

旧企画院のあらましと政策的示唆

—政策案「日本の未来を拓く公務員制度改革」に寄せて—



Author: 坂本 雅純 (SAKAMOTO Masazumi)



Policy makers lab 副代表・事務局

坂本 雅純

著者略歴

2017年早稲田大学教育学部社会科地理歴史専修卒(2014年英国ケンブリッジ大学ペンブルックカレッジ留学プログラム参加)。国家公務員として、SDGs×地方創生×産業の取組、デジタルインフラの海外展開戦略作りや中堅中小企業の新興国展開の支援等に従事した。いわゆるコロナ対応業務も経験。ASEAN中小企業政策の立案やウクライナ復興関連の調査等支援に従事。2022年より独立行政法人経済産業研究所コンサルティングフェロー。歴史能力検定1級日本史博士・1級世界史修士。アウシュヴィッツ・ビルケナウ博物館(元強制収容所)を訪れた際、「人の顔を見ない・現場感のない」政策”がどのような結果をもたらすのか」を痛感し、現場に根差した政策への問題意識を持つ。

要 旨

本Journalの別稿「日本の未来を拓く公務員制度改革」の閑話休題として、当該政策案の着想元となった戦時中の官庁「企画院」とその政策的示唆について解説する。第一次世界大戦を経て総力戦体制の確立が重要視され、日中戦争勃発後に企画院として結実したこの統制官庁は、国家総動員体制を立案し、各省等の予算案・法案に関する先議権を持ち、そして物動計画を策定し軍官民の物資をコントロールするという、まさに各省の上に立つ存在であった。陸軍省からの出向者が主要ポストを占めたものの、他省や民間からも若手の出向者が多く集まり、一般的な官庁の仕事の仕方とは一線を画する気風もあった。東條内閣の方針により企画院は廃止されたものの、企画院に関わった者たちは戦後の高度経済成長における主要なポストで活躍する等、過去を振り返れば人材育成機能を果たしたともいえる。本稿ではこのような企画院の経緯や権能等について触れつつ、別稿の政策案を立体的に理解するための政策的示唆やディスカッションポイントを提供する。

キーワード

公務員制度改革、企画院、国家総動員体制、先議権、人材育成



目次

はじめに	28
第1章【Introduction】企画院の概要	29
1.1 設立の経緯	29
1.2 設置目的と初期構想	31
1.3 幹部構成・他省庁等との関係	33
1.4 権能・実績	35
1.5 廃止の顛末	37
1.6 戦後へのつながり（人材輩出）	38
第2章【Reference】企画院業務を経ての所見（林敬三談話録）	40
2.1 組織・風土	40
2.2 人材の特徴・出身省庁との関係性	41
2.3 取りあつかう案件の画期性（+待遇）	43
2.4 予算先議	45
2.5 法案・人事等先議	47
2.6 物動権限を所管することの意義	47
2.7 「屋上屋」的存在の認識	47
2.8 企画院の廃止	48
第3章【Discussion】企画院の政策的示唆	49
3.1 若手育成の環境をどのように確保するか	49
3.2 出身元の思考にとらわれない全体最適のマインドをどう養うか	50
3.3 先議権や物動計画といった具体的な権能をどう持たせるか	50
3.4 既存府省庁との関係をどう保つか	51
おわりに	52



旧企画院のあらましと政策的示唆

—政策案「日本の未来を拓く公務員制度改革」に寄せて—

はじめに

「官僚離れ」が問題と言われて久しい日本において、公務員制度改革は待ったなしの課題である。

すなわち、労働時間や待遇、キャリアステップ等において課題が指摘されているように、日本の公務員を取り巻く環境は困難なものとなっており、片や不祥事等によって国民が公務員を見る目もまた一段と厳しくなっている。

Policy makers lab では、元国家公務員である筆者も含めた有志で公務員の働き方に関する政策案の議論を行い、

- 単純事務系業務のアウトソーシング拡大
- 企画系業務のリボルビングドア等による人材獲得

の2つの方向性で議論を進めてきたが、特に画期的な政策案に結実できたのは後者であった。その理由としては、特に日本の官庁に置いてロールモデルとなる旧「企画院」¹⁾に着想を得ることができた点が大きいと考える。

本稿では、一次史料やこれまでの歴史学界における研究実績を踏まえながら企画院について改めて概括するとともに、実際に企画院に在籍した経験のある林敬三の談話録を引用しながら、企画院にどのような風土が存在したかを特に詳述することで、別稿にて検討している政策案「国家戦略企画院」をどのように設計すべきかの具体的な政策ディスカッションポイントを提供することを試みる。換言すれば、本稿は歴史学の学术论文ではなく、あくまで政策案の質の向上を目的とした読み物(“Policy Discussion Paper”)である。この立ち位置を改めて明記しておきたい。もちろん、戦時体制への逆戻りは断じて許容されるものではないが、省庁横断で総合的な国策立案を担い、若手の企画系人材に魅力的な環境を提供することの必要性を鑑みれば、あるべき官庁の組織機構や人事制度を考察する上で、企画院は示唆に富んだ存在である。

本稿執筆にあたり依拠した歴史学の諸先輩方によるこれまでの研究成果に敬意を示すとともに、筆者の問題意識である「歴史的知見を現代の政策案作りに具体的に生かしていく」ことの実現に少しでも肉薄した内容となっているなら、筆者としてこれ以上ない望外の喜びである。そして、Policy makers lab で検討してきた公務員の働き方改革に関する政策案は、別稿の政策案「[日本の未来を拓く公務員制度改革](#)」を是非参照されたい。

1) タイトル及び本箇所では旧企画院と表記するが、以降は全て「企画院」と表記する。



第1章 【Introduction】企画院の概要

日中全面戦争突入後、日本の統治機構は軍需・民需を問わぬ「総力戦体制」への移行を余儀なくされた。こうした国家動員体制確立の中核を担ったのが、一九三七(昭和十二)年に盧溝橋事件を経て日中全面戦争へと移行した後、に設置された「企画院」という官庁である。企画院はとりわけ大日本帝国陸軍や商工省との関係性が比較的強かったものの、従来の縦割り官庁制の枠を超え、国家政策の統合を図る中枢機関として一定程度機能したとされる。

企画院そのものの先行研究は、戦時体制の研究に取り組んできた御厨(一九九六)²⁾によるものや、企画院の設立に至る過程を詳細にまとめた河原(一九九五)³⁾等があるが、組織や人事を巡る経緯ないし他組織との比較まで包括的に実施し体系的にまとめた研究として、は古川(二〇一三)⁴⁾が著名であろう。その他直近では立教大学の博士論文として中村(二〇一七)⁵⁾がこれまで研究で扱われてこなかった史料を元に、企画院の予算編成業務の内実や大蔵省との関係性について考察を加えている。

以下、一次史料や上記記述の先行研究を元にして、企画院のあらましについて概括し、次章のディスカッションポイントの提起に向けた参考情報を提供する。

1.1 設立の経緯

第一次世界大戦における欧州諸国の経験は、日本の政軍官の関係者に、将来の戦争においては「総力戦」体制が必要となるという問題意識、そして当体制をどのように確立すべきかという政策論点を提供した。故に大戦後には内閣の部局として一九二〇(大正九)年に国勢院が、その更新として一九二一(大正十)年に統計局が設置され、総力戦にあたり必須となる統計ベースでの国勢事情の包括的把握の拡充が企図されたのである。その上で有事における必要軍需の在り方を模索すべく、一九二六(大正十五)年に「国家総動員機関設置準備委員会」が発足して議論が行われた⁶⁾。設置準備委員会では「國家總動員ノ事務ハ其ノ及ブ所頗ル広範多岐」であり、「各庁ノ事務ト密接ナル關係」がある故に、「關係各庁ノ協力ニ俟ツニ非ザレバ到底所期ノ目的ヲ達成」することができないことを念頭に「兩者ノ中間ニ在シテ資料調整シテ事務ノ聯絡統一ニ當タリ」、「各庁ノイズレニモ属セシメナイ」「自ラ執行機関タルコトアルニズギ」ない機関が望ましいという議論となった⁷⁾。即ち、軍需に限らず民需の充足までも見据えた国家的資源動員の必要性が説かれ、また陸軍省ないし海軍省等の特定の官庁の傘下に位置せず各省庁と等距離で総合企画・調整を担う「内閣資源局」が一九二七(昭和二)年に設置された。資源局には、資源統制運用計画の立案や国力滋養政策の企画・運用を担うことが期待された。

さらに一九三一(昭和六)年に勃発した満州事変や一九三三(昭和八)年の国際連盟脱退等により日本が国際社会で孤立を深めた時期にあつては、ますます軍需や民需の安定確保が政策課題としてクローズアップされるようになった。一九三五(昭和十)年にはさらに踏み込んで、大正期の猪苗代湖水力発電等を契機に国内に普及しつつあ

2) 御厨貴「国策統合機関設置問題の史的展開—国策の主体形成と機能的再編をめぐって」『政策の総合と権力—日本政治の戦前と戦後』(東京大学出版会、一九九六年)

3) 河原円「企画院創設に関する考察」『法政史学』(法政大学史学会、一九九五年)

4) 古川隆久『昭和戦中期の総合国策機関』(吉川弘文館、二〇一三年)

5) 中村陵「戦時期の国策機関と予算編成の政治経済史的研究—企画院の予算編成への対応とその変遷—」(立教大学2017年博士論文)

6) 「國家總動員機関設置準備委員會設置ニ関スル件」(一九二六(大正十五)年四月二十一日 内閣総理大臣若槻禮次郎 内閣総理大臣之印)、公文類聚第五十編巻五(一九二六(大正十五・昭和元)年)

7) 石川準吉『国家総動員史』(一九八六年、国家総動員史刊行会)資料三、一三八頁「第二 国家総動員機関設置準備委員会」の「国家総動員準備機関組織案要綱」



た電力需給の統制や、外貨獲得を見越した貿易振興に関する総合的政策の可能性を模索すべく、内閣調査局が新規に創設され、一九三七(昭和十二)年五月にはこれを発展的に継承する形で企画庁が組織された。

一九三〇年代前半は五・一五事件により政党内閣が終焉し、軍部主導の国家運営が加速する時期でもあった。例えば一九三四(昭和九)年には陸軍省軍務局長であった永田鉄山を中心として陸軍省から「国防の本義と其強化の提唱」⁸⁾(いわゆる陸軍パンフレット)が発行されたことは、軍部が政治への関与を強める動きの一つとして認識するに安い。加えて関東軍が“満州国”⁹⁾において予算査定権と総合政策立案機能を有していた「国務庁」の業務風景を間近に見ることができたこと等から、陸軍は“満州国”の国務庁を理想とし、(予算獲得競争において深刻な対立関係にあった海軍のみならず)それぞれの所管業務で排他的に権限を有する各省庁がひしめき合う日本本国においても、同様の機関を求める動きを強めた。このような要請に応じる形で、東亜同文会等での活動など一定の政治的構想を持つ近衛文麿が首相となった一九三七(昭和十二)年において、新秩序体制商工省出身の岸信介に代表されるような革新官僚も助力し、一九三七(昭和十二)年十月、企画庁と内閣資源局の統合により内閣直属の組織として「企画院」の設置が行われたのである¹⁰⁾。

企画院の設立は、単なる行政組織の再編にとどまらず、平時からの経済統制計画と戦時動員体制の双方を担保する制度的基盤として構想された点に特徴がある。その初期任務は国家総動員法の立案と運用であり、戦局の深まりとともに、占領地政策を所管する「興亜院」や、対米戦を見据えた調査研究を担う「総力戦研究所」などとの連携も視野に入れた総合的な企画業務を遂行するに至った。

なお、企画院の業務哲学ともいえる「統制経済」との親和性の高さから、企画院内部にはマルクス主義的な思想を有する職員も含まれていたという嫌疑で、一九四一(昭和十六)年には和田博雄ら企画院職員の大量一斉検挙が行われる「企画院事件」が発生する。治安維持法や特高警察の全国配置という制度措置に加え、一九三六(昭和十一)年のコム・アカデミー事件や一九三七(昭和十二)年からの人民戦線事件といった検挙措置に至るまで、マルクス主義に端を発する共産主義勢力への対応は手広く行われたと解せるが、この事件は、国家総動員体制を企画遂行する官庁や職員の思想もまたマルクス主義の思考する管理型社会経済と表裏一体であったことを想起させるものである。

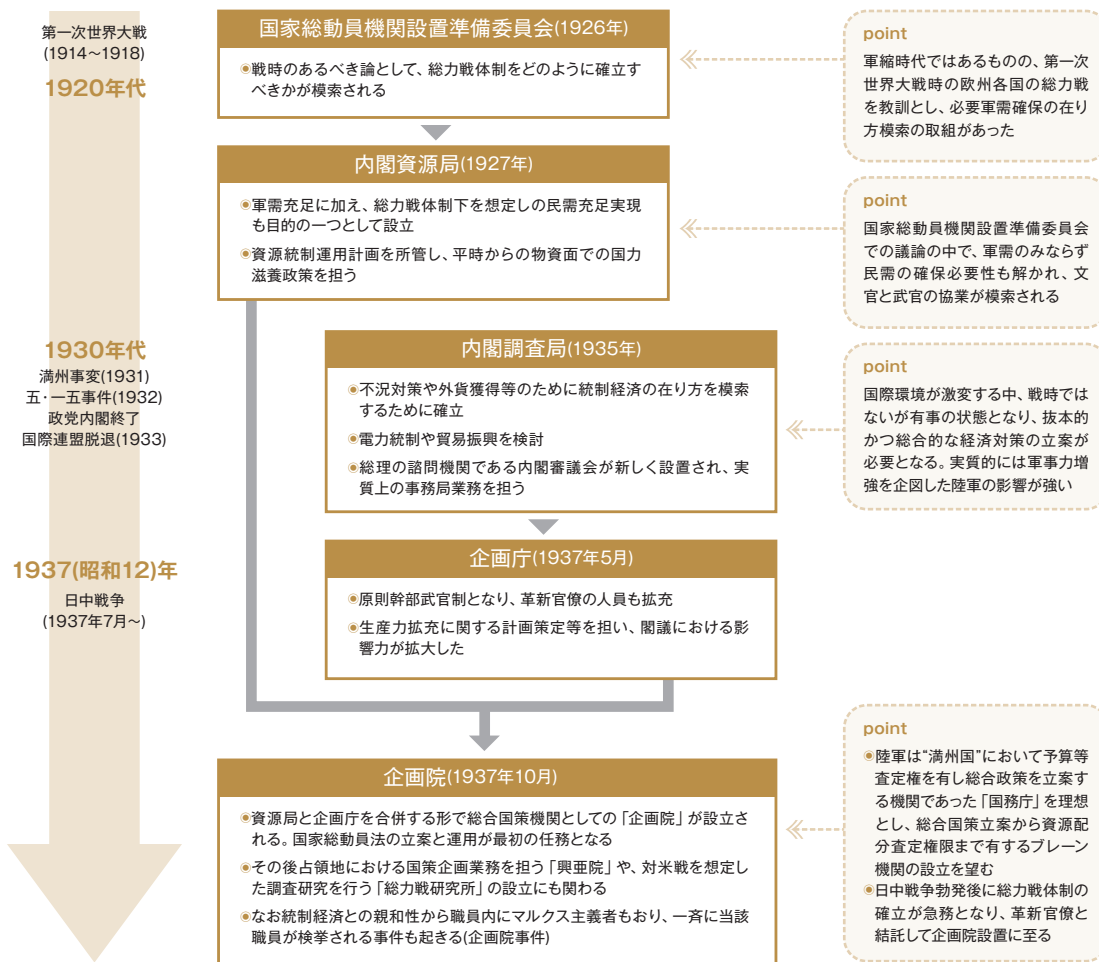
総じて企画院の設立は、国家が経済と社会の全体を一元的に動員しようとする体制構築の帰結であり、企画院は戦時の「非常時体制」における制度的中核として機能した。現代の政策形成においても、国家的危機に際して統合的な対応を可能とする制度設計のあり方を考える上で、企画院の歴史的経験は重要な示唆を与えている。

8) 『国防の本義と其強化の提唱』(一九三四(昭和九)年、陸軍省)

9) 国際連盟総会では、柳条湖事件を起点とする満州事変リットン調査団報告書を審議した結果、(反対した日本及び棄権したタイを除く)全加盟国の投票により、一連の満州における日本の軍事行動は侵略行為であるという決議がなされ、日本の満州国設立の主張は退けられた。

10) 企画院設置勅令(一九三七(昭和十二)年 勅令第五七三号)

企画院設立までの組織変遷概略¹¹⁾



1.2 設置目的と初期構想

企画院設置の根拠は、勅令第六〇五号「企画院官制」(一九三七(昭和十二)年十月二十三日公布)にあり、同令第一条では「平戦時における総合国力の拡充運用に関し、案を起草し、理由を具えて内閣総理大臣に上申すること」など、国家総動員計画の中核としての機能が明記された。また第二条以下には総裁・次長・部長などの職制とその人数が定められており、百名強の少人数体制によりスタートしている。当初は部の下に課が設けられていなかったが、後になって課が新設され、部も科学技術を担当する第七部が組成された。

同時に、同院は閣議提出案件の先議権を有し、予算査定や物資動員計画に関しても関係省庁に対し強い調整権限を有した。とりわけ「国家総動員法」の立案・運用を所掌した点において、法的枠組みをもって政策実施の統制力を高めた点が特徴的である。

なお一九三七(昭和十二)年に内閣参議や大本営政府連絡会議が設置されたこと等からも、近衛首相は内閣自体の(要すれば軍に対する)影響力確保を図りたい狙いもあってか、このことが企画院に参与や委員の制度を設けさせたと推察される。企画院が担当した国家総動員法案の立案時にも、政民両党の意向を考慮して貴衆両院議員を含む国家総動員審議会が設置されたことは、外部の目による一定のコントロール権能を担保する点で、企画院の参与・委員の制度設置と同趣旨の事象と解することができる。

11) 御厨,前掲書(一九九六)、河原,前掲書(一九九五)を元に筆者作成。



企画院設置勅令 現代語訳¹²⁾

第一条 企画院は内閣総理大臣の管理に属し、左の事務を司る。

- 一 平戦時に於ける総合国力の拡充運用に関し、案を起草し、理由を具えて内閣総理大臣に上申すること。
- 二 各省大臣より閣議に提出する案件にして、平戦時に於ける総合国力の拡充運用に関して重要なものの大綱を審査し、意見を具えて内閣総理大臣を経て内閣に上申すること。
- 三 平戦時における総合国力の拡充運用に関する重要事項の予算の統制に関し、意見を具えて内閣総理大臣を経て内閣に上申すること。
- 四 国家総動員計画の設定及び遂行に関する、各庁の事務の調整統一を図ること。

前項の事務を行うにあたり必要あるときは、企画院は関係各庁に対し資料の提出又は説明を求めることができる。

第二条 企画院に左の職員を置く。

- 総裁 親任
次長 1人 勅任
部長 6人 勅任秘書官 専任1人 奏任
書記官 専任17人 奏任
調査官 専任14人 奏任
事務官 専任6人 奏任
理事官 専任2人 奏任
技師 専任4人 奏任
嘱託 専任57人 判任
技手 専任7人 判任

前項の職員の他内閣総理大臣の依頼により関係各庁高等官の中より、内閣において事務官を命ずることができる。

第三条 企画院に総裁官房及び六部を置く。総裁官房及び各部の事務の分掌は内閣総理大臣が定める。

第四条 企画院に参与を置き院務に参与させる。参与は内閣総理大臣の依頼により、関係各庁高等官の中より内閣においてこれを命じる。

第五条 企画院に特別の事項を調査させるため、委員を置くことができる。委員は内閣総理大臣の奏請により学識経験ある者の中より内閣においてこれを命じる。委員は当該特別の事項に関する調査が終了したときは退任する。

第六条 総裁は院務を統理し所部の職員を指揮監督し判任官の進退を専行する。

第七条 次長は総裁を助けて院務を掌理する。

第八条 部長は上官の命を承て部務を掌理する。

第九条 秘書官は総裁の命を承て機密に関する事務を司る。

第十条 書記官は上官の命を承て事務を司る。

第十一条 調査官は上官の命を承て調査、審査及び立案を司る。

第十二条 事務官は上官の命を承て事務を司る。

第十三条 理事官は上官の命を承て庶務を司る。

第十四条 技師は上官の命を承て技術を司る。

第十五条 嘱は上官の命を承て事務を司る庶務に従事する。

第十六条 技手は上官の命を承て技術に従事する。

附則 本令は公布の日より施行する。企画庁官制及び資源局官制は、これを廃止する。

12) 官報第三二四五号(昭和十二年十月二十五日)に掲載の勅令(昭和十二年十月二十三日 勅令第六〇五号)を元に筆者仮訳。

目的や基本理念の明記

- 国家総動員法を所管することを前提に、戦時体制にあつての総合国策立案を担う組織であることを記載
- 省庁横断で国策を決定しつつ各省庁を監督するポジションを取る

体制の規定

- 最初は少人数でスタートし、部の下には課もおかれなかった（次第に人員増と課の設置が行われる。科学振興を担う第七部も新設）
- 委員で審議会を構成し、一定の政治・民間による政策立案チェック機能を担保する

1.3 幹部構成・他省庁等との関係

このように企画院は、戦時下の国家総動員体制を中核的に担う総合国策機関として、予算・立法の先議、資源動員計画の立案などにおいて他省庁の上位に位置付けられた。総裁は官僚の中でも最高位の親任官¹⁴⁾とされ、年俸は「六千五百圓」と規定された。¹⁵⁾ 企画院の中枢官庁としての地位を実効的なものとした要因の一つに、同院の幹部構成における多元的・越境的な人材配置があると考えられる。企画院には、陸軍のみならず、大蔵省・内務省・商工省・農林省などの官僚や、さらには民間企業・在野思想家からも有意の人材が参画し、多様な知見と調整機能が交錯する場となった。¹⁶⁾

まず注目すべきは、企画院の幹部における陸軍出身者の存在感である。企画院総裁や副総裁など上位ポストには、軍部の意向を代表する将官級人材が配置され、戦略面での主導権確保が図られた。鈴木貞一のように陸軍少将から企画院総裁に転じるケースも見受けられ、軍需政策と民需政策の統合的運用を意図した軍官連携体制を陸軍主導で構築しようという動きがあったことは否めない。他方で海軍省は、陸軍とのバランス人事として企画院幹部に人材を輩出するも、基本的には実務実直系の人選であったとする見解もある。¹⁷⁾

一方、企画院には他省庁からも関係部署に人材が派遣された。たとえば大蔵省は、当初主計局機能の移転に強く反対したものの、為替政策や国債発行などの金融面から国家総動員を支える戦略的立場を維持しつつ、エース官僚である迫水久常を第一部内の予算審議等を行う課長職に出向させるなど、企画院との協調関係構築に努めた。内閣法制局が企画院の法案先議制度に対し一時「屋上屋」機能という批判を行うものの、後述の林敬三談話録に記載される通り、のちに企画院との共同関係が構築され、法制局長官は企画院総裁、内閣書記官長と共に「内閣三長官」の一翼として位置付けられることとなる。

内務省は人口政策や国民動員政策、地方行政に関する知見を背景に、政策面・人事面で深く企画院に関与し、地方統治との連携を図った。後述する林敬三は内務省出身ながら予算審議等を行う第一部第一課長に就任したように、内務省出身者も企画院の要職を占めた。

商工省や農林省からの人材は第四部に多く、産業統制・企業整理・物資配給計画の立案と実行に関与した。岸信介革新官僚は、商工省内で進めていた重要産業統制構想を企画院へと拡張し、統制経済の核を形成した。また、商工省出身者は軍務局や臨時物資調達局とも連携し、戦時物資の需給管理体制を構築する中核的役割を果たし

13) 出所：筆者作成。

14) 天皇の勅旨をもって任命される勅任官の中でも高位の官として、天皇の親任式を経て任命され、官記には天皇が親署する。敬称に「閣下」を用いる。

15) 官報第三二四五号(昭和十二年十月二十五日)に掲載の勅令(一九三七(昭和十二)年十月二十三日 勅令第六〇七号)。現在の貨幣価値にして二千万円から三千万円の間と推測されるが、物価事情の異なる当時と現代を比べた上で正確に価額換算を行うことは困難である。

16) 以降の本項文章について、『日本官僚制総合事典』(東京大学出版会、二〇〇一年)や、古川、前掲書(二〇一三)等を元に筆者作成。

17) 『内政史研究資料 林敬三氏談話速記集』(内政史研究会、一九七四年)。詳細は第2章で後述。



た。農林省は食料政策・農業統制に関する実務対応のため特に企画院第四部の業務に関与した。

ところで、外務省との関係は必ずしも良好なものだったと断ずることはできない。とくに中国北部(北支)などの占領地における諸外国との外交的調整権限をめぐることは、企画院および陸軍との権限争いが発生し、最終的には企画院主導で設立された興亜院にその役割が移管された。これは、軍事と外交の機能的分化の失敗と見ることもでき、戦時体制下における権限集中の限界を示す一例である。

議会および政党との関係もまた、企画院の特殊性を象徴する。立法府が総動員体制における実質的な審議権を失う中で、企画院の権限肥大に対する批判が与野党から噴出した。これを受けて、企画院内に政治家を構成員とする「国家総動員審議会」が設置され、統制の一環としての政治的関与が形式的に担保されることとなった。しかし、第二次近衛内閣以降、大政翼賛体制が形成される中で、企画院にはむしろ革新派政治家が積極的に関与するようになり、その権限はさらに強化された。

さらに、企画院は軍属や官界並びに政界のみならず、民間企業や在野の知識人とも接点を持っていた。三菱商事、住友本部、日本郵船などの企業出身者が企画院に入り、産業界と官僚機構との結節点となった。加えて、昭和研究会や月曜会、国策研究会などの挙国一致体制を唱える思想団体も企画院の政策立案に影響を及ぼした。もっとも、これら民間勢力は一部政策、特に国家社会主義的な企業経営や中小企業整理には反対するなど、全面的な協力関係ではなかった。

企画院 歴代幹部名簿¹⁸⁾

総裁 三长官会議(書記官長、法制局長官、企画院総裁)への出席					
氏名	出身	着任	離任		
瀧 正雄	議員、法学者	1937/10/25	1939/1/11		
青木 一男	大蔵	1939/1/11	1940/1/16		
武部 六蔵	内務(地方)	1940/1/16	1940/1/17		
竹内 可吉	商工	1940/1/17	1940/7/22		
星野 直樹	商工	1940/7/22	1940/12/6		
鈴木 貞一	陸軍	1940/12/6	1943/10/8		
安部 源基	陸軍	1943/10/8	1943/11/1		

第一部(総務部) 総合国策とそれに関する予算の統制					
氏名	出身	着任	離任		
横山 勇	陸軍	1937/10/25	1939/8/1		
沼田 多稼蔵	陸軍	1939/8/1	1941/4/1		
秋永 月三	陸軍	1941/4/1	1943/5/1		
渡辺 渡	陸軍	1943/5/1	1943/11/1		

第二部(調査部) 国家総動員と軍機文書					
氏名	出身	着任	離任		
植村 甲午郎	資源	1937/10/25	1938/12/20		
黒田 鴻五	商工	1938/12/20	1939/11/15		
阿部 嘉輔	海軍	1939/11/15	1940/8/22		
柴田 弥一郎	海軍	1940/8/22	1941/5/1		
柏原 兵太郎	鉄道	1941/5/1	1943/11/1		

次長 総裁の補佐					
氏名	出身	着任	離任		
青木 一男	大蔵	1937/10/25	1939/1/11		
武部 六蔵	内務(地方)	1939/1/23	1940/1/25		
植村 甲午郎	資源	1940/1/25	1940/8/13		
小畑 忠良	住友電線	1940/8/13	1941/4/7		
宮本 武之輔	工学者、内務	1941/4/7	1941/12/24		
安部 源基	陸軍	1941/12/27	1943/11/1		

第三部(内政部) 人口政策、労働動員と国民動員					
氏名	出身	着任	離任		
中村 敬之進	内務(警察)	1937/10/25	1939/9/8		
中島 清二	内務(地方)	1939/9/8	1941/11/4		
亀山 孝一	内務(厚生)	1941/11/4	1943/7/1		
堀田 健男	内務	1943/7/1	1943/11/1		

第四部(産業部) 物資動員、生活必需物資の需給統制					
氏名	出身	着任	離任		
東 栄二	商工	1937/10/25	1938/7/23		
植村 甲午郎	資源	1938/7/23	1940/4/17		
三浦 一雄	農林	1940/4/17	1941/6/11		
周東 英雄	農林	1941/6/11	1942/4/4		
梶原 茂嘉	農林	1942/4/4	1943/11/1		

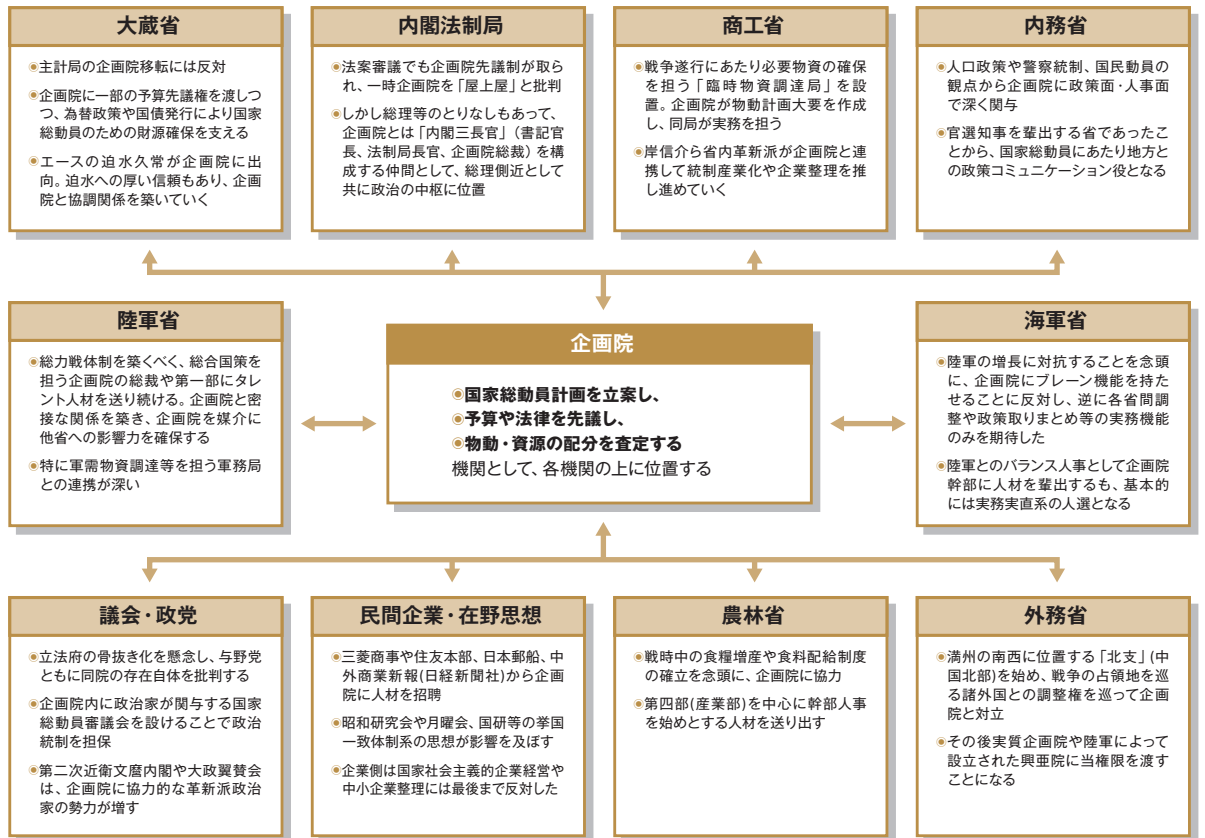
第五部(財務部) 資金確保、為替政策					
氏名	出身	着任	離任		
原口 武夫	大蔵	1937/10/25	1940/7/31		
竹内 徳治	大蔵	1940/7/31	1941/8/20		
松田 令輔	大蔵	1941/8/20	1942/11/1		
柴田 弥一郎	海軍	1942/11/1	1943/2/22		
原 鼎三	海軍	1943/2/22	1943/11/1		

第六部(交通部) 交通動員、交通施設拡充					
氏名	出身	着任	離任		
原 清	海軍	1937/10/25	1939/11/15		
黒田 鴻五	商工	1939/11/15	1940/8/21		
小松 茂	通信	1940/8/21	1941/5/1		
柴田 弥一郎	海軍	1941/5/1	1943/11/1		

第七部(科学部) 科学動員、科学研究					
氏名	出身	着任	離任		
黒田 鴻五	商工	1939/11/28	1940/8/21		
小松 茂(兼)	通信	1940/8/21	1940/9/30		
藤沢 威雄	資源	1940/9/30	1941/6/4		
森川 覚三	三菱商事	1941/7/25	1942/11/30		

18) 『日本官僚制総合事典』,前掲書(二〇〇一)を元に筆者作成。総裁官房は史料なく省略。

企画院と省庁等のステークホルダーとの関係¹⁹⁾



1.4 権能・実績

前述の通り企画院は設立当初から国家総動員体制の確立を企図して、「平戦時に於ける総合国力の拡充運用」に関する幅広い権能を振るった。国家総動員法案の起草や審議対応を行い、一九三八（昭和十三）年の同法成立後には日中全面戦争の戦線拡大という時局を踏まえた物資動員計画や生産力拡充計画の策定を行い、日本における物資の生産向上と配分最適化というミッションを担うこととなり、官需を含めた物動をコントロールする、まさに「物の予算」を査定する権能を有した²⁰⁾。

加えて「平戦時ニ於ケル総合国力ノ拡充運用ニ関スル重要事項ノ予算統制ニ関シ意見ヲ具ヘテ内閣総理大臣ヲ経テ内閣ニ上申スルコト」が職務に定められているとおり、物資の動員や生産に加えて、大蔵省が所管している各省の予算に関する査定にも関与する向きを示した。

昭和十四（一九三九）年度予算においては企画院が予算大綱の立案を行い、物資需給計画による査定基準を定め、昭和十六（一九四一）年度予算からは（大綱や基準の策定にとどまらず）各省の予算要求に対し大蔵省の実施する査定とは別途、先議的な査定を行った。一九四二（昭和十七）年に実施した昭和十八（一九四三）年度予算の編成にあたっては、まず閣議で重要政策を決定し当該政策にあたる事業に優先的に予算を配分する「先議画定事項」を採用した予算査定を行うこととなる。これにより、陸軍省・海軍省・商工省・鉄道省等の軍需に関する予算は認める傾向に

19) 古川,前掲書(二〇一三)、中村,前掲論文(二〇一七)を元に筆者作成。

20) 中村隆英、原朗『現代史資料43 国家総動員(一)』みすず書房、一九七〇年、五八頁。



ある一方で、逓信省や文部省等の予算は厳重な査定が行われることとなった²¹⁾。

企画院の予算事業案査定は、A(特ニ其ノ実施ヲ緊要)、B(実施ヲ必要)、C(Bニ比シ重要度稍低キモ其ノ実施ヲ希望)、D(Cニ比シ重要度低キモ物資ニ余裕アラバ其ノ実施ヲ希望)、Z(留保スルヲ適当、物資ハ配当セズ)という五段階評価で実施され、鋼材等の物資配分の見積もりとも連動されることが企図された。大蔵省主計局により企画院査定で低評価となった予算事業の評価が上げられたり査定額が上乘せされたりする等の事態もあり、完全到大蔵省主計局が企画院の従属関係にあったとまでは言えないとする研究もあるが²²⁾、大蔵省が所管する歳入や理財等とは異なる、物動ひいては国家総動員という各省を超然する視点での予算査定が試みられたことが伺える。予算査定に加えて物動もA～Zの評価が行われていたとみられるので、例として、鉄道省の普通鋼材の需要と企画院査定について以下の通り示す。

昭和十六(一九四一)年度鉄道省普通鋼鋼材重要額の企画院査定結果²³⁾

査定結果	新規		既定	
	項目数	トン数	項目数	トン数
A	1	950	8	87,920
B	2	5	21	113,634
C	2	0	23	17,278
D	5	100	19	3,893
Z	4	130	18	3,671
記載なし	9	0	4	400
計	23	1,185	96	226,815

その他一九四一(昭和十六)年には近衛総理が米国ルーズベルト大統領と会談する可能性や和平の機運が上昇したこと等を受けて、

流動的な時局にあつて国家として柔軟な対応を可能とすべく、省庁再編の構想が持ち上がり、企画院で起案に向けた検討が行われたこともある²⁴⁾。結果として日米開戦は避けられることはなかったが、企画院は戦中にも省庁再編の模索や各省の人員整理に取り組んでおり、勅令で定められていた機構定員等の改訂に本格的に関与するには、法令審議を行っていた内閣法制局への関与も必要となり、(全容は必ずしも明らかではないが)法令審議に関する企画院先議も行われていたことが伺える。

各部の所管事項を見ればわかる通り、企画院は国土計画や外貨獲得(統合的貿易機構の設立に向けた調整)から科学技術の研究に至るまで²⁵⁾、まさに各省の所管する業務を全体思考でとらえ直し、国家大計を形にしようとしていたのである。

21) 大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史第二巻』東洋経済新報社、一九五六年。

22) 中村, 前掲論文(二〇一七)。

23) 「昭和十六年度資本勘定普通鋼々材料目別需要額」第一部予算係『自昭和十五年七月至昭和十六年十二月原議』関東学院大学所蔵、H3/G17 より筆者作成。中村, 前掲論文(二〇一七)も参照

24) 『内政史研究資料 林敬三氏談話速記集』, 前掲書(一九七四)。詳細は第2章で後述。

25) 古川, 前掲書(二〇一三)。



1.5 廃止の顛末

このような幅広い権能や斬新な組織特徴があったにもかかわらず、企画院は一九四三(昭和十八)年にその任を終えて廃止され、物動を中心とする権能が軍需省へと統合されることとなる。その理由について解説するには、第二次世界大戦下ないしアジア・太平洋戦争の中で刻々と変わる世界情勢や戦局、そしてこの時代に首相を務めた人物の内の二人、近衛文麿と東條英機の思想の相違について触れる必要があるように思われる²⁶⁾。

近衛文麿と東條英機は、戦時下日本において首相として政権を担いながらも、その政治思想と国家構想には本質的な差異があった。

近衛は一九三七(昭和十二)～一九三九(昭和十四)と一九四〇(昭和十五)～一九四一(昭和十六)にかけて二度にわたって内閣を組織した貴族出身の政治家であり、第二次世界大戦の前半期、ドイツが欧州戦局で優勢でありヒトラーによる「世界新秩序」構想が現実味を増したかに思われた状況下において、日本がアジアの新秩序形成に果たすべき役割を模索していた。近衛は文字通り「ブレーン」官庁たる企画院を重視し、国家構想や経済政策の立案に学識者や革新官僚の知見を取り入れる体制を築こうとした。その意味で、企画院は単なる行政機関ではなく、「国家ビジョン構築の中核」としての役割を期待されていた。

一方で、日米戦争開戦の時期を含む一九四一(昭和十六)年からサイパン島陥落に至る一九四四(昭和十九)年にかけて首相を務めた東條英機は生粋の軍人官僚であり、総力戦体制の下で軍需生産体制の拡充に全力を注いだ。東條が重視していたのは「国家の理想像」ではなく、「戦争遂行に資する即時的・実務的統制機構」であり、政治構想の模索よりも軍需物資の調達・生産・分配に係る効率化を優先した。現に東條は陸軍大臣、さらには内務大臣まで兼務することで、行政と軍事を強く統合した中央集権型体制を構築していく。さらに陸軍出身の東條にとって物動のブレーンとなるのは企画院ではなく陸軍省軍務局であり、企画院を「不要な屋上屋」と見なした可能性もある。

こうした両者の政治思想の違い、特に後任首相となった東條の意向は、企画院の行く末にも反映された。

一九四二(昭和十七)年一月、まず科学技術を担当していた第七部が技術院に移管される。これは、航空兵力の増強を目指す軍部主導の科学振興政策に対応するものであり、企画院の技術部門が削ぎ落とされることを意味していた。一九四二年六月のミッドウェー海戦敗北や一九四三(昭和十八)年二月ガダルカナル島撤退等を契機とする戦局の悪化に伴う迅速な戦時体制強化の必要性が求められる中で、度重なる省庁改革の構想や議論を踏まえて、ついには一九四三(昭和十八)年十一月、企画院は正式に廃止となる。それと同時に、軍需政策の一元化を目的とする「軍需省」が新設され、東條自身が初代軍需大臣を兼ねた。ここに、企画院の持っていた業務のうち、物資調達や統制に関する権能が吸収されることとなった。

軍需省は、企画院および商工省から多くの部局・人材を受け継ぎ、戦争遂行に直結する行政機能の中核を担った。とりわけ企画院の「第二部(物資動員)」の業務を踏襲し、軍需物資の配分・生産・監督などを所管した。また、陸海軍や逓信省・商工省からの人材とともに、航空兵器、非鉄金属、石油、化学薬品などの技術部門も吸収し、実務面における統制力を強化していった。地方支分部局を持ち、軍需会社の監督や本土空襲後の工場疎開政策の推進なども行った点で、企画院よりも明確に「実施機関」としての色合いを強めていた。一方で、予算・政策の統合的判断を担う「政策先議」のような機能は失われ、企画院的な理念的・構想的政策立案は後退した。これにより、戦局への即応性は高まったものの、戦略的柔軟性や民需への配慮が損なわれ、国家統制経済の硬直化が進むこととなったと解することもできる。

26) 以降の本項文章について、古川,前掲書(二〇一三)等を元に筆者作成。



1.6 戦後へのつながり（人材輩出）

企画院には、各省庁や民間企業、「満州国」・南満州鉄道などから若手人材が多数集められ、国家総動員法の施行や経済政策立案に携わった。彼らの多くは戦後も政財界・学界で中核的人材として活躍し、日本の戦後復興や高度経済成長を牽引した。戦前に国家構想とマクロ経済計画に関与した経験が、戦後の経済安定本部、通商産業省、経団連などの組織運営に活かされた。

企画院関連人物の代表例としてまず挙げられるのが、一時企画院初代総裁候補として推されたこともある岸信介である。彼は商工省次官や商工大臣の立場で企画院と連携し、国家総動員体制や物資動員実務に深く関わった。「満州国」の実務を経験した「革新官僚」として、戦後は一時GHQによる公職追放を受けつつも政界に復帰した。その後は首相として安保条約改定に尽力し、通商産業政策や行政調整制度にも多大な影響を与えた。

また、戦前の大蔵官僚であった迫水久常は企画院出向時代、第一部第一課長として「帝國國策遂行要領」の取りまとめや、予算先議制の運用に携わった。終戦時の内閣として知られる鈴木貫太郎内閣において迫水は、内閣書記官長として終戦処理にあたり、玉音放送原稿の起草を行ったことは著名である。その後、参議院議員、経済企画庁長官、郵政大臣等を歴任し、戦後の政界や官界でも業績を残した。後に紹介する林敬三談話録にもある通り「迫水がいるんだからやらせよう」と大蔵省に思わせるほどの手腕を発揮し、戦後の高度経済成長をデザインしたキーパーソンであったと認識できる。

岸や迫水を含め、以下のような人物が企画院に関わり、戦後に活躍したので列挙しておこう。

27) 古川,前掲書(二〇一三)、中村,前掲論文(二〇一七)を元に筆者作成。写真は「近代日本の肖像」サイト等より引用。



著名な企画院人物と戦後の動き²⁸⁾

企画院関連		戦後の動き
	和田博雄 (1903 ~ 1967) 農林省から企画院に出向。調査官として「経済新体制確立要綱」を作成。赤化疑義により検挙される（企画院事件）も無罪	吉田内閣農林大臣、片山内閣経済安定本部総務長官・物価庁長官、日本社会党国際局長等を歴任
	佐々木義武 (1909 ~ 1986) 満洲鉄道から企画院に出向。調査官として中国大陸調査に関わり、興亜院や東亜省へと転属していく	経済安定本部初代経済復興計画室長として傾斜生産方式を推進。その後科学技術庁長官、大平内閣通商産業大臣等を歴任
	椎名悦三郎 (1898 ~ 1979) 商工省の臨時物資調整局→総務局長として、企画院側と連携し国家総動員体制や物動実務に携わる	岸内閣官房長官、通商産業大臣（池田・佐藤内閣）、外務大臣（佐藤内閣）、自由民主党政調会長、総務会長、副総裁 等
	岸信介 (1896 ~ 1987) 満州で実力をつけた革新官僚の代表格。商工省次官→商工大臣として、企画院側と企画院側と連携し国家総動員体制や物動実務に携わる	石橋内閣外務大臣、内閣総理大臣、東洋ハルブ会長等を歴任
	迫水久常 (1902 ~ 1977) 大蔵省から企画院に出向。第一部第一課長として、「帝國國策遂行要領」の取りまとめ、国家総動員の観点から各省予算先議等を実施	終戦時内閣書記官長として玉音放送を起草。参議院議員や池田内閣経済企画庁長官、池田内閣郵政大臣等を歴任
	植村甲午郎 (1894 ~ 1978) 内閣資源局出身で企画院転属。第二部(調査部)長となり、国家総動員法策定の指揮を執る。企画院次長まで昇る	経団連設立に関わり事務局長となる。日本科学技術振興財団会長、日本航空(JAL)会長、札幌オリンピック組織委員会会長等を歴任
	林敬三 (1907 ~ 1991) 内務省から企画院に出向。迫水久常の後任として第一部第一課長となり予算先議等に関わる。内閣法制局参事官を兼任	鳥取県知事、宮内庁次長、自衛隊統合幕僚会議議長、日本住宅公団総裁、自治医科大学理事長、日本赤十字社理事 等を歴任
	高橋亀吉 (1891 ~ 1977) 東洋経済新報社編集長等を経て企画院に出向。参与や専門委員として戦時中の経済政策に参画。大政翼賛会政策局参与も務める	日本経済研究所(JERI)政投銀等が出捐)理事長、経済史研究者。石橋湛山と並ぶ民間エコノミストの草分けとして評される

企画院は、単なる調整官庁ではなく、各省庁の枠を越えて人材を集約し、政策立案や予算評価といった国家的意思決定の核心を担わせる「越境型人材育成機関」として機能していた。特に予算を統括する第一部や、国家総動員関係の業務を担う第二部に所属した若手官僚は、総合国策立案、省庁間調整、政策評価といったスキルを身につけ、他省庁への影響力を高めていった。出向中に身につけた横断的思考と調整力は、高度経済成長のブレーンとなった経済企画等の新官庁設立や経済計画において、強力な武器となったと推察される。換言すれば、戦前・戦中・戦後を通じて一貫して政策中枢に位置し続けた各人物の経歴は、企画院が「政策人材の揺籃」であったことを示すものと解せる。

28) 写真は「近代日本の肖像」サイト等より引用。



第2章 【Reference】企画院業務を経ての所見(林敬三談話録)

企画院の構図や権能について抑えてきたところで、さらに企画院の業務実態や意義等についての解像度を高めるべく、予算統括業務を担当した企画院第一部第一課に在籍した林敬三(一九〇七～一九九一)の談話録を紹介する。

林敬三は石川県出身の内務官僚であり、戦前から戦後にかけて多様な公共職務を担った人物である。東京帝国大学法学部を卒業後、内務省に入省し、京都府社会課長や神奈川県衛生課長等を歴任した。一九四一(昭和十六)年から企画院に出向し、第一部書記官、のちに第一課長として政策総合の中核を担うこととなる。終戦後は鳥取県知事に就任し、以降、宮内庁次長、日本住宅公団総裁、日本赤十字社理事長、自治医科大学理事長など多岐にわたる要職を務め、日本の戦後復興・社会基盤構築に深く関与した。加えて、自衛隊前身の警察予備隊の中央本部長も務め、防衛関連の行政経験も有する。

林が従事した企画院の業務は、今日でいう政策調整・経済計画・立法支援を一元的に担う「統合官庁」の機能を持っていた。なかでも林は、企画院第一部第一課の総括主任として、戦時下の予算・法案に対する「政策先議」制度の実施に深く関与したことが知られている。紹介する通り林の証言によれば、企画院では「課制ではなく、年次や階級にとられないフラットな体制」が理想とされ、実際に部長会議においては総裁との活発な政策論争がなされていた。また、物資動員(物動)計画を所管する第二部の影響力も増大し、実質的に「物の主計局」として戦時の資源配分の司令塔機能を果たしていた。しかし、物資の計画と現場との間には乖離が生じ、陸軍・海軍間の取り合いなど実施段階での混乱も顕在化した。このため林を含む多くの幹部は「企画と実施の一体化」を志向し、その後の軍需省設置へとつながることとなったのである。

以下、林が実際の勤務を経て、企画院についてどのような所見を有していたのか、談話録を引用する形で示す。

林敬三による企画院関連業務の談話内容²⁹⁾

2.1 組織・風土

- ◎ 一般に政策を調査し立案するところは本来は課制ではないほうがいいと思います。(中略)内閣レベルで考える政策などは年次や階級にあまりとられない方がよいように思いました。(中略)各省的(引用ママ)の仕事は、こういう企画院のようなところとは違います。企画的な仕事でも、その人数が多くなり、企画内容が多岐に亘るときは、ある種のタバネが必要ですし、ことに実施関係の実務となるとどうしても課にしないと、つかまえようがなくなって非効率になると思います。企画院も、その前々身の内閣調査局ぐらいのときだったら、課はないほうがいいのですけれども、ある程度の人数になってきたら、課はつくらざるを得なかったのですね。しかし、それでまともにはよくなったのですが、そのかわり特色のない、イキイキしたところのない、各省並みの組織になったような感じがしました。
- ◎ 部長のところで部内会議やりまして、それから今度は院全体の部長会議というのが総裁のところであるんですよ、毎週二回ですね。そこへ出します。それでいちいち判をとらないんです。部長会議で決定したらそれを以って決裁とするという、そういうところは企画院は進歩していましたね。(中略)それはいい制度だったと

29) 『内政史研究資料 林敬三氏談話速記集』、前掲書(一九七四)。引用部分は◎の文章。

下線部は筆者による。「私」「ぼく」等の一人称は全て林敬三を指す。「今」は談話記録時である一九七四年を指す。



今でも思っています。それから、その制度が悪用されたことはなかったですね。部長会議に出さないものを出したような顔をしたり、全くの暗み討ちのようにして部長会議を通したりということはまずなかったようです。これは一つは業務が政策企画官庁であって、大きな方針や政策や計画であって、実施的な仕事や許可認可のような仕事が内容になかったからかもしれません。(中略)部長会議の席になって、総裁などが全く反対で没になったこともあり、総裁と部長、部長と部長同士でやり合ったりして、なかなかはげしいこともありました。

- ◎政策決定に参画するというほどのものではなく、総裁を補佐する第一部長のブレーンというか、実際は部長の下働き役です。しかし、さきにもいったとおり課制はなくて、書記官も調査官もひとしく部長に直属しており、少し大きな事案は部長のところに、集って会議をやって、部長に決めてもらいました。しかし、課制が布かれてからは、大てい課長を通じて仕事をするようになりました。私は企画院第一部へ書記官として入った時は、(筆者注:商工省出身の)星野直樹氏が企画院総裁でした。そして住友からきた小畑忠良氏が副総裁だったのです。それから第一部長は沼田多稼蔵陸軍少将で、秋永月三氏は大佐で第一部付の調査官でした。(中略)第一部は特に政策担当なので、そういう企画樹立ということになると、上の人と担当者が近くにあって色々話をすることが多い。そうじゃあないですか。そういう色合いはありました。しかし、これは例えば内務省の地方局でも社会局でも企画・立法の時は同じといえば同じです。(中略)なお在任中に興亜院が設置され、さらにそれが大東亜省となったのですが、それらの設立に関する閣議決定要綱の起草を行った記憶があります。

2.2 人材の特徴・出身省庁との関係性

- ◎かつて(筆者注:林敬三の出身官庁である内務省)の上司や同僚とは、許される範囲内で、友人として語り合うことはありました。しかし事案の対立が深刻になると、双方のいたばさみになって、苦しいときもありましたが、その場合の考え方や処理は、あくまで企画院の立場を第一義として貫くわけです。送り込み先の内務省でも、そのことは諒していると思いましたが、そうでなくて企画院へ来てから事毎に出身省に伺いを立てたり、あまりその代弁者的主張をするものは軽蔑されて、企画院の他の仲間から相手にされませんでした。
- ◎(筆者注:軍人が部長で上にいてやりにくいというようなことはないか、という問に対し)それは性格にも、仕事のやり方にも、判断の上にも違うところがあります。そこで、民生保護とか治安とか、実施上の問題点とかそういうことをいう内務省とは、私も間に入って調整に弱ったことも、しばしばありました。けれども、当時の陸軍は、特に企画院にはまずAクラスの人をよこしていたといえます。むしろ企画院にいい人を送り込んでそして陸軍がやらねばならぬと思う政策を陸軍からの政策だと押しつけるような感じを与えることを避けて企画院の考え出した政策として出して、各省と総合・調査して、それぞれ各省に実施してもらおうという考えが、陸軍にはあったのではないかと、これは私のあくく測ですが、そんな具合でした。陸軍が内政に干渉するということは、当時でも、いけないといわれていたので、内閣の企画院あたりの発案で、軍の考えと合致した戦争遂行に必要な施策をやってもらう必要があるという、その気持ちの人が人事にも出ていたんじゃないかと思います。ですから、代々出てくるのはなかなか一流を出してきたようですね。海軍の方は、それと少し趣が違って、企画



院にも原則としては地味な人を送り込んで、出しゃばらないで、しかし陸軍とは均衡のとれた結果は収めるといふようなところがあると、当時でも、云われていました。(筆者注:各省庁はどうか、という問に対して)これは、まあそうですね。相当の人を出しましたね、みんな。特色のある、選手のような人を出していました。

◎たとえば総裁官房の総務室に大蔵省から来ていた、前述³⁰⁾の毛利英於菟氏などは国策というか政策というかその企画能力はたいしたものだったとおもいます。ボサボサの髪をして、暗い一室にこもって、湧くが如く知恵を出してくるといった感じで、それがいい意見が多いのです。普通の能吏というだけでは出ない知恵を出すのですね。鉄道から来て第二部長(物動)をやっていた柏原兵太郎氏も特色があったし、やがて商工省へ戻った美濃部洋次氏、その先輩の椎名悦三郎氏、それに前述の大蔵省からの迫水久常氏また大蔵省から満洲国へ行っていて、そこから企画院の第四部長³¹⁾となった松田令輔氏とか同じく大蔵省出身で満洲にもいて当時総務室付の内田氏³²⁾、この人はいま大臣をやってますね。これらの人の企画能力というのは、やはり抜群だったとおもいます。(中略)あの人たちの多くは企画的なことを満洲建国のときやってるせいもありましようか、なかなか創意的、建設的な意見を出して会議なんかの時も活発でした。けれども、前述のように大きく根本的に国家革新を断行すべしという段階はちょっと過ぎていたので、あれは十五年(筆者注:一九四〇(昭和十五年)年)の近衛新体制の時あたりが頂点であって、それからあとは、次第に既存の行政組織と調和した姿になって沈静し行政化していったという感じがします。

◎迫水さんが当時大蔵省ではナンバーワンの人材といわれてたんですが、その人を企画院の第一部第一課長にもってきて政策についての内閣又は軍部と、予算をもつ大蔵省との調整役に当らせたとも見られていました。大蔵省も、そういうときは、大きな考え方をするところで、賀屋蔵相、谷口次官という人材がいて、迫水氏を企画院の第一部第一課長に出す以上大蔵省としても、これを全面的にバックしてそのいうところを呑むという態度でした。そこで、事実迫水課長は思い切って仕事をし、見ていると、主計局長よりも迫水さんの方が予算について発言力があるみたいでした。

◎(筆者注:迫水課長と主計局の関係に関する質問に対して)少し語弊があるかもしれませんが、その意味はこうなんです。そのときの大蔵省主計局長は植木庚子郎氏です。迫水さんより一年先輩で、ちょうどそのとき予算決算課長から一躍主計局長になったんです。あの頃、植木さんは大蔵省の正統を継ぐ人として、理論派で、信用されていた人で、しっかりしたもんでした。迫水さんの方は、また活動的で、時代の動きに対し敏活に対処していくというき方で、植木さんのほうは、がっちり型ですね。そこで主計局長の方はなかなか堅いので、まず企画院に來ている迫水さんに話して分ってもらっておくと、いつのまにか植木さんのほうにも諒解がついていて、その次に主計局へ正式に交渉に行くと話が通るといふぐらいに軍部なりその他の各省との予めの調整をここですとっていた。よく言えば調整ですし、また言い方によれば予算の先議のようなことになりますかね。そのかわりもうこういうふうにはスムーズに行くなら、何も無理やり主計局を内閣へもってくるようなことをしなくてもいいじゃないか、又予算というものは歳入や決算とも表裏一体の関係もあるので、つねに主税局や専売局との業務ともならみ合せねばならぬので、(筆者注:主計局は)大蔵省にあってもよい、そうしておいてもそんなに困ることはないといったような気分を実質的な行動で示しているわけとも思えます。

30) 「前述の」箇所は、内容と本稿の趣旨の違いから、本稿引用箇所には含めていない。

31) 『日本官僚制総合事典』、前掲(二〇〇一)によれば松田は第四部ではなく第五部の部長となったことが伺えるが、史料引用につき発言ママとする。

32) 第二次田中角栄第一次改造内閣で経済企画庁長官を務めた内田常雄と推察される。

33) 「前述の」箇所は、内容と本稿の趣旨の違いから、本稿引用箇所には含めていない。



2.3 取りあつかう案件の画期性（＋待遇）

◎昭和十六年（一九四一年）三月に私が企画院第一部へ着任して、いちばんはじめに第一部長から与えられた仕事は、日ソ中立条約（領土保全と不可侵尊重を約束したもの）、あれが十六年の四月頃でしょう、あれがモスクワで調印されたのは。もちろんそれを結ぶまでのことには私は何も関係していませんでしたが、こんどそれが締結されたので、ついては、この際、内政の上においては、どういう手を打ったらよいか、また打たねばならぬかを考えて、案を書いて出せ、というのでした。「そんな大事なことは高等官五等³⁴⁾ぐらいの安月給の者に命じたってそれは無理だよ、ふだんからもっと待遇を厚くしておいてくれないと、いい知恵もでない」など自席に戻ってから側の同僚に愚痴を云ったんですが、とにかく、無い知恵をしぼって、また他の部員の意見もきいて十項目ぐらいのものを書いたんです。そして、それは部内会議でそのまま、好評裡に認められ総裁の手許へ部長から届けた。これが私の初仕事でした。しかし、それは企画院総裁から三長官会議（内閣書記官長、法制局長官、企画院総裁）に話として出されて「こういう気分で政策をすすめよう」というようなことだったときいておりますが、閣議には出されませんでした。そのときの立案の写しでも保存しておけば一つの記念資料だったのですが、そういう種類の仕事は千葉県（筆者注：林敬三のかつての赴任先）などでは考えたことのなかったものです。

◎（筆者注：俸給額を動かす改革はしなかったのか、という問に対して）動かさない。しかし、その頃から一般にそろそろ俸給というか、金というか、そういうものを問題にしなくなってきたんですよ。それより物の方が重要になってきた。たとえば職員への徹夜作業のあとの手当などは今日でいう臨時ボーナスや超勤支払を受けるよりも、なんとかして田舎から持ってきた煮干のようなものを分けるほうがずっと喜ばれたものです。

◎（筆者注：企画院第四部で物動を担当した田中申一著の『日本戦争経済秘史』（一九七四）を引用する形で林が紹介）開戦間際に最後ともいべき絶好のチャンスが訪れたのである。十六年（筆者注：一九四一（昭和十六）年）十月第三次近衛内閣総辞職寸前、企画院に対し、わが目を疑う次のような特別作業が突如総理－総裁の直接ルートで極秘裡に下命されたのである。「（特別作業命令）（イ）独伊両枢軸国ト断交シ、米国ト友好関係ヲ回復ス。（ロ）從ツテ独伊期待物資ノ輸入ハ杜絶スルモ米国ヨリノ輸入ハ復活ス。（ハ）右状況ニ於ケル国力ニ及ボス影響如何。」近衛総理が、米大統領ルーズベルトと太平洋上で両国の国交調整につき重要会談を行うらしいとの機密情報が乱れ飛んだその頃である。私はこの作業を久方振りの明朗さと、張り切りをもって行った。石油、特殊鋼、非鉄金属、機械等垂涎ただならざる物資が対米期待として並べられた。そしてその輸送力不足には、米船を傭船し、輸入資金の不足はクレジットを要求することにした。この虫のいい作業の結果、物動数字はいつもの陰鬱なかげをすてて、数年ぶりに生き生きとした様相を呈した。民需部門にも郎風が吹き通い、国民生活は安定し、向上するかに見えた。私はこの作業を通じ、日米の経済紐帯がいかに対米一辺倒であり、アメリカ経済におぐさっている弱弱しい日本経済の実態を思い知らされた。しかも、わが国はこの経済強国アメリカに干戈を交えようとしているのだ。

34) 高等官官等俸給令（明治二十五年、勅令第九十六号）によれば、「各省書記官」の五等は四級俸及び五級俸と定められており、企画院設置勅令（昭和十二年十月二十三日 勅令第六〇五号）や大日方他『“新しい内務省史”構築のための基盤的研究』（早稲田大学内＜新しい内務省史＞研究会研究事業 二〇〇六・二〇〇七年科学研究費補助金 基盤研究(C)（課題番号18520517）研究成果報告書、二〇〇八年）等を基にすると、書記官は現在における国家公務員一般職事務官に相当すると考えられる。要するに、当時の正確な俸給額を現在の貨幣価値に換算して算出することは、貨幣価値変動等の事情から困難である。ところで林は企画院着任前には内務省官吏として千葉県振興課長を務め、企画院離任後には（企画院廃止に伴い、兼任していた内閣法制局参事官の任に留まった後）技術員参事官や内務省地方局総務課長等を務めている。読者にとっては当役職の情報の方が、「高等官五等」がいかにどの給与であるかの推量の参考になると思われ、また筆者として解説の正確性を比較的担保し得る。



2.4 予算先議

- ◎(筆者注:予算先議は誰の発想だったのかという問に対して)それは迫水氏の発想だったと思います。迫水さんが強く主張したのです。しかし、前から、こういうことにすべきだという声はあったんですよ。予算は政策があって、はじめて付けられるものなのに大蔵省で予算審議の時に、それによって逆に政策を何と何を明年度とするかが決められるという現状は、順逆、転倒でおかしいという意見です。まず、政策を決めてそれを重点にしながら、その新年度の予算の内容はどういう方向で盛るかということを決めてこそ、国政を担う政府の正しいやり方だと思いますね。今でも最後に大臣折衝というものをやるでしょう。しかし、それは最後に意見が合わずに残ったものか、大臣に花を持たせるためにワザと残したものなんですね。それはこういうやり方が事務的にはスムーズに行って楽かもしれませんが、政治の本筋としてはまず、大臣同士で政策の重点を決めて、それにそって予算化が行われるべきものと今でも思っています。
- ◎十六年(筆者注:一九四一(昭和十六)年)十二月いよいよ開戦となり、十七年(筆者注:一九四二(昭和十七)年)に入りましたが、それまでは企画院では第一部で政策の総合、あるいは総合政策の立案をやるといいまでも、それは影が弱くて、やはり各省の方が実務をしているだけに力が強く、したがって企画院のやることという、はじめ第四部、後に改組されてから第二部で扱っていた物資動員計画の策定、いわゆる物動が主だったのです。それが物動だけでなく、政策の総合という第一部のやる仕事も、戦争がはじまる頃から、これは否応なしに力が出てきてしまったんですね。事実問題として。
- ◎今までのような、予算案の出来るまでの経過はおかしい。各省から予算案を大蔵省へ出して、主計局で査定を受けて、問題点の残った予算だけについて大臣同士の折衝になって、土産を持たせるとか持たせないとかいうことをやって、それできまってしまうんです。それは、予算編成大綱というものは当時でもありましたけれども、こういう戦時には、戦時に必要な思い切った重点施策というもののだけに限って、予算を付けるということが必要で、また既定予算といえども戦時下不要なものはもちろん不急なものはどんどん削減する必要があるので、まず政策先議の体制をとるべきだということになったのです。そこで予算に対する政策の先議をどうするか、まず各省から政策案とそれに要する法律案の要旨を内閣に提出させ、それを企画院の第一部第一課で、適否の意見を付けて、またABCDの順位を付して内閣の三長官会議提出する作業をやったのです。第一部第一課には内務から私(筆者注:林敬三)がいたほか、大蔵、商工、司法、それに資源局出身の人たちが数人いましたのでこの人たちが各省を数省ずつ分担して私が総括主任となってやったんです。各省から持ってくる懸案を一日に十件か十五件ずつ、その一人の書記官がきいて判断していくんです。その政策案と法律案の要旨と内容を三行か五行くらいに書いて、それからその緊急度をABCDに分けてつけて、そういう表を二、三日の間に作って、一冊の書類にして、迫水第一課長を通して上の方へ提出したのです。迫水課長はああいう頭のいい人ですから、要点だけを全部つかんでしまって、第一部長と次長、総裁というところは「ようやった」とそのまま通りました。そして、それが三長官会議の資料として用いられたのです。この政策先議というやり方は一つの画期的なこととして、戦時中とはいえよくできたと思います。このやり方には主計局をもっている大蔵省にも内々非常な抵抗があったわけですが、さすが当時の時勢ですから、三長官会議でそれが通ると、大体その筋に沿って政策が進められるわけです。もっとも、老練な実力者大臣になると、あとで裏口入学のようにして追認された案件も二、三はありました。
- ◎こういう政策先議のやり方は、戦時はもちろん、平時でもこうあるべきだと思うのです。しかし、これは明治以



来のやり方をさかさまにひっくり返したようなことなので、理論としてはそうであっても、実行面では非常に難しいことであり、また、担当者のわれわれに慣れなかった点でもありましたが、要するに当時の陸軍を代表してきている秋永第一部長と、とくに第一課長の迫水久常氏の総意とその人のもつ力とバックがあったからできたんだと思うのです。「迫水がいるんだからやらせよう」という空気が大蔵省には非常にあったと思います。

2.5 法案・人事等先議

◎政策の総合という第一部のやる仕事も、戦争が始まる頃から、これは否応なしに力が出てきてしまったんですね。事実問題として。それから、しかし、政策は、方針・要領・措置を決めても、これを必要な法制化をしなければいけないし、増員については定員の勅令を出さねばなりませんから、はじめから法制局と協働して作業をやらなければいけないわけです。そんなわけで、幸い法制局には当時佐藤達夫氏が書記官として局全体の庶務を扱っておられたので、極めて理解をもって仲良く仕事をやりました。あの人はなかなか巾のひろい人で、さりとてルーズでなくて、きちんと引きしめるところはひきしめる。法制局の立場として、ダメなことはダメといわれるんです。しかし断られてもいやな感じがしないんです。またこちらのいうことも、大局的によいと思うことはずいぶん引きうけて法制局の内部を説得してまとめて下さったものです。私(筆者注:林敬三)は企画院の第一部はもちろん、官房や他の部とも調整をして、さらに法制局と共同、それから内閣官房と共同して仕事を進めて行く、こういうことでいろいろ政策決定の下働きというか、下ごしらえというか、そういうことをやったわけです。

◎官吏増員については、予算上はすでに認められているものでも、まず企画院側で戦時中において、これは必要のものとして承認しない限り、法制局でも審査に応じないということに法制局で態度を決めてもらう必要があるという、秋永第一部長、迫水第一課長の考えで、私が使者となって佐藤達夫法制局書記官のところへ交渉に行ったのです。人員をふやすには当時勅令による官制の定員を変更しなければならない。その官制を法制局で審議する時に、まず企画院でうんって言ったものでなければ、予算が付いていても受け付けないで下さい。その趣旨は内閣のほうの申し合せの精神から考えても、そうなるんだから、そうしてくださいとたのんだのです。これは何も法制局の法例(引用ママ)審査権をとるとか制約するとかいうのではなくて、こういう非常時でもあり、政府各部が不統一になっては困るし、企画院でノーといったものを法制局で認めるわけにもいかないし、法制局で認めてもらったものを企画院でノーというのも非常に具合が悪い、第一そんなことでは戦時の行政施策は実行できない。だからまず企画院で政策を先議するから、その上でそれに基づいた人員について法制局で審議するというをやろうといった。そのとき佐藤さんは、それも時局下では仕方がないと思われたのか、快く同意して下さい、半年以上そういうやり方で続けました。これは、口頭の約束なんです。ところが、あとでできくところによると、このため佐藤さんは、法制局内部の全体会議のときは、つるし上げられてえらい目にあったということです。もちろん大局的結論は、みんな分っていたから、なかば冗談でもあったでしょうが、林と、文書にもよらずに、こんな約束をすることは法制局の法案審議権の侵害であるということで非難轟々だったそうです。そのとき佐藤さんは、いや林君は決して法制局の権限を



おかすつもりはないが、内閣一体の施策をやるための順序にこうしたらといって、実に気持ちよくたのびきたので、うんという返事をしたんだと、こう言ったというんです。そうしたら、法制局内部の人は、使者の話し方がよかったということと、公的取扱いをどうするかということは、公私の別があるわけなのに、それを混淆してはこまるではないかと一本やられたということでした。まあこちらにとっては、佐藤さんの大局を見ての取扱いはありがたいことだったのですが、ご本人にはやはり御迷惑をかけたとおもいます。これは、むしろ秋永さんがそうやれという主張で、迫水課長もご自分で交渉するのは面倒とおもったのか、ぼくに行かせたわけです。

◎人員を増すときは、予算ですぐに認められていても、これを官制化する前に、企画院の承認を必要ということになり、各省から第一部第一課の担当であるぼくのところにやってくるわけです。これが、偉い人が来るんですよ。局長だとか、大先輩の課長だとかいう人が次から次へと見えましてね、本当に奏任官(筆者注:詳細は個別勅令で細かく定められているが、概ね各省課長級以下の正規職員レベル)一人の増員でも、ことに増員とか昇格とかいうことになるにああまで熱心になるのかと思うくらいでした。迫水第一課長は、なかば冗談に、「店が大いに繁昌するのはいいことじゃないか」というんです。要するにその中で、必要性の高い、あるいは筋のいいものは、どんどん承認するようにしないと、ただノーと言っていたんではだめだ、しかし、しめるべきはしめないと意味がないということなんです。しかしその判断はむずかしいし手足になる人はほとんどない体制ですから、こういう日常的業務にまきこまれば、本当の企画を考えるゆとりがなくなるので、少なからず往生しましたが、なんとかやっていました。同時に政策より何より人員をふやすということの方が、役人にとって熱心だという、あの戦時下でも、そういう感じがしました。それは、人がいなければ仕事はできませんけれど、とにかく、その熱心さには恐れいったという感じでした。

◎本当はぼくは行政整理というのは、ああいうやり方で、一せいに天引きをしなければやれないと思うんですね。この時は背後に政治力があつたからご時勢でやれたのですが、そりゃ今とは違いますけれど。今でも私は本気でやる気なら根こそぎ平等に一割五分とか一割とか削るというのが一番いいと思うんです。そうすれば、各省庁の中で、自分で不要不急の仕事と人を削減してどうしても必要な仕事の方へ回しますね。それでも、どうしても、それでは人員の足りない緊急部門についてはあらためて増員を認める。今は組合側などで反対の出ることもあろうかと思いますが、負担するのは国民なので、そこは納得ずくで、いまでいうスクラップ・アンド・ビルドの方式を、もっと度々、またもっと高度にやる必要があろうと思います。一つ一つこれは必要か必要でないかと、担当以外の者が審査したってよその者には本当のところはわからないですからね。やっぱりもう枠を与えてその中でお前やれと、ということよりほかないと思います。それを度々、しっかりやれば、必要なところは強化され不要不急なものは削減されるということが行われていくと思うんです。

◎十七年(筆者注:一九四二(昭和十七)年)十一月一日、迫水氏は大蔵省総務局長に栄転したので、その機会に第一課は、行政政策の総合と総動員法関係、第二課は財政政策の統合、第三課は国土計画というように分担をかえ、私が第一課長、伊藤隆氏(大蔵省出身)が第二課長、村山道雄氏(朝鮮総督府出身)が第三課長に就任しました。さて、政策の総合調整ということなのですが、各省ばらばらに政策を出されてはこまるから、各省から出てくるものを総合し調整して一つのものにまとめること、それから、また、各省単独では、他省の分野もあって立案しにくい事項は、まずこっちで企画して各省と協議するということなのです。また、当時、総理や閣議や、内閣四長官(筆者注:内閣書記官長、法制局長官、企画院総裁に加え、一九四〇(昭和十六)年に設置された内閣情報局の総裁)のところで、行政簡素化とか人員一率一割削減とか、いろいろ思



いついた施策を具体的に計画案として、各省に示してそれを総合調整してつくりあげるという役もあったのです。それから、ここに書いてありませんが、私はやがて法制局参事官兼任の発令を受けました。これは、それらの仕事や総動員法の仕事は法制局の任務と裏腹をなすものなので、第一課長になってから兼任法制局参事官として、個々の仕事についてその都度、法制局の方々、とくに書記官をしていた佐藤連夫氏と協議し、また法制局の参事官の全体会議には列席して予め両者の行き方に矛盾のないようにする役目をしました。

2.6 物動権限を所管することの意義

- ◎物動ができたのは私が企画院へ行く一、二年前のことですが、その必要性を強く感じたのはやはり陸・海軍と、当時の商工省当局であったと思います。また当初、内閣調査局、その後の企画庁といった時代の物動担当の人々もそうだったと思います。
- ◎平時は大蔵省主計局というところは大変な力を持っていますが、少し戦争がひどくなって金より物が大切という時代になると力がすっかり落ちてくる。それでも根本に予算は付けてもらっておかなければ物のかけ合いはできないのですが、そうだからといって金をもっているだけではだめで、物動の枠をとってきてものを現物化しなければだめなのです。そこで企画院の物動を担当している第二部(はじめは第四部)に、大変な力がついてきて、物資についての主計局のようになってきた。ところが企画院の物動計画がきちんとできればいいのですが、これが計画だけの官庁で、いわゆる実務を持たないところですから、現実化までの力が弱く、しかも陸軍と海軍とが、何れもこの物資を自分の方でとらなければ、戦力が続かぬということで、深刻な争いを部内で展開して、しかし民需もこれ以上切りつめられぬということで、実際には無理と分かりつつも、物動計画決定のまとまりがつかないので、たとえば鉄鋼の生産計画全体の枠を努力目標を入れて水増しするんです。そこで企画院での物動計画では陸軍も海軍も民需側も枠を手に入れるのですがそれが実際の物資を生産してる現場にいきますと、実際量は不足なのでからにはやく取ってしまった方が勝ということで陸海軍のまず取り合いになってくるわけです。こんなことでは物動計画もあってなきが如しですが、まあそれでもないよりはよかったし、相当程度の役には立ったと思います。

2.7 「屋上屋」的存在の認識

- ◎この企画院という役所は、各省からいうと、ぼくは内務省にいるときから見ていて、やはり嫌われている役所だったのです。各省の中には、ここをいわば上手につかって大いに自省の仕事を発展させたところもありましたが、多くの省から見れば目の上のこぶのようで、それなのに、それが各省の仕事を統制するのなんのって言って、呼び付けて説明をしろなんていわれるので、うるさいところということになるわけです。今までは大蔵省と法制局へは、明治以来、各省から説明に行っていましたが、予算と完成の実現には、その二つと、あとは議会へ行けばよかったのに、もう一つ企画院ができたといえは腹がたつんですね。それから以前から資源局というものはあって調査をしていた、そのころからずうっといて、それが内閣調査局、企画庁となり、企画



院となったので、そういう出身の人もずいぶんいました。それは各省の役人のほうからいうと、知り合いでもないし、ちっともこわくもないというところだった。それが急に統制をするということで、なんにも行政の実際を知らないのにいろいろな口出しをするっていうことをなんとなくいやだと感じた面もあったとおもいます。それでいて、陸海軍の現役軍人が部長や調査官として要所を押さえている、なんっていうことで敬遠されていたでしょうね。

2.8 企画院の廃止

- ◎企画院の人たちは、この物動計画をやっていて、つくづく自分たちで各省のもっている物資についての実務まで併せ一貫して持たないと仕事にならないということを云ってました。また逆に各物資の実施担当者も同じように企画と実施の一本化を望んでいた。そこで戦局が相当苛烈になってきた十八年(筆者注:一九四三(昭和十八)年)秋になって、いわゆる軍需省が実現したのです。軍需省は、企画院の物資動員計画と、商工省の大部分と陸海軍の関係部門と厚生省の勤労働員関係その他が一緒になってできたものです。
- ◎十八年(筆者注:一九四三(昭和十八)年)の夏は伊原第二課長と私と協同して政策先議というのを迫水さんから受け継いでやったわけです。しかしその年でこの制度は終りになりました。その理由は、十八年の十月末日で企画院が解消することになったからです。これは、このころになると戦局もいよいよ大変になり、物資動員その他の施策の面でも企画と実施とを一つに持たせなければということで、企画院は発展解消というのか、解体というのか、大部分は軍需省となっていったのです。そういういきさつで予算先議ということは、二回だけ、迫水課長の時に一回と私と伊原君とが受け継いだときにもう一回とやって終ったのです。



第3章 【Discussion】企画院の政策的示唆

ここまで林の談話録を元に見てきたように、企画院は設立の経緯から廃止まで実に様々な知見を私たちに提供してくれる。もちろん、企画院の史実性をよりつかむには(林の談話録に対する)史料批判や別史料の提示を通じた学術検証が一層求められることは勿論である。また筆者は断じて、戦前へのノスタルジーのような思想や戦前回帰論を持つ者ではないことについては、誤解のないように念を押さなければならない。しかし本稿の冒頭に述べた通り、公務員制度を考えるに当たって企画院の一連の経緯には参考情報が多く含まれていると考える。例えば組織運営から実務との接続に関する悩みまでの多くの吐露は、今日の公務員制度の課題の考察において示唆に富んでいる。今後の行政改革は、このような歴史的実践の再発見から始まることも有益である。

本章では、前章の内容等を元にしつつ、別稿にて検討している政策案「国家戦略企画院」をどのように設計すべきかについての、具体的なディスカッションポイントを提示していく。

3.1 若手育成の環境をどのように確保するか

林は、政策立案は本来課制ではない方が良いということや、課制になるまでは部長との距離が近く色々と話をすることが多かった旨も述懐している。このように**組織内の風通しの良さ**や(国家公務員法第九十八条第一項に規定する、上司の職務上の命令への服従義務は担保しつつ)**職階の上下を問わずフランクに議論しまた意思決定者と近い関係を維持する風土**は、若手の育成を図り革新的なアイデアを出す上で既存の各省庁にとっても有益である。「企画院三羽烏」と呼ばれた迫水久常、美濃部洋次、毛利英於菟ら若手中堅人材が活躍したり、他にも戦後の要職を占める有意人材を輩出したりした企画院には、まさに「越境型政策人材」を育成する土壌が備わっていた可能性がある。

勿論林は内務省の中でも企画系のことをやるときは同じような仕事の仕方があった旨も付け加えているし、現在でも一部省庁では内閣総理大臣の前でも活発な議論を行う³⁵⁾ほど闊達な風土はあることは率直に言って喜ばしいことである。筆者も国家公務員勤務時代には上司に新規企画を提案したり「モノ申したり」したことは数多くあったことを記憶している。

こうした風土が別稿で提案する国家戦略企画院を皮切りに、**少しでも多くの有意な若手に良好な風通しの意義を定着させ、国家戦略企画院を経験した若手が官民間問わず各組織に戻った際にそうした風土を広めてもらうことが有益**と思料する。

また若手段階から各省庁や民間組織の域を超えて国家戦略に関与する経験を持つことは、単なるスキル獲得を超えて、全体最適の視座を養うことにつながる。ミクロからマクロまで全ての目線を包含する政策構想に従事する環境は、若手の育成環境として最適である。現在でも各省庁や民間企業から出向することの多い内閣府や内閣官房は一部その環境を有すると思われるが、筆者個人の所見で言えば、内閣府や内閣官房は各省庁との調整や事務作業、さらには(答弁等の主作成にとどまらず合議も含む)国会対応や各省庁の調整に追われる時間が多いように思われるし、企画立案人材である「内閣府プロパー」はそもそも決して多くないと思われるところ、企画院自体の長期的な在り方を考える人材は少ないことも予想される。

(後述する先議権等の権能を持たせることを含めて)企画院が持つ業務内容や各省庁との関係を一層クリアにし

35) 安倍晋三著/北村滋監修『安倍晋三回顧録』(中央公論新社、二〇二三年)には、総理レク場で経済産業省担当者は自分(総理)の前でも構いなしに議論を始める、という旨の記載がある。



たり、現在でいえば経済財政諮問会議等の国家戦略を議論する場での主体的・建設的な業務に携われる職員の数を増やしたりすることで、国家戦略に関与している実感を持つ若手の数を増やすことが望ましい。必要に応じて、どうしても発生する総括や調整事務については非常勤職員を大幅に採用・活用することも考え得る。

なお林は企画院業務においてよい知恵を出すには自身は「安月給」だったと述懐しているとおり、業務内容や業績に応じた適切な待遇(例えば成果連動型報酬)を整備し、更なる若手の呼び水とすることも有用である。

別稿で提示する国家戦略企画院の案には、上記の風土を具えるような制度設計の案も盛り込んでいるため、是非別稿をご覧ください。

3.2 出身元の思考にとらわれない全体最適のマインドをどう養うか

林は、企画院時代には出向元の内務省の意向よりも企画院の立場を第一に考えた旨を述懐しているように、出向者が単に出向元の意向の代弁者として振る舞うのではなく、全体最適を志向することは重要である。社会課題に対して、「越境型政策人材」の必要性が改めて認識されつつある。企画院のように、出身省庁を問わず集まった人材が社会課題解決に取り組み、「越境型政策人材」が育成されていく場合は、現在では内閣府、デジタル庁、さらには民間企業からの出向者が多いという意味で経済産業省等に見られるが、在任期間や出向元から託されたミッション等もあり、人材育成の場として理想であるとは言えない。

筆者の見解でいえば、省庁への出向者には、在任期間が短い等の理由で企画業務に携わるポジションに就けなかったり、出向元と省庁との連絡調整係が期待されていたりしたことが伺えた一面もあった。筆者は出身省庁から全体調整を行う官庁に応援業務のために臨時で短期間出向したことがあるが、ここでさらに長く働けばもっと全体最適のマインドが培えたかもしれないと当時は考えたし、他省庁や民間企業出身の方と仕事をするのは何より楽しかったので、出向元に出向期間延長の希望を申し出たこともある。

実際のマインド形成は本人の仕事への向き合い方がいかなるものかに依拠する点は勿論だが、制度面で少しでも全体最適のマインドを培える公務員が増えることは国にとっても有益である。その観点で、国家戦略企画院案の別稿も是非ご覧ください。

3.3 先議権や物動計画といった具体的な権能をどう持たせるか

林は、まず重要政策を決めた上で予算審議を行うことが妥当であるという論拠から、企画院が大蔵省に先んじて各省の予算案を審議したこと、法制局に対しても人事等に関する業務で必要性の故に法案を先議したことを述懐している。別稿で提示する国家戦略企画院が単なる研究所等のシンクタンクや評論家の立ち位置に甘んじず、実際に企画立案される政策に対して権限を有していくためには、こうした先議権等の権能を確保することもまた一案である。現在では経済財政運営と改革の基本方針(いわゆる骨太の方針)が策定され、予算要求時の根拠資料として用いられているように、まず重要政策を決めて予算審議をするという方向性はかつて以上に担保されていると認識しているが、骨太の方針を取りまとめる官庁が引き続き国家戦略の観点から各省に号令を出していくことも有益である。

ここで注視しておきたいのは、企画院が「物の予算」すなわち各省庁の物動を査定したこと、大蔵省等他省庁に対し企画院のタレント人材が企画院に権能を移行する上でカギを握ったこと、の二点である。

一点目の物動に関しては、戦時の国家総動員体制という特殊な状況下で(林が述懐しているように)お金よりも実際の物が不足しがちである故に(価値が変動するお金よりも)物を確保する方が重要であるという当時の時代背景



があったことを指摘しておかなければならない。しかし換言すれば、安全保障環境が厳しさを増したり、(自由市場を堅持しつつ)国による産業等への積極介入支援の必要性について各種研究会で有識者から言及されたりしている今日において、予算に加えて物動の最適配分を行う部署があることもまた議論の素材になろう。例えば資源エネルギー庁はエネルギー基本計画を(閣議決定に向けて)策定したり、経済産業省は鋼材需要見通し等を定期的に発表したりしているが、(敢えて強引に)企画院業務を今風に読み替えるなら、各省庁がエネルギー要求を資源エネルギー庁、鋼材要求を経済産業省に対して行う、ということになる。当然ながら是非については議論の余地があるが、もし必要となれば**予算あるいは予算以外の単位で全体最適の観点から政策案を審査することも考え得る**。

二点目の人材のタレント性に関しては、企画院が、とりわけ他省庁に対して権能を持つ上では欠かせないものであろう。予算査定を行っていた大蔵省に対し(様々な研究で機能の実態についての是非は分かれているが、仮に形式上でも)先議権を有した企画院には、大蔵省出身の迫水久常という官僚が在籍していた点が大きい。林は大蔵省に対して企画院が優位に立てたのは迫水的能力故と評しており、まさに、「迫水がいるんだからやらせよう」という大蔵省の空気が、企画院の権能にプラスに働いたと理解することができる。筆者の見解で言えば、官僚制というカッチリした組織にあってもやはり最後は「ヒト」がものをいうのであり、当事者にカリスマ性や豊富な知識や政策遂行の「馬力」がある場合は、当人は役職や職階を問わず政策の中心人物となっていくことが多いように思う。林はまた、企画院には「Aクラス」の人ないし「選手」を送り込んでいたという趣旨の述懐もしているし、「活動的で、時代の動きに対し敏活に対処していくといういき方」をしていた迫水が活躍したという林の回顧にも、筆者は肌感覚として同意である。**国家戦略の立案を行う組織には(たとえ業績はなくとも)周囲も認める素質ある人材、先駆・開明的な眼差しを持ち活動していける人材が必要**であると考える。

国家戦略企画院案の別稿も、「大胆な権能を制度上どう担保するか」、「迫水を何人作れるか」を念頭に置いて作成しているので、是非ご覧いただきたい。

3.4 既存府省庁との関係をどう保つか

これまで触れてきた通り、出向人事という意味でも、あるいは権能の棲み分けの整理という意味でも、既存省庁との関係を如何に保ち、また再構築していくのかは重要なテーマである。

まず出向人事という意味では、他省庁への出向は決してメジャーな人事異動ではなく、また他省庁に出向する人材は省庁の中で出世頭とまでは言えないように筆者は理解しているが、(もし存在するとすれば)こうした慣習は改め、キャリアパスの中に在外公館等のみならず他省庁への出向も既定のものとして組み込むことが一案である。別稿で案を提示しているような国家戦略企画院が仮に実現した場合、**魅力的な官庁で業績も高いという評判になれば、おのずと各省庁の出向人事に対する考え方も変わってくる**であろう。

また権能の棲み分けという意味では、まさに「屋上屋」の設置という無駄をなくすために、別稿で案を提示している国家戦略企画院は、各省庁の政策について大まかな枠組みのみを査定し、具体的な予算や物動は各省庁に委ねる、という塩梅が望ましいと推察できる。例えば予算については、数億円程度の事業であれば5千万円の単位まで、数百億円の事業であれば5億円の単位までは国家戦略企画院が査定し、あとは財務省の査定や各省の工夫(例えば予算単年度主義を緩め、年度繰越しが行える事業を増やす等)で細部を詰めていくことが効果的であると想定される。林が人事について「担当以外の者が審査したってよその者には本当のところはわからないですからね。やっぱりもう



枠を与えてその中でお前やれ」という方式の方が財政適正化の意味でも良いと述懐しているように、**予算のパイの奪い合いの調停者としてだけでなく、国家戦略を考える観点から大枠の査定を行うことは検討に値する一案**であると考える。

ちなみに林は企画と実施(実務遂行)の一本化を望む声があったことが企画院廃止と軍需省誕生につながった旨を述懐しており、(企画院廃止と軍需省誕生の経緯は1.5の項で触れた通り、林の述懐だけが理由ではないにせよ)別稿で提示する国家戦略企画院が仮に設立された場合でも、実務面がないことについて院内の職員に疑問の余地が出る可能性はある。ただし筆者としては、企画と実務遂行はある程度分けることも、全体最適を考え続け、また実務に追われて肝心の企画という機能を失わないために長期的には必要であると考え。なお筆者が企画系の課に在籍した経験から言えば、新規に持ち上がってきたが各省庁の所管が定まらないような国家課題に対処するために、**一定期間は国家戦略企画院でその課題にだけ実務部隊を置くことも想定し得る**と考える。ただし(内閣府との相違点として)国家戦略企画院自体が肥大化しないように、例えば二年や五年など一定の期間を経たら当該担当部署は廃止し、各省庁に移管していく(なければ新規に省庁を設置する)ことを義務付ける措置もあってよいように思料する。

なお、読者の中にはそれぞれ内閣府が全体最適を考え国家戦略を立案する官庁として既存であることにお気づきである方もいると思われるが、別稿の国家戦略企画院ではさらに内閣府の国家戦略権能を強化することを見越して、国家戦略企画院設置法案の中に内閣府の持つ会議体を国家戦略企画院に移管する旨を盛り込む等、内閣府との接続性については配慮している。他方で内閣府は企画立案のみならず各省に所管が割り振られていない領域の執行業務も担う(という意味では各省と同列の)組織であることから、国家戦略企画院の設計にはより国家戦略の企画に特化するための工夫が必要である。是非別稿をご覧ください。

おわりに

企画院は「平戦時における総合国力の拡充運用」をミッションに掲げた官庁であり、成り立ちの経緯からしても最初から戦争や国家総動員体制の確立を念頭に置いていたことに疑いの余地はない。しかし、日ソ中立条約を巡る対応案や日米開戦前の善後策検討等について林の談話録に記載がある通り、企画院は戦争遂行にとどまらない国家戦略を考える組織でもあった。「企画」や「長期戦略」の業務に骨が入らなければ、自ずと目の前の対応に引きずり込まれていき、戦争状態ともなれば実務すなわち「軍需」が緊要となり企画官庁など無用の長物になる、というホラーストーリーは想像に安い。「船の舵がきく時代」にこそ高いビジョン形成能力を発揮できる企画官庁・企画権能の確立が有益である。