

近現代日本官僚制の一側面——官吏減俸と恩給の問題を中心に

深見 貴成*

一 はじめに

第二次世界大戦終戦直後の一九四五年（昭和二〇）八月二四日、『朝日新聞』は「吏道刷新の要」という社説を掲載した。

総力戦である以上、敗戦の責任は国民全部の負ふべきものである。そしてまづ我が忠勇なる軍人がその責任をとり、忍び難きを忍んで武器の返納民間への復帰を断行することになった。しかるに、殆ど全般的にこれと責任を分つべき官吏は、果してどのやうな責任をとりつつあるか。官吏の挙措にしてもつと宜しきを得たならば軍民の接界面は遙に円滑であつたと思はれる場合も少なくない。しかも戦時下の国民生活もずっと明朗であつたと思はれる場合も少なくない。しかるに官吏は戦時においてこれを敢てせずむしろ一種時代の空気といったものを笠に衣て、同胞国民に弾圧を加へたかに疑はれる例も珍しくないのである^①

ここで、社説は「敗戦の責任」について官吏を強く批判している。しかし、ここでいう官吏・吏僚とは何を指し、具体的にどのような問題点が終戦時に考へられていたのだろうか。

以上の問題意識にもとづいて、一九二九年（昭和四）・三二年（昭和六）に立憲民政党内閣において起こった官吏減俸問題と恩給法問題を取り上げ、戦前期の官僚のどのようなことが問題とされてきたのかを明らかにするのが本稿の目的である。

戦前期の日本官僚制に関する研究状況については、特に日本の官僚制が全体としてどのような組織構造にあったかという点は基礎的な事項が明らかにな

っていないと言わざるをえない。近年では、清水唯一朗氏の明治以降の官僚制全体をとらえる研究があるが^②、地方も含めた行政組織のあり方やその問題点は明らかに成らなっており、またその著書で清水氏はいわゆる高等文官試験組^③官吏ととらえており、その視角自体を問い直さなければならぬだろう。

本稿で取り上げる恩給とは、現在で言うところの年金に近い制度であり、これは近現代日本官僚制の構造と大きな関係がある。筆者はこれまで恩給に関して小論で述べてきたが^④、これは一九三三年（大正一二）に成立した恩給法に焦点を当てて論じたものであった。しかし、この恩給法は成立当初から問題点が指摘されており、戦前期から戦時期、戦後を通して議論が繰り返されてきた。恩給制度の概要については以前に拙稿で述べたので詳しくは繰り返さないが^⑤、いわゆる「公務員」すなわち文官・軍人その他の職員が「普通恩給」をはじめとした恩給を受けることができる制度であった。この恩給についてはこれまでまとまった研究がなく、基礎的な研究を積み重ねる必要がある。

一方、官吏減俸問題については、新井勉氏、佐藤美弥氏の研究^⑥があるものの、新井氏は司法官の反対運動について、また佐藤氏は減俸問題時の雇員などの労働者について述べたものであり、減俸問題の位置づけや恩給との関係については述べられていない。

よって本稿では、一九三〇年前後に起こった官吏減俸問題と恩給法の関係について述べ、両者の歴史的意義を考えたい。

なお、本稿で引用する新聞史料の略記は以下の通りである。『東京朝日新聞』

*一般科 准教授

『東朝』、『大阪朝日新聞』、『大朝』、『神戸新聞』、『神戸』、『神戸又新日報』、『又新』。また夕刊は「夕」とする。

二 官吏減俸問題と恩給

(一) 一九二九年の官吏減俸問題

官吏減俸問題とは、その名の通り官吏の俸給を減らす政策であるが、これは浜口雄幸内閣と第二次若槻礼次郎内閣、つまり民政党内閣において実現が目指された。

一九二九年（昭和四）一〇月一五日、浜口内閣の閣議において官吏減俸案が「突如として」（『東朝』一〇月一六日）決定された。それによると、「一、年額千二百円を超える高等文官および武官の俸給定額に対し大凡一割を減ずること 二、判任文官の俸給に付ては月額百円を超えるものに限りこれを改訂すること 但しその減額割合は高等文官に比し相当緩和すること（中略）本改訂は昭和五年一月一日よりこれを施行すること」（同前）という内容であった。

この後、官吏の間で反対の気運が高まり、結局一〇月二二日の閣議でこの減俸案は撤回されることになる。反対は、特に司法省および鉄道省関係職員が主導したが、それらの経緯は前述の新井勉氏と佐藤美弥氏の研究に詳しい⁶⁾。ここでは官吏減俸案と恩給との関係を中心に検討する。

第一に、この減俸案とそれに対する反対運動は、大きな社会的反響があったということである。『東朝』の社説は、減俸案を内閣が撤回したことについて「正義の上に立ち輿論の支持を受ける時に、如何に偉大なる効果を挙げ得るか、今回の挙がよくこれを示したのである。この意味において、減俸反対運動を、米騒動以来の社会的大事件といふのである」（『東朝』一〇月二二日）と述べている。

地方では、兵庫県庁内においても減俸案撤回を『あたりまえだ』『当然の帰結だ』（『又新』一〇月二二日夕）とし、「ともかく声明書まで出して決定したことを輿論に聞いて撤回したことは立憲政治の一進歩といへる（中略）時代は普選だ輿論に聞いて政治を行はなければならぬ時代だ」（同前）とまで述べている者がいた。この「輿論」については、浜口首相も予想外であったらしく、後に「輿論が果して之（自分の信念―引用者）に共鳴するや否や、一口に言えば、周囲の大勢が其の仕事の実行に便なりや否や、ということ洞察することである（前の官吏減俸問題の如きは確かに此の観測を誤ったものである）」⁷⁾と

回想している。

第二に、減俸案と同時に考慮されていたのが恩給のあり方であった。恩給の支給額は退職時の俸給が基準となるため、当然、俸給の減額は恩給の受給額が減額されるのみならず、そもそも、現状の国家財政を考えれば、恩給制度にも手をつけなければならないことは予想されていた。例えば、減俸案決定の直後から新聞紙上では「十五日の閣議にて官吏の俸給改訂を決定すると共に恩給の改正についても意見を交換したが恩給については恩給法の改正を行はねばならぬから（中略）大蔵省と法制局の間で早急に根本的の恩給法改正案を作成し来議に提出する方針を進む」（『東朝』一〇月一六日）ことが報じられている。

この恩給の減額は地方の官吏の間でも話題になっていた。兵庫県警察部では閣議翌日から「どの課でも早朝からこの話題に花が咲いた」（『又新』一〇月一七日）が、「一割減俸の■事に見舞はれた人もまた見舞はれぬ人もやがて何等かのかたちで早晚この大痛事がやってくるだらうことをおそれて、それもそのはずである、お次は恩給法改正と云ふやがが漸く具体化してゐるのだから」（同前、■は判読不明）と早速恩給のあり方が問題とされていた。

恩給法の改正は、官吏減俸案が撤回されるとともに、「総選挙を目前に控へた今日三十五万に達する恩給受給者の反対をおそれるべき通常議会で恩給法改正を提出することは断念するであらうと一般にみられてゐる」（『又新』一〇月二二日夕）とうやむやになった。しかし、政府は昭和恐慌の影響もあり、官吏の減俸と恩給法の改正を再度試みることとなる。翌年には「一度減俸は思い止まつたと雖も今度こそは断然手をつけるの外ないと見られる」（『又新』一九三〇年八月一四日）と報道されているように、不況の進行が減俸実施を加速させていった。

(二) 一九三一年の官吏減俸実施

浜口内閣を引き継いだ第二次若槻礼次郎内閣は、一九三一年（昭和六）四月に発足するが、早速五月一六日に行財政改革の一環として、井上準之助蔵相・安達謙蔵内相・江木翼鉄相との協議の結果、官吏減俸の実施を明言した。その内容は、高等官、判任官（月俸一〇〇円以上）の俸給を最大二割減とするというものであった。

この減俸案は、内容を修正の上で同年六月一日から実施されることとなったが、様々な立場から指摘されたのは「社会政策的」意味合いであった。例えば、

黒瀬弘志神戸市長は「最初より余程社会政策が加味されてゐる」(『又新』五月二三日)と述べている。ここでの「社会政策」とは広義には「社会」の実情を考えた政策という意味であり、狭義には、社会保険制度あるいはそれに類するものへの展開と考えるべきであろう。また、後述する行財政整理に関する座談会で志立鉄次郎(銀行家)は、「今度の減俸が行われる場合は恩給も当然下げてもいいと思う(中略)日本の恩給制度位世界に不合理なものはない、ちつとも根拠がない、どうしても恩給制度はやはり保険の制度によって一定の基礎があつて行わるべきものと思う、今度改正される場合にはやはり保険制度に準じて確然たる方法によって改正を願いたいと思う」(『大朝』五月二四日)と述べていることも、重要である。

このように、ここでも減俸とともに問題となつたのが恩給との関係であつた。減俸案が明言される五月一六日より前の一二日には、「政府は今回の行財政整理に際して恩給法の改正を実行する方針で」(『東朝』五月一二日)あると報じられ、また減俸実施後の六月に入つてからも「政府は今回の減俸と恩給法との関係につき種々考究した結果、減俸と関連して恩給法も改正の要ありといふこと」(『大朝』六月一七日)が二年前と同様に減俸と恩給法改正がセットで考えられている。

また、一九三一年(昭和六)五月十五日、井上準之助蔵相や民政党・政友会両党の実力者などが集まり、行財政整理について座談会が開かれている。そこで内務官僚出身の湯浅倉平は、行政整理を進めると恩給額が高い者が辞めるため、国庫の負担となることを指摘したうえで、「恩給法を改正しなければならぬというように考えられる、それは一つは今日の制度では恩給年限が少し短か過ぎる、(中略)現在国庫が一億四千万円の恩給を負担しているに對して官吏が国庫に俸給の一部を割いて納付している額は年額僅かに三百万円に過ぎない」(『大朝』五月二三・二四日)と述べている。

湯浅が恩給のあり方について述べたのをきつかけに座談会は、恩給に話題が集中していくが、井上準之助大蔵大臣は「官吏の減俸をする場合、現在もらつている恩給額にどういふことをするか、同じ意味において減らすか、あるいはいわゆる既得権として減さないか、ということがいつも問題になるが、これはなかなかやかましい問題であります」(『大朝』五月二四日)、と述べたことに對し、前述の志立鉄次郎は「今日恩給制度の改正が行われるならば、従来の受恩給者にも減額を施すだけの徹底的改正を行わなければならぬ、それにはやは

り減俸という条件が伴つてはじめて行うべきもので、減俸を行わず恩給ばかりではいけない」(同前)と述べている。つまり、ここでは、官吏の減俸と恩給のあり方はセットで考えなければならないという点で一致しているのである。

三 官吏減俸問題と恩給法改正

(一) 恩給法の問題点の認識

前章で述べたように、官吏の減俸は必然的に恩給との関係が問われることとなり、実際に一九三三年(昭和八)に恩給法は改正された。この時に改正された主な点は、①受恩給年限が文官は一五年から一七年に、武官は一一年から一二年もしくは一三年に延長し、②これまで俸給の百分の一を納金していた文官は百分の二に、納金していなかった武官は百分の一を納金すること、などである。しかし、これよりかなり以前から、具体的には一九二三年(大正一二)に恩給法が制定されて直後から、その問題点が指摘されるようになっていた。制定翌年の一九二四年(大正一三)には政友会の政策として恩給制度改正が志向されていることが報道され、「抑恩給は年々増加する一方であり恩給亡国論は毎年の議会で繰返される所である」(『神戸』大正一三年九月二八日)として早くも恩給制度の改善が意図されている。

そして前述のように、第二次若槻内閣が成立した一九三二年(昭和六)の段階で恩給法の改正が志向されていた。そして、減俸が実施された一九三一年六月以降、恩給法改正の手續が本格化するが、その時に大きな問題となつたのは「文官」と「武官」(軍人)との差をどのように考えるか、という点であり、政府と軍部との間で激しいやり取りが行われることとなつた。

(二) 政府と軍部の対立

恩給法改正議論の経緯を簡単に見ておく(以下は断りない限り『大朝』より)。七月一三日、政府の行政整理準備委員会で改正案の大綱が決定し、行財政審議会に諮問された。この大綱の主な中身は、文官の受恩給年限を一五年から二〇年に、武官を同じく一一年から一六年に、納金率を文官を百分の一から百分の二に、同じく武官を納金なしから百分の一に引き上げるといふものであつた。これに對し、『大朝』の社説は「委員会案は甚だ不徹底」と批判したが、一方で軍部はこの案を否定した。陸軍は「文官同様退職当時の俸給を基礎として恩給を計算されることになれば文官に比し俸給の著しき低い武官としては俸給

令を改正して文官同様とするにあらざれば到底承認することは出来ない」(『大朝』七月三〇日)、また「従来軍人はその職責にかんがみ特に恩給を受くる場合に特典を受けていたのであるから、職責に変化のない限り文官と均等にされることは同意しがたい」(『大朝』八月一日)と強硬に行政整理準備委員会の案に反対した。

八月三日、一〇日と政府と軍部の折衝懇談会は続けられ、三日は「軍の反対的質問に終る」(『大朝』八月四日)という状況であり、一〇日も軍部は反対を続けたようである。この軍部側の意見については、「昭和六年七月 臨時行政財政審議会総会記録」内所収の「八月十日行政整理準備委員会ニ於テ陳述ノ軍部意見概要」^⑧という史料が参考になる。それによると、「軍部ハ遮二無二ニ恩給法ノ改正ニ反対スルモノデアリマセヌ」と述べながらも、「予備役後備役ニアリマス軍人ニ対シテ国ノ要求スル所ハ退官サレタ文官ニ対スルモノトハ全ク相違シテ居リマス(中略)立場ノ相違即チ軍人ノ特異性ハ公正ニ御認めヲ願ハナケレバナラヌト思ヒマス」と述べ、明確に文官と武官の相違を強調した。そして、もしこれが認められなければ、「軍ノ建制ヲ壊シ又其ノ志気ニ甚大ナル影響ヲ及ボス事ヲ虞レルノデアリマス」^⑨と、軍部は政府に圧力をかけていることがわかる。

八月一二日に政府は行政整理準備委員会で政府原案を修正し、もしこの案を軍部が受け入れない場合は「政府は断然これを一蹴するほかない」(『大朝』八月一三日)とこらまできた。

軍部の反対意見に対し、政府はどう考えていたのか。八月一八日の第二回臨時行政財政審議会総会の中で元大蔵大臣の片岡直温が「ホントウハ保険制度ノヤウナモノニシテモット自身カ金ヲ出シテ退官シタラ年金トシテ金ヲ受取ルヤウニスベキモノカト思フ」と述べたのに対し、若槻首相は「軍人ハ恩給ニ対スル觀念ガソレトハ全然相違シテキル、国家ノ補償ト心得テキル、恩給ノ本質ニ対スル根本觀念ガ保険制度トハ違フヤウニ思ハレル」^⑩と述べ、文官と武官の根本的な認識の違いを指摘した。すなわち、社会保障的性格と国家補償的性格を統一して恩給法は成り立っており、そのために政府と軍部の対立が起こっている若槻首相は認識しているのである。

八月一八日午後、内閣側と陸相・海相の協議の結果、「軍部と政府——完全に諒解をとぐ」(『大朝』八月一九日)ことになり、「恩給法の改正やうやく纏る」(『大朝』八月二二日)と報じられた。この経緯について『大朝』社説は次の

ように述べている。

現行恩給法は、文武官の間に甚だしき差等あり、これは国難を武官ひとりが担ふと考へられてゐた時代の遺物であつて、この不均衡を改めることそれ自身が、恩給法改正の主たる目的の一つであつた。しかるに武官の「特異性」は依然保存されてゐるのである。しかして政府が軍部に対して譲つた理由も、十分に国民を納得せしむるに足りない(『大朝』八月二一日)

つまり、『大朝』は若槻内閣の軍部への「弱腰」を責め、武官の「特異性」を否定するのである。しかし、この約一か月後には満州事変が勃発し、戦時体制が本格化していき、軍部の発言権が増大するのは周知の事実である。

以上の恩給法改正に関する政府と軍部の対立は、国庫から俸給を得、公務を担う者Ⅱ「公務員」とは何か、そしてその待遇をどう考えればよいのかという問題を表面化させた。以前述べたように^(四)、一九二三年(大正一二)に制定された恩給法第一九条において「本法ニ於テ公務員トハ文官、軍人、教育職員及警察監獄職員並第二四二条ニ掲クル待遇職員ヲ謂フ」とされた「公務員」が、その内部で「公務」の内容をめぐって対立するのである。

四 おわりに

本稿で述べたことは以下の通りである。

①官吏減俸問題は一九二九年(昭和四)と三二年(昭和六)、民政党内閣時に起こったが、これは恩給の問題と常にセットで考えられていた問題であった。官吏減俸と恩給は、建前はともかく現実には世論の動向を見ながら「社会政策的」な意味合いを持って運用されることが目指された。

②一方で、減俸後、必然的に問題となった恩給のあり方については、文官と武官の関係が議論となった。特に軍部はその職責の違いを強調し、文官と同等の扱いをされることを拒否した。

以上の点から、官吏減俸と恩給問題をどうとらえればよいか。いずれも不況時代の行政と財政の整理の観点から進められたものであるが、そのことが官僚のあり方を国家に迫るものとなったと言えよう。官吏の減俸は、国庫負担をいかに減少させるかということと同義であり、恩給問題も同じであった。そしてそれは文官と武官とは何が同じで何が異なるかという問いを必然的に発生させた。

つまり、国家が「公務員」を想定して組織運営を行う場合、異なる論理が内包されていることを前提にしなければならぬことが、この時点、すなわち一九三一年（昭和六）の段階で明らかになったのではないだろうか。政党内閣がこの後崩壊していく過程では、有泉貞夫氏が述べたように⁽¹²⁾、文官分限令をはじめとした官吏の身分保障問題について検討する必要があるが、それは今後の課題としたい。

- (1) 「社説 吏道刷新の要」『朝日新聞』一九四五年八月二四日。
- (2) 清水唯一朗『近代日本の官僚』（中央公論新社、二〇一三年）。なお、本稿では参考文献の副題は省略した。
- (3) 拙稿「1920年代日本における恩給と行政」（神戸大学大学院人文学研究科共生倫理研究会編『共生の学際的研究』二〇〇九年）、同「恩給法再考」（同編『共生をめぐる諸問題』二〇一〇年）。
- (4) 前掲拙稿「1920年代日本における恩給と行政」。
- (5) 新井勉「昭和初年の官吏減俸令と裁判官」『日本法学』第七七卷第二号、二〇一一年）、佐藤美弥『我等のニュース』にみる雇員・傭人の文化』（『歴史評論』第七三七号、二〇一一年）。
- (6) 同前。
- (7) 浜口雄幸『随感録』（三省堂、一九三一年）、引用は講談社、二〇一一年、九〇頁より。
- (8) JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. 05021133900、各種調査委員会文書・臨時行政財政審議会及行政整理準備委員会書類・二決議事項（国立公文書館）。
- (9) 以上、同前。
- (10) 以上、同前。
- (11) 前掲拙稿「1920年代日本における恩給と行政」。
- (12) 有泉貞夫「日本近代政治史における地方と中央」『日本史研究』第二一七一号、一九八五年）。

* An aspect of bureaucracy of modern Japan : based on the reduction of salaries and pensions. Takashige FUKAMI