

ブリーフィング・メモ

再考・近代日本における現役軍人の行政進出

戦史研究センター戦史研究室 教官 清水 亮太郎

1 戦前日本の政軍関係

明治憲法下において政治と軍事の関係を規定した制度として、今日、誰もが思い浮かべるのは、統帥権の独立、そしていわゆる軍部大臣現役武官制であろう。この両者によって、軍部は政府や議会の拘束を受けずに独立に種々の政策を実行し、また自らの意に沿わない内閣を倒す力を得たとされる。その一方、政治の側は軍部あるいは軍事政策に介入することはきわめて困難となった。すなわち、多元的な明治憲法体制において、政治と軍事は分断されていたのである。大正デモクラシーの理論的支柱である吉野作造はこのことを「二重政府」として批判した。大正期において、軍部大臣現役武官制の現役規定は1913年に廃止され（1936年に復活）、さらに軍部自身も文官軍部大臣制の導入に向けて、対応策を検討していたことが明らかにされている。しかし現実には両者の協調、統合を欠いた結果、昭和戦前期の日本は重大な局面で政策を誤ったとされるのである。

このような政治と軍事が分離した体制のもとでは、政治家または官僚（シビリアン）は軍事に関与することができず、軍人（とくに現役軍人）も政治や行政に関与する途は、すくなくとも制度上は、閉ざされていたかに思いがちである。

しかしながら、実態としては、サミュエル・ハンチントンが戦前日本の政軍関係について指摘しており、「文官が軍事部門において全く権限を行使できなかったのに対して、軍部はその政治的影響力によって彼等の権力を文官部門に容易に拡張することができた」のである。

本稿では、現役軍人の行政進出に関する先行研究を踏まえたうえで、政治プロセスや任用の実態ではなく、制度（官制）の仕組みとその変遷に焦点を絞り検討してみたい。

2 「軍人官僚」の4類型

政党政治期以前は、とくに明治中期までは閣僚レベルでは現役軍人（将官）が非軍部大臣に就任する事例は少なくないが、これは制度未確立の時代のことであり、さらに藩閥指導者間の緊密な信頼関係によるものであろう。それに対して、政党内閣終焉後は将官が非軍部大臣となる事例は多数あるが、そのほとんどは現役ではない。

しかしながら、その一方で、政党政治期以降の現役軍人の進出は、閣僚レベルより下の勅・奏任官レベルにおいて顕著であった。永井和氏（京都大学）は、この「軍人官僚」を次の4類型に区分している。

(A) 専任専補タイプ 就任する官職が官制上定められた専任の定員を有する正規の行政機関である場合。

(B) 兼任兼補タイプ 軍職についたまま官制（高等官官等俸給令など）に規定された正規の文官職を兼任または兼補する場合。

(C) 参与・被仰付タイプ 軍職に就いたまま文官職を兼任・兼職する点では(B)と同じだが、定員外の兼任官(参与、事務官など)である点が異なる。

(D) 委員・幹事タイプ 専任の定員を有さない審議会、調査会、委員会などの諮問機関の委員や幹事に任命される場合である。

このうち政治と軍事に関する制度上、問題となるのは(A)タイプである。というのも、1888年の陸海軍将校分限令によって、年齢満限前に「陸海軍部外ノ文官ニ専任シタル時」は予備役に編入されることが定められていたからである。しかし、1913、1914年に陸海軍とも相次いで「但シ特ニ規定アルモノハ此ノ限りニ非ズ」という例外規定が設けられた。そこで、いかなる例外規定が時期、行政分野において登場するのが問題となる。

一方、文官の任用については、親任官の下の特任官・奏任官について、文官任用令が定められていた。それによれば、以下の4つの形式が規定されている。

(イ) 普通任用 高等文官試験合格者からの任用である。

(ロ) 自由任用 いわゆる政治的任用であり、内閣書記官長、内務省警保局長など勅令によって限定列挙されたポストに適用される。

(ハ) 銓衡任用 下級官から高等試験委員による銓衡を経て任用する。

(ニ) 特別任用 勅令による特別の任用であり、当該機関の官制(勅令)により規定された。後述するように、最後の(ニ)が現役軍人の登用に適用されたと考えられる。

3 分野・時期による変遷

それでは具体的な事例に即して検討していきたい。どのような分野において、現役軍人の進出が顕著であったのかについては、永井氏も指摘するとおり、(i) 航空、海運、特許などの専門技術分野、(ii) 資源局、内閣調査局、企画院、情報局などの国家総動員分野、(iii) 対満事務局、興亜院などの占領地統治分野に大別できるであろう。以下、各々の分野から代表的な機関の官制のうち、現役軍人の登用に関する箇所を概観する。

(i) 航空局(1920年)

航空局は、民間航空事業の指導、奨励、保護、監督を所管を目的として陸軍省の外局として設置された。1923年、民間航空の開始を受けて逓信省に移管された。

航空局官制(大正9年勅令第224号)には、「第三条 長官ハ現役ノ陸軍中少将又ハ海軍中少将ヲ以テ、次長ハ現役ノ陸軍少将又ハ海軍少将ヲ以テ、前条第一項ノ事務官ハ現役ノ陸軍佐尉官同相当官又ハ海軍佐尉官ヲ以テ之ニ充ツルコトヲ得 前項ノ規定ニ依リ其ノ職ニ充テラレタル者ハ陸軍又ハ海軍ノ定員外トシ在職武官ニ関スル規定ヲ之ニ適用ス」との規定がある。

(ii) 資源局(1927年)

資源局は、人的物的資源の統制運用計画に関する事項の所管を目的として設置され、一般行政官庁としてはじめて現役陸海軍佐尉官を事務官に任命する制度を敷いた。

資源局官制（昭和2年勅令第139号）においては、「第二条 資源局に左の職員を置く（中略）前項の事務官ノ外事務官二人ヲ置く内閣総理大臣ノ奏請ニ依リ陸軍佐尉官同相当官又ハ海軍佐尉官ノ内ヨリ内閣ニ於テ之ニ補ス」と規定されている。

（iii）対満事務局（1934年）

対満事務局は、「満洲国」成立を受けて関東局、満洲国関係事務、満鉄等の監督を所管するため設置された。総裁（親任官）は陸軍大臣が兼務することが予定されていた。

対満事務局官制（昭和9年勅令第347号）においては、「第三条 前条ノ事務官ノ外事務官四人ヲ置く内閣総理大臣ノ奏請ニ依リ陸軍佐尉官同相当官又ハ海軍佐尉官ノ中ヨリ内閣ニ於テ之ヲ命ズ」という規定がある。

このほかに勅令「対満事務局及関東局ノ職員ノ特別任用等ニ関スル件」（昭和9年勅令第378号）において、「第一条 対満事務局次長ハ文官任用令ニ規定スル資格ヲ有セサルモ現役陸軍将官ヨリ高等試験委員ノ銓衡ヲ経テ特ニ之ヲ任用スルコトヲ得」と規定され、さらに勅令「現役ニ在ル陸軍武官ニシテ対満事務局又ハ関東局ノ職員ニ専任又ハ専補セラレタル者ノ分限等ニ関スル件」（昭和9年勅令第387号）において、「現役ニ在ル陸軍武官ニシテ対満事務局ノ職員ニ専任セラレタル者ハ現役トス 前項ニ規定スル者ノ現役ニ在ル陸軍武官ニシテ対満事務局又ハ関東局ノ職員ニ専補セラレタル者ハ陸軍ニ於テ之ヲ定員外ト為シ陸軍ノ在職者ニ関スル規定ヲ適用ス」と定められた。

この対満事務局に関連する勅令のうち「官制」および「特別任用ニ関スル件」は、航空局、資源局の場合と異なり、枢密院の審査、諮詢を経ている。枢密院本会議の議事録が存在するのに加えて、天皇が官制を公布する「御署名原本」に「枢密顧問ノ諮詢ヲ経テ」の文言がある。この理由は不明だが、背景には、対満事務局設置と同時に行われた、関東軍司令官（現役陸軍将官）に駐満洲国特命全権大使および関東長官を兼任させる「在満機関統一問題」をめぐる、政党および外務省・拓務省等の官僚による反発が高まり、政治問題化したことがあったのかもしれない。

（iv）内閣調査局以後

内閣調査局（1935年）や企画院（1937年）は、重要政策に関する調査、国家総動員計画の樹立、総合国力の拡充運用等を目的として相次いで設置されたものであるが、前者は部局制を採らず全体会議制で、専任の武官の任用はなかったため、企画院の官制について検討しておきたい。

企画院官制（昭和12年勅令第605号）では、「第二条 企画院ニ左ノ職員ヲ置く（中略）前項ノ職員ノ外内閣総理大臣ノ奏請ニ依リ関係各庁高等官ノ中ヨリ内閣ニ於テ事務官ヲ命ズルコトヲ得」とのみ定められ、現役軍人に関する規定はない。その代わりに「企画院調査官ノ特別任用ニ関スル件」（昭和12年勅令第611号）において、「企画院調査官ハ其ノ職務ニ必要ナル学識経験ヲ有スル者ノ中ヨリ高等試験委員ノ銓衡ヲ経テ特ニ之ヲ任用スルコトヲ得」とされた。さらに対満事務局の場合と同様、「現役ニ在ル陸海軍武官ニシテ企画院ノ部長又ハ調査官ニ専任セラレタル者ノ分限等ニ関スル件」（昭和12年勅令第612号）が制定されている。なお、この2つの官制、勅令とも枢密院の諮詢を経ている。

企画院の官制においては、現役軍人という規定が消え、文官任用令上の特別任用を可能にする勅令、現役軍人の分限に関する「現役トス」勅令の組み合わせという形式が採られた。これ以降、多数の現役軍人が進出する興亜院、軍需省、大東亜省等の官制においてもこの形式が採用されている。

4 むすびにかえて

現役軍人の行政進出を可能とする官制上の措置（すなわち、陸海軍将校分限令に対する例外措置）を概観すると、まず航空局、資源局においては当該機関の官制における例外条項（定員外の「事務官」として現役佐尉官の任用規定のみが置かれた。対満事務局設置以後は枢密院による諮問を経た、文官任用令に即した明示的な勅令が制定された。最終的に、企画院以降、官制と「現役トス」勅令の組み合わせという簡素な形式となり、すくなくとも条文上は、現役軍人の行政進出が一般化・普遍化したといえることができる。

従来から昭和戦前期の頻繁な行政機関の改編は、第1次世界戦争後の総力戦への対応を企図した、明治憲法下の分立的な統治体制の克服という視角から着目されてきたが、以上のような制度の変遷もまた軌を一にするものといえることができるだろう。

〈主要参考文献〉

サミュエル・ハンチントン、市川良一訳『軍人と国家 上』（原書房、1978年）

永井和「軍人と官僚—15年戦争期における現役将校の官界進出」『年報近代日本研究 10』（山川出版社、1988年）

伊藤隆監修、百瀬孝『事典 昭和戦前期の日本—制度と実態』（吉川弘文館、1990年）

森靖夫『日本陸軍と日中戦争への道—軍事統制システムをめぐる攻防』（ミネルヴァ書房、2010年）

清水亮太郎「対満機構改革問題の再検討—対満事務局設置の政治過程と関東軍」『早稲田政治経済学雑誌』381-382号（2011年）

北岡伸一『官僚制としての日本陸軍』（筑摩書房、2012年）

官制、勅令の引用に際しては、国立公文書館アジア歴史資料センターWebサイト（<http://www.jacar.go.jp/>）を使用した。

（平成25年10月23日脱稿）

本稿の見解は、防衛研究所を代表するものではありません。無断引用・転載はお断りしております。
ブリーフィング・メモに関するご意見・ご質問等は、防衛研究所企画部企画調整課までお寄せ下さい。
防衛研究所企画部企画調整課

外 線：03-3713-5912

専用線：8-67-6522、6588

FAX：03-3713-6149

※防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.go.jp>