

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 13 日現在

機関番号：32606

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2012～2013

課題番号：24720292

研究課題名(和文)大正期から昭和戦前期における技術官僚の政治史的研究

研究課題名(英文) Research from a View of the Political History of the Technocrats in the First Half of the 20th Century

研究代表者

若月 剛史 (Wakatsuki, Tsuyoshi)

学習院大学・法学部・講師

研究者番号：30625744

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,100,000円、(間接経費) 330,000円

研究成果の概要(和文)：大正期から昭和戦前期における技術官僚(特に土木系技術官僚)の政治的動向について明らかにした。特に、彼らが自らの任用拡大、土木事業の拡張、の2点を強く求めていたにもかかわらず、いずれも政党内閣期にはほとんど実現に至らず、二大政党への不満を強めていく過程を辿ることができた。また、そのように期待を裏切られた土木系技術官僚が、自ら利益団体を組織化するに至った点を、治水協会や砂防協会など各種団体の設立過程を中心に検討を加えた。

研究成果の概要(英文)：This research analyzed, from a political-history perspective, the political movement of technocrats, especially civil engineers, in the first half of the 20th century. The main results from the research are as follows:(1)It became clear that the technocrats expected the two parties to realize the enlargement of their recruitment and promotion, and the expansion of public works projects.(2)The process that the technocrats became to be dissatisfied with not being materialized their claims, and organize interest groups by themselves, was clarified.

研究分野：日本史

科研費の分科・細目：日本近現代史

キーワード：技術官僚 内務省土木局 政党内閣 工政会 土木協会 利根川治水協会 官僚制 行政史

## 1. 研究開始当初の背景

日本における政党内閣の成立について理論的枠組みを簡潔に提示した研究の一つに三谷太一郎「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、1977年に所収)が挙げられる。三谷氏は、明治憲法下で藩閥に代わる「体制の集権化要因」となりうるのは政党のみであり、それゆえ政党内閣制は「帝国憲法の必然的所産」として生まれたと指摘した。

しかし、この指摘は政党内閣成立の前提条件を示したに過ぎず、実際に成立した各政党内閣にとって政治的安定を維持するために、本来分権的に書かれている明治憲法の下でいかにして体制の集権化を強固なものとするかという問題こそが次なる重要な課題となるはずであった。それゆえ、こうした観点から、今日まで、政党内閣と官僚制、枢密院、軍部などの国家諸機関との関係について多数の研究がなされてきた。

このうち、政党内閣と官僚制との関係については、これまで「官僚の政党化」をめぐる相克に焦点を絞りながら分析が行われてきた。しかし、「官僚の政党化」とは内務省を中心に見られた現象に過ぎず、これまで政党内閣と、経済・現業官庁、あるいは技術官僚との関係が実際にどのようなものであったのかという点については十分に検討されてこなかった。なかでも、技術官僚については、大正期から昭和戦前期にかけて、官僚制内で最も政治的に活性化した部分の一つであったにもかかわらず、政治史的にはほとんど検討が加えられていないのが現状である。

## 2. 研究の目的

本研究では、上記の研究状況を踏まえて、以下の3点を中心に分析を行っていく。

第一に、土木系技術官僚を中心にして、省庁の枠組みを超えて形成された技術官僚のネットワークについて検討を加えていく。具体的には、この時期に多数結成された技術者団体(工工会や日本工人倶楽部など)の動向を対象とする。最終的には、技術官僚が、これらのネットワークを通じて自らの政策要求を政策過程に表出させることで、政治的に活性化していったことを明らかにしていく。

第二に、当該期の技術官僚のうち最も活性化した部分を担っていた内務省土木局の技術官僚が、政党内閣期において、どのような政策志向を有していたのか検討を加える。特に、政党内閣の経済政策に対する彼らの批判を抽出することで、技術官僚がなぜ政党内閣に対して反発を強めていくことになったのか解明する。

第三に、当該期の官僚制内において土木系技術官僚が置かれた位置が、彼らと政党内閣との関係に与えた負の影響について検討し

ていく。特に、法科出身の事務官を優位とする官吏制度が技術官僚の不満を蓄積させ、最終的には政党内閣に対する反発として表面化していく過程について明らかにする。

以上の検討を通じて、政党内閣と土木系技術官僚との関係がどのように変化していったのか、その過程の全貌を把握することで、彼らが戦時期にかけて政治的に活性化していき、いわゆる科学技術新体制を主導していく要因を明らかにするのが本研究の最終的な目的である。

## 3. 研究の方法

本研究では、大正期から昭和戦前期における土木系技術官僚の政治的動向や政策志向を示す史料の幅広い調査・収集が必要となるが、具体的には、以下の3点に調査対象を絞って検討を行った。

(1) この時期に多数設立された技術者団体の発行する機関誌について調査を行った。具体的には、国立国会図書館や東京大学、京都大学などの各大学図書館などに所蔵されている『工政』、『土木』、『土木建築工学』、『道路の改良』、『水利と土木』などに掲載された記事について分析を行った。

また、これらの団体を主導した技術官僚(青山士や真田秀吉など)や、彼らと密接な関係を有した人物(新居善太郎や西原亀三など)の個人文書についても、国立国会図書館憲政資料室や土木学会附属土木図書館などにおいて調査を行った。

(2) 土木系技術官僚の動きに対して二大政党(立憲政友会・憲政会 立憲民政党)や高文官僚、メディアなどがどのような反応を示したのか、公文書や政党機関誌、新聞・雑誌などについて検討を加えた。特に、政党内閣下における官吏任用制度改革をめぐる動きや、1931年の内務省土木局改組案をめぐる紛糾については重点的に調査を行った。

(3) 土木系技術官僚が、事業拡大要求を喚起するために、地域社会をどのように組織化しようとしたのか、利根川沿岸地域の事例を中心に資料の調査・収集を行った。具体的には、茨城県立歴史館所蔵の「須田家文書」や土木学会附属土木図書館所蔵の「真田秀吉旧蔵資料」、地方新聞などを調査し、土木系技術官僚が主導して設立された利根川治水協会の組織構造や活動状況などについて検討を加えた。

これらの調査を通じて、当該期における土木系技術官僚と政党内閣との関係がどのように変容したのか明らかにし、そして、その過程の中から土木系技術官僚が政治的に活性化していく要因について分析を行った。

#### 4. 研究成果

(主たる研究成果)

本研究の成果は以下の通りである。

(1) 本研究における最大の成果は、『戦前日本の政党内閣と官僚制』(東京大学出版会、2014年)を刊行したことである。

同書は、戦前日本の政党内閣と官僚制の関係を、当該期における官僚制の構造変容と、それに二大政党がどのように対応しようとしたのか、という点を中心に論じたものであるが、その第6章(「政党内閣と技術官僚工政会と土木系技術官僚を中心に」)において、本研究で得られた知見を活かしながら、政党内閣期における土木系技術官僚の動きについて分析を行っている。

具体的には次の点を明らかにした。政党内閣成立当初、土木系技術官僚は二大政党に対して自らの待遇改善、土木事業の拡大、の2点を期待していた。

このうちについては、二大政党はともに文官任用令改正など官吏制度改革に積極的な姿勢を見せており、技術官僚はそれを通じて自らの任用拡大も進展すると考えていた。また、については、政党の民意吸収機能への高い評価から、技術官僚は、政党内閣に対してポスト拡大につながる土木事業の拡大を期待していた。そして、これら2点が実現するよう、技術官僚は建議書の提出など二大政党へ積極的な働きかけも行っていった。

しかし、二大政党の内閣はいずれも技術官僚の任用拡大につながるような官吏制度改革を実現できず、また財政的制約から土木事業の拡大もほとんど行うことができなかった。その結果、技術官僚の期待は大きく裏切られ、政党内閣末期には、内務省土木局改組問題をめぐる紛糾に見られたように二大政党への反発を表面化させていくことになる。そして、この過程を通じて、土木系技術官僚は政治的に活性化していき、これ以後、戦時期にかけて法科出身者が圧倒的な優位を占めていた官僚制内の構造が動揺していくのである。

このように活性化していった技術官僚は、自らの要求の実現を求めて諸団体を組織化していった。その動きについては、日本選挙学会(2012年5月19日)、土木史研究発表会(2012年6月16日)で、彼らの選挙・政党観や政策要求などを素材にして報告を行った。

具体的には、男子普通選挙法の成立を前に、技術者団体内では自らの主張を代弁する政党を設立する動きが存在していたこと、その際に実業同志会や無産政党などと連携しようとする動きが見られたこと、しかし、これらの路線はいずれも、二大政党の産業政

策への期待が高まるにつれて後退したこと、などを明らかにした。そのうえで、政党内閣の産業政策によっても事業拡大が十分に行われず、それへの不満から各省内で土木協会や土木倶楽部など技術官僚の組織化が進展していったことを指摘した。そして、政党内閣末期以降、これらの団体を中心としながら、技術官僚の運動が活発に展開されていくとの見通しを示した。

これら一連の成果によって、当初は政党内閣に対して強い期待を抱いていた技術官僚が、結局は政党内閣期を通じて待遇改善や事業拡大などの要求が満たされず、政治的な動きを強めていかざるを得なくなる過程を明らかにできた。また、その過程のなかで戦時期の「科学技術新体制」につながる動きが萌芽的に形成されているのを確認することができた。

(3) 政党内閣崩壊後、技術官僚が実際にどのような動きを見せたのかについて、研究代表者はすでに「『挙国一致』内閣期における内務省土木系技術官僚」(『東京大学日本史学研究室紀要』第16号、2012年)を発表していたが、本研究では、そこでの議論を発展させながら、当該期の政策過程に土木系技術官僚がどのように関与していこうとしたのかという点を中心に検討を加えた。

その結果、時局匡救事業によって土木予算が拡大し、また土木会議の答申で土木事業の拡大が謳われたものの、軍事予算との激しい競合のなか、結局は土木予算を安定的に確保することができず、土木系技術官僚が事業拡大に向けて政治的な動きを強めていく様相を跡付けることができた。特に、政党も軍部も有力な「応援団」となり得ないなか、土木系技術官僚が主導して、地域有力者を組織化し、砂防協会や河川協会などの団体を設立していったことが明らかになった。

本研究では、そうした動きの嚆矢の1つとして、1935年9月の利根川の洪水を契機として設立された利根川治水協会の設立・発展過程について重点的に検討を加えた。具体的には、同協会が中川吉造や真田秀吉ら治水予算の拡大を求めた土木系技術官僚の主導によって設立されたこと、同協会の活動を通じて、土木系技術官僚と利根川沿岸地域の有力者との関係が強化されていったこと、

同協会の活動を呼び水として沿岸各地域に治水団体が設立されたこと、などを明らかにすることができた。これらの成果の一部は、第33回土木史研究発表会(2014年6月23日)で、「利根川治水協会の設立と活動」と題する報告を行うことになっている。

(今後の展望)

本研究の今後の展望として、次の2点を課題として提示しておきたい。第一に、本研究で明らかになった技術官僚の政治的な活性

化が、どのように戦時期の科学技術新体制へと発展していくのか検討を加えることである。この点については、すでに科学史や経済史の分野で研究の蓄積があるが、本研究を通じて明らかになった技術官僚内の対立や多様な動きを踏まえうえで検討されているものは少ない。本研究で主な対象とした土木系技術官僚を見ても、その内部には治水、道路、港湾などの専門分野や、高等官や判任官、雇員といった身分的区分、などの違いによって生じる潜在的な対立を抱えていた。こうした対立を克服して、あるいは克服できずに、技術官僚が科学技術新体制の下でどのように統合されていったのか明らかにする必要がある。

第二に、本研究では利根川治水協会という一事例でしか明らかにできなかった、技術官僚が地域有力者を組織化し地域社会に浸透しようとしていく動きについて本格的な検討を加えることである。政党内閣崩壊後から戦時期にかけて、技術官僚（特に土木系技術官僚）は、砂防協会や河川協会など諸団体の設立を主導し、地域有力者を組織化しようとしていく。その全貌を明らかにすることを通じて、地域社会のなかに浸透しようとする技術官僚の動きが、中央省庁や二大政党と、地域社会との関係をどのように変容させたのか、また、そのことが戦後の自民党一党優位体制の形成にいかなる影響を与えることになったのか、考察するうえで資する点は大きい。また、これまで注目されてこなかった技術官僚を、日本政治史、日本近現代史のなかに新たに位置づけ直すことが可能になるのではないかと思われる。

#### 5．主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕(計1件)

若月剛史「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」(『土木史研究講演集』第32号、pp163～166、2012年)

〔学会発表〕(計3件)

若月剛史「政党内閣期における技術官僚の政党・選挙観」(2012年度日本選挙学会総会・研究会、2012年5月19日、於、筑波大学)

若月剛史「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」(第32回土木史研究発表会、2012年6月16日、於、日本大学)

若月剛史「利根川治水協会の設立と活動」(第34回土木史研究発表会、2014年6月22日予定、於、日本大学)

〔図書〕(計1件)

若月剛史『戦前日本の政党内閣と官僚制』(東京大学出版会、2014年)

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

〔その他〕

ホームページ等

なし

#### 6．研究組織

(1)研究代表者

若月 剛史 (WAKATSUKI TSUYOSHI)

学習院大学・法学部・講師

研究者番号：30625744

(2)研究分担者

なし

(3)連携研究者

なし