の首班者についての御下問を賜はることゝなり、通例侍從長が其の勅命を奉じて西園寺公を訪問、聖旨を傳達するといふ手續きをとつたものゝ如くであり、之に對し西園寺公は、自ら參内して陛下に拜謁仰付けられ、直接御下問に奉答した場合もあり、或ひはまた侍從長を經て奉答方を依頼した場合もあるやうである。

尙西園寺公は其の奉答に該つては、諸般の點に付て愼重なる考慮を巡らした上、其の最も適才と信ずる所のものを推擧したことは勿論である。而して其の適才の選定に當つては、之に付て通例何人の意見をも徴せず、全く獨自の見解に於て決定したものゝ如くである。然しながら公の晩年に於ては、御下問の奉答に當つては特に其の愼重を期し、多かれ少なかれ他の意見をも徴せられたものゝやうである。これは怖らく時局の重大化に對處する爲めと、一面また自己なき後を慮つての一種の準備工作の下心に出でたものでもあらうか。尤もこの奉答に該つて他の意見を徴するといふことは、別に立法的工作を以て行はれたものではない。もと〳〵元老が御下問に奉答するといふ制度其のものが、別段の成文規定に基づくものではないのだから、それは固より當然のことである。併しながら元老が御下問の奉答に該つて豫め他の意見を徴するといふことは、實際問題としては頗る重要な意義を有することである。從つて此の點に關し、今主として新聞記事に現はれた諸々の外部的徴候を足がゝりとして、其の實際の跡を辿つてみたいと思ふ。

其の第一は、昭和六年十二月若槻内閣職總辭職の後、犬養政友會總裁が後繼内閣組織の首班者として奏請された場合の例である。此の場合に於ては西園寺公は、犬養氏の奏薦に付き豫め内大臣又び侍從長と意見を交換したものゝ如くである。尙又此の場合に於ては、其の時局の重大性に鑑み、奏薦の事前に於て特に犬養を招致し、其の時局收拾策に付き意見を徴したものゝ如くである。此等の點に關し、當時都下の新聞紙は次の如くに報じてゐる。

十二日（昭和六年十二月）午後三時駿河臺の自邸を出で坂下門より參内した西園寺公は、先づ内大臣府に於て牧野内府並に鈴木侍從長と會見、犬養政友會總裁を奏薦するとしても此の時局に對して特別の考慮を拂ふやう何分の注意を喚起する必要ありといふに意見一致した。かくして西園寺公は午後四時半天皇陛下に拜謁を仰付けられ、時局の重大性に鑑み此の際適任とすべきものを奏薦するについて、更に熟考して奉答申上げたい旨を奏上し、種々有難き御言葉を賜つて御前を退下し、再び牧野内府と會見し午後五時宮中を退下して駿河臺の自邸に歸つた。然して公は自邸に歸るや電話を以て犬養總裁の來邸を求め、犬養氏に大命降下の場合につき種々意見を交換した結果兩者の意見一致し、犬養總裁は會見三十分にして辭去した。犬養總裁辭去後午後六時二十分鈴木侍從長は西園寺公邸を訪問、公は犬養氏との會見内容を紹介し、更に後繼内閣の首班として犬養氏を奏薦する旨、侍從長を經て奉答方依頼するところあつた。（東京朝日新聞　昭和六年十二月十二日）

其の第二は、昭和七年五月、所謂五・一五事件の後を承けて、齋藤實子が次期内閣の首班として奏薦せられた場合の例である。此のときは西園寺公は、御下問奉答に先立ち數日間に亘つて重臣方面及び軍部方面の意見を聽取し、特に内大臣との間に於ては愼重に意見の交換を爲したるものゝ如くである。此の點に關し、當時都下の新聞紙は次の如くに報じてゐる。

西園寺公は三日間にわたる重臣方面及び軍部の意見を聽き、これにて大體各方面の意見を聽取し終つたので、二十二日午前十時二十分から約四十分間牧野内府と意見の交換を爲した結果、國家非常時に際し擧國一致内閣の實現を企圖する事が適當であるといふに一致したので、内府は十一時西園寺邸を辭去、西園寺公は二十二日午後一時半參内、後繼内閣組織に關する御下問に對し、謹んで齋藤實子を最適任と思料する旨を奏上した。（東京朝日新聞　昭和七年五月二十二日附夕刊）

其の第三は、昭和九年七月齋藤内閣退陣の後を承けて、岡田啓介大將が後繼内閣の首班として奏薦せられた場合の例である。此のとき西園寺公は御下問を拜して直ちに興津から上京したが、奉答に先立ち公は特に宮中に召集された諸重臣と相會して、其の意見を徵する所があつた。卽ち當時都下の新聞紙は、此の點に關して次の如くに報じてゐる。

御召の御沙汰を拜し御殿場より上京した西園寺公は參内、賜謁に先立ち侍從職に於て鈴木侍從長と會見、侍從長から後繼内閣首班に關する御下問の聖旨を拜した後、内大臣府に於て牧野内府とも重要協議を遂げたが、公は更に時局の重大性に鑑み、特に重臣方面の所見と對策を聽取して愼重に時局の推移を考察し、萬一の誤りなきを期することゝなつた。依つて御召に依り元總理大臣として清浦奎吾伯が午前九時三十四分、樞密院議長一木喜德郎男が同三十五分、元總理大臣若槻禮次郎男は同五十分、それぞれ相次いで參内したので、西園寺公はこれ等重臣と内大臣府に於て會見し、時局收拾に關する意見を徵したが、齊藤首相からは特に今回の疑獄事件の全貌について報告を受け、西園寺公は後繼内閣首班奏請に關し萬遺憾なく想を練り、御下問に奉答する準備に入つた。園公と重臣の會見は同十一時終了し、各重臣退出後更に園公は牧野内府と重要協議を重ねた。

西園寺公は四日午前九時四十分東京驛着直ちに參内、御下問に奉答する前、別項の如く宮中にて諸重臣と會見、更に牧野内府と會見、協議を遂げた結果、海軍大將岡田啓介氏を時局收拾の最適任者と思料する旨を奏上した。（東京朝日新聞　昭和九年七月五日附夕刊）

後繼内閣の首班奏請に關聯して、所謂重臣會議といふ言葉が使はれて來たのは今回を以て其の嚆矢とする。なほこのときに於ける所謂重臣會議については、次の諸點を注意することを要する。

（イ）後繼内閣組織の首班につき御下問を拜したのは西園寺公であつて、召集せられた諸重臣ではない。諸重臣の意見は、たゞ元老が奉答するにあたつての參考とせらるゝにとゞまつたのであ

る。

（ロ）重臣として召集せられたのは、内大臣・樞密院議長・内閣總理大臣たる前官禮遇を享ける者及び現在の内閣總理大臣といふ顔觸れであつた。尚現に辭表提出中の齋藤首相竝びに齋藤内閣の閣僚たる高橋藏相が其の内閣總理大臣の前官禮遇者たる立場に於て召集せられたのは、何れも注目するに値ひする事柄である。

（ハ）諸重臣は果して一堂に會して西園寺公主宰の下に協議を行つたのか、それとも諸重臣が個々に西園寺公に會談したのか、新聞の記事からは必ずしも之を明瞭に捕捉することが出來ない。併しながら怖らくは西園寺公を議長とする重臣會議が開かれたものと想像せられる。

重臣會議の開催は、當時頗る世の注目を引いたものであつた。蓋し西園寺公なきあとに於て、その役割が何人によつて、また如何にして擔當せらるゝかといふことは、當時世間の最も注目した問題であつたが、重臣會議の開催は之に對して、ある種の暗示を提供したものであるからである。當時宮澤俊義氏はこれに對し、「こゝで重臣たちが正式に召集せられたといふことは、この後組閣の大命を何人に下さるべきかの御下問に奉答する機關は何であるかとのきはめて重要な問ひに對する答へを暗示する。もし西園公在世中に再び政變が起る場合には今回と同じ手續によつて御下問に對する奉答がなされるに相違ない。もしまた園公百歳の後に政變が起る場合にはおそらくはまづ常侍輔弼の大任にある内大臣に對してなされ、内大臣が今回のやうな重臣會議を召集してその意見に基づいて奉答することになるであらう。……元老の存在を必要とする政治事情はわが國ではこの後ともに容易に失はれることはあるまい。しかも明治的な元老を新たに作ることは適當でない。とすれば、かうした重臣會議制をもつて元老なき後にこれに代らせることは、きはめて時宜に適するものといはなくてはならぬ。私はわが元老ならびに重臣諸氏が園公なき後を慮つてかうした愼重な準備工作を施されたことに對して深い敬意を表したく思ふ。」と說かれた。（昭和九年七月九日東京日日新聞所載）

併しながら此の重臣會議の事例は、其の後の政變において直ちには踏襲せられなかつた。即ち其の後昭和十一年二月、所謂二・二六事件の勃發に因つて岡田内閣が倒れたときに於ては、御下問を賜はつた元老西園寺公は、別段重臣會議に諮ることなしに奉答申上げた。而して此の時西園寺公は最初に近衞公を、次で同公の拜辭に依り廣田氏を奏薦したが、其の何れの場合にもそれは全く獨自の立場に於て爲されたものである。即ち當時都下の新聞紙は、此の間の消息を次の如くに傳へてゐる。

西園寺公の後繼首相銓衡は、四日近衞文麿公の組閣大命拜辭に依り一頓挫を來し、更に再銓衡の必要に迫られたので、老公としては奉答の責任重加を痛感し、四日夜來・五日朝にかけて眞に沈思默考、現下の情勢に於て果して何人を以て重大難局を擔當せしむべきかに就き、悠揚たる中にも多分の焦慮の模樣が察知される。然して老公としては最初其の銓衡に當り、奉答前二回の例を破り、重

臣會議を開くこともなく、又個別的に重臣の意見を徴するでもなく、全く獨自の見解と責任とに於て敢然近衞公を奏薦したのであつた。然るに園公は、近衞公の拜辭に依つて、益〻時局の重大性を痛感した結果奉答の大任遂行の上、更に一段の愼重を期する意味に於て、五日午後に至り、特に大角海相川島陸相を宮內省に招致して、詳に軍部內の情勢並に軍部の時局觀を聽取した。四日園公が近衞公を第一候補者として奉答した心境を推測し、且又園公と近衞公との會談の經緯に鑑みるに、老公は今日の時局は匡救の術なき最惡の事態とは考へて居らず、寧ろ今回の事變に依つて解毒作用が行はれ、却つて今後の政局は圓滑に運行し得るのではないかとの認識に立つて居り、從つて右翼的に飛躍的政治動向を目指す如き人物を好まざると共に、他方右翼勢力に對し彈壓的强力政治を斷行して一擧に時局の解決を圖る底の人物をも欲しないといふのが老公の偽らざる心境であり、此の方針標準を以て後繼首相を選ぶことゝなり結局廣田外相を奏薦する旨奉答した。（東京朝日新聞　昭和十一年三月六日）

其の第四の事例は、昭和十二年一月、廣田內閣の總辭職に伴ふ後繼內閣の首班奏請に付ての場合である。當時西園寺公は折柄病床にあつたので、御下問の奉答に就き特に湯淺內大臣の御差遣方を乞ふところがあつた。かくして湯淺內大臣は西園寺公邸に差遣せらるゝことになつたが、內府は其の前先づ平沼樞府議長と重大協議を遂げるところがあつた。かくして內府と會談した西園寺公は、內大臣自身の意向及びまた之を通じて平沼樞府議長の見解をも諒知し、愼重熟慮を重ねた上內大臣に託して御下問に奉答した。卽ち此の場合には、實際問題として事態に關し內大臣の比重の著しく重きを加へたことが看取される。尙此の點に關し、當時都下の新聞紙は次の如くに傳へてゐる。

天皇陛下には廣田首相の御前退下後、直に湯淺內大臣を御前に召され、後繼內閣首班について御下問あらせられたので、湯淺內府は謹みて後繼內閣については元老たる西園寺公に御下問あつて然るべき」旨を奉答し、更に種〻御下問に奉答申上げて一旦御前を退下した。依つて天皇陛下におかせられては、西園寺公に對し後繼內閣に關し御下問遊ばされることゝなつた。（昭和十二年一月二十三日朝日新聞號外）

二十四日早朝百武侍從長の書翰を接受し、畏き邊の御召を拜した元老西園寺公は、目下病氣全癒するに至らず上京し難い事情にあるので、直ちに電話で此の旨を侍從長に傳へると共に、湯淺內大臣の御差遣方の執奏を依賴した。依つて侍從長より此の次第を奏上した結果、湯淺內大臣を興津に御差遣遊ばさるゝことゝなり、內大臣は出發に當り、先づ平沼樞府議長と重大協議を遂げた後、同日午前十時四十五分東京驛發午後二時四十分興津着の列車で坐漁莊に西園寺公を訪問、後繼首相について畏き邊りより御下問相成つた趣を傳達した。老公は畏き御下問を拜した上、先づ內大臣自身の意嚮、平沼樞府議長の見解等をも聽取し更に政界諸般の情勢を聞いた。かくて西園寺公は愼重熟慮

を重ねた上、内大臣に託して御下問に奉答した。（朝日新聞　昭和十二年一月二十四日號外）

然るにかくして奏薦された宇垣大將は、遂に組閣のこと成らずして大命を拜辭したので、湯淺内府は再び御下問の聖旨を奉じて西園寺公を興津に訪ふところがあつた。而して此の第二の場合に於ける西園寺公の奉答の次第は、頗る異例に屬するものであつた。即ち此の場合西園寺公は、第一に平沼樞密院議長を奏薦、若し同氏にして大命拜受の意思なき場合には、豫備陸軍大將林銑十郎氏をして時局を收拾せしめられたき旨、内府に託して奉答申上げたものゝ如くである。這般の消息に關し、當時都下の新聞紙は次の如くに傳へてゐる。

宇垣大將の大命拜辭に依り、後繼内閣首班に關する御下問の聖旨を奉じて二十九日午後興津に向つた湯淺内大臣は、同四時二十分靜岡驛に着するや直に自動車にて同四時四十一分坐漁莊に入り、元老西園寺公と病床に會見、宇垣大將の組閣挫折の經過を報告すると共に、後繼首相御下問の聖旨を傳達した。依つて老公は愼重熟慮の上愼んで奉答、其の執奏方を内府に託したので、湯淺内府は同五時四十七分坐漁莊を出で同六時十六分靜岡驛發燕號にて同九時東京驛着歸京、同九時五分宮中に參入、天皇陛下に拜謁仰付けられ、後繼首相に關し西園寺公は第一に樞密院議長平沼騏一郎男を奏薦、若し平沼男に大命拜受の意思なき場合は、豫備陸軍大將林銑十郎氏をして時局を收拾せしめられたき旨奉答されたに就ては、先づ平沼男の内意を確めたる上後刻奏上申げる方然るべき趣を言上して御前を退下し、同九時四十二分宮中を退出、同五十二分大久保の自邸に平沼男を訪問して「西園寺公より後繼首相に奏薦ありたるにつき、此の重大時局を担當する爲め是非出馬を煩はしたい」と て平沼男の蹶起を促した。然るに平沼男は其の任にあらずとて之を固辭したので、湯淺内府は同十時三十分辭去、同十時四十四分再び宮中に參内、改めて拜謁仰付けられ右の次第を奏上した。（昭和十二年一月三十日　東京朝日新聞）

右に述べたる所に依りても明らかなるが如く、政變に際して御下問を賜はつた西園寺公は、其の晩年に於ては其の都度多かれ少なかれ他の意見をも聽取したものゝ如くである。併しながらそれはどこ迄も西園寺公の御下問奉答に關する意思決定に付て、參考とせらるるに過ぎないものであつた。即ち御下問を賜はるのは、元老西園寺公其の人であり、斷じて内大臣其の他の諸重臣に對するものではない。西園寺公が御下問に奉答するに付て、これら諸重臣の意見を徵するといふことは、それは何等奉答に付ての要件にはなつてゐない。從つてまた諸重臣の意見を徵するに該つても、其の意見を徵するに付ての手續き乃至方法等は、全く西園寺公の思ふ所に依るものであつた。要するに御下問に對する奉答は、一に元老西園寺公の全責任に於て爲されたものなのである。

然るに其の後昭和十二年六月、林内閣の後を承けて第一次近衞内閣が成立したときに於ては、其の事情はすつかり變つてゐたのである。即ちそれ迄は後繼内閣の首班に付ての御下問は元老に對して降

つたのに對し、このときは、その御下問が直接内大臣に對して降つたのである。勿論此の場合に於ても湯淺内大臣は直ちに興津に元老西園寺公を訪ねて、其の意見を徴した。併しながらこれは從來の場合に於けるものとは其の事情を異にし、それは唯單に内大臣自身の意思決定の參考にするにとゞまるものであつたのである。其の後昭和十四年一月、第一次近衞内閣退陣の後を承けて平沼内閣が成立したときに於ても、また同年八月平沼内閣に續いて阿部内閣が成立したときに於ても、御下問を拜したのはそれは内大臣それ自身であつた。かゝる場合内大臣は常に元老西園寺公を訪ねて其の意見を徴するのを例としたが、それはどこまでも内大臣自身の意思決定の參考に資するが爲めに過ぎないものであつた。降つて昭和十五年一月、阿部内閣に代つて米内内閣が成立したときに於ては、御下問を拜した内大臣は、從前の如く自ら興津に元老西園寺公を訪問することなく、秘書官長を派して其の意見を徴せしめるにとゞまつた。續いて同年七月、米内内閣が總辭職を爲して第二次近衞内閣が其の後を襲つたときに於ても、同じく内大臣は自ら西園寺公を訪ふことなく、秘書官長を派して其の意見を徴せしめるにとゞまつた。而して元老西園寺公は、其の次の政變は遂に之を見ることなくして、昭和十五年十一月二十四日永遠に此の世を去つたのである。

要するに元老が政變に際して、其の獨自の責任と立場に於て御下問に奉答するといふ慣習は、昭和十二年一月、廣田内閣瓦解の後を承けて林内閣が成立したときを以て其の最後とする。固より其の後に於ても元老は、後繼内閣の首班奏請に付ては、最も有力なる存在ではあつた。併しながら其の責任の實質は最早や内大臣に移行し、元老の意見は要するに内大臣の御下問奉答に付ての參考に資せらるゝにとゞまるに至つたのである。而して昭和十五年十一月二十四日、西園寺公の永眠と共に、後繼内閣の首班奏薦に關聯して、明治・大正・昭和を通じ我が國實際政治の運營の上に、最も大なる力を有した元老制度は、こゝに名實共に全く其の影を沒し去つたのである。

二　内大臣

云ふまでもなく内大臣は、常侍輔弼の重責に任ずるものである（内大臣府官制二條）。從つて政變に際し、内大臣が後繼内閣の首班について御下問に奉答するといふことは、正に其の所であると云はなければならない。たゞ我が國に於ては從來元老たる特異の存在があり、政變に際しては專らそれが御下問に奉答する慣習が久しく行はれてゐた關係上、内大臣が自ら其の責任に於て之が奉答の任に當るといふことがなかつたのである。卽ち從來政變に際しては、天皇には後繼内閣の首班に關し内大臣に御下問あり、内大臣は謹んで元老に御下問あらせられ然るべき旨奉答するを常としたことは前述の通りである。

尤も元老が、後繼内閣の首班奏薦に關する御下問の奉答に先立つて、豫め内大臣の意見を徴したこ

との屢々なりしことも、亦さきに述べた通りである。特に昭和の中葉以來、所謂非常時局の進展に伴ひ、元老西園寺公は其の御下問の奉答に先立つて、重臣・軍部其の他各方面の意見を徴したが、其の際特に重きを爲したものは内大臣であつた。そしてそれは政變の度毎に顯著な進展を示し、御下問の奉答に關する責任の重點は、寧ろ徐々に元老より内大臣に移行しつゝあつたことも亦前述の通りである。

かくして遂に昭和十二年六月、林内閣の總辭職を見たときより、後繼内閣の首班に付ての御下問は直接内大臣に對して降ることになつたのである。勿論この場合に於ても湯淺内大臣は、元老西園寺公を興津に訪ねて其の意見を徴するところがあつたが、それは從前に於けるものとは其の意味を異にし、大臣自身の意思決定の參考に供せらるゝにとゞまるものであることは、これ亦さきに述べた通りである。之に關し都下の新聞紙は、當時左の如く傳へてゐる。

後繼内閣首班奏薦については、從來内大臣を通じて元老西園寺公に御下問あらせらるゝを常例としてあつたが、今回の政變に際して湯淺内府は、常侍輔弼の責任者として自らの責任を以て陛下の御下問に奉答し上げるといふ新例を拓いた。卽ち林内閣の辭表捧呈の結果、天皇陛下には湯淺内府を召され、後繼内閣に關して御下問あらせられたので、湯淺内府は自らの責任に於て御下問に奉答申上げる爲めに從來と異り、「元老西園寺公、平沼樞密院議長と篤と相談の上御下問に奉答致すべき」旨を言上、暫く御猶豫を請ひ奉つて御前を退下した。依つて内府は三十一日には平沼樞府議長を私邸に訪問して、時局收拾に關し樞相の意見をも徴して種々協議したのであるが、更に内府は一日興津に西園寺公を訪問、各方面の情勢を詳細に報告すると共に後繼内閣について元老の意見をも質し、重要協議を遂げた後愼重熟慮の上、内府は後繼首相奏薦の御下問に奉答申し上げることになつたものである。（東京朝日新聞昭和十二年六月二日）

湯淺内府は從前の政變の際と同樣時局收拾に關し西園寺公の意見を求めてはゐるが、今回の内府の西園寺公訪問の形式は從前の場合とは全く異つたものである。卽ち從前内閣總辭職の場合にはまづ内府に時局收拾に關して御下問あり、内府は「元老に御下問あつて然るべき」旨を言上、その結果内府も御下問の趣を奉じて西園寺公と會見するといふ段取りになつてゐたのであるが、今回は專ら湯淺内府に對して御下問あり、湯淺内府は自ら御下問に奉答するため畏き邊りの御許しを願つて西園寺公を訪ひその意見を聽くといふことになつたものである。右の形式はかねてから實現を豫想されてゐたが、西園寺公のます〳〵高齡を加へて來た今日とて、今後の政變に際しては内大臣が他の重臣の意見を徴するとしても專ら自己の責任において奉答するといふ右の形式が原則となるものと見られてゐる。（東京日日新聞　昭和十二年六月二日）

其の後昭和十四年一月、第一次近衞内閣が退陣して平沼内閣が成立した場合、また同年八月平沼内

閣が退陣して阿部内閣が成立した場合の何れに於ても、後継内閣の首班奏薦に關する御下問の奉答は、全く前の林内閣の退陣の際に於けるものと同樣の方式がとられた。即ち其の何れの場合に於ても、御下問を拜したのは内大臣それ自身であつた。從つて内大臣は其の何れの場合に於ても自ら元老を訪ねて意見を徵し、特に後者の場合に於ては別にまた樞密院議長の意見をも徵したが、それはどこ迄も自己の意思を決定するに就ての參考に資する爲めのものに過ぎざること、亦前述の通りである。尚此の兩者の場合の實際に關し、當時都下の新聞紙は之を次の如くに報じてゐる。

四日（昭和十四年一月四日）　天皇陛下より後継内閣首班について御下問を拜した湯淺内大臣は、元老西園寺公の内意を聽取する爲め四日午後一時東京驛發興津に向ひ同三時五十分靜岡驛着直ちに縣廳差廻しの自動車にて同四時十五分興津坐漁莊に園公を訪問、威儀を正した老公に迎へられ、階下奥の書齋に於て會見の上近衞内閣總辭職の顚末を報告、後継内閣首班に關し御下問を拜したる旨を述べ老公意中の最適任者を聽取した所、兩者の意見は平沼男を最適任とするに完全に一致、會談一時間四十分に亘り湯淺内府は奉答の決意を固め、同五時五十分辭去、再び自動車にて靜岡驛に赴き同六時十六分同驛發特急燕にて同九時東京驛着歸京、午後九時八分參内し、天皇陛下に拜謁仰付けられ後継首相として樞密院議長平沼騏一郎男を奏請した。（朝日新聞　昭和十四年一月五日）

平沼内閣の總辭職に伴ふ後継内閣組織の大命は、二十八日午後九時豫備陸軍大將阿部信行氏に降下した。此の日平沼首相の辭表捧呈と共に後継内閣首班につき御下問を拜した湯淺内府は、近衞樞相と華族會館に於て約一時間に亘り愼重協議の後、午後零時十九分新橋驛發、同三時御殿場驛着、御殿場便船塚の別邸に元老西園寺公を訪問、先づ内府より平沼内閣の總辭職するに到つた事情を詳細に報告、併せて現下の政治情勢を說明し、後継首相については近衞樞相とも意見を交換した結果、諸般の情勢に鑑み阿部信行大將を最適任者と信ずる、とて老公の意嚮を徵した。之に對し西園寺公は内府の意見に全然同感である旨を述べ、兩者の考へは完全に一致を見たので、會見一時間十五分にして内府は同四時半辭去、自動車で小田原に向ひ同六時十分小田原驛發、同七時半新橋驛着歸京同七時四十分宮中に參内し、天皇陛下に拜謁仰付けられ、後継内閣首班として阿部信行大將を奏薦した。（朝日新聞　昭和十四年八月二十九日）

其の後昭和十五年一月、阿部内閣が退陣して米内内閣が之に代つたときに於ける御下問奉答の形式は、また從前に於けるものとは全く異るものがあつた。即ち此の場合に於ては、後継内閣の首班につき御下問を賜はつた湯淺内府は、之が奉答に先立ち個別的に内閣總理大臣前官禮遇者及び樞密院議長等の意見を徵し、略〻其の意中の人を定めたる後秘書官長を興津に派して元老西園寺公の意見を徵したものゝ如くである。當時都下の新聞紙は、此の間の事情に關し次の如くに報じてゐる。

天皇陛下には十四日阿部首相の辭表捧呈後湯淺内府を召され、後継首相につき御下問あらせられ、

内府は約二十分に亘り現下の政情を奏上した上、後継内閣首班の奏請については謹んで暫時の御猶豫を乞ひ奉つて御前を退下した後、個別的に總理大臣前官禮遇者の意見を徴することゝなり、午前十一時十分岡田啓介氏を、同十一時二十分平沼騏一郎男をそれ〳〵宮中に招き、時局收拾に關して意嚮を聽取、次で内府は伊東に滯在中の若槻禮次郎男に電話をかけたが通じなかつたので若槻男の意見を求めず、熱海に靜養中の清浦奎吾伯の意嚮を求めた後、正午過ぎ參内した近衛樞相と會見、正式に後繼首相の銓衡に入り、内府より「近衛公が出馬しないとすれば畑陸相を次善の候補として推したいことは十三日來相談した通りであるが、陸軍部内の情勢は十四日來畑大將の出馬に猛烈な反對が起つてゐるばかりでなく畑陸相自身も强硬に固辭してゐる旨を傳へて來てゐるので此の際海軍現役大將を推すことにしたい」とて米内大將を候補として提議したに對し、樞相も陸軍部内の事情が右の如くである以上やむなしとして米内大將に同意した。依つて内府は松平祕書官長を代理として同日午後三時二十三分東京驛發で興津坐漁莊に元老西園寺公を訪問せしめ老公の意嚮を徴した。老公も内府・樞相の間で意見一致した米内大將に異存ない旨を答へたので、祕書官長は直ちに電話で内府に右園公の意嚮を報告、湯淺内府は右報告を受けるや、同日午後六時四十分表御座所で天皇陛下に拜謁仰付けられ、後繼内閣首班として米内大將を奏請する旨奉答した。（朝日新聞　昭和十五年一月十五日）

かくして内大臣は、御下問奉答に先立つて、元老其の他諸重臣の意見を徴したのであるが、それはあくまで個別的に意見を徴したるにとゞまつてゐる。そしてまた其の際在京中でない者に對しては、特に直接會見の手續きをとらず、便宜電話等で連絡したといふにとゞまるので、それは勿論重臣會議などといふやうなまとまつた手續きのものではなかつた。從つてそれは結局内大臣自身の意思決定の參考に供せられたものに過ぎず、かくして御下問の奉答に對する内大臣の立場は愈〻重大なるものとなり、其の責任は愈〻加重されていつたのである。

其の後昭和十五年六月、湯淺内大臣は其の職を辭し、新たに木戸侯がこれに任ぜられた。ところが其の翌月即ち七月には早くも政變があり、米内内閣が總辭職して第二次近衛内閣がこれに代つた。このときに於ける後繼内閣首班に關する御下問は、木戸内大臣に對して賜はつた最初のものであつた。從つて其の御下問に對する奉答の方式如何は、特に世人の注目する所であつたが、それは再び重臣會議を招集して之に諮りたる後爲さるゝといふ方式がとられた。當時都下の新聞紙は、此の間の消息に關して次の如くに報じてゐる。

米内内閣の總辭職に依り後繼首相の御下問を拜した木戸内府は、奉答の重責を完うする爲め、國家内外の情勢、政局の現狀に周到な考察を加へると共に愼重想を練つてゐるが、内府は御下問に當り重臣と協議の上奉答せよとの御趣旨の御沙汰を拜したので、前回の湯淺内府が總理大臣禮遇者と個

別的に會見して其の意嚮を徴したのと異り、前總理大臣及び樞密院議長の意見を徴する爲め、十七日午後一時より宮中に在京の前總理大臣たる近衞文麿公、平沼騏一郎男、若槻禮次郎男、廣田弘毅氏、岡田啓介海軍大將、林銑十郎陸軍大將並に現樞相原嘉道氏七氏の參集を求めて西二ノ間に於て重臣會議を開催此の重臣會議では現下重大時局に鑑み後繼首相候補につき愼重協議が行はれた。右協議の結果は近衞公を後繼首相として最適任とするに決定したので、内府は同日午後三時東京發の列車で松平祕書官長を興津坐漁莊の西園寺公の許に派し、重臣會議の結果を齎して元老西園寺公の意嚮を徴せしめたところ、園公も近衞公奏薦に全く同感の意を表し、此の旨松平官長より宮中内大臣府に待機中の内府に電話で通達された。依つて木戸内府は同七時過ぎ天皇陛下に拜謁仰付けられ、後繼内閣首班として近衞文麿公を奏薦奉答した。（朝日新聞　昭和十五年七月十八日附夕刊）

即ちこゝで再び重臣會議が開かれたが、之は頗る注目すべき現象である。さきにも述べたるが如く、御下問奉答に先立つて、所謂重臣會議なるものが開かれたのは、昭和九年七月岡田内閣成立のときを以て最初とする。而して此の度の重臣會議は、前のそれと比較して次の如き差異を有することが看取される。

（イ）昭和九年の政變では御下問を拜したのは元老であつた。然るに今回に於てはそれは内大臣である。

（ロ）昭和九年の重臣會議に召集せられた所謂重臣は、内大臣・樞密院議長・前内閣總理大臣及び現内閣總理大臣であつた。然るに今回はそれから現内閣總理大臣が除かれてゐる。（なほ又昭和七年に召集せられた重臣中の前内閣總理大臣は、それは恰もみな内閣總理大臣たる前官の禮遇を享けてゐる者であつた。然るに今回の重臣會議に召集された前内閣總理大臣は、かつて内閣總理大臣を勤めたことのある人といふ意味で、必ずしも内閣總理大臣たる前官の禮遇を享ける者には限られてゐないことが注意される。なほ今回の會議に於ては、前内閣總理大臣としては清浦伯と阿部大將とが會同してゐないが、前者は病氣のため、後者は當時全權大使として支那にあつたが爲めである。それはいづれも本來は召集せらるべき者の範圍に入つてゐたものと考へられる）。

次に昭和十六年七月、第二次近衞内閣の退陣の際に於ても、之に付て御下問を拜した内大臣は、前回と全く同樣の方式をとつて之に奉答したものゝ如くである。即ち當時都下の新聞紙は、之に付て次の如く傳へてゐる。

近衞内閣總辭職に伴ふ後繼内閣首班者につき御下問を拜した木戸内府は、十七日午前葉山より歸京、直ちに宮中に參入、内大臣府に入り愼重熟慮を重ねたが、時局多難の折柄更らに愼重を期する意味から重臣の意嚮を徴することに決定、十七日午後一時宮中西溜ノ間に於て重臣會議が開催せられた。出席者は木戸内府、原樞密院議長のほか近衞公、平沼男を除く首相たりし在京の若槻禮次郎

男、岡田啓介海軍大將、廣田弘毅、林銑十郎陸軍大將、米内光政海軍大將、阿部信行陸軍大將（清浦伯は熱海に病氣靜養中）の八氏で、木戸内府を中心に重要協議を重ね同一時五十九分散會、各重臣はそれ〳〵宮中を退出した。（朝日新聞　昭和十六年十月十八日附夕刊所載）

尙此の點に付き情報局からも十七日正午「本日午後一時宮中に於て重臣會議開催せらる。」との發表があつた。

今回の重臣會議は、昨年のそれと全く性質を同じくするものである。從つて其の意味に於ては、重臣會議の慣例はこゝにまづ一度確立されたものと考へられる。そして今回は、上述の如く特に情報局から「重臣會議開催せらる」と公けに發表せられた。重臣會議といふ言葉がかやうに公式に用ひられたのは、怖らくこれが始めてであらう。蓋し注目に値ひする事柄である。尙又前年の政變のときは元老西園寺公が未だ健在であつた。從つて、内大臣は重臣會議に諮つた後、さらに元老の意見を徵した。然るに西園寺公の薨去に依り、今回はもはや元老が存在しないので、内大臣が諮つたのは全く重臣會議だけであつた。當然の事柄とは云へ、元老時代の去つたことがはつきりと看取されて感慨深きものがある。

其の後幾許もなく第三次近衞内閣の退却を見たが、其の際に於ても亦全く第二回に於けると同樣の方式がとられた。即ち第三次近衞内閣の退陣に際して、御下問を賜はつた木戸内府は、宮中に重臣會議を開催して、後繼内閣の首班奏薦に關し重臣の意嚮を徵した後、東條陸相を奏薦奉答したのである。かくして此の慣例は、ほゞ確立したものと見ることが出來る。當時都下の新聞紙は、此の點に關し次の如くに報じてゐる。

近衞首相は十六日夕刻總辭職を決行、闕下に全閣僚の辭表を捧呈したが、天皇陛下には同日直ちに木戸内府を召され、後繼内閣の首班につき御下問あらせられた。内府は恐懼して暫くの御猶豫を乞ひ奉り御前を退下したが、後繼内閣の首班奏薦に關しては時局極めて重大なる折柄、内府としては愼重重臣の意嚮を徵することゝなり、十七日午後一時、宮中西溜ノ間に於て重臣會議を開催した。參集の重臣は木戸内府、原樞密院議長の外、さきに總理大臣たりし清浦奎吾伯、若槻禮次郎男、廣田弘毅氏、海軍大將岡田啓介氏、陸軍大將林銑十郎氏、陸軍大將阿部信行氏、海軍大將米内光政氏等で、清浦伯は九十二歳の高齡で病後にも拘らず熱海より四年振りの上京等、各重臣何れも緊張裡に定刻參内、種々重要意見の開陳を行つた上、同三時四十五分散會、各重臣それ〳〵退出した。（別項）

後繼内閣組織の大命は十七日東條陸相に降下した。これより先、後繼内閣の首班につき御下問を拜した木戸内府は、十七日午後一時から約二時間半にわたり宮中に開かれた重臣會議の結果、現下の緊迫せる國家内外の情勢下に於ては、現陸相東條英機中將を政局担當の最適任者であるとの決意を

固めたので、内府は午後四時二十分、天皇陛下に拝謁仰付けられ後継内閣首班として東條陸相を奏薦奉答した。（朝日新聞　昭和十六年十月十八日號外）

第三節　内閣の退陣

國務大臣の任免は、憲法上　天皇の大權事項に屬する。從つて内閣總理大臣の罷免――内閣の退陣は、一に聖旨に存する。例へば内閣總理大臣が、閣下に伏して骸骨を乞ひ奉るが如き場合に於ても、其の之を聽許し給ふと否とは、全く天皇の御自由である。また假令内閣總理大臣の側に於て、進んで骸骨を乞ひ奉るが如きことなしとするも、天皇に於て之を免じ給ふことも亦全く御自由である。即ちさきにも述べたるが如く、内閣存續の基礎は、專ら至尊の信任に存するのである。

唯我が國從來の歷史に於て、内閣總理大臣が其の閣下に骸骨を乞ひ奉るに至つた事情を考察するにそれは其の時々の政治事情に依つて種々異るものがある。併しながら其の中最も多くを數へらるゝものは、(イ)閣内の不統一に基づくものである。即ち閣内の不統一に依る内閣總理大臣の辭表捧呈――内閣の退陣といふ場合が壓倒的に多いのである。之はある意味に於ては、我が國に於ける内閣制度の本質に内在する缺陷に基因するものとも謂ひ得るものであつて、深き省察に價ひするものである。其の他、(ロ)議會の反對に因るもの、(ハ)軍部の反對に因るもの、(ニ)樞密院の反對に因るもの、(ホ)内閣總理大臣の死亡又は病氣に因るもの、(ヘ)内閣の更迭に依り、人心の一新を圖らんとするに因るもの、(ト)各種事件の突發に因る引責辭職等を擧げることが出來る。いま簡單に此等の諸項に就て說明を加へてみたいと思ふ。

一　閣内の不統一

さきにも述べたるが如く、内閣は其の性質上多數を以て事を決するを得ない。即ち閣議の決定は多數決を以てするを得ず、必ず其の全員一致を以てすることを要する。從つて閣議の取り極めに際し、閣僚中一人でも之に反對を唱ふるものがあれば、それは自ら重大なる結果を生ぜざるを得ないのである。尤もそれがさまで重要な事柄でもなく、强ひて其の實現を必要とせざるが如きものであるならば、或ひは全閣僚の諒解の下に、之を斷念することも考へられるであらう。併しながらそれが内閣の重要政策に關し、必ず何れかに態度を決して其の解決を圖らざるべからざるが如き場合に於ては、必ずしもしかく簡單には行かない。然らば此の場合には、如何に處置さるべきものであらうか。

内閣總理大臣は、各大臣の首班として機務を奏宣し、旨を承けて行政各部の統一を保持する。（内閣官制二條）即ち内閣總理大臣は、閣内の意見を一致せしむるやう努力する職責を有するものである。從つて閣僚中異論を唱へるものがある場合に於ては、内閣總理大臣は其の閣僚を說得して、極力其の反

對意見を飜さしむるやう努力しなければならない。併しながら其の閣僚がどうしても反對の意見を堅持して意を飜さない場合には、内閣總理大臣は其の閣僚の辭職を促すより外はない。而も其の閣僚が尚自ら職を辭することをも肯じない場合には、結局内閣總理大臣は、其の特別の職責たる一致の意見を以て輔弼するといふことを爲し得ない譯になる。卽ち内閣總理大臣は、自己の職責を全うし得ないといふことになるのである。結局内閣總理大臣は、閣内を統一せしむることが出來ない——卽ち閣内不統一の責を負ふて其の職を辭するといふことになるのである。而して此の場合他の國務大臣も亦、内閣總理大臣が辭職するといふことに基いて辭職することになり、結局内閣總辭職といふことになるのである。

由來我が帝國憲法は、各國務大臣が各別に天皇を輔弼する旨を規定してゐる（憲法五五條一項）。卽ち總て國務大臣は各同等の地位に於て天皇を輔弼するのである。從つて天皇を輔弼することに付ては何れの國務大臣も他の國務大臣を指揮するといふことはあり得ないのである。内閣總理大臣は、閣内の一致を圖るべき特殊の地位職責を有するも、決して他の國務大臣を指揮するものではない。從つて閣内に異論を唱ふる者が生ずれば、内閣總理大臣の事實上の統制力の强固な場合は勿論問題ないが、さもない時は結局内閣總辭職を見る結果となるのである。我が國歷代の内閣の總辭職の原因を見るに閣内の不統一に起因するものが一番多いのは此の理由に依るのである。尤も其の閣内の不統一を惹起するに至つた經路を見るに、それは各種事件の勃發に際し之に對應すべき手段方法に付て閣内に意見の一致を見ず、結局閣内不統一に依つて内閣が崩壞するといふことになつてゐるのである。

閣内の不統一に基づく内閣總辭職の最初の事例は、明治二十二年十二月の黒田内閣の退陣である。同内閣は一名元勳内閣とも呼ばれ、維新の功臣綺羅星の如くに居並び、其の樣は頗る偉觀であつた。併しながら其の爲めまた却つて閣内の統一を害し、成立以來ともすれば結果が亂れ勝ちであつた。そして遂に條約問題に關して非常な閣内不一致を暴露し、敢へなくも潰え去つたのである。

明治二十五年八月、第一次松方内閣の退陣も亦閣内不統一に基づくものである。尤もこれは後述の如く、軍部の反對——軍部の軍部大臣不就任決意——に依つて惹起されたものである。併しながら其の總辭職の原因は、其の初め意見の不一致に因る軍部大臣の單獨辭職といふことに端を發したのであつて、それは結局閣内の不統一に基づく内閣の總辭職と見ることが出來る。

明治二十九年九月、第二次伊藤内閣の總辭職も、また閣内不統一に基づくものである。それは内閣改造に關聯して——端的に云へば大隈重信の入閣といふことに對して、閣内の意見が一致せず、遂に其の崩壞を見るに至つたものである。

明治三十一年十一月、第一次大隈内閣の崩壞を見るに到つた所以のものも、また閣内の不統一に基づくものである。同内閣は我が國最初の政黨内閣とも見るべきものであるが、それは大隈・板垣の聯

立内閣であつて、もともと其の成立の當初から其の間柄は餘りしつくりしたものではなかつた。それがたま〳〵尾崎文相の辭任問題にからんで、閣内に深刻な溝渠が釀成され、同内閣は成立後僅かに四ヶ月餘を以て倒れたのである。

明治三十四年六月、第四次伊藤内閣の倒壊も、また閣内の不統一に因るものである。即ち渡邊藏相の樹立せる財政計畫に對し、之が賛否に就て閣内に深刻なる對立を生じ、遂に内閣の瓦解を見るに至つたものである。

大正十一年十二月、第二次西園寺内閣の倒壊も、また閣内不統一に起因するものである。それは後述の如く、本來二ヶ師團增設を固執した軍部の强硬態度に依るものである。併しながら其の軍部の意見を代表して、最後迄强硬に讓らなかつた上原陸相の態度に依つて内閣は倒壊したのであるから、それは結局閣内の不統一に依つて瓦解したものと見るべきである。

大正十一年六月、高橋内閣が倒壊したのも、また閣内の不統一に基づくものである。即ち高橋内閣は、原前首相が東京驛頭に中岡艮一の兇手に斃れた後を承けて成立したものであるが、其の當初首相を除く他の閣僚は全部前内閣閣僚の留任であつた。併しながら其の後錯雜せる黨内事情もあり、高橋首相は一擧内閣の改造を斷行せんとしたが、其の具體的方策に關し他の閣僚の同意を得るに至らず、成立後僅かに七ヶ月にして潰え去つたのである。

昭和六年十二月、第二次若槻内閣の倒壊も、また閣内の不統一に基くものである。即ち同内閣の安達内相は、當時時局の緊迫に鑑み所謂協力内閣論を主張して止まず、此の點に於て若槻首相と意見を異にし、遂に内閣は其の不統一を暴露して退却したのである。當時都下の新聞紙は、其の間の事情を次の如くに傳へてゐる。

若槻首相は十一日午後再開の臨時閣議に於て各閣僚の辭表を取りまとめ、宮中の御都合を伺つたところ、午後五時半謁を賜ることになり、首相は五之を捧呈するに決し直に宮中の御都合を伺つたところ、午後五時半謁を賜ることになり、首相は五時十五分フロックコートにシルクハットのいでたちで官邸を出で坂下門より參入北御車寄より宮中に參内同五時半御學問所に於て天皇陛下に拜謁仰付けられた。よつて首相は本年四月十四日組閣の大命を拜し内閣を組織してより鋭意國務の遂行を期してゐたが、やゝもすれば事志と違ひ誠に恐懼に堪へず、併しなほ微力を盡して匪躬の誠を致し聖恩の萬一に報い奉らんことを期したが、最近閣内に協力内閣論が起り、遂に閣内の不統一を來した爲め國務の遂行を爲す能はず、こゝに骸骨を乞ひ奉る意味を言上し、謹んで閣僚の辭表を捧呈した。（東京朝日新聞　昭和六年十二月十二日）

昭和十二年一月、廣田内閣の退陣もまた閣内の不統一に基づくものである。即ち當時折柄開會中であつた議會の對應策に關して、閣内に意見の一致を見ざるものあり、遂に内閣は退却せざるを得ざるに至つたのである。此の間の事情に關し、都下の新聞紙は當時次の如くに報じてゐる。

政府は時局收拾に關する最後の態度を決定する爲め、二十三日午後三時二十分より首相官邸に於て緊急重大閣議を開催したが、閣議開催に先立ち午後一時四十分より永野海相と寺内陸相は首相官邸で重大會見を行ひ、海相より二十二日夜來の調停工作の經過と海相が調停に乘り出した事情に關し現下の時局は極めて重大であり殊に無條約第一年に當り國際關係は複雜微妙な情勢にある。此の時に當つて軍部・政黨對立を契機として解散となるときは由々しき事態を惹起し、國家の爲め遺憾極まることである。從つて此の際政黨側の誠意ある言明に信賴して何とか圓滿解決を圖り度いと思ふ。

とて陸相の强硬態度緩和方に就き懇望したが、陸相の決意は牢固として海相の說得に應ぜず、斷乎解散決行を强調して讓らなかつたので、海相もかくなつては已むを得ずとして此の旨廣田首相に報告、首相も陸海軍の意見が對立のまゝでは總辭職以外に途なきことを決意した。然し首相としては最近の政狀に顧み總辭職を決行することに決意したから此の旨御諒承を乞ひ度い。

とて總辭職の已むなき事情を述べて諒解を求めたるに、各閣僚とも別に異存なく、こゝに首相は全閣僚の諒解を得たので午後三時二十分から閣議を開き、林法相の勅選を決定した後首相は起つて異常なる二・二六事件の後を承けて大命を拜し、何等準備がなかつたが微力を盡し陸海軍各政黨の援助を受け本日に至つた。然るに近時の政情は、自分の力に及ばぬものありと思ふから、此の際閣下に骸骨を乞ひ度い。從來の各位の御援助は厚く感謝する。

と總辭職決行を宣し、各閣僚とも既に諒解を與へてゐたので別に發言する者もなく、暗默の裡に首相の發議に同意し廣田內閣總辭職はこゝに決定、閣議は二十分にして午後三時四十分最後の幕を閉ぢた。（東京朝日新聞　昭和十二年一月二十三日號外所載）

昭和十五年一月、阿部內閣の退陣も亦、對議會策に關し、閣內の一致を得られざるものあつたが爲めである。卽ち當時都下の新聞紙は、之に關し次の如くに報ずるところがあつた。

政府は十四日總辭職決行後午前十時四十五分總辭職の理由を阿部首相談の形式で左の如く聲明したが、總辭職の理由として政府が「國務遂行の方法に就き意見の渾一を期し得ざるものあるやを虞る」と謂つてゐるのは、阿部內閣は有志代議士の不信任に依つて倒壞するものではないといふ趣旨を明かにしたものである。卽ち首相は飽くまで議會に臨んで政黨と正面衝突をした場合には、之と雌雄を決せんとの氣構へであつたが、之が具體的方法として議會解散に對し軍の反對意見が明かにされ、閣內の意見が不統一を暴露する虞れが多分にあるとの見透しに到達した爲め、かくては內閣の統率者として國政を担當する自信なく、此の閣內不統一に依り議會開會中に內閣が倒壞することは、政務の運行を遲滯せしめ、延いては事變處理に不測の影響を與へることを虞れ、議會再開前總

辭職することゝなつた旨を明かにしたものである。

阿部總理大臣談

不肖昨年八月圖らずも大命を拜して輔弼の重責に任じ、爾來閣員一致協力、事變處理を中心として内外の政務に勵精し來りたる處、向後既定の方策を具現するに方り、或は國務遂行の方法に就き意見の渾一を期し得ざるものあるやを虞る。乃ち時局重大の場合、政務の運行を遲滯せしめ、目下進行過程の第一段階に入れる事變處理に不測の影響を與へざることを念とし、本日闕下に伏して辭表を捧呈し奉りたる次第なり。（朝日新聞　昭和十五年一月十五日所載）

昭和十六年十月、第三次近衞内閣の退陣も、亦閣内の不一致に起因するものである。之に就き、當時都下の新聞紙は次の如くに傳へてゐる。

近衞第三次内閣は十六日午後總辭職を決行した。政府は右につき、十六日午後八時十五分左の通り情報局發表をなした。

〔情報局發表〕　現内閣はさきに大命を拜して以來組閣の使命達成を期し閣内一致最善の努力を傾注し來つたのであるが、最近に至り國策遂行の方途に關し遂に意見の一致を見ること能はざるに至りたるを以て、こゝに内閣總辭職を決行することゝなり、近衞内閣總理大臣は閣僚の辭表を取りまとめ、本日午後五時參内してこれを御前に捧呈した。陛下よりは「何分の沙汰あるまで國務を見よ」との優諚を賜はつたので、近衞内閣總理大臣は恐懼して御前を退下し、午後八時臨時閣議を開き各閣僚に聖旨を傳達した。（朝日新聞　昭和十六年十月十七日）

二　議會の反對

我が國に於ては、國務大臣の任免は憲法上一に天皇の大權に存する。從つて内閣は必ずしも議會の信任あることを憲法上の要件と爲すものではない。從つて我が國の内閣は、時の政治上の事情に應じて、或ひは政黨内閣であることもあり、或ひは官僚内閣であることもあり、或ひはまた中間的な内閣であることもあり、其の他色々の形態をとつたことはさきに述べた所である。併しながら其の何れの内閣たるとを問はず、それが議會との間にある調和を保つことは、國政の運用上絶對に必要である。何となれば若し内閣と議會とが其の調和を失ひ、兩者の間に正面衝突を生ずることゝならば、其の結果は必然に議會の所謂不信任決議となるか又は衆議院の解散となるの外はない。而して其の解散の結果新しく生れた議會が、尚其の内閣に反對であるとすれば、其の内閣は結局は退陣の外はないであらう。勿論憲法に於ては明らかに二回以上重ねて解散を行ふことを禁止する旨の規定はないから、單に其の文字の解釋から謂へば、重ねて何回も衆議院の解散を行ふことは不可能ではない。併しながら如何に繰返し〳〵解散を行ふにしても、全く憲法を無視した獨裁政治を行はない限りは、長きに亘つて

立法にも豫算にも全く議會の協賛を得られないで國政を運行するといふことは不可能である。從つて所詮内閣としては、其の職を辭せざるを得ない譯である。所謂議會の反對に依る内閣の倒壞も、從來我が國に於ても必ずしも其の事例が見られない譯ではない。

其の第一は、明治三十一年一月、第二次松方内閣の退陣である。當時松方内閣の内治外交に對する諸方策は、必ずしも國民の多數をして滿足せしめ得ざるものあり、議會また其の空氣を反映して反政府的色彩の頗る濃厚なるものがあつた。かくして明治三十年の年末、通常議會の開會を控へて、衆議院に於ては議會開會の上は多數を以て政府に對する不信任案が上程可決せられんとする雲行きにあつた。於是、政府は、其の議會の開會の劈頭に當つて拔討ち的に衆議院の解散を斷行した。而して其の後幾許もなく同内閣は、其の總選擧の結果に依る新議會の動向を見極むるまでもなく總辭職を敢行してしまつた。從つてそれを果して嚴密なる意味に於ての議會の反對に因る總辭職と見るべきか否かに就ては、多少の疑問なきを得ない。現に同内閣の閣僚中にも、總選擧の結果も俟たず解散後直ちに内閣が總辭職するが如きは、擧措其の意味を爲さずとして極力之に反對を爲すものもあつた。併しながら閣僚の大多數は最早やかくなる上は速かに總辭職を爲すべしとの意嚮を有し、松方首相また失政の責を負ひて挂冠せんとの意あり、結局内閣は退陣することになつたのである。蓋し同内閣の退陣は、結局議會の反對に因るものと見ることが出來るであらう。

第二は、明治三十一年六月に於ける、第三次伊藤内閣の退陣である。これは當時在野の反政府的政黨の大同團結が急速に爲つた爲め、伊藤總理が急に内閣の投出しを行つたものであつて、これも亦眞正の意味に於ての議會の反對に因る内閣の退陣と見るべきか否かに付ては、多少の疑問なきを得ない。當時伊藤首相は、内閣の運營上所謂政府黨の存在の必要を痛感するに至り、これが組織に專念してゐた。併しながら其の後政府黨の組織は思ふやうに進展せず、而も大隈・板垣を頭首とする在野の二政黨は、逸早く握手して憲政黨なる一大在野政黨を結成し、其の反政府的態度を明らかにしたのである。於是、伊藤内閣は遂に總辭職を敢行したのであるが、これは所詮議會に於ける反對を顧慮したもので、これも亦結局議會の反對に依る内閣の退陣と解し得られるであらう。

其の第三は大正十三年六月に於ける清浦内閣の退陣である。即ち清浦内閣は大正十三年一月、第二次山本内閣の後を承けて、貴族院を其の足場として辛うじて成立したものであつた。從つて同内閣は其の成立早々より、必ずしも確乎たる足場を有つてゐなかつた。かくして其の後施行された總選擧に於ては、所謂護憲三派——在野黨の大勝を見るに至り、内閣は遂に總辭職を爲すに至つたものである。

以上述べたるが如く議會の反對に因る内閣の總辭職といふも、それは何れも議會の直接の反對に因つて内閣が總辭職を爲したものではない。斯る場合には通例議會の解散が行はれ、其の總選擧の結果新しく生れた衆議院に於ても、なほ反政府議員多數を占め、結局政務の圓滑なる運營が期し得られず

と認めらるゝ場合に退陣するのである。而してかゝる場合、解散後の新議會に於てもなほ反政府的議員が多數を占めるといふことは、それは所詮時の政府に對する輿論の反對の表明と見ることが出來るのである。從つて議會の反對に因る内閣の退陣といふも、それは多くの場合結局輿論の反對に因る内閣の退陣と解すべきものであらう。

かくの如く所謂政府に對する輿論の反對なるものは、多くの場合總選擧――議會を通じて表明されるものである。併しながらまた場合に依つては、輿論の重壓それ自身に依つて直接に――卽ち議會の反政府的態度といふものが直接にはそれ程大なる作用を爲さないで――内閣の退陣したものと見られるものもないではない。例へば大正二年二月に於ける、第三次桂内閣の總辭職の如き此の例である。同内閣は、さきに第二次西園寺内閣が、所謂二個師團增設問題にからんで挂冠した後を承けて成立したものである。而して當時西園寺内閣の輿黨たる政友會は、衆議院に於て絶對多數を占め、輿論亦概ね西園寺内閣の施政方針を支持してゐた關係上、輿論の多くは必ずしも桂内閣の態度にくみせざるものがあつた。かくして民間に於ては所謂憲政擁護運動なるものが起り、遂に大正二年二月、折柄開會中の議會に對して數千の民衆が押しかけ、之を制止せんとする警察官との間に大衝突が起るに至つた。かくして第三次桂内閣は之が爲め引責總辭職を爲すことになつたのであるが、それは結局輿論の直接の重壓に依つて倒れたものと解すべきであらう。

次にまた、昭和十二年六月に於ける林内閣の退陣も、輿論の反對に因るものと見得るであらうか。卽ち同内閣の行つた衆議院の解散の態度に對しては、當時必ずしも輿論のくみせざるものあり、遂にそれが挂冠の原因となつたものゝ如くである。之に關し、當時都下の新聞紙は次の如くに報じてゐる。

林首相は三十一日の總辭職の閣議席上總辭職の理由として左の如く意中を披瀝して各閣僚の諒解を求めた。

總選擧施行後の時局に對する私の心境は五月三日の聲明に盡きてゐる。爾來銳意政策の樹立に努力しつゝあるのであるが、唯過般の解散奏請に關し衆議院の一部との間に一種の行懸りを生じたことは、誠に遺憾とするところであつて、其の公明なる事由は自ら天下の理解を得らるゝことゝ信ずるけれども、今や時局重大であつて朝野協力時艱を克服し、國運の伸張に邁進すべき時で、苟も國内の相剋を許すべきときではない。現内閣は成立日尚ほ淺く、未だ政策遂行の重責を盡さゞるもの多きは恐懼に堪へないけれども、玆に政治刷新の礎石を建設したのを機として、謹みて闕下に伏して骸骨を乞ひ奉る。後任内閣の成立に依つて國體の本義に徹した憲法的政治の發達を庶幾することが、邦家の爲めに適當の措置だと信ずる次第である。

之に對し各閣僚もこれに同意したので、こゝに總辭職を決し、林首相は各閣僚の辭表をとりまとめ

て閣議途中宮中に參内、右閣員の辭表を捧呈したものである。（東京朝日新聞　昭和十二年六月一日）

三　軍部の反對

さきにも述べたるが如く我が現行官制は、陸海軍大臣に任せられ得るものは現役の陸海軍の將官に限る旨を規定してゐる。此の如き規定は、或る意味に於ては軍部に於ては軍部を法制的に特殊領域に居らしめるものであつて、此の爲めに軍部は從來幾度か政治鬪爭の舞臺に立つて重要な役割を演じて來たのである。かくして軍部の反對に依つて、內閣の倒壞を見たことも、其の例は一再に止まらないのである。

其の最初の例とも見るべきものは、早くも明治二十五年七月、第一次松方內閣の總辭職に於て現はれてゐる。卽ち明治二十五年七月二十七日、陸軍大臣高島鞆之助・海軍大臣樺山資紀の二人は、松方首相の態度に慊らざるものありとして打揃つて辭表を捧呈する所があつたのである。松方首相は翌二十八日直ちに參內、內閣既に統一を缺き己れ其の任に堪ゆる能はざる所以を上奏し、闕下に伏して骸骨を乞ふた。然るに聖恩無窮、留任の大命は松方に下つた。於是、松方は大いに感激も、辭職の意を飜して內閣を改造せんことを企圖した。併しながら軍部大臣の後任として當時適當なる人物を得難く、而も陸海軍武官就中薩藩出身の武官等は、袂を連ねて松方を訪ひ、其の引退を促すこと頗る急であつた。而して遂に彼等は、薩藩代表者たる樺山・高島の二人を見殺しにするに於ては、斷じて陸海軍の大臣を出さずとさへ松方を脅威するに至つた。茲に於てか松方も遂にその內閣改造の難きを覺り、三十日再度辭表を捧呈するに至つたのである。松方內閣瓦解の原因は、固より首相の優柔不斷にして內閣統一の力量なかりしに依るものであるが、其の瓦解の直接原因は、軍部の軍部大臣不就任決意に依るものである。

其の第二の事例としては、大正元年十二月、第二次西園寺內閣の倒壞を擧げることが出來る。而してこれは軍部と政黨との確執が最も露骨に現はれた一事例であつて、我が國政治史上特筆の價値あるものである。

第二次西園寺內閣は、明治四十四年八月三十日、第二次桂內閣の後を承けて成立したものであるが、それは政友會を與黨とする政黨內閣であつた。而して同內閣の使命とする所は、日露戰役後の我が國の財政難を處理するにあつた。然るに此の緊縮を焦眉の急とする西園寺內閣の財政事情に對して、軍部側としては海軍充實案及び陸軍師團增設案等、財政の膨脹を意味するのつぴきならぬものを持つてゐた。併しながら西園寺內閣は、ともかく財政緊縮を標榜して、總ての行政を其の意圖の下に運營せんとした。かくして翌明治四十五年には豫ての素志たる行政整理を行はんとし、各省に命ずるに一割乃至一割五分の經費節減を以てした。於是、陸軍も亦之に應じて節減の案を立てたが、それは

約八千萬圓の經常費の中から約百九十五萬圓を節減するといふものであつた。而も此の百九十五萬圓も之を國庫に返すのではなく、之を以て二ヶ師團增設の費用に當てんとするものであつた。併しながら增師は固より此の百九十五萬圓を以て滿足せらるべきものではなく、其の案に依ればそれは全部の完成を六ヶ年計畫とし、經常費に於て節減せらるべき一千百七十萬圓と、別に臨時費に於て事業繰延等により捻出せらるべき二千二百萬圓との、合計三千三百八十九萬圓を以て其の經費に充てんとするものであつた。而して此の增師は軍既定の國防計畫に基づくものであつたが、何れにしてもそれは財政緊縮を當面の目標とする西園寺内閣の方針とは凡そ對蹠的のものであつた。かくして十月二十二日右增師問題に關して第一回の閣議が開かれたが、固より何等纏まる所がなかつた。爾後數日に亘つて此の爲め閣議が開かれたけれども、それは結局上原陸相の態度を愈〻强硬にするのみであつた。而して十一月三十日、右增師案に對する最後の閣議が開かれたが、それは結局該案を全面的に否決してしまつた。かくして陸軍の要求が一蹴さるゝや、上原陸相は其の翌十二月二日には單獨參内して委曲奏上し、閣下に辭表を捧呈するに至つたのである。

茲に於てか西園寺首相は、陸軍大臣の後任を求めんとしたが、增師案に付ての條件が容れられざる限り、當時陸軍大中將にして就任を肯んずるものは一人もないといふ狀態であつた。かくして遂に西園寺内閣は、所謂「内閣不統一」を表面の理由とし、「陸軍大臣を得ること能はず」といふのを眞實の

理由として、もろくも倒壞してしまつたのである。時は大正元年十二月五日、與黨政友會の衆議院に於ける絶對多數の力を以てしても、此の倒壞を支ふべく何等の効もなかつたのである。

惟ふに右の政變が、軍部の意識的企圖の下に行はれたとは、必ずしも考ふることが出來ない。併しながら政變の發端が軍部の政友會内閣に對する不滿に發したことは爭ふべからざる事實であり、此の意味に於て右の政變が、軍部の反對に基づくそれの顯著な事例の一たることは疑ふことの出來ないものである。

第三の事例としては、昭和十五年七月に於ける米内内閣の退陣を擧げることが出來る。米内内閣の成立したのは、昭和十五年一月であつたが、當時政府に對し國民の齊しく望んだ所のものは、實に强力なる政治の實踐であつた。而して强力なる政治は、强力なる國民組織を離れては存在し得ないものである。そこで强力なる國民組織の結成を要望する聲は早くも昭和十四年秋頃から熱心に國民の間に叫ばれて來た。かくして昭和十五年春頃より、政界に於ける有力者にして本運動に對して積極的熱意を見せるものあるに至り、此の運動は次第に具體化して來た。此の情勢に對し、閣内に於ても亦積極的に之に呼應して國内政治體制を一新すべしと唱ふるものあり、特に畑陸相は陸軍部内の意向を體して最も此の主張に熱心であつた。かくして遂に畑陸相は、「世界情勢に對處して國内政治體制を一新する必要あり」との理由を以て、辭表を提出するに到つた。こゝに於て米内首相は、畑陸相に對し後任

陸相の推薦方を要求する所があつたが、陸軍側は所謂三長官協議の結果、其の後任者を得難しとの結論に達し、畑陸相は其の旨米内首相に通告した。かくして米内内閣は陸軍大臣の後任を得ること能はず、遂に總辭職の止むなきに至つた次第である。此の間の事情に關し、當時都下の新聞紙は次の如く報じてゐる。

米内内閣は十六日午後四時半から臨時閣議を開催して、内閣總辭職を決行した。世界情勢の急展開に伴つて我が國朝野に澎湃として捲き起つた强力新政治體制確立の要望は、漸次熾烈を加へ來つたが、此の間に處し米内内閣の退陣は、客觀的に見て時の問題と見られてゐた。一方畑陸相は豫て内外の緊迫せる情勢に鑑み、政治體制の强化を要望してゐた陸軍部内の强硬意嚮に基き、十六日午前九時五十分、閣議開會に先立ち米内首相と會見、「世界情勢に對處して國内政治體制を一新する必要あり」との理由を以て辭表を提出した。然るに首相は陸相に對して後任陸相の推薦方を要求したので、陸相は閣議散會後、陸相官邸に引揚げ別項の如く三長官會議を開催して後任陸相の人選を協議したが、後任者を得難しとの結論に達したので、陸相は同日午後三時二十五分首相官邸に再度首相を訪問して右三長官會議の結果を通告した。よつて首相は遂に内閣總辭職の外なきことを決意し、同四時半より首相官邸に臨時閣議を招集し、米内首相より總辭職の止むなきに至つた經緯を述べて承認を求め、各閣僚の辭表を取り纏めた。かくて首相は午後五時十五分官邸を出で自動車で葉山御用邸に伺候、同七時天皇陛下に拜謁仰付けられ總辭職の理由を奏上して閣下に辭表を捧呈、骸骨を乞ひ奉つた。天皇陛下には「何分の沙汰あるまで政務を見よ」との有難き御言葉を賜り、首相は恐懼して御前を退下、別室に於て木戸内府と會見總辭職の事情を報告の上歸京、首相官邸に入り閣議を中斷して參集中の閣僚に辭表捧呈の次第を報告した。茲に米内内閣は組閣以來半歲にして退陣し、こゝに我が國の政局は世界情勢の大變革の眞只中に强力新政治體制の推進へと歩を踏み出す事となつた。

（別項）

政府は十六日午後五時半臨時閣議半ばにして石渡書記官長より左の如く發表した。

〔書記官長談〕　現内閣は組閣以來閣僚一致内外重要國務の遂行につき全力を擧げて努力し來りたるも、陸軍大臣は近時の政情に鑑み辭表を提出したるに依り、米内内閣總理大臣は辭意を決し各閣僚の辭表を取纏め本日閽下に捧呈することゝなれり。（朝日新聞　昭和十五年七月十七日）

四　樞密院の反對

樞密院は重要の國務に付き、天皇の諮詢に應ふる機關である。樞密院と内閣とは、對立の關係に在るのではなく、内閣の各大臣は一面に於て樞密顧問官としての職務を行ふ者である。即ち樞密院官制

第十一條は「各大臣ハ其職權上ヨリ樞密院ニ於テ顧問官タルノ地位ヲ有シ議席ニ列シ表決ノ權ヲ有ス又各大臣ハ委員ヲ差シテ會議ニ出席シ演述及說明ヲ爲サシムルコトヲ得但表決ノ數ニ加ラス」と規定してゐる。卽ち內閣各大臣は樞密院の一部を爲すもので、樞密院の決議は、內閣各大臣の參加した決議である。從つて內閣各大臣が樞密院の決議を非なりとする場合には、理論上に於ては內閣各大臣は其の不採擇を奏請することが出來得る譯である。併しながら政治上の問題としては、內閣各大臣が自ら參加して決議を爲しながら、之に反對して少數意見の裁可を奏請するが如きは、輔弼機關として爲し得べき所ではない。なほ樞密院官制の上諭に「朕元勳及練達ノ人ヲ撰ミ國務ヲ諮詢シ其啓沃ノ力ニ倚ルノ必要ヲ察シ樞密院ヲ設ケ朕カ至高顧問ノ府トナサントス」とあり、其の「至高顧問」とあるに依つても、內閣の意見よりも樞密院の決議を政治上に一層重しとせらるゝ趣意を推測することが出來る。それであるから、假令內閣各大臣が樞密院の意見を非なりとしても、其の在職して居る限りは、自己の意見を捨てゝ、樞密院の決議に從ひ、而も自ら其の責任を負擔しなければならない。若し絕對に自ら責任を取ることが出來ないとすれば、結局內閣は其の職を辭するの外はないのである。昭和二年四月、若槻內閣が臺灣銀行救濟の問題に關し、樞密院の反對に因つて辭職したのは其の例である。

右若槻內閣の總辭職に關し、當時都下の新聞紙は次の如くに語つてゐる。

若槻首相は十七日夜辭表捧呈後首相官邸にてしわがれ聲の疲勞の體で大要左の如く語つた。

誠にむづかしい狀況に偶然際會し、之に對してどうしたらよいかといふ事は智慧のあらん限り絞つたが、結局今回提出したやうな緊急勅令の御發布を仰ぐより外ないと考へたのである。然るに此の案は樞密院の贊成を得ず、從つて政府の考へは行はれない事となつた。然る以上は我々の力に依つて此の場合の處理をつけるといふ事は困難なりと考へたから——言葉を換へて申せば最早我々は責任をもつて輔弼の任を盡す事を得ぬ事となつたのだから、誠に恐懼の至りであるが骸骨を請ふた譯である。（中略）

私等は緊急勅令で解決しようと考へた。然るに臨時議會を開いてするがよいとの意見があるやうだから、今後政局を收拾する人は臨時議會召集にて問題を解決されるであらうと思ふ。何人が政局を收拾するにしても臺銀を存立せしむるには異存はあるまいから、臺銀關係者は其の意を體して自分で臺銀を窮境に陷れるやうな事を避けて貰ひ度い。問題は臺銀について辭職したのだから、特にこゝに申上げる次第だ。（東京朝日新聞　昭和二年四月十八日所載）

五　內閣總理大臣の死亡又は病氣

內閣總理大臣が死亡した場合には、急場の措置として一時他の閣僚が臨時兼任內閣總理大臣を命せられ、それに依つて直ちに內閣總辭職の手續きが爲さるゝのが例である。蓋し組閣の大命を拜したる

當の内閣總理大臣が死亡したのであるから、其の奏薦に依つて成つた内閣が職を辭するに至るのは當然のことである。

内閣總理大臣の死亡に依る内閣の總辭職は、我が國に於ては從來必ずしも其の例に乏しくない。卽ち大正十年十一月、内閣總理大臣原敬の東京驛頭の横死に依る同内閣の總辭職、昭和十二年八月、内閣總理大臣加藤友三郎の病死に依る同内閣の總辭職、大正十五年一月、内閣總理大臣加藤高明の病死に依る同内閣の總辭職、昭和七年五月、内閣總理大臣犬養毅の横死に依る同内閣の總辭職等を數へることが出來る。

次に内閣總理大臣が健康勝れざるの故を以て其の職を辭する場合に於ても、亦同樣に内閣の總辭職を結果する。例へば明治二十四年五月、第一次山縣内閣が首相の不健康を原因として總辭職を爲したるが如き、明治四十一年七月、第一次西園寺内閣が首相の不健康を原因として總辭職を爲したるが如き、昭和六年四月、濱口内閣が首相の不健康を原因として總辭職を爲したるが如き、皆此の場合に屬する。

六　内閣の更迭に依り庶政の刷新を圖らんとするもの

我が國歷代の内閣中には、其の更迭に依つて庶政の刷新强化を圖り、以て民心の振起を期せんが爲め、其の進退を決したるものがある。而して之は結局廣い意味に於ては、政策の行詰りに起因する内閣の退陣とも見るべきものであらうか。

明治三十三年十月、第二次山縣内閣の退陣の如き、また此の例に屬すべきものであらうか。同内閣はさきに明治三十一年十一月、第一次大隈内閣の瓦解の後を承けて登場して來たものであるが、其の後在任約二年克く當時の多難なる政局に處して其の任を全うしたものである。然るに其の末年に及んでは、漸く政治上各種の難問題相續いで起り來るものあり、特に外交上の難件にして同内閣の首腦を惱すこと頗る多きものがあつた。於是、山縣首相は、此の際特に外交上に於て卓越せる手腕を有する伊藤博文をして、其の局に當らしむることの國家の爲め頗る策を得たるものなることに思ひを致し、遂に其の地位を讓るに至つたのである。這般の消息に關し、「公爵山縣有朋傳」の著者は次の如くに述べてゐる。

公（山縣）は、北淸事變未だ起らざる以前より、辭職して休養せんとするの意を漏してゐたが、適々該事變の勃發するに際し、今復た一身の安危を顧慮すべき時にあらざるを思ひ、責任上斃れて已むの覺悟を以て其の職に留まつた。幸ひにして北京救援の功を奏し、我が出征の軍隊凱旋の途に上り、東邦の局面是より將に外交舞臺に入らんとするに至つた。公は此の時こそ宜しく勇退すべき好潮合の時なれと思惟し、辭意を固うし、其の後繼内閣の首班として、伊藤を推薦するに至つた。

公の辭意は牢固として動かすべからざるものがあつた。然も公をして一層其の決意を促さしめたるは、別に一大原因があつた。伊藤が政友會を組織して、其の新總裁と爲つたことであつた。是より先に伊藤の首唱したる新政黨組織の計畫は漸く熟し、八月八日自ら起つて新政黨を組織せんことを提言し、之を憲政黨に告げ、二十五日新政黨の宣言書及び綱領を發表し、爾來着々之が準備を進めて來たが、愈〻九月十五日を以て、盛大なる結黨式を擧行するに至つた。政界に注目するものは、局面一轉の機、其の遠きにあらざることを豫見するに苦しまなかつた。公の慧眼なる、早く既に勇退の意を決したのは固より當然である。（同書四二六頁以下）

明治四十四年八月、第二次桂内閣の退陣も亦此の範疇に屬すべきものであらうか。同内閣は當時在任既に滿三年を超え、桂首相としては一應其の爲さんとする所のものは之を盡した譯である。乃ち後賢に讓つて以て民心の一新を企圖した次第である。「明治編年史」は、當時桂首相挂冠の宣言として、次の如き記事を載せてゐる。

桂首相挂冠の宣言は、辭職伏奏の際奏上せし辭職理由と同一にして、其の要旨左の如し。

國政の樞機に與ること四年、畫策せし所は殆ど成る。即ち道を賢良の士に讓りて政治の局面を一新するは、國家の利益にして、君國の爲めに忠なる所以に非ざるか。政權は國家の公器なり、之を私すべきものに非ず、内外の形勢を察し、今日意を決して退く所以のものは、常に深く省察する所あり、決して難局を人に委して安きに就くが如きに非ざる也。去る三十一年伊藤内閣の陸軍大臣として臺閣に入りてより、今日に至るまで前後十四年、常に國政の樞機に參じ、國運亦振興の時機に際會す。外には東洋の平和を維持し帝國の寧康を保ち、内には財政の緩急を圖りて之を節調し、憲政の進歩を啓く。而して百事今や成る、これ、至尊の稜威によると共に、至尊信寵の篤きに因らずんばあらず。今日尚政務を見ること能はざるにあらずと雖も、時勢の推移、人心の趨向に鑑み、後賢を擧げて人心を振作せんと欲す。一に君國の爲めに謀つて忠なるを信じ、退いて一個の老臣として上　至尊の殊遇に奉酬し、下先哲の志を紹ぎ、後賢を擧げて其の進む所を啓かんと欲す。固より國家經綸の志を抱いて、一生を終始する者、焉ぞ位置の變動を以て一生の志を變せんや。（明治編年史十四卷　四六一―四六二頁）

大正五年十月、第二次大隈内閣の總辭職の如きも、亦之に類すべきものか。即ち同内閣は當時、其の成立以來既に二年有半の歳月を閲し、民心は漸く之に對して厭かんとするの傾向があつた。而も大隈首相の後進として、當時加藤高明が憲政會を主宰してゐたので、旁〻、之に讓らんとするのが其の退陣の眞意であつたものゝ如くである。尚此の點に關して、「大隈公八十五年史」は、次の如くに述べてゐる。

君（大隈）は憲政會總裁たるべき加藤高明に囑望して、茲に辭意を決した次第である。當時外間

に於ていろ〳〵の取沙汰をしたが、それらは多く道聽途説で、而も揣摩臆測の餘に出たものが多かつた。君の眞意は、其の辭表を見れば明白である。當時君は十月一日、早稻田邸で山縣有朋と會談して、其の辭意を告げ、加藤高明奏薦のことを話した。二日、君は上京した松方正義を三田の私邸に訪ふて同樣の意を傳へた。そして三日朝、加藤高明の來訪を受けて君の意中を告げた。それから其の日閣議を開き、愈〻内閣總辭職に決した。蓋し君は最初自分だけ辭する考へであつたが、閣僚も君の辭意を聞いて同一進退を執ることになつたのである。其の結果、四日午前十時參内して辭表を闕下に捧呈するに至つた。其の旨意は左の如くであつた。

臣重信誠惶、謹んで奏す。大正三年四月、臣の大命を拜するや、卽ち政綱を定め、政策を樹て拮据經營以て聖旨に副ひ奉らむことを庶幾せり。以來玆に二年有半、隨つて施設したる所、概要を擧げて之を別冊に錄せり。恭しく惟るに、政情平靜を持して國務亦整齊を闕かず。臣老軀贏弱國に職に堪へ難し。長く要路に中りて賢者の途を塞ぐ可からず。伏して以ふに、子爵加藤高明は練達堪能の士にして亦久しく世の重望を負ふ。伏して願はくば、陛下哀憐を垂れさせられ、此に臣が重任を解かせ給ひ、臣が後繼として、高明を擢用し給はむことを。卽ち恩命を得ば高明亦匪躬の節を效すべく、政務亦異動を受けざるべし。臣深く之を信ず。臣今骸骨を乞ひ奉るに當り、敢て宸嚴を冒瀆し伏して聖鑑を仰ぐ。詢に懇款屏營の至に勝ふるなし。臣重信誠

恐誠惶、頓首頓首。（大隈公八十五年史　四二〇頁以下）

昭和十四年一月、第一次近衞内閣の退陣も亦此の種のものに屬するであらう。當時近衞首相は其の間の事情に關し、談話の形式で以て左の如き聲明を爲してゐる。

本日私は闕下に辭表を捧呈いたしました。私は一昨年六月、乏しきを以て圖らずも大命を拜し、内閣首班の重責に膺りまするや、日ならずして支那事變の勃發を見るに至り、内外の時局は頓に重大を加へたのであります。

私は菲才其の任に堪へざるを惧れたのでありますが、事態の推移は容易に内閣の更迭を許さないものがありましたが故に、敢て駑鈍に鞭つて今日に及んだものであります。然るに今や事變は新段階に入り東亞永遠の平和を確保すべき新秩序の建設に向つて主力を注ぐべき時期に到達致しました。惟ふに此の新たなる事態に處するが爲めには、新たなる内閣の下に新たなる庶政の構想工夫を運らし、以て民心の一新を圖ることの必要なるを確信するものであります。而も事變に處すべき帝國不動の方針は、嚮に畏くも聖斷を仰いで確定せられてゐるのであります。私は今こそ重責を拜辭すべきでありまして、此の上猶任に止まることは恐懼に堪へぬと思ひます。是れ閣下に骸骨を乞ひ奉つた所以であります。（朝日新聞　昭和十四年一月五日）

昭和十四年八月、平沼内閣の退陣も、亦此の種のもの〻中に數へ得るであらう。政府は當時、平沼

首相談の形式で、這般の事情に關し左の如く聲明してゐる。

不肖曩に大命を拜し、内閣輦督の重任に當りて以來、日夜聖旨を奉體して閣僚と協力し、一意專心時艱を克服して東亞の新秩序を建設し、以て聖戰の目的達成に邁進して參つたのであります。而して外交は建國の皇謨に則り、道義を基礎として世界の平和と文化とに寄與するを第一義とし、此の方針の下に對歐政策を考慮し、屢次之を闕下に奏聞し來つたのであります。然るに今回締結せられたる獨ソ不可侵條約に依り歐洲の天地は複雜怪奇なる新情勢を生じたので、我が方は之に鑑み從來準備し來つた政策は之を打切り、更に別途の政策樹立を必要とするに至りました。是は明かに不肖が屢次奏聞したる所を變更し、再び聖慮を煩はし奉ることゝなりましたので、輔弼の重責に顧み洵に恐懼に堪へませぬ。臣子の分として此の上現職に留まりますことは、聖恩に狎るゝの惧があります。猶國内の體制を整へ、外交の機軸を改め、此の非常時局を突破せんとするに當つては、局面を轉換し、人心を一新するを以て刻下の急務と信ずるものであります。以上の理由に依り本日闕下に伏し謹みて骸骨を乞ひ奉つた次第であります。

昭和十六年七月、第三次近衞内閣の總辭職も亦同樣に解せらるべきものであらう。這般の事情に關し、當時都下の新聞紙は、次の如くに報じてゐる。

近衞内閣は十六日午後内閣總辭職を決行した。獨ソ開戰に伴ふ新情勢竝びに變轉極まりなき國際情勢に對應すべき帝國の毅然たる態度既になり、一方重要國策に就ては、去る二日の御前會議で決定を見る等、難局突破の態勢は完備したが、近衞首相は此の未曾有の重大時局に對し、ます〳〵國策の遂行を活潑ならしめんが爲めには、先づ國内態勢の急速なる整備强化を必要とし、これが爲めには内閣の構成にもまた一大刷新を加ふることの必要を痛感し、此の際總辭職を決行することを決意し、十六日午後六時半首相官邸に臨時閣議を開き、近衞首相ほか各閣僚（松岡外相は病氣の爲め缺席）出席、劈頭首相より總辭職を決意するに至つた事情を述べて各閣僚の承認を求めた。之に對し各閣僚とも異論はなかつたので、近衞首相は各閣僚の辭表を取纏め、同七時半一旦閣議を散會して首相官邸を出で自動車にて葉山に赴き、同九時御用邸に伺候、天皇陛下に拜謁仰付けられ、内閣總辭職決行に至る經緯を委曲奏上の上、全閣僚の辭表を闕下に捧呈、骸骨を乞ひ奉つた。畏くも天皇陛下には近衞首相に對して、「何分の沙汰ある迄國務を見よ」との有難き御沙汰を賜り、首相は恐懼感激して御前を退下、再び自動車にて歸京の後、同十一時更めて臨時閣議を開き、辭表捧呈の次第を報告して十一時十分散會、茲に第二次近衞内閣は總辭職となつた。かくて昨年七月二十二日新體制運動胎動のうちに成立した近衞内閣は、滿一箇年に充たざるに遂に退陣した譯である。政府は十六日の臨時閣議で總辭職決行を爲した後左の政府發表を爲し、今回の擧に出づるに至つた所信を聲明した。

〔政府發表十六日午後十一時十五分〕　現内閣は昨夏大命を拜して以來閣内一致内外諸般の施策に最善の努力を致し來つたのであるが、變轉極まりなき世界の情勢に善處してます〳〵國策の遂行を活潑ならしめん爲めには、先づ國内態勢の急速なる整備强化を必要とし、從つて内閣の構成も亦一大刷新を加ふるの要ある事を痛感し、こゝに内閣總辭職を決行することゝなり、近衞内閣總理大臣は本日の臨時閣議に於て閣僚の辭表を取り纏め午後九時葉山御用邸に伺候して、之を御前に捧呈した。陛下より何分の沙汰あるまで國務を見よとの優諚を賜はつたので、近衞内閣總理大臣は恐懼して御前を退下し、待機中の各閣僚に報告した。（昭和十六年七月十七日　朝日新聞所載）

七　各種事件の突發に因る引責辭職

從來我が國に於ける内閣總辭職の例を見るに、騷擾其の他各種事件の突發に因り、内閣が其の責を負ふて辭職したものが少くない。尤もそれ等各種事件の突發も、要するに内閣の施政其の宜しきを得ざるに結果するものと、謂へば謂へぬこともない。從つて所詮それは政策の行き詰り、施政の失敗に因る内閣の總辭職の一場合と解すべきものであらう。併しながらこゝでは之を獨立の範疇に屬するものとして、各種事件の突發が直接内閣の命取りとなつた場合に就ての説明を試みたいと思ふ。

其の第一の場合は、明治三十八年十二月の第一次桂内閣の倒壞である。それは其の年九月、日露兩國の間に締結された講和條約の條件が、餘りにも戰勝國日本の立場を無視したるものなりとの國民の憤慨の爆發に因るものである。卽ち當時極度に激昂したる國民は、當局懸命の努力にも拘らず遂に暴動化し、帝都は爲めに一時修羅の巷と化したのである。尤もこれは日ならずして鎭壓されたけれども、結局第一次桂内閣は其の責を負ひ、當該騷擾事件の後始末を終つた十二月遂に挂冠したものである。

第二は、大正三年四月、第一次山本内閣のシーメンス事件に因る倒壞である。卽ち當時ある關係から某外人の取調べを爲したるところ、はしなくも其の口より海軍當局の收賄事實が暴露され、所謂シーメンス事件は天下の耳目を聳動させるに至つた。於是、山本内閣は遂に其の責を負ふて退陣したのである。

第三は、大正七年九月、所謂米騷動の勃發に因る寺内内閣の倒壞である。卽ち當時歐洲大戰の影響に因り、物價の昂騰著しきものあり、特に生活必需品の大宗たる米價は奔騰に奔騰を重ねて正に其の極を知らざる狀態であつた。かくして國民の多數は、著しく生活の脅威に曝さるゝに至り、遂に所謂米騷動なるものが隨所に勃發し、暴行掠奪の限りが盡さるゝに至つた。かくして寺内内閣は、これが責任を負ふて遂に退陣の止むなきに至つたのである。

第四は、大正十二年十二月、所謂虎ノ門事件の勃發に因る第二次山本内閣の退陣である。この虎ノ

門事件こそは、我が國千載青史に拭ふべからざる汚點を印したるものであつて、まことに恐懼措く能はざるところのものである。山本內閣は、これが爲め直ちに總辭職を決行し、只管謹愼の誠を致したのであつた。

第五は、昭和四年六月に於ける、張作霖爆死事件に因る田中內閣の退陣である。卽ち當時滿洲に於ける事實上の支配者であつた張作霖が、其の歸奉の途次に於て其の搭乘列車の爆破に因り、敢へなき最後を遂げたといふ事件が起つた。そこで當時鐵路警備の任に該つてゐた我が軍當局に於ても、相當の處分者を生じたのであるが、其の責任問題は遂に中央部に迄も波及し、內閣は之が爲め其の政治的責任をとるに至つたものである。

第六は、昭和九年七月に於ける、所謂大藏省事件に起因する齋藤內閣の退陣である。これは當時所謂大藏省事件として天下に喧傳されたもので、其の波及する所頗る廣く、政府部內の高官にして之に連坐する者の數も亦少くなかつた。かくして遂に內閣に於ても、其の政治的責任を負ふに至つたものである。

第七は、昭和十一年三月、所謂二・二六事件に因る岡田內閣の退陣である。これは當時に於ける我が國の狀勢に鑑み、國家の革新を希求する一部軍人が惹き起したところの判亂事件であつて、まことに一世を震憾せしめたものであつた。岡田內閣は其の責任を負ふて直ちに退陣したものである。

第五章　所謂內閣政治力強化の問題

第一節　所謂强力政治の具現と內閣制度の刷新

一　所謂强力政治具現の要諦

大東亞共榮圈の建設は、我が國に課せられた聖なる任務である。此の任務達成の爲には、我が國民は文字通り水火の難をも辭せず、正に一億一心火の玉となつて突進しなければならない。而して此の大東亞共榮圈建設の爲めに、先づ先行しなければならぬものは、國內體制の刷新强化である。卽ち政治に、經濟に、文化に其の他あらゆる面に於て、大なる革新が要求せらるゝのである。中に就きても其の要求の最も緊切なるものは、政治體制の刷新强化である。蓋し大東亞共榮圈の建設には、我が國內に於ける强力政治の具現を必要とし、而して其の爲めには政治體制の刷新强化を不可缺の要事とするからである。

果して然らば强力政治具現の爲めにする政治體制の刷新强化とは、抑々如何なることであらうか。

第一に政府と國民とを直線的に結合し、官民一體の政治を具現し得る組織を有することである。第二に、政治的責任の所在を明かにし特定人の全責任に於て國策の施行がなさるゝことである。而して

此の際特に要請さることは、國務と統帥の完全なる一致である。第三に、內閣の頻々たる更迭を排し政治担當者の交替に依る國策の動搖を避くると共に、俊敏以て事に處し果斷以て急に應ずるの體制を整備することである。これ等は何れも我が國の政治が從來缺如せるところのものであつて、支那事變以來國を擧げて求めて來た所のものは此の問題であり、現に喘ぎつゝある所のものも亦此の問題である。

惟ふに强力政治具現の爲めの捷徑は、國民の以て指導者と仰ぎ、國民の輿望自らにして歸する底の人を政治的中心とすることである。盟邦獨逸・伊太利の强力政治がヒットラー、ムッソリーニを離れて考へられないことは勿論、英國の抗戰力がチャーチルを得て强化され、米國の輿論がルーズヴェルトに引きずられつゝあることも亦一應之を認めざるを得ない。要するに、この「人」を中心として政治力を强化するのが、强力政治具現の捷徑である。我が國に於ても、其の强力政治具現の要請に對し、さきに近衞公の門地、閱歷、聲望に依つて專ら其の「人」の間隙を埋めようとして來たことは人の知る所である。然しながら其の近衞公を中心とする政治力强化の爲めにするあらゆる努力も、結果に於ては必ずしも所期の效果を擧げ得なかつたのである。其の理由は一體何に求むべきであらうか。それには種々の理由があるであらうが、其の最も大なるものは近衞公が背後に組織を有たなかつたからである。ヒットラーもムッソリーニも、またチャーチルもルーズヴェルトも單に個人的な卓拔さの故にのみ政治的の指導力を有つてゐるのではない。背後に「黨」を有ち强力なる政治的背景を有つが故に强力なる政治性を發揮し得てゐるのである。

即ち强力政治具現の爲めの最大要件は、國民の政治力が結集されて、其の頂點に卓拔なる政治的指導者が坐ることである。併しながらかゝる意味に於ける國民の政治力の結集——所謂國民組織は、藪から棒に出來るものではない。それはまた決して單なる官命にのみ依つて出來るものではない。然らば果してそれは如何にして成るものであらうか。其の直ちに考へらるゝことは、國民の中から盛り上る政治力を結集し、國民的な運動として組織する國民運動組織である。具體的に謂へば「政黨」運動の形體がそれであつて、部分組織が次第に國家國民の組織に發展して行く道程を辿り、これに伴つて强力に國民と結びつく組織方法である。伊太利の組合國家、獨逸の指導者國家はかくして發展したものであり、それ等諸國家の政治的强力性はこゝに根ざしてゐるのである。而してこれもたしかに「强力政治」の一つの定型を示したものである。然しながら、國情を異にし、現實の必要性を異にしてゐる我が國に於て、これら諸國家の先蹤を追ふことの出來ないのは謂ふ迄もない。我が國の現實は、かゝる個を積んで全體と爲し、部分を發展せしめて全體とすることを許さない。むしろ、頭から大きく網を被せて先づ全體を抱擁しつゝ、其の中から異を去り同を堅めて行くところの組織方法を採らなければならない。即ち、先づ擧國的な形體を整へ、其の中から政治的理念を一にするものゝ結集を生み出し、以て政治の支柱を作るといふ組織方法をとることが必要である。第二次近衞內閣當時、所謂新體制運

動に於て採られたのは、正に此の形式であつたのである。即ち近衛公を中心とする政治的組織の結成運動は、長い期間に亘る新黨運動及び國民組織運動を經て、第二次近衛内閣に於ける新體制運動——大政翼賛會の結成となつて具現せられたのである。大政翼賛會は、日本的形態に於ける國民組織の中核體であつて、獨伊の諸國に於ける一國一黨とも異り、米英の諸國に於ける政黨とも撰を異にし、それらの間隙を充しつゝ政治力の背景を爲さんとしたものである。政府と表裏一體の關係に立つと謂ひ、上意下達・下情上通の國民運動の機關にして高度の政治性を有つと謂つたのも、正にこの故であつたと信せられる。然しながら、大政翼賛會が所期の通りの政治力を發揮し、强力政治を具現することが出來たかと謂ふに、遺憾ながら現實は全く之と相去ること遠きものがある。惟ふに其の原因は種々存するであらう、また其の批判も種々あり得るであらう。併しながら、ともかくも强力政治の具現が、國民的基礎と背景と支援とを前提として始めて可能であることは、何人も疑ふことの出來ない所である。即ち國民の中に强い政治力を打ち立てゝ、これに依つて政府と國民とをつなぐことに成功しなければ、强力政治は斷じてあり得ないのである。まことに强力政治具現の第一義は、强力なる國民組織の結成——國民政治力の結集に存するのである。

强力政治具現の爲めの第二の要請は、國策の施行が總て特定人の全責任に於て爲されるといふことである。此の場合特に問題となるのは、國務と統帥の完全なる一致である。一體强力政治といふことを定義づけて、軍事と政治の實權を一手に掌握する政治であるとさへ爲すものがある。蓋しある意味に於て、それは正當なる見解である。併しながら我が國に於ては、國務と統帥とは截然と區別されてゐる。從つて我が國に於ては、此の意味に於ける强力政治は行はれ得ないのである。尤も内閣總理大臣が事實上に於て軍事上の指導權を握ることが出來れば、そこに一應强力政治の態勢は整ふのであるが、然かすることはそれは文官に於ては極めて困難のことである。近衛公の如き門地、閲歷、聲望を以てしても、それは遂に實現出來なかつた。かくして結局彼は三たび臺閣に立つて、三たび其の志すところに失敗したのである。そこで遂に軍人の側に於て政治の指導權を持つといふ方式が選ばれ、こゝに東條内閣の出現を見るに至つた次第である。蓋しある意味に於ては、當然のコースを辿つたものといふことが出來る。かくしてともかく、軍事と政治の一元化が形式的には整つたといふことが出來るのであつて、東條内閣の出現は我が國に於ける强力政治具現の要請に對して、一の解決策を提示したものといふことが出來るのである。

强力政治具現の爲めの第三の要請は、内閣機構の整備を行ひ、徒らなる其の動搖を避くると共に、内閣が俊敏以て事に處し、果斷以て急に應ずるの態勢を整へることである。要するに之は内閣制度の刷新强化である。

惟ふに强力政治具現の爲め、其の根本的要請となる所のものは、上來説き來れるもの〻中其の第一

のもの卽ち國民組織の問題であり、次で其の第二のもの卽ち國務と統帥の調和の問題である。併しながら右の二點は、それは何れも內閣制度そのものゝ直接相關する所のものではない。依つて本章に於ては主として其の第三のもの、卽ち內閣制度の刷新强化に付て、特に論じて見たいと思ふのである。

二　現行內閣制度の病弊

抑ゝ我が國現行の內閣制度は、前述の如く明治十八年十二月の「內閣職權」に其の端を發するものである。而して右の「內閣職權」の制定は、當時三條太政大臣の奏議に於ても明らかなるが如く、近く施行せられんとする立憲政治に備へんとするものであつた。從つて其の型は當時先進諸國に於て廣く行はれた所謂「近代的」內閣制度の型を採つたものであり、從つてまたそれは十九世紀歐洲諸國に於ける政治的・社會的實在を前提とする所のものであつた。從つて今日我が國が其の歷史的實在に於て隔世的の變化を遂げ、所謂法律國家・素人政治の國家から、行政國家・技術本位の政治への實體的變化を示しつゝあるのとき、依然たる半世紀前の內閣制度が、我が國現下の實情に適應し得ざるものあるに至つたことは、正に其の所である。

惟ふに十九世紀的內閣制度の缺陷は、議會中心主義的の國家機構そのものゝ缺陷の現れであり、從つて議會主義の危機に關聯して旣に早くから暴露されて來た所である。併しながら其の缺陷は、行政權の最も能率的な活動を必要とする戰時に於て、最も强く痛感されるのである。さきの第一次世界大戰に於て、歐洲諸國の最も惱んだ所のものは、其の十九世紀的內閣制度の缺陷であつた、卽ち最も强く且つ能率的なることを必要とする戰時に於て、其の內閣が制度的に明らかに其の國家的要請に副ひ得ざる所のものを有するからである。於是、歐洲諸國は、第一次世界大戰並びに其の後に來れる危機の時代を通じ、其の貴重なる國家生活の體驗に基いて、其の內閣制度に適當なる改變を加へ來つたのである。然るに我が國は上述の如く、依然として半世紀前の內閣制度を墨守してゐる。それが今日幾多の缺陷を露呈し來つたことは、寧ろ當然のことゝ謂はなければならない。

かくして我が國に於ても、早くより內閣制度改革の聲は、識者の間に唱へられてゐた。然し乍ら其れが特に朝野の間に喧傳されて來たのは、支那事變勃發以來のことである。蓋し戰時に於ては、內閣の高度能率性が特に要求されるからである。かくして支那事變の勃發以來、輿論は漸く此の問題に對して熱意を示すに至り、都下の新聞紙亦擧つて屢々此の問題を取り上ぐるに到つたのである。今左に其の一例として、東京朝日新聞の之に關する論說を揭げる。これは昭和十二年卽ち事變勃發の年の十一月、同紙上に現れたものであるが、よく當時の世論を代表したものと考へられる。

內閣制度改革の必要なるは、其の方法に關する意見の相違はあつても、ほゞ各方面の定論となつてゐるやうである。從來本欄に主張せる所を繰返す迄もなく、部分的追加修正が時々行はれたにして

も、明治十八年以來其のまゝの內閣制度が現時の國政燮理上幾多の支障あるは縷說を要しない。內外國政の基礎が確定してをり、各省は各々其の分野の行政技術に精進して大過がなかつたのが、其の基礎を再建して大方針を樹立すべき現代に至つては、政治的綜合性を缺くことになり行政技術間の分裂の狀態を呈し、結局、各省は對立し各局は相剋するの弊害を生むに至つた事が一つ。次に社會情勢の複雜化、經濟產業の分化、殊に現經濟機構の修正をば、既成政黨ですら主張せざるを得ないやうになつた事情が擧げられるであらう。これは當然に政治の統制する企畫を必要とし、延いては內閣制度の根幹にも改革を及ぼさゞるを得ぬ第二の理由となる。つまり一口に謂つて、行政の分野が擴大され、政府統制（ガバメント・コントロール）の强度化が、行政・社會・經濟等の諸條件から客觀的要請となつてゐるのに、舊態のまゝの內閣制度では到底間にあはなくなつたといふことに歸着しよう。それは、イデオロギーの問題であるよりも、むしろかやうな實情に對處して誤たぬ政治の常識と適應性の問題なのである。かやうな一般的理論が、支那事變での臨時應急的の需要に基づき、或ひは之をきつかけとして現はれ來つたのが、今回の改革の發意であると察せられる。卽ち、政變の危險を少くし、安定性を內閣が持たねばならぬこと、時局に對し政治能率と綜合機能とを增進すべきであること、內閣を强力化し、對外信用並に權威を增大する必要あること、等々の臨機的要求に根據を置くのである。さきの參議制度を「國務大臣・行政長官分離制の前段階」またはそれへ向つての「工夫と經驗とを積むための一つの機會」と觀測したのも、戰時內閣體制を、此の際整ふることを急務とすと考へたればこそである。たかゞ支那事變位に大騷ぎせぬでもいゝといふ安易な考へ方もあらうが、これは不擴大方針が成功を見ず、堅忍持久の態勢に入れる現下の狀勢では最早通用しない。況んや將來に對しても、事變さへ濟めば後は平穩無事な時代が來るとも見透されないにおいてをやである。換言すれば國際關係は錯綜を極め、財政上も幾多の難問題を控へ、且つ戰時及び戰後の社會救濟施設を企畫せねばならぬ實情にありとの、基礎的な時局の認識を缺くことは却つて頗る危險と謂はなければならないのである。かゝる觀點に立つならば、支那事變を單に個別的な事變對策、外交、內政、財政諸政策の間に有機的關聯ある一貫作用を可能ならしむるやうに拔本的內閣制度改革を試みることは、最も喫緊の時務となつて來るのである。

けれどもかゝる改革案の內容は、愼重なる研究と用意に依つて、整備されることが肝要であると共に其の自信あるに至つては斷乎として、萬難を排するの決意を要することを一言しておきたい。各省長官と國務大臣の分離にしても、文官任用令の根本的改正にしても、あらゆる官廳の內に蟠る官廳主義の頑强なる現狀維持主義との牴觸を導き來ることを覺悟しなければならないのであるから、此の改革が大所高所から見て、國としての大發心に基づく所以を十分に徹底することを計るべきであらう。吾人は所謂改革案全貌の發表が一日も早く速かならむことを望む。其の箇々の條項に付ての

研究の餘裕を得たいからである。從つて各項目に付ての批判は、他日に留保するの外はないが、たゞ其の改革の方向は、おそらく恒久的觀點からも、應急的處置としても必至にして必須であらうと考へるのである。（東京朝日新聞　昭和十二年十一月一日社說拔萃）

惟ふに我が國現時の內閣制度が、今日幾多の缺陷を露呈して其の改革を迫られて來たことは、それは要するに國家生活の歷史的變化に基づくものである。そしてそれは現在戰爭狀態の存在する事に依つて、愈々其の必要性が拍車をかけられてゐるのである。卽ち我が國の內閣制度は、其の規模・組織の點に於て、また其の機能の點に於て、今日救ふべからざる幾多の病弊を藏してゐる。先づ其の第一は、閣僚の平等性に基づく內閣の弱體性である。其の第二は、閣僚の過剩性に基づく內閣の弱體性である。其の第三は、閣僚の行政長官化に依る內閣機能の喪失である。之等は相合して政府を弱體化し、行政權を其の重心とする現代國家に於て、政府の權威失墜並びに能率の低準化といふ、最も憂ふべき現象を結果してゐるのである。

卽ち病弊の第一は、閣僚の平等性に基づく內閣の弱體化である。

今日一般の立憲諸國家に於ける內閣制度は、一般に過去の特殊な歷史的事情の下に發生した閣僚平等主義を不動の原則としてゐる。これは怖らく一面特定人に權力の集中することを好まないとする平等主義の心理的傾向と、他面强大なる權力が一大臣に移る危險を除く意味に於ける所謂「分割して支配する」政治技術の必要等に基づくものであらう。そはともあれ閣僚平等主義の內閣制度の下に於ては、閣議の決定はいはゞ契約主義的原則に依存し、各閣僚の意見の一致に基づくことを必要とする。其の結果、內閣の力を弱むること甚だしいものがある。何となれば閣僚平等主義を基礎とする內閣制度の下に於ては、內閣の首班たる內閣總理大臣の地位は、少くとも法制的には著しく無力なるものたるを免れない。卽ち內閣總理大臣は、內閣に於ける一個の形式的首班たるに過ぎず國政の統一を保持するがために閣僚を指揮命令する何等の法的權能をも有しない。從つて國政全般の綜合的統一は、其の性質上ともすれば相剋摩擦を起し易い各閣僚の間に於ける自然的の一致協力に俟つの外はないのである。從つて內閣總理大臣が其の國家に於て奇蹟的に第一流の人物であるとか、或ひはまた特別の政治的才能に惠まれた人物であるとかの場合を除いては、閣僚平等主義の內閣を以てしては、現代の政治的・經濟的及び其の他の社會的實狀が國政に要求するやうな、强力且つ高度能率的なものは之を期待することが出來ないのである。かくの如く十九世紀的內閣制度が現代政治の客觀的要請と兩立することの出來ない原則や機構をもつものなる以上、それが急速に變質して所謂「機能の變化」に依つて新事態に適應するか、或ひは組織的・合理的な立法上の改革によつて現代化さるるかの何れかを免れないのは當然であらう。

我が國の內閣制度が、其の根本に於て十九世紀的內閣制度の流れを汲むものであり、從つてそれが

閣僚平等性に基づく諸他の弊を免れ得ず、現代政治の客觀的要請に副ひ得ざるものあるは、正に其の所である。

病弊の第二は、閣僚の過剰性に基づく內閣の弱體化である。

凡そ會議は其の人的構成に於て規模が大になればなるほど、其の審議は形式化するを避け難く、從つて審議は勢ひ不充分なるを免れ得ない。また反對に議事の熟議愼重を期しようとすれば、勢ひ迅速なる議事の處理は望み得ない。事は閣議の場合に於ても同樣である。卽ち國政處理の能率を確保するがためには、國務の審議決定の迅速といふことを必要とするのであるが、現行內閣制度の下に於ては、それは閣僚の過剰性に依つて著しく妨げられてゐるのである。卽ち閣僚の數量的夥多は、國政處理の會議機關としての內閣制度の大なる缺陷の一となつてゐる。而して此の如き閣僚の過剰的傾向は、各國に於ける歷史が之を實證してゐるやうに、行政の進展と共にそれは避け難い所のものである。例へば我が國に於ても、近代的內閣制度が初めて設けられた明治十八年に於ては、閣僚の數は總理を初め外務・內務・大藏・陸軍・海軍・司法・文部・農商務及び遞信の十に止まつたが、現在に於ては各省大臣は更に四名を增したほか、三名の國務大臣を加へて實に十七名の多きに上つてをり、七割の增加を示してゐる。而も此の省の新設增加——行政組織の分化的傾向——は、國政の進展に伴ふ行政の複雜化と、其の量の異常なる增加に伴ふ必然的の現象なのである。

第三の病弊は、閣僚の行政長官化に依る內閣機能の喪失である。

內閣は其の本來の職責から言へば、國家元首の下に於て、國政の創意、企畫、指導及び統制の最高の機關であるべきである。併しながら此の機能の點に於ても內閣は、今日一般に著しく低調の感あるを免れ得ない。卽ち現在の實情を見るに、各種政策の企畫・立案は、根本に於て各省官吏の手になるものであり、特別例外の場合を除いては、一般に內閣は唯之を審議決定するに止まり、何等其の創意發案に出づるものはない。又各種政策の指導統制の機能も、閣內に於ける種々の勢力やイデオロギーの對立と、竝びに各省本位の割據主義的相剋の現象に依つて著しく妨げられ、內閣はともすれば各種勢力の寄生的存在となり、結局無責任な妥協によつて其の存在を保持するといふ結果とならざるを得ないのである。

かくの如く內閣が、國政の原動力たる機關としての機能を喪失せざるを得ない所以のものは、閣僚の國務大臣性の稀薄化——閣僚の行政長官化——に基づくものである。今日內閣は、原則として凡て有省の大臣に依つて構成されてゐる。而して各大臣は多くの場合、其の主管事務の技術的專門家たり得ざる結果、之れに對して專門的權威を有せず、從つてやゝもすれば部內の統制力を缺くの虞れ無しとせず、結局各大臣は閣議に於ては各省事務當局の代辯者たるに過ぎない結果になり勝ちである。又假令大臣がたま〳〵其の省務に付て專門家であり技術家であるやうな場合に於ても、大臣の地位に伴

ふ特別な對外的用務に忙殺され、閣議に上程される主管事務に付ての獨立の檢討や研究の餘裕を持たず、所詮所謂各省の事務當局的意見といふものが内閣を覆ふといふ結果にならざるを得ないのである。從つて各閣僚は、眞に國務大臣として廣い視野の下に、國政全般の利害得失に付て大乘的判斷を下すといふよりも、寧ろ各省長官として自己の省務に關する權限の主張に急なるか、又は他省の事務に關しては自己の省に關聯を有せざる限り、敢て之に付て發言せざるを以て寧ろ禮讓とさへ心得るやうになるのである。かくして國政の綜合統一的指導機關たるべき内閣は、反對に各省的意見の機械的集合所たるに過ぎざるものとなり、相剋や妥協の場所たるに止まるか、或ひはまた權威なき形式的會議たるに過ぎざるか、何れにしても低調極まるものとならざるを得ないのである。

第二節　内閣總理大臣の權限强化

——閣僚平等性に因る内閣弱體化の匡救策として——

今日我が國の内閣制度が、其の本質に於て閣僚平等主義をとるものであることは前に述べた所である。而してこれは我が國に於ける國務大臣の憲法上の地位より來るものであつて、それは卽ち憲法的要請である。卽ち我が憲法は其の第五十五條第一項に於て、「國務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス」と規定し、國務各大臣が各同等の地位に於て、而して天皇の國務上の御行爲の總てに付て輔弼することを明らかにしてゐる。卽ち内閣總理大臣と雖も、天皇輔弼の立場に於ては其の本質上他の國務大臣と何等異る所はないのである。唯輔弼を爲すの手續き等に付て、内閣總理大臣は特別の地位・權限を有してゐる。之れ卽ち内閣官制の定むる所であつて、内閣總理大臣は「各大臣ノ首班トシテ機務ヲ奏宣シ旨ヲ承ケテ行政各部ノ統一ヲ保持ス」(内閣官制第二條)るものであり、また「須要ト認ムルトキハ行政各部ノ處分又ハ命令ヲ中止セシメ勅裁ヲ待ツコトヲ得」(同三條)るものである。併しながら之は毫も内閣總理大臣の他の大臣に對する指揮命令の權限を認めたものでないことは、前述の通りである。卽ち如何程内閣總理大臣の地位權限を强化しようと思つても、それが内閣官制の規定に依つて達し得るものには自ら限度があるのである。卽ち憲法第五十五條第一項に規定する、國務各大臣の輔弼に於ける同等性に牴觸するが如き規定は、絶對に其の存在を認容し得ないのである。卽ち明治十八年の内閣制度の創始まで、太政官制度に於て見られたやうな太政大臣の最高優越性——輔弼機關としては太政大臣が殆んど唯一の存在であり、各省卿は行政官廳の長官たるの身分を有するに止まり輔弼の權能なし——は、今日我が憲法の下に於ては絶對に有り得ないのである。

此の閣僚平等性の結果は、内閣總理大臣の閣内統制力の弱化を來すことを免れ得ず、延いては内閣其のものゝ弱體化を來すことを免れ得ないのである。從つてさきにも述べたるが如く、内閣總理大臣が個人的勢力及び能力に於て、絶對に他の閣僚に優越してゐる場合はともかくとして、其の然らざる

限り——現時の廣汎なる政治範圍に於て絶對に他に卓越するといふが如き人物を得ることは寧ろ不可能といふべきである——內閣の强力性、其の高度能率性を期待することは出來ないのである。

さきにも述べたるが如く我が國の內閣制度は、明治十八年の創始にかゝるもので、それは當時歐洲先進諸國に於て行はれてゐた所謂近代的內閣制度に範をとつたものであつた。併しながら此の明治十八年の「內閣職權」は、現行內閣官制に比し著しく內閣總理大臣の地位權限の優越性を認めたものであつた。卽ち「內閣職權」に於ける內閣總理大臣は、現行內閣官制に於けるが如く法制的に無力な形式的首班ではなく、「旨ヲ承ケテ大政ノ方向ヲ指示シ行政各部ヲ統督」する權能を與へられてゐた。而して之が爲め內閣總理大臣は、行政各部を監査することが出來、また各省大臣の側に於ては、其の主任の事務について時々狀況を內閣總理大臣に報告する義務が課せられてゐた。從つて「內閣職權」の下に於ける我が國の內閣制度は、閣僚平等主義をとらんとしながらも一面また太政官的色彩の濃厚なるものであつた。之は「內閣職權」制定當時に於ては未だ憲法の發布なく、從つて閣僚平等主義の憲法的原則が明確に意識されてゐなかつたこと、其の直前迄行はれてゐた太政官制度の影響を受けたことによるものである。ところが明治二十二年十二月現行內閣官制が發布されたのであるが、それは形式的には憲法第五十五條第一項の規定の閣僚平等主義的解釋に照應して規定されたものである。從つて內閣總理大臣は、最早や「內閣職權」の下に於けるが如く「行政各部ヲ統督」し又其の「成績ヲ考へ其說明ヲ求メ及之ヲ檢明スル」の權能を有せず、單に「旨ヲ承ケテ行政各部ノ統一ヲ保持」するの形式的首班たるに至つたのである。

併しながら現行內閣官制の下に於ける我が國の內閣は、其の後官僚內閣時代に於ても、閣內の統制は原則として比較的よく保たれて來たのである。それは官僚內閣の時代に於ては、閣僚を自己の政治勢力圈內にある少數の緣故的關係者より之を選定した爲め比較的纏まり易いものがあつたと共に、外には虎視眈々たる政黨が控へて居つたが爲め、勢ひ內部的結束は强固ならざるを得ない狀態にあつたが爲めである。而してまた其の後政黨內閣時代に入つては、一黨一派が內閣を構成し、政黨の首領が內閣總理大臣となると共に、多年其の統制の下に服し來つた黨員が閣僚になる關係上、所謂親分乾分の關係に依つて閣內の統制も比較的良く保たれたものである。其の後五・一五事件を契機として政黨內閣が終焉を告げ、所謂擧國一致內閣・混合內閣が成立するやうになつてから、內閣は各方面の代表者を集めて構成さるゝやうになつた。其の結果以前の如く、主義政見を同じくする者のみを以て內閣を組織することも不可能と爲り、又內閣總理大臣が其の個人的緣故關係を以て、閣僚を束縛することも不可能と爲つて來たのである。卽ち數內閣の統制は著しく困難とならざるを得なくなつたのである。而もそれは行政の進展に伴ふ閣僚の增加と相俟つて、愈々深刻のものとなつて行つた。卽ち嘗て齋藤內閣時代に於て、「閣議を多數決で決する方法はないか」と眞面目に考へら

れたといふことであるが、蓋しそれは當時の僞らざる苦悶の聲であつたのである。かくして政黨内閣後の所謂擧國一致内閣時代に於ては常に閣内の統制、内閣政治力の強化伸張といふことが強く叫ばれて來たのであるが、制度的に別に何等見るべき改革は施されなかつた。然るに其の後支那事變が勃發し、それは當初我が國の執つた事件不擴大、局地解決の方針・努力にも拘らず、遂に全面的の大戰爭に迄發展して行つた。而して戰時に於て最も必要とするものは、行政權の能率的な活動である。換言すれば内閣の强力にして且つ高度能率性を有つことである。而して其の基本となるものは、内閣が内閣總理大臣の至嚴の統制力の下に打つて一丸となり、一の組織的有機體として行動することである。然るに我が國現在の内閣制度は、此の現代政治の客觀的要請と兩立することの出來ない原則を有してゐる。從つて内閣制度をして今日の國家的必要に應せしめ、以て何人が大命を拜して内閣を組織するも、高度國防國家建設の大業に當り得るやうな强力な機構たらしむるが爲めには、憲法の許す範圍内に於て適當な改正を加へることが絶對に必要である。惟ふに内閣の統一を强化するが爲めに必要なことは、閣僚平等性を修正して、内閣の首班たる總理大臣の地位及び權限を强化することである。然らばそれには如何なる方法手段が執られるべきものであらうか。

第一に考へらるゝことは、内閣總理大臣の閣僚に對する統制力强化の爲めにする、法制の整備である。而して若しそれが出來得れば、内閣總理大臣に對し、「内閣職權」の下に於けるやうなある範圍内に於ける太政大臣的地位を附與することが望ましい。併しながらかくの如き意味に於ける内閣總理大臣の權限の强化は、我が國に於ける國務大臣の憲法上の地位と兩立し得べきか否か頗る疑はしいものがある。從つて内閣總理大臣の地位權限の强化を圖るとするも、それは内閣總理大臣の行政大臣としての分野のものに限ることを必要とするであらう。そしてまた假令之を行政大臣としての分野に限るとするも、それは他の各省大臣の國務大臣としての地位に影響を及ぼさゞる限度内に止まることの愼重なる心遣ひをすることが必要である。

第二に之と關聯して考へらるゝことは、内閣總理大臣の直接の幕下に、國政參謀本部とも謂ふべき有力なるスタッフを備へることである。即ち一般行政に於ける企畫、法制、人事、豫算等に關する有力なる機關を内閣總理大臣の部局として設置し、之を内閣總理大臣の主管の下に置いて、以て内閣總理大臣の國政全般に亙る統一的指導力を技術的並びに政治的に强化することである。

以下此の二點に就て、少しく論じて見たいと思ふ。

一　法制的手段に依る内閣總理大臣の權限强化

法制的手段に依る内閣總理大臣の權限强化の方法としては、内閣官制の改正に依つて一般的に内閣總理大臣の權限を强化するものと、個々具體的の政務に付き個別に法制的手段を以て内閣總理大臣の

權限を強化して行くものとの二つの方法があり得る。併しながら何れにしても國務大臣としての内閣總理大臣の地位權限を、現行内閣官制に規定する所のもの以上に強化することは、絶對に避くべきものであると信ずる。何となれば既に屢〻説けるが如く憲法第五十五條第一項は「國務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス」と規定して、國務大臣が各別に獨立して天皇輔弼の權限を有することを認めてゐる。而して現行内閣官制は國務大臣の輔弼の方法手續きに就て規定を爲し、「内閣ハ國務各大臣ヲ以テ組織」し、また「内閣總理大臣ハ各大臣ノ主班トシテ機務ヲ奏宣」することになつてゐるのである。然るに今若し國務大臣としての内閣總理大臣の地位權限を強化し、其の國務大臣としての資格に於て他の國務大臣を指揮命令するが如きことゝすれば、それは明らかに憲法第五十五條の規定に違反するものとなるからである。從つて内閣官制の規定を改正して、國務大臣としての内閣總理大臣の地位權限を今日以上に強化することは、今日に於ては絶對に不可能であると信ずる、唯併しそれは國務大臣としての内閣總理大臣の立場であつて、行政大臣としての内閣總理大臣の立場に付てはまた自ら之と異るものがある。即ち行政大臣としての内閣總理大臣が、行政大臣としての各省大臣に對する關係は、それは直接憲法の關する所ではなく、それは行政事務に關する事柄であつて、寧ろ行政法の領域に屬する事柄である。從つて行政事務に關しては、内閣總理大臣の立場を各省大臣の上位に置くも、理論上毫も差支へはない。即ち行政大臣たる立場に於ける内閣總理大臣は、行政大臣たる立場に於ける各省大臣を指揮監督し得ることゝして何等不可ないのである。併しながら我が國の現行内閣制度は、各省大臣即ち國務大臣の立場をとつてゐる。從つて假令理論上は國務大臣と行政大臣との立場を峻別し得るとするも、其の行政大臣たる立場に於て内閣總理大臣が著しく優位の地位を獲得することになれば、各省大臣は勢ひ行政大臣としての執行務の上に著しく拘束を受くることとなるを免れず、自然また國務大臣としての天皇輔弼の立場にも影響を受けることになる虞れがあるのである。即ち行政大臣としての内閣總理大臣の地位權限を強化するとしても、それは國務大臣としての他の大臣の輔弼の立場に重大なる影響を及ぼさゞること――即ち憲法第五十五條の規定の趣旨に違反せざることに留意するを要するのである。何れにしても如上の限度内に於て、内閣總理大臣の地位權限の强化さるゝことは、――それが國務大臣としての内閣總理大臣の地位權限に關するものなるとを問はず――我が國現時の狀態に鑑み最も必要なことである。併しながら私はさきにも述べたるが如く、國務大臣としての内閣總理大臣の地位權限を現在以上に强化することは、憲法違反の懸念十分なるものありと考へる。從つて内閣總理大臣の地位權限を强化するとしても、それは行政大臣としての内閣總理大臣の地位權限に關するものに止むべきものであると信ずる。而してそれは内閣官制の改正の手段にも依り得べく、或ひはまた個々の行政事務に關する個別的立法の手段に依ることも出來るであらう。而して此の方法は、後述の内閣總理大臣の

幕僚的官廳機構（統轄的職分を有する）の整備擴充と相俟つて、最も實行の可能性あり且つ有効な方法であらうと思はれる。尚此の點に關し、往年伊藤博文のものせる内閣官制改正案がある。それは内閣官制の改正に依る内閣總理大臣の地位權限の强化を目指したものであつて、其の論旨は必ずしも全面的には贊成するを得ないものもあるが、亦頗る示唆に富むものがある。尚これは直接憲法の起草者であり、且つ各種重要官制起草者たる伊藤博文の手になるものとして、まことに歷史的意義を有する興味深きものであるが、遺憾乍ら之はその案の内容に依り、少くとも現行官制の制定せられた明治二十二年以後に成つたものであり、而も其の期間は大凡明治三十年迄の間に於て成つたものと思はれる（何となれば左記内閣官制改正案は秘書類纂官制關係資料伊藤博文編より摘錄したものであるが、同書は其の凡例に於て、右類纂が主として明治三十年頃迄の事件並に問題に關するものを採つたことを明らかにしてゐるからである。）

内閣官制改正案

第一條　内閣ハ國務大臣ヲ以テ組織ス。

第二條　内閣總理大臣ハ各大臣ノ主班トシテ機務ヲ奏宣シ、旨ヲ承ケ大政ノ方向ヲ指示シ、行政各部ノ統一ヲ保持ス。

『内閣總理大臣ノ職務ハ凡ソ三種アリ、第一賞勳、叙任、帝國議會ノ開閉等總テ純然タル大權行使ノ事務。第二、統計、恩給、法律命令ノ起草等ノ如ク、本來ハ行政各部ノ事務タルモ各省ニ渉ルガ故ニ孰レノ一省ニモ屬セシメ難キモノ。第三、國務各大臣ノ會合ヨリ成レル行政ノ最上機關ヲ總理スルコト。以上三種ナリ。此ノ中ニテ第一第二ハ之ヲ内閣所屬職員官制ニ於テ規定シ、獨リ第三ヲ以テ所謂内閣官制ノ本領トス。

内閣官制ノ範圍ニ於テ國務各大臣ノ會合ヲ總理スルニ（甲）（乙）（丙）三種ノ組織アリ。明治十八年ノ内閣官制は其ノ（甲）ヲ取リ、廿二年ノ改正内閣官制ハ其ノ（乙）ヲ取リタリ。而シテ本案ハ即チ其ノ（丙）ヲ取ルモノナリ。左ノ如シ。

（甲）總理大臣ニ於テ大政ニ關シテハ積極的ニ其ノ方向ヲ指示シ、各部行政ニ就キテハ其ノ事務ヲ監督スルノ地位ヲ取ルコト。

（乙）總理大臣ニ於テ自ラ積極的ニ案畫スル所ナク、大政ト各部行政トヲ問ハズ、大臣會議ノ歸着スル所ニ依リ、唯ダ其ノ間ニ統一ヲ保持スルヲ務ムルコト。

（丙）大政ニ關シテハ（甲）ヲ取リ、行政各部ノ事務ニ就テハ（乙）ヲ取ルコト、即チ對議會策、外交政略等凡ソ國家重大ノ機務ニ屬スルモノハ大臣會議ノ歸着スル所ニ任サズ、總理大臣自ラ籌策ヲ立テ、幸ニ　聖明ノ採擇スル所トナレバ、則チ之ヲ以テ大臣會議ノ綱領トシ、其ノ範圍内ニ於テ妥協ヲ遂ゲ、甘ジテ此ノ綱領ニ依據シ、之ニ對シ連帶ノ責任ヲ取ル者ヲ以テ内閣ヲ組織スルモノナリ。之ニ反シ行政各部ノ事務ニ關シテハ、總理大臣自ラ敢テ積極的ニ指示スル所ナク、又監督ノ地位ヲ取ラズ、唯ダ統一ヲ保持シテ各省事務ノ間ニ撞着ナカラシメンコトヲ務ムルモノナリ。

今（丙）ヲ以テ（甲）（乙）ニ優レリト爲ス所以ノモノハ他ナシ、（甲）ニ依ルトキハ各部行政ニ至ルマデモ總理大臣ニ於テ監督ノ地位ニ立ツガ故ニ、責任モ亦隨テ其ノ一身ニ歸セザルヲ得ズ。是ニ於テ帝國憲法第五十五條ノ旨趣ト相容レザルモノアリ。而シテ（乙）ハ大政ト稱スベキ部類ノ事務ト、各部行政ノ事務トノ間ニ理勢ノ異ナル所アルコトヲ度外視スルガ故ニ、萬一大政ノ方向ニ就キ、各大臣ノ意見歸一スルコト能ハザルトキハ、内部ヨリ分裂スル危厄ヲ免レザルニ因ル。是ヲ以テ大政ニ關シテハ總理大臣旨ヲ承ケテ方向ヲ指示スルノ主義ヲ取リ、行政各部ノ事務ニ就テハ唯ダ統一ヲ保持スルニ止マルノ主義ヲ取ルヲ宜シトス』

第三條　内閣總理大臣ハ行政各部ノ事務ニ就キ主務大臣ノ說明及報告ヲ求ムルコトヲ得。

『十八年ノ官制第二條ハ總理大臣各部行政ヲ監督スルノ主義ニ依リタルヲ以テ「行政各部ノ成績ヲ考ヘ其ノ說明ヲ求メ之ヲ闡明ニスルコトヲ得」トアリ。今ハ專ラ統一