

戦時行政機構改革と各省セクショナリズム ～港湾行政機構改革を中心に～

香 川 正 俊

はじめに

満州事変から日中戦争を経て太平洋戦争に至る 15 年戦争は、全国力の戦争遂行への動員を必然化させ、わが国の行政及び「平時行政機構」の抜本的な戦時改革を不可欠ならしめた。けれども内閣における総理大臣の権限、軍部との関係に各省セクショナリズムが複雑に錯綜して昭和 18 年の「決戦行政機構改革」断行に至る道筋は常に困難がつきまとった。特に各省の権益が交錯する港湾行政並びに同行政に係わる機構改革は、戦争遂行に不可欠な海陸一貫輸送の「要」であるがため他の行政分野と比べて改革が一層遅滞し、輸送業務を非効率化したのである。

本稿では東条内閣による戦時行政機構改革とそれに抵抗する各省間セクショナリズムについて考察する。また、港湾における行政機構改革を中心に据えたのは上記の理由による。

なお本稿は片岡寛光編『現代行政国家と政策課程』早稲田大学出版部 1994 年に収録された拙稿「一五年戦争期における交通行政機構の一元化と内閣総理大臣の権限」をもとに大幅加筆したものである。

1. 一大行政機構改革の条件整備と東条首相の権限強化策

(1) 戦局の大転換と「大東亞交通基本政策」

東条内閣が昭和 18 年 11 月の「一大行政機構改革」断行を余儀なくされた最大の要因は、昭和 17 年 6 月 4・5 日のミッドウェイ海戦の大敗北と、8 月 7 日の米軍ガタルカナル島上陸及び翌 18 年 2 月 7 日の同島からの日本軍撤退といった「大東亞共榮圏」崩壊に繋がる一連の戦局の大転換であった。特にミッドウェイ海戦以後相次いだ大空戦は航空機の戦略的価値を飛躍的に高め、ガ島撤退以降政府が真剣に航空機第一主義を採用¹⁾するに至り、航空機を中心とする軍需生産の拡充と重要原材料の輸送力の飛躍的増強が戦争遂行の絶対条件とされた。行政機構の分立による非能率はもはや「機構より人」の方針では改善されず、総力戦に合致する徹底的な行政機構改革の重要性が認識され、次第に国策へと高められるのである。

香川正俊

昭和17年7月1日の「大東亜建設基本方策」の決定と、大東亜建設審議会第4回総会における「大東亜ノ交通ニ關スル具體的方策ノ答申」²⁾は、こうした方向性に繋がる1つの契機となった。方策は交通基本政策として、大陸と海洋諸島で構成する大東亜圏を開拓し、「皇國ヲ核心トシテ之ガ有機的結合ヲ圖リ……（中略）……大東亜戦争ヲ完遂」するため、交通施設の整備、輸送の計画化・合理化による最大限の能率向上と共に「交通體制確立ノ爲交通ニ關スル行政機構ヲ整備強化シ交通ニ關スル綜合調査研究機關ヲ設置スルコト」等を内容とする。また答申は直接に行政機構の改革に触れてはいないが、総合調査研究機関の設置を改めて要請しており、大胆な機構改革の必要性を間接的に主張するものであった。同答申は「港灣ニ付テハ重點的且綜合的ニ之ヲ整備シ埠頭施設ノ改善、並ニ埠頭、倉庫及舥等ノ運営ノ合理化等ヲ圖ルコト」とし、官民・官々が錯綜した非能率な港湾運営のあり方を批判している。

東条内閣は翌月21日、答申等に沿って「大東亜交通基本政策」を閣議決定した。同決定は大東亜省の設置と密接な関係を有する。大東亜省設置構想は戦局の逼迫に伴い、従来の日満支を中心とする「東亞共榮圈」のみならず、新たに占領した南方諸地域を加えた「大東亜共榮圈」内占領地行政機構の一元化を目的として昭和17年初頭から俎上しており、外務省等の猛烈な反対を受けていた。けれども同年9月1日の閣議において「大東亜省設置要綱」が決定され、同省は対満事務局、興亜院、拓務省及び外務省東亜局・南洋局の廃止を前提とする「大東亜省官制」（勅令第707號、昭和17年11月1日）に基づき新設された。9月1日の閣議での東条首相の説明によれば、大東亜省の役割は「大東亜全域ノ精神力及物質力ヲ總動員シテ戦争目的遂行ニ集中發揮スルコト」³⁾にある。大東亜省は「大東亜建設基本方策」と共に「大東亜交通基本政策」の目的達成に不可欠の行政機構として位置付けられたのである。但し、同省新設による占領地行政機構の一元化は戦局悪化に対処するための「緊急措置」であり、東条内閣の「機構より人」という原則を直ちに変更するものではなかった。

(2) 各省セクショナリズムの抑制と大幅人員整理

一大行政機構改革には、その断行を不可避とする一層の戦局悪化と、何より各省セクショナリズム及びその代弁者である行政大臣の権限を抑制し、閣内統一を図る諸方策が不可欠で、とりわけ総理大臣の権限強化を図らなければならない。東条内閣は昭和17年から行政の簡素強化や内外地行政の一元化等の改革を進めたが、同年6月19日に決定をみた「行政簡素強化実施要綱」に基づく第一次行政整理以降の官吏大幅削減は各省セクショナリズム抑制の重要な鍵となった。昭和17年6月18日の谷情報局長談話では、官吏削減の目的は「南方には少なくとも一万五千名程度の官吏を送ることが必要であるため」⁴⁾とある。

戦時行政機構改革と各省セクショナリズム

しかし企画院は「當面の切掛は南方要員の捻出にあつたが、政府の衷心意圖するところは官吏の天びき減員により、行政機構の戦時編成を確立せんとするところにあつた」⁵⁾とみている。大蔵省主計局調査によれば、昭和17年度の各省文官官吏予算定員は内外地総数で25万4,353人であった。これに対し、同要綱は減員について文官に限定せず「中央は三割、地方は二割、作業庁は一割を標準」とし、欠員は原則補充しないという厳しいもので「各省は右に基く計畫を七月一五日迄に提出の事」⁶⁾として減員による機構の単純能率化を含む行政簡素化を強く求めたのである。続く7月28日、情報局は「各省機構簡素化案」を発表したが、同案は官吏減員を前提に立案されたものである。さらに内閣は8月21日にも内外地及び各県の行政簡素化を決定する等、一層の減員に努めている。

「行政簡素強力化実施要綱」に基づく諸勅令案は9月11日に閣議決定され、枢密院による諮詢案受理、22日の第1回審査委員会から10月8日の第13回審査委員会を経て28日、枢密院本会議は政府案通り全会一致で可決、11月1日「行政簡素化臨時職員令」(勅令第706號)等を公布・即日施行するに至り、昭和18年3月末日迄に大幅な減員を行う旨表明した。こうして「南方要員の捻出」を目的とした内外地官吏減員数は当初の「一万五千名程度」をはるかに上回り、最終的には総官吏定員202万4,458人中、総計17万3,043名(公立学校減員分を除けば17万591名)が削減されたのである。

東条内閣は第一次行政整理を断行する過程において、広田内閣当時からの懸案であった大東亜省を設置し、内外地行政の一元化を成功させたが、同省設置の実現も官吏の大幅削減と決して無縁ではない。この時、東郷茂徳外相を中心とする外務省は同省の権限縮小等を理由に激しく反対し、東条首相が陸海軍と共に強行に押し切ったという経緯がある。これに関し、企画院は「九月一日、突如として大東亜省設置要綱を発表した……(中略)……興亞院の創設にあつて、宇垣外相を辭職せしめ、貿易省問題によつて阿部内閣を動搖せしめた外務省官僚の事件を追うふまでもなく、……(中略)……大東亜省設置の強行である。いかやうな事態が惹起されるかとみた向もあつたが、九月一五日にはすらすらと大東亜省官制案、内外地行政一元化に關する各官制案が決定……(中略)……時勢なるなかの感一入深いものがある」⁷⁾と記している。「いかやうな事態が惹起されるかとみた向」とは、大東亜省設置に反対する外務省等の各省官僚と、各省を所管する行政大臣の激しい抵抗による内閣の弱体化を予想した「向」であるが、「すらすらと」進んだ大きな要因には前述の官吏大幅削減があつた。第一次行政整理の結果、1省28局6部を廃止、1省21局1部が新設されたが、官吏の大幅削減を通して各省機構の簡素化や部門の統廃合を進める方策をとった結果、官僚の力を弱めて各省セクショナリズムを抑制し得たのである。

香川正俊

昭和18年9月22日、情報局発表の「国内態勢強化方策」に盛り込まれた第二次行政整理の中にも「内閣及各省所屬職員ノ縮減ニ關スル件」として新たな人員削減が包含され、10月12日に閣議決定された。官吏の削減は企画院を除く内閣、各省（筆者注：商工・鐵道省等ニツイテハ別途ニ定ムルとある）共に2割～5割とされ「全體ノ率カラミレバ二割五分トナリ、前回ノソレト加ウレバ、實ニ五割ノ縮減」に達する大規模なものであった。しかもこの時点での目的は「今回ハ行政運営ノ決戦化ヲ期スルタメノ積極的手段トシテ行政機構ノ簡素化・強化化」⁸⁾に置かれ、一大行政機構改革の断行方針を明確に打ち出している。

第二次行政整理では中央官庁だけで定員6万613名中2万5,091名の大減員が行われ、公立学校分を除けば全体で7万8,387名に上った。人員整理の目的は、単に前線への人的補給や行政運営簡素化にあるのではなく、一大行政機構改革の条件整備と密接不可分の関係にあったと考えねばならない。

(3) 行政大臣の権限抑制と非常立法による首相権限の強化

内閣総理大臣への権限集中策の一環として、企画院の権限強化も重要である。企画院は昭和17年7月17日の閣議で決定した「昭和十八年度重要豫算統制大綱」に基づき、大蔵省の予算編成に優先して重要事項の予算統制権を付与され、官僚や大蔵大臣に対する総理大臣の権限を著しく強化した。同院は「實質上行政を決定するものは企画、法制、財政、人事の四つである。これを内閣總理大臣の所管に収めたならば……（中略）……國政全般にたいする統一的指導力を確立し、いはゆるその権限を強化することができる……（中略）……實際上、内閣總理大臣の権限強化方策は従来とてもこの四線の強化にあつた」と述べ、企画院及び法制局の誕生、同院の予算統制権獲得と合わせ内閣総理大臣は3つまで獲得し、「人事権についても七月二日内閣人事課の創設によって内閣人事廳の種子がまかれた」⁹⁾と自賛している。

相次ぐ「大東亞共榮圈」の崩壊と航空戦力の拡充が要請される中で、東条首相の権限は「決戦議會」といわれた第81回帝国議會における許可認可等臨時措置法（昭和18年3月、法律第76號）、戦時行政特例法（同、法律第75號）及び戦時行政職權特例（同、勅令第133號）といった一連の非常立法の制定と合わせて一層強められていった。非常立法の趣旨は生産力と綜合国力の拡充を期することにあるが、特に鋼材、石炭、輕金属、船舶、航空機の5大目標の重要軍需生産の飛躍的拡大は重要課題となっている。この内、戦時行政特例法は生産力の飛躍的拡充その他各般にわたる綜合国力の拡充運用の具体的要請に応じるため、法律による一般的規律に対し、勅令の定めるところにより特別の例外的な措置を講じる途を開くもので、森山法制局長官は帝国議會における法案説明において「大東亞戰爭ニ際シ、生産力ノ擴充其ノ他綜合国力ノ

戦時行政機構改革と各省セクショナリズム

擴充運用ノ爲特ニ必要アル時ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ……（中略）……法律ニ依リ監督又ハ命令處分其ノ他ノ行爲ヲナスノ行政廳又ハ官吏ノ職權ヲ他ノ行政廳又ハ官吏ヲシテ行ワシムルコトヲ得ル」旨を定めるものとした。また本法に基づき「時宜ニ應ジテ其ノ職權ヲ他ノ行政廳又ハ官吏ヲシテ行ワシムルコト」及び「指導監督等ノ行政機構ノ單純一元化ノ要請ヤ上級官廳ノ權限ノ下級官廳ヘノ委讓ノ要請ニ應ズル」ことを可能ならしめ、総理大臣を中心に政策遂行の簡素・統合化を容易にする内容であると陳述している。

次に森山長官は戦時行政職權特例案に関し、先に挙げた重要軍需物資生産の飛躍的拡充を達成するため「大東亞戦争ニ際シ、是等物資ノ生産擴充ニ關シ、内閣總理大臣ニ於テ各省大臣ニ對シテ必要ナル指示ヲナシ得ルノ途ヲ開キ、以テ生産部面ニ於ケル戦時行政ノ協力ナル推進統一ヲ圖ルト共ニ、時宜ニ應ジテ右生産ニ關係アル行政官廳或ハ官吏ノ職權ヲ調整シ、以テ指導監督ノ單純一元化ヲ圖ルコト」及び重要軍需物資の「生産擴充上特ニ必要アル時ニハ内閣總理大臣ニ於テ各省大臣ニ對シテ必要ナル指示ヲナシ得ルコトトシ、行政ノ綜合的、重點的、有機的ナル運営ヲ庶幾スルト共ニ、強力ナル推進機能ヲ期待セントスルモノ」¹⁰⁾ であると説明した。しかも同長官は「指示」について、軍機軍令に関するものを除き「是等ノ重要軍需物資ノ生産擴充上特ニ必要アル場合、其ノ必要ナ限度内ナラバ廣ク關係各大臣ノ所管行政ノ一切ニ及ブモノデアリマシテ、……（中略）……是等重要軍需物資ノ生産行政ノ範圍ニノミ限定サレルモノデハナ」く広範囲に及ぶこと、「勞力、資材、動力及ビ資金ニ關スル各省大臣ノ行政事務ノ一部ヲ勅令ヲ仰イデ内閣總理大臣自ラ行ヒ、又ハ他ノ各省大臣ヲシテ行ハシムルコトヲ得ルコトトシ、當該事業ニ關スル指導監督ヲ綜合強化シ、單純化セントスルモノ」で、「内閣總理大臣ハ關係官廳ノ職員ヲシテ臨時ニ他ノ關係官廳ニ於テ執行セシムルコトヲ得ルコト」¹¹⁾ とし、行政能率の向上と各省間調整の円滑を期すため、総理大臣に画期的権限を付与するものと述べている。

質疑では「指示權」の目的が問題になったが、喜多委員の「總理ノ指示權、命令權等ハ獨裁主義化トミテヨイカ」との質問に対し、東条首相は「昭和一八年ハ國家ノ運命ヲ決スル年デアリ、將來ヲ考エテ提案スルノデアリ、マタ決シテ指示權行使ノ範圍ハ限ラレテオリ獨裁主義デハナイノデアリマス」と答弁した。しかし「指示權」は各省間の対立摩擦を調整する程度のものかとの質問に対して「ソナ消極的ナコトヲ考ヘテ居ナイ、……（中略）……兩方ノ省ノドウシテモ纏ラヌ時ニ私ガ裁斷ヲスル、指示ト云フ形ニ於テ裁斷ヲスル場合モ起ツテ來ル」と述べ、「指示權」の目的が総理大臣による政策遂行の統合化にあり、強力な効力を有することを明確に示したのである。なお森山長官も、各省大臣が「其ノ指示ニ從ハナケレバ勅令ニ違反シタコトニナリマス」¹²⁾ と答えている。

香川正俊

東条首相は「ソレハ行政大臣トシテデ、輔弼關係ハ全然違ヒマス」とし、憲法に抵触する性格ではない旨補足した。けれども各省セクションナリズムの代弁者となる行政大臣を「指示権」を行使して抑制する方策は事実上、東条首相に独裁的ともいえる権限を付与することを意味しており、複雑に錯綜した行政機構の一元化に大きく道を開く可能性を与えたのである。すなわち、森山長官が政府解釈として述べた通り「指示権」の性格は「指揮命令ト實質的ニハ何等ノ變リハナイ、併シ指揮命令ハ上級官廳ガ下級官廳ニ對シテノミ使用サルベキモノデアツテ……（中略）……此ノ點ヲ考慮シテ、特ニ指揮命令ノ言葉ヲ避ケ、指示ナル言葉ヲ使ツタ」¹³⁾のであって「假に此の解釋に従へば、右の案は軍需産業行政に關する限り明白に總理大臣を各省大臣の上級官廳の地位に置くもので、所謂首相の権限強化は形の上にも完成」¹⁴⁾したといえよう。

このように戦時行政職権特例案に規定する「指示」の性格は、阿部内閣当時の「國家總動員法等ノ施行ノ統轄ニ關スル件」による「指示ハ單ナル事實上ノ要望デ、法律上各省大臣ヲ拘束スルモノデハナイ」との政府解釈とは格段の差があり、憲法上も疑義を残すものであった。しかし既に衆議院内の交渉団体は昭和17年5月20日結成の翼賛政治会しか存在せず、強力な総理大臣の出現が行き詰まる戦局打開に不可欠な方策として歓迎され、喜多委員のような「法案ノ提出ガ遅ク支那事變突入ト同時ニ提出スベキダツタノデハナイカ」といった意見が強く、各法案はいずれも簡単に通過した。

こうして東条首相は、官僚セクションナリズム及び行政大臣の権限を抑制し、閣内統一を図るために有効な権限・手段を確保したのである。これ等の権限強化は一大行政機構改革の条件整備に繋がるものであった。従って各界から行政機構の一元化を期待する要請が高まっていくが、東条は機構を箱に例えて「箱ヲ如何ニ立派ニ作ツテミタコロデ人ガ腐ツテ居ツタノデハモウ役ニ立タナイ、總テガ人ニ存スルト斯ウ思フノデアリマス……（中略）……若イ人ハ動モスレバ箱イヂリヲヤリタガル、ソレヲ私ハウント抑エテ居ル、箱イヂリヲヤリ始メタラ、是ハ卑怯ダト思フ」¹⁵⁾として依然一大行政機構改革に慎重な態度を示した。しかし一方で「私ハ行政機構イジリヲ一切ヤラナイトハイッテイナイ……（中略）……併シナガラ政治全體ノ運営上國政ノ目的ヲ達スル爲、將來必要ガアレバ機構ヲ変エルコトモアリ得ル」¹⁶⁾とも答弁し「機構より人」の方針転換がありうるとした。

但し、東条個人の考えはどうか、同時点での内閣の方針は、総理大臣の「指示権」行使によって各省間の総合的調整を図り、政策遂行の統合化に重点を置くものであって、行政機構改革の断行は各閣僚共出来る限り避けたかったのではないかと思われる。そのことは藤本委員の「私ハ交通機關ノ行政機構ヲ一元化スル必要ガアルト思フ……（中略）……近ク總理大臣ニ委任サレマス所ノ戦時行政特例ニ依ル指示権ノ發動ヲ私共ハイノ一番ニ向ケラレルベキモノハ

戦時行政機構改革と各省セクショナリズム

此ノ交通機關デヤナイカトモ考ヘルガドウカ」との質問に対する八田鉄道相の答弁でも理解できる。八田鉄道相は「交通機關、輸送ト云フモノハ所謂綜合運輸ノ最モ強イモノデアル、之ヲ切離シテ一部の輸送ト云フモノハ中々出來ナイ、デアリマスカラ指示權ト云フモノハ此ノ私ハ何ニデモアルト思フ」との前提を置き、重要物資等を「輸送スベシト云フ指示ガ出マスレバ其ノ官廳ハ其ノ通り其ノ物ヲ輸送シナケレバナラス」し、「指示サレマスレバ直チニ他ヲ排除シテソレヲ先ニ輸送スル、斯ノ場合ニ於キマシテモ輸送ハ輸送トシテ立派ニ行クト考ヘテ居ル」から、鉄道省・逓信省等の「交通・輸送部門自體ガ委讓ト云フコトヲ認メラレテ居リマセン」と答弁、近々行政機構一元化が行われる可能性を否定したのである。

藤本委員も「港灣行政ニ付キマシテハ九ツノ官廳ガ關与致シテ居リマス……（中略）……政策ノ一元化ノミナラズ、行政機構ノ一元化ニ付キマシテモ其ノ必要アルヤニ受取レルノデアリマスガ、而モソレガ色々ナ事情ノ關係上出來スト云フナラバ、指示權ヲ以テ致スノガ近道ダ¹⁷⁾」と発言しており、議会でも「指示權」行使の目的は政策遂行の統合化であって、直ちに行政機構の一元化に通じるものとは考えていなかったと思われる。

2. 東条内閣（後期）における「決戦行政機構改革」の断行と運輸通信省の設置

(1) 「決戦行政機構改革」の断行と運輸通信省設置過程

ガタルカナル島上陸をもって開始された連合軍の反攻はますます激しくなり、昭和18年初頭以降、4月の山本連合艦隊司令長官戦死、5月のアッツ島守備隊玉砕及び6月～9月の相次ぐ航空消耗戦等、「大東亜共榮圈」の崩壊はますます加速していった。特に潜水艦攻撃による輸送船の大打撃で物資輸送用船舶の不足が深刻化し、航空戦力も絶対的に不足する中で、重要軍需生産行政と交通行政を中心とするいわゆる「決戦行政機構改革」が国運を決する最重要国策として断行されるに至るのである。

政府内において、かねてより具体策を審議・検討していた重大局面に対処すべき国内態勢全般の強化策は、昭和18年9月18日の「現状勢下ニ於ケル帝國國政運営要綱」として成案化され、21日の閣議に提出された。同要綱の原則は「統帥ト國務ノ緊密化」、「外交ノ迅速活發化」及び一大行政機構改革を支柱とする「國內態勢ノ決戦化」の3つであり、その実行策としての「國內態勢強化方策」も21日の閣議で決定、翌日に内閣情報局から発表され、東条首相がラジオ放送で国民の喚起を促した。「國內態勢強化方策」は、目標の1つに「國力ヲ擧ゲテ軍需生産ノ急速増強ヲ圖リ特ニ航空戦力ノ躍進的擴充ヲ圖ル」ことを挙げ「特ニ執ルベキ方途」として「行政機構ヲ整理シ其ノ徹底的簡素化ヲ圖ルト共ニ決戦行政遂行ノ態勢ヲ整ヘシ」め、

香川正俊

交通部門における「海陸輸送ノ一貫的強化ヲ圖ル」¹⁸⁾と定めている。東条首相は9月21日の閣議において「あらゆる障害を破砕して、聖戦終局の目的を達成するが爲には最早從來の如き行き方では、遺憾乍ら、其の目的を達成することは頗る困難と存ずる」¹⁹⁾と述べ、「機構より人」の方針を翻し、敵前衣替の「決戦行政機構改革」の断行を表明した。

東条首相は放送で「この際政府が断行せんとする國內態勢強化の目標と致す所は……（中略）……軍需生産の急速増強特に航空戦力の躍進的擴充を圖り……（中略）……國內防衛態勢の徹底強化を圖る點」にあり「素よりこれ等の諸點は、從來よりも現下内外の状勢に對處し、特に時、一刻の遷延をも許さざる時の重要性に鑑み所要の施策の急速にして徹底せる實行を期せんとするに在る」との認識を示し、第一番に「行政運營の決戦化」を挙げて「今日まで幾度か所要の措置を執り、特に行政簡素化についてはさきに相當大規模にこれを實行した」が、敏速果敢に処断し全能力を發揮させる必要を痛感するに至り「それぞれ官廳においては、徹底的に自己反省を行」うべきで「政府は決戦下省略し得る事務は必ず之を省略し、整理し得る官廳は、必ず之を整理」すべく「昨日の閣議において徹底的に行ふことに決定致したのである」との演説を行った。

さらに「海陸輸送ノ強化」に関して「現在の弊を一掃して戦力増強の上に飛躍的貢獻を致さんとするもので、必要と認めらるるものは果斷に之を實行し弊害在りと認めらるるものは、徹底的に之を排除せんとする政府の牢固たる決意」²⁰⁾を明らかにした。東条首相は続けて「而して之に基く各省の具体案は來る二六日正午迄に内閣書記官長の許に御送付願ふこととし、其れを基礎と致しまして九月三十日迄に、内閣に於て、夫々關係各廳と打ち合わせ之が實行計画を総括立案致し度いと存じます」として期日を限り、整理の程度を限定せず、真に決戦即応の態勢を確立するという内閣の決意を表した。これを受けて各省共26日までに具体案の作成を完了、同日「首相官邸に内閣四長官會議を開催して各省案の検討を開始し、28日の定例閣議より逐次付議、決定の上急ぎ實行に移すこと」²¹⁾になった。こうして28日の閣議では軍需生産管理に関する業務の一元化を図り、軍需生産を計画的かつ統一的に遂行する目的の軍需省創設を決定、11月1日を開庁予定とし、これに伴い企画院・商工省の廃止を決め直ちに発表するに至る。

注意すべきことは、軍需省の設置と交通行政機構の整理・再編が軍需生産の増強という目的で連動していることであり、軍需生産の一元化と共に重要物資輸送の統制や指導・監督に携わる交通行政機構の一元化も喫緊の要務として位置付けられた。新聞は「九月二八日の閣議決定に續いて政府では海陸輸送の一貫的強化を断行することになり、具體的措置に關しては内閣四長官の手元において慎重検討、整理を進めてゐるが遅くとも今月末中には東條首相の決済を経

戦時行政機構改革と各省セクショナリズム

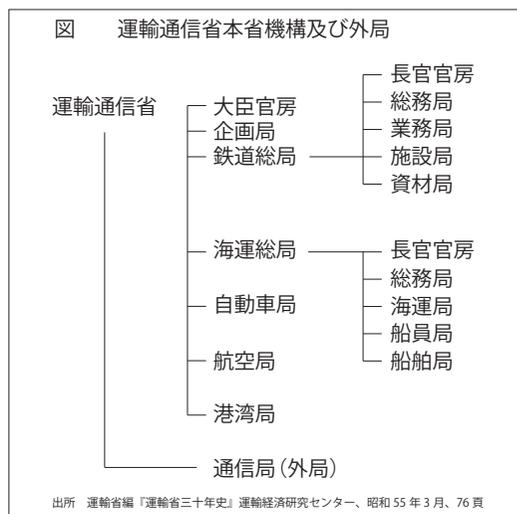
たうへ近く定例閣議に同案の付議決定をみる模様」²²⁾と報じている。

東条首相は軍需省設置が閣議決定をみた数日後の昭和18年10月2日、緊急臨時閣議を開催して農商省並びに運輸通信省の設置を正式決定（「運輸通信省設置ニ關スル件」、昭和18年10月2日、閣議決定）し、情報局は同日その概要を発表した。閣議決定によれば「『現状勢下ニ於ケル帝國國政運営要綱』ニ基キ戦力擴充ノ基底タル海陸ノ綜合輸送力ヲ急速カツ徹底的ニ強化スルトトモニ戦時通信能力ノ發揮ヲ期スル目的ヲモツテ運輸通信省ヲ設置ス」との設置目的を明示、鉄道省と通信省を廃止してこれを母体とし「海陸一貫綜合輸送及之ニ關聯スル事項並ニ通信ニ關スル事項」を所掌させ、目的達成のため「税關、倉庫、港灣、土木、港務等ノ港灣行政並ニ自動車行政等運輸上必要ナル他省ノ所管事項ハ運輸通信省ニ移管ス」とある。従って交通省に近い強力な交通行政機構の一元化が期待された。しかし具体的に各省のいかなる所管事項を移管するかについては閣内で議論が続出している。「商工省から自動車及び海陸輸送機器、通信機器、内務省から道路、水運に関する河川、農林省から漁港の管理等の移管」を果たさなければ交通行政機構の一元化は達成出来ないとする交通省設置推進派の意見、「軍需生産関係事項は軍需省に移管すべし」との軍需省優先派案、「運輸通信省は直接運輸に関する事務のみを扱うべし」との消極的意見等、紛糾して纏まらないまま10月8日の定例閣議を迎えた。けれども閣議では軍需・運輸通信・農商の各省設置要綱及び廃止統合される各省の機構整理に関する件を決定、直ちに関係閣僚人事に入っている。新省設置と設置要綱が、戦時行政職権特例に基づく「指示権」の行使等、強化された総理大臣権限による東条の巧みな駆引きと、強引な「裁斷」を以て決定されたことはいうまでもない。

運輸通信省設置要綱は中央機構内の官房及び各局並びに地方機構を定めたもので、中央には官房の外2総局（鉄道総局・海運総局）4局（企画局・自動車局・港湾局・航空局）及び1院（通信院）が、地方機構には鉄道局、地方海運局（通信省海務局に税関等を統合）、港湾建設部等の他、通信官署と気象官署の設置²³⁾が予定された。その後、運輸通信省等設置に至る経緯を新聞記事にみると「政府は無休で官制の調整と作成にあたり十月一五日の閣議で軍需省、運輸通信省の官制案を決定、續いて十九日、二十二日の閣議で残餘全部の決定を了し、逐次樞密院に御諮詢の手續きをとつた、樞密院では二五日の第一回全員審査委員會を開き官制案の審査を開始して以来三十日まで連日審議を續行、同日をもつて質疑を終了するにいたつた」²⁴⁾とある。こうして官制案は10月31日の樞密院本会議で原案通り可決、同日閣議で関係諸勅令案が正式決定されたのである。また「決戦行政機構改革」断行のため開催された第83回帝国議會において東条首相は、商工・農林・鉄道及び逓信の4省廃止と「行政運営ノ決戦化方策トシテ、農商省、軍需省、運輸通信省ノ設置」を断行する旨の施政方針演説²⁵⁾を行い、各省設置に関わる追加

予算は質疑なしで可決・成立した。

運輸通信省官制（昭和18年11月1日、勅令第829号）は関係官制24件と合わせて11月1日付官報号外で公布となり、逓信省官制、海務院官制、航空局官制及び鉄道省官制等が廃止された。運輸通信省は同日、臨時閣議を経て逓信省と鉄道省を母体に企画院第五部（交通動員）の事務、内務省国土局港湾課、商工省機械局の鉄道車両等に関する事務及び企業局の倉庫業務、文部省科学局の気象事務等を吸収合併して設置されるに至ったのである。運輸通信省官制に基づく同省の本省機構は大臣官房のほか、企画局、鉄道総局（長官官房、総務局、業務局、施設局及び資材局）、海運総局（長官官房、総務局、海運局、船舶局及び船員局）、自動車局（総務課、業務部及び整備部）、港湾局、航空局（監理部及び乗員部）の2総局4局制及び外局としての通信院であり、地方組織を含む職員総数は82万4,037人²⁶⁾という膨大な数に及んでいる。



海事関係の地方組織は、港湾運営の簡素強化を図るため、税関及び海務局官制を廃止して新たに海運局官制（昭和18年11月1日、勅令第832号）を施行、横浜・名古屋・大阪・神戸・門司・新潟・塩釜・小樽に地方海運局（第2条別表）を設け、税関及び船舶・船員・水運に関する事項と共に「港湾ノ運営ニ關スル事項」並びに「臨港倉庫ニ係ル倉庫営業ニ關スル事項」（第1条）を所掌させ、その事務を分掌する支局を東京等に21、税関事務を分掌する支局を清水等に38、その他税関事務を司る出張所を71設置した。地方鉄道局と共に地方海運局を独立した官制に分けた理由について枢密院質疑では「鐵道ト海運トハ運輸上ノ二大大宗デアリ、コノ運営如何ハ輸送力ノ消長ニ甚大ナ影響ヲ持ツモノデアリ、之ヲ局デ扱フトキハ業務量厩大ニ過ギ能率ヲ阻害スルノ恐リアル為總局ヲ創設シ責任ノ集中ヲ圖リ業務ノ円滑ナル處理ヲ圖ル為」²⁷⁾と説明されている。なお、港湾局の地方組織としては第1港湾建設部から第4港湾建設部まで4部あり、新潟・横浜・神戸・下関に置かれた。

軍需省、運輸通信省の設置をはじめ「敵前衣替」の一大行政機構改革は、識者にとっても大きな驚きであった。田中二郎は「昭和一七年十一月の行政簡素化以来、戦時行政職權特例等の特例措置や内閣顧問制の創設、行政査察制等はいずれも『機構より人』に重点を置いた措置であり、この特例措置を通して政府としては……（中略）……行政機構の改革を行ふ意思なく」

戦時行政機構改革と各省セクショナリズム

²⁸⁾ と分析していた。しかし、12月に至って「当時の観測としては決して誤つては居なかつたと思ふ。たしかにさうした雰圍氣が支配的であつた」²⁹⁾ と書いている。一大行政機構改革は急速かつ敏速に、可能な限り徹底して行われたのである。

「決戦行政機構改革」関連勅令と共に成立した総理大臣の権限に関する勅令の中で最も注目されるものの1つに戦時行政職権特例の改正がある。それまで五大重点軍需物資の生産拡充上、特に必要の或る場合に限られていた各省大臣に対する「指示権」の一層の強化に他ならない。内閣は「国内態勢強化方策」の目標として日満食料需給態勢確立と国内防衛態勢の徹底強化にも重点を置き、重要軍需物資の生産増強と共に重要施策として位置付けたが、同方策に基づき改正特例は「指示権」の範囲を大幅に広げ、「綜合國力擴充上、特に必要ノアル場合ハ國政全般ニ亘リ關係大臣ニ必要ナ指示ヲ爲シ得ルコトヲ得」（改正戦時行政職権特例第1條）と定められた。その成果に関して新聞は「現下の苛烈なる決戦段階において内閣總理大臣の指示権は戦力増強に關する限り、ほとんど全般の行政運営に於て必要な場合は適時指示権を強力に發動行使し得ることになつたことは極めて注目すべきものがあり、政府が今後決戦段階に處する方途として東條首相の下、決戦行政の一切を挙げてここに集中、強力に國策を推進せしめんとする畫期的措置として特に注目される」³⁰⁾ と称えている。東條首相の権限は最高段階の「独裁」的権力に高められたのである。

「指示権」の強化は、戦局の急速な悪化に伴う劇的な政策・方針の質的大転換を確保する有効な手段と考えられた。東條首相が陸軍大臣の他軍需大臣も兼任したことと併せ、新聞は「統帥、國務の緊密化はもとよりこれに新に軍需生産方面を加味した統帥、國務、軍需生産の三位一体化の下、適時適切なる指示権の發動、権限の行使により、東條首相陣頭指揮の下、軍需生産を中心とする戦力の飛躍的増強が期待される」³¹⁾ と書いている。

統帥と國務の緊密化は運輸通信省官制にも見受けられる。海運総局長官は必要な事項に関して海軍大臣の指揮監督を承くこと（運輸通信省官制第34條）、航空局長も軍事に関係あるものは陸軍大臣及び海軍大臣の指揮監督を承くこと（同第35條）とされ、運輸通信大臣の奏請等による鉄道・海運両総局あるいは航空事務に関する陸海軍現役武官の兼任（同第33條、36條）が可能となり、軍部との関係が一層強化されたのである。

さらに企画院の廃止に際して新たに内閣参事官制を創設し、「平戦時ノ綜合國力ノ擴充運用ニ關スル重要事項ノ企畫及ビ實行ニ關スル各廳事務ノ調整統一ニ關スル事項」と「各廳事務ノ綜合的考査ニ關スル國政ノ綜合調整事項」が内閣に移管された。内閣参事官は直接首相を補佐する幕僚機関にあたるが、同制度創設の意義について新聞各社は「職責の重大なるに鑑み内閣に有能、強力なる陣容整備が必要となるにいたり内閣参事官制を創設……（中略）……星野内

閣書記官長とともに東条首相を輔佐しつつ東条首相の強力なる政治力發揮、権限の行使にいささかも支障あらしめざる縦横の活躍が期待される」³²⁾と書いた。しかも各省大臣以外の國務大臣数を3人と規定した内閣官制附属勅令（昭和15年勅令第843號中内閣官制第10條）を枢密院の可決を経て改正し、11月17日、軍需生産に深い経験を持つ藤原銀次郎を國務大臣に加えて軍需省運営の最高方針作成に参画させ、国家計画の樹立に貢献した鈴木貞一、財界の鮎川義介、五島慶太に内閣顧問を委嘱して重点産業に関する内閣諮問機関を強化している。「決戦行政機構改革」と併行して行われたこれ等一連の改革は、いずれも内閣補佐機能の強化というより、東条首相への権限統合・集中を意味するものであって「ここに東条首相を首班とする内閣の掌韜、確固たる構成全くなり、この内閣の下に運営さるべき行政機構もその決戦態勢を完了するにいたつた」³³⁾と評価されたのである。

(2) 運輸通信省の性格と交通省構想との関係

運輸通信省の設置目的は、航空機等軍需生産等の飛躍的増産に対応すべき輸送力の飛躍的増強を目標に海陸交通行政を統合し、特に輸送能率の向上を意図したもので、輸送に関係する数多くの行政機構を廃止・統合する必要があった。それだけに運輸通信省の設置は「内閣の鬼門」中の鬼門であり、10月27日、第83回議會衆議院予算委員会総会の席上、東条首相は同省設置問題に関して「もう従來の行きがかりなどに拘つてゐる時期ではないのです、遞信省と鐵道省を一本化するのも、何としても陸海運輸を一本にして輸送の決戦態勢を確立せねば駄目だといふところから企畫したのです……（中略）……これをやるかやらないかは戦争の勝敗にも関係するのです……（中略）……私は官廳の考へ方は、官吏の頭といふものはこの際一切棄てて貰ひたい」³⁴⁾と強烈に各省セクショナリズムを批判した。また運輸通信省発足後、朝日新聞の緒方主幹は本社主催の座談会で「航空機の増産に致しましても、その他あらゆる戦力増強の基底をなすものは輸送力であると考えるのであります、増産も物流も戦力發揮は挙げて輸送力の如何にかかつてゐると思ふのであります、決戦輸送体制確立のために過般運輸通信省が創設せられましたのも、そのためであると考えるのであります」³⁵⁾と評論し、運輸通信省の設置を賞賛している。

しかし「運輸通信省設置ニ關スル件」を閣議決定した10月2日の時点で既に遞信省が所管する電力行政の軍需省移管が決まり、設置要綱決定時には海運局所管予定の造船（本船）行政も都道府県庁への移管が決定されている。その後も運輸通信省官制等に基づき旧遞信省が所管した航空機製造事業の監督が軍需省に移管、商工省の自動車製造事業等は所管事項から除外され、内務省の道路・水運に関する河川・漁港行政も移管されなかった。その結果、運輸通信省

戦時行政機構改革と各省セクショナリズム

は「運輸通信大臣ハ陸運（自動車製造事業ヲ除ク）、水運、港湾、倉庫營業、航空（航空機製造事業ヲ除ク）及氣象ニ關スル事務ヲ管理ス、運輸通信大臣ハ通信院ヲ管理ス」（運輸通信省官制第1條）³⁶⁾ という中途半端な官署に収斂するのである。従って運輸通信省は性格上、交通行政機構のすべてを一元化する「交通省」からは程遠い存在になった。初代運輸通信大臣に発令された八田嘉明鉄道相は枢密院総審査委員会において「新省ノ設置ハ、海陸運輸ノ一貫的強化ヲ図ルヲ主眼トスルモノナルニ由リコノ趣旨ニ即スル名称ヲ附シタルモノニシテ道路行政ヲ所管セザル關係モアリ交通省ノ名称ヲ採ラザリシ」³⁷⁾ と説明した。道路建設行政と港湾修築・管理行政は、共に内務省国土局の所管になる土木行政の分野であったが、港湾修築・管理行政のみ運輸通信省に移管した理由は、港湾が大きな「隘路」を形成していたため、交通の円滑を期すために不可欠なものと位置付けたこと及び当時の陸運は主として鉄道であり、道路建設を交通の観点というより一種の土木事業と捉えた結果と思われる。ともあれ「決戦行政機構改革」断行のための周到な条件整備にもかかわらず、各省セクショナリズム等を完全に払拭できなかったことは否めない事実である。

ちなみに戦後、交通省か国土省設置かをめぐる運輸・建設両省の抗争の対象として、港湾と道路部門の移管問題が俎上するが、その発端がこの時点にあったことは疑いない。ドイツでは既に1937年1月時点で強力な交通省が創設され、アメリカ・イギリスでも41年には「戦時運輸省」の設立をみている。これに対し、日本では「運輸通信省」の設立自体が余りにも遅滞した上、所掌事務もあらゆる交通行政機構の一元化という「交通省」構想からみれば歪められたものになった。しかし内務省所管の港湾に関する事務が新たに移管され、内務省国土局港湾課から港湾局に再編・昇格したことは、港湾修築・管理行政がはじめて他の交通手段整備と同格に位置付けられたことを意味し特筆すべき事柄である。また、枢密院の菅原顧問官が「海運局内に容るゝことに強く反対」³⁸⁾ した税関と倉庫業務の海運総局への移管問題は、港湾荷役能率の向上や港湾運営の迅速化が大きな課題になる中で、各省が複雑に錯綜して容易に解決を見なかった港湾運営機構の「隘路」性を打破し、中央における港湾行政機構一元化の実現に繋がった。

但し、港湾局の事務は「港湾ノ建設、保存及管理ニ關スル事項」と「港湾内ノ公有水面ニ關スル事項」（官制第8條）の土木行政に限定され、「港湾ノ運営ニ關スル事項」、「港湾運送業ノ監督及助成ニ關スル事項」、「港湾作業ノ監督關スル事項」及び「海陸運輸ノ連絡ニ關スル事項」並びに「臨港倉庫ニ係ル倉庫營業ニ關スル事項」（官制第6條）といった戦時港湾行政の中核事務は旧来の通信省海務院を引き継いだ海運総局の所掌となり、同総局海運局港政課が港湾荷役力増強策や臨港倉庫に対する港湾運営行政を分掌（運輸通信省事務分掌規程、昭和

18年11月1日、達第1號第四)することになった。一方で内陸倉庫業は鉄道総局業務局制度課(運輸通信省事務分掌規程第三)が所掌し、小運送業も鉄道・海運両総局に分掌³⁹⁾された結果、港湾行政は修築・管理、倉庫業、港運業、小運送業の各部門が省内各部局に分散し、大きな課題として積み残されたのである。なお航法・開港港則の施行、灯台等の港湾保安行政は海運総局海運局海務課の分掌となっている。

(3) 港湾行政にみる運輸通信省の運営問題

一大行政機構改革の後、大きな懸念は組織の運営問題であるとされた。八田運輸通信相は就任にあたって「此度の機構整備はいはば敵前大転回とも申すべきものであつて、一應その形態を整へたとしても其の成果を挙げるか否かは一に今後の運営如何にあるのであつて、施策の果敢なる樹立実行と行政ならびに事務の簡素敏速に心掛け、以て官民各々その知能と経験を遺憾なく發揮し得る如く運営せられなければならぬと存ずる」と述べている。新聞もまた「成否を決するものはまさに今後の運営にあり、東条首相をはじめ政府の果敢周到な実行力による適切な運営が期待される」⁴⁰⁾と書いた。11月1日の内閣参事官に対する東条首相訓令には「人の和」が強調してある。機構改革が強引に進められたため、整理統合された各省内部部局間の軋轢を心配してのものであるが、膨大な人員を抱える運輸通信省内の省内セクショナリズムはとりわけ深刻と思われた。

八田運輸通信相は第84回帝国議会において「運輸通信省新設の目的は……(中略)……特にその接續点である港湾行政の一元化が重点であつた」と答弁し、港湾行政を極めて重視する姿勢を示している。さらに省内セクショナリズムの打破という難題に関して妹尾海運総局長官(海軍中将)は「企画局といふものが出来て、それが両總局(筆者注:海運総局と鉄道総局)の仕事を……(中略)……総合調整し、計畫性を持たせて行くといふわけである……(中略)……港において、船と汽車との連絡をよくするといふために港湾行政の一元化といふものを永年の懸案であつたのを行つて、まづ港湾の運営に關する従來かつてない畫期的な制度が出来、これも圓滑に運営してゆくといふと必ずその輸送能率は上つてゆくことになるだらうと思ふ」⁴¹⁾と述べ、鉄道・海運2總局に分掌された倉庫業や小運送業については企画局の調整に委ねるとの見解を示した。企画局は「運輸ニ關スル綜合計畫ノ設定其ノ他重要政策ノ綜合調整ニ關スル事項」(官制第4條)を掌り、具体的には交通計畫や各局所管事務の綜合調整並びに運輸業務の実施計畫の調整に關する事項等、運輸通信省の政策立案及び運営上の綜合性を図ると共に、各局間の調整業務をなすと定められ、倉庫業については企画局第4課において鉄道・海運両總局の綜合調整を行う旨規定(運輸通信省分掌規定二)されている。けれども企画局の

戦時行政機構改革と各省セクショナリズム

調整はその多くが無視され、旧鉄道省系と旧通信省系の省内セクショナリズムが各所で噴出するのである。

同長官は一方で、港湾行政の運営に対し、「海運総局に關する限りは一つの考へ方を持つてゐる」が、「急激にぼんと跳べるかどうかについてはまだ多少の疑問を持つてゐる……（中略）……臨港倉庫と（筆者注：港湾）倉庫とは官制には分れて書かれたが、去る講演での大臣の答弁では、両者は一應區分されてゐるが一大臣の所管の下にあるのであるから運営をうまくやるといはれた、これは鐵道總局、海運總局に跨がつてゐる問題で、とにかく能率をあげるやうにやればよいといつても人の問題もあるがなかなかさううまく行くかは難かしい問題だ、これは鐵道總局と更に打ち合せ中であつて、明確にかう決まつてゐるといふわけでは決してないのである」⁴²⁾とも発言している。旧鐵道省に繋がる鐵道總局に対する旧通信省系官僚の反発を代弁したものと思われ、恐らく海運總局長としての立場から出る本音であろう。

妹尾海運總局長官はまた、港湾法制定の必要性に触れ「港湾が放りばなしにされてゐたことはその通りで、國營あり縣營あり市町村營ありで、ばらばらで、よるべき法規は港湾に關する限り今日はないので一つ國家的の性格を持たせるやうな港湾法といふか、港湾管理法といつたものをどうしても作らなければならぬといふので、海運總局に關する限り、他の法律はともかくもこの港湾管理法といつたものを制定する考へで、大体の骨子を今作つてをり、万難を排してこの議會に出さうと折角努力してやつてゐる、これはいままで全然なかつたものが初めて出来ることになると思ふ」⁴³⁾と述べている。海運總局海運局は港湾管理法案を作成したが、港湾局も對抗案として独自の港湾法案を作成し結局両案とも廃案となった。このような省内情勢の中で、港湾局の初代局長は「運輸通信省の始めの機構は關係部局の寄せ集めにすぎず……（中略）……鐵道總局と海運總局との間に挟まれて、うつかりしていれば潰されるかも知れな」⁴⁴⁾かつたと述懐している。また、海運總局海運局に關しても「戦争を背景として軍部の要請によって設置されたとみるべきであり、そこには相當の無理が存在した」⁴⁵⁾といわれる。八田運輸通信相はこうした省内対立の緩和を図るべく「港湾局と海運總局海運局の統一は理想であ」り、「港湾行政整備の暁には或る程度運営の問題と共に將來は一にし度い意嚮である」⁴⁶⁾と答弁して省内セクショナリズムへの対処を表明した。けれども両局の統合は実現出来ず、また省内対立も一向に收拾されないうまま、軍部による干渉や二重行政が多々行われるに至り、運輸通信省の意義は次第に薄れていくのである。

3. 運輸省への改組と港湾運営行政

(1) 地方行政協議会と運輸通信省の機構改組

運輸通信省は昭和19年2月、官制を改正して灯台局官制（昭和19年2月20日、勅令第73号）を制定して灯台局を設置すると共に、3月には海運局官制を改正して地方海運局長を地方長官（知事）の兼任制とし、港湾運営行政の統一的運用を図った。さらに地方海運局の管轄区域と、戦時行政特例法（昭和18年3月11日、法律第75号）を根拠として昭和18年6月に北海道・東北・関東・東海・近畿・北陸・中国・四国・九州の9ブロック⁴⁷⁾に分置された地方行政協議会（地方行政協議会令、昭和18年6月、勅令第548号）の管轄区域を則応させるため昭和19年10月、広島と松山に地方海運局を増置し管轄区域内行政事務の調整を行った。地方行政協議会は各ブロック内を管轄する地方長官、財務局長、税関長、地方専売局長、鉱山監督局長、地方燃料局長、通信局長、海務局長（運輸通信省設置後は地方海運局長）、鉄道局長、労務官事務所長その他の官庁の長で総理大臣の指定したもの（昭和18年7月15日、内閣告示第16号）を委員とし、会長を務める地方長官は総合調整機能を果たすため改正勅令（戦時行政職権特例中改正ノ件）に基づき、各官庁の長に対する強力な指示権を付与されており、生産力拡充や港湾荷役力増強に寄与することが期待されたからである。その後、地方行政協議会会長の権限は一層強化され「地方行政機構ノ整備強化措置要綱」（昭和18年10月19日、閣議決定）に基づき地方海運局長を兼任（昭和19年、勅令第101号）できるようになった。また昭和19年11月には8地方海運局に加え、新たに広島・松山に地方海運局を増設し、10局体制を敷いて海上輸送力の確保と港湾荷役力増強に努めている。

けれども昭和20年に入ると戦局は連合軍の本土上陸を予期した本土決戦作戦を必要とする段階にまで至り、最高戦争指導会議は1月25日「決戦非常措置要綱」を決定した。さらに2月19日にアメリカ軍の硫黄島上陸、3月9日には東京大空襲が行われる等、戦局の重大化が行政機構のあり方にも強い影響を及ぼし、運輸通信省の機構改組に繋がるのである。

(2) 運輸省の設置と港湾運営行政に対する軍の関与

運輸通信省の権限は「交通省」の性格を有さなかったが、交通行政機構の一元化に大きく近づいた組織であった。けれども東条首相の失脚に伴って総理大臣の権限集中が問題になり、省内セクションリズムの抑制も困難になる中で、約82万人の人員と様々な業務量を擁する膨大な組織はかえって業務の円滑な運営に支障をきたすようになっていく。そのため小磯内閣の後に成立した鈴木内閣は昭和20年5月19日、運輸部門と通信部門を分離、新たに運輸省と内閣

戦時行政機構改革と各省セクショナリズム

直属の逓信院（運輸通信省定員の約42.6%）に分割したのである。同年5月の枢密院会議筆記によれば「從來ノ実績ニモ徴シ運輸通信省ヲ運輸省ト改メ同省ニ於テハ専ラ運輸行政ヲ掌ラシメ以テ輸送能率ノ發揮ニ全力ヲ注ガシムル」とある。なお枢密院委員会では、主に鉄道行政が残るため名称を鉄道省にすればどうかという質問があり、小日山運輸通信相が「鐵道ノ他ニ海運、港灣及航空ノ關係事務依然残留スルニ由リ現在ノ機構ヲ其ノ儘ト爲シタリ」⁴⁸⁾と答弁し、運輸省の発足になったといわれる。

運輸省に関する資料は戦後の混乱期に散逸してほとんど残っていないが、運輸部門を所掌する運輸省の本省機構は権限の地方移譲に伴う分課の統合が行われたものの、敗戦まで運輸通信省当時の機構と基本的に変化はない。しかし戦局の進展に応じ昭和20年6月1日、本土分断に備えると共に日本海方面における輸送の重要性から運輸省官制を改正し、地方鉄道局と地方海運局の再編が行われた。このうち地方海運局についていえば、地方行政協議会の会長を務める地方長官の地方海運局長兼任制の実効性を徹底するため名称、位置及び管轄区域を改め、神戸並びに新潟海運局を廃止して海運監理部とし、地方行政協議会のブロックに合わせて地方海運局数を10から8に減らし関東・東海・近畿・中国・四国（昭和21年2月、高松海運監理部に改組）・九州・東北・北海と改め、船川・伏木・敦賀にも海運監理部（昭和20年10月廃止）を新設した。さらに日本海方面の海上輸送を確保する観点から海運総局日本海事務局（昭和20年10月廃止）を設けている。

昭和19年12月から昭和20年8月の敗戦までの船舶喪失量は850隻・208万トン（うち、潜水艦攻撃が169隻・53万トン、航空機攻撃が365隻・88万トン）⁴⁹⁾であるが、日本海航路が重視された理由は昭和20年2月頃、シンガポール方面と結ぶ南方資源航路が遮断、3月からのB29爆撃機による機雷投下作戦で本土の太平洋沿岸が封鎖される中で日本海側はまだ比較的安全であり、「43年（筆者注：昭和18年）の1-3月期において中国鐵鑛石の對日輸出は、日本が海外から輸入する總額の實に91%を占め」⁵⁰⁾の唯一ともいえる兵站・物資輸送航路であったためである。

昭和19年6月10日の地方行政協議会廃止と、これに代わる地方総監府の設置（地方総監府官制、昭和20年6月10日、勅令第350號）に伴い、地方行政協議会会長の地方海運局長兼任制が廃止された。地方総監は「大東亞戰爭ニ際シ地方ニ於ケル各般ノ行政ヲ統轄シ法令又ハ特別ノ委任ニ依リ其ノ職權ニ屬スル事務ヲ管理ス」（第1條）るとあり、地方総監府は「本土決戦」には地方行政協議会では不十分なため、陸海軍と緊密な連携の下「敵上陸占領などの事態において国家行政が分断されても、地域毎に応急措置がとれることを目的」⁵¹⁾とした組織で札幌・仙台・東京・名古屋・大阪・広島・高松・福岡の8箇所に置かれ、地方総監の指揮下に入る地

香川正俊

方官庁の中に地方海運局が含まれた。なお港湾建設部の組織的な変更はなされていない。

冗長を恐れず、地方行政協議会の限界と地方総監府に対する枢密院での鈴木首相の説明概要を紹介⁵²⁾しておきたい。

「地方総監府官制、地方総監ノ監督ニ關スル件、昭和二十年勅令第三百二十三號官吏及官吏待遇者ノ懲戒手續等ニ關スル戰時特例ノ件中改正ノ件」

(一)「地方総監府官制及地方総監ノ監督ニ關スル勅令案ニ關スル内閣總理大臣説明要旨」

地方行政協議會ノ制度ハ設置後既ニ二年ニ垂ントシ、其ノ間各地方ニ於ケル各般ノ行政ノ統一及推進ニ寄興セル所寔ニ尠カラザルモノアリ。然シテ先般地方行政協議會會長タル地方長官ノ地位ヲ高ムルト共ニ之ト軍管區司令官及鎮守府司令官等トノ間ニ緊密ナル連繫ヲ採ラシメ……（中略）……然シ今ヤ戰局ハ愈々危緊ヲ告ゲツアリテ陸海軍ト緊密ナル連繫ノ下ニ各地方毎ニ應機適切ナル措置ヲ為シ得ル強靱ナル國內體制ヲ整備確立スルコトハ真ニ喫緊ノ要事タルニ至リタルヲ以テ、最早現行地方行政協議會制度ノ如キ協議制度ヲ基礎トスル組織ヲ以テシテハ到底此ノ緊迫セル局面ニ應ズルニ充分ナラズ。此ノ際是非トモ地方各般ノ行政ヲ一層強力ニ把握推進セシメ緊急ノ場合中央ニ代リテ管下各地方機關ヲ完全ニ一體的ニ統括運營シ得ルガ如ク機構権限等ヲ充實強化ルノ要アリ。仍テ今回従来ノ地方行政協議會ヲ廢止シ、全國八地域ニ對シテ新ニ地方總監府ヲ設置シ、各地方ニ於ケル各般ノ行政ヲ真ニ強力ニ統括運營セシムルト共ニ中央ノ権限ヲ廣汎ニ之ニ委讓シ、以テ敏速機宜ノ措置ヲ執リ得シメ、依ツテ當面セル事態ノ急ニ應ズルガ為、本勅令案ノ御制定ヲ仰グコトト致シタル次第ナリ

(二)「地方總監府官制及地方總監ノ監督ニ關スル勅令案ニ關スル内務大臣説明要旨」

地方總監府ハ大東亞戰爭ニ際シ置カルル臨時官府ニシテ、親任官タル地方總監ヲ長トシ、之ニ地方副總監以下ノ職員ヲ配シ、地方ニ於ケル各般ノ行政ヲ統轄スルト共ニ、法令又ハ特別ノ委任ニ依リ其ノ職權ニ屬スル事務ヲ管理スルコトヲ任務トスルモノナリ。地方總監ハ地方ニ於ケル各般ノ行政ヲ統括スルモノナルヲ以テ特ニ行政全般ノ統轄ニ付テハ内閣總理大臣指揮監督ヲ承クルコトトシ、内閣又ハ各省ノ主務ニ付テハ夫々内閣總理大臣又ハ各省大臣ノ指揮監督ヲ承クルコトトセリ。而シテ地方總監府ニ關スル事務ハ内務大事ニニ於テ之ヲ統理スルコトトセリ。……（中略）……第三部ニ於テハ勤勞、輸送其ノ他ニ關スル事項ヲ掌ラムル豫定ナリ。

(三)「地方總監府官制外二件審査報告」

地方總監府ノ管轄區廣汎ニ過ギ殊ニ東海北陸數縣ヲ連ネテ一管區ト為スガ如キ交通關係ヨリ看テ妥當ナラザルヤノ疑念アリト為シ、管轄區域ヲ定メタル根據ニ付質問アリタル對シ、政府

戦時行政機構改革と各省セクションリズム

當局ヨリ、此ノ管轄區域ハ現在ノ地方行政協議會ノ地方區分ヲ其ノ儘踏襲シ大體陸軍軍管區ト一致セシムル方針ニ依リタルモノニシテ、軍事上、交通上及經濟産業上ノ各觀點ヨリ見テ此ノ區分ヲ以テ最モ適當ナリト認メタリトノ答辯アリタリ。……（中略）……其ノ趣旨於テ是認スベク、其ノ條項ニ於テモ別ニ支障ノ廉ヲ認メズ、仍テ審査委員會ニ於テハ本案ノ三件ハ熟レモ此ノ儘可決セラレ然ルベキ旨全會一致ヲ以テ議決シタリ。右審査ノ結果報告ス。昭和20年6月5日。

一方、昭和19年7月のサイパン島失陥をはじめ「絶対国防圏」が崩壊する中で、港湾荷役力増強をはじめ港湾運営行政に対する軍の関与はますます強化されていった。沖繩戦が激しさを増す昭和20年4月、小磯内閣の後を受け組閣した鈴木内閣は「國家船舶及各港湾一元運營實施ニ關スル件」（昭和20年4月27日、閣議決定）を發表、大本營に運輸通信省海運総局長官を含む戦力會議を置き、海運関係については5月1日に陸海軍、軍需省、運輸通信省海運総局、船舶運會等の所要人員で構成する海運総監部を設置した。同部は効率的な輸送・配船計画を策定して現場における上級機関である船舶司令官に指示する等、海上輸送力の崩壊防止のための最後の努力を試みるが、同時に各港湾における揚搭作業の能率化を重視し、各港湾に軍の揚搭指揮官が常駐する等、二重行政の様相を呈する状態が出現したのである。

港湾運営に関する海運総監部は「港湾揚搭力ノ綜合能率發揮ノタメ運輸通信大臣指揮ノ下ニ速ニ港湾行政ヲ地方長官ニ一元的ニ所掌セシム」として港湾運営行政の地方長官への統一を促すと共に「各港湾ニ一元化セル軍ノ揚搭指揮官ヲ常置」させ、揚搭指揮官に事実上の指揮権を付与し、二重行政の中で揚搭指揮官等の権限を優先した。軍の関与は運輸省に改組した後も強まり、各港湾における荷役作業の混乱を招き、港湾荷役力増強に反する結果をもたらせた。けれども上述した日本海航路は「主要部分はマリアナ基地のB 29によって行われた下關海峡およびその他の日本本土の海港の封鎖であった。……（中略）……この作戦は45年（筆者注：昭和20年）3月末から始められた。7月にはこれがため下關海峡を通過する輸送量はピークの12%までおちた。かくして當時まだ比較的に直接の空襲や潜水艦の驚異から自由であった日本海や本州の港湾の有用性を著しく低下せしめた」⁵³⁾といった状況に陥り、船腹量の絶対的不足と相俟って港湾の海陸連絡機能もほぼ喪失していく。

戦後、通信院は郵政省に改組となるが、運輸通信省に移管された諸業務は税関等、直接交通に関係のない事務は大蔵省等の各原省へ復歸した。しかし大方の事務は運輸省に残され、戦後の国土復興の中で再び交通省構想が高揚していった。戦時中との相違は、戦時中の構想が通信等をも含めた交通に関係するあらゆる事務を一元化しようとしたのに比べ、戦後の構想は純粹

に交通に係る事務の一元化を目指したところにみいだせる。

おわりに

上述してきたように、15年戦争期のわが国行政は侵略戦争の深化によって「平時行政」から「準戦時行政」、「戦時行政」と段階的に変貌し、それ等に伴い行政機構も次第に「決戦行政機構」改革を余儀なくされていった。しかし改革はイギリスやアメリカのように順調に進捗せず、各内閣特に総理大臣への権限集中と各省セクショナリズム打破を通して進めざるを得ず、その成果も決して充分ではなかった。セクショナリズムの弊害は現代の行政改革においても「連続性」を有すると考えられる。その意味で、同時期の戦時行政機構改革の変遷を扱うことは重要であると思う次第である。

本稿では特に港湾行政に係わる行政機構改革を中心に据えたが、当該行政と機構改革並びに効果に関する一層詳細な分析については次の機会に譲りたい。

(注)

- 1) 林茂・辻清明編著『日本内閣史録4』第一法規出版社、昭和56年、340頁。
- 2) 國策研究会『國策研究週報』國策研究会、昭和17年7月18日、27頁～28頁。
- 3) 外務省百年史編纂委員会『外務省の百年史下巻』原書房、昭和44年、711頁。
- 4) 国立国会図書館調査立法考査部、国調立資料B28『行政整理の歴史とその経緯（昭和以降）』同部、昭和24年、25頁。
- 5) 企畫院研究会『行政機構改革と大東亞省』同盟通信社、昭和18年、27頁。
- 6) 前掲『行政整理の歴史とその経過（昭和以降）』、26頁。
- 7) 前掲『行政機構改革と大東亞省』、29頁～30頁。
- 8) 前掲『行政整理の歴史とその経過（昭和以降）』、47頁～48頁。
- 9) 前掲『行政機構改革と大東亞省』、33頁～34頁。
- 10) 第81回帝國議會衆議院、戦時行政特例法案外二件委員會議録、昭和18年2月4日。
- 11) 同上。
- 12) 第81回帝國議會衆議院、戦時行政特例法案外二件委員會議録、昭和18年2月5日。
- 13) 入江俊郎稿「職權特例の總理大臣の指示權」良書普及會『自治研究』、昭和18年4月號、22頁～23頁。
- 14) 柳沢良幹稿「戦時行政運用の諸問題」『法律時報』日本評論社、昭和18年3月號、11頁。
- 15) 第81回帝國議會衆議院、戦時行政特例法案外二件委員會議録、昭和18年2月4日。

戦時行政機構改革と各省セクションナリズム

- 16) 第 81 回帝國議會衆議院、戦時行政特例法案外二件委員會議録、昭和 18 年 2 月 5 日。
- 17) 北海道鐵道株式會社所屬鐵道外十一鐵道買収ノ爲公債發行ニ關スル法律案外一件委員會議録、昭和 18 年 2 月 24 日。
- 18) 前掲『國策研究會週報』、昭和 18 年 10 月 2 日、20 頁～ 22 頁。
- 19) 伊東隆他編『東條内閣總理大臣機密記録』東京大学出版会、1990 年、230 頁～ 235 頁。
- 20) 前掲『國策研究會週報』、昭和 18 年 10 月 2 日、20 頁～ 22 頁。
- 21) 朝日新聞、昭和 18 年 9 月 27 日。
- 22) 朝日新聞、昭和 18 年 9 月 30 日。
- 23) 前掲『國策研究會週報』、昭和 18 年 10 月 16 日、16 頁。
- 24) 朝日新聞、昭和 18 年 10 月 31 日。
- 25) 第 83 回帝國議會兩院における施政方針演説、昭和 18 年 10 月 26 日。
- 26) 運輸省大臣官房人事課『運輸行政沿革（運輸省設置法施行まで）』同課資料、昭和 34 年、8 頁。
- 27) 運輸省大臣官房人事課編『運輸行政沿革（運輸省設置法施行まで）』同課、昭和 34 年 7 月、8 頁。
- 28) 田中二郎稿「戦時行政の新構想と統制方式の轉換」『法律時報』昭和 18 年 5 月號、10 頁。
- 29) 田中二郎稿「國內態勢の戦化と統制方式の再轉換」『法律時報』昭和 18 年 12 月號、2 頁。
- 30) 朝日新聞、昭和 18 年 11 月 1 日。
- 31) 同上。
- 32) 朝日新聞夕刊、昭和 18 年 11 月 1 日。
- 33) 朝日新聞夕刊、昭和 18 年 11 月 18 日。
- 34) 朝日新聞夕刊、昭和 18 年 10 月 27 日。
- 35) 朝日新聞、昭和 18 年 11 月 19 日。
- 36) 運輸通信省官制、前掲『運輸行政沿革（運輸省設置法施行まで）』、39 頁。
- 37) 樞密院総審査委員会、昭和 18 年 10 月 28 日。
- 38) 「軍需省設置を中心とする官制改革初案」全員委員會、昭和 18 年 10 月 25 日、深井栄五著『樞密院重要議事覺書』岩波書店、昭和 28 年 3 月、339 頁。
- 39) 運輸通信省事務分掌規定、昭和 18 年 11 月達第 1 號。
- 40) 朝日新聞、昭和 18 年 10 月 31 日。
- 41) 第 84 回帝國議會衆議院豫算委員會議録、昭和 19 年 1 月 23 日。
- 42) 朝日新聞、昭和 18 年 11 月 22 日。

香川正俊

- 43) 同上。
- 44) 嶋野貞三稿「港湾局の昔話し」『港湾』、港湾協會
- 45) 岡野茂秀・小野維之稿「港湾行政の歩み（1）」『港湾』、日本港湾協會、昭和31年1月号、20頁。
- 46) 第84回帝國議會衆議院豫算委員會第六分科會議録、昭和19年1月27日。
- 47) 大霞会編『内務省史第1卷』原書房、昭和55年6月、510頁。
- 48) 運輸省『運輸省三十年史』運輸經濟研究センター、昭和55年、77頁。
- 49) 防衛庁防衛研究所戦史編纂室著『海上護衛戦』朝雲新聞社、昭和46年5月、542頁～544頁。
- 50) 正木千冬訳・アメリカ合衆國戰略爆撃調査団『日本戦争經濟の崩壊』日本評論社、昭和25年6月、86頁。
- 51) 伊藤隆監修『昭和戦前期の日本』吉川弘文館、平成2年2月、115頁。
- 52) 深井家所蔵「枢密院議事關係文書」深井英五著『枢密院重要議事覚書3』岩波書店、昭和28年3月、449頁～452頁。
- 53) 前掲『日本戦争經濟の崩壊』、87頁。

Summary

The Transition of Administrative Organization Reform in the Wartime and Sectionalism of Each Ministry – Focusing on the Administrative Organization Reform in Port and Harbor –

Fifteen Years' War, which started with the Manchurian Incident and ended with the Pacific war through the Sino - Japanese war, made us impossible to reform our administration system and “the administrative organization in peacetime” due to the mobilization of the nationwide resources to the war.

Meanwhile, the difficulty had always haunted the process of reaching a decisive action of “the administrative organization reform for a climactic the war” in 1943 because numerous factors such as prime minister’s authority to the cabinet, sensitiveness to the military and sectionalism of each ministry was conflicted complexity.

Especially, the reform in the field of port and harbor administration that each ministry’s interest crossed each other was further delayed than the others because intermodal transportation of land and ocean was a keystone to perform the war and also key interest for the ministries. Then, transport business became rather inefficiency.

In this article, we examine the reform of administrative organization by the cabinet of Tojo and the sectionalism between the ministries. We focus on the reform in the field of port and harbor with considering the view of the aforementioned reason.

In the meantime, this article is the major addition to my writing, “A Centralization of Transport Administrative Structure in Fifteen Years' War and The Power of Prime Minister”, which is included in “The Neo-Administrative State and A Policy Process” issued compiled by Professor Hiromitsu Kataoka and published by the Waseda University Publishing in 1994.