

日露戦争までの我が国の政軍関係

堀 茂

はじめに

サミュエル・ハンチントン (Samuel P.Huntington) は、シビリアン・コントロール (文民統制) を十全にするためのあるべき政軍関係の前提として、軍の「プロフェッショナリズム」の確立を第一に挙げている。ハンチントンが云う「プロフェッショナリズム」の確立とは軍の政治への参画とは相いれない概念であり、「プロフェッショナリズム」が高まれば政治への介入は少なくなり、逆に「プロフェッショナリズム」が低いと政治への介入は高まるとい⁽¹⁾。このハンチントンの見解に対してはすでに様々な批判が展開されていて、代表的なものはサミュエル・ファイナー (Samuel E. Finer) のそれである。ファイナーによれば「プロフェッショナリズム」の確立だけでは軍の政治への介入阻止は不十分であり、むしろ「プロフェッショナリズム」の確立が逆に政治への介入を促進する傾向があると述べている⁽²⁾。

だが、軍の政治への介入の契機として「プロフェッショナリズム」の高低に関わらず、軍というものが政治的に中立的な存在であり続けることが可能なかどうかという問題がある。結論から云えば、シビリアン・コントロールが確立しているとされる現代の先進民主主義国においてさえ、それは不可能ではないかと筆者は考える。まず第一に、軍を組織論から見れば、いずれの国においても最大規模の官僚組織の一つであり、軍人を含め官僚は国益を思考する際に、まずそれが自らの利益にどう影響するか、またどう整合させるのかという視点からなされるからである。これは他の省庁も同様であり、まず自らの「省益」のほうがプライオリティがあつて、結果的に国益が守られない場合もありうる。つまり、軍という官僚組織の利益の為にはどの政党、どの政治家又はどの官僚と組めば自らの利益にとってベストの選択肢になるかというトレード・オフが発生することが少なくないのである。

第二に軍事そのものが高度の専門性を必要とするからである。それ故、軍事に関することは軍が一番理解しており、軍以外にはその正しい価値判断は不可能との認識が軍のコンセンサスとなりがちである。政府が軍の主張を認めれば、ますます軍の地位と威信は高まるが、逆に政府がそれを拒否した場合には、軍は自らの正当性を認知さ

せるために、どの政党（特に野党）、どの政治家と組めばよいかというトレード・オフが必要となるのである。

第三に、文民である政治家も自身や自党の利益のために軍を恣意的に利用する場合があるからだ。それも陸軍と組むか海軍と組むか、また陸軍であってもどのようなグループと組むのかというような具体的な選択肢が発生する。そうすると、この動きに反応して個々の軍または軍の諸グループは文民である政治家や政党を逆に利用しようと行動する。結果、個々の軍または軍の諸グループは自己の利益のために一番都合のいい政治的なポジションを暗示的または明示的に支持しつつ、特定政党や特定政治家と接近し、共通の利益を模索するからである。このように「プロフェッショナリズム」の高低に関わらず、軍が政治的中立でいることはありえないと考えられる。因みに、軍の政治的行動としての究極のトレード・オフがクーデターによる政権奪取である。

第二次大戦前までの我が国では軍の政治的中立は、軍人は政治に拘わらないという「軍人勅諭」のなかで具体的に示されていたのであるが、それは周知の如く政治と一線を画すと云っても、実際には「統帥権の独立」を盾に現地での恣意的な軍事行動を起こしたり、「軍部大臣現役武官」制度を軍の意志にそぐわない内閣の倒閣手段として、また組閣時の流産手段として政治的に利用していた。はては一部軍人がクーデターまで惹起して、政治のイニシャチブと統制を不能にしていた歴史が存在するのである。

勿論、軍が政治的に中立でありえないということと、積極的に政治に介入、参画するのは別次元の問題ではあるが、中立でありえないが故に政治への介入を志向していくとも云えるだろう。故に、政軍両者に文民優位の原則とその理解がある先進民主主義国においても、文民の統制を困難にする局面が発生しかねないのである。まして「プロフェッショナリズム」の確立だけでは、軍が恣意的な独自の価値観を持つことを促進することから、かえって「軍事的サンディカリズム」を拡大させ、かつそれが途上国のような民主主義が未成熟で「政治文化」の低い場合には、さらに軍の政治への介入は高まるとファイナーは主張する⁽³⁾。

政府の一組織でありながらも、暴力の管理者、実行者としての軍は他の官僚組織とは大きく異なるといえる。軍はその政府に盲目的に従属しているものではなく、本来的に自立性と自律性をもつ故に政府と対峙する組織でもある。最終的なその運用の決定権は当然ながら政治にあり、その政府が保有すべきで、軍はその統制下におかれなければならないが、警察のように単純に政府に従属する存在でもない。逆に云うと、この自立性と自律性こそが軍の本質的要件であり、警察との決定的な違いといえる。

ハンチントンが使用する「プロフェッショナリズム」という意味は、軍特に将校がいわゆる精神主義とは対置的な「暴力の行使を統御するマネージャー」の役割を果たしているか否かで判断されるとしている。故に第二次大戦前の我が国は、その極端な

精神主義から由来する非合理性故に、最もプロフェッショナルな存在から遠いものであったとハンチントンは規定している。この精神主義の根底にあるのが、武士道の業隠的精神であり、隠微でストイックな精神構造故にマネージャー的合理性を持ち得なかったと述べている⁽⁴⁾。

だが、我が国が初めて経験した近代戦争である日清戦争も、その後の日露戦争においても我が国は精神主義の高さ故に勝利したのではないのは自明であろう。黄海海戦における「定遠」、「鎮遠」という巨艦を擁した清国艦隊に対する我が海軍の合理的な攻撃計画や日本海海戦における画期的な艦隊運動作戦を考案した秋山真之の戦術はじめ計算された数々の戦術的勝利の蓄積の結果の上での戦勝であったはずである。

これだけでもハンチントンが云う意味での「プロフェッショナリズム」が、我が国では確立されていなかったとは言い難いであろう。建軍30年にして世界的にも高度の軍事技術を身につけていた我が軍は、大正、昭和を経てさらに洗練された専門性の高い集団（特に海軍の機動部隊等は画期的組織であった）となっていたのである。ハンチントンの云う「プロフェッショナリズム」が我が国でも確立されていたとすれば、政治への介入は最小限度に押さえられるはずであり、彼が云う「客体的シビリアン・コントロール」が可能になったはずなのである。しかし、実際には統帥権の乱用をはじめ軍が政治に介入し続けた歴史が事実としてあるので、我が国における「プロフェッショナリズム」は否定されないと論理的整合性がなくなるのである。

我が国の軍の政治への介入が統帥権の拡大解釈により深化したのは、主に昭和期であるが、明治期にも様々な混乱があった。文官が統帥権を行使した例、日清戦争においては現地軍の暴走（山縣有朋）の例、また軍人と文民（文官）の境界の曖昧さが故の混乱（伊藤博文の大本营参加）等があったり、軍政と軍令の領域についてもかなり不明確であった。だが、この時期の政軍関係は昭和期のそれと比較すれば遥かに良好であったのも事実である。本論では、明治建軍期から日清、日露戦争までを政軍関係の視点から、明治政府が何故政治の優位性を保ち、軍の恣意的な行動を抑制しつつ、同時に比較的良好な政軍関係を維持したのかを考察する。

1 明治建軍期—天皇の大権としての軍政、軍令大権—

(1) 政軍の一致

周知のように1868年、徳川幕府は薩長土肥の四藩を中心とした勢力に倒され、明治新政府が樹立された。が、当時はまだ国軍といえるような軍事組織はなく、あくまで四藩が差し出した御親兵という天皇の「私兵」といえるものしかなかった。その政権の実態は政治と軍事についての役割は勿論、軍事においても軍政と軍令を分けて思考する必要もないほど単純なものであった。故に、それらを分離する意味や区別の必要

性もなかったので、それらの意味や意義も明確にされていなかったのである。重要な点は政治も軍事も天皇の命を受け、その名のもとに発動されるものとなったということである。

1869年（明治2年）には兵部省が設置され、兵部卿および陸海軍卿は太政大臣に隷属するという、今日で言えば「文民統制」的意味があったともいえるが、軍政と軍令はすべて兵部省の陸海軍卿の職掌であった。明治新政府はほとんど武力をもっていなかったもので、1869年（明治2年）の版籍奉還後に維新の主体である薩長土肥（肥前は陸軍兵力は出さず、軍艦5隻を献納した）の四藩の兵を天皇直属の御親兵として編成しなおしたのであった。その編成を具体的に云うと薩摩藩から歩兵四大隊、砲兵四隊、長州藩から歩兵三大隊、土佐藩から歩兵二大隊、騎兵二小隊、砲兵二隊で合計約1万人にすぎない⁽⁵⁾。

この兵力は数からだけ云えば、さほど強力とはいえないが、その背後にある三藩の実力を考えれば、新政府として初めて天皇直属の軍隊が登場したことになる。この武力を背景にして新政府が廃藩置県を断行した意義は大きかった。その時に徳川家はじめ旧藩主のなかで新政府に反抗する武力は皆無になった。つまり御親兵の存在はまず国内治安維持力、つまり警察力として意図されていたということである。これは例えば英国の警察史においても、「軍隊も亦当時〔アルフレッド大王すなわち9世紀後半の時代－引用者〕に於ては其の作用に於て警察組織の重要なものであった」⁽⁶⁾というから相当古い時代から警察機能を有し、「いずれの文明国の警察史を見ても、その初期はほとんど必ず軍部が警察権を有し、軍人と警察官とは相兼ねていたが、これが軍備力が警察力になっていたわけであって、我が国もその例外ではなかった」⁽⁷⁾ということである。

このため、1868年（明治初年）より「西南戦争」までは、国内治安維持にはほとんど軍隊の出動をみている。具体的に云えば、1874年（明治7年）の「佐賀の乱」、1876年（明治9年）の「神風連の乱」、同年「秋月の乱」、同年「萩の乱」等である。このころの軍人と政治家はほとんどが武士階級出身であったので文官、武官という出身の区別は明確でなく、また制度としても政治、軍ともに規模が小さく、質的にもまだ複雑性がなかったので必然的に「政軍」は一元化していたといえる。

文官もしくは武官の違いは個々人の資質というより、それぞれの理由と偶然の成り行きで生じたものであり、例えば伊藤博文、副島種臣、板垣退助等は軍人でもおかしくない経歴を有して、その力量もあったと思われるが軍人の道を歩まなかった。逆に軍人となった、山縣有朋、山田顕義、三浦梧楼、谷干城等は文官としても有能であった。それゆえ山縣らは軍部大臣以外の大臣にも就任している。つまり武官から文官へ文官から武官への転換はなんら異とするにならない現象であり、後年のような文官と武官の対立はまだ顕在化していなかった⁽⁸⁾。その対立よりは、むしろその出身母体（藩）間の確執のほうが、はるかに大きな問題であった。

1872年（明治5年）には国軍を一元管理していた兵部省は陸軍省、海軍省に分立されることになった。この理由については、第一に陸海軍務が拡大繁雑になった、第二に海軍事務局が本省と離れていた、第三に西洋諸国の陸海軍省は分立していたと解釈されようが、問題はその底流が何であったかである。松下芳男教授はそれを、「発達分化の時運的大勢と藩閥的対立関係」⁽⁹⁾と分析している。つまり、建軍以来発達をとげる陸海軍としては他の七省との対立構図のなかで、一省だけでは十分な政治力を確保しえないことに軍全体の不満が増大したこと、そして国防上の課題としてもロシアの脅威が顕在化していて、そのための具体的な軍備充実が喫緊の課題になっていたのである。

また軍のなかでも陸軍については薩長の二藩、海軍においては薩肥の二藩出身者が多いという現実から、後年の「陸」の長州、「海」の薩摩の薩長二藩出身者の対立意識が陸海軍省二省分立要求により、より構造的なものになっていったのである。

松下教授は「軍部が兵部省一省に抛る限り、太政官内において有する発言権は、その力の強弱は別として、とにかく一個である。しかるにこれを陸海軍省に二省に分割すれば、発言権は二個となる、もっともこうした表決的な政治上の事実はなく、こういうことが軍部に感知されなかったかもしれないけれど、勢力の増大が、発言権の伸張と表裏をなすことを考えれば、二省分割をこの意味に解しても、まちがいはない」⁽¹⁰⁾と解釈している。

当時あって「統帥権の独立」については勿論、軍政と軍令の違いも明確ではなかった事例として、1874年（明治7年）の「佐賀の乱」が挙げられる。「文官」である大久保利通は明治天皇より「司法、行政二権の委任はもちろんのこと、『臨機兵力ヲ持テ鎮圧スルコト』、『臨機処分兵隊ヲ分配ノコト』という軍令権、『臨機ニ応ジ鎮台兵ヲ招キ、又ハ最寄県々ヨリ人数ヲ召募』するという軍政権までの委任をうけたのである」⁽¹¹⁾。この時の征討総督である東伏見宮嘉顕親王や西南戦争時の有栖川宮熾仁親王もまた武官ではなかった。東伏見宮は1880年（明治13年）に陸軍中将、有栖川宮は西南戦争終了後に陸軍大将に任ぜられている。この理由は、前述したように文官と武官の未分化であったことと、軍令事項にまだ専門性、複雑性がなかったためである。

このように憲法制定前に文官が「統帥権」を行使していた事実があり、後年の解釈のように統帥権は武官でなければ行使できないという解釈は当初はなかったのである。また、軍政、軍令事項は、陸海軍卿がこれを統一的に掌握し、太政大臣の輔弼により、天皇の軍事大権の発動となるべきものが、一時的とはいえ太政大臣を通さず、直接天皇より大久保、東伏見宮、有栖川宮に下ったことは後年の「統帥権の独立」の萌芽と云えないことはない。

また1878年（明治11年）という明治憲法制定前、かつ議会開設前に参謀本部が設置されたのも注目すべき事項である。その軍事的設置理由については、西南戦争の教訓やプロイセン・ドイツの影響とされているが、その政治的理由は明確ではない。藤田

嗣雄教授は、その政治的理由について「第一に国会開設運動及び政党の樹立に対して、当時強大ではなかった軍隊という絶対制的勢力を防衛する」⁽¹²⁾ことと、「第二には、明治初年以来政治的指導者であった藩閥の人々が次々に引き起し、1877年（明治10年）の西南の乱で頂点に達した政治的闘争から、軍隊を隔離するため、軍隊の非政治化及び中立化したものと解すべき」⁽¹³⁾と分析している。そして、統帥権が、「当時存在しなかった議会に対してではなく、絶対制の核心ともいべき太政官に対して独立した」⁽¹⁴⁾ものであるという、後年の軍の議会軽視、無視の本質的理由として述べている。

また藤田教授は、「軍隊の非政治化及び中立化」の為の参謀本部設置は一つの現象的な理由ではあるが、それは目的としてではなくあくまで手段であり、その真の目的とは「統帥権を強化し、絶対制的な天皇の地位を確立しようとした」⁽¹⁵⁾と分析しながら、一般論として軍隊が非政治化、中立化するというのは、「一時的且つ外見的」で、「軍人は政治的思惟から免かれ得るものではない」⁽¹⁶⁾く、「非政治的及び中立的な軍隊は、存在し得ない」⁽¹⁷⁾と断定している。

（２）天皇の軍事大権

明治政府は憲法制定過程において、天皇の大権としての軍令大権、軍政大権を具体的にどこまで盛り込むかに腐心していたが、結果的にそれらは曖昧なままにされた。このことが後の「統帥権」の拡大解釈につながるのである。実際に、明治憲法では軍政、軍令という用語もなく、後のロンドン海軍軍縮会議での「統帥権の干犯」と云われる問題の統帥権という用語も使われていない。明治憲法において、軍政、軍令に関する条文は、11条の「天皇ハ陸海軍ヲ統帥ス」と、12条の「天皇ハ陸海軍ノ編制及常備兵額ヲ定ム」のみである。「統帥権の干犯」との主張とは明治憲法11条と12条違反であり、その論点を一言でいえば、それが軍令事項なのか軍政事項なのか、それとも両者を含むものなのかという解釈の問題である。

つまり条約が「統帥権の干犯」であるという主張は、艦艇の保有量という兵力の数量的制限は天皇の大元帥⁽¹⁸⁾としての軍令的専権事項であり、軍政的事項は全く含まないものなので国務大臣の輔弼の必要がない、つまり政府の関与ができないものである、それにもかかわらず政府が勝手に条約を調印してしまったことに対する非難なのである。軍令大権の発動であれば、それは「国務大臣の輔弼の外にあつて、主として参謀總長及び海軍軍令部長の帷幄の補佐によつて行われ、明治憲法55条の国務大臣輔弼条項の例外をなすものであり」⁽¹⁹⁾、逆に「軍政大権の行使は當然国務大臣の輔弼の範囲に屬するものとなす」⁽²⁰⁾と解釈されていた。つまり、これらの兵力量についての対外条約には軍政事項も含むという解釈であれば、国務大臣の輔弼は当然必要であり、政府の関与が不可欠であるという主張になる。

このように明治憲法では軍政大権については国務大臣の輔弼が必要であるが、軍令大権については「帷幄の軍令機関の補佐によつて発動され、内閣総理大臣および軍部

大臣の輔弼の外に独立するものとする」⁽²¹⁾と通常、解釈されていた。軍令大権を狭義に解釈すれば「用兵作戦上の軍隊指揮権とし、これを内閣総理大臣および軍部大臣の輔弼の外に独立するものとするが、しかし、これは帝国憲法第11条に該当するからというのではなく、軍の性質上、特殊にかくなければならぬとして是認する」⁽²²⁾ということになる。これは軍の「プロフェッショナルリズム」とその「自律性」を容認するというハンチントンが云う「客体的シビリアン・コントロール」の必須条件でもあり、この意味においては軍令大権としての「統帥権の独立」は軍の用兵作戦上の裁量権の容認ということで問題はない。問題は広義に解釈した場合の軍令大権として許容される範囲である。では、天皇の軍令大権に属する事項とはどのようなものがあると想定されていたのだろうか。ここでは松下教授の分類に従って整理してみる。

1. 国防計画に関する事項
2. 作戦計画に関する事項
3. 平時に於ける陸海軍兵力の使用に関する事項
4. 戦時における陸海軍兵力の使用即ち作戦的運用に関する事項
5. 軍隊および軍人の訓練、懲罰、内部的組織に関する事項

3における陸海軍兵力の使用とは

A 国内の反乱に対する場合

B 党を結び、兵器を用いて国家に反抗する場合

C 国外における国家、または国民の利益を防衛するために必要ある場合

D 兵力による統治の場合、すなわち戒嚴の宣告、行政戒嚴、軍事占領地の統治、大本営の命令の4種である⁽²³⁾

1の国防計画とはまさに軍政の範疇であり、なおかつこれは軍事問題にとどまらない外交を含めた国家的な意志決定を必要とするものであり、統帥権の専権であるとするには大きすぎる問題であろう。2の作戦計画も軍部が主体であるが、外交や経済関係の閣僚の関与は必要であり、軍令の独占事項ではないだろう。3の平時における使用についても、政治の関与が不可欠であるし、4についても開戦の決定は政治の決断であり、軍ははその後の用兵作戦についてのみその自律性が保証されているというものである。5については軍の専管事項として問題ないだろう。つまり5以外は「統帥権の独立」ということでの、軍令の専管事項にとどまらない軍政の関与、さらには政治の統制としての文官たる国务大臣の輔弼が不可欠である。

広義の解釈の正当性を明治憲法11条と12条の規定のみで、国务大臣の輔弼が不要と解釈するのは無理であろう。また、松下教授が述べているように、輔弼不要の大権として、皇室大権や祭祀大権、栄典大権の三大権と同様に扱うことにも無理がある。それらは国务ではないので国务大臣の輔弼が不要なのであり、軍令大権と同次元で捉え

ることはできない。つまり、「広義の統帥権、すなわち軍令大権は独立せず、一切の軍事大権は、国务大臣の輔弼によって発動すべきもの」⁽²⁴⁾と捉えるべきであったろう。

松下教授によると「統帥権の独立」の法的根拠を軍部は、「『実際の慣習』、傳統に在り」として求め、「統帥権の独立」は「當然憲法を超越したる嚴然たる事實として認め（る）」なければならないものとして、これを論難することなどは妄説にすぎないとし、その具体的論拠は「軍人勅諭」に求めていたのである⁽²⁵⁾。

中野富美雄教授は、主要各国の政軍関係の諸特徴について「兩者の組織（統帥権の独立を認めている組織とそうでない組織－引用者）が互に區別せらるべき特質は、統帥権が国务大臣の権限に獨立するか否かに在る。この結果として、統帥権の獨立を認めて居る組織と、之を認めて居ない組織との區別は、同時に一面に於ては統帥権と稱する執行の作用に就て、議會の監督と稱せられる作用を、認むるか又は認めないかの區別であるとも言ひ得られる」⁽²⁵⁾と述べている。確かに国务大臣や議会の関与が全く与えられていない場合は統帥権は獨立していると解釈されるだろうが、明治憲法下の我が国の場合、法的に明確な「統帥権の獨立」の担保はどこにもない。況んや、中野教授が云うところの「狭義の立憲的組織」⁽²⁷⁾がないことで、「統帥権獨立の組織を採て居るのは独り洪牙利及び日本のみ止まる」⁽²⁸⁾と統帥権を用兵作戰に拘わる「狭義」の意味でなく、一般的な意味で「広義」にその獨立を認知していることのほうがはるかに大きな問題であろう。

先に述べたように本来我が国で全般的、広義の意味での「統帥権の獨立」は法的にはありえなかった。軍令事項は松下教授の云うように獨立した存在ではなく、国务大臣の輔弼事項としての軍政事項の中に含まれるか、もしくはその下部問題として存在しており、制度的に云えば、參謀本部、軍令部を陸軍省、海軍省に下部組織として組み込むことで、つまり統帥を国务に組み込むことで軍令事項も総て国务大臣の輔弼事項とすれば、理論的には統帥権の乱用は無くなる。帷幄上奏権については、參謀総長、軍令部総長のみが行使出来る天皇に対する「私的輔弼」行為として限定するのである。「統帥権の獨立」とは、あくまで狭義の意味しか持ち得ず、用兵作戰という軍の「プロフェッショナリズム」とその「自律性」の容認がその本来の趣旨である。よって、明治憲法11条の「天皇ハ陸海軍ヲ統帥ス」の統帥の意味は、国軍の忠誠すべき対象が天皇であるという本質の規定と解釈すべきであった。

だが、我が国において統帥に関する意味は、明治憲法にもない統帥権という造語による恣意的な解釈が徐々に拡大され、帷幄上奏権とともに軍人の”伝家の宝刀”となるのである。統帥権については、後年のロンドン海軍軍縮會議にみるように、軍人よりも鳩山一郎や犬養毅等の文民たる政治家の恣意的な政争の具として利用され、軍もそれに呼応しつつ政治への介入を深めていったのである。

(3) 伊藤博文の軍政・軍令事項の解釈

では「文官」の政治家は軍政事項と軍令事項をどう解釈していたのであろうか。伊藤博文の解釈を見てみよう。以下は「帝國陸軍将来必要ト認ムル要件」という文献である。

其三 軍令

軍令ハ大元帥ノ宣令シ玉フ軍事ノ一切ナリ。陸軍ニ在テハ之ヲ陸軍令トス。其事項ニ依リ陸軍大臣、参謀本部長、監軍各奏請スルコトアル時ハ軍事参議官審議覆奏シ親裁制可ノ上軍令トシテ宣布スルハ専ラ陸軍大臣之ヲ奉行ス。但別ニ成例アルモノハ此限ニアラズ（成例トハ戰略ノ機努ニ就テ本部長ノ奉ズル密諭内訓又ハ定例ノ演習ニ就テ監軍ノ奉ズル教令等ヲ云）其戦時ノ軍令ハ参謀本部之ヲ参畫シ直ニ師団長又ハ特命司令官ニ傳宣ス。

一、陸軍大臣ノ奏請スベキ事項ハ

平時戦時團隊ノ建軍編成 士官以上任免

将校職務命免 軍隊内務

懲罰敬禮其他軍紀秩序ニ関スル事

人事ニ關シテハ總テ軍事内局ヲ經スルモノトス

一、参謀本部長ノ奏請スベキ事項ハ

國防ノ計畫、出師ノ計畫、参謀官ノ服務規定、戦時ニ係ル規典ノ類

一、監軍ノ奏請スベキ事項ハ

軍隊ノ鍊成、軍隊演習、檢閲

操典教範ノ類

右各項ハ經費ニ關スルコトアレバ先ズ陸軍大臣ニ協議スルヲ例トス

其四 軍政

軍ノ經理事務之ヲ軍政トス。且軍ニ關スル法律命令ヲ實際施行スルニ當リ、若クハ國計上 經費ノ事項ニ關シテ都テ内閣ト交渉連帶スルモノトス。故ニ軍政ハ陸軍大臣之ヲ總理シ

且擔保ノ責ニ任ズ。

一、軍ノ行政經理ノ事務要項ハ左ノ如シ。

兵額 兵役 兵費歳額（豫算決定）出師材料 軍ノ司法 徵發 馬政 獸醫 輜重
兵器 衛生 恩給 會計經理⁽²⁹⁾

ここで注目したいのは「編成（制）」を軍政事項でなく軍令事項として、「經理」すなわち「兵額」を軍政事項として捉えていることである。後年の解釈では、「陸海軍

ノ編制」については、「齊しく軍政事項と認めて異論なく、『常備兵額』について対立論が存在する」⁽³⁰⁾との指摘が一般的であった。だが、伊藤は「編成（制）」において、それを陸軍大臣が「奏請」すべき（輔弼事項ではなく）軍令事項と捉えていて、「兵額」については逆に陸軍大臣が「總理シ且擔保の責」にある軍政事項と規定している。そして憲法発布後の著書「憲法義解」においては、12条は「此レ固ヨリ責任大臣ノ輔翼ニ依ルト雖、亦帷幄ノ軍令ト均ク至尊ノ大権ニ属スヘクシテ、而シテ議會ノ干涉ヲ須タサルヘキコトナリ」と国务大臣の輔弼が必要な軍政事項の範疇だが、議会による関与は行われるべきでないとの解釈を示している。つまり、明治憲法12条については総て軍政事項、すなわち国务大臣の輔弼が必要なものとの解釈である。

伊藤の「編成（制）」に関する軍令事項から軍政事項への解釈の変更はどのような経緯があったのだろうか。それについては明確な答えはないのだが、伊藤の関心事は憲法発布後に開設される議会の軍に対する関与の排除の極大化であり、「編成（制）」が軍令事項かどうかというより軍政事項も天皇の大権として行使できれば可と考えていたと思われる。藤田教授も、伊藤は「常備兵額を無定期とする立法を企図」⁽³¹⁾していたが、「この意見は憲法草案中には必ずしも明確に現出していなかった。むしろこれらの規定を大権事項にしようとするものがあつた」⁽³²⁾と分析している。実際に、「帝國議会は統帥権に関与できないばかりか、軍隊編制及び常備兵額の決定に関しても、一度議決がなされた後は、政府（軍部）の同意がなければ、その減額ができず、ただその増額に關してのみ（傍点－引用者）議決権を有していた」のである⁽³³⁾。

天皇の大権に軍政事項も入れたのは、“お雇い外国人”ロエスレルが「平時戦時における兵員数の決定並びに最高命令 Oberbefehl 及び軍事命令 Militarische Befehle und Anordnungen を大権事項となさんとした」⁽³⁴⁾結果である。松下教授はこれを「普國の實際問題の経験に鑑みて、軍事事項をなるべく議会の権限外に置かんとする軍事第一主義的思想の現れである」⁽³⁵⁾と批判しているが、それをもつてのみ議会軽視の軍国主義思想とするのは早計であろう。当時、既に朝鮮の独立を巡る清国との対立で、圧倒的に装備が貧弱であった我が軍（特に海軍）としては、国家の存亡にかかわる軍備予算について議会の統制を受けるなどということは、四面列強に囲まれる新興国として即死活問題であり議会の影響力を極少化しようとしたのは当然であろう。

明治政府の非凡なところは、諸外国のように議会を無力化したり、憲法を停止したりして政治的危機を乗り越えるという非常措置をとらなかったことで、これは特筆されるべきだろう。

2 日清、日露戦争期—有事の際の政軍関係—

(1) 「文官」の大本営参加

本節では、有事の際の政治と軍の関係、具体的には政府と陸海軍、特に大本営との関係について考察してみる。

日清戦争においては、文官である総理大臣伊藤博文が大本営会議に参加していた。軍人でない文官の総理大臣が大本営に列席したのは、この後も例がない。当時の戦時大本営条例によれば、列席資格は、「幕僚ハ陸海軍将校ヲ以テ組織ス」とあり、文官の列席は許されていなかった。伊藤は特に明治天皇に願ひ出て、国家の危急存亡を目の前にして、軍人だけに「用兵作戰」という統帥事項に関しても任せていられなかったようである。これは明らかに違法行為なのだが、当時の文官、軍人の境界の曖昧さと、伊藤の熱烈たる愛国心故に許容されたのである。対照的に日露戦争では、文官は一名も大本営会議には入っていない。松下教授は、これを「桂太郎首相に日清戦争当時の伊藤首相ほどの熱意がなかったことを意味する」⁽³⁶⁾と、逆に文官の参画がなかったという「遵法性」を非難している。

大本営は戦時における陸海軍の共同、統合作戦を円滑ならしめるための純軍事的組織であり、そこに文官が入れば大本営は組織としての位置づけが違ってくる。要は外交上の政略と軍事上の戦略との整合性をどうつけるかという問題である。現状のまま、現地軍における「用兵作戰」まで文官が容喙することは、軍の「プロフェッショナルリズム」またその「自律性」を否定するものであり、文官、武官がいまだ未分化であったとはいえ、文官の純軍事的な作戰事項までの関与は、軍人の政治への関与と同じく否定されねばならないものだろう。

だが、松下教授は伊藤の大本営参加について「伊藤の作戰上の意見は、首肯すべき点が少なくはな（く）」⁽³⁷⁾だった、という結果論で肯定し、伊藤の軍事作戰上の意見も「かならずしも武官に劣ら（ざるものある）」⁽³⁸⁾なかったとし、その勝因として「國際的危機を無事に切り抜けることのできたのは、一に政府の力が軍部を抑え得たことに基因する」⁽³⁹⁾と結論している。松下教授の分析では、軍部が独走せんとしていたのを、伊藤始め文官の統制が十分であったので勝利したということになる。これは文官が統制するというより文官の無制限な軍への関与を容認する解釈であり、ハンチントンに従えば文民による軍の統制を極大化する、「主体的シビリアン・コントロール」である。

伊藤が用兵作戰まで関与したのは、当時の文官と武官のまだ明確な差別化がない現状で、伊藤自身の奇兵隊以来の軍人としての過去の経歴が軍の作戰立案に役立つなら文官としてだろうが武官としてだろうが、一日本人としてどう寄与すべきかという憂

国の至情の発露と云えないこともない。だが、この伊藤の行動をもって一般論として政治が軍の「用兵作戦」まで関与することを肯定することは出来ないだろう。松下教授の解釈は、第二次大戦後の我が国においては常態となったシベリアン・コントロールを恣意的に過大評価し、かつ拡大解釈する視点からのそれであろう。

むしろ杉田一次氏が指摘するように「外国の干渉が予期されたので、伊藤首相は政戦略の一致と速戦即決を方針とし文武の協調を絶対条件であるとした」⁽⁴⁰⁾ ために軍の独走を制御すべく大本営にも関与せざるをえなかったと解釈したほうが無理がないだろう。事実、伊藤の危惧通り「山縣有朋（第一軍司令官）は爾後の作戦（山海関攻撃）を顧慮し、大本営の命令を拡大解釈して独断、海城作戦を下命した」⁽⁴¹⁾ のであった。伊藤は直ぐさま山縣を更迭して、野津道貫と交替させて政治のリーダーシップを発揮したのである。

（２）政軍の分離

日露戦争時に日清戦争時の伊藤のような文官が大本営にいなかったことは、「桂太郎首相に日清戦争当時の伊藤首相ほどの熱意がなかった」⁽⁴²⁾ だけではない。その意味するところは、一面においては戦争指導において陸海軍の作戦立案、実施により専門化、高度化が進んだということであり、また他の一面においては陸海軍統帥の二元化による相互理解と共同作戦の困難化ということであろう。いずれにしても、政治の指導が困難になったということである。ただ明治期においては、大本営のみによって戦争指導が行われたことはほとんどなく、重要な国策については軍人を含めた元老を中心とした御前会議で検討され、決定されていたのが実体である。

日露戦争前の我が国の国策の要諦は、ロシアとの戦争が不可避なら、その戦争を日露二国間戦争にするために外交上どうするかということである。日英同盟はそのハイライトであったが、それは英国の紳士の厚意と我が国の武士道的節度の結合などではない。英国とドイツの周到な極東戦略による冷徹な算術の結果である。当時ドイツは露仏同盟のためロシアとフランスとの挟撃に苦悶し、ロシアの勢力弱体をはかるべくそれを極東にむけさせようとしていた。ドイツの一番の危惧は英国のロシアへの接近である。「元来、自由手腕政策を発揮するためには英露間に極東での妥協成立を排除する必要を覚える」⁽⁴³⁾ ドイツは、その妥協的産物として「英独協定」を結び、我が国もこれに加わった。ドイツの狙いは、「朝鮮問題を操作して日露の間に深刻な危機を醸成して、英独協定と相俟って日英独三国間に一般的協定を招来し、引いてロシアを極東に拘束するにあつたのであろう」⁽⁴⁴⁾。

他方、英国はロシアのシベリア鉄道竣工に直面して、このような極東での優越を危うくする事態に対して有効な対抗手段がない。また、財政的にも、かつてのようなトゥー・パワー・スタンダード（Two Power Standard, 第一位の英国の海軍力は第二、第三位海軍国との合計よりまさる海軍力を維持するという政策）という圧倒的な

軍事力を単独では維持しえない状態であった。特に極東においては、我が国と組むことでのみ、支配的な地位の維持が可能と英国は判断した。逆に云えば、我が国が露仏と組めば、英国は極東において圧倒的に劣勢となったのである⁽⁴⁵⁾。

結果的に日英同盟にドイツが加わらなかったのは、極東での我が国とロシアとの二国間戦争が現実的となり、ヨーロッパでのロシアの勢力の縮小が確実となったからである。ドイツ自らは義務を履行するようなことはなくフリーハンドでいられ、しかも安全保障は向上したと考えたからである。このように実に冷徹な国際政治のバランス・オブ・パワーで、日英同盟は成立したのであった⁽⁴⁶⁾。

当時の我が国の政軍関係が良好であった大きな理由のひとつは、上記のような同盟形成のオプションに際しての基本的要件が各国の軍事バランスであることを政軍両者ともに知り抜いていたことである。その中心的な存在が政治においては伊藤博文、軍においては児玉源太郎、大山巖である。特に、大山は開戦前のロシアの活動がますます積極的になり、旅順にはロシアの軍艦が次々回航されている状況をまず桂太郎首相、小村寿太郎外相に伝えるよう行動していた。この「最初に政府の注意を喚起する努力を払った点は政戦両略の関係上注目すべき点」⁽⁴⁷⁾であった。

その後も大山は、「朝鮮問題解決ニ関スル意見書」において、「我輩軍人固ヨリ政治上ニ容喙スベキニアラズ。又敢テ之ヲ欲セズ。然レドモ国防ノコトヲ謀ルハ我輩本然ノ責任ニシテ、国防ノ計画及彼我兵力ノ関係上朝鮮殊ニ露国ニ対シ、拱手黙視スル能ハザルモノアリ」⁽⁴⁸⁾と、国防上早期の開戦が必要との軍事的観点からの助言を政府へしていた。政府もこれに共鳴してすぐに御前会議を開き、ロシアとの外交交渉を開始すべく行動した。角田順教授が指摘するように「外交交渉の開始が戦略からの状況判断の報告と注意喚起とを一つの契機にしたということは注目すべき点」⁽⁴⁹⁾であろう。

日露戦争が我が国にとっては「善後処理」(角田順)としての意味しかもないほど、開戦に至るまでの政治と軍事は緊密な連携が存在していたと認識出来るが、田中義一は戦後、『随感雑録』のなかで政府と統帥部、又は陸海軍との間には深刻な亀裂が既に生起していたと述べている。だが、かかる死活的な亀裂を弥縫出来たのは、政府又は軍における個々人間の「徳義心ニ訴ウルノ外ナキ協議ニ依リテ、指導セラレタルモノ」(田中義一)⁽⁵⁰⁾があったからである。

日露戦争後の我が国は、政治にあっては「『列国の同情』をその最高の基準とする」⁽⁵¹⁾伊藤博文という稀に見る国際感覚の鋭い政治家と、軍にあっては日露戦争において継戦を具申した小村寿太郎と正反対に、「和平の早急招来を諷示した」⁽⁵²⁾児玉源太郎という政治的センスも高い人物を失い、戦前、戦中には辛うじて存在した政軍のバランス、陸海軍の協調も崩壊していくのである。

おわりに

以上みてきたように日露戦争までの我が国の政軍関係は、ハンチントンの云うような「プロフェッショナリズム」が確立されていなかった故に、軍の政治への介入が促進されたのではなく、またファイナーの説のように「プロフェッショナリズム」が確立されていたので、軍の政治への介入がより高まったというわけでもない。実際は、「プロフェッショナリズム」が建軍30年にしてかなり確立されていたにも拘わらず、軍の政治への介入は最小限に抑えられたのである。以下その理由についてまとめてみる。

日露戦争までの我が国の政治、軍事の指導者層は政治であろうが、軍事であろうがほとんどが武士階級出身であり、出身母体である藩は違っても、武士としての作法、行動に関しては同質の教育受け、幕末から西南戦争にいたるまでには同一の経験もしている。つまり政治であろうが軍事であろうが、それは国の政としてはかわりなく、如何に西洋列強に蚕食されずに伍していくか、その方法論として彼らは政治・軍事を思考していたということである。

よって戦争指導が、後年のように参謀本部、軍令部または大本営のみで決定されることはなく、政治は政治の立場からイニシャチブを發揮し、軍事に関しても積極的に関与していた。特に戦略的なものについては元老という存在が天皇を輔弼しながら、どう戦争を始め、どう終局させていくかのシナリオを明確にしていたといえる。

元老というシステムが時に政治に、時に軍事に関するアドバイスを天皇に行うことで、天皇の大権行使という名目の下に政治のイニシャチブを補強したり、あるいは軍への統制を強化してきたのである。このようなことが可能であった理由として、まず第一に前述した指導者層の同質性の存在、第二にかかる指導者層が政軍両方を理解できた上での協調体制があったこと（特に元老の存在がおおきい）、第三に指導者層全体が戦争の本質を知っていたことであろう。つまり戦の仕掛け方、また終わらせ方に腐心しながら戦争の政治目的を明確にしていたこと、次に戦術的には戦闘においては負けないことが第一だが、逆に勝ちすぎてもいけないことも知っていたことである。

日清戦争においては我が軍が北京を攻めることも可能であったろうが、清国政府を崩壊させては交渉相手がなくなることを危惧して敢えてしなかった。また、日露戦争でも決戦時期を明確にして、それに辛うじて勝利した後は第三国の仲介で講和を結ぶことを当初より期していた。これらは彼らが戦略を学んでいたというより、数々の実戦経験から帰納された戦争に対しての本能的な戦略感覚と云ったほうがいいかもしれない。政治家であろうが軍人であろうが、当時の指導者たちは皆戊辰戦争以来の弾雨のなかをくぐり抜けて来た武士であり、机上の戦略家ではなかったのだ。

註

- (1) Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State : The Theory and the Po-litics of Civil-Military relations* (The Belknap Press, 1959) pp. 83 - 85.
- (2) Samuel E. Finer, *The Man on Horseback : The Role of the Military in Po-litics, Revised edition published in Peregrine Books* (Harmonsworth, Middles-ex, 1972) pp. 23 - 25.
- (3) Ibid., pp. 25 - 27. p. 139.
- (4) Huntington, *The Soldier and the State*, pp. 124 - 130.
- (5) 松下芳男『日本軍制と政治』(くろしお出版、1960年) 8 - 9 頁。
- (6) 高橋雄豺『英國警察制度論』(松華堂書店、1935年) 37頁。
- (7) 松下芳男『日本軍制と政治』 9 頁。
- (8) 同上11頁。
- (9) 同上17頁。
- (10) 同上20頁。
- (11) 同上13頁。
- (12), (13), (14) 藤田嗣雄『明治軍制』(信山社、1992年) 83頁。
- (15), (16), (17) 同上84頁。
- (18) 佐々木克は、明治4年の「兵部省官等表」では「『大元帥』は三職(つまり太政大臣・左右大臣・参議-引用者)と同等で、『元帥』は卿と同じランクと考えられていたのではないかとみることができる」と分析している。つまり、これは天皇以外の人間も大元帥となる場合も想定しているものであり、さらに佐々木は「天皇が大元帥となった場合の特別の服制を定めるといふこと」についても、この裏付けであるとしている。「名目と実際の違いはあっても、天皇と西郷(隆盛、西郷は明治5年7月に元帥になっていた-引用者)が同時に元帥を称するという、後年の天皇と臣下との関係というものを考えると、およそ信じがたい現象が出現していた」のである。結局、明治政府もこの異常さに気づき、明治6年5月に大元帥、元帥は廃止され、以後「元帥」が復活するのは明治31年の元帥府条例であり、「大元帥」は官制上(傍点-筆者)はついに復活しなかった。佐々木克『志士と官僚』(講談社、2000年) 135 - 136頁。
- (19), (20) 松下芳男『改訂明治軍制史論』(下)(国書刊行会、1988年) 285 - 286頁。
- (21), (22) 松下芳男『日本軍制と政治』 121頁。
- (23) 松下芳男『改訂明治軍制史論』(下) 289頁。
- (24) 松下芳男『日本軍制と政治』 129頁。
- (25) 松下芳男『改訂明治軍制史論』(下) 297頁。
- (26) 中野富美雄『統帥権の獨立』(原書房、1973年) 2 頁。
- (27) 中野が云う「狭義の立憲的組織」とは、「軍隊及艦隊に對する指揮命令を中心とする作用が、國家元首に對して獨立の地位を有する機關としての國務大臣の輔弼權限の下に行はるる事を、憲法上の要件とする組織」という、いわばシベリアン・コントロール的要因を是認する組織のことであろう。同上 2 頁。
- (28) 同上75頁。
- (29) 伊藤博文編『秘書類纂兵政關係資料』(原書房、1970年) 33 - 35頁。
- (30) 松下芳男『改訂明治軍制史論』(下) 298頁。
- (31), (32) 藤田嗣雄『明治軍制』 141頁。
- (33) 同上170頁。

- (34) 同上138頁。
 (35) 松下芳男『改訂明治軍制史論』(下) 253頁。
 (36) 松下芳男『日本軍制と政治』40頁。
 (37), (38), (39) 松下芳男『改訂明治軍制史論』(下) 430頁。
 (40) 杉田一次『近代日本の政戦略』(原書房、1978年) 159頁。
 (41) 同上162頁。
 (42) 松下芳男『日本軍制と政治』40頁。
 (43) 角田順『満州問題と国防方針』(原書房、1979年) 29頁。
 (44) 同上37頁。
 (45) 1901年4月の極東における各国海軍力

	英国	ロシア	フランス	日本
戦艦	4	5	1	5
装甲巡洋艦	2	6	1	4
巡洋艦	11	2	6	10
駆逐艦(隻)	7	6	1	13
合計(万トン)	17	12	8	20

同上88頁。

- (46) 角田順『政治と軍事』(光風出版、1987年) 13-17頁。

角田は我が国にとって日英同盟の最大の利益は、日清戦争後の三国干渉のような「第三国による干渉ということは事実上ありえなくなる。(中略) その結果、日英同盟が調印されて間もない時に、フランスの外務省は露仏同盟は極東には効力がないということを公式に宣言せざるを得なかった」ことであると分析している。

- (47) 同上18頁。
 (48) 谷壽夫『機密日露戦史』(原書房、1971年) 70頁。
 (49) 角田順『政治と軍事』19頁。
 (50) 角田順『満州問題と国防方針』667頁。
 (51) 同上446頁。
 (52) 同上259頁。