

# 関東都督府官制の改革と関東軍の独立

—原敬内閣と対満州行政機構改革問題—

柳 生 正 文

## はじめに

大正八年（一九一九）四月、原敬内閣は、勅令第九十四号をもって関東都督府官制の抜本的改革を実施した。すなわち、従来の官制を廃止して関東庁、関東軍を創設、それぞれの機構機能を分立させた上、関東長官には文官をも登用できるよう関係諸法令を改め、これを公布したのである。

以後関東庁と関東軍は、南満州鉄道株式会社（満鉄）とともに日本の対満州政策推進の中核となっていく。中でも特異な力を発揮したのは関東軍であった。周知のように関東軍は、満州事変を自ら画策、政府の事変不拡大方針を無視して独断専行をくりかえし、ついには満州全域を占領するにいたった。その行動を許した原因の一つとしてあげられるのが前記機構改革である。つまり、改革によって関東州における軍政・軍令と一般行政の指揮系統が分離されたため内閣が関東軍の行動に対して掣肘を加えることが制度上でできなくなった、というのである。

では、このように重大な結果を招来するにいたる機構改革を原はなぜ断行したのだろうか。その意図と周辺の事情に若干の考察を加えてみたいと思う。

まず最初に関東庁・関東軍の前身である関東都督府について同機関の仕組、および成立のいきさつ等を略述しておきたい。日露戦争の結果、日本は南満州における旧ロシア権益を継承した。旅順・大連を中心とした遼東半島租借地（関東州）を基盤として旅順―長春（寛城子）間の鉄道経営権（南満州鉄道）、および租借地・鉄道附属地に対する駐兵権等がその主なものであった。

これらの諸権益をもとに、後年のいわゆる「満州経営」<sup>①</sup>は展開されることになる。しかし、その「経営」をいかなる組織が中心となり、どのような形で推進していくのかという点については、政府部内に確固とした構想があるわけではなかった。そればかりか政府首脳の間には、ポーツマス・北京両条約で規定された条項、例えば南満州における日本の地位、権益の種類、条約の効力が及ぶ範囲等の解釈をめぐる深刻な意見の対立さえ存在していたのである。<sup>②</sup>

明治三十九年（一九〇六）五月二十二日、韓国統監伊藤博文は、統一的な対満州政策のあり方を確立するため、時の総理大臣西園寺公望に働きかけて元老・重臣の大半を招集、「満州問題に関する協議会」を開催させた。席上、伊藤は、南満州における陸軍の諸政策―要地の占領続行や各都市・港湾・鉄道の欧米への非開放政策が、戦前からの日本の言明に違背し、そのため英・米の不满を誘発していること、また同時に中国（清朝政府）側の不信感を増幅し、民衆の排日運動をもあおる原因になっていることをあげ、こうした状態が続くならば、「北清ノミナラス二十一省ノ人心ハ終ニ日本ニ反抗スルニ至ルヘシ」<sup>③</sup>とまで発言し、一刻も早い占領地行政の打ち切りと、対満州政策への合意形成を要望した。

引き続いての討議では、南満州は清国領土であるとの認識に立ち、条約で許容された範囲内での政策実施を考える伊藤・西園寺らと、同地方をあたかも自国の領土のようにみなし、より積極的な植民地経営を展開しようとの構想を抱く参謀総長児玉

源太郎・陸軍大臣寺内正毅らとの間で意見が激しく対立、南満州における日本の地位如何という問題をめぐり、互いの解釈に大きな相違のあることを改めて示したのである。以後、長時間にわたる討論を経ても両者は自己の主張を譲らず、最終的な意見の調整はついにつかなかつた。結局、会議は、

・ 大体ノ論ハ全会一致ノ事

・ 右ノ意ニ基キ将来ノ経綸ヲ進ムルコト

という抽象的な事項を記した文章を採択しただけで散会し、当初伊藤がもくろんだ対満州政策の統一というねらいは達成されないままに終わった。ただ占領政策の終結と、門戸開放の実現については、参加各員の意見が一致したため、会議の成果として具体化が急がれることとなった。決定事項の要旨は次の通りである。

(一) 大連港の速やかな開放と外国船に不利な港湾税の廃止。

(二) 占領政策の終結と早期撤兵。

(三) 戦時組織である関東総督府の平時組織への改変。

(四) 占領地行政の中枢である各地軍政署の廃止<sup>(4)</sup>。

このうち(三)の決定に従って創設された機関が関東都督府なのであった。明治三十九年(一九〇六)八月に公布された同官制には次のようにある。

第一条 関東州ニ関東都督府ヲ置ク

第二条 関東都督府ニ関東都督ヲ置ク

都督ハ関東州ヲ管轄シ並南満州ニ於ケル鉄道線路ノ保護及取締ノ事ヲ掌ル

都督ハ南満州鉄道株式会社ノ業務ヲ監督ス

第三条 都督ハ親任トス陸軍大将又ハ中将ヲ以テ之ニ充ツ

第四条 都督ハ部下軍隊ヲ統率シ外務大臣ノ監督ヲ承ケ諸般ノ政務ヲ統理ス

第五条 都督ハ特別ノ委任ニヨリ清国地方官憲トノ交渉事務ヲ掌理ス

第六条 都督ハ軍政及陸軍軍人軍属ノ人事ニ関シテハ陸軍大臣、作戦及動員計画ニ関シテハ參謀總長、軍隊教育ニ関シテハ教育總監ノ区処ヲ承ク

第七条 第八条 (略)

第九条 都督ハ其管轄区域内ノ防備ノ事ヲ掌ル

第十条 都督ハ其管轄区域内ノ安寧秩序ヲ保持シ又ハ鉄道線路ノ保護及取締ヲ行フ為必要ト認めルトキハ兵力ヲ使用スルコトヲ得 (傍点筆者)

前項ノ場合ニ於テハ直ニ外務大臣、陸軍大臣及參謀總長ニ之ヲ報告スヘシ

第十一条—第十三条 (略)

第十四条 都督ハ所部ノ文官ヲ懲戒ス……

第十六条 都督府ニ民政部及陸軍部ヲ置ク<sup>(5)</sup>

この制度の特色をあげるならば、

- ・機構の最高責任者が現役の陸軍軍人に限定される。
- ・陸軍が外交政策及び現地の民政に關与できる。
- ・都督は軍隊指揮権のみならず、文官に対する懲戒権をも持つ。

等に集約できるであろう。平時組織とは称するものの、いぜん陸軍の影響力が強いものであった。また都督に対する指揮・監督の権限が多方面にわたり、複雑を極めている点は、日本の対滿州政策がいかに統一性・整合性を欠いていたかを表わすものであり、同時にこの機構が陸軍・外務省など滿州問題にかかわりを持つ各政治勢力の妥協の上に成立していたことを示す有力

な根拠ともいうことができる。したがって、条文の規定も多分に曖昧さを残している。都督の権能やその支配の及ぶ範囲に対しては様々な解釈が可能であり、また都督の一存によって如何様にも拡大して運用が可能な条文も存在していた。(都督の兵力使用の条件・保護の内容など)

中でも第五条に規定された「特別ノ委任」の解釈をめぐり、中国側との交渉を含む完全な外交権委任でなければならぬとして、権限をより拡大しようとする都督府と、委任の範囲を極力限定して自己の活動領域を確保し、同時に都督府の独走に枠をかけようとする外務省とが鋭く対立することとなった。<sup>(6)</sup>

加えて満鉄の存在が事態を一層複雑なものとした。その初代総裁となる後藤新平は、満鉄を「満州経営」の基本に据える考えを持ち、自己の総裁就任に当っては交換条件として満鉄に対する軍部及び官僚の影響力を極力排除すること、満鉄総裁が都督府顧問を兼務し、中国官憲との交渉権を持つことを提示、都督府・外務省に対抗する姿勢を明確にしたのである。<sup>(7)</sup>

こうして対満州政策は、いよいよ整合性を欠くこととなった。現地では領事館(外務省)・関東都督府(陸軍)・南満州鉄道株式会社の三機関が並存、各々が自己の勢力拡張を目指して競合するという、いわゆる三頭政治の観を呈するに至ったのである。

## 二 関東都督府官制への批判

先述した関東都督府官制に対しては、成立当初から多くの批判が加えられることとなった。その急先鋒に立ったのは、やはり実際に現地で活動し、多大の利害関係をも有する都督府と領事館であった。

都督府側は、日露戦争以来、軍政署→関東州民政署→関東総督府と継続してきた占領地行政の実績と、都督府の機関の規模・組織発達の度合いが領事館のそれに比して格段に優れているという自負を楯に、南満州での行政に当る自己の適格性を主

張、現行制度の欠陥は、「系統ノ異ナレル組織」が「相接近シテ併立スル」<sup>(8)</sup>点にあると指摘する。そのために現地では、同一問題の解決を目指し、本来は協力して活動すべき立場にある領事館職員と都督府関係者が、中国側の対応を目前にしてしばしば対立、「清国官憲ニ対スル交渉ヨリモ寧ロ帝国官憲相互ノ間ニ於ケル詰責弁疏ノ交換ニ是日モ足ラザル如キ奇觀」を作り出していること、またその感情的対立や確執について、中国側が租借地及び鉄道附屬地内に着々と勢力を浸透させて来ている事実を強調、時の関東都督大島義昌は、「交渉事件ノ發生スル毎ニ徒ラニ隔靴搔痒ノ感ヲ抱カシムル而已ナラス又滿州ニ対スル帝国政府ノ政策統一上甚タ遺憾トスル所ニシテ之カ匡濟ノ道ヲ講スルハ蓋シ刻下ノ急務ナリト信ス」<sup>(9)</sup>として、機構の速やかな改編、それも都督府を主軸とする改編を強く求めたのである。特に大島都督時代には外交交渉権委任の他に、郵便事業や電信の管理などをも含めた広範な権限委譲を要求し、結果的にこれらは通過しなかったものの、閣議がしばしば紛糾する場面があった。<sup>(10)</sup>

これに対して在滿州各領事を指揮下に置く外務省側は、都督府官制第四条によって、都督が外務大臣の支配下にあることは明白との論拠に立ち、現地での政策混乱の責任は、内外情勢の分析を誤まり、自己の希望的観測に立脚して独断的行動に走る都督府側にあると反論する。そして、こうした事態を打開する方法として、当時の奉天総領事萩原守一は、

(一) 都督に対する監督権を強化する。

(二) 都督府・満鉄・領事館の主要職員を厳選する。又三機関の職員を共通制度のもとに相互に運用する。

(三) 租借地以外の警察権を領事が職掌する。

(四) 可能ならば外務省内に滿州行政を専門に司る部局を新設する。<sup>(11)</sup>

等の意見をあげ、これらの方法で都督府の動きに対する監視と抑制は十分に可能であるとの判断を下すのであった。

### 三 官制改革の試み

関東都督府官制をめぐる陸軍・外務省両者間の強い確執は、歴代内閣の悩みでもあった。明治三十九年（一九〇六）一月に成立した西園寺内閣から第二次桂内閣を経て、山本・大隈内閣に至るまでの時期、数回にわたって都督府機構の改変が実施された。特に都督に対する指揮権は、明治四十三年（一九一〇）の改正で外務大臣から総理大臣へ、大正二年（一九一三）には再び外務大臣へ、さらに大正六年（一九一七）には再度総理大臣へとめまぐるしく移動した。

こうした試みは、従来からの機構統一を目指す動きの一つではあったが、以前からの経過と各官庁の利害関係が複雑に絡みあった問題であるだけに、若干の手直し程度では有効な解決策とはならなかった。この間、現地では領事館と都督府との間に何らの調整がなされないまま、その時々々の両者の力関係によって政策の行方が左右されるという事態に立ち至ったのである。特に明治末年以降、都督府の独走が目立った。

都督府は、明治四十四年（一九一一）十月に発生した辛亥革命に対し、独自の判断で介入、政府の意に反して、大陸浪人川島浪速とともに清朝肅親王を擁し、満州分離計画を推進した。また、大正五年（一九一六）に画策された第二次満蒙独立運動に際しても、張作霖を育成して同地方の独立を達成しようとする参謀本部に対し、都督府はあくまで武力蜂起を目指し、武器供与・作戦指導等の面で蒙古王バブチャップを強力に支援した。以上に類するような行為は、枚挙に遑のないほどである。

大正五年（一九一六）十月に成立した寺内正毅内閣は、事態打開のために都督府官制の根本的な改革を初めて試みた。大正六年（一九一七）七月に公布された都督府官制では、都督の指揮権者を内閣総理大臣とした他に、

(一) 都督の持つ「特別委任」条項の範囲を拡大する。

(二) 都督に満鉄総裁を兼務させる。

(三)従来領事と都督に分割されていた警察業務を一本化し、憲兵を警察官として登用する。等を改革の中心としている。これら三点を骨子とする改定案は、従来から唱えられていた陸軍側の主張を基礎として、長年の懸案事項である在滿州行政機関の一本化を図ろうとするものであった。

#### 四 官制改革の発議

これまで見て来たように、対滿州政策の統一的展開と、それに対応する機構の整備は歴代内閣の懸案事項であった。寺内内閣時代に見られた動きはその一例であるが、都督府官制の改革をも含めて、日本外交、就中対中国外交のあり方を根本的に再検討しようとする動きは、それ以前から存在していた。

大正六年(一九一七)六月、寺内首相は、政界の長老伊東巳代治の使嗾を受けて臨時外交調査会を設置した。同調査会は、成立基盤が脆弱であった寺内内閣を補強し、議会内において安定した支持勢力を確保するために組織されたといわれている。対国内政治の面から見ると、この見解に誤りはないであろう。ただ目的の一つとして「欧米ノ關係ノミニ止マラス隣邦支那ニ對シテモ亦従来施為スル所ニ顧ミテ之カ匡正釐革ノ策ヲ運ラスヘキハ洵ニ刻下ノ急務ナリ」とある。

第一次世界大戦終結後における国際的地位の向上をねらった講和問題の検討と並んで滿州問題及び対中国外交の統一が項を改めて掲げられるほどに、この問題が為政者の関心をとらえていたという事実にも注目しなければならぬであろう。

さらに今一つ、同調査会の事実上の主催者である伊東の考えを見ておこう。「陸軍外交ノ弊ニ關スル意見」と題する一文の中で彼は次のように言う。

「由来吾儕ハ専ら穩健の語辭を以て陸軍外交の弊と言ふと雖も其の真義に至ては嘗に一時の權宜に依り職務の範圍を踰越して猥に他の權限を侵犯したりと云ふか如き單純なる一片の權限問題に止ルニ非ず其の実は夙に朝野の識者か憂懼して措ざる



所の所謂軍閥の跋扈ヲ匡正スルに他ならざるなり、(中略)抑も支那に対する我国過般の行動は当に彼国朝野の深怨ヲ招キ益々排日思想を挑発助長し彼我の国交に尠少ならざる障害を醸したるのみに止まらず……(中略)……今や世界未曾有の大変局に際し速に之か善後策を講して根底より匡正刷新を施すへきは真に刻下の急務なりと謂はざるへからず……」<sup>(13)</sup>調査会設置の真意は、日本外交に対する諸外国の信用を回復するため、超党派の組織によつて「陸軍外交ノ大弊」を克服しようとした点に存在するのである。

伊藤博文の知遇を受け、彼亡き後はその権威を背景に隠然たる力を持ち、政界の黒幕として思うままに力を振るつた伊東の目にさえ、陸軍の外交政策への介入は目に余るものと映つたのである。そして何んらかの方法でこれを排除しなければならぬとの意向は、伊東を含めた元老の間でも確実に醸成されつつあつた。

## 五 原敬内閣と満州問題

大正七年(一九一八)九月二十九日、原内閣が成立した。

同内閣は、陸・海軍両軍部大臣と外務大臣<sup>(14)</sup>の三閣僚を除く各国务大臣を政友会員で占めていた。日本初の本格的な政党内閣の出現である。原内閣の誕生に世論は極めて好意的であつた。内閣成立二日後の十月一日、時事新報は次のような社説を掲げて歓迎の意を明らかにした。

「茲に漸く政党内閣の成立したるに就ては、敵も味方も一般に之を歓迎せざるものある可らず。我輩も亦憲政の爲めに之を祝す……(中略)……原内閣は其政党内閣たるの故を以て国内一般に歓迎せらるるのみならず国外に於ても亦好感をもつて迎へらる可きは疑はず」<sup>(15)</sup>

と。さらに、同紙は続けて政党が自らの綱領にのつた政策を行なうのは当然であり、もしそのため失敗するようなことに

なつたとしても、「主義の爲めに斃るるは寧ろ政党の精神気魄」を發揮した結果であつて、政党政治育成のためにも「逡巡・躊躇することなく大いに進むべき」であると最大限の激励を与えている。

こうした好意的な感情に溢れる論評の存在は、原に寄せられた期待がいかに大きなものであつたかを示す好例であろう。この期待感の存在は、「組織の根本義において時勢と背馳し、国民間に何等の基礎を有<sup>(16)</sup>」しないと批判された寺内内閣とその諸政策、就中シベリア出兵の強行や米騒動への厳しい弾圧など強権的な政策に対する反動でもあつた。

また同様な感情は、日本国内ばかりではなく外国にも存在していた。特に中国では、北京政府及び広州の革命政府ともに日本の動きに深い疑念を抱きつつも、原内閣が政党内閣であるために、従来の外交方針に修正を加えて内外世論を重視したより慎重な政策を取るものと観測、軍部の専横もおさえ得るのではないかと判断し、その動向に注目していた。また、アメリカでも原内閣の成立は好感をもつて迎えられ、日本に対する世論も次第に好転し始めていた。<sup>(17)</sup>

原は、自己の内閣に対する内外のこうした期待に何らかの形で答えなければならなかつた。このため彼は、内政・外交ともに前内閣とは異なる政策を意識的に実施していったのである。

外交面について見よう。かねてから原は、

(一)日米友好の維持。特に対大陸政策の推進に当つてはアメリカとの協調が不可欠であること。

(二)中国の政治的・経済的統一の促進。統一された中国の存在は、日本にとつても大きな利益をもたらすこと。

(三)日本は中国に対し領土的野心は何ら持たないこと。<sup>(18)</sup>

等を政策の中心に据えることを明言し、これをくり返し内外に説いていた。こうした従来からの考えを基礎に、内閣は政策を展開していくが、その手始めとして、十月から十二月に至るごく短期間のうちに、シベリア出兵の不拡大―バイカル湖以西への増派中止―、中国の内政混乱を助長するかのような政治借款及び資金援助の禁止といった新たな方針を次々と閣議で決定、アメリカ・イギリス・フランス・イタリアと連携を取りつつ、中国に南北両政府の妥協を勧告するという政策をも実行に移し

ていたのである。

こうした独自の政策を推進し得た背景としては、原と外交との密接な関係をあげなければならない。彼は一般に政友会総裁  
II 政治家としての顔をよく知られているが、他面外務官僚としての経験・功績もそれに劣らず豊富なものを有している。

そのスタートは、井上馨外務卿時代に遡る。明治十五年（一八八二）外務省入りした原は、天津領事・駐仏公使館一等書記  
官を歴任、後いったん農商務省に転ずるが、同省内で陸奥宗光にその才能を認められた。明治二十五年（一八九二）陸奥が第  
二次伊藤内閣の外務大臣に就任するや、再び外務省に移り、通商局長、次いで外務次官として彼を補佐した。この時代、日英  
通商航海条約（いわゆる新条約）の締結交渉を担当、さらに日清戦時外交を主導して陸奥外交の影の推進者といわれた。また  
内務大臣時代の明治四十四年（一九一一）五月には、約一ヶ月間にわたって辛亥革命直前の満州・華北・朝鮮を旅行し、現地  
を詳細に観察するとともに、趙爾巽を始め徐世昌・盛宣懷など当時の清朝政府高官とも会談を重ね、満州問題をも含む日中関  
係全般にわたって広く意見の交換に努めた。

以上のように、原は外交政策面においては特に満州・中国問題への関与が深く、その発想の根底には、長年にわたる外交官  
としての経験、しかも自らが身をもって獲得した体験が充分に蓄積されていたのである。

つぎに満州問題に対する彼の考えを見ておこう。その構想を要約すれば、「満鉄中心主義」とも言うべきものであり、「満  
州経営」は満鉄を主軸として遂行すべしとの主張において、後藤新平のそれと一脈相通ずるものを持っていた。しかし、後藤  
が満鉄を「民間会社に偽装した国家機関」と規定したのに対し、原は「民間会社」としての同社の存在をより重視、官僚、軍  
部が本来ありのままの姿で直接会社の経営に参画して来るような事態を極力回避しようとした。加えて、南満州に係する中  
国との外交交渉も、満鉄を経由して行なう方がより賢明であるとの主張も持っていた。なぜなら外交官（官僚）はその職業の  
性質上法律論・条約論を拠り所として、全ての事項を進め、相手を論破することによって所期の目的を達成しようとする。そ  
のため、外交交渉を通じた接触のみでは満州問題に対する中国人の微妙な感情を読みとることはできず、かえって反発を招く

だけで何らの効果も上げ得ない。「四角四面、表面上の交渉」を断片的にいくら行なっても日本の政策に対する了解を得ることは不可能である。それよりも満鉄の日常的な業務活動―中国側との交歓をも含む広範なもの―を通じて「支那ノ官民」、特に政府高官の間に食い入り、満鉄が中国にとつてもいかに必要不可欠なものであるかを、彼らの脳裡に刻みつけること、そして不断の接触によって相手の感情・発想・慣習を探り出し、理解することなどの作業の方が大切である。前記のような過程を踏むならば、交渉を行なうに際しても微に入り細にわたる対応・攻略が可能となつて譲歩を引き出すことができるようになる。その方が会社の利益となり、ひいては日本の国益ともなつて還元されるであらう。<sup>(19)</sup>

以上が構想の骨子であつた。したがつて原は、当時政府が取りつつあつた対満州政策には数多くの不満を持っていた。彼はその不満を集約するような形で、

「露骨に云へば外務官吏即ち領事等の如きは外交を知つて商売を知らず、南満鉄道は商売を知つて外交を知らず、都督府に至つては商売も外交も知らず、如此内情故に満州の事は旨く往かざるなり」<sup>(20)</sup>

と明らかにし、同時に「商売を知つて」いるはずの満鉄に対しても、南満州を企業活動の場としながら、会社の重役のうち誰一人として中国語を理解することができず、会社自身の些細な交渉事項でさえ政府に依頼する有様であること、そのために中国政府高官・現地官憲との交際もうまくゆかず、結果的には円滑な関係を欠いているなどの事実<sup>(21)</sup>を指摘、こうした情勢が継続するならば、それは、満鉄・国家相方にとつて大きな損失を招くだけであるとして、現状に対し厳しい批判を加えている。早急に事態を改善し、せめて中国本土で活発な経済活動を展開している横浜正金銀行の程度にまで満鉄を育成、現地に溶けこませたい。

これが原の最終的な腹案であつた。<sup>(22)</sup>従つて内閣の成立と権力の掌握は、歴代内閣と自己にとつて長い間の懸案事項であつた都督府官制・満鉄の機構改革を断行すべき絶好の機会となつたのである。改革の実施にあつて原は大きな意欲を持ち、また充分な指導力を發揮しつつ作業を進めていった。

## 六 関東庁の成立と関東軍の独立

大正八年（一九一九）一月から二月にかけて、都督府官制改革の動きは政治日程の上に急速に浮上してくる。同年一月二十日に中村雄次郎都督・三浦満鉄理事らから、都督府と満鉄の現状を聴取した原は、機構改革の必要性を改めて強く認識し、最終的な覚悟を固めた。<sup>(23)</sup>

また、これに先だつ大正七年（一九一八）十二月、原内閣の成立による政策の変更を見越した外務省では、都督府官制の抜本的改正を目指して検討を行ない、都督府にかわる新機関の原案を既に作成していた。「南満州ニ於ケル行政組織改正案」と題する一連の案文によれば、

(一) 都督府組織ノ縮少、其首脳ノ地位ヲ低下セシメ又軍権ノ移転ニヨリ従来支那ノ感シタル圧迫觀念ヲ除去スルト同時ニ領事館ニ対スル都督ノ直接間接ノ干渉ヲ少カラシメ

(二) 都督ヲ全然外務大臣ノ指揮・監督ノ下ニ立タシメテ外交及行政ヲ統一スルニ在リ<sup>(24)</sup>

この二点を改正の目的として掲げ、また前記目標を達成するための方法三案をも提示している。それは、

第一案 関東州民政庁ヲ置キ長官ノ権限ヲ関東州ノ管轄ニ限ル案

(骨子)

一、関東州民政庁ヲ置キ樺太庁ニ準シテ其組織ヲ定メ勅任ノ長官ヲ置クコト

二、長官ノ権限ヲ関東州ノ管轄ニ限り従テ部内ノ行政事務管理ニ付内閣総理大臣ノ監督ヲ承ケルコト

三、長官ニハ軍隊統率権ヲ認メサルコトトシ独立守備隊及満州駐屯軍ヲ全テ陸軍大臣ノ直轄トスルコト

四、(略)

五、現行ノ憲兵制度ヲ廢止スルコト

六、(略)

七、南滿鐵道会社ノ組織ヲ復旧スルコト

第二案 關東州民政庁ヲ置キ長官ノ權限ヲ關東州ノ管轄並鐵道附屬地ノ行政事務トナス案

(骨子)

一、第一案の一に同じ

二、長官ノ權限ヲ關東州ノ管轄、南滿州ニ於ケル鐵道線路ノ保護、取締並南滿鐵道会社ノ業務監督トシ部内ノ行政事務管理

ニ付外務大臣ノ指揮、在支公使ノ監督ヲ承クルコト

三、第一案の三に同じ

四、(略)

五、第一案の五に同じ

六、七、(略)

八、第一案の七に同じ

第三案 文官都督案

(骨子)

一、都督ハ陸軍大將又ハ中將ヲ以テスルノ制ヲ改メ単ニ親任又ハ勅任トスルコト

二、都督ノ權限ハ現制通りナルモ部内ノ行政事務ヲ統理スルニ当リ外務大臣ノ指揮監督ヲ承クルコト

三、都督ノ軍隊統率權ヲ認メザルコトトシ獨立守備隊及ビ滿州駐屯軍ヲ全テ陸軍大臣ノ直轄トスルコト<sup>(25)</sup>

以上のうち第三案にある文官都督制に対しては中国側が關東都督<sup>(26)</sup>の名称を日本の威圧外交の象徴として嫌忌しているため外

務省自身が実施に消極的であり、第一案、ないしは第二案を以て改革に臨みたい旨部内の意志を決定していた。なお、三案ともに都督（長官）の軍隊指揮権停止が共通して説かれていることから、外務省がどこに重点を置いて改革を行なおうとしていたかが明瞭に理解できるのである。だが、このように外務省側が官制改革への素案を固めても、その実施に当って、様々な政治勢力が異を唱えるであろうことは充分に予測された。その可能性を持つ最大の集団は言うまでもなく陸軍であった。原は、陸軍部内における官制改革への合意形成をかねてから昵懇の間柄でもある陸軍大臣田中義一に依頼する。長老である山県、前総理寺内に対応するだけの力量を有する人物は、陸軍にあって彼をおいて他にはなかった。また、田中自身、比較的早い時期から満州問題に対する独自の意見・構想を持ち、現行制度のもとで「満州経営」を行ない効果を挙げようとするのは「木ニ縁リテ魚ヲ求ムルノ類」であると都督府官制を批判していたため、部内に対する説得工作を遂行するという役割にはうってつけであった。<sup>(27)</sup>

二月初め（筆者注Ⅱ一日、又は二日）田中は寺内から都督府官制の改革に応じて良いという柔軟な言葉を引き出すことに成功した。総理大臣時代、自己の実施した諸改革の結果が思わしくないことを知っていた寺内は、田中の言に従わざるを得なかったものと推測される。二月五日、田中は、閣議において関東都督を文武官いずれでも任用可能とするよう制度を改定したい旨提案を行ない、全閣僚の賛同を得た。この提案方法は、改革の件を陸軍以外の所から提起されては成功するものも成功しなくなるとする田中の意向をくんだ原が、当時ほぼ時を同じくして進行しつつあった朝鮮総督府官制改革の形式にならない、陸軍を発案者とすることによって、いわばその面子を立てるように仕組んだ一種の政治的演出と見なすことができるのである。<sup>(28)</sup>

二月十七日の閣議で内定された関東都督府官制改革の骨子は、

(一) 関東都督府の廃止と関東庁の設置

(二) 関東長官への文官任用

(三) 軍政軍令と一般行政の分離

#### (四) 関東軍の創設

#### (五) 憲兵と警察官の権能分離

#### (六) 関東長官と満鉄社長の権能分離

というもので、先述した外務省案のうち第一案および第二案を基にした内容となっている。原にとっては、年来の自己の構想——満鉄を中心として諸政策を展開する——とは若干の差異があるものの、軍政色の払拭という点はほぼ達成されており、彼自身この改革案には充分満足していた。自らが与えた「(関東長官を)〔筆者注〕武官に限らざるの制度となすは多年の問題を解決する階梯ともなる可し」<sup>(29)</sup>との評価の中に改革を成し終えた当時の偽りのない心情を読み取ることができると思う。

この後、新官制案は枢密院の審議に付された。三月八日から十三日に至る会議の中で、原および田中は、官制改革の論拠を、寺内内閣の下で行なわれた改革が予期した効果をあげ得なかったという実務上の問題に求め、それらの不便さを取り除くとの理由で、枢密院の了解を得ようとした。

「時勢ノ推運ト共ニ関東都督ヲシテ北満州ニ移動セシムルノ必要アルコトアリ文官・武官相兼ネシムルコト不便ナル場合少カラサルカ故ニ文武ノ行政ヲ分離スル為今日関東州ニ別ニ関東軍司令部ヲ置キ司令部ヲシテ専ラ軍事行動ノ衝ニ当ラシメ行政ノ全般ハ文官タル関東長官ヲシテ之ヲ統轄セシメ……(中略)……(大正六年七月の改正で)都督ハ殆ト(満鉄)会社ノ社長ノ如ク会社ノ業務ヲ統裁スルモノトシタリ然ルニ爾来成績面白カラス予期ニ反シテ実績拳カラス仍テ旧来ノ制度ニ立戻リ……(中略)……(警察制度も)憲兵ノ首長ヲ以テ警務総長ト為シ憲兵將校以下ヲ以テ警察官ニ充ツルコトヲ得ルモノトシ憲兵ト警察官トヲ搗キ交セタル制度ヲ立テタリ然ルニ此ノ改正モ亦効果ハ予期ニ反シ……<sup>(30)</sup>(後略)」

この主旨に対して枢密院は、前回の改正からほとんど旬日を経ているのでいささか「朝令暮改」の感がしないでもないが、為政者がぜひ必要であるというなら顧問官は当局者を信頼して賛意を表するとの意見を付し、同月二十四日の会議でこれを可決した。



大正八年（一九一九）四月十二日、新官制は公布され即日実施に移された。以下に関東庁官制・関東軍司令部条例の主要な条文を掲げておく。

○関東庁官制

第一条 関東州ニ関東庁ヲ置ク

第二条 関東庁ニ関東長官ヲ置ク

関東長官ハ関東州ヲ管轄シ南満州ニ於ケル鉄道線路ノ警務上ノ取締ノ事ヲ掌ル

関東長官ハ南満州鉄道株式会社ノ業務ヲ監督ス

第三条 関東長官ハ親任トス

陸軍武官関東長官ニ任セラレタルトキハ之ニ関東軍司令官ヲ兼ネシムルコトヲ得

第四条 関東長官ハ内閣総理大臣ノ監督ヲ承ケ諸般ノ政務ヲ統理ス但シ涉外事項ニ関シテハ外務大臣ノ監督ヲ承ク

第五条・第六条（略）

第七条 関東長官ハ其管轄区域ノ安寧秩序ノ保持又ハ鉄道線路ノ警護ノ為必要アルトキハ関東軍司令官ニ兵力ノ使用ヲ請求

スルコトヲ得

第八条・第十一条（略）

第十二条 関東庁ニ長官官房、民政部及外事部ヲ置ク

第十三条・第十四条（略）

第十五条 関東庁ニ左ノ職員ヲ置ク

事務総長、民政部長、外事部長……（以下略）……

民政部長ハ関東庁事務総長、外事部長ハ奉天ニ駐在スル総領事ヲ以テ之ニ充ツ

交通ノ事務ニ関シ関東庁ニ顧問ヲ置ク顧問ハ南滿州鉄道株式会社ノ社長ヲ以テ之ニ充ツ

### 第三十九条 関東庁ニ巡查ヲ置ク

#### ○関東軍司令部条例

第一条 関東軍司令官ハ陸軍大将又ハ陸軍中将ヲ以テ之ニ親補シ天皇ニ直隸シ関東州及南滿州ニ在ル陸軍諸部隊ヲ統率シ且

関東州ノ防備及南滿州ニ在ル鉄道線路ノ保護ニ任ス

第二条 軍司令官ハ軍政及人事ニ関シテハ陸軍大臣、作戰及動員計画ニ関シテハ參謀總長、教育ニ関シテハ教育總監ノ区処ヲ承ク

第三条 軍司令官ハ関東州ノ防備及鉄道線路ノ保護ヲ行フ為必要ト認ムルトキハ兵力ヲ使用スルコトヲ得

軍司令官ハ関東長官ヨリ其管轄区域内ノ安寧秩序ヲ保持スル為及南滿州鉄道附屬地ニ於ケル警務上ノ必要ヨリ出兵ノ請求ヲ受クルトキハ之ニ応スルコトヲ得但シ事急ニシテ関東長官ノ請求ヲ待ツノ違ナキトキハ兵力ヲ以テ便宜処置スルコトヲ得

前各項ノ場合ニ於テハ直ニ陸軍大臣及參謀總長ニ報告スヘシ

#### 第四条以下略<sup>(註)</sup>

これら一連の法令から判断するならば、新官制における最大の特色は、都督府官制にはままだ存在した条文の曖昧さが消え、関東長官および関東軍司令官の権限・指揮系統がより明確に示された点であろう。特に関東軍司令部条例第三条によって関東軍の行動範囲が租借地と鉄道附屬地内に限定され、さらに軍事行動に移る手順が明示されたことは、都督府官制下での陸軍部の行動規程と比較して大きな前進であった。この部分は、官制改革の最大眼目といってもよく、恣意的解釈や拡大解釈の余地がない条文は、都督の権限縮少をねらった外務省や、文官の優位性を確立しようとした原の意図が十二分に反映されているも

のと考えなければならぬ。第三条の規程を読む限りでは、軍司令官の独断で租借地ないしは鉄道附屬地以外の土地へ兵力を派遣することができるとの法的根拠は見出し得ない。新官制のもとでは、満州事変時における関東軍の行動などは起るはずのないものであった。

## むすび

前述の経過および理由によって関東都督府は、関東庁・関東軍へと改組され関東長官には文官を登用する道が開かれた。南満州における軍政・軍令と一般行政権は分離され、指揮系統も都督府官制に比較すれば著しく単純化されたといえる。対満州政策に陸軍が介入する機会は大きく減ぜられた。しかし、関東都督とは異なり、関東軍司令官が直接総理大臣ないしは外務大臣の指揮を受けることも一部を除き制度上消滅した。関東軍に対する政府の抑制がきかず、その独走を許す素地が作られたとする見解が提起される所以である。しかし、それはあくまでも今日的な視野からする結果論にすぎないように思われる。

先にも述べたように、日本の対満州政策は、当初から長期的な展望と統一的な運営を欠いており、そのため現地では実務上著しい混乱を引き起していた。陸軍・外務省・元老等各勢力の政治的妥協と思惑の上に成立した関東都督府官制の下でも、陸軍（都督府）・外務省（領事館）両者の官僚的縄張り意識が先行した結果、制度の円滑な運営を欠き、両者の対立抗争を激化させたばかりでなく、中国側の対日不信感の増幅を促し、さらには、排日運動の昂揚をも招来した。

対満州政策の統一的展開と都督府の機構改革は、明治末年から大正期前半にかけて、歴代内閣が抱えていた懸案事項であり、原内閣に至ってようやく一つの解決案が出されたのである。改革の目標が、都督の地位から現役軍人を排除、文官優位の態勢を確立して、軍事色を払拭しようとした点に置かれていたことは明らかである。陸軍の指揮下にあった都督府民政部をその支配から分離、関東庁として独立させ、制度上関東軍と対等の地位に立たせたこと、また、関東軍司令部条例に、軍の行動

範囲と行動に至る手順を明確に定め得たことは大きな前進と評価すべきであろう。事実この後、大正期を通じ、関東軍は表面的には後年のような「統制無視」という露骨な行動は取り得なかつた。

昭和三年（一九二八）六月の張作霖爆殺事件の際も、満鉄附属地外（錦州・山海関等）への出兵をもくろむ関東軍の行動を最後まで規制していたのは天皇の了解を得て発せられる奉勅命令の有無であつた。その伝達が無かつたため、関東軍は山海関での張軍武装解除―満州占領―中国本土からの分離と続く以後の謀略を放棄せざるを得なくなつた。この事實は、軍は所定の制度のもと、最高指揮官の統制に服して行動しなければならぬという、当然といへば当然の意識が、当時の関東軍首脳部の中になお存在していたことを示す恰好の事例といふことができるだろう。

満州事変における関東軍の動きについては、制度面ではなく、統帥権独立の問題、また法令や軍令の拘束力というものに対する当時の関東軍参謀らの考え、更には陸軍の士官教育のあり方といった面からの検討が必要とならう。また所詮、制度は人間が作り出すものであること、その維持も人間の努力によつて為されること、そして法令の拘束力を振り払い、如何なる手段を弄しても自己の目標を達成しようとする人物の出現に対しては、いかに整備された制度であつたとしても、極めて脆いものであることを改めて痛感するのである。

最後に、都督府官制の改革を実行した原敬の政治力について触れておきたい。大正デモクラシーの風潮や元老の意向等、官制改革を促した要因は多い。しかし、結局は改革を目指す原の意志・決断力が新官制成立への決定的な役割を果す要素になつたものと考ええる。加えて、その性格も無視するわけにはいくまい。一例を紹介しよう。

「(原を) 陰険だとか狡猾だとか評するのは、評する者が善く原氏を知らぬからであらうと想ふ。原氏は元來根が正直な處へ法律をやつた。冷明な頭脳は愈々合理的に成つて、自個の言動にも非論理的を許さぬと同時に、他人に向つても亦容易に理窟の脱線を黙許することが出来ない。のみならず渠は遠慮会釈もなく峻酷なる反撃を降すを常とする。多分此点が世間から陰険家の様に誤解せらるる所以でありましょう。頭脳はクリヤーである。判断は迅速である。やらうと想ふ場合には一歩

も曲げずに遣つてのける、こゝいらが世間からは非常な辣腕家の様に想はるる點でしよう。成る程渠は有数の利れ手には違ひ無からう、併し権謀家と云ふ柄の人では無い、唯だ冷明な頭腦を潜つて来た理窟を正直に、或る場合には強情に通さうと云ふ人で、……（後略）……」<sup>(32)</sup>

この文にもあるように、もともと彼は理論的で緻密な性格であつた。したがつて、政策決定に當つても情実より合理性を尊重し、しかも一度言い出したことは容易に撤回しないという執着性をもあわせ持っていた。政敵からは冷徹・非情という評価が浴びせかけられる所以だが、前記の評論などはそうした原の性格の一端をよく表現して興味深い。このような人物から理路整然と内外情勢を説明され、改革の必要性を説かれるならば、相手はよほど確固とした反証・反論の準備がないかぎりその主張に屈服せざるを得ないのであつた。

更に今一つ、関東州も含めた、朝鮮・台湾・樺太等海外植民地の支配機構から軍政色を拭い去らうというのは早くからの原の信念でもあつた。例えば、日本最初の植民地支配機構であり、以後の雛型とされた台湾総督府官制について彼は、「台湾占領後総督政治を定めんとするに當り川上操六独り武官を以て充つる事を主張、伊藤公も困難せし末現行制度を不本意ながら施行するに至り」<sup>(33)</sup>と述べ、軍人総督制の採用はけつして伊藤の本意ではなかつたとの事実を明らかにするとともに、これを根拠として軍人総督制度が、日本の在外行政機構形成の必須条件でも何でも無いことを明らかにしているのである。

合理性を重んずる性格、万難を排してでも自己の主張を通そうとする一徹さ、更には改革に対する揺ぎない信念、これらこそ都督府官制改革を実現し得た原動力ではなかつたかと思う。

原敬の存在があつたればこそ、懸案事項である在満州行政機構の改革が達成されたと見なすのは、彼に対する評価としては過大にすぎるであらうか。

注 (1) 満州経営という語句は日露戦争中より存在していたが伊藤博文は、南満州における日本の地位を誤解させるものであるとしてそ

の使用を禁ずるべき旨主張している。

(2) 一例としては満州鉄道買収計画への対応があげられる。明治三十八年(一九〇五)八月アメリカの鉄道王ハリマンが来日し満州鉄道の買収を提案した際、桂はこれに同意したが小村はこの合意を撤回させた。

(3) 『日本外交年表並主要文書』上 262頁 満州問題に関する協議会での発言

(4) 注(3)に同じ。

『伊藤博文秘録』 平塚篤編 392頁

(5) 『対滿蒙政策史の一面』 栗原健編著 資料編一 関東都督府官制および関係勅令

(6) この点については、前記栗原氏の著書に、「関東都督府問題提要」と題する論考があり、そこで詳細にふれられている。

(7) 『後藤新平』 鶴見祐輔著 第二巻 651頁

(8) 『対滿蒙政策史の一面』 栗原健編著 資料一「関東都督府関係」(4)関東都督府涉外事務ニ関スル所感

(9) 注(8)に同じ

(10) 例えば『原敬日記』原奎一郎編 第二巻 185・401頁 明治三十九年七月十日記事 明治四十三年一月十九日記事 など

(11) 『対滿蒙政策史の一面』 栗原健編著 資料一「関東都督府関係」(5)関東都督府ニ対スル外務省ノ監督權

(12) 『翠雨莊日記』伊東家文書 小林龍夫編 207頁

(13) 同右 805頁

(14) 陸軍大臣田中義一・海軍大臣加藤友三郎・外務大臣内田康哉である。

(15) 『時事新報』大正七年十月一日号社説 新潟県立図書館所蔵

(16) 『東京日日新聞』大正七年十月一日号社説 同右

(17) 例えば『原敬日記』原奎一郎編 第五巻 56頁 大正八年一月二日記事など

(18) 例えば『原敬日記』原奎一郎編 第四巻 50・51頁など

(19) 『原敬日記』原奎一郎編 第二巻 216頁 明治三十九年十二月十五日記事、第三巻 132頁 明治四十四年六月五日記事など

(20) 同右 第三巻 133頁 明治四十四年六月六日記事

(21) 同右 注(20)に同じ

(22) 同右 注(20)に同じ

(23) 当時満鉄の業務成績は旅客・貨物輸送ともに伸び悩んでいた。

(24) 『南滿州行政統一問題一件』外務省外交史料館文書1・5・3・20 なお、都督府官制の抜本的改正をめざすこの文書は、成案を得るまでに少なくとも2回の検討を経ている。特に最初の案では、「軍権ノ移転」という字句は「軍権ノ剝奪」となっており外務省側が陸軍(都督)に対していかに強い敵対意識を持っていたかをうかがわせる。さらに、草稿の文字は幣原喜重郎(当時外務次官)の筆跡にきわめて近く、彼自身が筆をとった可能性が十分にある。又、欄外余白には十一月十一日の書込みがあり、かなり早い時期から部内で構想が練られていたことを示す。

(25) 注(24)に同じ

(26) 関東都督の名称使用に対しては当初から中国側が抗議を申し入れて来ていた。「関東」とは山海関以東の地、すなわち東三省(現東北地方Ⅱ旧満州)全域を示す言葉であり、都督は地方行政の全権を掌る総督と混同しやすいのである。日本側が満州全域を支配する意図がないならば旅大租借地長官とでも称するべきであると中国側は主張している。

(27) 『田中義一伝記』高倉徹一編 上 549頁 「満州善後私案」この中で田中は、(一)関東都督府と朝鮮総督府を合併、再編して大陸政策推進のための新機関とすること。(二)満州各地の領事を新機関の長官に従属させること。(三)満鉄と朝鮮鉄道の合併及び統一的経営。(四)関東州の防備撤廃等九項目にわたる提案を行なっている。

(28) 当時進められていた朝鮮総督府官制改革については陸軍をまとめるため(一)改革は田中自身の発意とする。他から、(たとえ閣僚からでも)提議される形式はとらない。(二)改革の範囲を朝鮮のみとしたい。との条件が一月十五日原に伝達されている。

(29) 『原敬日記』原奎一郎編 第五卷 75頁 大正八年三月八日記事

(30) 枢密院議事録 国立公文書館蔵 2A-15.9・D-422

(31) 『対滿蒙政策史の一面』栗原健編著 資料一「関東都督府関係」(9)関東庁官制および関係勅令ならびに関東軍司令部条例および関係軍令

(32) 『原敬日記』原奎一郎編 第六卷 106頁

(33) 『同右』 同編 第五卷 25頁 大正七年十月十三日記事