

政党内閣期（1924～1932年）における土木系技術官僚の政治史的研究*

The Research from Political History Perspective on the Civil Engineers under Political Party Rule in Japan

若月 剛史**

By Tsuyoshi Wakatsuki

1920年代を通じて、土木系技術官僚たちは土木協会、道路改良会、港湾協会など、あらゆる団体に組織化されていった。その過程を通じて、彼らは活動の範囲を広げ、自らの専門的見地に基づく政策的要求を広く訴えるようになっていく。本稿では、このようにして表出した彼らの政策要求を分析することで、彼らの政党内閣に対する態度が次のように変化していったことが明らかになった。政党内閣成立当初、彼らは自らの待遇改善や土木事業の拡大を二大政党（政友会、憲政会—民政党）に対して強く期待していた。しかし、その期待は裏切られていき、彼らの政党内閣に対する不満は蓄積していく。その結果、1931年の内務省土木局改変問題における紛争に見られるように、政党内閣末期には、彼らの不満は噴出していくことになったのである。

1、はじめに

本稿は、政党内閣期（1924年～1932年）における土木系技術官僚の政治的動向について検討を加えるものである。これまで、当該期における土木系技術官僚については、土木史や技術史を中心に多くの優れた研究蓄積がなされてきたが、政治史的に分析しようとするものは皆無に等しい状況であった。その主な理由として、政党内閣期において、彼らの間に政治的に目立った動きが見られなかったことが挙げられる。

しかし、当該期における政党と官僚制との関係を分析するのであれば、以下の理由で、重要な素材であると考えられる。1920年代を通じて、工業化や都市化の進展、都市—農村の格差拡大などの新たな政策課題が登場することになった。それに対応すべく官僚制内では専門性尊重の雰囲気は醸成されていった結果、統制能力に重きを置く法科出身官僚を優位とする構造は動揺し、代わって新たに登場した政策課題に対して専門的な知識を有した官僚が台頭するようになった。そのため、それまで主に法科出身官僚の行政能力に依拠してきた二大政党（政友会、憲政会—民政党）にとって、1920年代の社会・経済状況の変化に対応する必要からも、これら高い専門性を有した官僚の協力をいかに引き出すのが重要な課題となっていた。しかし、二大政党は最終的にはそれに失敗してしまい、官僚制の積極的な支持を失っていく。かくして、エリート層における支持基盤が弱体化していた政党内閣は、昭和恐慌と満州事変の複合的危機を前にして、あっけなく崩壊してしまうのである。この流れを明らかにする作業の一環として、本稿では、官僚制の中で最も専門性の高い部分を担っていたと考えられる土木系技術官僚と政党内閣との関係について検討していきたい。

2、政党内閣の成立と土木系技術官僚

1920年代において、土木系技術官僚は官僚制のなかで最も活性化した部分を担っていた。第一に、彼らは、文官任用令改正要求をはじめとする技術官僚の待遇改善運動で主導的な役割を果たしていた。彼らは、中央省庁では次官・局長級のポスト、地方（道府県）では部長級のポスト、が法科出身の事務官によって占められ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、「法科偏重」の是正を求める運動を展開していた²。また、この頃、土木系雑誌が多く発刊され、土木系技術官僚たちが自らの意見を公にするようになっていた³。さらに、若手の工学系技術官僚を組織化した日本工人倶楽部の中心となったのも、宮本武之輔ら土木系技術官僚であった⁴。

第二に、震災復興事業の開始によって土木系技術官僚の活動範囲は広がっていた。そのことは、彼らにとってポストの増加を意味していた。さらに、都市計画法の適用範囲拡大によって、地方都市でも都市計画が進められるようになり、土木系技術官僚の活躍の場は全国へと広がっていった⁵。

このように活性化していた土木系技術官僚は、1924（大正13）年6月、非政党内閣である清浦奎吾内閣に代わって、憲政会総裁の加藤高明を首班とする内閣が成立したことに對して、一様に歓迎の姿勢を見せていた。例えば、後述するように、1930年代には政党内閣に対して否定的な評価を与えることになる宮本武之輔は、日記に「議會政治が行われてゆかなければならぬ事は議論の余地（余地—筆者注）がない。今後貴族内閣や官僚内閣が出現せぬ事を故國の將來のために祈る」と記している⁶。また、日本で最初に発刊された土木技術者のための専門雑誌である『土木建築工学』も社説で、次のように期待を示している⁷。地方の発展のためには、道路、港湾、教育と「為すべき事業」は山積している。しかし、「近來は内閣の更迭毎に何れの内閣も無方針なる、財政緊縮の立札を以て標榜する」傾向があり、「有益有用の事なりとも新規計画なりと

* Keyword：内務省土木局、待遇改善運動、政官関係

** 博士（文学） 東京大学大学院人文社会系研究科

（〒113-0033 東京都文京区本郷7-3-1）

せば、理否もなく、千偏一律的に之れを否認」してきた。それゆえ、「国民の輿望に副ふの内閣の出現」が望まれていたが、「護憲三派が一致協力の下に廟堂に立ち、平素抱懐せる施政の方針を、今自ら実地に之れを施すの機会に到達したるが故に、必ずや其の爲す所、蓋し民意に副ふものを期待するも強ち無理ならざるを思ふのである」。このように、土木系技術官僚の間では、政党が持っている民意吸収機能への高い評価から、地方で必要とされている土木事業の推進が政党内閣に期待されていたのである。

しかし、加藤内閣は、1925年度予算編成で緊縮政策を推進していった。ここで注目し得るのが、土木系技術官僚はこのことを必ずしも否定的に捉えていないことである。例えば、『土木建築工学』の社説は、治水や港湾、道路などの継続事業の繰り延べが行われたことには批判的であるが、「現政府が遣らんとする財政緊縮の方途は（中略）今迄の様な手緩い緊縮でなく、極めて積極的の絶対緊縮である」として、加藤内閣が行政整理を進めようとしていることを高く評価している⁸。こうした高い評価の背景には、加藤内閣が、行政整理の一環として、土木系技術官僚が求める「法科偏重」を是正するような官吏制度改革を行おうとしていたことがある。実際、彼らは、行政調査会に文官任用令改正の建議を提出するなど⁹、加藤内閣に対して積極的な働きかけを行っている。

しかし、行政整理が一段落した1926年度以降も緊縮政策が続き、それが産業発展を阻害していると認識されるようになってくると、土木系技術官僚の間で不満が生じてくる。例えば、『土木建築工学』は社説で、加藤内閣の緊縮政策によって失業者が大量に発生したが、それを救済するためには「緊縮看板の引下げ」を行って、地方が必要としている各種事業を行うべきだと主張している¹⁰。そして、その際に政府は「社会の声のある所」を聞かなければならないとして、工政会の全国工業家大会、道路改良会、都市研究会などの諸団体の決議は「現社会の現事実に向かつて政府の深甚の顧慮を切望するの金科玉条の文字なり」として耳を傾けるべきだと論じている。

工政会のような「吾が邦一粒糞りの権威ある工業専門家」を網羅した団体が調査研究がなされた上で「権威ある決議文」が出されているにもかかわらず、緊縮財政によって、その実現の兆しさは見られないことは、彼らの不満を高めるものであった¹¹。そして、この不満は、政権交代によって政友会を与党とする田中義一内閣が成立したことによっても解消することはなかった。

もちろん、田中内閣は「産業立国」策を標榜しており、同内閣の成立当初においては、一部の土木系技術官僚の間では期待する声があった¹²。しかしながら、財政状況の悪化に加えて、1928（昭和3）年の総選挙で政友会が過半数を獲得できなかったことは、同内閣の積極政策の実行力に疑問符がつくことになる¹³。そして、それは、交通や衛生など「必須緊要事業の執行が必要にして、緊急なりと信じつゝながらも、今の政治家は、政派の爲めには、或は、之れを否定し、反対することを何んとも思わぬ」として党弊批判へと発展していった¹⁴。

そこで、彼らが期待をかけるようになったのが、この時期に政党内閣によって多数設置された審議会である。例えば、田中内閣が設置した経済審議会について、『土木建築工学』の社説は、その設置を歓迎し、各委員に対して「政党政派に関せず、自己の私欲を先き

にし公益を犠牲にするテウの態度にあるなく、一意専心、吾が邦国の経済上に於ける重大問題の解決に邁進すべき」を希望している¹⁵。すなわち、審議会の挙国一致的な側面から、産業発展政策の実現を期待するようになっていったのである。

しかし、その期待もまた裏切られることになる。審議会は多数設置される一方で、その審議結果はほとんど実現に移されなかったからである。この点について、『土木建築工学』の社説は「政府が色々の調査会を設けるが、其の目的は、単に、一の方便の爲めで、言葉を換ゆれば、政府の責任を之れ等調査会の名に依りて軽減せんとするの道具に供するものではないか」と喝破している¹⁶。そして、「調査会自らの積極的の活動によりて贏得た、結論を以て、其の会の意見として、或は政府に建言し、或は国民の輿論に問ふテウの根強い元氣の下に活躍せねば、百の調査会ありとて其の成績は挙げぬ」として切り捨てている。

土木系技術官僚の審議会に対する否定的な評価は、政党内閣期を通じて見られるものであった。例えば、内務技師として信濃川の改修工事にあたっていた宮本武之輔は、民政党の浜口雄幸内閣が選挙改革審議会や失業対策委員会を設置したことに対して、「わが歴代の政府者は政権を獲得した政権を獲得した後に始めて各種の国策を審議するを常とし、殆んど無為無策の白紙状態で政権を譲り受け而もその審議の結果は多くの場合所謂我党内閣の手を以て実現するに至らずして政権を反対党に譲り渡す運命にあるのは怪訝に堪へざる所である」と、審議会の無意味さを嘆いているのである¹⁷。

3、政党内閣に対する不満の表面化

さて、土木系技術官僚の間で、田中内閣、政友会への期待が失われていくなか、1929（昭和4）年7月に民政党を与党とする浜口雄幸内閣が成立した。浜口内閣は、金輸出解禁の漸行を政綱に掲げ、その実施のため徹底した緊縮財政を展開していく。これに対して、土木系技術官僚の間では、緊縮政策の開始によって、多くの事業が中止・繰り延べになったことを挙げて「言はず、無茶苦茶に行かんとする様な気がしてならぬ」と心配する向きがあった一方で¹⁸、肯定的に捉える見方も存在した。例えば、宮本武之輔は、浜口内閣によって直轄土木事業が中止になったことに対して「国家財政のためであり又それが将来に伸びるための準備であるならば已むを得ない」と考えたと回想している¹⁹。その背景には、「凡そ国家たると個人たるとに論なく生産を盛んにして消費を節約する事は財政経済政策の要諦であつて近年特に放漫に流れ切つたわが財界は敢然として之を整理緊縮するに非ずんば国運の前途真に暗澹たるものあり」という考え方が存在していた²⁰。すなわち、民政党内閣の緊縮政策は当初、「生産」を拡大していく準備のための「節約」として、土木系技術官僚の間で支持されていたのである。

それゆえ、民政党内閣の緊縮政策が、「生産」拡大によって明らかに合理的でないと判断されるようになっていくと、土木系技術官僚たちは批判を強めていく。そして、それは内務省土木局の組織改変問題を契機として表面化することになった²¹。

1932年度予算編成において、財政規模の本格的な圧縮を余儀なくされた大蔵省は、原則として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す行政整理案を作成した。同案によって、土木局は監督官庁化することになるため、約800人の技師、技手

のうち700人を削減することが計画されていた²²。これに対して、内務省土木局関係の技術官僚は各土木出張所から代表者を上京させるなど組織的な反対運動を展開することになった²³。このように運動が全国大に組織化されていった背景には、中央—地方を通じて「法科偏重」の構造が依然として強く残っていたことが挙げられる。

前述したように、加藤内閣以降、各政党内閣は積極的に官吏制度改革に乗り出す姿勢を見せ、技術官僚が不満に感じていた「法科偏重」が是正されるのも近いように思われていた。しかし、実際には、「法科偏重」の是正につながるような制度改革はほとんど行われなかった。そのため、内務省内では土木系技術官僚を中心に「法科偏重」批判が再度強まっていくことになる。その中心となったのが、内務省系土木系技術官僚の親睦団体であった土木倶楽部と土木協会である。土木倶楽部は、前述したように、土木系技術官僚が行政調査会に文官任用令改正の建議を提出したことを契機として、1925（大正14）年に内務技監を会長として設立された団体である。内務省および地方官庁に所属する土木関係の高等官を中心にして構成され、1931年には500名ほどの会員がいたという²⁴。これに対して、土木協会は高等官に加えて判任官も参加できる団体として1930年11月に設立された（会長は内務技監）²⁵。各都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が府県土木課長が務めていた。会員数は、1931年には4000名ほどに達していたと言われている。土木協会は、機関誌『土木』を刊行していたが、その創刊号に副会長（内務省土木局第一技術課長、勲任技師）であった前川貫一の「技術家の境遇改善に就て」が掲載されているように²⁶、その活動は土木系技術官僚の待遇改善を強く志向しているものであった。このように、土木系技術官僚は、自分たちの待遇改善問題を統合軸にして全国的な組織を結成するに至ったのであるが、こうした不満に基づいて組織化されたエネルギーが、土木局の組織改変に対する全国大の反対運動へと発展していくのである²⁷。

1931年を迎えるにあたって、『土木』の「巻頭言」は、会員に「現在の財政困難の時期に際し殊更本年は吾等土木技術者にとって多事多難の年である様に思はれる」と覚悟を促している²⁸。土木事業の縮小によって土木技術者のさらなる削減が行われる可能性があったからである。しかし、それを甘受すべきだと言っているのではない。むしろ、次のように経済的合理性を前面に出すことで、人員削減に抵抗すべきだと主張しているのである。

「巻頭言」は言う。たとえ土木事業が縮小されたとしても、土木技術者を「来るべき工事の為に研鑽調査」をさせておけば、将来において「最も経済的に施工」することができる。人件費は、一般的に言って工事費の5パーセントにも満たない。それに対して「早急に計画せられたる工事と、入念に研究設計せられたる工事とは其の工費に於てすら五パーセントや十パーセントの差ではない」。すなわち、「国家将来の財政難救済」の観点から言っても、土木技術者数を減らすのは効率的ではないと主張したのである。そして、この点を国民に訴え「冷静な判断」を求めるとともに「吾等は奮然として起たなければならない」として会員の奮起を促している。

このような観点からすれば、民政党内閣が進めようとしていた土木局の組織改変は経済的に合理性がなく、無駄に人員を削減するものでしかなかった。実際、反対運動の中心にあった宮本武之輔は、

これまで国の直轄工事を通じて涵養してきた「経験ある官吏従業員工事用解雇諸機械」の蓄積があり、いったん直轄工事を廃止してしまうと、そこから得られる利益も失われるとしているとして批判している²⁹。また、宮本は、そもそも直轄工事の地方への移管は「予算編成上のトリック」であり、本質的には経費の削減にはならないと述べている³⁰。すなわち、直轄工事では地方費が分担金として国庫歳計へ繰り入れられたため、その分だけ歳計が膨張するのに対して、地方へ移管すれば国費が補助金として地方へ支給され、地方からの分担金も国庫歳計から姿を消すので、それだけ整理の実が挙げたように見えるだけだと主張したのである。これらの批判は、反対意見書にまとめられ各新聞を通じて公にされ³¹、大臣、次官など内務省幹部に対して大きな圧力となっていった。

結局、このような土木系技術官僚の圧力によって、土木局の組織改変については、横浜、神戸両土木出張所の廃止など小規模にとどまることになった。しかも、安達謙蔵内相の協力内閣運動によって、1931年12月13日、第二次若槻礼次郎内閣は突如として総辞職に追い込まれることになる。かくして、行政整理の嵐が過ぎ去り、土木系技術官僚にとって最大の危機が去ったのである。それでは、代わって成立した政友会を与党とする大義毅内閣に対して、彼らはどうのような反応を示したのだろうか。

すでに、彼らが政権交代に敏感に反応し、社会局が関与する失業救済事業から土木局が所管する産業開発事業へ予算の組み替えを行ったことが知られている³²。すなわち、土木系技術官僚は、政友会の積極政策に寄り添うことで予算を獲得したのである。しかし、この段階になると、彼らの間には、政友会の積極政策に対する手放しの支持は見られなくなっていた。田中内閣の失敗によって植えつけられた政友会の実行力に対する不信感を簡単に拭い去ることはできなかったからである。このことは、政友会に好意的な立場を示していた『土木建築工学』でさえ、その社説で、第18回総選挙における政友会の大勝を「国民の多数が不景気を撃退せんとするの総意に政友会が巧みに喰入」った結果であると評していることに現れている³³。しかも、昭和恐慌が深刻化した後において、土木事業の拡大は半信半疑の路線となっており、もはや政友会の内閣だから実行されるというものではなくなっていた。このように、1930年代に入ると、土木系技術官僚の間で積極的に政党内閣を支持する理由がなくなりつつあったのである。

4、おわりに

1920年代を通じて、土木系技術官僚たちは工政会、土木協会、道路改良会、港湾協会など、あらゆる団体に組織化されていった。その過程を通じて、彼らは活動の範囲を広げ、自らの専門的見地に基づく政策的要求を広く訴えるようになっていく。その要求は論者によって様々であったが、その根底には、宮本武之輔の言葉を借りれば、「生産」と「節約」の両立という点で広く共通認識が持たれていたように思われる。

そして、二大政党とともに、少なくとも政党内閣期が始まった段階では、行政の合理化、工業化による産業発展、の両立を志向していた。それゆえ、土木系技術官僚たちは政党内閣に対して期待を高めていくことになる。そして、それは、政友会に対しては積極政策による土木事業拡大への期待、憲政会—民政党に対しては緊縮政策

による行政の合理化への期待、という形で現れることになった。

しかし、両政党の内閣ともその期待を裏切ることになる。政友会は「生産増加一点張りの積極政策」を進めていったが、結局は厳しい財政状況を前にして何も実現できなかった。それに対して、憲政会・民政党内閣の下では、緊縮政策の展開によって合理化は強く志向されたが、産業発展に資するような公共事業投資は過度に抑制された。技術官僚から見れば、まさに「政友会が強ち積極のみを知つて、民政党が消極政策のみの外を知らん様ならば、両者共、時代より退くべきもの」だったのである³⁴。

しかも、政党内閣崩壊と時を同じくして土木系技術官僚の活躍の場は広がりつつあった。1932年3月の満洲国建国は、彼らにとって未開の沃野を用意するものであった³⁵。また、国内でも、時局匡救事業の開始など、彼らが必要とされる場は拡大しつつあった。もはや、土木系技術官僚は二大政党の産業政策に依存しなくても、自らの政策要求を実現できる機会を確保できるようになっていたのである。かくして、土木系技術官僚の間で政党内閣を積極的に擁護する声は失われていったのである。

参考文献

- 1 戦前日本の土木系技術官僚に関する代表的な先行研究として、大淀昇一『宮本武之輔と科学技術行政』（東海大学出版会、1989年）、藤田由紀子『公務員制度と専門性』（専修大学出版局、2008年）などが挙げられる。
- 2 拙稿「『法科偏重』批判の展開と政党内閣」（『史学雑誌』第114巻第3号、2005年）。
- 3 大正期から昭和初期にかけて発行された主な土木工学関係の雑誌は、以下の通りである（カッコ内は発刊年）。『土木建築工学』（1914年）、『道路の改良』（1920年）、『工人』（1921年）、『土木建築雑誌』（1922年）、『水利と土木』（1928年）、『土木』（1930年）。
- 4 日本工人倶楽部については、大淀昇一『宮本武之輔と科学技術行政』（東海大学出版会、1989年）109～157頁。
- 5 持田信樹「後藤新平と震災復興事業」（『社会科学研究』第35巻第2号、1983年）。
- 6 『宮本武之輔日記 大正一三・四年』（電気通信協会東海支部、1971年）1924年6月11日の条。
- 7 春峯生「政変と地方事業」（『土木建築工学』第120号、1924年）。なお、春峯は豊橋市土木技師の長崎敏音のペンネームである。本稿で取り上げる『土木建築工学』の社説の多くは、長崎が執筆したと推定されるものである。長崎については、藤井肇男『土木人物事典』（アテネ書房、2004年）の「長崎敏音」の項を参照。
- 8 春峯「果して国富増進の方途なるか」（『土木建築工学』第122号、1924年）。
- 9 国立公文書館所蔵「行政調査会書類十・諸陳情書意見書等級」（請求番号 2A-36-委446）所収の「内務省土木局長一般的銓衡任用ノ範圍ニ編入スヘシトノ意見書」（内務技師村幸長ほか77名提出）。

¹⁰ 前掲「緊縮方針は緩和の要なきや」。

¹¹ 「動力問題について」（『土木建築工学』第140号、1926年）、「実行力なき宣伝に就いて」（同第147号、1926年）。

¹² 「政府の重要政策と交通の整備に就て」（『土木建築工学』第一五六号、一九二七年）。

¹³ 例えば、『土木建築工学』第164号（1928年）の社説「政党政治の弊と工業立国」では、「政友会が僅少の差を持つて、第一党たるの位置を勝ち得たが、然し、辛ふじてのことで、随つて此の先き、議會を、自由に操縦し、又、切り抜け得るの自信を有するまでには行かない」と悲観的である。

¹⁴ 春峯「技術者の見たる今の政党と政治家」（『土木建築工学』第171号、1928年）。

¹⁵ 「経済審議会と吾人の期待」（『土木建築工学』第171号、1928年）。

¹⁶ 「調査会の使命」（『土木建築工学』第175号、1929年）。

¹⁷ 宮本「産業合理化問題私見」（『工人』第99号、1930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）。

¹⁸ 長崎生「政変と斯界の影響」（『土木建築工学』第180号、1928年）。

¹⁹ 宮本「失業救済と土木事業」（『工人』第123号、1932年、のちに宮本前掲『技術・社会・人生』に所収）。

²⁰ 宮本「越路雅信」（『工人』第95号、1930年、のちに宮本前掲『技術・社会・人生』に所収）。

²¹ 土木局の組織改変案に対する土木系技術官僚の反対運動については、すでに加瀬和俊『戦前日本の失業対策』（日本経済評論社、1998年）補章II第4節や、大淀前掲『宮本武之輔と科学技術行政』第4章第1節などで触れられているが、政治史的に考察しようとする本稿とは関心を異にしている。

²² 「中外商業新報」1931年10月4日夕刊。

²³ 「東京朝日新聞」1931年10月5日朝刊。

²⁴ 大淀前掲『宮本武之輔と科学技術行政』223頁。

²⁵ 高橋正久「土木協会の歩みに就て」（『土木』第3号、1931年）。

²⁶ 前川「技術家の境遇改善に就て」（『土木』第1号、1930年）。

²⁷ 「東京朝日新聞」1931年10月3日朝刊。

²⁸ 「巻頭言」（『土木』第3号、1931年）。

²⁹ 宮本「直轄工事と請負工事の得失を論ず」（『水利と土木』第5巻第1号、のちに宮本前掲『技術・社会・人生』に所収）。

³⁰ 宮本前掲「失業救済と土木事業」。

³¹ 『宮本武之輔日記 昭和六年～十一年』（電気通信協会東海支部、1971年）1931年10月3日の条。

³² 加瀬前掲『戦前日本の失業対策』第10章第1節。

³³ 「政権の基礎確立と工業界の前途」（『土木建築工学』第212号、1932年）。

³⁴ 「積極政策と消極政策の使い分けに就て」（『土木建築工学』第194号、1930年）。

³⁵ この点については、大淀前掲『宮本武之輔と科学技術行政』176～182頁。