

建設院設置法制定の政治過程

原 田 久

はじめに

第1章 民政局による“小”建設省構想

第2章 行政調査部による“大”建設省構想

第3章 “大”建設省構想の頓挫

おわりに

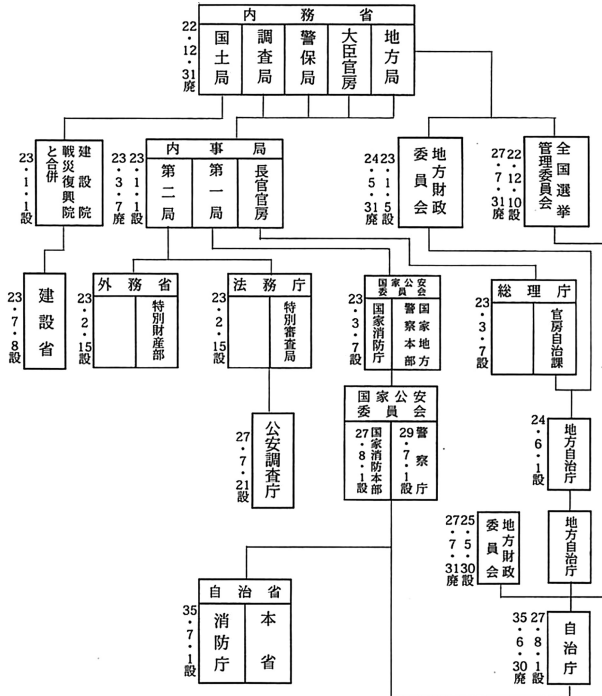
[資料] 建設院設置法 (1947年)

はじめに

占領期における各省設置法の立案作業では、戦後日本の非軍事化と民主化という観点から政治・行政制度の改革を担当する連合国軍最高司令官総司令部 (General Headquarters, the Supreme Commander for the Allied Powers, GHQ/SCAP) の民政局 (Government Section, GS) が決定的に関わった。同時に、経済・科学局 (Economic and Scientific Section, ESS) など GS 以外の各局も自らのカウンターパートである省庁の機構改革に関与し続けた。その結果、行政管理庁が作成した資料「総司令部命令又は指示により設置された行政組織調」(1951年5月1日時点, 行政管理庁管理部 1951: 84-86) には、人事院, 総理府, 経済安定本部, 外務, 大蔵, 文部, 厚生, 農林, 通商産業, 郵政, 電気通信及び労働の各府省等が掲げられている。このように GHQ/SCAP の関与はほぼ全ての府省等に及び、「きわめて大規模」(佐藤 1985: 115) な行政機構の改革が行われた。

ところが、GHQ/SCAP の命令・指示により機構改革がなされた府省等のリストに挙げられていない省が一つだけ存在する。それは建設省である。たしかに、**図表**から分かるように、建設行政機構の改革は比較的単調である。具体的

図表 内務省解体から建設省発足までの組織変遷



出典：谷本（2019：7）

といえば、内務省国土局と戦災地の復興を所管する戦災復興院が統合されて建設院（1948年1月1日）が、そしてその約半年後に建設院と旧海軍施設本部等を前身の組織とする運輸建設本部が統合されて建設省（1948年7月8日）が設置された。先行研究では、内務省の解体が決定した後の建設院の設置は「比較的順調に進んだ」（天川2014：279）とされる。また、当時の内務省官僚も、「内務省の改組問題には、警察の問題とともに、地方行政の問題がある。そのほかにも、国土局の処理が問題であるが、前の二つが改組問題の中心である」（小林1966：211-212）と回想している。しかし、ほぼ全ての府省等がGHQ/SCAPから機構改革を迫られる中で、なぜ建設省については改革がなされなかったのだろうか？

そこで本稿は、GSによる内務省の解体から建設院の設置に至るまでの政治

過程を辿り、どのような建設行政機構の改革が構想されたのか、その後いかなる理由から改革が見送られたのか、そしてそれが戦後日本の行政に何をもたらしたかを明らかにする。具体的には、GSによる覚書「内務省の分権化に関する件」（1947年4月30日）以降、内務省国土局の所掌事務を引き継ぐための建設行政機構の改革がどのように行われたのかについて述べる（＝第1章）。続いて、行政調査部では複数の省に跨がる建設行政機構についてどのような調査・研究がなされ、いかなる機構改革案がとりまとめられたのかを辿る（＝第2章）。そして最後に、建設行政機構のあり方を巡るGHQ/SCAP内部の調整過程やその後の建設院設置法案をめぐるGHQ/SCAPと日本政府との交渉過程を跡づけ、GHQ/SCAPが建設行政機構の改革を見送るに至った原因を探る（＝第3章）。

各章で主として用いる資料に着目しながら本稿の構成についてあらためて述べるならば、第1章の論述では主として内務省解体に関する「正史」というべき自治大学校（1966）に依拠する。次いで第2章では、国立国会図書館憲政資料室所蔵の佐藤達夫文書を用いて「正史」に取り上げられていない行政調査部内部の調査・研究に光を当てる。さらに第3章では、国立国会図書館憲政資料室所蔵のGHQ/SCAP文書や外務省外交史料館所蔵の資料を用いて「正史」には登場しないGHQ/SCAP内部の政策形成過程にも接近する。つまり、占領期における建設行政機構の改革を日本とGHQ/SCAPのオフィシャルな交渉レヴェルのみならず行政調査部内部のレヴェルやGHQ/SCAP内部のレヴェルにおいて重層的に捉えることが本稿の目的である。

第1章 民政局による“小”建設省構想

建設院の設置を巡る議論は、GHQから覚書「内務省の分権化に関する件」（以下、「覚書」と略）が日本政府に手交されたことを受け、内務省の解体論議が開始されたことを直接の契機とする。自治大学校（1966）では、内務省の一部局であった国土局の組織的継承の問題が、内務省警保局、地方局及び調査局の取り扱いと比べて議論の俎上にあまり上らなかったように描かれている。内務省の解体史を論じた平野（1990）においても、「覚書」以降における内務省国土局の後継組織に関する記述は皆無である。

そこで本章では、内務省解体の「正史」に基づいて、「覚書」の公表から

「地方自治委員会，公安庁及び建設院設置法案」(以下、「3法案」と略)がGSによって最終的に承認されるまでの政治過程を辿り，内務省から国土局を切り離すことを主眼とする“小”建設省構想が具体化されていく過程を描きたい。

(1) 内務省による建設行政機構の再編案

建設行政機構の再編案は、「覚書」の公表から「3法案」の閣議決定までの約3ヶ月の間に，内務省や内務省の意向を踏まえた行政調査部によって複数作成された。以下の記述は，特に断らない限り自治大(1966)に依拠する。

「覚書」公表の翌日である5月1日にGSのケーディス(C.L. Kades)次長が「土木関係事項等を適当な他の省へ移管」することを日本側に伝えたことを契機として，建設行政機構の再編を巡る協議がスタートする。内務省は独自に内務省の再編案に取りかかり，内務省文書課は「連合軍最高司令部政治部長書翰『内務書の分権化』に対して採るべき措置」(5月20日)を作成した。そこでは，「国土計画，地方計画に関する事務を安本〔経済安定本部〕に移す」(なお，〔〕内筆者)としつつ「国土局を土木局と改称する」とし，基本的に現状維持の案がまとめられた。

この文書をもとに作成されたのが「連合軍最高司令部政治部長書翰『内務書の分権化』に対する内務省意見」(5月23日)である。この文書では，「公共省案」と「総務省案」という複数の構想が示されている。このうち前者の公共省案では建設行政機構として土木局及び建築局の設置が，後者の総務省案では土木局の設置がそれぞれ構想された。興味深いのは，総務省案では「土木局については，戦災復興院，商工省電力局，運輸省港湾局及農林省林野局の関係事務と総合し，建設省を設立する場合にはこれに移管することも適当と認める」(なお，強調点筆者)と，いわゆる“大”建設省構想も視野に入れていたことである。

(2) 行政調査部による建設行政機構の再編案

行政調査部機構部は，「覚書」発出前から中央行政機構の再編案を構想しており，「覚書」後には当該構想をより具体化した中央行政機構の再編案をまとめた。「中央行政機構改革試案(5月8日)」では，「現行の内務省国土局は建設省又は交通土木省に移管する」ことや「土木省」を設置することが構想された。「土木省」については「なお本省に農林局，農地局，港湾局，電力局を設

置する案がある」とし、ここでも“大”建設省構想に言及がみられる。

行政調査部では、上記の構想とは別に「民政省」設置案、「総務省」設置案及び「総理庁」整備案という3つの機構再編構想も存在した。しかし、建設行政機構に限って言えば「民政省」設置案及び「総務省」設置案には違いがなく、内務省国土局の事務を「別途考慮する建設省」に移管すると述べるにとどまっている。「総理庁」整備案でもほぼ同様であり、国土局の事務を「外局として設ける建設庁」に移管する、また「建設庁の代わりに建設省」を設ける案もあるとされている。

行政調査部は内務省に対し第1案として「民政省」案を、第2案として「総務省」案を示し（5月19日）、これに対して内務省は(1)で述べた「公共省」案を行政調査部に提示した（5月26日）。しかし、結論を見るに至らず、内務省と行政調査部は協議を続けた。

(3) GSとの協議

GSはこれらの案にどのように反応したのだろうか？ 宮沢俊義・行政調査部機構部長はケーディスらとの会談（5月27日）において、政権交代があり政府案はまだ固まっていないと断りつつも、上述した各案を説明した。内務省国土局については「他の土木関係部門と合体して建設省をつくるのが考えられ又…民政省に移すことも考えられる」と述べたところ、ケーディスは「建設省については土木関係全般を包含した広いものであるならば異存はない」と、“大”建設省構想に対して好意的にコメントしている。

続いて、片山連立政権発足後のケーディスらとの会談（6月13日）において、宮沢は「建設省については考慮して居るが、商工、運輸、農林等の各省権限の一部を吸収する要ある関係上之が実現のためには強力な政治力を必要とし困難性多い故此の際延期した方がよいとの意見がある」と述べた。これに対してケーディスらは、「E・S・S 方面では本件機関につき興味を持って居る」、「行政調査部としては反対のあることは顧慮しない方がよいと思う」、建設省を設置する場合には農林省の農地開拓事業を包含することになるが「その内容を知らしてくれば天然資源局と協議し司令部としての意向をきめるべき」と述べ、“大”建設省構想の実現に向けた調整にGSが乗り出す姿勢も見せた。

(4) 建設院構想

ところが、ケーディスらとの会談の翌日(6月14日)、内務省機構改革関係の法案を至急作成するよう求められた日本政府は、最終案として内務省を存続させる「民政省」案(但し、上述した「民政省」案と異なる)を閣議了解した(6月20日)。この閣議了解において構想された土木局の所掌事務は内務省国土局のそれとほぼ同じであった。しかも、農林省の開拓関係、商工省の電力関係、運輸省の港湾建設関係など「各省に亘る建設行政機能」を各省の所管行政から切り離すことについては「その利害得失に、なお慎重なる研究を要し簡単には解決困難であり、今日直ちにその方向を定むるに機運未だ熟せざるよう考えられる」と、ケーディスらが賛意を示した“大”建設省案を排斥した。

この閣議了解が新聞報道されるや否やケーディスは激高し、内務省解体を強く促した。これに関連して建設行政機構の改革については、前田克己・行政調査部総務部長らとの会談(6月21日)において「自分達は内務省の改組には…国土局の分離…の必要なことを明かにした筈」だと述べた。日本側は、内務省の廃止を決断するとともに、建設行政機構については外局として建設院を設け、内務省国土局の事務を引き継ぐこととした。行政調査部は3日間総司令部に詰めて案を練り、最終的には内務省国土局と震災復興院を統合した「建設院」を「総理庁の外局」として設置する閣議了解が行われ(6月27日)、一度はGSの同意も得られた(6月28日)。その後、内務省の廃止を条文上より明瞭にすべし、建設院を含む3組織の権限を細密に限定せよ、3組織は内務省等の権限を「臨時(for the time being)」に引き継ぐものであってその権限の範囲を超えてはならない、といった指示を受けて行政調査部はさらに検討を強いられた。建設院の設置は「地方自治委員会、公安庁及び建設院設置法案」というかたちでようやくGSの最終的承認を得るに至ったのである(8月7日)。

(5) 小 括

本章で述べてきたことをここでまとめておこう。GSは建設行政機構に対する明確な改革意図は表明しないものの、建設行政を一元化する“大”建設省構想に折りに触れて好意的な意見を伝えていた。しかし、内務省による建設行政機構の改革案作りは主としてGHQによる内務省の分権化・解体という要請に消極的に対応するにとどまった。その結果、内務省から国土局を分離することを主目的とする建設院設置法案が閣議決定された¹⁾。

しかし、GSとの交渉に臨んだ宮沢の説明からは、行政調査部は建設院設置にあたり内務省国土局の所掌事務だけを引き継げばよいと単純に考えていたわけではなく、建設行政機能が各省に分散している状況を改善するために“小”建設省にとどまらない構想を有していたことが推察される。そこで次章では、行政調査部による調査・研究を踏まえて構想された“大”建設省案の内容を記述したい。

第2章 行政調査部による“大”建設省構想

行政調査部部員として国家行政組織法の制定をはじめとする行政機構改革に関わった佐藤功は、当該改革が一段落した1949年の時点で建設省の設置について次のように述べている——「建設省の設置は、一つの省が生まれたという意味においては、特筆すべき改革であることは言うまでもない…。しかしながら…多年の懸案が、この機会に解決されたというわけではない。なぜならばこの建設省は、単に従来の建設院に運輸建設本部を吸収したものにすぎず…、いわゆる大建設省、即ち国のあらゆる建設部門をすべて統合する、大建設省の設置という理想にはほど遠い」（佐藤1949：12-13）。佐藤の記述からは、複数の省に跨がる建設行政部門を統合する“大”建設省を設置すべきという構想が行政調査部に存在し、一定の議論が蓄積されていたことをうかがわせる。そこで本章では、「正史」には取り上げられることのなかった行政調査部による“大”建設省構想の内容を記述してみたい。

(1) 行政調査部機構部「建設関係の行政事項調」（5月30日）

行政調査部では、前章にて触れた「覚書」以前から独自に建設行政機構について調査・研究が行われていた。管見の限りでは、行政調査部による建設行政

1) 建設院及びその後継組織である建設省の設置運動が「基本的に戦前からの土木技術官らの地位向上運動の延長にあったもの」（藤田2008：90-91）であったことからすれば、内務省からの国土局の分離が決定されたことだけでも土木技官にとっての意味は大きかったといえる。実際、全日本建設技術協会の創設者であり「建設省の生みの親」とも言われる兼岩伝一（内務省国土局、後に参議院議員）らは、西尾末広・内閣官房長官と面会し、建設院の設置について「これからは、今迄のように、法科官僚にまかせては駄目だ。技術を重視し、技術者にやらせよ」（兼岩伝一君記念出版の会1972：157）と精力的に働きかけている。

機構に関する調査・研究のうち時期が特定できる最も古い資料は、機構部による「建設関係の行政事項調」である(1947年5月30日、行政調査部機構部1947)。

この資料からは、当時の各省官制等で建設行政に関する所管が各省に分散していた状況がうかがえる。具体的には、戦災復興院(大臣官房、計画局、建築局、土地局及び特別建設局)が6事項、厚生省(予防局・公衆保健局)が2事項、農林省(水産局・開拓局・林野局)が3事項、商工省(電力局)が1事項、運輸省(港湾局、燈台局、気象官署、運輸建設本部)が5事項、文部省(大臣官房)が1事項、司法省(大臣官房)が1事項、終戦連絡中央事務局(設営部)が1事項、経済安定本部が2事項の合計22事項が内務省以外によって所管されていたことが分かる。各省官制等に明記されていない4事項を含めると26事項に及ぶ。前章で述べたように、GSとの会談(6月13日)において宮沢が「建設省については考慮して居る」、しかし“大”建設省の「実現のためには強力な政治力を必要とし困難性多い故此の際延期した方がよい」と述べた背景にはこの調査・研究があったと推察される。

(2) 行政調査部機構部「建設省の設置に関する件(予備案)」(9月20日)

興味深いのは、「3法案」が8月9日に国会に提出された後も行政調査部による建設行政機構に関する調査・研究が継続されていたことである。行政調査部機構部「建設関係の行政事項調」(1947年9月1日、行政調査部機構部1947a)がその一つであり、後述する「建設省設置に関する説明書」に付属資料として添付されている。これと(1)で述べた「建設関係の行政事項調」との相違は、その後の官制の改正を踏まえてであろうか、運輸省鉄道総局で2事務追加、逓信省で1事務追加、文部省で3事務追加、終戦連絡中央事務局が1事務削除、と5事務が建設行政に関する所管として追加されていることである。

この時期には行政調査部機構部による建設行政機構の改革案作成が大詰めを迎えていたようである。行政調査部機構部「建設省の設置に関する件(予備案)」(1947年9月20日)がその一つである(行政調査部機構部1947b)。この予備案は、「公共建設事業は、国土復興に関するものと開発に関するものとの間わず全般に亘り、統合一元化してこれに包含せしめることが理想的であるが、右は各省行政機構全般に対する整備と相俟って考慮することとし、差当たり国土復興建設の推進に重点を置き、…建設省を設置するものとする」と、建設行

政の一元化を志向しつつもあらゆる建設行政を統合しないという点で抑制的な“大”建設省構想を提案している。

この考え方をベースに、予備案では建設省の「所管事務」として戦災復興院のみならず他省の所管事務が挙げられている。具体的には、運輸省及び農林省の所管である「港湾（漁港を含む）」が挙げられ、これを担う部局として「港湾局」を置くこととされている。また、「河川局」には農林省の所管である「砂防（山林砂防を含む）」が、「道路局」の所掌事務には農林省の所管である「林道」及び厚生省の所管である「国立公園施設」が、「都市局」の所掌事務には厚生省の所管である「上下水道」が含まれている。このように、予備案における建設省構想では、内務省国土局に加え、戦災復興院及び運輸建設本部の全事務、運輸省港湾局の大部分の事務、農林省林野局の一部の事務及び厚生省予防局・公衆保健局の一部の事務がカバーされている。

（3）行政調査部機構部「建設省設置要綱案」（9月30日）

国会休会のために「3法案」の審議が中断していた9月11日、GSが「3法案」のうち地方自治委員会に該当する条項を白紙に戻せと要求してきた（その理由は必ずしも明確ではない。自治大学校1966：142-143）。その結果、「3法案」は9月下旬に国会において撤回されることになった。そこで日本側は「3法案」に代えて六つの「解体関係法案」を準備した。そのうちの一つである「建設院設置法案」は10月2日に作成されている（自治大学校1966：175、法制局1947）。しかし、この法案とは別に行政調査部内で作成されていたのが「建設省設置要綱案」（1947年9月30日）である（行政調査部機構部1947c）。

この要綱案には1947年7月に行政調査部に着任した佐藤寛政部員による「建設省設置に関する説明書」（1947年10月1日、以下、「説明書」と略。行政調査部機構部1947d）が付されている。佐藤は後に建設省道路局長も務めた内務技官である。佐藤は、建設院の設置を含む「3法案」の撤回や新たな建設院設置法案作成というハイ・ポリティクスとは別の次元で、建設行政機構に関する調査・研究を行政調査部で続けていたことになる。

「説明書」には8頁6項目にわたって「建設省設置」の理由が詳細に述べられている。ここでは、例えば「現在の建設事業が遅々として進まないのは経費、資材の不足が最大原因であるが、この不可避的な一般的原因を除けば建設事業の実施が各省に分散している為互に競合牽制し合うことにあり乏しい資

材、機械其の他の建設力の奪い合いになることに起因している」と、戦前から続く建設行政に関するセクショナリズム²⁾が戦後の国土復興を妨げていると述べている。また、要綱案作成にあたっては行政調査部が運輸、商工及び農林の各省に聞き取りを行っており、「説明書」にはその結果とこれに対する詳細な「批判」が参考資料として添付されている。

この要綱案では、予備案から10日しか経過していないにもかかわらず、抑制的な“大”建設省構想からさらに一步進んだ文字通りの“大”建設省案が構想されている。建設行政の一元化は「理想的であるが…、差し当たり国土復興建設の推進に重点を置き」云々という、予備案の冒頭にあった記述が要綱案では削除されている。その上で、「建設大臣の所管事務」として商工省が所管する「水力発送電施設に関する事項」及び農林省が所管する「農地開拓及び改良に関する事項」がさらに追加されている。所掌事務の追加を受けて、省の内部部局として河川行政と港湾行政を担う水政局を、また農地開墾・干拓及び農地改良を所掌する開拓局をそれぞれ置くことが想定されている。さらに建築局の所掌事務として文部省の所管である「学校建造物の営繕」が加えられている。

このように、要綱案における建設省構想では、内務省国土局に加え、戦災復興院及び運輸建設本部の全事務、運輸省港湾局の大部分の事務、文部省教育施設局の大部分の事務、商工省電力局の大部分の事務、農水省開拓局の大部分の事務及び水産局・林野局の一部の事務、厚生省の一部の事務がカバーされている。この要綱案は、建設院設置法が可決・成立した12月8日より後に、さらにブラッシュ・アップされている(12月10日案、鮎川1984:78-79)³⁾。

2) 河川改修を一例に挙げるならば、1938年の阪神間六甲川諸河川における水害の時に水害の実体が土砂であったために砂防の問題が侃々諤々として巻き起こり、その善後策として砂防工事が開始された。しかし、「その数たるや驚く外はない。内務省直轄(砂防と河川)、県土木部、農林省直轄、県林務課、営林局、並びに署、神戸市、御料林(須磨)武庫離宮の多きに及んだ。これ等が横の連絡なく無統制に施行されるものであるから全く工費の浪費、計画の齟齬、思い半ばに過ぎるものがある。その名称に於いては錯綜を極めるもので内務省は砂防法を所管した関係上砂防工事と呼び農林省は荒廃林地復旧工事、或は農林治水と称し内外者をして全く去就に迷わしめる」(杉本1948:2)という。

3) 12月10日案にも9月30日案と同様、詳細な「建設省設置に関する説明書」(鮎川1984:81-87)が添付されている。

(4) 小 括

本章で述べてきた行政調査部による建設行政機構に関する調査・研究をここでまとめておきたい。第1章で述べた、建設行政機構改革に関するGSと日本政府レベルの交渉において“大”建設省構想が後景に退いたこととは対照的に、行政調査部で調査・研究が進むたびに建設行政一元化の対象となる所掌事務がむしろ拡大し、“大”建設省が積極的に構想された。しかもこの調査・研究は、建設院設置法の国会成立後でも継続されたのである。

“大”建設省構想の調査・研究が継続されたのは、建設院の設置はGSからの指示に基づく「臨時」（「3法案」第1条、自治大学校1966：126）の措置とされたことと関係していると思われる。実際、木村小左衛門・内務大臣は「3法案」の審議に際して次のように答弁している⁴⁾。

「これは政府としての意向ではありませんで、当時者の私自身閣僚の一人とし、また内務行政をこれまで主管いたしておりました関係の私としましての抱負を申し上げますと、内務省から国土局を分離し、戦災復興院をこれに合わせまして建設院といたしますこの機会には、もっと大きな構想で一省をつくるべきものである、こういう基本の観念を私はもっております…。この暫定措置と申しますのは、そういう大構想を私どもはもっておりましたが、ただいまの状態、この内閣のできましたところの当面の大問題は、経済危機の突破ということで、これがこの三派連立の内閣の当面の一つの使命の内容でありますので、かたわら國家財政の立場から、そういう理想は抱いておりましたが、ただちにこれを實現せしめるといふわけには容易にできかねる。のみならず内務省の解體というものを急ぎますその面から見ましても、傍らで根本的な大構想をもって一省を築き上げるといふようなことには時間として容易にこれは許しません。それで内務省の国土局と戦災復興院とを併せたものを、一つの建設院として、一省としないで置くということが暫定措置である」。

このように、行政調査部による建設行政機構の調査・研究の継続は、“小”建設省構想に立脚しつつもその暫定的性格から将来的には“大”建設省への拡充も否定しないという「3法案」の二面性によるものであった。

4) 第1回国会・衆院決算委員会治安及び地方制度委員会国土計画委員会連合審査会（1947年8月15日）における木村小左衛門・内務大臣発言。

そこで次章では、建設行政機構のあり方を巡る GHQ 内部の調整過程や、その後の建設院設置法案をめぐる GHQ の GS・ESS と日本政府との交渉過程を辿り、“大”建設省構想が最終的に潰えた要因を探りたい。

第3章 “大”建設省構想の頓挫

原田 (2022:2020) は、建設省と同じ事業官庁的性格を有する通信省設置法案の立案過程や電気通信省設置法の制定過程において GS ではなく民間通信局 (Civil Communication Section, CCS) が決定的な役割を演じたことを GHQ/SCAP 文書に基づいて記述した。これとは対照的に、建設行政を担当する ESS が建設院設置法の制定過程において影響力を行使できなかったとすれば、当該政治過程には通信省設置法案立案や電気通信省設置法制定の政治過程とは異なる要因が介在していたと推察される。しかし、「正史」等からはこの要因が何かを読み取ることができない。

そこで、本章では GHQ/SCAP 文書に基づいて、建設行政機構のあり方を巡る GHQ 内部の調整過程や、その後の建設院設置法案をめぐる GHQ の GS・ESS と日本政府との交渉過程を辿る。GHQ/SCAP 内部では、各府省にまたがる建設行政の一元化を主張する ESS に対し多くの局から強い反対がなされた。しかも、ESS では建設院設置が公共事業プログラムの策定に関連する問題として取り扱われ、技師のいない労働課要員係 (Manpower Branch) が局内調整を担当していた。つまり、GHQ/SCAP 内部では建設行政機構の設置が公共事業を担う要員の問題としてフレーミングされた。その結果、国土局と ESS との間では設置法の制定に関して「日米両国において各自の制度領域を最大化ないし防御」しようとする「クロス・ナショナルな連合」(ペンベル 1987:300) が形成されなかったのである。そして最終的には、建設院設置法案の最終段階において GS が内務省廃止を優先させ、ESS による“大”建設省構想に基づいた法案修正を思いとどまらせたことを明らかにする。

(1) 建設行政機構改革を巡る GHQ/SCAP 内部のコンフリクト

ESS 内部では「覚書」以前から「公共事業省 (Public Works Ministry)」の設置に関する局内会議が開催されていた。1947年4月4日には、「1947年～1948年における日本の公共事業計画 (Japanese Public Works Program)」と

題する関係部局との会議が開催された（GHQ/SCAP Records 1947）。

興味深いのは、労働課要員係のコレット（S.D. Collett）が「SCAPは日本政府に対して、戦災復興院と内務省国土局を含む建設省の設置についてインフォーマルに承認を与えていた」と冒頭に述べていることである。つまり、ESSにはかなり早い時点で日本側から“小”建設省構想としての建設院設置の意向が伝えられており、ESSはこれを許容していたということになる。他方で、「日本側で日本政府の抜本的な改革に関する特別な研究がなされており、研究テーマの一つは公共事業省あるいは建設省の可能性についてである。しかし、その研究は8月までには終わらないだろう。数多くの行政の問題と関わるからである」と述べ、行政調査部において“大”建設省構想に向けた調査・研究が行われていることにも言及している。そこで、会議の進行役を務める労働課要員係のイーリク（H.G. Ihrig）がGHQ各局に対して、建設省はいかなる事務を所管すべきか、いかなる機能が設置法に明確に規定されるべきか等について尋ねた。

各局の反応は概ね冷ややかであった。天然資源局（Natural Resources Section, NRS）は、土地改良は主としてNRS農業課の役割である、護岸やダムは農林技官の監督により適切に取り扱うことができると主張した。CCSは、通信省の通信技官が通信施設の建設を適切に担いうるし、必ずしも一つの省に建設行政を集権化する必要はないと主張した。民間運輸局（Civil Transportation Section）も同様に建設行政の集権化に反対であり、運輸省は十分効率的に建設事業に対処しようと主張した。ESSの財政課は、大蔵省があらゆる建築物を査定できるようにすべきと主張した。

これに対してESS産業課のリース（H. Ries）は、内務省国土局が非常に効率的な組織であり他省よりも50%安く事業を遂行できる、道路行政などは複数の省にまたがっており機能の重複が見られる、と反論した。しかし、これに賛意を示したのは民間情報・教育局（Civil Information and Educational Section）だけであった。

各局から意見が出された後、出席した局課で建設省の効率性や建設行政の集権化について調査・研究を行うことが決定された。リースは、この調査・研究を支援するべく各省の建設に関する所管の概要を調査し、その結果を出席者に送付することを約した。その後リースは各省における建設に関わる所管の概要をまとめている。6月16日時点のメモでは、4月以降さらなる協議は行われな

かった模様であり、「日本政府が建設院を設置しようとしているので、さらなる議論や、公共事業省が設置される場合の機能に関する SCAP の政策決定が今や必要だと考えられる」と結んでいる。

GHQ/SCAP Records (1947) からは、国土局と震災復興院の統合について ESS が比較的早期に承認を与えていたこと、他方で“大”建設省構想については GHQ 各局の抵抗が強く、建設行政機構の改革についてその後の議論は深まらなかったことが分かる。したがって、建設行政機構の所掌事務を巡る GHQ/SCAP 内部のコンフリクトが ESS による“大”建設省構想の推進を妨げていたことが分かる。

(2) 建設行政機構改革に関する「クロス・ナショナルな連合」の未形成

閣議決定「戦災地復興計画基本方針」(1945年12月30日)に基づく戦災復興事業では多くの復員者・失業者が動員された。そのため、GHQ では労働規制と労働力の配分を担当する ESS の労働課要員係 (Manpower Division) が公共事業計画も担当していた。ESS 労働課のイーリックが(1)で述べた会議の進行役を務めていたのはそのためである。つまり、建設行政機構の改革は当初は公共事業に関わる問題としてフレーミングされ、ESS 労働課が扱ってきたのである。しかし、公共事業計画に関して労働課が果たしている役割は少ない一方、復興事業計画の審査や必要な調整などに関わる業務を実際に引き受けてきたのは産業課建設係 (Construction Branch) であった。

そこで、ESS 産業課長のレディ (J.Z. Ready) は、公共事業計画の担当を労働課要員係から外し、研修を積み経験豊富な土木技師が配置されている産業課建設係に移管すべしという提言をまとめた (1947年7月21日, GHQ/SCAP Records 1947a)。興味深いのは「日本政府は現在公共事業計画を一人の長のもとに統合し、復興事業部局を“建設省”(仮称)という省のランクに高めようとしている。この新たな省や現在復興計画を実施している戦災復興院は主として技官で占められている」と述べているところである。この提言は ESS のマーカット (W.F. Marquat) 局長に届けられ、マーカット名の当該移管に関する運営メモ (Administrative Memo) 案が添付されている (9月4日)。逆にいえば、「3法案」が国会で審議されている1947年秋の時点では、日米の土木技師を中心とする建設行政部門の「クロス・ナショナルな連合」の形成には至っていなかったことが分かる。実際、国立国会図書館憲政資料室に所蔵されている

GHQ の通称「占領軍内線電話帳（Telephone Directory）」（複製⁵⁾によれば、先の提言を受けて産業課建設係内に「公共事業（Public Works）」の担当が置かれたのは 1948 年になってからのようである。

（3）ESS 産業課による建設行政機構の改革案

建設院設置法案は 11 月に入って GS との協議が重ねられ、近いうちに国会への法案提出についての最終合意が得られるという見通しが立った。ところが、法案調整過程の終盤である 11 月 25 日に、GS から日本側に建設院設置法案に対する修正案が伝えられた。この修正案は、GHQ の関係部局との間で行われた特別調達庁に関する協議において阿部美樹志・戦災復興院総裁にも伝えられた。以下の記述は、特に断らない限り外務省（1947）に依拠する。

その主要な修正案とは、特別建設局（占領軍向けの兵舎、宿舎その他の建造物及び設備の営繕並びに備品の調達を所管）の所掌事務に関して定めていた法案第 9 条第 2 項の除外規定⁶⁾を削除した上で、

「一 国費の不当支弁を防止するためにする連合軍最高司令官の要求又は政府需要に係る建設工事及び設備工事の技術的監督及び監視に関する事項」（なお、下線筆者）

二 国費の支弁に関するすべての建物の修繕に関する事項（別に法律で定めるものを除く）」

を挿入するというものであった。下線部の「政府需要」という文言が挿入されたことについて GS の説明者は「実はこの政府〔government〕という文字は自分が知らないうちにそう入されたものであって、その意味するところについては確かなことを知らない」（なお、〔〕内筆者）と日本側に回答している。

この修正案は 1947 年秋に ESS 産業課建設係長に就いたクラス（M.M. Class）

5) Greater Tokyo Area Occupational Telephone Director, May and June 1947 ; Greater Tokyo Area Occupational Telephone Directory, July and August 1947 ; Greater Tokyo Area Occupational Telephone Directory, October and December 1947 ; Tokyo and Vicinity Telephone Directory, Effective 1 April 1948.

6) 法案第 9 条にもともとあった除外規定は次の通りである。「建造物の性質その他の事由により所管大臣が内閣総理大臣と協議して定めるものを除く」。

の提案によるものである。実際、GHQ/SCAPのESS文書には、日本側から提出された建設院設置法(英文)の第9条第1項に関して、

as required by the SCAP and the government for the Allied Powers in order to prevent undue expenditures of the governmental funds

と書き込まれた文書が残されている(GHQ/SCAP Records 1947b)。また、外務省外交史料館には、若干表現が異なるが、

as required by the Supreme Commander for the Allied Powers and the government in order to prevent undue expenditures of governmental funds

と書き込みがなされた英文の「建設院設置法」第二次案が残されている(外務省1947a)。クラスは官庁営繕に関する権限を建設院に付加することに強い関心を抱いていた。なぜならば、日本政府の需要にかかる「建設工事及び設備工事の技術的監督及び監視」の権限が建設院に付与されればSCAPIN-1775(1947年9月12日)⁷⁾でGHQが求めた政府支出の抑制につながる、とクラスは考えていたからである。

しかしながら、「政府需要」の文言の追加は、「3法案」の調整過程で建設院の所掌は内務省国土局等のそれを超えてはならないとされた合意と矛盾し、「大」建設省構想に一步近づくことを意味する。これは当時の政府にとっては「大問題であって特に第一項の『政府需要に係る云々』の字句の挿入に至っては関係各省とも容易ならぬ重大事として政府首脳部では取纏めに全く苦慮困却した」(佐藤1948:21)という。

(4) GSとESSの協議

GSは「政府需要」文言の挿入が「これまで既存の法令に基づいて行われてきたあらゆる省や他の行政機関自身の建設事務に関して、建設院を彼らの上位に位置づけることになる。この状況は今日建設権限を行使している多くの省との間でかなりの混乱を生んでおり、法案の成立が遅れてしまう恐れがある。か

7) <https://dl.ndl.go.jp/pid/9887081>

かる遅延は、今国会で内務省廃止法案を可決させるという最上位の目的を阻害するだろう」（GHQ/SCAP Records 1947c）と述べ、建設院設置法案第9条第1項への「政府需要」の文言の挿入が内務省廃止の妨げになることを強く危惧した。

そこで、GSのスオーブ課長はESS産業課のリース係長と協議し、内務省廃止を最優先する観点から「政府需要」の文言を削除することについて同意を取り付けた。その上で、スオーブ課長は「自分は今般提案されている…機能は、政府の一機関に集中せられた方がいいと考えるものであるが、建設院設置法について日本政府が決定に到達することを促進するために、必要とあらば、技術的監督に関する規定は特別調達庁関係の工事のみに限定するよう改めてもよろしい」と日本側に伝えた（11月28日⁸⁾）。こうしてESSは“大”建設省構想につながる主張を取り下げたのである。

自らの所掌事務が建設院に移管されることをなおも危惧する各省は「政府需要」文言の削除のみでは納得せず、原案にあった建造物の営繕に関する除外規定が削除されていたことも問題視した。つまり、除外規定が削除されたままでは、第9条第1項は建造物の営繕に関する各省の権限が建設院に移管されるとも読めるからである。そこで、翌日の11月29日にスオーブ課長と佐藤達夫・法制局長官が会談することになった。最終的には、スオーブ課長は佐藤が持参した「国費の支弁に属する建物の営繕に関する事務（別に法律で定めるものを除く。）で、この法律施行の際現に各省大臣の所管に属するものについては、当分の間なお、従前の例による」という経過規定案について、「本件法律案の国会提出を促進し得るとのことならば、これを承認しても差し支えない」と述べ、受け入れた。この最終案の合意により、従前各省に認められていた建設に関わる所管が維持されることになった。

さらに、「水道及び下水道の工事に関する事項」（第7条第3号）と規定する建設院の所掌事務については、1938年8月19日に締結された「上下水道事務処理二関スル内務、厚生両省覚書」の「趣旨を変更するものではないとの内務

8) 法制局（1947a）には、「E.S.S リースより電話あり、原案については日本政府に問題があるように見える。司令部としては当初の案を捨てぬが、時日も切迫せる故、今回は『司令官の要求に係る工事の技術的監督監視』に限定し提案しては如何との話あり」という書き込みが残されている。

省、厚生省、戦災復興院三者の諒解の下に設けることにした」とする「附記」(法制局佐久間事務官筆, 法制局 1947b) が当時の覚書とともに法律の原議書に添付された。

建設院設置法は以上の法案修正を巡る協議を経て12月1日に国会に提出され、一部修正の上、国会閉会1日前である12月8日に可決・成立した(参照、本稿末の〔資料〕建設院設置法)。「クロス・ナショナルな連合」がもたらす政策帰結である「各自の制度領域の最大化」は各省設置法の所掌事務規定から捉えることができるが、建設院設置法では33事務、建設省設置法(1948年)では30事務、そして建設省設置法の一部改正(1949年)でも34事務にとどまった。

(5) 小 括

本章で縷々述べてきたことを、別稿で論じた通信省設置法立案や電気通信法設置法制定の政治過程(原田2022;2020)と比較しながらまとめておこう。GHQ/SCAP 内部には当初から建設行政の一元化を巡ってコンフリクトが生じていた。これは、終戦直前(1945年5月)に運輸通信省から切り離されたばかりの通信省が置かれていた状況とは対照的であった。しかも、ESS 内部では建設行政機構の改革が当初は労働課が担当する公共事業計画の一環としてフレーミングされていたため、「3法案」の立案時点では“大”建設省実現に向けた内務省国土局とESS 産業課との「クロス・ナショナルな連合」が未形成であった。この点も、日米共同で「電気通信機構共同委員会」を設置して電気通信機構再編の議論を重ねた通信省の状況とは明らかに異なるものであった。最終的には、GSが内務省廃止法の成立を最重要課題と位置づけたため、“大”建設省案に棹さずESSの法案修正案は退けられた。

おわりに

本稿では、GSによる内務省の解体から建設院の設置に至るまでの政治過程を辿り、内務省解体の『正史』では触れられていない行政調査部による“大”建設省構想を記述するとともに、この構想が実現に至らなかった要因を探ってきた。

行政調査部では、「3法案」や建設院設置法案に関するGSとのオフィシャルな協議と平行して、各省に分散する建設行政を一元化しようとする“大”建設

省構想の調査・研究が進められた。他方で、GHQ/SCAPのうちGSは建設行政の一元化に賛意を示していたが、それ以外の局には建設行政の一元化について当初から異論が存在していた。また、建設行政機構の改革はESS労働課が担当する公共事業計画の関連で議論された。そのため、他省設置法の立案過程でしばしば見られる「クロス・ナショナルな連合」が内務省国土局とESSの間に形成されなかったのである。ESSは、建設院設置法の立案過程の終盤に至ってようやく“大”建設省に連なる法案修正を提起した。しかし、時すでに遅く、内務省廃止法案の国会成立をGHQ/SCAPの最上位目標に掲げるGSによって法案修正の試みが阻まれた。つまり、所掌事務を巡るGHQ/SCAP内部のコンフリクトと「クロス・ナショナルな連合」の未形成が、建設院の設置過程におけるESSによる影響力行使を妨げたのである。

建設院設置法の成立がもたらしたのは、各省に分散していた建設行政を一元化する“大”建設省構想の先送りであった。建設院設置法が成立してわずか半年後に成立した建設省設置法（1948年）は、通常は設置法の冒頭に置かれ省の権限や所掌事務を導く役割を有する任務規定が置かれず、また、所掌事務とは別に権限の規定も置かれないなど、設置法としての本来の姿にはほど遠いものとなった。“小”建設省の設置は、国土局と運輸省、農林省及び商工省といった官庁との間で戦前から生じていたセクショナリズムをGHQ/SCAPが容認したという点で、その後の日本の省庁間関係に深い影を落とした。公共事業を巡るセクショナリズムは、その後もしばらく止むことがなかったのである（山田2021：55-56）。

〔資料〕

建設院設置法

第一条 建設院は、内閣総理大臣の管理に属し、国土計画、地方計画及び都市計画に関する事務、地理に関する事務、土地収用に関する事務、河川、道路、砂防、公有の水面（港湾内の水面を除く。）及び水流その他土木に関する事務、住宅、宅地、建築、国費の支弁に属する建物の営繕及び土木建築工事請負業に関する事務（別に法律の定のあるものを除く。）並びに国費の不当支出を防止するためにする連合国最高司令官の要求に係るすべての建設工事の技術的監督及び監視に関する事務を掌る。

第二条 建設院に官房及び左の六局を置く。

総務局

水政局

地政局

都市局

建築局

特別建設局

第三条 官房においては、左の事務を掌る。

- 一 機密に関する事項
- 二 職員の進退身分に関する事項
- 三 所管行政に関する考査一般に関する事項
- 四 公文書類の接受、発送、編集及び保存に関する事項
- 五 予算、決算及び会計に関する事項
- 六 啓発宣伝その他部外との連絡に関する事項

第四条 総務局においては、左の事務を掌る。

- 一 国土計画及び地方計画に関する事項
- 二 地理調査に関する事項
- 三 資材及び機械器具に関する事項
- 四 資金及び労務に関する事項
- 五 所管行政に関する統計調査一般及び総合調整に関する事項
- 六 土木建築工事請負業に関する事項
- 七 東北興業株式会社の業務の監督に関する事項
- 八 都会地転入抑制法の施行に関する事項
- 九 その他官房及び他局の所掌に属しない事項

第五条 水政局においては、左の事務を掌る。

- 一 河川に関する事項
- 二 砂防に関する事項
- 三 公有の水面（港湾内の水面を除く。）及び水流に関する事項
- 四 運河に関する事項
- 五 水害予防組合に関する事項

第六条 地政局においては、左の事務を掌る。

- 一 道路に関する事項
- 二 軌道の特許及び監督に関する事項
- 三 自動車道事業に関する事項
- 四 土地の管理、使用及び収用に関する事項
- 五 宅地に関する事項
- 六 戦災地その他の災害地における土地物件の処理に関する事項

第七条 都市局においては、左の事務を掌る。

- 一 都市計画に関する事項
- 二 都市計画事業に関する事項
- 三 水道及び下水道の工事に関する事項

第八条 建築局においては、左の事務を掌る。

- 一 建築に関する事項
- 二 住宅に関する事項

第九条 特別建設局においては、左の事務を掌る。

- 一 国費の不当支出を防止するためにする連合国最高司令官の要求に係る建設工
事及び設備工事の技術的監督及び監視に関する事項
- 二 国費の支弁に属する建物の営繕に関する事項

第十条 建設院の長は、国務大臣を以てこれに充てる。

第十一条 内閣総理大臣は、所要の地に、地方建設局を置き直轄の土木工事を、建築出張所を置き臨時物資需給調整法第一条第一項の規定に基く建築等の規制に関する事務を、特別建設出張所を置き第九条に規定する事務を夫々分掌せしめることができる。

第十二条 建設院に所要の技術研究所を置き、土木建築及び都市計画に関する調査、試験及び研究並びに技術者の養成訓練に関する事務を掌らしめる。建設院に地理調査所を置き、土地の測量及び地図の調製等に関する事務を掌らしめる。

第十三条 建設院の職員について必要な事項は、政令でこれを定める。建設院の組織の細目については、その長がこれを定める。第三条乃至第九条の規定にかかわらず必要があるときは、建設院の長の定めるところにより、個々の場合につき部局の所掌事務の一部を変更することができる。

附 則

この法律は、昭和二十三年一月一日から、これを施行する。

国費の支弁に属する建物の営繕に関する事務（別に法律で定めるものを除く。）で、この法律施行の際現に各省大臣の所管に属するものについては、昭和二十三年五月二日まで、なお、従前の例による。

引用文献

(1) 一次資料

GHQ/SCAP Records (1947) “Summaries of Previous Discussion concerning the Establishment of Public Works Ministry”（国会図書館憲政資料室請求番号：GS (A) 00539-541）

- GHQ/SCAP Records (1947a) “Public Works Program Functions in ESS” (国会図書館憲政資料室請求番号：ESS (D) 12096)
- GHQ/SCAP Records (1947b) “The Law concerning the Establishment of the Construction Board” (国会図書館憲政資料室請求番号：ESS (A) 10182)
- GHQ/SCAP Records (1947c) “Memorandum - Construction Board” (国会図書館憲政資料室請求番号：GS (A) 00539-541)
- 外務省 (1947) 「建設院設置法案に関する件」国立公文書館アジア歴史資料センター・レファレンスコード：B17070016900
- 外務省 (1947a) “The Law concerning the Establishment of the Construction Board No.2” 外務省外交史料館分類番号 M.1.3.0.2-9
- 行政調査部機構部 (1947) 「建設関係の行政事項調 (1947年5月30日)」(国立国会図書館憲政資料室所蔵・佐藤達夫関係文書 2083)
- 行政調査部機構部 (1947a) 「建設関係の行政事項調 (1947年9月1日)」(国立国会図書館憲政資料室所蔵・佐藤達夫関係文書 2083)
- 行政調査部機構部 (1947b) 「建設省の設置に関する件 (予備案, 1947年9月20日)」(国立国会図書館憲政資料室所蔵・佐藤達夫関係文書 2083)
- 行政調査部機構部 (1947c) 「建設省設置要綱案 (1947年9月30日)」(国立国会図書館憲政資料室所蔵・佐藤達夫関係文書 2083)
- 行政調査部機構部 (1947d) 「建設省設置に関する説明書 (1947年10月1日)」(国立国会図書館憲政資料室所蔵・佐藤達夫関係文書 2083)
- 法制局 (1947) 「建設院設置法 (昭二二, 一〇, 二佐)」天川 晃・金 官正編『戦後自治史関係資料集 (DVD-ROM 版) 第3集 (中央行政機構)』(丸善学術情報ソリューション事業部商品センター, 2010年)
- 法制局 (1947a) 「建設院設置法 (修正案)」(国立国会図書館憲政資料室所蔵・佐藤達夫関係文書 2083)
- 法制局 (1947b) 「附記」(国立公文書館所蔵・請求番号：類 03098100)。

(2) 邦語文献

- 天川 晃 (2014) 『占領下の議会と官僚』(現代史料出版)
- 鮎川幸雄 (1984) 「建設省の誕生(4)——法案が成立するまで (昭和20年から23年まで) の記録——」建設月報 37 巻 5 号
- 兼岩伝一君記念出版の会 (1972) 『民主的国土建設と一技術者——兼岩伝一の歩んだ道——』(民衆社)
- 行政管理庁管理部 (1951) 「行政機構年報 第二巻」

- 小林与三次（1966）『私の自治ノート』（帝国地方行政学会）
- 佐藤 功（1985）『行政組織法（新版・増補）』（有斐閣）
- 佐藤 功（1949）「各省設置法及び行政機関職員定員法(1)——最近における行政機構の改革・続——」法律時報 21 卷 8 号
- 佐藤寛政（1948）「建設院設置に至る経過」道路 1948 年 1 月号
- 自治大学校（1966）『戦後自治史Ⅷ（内務省の解体）』
- 杉本培吉（1948）「治水（水政）省建設の急務」砂防学会誌 1948 年 2 月号
- 谷本有美子（2019）『「地方自治の責任部局」の研究——その存続メカニズムの軌跡 [1947-2000] ——』（公人の友社）
- 原田 久（2022）「省設置法の組織論的基礎」立教法学 107 号
- 原田 久（2020）「各省設置法制の形成」立教法学 103 号
- 平野 孝（1990）『内務省解体史論』（法律文化社）
- 藤田由紀子（2008）『公務員制度と専門性——技術系行政官の日英比較——』（専修大学出版部）
- ペンペル（1987）「占領下における官僚制の『改革』——ミイラとりのミイラ——」坂本義和・R・E・ウォード編『日本占領の研究』（東京大学出版会）
- 山田 健（2021）「縮退する出先機関と日本の行政——行政管理庁を導き手として——」季刊行政管理研究 176 号

* 本稿は科学研究費補助金・研究課題番号 22K01344 及び 19H00576 による研究成果の一部である。