

## 「挙国一致」内閣期における内務省土木系技術官僚

若月剛史

### はじめに

昭和七（一九三二）年の五・一五事件の発生によって、約八年間にわたって続いた政党内閣が崩壊した。この崩壊をどのように説明するか。この古典的な問いに答えるべく、近年に至るまで膨大な研究が積み重ねられてきたが、その多くは、満州事変と昭和恐慌という複合的危機を前にして政党内閣が有効に対応できず崩壊していく過程を明らかにしようとするものであったと言えよう。<sup>(1)</sup>

このような研究潮流に対して、筆者はこれまで、政党内閣の崩壊を、二大政党（政友会、民政党）が期待されていた統合機能を十分に果たすことができず、「体制の集権化要因」<sup>(2)</sup>としての正統性を失っていったという道筋で説明することを試みてきた。<sup>(3)</sup>なかでも、二大政党が、この時期にセクシヨナリズム化が大きく進展した官僚制をどのように統合しようとしたのか、そして、それがなぜ失敗に終わってしまったか、

のか、という点を中心に検討を加えてきた。その過程で、当該期の政党と官僚制との間には、従来の研究で強調されてきた「官僚の政党化」<sup>(4)</sup>をめぐる相克とは別の側面があったことが明らかになっていった。すなわち、少なくとも政党内閣が成立した当初においては、官僚制内に自らの政策の実現を政党に期待する側面があり、二大政党の側もそれに積極的に応えることで、一九二〇年代の社会・経済状況の変化（重化学工業化、都市化、都市と農村の格差拡大など）<sup>(5)</sup>に対応しようとする動きが見られたのである。

こうした両者の関係が相互依存関係にまで発展すれば、政党内閣の基盤は相当に強固なものとなった可能性は高いと思われる。しかし、実際には、二大政党と官僚制との関係は決定的に悪化していった。統合メカニズムの創出に失敗した二大政党は、厳しい財政状況を前にして、官僚制の政策要求をほとんど満たすことができなかつたからである。その結果、政党内閣末期には、官僚制の不満が表面化するようになり、政党の統治能力に対する信頼は大きく失われていったのである。

このように見れば、政党内閣崩壊後、徐々にではあるが、政党を排除した政策決定が行われるようになっていったのは半ば自然の流れのように思える。しかし、実際の政治過程は必ずしもそのように単純的には進んでいかなかった。「挙国一致」内閣期においても、官僚制が自らの政策を予算化するためには他の政治勢力の支持が必要不可欠であり、なかでも法律案・予算案の協賛権を持つ衆議院を基盤とする政党の支持を得ることは依然として大きな意味を持っていたからである。<sup>(6)</sup>

とは言え、高橋財政のスタートによって財政支出が大きく増大したことは、官僚制にとって他の政治勢力に働きかける必要性を低下させるものであった。<sup>(7)</sup>特に、昭和七年度から開始された時局匡救事業は、内務、農林両省を中心として官僚制に多大な予算をもたらすものであった。<sup>(8)</sup>しかし、それはあくまで三年間に限定された事業であり、その目的も農村部へのスペンディングに重点が置かれていたため、時局匡救費は官僚制にとっては必ずしも使い勝手の良いものではなかった。そのうえ、高橋財政下における軍事費の増大によって、新規事業費の計上も困難になっていった。そのため、官僚制が自らの政策要求を実現するためには、「応援団」となるべき他の政治勢力へ働きかけを行っていかねばならなかったのである。

従来の研究で、その「応援団」として注目されてきたのは軍部であった。たしかに、「挙国一致」内閣期において、いわゆる新官僚や革新官僚の間で軍部に接近する動きが見られたことは確かである。<sup>(9)</sup>しかし、前述したように、この時期に増大する軍事費は、官僚制が計上を求める各事業費と基本的には競合関係にあったため、彼らにとって軍部への接近がプラスに働く局面は限られていた。それに対して、官僚制と政党との間では、特に地方利益と密接に関係する問題を中心と

して利害の一致する点が多かった。しかしながら、政党内閣期に自らの政策要求実現への期待を大きく裏切られた官僚制からすれば、政党もまた、全幅の信頼が置ける「応援団」とはなり得なかった。このように、「挙国一致」内閣期の官僚制は、自らの政策要求をどのような回路で実現するのか、試行錯誤を余儀なくされることになったのである。

この点を明らかにする作業の一環として、本稿では、内務省の土木系技術官僚を素材にしながら検討を進めていきたい。彼らを取り上げる理由は、以下の三点にある。第一に、本研究が対象とする「挙国一致」内閣期の官僚制内において、技術官僚は最も政治的に活性化しただ部分の一つだったが、その主導的な位置にあったのが内務省の土木系技術官僚であった。実際、彼らと通信省の技術官僚が中心になって官庁技術者の組織化が進められ、昭和一二年には六省技術者協議会が結成されるに至っている。<sup>(10)</sup>

第二に、彼らの政策志向、すなわち治水、港湾、道路などの事業拡大への欲求は、二大政党の地方利益の実現要求と親和的な側面が強かった。実際、彼らの間には、政党内閣成立当初において、政党の地域要望を吸収する機能に注目し、土木事業拡大を期待する動きが広く見られた。このような政党に対する期待は、「挙国一致」内閣期においても、弱まりつつではあるが存在していた。

しかしながら、第三に、政党による党略的な地方利益の誘導は、土木系技術官僚が追求する技術的な合理性とは相容れないものであった。それゆえ、彼らは政党が土木事業の策定に介入してくるのには警戒的であった。他方で、軍部もまた彼らの「応援団」にはなり得なかった。高橋財政下において膨張する軍事費は土木事業費と競合関係にあった

からである。それゆえ、彼らは自らの政策要求を実現する方法をめぐって模索していかなければならなかったのである。

このように、内務省の土木系技術官僚は、「挙国一致」内閣期の官僚制を考えるうえで興味深い素材であると考えられるが、これまで十分に検討されてきたとは言い難い。もちろん、彼らの動向については、土木史や科学史などの分野で相当の研究蓄積がある。しかしながら、政治史的な関心から検討を加えたものは必ずしも多くはない。本稿は、このような研究状況に対して、昭和戦前期の政治史の中に土木系技術官僚を位置づけようとするささやかな試みである。

## 一 政党内閣期における土木系技術官僚

本章ではまず、「挙国一致」内閣期における内務省の土木系技術官僚の政治的動向について検討を加える前提作業として、彼らが政党内閣期にどのような状況に置かれていたのかを確認し、そこから彼らが一九三〇年代に政治的に活性化していく要因を考えていきたい。

政党内閣期を通じて、内務省の土木系技術官僚が直面した最大の問題はポストの不足であった。一九二〇年代前半において、第二次治水計画事業や震災復興事業などが始められたことによって大量に採用された土木技師・技手は、一九二〇年代後半には、財政の悪化に伴う土木事業の縮小・練り延べによってポストの増設が抑制されたことで、昇進の途が大きく閉ざされていった。この時期、土木系技術官僚に関して言えば、内務省土木局、土木出張所、府県の土木部・課の人事は一体として行われていたため、人事の停滞は全国的に見られるものがあった<sup>(13)</sup>。技術官に定年制が設けられていなかったことは、このような

人事の停滞をさらに深刻化させるものであった。

土木系技術官僚は、こうした状況を、官僚人事における事務官優位の構造に起因するものと認識して、その改善を求めて政党内閣に対して積極的に働きかけていった。すなわち、彼らは、内務本省では次官・局長級のポスト、地方（道府県）では部長級のポスト、を事務官が占めていることによって自らの昇進の機会が奪われているとして、それを制度的に担保している官吏制度の改善を要求したのである。この運動は、いわゆる「法科偏重」批判という形で展開されることになった<sup>(14)</sup>。二大政党の側にも彼らの運動に対して一定の理解があったため、彼らの間には政党内閣に対して「法科偏重」批判の是正を期待する動きが見られた。しかし、政党内閣期において彼らの要求が実現することはほとんどなかった。

ただし、彼らの主張が全く実現されなかったという訳ではない。実際、厳しい財政状況下であったにも拘らず、若干ではあるが、土木系技術官僚を優遇するためのポスト増設が行われている。例えば、大正一五（一九二六）年の地方官官制改正（大正一五年勅令第一四七号）によって、内務大臣は必要に応じて府県を指定して土木部を設置することができるようになった。それまで、府県での土木系技師の最高ポストは内務部長の下に置かれる土木課長であったが、この改正によって府県の部長ポストにも技師が任命される途が開かれることになったのである。そして、この改正を受けて、昭和二（一九二七）年に六大都市がある府県（東京府、大阪府、京都府、神奈川県、愛知県、兵庫県）に土木部が設置され、各府県とも土木部長に技師が任命された。しかし、このような部長級ポストへ土木系技術官僚が進出することは、彼らを政党間の対立へと巻き込んでしまう危険性を孕んでいるもので

あった。

この問題について、政党内閣期を通じて土木局の事務官であった岡田文秀が的確に指摘している。<sup>(15)</sup>よく知られているように、政党内閣下において、政権交代に伴って知事だけでなく道府県の事務官までもが大幅に更迭され、いわゆる「党弊」として批判されていた。しかし、岡田からすれば、技術官である府県の土木部課長が更迭されたことの方がはるかに深刻な問題であった。それはなぜか。岡田は、二つの理由を挙げている。

第一に、各府県の長官が「土木部課長を行政官視して恰も事務官の更迭と同一に或はそれ以上に取扱はんとする傾」がある点である。岡田に言わせれば、「技術は政治や便宜、事情論によつて左右すべからざることを本質とし、科学の基礎の上に厳然たる存在を持つべきもの」であり、自ずと「技術と事務の分界」は存在する。例えば、河川行政においては、「何れの河川を改修するやは政治的行政的問題であるけれども、改修すべき河川が決定したる以上如何なる計画によるやは一に技術に一任せらるべく、担当の技術官はその改修計画に対して全責任をもつ権利と義務がなければならぬ」。また、道路行政においても「道路の路線認定の如きは技術と事務との分界稍不明瞭であるとは謂へ、嚴格に謂ふならば路線選定の達観は行政であり、政治であるべきも、達観的に選ばれたる路線の確定的立案は技術に外ならない」。<sup>(16)</sup>このように「土木の行政的方面は知事及内務部長に於て行ふものとなし、土木課長は専ら技術の長たらしむる」ため、「地方行政中政治的意味に於て土木行政に勝る重要な地位を占むるものがない」にも拘らず、そのトップである土木部課長には「行政官として任用資格なき技術者」を充てることになっているのだと論じている。このよう

な観点からすれば、土木部課長の人事が、技術面での能力に基づいてではなく、政権交代といった外在的な要因によつて行われることは、「土木行政乃至土木技術の健全なる発展進歩」を大きく阻害するものでしかなかった。

岡田が政権交代に伴う土木部課長の更迭を問題視する第二の理由は、「技術者たる土木部課長が自己の本来の職分を離れて土木行政の政治的陥穽に陥る」点である。彼らが「政治的陥穽に陥るのは多くの場合は政治乃至は行政に付て素人であるがために、上司の命の儘に動いた結果であり、「その罪は寧ろ長官乃至は内務部長にある場合が多い」。しかし、土木系技術官僚の間にも「自ら進んで得々として政治的陥穽に向つて勇敢に飛び込む者」がいる。岡田は、このような技術官僚を「土木界の冒険者」として不快感をあらわにし、「何故に技術の法域に立籠つて俗人を憫笑するの純情と勇氣とを有し得ないであらうか」と批判している。

前述したように、土木系技術官僚が政治的に動き始めたのは、官僚人事における事務官優位の構造に対する不満を原因とするものであった。この点については、岡田自身も「従来技術官に対する待遇が事務官に比し劣るものがあつたことと、また世間の技術官に対する事務官の下にあるものとなせしことに原因する所少くない」と理解を示している。<sup>(16)</sup>そのうえで、彼は「現代の文明は科学と技術とに負ふ所絶大であつて、惟ふに事務官偏重の思想は過ぎ去つた法律万能時代の遺物に外ならぬ」として、技術官優遇の必要性を訴えたのである。

しかし、現実には、政党内閣期において技術官の優遇に繋がるような官吏制度の改革はほとんど行われなかった。それどころか、第二次若槻礼次郎内閣期には、井上財政の下で内務省の土木系技術官僚を対

象とする大規模な整理案が出されるまでに至っている。<sup>(17)</sup>その骨子は、内務省の直轄事業を廃止して土木事業の実施主体を府県に移し、土木局に在籍する約八〇〇人の技師・技手のうち七〇〇人を削減するものであった。<sup>(18)</sup>もちろん、土木事業が府県へ移管されても、国・地方を通じてみれば事業量の総体は必ずしも減少する訳ではないので、整理された土木局の技師・技手が府県へと移動する可能性は多分に残されていた。しかし、国の直轄事業が土木出張所に勤務する土木系技術官僚の手によって直接執行されるのに対して、府県が行う土木事業は原則として民間への請負工事によって行われるため、内務省の土木系技術官僚にとって、府県への土木事業の移管はポスト激減に繋がる死活問題であった。<sup>(19)</sup>それゆえ、彼らは強硬な反対運動を展開していくことになる。<sup>(20)</sup>

彼らの反発を前にして、第二次若槻内閣は整理案の大幅な見直しを余儀なくされ、実際に行われた整理は、横浜・神戸の両土木出張所の廃止など小規模なものにとどまった。さらに、昭和六年一月二三日、第二次若槻内閣の総辞職によって井上財政に終止符が打たれ、人員整理の圧力は弱まることになった。

しかしながら、いったんは大規模な整理が実現されそうになったことは土木系技術官僚の不安を強めるものであり、<sup>(21)</sup>その後も彼らは政治的な働きかけを強めていくことになる。例えば、土木局技師の宮本武之輔は、昭和七年四月七日に「土木省新設意見書」、「土木省案」を作成し、犬養毅内閣与党の政友会に対して実現を働きかけようとしていた。<sup>(22)</sup>

このように、岡田が提示した理想像とは異なり、土木系技術官僚は政党内閣によって待遇改善への期待が大きく裏切られた結果、政治的

な動きを強めざるを得ない状況に追い込まれていたのである。それでは、このように政治的に活性化した彼らは、政党内閣崩壊後において、どのようにして自らの要求を実現しようとしたのだろうか。

次章では、この点を時局匡救事業の展開過程を通じて検討していきたい。

## 二 時局匡救事業の展開と土木系技術官僚

昭和七年度から開始された時局匡救事業によって、土木系技術官僚はまずポストの増設という恩恵に与ることになった。昭和七（一九三二）年九月二〇日、時局匡救事業の開始に伴う事務量の増加に対応すべく、地方土木職員制の改正（昭和七年勅令第二四八号）によって、土木技師、土木技手の定員がそれぞれ、一六〇人から二〇二人、二四〇〇人から二五五五人へと増やされた。同時に、道路管理職員の定員も、道路技師が一六〇人から二〇三人、道路技手が三四〇〇人から四一〇三人に増やされている（昭和七年勅令第二四七号、道路管理職員制改正）。これらの改正を受けて、各道府県で土木系の技師・技手が多数採用されることになった。<sup>(23)</sup>さらに、昭和八年九月には、事務量の激増に対応するため、宮城、新潟、長野、静岡、広島、福岡の各県に土木部が新設されている。

しかしながら、時局匡救事業の開始を多くの土木系技術官僚は手放して歓迎していた訳ではなかった。事業初年度にあたる昭和七年度においては、より広範囲の困窮者を就労させることに重点が置かれた結果、彼らが直接的には実施にタッチしない町村事業に多額の予算が振り分けられたからである。<sup>(24)</sup>しかも、「工事費をペイする見込」がある

事業を優先すべきだと考える彼らからすれば、「経済価値」が高い国直轄事業、府県事業を犠牲にしてまで、ともすれば「不要不急」の工事が行われがちな町村事業を行うのは、明らかに経済的・技術的合理性に反するものであった。<sup>(25)</sup> 実際、当時の新聞などでは、町村事業で必要な工事が行われているとして批判が出されていた。<sup>(26)</sup>

内務省の土木系技術官僚の不満は、時局匡救事業が三年間に限定されていることに対しても向けられている。たとえ、前述したように府県での技師・技手のポストが増設されたとしても、事業終了後の昭和一〇年度以降には再び整理されてしまう可能性があったからである。それゆえ、彼らは、大規模な事業であり事業年数も長期間にわたる国直轄事業を、時局匡救事業の中に組み入れることで、昭和一〇年度以降も事業を実質的に継続させていこうとした。こうした彼らの意図が政治問題化したのが、昭和八年度の時局匡救事業費をめぐる閣議での紛糾である。

昭和七年十一月一日、昭和八年度予算概算を正式に決定するための閣議が開かれた。この席で、かつて蔵相を務めたことがある三土忠造鉄相が、時局匡救事業は原則として昭和九年度で打ち切られるはずなのに、その中に昭和一〇年度以降にも及ぶ継続事業が含まれていることを問題にした。<sup>(27)</sup> 具体的には、国直轄の新規事業として計上された、小貝川、鳥・神流の両川、最上川上流、菊川、矢作川、淀川の六河川改修事業と、和歌山、広島、酒田の三重要港湾修築事業が、いずれも事業年数が八ヶ年以上（最長は一八ヶ年）に及んでいるとして批判されたのである。これに対して、高橋是清蔵相、山本達雄内相、岡田啓介海相らが説得にあたったが、三土は頑として応じなかった。さらに、政友会がこの問題を倒閣に利用しようとする動きを見せたため、結局、

山本内相が譲歩して、形式的には昭和九年度で事業を打ち切り、一〇年度以降は財政的余裕があれば継続するという形で妥協が成立することになった。

農村部へのスペンディングを主たる目的としていた時局匡救事業の中に、その効果が町村事業に比べて限定的な六河川、三港湾の国直轄事業を押し込んだのは、内務省の土木系技術官僚にとって大成功であったと言える。しかし、管轄ではない一閣僚の反対によって、一〇年度以降の予算計上を確実なものとするのができなかったことは、彼らの危機感を強めるものであった。そこで期待されることになったのが、昭和八年八月に設置された土木会議である。<sup>(28)</sup>

土木会議は、内務大臣の諮問に応じて道路、河川、港湾など土木に関する重要事項を調査・審議する機関として設置され、議長（内務大臣）と四〇名以内の議員によって構成された。<sup>(29)</sup> 議員には、会議設置と同じくして、内閣書記官長、法制局長官、各省次官、内務省各局長、東京府知事、神奈川県知事、衆議院議員（七名）、<sup>(30)</sup> 貴族院議員（七名）<sup>(31)</sup> などが任命されている。また、臨時議員も置かれ、関係各省の局長などが任じられた。

この土木会議について、内務省の土木系技術官僚は、時局匡救事業終了後も土木事業を安定的に確保できるといふ文脈で期待を高めていった。例えば、東京土木出張所の技師であった栗原良輔は、次のように土木会議設置の意義を述べている。<sup>(32)</sup> これまで「土木事業の独立の地位」が無視された結果、「国家が施行すべき土木事業費は略年々一定して居る筈」にも拘らず、「財政の都合其他と称して年により甚だしき増減あり、為めに職員の進退を余儀なくせられた」。しかし、新設された土木会議では、河川、港湾、道路などの長期的な計画が決議

されることによつて、「従来の如く一箇年限りの事業計画と異なり、吾人に与へらるゝ事業の総量が決定するのであるから、之に従事する職員数も略一定する訳で、不定な事業の繁閑によつて多数の進退を余儀なくせらるゝ憂を除く事が出来る」として期待を寄せている。

栗原ら土木系官僚の期待は、土木会議で、第三次治水計画（約三億三八〇〇万円、一五ヶ年の継続事業）や第二次道路改良計画（約七億七千六〇〇万円、二〇ヶ年の継続事業）といった形で応えられることになる。<sup>(34)</sup>しかしながら、たとえ計画が策定されても、予算が伴わなければ画餅に帰してしまふ。この点については、すでに土木会議の設置構想が世に出た段階から、たとえ土木会議の「諮問を経た事でも、他より色々制肘を受け易い、又同時に狂い易いものと見ることを得る」<sup>(35)</sup>との危惧が述べられていた。この点は土木会議でも、政党出身の議員が中心になつて問題とされ、昭和八年一月一六日に河川部会で第三次治水計画を決議する際に、合わせて次のような決議（第三次治水計画ノ財政ニ関スル件）<sup>(36)</sup>がなされるに至つてゐる。<sup>(37)</sup>

第三次治水計画遂行ノ為政府ハ今後十五箇年以内ニ国費約三億三千八百余万円ヲ支出スルコトトシ其ノ財源ハ国家ノ財政ニ於テ普通財源ニ多キヲ期待シ難キ現状ニ鑑ミ専ラ公債財源ニヨリ之ヲ支弁シ所定年度内ニ事業ノ完成ヲ図リ治水ノ目的ヲ達成セラレシムトヲ望ム

同様に、道路部会で第二次道路改良計画を決議した際にも、公債を財源とし所定年度内に事業の完成を求める内容の決議（第二次道路改良計画ノ財政ニ関スル件）<sup>(38)</sup>がなされている。

しかし、これらの決議は大蔵省の理解を得た上でなされたものではなかつた。実際、河川部会は、決議に対する財務当局の承認を得るた

め大蔵省側の議員の出席を要求したが、予算編成による多忙を理由に断られていた。<sup>(39)</sup>公債発行残高の急増に危機感を強めていた大蔵省にとつて、土木会議が求める公債財源による土木事業の拡大を認める訳にはいかなかつたのである。

その結果、計画初年度にあたる昭和九年度予算案では、陸海軍の軍事費拡大要求に直面した大蔵省が他省の新規事業費を極力抑制する方針で予算編成を進めたこともあり、土木会議で決議された各計画に挙げられている事業費の大半は計上されないことになつた。例えば、治水事業では、あくまで時局匡救事業の一環として、既定治水事業費の繰り上げ・追加や大和川応急工事費などの計上が行われるにとどまつてゐる。<sup>(41)</sup>

この予算案は、土木系技術官僚にとつて不満が残るものであつた。そこで、前述したように土木会議で財源にまで踏み込んだ決議が政党出身の議員の主導によつてなされたことから、一部で議会での審議に期待する動きが見られた。しかし、議会では、土木会議の議員であつた匹田鋭吉、福井甚三（いずれも政友会）から、土木会議で決議された計画の実行を求め、その財源を公債とすべきだとする主張がなされたものの、結局、政府から確約を引き出すことはできなかった。<sup>(42)</sup>その結果、土木系技術官僚は、改めて「両政党選出の議員が思ふだけのことを言ふだけのことだ、其（土木会議―筆者注）の決議の実行に就て責任を持つてゐない」ことを認識させられることになつたのである。<sup>(43)</sup>また、軍事費の増大が結果として土木費の削減をもたらしていたため、軍部に対する不満も強まつていつた。<sup>(44)</sup>このように有力な「応援団」が見出せない中、彼らは再び直接的な行動に出ざるを得なくなつていくのである。

### 三 時局匡救事業の終了と災害復旧事業の開始

土木事業の将来的な見通しが立たない中、時局匡救事業の最終年度にあたる昭和九年度に入り、土木系技術官僚の整理は現実味を帯びることになった。<sup>(45)</sup>このような危機的状況を前にして、内務省の土木系技術官僚たちは運動を展開していくことになるが、その中心となったのが土木協会である。土木協会とは、昭和五（一九三〇）年一月、内務省及び道府県庁に在職する土木技術者によって設立された親睦団体である。<sup>(46)</sup>会長は内務技監であり、各道府県に支部が設置され、その支部長は原則として土木出張所長か府県土木課長が務めることになっていた。会員数は、昭和九年末には六五〇〇名ほどに達している。<sup>(47)</sup>設立以来、土木協会は土木系技術官僚の待遇改善を強く求めており、前述した第二次若槻内閣期の土木局整理案に対する反対運動においても、その全国化・組織化に大きな役割を果たしていた。<sup>(48)</sup>

さて、内務省土木局では、時局匡救事業の打ちりにどのように対応するのか検討が進められていた。<sup>(49)</sup>そして、昭和九年六月二七日の土木局議で、匡救事業の善後処置を行いながら土木会議で決定された各計画に基づいて新規事業に着手していく方向で、昭和一〇年度土木予算を編成していく方針が決定されている。<sup>(50)</sup>このうち匡救事業の善後処置については大蔵省側もその必要性を認めていたので、<sup>(51)</sup>問題は土木会議の決議に基づいてどれだけ新規事業費を獲得できるのかという点にあった。

内務省が提出した昭和一〇年度予算の概算要求に対して、大蔵省主計局は土木事業費を中心に大幅に削減する査定を行った。<sup>(52)</sup>これに対し

て、土木協会では、一月九日に、復活を強く要求し「土木協会員の生活安定」を期することが急務であるとして、幹事協議会で対応が協議された。<sup>(53)</sup>その後、土木協会は、対策委員会を設置して協議を積み重ねた結果、一月一五日、藤井眞信大蔵大臣、後藤文夫内務大臣、丹羽七郎内務次官、広瀬久忠土木局長に対して土木事業費への配慮を求める陳情書を提出するに至っている。<sup>(54)</sup>

このように土木系技術官僚から突き上げられた内務省首脳部を救うことになったのが、この年の夏から秋にかけて連続して発生した災害であった。七月一一・一二日に北陸地方で発生した大雨と、九月二一日に関西地方を襲った室戸台風は、各地で河川が氾濫するなど甚大な被害をもたらすことになった。<sup>(55)</sup>さらに、四国・九州地方では干害が、東北地方では冷害が発生し「誠に百難一時に来る惨状」を呈し、その被害総額は六億円に達したという。<sup>(56)</sup>このような明治以来未曾有の連続災害の発生に対して、大規模な救済事業を求める声が高まっていた。

当初は災害予算が膨張することに警戒的であった大蔵省も、こうした救済要望の高まりを前に押し切られ、結局、総額一億七五〇〇万円もの巨額に及ぶ災害救済費を承認せざるを得なくなった。<sup>(57)</sup>このうち内務省分は九千三百万円にも上ったが、土木系技術官僚にとって重要だったのは、金額そのものよりも、災害復旧事業が一ヶ年にも及ぶ継続事業として計上されたことであった。それまで災害復旧事業は原則として単年度で行われてきたが、昭和九年の災害では、府県への国庫補助額が三三府県へ総額三七〇〇万円という多額に上り、それを単年度で支出すると財政的な困難を来す恐れがあったため、災害復旧事業も複数年度にわたって行われることになったのである。<sup>(58)</sup>また、被害が甚大であった国直轄河川の新規改修（手取川、小矢部川、天神



川)、工事費追加(旭川、千代川、斐伊川)が行われることになり、国直轄事業も拡張することになった。<sup>(59)</sup> 広瀬土木局長は、これらの災害復旧事業が、「災害対策」だけでなく「匡救対策」の意味も持っている<sup>(60)</sup>と述べ、時局匡救事業の延長線上のものとして捉えている。このような見方を土木系技術官僚に敷衍すれば、災害復旧事業は、規模は減少するものの、時局匡救事業によってもたらされた束の間の「生活安定」を、長期間にわたって延長するものであったと言えよう。実際、これ以後、土木系技術官僚の整理問題は影を潜めていくことになる。

これまで検討してきたように、内務省の土木系技術官僚は、時局匡救事業が展開される下で、長期的な土木事業の確保を目指して試行錯誤を繰り返すことを余儀なくされていた。彼らの運動は決して成功したとは言えないが、彼らの「生活安定」への要求はとりあえず、昭和九年の災害発生に伴う大規模な復旧土木事業の開始によって満たされることになる。しかし、全ての土木系技術官僚の要求が、この復旧土木事業によって包摂された訳ではなかった。

次章では、そのような土木系技術官僚の代表的な事例として、砂防系の技術官僚である赤木正雄を取り上げながら、彼がどのような回路で政策を実現しようとしていたのか検討を加えていきたい。

#### 四 赤木正雄と砂防事業

第二章で、時局匡救事業に対して、多くの土木系技術官僚が経済的・技術的合理性の面から批判的であったと指摘した。しかし、土木系技術官僚の間には、時局匡救事業を積極的に歓迎する動きもあった。ここで取り上げる赤木正雄もその一人である。

戦前日本の砂防事業は、明治三〇(一八九七)年に制定された砂防法に基づいて、国直轄事業または国庫からの補助を受ける府県事業として行われていた。<sup>(61)</sup> このうち、国庫の補助については、府県は事業費の三分の二以内を受けることができると規定されていた。しかし、実際には、砂防予算が貧弱であったため、昭和六(一九三一)年度においては、事業費の五分の一度が補助されるに過ぎなかったという。<sup>(62)</sup>

このような状況を一変させたのが時局匡救事業の開始であった。前述したように、時局匡救事業は困窮者を就労させることに重点が置かれていたが、なかでも最も困窮が深刻であった山村農民をどのようにして救済するのが大きな課題となっていた。その結果、山村部での工事が中心となる砂防事業に注目が集まることになったのである。<sup>(63)</sup> しかも、砂防事業は、河川や道路など他の土木事業と比較して「用地費器具機械費等に多額の費用を要せず工事の大部分を労金として消化」できる点においても時局匡救事業の目的に合致していた。<sup>(64)</sup>

このような事情によって、昭和六年度には二五万円しか計上されていなかった府県の砂防事業に対する国庫補助費が、昭和七年度には、時局匡救事業の一環として二七〇万円追加されることになったのである。<sup>(65)</sup> 同じ河川課所管の中小河川改良事業補助費が二〇二万円の追加に抑えられたことを見れば、<sup>(66)</sup> 砂防事業がいかに優遇されていたか窺い知ることができよう。こうした予算増加を背景にして、府県に対する国庫補助率は二分の一に引き上げられ、砂防事業を着工する府県も急増した。<sup>(67)</sup> その後、時局匡救事業が継続される下で、砂防国庫補助費に、昭和八年度には四〇五万円、<sup>(68)</sup> 昭和九年度には二〇〇万円が計上され、砂防事業は急拡大を遂げるようになった。

しかし、時局匡救事業の打切りによって、昭和一〇年度予算では、

砂防国庫補助額は一三五万円への減額を余儀なくされた。この減額は、赤木の回想では、内務省の河川関係技術官僚が砂防に対する理解が乏しかったことに由来するものであったとされる。<sup>(70)</sup>しかし、前述したように、昭和一〇年度予算では、土木事業費全般が大幅に削減されており、何もそれは砂防事業費に限ったものではなかった。ただ、当時の土木系技術官僚が砂防事業に対して理解が乏しかったのは確かだと思われる。<sup>(71)</sup>

このように土木局内での発言力を持たない赤木は、他の政治勢力に働きかけることで砂防予算を獲得しようとしていった。赤木はまず、昭和一〇年一月、全国治水砂防協会を結成し、砂防事業の拡張を求める県議や町村長の組織化を進めている。また、同年一〇月には、西原亀三が有していた政治的ネットワークを通じて、第二予備金から、室戸台風によって甚大な被害を受けた京都、兵庫、鳥取、島根、岡山の五府県に対して災害砂防費（五万円）を支出させることに成功している。<sup>(72)</sup>西原は当時、室戸台風によって水害に見舞われた京都府雲原村の村長をしており、同村での砂防事業の着工を求めて赤木に接触してきただのである。<sup>(73)</sup>その後、赤木は、貴衆両院議員に対しても砂防事業の必要性を働きかけ、彼らの議会での質問を通じて砂防世論を喚起しようとしていく。<sup>(75)</sup>しかし、このような赤木の活動に対して、他の土木系技術官僚は土木局の秩序を乱すものとして反発を強め、戦時期にかけて両者の対立は深刻なものとなっていくのである。<sup>(76)</sup>

## おわりに

本稿では、「挙国一致」内閣期における内務省の土木系技術官僚の

政治的動向を、自らの政策要求をどのように実現しようとしたのか、その方法に着目しながら検討を加えてきた。その結果として明らかになったのは、どの政治勢力も有力な「応援団」とはなり得ない状況下で、内務省の土木系技術官僚が長期的な土木事業をいかにして実現するのか、試行錯誤を繰り返していた姿に他ならない。

ただ、ここで注意しておきたいのは、そのような試行錯誤の間に垣間見える彼らの運動のあり方である。これまで、彼らを一つの集団として行論を進めてきたが、実はその内部には、中央―地方、高等官―判任官、あるいは河川技術者―道路技術者、といった複層的な対立が存在していた。それゆえ、彼らの運動が展開されるにあたっては、これらの対立を無化すべく、最大公約的な目標が掲げられることになった。すなわち、一貫して土木事業の総量拡大が追求されたのである。特定の事業の推進が主張されることはなかったのである。このことは、彼らの活動の拠点となったのが、道路改良会や港湾協会といった特定の利益を媒介にして集合化する団体ではなく、土木協会のような専門性を統合軸とする団体であったことにも表れている。このように、彼らは、河川や道路といった利益によって多数派を形成することの意味が大幅に減じた「挙国一致」内閣期において、専門家集団として団結し、技術的合理性に基づいた主張を展開することで、自らの政策要求の正統性を高めようとしたのである。

ただし、それに全ての土木系技術官僚が包摂された訳ではない。赤木正雄のように、土木系技術官僚の中の少数派的な存在は、むしろ利益を媒介にして外部の政治勢力と連携することで自らの政策要求を実現しようとしていた。そのような彼らからすれば、政党勢力もまた依然として有力な「応援団」の一つとなり得たのである。

ここに見られる多様な土木系技術官僚の態様が、戦時期の科学技術新体制の下でどのように展開していくのだろうか。大きな流れとしては、従来から指摘されているように、宮本武之輔ら土木系技術官僚の主流派が他省の技術官僚と連携しながら科学技術新体制を進めていったと言える。しかし、一九三六（昭和一一）年三月に局長として土木局に戻った岡田文秀が、宮本の盟友であった三浦七郎（土木局勅任技師、国道改良係主任）の「技術よりは行政への興味を持つ気風、又地方土木技術官の間に派閥を作る傾向」に反発した結果、三浦を下関出張所長へ転出させ、代わりに赤木を勅任技師に抜擢したように、宮本らが直ちに土木局内で主導権を握っていった訳ではない。このような土木局での事務官と技術官との対立、そして技術官の間での対立を経て、科学技術新体制が形成されていく過程については今後の検討課題として、ひとまず筆を置くことにしたい。

## 註

- (1) 代表的なものとして、宮崎隆次「戦前日本の政治発展と連合政治」(篠原一編『連合政治Ⅰ』(岩波書店、一九八四年)、坂野潤治「政党政治の崩壊」(坂野・宮地正人編『近代日本における転換期の研究』山川出版社、一九八五年に所収)、伊藤之雄『大正デモクラシーと政党政治』(山川出版社、一九八七年)など。最近の研究で最も精緻なものとしては、小林道彦『政党内閣の崩壊と満州事変』(ミネルヴァ書房、二〇一〇年)を挙げることにきる。
- (2) 政党を「体制の集権化要因」として捉える視角については、三谷太一郎「政党内閣期の条件」(中村隆英・伊藤隆編著『近代日

本研究入門」、東京大学出版会、一九七七年)。

- (3) 拙稿「『法科偏重』批判の展開と政党内閣」『史学雑誌』第一一四編第三号、二〇〇五年)、同「政党内閣期(一九二四～一九三二年)の予算統制構想」『史学雑誌』第一一五編第一〇号、二〇〇六年)。

- (4) 「官僚の政党化」については、升味準之輔『日本政党史論』第四卷(東京大学出版会、一九六八年)を参照。

- (5) 一九二〇年代における社会・経済構造の変化を簡潔に指摘したものととして、安田浩「総論」(坂野潤治編『シリーズ 日本近現代史』第三卷、岩波書店、一九九三年)を挙げる事ができる。

- (6) このような側面を政党と利益団体との関係から検討した研究として、手塚雄太「『挙国一致』内閣期の政党と利益団体」(『日本歴史』七三九号、二〇〇九年)が挙げられる。

- (7) 高橋財政に関する経済史研究では、三和良一「高橋財政期の経済政策」(東京大学社会科学研究所編『ファシズム期の国家と社会二 戦時日本経済』東京大学出版会、一九七九年)、中村隆英「『高橋財政』と公共投資政策」(中村編『戦間期の日本経済』山川出版社、一九八一年)などが古典的な研究である。高橋財政の研究史については、井出英策「高橋財政の研究」(有斐閣、二〇〇六年)が簡潔に整理している(一四～二二頁)。
- (8) 時局匡救事業の展開過程については、安富邦雄『昭和恐慌期救済政策史論』(八朔社、一九九四年)第I部、加瀬和俊『戦前日本の失業対策』(日本経済評論社、一九九八年)第三編などを参照。

- (9) 例えば、古川隆久『昭和戦中期の議会と行政』(吉川弘文館、

二〇〇五年）二三七～二三八頁。本稿が対象とする内務省の土木系技術官僚においても、例えば、宮本武之輔が土木技術者の満州国への進路開拓を狙って陸軍の軍人に接近を試みている（大淀昇一『宮本武之輔と科学技術行政』東海大学出版会、一九八九年、一八七～一九四頁）。

(10) 後述するように、本稿が対象とする一九三〇年代前半において、内務省土木局、土木出張所、府県の土木部・課の人事は一体として行われていた。この点を考慮して、本稿では、これらの部署に在職していた土木技術者を総じて「土木系技術官僚」と呼ぶことにする。

(11) 廣重徹『科学の社会史』（中央公論社、一九七三年）一六三～一六五頁、大淀前掲『宮本武之輔と科学技術行政』二二六～二二七頁。

(12) 代表的な研究として、大淀前掲『宮本武之輔と科学技術行政』、大淀昇一『近代日本の工業立国化と国民形成』（すずさわ書店、二〇〇九年）など。他に行政学の研究として、新藤宗幸『技術官僚』（岩波書店、二〇〇二年）、藤田由紀子『公務員制度と専門性』（専修大学出版局、二〇〇八年）がある。

(13) 大霞会内務省史編集委員会編『内務省史』第一卷（大霞会、一九七一年）六一八頁。

(14) 拙稿前掲『「法科偏重」批判の展開と政党内閣』。

(15) 岡田文秀「土木の人事行政」（『水利と土木』第二卷第九号、一九二九年）。

(16) 岡田文秀「土木部長制度に就て」（『水利と土木』第二卷第五号、一九二九年）。

(17) この点については、加瀬前掲『戦前日本の失業対策』補章Ⅱ第四節、大淀前掲『宮本武之輔と科学技術行政』第四章第一節を参照。なお、筆者もこの問題に対する土木系技術官僚の政治的動向について別稿を準備している。

(18) 「中外商業新報」一九三二年一〇月四日夕刊。

(19) 宮本武之輔「直轄工事と請負工事の得失を論ず」（『水利と土木』第五卷第一号、一九三二年、のちに宮本『技術・社会・人生』工業雑誌社、一九三四年に所収）。

(20) この経過については、加瀬前掲『戦前日本の失業対策』二五六～二六一頁。

(21) 例えば、この時期の技術者運動の中心的存在であった宮本武之輔は、「技術官将来の問題」について土木出張所の技師と長時間にわたって意見を交換している（宮本武之輔『宮本武之輔日記』電気通信協会東海支部、一九七二年、昭和七年二月一日の条）。

(22) 高崎哲郎『評伝工人宮本武之輔の生涯』（ダイヤモンド社、一九九八年）二二一頁。宮本が土木行政の統一を主張するに至った背景には、治水、道路、港湾の所管範囲をめぐって、内務、農林、通信の各省間でセクシヨナリズムの対立が顕在化したことがあった（宮本『土木行政統一論』、『水利と土木』第六卷第一号、一九三三年、のちに宮本前掲『技術・社会・人生』に所収）。このうち、治水政策をめぐるセクシヨナリズムの対立については、御厨貴「水利開発と戦前期政党政治」（『年報政治学』一九八四）一九八五年、のちに御厨『政策の総合と権力』東京大学出版会、一九九六年に所収）を参照。

(23) 「地方ニュース」（『水利と土木』第五卷第一〇号、一九三二年）。

- (24) 内務省が所管する時局匡救農村振興土木事業費のうち、町村事業費が占める割合は、昭和七年度で六一・六％にも上っていた。その後、昭和八年度―三五・六％、昭和九年度―二二・八％、と低下していくことになるが、これは土木系技術官僚の関与が大きい国事業、府県事業の割合を高めようとして内務省土木局が大蔵省に働きかけたからである（加瀬前掲『戦前日本の失業対策』三一七―三二七頁）。
- (25) 宮本武之輔「時局匡救土木事業に就て」（『工人』一九三二年一月二〇月号、のちに宮本前掲『技術・社会・人生』に所収）。
- (26) 例えば、「東京朝日新聞」（以下、「東朝」）一九三二年一月二六日付朝刊の社説（「時局匡救事業の再検討」）では、「何でも早く町村に金を使わせさえすれば良いと焦るの余り、その町村に取っても交通上寧ろより多く必要の感ぜらるる府県道の改修を棄てて、わずかなあぜ道に過ぎぬような町村道を不必要に拡張し、その上町村割拠の弊に陥って全体の道路系統を乱脈ならしめた嫌いがある」として批判されている。
- (27) 以下、継続費問題をめぐる紛糾については、覆面子「土木事業継続費問題」、「水利と土木」第五卷第一二号、一九三二年、「内務省だより」（同右）。なお、この問題については、大前信也氏がすでに予算編成における三土の存在感の大きさを示す事例として論じている（大前『昭和戦前期の予算編成と政治』木鐸社、二〇〇六年、一三七―一三八頁）。
- (28) 土木会議の設置過程については、松浦前掲『戦前の国土整備政策』六五―六六頁。
- (29) 土木会議官制（昭和八年勅令第二二五号）。
- (30) 政友会から匹田鋭吉（当選五回）、金光庸夫（当選五回）、青木精一（当選四回）、福井甚三（当選四回）の四名が、民政党から池田秀雄（当選一回）、三宅磐（当選四回）の二名が、国民同盟から小山谷蔵（当選五回）の一名が任命されている。このうち池田は元内務官僚である。
- (31) 研究会から東園基光（子爵議員）、曾我祐邦（子爵議員）の二名、公正会から大森佳一（男爵議員）、交友倶楽部から水野鍊太郎（勅選議員）、同成会から塚本清治（勅選議員）、同和会から有吉忠一（勅選議員）、火曜会から細川護立（侯爵議員）の各一名が任命されている。このうち、東園、大森、水野、塚本、有吉は元内務官僚である。
- (32) 内務省土木局「土木会議の成立とその経過（一）」（『水利と土木』第六卷第一一号、一九三三年）。
- (33) 栗原良輔「技術精神を賛ふ」（『土木』第一六号、一九三三年）。
- (34) その内容については、松浦茂樹『戦前の国土整備政策』（日本経済評論社、二〇〇〇年）六六―六七頁。
- (35) 長崎敏音「土木会議の設置と土木政策」（『土木工学建築』第二一九号、一九三二年）。
- (36) 路政僧「祟られた土木予算」（『道路の改良』第一五卷第一二号、一九三三年）、丹波浪人「土木会議を覗いて」（同右）。
- (37) 「土木会議決議報告ノ件」（国立公文書館所蔵『公文雑纂・昭和八年・第二十四卷・内務省・大蔵省』、2A―14―纂2040、に収録）。
- (38) 同右。
- (39) 丹波前掲「土木会議を覗いて」。

- (40) 昭和九年度予算編成をめぐる政治過程については、大前掲『昭和戦前期の予算編成と政治』第二章第三節を参照。
- (41) 「内務省だより」(『水利と土木』第七卷第四号、一九三四年)。
- (42) 路政僧「土木のことを帝国議會に聴く」(『道路の改良』第一卷第三号、一九三四年)。
- (43) 路政僧前掲「崇られた土木予算」。
- (44) 例えば、内務省土木局技師の志賀清は、昭和九年度予算編成で総予算の四割を軍事費に譲ることになったため、土木費は前年の三分の一に縮小されたとして軍部を批判している(志賀「昭和九年を迎ふるに方りて」、『土木』第一七号、一九三四年)。
- (45) 例えば、池本泰児「浅人零語」(『土木』第一九号、一九三四年)は、各府県で土木系の技師・技手の整理が噂されていることを述べている。
- (46) 高橋正久「土木協会の歩みに就て」(『土木』第三号、一九三三年)。
- (47) 「巻頭言」(『土木』第二号、一九三五年)
- (48) この点については、現在、別稿を準備している。
- (49) 「東朝」一九三四年六月二三日、一六日各朝刊。
- (50) 「東朝」一九三四年六月二八日朝刊。
- (51) 昭和九年五月一四日の地方長官会議における黒田英雄大蔵次官、賀屋興宣予算決算課長の発言(「地方長官会議傍聴記」、『水利と土木』第七卷第六号、一九三四年)。
- (52) 大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史 第三卷 歳計』(東洋経済新報社、一九五五年)一五九～一六四頁。特に、第一一三表(昭和一〇年度新規要求当初査定)を参照。昭和一〇年度予算編成をめぐる政治過程については、大前信也「岡田啓介内閣期の予算編成と大蔵省」(『鈴鹿国際大学紀要』第六号、二〇〇〇年)を参照。
- (53) 「会報」(『土木』第二二号、一九三四年)。こうした動きの背景には、各府県の支部が以前から時局匡救事業に代わる土木事業の確保を求めていたことが挙げられる。例えば、山口支部は、昭和八年七月一二日に開かれた支部総会で「目下施行中に係る救農土木事業終了後に於て之に代るべき土木事業の企画に付き善處すべく本部に要請す」との決議を出している(「支部通信」、『土木』第一七号、一九三四年)。
- (54) 「緊告!」(『土木』第二二号、一九三四年)。
- (55) 被害状況については、武井群嗣「両度の災害は何を教へたか」(『水利と土木』第七卷第一号、一九三四年)。
- (56) 武井群嗣「昭和初期の土木行政(三)」(『建設時報』第五卷第三号、一九五三年)。
- (57) 「大阪朝日新聞」一九三四年一月一三日朝刊、「東朝」一九三四年一月一四日朝刊。
- (58) 赤木正雄「砂防一路」(全国治水砂防協会、一九六三年)九二頁。
- (59) 武井群嗣「臨時議會に提案の災害対策」(『水利と土木』第七卷第二二号、一九三四年)。
- (60) 広瀬久忠「災害関係予算の成立を悦ぶ」(同右)。
- (61) 当該期の砂防法制については、田中好「土木行政(高等土木工学 第一八卷)」(常盤書房、一九三二年)第一章、武井群嗣・田中好「土木行政(自治行政叢書 第九卷)」(常盤書房、一九三

五年)第三編を参照。

- (62) 赤木前掲『砂防一路』九六頁。
- (63) 赤木正雄「農村振興砂防工事と一般砂防工事」(『水利と土木』第六卷第一号、一九三三年)。
- (64) 同右。
- (65) 「内務省だより」(『水利と土木』第五卷第九号、一九三二年)。
- (66) 農林省とのセクシヨナリズム的対立の激化という状況下で、内務省にとって中小河川補助が大きな意味を持っていたことについては、御厨前掲「水利開発と戦前期政党政治」を参照。
- (67) 昭和七年度には岩手、群馬、鳥取、熊本、大分、宮崎の六県で、昭和八年度には青森、秋田、茨城、鹿児島四県で着工されている(赤木前掲『砂防一路』九七〜九九頁)。
- (68) 「内務省だより」(『水利と土木』第五卷第一二号、一九三二年)。
- (69) 「内務省だより」(『水利と土木』第七卷第一号、一九三四年)。
- (70) 赤木前掲『砂防一路』一〇四〜一〇五頁。
- (71) 例えば、内務省土木局長を務めた唐沢俊樹は「局内の空気も技術者全般の気分も砂防を継子扱いにする傾向であった」と回想している(赤木前掲『砂防一路』の序文)。
- (72) 赤木前掲『砂防一路』一二九頁。山本四郎編『西原亀三日記』(京都女子大学、一九八三年)によれば、西原は、高橋是清蔵相(六月七日の条)、津島寿一大蔵次官(六月二八日の条)に砂防事業の必要性を訴えた上で、砂田重政を通じて賀屋興宣主計局長に災害砂防費の支出を交渉している(七月九日、七月三十一日の条)。
- (73) 雲原村長時代の西原については、庄司俊作「雲原村の農村改革」と西原亀三(上)・(下)、『社会科学(同志社大学)』第七三・七四号、二〇〇四〜二〇〇五年)を参照。
- (74) 赤木前掲『砂防一路』一二七〜一二八頁。前掲『西原亀三日記』一九三五年三月八日の条。
- (75) 赤木前掲『砂防一路』一四八〜一四九頁。
- (76) 新居善太郎「赤木さんを憶う」(『赤木正雄先生追想録』全国治水砂防協会、一九七三年に所収)。
- (77) 廣重前掲『科学の社会史』第五・六章、大淀前掲『宮本武之輔と科学技術行政』第五・六章など。
- (78) 岡田文秀「赤木正雄君の思い出」(前掲『赤木正雄先生追想録』に所収)、同『怒涛の中の孤舟』(岡田文秀自叙伝刊行会、一九七四年)一九七〜一九九頁。