

## 「誤戦」防止対応としての分権化

長谷川 光 圀

- 1 政治・行政組織の改革としての分権化
- 2 天皇統一国家体制とファシズム
  - (1) 天皇統一国家制度の形成と深化
  - (2) 日米大戦に関する「誤戦」の実態
- 3 「誤戦」防止対応としての分権化

### 1 政治・行政組織の改革としての分権化

政治・行政組織の改革としての分権化あるいは道州制への改革については、すでに長い議論の歴史がある。それでも最近の活発な議論には、日本の将来への不安や忍び寄る危機感によるものが大きい。佐々木信夫は、分権化あるいは道州制を求める時代背景として3点を挙げている。つまり、

第1、地域主権国家をめざす地方分権改革の一環として：2000年の地方分権一括法の施行による機関委任事務制度の全廃、2004年度から2006年度にかけた三位一体改革による補助金、交付税の見直しと税源委譲、そして2007年4月から3年間にわたる地方分権改革推進委員会の一連の勧告と2010年の新分権一括法の提案等、わが国の地方分権を進める改革の動きは着実に前進しつつある。

第2、1200兆円に及ぶ債務大国の財政再建策の一環として：バブル崩壊から約30年、政府は税収不足の中で景気対策のすべてを借金で賄ってきた。政権与党は、景気対策と称し、安易に借金で大規模な公共事業を繰り返すという財政運営の結果、積もり積もった借金の山は、国債・地方債・借入金を合わせて1200兆円に及ぶ。国民一人当たり約950万円、家族4人で3800万円の借金ということになる。この解決には、中長期を要するが、国、都道府県、市町村を合わせて30～40兆円規模の財政削減をしなければ対応不能ということ

になる。その一環として、道州制への移行が不可欠というわけである。

第3, 地方自治を強化する視点から憲法改正論の一環として: 2010年5月18日から憲法改正の手続きを定めた国民投票法が施行され, 形の上では, 憲法改正の発議ができるようになった。憲法第9条など国際社会との関わりで大きな争点になる項目は別として, 内政のあり方として, 「環境権の確立」や「地方自治の充実」については, 大きな争点とはならず, 改正手続きが踏まれる可能性が高い。政権与党も野党民主党も, 憲法改正案には地方自治の充実を掲げている<sup>1)</sup>。

さらに, 私は, 第4を追加すべきだと思っている。すなわち,

第4, 「誤戦」防止対応としての分権化: 「勝算のない日米戦争」になぜ突入したのか, 日中戦争から日米戦争に至る間に, 避戦の選択肢はなかったのか。わが国の運命を変える決定についても, 分権化には, 国民の側からの第二のチェック機能の制度化としての意味を持たせることができるのである。

これらの背景と現状分析に基づいて, 分権化あるいは道州制の制度設計とそのねらいについて, 3つの有力な提案が示された。まず, 分権化あるいは道州制の制度設計の構想は, 国, 都道府県, 市町村とは管轄区域の異なる道州と称する新しい団体あるいは機関を創設しようということでは, 共通しているが, 道州の性格, 組織, 機能については, それぞれ異なっている。つまり,

集権型道州制: 中央集権体制を維持したい守旧派の政治家や官僚が主張し, 道州議会は公選議員で構成されとしても, 執行機関の長(道州知事)は, 国の大臣に相当する官選知事ないし任命制の知事(地域担当大臣)を置き, 自治権の小さな「地方庁」とする。

地域主権型道州制: わが国独自のものです, 憲法改正をせず, 都道府県を代えて都道府県の合併と国の出先機関を包括し, 国から行財政権限を委譲することで権限の大きな広域自治体としての「道州制」を新たな内政の拠点にする。この立場の代表的主張は, 第28次地方制度調査会の「最終答申」, 佐々

1) 佐々木信夫, 『道州制』, ちくま書房 2010年, 78~86頁。

木信夫、江口克彦等に見られる<sup>2)</sup>。そのねらいを要約すると、中央集権の国の形は、無駄と墮落を生む元凶であり、分権化によって国の本省、地方出先機関の所掌事務と職員を都道府県に代わる広域自治体としての道州に移管すれば、国の行政機関は大幅に縮小され、国家公務員の数は激減される。これで国の行政組織の効率化をはかるといふ一つの目的は、達成される。しかし、「地域主権型道州制」のメインテーマは、先ず行政権に加え（一部司法権も）立法権が保証される道州制化を目指し、究極的に国と対等な関係で自律性、主体性及び責任性を持って広域自治体である道州を運営できるようにすること、次に公共部門にある種の市場メカニズムが働くように地域間競争の原理を導入し、道州政府間の政策競争、各道州広域圏の圏域間競争を生み出し、地域経済の活性化により国民生活をより豊かにすることである。

連邦型道州制：憲法を改正し、アメリカ、ドイツ、カナダ、オーストラリアのような連邦国家に移行し、そこで独立した地方政府を「道州」とする。この立場の代表的主張は、広島県の「分権改革の推進に関する答申（案）」、恒松制治、古川俊一、野村隆等に見られる<sup>3)</sup>。そのねらいを要約すると、国からの権限の委譲による地方分権でなく、自分達の権利である自決権を取り戻す「地方主権」の立場であり、国民に一番身近な自治体である市町村が先ず主権を持ち、その預託によって都道府県に代わる広域自治体の道州が存在し、広域自治体の権限の預託によって国が成り立つとする補完性の原則を踏襲する。目指すべき国家目標は、国益を最大化することであり、多極分散型の国土の長期的な安定と繁栄をはかるために、地方切り捨ての「東京一都繁栄主義」ではなく、また都道府県の制度疲労を抜本的に改革し、各道州は州政府と州議会を持ち、独自の立法権、行政権及び司法権の三権を持ち（加え

2) 第28次地方制度調査会、「最終答申」。佐々木信夫、『新たな「日本のかたち」—脱中央依存と道州制—』、角川SSS新書 2013年。江口克彦、『地域主権型道州制の総合研究』、中央大学出版部 2014年。

3) 広島県、「分権改革の推進に関する答申（案）」。恒松制治、『連邦制のすすめ—地方分権から地方主権へ—』、学陽書房 1993年。古川俊一編著、『連邦制—究極の地方分権』、ぎょうせい 1993年。野村隆、『多極分散型国土と道州制』、古川俊一編著、『連邦制—究極の地方分権』。

て参議院の構成を各州の代表とし、国に発言力を持つ)、各道州の創意工夫による政策立案と行政の効率化を実現することである。

ここで、集権型道州制は、新しい道州を国の各省の地方総合機関と都道府県に代わる広域自治体の性格を併せ持つ団体あるいは機関にしようという考えであり、2000年の「地方分権一括法」で全廃した機関委任事務制度の全面復活を意図している。それは、分権化とは名ばかりで、実質的に中央集権体制そのものを維持する考えである。また、それでは、戦前の府県制のような不完全自治体の復活となり、「地方分権一括法」で全廃した大臣の下請け機関に知事、市町村長を位置づける上下主従関係の固定化にも繋がり、戦後の民主化、地方自治強化の流れに逆行することになる<sup>4)</sup>。従って、目指すべき道州制の方向とは、到底思えない構想であるといわねばならない。対して、地域主権型道州制は、分権化あるいは道州制の制度設計とねらいには、上述の背景の第1から第3までの要望を良く満たしており、わが国の実情にも上手く適合しうる構想であると考えられる。さらに、連邦型道州制は、分権化あるいは道州制の制度設計とねらいには、同じく背景の第1から第4まですべての要望を満たしているが、わが国の実情(象徴天皇の存在、議院内閣制の伝統等)から実施に困難を伴い、そのままでは適合しにくい構想となっている。これらの諸点については、改めて詳しく検討したい。

## 2 天皇統一国家体制とファシズム

### (1) 天皇統一国家制度の形成と深化

1868年1月3日、倒幕派諸藩と宮廷政治家岩倉具視は、公武合体派公家を排斥し、満15歳の明治天皇は、「王政復古の大号令」を発令した。ここに、徳川第15代将軍徳川慶喜は、大政奉還を上奏し、徳川の幕藩体制は崩壊した。代わって、明治政府は、天皇統一国家体制(つまり、天皇を絶対君主とする統一国家体制)を樹立したのである。1871(明治4)年に、当時存立した300余の諸藩を廃止し、府県に、1889(明治22)年には、末端組織として市町村

4) 佐々木信夫、『道州制』、100頁。



を編成した近代国家にふさわしい行政体制を構築したかにみえた。しかし、それは、明治政府による王政復古、つまり領主が変わる新しい支配者（絶対君主たる天皇）への王政復古であっただけでなく、府県や市町村制の整備は、各地域に発生した自由民権運動を抑え込むための組織化でしかなかった。

わが国の立憲制度への最初の途は、明治7年、江藤新平、板垣退助、後藤象二郎、副島種臣等によって提出された「民選議院設立建白書」を契機として、展開された。そこでは、まず国会を開いて憲法を定めるという国約憲法の立場をとり、主権在民ないし主権在国会という自由民権の主張が提示された。しかし、明治政府側の憲法構想は、明治14年の岩倉具視の「大綱領」に典型的に示されたように、当初から欽定憲法主義（天皇単独の意思で制定される憲法）と天皇絶対主義を骨格にすることを決めていた<sup>5)</sup>。従って、のちの帝国憲法は、民権的な国家構想を圧殺しつつ、上（天皇）からの立憲制として実現したものである。

明治政府の憲法制定への準備は、明治14年10月の政変（大久保利通卿の暗殺）後急速に具体化していった。明治15年、伊藤博文は、憲法取調べのため渡欧して、ベルリン大学教授ドルフ・フォン・グナイスト、司法官アルベルト・モッセ、ウィーン大学教授ロレンツ・フォン・シュタイン等の保守的憲法学説を学び、帰国後憲法発布に備えて、内閣制度の確立、教育の国家主義化の改革を実施した。憲法草案は、ドイツ人内閣顧問ロエスレルと井上毅（伊藤のブレイン）が作成し、これを参照して、伊藤博文は、神奈川夏島で伊藤己代治、金子堅太郎等と「夏島草案」を作成し、何度か修正を加えた後、明治21年この草案は、新設の枢密院で審議されることとなった。その際に、伊藤博文は、枢密院での審議開始に当たって帝国憲法の根本理念について余すところなく明示した。すなわち、「今憲法の制定せらるるに方では、先ずわが国の機軸を求め、わが国の機軸は何なりやと云う事を確定せざるべから

5) 橋川文三、鹿野正直、平岡敏夫編、『近代日本思想史の基礎知識』、有斐閣 1971年、67頁。升味準之輔、『日本政治史1—幕末維新、明治国家の成立—』、東京大学出版会 2000年。

ず」, 「わが国に在て機軸とすべきは, 独り皇室あるのみ。是を以て此憲法草案に於いては専ら此点に用い君権を尊重して成るべく之を束縛せざらん事を勉めり」と<sup>6)</sup>。枢密院は, 審議終了後に最終草案として天皇に奉呈し, 天皇から首相黒田清隆に授けられ, 明治22年2月11日「大日本帝国憲法」が發布された。

この「大日本帝国憲法」の發布によって, 天皇統一国家体制の枠組みが構築され, 天皇は国の元首として統治権を総攬するばかりでなく, 日本国民の精神的中軸として機能するという, いわば国体観を確立させた。しかしながら, その結果「大日本帝国憲法」は, 天皇制統治構造のイデオロギッシュな側面に3つの特色ある支配方法を与えたのである。つまり, 第1, 法規範が宗教律に不可分なものとして結びつき, 天皇制支配は単に国民を法的に拘束するばかりでなく, 内面的にも規制しようとする衝動を保ちつつ国民の間に浸透していった。それが, 国家神道の教義である。

「大日本帝国憲法」には, 第28条に「日本臣民ハ安寧秩序ヲ妨グズ臣民タルノ義務ニ背カザル限ニ於テ信教ノ自由ヲ有ス」とあり, 国民には, 「信教の自由」があるという建前であった。しかし, 同憲法の第1条には, 「大日本帝国ハ万世一系ノ天皇之ヲ統治ス」とあり, 第3条には, 「天皇ハ神聖ニシテ侵スベカラズ」とある。「臣民タルノ義務」には, 「万世一系」の天皇への崇敬が含まれており, 信教の自由, 思想・良心の自由は, 国体観を前提とする天皇崇敬に背かない限りという制約がおかれ, その一線を越えると, 「公」の神聖な秩序を侵したことになる。「大日本帝国憲法」が天皇の宗教的権威を前提にしたものであることは, 条文の内容以上に, その發布形式に明瞭に現れている。この憲法は天皇が定めた欽定憲法であり, 發布に際しては宮中で天照大神や歴代の天皇(皇祖皇宗)と神々を祀る神殿の前で奉告祭が行われ, また全国の神社でも, 同様に奉告祭が行われたのである。また, 「皇祖皇宗の神霊」に向けて「告文」が, 国民に向けては「勅語」に付されていた。

6) 橋川文三, 鹿野正直, 平岡敏夫編, 『近代日本思想史の基礎知識』, 67~68頁。升味準之輔, 『日本政治史1—幕末維新, 明治国家の成立—』, 259頁。

「告文」では、先ず「皇朕<sup>わ</sup>レ天壤無窮<sup>こうぼう</sup>ノ宏謨<sup>かんながら</sup>ニ循<sup>ほうぞ</sup>ヒ惟神ノ宝祚ヲ承継シ」と、天皇自らが神的な権威を受け継ぐ者であることを宣している。ここで、天壤無窮とは天孫降臨に際して、天照大神が瓊瓊杵尊<sup>ににぎのみこと</sup>に告げた「神勅」の一節をさし、歴代天皇が永遠に国土を治めるべき神聖な任務を負った存在であることの根拠とされるものである<sup>7)</sup>（『日本書紀』に「天壤無窮の神勅」が記されている）。なお、宏謨は大きなはかりごとを、宝祚は代々引き継がれていく神聖な天皇の位をさしている。このことから、「大日本帝国憲法」が機能する「公」の領域は、天照大神の子孫である神聖な天皇を中心とした神道的な領域であることを意味している。

「告文」の結びは、「皇朕<sup>わ</sup>レ仰テ皇祖皇宗及皇考ノ神祐ヲ禱リ併セテ朕ガ現在及将来ニ臣民ニ率先シ此ノ憲章ヲ履行シテ愆<sup>あやま</sup>ラザラムコトヲ誓フ 庶幾<sup>こいねがわ</sup>クハ神靈<sup>かんが</sup>此レヲ鑒ミタマヘ」となっている。ここで、「皇祖」は天照大神あるいは神武天皇、「皇宗」はそれ以後の歴代の天皇、「皇考」は先代の天皇をさす。そして、神や神的な初代天皇から先代までの代々の天皇の「神靈」に憲法の履行を誓い、また現天皇と国家を見守り、「神祐」（神の助け）を賜るよう祈る言葉を記している。憲法本文には、神道の信仰を促す言葉はあからさまに書き込まれていないが、しかしこの「告文」には、憲法は国家神道に沿って発布されたものであることを明瞭に示している<sup>8)</sup>。実際にも、「公」の領域で権威を強めた国家神道は、皇室祭祀と伊勢神宮を頂点とする神社及び神祇祭祀に高い価値を置き、神的な系譜を引き継ぐ天皇を神聖な存在として尊び、天皇中心の国体の維持、繁栄を願う信仰実践を拡散し、有力な支え手ともなった全国の神社は、国家機関として組織されていったのである。

第2、天皇を家長とし、臣民を赤子とする認識に立ち、日本社会の家父長的性格を拡大再生産しつつ、民心を家長としての天皇に収斂させようとする家族国家観の主張を広く民衆の間に流布させていった。すなわち、これが悪名高い「教育勅語」である。

7) 島蘭進、『国家神道と日本人』、岩波新書 2010年、33～34頁。

8) 島蘭進、『前掲書』、35頁。

「教育勅語」は、「大日本帝国憲法」発布の翌年に出され、多くの国民が頻繁に読み上げ、あるいは暗唱するところとなり、国民生活に絶大な効力を発揮するところとなった。「教育勅語」の本文は、先ず以下のように始まる。「朕<sup>おま</sup>惟<sup>よ</sup>フニ我が皇祖皇宗国ヲ肇ムルコト宏遠ニ徳ヲ樹ツルコト深厚ナリ 我が臣民<sup>よ</sup>克ク忠ニ克ク孝ニ億兆心ヲ一ニシテ世世<sup>ま</sup>厥ノ美ヲ濟セルハ 此レ我が国体ノ精華ニシテ教育ノ淵源<sup>また</sup>亦実ニ此ニ存ス」と。ここで、天皇と「臣民」のあるべき関係が示された。つまり、天皇は「皇祖皇宗」を引き継ぐ徳治を続けてきた神聖な存在であり、「臣民」は国家の創始以来、天皇に対して仕えつくす関係にあったこと、またそれが称えるべき規範であり、この勅語が下す聖なる教えでもあることを示した。続いて、「教育勅語」は「臣民」が守るべき徳目と、築くべき良き社会関係について述べる。「爾<sup>なんじ</sup>臣民父母ニ孝ニ兄弟ニ友ニ夫婦相和シ朋友相信<sup>あいわ</sup>ジ恭儉己レヲ持シ 博愛衆ニ及ボシ学ヲ修メ業ヲ習ヒ以テ知能ヲ啓発シ徳器ヲ成就シ 進デ公益ヲ広メ世務ヲ開キ常ニ国憲ヲ重ジ<sup>したが</sup>国法ニ遵ヒ」と。ここの部分は、人間関係を「親子」、「兄弟」、「夫婦」、「朋友」に分けて説くのは、儒教的な伝統を継承するもので、露わな宗教性は見られない。だが、次の部分は、「公」への奉仕の意味が込められ、「教育勅語」が宗教的な性格をはらんだものであることがよく分かる。すなわち、「一旦緩急アレバ義勇公ニ奉ジ以テ天壤無窮ノ皇運ヲ扶翼スベシ」と。一旦緩急アレバとは、危機的事態（例えば、戦争）が起こった時は、義勇をもって「公」につくすべきであると説き、天壤無窮ノ皇運ヲ扶翼とは、天照大神の「神勅」に従って天皇に仕え支えることを意味している。それは、国への愛国心を超える神聖な天皇のためにつくすべきとも解される<sup>9)</sup>。

「教育勅語」の残りの部分は、以上の教えが先祖代々受け継がれてきた天皇と臣民の間の深い紐帯に基づいたものであり、普遍的価値をもつものであるとしている。「是ノ如キハ独り朕ガ忠良ノ臣民タルノミナラズ 又以テ爾<sup>なんじ</sup>祖先ノ遺風ヲ顕彰スルニ足ラン 斯ノ道ハ実ニ我が皇祖皇宗ノ遺訓ニシテ子孫<sup>とも</sup>臣民ノ俱ニ遵守スベキ所 之ヲ古今ニ通ジテ<sup>あやま</sup>謬ラズ之ヲ中外ニ施シテ悖<sup>もよ</sup>ラ

9) 島蘭進、『前掲書』、35～37頁。

ズ 朕爾臣民ト俱ニ拳拳服膺シテ咸其徳ヲ一ニセンコトヲ庶幾フ」と。つまり、皇祖の時代、言い換えれば国家の神的な起源以来、現代にまで変わることなく一体性をもった天皇＝臣民関係が続いてきたという、それこそ日本独自の「国体」の優れた特徴であるという国体観の信念が強く示唆される<sup>10)</sup>。

以上のように、「教育勅語」は、臣民が守るべき徳目を説き、前後で天皇と臣民の神的紐帯、その神的天皇の由来と臣民の従うべき義務が述べられている。だが、問題は、人間は家族関係や友人関係のあるべき信頼関係の絆を説く家族国家観を教育され、そこに天皇の尊大さ・神聖さと国民の忠誠心を繰り返し洗脳されていくと、いざ危機的事態が起こった時に、理性的な判断能力が失われ、天皇指令に機械的に服従する人間ロボット化されてしまうということである。国民は、この恐怖を感じる時間的余裕も与えられないまま、明治政府は、「教育勅語」の教育を小学校令・中学校令・師範学校令・帝国大学令へと急速に伝播させ、やがて市町村の行事や市民の社会活動にまで拡大したのである。

第3、天皇統一国家体制の成立に伴う天皇支配に対しては、当然に反発する者（キリスト教者、共和主義者、社会主義者及び無政府主義者等）が出現したのであるが、明治政府はその反発者に対して激しい弾圧と迫害を実行した。ここでは、その代表的な事件のみを取り上げることにする。

天皇崇敬と国家神道の権威を中心に「公」の規範的秩序を形成するという明治政府の基本方針は、明治維新の最初に定まっていたので、その布石として「大日本帝国憲法」と「教育勅語」が發布され、これで制度的枠組みが確立された。当初、国家神道は、「公」の領域の事柄であり、「私」の領域の「信教の自由」は、保障されると思われた。しかし、実際には、国家神道が「信教の自由」を脅かす事態が日常的に発生するようになった。事件1として、天理教は開祖中山みきの教えは天理王命でんりおうのみことによる人類救済を説き、明治10～20年頃に全国的に信徒数が急拡大した。だが、拡大する天理教は、厳しい弾圧に直面した。そこで、天理教本部は、人類創造の神話を記した泥海日

10) 島藪進、『前掲書』、37～38頁。

記（「こふき」ともいう）の教典を大きく変更して、教派神道の一派として独立するという形で国家の公認を得ることを模索した。その間に、明治政府への協力に力を入れ、巨額の国債の購入や多額の寄付を行うなどした。そして、元来の天理教の教えとは無縁な天皇崇敬の教えを説く教義文書を作成し、内務省に提出し、ようやく公認されるに至ったのである。事件2として、キリスト教の内村鑑三は、第一高等学校の嘱託教員として赴任した4か月後の1891年1月9日、天皇の署名入りの教育勅語奉読式に出席した。奉読が終わった後、教員と生徒5人ずつ署名のある教育勅語の前で礼拝することとなったが、しかし内村鑑三は深々と礼をすることができず、軽く頭を下げる程度で退いた。これを他の教員や生徒が見咎め、激しい非難を浴びせ、更に後日マスコミによる弾劾が加わった。結局、内村鑑三は、1月31日付けで依願退職となった。これが、内村鑑三不敬事件である。その後、内村鑑三をかばったもう一人のキリスト教徒の教員木村駿吉も2月23日付けで非職（免職）処分となった。

内村鑑三不敬事件に続いて起こったのが、歴史学者久米邦武の筆禍事件である。久米邦武は、1888年より帝国大学教授として歴史を教えるとともに臨時編年史編纂掛委員も務めていたが、『史学会雑誌』（1891年10～12号）に「神道は祭天の古俗」という論文を連載し、これが国家神道を誹謗したとして職を失った事件である。この論文は、先ず敬神崇仏に基づく国体の美風を称揚した上で独自の宗教論、神道論を展開したもので、論点は、次のとおりである。神道は、仏教や儒教のような教説体系がなく、宗教と呼ぶに足りるような倫理教説を持っていない。神道の中核というべき皇室や伊勢神宮の祭祀は、古代的な「祭天の古俗」、すなわち普遍的に見られた共同体祭祀に由来する。日本では「天御中主」、中国では「皇天上帝」、インドでは「天堂」、「真如」と呼ばれ、「東洋祭天の古俗」といえる。伊勢神宮は、天照大神を祀るとされるが、これは日本独自のものではなく「東洋祭天の古俗」の一形態で、本来は皇帝が天を祀って統治にあたるものだった。朝鮮からの渡来者の像が記紀の物語に投影されている可能性がある。三種の神器も日本独自のもので

はなく、「祭天の神座を飾る物」だった。神道は「祭天」、つまり天を祀る共同体の祭祀であり、地祇（土地の神）や人鬼（死者の霊）を祀るものではなく、神社は「古時国県の政事堂」だった。そもそも祭天は人類が原始時代「襦袢の裏」に神というものを考え出したのに由来するが、神道ではそこから儒学や陰陽道や仏教のような体系化された教えが発展してこなかった。神道では治めきれないので、儒学や陰陽道や仏教が流入したのであるから、神道だけに頼ろうとするのは、賢明ではないと<sup>11)</sup>。これに対して、国家神道系の道生館という団体の塾生4人が久米宅に押しかけ、5時間に渡って問答を続け、その記録を文部省と内務省に送付するとともに、然るべき措置をとるよう要求した。続いて、当時神社神道の国家機関化を目指していた諸団体がそれぞれの機関誌（国光社の『国光』、明治会の『明治会雑誌』、惟神学界の『随在天神』、大八州会の『大八州学会雑誌』、日本国教大道社の『日本国教大道叢誌』等）で激しく攻撃を加えたのである。この事件以後、学界や言論界、そしてメディアでも、言論の自由が著しく拘束されるようになっていった。

今日から見れば、時代錯誤の国家神道と前近代的で歪んだ政宗関係であるのだが（村上重良、『国家神道』<sup>12)</sup>を参照）、明治維新の政府が「王政復古の大号令」の下、天皇中心主義の国体を目指し、「大日本帝国憲法」と「教育勅語」を制定以後、国家神道領域の拡充に向けた運動が行政側からも民間側からも第二次世界大戦の敗戦までの約80年間もの長期にわたって続けられ、国民の生活意識の隅隅に至るまで広く深く浸透していったのである。やがてまた、この国家神道は、ファシズム的な国家総動員体制へと同調していったのである。

## （2）日米大戦に関する「誤戦」の実態

「大日本帝国憲法」制定は、明治政府の重鎮岩倉具視も初代内閣総理大臣伊藤博文も到底思いもよらない、特筆すべき「致命傷になる癌」を抱えてい

11) 島蘭進、『前掲書』、41～42頁、44～46頁。

12) 村上重良、『国家神道』、岩波書店 1970年。

た。明治18年の内閣制度では、「内閣総理大臣ハ各大臣ノ首班トシテ機務ヲ  
奏宣シ、旨ヲ承テ大政ノ方向ヲ指示シ行政各部ヲ統督ス」(内閣職権第1条)  
とされ、首相は閣僚に対する指揮監督権を有していた。しかし、明治22年の  
「大日本帝国憲法」では、国务大臣は各自それぞれの責任において輔弼する  
もの(第55条単独輔弼責任制)とされ、内閣総理大臣は首班としての地位は  
保ったものの、単に「行政各部ノ統一ヲ保持ス」とされ、議長的な役割を果  
たすに過ぎないものとされてしまった(憲法第2条)。これは、「万機ヲ主宰  
スルハ元首(天皇)ノ大権」とされ、軍隊を指揮監督する権限の統帥権を含  
め重要な大権事項を天皇に集中するという天皇中心の親政的大権の建前を  
実現したものである。がしかし、これが後に政党政治を凋落させ、やがて軍部  
による政治中枢の占拠をもたらしたのである。ここでは、なぜ「勝算のない  
日米戦争」に突入したのか。この疑問について、日中戦争から日米戦争に至  
る間に、避戦の選択肢はなかったのか。この点について、大杉一雄『真珠湾  
への道—開戦・避戦9つの選択肢—』<sup>13)</sup>と、堀田江理『1941・決意なき  
開戦—現代日本の起源—』<sup>14)</sup>を参照しながら、明らかにしていきたい。

最初に、当時の時代的背景について、簡単に素描しておこう。日露戦争を  
契機として、対外的には先進帝国主義のアジア分割競争に従属の同盟者とし  
て加わりながら、明治の天皇統一国家は、専制的軍国主義化と帝国主義化  
(他国の征服による領土の拡張主義)の道をつき進んだ。すなわち、1904年4  
月裁可された「日本帝国国防方針」は、「就中明治37~38年戦役ニ於テ幾万  
ノ生靈及巨万ノ財貨ヲ抛テ満州及韓国ニ扶植シタル利権ト、亜細亞ノ南方並  
太平洋ノ彼岸ニ皇張シツツアル民力ノ発展トヲ擁護スルハ勿論、益々之ヲ拡  
張スルヲ以テ帝国施策ノ大方針ト為サザルベカラズ」とし、領土拡張は当然  
として、先ず満州・韓国の権益擁護からロシアの軍備強化と復讐戦に備えな  
ければならなかった。明治「大日本帝国憲法」体制下で、君主絶対主義的側  
面を拡大・強化しながら、資本の論理を無視して(平易に云えば、国内の商

13) 大杉一雄、『真珠湾への道—開戦・避戦9つの選択肢—』、講談社 2003年。

14) 堀田江理、『1941・決意なき開戦—現代日本の起源—』、人文書院 2016年。



工業の正常な発展を妨げ)、軍事力優先の軍国体制を国内に確立した天皇絶対主義者達ではあったが、軍部の中に陸海軍の軍備拡張競争を引き起こし、同時に軍備拡張による財政窮迫に直面することになった。陸海軍は、政党と藩閥に微妙に交わり、財界に介入し、特に財政窮迫下の陸軍側の強引な軍備拡張要求は、第2次西園寺公望内閣を総辞職に追い込んだ<sup>15)</sup>。

第一次世界大戦になると、日本経済は、戦争特需により輸出額と輸入額は急拡大し、貿易収支は、一時的に黒字に、債務国から債権国に急変した。ただ、それでも低所得の労働者の生活は、高インフレのために困窮を極めた。こうした中で、アジアに伝播せんとするドイツ軍の勢力を防止するため、連合国の要請を受けてシベリアに出兵したが、多くの軍費と人命を費やして何ら得ることなく終わってしまった。しかも、世界大戦後、経済界は再び世界的不況に見舞われ、民政党内閣の産業合理化政策による中小企業の没落と農村の惨状は目に余った。加えて、慢性的にも見える不況にあえぐ経済界の日本に、最悪にも関東大震災(大正12年)が発生し、未曾有の被害(死傷者19万9千人、行方不明4万3千人、被害世帯69万に及ぶ)をもたらし、社会を混乱に陥れた。このような社会状況の中で、日本共産党の成立(日本労働組合評議会、全国労働組合自由联合会)等に見られる反体制運動はしだいに激化し、労働争議が多発するようになった。天皇統一国家体制の成立に伴う天皇支配絶対主義者にとっては、「治安維持法」の強化と治安警察あるいは特高警察による反体制運動に対する激しい弾圧は、当初から予定していたことであつた。民間においても、右翼団体と性格を異にするファシズム団体が「赤化防止」という素朴なスローガンを掲げて次々に誕生した。例えば、特にわが国近代ファシズムの始祖であり、軍や民間に大きな思想的影響を与えた北一輝の「猶存社」や、その後継と見られている大川周明の「行地社」は、有名である。

彼らの運動の契機は、中国革命の進行、満州問題をめぐるナショナリスト

15) 橋川文三、鹿野正直、平岡敏夫編、『近代日本思想史の基礎知識』、205頁。升味準之輔、『日本政治史2—藩閥支配・政党政治—』、東京大学出版会 2003年、220～225頁。

としての危機意識であり、わが国の政党政治の腐敗に対する中間層の反感と憎悪を背景にして、富の分配の公平を実現しようとする一種の超国家社会思想（富の再分配思想は拡大解釈されると侵略主義に転化する）の実現にあった<sup>16)</sup>。折しも、陸軍の内部では、薩長藩閥がようやく崩れ、閥外にいた佐官級参謀将校グループ（例えば、永田鉄山、小畑敏四郎、岡村寧次等）が軍内人的階梯の再編運動を始めるなど、強固な秩序と統制を誇っていた陸軍内部にも外部の思想や運動を受け入れる土壌が形成されていた。北一輝と大川周明もまた思想の実践力を軍隊（軍部）に求めていたので、そこに目を付け積極的に陸海軍の尉佐官級将校に接近し超国家（ファシズム）思想の注入をはかった。北一輝は、西田税を通じて菅波三郎陸軍少尉、藤井斉海軍少尉らを中心に天剣党の結成を指導し、尉官級青年将校の五・一五事件と二・二六事件に関係し、大川周明は参謀本部佐官級幕僚将校に接近し、三月事件（議會を混乱に陥れ、戒厳令を発し、宇垣一成内閣を樹立するというクーデターで失敗）と十月事件（若槻礼次郎内閣を打倒し、軍部独裁政権を樹立しようとしたクーデターで失敗）において重要な役割を演じた<sup>17)</sup>。このような軍部ファシズム運動は、やがて日本ファシズム運動へと拡大していくのであるが、それを煽動した決定的な人物は、近衛文磨首相そのひとであった。彼は、「ドイツと似たファシズム体制を確立し、東亜新秩序を建設する」ことで、日中戦争も解決できるとし、挙国体制下に一国一党主義を採用し、「国民各階層を打って一丸とし、脈々として血の通うような組織、つまり大政翼賛会」を作ったのである。

もう一点、次の研究報告は、十分に注目に値する。すなわち、総力戦研究所の仮想内閣は、実際の政策決定者達とは、対照的に振る舞った。こじれた内政の事情とは関係なく、その結論は、戦争遂行能力の分析のみに基づいていた。研究生達（官民各層から有為なる青年として抜擢された人達で、1年

16) 秦郁彦、『軍ファシズム運動史』、河出書房新社 1962年、8～9頁、20～24頁、31～33頁。

17) 秦郁彦、『前掲書』、31～33頁。堀田江里、『1941・決意なき開戦—現代日本の起源—』、52～53頁。

間総力戦研究所で武力戦，思想戦，経済戦，国内政策，対外政策等の国家総力戦実行上の必要な事項について研究し，分析し，机上演習を受けた総数36名の入達を指す<sup>18)</sup>は，最高機密である日本の石油所有量の正確な値こそ知らされていなかったが，しかしその他のすべての分野において，第1級のデータを有していた。それ故，アメリカと戦えば，日本にどうしても勝ち目のない戦争だということを，説得力をもって断言できた。総力戦のために仮想内閣は，軍事，戦略，外交，イデオロギー，経済等多岐にわたる分野を総括する政策決定を求められ，仮想敵国（アメリカ）との総力戦で国を導くことを要求された。指導教官（統監部と称し，「統帥部」の機能を持つ）のガイドラインでは，今後2年間に予想される内外情勢の変化に応じて，成るべく月別，または数カ月別（年別）の対策を示す研究をするように指示された。つまり，各々の仮想閣僚が出身組織から持ち寄った実際のデータを分析し，できるだけ正確に実際に起こり得る成り行きを想定することを期待されていたのである。机上の戦争というには，あまりにも現実味を帯びた企画だった。仮想戦争は，最初から指導教官側によって，日米間の宣戦布告寸前をスタートラインとして設定されていた。アメリカ政府は，日本に禁輸措置を科して，経済分離作戦に出ている。そのため日本は，力づくで東南アジアにおいて資源調達しなければならないというのが，あらかじめ与えられたシナリオであった。しかし，この事前の想定が，そもそも無謀だから受け入れられないと研究生達は指導教官に再考を願い入れた。南方（蘭印）に打って出れば，イギリス・アメリカとの戦争は避けられず，それは外交の機会を自ら放棄することに等しい。それは，馬鹿げているというのが研究生達のいい分だった。おそらく油田の確保まではうまくいくとしても，フィリピンに拠点を置く敵陣は，輸送船舶を総攻撃してくるため石油の持ち運びを不可能にするだろう。そうなれば，そもそも油田を武力で制覇する意味がない。やがて国はより大きな戦争に突入し，最初から戦えないはずの大規模な戦争を強いられることになる。仮想閣僚は，机上戦が始まる前から，そのような戦争

18) 猪瀬直樹，『昭和16年夏の敗戦』，世界文化社 1983年，26～27頁。

には勝ち目がなく、戦うべきでないという考えであった<sup>19)</sup>。日本の指導者達も、開戦に限りなく自信を持たず、最終的な戦争決意を躊躇した。もちろん、東条英機首相も同様であった。

#### 第1. 近衛文麿首相の失策と「日米諒解案」

1937年6月4日、近衛文麿は首相に就任し、文字通り日本の政治指導者のトップについた。不況、災害、不作、そして改革を仄めかす一部の軍人の反乱・威嚇等、苦境に喘ぐ日本社会の救世主となるべく、過剰な期待を背負っての登場であった。しかし、近衛文麿首相の選んだ閣僚の顔ぶれは、人々を早々と失望させるに十分であった。というのは、前内閣の陸軍大臣、海軍大臣、法務大臣を続投させ、政党政治家の入閣を拒み、議会政治を蘇生しようという意気込みが感じられなかったからである。しかも、首相就任から1ヶ月後、盧溝橋事件を発端に、中国との戦争が勃発した。この戦争は、現地で中国と停戦協定に至り、この小さい戦いは、收拾されたかに見えた。が、近衛文麿首相は、停戦協定に至ったその日に、反対の外交表示をし、紛争地帯の在留邦人を保護するという名目で、中国北部に支援部隊を送る計画を発表したのである。軍部の領土拡張主義を強調する勢力に屈したのだろうか。事実、7月11日、近衛文麿は対中戦争対策への協力と理解を求めべく、議会、金融界、マスメディアの重鎮の面々を官邸に招いて、国家非常事態の名の下に日本中が愛国心を持って派兵を援助するよう自ら呼びかけたのである。その結果、現地停戦協定は、空文化し、再び日中戦争は、拡大の一途をたどり、抜き差しならぬほど泥沼化していった。1940年7月に、首相の座に返り咲いた際に、近衛文麿の政治目標は、中国との戦争を終わらせることだった。しかし、近衛文麿首相は、戦争終結の術を見い出せず、非常に矛盾した対中政策を遂行し続けた。軍部からの要請が来る以前に中国大陸への増強派兵を承認し、軍事予算も増やし、戦場の後方の守りにも派兵が円滑に進むよう、法律の改正を指示した。すなわち、「国家総動員法」である。他面、裏工作として、蒋介石との中国平和の道を模索した。後日、中国戦争の拡大に

19) 猪瀬直樹、『前掲書』、108～134頁、142頁。

反対したことで、中国より東京に更迭された陸軍中佐池田純久は、中国戦争を拡大させている「張本人は軍ではなく、総理たるあなたですよ」と叫び、近衛文麿首相を狼狽させた<sup>20)</sup>。もし近衛文麿首相が外交判断を間違えず、中国のドイツ大使の仲介を通じて、中国との和平に努力していたなら、アメリカとの戦争はなかったであろう。

近衛文麿首相には、日中戦争を解決し、アメリカとの戦争を回避するもう一つの道があった。それは、大杉一雄の指摘する「日米諒解案」をベースにする和平交渉の努力である。「日米諒解案」の7項には、「日中戦争について、米国大統領が次の条件を容認し、日本政府がこれを保証したときは、大統領は蒋介石政権に和平の勧告をする。(1) 中国の独立、(2) 日中間の協定に基づく日本軍の中国撤兵、(3) 中国領土非併合、(4) 非賠償、(5) 中国の門戸開放方針の復活、(6) 蔣政権と汪政権の合流、(7) 中国への日本の集団的移民の自制、(8) 満州国の承認」とある。満州国が承認され、蒋介石・汪兆銘政権が合体して日中戦争が解決され、貿易関係が正常化するという「日米諒解案」は、国策混迷に悩んでいた当時の日本にとって、一大朗報であり、画期的なものであった。が、松岡洋右外務大臣は、ドイツ一辺倒の親独家となり、日中戦争の和平交渉に対するアメリカの介入を拒否し、「三国同盟」を遵守すべきとして日米交渉を断絶させた<sup>21)</sup>。

## 第2. 独ソ戦争勃発の際に、「日独伊三国同盟条約」の破棄

外交界の重鎮で石井菊次郎子爵元駐米大使や、天皇の重臣達は、ファシスト同盟外交に端から懐疑的であった。それなのになぜ、松岡洋右外務大臣は、「日独伊三国同盟」に全身全霊を込めたのであろうか。また、それを近衛文麿首相は、強く支持したのであろうか。松岡洋右は、いう。「枢軸外交は、力を得るための方便です。三国同盟は、戦いのための同盟じゃございません。英米陣営に対して、日本の立場を有利に展開させるための大道具です

20) 堀田江里、『1941・決意なき開戦—現代日本の起源—』、44頁。大杉一雄、『真珠湾への道—開戦・避戦9つの選択肢—』、239~269頁。

21) 大杉一雄、『真珠湾への道—開戦・避戦9つの選択肢—』、256頁。

よ」と。そして、松岡洋右外務大臣は、同盟国訪問の旅路の最後に、スターリンとの中立協定に成功し、もはや「三国同盟」は、ユーラシア大陸をまたぐ「四国協商」へと華麗なる変身を遂げ、やっと英米のリベラルキャンプと対等に外交できるようになった。「ドイツと握手するのは、ソ連（1917年のロシア革命後ソ連）と握手するための一次的方便だが、そのソ連と握手してからが、実はアメリカと握手するための方便に過ぎないのだよ」と。つまり、同盟外交の根底にあったものは、パワーバランス（勢力均衡）の信念であったと思われるが、それは、見せ掛けの方便外交というべき程度のものであった<sup>22)</sup>。それでも、泥沼化した日中戦争の解決の糸口さえ見いだせない近衛文麿首相には、ドイツ・イタリアに近づくことで、アメリカを牽制し、より有利な外交交渉を期待したのである。

1941年6月22日、独ソ開戦のニュースが飛び込んでくると、「氷のような沈黙が日本中をおおった」。ナチスのソ連侵攻が実行されると、それまで日独連帯が強固なものだと疑わなかった東条英機陸軍大臣をはじめとする日本の指導者達は、難しい問題、つまり「三国同盟」の将来性に直面した。近衛文麿首相は、東条英機の反応を探るために、鈴木貞一中将を使いに出した。鈴木貞一中将は、陸軍の先輩でもある東条英機陸軍大臣の執務室を訪れ、近衛文麿首相が世界の多くを敵にまわして外交路線を踏み間違えれば、大変なことになる、「今回の独ソ開戦は、「三国同盟」を破棄する絶好のチャンスだと考えている」旨を伝えた。これを聞いた東条英機陸軍大臣は、「そんな仁義に反することが、できると思うのか」と、怒鳴りつけ、仁義の意志を変えようとしなかった。しかし、東条英機陸軍大臣をはじめとする日本軍人達が最も大切だと教えられてきた仁義は、スターリンと結んだ不可侵条約を無視してドイツ軍がソ連に侵攻した時点で、あとかたもなく消えてしまったのである。加えて、英米の両国は、大西洋会議においてソ連に武器援助を約束した。急変する事態に対応して、「三国同盟」から離脱しても、国際法上「事情変更の原則」に則って国際信義に反することなく、天皇に帰属する統帥権

22) 大杉一雄, 『前掲書』, 269~270頁。

のゆえに軍部の勢力が巨大になっていたとはいえ、日米交渉を真に願い、アメリカとの戦争を回避したいと願うならば、「三国同盟」を破棄することが最良の選択であった<sup>23)</sup>。

### 第3、南部仏印進駐策の上奏とルーズベルト大統領の「仏印中立化案」

1941年6月25日、軍部と統帥部は、南部仏印進駐策を共同上奏した。その説明によれば、最近強化されている英米の対重慶援助・連絡を分断することが必要となり、さらに英米が日蘭交渉を妨害していることが明らかとなった。放置すれば、3月仏印タイ間の紛争調停の成功によって獲得したわが国の有利な地位も逆転する恐れがある。従って、仏印に軍事基地を設けてA（英）、B（米）、C（中）、D（蘭）対日包囲陣に対する措置をとり、日中戦争解決、東亜の安定、自存自衛体制を確立する必要があるということであった。しかし、実際は、日米通商航海条約の失効以後、重要物資の対日貿易制限が強化され、長期化した日中戦争を遂行していくために南方資源確保が緊急の課題となり、先ず仏印進駐によって日蘭交渉に圧力を加えようとしたのである。同時に、ドイツの英国本土上陸作戦（独ソ開戦でなくなった）に呼応した対英蘭戦争を想定し、また米国石油禁輸の場合の対蘭印軍事行動のために、南部仏印を前進基地にしておく必要があったのである。特に、シンガポール攻撃のためには、軍用機の航続距離の関係からその基地は先決条件となった。また、マレー上陸作戦には、気象条件から仏印進駐は6月末までに決定する必要があった。加えて、日仏印経済協力協定にもかかわらず、米・ゴム・錫等の資源輸入が捗らないので、その促進ということもあり、蒋介石支援ビルマ・ルート閉鎖作戦の布石として、重慶への睨みをきかせるねらいもあった<sup>24)</sup>。つまり、南部仏印進駐は、軍事的にも経済的にも仏印まで勢力圏として拡大しておかなければ、日本の安定は得られず、日中戦争の解決もありえないという軍部の領土拡張主義者の都合の良い理由づけであった。これに対して、松岡洋右外務大臣は、軍部の南部仏印進駐策は、英米の反発を

23) 堀田江里、『1941・決意なき開戦—現代日本の起源—』、153頁。

24) 大杉一雄、『真珠湾への道—開戦・避戦9つの選択肢—』、275～276頁。

招き、日米戦争を必ず招来させるとして、激しく抵抗した。もし松岡洋右外務大臣に反骨精神があったならば、軍部の執拗な説得工作に屈せず、職を賭して辞表を提出する道もあった<sup>25)</sup>。そうすれば、内閣一致の原則から内閣総辞職となり、事態は大きく変わっていたかもしれない。

同様のことは、海軍についてもいえる。山本五十六連合艦隊司令長官は、海軍軍令部総長永野修身に対して、「日米開戦は、長期戦になる。・・戦争数年に亘、資材は消耗し、艦艇・兵器は傷つき、補充には大変困難を来たし、結抗し得ざるに至るべきのみならず、国民生活は非常に窮屈を束ね、朝鮮、満州、台湾の反乱常なく、收拾困難となること想像に難しからず。かかる勝算小なる戦いは、なすべきに非ず<sup>26)</sup>」と非戦論を展開した。また、及川古志郎海軍大臣も同様の非戦論の立場であり、いわゆる海軍の多くは、アメリカとの戦争に反対であった。しかし、及川古志郎海軍大臣は、陸軍を前にしては明確な意思表示できず、代わって福留繁海軍作戦部長が、開戦初年で船舶40万トンが撃沈されると見込まれるので、南方作戦に自信なしと発言した<sup>27)</sup>。が、この発言も、たちまち主戦論を頑強に繰り返す東条英機陸軍大臣に一蹴されてしまった。それでも、事態の重要性を鑑み、及川古志郎海軍大臣は、「清水の舞台」から飛び降りる覚悟で非戦を主張すべきであった。

日本軍の南部仏印進駐に関する情報は、英米両国に伝わり、事態の緊急を感じたルーズベルトは、7月24日野村吉三郎駐米日本大使に「仏印中立化提案」を示した。つまり、「従来世論ハ日本ニ対シ石油禁輸スベシト強ク主張セシニ拘ラズ、自分ハ之ヲ太平洋平和維持ノ為ニ不可ナリト言ウテ説得シ来タリシガ、今ヤソノ根柢ヲ失ウニ至レリト述ベテ石油ノ禁輸アルヲ仄メカシ・・・今ハスデニ時期遅レタリノ感アリ、事前國務省ト打合セヲ為セシニアラザルガト前置キシ、若シ夫レ仏印ヨリ撤兵セラレ、各国ソノ中立（スイスノ如ク）ヲ保障シ、各国自由ニ公平ニ仏印ノ物資ヲ入手シ得ルガ如キ方法

25) 大杉一雄, 『前掲書』, 278頁。

26) 大杉一雄, 『前掲書』, 360~361頁。

27) 大杉一雄, 『前掲書』, 369頁。



アリトセバ、自分ハ尽力ヲ惜シマズト語り、且日本ノ物資入手ニハ自分モ極メニ同情ヲモツ<sup>28)</sup>」と。これは、日本の国難と自国の安全を脅かすA、B、C、D国家の包囲網から抜け出す最も画期的な融和策であった。それ故に、駐日米国大使グルーは、すぐに豊田貞次郎外務大臣に面談を申し入れ、ルーズベルト提案に含まれている譲歩は、アメリカ側からすれば限界に近いものであり、もし日本側が大統領の提案に好意的に応ずるのであれば、日本にとってもより良い未来を約束できるし、非公式であるが日本の資産凍結解除もありうると示唆した。しかし、近衛文麿首相は、豊田貞次郎外務大臣の報告を受けたが、ルーズベルト大統領提案を黙殺してしまった。ただ、後日の近衛文麿首相の主張では、及川古志郎海軍大臣、東条英機陸軍大臣と相談したが、東条英機陸軍大臣は、すでに南部仏印進駐は御前会議で決定した聖断で、後戻りができないと突っぱねたと<sup>29)</sup>。それでも、近衛文麿には、果たして内閣総理大臣として積極的に強い意志で日米戦争を避ける千載一遇のチャンスをもつために奔走したのか、疑問が残る。

#### 第4、東久邇宮内閣の成立と東郷茂徳外務大臣・賀屋興宣大蔵大臣の同時辞職

東条英機陸軍大臣は、鈴木貞一企画院総裁を近衛文麿首相に差し向け、「海軍が戦争を欲しないようなら、9月6日の御前会議決定は、基本的に覆る。それは、政府、統帥部の輔弼の責任だから、この際全部総辞職して案を練り直すしかない。陸海軍を抑えて、それをなし得るものは臣下にはおらず、東久邇宮殿下が最適任と思う。総理に辞めてくれとは、いいにくいだが、後継首相に殿下を奏請することに協力願いたい」と進言した。これに、近衛文麿首相も同意した。しかし、非戦論者の東久邇宮総理大臣が誕生することはなかった。「皇室の御出馬を願う場合には、事前に陸海一致の方針、すなわち自重の方針の決定せられることが、先決必須の問題なり」としたが、天皇が忌避したのか、あるいは木戸幸一の輔弼的判断なのか不明であるが、実際は

28) 大杉一雄、『前掲書』、304頁。

29) 大杉一雄、『前掲書』、307～308頁。

この難局を皇室に負わせることの影響、特に戦争になった場合には、皇室が国民の怨府的になることを恐れて、皇族内閣案は採用されなかったのである<sup>30)</sup>。もし東久邇宮内閣が成立していたら、アメリカとの戦争もなく、日本の歴史も変わっていただろう。

しかも、9月6日の御前会議決定の「白紙還元」が伝達されたとはいえ、強硬な主戦論者の東条英機に総理大臣の大命が降下されたことは、わが国にとって最悪の決定的運命の岐れ道となってしまった。東条英機内閣は、「白紙還元」の御詔に基づき10月23日～11月2日に至るまで連絡会議を開き、国策の検討を行った。しかし、検討は、中途半端に終わり、そこで東条英機首相は、最後の連絡会議で次の3点について討議するとした。すなわち、(1) 戦争を回避し、臥薪嘗胆する、(2) 直ちに開戦を決意し、作戦準備を進める、(3) 戦争決意の下に作戦準備と外交を並列させる、である。連絡会議の出席者は、東条英機首相(兼務陸軍大臣、兼務内務大臣)、嶋田繁太郎海軍大臣、東郷茂徳外務大臣、賀屋興宣大蔵大臣、岸信介商工大臣、星野直樹官長(内閣メンバー)、これに統帥部(氏名不明)、鈴木貞一企画院総裁、永野修身軍部総長、塚田攻参謀次長が特別参加した(主戦派の面々である)。討議では、東条英機首相、嶋田繁太郎海軍大臣、統帥部が開戦の遅滞は戦況を不利にするとし、即時開戦を主張し、対して東郷茂徳外務大臣、賀屋興宣大蔵大臣は、アメリカとの交渉の継続を主張した。かくして、連絡会議は、戦争決意の下に作戦準備と外交を並列させる案を採用し、次の「帝国内策遂行要領」を決定した。第一、自存自衛を全うし大東亜新秩序建設のための対米英蘭戦争を決意し、次の措置をとる。(1) 武力発動の時期を12月初頭と定め、作戦準備を完整する。(2) 甲案、乙案による対米交渉を行う。(3) 武力発動の直前タイと軍事的緊約関係を樹立する。第二、対米交渉が12月1日午前零時まで成功すれば、武力発動を中止する<sup>31)</sup>。この際に、東郷茂徳外務大臣は、出席者のほとんどが戦争惨禍を軽視し、戦争の見通しに関しても軍当局

30) 大杉一雄、『前掲書』、374頁。堀田江里、『1941・決意なき開戦—現代日本の起源—』、280頁。

の甘さに危惧を感じ、賀屋興宣大蔵大臣と共に態度を一時保留したが、軍部の執拗な強圧に屈してしまった。それでも、東郷茂徳外務大臣と賀屋興宣大蔵大臣が非戦の意志を貫徹し、職を賭して辞表を提出していたならば、日米開戦は起こらなかったかもしれない。

#### 第5、ハル・ノートと天皇の聖断

日本の対米交渉案の甲案と乙案は、野村吉三郎駐米日本大使によってハル米国国務長官に提示された。米国側は、もっと厳しい暫定協定案を検討中で、乙案に対して「三カ月間の暫定協定案」と甲案に対して「戦後構想的な基礎協定案」を作成し、この「暫定協定案」をハリファックス駐米英国大使、カセイ駐米豪州大使、ラウドン駐米蘭大使及び胡適駐米中国大使に明示し、反応を見たが、いずれももっと厳しい条件を要求してきた。そこで、ルーズベルトは、「暫定協定案」よりも厳しい条件を加重した「最終暫定協定案」（ハル・ノート）に変更した。すなわち、(1) 日米両国は、太平洋の平和を切望し、この地域に領土的企図を有しないことを確認する。(2) 両国は極東アジア、南北太平洋に軍事力もしくは軍事的脅威による進出を行わない。(3) 南部仏印より日本軍の即時撤退、仏印駐留軍を41年7月26日現在の兵力まで縮小。(4) 米国の資産凍結・貿易制限措置の即時緩和。ただし、①日本からの輸入は、自由だが、輸入額の3分の2は生糸とする。②輸出は、以下の項目別に規制される。①貿易のための船舶用の燃料及び必需品、②食糧・同加工品、③1カ月60万ドルまでの綿花、④医薬品、⑤民需用の石油（但し、量は英蘭両国と協議）、⑥情勢好転により増量及び商品の追加できる。(5) 日本の凍結・貿易制限措置の即時緩和。(6) 米国政府は、直ちに英、豪、蘭政府に対し、対日凍結・貿易制限の緩和を勧告する。(7) 米国は、日中和平交渉が現在の日米交渉の中心的精神である、太平洋全域の平和、法、秩序及び正義の諸原則を基礎とし、かつそのよい例となることを期待する。(8) 暫定協定の有効期限は、3カ月とするが、日米のいずれかの提議により延長し得

31) 大杉一雄、『真珠湾への道—開戦・避戦9つの選択肢—』、404~407頁。

る<sup>32)</sup>。「最終暫定協定案」(ハル・ノート)が着電したのは、27日午前で、すぐに連絡会議メンバーに伝えられた。「一同は、米国案の過酷な内容に嘩然とし、これは日本に対する最後通牒であり、・・・すでに対日戦争の決意をしているものごとくである」と結論した。それでも、国際協調主義の牧野伸顕伯爵は、東郷茂徳外務大臣に厳密な外交や法律的観点からすれば、日時期限を課さないその文書は、最後通牒とはなり得ないとし、「君が辞職すれば、閣議が頓挫するばかりか、無分別な軍部も多少反省するだろう。それで死んだって男子の本懐ではないか」と説得を試みた<sup>33)</sup>。だが、東郷茂徳外務大臣には、意気消沈し、グルー駐日米国大使と会談することも、ましてや東条英機首相を筆頭とする主戦派と対峙する気力など消え失せていた。

11月29日には、最後の決意をする際に、重臣の意見を徴したいという天皇の希望により、総理大臣経験者と昼食を共にする懇談会がもたれた。だが、本心は戦争反対と思われた重臣達は、事前に結束してか戦争に反対しようとする気力も覇気も感じられなかった。米内光政元総理が、「ジリ貧を避けんとして、ドカ貧にならないよう」という危惧の念を表明する警告が精一杯であった。木戸幸一内府も、「一度聖断被遊るれば、後へは引けぬ重大なものであります故、充分念には念を入れて御納得の行くように被遊ねばいけないと存じます」と。そこで、東条英機首相を呼ぶと、彼は「海軍作戦が基礎をなすことでもあります故、少しにても御疑念を有せらるるならば、軍令部総長と海軍大臣を御召しの上、充分お確かめ願います」と言上したので、永野修身軍令部総長と嶋田繁太郎海軍大臣を呼んで確かめた。彼等は、「人も物も共に充分の準備を整え、大命降下を御待ちしております」と発言した。かくして、天皇は、「何れも相当の確信を以て奉答せる故に、予定の通り進む様東条英機首相に伝えよ」と木戸幸一内府に下命し、最終的に聖断が下されたのである。こうして、アメリカとの戦争を避けることのできる最後の砦

32) 大杉一雄、『前掲書』、434～435頁。堀田江里、『1941・決意なき開戦—現代日本の起源—』、342～345頁。

33) 大杉一雄、『真珠湾への道—開戦・避戦9つの選択肢—』、464～465頁。

も失われたのである。ただ残念なことに、主戦派の威圧と情報操作を感じていたなら、「何度も何度も考えてみたが、この戦争はどうしても勝てそうもない。軍部の立場はよく分かるが、戦争は、陸海軍の力だけで勝てるものではない。万一のことがあれば、皇祖皇宗に申し訳ない」と云えば、鶴の一声、戦争は避けることができたのである<sup>34)</sup>。後日に自ら、もし戦争を止めれば、東条英機首相は辞職し、軍事クーデターが起こり、却って滅茶苦茶な戦争論が支配してしまうと思ひ、戦争に踏み切ったと告白したが、これは完全に軍部の情報操作の罠に陥れられたことを物語っている。

### 3 「誤戦」防止対応としての分権化

かくして、軍事帝国主義の日本は、1941年12月8日真珠湾の奇襲をもって破滅的な戦争に突入し、ミッドウェー海戦、ガダルカナル陸戦、レイテ海戦、沖縄戦と大敗を続け、広島原爆投下、長崎原爆投下へと悲劇的な結末をもたらし、無条件降伏に至ったのである。その間、3年8カ月、日本人死者約185万人（民間人約30万人、軍人約155万人）で<sup>35)</sup>、経済も産業も壊滅した。勝算のない戦争、絶対やってはいけない戦争を始めることを、古くから「誤戦」という。それでは、なぜ「誤戦」は起こったのであろうか。それは、天皇に大権を集中した天皇中心国家体制、軍事優先の国家主義（後に領土拡張主義へ）、これらを保障する「大日本帝国憲法」に起因しているように思われる。つまり、それらは、明治期の封建的遺産であり、軍国主義に強く関係しているのである。そこで、連合国側の対日政策は、明治期の封建的遺産と軍国主義の根源を取り除き、日本を平和国家にすることにおかれた。すなわち、法律政治の面では、陸海軍の解散（非軍事化）、軍人及び旧指導者の追放、戦争犯罪人の裁判と処罰、国民の思想・言論・宗教の自由を制限した「治安維持法」の廃止、警察制度の改革、そして「大日本帝国憲法」の改

34) 大杉一雄、『前掲書』、481～486頁。堀田江里、『1941・決意なき開戦—現代日本の起源—』、352～356頁。

35) 梅棹忠夫、加藤寛、木村尚三朗、金田一春彦、吉利和、渡辺茂監修、『大辞典Desk』、講談社 1983年、969頁。

正である。「大日本帝国憲法」の改正では、天皇に大権の統治権と統帥権を帰属させ、陸海軍組織、枢密院、貴族院のごとき国民の総意と無関係の機関に大きい権限を与え、基本的人権さえ認めなかった明治憲法を根本的に改正し、天皇の統治権と統帥権を否定し、天皇を象徴として位置づけ、主権在民の立場に立ち、婦人参政権を含む選挙制度の導入で、国の最高の権力を国民の総意に基づいた国会に与えるという民主主義の新憲法を成立させた。経済の面では、軍需産業化した独占的財閥の力を解体し、独占禁止法の制定、農地改革、金融制度の改革、労働立法の促進等と多方面に及ぶ改革が実行された<sup>36)</sup>。もちろん、学生を含む国民を指導・教育する教本とされた「教育勅語」も、「生きて虜囚の恥を受けず」という軍人への教えが沖縄座間味島の民間人の集団自決<sup>37)</sup>をもたらしたとされる「軍人勅諭」も廃止されたことはいうまでもない。

民主主義的国家体制への移行と一連の諸改革は、わが国にとって画期的な発展であり、好意的に評価できるものである。しかし、重要な改革の一つが、見落とされてしまったことは残念であるといわねばならない。それは、明治期に構築された中央集権的政治体制が第二次世界大戦後においても完全には払拭されなかったということである。その結末が、今日のわが国の中央集権体制の弊害（発展する東京と停滞・衰退する地方、法外な無駄を産む中央集権体制、政官財のトライアングル構造の拡大と固定化、東京直下地震による甚大な被害の発生等）を招来させているのである。だが、ここでの問題の核心は、わが国では最近では軍備の増強が叫ばれ、極右政治勢力による多数派支配が強くなっており、いわゆる悪夢の再来か軍部ファシズムの復活や無謀な「誤戦」の再現の可能性がにわかに高まっていることである。例えば、第二次安倍晋三内閣では、閣僚19人の内15人が、衆参議員で280人が「日本会議」に所属しているという事態をどう捉えるべきか。日本メディアは、政治

36) 楯西光速、大島清、加藤俊彦、大内力、『日本における資本主義の発展（全）』、東京大学出版会 1968年 430～431頁。

37) 行田稔彦、『生と死・いのちの証言・沖縄戦』、新日本出版社 2008年、20頁。安仁屋政昭、『沖縄戦のはなし』、沖縄文化社 1983年、16頁。

圧力に屈し、沈黙しているが、海外メディアは、「日本会議」を「極端な右派」あるいは「反動的グループ」（米CNN）、「極右ロビー団体」（豪ABCテレビ）、「強力な超国家主義的団体」（仏ル・モンド）等と評している。『日本会議の正体』の著者青木理は、次のように述べている。日本会議が「反動的」であり、「極右」であり、「超国家主義」だという指摘は、政治的立場によって多少の異論はあるとしても、おおむね的を射たものだと、私は思う。組織の理論構築や事務総括の中枢を「成長の家」（右派の新興宗教団体）出身者達が担い、神社本庁を筆頭とする全国の神社界や右派の新興宗教団体が手厚く支援する「日本会議」の実態は、端的に言って宗教右派組織であり、その訴えは、相当に復古的で戦前回帰的である。だから戦後体制を徹底して敵視し、憎悪すらし、転換や転覆をはかろうとする様は、十分に「反動的」であろう。また、その主張は、しばしば近代的民主主義の大原則を平気で踏みじめる。天皇を絶対視し、国民主権を軽視する。政教分離の原則など屁とも思わない。根っこにエスノセントリズム＝自民族優越主義の影すら垣間見える。これを「極右」、「超国家主義」と評するのは、ごく自然なことでもあろうと<sup>38)</sup>。

また、東京大学名誉教授の島藺進は、GHQの神道指令（国家と神社神道の完全分離を命じたもの）を否定し、政教分離も踏みじめるのでは、戦前回帰だと受け止められても仕方ない。日本会議の中枢・周辺にいる「宗教心」に駆動された宗教右派の政治思想は、そうした危うさを確実に秘めている。エスノセントリズム＝自民族優越主義、天皇中心主義、国民主権の否定、過剰なまでの国家重視と人権の軽視、政教分離の否定、神社は宗教ではないという論理も、「国家の祭祀」とされた戦前の国家神道とほぼ同じであると<sup>39)</sup>。さらにまた、ケネス・ルオフは、著書『国民の天皇—戦後日本の民主主義と天皇制』の中で、次のように指摘している。日本が独立を回復してから数十年の間、神社本庁は明治の政治体制とイデオロギーを復活させる足がかりとなる施策を強く支援してきた。米国製の憲法に象徴される戦後体制を拒否し

38) 青木理、『日本会議の正体』、平凡社新書 2016年、226頁。

39) 青木理、『前掲書』、245頁。

ながら、戦後主として①政教分離を定めた憲法第20条の廃止もしくは別の解釈の確立、②皇室崇敬の強化を目標に掲げてきた。それは、日本の47都道府県にまたがる支部を通して、8万以上にのぼる神社活動を統轄する巨大な組織であると<sup>40)</sup>。彼等の主張や指摘は、貴重であるが、残念ながら対応策について何も語っていない。ここで、私に対応策として強く主張したいのは、新憲法における「天皇の地位の象徴的存在」と「国民の基本的人権の保証や男女同権」を厳守しながら、政治と行政組織の中央集権体制に代わって、「主権在民の原則」に則って、さらに政治と行政組織を民主的な分権体制へと発展させていくことである。これが、唯一の成功法である。

では、同じ敗戦国ドイツでは、どうなっているのであろうか。以下、ドイツについて見ていこう。ドイツでは、連合国側にナチズムのような集権体制の強力な中央政府が復活することの嫌悪から、分権体制の意向が強く働いたために連邦制を議院内閣制と併用して採用されることになった。ドイツは、極右やネオ・ナチズムからの決別を誓い、連邦と州の2つの政府間で権限を明確に分ける二元的制度ではなく、連邦と州の共働性に力点を置いた。この共働性は、州による連邦法の執行（第30条）、州の連邦立法への参加（第50条）、連邦参議院による連邦憲法裁判所判事（半数）の選出（第93条）等、立法、行政、司法の三権すべてにおいて顕著である。つまり、州政府は、連邦政府に対して従属的ではないのである。確かに、州議会が自律的に立法できる範囲は、限られているが、きわめて広範な立法権を有する連邦政府の立法過程に州政府は、参加しているのである。しかも念を入れて、憲法に相当する基本法は、州の連邦政治への参加を確保するために「州は、連邦参議院を通して連邦の立法及び行政に協力する」（第50条）と明文規定さえしている。このことから、ドイツの連邦参議院は、州政府代表によって構成されており、連邦政府の立法化において州権の反映や擁護が制度的に可能となって

40) 青木理、『前掲書』、125頁。Kenneth, J. Ruoff, *The People's Emperor: Democracy and the Japanese Monarchy, 1945-1995*, Harvard University Asia Center, 2001.

高橋敏監修、木村剛久、福島睦夫訳、『国民の天皇—戦後日本の民主主義と天皇制—』、共同通信社、2003年。



いる。この意味で、国民にとって第二のチェック機能を果たすことになる。すなわち、この第二のチェック機能が、わが国にも必要なのである。州の連邦レベルにおける代表性の制度化である第二院を見るにあたって重要なのは、その構成（選出方法及び地域代表性）と、権限（国民代表の第一院の権限との関係）である。ドイツ連邦参議院の構成員は、州政府のメンバーであり、その州政府の任命により選出される（第51条1項）。議院の表決権の行使は、州政府の指示に拘束され、州ごとのブロック投票を行う。それ故に、連邦参議院は、連邦レベルにおける州権の擁護の場である。表決権の配分については、各州は少なくとも3票、人口200万人以上の州は4票、600万人以上の州は5票、700万人以上の州は6票で、特定の州の優位性を排し、どの州の表決権も総表決数の5分の2以下としている<sup>41)</sup>。

権限について見ると、立法に関しては、法律の発議権（第76条）、連邦議会の議決した法律に対する異議権（第77条3項）、及び同意権（第84条1項、5項、第85条1項、第79条2項等）、大統領の立法の緊急状態宣言に同意する権限（第81条1項）、立法の緊急状態宣言があった場合に、法律を成立させる権限（第81条2項）等である。このほか、大統領訴追権（第61条）、連邦憲法裁判所の裁判官の半数を選挙する権限（第94条1項）、間接行政及び委託行政において連邦政府の発布する一般行政規則に同意する権限（第84条2項、第85条2項）、連邦強制に対する同意権等、広範な権限が連邦参議院に付与されている<sup>42)</sup>。このようにドイツの連邦参議院は、他国の連邦制度よりも、構成や権限から見ると、州政府の意思を連邦政府の立法に反映させることができるように制度化されている。

ドイツでは、政党がナチズムを出現させたということで、連合国側から「政党と民主主義の組み合わせは絶対であり、その番人が必要であるとした」。先ず、基本法第21条は、政党結成の自由を謳う一方で、民主的秩序の侵害あるいは国家存立を脅かすものは、違憲であると明文規定する。次に、

41) 岩崎美紀子、『分権と連邦制』、ぎょうせい 1998年、137～138頁。

42) 岩崎美紀子、『前掲書』、138頁。

政党が違憲であるかどうかの決定は、連邦憲法裁判所が行うと規定した。1949年に行われた第1回連邦議会選挙の際には、数多くの政党が存在したが、1950年代には、政党の整理・統合が行われ、1961年の第4回連邦議会選挙ではCDU/CSU（キリスト教民主・社会同盟）、SPD（社会民主党）、FDP（自由党）の3党が主要政党となり、以降20年以上に渡ってこの3党が政治の安定に寄与した。では、政党あるいは政党政治は、連邦制の視点から見ると、どのような機能を果たしているのであろうか。政党は、連邦一州関係に重要な影響を与える。制度としては、連邦構造となっても、実態として中央への権力集中が起こり、名ばかりの連邦国家もあるが、その主因が政党である。逆に、政党が連邦と州の間での権力バランスに寄与している国もある。すなわち、政党組織が中央と地方にまたがっているか、それとも州政党は自律した政党であるかが、連邦の関係（権力非集中）に直接に関係するのである。カナダが分権的政治を展開しているのは、州政党の自律に起因するところが大きい。逆に、メキシコでは、制度的革命党の一角優位が極端な権力集中をもたらしている。ドイツの場合、連邦と州の政府間関係（連邦与党と州与党の関係）における政党の影響という側面のほかに、政党は、連邦参議院を通して連邦一州関係に影響を与えている。ほとんどの連邦国家では、上院は国政における州の代表性を制度化する機関としてデザインされているが、住民の選挙で選ばれる場合は、下院との違いはそれほど顕著でなくなる。しかし、ドイツの連邦参議院の場合は、州政府の代表であり、表決権は州でまわって行使されることから、連邦政治における州の代表性及び影響力は、有効である。すなわち、このような連邦参議院は、それぞれの州の政権政党の党派色をよく反映することになる。連邦議会と連邦参議院の多数派が同じ党派である場合、連邦参議院は、州権主張の場という本来の機能を果たすが、連邦議会の多数派、すなわち連邦政府と連邦参議院の多数派が異なる場合は、党派対立が錯綜し、連邦参議院の機能に微妙な影響を与えることになる<sup>43)</sup>（例えば、1969年にSPDとFDPの連立政権が成立してから、CDU/

43) 岩崎美紀子、『前掲書』、139～140頁。

CSU 主導の州が主力の連邦参議院とで、連邦と州との党派対立が、長く続いた)。ここでの問題の核心の一つは、ネオ・ナチズムやファシズムの台頭を防止することであり、分権制の導入による第二のチェック機能の制度化である。

それでも、ナチズムという負の遺産を引きずるドイツにとって、もう一つの頭痛の種は、民族主義の強さである。東西ドイツ統一後に顕著になってきた人種差別と移民排斥、及び極右やネオ・ナチの少数勢力は、ドイツの民族主義に結びついている。例えば、ドイツでは、市民権は誕生地、両親、居住年限によらず、民族を基礎にしている。従って、ドイツ以外に住んでいても、ドイツ民族であれば、容易に市民権も国籍も取れる一方、数世代にわたりドイツに住んでいても、ドイツ民族でなければ、市民権も国籍も容易に取れないのである。これは、結局多民族国家の否定に繋がる。この意味に於いても、権力非集中、多様性の容認、多数派支配への制御を謳う連邦制は、ドイツには不可欠なのである。加えて、ドイツのメルケル首相は、伝統的に同質性を強く求めるドイツ人の国民性を危惧して、あえて移民や難民を積極的に受け入れる政策を主導している。もちろん、労働力不足という大儀名文はあるが。この点について、日本では、どうか。考えられることは、大和民族という一民族を基礎としているので、人種差別や移民排斥が強く、仮に移民を受け入れたとしても、偏見を中和化し、日本人として同質化するのに非常に時間がかかるであろうということである<sup>44)</sup>。これは、ドイツよりもはるかに困難なことだ。

44) 岩崎美紀子、『前掲書』、143～144頁。坂本太郎編、『日本史』、出川出版社 1986年、7～18頁