

農林省設置法制定の政治過程

原 田 久

はじめに

第一章 水産庁設置法制定を巡るクロス・ナショナル連合間のコンフリクト

第二章 水産庁設置法制定に向けたクロス・ナショナル連合の形成

おわりに

はじめに

占領下の行政機構改革では、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。その典型例が内務省の解体である（自治大学校1966）。しかし、GSだけが日本の行政機構改革に関与したわけではない。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積極的に関与した。

例えば、GHQ/SCAPの民間通信局（Civil Communication Section, CCS）は逓信省と共同で「電気通信機構共同委員会」を設置した。「電気通信機構共同委員会」は約半年間にわたって集中的に審議を行った。そこではCCSが電気通信行政組織をアメリカの電気通信会社に倣って改組したうえで狭義の通信行政組織から切り離すというアイデアを「創発」し、これに逓信省が「共鳴」（城山・鈴木1999：5）することで、両者の間に「クロス・ナショナルな連合」（ペンベル1987：300）が形成された。また、逓信省と他省との所掌事務を巡るコンフリクトは、終戦直前に運輸通信省が運輸省と逓信院に二分されたことにより（1945年5月19日）、概ね解決済みであった。結果として、数多くの内部部局と膨大な所掌事務規定を有する電気通信省設置法が制定された（原田2022：2020）。

他方で、建設院設置法（1947年）や建設省設置法（1948年）の立案過程には経済科学局（Economic and Scientific Section, ESS）が関与した。しかし、旧内務省国土局の後継組織に従来よりも広い所掌事務を付与するかどうか（いわゆる「大建設省」構想）について政府部内のみならずGHQ/SCAP部内でも議論がまとまらず、ESSの主張は退けられた。加えて、ESS内部では建設省（院）の設置が公共事業の要員調達の問題とフレーミングされた。そのため、旧内務省国土局と建設行政を担当するESSによる大建設省構想に向けた「クロス・ナショナルな連合」が形成されなかった。結果として、わずかな内部部局と限られた数の所掌事務だけを有する建設省設置法が制定された（原田2023）。

ともに事業官庁である電気通信省と建設省の設置法制定過程からは、行政組織の設置・維持・拡大に影響を与える二つの要因を仮説として導出することができる。それは、クロス・ナショナル連合の形成が設置法制定にプラスの影響を与える一方で、クロス・ナショナル連合間のコンフリクトが設置法制定にマイナスの影響を及ぼすというものである。

そこで本稿は、通信省・電気通信省や建設省の事例研究から導出された上記仮説を検証するべく、同じく事業官庁である農林省設置法制定の政治過程を記述したい。農林省設置法の制定過程は通信省設置法、電気通信省設置法及び建設院（省）設置法のそれとは異なりやや複雑である。終戦直後に農商省が農林省と商工省に分離された後（1945年8月26日）、農林省水産局を水産庁に格上げしようとする動きが生じた。その後は、外局としての水産庁設置を含む農林省設置法が国会に提出されるが、国家行政組織法案の規定に重大な修正が加えられたことを受けて農林省設置法は他省の設置法と共に一度撤回される。しかしその直後に、農林省設置法案から水産庁及び農業改良局に関わる条項だけが切り出され、水産庁設置法と農業改良局設置法が独立した法律として可決されている。最終的には、農業改良局設置法は農林省設置法に吸収され、水産庁設置法も水産庁の「組織、所掌事務及び権限は、水産庁設置法…の定めるところによる」（農林省設置法第73条）とされ、独立した法律でありながらも実質的には農林省設置法の一部を構成することになった。

以下では、占領期における水産行政機構再編の政治過程を、主としてクロス・ナショナル連合間のコンフリクトが設置法の制定を停滞させた時期（＝第一章）とクロス・ナショナル連合の形成が設置法の制定を促進させた時期（＝第二章）に分けて記述する。水産行政機構再編の政治過程は、先に述べたクロ

ス・ナショナル連合間のコンフリクトとクロス・ナショナル連合の形成の二つが設置法制定を伴う行政機構再編を停滞させたり加速させたりした点で興味深い事例を提供する。以上の過程追跡を経て、本稿で示した仮説を検証したい（＝おわりに）。

第一章 水産庁設置法制定を巡るクロス・ナショナル連合間のコンフリクト

水産庁設置法は、他の省庁設置法と比べて早期に政府内で立案作業が開始され、国会で審議が行われた設置法の一つである。水産庁の「正史」といふべき水産庁（1998：53）によれば、1946年12月に農林省に非公式に設置された水産審議会において水産行政機構の拡充強化が審議され、水産庁を創設するよう農林大臣に答申がなされている。また、日本国憲法の施行前である第92回帝国議会（1947年3月8日、衆議院・予算委員会）において木村小左衛門・農林大臣から「水産省とまではただいま直ちにもちあげるようなことは困難と思いますが、まず水産庁あたりの設置について今構想をねつております。遠からず何かの成案を得まして、お目にかけることができたらと思うております」と水産庁設置に向けた動きが伝えられている。しかしその後は、各省との調整やGHQ/SCAPとの協議が思うように進まず、水産庁設置法の立案作業はいったん中断を余儀なくされた。

そこで本章では、水産庁設置法案が政府内の検討対象となり、GHQ/SCAPの天然資源局（Natural Resource Section, NRS）が「本件〔水産庁設置〕に関する議論は終了した」（GHQ/SCAP Records 1947, なお〔〕内筆者）と日本側に伝えるまでの政治過程を辿る。

（1）水産行政機構設置に関する閣議決定

占領期では、漁船行政に関する手続が煩雑であり、また漁網鋼の生産に必要な資材が工場に十分配分されていないため、未曾有の食糧難を乗り切る上で貴重なタンパク源である水産物の供給不足をもたらしているという不満が漁業関係者を中心に蓄積していた。そこで日本政府はこの問題を解決すべく水産庁の設置について検討を開始した。1947年3月4日の閣議には木村・農林大臣から下記の通り「水産庁設置に関する件」¹⁾が提案された。

- 一 総合的水産国策を樹立して、これを強力に実施する為、農林省に外局として水産庁を設置し、水産行政機構を強化すること。
- 二 漁船に関する行政を農林省水産庁に統一し、これを外局として運輸大臣の指揮をも受けしめることとする。
- 三 漁網鋼(天然及び人造テグス、釣糸を含む)生産に関する行政を、農林省水産庁に統一すること。

しかし、漁船の建造等に関する行政は運輸省が所管し、また、漁網鋼の生産に関する行政は商工省が所管しており、それぞれが自らの所管の維持を主張したため、閣議では「未決」となった。その後も所掌事務の水平的分配を巡る農林省と運輸省・商工省との対立が続くことになる。

(2) 衆院・水産委員会による法案作成

興味深いのは、衆院の常任委員会である水産委員会が閣議レベルにおいて「未決」とされた省間対立を克服しようと、自ら法案作成に乗り出したことである。日本国憲法施行後の第1回国会(1947年)では衆参両院に水産委員会が常任委員会として設置された。そこでは、水産業界の支援を受けつつ水産庁(省)の設置が党派を超えて主張された。参議院内にインフォーマルに設置された「水産クラブ」の総会(6月25日)では水産庁(省)の設置が強力に主張され、内閣における法案提出が遅れるならば「議会の発案権をもつてでも実現したいという意向」(第1回国会・衆院水産委員会, 1947年7月5日)が示されたという。石原圓吉・衆院議員は衆院・水産委員会における質疑の締め括りにあたり「参議院, 衆議院の水産関係委員全部の意向を代表」して水産庁の速やかな設置を求めた。これを受けて、衆院・水産庁設置に関する小委員会では、水産庁の速やかな設置のために水産委員会に法律案を提出することで意見が一致した(7月28日)。その結果、衆院・水産委員会には議員立法により「水産庁設置に関する法律案」が提案され、可決されるに至った。8月5日の衆院・水産委員会では7月31日に審議された法案の一部に「訂正」が加えられた上で当該法案が可決された。8月7日の衆院・水産委員会では上記8月5日法案に再び「訂正」が加えられ、当該法案が三度可決された。最終的な法文は以下の

1) 国立公文書館請求番号: 昭57 総 00134100。

通りである。

第一条 農林省に外局として水産庁を置く。

第二条 水産庁は農林大臣の管理に属し左に掲げる事務を掌る。

一 水産に関する事項。

二 漁船に関する事項。

三 漁網鋼その他水産業用専用資材の生産，配給及び消費に関する事項。

第三条 水産庁に長官1名（一級）及び次官1名（一級）の外政令を以つて定める職員を置く。

第四条 長官は水産庁の事務を統理し所部の職員の服務についてこれを指揮監督する。

第五条 次長は長官の職務を助ける。

第六条 水産庁に参与若干人を置き庁務に参与させる。参与は学識経験ある者のうちから農林大臣の申出により内閣総理大臣がこれを命じる。

第七条 前数条に定めるものの外必要なる事項は政令を以つてこれを定める。

附則 この法律施行の日は政令を以て定める。

上記の水産庁設置法案の一つ目の特徴は、法案が衆院・水産委員会に提出された後に法案提出の「理由書」に口頭で「修正」が加えられたり、その翌々日にも複数の条項について「訂正」がなされたりと、当初は法制技術的に詰められていない部分を多く含んでいたことである。これは、水産庁設置法案が衆院・水産委員会のハンドメイドで、しかも短期間のうちに作成されたことを物語っている。同法の第二の特徴は、国会での審議内容を忠実に反映して、漁船行政にかかる運輸省の所掌事務及び漁網鋼等にかかる商工省の所掌事務を新設の水産庁に移管していることである。つまり、国会では「事務当局による事務的解決では打開の途のないこの問題を政治的に一挙に解決する方法が選ばれた」（農林省1972：672）ということができる。そして第三の特徴は、所掌事務の垂直的分配に関する規定を全く用意していないところである。しかも、庁の地方支分部局や附属機関のみならず内部部局についてまでも規定を欠いている。衆院・水産委員会が水産庁設置を急ぐあまり所掌事務の水平的分配にのみ関心を向ける一方、その垂直的分配について顧慮していないことがうかがわれる。

(3) GHQ/SCAP との協議

GHQ/SCAP の各局では上記国会審議を受けて「水産庁設置法 (Bill for the Establishment of the Marine Products Board)」案について協議した。8月11日のNRSと民間運輸局 (Civil Transportation Section, CTS) との協議では漁船の登録及び標示について合意に達したものの、8月13日の協議においてCTSは、当該法案には何ら利点がなく、むしろ日本の造船業に悪影響を及ぼす可能性がある、よって法案は廃案にすべきであり、船の建造、修理、主要な造船資材の調達、検査及び登録に関する所管は運輸省に統一すべきだと主張した。CTSは上記結論を導くにあたって運輸省海運総局から意見聴取し、法案成立がもたらす影響について同省と懸念を共有している。また、ESSもCTSの主張に賛同した。これに対してNRSはCTSの意見に賛同しうが、最終的な結論を出す前にさらなる調査が必要だ、と結論を留保した (GHQ/SCAP Records 1947a)。続いて8月15日にはNRSとESSが協議した。そこでは、原材料を最大限に活用して生産量を増大させるには一つの官庁が所管すべきであり、水産庁設置法案には反対であるとする商工省の見解がESSからNRSに伝えられている (GHQ/SCAP Records 1947b)。

8月26日、NRSは、CTSとESSが水産庁設置法案に反対であることを踏まえ、衆院予算委員会の議員団に対して修正案を提案した。その具体的な内容は、漁船行政については、水産庁が造船計画を策定し経済安定本部に提出する、その上で同本部が計画通りに造船用資材が配分されるかを決定する、これに対して運輸省は造船計画及び水産庁が許可した仕様に合致しているかについて審査する、というものであった。NRSは漁網鋼に関する所管についても同種の修正案を提起した。衆院の議員団は、NRSによる修正案を「受入可能」と回答した。当該修正案についてはGSが賛同し、ESSも修正案を受け入れたが、CTSは最後まで反対の姿勢を崩さなかった (GHQ/SCAP Records 1947c ; 1947d)。

最終的には、NRSは衆院の議員団に対してGHQ/SCAP内の協議結果を伝えると共に、「議論を再開するには強固な議論を展開しなければならない」と主張した。第一回国会参院・水産委員会 (1947年12月6日) では、「8月29日に至りまして、突如といたしましてこの水産庁設置に関することに大きな暗影が現れまして、それがために衆議院におきまして、一時その水産庁設置に関しますその構成方法を変えなければならんように相成りました」と説明され

ている（丹羽五郎・水産委員会水産庁設置小委員長発言）。

NRSはその後も農林省水産局の漁船及び漁網鋼の所管に関する主張を直接CTS及びESSに伝える場を用意した（1948年9月4日、GHQ/SCAP Records 1947）。しかし、NRSはそこでも調停役に徹し、最終的に農林省とCTSが合意するには至らなかった。ここからは、水産庁設置法案の制定について農林省とNRSの間に「クロス・ナショナルな連合」が形成されていなかったことが分かる。

（4）小 括

以上、本章では、漁船行政や漁網鋼等の所管を水産庁に一元化する水産庁設置法案が政府内の検討対象となり、NRSが当該法案の調整を断念するまでの政治過程を辿ってきた。漁船及び漁網鋼等の所管を巡っては農林省と運輸省・商工省との調整が進まなかったため、衆院・水産委員会が議論の停滞状況を打破すべく独自に水産庁設置法案を立案し、法案は可決された。当該法案の立案者の関心は所掌事務の水平的分配に集中する一方、所掌事務の垂直的分配の側面を全く考慮していなかった。続いて、GHQ/SCAP内部の協議では漁船行政に関して「クロス・ナショナルな連合」を形成するCTSと運輸省が漁船行政の水産庁への移管に強く反対し、NRSが提案した調停案では合意に至らなかった。

水産行政機構を巡る議論は、1947年12月にNRSが新しい局の設置とこれに伴う所掌事務の垂直的分配の見直しを農林省水産局に示唆したことを契機に再開する。そこで次章では、水産行政機構を巡る議論の再開から水産庁設置法の成立までに至る政治過程を辿ることにしたい。

第二章 水産庁設置法制定に向けたクロス・ナショナル連合の形成

GSが記録している日本の省庁のプロフィール（名称、設置日、関係するGHQ/SCAPの課、定員・実員、設立の経緯等）によれば、「水産庁の創設は1948年2月のNRS・水産課からの示唆」によるものとされている（GHQ/SCAP Records 作成年不明）。この記録は行政管理庁がGSに提出した1949年4月11日付の資料「総司令部命令又は指示により設置された行政機関調」に依拠して

いる。ここからは、日本政府も GHQ/SCAP も、第一章で述べた衆院・水産委員会主導による水産庁設置法案の立案が水産庁設置の契機ではないと認識していたことが分かる。

そこで本章では、NRS が日本政府にいかなる経緯からどのような「示唆」を与え、水産庁の設置を導いたのかを辿ってみたい。

(1) 日本占領の「正史」からみた日本の水産行政

GHQ/SCAP による日本占領の「正史」である「日本占領の非軍事的活動史 (History of the Non-Military Activities of the Occupation of Japan)」の第 42 巻「水産業」(GHQ/SCAP 2000) は、GHQ/SCAP がいかなる問題意識に基づいて水産行政機構の再編成に臨んでいたかを知る上で欠かせない資料である。「正史」は、「戦前、日本ほど多くの水産試験所、研究所、調査船を持っている国はなかった」と述べつつも、「日本にとって致命的な食糧問題の解決において、最も重要な基礎的調査が行われていなかったことが分かった…。研究の 22% はより多くの魚を捕る方法の研究に費やされたが、持続的生産の可能性を破壊せずにどこまで漁獲量を伸ばせるかといった研究は行われなかった」と、水産研究の関心が漁獲高を増加させることにあり、水産資源を管理するという発想に乏しかったことを指摘している。つまり、日本の水産研究は「混沌とした無秩序と、そのシステム全体に整合性が欠けていることに、基本的な欠点」があり、これを抜本的に見直す「水産局の再編成」が必要だと GHQ/SCAP は考えていた。

(2) 水産業調査機構改革委員会の設置

NRS のシェンク (H. G. Schenck) 局長は、1947 年 12 月 17 日 (GHQ/SCAP 文書では「12 月 15 日」とも記載されている) に、「日本の水産資源の高度の生産力維持を確保すべき日本政府の責任を果たすため、水産に関する調査事業の適切な計画、総合及び監督を可能ならしめ、かつ官民各種研究機関の活用」(藤永 1949: 2) に向けた提言を行う委員会を設置するよう農林省水産局に示唆した。農林省水産局は早速 12 月 24 日に委員会の人選について NRS に打診した。これに対して NRS は委員数を絞るよう示唆している。また NRS は、当該研究会の設置や研究会において取り上げるべき事項について ESS 及び民間情報教育局 (Civil Information and Education Section, CIE) と意見交換を行い、

同意を得ている。

1948年2月16日の時点で委員会の人選が固まり、翌日の会議においてNRSは農林省が水産業調査機構改革委員会を設置することについて承認を与えた（GHQ/SCAP Records 1948）。この日の協議の最後に、笹山茂太郎・農林省次官は「日本政府の大臣の中には水産庁設置について反対の意見もあるが、私自身としては水産庁をできるだけ早期に設置したいと思っているので、あらためてあなた〔シェンク NRS 局長〕にお目にかかり、特に水産庁の組織について協議したい。この新しい組織である水産庁の組織についてどうかご支援を賜りたい」（なお、〔 〕内筆者）と水産行政機構の検討を再開するよう要請した。これに対して、シェンク NRS 局長から「我々は水産庁設置の協議について大きな関心を抱いてきた。近い将来、検討のための具体的な提案がなされることを期待する」と水産庁設置について前向きな発言を行った。本章の冒頭にて紹介したNRSによる1948年2月の「示唆」は、シェンク局長のこの言葉に他ならない。

（3）ヘリントン勧告

水産業調査機構改革委員会は第1回の会合を3月30日に開催した。会議の冒頭でヘリントン（W. C. Herrington）NRS水産課長は水産研究機構の再編にあたり「考慮すべき幾つかのポイント」として以下の項目を掲げた。これがいわゆる「ヘリントン勧告」である（GHQ/SCAP Records 1948a；農林水産技術会議事務局1966：58）。ヘリントンによる持続可能な資源管理を実現するための研究部門再編というアイデアは終戦後まもなく農林省に伝えられていたようであるが²⁾、オフィシャルな場で体系的に示されたのはこれが初めてである。

「ヘリントン勧告」の骨子は次の通りである。

- ① 漁獲を最大限に維持しうるよう、水産資源を効率的に管理し、また漁獲物を効果的に使用すること（水産資源管理）

2) 山本（1949：19）によれば、1946年4月より前の時点で「調査研究能力改善の機会は終戦後間もなく連合軍総司令部天然資源局ヘリントンによって初めて与えられた」という。また、第一回国会参院・水産委員会（1947年11月10日）においても、「水産部の、ヘリントンさんの言われたように、調査研究の部門が非常に遅れている。この部門についてやはりもう少し積極的に行ってはどうか」という政府答弁（藤田 巖・政府委員答弁）がなされている。

- ② 各地域で最も重要な研究が計画され調整されるよう、計画研究機関を地域単位ごとに再編成すること（地域単位での水産研究）
- ③ 包括的な施策を開発し、地域を越えた問題に対処できるよう、水産研究所長やそのスタッフに適切な資質を有する者を配置すること（適切な長・スタッフの専任）
- ④ 長による方針決定に助言を行うために、大学教授、水産業界及び水産研究所員等から構成される諮問委員会を設置すること（諮問委員会の設置）

水産業調査機構改革委員会は「ヘリントン勧告」の趣旨を踏まえつつ、数度の会合を経て「水産業調査機構改革案」（農林水産技術会議事務局 1966：62-64）を農林大臣に答申した³⁾。主たる答申内容は以下の通りである。

- ① 水産庁に5課編成（資源、増殖、利用、資料及び庶務の各課）の研究局を設置すること
- ② 研究局の実施機関として全国を8海区（全国を一区とする淡水区を含む）に分けた水産研究所を設置すること
- ③ 研究局の諮問機関として中央に水産研究審議会を、海区ごとに地区水産研究審議会をそれぞれ設置すること

「ヘリントン勧告」と水産業調査機構改革案の類似性は一目瞭然であり、前者の強い影響のもとに後者が作成されたことが分かる。また答申案が研究局という内部部局の設置及びその附属機関である八海区の水産研究所という所掌事務の垂直的分配にフォーカスしている点は興味深い。

(4) 農林省における水産庁設置法案の立案

農林省は、NRSの意向を先取りして、水産業調査機構改革委員会の設置前

3) 答申の正確な期日については、「4月28日」（藤永 1949：2）、「5月5日」（農林省 1972：687）、「6月29日」（農林水産技術会議 1966：58）と文献によってまちまちである。その理由は、水産業調査機構改革委員会委員を委嘱された大学教授らの所属先での承諾手続が遅延したため、オフィシャルな報告書の答申に先だってインフォーマルな答申を行ったことと関係する（GHQ/SCAP Records 1948b）。なお、SHQ/SCAP 文書には6月18日付の答申の概要版（農林大臣に答申した旨の記載あり）が残されている（GHQ/SCAP Records 1948c）。

から研究局の新設を含む水産庁設置法案の立案を開始している。以下では法案の内容について記述したい。

GHQ/SCAP 文書には、研究局、生産局、資材局、施設局及び大臣官房の5局体制と各局の所掌事務を記した3月2日付の文書が残されている。また、研究・統計局、生産局、施設局、管理局、資材局の5局の組織図と各局の所掌事務を記した3月10日付の文書も残されている。その後も組織図の修正と所掌事務の追加・削除は続き、水産庁を研究局、生産局、資材局、経済局及び大臣官房の5局と5局の上に大臣官房長を長（兼任）とする計画本部（Planning Group）を置く組織図もNRSに提出されている。最終案は、調査・統計局、生産局、施設局及び大臣官房の四局体制となったようである（日付不明、GHQ/SCAP Records 1948d）。いずれの内部部局案にも共通しているのは、調査・研究部局が筆頭局とされているところである。ここには内部部局のうち研究部門を重視する「ヘリントン勧告」の影響を見て取ることができる。

またGHQ/SCAP 文書には、水産庁の内部部局及び各局の所掌事務の検討結果を条文に反映させた水産局作成の「水産庁設置法案」が存在する（GHQ/SCAP Records 1948e）。同法案が作成されNRSに提示された日付は不明だが、他の文書に記載されている作成時期から推察するに、上述した組織図及び所掌事務の最終案より前の3月上旬であろうと思われる。したがって、水産局は調査・研究部局の在り方を議論する水産業調査機構改革委員会と平行して調査・研究部局を含む水産庁設置法案について検討を再開していたことになる。

水産庁設置法案の第一の特徴は、六局体制が取られていることである（大臣官房、漁政局、施設局、食品局、資材局及び研究局）。同法案の第二の特徴は、庁全体の所掌事務規定について、「漁船行政に関する事務、但し法律により他省の所管に属するものを除く」や、「漁網、釣糸その他水産業において用いられる特定素材の製造、流通及び消費に関する事務」（法案第2条）とするなど、他省との所掌事務の水平的分配に関する紛争回避的な規定を置いていることである。特に、漁網や釣糸を巡る商工省とのデマケーションは明示されている。そして第三の特徴は、水産庁と運輸省の「連絡調整委員会（Liaison Council）」の設置が盛り込まれていることである（法案第15条）。商工省とのデマケーションとは異なり、漁船行政に関する運輸省とのデマケーションは条文に落とし込めなかったため、個別の協議で対応したいというのが当時の水産局のスタンスであったと推測される。条文の書きぶりはともかく、ここからは農林省が漁

船行政や漁網鋼について所管の一元化を断念したことがうかがわれる。

(5) 農林省設置法案の国会提出と撤回

水産庁設置法案を巡る NRS と農林省との協議は実質的に整ったが、同法案が閣議決定に至るまでには、国内の行政調査部による行政の簡素化や臨時行政機構改革審議会による審議との関係をどのように処理するかという問題が残されていた。

第2回国会・衆院水産委員会(1948年5月10日)において、船田享二・行政管理庁長官は「現在一般的に、行政の能率化という立場から、行政機構の簡素化を目ざしまして、行政機構を改革しようとする立場から、各種の検討を加えておりますような次第でありまして、新たに水産庁なりあるいは水産省、さしあたっては水産庁というお話であります、これを設置いたしますことが、そういう一般的方針と合致するか否かという点につきまして、相当問題がありますので、研究を重ねておる次第であります」と述べ、行政の簡素化の観点から水産庁の設置を慎重に検討する必要がある旨答弁している。また、同長官は「行政機構の合理化と申しますか、さらに簡素化というような立場から、たとえば臨時行政機構改革審議会というようなものの審議を進めております関係から、水産庁のみを取り出して、これを早く決定するというようなわけには」いかなないと述べ、行政機構改革に関する重要事項の調査審議を行う臨時行政機構改革審議会の審議を待つ必要があることも指摘していた。当時、行政調査部は「国会及各方面の強い要望に基き、現在の農林省水産局を四局構成の外局たる水産庁に拡大改組せんとするものであるが、行政機構の整理簡素化と云う方針からは、容易に同意し難いものがある」(1948年5月11日)⁴⁾という意見を有していた。

さて、水産庁設置法の立案作業が進められている最中に、GSのマーカム(C. Marcum)から、各省設置法に内部部局を定める必要はなく政令に譲るべしとする「意見」が示された(佐藤1985:101-102)。これまで内部部局を法律事項と受け止め、国家行政組織法やこれに基づく各省設置法案を作成してきた日本政府側は戸惑いつつも、マーカムの「意見」に沿った法案修正を急いだ。水産

4) 「各省各庁設置法立案に関し先決を要すべき事項(行政調査部)」, 国立公文書館請求番号: 平14内閣00035100。

庁設置法案については、当初は農林省設置法案とは別に単独で立案されたが、後に農林省設置法案に組み入れられることになり、その時点でマーカムの「意見」に沿って内部部局に関する規定が削除された。

農林省設置法は5月14日に閣議決定がなされた⁵⁾。先に述べた臨時行政機構改革審議会の「最終報告書」（6月30日）が首相に渡される前に閣議決定がなされたのは、衆院・水産委員会の超党派の議員有志が参院・水産委員会とも連携しつつ閣僚に「水産庁設置の猛運動を展開」し、水産庁設置法案が閣議に上程された場合にはこぞって賛成するよう個別に「懇請」した結果である。臨時行政機構改革審議会の「最終報告書」では、「本審議会は、機構の簡素化及び縮小を基調として審議したが、現下の国政上行政を強化し、能率化するため、若干機構の強化、新設をも勧告することにした」一つとして「水産庁設置」⁶⁾を掲げた。

農林水産省設置法については、国会の会期末まで一ヶ月を切った時点で、「水産庁の部分につきましては、これはガヴァメント・セクションの方も行政調査部の方も完全に了解がついておる」が、設置法全体としてはGSから「まだ完全なる承認がまいつておりません」（第2回国会・衆院水産委員会1948年6月9日における藤田 巖・農林省水産局長発言）という状況であった。ところが、国家行政組織法に関する参議院の審議において同法が内部部局のうち官房・局・部の設置や所掌事務を政令事項としていたことが問題となり、最終的に法律事項へと修正された。そのため、マーカムの「意見」に沿って内部部局やその所掌事務の規定を有していなかった農林省設置法案は、会期末が迫っていることもあって他の多くの設置法案とともに一旦撤回されることになった。

(6) 水産庁設置法案の国会提出と成立

そこで、農林省は急ぎ水産庁設置法案を独立した法案として再提案し、閣議決定を得た（1948年6月19日）⁷⁾。水産庁設置は「新に国会に提出し又は撤回後改めて提出すべきもの」（6月22日）の一つとして整理されたのである⁸⁾。水

5) 「農林省設置法」, 国立公文書館請求番号: 平 14 内閣 00035100。

6) 臨時行政機構改革審議会「報告書」, <https://dl.ndl.go.jp/pid/1274850/1/2>

7) 「水産庁設置法案（農林省）」, 国立公文書館請求番号: 平 14 内閣 00041100。なお、国立公文書館所蔵の「大野本文庫」には、閣議決定後である6月21日付及び6月28日付の「水産庁設置法（案）」が残されている（国立公文書館請求番号: 平 29 総務 00123100）。

産庁設置法案では内部部局の規定が置かれたが、行政調査部の方針に沿って局ではなく「部」が置かれることに変更され、またその数も減じられ、漁政部、生産部及び調査研究部の三部構成となった。しかし、それでも「ヘリントン勧告」が設置を強く求めていた調査・研究部局は「調査研究部」として維持された（第3条、本稿末の資料「水産庁設置法」を参照）。調査研究部には研究課及び資料課の二課が置かれた。山本（1949：20）は「昭和24年になってから表面化した全般的な行政機構改革〔吉田内閣時代の行政整理を指す〕の波に先き立って水産局が改革されるに至った理由は…水産調査機構の問題に直結している」（なお、〔〕内筆者）と述べ、水産庁設置法の早期成立が水産庁における調査・研究部局の新設と関連していることを指摘している。このように、水産庁における調査・研究部局の新設には「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」を見て取ることができる。初代の水産庁広報担当官であった森田（1979：25）によれば、「水産庁の設置で、水産行政の組織は、著しく拡充された。水産局時代の漁政、調査、漁船、水産、遠洋の5課と、1室（企画）の組織から、3部14課にふくれあがった。職員も本庁だけで約450名」であったという。

他方、運輸省及び商工省とのデマケーションについては、水産庁全体の所掌事務に関して「水産物及び水産業専用物品の生産、流通、消費及び検査に関する事務を処理すること。（漁網網の生産並びに漁船及び漁船用機関の生産及び検査に関するものを除く。）」という規定が盛り込まれた（第2条第1号、本稿末の資料「水産庁設置法」を参照）。GSが水産庁設置法案の国会提出前にCTSに照会をかけたが、CTSからは異議が唱えられることはもはやなかった（1948年6月25日、GHQ/SCAP Records 1948f）。

国会における水産庁設置法案の審議はほとんど行われず、水産庁設置法は閣議において水産庁設置が議論されてから一年以上を経てようやく成立した（1948年7月1日）。なお、八つの水産研究所の設置については、上述した水産業調査機構改革案の内容を反映し、翌年の農林省設置法（1949年）とあわせて国会に提出されることになった。可決された農林省設置法の施行に伴う関係法令の整理に関する法律（水産庁設置法の一部改正、1949年）において「水産庁に左の附属機関を置く。水産研究所」（第7条の2）とされ、その所掌事務として

8) 「各省庁設置法案の取扱に関する件（了解）」、国立公文書館請求番号：平14内閣00041100。

「水産に関する試験，研究，分析，鑑定，調査，講習，種苗及び標本の生産及び配布並びに技術の普及」（第7条の3）が掲げられた。

（7）小 括

以上，本章では，水産行政機構を巡る議論の再開から農林省設置法の可決までに至る政治過程を辿ってきた。NRSが日本の水産業を資源管理型に転換させるべく水産研究行政機構の再編を日本側に促したことが水産庁設置法案の議論を再開させることにつながった。当時の水産研究は漁獲量をいかに増やすかばかりに偏っていた。そこで水産業調査機構改革委員会は，水産資源を効率的に管理し，また漁獲物を効果的に使用するために水産庁に内部部局として研究局を設置した上で，それぞれの漁区の実情に沿った研究を行えるよう漁区別水産研究所を設置することを求めた。ここには，研究局やこれに紐付いた漁区別水産研究所というアイデアの「創発」と水産業調査機構改革委員会における審議を通じた「共鳴」（城山・鈴木1999）による「クロス・ナショナルな連合」の形成を見て取ることができる。つまり，調査・研究部局の新設や附属機関の再編という所掌事務の垂直的分配に関する「クロス・ナショナル連合」の形成が水産庁設置につながったのである。

おわりに

本稿では，占領期における水産行政機構を巡る議論から農林省設置法制定までの政治過程を，主としてクロス・ナショナル連合間のコンフリクトが設置法の制定を停滞させた時期とクロス・ナショナル連合の形成が設置法の制定を促進させた時期に分けて記述してきた。水産庁の設置にあたっては漁船行政や漁網鋼の所管を巡ってクロス・ナショナル連合間の対立が激しく，戦後比較的早期に開始された水産庁設置の動きは停滞を余儀なくされた。ところが，NRSが日本の水産業を資源管理型に転換させるべく水産研究行政機構の再編を日本側に促したことを契機として，水産業調査機構改革委員会が設置された。そこでの審議を通じてNRSと農林省水産局の間には，日本の漁業を資源管理型に転換し，漁区の実情に応じた研究を可能にする調査・研究部局を新設することについてクロス・ナショナル連合が形成された。その結果，行政機構の簡素化や縮小が基調であった時期であったにもかかわらず部局を純増する水産庁設置

法が成立した。また、農林省設置法にあわせて八つの水産研究所も設置された。

以上の過程追跡は、クロス・ナショナル連合間における所掌事務を巡るコンフリクトが各省設置法制定にマイナスに作用する一方、会議体等の設置を通じたクロス・ナショナル連合の形成が各省設置法制定にプラスに作用する、という本稿冒頭で提示した仮説に合致する。しかし、自説に都合のよい事例を選びとったに過ぎないという批判に応え、仮説を検証したというためには、別稿で既に論じた逓信省・電気通信省及び建設省並びに本稿で論じた農林省以外の事業官庁にもさらに事例研究を広げていく必要がある。かかる作業は別稿に期したい。

引用文献

(1) GHQ/SCAP 資料

GHQ/SCAP Records (作成年不明) *“Japanese Government Organization: Fisheries Agency”* (国立国会図書館憲政資料室請求番号: GS (A) 00623)

GHQ/SCAP Records (1947) *“Third Meeting of Proposed Fisheries Board”* (国立国会図書館憲政資料室請求番号: ESS (G) 00450-00451)

GHQ/SCAP Records (1947a) *“Establishment of Marine Products Board”* (国立国会図書館憲政資料室請求番号: NRS 11413-11414)

GHQ/SCAP Records (1947b) *“Transfer of Fish Net and Twine Industry Jurisdiction”* (国立国会図書館憲政資料室請求番号: NRS 11413-11414)

GHQ/SCAP Records (1947c) *“Proposed Reorganization of the Bureau of Fisheries”* (国立国会図書館憲政資料室請求番号: NRS 11413-11414)

GHQ/SCAP Records (1947d) *“Proposed Reorganization of the Bureau of Fisheries”* (国立国会図書館憲政資料室請求番号: GS (B) 01121)

GHQ/SCAP Records (1948) *“Memorandum for Record: Conference with Mr. Sasayama, Vice Minister of Agriculture and Forestry, 17 Feb 48, 1100 hours, on the subject of the Aquatic Research Reform Committee”* (国立国会図書館憲政資料室請求番号: NRS 11439)

GHQ/SCAP Records (1948a) *“Memorandum for Record: Statement to the Aquatic Research Reform Committee”* (国立国会図書館憲政資料室請求番号: NRS 11439)

GHQ/SCAP Records (1948b) *“Daily Divisional Note Fisheries Division 19 May 1948”* (国立国会図書館憲政資料室請求番号: NRS 04506-04509)

GHQ/SCAP Records (1948c) “*Memorandum for Record: Recommendation submitted by the Aquatic Research Reform Committee to the Minister of Norinsho*” (国立国会図書館憲政資料室請求番号：NRS 11439)

GHQ/SCAP Records (1948d) “(No Title)” (国立国会図書館憲政資料室請求番号：NRS 08142-08144)

GHQ/SCAP Records (1948e) “*Bill for concerning the Establishment of a Marine Products Board*” (国立国会図書館憲政資料室請求番号：NRS 08142-08144)

GHQ/SCAP Records (1948f) “*Draft Legislation*” (国立国会図書館憲政資料室請求番号：CTS 02175)

GHQ/SCAP (小野征一郎・渡辺浩幹訳) (2000) 『GHQ 日本占領史 第42巻 水産業』(日本図書センター)

(2) 邦語文献

佐藤 功 (1985) 『行政組織法(新版・増補)』(有斐閣)

自治大学校編 (1966) 『戦後自治史Ⅷ(内務省の解体)』

城山英明・鈴木 寛 (1999) 「本書の目的と方法」城山英明・鈴木 寛・細野助博編『中央省庁の政策形成過程——日本官僚制の解剖——』(中央大学出版部)

水産庁監修・『水産庁五十年史』編集委員会編 (1998) 『水産庁五十年史』

農林省大臣官房総務課編 (1972) 『農林行政史 第八巻』(農林協会)

農林水産技術会議事務局編 (1966) 『農林水産技術会議の十年』

原田 久 (2020) 「各省設置法制の形成」立教法学 103号

原田 久 (2022) 「省設置法の組織論的基礎」立教法学 107号

原田 久 (2023) 「建設院設置法制定の政治過程」立教法学 110号

藤永元作 (1949) 「漁区別水産研究所の構想」水産時報第1巻第2号

T. J. ペンベル (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)

森田真弘 (1979) 「水産庁長官三代記」水産界 1133号

山本正三 (1949) 「水産研究行政機構確立までの沿革と水産庁(一)」水産時報第1巻第3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。

〔資料〕 水産庁設置法 (1947年7月1日)

(設置)

第一条 政府は、水産業を振興し水産物の増産を図り、もつて経済の興隆と国民

生活の安定とに寄与するために、農林省の外局として水産庁を設置する。

2 水産庁の長は、水産庁長官とする。

(水産庁の所掌事務及び権限)

第二条 水産庁の所掌事務の範囲は左の通りとし、その権限の行使は、その範囲内で法律(法律に基く命令を含む。)に従つてなされなければならない。

一 水産物及び水産業専用物品の生産、流通、消費及び検査に関する事務を処理すること。(漁網網の生産並びに漁船及び漁船用機関の生産及び検査に関するものを除く。)

二 水産業の経営の発達、改善及び調整を図ること。

三 水産物の生産、流通その他の業務の発達、改善及び調整に関する協同組合その他の団体に関する事務を処理すること。

四 漁船保険並びに漁船登録規則(昭和二十二年総理庁令・農林省令第五号)による漁船の登録及び依頼検査に関する事務を処理すること。

五 漁船設計並びに漁船用機関、漁船用機械及び漁業用無線施設に関する技術の指揮監督に関する事務を処理すること。

六 漁港及び船だまりの築造及び修理の指導助成に関する事務を処理すること。

七 氷の生産、流通及び消費並びに冷凍及び冷蔵に関する事務を処理すること。

八 水産庁の所管事項に関する試験研究、調査及び普及並びに水産講習所に関する事務を処理すること。

九 前各号に掲げるものの外、水産庁の所管行政に属する業務の発達、改善及び調整を図ること。

(内部部局)

第三条 水産庁に左の三部を置く。

漁政部

生産部

調査研究部

(漁政部)

第四条 漁政部においては、左の事務を掌る。

一 水産業の経営の発達、改善及び調整を図ること。

二 水産に関する協同組合その他水産業団体に関する事務を処理すること。

三 漁業権の附与及び登録並びに漁業の許可に関する事務を処理すること。

四 漁船保険及び漁船再保険特別会計に関する事務並びに漁船の登録及び依頼検査に関する事務を処理すること。

五 漁船設計並びに漁船用機関、漁船用機械及び漁業用無線施設に関する技術の指導監督に関する事務を処理すること。

- 六 漁港及び船だまりの築造及び修理の指導助成に関する事務を処理すること。
- 七 水産庁の所管に属する事業に関する資金のあつ施に関する事務を処理すること。
- 八 水産講習所に関する事務を処理すること。
- 九 水産庁の所掌に属する人事、会計、庶務その他他部の所掌に属しない事務を処理すること。但し、人事に関しては、国家公務員法（昭和二十二年法律第二百十号）に従つて処理しなければならない。

（生産部）

第五条 生産部においては、左の事務を掌る。

- 一 沿岸漁業、内水面漁業及び遠洋漁業の指導監督に関する事務を処理すること。
- 二 水産増殖に関する事務を処理すること。
- 三 加工水産物の生産の指導監督に関する事務を処理すること。
- 四 水産物の集荷、配給、消費及び検査に関する事務を処理すること。
- 五 氷の生産、流通及び消費並びに冷凍及び冷蔵に関する事務を処理すること。
- 六 燃油、漁網綱その他水産用資材の割当配給に関する事務を処理すること。
- 七 水産業専用物品の生産、流通、消費及び検査に関する事務を処理すること。
（漁網綱の生産並びに漁船及び漁船用機関の生産及び検査に関するものを除く。）

（調査研究部）

第六条 調査研究部においては、左の事務を掌る。

- 一 水産資源の調査研究の企画及び取まとめに関する事務を処理すること。
- 二 水産増殖の調査研究の企画及び取まとめに関する事務を処理すること。
- 三 前二号に掲げるものの外、水産に関する調査研究に関する事務を処理すること。
- 四 水産に関する資料の取まとめに関する事務を処理すること。
- 五 水産に関する科学技術の普及に関する事務を処理すること。
- 六 水産試験場に関する事務を処理すること。

（組織の細目）

第七条 水産庁の組織の細目については、農林大臣がこれを定める。

（水産駐在所）

第八条 農林大臣は、水産物の需給調整及び漁業法（明治四十三年法律第五十八号）の施行に関する事務の一部を分掌させるため、臨時に、水産駐在所を設けることができる。

- 2 水産駐在所の名称、位置、管轄区域その他必要な事項は、農林大臣がこれを

定める。

(職員)

第九条 この法律に定めるものの外、水産庁の職員について必要な事項は、政令でこれを定める。

(附則以下、略)