

## 一九二〇年代における逋信省の変容 — 科学的管理法を中心に —

若月剛史

### はじめに

本稿は、一九二〇年代の逋信省を、その人事慣行や組織構造の変容を中心に検討を加えようとするものである。これまでの逋信省に関する研究では、その政策体系を中心に検討されてきたもの<sup>(1)</sup>、政治史的文脈から捉えようとする視点は皆無に等しい状況であった。その逋信省を本稿が取り上げるのは、政党内閣期の官僚制研究が見失ってきた重要な論点<sup>(2)</sup>がそこに伏在していると考ええるからである。

政党内閣期の官僚制については、すでに内務省を中心にして豊富な研究の蓄積が存在する<sup>(3)</sup>。経済官僚に対する研究も進展しつつある。また、近年、政務次官制度の導入や内閣官房の整備など、日本政治の現状と照応させるような研究も相次いでおり<sup>(4)</sup>、この分野の研究も半ば飽和状態にあるように見える。しかし、政党内閣の崩壊の問題にまで視野を広げると、まだ語られるべき未知の領域は残されているように思

われる。

かつて、政党内閣制成立の理論的枠組みを提示した三谷太一郎氏は、明治憲法下で藩閥に代位する「体制の集権化要因」となりうるのは政党のみであり、それゆえ政党内閣制は「帝国憲法の必然的所産」として生まれたと指摘した<sup>(5)</sup>。しかし、いったん成立した政党内閣は、その安定を維持するためには統合強化に少なからぬエネルギーを注がなければならなかった。こうした観点から、政党内閣制安定の阻害要因となる貴族院・枢密院・軍部などと政党内閣との関係については、今まで歴大な研究が蓄積されてきた。しかし、政党内閣の崩壊要因を「体制の統合主体としての政党の機能不全化<sup>(6)</sup>」に求めるのであれば、こうした内閣外の諸機関との関係のみならず、各政党「内閣」内での統合の弱体性に着目する必要がある。それこそが政党内閣が内在的に有している「弱さ」のほずであるが、この点について現在まで自覚的に研究がなされたことは意外なほど少なかった。

その数少ない研究の一つに、御厨貴「水利開発と戦前期政党政治」<sup>(7)</sup>

がある。御厨氏は、第一次世界大戦後の行政需要の増加にともなう官僚セクシヨナリズムの進展によって、内務省という「尊大かつ寛大」な存在の下での官僚制相互の自立調整システム（「内務省による平和」）が動揺、崩壊していく過程を明らかにし、こうした事態に直面した政党内閣が統合の再強化を図ろうとしたが、各省間の対立を調整できなかった点に政党政治の限界を見出した。それでは、なぜ政党内閣の調整は失敗に終わったのか。御厨氏の議論では、それを政党側が「中央―地方関係の再編や地方秩序の動態化につながる政策体系」を意識的に回避した点に帰せられている。水利開発に焦点をあてた場合、この見解は支持されるべきものであろう。しかし、この時代の統合強化構想は、中央―地方関係のみならず、官吏制度、予算制度、官庁事務系統の整理など実に広範囲にわたるものであり、しかもその大半が公的な場で検討が加えられたものの実現に至っていない。それゆえ、こうした統合強化構想全体に通ずる制約要因を明らかにすることは、政党内閣崩壊の道筋を説明する上で、大きな意義を持つと考えられる。

こうした観点からすれば、政党内閣期に開かれた各種審議会において、統合強化につながる改革構想がどのように議論され、どうして実現されなかったのかを改めて検討することは重要な課題となってくる。これまで筆者はこの課題に答えるべく検討を重ねてきたが、<sup>(8)</sup>その中で商工・農林・鉄道・通信などの経済系官庁が統合強化に資するような改革案に対して強硬に反発している事実を明らかにしてきた。就中、通信省は最も先鋭的にその傾向を有していた。よって、本稿では、一九二〇年代における通信省内の構造変化を解明することで、政党内閣期の統合強化構想が実現に至らなかった要因を考えていきたい。

その際に、本稿では科学的管理法を分析の中心に設定したい。科学

的管理法は、一九一〇年代前半から日本で紹介され始めるが、それに最も敏感に反応した官庁が通信省であった。<sup>(9)</sup>筆者がすでに明らかにしたように、科学的管理法は「能率増進」法に読み替えられることによつて官僚制内に浸透していき、<sup>(10)</sup>統合強化構想への反発に有力な理論的根拠を提供したが、その先端に位置していたのが通信省だったのである。本稿が、通信省を分析する際に、科学的管理法に着目する所以はこの点にある。

ここで本稿で用いる科学的管理法という用語について概念規定をしておきたい。本稿では、同法の思考様式が官僚制へ与えた影響を重視する。それゆえ、前述したような官僚制への浸透の歴史的経緯に鑑みて、本稿でいう科学的管理法とは、いわゆるテイラー・システムとして知られる諸原理や諸手法をさすにとどまらず、その原理を事務管理にまで適用しようとした一連の試みも含めて包括的に捉えること<sup>(11)</sup>したい。

以下、第一章では通信省への科学的管理法の浸透過程を分析し、第二章では人事構造の変容を、第三章では地方への権限委譲を、科学的管理法の思考様式と関連づけながら見ていきたい。

## 第一章 科学的管理法の浸透

### 第一節 三宅福馬の「現業本位主義」

通信省は事業官庁であるため、鉄道院（のちに鉄道省に昇格）と並<sup>(12)</sup>んで、多くの現業員を抱える官庁であった。それゆえ、比較的早くから現業員の待遇改善問題は全省的な関心を集めていた。しかし、一九二〇年代の通信省は、それを実現するには余りにも困難な環境下に置

かれていた。事業面から見れば、この時代の通信省は順調そのものであった。第一次世界大戦期の好況と大戦後の実質国民所得の増加は、郵便・電信・電話・簡易保険・郵便貯金のいずれの事業でも取扱量の急増をもたらした。<sup>(14)</sup> また、簡易保険局の新設（大正九年）や航空局の移管（大正十二年）、通信局の分割（郵務・電務・工務局の新設、大正十四年）など、組織面においても通信省は拡大の一途を辿っていた。

しかし、一九二〇年代は行政整理の時代でもあった。加藤友三郎内閣、第一次加藤高明内閣の行政整理に代表されるように、定員削減、俸給・給料の抑制がこの時期に一貫する財政政策の基調であった。通信省もその例外でなく、事務量の急増にも関わらず、増員は抑制せざるを得なかった。その結果、現業部門の負担は増大する一方であったが、俸給・給料のみならず、その不足を補填していた賞与・給与さえも削減される状況にあった。<sup>(15)</sup> こうした状況を背景に、現業員の待遇改善を求める声が、危機感を伴いながら省内で急速に広まっていった。通信省への科学的管理法の浸透も、当初は、このような現業員の待遇改善の文脈上で進展していった。そうした動きに先鞭をつけた一人に三宅福馬という人物がいる。本章では、まず彼の主張の変化を追いながら、通信省における科学的管理法の浸透過程を検討していきたい。<sup>(16)</sup>

三宅は、明治三五（一九〇二）年三月に東京郵便電信学校を卒業後、東京郵便電信局に配属され現業員としての官吏生活をスタートさせた。彼の人生の転機となったのは、明治四〇年に高等文官試験（以下、高文）に合格して、エリート官僚への切符を手に入れたことであった。戦前の通信省では、現業出身の高文合格者が多く採用されていたが、その第一号が三宅であった。高文合格後は東京鉄道郵便局長、電気局業務課長、通信局電信課長と順調に昇進を重ねるが、この頃から『通

信協会雑誌』などに現業問題に関する論考を発表し、現業員の代弁者的存在となっていく。その初期の著作に『通信協会雑誌』第二七号（明治四三年）に掲載された「現業本位主義」がある。この論考は、同年三月の通信管理局官制の制定を直接の契機として書かれたものであった。<sup>(18)</sup> 通信管理局とは、それまで各地の一等郵便局で行われてきた郵便・電信・電話各局の管理事務を専門的に取り扱うため全国十三ヶ所に新設された機関である。この新設によって各地の管理事務は現業事務の執行と明確に区別されることになったが、同論文はこの点を俎上にあげるものであった。

三宅は、まず現業の「監理」は、現業の「仕事を最も迅速に、最も正確に、且尤も経済的に仕遂げること」を目的としているが、「監理」の方法には「現業本位主義」と「監理本位主義」の二種類があるという。ここでいう「現業本位主義」とは事業の「監理を現業に最も都合の善き様に為さしむる」主義であり、「監理本位主義」とは「事業の監理を為す上に最も都合の宜い様な工合に現業の仕事を行わせしむる主義」である。三宅によれば、この二つは調和されるべきものであるが、どちらかと言えば「現業本位主義」に傾斜する方が優れているとする。いくら「監理」が行き届いても現業が不完全であれば事業的には失敗だからである。この点で、新設された通信管理局は「現業事務と監理事務とを画然と分割した」点と、「第二次監理者即ち現業に直接して居る処の監理者の権限を大分拡張した」点によって、「現業対監理の関係を非密接ならしめ、及現業を賤しめ監理を過重するにあるが如く誤解する」可能性があると警鐘を鳴らしている。

通信省の外郭団体である通信協会（会長は通信大臣）が発行する雑誌上であるため表現は抑制されているが、明らかに三宅は通信管理局

の新設に批判的であった。しかし、それは「現業本位主義」の立場からの批判でしかなかった。そのことは、末尾に「我田引水の謗は甘じて之を受く」が、「然しながら、若し余輩の説を全然偏矯なりとなすものがあるならば、請ふ一度現業局員となつて御覽せよ」と述べざるを得ないことに如実に表現されている。すなわち、この段階での三宅の議論は、「現業本位主義」と「監理本位主義」との関係ゼロサム・ゲーム的に捉えるものであり、「監理者」への広がりを持つものではなかったのである。

こうした三宅の認識は、第一次世界大戦期を通じて劇的に変化する。それは、アメリカ留学（大正六年～大正七年）によって科学的管理法に関心を持ち始めたことによる。その後、三宅は『事業管理法の話』（貯金局共済会、一九二三年）など多くの著作を発表し、通信部内を中心に科学的管理法の普及活動に努めた。<sup>19</sup>ここでは、三宅がはじめて科学的管理法に論及した「事業監督の要諦」（通信協会雑誌）一四七・一四八号、一九二〇年）を取り上げ、彼の認識の変化を確認していきたい。

この論考の冒頭で、三宅は「僕は年来事業監督の要不要に就て、少なからぬ疑ひを挟んでいた」が、近年「事業監督必要論者」に転向したと告白している。しかし、彼に転向を迫ったのは従来の「古典的監督」ではない。「古典的監督」は「仕事は所謂被監督者が為すものだから、仕事の不出来は其の所謂被監督者の落ち度である」という考え方が潜在しているので、単に叱責を加えるような「警察的色彩の濃厚なもの」とならざるを得ない。その結果、「被監督者」は、ともすれば「本能的の怠惰心」から「監督者」の眼を盗んで怠けることになり、事業総体としては著しく能率が低下することになる。こうした「古典

的監督」に対して、彼が必要と認めた「別箇の意義の監督」、すなわち科学的管理法とは、三宅の解釈によれば次のようなものであった。

最善にして科学的なる事業の組織と仕事の順序方法とを確定し、此の順序と方法との維持昂上に努めむとするのである。人が人を監督するのではない。人は馬や機械を監督するのだ。人の遣る仕事の組織と順序とを監督するのである。人と人とは監督被監督の関係に立たず、協力共助、揮然一体を成して、仕事は所謂監督者と被監督者とが共同の努力に依りて為し遂げられる。従て仕事の不出来は双方の責任で、片一方の責任ではない。だから、仕事の不出来に対しては第一着に叱責がなく、研究がある、考案がある。譴責訓戒は第二次第三次以下に落ちる。

当時の模範的な科学的管理法の説明と言ってもよい。三宅は、その中でも特に「監督者被監督者間の近接、親和及共同作業」こそが「科学的管理の真髓」であると最重視して、次のように述べている。

日々の負荷を監督者被監督者間に於て均分するは、各人各機の最大限の能率を出さしむる原因である。監督者と被監督者との、日々に、手と手を取らむばかりの接触は、従業員の兎もすれば陥り易き本能的及組織的怠惰を一掃する要諦である。不勉強を逐ふの鞭は棄てても、互の勉励に生きんとする同情の手綱は一刻も離されぬ。

このように、事業全体の利益という観点から、従来の「警察的」監督者像に対して、従業員と協力関係にある監督者像が対置されるに至ったのである。同様に、科学的管理法は、全体の利益という観点から従業員の待遇改善をも正当化させることになる。従業員の「本能的及組織的怠惰」を一掃し、彼らから最大の意欲を引き出すためには

「特別な刺激」が必要とされるからである。三宅の言葉を借りれば、それは「急速なる昇級又は昇進」、「相当の給与」、「勤務時間の短縮」、「待遇並労働条件の改善」、「従業員の個人に対する尊敬及友誼」などであるが、この点からも理解されるように、彼の科学的管理法導入論は現業員の待遇改善論と密接に関わっていた。そして、三宅が列挙した改善点は、後述するように、いずれも一九二〇年代の通信省において最大の懸案となり、制度改革の原動力となっていくものだったのである。

## 第二節 科学的管理法に対する通信部内の反応

三宅が導入を高唱した科学的管理法に対して、通信部内では当初種々の反応が示された。『通信協会雑誌』上においても、田村謙治郎「通信事業の管理に就て」(一五五・一五六号、一九二一年)などが積極的な導入を主張する一方で、<sup>(20)</sup>全面的な導入に慎重な意見も出された。そうした慎重論の代表として、ここでは後に通信次官となる今井田清徳の議論を検討していきたい。<sup>(21)</sup>

矛盾するようであるが、実は通信部内で最初に科学的管理法を紹介したのも今井田であった。<sup>(22)</sup>今井田は、すでに「科学的事務管理法の応用に就て」(『通信協会雑誌』六〇号、一九一三年)でテイラー・システムを紹介している。日本でテイラー・システムが見聞記などの形で紹介され始めたのが明治四四(一九一二年)年頃であり、テイラーの「Principles of Scientific Management」の邦訳(横河民輔訳「科学的経営法原理」、非売品)が刊行されたのも大正元(一九一二年)年十一月であるから、今井田の紹介は同時代的に見てもかなり早いものだったと言える。しかし、今井田はこの紹介の冒頭で「該方法(科学的管

理法―筆者注)を総ての事務に適用して、果して論者の予期するが如き効果を得らるべきや否やは、迅に断言することを得ざるなり、特に精神的労作を主要なる部分とする事務にありては、科学的管理法を適用し得る範囲は極めて狭小なるもの、如し」と述べているように、無条件での導入には否定的であった。それゆえ、三宅や田村らが積極的導入論を主張していたのに対して、今井田は次のような批判を展開している。<sup>(24)</sup>

彼ら(テイラー、ギルブレス―筆者注)の新らしき考案として重きを置くは労働の方法に関する生物学的物理的経済研究と其結果に基く労働効程の増進にあり。而して是れより延いて労働時間、給与等の問題に及ぶもその根源に於ては労働者を機械視し、労働力を生理的物理的に観察するものにして労働者の心理殊に感情より発足すべき自覚並に人格監督に論及せず、文化生活の対象としての人の立場に就て充分なる考察を払はざるの欠点あり

このように、今井田は科学的管理法の「人格」軽視の側面を批判し、「監督者」は「被監督者」に対して、「人格」尊重の観点から以下の諸点に注意を払うべきだとした。

- 一、能力の養成訓練に注意し
- 二、適材を適所に配置し、能力を発揮すべき方向及方法例へば事実の目的、執務方法に関して充分に了解せしめ旨目的に無意味に労働せしめず、充分なる理解を持たしめること
- 三、事業上及執務上、各自の自由なる創意を勤励し且つ可成之を採用すると共に、各自の事業上に及ぼしたる効績を知得せしめ労働の成果に対し、自省と興味を抱かしめること
- 四、労働の人間の本性なる所以より、各自の社会的責務を自覚せ

しめて、社会奉仕の美德を涵養せしむること

五、斯くして各自の人格を啓発し、強制的色彩を帯ぶる方法は努めて之を避け、明示より暗示を以て説得し、強制するよりも模倣せしめて指導すること

今井田のような批判は、現業員を家族主義的に捉える伝統の強かつた通信部内に根強く存在するものであった。<sup>25</sup> それゆえ、三宅ら推進者もこうした批判に因應べく「人格」重視の要素を加えていく。すでに前述した「事業監督の要諦」の段階からその傾向は見えるが、三宅が著した『事業監理法大意』（通信協会、一九二一年）中の以下の記述に、それが明確に現われている。<sup>26</sup>

従事員の協同は、作業の絶対的必要条件である。共通の目的のためにする多数の人の協力的作業は近世の工業的進歩の基礎となつたのであるから、事業監理はこの協同精神を遺憾ならしめる為め、

- (1) 従事員を最も公平に待遇し、
- (2) 従事員に仕事の方法と、工夫とに関して何等かの範囲まで参与する事を許し、従事員は全体の組織の欠くべからざる部分であると強く感ぜしめ、且
- (3) 監督者と従事員の協力が一層仕事の効果を増し、利益の挙がるときは、遅かれ早かれ従事員が高率の賃金を得る大原因となる事を監督者及従事員、互いに充分に了解せねばならぬのである

かくして、本来的には労働者の主体性を奪う側面が強かつた科学的管理法が、(2)のように、むしろそれを活用していく方向に変容していったのである。このことは必ずしも通信省に特徴的なことではな

く、専売局淀橋煙草工場技師であつた神田孝一の『実践工場管理』の議論などでも見られる思考様式であり、日本の科学的管理の特質であるとも言われている。<sup>27</sup> しかし、ここで問題としたいのは、こうした思考様式が通信省という官庁に浸透することによって、官僚制内の「監督者」像に与えた影響である。例えば、三宅はこの点について以下のように述べている。<sup>28</sup>

組織全体を統括する人は各部の事情に精通すること。是れが為には又凡そ左の如き注意を要するのである。

- (イ) 瑣細の事に干渉せざること。
- (ロ) 各部を信頼して大概の事は委任すること。
- (ハ) 各部に対して必要なる助力を十分与ふ為に、各部の事情を精査すること。

- (ニ) 各部より必要なる報告を受くること。
- (ホ) 絶えず各部の改良意見を徴して之を推賞すること。
- (ヘ) 統括者自ら正確にして敏速なる仕事を為し、且絶えず施設の改善を為して自ら手本を示すこと。

このような「監督者」の理想像は、通信省の人事・組織構造に対して大なる変更を要求することになる。例えば、前述した田村謙治郎は、大正十四年に出版された『官私事業管理論』の中で、以下のような議論を展開している。<sup>29</sup>

その所管事務たるや、通信省の如きは通信事業、貯蓄及び簡易保険事業、船舶行政、並に電気に関する監督行政を担任し（中略）その間何等の交渉連絡なきに行政事務を担当しつゝあり。故に所謂国務大臣として各省に大臣たるべきものは別とし、各省において事実上行政事務統裁の任に当れる次官の如き、何等事業に経験

なき政党者流の人物を以てこれに当つるは非もまた甚しきものなるが、その所管行政事務に關し、商、工、農或は電気、管船、通信等の各事務に通ずる人物を次官に任用するは全然不可能事なりとす。従つて事実上の行政事務は自然その下位に働く各局長によつて裁量せらるゝこととなるべし。斯の如きは事業管理の根本精神に反するもまた甚しきこと、云ふべし。即ち所管事務統裁の任に當るものにして、その事務の内容に通ぜらんか、管理の遂行を期すること不可能にして、寧ろ斯の如き管理階級の存在せざるに如かざるなり。故に行政事務の実績を期せんとせば、各省の所管事務は出来得る限り同一行政事務若くは相互関連せる類似的行政事務を以てせざるべからざるなり。この意味に於て各省の数は現に在より倍加するも決して厭ふべきにあらず。

田村の議論は、この時期の通信省の中では、最もドラステイックな改革を要求するものであり、通信省内に一般的に存在した主張と看做すことはできない。しかし、『官私事業経営論』が大連通信局での講演の速記録だったことから理解されるように、田村のような議論も通信部内ではそれなりに正統性を有するものであった。このように、現業の立場からの科学的管理法導入論は、最終的には専門知識を「管理階級」の必要条件とするような思考様式に発展し、通信省内に浸透していったのである。

### 第三節 簡易保険局での科学的管理法の研究

これまで現業員優遇論の立場からの科学的管理法導入論を検討してきた。しかし、省内での導入論には、もう一つの系譜が存在した。貯金局―簡易保険局の系統である。能率研究の第一人者となる上野陽一

によれば、すでに明治四〇年代の郵便貯金局では、局長下村宏の下で、カード式の貯金原簿が導入されるなど、事務能率増進の研究が行われていたといふ。<sup>(31)</sup>

このような郵便貯金局（大正二年から為替貯金局）の「科学的合理主義」は、同局から分離独立した簡易保険局に継承されていた。<sup>(32)</sup>その初代局長が後述する桑山鉄男であり（在職―大正九年十月―大正十三年六月）、今井田清徳も三代目の局長であった（在職―大正十四年五月―昭和二年六月）。今井田は、前述したように、通信省内でも早くから科学的管理法に関心を有していたが、非現業事務に適用するのには消極的であった。しかし、現業事務への同法の適用は積極的な検討に値すると考えていた。<sup>(33)</sup>

その今井田局長時代の簡易保険局規画課では、能率研究が組織的に行われていた。<sup>(34)</sup>同課で能率研究に従事した高橋直服によれば、生田武夫課長の命令によつて研究は始められ、科学的管理法の研究者である鈴木久蔵や寺沢巖男らも囑託として関係していたといふ。<sup>(35)</sup>その成果は簡易保険局規画課編の『能率研究資料』として刊行されているが、その内容は事業管理組織や集金能率など、上からの管理の色彩が強いものであった。現業の立場に立つ三宅や田村とは、明らかに異なる視点に立つものであったと言えよう。この点は、高橋が研究の集大成として刊行した『人事管理の実際と理論』（交通経済社出版部、一九三三年）の議論を見ればより明確になる。同書の前半部分では、三宅や田村の論理展開と共通する議論がなされている。例えば、「監督者」の必要条件として「仕事に精通すること」が挙げられている。<sup>(37)</sup>また、従業員の昇進の重要性を指摘し、「凡ての高級の地位を内部抜擢によつて充たす」ような「人物自給の原則」を主張している点でも三宅らの

議論と同様である。<sup>(38)</sup>しかし、高橋の議論はこれから先が三宅らのもの

とは大きく異なる。三宅らは単に専門知識の必要性を主唱しているのに対し、高橋は「リーダーシップ」の重要性を指摘し、会社で例えるならば「専門の知識がないが、会社全般の事情や経営方針に就てより多くの知識を持ち、全体に通ずる広い見地からよく凡ての専門知識を取入れることの出来る」ような能力の必要性を強調している。<sup>(39)</sup>高橋は、専門性への配慮とともに調整能力の必要性を主張しているのである。

こうした議論のずれは、基本的には各々が依拠する立場の相違（「監督者」か「被監督者」か、現業か非現業か）によって発生したものであると考えられるが、必ずしも共存できないものではなかった。

先に引用した田村の『官私事業経営論』では、局レベルでの専門性を重視する余り、その上に位置する次官の非合理性を指摘せざるを得ず、その結果、最終的には逋信省の解体を主張するに至っていた。しかし、実際には、行政整理が進められている一九二〇年代において、省新設につながる逋信省解体の可能性は著しく低かった。もちろん、大正十四年四月の農商務省分割のように分割の可能性が全くなかった訳ではないが、同省が農林・商工両省に分割されたのは、省内に食糧政策を中心として深刻な政策対立が存在したからである。<sup>(40)</sup>逋信省内には、派閥対立は存在しても、そのような激しい政策対立は存在せず、当分の間は分割される状況にはなかった。それゆえ、論理的に言えば、田村の議論には次官を新たに位置づけ直す必要が生じていたのであるが、それを潜在的に提示していたのが高橋の議論であった。高橋の「監督者」像は、各部署の専門性に配慮した調整能力の必要性を主張しており、局レベルの専門性の上に位置する次官に適合的なものだった。もちろん、高橋はともかく、三宅や田村までもがこの点に自覚的

であったかは疑問である。むしろ、三宅らは高橋の議論に否定的だった可能性が高い。しかし、本稿が重視したいのは、逋信省内に二つの「監督者」像が提示され、論理的には共存可能だったという事実である。そして、第二章で見ると、実際の逋信省の人事傾向は、この二つの「監督者」像を共存させる方向で変化していくのであった。

## 第二章 人事上における変化

### 第一節 「管船閥」と「通信閥」

本章では、一九二〇年代における人事上の変化について検討を加えていく。従来、この問題については、伝記類などで「管船閥」と「通信閥」の対立を中心に語られてきた。<sup>(41)</sup>しかし、「当時部内に居つた大部分の者には、外部であんなに騒ぐほどの実感はなかつたものだ<sup>(42)</sup>」という証言が示唆するように、派閥対立の側面が過度に強調されてきた感がある。筆者も派閥対立の影響を否定するものではないが、そうした枠組みでは捉えきれない重要な人事上の変化が起きたと考えている。よって、本章ではこの点を中心に再検討していきたい。

まず、従来の理解の中心的枠組みであった「管船閥」と「通信閥」について見ていこう。「管船閥」は、管船局という部局を単位として形成された派閥であった。後に台湾総督となる内田嘉吉・中川健蔵や政友会の代議士として活躍する若宮貞夫などは、この「管船閥」の出身である。管船局は海運行政を主管とするが、その事務には特殊な専門知識が必要とされるため、人事は部内限りで行われていた。それゆえ、逋信省の他局との人事交流は少なく、省内では「異端者」扱いされてきたとい<sup>(43)</sup>う。

表1 通信次官一覧表

内閣	次官	出身
第二次西園寺内閣	小松謙次郎	通信局
第三次桂内閣	浜口雄幸	大蔵省
第一次山本内閣	犬塚勝太郎	内務省
第二次大隈内閣	中谷弘吉	電気局
	湯河元臣	管船局
寺内内閣	内田嘉吉	管船局
原内閣	中西清一	鉄道省
	秦豊助	内務省
加藤（友）内閣～第二次山本内閣	若宮貞夫	管船局
清浦内閣	米田奈良吉	通信局
第一次加藤（高）内閣～田中内閣	桑山鉄男	簡易保険局
浜口～第二次若槻内閣	今井田清徳	簡易保険局
第二次若槻内閣～岡田内閣	大橋八郎	経理局

これに対して、「通信閣」は、明治後期に通信官吏練習所長や大阪通信管理局長などを務めた坂野鉄次郎（大正四年に退官）を「大御所」とし、米田奈良吉、田辺治通、山岸哲夫、田辺隆二、平塚米次郎、今井田清徳、三宅福馬らが中核メンバーとされているが、基本的には「酒飲み党」と称されたようにインフォーマルな人的関係を基軸とするものであった。<sup>(45)</sup>ところが、「通信閣」が主要ポストを独占していた通信局は、郵便・電信・電話を管轄し、通信部内では管轄範囲的にも予算的にも突出している部局であった。また、郵便貯金（貯金局が主管）や簡易保険（簡易保険局が主管）などは郵便局で取り扱うので、通信局と他局との人事交流も盛んに行われていた。その結果、「通信閣」の影響力は省内の広範囲に及ぶことになった。<sup>(46)</sup>

ところが、こうした省内の状況と相違して、大正期の通信次官の人事は、他省か管船局の出身者で占められていた（表1）。これは、各内閣・大臣が、「通信閣」以外から次官を登用することで「通信閣」を抑制しようとしたからだと想定される。しかし、こうした基準で選ばれた次官は、当然のことながら通信省の中核である通信事業に対しては十分な知識を有していなかった。この点を第二回通信局長会議（大正九年三月）における議論を通じて見ていきたい。通信局長会議とは、通信大臣が各地方の通信局長を召集して各分野の諮問が行われる会議であるが、第二回の会議では深刻化する三等郵便局の経営難が議論された。<sup>(47)</sup>第一次世界大戦期の好況は全国的な賃金の上昇をもたらした、その結果、三等局は本省から支給される月額経費だけでは雇傭人の人件費を賄えず、家族労働の無償投与や局長の持ち出しで辛うじて経営を維持している状況に陥っていた。<sup>(48)</sup>こうした状況に対して地方通信局側では危機感を強めており、この会議を通じて本省にその改善を求めたのである。ところが、内務省出身の秦豊助次官は十分にその必要性を認識できていなかった。竹内東京通信局長が、雇傭人確保のために「色々な生活ノ補助ヲ三等局長トシテハヤツテ居ル、又飯ヲ食ハセルヤウナ事モ中々多イ」と事例を挙げながら、三等局長の負担過重を説明したのに対し、秦次官は「請負制度ダカラ其ノ位ノコトハ当然」であるとの認識を示す。秦の発言を聞いた田辺治通大阪通信局長が、雇傭人は待遇が悪いと「御免蒙ルト云ツテ逃ゲテ仕舞フノデスカラ、ソレヲ引止メルノハ中々困難ナノデス」と理解を求めたが、秦は「御免蒙ルト云フナラ御免蒙ラシタラ宜シイデハナイカ、幾ラデモ競争者ガアル」と答えたので、田辺は「イヤサウデアリマセヌ、今ハ時勢ガ違ツテ来テ居リマス」と再度認識を改めるよう求めている。

三等局の経営難という危機的な状況に対して、他省出身の秦は十分な理解を有していなかったのである。通信事業全般に対して理解が不足していた点は、程度の差はあるが、管船局出身の次官でも同様のことが指摘されている。<sup>(49)</sup>

こうした次官人事の傾向に対して、従来「通信閥」の不満が表面化したと指摘されてきたのが、清浦内閣の藤村義朗大臣―米田奈良吉次官による、以下の人事である。

貯金局長 天岡直嘉↓山岸哲夫

経理局長 杉精三↓平塚米次郎

東京通信局長 山岸哲夫↓今井田清徳

この人事は紛糾を引き起こすことになる。それは、清浦内閣の総辞職直前の大正十三年六月五日に行われたためであった（総辞職は六月十一日）。しかも、次官の米田は清浦内閣の支持を受けて第十五回総選挙に出馬していたため、護憲運動の一環として、この人事を「通信閥」の横暴だとする批判キャンペーンが展開された。<sup>(50)</sup>この批判が後世まで影響して、今日でもこの人事を「通信閥」優遇だとする見解が定着している。しかし、米田の側からすれば、三人を皇太子成婚の饗宴（五月二日―六月三日）に出席させるために更迭を遅らせた結果、総辞職の直前になったのだという。<sup>(52)</sup>米田側の弁明を全面的に信じることはできないが、この人事自体は、更迭範囲が狭い上に「老朽淘汰」の性格が濃厚で、まず順当だと評価できるものであった。例えば、杉は明治四年の生まれで米田次官より四歳年長であり、彼より一年遅く入省した坂野鉄次郎、田中次郎（元通信局長）らは既に退官していた。天岡も、為替貯金局長時代から合計して七年近くも貯金局長の椅子に座っており、しかも他官庁出身の「素人」<sup>(53)</sup>で、下村宏が築いた貯金局

の「黄金時代」を失わせたと評価されるような人物であった。<sup>(54)</sup>このように、米田次官の人事は、更迭の時期こそ問題化したが、派閥対立の要素は希薄だったのである。むしろ米田の人事を通じて言えることは、天岡更迭に代表されるように専門性が重視されたことである。<sup>(55)</sup>これ以後、政党内閣期を通じて他省庁出身の次官・局長が見られなくなるが、米田の人事はこうした専門性尊重人事の発端だったのである。

## 第二節 桑山次官による人事

大正十三（一九二四）年六月十一日に清浦内閣が総辞職し、後継の護憲三派内閣の通信大臣には犬養毅が任命された。その犬養毅が選んだ新次官は、簡易保険局長の桑山鉄男であった。その桑山は、就任早々の六月十七日に、以下の人事異動を行った。

通信局長 田辺治通↓畠山敏行

経理局長 平塚米次郎↓最所文二

貯金局長 山岸哲夫↓平塚米次郎

簡易保険局長（桑山）↓五島駿吉

東京通信局長 今井田清徳↓山岸哲夫

航路標識管理所長 最所文二↓野添愛善

熊本通信局長 五島駿吉↓今井田清徳

他に、通信局電信課長であった三宅福馬が休職になった。<sup>(56)</sup>この人事は、「通信閥」に対する「管船閥」の反撃と評価されてきた。しかし、実際には「通信閥」が徹底的に冷遇された訳ではなかった。通信局長の田辺こそ休職に付せられたが、平塚米次郎は貯金局長に横滑りし、熊本通信局長に左遷された今井田も翌年五月には簡易保険局長に任命されている。「管船閥」の方も、局長レベルでは宮崎清則管船局長が

留任しただけであり、決して優遇されているとは言えない。桑山次官の人事も必ずしも派閥対立で捉えきれない側面が存在していたのである。このような人事傾向は、実は桑山の経歴と密接に関係するものであった。本稿では桑山次官時代の制度改革を重視しているので、まず彼の経歴を見ていきたい。<sup>(57)</sup>

桑山は明治三九（一九〇六）年に入省し、通信局規画課で見習いをした後、京都郵便局の監理課長に転出するが、すぐに規画課に呼び戻され、同四年十二月には規画課長に就任している。規画課時代の課長は前述した「通信閥」の坂野鉄次郎であり、桑山は彼の信頼を得ていたという。このように、桑山は元々「通信閥」に近い人物だったのである。その後、オーストリア留学（明治四三、四五年）、長野通信管理局長、官房経理課調度係長（経理局調度課長）を経て、大正三年七月に通信局規画課長に再度就任する。二度目の規画課長時代には簡易保険制度の実施に向けて準備を進めた。その後、大臣官房に身を転じ、同五年三月には文書課長、同八年一月には秘書課長に就任している。この時代の次官は湯河元臣・内田嘉吉であったため「管船閥」との関係も持つようになったという。そして、同九年十月の簡易保険局新設とともに同局長に昇進した。

このように、桑山は通信局でポストを重ねながらも、「管船閥」とも近い関係にあったのは彼が非業務系のポストを歩んだためである。桑山は、その経歴の大半を「通信省の中核の要務」に関与していた。<sup>(58)</sup> 彼が官歴をスタートさせた通信局規画課も、通信事業全体にわたる統一的な企画立案を専門とし、業務の運営には直接関係する部局ではなかった。このような規画課の性格は、通信局の設立・発展過程を見れば理解しやすい。通信局は、明治初頭以来それぞれ独自の経路をもつ

て整備されてきた郵便事業と電信事業とを統合させて成立した通信省の性格<sup>(59)</sup>を体現する部局であった。創設時の通信省には、所管を異にする両事業（郵便事業―農商務省、電信事業―工部省）を統合して設立された経緯から駅通局と電信局が設置されていたが、前島密、田健治郎らによって郵便・電信の統一経営に力が入られ、同二六年に両事業を統一して所管する通信局が誕生した。<sup>(60)</sup> このように通信局は通信事業の統一経営を理想として設立された経緯から、その分課も設立当初は郵務・電務と業務別であったのが、明治三九年に業務、規画、外信、工務と事務の性質別に改められる。<sup>(61)</sup> かくして新設された規画課では、郵便・電信・電話と別々に存在していた内規の統一事業が何よりも優先して行われることになった。<sup>(62)</sup> 桑山が見習いとして配属された当時の規画課は、課長の坂野鉄次郎の下で、まさにその真只中であつたのである。桑山は「一方に於ては坂野さんの相談相手となり、他方に於ては其の議に参加せられて、複雑多岐に亘つた此等の規定の完成に貢献せられるところ甚だ少くないものがあつた」という。<sup>(63)</sup> 桑山自身も、自らの規画課長時代には、それまで現業各局で別々だった定員定率の統一的な算出標準を制定させている。このように、桑山は通信事業全体を視野に入れる必要がある部局で経歴をスタートさせ、地歩を築いていったのである。

桑山は、その後、経理局や大臣官房など全省的な視点が必要とされる部局で経歴を積んでいった。かくして、通信事業全体から通信省全体へと桑山の視野は拡大することになった。一方、桑山転任後の通信局では、大正七年に規画課が廃止され、郵便・電話・電信の各課が復活するなど分課が再度業務別に戻されてしまう。その結果、各課がそれぞれ「自己本位の要求」を行い、「通信一本化」という表看板の裏

### 第三章 逓信局への権限委譲

で、実際は「各事業併進の名目で無意義な総花的浪費が行われ、真に時代の要求に即応した必要な施設に金を投ずることが出来な」<sup>(64)</sup>状況が生ずることになった。こうした弊害を主導していたのが「通信閣」であり、電信課長の三宅福馬はその中心だったという。これに対して、

桑山は経理局調度課長時代からその弊害を指摘し、通信事業への予算統制の強化を求める改正意見を大臣・次官へ何度も提出していた。桑山は事業統制という観点から「通信閣」に批判的だったのである。こうした彼の姿勢が反映して、次官就任早々に、経理局長には経理畑の長い最所文二、通信局長には大臣官房での経験が豊富な畠山敏行が配されるなど、通信事業への統制強化を意図した人事が行われたのである。こうした人事は、第三章で詳細に述べる制度改革への布石でもあった。一方、「管船閣」の方は、桑山の人事下で登用がなかったように、これ以後、管船・灯台の両局内でのみ人事異動が行われるようになる。

このように、米田・桑山の人事を通じて各局の専門性を尊重した人事慣行が確立したが、それは第一章の三宅や田村の議論に沿うものであった。他方、次官の人事に関しては、これ以後、桑山のような大臣官房や経理局でのキャリアを有する人物が登用されていく傾向が見られる（大橋八郎、富安謙次、平沢要など）<sup>(66)</sup>。これは、第一章で見た高橋の議論のように、次官ポストには調整能力を必要とする認識が浸透していったことを示唆するものである。次官・局長人事に科学的管理法の思考様式が直接影響を与えたことを証明するのは困難であるが、人事慣行は実際にそれに沿ったものに変容していったのである。

#### 第一節 地方逓信局の予算経理

第一章でも触れたように、明治四三（一九一〇）年に制定された逓信管理局官制によって、それまで各地の一等郵便局で行っていた管理事務は、全国十三管区に新たに設置された逓信管理局で行われるようになった。同時に、従来は別々の地方機関によって分掌されていた海運・電気的各事務も逓信管理局に一本化された。その後、大正二（一九一三）年の行政整理で、逓信局（逓信管理局から名称変更）は五管区に減少させられ、他の地域は再び一等郵便局が監督事務を分掌する制度に戻されてしまうが、大正八年の改正で全国七管区に再編成され、一等郵便局の監督事務も廃止された。かくして、地方逓信局は制度的な安定を見るに至ったが、その後は本省からの権限委譲をめぐって議論が展開されることになる。

その中心となったのが予算経理の委任問題である。本章では、その検討を行う前提作業として、まず逓信省の経理制度について確認しておきたい。逓信省の予算は、簡易保険が特別会計である他は、通信事業を含めて昭和七（一九三二）年まで一般会計に属していた。その経理を逓信本省で所管したのが経理局である。しかし、同局は、その前身である会計局時代より設置と廃止を繰り返し<sup>(67)</sup>、制度的に不安定な状態に置かれていた。その間、通信事業関係の経理事務は、その大半を逓信局が掌理していた。そのため、逓信局は自ら予算案を作成し、大蔵省との予算折衝も逓信局を通さずに行うような状態だったという。経理局は「有つても無くてもよい存在」<sup>(69)</sup>だったのである。

表2 甲類費と乙類費

甲類費	乙類費
俸給、雇員給、傭人給 (現業傭人給料、職工傭人 給料、普通傭人給料)、給 与、三等局長以下手当、 証票類費、集配運送費、 渡切費、土地造営物使、 用料、歳出臨時部の科目 全て	傭人給(傭人料)、需品費、 被服費、通信運搬費、各 所修繕、内国旅費、外国 旅費、雑費

地方の経費支出は、明治四三年の通信管理局官制以来、通信局長へ令達された歳出予算の中から行われた。通信局長は、その歳出予算の範囲内で、一・二等郵便局などの通信官署へ定額予算を通過する他、地方通信局の経費や三等局長への手当などを支出したのである。この歳出予算の予算科目は、会計法に則って、款―項―目―節に分けられていた。例えば、通信省の場合、通信費(款)―通信事業費(項)―郵便費(目)―被服費、汽車運送料など(節)というように区分されていた。このうち、款・項間での流用は会計法の規定によって明文上禁止されていたが、目・節間での「流用」は原則として認められていた。<sup>(71)</sup>しかし、地方通信局が「流用」する際には、さらに通信本省が定めた費目の範囲内で行う必要があった。その費目であるが、大正五年

四月から甲類費・乙類費の二つの類費区分が設けられている。<sup>(72)</sup>各類費の内訳は、表2の通りである。このうち、甲類費は「人員費、土地建物借料及集配運送受負料の如き、定員定率又は特別の命令若は契約に附随して当然分配せらるべきもの」<sup>(73)</sup>を中心としており、通信本省が総合的な観点からその使用計画を定めるものであった。それゆえ、その実行にあたって不足が生じた場合、通信本省(ほとんどの場合通信局)が予算を増額する責任を有するが、その責任は本

省側が他の経費を割いて地方通信局へ「流用」するという形で果たされた。これを地方通信局から見れば、たとえ年度中に甲類費の予算の不足が生じても、通信本省がその不足分を補給してくれるということである。もちろん、通信本省も予算上の制約があるため無制限に補給できる訳ではないが、それがある程度期待できるという限りにおいては、地方通信局は中央への依存と経費の濫費が発生しやすい構造下にあったのである。それゆえ、本省側は、地方通信局が甲類費を効率的に使用できるように制度改正を志向していた。

一方、乙類費は「専ら(地方通信局が提出した―筆者注)予定経費要求書を基礎として査定配分し、非常事態又は特殊の事由に依り多額の経費を要するとき及び予算に不用額を生じた場合の外増減しないもの」であり、その責任は地方通信局側が負っていた。<sup>(74)</sup>物品費や旅費などがその主たるものである。しかし、金額的には乙類費は甲類費の七分の一でしかない上に、甲類費から乙類費への「流用」は通信大臣の事前承認が必要であったため、常に乙類費は不足しがちであった。それゆえ、地方通信局側は類費区分の廃止、すなわち経理の全面的委任を通信本省に求めるようになっていった。

このような通信本省・地方通信局両者の制度改革要求が表出したのが、第七回通信局長会議(大正十二年)<sup>(75)</sup>であった。<sup>(76)</sup>前年の行政整理によって各省庁の定員は減少させられていたが、通信省もその例外ではなく、予算上の定員で三一七六名(判任官以上)が整理の対象となつた。<sup>(77)</sup>その結果、通信本省は、余分の定員を財源とする地方通信局への予算補給が困難になる一方で、定員を減らされた地方通信局が予算補給の要求を強める、という二重の隘路に陥っていた。かくして地方の予算経理を改革する必要が中央・地方ともに認識され、通信局長会議

で議論されることになったのである。

四月二五日の会議の冒頭で、米田奈良吉通信局長は、行政整理の結果、各地方通信局へ「本省ノ方カラモ相当ノ俸給額ヲ更ニ出サナケレバナラヌ」状態が生じても、「之ニ応ズル資源」がないとして、苦しい財政状況への理解を求めた。そうした状況の打開策として、本省側からは経理内規の改革案が提出された。その案自体は、関東大震災によって通信省が全焼してしまったこともあって現存せず、その内容は確認できない。しかし、今井田清徳庶務課長が改革案を説明しているため、部分的にはあるが、その内容を明らかにすることができない。それは、以下の通りである。

①各局別（例えば、各一等局別）・事業別（例えば、電信・電話・郵便別）に、本省が通信局へ定員を令達していたのを、各管区で一本に統一して定員を令達するように改める。

②通信局は定員を留置することができるよう改める。

③現業局において、定員を減らして定率（一人当たりの俸給額）を増やす、あるいは、その逆を行う権限を認める（ただし、各通信局長の監督の下で）。

④各管区内の定率も通信局長に裁量を認める。

このように、通信本省は自らが配布できる「資源」の減少に対して、地方通信局や現業局の裁量拡大で対応しようとした。<sup>(78)</sup>これに対して、七人の通信局長が連名で提出した建議書では、「渡切経費算定ノ事」など十六項目の権限委譲と予算経理の全面的委任が求められていた。

彼らを代表して、田辺治通東京通信局長は、行政整理によって定員が削減される一方で事務量が増加していく中、少ない人員で「繁激ナル事務」を円滑に行うには「本省ト地方通信局トノ間ニ於テノ仕事ノ分

配方」を改める必要があるとして権限の委譲を求めている。このうち、予算経理の委任については、「対外ノ関係トカ時勢ノ進運ニ伴フ施設ヲ施行スル上ニ於テノ利害ノ関係、予算ノ編成」などは通信本省の「当然ノ職務」であるが、「分配ヲ受ケタ予算」を実際に執行するのは地方通信局の職務であるというように、それぞれの分界を明らかにした上で「無用ノ往復照会」を無くすべきだと主張している。このように、地方通信局側は、「能率増進」の論理を梃子にして、通信本省案よりも広範囲の権限委譲を求めたのである。

この建議で委譲を求められた権限のうち、その一部は関東大震災によって一時的に委譲された。<sup>(79)</sup>それゆえ、震災後の第八回通信局長会議<sup>(80)</sup>では、さらなる委譲への期待感が高まることになった。その中でも特に強く求められたのが予算経理の委任であった。実際、藤村義朗通信大臣が出席した二月七日の会議で、各地方の通信局長が最も熱心に主張したのがこの問題であった。例えば、小森七郎大阪通信局長は、「能率増進」と現業員の健康維持のためには局舎の改善が必要であるが、「局舎ノ改善ニ付キマシテハ従来本省ガ総テオヤリニナル、然ルニ運送集配等ノ器具ノ改善ニ付キマシテハ地方ニ於テ勝手ニ為シ得ルト云フ関係カラシテ（中略）器具ノ改善ハ稍々行ハレテ居ルケレドモ局舎ノ改善ト云フコトハ殆トサレテ居ラナイノデアリマス」として全面的な経理委任を求めている。このように、地方通信局側は、現業員の給与増や職場環境の改善の必要から、予算経理の全面的委任を本省側に求めたのである。

しかし、経理関係の委任は実現されなかった。それは、本省の通信局が消極的な姿勢を示したからである。この段階になると、前回の会議で権限の委譲を求めた田辺が通信局長に就任したこともあって、本

省側もある程度の権限委譲の必要性は認めていた。実際、田辺は「委任事項ノヤウナモノハ少シ思切ツテ委任シテ各々ガ此自分ノ責任ノ範圍内デ独断専行的ニ行クコト」は「定員ナリ其他ノ随分困難デアリマズル点」を緩和するために必要であると明言している。しかし、經理の全面的委任に対しては「予算ノ執行上ニ於テ諸君ニ御任せシテナイ点デ此方ノ予算ヲ睨ミツツ仕事ヲシテ行カナケレバナラヌト云フヤウナモノハ、是ハ本省デ御任せシテ諸君ニヤルト云フ訳ニハイカヌノデアリマス」と慎重であった。

その背景には、通信局―「通信閣」の事業第一主義があった。米田奈良吉次官（前通信局長）は、全面的委任に消極的な理由として「若シ其年度内ニ剩シ得タ所ヲ以テ施設ヲ此既達予算内ニアルノデアルカラシテ宜シイト云フコトデアラナラバ、次年度ニ於テ経費ガ膨レルト云フコトハ免レナイ、此処ニ地方ト中央トノ間ニ於テ余程予算經理ニ狂ヒガ生ズル」点を挙げている。すなわち、局舎の改善などの社会政策的投資や現業員への給与支給によって本省側の事業計画が制約される恐れがあるので通信局は消極的だったのである。もちろん、米田らも現業員の待遇改善の必要は認めており、実際、米田は会計検査院から「御叱リ」を受けても他費目からかなりの金額を局舎改善費に「流用」していると主張している。しかし、事業拡大を優先させながら社会政策的投資の費用や現業員の給与を他費目から融通するという通信局の手法は、パイが拡大している時にこそ効果的なのであって、全体的に予算が縮小傾向にあるこの時期においては現業員の待遇改善を犠牲にするものでしかなかった。地方通信局の要求はその点を衝いたものであり、通信局が局舎改善への「流用」を強弁した所で理解が得られるものではなかった。このように、通信局―「通信閣」の事業第一

主義はすでに限界に来ていたのである。

## 第二節 桑山次官の制度改革

前節で述べた本省側の經理委任に対する消極性は、桑山鉄男次官時代になると解消することになった。その契機となったのが、大正十四（一九二五）年五月の官制改正である。この改正によって、通信局は郵務・電務・工務の三局に分割された。この分割は、従来「通信閣」の解体として重視されてきた。しかし、予算經理の観点から重要となってくるのは、分割の結果、それまで通信局が有していた①「予算經理、渡切経費ノ支給事務ノ大部分」、②「物品ノ經理及保管配給事務」が經理局に移管された点である。前述したように、桑山は、通信局が通信事業の予算經理を掌理することによって、郵便・電信・電話の事業別に「予算分捕り」が発生し、予算の効率的運用を妨げている弊害を早くから指摘していた。桑山は、この官制改正によって經理局へ予算經理を統一し、その根源を断とうとしたのである。

さて、権限が移管された經理局の局長は最所文二であった。經理畑を長らく歩んできた彼は、就任当初から地方への經理委任に前向きな姿勢を示した。最所は、第九回通信局長会議（大正十四年五月）で、経費節約の方法について「結局各局長ノ委任經理ノ範圍ヲ出来ルダケ広くシテ、サウシテ経費ノ流用ト申シマスカ、即チ有無相通ジテ最モ宜シイヤウニスル、斯ウ改メテ行クヨリ外仕方ガナイト考ヘマス」<sup>(83)</sup>と述べ、甲類費・乙類費の区別の撤廃を主張している。このような經理局の積極的姿勢によって、昭和二（一九二七）年三月三十一日、公達第三一一号で、通信局・通信官署会計事務規程が改正され、甲類費・乙類費の区分が廃止された。その結果、全ての通信局予算の「流用」が

可能となり、逓信局への全面的な経理委任が実現したのである。また、同日の逓信局長職務章程改正（公達第三一三三号）で、一、二等局への渡切費支給定額の決定権も経理局から地方逓信局に委譲されている。かくして、各地方逓信局の予算面での自律性が格段に高まることになった。その上、毎年の予算使用計画が逓信局長会議に諮問されるようになり（大正十五年の第十一回逓信局長会議から）、<sup>84</sup> 予算編成の際にも地方逓信局側の意見が尊重されるようになった。

このように、一九二〇年代の逓信省には、全体的に行政整理による人員不足、現業への負担増大を効率的な「流用」で対応しようとする基調が存在したが、その上で地方での「流用」の円滑化を要求する地方逓信局と、自局本位の事業計画を阻害させないため、なるべく「流用」を本省の統制下に置こうとする逓信局との対立が表面化した。それゆえ、地方への経理委任は進展しなかった。しかし、逓信局解体・経理局への予算経理の統一が行われると、それに連動して地方への経理委任は実現された。その背景には、事業の遂行を優先する「逓信局中心時代」から、予算の効率的運用を重視する「経理局中心時代」への逓信省全体の構造変化が存在していた。<sup>85</sup> この点で、人事面での「逓信閣」後退の意味は大きかったと言える。このように、一九二〇年代の逓信省では、行政整理によって中央・地方を問わず合理化が求められた結果、その障害となっていた事業第一主義を主導する逓信局―「逓信閣」の体制は解体し、本省では経理局による統制が確立する一方で、地方への権限委譲が進展するという変化が生じるようになったのである。

## おわりに

これまで、一九二〇年代における逓信省の組織・人事構造の変容を、科学的管理法の浸透と関連づけながら検討を加えてきた。ただし、本稿では、同法の思考様式がどの程度実際に影響を与えたかについては明示化できていない。その点で大きな限界を有している。しかし、科学的管理法の影響を過小に見積もることはおそらく適当でない。例えば、三宅福馬や田村謙治郎、高橋直服らが科学的管理法の研究から導き出した「監督者」像が、『逓信協会雑誌』や逓信部内での講演会などで公にされ、しかも実際にそれに沿うように次官・局長の人事が変化していったが、これを単なる偶然の一致として片付けることはできない。また、地方への権限委譲が「能率増進」という論理を梃子にして主張されたのも、科学的管理法の思考様式が浸透し影響力を有していたからこそであった。このように、科学的管理法の思考様式が、間接的にはあるが、重大な変化を逓信省にもたらしたのは間違いないだろう。

逓信省内で最初に台頭した科学的管理法の思考様式は、現業員優遇の観点に立脚するものであったが、最終的には「監督者」に専門知識を要求するものに発展していった。それは、事業の遂行上からもプラスに働くものであった。こうした思考様式を体現化したのが三宅や米田奈良吉、田辺治通らの「逓信閣」であったと言える。しかし、彼らの思考様式は予算が拡大している時にこそ適合的であったが、行政整理によって事業拡大と現業員優遇の両立が不可能になると対応できなくなるものであった。

代わって省上層部で主流となっていたのが、高橋に代表されるような科学的管理法の思考様式であった。これは専門性を尊重しつつも統制の強化を志向するものであり、予算が縮小傾向にある一九二〇年代においては適合的だった。これと同様の思考様式を有していた桑山鉄男次官の下で、通信局解体、経理局強化、地方への権限委譲などの改革が積極的に推進された。かくして通信省は統制の強化と権限の分配を有機的に連関させることに成功したのである。

このような省内での成功を背景にして、通信省は護憲三派内閣が設置した行政調査会でも「能率増進」に関する積極的な提案を行っていた<sup>(86)</sup>。しかし、それは、通信省の現実に置かれた位置関係からして、統制緩和・権限分配の方向でのみ主張されることになった。他の経済系省庁もその主張に同調する姿勢を見せたことに加えて、行政需要の増加によって専門知識の重要性が格段に高まったことで、この方向は大きな力となった。

一方、通信省での経理局強化に相当するような統制強化案も内閣レベルにおいては確かに存在していた。しかし、いずれも各省の反発を前に実現に至らなかった。かくして政党内閣期には権力の分散のみ進んで、統制強化に資するような改革構想はほとんど実現せず、内閣レベルで見れば「各省割拠」状況が進展するだけの結果になってしまった。それを克服するほどには二大政党の人的結合関係は強いものではなく<sup>(88)</sup>、総合的な政策体系も有していなかった。その結果、総花的な性格の強い「産業立国」策をとる政友会の内閣は、予算編成ごとに「予算分捕り」を噴出させる一方で、緊縮財政を一枚看板とする憲政会―民政党は、世界大恐慌によってその正当性が崩壊するとあっけなく閣内不一致で退陣に追い込まれてしまった<sup>(89)</sup>。

このように、本来的には「体制の集権化要因」として期待された政党内閣は、統合強化に失敗した結果、「各省割拠」を露呈させてしまい、統合の主体たるべき自らの正当性を著しく傷つけてしまった。その結果、政党内閣は崩壊し、代わって大臣間での人的結合関係の強さ<sup>(90)</sup>によって統合が担保された「挙国一致」内閣が登場するのであった。一九二〇年代の通信省は、こうした政党内閣の崩壊過程の中で、それは別の選択肢、すなわち統合強化の可能性を潜在的に提示しながらも、自らは崩壊の重要なアクターとして機能したのである。

#### 注

- (1) 例えば、藤井信幸『テレコムの経済史』（勁草書房、一九八八年）、小風秀雅「日露戦後における電力政策の展開」（『史学雑誌』第八九編第四号、一九八〇年）、杉浦勢之「日露戦後の郵便貯金の展開と貯蓄奨励政策」（『社会経済史学』第五六卷第一号、一九九〇年）、同「大衆的零細貯蓄機関としての郵便貯金の成立―日清戦後の郵便貯金の展開とその性格」（『社会経済史学』第五二巻第四号、一九八六年）など。他に正史として、通信省編『通信事業史』全七巻（通信協会、一九四〇～一九四一年）がある。
- (2) 古典的な研究としては、升味準之輔『日本政党史論』第四巻（東京大学出版会、一九六八年）が挙げられる。近年の研究としては、河島真「戦間期内務官僚の政党政治構想」（『日本史研究』第三九二号、一九九五年）、古川隆久「政党内閣期の内務官僚」（『地域文化研究』第二二号、一九九五年）、黒沢良「政党内閣期の内務省」（『東京都立大学法学会雑誌』第三九巻第二号、一九九九年）、金宗植「一九二〇年代内務官僚の政界革新論」（『史学雑

誌』第百十一編第二号、二〇〇二年）などがある。

(3) 波形昭一・堀越芳昭編著『近代日本の経済官僚』（日本経済評論社、二〇〇〇年）、土川信男『政党内閣と商工官僚』（近代日本研究会編『年報・近代日本研究』第六号、一九八四年）など。

(4) 奈良岡聡智『政務次官設置の政治過程（一）』（六）（『議会政治研究』六五〜七一号、二〇〇三〜二〇〇四年）、清水唯一朗『護憲三派内閣期における政党と官僚』（『日本政治研究』第三巻第一号、二〇〇六年）など。

(5) 三谷太一郎『政党内閣期の条件』（中村隆英・伊藤隆編『近代日本研究入門』東京大学出版会、一九七七年に所収）。

(6) 同右八五〜八六頁。

(7) 『年報政治学 一九八四』のちに御厨『政策の総合と権力』（東京大学出版会、一九九六年）に所収。

(8) 拙稿『法科偏重』批判の展開と政党内閣（『史学雑誌』第百十四編第三号、二〇〇五年）、同『政党内閣期（一九二四〜一九三二年）の予算統制構想』（『史学雑誌』第百十五編第十号、二〇〇六年）。

(9) 海軍工廠などの官営工場における科学的管理法の導入が最も本格的であったが、それは工場内に限定されるものであり、官僚制全体への影響を分析する事例としては不適當である。

(10) こうした読み替えは民間でも生じていた。一九二〇年代前半に設立された能率研究団体によって「能率増進」運動が展開されたが、その適用領域は工場の生産能率に限らず、事務能率や販売能率にまで及ぶものであった（原輝史編『科学的管理法の導入と展開』昭和堂、一九九〇年、二四〇〜二四一頁）。

(11) 前掲『法科偏重』批判の展開と政党内閣。

(12) 佐々木聡氏の定義を準用した（佐々木聡『科学的管理法の日本的展開』有斐閣、一九九八年、二頁）。

(13) 鉄道院（省）の現業員については、吉田文・広田照幸編『職業と選抜の歴史社会学』（世織書房、二〇〇四年）第二部を参照のこと。

(14) 郵政省編『郵政百年史』（吉川弘文館、一九七一年）第四章。

(15) 前掲『政党内閣期（一九二四〜一九三二年）の予算統制構想』六四〜六五頁。

(16) 以下、三宅の経歴は三宅順子編『橙村片影』（圭文館、一九五九年）を参照にした。

(17) 秦郁彦『官僚の研究』（講談社、一九八三年）十六〜十八頁によると、通信省の部内教育機関である通信官吏練習所卒業の学歴を有する高文合格者は一九六名にも上るといふ。通信省は、その合格者のほぼ全員を自省で採用していた。

(18) 明治四三年の通信管理局官制については、拙稿「後藤新平の通信省改革とその影響」（『環』二四号、二〇〇六年）を参照のこと。

(19) 前掲『橙村片影』六頁によれば、帰国後は上野陽一らと連携して、通信部内での科学的管理法の導入運動を展開したという。

(20) 田村謙治郎は、大正元年に高文合格、大正五年に通信省に入省し、その後熊本・旭川郵便局長、簡易保険局司計課長、電気局業務課長などを歴任する。後に、電務局長に就任する。

(21) 他に、瀧本豊之輔「事業監督の原理」（『通信協会雑誌』第一六〇・一六二号、一九二二年）などが、科学的管理法に対して批判的な論調を有していた。

- (22) 大橋八郎「今井田清徳君」(今井田清徳伝記編纂会編『今井田清徳』、武田泰郎、一九四三年に所収)。
- (23) 前掲『科学的管理法の日本的展開』三〇五頁。
- (24) 今井田「監督論」(『通信協会雑誌』一五六号、一九二二年)。
- (25) 今井田も早くから現業員の待遇改善問題に関心をよせていた(例えば、今井田「現業員能率論」『通信協会雑誌』三〇号、一九二一年など)。
- (26) 七三頁。
- (27) 前掲『科学的管理法の導入と展開』二三七〜二三八頁。
- (28) 前掲『事業監理法大意』四一〜四二頁。
- (29) 田村「官私事業管理論」(平凡社、一九二五年)四七一〜四七二頁。
- (30) 同右、序文。
- (31) 上野陽一編『新版 能率ハンドブック』(技報堂、一九五四年)六七頁。
- (32) 進藤誠一「通信事業と通信人」(通信文化社、一九六〇年)一九五〜二〇六頁。
- (33) 前掲「科学的事務管理法の応用に就て」。
- (34) 郵便貯金局においても科学的管理法の研究が行われていたという(前掲「通信事業と通信人」二〇〇頁)。この点については今後の検討課題としておきたい。
- (35) 高橋「人事管理の実際と理論」(交通経済社出版部、一九三三年)の「自序」。
- (36) 『英国簡易保険の事業管理組織』(『能率研究資料』第三〇輯、一九三五年)、『米國簡易保険の事業管理組織』(同第三二輯、一九三五年)など。
- (37) 前掲「人事管理の実際と理論」五七頁。
- (38) 同右、二八三頁。
- (39) 同右、四一五頁。
- (40) 大豆生田稔「農林省の成立と食糧政策」(原朗編『近代日本の経済と政治』山川出版社、一九八六年に所収)。
- (41) 例えば、田辺治通伝記編纂会編『田辺治通』(通信協会、一九五三年)、佐谷台二・三宅福馬『米田奈良吉小伝』(通信協会、一九四〇年)など。
- (42) 前掲「通信事業と通信人」一三九頁。
- (43) 広幡忠隆『海運夜話』(海洋文化振興、一九五三年)二六二〜二六三頁。広幡は、明治四四年に通信省人省後、ほぼ一貫して管船局畑を歩み、昭和二年に灯台局長、昭和五年に管船局長に就任している。
- (44) 広幡忠隆『頭陀袋』(日本海事振興会、一九五一年)四八〜四九頁。
- (45) 前掲「通信事業と通信人」一三九〜一四八頁。
- (46) 例えば、「通信関」の実権を掌握していたと言われる田辺治通は、自分の管轄外である部局の賞与支給にまで介入したという(前掲『田辺治通』八九頁中の富安風生の回想)。
- (47) 通信総合博物館所蔵『第二回通信局長会議議事録』。この会議については、既に杉浦勢之「一九一〇年代の通信省の危機」(『年報・近代日本研究』第十三号、一九九一年)で検討されており、本稿で引用した史料も同様に利用されている。ただし、秦と田辺の認識の相違を、通信本省と地方通信局とのそれに還元している点

で本稿とは理解が異なる。

- (48) 前掲「一九一〇年代の通信省の危機」。
- (49) 例えば、管船局出身の若宮貞夫次官は「通信行政に暗く（中略）、重箱の底を箸でつつくような事務官を主流としたため関東大震災の難局に臨んで非常な苦勞をした。實際あの非常時にめざましい働きをしたのは所謂通信閥の人達であつた」と評されている（前掲『通信事業と通信人』一四三頁）。
- (50) 奈良一区から出馬。米田の総選挙出馬については、前掲「護憲三派内閣期における政党と官僚」三三三頁を参照のこと。
- (51) 例えば、政友会系の「中央新聞」では、「清浦内閣の罪悪」というタイトルで十一回連載されている（前掲『田辺治通』九七〜一〇頁）。この連載は、タイトルと相違して「通信閥」の批判に終始している。
- (52) 前掲『田辺治通』一一二頁。
- (53) 天岡は桂太郎の女婿。明治三九年に高等文官試験に合格し、内閣書記官、会計課長などを経て、大正六年八月に為替貯金局長として通信省に入省した。
- (54) 前掲『通信事業と通信人』一九七頁。下村局長時代の郵便貯金局については、前掲「日露戦後の郵便貯金の展開と貯蓄奨励政策」を参照。
- (55) 実際、天岡の後任の山岸は、郵便貯金監理所証券課長、為替貯金局監理部長など貯金局畑のポストを歴任している。
- (56) 三宅の休職は、前掲の「中央新聞」の連載などで、総選挙のために通信省内に電信機械を設置し選挙関係の通信を行ったと報道されたためである（前掲『田辺治通』九〇〜九四頁）。

- (57) 桑山の経歴については、野添愛善「桑山君の思ひ出」、畠山敏行「桑山氏を憶ふ」、安部民次「通信局規画課時代の桑山さん」（いずれも『通信協会雑誌』三三一号、一九三六年に掲載）などを参照。
- (58) 前掲「桑山氏を憶ふ」。
- (59) 山根伸洋「工部省の廃省と通信省の設立」（鈴木淳編『工部省とその時代』山川出版社、二〇〇二年に所収）。
- (60) その後、明治三〇年八月に郵務・電務の二局に分割されるが、翌三二年十月に統合されて再び通信局が設置されてからは、大正十四年まで分割されなかった。
- (61) 前掲『通信事業と通信人』一六〇頁。
- (62) 坂野翁伝記編纂会編『坂野鉄次郎翁伝』（通信教育振興会、一九五二年）十二〜十三頁。
- (63) 前掲「通信局規画課時代の桑山さん」。
- (64) 前掲『通信事業と通信人』一六一頁。その最大なる犠牲が、都市部の電話拡張事業であった（前掲『テレコムの経済史』第四・五章）。
- (65) 前掲「桑山氏を憶ふ」。
- (66) 大橋は秘書・文書課長、富安は文書課長、平沢は文書課長をそれぞれ経験している。また、大橋と富安は経理局長経験者である。昭和戦前期の通信省における経理局の重要性は、前掲『通信事業と通信人』一七〇頁を参照。
- (67) 『経理事務年報』（通信省経理局発行）各年度版の「沿革」の項を参考にした。
- (68) 前掲『通信事業と通信人』一六〇頁。

- (69) 同右。
- (70) 以後、本稿でいう「流用」とは、会計法第十四条第二項で認められた目・節間での流用のことを指す。
- (71) 詳細は、前掲「政党内閣期（一九二四～一九三二年）の予算統制構想」六三～六四頁を参照にされたい。
- (72) 大正十一年公達第四六三号。
- (73) 通信協会編集部編『通信叢書 会計』（通信協会、一九二二年）十九頁。
- (74) 同右十九～二〇頁。
- (75) 大正十一年公達第四六三号第十一条の規定。
- (76) 以下、第七回通信局長会議での議論は、通信総合博物館所蔵『第七回通信局長会議事録』。
- (77) 第七回通信局長会議での杉精三経理局長の発言（前掲『第七回通信局長会議事録』）。
- (78) この経理内規の改正は、大正十二年中に実現された。
- (79) 通信総合博物館所蔵『震災関係法規類集 大正十二年』。
- (80) 以下、第八回通信局長会議での議論は、通信総合博物館所蔵『第八回通信局長会議事録』。
- (81) 例えば、藤村義朗通信大臣の訓示に対して、山岸哲夫東京通信局長が「過半来震災ノアリマシタ為ニ地方通信局等ニ於テモ種々臨時ニ委任事項等ヲ御殖シ下サイマシテ、従来吾々が毎通信局長會議ニ申上ゲテ置キマシタ通信局ノ権限ヲ拡大シテ事務ノ繁文褥札ヲ除キ、敏活ナル事務ノ処理ヲ望ンデ居リマシタガ、是等ノ点ニ付キマシテモ尚ホ御委任ヲ願ヒタイ」と答辞をしている（前掲『第八回通信局長会議事録』）。
- (82) 前掲「経理事務年報」の「沿革」の項。
- (83) 通信総合博物館所蔵『第九回通信局長会議事録』。
- (84) 通信総合博物館所蔵『第十一回通信局長会議事録』。
- (85) 前掲「通信事業と通信人」一六二頁。
- (86) 例えば、通信省の畠山敏行幹事は大蔵省の事前監督の緩和を議案として提出した結果、各省の改正要求が噴出し、最終的には会計法規改正を求める改正案が首相に報告されるに至っている（前掲「政党内閣期（一九二四～一九三二年）の予算統制構想」六九～七一頁）。
- (87) 例えば、拙稿で明らかにしたように、「政務局」構想や歳出事前監督構想など予算統制の強化に資するような提案は、政党内閣期においてはいずれも実現に至らなかった（同右論文）。
- (88) 政友会については奥健太郎『昭和戦前期立憲政友会の研究』（慶應義塾大学出版会、二〇〇四年）、民政党については伊藤隆『昭和初期政治史研究』（東京大学出版会、一九六九年）第一章。
- (89) 前掲「政党内閣期（一九二四～一九三二年）の予算統制構想」七九頁。
- (90) 例えば、斎藤実内閣では、予算編成の際に高橋是清蔵相、山本達雄内相、三土忠造鉄相らが調整的役割を果たしている（大前信也「斎藤実内閣期の予算編成と大蔵省（一）、（二）」『法学論叢』第一四五卷第三号、第一四七卷第三号、一九九九～二〇〇〇年）。