HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	公企業と官僚制（8）：戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社
Author(s)	魚住, 弘久
Citation	北大法学論集, 57(3), 83-136
Issue Date	2006-09-29
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/14808
Type	bulletin (article)
Note	著者名の「魚」は異体字（U+29D4B）; 論説
File Information	hogakuronshu57-3-3.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論説

公企業と官僚制（八）

――戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社――

奥住弘久

目次

序章　はじめに
第一節　課題の設定
第二節　分析枠組み

第三節　論述にあたっての留意点　（以上、第五三巻第一号）
第一部　営団の淵源
第一章　公企業の起源と展開
第一節　公企業の起源
第二節　生産力拡充と国策会社（特殊会社）
第三節　国家総動員体制における国策会社（特殊会社）　（以上、第五三巻第二号）
第二章　新たな公企業形態の模索
第一節　交通調整前史
第二節　交通調整の始動
第三節　交通調整案の作成と公企業形態をめぐる対立の激化（その三まで第五三巻第五号その九まで第五四巻第六号）
第四節　新たな公企業形態の模索　（以上、第五五巻第四号）
第二部　戦時期における営団
第三章　営団の誕生
第一節　住宅営団の誕生
第二節　帝都高速度交通営団の誕生
第三節　農地開発営団の誕生
第四節　営団の論理　（以上、第五六巻第四号）
第四章　営団の展開
第一節　商工省における営団の活用
第二節　農林省における営団の活用
第三節　営団をめぐる「官」と「民」
第三部　戦後復興期における公団と公社　（以上、第五六巻第六号）
第五章　公団の誕生

第一節　戦時期の公企業の閉鎖
第二節　公団の誕生
第六章　公団の展開
第七章　公社の誕生
終章　おわりに

凡例については、連載第一回（第五三巻第一号）の冒頭に記した。

（以上、本号）

第三部　戦後復興期における公団と公社

第五章　公団の誕生

第一節　戦時期の公企業の閉鎖

一．国策会社（特殊会社）の戦後[1]

第二次世界大戦での敗戦を受けて、日本は連合国最高司令官（ＳＣＡＰ）とその総司令部（ＧＨＱ）のもとで占領状態にはいった。ＧＨＱは、経済民主化の一環として民間の持つ統制権限の除去に乗り出した。しかし、戦争が日本経済

に与えた壊滅的打撃を克服するには、新たな経済統制が不可避であった。[2] こうしたなかGHQは、一九四五年九月二二日に「指令第三号」を出し、日本政府が、供給不足にある主要商品について、その公平な分配を保証するために厳格な配給計画をたて、その維持に責任を負うことを指示した。[3] しかし、日本政府は、その後、一年ほど十分な施策を展開することができなかった。[4]

一九四六年に入ると本格的な物資統制に乗り出すための準備がようやく整えられていった。すなわち、八月一二日に物資統制の中枢機関として経済安定本部（ESB）が発足し、一〇月一日に「国家総動員法」に代わるものとして「臨時物資需給調整法」が公布・施行されたのである。

物資統制の基本法規として制定された臨時物資需給調整法は、政府に広範な権限を与えるものであった。[5] しかし、この法律は、運用レベルで、誰が如何なる方法で統制を行うのか、その統制方法を明確にしていなかった。[6] そのため、戦時期からの国策会社（統制会社）が、統制主体としてそのまま存続することになった。[7]

しかし、GHQにとって日本政府のこうした統制のやり方は、受け入れ難いことであった。[8] GHQは、これより早く八月六日に「統制会の解散並に特定産業内に於ける政府割当機関及び所要統制機関の設置認可に関する件」を出し、統制会・統制会社（国策会社）の解散と、それに代わる「公的機関」（public agencies）の設置等を日本政府に指令していたのである。[9] GHQは、国策会社を用いた統制について「従来の統制会社の変身の如き私企業による一手買取販売方法は過去の実状に鑑みて絶対に認めない」「どうしても一手買取販売を必要とするものについては政府が直接に之に当たればよい」と反対した。[10] こうしたGHQ側の窓口となったのは、私的独占の禁止を担当したESS（経済科学局）の反トラスト・カルテル課であった。[11] GHQは、私的独占を排除する文脈から、日本政府が採用しようとした旧来の統制手法に強く反対し、修正を求めたのである。

こうした反対に対して、日本側は連日、説明・交渉を行ったが、GHQの意向は次第に強固なものとなっていった。[12]そして、最終的に国策会社の存在意義は、「指定生産資材割当手続規程」（一九四六年一一月一〇日）と「指定配給物資配給手続規程」（一九四七年二月一〇日）によって失われることになった。

このうち「指定生産資材割当手続規程」では、主に次のことが示された。[13]すなわち、㈠指定生産資材の割当を臨時物資需給調整法に基づいて規定すること、㈡指定生産資材の配給統制をすべて切符制により行うこと、㈢以上について政府自らこれにあたること、である。これにより、配給統制が国策会社などの統制団体ではなく、政府の行政事務に属することが明確にされた。そして「指定配給物資配給手続規程」によって、生活物資の配給統制を切符制度により行うという原則が確立し、日本政府は切符の発給を通して物資流通のルート（生産者―問屋―小売商―消費者）を統制することになった。さらに、この間、一二月一一日に「臨時物資需給調整法の下に於ける統制方法に関する件」[14]がGHQから指令されたことで、「日本帝国政府は産業から配給統制権を取り去らなければならない」ことになった。[15]かくして、戦時期に行政手法として積極的に活用された国策会社（特殊会社）は次第に閉鎖されていった。それは、私的独占禁止の文脈において、民間から独占的な配給統制に関する権限を払拭しようとするなかで実施されたのである。

しかし、切符制による統制は、需給がアンバランスな物資に対する統制手法としては不十分なものであった。[16]こうした物資については、一手買取販売による配給統制が必要とされた。そのため、GHQと日本政府は、以上のような物資統制政策を形成するなかで戦時期までの国策会社（特殊会社）等に代わる新たな一手買取販売機関の設立を検討していった。これが次節で論じる「公社」構想であり、後に「公団」として具体化されていくことになるのである。

二　戦時期「営団」の戦後

（一）戦時期「営団」の閉鎖

戦時期に設立された「営団」についても、国策会社（特殊会社）と同様に私的独占禁止の文脈から大部分が閉鎖機関に指定されていった。その端緒となったのが、一九四六年三月一四日にＧＨＱから出された「交易営団および日本雑貨貿易振興会社の解散に関する件」である。[17] 以下では、戦時期に設立された営団の戦後の推移について、①「暫定的存続→閉鎖」型、②「直接閉鎖」型、③「改編→閉鎖」型、④「改組→存続」型、という四つの類型に分類して検討していくことにしたい。[18]

①「暫定的存続→閉鎖」型

「暫定的存続」とは一時的な組織活用を意味する。これに該当するのは交易営団である。先の「交易営団および日本雑貨振興会社の解散に関する件」は、交易営団とその子会社である日本雑貨貿易振興会社に解散を命じるものであった。[19] 日本政府は、この指令に基づき六月二〇日に「交易営団解散令」を公布した。しかしながら、これを施行するには困難が予想された。すなわち、戦時期の交易全般を掌った交易営団を解体するには、清算事務や保有物資の処理のために新たな機関を整備する必要があったからである。[20] かくして、ＧＨＱは、七月二三日、進駐軍の建設作業に必要な物資の入手と、輸出商品の確保に限定する形で交易営団の存続を許可した。ただし、これは、代行機関が設立されるまでの暫定的な措置とされた。[21] 交易営団が閉鎖されたのは、それから半年以上経過した一九四七年二月二〇日のことであった。

②「直接閉鎖」型

これに該当するのは、農地開発営団と住宅営団である。

農地開発営団については、一九四七年八月二二日に「農地開発営団の事業引継に関する件」が閣議決定され、同営団によりなされてきた農地開発事業と緊急開拓事業の政府移管が決まった。[22] そして、九月二日の「農地開発営団を閉鎖機関に指定する告示」に基づき農地開発営団は閉鎖機関に指定された。[23] 農林省への引継ぎについては、一二月一三日に制定された「農地開発営団の行う農地開発事業を政府において引継いだ場合の措置に関する法律」[24] に則して実行に移されることになった。

住宅営団については次のような経緯をたどった。住宅営団は、大蔵・外務・内務・司法各省令第一号「昭和二十年勅令第五百四十二号ニ基ク外地銀行、外国銀行及特別戦時機関ノ閉鎖ニ関スル省令」（一九四五年一〇月二六日）の追加指定によって一九四七年四月に解散される予定であった。しかし、それに先立つ一九四六年一二月二三日に住宅営団は、突如解散を命じられ、閉鎖機関保管人委員会へ移されることとなった。[25] 当時、同委員会委員長であった鈴木祥枝は、次のように回想している。[26]

「住宅営団を閉鎖した時なんか、ぼくはがつかりした。あんなものは閉鎖すべきものじやないのですよ。あの時はなさけなくなつた。あんなものをやらされた日には、どうにもならぬと思つた。」

住宅問題は、この時期、深刻な事態に陥っており、住宅営団は復興住宅の建設促進に取り組む姿勢を示していたのである。[27] しかし、閉鎖機関に指定されたことで住宅営団は清算業務に入っていくことになった。[28]

③「改編→閉鎖」型

ここでの「改編」とは法律的に別の組織に編成し直すことを意味する。産業設備営団と食糧営団は、別組織を編成することで、閉鎖機関に指定された。食糧営団については第六章第二節で述べるので、ここでは産業設備営団に限定して

説明しておくことにしたい。

一九四六年八月一四日に開催された衆議院予算委員第四分科会で星島二郎商工大臣は、産業設備営団を産業復興設備営団（仮称）に「改組」する考えを明らかにした。[29] すなわち、戦時期に設立された産業設備営団は、膨大な不良資産を抱えて身動きできない状況にあるが、産業復興に活用すべき所もあるので、産業設備営団法を改正することで産業復興設備営団として再生させようとしたのである。[30] 星島は、九月二三日の衆議院臨時物資需給調整法案委員会で加藤一雄（日本自由党）の質問に対して次のように答えている。[31]

「〔賠償により〕撤去サレテ残ツタモノヲ、或ハ産業設備営団ー是ハ今回仮称デアリマスガ、産業復興営団、若シクハ産業再建営団ト云ツタヤウナ、名前ニ変ヘマシテ、・・・ソレ等ガ従来ノ大型ナ戦時型ヲ変ヘマシテ、中商工業型ニ引直シテ、サウシテ設備ヲ作ツテハ貸シ与ヘル、或ハ設備ヲ補助シテコチラデシテヤルト云フ、色々ナ方法ニマデ延ビテ行キマシテ、単ナル復興金融ニ依ツテ金融面ノ措置以外ニ、仕事ヲシテ一ツ助ケタイ・・・」

このように産業復興営団の主たる業務として考えられたのは、事業者に対する産業設備の建設・貸し付けであった。政府は、産業復興営団を設立することで、産業復興助成を復興金融金庫（八月一九日に衆議院へ法案提出）[32] による資金面からのものと、産業復興営団による設備面からのものとの二本立てで進めようとしたのである。政府が構想した産業復興営団は、全額政府出資で、産業設備営団を「改組」、活用しようとするものであった。こうして立案された産業復興営団法案は、九月三〇日に衆議院本会議での提案理由説明、翌日からの委員会審議等を経て、一〇月一一日に可決・成立した。

しかし、産業復興営団は、すぐさま設立されたわけではなかった。[33] 一一月一日に、GHQが日本政府に対して「産業復興営団に関する件」を指令してきたのである。これは、八月に提出された日本政府案に対する回答であった。GH

Qは、この指令のなかで日本政府案を不満足であるとした上で、産業復興営団が産業設備営団の閉鎖に関する清算機関に止まること、経済安定本部の経済政策に従って機能（function）を遂行することなどを求めていた。GHQは、産業復興営団が産業設備営団の延命に繋がることを危惧したのである。このことについて工業部長のリデーは、次のように述べている。[34]

「政府案は両営団〔産業設備営団と産業復興営団〕の関係を余りに密接にしてゐるため不許可となつたもので、両者の関係は産業復興営団が産業設備営団の整理会社であることに止めることを総司令部は要望してゐる」[35]

かくして、この指令を踏まえて産業復興営団の設立準備と産業設備営団の閉鎖準備が進められることとなった。そして、一九四七年一月二五日に産業復興営団が設立されるのと軌を一にして、産業設備営団は二七日付の内閣・大蔵・外務・運輸・司法各省令第一号で閉鎖機関に指定されたのである。[36]

④「改組→存続」型

「改組」とは文字通り組織を改めるという意味で、旧組織は「改編」と異なり閉鎖機関に指定されない。これに該当するのは、帝都高速度交通営団である。[37] 帝都高速度交通営団は、先の「改編→閉鎖」型と異なり、GHQから戦時期の名称のまま存続を許された唯一の「営団」であった。存続の経緯についての詳細は、資料を見出すことができないため未だ明らかにすることができずにいるが、帝都高速度交通営団企画調査室参与としてGHQとの折衝にあたった東義胤は、その時の事情を次のように記している。[38]

「当時営団は“TEITO RAPID TRANSIT CO-OPERATION〔CORPORATION〕”という英語の名称を使っていましたが“CO-OPERATION”と聞くと、GHQの役人は、営団を普通の民間会社とみて、なかなか話にのってくれませ

ん。そこで、アメリカのＴＶＡのお話をして鈴木さん〔鈴木清秀、一九四六年七月から総裁〕の了解をいただいて“CO-OPERATION”から“AUTHORITY”にかえたところ、話もスムーズに進むようになり、鈴木さん自身も“AUTHORITY”の効用にビックリしたものでした。」

すなわち、帝都高速度交通営団の存続は、戦時期からその近似性が指摘されていたアメリカの「Government Corporation」、[39]そのなかで最も著名なＴＶＡ（Tennessee Valley Authority）との類似性を強調することで実現を見たのである。しかし、その存続は、戦時期からの「営団」の論理や組織形態をそのまま維持することを意味しなかった。[40]帝都高速度交通営団は企業体制の民主化を目的として一九四六年から一九五〇年三月にかけて四度にわたる財務関係の法改正を行い、さらに一九五一年四月の法改正では組織形態の変更をすることで公法上の法人となったのである。[41]

戦後の帝都高速度交通営団は、戦時期の「営団」とは似て非なるものとして存続することになった。この意味において、官民協力の論理の枠内に収まる行政手法として登場した戦時期の「営団」は、この時期に全て消滅することとなったのである。

（二）「営団」への眼差し

以上のように、戦時期に設立された殆どの営団はＧＨＱの指令に基づいて閉鎖されていった。ところで、こうした営団の閉鎖について日本側担当者はどのように見ていたのであろうか。閉鎖機関の管理に当たった閉鎖機関保管人委員会委員長の鈴木祥枝は、次のように回想している。[42]

「十二月ごろでしたか産業設備営団、住宅営団、翌年〔一九四七年〕になつて日はよくわかりませんが交易営団にまでおよんで、司令部の方針が一体どこにあるのか、初めは植民地の金融機関とか、開発機関とかというようなも

のに限られていたのが、いつの間にか統制機関らしいものを皆ぶちこわそうというような態度にかわつて来たのです。・・・ことに産業設備営団、交易営団、住宅営団と整理するからには、やはり代わりの機関をつくらなければならぬ。現に産業設備営団の代りに船舶営団とか復興営団をつくらなければいかぬというようなことで、何のために閉鎖したかわからなくなつて来ている。」

当時、閉鎖整理の責任者であった鈴木は、このようにGHQによる営団の閉鎖を統制政策の面から懐疑的に見ていた。しかし、このことをGHQ側から見るならば、戦時期の営団は代替機関の設置を必要としたとしてもなお、閉鎖の必要があるものであったということである。私的独占の排除という文脈から営団の閉鎖が進められていったように、GHQが問題としたのは、戦時期の営団が当時の状況下で果たす政策的な役割でなく、それが持つ行政手法としての意味であったと考えられる。

それでは、なぜ、GHQは戦時期の営団に代って産業復興営団のような新たな営団の設立を認めたのであろうか。[43] このことを考察するにあたって、まず、GHQの「営団」理解について、GHQの指令文書を通して確認しておくことにしたい。ここで着目するのは、営団の英語訳である。「①『暫定的存続→閉鎖』型」で言及した「交易営団および日本雑貨振興会社の解散に関する件」（一九四六年三月一四日）[44]の関係部分を見ると、交易営団は次のように記されている（傍線部は引用者による）。

The Imperial Japanese Government is directed to liquidate the Koeki Eidan (National Trade Corporation) and its subsidiary organization, The Nippon Zakka Boeki Shinko Kaisha (Japan Miscellaneous Goods Trade Encouragement Company).

このように、GHQは「営団」を「Corporation」と訳した。そして、その傘下の国策会社である日本雑貨振興「会社」は「Company」とされた。このことから、GHQが戦時期の営団を民間企業の延長線上で見ていたことが窺われる。では、この時期に設立されようとした営団はどのように英訳されたのであろうか。「③『改編→閉鎖』型」で言及した「産業復興営団に関する件」（一九四六年一一月一日）を見ると、日本政府が設立準備を進めていた「産業復興営団」と戦時期の「産業設備営団」は、それぞれ次のように記されている（傍線部は引用者による）[45]。

・・・ the establishment of an Industrial Recovery Corporation and the dissolution of the present Industrial Equipment Corporation.

GHQは、新たに設立される「営団」と戦時期の「営団」を共に「Corporation」と訳していた。このことは、GHQが戦時期の「Corporation」（営団）を閉鎖させる一方、他方で「Corporation」としての「営団」を再び作り出そうとしていることを意味している。しかし、私的独占を禁止する文脈から「Corporation」としての戦時期「営団」を閉鎖していくなかで、GHQが同様の意味を持つ「営団」の設立を認めるということは理解し難い。では、この矛盾はどのように考えることができるのであろうか。

ここで「④『改組→存続』型」で言及した帝都高速度交通営団の存続をめぐる東義胤の発言を再度見ておきたい。東は、そのなかで、GHQとの交渉の折に「営団」を「Corporation」と訳さず「Government Corporation」のひとつであるTVAに倣って「Authority」と訳した所に存続のポイントがあったと述べている。これは、GHQが「Government Corporation」としての「営団」ならば存続を認めたということを示している。このことから、GHQが、

戦時期の「営団」＝「Corporation」を民間企業（営利法人・私法人）として認識する一方、他方で戦後の「営団」を戦時期と同じ「Corporation」であっても「Government Corporation」（政府法人・公法人）として位置づけようとしていたことが窺われる。同じ「Corporation」としての「営団」に対してＧＨＱは、異なる眼差しを持っていたと推測できるのである。

こうした解釈は、ＧＨＱが産業設備営団と産業復興営団の関係が密接なものにならないように注意を払っていたことからも裏付けることが可能である。そして、後述するように、「Corporation」としての「産業復興営団」が設立後わずか数ヶ月で「産業復興公団」に「改組」されたことは、そうした意味づけの違いを象徴的に示すことであったと考えられる。次節では、こうした「Corporation」が「公社」構想→「公団」として具体化されていく過程について考察することにしたい。

註

（1）以下の事実経緯については主に、次の資料・文献によった。「公団の解説（昭和二十二年十月一日　経済安定本部総裁官房指導課）」（総合研究開発機構（ＮＩＲＡ）戦後経済政策資料研究会編『経済安定本部　戦後経済政策資料　第５巻』日本経済評論社、一九九四年）。以下、『ＮＩＲＡ資料　第５巻』と記す。大蔵省財政史室編『昭和財政史―終戦から講和まで―第６巻』（東京経済新報社、一九八四年）二四五―二五一頁。なお、本章（第五章）を通じて、適宜、竹前栄治・中村隆英監修『ＧＨＱ日本占領史』全56巻（日本図書センター、一九九六―二〇〇〇年）を参照した。

（2）戦時から戦後にかけての産業生産、産業活動の落ち込みについては、たとえば、Sherwood M. Fine, “Japan’s Postwar Industrial Recovery,” *Contemporary Japan*, vol. XXI, 1952, chart Ⅰ, Ⅱ.

（3）SCAPIN 47. 指令第三号。これは、九項目からなり、占領期の経済統制を規定する基本的指令として位置づけられるも

のであった（こうした指摘は、たとえば食糧庁ほか編『食糧管理史　制度編・各論（上）』聯合出版社、一九五八年、四三九頁）。このうち本稿に関係するのは、第二項である。原文は次の通り。

DIRECTIVE NO.3

2 Economic Controls

b. You are responsible for initiating and maintaining a strict rationing program for essential commodities in short supply, to insure that such commodities are equitably distributed.

（4）ＧＨＱ労働課長・経済科学局経済顧問などを歴任したコーエンは「日本側の態度は奇妙に非協力的で、あえていえば妨害しようとしている風にさえみえた」「この間、日本の産業界も政府の当局者も、さらには統制会の職員たちも、こうした占領軍の足を引っ張ったのである」「こうした統制をめぐる全体的状況はきわめて不満足なもので、その進展は歯がみをしたくなるほどのろかった」と記している（セオドア・コーエン・大前正臣訳『日本占領革命　ＧＨＱからの証言（下）』ＴＢＳブリタニカ、一九八三年、一五九―一六〇頁。なお、原典である *THE THIRD TURN : MacArther, the Americans and the Rebirth of Japan* は見つけ出すことができず未見である）。「指令第三号」が出された当初、その意図が日本政府に伝わらず、混乱したという事実もある。このことについては、たとえば「指令第三号ノ真意釈明ニ関スル件　一九四五年九月二十六日」「マックアーサー司令部指令第三号ノ趣旨ニ関スル経済科学部長クレーマー大佐談　『食料品ノ自由販売実情ニ応ジテ許可』」（ともに、総合研究開発機構（ＮＩＲＡ）戦後経済政策資料研究会編『経済安定本部　戦後経済政策資料　第４巻』日本経済評論社、一九九四年）。以下、『ＮＩＲＡ資料　第４巻』と記す）。

（5）「臨時物資需給調整法」第一条は、次のようにある。

主務大臣は、産業の回復及び振興に関し、経済安定本部総裁が定める基本的な政策及び計画の実施を確保するために、左に掲げる事項に関して、必要な命令をなすことができる。

一　経済安定本部総裁が定める方策に基く物資の割当又は配給

二　経済安定本部総裁が定める方策に基く供給の特に不足する物資の使用の制限又は禁止

三　経済安定本部総裁が定める方策に基く供給の特に不足する物資の生産（加工及び修理を含む。以下同じ。）若しくは出荷若しくは工事の施行又は物資の生産若しくは出荷若しくは工事の施工の制限若しくは禁止

四　経済安定本部総裁が定める方策に基く供給の特に不足する物資又は遊休設備の譲渡、引渡又は貸与

(6) 前掲「公団の解説」。

(7) この背後には、既存の産業団体や国策会社（統制会社）を活用しようという商工省の考えがあった（山崎志郎「物資需給計画と配給機構」原明編『復興期の日本経済』東大出版会、二〇〇二年、一一七頁）。

(8) このことについては、たとえば、「物調法統制機構に付E、S、S、ライト統制班長との会見要旨（昭二一、一〇、二五　経安本第一部渉外石黒記）」（『NIRA資料　第4巻』）。

(9) SCAPIN 1108. なお、農林大臣官房渉外課訳編『司令部覚書集』（農林大臣官房渉外課、一九四九年、二七―二八頁）も参照した。因みに、幾つかの統制会は、この覚書に先立ち解散していた。これによって解散を命じられたのは主に商工省関係の統制会であった（同、二八頁）。

(10) 「臨時物資需給調整法による統制方式（二一、一一、一五）」（『NIRA資料　第4巻』）。

(11) 「物調法による統制方式」（昭和二十一年十二月、安定本部第一部渉外班　光藤記）（東大経済学部所蔵「経済安定本部資料　経済統制　20―22年」R番号mf9．9―5．8）。なお、このマイクロフィルムを閲覧するにあたっては、東京大学大学院経済学研究科の矢島美寛教授から多大なご協力を得た。記して感謝申し上げます。

(12) 前掲「臨時物資需給調整法による統制方式（二一、一一、五）」。

(13) 以下については、前掲「公団の解説」。

(14) SCAPIN 1394.（subject：Method of Control under the Temporary Demand and Supply Adjustment Act.）この時期のGHQ側の様子については、セオドア・コーエン、前掲書、一六〇―一六一頁。

(15) 閉鎖機関として指定されたのは、一〇九一に上った（閉鎖機関整理委員会編『閉鎖機関とその特殊清算』在外活動関係閉鎖機関特殊清算事務所、一九五四年、二四頁）。因みに、大蔵省管財局閉鎖機関整理委員会『閉鎖機関の現況』（大蔵省管財局、一九五一年）は一〇八八とある（四頁）。なお、閉鎖機関に関する原資料は、国立公文書館で公開されている（平成一四年移管財務省公文書）。

(16) 前掲「公団の解説」。このことについては、「公団の推移について　経本・企画課」（『NIRA資料　第5巻』）も別の視点から記している。

(17) SCAPIN 815.（subject : Dissolution of Koeki Eidan and Nippon ZakkaBoeki Shinko Kaisha.）

(18) 営団の閉鎖は、先の国策会社（統制会社）同様、閉鎖機関保管人委員会（後に閉鎖機関整理委員会）において特殊清算という形でなされた。以下に述べる各営団の閉鎖については、前掲『閉鎖機関とその特殊清算』も参照した。

(19)『朝日』一九四六―三―一七。

(20)『朝日』一九四六―六―二〇。

(21)『朝日』一九四六―七―二四。

(22) 国立公文書館所蔵「公文類聚」（２Ａ・２８―１・類３１５１）。政府移管については、ＧＨＱの示唆もあったという（同文書）。

(23) 土地改良制度資料編纂委員会編『土地改良制度資料集成　第一巻』（全国土地改良事業団体連合会、一九八〇年）四〇八頁。

(24) 国立公文書館所蔵「公文類聚」（２Ａ・２８―１・類３１５２）。

(25) 渡辺は、一九四六年一二月二三日の日記に「朝、台銀内ＣＣＣＩに行き、戦災復興院阿部（美樹志）総裁と共にBurnsより住宅営団を閉鎖機関と為す旨の申し渡しあり。直に手配を為す」と記している（大蔵省財政史室編『対占領軍交渉秘録　渡辺武日記』東洋経済新報社、一九八三年、一二月二三日の項。以下、『渡辺日記』と記す）。このことについて百田正弘（戦災復興院建築局企画課長）は、後日「21年の12月24日のクリスマス・イブの日でしたが、大蔵大臣の来栖赳夫さん、大蔵省の渉外部長の渡辺武さん、戦災復興院は総裁の阿部美樹志さんと建築局長の中田政美さんと私の三人が司令部に呼び出されました。・・・そこで雁首をそろえさせておいて、・・・『マッカーサーの名において、本日、住宅営団を閉鎖機関に指定する』といわれたのです」と回想している（百田正弘「終戦直後の住宅対策と戦災復興院」大本圭野『〔証言〕日本の住宅政策』日本評論社、一九八八年、二二三頁）。なお、閉鎖機関に指定されたのは、百田が回想する二四日ではなく、渡辺の日記にあるように二三日である（このことについては、前掲『閉鎖機関とその特殊清算』七八頁及び五六六頁においても確認できる）。百田はこの指定について「まさに寝耳に水です」と述べている（百田、前掲、二二四頁）。

(26) 前掲『閉鎖機関とその特殊清算』資料編、二七二頁。

(27)『朝日』一九四六―九―一八。

(28) 住宅営団の資産・負債・事業を継承活用する組織として、一部で「住宅公社」設立が構想された。このことについては、「住宅公社案要綱（非公式）（昭二二、二、二八）北岡壽逸案」（東大経済学部所蔵「経済安定本部資料　経済統制　２０―２２年」R番号mf9．9―5．8）。しかし、最終的に住宅建設は、地方自治体の住宅関係機構を拡充強化することで進められることになった（『日本経済』一九四七―一―一三）。

(29) 『帝国議会　衆議院委員会議録　160　昭和編』（東大出版会、二〇〇〇年）二八一―二八二頁。

(30) 『朝日』一九四六―八―一五。こうした動きを裏付けるように八月二二日付『朝日新聞』は、商工省が産業設備営団の事務刷新のために金子総裁及び溝口・奥村両理事を被免し、代わりに山路鎮夫理事に総裁心得を命じたとの記事を掲載している。

(31) 『帝国議会　衆議院委員会議録　167　昭和編』（東大出版会、二〇〇〇年）一六頁。

(32) 『朝日』一九四六―九―二七。『日本経済』一九四六―九―二八。

(33) SCAPIN 1308.（subject : Industrial Recovery Corporation）

(34) 『朝日』一九四六―一一―八。

(35) 第一回設立委員会は一二月五日に開催された。

(36) 渡辺武は、一九四六年一二月一八日の日記に「11時頃 Burns より呼出しあり。・・・産業設備営団を本日を以て閉鎖すること、申渡しあり。それぞれ手配」と記している（『渡辺日記』一二月一八日の項）。

(37) 帝都高速度交通営団の戦後の歴史ついては、たとえば、帝都高速度交通営団編『営団地下鉄五十年史』（帝都高速度交通営団、一九九一年）。

(38) 東義胤「外遊の思い出」（前掲『鈴木清秀君の思い出』）一〇九頁。

(39) 竹中龍雄「外国に於ける営団の近似形態」（『商業組合』第九巻第八号、一九四三年）。

(40) ところで、営団存続の過程において東京都は、営団を廃止して都営へ一元化することを提案していた（前掲『営団地下鉄五十年史』八三―八五頁）。東京都は、営団設立時の希望（第二章第四節参照）をこのとき実現しようとしたのである。

(41) 平峯幸男『地下鉄道事業の経営主体について関係各方面の動きと営団の対応』（一九九〇年）一一―一五頁。地下鉄博物館所蔵。

(42) 前掲『閉鎖機関とその特殊清算』資料編、二六九頁。
(43) 因みに、この時期に設立が検討された営団としては、船舶営団（『日本経済』一九四六―一一―二五）、肥料営団（『毎日』一九四六―一二―三〇）などがある。
(44) SCAPIN 815.（subject : Dissolution of Koeki Eidan and Nippon Zakka Boeki Shinko Kaisha.）
(45) SCAPIN 1308.（subject : Industrial Recovery Corporation）

第二節　公団の誕生

第一節で述べたように、国家総動員法の失効と同時に臨時物資需給調整法が公布・施行された。そして、この法律に基づいて出された「指定生産資材割当手続規程」と「指定配給物資配給手続規程」によって政府自身が切符の配給を通して配給統制を行うことになった。これは、国策会社（統制会社）・営団による戦時期までの統制方法の否定を意味した。[1] しかし、需給がアンバランスなために切符制に適さない物資も存在した。そうした物資については一手買取販売機関の設置が必要とされたが、戦時期までの方法は私的独占の禁止の文脈から否定せざるを得なかった。[2] ここにおいて日本政府は、それまでとは異なる配給統制方法の模索を迫られることになった。以下、本節では、こうしたなかで構想された「公社」及び、それを具体化した「公団」について考察していく。

一・「公社」の構想

戦時期までとは異なる新たな統制がはじまるなか、GHQは、一〇月二五日に「石油製品の分配に関する件」を出し、石油配給統制会社（the petroleum Distribution Control Company）を解体し、すべての面で政府資金を利用する「corporation」を設立するよう日本政府に指令してきた。[3] そして、二八日には、石油ならびに石油製品の配給に関する法令を廃止するよう命令した。このことについて、ESS反トラスト・カルテル課長のカッパラーは次のように述べている。[4]

「石油配給統制は民間の仕事といふよりは政府の仕事である、今回の命令は運輸、漁業、その他の重要産業に対する石油供給が非常に不足してゐるからである」

こうした配給統制を政府の責任において行う必要があるとの考え方に基づいて構想されたのが「公社」であった。日本国内においては、一〇月の時点で石炭「公社」の構想が既に存在していたが、[5] GHQを交えた具体的な検討が最初にはじまったのは石油配給においてであった。[6] そこで本項では、石油配給をめぐる動向を中心に「公社」構想について考察していくことにしたい。

（一）「官」の動き―GHQとの折衝

「石油製品の分配に関する件」を受けて商工省は、一一月一一日にGHQに対し「株式会社石油配給公社案」を提出した。[7] 商工省は、戦時期の「営団」とは異なる、復興金融金庫全額出資の株式会社として「公社」を設立しようと考えたのである。こうした公社設立の動きは、第一節で述べた「指定生産資材割当手続規程」が一一月二〇日に内閣訓令の形で公布され、配給統制が行政事務に属することが明らかになるなかで加速していった。すなわち、この規程に盛り込まれた物資のうち、切符制に適さないものについては、一手買取販売機関を新たに設置することが必要とされたから

である。こうして、石炭・石油・繊維・化学・油脂・鉄鋼第二次製品・食料品関係・農業資材等で公社設立が目指されることになった。[8] これらの品目から明らかなように、この動きは商工省と農林省によって推し進められた。より具体的にいうならば、たとえば農林省においては、この時期、農機具・農薬・乳製品・砂糖・缶詰・油脂など八品目で配給公社の設立準備がなされたのである。[9]

経済安定本部は、各省事務の総合的調整を図るために、こうした動きと並行して商工省・農林省の意見を取り纏め、公社設立の考え方についてＥＳＳと意見交換を行った。これは、経済安定本部にとって、構想途上にあった経済統制強化に関する緊急措置の実行可能性を担保する上で必要なことであった。緊急措置では、経済統制の要諦の一つとして配給公社の性格を確定し配給公社法を制定することが考えられていたからである。[10] 一一月二九日にＥＳＳ反トラスト・カルテル課のケープロンに提出された経済安定本部案は、大要、次のようなものであった。[11]

一、厳格公正な配給確保の為政府は一手買取を行ふ公社を設立する
二、公社は甚しく供給の不足し厳格な蒐荷配給計画を必要とする物資毎に設置する
三、公社設立の為特別法の立法手続を必要とするが暫定措置として会社法に基く株式会社の形態で公社を設立する
四、政府は原則として資本金全額を出資する、出資は復興金融金庫に行はしめる、資本金は最小限度に止め、運転資金及び施設は之を借入れる
五、公社の役員及び業務の監督は株主権により政府の名に於て復興金融金庫が之を行ふ、尚定款に重要事項は政府の承認を要する規定を挿入する
六、公社は物調法〔臨時物資需給調整法〕に基く命令により一手買取及政府の割当計画に基く販売を実施する

七、公社は原則として最終需要者に対する配給を行ふ、必要あるときは卸商、小売商を指定して、公社の指令により販売を委託させることが出来る
八、公社は原則として、クーポンを発行するが、主務官庁の定める割当計画に基き指定出荷を行ふこともある
九、公社は各物資に付、全国を通じ一社を設立する、支社及出張所を設立することが出来る地方毎に、一種目の物資の公社を設立することはしない
十、主務官庁の責任ある官吏に公社の役員を兼ねさせる
十一、公社を設立する物資名は左の通り
（一）石炭、コークス（二）亜炭（三）石油製品（四）重要化学製品（五）重要油脂製品（六）重要金属製品（七）繊維及同重要製品（八）標準電気器具（九）重要生必物資（十）農業資材（十一）農産物（十二）重要副食物（十三）肥料

これに対してケープロンは、石油配給公社案についての検討も踏まえつつ、経済安定本部案の第三、四、五、七、八、十一の各項について、GHQ側の見解として次のように修正すべきことを伝えた。[12] すなわち、第三項と第四項に関して、GHQは株式会社形態の採用と復興金融金庫の出資に反対である。したがって早急に公社設立の特別法を立法し、予算に出資金を計上すべきである。この結果、「復興金融金庫」を含む第五項全体は修正されなければならないが、第五項については更に「会計検査を受ける項目」にしていく必要がある。第七項については「卸商、小売商を指定して」はいけない。第八項は「指定出荷」を認めない。第十項については「ガヴアンメント・セクション」の意見を聞く必要がある。第十一項では、石炭・コークス、石油製品、肥料について公社の必要性を認めるが、その他については検討が必要

である、と述べたのである。また、第十一項については、製品化されたものに公社を設立することは原則として反対であることが伝えられた。

ＧＨＱの方針は、株式会社形態の否定や会計検査の導入等に見られるように、配給統制機関を政府機関の一部に組み込むことにあった。そして、一二月に入ると、公社設立の原則をめぐってＧＨＱと日本政府の間で具体的なやり取りがはじまった。

一二月五日には、ＧＨＱから経済安定本部に「表５―①」のような一一項目からなる「配給公社の概要」が提示された。[13] しかし、日本側にとってこれは再検討を要する内容のものであった。そこで、経済安定本部は、各省と打ち合わせを行い、一二月一一日に「表５―②」のような「配給公社設立要領（訓令案）」と「公社設立要領中問題の事項（ＧＨＱに対する説明）」を作成し、これらの文書を一三日に日本側の意向としてケプロン（ＥＳＳ）に非公式に提出・研究を求めた。[14] では、ＧＨＱと日本側の違いはどこにあったのであろうか。「表５―①」と「表５―②」を比較すると次の四点を指摘することができる。

表5　GHQ案と日本案の比較

①「配給公社の概要」（GHQ案）一二月五日[15]	物調法〔臨時物資需給調整法〕の規定により主務官庁は左の政策を実施するに必要な措置をとることを要する。 一．物資の厳格にして公正な配給を確保する為石油製品、肥料及び固体燃料（石炭、コークス、亜炭）の一手買取、販売を取扱ふ三つの公社を政府の責任に於て設立する。 二．公社は他の物資又は数物資に付て、その供給が特に不足し、適切な配給を実行するに必要な輸送、保管又は他の配給施設を統制会社が保有する場合で然も正常な配給「ルート」が適当でない場合に設立することが出来る
②「配給公社設立要領（訓令案）」（日本案）[16]	物資の厳格適正且つ公正な配分を図る目的をもつて配給公社を設立する場合には左の要領による。 一．配給公社は、左に掲げる要件のすべてに該当するものについてこれを設立する。 （一） ～　略 （四） 二．公社は法律に基いた特殊法人とする。法律は、石油肥料等相当長期間にわたつて配給統制を行う必要のあるものについては、特別法による。他は各物資を通じて共通のものとし、経済安定本部総裁が提案し、各省はその施行の任にあたり、臨時物資需給調整法の失効のときにその効力を失う。
③「配給公社の概要」（GHQ案）一二月一八日[17]	主務官庁は物調法〔臨時物資需給調整法〕の規定に従ひ左の方針を実行するに必要な措置をとるべきである。 一．厳格、公正な配給を図る為、石油製品、肥料及び固体燃料（石炭、コークス及亜炭）の一手購入及販売を行ふ三公社を政府の責任に於て設立する。 二．特に供給の不足するその他の物資又は物資群について統制会社が製品の適切な配給に必要な輸送、保管その他の施設を保有し、且通常の配給ルートによることが適当でない場合には、公社を設立することが出来る。

三、公社は夫々議会の協賛を経た法律を設立されなければならぬ、法律案は十日以内に準備することを要する、尚法律案は物資調整法と期限を同じにするべきである。

四、公社の資本金及運転資金の総額は政府特別法に基く支出として政府が供給することを要する。

五、公社の職員の監査及業務の会計検査は法の規定により政府が行ふ。定款は公社の全事項は政府の責任であることを規定する。

六、公社は次の権能を有する。
物調法に基く命令により指定された物資の一手買取及政府の割当計画に依り物資を販売する権限
公社がとつて代る統制会社の施設設備を賃借によつて獲得する権限

三、公社の資本金は、全額政府の出資とする。

四、公社の職員の監督及び業務の会計検査は、法の規定により、政府がその責任においてこれを行ふ。

五、公社は左に掲げる業務を行ふ。
（一）
～　略
（四）

六、公社は、必要により、旧統制会社その他の者の保有する施設設備を譲り受け又は貸借することができる。

三、各公社は議会の協賛する法律によつて設立されなければならぬ。法律案は十日以内に準備することを要し、その法律は物調法と有効期間を等しくすべきである。

四、公社の全資本金は政府が特別法により支出すべきである。運転資金は復興金融金庫から借入ることが出来る。

五、役、職員の監督は主務官庁が行ふ。事業の会計検査は政府の予算上の支出の当然の結果として政府の会計検査院は公社の全事項は政府の責任であることを規定する。

六、公社は次の権能を持つ。
物調法の命令による特別法の指定する物資の一手購入及政府の割当計画に基く物資の販売の権限
配給に伴ふ物資の保管、検査、選別の権限
公社が、とつて代る統制会社の設備施設を賃借する権限
権限は厳に上述のものに限られる。

七．当該統制会社は解散し、清算計画を安定本部に提出する。

八．公社はその設定する切符配給制度の下に需要する。卸商、小売商に配給業務を行ふ。

九．政府は割当又は配給に関する安定本部令に基いて販売切符を発行する、公社は安定本部の割当て計画に従つて正常な配給ルートに物資の引渡すことのみを取扱ふ

一〇．物資又は数物資に付き一公社を日本全国に付て設立する。一物資又は

七．公社は、主務官庁の発行する割当証明書を提出する卸商小売商又は需要者に対し配給を行う。但し必要な場合は公社はこれに対し現物の出荷調整を行うことができる。

八．同種の物資について一公社を日本全部について設立し支店又は代理店はこれを設けることができる。同種の物資について地方別に数公社を設立することは特別の事情がある場合に限る。（例　石炭）

九．主務省の官吏は、公社の主要な職を兼ねることができる。公社の役員及び職員は、これを公務員とみなす。役員及び職員は営利を目的とする他の事業に従事することができない。旧統制会社の職員及び傭人は、公社設立に伴ひできる限り収容するやうに措置する。

使用された文字はすべて明白に定義されねばならない

七．当該統制会社は解散すべきであり、その清算計画は安定本部に提出すべきである。

八．公社は卸商　小売商又は消費者に対する配給業務を行ふ。

九．政府は割当又は配給に関し安定本部令に従つて販売の為のクーポンを発給する。公社は安定本部の割当て計画により通常の配給ルートに物資の引渡（delibery）のみを取扱ふ

一〇．各物資群について全国に一つの公社は設立される。支店又は出張所は

数物資別に数公社を設立することは許されない。

一一．主務大臣は公社の主要な職を兼ねる　公社の職員及傭人はすべて政府の官吏である　そして統制下にある物資の生産又は配給の従事する株主その他一切の利益関係人を含む者と業務との関係を保持する事を厳禁される。本項の規定するところにより現存する当該統制会社の職員及び傭人は公社への就職に優先権を有する。右の者の就職の決定に当つて主務官庁は本人に対する統制会社時代の奉職年限についての年金、養老年金、退職資金又は賜暇を考慮に入れて右諸権利を許容する様にすべきである。

之を設立することが出来る。一つの物資群について地域別に多数の公社を設立してはならない。

一一．主務官庁の大臣は公社の主要役員のポストを兼ねる。役員、職員のすべては官吏であつて、その俸給は法律によつて定められる。

そして公社の統制下にある物資の生産又は配給に従事する会社の株主となること又はその他恩恵と受ける関係をもつことを含み一切の業務上の聯繫を持つことを厳禁される。

本項の想定に従ひ、現在の当該統制会社の技術的又は事務的職員は就職に関し優先権が与へられる。彼等の採用条件の決定に当り統制会社での以前の奉職に関して発生すべき、恩給、養老年金、退職資金又は休暇を考慮し当該権利を許与するやうに措置する。

第一は、公社の設立範囲である。GHQが三品目に限定していたのに対し（①―一）、経済安定本部は要件に該当するものすべてに設立しようとしていた（②―一）。経済安定本部が「表5―②」と合わせて作成した「公社設立要領中問題の事項（GHQに対する説明）」によると、各省から希望が出されていたのは、石油・石炭のほか育児用乳製品、砂糖など二三品目に上った。[18] このように日本側は、GHQと異なり、公社を広範囲にわたって設立しようと考えていた。このことは、GHQ側が「一物資又は数物資別に数公社を設立することは許されない」（①―一〇）としていたのに対し、日本側が「同種の物資について地方別に数公社を設立することは特別の事情がある場合に限る。（例　石炭）」（②―八）と条件つきで認めていることからも確認することができる。[19]

第二は、公社法の形式である。このことに関して両者の間では、物資ごとに別個の設置法を設けるか、単一共通の公社法にするかをめぐって見解の相違が見られた。このうち前者を主張したのがGHQ側であり（①―三）、後者を主張したのが日本側であった。日本側は、石油・肥料等を除き原則として公社法を「各物資を通じて共通のもの」にしようとした（②―二）。[20] これが意味することについて「公社設立要領中問題の事項（GHQに対する説明）」は、次のように記している。

「公社法は公社の設立、組織、管理、監督等公社の基礎的条件を規定するものであつて、政府の行政方針として公社制度を採用すると決定した物資に付てこの法律を適用して公社を設立することとしたい。従つて各物資に付て夫々個々の公社法を制定することは殆ど同一内容の法律を多数作るのみで不必要に立法事務を煩雑ならしめるから、内容上特に別個の規定をおく必要のあるもの（例へば石炭　肥料）を除いては原則として一本の法律で行くのが順当である。」

つまり、日本側は、物資ごとの公社法でなく単一の公社法にすることで、行政方針に基づいて公社を設立していこう

と考えたのである。これは、公社設立に際してそのつど別個の設置法を立案し、議会を通す必要がないという意味で、公社を広範囲に且つ効率的に設立する有効なやり方であったといえる。このことから、日本側の主張する第一の点（広範囲の公社の設立）と第二の点（単一の公社法）は、連動したものであった見ることができる。[21]

第三は、公社の運転資金である。「表5―②」を見る限り日本側はこのことについて特段の言及をしていないが、「公社設立要領中問題の事項（ＧＨＱに対する説明）」を見ると、「運転資金迄すべて政府の会計によらしめることは・・・却つて政府の予算を一層膨張せしめ且会計監督を特に煩雑にすることとなり望ましくない。寧ろ一般の金融制度に依存せしめることが公社の正常な運営上便宜である」と記されている。すなわち、ＧＨＱ側が運転資金を政府会計からの支出としていたのに対し（①―四）、日本側は一般金融制度の活用を考えていたのである。これは、広範囲にわたり公社を設立するための資金的な裏づけとして必要なことであったと思われる。

なお、日本側が一般金融制度について言及する際に引き合いに出したのが「公社と同一の性格を有すると認められる既存の営団」であった。すなわち、日本側は、「営団はその出資金すら一部民間資本に仰いでゐる現状から見てそれとの均衡上も公社のみすべて政府の会計によらなければならぬ理由を認められない」と、一般金融制度の活用を正当化したのである。ここでの「出資金すら一部民間資本に仰い」だ「既存の営団」とは、戦後設立された「営団」が全額政府出資であることを踏まえるならば、戦時期の「営団」であったと考えられる。つまり、日本側は「公社」を戦時期の「営団」の延長線上で捉えていたのである。ＧＨＱが「表5―②」から二日後の一二月一三日に、商工省鉱山局石油課長に対し「配給公社の概要」（表5―①）に基づき石油配給公社案を作成するよう申し渡し、一七日に商工省から提出された「石油配給公社案」が「営団式」であったことは、こうした日本側の認識を端的に示しているように思われる。[22]

第四は、公社の性格である。ＧＨＱのそもそもの指令は、すべての面で政府資金を利用する「Corporation」の設立

であった。GHQがこのことについて特段の言及をしていない理由は定かでないが、日本側は「法律に基づいた特殊法人」（②―二）と法人格の付与を明記していた。日本側がここで念頭に置いていた「特殊法人」とは、これまでの論述を踏まえるならば、戦時期のような「営団」であったと推測できる。そして、日本側にとって特殊法人にすることは、第三の点（一般金融制度の活用）と連動し、延いては第一の点（広範囲の公社の設立）に関わることであったと考えられる。

以上の四点は、すべて公社設立の範囲に関わることである。すなわち、GHQ側が極めて限定的な範囲で公社設立を考えていたのに対し、日本側は広範囲にわたる公社設立を想定していた。公社をどの範囲で活用するかのイメージの差異が、四点にわたる内容の違いにつながっていたのである。

さて、日本側が「表5―②」を作成した一二月一一日にGHQは、日本政府に対して「臨時物資需給調整法の下に於ける統制方法に関する件」を指令した。これは、配給統制機関の性格を次のように規定していた。[23]

一．日本帝国政府は産業から配給統制権を取り去らなければならない。指定された民間会社又は組合の独占的購入・販売の方法による資材及び生産物の配給統制は除去されねばならない。

二．日本帝国政府は政府機関としての a government distribution corporation を通じて配給機能を実施するための計画を連合軍最高司令官へ提出しなければならない。かかる corporation の目的は通常の配給経路によっては適当な配給が完全に行われない場合に必要な統制機能を行使することである。

この指令によって、配給統制機関は「政府機関としての a government distribution corporation」にしなければならな

くなった。[24] すなわち、日本政府は、「公社」を政府機関としての性格を備えた「government corporation」にすることを求められたのである。そして、一二月一八日にGHQは、「表5―③」のような「配給公社の概要」の訂正を提示した。[25] これは「表5―①」と基本的に同じ内容であった。このなかに、日本側の意向が組み入れられることはなかった。つまり、この文書は、GHQ側の原則を日本側に再確認させるものだったのである。ただし「資本金及運転資金の総額は・・・政府が支給することを要する」（①―四）については、経済安定本部の説明を参考にしつつ「運転資金は復興金融金庫から借入ることが出来る」（③―四）と修正された。[26] しかし、日本側の主張する一般金融制度の活用については否定された。

これを受けて経済安定本部は、一二月二三日に「配給機構に関しGHQへ要望する事項」を作成した。[27] この文書では、日本側の意向である広範囲にわたる公社の設立や法律の形式などについて「司令部側の再考」が要望された。しかし、GHQとの折衝は不調に終わった。すなわち、一二月三〇日にGHQから商工大臣に、一八日付の「配給公社の概要」（「表5―③」）に基づく石油配給公社案の作成が申し渡されたからである。

（二）「民」の動き

では、以上の公社構想を「民」はどのように受け止めたのであろうか。

経済団体の一つである日本産業協議会が一二月一一日に作成した「〔臨時物資〕需給調整法の適用に当つて緊急に要望すべき事項案」は、「配給公社の設置に関する要望」という項目を設け、次のように記している。[28]

(イ)　物資の需給アンバランス甚しく、一手買取一手販売を必要とする業種においては、原則として配給公社の設置

を認めること。

(ロ) 配給公社の出資金は小額とし、運転資金は極力金融機関より借入れることとし、財政上の負担を軽くすると共に、財政負担の□からする公社設置の節約を少からしめること。

すなわち、需給がアンバランスで一手買取販売を必要とする物資については、配給公社の設置が必要であり、その設置にあたっては、運転資金を極力金融機関から借入れるなど財政上の負担を少なくすることが肝要とされたのである。これは、「民」側から配給公社を設置するにあたっての一つの基準を示したものであるといえよう。日本政府と「民」の動きは、この意味で軌を一にしていたということができる。こうした公社の必要性は、一二月一一日に日本鉄鋼協議会が作成した「指定生産資材割当手続規程（内閣訓令）ニ基ク鉄鋼（銑鉄、普通鋼々材、珪素鋼板）ノ統制運営ニ関スル基本方針」のなかにも見ることができる。それは、次のように記されている。[29]

「・・・今回ノ規程〔指定生産資材割当手続規程〕ノ実施ニ付テハ司令部ノ意向ガクーポン制（切符制）カ配給公社制カ何レカノ方法ニ限定セラレ現在鉄鋼ニ付テ行ハレテ居ル如キ切符制ヲ中心トスル指示配給運営ハ絶対ニ許サレナイ実情ヨリ考慮スレバ鉄鋼ニ付テハ左記ニ掲グル理由ニ依リ絶対ニ配給公社ヲ設置スル必要性ヲ認メル」

そして、配給公社の設置が必要な理由として、①「供給ガ特ニ不足ニシテ需給ノ均衡ガ保タレザルコト」、②「指定生産資材ノ中最モ緊要ナル産業基礎資材デアルコト」、③「クーポン（切符）制ノミデハ需給ノ調整ハ不可能ニシテ需要ヲ基礎トスル生産配給ノ統制ガ絶対的ニ必要デアルコト」が指摘・説明された。このように「民」は、公社設置の必要性を認識していた。

しかし、GHQ案に基づく配給公社設置の動きが具体化すると、「民」の中から反対の動きが見られるようになった。

農林省関係についていえば、一二月一八日に茨城県農業会から配給公社案に対する全面的反対が表明され、[30]翌一九日に全国農業会各府県農業会長が東京に参集し、肥料公社反対の具体策を協議した。[31]また、翌一九四七年二月には、秋田県農業会から配給公社に対する反対が、全国食糧営団連合会から食糧配給公社案に対する反対が上った。[32][33]こうした配給公社への反対は、主に官僚統制の弊害、能率性の低下、現状維持の合理性等の見地からなされた。さらに、個人レベルにおいても二月四日に北海道枝幸郡屯別村字日ノ出の農民代表から内閣官房に「配給公社設立案ニハ絶体反対」との文書が提出された。[34]

同様の動きは、商工省関係においても見ることができる。商工省による繊維公社案に対し、繊維業界（日本繊維協会を中心とする生産・加工・配給業者）が反対を唱えたのである。[35]その理由は、配給部門に設立される公社が、第一に生産・加工・配給の過程が複雑な繊維産業に適さない。第二に生産部門からの横流れを防止できない。第三に企業利潤の否定を持ち込むことになるので中小商業者の育成保護の見地から賛成できない。第四にいわゆる株主総会・組合員総会などの機関をもたないため社長統裁主義的経営で運営されることになり民主主義に反する。第五に政府の保護を受けるため経営者は企業に熱意を持たず営団のように非能率的になる、ということにあった。つまり、農林省関係の公社同様、現実的有効性や組織上の問題（非能率など）から公社設立への反対がなされたのである。

以上のように、配給公社構想の具体化に際して、配給公社そのものに対する異論が噴出した。それは、GHQが意図した私的独占の禁止ではなく、官僚支配の拡大に対してなされたものであった。たとえば、一二月一四日の衆議院予算委員会で自由党の上林山栄吉が配給公社を「官僚統制ノ新タナル組織」ではないかと質問しているように、[36]配給公社は「官」の「民」に対する優越関係、すなわち官僚統制を強化する側面を持つものと危惧されたのである。

（三）「公社」という言葉

さて、本項の最後に全額政府出資の「corporation」を日本側でアレンジした「公社」について若干の考察を試みることにしたい。

「公社」とは、そもそも満洲国で編み出されたものであった。[37] 理論面からいうならば、それは、作田荘一の『公社ノ創設』（康徳六年度建国大学研究院公社企業研究班研究報告（一））[38] にはじまり、建国大学研究院公社企業研究班によって深められていった。『公社ノ創設』を基礎資料として同研究班によってなされた研究「公社の法律学的意義」の報告書である『公社法論』[39] によると、「公社」の必要性は特殊会社の抱える諸矛盾を解決することにあった。つまり、「公社」の設立は私企業を国家化することにその目的が置かれていたのである。[40] そして、実際面において満洲国では「満洲拓殖公社」「満洲農産公社」などが設立された。このうち満洲拓殖公社は、満洲拓殖株式会社が発展的解消を遂げることによって誕生したもので「営利主義を絶対に排除し、営利を度外視したる日満両国家の為に存立する公の機関との意味を以て公社と名附けられ」[41] た。

以上のこのことを念頭に、たとえば石油配給公社について考えると、ここでの「公社」は、政府機関の色彩が強く、石油配給株式会社（the Petroleum Distribution Control Company）を解散した上で設立されるという意味で、[42] 機能面において満洲における用語法に近いものといえる。しかし、満洲拓殖公社が全額政府出資でないことを踏まえならば、形態面において石油配給公社は満洲国の公社と類似のものであるとは言い難い。

では、次に、戦時期の日本国内で構想された「公社」と比較するとどうなのであろうか。日本における「公社」は、一九四三年に「東亜旅行社」から改称された「東亜交通公社」（現在の日本交通公社の前身）にその実例を見ることができる。[43] これは、大東亜共栄圏建設に即した非営利機関として、公益性を強調するために名付けられたものであった。

しかし、構想レベルにおいて、公社はそれ以前から存在した。第四章第二節で論じた食糧公社（後の食糧営団）がそれである。食糧営団をめぐっては、先に述べたように「人を基とするやうな意味の字を使ふ方が宜」いということから、最終段階まで「営団」ではなく「公社」という名称が用いられようとした。

食糧公社と石油配給公社を比較すると、機能面において食糧公社が「人を基とするやうな意味」を持つのに対して石油配給公社は政府機関の色彩が強いという違いがあり、形態面において全額政府出資でない食糧公社に対して石油配給公社は全額政府出資であるという違いを見ることができる。また、食糧公社は、満洲国の公社との関係からいうならば、機能面で異なるものの、形態面では近いものがあったといえる。

以上のことから、石油配給公社は、機能面において満洲国の公社と類似点を持つものの、形態面においては満洲国の公社とも日本国内の食糧公社とも異なるものであったとの大まかな見通しを立てることができる。では、石油配給公社に見られるこの時期の公社の源流は果たしてどこにあったと見做すことができるのであろうか。ここでの公社が満洲国や昭和戦時期の公社といかなる関係にあったのかを実証的に検討しなおすことは、「一九四〇年体制」論や満洲起源論[44]を検証する際の一つの素材となり得るように思われるが、ここではこうした「公社」構想の源流が満洲国や戦時期の「公社」にないようであるという仮説を示すに止めたい。

二　「公団」の誕生

（一）公社から配給団、配給庁、公庁へ

「公社」法案は、ＧＨＱの設立原則に則して作成することが求められた。そして、それは、先に触れた「臨時物資需

給調整法の下に於ける統制方法に関する件」（一二月一一日）を踏まえ「government corporation」として具体化される必要があった。つまり、日本政府は、公社法案の作成にあたって配給統制機関としての「公社」を「government corporation」としてどのように組織化していくのかが問われることになったのである。

これまで日本政府は、統制などの国家的事業に対して、[45]①統制会社・特殊会社等の株式会社方式、②営団方式、③専売等の政府直営事業（現業官庁）方式、を用いてきた。しかし、これらの方式には、それぞれ次のような問題があった。すなわち、「①」の株式会社方式は、先の「臨時物資需給調整法の下に於ける統制方法に関する指令」[46]に抵触し、「②」の営団方式は、政府機関に比べ政府の責任・監督が不充分にならざるをえず、「③」の政府直営方式は、会計面において柔軟な事業運営を行い得ないという問題があったのである。こうした各々の問題をクリアする方式として、公法人方式、外局方式、会計上の制約を緩和した政府専売あるいは直営事業方式、により「公社」を「government corporation」として組織化していくことが考えられた。[47]

こうした三つの選択肢は、実際の動きのなかで二つに絞られていった。一九四七年一月三日の『朝日新聞』に、今後の見通しとして、①特殊法人格の政府直結機関をつくり、官吏を派遣して運営させる、②貿易庁のように官制によって設立し、取扱物資の一手買取販売をするために当該物資に対して専売法を施行する、のいずれかに落ち着くとの記事が掲載されたのである。[48]そして、一月八日の『日本経済新聞』は、日本側の動きとして、従来の方針である「配給公社法案」ではなく「配給団法案」（仮称）[49]を立案することになったとの記事を掲載した。[50]その内容について、ここでは法律の形式と名称という二つの点から説明しておきたい。

第一は、物資共通（一本建て）の法案から、物資別の法案への変更である。これまで述べてきたように日本政府は、一本建ての法律に拘泥していたが、ここにおいてGHQの設立原則に従うことになったのである。この結果、石油につ

いては、たとえば「石油配給団法案」の立案が進められることになった。しかし、このことは、日本政府がＧＨＱの原則を全面的に受け入れたことを意味しなかった。法案の対象となる物資を眺めると、農林省関係では肥料・農機具・農薬・藁工品・麻類等特用作物・味噌・醤油・アミノ酸・乳製品・砂糖・缶詰類・油糧・飼料等について、商工省関係では石炭（コークス、亜炭を含む）、石油、化学工業品、鉄鋼、非鉄金属、繊維製品類について、法案の作成が予定されているのである。日本政府は、ＧＨＱの原則を部分的に受け入れつつ、元来の主張である多数の配給団の設立を計画していた。

第二は、配給公社から配給団への名称変更である。これは、政府機関（政府が全責任を負う公法人）としての性格を明確にするために行われた。この前提にあったのが、「公社」という名称に対する、民間会社的色彩が強いという認識である。民間会社的イメージを持つ「公社」[51]では政府機関としての「government corporation」にはなりきれない。それ故に「配給団」に名称変更されたのである。

ところで、以上のような日本政府の方針変更が新聞に掲載される前日の一月七日に、ＧＨＱから日本側に組織形態に関する一つの提案がなされていた。ＥＳＳによる「石油配給公庁（Petroleum Distribution Kocho）法案」がそれである。[52]「公庁」法案は、特別会計により「government corporation」を組織化しようとするものであった。これは、日本側にとって「公庁」を官庁機構として位置づけることを意味した。

経済安定本部は、ＧＨＱによる「公庁」案に対して次のような三項目からなる修正意見を作成した。[53]その第一は、石油配給公庁を公法人にするというものである。ここでは、財政的見地から石油配給公庁をＧＨＱ案のような官庁として位置づけることの弊害が指摘された。すなわち、特別会計制度を採用することで、①年度途中の経済変動に迅速に対応できない、②所要運転資金を賄うための借入金をするにも手続きに時間がかかる、という弊害が出てくるのである。

第二は、公庁の事務に従事する官吏の俸給は石油配給公庁から支給するというものである。ここでは、官庁的組織にすることによる俸給上の問題点が指摘された。すなわち、「公庁」では、石油配給事務に習熟した統制会社の職員を「官吏」として採用することが必要不可欠となる。しかし、官吏給与は統制会社の給与に比べ低いため、（官吏の給与を以ってしては）優秀な人材が公庁以外に流出してしまう。そこで、同じ国庫からの俸給でありながら官吏間で差別待遇をするということが考えられるが、それにはなかなか理解が得られない。この差別待遇を実現できる方法が公法人としての石油配給公庁から俸給を出すというやり方である、というのである。そして第三は、この法律による許認可等を経済安定本部総裁ではなく主務大臣に行わせるというものである。ここでは、経済安定本部として細かい問題に立ち入ることを避けたいとする意向が示された。

その後、石油公庁法案をめぐる具体的な折衝は、商工省とGHQの間で進められた。それは、次のようなものであった。(54)

一月一六日　商工省からGHQに「石油配給公庁法案」提出
二一日　GHQから商工省に「石油配給公庁法案」（ケプロン案）提示
二四日　GHQから商工省にケプロン案の訂正

一月一六日に商工省から提出された公庁法案は、一月七日のESS案と異なり、日本側の方針である、①特殊法人とし、②俸給を公庁より支給する、という内容のものであった。(55) これに対しGHQは、二四日にケプロン案の訂正を通して日本側に、①公庁を国家の機関とする、②官吏の俸給を国庫から支弁する、③総裁を次官待遇にする、④一〇月二五日の「石油製品の分配に関する指令」を失効する、ことを求めてきた。つまり、GHQは「公庁」を純然たる官庁組

織として位置づけるよう再度要求したのである。

こうした公庁法案と並んで日本側では専売制の検討が進められた。[56] これは、公法人である「配給団」をより官庁組織に近いものにしようとする案であり、GHQの要求に直接的に応えるものであったといえる。具体的には、一月二八日に「石油配給庁官制（案）」や「石油配給資金特別会計法（案）」が作成され、[57] 二月一日には経済安定本部によって次のような内容からなる「配給庁設立要領」が作成された。[58]

（一）配給庁は政府機関とする。即ち特別な行政官庁であつて特殊法人ではない。

（二）配給庁は、これを左の区分に従つて設立する。

1. 石油配給庁　―　石油及び石油製品
2. 団体燃料配給所　―　石炭、亜炭、コークス
3. 肥料配給庁　―　硫安、石灰窒素、過燐酸石灰等
4. 金属配給庁　―　銑鉄、鋼材、主要非鉄金属、主要鉄鋼二次製品
5. 繊維配給庁　―　各種糸、一定の織布及び基礎的衣料品
6. 化学製品配給庁　―　カーバイト、タール製品、硝酸、硫酸、セメント、板硝子等
7. 日用品配給庁　―　紙、靴類、石鹸、電球、マッチ、その他重要日用品　煉炭等家庭燃料
8. 食糧配給庁　―　主食、主要調味料（醤油、味噌、食用塩、甘味剤、砂糖）、缶詰、ミルク、バター、チーズ等の加工食品、油脂

配給庁は、その主たる取り扱い物資の所管大臣（以下主務大臣をいう。）の管理に属し、その職制は、主務大臣

がこれを定める。
以下省略

経済安定本部は、GHQの提案を具体化する場合、「石油配給庁（Petroleum Distribution Chō）（貿易庁(ママ)Boekichō の例による）とした方がよい」。また「日本の現行法制の建前からいつて法律自体の体裁も変わつてくる」ので「議会の協賛を得て『石油配給庁(ママ)官制法』をつくる」「石油の買取販売を政府自ら行うに必要な資金及びその費用に関する規定である『石油配給資金特別会計法』をつくり、議会の議決を得る必要がある」と考えていた。[59] しかし、こうした「配給庁設立要領」においても「（二）」にあるように、その設立範囲がGHQの想定を大きく超えるものであることには注意が必要である。すなわち、先に述べた前年一二月一八日の「配給公社の概要」の訂正（表5－③）によって公社を広範囲に設立しようという日本側の計画は一旦潰えたかに見えたが、日本側はGHQの提案に即した「配給庁設立要領」の作成を通じて、こういった組織を広範囲に設立しようとしているからである。

さて、その後の経緯について、経済安定本部作成の「渉外事務報告」は次のように伝えている。[60]

「・・・各省にESS〔経済科学局〕との折衝を一任しておいたがその交渉経過は思はしくなく二月三日になつて一月七日のESS案を論議することなく実行せよとESB〔経済安定本部〕に殆ど命令として云つて来たのでESBとしても捨て置けず商工省、法制局とも連絡の上石油公庁案を作成二月十七日ESSの承認を得て最後的決定を見るに至つた。」

経済安定本部は、「最終的決定を見るに至」るまでの間、GHQと折衝を重ねた。[61] 二月三日には、ケプロン案の修正を含んだ法人案と「石油配給庁官制」に基づく専売案をGHQに提出した。しかし、六日になされたGHQからの返答は「ケプロン案の修正不可」というものであった。ただし、法人にするか否かは日本側の判断に委ねるとされた。これ

は、組織形態については日本側の判断に委ねるということを意味した。かくして、経済安定本部は、商工省との協議を経て[62]、一二日にケプロン案を技術的に修正した「石油配給公庁」法案をGHQに提出したのである。最終的に日本側が専売制を採用しなかったのは、専売制では配給統制の経費が予算上の措置を必要とするため迅速な運用が難しいという問題の他に、金融機関からの融資の利便性を図るという意図があった[63]。

二月一七日にESSの承認を得た石油配給公庁法案は、その性格を「法人」としていた[64]。これが意味することについて、一八日付の『朝日新聞』[65]は「従来考慮されていた貿易庁のような純官庁から再び営団と官庁の中間的な公法人」になったと記している。そして、ESSは、「石油配給公庁法案」と同様の法案を、石炭・肥料・主要食糧などについても作成するよう日本側に指示した[66]。石油配給公庁法案は、その後立案されることになる様々な公庁法案の雛型となったのである[67]。

では、配給公庁を広範囲に設立するという日本側の計画は、どのようになっていったのであろうか。これまで述べてきたことから明らかなように、日本側は新たな配給統制機関を広範囲に設立することを諦めたわけではなかった。GHQとの協議のなかで、広範囲に設立する途を模索し続けていたのである。しかし、状況は刻々と厳しいものになっていった。二月上旬に農水省は、一一の配給公庁設立案を六つにまで削減することを決めた[68]。さらに、二月中旬に経済安定本部が新配給機関とその運営について基本方針を決定した際には、全体で石油・石炭・肥料・主食・日常必需品の五つにまで絞り込まれたのである[69]。

こうした配給公庁案に対しても「公社」案同様、「民」からの反発が見られた。たとえば、一月一八日に日炭・全農・東京銀行協会・日産協などの従業員組合が協議会を開催し、「民主化していない現在の官僚機構の手に配給機構を白紙委任することは出来ない」等の観点から反対を唱えたのである[70]。また、二月になされた吉田首相宛の投書二七二八通

のうち、約五六パーセントにあたる一五三三通が肥料配給公社（配給公庁）に反対する集団投書であった。[71] これは、北海道・栃木県・山口県・徳島県から寄せられたもので、官僚統制に対する反対の意思表示であった。さらに、総同盟などの労働組合と経済同友会・日本産業協議会などの経済団体によって結成された経済復興会議の中央常任委員会（三月三日）では、「配給公庁問題ニ関シテハ政府案ニ反対ノ意思表示ヲナス」[72] ことが決まり、次のような意見書が作成された。[73]

「政府が従来の配給統制機関に代るべきものとして、石炭、石油、肥料に関し今会議に提出すべく準備中と伝えられてゐる配給公庁案は、極めて官僚的な機構であって、一方において、公庁を官庁と異る特殊法人として規定しつつも他方役職員の身分、業務の運用、経理の編成等は主務官庁の直裁的監督掌握の下におき公庁をあくまでも旧来の封建的官僚組織の一環として堅持せんとし、配給業務運営の民主化については何等積極的関心を示してゐないのである。これでは単に旧来の官庁機構の延長、拡大と非民主的な官僚統制の強化を結果するに過ぎず、物資の公正、適確（ママ）、迅速なる配給を確保し、闇取引を撲滅することなどは到底期待し得べくもない。」

経済復興会議は「一切の私的独占と共に業界のみの所謂自治統制が統制民主化の観点からこの際排除されねばならない」としつつも、官僚支配の拡大を招来する公庁案に反対を唱えたのである。そして、同意見書では、新配給統制機構の内容について「非能率適な官庁機構から独立した新たなる公共的性格をもつた特殊法人とすること」「新機関の経理は独立採算制」など六項目が示された。

「民」は、このように官僚支配の拡大につながる「公庁」案に強く反対した。GHQと日本側が「公庁」案の内実をめぐって対立する一方、他方において日本国内では「公庁」案そのものを否定する動きがあったのである。

さて、この時期には、こうした配給公庁とは異なる公庁設立の動きも見られた。

物価庁（長官は経済安定本部長官が兼任）では、切符制への切替えによって閉鎖されることになる、それまでの統制

団体を引き継ぐ組織として「価格調整公庁」の設立が検討された。これまで生産者価格をプール計算し、製造業者の異なる同一商品を同一値段にする機能を担ってきた統制団体の穴を埋めることが考えられたのである。[74] 物価庁が二月一八日に作成した「価格調整公庁設置要綱」は、価格調整公庁を設置する目的を次のように記している。[75]

「配給公庁取扱品目以外のもので、物価庁長官が指定する物資及び役務（以下指定物資等といふ）について価格調整を行ふ」

このように価格調整公庁は、配給公庁を補完するものとして位置づけられた。そして、「公庁の組織、公庁に対する政府の監督等については、配給公庁の例に準ずるものとする」とあるように、配給公庁をモデルに機構が整えられていった。

また、商工省では、ＥＳＳの指示に基づき、貿易業務の独占的傾向を排除し今後激増が予想される貿易業務の処理促進を図るために、貿易公庁の設立準備や、産業復興営団を改組した産業復興公庁の設立準備などが進められた。[76] [77]

（二）公団の誕生

三月に入ると、一一日に石油配給公庁法案要綱、配炭公庁法案要綱、価格調整公庁法案要綱、船舶公庁設立要綱などが閣議決定された。[78] このうち船舶公庁は、産業設備営団解散後の続行船（戦時期より建造継続中の船舶）を処理するために運輸省が船舶営団を構想したことに端を発するものであった。[79] そして、これらを受けて作成された各公庁法案は、「公団」に改称・修正された上で帝国議会に提出されることになった。

では、「公庁」から「公団」への名称変更は、どのようになされたのであろうか。ここでは、石油配給を例に考えてみたい。[80] 国立公文書館に所蔵されている「石油配給公庁法案閣議りん請の件」（三月四日）の「別紙法案」を見ると、

元々「公庁」とあったものが「法制局」の豆印で全て「公団」と改められている。法制局は、「公団」と改めた上で「・・・公団法案ヲ審査スルニ右ハ相当ノ儀ト思考ス依テ請議ノ通閣議決定帝国議会ニ提出セラレ可然ト認ム」としたのである。[81]それでは、こうした名称変更は、どのような理由からなされたのであろうか。このことに関する資料は残念ながら管見の限りにおいて見出せずにいるが、公庁の性格が確定したことは一つの推測を可能にする。それは、「公庁」が「専売その他の政府直営事業と従来の営団方式との中間を行くもの」[82]となったことで、「官庁」を体現するような「庁」という文字が避けられたという推測である。こうした見方は、「公団」よりも政府直営的であることを明らかにするために「庁」の文字が使われた「特別調達庁」の例[83]によっても裏打ちすることができるであろう。しかし、当時の新聞記事のなかには、民主的色彩を織り込んで名称変更をしたと記しているものもある。[84]これは、これまでの経緯を踏まえるならば、「民」側から出された反民主的であるとの批判を踏まえた名称変更という理解の仕方である。[85]しかし、法制局が公庁から公団に修正する際、条文そのものに何等手を加えていないことから、名称の変更が民主的色彩を織り込んだものであるかどうかを確認することは難しい。なお、「公団」という言葉そのものは、既に一九四七年一月の時点で新聞紙上に現れていた。[86]公文書上に「公団」という言葉が現れた時期と、世間一般でその言葉が用いられるようになった時期にはタイムラグがあったのである。

かくして、最後の帝国議会である第九二議会に「配炭公団法案」、「石油配給公団法案」、「価格調整公団法案」、「貿易公団法案」、「産業復興公団法案」が上程された。このうち貿易公団法案は、化学製品と雑貨を含む工鉱品、繊維、食糧、原材料の四種類について公団が設立されようとした。[87]これら一連の法案については、日本政府が作成したものをＧＨＱの関係部局が承認するという手順が踏まれた。[88]

さて、四月二〇日に第一回参議院選挙、二五日に第二三回衆議院総選挙が実施されるなか、ＧＨＱは日本政府から出

された「肥料配給公団法案（Kodan Law）」を承認した。しかし、ESS・NR（天然資源局）・GS（民政局）は、次期国会まで肥料配給公団法の制定が延期されることを望まなかった。そのため、四月二六日に彼らは、三〇日までに勅令により肥料公団法を制定するよう日本政府（終戦連絡中央事務局、経済安定本部、農林省）に伝えてきた。[89]そして、四月二八日に「勅令による肥料配給公団の設立の件」が日本政府に提示された。[90]かくして、所謂ポツダム勅令によって肥料配給公団が設立されることになった。[91]

五月に入ると、一日の「産業復興公団」を皮切りに、二二日に「船舶公団」が業務を開始した。さらに六月に入ると一日に「鉱工品貿易公団」と「原材料貿易公団」が、二日に「石油配給公団」と「配炭公団」が、一〇日に「価格調整公団」が、一五日に「繊維貿易公団」と「食糧貿易公団」がそれぞれ業務を開始した。そして、七月一五日には「肥料配給公団」が業務を開始することになった。

では、こうした公団は、どのような論理を持つ行政手法として形成されたのであろうか。次項では、本章の纏めとしてこのことについて整理しておきたい。

三　公団の論理

この時期に誕生した公団には、「表6」に見るように、戦時期の国策会社（統制会社）・統制組合・営団の諸機能を引き継ぐという意味合いがあった。しかし、このことは、公団が戦時期の営団等と連続的な関係にあることを意味する訳ではない。それは、私的独占を排除する文脈において、公団の論理が戦時期の営団等の論理と異なるものでなければならなかったからである。[92]

表6　公団と営団・国策会社等の関係

公団名	吸収された統制団体
産業復興公団	産業復興営団
船舶公団	産業設備営団
四貿易公団（鉱工品・原材料・繊維・食糧）	貿易組合その他、輸出入取扱団体（約八〇）
石油配給公団	石油配給株式会社
配炭公団	日本石炭株式会社、日本亜炭株式会社、地方石炭販売株式会社（関東石炭販売株式会社など七社）
価格調整公団	日本化成品株式会社、日本火薬販売株式会社、石綿販売株式会社、日本加里塩販売株式会社、日本金属株式会社、セメント販売株式会社、ソーダ販売株式会社、日本タール製品株式会社、カーバイド共販株式会社、日本蛍石株式会社、日本硫硝酸株式会社、軽金属需給組合、鉄鋼協議会、砂利株式会社
肥料配給公団	日本肥料株式会社

（出所）「公団の推移について」（『ＮＩＲＡ資料　第５巻』）。

第二部で述べたように、戦時期に設立された営団・国策会社（特殊会社）は官民協力の論理の枠内におさまる行政手法であった。これに対し公団は、本章で検討したように、そうした営団等を私的独占に抵触するものと見做し、それらを政府機関化するために具体化されたものであった。[93] つまり、公団は「私的独占の禁止を脱し得て好適」な行政手法として誕生することになったのである。石油配給・配炭・産業復興・価格調整の各公庁法案が閣議決定された三月一一日が独占禁止法案が閣議決定された日でもあることは、公団のこうした行政手法としての性格を物語っているといえよう。[94]

公団が私的独占を排除するための公的独占の論理を持つ行政手法であることは、第九二議会における公団設立の決定を受けてＧＨＱ統制協力委員会議長のＴ．Ｋ．ライトがＧＨＱ発表として語ったことに端的に表れている。[95]

「公団の設立は戦時中の財閥や民間独占統制を取除くため、日本がとつた処置のうち、最も意義深いものの一つである、公団は戦時中発達し、大資本によつて支

配されていた統制組合、統制会社、営団などに代つて不足資材の配給に当るもので、昨年十二月十一日の総司令部指令〔「臨時物資需給調整法の下に於ける統制方法に関する指令」〕にもとづいて設立された。日本の産業が終局において、制限とか政府統制などのない公開市場における自由競争になるのが望ましいが、とも角公団は一時的な便法で、民需(ママ)物資需給調整法の期限満了または遅かれ早かれやつてくる経済安定本部の解体に伴つてなくなるものである。」

ＧＨＱは、このように公団を「統制組合、統制会社、営団など」による「民間独占統制を取除く」行政手法として捉えていた。すなわち、公団は、私的独占を禁止し、政府統制を実施するための手法であった。しかし、そうした公的独占の論理を持つ公団は、ＧＨＱの意図する私的独占の禁止を実現するのと同時に、官民関係に着目した場合、「民」側が危惧するように官僚支配の拡大をもたらす可能性を持つものでもあった。

とはいえ、この時点で行政手法としての公団は制度として完成したものでなかった。各公団法案を議会に上程する最中の三月一七日に経済安定本部が作成した文書には、「公団の性格について種々問題もあり未だ十分検討されていない点も少くない」[96]と書かれているのである。次章では、こうした公団がどのように制度化され、官僚制によって活用されることになるのか考察していきたい。

註

（1）「公団制度の概要（二二、七、三一　生活物資局）」（『ＮＩＲＡ資料　第5巻』）。
（2）前掲「公団の解説」。
（3）SCAPIN 1294.（subject : Distribution to Petroleum Products）

これに対して日本政府は、一一月一二日に商工省の手紙を送付した（C. L. O. No.5980 (ECI) subject: Proposal for Establishment of Distribution Organization of Petroleum Products）。

（4）『日本経済』一九四六―一〇―二九。

（5）このことについては、北海道炭鑛汽船株式会社『石炭国家統制史』（日本経済研究所、一九五八年）七四六―七五三頁。

（6）以下の事実経緯については、主に「石炭配給公庁の経過（二二・二・一二）鉱山局石油課」（国立国会図書館憲政資料室所蔵「佐藤達夫文書」一三八三）に依拠している。なお、文書名は「石炭配給公庁の経過」とあるが、内容及び「石油課」による作成であることから、「石油配給公庁の経過」の誤りであろうと考えられる。

（7）「新会社ニ関シ鉱山局長ヨリノ口達（昭和二十一年十一月十九日）」（東京大学経済学部所蔵「石川三郎文書」R番号64）。なお、鉛筆書きで、名称については「大体ヨカロー final approval ニハナリオラズ」、復興金融金庫の全額出資については「object シテオルラシイ」とのメモが残されている。

（8）『日本経済』一九四六―一一―二〇、一一―二一。

（9）『日本経済』一九四六―一二―一。

（10）『日本経済』一九四六―一二―五。内容を精査すると、これは一九四七年三月三日に石橋湛山経済安定本部長官に提出された「経済統制再建強化の構想」（東大経済学部所蔵「経済安定本部資料　経済統制　20―22年」R番号mf9・9―5・8）に繋がるものであったと考えられる。

（11）「公社設立に関するG・H・Qの見解」（『NIRA資料　第5巻』）。なお、「八」は「指図出荷」とあるところを、ケープロンの発言を踏まえて「指定出荷」と改めた。

（12）以下については、同右文書を整理した。なお、第三項と第四項については、経済安定本部案を踏まえて文書と異なる整理をしている部分がある。ESSの担当者たちは、戦時中にアメリカで設立された輸入石油とゴムを取り扱う政府法人を想定していたという（コーエン前掲書、一六一頁）。

（13）当時、GHQ経済科学局経済顧問であった都留重人の日誌を見ると、この時期、ESSが公社に関する様々な調査をしていたことが窺われる。具体的には、「火〔一〇日〕、水〔一一日〕、二日ガカリデ石油、石炭、肥料ニツキ公社設立ノ与論調査ヲ行フコト」（一二月九日）、「公社ニ関スル新聞記事ヲヨリワケテ translation pool ニ出ス仕事ハ、暫クヒキツギガ

終ルマデココデスル」（一二月一一日）とある。（「都留重人日誌」経済企画庁編『戦後復興と経済安定本部』大蔵省印刷局、一九八八年。以下、「都留日誌」と記す。）

(14)「経済安定本部内報」（国立公文書館所蔵、２Ａ－４０－㊙３０９）。

(15)「安定本部令第七号　配給公社の概要（二一・一二・五ＧＨＱ案）」（『ＮＩＲＡ資料　第５巻』）。

(16)「配給公社設立要領（訓令案）」（東大経済学部所蔵「経済安定本部資料　経済統制　２０－２２年」Ｒ番号ｍｆ９．９－５．８）。

(17)「配給公社の概要　第七号（一二・一八ＧＨＱ案）」（『ＮＩＲＡ資料　第５巻』）。

(18)「公社設立要領中問題の事項（ＧＨＱに対する説明）（二一、一二、一一）」（『ＮＩＲＡ資料　第５巻』）の「八、公社設立予定物資」参照。なお、農林省は、この時期、肥料・農機具・農薬など一〇品目で公社設立の準備を進めていたという（『日本経済』一九四六－一二－九）。

(19) このことについて「公社設立要領中問題の事項（ＧＨＱに対する説明）」では「公社は物資別に全国一社とするのを原則とするが或る種のものについては地方別に置くことを要するものもある」と記されている（「六、地方公社を例外として認めること」）。

(20) 前掲「公社設立要領中問題の事項（ＧＨＱに対する説明）」。

(21) 日本側は「・・・法案は種目が少い場合は産業設備営団法のやうに個々の公社を規定する特別法をとる」つもりであった（『日本経済』一九四六－一二－八）。

(22) 前掲「石炭配給公庁の経過」及び前掲「公団の推移について」。

(23) SCAPIN 1394.（subject：Method of Control under the Temporary Demand and Supply Adjustment Act.）前掲『司令部覚書集』二八－二九頁も参照した。

(24) なお、民間機関において物資統制を行う場合には、ＧＨＱの許可を得たうえで、経済安定本部が「臨時物資需給調整法」第二条に基づき指定することとなった（同右『司令部覚書集』二九－三〇頁）。

(25) これは「表５」の分析を通じて得た見解であるが、当時の文献では「我方〔経済安定本部〕よりも意見を度々提出した結果出来上つたもの」と書いているものもある（経本・一部・渉外部「渉外事務報告（昭和二十二年二月十日）」国立国

会図書館憲政資料室所蔵「石橋湛山文書」四三八）。

(26) このことに関して経済安定本部は、一二月二三日に要望を出すなど、GHQと折衝を重ねた（大蔵省財政史室編『昭和財政史―終戦から講和まで―第6巻』東洋経済新報社、一九八四年、二五八―二五九頁）。

(27) 東大経済学部所蔵「経済安定本部資料　経済統制　20―22年」（R番号mf9．9―5．8）。これは二六日にGHQに提出された（価格調整公団庶務部文書課編『価格調整公団史料』国民経済研究協会、一九五二年、二六頁）。

(28) 東京大学経済学部所蔵「石川一郎文書」（R番号64）。

(29) 東京大学経済学部所蔵「石川一郎文書」（R番号64）。

(30) 『日本経済』一九四六―一二―一八。

(31) 『日本経済』一九四六―一二―一九。

(32) 『日本経済』一九四七―二―二。

(33) 『日本経済』一九四七―二―四。

(34) 国立公文書館所蔵「公文雑纂」（2A―29―1㊝3119）。

(35) 以下については、『日本経済』一九四七―一―六。

(36) 『帝国議会　衆議院委員会議録　163　昭和編』（東大出版会、二〇〇〇年）二八一―二八二頁。

(37) 康徳六年とは、一九三九（昭和一四）年のことである。

(38) この骨子は国策研究会が「『公社の創設』骨子―作田荘一、康徳六年一一月・建国大学研究院報告書より―」（国策研究会文書リール番号000098I）としてまとめている。

(39) 村井藤十郎『公社法論』（建国大学研究院、一九四〇年）。

(40) このことについては、拙稿、前掲「戦時期『営団』の再検討」で詳しく論じた。

(41) 『満洲行政経済年報　昭和十七年版』（日本政治問題調査所、一九四二年）三〇三頁。なお、「満洲農産公社」は、満洲糧穀会社、特産専管公社、穀粉管理会社を合併することで、一九四一年七月に設立された。満洲農産公社の資本金は七〇〇〇万円で、その内訳は満洲国六六五〇万円、満洲拓殖公社三五〇万円であった。詳細については、たとえば、『満洲行政経済年報　昭和十八年版』（日本政治問題調査所、一九四三年）三三二―三三五頁。

(42) SCAPIN 1294. (subject : Distribution to Petroleum Products)

(43) 日本交通公社社史編纂室編『日本交通公社七十年年史』(日本交通公社、一九八二年) 八四―八五頁。ここでの「公社」と満洲における「公社」がいかなる関係にあるのかは今後の検討課題としたい。

(44) このことについては、序章参照。

(45) 以下については、主に前掲「公団の解説」を参照した。なお、これらの方式は、すべて公企業形態によるものである。

(46) ここで日本側が「営団」を私的独占の文脈で捉えていないのは興味深いことである。このことについて「秘　昭和二十二年三月十八日　価格調整公団に関する質疑予想事項(物価庁)」(東大経済学部所蔵「経済安定本部資料　経済統制二　公団という特殊の組織を新たに設けた理由如何」の答)。そして、その欠点として「その役職員は政府の監督下にあるといい乍ら官吏ではないのでその監督は表面的間接的となり充分には行きとゞかない」(同) と、ここでの記述と同様のことが書かれている。

(47) 前掲「公団の解説」は、次の五つの方式を記しているが、ここでは「一」から「三」を公法人方式として纏めることにした。なお、この文書は、一九四七年一〇月一日付であることから、文中で「公団」という言葉を用いている。しかし、この当時はまだ公文書上で「公団」という言葉は使われておらず「公社」として検討されていたので、「公団」とある部分は「公社」と読み替えるのが適当である。

一、公法人(政府全額出資、二、三とも同じ) である公団をつくり、その役員及び職員に官吏の待遇を与える。

二、公法人である公団をつくり、その役職員を官吏とし俸給その他の給与は公団から出す。

三、公法人である公団をつくり、主務省に官吏を置き、それに公団の事務を執らせる。俸給その他の給与は公団から出す。

四、主務省の外局として配給庁を設置し、官吏を置く。別に、この配給庁の収支を経理するために経費負担団体として配給庁基金(法人) を設立する。(これは伊勢神宮の制度にならつたものである。)

五、政府専売乃至直営事業とするが、特別会計に伴う予算その他の会計法上の制約を極度に緩和する。(少くとも貿易資金特別会計程度とする)

(48)『朝日』一九四七－一－三。なお、職員については「民間人から求め、あるいは官吏をして運営させる」と記されている。
(49) 記事なかで「配給団」は「配給団或は配給庁」と記された。
(50) 具体的内容については『日本経済』一九四七－一－八。
(51) たとえば、配給団では、理事長以下の役職員を全て官吏として任用することになっていた。
(52) 管見の限りにおいて、ＥＳＳによる「石油配給公庁法案」の全貌を知り得る資料が入手できずにいるため、その詳細を明らかにすることはできないが、このことについては、経済安定本部（二二、二、二）作成の文書（表題なし。東大経済学部所蔵「経済安定本部資料　経済統制　２０－２２年」Ｒ番号ｍｆ９．９－５．８）で確認することができる。なお、石油配給公庁についての新聞記事は、『日本経済』一九四七－一－二〇に見ることができる。
(53) 以下については、同右文書。
(54) 以下については、前掲「石炭配給公庁の経過」。
(55) 商工省で検討されていた法案の内容については、『日本経済』一九四七―一―二〇。
(56)『日本経済』一九四七－一－二〇。
(57) 東大経済学部所蔵「経済安定本部資料　経済統制　２０－２２年」（Ｒ番号ｍｆ９．９－５．８）。
(58)「配給庁設立要領　（二二、二、一）」（『ＮＩＲＡ資料　第５巻』）。
(59) 註（53）と同じ。
(60) 前掲「渉外事務報告（昭和二十二年二月十日）」。
(61) 以下については、前掲「石炭配給公庁の経過」。
(62) 詳細については『日本経済』一九四七－二－一〇。
(63)『日本経済』一九四七－二－一七。
(64)「石油配給公庁法案要綱」（公文類聚　国立公文書館所蔵　２Ａ・２７－１１・類３０７７）。
(65)『朝日』一九四七－二－一八。
(66) 前掲「渉外事務報告（昭和二十二年二月十日）」。
(67) たとえば、二月七日に反カルテル・トラスト課と工業課に提出された「石炭配給庁案」は、「石油配給公庁案」にならっ

て練り直される筈であるといわれた（同右「渉外事務報告」）。

(68)『日本経済』一九四七―二―八。

(69)『日本経済』一九四七―二―一七。

(70)『日本経済』一九四七―一―二〇。

(71)『日本経済』一九四七―三―一七。

(72) 中北浩爾・吉田健二編『片山・芦田内閣期　経済復興運動資料　第一巻　経済復興会議(1)』（日本経済評論社、二〇〇〇年）一七五頁。

(73) 同右、一八二―一八四頁。

(74) 価格差は生産地との距離による運賃差によっても生じるが、これについても統制団体がプール計算により同一値段にしていた（『朝日』一九四七―二―二四）。

(75)「価格調整公庁設置要綱　物価庁二二、二、一八」（『ＮＩＲＡ資料　第５巻』）。

(76)『日本経済』一九四七―二―二四、『朝日』一九四七―三―一三。

(77)『日本経済』一九四七―二―二八。

(78)「石油配給公庁法案要綱」「配炭公庁法案要綱」（国立公文書館所蔵「公文類聚」２Ａ・２７―１１・類３０７７）。「価格調整公庁法案要綱」（同、２Ａ・２７―１１・類３０７１）。「船舶公庁設立要綱」（同、２Ａ・２７―１１・類３０７８）。

(79)『日本経済』一九四六―一―二五。

(80) 以下については、「石油配給公庁法案閣議りん請の件」（国立公文書館所蔵「公文類聚」２Ａ・２７―１１・類３０７７）。

(81) こうしたことは、船舶公庁法案でも見ることができる。この法案においても石油配給公団同様、三月八日に法制局審査によって「公庁」から「公団」に名称変更されている。「船舶公庁設立要綱」（国立公文書館所蔵「公文類聚」２Ａ・２７―１１・類３０７８）。

(82) 物価庁「価格調整公団に関する質疑予想事項」（昭和二十二年三月十八日）東大経済学部所蔵「経済安定本部資料　経済統制　２０―２２年」（Ｒ番号ｍｆ９．９１５．８）。これは、問一「公団の性格如何」に対する答えの一部である。

(83) 前掲「公団の解説」。

(84) 『日本経済』一九四七－三－一二。
(85) 前掲「石油配給公庁法案閣議りん請の件」及び「船舶公庁設立要綱」。
(86) 一九四七年一月一二日付『朝日新聞』には「運輸省では、公法人による船舶公団・・・を設立することとなり、要綱を決定・・・」との記事が掲載されている。同様の記事は、同日付の『日本経済新聞』に見ることができる。また、二月一八日付『朝日新聞』には「・・・このほど石油配給公団法案がまとまつた・・・」とある。なお、「公団」という言葉は、一九四二年七月五日付『大阪毎日新聞』の「栽培企業管理公団」（ジャワ）、一〇月一〇日付『朝日新聞』の「不動産管理公団」（ジャワ）に既に見ることができる。これらは、ともにジャワ軍政部で考案された。
(87) 詳細については、『日本経済』一九四七－三－一二、『朝日』一九四七－三－一三。この結果、七八の貿易代行機関は解散することとなり、その資産、設備、業務はそれぞれの公団に吸収されることになった。なお、四公団の業務は、貿易庁によって統制されることになった。
(88) 法制局長官は、三月一九日に「G・H・Qの要求により船舶公団法、石油配給公団法、配炭公団法、産業復興公団法、価格調整公団法及び貿易公団法の各法案中別紙の通り誤りがあるのでご訂正を願いたい」と内閣書記官長に対し文書で伝えている（国立公文書館所蔵「公文類聚」２Ａ・２７－１１・類３０７７）。なお、経済に対する国家の介入を最小限にしようとする自由主義経済を信奉する吉田茂（内閣総理大臣）の下で公団設立の準備が進められたのは、ＥＳＳの圧力があったためだといわれる（コーエン前掲書、一六二頁）。
(89) 前掲『司令部覚書集』二四頁。
(90) 原文は、同右、英文二四頁。
(91) 四月三〇日勅令一七一「肥料配給公団令」。肥料行政の一元化をめぐって商工省と農林省が対立し、原案の作成までに時間を要することになった。
(92) このことは、たとえば、産業復興営団と産業復興公団の比較によっても浮かび上がる。我妻栄は両者の差異について「前者〔営団〕に僅かながらも残存した、国家から独立分離した機関という色彩が、〔公団では〕全く消えて、国家の特別会計による一部局となつてしまつたものということができるであろう」と述べている（我妻栄『経済再建と経済立法』有斐閣、一九四八年、一七五頁）。

(93) 前掲「公団の解説」。
(94)『日本経済』一九四七－三－一二。なお、独占禁止法案は、衆議院では「石油配給公団法案外四件委員会」で審議された。
(95)『朝日』一九四七－四－四。句読点を適宜付した。
(96)「欧米の政府企業（公社）について（三月一七日　第一部　連絡部　光藤記）」（東大経済学部所蔵「経済安定本部資料　経済統制　20－22年」R番号mf9．9－5．8）。

〔付記〕
本稿は、一九九六年度―一九九七年度文部省科学研究費補助金（特別研究員奨励費）及び、一九九九年度―二〇〇〇年度文部省科学研究費補助金（奨励研究A）による研究成果を踏まえた、北海道大学審査博士（法学）学位論文（二〇〇一年六月二九日授与）に大幅な加筆・修正を加えたものである。なお、加筆・修正にあたっては、二〇〇六年度文部科学省科学研究費補助金（学術創成研究（2））による研究成果の一部を取り入れている。