HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	公企業と官僚制（１）　－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, 53(1), 1-27
Issue Date	2002-05-31
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/15133
Type	bulletin (article)
File Information	53(1)_p1-27.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論　説

公企業と官僚制（一）

――戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社――

巣住弘久

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、本号）

第一部　営団の淵源
第一章　公企業の起源と展開
第二章　新たな公企業形態の模索
第二部　戦時期における営団
第三章　営団の誕生
第四章　営団の展開
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
第六章　公団の展開
第七章　公社の誕生
終章　おわりに

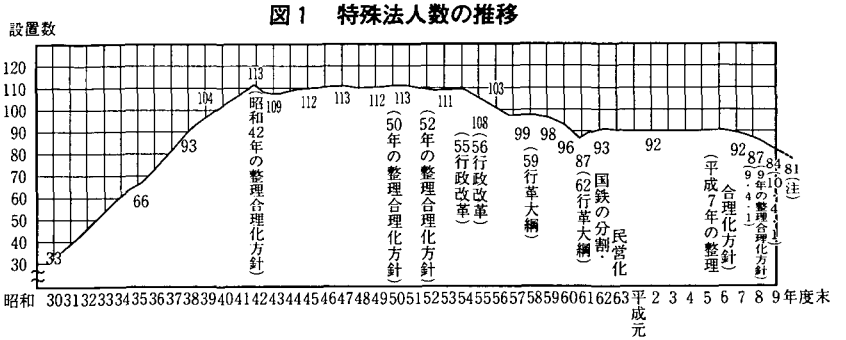
（凡例）
一．引用文は原則として原文のままとしたが、旧漢字は概ね新漢字に改めた。
二．句読点のない引用文には、句読点を適宜加えた。
三．引用文への註記は〔　〕で記した。
四．引用文の省略は・・・で記した。
五．引用文のうち判読不能な箇所については□で記した。
六．敬称は原則として省略した。

序章　はじめに

第一節　課題の設定

公企業（特殊法人）[1]は、行政改革論議のなかでその存在意義を問われ続けている。たとえば、第一次、第二次臨時行政調査会[2]や三次にわたる臨時行政改革推進審議会など[3]において特殊法人の整理・合理化が取り上げられ、村山富市内閣は特殊法人改革を政権の柱とした[4]。そして、二〇〇〇年一二月に閣議決定された「行政改革大綱」では、二〇〇二年三月までに特殊法人の整理合理化計画を策定し、二〇〇五年までに法整備などの必要な措置を講ずることが明記された。近年においては、小泉純一郎内閣が二〇〇一年六月二二日に特殊法人等改革推進本部を発足させ、「行政改革大綱」のスケジュールを前倒しする形で改革を進めようとしている[5]。こうした過程のなかで、一九六七年に最大一一三あった特殊法人は「図1」に見るように減少していき、二〇〇〇年度末には七七にまで縮小した[6]。このうち、日本国有鉄道、日本専売公社、日本電信電話公社の三公社が第二次臨時行政調査会の答申を踏まえて民営化されたことは記憶に新しい[7]。しかし、改革の大半は行政官僚制による抵抗の前で数合わせ（統合）に終わり[8]、現在進

図1　特殊法人数の推移



（注）第142回及び第143回国会で成立した特殊法人の統合等関連3法の施行により、特殊法人数は81となっている。
（出所）総務庁『総務庁年次報告』1998年、68頁。

行中のものも大きな抵抗に直面している。(9)

こうした特殊法人と行政改革の関係のうち、第二次臨時行政調査会以降の特殊法人改革は、肥大化した行政活動を見直し、それを簡素・合理化しようとするなかで、すなわち「小さな政府」の実現を目指すなかで試みられてきた。このことは、特殊法人に関する二つの状況を示している。第一は、特殊法人が行政活動の肥大化（「大きな政府」）をもたらす要因になっているということである。たとえば、第二次臨時行政調査会の最終答申は「現業等の政府直営事業や公社・公団・公庫等の特殊法人等いわゆる官業」のうち、特殊法人について「行政の減量化と官民の事業分野の調整という観点から徹底した見直しを行」う必要があると述べているが(10)、これはまさに特殊法人が行政活動の肥大化に関わっていたことを物語っている。第二は、特殊法人が非効率な行政活動の要因になっているということである。第二次臨時行政調査会の最終答申では、次のように記されている。「いわゆる官業は、・・・公共性と企業性の調和という理念に基づき設置されている。しかし、現状はこの理念が十分に実現されず、非能率、不採算等多くの問題を抱え・・・官業としての存在理由を問われているものも少なくない(11)」。

しかし、公企業は理論上、次のような利点を持っているといわれる。すなわち、行政機関から独立した組織であるため設置と廃止が簡単にできること、行政機関の仕事を増やさないこと、行政機関に比べて経営の自由があること、である(12)。こうした利点を踏まえるならば、行政活動の肥大化や非能率化をもたらしている今日の特殊法人のあり様は、公企業の理論的枠組みから大きく外れたものといわざるを得ない。

以上のような特殊法人の置かれた状況と理論のズレから二つの問いが導かれる。

第一の問いは、公企業と行政活動の肥大化に関するものである。たとえば、ある論者は、特殊法人等を「官僚が利権を大規模に栽培する『裏庭』ともいうべき」ものと論じているが(13)、特殊法人はどのような歴史的な経緯をへて官僚の

「裏庭」[14]となり、行政の活動を増殖する便利なツールになっていったのであろうか。

第二の問いは、公企業の企業性に関するものである。公企業には、公共性（公共の福祉の増進への配慮）と企業性（独立採算制の原則の確立）の両立が求められている[15]。しかし、実際には公共性が重視され[16]、公企業は収益の見込みがない事業に活用されてきた[17]。では、なぜ企業性は軽視されたのであろうか。このことについては、監督官庁に従属するような制度や運用から説明することも可能である[18]。しかし、そうした制度や運営がなぜ形成・定着し得たのかを歴史的に明らかにする作業は、残された課題であるといえる。

そこで本稿では、こうした問題関心に基づき公企業を行政学の視点[19]から歴史的に検討していく。より具体的には、昭和戦時期から戦後復興期[20]にかけて登場した「営団」「公団」「公社」を検討していくこととしたい。

本稿がこの時期の公企業を取り上げる理由は、以下の点にある。

第一に、公企業の中核がこの時期に形成されたと見なされていることである。公企業の中核に位置づけられるのは「Public Corporation」[21]である[22]。日本では、国鉄・専売・電電の三「公社」のみを「Public Corporation」と捉えることが多いが、本来的にはより広く「公団」などもその範疇に含まれる[23]（詳細については序章第三節参照）。こうした「Public Corporation」のうち「公社」は、戦後復興期に誕生した。そして「公団」については、「一九三〇年代になると、日中戦争の拡大によって、経済統制のために営団などの公企業が設立される。・・・この時期の組織形態として、特殊会社と並んで、戦後の『公団』の原型となった『営団』が用いられていることは注目される（たとえば、帝都高速度交通営団[24]）」というように、戦時期の「営団」を原型にするという見方[25]が一般的である。このように戦時期から戦後復興期にかけての時期は、公企業の形成期と見なされている[26]。

第二に、第一の点とも関連するが、今日の公企業はこの時期の延長線上に位置づけられるということである。こうし

た過去と現在を結び付ける見解は、「一九四〇年体制」論によって俄に注目を浴びた。「一九四〇年体制」論とは、戦時源流論とともに一九九〇年代に流行した現代日本経済システムの起源に関する議論である。[27] 野口悠紀雄は『一九四〇年体制』（一九九五年）において、日本経済の重要な構成要素として官僚機構を挙げ、今日に続く民間部門に対する官僚統制の出発点として一九三〇年代の経済統制について記している。そして「営団」を統制会とともに官僚統制の手法と位置づけた。野口は次のように述べる。すなわち「統制会の機能が必ずしも十分でなかったことから、より直接的に政府の意向を反映させる組織として、非営利の特殊法人であって政府の指導監督に服する『営団』が作られた。・・・これらは、戦後形を変えて、公団、公庫などとなった」[28]、「営団、金庫など、今日の公社、公庫の前身も、この時代に作られた」[29]である。しかし、野口はこの本のなかで「営団」が「公団」「公社」の原型であることを指摘するに止まり、「営団」がどのように変容して「公団」「公社」になったのかについて何ら具体的な説明を行っていない。戦時期と戦後の繋がりについては、改めて検討される必要があるといえる。

第三に、この時期の公企業は以上のように捉えられてはいるが、その経緯については未だ十分に明らかにされていないということである。公企業の歴史的経緯は、年代記的な通史として描かれてきた。しかし、その記述は、十分な実証作業の裏打ちがなされていないために印象論的な域を出ないものが多かったように思われる。[30] たとえば、行政学では、次のような示唆的な論及がなされている。[31]

「昭和の戦時経済下において形成された営団（住宅営団、重要物資管理営団、中央食糧営団等）および金庫（戦時金融金庫、国民更生金庫等）についても触れないわけにはいかない。これらのなかには民間出資を含むものもあるが、いずれも当時の経済統制上の必要から設立運用されたものであって、まぎれもなく非常時の産物であった。ただ当時の経験を抜きにしては戦後における各種公団・公庫の発展を語りえず、その意味でわが国の公共企業体形成

史において重要な意義を持っている。」

しかし、ここでは、戦時期の「営団」が戦後に対してどのような「重要な意義」を持っていたのかについて説得的な説明を展開していない。これは、歴史的経緯に関する研究蓄積が十分でない故に、できなかったという方が正しいようにも思われる。こうした印象論的な記述は、行政学にとどまらず公企業研究が最も盛んに行われた経済学や経営学においても見ることができる。[32]「日本の公企業史については良い文献がない」といわれる所以である。[33]もちろん、精緻な個別研究がないわけではない。[34]しかし、公企業の歴史的展開を事実の追跡に基づいて説得的に説明している例はないといってよい状況にある。したがって、今日の公企業の形成期とされるこの時期の公企業を詳細に追跡していく必要があるといえる。そして、この時期の経緯を明らかにすることで、[35]公企業の現状を考察するための糸口を見いだすことにしたい。

以上のことから本稿の課題は、行政学の視点から、（一）公企業の形成期にあたる戦時期の「営団」と戦後復興期の「公団」「公社」に焦点をあて、（二）戦時期と戦後の連関に留意しつつ、（三）その経緯を克明に記述することで、この時期の公企業がその後の展開に与えた意味を考察すること、に置かれる。

なお、既に述べたように、戦時期と現在とが密接に関わっているという見解は多くのところで示されている。一九九〇年代には、先の「一九四〇年体制」論や戦時源流論のほかに、総力戦体制下における社会の組み替えが戦後を規定していったという議論も登場した。[36]これらの議論では、戦時期と現在を連続的に、戦前期と戦時期を断絶的、[37]あるいは曖昧に捉えるという傾向が見られた。[38]このうち「一九四〇年体制」論を提示した野口は、戦時体制[39]が戦後に連続することを主張する一方で、他方において、それ以前とは断絶の関係にあると述べている。すなわち「官僚の発想法、官対民の関係、そして税財政制度などは、明治以来一貫して続いてきたわけではない。戦時経済期に、大きな断絶がある」[40]とい

うのである。本稿の課題を踏まえるならば、ここで問われるべきは、戦時期の「営団」の発想は果たして戦前期と断絶したものなのかどうかということである。このことに関して「一九四〇年体制」論を更に遡らせ、その骨格が満洲国において形成されたことを論じているのが小林英夫である(41)。小林は、たとえば「一九四〇年体制」論で取り上げられる「食糧管理法」の原型が満洲国における「米穀管理法」であることを指摘する(42)。そして「『米穀管理法』のなかで配給機構の一元的統制を担当したのは満州(ママ)米穀株式会社であったが、日本でそれを担当したのは食糧営団であった。このように満州(ママ)では米穀を統制したのに対し、日本では米穀をふくむ食糧全体にその統制を拡大した点で若干の相違はあるが、国家による食糧の統制をねらった点では共通していた。そうした立法は日本に先行して満州(ママ)で実施されたのである(43)」と述べている。このことから本稿では、戦時期の「営団」と戦前期の関係、「営団」と満洲国との関係にも留意しながら論じていく必要があるといえよう。

以上の課題を踏まえて次節では、本稿で採用する分析枠組みについて論じることとしたい。

注

（1）公団、事業団、営団、特殊会社などの公企業は、特殊法人ともいわれる。特殊法人とは、公企業のうち総務庁（現総務省）の審査対象となっている法人を指している。

（2）第一次臨時行政調査会最終答申（一九六四年）では、「公社・公団等の改革に関する意見」が出されている（詳細については、『自治研究』第四〇巻臨時増刊第一一号、一九六四年、一八三―一九二頁）。しかし、この時は、答申後さらに公企業が増えるという事態に立ち至った（井原敏之「公営ジャーナル」『公営評論』第一二巻四号、一九六七年、二三―二四頁）。この背景を考える上で参考になる文献として、飯尾潤『民営化の政治過程　臨調型改革の成果と限界』（東大出版会、一九九三年）三二頁。なお、第一次臨時行政調査会と第二次臨時行政調査会の違いについては、たとえば西尾勝『行政学〔新

竹中龍雄『日本公企業成立史』（大同書院、一九三九年）。各公企業によって編纂される記録（『・・・年史』『・・・社史』）。

(35) 日本の公企業を時代変遷に即して分析する必要性については、たとえば遠山嘉博「《書評》岡野行秀・植草益編『日本の公企業』」（『公益事業研究』第三五巻第一号、一九八三年）。因みにフッドは、どんなによく発達した理論でも公企業がどのように現れ、どのように行動し、なぜ特定の地域（国）で成長したのかを説明しているようには思えない、と述べている（C.Hood, *Explaining Economic Policy Reversals*, Buckingham: Open U.P., 1994, p.39.）。

(36) 山之内靖、ヴィクター・コシュマン、成田龍一編『総力戦と現代化』（柏書房、一九九五年）。この研究を批判的に捉えたものとしては、赤澤史朗・高岡裕之・大門正克・森武麿（分担執筆）「総力戦体制をどうとらえるか―『総力戦と現代化』を読む―」（赤澤史朗・粟屋憲太郎・豊下楢彦・森武麿・吉田裕編『総力戦・ファシズムと現代史　年報・日本近代史　第3号』現代史料出版、一九九七年）。

(37) こうした指摘は、宮崎隆次「時期区分論としての戦後史」（『日本史研究』第四〇〇号、一九九五年）一四六頁。

(38) 山之内靖らの議論は、本稿でいうところの戦時期と現在を連続的に捉えているが、戦前期と戦時期の繋がりについては曖昧である（山之内は一九三〇年代の世界を念頭に置いているが、戦前・戦時の区別は明確でない）。山之内・コシュマン・成田編、前掲書所収の諸論文のうち、たとえば岡崎哲二「日本の戦時経済と政府―企業間関係の発展」は戦前期と戦時期を断絶したものと捉え、雨宮昭一「既成勢力の自己革新とグライヒシャルトゥング―総力戦体制と中間層―」、佐口和郎「産業報国会の歴史的位置―総力戦体制と日本の労使関係―」は連続したものと捉えている。なお、「一九四〇年体制」論と山之内の議論の違いについては、山之内靖、成田龍一、大内裕和（聞き手）「特別インタヴュー　総力戦・国民国家・システム社会」（『現代思想』第二四巻第七号、一九九六年）一〇―一一頁。

(39) 野口は、戦時がどの範囲を指すのか明確にしていない（橋本、前掲「現代日本経済史研究の焦点」一〇頁）。一九四〇年頃の時点に着目しているに過ぎない。

(40) 野口、前掲書、三七頁。

(41) 小林英夫『超官僚』（徳間書店、一九九五年）。小林英夫『「日本株式会社」を創った男―宮崎正義の生涯―』（小学館、一九九五年）。なお、野口と小林は革新官僚の役割を重視しているという点において同じである。

(42) 小林、同右『「日本株式会社」を創った男―宮崎正義の生涯―』三頁及び一六三頁。

(43) 同右、一六三頁。

第二節　分析枠組み

前節では、戦時期から戦後復興期にかけての公企業（「営団」「公団」「公社」）を行政学の視点から歴史的に考察するという課題を示した。行政学における公企業への論及は、古くから見ることができる。アメリカ行政学における初期の体系的な教科書である『行政学研究序説』[1]においてL・D・ホワイト（Leonard D.White）は、公企業を行政活動の実施単位（unit）、あるいは装置（device）と位置づけ、その組織的特徴を説明している[2]。また、M・E・ディモック（Marshall E.Dimock）は、日本の公企業について言及するなかで公企業を「行政的乗物」（administrative vehicle）と表現し[3]、その実態を描いている。日本国内においては、蠟山政道、岡部史郎、一瀬智司らが公企業を組織管理や行政管理、政策実施活動の視角から論じている[4]。近年においては、西尾勝が行政活動の一類型として公企業による行政活動（公企業行政）を取り上げ[5]、真山達志が「政策経路」における実施主体として公企業を考察する[6]などしている。このように行政学では、公企業を官僚制組織による活動と捉え、官僚制組織の対外的活動（これを政策との関連でいうならば政策実施活動ということになる）、或いはそれを担う組織態勢を維持管理する官僚制組織の対内的活動として論じてきた（そして両者は密接不可分の関係にある[7]）。

以上に加えて近年では、公企業を政府部門（「官」）と民間部門（「民」）の境界領域のなかで自覚的に捉えようとする研究も数多く見られる。たとえば今村都南雄は、公企業を「公私に跨がる混合領域」の文脈で捉え、それがいかなる課

金といった経営管理の諸側面について研究がなされた。

(20) 本稿における戦時期とは、一九三七年七月から一九四五年八月までを指し、それ以前を戦前期、それ以後の一九五五年までを戦後復興期とする。戦後復興期の区分については、橋本寿朗「現代日本経済史研究の焦点－日本企業システム形成史の研究動向を中心に－」（『社会科学研究』第四九巻第一号、一九九七年）註（14）によっている。

(21) フリードマンは、「Public Corporation」を「政府に代って経済的・社会的な性格の事業を営む制度であるが、独立の法的存在として、その経営において大きな自主性を持ちつつも、政府および議会を通して国民への責任を負うとともに政府の指示に従う一方で、他方において独立の別個の資金と営利企業のような法的、営利的な特質を備えている」と広く定義づけている（W.Friedmann, *The Public Corporation: a comparative symposium*, London: Stevens, 1954, p.541.井出嘉憲他訳『公社制度の比較研究』公企業研究調査会、一九七五年）。なお「Public Corporation」と「Government Corporation」は区別することなく用いられることが多い。その例外として、寺戸恭平「公企業の国際比較」（『季刊現代経済』第二二号、一九七六年）八三頁。

(22) 一瀬智司『現代公共企業論』（東洋経済新報社、一九八九年）三二頁。また、イギリスの公企業を論じるなかでロブソンは「Public Corporation」を最もすぐれた機関と結論づけている（W.A. Robson, *Nationalized Industry and Public Ownership*, 2nd Edition, London: George Allen and Unwin Ltd., 1962, p. 493. 高橋達男訳『政府と企業』産業能率短期大学出版部、一九七〇年）。

(23) 一瀬智司・菊池祥一郎・寺戸恭平・直江重彦『公社・公団・事業団』（教育社、一九七九年）一四頁。一瀬、同右、三三頁。

(24) 松並、前掲論文、一二九頁。

(25) 一瀬・菊池・寺戸・直江、前掲書、一九七九年、一三七頁。C・ジョンソンは、公団を公企業の中心（the heart）と位置づけ（Chalmers Johnson, *Japan's Public Policy Companies*, Washington, D.C.: The American Enterprise Institute, 1978, p.39.）、その「戦前、戦時期の形態」が「営団」であるとする（p.5.）。

(26) 「営団」「公団」「公社」の位置づけ及び関係については、一瀬智司・大島国雄・肥後和雄編『公共企業論〔新版〕』（有斐閣、一九八七年）六頁。

(27) 具体的には、野口悠紀雄『一九四〇年体制』（東洋経済新報社、一九九五年）、岡崎哲二・奥野正寛編『シリーズ・現代経済研究6　現代日本経済システムの源流』（日本経済新聞社、一九九三年）などを指す。岡崎らの議論は、現在日本の経済システムが戦時期に官僚主導でつくられたとする点で「一九四〇年体制」論と共通の問題意識を持っているといえるが、そのシステムを「官僚主導による経済計画を企業や企業グループを実行組織として実現するシステム」（岡崎哲二、奥野（藤原）正寛「現代日本の経済システムとその歴史的源流」岡崎・奥野編、前掲書、四頁）に限定している点で違いがある。それ故、岡崎らの議論では「営団」についての言及を見ることができない。これらに対しては、戦時体制の持続要因が明らかでないこと、変化した側面としなかった側面についての説明がないことなど、様々な疑問・批判が投げかけられている（橋本寿朗「企業システムの『発生』、『洗練』、『制度化』の論理」橋本寿朗編『日本企業システムの戦後史』東大出版会、一九九六年、橋本、前掲「現代日本経済史研究の焦点－日本企業システム形成史の研究動向を中心に－」、原朗「戦後五〇年と日本経済－戦時経済から戦後経済へ－」粟屋憲太郎他編『戦後五〇年の史的実証　年報・日本近代史　創刊号』東出版、一九九五年、などを参照）。

(28) 野口、前掲書、四二頁。

(29) 同右、九頁。

(30) このことは先の「一九四〇年体制」論にも当てはまる。

(31) 今村都南雄「混合経営領域の形成」（同『行政の理法』三嶺書房、一九八八年）五七－五八頁。

(32) たとえば、玉村博巳『現代の公企業と国有化』（昭和堂、一九八二年）。遠山嘉博『現代公企業総論』（東洋経済新報社、一九八七年）。寺尾晃洋『改訂　独立採算制批判』（法律文化社、一九七六年）。これらの研究では、資本主義の発展に即して公企業の展開が描かれているに過ぎず、実証的な作業を踏まえて記述されているとはいえない。

(33) 植草益「公企業の数・形態・役割」（岡野、植草編、前掲書）註（4）。因みに、ここで植草が挙げているのは、Kiyohiko Yoshitake, *An Introduction to Public Enterprise in Japan*, Tokyo: Nippon Hyoron sha, 1973. である。

(34) 数少ない個別実証研究としては、次のようなものを挙げることができる。村上了太『日本公企業史－タバコ専売事業の場合－』（ミネルヴァ書房、二〇〇一年）。森恒夫『現代日本型公企業の軌跡－公益と私益の対立と融合－』（ミネルヴァ書房、一九九二年）。兼松学『日本国有鉄道論』（東大出版会、一九六二年）。大島藤太郎『国鉄』（岩波書店、一九五八年）。

版』』（有斐閣、二〇〇一年）三七四－三七五頁。

（3）特殊法人の整理・合理化は、以上にとどまらず、第一次臨時行政調査会による答申の後も歴代内閣によっても取り組まれた。このことについては、行政管理研究会編『行政管理　現代行政全集③』（ぎょうせい、一九八四年）五七－七〇頁。また、特殊法人の整理・合理化過程については、参議院内閣委員会調査室『特殊法人に関する資料集』（参議院内閣委員会調査室、一九九五年）も詳しい。

（4）詳細については、「特殊法人の整理合理化について（平成七年二月二四日　閣議決定）」参議院内閣委員会調査室（同右『特殊法人に関する資料集』一七二－一七五頁）。連立政権、政界再編によって生じた政策形成過程の変化を、特殊法人改革の過程を通じて明らかにした研究として、建林正彦「連立政権下での特殊法人改革」（『レヴァイアサン臨時増刊号』木鐸社、一九九八年八月）がある。

（5）さらに小泉純一郎内閣の行政改革担当大臣に就任した石原伸晃は私的諮問機関として行革断行評議会を設け、特殊法人の改革を積極的に押し進めようとしている。こうしたなかで、二〇〇一年一二月一八日にスケジュールを前倒しする形で特殊法人・認可法人の整理合理化計画が決まった。それは、一六三の特殊法人・認可法人のうち一七を廃止、四五を民営化、三八を独立行政法人へ改組、という内容であった。近年の特殊法人改革は、公団など実施主体の問題がクローズアップされ、公共サービスのあり様にまで議論が及ぶことはない。この計画における独立行政法人への改組は、特殊法人改革が実施主体の問題に矮小化されていることを端的に示しているといえる。日本における独立行政法人の意味については、稿を改めて検討したい。

（6）総務省行政管理局監修行政管理研究センター編『特殊法人総覧（平成十三年版）』（行政管理研究センター、二〇〇一年）六六〇－六六一頁。

（7）このことについては、飯尾、前掲書。なお、地方における民営化過程については、拙稿『「我田引鉄」の終焉－北海道における特定地方交通線政策の展開過程を素材にして－』（東京大学都市行政研究会研究叢書（10）、一九九四年）。

（8）その様子については、たとえば北沢栄『公益法人－隠された官の聖域－』（岩波書店、二〇〇一年）三－四頁、を参照。

（9）二〇〇一年九月五日に公表された各省案は、ほぼ「ゼロ回答」であった。詳細については『朝日』二〇〇一－九－五。以下、新聞資料の註については『新聞名の略称』－年（西暦）－月－日（夕刊のみ明記）というように表記する。近年の

特殊法人改革について纏めたものとして、日本経済新聞社編『検証　特殊法人改革』（日本経済新聞社、二〇〇一年）。

(10)「資料　行政改革に関する第五次答申－最終答申　昭和五八年三月一四日臨時行政調査会」（『自治研究』第五九巻第五号、一九八三年）九七－九八頁。

(11) 同右、九八頁。

(12) M.E.Dimock, *The Japanese Technocracy: management and government in Japan*, New York: Jhon Weatherhill, Inc., 1968, p.63. -p.65. 鈴木幸夫訳『日本のテクノクラート』（タイム　ライフ　インターナショナル、一九六九年）。このことについては、村松岐夫も簡明に整理している（村松岐夫『行政学教科書』有斐閣、一九九九年、六九頁）。

(13) 北沢、前掲書、二頁。

(14) このことに関して、たとえば官僚の天下り先としての特殊法人について論じたものとして、猪木武徳「人的資源から見た戦後日本の官僚組織と特殊法人」（近代日本研究会編『年報・近代日本研究・15　戦後日本の社会・経済政策』山川出版社、一九九三年）。

(15) 西尾勝『行政の活動』（有斐閣、二〇〇〇年）一四七頁。

(16) この背景を考えるに際しては、「官」による「公」の独占が見られる日本の行政文化を念頭に置くことも大切であろうと思われる（井出嘉憲『日本官僚制と行政文化』東大出版会、一九八二年、第一章）。

(17) たとえば農水省は、緑資源公団を廃止・民営化することが困難である理由を公共性の高さとともに、収益のなさに求めている（『朝日』二〇〇一－九－四）。

(18) 稲葉清毅「特殊法人」『法学教室』（No.254、二〇〇一年）三頁。村松、前掲書、六九頁。松並潤「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、一九九四年）。なお、松並は特殊法人に対する統制のレベルについても言及している。

(19) 公企業の研究は、多くが法律学と経営学からのものであった（行政学からの研究については、序章第二節註（4）参照）。法律学では、民法における法人論、商法における企業形態論、労働法における労働基本権等をめぐる諸問題、行政法における行政組織法上の諸問題、などの観点から研究が行われた（船田正之「特殊法人の位置づけと法的性格」『ジュリスト増刊　行政法の争点（新版）』有斐閣、一九九〇年、一一〇頁）。また、経営学からは独立採算制、財務管理、予算管理、料

題認識のもとで形成され、どのような問題を生み出しているのかを説明している。[8] また松並潤は、公企業を「国家と社会の境界領域組織」と捉えることで、その現状、（年代記的な通史としての）歴史、将来について論じている。[9] さらに村松岐夫は、準行政組織としての公企業が「二〇世紀を通じて国家と社会の中間ゾーン」で増加したことを指摘し、それを「最大動員」の仕組みのなかで捉えている。[10] こうした「官」と「民」の関係から公企業を論じようとする研究は、[11] 第二次臨時行政調査会以来の行政改革の流れ、すなわち、行政活動と民間活動の関係を見直そうとする動きの中で見られるようになった。（この他に、D・オキモト（Daniel Okimoto）のような政府部門と民間部門を結びつける公式タイプの政策ネットワークとして公企業を把握する政治経済学的な研究もまた、「官」と「民」の関係から公企業を論じたものである。[12]）

以上のことから、行政学における公企業研究は、（一）官僚制組織による活動の視座、（二）官民関係の視座、という二つの視座からなされてきたことが理解できる。とはいえ、これらは個々別々の視座ではなく、密接に関連しあっている。つまり、官僚制組織による活動は民間部門との関わりにおいてなされるものだからである。その意味で二つの視座は、研究を進めていく上でどちらに比重をおくかの違いでしかないということができる。公企業を歴史的に考察する上で、こうした二つの視座を採り入れているのが、C・ジョンソン（Chalmers Johnson）と、R・サミュエルズ（Richard Samuels）の政治経済学的な研究である。まず、ジョンソンの所論を検討していくことにしたい。

C・ジョンソンは、『日本の公共政策会社』（一九七八年）[13]において、公企業のあり様を考察している。彼は、占領下、GHQによって軍部や財閥が排除され、経済官僚が権力を獲得するにいたったと述べる。そしてこの時期に、完全な政府出資によって政府の完全なる影響下に置かれた「公団」が登場した。[14] 政府による経済活動においては、経済官庁による直接的な統制よりもむしろ、戦前・戦時期に使われたような公企業方式が用いられたのである。[15] 公企業は経済官僚に

よってその数を増やした。それは、天下りや行政機関の権限拡張のためだけでなく[16]、日本人の生活においても重要な役割を演じたのである[17]。このようにジョンソンは、官僚制組織の活動としての公企業を経済官僚の用いることのできる手法として描いた。しかしながらこの研究は、なぜ公企業が経済官僚の用いる手法となりえたのかについて明確な説明をしていなかった。

ジョンソンはまた、『通産省と日本の奇跡』（一九八二年）[18]のなかでも公企業について言及している。彼は、日本を経済官僚が主導的な役割を果たす「発展指向型国家」（developmental state）であるとし、その官民関係においては、自主管理（self control）、国家管理（state control）、官民協調（public-private cooperation）という三つの方式が（経済官僚のもとで）採られてきたとする[19]。そして、これら三方式は研究の対象期間である一九二五年から一九七五年において見ることができ、大まかなパターンは自主管理→国家管理→官民協調であったと説明される[20]。公企業は、このうち国家管理と官民協調（これらの違いは、主に国家と民間企業の間の政治力の変化に依存しているに過ぎない）において言及された。この意味で公企業は、経済官僚が主導性を発揮できる国家管理の手法であり、官民協調の手法であった。

このうち官民協調の手法については、より詳しく論じられた。ジョンソンは、高度成長を支えた要素の一つに官民協調の「市場調和的手法」（market-conforming methods）[21]があるとし、公企業を次のように述べている。すなわち「日本は国家介入における市場調和的手法の一群を示している。・・・ハイリスクか、にもかかわらず手に負えない分野における政策実施のための、とりわけ官民の多様性をミックスした、公企業への広範な依存」である[22]。このような「市場調和的手法」は、「発展指向型国家」の本質的特徴の一つであると見なされた[23]。しかし、ジョンソンは、この研究において公企業がどのような経緯で経済官僚の主導性を発揮できる「市場調和的手法」になったのかを説明していない。つまり、経済官僚がいかにして「市場調和的手法」としての公企業を自らの手中に収めることができたのかを明らかにしていな

いのである。それは、偶然の結果であり[24]、経験的に現れるもの[25]と言及されるにとどまった。

以上のようにジョンソンは、公企業を経済官僚が産業政策の手法として主導的に用いることができるとしていた。彼は、官民関係を官僚制優位と認識することで、公企業の官僚制組織の活動としての側面を積極的に評価したのである。しかし、こうした公企業評価は、彼の官民関係に対する認識を前提とするもので、必ずしも実証作業を踏まえてなされたものでなかった。

次に、R・サミュエルズの研究を検討したい。彼は『日本における国家のビジネス』（一九八七年[26]）において、日本の国家と市場が相互了承（reciprocal consent）の関係にあることを明らかにするため、国家と市場の盟約点（point of compact）に位置する公企業（state enterprise）を取り上げる[27]。そして、エネルギー産業（石炭・電力・石油・代替エネルギー）の歴史を公企業の発現に即して丹念に記述していく。具体的には、日本石炭株式会社、日本発送電株式会社、帝国石油株式会社、石油開発公団など、戦前期から戦後にかけての公企業について検討がなされた[28]。こうした歴史的な考察を踏まえてサミュエルズは、国家による市場への介入が市場に適合する形（market-conforming）でしかなされてこなかったことを確認する。つまり、エネルギー産業は、経済官僚の主導性によるものでなく、国家と市場の相互了承のなかで展開してきたのである。このなかで公企業は、市場適合的な場合においてのみ登場することができた[29]。

サミュエルズが論じるように公企業を「官」と「民」の相互了承と捉えるならば、公企業の官僚制組織の活動としての側面は消極的に評価されざるをえなくなる。しかし、こうした立論では、なぜ公企業が行政活動を肥大化させる要因になるのか、なぜ公共性が重視されるのかといった公企業の今日的問題を説得的に説明することは難しい。それは、公企業が相互了承で誕生したとするならば市場の都合に応じて公企業が改廃される（つまり行政活動の肥大化は続かない）はずであるし、そうであるならば、公企業が官僚制による利権の温床（「裏庭」）となることもありえないはずだからで

ある。こうした点を説明するのに際しては、官僚制組織の活動としての側面がより自覚的に捉えられる必要があるといえる。(30)

ジョンソンとサミュエルズの研究では、官民関係の視座に比重がおかれていた。しかし、本稿の課題との関連でいうならば、官僚制組織による活動の視座により大きな比重がおかれなければならない。そこで本稿では、官僚制組織の活動としての側面から公企業を歴史的に考察をしていく。そして、行政学からの研究におけるもう一つ視座である官民関係の視座にも注意を払うという意味で、公企業を官僚制組織による対外的活動の側面から捉えていくこととしたい。つまり、公企業を行政手法(31)の視角から検討していくのである。こうした視角から研究を進めるにあたり、ジョンソンとサミュエルズの研究に欠けていると思われるのは、次の点である。

まず第一は、公企業の存在が所与の前提にされているということである。彼らの研究では、あらゆる公企業の存在が自明視されているが、どのような経緯を経て公企業が生み出されたのかを検討することで、公企業と官僚制の関わりが明らかになってくると思われる。第二は、産業政策・エネルギー政策についての知見に過ぎないということである。彼らの問題関心が公企業そのものにあるわけではないので考察対象が偏るのは仕方のないこととしても、それにとどまらない公企業の行政手法としての論理は何かを明らかにする必要があるといえる。第三は、時期区分がなされていないということである。ジョンソンは官僚制優位の視点から、サミュエルズは相互了承の視点から全対象期間を捉えているが、戦前期・戦時期・戦後復興期といった時期ごとの違いを明確にすることも大切であろうと思われる。このうち第三の点は、官民関係を時期ごとにどのように捉えるのかということにも関わってくる。以下では、ジョンソンとサミュエルズの指摘がどの時期に最も適合的であるのかについても意識的に考えていくこととしたい。

以上のことを念頭に置きつつ本稿では、次のような分析枠組みに即して論述していく。すなわち、公企業について、

それがどのような論理を持つ行政手法として形成され、官僚制のいかなる知識として活用されたのかを官民関係を踏まえつつ[32]、歴史的に検討する。つまり、多様な行政分野で活用される公企業[33]を行政手法の視角から歴史的に考察し、それが官僚制のいかなる執務知識[34]であったのか、という枠組みから分析を行う。

本稿は、以下のように構成される。

まず、第一部では、戦時期に登場する「営団」の前史について論じる。第一章では、行政手法としての公企業（国有国営、特殊会社）がそもそもどのような環境のなかで生まれ（起源）、官僚制に活用されてきたのか（展開）を考察する。公企業のうち戦時期に最も活用されたのは、会社形態の特殊会社（国策会社）であった。この章ではその理由を、特殊会社（国策会社）の持つ行政手法としての論理（官民協力の論理）から説明する。第二章では、後に「営団」となる新たな公企業形態が特殊会社（国策会社）との関わりのなかでどのように構想されたのかを、東京の交通調整問題を素材に検討する。

第二部では、新たに登場した「営団」がいかなる論理を持つ行政手法であったのかを明らかにすることで、それが官僚制にとってどのような執務知識としての意味を持っていたのかを考察する。まず、第三章では、最初の営団である住宅営団、帝都高速度交通営団、農地開発営団の設立過程を通して、「営団」が官民協力の論理を持つ特殊会社（国策会社）の例外的手法として誕生したことを述べる。第四章では、戦争が深化していくなかで「営団」が官僚制によってどのように活用されたのかを検討する。以上を踏まえて「営団」が官民のバランスのなかで限定的に活用できる執務知識に過ぎなかったことを説明する。

第三部では、戦後復興期、なかでも占領下に登場した「公団」と「公社」がどのような論理を持つ行政手法であったのか。そして、それは官僚制にとっていかなる執務知識であったのかを論じる。第五章では、「公団」がＧＨＱの指令

に基づき、公的独占の論理を持つ行政手法として誕生する過程を考察する。(35) 第六章では、こうした論理を持つ「公団」が官僚制にとって汎用性の高い執務知識となり得る可能性を持っていたこと、しかしGHQの方針転換によって「公団」の活用範囲は次第に狭められていったことを論じる。第七章では、「公社」が特定の論理を持たない状況対応的な行政手法として誕生したため、官僚制にとって操作可能性の高い、極めて活用範囲の広い執務知識となりえたことを説明する。

終章では、まず、公企業が歴史的経緯のなかでどのような論理を持つ行政手法として形成されたのかを改めて整理する。次いで、公企業が官僚制にとっていかなる執務知識になっていったのかを検討することで、この時期に形成された執務知識が高度成長期以降の公企業の増加にどのような意味を持つことになったのかを仮説的に論じることとしたい。

註

(1) この著作の評価については、手島孝『アメリカ行政学（復刻版）』（日本評論社、一九九五年）七九－八一頁。

(2) L.D.White, *Introduction to the Study of Public Administration*, revised, New York: Macmillan, 1939, p.124., p.129.-p.139. なお、ホワイトは、公企業を第三の行政単位（第一を省、第二を独立機関とする）と位置づけている（p.124.）。

(3) M.E.Dimock, *op.cit.*, p.62.

(4) 蠟山政道『公益企業論』（国土社、一九八〇年）。蠟山政道『国策企業・公企業論－国家と産業との関係－』（国土社、一九八一年）。以上の二つの著作は、蠟山政道による論文を関島久雄が編集したものである。これらについては、前田成東による紹介がある（前田成東「蠟山政道の『公共企業』論」『季刊行政管理研究』第五二号、一九九〇年）。岡部史郎『現業行政管理機構論』（公営評論社、一九五九年）。岡部史郎『公社・公団・事業団－公共企業体の原型－』（公企業研究調査会、一九七〇年）。一瀬智司『現代公企業論』（東洋経済新報社、一九六九年）。これは、国鉄の分割民営化などについて付け加

え『現代公共企業論』（東洋経済新報社、一九八九年）として新たに刊行されている。この他、一瀬は経済学者らと公企業に関する著作を刊行している。一瀬智司・菊池祥一郎・寺戸恭平・直江重彦『公社・公団・事業団』（教育社、一九七九年）。一瀬智司・大島国雄・肥後和雄編『公共企業論〔新版〕』（有斐閣、一九八七年）。しかしながら、公企業は長らく行政学の主要な関心事でなかった。このことは、一九七六年に日本で初めて刊行された『行政学講座』（全五巻）のなかに公企業に関する論考が一本も収められていないことに端的に示されている。公企業に関する論考は、一九九四年に刊行された『講座行政学』（全五巻）においてようやく見られるようになった。この背景には、一九八〇年代以降の行政改革のなかで、中央においては公企業の民営化、地方においては「第三セクター」の族出が見られた結果、公企業に対する行政学からの関心が飛躍的に高まったという事情が考えられる（このことについては、加藤一明「〈書評〉西尾勝・村松岐夫編『講座行政学』」日本行政学会編『分権改革―その特質と課題―』ぎょうせい、一九九六年、一六九―一七〇頁、から示唆を得た）。

（5）西尾、前掲『行政の活動』一四六頁。なお、西尾は『自治行政要論』において公企業行政を給付行政のなかに位置づけているが（西尾勝・大森彌編『自治行政要論』第一法規、一九八六年、九頁）、『行政学』（放送大学教育振興会、一九八八年）では公企業行政を「規制行政、給付行政と同列に並ぶ類型と考えた方が適当であるかもしれない」（三一頁）と修正している。

（6）「政策経路」を真山は、「政策がどのような組織編成や体制を通じて実施されるのかという点に着目し」た概念と規定する。真山達志「ガヴァメンタル・システムにおける政策経路の変化」（総務庁長官官房企画課『社会環境と行政（V）―新なる行政システムの構築にむけて―』行政管理研究センター、一九九七年）一〇九頁。

（7）こうした整理は、西尾、前掲『行政学〔新版〕』に依拠している。西尾は、このうち対内的活動に関わる技術を管理技術、対外的活動に関わる技術を行政技術としている（同、三六五頁）。詳細については、西尾勝『行政学の基礎概念』（東大出版会、一九九〇年）所収の「第3章　行政と管理」を参照。

（8）今村、前掲論文。なお、今村は、混合経営領域組織を「公共サービス・システム」の文脈において捉えることの重要性を指摘している。

（9）松並、前掲論文。なお、松並は「境界領域組織」を対象とすることで認可法人、公益法人の一部についても言及している。

(10) 村松、前掲書、六七頁。このことがより明瞭に記されているのは、村松岐夫『日本の行政』（中央公論社、一九九四年）九四－九五頁。

(11) 以上の他にたとえば、片岡寛光『行政の構造』（早稲田大学出版部、一九九二年）二五六－二六四頁。

(12) Daniel Okimoto, *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*, Stanford, California: Stanford U.P., 1989. 渡辺敏訳『通産省とハイテク産業』（サイマル出版会、一九九一年）。オキモトは、こうした公企業を行政の機能的な必要性に応じて組織されると説明する（p.153-p.154.）。しかし、それがなぜ可能であるのかについては言及していない。

(13) Chalmers Johnson, *Japan's Public Policy Companies*, 1978.

(14) *Ibid.*, p.79.

(15) *Ibid.*, p.63.-p.64.

(16) *Ibid.*, Chapter5.

(17) *Ibid.*, Chapter6.

(18) Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, California: Stanford U.P., 1982.（矢野俊比古監訳『通産省と日本の奇跡』ＴＢＳブリタニカ、一九八二年）。その検討としては、たとえば山口二郎「多様化する官僚制論と統合への模索－村松岐夫『戦後日本の官僚制』、Ｃ・ジョンソン『通産省と日本の奇跡』を中心として－」（『自治研究』第五九巻第一〇号、一九八三年）。大山耕輔「書評　チャーマーズ・ジョンソン著　矢野俊比古監訳『通産省と日本の奇跡』」（『季刊行政管理研究』第二九号、一九八五年）。内山融『現代日本の国家と市場－石油危機以降の市場の脱〈公的領域〉化』東大出版会、一九九八年。

(19) *Ibid.*, p.309.-p.311.

(20) *Ibid.*, p.311.

(21) *Ibid.*, p.317.-p.319.

(22) *Ibid.*, p.318. この他にジョンソンは、九つの市場調和的方法を指摘する。

(23) *Ibid.*, p.315.

(24) *Ibid.*, p.12.

(25) *Ibid.*, p.318.

(26) Richard Samuels, *The business of the Japanese State: Energy Market in Comparative and Historical Perspective*, Ithaca: Cornell U.P., 1987. 廣松毅監訳『日本における国家と企業－エネルギー産業の歴史と国際比較－』（多賀出版、一九九九年）。同書を要約したものとして、北山俊哉訳「日本における国家のビジネス」（『レヴァイアサン』第二号、木鐸社、一九八八年）。また、内山、前掲書の整理も参考になる。

(27) *Ibid.*, p.8.-p.10.

(28) *Ibid.*, Chapter3.-Chapter6.

(29) *Ibid.*, p.258.-p.263. これは、「保証者としての日本国家」（The Japanese State as Guarantor）の証拠とされている。また、このことはジョンソンにおいて論じられなかった、公企業が「市場調和的手法」であることへの一つの説明となりうる。

(30) このことについては、経済官僚の主導性を主張するジョンソンの立論のほうが説得力を持っているようにも思われる。しかし、彼は公企業の増加を必ずしも問題視しているわけではない（Chalmers Johnson, *Japan's Public Policy Companies*, p.139.）。

(31) 本稿では、政策（行政）手段を束ねる発想・着想を「行政手法」と呼ぶことにする。政策（行政）手段の観点においては、考察対象となる公企業を政策の目的－手段の関係から認識することとなる。その場合、公企業は、たとえば産業政策の手段として把握されるにとどまり、官僚制における公企業の意味を問うことが難しくなる。本稿では、政策（行政）手段の上位概念として「行政手法」を位置づけることとしたい。なお、政策手段の観点については、一九八二年九月一三日から四日間開催された国際行政学会東京会議で取り上げられている（「国の政策手段としての公企業をめぐる諸問題」）。議論の内容については、寺戸恭平「各国における公企業の現状と問題点（上）（下）－国際行政学会東京会議『国の政策手段としての公企業をめぐる諸問題』の討議から－」（『季刊行政管理研究』第二一、二二号、一九八三年）を参照。

(32) 個々の行政活動と環境要因の因果関係を解明することは、行政史研究の課題である（西尾、前掲『行政の活動』一七三頁）。

(33) たとえば、行政分野別に特殊法人を分類したものについては、総務庁長官官房総務課編『公的法人の機能とその管理』（行政管理研究センター、一九八七年）一二－一三頁。

(34) こうした見方は、井出嘉憲、西尾勝、村松岐夫「行政学を考える」(『自治研究』第五三巻第二号、一九七七年)四一頁の西尾発言から示唆を受けている。執務知識(Dienstwissen)については、M・ヴェーバー、阿閉吉男、脇圭平訳『官僚制』(恒星社厚生閣、一九八七年)。

(35) 本稿は、これまで述べてきたことから明らかなように占領研究を意図するものでない。したがって、日本側の資料を主に使用し、GHQ側の資料の活用は、必要最小限度に止まっている。

第三節　論述にあたっての留意点

本稿は以上の課題と分析枠組みに基づいて論じていくが、本論に入るに先立ち、公企業の定義を行い、本稿で取り上げる公企業の位置づけを確認しておきたい。

一般に公企業とは、公共性と企業性という二つの側面を併せもつ事業体であるとされる(1)。しかし、その定義の仕方は論者によって異なり(2)、一義的に示すことは難しい。その結果、公企業に含まれる経営形態については様々な見解が示されることとなる(3)。そこで本稿では、先の分析枠組みを踏まえて行政手法としての側面を重視した公企業の定義を行う。すなわち、国または地方自治体が行政運営の手法として、その所有あるいは経営に何らかの形で関与している企業を公企業とする(4)。具体的には、現業官庁、地方公営企業、公社(現在は民営化により存在しない)、公団、事業団、公庫、金庫、営団、地方公社、特殊会社、第三セクターなどがこれに該当する(5)。これらを経営形態の側面から整理すると「表1」のようになる(6)。

経営形態は、大きく二つに分けられる。まず「官庁企業」は、行政組織の一部として財務、会計、人事において政治・行政から直接的なコントロールを受け、独立の法人格を持たない企業である。この具体例として挙げられるのは、「現業官庁」と「地方公営企業」である。これに対して「法人体企業」は、独立の法人格が付与されることで政治・行政からの直接的なコントロールが弱く、経営の自主性を持つ企業である。そして、「法人体企業」は、私法上の会社か、あるいは公法上の法人[7]かによって「会社形態」と「公共体形態」に区別される。このうち「会社形態」の具体例としては「特殊会社」「第三セクター」を、「公共体形態」の具体例としては「公社」「公団」「営団」「地方公社」などを挙げることができる。なお「法人体企業」については、企業の性格に着目することで「Public Corporation」あるいは「Government Corporation」と捉えられることもある[8]。

次章以下では、こうした公企業の中心的存在とされる「公共体形態」[9]について、中央レベルの「営団」「公団」「公社」に焦点を当てて論じていく[10]。これらは、省庁の「外郭団体」と位置づけられるものでもある[11]。

表1　公企業の経営形態

経営形態		具体例	
		中央	地方
官庁企業		現業官庁	地方公営企業
法人体企業	会社形態	特殊会社	第三セクター
	公共体形態	公社、公団、公庫、事業団、金庫、特殊銀行、営団	地方公社 地方開発事業団

（出所）遠山嘉博『現代公企業総論』東洋経済新報社、1987年、157頁に加筆・修正を加えた。

註

（1）このことについては、研究者の間で見解が一致しているといえる。その内容については、たとえば植草益「公企業の数・形態・役割」（岡野・植草編、前掲書）三及び二〇頁。西尾、前掲『行政の活動』一四七頁を参照。ただし、それをどう発

揮するかについては意味がはっきりしていないという。このことを「公社」について検討したものとして、寺戸恭平「公社組織の指導理念の検討－公共性と企業性のメカニズム－」（日本行政学会編『行政における組織と人間』ぎょうせい、一九七五年）。

（2）こうした指摘は、たとえば、遠山、前掲書、三〇－三二頁。西尾、前掲『行政の活動』一四六頁。また、法律面からも実務面からも統一的な定義はなされていない（堀江正弘「日本における公企業の改革」『季刊行政管理研究』第七三号、一九九六年）。堀江は執筆当時、総務庁行政管理局企画調整課長。

（3）たとえば、所有形態をどのように定義するかによって、そこに含まれる経営形態も自ずと異なってくる。すなわち、政府が全額出資するもののみを公企業とするか（西尾、前掲『行政の活動』）、政府と民間が部分的に出資するものまでを公企業とするか（植草、前掲論文、一瀬、前掲書など）によってそこに含まれる経営形態も異なってくるのである。前者の場合、公私混合企業体である第三セクターは公企業に含まれないことになる。

（4）多くの場合、国または地方自治体が一部または全部を所有することを公企業の要件としている（遠山、前掲書、三一－三二頁）。しかし、このように公企業を捉えると、公企業の歴史において必ず言及される戦時期の日本発送電株式会社は、民有民営であるため議論から除外されることとなる。とはいえ、実際は、所有関係を重視しながら日本発送電株式会社について言及する論者は多い（こうした形態を「公企業類似形態（準公企業）」と捉える論者もいる。山城章『公企業』春秋社、一九五五年、八六－九二頁）。なお、所有面から日本の公企業を規定することの問題については、松原聡『民営化と規制緩和』（日本評論社、一九九一年）五二－五四頁、を参照のこと。本稿では笠京子による外郭団体の定義を参考にしつつ（「行政機関の外郭にあってこれと連携を保ち、その活動や事業を助ける法律上の団体」。ただし、外郭団体の明確な定義は存在しないという。笠京子「省庁の外郭団体・業界団体・諮問機関」西尾勝・村松岐夫編『〈講座行政学〉第4巻　政策と管理』有斐閣、一九九五年、八三頁）、ラフな定義付けを行った。

（5）公企業については、公益事業を含まない考え方が一般的であるように思われる。一瀬智司は、公企業と公益事業（企業）をあわせて「公共企業」としている（一瀬智司「序論」一瀬智司・大島国雄・肥後和雄編、前掲書、一－二頁）。

（6）以下については、遠山、前掲書、一五七－一五九頁を参考にした。

（7）公法人と私法人については、園部敏「公法人と私法人」（田中二郎・原龍之助・柳瀬良幹編『行政法講座　第二巻』有斐

閣、一九六四年）。
（8）一瀬、前掲書、三三頁。
（9）このことについては、序章第一節を参照のこと。
（10）本稿では、「金庫」「公庫」といった金融機関については言及しない。
（11）笠、前掲論文。

・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）に加筆・修正を行ったものである。