

Title	国勢院とアメリカ戦時産業院： 第一次世界大戦期の総動員機関における文民優位の進展
Sub Title	Civil-Military relations in total mobilization system during WW1: the similarity between Japan and the U.S.
Author	諸橋, 英一 (Morohashi, Eiichi)
Publisher	慶應義塾大学大学院法学研究科内 『法学政治学論究』 刊行会
Publication year	2013
Jtitle	法學政治學論究：法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). Vol.97, (2013. 6) ,p.239- 268
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20130615-0239">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20130615-0239</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# 国勢院とアメリカ戦時産業院

——第一次世界大戦期の総動員機関における文民優位の進展——

諸 橋 英 一

- 一 はじめに
- 二 アメリカにおける総動員機関の設置と政軍関係
  - (一) 序
  - (二) 参戦以前
  - (三) 参戦と混乱…一九一七年 春—夏
  - (四) 危機と転機…一九一七年 秋—冬
- 三 国勢院の設置に見る文民優位体制の進展
  - (一) 序
  - (二) 国勢院への改組と後退する軍部
  - (三) 国勢院設置後
  - (四) 総動員の運営思想
- 四 おわりに

## 一 はじめに

近年、第一次世界大戦期の研究が活発化している。特にこの大戦に端を発する総力戦・総動員体制や、これらをめぐる軍の対応については大きな関心がよせられている。筆者は九六号掲載の拙稿において、総動員体制とは元々軍部の所管だった領域に文民が関与する契機であり、総動員を円滑に行おうとするのであれば、その中で軍部の影響力が必然的に低下し、文民の影響力が増加することを明らかにした。<sup>(1)</sup>さらに日本において、大戦中に行われた軍需工業動員法の成立、軍需局の設置等の総動員政策は、同盟国イギリスからの強い影響を受けていることも指摘した。

従来の研究においては、総動員体制を契機として、軍人が経済社会分野へ進出するようになったとする認識が一般的であった。こうした認識は軍需局・国勢院・資源局そして企画院などを経済企画系の官庁として理解<sup>(2)</sup>するところから生まれているものと思われる。つまり軍人が経済を扱う官庁に進出したという理解である。

しかし軍需の調達にかかわる部局や権限は元々軍部の下にあり、総動員機関はむしろ、それらが軍から分離して成立したという経緯を踏まえれば、総動員を契機として軍の管轄に文民が参加することになったと考えるのが自然である。日本において、軍需局・国勢院・資源局などは動員（準備）機関であり、経済企画の性格は内閣調査局・企画系の系譜に求めるべきだろう。企画院は両者が合併することで誕生したが、ここから遡及して軍需局ラインを経済企画系の官庁とするのは適切とはいえないだろう。

前掲の拙稿ではこうした認識を踏まえつつ、英米からの影響を指摘している。しかしながらそれはイギリスからの影響を中心に扱っており、軍需局設置以降の時期におけるアメリカからの影響については、必ずしも十分な論証がなされていない。したがって本稿ではまずアメリカの事例を検討することで、総動員機関が軍部の権限を浸食する形で

成立し、総動員の業務運営における軍部の地位低下がイギリスだけの特異な現象ではないことを指摘する。次に、軍需局が国勢院へと再編され、活動する時期を対象として、その時期におけるアメリカ要因を指摘していく。軍需局期よりもさらに文民優位の総動員行政が進展することや、そのアメリカの組織との類似性が明らかになるだろう。

ところで、本稿においては多様な側面を包含している「総動員」という用語について、軍需の大量生産を行うために始められた経済、つまり資源と生産力の動員と、それに伴う人的資源の動員という総動員の中でも最も中核的な部分を指すこととする。したがってイデオロギーやプロパガンダを利用した精神動員や、福祉政策などの側面については本稿では扱われない。

## 二 アメリカにおける総動員機関の設置と政軍関係

### (一) 序

本章ではアメリカにおける総動員機関である戦時産業院(War Industries Board)の設置に至る過程を検討し、総力戦における軍と文民の関係を考察する。<sup>(4)</sup> アメリカの戦時産業院は日本の国勢院以降の総動員機関に類似する点が見られ示唆に富む。イギリスと同様にアメリカでも、財界人を中心とした文民勢力が総動員運営の主導権を軍部から奪っていく過程が観測される一方で、組織形態は必ずしも英国型を取らず、総動員機関の別のあり方を日本に示すものであったことが分かるだろう。

## (二) 参戦以前

現役軍人である陸軍大臣の下、軍が戦争遂行にあたって文民の首相に頑強に抵抗したイギリスと異なり、アメリカでは軍部が戦時下でも文民の陸海軍長官と大統領の強い統制下に置かれていたことをまず指摘しておきたい。この事実は、後述するように、最終的な動員組織の形態にも影響を及ぼしたように思われる。当時の陸軍長官は文民で前クリーブランド市長のベイカーでありウィルソンに忠実な民主党员だった。また、陸軍省はかねてから国務省に政策決定を委ね、採用された政策の軍事的側面にだけ責任を負うと明言していた。海軍長官ダニエルズも海軍を国家的政策の企画者ではなく道具の地位にとどめていた。<sup>(6)</sup>これらの事実は一度軍需についての決定権を動員機関に委ねると大統領が決定すれば、軍部はそれに従うことを意味しており、イギリスのように組織ごと軍需調達に関する権限を軍から剥奪する必要はなかった。

アメリカは当初、参戦を忌避する傾向が強く、一九一六年ごろまでの総動員準備は、各界の有力者達によって個別・独自に進められた。そうした個別の運動は、経済的混乱や民間商船の撃沈などによって戦時意識が高まるにつれて、次第に政府の下へ統合されていくことになる。

まず、経済全般にかかわる動員にむけた先駆的な努力は海軍諮問会議 (Naval Consulting Board)<sup>(8)</sup> や、そこに協力したトーマス・エジソンやコフィン<sup>(7)</sup> などによって行われた。さらに、総動員に向けた一つの大きな動きは一九一六年七月三日に成立した国防法 (National Defense Act of 1916)<sup>(9)</sup> である。その中で規定された総動員についての広範な権限はコフィン等先駆的財界人の働きかけの結果だった。この時期の準備において財界人が政府内に入り活動したという事実は「アメリカ経済を戦争に動員する最善の方法」を論じる上で「重要な原則を示した」<sup>(10)</sup> のであった。

同法と併せて戦争指導を行う中央組織の設置に向けた動きが始まる。一九一六年三月に陸軍長官ベイカーは先駆的

に活動していた有力者達から意見を聴取し、中央組織についての原案を作成している。その案において中央組織は「鉄道建設、高速道路設置、軍需生産の供給力、政府が調達を行う生産者との連絡、軍需の増産、海運、科学、工業研究」の「調査」と「推薦」を行い、メンバーは「陸軍や海軍の人物だけでなく、金融、産業、科学の分野における卓越した人物を含む」とされた<sup>(1)</sup>。この案を見ると、諸勢力の有力者を糾合する点において、アメリカはこれまでの大戦の状況を分析し、交戦諸国の経験を取り入れたことがうかがわれるが、この時点では中央組織は「調査と推薦」をするにとどまり、権限の保有が計画されなかったことは重要な点である。つまり、委員会の推薦を実行するかどうかは各省に委ねられていた。陸軍は自身の権限を手放す気はないものの、参戦前の時点で動員を巡る問題について財界人の知見を積極的に取り入れようとしているところに、軍需省設置前のイギリス陸軍とは異なる点を見ることができ<sup>(2)</sup>る。

この構想は一九一六年八月二四日の国防会議 (Council of National Defense) とその諮問委員会 (Advisory Committee) の設置として結実し、それまで個別に行われていた経済動員に向けた活動の統合が企図された。この諮問委員会にバ<sup>(12)</sup>ルークを始めとして財界などから民間人が参加し、総力戦の軍需需要を充足するために外部の才能の活用を試みる政府の姿勢が鮮明になった。

この時期を総括するならば、軍は積極的に財界に「助言」を求めようとしていたといえるだろう。未参戦で大規模動員が行われていない段階ではそれで十分であり、それ以上のもものは必要がなかったのだろう。諮問委員会は助言を与える存在にとどまっていたが、それでも総動員前の状況ならば不都合は生じないため、総動員を行う権限を巡る対立も起こらなかったのである。こうした状況は軍需局に各省の文官を任じ、軍需評議会<sup>(14)</sup>に実業家を参加させ、総力戦に向けて意見を集めようとした日本と符合する。

以下では、日本との比較の前段としてアメリカの参戦後の問題を見ていく。アメリカは実業家を積極的に関与させ

たが、参戦後に実際の動員が始まり、その効率的な遂行を行う必要に直面すると、具体的な権限を巡って対立が生じ始めるのである。実際の運営を巡る問題は、第三章で見えるように、日本の国勢院においても業務取極を作成する過程で軍部と省庁間対立という形で発生しており、アメリカの事例との対比を行うことで、日本の総動員政策を同時代的水準の中で理解する事が可能となるだろう。

### (三) 参戦と混乱…一九一七年 春—夏

本格的な総動員は参戦の後に始まる。一九一六年の冬から一九一七年に行われた無制限潜水艦戦はアメリカ国民を激昂させ、一九一七年四月、アメリカはついに参戦する。これをうけて、陸海軍向け供給に関係する国防会議内の業務を集約する形で General Munitions Board が設置された。GMBの構成は一七人が軍人、七人が民間人であり、主な仕事は陸海軍や政府部局間での相対立する購入活動を終わらせること、つまり優先順位の設定であった<sup>(15)</sup>。これを行う優先度委員会 (Priorities Committee) がGMB内に設置されたが、実際には諸部局によって持ち込まれた案件について判断を行うにとどまり、自らが進んで全体を調整することはできなかった。軍部はこれを都合の良いときだけ利用するつもりであり、外部からの干渉を好まず、独自に契約を結ぶことの方が遙かに多かったため、統一的運用は行われなかった。例えばある企業が陸海軍その他から同一注文を重複して受けたという事例が発生していた<sup>(16)</sup>。GMBおよび優先度委員会が諮問機関の地位にとどまり、割当や価格など動員の諸事項について最終的な決定権を持っていないことが原因であった。この問題は一九一八年三月の戦時産業院の設置まで存在し続ける。

こうした軍を中心とした無秩序な大規模調達活動は経済に混乱をもたらし、政府のイニシアティブを望む声が強まっていた。例えば不足の著しい鉄鋼業界からは「経済における現下の危機を終わらせることのできる十分な権力を持った機関」を求める声が上がっていた<sup>(19)</sup>。このような状況下で優先順位や価格決定を行い、統一的な調達を担う「軍

需省」構想が、バルークら財界に敏感な諮問委員によって主張される。

ベイカー陸軍長官は彼らと鋭く対立した。彼は既存の行政組織を大きく変更して中央集権化することに反対であり、陸軍長官として、軍需の調達に干渉してくる可能性を伴ういかなる組織への権限委譲にも乗り気でなかった。<sup>(20)</sup>

こうした対立を調停するため、七月、ウィルソン大統領は権限の強化を望む財界系委員らの求めを勘案して、GM Bを戦時産業会議 (War Industries Board) へと改編した。ウィルソンは組織の新設を拒絶する一方で、中央機関の管制室 (Clearing House) としての役割をより明確にし、優先順位や、生産の増加手段、価格、労使間問題などを検討することとした。<sup>(21)</sup> しかしながら、この再編には陸軍長官らの意見が多く容れられており、その機能は諮問にとどまり、実際の行政権は陸海軍等に残された。<sup>(22)</sup> したがって中央機関が陸海軍の協力的姿勢に頼りしかない状況は継続した。この再編はすべての面からベイカーの勝利であったと評される。<sup>(23)</sup> 厳しくなる経済状況に応じて問題の明確化は進んでいくものの、一元的な動員機関が陸海軍を含む諸部局に統制を及ぼすには至らず、各省庁は自らの利益の最大化を図ろうとする状況が継続したのである。<sup>(24)</sup>

#### (四) 危機と転機…一九一七年 秋—冬

こうした状況は一九一七年の秋から冬にかけて発生したスキヤンダルによって大きく変化する。無統制な調達活動によって、秋以降、インフレなどの経済混乱は深まり、次第にベイカー陸軍長官の手腕に疑問が呈されるようになっていた。決定的に戦時産業会議を取り巻く状況を変化させたのは十一月の訓練キャンプにおける病気の流行だった。九月までに、訓練キャンプには新兵五〇万人が到着していたが、彼らは冬服を未だ支給されておらず、夏服を着用し続けて肺炎に罹ったのである。例えばテキサスのボワイキャンプでは四一人が、サウスカロライナのセヴィアキャンプでは六〇人が亡くなった。<sup>(25)</sup> こうした事実は朝野に衝撃を与え、一二月には上院の軍事委員会が調査を開始し、現行



の軍需調達システムが見直され始める。

また、かねてより政府全体の調達に責任を持つ「軍需省」による動員を主張していた商工会議所の見解は秋以降にはすでに多くの支持を得るようになっていた。<sup>(26)</sup> このスキヤンダルはそれを大きく勢いづかせ、産業の重要問題を「軍需長官」に帰属させる必要性が広く唱えられる契機となったのである。<sup>(27)</sup> 例えば「全国民」が「軍需省か、陸軍省のさらに全面的な再編か、あるいはペイカーをもっと戦闘的な人物に交代させること」を望んでいるとする論調が見られる。<sup>(28)</sup> 軍部に任せておくのではなく、全政府的な統一行動の必要性が危機の深化によって漸く認められてきたといえるよう。

こうした雰囲気を背景に、バルークらは議会で陸軍の非協力姿勢を難じながら、政府の購入を一元的に管理する「高度に中央集権化された機関」<sup>(30)</sup>の必要性和責任の集中を改めて求めた。同時に動員が「軍事事項以上の仕事」であるとも述べている。<sup>(31)</sup> これらのことを受けてチェンバレン委員会は総動員業務において陸海軍長官に優越し、大統領にのみ責任を有する新機関の設置法案を議会に提出し、両院で超党派的支持を集めるに至った。

この一九一七年冬危機においても、ペイカー陸軍長官は中央統制の必要性を認めず、新しい中央調達組織を設置して「一からすべてをやり始めることほどに不幸なことはない」と述べている。<sup>(32)</sup> この点は海軍も同意見であった。しかしペイカーはこれ以上の政権へのダメージを避けるため、辞意を大統領に伝えるまでになっている。<sup>(33)</sup> イギリス同様、軍主導の経済動員の不首尾の結果、総動員における陸軍の政治的影響力は大きく減退したのである。

ウイルソン大統領は陸軍長官と同様に、新組織の設置に必要な時間と労力は利点を上回るとし、軍需省設置を求める議会を痛論している。<sup>(34)</sup> しかしながらウイルソンは二月、バルークの意見を一部受け容れる決断をした。<sup>(35)</sup> つまり戦時産業会議を大統領に直属させて戦時産業院<sup>(36)</sup>に改め、行政権を持たせることにしたのである。その結果、優先権の設定などの総動員業務について、決定は院で行い、その執行を各省が行うこととなった。これは軍需調達に関する一

元的で最終的な権限を動員機関に付与する代わりに、大規模な組織改編を回避する解決案だった。イギリスと異なり、大統領が決定を下した以上はそれに従う姿勢を陸海軍とも示しており、<sup>(37)</sup> 権限を部局ごと軍から切り離して管理する必要がなかったともいえるだろう。

また、戦時産業会議の再編が確定した後に院長の人事が検討された。軍人が院長になることによつて軍が総動員の主導権を握ることも可能であると思われるが、候補として挙げられたのはモルガン商会のセッティニウスを始めとして実業界の大物であった。つまり財界系の人物による総動員行政の指導が当然視されていたことがうかがえる。

三月八日、最終的にバルークが院長に選任された。大統領からの信頼は院長に「成文法では委譲できないほど広範なデファクトの権限<sup>(38)</sup>」を与え、一九一六年に規定された国防法の権限を背景に総動員の総責任者としての実権を得た。戦時産業院の主な機能は諸資源の供給増大、生産物の転換促進、そして生産・輸送・資源割当などの優先順位の決定である。<sup>(39)</sup> 院長はこれらの問題について決定権を持つに至った。

戦時産業院は五月二八日に正式に設置された。同院と各省間の大まかな業務フロー例は以下のようなようになる。まず、各省の物資割当要求が院の管制室へ提出され、そこから物品各課 (Commodity Sections) に回付され、そこで財界人を含む関係者と割当量や価格の決定を行う。その上で院の優先順位局 (Priorities Division) がどの注文から先に行われるべきかという証明をつける。最終的に各省から企業に対して発注を行うという手順を確立していく。各省の需要が院で一元的に管理されるようになったことがうかがえる。

こうした業務の円滑な遂行を裏打ちしたのが院の人的構成だった。表<sup>(4)</sup>のように管理職級職員の大多数は実業家が占めていた。これはイギリスの軍需省でも同じであった。アメリカが猟官制を採用している点は念頭に置かねばならないが、軍需調達のための総動員業務の技術的要請が反映されていることも間違いないだろう。

ここまで、アメリカの経済動員の権限を巡る軍と文民の対立を見てきた。イギリスの例に比べるとアメリカの軍部

表 戦時産業院 主要職員出身一覧

軍人	役人	専門家			軍技術官	実業家	技術者	労組	他	不明	計
		法律	学者	他							
6	7	12	7	3	1	119	7	1	4	10	177

B. Crowell and R. F. Wilson, *How America Went to War: An Account From Official Sources of the Nation's War Activities 1917-1920, vol. 1: The Giant Hand Our Mobilization and Control of Industry and Natural Resources 1917-1918* (Yale University Press, 1921), pp. 164-175 の管理職一覧より作成

は文民の強い統制下にあったといえるが、軍需の調達という固有の職域に固執した点は同じであった。文民の関与が本格化した動員の主導権を握るのは、英国と同様、軍主導の軍需調達が失敗し、朝野を挙げての軍部批判が起こった後のことであるのも共通する。総動員体制を効率的に機能させようとするならば、軍の地位低下と文民の参加が必然的なものであることはアメリカの事例によって再度確認されたといえよう。さらに、大きな組織改編を伴わず効率的な動員行政を成し遂げた米国型は英国型とは異なる選択肢を日本に示すものであった。以下に見る国勢院の動員運営構想には、軍需局までの時期に顕著だった英国からの影響よりも、米国との類似点を看取できるのである。

### 三 国勢院の設置に見る文民優位体制の進展

#### (一) 序

日本が欧米の事例を良く研究し、イギリスを参考としながら軍需工業動員法や軍需局および軍需評議会を設け、官僚・財界人などの文民勢力を動員業務に参画させる制度を築いてきたことは先行研究が指摘するとおりであり、また総動員業務を行うにあたって軍の影響が低下せざるを得ないことはアメリカの事例を通じて再度確認した。本章においては、終戦後に行われる軍需局の国勢院への再編過程と、同院における動員業務の運営構想を検討し、同時期には総動員業務の効率的な運営が意識されることによって、動

員機関内の文民の地位が高まったこと、そして軍もそれを認容する態度を示していたことを明らかにする。また国勢院における動員構想がアメリカの戦時産業院と類似の形態を取ったことも指摘する。大きな組織改編を回避しながら、同時に軍部に偏らない動員行政を確立しようとしていたのである。

## (二) 国勢院への改組と後退する軍部

まず大戦勃発以降の日本の対応について陸軍を中心に確認しておきたい。一九一四年九月のマルヌ会戦においてドイツ軍の進攻が頓挫し、塹壕戦が開始されると、戦争は予想に反して長期化の様相を見せ始めた。そこではかつてない規模で兵力と弾薬が消費されるとともに、毒ガス、飛行機、戦車などの登場によって戦場の様子は一変した。

陸軍はこうした新情勢を調査すべく、一九一五年九月一日に菅野尚一少将を委員長とする臨時軍事調査委員<sup>(43)</sup>が陸軍省に設置された。大尉と少佐級の将校を中心に構成され、各国の情報収集に努め、その成果は諸報告書として纏められている<sup>(44)</sup>。

こうした調査が進められる一方で、陸軍省兵器局銃砲課の吉田豊彦大佐や鈴木吉一少佐を中心に、国家総動員法の前身ともいえるべき軍需工業動員法の立案が進められた。同法案は一九一八年三月、第四〇回帝国議会において成立し、その主管として五月に軍需局が官制によって内閣に設置された。

この軍需工業動員法が本格的に検討される一九一七年の末から翌年三月にかけては東部戦線に大きな変化が生じていた。つまり、一九一七年一〇月の革命によってケレンスキーの臨時政府に代わったレーニンのソヴェト政府は二月に対独休戦協定を結び、翌一九一八年三月にはブレスト＝リトフスク条約の調印によってロシアが戦線を離脱したのである。こうした状況を受けて、英仏は日本によって東部戦線を再構築することを望んでおり、日本自身も独逸勢力の東漸に対処する必要性を考慮していた<sup>(45)</sup>。これらを背景として設けられた軍需工業動員法と軍需局は、実際に動

員を行う可能性が意識されており、単に調査研究の機関として設置されたわけではないことは確認しておく必要がある。

このロシアの離脱によって西部戦線は危機的状況に陥った。東部戦線の兵士を一挙に西部へ転換したドイツが最大の攻勢へ出たのである。<sup>(46)</sup>しかし連合軍は、三月から五月にかけての三次に渡る攻勢を激戦の末に防ぎ、反撃に転じた。ドイツは抵抗の余力なく、一月、遂に休戦が成立した。大戦の終結と一〇月の原敬内閣成立によって世情は変化していくことになる。

そうした変化は一九一八年末から翌年三月まで開かれた第四一議会において、戦時に特設された軍需局を含む諸機関の改廃問題という形で現れてきた。<sup>(47)</sup>軍需局については、単純に廃止せよという議論ではなく、むしろどのようなようにしたら効率的に任務を果たせるかという観点から質疑が行われている。

最大の論点は軍需局が行う調査業務の効率化である。統計の専門家である柳沢保恵伯<sup>(48)</sup>から国勢調査や農商務省の工場統計調査<sup>(49)</sup>との重複が指摘された。また前田利定子爵は軍需局の予算が少なすぎるため「統計局が何かに合併された方が適当」<sup>(50)</sup>であり、「軍需局の組織規模を大にして、そうして当初の目的を達成するに便宜あるような仕組み」にすべきとしている。<sup>(51)</sup>さらに大河内正敏子爵は「機関を陸軍省の中若しくは海軍省の中に置きますと、其施設が一方に偏しまして、有事の際に於いて色々なる障碍が起る」として欧州の例を引きながら、「独立した機関」を戦時だけでなく平時も設けて工業動員に向けた調査や奨励を指導すべきである、と改めて独立した機関設置の必要性を訴えている。<sup>(52)</sup>これらの発言からは軍部に偏らず、統計業務の効率性を阻害しない形での総動員業務の展開を求めていることがうかがわれる。

第四一議会での議論を受けて内閣は軍需局の見直しを進め、一九一九年七月には軍需局と統計局を合併した国勢院原案が枢密院に提出された。これは七月一四日から審査委員<sup>(53)</sup>会で審議開始されている。提出理由の要点は(一)軍需

局の事務は統計を基礎としているため合併は事務の連絡に都合が良い、(二)合併によって人員や経費の不足を相互補完できる、(三)平時に独立官署として軍需局を存置することは穏当でないのである官署の一部局とすれば時宜に適する、<sup>(56)</sup> というものであった。第四一議会で指摘された調査業務の効率化と大戦の終結を考慮したものであることが分かる。

これに対して枢密院は、まず、軍需局の業務だけが統計の業務と関係を有しているわけではなく、両者を合併しなければならぬとするならば「統計を基礎とする行政事務を管掌する部局は挙て之を統計局に合一する」ことが当然という結論になってしまふ、と合併根拠の薄弱さを指摘する。<sup>(57)</sup> さらに合併の結果、統計局の労力を軍需局の業務に奪われ、統計局本来の業務がおろそかになるという「廂を貸して母屋を取られる」<sup>(58)</sup> 危険性を指摘し、条文の順序を入れ替えて統計が主であり軍需局が従であることを明示するように要求している。さらに、これを保証するために統計局の人員が軍需局のそれを上回るようにすることも求めている。これらは統計業務全般の重要性に対する配慮と軍部主導への抵抗であった。<sup>(59)</sup> また枢密院は原首相の「(平和の時期に) 動員関係の事柄を露骨に発表するは多少憚る」という発言に沿う変更であるとして、修正の合理性を主張していることから、戦後の平和気運に逆行している印象を与えないよう配慮していることがうかがえる。<sup>(61)</sup>

最も重要な修正は参与に関わる部分である。原案の<sup>(62)</sup> 第四条では参与を総理大臣の奏請に依り関係各庁勅任官から選出すると記載しながら、陸海軍次官の二名については特に明記して国勢院参与に任ずるとしていた。これについて枢密院は、陸海軍次官が参与に加わるのは当然であるにもかかわらず、あえてその二名を名指しにすることは他の参与に比して「常に陸海軍次官に対して特に重きを置き一層優越なる地位を与えるの観あるは決して至当の処置にあらず」<sup>(63)</sup> として、軍人と文官を平衡させるために、農商務省・通信省などの密接に関係を有する省の名をも列記させたのである。

これは総動員に必要となる諸奨励調査の業務には「工業、船舶及水力等」と関係するため農商務省と逓信省を「参加せしむめるの必要を認める事」が求められるという認識が枢密院にあったためである。総動員において他省が関わるのは「素より当然の事にして独り陸海軍次官の専らにすべき所にあらず」という総動員運営の原則に立って動員機関の構成を修正したのである。これは英米の総動員において、軍部の地位が必然的に低下したことで同様の事象といえる。枢密院は総動員が軍だけに任せる仕事ではないと認識し、また、軍部に機関を主導させることを明確に拒否していた。この審議を通じて軍部はさらに後退している様子が見て取れる。

内閣は予算の都合上、統計官の増員を除いて枢密院の修正に同意し、横田法制局長が起草した修正案は一九二〇年五月一二日に枢密院で決議された<sup>(66)</sup>。国勢院は一九二〇年五月一四日の官制によって設置され、一九二二年一〇月三日に行政整理の一環として廃止されるまで存続し、種々の業務に取り組んでいく。

国勢院への再編については、軍需局がこの統合によって拡大されたとする見方がある一方で、軍部の比重の低下を指摘し、拡充であると断定できないとする見方<sup>(69)</sup>や、陸軍の要求に沿った改革であったとする考え<sup>(70)</sup>などが、提示された。ここまで見てきた国会での議論や枢密院の議事を踏まえれば、軍需局から国勢院への再編は、戦後の平和機運を背景にして総動員機関における軍人と文民の地位を並列化し、軍から総動員の主導権をさらに奪いつつ総動員業務の効率化を図った、と位置づけられるであろう。

ここで、寺内内閣で外相を務めた後藤新平が戦後に大調査機関設置を提案するに至る経緯を検討し、改めて軍需局・国勢院が担う総動員機関が経済企画系の官庁とは出発地点において別のものであったことを指摘したい。後藤の大調査機関案とは、「産業貿易の調査を主とし」、その範囲として資源、労働、金融、交通運輸、さらに科学研究所間の協調など全一二項目を掲げていた<sup>(72)</sup>。その長は「最も有力傑出した人物」あるいは「総理大臣自らその首長を兼任」とし、必要な場合は閣議にも参加させることを期した<sup>(73)</sup>。また、職員には「学界ならびに民間の有能な人士」の参加を

求めるものであった。

これは総力戦に向けた国力の育成を目指したものであり、総力戦準備機関とするのは間違いない。しかしながら動員機関それ自体とは性格が異なるのである。この事実は、この案が国勢院の設置とは無関係に構想されたことからそれがうかがえる。以下事実関係を確認していきたい。

まず、後藤は欧米視察に向けて一九一九年三月四日に東京駅を発ち、第四一議会で軍需局に関する議論には一切加わっていない。そして彼が大調査機関案を腹藏して帰国したのは同年一月一三日<sup>(15)</sup>、さらに「大調査機関設置の議」として纏め、原内閣に提議していくのは一九二〇年の二月以降のことである。上述のように、この時期までに枢密院は国勢院設置の審議をほぼ終えていた。つまり国勢院と後藤の大調査機関案は全く関係がないのである。

横田千之助と藤田謙一を間に挟んだ交渉の末、六月に原は後藤の大調査機関案に基づいて臨時産業国策調査会官制を準備し、後藤に提示している。これによると、同会は「殖産貿易其の他産業及経済に関する国策並之に関する事項を調査審議し」、「内閣総理大臣の監督に属し」、「総裁は国務大臣の待遇」と<sup>(16)</sup>とされた。概ね後藤案を汲んだものといえるが、後藤は割り当てられる予算が少なすぎるとしてこの案を拒絶し、同会は設置されずに終わった。しかし、興味深いことは、同年の五月一五日に国勢院が既に設置されているにもかかわらず、その裏でこの交渉が行われていたことである。これは後藤案が経済企画官庁系の構想であり、それが総動員機関とは別のものであることを示している。

### (三) 国勢院設置後

ここまで見てきたように国勢院は、総動員業務における文民の地位を軍に対して確固としたものにする方向で検討された結果、統計局を引き継いだ第一部と軍需局を引き継いだ第二部から構成された。第二部はさらに制度課、工場



課、需品課、産業課からなりそれぞれ調査と動員計画の準備を行うとされた。文民の総裁と局長が置かれるとともに、陸海軍次官が務めていた軍需次官は廃止され、上述のように関係各省次官が参与として列記された。

総裁の人事について、原首相は一九一九年六月末に国勢院創設を閣議決定した時点で、朝鮮總督府政務總監山縣伊三郎<sup>(77)</sup>を考えていた。当時、一九一九年三月に朝鮮において発生した三・一事件への対応として朝鮮總督への文官任用が問題となっており、原は伊三郎を推していたが、山縣有朋や寺内の反対によって阻まれるという経緯があった。そのため文官制を強く主張していた伊三郎には、代わりに国勢院総裁を打診し、本人や周囲の同意を得たのである。しかしほぼ一年後、国勢院が正式に設置される段階になって本人の希望もあり伊三郎は関東長官に起用され、代わりに小川平吉が急遽用いられた<sup>(81)</sup>。文官制を主張していた伊三郎や政党人である小川を挙げた総裁人事は、文官による行政運営を徹底させようとする原の意図が感じられ、それが実現されたものと見ることができよう<sup>(80)</sup>。

文民の下に総動員の指揮権を持たせる動きは一九二〇年八月に公布された勅令第三四二号で一つの画期を見る。同令では「内閣総理大臣は軍需工業動員法施行に関する事項の統括に付必要な命令を発し又は関係各庁に対し指揮命令を為す」として、工業動員に関してのみとはいえ、他庁に対する指揮命令権を首相に付与しているのである<sup>(82)</sup>。これは首相が同輩中の主席にとどまる日本において画期的なことであると同時に、差し迫った必要があるわけではない非戦時下、しかも政党内閣下で発効されたことに大きな意味があろう。つまり、軍事行為と密接不可分の動員業務を政党人が指揮することが想定される状況でこれが発効されたのである。平時とはいえ政党的党首である首相、党人の総裁、文官の局長という文民のラインが一貫して動員業務を仕切る体制になっている。米英において当初陸軍が文民の介入を忌避したことに比べるとかなり徹底した文民優位であり、同時に当時の政軍間の力関係、政党内閣の勢力の強大さをも見ることができるといえよう。

このことについて日米開戦後に法制局参事官山崎丹照は勅令三四二号を評して、政党内閣において党首である首相

は党員である閣僚に対して遠慮なく指示を出すことができるにもかかわらず、この勅令で閣僚に対する指揮命令権が法制上規定された理由は、総力戦を遂行するためには「完全なる閣僚平等主義の内閣制度」<sup>(83)</sup>を見直さざるを得ないからだと述べている。この様に同勅令は総動員の実際の運営を考えると必然的な帰結だったといえよう。

しかしながら、これらの流れに軍側が全く無抵抗だったわけではない。特に軍需次官の廃止と同勅令に陸軍は懸念を示している。実はこの勅令は軍需局時代に軍需次官（つまり陸海軍次官）の決裁を経て上申されたもので、当時は、この勅令によって軍需次官が「他の各庁を指揮し得るを以て頗る陸海軍の為便宜なり」と軍部は考えていた。<sup>(84)</sup>しかし国勢院への再編で軍需次官が廃止されると「陸海軍は全く容喙権を失」い、「陸海軍の為頗る不利なり」という状況に陥っていたのである。そのため軍部は同勅令について首相と覚書を作成している。つまり、同勅令は「陸海軍に係るものは軍機軍令に関係を有する事項多々ある」ため、実行の際は「陸海軍省と内協議を遂げ其の同意を得たる後」施行するという覚書が首相、陸海軍大臣の間でかわされた。<sup>(85)</sup>

国勢院総裁の小川によると、内閣は「国勢院に異議なきものとの誤解」に基づいてこの覚書を閣議決定していた。<sup>(86)</sup>陸海軍省の同意を得た後施行するという部分に不満だったのであろう、小川は修正を求めて対案を閣議にて再議した。しかし陸海軍大臣は調印を留保し、その後陸海軍の事務官は「協議に応ぜざる状態」であった。軍部が自己の影響力を確保するために覚書を閣議決定しようとし、小川の関与を未然に妨げる策動をした可能性は否定できないだろう。

さらに兵器局は両砲兵工廠提理、陸軍兵器本廠長、千住製絨所長、陸軍糧秣本廠長、陸軍被服本廠長などに宛て、「勅令第三百四十二号に依り内閣総理大臣より軍需工業動員法施行に関する事項の統括に付直接貴廠（部）若は隸下各庁に対し指揮命令する場合は予め当省と協議済みの上実施」<sup>(87)</sup>することになっているため、「当省より内示無之事項」について首相より命令を受けた場合は「其都度陸軍大臣に伺出認可を経たる後」処置するようにという通牒がなされている。つまり文官である首相が軍部の同意無しに工業動員に関わる指令を出した場合に備えて、先手を打ったの

である。英米では戦時中、地位を利用した実業家らによる軍需発注に伴う不正が問題になることがあったが、政党人達が同様のことを行う危険を軍部は感じていたと思われる。しかしこれは逆にいえば、文民が動員行政にそれほど深く関与し得る状況になっていたことを意味する。

#### (四) 総動員の運営思想

ここまでは、国勢院設置の経緯や動員の指揮権などについて検討してきた。本節では国勢院における戦時の動員運用構想について考察を加える。国勢院は第一義的には平時における調査や動員計画作成を主業務としていたが、『国家総動員に関する意見』<sup>(88)</sup>などから戦時の動員運営構想を探ることが可能である。この意見書は臨時軍事調査委員において作成され、当時の総動員研究の総決算といわれる。国勢院が設置されるとほぼ同時に刊行されており、内容からも審議案と相互に関係を有していると思われる。<sup>(89)</sup>

この意見書において、第一に注目すべきは、総動員機関を首相に指揮させることを明確に打ち出している点である。つまり、国家総動員は純軍事上の業務とも一般政務とも異なるため「中央統制機関は之を軍衛若は普通の国務機関以外に存置」する必要がある、「其の所管業務は殆ど国務の全般に渡り干渉を有する」ため「之を内閣総理大臣に隸せしむるを可とせむ」としているのである。<sup>(90)</sup> しかも「軍用品供給を目的とする工業動員の業務は之を陸海軍省等より分離し別に一省又は独立局を設けるを便とする場合を生ずる」<sup>(91)</sup>として、陸海軍から軍需調達に関わる部署を切り離すこととさえ想定している。ここでは文民の関与を当然とし、首相をその長に据えていることから分かるように、総動員が軍だけによってなし得るものではないという認識がはっきりと現れている。イギリスでは軍事的危機と大きな政局を経て漸く実現し、一方アメリカでは最後まで行われなかつた軍からの調達業務切り離しを、この時期の日本陸軍は自ら構想するまでに至っていたのである。

次に総動員に必要な不可欠な諸活動の調整・統合の決定権を動員機関に持たせている点が注目される。この意見書は戦時における動員機関の任務として、「動員実施の統一調整、陸海軍及其の他の官庁よりする要求の調節、優先権の規正、配当資源の所属転換、自ら把握する資源（予備緩衝の目的を持つてするもの若は各官庁に分属し難きもの等）の統制等」<sup>(92)</sup>を列記している。これらの中でも、何を先に作り、何を先に輸送するか等の順番を決める、「優先権の規正」業務を動員機関に任せている点は重要である。これが効率的な動員行政は不可能であることは、アメリカの事例で見たとおりである。さらに『国家総動員に関する意見』において、軍需省や戦時産業院といった英米の動員機関だけが、この「優先権＝priority」の概念を用いて解説されていることから、<sup>(93)</sup>この概念が英米から入ってきたものであると考えられる。つまり、具体的に総動員政策を進める際に、この時期の日本はドイツではなく英米を参照していたことを看取できる。特に第二章で見たように、アメリカは大幅な組織改編を伴わない形で総動員を実施するシステムを採用しており、日本にとって受け入れやすかったと考えられる。<sup>(94)</sup>

同書で述べられたこの構想は国勢院においてさらに具体化がすすめられた。それが軍需動員計画策定における業務運営について定めた「軍需工業動員法施行に関する各庁関係業務綱要取極」<sup>(95)</sup>である。この「取極」は国勢院で各庁協議の上、一九二一年一月二四日に閣議決定された。ここでは、各庁が動員に必要な物資等を予め調査計画し、互いに調整が必要な不足分などに付いては国勢院が優先順位を決定し、<sup>(96)</sup>各庁はその国勢院の割り当ての範囲内で計画行動するように記されている。<sup>(97)</sup>また第一九項では戦況に応じて計画変更をする場合も前記各項の要領に準じるとしてあり、<sup>(98)</sup>実際に戦争が起きた際にも統合の機能を国勢院に持たせるよう意図されている。各省の要求を集めて、調整と決定を中央機関で行い、執行を各省に委ねるこの事務フローは、前述した米国の戦時産業院のそれと類似している。この国勢院での「取極」はアメリカの事例を参考にしたものではないだろうか。

確かにこの業務取極を作る過程において軍部を含む各省間で相当の対立があり、<sup>(99)</sup>これも暫定の取極とされていたこ

とはよく知られている。<sup>(10)</sup> また国勢院の産業奨励活動も各省の所管に踏み込むものであったため忌避されていた。<sup>(11)</sup> これらの事実が、一九二二年の国勢院および勅令三四二号の廃止の一因となったことは確かだろう。<sup>(12)</sup> このことはかねてから指摘されている省庁の割拠性に由来するものと考えられる。アメリカでは危機に直面して省庁間対立を大統領権限で解決したが、日本では実戦経験を経ず問題は曖昧なまま次の大戦まで存置されるのであった。

上述のように軍部の警戒は存在していたものの、この時期には文民が優位に立つ軍需局や国勢院に対して、従属的な立場を受容する陸軍の姿勢が根底にあったように思われる。つまり、そこには総動員体制構築のためという積極的な理解が存在していた。例えば歩兵大佐の広瀬壽助は、分配に関する統一事務の主管官庁を軍や既存官庁ではなく国勢院とした理由は中立公平に配当案を作成するのに「最も適当」<sup>(13)</sup> であるためとしている。さらに、統制を行えば陸海軍は資源の要求を削減されることも当然あり得るため、軍だけの利害を考える場合は必ずしも歓迎できないが、<sup>(14)</sup> 戦争は陸海軍のみで遂行できず、「国家各機関及国民の全体が之に協力活動することに依りて始めて全局の勝利を期待し」得るという考えを持たなければ国家総動員を実際に行うことは困難であると広瀬は論じる。「陸海軍はこの分配の範囲内に於て各々最善の道を講ずるの外なく」、そのために甚だ苦痛を感じたとしても不十分な資源で各方面の莫大な需要に対応するために、「決して自己を主として他を排するの思想」<sup>(15)</sup> があってはならず、これが「実に国家総動員の基礎条件なり」とまで述べている。これはまさに英米の軍部がなかなか達しなかった認識であり、総動員体制における軍の立場を的確に把握している。このように少なくとも当時総動員に造詣の深い軍人は文主軍従に対して柔軟な姿勢になっていたといえよう。<sup>(16)</sup>

#### 四 おわりに

本稿ではまず、米国における総動員機関の設置過程を追いながら、本来軍の管轄である軍需の生産・調達業務に対して、次第に文民主導の動員機関が統制を確立したことを確認した。イギリス同様、アメリカにおいても当初、軍主導の動員が行われ、それが失敗したことで軍部の地位が低下し、文民に主導権が移ったのであった。動員機関内に実業家など各種専門家を参加させることで、動員機関を中心とした合意形成が制度化されていたことは効率的な動員行政に大きく寄与していたといえよう。この点も英軍需省と共通する。ただし米国においては、陸軍省などから軍需調達に関係する部局を分離せず、中央機関が優先順位など総動員全体の統制についての意思決定を行い、その執行は各省が実施する形態になっていた点でイギリスと異なる。そして、これが英国軍需省とは別の選択肢として日本の目に映じるのである。

次に日本の国勢院設置過程では、動員行政における文民の優位が一層進展したことを明らかにした。ここでは、単純に戦後の平和機運の影響にとどまらず、効率的に動員行政を行うにはどうしたらよいかという考慮が働いていたことが注目されよう。軍人の側も、文民の実質的な参加を積極的に受入れ、総動員運営における自己の限界を認識していた。また、こうした環境で作成された、国勢院を中心とする動員運営構想は省庁間で調整が必要な事項について決定を行い、実施は各省が行う点で、米国戦時産業院と類似の形態を取ったことを指摘しうる。

ただし、軍需の調達に失敗し、大きく正当性を傷つけ総動員業務における主導権を失った米英の陸軍に比べて、日本の陸軍は積極的に文民の参加を受け入れることで逆に主導権を握り続けることができたともいえる。この点に留意し戦間期の総動員研究を進める必要があるであろう。

- (1) 諸橋英一「第一次世界大戦期における総動員機関設置過程にみる政軍関係」〔法学政治学論究〕第九六号、二〇一三年)。
- (2) 例えば山口利昭「国家総動員研究序説」〔国家学会雑誌〕九二巻三・四号、一九七九年)、一二〇頁。
- (3) 本間重紀「戦時経済法の研究(一)」(東大社研『社会科学研究』二五巻六号、一九七四年)など。
- (4) 第一次大戦期のアメリカにおける総動員についてはカフやビパーの優れた研究が存在する。本章ではこれらに加えて当時の関係者がまとめた報告書や回顧録などを使用する。
- (5) Paul Y. Hammond, *Organizing for Defense: The American Military Establishment in the Twentieth Century* (Princeton: Princeton University Press, 1961), 85.
- (6) Hammond, 87.
- (7) ハドソンモーターの副社長であり、エンジニアとしても著名だった。
- (8) Robert D. Cuff, *The War Industries Board: Business-Government relations during World War I* (Johns Hopkins University Press, 1973), Chapter 1.
- (9) 同法によって、軍が必要に応じて、政府が個人や法人に対して、労働力・生産力の提供を強制することや、土地・資源・建物などの強制的な買い上げ、接取を行うことが可能となった。また、企業に対する調査権限も設定された。さらに一九一八年二月に制定されたオーバーマン法 (Overman Act) では、産業と資源の効率的な使用のために、各行政機関や公務員に与えられている権限および義務を改廃する権限が大統領に与えられた。つまり同法によって、大統領は軍部その他の権限や部局を自由に再編することが可能になったのである。同法は明らかに軍を含む各省に対する牽制である。大統領とその委任を受けた動員機関の長は強大な権限を振るうことができたのである。ただし、こうした諸権限は実際に適用するよりも、協力を得るためのいわば脅しとして機能した。これはイギリスでも同様の傾向が見られた。
- (10) Cuff, 27.
- (11) Cuff, 36.
- (12) ユダヤ系アメリカ人の投資家で、大統領のアドバイザーであるハウス大佐と戦前より親しかった。大戦勃発後すぐに経済面での対策の必要性を訴え、国防会議の諮問委員会委員として任命される。以後、戦時産業院の院長になるまで一元化された経済統制の主唱者となる。第二次大戦でも経済動員の大家として活躍した。パルクについては Jordan A. Schwarz, *The Speculator: Bernard M. Baruch in Washington, 1917-1965* (The University of North Carolina Press, 1981) 参照(シ)。

- (13) 他のメンバーはバルティモア&オハイオ鉄道の社長で輸送の専門家であるダニエル・ウィラード、シアーズ百貨店の社長で流通や商取引に詳しいユリウス・ローゼンワルド、ドレクセル大学の学長で産業科学の専門家ゴッドフレイ博士、アメリカ労働総同盟会長サミュエル・ゴンパース、米国外科医師会の事務総長マーティン博士、そしてコフィンが諮問会議の委員となった。
- (14) 一九一八年に軍需局と併せて設置される。軍人、官僚、政治家に加えて実業家が多く参加し、総力戦に向けた工業の奨励などについて諮問を行うとされた。詳しくは後掲の諸先行研究参照のこと。
- (15) Benedict Crowell and Robert F. Wilson, *How America Went to War: An Account From Official Sources of the Nation's War Activities 1917-1920, vol. I: The Giant Hand Our Mobilization and Control of Industry and Natural Resources 1917-1918* (Yale University Press, 1921), 21. クロウエルは戦時中、陸軍省の次官補 (Assistant Secretary) を務め、陸軍の軍需調達総責任者だった。
- (16) Cuff, 91.
- (17) Crowell and Wilson, 23.
- (18) Cuff, 92.
- (19) Ibid.
- (20) Daniel R. Beaver, *Newton D. Baker and the American War Effort, 1917-1919* (Lincoln: the University of Nebraska Press, 1966), 52.
- (21) Grosvenor B. Clarkson, *Industrial America in the World War* (Boston and New York: Houghton Mifflin, 1923), 37. シラーソンは国防会議の事務局長を務めつらた人物である。
- (22) Cuff, 110.
- (23) Beaver, 75.
- (24) 「この部局も、他局の需要を確認しようとは全くせず、他局の事情に配慮せず自己の需要を満たそうとしてくる」と Finished Product Division の働いていた職員は当時の状況を述べている。Crawford and Walter Robbins (in charge of electrical equipment) to Brookings, January 2 [1918], File 2-A8, box 88 quoted in Cuff, 116.
- (25) Beaver, 91.



- (26) Cuff, 132.
- (27) “Dr. Garfield’s Action as Viewed in Washington,” *Iron Age* 101 (January 24, 1918): 249 quoted in Cuff, 137.
- (28) “The Call for a War-Lord,” *Literary Digest* 56 (January 26, 1918): 249 quoted in Cuff, 137.
- (29) ちなみに海軍は陸軍に比べると協力的であったといわれる。これは海軍長官タニエルズがバルークと個人的な信頼関係を築いていたことに加えて、海軍が自身の需要見通しを正確に把握しており戦時産業会議と円滑な協議が可能であったためとされる。詳しくは John K. Ohl, “The Navy, the War Industries Board, and the Industrial Mobilization for War, 1917-1918,” *Military Affairs*, 40-1, 1976.
- (30) Chamberlain Committee, Hearings, part 3, p. 1840 quoted in Cuff, 139.
- (31) *Ibid.*
- (32) Chamberlain Committee, Hearings, part 5, p. 2107 quoted in Cuff, 141.
- (33) N.D. Baker to W. Wilson, January 21, 1918, Wilson Papers quoted in Beaver, 101.
- (34) ウィルソンは「機構が仕事をするわけではない。特に新しく、未経験の要素が入り込んできたとき、機構が仕事をすることは不可能だ」と述べた。Wilson to Senator George E. Chamberlain, January 11, 1918, Wilson Papers quoted in Cuff, 142.
- (35) Cuff, 142-143.
- (36) 元は諮問会議だったWIBは、この改編で行政権を付与された。それぞれ戦時産業会議、戦時産業院と訳し分けるべきだと。
- (37) 大統領が陸海軍長官に、バルークへの院長就任要請の手紙の原稿を見せた際、二人は「賢明で正しい」決定であるとして忠順に賛意を示したとこう。Daniels Diary, p. 283; Anderson Diary February 21, 1918 quoted in Cuff, 145.
- (38) Crowell and Wilson, 31.
- (39) 大統領からバルークへの院長就任を要請する手紙に記された院と院長の職務と権限による。Bernard M. Baruch, *American Industry in the War: A Report of the War Industries Board* (Washington Government Printing Office, 1921), 25-26 収録。
- (40) Bernard M. Baruch, *An Outline of the Board’s Origin, Functions, and Organization* (Washington Government Printing Office, 1918).

- (41) Crowell and Wilson, 164-175 の管理職一覽より作成。
- (42) 前掲、「第一次世界大戦期における総動員機関設置過程にみる政軍関係」。
- (43) 臨時軍事調査委員については黒沢文貴『大戦間期の日本陸軍』（みすず書房、二〇〇〇年）第一章に詳しい。
- (44) 『月報』、『年報』、『欧州交戦諸国の陸軍に就いて』（一九一七年初版）など。
- (45) 詳しくは細谷千博『シベリア出兵の史的 연구』（岩波書店、二〇〇五年）参照のこと。
- (46) 東部戦線の兵力を西部戦線に加えることによって独軍は兵力四六〇万、二三五個師団という最大規模に膨れ上がり、この攻勢に参加した部隊は「士気旺盛にして快活」であった。B・H・リデルハート著、後藤富男訳『第一次大戦 その戦略』（原書房、二〇一〇年）、二〇九頁。
- (47) 例えば柳沢保恵伯は「前内閣時代に各省に時局に関する種々の調査機関が設けられました」が、これらの「特殊の機関は戦時の全く終局、即ち講和が成立った後には廃さるのでありますか」と質問している。『貴族院予算委員会議事速記録第五号 大正八年二月十五日』、三六頁。
- (48) ベルリン大学、ストラスブルグ大学、ウィーン大学で統計学を学び、内閣統計局顧問、国勢調査局参与などとして重要な統計調査に参加し、一九一三年には柳沢統計研究所を設立した。一九〇四年以来貴族院議員を務めていた。
- (49) 『貴族院予算委員会議事速記録第五号 大正八年二月十五日』、三九頁。
- (50) 『貴族院予算委員第五分科会議事速記録第一号 大正八年二月二十四日』、三頁。
- (51) 一九〇四年から貴族院議員。研究会に所属し、加藤友三郎内閣で逓信大臣、清浦内閣では農商務大臣となった。
- (52) 『貴族院予算委員第一分科会議事速記録第四号 大正八年二月二十八日』、二四頁。
- (53) 東京帝国大学工学博士。造兵学等の専門家で後に理研産業団を主宰した。
- (54) 『貴族院予算委員第一分科会議事速記録第三号 大正八年二月二十七日』、一七頁。独立した機関の必要性については柳沢保恵も同趣旨のことを述べている。『貴族院予算委員会議事速記録第十二号 大正八年三月五日』、一三三頁。
- (55) 審査委員・委員長・伊東巳代治、委員・末松謙澄、濱尾新、穂積陳重、安広伴一郎、一木喜徳郎、久保田謙、富井政章、井上勝之助。枢密院議長は山県有朋。
- (56) 『国勢院官制外八件審査報告』大正九年五月七日〔国立公文書館デジタルアーカイブス、Ref. 枢 C00022100〕『枢密院文書』、国立公文書館、三一四頁。

- (57) 「枢密院會議筆記」大正九年五月一二日〔国立公文書館デジタルアーカイブス、Ref. 枢 D00445100〕『枢密院文書』、国立公文書館、三一頁。
- (58) 「枢密院會議筆記」大正九年五月一二日〔国立公文書館デジタルアーカイブス、Ref. 枢 D00445100〕『枢密院文書』、国立公文書館、三二頁。
- (59) 末松のように軍需局は整理し、統計局を単独で拡張すべしという委員もいた。「国勢院官制外八件（大正八年十月十八日（九回）～大正九年四月二十日（三十回）」〔国立公文書館デジタルアーカイブス、Ref. 枢 B00006100〕『枢密院文書』、国立公文書館、六頁。
- (60) 「国勢院官制外八件決議書付属書類」〔国立公文書館デジタルアーカイブス、Ref. 枢 F00541100〕『枢密院文書』、国立公文書館、五八頁。
- (61) これ以外にも国際的な平和気運への配慮として、各国が復員事業に忙殺されている時期に動員の規定しか設けないのは「列国の猜疑を招く端となる」として復員規定の必要性を述べている。さらに、国勢院の訳語を Board of Statistics として統計が主であることの対外的なアピールも図っている（同上、六一―六二頁）。
- (62) 「国勢院官制」〔国立公文書館デジタルアーカイブス、Ref. 枢 A00056100〕『枢密院御下付案・大正九年』、国立公文書館。
- (63) 「枢密院會議筆記」大正九年五月一二日〔国立公文書館デジタルアーカイブス、Ref. 枢 D00445100〕『枢密院文書』、国立公文書館、三五―三六頁。
- (64) 「国勢院官制外八件決議書付属書類」〔国立公文書館デジタルアーカイブス、Ref. 枢 F00541100〕『枢密院文書』、国立公文書館、六一頁。
- (65) 同上。
- (66) 田中陸相を通じて伊東巳代治の内諾を得たのは一〇月二七日だった。その二日前に原は「枢密院 委員等真意を解せず軍需局に反対の意味に於いて苦情多きに付顧問官に注意を望む」と山県に依頼し、山県は了承したという（一〇月二五日）。ここからは原と山県の間で国勢院の設置についても合意がある一方で、枢密院がより軍に対して強硬な姿勢を示していることが読み取れよう。原奎一郎編「原敬日記首相時代5」〔福村出版、一九六五年〕、一六〇―一六一頁。
- (67) 勅令第四六一号「国勢院官制廃止」〔JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. A03021412900〕『御署名原本』大正十一年、国立公文書館。

- (68) 防衛庁防衛研修所戦史室編『陸軍軍需動員(一) 計画編』(朝雲新聞社、一九六七年)、一四二頁。
- (69) 加藤俊彦「軍部と統制経済」(東大社研『社会科学研究』第二九卷一号、一九七七年)、二五頁。
- (70) 前掲、「国家総動員研究序説」、一—三頁。
- (71) 枢密院議事録はこの問題について、これまで積極的な利用がなされてこなかった。
- (72) 鶴見祐輔「決定版」正伝後藤新平7東京市長時代一九一九—二三年(藤原書店、二〇〇六年)、三〇六頁。全一二項目は「一、原料問題 二、動力問題 三、食糧及生活必需品の生産及分配問題 四、人口問題 五、外国貿易の統一 六、労働問題、体育及体力問題並社会政策 七、実業界殊に労働者の「エデュケーション・キャンペーン」 八、危険思想、各種の社会思想、国家観念並之に対する国家の対策 九、国際的経済、産業、工業及労働通信 一〇、商業会議所の連絡及協力、科学的試験研究所の連絡及協力 一一、金融問題、経済的動員原則の問題 一二、船舶問題並道路、運輸交通問題」である。
- (73) 同上、三〇一—三〇二頁。
- (74) 同上、一六二頁。
- (75) 同上、一九五頁。
- (76) 同上、二二—二四頁。
- (77) 山県有朋の養子。内務次官や逓信大臣を経験。
- (78) 前掲『原敬日記 首相時代5』、一〇八—一〇四頁。一九一九年六月一九—二七日。
- (79) 一九一九年五月二三日。同上、九九頁。
- (80) 一九二〇年五月一二日に内田外相と田中陸相から了承を得ている。同上、二三八頁。
- (81) 五月一日。同上、二三七頁。
- (82) 「大正9年勅令第342号施行に関する内閣総理大臣陸海軍大臣覚書」[JACAR Ref. C03022492300「密大日記」大正九年五冊の内一、防衛省防衛研究所]。「必要の場合は陸海軍省其の他の各省をも下級官衙同様の取扱を為さんとする意向あり」としている。
- (83) 山崎丹照『内閣制度の研究』(高山書院、一九四二年)、一二九頁。
- (84) 前掲「大正9年勅令第342号施行に関する内閣総理大臣陸海軍大臣覚書」。
- (85) 同上。

- (86) 「四一 小川国勢院総裁国勢院第二部事務引継書大正(11)年(6)月」、小川平吉関係文書研究会編『小川平吉関係文書2』(三陽社、一九七三年)、一五七頁。
- (87) 「大正九年八月二十七日勅令第三百四十二号に関する件」[JACAR Ref. C03022492300]、『密大日記』大正九年五冊の内一、防衛省防衛研究所)。
- (88) 臨時軍事調査委員作成(陸軍省、一九二〇年五月印刷)。永田鉄山刊行会編『秘録永田鉄山』(芙蓉書房、一九七二年)によると永田鉄山の執筆とされる。しかし『国家総動員に関する意見』は臨時軍事調査委員がこれまで発行してきた調査資料の延長線上にあり、永田のパーソナリティが影響を及ぼしているというよりも、調査委員あるいは陸軍の考えとして見るべきである。
- (89) 同書では総動員管掌機関を国防院と呼称し、「特に之を創設することなく現軍需局を拡張及改変し、要すれば内閣統計局などを合併し組織するを便とすべし」として、軍需局と統計局の合併によってこれを設けることを想定しており、第四一議會以降の軍需局再編議論を念頭において執筆されていると推測できる。前掲『国家総動員に関する意見』、一七六頁。
- (90) 同上、一六四頁。
- (91) 同上、一六五頁。軍需関連部局の切り離しと統一は陸軍中将橋本勝太郎『経済的軍備の改造』(隆文館、一九二〇年)、四二―三頁でも述べられている。部局切り離し案は『国家総動員に関する意見』だけが持つ特異な意見ではなかった。
- (92) 前掲『国家総動員に関する意見』、一七六頁。
- (93) 同上、一六八頁、一七三頁。
- (94) 欧州の情勢を研究した上で総動員を行ったアメリカをよく参考にするべきと陸軍が認識していたことは山口利昭氏も指摘している(前掲『国家総動員研究序説』、一〇七頁)。また黒沢文貴氏は大戦以降一九二〇年代に陸軍がアメリカについて研究し客観的な評価を下していたことを明らかにしている(前掲『大戦間期の日本陸軍』第五章)。
- (95) [JACAR Ref. C02031073500]、『大日記甲編』大正一一年第四類、防衛省防衛研究所)。
- (96) 第一四「(国勢院は)関係各庁の必要を充足し能わざる場合に於ては之と併せて優先利用等の配当案を作成すること」。
- (97) 第一五「配当を受けたる関係各庁は配当の範囲内に於て適宜計画を策定すること」。
- (98) 第一九「戦時戦局推移に応ずる本綱要の計画の変更は概前記各項の要領に準じ臨機之を定めること」。
- (99) 作成の過程で「有事に際し本取極運用の通否に関する杞憂に駆られ一字一句重大なる争議を惹起し研究否を重ぬるに従い

議論百出遂に幾度か帰一收拾する所なき状態に陥り」ということもあったという。「国勢院二秘発第一二号」[JACAR Ref. C02031073500' 『大日記甲編』大正一一年第四類、防衛省防衛研究所]。

(100) 「請議理由(軍需工業動員法施行に関する各庁関係業務綱要取極に付)」[JACAR Ref. C02031073500' 『大日記甲編』大正一一年第四類、防衛省防衛研究所]。

(101) 「大正十五年陸軍大学行軍制講義録」、前掲『陸軍軍需動員(一)計画編』、一五一頁所収。

(102) 国勢院は一九二二年行政整理の一環として廃止され、一九二七年に内閣に資源局が設置されるまで総動員に関する統一業務は停滞することとなる。

(103) 陸軍歩兵大佐 広瀬壽助「軍需資源の統制に就て」(『偕行社記事』、一九二二年五七号付録、五頁)。

(104) 同上、七頁。

(105) 黒沢氏は、戦争を国民意思の反映と見なす態度を示していた軍部が、国民の自発性との関係で議会の役割を高く位置づけていたことを指摘し、「そうした立場こそ軍部に不利な大正デモクラシー下においては、ある種の現実主義でもあったのである」と述べている(黒沢文貴「日本陸軍の総力戦構想」『上智史学』、七三頁)。こうした傾向は本稿が対象とする総動員の実質的側面、総動員行政においても共通する。効率的な業務運営を期するのであれば、軍部は文民、特に財界人の協力を得なければならないという現実主義的な理由が存在していたのである。

諸橋 英一 (もろはし えいいち)

所属・現職 慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程

最終学歴 慶應義塾大学大学院法学研究科助教

所属学会 慶應義塾大学大学院法学研究科前期博士課程

日本政治学会、軍事史学会、戦略研究学会、The Western Front Association

From

専攻領域 近代日本史

主要著作 「第一次世界大戦期における総動員機開設過程にみる政軍関係——英国からの影響と文民優位体制の展開——」『法学政治学論究』第九六号(二〇一三年)