

近代日本における「国家総動員」準備の形成 (1918～1927)

森 靖 夫

目次

はじめに

1. 軍需工業動員法の成立

- (1) 陸軍が軍需工業動員法にこめた意図
- (2) 工業動員の国際的潮流
- (3) 軍需工業動員法への反応

2. シベリアンたちの国家総動員論

- (1) 元逋信次官・貴族院議員 内田嘉吉
- (2) 元東京帝大教授・貴族院議員・理化学研究所長 大河内正敏

3. 1920年代日本陸軍の国家総動員論—永田鉄山と世界的潮流—

- (1) 永田鉄山の国家総動員論—経済的国防・精鋭主義・国民の国防
- (2) 1920年代における世界の戦略論・国家総動員論と永田鉄山

おわりに

はじめに

1918年4月17日、軍需工業動員法が公布された。第一次世界大戦の過程で参戦各国がとった、国力の全てを動員するための国内法制、いわゆる国家総動員の体制づくりが日本においても始まった。軍需工業動員法に基づいて軍需局が政府に設置され、その後国勢院へと拡充される。国家総動員準備は国勢院廃止により中断を余儀なくされるが、1927年の資源局設置により、本格的に再始動することとなった。

このプロセスは、従来次のように理解されてきた。すなわち、軍需工業動員法は戦争に必要な軍需を充たすために民間工場を強制的に動員するもの

で、法案成立は「総力戦準備を口実にした陸軍の軍事領域以外への新たな進出と、そこにおける政治的権限拡大の端緒となるものでもあった」のであり、陸軍は「1927年に資源局が設置されるまで軍需工業動員計画の展開を緩めることはなかった」。そして資源局成立は、「軍部が合法的に政治に関与していく制度的・客観的条件が生じていく契機となった」のである、と¹⁾。

他方で、寺内正毅内閣期の寺内・原敬らの国家総動員構想を穏健なものとして陸軍と区別して捉えた高橋秀直の研究²⁾、それを発展させ、陸軍がイギリスの影響を受けて軍需工業動員法を提出したことや原敬内閣のもとで設置された国勢院を文民主導型の国家総動員体制だったと見る諸橋英一の研究は注目に値する³⁾。もっともこれらは、その後の資源局や1930年代への展開までを含めて包括的に論じていない。

筆者はこれまで、従来の研究が一国史に限定されてきたことを踏まえ、日本の国家総動員体制の形成を世界的な潮流の中で捉え直すべく、論文を発表してきた。そこで明らかにしたように、従来日本の国家総動員体制は1930年代の軍国主義と過度に結び付けられて理解されてきたが、資源局や1938年4月に成立した国家総動員法でさえも、「民主的国家」のイギリスやアメリカからの影響が強くみてとれるのである⁴⁾。

- 1) 額額厚『国家総動員体制研究 日本陸軍の国家総動員構想』(社会評論社、2010年 [三一書房、1981年]) 63、72、76頁。軍需工業動員法制定過程の研究に関しては、同「軍需工業動員法制定過程における軍財間の対立と妥協(上)・(下)」(『政治経済史学』229、231、1985年8月)。
- 2) 高橋秀直「原内閣の成立と総力戦政策—「シベリア出兵」決定過程を中心に—」(『史林』68巻3号、1985年5月)、同「総力戦政策と寺内内閣」(『歴史学研究』552号、1986年3月)。渡辺清志「大正期における日本陸軍の総動員構想と軍需工業動員法」(『学習院大学文学部研究年報』(31~32、1985年)。
- 3) 諸橋英一「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」(『法学政治学論究』97、2013年)。同「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—英国からの影響と文民優位体制の展開—」(『法学政治学論究』(96、2013年)。
- 4) 拙稿「誰が為の国家総動員法—日本の国家総動員体制は成ったのか—」(『軍事史学』第53巻第2号、2017年9月)、拙稿「総力戦・衆民政・アメリカ—松井春生の国家総力戦体制構想—」(伊藤之雄・中西寛編『日本政治史の中のリーダーたち—明治維新から敗戦後の秩序変容まで—』京都大学学術出版会、2018年、第6章)。拙稿「日本の国家総動員のモデル—「資源」(1931~1937)を手がかりに—」(『同志社法学』第70巻第6号、2019年4月)。戦間期英米の国家総動員準備については、拙稿「戦間期アメリカの『国家総動員』準備(1920—1939)」(『同志社法学』

そこで本稿は、改めて国家総動員準備の原点である軍需工業動員法成立までさかのぼり、日本の国家総動員準備が持つ「国際性」に留意しつつ、軍側の意図、シビリアンの対応を明らかにする。言うまでもなく、アメリカやイギリスでは、軍が中心となって総動員準備を推進したが、実業家が平時から体制づくりに主体的に関わることを大きな特徴としていた。つまり、本稿において注目したいのは、軍の意図や国際性だけでなく、英米のようにシビリアンがどれほど主体的に総動員準備に関わろうとしたかという点なのである。これは、先行研究がほとんど見過ごしてきた論点である。

本稿の結論を先取りすれば、日本の国家総動員準備は、軍側もシビリアン側も、本格的に始動する寺内内閣期以来、一貫して国際的視野に立ち、官民協同の総動員体制を目指しており、それが原内閣にも継承され、一時的中断はあったものの、資源局へと結実していったということである。

なお、このプロセスをアメリカやイギリスがどのように観察していたかについては拙稿を参照されたい⁵⁾。

1. 軍需工業動員法の成立

(1) 陸軍が軍需工業動員法にこめた意図

日本陸軍が軍需工業動員法を第40議会に提出するに至ったプロセスは良く知られている。1915年12月にヨーロッパ参戦諸国の戦時体制を調査研究すべく、陸軍は臨時軍事調査委員会を設置する⁶⁾。調査結果を受けて、1917年12

第70巻第3号、2018年9月）。拙稿「戦間期イギリスの総力戦論（1918～1938）—The Journal of the Royal United Service Institutionを手がかりに—」（『同志社法学』第69巻第3号、2017年7月）。

5) 拙稿「イギリスから見た日本の『国家総動員』準備—1918～1937—」（『同志社法学』第69巻第7号、2018年2月）、拙稿「アメリカから見た日本の『国家総動員』準備（1918～1938）」（『同志社法学』第70巻第4号、2018年11月）。

6) 黒沢文貴『大戦間期の日本陸軍』（みすず書房、2000年）。

月に参謀本部が軍需品管理法案の制定を陸軍省に要求した⁷⁾。参謀本部の要求は民間の工業力を軍需生産に利用すべきというもので、軍需工業動員法の原型となった。更に、参謀本部は、シベリア出兵に際して、共同出兵する中国軍への補給の必要から、上記の要請を行った⁸⁾。その後省内軍務局軍事課と兵器局銃砲課で法案の検討が重ねられ、翌年2月に陸軍大臣と海軍大臣の連名で軍需工業動員法案が閣議に提出され、法制局の修正を経た後、3月4日に衆議院に提出された⁹⁾。ちなみに陸軍は3月にシベリア出兵案をまとめたが、山県有朋、寺内首相、大島陸相らは出兵に消極的であった¹⁰⁾。

軍需工業動員法案は、1917年12月から開会されていたにもかかわらず、閉会に近づいていた3月4日というタイミングで議会に出されたため、両院議会で厳しい批判にさらされ、他に何か別の思惑があるのではないかとすら疑われた。政友会総裁の原敬が「一夜作りのものにて不備杜撰」と酷評したことも有名な逸話である¹¹⁾。本章では、改めて両院の軍需工業動員法案委員会における質疑を再検討し、陸軍の法案提出のねらいと委員の対応について考えてみたい。

衆議院の委員会では3月6日から20日の間に計8日間にわたって法案が審議された。「一夜作り」と批判されてはいるが、大島健一陸相はほとんどの質疑に対して丁寧に応答しており、事前に入念な準備をしてきたことが容易に想像できる。まず大島陸相は法案の概要を次のように説明する。すなわち「今回の此法案は、平時より戦時工業動員の準備を規定する」ものであり、「平時より戦時の準備をする目的をもって」いる。より具体的には、第1に、戦時に動員すべき工場事業の範囲を示し、その管理者・所有者に平時の経営施

7) 「軍需品管理法制定に関する件」(『密大日記』4冊の内4、大正7年、JACAR (アジア歴史資料センター) Ref.C03022453000)。

8) 「兵器弾薬製造力増加に関する件」(『密大日記』5冊の内3、大正9年、JACAR : C03022506000)。前掲、高橋秀直「総力戦政策と寺内内閣」。

9) 「軍需工業動員法案の件」(『密大日記』4冊の内2、大正7年、JACAR : Ref.03022440300)。

10) 麻田雅文『シベリア出兵』(中公新書、2016)17~19、39頁。

11) 原奎一郎編『原敬日記』第4巻(福村出版、1981年)、1918年3月14日。

設や戦時に応じるための準備について参考を与える、第2に平時の準備として各工場に所要の報告をさせ、対する政府は各工場に利益の補償、奨励金等を与え、原料の生産や設備を促す、第3に法の施行に対する罰則を設けるといこと、であった¹²⁾。

ここで注目したいのは、大島陸相が「法律の性質として動員即ち強制に之を用いるとか、或は之に背く者を罰すると云うことが規定してありますが(中略)、成るべく工業者の利益を尊重しまして、必要の程度以上に強制の及ばぬように、工業事業者をして安心して其経営を為さしむると云うことは無論のことです」とあえて実業家の利益尊重を念押ししている点である。一見すると及び腰ともとれるほど民間工場へ配慮する大島陸相の姿勢は、「軍国主義」のイメージからは程遠い。

大島の発言はこれに止まらない。兵器民営化に関する武藤金吉（立憲政友会）、鈴木錠蔵（立憲政友会）らの質疑に対して、これまで兵器廠が軍需生産の大部分を担ってきたわけだが、「平時に於て兵器製造の業務も民間に出来得る丈は民間にやらせて置くことが利益である」との考えを披歴している。また同法の運用に際しては官民合同調査会を設置することについても、大島は積極的に賛意を評した。さらに全国の工業動員を中央機関のみで行うことは不可能であり、「地方に官民合同の中間の指導機関」が必要であると述べたように、地方官庁や地方工業の参加を期待していた¹³⁾。要するに、民間、あるいは地方の軍需動員への積極参加とそのための準備を促す、これが陸相の表明した同法案提出の意図であった。

加えて大島陸相は、日本の幼稚な工業に本法を適用すれば工業が大打撃を受け「委靡不振」に陥るのではないかとの田辺熊一（立憲政友会）の質疑に対して、「戦時に於きましても成るべく此管理者、所有者の利益を完うすると云う事は、無論考えて行かぬければならぬ〔ママ―筆者注〕」のであり、

12) 「衆議院議事速記録第19号 軍需工業動員法案 大島國務大臣の演説」大正7年3月6日(国会国会図書館帝國議會會議録 <http://teikokugikai-i.ndl.go.jp/>)。

13) 「衆議院議事速記録第20号 軍需工業動員法案」大正7年3月8日(同上)。

工業には「成べく工業者に苦痛を与えない」で「戦時に発達をして、此国防に貢献をして貰わなければならぬ」と答弁しており、総力戦となった場合でも工業の利益追求を否定するどころか、むしろ奨励しているのである¹⁴⁾。そもそも大島陸相は、次期戦争が、ヨーロッパが経験したような大砲一門につき1カ月余りの会戦で3000発も撃つような規模の戦争になることは考えておらず、戦争は「民間の工業力に俟つと云うことが先ず順当」であり、「状況に依ては動員せぬ事も」と述べていることから分かるように（加藤政之助憲政会代議士の質疑に対する回答）、同法は「万が一」に備えたものなのであった。

以上の大島陸相の答弁は、何も彼個人のスタンドプレーだったわけではない。陸軍省兵器局銃砲課課員で、本法の起案を担当し、衆議院の委員会にも説明員として登壇した鈴木吉一の解説を次に見てみよう。

(2) 工業動員の国際的潮流

鈴木村の説明は、参戦各国（英、独、仏、伊、露）の工業動員（鈴木村は産業動員でも差支えないと考えている）の実態に焦点を絞ったものである。速記録の分量をみると、イギリス51行、ドイツ31行、フランス10行、イタリア・ロシア各2行、とイギリスの説明に圧倒的に時間を割いて説明している。ちなみに鈴木村は、アメリカとオーストリアについては、上記の五カ国のいずれかのモデルを踏襲していると捉え、省略している。

まずイギリスは、戦前から工業動員の準備をしていなかったため、1914年8月に国防法が成立した後、逐次改正が加えられていった。その要点は、①軍需品製造工場の全部あるいは一部を政府の管理下に置くことが出来、必要に応じ陸海軍は製造所・工場内部の設備を使用できる、②この場合、工場主・職員職工は政府の指名する工場主に服従する、工場の作業は陸海軍の指示に従う、③陸海軍は軍需品の生産力を向上するため設備を移転したり、事業に

14) 「第5類38号 軍需工業動員法案委員会義録 第2回」大正7年3月9日（同上）。

対し報告を命じることができる、④商務省労働紹介所に通知せずに就職の勧誘をした場合は厳罰に処する、等にまとめられている。イギリス政府は陸軍省内に各種委員会を設置し、民間の「実験者」(科学者か一筆者注)、や学者を参加させた。更に政府は「軍需品省」(Ministry of Munition)を設け、軍需品法を制定した。これにより、労働者の同盟罷工を制限し、約5000の工場を軍需品省の管理下に置いた。

次にドイツの特徴は、①「ベルリンの電気会社の社長」(電力会社 AEG 会長ヴァルター・ラテナウー筆者注)の進言により陸軍省は原料課を設け、各地方と連携しながら全国の原料の統一的運用を図った、②授權法により工業動員に関する権限を連邦参議院に与え、告示あるいは訓令によって原料の統一を実施した、③原料課は「イギリスの軍需品省のような」機関に拡充された(戦時局)、④全国17歳から60歳に至るまでの男子に「戦役愛国的補助服役」の義務を課す法案が議会で成立した、等である。

フランスも、①陸軍省内に兵器弾薬次官を設け、②国内の製造は大会社を主幹にし、中小会社にその下請けを担わせて連携をとり、全国を工業管区に分割してそこに政府代表を派遣し、民間と合同で動員を実施した、③工業動員は兵器省が設置され、そこが統一的に動員を担った。イタリア・ロシアも兵器弾薬次官を設け、イタリアの場合は平時からある軍団管区を通じて、ロシアの場合は政府が完全に工場を収用して実施した¹⁵⁾。

鈴木は「何れも他の国の実施を見て自国の必要に鑑みて、それに倣うというような傾向があります」と述べるように、特定の国をモデルとしたわけではなかった(表・1参照)。もっとも鈴木は、第一次大戦前からイギリス駐在員として勤務し、1915年3月には従軍武官としてイギリス出征軍に参加した経験を持つイギリス専門家であった¹⁶⁾。その経験から、英国国王からデ

15) 同上「第5類38号 軍需工業動員法案委員会義録 第2回」大正7年3月9日。

16) 「従軍武官及兵器検査官欧州差遣に関する件」『欧受大日記』大正8年6月、防衛省防衛研究所蔵(JACAR: C03025051100)。例えば「英国国情特別視察旅行報告(大正6年3月)(1)」『海外差遣者報告(号外39)』防衛省防衛研究所蔵(JACAR: C15120246700)。

ステイングイッシュド・サービス勲章を受領し、佩用を許された¹⁷⁾。こうした経歴は調査にも反映されていると見るべきかもしれない。

表1 英・仏・独・露・伊の工業動員に関する実施事項比較表（鈴木吉一「軍需工業動員」より）

工業動員に関する実施事項	英	仏	伊	露	独
人員に対する処置					
国内の労働資源を調査し、全国にわたり職工の需要供給を調節する	○				○
熟練職工の節約及び適切な配置に努める	○	○			
中央労役仲介所を利用して人員の配給を補助する	○				○
女工の使用を奨励する	○	○		○	○
軍隊動員に際し、職工を必要の向上に存置することに留意する					○
兵卒をそのまま職工に使用する		○	○	○	
一旦招集した兵卒を帰郷させ、旧業の職工に復帰させる	○	○			
職工の雇入れ及び解雇を制限又は監督し各工場の間を争奪を防止する	○	○			
外国職工及び属領地職工を利用する	○				
未熟練工の教養に各種の手段を講じる	○				
職工止宿所を建設する	○				
工場主及び職工間の紛議決定のため特別法廷又は仲裁機関を設置	○		○		
同盟罷工防遏のため法律規則に規定を設ける	○		○		
職工その他工場員取締りのため指定民間工場の全員を軍事裁判権の管轄下に置き、工場衛兵を置く			○		
飯酒を制限、もしくは絶対に禁止する	○			○	
職工の工金を定め、又は監督する	○				
職工のため戦時徽章を設ける（後に廃止）	○				
軍需品職工のため幼児預かり所を設ける	○				○
国民補助労役法を制定し、軍務に服しない国民を軍需品作業その他の労働に従事させる	○	○	○		○
職工に対して市民より多量の食物を与える					○

17) 「陸軍砲兵少佐鈴木吉一外三名外国勲章記章受領及佩用の件」『叙位裁可書・大正6年・叙勲巻7・外国勲章記章受領及佩用二止』国立公文書館所蔵（JACAR：A10112847900）。

工業動員に関する実施事項	英	仏	伊	露	独
職工不就職保険の範囲を拡張する	○				
軍需品及び原料に対する処置					
全国の原料を必要に従い管理する	○				○
常態の統計及び調査	○	○	○	○	○
価格をある程度に定める	○				○
欠乏原料節約の方法を講じる	○	○			○
原料輸送の運賃を低く抑える	○	○			○
原料の輸入	○	○	○	○	○
輸出禁止	○	○	○	○	○
原料産地を管理する	○				○
削屑切屑の使用などの制限	○		○		
全国統一的分配	○				○
移動、譲渡、譲受、使用などの制限	○				
統一的徴発、没収、収集					○
原料貯蔵所を設け受給の調節を図る		○			
原料代用、原料利用、特別補給、製造に関する研究、指導					○
占領地原料の需用					○
器具機械及びその他の設備に対する処置					
機械を輸入する	○	○	○	○	
機械を新たに製造する	○	○	○	○	○
全国の機械を漏れなく利用、流用する	○	○	○	○	○
機械の移動を行う	○				
工具及び機械の製造所を政府の管理に移す	○				
主要器具機械の取り扱い、譲渡（受）を制限し、売買価格を定める	○				
器具機械の輸入を制限する	○				
ある品の製造所を器具機械製造所に転用する	○				
器具機械製造所より能力などの詳細を報告させる	○				
器具機械の製造所に対してその製造品に制限を付す	○				
占領地の機械を極力利用する					○
製造力増加の目的で器具機械の設計を変更する	○	○			
製造作業に関する処置					
製造兵器の精度をある範囲に抑える（鋳鋼弾、半鋼弾の使用）		○			○

工業動員に関する実施事項	英	仏	伊	露	独
粗製乱造の弊に陥り多数弾丸の腔発があったことを受け、作業及び検査を厳重にする 作業時間を命令によって規制する 製造工場内の作業順序を品種と要度に応じて規制する	○ ○	○ ○			
科学及び発明に関する処置					
軍需品省及び海軍省内に発明品審査機関を設ける 製造技術上の顧問及び研究機関として各種 専門家を中央に置く 大学及び工業学校等において職工等の教育 を行う 大学において科学的試験、兵器検査器を検 定 あらゆる科学者及び専門家の知識を利用す ることに努める	○ ○ ○ ○ ○	○	○		○ ○
運輸交通に関する処理					
原料供給に関する通信及び輸送を特に敏速 にする手段を講じる 必要に応じ原料の運賃率を低減する	○	○			○ ○

法案成立後にも鈴村は、列国に共通する特徴として以下の諸点を挙げている¹⁸⁾。

- 1、国内工業が発達していること
- 2、国内資源が豊富かもしくは物資を近隣地から得やすいこと
- 3、国民が自治的に一致団結する気風に富んでいること
- 4、中央と地方との機関の連携が宜しきを得ていること
- 5、中央・地方に設置する官民合同委員会もしくはこれに類似する機関の努力
- 6、官営、あるいは民営の労役仲介機関が平時から存在していたこと
- 7、国民がよく工業動員の趣旨を理解していたこと

18) 鈴村吉一「軍需工業動員」(『工業之大日本』15(9)、1920年)。

8、官民一致協力の努力

なお、これらの特徴をもって各国で実施された工業動員であったが、「軍国をもって自任する」ドイツはいうまでもないが、「常に自由を標榜せる英国が、開戦又は其の直後に於て、国人すらも夢想し能はざりし程度に工業動員の施設を実施せることは誠に殷鑑と為すに足るべし」と、鈴木は自由主義を標榜する「イギリスですら」工業動員を実施したことを強調した。しかもイギリスは、国防法及び国防規則、軍需品法により「省令や軍令（議会承認不要—筆者注）を濫発して」統制を行ったのである。鈴木は、ヨーロッパ諸国には「国民の自治精神の発達」によって「民間で種々なる戦時的機関を作り、政府が力を致さぬでも民間で尽力する」という特徴があり、工業動員を「政府が甚だしく尽力しなくとも国民の方で能く其の趣旨に対して実行すると云う状況が見える国が少なくない」と述べているように、軍需工業動員は「民」の力にかかっていると認識していた¹⁹⁾。

以上の鈴木の説明を見れば、大島陸相がその場しのぎで軍民の連携を唱えたり、民間産業に配慮を重ねたりしたわけではなく、それらが世界の工業動員のスタンダードに則った答弁だったことがわかるだろう。ヨーロッパではどの国も軍需動員を軍民（官民）一致で実施しており、第一次大戦規模の戦争を想定するならば、軍の独りよがりではすまされず、民間との協力は日本も避けて通れない。イギリス仕込みの鈴木が起案した軍需工業動員法を受けて、大島は議会の説得を行っていたのである。

(3) 軍需工業動員法への反応

第40議会での質疑に戻る。法案の説明に立ったのは大島陸相だけではもちろんない。連名で議会に法案を提出した海相や、法案の審査・立案に携わった有松英義法制局長官は、大島を援護するように答弁に立った。

19) 鈴木吉一「軍需工業動員業務の大綱に就て」（『時局講演集』1920年）。

だがそれ以上に効果的な役割を果たしたのは、仲小路廉農商務相である。産業行政の責任官庁の長官として仲小路は、緊急勅令によらず法律を制定する必要を説き、同法が「国策とも称すべき大本」であると説明した。それだけでなく、工業動員が成功するためには「国民総員の力に俟たなければならぬ」と、国家総動員の認識を示していた。軍需工業動員法は工場や機械の動員だけだが、マンパワーの動員も「いずれ立法する」と明言し、「自ら国情の緩急に伴って、必要な程度より漸次及ぼしていく」、さらに必要な場合には「財政動員」「物資動員」なども実施すると答えており、ここでもやはり「国家総動員」を想定していた。しかも仲小路は、「平常より各種の能力を發揮し十分に力を増していこうと云う事柄は、確に工業会の為には寧ろ喜ぶべき現象となり、応用宜しきを得れば、是が動機となつて、所謂国家の産業工業を向上せしめる基とならうとも思う」と述べ、軍需工業動員法が工業界経済界にとってプラスになるととらえているのである²⁰⁾。責任官庁とはいえ、非軍人閣僚からのこのような積極的支持があったことは注目に値しよう。

他方で議会側からは、法案の条文についての技術的問題（すでにある徴発令、船舶管理令、工場法との法的関係）、このタイミング（閉会間際）で提出したことに対する不信、軍事万能の工業動員となることへの不安、軍民の協力を唱えながら事前に産業側と相談せずに法案を提出したことに対する疑義など、筋の通った質問が多く投げかけられた。もっとも、総じて法案そのものに反対する意見は見られなかった。

ここで注目したいのは、「軍需工業動員」の名称に対する質問である。小山松壽（憲政会）は、「真に国防の充実、国家国民の総動員とも言うべき準備を平時から統一規律あらしむると云うことに致しますならば、単に工業動員法と云うが如くせずして、寧ろ之を軍需動員法と云うが如く、範囲を拡めて各方面に互るの御方針は無きかどうか」と質問している。つまり、準備すべきは「国家総動員」であつて、工業の動員だけでは不十分ではないか、と

20) 前掲「軍需工業動員法案委員会義録 第4回」大正7年3月13日。

いうのである²¹⁾。

武藤金吉（立憲政友会）も、「軍需工業動員法案を通覧致しますのに、一般の産業動員と認める点が多い」ことから、「何故に此法案を工業動員と規定したのでありますか、何故に産業動員と之を標榜して此案を出さないのがありますか」と問うている。武藤は、法案がヨーロッパ各国のいう産業動員に匹敵するものであり、工業動員という言葉は法案の内容を十分に表し切れていないというのである²²⁾。同じく正木照蔵（憲政会）も、農業も含んでいるので産業動員法の方が名称としてよいのではないかと質問している。このように、議員側が軍需工業動員法という名称を問題としたのは、この法案提出が国家総動員準備のためであるにもかかわらず、名称を矮小化し、かえって準備を中途半端にしていると理解したからであった。

それに対する大島陸相の答えは、小山のいうように国民動員というような「大きく全国の動員ということを明記」すると、これは戦時規定となってしまう、平時からの調査や準備を目的とするこの法案にそぐわないから、という曖昧なものであった。だが、適当な名称があれば研究するとも述べている通り、工業動員という言葉にこだわりはなかったといえる。他方で立案者の鈴木は、「工業動員」はヨーロッパが実施していた industrial mobilization を翻訳したものであり、「産業動員と云い、或は他の名称を附する事も、何等内容に於いて変りもなければ差支えないと考えます」と述べているように、目指すところはやはりヨーロッパ参戦諸国のそれなのであった。

加えて、議員の中からは以下のように、より積極的に国家総動員の準備を進めるために、工場や事業所の統制だけでなく、マンパワーの統制を条文に含むべきであるとの提案がなされている。

・鈴木錠蔵（立憲政友会）「工場及機械の動員は出来ましても、肝腎の

21) 前掲「衆議院議事速記録第19号 軍需工業動員法案 大島国務大臣の演説」大正7年3月6日。

22) 前掲「衆議院議事速記録第20号 軍需工業動員法案」大正7年3月8日。

職工の動員を云うことを完備する訳に行かぬ、即ち是は片輪の動員である」(3月8日)、「動員の完成には工場や機械だけでなく職工の管理も必要」(3月13日)

- ・田辺熊一(同上)「最も近時注意を払わなければならぬ所の、労働政策より来る所の職工に対する動員のないのは如何なものでありますか」(同左)
- ・吉植庄一郎(同上)「人間だけを引離して仕舞て、死んで居る機械丈を持ってやって居っては片輪である」、「国家の産業を動員すると云うような法律を制定する場合は、絶好の機会である(中略)、どうしても此場合に独逸の如く、強制的に工場も動員が出来ると共に、労働者も強制労役と云うものを茲にさせると云う規定が必要であると私共は思っている」(3月13日)

前述した通り、仲小路農商務相が、必要に応じてマンパワーの統制も立法することを明言したのは、上記の吉植の質問を受けた発言であった。仲小路は「強ち無理とは存じませぬが、今回の規定は力めて必要なる範囲に止めて居るのであります」と、国情に応じて漸進的に進めることを強調した。つまり、議員によるこれらの意見は、軍需工業動員法案への否定的見解ではなく、提案した政府にもまして、法案をより完成度の高いものにしようという目的からなされたものだったといえる。

気になるのは、軍が主導権を抑制し議会の協賛を得ようというにもかかわらず、軍需工業動員を法律制定によらず緊急勅令で実施すべきと議会側が発言していることである(井上角五郎立憲政友会代議士)。軍が提案した法律より天皇の非常大権によって動員した方が工業の自発性を喚起しやすいという論理だが、かえって議会の権能を放棄することを意味した。これは後の国家総動員法をめぐる第73議会のやりとりでも見られた「逆転現象」であった²³⁾。

23) 前掲、拙稿「誰が為の国家総動員法」。

貴族院でも江木千之（幸俱樂部）が法案提出のタイミングについて苦言を呈したが、法案に反対したわけではない。江木は、「誠に当局大臣の失礼ながら抱負規模の小なることに驚くの外はないと考える」と述べた通り、むしろ大島陸相らの想定する動員の規模が小さいことを批判したのであった²⁴⁾。

本家のイギリスでは、以上のような日本の軍需工業動員法成立の経緯をどのようにみていたのか。別稿で明らかにしたように、ウィタム (G. S. Whitham) 陸軍省兵器工廠部次長は、日本が他国に先んじ、完璧に考案された計画を有しており、日本にアドバンテージを与えることになると評価した。他方で、自社の利益を後回しにしてでも国の軍需品を民間に製造させるには、まだかなりの時間を要するとの日本政府当局者の発言を駐日商務参事官が本国へ送っていた²⁵⁾。つまりイギリスから見ても、寺内内閣が世界をリードするような法案を提出しながら、発動には「及び腰」になっていることをよく観察していたといえよう。

さて、軍需工業動員法は衆議院の委員たちの要望を入れる形で、軍需工業動員法の運用を官民合同の調査会を通じて行うこととなった。軍需評議会がそれである。もっとも、貴族院委員会で大島陸相が説明したように、軍需評議会は陸軍からしてみれば陸軍側が妥協した結果ではなく、陸軍と衆議院委員との意見の一致により創設されたものであった。法案自体も、陸海軍の閣議請議案は9条、政府の議会提出案は16条、成立した法案は22条となっており、陸軍の希望は全て通った上で、政府、議会が充実させて作り上げた法案であった²⁶⁾。

軍需評議会には政党政治家（9名）、実業家（17名）、学者（6名）と、シビリアンが陸海軍軍人（7名）の5倍以上占めることとなった²⁷⁾。他方、軍需工業動員法の統轄機関として軍需局が内閣の下に置かれた。軍需局総裁は

24) 「貴族院議事速記録第16号 軍需工業動員法案 第一読会」大正7年3月22日。

25) 拙稿「イギリスから見た日本の『国家総動員』準備—1918~1937—」。

26) 「昭和40年 軍需動員、国家総動員について」(戦史室高崎正男)、中央一軍事行政・軍需動員—54 (防衛研究所図書館所蔵)。

27) 前掲、諸橋英一「第一次世界大戦期における総動員設置過程における政軍関係」。

首相、軍需次官は陸海軍次官が兼任することとなり、その下に局長、書記官、技師、属技師が置かれ、他省から出向してきた参与、事務官が首相の奏請によって任命された。

原内閣の下で設置された国勢院は、軍需局を発展させ、さらに非軍人の工業動員への関与を拡大させた組織構成となった。すなわち、総裁は政友会の小川平吉、陸海軍次官らが兼任した次官は廃止され、参与・事務官における武官の比重は極めて低くなり、政党・実業家の進出を見ることとなった²⁸⁾。

もともと、国勢院の設置をもって陸軍の主導権の喪失とみなすのは、正しくない。本章で明らかにしたように、文武官庁の協調、官民一致はそもそも陸軍の目指すところであった。また軍需局が国勢院の下で従来3課だったものが4課に拡充されたことは、軍需工業動員の必要が政治的にも認められたことを意味した。つまり国勢院設置は、国家総動員準備が本格的に始動するものとして、批判どころか、むしろ陸軍にも歓迎された²⁹⁾。陸軍にとっては国勢院廃止の方が、よほど衝撃が大きかったのである。

実際の国勢院では、軍需工業動員法の施行をめぐる、各省庁の激しい攻防が繰り返された。各省庁間の業務の分担などを定めた「軍需工業動員法施行に関する各庁関係業務綱要」は、1920年1月から作成に着手し、以後毎週2回のペースで討議を重ね、増補改竄すること100回以上、1年11カ月を経てようやく閣議決定を見た。これだけ紛糾した理由は、「陸海軍部に於ける作戦動員等の計画に重大密接なる関係を有するを以て、其の立場を異にするに従い、其の主張亦相反して譲らず、殊に有事に際し、本取極運用の適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」たためであったと、閣議請議の理由書に記されている³⁰⁾。1926年の陸軍大学校軍制史講義録が伝

28) 前掲、渡辺清志「大正期における日本陸軍の総動員構想と軍需工業動員法」32。

29) 例えば、「軍需工業動員計画の変遷」(『軍需動員に関する講話案 昭和7～9年』JACAR: C13120876900、「戦時に対する戦力の統制に就て」昭和9年1月4日、JACAR: C13120935200)。

30) 「軍需工業動員法施行に関する各庁関係業務綱要取極を決定す」JACAR:A13100475400、公文類聚、第45編、大正10年、第2巻(国立公文書館)。

えるところによれば、議論の中心となった問題は、「作戦の根本義を説明しないで、軍需品補給の要否が判別できるか、陸海軍の需要を調節できるか」などであったという³¹⁾。つまり、動員の統轄機関たる国勢院の権限が軍にまで及ぶことを嫌った陸海軍が、統帥権独立を楯に抵抗したために収拾がつかなくなったのであった。結局、覚書が作成され、国勢院がまとめる各省庁への軍需品配当案は「開戦前適当の時期に至るまで配当案を作製すること不適當なるものに付ては、当該時期に至るまで之が作製を延期するものとす」ることになり、綱要は「毫も各庁権限の改廢増減を企図するものにあらず」とされ、あくまで「暫定的取極」に過ぎないことがわざわざ明記された³²⁾。

結局、各省担当官の努力も空しく、加藤友三郎内閣の行政整理政策により、1922年11月に国勢院は廢止され、軍需工業動員計画そのものが水泡に帰した。海軍は部内の軍需局が、陸軍省は兵器局がそれぞれの軍需動員計画を練りつつ、資源配当で戦時に陸海軍の間で紛糾が起ることを避けるため、陸海軍軍需工業動員協定委員会を設けた。しかし、陸海軍の協議だけで、需給バランスがとれないことは明らかであり、各省の需要、あるいは民需の総額を割り出した計画がなければ、軍需工業動員法は意味をなさない。こうして、国家総動員準備はやむを得ず頓挫することとなった。では、国勢院廢止以降、陸海軍を除いて、軍需工業動員法委員会で見せたような国家総動員準備に対する熱は冷めてしまったのだろうか。

2. シベリアンたちの国家総動員論

(1) 元逋信次官・貴族院議員 内田嘉吉

いくら陸軍が軍民協力の国家総動員体制を模索しようと、肝心の「民」の

31) 前掲「昭和40年 軍需動員、国家総動員について」。防衛庁防衛研修所戦史室『戦史叢書 陸軍軍需動員<1>計画編』(朝雲新聞社、1967年)145~148頁。

32) 「軍需工業動員法施行に関する各庁関係業務綱要に関する件」JACAR : C02031073500、陸軍省大日記、永存書類甲輯第4類、大正11年(防衛研究所図書館)。

側の自発的取組みがなければ意味をなさない。1で見た通り、第40議会における議会側（委員）の積極的反応は、「及び腰」の陸軍にとっては予想外だったに違いない。しかし、このような議会の意気込みは、その後どれほど広がりをもったのだろうか。その代表的担い手として、まず内田嘉吉が挙げられよう。

内田は1891年に東京帝大法科を卒業後、通信省のキャリアを歩み、1917年3月に寺内内閣のもとで通信次官へと昇りつめる。翌年9月に辞職した後、貴族院議員（同和会）となり、1933年1月に死去するまで勤めあげた。その間、台湾総督（1923年9月～24年9月）に就任、日本無線電信株式会社社長に就任するなど、幅広い活動に従事した経歴を持つ。

内田は通信官僚として、第一次大戦を迎えた。そして、大戦中1915年12月から16年6月にかけて行ったアメリカ視察を経て、工業と戦争の関心に強い関心を持ち始めることとなった。内田はアメリカの製造業、化学工業、造船業などの産業の飛躍的發展に衝撃を受け、それを支える学術界の研究熱にも目を見張った。こうして、日本人はもっぱらドイツに留学してきたがこれからはアメリカ留学を至当とする³³⁾、また、「従来学問を以て世界に冠たりし独逸も漸く米国に凌駕せらるるに至るの感あり」³⁴⁾と同志会の特別茶話会で述べるなど、産業発展のためにアメリカに範をとるべきことを訴えた。

視察の範囲は単に産業のみにとどまらない。内田の関心はまさに「工業と軍備の関係」に注がれていた。内田は、戦争の再発防止が今のところ不可能であることを前提に、「必勝の計を立つること」を焦眉の急とする、すなわち「平時に於て軍備の充実を計ること」が大事であると主張した。その際、「平和論者ウィルソン」大統領も今や「軍備拡張を以て其政綱の第一に置いて施設に熱中」しているとアメリカ大統領を引き合いにだした。それは兵器にとどまらず、土木、機械、鉱山、電気、化学工業などあらゆる産業を包摂する「工業的軍備」に及び、平時の製造能力の調査し、陸海軍が何を必要と

33) 内田嘉吉「最近米国の産業と科学研究」（『科学世界』10、1916年10月）。

34) 「東京朝日新聞」1916年7月2日。

するかを研究し、軍需供給に違算がないよう計画した。内田は、米国が「当局にのみ一任せず、国家国民上下一致して目的の遂行に汲々たるは、其の意気や壮なり」と、戦争準備を軍任せにせず、国民までもが主体となって担っている点を称賛した。内田は、「軍隊は、独り軍隊の為めの軍隊にあらずして、国家国民の為めの軍隊」であり、「軍備の拡張は宜しく国民的の拡張でなくてはならぬ」と主張した³⁵⁾。内田はこのように、かなり早い時期から国家総動員につながる着想を得ていたといえる。

内田は産業のなかでも化学工業の発展を重視した。化学工業が、爆発物、染料、塗料、医薬品など多くの軍需物資を含んでいることは言うまでもない。従来、英米は機械工業、ドイツは化学工業に長じていたが、開戦と同時にドイツからの化学製品の輸入が途絶した。そこで英米において化学工業が目覚ましく発展した。内田が注目したのは、英米における化学工業の発展の基礎となった、展覧会の存在である。展覧会は製造業者相互に刺激を与えるだけでなく、国民に対する教育的効果をもたらした。アメリカは1915年9月にニューヨーク、グランドセントラルパレスにおいて、第1回化学工業展覧会を開催した。翌年第2回が催され、およそ20万人が来場した。イギリスもヴィクトリア・アルバート・ミュージアムにおいて1917年2月から3月にかけて同様の展覧会を開催し、グラスゴーでも同様の展覧会が開かれたという。内田が化学工業を重視する理由は先と同じである。「現今の戦争は科学の戦争」であり、将来国防の充実を企図する上で、化学工業を忽せにしてはならない。政府の事業も重要だが、それでは不足を生じる。「現今の戦争は国民の戦争」であり、国防の大義を全うするために「国民的産業を発展」させなければならないのであった³⁶⁾。

内田は、化学工業協会会長として博覧会の発起人に名を連ね、1917年10月に東京上野不忍池河畔において化学工業博覧会の開催を実現させた。10月1日に東京を襲った大規模台風により会場が倒壊するというアクシデントがあ

35) 内田嘉吉「国防上より見たる工業の振興」（『一大帝国』10、1916年11月）。

36) 内田嘉吉「化学工業発達の趨勢」（『工業界』8（10）、1917年10月）。

ったものの、博覧会は盛況に終わった³⁷⁾。内田は会長として1926年3月に第2回、1931年3月に第3回の博覧会を同所で開催した³⁸⁾。

内田は軍需工業動員法を通信次官として迎えた。「此の問題はもっと以前に提出せらるべきものであった」と述べるように、「工業的軍備」拡張を唱え、国防充実のために産業が主体的に軍需産業発展に関わるべきことを主張してきた内田からしてみれば、同法成立は遅きに失したといってもよかった。内田は「軍需品製造は国民の権利」であると言って憚らない。すなわち、将来が国民の戦争となるからには、「国民は自ら進んで必要なる軍需品の製造供給に当る責任を負う可きである」と同時にまた、「之を要求すべき権利」があるというのである。内田は、アメリカで唱えられている preparedness (準備) という言葉に注目する。すなわち、戦争の渦中にあるヨーロッパでは工業動員 (industrial mobilization) が用いられているが、アメリカは工業準備と称し、政府が国内全ての重要工場と契約を結び、4万人を超える技術家を動員する用意を整えたのであった。内田にとっては、準備がなかったために多くの時間と労力を費やした英仏などではなく、アメリカこそが注目すべき国なのであった。加えて、「従来極めて自由なる国法の下にある」イギリス、「個人の自由を制限せざることを以て国家の特色とした」アメリカが、強制的な規則を設けたり、大統領に非常権を付与し、しかも「国民は自由を全うするために其の強制に喜んで服している」。日本もそれにならって「国防を統一的、組織的、国民的にする」、これが軍需工業動員法の目的なのであった³⁹⁾。

官を辞した後も内田は、アメリカの産業力の背景にある「愛国的精神」を称賛している。戦時において工場主は徴発に喜んで応じ、義勇兵は1000万人以上の登録があり、巨額の戦費が公債や戦時切手貯金によって賄われた。内田は「自分は敢て米国に心酔したのではないが、国民が熱心に国に尽すとい

37) 『東京朝日新聞』1917年10月2日。

38) 『東京朝日新聞』1926年3月20日。

39) 内田嘉吉「軍需工業動員法に就いて」(『実業の世界』15 (7)、1918年4月)。

うことは、日本人は固より外国に劣っては居ないが、建国以来日尚浅き米国民が、斯の如き戦時に於て奉公の誠心を發揮したことに付いては感服すべき」と述べる⁴⁰⁾。内田の論稿から「国家総動員」という言葉ははまだ現れてはいないものの、内田の議論は国家総動員論と呼んで差支えないだろう。

内田の国家総動員論は、産業の発展に始まり、動員への国民の積極参加を要諦とする。それは必然的に、労働問題に及び、労働者を資本家に従属するものとする従来の温情主義にかわって労資協調が目指されることとなる。「今日のように労資は対等であらねばならぬ時代には、温情主義に依って事業に当らんとするは既に遅しといわなければならぬ」のであった。そのため、労資双方の代表が会議を開いて「各自の利益を共同して増進する」ことを心掛けるべきと内田はいう⁴¹⁾。

また内田の国家総動員論は、産業の合理化運動（とりわけ化学工業）とも結びつく。つまり、列強と伍するために、発達まで政府が産業保護政策をとること、無用の競争を防ぎ、小規模な分立を避けること、そのためにも同業組合の協力（水平的合理化）、垂直的合理化を推進し、大量生産、価格の低下、ひいては外国製品に対する優位をもたらすこと、である。さらに、国立研究所の設立、海外・国内に工務官を派遣し調査・指導に当たらせることも合理化の一つに数えられた。こうした議論は、内田が1928年2月に4度目の欧米視察から帰朝して、より強固に唱えられることとなった⁴²⁾。

内田は4度の海外視察から得た教訓、すなわち、戦時中とはいえなぜ欧米諸国はこれほどまで短期間の間に産業の進歩が可能となったのか、という問いに次のように答える。それは、「学術的研究を継続させたのみならず、学理的設計、理化学的調査、正確なる尺度、精巧な機械や製品の検閲等に深甚な努力を払った結果」だが、「政府と国民とが強く協調して、戦争によって

40) 内田嘉吉「米国と愛国的精神」（『日本の関門』44、1919年5月）。

41) 内田嘉吉「挙国の問題を解決すべし」（東京大勢新聞社編『労資協調の方策』東京大勢新聞社、1927年）。

42) 内田嘉吉「化学工業の合理化問題」（時事新報社経済部編『日本産業の合理化』東洋経済新報社、1928年）。

生じた損害を賠償し、国民生活の安定を計るに努力を惜しまなかったから」でもあった。大戦終結から10年近くたって、ドイツも工業の目覚ましい発達を遂げていた。それは「労資協調の賜」であった。この欧米の「国民的努力」こそが、産業発展の源であることを内田は日本の工業関係者のみならず政治家に喚起しようとしていたのである⁴³⁾。内田の訴えは、1927年5月に成立した資源局へと継承されていった。

(2) 元東京帝大教授・貴族院議員・理化学研究所長 大河内正敏

大河内正敏(1878~1952)もまた、軍需工業動員法が提出されるかなり前から国家総動員の青写真を描いていたシビリアンである⁴⁴⁾。大河内は、後に国勢院参与、資源審議会委員(資源局の諮問機関)に名を連ねており、政府の国家総動員準備に一定の影響力を持っていた。

1911年に東京帝国大学工科大学造兵学科教授に昇任した大河内は、そこで第一次世界大戦を目の当たりにする。開戦直後から、自らの専門分野である参戦諸国の使用兵器の解説を行う一方で⁴⁵⁾、ヨーロッパで起こっている戦争が科学の戦争となっていることに注目し、機械製造工業と化学工業の発展に力を入れるべきことを大河内は提唱した⁴⁶⁾。すなわち、職工の技術に頼るのではなく、女工や非熟練工でも従事できる機械による大量生産と、それを可能にする工作機械の自国生産にシフトすることが、物量戦に堪えうるのだと大河内は考えた。そのためにも、実際的な研究体制を整備することが不可欠であった。理化学研究所は、まさに第一次世界大戦を受けて1917年3月に設置に至った(大河内は18年5月に同所研究員となる)。日本は、仮にヨーロッパの戦争と同規模の戦争を闘った場合、国内の兵を全て動員すれば小銃が

43) 内田嘉吉「欧米に於ける工業の趨勢」(『工業の大日本』25(3)、1928年3月)。

44) 大河内正敏については、斎藤憲『評伝日本の経済思想 大河内正敏』(日本経済評論社、2009年)を参照。

45) 大河内正敏「交戦列国の兵器概評」(『欧洲戦争実記』第3号、1914年9月)。

46) 大河内正敏「科学と工業」(『工業雑誌』第539号、1914年9月)。同「戦争と工業」(『機械学会雑纂』11、1914年10月)。

不足する、と同時に、輸入が途絶した場合、朝鮮や満洲を維持することも出来ない。このような現実認識が大河内を駆り立てていた。

日本は第一次世界大戦規模の戦争となった場合、政府工場の軍需生産だけでは追いつかない。大河内は、すでに1915年10月の論稿で、「平素から民間の工場に少しずつ馴らさして置くことが非常に必要」、「費用はかかっても、仮令不要の兵器でも差支えないから、それを民間に造ることを慣らすことが必要」であると、兵器民営化の提案を行っている⁴⁷⁾。大河内の兵器民営化論は、全て民営とするわけではなく、軍需品の一部を政府、一部を民間において製造させ、有事の際に民間工場を直ちに拡張する、というものであった⁴⁸⁾。民営論と併せて大河内は、国防の観点からだけでなく、「日本の工業を発達させる点から云っても、日本の富を増すという点から云っても」理化学研究の発展が必要であると重ねて述べ、持論の理解、普及に努めた⁴⁹⁾。

大河内は1915年2月に貴族院議員（1907年に子爵を襲爵）となると、提言発信の場を議会にも求めた。第1章で取り扱った第40議会軍需工業動員法案特別委員会の委員も務めている⁵⁰⁾。大河内も内田と同様、大戦中の1917年3～9月にヨーロッパを視察して参戦諸国の動員状況や兵器について調査を行った結果、意を強くして、これまで以上に論壇活動を積極的に行っていく⁵¹⁾。大河内にとっても、軍需工業動員法成立は遅すぎた。ようやく議場に提出されたが、「慥かに当路者の怠慢と云うべく、如何に答弁するも曠職〔努めを怠ること一筆者註〕の責めを免れ得ざるものである」と大河内は厳しく批判する。それにとどまらず、「如何に法案の整備を得るも、肝腎の工業界

47) 大河内正敏「兵器に関する刻下の諸問題」（『中央公論』第30巻11号、1915年10月）。

48) 大河内正敏「兵器民営論」（『経済時報』144号、1915年11月）。同「欧洲戦乱と兵器の民営」（『世界之日本』第6巻第11号、1915年11月）。

49) 大河内正敏「科学と戦争との関係」（『経済時報』第169号、1917年2月）。

50) 1915年から40年の間に、大河内は57の委員会に関わっている（前掲、斎藤『大河内正敏』48頁、表2-1を参照）。

51) 詳細な視察談については、大河内正敏「欧洲諸国視察談」（『戦時経済財政調査報告』第27回、東京交換所、1917年12月）、大河内正敏「戦時に於ける欧洲の工業状況」（『調査資料』第15号、1918年7月）がある。

の実質が之に伴わなかったならば、是れ龍を描いて睛を点ぜざるもので、畢竟得る処甚だ乏しいであろう」と、工業界にも釘を刺した。こうして大河内は軍需局設置に飽き足らず、戦時に迅速に国内工業を利用できるよう、平時より統一的に産業界の発達を奨励するために工務省の設置を提起した。同時に、5月に締結が予定された日支共同防敵軍事同盟も中国の資源利用が軍需工業動員法を補完するものとして歓迎した⁵²⁾。

他方で、内田と同様、労働問題にも議論が及ぶ。ここでも労働問題は階級間の利害対立をさしているが、大河内は内田とは異なる解決策を提示している。階級間の利害対立の原因は、熟練工の少なさ、そして技術者の社会的不遇であると大河内は言う。そこで、優秀な熟練職工は容易に職工長、あるいは工手となる道が、ひいては工場首脳者、経営者、資本家の側にも入る道が開けていなければならない。つまり、「一の階級から他の階級に進み得る途を十分に開き置く事によりて一層意思の疎通を良好にし、各個人の不平を少なくする」からである⁵³⁾。大河内によれば、ドイツにおける「工業会社の重役が約其半数は技術家出身なるのと比べると、殆ど比較にならない」という⁵⁴⁾。以上から、「従来の様唯資本を擁するのみと云う一事を以て、若しくは工業以外の行政経営等の能力ありとの理由を以て産業支配権に携わることを防がなければならない」というのが大河内が出した労働問題に対する処方箋である⁵⁵⁾。大河内にとって、兵器民営を実現させるためにも、民間の技術者層の拡大、教育研究の充実は必要不可欠なのであった。

さて、第42議会（1919年12月～20年2月）の予算委員会の委員となった大河内は、国防計画に対しても矛先を向け、『国防計画の根本義』を貴衆両院議員に配布した。まず問題視したのは、国防問題に対する国民の無頓着である。大河内は、「立憲政体下に政党内閣が組織せられても、其国防計画は陸海軍人の占有に帰している」ことに警鐘を鳴らした。外交が近来「国民外交」

52) 大河内正敏「工務省の設置と日支同盟」(『東方時論』3(5)、1918年5月)。

53) 大河内正敏「労働問題と工業教育」(『中央公論』第34巻第2号、1919年2月)。

54) 大河内正敏「広義の労働問題と技術家」(『工業評論』第5巻第10号、1919年10月)。

55) 大河内正敏「労働と産業支配権」(『工業雑誌』第42巻第673号、1920年4月)。

の必要が叫ばれているのと同様、「国防も亦国民の国防でなければならぬ」のであり、戦争に国民全体の従事する、「国家総動員」をやらなければならないと大河内は言う。

その上で、大河内にとって今後の戦争の三大要件とは、①挙国一致、②兵力、③国家総動員であるという。①国内の人心離散が起これば必ず撃破される。困苦を忍んでも国民が戦争を続けるためには「正義人道のための戦争」「人道擁護の為の戦争」でなければならない。②平時において強大な兵力を有するのではなく、「平時に於ける兵力を最小にし、戦時に於ける兵力を最大にする」ことが望ましい（戦時兵力充実主義）。それは世界平和にとって安全であり、軍国主義の弊に陥りにくいからであった。そして③国家総動員である。国家総動員によって「軍需品と国民生活物資」の二つを滞りなく供給・按配する必要がある。その重要性から、国防計画は、国家総動員に関する事項が最重要の位置を占めていなければならない。しかしながら、内閣の下に設置された防務会議には、首相・外相・蔵相・陸海軍大臣・参謀総長・軍令部部長を構成員とするのみで、国家総動員に関して重要な位置を占める農商務相、国勢院総裁は含まれてないことが示す通り、「金と兵隊さへあれば、何時でも戦争に勝ると云ふ旧思想が依然として脱却されない」のである。「兵力充実、軍艦製造のみを主眼とせる国防は、軍国主義の虚勢である」とまで述べて、大河内は国防計画を痛烈に批判する。軍需局も「驚くべき微細の予算を以て、殆ど統計事務を申訳けにしているに過ぎない」。大河内からすれば、「例え財政上の掣肘により、兵力充実計画が数年もしくは十数年に亘る事あるも、国家総動員計画を後廻はしにす可きものではない」のであった⁵⁶⁾。ちなみに大河内は、国際連盟が戦時に軍需工業力となりうる「潜在的軍備」の制限をも示唆していることを理解していた。しかし徹底的な各国軍備の撤廃が望ましいが実現し難いとして、国家総動員準備の必要を強調した⁵⁷⁾。

56) 大河内正敏「国防の根本義」（同『農村問題と科学』工政会出版部、1925年所収）、同「今議に現れたる国防計画と其基礎」（『鉄工造船時報』第5巻第7号、1920年7月）。

57) 大河内正敏「軍備の制限に就きて」（『国家学会雑誌』第35巻第1号、1921年1月）。

第46議会会期中(1922年12月～23年3月)、大河内の怒りはさらに過熱する。いわゆる山梨軍縮が不徹底であることに対し、「国論を無視し、国民の要求も国家の利害も全く眼中に措かずして、頑固一徹に横暴を極める此頃の陸軍と云ふものは、全く四面楚歌の声を以て充たされて居る有様」で、「国民の全部を敵として居るが如き」と、手厳しく批判した。その理由は、一貫している。軍備充実も重要だが、「如何に軍隊や鉄砲が沢山有っても、打つ弾が無い」ということになっては何の役にも立たない。「国防とは要するに『総動員の準備』であるから国家全般の利害の上に樹立す可き大策でなければならない」のである。大河内の批判の矛先はここでも軍のみにとどまらない。「産業の方面では、又た徒に国防を不生産的なものとして考慮せぬと云ふ有様であつては(中略)産業も軍隊も共倒れになって終う」。イギリスのような自由貿易主義の国でも産業政策に国防計画を加味していることは「大なる好教訓」としなければならない。対する日本は、「軍人は勿論の事、一般国民も、政治家も、国防と云ふ事の意味が十分に理解され、徹底して居らない」と、「一般国民の無自覚」を批判したのである⁵⁸⁾。

宇垣軍縮に際しても、現有兵力を「最小限度の国防力」であるとして軍縮に反対する声に対して、国防計画は「最大限度」でなければならないとして批判する。つまり国防計画は、最悪のシナリオを想定して「相手が何れの国であらうとも、国を挙げて戦わなければならぬ」のであり、「国家総動員によりて全力を傾倒する覚悟が必要」なのであった。大河内はここで、アメリカで1924年9月に実施された総動員演習に注目する。これこそが「如何にして早く有効に力を出し得るかの計画」であり、「従来の国防計画の様に開戦初期に花々しく勝つ事を目的とする、線香花火式とは全く反対で、飽く迄も堅実な真面目な計画である」と称賛した。国家総動員における軍のイニシアティヴを排除し、産業主体の体制を目指す主張は、アメリカの「産業動員のシビリアン・ゴッドファーザー」ことバーナード・バルークを想起させ

58) 大河内正敏「軍縮と国防の根本策」(『憲政』第6巻第2号、憲政会本部、1923年2月)。

る⁵⁹⁾。以上から、製鉄能力だけを考えても、少なくとも4個師団の削減は必要であると結論付けた。ここでも陸軍だけでなく、「国民は大に目醒めて国防の根本を理解せよ」と国民へも国家総動員の準備を促した⁶⁰⁾。国勢院が廃止されてもなお、大河内の声が弱まることはなかった。

このような大河内の戦争に対する科学的発想は、内田と同様に産業の合理化に結び付く。大河内はさらに進んで、「政治の科学化」の必要を提起するに至った。大河内にとっては軍事も、産業も、政治もその基礎には科学があり、それゆえに「緻密な計画、組織的、科学的な思索の下に成り立った政治でなければならない」のであった⁶¹⁾。こうした議論は、後の資源局長官となり「経済参謀本部」の設置を提唱した松井春生のそれと軌を一にする。松井もまた、アメリカの科学的産業経営、政治の能率化に触発され、国内のあらゆる資源を有効に活用する「文民」主導の国家総動員を目指したのであった⁶²⁾。大河内が資源局の諮問機関たる資源審議会に加わったことは、至極当然のことだったといえる。

以上見てきたような、内田や大河内の国家総動員論は、軍需工業動員法成立を先取りするものであり、第40議会における議会側の積極姿勢を裏書きするものであった。彼らは同法成立後もアメリカ、イギリス、ドイツを例にしながら、繰り返し国家総動員の準備を提唱したのである。もっとも、こうして勢いを増したかに見える内田・大河内らの主張は、国勢院が存続していたとしても、周囲の十分な理解と支持が得られていたかどうかは疑わしい。もし国内の広範な支持が得られていたならば、大河内が繰り返し「国民の無自覚」を唱え続ける必要はなかったであろう。そもそも「大正デモクラシー」の時代に、次の戦争の準備に関心が集まることは難しかったであろう。それでは、内田や大河内の国家総動員論と陸軍のそれは、果たして共存可能だっ

59) 前掲、拙稿「戦間期アメリカの『国家総動員』準備」。

60) 大河内正敏「陸軍の師団減少問題」（『新使命』第1巻第1号、1924年10月）。

61) 大河内正敏「政治家と科学」（『東洋學藝雑誌』第43巻第2号、1927年2月）。

62) 前掲、拙稿「総力戦・衆民政・アメリカ」。

たのか。次章は、陸軍の国家総動員論のキーパーソンとして知られる永田鉄山の所論を中心に明らかにする。

3. 1920年代日本陸軍の国家総動員論—永田鉄山と世界的潮流—

(1) 永田鉄山の国家総動員論—経済的国防・精鋭主義・国民の国防

永田は、第一次世界大戦の勃発をドイツはエアフルトで迎えた。その後再度ヨーロッパへ渡り、スウェーデンの首都ストックホルムにおいて戦況と参戦諸国の国内体制を観察した(1915年7月～17年9月)⁶³⁾。良く知られているように、陸軍における第一次大戦研究は盛んであり、国家総動員に関する研究成果は、臨時軍事調査委員による『国家総動員に関する意見』(1920年)として実を結び、内閣、各省、貴衆両院に配布された⁶⁴⁾。この180頁に及ぶ意見書の執筆は永田によるものとされている。意見書によると、国家総動員とは「一時若は永久に国家の権内に把握する一切の資源、機能を戦争遂行上最有効に利用する如く統制按配する」ことと定義されている。その範囲は、国民動員、産業動員、交通動員、財政動員、精神動員などである。ここで注目すべきは、国家が戦時に利用できる資源や機能を計画的に行うために戦時兵力量を決定すると述べているように、戦時兵力量の決定は、あくまで国家総動員によって利用できる資源ありきだという点である。これは、まさに大河内の議論に通じる。

また、国家総動員の要諦として①経済力の育成、②政府機能の強化、③国民の自発性、の三点を挙げた。①は、国内産業の大組織化による効率化、日中を中心とする東アジアの自給自足経済圏の形成、をさす。これらも内田の産業合理化(水平的・垂直的)論や、日中共同防敵軍事同盟と軍需工業動員

63) 永田鉄山の評伝については拙著『永田鉄山』(ミネルヴァ書房、2011年)を参照。

64) 日本陸軍の第一次大戦研究や『国家総動員に関する意見』の内容については、黒沢文貴『両大戦間期の日本陸軍』(みすず書房、2000年)を参照。

法の補完的關係を指摘した大河内の議論とも通じる。②に関しても、工務省の設置を唱えた大河内の議論は意見書に先んじてなされている。また、政府の強制権を不可欠としながら、「事情之を許す限りは立法の手続きに依り政府の権能を律するを要す」と述べるように、陸軍も議会の機能を重視したし、「政府の強制権適用による国民の有形無形上における不利を努めて撲滅する」と述べ、「国民福祉の保護」を前提とした。この点について、内田も大河内も当然念頭に置いていたことは前章の通りである。そして③こそは、内田・大河内が重要と考えていたことであった。内田がアメリカの産業の背景にある「愛国的精神」を称賛したように、それなくして国家総動員は機能しないと考えられた。大河内は、日本では国防に対して国民が「無頓着」であることに警鐘を鳴らした。

加えて、永田は自らが関わった軍事教練（青少年教育）と在営年限縮小といった政策を自らの国家総動員論と関連付けてとらえていた。永田からすれば、国家総動員準備は「経済的国防」であった。すなわち、「有事の際には国力戦に於ける速戦即決を容易にして戦費を減じ、財政上にも好価を齎す」のである。永田は、青少年訓練は「鉄砲の打方や剣で敵を突くという軍事技術を習い憶えさすという意味」でなく、総動員に堪えうる「規律、節制、協同、団結、剛毅、忍耐」といった精神鍛錬や道徳の涵養を目的としていると述べる。というのも、「第一線の軍人たるべきもの以外に軍事技術そのものを教え込むことは、それは寧ろ無駄」であった。つまり永田は、「弾の続いて来ない沢山の兵隊を戦線に並べると云ふ事は無意味なこと」で「国民中の男子全部に薄っぺらな軍事専門の技術を教育して置くと云ふ事は意義が甚だ薄い」と述べる通り、大規模国民軍ではなく軍隊精鋭主義を標榜していたのであった⁶⁵⁾。これも大河内の戦時兵力充実主義と適合する。以上から、青少年を根こそぎ徴兵するのではなく、「各自その地位に応じ、忠実に其職務に向って精進するということが取りも直さず国家総動員の準備に寄与する」と

65) 永田鉄山「国家総動員準備施設と青少年訓練」（沢本孟虎編『国家総動員の意義』青山署員、1926年）。

というのが永田の青少年教育であった⁶⁶⁾。そして、在営年限縮小も、兵隊の素質を落とさない前提で、「産業方面に壮丁を解放」することを目的とした⁶⁷⁾。大河内も強調したように、国家総動員準備は何より産業の発展、国民の積極参加を前提としており、軍事教練・在営年限縮小は、まさにその目的に適ったものであったといえる。そして4個師団の削減を実現した宇垣軍縮も、永田のいう「経済的国防」に適した政策なのであった。

以上から、永田が平時から戦時体制を強いるような方法を考えていなかったことは明らかである。さらに永田は、内田や大河内らと同様、国民の自発性が国家総動員にとって最も重要であることを強調した。すなわち、国民の自発性がなければ「他の準備が如何に優れて居ても国家総動員の円滑、十分なる実施は到底庶幾することが出来ぬ」のであった⁶⁸⁾。

他方で、永田はイギリス、ドイツ、フランス、アメリカなどを例に挙げ、第一次世界大戦で各国の国家総動員の実態を解説している。注目すべきは、国家総動員を主導した人物として、イギリスはロイド・ジョージ軍需大臣（後に首相）、ノースクリフ Times 社長、ドイツはヴァルター・ラテナウ AEG（電力会社）総裁・原料局長、アメリカはハーバート・フーヴァー食糧長官と、永田は全てシビリアンの名を列挙しているのである。永田が日本にシビリアンのリーダーが不可欠と考えていたということは推して知るべしである。

(2) 1920年代における世界の戦略論・国家総動員論と永田鉄山

ところで、永田の国家総動員論は、同時代の著名な軍事指導者や戦略家たちの議論とも相通じる点が多かった。

別稿ですでに指摘した通り、イギリスにおいては、著名な陸軍の戦略家として知られる B・リデル・ハートと J・F・C・フラーが「経済的」軍隊の提唱者であった。リデル・ハートは、軍の機械化の主唱者でもあったが、ハー

66) 永田鉄山『国家総動員』（大阪毎日新聞社・東京日日新聞社、1928年）。

67) 永田鉄山「国家総動員の概説 附在営年限短縮問題に就て」（『大日本国防義会会報』93号、1926年9月）。

68) 注66）。

トにとっての機械化は同時に、厭戦的風潮のなか人員整理や予算縮小が不可避となった状況で、より大きな兵力を達成するためのイギリス陸軍が取りうる数少ない選択肢であった。フラーもまた機械化論者として当時から有名であったが、戦争に科学の進歩を反映させることで、経済的軍隊が作れると1919年に述べている。フラーはまた、徴兵制の大部隊は空爆の標的となるばかりか、機動性も劣るとして否定的であった⁶⁹⁾。ハートも、1939年の時点ですら徴兵制を否定した。もともと、ハートもフラーも、国家総動員についてはほとんど明示的な議論をしていない。しかし、平和主義的風潮の影響を強く受け、「経済的」な選択肢を模索した点で、永田の議論と共通する。

ドイツにおいても、ゼクト（ワイマール共和国兵務局長・陸軍総司令官を歴任）、グレーナー（ドイツ帝国最後の参謀総長、ワイマール共和国国防相などを歴任）、ルートヴィヒ・ベック（ワイマール共和国兵務局長歴任）といった陸軍軍人たちもまた、政治的理由からであれ、戦術的理由からであれ、精鋭主義を支持していた⁷⁰⁾。

他方、徴兵制による国民軍の維持が根強い支持を得ていたフランスにおいても、シャルル・ド・ゴールが、市民社会的価値と職業軍とを切り離し、職業軍に軍人精神（military ethos）を注入すべきだとして、軍の精鋭主義化を唱えた。やはりド・ゴールもハートやフラーと同様に、高練度・高装備の精鋭部隊は大規模国民軍に勝ると考えていたのである。同時にド・ゴールは、総力戦を想定しており、アメリカ・イタリア・ベルギーの産業動員体制について分析した論稿を発表した。とりわけアメリカの軍産協力体制に注目し、産業側に「儲かる」というインセンティブを与えていることが成功の鍵であるとド・ゴールは分析した⁷¹⁾。軍の精鋭主義と国家総動員を並置させて備え

69) 前掲、拙稿「戦間期イギリスの総力戦論 (1918~1938)」。Brian Holden Reid, *Studies in British Military Thought: Debates with Fuller and Liddell Hart*, Lincoln, 1998.

70) Hew Strachan, "War and Society in the 1920s and 1930s", in Roger Chickering and Stig Förster, eds., *The Shadows of Total War: Europe, East Asia, and the United States, 1919-1939*, Cambridge University Press, 2003.

71) 拙稿「戦間期イギリスの総力戦論 (1918~1938)」。ちなみにド・ゴール論文は、英米両国の公文書の中でも紹介されている。

るという点で、ド・ゴールの方が永田の構想により近いと言えよう。

別稿で既に述べた通り、アメリカでもダグラス・マッカーサーが、将来戦では各国が精鋭主義をとるであろうと予言した。他方マッカーサーはド・ゴールと同様、国家総動員の推進者でもあった。マッカーサーは大統領の統制権限の確保、戦争負担の公平、そして国民世論の支持を国家総動員の前提として重視した⁷²⁾。すでに明らかにしたように、「国民の自発的協力」が不可欠であるとの主張は、永田のみならず内田や大河内の議論とも重なる。

以上見てきたように、永田の国家総動員論は、内田や大河内らシビリアンの国家総動員論とも十分に適合し得るものであった。それは陸軍だけが突出するような体制を模索するものではなかったし、各国の名だたる軍人たちの当時の議論と比べてみても、永田の議論が多くの共通点を持っていたことがわかるだろう。永田の尽力により、陸軍省では1926年に整備局が設けられ、陸軍内における国家総動員に向けた準備体制が整えられた。そして、1927年5月には永田らの協力を得て、もう一人のシビリアンである松井春生が資源局設置を主導し、日本の国家総動員準備は再び軌道にのることとなった。

おわりに

本稿は、近代日本の国家総動員準備が持つ「国際性」に留意しつつ、国家総動員にこめられた軍側の意図やねらいと、それに対するシビリアンの反応を明らかにした。本稿が明らかにしてきたことを以下の3点にまとめておく。

第1に、日本の国家総動員準備形成の端緒となった軍需工業動員法の委員会審議過程を再検討したことで、①提出した軍側の低姿勢、ともすれば及び腰ととれる説明、②農商務大臣や法制局長官ら政府委員の積極的な軍擁護、③時に政府以上に積極的に国家総動員を支持し、政府の中途半端な姿勢を批判する議会側の質問があったこと、という3つの特徴を改めて明らかにした。①については、大島陸相が実業家の利益尊重を念押しして約束し、民間工業

72) 前掲、拙稿「日本の国家総動員のモデル」。

に苦痛を与えない、企業の利益追求を制限するどころか奨励するなどの説明を行っていること、更に兵器生産の一部民営化や官民合同調査会による同法の運用に賛同していることに示されている。そして何より、大島陸相の「弱腰」ともとれる姿勢は、国家総動員の青写真を描きながら、工場や機械の動員のみに限定した法案を提出したことに現れていた。

軍側の低姿勢は、議会の反発を予想したこと以外に、軍民の協力体制が国際的潮流となっているとの認識が大きく働いていた。同盟国イギリスを中心に、参戦諸国（仏、独、露、伊）の工業動員の実態を陸軍が調べ上げた結果、産業の主体性、官・民の協力、中央地方の連携は共通する特徴であることが明らかとなった。

大島陸相と共に法案の説明に立った仲小路廉農商務相は、マンパワー、財政、金融の動員も状況に応じて漸次準備すると明言するなど、工業動員にとどまらず「国家総動員」を目指していることを隠さなかった。さらに、同法が工業界・経済界にとってプラスになるとの認識を示し、積極的な参加を促そうとした。

第2に、シビリアンの国家総動員論を内田嘉吉と大河内正敏の二人に絞って明らかにした。内田嘉吉は逓信省のキャリアを歩み、逓信次官として第一次世界大戦を経験した。逓信省が管掌する郵便や運輸通信も、総力戦を遂行する上で非常に重要な役割を担った。内田は、1916年秋というかなり早い時期から「国民が主体となる戦争」形態に着目し、積極的な論稿を発表した。また内田は、アメリカ視察を通じて早い時期から「アメリカの時代」を読み取っていた。その強さは、豊富な資源だけでなく、土木、機械、鉱山、電気、化学工業などあらゆる産業が、「愛国的精神」をもって自発的に国防に寄与する「工業的軍備」によって支えられていると内田は見た。内田は自ら化学工業協会会長に就任して化学工業博覧会を開催し、民間工業への国家総動員思想の普及に努めた。他方で、脆弱な日本の工業力の下では国家総動員は成り立たないと考え、産業合理化政策を国防の観点から推進した。

他方大河内は、第一次世界大戦当時、東京帝大で教鞭をとる造兵学者であ

ったが、戦争が「科学の戦争」となっていたことに早くから着目し、理化学研究所の創設を推進した。また、総力戦になれば政府工場だけで軍需を充たすことは出来ないため、平時から兵器製造に慣れさせて有事に備えることを目的として、「兵器の民営化」を熱心に提唱した。大河内も内田と同様に欧州視察を経て、国際的知識を深めた上で、日本の国家総動員の準備を訴えていった。大河内にとっても、軍需工業動員法成立は遅すぎるくらいであった。そして、工業界が自覚をもって取り組むべきだと、軍だけでなく工業界にも猛省を促した。

大河内は1920年という早い段階で「国家総動員」準備の必要を議会で提唱した。大河内は国防をいまだに軍が独占していることを批判し、国防方針は利用できる国内の資源が大前提であるべきとした。さらに、平時はできるだけ戦力を抑え、戦時に拡大する方が経済的であり、科学の進歩に対応しやすいとして、戦時兵力充実主義をとった。

大河内にとって、外交の民主化と同じくらい、国防の民主化は重要であった。それには国民の自発的理解と協力が不可欠であったが、普通選挙の実現に世論の関心が集中し国防に無自覚であることに大河内は危機感を募らせ、警鐘を鳴らし続けた。その際、大河内の念頭にあったのは、民主的国家アメリカと自由貿易主義イギリスの国家総動員であった。大河内は、更に歩を進めて、内田と同様産業の合理化を唱えただけでなく、政治の科学化を推奨した。大河内にとって、軍事も政治も産業も緻密な計画、組織的、科学的な思索に基づく必要があった。それが彼の国家総動員論の基本的理念なのであった。このような内田や大河内の議論は、資源局創設に中心的に関わった松井春生へと受け継がれていった。より注目すべきことは、日本においてもアメリカのバルーク、イギリスのウィアーに相当するような、国家総動員を推進する有力実業家が存在したことである。大河内らの議論は、イギリスやアメリカにおける彼ら実業家の議論とも多くの共通点を持っていた。

第3に、資源局成立は軍の敗北を意味するというよりも、軍も内田や大河内らと共鳴するような議論を展開し、両者がなかば「必然的に」資源局設置

へと結びついたということである。

陸軍における国家総動員準備のオーガナイザーと言われた永田鉄山は、まず国内の利用できる資源ありきで国防方針を立てるべきという点で大河内と同じ主張を行った。永田は政府の強制権を不可欠としながら、それが民需を圧迫し、国民に損害を与えることは防がねばならず、そのために国民福利の保護を国家総動員のもう一つの柱として重視した。また、宇垣軍縮と装備の近代化を推進した永田は「経済的軍備論」と軍隊の精鋭主義を唱え、在営年限縮小を実現させたが、これも大河内の「戦時兵力充実主義」と共通するものであった。永田が国家総動員に関して執筆した論稿の中で、世界の国家総動員のキーパーソンとして挙げられていたのは、ほぼ全てシビリアンであった。永田がいかに有力なシビリアンの登場に期待していたかが分かるだろう。

また、「民主的」国家である英米仏における軍人らの戦略論や国家総動員論と比較してみても、日本陸軍のものが突出して軍国主義的であったわけではなく、むしろデモクラシーや自由主義と共存しうる国防を目指すという点でそれらと共通点を多く含むものだった。すなわち、イギリスの経済的国防論（リデル・ハート、J・F・C・フラー）、ドイツのゼークトやグレーナーらの軍隊精鋭主義論、産業が主体的に関わる国家総動員体制（ド・ゴール）、国民の自発的協力を大前提とする国家総動員論（マッカーサー）、などである。

1927年に成立した資源局も、世界の潮流を意識して、軍とシビリアンの構想が収斂した結果の産物であった。言い換えるならば、一貫して戦間期における日本の国家総動員準備は、軍国主義やファシズムの台頭というよりも、むしろ軍の突出が抑えられ、シビリアンが積極参加する形態を目指して発展した。資源局が将来的に強力な動員機関になりうるかは、精緻な調査に基づいて算出された国内資源の上限を前提とした作戦計画や動員計画の策定を軍に実行させられるかにかかっていたといえる。