

日本と「満州国」の立憲制

——一九三四—一九三七年——

増田 知子

はじめに

一九三五年九月下旬、岡田啓介内閣が天皇機關説排撃運動への対応に追われていた頃、満州帝国の新京（長春）では枢密顧問官の清水澄（前行政裁判所長官）が、皇帝に即位して一年半を経過した溥儀（一九三四年三月即位）に対し、「國務大臣の輔弼」と題する進講を行っていた。この進講は関東軍の「内面指導」に協力するために行われたものらしく、陸軍省軍事課は、「満州国現行組織法の精神を把握し得る好個の参考資料」として配布を決めている。⁽¹⁾ 清水は、満州国の臨時憲法である組織法（一九三四年三月施行）の解釈により、皇帝が憲法と國務総理大臣の輔弼とに従わなければならない立憲君主であるとして、次のように説いていた。

「満州国組織法第四条に「國務総理大臣は皇帝を輔弼し」とあるは、・・・若し皇帝が國務総理大臣の輔弼に倚らずして大権を施行せらるることあらば、其は実に此の組織法に抵触するものなり。」⁽²⁾

「皇帝は國務総理大臣の輔弼を受けさせられざるべからず。是れ憲法上の必須条件なり。乃ち、國務総理大

臣が其の輔弼の職務を遂行する為め、皇帝に謁見して上言せんとするときは、皇帝は其の謁見を許さず又は其の上言を聞かざることを得させられず。斯くの如きは、明に満州帝国組織法の大則に違反するものなり。然れども、輔弼は上言に止まり、其の上言の採納を皇帝に強要するものに非ず。若し之を強要するに於ては、君權は地に委す。……皇帝は素より至徳を体現せられ、胸懐海の如く宏くして能く大臣の上言を容れさせらるべし。故なく大臣の上言を容れず、一時の情に駆られて之を斥くるが如きは、実に君徳を空しくする所以なり。而して國務総理大臣は渾身の熱誠を以て其の上言の勅許を請ひ、遂に其の採択を得ざるときは、輔弼の任を全くせざるの故を以て即ち骸骨を乞ふべきなり。」(傍線、筆者註)⁽³⁾

これは、日本政府と関東軍が溥儀に対しまつた自由裁量権を与えるつもりがないことを示している。特に下線部の、君主に対して同意を強要しないのは君權を守るためであり、もし同意を拒否すれば「君徳を空しくする」と述べた部分は、帝位と引きかえに「内面指導」への服従を示唆しているといつても過言ではなかった。

もつとも忘れてはならないのは、日本の立憲君主制においても、天皇が大権規定に基づく独裁権を有しているも、実際には名目にすぎなくなっていたことである。昭和天皇が田中義一首相を罷免した時の騒動では、枢密院議長倉富勇三郎や小川平吉鉄道大臣も清水と同じようなことを言つて、昭和天皇を批判していた。⁽⁴⁾ 昭和天皇にかように諫言する者はいなかったが、皇帝溥儀に対しては面と向かつて露骨に述べたという点が大きく違ふところである。ところで、君主が無責任で自由裁量権がないのだとすると、輔弼責任を負う國務大臣が事実上の決定者になるのであろうか。大臣が事実上の決定者となる場合は三つあり、一つは陸軍内で最も警戒されていた、「君主側近の独裁制たる清朝の復辟」の場合⁽⁵⁾、二つめは日本の美濃部達吉による立憲主義憲法解釈が導き出した、議会に対する責任

内閣論⁽⁶⁾、そして三つ目は、憲法制定前の日本の内閣（内閣職権）で採用された大宰相主義である。しかし、大宰相主義も、やはり君主側近の独裁制であり、これは陸軍が「断じて」許さない⁽⁷⁾。いずれも不可となれば、立憲君主の皇帝も唯一の国務輔弼者の国務総理大臣も、憲法の規定と乖離した実体的な権力関係に支配されていたことになる。

そもそも、陸軍にとっては所詮、憲法というものは立憲制度の体裁を整え、外国の承認が得られればよく、そういう意味では一九二〇年代の立憲主義解釈とセットになった大日本帝国憲法では不都合であった。また、一九三〇年代の世界恐慌下では、立憲主義による議会制民主主義が世界の文明国の標準たりえなくなっていた。立憲制の体面を保つ権力分立と人権保障は名目的でよく、それ故にというべきか、一九三七年、前年来の防共協定の成立を受けて、協定参加国のイタリヤ、スペイン、ドイツの独裁者らによって、この国は正式に承認されている。

さて本論文は、満州国の成立が日本にどのような影響を与えたのかという大きな問題関心を前提に置いている⁽⁸⁾。分析視角は、当時の日満一体化を推進するために行われた両国の政策のうち、国家と政治システムの形成について、同時期の両国の憲法体制を対象に比較検討するものである。それにより、共通点と実体的相違点とを明らかにしたいと考えている。ただし、共通点と相違点を列挙するのではなく、そこから日本と満州国の相互関係を探りだしていくというのが目的である（第一章）。相互関係については、制度だけでなく、満州国建国と開発のコストをどのように負担・捻出するのかわという、日本政府の財政問題についても取り上げて検討したい。満州国において関東軍の一元的支持を支える一方で、日本政府に直接対峙したのが陸軍省であった。陸軍省と大蔵省の衝突の事例を概観しながら、林内閣が国策統合機関として実現させた企画庁が、どのような問題を解決するために設置されたのかを明らかにする（第二章）。

分析の対象とする時期は、満州国に臨時憲法の組織法が制定・施行され、立憲君主制が成立した一九三四年か

ら、満州国に続き日本でも短期間ながら陸軍が政権を掌握した陸軍大将林銑十郎内閣までの、一九三七年の日中全面戦争開始前までの時期とする。

第一章 満州国組織法と大日本帝国憲法

一 国家と国体

組織法（康徳元年・昭和九年・一九三四年三月一日施行）は、全六章及び附則の四二カ条からなっていた。一九三四年十一月二九日に第一回改正が行われ、一九三七年六月五日に第二回が、一九四〇年七月一五日に第三回の改正が行われた。条文中に手続きや組織の規定が組み込まれていたり、機関の名称が違っていたりしても、日本の憲法・公式令・諸官制の内容が反映されていた。参照のため、満州国の組織法と大日本帝国憲法の主要条文対照表を文末に附した。満州国国立新京法政大学教授の高橋貞三が、両国の憲法を比較した概説書を著しており、それを参考にしつつ両国憲法の相違点と共通点とを検討していきたい。⁽⁹⁾

高橋は大日本帝国憲法と同じく、一条と三条が国体規定であるとして、「皇帝が統治権の主体たることを規定したのも、即ち満州国の国体を規定したのも」と述べている。ただし高橋は、「日本帝国憲法は万世一系の天皇の統治の長き歴史的事実を明示したものであるが、成立以来日の浅い満州国に於いては、この点組織法は、日本憲法と同じに論ずることは出来ない。」との、断りを付している。⁽¹⁰⁾なぜ同一に論じることができないのかは、日本の国体が唯一無二であるからであった。その点については、日本が「真正君主国体」であると説く、清水澄の国体国家論で確

認することとする。

「・・・統治権ハ一アリテニナク君主ノ統治権即チ国家ノ統治権ナリ、故ニ真正君主国ニ於テハ君主ト国家トハ全ク同化シテ渾一融合ノ境ニ入レルナリ。（中略）

・我カ国ハ建国以來常ニ君主国体ニシテ政治上如何ナル變動アリト雖、常ニ万世一系ノ天皇ヲ以テ統治権ノ主体ト為シ、統治権所在ノ確信強固ニシテ、既往ニ遡リ万世ニ互リ敢テ変更セス、之ヲ純真ナル真正君主国ト為ス。斯カル国体ハ世界ニ其ノ比類ナク、寔ニ我カ日本国民ノ万国ニ誇称スヘキ所ニシテ国民ハ宜シク異端ニ惑ハス學說ニ迷ハス、此ノ真正無窮ノ国体ヲ擁護シ之ヲ祖先ニ享ケ之ヲ万世ニ伝ヘテ益隆昌ナラシムルコトニ努メサルヘカラス。」（下線―筆者註）¹¹⁾

前段の下線部は、国家主権と君主主権の二元説であるが、二つの主権は弁証法的に融合されている。後段の下線部は「万世一系の国体」イデオロギーである国体が統治権の所在であり、統治権の主体が天皇であるとすると国体主権論であった。全文を通すと国体国家観が浮上してくる。

このように、同じ「帝国」であっても、「万世一系の国体」イデオロギーによって日本の満州国に対する優越性が保障されていた。換言すると、「万世一系の国体」イデオロギーが主権国家間の平等を否定する論理となっていた。だがそれゆえ、満州国の国体については、君主が統治権の主体である君主国としかいわず、イデオロギーとしての国体を論じることは避けられていたようである。皇帝と国家の関係について、国体を用いずに説明している高橋の解説を紹介する。

「皇帝が国家の元首であるといふは、皇帝が国家の最高の地位に居られるということの意味する。国家の最高地位とは、皇帝の地位が国家を国家として成立せしめる所の根元的、本質的存在である地位を意味するのである。かくの如きは、皇帝が国家に超越せられると共に、国家に偏在し、又国家は皇帝に包摂せられ顕現せられるの状態である。」(傍線―筆者註)¹²⁾

皇帝が国家を超越するとはどういうことであろうか。皇帝が国家に超越するとは、皇帝が国家を越えた存在であり、皇帝の所在を示す皇位が国家を越えた位置にあることを意味する。日本でいうならば、国体に帰属しているとすることになる。仮に皇位が国家と国体をつなぐ要であり、自然人としての意思を有する皇帝の役割は国家を顕現させることである、とすると全文の趣意は明確になる。しかし、すでに見たように、「万世一系の国体」イデオロギーは、あくまで日本唯一のものであるため、満州国にこれを援用するわけにはいかない。君主が国家に超越するという、当時の日本の国家学からすれば馴染みのフレーズを高橋は使ったのだから、「万世一系の国体」を援用しない限り、この論理は成り立たない。さらに、高橋の念頭にあったのは、穂積八束の創り出した皇位主権説であったと考えられる。穂積は「主権ノ所在トハ即チ国家ノ法律意思ヲ為スノ自然意思ノ所在」であり、具体的には国の歴史と国民の確信とに基づく「万世一系ノ皇位」であり、かつそれが「統治権ノ所在」であると説いていた。¹³⁾

国家学説としてみる限りにおいて、同じ立憲君主制ながら国家と国体については、満州国では君主専制主義的体制学説が、日本側では、一九三五年の天皇機関説排撃事件を経て、満州国に対する優越的地位を説く国体憲法論が有効であったと考えられる。

二 参議府と勅令

立法院は、組織法十七条乃至二十六条に規定されており、一院制、立法・予算等に関する翼賛権が定められていたが、同院組織法が制定されなかつたため実在しなかつた。代わつて、組織法附則四十一条の「皇帝ハ当分ノ間参議府ノ諮詢ヲ經テ法律ト同一効力ヲ有スル勅令ヲ發布シ予算ヲ定メ及予算外国庫ノ負担ヲ為スコトヲ得」が実施された。⁽⁴⁾これにより、皇帝は参議府への諮詢を要件として法律に代わる勅令を発し、予算等を自由に決定することができた。⁽⁵⁾この参議府は日本の枢密院を模したもので、國務院を監督し、参議には関東軍司令官の推薦する日本人が任用された。⁽⁶⁾なお、國務院は民政、外交、軍政、財政、実業、交通、司法、文教及び蒙政（蒙政は、一九三四・康德元年十一月の第一回改正で追加）の行政を所管したのに対し、参議府の所管事項、つまり諮詢事項は、次の七項からなつていた。

- 一、法律
- 二、帝室令
- 三、勅令
- 四、予算及び予算外国庫の負担となるべき契約を為すの件
- 五、列国交渉の条約約束及び皇帝の名に於て行う対外宣言
- 六、重要な官吏の任免
- 七、其の他重要な國務

参議府は、枢密院と同じく國務機関と帝室機関とを兼ねた。二項の帝室令を除く一六項については、行政府である國務院の所管事項と重なっており、この六項目に関する案件を審査対象としたのである。しかし、枢密院の審議は、内閣全大臣の出席する合議制であったのに対し、参議府の会議では國務總理大臣、宮内府大臣、各部大臣またはその代理者が出席し、意見を述べることが許されたが、議決権は与えられていなかった¹⁴⁶。また、國務院の所管する法律勅令案等の六項目(帝室令を除く)については、「政府の決定する事前に必ず参議府に諮詢して、其の意見を聞かねばならない。」という要件が定められていた¹⁴⁷。

ところが、第二回目(康徳四年・一九三七年・六月五日)の組織法の改正により、十五条の諮詢事項の「六、重要ナル官吏ノ任免」と、第十六条全文の「参議府ハ重要ナル國務ニ関シ意見ヲ上奏スルコトヲ得」とが削除された¹⁴⁸。参議府の監督権の縮小であるが、前者については日本人官吏の任免手続きの簡略化と考えられる。

ところで、立法院の不在のため、皇帝は参議府への諮詢だけで國務にかかるすべての命令を発することができた。命令形式である勅令については、組織法七条の行政命令大権に基づく通常の勅令と附則四一条による勅令とがあった。通常の勅令の発令については、公文程式令五条の規定により、政府公報において「参議府の諮詢を経たる旨を記載し親書の後、御璽を鈐し、國務總理大臣年月日を記入し之に副署する。」と、定められていた¹⁴⁹。政府公報は日本の官報に、公文程式令は日本の公式令に相当する。しかし、立法院の不在で、法律と命令の区別は単なる形式的なものでしかなく、本来法律で定めるべきものを勅令で行う場合は、「組織法四十一条の勅令」と呼ばれた¹⁵⁰。また、緊急勅令についても、同様に立法院の不在のため、「今日その必要なく、凡て組織法三十八条(旧四十一条―筆者註)の勅令で以て満足せられるのである」として発令されなかった¹⁵¹。

ところで、日本における立憲君主制の崩壊は、政党内閣の機能不全と緊急勅令の濫用という事態から始まっている

た。一九三二年一月から二月にかけて、犬養毅内閣は満州事変中に勃発した上海事変に対処しきれず、議会を開かずに緊急勅令で戦費の支出を繰り返した²²。枢密院を利用する議会回避策は、皮肉なことに枢密院の新たな利用価値を生んでおり、立憲主義無き立憲制が満州国で機能するための重要な役割を果たすこととなった。

また、通常の勅令は、日本の場合、法律を執行するための執行命令と、独立命令の二種に区分されていた。満州国では立法院不在のため、このような区分をおこなう必要がそもそもなかったのに対し、日本では、この法律と命令の区分の撤廃を目的として一九三八年、授権法である国家総動員法が制定されることとなる²³。

三 国務総理大臣

大日本帝国憲法には「国務大臣」の規定しがなく、「内閣」がない。内閣の組織と手続きは内閣官制と公式令の独立規定に依っていた。満州国の組織法には、「国務院」と「国務大臣」の規定があるが、内閣に相当する国務と行政を統括し、国家意思を決定する合議体が存在しなかった。「国務院会議」は行政事務の連絡会議にすぎず、全員一致を必要としなかった²⁴。また、皇帝に対し国務上の輔弼責任を有する国務大臣は、国務総理大臣唯一人であり、他の各部大臣は行政事務大臣であって国務大臣ではなかった。

これは一般に、内閣の型として国務大臣と行政（長官）大臣の分離制と呼ばれるものであり、「行政大臣は、皇帝の委任を受け、行政事務を行うものであつて輔弼の事務を行うものではない。」とされた²⁵。また、清水も皇帝溥儀への進講で、「第二九条第二項に「各部大臣は主管事務に付其の責に任ず」とありて、皇帝を輔弼するの職責は独り国務総理大臣に存し各部大臣には存せず。前者のみ国務大臣にして、後者は然らず」と述べていた²⁶。さらに清水は

「斯くの如き國務大臣の制度を宰相制と称す。欧州戦争以前の独逸帝国は此の制を用ひたり。」と説明していた。プロイセン・ドイツのビスマルクに代表される「宰相制」が、満州国に採用されていたのである。²⁷⁾しかも、内閣にも縛られず、立法院もないのであるから、満州帝国の國務総理大臣の地位と権限は隔絶することとなるはずであった。

さて、國務総理大臣の國務輔弼の内容であるが、「皇帝の國務上の大権のあらゆる事項に関係する」一方、立法院の翼賛する立法権、法院の行う司法権、宮内府大臣が輔弼する帝室事項、治安部大臣が輔弼する軍令大権事項は、すべて國務総理大臣が関与しない「國務事務以外」とされた。²⁸⁾

輔弼の責任は、副署によつて示され、國務に関する詔書、勅書、法律及び勅令について、國務総理大臣は主管の各大臣とともに副署する。ただし日本では、國務については國務大臣だけが副署するが、満州国では、國務大臣だけでなく主管する各部大臣も同時に副署する（組織法三十一条）。國務大臣の副署は、皇帝の國務の大権の行使の責任をすべて負うものであり、他方、各部大臣の副署は、行政事務の担当を示すものでしかない。ただし、いずれの副署も国家意思の成立要件であるため、それを欠いているものは無効であり執行されなかつた。

ところで、「宰相」たる國務総理大臣の輔弼の定義と責任について、高橋は次のように解説している。

「皇帝の大権行使をして誤りならしめんがために、國務総理大臣が積極的に又は消極的に上申し、その行使の結果に対してその責に任ずべきをいふのである。國務総理大臣はその責を果し得ないとする場合には辞職するより外ない。國務総理大臣はその最善をつくして輔弼すべきことは言ふまでもなく、また最善をつくしたとしても誤りある輔弼については、その責を負つて誤りならしめるか、或は辞職を以て、その責を全うし得ないことを表明しなければならない。」²⁹⁾

輔弼責任には、皇帝の意思を完全にコントロールすることの責任や、結果に対する責任も含まれていることがわかる。だが、引責については、国務総理大臣が常に「自省自処」すること、つまり大臣自身の道義に依るしかなかった。現実には、政治責任は対等以上の権力機関からの問責により初めて具体化するが、立法院は前節で見たように不在であったため、問責の職務は参議府に求められた。日本において枢密院が内閣に対して行っている国務に関する審査が、満州国では日本人参議による、満州国人国務総理大臣に対する監督として移入されていたのである。

また、国務総理大臣は国務大臣と行政大臣としての二重の職務を負っていた。「国務総理大臣の所管に属する行政事務の処理の外、各部大臣の統督、官吏の薫督、所部の官吏を指揮監督する」とされ、所管する行政事務とは、総務庁をはじめとする国務院の内・外局の事務であった。

ここで用いられている、「統督」「薫督」「指揮監督」の定義は重要であるので、高橋の説明を紹介したい。(傍線は筆者註)。

「各大臣の中にあつてその首班として、国務を掌理するものであるから、国家の行政事務の統一、円滑を期するために、皇帝の旨を奉じて各部大臣を統督するのである。統督のためには、国務総理大臣は、行政の統一を保ち全局の平衡を維持する必要ありと認むるときは、各部大臣の命令又は処分を停止しまたは取消すことを得るのである(国務院官制第四条)。統督権は指揮監督権とは区別せられなければならないことは言ふまでもない。指揮監督は上下の関係にあつて支配し、支配される関係にあるを常態とする関係であるが、統督はここでは対等の関係にあるところのものが、国政の大局から之が統一円滑を期するために、皇帝の旨を奉じて為す国務総理大臣の各部大臣に対して為す関与である。

……國務總理大臣は一般の官吏を薫督するの権を有するものである（同官制二条）。即ち國務總理大臣は官吏を指導し、督勵監督するの権を有し、其の任免、進退及び賞罰に関して、皇帝に奏請するのである。しかしこれは飽くまでも官吏の身分に関する点にあつて、職務に関するものではない。」²⁰

満州国における大臣の権限にかかる「統督」「薫督」「指揮監督」の区分の定義からすると、國務總理大臣には、直轄の國務院の内・外局を除くと、各部大臣及び一般官吏に対する指揮監督権はなく、それらの職務に干渉することはできなかつた。しかも注目すべきことに、國務總理大臣と各部大臣は対等であつた。ただ、國務總理大臣が行政の統一と秩序を計る目的においてのみ、「各部大臣の命令又は処分を停止しまたは取消すことを得る」とされた。この点で、内閣の首班にすぎない日本の總理大臣と同じであつた。清水が皇帝溥儀に述べた「宰相制」というのは、國務大臣が一人しかないという形式上の特徴にすぎないものであつた。彼は日本の内閣職権の首相や、プロイセン・ドイツのビスマルクをその事例にあげていたが、粉飾といつてよい。

國務總理大臣はしかし、日本の首相が全会一致の閣議決定を必要としたのに比べ、國務院會議に拘束されることになかつた点で大きく異なつてゐる。國務院會議は、行政事務の連絡會議である一方で、法律・勅令・予算・条約・予算外支出・官吏任免等の國務の輔弼事項についても審議事項（國務院官制七条）としていた。國務總理大臣は、法律上はあくまでその議決に拘束されず、審議の結果は補助的資料すぎないとされた。だが、會議の決定を無視して、國務總理大臣が単独で独裁的に決定できる余地はなかつたであろう。なぜならば、これらの輔弼事項はすべて參議府の諮詢事項と重なつており、日本人參議による審査が待ち受けていたからである。

さらに興味深いのは、國務院會議は各部大臣の上級官署ではなく、各部大臣がそれぞれ独立にその連絡に基づい

て意思を決定し、行政事務を処理する、とされていたことである。その國務院会議の機能である「連絡」の定義も確認しておく必要があるだろう。

「連絡は他の者の意思に拘束せられるのではなく、自らの意思を創造するところのものであつて、創造せられる自らの意思に依つて自らを拘束する結果となるのである。」⁶³

一見意味不明であるが、「連絡」とは、対等な行政機関間での調整と考えられ、その最終段階の同会議は、日本の大臣平等主義と官僚制掬制⁶³の下で行われる次官会議をイメージすればよいだろう。日本人官吏たちが各機関間で調整を積み上げた結果が、國務院会議にあげられ、対等の大臣たちが議決する。しかし、その調整結果に反対があつても、それに拘束されることはない。また逆に、大臣たちが國務院会議で、官吏たちの意に反する独自の決定を行つても、その決定には何等法的拘束力がなかつた。日本の経験を土台に、いくつもの安全弁を組み込んだ無力な國務院会議こそ、日本人官吏らの内面指導を国家意思決定として成立ならしめる装置であつたのである。次節では、政府の中枢である國務院を対象に、調整の担い手たちがどのようにみずからを設計していたのかを検討する。

四 國務院の幕僚的スタッフ制

一九三七年三月二七日、國務院の頭脳である総務庁は、「極秘・満州国政治行政機構改革大綱案」を作成した。この内容は、同年六月の第二回組織法改正に反映された。総務庁は改革方針として、「機構の全般を通し、之を徹底的

に簡明化すると共に政府各部の企画執行等の一元的統制を強化し、能率的なる国家経営に便ならしむること」を第一に掲げていた。「徹底的な簡明化」は立憲制が対象となり、立法院は実在させずに「現状の儘」とし、参議府は「当分を存続するも諮詢事項を整理し、意見上奏の制を廃す」と、権限縮小が行われることとなる。参考のため、総務庁方針の中、重要な項目を一部掲げる。

八、総務庁ノ計画統制機能ヲ整備強化ス

1 総務長ハ國務總理大臣ヲ補佐ス

2 國務顧問ノ制ヲ廃止ス

3 外交並地方団体ノ一般的指導及地方長官（興安各省長ヲ含ム）ノ一般的監督ヲ國務總理大臣ノ直宰トシ

各部大臣ハ主管ノ事務ニ付地方長官ヲ監督スルモノトス

イ、外交ニ関スル事項ヲ司掌セシムル為外務局ヲ設ク

ロ、地方団体ノ一般的指導及地方長官ノ一般的監督ニ関スル事項ヲ司掌セシムル為内務局ヲ設ク

内務局ハ官房及管理処並監督処ヲ以テ構成シ官房ニ都邑計画科ヲ置ク

ハ、外務局長官及内務局長官ハ國務總理大臣ノ直屬ナルモ、総務長官ハ國務總理大臣ノ幕僚長トシテ實質的ニ之ヲ統制スルモノトス

九、外交部ヲ廃止シ外交ヲ國務總理大臣ノ直宰トス

1 國務總理大臣直轄ノ下ニ外務局ヲ置キ駐外使節、領事等ノ監督、國際交渉、在外居留者ノ指導保護及各國政情調査ニ関スル事項ヲ掌ラシム

2 外務局ハ官房及政務処並調査処ヲ以テ構成ス
3 通商ニ関スル事項ハ經濟部ニ管掌セシム

主要な機構改革としては、外交、内務、軍政の再編があつた。國務院は、組織法二十八条で、「民政、外交、軍政、財政、実業、交通、司法及文教ノ各部ヲ以テ之ヲ組織ス」と定められ、それを各部大臣が指揮監督していた。しかし、組織法改正の第一回で蒙政部が追加されたのに続き、一九三七年組織法の第二回改正では、二十八条自体が全部削除されてしまい、國務院官制として別に定められた。⁶⁷⁾治安、民生、産業、経済、交通、司法の六部に再編され、さらに後年の改正で、軍事、民生、外交、司法、興農、経済、文教及び交通の八部へと改編されている。⁶⁸⁾

このような事業別構成の各部に対し、あたらしく内務局と外務局が設置されることとなつた。これらは官房を備え、上記各部事務を横断的に統括するものであり、日本人の局長が指揮監督を行う行政長官職であつた。國務院における内務局、外務局の設置により、総務長官、内務局長官、外務局長官の三長官が、満州国行政組織における指揮監督の中軸を構成したのである。⁶⁹⁾

その端的な表現が、「大綱案」に記載されている「1 総務長官ハ國務總理大臣ヲ補佐ス」と「ハ、外務局長官及内務局長官ハ國務總理大臣ノ直属ナルモ、総務長官ハ國務總理大臣ノ幕僚長トシテ実質的ニ之ヲ統制スルモノトス」である。國務總理大臣の下にある國務院組織は、内閣制を回避する一方で、企画・立案・連絡を任務とする幕僚的スタッフ制を敷くことを可能としていた。⁷⁰⁾満州国行政政府の組織原理には、陸軍のエリート参謀たちが得意とする幕僚的内面指導がインプットされていたと考えられる。

ところで、総務長官が掌握した権限の一つとして、会計検査があつたことに触れておく。組織法では当初、觀察

院という日本の会計検査院に相当する組織が条文に規定されていた。しかし、一九三七年組織法の第二回改正により、監察院の条文が全部削除され、官制により審計局が国務院内に設置されることとなった。審計局は会計規則（審計法）に従って審査する独立組織で、審査権限の対象は歳入歳出、満州中央銀行の取り扱う現金出納及有価証券の受け払い、官署、地方団体その他の収支の決算等であった。⁽⁴⁾ 総務庁「大綱案」では、「但、審計二付テハ国務総理大臣ノ干渉ヲ受クルコトナシ」と、会計検査の独立が定められていたが、実際には、総務長官の指揮監督下に会計検査が行われたと考えられる。満州国政府の財源窮迫下、満鉄経営、鉄道敷設、移民等の事業への投資が急がれていた。それらを独占的に指導する関東軍が、総務庁を通じて財政・国有事業会計を審査する審計局を掌握することは不可欠であった。

ところで、こうした幕僚的補佐職による内面指導のメリットとして、政治責任の免責があったことに注目しておく必要があるだろう。国務総理大臣を「補佐」する日本人の総務長官が、いかに実権を掌握しようとも国務大臣ではないから、国務輔弼の責任を皇帝に対して負わなかった（組織法二十九条）。さらに、同長官は各部大臣ですらなので組織法に規定された副署を行う立場になく、皇帝に対して行政事務の責任も負わなかった（同三十一条）。総務長官をはじめ、局長・次長以下のスタッフ職の日本人官吏らは、皇帝、国務総理大臣、各部大臣らの命に従って事務を執るだけの官吏にすぎず、結果責任や政治責任を問われることがなかった。

もちろん彼らは単に事務を執行したのではなく、専門的判断と連絡調整により、幕僚的補佐を行うことで、大臣の指揮監督権を形骸化させていたと考えられる。幕僚的補佐職のスタッフ制と、前節の国務と行政大臣分離制による国務院会議との、この二つが組み合わさることで、日本人官吏による行政・財政・軍事等の権力の独占が行われ、同時に官僚割拠制が成立していたといえよう。

ただし、行政大臣の副署は「国家意思の成立要件」として不可欠であるから、副署を実質的合意に転化させることは論理的にはありえた。しかし、それは専門的判断とそれを支える情報・知識とを日本人スタッフが独占し、彼らによる調整なしには合意を調達できない割拠制がある限りは、きわめて困難であったはずである。

次章では、満州国問題をめぐる日本側の官僚間の衝突と、それを解決するための企画庁の設立を対象に検討する。

第二章 企画庁の設立

一 陸軍省対大蔵省

陸軍省軍務課内で作成された文書に、「極秘・満州国関係重要事項記録 自・昭和七年三月、至・昭和十二年三月（永久保存）」がある。この記録は、同課員の主計少佐平井（豊一カー筆者註）が一九三六年秋に執筆したものを、同課満州班長片倉衷少佐が増補修正し、翌年三月に完成させたもので、全部で八部だけ作成・配布されている⁽⁴⁾。この記録は、「満州国関係事項中最も重要な事項に関し、その意義、経緯、就中陸軍としての従来の主張を記録し」、事務引き継ぎのために作成されていた。そこには、満州国建設の責任を負った関東軍・陸軍省と大蔵省、外務省、日本政府の争点が記されており、陸軍省がどのようなことを意図して対処してきたのかを知ることができている。ここでは特に、不適正な会計処理をめぐる陸軍省と大蔵省との衝突をとりあげる。主計少佐が執筆しているで、財務処理の記載の信頼性は高いと考えられる。

まず、第一の事例は、日本政府の第一回対満州国借款と満州拓殖株式会社設立にかかわる問題である。関東軍

は、新国家建設資金として日本政府から二千万円の財政援助を「絶対必要」としており、一九三二年初頭に陸軍省が大蔵省預金部から融通する案を作成し、政府に働きかけていた。四月五日、大蔵大臣高橋是清の裁量により朝鮮銀行経由で融通することが閣議決定された。実際の出資者は三井と三菱の両財閥で、二千万円が朝鮮銀行に融資され、満州国政府に対する二年据え置き十年賦償還の借款が成立した。この資金が満州中央銀行の設立準備金となった。⁴³⁾

ところが陸軍省は、三菱と大蔵大臣との間で取り交わされた覚え書き(四月二日付)の内容が、「三井三菱ともに元本の回収を敢て考慮せざるものと見し得る」として、その利用をねらっていた。そして、一九三六年一月一日設立(資本金、千五百万円)の満州拓殖株式会社への三井・三菱の出資には「間接に右借款の償還を利用せり。(直接的には両者関係なし)」という処理を行った。⁴⁴⁾ 関東軍は百万戸移民計画構想を掲げていたが、土地買収事業等の莫大な資金を必要とし、五千万円(原案一億円)の資本金による日満両国法人の拓殖会社設立案が拓務省において作成されることとなった。しかし、大蔵省は同意せず、日本政府の出資が得られないため、関東軍が満州国政府借款の償還を流用することで実現させていたのである。一九三七年二月、林銑十郎内閣が成立すると移民計画が原則承認されることとなり、同社は満州拓殖公社(資本金五千万円)へと改組されることとなる。⁴⁵⁾

次の事例は、満鉄の委託経営と国防分担金に関する問題である。両国の共同防衛の全経費は、満州国側の負担とすることが議定書で定められていた。だが、当初から満州国政府が支払えるのかどうか疑問視されており、結局は日本側の財政負担となることへの懸念があった。その点について、当時の陸軍大臣荒木貞夫は枢密院本会議で、「陸軍当局の腹案に於ては、同国には確実なる鉄道の収入あるが故に、国内の安定を得れば、大同二年(一九三三年)筆者註)より若干の経費を我国に提出し得る見込みなり。而して約五年後に到れば大体所要経費を支弁し得るに到

るべし」と、約束していた。具体的に金額も挙げており、大同二年以降毎年九百万円を、五年後には四、五千万円が可能だとしていた。¹⁴⁶

そこで国防分担金を支払うために「鉄道納付金制度」が設けられたのだが、陸相の発言がきわめて楽観的であったことが、すぐに判明することとなる。一九三二年当時はたしかに国有鉄道委託経営によつて、「直接間接に相当巨額の利益金を生ずるものと推定」されていた。だが、国防目的による新線鉄道建設負担が過重となり、「鉄道納付金制度」の廃止を関東軍みずから言い出すようになっていた。

「第二次第三次新線建設の実行せらるるに及び、国鉄委託経営の利益金は借款利子すら全額を支払難き状況に至り、「納付金制度」は実効なきのみならず、却つて弊害を生ずるに至れるを以て、（納付金制度を存続せば之が為国鉄経営の収益を大にするを要し、従つて運賃の低下不可能となり、斯くては軍事上及満州経済建設上弊害大なり）、之を廃止するを妥当とする情勢に立ち至れるに依り、関東軍及陸軍省間に於て之が停止（廃止せば条約改正を要するに因り）するの具体案を作成し、内閣及関係各省に協議せり。」¹⁴⁷

そもそも、国有化された南満州鉄道をはじめとする諸鉄道の敷設・管理は、日満議定書附属の秘密協定により、満州国政府から関東軍司令官に委託され、関東軍司令官はそれらをさらに満鉄に委託するという方法で行われていた。¹⁴⁸ その結果、日本の関東軍が満鉄の委託経営を管理することで、日本政府への国防分担金（鉄道納付金）を支払う当事者となり、さらにはその経費を最終的に受け取る当事者にもなっていたのである。また関東軍は、国防分担金の額を毎年陸軍省と協議して決定し、その額を大蔵省に通知するだけで、大蔵省の関与を一切拒否していた。し

かも、できるだけ国庫に納付せずに、満州国内で保有・使用するとしていたのである。⁶⁹さらに、関東軍・陸軍省は、一九三五年度に経営危機に陥った満鉄の決算を粉飾するため、国防分担金に充当されるべき「鉄道納付金」を流用していた。

「満鉄の昭和十年年度決算確定に際しては、委託経営勘定の利益金は予算に比し著しく減少し、之が為、満鉄固有勘定の受取るべき借款利子が予算に比し一千万円以上も減少することとなり、斯くては国鉄委託経営の成績不良を暴露し、満鉄全体に対する信用を低下し、今後の資金調達に悪影響を来すを以て、「鉄道納付金制」調整を一部実行し、既定未納額（昭和八年度及九年度分合計一千四百万円）中より、四百万円及満鉄固有勘定より委託経営勘定へ納付金の為の組入未済分三百余万円を以て借款利子支払額を増加し、昭和十年年度の満鉄決算を調整せり。」⁷⁰

このように不法な会計処理を積み重ねていた陸軍省・関東軍による鉄道納付金制度の「停止」提案に対し、大蔵省が待ったをかけた。大蔵省は関東軍・満鉄・陸軍省・満州国政府という四者の癒着構造にメスを入れるべく、会計検査院と内閣とが監督できる手続きを強く要求したのである。

大蔵省は、「既定未納額中、昭和八年分の九百万円は政府の確定せる債権なるを以て之を免除するには、閣議を経るを要す」と主張した。閣議附議、つまり内閣の閣議決定を必要とするのは、政府確定債権の免除には会計検査院の了承が必要であるというのが根拠であった。⁷¹これに対し陸軍省は閣議附議に強く反発し、「曲論」と断じたのである。大蔵省が、国防費・満鉄委託経営の監督に乗り出してくる受けとめた陸軍の異議は次のようなものであった。

「昭和八年度八百万円及九年度分八百万円は、如何なる方法に依り我国庫に納付するか未定なる為、昭和九年度及同十年度予算には鉄道納付金として歳入予算に計上せられあらざるを以て、（雑収入の中に漫然加算せられたることあらんも予算面に於て鉄道納付金なることは形式上不明なり）、会計検査院も正式には鉄道納付金制度の存在、就中既定未納額のこととは承知しあらざるなり。（満鉄固有勘定よりの納付金は委託経営勘定に對する運賃払戻の形式なり、而して委託経営勘定に就ては会計検査院は検査しあらざるなり。）故に鉄道納付金制の調整に関し会計検査院の了解を必要とせず、仮に一步譲りて会計検査院の了解を必要とするも關係各大臣が決済せば可なる問題にして閣議を必要とせず。」⁸³

ここで告白されているのは、会計検査院が国防分担金、鉄道納付金制度、満鉄委託経営という三者の連結処理を把握しないでいた事実であり、仮に会計検査院が監督することになるとしても、各省大臣の行政事務上の処理ですませばよいと陸軍省が考えていたことであつた。閣議事項となれば閣議に会計資料が提出されるため、大蔵省はじめ全省に会計処理が知られる。そうなれば議会と政党が干渉してくることは避けられない。そこで、陸軍省は、鉄道納付金制度を止めなければ、結局は一九三五年度の満鉄決算と同様の「調整」を繰り返していくだけだとして、大蔵省の手続き論に同意する必要はなく、このまま「ウヤムヤ」に放置した方がよいと判断するに至っている。⁸⁴

二 陸軍省の「政府総掛り」方針

関東軍と一体的に大蔵省と対立していた陸軍省であるが、実は関東軍に対して次のような不満を持っていた。

「関東軍司令官が全権大使を兼任し、満州国指導上の中枢にして将又帝国駐滿諸機関の中心として満州に於ける所謂実質的最高地位の立場に在るは、日満軍官民間に於て一点の疑義なく、又今日及将来に亘り持続するの要あるは概ね之を是認しある所なり。併し乍ら関東軍は日本国の関東軍にして満州国の中心にあらず、軍司令官の行う指導乃至権限行使に関しては、今日重大なる内省を行わざるときは、単に自ら独立不可分の満州国指導精神を否定するのみならず、満州国建設に対する日滿朝野の協力を欠き、若くは衆庶の信頼を失い、日滿関係並満州国の結成上に重大なる悪影響を与うる虞あるべし」(傍線—筆者註)⁵⁰

陸軍省は、「関東軍中心の一元的支配」の限界を知っており、「満州国の経済建設は陸軍の専断に非ずして、政府総掛りなることを明確にし、満州の経済工作を明朗にすること」という方針を立てていた。具体的には、日滿議定書に規定された日滿経済共同委員会の設置・運用を通じ、日本政府からの資金援助を促進させることであつた。ただし、陸軍省は、国内にある次の二つの潮流に強い警戒感を抱いていた。

「其一は国際的影響のみを顧慮し、原有民族のみの独立国家として育成し、日本人は過渡期の「アドバイザー」の地位たらしめんとするものにして、諸般の不可分関係を条約上に求めんとし、日本人の立場は自ら民族協

和より遊離し、権利の代償を条約法文上に求め、表面独立を尊重するも単に条約上の形式のみの調整に過ぎずして内心は權益思想なり。

其二は所謂不可分關係の強調にして、皇道連合内の一独立国家たるの意義に徹底せず、徒に不可分關係を内政関与上に求め、或は帝国官辺の保護を強化せんとし、若くは日本人中心の權益擁護を図る等、要するに隷屬視し、保護國視する思想にして、國家としての協力と、民族としての融合を混同せる論なり。」（傍線―筆者註）⁵⁶

一つは、建国責任を負わず、条約上獲得した權益だけを収奪しようとする「權益思想」であり、他方は、逆に日滿一体不可分を強調し、植民地的隷屬支配を行おうとするものであった。

日滿議定書以下の附屬協定とそれに関連する協約等は、すべて関東軍司令官と滿州国政府間で取り交わされた秘密の權益供与であり、対中九カ国条約等の國際法上違法とされる内容であった。にもかかわらず、ひとたび政府間で議定書及び附屬協定が承認されれば、權利は関東軍から日本政府に移ったという法解釈が成立した。⁵⁷陸軍省は、滿州国の經濟建設について「政府総掛り」を要求する一方で、外務省や政府内のそうした主張との対決姿勢をとり続けた。陸軍省はあくまでも最初の交換公文を「文字通りに」解釈し、制度と切り離した関東軍司令官による「内面指導」を擁護したのである。

他方、「政府総掛り」が、滿州国の体面を失わせるような國家關係、保護國化となることについても強く牽制する必要があった。そこで民族間の融合、國家間の協力という区分が強調されたのである。

さらにこの総掛り方針は、日本における陸軍主導の急進的な議會・行政・政治改革要求を緩和させた。滿州国の

行政機構改革が先行する中、日本政府の政治行政機構改革問題は、別次元の問題として扱うとして、次のように言っていた。

「尚、満州国統治の更改等を以て直に陸軍が本邦行政、政治組織の改正を同一理念を以て行うべしと揣摩する向あるも、満州には満州建国の特殊性ありて日本と同一に論じ得べきものにあらず、陸軍としても其區別を有する点は明確に徹底せしめおくの要あるべし」⁸³

もつとも満州国の総務庁の存在は、日本の行政組織改革に強いインパクトを与えていた。二・二六事件後における内閣調査局の改組拡充は、総務庁が組織名称として使用されたことで、首相が「強大な権限」による統制力を獲得するという、イメージを広げてしまっていたようである。企画庁設置案を審査した枢密院審査委員会では、同庁が総務庁の縮小版ではないかとして次のような懸念が示された。

「企画庁の問題は前内閣の総務庁と関連があつて其の間一貫した指導精神がありはしないか。前内閣の四相会議の案に依れば内閣に総務庁を置き、総裁を無任所大臣とし、大蔵省主計局及資源局も統合した大組織であったかの様に思う。当時私（石塚英蔵顧問官―筆者註）は疑問を持った、其は総理大臣を強化するために総務庁長官を無任所大臣として副総理とする点である。満州国の総務長官は非常に強大な権限を有して来るが、満州国の国家組織に於ては如何にも意味ある事とおもう。然し万一之を日本に移すとすると問題であると思ふ」⁸⁴

では、実際はどうであったのか、企画庁案を審議した枢密院審査委員会の議事録を検討していくこととする。⁶⁷⁾

三 予算の統制力

企画庁官制の政府原案のうち、枢密院審査委員会での議論の焦点となった部分を次に掲げる。かつこ内に枢密院で修正された箇所も同時に示す。⁶⁸⁾

第一条 企画庁ハ内閣総理大臣ノ管理ニ属シ左ノ事務ヲ掌ル

- 一 内閣総理大臣ノ命ニ依リ重要政策及其ノ統合調整ニ関シ、案ヲ起草シ理由ヲ具ヘテ上申スルコト
 - 二 各省大臣ヨリ閣議ニ提出スル重要政策案ヲ審査シ、意見ヲ具ヘテ内閣ニ上申スルコト
 - 三 重要政策及其ノ統合調整ニ関シ調査スルコト
 - 四 重要政策ニ関スル予算ノ統制ニ関シ意見ヲ具ヘテ内閣ニ上申スルコト
- 前項ノ事務ヲ行フニ付必要アルトキハ企画庁ハ関係各庁ニ対シ資料ノ提出又ハ説明ヲ求ムルコトヲ得

第二条 企画庁ニ左ノ職員ヲ置ク

(略)

総裁ハ各省大臣ノ中ヨリ之ヲ勅命ス(兼ネシム)(傍線部は審査委員会の意見により修正されたもので、かつこ内の原文は削除—筆者註)

第七条 総裁ハ(内閣総理大臣ノ指揮監督ヲ承ケ)庁務ヲ統理シ所部ノ職員ヲ指揮監督シ判任官ノ進退ヲ専行ス

(かつこ内は審査委員会の意見により削除—筆者註)

第八条 次長ハ総裁ヲ佐ケ庁務ヲ掌理ス

枢密院の審査は、一九三七年四月三十日に第一回審査委員会が開かれ、五月一日に第二回が、同三日に第三回が開かれて終了し、本会議は十三日に開かれ、審査委員会の報告案通りに可決された。三回の委員会で政府の提案を積極的に支持する意見は全くなく、むしろ反対意見や批判が各顧問官から次々と投げかけられたにもかかわらず、わずかな語句の修正で承認された。

当初から大きな争点として浮上していたのが、内閣が第二予備費をもつて企画院の設置経費を支出するとしていたことであつた。枢密院側は常設施設の経費を予備金で支出することについて、憲法六九条違反と判断していたのに対し、大蔵省は会計法九条三項の適用は、「憲法発布後五十年、歴代の政府の採り来たつた所」として押し切つた。枢密院から見れば、林内閣が第七十議会の「食い逃げ解散」を行つた直後に、企画庁を勅令と予備費で創設することは、議会の予算審議を回避する違憲行動にほかならず、政治的に枢密院が利用されることへ不満の表れでもあつた。

さて、林首相は提案説明の中で、内閣が獲得すべき新機能について、「重要政策間又は重要政策に関する予算間に於ける統合調整」と、「調査の結果が局の内部に知識として留保されるに止まらず、或限度に於ては意見として推進力を有し得ることが必要である」と述べた。

そして、一、企画庁が重要政策案を起案し、諸種の重要政策の統合調整原案を起案し、之を内閣総理大臣に上申すること、二、各省大臣より閣議に提案した重要政策案の回付を受けてこれを審査し、これに意見を具へて内閣に

上申すること、三、各種重要政策の事実上の運命を支配する予算に関し、その統制のために意見を内閣に上申する、といった、重要政策の積極的な起案及び内閣（閣議）への上申、さらに、他の行政機関における重要政策案・予算案を審査するという、全行政の執行を除く、立案・審査・調整を行う権限がそこに盛り込まれていた。

当然のことながら、このような説明を受けて第一条が争点となった。一日目は河合操（元参謀総長）、有馬良橘（予備役海軍大将）、原嘉道（元法相）、元田肇（元衆議院議員）の四名が質問を行ったが、皆反対し、総選挙後の特別議会で予算案を付して官制を提案するよう主張した。枢密院側の強硬姿勢を見せつけられて、第二回審査委員会では、冒頭に林首相から次のような補足説明が行われた。

まず、一条一号について、「総理大臣から命ぜられて初めて企画庁は起案し上申して参るので、命なくして濫りに出巡張るといふことは出来ないのであります。」とし、上申先である閣議は、「必ずしも企画庁の意見に拘束されるのではないのであります。」と述べた。前日の説明における調整機能が、各省に対する企画庁優位ではなく、あくまで対等に行われることが強調されたのである。

では、優位ではなく対等だとすると、どのようにして新参の企画庁が統合調整力を発揮できるのであろうか。企画庁の長官職は、「総裁ハ各省大臣ノ中ヨリ之ヲ兼ネシム」と規定されていたが、これは実は大蔵大臣が兼任することとが内定していた。大蔵大臣兼任となれば、予算編成以前の個々の政策立案の段階から各省の決定に介入できることになる。大蔵大臣の権限強化であり、また各省および内閣の予算編成権を、単年度だけでなく中長期的にも大蔵省が主導できることになる。企画庁が実は「重要政策二関スル予算ノ統制」を主眼とするものであることについて、川越丈雄法制局長官は次のように述べていた。

「此頃のように重要政策が多数になると、此等を同時に実行することは出来ぬから、大蔵省と各省との間に予算の分捕の問題が起る前に、予め十分に固まらぬ内に予算の統制迄考えなければならぬ。之が統合調整という趣旨である。昨年あたり「国策の展覧会」「国策の氾濫」等と世間の悪口にあつた様に、多数ある国策の中何を最も優先的に認む可きや否を判断せしめる。」(傍線—筆者註)⁸³

また、大蔵省主計局と企画庁の一体化の必要性を、賀屋興宣大蔵次官(前主計局長)は次のように率直に認めていた。

「実際は大蔵省の予算の編成に付ても企画庁のような機関があつた方が具合がいいと思う。近時各省の要求は財政上許し得る額より非常に多くなつて来た。・・・大蔵省としては如何なるものを取るかは国家の全体の立場より考えねばならぬ、又時間的に言つても先後緩急につき考えねばならぬ。大蔵省の仕事は最後に歳入歳出の辻褄を合せる事で、国策の統合調整まではやらぬ。又そこ迄やるがいいかどうかとも問題である。その為に斯様の機関に依り各省に於て樹立した個々の政策を国家全般の立場より見直して大体の案を作り、其の上で予算の編成をする事がいいと思う。」(下線—筆者註)⁸⁴

各省の国策競争が激化し、満州国を抱え込み、軍拡を要求され続ける大蔵省主計局は、企画庁の権限を通じて「予算の統制」力を獲得することをめざしていた。具体的には、大蔵省主計局と企画庁の一体化により、大臣平等主義と官僚制統制から脱却し、各省の国策の優先順位をつけるという国家(國務)による各行政への統制を行おうとし

ていたのである。

ただし、企画庁総裁を大蔵大臣が兼任しない場合もありえた。他の大臣が総裁になると、予算編成権を有する大蔵省主計局と、予算調整を行う企画院とが衝突する場合が起こることになる。この問題について、川越内閣法制局長官は、「大蔵大臣が企画庁総裁の場合は盲く行くが、他の場合には企画庁の重要政策を主計局で壊す場合も考えられるので、企画庁総裁が大蔵大臣以外の場合には主計局長を常任参与として、主計局と十分連絡を図らしめる」と説明していた。⁶⁴

しかしながら、予算の分捕り合戦は今に始まったことではなく、重要政策が増えて困るというのなら、明治期の富国強兵をめぐる激しい政争は一体何であったのか、ということになる。実はここでは、立法権と予算審議権をもつ議会の存在が、つまり与野党、内閣、軍の間の妥協による合意形成を生むという立憲主義による政治システムが度外視されていたことに注意すべきであろう。林首相は議會を天皇親政の輔翼機関として、政府はその所信を披瀝して協賛を求めれば足る、という超然主義者であることがよく知られていた。⁶⁵だがこれは、林の信念だけでなく、この官僚たちの「予算の統制力」の追求は、「議會を諮問的の審議機関と見る見解」と裏腹の関係にあり、国家官僚たちがすでに立憲主義と決別していたことの現れであった。

四 ブレーン・トラスト

企画庁が首相の指揮監督を受けるため、総裁を兼ねた國務大臣に対し、首相が指揮監督できることになるのは違憲であるという指摘があった。首相に同僚大臣を指揮監督する権限のないことを確認した上で、川越法制局長官

は、「各省大臣が総理大臣より指揮を受けると云うことは良くないが、総裁として総理大臣の指揮を受けるのは差し支えない。大臣が他の官を兼ねる場合、官制上に明記してはいかぬが、事実上の問題であれば已むを得ないというのは如何かと思う。」と答えた。また、企画庁総裁について、「大臣として指揮監督を受ける事はよくないが、他の資格で総理大臣の指揮監督を受けることは差支えないと思う。」と答えている。

これに対し、清水澄顧問官は、「官制に書いていないものは枢密院に於て問題にいたくとも問題にはならぬが、官制に明記してあれば問題にせざるを得ぬ。」と応じていた。内閣官制に大臣兼職規定がないことをもって、官制の改正なしに首相の権限強化を行う抜け道になりうると理解されていたようである。

さらに、注目すべきことに、清水は他の顧問官たちと違い、首相が企画院総裁を兼任すべしという持論を持っていた。重要な問題なので清水と林首相の質疑応答を紹介したい。⁵⁷⁾

清水 「企画庁は内閣総理大臣の補助機関なりや。」

林 「補助機関というか知能というか、企画庁より出した意見を参考として国策を遂行するのである。」

清水 「調査局（内閣調査局―筆者註）は案を樹てるだけで、推進力がないと言われたが、推進力とは何を意味するのか。」

林 「企画庁の調査局と異なる所は諸種の調査ばかりでなく、特に重要政策の統合調整迄考えた点であって、企画庁は其の統合調整をする知恵袋である。調査したものを現実如何に移すか、それを推進力と言った。」

清水 「こういう機関を設けねばならぬとすれば、内閣制度を変えなければならぬと思うが改革する考ありや。」
林 「内閣制度を変える事は考えておらぬが、今日の情勢下にあつては此の種機関は必要欠くべからざるもの

と考える。」

（略）

清水 「総理が兼任するのが合理的の様に思う。米国のブレイントラストの様なものであれば閣議の席に於ては総理が充分説明すればいいように思う。……」

（略）

林 「若し総理が企画庁の総裁を兼ねるとすると企画庁と各省との間に対立が生じた際、各省大臣は常に企画庁に降伏せねばならぬことになると思われないから、総理の外に中間に立つものがあるといいと云う考えて各省の大臣の兼任にしたのである。」（傍線―筆者註）

清水は明らかに、米国のフランクリン・ルーズベルト大統領がニューディール政策の立案にあたりブレイントラストを導入したことを念頭においていた。第三回委員会で、南次郎顧問官がこのことを追及すると、林首相は「私は米国のブレイントラストがどうなっているかは知らぬが、只漠然と数人の人が付いていて、知識として補助しているという意味で申し上げたのである。外国の例に付ては知らない。」と答えた。また、法制局長官も「私は今其の例があるかどうか知らぬ。」と答えている。

しかし当時、行政府への権限集中として、米国のニューディール政策を推進した大統領府権限の拡充については、日本でも広く紹介されていた。たとえば佐々弘雄は、日本と米国の政治行政改革を並べて次のように論評していた。

「ニュー・ディールは、わが犬養内閣の景気政策の失敗の後に来た、農村匡救政策とその後に問題とされた

庶政一新や行政機構改革とや、類似してゐる。唯我に於て未だ殆んど具体化してゐないのが、かれに於て、歴大なる資力とルーズヴェルトを中心とする政治的結成によつて、どしどし進行せしめられつゝ、あるのが異ふ点なのである。⁶³⁾

また、佐々は一九三七年一月に、大統領が中央行政機構改革教書を議会に送つたことをあげて、「わが行政機構問題の参考資料」として紹介していた。⁶⁴⁾

「まづ中央行政機構の一元化能率化を計り、人事局創設、予算局権限拡大、ニュー・デイルの恒久化を注意すべきである。予算局長は予算編成の外情報調査、大統領令、評議会勧告等広汎なる権限をもつのである。

これらは、わが総務庁案に対比して酷似点多く興味が頗る深い。」（傍線―筆者註）

「・ホワイト・ハウスに六人の高級補佐官を置き、政府内外の一流人物中よりこれを選び、ブレイン・トラストとして大統領を補佐せしむ。

・予算局、資源委員会等を大統領の帷幄機関とし、予算局長の権限を拡大し、予算編成の外各省情報及び公表の統一、政府関係各般の調査、大統領令の公布、議会に対する勧告案の検討をなす。

・議会に所属せる会計検査院を縮小し決算局とし、支出予算の拒否権を剥奪して、単に決算を調査してこれを議会に報告するの権限のみとする。」

この佐々の紹介を見れば、当時、満州国の総務庁だけでなく、首相直属のブレイン・トラストを置くことで、国

策の立案調整統合を行うという米国大統領的首相が、選肢肢としてあったことがわかる。実際、内閣官制の改正により、国務と行政の重複制を廃し分離制を採れば、首相の権限強化につながるこの種の改革は可能であった。国務大臣を一人か少数とし、それが無任所大臣であれば、官僚割拠制による利害対立や省益に縛られずに済む。さらに各省の長官たる行政事務大臣に対して指揮監督権があることを官制に規定すれば憲法五十五条に抵触せず済む。だが、そのような改革が実現することはなかった。国務・行政大臣の分離ではなく、大臣重複制が維持されたまま、無任所大臣が置かれたにすぎない。

おわりに

国務と行政大臣重複制の日本では、各大臣の対等が満州国のように行政だけに止まらず、国務にもおよんだ。そもそも大臣平等主義は、憲法五十五条を前提にしているため、他の大臣への指揮監督となるいかなる権限強化も、憲法違反、官制違反とされた。内閣総理大臣には他の国務大臣に対する指揮監督権がなく、行政事務においても所管外の事務については、「須要と認むるときは行政各部の処分又は命令を中止せしめ勅裁を待つことを得」とあるだけであった。日本の首相も満州国の国務総理大臣同様に行政事務に干渉することが妨げられ、その結果、官僚割拠制は安泰であった。

しかしもし、内閣官制を改正して分離制にすれば、国務大臣が行政大臣に対し指揮監督権を持つことが可能となる。清水や佐々が支持したブレイン・トラスト制導入は、分離制への内閣官制の改正とセットとなっていた。だが、その場合の「宰相制」は、ルーズヴェルト大統領のもつ独裁的権力か、さもなくば満州国のような幕僚的補佐

職スタッフ制にコントロールされるか、という両極の現実を想起させるものであった。

独裁か幕僚支配かといった新権力の創造を回避すれば、大臣平等主義と官僚割拠制に基づく内閣制度を変更する余地はほとんどなかった。そのことは、次の林首相の説明を聞くとよくわかる。

「総裁を無任所大臣にすれば其の点（閣議に出席し説明できる―筆者註）は良いが、如何にも企画庁と各省と対抗する形になり易い。無任所大臣を置いて総裁にすることは内閣の外に有力なる機関を置く観を呈する。総理が之を兼ねることは他の省に対し圧力を持つ様になって面白くない。又、低い官の者をして之に充てるならば、単に説明するに終わって対等の立場に立つて協議することが出来ぬ。各省大臣とすれば公平を失う嫌なきにしもあらずだが、総裁と云う立場より発言すれば弊害は少いと思う。」⁷⁰

首相の権限強化や内閣の権限強化は、大臣平等主義と官僚割拠制になんら変更を加えないで行うことは不可能であり、そもそもそれは論理矛盾であった。換言すれば、大臣平等主義と官僚割拠制こそが組織原理であり、政治権力と権威によるリーダーシップや妥協や対立や問責はその空間の外にあった。省庁間に張りめぐらされた手続きに基づいて行われる調整こそが、最善の合意形成にはかならず、その精度を高めることが官僚による行政機構改革であったと考えられる。

しかしながら、日本で首相が政治権力の頂点に立っていたのは、憲法や官制上の規定によるものではなかった。議会の多数勢力からなる政党内閣の場合は、総理大臣に政党総裁としての政治権力と権威が加わることで、国務大臣の平等主義も行政の割拠も克服可能であった。官僚内閣の場合は最大実力組織の陸海軍のトップが首相になるこ

とと、議會多数派との妥協なくして政策が実現できないため、大臣平等主義と官僚の割拠に歯止めがかかった。

だがいずれも、強力な政治力と権威が首相に備わることが必要条件であり、それらを生み出したのは立憲主義的に憲法を解釈し運用することで成立した立憲制であった。一九三五年に禁止された美濃部達吉の憲法解釈こそ、そうした立憲制を支持するものであったことを忘れてはならない。彼は君主無責任の故に國務大臣が輔弼責任を負うとし、その責任を監督するのが議會であるとする⁽⁷⁾ことで、内閣の責任連帯責任を導きだし、それを事実上保障するのが政党内閣しかない⁽⁸⁾と主張した。立憲主義が生み出した政治権力と権威によって、國務大臣平等主義と官僚割拠制が克服されていたのである。

もちろんそれは、学者が唱えただけで実現したわけではない。立憲政治最大の争点⁽⁹⁾が、國務大臣の責任は誰に對するものかを追求することであり、それが責任政治を作りあげたのである。國務大臣が行政長官を兼ねる重複制であったことが幸いし、大臣の人格が分離できない以上、行政の責任は國務の責任と一体のもの⁽¹⁰⁾と見なされ、行政と國務を統括する内閣⁽¹¹⁾の責任が、議會の場で堂々と問えたのである。

衆議院解散の懲罰に苦しみながら、政党勢力は國務・行政大臣の責任を問い続けた結果、天皇に對してのみ責任を負うという、官僚割拠制を擁護した藩閥政府の超然主義を放棄せしめ、政党の政權参加を実現させた。政党と官僚が権力を分かち合うことになり、天皇に對し直接責任を負い、間接に議會に責任を負うとの了解が成立するが、やがてついに天皇と議會の両方に責任を負うという政党内閣制にたどり着いたのである。

しかしながら、一九三一年の満州事変勃発後は、立憲君主制の危機を食い止めるべく、高橋是清ら権威ある政治家たちによって、主管行政の範圍を超えた國務大臣としての単独輔弼が行われるようになった⁽¹²⁾。重臣會議や御前會議を模索した末に、岡田啓介内閣は、内閣審議會と内閣調査会を組織した。内閣審議會は内閣の諮問機関であり、

政官財の権威者をそこに網羅し、それを官僚たちの調査会が補佐したのである。それが、二・二六事件で政治権力の主体が突然消失し、行政組織としての内閣制度、つまり国務と行政の重複制の枠組みだけが生き残ってしまった。換言すると、立憲主義によって形成された政治権力が崩壊し、官僚制拠制を基礎にした行政府と、行政府から分離された議会とから成る立憲制が残ったのである。さらに言うと、満州国には権力分立なき立憲制が成立したのである。日本では立憲主義なき権力分立が成立したのである。

ところで、関東軍・陸軍省は、日本の満州国支配のあるべき道として、資本主義的収奪を目的とする「権益主義」でもなく、植民地支配を目的とする「隷属」でもない、第三の道を模索していた。彼らは関東軍の一元支配を緩和し、日本政府の「総掛り」を要求したが、それは、日本政府が軍事、産業開発、移民等の莫大な国家建設コストを背負うことを意味した。陸軍省と大蔵省は、予算や満州国経営の資金難から行われた不正な会計処理をめぐり、衝突を繰り返してきた。

さらに、「総掛り」の仕掛けとして設立された、日滿経済共同委員会だけでは日本政府を「鞭撻する」以上のことはできなかった。陸軍省も大蔵省主計局が「予算の統制力」を獲得する必要を認め、林内閣によって企画庁が設立された。ところが、林内閣が退陣し第一次近衛文麿内閣が成立すると、たちまち陸軍省は総裁に「馬場財政」の馬場鉄一内務大臣（元蔵相）を押し、賀屋興宣大蔵大臣の総裁兼任を拒否するという挙に出た。

そもそも予算争奪が政治権力による闘争にはかならない以上、省庁間の調整を精密化する「予算の統制力」だけでは、内閣が陸軍省を押さえ込むことなどできるはずがなかった。近衛首相は外務大臣広田弘毅の兼任を選択するが、その直後、日中全面戦争という新しい事態を迎えることとなる。立憲主義の不在に代わる新たな政治権力を拒否する官僚たちは、国家総動員体制に向かってさらなる適応を行っていくこととなるのである。

付表 (組織法は『東京朝日新聞』一九三四年三月一日付、による。)

大日本帝国憲法

(公布 明治二十二年(一八八九)二月十一日、施行
同二十三年十一月二十九日)

第一章 天皇

第一条 大日本帝国ハ万世一系ノ天皇之ヲ統治ス

第二条 皇位ハ皇室典範ノ定ムル所ニ依リ皇男子孫之
ヲ繼承ス

第三条 天皇ハ神聖ニシテ侵スヘカラス

第四条 天皇ハ国ノ元首ニシテ統治權ヲ総攬シ此ノ憲
法ノ条規ニ依リ之ヲ行フ

第五条 天皇ハ帝国議會ノ協賛ヲ以テ立法權ヲ行フ

第六条 天皇ハ法律ヲ裁可シ其ノ公布及執行ヲ命ス

第七条 天皇ハ帝国議會ヲ召集シ其ノ開會閉會停會及
衆議院ノ解散ヲ命ス

第八条 天皇ハ公共ノ安全ヲ保持シ又ハ其ノ災厄ヲ避

組織法

(公布 康德元年(一九三四)三月一日、即日施行

第一章 皇帝

第一条 満州帝国ハ皇帝之ヲ統治ス

帝位ノ繼承ハ別ニ定ムル所ニヨル

第二条 皇帝ノ尊嚴ハ侵サルルコトナシ

第三条 皇帝ハ国ノ元首ニシテ統治權ヲ総攬シ本法ノ
条規ニヨリ之ヲ行フ

第四条 國務總理大臣ハ皇帝ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス

第五条 皇帝ハ立法院ノ翼賛ニ依リ立法權ヲ行フ

第六条 皇帝ハ法律ニ依リ法院ヲシテ司法權ヲ行ハシ
ム

第七条 皇帝ハ公共ノ安寧福利ヲ維持増進シ又ハ法律
ヲ執行スル為命令ヲ發布シ又ハ發布セシム但シ命令

クル為緊急ノ必要ニ由リ帝國議會閉会ノ場合ニ於テ
法律ニ代ルヘキ勅令ヲ發ス

此ノ勅令ハ次ノ会期ニ於テ帝國議會ニ提出スヘシ若
議會ニ於テ承諾セサルトキハ政府ハ將來ニ向テ其ノ
効力ヲ失フコトヲ公布スヘシ

第九条 天皇ハ法律ヲ執行スル為ニ又ハ公共ノ安寧秩
序ヲ保持シ及臣民ノ幸福ヲ増進スル為ニ必要ナル命
令ヲ發シ又ハ發セシム但シ命令ヲ以テ法律ヲ變更ス
ルコトヲ得ス

第十条 天皇ハ行政各部ノ官制及文武官ノ俸給ヲ定メ
及文武官ヲ任免ス但シ此ノ憲法又ハ他ノ法律ニ特例
ヲ掲ケタルモノハ各々其ノ条項ニ依ル

第十一条 天皇ハ陸海軍ヲ統帥ス

第十二条 天皇ハ陸海軍ノ編制及常備兵額ヲ定ム

第十三条 天皇ハ戰ヲ宣シ和ヲ講シ及諸般ノ條約ヲ締
結ス

第十四条 天皇ハ戒嚴ヲ宣告ス

戒嚴ノ要件及効力ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム

ヲ以テ法律ヲ變更スルコトヲ得ス

第八条 皇帝ハ公安ヲ維持シ又ハ非常ノ災害ヲ防遏ス
ル為立法院ヲ招集スルコトヲ得サル場合ニ於テハ參
議府ニ諮詢シ法律ト同一ノ効力アル勅令ヲ發布スル
コトヲ得但シ此勅令ハ次ノ会期ニ於テ立法院ニ報告
スヘシ

第九条 皇帝ハ官制ヲ定メ官吏ヲ任免シ及其ノ俸給ヲ
定ム但シ本法又ハ法律ニ依リ特ニ定メタルモノハ此
ノ限りニ非ス

第十条 皇帝ハ戰ヲ宣シ和ヲ講シ及條約ヲ締結ス

第十一条 皇帝ハ陸海軍ヲ統率ス

第十二条 皇帝ハ勲章其ノ他ノ榮典ヲ授与ス

第十三条 皇帝ハ大赦、特赦、減刑及復権ヲ命ス

第十五条 天皇ハ爵位勲章及其ノ他ノ榮典ヲ授与ス
第十六条 天皇ハ大赦特赦減刑及復権ヲ命ス
第十七条 摂政ヲ置クハ皇室典範ノ定ムル所ニ依ル
摂政ハ天皇ノ名ニ於テ大権ヲ行フ

第二章 臣民權利義務

(略)

第二章 参議府

第十四条 参議府ハ参議ヲ以テ之ヲ組織ス

第十五条 参議府ハ左ノ事項ニ関シ皇帝ノ諮詢ヲ承ケ
テ其ノ意見ヲ上奏ス

一、法律

二、帝室令

三、勅令

四、予算及予算外国庫ノ負担トナルヘキ契約ヲ為ス
ノ件

五、列国交渉ノ条約約束及皇帝ノ名ニ於テ行フ対外
宣言

六、重要ナル官吏ノ任免

七、其ノ他重要ナル國務

第三章 帝国議會

第三十三條 帝国議會ハ貴族院衆議院ノ両院ヲ以テ成

立ス

第三十四條 (略)

第三十五條 衆議院ハ選挙法ノ定ムル所ニ依リ公選セ

ラレタル議員ヲ以テ組織ス

第三十六條 (略)

第三十七條 凡テ法律ハ帝国議會ノ協賛ヲ經ルヲ要ス

第三十八條 両議院ハ政府ノ提出スル法律案ヲ議決シ

及各々法律案ヲ提出スルコトヲ得

第三十九條 両議院ノ一ニ於テ否決シタル法律案ハ同

会期中ニ於テ再ヒ提出スルコトヲ得ス

第四十條 両議院ハ法律又ハ其ノ他ノ事件ニ付各々其

ノ意見ヲ政府ニ建議スルコトヲ得但シ其ノ採納ヲ得

サルモノハ同会期中ニ於テ再ヒ建議スルコトヲ得ス

第十六條 參議府ハ重要ナル國務ニ関シ意見ヲ上奏ス
ルコトヲ得

第三章 立法院

第十七條 立法院ノ組織ハ別ニ法律ノ定ル所ニ依ル

第十八條 凡テ法律予算及予算外國庫ノ負担トナルハ

キ契約ヲ為スノ件ハ立法院ノ翼賛ヲ經ルコトヲ要ス

第十九條 立法院ハ國務ニ関シ國務院ニ建議スルコト

ヲ得

第二十條 立法院ハ人民ノ請願ヲ受理スルコトヲ得

第二十一條 立法院ハ皇帝毎年之ヲ招集ス常会ノ会期

ハ一ヶ月トス但必要アル場合ハ皇帝ハ之ヲ延長スル

コトヲ得

第二十二條 (略)

第二十三條 (略)

第二十四條 (略)

第二十五條 立法院ノ議決セル法律予算及及予算外國

庫ノ負担トナルヘキ契約ヲ為スノ件ハ皇帝之ヲ裁可

第四十一条 帝国議會ハ毎年之ヲ召集ス

第四十二条 帝國議會ハ三箇月ヲ以テ会期トス必要アル場合ニ於テハ勅命ヲ以テ之ヲ延長スルコトアルヘシ

第四十三条 臨時緊急ノ必要アル場合ニ於テ常会ノ外臨時会ヲ召集スヘシ

臨時会ノ会期ヲ定ムルハ勅命ニ依ル

第四十四条 帝國議會ノ開会閉会会期ノ延長及停会ハ兩院同時ニ之ヲ行フヘシ

第四十六条 (略)

第四十七条 (略)

第四十八条 (略)

第四十九条 兩議院ハ各々天皇ニ上奏スルコトヲ得

第五十条 兩議院ハ臣民ヨリ呈出スル請願書ヲ受クルコトヲ得

第五十一条 (略)

第五十二条 兩議院ノ議員ハ議院ニ於テ發言シタル意見及表決ニ付院外ニ於テ責ヲ負フコトナシ但シ議員

シ公布施行セシム立法院法律案予算案又ハ予算外国庫負担及予算外国庫ノ負担トナルヘキ契約ヲ為スノ件ヲ否決スルトキハ理由ヲ示シテ再議ニ付シ仍ホ改メサルトキハ參議府ニ諮リテ其ノ可否ヲ決ス

第二十六条 立法院議員ハ院内ニ於ケル言論及表決ニ関シ院外ニ於テ責任ヲ負フコトナシ

自ラ其ノ言論ヲ演説刊行筆記又ハ其ノ他ノ方法ヲ以テ公布シタルトキハ一般ノ法律ニ依リ処分セラルヘシ

第五十三条 兩議院ノ議員ハ現行犯罪又ハ内乱外患ニ関ル罪ヲ除ク外会期中其ノ院ノ許諾ナクシテ逮捕セラル、コトナシ

第五十四条 國務大臣及政府委員ハ何時タリトモ各議院ニ出席シ及發言スルコトヲ得

第四章 國務大臣及樞密顧問

第五十五条 國務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス

凡テ法律勅令其ノ他國務ニ関ル詔勅ハ國務大臣ノ副署ヲ要ス

第五十六条 樞密顧問ハ樞密院官制ノ定ムル所ニ依リ天皇ノ諮詢ニ応ヘ重要ノ國務ヲ審議ス

第四章 國務院

第二十七条 國務院ハ諸般ノ行政ヲ掌理ス

第二十八条 國務院ハ民政、外交、軍政、財政、實業、交通、司法及文教ノ各部ヲ以テ之ヲ組織ス

第二十九条 國務院ニ國務總理大臣及各部大臣ヲ置ク各部大臣ハ主管事務ニツキ其ノ責ニ任ス

第三十条 國務總理大臣及各部大臣ハ何時タリトモ立法院會議ニ出席シ及發言スルコトヲ得
但シ表決ニ加ハルコトヲ得ス

第五章 司法

(略)

第六章 会計

第六十二条 新ニ租税ヲ課シ及税率ヲ變更スルハ法律ヲ以テ之ヲ定ムヘシ

但シ報償ニ属スル行政上ノ手数料及其ノ他ノ収納金ハ前項ノ限ニ在ラス

国債ヲ起シ及予算ニ定メタルモノヲ除ク外国庫ノ負担トナルヘキ契約ヲ為スハ帝国議會ノ協賛ヲ經ヘシ

第六十三条 現行ノ租税ハ更ニ法律ヲ以テ之ヲ改メサル限ハ旧ニ依リ之ヲ徴収ス

第六十四条 國家ノ歳出歳入ハ毎年予算ヲ以テ帝国議會ノ協賛ヲ經ヘシ

予算ノ款項ニ超過シ又ハ予算ノ外ニ生シタル支出ア

第三十一条 國務ニ関スル詔書勅書法律及勅令ニハ國務總理大臣及主管各部大臣之ニ副署ス

第五章 法院

(略)

第六章 監察院

第三十七条 觀察院ハ監察及審計ヲ行フ

監察院ノ組織及職務ニ関シテハ法律ヲ以テ別ニ之ヲ定ム

(略)

ルトキハ後日帝國議會ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス

第六十五条 予算ハ前ニ衆議院ニ提出スヘシ

第六十六条 皇室經費ハ現在ノ定額ニ依リ毎年国庫ヨリ之ヲ支出シ将来増額ヲ要スル場合ヲ除ク外帝國議會ノ協賛ヲ要セス

第六十七条 憲法上ノ大権ニ基ツケル既定ノ歳出及法律ノ結果ニ由リ又ハ法律上政府ノ義務ニ属スル歳出ハ政府ノ同意ナクシテ帝國議會之ヲ廢除シ又ハ削減スルコトヲ得ス

第六十八条 特別ノ須要ニ因リ政府ハ予メ年限ヲ定メ継続費トシテ帝國議會ノ協賛ヲ求ムルコトヲ得

第六十九条 避クヘカラサル予算ノ不足ヲ補フ為ニ又ハ予算ノ外ニ生シタル必要ノ費用ニ充ツル為ニ予備費ヲ設クヘシ

第七十条 公共ノ安全ヲ保持スル為緊急ノ需用アル場合ニ於テ内外ノ情形ニ因リ政府ハ帝國議會ヲ召集スルコト能ハサルトキハ勅令ニ依リ財政上必要ノ処分ヲ為スコトヲ得

<p>前項ノ場合ニ於テハ次ノ会期ニ於テ帝国議會ニ提出 シ其ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス</p> <p>第七十一条 帝国議會ニ於テ予算ヲ議定セス又ハ予算 成立ニ至ラサルトキハ政府ハ前年度ノ予算ヲ施行ス ヘシ</p> <p>第七十二条 国家ノ歳出歳入ノ決算ハ會計検査院之ヲ 検査確定シ政府ハ其ノ検査報告ト俱ニ之ヲ帝国議會 ニ提出スヘシ</p> <p>會計検査院ノ組織及職權ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム</p> <p>第七章 補則 (略)</p>	<p>附則</p> <p>第四十条 (略)</p> <p>第四十一条 皇帝ハ当分ノ間參議府ノ諮詢ヲ經テ法律 ト同一効力ヲ有スル勅令ヲ發布シ予算ヲ定メ及予算 外國庫ノ負擔トナルヘキ契約ヲ為スコトヲ得</p> <p>第四十二条 教令院令其ノ他何等ノ名稱ヲ用ヒタルニ 拘ハラズ從前ノ法令ハ總テ仍ホ其ノ効力ヲ有ス</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

注

本文中の史料引用に際しては読みやすくするため、旧漢字を当用漢字に改め、句読点等を付加した。また、原文カタカナを平仮名に改めたものもある。

- (1) 「七一 国務大臣の輔弼」『現代史史料・十一・続満州事変』（みすず書房、一九八七年）九四〇頁。
- (2) 同前、九四一頁。
- (3) 同前、九四三―九四四頁。
- (4) 小川平吉関係文書研究会編『小川平吉関係文書』1（みすず書房、一九七三年）六三二頁。増田知子『天皇制と国家』（青木書店、一九九九年）一二四―一二六頁。
- (5) 「極秘・満州国君主制実施の準備に関する件 昭和八年一月二四日付」『片倉衷文書』二五三（国立国会図書館憲政資料室所蔵）。作成者は、第四班とあるだけで不明。
 「満州国君主制ノ実施ハ断シテ君主側近ノ独裁制タル清朝ノ復辟ニアラスシテ新興ノ満州国ノ国体ヲ確立スルモノナルコトヲ明ニシ苟モ満州国国務ノ進展ト帝國国策ノ遂行トヲ疎礙スヘキ原因ノ絶無ヲ期スヘキモノトス。」（傍線―筆者註）として、
 一、政府組織法および重要法令の再検討と國務院の強化、二、執政府を根本的に改正して官廷政治の弊を未然に芟除す、三、満州国側より日本国側（実際上は在満日本最高機関）に、事前諒解を義務づける事項を定める、という「三大要綱」が掲げられている。
- (6) 美濃部達吉『逐條憲法精義』（有斐閣 昭和七年版）五四四―五五三頁。
- (7) 前掲(5)参照。
- (8) 満州国の成立については、山本有造編『満州国の研究』（緑陰書房、一九九五）参照。満州国の全容の解明に取り組んだ共同研究である。満州建国後の行政機構の変遷と内面指導の全容を明らかにしたものに、山室信一「満州国」統治過程論」がある。

日本と「満州国」の立憲制（増田）

る。実証的に行政機構改革と日本人官吏の任用の実態を照合する分析が行われており、関東軍だけでなく行政官による内面指導の組織化とその変化について緻密に検討されている。

- (9) 高橋貞三『満州国基本法』有斐閣、一九四三年。
- (10) 同前、六八頁。
- (11) 清水澄『逐条帝国憲法講義』（松華堂書店、昭和一二年版）四〇、四二頁。
- (12) 高橋前掲書六九頁。
- (13) 穂積八束『憲法提要』上卷（有斐閣本店、一九一〇年）六九〜七〇頁。
- (14) 高橋前掲書二四五頁。
- (15) 「大同元年三月十日満州国執政ヨリ本庄関東軍司令官宛書簡（三）」『枢密院会議議事録』七一（東京大学出版会、一九九四年）一一〇頁。
- (16) 高橋前掲書一四七頁。
- (17) 同前、一四八〜一四九頁。
- (18) 同前、四五頁。
- (19) 同前、二四四〜二四五頁。
- (20) (14)参照。
- (21) 同前、二四六頁。
- (22) 増田前掲書二八三〜四頁。
- (23) 増田知子「『立憲制』の帰結とファシズム」歴史学会・日本史研究会編『日本史講座』9（東京大学出版会、二〇〇五年）一九一〜一九七頁。

- (24) 高橋前掲書一三七〜一三八、一九二頁。
- (25) 同前、一二六頁。
- (26) 前掲(1)九四三頁。
- (27) 同前、九四二頁。
- (28) 高橋前掲書一二八頁。
- (29) 同前、一三四頁。
- (30) 同前、一三五頁。
- (31) 同前、一三六頁。
- (32) 同前、一八八頁。
- (33) 日本の内閣官制中、首相に関する規定は次の通り。傍線部は筆者による。
- 第二条 内閣総理大臣ハ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
- 第三条 内閣総理大臣ハ須要ト認ムルトキハ行政各部ノ処分又ハ命令ヲ中止セシメ勅裁ヲ待ツコトヲ得
- 第四条 内閣総理大臣ハ其ノ職權又ハ特別ノ委任ニ依リ閣令ヲ發スルコトヲ得
- 内閣総理大臣ハ所管ノ事務ニ付監視總監、北海道長官及府県知事ヲ指揮監督ス若シ其ノ命令又ハ処分ノ成規ニ違
ヒ、公益ヲ害シ又ハ權限ヲ犯スモノアリト認ムルトキハ之ヲ停止シ又ハ取消スコトヲ得
- 第五条 凡ソ法律及一般ノ行政ニ係ル勅令ハ内閣総理大臣及主任大臣之ニ副署スヘシ勅令ノ各省專任ノ行政事務ニ属スル
者ハ主任ノ各省大臣之ニ副署スヘシ
- (34) 同前、一九二〜三頁。
- (35) 官僚割拠制については、辻清明『新版 日本官僚制の研究』（東京大学出版会、一九八〇年）二二四、二二一〜二二五頁を参

照。但し、本論文の「おわりに」で後述するように、政治権力と權威によって立憲政治が成立していた点が、検討されるべきではないかと筆者は考えている。

(36) 満州国総務庁「極秘・満州国政治行政機構改革大綱案」（『片倉衷文書』二六〇、国立国会図書館憲政資料室所蔵）。これは、満州帝国政府編『満州建国十年史』（原書房、一九六九年）一二八〜一三二頁、の帝政第二期に関する記述と内容が同じである。ただし、同書一三八頁の機構図は執政期のものであり、総務庁「大綱案」には、一九三七年の改革時の機構図が掲載されている。

(37) 高橋前掲書四五頁。

(38) 同前、一九〇頁。

(39) この点について、山室前掲論文九四頁には、「外務局と内務局が國務院外局である以上、総務長官の職務権限は直接には及ばない」（傍線―筆者註）と指摘しているが、これは外局ではなく、國務総理大臣の下に、両局が総務庁と並んで國務院内に設置されたものである。

(40) この点について、山室前掲論文九五頁では、総務庁中心主義について多角的な検討を行っており、「私見ではむしろ情報と調査にもとづく弘報と企画による統治という点にこそ総務庁中心主義の特徴がみられ、それがまた満州国統治の特性をなしているのではないかと思える。」との見解を示している。

(41) 高橋前掲書二六八〜九頁。

(42) 『片倉衷文書』二四八（国立国会図書館憲政資料室所蔵）。配布区分として、軍務課満州班申送書類、同課長申送書類、河村中佐、鈴木少佐、関東軍參謀部第三課申送（当分石原莞爾少将へ）（カッコ内は線で消されている―筆者註）、片倉少佐、予備一部、となっている。以下、「重要事項記録」と省略。

(43) 同前、一一一〜二頁。満州帝国政府編『満州建国十年史』（原書房復刻版、一九六九年）四九七頁。

- (44) 前掲「重要事項記録」一一二頁。
- (45) 前掲『滿州建国十年史』三六三頁。
- (46) 前掲『枢密院會議事録』一二七―八頁。
- (47) 前掲「重要事項記録」一〇五―六頁。
- (48) 前掲『枢密院會議事録』一二二頁。秘密協定は、「昭和七年八月七日附本庄閣東軍司令官ヨリ鄭國務總理大臣トノ間ノ滿州
 国政府ノ鉄道港湾水路航空路等ノ管理並線路ノ敷設管理ニ関スル協約及右協約ニ基ク附属協定」。
- (49) 前掲「重要事項記録」一〇八頁。
- (50) 同前、一〇七頁。
- (51) 同前、一〇六頁。
- (52) 同前、一〇六―一〇七頁。
- (53) 同前、一〇七頁。
- (54) 同前、八〇頁。他にも内面指導ではなく、表面指導になっているとの批判を行っている。同八十二頁。
 「往々統帥、軍政系統の一部者中には軍事の一元化、治安の一元化等を理由とし滿州国に対し、恰も隸属視の見解を以て臨
 み、滿州国政治経済建設指導系統の一部者に於ては所謂軍が最高地位的立場に在る為、内面指導を忘却して、表面的指導を行
 い、結局之等は武官総督的指導を行う結果となり、軍自ら独立不可分説を否定するに至りつつあり。」
- (55) 同前、九〇頁。
- (56) 同前、七九頁。
- (57) 同前、九五、九六、一〇〇頁。
- (58) 同前、八三頁。広田内閣の下で石原グループにより行われた改革圧力については、御厨貴「国策統合機関設置問題の史的展

開」(近代日本研究会「近代日本研究・1」山川出版社、一九七九年)、池田順「日本ファシズム体制史論」(校倉書房、一九九七年)二二―五四頁を参照。

(59) 「極秘・昭和二二年五月・企画庁・枢密院ニ於ケル企画庁官制審議経過」(「国策統合機関(企画庁)設置の件」国立公文書館所蔵)頁。以下、「枢密院」と省略。企画庁は企画院の前身であるが、約五ヶ月しか存在しなかったため、制度的役割を分析した研究はない。この審査委員会の資料に言及した研究として、池田前掲書三七―三八頁、同「戦時下の枢密院」(由井正臣編「枢密院の研究」吉川弘文館、二〇〇三年)二七六頁、がある。

(60) 同前。企画庁案を審査した委員会委員は、荒井賢太郎副議長・審査委員会委員長、河合操(元参謀総長)、有馬良橘(予備役海軍大将)、原嘉道(元法相)、元田肇(元衆議院議員)、石塚英蔵(前掲)、清水澄(元行政裁判所長官)、林権助(元関東長官・駐英大使)、南次郎(予備役陸軍大将)、元関東軍司令官・前朝鮮総督)であった。政府側は、林銑十郎首相、結城豊太郎蔵相の二大臣、大橋八郎内閣書記官長兼内閣調査局長官、川越丈雄内閣法制局長官であった。なお、枢密院議長の平沼騏一郎も出席していた。

なぜ審査委員会の審議を対象とするかという点、枢密院本会議は原則として委員会の審査の結果を承認するだけであり、問題は審査委員会の段階でほとんど解決されていたからである。国務大臣経験者を含む文武専門官僚の長老からなる審査委員会では、率直な質疑応答が行われ、枢密院の案件に対する見解が示される。これを受けて行われる議長団と内閣との非公式折衝で、最終的に本会議で承認されるように調整が行われ、対立点がすべて処理済みの審査報告がまとめられるのが通例である。実際には、倒閣や政治的紛争が起った案件は、その調整に失敗したケースであるといつてよい。

(61) 「企画庁官制ト内閣調査局官制トノ比較(昭和十二、四、二四)」(「国策統合機関(企画庁)設置の件」)。

(62) 前掲「枢密院」。

(63) 同前。

論 說

- (64) 同前。
(65) 同前。
(66) 佐々弘雄「現代政治の動向・朝日時局読本・第二卷」(朝日新聞社、一九三七年)二九〇頁。
(67) 前掲「枢密院」。
(68) 佐々前掲書六四〜六五頁。
(69) 同前、六八〜七二頁。
(70) 前掲「枢密院」。
(71) 前掲(6)参照。
(72) 増田前掲書一八四、一八六、二二一、三三四頁。
(73) 前掲「重要事項記録」九一頁。