

中日戰爭初期日本的政治變革 與權力之爭（1937-1938）

蕭 李 居

摘 要

近十年來有關中日戰爭的研究，其內容水準的提升，研究的蓬勃及成果的豐碩均呈現可觀之處，但是兩岸中文著作仍多著重於中國抗戰方面的討論，因此本文嘗試由戰爭初期日本政局的角度去做分析，探討戰爭對於日本政治的影響，讓中日戰爭史的研究能夠更完備、更多元。

中日戰爭初期在日本為第一次近衛內閣時期，而近衛內閣當初成立的目的在緩和日本國內政黨與軍部的對立，然而內閣成立一個多月時卻爆發中日戰爭。面對戰爭情勢，近衛文麿宣稱要建立「舉國一致」的戰爭體制，並透過立法與政治變革來建構戰爭內閣。在政治變革方面以內閣參議、大本營及興亞院與戰爭體制關係最密切，然而這三個機構成立的經過卻不是很順利，內閣內部利用中日戰爭的機會試圖擴權，相繼出現總理大臣、軍部、外務省以及企畫院等的權力之爭。使得近衛首相的「舉國一致」戰爭體制未能達成，反而呈現日本內部的不合與第一次近衛內閣前景的堪憂。同時這三個機構也未能如預期有效推展業務，使得第一次近衛內閣建構的這個戰爭體制未能有效達到處理中日戰爭的目的。

關鍵詞：第一次近衛內閣、戰爭體制、內閣參議、大本營、興亞院

Japan's Political Reform and Power Struggles in the Early Stage of Sino-Japanese War (1937-1938)

Li-chu Hsiao*

Abstract

Most of the studies done on Sino-Japanese War deal with Chinese issues, but this paper tries to focus on the influence of the war on the Japanese political situation.

Shortly before the Sino-Japanese War, the Japanese had the first Konoe Fumimaro cabinet which was established to counterbalance the tension between the political parties and the defense department of the country. When the war broke out, Konoe Fumimaro proposed that a warring cabinet be formed to work on the nation-wide warring mechanism by means of legal and political reform. In terms of political reform, three institutions were founded: the Naikaku Sangi(Cabinet Consultation), the General Headquarters, and the Kouain(China Affairs Board). In the process of the reform, there were power struggles among the Prime Minister, the Military Department, the Ministry of Foreign Affairs, and the Kigakuin(Planning Department). Such power struggles hindered the completion of the warring mechanism, and caused many internal conflicts and discordance. The three new institutions indeed did not function properly to attain their goal in waging the war against China.

Key words: The first Konoe cabinet, the warring mechanism, Naikaku Sangi, General Headquarters, Kouain

* Clerk, Academia Historica

中日戰爭初期日本的政治變革 與權力之爭（1937-1938）*

蕭 李 居**

壹、前 言

1995年抗戰勝利五十週年之際，中研院近史所研究員劉鳳翰曾指出：「官（私）版各方面，抗戰史書或論文，大陸有八千種以上、臺灣有六千種以上。」¹可知早在當時有關中日戰爭的研究已然汗牛充棟。十年後的今日，伴隨著檔案文件的開放與研究方法的精進，對於二十世紀這場大戰的研究，其內容水準的提升，研究的蓬勃及成果的豐碩均呈現可觀之處。²

然而可能限於語言與日本史料蒐集不易等問題，兩岸中文著作仍多著重於中國抗戰方面的討論，至於探討這場戰爭對日本所產生影響的研究仍屬有限。對於近代中日關係史上這件不幸的事件，僅由中國的角度來看是不夠的。若能在成果豐碩的中文著作基礎上，再增加日本因素的探討，由各方面去瞭解造成這場慘絕人寰戰爭的原因、過程與影響，對於中日戰爭史的研究絕對有助益，因此本文嘗試由戰爭初期日本政局的角度去做分析，探討戰爭對於日本政治的影響，讓中日戰爭史的研究能夠更完備、更

* 本文承蒙兩位匿名審查人提供寶貴意見，特此致謝。

收稿日期：2005年9月9日，通過刊登日期：2005年11月8日。

** 國史館科員

¹ 劉鳳翰：〈抗戰史研究與回顧〉，《近代中國》，第108期（1995年8月），頁127。

² 李君山：〈抗戰史的研究回顧與前瞻〉，參見中國國民黨文化傳播委員會黨史館、中正文教基金會舉辦：《抗戰勝利與臺灣光復六十週年紀念學術討論會》會議論文集（2005年10月29、30日），頁1-21。該文將近十年來中日戰爭的研究成果分為政治與外交、軍隊與戰役、經濟與工商及社會變遷與勝利前後等節作詳細的介紹。

多元。

1937年7月爆發的盧溝橋事件、8月的淞滬會戰，以及之後戰爭的全面化與長期化，在日本均為第一次近衛內閣時期。因此明白近衛內閣對於盧溝橋事件的反應與戰爭的因應措施則有助於瞭解歷史的真相。第一次近衛內閣³成立於1937年6月4日，當時日本政局動盪不安，陸軍與政黨衝突嚴重，內閣更換頻繁。⁴出身貴族的近衛文麿在這種情形下奉命組閣，就是期望能緩和日本國內緊張的對立情勢。組閣時近衛只有47歲，同時是「五攝家」的首席，公卿華族最高的門第，⁵備受元老西園寺公望的青睞，所以「近衛內閣的出現不僅軍方、政黨、左翼與右翼，對此都表示相當歡迎」。⁶在組閣當天近衛並發表要緩和國內的相剋和摩擦，以及確立基於國際正義之真正和平的組閣感言。⁷

然而就在近衛組閣一個多月後卻發生盧溝橋事變，並由此事變演變成中日全面戰爭。盧溝橋事變發生後的7月11日，近衛內閣召開內閣會議決

³ 近衛文麿共組閣三次，第一次是1937年6月4日～1939年1月4日、第二次是1940年7月22日～1941年7月17日、第三次1941年7月18日～1941年10月18日，見陳鵬仁編：《近代日本政軍外交人員職名錄》（臺北：國史館，1994年），頁56-67。

⁴ 1937年上半年日本政局相當混亂，內閣更換頻繁。1月，政黨發表宣言批評軍部干涉政府各機關職權，加上陸軍大臣寺內壽一因與議員濱田國松在議會上的語言衝突而於1月22日向廣田弘毅內閣提出辭職，廣田首相放棄尋找陸相繼任人的念頭並宣布解散內閣。裕仁天皇授命宇垣一成組織新內閣，但是因陸軍方面並不信任宇垣，無人願意出任陸相，使得宇垣組閣失敗，裕仁只好另行命林銑十郎組閣，林內閣雖然在2月成立，但是因政黨與軍部仍不斷相爭的情況之下，使得日本政局仍不穩定。3月31日，林內閣迎合軍部期望宣布解散議會，然而議會改選的結果，支持林內閣的議員落選。於是政友與民政兩黨聯合要求林內閣下臺，結果林內閣在5月30日提出總辭。見戶川猪佐武：《近衛文麿と重臣たち》（東京：講談社，1982年），頁200-219。

⁵ 「攝家」意指得為攝政之家門，有近衛、九條、鷹司、二條和一條等五家，稱為「五攝家」，而以近衛氏居其首位。近衛氏的遠祖是藤原氏，藤原氏每代都成為輔佐天皇的攝政或關白，爾後到了鎌倉幕府時，採「攝家分立」政策而分為上述五家。

⁶ 矢部貞治：《近衛文麿》（東京：時事通信社，1986年新裝版），頁75。

⁷ 〈組閣に際しての近衛首相談〉（昭和12年6月4日），見原田熊雄：《西園寺公と政局》，第6卷（東京：岩波書店，1951年），頁363-364。

定出兵華北，同時就派兵案發表聲明，說明「此次事件，毫無疑問完全是支那方面有計畫的武力抗日」，「因此（日本）政府在本日的內閣會議作出重大的決心，就派兵北支之事，決定採取政府認為該採取之措施。」⁸當天晚上，近衛首相並在首相官邸邀請了參眾兩院代表、財界有力人士以及大眾傳播媒體的代表，表明日本政府的決心，要求他們合作以解決事變。近衛首相史無前例的邀請各界代表，並親自說明政府的「重大決心」，主要是希望能完成「舉國一致」的協助戰爭體制。⁹至於他提出「舉國一致」口號的目的，對內在期望將國內注意力轉移至對華關係，以緩和政黨和軍部的激烈對立；對外則在威嚇中國使之認識到日本政府的強硬態度。¹⁰8月中旬，淞滬會戰爆發後，近衛內閣在17日的內閣會議上決定放棄為解決盧溝橋事變時所持的「不擴大方針」，決定為推進戰爭體制進行必要的對策。¹¹

近衛內閣為了完成戰爭體制，透過制定戰時統制法與政治變革來強化內閣，期望成立戰爭內閣來處理中日戰爭。在立法方面，近衛內閣在8月下旬制定「國民精神總動員實施要綱」，期待能達到鞏固「舉國一致」與「盡忠報國」精神的目標。¹²近衛首相進而在9月9日對各機關發布內閣告諭，說明「凡打開僵局，圖求國運興隆之方法，在於依據我尊嚴國體，以振奮盡忠報國的精神，將此實現於國民日常的業務生活之間，此次實施國民精神總動員的原因就在此。」¹³並於11日開始進行國民總動員活動。另外，為審議軍費與非常時期的經濟法案，近衛首相奏請召開議會，故於9月3

⁸ 〈帝國政府聲明〉（1937年7月11日），《支那事變》，國史館藏，檔號：S1.1.1.0-27，日本外務省文書微縮膠卷（以下簡稱外務省微卷），Reel S490，頁2634-2636。

⁹ 原田熊雄：《西園寺公之政局》，第6卷，頁33。

¹⁰ 李哲文：〈三次近衛聲明與盧溝橋事變的擴大〉，中國文化大學史學研究所碩士論文，1998年，頁167。

¹¹ 〈不擴大方針拋棄ノ閣議決定〉（1937年8月17日），白井勝美、稻葉正夫解說：《現代史資料9：日中戰爭2》（東京：みすず書房，1964年），頁34。

¹² 東亞同文會編：《新支那現勢要覽》（東京：東亞同文會，1938年），頁88。

¹³ 〈國民精神總動員二閣スル內閣告諭〉，見內閣制度百年史編纂委員會編：《內閣制度百年史》，下卷（東京：大藏省印刷局，1985年），頁214。

日至 9 日加開第 72 屆議會。近衛內閣所提的 3 件追加預算案與 11 件法律案，全部都與軍費及戰時統制有關。¹⁴結果議會在各政黨支持內閣的情勢下，通過超過 20 億日元的軍費，也通過包括「臨時資金調整法」、「關於軍需工業動員法適用的法律」、「關於輸出入品臨時措施的法律」與「臨時船舶管理法」等戰時統制法。¹⁵

第 72 屆議會結束後，近衛內閣為進一步改制成戰爭內閣，亦開始進行政治變革，即修改組織制度以適應戰爭局勢。先於 9 月 25 日將內閣情報委員會擴大改組為內閣情報部，並隸屬總理大臣管理。繼之在 10 月 15 日設立內閣參議，作為總理大臣處理中日戰爭的諮詢顧問。10 天後的 25 日再合併企畫廳和資源局成立新的企畫院，管理有關擴充和運用綜合國力之計畫與預算業務，同時也協助和統合機關間國家總動員計畫的策畫與執行。而軍部方面也在 11 月 20 日成立大本營，以提升統帥業務的效率。次年 12 月 16 日，近衛內閣設置興亞院，作為統一處理對華事務的對華中央機關。

然而近衛內閣在建構戰爭體制的過程卻不是很順利，在政治變革的同時也引起許多的權力衝突，而且在權力紛爭的情況之下，這些為戰爭而成立的機構也大多不是原先提案所設想的內容。特別是在內閣參議、大本營與興亞院的設置過程中，發生首相與軍部以及外務省與企畫院、法制局及軍部之間的權力之爭，而近衛首相也在興亞院成立後的 19 天提出總辭，結束所謂第一次近衛內閣。

本文即著眼於研究這三個機構，探討它們在設置過程中近衛內閣內部發生的紛爭，分析近衛首相以及內閣各單位藉由中日戰爭企圖擴權或者力圖維持本身職權的權力之爭，同時也略述這些機構成立後的實施成效，一窺近衛首相所期望的「舉國一致」戰爭體制的真實內涵。

¹⁴ 內田健二、金原左門、古屋哲夫編：《日本議會史錄》，第 3 冊（東京：第一法規出版社，1991 年），頁 283。

¹⁵ 內閣制度百年史編纂委員會編：《內閣制度百年史》，上卷，頁 319。

貳、內閣參議—強化內閣的展開

1937年8月13日，由於淞滬會戰的爆發，使得自盧溝橋事變以來中日之間在華北的地區性衝突擴展至全面性戰爭。近衛內閣除了在15日發表出兵討伐暴戾的中國軍，促使南京國民政府反省的聲明之外，¹⁶也在兩天後的閣議上決定放棄針對盧溝橋事變以來所持的不擴大方針，開始準備戰時的對策。並且在9月2日，以「名實相符」為理由，將自華北「盧溝橋附近發生日支衝突為開端」而演變至今的戰爭稱為「支那事變」。¹⁷

近衛首相的戰時對策，就體制方面而言，先是在10月15日設置「內閣參議」。這可以說是近衛首相為因應戰爭而強化內閣所進行的首次嘗試，具有「全面的內閣機構改革先驅之意義」。¹⁸敕令第593號「臨時內閣參議官制」經樞密院於13日決議，並於次日公布，其內容為：

第一條、為了參與內閣中有關支那事變之重要國務的籌劃，設置臨時內閣參議若干人。

第二條、內閣參議享受國務大臣的待遇。¹⁹

同時任命了宇垣一成、荒木貞夫、安保種清、末次信正、町田忠治、前田米藏、秋田清、鄉誠之助、池田成彬、松岡洋右等10名內閣參議，並於同月19日召開第一次會議，之後陸續於每週召開兩次會議。這些內閣參議之所以享受國務大臣的待遇，即是希望他們能就盧溝橋事變以來所引發的戰爭向總理大臣進言獻策，以儘快解決事變。不過，內閣參議雖然享有

¹⁶ 〈帝國政府聲明〉（1937年8月15日），《支那事變》，檔號：S1.1.1.0-27，外務省微卷，Reel S490，頁2640-2643。

¹⁷ 〈事變呼稱二閣スル件〉（1937年9月2日），閣議決定，見內閣制度百年史編纂委員會編：《內閣制度百年史》，下卷，頁215。

¹⁸ 佐佐弘雄：〈戰時內閣論〉，《改造》，1937年11月號（1937年11月），頁80。

¹⁹ 〈臨時內閣參議官制〉（昭和12年10月15日），勅令第593號，見原田熊雄：《西園寺公と政局》，第6卷，頁369。

國務大臣的待遇，在敕令的理由中卻也說明他們並非是內閣成員。²⁰

關於設置內閣參議，起源於淞滬戰爭開始後兩星期的 8 月 27 日，當時近衛首相即有「成立國策審議會，讓宇垣（一成）、荒木（貞夫）、末次（信正）等一群人參與」的想法。²¹旋於 9 月 3 日至 9 日的第 72 屆議會中，第一議員俱樂部的秋田清和東方會的中野正剛更就為了完成戰爭任務而有強化內閣的提議，²²在其提議中有著為了因應戰爭而成立戰爭內閣的涵意。在近衛首相設置國策審議會的想法中曾透露出如此則「日本的陸軍就能團結一致，藩閥之類的關係也可以漸漸地消除」的希望。²³然而由近衛首相的想法與欲招攬的人員來看，事實上似乎意圖在對內能緩和被排除於陸軍高層陣容之外的宇垣派系與荒木派系的不滿，並將這些人納入內閣之中以牽制現行陸軍高層；對外則在呼籲消除日本領導階層之間的對立。²⁴即近衛首相藉著成立戰爭內閣的契機，打著呼籲消除對立的旗幟，實則在拉攏陸軍內部中被冷落的宇垣派系與荒木派系，進而藉此兩派系制衡現行陸軍高層。

陸軍方面明白近衛首相設置國策審議會，並招攬宇垣與荒木入閣的目的在藉此牽制陸軍。若陸軍方面同意近衛首相的構想成立國策審議會致遭到牽制，恐怕將使軍部自廣田弘毅內閣於 1936 年 5 月恢復「陸海軍大臣現役制」²⁵以來在內閣增強的政治影響力受到限制，相對地總理大臣或者內

²⁰ 東亞同文會編：《新支那現勢要覽》，頁 120。

²¹ 原田熊雄：《西園寺公と政局》，第 6 卷，頁 83。

²² 加藤陽子：〈昭和十二年における政治力統合強化構想の展開—大本營設置と內閣制度改革〉，《史學雜誌》，第 96 編第 8 號（1987 年 8 月），頁 15。

²³ 原田熊雄：《西園寺公と政局》，第 6 卷，頁 83。

²⁴ 加藤陽子：〈昭和十二年における政治力統合強化構想の展開—大本營設置と內閣制度改革〉，頁 14。

²⁵ 1909 年的第二次山縣有朋內閣制定的陸海軍大臣現役武官制，明訂陸海軍大臣非現役的大將或中將不能擔任。這個任用資格在 1913 年被犬養毅與尾崎行雄等人認為妨礙政黨政治，將它修改為文官制，將任用資格擴充至預備役大將與中將。可是，1936 年 5 月 18 日，廣田弘毅內閣卻恢復陸海軍大臣必須以現役中將或中將級以上者充任的規定，使陸海軍大臣的任用資格從嚴。事後這項規定使軍部此後掌握了一個可以使內閣上台或

閣文官的政治力必將增加。因此陸相杉山元即對近衛首相提出「宇垣與荒木並不適當，阿部（信行）如何」的建議，不過這個提議未被近衛首相採納。²⁶杉山陸相的建議在藉以避免宇垣與荒木進入內閣而增加宇垣派系與荒木派系的力量。最後對於這個政治上的構想，杉山陸相以違反責任內閣制的本質而有權責分離的疑慮為理由而反對設立國策審議會。²⁷

近衛首相對於杉山陸相的理由基本上是理解的，因此將審議會改為委員制形式，並另外使用「參議制」的名稱。參議制名稱最早出現在內相馬場鏌一應近衛首相之託，拜訪並邀請宇垣出任參議之時。馬場內相曾就為處理中日戰爭而強化內閣之事於9月左右探詢過宇垣的意見，宇垣提出聘請2至3個有力人士入閣任無任所大臣的建議。馬場內相在回去和近衛首相討論的結果認為樞密院不會同意增加大臣數目以聘任無任所大臣。最後在經過數次商談之後，馬場內相於10月1日向宇垣說明將採用委員制形式，並在3日提出「設立參議制之類，就時局問題的核心、機務來參與籌劃」之意見，而宇垣也在7日近衛首相親自造訪之下同意出任參議。²⁸

國策審議會與內閣參議之間的差異，除了國策審議會為合議制而內閣參議制是委員制之外，最主要的是在參議制不是內閣的補強機構，它並非在輔助內閣事務的進行，只是單獨地在輔佐近衛首相一人而已，即「以近衛個人為中心推展為戰時內閣的內閣團隊」。²⁹另外，它「不是會議體，有時候即使一同集會也只是聽取個別的意見」，³⁰即參議可自行對首相提出個

垮臺的武器，從而加強政治上的發言權力。

²⁶ 伊藤隆、照沼康孝解說：《続・現代史資料4：陸軍畑俊六日誌》（東京：みすず書房，1983年），頁112。

²⁷ 加藤陽子：〈昭和十二年における政治力統合強化構想の展開—大本營設置と内閣制度改革〉，頁16。

²⁸ 宇垣一成著，角田順解說：《宇垣一成日記》，第2冊（東京：みすず書房，1970年），頁1188、1190-1191。

²⁹ 佐佐弘雄：〈戰時内閣論〉，頁80。

³⁰ 宇垣一成著，角田順解說：《宇垣一成日記》，第2冊，頁1190；佐佐弘雄：〈戰時内閣論〉，頁78。

人意見，就算是參議一起集會而做出決定，也只是給首相做為參考，於內閣上並不具任何法定效力，可以說只是首相一人的諮詢機關。因而近衛首相甚至考慮停止每週的集會，而由參議私下個別向首相提出意見即可。³¹這與一開始的強化內閣構想已不相同了，而且由被任命的內閣參議名單中可看出，其中包含了陸軍（宇垣、荒木）、海軍（末次、安保）、財界（鄉、池田）和政黨（町田、前田）中各界的大老及有力人士，可說結果用在消除各界對立的涵意較大，同時也是在誇耀近衛內閣的支持勢力以及確保補充閣僚的無慮。³²最後一點由次年 5 月，近衛首相改組內閣時所起用的宇垣外相、荒木文相、池田藏相兼商相均是內閣參議即可明瞭，也因而曾被批評當時內閣改組的意義是「僅見到先前所設置之參議的延長」。³³

由設置內閣參議的過程中可知，該制度除了是為因應中日戰爭而有強化內閣甚至成立戰爭內閣的呼聲之下所產生。而近衛首相亦在利用成立戰爭內閣的同時，企圖拉攏被排除於陸軍高層的宇垣派系和荒木派系，進而將之引入內閣，藉由陸軍的派系之爭來制衡內閣中的陸軍高層，以消滅軍部在內閣的政治影響力。只是這個近衛首相的意圖陸軍方面自然明白，因此結果在杉山陸相的反對下，原來在強化內閣的國策審議會變成總理大臣個人諮詢機關的內閣參議，使得近衛首相非但未能完成強化內閣的目的，也無法達到制衡陸軍的企圖。雖然如此，若由強化內閣的展開這一層面來看，強化內閣的目的雖然遭到挫折，但是內閣參議至少有「全面的內閣機構改革先驅之意義」。

叁、大本營—參與統帥事務的嘗試

³¹ 原田熊雄：《西園寺公と政局》，第 6 卷，頁 117。

³² 內田健二、金原左門、古屋哲夫編：《日本議會史錄》，第 3 冊，頁 288；李炯喆：《軍部の昭和史（上）—合法的・間接支配への道》（東京：日本放送出版社，1987 年），頁 175；酒井三郎：《昭和研究会》（東京：中央公論社，1992 年），頁 108。

³³ 寺池淨：〈內閣改造の意義〉，《改造》，1938 年 7 月號（1938 年 7 月），頁 98。

就在近衛首相提出設置「國策審議會」（即後來的內閣參議）的想法以強化內閣，並制衡陸軍的同時，針對當時日本明治憲法上所造成的「統帥權獨立」³⁴的問題，近衛首相也曾試圖參與統帥事務，共同策定戰略，同時瞭解軍隊在戰場上的戰況與軍部的真正企圖。

日本由於統帥權獨立的問題，使得政務與軍事各自行動。軍方以此為藉口不許內閣插手統帥事務，內閣因而無法參與戰略的制定，也無法立即得知戰爭情勢及軍部意向。在盧溝橋事變於8月中旬發展為中日全面戰爭時，身為總理大臣的近衛對於軍部要將戰爭進行到何種程度，內閣的政略工作要如何執行等完全不知情。即使在閣議上，陸海軍大臣也以統帥權獨立於國務之外為理由拒絕透露任何戰略訊息。³⁵對於此事近衛首相感慨地說：

軍事行為終將至何處止？吾等倘不知其適合之標準，口雖揚言不事擴大，實則已無法獲致妥協，尤以外交方面困難更多。事實上，除陸軍大臣之外，余及其他閣員，關於此事，均無法獲致任何報告。以內閣閣員而竟不能獲悉其真相，實令人焦灼苦悶不已，於是不安與不滿之氣氛，遂瀰漫於內閣中。³⁶

由於不知道軍隊的行動與軍部的戰略，近衛內閣在外交方面難以制定

³⁴ 二次大戰結束前的日本有所謂統帥與國務分離之情形，這是指明治憲法第十一條「天皇統帥陸海軍」與第十二條「天皇規定陸海軍之編制」的規定而來。因為此規定不承認國務大臣有輔佐天皇有關軍事事務的職權，而是以所謂軍令機關協助天皇，此機關在陸軍是指參謀本部，在海軍是指軍令部。而所謂統帥原是指如作戰指導之戰鬥行動，在性質上因有以機密迅速、專門知識處理之要求，因此有獨立的理由。另外，軍政方面，其主管大臣（陸、海軍大臣）在廣田弘毅內閣恢復必須以現役武官擔任，在這種現實要求之下，軍政也有由內閣獨立的傾向。因此在明治憲法之下的日本內閣與軍部係完全互相獨立，在天皇之下立於同等地位，形成所謂統帥權獨立的現象。見藤田嗣雄：《明治憲法論—舊憲法から新憲法へ》（東京：朝倉書店，1948年），頁91；伊藤正己：《憲法（新版）》（東京：弘文堂，1992年6刷），頁43-44。

³⁵ 酒井三郎：《昭和研究会》，頁102-103。

³⁶ 近衛文麿：《平和への努力》（東京：日本電報通信社，1946年），頁7。

政策。尤其內閣閣僚中除了陸海軍大臣之外，包括近衛首相在內的閣僚們對於戰爭情況都不清楚，甚至得要從報紙或新聞記者間探知戰況與情報，³⁷因而內閣氣氛相當低迷。近衛首相對於這種現象相當不滿，因此奏明裕仁天皇，詳陳由於無法得知軍部欲將戰爭進行至何種程度而無法制定政務計畫，為了將來制定政策與計畫，希望有關統帥事務能事先告知內閣。然而裕仁說陸軍認為在與政黨出身的大臣同席閣議上報告軍事事務會有困難，因此今後關於統帥事務將由裕仁轉知總理與外相。不過，對於這些統帥事務，首相與外相也僅是被告知而不能申述意見。³⁸因此近衛首相開始構思各種方法試圖參與統帥事務，以爭取內閣對於戰爭的發言權。

9月1日，近衛首相與內閣書記官長風見章商談此事，風見首先提議修改憲法，產生包含統帥和國務在內的內閣制度。換言之，也就是運用修憲將統帥權納入現行內閣制度之中，而使首相能夠同時掌握這兩項權力。但是因為這個構想並無實現的可能而放棄，這主要是因為「當近衛組閣時，天皇曾囑咐『應恪遵憲法』。以當時的情勢，近衛判斷所謂修憲，認為是連想都不敢想的事情」。³⁹

風見提出的第二個辦法是提高內閣的權威來壓制統帥部，其辦法為：

在陸海軍大臣之外，以首相信任的數名閣僚組織成內閣，在此集合內外聲望高的人材，大大地強化內閣，於是提高了內閣的權威，並依此來威壓統帥部，而統帥部不管願不願意也不得不服從內閣的指導。……可以的話，也可考慮讓陸海軍的統帥責任者作為閣僚。⁴⁰

此議是希望利用一些高聲望且有力人士的入閣來提高內閣權威，並以

³⁷ 除了星期日之外，內閣書記官長風見章每天都要與記者團會面三次，藉此機會為近衛首相收集有關軍部的戰略情報以及作戰計畫。見風見章：《近衛內閣》（東京：中央公論社，1982年），頁50-51。

³⁸ 近衛文麿：《平和への努力》，頁8；酒井三郎：《昭和研究会》，頁103。

³⁹ 風見章：《近衛內閣》，頁51。

⁴⁰ 風見章：《近衛內閣》，頁52。

此權威迫使統帥部服從，來造成一種統合國務與統帥的內閣之形式，從而使得內閣能夠指導統帥部。這個辦法同時得到農林大臣有馬賴寧的贊同，然而卻在沒有自信能夠招攬所希望的人士入閣的情況下而作罷。

雖然嘗試提出這個案子，可是一旦要實現它的話，也好像不可能順利進行。除了有馬氏之外，料想在閣僚間反對的空氣也將會很強。即使不去顧及此因素，再深層地思考，也並沒有信心能招集有力人物。⁴¹

這個辦法可說與第一個構想一樣，也是想使內閣成為綜合國務與統帥的機構，只是方式不同。一是從制度面著手，制定出名副其實的強力內閣；一是從人事上進行，利用高聲望的內閣來壓制統帥部。這都是希望能以文人內閣來領導統帥部，壓制軍部在內閣的政治力量並由軍部手中取得戰爭的主導權，使政戰兩略能夠統一。然而卻都因一些現實上的考量而無法推行。

最後想出來的辦法就是設置包含總理大臣為成員的大本營。因為「從最近戰爭的局勢來看（意指淞滬會戰開打後，中日已進入全面戰爭的狀態），覺得正是設置大本營的時機」，同時，近衛首相也認為藉大本營參與統帥事務以謀求政戰兩略的一致也並無不妥之處，因此決定推動大本營的設置案，並授意風見去詢問軍方對設置包含總理大臣之大本營的意見。⁴²

當天（1日）晚上，風見先去詢問海軍的意見，雖然海軍對此並不感興趣，但還是得到海軍大臣米內光政說「如果陸軍說好的話」，海軍也不反對的承諾。之後風見在2、3日兩天拜訪陸軍大臣杉山元，杉山陸相先是很簡單地說「好吧」，但是，隨後卻又改口說「這個問題並沒有那麼簡單」，而取消之前的承諾。在這之後的一週裏，近衛首相分別在與陸、海相見面的機會中，討論設置大本營的問題。但陸軍卻說「陸軍方面並無異議」，「但是因為海軍方面反對。」而海軍方面則說「只要陸軍贊成就沒有異議，可

⁴¹ 風見章：《近衛內閣》，頁52。

⁴² 風見章：《近衛內閣》，頁52。

是，陸軍方面卻反對」。⁴³就在陸海軍互推責任逃避的情形下，近衛首相根本難以推動成立包含總理大臣在內的大本營。

另一方面，從9月下旬開始，陸軍的參謀本部與海軍的軍令部卻在協議設立純統帥性質的大本營。在得到陸海軍當局的同意後，11月18日下令動員，20日就完成設置大本營。陸海軍之間之所以如此迅速地達成協議而成立大本營，是因為此時中日之間的衝突，雖然雙方為從第三國輸入戰爭物資的考量下都沒有向對方宣戰，⁴⁴而日本政府甚至只稱此衝突為「支那事變」，不願承認是戰爭狀態。但是，實際上不論從動員兵力方面或戰況的情勢來看，這個衝突都已經呈現全面戰爭形態，為了能提昇統帥業務的效率，不得不考量成立大本營。不過在軍部不容許文官置喙統帥權的情況下，自然對於近衛首相所提的包含總理大臣在內的大本營提議沒有興趣，而贊成設置純統帥機關的大本營。

軍部中有關設置大本營的構想，在盧溝橋事變後沒幾天的7月12日，參謀本部第三課（作戰課）即已進行「戰時大本營陸軍部業務分擔區分」的調整，16日更制定「對於戰時大本營陸軍部的參謀總長與陸軍大臣關係業務擔任規定」的案子。而在淞滬會戰後的8月21日，第二課（戰爭指導課）也提出可考慮設置一個統一政戰兩略且政治色彩濃厚的大本營，並由參謀本部第一部長石原莞爾向軍令部第一部長近藤新竹提出這個構想，雖

⁴³ 風見章：《近衛內閣》，頁53-60。

⁴⁴ 9月中旬，近衛首相針對中日戰爭考慮是否對中國進行宣戰布告，並詢問陸、海軍方面的意見。陸、海軍次官梅津美治郎與山本五十六都以「無法由外國輸入軍需物資」為理由而反對宣戰。不過，在中國戰場上的日軍部隊卻認為沒有宣戰布告的話無法接收海關，對於郵政與金融等占領地行政事務也不方便，而且宣戰的話，就可以讓世人明瞭日本出兵中國的大義名分等理由而主張應該要宣戰。內閣於是在11月1日設置第四委員會，以研究宣戰布告的利害得失，同時陸、海、外三省也同時對此進行研究。結果在11月上旬即達成進行宣戰布告對日本不利的結論，因為宣戰將會使由外國輸入軍需物質一事受限，而這對日本國防力的影響相當大，因此最後決定不進行宣戰布告。以上見風見章：《近衛內閣》，頁65-66；森松俊夫：《大本營》（東京：教育社，1980年），頁193-194；北博昭：《日中開戰》（東京：中央公論社，1994年），頁8-10。

然近藤回答將再行研究，但也沒有直接反對，⁴⁵反而是陸海軍省方面對於兩統帥部事務當局設置大本營的提議加以反對。陸軍省當局以「不進行宣戰布告，所以反對成立『戰時大本營』」。⁴⁶海軍省方面則因擔心參謀本部可能用「大本營決定」為理由壓迫陸海軍省，所以也不贊成設置大本營。⁴⁷換言之，在盧溝橋事變爆發後參謀本部即開始積極推行設置大本營，軍令部雖然態度消極但卻未明言反對，而是因陸海軍省方面直接反對，故暫時停止推動這個案子。

然而，在前述近衛首相為了參與統帥事務謀取戰爭發言權，提議成立包含首相在內的大本營，雖然陸海軍大臣對此興趣缺缺，但是，近衛首相的提議卻使參謀本部再次開始研究有關大本營的設置問題。9月下旬，參謀次長多田駿詢問海軍軍令部次長嶋田繁太郎有關成立大本營的意見，嶋田回答說：「對於海軍來說可贊成，這和海軍平時編制的差異很小，不設立大本營的話，也沒有作戰指導上的困難。所以希望能先歸納參謀本部與陸軍省之間的議案。」⁴⁸

參謀本部隨即與陸軍省折衝，此時由於日軍在淞滬會戰進行的不如預期順利，因此陸軍省次官梅津美治郎也表示同意並授意陸軍省內開始進行研究。11月2日，陸軍省軍務局提出「關於大本營設置的意見」的議案，其主要重點有：

鑑於本次事變的性質，為了謀得政戰兩略之一致及善後處理，以及有關於此之國家經營指導等，是故，應著眼於其推進力之加強而予以設立之。

因此在編制上不是僅僅偏於作戰上的方便，而是決定要讓省部

⁴⁵ 防衛庁防衛研修所戰史室編：《大本營海軍部・聯合艦隊(1)開戦まで》（東京：朝雲新聞社，1975年），頁362。以下簡稱《大本營海軍部・聯合艦隊(1)》。

⁴⁶ 防衛庁防衛研修所戰史室編：《支那事變陸軍作戰(1)昭和十三年一月まで》（東京：朝雲新聞社，1975年），頁408。以下簡稱《支那事變陸軍作戰(1)》。

⁴⁷ 《大本營海軍部・聯合艦隊(1)》，頁362。

⁴⁸ 《支那事變陸軍作戰(1)》，頁408。

、陸海軍、軍部內外的國務機關協調一體化。

省部間之關係不能以現有擔任業務規定改訂成以作戰為本位而感到滿足，應認定超越省部的大本營意志，將省部諸機關作為這個的執行官署，並如此規定期待能迅速徹底處理事務。……

與海軍之協調及軍部外機關的推進等，其綱要亦應在大本營控制中。為了使與政府首長的聯絡能保持機密應設立御前會議、大本營會報等特殊機構。……

必須要與戰略一致的政務事項，在軍務局長的主持下，由軍務課長同課員及第二課課員一同來擔任。第五課長、軍事課長、其他必要官員則隨機參與策畫。⁴⁹

軍務局的構想是希望大本營成為政戰兩略一元化的機關，也就是作為戰爭最高指導機關，並非只是單純的統帥機關。同時在大本營內陸海軍大臣的軍政職權範圍也擴大，凡是與軍政有關的政務都由軍部來掌管。

該議案也提出有關戰略的政務事項是成立所謂「大本營會報」來協商，除了陸海相、參謀次長與軍令部次長之外，並邀集首相、外相、藏相及內相與會，會中只協商在戰略中有關的政務事項。若是屬於相當緊急重大的政務事項，則在大本營內召開御前會議。至於這些政務的策畫與執行方面則是完全由軍部擔任。⁵⁰換言之，這是軍務局藉戰略之名擴大軍部對政務方面的權力。

開戰之初，參謀本部第二課也曾提出這種統一政略與戰略的大本營案，不過 9 月代替石原為參謀本部第一部長的下村定此時的構想卻只是將大本營作為純粹的統帥機關，因而不贊同軍務局的議案。下村部長認為「在大本營中如讓統帥關係之外的人進入，一定會產生相當多的弊端」，「所謂

⁴⁹ 〈大本營設置に関する意見〉（1937 年 11 月 2 日），軍務局，稻葉正夫解說：《現代史資料 37：大本營》（東京：みすず書房，1985 年第 5 刷），頁 341-342。

⁵⁰ 〈大本營設置に関する意見〉（1937 年 11 月 2 日），軍務局，稻葉正夫解說：《現代史資料 37：大本營》，頁 342。

統帥就是首尾一致、不可侵犯」。⁵¹同樣地軍令部與海軍省也都無法接受陸軍省軍務局的提案。軍令部嶋田次長批判此案是「無視大本營是作為統帥機關的不合道理提案，看來似乎有利用於指導政治的企圖」。⁵²而海軍省次官山本五十六也認為：

以海軍來說是堅決地希望有狹義國防意味的大本營。但是從實際上來說，事到如今關於真的有大本營之類機關的必要也是很有疑問的。海軍是不認為有必要的。那麼如果設置了，而將大本營作為陸海軍共同作戰的最高指揮部的話，也只好無可奈何地贊成了。又假如說，設置了大本營，並在裏面加入所謂文官的國務大臣，即參謀本部、軍令部等縮小作為陸海軍省內各個作戰部，全部都服從陸海軍大臣的指揮的話，這樣也還好。但是如果是讓總理大臣進入大本營中而使成為傀儡，並用法西斯政治手段來把持內閣的話，海軍是絕對反對的。⁵³

對於加入總理大臣等文官以統合政略與戰略的大本營案，山本基本上是有條件的贊成，即統帥部需縮編為陸海軍省內的作戰單位，全部都由陸海軍大臣指揮。但是他認為統帥部應是不會同意，所以他反對讓總理大臣進入大本營成為傀儡是擔心統帥部利用大本營擴大權限，藉以把持內閣指導政治。身為海軍省次官的山本自然不樂見到這種現象，因此反對這個議案而認為大本營應該屬於狹義國防的機關。另外由此點也可看屬於軍政的海軍省與軍令的統帥部之間的權力之爭，不願統帥部擴權至內閣之中。

之後陸海軍之間經過多次的討論，以及與內閣閣僚的協商，最後在 11 月 16 日的閣議上決定設置純統帥機關的大本營，次日參謀總長與軍令部總

⁵¹ 〈下村定大將回想応答録〉，白井勝美、稻葉正夫解說：《現代史資料 9：日中戦争 2》，頁 369。

⁵² 《支那事变陸軍作戰(1)》，頁 409。

⁵³ 原田熊雄：《西園寺公と政局》，第 6 卷，頁 132。

長將此事上奏天皇並獲得裁可。⁵⁴18 日公布如下的軍令第一號「大本營令」，並下令動員，⁵⁵20 日制定「大本營編制」與「大本營勤務令」，同時完成動員在宮中設置大本營作為天皇的最高輔佐機關：

第一條、在天皇的大纛下設置最高統帥部，稱之為大本營。

大本營是在戰時以及事變之際視需要而設置。

第二條、參謀總長及軍令部總長，應分別任於其幕僚中，擔任帷幄運籌之責，參與籌畫作戰，最終目的是希望盡量謀求陸海兩軍之同心協力。

第三條、大本營之編制及勤務另行定之。⁵⁶

「大本營令」內容與 1903 年經修正後公布的「戰時大本營條例」⁵⁷並無太大差異，重點是在第一條中加入在事變時也可設置大本營，以適應並未宣戰的中日戰爭。因此在公布「大本營令」之前就先以敕令第 658 號將舊時的「戰時大本營條例」廢除。另外，由於陸軍省方面對於設置大本營後是否會使統帥部藉機干涉政治一事仍有疑慮，因此在設置大本營的同一天，大本營陸海軍當局發表談話：

大本營的設置是基於全部統帥大權的發動，一元化處理平時統帥部和陸海軍省之間分掌的統帥關係作為主旨，而作為純粹的統帥

⁵⁴ 〈大本營設置に関する件〉（昭和 12 年 11 月 16 日），陸軍省；〈大本營設置に関する參謀本部行事予定〉（昭和 12 年 11 月 17 日），庶務課，稻葉正夫解說：《現代史資料 37：大本營》，頁 348-350。

⁵⁵ 〈大本營動員下令伝達〉（昭和 12 年 11 月 19 日），陸軍大臣，稻葉正夫解說：《現代史資料 37：大本營》，頁 352。

⁵⁶ 稻葉正夫解說：《現代史資料 37：大本營》，資料解說，頁 xx~xxii。

⁵⁷ 「戰時大本營條例」內容為：第一條、在天皇的大纛下設置最高統帥部，稱之為大本營；第二條、在大本營設立幕僚及各機關的高等部，其編制另行定之；第三條、參謀總長及海軍軍令部長，應分別任於其幕僚中，擔任帷幄運籌之責，參與籌畫作戰，最終目的是希望盡量謀求陸海兩軍的同心協力；第四條、陸海軍的幕僚受各其幕僚長之指揮，掌管關於計畫及軍令之事務；第五條、各機關的高等部受各其幕僚長之指揮，統理該當事務。見〈大本營條例沿革誌〉，稻葉正夫解說：《現代史資料 37：大本營》，頁 90。

府。由於大本營是依此主旨而設置，故統帥和國務的職務領域、責任的分界不會產生任何的變化。坊間憶測大本營是統合統帥與國務的機關，或是戰時內閣的前身都是全然沒有根據的謠言，當然並非是此次設置大本營的真正用意。⁵⁸

大本營陸海軍部發表談話，否認大本營將全攬統帥與國務權力或者是戰時內閣前身的謠言，藉以消除疑慮。另外大本營在這篇談話中也指出為了促進政戰兩略的一致，除了可由陸海軍大臣協助大本營與內閣之間的連絡協調工作外，必要時大本營幕僚長與關係閣僚可隨時會面交換意見，甚至可就重要案件於天皇前舉行會議。⁵⁹

至於有關事變的程度要如何界定，文部大臣木戶幸一於 19 日的閣議上詢問杉山陸相，杉山陸相則回答說：「關於事變程度的定義不需要另外去研究，大體上有如要布告宣戰的程度，即如果沒有在全軍被下令動員的情況下是不會被設置的。」⁶⁰由此可看出軍部對於戰爭的不負責態度。

經過頻繁協商後所設立的大本營仍然是個純粹的統帥機關，為此近衛首相極度不悅並萌生辭意。11 月 15 日，近衛首相面告木戶文相說自己組閣之時沒有預料到會發生中日戰爭，故欲趁這個機會辭去首相之職。次日，木戶就此事向近衛分析指出，若就此辭職將會影響財界等，進而對戰局造成深遠的影響，同時也說明現在辭職的話是不可能得到他及元老們的諒解。⁶¹

另外，軍部方面為了安撫近衛首相的不滿，同時協調與內閣間有關國務與統帥事務，即政戰兩略的統合調整問題，決定內閣與大本營的成員間

⁵⁸ 〈大本營陸海軍部当局談〉（昭和 12 年 11 月 20 日），大本營陸軍報道部，稻葉正夫解說：《現代史資料 37：大本營》，頁 353。

⁵⁹ 〈大本營陸海軍部当局談〉（昭和 12 年 11 月 20 日），大本營陸軍報道部，稻葉正夫解說：《現代史資料 37：大本營》，頁 353。

⁶⁰ 木戶幸一著，木戶日記研究会校訂：《木戶幸一日記》，上卷（東京：東京大学出版社，1987 年第 8 刷），頁 604。

⁶¹ 木戶幸一著，木戶日記研究会校訂：《木戶幸一日記》，上卷，頁 602-603。

以「隨時會談」的協議形式進行，也就是所謂「大本營政府連絡會議」。不過，此連絡會議在法制上並無官制，只是個內閣與統帥部間純粹的會談，同時也沒給予特定名稱，所謂「大本營政府連絡會議」只是當時的通稱。參加會談的成員除了參謀總長、軍令部總長之外，還有陸海軍大臣、總理大臣以及必要的閣僚。如果有特別重要的事項，則可由總理大臣或參謀總長、軍令部總長奏請召開御前會議。⁶²

有關大本營成立後的情況又如何？此一大本營非但不是軍務局所提的最高戰爭指導機關，事實上它與平時態勢也沒有太大的差別，特別是由「大本營編制」與「大本營勤務令」的內容來看，「與平時的參謀本部、軍令部以及陸海軍省部的關係並沒有顯著的差別」。⁶³可說只是將「參謀本部與軍令部換上所謂大本營陸軍部與大本營海軍部的招牌」，在本質上都一樣。⁶⁴至於大本營運作的情況，平時陸軍省在參謀本部，海軍省在軍令部各自會商，一週有一兩次的聯合會議，討論關於作戰與戰略的問題，但是其成效卻不甚理想，陸海軍可說是各自為政。⁶⁵曾任參謀本部第一部長的石原莞爾即認為：「由天皇將政戰兩略完全統一起來，此大本營才是世界無比的戰爭指導機關。今日的大本營並不符合此主旨。」⁶⁶曾任參謀本部第二（戰爭指導）、第三（作戰）課長的河辺虎四郎少將也說：

所謂戰爭指導是將國務與統帥合為一體的。因此戰爭指導在戰時是同時指導國務與作戰的。可是，遇有重大國務時，我認為統帥應受到約束的。……這不就是戰時大本營的本質嗎？……現在的大

⁶² 稻葉正夫解說：《現代史資料 37：大本營》，資料解說，頁 xlix-1。

⁶³ 防衛庁防衛研修所戰史室編：《大本營陸軍部(1)昭和十五年五月まで》（東京：朝雲新聞社，1974年增刷），頁 496-499；稻葉正夫解說：《現代史資料 37：大本營》，資料解說，頁 li。

⁶⁴ 種村佐孝：《大本營機密日誌》（東京：芙蓉書房，1981年第2刷），頁 24。

⁶⁵ 每日新聞社編，張效林譯：《遠東國際軍事法庭判決書》（北京：群眾出版社，1986年），頁 121。

⁶⁶ 〈国防論大綱〉，角田順編：《石原莞爾資料：国防論策編》（東京：原書房，1984年），頁 474。

本營是陸軍部與海軍部在運作，像這樣子那更不是所謂作為戰爭指導機關的大本營了。⁶⁷

對於這個只由軍部組成的純粹統帥機關的大本營，河辺少將不認為它能作為指導戰爭的機關。而參謀本部第二課職員的崛場一雄少佐也認為：

設立大本營，以現狀觀之雖不能期待太大的效果，但可緩和省部，尤其在陸海軍間的思想對抗，且以期敏捷之處理事務為主，同時意欲謀求提高國民鬥志。⁶⁸

雖然崛場也同樣對大本營能發揮多大的功能表示懷疑態度，但是他認為至少可緩和陸海軍之間的對立與表明日本政府對戰爭的決心，以激勵國民的戰鬥意志。

至於大本營政府連絡會議，第一次會談是於 11 月 24 日在首相官邸舉行，由參謀本部及軍令部兩部次長說明當時的作戰情形。不過，對於大本營政府連絡會議，河辺少將也批評說：「在連絡會議上總是很少有確實決定了重要的問題，在當時不過是成為另一個政府與軍部意見衝突的地方。說是連絡，事實上是辦不到的。」⁶⁹可以說「連絡會議只是作為大本營的附屬品，並未達成政戰兩略一致的目的」。⁷⁰尤其是 1938 年 1 月 9 日與 15 日的連絡會議，討論是否發布「不以國民政府為對手」之聲明以停止與國民政府交涉的問題上，因多田參謀次長極力反對，在會議上產生極大的紛爭，使得大家對此連絡會議避而遠之，繼近衛之後的平沼騏一郎、阿部信行、米內光政三屆內閣即有未曾開過會的紀錄。之後有關重要國策都在閣議、五相會議及四相會議上決定，至於兩統帥部的意見則由陸海軍大臣代為傳達及協調。一直至 1940 年近衛第二次組閣時，連絡會議才再度召開並持續

⁶⁷ 〈河辺虎四郎少將回想応答録〉，小林龍夫等解說：《現代史資料 12：日中戦争 4》（東京：みすず書房，1964 年），頁 429。

⁶⁸ 堀場一雄：《支那事变戦争指導史》（東京：時事通信社，1962 年），頁 108。

⁶⁹ 〈河辺虎四郎少將回想応答録〉，小林龍夫等解說：《現代史資料 12：日中戦争 4》，頁 430。

⁷⁰ 矢部貞治：《近衛文麿》，頁 84。

直至日本戰敗為止，只是名稱改成「大本營政府連絡懇談會」及「最高戰爭指導會議」。⁷¹

由大本營設置的過程中可看到，近衛首相鑑於統帥權獨立的問題無法得知戰況及軍部對戰爭的態度，內閣難以制定政策以因應中日戰爭。近衛首相與內閣書記官長風見討論之後，決定推動設置包含首相為成員的大本營案。近衛首相希望透過這樣的大本營參與統帥事務，爭取內閣對於戰爭的發言權，換言之，就是意圖擴大內閣文官的權力，以涉足統帥事務。不過，在軍部方面，因不容許文官對統帥權有置喙餘地，自然不可能對近衛首相的提議有興趣，最後設置的是個純統帥性質的大本營。對於這個結果，意圖擴權參與統帥事務失敗的近衛首相因而感到不悅而欲辭職，不過在木戶文相的勸阻以及軍部以「大本營政府連絡會議」作為大本營與政府之間的連絡協調方式，因而安撫了近衛首相擴權失敗的不滿。另外，軍部內部屬於軍政系統的陸海軍省及軍令系統的統帥部之間的權力之爭，也使得大本營註定純屬統帥性質的機關。因為陸海軍省方面不願統帥部擴權至內閣中插手政務，甚至擔心由統帥部主導的大本營會臨駕內閣之上，控制政治，故陸海軍省基本上只願意設置純統帥性質的大本營。

肆、興亞院—設置對華中央機關的權力紛爭

近衛內閣內部的權力之爭因大本營的設置而暫時告一段落，不過，兩個月之後卻又發生另一波的權力紛爭。因為日軍雖然在 1937 年 11 月 19 日占據常熟與蘇州等地，並攻占上海結束淞滬會戰，進而在 12 月上旬攻陷南京，但是中國國民政府仍未如日本政府所預期的因此潰敗投降。中日戰爭仍舊持續的結果，使得近衛內閣在 1938 年因設置對華中央機關問題引發各機關間的權力之爭。

⁷¹ 稻葉正夫解說：《現代史資料 37：大本營》，資料解說，頁 liii。

對華中央機關的設置源於日本在中國占領地的經濟開發問題。中日戰爭爆發沒多久，日本中央或地方都已開始在研究有關占領地的經濟開發問題。1937年10月左右還有人提議在內閣設立「支那經濟審議委員會」的提議，以統一掌理有關在中國的經濟重要事項。因此，在1937年10月25日企畫院成立的同時，近衛內閣決定於企畫院內設立「第三委員會」，以審議與中日戰爭有關的在華之經濟重要事項。次日，內閣會議通過「第三委員會規則」，並於11月6日正式成立第三委員會，成員包括外務、陸軍、海軍、大藏等省以及對滿事務局之相關局課長，委員長則由企畫院次長任之。⁷²至於非經濟事務的對華政策，亦由與中國事務關係較密切的陸、海、外三省事務官組成「三省事務官會議」負責研究審議。⁷³

然而，企畫院第三委員會的委員與三省事務官會議同是由各省派員所組成，使得委員會與事務官會議成為各省之間的利益衝突場所。加上委員會成立之時，主要是在掌管華北的經濟事務，然而隨著戰爭的進展，在占領地的擴大與對華問題的複雜化之情況下，只審理經濟事務的第三委員會已難以處理有關中日戰爭的問題。因此，一般都認為在中日關係如此複雜的情況下，不僅是外務省，就是內閣裡的任何一省，都難以全面地處理兩國間的關係。所以必須合併其他機關的權限，以處理對華問題為目的，設置集合全機能的新機關。⁷⁴

1938年年初，內閣中有所謂的東亞事務局設置論之說，⁷⁵因而在1月19日，企畫院第三委員會於幹事會上提出「東亞事務局」設置案。第三委員會提出此構想是希望在內閣成立對華政策的專屬及負責機構，使在華各

⁷² 〈昭和十三年度執務報告〉，外務省東亞局編，白井勝美解說：《外務省執務報告・東亞局》，第5卷（東京：クレス出版社，1993年），頁1-2。

⁷³ 〈對支政務指導業務系統一覽表〉，《支那事變》，檔號：S1.1.1.0-27，外務省微卷，Reel S489，頁2016-1。

⁷⁴ 小室誠：〈對支機關設置問題の検討〉，《外交時報》，第88卷，昭和13年11月（上）號（1938年11月），頁83。

⁷⁵ 石射猪太郎：《外交官の一生》（東京：中央公論社，1986年），頁338。

機關的事務連絡能更加緊密，而掌理事務的內容主要是以中國經濟的事務為主。⁷⁶

對於「東亞事務局」設置案，外務省認為如此將破壞外交一元化而反對，⁷⁷並認為此設置案的提出是由於各省紛紛在中國擴權的現象而產生的：

滿洲事件以來，陸軍不僅僅是滿洲問題，也在對支問題、其他的對外外交方面出頭，進行種種活動。海軍也在南洋方面的外交上插手及活動。在這種情勢的刺激下，內地各省也在期盼著插手對外事務機會的風潮產生。……恰好由於這次事變，對於支那方面，各省的進出更加容易的情勢到來，各省一致地對支活動的氣氛變的很濃厚。本件東亞事務局案就是由於上列情勢而開始形成，並作出具體案件來。⁷⁸

外務省東亞局認為各省因陸海軍自九一八事變以來在海外一再擴張權限，因而紛紛利用此次中日戰爭的時機起而效法。而且在這種各省擴大權限的風潮中，因國內各機關的權限劃分已相當明確，故而積極往國外發展，隨之就侵奪了外務省的主管事務。

雖然新設的「東亞事務局」的業務是以經濟、文化為主，然而外務省東亞局不僅反對新設的事務局侵奪外務省的經濟與文化事務權限，更重要的是擔心若「東亞事務局」由軍部特務部接收並指導中國政治，將其權限擴張至政治方面，而變質成為軍部的傀儡機關，如此軍部將嚴重地侵蝕外務省的政治事務權限。

因此，對於「東亞事務局」設置案，外務省堅持反對的態度，而另外

⁷⁶ 〈对滿支關係機關ノ調整二関スル件（閣議決定案）〉（1938年1月19日），《对支中央機關設置問題一件：興亜院設置》，檔號：S1.1.1.0-61，外務省微卷，Reel S680，頁497-498。

⁷⁷ 石射猪太郎：《外交官の一生》，頁339。

⁷⁸ 〈对支經濟開發事務局ヲ外務省ノ外局トスルノ主張ヲ貫徹スルノ必要〉（1938年1月25日），《对支中央機關設置問題一件：興亜院設置》，檔號：S1.1.1.0-61，外務省微卷，Reel S680，頁509-510。

主張在外務省內設置「支那經濟開發事務局」(暫稱)的所謂外務省「外局案」。⁷⁹

「支那經濟開發事務局」隸屬外務大臣管理，並在 21 名的事務官之外再增設 6 名，由外務大臣奏請由陸軍各兵科校尉官以及海軍校尉官來充任。⁸⁰在外務省擔心軍部利用新設東亞事務局侵蝕其權限時，何以提出的「外局案」卻又主動地將軍部人員納入？依外務省提出「外局案」的動機，首先是要藉此強化外務省的機構，一掃各省對外務省不信賴的印象；其次就是以此案對抗企畫院第三委員會的「東亞事務局」設置案。因此在避免軍部贊同第三委員會的提案，並且進而尋求軍部支持的情形下，不得不對軍部進行拉攏而有所讓步。不過，依外務省的考量，為了不致於讓軍部嚴重影響到外務省的職權，故主張是由下級軍官進入事務局內來擔任職務，而人數也不及外務省人員的 3 分之 1。

另外，外務省東亞局更提出政治的理由來說明「外局案」的重要，即外務省認為解決中日戰爭的根本問題是調整與第三國的關係。因為「蔣介石政權今日仍然存在」是由於「英、美、法等列強至今尚在援助蔣」，改善日本與列強關係的同時，在處理中國的經濟開發問題上更應與列強小心協調。由於「經濟開發事業的成敗主要是由對外關係所左右」，因此這種涉及第三國的外交事項，由外務省來主導是很適當的。⁸¹

這時候因為「第一次近衛聲明」的發表，⁸²在不以國民政府為對手的

⁷⁹ 〈对支經濟開發事務局設立二閣スル件〉（1938年1月27日），《对支中央機關設置問題一件：興亜院設置》，檔號：S1.1.1.0-61，外務省微卷，Reel S680，頁 519-523。

⁸⁰ 原來的職員有事務官：專任 21 人、技師：專任 8 人、屬員：專任 45 人、技術員：專任 16 人。見〈支那經濟開發事務局官制要綱〉，《对支中央機關設置問題一件：興亜院設置》，檔號 S1.1.1.0-61，外務省微卷，Reel S680，頁 515-516。

⁸¹ 〈外務省外局案支持ノ理由(二)〉（1938年2月4日），《对支中央機關設置問題一件：興亜院設置》，檔號：S1.1.1.0-61，外務省微卷，Reel S680，頁 525-531。

⁸² 近衛內閣在 1938 年 1 月 16 日正式發表「不以國民政府為對手」的聲明，即所謂「第一次近衛聲明」。聲明中認為在失去南京後的國民政府已淪為一地方政權，日本政府將採取否認國民政府，期待與親日的中國中央政權合作的對華政策。見〈帝國政府声

情況下，必然要重新調整日本與中國的關係，尤其是對於在中國成立傀儡的新中央政權之指導與監督事務，感到急需在內閣有一中央機構來統一負責，而使得對華中央機關問題掀起了高潮。故在企畫院案與外務省案之外，也有主張在內閣新設如「東亞省」等規模較大的機構，以統一處理及制定包含政治、經濟等所有對華之問題與政策，因此而產生各式各樣的構想。法制局在彙整這些構想後，在3月9日將之制定成「對支局」案，並於次日上呈閣議討論。

「對支局」案內容是由「對支審議會」與「對支局」兩個機關所構成，並以此二機關為基礎，計畫於未來成立「東亞省」的構想下所制成。「對支局」以總理大臣為總裁，下設政治、經濟、文化三個部門來處理對華事務。⁸³顯示此案的對華事務內容已不限於經濟與文化，而將權力之爭擴及至政治事務方面。

事實上，「對支局」案是在不瞭解中國的實情，企圖將中國予以滿州國化的一種做法。3月2日，外務省東亞局長石射猪太郎即曾與法制局長船田中會面討論，以瞭解法制局的構想。結果石射局長發現船田的想法與他完全不同：

在午後的議會中，與船田法制局長會談，討論「東亞省」問題。船田的想法是占領的意識型態，與我等在根本上是不同的。不打破如此的謬見，中日則將永遠持續仇敵狀態。⁸⁴

因為石射局長覺得中央機關設置案與13世紀元世祖征日時所設的「征東行省」的想法是同出一轍，可說是征中國行省，並且認為在這種想法下欲解決中日戰爭是不可能。

上述對華中央機關問題紛爭的重點在對於解決中日戰爭觀點的不同，

明〉(1938年1月16日)，《支那事變》，檔號：S1.1.1.0-27，外務省微卷，Reel S490，頁2644。

⁸³ 馬場明：《日中關係と外政機構の研究》（東京：原書房，1983年），頁321。

⁸⁴ 石射猪太郎：《外交官の一生》，頁340。

因而引發各機關關於處理對華事務的權力之爭。因為現在於短期內，軍事的手段很明顯地已經難以解決戰爭，而且內閣無法過問統帥事務，所以外務省的想法是欲保留本身對華事務的外交權限，希望仍然能透過與國民政府的交涉來解決戰爭。這是因為外務省發現到國民政府並不像第一次近衛聲明所說的，在南京淪陷後成為一地方性政權，中國人民仍然是以國民政府為中央政權，持續地在進行抗日活動。如果在中國樹立並強化傀儡政權，就無法與蔣介石進行和平交涉，戰爭就會持續下去。因此，外務省不但反對剝奪其權限以設置這種處理包含政治等事務的對華中央機關，也對傀儡政權的樹立工作顯得相當消極。

但是，其他單位包含法制局、軍部的強硬派等則認為日本政府已經不以國民政府為對手，所以主張在中國占領區扶持及強化新政權，以取代國民政府來代表中國。同時在內閣設置對華機關以對新政權進行「內部指導」，即如滿州國一樣，設置「對滿事務局」統一處理對滿蒙行政事務，一切事務都由日本控制。如此架構下的中日關係，一切問題都由日本自主決定及解決，自然不會有所謂的中日問題。這種想法就如石射局長所說的，是一種占領與殖民的想法。

外務省經過幹部會議討論的結果，認為雖然「對支審議會」的用意不錯，可是「對支局」會嚴重影響到外交的統一性而反對法制局案。⁸⁵因為將來「東亞省」設置後，於純外交與非外交之事務難以劃分的情況下，在國內「東亞省」與外務省之間，以及「東亞省」在中國的派駐機關與外務省的駐華機關均會產生摩擦，嚴重影響外交機能。因此，外務省研討出作為強化外務省機構「對支經濟事務局」的原「外局案」之外，也主張於內閣設「對支經濟審議會」來審議對華的根本方針。同時，也將開發華北、華中所設立的國策公司之監督事務交由「對支經濟事務局」負責的「外局案」修正案。

⁸⁵ 上村伸一：《日本外交史第20卷·日華事變》（下）（東京：鹿島研究所出版會，1971年），頁263-264。

因為外務省的強烈態度，使得內閣書記官長風見章、法制局長船田及拓相大谷尊由等人與外相廣田弘毅的協調都毫無效果，而且法制局案也得不到陸海軍的同意。因而在3月15、16日的閣議上，決定以修正的「外局案」為基礎，在內閣設置臨時性質的「對支經濟事務局」來監督國策公司事務，而由總理大臣主管。同時也成立「對支經濟審議會」，以總理大臣為會長，相關閣僚、參議、民間有力人士等為委員，以處理對華的經濟問題。⁸⁶這些方案的內容仍然是以對華經濟事務為主，只是主管權力已由原案中的外務省改歸內閣，由總理大臣主管。說明外務省在面對要求設置對華中央機關的風潮中不得不放棄全攬對華經濟事務權力。雖然如此，但是外務省也僅同意將權力劃歸內閣，使外務省仍保有與其他閣僚共同參與的權力，而堅持反對設置新機關總攬此權力。

雖然此時閣議決定設立「對支經濟事務局」，但是，因為在4月上旬輿論興起不要「對支經濟事務局」的說法，政府內部對於「對支經濟審議會」的意見也不一致，故而暫停了此案的設置準備工作。⁸⁷

另一方面，參議們覺得此案的規模太小，主張對華中央機關應是個強力的統轄、指導機關。4月28日，參議們聚會討論並決定「為處理對支行政事務的對支中央機關設置案」，向近衛首相建議在內閣設立「對支委員會」（名稱可再考慮），以總理大臣為委員長，出席大本營政府連絡會議的大臣為委員，來審議決定一切對華政策。⁸⁸

在這種一片要求重新討論以及希望能有組織較大的對華中央機關之呼聲下，法制局長船田修改原法制局案，將其擴充為「東亞省案」而呈給近衛首相。其內容主要是將對滿事務局、外務省的東亞局與文化事業部等納入新設的「東亞省」內，負責處理所有的東亞政策。⁸⁹因而使得對華中央

⁸⁶ 馬場明：《日中關係と外政機構の研究》，頁324。

⁸⁷ 馬場明：《日中關係と外政機構の研究》，頁325。

⁸⁸ 〈對支行政事務處理のため對支中央機關設置の件〉（1938年4月28日），參議會記錄，白井勝美、稻葉正夫解說：《現代史資料9：日中戦争2》，頁247。

⁸⁹ 馬場明：《日中關係と外政機構の研究》，頁325-326。

機關問題再次掀起紛爭。

不久，外務省在經過內部的研討後，於5月9日發表了改革外務省機構的「外政省案」。此案主要是以東亞局與情報局為中心，同時設總務、東歐、西歐、美國、南洋、條約、通商等局，擴大及加強外務省的權力與機能為「外政省」。⁹⁰有關對華的外交、經濟開發與文化等事務，全由東亞局掌管，而由總務局負責省內事務的連絡與協調。

然而，此「外政省案」卻得不到輿論的支持。⁹¹同時，陸軍方面也認為對華中央機關不應由一省或一個閣僚來擔任，而應是作為內閣直屬機關。⁹²雖然如此，外務省仍然堅持己見使得紛爭持續下去。近衛首相擔心此權力之爭會形成政治紛爭而影響國內政治安定，同時也為了加強對華政策的統一與執行，在5月份的內閣改組後，⁹³於6月10日的閣議上說明「在徐州會戰之後，因與處理事變關係較深的大藏、外務、陸軍三大臣的更替，此際在三大臣再加上海相，為謀求政戰兩略更加的緊密化，隨時交換不同的意見」，⁹⁴而決定設置「五相會議」，作為統帥事務以外之對華問題的最高決策機關。關於五相會議，在此之前早已有開會的紀錄，只是此時明確

⁹⁰ 《東京朝日新聞》（1938年5月10日）。此時的外務省機構主要是由東亞、歐亞、美國、通商、條約等五局與情報、文化事務、調查等三部及大臣官房所構成。見外務省外交史料館編：《日本外交史辭典》（東京：外交史料館，1981年），頁151。

⁹¹ 尾崎秀實：〈長期戰下の諸問題〉，《中央公論》，昭和13年6月號（1938年6月），頁81。

⁹² 《東京朝日新聞》，1938年5月11日。

⁹³ 近衛首相在1938年5月所進行的內閣改組，目的在於修改第一次近衛聲明「不以國民政府為對手」的對華政策，同時加強內閣的領導能力以統御陸軍的軍事行動。改組重點在更換陸相與外相，結果由板垣征四郎接替杉山元繼任陸相、宇垣一成接替廣田弘毅任外相、池田成彬取代賀屋興宣任藏相並兼任商相、荒木貞夫接替木戶幸一接任文相等。見風見章：《近衛內閣》，頁104-117；矢次一夫：《政變昭和秘史（上）—戰時下の總理大臣たち》（東京：サンケイ出版，1979年），頁375-386。

⁹⁴ 東亞同文會編：《（第二回）新支那現勢要覽》（東京：東亞同文會，1940年），頁6。

決定將對華政策的內外最高政策交由該會議審議。⁹⁵

另外，為了避免陸軍、海軍與外務三省派駐在華機關的對立，五相會議於7月26日決定設立「對支特別委員會」。委員會屬於五相會議，專門施行有關對華謀略（指政治及經濟之謀略，不包括直接作戰之事項）以及成立新中國中央政府之事務。而與此事務有關的駐地機構，則接受該委員會指揮。⁹⁶

五相會議的成立雖然暫時平息因對華中央機關問題所引發的權力之爭，然而這個情況卻沒能維持太久。8月底，關於此問題的權力紛爭再次爆發，只是這次紛爭的對象換成外務省與軍部。

雖然近衛首相在6月10日成立五相會議作為對華政策的最高決策機關，但是，陸軍方面仍然傾向能設置一個對華政策統合機關來解決戰爭。⁹⁷因為戰場的擴大使得對華事務更為繁重與複雜，因而陸海軍一致認為要有一更龐大的新機關來負責對華政策與傀儡政權的施策，希望軍部能專心於軍事，「讓現地軍放手一切現地政務」。⁹⁸另一方面，中央軍部也希望以此新機關由中央來處理對華事務，以防止關東軍的勢力南下介入。⁹⁹

因此陸軍方面草擬「關於設置對支時局處理機關案」，由陸相板垣征四郎於9月6日的五相會議上提出，指出「為了擔任對支時局處理，以內閣

⁹⁵ 「五相會議」審議的內容主要包括有：一、基於1月16日帝國聲明，今後指導支那事變的最高方針；二、為消滅蔣政權，伴隨軍事行動的包含政治經濟之指導要綱；三、對於新支那建設，帝國應該協助的方策大綱；四、伴隨事變的外交方針。見〈五相會議決定事項ノ發表二閣スル件〉（1938年8月7日），《支那事變》，檔號：S1.1.1.0-27，外務省微卷，Reel S489，頁2368。

⁹⁶ 〈對支特別委員會〉（1938年7月26日），《支那事變》，檔號：S1.1.1.0-27，外務省微卷，Reel S489，頁2306。陸軍由土肥原賢二中將、海軍由津田靜枝中將、外務省由坂西利八郎為代表來組成該委員會。

⁹⁷ 陸軍希望「為了解決這次事變，實現對支國策，儘速地設置對支國策統合機關」。見〈對支國策統合機關設置二閣スル陸軍ノ要望〉（1938年6月29日），《支那事變》，檔號：S1.1.1.0-27，外務省微卷，Reel S489，頁2239。

⁹⁸ 石射猪太郎：《外交官の一生》，頁349。

⁹⁹ 重光葵：《昭和の動亂》，上卷（東京：中央公論社，1952年），頁177。

總理大臣為總裁，設置對支中央機關」，並掌管對華政治、經濟與文化等事務。¹⁰⁰

相對於陸軍方面積極地認為有設立大機關的需要，外務省的意見則甚為消極，認為「對支機關以對支事務局程度即可」。因為「在現在的情況，現行的五相會議已能充分地完成其使命。設置大規模的中央機關有疊床架屋之嫌，並會引起事務的錯綜複雜」。同時也認為「鑑於外交的綜合性，絕對反對僅是掌管對支外交企劃的中央機關」。¹⁰¹

此事經過 9 月 9 日、13 日及 20 日的五相會議上各種意見之交換與協調，大致決定了協商後基礎案之輪廓，並交付法制局草擬「對支院案」。¹⁰²「對支院案」雖然名為基於五相會議基礎案的精神所草擬，內容上卻是以陸軍案為主而制定的。因而在 9 月 23 日的五相會議上，遭到外相宇垣一成強烈的批判。不過，陸、海軍方面則是強烈支持法制局所擬的「對支院案」。最後，在宇垣外相讓步之下，決定以此案為基礎，由外務省與軍部另外再進行協商。

五相會議後宇垣外相召開包括外交顧問¹⁰³佐藤尚武、次官堀內謙介、

¹⁰⁰ 〈对支時局处理機關設置二閣スル件〉（1938 年 8 月 22 日），《支那事变》，檔號：S1.1.1.0-27，外務省微卷，Reel S489，頁 2375。

¹⁰¹ 東亞同文會編：《（第二回）新支那現勢要覽》，頁 80-81。

¹⁰² 主要內容有：新機關名稱在官制上明記為「對支院」，隸屬總理大臣管理。掌管事務包括制定對華政策、指導中國新政權政治與經濟之事務、計畫調查及實施有關在中國的政治、經濟、文化之事務，但純外交事務除外、保持各廳對華行政事務的統一等。有關對華文化事業移至「對支院」，而與現行外務省官制牴觸，以及其他方面與現行機關官制牴觸部分，則以修改官制方式解決。見〈对支院官制（未定稿）〉（1938 年 9 月 21 日），《參考資料關係雜件：興亞院關係》，檔號：S8.7.2.0-7，外務省微卷，Reel S436，頁 6-11。

¹⁰³ 「外交顧問」是宇垣外相認為在未來日軍攻陷武漢後，有關中日戰爭的事務將更形重大，因而決定在外務省設置外交顧問，以期待在面對新情勢下，外交政策能更加萬全。所以在 1938 年 9 月 9 日的閣議上提議決定，並上奏獲得裁可後，於次日公布「外交顧問設置勅令要綱」。同時任命佐藤尚武與有田八郎為外交顧問。見東亞同文會編：《（第二回）新支那現勢要覽》，頁 11。

東亞局長石射豬太郎、條約局長三谷隆信、調查部長米澤菊二等人的外務省幹部會議，針對法制局「對支院案」進行討論，而決定了「臨時對支院官制」¹⁰⁴的外務省對策案。同時針對此對策案說明外務省的主旨：

本案是鑑於占據地域的特殊性，認為可設置作為事變中臨時機構的新中央機關。

新中央機關掌管有關在占據地域內政治、經濟及文化之事務。負責實施此事務的現地機關在設置的同時，現行的軍特務部及其他機關，將此等事務全部移交過去。

有關在占據地域政治、經濟及文化事務，事關第三國之事務當然屬於外務大臣的權限，包含第三國關係事務之外，還有結果與此有關係者，新中央機關總裁於事前要與外務大臣協議。¹⁰⁵

此案與法制局「對支院案」的根本差異主要在於外務省認為：第一、「對支院」是中日戰爭時的臨時機關；第二、「對支院」掌管事項限於占領地區；第三、「對支院」的權限不包含「涉外事項」。

宇垣外相在 9 月 27 日將此對策案拿到五相會議上討論，陸、海二相同意將「對支院」作為中日戰爭時的臨時機關。但是，對於所管事務「涉外事項除外」的用語與職權地區限於「占領地區」則有意見。

因而在散會後，外務省次官堀內、調查部長米澤與陸、海軍之軍務課長影佐禎昭等人進行折衝。三省事務官在協商後作成三省事務局的妥協案，內容主要是將「占領地區」改為「為了處理支那事變而必要的政治、經濟、文化工作」；而「涉外事項除外」的用語，因認為軍部方面的「純外交除外」並不妥當，而仍用原外務省對策案的用語。¹⁰⁶

¹⁰⁴〈臨時對支院官制（外務省案）〉（1938年9月23日），《參考資料關係雜件：興亜院關係》，檔號：S8.7.2.0-7，外務省微卷，Reel S436，頁28-33。

¹⁰⁵〈新中央機關二關スル外務省案ノ趣旨〉（1938年9月26日），《參考資料關係雜件：興亜院關係》，檔號：S8.7.2.0-7，外務省微卷，Reel S436，頁49-50。

¹⁰⁶東亜同文會編：《（第二回）新支那現勢要覽》，頁81。

軍部方面同意「對支院」為臨時機關及權限不包括涉外事務，但是，對於職權地區限於「占領地區」則不認同。這是因為在軍部的觀點上認為兩國於戰爭狀態下是不存在外交關係的，而這一點也正是此時外務省與軍部的紛爭重點。外務省鑑於占領區的特殊性而讓步同意設置對華中央機關，但是要求機關職權限於占領地區，就是希望能不剝奪外務省的對華外交職權，保留其處理事變的權限，而使得宇垣外相與國民政府之間繼續進行秘密交涉。¹⁰⁷可是，軍部的觀點與企畫院、法制局一樣，主張在中國占領區扶持及強化新政權，以取代國民政府來代表中國，反對外務省與國民政府的秘密交涉。

對此，在外務省次官堀內等人提出以取得宇垣外相同意為條件，而改成上述的「為了處理支那事變而必要的政治、經濟、文化工作」之模糊的說法。事實上，此模糊說法已不限於占領地區，而包含了全中國，表示外務省再一次的讓步。

9月29日上午，在外相辦公廳由宇垣外相主持包括外務次長、外交顧問及各局部長的外務省幹部會議，主要是詳細說明上述三省事務局妥協案之內容，同時徵求宇垣外相的裁可。然而，宇垣外相在聽完說明後並未裁決即散會，隨即到首相官邸向近衛首相說明「對支院」的設置是「想要從外交系統中去除掉其中樞，倘若藉此置於外交領域，對此則是一大侮辱」，¹⁰⁸並提出辭呈。

¹⁰⁷ 宇垣外相與國民政府之間的秘密交涉始於宇垣就任外相時，中國國防最高會議秘書長張群以私人身分致電祝賀，電中並希望宇垣能實現其中日友善之意，因此正好幫助宇垣打開與國民政府的交涉。在宇垣顧慮張群的親日名聲可能會破壞秘密交涉的進行，建議改請國民政府行政院長孔祥熙赴日，並得到中方的同意。為安排此事，先由日本駐香港領事中村豐一代表宇垣與孔祥熙私人代表喬輔三在香港進行會談，以先探知雙方的交涉條件，因而展開宇垣對孔祥熙的和平工作。雖然最後因為宇垣所提的條件過於苛刻，國民政府於9月1日通知宇垣停止交涉。不過，宇垣外相仍不放棄與國民政府的交涉，在因為對華中央機關問題而產生紛爭的期間，仍努力想辦法打開與國民政府的對話管道。

¹⁰⁸ 宇垣一成著，角田順解說：《宇垣一成日記》，第2冊，頁1262。

近衛首相在次日同意了宇垣外相的辭呈，而由自己暫時兼任外相。並在同日召開五相會議，關於對華中央機關問題決定以上述外、陸、海三省事務局妥協案的構想來處理，同意「對支院」設置案，並交付法制局與外務省及軍部協商草擬要綱。法制局在與三省事務局進行協商後，於 10 月 1 日上午即作成「對支院」設置要綱及閣議瞭解事項，¹⁰⁹並在同日經五相會議及閣議通過。另外，因為「對支」二字含有侵略及鄙視的意思，易引起中國人民的反感，經法制局的研究及三省事務局間的協議後，於 11 月 17 日在閣議上提出並得到同意而決定改為「興亞院」。¹¹⁰在經過兩個多月的準備後，12 月 16 日公布敕令第 758 號的「興亞院官制」並正式成立。¹¹¹

興亞院成立後不到 3 個星期，第一次近衛內閣因為日、德兩國間的軍事同盟問題使內閣內部的對立與歧見日深，加上中日戰爭的僵局化，迫使近衛首相於 1939 年 1 月 4 日提出總辭。至於興亞院業務的實施狀況，因為日本在中國的駐地機關不但有興亞院連絡部，還有軍部的特務機關以及外務省大使館、領事館等。這些機關因為彼此之間在華事務的交錯，因而產生不少的紛爭，¹¹²對興亞院在推行業務時產生不少的阻礙，使得興亞院無法達成統一處理對華政策與事務的任務。1940 年 9 月 10 日，第二次近衛內閣決定「關於官廳事務再編成之件」，針對興亞院「與外務省、陸海軍特務部、駐支財務官等對支機關重複的事務，要求進行調整」。¹¹³12 月 17 日，興亞院會議也制定「伴隨承認國民政府的對支機關調整要綱」，希望將這些

¹⁰⁹〈「對支院」設置に関する件〉（1938 年 10 月 1 日），外務省編：《日本外交年表並主要文書》，下冊（東京：原書房，1965 年），頁 392-393。

¹¹⁰《東京朝日新聞》，1938 年 11 月 18 日；東亞同文會編：《（第二回）新支那現勢要覽》，頁 83。

¹¹¹〈官報〉（1938 年 12 月 16 日），第 3586 號，金曜日，《參考資料關係雜件：興亞院關係》，檔號：S8.7.2.0-7，外務省微卷，Reel S436，頁 298-300。

¹¹²防衛庁防衛研修所戰史室編：《大本營陸軍部(4)昭和十七年八月まで》（東京：朝雲新聞社，1972 年），頁 608。

¹¹³〈官庁事務再編成二関スル件〉（1940 年 9 月 10 日），《支那事変》，檔號：S1.1.1.0-27，外務省微卷，Reel S489，頁 1843。

駐外單位統合於外政機構內。¹¹⁴加上珍珠港事變後，日本企圖建立大東亞共榮圈，為面對局勢的轉變，故廢除興亞院另行新設置大東亞省。

綜觀對華中央機關所引起的權力紛爭，重點在於對華事務的權力之爭，明白地說就是各單位在爭取處理對華事務與解決中日戰爭的權限。從1938年1月外務省與企畫院之間開始，之後成為與法制局間的糾紛。雖然在近衛首相憂心會形成政治紛爭，而於6月時以內閣改組為契機，另設五相會議作為對華政策的最高決策單位，以平息紛爭。但是，除了外務省之外，在朝野均希望於內閣設立一強力的對華機關，以及預估武漢會戰結束後占領地擴大的情勢下，9月初由板垣陸相在五相會議上再次提議設置對華中央機關，因而使得權力紛爭再起。外務省欲爭取保留對華外交權力，期待透過與國民政府交涉以解決戰爭。可是，不論是企畫院或軍部都認為中日兩國已無外交關係，因而否認外務省的對華外交權限，另行主張設置對華中央機關並強化中國傀儡政權，企圖將中國予以滿州國化。最後在宇垣外相的辭職下，由近衛首相兼外相的五相會議上通過「對支院」設置案，而外務省在這場保留對華外交的權力之爭上敗陣下來，喪失處理對華事務與解決中日戰爭的權限。

伍、結 語

近衛文麿於1937年6月4日組閣的目的在緩和日本國內緊張的對立情勢，不過第一次近衛內閣卻在成立一個多月時爆發中日戰爭。面臨戰爭的情勢，近衛內閣一開始就邀請各界有力人士聚集總理官邸，要求大家協助成立「舉國一致」的戰爭體制。隨著淞滬會戰的開始，近衛內閣也決定強化內閣以處理戰爭，除了要求議會通過軍費與戰時統制相關法律之外，最重要的步驟則是透過政治變革的手段，即藉由組織制度的方式成立戰爭內

¹¹⁴〈國民政府承認二伴ヲ對支機構調整要綱〉（1940年12月17日），《大東亞省設置關係一件》，檔號：S13.1.1.0-2，外務省微卷，Reel S623，頁23。

閣以適應戰爭局勢。

不過，在近衛內閣逐步推動的政治變革過程之中，卻產生權力之爭。首先是在 1937 年 10 月 15 日設置具有「全面的內閣機構改革先驅之意義」的內閣參議。近衛首相原欲藉此契機利用陸軍內部派系問題制衡陸軍高層以減少軍部在內閣的政治影響力，相對地即可增加內閣文官的政治力。結果只是設置了作為總理大臣個人處理中日戰爭諮詢顧問的內閣參議制。由於近衛首相理解杉山陸相的理由，因而使得這次的權力之爭並未表面化，不過，卻也使近衛內閣在展開強化內閣之初即遭受挫折，而使內閣參議僅有改革先驅的意義。

就在近衛首相企圖制衡陸軍高層的同時，他也於 9 月初試圖參與統帥事務，推動設置包含總理大臣為成員的大本營。結果因軍部方面不容許文官對統帥權有置喙餘地的情況下，11 月 20 日所設置的是個純統帥性質的大本營。設置大本營的經過表面上雖然有近衛首相欲增加總理大臣參與統帥職權的權力之爭，另一方面卻也出現軍部內部屬於軍政系統的陸海軍省及軍令系統的統帥部之間的權力之爭，也因此設置大本營後卻仍與平時態勢一樣，僅僅是將平時統帥部的招牌換上戰時大本營而已。

至於興亞院的設置，則在 1938 年 1 月起引起近衛內閣內部更大的權力之爭，紛爭的重點在於各單位在爭取處理對華事務與解決中日戰爭的權限。外務省在捍衛本身外交職權時，也曾積極地採取攻勢，於 5 月 9 日提出改革外務省機構的「外政省案」，藉以擴大原外務省的權力，只是在普遍希望擁有強力的對華中央機關要求下，外務省保留外交職權的努力遭到挫敗，喪失處理對華事務與解決中日戰爭的權限。

近衛首相邀請各界有力人士要求大家協助成立「舉國一致」的戰爭體制，對外的目的在威嚇中國使之認識到日本政府的強硬態度。然而綜觀這三個與建構戰爭體制關係最密切的政治變革經過與結果，反而是內閣內部出現不協調的現象。不論是近衛首相本人、外務省或者軍部，都曾利用中日戰爭的契機擴大權限，因而引起一波波的權力之爭。而這些權力紛爭牽

涉的個人以及機關一次比一次多，引發的權力風波也一次較一次廣。可說「舉國一致」的口號非但未能達成威嚇中國的目的，反而呈現出日本內部的不合現象與第一次近衛內閣前景的堪憂，也因此設置興亞院後的第 19 天，第一次近衛內閣即告結束。

而這些為建構戰爭體制而設置的機構，由事後的運作與業務實施情況來看，內閣參議僅能作為總理大臣處理中日戰爭的個人諮詢顧問，開會所作出的決定並不具法定效力，僅是個參考意見。至於大本營是因應戰爭所必要設置的戰時統帥機關，負有策畫陸海軍協同作戰的重要任務。可是大本營也沒有能將參謀本部與軍令部統合起來，使得所謂大本營陸軍部與大本營海軍部僅是更換這兩個統帥事務機關招牌的意義。而大本營政府連絡會議也只是政府與軍部意見衝突的地方，根本無法達到「連絡」的目的。興亞院亦因其駐華連絡部與外務省駐華大使館、領事館及軍部特務機關有關在華事務的交錯及權限不清，產生不少紛爭，使得興亞院在推動業務遭到阻礙。因而使得第一次近衛內閣所建構的這個戰爭體制未能有效達到處理中日戰爭的目的，故而隨著戰爭的長期化，日本政府也一直持續在調整戰爭體制。

徵引書目

(一) 檔案、史料彙編

日本外務省文書微縮膠卷，分類號 2042.01（臺北國史館藏）

S1.1.1.0-27，《支那事變》，Reel S489～Reel S490。

S1.1.1.0-61，《對支中央機關設置問題一件：興亞院設置》，Reel S680。

S8.7.2.0-7，《參考資料關係雜件：興亞院關係》，Reel S436。

S13.1.1.0-2，《大東亞省設置關係一件》，Reel S623。

小林龍夫等解說，《現代史資料 12：日中戦争 4》。東京：みすず書房，1964 年。

外務省東亞局編，臼井勝美解說，《外務省執務報告・東亞局》，第 5 卷。

東京：クレス出版社，1993 年。

外務省編，《日本外交年表並主要文書》，下冊。東京，原書房，1965 年。

伊藤隆、照沼康孝解說，《続・現代史資料 4：陸軍畑俊六日誌》。東京：みすず書房，1983 年。

臼井勝美、稻葉正夫解說，《現代史資料 9：日中戦争 2》。東京：みすず書房，1964 年。

毎日新聞社編，張效林譯，《遠東國際軍事法庭判決書》。北京：群眾出版社，1986 年。

角田順編，《石原莞爾資料：国防論策編》。東京：原書房，1984 年。

稻葉正夫解說，《現代史資料 37：大本營》。東京：みすず書房，1985 年第 5 刷。

(二) 報紙、工具書

《朝日新聞》，東京，1938 年。

外務省外交史料館編，《日本外交史辭典》。東京：外交史料館，1981 年。

陳鵬仁編，《近代日本政軍外交人員職名錄》。臺北：國史館，1994年。

(三)當事人日記、回憶錄、著作

木戶幸一著，木戶日記研究会校訂，《木戶幸一日記》，上卷。東京：東京大學出版會，1987年第8刷。

矢部貞治，《近衛文麿》。東京：時事通信社，1986年新裝版。

石射猪太郎，《外交官の一生》。東京：中央公論社，1986年。

宇垣一成著，角田順解說，《宇垣一成日記》，第2冊。東京：みすず書房，1970年。

近衛文麿，《平和への努力》。東京：日本電報通信社，1946年。

重光葵，《昭和の動乱》，上卷。東京：中央公論社，1952年。

風見章，《近衛内閣》。東京：中央公論社，1982年。

原田熊雄，《西園寺公と政局》，第6卷。東京：岩波書店，1951年。

堀場一雄，《支那事変戦争指導史》。東京：時事通信社，1962年。

種村佐孝，《大本營機密日誌》。東京：芙蓉書房，1981年第2刷。

(四)專書

上村伸一，《日本外交史第20卷・日華事変》(下)。東京：鹿島研究所出版會，1971年。

内田健二、金原左門、古屋哲夫編，《日本議會史録》，第3冊。東京：第一法規出版社，1991年。

内閣制度百年史編纂委員會編，《内閣制度百年史》，上、下卷。東京：大蔵省印刷局，1985年。

戸川猪佐武，《近衛文麿と重臣たち》。東京：講談社，1982年。

北博昭，《日中開戦》。東京：中央公論社，1994年。

矢次一夫，《政変昭和秘史(上)一戦時下の総理大臣たち》。東京：サン

ケイ出版，1979年。

伊藤正己，《憲法（新版）》。東京：弘文堂，1992年6刷。

李炯喆，《軍部の昭和史（上）—合法的・間接支配への道》。東京：日本放送出版社，1987年。

防衛庁防衛研修所戦史室編，《大本営海軍部・聯合艦隊(1)開戦まで》。東京：朝雲新聞社，1975年。

防衛庁防衛研修所戦史室編，《大本営陸軍部(1)昭和十五年五月まで》。東京：朝雲新聞社，1974年増刷。

防衛庁防衛研修所戦史室編，《大本営陸軍部(4)昭和十七年八月まで》。東京：朝雲新聞社，1972年。

防衛庁防衛研修所戦史室編，《支那事変陸軍作戦(1)昭和十三年一月まで》。東京：朝雲新聞社，1975年。

東亜同文会編，《新支那現勢要覧》。東京：東亜同文会，1938年。

東亜同文会編，《（第二回）新支那現勢要覧》。東京：東亜同文会，1940年。

酒井三郎，《昭和研究会》。東京：中央公論社，1992年。

馬場明，《日中関係と外政機構の研究—大正・昭和期》。東京：原書房，1983年。

森松俊夫，《大本営》。東京：教育社，1980年。

藤田嗣雄，《明治憲法論—舊憲法から新憲法へ》。東京：朝倉書店，1948年。

(五) 期刊論文

小室誠，〈対支機関設置問題の検討〉，《外交時報》，第88巻，昭和13年11月（上）號（1938年11月）。

加藤陽子，〈昭和十二年における政治力統合強化構想の展開—大本営設置と内閣制度改革〉，《史学雑誌》，第96編第8號（1987年8月）。

寺池淨，〈內閣改造の意義〉，《改造》，1938年7月號（1938年7月）。

佐佐弘雄，〈戰時內閣論〉，《改造》，1937年11月號（1937年11月）。

李君山，〈抗戰史的研究回顧與前瞻〉，中國國民黨文化傳播委員會黨史館、
中正文教基金會舉辦，《抗戰勝利與臺灣光復六十週年紀念學術討論
會》會議論文集（2005年10月29、30日）。

李哲文，〈三次近衛聲明與盧溝橋事變的擴大〉，中國文化大學史學研究所
碩士論文，1998年。

尾崎秀實，〈長期戰下の諸問題〉，《中央公論》，昭和13年6月號（1938
年6月）。

劉鳳翰，〈抗戰史研究與回顧〉，《近代中國》，第108期（1995年8月）。