

省設置法の組織論的基礎

原 田 久

はじめに

第1章 電気通信機構共同委員会による「報告書」

第2章 電気通信省設置法における内部部局と所掌事務規定

おわりに

はじめに

わが国の府省間の関係については、菅 義偉前首相による2020年秋の所信表明演説において「省庁の縦割りを打破」¹⁾することが掲げられたことから分かるように、各省が政策の企画立案や実施に際して他府省との調整や協調に努めようとしないうことが長らく問題視されてきた。「各省の行動基準は、結局、各省設置法から生まれる」(村松1994:27)とするならば、「省庁の縦割りを打破」する方法の一つは各府省設置法、とりわけその詳細で網羅的な所掌事務規定の在り方を再考することであろう。たしかに、2001年の省庁再編にあたって行われた各府省設置法の改正過程において「法令の構造や規定ぶり、文言の選択などについて、相当程度標準化」(荻野2019:155)が進んだ。しかし、依然として各府省設置法にはかなりの数の所掌事務が列挙され、その総数は新たな立法により増えることがあっても削減されることはほとんどない。内閣官房内閣人事局が2021年度に取りまとめた「所掌事務一覧」²⁾はpdfファイルで98頁にも上る。

原田(2020)は、戦後占領期においてGHQが通信省設置法案(1948年)を

1) https://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2020/1026shoshinhyomei.html (最終アクセス日:2022年3月31日(以下、同じ))

2) https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/satei_01_05_24.pdf

各省設置法作成にあたっての「モデル」とするよう指示したために、各省設置法における所掌事務規定が戦前の各省官制と比較して詳細になったことを明らかにした。逓信省設置法案は、大臣官房の所掌事務として10、郵政総局の所掌事務として42、事務総局の所掌事務として50、そして電気通信総局の所掌事務として83、合計185という非常に多くの所掌事務を規定しており、所掌事務数の多さでは同時期に制定された他省の設置法を圧倒していた。法務庁（今日の内閣法制局に相当、1948～1949年）の法制意見第2局において逓信省設置法案の審査に携わった吉國一郎は、同法案には「当たり前のことがいっぱい書いてあるわけです。ずいぶん日本側では反対したんですけど、書いてどこが悪いんだというんで書かされていて、それがひな型になって各省設置法ができたわけです」（網島ほか1980：447）と述べている。

逓信省設置法案における所掌事務の詳細さは、逓信省設置法案が政府によって撤回され、これに代わる法律として国会に提出され成立した電気通信省設置法（1948年）にも引き継がれた。逓信省秘書課長を務めた山岸重孝によれば、電気通信省設置法の「内容は何局、何部は何をやるか、細いところまで規定してある、はなはだしきは物を買うことができるなんてことまで書かなければならない、仕事をやるには物を買うぐらい当たり前だとは思いつつ、またこんなことまで法律で定めなければならぬかと思いつつ一生懸命司令部の覚書をほん訳して作業した、こちらが少しおかしいと思う点があってもCCS〔Civil Communication Section, GHQ民間通信局〕はこれではなくてはいかんと聞き入れてくれな」かったという（なお、〔 〕内筆者³⁾）。

逓信省設置法案及び電気通信省設置法の立案過程について興味深いのは、両法案が「電気通信機構共同委員会（Joint Committee on Organization of Japanese Telecommunication System）」という、CCSと逓信省が1947年2月に共同で設置した会議体による研究成果に基づいていることである。1948年9月に公表された「報告書」⁴⁾は、第1部が緒言と第1～第3章、付録（appendix）が第1

3) 通信文化新報1959年5月27日1面。例えば、電気通信省設置法第16条第18号には施設局の所掌事務として「電気通信設備の建設及び保存に必要な船舶及び舟艇を建造し、購入し、修理し、及び保管すること」という規定が置かれていた。

4) 1947年6月17日には「逓信省改革の大綱」であり「共同委員会の中間結論」（郵政省1962：194）である覚書「逓信省機構改革案」が電気通信機構共同委員会によって取りまとめられている。これを受けて同月19日にはCCSから三木武夫・逓信大臣らにその内容が説明され

～第4, 図表が2, 第2部が第1～第5章, 付録が第1～第4, 図表が130と, かつては通信省の一部局であった電気通信部局の機構改革案にはあまりに膨大である。こうした大部の研究は, 何らかの理論的バックグラウンドなしには到底なしえないはずである。原田(2020)を含め戦後占領期の行政組織史に関する先行研究(赤木1991; 岡田1994; 松戸2004)は, 通信省設置法案や電気通信省設置法がどのような組織論をベースとして立案されたかを論じてはいない。

そこで本稿では, 各省設置法の「モデル」とされた通信省設置法案及びその後継法である電気通信省設置法案が, いかなる組織論を基礎としつつ「従来の日本の行政組織とは別個な考えの下に立案」⁵⁾されたのかを考察してみたい。具体的な論述の順序としては, まず, 電気通信機構共同委員会による電気通信機構再編に関する報告書(以下「報告書」)を繙き, 「報告書」において統一された電気通信サービスを提供するために必要なピラミッド型の機能別組織の設置が提言されたことを指摘する(=第1章)。次いで, 第3回国会に提出され成立した電気通信省設置法(1948年)の内容について考察し, 「報告書」の内容, とりわけそこで示されていた「ライン・オーガニゼーション」の組織編成原理が条文に忠実に反映されたことを記述する(=第2章)。

以上の考察を通じて, 各省設置法立案にあたってモデルとするようGHQから示唆された通信省設置法案及びこの後継法である電気通信省設置法では, 本来は企業経営に適合的な「ライン・オーガニゼーション」の組織論を現実的性格の強い電気通信省に適用した結果, 詳細な所掌事務規定を置くことになったことを明らかにしたい。

た(原田2020: 86)。つまり, この時点で電気通信機構共同委員会の実質的な審議は終わっており, その内容は通信省設置法案に既に反映されているということが出来る。しかしその後, マッカーサー書簡(1948年7月22日, 袖井2000: 106-111)において通信省を郵政部門と電気通信部門の「二つの agencies」に分割することが求められたため, 急遽「司令部との共同委員会を再開」(鈴木1962a: 246)し, 1948年9月に詳細な報告書が取りまとめられることになった。

5) 第5回国会・参院内閣委員会(1949年5月21日)における小澤佐重喜・通信大臣答弁。

第1章 電気通信機構共同委員会による「報告書」

戦後に制定された各省設置法の多くは、先行研究（赤木 1991；岡田 1994；松戸 2004）が指摘するように、行政調査部（1946～1948年）・行政管理庁（1948年～1984年）が各省の協力を得ながら立案し、法令審査部門の審査を経てGHQ民政局（Government Section, GS）と折衝するという経過を辿った。しかし、通信省設置法案及びその後継法である電気通信省設置法は、先に述べた「報告書」を基礎として立案された点で他省の設置法と明らかに異なっている。「はじめに」で引用した吉國一郎は「通信省設置法案の審議はたしか法制局では僅か二時間で終わったような記憶があります。鳥居審議室長が一切これは直せないということで、直せないなら翻訳だけすればいいでしょうということで、二時間半で終わったというような記憶があります」（網島ほか 1980：429）と述べており、法務庁による実質的な審査をなしえなかったことを指摘している。また、電気通信省設置法案の国会審議に際しては、電気通信機構共同委員会による「報告書」が議員に配布され、参照が求められている⁶⁾。

そこで本章では、電気通信省設置法のもととなった電気通信機構共同委員会による「報告書」を繙き、「報告書」では統一された電気通信事業を行うために必要なピラミッド型の機能別組織が構想されたこと、加えてライン組織の階層を追加することによって大臣官房による他局への水平的統制を排除することが意図されていたことを指摘したい。

なお、本章における「報告書」についての記述にあたっては、特に断らない限りGHQ/SCAP Records（1948a）に基づいている。通信省による「報告書」の邦訳版も参照しているが、適宜改訳している。電気通信機構共同委員会の設置から「報告書」の日本政府への手交に至る経緯については原田（2020）に譲ることにする。

6) 例えば、第3回国会・参院内閣・通信連合委員会（1948年11月27日）では、「このこと〔法案第8条において総務長官など特別な職を置くことが能率増進になるのか〕につきましては、お手許に差上げております電気通信機構共同委員会報告書の附録第1、附録第2の37ページと50ページ等に詳細意見は出ておるわけでございます」という鈴木恭一・政府委員の発言がある（なお、〔 〕内筆者）。

(1) 「報告書」の体系及び提言された電気通信機構の特色

「報告書」の緒言は、まず電気通信機構の再建が日本の社会的及び文化的発展にとって重要な要素であることを力説する。これに続いて、「経営のあらゆるレベルにおいて管理部門が作成した指示や政策の実行を十分確保するリーダーシップを確立する必要性」など、現行の電気通信システムの運営を改善するために考慮すべき14の要素を挙げている。その上で、電気通信サービスの他に類例をみない特色として、「情報が二地点間で伝送されているときには、伝送処理過程に関わる全ての施設・装置が同時にかつ完全に利用される」ことを指摘している。この点において電気通信は、例えば、輸送サービスにおいて施設・装置の一部しか利用されない鉄道輸送とは異なるという。

電気通信サービスを展開するには全国にあまねく配置される現業機関のネットワークを形成し、一定の秩序と統制のもとに運用することが必要となる。この特性が電気通信システムの管理、経営及び運用に最も適切と考えられる組織を構想する上で非常に重要であるという。したがって、「報告書」が構想する電気通信機構の組織編成原理は、「電気通信組織の特殊な要求に合致するよう工夫されたもの」であって、他の組織に留保なく適用できるわけではない。

(2) スタッフ組織と三つのライン組織

「報告書」は、こうした認識に基づいて電気通信事業に関しては明確に区分された領域を担当するライン組織 (line organization) を置くことを提言する。これに加えて、日常的な業務の細部に関して共通あるいは密接に関係するスタッフ機能を有する組織 (functional staff group) を組織の長のもとに設置する必要があることを求めている。例えば、総務長官は次官の、また各局長は総務長官のスタッフとして位置づけられる。

このうちライン組織は、機能ごとに(a)「施設 (plant)」, (b)「業務 (business operation)」及び(c)「事務 (service)」の三つに区分される。「報告書」は、電気通信の諸機能を論理的に分ける区分はこの三区分において「他にはない」と断言する。三つのライン組織のうち(a)の施設局は電気通信サービスに必要となる施設の設計、建設及び保守並びにその要員の研修を担う。また、(b)の業務局は回線の接続、利用者との契約交渉や料金徴収を行う。さらに、(c)の事務局の業務内容は会計、監査及び労務管理となる。通信省時代の電気通信部局は、電話を例に取るならば、市内電話、市外電話及び国際電話といった電気通

信サービスの種類別に編成されてきた。しかし、「報告書」はこれを施設、事業及び事務という機能ごとに再編成することを提言している。これに応じて、地方機関も三つの機能ごとに編成される。

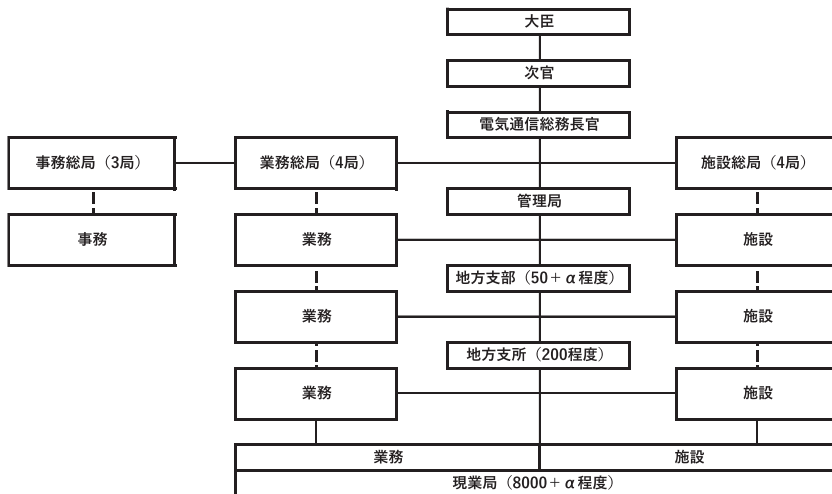
(3) スタッフ組織による各部局の総括管理に対する挑戦

この構想を図示したのが「報告書」の第1部に付せられた図表である（図表1）。上述した施設、業務及び事務の三機能に対応して三つの「総局（department）」が置かれ、この三つの各総局のもとに11の「局（bureau）」（施設、保全、建設、資材、伝送、営業、計画、市場調査、会計・財務、研修及び労務・職員）が設置されることになっている。その上で、施設と業務の計八つのライン組織が本省を含めれば五つの階層（管理局、50以上の地方支部、200程度の地方支所及び8000以上の現業局）において系統的に整備される。これは「広く産業組織において用いられているピラミッド型の組織機構」が有する合理性への信頼をもとに、電気通信機構においてライン機構を機能別に本省から現業機関の末端まで貫徹させようとするものであり、「ラインとスタッフを分離したトップマネージメント方式」（山下1957：45）ということができる。

この組織図において明らかになる電気通信省の組織編成の特徴は、次官に加えて総務長官を置くという「上位階層に厚い（top heavy）」組織となっていることである。しかし、「報告書」は、次官が他省あるいは政治家との関係を処理するのに手一杯となるため、対内的な関係を処理する総務長官の設置が必要であると述べている。また興味深いのは総局を設置すべきとする理由である。報告書は、「現在の機構の根本的欠陥の一つは、スタッフ機能を有する部門を適切に形成していないためにピラミッド型の管理機能を行っていないことである。その結果、一人の長官のもとに相互に独立して活動する数多くの局長・課長が存在することになる。…このことから生じる悪弊の一つは、同等の地位にある複数の部門のうちの一つ（通常は財源を統制する会計課）に権限を委譲する傾向が生じる…。このことは複数の省において大臣官房が他局に行使する権限によって十分例証される」と述べている。

折しも、行政機構の再編を行うために設置された戦後初めての審議会である臨時行政機構改革審議会が、各省の設置法において「総務局」構想を排した上で経済安定本部など他組織との連絡機能や企画機能を大臣官房に集約し、その機能を強化することを議論していた（牧原1996：467-468）⁷⁾。今日でも「日本

図表1 電気通信省の機構図概要



出典：GHQ/SCAP Records (1948a) を一部修正

の行政機関の単位組織は、上級機関の直接の指揮監督に服しているというよりも、むしろこれに代えて官房系統組織の濃密な統制に服しているようにみえる」(西尾 2001 : 186) と指摘されるところである。したがって、「報告書」における電気通信機構改革案は、CCS からすれば「不自然 (unnatural)」に見える、大臣官房をはじめとするスタッフ系統部局によるライン部局の「統括管理」(西尾 2001) に対する挑戦だったのである。

以上、本章では、電気通信機構共同委員会が1948年9月に取りまとめた「報告書」を繙き、統一された電気通信サービスを提供するために必要なピラミッド型の機能別組織が構想されたこと、そしてそこにはライン組織の階層を追加することによって大臣官房による他局への水平的統制を排除しようとする意図があったことを指摘した。

7) 臨時行政機構改革審議会「最終報告」(国立公文書館所蔵・行政管理庁長官「臨時行政機構改革審議会最終報告及び勧告書(仮刷)送付について」1948年8月10日、国立公文書館資料請求番号：昭57総00026100)では、例えば商工省の内部機構に関して「総務局の名称を適当な他の名称に改め、官房の事務を大臣官房に移す」ことが提言されている。

第2章 電気通信省設置法における内部部局と所掌事務規定

電気通信省設置法の立案作業は、「マッカーサー書簡」を受けて郵政省とは別に電気通信省を新設することを求めた、電気通信事業に関する「日本政府に対する覚書」（GHQ/SCAP Records 1948a, 郵政省 1961：199-200, 1948年9月9日）が日本政府に提示されたことから本格化する。当該覚書には前章で詳述した「報告書」に加え、新設される電気通信省の組織図が添付されていた。これを受けて9月21日には「通信省機構再編成の基本方針」が閣議決定され、「通信省の業務を二分して、郵便、貯金、保険の各事業を以て郵政省（仮称）を、電信、電話事業を以て電気通信省（仮称）を新設する」⁸⁾ことになった。

この間、CCSと電気通信省設置法案の内容を詰める作業を行っていたのは山下知二郎・通信省電気通信監であった。山下によれば、「司令部の連中も協力的でしたがわたくしとしては司令部の側でいろいろ注文をするので機構がふくれる。この機構の拡大ということを抑えることに…苦労をしました」⁹⁾という。

そこで本章では、1948年の第3回国会において可決・成立した電気通信省設置法の制定内容を取り上げ、「報告書」において示されたピラミッド型の機能別組織の発想を忠実に反映した電気通信機構が法文化され、これに対応した数多くの部局と詳細な所掌事務規定が置かれたことを記述する。

(1) 電気通信省設置法における内部部局：総局レベル

電気通信省設置法は、上述した閣議決定「通信省機構再編成の基本方針」を受けて他省の設置法に先駆けて第3回国会に提出される運びとなった。図表2は通信省時代から電気通信省の一部改正（1949年）に至るまでの電気通信機構の内部部局数の変遷を示している。

電気通信省設置法における内部部局の一つ目の特徴は、通信省設置法案では

8) 国立公文書館に「秘」と押印された1948年8月18日付の上記閣議決定文書の原案が残されていることからすれば（請求番号：平14内閣00044100）、通信省を郵政省と電気通信省に分割するという二省分離は9月9日に覚書が出される前から既定方針となっていたことが分かる。行政整理が叫ばれる中で二つの省を新設する方針が閣議決定されるに至ったのは、通信省次官であった鈴木恭一のイニシアティブが大きい（鈴木1962a）。

9) 通信文化新報1959年5月6日1面。

図表2 電気通信省(部門)の内部組織の変遷

	総局等		局		部	
逋信省 (1948年当時)	1	電気通信監	7	(郵務,貯金,簡易保 險,)大臣官房,資材, 電波,工務,電務,労 務,総務	1	営繕
逋信省設置法案 (1948年)	3	(郵政,)大臣官房, 電気通信,事務	6	(郵政監察,郵務,貯 金,簡易保 險,)業務, 施設,経 理,資材,職 員,営繕	0	
電気通信省設置 法(1948年)	3	総務長官,理事2	12	大臣官房,総務長官官 房,周知調査局,計画 局,営業局,運用局,施 設局,建設局,保全局, 資材局,人事局,経 理局	2	国際通信部,建築部 (+5部)
電気通信省設置 法(1949年)	1	電気通信監	4	大臣官房,業務局,施 設局,経理局	11	人事部,周知調査 部,計画部,営業部, 運用部,国際通信 部,施設部,建設部, 保全部,資材部,建 築部

出典：筆者作成。なお、()は郵政部門を示している

局の上に大臣官房及び三つの「総局」(郵政,事務及び電気通信)を置くことになってきたことを踏襲して、「報告書」に示されていた三つの機能(施設,事業及び事務)に即した組織編成を採用したことである。具体的には、逋信省設置法案のごとき総局制は採用されなかったものの、次官のもとに「各部門…を統轄し、その業務を執行する職責を有する」総務長官が置かれるとともに、「総務長官を助け、うち一人は業務部門の、他の一人は施設部門の各部局を統轄し、その業務を執行する職責を有する」2名の理事が置かれた(第8条)。しかし、総務長官規定を残すかどうかについてはCCS,GS及び衆院・内閣委員会委員長らとの調整が難航し、その決着は衆議院・参議院で電気通信省設置

法が可決される前日である11月29日午後までずれ込んでいる（GHQ/SCAP Records 1948b）。

総務長官は1949年の電気通信省設置法の一部改正により「電気通信監」とされたが、その目指すところは1948年の電気通信省設置法と同じであった。すなわち…「大臣、次官が政治的活動を主とするのに対して、〔総務長官に代わって置かれる〕電気通信監は政治に煩わされず恒久的な事業運営の責任を執るもの」とされた。電気通信監という職の新設は「今回の機構における特色」（電気通信省施設局1949：7、なお、〔 〕内筆者）の一つといえることができる。

（2）電気通信省設置法における内部部局：局レベル

電気通信省設置法の第2の特徴は、同法第7条において「（業務部門）」、「（施設部門）」及び「（事務部門）」という表記のもとにそれぞれ2～5の部局が配置されたことである¹⁰⁾。しかも、**図表2**から分かる通り、逓信省設置法案と比べて電気通信省設置法では設置される内部部局数が増加している。電気通信省設置法における内部部局は、他省のように新たな政策を企画・立案する組織単位というよりは、むしろ「事業本来の性格と使命に即応する」（郵政省1962：223）組織単位として設計された。この認識を裏付けるのが、第3回国会・参院内閣・逓信連合委員会（1948年11月27日）における山下知二郎・政府委員の答弁である。

「一見しまして、局の数が確かに多いように考えられますが、実を申しますと、ここに挙げております局というのは、大体行政機構で考えられておるような或る仕事を拡大するような局という意味ではございませんで、実際の仕事について責任を取得する、そのグループを一つずつの局にいたしましたのでございます」。

電気通信省設置法の制定過程及び制定内容に言及される場合にしばしば登場する概念が「ライン・オーガニゼーション」である。これは、電気通信省によ

10) 佐藤（1949：418）は、総局レベルの内部部局に関する「報告書」と電気通信省設置法の異同について「メモランダムにおいては、業務、施設、事務の3総局が置かれていたのを、業務部門、⁽⁷⁷⁾施設部門、事務部門という分類に止め」ただけの違いであると述べている。

れば、「事業内部の各部門別にその権限と責任と機能とを明確に規定し、精密な事務処理方法を定めて、本省から現場までの各段階を系統別に運用し、各部門別に事業運営の筋をとおすこと」(電気通信省施設局 1949:8)と定義されている。ここでいうライン・オーガニゼーションは二つの管理 (management) を包含する。その一つが「事業の基本管理 (administrative management)」であり、もう一つが「直接の事務連絡 (technical management)」であるという。「事業の基本管理」とは、組織における指揮命令の一元化や規律の維持に関わる管理であり、本省の局長からそれ以下の後述する4層の地方機関の各長に至る。また、「直接の事務連絡」とは、日常的な事項の処理や「事業の基本管理」を補完するための管理であり、本省各局の各課長から当該課長と同一系統である4層の地方機関の各課長に至る。したがって、「ライン・オーガニゼーション」は職能別組織としての側面も有している。

「ライン・オーガニゼーション」を中心とする内部組織編成は第一線の現場まで徹底された。まず、第26条第1項において、本省より下に4階層の「地方電気通信局、地方電気通信部、地方電気通信管理所、地方電気通信取扱局」という「地方機関」が置かれた。これは国家行政組織法第21条¹¹⁾が現業の行政機関に対してのみ許容していた例外的取り扱いである。したがって、電気通信機構の階層については、通信省時代の本省・通信局・現業局の3層から本省・通信局・通信部・管理所・取扱局の5層へと2層が追加されたことになる。その上で、「地方電気通信局は第七条第一項に掲げる各部局…の事務の一部を、地方電気通信部は地方電気通信局の事務の一部を、地方電気通信管理所は地方電気通信部の事務の一部を、地方電気通信取扱局は地方電気通信管理所の事務の一部をそれぞれ分掌する」(同条第2項)及び「地方機関の内部組織は、第七条第一項に掲げる部局に応ずることを原則とする」として、ライン・オーガニゼーションの原理を明示している(第28条)。

しかし、電気通信省設置法では3系統が個々に独立して活動することを意図しているのではなく、各系統間の関係の規律を合理化することによって電気通信機構全体の能率を上げることが目指されている。したがって、電気通信省大

11) 「現業の行政機関については、特に法律の定めるところにより、第7条〔行政機関の所掌事務を分掌させる必要がある場合には地方支分部局を置くことができる〕…の規定にかかわらず、別段の定めをすることができる」(なお、〔 〕内筆者)。

臣官房審議室長を務めた鳥居 博によれば「実は各系統間の協力の規律こそが line organization の生命なのである。この協力が行われる場所が〔図表 1 に示した〕各段階」（鳥居 1949：10、なお〔 〕内筆者）であり、これを担うのが上で述べた地方機関の各階層の長だということになる。

（3）横割り部局による事業部局への水平的統制の排除

そして電気通信省設置法の第 3 の特徴は、電気通信機構共同委員会の提言を反映して、「ライン・オーガニゼーション」を中心とする内部組織編成にあたり大臣官房等の横割り部局による他局への水平的統制を排除したことである。鳥居（1949：9）によれば、当時の「一流企業体では、その機構を企画機関、実施機関及び協力機関に大別するのが普通である」。電気通信省でいえば、業務部門及び施設部門が「実施機関」、事務部門が「協力機関」にあたる。施設部門を例に取るならば、「実施機関」はさらに、「企画機関」である施設局、「実施機関」である建設局、保全局及び建設部及び「協力機関」である資材局及び総務室に区分される。しかし、「今日の日本の状態では企画機関を独立させれば必ず旧企画院的な存在となって他の機関を支配する様になり、全機構のバランスを破ってしまうのは必然」である。そのため、電気通信省設置法の総局レベルでは「企画機関を特に独立させることは止めた」と述べている。

また、電気通信省施設局が発行した「電気通信年鑑」も、鳥居のいう実施機関を事業本来の目的を執行する「ライン・グループ」、鳥居のいう協力機関を実施機関の事務の遂行を助力する「サービス・グループ」と表現した上で、以下の通り両者の地位に「高下」はないことを強調している——経理局による「予算統制」が「ややもすれば各部門のそれぞれの事業執行責任を明確にすることを忘れて徒らに会計事務者の数字上の調整或は観念的な企画を以って事業全体の総合計画とするの弊に陥り易い。のみならず予算使用の承認に当っては当事者の各人に日参して折衝し必らず査定を受ける等、事務の進行に重圧を加えて停滞させ、事業運営のネックをなすに至る…。これらの点は CCS の終始強調したところであり、従って電気通信省設置法を貫いて流れる指導原理の一となっている」（電気通信省施設局 1949：12）。

（4）公企業論からみた電気通信省設置法

そもそも電気通信省において他省に見られぬ独自の組織編成方式がなぜ採用

されたのであろうか? 「報告書」はこれを明示的に述べてはいないが、CCSと行政管理庁とのやりとりからは、電気通信省の組織編成案の出自がアメリカの民間通信会社であると推察できる。CCSと大野木克彦・行政管理庁次長との会談(1948年11月4日)では、役人に高次の職位を追加する組織といった印象を与える現行案よりは、むしろ総局を局に、また局を部に置き換える(少なくとも名称をそうする)ほうが国会を通過しやすいと主張した大野木に対して、オハイオ・ベルの社長を務めた経験を持つアレン(A.J.Allen, 鈴木1962b:461)が「民間企業組織では提案されたレベルの管理者が必要なのだ」(GHQ/SCAP Records 1948c)と反論している。また、電気通信省大臣官房審議室長を務めた大泉周蔵は、第1章で述べた本省を含む5段階の地方組織について「米国のATT会社のライン組織(Line Organization)の例に倣」ったものであると述べている(大泉1981:37)。さらに、鈴木(1986:170)も「共同委員会の民間通信局からの構成員の民間歴等から、ベル・システムと呼ばれる米国電話電信会社(ATT)の組織が念頭におかれていることは想像に難くない」としている。

戦前から公企業研究に携わった蠟山政道は、1949年に公表した論稿「日本公企業の民主化問題」の中で「通信行政の機構改革における基本問題」を取り上げた(蠟山1949)。蠟山は、電気通信省設置法に関して「本省と地方下部組織との関係は、いわゆる系列組織(Line Organization)に従って、垂直的に一貫的系列を保っている。勿論この系列組織は本省並びに各地方機関の内部組織が機能的な横断的統合を保っているので、両者相俟って全体としての電気通信行政の総合的一体化を確保しようとしている。この意味において、この省の組織は、最も進歩した合理的な組織原理を採用したものというのだろうか」と肯定的に論じている。蠟山の目には、電気通信省の設置が「国有鉄道、専売公社の公共企業体化と共に、我国公企業の上に行われた画期的な機構改革」と映ったようである¹²⁾。

12) 戦後直後の通信院時代には電気通信部門を民営化する案が構想されたり(中村1962:459)、その後もGSのハッシー(A.Hussey)から公社化の案が提示されたりした(天川2014:263)。しかし、鉄道や専売事業(奥住2009:222)とは対照的に電気通信部門は「マッカーサー書簡」により公社化の対象から除外された。その後の芦田内閣・吉田内閣による行政整理においても電気通信省の公社化は実現されなかった。披見したGHQの文書ではこの理由に言及する文書は存在しない。しかし、鈴木恭一は「電気通信事業についてCCS関係者は公社形態に賛成であ

(5) 電通信省設置法における各局の所掌事務

(1)~(4)で述べた内部部局の垂直的・水平的拡大に対応して、電気通信省の各部局の所掌事務数にも CCS の意向を踏まえた変化がみられた。国立公文書館には、複数の電気通信省設置法の草案が保管されている（請求番号：平 14 法制 00238100）。このうち 1948 年 11 月 17 日の草案には「鉛筆で修正した部分は CCS の要求による修正を加えたものを示す」との書き込みがある。また、11 月 18 日の草案には「一一・一七の印刷のものに CCS の要求による修正を加えたもの」との書き込みがある。CCS による法案に対する加筆・修正は多岐に渡るが、特に大臣官房及び総務長官官房を除く 10 局については相当数の加筆・修正がなされている。したがって、11 月 13 日の電気通信省設置法の閣議決定後に CCS からのかんりの修正がなされ、これが法案に忠実に反映されたということができる。

その結果、電気通信省設置法の所掌事務は総計で 148 に上った。これは通信省設置法案における郵政総局を除いた 3 総局（大臣官房、電気通信総局及び事務総局）の所掌事務数である 143 を上回る。

(6) 法文上には表れない部とその所掌事務

電気通信省の部局及びその所掌事務を論じる上で看過できないのは、電気通信省に置かれる「局には、国家行政組織法第 21 条の規定により、必要な部を置くことができる」と規定する電気通信省設置法第 7 条第 2 項の規定である。第 3 回国会・参院内閣・通信連合委員会（1948 年 11 月 24 日）において、国家行政組織法第 21 条は現業の行政機関に無限定に部を設置することを許容するわけではなく、電気通信省設置法第 7 条第 2 項の規定内容は国家行政組織法の趣旨にそぐわないと批判されることになった。これに対する政府側（鳥居 博・政府委員）の弁明を、少々長くなるが引用しておきたい：

「部の所掌事務の規定の仕方でございますが、私共も最初は…各局の所掌事務の中で何号から何号まではどの部、何号から何号まではどの部と、こういうふ

ったと思うが、GHQ では国営が便利だと考えた、それはネ、進駐軍は日本の電気通信を極度に利用しておったのです。したがって日本政府に命令さえすれば何でも通じるという状態にしておかなければならない、そのためには国営にしておいたほうがよい」（通信文化新報、1959 年 5 月 6 日 1 面）と述べている。

うにしているのではないかと考えておまして、その案も一應用意いたしましたのでございますが、関係方面におきまして、そのような漠然たる規定の仕方では困るのだ、今一番この法案で大事なことは、所掌事務の決め方につきまして、一層の注意を拂いました点は二つございまして、一つは、各一つの仕事の性質に基きまして、同じ仕事については現場から、現業から本省の最高監理段階まで、縦割りの一つの線を通して行くということが一つでございます。もう一つは、そういうふうに縦割りに全部してしまいますと、各系統間の連絡というものが非常に疎遠になりまして、セクシヨナリズムの傾向が強くなって来るのではないか。こういうことからいたしまして、そういうことが起りませんように、今度は各段階ごとに、各部局間の連絡の仕方、協力の仕方、こういうものをはつきり法規によつて規定いたしまして、お互の部局がほしいままに、自分の権限を主張するということがないようにして行く、これが今度の所掌事務の決め方の中心をなしておる思想でございます。従いまして、そういう立場から参りますと、部を法律に規定するならば、同一局内の部間の連絡、或いは相互の関係、こういうものも法規によつて明かにして行かなければ、関係方面としては困るのであるという主張が非常に強く出て参ります。それまで入れて参りますと、歴大な法案になりまして…、現在の形〔部の所掌事務を政令に委任する〕に押付けたわけでございます」。

この答弁から垣間見えるのは、企業的経営が求められる電気通信省をピラミッド型の機能別組織に再編しその運用を全うするためには、所掌事務規定が本省から現場の第一線まで通貫する、しかも部局間の連携・協力方法まで含んだ詳細なものでなければならないというCCSの考えである。

結果として、電気通信省設置法の内部部局規定には明示されない部が残ることになった。翌日の参院内閣・通信連合委員会(1948年11月25日)における政府側の答弁によれば、部の名称及び所掌事務が規定されている建築部及び国際通信部のほかに、施設局に1部、建設局に1部、保全局に2部、人事局に1部の計5部の政令設置が予定されていたという(参照、**図表2**の「+5部」)。

以上、本章では、1948年の第3回国会において可決・成立した電気通信省設置法の制定内容を取り上げ、「報告書」において示されたピラミッド型の機能別組織の発想を忠実に反映した電気通信機構が法文化され、これに対応して

数多くの部局と詳細な所掌事務が規定されたことを記述した。1948年8月22日の会議においてGSから「今後の各省設置法立案にあたってのモデルとせよ」と示唆された通信省設置法案及びこの後継法である電気通信省設置法における所掌事務規定の詳細さは、本来は現業官庁の企業的経営に適合的な「ライン・オーガニゼーション」の組織論の要請に対応したものであったのである。

なお、1945年8月の終戦時には通信院であった電気通信機構は、1946年7月には通信省に衣替えし、1948年11月には二省分離により通信省に代わって電気通信省が設置されることに決定されるなど占領期に2度の機構改革を経験した。1949年には第3次吉田内閣による行政整理のかけ声のもと3度目の機構改革が行われることになった。具体的には、電気通信省設置法の施行が4月1日から6月1日に延期された。また、CCSの反対（GHQ/SCAP Records 1949）にもかかわらず、総務長官を電気通信監とし2名の理事を廃するとともに多くの局を部に格下げすることにより本省組織が一段圧縮された（図表2）。しかし、この機構改革によっても本章で詳述したピラミッド型の機能別組織という組織原理には基本的には変更がなかった。

おわりに

本稿では、CCSと通信省が共同して設置した「電気通信機構共同委員会」による電気通信機構再編に関する「報告書」を繙き、当該報告書において統一された電気通信サービスを提供するために必要なピラミッド型の機能別組織の設置が提言されたことを指摘した。次いで、第3回国会に提出され可決された電気通信省設置法では、「報告書」を踏まえ、本来は企業的経営に適合的な組織編成原理である「ライン・オーガニゼーション」の組織論に基づいたピラミッド型の機能別組織が採用されたこと、及びこの機能別組織を適切に運用するために所掌事務規定が各部局から現場の第一線まで通貫する、しかも部局間の連携・協力方法まで含んだ詳細なものになったことを明らかにした。GHQが各省設置法作成にあたってモデルとして参照するよう指示したのは、まさにこうした特異性を備えた電気通信省設置法であった。

したがって、「国家行政組織法の施行にあわせていっせいに制定された各省庁設置法は、戦前来の各省官制を原型として基本的にそのスタイルを継承しており、いぜんとして官制の法律化にとどまるものでしかなかった」（今村

2006:56) という通説的見解は、少なくとも電気通信省には妥当しないといえよう。

引用文献

(1) 1次資料

GHQ/SCAP Records (1948a) “*Report of Joint Committee on Organization of Japanese Telecommunications System (SCAPIN 5985-A)*” (国立国会図書館・憲政資料室請求番号: CCS 02178-02182, 邦訳として通信省編『電気通信機構共同委員会報告書』(1948年))

GHQ/SCAP Records (1948b) “*Conference Concerning Progress of the Organization Laws Effecting Ministry of Communications Attended by Civil Communications and Government Section and Diet Members*” (国立国会図書館・憲政資料室請求番号: CCS 00957-00961)

GHQ/SCAP Records (1948c) “*Conference with Government Administration Management Board on Telecommunications Organization*” (国立国会図書館・憲政資料室請求番号: CCS 00957-00961)

GHQ/SCAP Records (1949) “*Memorandum for Record: Reorganization of the Ministry of Communications*” (国立国会図書館・憲政資料室請求番号: CCS 00352-00359)

(2) 邦語文献

赤木須留喜(1991)『〈官制〉の形成——日本官僚制の構造——』(日本評論社)

天川 晃(2014)『占領下の議会と官僚』(現代史料出版)

網島 毅ほか(1980)「座談会 吉國一郎氏にきく」放送法制立法過程研究会編『資料・占領下の放送立法』(東京大学出版会)

今村都南雄(2006)『官庁セクショナリズム』(東京大学出版会)

魚住弘久(2009)『公企業の成立と展開——戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社——』(岩波書店)

大泉周蔵(1981)「機構改革の思い出」電気通信 416号

岡田 彰(1994)『現代日本官僚制の成立——戦後占領期における行政制度の再編成——』(法政大学出版局)

萩野 徹(2019)「行政組織法制の整備」行政法研究 30号

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巻9号

- 鈴木恭一 (1962a) 「郵政、電気通信二省分立の顛末」 通信外史刊行会編『通信史話 下』(電気通信協会)
- 同 (1962b) 「忘れ得ぬ CCS の人々 アレン氏」 通信外史刊行会編『通信史話 下』(電気通信協会)
- 鈴木 實 (1986) 『通信法体系』(ぎょうせい)
- 袖井林二郎 (2000) 『吉田茂=マッカーサー往復書簡集 [1945-1951]』(法政大学出版社)
- 電気通信省施設局 (1949) 「昭和 24 年度電気通信年鑑 (施設編)」
- 鳥居 博 (1949) 「郵政・電気通信両省設置法について」 通信労働 3 卷 1 号
- 中村純一 (1962) 「『大東亜通信政策』時代から電電公社誕生前夜まで」 通信外史刊行会編『通信史話 下』(電気通信協会)
- 西尾 勝 (2001) 『行政学 [新版]』(有斐閣)
- 原田 久 (2020) 「各省設置法制の形成」 立教法学 103 号
- 牧原 出 (1996) 「内閣・官房・原局(2)——占領終結後の官僚制と政党——」 法学 60 卷 3 号
- 松戸 浩 (2004) 「事務配分規定成立の経緯(3・完)」 愛知大学法学部法経論集 164 号
- 村松岐夫 (1994) 『日本の行政——活動型官僚制の変貌——』(中央公論新社)
- 山下知二郎 (1957) 「GHQ の通信政策に対処して」 大明電話工業編『電話復興回想録 大明創業十年を記念して』(大明電気工業)
- 郵政省編 (1962) 『続通信事業史 第 1 卷 総説』(前島会)
- 蠟山政道 (1949) 「日本公企業の民主化問題」 持株会社整理委員会編『戦後経済の再編成』(自由書房)

* 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。