

論 説

戦 争 論 の 系 譜 (2)

—— 統帥権独立をめぐる ——

田 村 安 興

目次

序

1. 君権と戦争に関する思想 (以上前号)
2. 統帥権独立の諸形態 (以下本号)
 - (1) ヘーゲルの官僚論と日本
 - (2) 統帥権と武官独裁
 - (3) 中野登美雄氏の統帥権独立論
 - (4) ドイツと日本の政軍関係論
 - (5) 各国憲法と統帥権の諸類型
 - 1) 国家元首統帥主義の憲法
 - 2) 統帥制限主義の憲法
 - 3) 多元的統帥主義の憲法
 - 4) 非統帥主義の憲法

結

2. 統帥権独立の諸形態

序

幕府はフランス軍の将校を招聘しフランス式兵制を入れた。明治初年の軍政は、それを継承した。しかし、明治初年の陸軍長州閥の軍閥を中心とした勢力によるドイツ派がフランス派を駆逐し、以後日本の兵制は一貫してドイツ流兵制によって統一され、参謀本部もドイツに倣って導入された。

フランス式兵制が駆逐された背景には、ドイツ・プロイセン型かフランス型

かの政体論争が関連していた。ドイツ・プロイセンは確固とした立憲君主制であるがフランス政体は、人民主権論が主流となって王政が打倒された。またプロイセンは君主制を支える官僚制度が共同体を管理する主体としてしっかり確立しているのに対して、フランスは直接民主主義型政治をめざすものであり、ドイツ人から見れば官僚制度がないに等しかった。明治の官僚がフランス式を排除して、ドイツ・プロイセン型を採用したことは当然の帰結であった。しかし、日本において参謀本部が設置された年は憲法に先んずること11年も前であったが、ドイツにおける参謀本部の成立は憲法制定10年後であった。この時間差が日独間で参謀本部に相違を生むことにつながったひとつの要因であった。

統帥権独立の完成形態は統帥権独立組織である。統帥権独立組織とは政府の関与が及ばない軍令組織を作ることである。軍は、軍の行政組織である軍政を管轄する陸海軍省、教育・人事組織である軍監、戦時の軍事費と兵制を一手に掌握する軍令によって構成される。

日本における参謀本部は1978(明治11)年に始まる。陸軍省、参謀本部と監軍部の三部制となって日本の軍制が確立した。陸軍省から独立して参謀本部を設置した経緯は別稿に譲る。山縣有朋、桂太郎へと続く長州閥と西郷従道、大山巖らの薩摩閥との対抗と結束を軸にして、政府文官を圧倒し、政府を支配するまでに陸海軍統帥部は肥大化した。

本節は、日本における軍閥官僚派の肥大化過程を解明するための前提として、日本の統帥権独立の特質を、憲法の国際比較から明らかにする事が課題である。

(1) ヘーゲルの官僚論と日本

ドイツの官僚制に関して、最も優れた古典はヘーゲルの『法の哲学』である。官僚制についてヘーゲルは以下のように述べた。「官吏の所属する中間階層には国家のおよぶ最も優れた教養が存在する。それ故この階層はまた、公正と知性とに関して国家の基柱をなす」¹と官僚制を評価した。「統治権 君主の裁可と裁可の実行や適用、一般にすでに裁可されたこと、すなわち現行の法律、制

¹ ヘーゲル『法の哲学』(1821年)高峯一愚訳 論創社 1983年5月 250頁

度や、また共同目的のための設備等の続行や維持とは別個の事がらである。この包摂の仕事を一一般に取り扱うことは統治権に属することである」²

ヘーゲルは官僚制を、国家と市民社会とを媒介する重要な役割とみなした。共同体のうちにこそ国家の本来の力は存するものであり、共同体を統治するためには官僚制の役割が大切であることをヘーゲルは強調した。「君主政治が諸種の官庁に委譲する特殊の国務は、君主に内在する主権の客観的面の一部門を構成する…官吏の言動や教養を通して、法律や政府の決定が、個々の問題に接触し現実に適用されるにいたる。したがってこの点が、政府に対する市民の満足と信頼の依存するところであるとともに、また政府の意図の遂行あるいは弱体化や腐敗もこれにかかるところである。」³

他方でヘーゲルは、官僚制が国家の中の国家になりうることも忘れていなかった。「中世においてはこうした領域があまりにも課題自立性をえて国家中の国家をなし、独立した団体として傍若無人にその弊をなした」⁴

ヘーゲルはドイツの官僚制度を評価したが、フランスの行政政府について次のように苦言を呈した。フランス革命によってナポレオンによって完成された組織は、官僚組織がないに等しい。官庁の組織は共同体への統治を補完するものであり、諸官庁の組織は具体的な市民生活を統治する。「官庁の部門は抽象化されているが、下部から市民生活は具体的な仕方で統治されねばならない」⁵フランスは官僚制を欠いたことが要因で革命後に政治的混迷を深めたと述べた。

ヘーゲルは対内主権と対外主権を区別する。対外主権とは独立した政府に該当する事であり、独自の君主や政府を形成していない地域、民族は主権を有する国民ではない。「国民主権とは一国民が独自の国家を構成する場合だけいわれうる……対内主権についても主権が国家に帰することが示されているとすれば、主権は国民にあるということもできる。けれども国民主権を君主の内に現存する主権に対立するのと解するのが近世にいたって国民主権が語り始めら

² 同上書 246頁

³ 同上書 249頁

⁴ 同上書 247頁

⁵ 同上書 247頁

れた通常の意味である。しかし、このように対立せしめては、国民主権は国民という素然たる表象にもとづく混乱した思想に帰してしまう。国民なるものが自己の君主なくまたまさにこれと必然的にかつ直接に関連する全体の分節的組織なしに考えられるとすれば、それは形をなさない群衆であって、もはや国家ではなく、自己の内に形成された全体としてのみ現存するいかなる規定をも、主権をも、統治をも、裁判をも、政府をも、議会をも、それが何であろうとも、もはやそれらを持つことができない……もし国民主権の語によって共和政治の形式、しかももっと明確には民主政治の形式が意味されるとすれば……このような見解を論ずる意味はない。……主権は全体の人格性として存在し、この人格は自己の概念に合致して現実表れるとき、君主たる人格として存在するのである……国家を立憲君主制へと形成することは実体的理念が無限の形式を獲得した近代世界の事業である」⁶

ヘーゲルは立憲君主制下の君主主権を主権国家の正態ととらえ、国家を支えるものは高度に専門化された官僚組織であると述べた。ドイツは君主主権の下、国家の隅々まで統治する能力を有した、優秀な政策集団としての官僚組織を有し、ドイツにおける優れた官僚制の発達にその理想型を見いだした。立憲君主制下のドイツ官僚制が正態であるとする、フランス革命後のフランスの国民主権なるものは、組織されない大衆による直接民主制であり、危うい基礎の上で成立した国家ということになる。

ヘーゲルによれば、ナポレオンによってつくられた国家の形態は、国家の形をなさない群衆政治であり、フランスは国民を底辺から支えるべき官僚組織を欠いた国家であった。ヘーゲルの主張をいかにすればフランスは主権の異胎というべきであり、その対局はドイツの組織された官僚国家であった。ヘーゲルの主張通りフランス革命後のフランスは数十年間にわたる内乱を経て、その都度国体を180度変更してきた。主権の所在と統帥権の所在に関しても、19世紀中だけでも10回を超える憲法改正の中で、根本的な変更がなされた。その要因は国民を底辺から支えるべき官僚組織を欠いた国体であったためであった。

⁶ 同上書 239頁～240頁

ヘーゲルは同時に官僚国家は国家中の国家をなすと述べて、中世の官僚組織には否定的な側面があることを指摘したが、立憲君主制下における官僚組織の否定的側面については触れなかった。マルクスはヘーゲルを「ドイツ国家学の現状は近代国家の未完成、近代国家の肉そのものの腐敗を表す」⁷と批判し、官僚制についても、権威がその原理であり、官僚制度は官僚の権威を神格化してしまうと述べた。

ヘーゲルの君主国家論はドイツの君主制国家が反映しているのは当然であるが、従来のマルクス主義者達は、マルクスによるヘーゲル法哲学批判に関して、観念論から史的唯物論へ、封建主義から民主主義への道を開いたとして評価し、多くの賛辞をマルクス『ヘーゲル法哲学批判序説』に与えてきた。しかしマルクスによるヘーゲル『法の哲学』批判の中心は、神学の影響による観念論として批判することに終始しており、後の社会主義における官僚制の問題にも通じるヘーゲルの問題提起にはマルクスは全く無関心であった。

ヘーゲルが評価した当時のドイツの官僚制思想を日本は導入し、日本的な兵制と官僚制度を作った。以来日本では特権エリート官僚が一般国民を支配する構造が拡大した。日本社会では軍人・官僚への臣民の服従を強要する官尊民卑の権威主義的傾向が継続した。しかし、官による国民の構造的支配は、文官、武官がつくりあげたと同時に、国民が拒否せず受け入れたものであり、国民に照応した支配構造であった。

マルクス等が評価したフランス型国民主権、君主主権の制限などを日本の支配層は明確に拒否した。フランス革命による君主制の否定とその後の政争を考慮すれば、日本は統帥権独立が明確な、日本型憲法を選択することは当然の帰結であり、そのためにはドイツを倣った強固な官僚組織の構築が必要であった。

ドイツ型の官僚制思想を日本に導入して、日本に融合させることは日本にとってさして大きな文化革命は必要でなかった。律令制下以来朝廷では古色蒼然たる神事が政治と一体化して継続しており、また幕藩体制こそ世界でも類例がないほど組織された官僚組織が完成されていた。したがって過去の両官僚組

⁷ マルクス『ヘーゲル法哲学批判序説』(1843年)高島善哉訳河出書房 昭和42年6月 41頁

織を新体制において融合させるだけで事足りた。

(2) 統帥権と武官独裁

前立憲制時代の君主制下においては、軍の統帥権が王権のもとにあり、その限りで統帥権は独立していた。実質的な統帥権は将軍に委任されたとしても、君主の統帥権が君主以外の家臣に掌握されていたわけではない。統帥権が君主以外に移動すれば王制の交代を意味した。君主が直接軍を指揮した場合と、幕僚将校、将軍に委任した場合があったが、世の東西を問わず後者の形態が大半であり、君主が直接軍令を発し、統帥することはなかった。むしろ君主が軍隊を直接指揮したとされた事例は、伝説上の人物に限られていた。

日本では天皇の統帥権は兵馬の権と言われてきた。武家政権下でも朝廷が征夷大將軍を任命し、名目的な兵馬の権は天皇の權威の下にあった。兵馬の権を名実ともに朝廷にもどすことが維新の目標であった。明治政権は統帥権が武家から天皇に恢復されると同時に、立憲制下の近代的兵制を確立するという難題に迫られていた。兵馬の権が、統帥権へと名称を変え、憲法と君主制下の兵馬の権を融合させた結果、日本の統帥権独立組織はそれまで世界の憲政下では類例がないほど強固なものとなった。

統帥権が国家元首の下に在るべき事は、立憲制か非立憲制下を問わず、また大統領制、議院内閣制、君主制、軍事独裁国家であるかを問わない。問題は立憲制度下における統帥権独立組織である。立憲制度下の統帥権独立組織の問題点は、統帥権がいずれかの特定の勢力によって独占的に掌握され、他の政治勢力、国民によって統御不能になることである。兵馬の権、帷幄上奏、統帥権干犯という日常聞き慣れない日本語がメディアを通じて国民に流れ、その異様な響きが、軍官僚が兵権を独占することに有効に機能した。他の部局、国民、政党は兵権には関与できない専門領域であった。日本の統帥権独立は武官独立と同義であり、日本の統帥権独立組織とは、平時におけるミニマムは陸軍參謀本部と海軍軍令部を指し、戦時には陸海軍全体に及んだ。しかも統帥権独立組織の人事、予算、軍政に対しては、戦時はいうに及ばず平時においても文官は一切関与が出来なかった。また、総帥権独立組織のみならず陸海軍大臣の人事は

総帥権の領域であり、陸海軍大臣人事を盾に軍が倒閣させた。それを支えたものは天皇が統帥権を有し、統治権を総攬するという天皇親裁の建前であった。

日本の憲法は、天皇が統治権を総攬し、統帥権を有すると同時に、憲法の条規により統治すると明記され、制限君主制と絶対君主制の融合した曖昧な条項であった。主権という表現は一切使わず統治権の総攬とした。これは国家主権という概念は西洋の概念であり、日本にはなじまないとする論争が決着したもので、井上毅は主権という言葉は国民主権に対立する言葉としてこれを否定した。「憲法の大主義は彼此を斟酌すへからず。歐洲の所謂憲法とは民撰議院と必ず相因りて成立するものなり。民撰議院なく是れ憲法なき也。憲法の節目多し。而して其の大主義は、曰君権を限る、曰立法の権を人民に分つ、曰行政宰相の責任を定む。」⁸ 井上毅は「憲法逐條意見」(明治20年)の中で、憲法第四条について「天皇ハ国ノ元首ニシテ統治権ヲ総攬シ此ノ憲法ノ条規ニ依リ之ヲ行フ」とする案を示した。原案は「第四條 天皇ハ国ノ元首ニシテ主権ニ属スル諸般ノ権理ヲ総攬シ」について井上は以下のように述べている。「主権ニ属スル諸般ノ権理ト云ヘル成語ハ洋語ニハ熟シテ訳語ニハ熟セズ 且近来ノ学者ニ主権ナル字ハ交際法ノ語ニシテ之ヲ憲法学ニ用ヒタルハ仏国ニ於テ主権在人民ト謂ヘル謬見ニ起因シ 終ニ又主権在君主ト謂ヘル何等ノ意義モナキ学説上ノ熟字ヲ慣成シタルナリト謂ヘル者アリ・・国ノ大権トカ万撰ノ大権トカ諸般ノ大権トカ我カ国民ノ普通ノ感覺ニ容易ニ了解セシムヘキ熟字ヲ用ヒテハ如何」⁹ ロエスレル、モッセら外国人法学者達は、井上らの説を支持した。¹⁰

穂積八東は統治権の主体について以下のように述べた。「統治権ノ主体トハ

⁸ 井上毅より伊藤博文宛書簡 明治9年『伊藤博文関係文書一』塙書房 昭和48年1月306頁

⁹ 『井上毅伝史料編第一』『井上毅憲法逐條意見』同編纂委員会 昭和41年11月 569頁～570頁

¹⁰ ロエスレルは井上の意見は真理であると同意した。モッセは王権についての井上からの質問に以下のように答えた。「何レノ憲法ニ於テモ、国王ハ侵スヘカラストノ明文ヲ掲クルハ皆同シ。或ル憲法ニ於テハ、之ニ加フルニ神聖ナルノ語ヲ以テス。然レトモ、此語ハ法律上ノ効力ヲ有セズ、又、皇帝ノ至尊ナルコトハ、宗教ノ主義ト共ニ、日本国民ノ思想ニ銘刻シアルカ故ニ皇帝ト国民トノ間ニ於ケル、此純然タル徳義上ノ関係ヲ憲法ニ掲クヘキ政事上ノ必要ナキノミナラズ、予ハ之ヲ掲クルハ却テ弊害ヲ生スヘシト信ズ。何トナレハ、此レカ為、国民古来ノ主義ヲ破リ、又、国王ノ至尊ハ憲法ニ依テ始テ生スルヤノ思想ヲ起サシムルノ恐レアレハナリ」『モッセ氏答議 王権部』明治20年2月22日『近代日本法制史史料集第一』所収 昭和54年3月 44頁

統治権ノ帰属スル所ヲ云フ……我カ国ニ於テハ統治権ハ国家ニ帰属スルト同時ニ天皇ニ帰属シ国家ト天皇トハ此点ニ於テ相同化シーアリテナキモノニシテ統治権ノ主体ハ国家則チ天皇ナリトス」¹¹ 穂積八束によれば、統治権の本質とは、意思の力、命令を強制できる力、一般の事物に直接には及ばないが国家の一切の不可分な支配権、地方自治権とは異なる国家の固有の権力である。主権はフランスの固有の事情によって発達した概念であって、日本における主権概念はこれと異なる。日本の主権概念は、立法、司法、行政の国家統治権、国家権力の最高独立した性質を表すものに過ぎず、一定の内容を有するものではなく、国家の要素でもない曖昧な概念となる、従って統治権の総攬としたのである。¹² 天皇大権のあいまいさが統帥権の曖昧さとなり、軍部の政治支配に繋がった原因となった。

ヨーロッパにおける主権概念は、封建領主が、ローマ皇帝の権威からの独立を起源とした。その後、市民革命により、王権から独立した人民主権論が台頭した。憲法には、人民主権が明記されているものと、君主主権が明記されているものがあつた。昭和初期の日本では天皇主権説と国家法人説が対立したが、事の発端は昭和ではなく明治初期に遡る。日本の憲法では主権については一切ふれられていない。明治憲法を作成した井上毅らは主権の文字が憲法の条文に入ることを意識して避けた。その理由はフランスをはじめとする欧州の憲法は王権が議会、人民との緊張関係の中で主権を分割しつつ、王権を制限してきた歴史を研究していたからに他ならない。彼らの主権に関する認識はヘーゲルの認識に近い。

統帥権独立組織はドイツにおいてはモルトケが参謀総長であつた時期だけの特別な装置であつたが、日本の統帥権独立組織は、継続性と民衆によって支えられた武官組織そのものであり、その意味で日本の統帥権独立は武官独立と言い換えることができる。武官は文官になることが出来るがその逆はない。陸海軍大臣、陸海軍大将、参謀本部長経験者は陸海軍大臣以外の大臣、内閣総理大臣になった事例は数多いが、その逆は日本では皆無であり、軍は天皇唯一人だ

¹¹ 穂積八束『憲法提要上』有斐閣 明治42年11月 264頁

¹² 同上書 259頁

けに直属することを建前とした武官独立組織であった。

明治憲法体制は諸官による官僚統治を前提にした、天皇親裁であったが、諸官の位置づけは様ではない。軍事費を受け取る武官の領域は臨時軍事費を含めると国家財政の50%から70%に及び、国家財政の圧倒的な部分は武官の聖域となった。明治憲法体制は文官に対して武官優位を前提とした建前としての天皇親裁であった。

(3) 中野登美雄氏の統帥権独立論

明治憲法には、国家元首による兵権への禁止規定が無く、国家元首は国務大臣の輔弼の下で自ら軍を指揮できる。その限りでは立憲制下の国家元首主義と言える。平時には軍務大臣に直属する参謀総長の補佐によって主任国務大臣が元首の同意を得て軍務を掌握し、戦時には任命された総司令官によって軍は統帥され、軍の統帥権はその機関に委任される。そして、その機関は内閣の議決を経て軍務大臣の提案による。以上の様な統帥権が行使されるなら、それは立憲制下における統帥権の行使である。ところが明治以来統帥権の運用は前立憲制下のそれと大きく変わるところがなく、文官、武官による上奏、奏聞、裁可による、律令制下から連綿と続いた一連の政の継続であった。明治以前と大きく変わったところは、朝廷が幕府に代わって政治、軍事の実権を持ったところである。

中野登美雄氏は、昭和初期において日本の統帥権を法制史の分野で最も体系的にかつ批判的に研究した。大著『統帥権の独立』における中野登美雄氏の所説を検討しよう。中野登美雄氏による日本法制史上の貢献は、当時の通説であった憲法における統帥権の絶対性を、比較法制史の立場から批判した事である。

中野氏は統帥権の絶対化、大権化という軍部の影響を受けた当時の通説について以下のように批判した。「統帥権を以て国権の一作用とし、国法の一部とする前提に立つ以上、統帥権のいはゆる最高性は必ずや相対的意義に於いて言ふのでなければならないのであって、絶対的意義に取るべきではない……統帥権の固有性を説明し、其『国務』に対する独立を論証するがために、統帥権が

国法の制限外にあるの理由を以てせんとするが如き、或は実権は兵権の所在に伴ふが故に兵権は天皇に直属すべく他に委任すべからず、従て國務大臣の輔弼外にあらざる可らざるを以てするが如き、或は既に言及した様に、分割す可らざる君主の資格を国家元首の資格と大元帥の資格との二に分ち、是に依て統帥権の固有独立性を示さんとする如き、何れも同一基礎思想のもとに立つものである。」¹³ それまでの通説は統帥権の固有性を絶対性とする点にあった。これを中野氏は「統帥権の主権化」と表現する。これは天皇の統帥権、天皇親裁を國務大臣の輔弼を除外した点で、立憲主義の例外であり、「憲法上の責任機関を欠き政治上の安全装置を欠く」¹⁴ と述べた。

中野氏は世界の憲法を統帥権の所在と運用によって分類し、①大元帥主義 ②国家元首主義に区分した。さらに国家元首主義を制限的国家元首主義と普遍的国家元首主義に分ける。大元帥主義とは国家元首が統帥することになら憲法上制限がないものである。中野氏の定義による制限的国家元首主義とは国家元首の統帥権に関して一定の制限を設けているものであり、普遍的国家元首主義とは国家元首の統帥権をすべてにわたって制限しているものである。中野氏の統帥権の区分と類型化を氏の所説に従って筆者が図式化したものが図2-1である。

但し、統帥権には統帥権独立機関がある場合とない場合というもう一つの重要な類型がある。前者の場合、問題になることは軍への指揮命令作用が国家元首や政府、立法府からも独立していることである。統帥権独立組織の中でも内閣、議会の関与によって規制された組織か否かの相違もある。中野氏はこのことを暗示しているが、統帥権独立組織の類型化として明示されてはいない。また大元帥とは統帥権を有した立憲君主をさすが、憲法によって制限を受けた制限君主制と一切憲法上制限がない大元帥主義との区分も不明確である。¹⁵ ひと

¹³ 中野登美雄『統帥権の独立』（昭和11年）昭和48年復刻 原書房 654頁

¹⁴ 同上書 674頁

¹⁵ 昭和天皇の場合、しばしば“朕は大元帥なるぞ”と勅語で発言してきた。昭和天皇は軍の総指揮官としての大元帥の顔と、政治・軍事に直接関与しない“制限君主”としての顔を常に使い分けるべきである。天皇は絶対君主ではなくあくまで制限君主である、とする教育を西園寺公望から受けてきた。憲法上の統帥大権は天皇にあり、天皇の統帥権に対する規制、制限は何ら憲法にも他の法令にも書かれていない。明治憲法は中野氏の定義では大元帥主義と言えよう。

たび統帥権独立組織が設置されると、立憲制下において武官の有する強固な兵権と立法院、行政府との摩擦が生じる。統帥権独立組織は非立憲時代の遺物であり、統帥権独立組織が生まれる場合は、中野氏の定義の中では大元帥主義の場合だけである。

統帥権が独立する事と、その統帥権が独立組織を有する事とは次元を異にするものである。統帥権独立組織とは国家元首の機能に属していた軍の指揮命令作用が、國務大臣の権限から独立した組織の事を指す。統帥権独立組織は立法と行政、君主が分離した立憲制度下ではありうべき組織ではない。¹⁶しかし、統帥権独立組織は近代憲政上の過渡期においては、憲法上に根拠があるものとなないものがある。統帥権独立自体が立憲制下に存在することは問題ではなく、むしろ統帥権独立は何人も拒否し能わざることである。統帥権そのものは憲法上の正態であるが、統帥権独立組織は立憲制度下ではあるべき組織ではない。

統帥権が国家元首において単独に行われる組織で行使される場合は国家元首主義による統帥権独立である。戦時における国王の戦争への関与を制限されるがこれも国家元首主義と矛盾しない。国家元首の統帥権が國務大臣の輔弼のもとに行われることが、あたかも統帥権を侵害するかの如き説が戦前は通説であった。戦前の軍部とその御用学者達は、統帥権が国法の制限外にある理由として、兵権の所在が天皇に直属し、他に委任することが憲法違反であり、統帥権が國務大臣の輔弼外にあることを主張した。あるいは君主の資格を国家元首の資格と大元帥の資格とに分け、統帥権の固有独立性を主張した。

統帥権独立組織がつくられた場合は、國務大臣の輔弼、参与はなく、国家元首によって単独に統帥権が行使され、参謀本部、主要兵站組織が輔弼となる。この場合のみを中野氏は統帥権独立組織とした。軍務大臣を含む國務大臣の輔弼が行われる場合は統帥権独立組織とは言わない。軍への統帥権が元首から独立し、國務大臣の輔弼権限の下において行われることが憲法条規によって規定されている場合、統帥権に関する組織は立憲的組織である。その場合は、国家元首と國務大臣が共同で統帥権を行使し、統帥権の独立はなく他の一般の行政

¹⁶ 中野登美雄 前掲書

組織と同様である。統帥権が立憲組織の枠内にあるためには、統帥権は議会の監督があるか否かが問題であり、立法機関は立法を行うだけでなく行政執行の監督が緊要となる。

統帥権組織がある場合はモルトケ時代などのドイツのある時期と、1880年代から1945年までの日本を除けば、確固とした統帥権組織を有した事例は少ない。特別な統帥権組織がなく総理大臣、国务大臣の指揮命令系統から独立した統帥権組織である場合、元首の統帥権は軍事機関の補佐の下に行われる。統帥権独立組織でも軍による独占か、内閣、議会の関与によって規制された組織なのかはその性格を左右する。統帥権組織が軍以外の如何なる組織によっても関与できないとなると、それは限りなく前立憲制時代の統帥組織に接近する。

日本の統帥権の思想について、中野氏は「基礎思想は前立憲制時代の軍政組織の歴史的継続」であり、統帥権組織は「軍隊組織の上部への拡張」¹⁷であり、「軍部の行政上の自治主義」であることをこの時期に指摘したことは卓見であった。内部への独占的と外部への排他性、これは後進国の官僚制一般にあてはまる官尊民卑に通じるものであるが、中野氏はこれを、国家観に問題があるというにとどめている。他方、統帥権、統帥権独立自体が立憲制下に存在することは否定していない。中野氏は「統帥権独立は何人も拒否し能わざる組織」¹⁸であり、分業と専門的技術的見地から「独立を要するものは兵権にのみ限らるるものでない」¹⁹と述べた。ただし統帥権独立は、これを自由放任されるべきではなく、統帥権独立の範囲について立憲制である以上は規制されるべきである。問題点があるとするれば、統帥権を利用して、軍部が政府内の政府を作り、あたかも国家内の国家をつくっている事が問題であった。

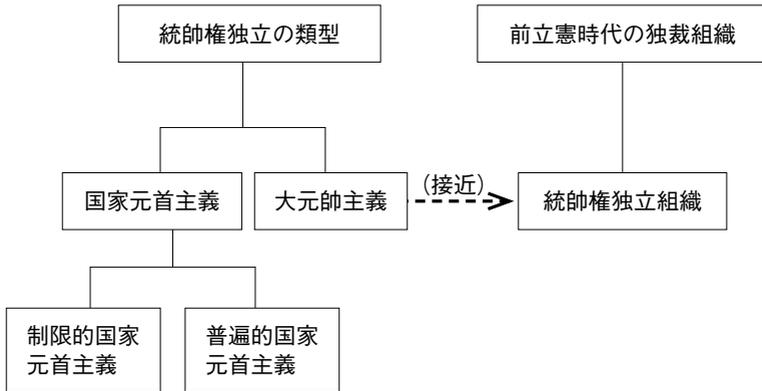
中野氏の定義による、大元帥主義、国家元首主義、さらに国家元首主義を制限的国家元首主義と普遍的国家元首主義に区分した類型の中で、日本がどの範疇にはいるかは明白である。ただし中野氏は統帥権独立組織を有する国家は、限りなく前立憲制下の独裁組織に接近するとして、日本の統帥権の濫用を批判

¹⁷ 中野登美雄 前掲書 727頁

¹⁸ 同上書 728頁

¹⁹ 同上書 728頁

図2-1 中野登美雄氏による統帥権独立の諸類型
 (『統帥権の独立』により筆者作成)



するが、昭和初期の日本が前立憲制下のそれに限りなく近いとは述べなかった。

(4) ドイツと日本の政軍関係論

日本軍はドイツの参謀本部の形式を取り入れて統帥権を確立し、日清・日露戦争における勝利を通じて、軍と参謀本部の権威を増大させた。ドイツの参謀本部は特定の時期に限定された機関であった。ドイツと日本の軍事制度は、ともに軍令と軍政が分離させるものであったが、²⁰ ドイツも日本も参謀本部の権威は勝利とともに高まり、非軍人出身の政治家を軍令だけではなく、次第に、平時に於ける軍政への関与を阻むものとなっていった。

第一次大戦前のドイツにおいては統帥権の独立は当然であるという世論が支配的であったが、19世紀前半においてはそうではなかった。フランス革命において欧州大陸に広がった立憲思想は、1814年以降は反動的君主制の下で沈黙していたが、ドイツでも南部では、1818年バイエルン憲法が制定され、立憲思想は一步進んでいた。議会に国務大臣の弾劾権が付与され、統帥権を国務大臣の責任外にするような規定はなかった。しかし憲法の実際の運用に於いては統帥

²⁰ 川村康之著「日本とドイツの軍事思想比較—統帥権独立の影響—」日本クラウゼビッツ学会会報1 2007年8月

権が独立し、統帥権は陸軍大臣によって支配されていた。²¹

ドイツでは1840年代の欧州における政治的動乱の影響を受けて、ベルギー憲法を模範にして1850年に憲法が制定された。国王の権力が強大である国家においては、憲法が制定される以前においては国務と軍務に関する事項は王権の下にあったが、議会開設後においては国務と軍務の主導権をめぐる王権と議会とは緊張関係の中にあったのが普通である。ただし、総じて議会開設後の軍政に関しては、国務大臣の軍政の範囲は憲法から逸脱していることが多かった。²²

ドイツと日本の例は王権と軍と国務の関係に関して、格好の比較材料をわれわれに提供する。欧州各国では1840年代、革命、動乱の中で憲法が制定される機運が生じた。ドイツにおいては1848年がその絶頂であった。フランクフルトをはじめ各地で憲法が制定され、議会が開設された。プロイセンにおいて、国民の要求を背景にして、国王はベルリンで憲法制定議会を招集した。1849年2月、下院を解散し選挙による議会によって憲法は承認され、1850年1月に憲法は発布された。これは当時の君主国憲法の模範とされたベルギー憲法を参照して制定された。同憲法の規定は、国王の国事行為は国務大臣の参与と副署が必要であった。憲法制定前における、軍と国務の二元的組織は憲法体制の下では維持されなかった。19世紀前半には君主の下で軍務の国事行為がなされていた。

ドイツにおける統帥権の独立は軍参謀内で力を持ったモルトケの存在が大きかった。モルトケは1858年から1888年までの30年間の長期にわたり参謀総長をつとめた。ドイツにおける統帥権独立は、皇帝と議会、軍隊の対抗の中で導入された。1858年は統帥権独立組織が成立した年であった。

ドイツにおける軍務と国務が統一した時期は短期間であり、1858年皇太子ウイヘルムが摂政になり、翌年1859年フォン・マントイフェル陸軍中将が人事課長になってから、統帥権独立の傾向が復活した。その後の人事課長も陸軍大

²¹ 中野登美雄 前掲書138頁 戦前の日本において、統帥権独立の日独比較に関する研究の中で、軍部や国家主義に偏せず、あくまでアカデミズムを貫いた光彩を放つ研究は中野登美雄氏による『統帥権の独立』であった。

²² 「王権が強固であった国々に於いては憲法の採用後に於いても、其の行われた時期の長短、範囲の大小に差異こそあれ、軍隊に関する或る種の作用は、憲法の規定の如何にかかわらず国務大臣の立憲的責任の範囲から除外せらるるを普通とした」中野登美雄 前掲書 155頁

臣の権限から独立した。²³ この時期には陸軍大臣が総理大臣を兼務し軍政を統括した時期もあった。また国王と陸軍大臣の信任を背景にして人事課長は権限を強化した。1883年以降人事課長の権限は大臣の権限、統制の範囲外におかれ、1918年憲法改正まで統帥権独立は継続した。この時期を除くと、軍令と軍政が国務大臣の下におかれていた。しかしその後、議会の関与を受けない軍事内局の力を背景にして、再び軍令は国務大臣の副署を必要としないことになった。

以上のようなドイツにおける統帥権独立組織の成立は、憲法制定の10年後であった。これに対して日本において統帥権独立組織が設置された年は、憲法に先んずること11年も前であった。日本で憲法が公布された時には、天皇、文官から独立した軍閥の官僚組織がすでに完成していた。この時間差が日独間で統帥権独立組織に相違を生むことにつながった重要な要因であった。

憲法成立後に制度化されたドイツの軍事制度は、2人の参謀本部長が担った。それはモルトケ(1857年から1888年)とシュリーフェン(1891年から1905年)である。ハンチントンが彼らを「理想型の軍人倫理」²⁴を有すると評した。ハンチントンの評価は、ドイツ軍人は政治家に仕えるという教義を守り、政治と軍事をそれぞれ独自の領域として区別し、両者は密接に関連しているが、彼らは政治的野望をもたなかった。軍部の範囲は軍事問題に限定され、文官と武官の部局が独自のまとまりをなし、軍部は議会への統制権を強めなかった。陸軍は大臣、大臣官房、参謀本部は競争関係にあったが、第一次大戦まで徐々に参謀本部が他を圧するようになった。

19世紀末以降のドイツ軍の統帥権は次のような経過をたどる。1890年のビスマルクの死、1888年のカイザーの死とモルトケの引退によって軍の政治への進出の現象がみられた。軍部の独裁は第一次大戦期1914年から1918年に生じ、この間、参謀本部が政治に関与した。ワイマール共和国時代の1918年から1926年、国家は社会集団の支持がなく弱体化した。軍は国家の中の国家となったが、参謀本部は国防大臣の指揮の下にあった。1926年から1933年諸党派の抗争の中

²³ ドイツの統帥権を、かつて中野氏は「二元的組織」と定義した。中野登美雄 同上書 212頁

²⁴ ハンチントン『軍人と国家上』原書房 市川良一訳 昭和53年9月1日 101頁

で、軍事指導者は陸軍の政治力を政治に利用しようとしたが、将軍が大統領になったが、将軍は政争に敗れ、彼らは政党から超然とした存在ではなくなった。その後ドイツ軍の動向は、1933年から1945年のナチスによる権力の統合の結果、軍は政治から撤退してナチスに委ねた。統制経済下、将校の権限は排除され、軍の組織も縮小、制限され、陸軍参謀本部はナチスが指揮した。

日本の統帥権独立組織が軍官僚型だとすると、ドイツ軍の統帥権独立組織は政党型であるといえる。軍の統帥権独立組織は宣言しただけでは存立し得ない。在野の組織と軍官僚組織がなければ統帥権の独立は困難となる。在郷軍人会組織は日本とドイツは同様の機能を発揮した。日本とドイツにおいてはその双方が高度に組織された支援組織であったが故に軍の統帥権が存立し得た。

ハンチントンは日本が文民と軍の二重国家であったと述べたことは至当であった。(図2-2) 中野登美雄氏はドイツの統帥権を称して二元主義と規定したが、ハンチントンはドイツ、日本の軍の二元制(軍政から軍令の独立)は問題としなかった。他方ハンチントンは、軍のプロフェッショナリズムという点においてドイツ軍に勝る国はないと、一時期のドイツの政軍関係をその理想像として描いている。(図2-3)

日本はドイツから軍事学を学んだものの、軍のプロフェッショナリズムを欠いていた。「日本はミリタリー・プロフェッショナリズムの形式、その外殻は持っていたが、その本質は持っていなかった。日本の軍人精神はいつも大衆のイデオロギーによって支配されたままであった。」²⁵ ハンチントンは「日本は世界中で最も政治的な軍隊をもった」²⁶ 日本の軍隊は職業倫理に欠けていた、ということがハンチントンの結論である。その理由は日本軍が大衆と一体化した職業倫理しか持ち合わせず、これに対してドイツ軍は大衆とミリタリー・プロフェッショナリズムの間で常に緊張関係にあったと述べている。

ハンチントンによる所説、日本の二重国家形態説とは、文官と武官による政治支配という事は正鵠をついている。しかし、単に二重国家であること以上に問題となったことは、強固な統帥権独立組織によって軍が国家を支配する体制

²⁵ 同上書 126頁

²⁶ 同上書 125頁

図2-2 日本の二重国家形態論

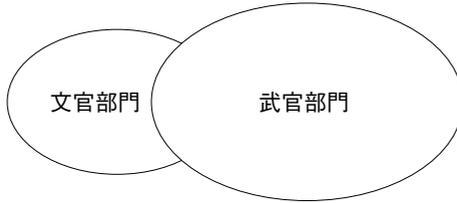
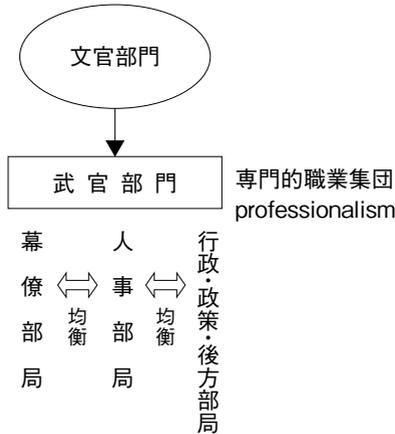


図2-3 19世紀の一時期にみられたドイツ軍の政軍関係



が確立したことである。加えて天皇大権を背景にした、武官支配の体制によって、軍事費と武官組織の際限なき肥大化は、体制内から制御不能であった。統帥権独立組織が強固になると、日本の場合もドイツの事例も武官による政治支配が生じることは共通している。

ハンチンソンが評価した軍のドイツ的形態のプロフェッショナリズムと云いうる期間はモルトケからシュリーフェン時代の一時期であった。ドイツにおいても軍による政治支配が行なわれ、第一次大戦後も統帥権独立組織が隠蔽されて存続し、ナチス党によって統帥権組織は占領された。その点ではドイツ軍をミリタリー・プロフェッショナリズムの典型とはいえず、立憲政下において統帥権独立組織を有した政体は等しく軍国主義の道を歩み、そしてその政体は崩壊の道をたどると言えよう。

(5) 各国憲法と統帥権の諸類型

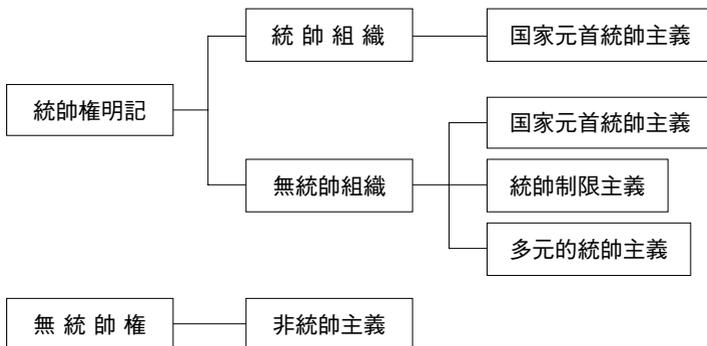
各国憲法において統帥権が如何に位置づけられてきたのか、筆者による類型区分を示したものが図2-4である。統帥組織がある場合とない場合に大別し、統帥組織がある場合を国家元首統帥主義、統帥制限主義、統帥多元主義に、ない場合を統帥権非記載に4区分した。本稿における定義はあくまで実態上の運用や憲法外の法律上の定義ではなく、憲法上の条規だけからの区分である。実態運営上の相違は、これに加えて統帥組織がある場合とない場合がある。

国家元首が統帥権を明示している国家元首統帥主義の憲法は最も早期に現れた。その理由は君主制時代の統帥権独立に近いからに他ならない。この憲法の例は君主国においては長期に継続した。ただし最も早くこの類型の憲法が制定されたフランスにおいては王制、帝政、共和制と何回も国家統治形態が変化し、主権、兵権の規定の変更がなされた。

フランス憲法に明示された、主権、統帥権の変遷は、それ自体が19世紀においてフランスが経験した政治的激動を意味した。

1791年フランス憲法を嚆矢とする国家元首統帥主義の憲法は国家元首が統帥権を有する事が明示されており、また君主自身が軍を指揮する事に何ら制限規定がない憲法である。1791年のフランス憲法は1年で改正された。以下に示す

図2-4 統帥権の諸類型（筆者による統帥権類型区分）



ように、同年のフランス憲法では、大統領が、「親ら軍を統帥する」とあるが、
国務大臣の輔弼を排除しないが、これは直ちに統帥権独立組織を意味しない。
国家元首は国務大臣の輔弼の下で自ら軍を指揮できる。平時には軍務大臣に直
属する参謀総長の補佐によって、主任国務大臣が元首の同意を得て軍務を掌握
し、戦時には任命された総司令官によって軍は統帥される。

フランスはクーデターにより、ナポレオン・ボナパルトが執政政府を樹立し
独裁権を掌握した第一共和政時代、ナポレオンの失脚後には1814年のルイ18世
による欽定憲法による王政復古は、その後、ベルギー、ドイツ憲法、オランダ、
ポルトガル、イタリアの君主国に波及した。ルイ18世が公布した憲章では、法
の下の平等、出版の自由、立法・行政・司法の三権を国王が掌握、非常大権を
有し、時代錯誤の王権神授説がよみがえった。1848年のフランス憲法にも50条
「大統領は軍を統帥す」とある。

フランスでは政変前後においてしばしば、君主の統帥権が制限される憲法が
みられる。この類型の憲法は統帥制限主義である。統帥制限主義の憲法におけ
る統帥権の位置づけは、君主の統帥権を制限する条項が特徴である。君主の統
帥権に関して、これを指揮することができない事などが明記されており、この
類型の憲法が成立した背景には君主と人民各層のあいだで、激しい主権をめぐ
る対立や内乱、クーデターがあり、その結果としてうまれた各派の妥協的憲法
である場合が多い。1815年6月29日衆議院より提出されたフランス憲法草案が
それである。同憲法では、「王は両院の同意が得られなければフランス領土内
に外国軍を進駐させることはできない王、又は王位の推定継承人はいかなる場
合においても、軍隊を個人的に指揮することはできない」など王に対する厳し
い規制条項がある。

統帥の集中を否定するもう一つの類型が多元的統帥主義の憲法である。この
類型の憲法を筆者は統帥制限主義とも異なる類型として、多元的統帥主義と規
定する。世界最初の憲法であるアメリカ合衆国憲法と、1793年2月15日フラン
スジロンド党憲法草案がそれである。同党はほどなくジャコバン派によって追
放された。同憲法案では、「陸海軍の指揮及び監督、国の防衛に関する事項は
一般に内閣に賦与される。内閣は毎年立法院により定められる兵員を維持し、

共和国の領土にこれを配置し、武器・装備・食糧を補給し、この事項につき必要な契約を締結し、これを処理する官吏を選任し、将校の昇進及び軍紀に関する法令を遵守させる任を負う。内閣の成員は市民により各々の初級選挙会において直接に選挙される」とある。

1793年のフランス憲法もこの多元的統帥主義の類型にはいる。同憲法では「一県全体の国民軍の指揮は通常一人の市民に賦与されない。陸海軍の指揮官又は長官は戦争の場合の外、任命されない。指揮官は執政府から委任を受けるが執政府はこれを任意に取り消すことが出来る。この委任の範囲は一の戦役に限られるがこれを継続することが出来る。共和国軍の総指揮は唯一のの人に賦与されない」とある。多元的統帥主義の憲法と他の憲法との相違は統帥事項が内閣、立法府からの関与が明記されていることである。統帥事項は行政府を通じた軍官僚や君主による独占となりがちであるが、立法府と内閣が組織的に関与することによって、統帥権の私的支配を排除し国民、世論が関与する事が可能となる。

最後に統帥権非記載の憲法の類型がある。これは軍自体が憲法に記載されず、したがって統帥権自体が明示されない憲法である。第一次大戦後のドイツ、第二次大戦後の日本のような敗戦国の憲法の事例がこの類型の憲法である。統帥権に関して、あえて誤解を恐れず言えば、この類型の憲法が優れた憲法であるとは必ずしも評価出来ない。それは、ドイツにおいてはナチス党の台頭を生んだことに見られるように、独裁を獲得した勢力が出現すれば、いかようにでも統帥権の濫用を行うことが可能となるからである。

以下各類型別に憲法の当該箇所を引用する。

1) 国家元首統帥主義の憲法

18世紀末のフランスにおいて最初に制定された憲法をはじめとして、日本の憲法のモデルとされたプロイセン憲法、大日本帝国憲法などはいずれも国家元首統帥主義を明確にした憲法である。この類型の憲法は「王は国家の元首」を明確にするとともに「王は陸海軍を統帥する」ことが明記されている。また、王権についても、神聖不可侵、大臣は君主に対してのみ責任を負う、行政

権は王に専属するなど立憲君主制下の憲法に多い。統帥権は禁止規定がないが、執行過程に関しては平時と戦時においては異なる場合がある。通常は統帥権組織については記載されていないが、戦時においては君主が総司令官を任命し、軍の統帥はこの機関に委任される場合が多い。1791年のフランス憲法に続き、1814年6月4日憲章、1830年8月14日憲章は国家元首統帥主義の憲法である。この時期はナポレオン1世の失脚によってフランスにおける王政復古を果たしたブルボン家およびオルレアン家による王政の時期であり、フランス革命によって途絶えていた王政は、1814年ルイ18世の即位により復活した。その際の憲法と、1830年の7月革命後の憲法もこの類型の憲法である。王政は1848年の二月革命で倒れ、フランスにおける王政の時代は終わり、国家元首統帥主義の憲法は変更されるが、第2帝政によって再び国家元首統帥主義の憲法の憲法が復活する。それが、1852年1月14日憲法である。1875年フランス憲法、1889年2月11日大日本帝国憲法などもこの類型の憲法にあたる。

① フランス人権及公民権の宣言 1789年²⁷

第1条 人は出生及生存において自由及平等の権利を有す。

第3条 全主権の淵源は本来国民に存する。

② フランス憲法 1791年9月3日

人間及び市民の権利の宣言

神聖にして譲渡し得ぬ天賦の人権を厳粛な宣言において規定することを決定した。……国任議會は神の照覧と加護の下に次に掲げる人間及び市民の権利を再認識しこれを宣言する。

第1条 人間は自由化かつ権利に於いて平等として生まれかつ生存する。社会の差別は共同の利益にもとづく外は設けることができない。

第3条 すべての主権の根源は、本質的に国民である。

第12条 人間と市民の権利の保障は軍隊を必要とする。それゆえこの軍隊はす

²⁷ 土橋友四郎訳『世界各国憲法』大正14年2月15日 有斐閣98頁

べての人の利益のために設けられるのであって、軍隊が委ねられる人々の特別の利益のために設けられるのではない。

フランス憲法²⁸

人間と市民の権利の保障は軍隊を必要とする。それゆえこの軍隊はすべての人の利益のために設けられるのであって、軍隊が委ねられる人々の特別の利益のために設けられるのではない。

第 134 条 最高の執行権は排他的に国王の手中に在る。国王は王国の一般行政の最高の長である。公共の秩序と安寧の維持の注意監督権は国王に委ねられる。国王は陸軍と海軍の最高の長である。王国の対外的安全に注意し、王国の権利と領土の維持の監督権は国王に委ねられる。

第 135 条 国王は大使及び他の外交官を任命する。国王は軍隊と艦隊の指揮権、及びフランス陸軍元帥と海軍提督の階級を授ける。国王は海軍少将の三分の二、陸軍中將、少將、海軍大佐及び国民近衛騎兵大佐の半数を任命する。国王は陸軍大佐と陸軍中佐の三分の一及び海軍大尉の六分の一を任命する。

第 188 条 外敵に対し国の安全のために使用されるすべての軍隊は国王の命令の下に行動する。

③ フランス1814年6月4日憲章

神の摂理により朕は長期にわたる不在の後朕の国家に呼び戻され朕は大なる義務を課された。……朕は旧第三身分議會を代議員に代替した……朕は任意に且つ王権の自由な行使により朕及び朕の継承者の為に朕の臣民に対し左に掲げる憲章を永久に授与し許可し欽定する。

第13条 王の身体は神聖にして不可侵である。執行権は王に専属する。

第14条 王は国家の元首であり陸海軍を指揮し、戦争を宣し、平和条約、同盟条約、通商条約を締結し、すべての公務員を任命し、法律の執行及び国家の安全に必要な命令を制定する。

²⁸ 野村敬造訳『フランス憲法・行政法概論』所収 昭和37年2月 以下の憲法訳文は特に注がなければ同書の野村氏訳による。

④ フランス 1830年8月14日憲章

ルイフィリップ朕は1814年憲章を左の如く新たに公布することを命じる

第12条 王の身体は神聖にして不可侵である。王の大臣は責任を負う。執行権は王に専属する。

第13条 王は国家の元首である。王は陸海軍を統帥し、戦争を宣し、平和条約、同盟条約及び通商条約を締結し、すべての公務員を任命し、法律の施行に必要な命令を制定するが法律の制定を停止することはできず、その施行を免除されることはない。然し、外国の軍隊は法律によらなければ国家の用に供することはできない。

⑤ ベルギー国憲法 1831年²⁹

第一条 各人の自由は之を保障す。

第25条 総ての権力は国民より出ず。

第26条 立法権は国王、代議院及び元老院共同して之を行う。

第27条 国王、代議院、元老院は各々法律の発案権を有す。但し国家の歳入歳出又は徴兵に関する法律は前に代議院の議を経るを要す。

第28条 法律の有権的解釈権は立法権に専属す。

第29条 行政権は国王に属す。但し憲法の条規に従うことを要す。

第30条 司法権は法院及び裁判所之を行う。宣告及び判決は国王の名において之を行う。

第63条 国王の身体は之を侵すへからず。

第64条 凡て国王の詔勅は責任大臣の副書あるに非ざれば其の効力を有せず大臣は副書に因りて其の責を負うものとす。

第65条 国王は大臣を任免す。

第66条 国王は軍隊内に階級を挙与す。

第68条 国王は陸海軍を指揮し、戦いを宣し、講和条約、同盟条約及び通商条約を締結す。

²⁹ 土橋友四郎訳 同上書 117頁

⑥ プロシア憲法³⁰ 1848年12月5日 欽定憲法

神の恩寵により、プロシアその他の国王たる朕フリードリッヒ・ウイルヘルム宣示す。……朕此の憲法を国家の根本法として公布すること左の如し。

第41条 国王の身体は之を侵すべからず。

第42条 国王の大臣は其の責に任ず、総て国王の政務に関する公文は其の有効たる為には大臣の副署あることを要す、大臣は副署に因りて責を負うものとす。

第43条 行政権は国王に属す。国王は大臣を任免す。国王は法律の公布を命じ及其の執行の為に必要なる勅令を發す。

第44条 国王は軍隊を統帥す。

第46条 国王は武官並にその他の官吏を任命す、但し法律をもって別に定むるものは此の限りに在らず。

第47条 国王は戦を宣し及和を講し、外国政府と其他の条約を締結するの権を有す。外国政府との条約若し通商条約なるか又は之が為に国家に負担を負わしめ若しくは国民各自に義務を課するものとなるときは其の有効なるか為には両議院の同意を要す。

第60条 立法権は国王及び両議院共同して之を行う。財政法案及び予算は前に衆議院に提出すべし。予算に関しては貴族院は唯其の全体に付き可否を決するのみ。

第86条 司法権は国王の名に於いて法律の外他の権力に服従せざる独立の裁判所之を行う。判決は国王の名に於いて之を宣告し且執行す。

⑦ フランス憲法 1852年1月14日

大統領は「人民はルイナポレオンボナパルトの權威の維持を希望し12月2日の宣言の原理に基づき憲法を制定する為に必要な権力を彼に賦与する」

第2条 フランス共和国の統治は現大統領ルイナポレオンボナパルトの息子に10年間につき賦与される。

³⁰ 元老院『欧州各国憲法』明治10年9月 元老院議官 細川潤次郎撰 細川潤次郎は「所謂君治民治及君民治之大体」(2頁)を調査し元老院憲法案作成に関わった。

第7条 大統領は元首である。大統領は陸海軍を統帥し、戦争を宣し、平和条約、同盟条約を締結し、すべての公務員を任命し、法律の施行に必要な命令を制定する。

⑧ フランス帝国憲法を定める元老院令 1870年5月21日

第1条 憲法は1789年に宣言されフランス人の公権の基礎である大原理を認め確認し保障する。

第2条 皇位はルイナポレオンボナパルトの嫡出の直系卑属に世襲される。

第14条 皇帝は国の元首である。皇帝は陸海軍を統帥し戦を宣し、平和条約、同盟条約、通商条約を締結し、官吏を任命し、法律を施行する為に必要な命令と規則を定める。

⑨ ドイツ帝国憲法³¹ 1871年4月16日

第53条 帝国の海軍は単一であり、皇帝の統帥に属す。海軍の組織及び編成は皇帝の権に属す、皇帝は其の士官及び官吏を任命す。士官及び官吏は皇帝に対して宣誓を為すの義務を負う。

第63条 帝国の全陸軍は単一の軍隊を成し、平時及び戦時じ於いて皇帝の命令に従う。……皇帝は帝国軍隊の常備兵員の編成及び後備兵の組織を定む。又連邦領土内に守備兵を設け並帝国軍隊各部の出師準備を命ずるの権を有す。ドイツ軍隊各部の行政、給養、兵器及武装に於ける統一を維持せんか為将来プロシア軍隊に対して発する命令は第8条に定めたる陸軍堡塞委員より他の連邦諸国の軍隊司令官に通知し之を遵守せしむべし。

第64条 凡てのドイツ軍隊は無条件に皇帝の命令に服従するの義務を負う。

⑩ フランス憲法³² 1875年

第1条 立法権は代議院及び元老院の両院により之を行う。

第2条 共和国大統領は元老院及び代議院の合同したる国民議会に於いて投票

³¹ 元老院『欧州各国憲法』明治10年9月 元老院議官 細川潤次郎撰

³² 土橋友四郎訳『世界各国憲法』大正14年2月15日 有斐閣87頁

の過半数を以て之を選挙す。

第3条 共和国大統領は軍隊を指揮す。

共和国大統領の公文は凡て大臣の副書を要す。

① 大日本帝国憲法 1889年2月11日

第1条 大日本帝国ハ万世一系ノ天皇之ヲ統治ス。

第3条 天皇ハ神聖ニシテ侵スヘカラス。

第4条 天皇ハ国ノ元首ニシテ統治権ヲ総攬シ此ノ憲法ノ条規ニ依リ之ヲ行フ。

第5条 天皇ハ帝国議会ノ協賛ヲ以テ立法権ヲ行フ。

第11条 天皇ハ陸海軍ヲ統帥ス。

第12条 天皇ハ陸海軍ノ編制及常備兵額ヲ定ム。

2) 統帥制限主義の憲法

制限的統帥主義の憲法は、王もしくは大統領の統帥権を条件的、部分的、あるいは全面的に制限する条項がある憲法である。君主は軍隊を統帥するが、自らこれを指揮することはできないことなど、元首自らが軍を指揮する事を部分的、条件的に禁止することが明記されている憲法である。ただし、この類型の憲法は戦時において元首は軍隊統帥を禁止せられるが、国家機関が同意すれば元首は統帥できるとする場合もある。しかし、如何なる機関が軍を統帥するかは直接の規定はないことが多い。制限的統帥主義の憲法の代表的なものは1815年6月29日衆議院より提出されたフランス憲法草案や、1848年11月4日フランス憲法がこの類型に該当する。

1848年の革命はヨーロッパ各地に波及しウィーン体制の崩壊に繋がった。この後、フランスでは、王制は廃止され共和制に移行した。1848年の憲法は大統領の統帥権を厳しく制限するものであったが、選挙によって大統領に選出されたルイ・ナポレオン・ボナパルトは、フランスに再び帝政(第二帝政)を復活させ、前掲の復古型、国家元首統帥主義の憲法を制定した。

① フランス憲法草案 1815年6月29日(衆議院提出)

第10条 王は国の元首である。王は法律の定める被選資格に従い、行政、司法、及び軍隊のすべての公務員を任命する。

第12条 王の身体は不可侵にして神聖である。

第15条 王は両院の同意が得られなければフランス領土内に外国軍を進駐させることはできない。

第17条 いかなる場合においても、王は両院の同意が得られなければフランス領土内から外国へ出国することはできない。

第19条 王又は王位の推定継承人はいかなる場合においても、軍隊を個人的に指揮することはできない。

第22条 宣戦および平和条約は両院の承認に服する。

第31条 陸海軍指揮官は国の安全および名誉を侵害した場合衆議院により告発される。

② フランス憲法 1848年11月4日

第1条 主権はフランス市民の総合に存する。

第50条 大統領は軍隊を統帥するが自らこれを指揮することはできない。

第101条 外敵に対し国を防衛し、且つ国内において秩序の維持と法律の施行を確保する為に軍隊が設置される。軍隊は国民軍と陸海軍により構成される。

第105条 国内の秩序維持の為に用いられる軍隊は立法府の定めるところに従い、機関の要求による外活動しない。

3) 多元的統帥主義の憲法

多元的統帥主義の憲法は、国民主権が明確になっている憲法であり、大統領、君主の統帥権は、内閣、立法府などと分有される。フランスにおけるこの類型の憲法の誕生は独裁への反省から生まれた。大統領、君主は統帥権を持つが、陸海軍の指揮及び監督、国の防衛に関する事項は内閣にあり、立法府からも統帥権への関与が明記されている。憲政初期に萌芽的に現れた憲法案であるが、フランス、合衆国の憲法に見られる。フランスジロンド党憲法草案(1793

年2月15日), フランス憲法(1795年8月22日), 第2次大戦後のフランス憲法, 合衆国憲法がこれにあたる。

① アメリカ合衆国憲法 1787年9月17日

第1条 第8節 連邦議会は次の権限を有する。

- (12) 陸軍を徴募しこれを維持すること。但し、その使用のための歳出予算は2年より長期にわたってはならない。
- (13) 海軍を具備しこれを維持すること。
- (14) 陸海軍の統括と規律に関する規則を定めること。
- (15) 連邦の法律を執行し、反乱を鎮圧し、侵略を撃退するため、民兵の招集に関する規定を設けること。
- (16) 民兵の編成、武装および規律、ならびに合衆国の軍務に服する民兵の一部についての統括に関する規定を設けること。但し、将校の任命と、連邦議会の規定する軍律に従って民兵の訓練を行う権限は、これを各州に留保する。

第2条 (行政府)

第2節 (大統領の権限)

大統領は合衆国の陸海軍と、合衆国の軍務に服するために招集された各州の民兵の最高司令官となる。大統領は行政各部の長官に対して、それぞれの官庁の職務に関する事項について文書による意見の提出を命ずることができる。大統領は合衆国に対する犯罪に関して、弾劾を除いて刑の執行の延期と恩赦を行う権限を有する。

② フランス ジロンド党憲法草案1793年2月15日

社会における人間の結合はすべて人間の自然的・市民的及び政治的権利の維持にある故に、これらの権利は社会契約の基礎である。この確認及び宣言はこれを保障する憲法に先行すべきである。

第1条 人間の自然的・市民的及び政治的権利は自由・平等・安全・所有権・社会保障及び圧政に対する抵抗である。

第5章 内閣

第1条 内閣は7人の大臣と1人の書記官長により構成される。

第2条 大臣は 司法大臣 陸軍大臣 外務大臣 海軍大臣 大蔵大臣 農商
工大臣 扶助・労働・公共施設・文部大臣

第3条 内閣は大臣の各々により交互に主宰されこれは15日毎に交替する。

第13条 陸海軍の指揮及び監督、国の防衛に関する事項は一般に内閣に賦与される。内閣は毎年立法院により定められる兵員を維持し、共和国の領土にこれを配置し、武器・装備・食糧を補給し、この事項につき必要な契約を締結し、これを処理する官吏を選任し、将校の昇進及び軍紀に関する法令を遵守させる任を負う。

第2節

第1条 内閣の成員は市民により各々の初級選挙会において直接に選挙される。

③ フランス憲法 1793年6月24日

人間及び市民の権利宣言

人間の天賦の権利の忘却及び軽視が世界の不幸の唯一の原因であると確信し厳粛な宣言において神聖にして不可譲渡の権利を公にすることを決定した。……神の御前において人間及び市民の権利宣言を発する。

第4条 人間はすべて本来的に平等であり法律の前に平等である。

共和国憲法

第7条 主権者たる人民はフランス市民の全体である。

第108条 共和国は平時においても陸海軍を維持し俸給を与える。

④ フランス憲法 1795年8月22日

人間及び市民の権利宣言ならびに義務宣言 フランス人民は神の御前に左の如き人間及び市民の権利宣言を宣する。

権利宣言

第1条 社会に於ける人間の権利は自由・平等・安全及び所有権である。

第2条 自由とは他人の権利を害しない行為をなし得ることを言う。

義務

第1条 権利宣言は立法者の義務を含む。社会の維持はその構成員がひとしくその義務を認め、これを果たすことを要求する。

第2条 人間及び市民のすべての義務は各人の心に自然に刻みこまれる左の二原理から生ずる。為されることを好まない行為を他人に為すな。それを受けることを好む善を他人に絶えず為せ。

フランス憲法

第1条 フランス共和国は一にして不可分である。

第2条 フランス市民の全体は主権者である。

第132条 執行権は5名の執政官よりなる執政府に委任され執政官は国民の名に於いて選挙を行う立法府により指名される。

第276条 軍隊は在郷国民軍と常備軍に区分される。

第282条 一県全体の国民軍の指揮は通常一人の市民に賦与されない。

第288条 陸海軍の指揮官又は長官は戦争の場合の外、任命されない。指揮官は執政府から委任を受けるが執政府はこれを任意に取り消すことが出来る。この委任の範囲は一の戦役に限られるがこれを継続することが出来る。

第289条 共和国軍の総指揮は唯一の一人に賦与されない。

⑤ アメリカ合衆国憲法 1865年

第1条第8節 連邦議会は次の権限をもつ。

第8節第13項 海軍を建設し維持すること。

第8節第14項 陸海軍の統括及び規律に関する規則を制定すること。

第2条第2節第1項 大統領は合衆国陸海軍の最高司令官であり各州の民兵の最高司令官である。

⑥ フランス憲法 1958年10月4日

第3条 国の主権は人民に属す。

第8条 大統領は内閣総理大臣を任命する。

第15条 大統領は軍隊の首長である。大統領は国防会議及び国防最高委員会を

統裁する。

第20条 政府は行政各部及び軍隊を指揮監督する。

第21条 内閣総理大臣は国防につき責を負う。内閣総理大臣は文官及び武官を任命する。内閣総理大臣はその権限の若干を大臣に委任する事が出来る。内閣総理大臣は国防会議で大統領を補佐する。

4) 非統帥主義の憲法

非統帥主義の憲法は軍隊に関する事項が憲法に記載されず、したがって統帥権自体が明示されない憲法である。自衛権も明示されない場合がある。第一次大戦後のドイツ、第二次大戦後の日本のような敗戦国の憲法の事例である。

軍自体の存在も憲法上に記載がなく、統帥権が明示されない憲法の事例は、第一次大戦後のドイツ、第二次大戦後の日本のような敗戦国の憲法にみられる。以下憲法の当該箇所である。

① ドイツ国憲法 1919年

第1条 ドイツ国は共和政体とす。

第2条 国の領土はドイツ各邦の領土より成る。

第5条 国権は国の事件に関して国の憲法に依り国の機関之を行い、各邦の事件に関しては各邦の憲法に依り各邦の機関之を行う。

第41条 国大統領は全ドイツ国民之を選挙す。

第79条 国土の防衛は国の事務とす。

② 日本国憲法 1946年

第1条 天皇は、日本国の象徴であり日本国民統合の象徴であつて、この地位は、主権の存する日本国民の総意に基く。

第3条 天皇の国事に関するすべての行為には、内閣の助言と承認を必要とし、内閣が、その責任を負ふ。

第4条 1 天皇は、この憲法の定める国事に関する行為のみを行ひ、国政に関する権能を有しない。

- 第9条 1 日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、
国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛
争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。
- 2 前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持
しない。国の交戦権は、これを認めない。

結

明治政権がその制度設計当初において、統帥権が天皇にあることを宣言したことは、武家政権を否定した明治維新の理念としては当然であった。しかし統帥権が政党によって主導されることは、どうしても避けなければならない、という強い意志を軍は自らが解体するまで持ち続けていた。

天皇親裁は建前であって実質的な親裁は実施されなかった。天皇親裁を建前として輔弼、帷幄上奏権をどの勢力が把握するかが軍、政治勢力間の焦点となる。実態を伴わない天皇親裁という建前が、結果として統帥権の解体を招いた。日本の強固な統帥権独立組織は、統帥権に、文官主導内閣が関与できないことを目的にしてつくられたものであった。しかし軍自体が統帥権独立組織そのものとなり、日本の官僚制そのものが持つ内在的問題点が軍に集約された。明治以降の日本において憲法は一度も改正された事がなかった。今日からみて最も改正の議論をすべきであった条項は、第4条、第5条、第11条、第12条などであった。しかし、世論は憲法の改正を促さず、国体明徴、憲法運用の保守化を招き、結果として国民は自らの力では統帥権独立組織を排除出来なかった。

日本において統帥権自体の独立制と統帥権独立組織が強化された要因は4点ある。

第1は、日本において統帥権独立組織が設置された年は憲法制定の11年前、内閣制度発足の7年前であり、憲法制定後において、旧来の統帥組織としての軍参謀本部が温存、強化された。逆に、ドイツにおける統帥権組織設置は憲法制定の10年後であった。この時間差が日独間で統帥権組織に違いが生じた要因の一つであった。

第2に、参謀本部の機密性と結合した日本の官僚組織による官尊民卑の思想は日本の後進性を意味するが、そのことが民間人が関与する政党の関与を排除して、頑なに統帥権独立組織を堅持した背景にあった。

日本において統帥権独立組織が強化された3つ目の要因は、生命を賭して国体を守る特殊公務員としての優越性が軍内外に認知されていたことである。就中日本軍は皇軍であり、最も君主に近く、国体と一体化した特殊な公務員であった。軍人が生命を賭して守るべきものは臣民ではなく、国体を守るための軍隊であり、統帥権は臣民から超然たる、確固とした独立性の組織であるべきであった。

第4に、除隊した退役軍人は在郷軍人会によって、皇軍の強固な支援組織となった。日本軍は共同体から派遣された徴兵による民間人と、軍官僚の二重構造組織を西洋から移入したが、日本の強固な共同体と愛国主義教育に支えられ、日本軍は共同体から強い支援を受け続けた軍となった。

明治憲法体制確立過程における統帥権独立組織の形成に関しては次号以降における課題とする。

