

戦後日本における公企業の組織編制 —「ボード」構想を振り返る—

加藤 龍蘭 *

I. はじめに

1980年代以来、脱国有化／民営化の風が吹き続けている。しかしながら、この志向がもっとも強い国々においてさえ、多数の「公企業」が生き残っている事実は厳然として存在する。例えば、「民営化」の政治思潮を世界に広めた震源地のひとつであるサッチャリズムの国、英国においても、公企業の「民営化」は完全私企業化ではなく、多くの企業において一定程度の政府関与が残されていることが確認されている。⁽¹⁾ 日本において、この「市場の復権」⁽²⁾ という強風の影響をもっとも強く受けているのは「特殊法人」と呼ばれる組織群であるが、過去の政権や現政権が声高に謳い続けてきた「特殊法人改革」によって、あらゆる公共的法人が全体的統一的融解を起こすわけではなく、「独立行政法人」等の呼称に改められながらも、この種の公共的法人＝「公企業」は日本社会に生き続けることには留意せねばならない。公企業の存立は各国の行政体制に意外と深く根差したものであり、一時的な政治思潮によって容易に瓦解するものではないと言える。

だとすれば問題は、個々の法人の事業内容についての精査・監督もさることながら、より大きな意味での「公企業の統制」をいかにするか、という問題に帰着するように思われる。⁽³⁾ しかし、「公企業の統制とアカウントビリティ」とは世代を越えて我々を困惑させてきたテーマである」と言われる通り、⁽⁴⁾ それは複雑で一様には解決困難な課題である。同時に、「我々が〔公企業〕統制の諸装置を発達させない限り、財政資金の無駄遣いや社会政策の混乱・矛盾は存在し続ける」のであって、その意味で「公企業の統制」とは古くて新しいテーマであるとも言える。⁽⁵⁾

* 大学院行政学研究科博士後期課程

では「公企業の統制」にはどのような手法があるのだろうか。これを大雑把に外部統制と内部統制とに分けて考えてみれば、前者には、公企業の活動に関する種々の環境設定——法的統制、議会統制、行政指導、事業契約、投資・価格設定の基準設定、利潤目標、財務上限の設定、市場競争の度合いなどの、「ゲームのルール」設定——の諸手段が含まれる。他方、後者には、組織構造の設定、トップレベルの経営戦略、幹部職員や「board of directors（経営理事会）」（以下、単に「ボード」と呼ぶ）の配置等の諸策が考えられる。

以上の簡単な整理を踏まえたうえで海外の動向を見てみると、例えば英国では一時期、公企業活動の法的設定による事前的外部統制からアドホックな形での外部統制への推移が広く観察されたが、それでも充分とは考えられず、また民営化による改革の限界も認識されたために、内部統制の手法、すなわちボードなどトップマネジメントの配置・構成に注目がされるようになった。⁽⁶⁾

このような、「公企業の統制」の一手法として公企業のトップ構造を捉える見方は注目されるべきである。また国こそ違え、行政学者のアップルビーも、アメリカでの公企業に対する議会統制の手段として、「ボードの存在は当然認められるべき」だと主張していた。⁽⁷⁾ 公企業の日常の業務運営を行う執行機関の上位にボードを設定し、それが一定程度の議会・政府からの統制を受けながら業務監督を担うことによって当該企業のアカウンタビリティを確保するというのが、英米での公企業の統制手法として一般的なのである。

では、公企業のトップマネジメントの構成に関しては、どのような制度的選択肢があるのであろうか。国連が1966年にジュネーブで開催したセミナーの報告書である「公企業の組織と経営に関する国連セミナー報告書」による整理に従ってみれば、公企業のトップマネジメント構造の編成に際して争点となるのは、(1) 独任制 vs. 合議制、合議制とした場合には新設するボードを (2) 「外部」 vs. 「内部」機関とするか、(3) 経営的 vs. 監督的機関とするか、(4) ボードの規模と構成をどうするか、の諸点である。⁽⁸⁾

本稿は、以上の諸点が、戦後占領期における公企業設立の経緯の中にあっては、日米間の綱引きの争点として顕在化していたことを確認する。中心的な関心は、「ボード」の存在と位置付けである。

ところで、改めて日本に目を向けてみると、ボードを採用した公企業の数は一極端に少ないことが分かる。戦後の日本社会に存在した公企業のうちで、「監理委

員会」「管理委員会」「経営委員会」「政策委員会」等名称は様々であるが、ボード構造を持ったものは以下の9法人のみである。すなわち、「公共企業体」に分類されたものとして日本国有鉄道と電電公社、「特殊法人」として分類されるものとして帝都高速度交通営団、日本放送教会（NHK）、日本住宅公団、首都高速道路公団、京浜外貿埠頭公団、阪神外貿埠頭公団の6法人、そして「認可法人」⁽⁹⁾に分類されるものとして日本銀行である。このうち、帝都高速度交通営団、NHK、日本銀行は戦前からのものであるが、NHKは、戦前は社団法人であったものが戦後に特殊法人に改組された際に、日銀は1949年の法改正によって、それぞれボードが設置されたという経緯を持つ。戦後、「特殊法人」だけでも100以上、「認可法人」を含めれば約200設立された国レベルの公企業の数に比べて、ボードを持ったものは極端に少ない。

こうしたボード採用型の法人という「例外的」存在にあえてスポットを当てる本稿の視点には疑問が抱かれるかもしれない。しかし、ボードを当然の要件とする公企業を多数発達させてきたアメリカが占領国であったにもかかわらず、占領期の改革から誕生した日本の公企業の多くにはボードが置かれなかったことは、それ自体興味深い現象ではないだろうか。

また今日、多くの組織が「独立行政法人」という通則法を持った新制度に移行している中で、その実質的経済的効果については数々の疑問が出されているのも事実である。今後の独立行政法人制度の展望を論じる際、その組織体制の改変が議論の俎上に上ることもあるだろう。その際、戦後の公企業において稀少ながらも存在した「ボード」なるものが参酌されることも十分に考えられる。そうした可能性がある以上、占領期という制度の大変革期において公企業が新設された際の制度選択の経緯を振り返っておくことには、今後の新制度構想にも資するという点で一定の意義があると思う。

本稿では、戦後にボード構造を有した公企業の内、日本国有鉄道と日本銀行の設立経緯に限定して振り返ることとしたい。この2法人に限定することは、第一には紙幅と能力の制約ゆえであるが、少なくとも第二に、上述した公企業トップ構造の制度選択の際の争点のいずれか乃至は複数が顕在化したケースとして妥当であると考えからである。すなわち、国鉄の公社化の際には独任制と合議制の相克が浮き彫りになり、日銀法の改正の際には独任制と合議制に加え、新たに設けられることになった「政策委員会」を外部機関とするか内部機関とするか、そ

の性格や構成についても議論がなされた。本稿では、まず占領国アメリカにおいて、公企業の組織編制にボードが不可分であることを確認するために、同国での公企業とボードが発達した背景について簡単に述べ、それから国鉄と日銀について、先行研究に依拠しながら「ボード」をめぐる議論と動向を振り返ることとする。

II. アメリカにおける政府企業とボードの背景

アメリカにおける Government Corporation⁽¹⁰⁾ は 19 世紀末から 20 世紀初頭にかけての時期に発達した。それは、党派的干渉から独立であることを理想として設立された。この時期は折しも、現代行政学が産声を上げた W・ウィルソンの「行政の研究」において彼が、「行政の領域とはビジネスの領域である」と言い放った時期と符合する。⁽¹¹⁾ 獵官政治と政治マシーンによる利益誘導型ボス支配の打倒を目指していたウィルソンが、新たな価値として掲げたのが「政治的中立性」であり、こうした政府企業を、政治家たちからの党派的関与から隔絶するための具体的装置として、事業収益による独立採算原則、法人化、公用徴収権の付与、料金や利息の設定に関する裁量権、所得税の免税、および人事運用の自主化等が定められるのが通例となった。その管理方法は、知事や市長が、3 人以上で構成されるボードのメンバーを任命し、そこが対内的には基本方針の決定、業務監督、債券発行高の監視等を行い、対外的には実質上の代表として、各種公聴会などの公の場に登場する役目が与えられるのが慣例であった。日常業務の統括は、ボードが任命する執行役員 (executive director) が行うこととされた。この執行役員は、地方政府でのシティー・マネージャーにも似て、党派政治や地域利益などの政治的な問題には関与せず、あくまで中立的な立場から業務方針の決定やサービス管理に従事することを求められた。⁽¹²⁾

この「企業形式による行政機関」(corporate form of administrative agency) がアメリカで独自の発達をみたことの背景には、第一に、民間私有財産の不可侵と自由主義経済を憲法上の旗印とする米国独自の土壌から生まれた行政機構の非効率性への反感が存在する。

「大半のアメリカ人は、積極国家を支持するよう求められた際には深刻な不信感を抱く。(中略) 彼らは、行政組織によってなされていることは、それが個人であれ私企業の形をとっている場合であれ、私人によってなされた場合にくらべて劣ったものにならざるを得ないと感じる傾向がある。」⁽¹³⁾

そしてこのような不信感は、⁽¹⁴⁾ 行政活動に対して、「すでに産業界において多大なる成功を収めていた組織形態＝企業体へとその手段を求めた」のである。⁽¹⁵⁾ 企業という組織形態が「ほとんど宗教的信仰の対象」とさえなっている米国の土壌が、⁽¹⁶⁾ 行政活動へもその形態の導入を求める声を形成したのは必然的であつたと言える。あるサービスが私企業によっては供給され得ない場合、次に最善策と考えられるのは出来るだけ私企業に近い形態のものを利用することであり、それは行政機構に対して能率性と「企業家精神」(Entrepreneurial Spirit) の導入を求めることとなるのである。

また第二に、政府企業の形態は、ドイグによれば、かつてウィルソンがイメージした政治・行政二分論に適合するものであつた。ここで記すまでもなく、ウィルソンは政治の任務と行政の任務とを区別し、政党政治の介入から自由な行政の領域を確立することを唱えたのであるが、そのために必要不可欠な条件となる「政治的中立性と専門能力 (political neutrality and technical competence)」と「大幅な権限と妨げられることの無い裁量権 (large power and unhampered discretion)」の双方を、⁽¹⁷⁾ まさしく政府企業が有しているのである。

「ここにおいて、特に米国における場合、政府企業は、ウッドロー・ウィルソンの時代やあるいはそれ以前から広く共有されてきた価値の象徴としての立場から恩恵を受けることとなる。すなわち、可視的な事業を測定可能な形で『成し遂げる (“get things done”)] 組織に対する一般的な賛美の念、外観・財務・レトリックにおいて『ビジネスライク』な組織を支持する傾向、そして政府の計画遂行のなかから『政治』の役割を減少させようというあらゆる努力を称賛する気構え、[これらが政府企業を支持すること] である。」⁽¹⁸⁾

政治サイドからの過度の介入を避け、自身の領域の事柄に関して大幅な権限と責任を負う行政機構の確立がウィルソンの目標であつたが、実際にその目標を実現したのは官僚機構本体ではなく、政府企業であつた。ドイグは、アメリカにおいて政府企業が発達・増大したのは、その形態が政治・行政分断論によって示された行政機構の理想形に符合していたからだと主張するのである。その前提条件として、政治サイドからの関与からのクッション的役割を果たすボードの存在があつたことは見逃せないと思われる。なぜならば、直接に党派的関与にさらされる官僚機構と違い、政府企業へのそうした関与はボードのレベルで堰き止められ、それにより執行部門は事業経営に専念することが可能となるからである。

Ⅲ. 国鉄のケース：「監理委員会」への拒否感と顛末

1. 「公社化」へのアレルギー反応

アメリカでの政府企業発達の背景とボードの位置付けを確認したところで、改めて占領期の日本に目を向ける。

日本への「公共企業体」の導入は言うまでもなく、公務員制度改革との絡みで行われた。GHQによる、公務員の労働運動を分断しようとする意図が、新たな公社制度導入の震源となったのであった。⁽¹⁹⁾ 1948年7月22日の芦田首相宛マッカーサー書簡を受けて、日本政府は同年12月に、国鉄及び専売局が管理する企業について、その活動を統括するための「公共企業体」を創設した（12月20日）。但し、この新しい「公共企業体」の中身がどのようなものかについては、全く不明であった。当事者である国鉄の中からも、「公共企業体（Public Corporation）」という言葉は、当時としては耳新しく、その組織や機能についても不明」であるとの声が聞かれたのであり、結局は「日本側の主体性を無視したGHQの絶対的権力によって」公社化が実現したとの印象を拭えなかった。⁽²⁰⁾

「その組織や機能についても不明」であったことから、「三公社」はその内部組織について、総司令部が意図したものとの乖離が生じたように思われる。そもそも、三公社への改組を直接あるいは間接に担当していた省庁内においても、英米のパブリック・コーポレーションに関する認識は欠けており、改組には消極的であった。当時、運輸省職員局の総務課長だった我孫子豊は、マッカーサー書簡の解釈について、「必ずしもコーポレーションをつくらなければならないという趣旨ではない。だから余計なパブリック・コーポレーションなんかつくらなくていいんだ、ということで実は安心してあった。つくりたくもなかったし、マ書簡だって必ずしもつくれといていないじゃないか、という解釈をみなとってあった」との言葉を残している。⁽²¹⁾ また、戦後に日本労働協会理事を務めた井上縫三郎の言葉も、当時の雰囲気を知るには貴重である。

「極端な言葉で申せば労働関係の問題がきっかけとなって、ひょうたんから駒が出たというか、公共企業体というものができた。本来なら、まず国営といういき方自体を問題にして、それをどう合理的に時代の進運に即応するようにやっていくかという議論をし、公共企業体の性格をはっきりしておいて、そのあとではじめて、これをうまくやっていくには労働関係はどうあるべき

か、という問題にはいるべきところを、なにか労働関係だけが先にとりあげられて企業の本来の方は研究をしつくされていなかったということが、あとに禍根というか、問題を残すものになっているんじゃないか。」⁽²²⁾

但し、「公共企業体」が労働運動対策として導入されたのは事実であるとしても、総司令部側の関係者がその見地からしか公社制度の問題をみることが出来なかったというのには疑問が残る。現に、アメリカにおいては二度の大戦やニューディールを通じてあまりにも多様に乱立した政府企業の基準を定めるために、政府企業統制法（Government Corporation Control Act）が既に 1945 年に定められていたし、イギリスにおいても、第三次労働党政権の重要産業国有化の一環として、1947 年に運輸法（Transport Act）を制定して、鉄道の経営主体として運輸委員会（British Transport Commission）を設立していた（翌年発足）。総司令部による「公社化」命令も、そうした時代の趨勢を考慮に入れていなかったとは思えない。ただ、少なくとも日本側の関係者はもっぱら、官営鉄道事業が、総司令部の命令による労働政策の煽りで、まったく不本意ながら公社化されたと理解していたのであった。

そのような消極的態度と無関心の中から「公社化」がすすんだために、総司令部の意図した政府企業と日本の「三公社」とでは、その内部組織に関する解釈において、齟齬が生じたと考えられるのである。そもそも、占領国アメリカは、独立規制委員会（Independent Regulatory Commission）という合議制機関が早くから発達・浸透したという伝統を持っていたし、政府企業においてもボードという合議体が不可欠であり、執行機関たる専門支配人はボードに対して従属的な地位にある。そうした伝統を持つアメリカからの「公社化」指令が、自国の政府企業を念頭に置いていなかったはずがない。これに対して日本の各担当官庁は、英米で発達した合議制機関に馴染めず、「公社化」構想を独任制的な解釈に引き付けたのではないと思われる。

2. 国会審議

そこで、ここでは国鉄の「公社化」が実現するまでの過程や国会での審議を見てみよう。

運輸省は「公社化」指令の直後から英米のパブリック・コーポレーション（特にアメリカの TVA および鉄道労働法とイギリスの運輸公社の法律を中心に）の

調査研究を開始しており、⁽²³⁾ 1948 年秋の第三国会に日本国有鉄道法案を提出するに至った。衆議院運輸委員会における小沢佐重喜運輸大臣（第二次吉田内閣）の提案理由説明では、次のようなことが述べられていた。

「日本国有鉄道の監理機構に関しましては、諸外国の例をも参酌して、監理委員会を設置することとした……。監理委員会は任期五年の委員五人および一人の職務上当然就任する委員、すなわち日本国有鉄道の総裁をもって組織する合議体の機関でありまして、日本国有鉄道の業務運営を指導統制する権限と責任を有するものであります。」（1948 年 11 月 12 日）⁽²⁴⁾

「諸外国の例をも参酌……」というのは、言うまでもなく英米のことを意味しているだろう。ということは、国鉄の構想は、英米式のパブリック・コーポレーションを参照しながら進められていると、認めていることになる。一方、下山定則運輸次官も、同委員会での説明答弁において「この監理委員会は、今まで日本の官庁組織においても見られなかった新しい考え方でありまして、いわゆる公共企業体としての考え方のものであると、監理委員会が公共企業体の中心制度であると認めている。また、監理委員会は「日本国有鉄道の業務運営全体を指導統制する権限と責任を」もち、「総裁は監理委員会に対して責任を負う。つまり監理委員会が、外部の政府に対して日本国有鉄道の業務運営を指導統制する権限と責任を持つ」と、英米でのボードに倣った説明をしている（11 月 13 日）。下山次官は 11 月 19 日の答弁でも、次のように監理委員会が国鉄の民主性を担保するものであり、執行機関である総裁よりも上部に位置する機関であると明言している。

「今度の公共企業体の形にいたしました最も大きな点は、この公共企業体の普通の株式会社というような考え方をいたしますれば、株主に当るものはすなわち國民である。従つて國民の代表であるところの國會が、この公共企業体に対しては相当の發言権を持つ形に今度はなつておるわけであります。従つてわが國で初めてできるこの公共企業体のいわゆる執行部の総裁、副総裁の上に監理委員会ができまして、五人の監理委員は國會が承認を與えた者について内閣總理大臣が任命する。従つて國會の意思の出店であるというのが監理委員会になるわけであります。この監理委員会が総裁を推薦する権限を持つと同時に、国有鉄道公共企業体全体の指導監督といひますか、全部の運営、経営についての目付役をすることによつて、いわゆる今まで言われておりました國鉄はどうも官僚独善だ、官僚がやつている、いかにも民主的でな

いと言われていた点が、幾らかでも是正されるのではないか。と同時にいわゆる執行部の最高責任者である総裁を、今まで言われている天くだりのな役人の人事でやるのではなく、そういう方法で選出された監理委員会が推薦することによつて、相当腕の振るりつばな総裁が得られはしないか。しかもこの総裁の任期を今度は四年にいたしてあります。今までのように、往々にして國鉄の運営の最高責任者である鉄道総局長官が、一年半で交代するようないかなうように、今度は四年というように身分が保障されている。」

ところが、これより4日前、小沢運輸大臣は次のように、英米式の「委員会制度」理解から遠ざかり、再度、執行機関たる総裁による独任的な解釈へと引き付けてしまっていた。

「原則として経営自体に関しましては、総裁が執行機関となり、また、委員会が諮問機関あるいは決議機関というような形になって運用されて行くものと考えておる次第であります。」(11月15日、成田和己委員質問に対する答弁)

法案によれば、総裁は日本国有鉄道を代表し、その業務を総理するが、責任は監理委員会に対して負うものである(第19条)。しかも、「日本国有鉄道の業務運営を指導統制する」監理委員会の権限と責任(第10条)は、対外的(対政府・対国民)なものである。これらの諸条項は、英米式パブリック・コーポレーションに範をとったものであると思われるが、岡部史郎が指摘するように、総裁が執行機関であるのは明白であるにしても、監理委員会が、大臣答弁のように「諮問機関あるいは決議機関」にとどまるということはない筈である。監理委員会が総裁の諮問機関や決議機関のようなものであるならば、総裁はこれに対して責任を負うようなことにはならないはずだからである。⁽²⁵⁾ しかしながら、大臣の答弁のように、「公社」の組織編制について独任的な解釈を打ち出そうとする姿勢は、むしろ当時是一般的なものではなかっただろうか。

3. 英文官報との齟齬⁽²⁶⁾

また当時の英文官報も、こうした「齟齬」を見極めるうえで有用である。占領下では、日本語版とともに英文の官報も発行されていたのであるが、国鉄法の条文を日英両語で照らし合わせてみる時、条文の解釈に齟齬が生じたのではないかと考えざるを得ないのである。この齟齬もまた、総裁への権限集中と、監理委員会の相対的地位を従属的なものへと変質させる効果をもったと思われる。実はこ

の点は、すでに岡部史郎によって示唆されていたところであるが、⁽²⁷⁾ 以上で見てきたような、関係者の「公社化」への消極的態度や国会審議と合わせて考えると、国鉄の組織編制原理の転換は、なかば意図的であったようにも思われる。

国鉄法の第二章（第9条-17条）は、監理委員会に関する規定を定めている。規定によれば、監理委員会は衆参両議院の同意を得て内閣によって任命される5人の委員と総裁によって構成されるが、総裁には議決権はないとされている（第16条第2項）。監理委員会は、国鉄の業務運営を指導統制する権限と責任を有する。英文官報によれば、この監理委員会は Board of Directors である。ボードは、日本語では「理事会」などと表現されるのが普通である。

続く第三章（第18条-35条）は、役員および職員に関する規定である。国鉄の役員は、総裁、副総裁、理事によって構成される。国鉄を代表し、その業務を総理する総裁は、監理委員会が推薦したものについて内閣が任命するものであり、総裁は監理委員会に対して責任を負うものとされた。副総裁は、監理委員会の同意を得て総裁が任命するものであり、理事は総裁の任命とされた。以上を見る限りでは、監理委員会が最上位の意思決定機関として存在し、その監理委員会に対して責任を負うとされる総裁以下が、執行役員として位置付けられていることになる。

ここで英文官報を見てみると、国鉄の役員は Officers、職員は Employees である。「日本国有鉄道の役員は、総裁、副総裁および理事とする」（第18条）は、The Officers of the JNR shall consist of the President, the Vice-President and the managers. である。⁽²⁸⁾ 英語表記ではマネージャー、すなわち支配人ないし管理者とされているものが、日本語表記では理事とされている。要するに、総裁が任命する理事というものは、ボードの委員としての「理事」ではなくて、局長クラスやそれ以上の上級職員に過ぎなかったと解釈されるべきなのである。本来なら「取締役」などと表記されるべき役員に「理事」という訳語を充てたことが、ボードとの混同を招いているのではないと思われる。

こうした紛らわしい日本語表記によって、本来、総裁による執行幹部の人事任免権程度に過ぎなかった同条の規定には「誤訳」の余地が生じた。つまり、上位機関であるはずのボードの委員を総裁が任命するのだとの解釈の余地が生まれたのであった。これにより、緊張感あるものとして想定されていた総裁と理事会の間の上下関係に、緩みが生じた。こうした解釈の余地を最大限に活用すれば、総

裁は執行機関のトップであると同時に、意思決定機関である監理委員会を主宰する立場ともなり得た。そうであれば国鉄は、形式的には上位に合議体を置くパブリック・コーポレーションの定型をとりながら、実質的には独任制に過ぎなくなる。ましてや、Board of Directors という英文が、日本語では監理委員会となり、それが諮問委員会（advisory committee）に過ぎないとの解釈が当てられた。これにより、総司令部が企図したような、ボードを最高意思決定機関とし、経営者はその下で日常業務を運営するというアメリカ式の考え方は換骨奪胎され、反対に、総裁による監理委員会支配が可能となった。言うなればこれは、総裁による独任的運営を実現するための「誤訳」として機能した。これが意図的なものか否は不明であるが、少なくとも結果としては、この「誤訳」が総司令部の意図と日本側の対応との間に「齟齬」をきたし、総裁への権限集中と監理委員会の相対的弱化という変異をもたらしたと思われるのである。

このような、監理委員会の弱化については、政策決定に関する権限事項の不在などを批判する声が当時からすでに上がっていた。⁽²⁹⁾ 国鉄発足の当初から監理委員会の役割、運営は問題となっていたのであった。

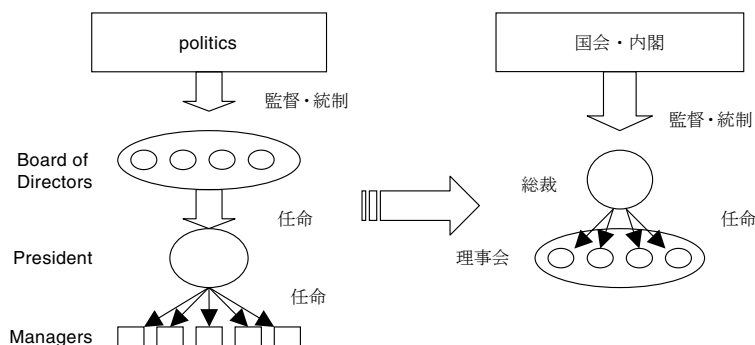
その後、案の定と言うべきか、現に 1953 年に監理委員会は経営委員会に改組され、さらに 1956 年には理事会へと変更された。まず、1953 年の第 16 国会に提出された国鉄法改正案は、監理委員会の権限と責任を規定していた第 10 条を改正した。しかし、より重要なのは「総裁は、監理委員会に対して責任を負う」（第 19 条第 1 項）の削除である。これは、合議制から独任制への決定的転換を意味したと言える。これにより、総裁は直接内閣に対して責任を負うことになったからである。総裁が監理委員会に対して責任を負うという規定は、総裁と政治との間に合議体である監理委員会をクッションとして挟むことで、国鉄の政治的中立性を担保する意図があったことは明らかである。この法改正はそのための制度的保障を取り払うものであり、以後は国鉄がより直接に政治的支配を受けることを意味した。

次に、1956 年の第 24 国会に提出され成立した改正国鉄法では、ついに経営委員会は廃止され、当初から置かれていた「理事会」に吸収された。「理事」という言葉がややこしいが、再度英文官報に立ち返れば、監理委員ないし経営委員は Director であり、理事は Manager であった。そうすると、Board of Directors は無くなり、従来から置かれていた理事（Manager）の会、つまり「役員集会」がこ

れに取って代わったという解釈が成り立つ。当時の衆議院運輸委員会における運輸省の説明では、経営委員会に代えて理事会を設けたということであったが、この「理事」は本来、局長クラス以上の「執行役員」に過ぎなかったはずである。結局、理事は独任制の総裁への補佐機構を構成するもので、高級職員の階層に他ならない。現に、理事は総裁によって任命されるのである。とすれば、そうした理事会を最高意思決定機関と見なすのは無理であり、むしろ国鉄の組織編制原理に構造的変化が起きたと解釈しなければならない（イメージ図を参照）。この変更は、単に経営委員会を理事会と改称したということではなくて、議決機関と執行機関の一体化を志向するものであった。それは、形の上でも英米式パブリック・コーポレーションの定型を放棄して、実質的には独任制官庁型組織を採用したことの表明でもある。以上二度の法改正により、国鉄は、上位ボードの確立という英米式の考え方とは逆の方向に走ったということになるのである。

国鉄は、総司令部の目指したと思われる英米式パブリック・コーポレーションの定型から次第に遠ざかり、結局独任制組織に転じてしまった。この「齟齬」を生み出した原因は、まず遠因として、そもそも日本側関係者にとって「公社化」が本意であったこと、さらには、その本意さゆえに、従前とは全く異質な「合議制」という考えに当惑し、それを徐々に換骨奪胎して従来慣れ親しんできた独任制的組織編制に近付けたことであった。

パブリック・コーポレーションから公共企業体への「転換」（イメージ）



以上のような経緯から、国鉄のトップ構造編制に際しての相克は、独任制にするか合議制にするかにあったと解釈することは可能であろう。

Ⅳ. 日銀のケース：ボード構想の「変遷」

次に、「独任制 vs. 合議制」という問題とともに、ボードの「外部 vs. 内部機関化」やその性格付けや構成等の争点までも顕在化した例として日銀を挙げ、その「政策委員会」設置の過程を見てみたい。

なお、日銀の政策委員会設置の経緯について、主にアメリカ側の資料に依拠しながら詳細に迫った研究として、武藤正明による一連の業績がある。そこで、以下は武藤に主に依拠しながら、内部機関としての政策委員会設置に至る背景について記述することとする。

1. 「バンキング・ボード」から「ポリシー・コントロール・ボード」へ

連合国軍最高司令部（GHQ/SCAP）の経済科学局（ESS）は、1948年8月17日、日本政府（大蔵省・経済安定本部）及び日本銀行に対して、「新法律の制定による金融機構の全面的改編に関する件（Overall Revision of the Banking Structure Through Enactment of New Legislation）」と題する非公式覚書（informal memorandum）を手交した。この覚書は、大蔵省とは別個の政府機関として「バンキング・ボード（a banking board）」を新たに設け、日本の通貨・金融に関する規制監督権限をこれに集中し、この「ボード」を頂点として日本の金融制度を全面的に再編することを示唆していた。また、同構想を策定した中心人物であるESSのケーグル（Clifford E. Cagle）の残したメモ（Memo for Record）には、「バンキング・ボード構想」には日銀総裁による「ワン・マン体制」の打破という狙いがあることも示されていた。⁽³⁰⁾

しかしながら、「バンキング・ボード」構想は、1948年12月の「経済安定九原則」指令を踏まえた1949年4月のドッジ・ライン実施という対日占領政策の転換を背景にして、「ポリシー・ボード（a policy board）」構想に取って代われ、最終的には1949年6月の政策委員会の設置として結実した。武藤は、一万田尚登日銀総裁のSCAPに対する抵抗がバンキング・ボード構想を阻止したとする一万田の証言に対して疑問を投げかけ、それはあくまでもアメリカ陸軍省（本国政府）―連合国軍最高司令部（経済科学局）―日本政府・日銀の間の妥協の産

物であったと述べる。すなわち、ESS の、「バンキング・ボード」の設置を柱とする日本の金融改革構想についてコメントを要請されたアメリカ本国政府の陸軍省は、1948 年 10 月 27 日付けの電信で、同構想に対して否定的な見解を示した。陸軍省は、戦後インフレがまだ収まっていない時期において根本的な金融およびセントラル・バンキングの改革を実施しても成功はおぼつかないのではないかと懸念し、むしろ暫定計画として現行の日本銀行の金融調整その他に関する権限を拡大することを提案したのであった。⁽³¹⁾ しかし、当時の日銀総裁である一万田は、「戦後の特殊事情もあって、権勢を振るい、ローマ法王などといわれた」実力者であり、⁽³²⁾ ケーグルら ESS 財政金融課としては、日銀の権限行使の体制＝ワン・マン体制を改めることなしにたとえ暫定的にせよ日銀の権限を拡大するというワシントン側の提案に従うわけにはいかなかった。ケーグルは当然これに反対したが、⁽³³⁾ 両者間の妥協は望めそうになく、結果的に、ESS 財政金融課長のルカント（Walter K. LeCount）が妥協策を提案せざるを得なくなった。12 月 31 日、ルカントはマーカット（William Frederic Marquat）ESS 局長に対し、「ワシントン側の意見に対する妥協策（compromise）として、バンキング・ボードに代えて、日本銀行の組織内に（within the framework of the Bank of Japan）、適切な法制措置を講じて『ポリシー・コントロール・ボード（Policy Control Board）』を設置することを受け入れる用意がある。この『ポリシー・コントロール・ボード』は、日本銀行理事会とは切り離して別個のものとすべきである」などとする妥協案を示し、これが後に政策委員会として結実する「ポリシー・ボード」構想の原型となるのであった。⁽³⁴⁾

2. 「ポリシー・ボード」から「政策委員会」へ

ところで、1942 年に制定された旧日本銀行法は戦時立法の色彩が強く、法制上、総裁が「日本銀行ヲ代表シ其ノ業務ヲ総理」し（第 15 条第 1 項）、副総裁及び理事は「総裁ヲ補佐シ定款ノ定ムル所ニ依リ日本銀行ノ業務ヲ掌理ス」る（同条第 3 項）にとどまり、「日本銀行定款」では、総裁・副総裁・理事を以って構成される役員集会は「総裁之ヲ統裁ス」と定め（第 24 条）、多数決制度を認めていなかった。また、理事は「総裁ノ推薦シタル者ノ中ヨリ主務大臣之ヲ命ズ」ることになっており（日本銀行法第 16 条第 2 項）、総裁の権限が非常に強いものとなっていた。このような法的保障が、当時の一万田総裁のパーソナリティーとも

相俟って、「ローマ法王」と呼ばれるほどに、日本銀行を法制的にも実際的にもワン・マン体制的組織にしていた。翌1949年2月1日、最高司令官の財政顧問として来日したドッジ（Joseph Morrell Dodge）は、こうした総裁独裁の機構を改めるために、「ポリシー・コントロール・ボード」のような、国民階層ないし各職能を代表する機関を設けるべきと考えていた。⁽³⁵⁾ 同年3月中旬までに最高司令部と本国政府側との調整は終わって新たに日銀内部に設けられるボードの権限・構成の大枠は定まっており、同月下旬より日本側関係当局との折衝が始まった。3月30日および4月7日の二度にわたってドッジ・一万田会談が行われているが、そこでは、ドッジの「国民を一般的に代表する者が政策をコントロールすべき」との言葉に対して、一万田が「現在の情勢はワン・マン的権能を必要とする」と返すなど、日銀のトップ組織構造をめぐる応酬が見られた。⁽³⁶⁾ 一万田総裁は、基本的には「ポリシー・コントロール・ボード」の設置に明らかに反対の意向を持っていたが、最終的には、日銀総裁が「ポリシー・コントロール・ボード」の議長になるというのであれば同「ボード」設置案を受け入れることを承諾した。⁽³⁷⁾ また、「ポリシー・ボード」の構成員たる者の資格についても、一万田総裁は「政策決定と執行をまったく切り離すなどとんでもない」、「すくなくとも金融政策については毎日毎日、日銀の本店を統率し、年中金融情勢をにらんでいる日銀の理事連中のほうがくわしい、実力がある」との考えから、⁽³⁸⁾ ボードの国民代表的な発想には反対であり、日銀以外の各種業界等から選任する理事を、日本銀行職員より選任された理事から成るそれまでの理事会に、少数派として加えるという形で中央銀行としての日銀の最高意思決定機関の民主化を図ることを提案したが、ドッジ財政顧問の、「ポリシー・コントロール・ボード」案が受け入れられないのなら、従前の「バンキング・ボード」案に戻らざるを得ないとして二者択一を迫る強硬な態度の前に、『「ポリシー・コントロール・ボード」案を受け入れる以外に方法がな」く、⁽³⁹⁾ 事後、同「ボード」すなわち政策委員会のための法改正準備が急速に進められることになった。但し、日銀総裁が同行理事会の議長となるだけでなく、政策委員会の議長にもなるべきであると一万田総裁が最後まで主張し、インフォーマルにであれ、それが妥協として認められたことは、政策委員会の「上位」機関としての制度構想に不徹底さを残す一因となったと言ってよいだろう。

こうした経緯に関しては、真淵勝による解釈もまた有用である。真淵は、占領

期において大規模な日銀改革が実施されなかった理由について、日本銀行自体が改革を望んでいなかったことを主張する。真淵は、中央銀行の独立性という意味には、「国家からの独立性」と「社会からの独立性」の2つの意味があると指摘し、占領期には、一方では、日銀を監督すべき政府が弱体となったために国家への従属を懸念する必要はなくなり、他方では、社会化の要請（広く各界の代表者を日銀の政策決定に参加させる）に対して日銀はより大きな脅威を感じていた。社会化に否定的な日銀がみずから積極的に改革を提議する必然性はなかったと真淵は結論付ける。⁽⁴⁰⁾ そうであるならば、社会化の方策としての、国民代表的な合議体機関であるボードを設置する構想に対して、日銀側が拒否感を抱いたことは当然であっただろう。

以上のような紆余曲折を経て5月6日ようやく、「日本銀行法の一部を改正する法律案」が衆議院に提出されることになったが、同法案は、1942年法の第一章「総則」（第1条～第13条）の次に、第一章の2「政策委員会」として、政策委員会の設置と任務、管掌事項、組織及び委員の任命、任命委員の任期、ならびに議長の選任と議事決定の方法などを定めた8か条（第13条の2～同条の9）を挿入する形で、日本銀行法を改正し、日銀の内部に最高意思決定機関として政策委員会を新たに設けようとするものであった。したがって42年法に濃厚であった戦時色はなんら改められることなくそのまま生かされたため、従来の日銀の機構に手を加えずに新しい政策委員会をその機構に継ぎ足していくという、木に竹を接いだような制度改正になったことは否めなかった。したがって当然、「日本銀行定款」第24条第2項の「役員集会ハ総裁之ヲ統裁ス」を改正するという話もなかったし、事実、改正は行われなかった。⁽⁴¹⁾ こうして、総裁による「ワン・マン体制」を支える制度上の基盤には変革の手は及ばず、まして日銀総裁が政策委員会の議長を務めることが慣行化したことにより、「ローマ法王たる総裁は自己の独裁の責任をこの政策委員会に転嫁し得る、こういう便利をもつことになっただけ」であって、「これこそは日銀機構の民主化どころか、逆に独裁化の仕上げにほかならないと考える」との疑念が国会審議において表明されたほどであった。⁽⁴²⁾ こうして、日銀は制度的には一応、政策委員会設置を受け入れたものの、運用上の実態としては従前の如く総裁による独任的運営が可能となり、以後1997年の法改正までの間、この体制は続くことになるのである。

以上が日銀とそのボード構想をめぐる一連の経緯である。以上の記述から、戦後に改組を求められた日本銀行のトップ編制をめぐる、総司令部（経済科学局）が当初はボードを外部機関として構想していたものが、アメリカ本国側政府（陸軍省）からの「突拍子な」提案への反対提案として、内部機関化することで決着を見ざるを得なかったこと、また、総司令部側の案が固まった後も、日銀のトップ構造をめぐる、あくまで独任制を望む日銀（一万田総裁）と国民代表的な合議体による運営を推進しようとした総司令部（ドッジ顧問）との間で、衝突・折衝・妥協が行われ、結果、改革は不十分なものに終わり、日銀の運営体制に総裁による独任の性格を色濃く残すことになったことが確認された。ここでの争点は、独任制か合議制かという争点とともに、ボードの外部機関化か内部機関化か、およびその性格と構成の問題であった。

V. まとめ

以上、占領期において国鉄と日銀に設置されることになったボードをめぐる議論と動向について観察してきた。そこでは、自国アメリカにおけるパブリック・コーポレーションを念頭に置きながら、その定型である、ボードを上位機関として据える編制を主張する総司令部に対し、日本側はその指令を自らが馴染みやすい形に引き付けて解釈し、結果出来上がった公企業は「日本化」して、必ずしも総司令部が企図したものとは一致しなかったことが観察された。その際には、そもそも独任制組織とするか合議制組織とするか、および、合議体を置くことに決まった後でもそれを内部機関とするか外部機関とするかが争点として顕在化した。総司令部側が企図していた英米式パブリック・コーポレーションがボード機関を最高意思決定機関と設定するのに対し、出来上がった国鉄は、徐々に総裁単独責任制へと移行し、他方、日銀の政策委員会に関しては、外部機関構想から内部機関構想への転換（妥協）が行われた。また、日銀総裁が政策委員会の議長を務めることが習慣化し、事実上、業務執行に関する権限は総裁に一元化されたのであった。

だが、こうしたボード構造の放棄は同時に、公企業が議会・政府からの影響をより直接に受けることにもなったことを意味する。すなわち、人事・財政・事業範囲・料金決定・業務運営などの全般において、国会と政府による強度の統制が課せられることとなったのである。「国鉄総裁が国会に一年間で164日も出席し

なければならない」ほどの統制は、⁽⁴³⁾ 却って業務運営の自主性を妨げるものと理解された。⁽⁴⁴⁾ 政治サイドからの関与が直接可能なために、公企業が政党間の「政争の具」となっているくらいさえあった。公企業に対するこうした強度の統制の一因には、ボード構造の放棄があったのではないかというのが、本稿の含意である。歴史に「if…」は禁句であると言われるが、議会・政府との間のクッション的役割を期待されるボード組織を頭上に頂くことによって、過度の統制によって日常業務を煩わされることがなくなり、公企業の執行部門がある程度の自主性を保持出来た可能性はある。すなわち、ボードは経営者の業務執行ぶりを監督することで政府や国会に対する説明責任を果たし、経営者は企業的柔軟性を駆使しながら日常の予算管理や業務運営に当たることが出来たのではないだろうか。

そもそも、アメリカで政府企業が発達した背景には、猟官制とログ・ローリング型の政治の蔓延から脱却し、過度の党派的関与からの独立を目指そうという気運が存在していた。そのためには、執行機関の上位に合議体の存在が不可欠であり、ここが最高意思決定機関として、対外的に企業を代表して責任を負う立場を明確にすることによって、日常業務を統括している執行部門に対してまで直接そうした関与が行われることを阻み、公共サービスの「政治的中立性」が保護されるのだと、考えられたのである。同時に、ボードのメンバーは執政部からの政治任用であるので、当然、執政部による統制も行われる。また、議会への報告義務が定められるなど、政府企業のアカウンタビリティーを担保する諸々の制度的保障が準備されていた。そうした思想から生まれた「ボード型公企業」が、独立性の強化と親近性をもつことは当然であろう。

日本における新たな独立行政法人制度にしても、それらが議会・政府からの一定の独立性を求められ続ける限り、ボード構造を参考にした制度構想が持たれても良いのではないだろうか。

なお、最後に、本稿では対象を国鉄と日銀に限定したが、例えば日本電信電話公社の場合には、その公社化を勧告した電信電話復興審議会の審議過程において、新たに設ける「経営委員会」に対して「これに独自の事務局を設け…」という外部機関構想を思わせる案も出ていたが、結局内部機関として位置付けられた経緯をもつ。⁽⁴⁵⁾ また、NHK の場合には、総司令部民間通信局（CCS）が 1945 年 12 月 11 日に出した「日本放送協会ノ再組織（メモ）」（いわゆる「ハンナー・メ

モ」)の示唆に応じて「放送委員会」が設けられ、ここが新会長の選定等にあたったが、これは独自の事務局を有する外部機関として活動した(但し、法令上の根拠はなかった)。同委員会の短い活動については評価が分かれるが、⁽⁴⁶⁾特にNHK内部から煙たがられた背景には、それが外部機関として位置付けられたことが関係しているだろう。同委員会の消滅の後、放送法の制定(1950年)に伴い内部のボード機関として「経営委員会」が設けられることになったが、その背景として、NHK自身が総司令部に働きかけて、日本政府に対してBBCを参考にしてNHKを改組するよう勧告(「バック勧告」)を出させたこと、また、民間情報教育局(CIE)のニューゼント局長が経営委員会の職能代表的な発想の持ち主であったこと等が設置要因としてすでに明らかにされている。⁽⁴⁷⁾このように、わずか9法人にしか設置されなかったボード組織であるが、その設立経緯や性格は多様である。本稿ではそれらを網羅して整理・分類することが出来なかった。これを今後の課題と自覚し、さらなる研究をすすめて行きたいと思う。

注

- (1) Peters, p.349.
- (2) 田辺, 72 頁。
- (3) 松並, 121 頁。
- (4) Redwood and Hatch, p.iv. (引用文は“Foreword” by Sir Peter Parker)。
- (5) Foster, p.226.
- (6) Dornstein, pp.9-10.
- (7) Appleby, p.36.
- (8) United Nations, pp.18-19.
- (9) 従来の公企業論は、「認可法人」は民間からの発意に基づく団体であり総務省の審査対象にもなっていない等の理由から、これらまで視野に入れて論じてこなかった。しかし、これらの中には「当初、特殊法人として新設要求されたものが、行政管理庁が認めないため、認可法人に衣がえして設立されたものがあ」る等の指摘を踏まえ(稲葉, 18 頁)、本稿では「認可法人」も公企業に含めて考えることとしたい。
- (10) 公企業のことを、アメリカでは Government Corporation、イギリスでは Public Corporation と呼ぶのが一般的である。本稿では、アメリカの公企業に限定した場合にはその直訳である「政府企業」、英米の公企業の総称として「パブリック・コーポレーション」と呼ぶこととする。なお、それ以外にもよく使われる Public Enterprise や Public Authority などの呼称は本稿では採用しない。

- (11) Wilson, p.209.
- (12) Mitchell, p.5.
- (13) Laski, p.175.
- (14) こうした不信感は現代でも生きており、例えばオズボーンとゲブラーの『行政革命』にも同様の懸念が示されている。See, Osborne and Gaebler, pp.195-196.
- (15) Seidman, p.89.
- (16) Laski, p.174.
- (17) Wilson, p.213.
- (18) Doig, p.297.
- (19) 岡田, 42-47 頁。
- (20) 日本国有鉄道, 389 頁。
- (21) 日本労働協会, 213 頁。
- (22) 同上, 228 頁。
- (23) 日本国有鉄道, 390 頁。
- (24) 以下、国会会議録からの引用については、「国会会議録検索システム」(<http://kokkai.ndl.go.jp/>) を利用した。なお、引用は原文のままである。
- (25) 岡部 [a], 122 頁。
- (26) 本節は岡部 [a], 117-132 頁にほぼ全面的に依拠しているが、記述にあたってはより分かりやすくするよう努めた。
- (27) 同上, 129 頁。
- (28) *Official Gazette*. December 20, 1948, Extra No. 47., Law No. 256 “The Japanese National Railways Law” Article 18.
- (29) 例えば、占部, 398-399 頁など。
- (30) 武藤 [a], 29 頁。
- (31) 武藤 [b], 14-15 頁。
- (32) 呉, 56 頁。
- (33) 武藤 [b], 17-19 頁。
- (34) 同上, 19-23 頁。
- (35) 武藤 [c], 18-20 頁。
- (36) 同上, 28 頁。
- (37) 同上, 29 頁。
- (38) 吉野, 274 頁。
- (39) 日本銀行百年史編纂委員会, 311 頁。
- (40) 真淵, 141-142 頁。
- (41) 武藤 [d], 43 頁。

- (42) 1949 年 5 月 16 日、衆議院大蔵委員会における風早八十二委員の意見。
- (43) 加藤, 51 頁。
- (44) こうした公的統制は、主として財政民主主義（「財政法」第三条）の見地からなされていたものであるが、1977 年 12 月「国鉄運賃法定制緩和法」の制定によって国鉄運賃の設定は自由化され、国会の議決・承認を必要としないで改定（値上げ）出来るようになった。この結果、国鉄は巨額の赤字の穴埋めのために、ともすれば場当たりに値上げに走ることになり、いわゆる受益者負担の限界を超える恐れが生じて、やがて民営化への道を歩むことになる。
- (45) 岡部 [b], 126 頁。
- (46) 松田, 62-65 頁。
- (47) 放送法制立法過程研究会編, 414-415 頁（古垣鐵郎証言）。

参考文献

- 稲場清毅 (1983). 「特殊法人等の現状と問題点—第二臨調答申を中心に—」 公益事業学会編『公益事業研究』35 巻 2 号, 17-38 頁.
- 占部都美 (1952). 『公共企業体論（増補版）』森山書店.
- 岡田彰 (1996). (解説・訳) 『GHQ 日本占領史 12 公務員制度の改革』日本図書センター.
- 岡部史郎 (1970). [a] 『公社・公団・事業団—公共企業体の定型—』公企業研究調査会.
- 岡部史郎 (1956). [b] 「公共企業体の設立と運営に関する諸問題」杉村章三郎・柳川昇編『公共企業体の研究』有斐閣.
- 加藤寛 (1983). 「行政改革と国鉄再建」日本交通学会編『交通学研究・1983 年研究年報』運輸調査局, 49-57 頁.
- 呉文二 (1981). 『日本の金融界』東洋経済新報社.
- 田辺国昭 (1994). 「民営化・民間委託・規制緩和」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第 5 巻・業務の執行』有斐閣, 71-105 頁.
- 日本銀行百年史編纂委員会 (1985). 『日本銀行百年史 第 5 巻』日本銀行.
- 日本国有鉄道 (1974). 『日本国有鉄道百年史・通史』日本国有鉄道.
- 日本労働協会編 (1960). 『戦後の労働立法と労働運動 上巻』日本労働協会.
- 放送法制立法過程研究会編 (1980). 『資料・占領下の放送立法』東京大学出版会.
- 松田浩 (1980). 『放送戦後史 I —知られざるその軌跡—』双柿舎館.
- 松並潤 (1994). 「国家と社会の境界領域の諸問題」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第 5 巻・業務の執行』有斐閣, 107-141 頁.

- 真淵勝 (1992). 「日本銀行の選択—中央銀行制度の改革とその挫折—」 日本政治学会編『年報政治学 1991・戦後国家の形成と経済発展—占領以後—』岩波書店, 139-163 頁 (同著『大蔵省統制の経済学』中央公論社, 1994 年に再録) .
- 武藤正明 (1984). [a] 「『バンキング・ボード』設置構想」『創価経営論集』9 卷 1 号, 21-33 頁 .
- 武藤正明 (1985). [b] 「『ポリシー・ボード』設置構想」『創価経営論集』9 卷 2 号, 13-24 頁 .
- 武藤正明 (1985). [c] 「政策委員会の設置」『創価経営論集』10 卷 1 号, 17-33 頁 .
- 武藤正明 (1986). [d] 「日本銀行法一部改正法案」『創価経営論集』10 卷 2 号, 33-47 頁 .
- 吉野俊彦 (1976). 『歴代日本銀行総裁論』毎日新聞社 .
- Appleby, Paul H. (1949). *Policy and Administration*. University of Alabama Press.
- Doig, Jameson W. (1983) . “‘If I See a Murderous Fellow Sharpening a Knife Cleverly...’: The Wilsonian Dichotomy and the Public Authority Tradition,” *Public Administration Review* vol.43 : pp.292-304.
- Dornstein, Mirian (1988). *Boards of Directors Under Public Ownership: A Comparative Perspective*. De Gruyter.
- Foster, C. D. (1971). *Politics, Finance and the Role of Economics: An Essay on the Control of Public Enterprise*. Allen & Urwin.
- Laski, Harold J. (1949). *The American Democracy: A Commentary and an Interpretation*. Allen and Urwin.
- Mitchell, Jerry (1992). “Policy Functions and Issues for Public Authorities.” in *Public Authority and Public Policy: Business of Government*, ed. by Jerry Mitchell, Greenwood, pp.1-16.
- Official Gazette* (1948). December 20, Extra No. 47. (法務図書館所蔵資料) .
- Osborne, David and Ted Gaebler (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Plume.
- Peters, B. Guy (2001). *The Politics of Bureaucracy*. 5th ed., Routledge.
- Redwood, John and John Hatch (1982). *Controlling Public Industries*. Blackwell.
- Seidman, Harold (1952) . “The Theory of the Autonomous Government Corporation: A Critical Appraisal,” *Public Administration Review* vol.12 : pp.93-96.
- United Nations (1967). *Report of the United Nations Seminar on Organization and Administration of Public Enterprise* (Held at Geneva, Switzerland, 26 Sep. – 4 Oct., 1966). United Nations.
- Wilson, Woodrow (1887). “The Study of Administration” in *Political Science Quarterly* vol.2, No.2 : pp.197-222.

Post-war Discussions over the Structure of Public Corporations: Focusing on the “Board of Directors”

<Summary>

Ryura Kato

The controversial issues in establishing a public corporation are whether to define (i) one man or collegiate management, (ii) “external” or “internal” boards, (iii) managing or supervisory boards, (iv) optimum size and composition of the boards. This was also true in Japan at the occupation period, when Japan and GHQ struggled over the structure of newly founding public corporations.

In the U.S. tradition, government corporations usually have the “board of directors” as the highest decision-making body. Its members hold the external responsibilities of the corporation thereby protect the day-to-day corporate activity from partisan influences and controls.

Unlike the American tradition, the public corporations in the post-war Japan generally did not have the “board” structure and, even in those which had the “board”, the GHQ-originated organizational structure was emasculated through Japanese officials’ interpretations of the GHQ directions to make the corporations adopt more “one man” type structure. This paper tries to reveal that process by looking back the controversies between Japan and GHQ over the organizational structure of public corporations. The cases chosen are the Japan National Railway (JNR) and the Bank of Japan (BOJ).

JNR is one of the earliest examples of post-war public corporations, though, officials in the Ministry of Transportation was generally negative in transforming the previously governmental undertaking business into the new “public corporation” form. On contrary to the American understanding of the “board”, it was found that Minister remarked in Diet that the newly constituted “board of directors” would function as an *advisory committee* to the president. Furthermore, through a comparative analysis of Japanese and English scripts of

Official Gazette, it was further convinced that there was a gap of understanding on the structure of JNR between American and Japanese officials. Consequently, the board did not have an actual influence on the management of JNR and was abolished in as early as 1956.

Economics and Science Section (ESS) of GHQ first planned to create “a banking board” as to regulate the whole financial market, within which the BOJ should play a central role. This plan, however, was objected by the Department of the Army in the U.S., and ESS had to compromise the plan to the one that establishes a policy control board within the framework of BOJ. So, it is worth noting that this conversion from the “external” to the “internal” board derives from inside the American forces, not from Japanese opposition. After the plan was consolidated, still, there was a gap of understanding on the composition of the board between Dodge, the financial advisor to General MacArthur, and “Pope” Ichimada, the president of BOJ. Dodge’s idea was to appoint the members of the board from various fields of the society, while Ichimada’s view concentrated on financial experts. As a result, BOJ accepted to establish the board with the condition that the president of BOJ chairs the board. Though not formally, it became a convention in BOJ, and has enabled the “one man” management of the Bank since then.

Additionally, an implication of the paper is that the post-war public corporations were exposed to more direct political and partisan influences than its modeled American government corporations due to the abandonment of the “board” structure at this time.