

日本における内務官僚達の戦前と戦後（上）

— 鈴木俊一氏を中心に —

佐藤俊一

はじめに

1. 内務官僚達の戦前期 (以上 本号)

2. 内務官僚達の戦後期 (以下 次号)

むすびに

はじめに

筆者は、近著（『日本広域行政の研究』2006年）を契機に戦前における石橋湛山の地方分権改革論を考察した。そのことは、大島太郎教授による地方分権化に対する湛山のような「ブルジョアの自由主義の立場」と「無産階級の立場」の協力可能性という問題設定とのかかわりから、戦前における社会主義者の分権改革論の考察を必然化した。⁽¹⁾そして、その論稿の執筆が終わった頃には、＜日本地方自治の群像＞を辿ってみようという構想を抱くに至った。というのも、次のような事情があったからである。

筆者は、東洋大学の学祖である井上円了の生誕150周年記念企画であるカフェ・エンリョウの第4回（2009年6月）で、井上円了が提唱した田学（デンガク）と新渡戸稲造が提唱した地方学（チカタガク）を比較し、その意味することを講ずる機会を得た。そして、両者を比較する作業の中、哲学者の鶴見俊輔が新渡戸稲造を福沢諭吉と同様の折衷主義思

(1) 拙稿「石橋湛山と地方分権改革」『法学新報』第115巻第9・10号、2009年3月、同「戦前の日本における社会主義者の地方分権改革論」『東洋法学』第53巻第3号、2009年12月。

想家と捉え、彼の折衷主義は官僚にきわめて受容されやすい思考様式であると指摘していることを知った。⁽²⁾そこで、井上円了の田学論と新渡戸稲造の地方学論の延長で官僚の地方自治論を取り上げてみようと考えたわけである。

こうして生まれたのが、内務官僚達の戦前と戦後における地方自治等に対する捉え方や意識を考察しようとした本稿である。そこで、次のことを前提にして、まず内務官僚達の戦前に入りたい。

第1に、戦前の1935（昭和10）年頃の内務省は、内局の大臣官房、神社局（1940年には外局の神祇院へ）、地方局、土木局、衛生局（1938年に厚生省へ）、計画局（1943年には外局の防空総本部へ）と外局の社会局から構成されていた。⁽³⁾そうした中で、主流を自負するのが地方局であり、それに拮抗するのが警保局であったが、採用基準からして両局官僚の資質も異なっていたという。もっとも、昭和期に入ると地方局優位に逆転の兆しが見え始め、警保局が優位に立つ体制へ変わり始めたとされるが、本稿では「人物の警保局」ではなく、地方（自治）行政を直接の所管とする「秀才の地方局」官僚⁽⁴⁾を対象にする。

第2は、地方局官僚といっても、今日でいうノン・キャリアではなくキャリア官僚を、すなわち判任官（属官）ではなく高等文官試験に合格した法制官僚としての高等官を対象にする。

第3は、地方局のキャリア官僚（高等官）達の中でも、1933（昭和8）年に入省した鈴木俊一氏（以下、諸氏の敬称は略させていただく）を中心に据えることである。というのは、数冊の自伝や回想録の他に著作集（全7巻・別巻）が出版されている⁽⁵⁾だけでなく、後者には同僚との座談会録も含まれているので、地方局キャリア官僚達の意識等を知るにはきわめて好都合だからである。

(2) 井上円了の田学論と新渡戸稲造の地方学論については、別稿にて近々発表する予定である。

(3) 大霞会編『内務省史』（第4巻）地方財務協会、1971年、742～745頁。

(4) 水谷三公『官僚の風貌』（日本の近代13）中央公論社、1999年、162～163頁および図6（174頁）の注記、207～208頁。あわせ、同上書、251～252頁。

(5) 鈴木の著作からの引用は、注記の煩雑さを避けるために本文中に以下のように略記する。『私の履歴書』日経事業出版社、1982年（鈴木、1982）、『回想・地方自治五十年』ぎょうせい、1997年（鈴木、1997）、『官を生きる・鈴木俊一回顧録』都市出版、1999年（鈴木、1999）、『鈴木俊一著作集』（第1～7巻・別巻）良書普及会、2001年（著作集・1～7・別）。

1. 内務官僚達の戦前期

鈴木は、父親の仕事を見つつ、旧制中学の頃から将来は内務省に入り地方長官（知事）になることを夢見ていたようだ（鈴木、1997、257～258、著作集・別、13）。しかし、それは鈴木だけではなく、大学入学後、内務官僚を志望する学生の多くは地方長官（知事）になることを目標にしていたようだ。⁽⁶⁾地方長官（知事）が一国一城主（殿様）のようなものであったからであろう。それはともかく、鈴木は高等文官試験を三番で合格（鈴木、1982、36）⁽⁷⁾、1933（昭和8）年に吉岡恵一らとともに内務省に入省して地方局行政課に配属され、見習い（属官）となった。同期は55人で、内務次官は潮恵之輔で、地方局長が安井英二、行政課長が坂千秋、財政課長が大村清一、事務官（高等官）が古井善実や小林千秋らであった。その後、地方局関係としては、翌1934（昭和9）年に加藤陽三が、そして1936（昭和11）年には鈴木「盟友中の盟友」という小林与三次が、また1938（昭和13）年には「13年の三羽鳥」といわれた奥野誠亮、金丸三郎、藤井貞夫が入省し、さらに1941（昭和16）年の前・後期組の柴田護、大村譲治、佐久間^{ツトム}彊、長野士郎、西郷道一、松島五郎らが続いた（以上、著作集・7、「交友録」の586～598による）。鈴木同期が55名と大量採用されたのは、特に原敬内相以降における「内務省の政党化」ないしは「人事の政党化」⁽⁸⁾に対処するためであったが、彼の入省時の前年1932（昭和7）年5月に成立した斎藤実内閣は官吏の身分保障のために文官分限令の一部改正を行ったことにより、ようやく「政党人事の終焉」⁽⁹⁾を迎えることになったのである（鈴木、1999、14～15）。

ところで、内務省は、内政全般を総括し、本省と地方官庁（府県）との人事交流を常時行うことを原則としてきたことから、内務官僚の特色として（1）清廉・公平、（2）公への奉

（6） 御厨貴・飯尾潤編『地方自治に生きる・宮澤弘回顧録』第一法規出版、2007年、169～170頁、大霞会編『内務省外史』地方財務協会、1977年、217頁、本間義人編著『証言地方自治』ぎょうせい、1994年、萩田保談話（179頁）。

（7） 内務官僚達の高文試験席次や大学の成績（いわゆる「黄表紙」）については、水谷、前掲書、141頁。また、戦時中における内務省地方局の「秀才官僚」三羽ガラスは、鈴木、加藤陽三、小林与参次の3人であったという。越智毅『鈴木俊一の挑戦——東京を甦らせた行革と自治』サンケイ出版、1982年、156頁。

（8） 升味準之輔『日本政党史論』（第5巻）東京大学出版会、1979年、275～290頁、前掲書『内務省史』（第1巻）、698～715頁。

（9） 同上書、715頁。

仕・牧民官、(3)進歩的・民意尊重の気風、(4)総合的・現地的・対人的が挙げられる。⁽¹⁰⁾ もっとも、1919(大正8)年入省の挟間茂は、内務官僚の条件として、第1に健康であること、第2は人と接して非常に好感を持たれる人物であること、つまり人柄であり、第3は学校の成績、つまり高等文官試験の成績が良いことだとしたという。そして、「いずれの点においても鈴木君は申し分なかった」という。⁽¹¹⁾鈴木は、まさに「秀才の地方局」官僚であったわけである。そうであれば、内務官僚は大蔵官僚と比較した場合「紙あしらいより人あしらい」——別言すれば専門性よりも対人性——が基軸になり、特に警保局にそれが強かったのであるが、1920年代(大正後期)頃からは内務省社会局あたりでもかなり専門性を重視するようになったという。⁽¹²⁾鈴木も、それ以前の「精神主義」と異なる「地方局の伝統」を作ったのは、1922(大正11)年に潮恵之輔が局長に就任してからであり、彼の「実証主義的な法律家というか、行政官で何事にも慎重に理論を積み上げ、軽率に結論を急ぐようなことはしないような考え方」が地方局の気風になったとしている(著作集・別、20)。⁽¹³⁾そうした気風が、従来の啓蒙的な『斯民』とは異なる専門的な『自治研究』を1925(大正14)年に創刊させることになった(著作集・5、314~315、463~464)といえる。そして、鈴木は、当時、「内務省の生き字引」といわれた属官の五十嵐曠三郎に法律解釈等の直接的な指導を受ける(鈴木、1997、274、著作集・別、20)とともに、安井局長からは「内務大臣になったつもりで一つ地方制度の改革案をつく」らされ、それを課長や事務官の前で説明させられたり、あるいは週1回の水曜会で食事をしながら先輩の話聞く(著作集・別、23~24)などして法制官僚へと養成された。

そうした中で、当の鈴木自身は、後輩から次のような評価——もちろん割引かなければならないであろう——を受けている。第1に、仕事面については「物事をきちっと固めてやっていかれ」「慎重な進め方」であった(奥野誠亮)とか、「真面目で誠実であり、『不真面目さを欠く』のが欠点」(小林与三次)とされる。第2に、しかも人物的には、冗談にも「鈴木さんは欠点がないのが欠点ですよ。我々は欠点があるのが欠点だよ」(金丸三郎)とまで言われたり、「その公正、温容、どうして若くして聖人君子の域に達せられた」(長野士郎)のかとまでされている(以上、鈴木、1997、「座談会・鈴木さんを囲

(10) 升味・前掲書、671~698頁。もっとも、清廉・公平、公への奉仕・牧民官のような規範性は、エリート官僚の「特権意識の自己抑制」であったとされる。片岡寛光『官僚のエリート学』早稲田大学出版部、1996年、102~108頁。

(11) 越智、前掲書、119頁。

(12) 水谷、前掲書、199~203頁。

(13) こうした潮の特色については、また前掲書『内務省史』(第4巻)、161~163頁参照。

んで)による)。また、上司の古井喜実は、「正直いうと、同期のなかでいちばん将来性があると思っったね。まあ見たところ器量もいいしなあ。最初に会ったときも、いまとおんなしこって、あれはひとつも変わらんわな、人間。ごく温厚で、あまり出しゃばりもしねえしさ。出ず入らず、ほどのいい人間だわなあ」⁽¹⁴⁾とする。要するに、第1の仕事面は、鈴木自身の性格なのかもしれないが、潮局長後の地方局の気風を体現するものであったとみれる。そして、第1の仕事面に第2の人物面を重層させるならば、高等文官試験を三番で合格した鈴木は、前述したようにまさに「秀才の地方局」官僚を地で行くようなものであったようだ(もっとも、鈴木自身が「盟友中の盟友」とした小林与三次は、鈴木とかなり対照的に捉えられている)⁽¹⁵⁾。

この「秀才の地方局」官僚は、入省年の末、現役召集されて近衛歩兵第三連隊に入営したが、翌年末には召集解除されて内務省に復職した。そして、地方への出向要求が聞き入れられ(鈴木、1997、274~275)、1936(昭和11)年9月には埼玉県学務課長に赴任し、翌年には事務官(高等官)として福島県警察部警務課長へ、さらに翌々年には長崎県経済部水産課長に転任した。しかし、1938(昭和13)年には内務省地方局に戻り、法制官僚としての道を歩むことになる。それは、坂千秋・地方局長の下で新たに行政課長になった古井喜実が選挙制度の改正を手伝わせるために呼び寄せたものであったという(鈴木、1982、55、1997、276、著作集・別、57~58)。ところが、それを十分はたせないまま、同年9月には再び召集されて中国山西省へ出征し、実際には山西省の行財政を指導することになった。そして、1941(昭和16)年5月に召集解除され、内務省地方局に復帰した。だから、法制官僚としての道を本格的に歩むのは、この年からであったといえる。そして、それから戦後期までを鈴木は回顧して、「私は、生涯、終始、地方自治一本の道を歩んできた。そして、国家公務員時代においては、府县市町村の自治制度の制定改廃に全力を注いできた。戦前、戦中、戦後にわたっての制度改正に没頭してきた」(著作集・7、562、鈴木、1982、100~101をあわせ参照)とすることは、まさに法制官僚としての自負であろう。表-1は、鈴木が携わった主な制度の創設・改正である。

ところで、鈴木の入省時の内閣は、5・15事件の後、海軍出身の斎藤実が首相となる挙国一致内閣で、政党政治終焉の始まりを告げるものであった。同内閣は、国際連盟を脱退して国際的な孤立化への道を掃き清める一方、軍部の圧力の下で満州国の帝政化を図った。

(14) 越智、前掲書、128頁と、あわせ268~270頁を参照。

(15) 本間、前掲書、長野士郎談話(114~115頁)や、神一行『自治官僚』講談社、1986年、168~173頁。

表－１ 法制官僚・鈴木俊一の主な仕事

年 度	ポスト	主な制度の創設・改正等
1941 (S16)	内務事務官	地方事務所の創設
1942 (S17)		
1943 (S18)		市制・町村制改正（市町村長の官選制）、府県制改正 東京都制の創設
1944 (S19)	内閣参事官、総合計画局 参事官・(行政組織担当)	決戦非常措置要綱、地方総監府設置準備
1945 (S20)	内務省戦時業務課長 地方局行政課長	地方総監府・都道府県との連絡（「戦力増強方針」の 配布） 衆院議員選挙法改正
1946 (S21)		市制・町村制・府県制・都制改正、地方自治法案 参院議員選挙法
1947 (S22)	大臣官房人事課長	地方自治法、地方自治法第1次改正、内務省最後の採 用人事
1948 (S23)	総理庁官房自治課長	地方自治法第2次改正、教育委員会法、地方財政法、 消防法 事務次官会議参席
1949 (S24)	地方自治庁連絡行政部長 財政部長	教育公務員特例法
1950 (S25)	地方自治庁次長	アメリカ視察旅行、地方税法、地方財政平衡交付金法 地方公務員法、公職選挙法、地方自治法第3次改正
1951 (S26)		
1952 (S27)	自治庁次長	地方公営企業法、地方公営企業労働関係法、地方制度 調査会設置法、地方自治法第4次改正
1953 (S28)		町村合併促進法、自治大学校設置法
1954 (S29)		警察法、地方交付税法
1955 (S30)		地方財政再建促進特別措置法
1956 (S31)		新市町村建設促進法、衆院小選挙区制法案
1957 (S32)	自治事務次官	
1958 (S33)	内閣官房副長官	

注) 鈴木、1982年や著作集・7の「人生有情」「交友録」等より作成。

続く岡田啓介内閣においては、1936（昭和11）年に2・26事件が勃発し、総辞職した岡田内閣を継いだ廣田弘毅内閣が陸海軍大臣を現役武官制へ切り替えたことにより以後、軍部が政権を翻弄することになった。そして、1937（昭和12）年の第1次近衛文麿内閣では、盧溝橋事件を契機に日中戦争の泥沼に踏み込み、翌年、国家総動員法を公布するに至った。1939（昭和14）年には、ナチスのポーランド進撃によって第2次世界大戦が始まり、翌1940（昭和15）年に成立した第2次近衛内閣は、日独伊三国同盟を締結すると同時に、大

政翼賛会を発足せしめた。もはや戦線の拡大・深化を押しとどめることはできない事態に立ち入っていた。鈴木が法制官僚として本格的に歩み始めようとする時には、こうした状況に直面していたのである。だから、ここには鈴木ら内務官僚達にかかわる次の2つの論点が生ずるのである。1つは、新官僚あるいは革新官僚とのかかわりの問題であり、もう1つは、冒頭において述べたところの鶴見俊輔が官僚に受容されやすいと指摘した折衷主義思想とのかかわりの問題である。

第1の新官僚あるいは革新官僚については、橋川文三教授が次のような位置づけと整理を行っている。⁽¹⁶⁾それは、「満州事変前後における軍部の政治的進出、それに対応する政党勢力の弱体化、さらに議会機能の後退という情勢を背景として、従来政党内閣の下になりひそめていた官僚の役割が、はじめにはむしろ自動的に、のちにはそれ自体のイデオロギーをともなって、急速に肥大して」きた現象で、おおよそ次の3段階に分けられるとする。まず、5・15事件が新官僚登場の画期となり、彼らが世間の耳目をひきつけることになったのは1932（昭和7）年における齊藤内閣成立の前後頃からの内務省系官僚中心の活動であり、次に岡田内閣が1935（昭和10）年に設置した内閣調査局は、新々官僚（＝革新官僚）登場の機構となった。そして、1937（昭和12）年にその調査局が企画院に再編され、それは物資動員計画や統制経済体制を推進する革新官僚が集結する根拠地となり、また従来の官僚概念を超えた統治作用が流出する水源地でもあったとする。

第2に、大正期から昭和期にかけて開明派官僚あるいは社会派官僚が輩出することになるが、それには内村鑑三と新渡戸稲造が、特に後者が大きな影響を与えたとされる。⁽¹⁷⁾その新渡戸稲造は、鶴見俊輔によって修正主義と区別された文明開化後の明治折衷主義思想家の正統派と捉えられるが、鶴見がいう折衷主義とは次のような思想である。⁽¹⁸⁾

そもそも、重要なことは、鶴見が修正主義と折衷主義とを区別することである。修正主義とは、1つの思想流派に自己を結びつけるという行為があり、その上で自己を取りまく状況に対して働きかけて行くことから新しく学びとった智慧をもとにして既に学習した思想を修正することである。これに対して、折衷主義とは、1つの思想流派に自分を結びつけるという行為がなく、むしろ考える主体あるいはその主体の働きかける状況を中心とし

(16) 橋川文三「革新官僚」、神島二郎編『権力の思想』（現代日本思想体系10）筑摩書房、1965年、252～256頁、同『近代日本政治思想の諸相』未来社、1968年、280～285頁。

(17) 水谷、前掲書、227～232頁。

(18) 以下、鶴見俊輔「日本の折衷主義——新渡戸稲造論」、伊藤整・清水幾太郎編『近代日本思想史講座3・発想の諸様式』筑摩書房、1960年、による。

て思想を構成することである。ここで、既成の思想や学説は模倣の手本にはならないのだが、主体にアクセントを置くか、それとも状況にアクセントを置くかによって折衷主義は2つのタイプに分かれる。前者の主体本位の折衷主義者の系列には大杉栄、辻潤、小林秀雄らが、後者の状況本位の折衷主義者の系列には福沢諭吉や新渡戸稲造らが連なるといふ。そして、後者の状況本位の折衷主義は、主体本位のそれに比してインサイダー的であり、技術者、官僚、会社員など大組織の中で働く人間に多いとしつつ、福沢の影響力が主として実業界や新聞界において発揮されたのに対し、新渡戸の折衷主義はこの時期の官僚の思想の最も優れた範型の1つとなり、国家体制への多くの奉仕者を生み出したとする。

そうした新渡戸の状況本位の折衷主義は、修養論と国体論から構成される。前者の修養論は、各個人の人格を軸とし、あらゆる種類の思想、学説、あらゆる種類の経験から自在に養分を吸収できるように、その人格を陶冶する筋道をどのように形成したらよいかという方法を説く。後者の国体論は、現実の日本国家の制度を軸とし、それが世界先進国のあらゆる種類の智恵や技術を取り入れて、国民大衆の信用を繋ぐに足るような政策を形成し実行に移す方法を説く。そして、この両者は相似形的な大小の関係にあり、個人に対する思想服用の処方箋が修養論で、国家に対する思想服用の処方箋が国体論になるのである。だから、この両者からなる折衷主義を簡単に言えば、それは個人の人格を陶冶するためにあらゆる思想や経験等を吸収しつつ、国家の発展のために先進的なあらゆる智恵や技術等を取り入れることである。ここに鶴見は、「新渡戸を原型とする日本の官僚的自由主義」が成立するとする。そして、官僚に留まり、国家の政策を推進するという前提を離れられない以上、「官僚的自由主義」——国家的開明主義と言い換えてもよいであろう——は日本の戦争政策を押しとどめる方向に働くことはありえなかった。だから、新渡戸の「官僚的自由主義」の延長上には、「穏健な超国家主義、軍国主義、全体主義が生まれる」ことになったのだとするのである。

そこで、以下では、以上の2点を踏まえ、鈴木を中心にした戦中期における内務官僚達の意識や思想の状況にもどってみることにしよう。

第1は、5・15事件が新官僚登場の画期となり、斎藤内閣の成立前後からの内務省系官僚中心の活動が世間の耳目を集めることになったとされる点である。それは、酒井忠正伯爵の後援により金鷄学院を創設した安岡正篤を精神的指導者と仰ぐ華族、財界人のみならず官僚——特に内務省中心の現役・OB官僚——らが、1932（昭和7）年の国維会結成に加わっていたことと関連する。この国維会を、明治維新以来の「進歩・復古」思想へ大正中期以降に台頭する「革新・漸進」思潮をクロスした上で捉えると、それは1931（昭和6）

年の満州事変以降に急膨張する「復古・革新」思潮派の典型的な結社であるとされる。⁽¹⁹⁾ 日本精神に基づく国政革新というまさに「復古・革新」思潮を官僚が先導するものであったがゆえに、ジャーナリズムから「新官僚発酵母胎」「新官僚のお筆先」「近代官僚勢力台頭の温床」などとして注目された。そのリーダーが内務官僚OBの後藤文夫（警保全局長、農相・内相）であったばかりでなく、内務省OBとして警保局長・東京市長・拓務大臣を務めた永田秀次郎や土木局長・警保局長・内務次官等を歴任した次田大三郎らが、また現役としては警保局長の松本学、土木局長の唐沢俊樹、衛生局長の大島辰次郎らが加わっていたからである。⁽²⁰⁾

次いで、1934（昭和9）年7月に成立した岡田啓介内閣では、後藤文夫とともに国維会メンバーの河田烈（大蔵官僚）が組閣参謀になるとともに、翌1935（昭和10）年には内閣総理大臣直属の内閣調査室（1937年には企画庁・企画院へ改組）が設置された。それは、省庁縦割り行政を克服しようとするもので、総理より指示された重要政策の調査・審査を行う機関であった。内務省の飯沼一省、中村敬之進、田中重之、桑原幹根（後の三者は警保局）の他、松井春生（内務省・内閣資源局）、和田博雄（農林省）、奥村喜和男（通信省）、山田龍雄、松隈秀雄（大蔵省）らの各省幹部級や中堅官僚と正木千冬、勝間田清一ら学識経験者の15名が専任調査官として任命された。そして、この新組織を動かしたのが、国維会のメンバーで内務官僚OBの吉田茂（戦後の吉田茂首相と同姓同名）長官であった。この調査局を基軸にした官僚群が新々官僚とされるのだが、彼らは従来までの「長期展望や首尾一貫性を欠きがちだった政策を見直し、政党やこれと連動する財界などの影響から比較的自由に国政を検討するという意味では『新しい官僚』だった。ただ、精神主義に傾きがちな『新官僚』に比べ、具体的政策の実現により密着していた点に違いがある」⁽²¹⁾とされる。

さて、鈴木らは、後藤文夫が内務大臣（1934～36年）に就任した時、幹部要員研修として文京区の護国寺において安岡正篤らの講話を聞かされている。そして、鈴木自身も、安岡ら国維会の「復古・革新」思想の影響が内務省にあったとしている。しかし、「一番影響を受けたのが警保局関係の人」で、「地方局関係の人は、特に坂（千秋）、古井（喜実）さんなんて徹底したリベラリストですから警保局の諸君とは必ずしも肌合いが合わないという感じ」（著作集・別、24～25、括弧内は筆者補充。あわせ、鈴木、1999、37～

(19) 伊藤隆『近衛新体制——大政翼賛会への道』中公新書、1983年、27～28頁。

(20) 以上、水谷、前掲書、239～241頁。

(21) 水谷、前掲書、250頁。また、この内閣調査局の実情については、同書、251～254頁を参照。

38) であったとか、あるいは「一般的に言えば地方局の人はリベラリストで実証主義者であり、警保局の人はやっぱりイデオロギストで極端に言えば全体主義思想のほうに近い人が多かったのではないか」（著作集・別、102～103）という。こうして見ると、地方局官僚は、新官僚や新々官僚の潮流を冷ややか眼で見ていたようである。確かに、前述した国維会や内閣調査室における内務官僚のメンバーをみると、主として警保局官僚が新官僚や新々官僚の流れに身を投じていったことがうかがわれる。

もっとも、鈴木の入省時に地方局長で、後に第1次および第2次近衛内閣において文部大臣と内務大臣に就任した安井英二について、「それは警察官僚のいう新官僚とは違う新官僚ですね。ほんとに新しい、あえて言えば右寄りでなく左寄り」（鈴木、1999、38～39）の新官僚といえるとしている。そして、内政史研究会での談話において、赤木須留喜教授が当時の朝日新聞記者（川手泰三）による内務官僚派閥論——伊沢多喜男を総師とする後藤文夫、唐沢俊樹、湯沢三千男（この三者は、1936（昭和11）年に立ち上げられた「昭和研究会」のメンバーであった）⁽²²⁾の革新官僚群、近衛文麿の流れを汲んだ安井英二一派、内務官僚としての潮恵之輔陣営という三派閥論——を引き合いに出しているのに対して、鈴木は挟間茂、古井喜実や自分は強いて分ければ潮グループになろうとしつつ、次のように述べている。すなわち、安井は「立派な学者でもありますけれども、行政については現実の行政的な手腕の問題で人を評価するというよりも、あの人はどういうものの考え方をしているかということのほうを多く見るんですね。……ところが、古井（喜実）さんとか三好（重夫）さんという人はもっと実証派でしたね。そのものの考え方というよりもあの人は要するに仕事ができる人かできない人かと、こういうような観点から人を評価するにぼくらから見ると見れますね。ですから、違うんです。生き方が。」（著作集・別、132、括弧内は筆者補充）という。この実証派は、潮を起点にするということについては既に見たところであるが、実証主義的というスタンスには後述する折衷主義の特色の1つであるK・マンハイムの具体的なものに固執する「保守主義的思考」⁽²³⁾がうかがわれる。

ところで、内閣調査局を拠点とする新々官僚は、調査局が1937（昭和12）年に企画庁・

(22) 酒井三郎『昭和研究会——ある知識人集団の軌跡』TBSブリタニカ、1979年、49～54頁。
これは、後藤隆之助主宰の国策研究所・研究会を前身にしていたが、その根本方針は、1) 現憲法内で国内改革をする、2) 既成政党を排撃する、3) ファシズムに反対する、であった（同、43頁）。

(23) K・マンハイム、森博訳『歴史主義・保守主義』恒生社厚生閣、1969年、93頁。

企画院へ改組されて、より軍部との結託を図るようになると革新官僚に変質する。言い換えれば、軍部という「『占領軍』が基本国策を動かし、その軍の御威光を借りて、国策実現に張りきって従軍したのが、狭い意味での『革新官僚』と考えることができる」⁽²⁴⁾のである。著名なそれは、軍人官僚の鈴木貞一の他、岸信介、椎名悦三郎、美濃部洋次（商工省）、迫水久常、毛里英於菟（大蔵省）、奥村喜和男（逓信省）、柏原兵太郎（鉄道省）、白鳥敏夫（外務省）らであった。その企画院は1943（昭和18）年に廃止され、内閣参事官制に変わった。そして、勅任参事官として迫水久常、大島弘夫（内務省）が、奏任参事官には林敬三（内務省）に代った鈴木その他、石野信一（大蔵省）、大堀弘（軍需省）、法華津考太（外務省）、村山道男（前企画院）が任命された。さらに、内閣参事官制度は1944（昭和19）年に廃止されて内閣総合計画局となり、鈴木はその第1部（行政組織担当）に所属して地方総監府の創設や決戦非常措置要綱の立案に携わった。そして、1945（昭和20）年4月に鈴木は内務省に戻り、戦時業務課長となって戦力増強のための府県行政の推進や地方総監府の世話役に携わりながら敗戦を迎えたのである。

そこで、戦後に移る前に、1937（昭和12）年の企画庁・企画院以後における内務省地方局官僚の反革新官僚的な動きなどについて補充しておこう。まず、1940（昭和15）年に第2次近衛内閣が発足すると、政党の解散による大政翼賛会への道を推進する新体制準備会が設けられた。その常任幹事の多くには官僚が充てられ、挟間茂内務次官もその一人であった。しかし、先の鈴木によれば、挟間は新々官僚（＝革新官僚）とはいえなかった。だから、挟間のみならず他の常任幹事には、すべて「復古・革新」派の補佐がつけられたという。⁽²⁵⁾しかも挟間は、内務省が作成した部落会町内会等整備要領を大政翼賛会の下部組織に利用しようとするに猛反発したという（著作集・5、474～475）。また、鈴木の上司であった古井喜実も大政翼賛会にはきわめて批判的であった（著作集・5、477～478）のだが、1941（昭和16）年、彼が大臣官房人事課長へ就任した時には、企画院が打ち出してきた内務省の解体案を阻止するとともに、内務次官だった湯沢三千男を動かして革新派官僚を満州へ追い出したりしたという。さらに、古井は、東条英機内閣の下で1942（昭和17）年に地方局長へ抜擢されると中国から帰国していた鈴木とともに東京都制の策定に取り組んだのだが、後には鳥取中学の同期生であり友人であった矢部貞治（東京大学教授）や内務省OBの大達茂雄らとともに密かに東条内閣打倒運動にも参画したという。⁽²⁶⁾

(24) 水谷、前掲書、257頁、傍点筆者。

(25) 伊藤、前掲書、140～141頁。

(26) 以上、居安正『ある保守政治家——古井喜実の軌跡』御茶の水書房、1986年、44～51頁。

しかしながら、鈴木ら地方局官僚達が新々官僚（＝革新官僚）派から距離を置いていたとしても、昭和期に入ってから戦時体制から総力戦体制の埒外にあったわけではない。彼らも時局の大勢に対処しなければならなかった。その対処の仕方に官僚へ受容されやすいとされた折衷主義思想の問題がかかわってくるのである。

そこで第2に、鶴見俊輔が指摘する新渡戸稲造の状況本位の折衷主義思想であるが、それについては前述したが、注目したいことは、彼に直接の影響を受けた多くの開明的な社会派官僚や学者が大正期から昭和期にかけて輩出したことである。その著名人としては、学者として金井清、森戸辰男、矢内原忠雄、官僚から学者に転じたものとして河合栄治郎（農商務省）、田中耕太郎（内務省）、南原繁（内務省）などがおり、高級官僚としては青木得三（大蔵省）、鶴見祐輔（鉄道院・鉄道省）、田島道治（鉄道院）、吉野信次（農商務省）、膳恵之輔（農商務省）、三谷隆信（内務省・外務省）らの他に、内務官僚としては前田多門（土木局・大臣官房を経て朝日新聞）、川西実三（地方局・社会局）、田子一民（警保局・地方局・社会局）らであった。もっとも、「新渡戸スクールからは有能で開明的な青年官吏が巣立ったが、全体として見れば、官僚として大成したというか、大物官僚として世間を風靡した例は少ない。」（それは）「新渡戸・内村（鑑三）に対抗する新しいイデオロギー（コミュニズムやファシズム）と人脈が急速にちからを得て、『社会派官僚』は新旧双方からの股裂きにあった結果でもあった」とされる。⁽²⁷⁾

それはともかく、ここで問題にしたいのは、新渡戸から直接に薫陶を受けて官僚になった青年達ではなく、彼の状況本位の折衷主義思想から間接的＝時代状況的な影響を受けて——その意味では新渡戸が唱える修養すなわち人格の陶冶面は希薄になろうが——先進国の智恵や技術を積極的に取り入れて国家の発展を企図する「新渡戸を原型とする官僚的自由主義」——したがって伝統的な開明的な牧民官性が濃厚となる——が内務官僚達にも見られるかである。1922（大正11）年に社会局長になった田子一民や警保局保安課長時代に『労働契約論』を公刊した安井英二、1925（大正14）年にいわゆる社会局案としての労働組合法案を策定した社会局長・長岡隆一郎などは、明らかに開明的な社会派官僚といえる。だが、また鈴木が「徹底したリベラリスト」だったとする坂千秋にも、その傾向がうかがえそうである。

坂は、1919（大正8）年に東大法学部を卒業して内務省に入省し、県への出向を経て1922（大正11）年に内務省地方局に戻った。地方局に戻ってからは、潮・地方局長の下で

(27) 以上、水谷、前掲書、227～232頁、括弧内は筆者補充。

普通選挙法の立案作業に携わることになったことから、イギリス、アメリカ諸州、ドイツなど20ヶ国以上の選挙制度を研究し、翻訳した。そして、普通選挙法を仕上げる一方、研究の成果として『比例代表の概念と技術』を出版した。このため、「坂事務官といえば選挙法、選挙法といえば坂君に聞け」というように選挙制度の権威になった。1933（昭和8）年に入省した鈴木は、坂の行政課長時代を「外字新聞を見ておられた姿、新聞記者をつかまえて、マルキシズムや、デモクラシーについての理論闘争をムキになってやっておられた姿を思い出す」と回想している。そうした坂は、後に地方局長となり、敗戦の1945（昭和20）年10月に内務次官に就任するが、翌年、公職追放にあった（以上、著作集・5の「坂千秋氏を偲びて」による）。

外字新聞を読み、諸外国の選挙制度を研究し、先進的な比例代表制に着目して検討を加えている点などに、開明的でリベラリストとしての坂の姿がうかがわれる。もっとも、それは坂のみならず、地方局自体がリベラルな雰囲気にあったようだ。というのも、「内務事務官はすべて局付けであり、局長の命令で各課の仕事をしていた。主としては制度改正の仕事で、平素はいわゆるルーティング・ワークにはタッチせず、外国の制度を研究していた。……（中略）……ところが、これら地方局の内務属なる先輩方はまさに錚々たる連中が揃っていて、議論しだすと果てしない。理論上正しいと思ったことは、なかなか妥協しない。大学を出ていて高文をとおったといっても……難しい議論を売られてたびたび考えさせられ、勉強させられ」⁽²⁸⁾のような状況にあったからである。だから、沢山の洋書を購入して先進国の知識を吸収する一方、シドニー・ウェブをもじった「人見植夫」というペンネーム——安井英二の命名ではないかという——で雑誌『斯民』に「海外自治資料」を連載するようなことも行っていたのである（著作集・別、27～28）。しかしながら、鈴木が入省する頃から、思想界において日本精神や東洋思潮が強調される中、坂自身にも変化が見られるようになるのである。

坂は、「明日の自治行政」を次のように展望する。⁽²⁹⁾まず、「個人主義的自由主義は一面に於いて過去に於いて非常な利益を齎したけれども、それが爛熟すると共に其の弊害に堪へられなくなる。之が今日の状勢である。……（中略）……そこで狭隘な個人を離れて、社会的意義を十分に自覚したる、即ち個人と社会との調和を完全に把握し考慮した所の自由主義が表れねばならぬ。それを仮に団体主義的自由主義とでも云ふならば、単純なる個

(28) 柴田護『へそ曲がり官僚ひとり言』時事通信社、1987年、19～20頁。

(29) 坂千秋「明日の地方自治」『斯民』第29編第1号、1934（昭和9）年1月、34～39頁。

人主義的自由主義は既に其の任務を全うし、今日は須く団体主義的自由主義に依って総てを考へて行かなければならぬと思ふ」とする。そして、第1に、自治団体の組織としては、大都市と一般市町村を別制度にする一方、市町村合併を相当思いきって遂行する必要がある。第2に、自治団体の機関としては、立憲主義の基本構成を維持しつつ、執行機関の権限強化（議決機関から執行機関への委任の拡大）を図る必要がある。第3に、自治団体の機能としては、市町村の多くを公益事業を行う事業団体へ転換させるとともに、それに対する相当の統制力も付与する必要がある、とする。

ここに、「官僚的自由主義」が状況本位の折衷主義思考の下、時代状況の変化に歩調を合わせ、その開明性を後退させる姿を見ることが出来る。そして、「官僚的自由主義」は、鶴見が言うように、さらに「穏健な超国家主義、軍国主義、全体主義」に至るのである。例えば、1939（昭和14）年に地方局長になった挟間茂は、次のように述べる。⁽³⁰⁾「従前は単なる自由主義的立場からして、個人の経済を豊富ならしめその経済を更生せしめる為に専念したものが、今日では寧ろ場合に依っては個人の区々たる利害の如きは之を犠牲としても大きな国家目的完遂の為に貢献せよと要求せねばならぬ。換言すれば、個人より全体主義への転換と云ふことを必至とするのである。」そして、今後は「集中せられたる一定の行政目的の為に地方行政の計画的発展を企画して戴くやうに願いたいと思ふのである。此の要求は我国現下の時局から生じた偶発的結果であるとのみ見ることは間違いである。私は斯様な事態は全く世界全体を通ずる世紀の要求であると思ふ。……此の意味に於いて地方行政に対する全般的、計画的発展と云ふことは将来に於ける絶対的必然性であると考える。」

さらに、鈴木が「徹底したリベラリスト」であったとする地方局長の古井喜實は、1943（昭和18）年の地方制度改正の最大の眼目は総力戦の遂行に当っての「地方行政の最高度の能率化」「市町村行政の徹底能率化」にあるとしつつ、それは次の2点をベースにしなければならないとする。⁽³¹⁾第1は、「市町村の活動を国家本位たらしむること」である。すなわち、「嘗ては市町村の活動は地方本位、住民本位たることを理想とし、此の方向に於いて其の活動を進むることに依って、国家の興隆に寄与貢献し得た時代もあった。……然し乍ら国家総力戦下の今日に於いては、個人も団体も、国内の総てのものが其の全智全

(30) 挟間茂「事変下に於ける地方行財政の運営」、同上誌、第35巻第6号、1940（昭和15）年6月、1～3頁。

(31) 古井喜實「改正地方制度の運用について」、同前誌、第38編第3号、1943（昭和18）年3月、5～7頁。

能を挙げて国家の目的に奉仕し、総てを国家に捧げることが絶対の要請になって来たのである。」第2は、「自治奉公の熱意を昂揚せしめること」である。すなわち、「自治の真髄は、我が邦家族制度の美風、即ち家庭に於ける父母兄弟夫婦の情愛と道義とを拡充して隣保に及ぼし、市町村に及ぼし、更に之を府県に及ぼすところに在ると考える。かくして一国の家族的団結は茲に其の根底を培はれると信ずるのである。自治精神の昂揚こそは自治発達の根基であり、一国総親和の根源であると思ふのである。」こうして、自治という用語は使われているが、「国家本位」の下に地方自治は消滅するのである。

そもそも「官僚的自由主義」が国家を離れて成立しない以上、それが状況の変化における国策の変容に歩調を合わせて行かざるをえないのは当然であった。そうした中で、伝統的な牧民官的な開明性を失った彼らの言動を支えていたものは、内務行政のプロとしての技術合理性だったのではなかろうか。というのは、鈴木も1943（昭和18）年の改正について次のように述べるからである。「如何にして国家の意志を地方団体に徹底し、また如何にして地方自治と国の行政というものと調和させるかということが改正の最も大きな狙いであったのであります。勿論自治を抹殺するという意図はなかったとしても、自治を保障するというよりも、より強く、国として如何にすれば能率的な行政ができるかということが狙いでありました。統制、能率ということ強く考えると、勢い自治はある程度抑圧されることになるわけでありまして、これは已むを得なかつた次第であります。」（著作集・4、33）。この「能率的な行政」なるものに、彼らが官僚として最後に依拠していた技術合理性が明白に示されているといえる。だから、少なくとも総力戦期の内務官僚達は、もはや次節でみる「理想主義的」公益観に相応する従来の牧民官的な国土型官僚から、「合理主義的」公益観に相応する能吏型官僚へ変質していたといえよう。

そこで、最後に、1941（昭和16）年5月に召集解除されて中国から帰国し、内務省地方局に戻った鈴木は敗戦時までのかかる能吏的な活動を見ておこう。「内務事務官としての私が直接担当した最初の仕事」（鈴木、1982、62）は、府県と市町村との中間機関としての地方事務所（府県現地実行機関）の創設であった。それは、ばらばらの地域団体や府県職員を「総合して、一つのまとめた組織にしたほうが能率的でよろしい」（著作集・別、90）というのが狙いであった。だから、その設置要綱は、「時局ノ推移ニ伴フ地方行政ノ現状ト其ノ趨向ニ鑑ミ国政ノ浸透徹底ト重要農産物資ノ増産、生活必需品物資ノ配給等各般の経済統制ノ事務、町内会ノ自治的活動ノ指導事務、貯蓄奨励等ニ関スル事務、軍務扶助、軍事援護其ノ他軍事ニ関スル各般ノ事務、其ノ他府県庁ニ於ケル時局下重要ナル事務

ノ適実敏活ナル処理トヲ図ルヲ主目的トスル」としていた。⁽³²⁾ 続いて、鈴木は加藤陽三、小林与三次とともに、古井喜実・地方局長の指揮の下、1942（昭和17）年の後半から東京都制の創設、府県制、市制、町村制の全面改正に取り組み、鈴木は「総括的な立場で都制づくりにも心血を注いだ」（鈴木、1982、63）。特に東京府と東京市を一体化する都制は、1938（昭和13）年以來の懸案であったが、東京市などは都長の民選化（議会選挙）を主張した。しかし、翌年、都長官を官選とする東京都制が成立し⁽³³⁾、あわせ不適切な市町村長の解任を可能とすることを含む府県制、市制、町村制の全面改正（昭和18年の地方制度改正）と、1940（昭和15）年の部落会町内会等整備要領により市町村の補助組織とされた部落会、町内会をこの改正市制・町村制に取り入れて法制化したのである。⁽³⁴⁾

この流れについて、鈴木は次のように回想している。「昭和17年、18年にはいりますともうだんだん戦争が激しくなつて来て、地方行政の上でも、やはり国を挙げて総力戦で戦争に突入しているのだから地方行政もやっぱりそういう意味で戦争の遂行に協力する必要があるという基本的な認識がいろいろあつたわけです。そういう点から言えば大体警保局とか地方局で昔は新官僚であるとか新官僚でないとかと言つたような対立みたいなものがあつたのですけれども、やっぱり戦争の遂行ということについては地方局に根をはつていた古井さんとか三好さんとかいう人もやっぱり戦争をちゃんとやれるようにしなければいかんという考え方は持っていたんですね。……（中略）……それにはやはり部落会、町内会、隣保組織にある程度秩序づけをして、それが合理的に動くようにしなければならないという一つの基本的な考え方があつたと思います。」（著作集・別、91、傍点筆者）「戦争中地方行政というのはどういう形で戦争とのつながりを持つてあるべきかというようなことを我々事務官連中はいろいろ考えていたわけです。そういうような状態ととにかく地方制度の改正をこの際やろうじゃないかと、そこへもつて来てかねてもう長年の懸案である東京都制というものも、やはりこの際一緒に解決すべきではないか……（中略）……そういうことの全体の考え方をまとめてやろうというふうに決意されたのが、やっぱり古井さんが中心だつたと思いますね。」（著作集・別、92～93、あわせ141）「そういうこと

(32) この地方事務所については、拙著『日本広域行政の研究 — 理論・歴史・実態』成文堂、2006年、37～38頁と、あわせ郡祐一「府県現地実行機関設置の必要」、鈴木俊一「地方事務所開設」、ともに『地方行政』第47巻第1号（昭和16年1月）、第50巻第7号（昭和17年7月）を参照。

(33) 都制の制定過程については、赤木須留喜『東京都制の研究』未来社、1977年、第4章。また、越智、前掲書、159～161頁も参照。

(34) 自治大学校研究部監修『戦後自治史・第一巻』文生書院、1977年、17～19頁。

で、結局、中間機関の設置、市町村長の選任方法の改革、町内会、部落会といったこと… …それからもう少し後になって出て来る問題は府県の地方連絡協議会、その後地方行政協議会となり、終戦時には、地方総監府という形になった、で、ブロック単位の広域的な地方行政の処理の問題がやっぱり戦争遂行の上で関連を持って来たわけです。」（著作集・別、92）。ここに、やはり総力戦を遂行するための能率的な地方行政という技術合理性に依拠した、言い換えれば総力戦に追い詰められた能吏型の内務官僚の姿をみることができ

る。

ただ、如上の制度のうち、物資や生活必需品の配給における府県ブロックの弊害を打破しようとした地方連絡協議会と、そのために知事（普通地方官庁長官）間の協議のみならず各省出先機関（特別地方官庁長官）との調整を図ろうとした地方行政協議会⁽³⁵⁾には、鈴木自身は直接かかわらなかったようである。というのは、鈴木自身は、1943（昭和18）年の東京都制の制定や地方制度の全面改正の成立後、前述したように内閣参事官から新設の内閣総合計画局参事官に就任していたからである。そこで総力戦遂行の業務に携わり、初めて戦局が隘路に入り、本土決戦にまでならざるえないことを知りショックを受けたという（著作集・別、145あわせ鈴木、1982、66～67）。そして、内閣総合計画局では、本土決戦を想定した決戦非常措置要綱を作成するとともに、実際、本土決戦になった場合に各ブロックが独立して戦闘を遂行し得るようになるための地方総監府の設置⁽³⁶⁾に着手した。

しかし、鈴木は、1945（昭和20）年4月に再び内務省に戻った。その時、内務省の地方局は組織を変更し、行政課と財政課が戦時業務課に統合・再編されたので、鈴木はその戦時業務課長に就任した。業務は、第1に、戦力増強に関する府県行政の推進ないしは側面援助、第2は、地方総監府の世話役であった。にもかかわらず、電話のような地方への連絡手段を有しているわけでもなければ交通もきわめて困難になっていたので、本来の実質的な業務を行うことはできなかった（著作集・別、155～159）。それは、地方行政そのものの、そして国家行政の破綻であった。そうした中で、鈴木は、8月15日、内務省の5階会議室で灘尾弘吉事務次官、入江誠一郎地方局長などの内務省幹部とともにラジオから流れる玉音放送を聴いた。「みな涙を流していた。（しかし、戦況の最悪化と数日前から終戦の情報を得ていたことから — 筆者補充）不思議と特別な感慨はなか」ったが、これか

(35) この両者については、拙著、前掲書、75～78頁を参照されたい。

(36) 拙著、前掲書、80～81頁の他、矢野信幸「太平洋戦争末期における内閣機能強化構想の展開 — 地方総監府の設置をめぐる」『史学雑誌』第107編第4号、1998年4月。

らに対する「漠然とした不安はふくらむばかりだった」（鈴木、1997、2）という。そして、公文書の焼却をしながら、連合国軍の占領を迎えた。

（さとう しゅんいち 東洋大学法学部教授）