HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	公企業と官僚制（２）　－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(2), 123-154
Issue Date	2002-07-11
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/15142
Type	bulletin (article)
File Information	53(2)_p123-154.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論説

公企業と官僚制（二）

――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　国家総動員体制の確立と国策会社（特殊会社）
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

日本における公企業は、明治政府が推し進める殖産興業政策のなかで登場した。政府は、幕府や藩が経営していた工場・鉱山の大部分を接収することで官営化し、鉄道・電信・製糸・紡績など多くの分野で官庁事業・官営工場を立ち上げたのである。こうした殖産興業政策は、初期において鉄道と鉱山に重点がおかれていた。(1) そこで以下では、まず公企業の起源を考察する上で意味があると考えられる鉄道を取り上げ、その事業構想を軸に公企業が登場する経緯を述べる。次いで、その後の公企業の展開について概観することとしたい。

一・公企業の登場

鉄道事業は、幕末の一八六五年から一八六七年にかけて薩摩藩、フランス人銀行家、幕府など内外の諸勢力によって構想された。(2) しかし、これらの計画は、具体的な事業形態を明確にしていないなど構想の域を出るものではなかった。こうした鉄道事業の構想は、一八六七年一二月にポートマン（アメリカ公使館員）が幕府に提出した江戸ー横浜間の鉄道事業計画によって具体化への第一歩を踏み出すこととなった。幕府は、アメリカ側に所有・経営・建設を委ねるポー

トマンの計画（外国管轄方式）に承認を与えたのである。しかし、新たに誕生した明治政府は、この計画を退けることとなる。

一八六九年二月、明治政府は幕府からポートマンに与えていた承認を取り消した。政府は、ポートマンの計画により外国の租借地が生じることを恐れたのである。[3] これに代わり政府は、お雇い外国人のブラントン（イギリス）が提案した国有国営（官有官営）方式の採用を決定した。こうして一八七〇年に、最も収益が上がると予想された東京－横浜間、大阪－神戸間の鉄道建設がイギリスからの外債と資材、および技術の導入（お雇い外国人の雇用）によってはじまった。[4] そして、一八七二年一〇月には新橋－横浜間が、一八七四年五月には大阪－神戸間が開業した。かくして、鉄道事業は、工部省（鉄道寮）を経営主体とする国有国営（官有官営）形態でスタートした。国有国営形態による公企業は、外国支配をかわす手法として、[5] 換言するならば、国家支配の貫徹という論理を持つ行政手法として登場したのである。

一八七〇年代に入ると鉄道敷設の要求は、官民双方から高まっていった。[6] 工部省（鉄道寮）はこれに応えようとしたが、当時の逼迫した財政事情はこれを許さなかった。さらに、明治六年政変（一八七三年）によって誕生した大久保政権は、鉄道への資金投入を縮小し、それを官営工場の建設などに振り向けていった。[7] こうしたなかで鉄道事業に国有国営形態を用いることは、次第に難しい情勢となっていった。これに対して大蔵省や民間は、社会的資金を集めるのに適した株式会社制度を活用しようと考えた。[8] [9] しかしながら、民間側にとって鉄道建設や鉄道経営は未知の世界であるばかりか、リスクを伴うものであり、容易に乗り出すことができないものであった。この結果、一八七〇年代には、官側の事情（財政事情）と民間側の事情（リスク回避）を調整できるような組織形態が模索されることとなった。すなわち、官と民が相互に協力しあう（一）官民混合所有・官営、（二）官民混合所有・民営、（三）民有官営、といった様々な官民混合形態の会社が提案されるようになったのである。[10] こうした経緯から明らかなように官民混合形態は、国有国営形

態から剥離する形で編み出された官民協力の手法であった。一八七〇年代の鉄道事業構想においては、これら官民混合形態のうち環境に適合的で、最も実現可能性の高いと思われる方式が活用されようとした。(11)

以上のように国有国営形態による公企業は、次第に絶対的な選択肢でなくなっていった。そして、これに代わるものとして編み出された官民混合形態は、官民協力という論理を持つものであった。官民混合という側面に着目すると、後に登場する官民混合企業の特殊会社・国策会社（会社形態の公企業）の萌芽は、こうした官民混合形態のなかに見ることができるのである。(12)

さて、次項で公企業の展開を論じるに先立ち、本稿における国策会社と特殊会社の捉え方について説明しておきたい。本稿では、「固有の特殊会社法を保有する会社は勿論、特別事業法又は統制法等に依り、強度の国策的経営を法上強制されてゐる会社を廣く国策会社」(13)と捉え、論述していく。このように国策会社を理解した場合、特殊会社法に基づく特殊会社は国策会社のなかに含まれることになる。以下では原則として、国策会社と記すときは特別会社法に拠る特殊会社のみならず特別事業法又は統制法等に拠る会社をも含むものとし、特殊会社と記すときは特殊会社法に基づく特殊会社のみを指すこととする。

二・公企業の展開

政府は、西南戦争（一八七七年）を契機とするインフレのなかで、それまで認可を必要とした会社設立を大幅に自由化していった。(14)その結果、様々な会社が設立されることとなった。これに加え一八八〇年からは、民業発達の阻害要因あるいは財政逼迫要因と見做される官営事業を民間へ払い下げる政策が実施された。(15)一八八〇年代後半になると鉄道と

紡績業を中心とした会社設立ブーム（第一次企業勃興）が現出するようになり、[16]日清戦争（一八九四―一八九五年）後にはより大きな会社設立ブーム（第二次企業勃興）が立ち現れた。[17]こうしたなかで国有国営形態の公企業は影を潜めていき、葉たばこの専売化（一八九六年）、官営八幡製鉄所の操業開始（一九〇一年）、鉄道国有化（一九〇六年）などが見られるにとどまった。[18]また、会社形態の公企業、すなわち官民混合企業である特殊会社については、横浜正金銀行（一八八〇年）や日本銀行（一八八二年）などの金融機関で用いられた他、[19]南満洲鉄道株式会社（一九〇七年）や東洋拓殖株式会社（一九〇八年）など日本が海外へ進出していく際に活用された。[20]さらに、台湾電力株式会社（一九一九年）、国際電気通信株式会社（一九二五年）などが特殊会社として設立された。しかしながら、その活用範囲は非常に限られていた。

こうした状況は、満洲事変以降に変わりはじめ、戦時期に一変した。すなわち、この時期から国策会社が行政手法として大規模に活用されるようになったのである。[21]日本においては、「表2」のように様々な領域で国策会社が設立され、「図2」に見られるように一九三七年から一九四二年の五年間で約五倍に膨れ上がった（なお、「統制会社」とは特殊統制法によるもので、国策会社の範疇に含まれるものとする）。[22]

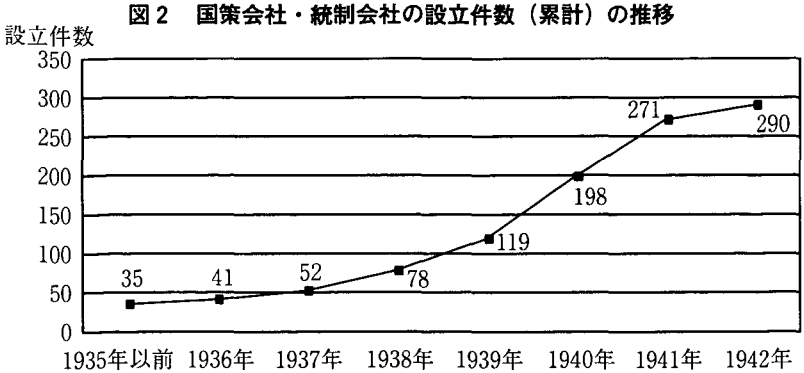
次節では、会社形態の公企業である国策会社（特殊会社）が、なぜこの時期に大規模に活用されるようになったのかを、生産力拡充政策を通して考察する。それは、当時「国策会社の設立は直接間接の差はあれ、凡てが生産力の急速な拡充を行ふべく企図された」と見られていたことによる。[23]生産力拡充政策は、「戦争遂行のための戦略物資の増産を目指」したものであった。[24]

表2　年次別・累計でみた国策会社・統制会社の設立件数

項目／年	1935年以前	1936年	1937年	1938年	1939年	1940年	1941年	1942年
食料品	5	5	5	5	9	16	31	32
繊維	1	1	2	9	21	40	48	62
金属	4	5	9	12	16	21	25	27
機械	1	1	1	2	4	5	6	6
化学	3	3	3	4	10	32	49	50
雑(ママ)加工業	0	1	1	2	5	8	16	16
動力・燃料	5	6	7	9	12	16	18	18
交通・通信	4	4	5	6	8	8	8	8
金融	9	9	10	10	11	11	13	13
拓殖・殖産	2	5	8	11	12	12	13	13
其他	0	0	0	1	2	4	8	8
貿易	1	1	1	7	9	25	36	37
累計	35	41	52	78	119	198	271	290

（注）1．項目は、目次に沿った。
　　2．満洲国で設立されたものについては、除外した。
（出所）東京商工会議所『国策会社・統制会社一覧』（昭和十七年三月）を基に作成した。

図2　国策会社・統制会社の設立件数（累計）の推移



（出所）「表2」を基に作成した。

註

(1) 原朗『日本経済史』(放送大学教育振興会、一九九四年)三三頁。この頃の殖産興業政策は、工部省によって推進された。鉱山については、鉱山と採掘権を政府において独占し、外資の排除を行うなどした(宮本又郎「明治期」貝塚啓明他監修・伊藤元重他編集『日本経済事典』日本経済新聞社、一九九六年、一〇頁)。

(2) 以下については、特に断らない限り中村尚史『日本鉄道業の形成－1869～1894年－』(日本経済評論社、一九九八年)。同「明治初期の鉄道事業構想－関西鉄道会社設立運動を中心として－」(『社会科学研究』第四七巻第一号、一九九五年)を参照した。但し、中村の研究は鉄道業に関するものであり、公企業について論じたものでない。

(3) 中村、同右『日本鉄道業の形成－1869～1894年－』二四頁。

(4) 一八六〇年代の鉄道事業構想については、同右、二二－二三頁の「表1－1」に簡潔にまとめられている。

(5) こうしたことは、オランダによる支配を危惧したベルギーにおいても見られる。Hood, *op.cit.*, p.41.

(6) 中村、前掲論文、一六六頁。

(7) 原、前掲書、三三頁。

(8) 高村直助『会社の誕生』(吉川弘文館、一九九六年)二頁。

(9) 中村、前掲論文、一七四頁。一八七〇年代の主要な鉄道事業構想については、同論文「第2表」(一七二－一七三頁)。この背景には、国庫負担の軽減を図ろうとする大蔵省の目論見(同一七一頁)や、一八七二年の国立銀行条例に基づいて日本で最初の株式会社として国立銀行が設立され、会社についての知識が全国的に広まっていた(高村、前掲書、四三－四五頁)ということがあったと考えられる。

(10) 中村、前掲論文は、所有と経営に加え技術(建設・運転・保線)の要素を加え事業形態を分類・検討している(このことを整理したものとして、同論文一七八頁の「第三表」。なお「第三表」には、「官有民営」形態は含まれていない)。但し、ここではそれぞれの形態の存在条件については論及していない(同一九四頁)。

(11) 中村は、関西鉄道会社の構想を素材に事業形態の推移を説明している(同右論文)。

(12) このことについては次のような指摘もある。「明治維新当時は政府が周知のやうに国民経済力の自然的発展を待ち切れず、国家が直接各種の企業を指導する政策をとつたため、明治初期には各種の国営事業のほかに現在の国策会社を連想せしめ

るやうな半官半民のものがかなり多くあつた。・・・鉄道事業、第一銀行以下の各地方銀行等々がそれである。しかし・・・前記のやうな諸企業は完全な国営事業として編成され、或ひは全く民間の手に委ねられてそれぞれその歴史的使命を終つてゐる。従つて之等のものは現在〔満洲事変以降〕の国策会社とは自らその意義が相違してゐるのである」（野田経済研究所『戦時下の国策会社』野田経済研究所出版部、一九四〇年、五－六頁）。しかし、ここでの関心は国策会社としての使命が連続しているかどうかでなく、官民混合形態の国策会社がどのような契機において誕生するのかということにある。

(13) 高田、前掲書、九六頁。なお、国策会社と特殊会社は「多くの場合同意語に解されている」という（竹中龍雄「特殊会社の経済的考察」『統制経済』一九四二年四月号、一四二頁）。

(14) 高村、前掲書、五一－五二頁。

(15) 三和良一『概説日本経済史　近現代』（東大出版会、一九九三年）四四頁。

(16) 詳細については、高村、前掲書、一三七－一五六頁。

(17) 詳細については、同右、一七九－一八四頁。

(18) なお、これとは逆に地方では、地方公営企業の設立が数多く見られた。

(19) この他には、日本勧業銀行（一八九七年）台湾銀行（一八九九年）北海道拓殖銀行（一八九九年）日本興業銀行（一九〇二年）などを挙げることができる。

(20) 久保文克は、植民地企業を国策会社（南満洲鉄道株式会社・東洋拓殖株式会社）・準国策会社・民間会社と類型化し、それぞれの性格を比較・整理している（同『植民地企業経営史論－「準国策会社」の実証的研究－』日本経済評論社、一九九七年、序章第三節）。

(21) このことについては、たとえば野田経済研究所、前掲書、一一－一六頁。そこでは、九つの要素から説明がなされている。その結果、事業範囲も拡大した（「国策会社の新使命」『エコノミスト』第一八年第四六号、一九四〇年、二九頁）。

(22) 高田、前掲書、九一頁。

(23) 野田経済研究所、前掲書、一三頁。

(24) 沢井実「戦時期」貝塚他監修・伊藤他編集、前掲書、四七頁。生産力拡充政策の概要については、同書、四七－四九頁。

第二節　生産力拡充と国策会社（特殊会社）[1]

一・日満財政経済研究会の発足

生産力拡充政策の具体的な検討は、日満財政経済研究会においてはじまった。この研究会を発足させるに至った経緯を石原莞爾は、次のように記している。[2]

「昭和十年八月参謀本部作戦課長に任命せられし石原は着任後北満に於ける日蘇両軍兵備の差甚大なるを知り速かに内地にある相当兵力を北満に移駐して蘇聯との兵力均衡を獲得すると共に軍隊の機械化特に航空兵力の増強を眼目とする兵備拡充を企画し上官の賛同を得たり然るに民間にも政府にも日本経済力の綜合判断に関する調査なきを知りて驚愕し種々考慮の結果満鉄会社の諒解を得、昭和十年秋同社経済調査会東京駐在員たりし宮崎正義に依頼して日満財政経済調査（ママ）会を創立せり　当時全く私的機関なり」

このことから日満財政経済研究会が石原の発案により、ソ連軍との兵備格差の是正を目指して設立されたことがわかる。研究会の発足から一九三七年までになされた研究は、（一）一般経済国策の研究（二）生産力拡充五ヶ年計画に関する研究（三）財政計画に関する研究（四）資金計画の研究（五）戦争経済の研究（六）航空機製作興業の研究（七）緊急事項の研究（八）外国経済の研究（九）其他事項の研究、であった。[3] このなかで中心となったのが「（二）」である。[4] この「生産力拡充五ヶ年計画に関する研究」においては、一九三六年八月一七日に「昭和十二年度以降五年間歳入及歳出計画　付、緊急実施国策大綱」（以下、「第一案」と略す）が作成された。これは、主事として同研究会を指揮した宮崎正義が後に述べているように「〔昭和〕十一年度本会報告の中心をなすものにして、我国将来の財政計画の大本を示

し得たるのみならず・・・其後日満両国に喧伝せられたる産業五ヶ年計画の最初の案を示し且つ穏健中正なる経済統制方策を示し得た」ものであった。[5] このうち「緊急実施国策」は、まず第一項で「国力ノ総動員ト其ノ飛躍的発展トヲ計ル為ニハ政治、経済、社会ニ対スル国家ノ統一的、合目的統制ヲ拡大強化スル要アリ」[6]と、生産力拡充にとって政治・経済・社会に対する国家管理が必要不可欠であることを示した上で、第四項において経済に対する国家管理の方策（経済統制方策）を次のように述べている。[7]

「行政機構ノ根本的改編ニヨル新タナル国家的統制機構ノ支障ナキ運用ノ為ニハ官（軍）、民ノ協力ハ絶対的ニ必要ナリ。官民ノ協力ヲ基調トスルヲ以テ重要経済事業経営ノ主ナル形態トシテ国有国営主義ヲ採ラス半官半民事業及民営事業ニ対スル国家管理ノ強化ヲ以テ主ナル方針トス。」

すなわち、生産力拡充を行うために必要となる経済統制（国家管理）は、その円滑な実施のために「官民ノ協力ヲ基調ト」しなければならないのである。したがって、そこでは、官民の協力を実現するために「国有国営」形態ではなく「半官半民」（官民混合）あるいは「民営」形態を採用し、それに対して強力な国家管理を行うこととなる。このなかで、「官民混合」形態の国策会社（特殊会社）が「官民ノ協力ヲ基調トスル」生産力拡充に適合的なものであることは容易に想像されよう。

以上の「緊急実施国策」第四項は、その「要点」を「別紙第四　国民経済各部門ニ対スル国家管理ノ強化」に委ねていた。そこでは、「重要産業ノ国家管理ノ形態及方法」について次のように記されている。[8]

（一）国営ニヨルモノ

1．産業ノ種類

電力、一部航空機製作工業、軍用自動車製作工業、兵器製作工業、一部燃料工業、一部造船工業

2．要領

イ、〔略〕

ロ、現存民間機構ヲ顧慮シ要スレハ国営民営ノ併行主義ヲ採ル

（二）特殊大合同ニヨルモノ

1．産業ノ種類

石油業、石炭業、鉄鋼業、自動車業、化学工業（肥料、軽金属、染料工業等）

2．要領

イ、～ハ、〔略〕

ニ、其ノ他監督上及国防上必要ナル命令権ノ一般的形式ニ於ケル留保（例ヘハ日本製鉄会社法第八及第九条ノ如シ）

（三）企業組合組織ニ対スル特殊国家統制（例ヘハ日本製鉄会社ヲ中心トスル全鉄鋼ノ組合的統制ノ如キ場合）

1．産業ノ種類

企業大合同ヲ中心トスル当該部門企業組合（重要産業）

2．要領

〔略〕

この文書は、官民混合形態の国策会社（特殊会社）の活用について何ら具体的な説明を行っていないが、次のように

考えることができる。まず「（一）」の「電力」については、これ以前から特殊会社の設立が議論されていた。一九三五年一二月二七日に内閣調査局調査官の奥村喜和男によって起案された「電力国策要旨」は、「発送電及電気事業は之を国家管理即ち国営の下に置」くとした上で、その具体的方法として「全国的に之を有機的の一体として政府自ら管掌し、之が為に要する発送電用設備の所有は民間資本を以て為さしむること、す」と特殊会社の設立に触れていた。(9) この背景には、電力の「国有国営」化に必要となる巨額の国債発行に耐えられない当時の日本経済の状況があった。(10) そして、一九三六年六月一〇日の各新聞に掲載された「電力国策要旨」（内閣調査局案）では、「日本電力設備株式会社」の設立が示された。(11) 日満財政経済研究会と内閣調査局との間に「有形無形」の繋がりがあったことを踏まえるならば、(12)「電力」に対して特殊会社を活用しようとしていることは明らかである。次に「（二）」を見ると、「要領」において「日本製鉄会社法」の形式を真似ることが記されている。ここで取り上げられた「日本製鉄会社」が、官営八幡製鉄所と民間製鉄会社（五社）の合同によって誕生した特殊会社（根拠法・日本製鉄株式会社法）であることを踏まえるならば、企業合同（トラスト）を特殊会社で行おうとしていることが察せられる（このことは、企業組合の中心となる「企業大合同」を「日本製鉄会社」のような特殊会社によって行おうとしている「（三）」の記述からも確認できる）。最後に「（三）」からは、「日本製鉄会社」の「例」が示しているように、「企業組合」（カルテル）の中心に特殊会社を据えようとの考えを読み取ることができる。以上のことから「重要産業ノ国家管理ノ形態及方法」では、官民混合形態の国策会社（特殊会社）の活用が考えられていたことがわかる。そして、後述するように、これらの産業の多くで国策会社（特殊会社）が設立されることとなった。

さて、石原は、こうした案の実現には「基礎条件として少なくとも十年間の平和を必要と」(13) すると見ていた。生産力拡充を図るには、まず国力を消耗する戦争を避けることが必要だと考えたからである。しかしながら、事態は、第三節

で述べるように石原の思惑とは異なる方向に進んでいくこととなった（なお、宮崎は、この「第一案」を八月一七日に参謀本部と陸軍省関係者に、同二一日に陸軍省軍務課員に、それぞれ説明している[14]）。

二、満洲における五ヶ年計画

以上の「第一案」に基づき研究会は、九月三日に「満洲ニ於ケル軍需産業建設拡充計画」を作成した（以下、「満洲第一案」と略す）。「満洲ニ於ケル」とあるようにこれは、満洲を対象にした計画であった（日本を対象にした計画については後述する）。作成当日、宮崎と酒家経済調査員は、参謀本部と陸軍省関係者に「満洲第一案」を説明した。さらに、宮崎は、九月一五日に渡満先の新京において板垣関東軍参謀長と松岡満鉄総裁に先の「第一案」と「満洲第一案」の説明を詳細に行った[15]。この「満洲第一案」は、昭和一六年（「昭和十二年度以降概ネ五年間[16]」）における生産能力の設定と日満の配分、そのために必要となる満洲での所要資金を示し、「本計画実施ニ伴フ緊急処置」の項において必要となる措置を述べていた。すなわち、「日満両国軍需産業ノ総合的統制機関ノ設立」「計画産業ニ対スル国家管理ノ強化」「金融ノ国家管理」などである[17]。このうち「計画産業ニ対スル国家管理ノ強化」は、次のように記されている[18]。

「・・・此画期的大事業ヲ支障無ク進捗セシムルタメニハ此等産業ニ対スル国家ノ権力的統制力ヲ拡大スル要アリ然レトモ軍需産業ノ建設拡充カ戦争準備ノ敵前作業タル性質ヲ有スルニ鑑ミ其実効性ヲ収ムルコトニ重点ヲ置キ一部満洲国国営事業トスエキモノヲ除キ概ネ特殊会社又ハ普通会社形態トシ此等ニ対スル国家ノ統制力ヲ強化スルコトヲ以テ主ナル方針トス」

すなわち、実効性という観点から民間企業を主体とし、それに対する国家管理を強化するというのである。この考え

方は、「第一案」と全く同じであった。

「満洲第一案」は、陸軍省の片倉衷、平井豊一（以上軍務局）、沢本理一、岡田菊三郎（以上整備局）によって修正が加えられ「満洲開発五年計画に対する目標案」となった。[19] この目標案について片倉らは、満洲の新京において関東軍の秋永月三参謀、鈴木栄治主計少佐に諒解を求めた。[20] こうして一〇月に開催された関東軍、満洲国、満鉄関係者による「湯崗子会議」（於湯崗子温泉）において「満洲産業開発五年計画」の素案が完成した。[21] そして、これを受けて一一月一五日に「満洲産業開発五年計画大綱」が決定され、[22] 二五日に「満洲産業五年計画取扱要領」（陸軍省軍務課）[23] が作成された。

「満洲産業五年計画取扱要領」は、計画を実施する際の要領を示したもので、満洲産業開発計画を満洲のみで遂行できる（日本産業を圧迫しない）部門と、日満の連携が必要な部門とに分けていた。このうち前者については「直ちに実行に着手する」こととなり、後者については「本計画を契機として日満、鮮、臺、北支其他を通ずる帝国を中心とする産業五ヶ年計画を確立」させた上で、実行に移されることとなった。[24] そして、翌一九三七年一月に関東軍司令部は、前者について「満洲産業開発五年計画綱要」[25] を最終的に決定し、満洲国政府にその実行を要望した。かくして日満財政経済研究会の構想した五ヶ年計画は、満洲において「満洲産業開発五年計画綱要」として結実することとなったのである。[26]

綱要は、その方針を次のように記している。

「産業開発五年計画は日満経済統制方策要綱の根本方針に基き有事の際必要となる資源の現地開発に重点を置き併て成し得る限り国内の自給自足と日本不足資源の供給とを図り将来に於ける満洲国産業開発の根基を確立する・・・」（傍線部は引用者による）

この五ヶ年計画の基礎にある「日満経済統制方策要綱」とは、「国防若くは公共公益的性質を有する重要産業は公益

又は特殊会社をして経営せしむるを原則とす」[27]るもので、特殊会社を中心とする「経済統制の方策」を打ち出した「満洲国経済建設綱要」（一九三三年三月一日）[28]を受けて一九三四年三月三〇日に日本政府が閣議決定したものである。[29]この要綱は、冒頭において「日満経済の進展に付ては満洲国をして帝国と不可分関係を有する独立国家として進歩発展せしむる根本方針に基き両国の共栄共存を精神とし・・・」（「第一　統制方針」）[30]とあるように、日満間の経済的利害を調整することをモチーフとしていた。[31]そして、そこに記された統制方法は、事業別に分類され、具体的であった。それは、次のように整理できる。[32]

（一）「原則として満洲に於て当該事業に付支配的地位を有する特殊の会社をして経営せしめ直接又は間接に帝国政府の特別なる保護監督を受けしむ」る事業

交通及び通信、鉄鋼業、軽金属工業、石油業、代用液体燃料工業、自動車工業、兵器工業、鉛、亜鉛、ニッケル、石綿等の原鉱採掘業、石炭鉱業、硫安工業、ソーダ工業、採金事業、電気事業、伐採事業

（二）「努めて奨励助長の主旨に於て適当なる行政的乃至資本的統制の措置を講ず」る事業

製塩業、パルプ工業、棉花栽培、緬羊飼育、製粉工業、油脂工業、製麻工業

（三）「特に我国産業の実状に顧み制限的主旨に於て行政的統制の措置を講ず」る事業

繊維工業、米栽培、養蚕、汽船トロール、機械底網漁業

なお、こうした三項目以外の「満洲の事業に付ては郵便事業の国営、塩、阿片其の他の専売等を除くの外主として自然の発達に委する」[33]とされていた。かくして、「日満経済統制方策要綱」に基づく五ヶ年計画によって、満洲において

は「重要産業には必要な国家資本を投入し、各特殊会社法に基づいて必要な統制を加え、国家の指導監督を強化して企業の運営を計るが、その他の分野は個人の自由に任すというやり方」[34]が大規模に採用されることになったのである。[35]

以上のことから明らかなように、満洲における五ヶ年計画は実施手法の中心に特殊会社を据えていた。それは、官民の協力によって政策の実効性を高めるためであった。「満洲産業開発五年計画綱要」は、満洲国における修正、日本側の了解を経て一九三七年四月一日から「第一次満洲産業開発五ケ年計画」として実行に移されることとなった。そして、十二月二七日には、五ヶ年計画を推進する中心機関として「満洲重工業開発株式会社」が設立された。これは、「一元的日満重工業ノ統制ヲ為スニアリテ、其局ニ当リ金融ヲ附クルニ尤モ至便タル日産ヲシテ起」[36]こした特殊会社であった。[37]

三．日本における五ヶ年計画

日満財政経済研究会による「第一案」に基づいて「満洲第一案」が作成されたことは「二」で述べた。日本については、一九三六年一一月一一日に「帝国軍需工業拡充計画」（以下、「日本第一案」と略す）が日満財政経済研究会によって作成された。[38]この計画は、「昭和十二年以降五年間ニ帝国所要ノ軍需工業生産品ノ自給計画ヲ完成スル目的ヲ以テ速ニ全力ヲ挙ケテ本邦ニ於ケル生産力ノ飛躍的増大ヲ図リ満洲及北支ニ於ケル計画ノ実施ト相俟ツテ国防国策ノ確立ト国民経済ノ進展トヲ期スルモノ」[39]であった。宮崎は、後にこの案を「先に作成提出せる『満洲に於ける軍需産業建設拡充計画』〔満洲第一案〕と相俟つて日満経済『ブロック』に於ける帝国の軍需産業拡充計画の全貌を示す目的を以て・・・立案」したと述べている。[40]この計画は、実施手法に関する明確な指針を示していないが、個別に見るとたとえば、「兵器工業及航空機工業」の項では「経営機構」を次のように記している。[41]

1．現ニ官営ノモノ

(イ)新設産業統制（軍需産業）省ニ一括移管ス。

(ロ)半官半民ノ特殊会社ト為ス。

(ハ)現在老朽設備（特ニ工作機械類）ヲ更新シ近代化セシム。

(ニ)幹部、技術者共ニ官民凡ユル方面ニ於ケル斯界ノ優秀者ヲ以テ充実ス。従ツテ官吏特別任用制ト為シ、必要ニ応シ特別ノ俸給令ヲ設ク。

2．現存民間工場

依然民営トシ其ノ生産機構ヲ改善強化セシム。

3．職工其他技術要員ノ取得及教育ヲ適切ニシ速ニ作業能力ノ向上ヲ図ルモノトス。

このように官営のものを「半官半民ノ特殊会社ト為」し、民間のものを維持するという考え方は、「日本第一案」が「第一案」の延長線上にあることを物語っている。[42] つまり、このことは、「日本第一案」が「第一案」と同様、「官民ノ協力ヲ基調トスル」ものであることを示しているのである。石原らは、この案を林銑十郎内閣において実現させようと考えた。こうしたなかで日満財政経済研究会は、林内閣のために「国策要綱」（一九三七年二月）を作成した。[43] この過程で財界の有力者であった池田成彬は、宮崎から次のような話を聞いている。[44]

「自分〔宮崎〕はこの計画を遂行ししかも現在の経済機構を尊重して行かうと思つてゐる・・・」

このことが示すように五ヶ年計画は、現行経済機構の活用を基軸に、まさに「官民ノ協力ヲ基調トスル」形で進めら

れようとしたのである。

さて、このころ満洲については「二」で述べたように「満洲産業開発五年計画綱要」が完成し、実施のための準備が進められていた。そして、四月一日から「第一次満洲産業開発五ヶ年計画」がスタートした。こうした一方で陸軍と日満財政経済研究会は、四月末から満洲における計画の修正に取りかかった[45]。これに伴い「帝国軍需工業拡充計画」（「日本第一案」）の改編も行われ、日満間で再調整がなされた。こうして作成されたのが日満財政経済研究会による「日満軍需工業拡充計画」（五月六日）[46]である（同日、宮崎は参謀本部において同計画の大要を説明している）[47]。「日満軍需工業拡充計画」は参謀本部と陸軍省に移された後、陸軍省整備局軍務課で立案されていた「軍備拡充六ヶ年計画」案と合流することで「重要産業五年計画要綱」（五月二九日）として結実した[48]。陸軍省案となった「重要産業五年計画要綱」は、その実施について「本計画ノ実施ニ方リテハ帝国現在ノ資本主義経済機構ニ対シ急激ナル変革ヲ作為スルハ之ヲ避クヘシト雖金融、財政、物価、貿易、対外決済、運輸、配給、労務並ニ、重要ナル国民ノ生産消費ノ統制等ニ関シ機ヲ制シテ所要ノ対策ヲ講シ以テ総合的ニ本計画ノ順調ナル進捗ヲ計ル」[49]と述べていた。このことは、日満財政経済研究会による原案がそのまま陸軍省案となった「重要産業五ケ年計画要綱実施ニ関スル政策大綱（案）」（六月一〇日）[50]において詳しく述べられている[51]。たとえば、方策の「（四）産業統制政策」は、次のように記されている[52]。

「本計画ハ信念アル強力ナル政府ノ指導下ニ官民一致労使協力真ニ国民一丸トナリテ始メテ急速ニ実現セラルルモノトスト雖要ハ現経済機構ノ最効果的ナル活用ニ在ルヲ以テ先ツ現経済機構竝之ヲ運用スル有用人物ヲ国家的ニ最モ合理且能率的ニ動員シ、本計画遂行ノ先駆タラシムルモノトス

従ツテ企業ノ形態ニ於テモ国有国営形態ニ依ルコト無ク、努メテ民営事業ノ自主的統制ニ依リ国家ノ目的ヲ達成スル如ク必要ナル国家管理ヲ強化スルモノトス」

このように実効性の観点から現行経済機構を活用することが基本とされた。そして、以上の方針に基づき「基本産業」の拡充において「特殊法人帝国燃料興業株式会社」、「特殊法人国策機械製作会社」、「特殊法人日本電力設備株式会社」といった国策会社の設立が示された。(53)

以上、本節で述べてきたように「第一案」から「満洲産業開発五年計画綱要」、「重要産業五年計画要綱」にいたる生産力拡充の各計画においては、官民協力の必要性が強調され、国有国営形態の公企業ではなく会社形態の公企業、すなわち国策会社（特殊会社）が活用されようとした。このことは、「官民ノ協力ヲ基調トスル」生産力拡充を実施するうえで、官民混合形態の国策会社（特殊会社）が適していたことを示している。つまり、国策会社（特殊会社）は、生産力拡充を実施するのに適した官民協力の論理を持つ行政手法であったのである。その後、「重要産業五年計画要綱」と「重要産業五ケ年計画要綱実施ニ関スル政策大綱（案）」は、陸軍によって林内閣を継いだ近衛内閣に示され、その遂行が求められた。(54) 次節では、こうした公企業が実際、どのように活用されることになったのかを見ていくこととしたい。

註

（1）経緯については、主に以下の文献を参照した。日本近代史料研究会『日満財政経済研究会資料第一巻－泉山三六氏旧蔵－』一九七〇年（以下、『泉山資料（一）』と略す）中の、中村隆英・原朗「解題」。原朗「一九三〇年代の満洲経済統制方策」（満洲史研究会編『日本帝国主義下の満洲』御茶の水書房、一九七二年）。

（2）石原莞爾「日満財政経済調査会」（『現代史資料(8)　日中戦争(一)』みすず書房、一九六四年）七〇三頁。これは、極東軍事裁判に提出した手記である。なお、石原は「日満財政経済調査会」としているが、日満財政経済研究会が正しい呼称である（同頁、編者註）。

(3)「(自昭和十一年一月一日至昭和十二年十二月三十一日) 日満財政経済研究会業務報告書（昭和十三年一月　日満財政経済研究会　主事　宮崎正義）」（『現代史資料(8)』）六九五頁。なお、日満財政経済研究会は、一九四〇年三月の時点で三一八の報告書を作成している（「昭和十五年三月　調査報告書目録」日本近代史料研究会『日満財政経済研究会資料　第三巻—泉山三六氏旧蔵—』一九七〇年、四〇六—四一九頁。以下、『泉山資料（三）』と略す）。

(4) 小林、前掲『「日本株式会社」を創った男—宮崎正義の生涯—』一一九頁。中村・原、前掲「解題」（『泉山資料（一）』）二頁。

(5)「日満財政経済研究会業務報告書」（『現代史資料(8)』）六九八頁。

(6)「一、行政機構ノ根本的改編」（『泉山資料（一）』）五一頁。

(7)「四、経済各部門（産業、金融、貿易其他）ニ対スル国家管理ノ強化」（『泉山資料(一)』）五三—五四頁。「緊急実施国策大綱」におけるその他の項目は、「二、国防費ノ徹底的経済的強化」「三、国防産業ノ飛躍的増産及輸出計画ノ実施」「五、国民生活安定対策」である。

(8) この「別紙第四」は、「緊急実施国策第四項ノ趣旨ニ基」づいたものである。因みに、「緊急実施国策大綱」の「四、経済各部門（産業、金融、貿易其他）ニ対スル国家管理ノ強化」（註（7）は、その「要点」について「（省略　別紙第四参照）」と記している。以下については、『泉山資料（一）』六五—六七頁、から必要な部分を抜粋した。

(9) 吉田啓『電力管理案の側面史』（交通経済社、一九三八年）四六—五〇頁。「電力国策要旨」について論じたものとして、松島春海「戦時経済体制の成立過程と産業政策—電力統制政策の展開を中心として—」（安藤良雄編『日本経済政策史論下』東大出版会、一九七六年）。

(10) 奥村は当時、吉田茂内閣調査局長官に「公債を出さんで、しかも電力国営をやる方法があります。それは手品でもなんでもなく、要するに有と用を分ける、つまり所有と管理をいっしょに考えないで、国家は国家という立場から電力の管理運営をやって、電力設備の所有はどこまでも民間資本家にまかせるという特殊な案を、私はいま考案中です」と語ったという（奥村喜和男「電力国管問題」安藤良雄編『昭和経済史への証言　中』毎日新聞社、一九六六年、二〇二頁）。

(11) この間の詳細については、電気庁『電力国家管理の顛末』（日本発送電株式会社、一九四二年）。従来の研究を批判的に検討したものとして、橘川武郎『日本電力業の発展と松永安左ヱ門』（名古屋大学出版会、一九九五年）。因みにこの後、

広田内閣の一九三六年八月二五日に決定した「七大国策」は、「電力ノ統制強化」を「産業ノ振興及ビ貿易ノ伸長」のために「極メテ緊要」であるとし、「発送電事業ノ民有国営及配電事業ノ統制（逓信省案）ニヨルヲ以テ最モ適当ナリト認メ」るとしている（土井章監修『昭和社会経済史料集成　第二巻　海軍省資料（2）』一九七六年、三〇九頁）。

(12) 御厨貴『政策の総合と権力　日本政治の戦前と戦後』（東大出版会、一九九六年）二六頁。

(13) 石原莞爾「日満財政経済調査会」（『現代史資料(8)』）七〇三頁。

(14) 「日満財政経済研究会業務報告書」（『現代史資料(8)』）六九八頁。また、「本会の研究に好意を有する政界、財界の権威者に対しても本案を提示説明」（同頁）したという。

(15) 同右、六九七頁。

(16) 『泉山資料（一）』九一頁。

(17) 同右、一三一―一三四頁。

(18) 同右、一三一頁。

(19) 「満洲開発五年計画に対する目標案」は、冒頭の註において次のように記している。「本案は軍務課満州班一課員の一考察にして特に日満経済研究所、軍備課等の研究を利用せり」（『現代史資料(8)』七一一頁）。

(20) 片倉衷『片倉衷　回想の満洲国』（経済往来社、一九七八年）一二三頁。

(21) 満洲国政府財政部総務司長として湯尚子会議に参加した星野直樹は、同会議において満洲五年計画の立案に着手し、基礎案をつくったと自著『見果てぬ夢―満洲国外史―』（ダイヤモンド社、一九六三年、一一〇七頁）で記しているが、小林英夫は会議参加者の一人である南郷龍音（満鉄）の日記を分析することで「関東軍、満州国・満鉄の三者による最後の顔合わせだったという感じがしてならない」と『見果てぬ夢』と異なる見解を示している（小林、前掲『「日本株式会社」を創った男―宮崎正義の生涯―』一三九頁）。これは、陸軍省の考えを「尊重はしたが、必ずしもこれに拘泥はしなかった」（星野、前掲書、二〇八頁）という見解と、陸軍省主導であった（南郷）という見解の違いに所以する。

(22) 原、前掲論文、六三頁。

(23) 内容については、『現代史資料(8)』七一七―七一八頁。

(24) 同右、七一七頁。

(25) 内容については、同右、七一九－七二九頁。
(26) 同右、七一九頁。
(27) 満洲国史編纂刊行会編『満洲国史（総論）』（満蒙同胞援護会、一九七〇年）三九七頁。
(28) 綱要作成の経過については、同右、三八〇－三八三頁。
(29) 同右、三八四頁。
(30) 「日満経済統制方策要綱」の内容については、『現代史資料(7)　満洲事変』（みすず書房、一九六四年）五九三－五九七頁。
(31) 原、前掲論文、五四頁。
(32) 『現代史資料(7)』五九四頁。なお原同右論文では、閣議決定したものと関東軍の原案を比較検討している（五一－五四頁）。
(33) 同右、五九五頁。
(34) 古海忠之「満洲国の夢は消えない」（片倉衷・古海忠之『挫折した理想国－満洲国興亡の真相－』現代ブック社、一九六七年）二一五－二一六頁。
(35) 満洲における特殊会社・準特殊会社は、次のようであった（一九三六年現在）。傍線部は、準特殊会社。

設立年	会社名	件数
一九三二	満洲中央銀行、満洲航空	二
一九三三	満洲電信電話、大同酒精米	二
一九三四	満洲石油、同和自動車、大安汽船、満洲棉花、満洲炭鉱、満洲採金、満洲電業	七
一九三五	奉天工業土地、満洲鉱業開発、本溪湖焙鉄公司、満洲火薬販売	四
一九三六	満洲林業、満洲塩業、満洲曹達、奉天造兵所、満洲拓殖、満洲弘報協会、日満商事、満洲計器、満洲生命保険、満洲軽金属、満洲興業銀行	十一

（出所）原、前掲論文、四六頁。前掲『満洲国史（総論）』四〇四－四〇八頁。

なお、ここでの特殊会社とは特別法（準拠すべき会社法をもつ）あるいは日満間の条約によって設立された会社を指し、準特殊会社とは特別法には拠らないが、設立認可に際して政府が干渉権を持つもの、政府出資があるもの等を指す（原、前掲論文、四五頁）。

(36)『朝倉毎人日記　昭和十二年～昭和十五年六月』（山川出版社、一九八九年）。一九三七年一〇月二九日の項。

(37) 詳細については、前掲『満洲国史（総論）』三八六頁。その結果、満洲重工業開発株式会社（満業）は、業務遂行の上で「予期しない大きな岩盤に突き当た」ることとなる。すなわち「満洲にはすでに幾つから特殊法人があったが、満業はその親だと思ってやっていくうちに、こちらの思い通りに動かないことが明らかになった」のである（鮎川義介「私の履歴書」『私の履歴書　経済人　第九巻』日本経済新聞社、一九八〇年、六八頁）。

(38) 脱稿翌日の十二日に宮崎は、参謀本部において参謀本部と陸軍省の関係者に内容を説明している（『現代史資料（8）』六九七頁）。

(39)「帝国軍需工業拡充計画案要綱」（『泉山資料（一）』）一四九頁。

(40)「日満財政経済研究会業務報告書」（『現代史資料(8)』）六九七頁。

(41)「兵器工業及航空機工業」については、同文書中の「工業種類別計画要領」に記されている（『泉山資料（一）』一八〇－一八一頁）。

(42)「帝国軍需工業拡充計画」に掲載された「本邦軍需工業拡充計画（生産目標所要資金計画）表」の備考欄は、「本計画実施上必要ナル政策ハ別冊『非常時国策大綱』中ニ之ヲ示セリ」（『泉山資料（一）』一五一頁）とある。筆者は、現時点で日満財政経済研究会が作成した「非常時国策大綱」（一九三六年七月）を見つけ出していないが（但し、この文書の存在は『泉山資料（三）』四〇九頁で確認できる）、この「非常時国策大綱」が「第一案」に付された「緊急実施国策大綱」と同様の内容であることは、計画の成り立ちから推測することができる。すなわち、「満洲第一案」は「緊急実施国策大綱」を付した「第一案」に基づいて作成されていることから、「満洲第一案」と「相俟つて」作成された「日本第一案」は当然「緊急実施国策大綱」の影響を受けていると考えられるのである。

(43) この要綱について中村隆英と原朗は、「ただちに軍の総意とみるのは早計であるが、ちょうど林内閣の組閣時に当たっており、石原を中心とする軍の当時の要求がここに統一的に示されているといってよいであろう」と述べている（中村・原、

前掲「解題」『泉山資料（一）』一六頁）。

(44) 原田熊雄『西園寺公と政局　第五巻』（岩波書店、一九五一年）二五五頁。

(45) 中村・原、前掲「解題」（『泉山資料（一）』）一〇頁。この時期の状況については、たとえば原朗「『満洲・五箇年計画立案書類』解題」（南満洲鉄道株式会社調査部『満洲・五箇年計画立案書類』一九三七年、覆刻、原朗校訂、龍渓書舎、一九八〇年）六－七頁。

(46) 内容については、『泉山資料（一）』二三一－二三八頁。ここでは、計画の実施方法について言及していない。

(47) 「日満財政経済研究会業務報告書」（『現代史資料(8)』）六九七頁。その後、陸軍・日満財政経済研究会・財界による協議により計画資金について修正がなされ（計画目標については修正されず）、五月一五日に最終的な完成をみた（『泉山資料（一）』一〇頁）。

(48) 原、前掲論文、七五頁。なお、そこでは、「重要産業五年計画大綱」と記されている。「重要産業五年計画」は、重要産業についての計画であるが、軍需品工業の計画については六月二三日に「軍需品製造工業五年計画要綱」が作成されている（『泉山資料（一）』一二－一三頁）。なお「重要産業五年計画要綱」が「軍備拡充六ヶ年計画」を主とし、「日満軍需工業拡充計画」を従として作成された経緯については、中村・原、前掲「解題」（『泉山資料（一）』）一〇－一二頁。

(49) 『泉山資料（一）』二三九頁。

(50) この内容については、同右、二四一－二六四頁。

(51) この経緯については、堀場一雄『支那事変戦争指導史』（時事通信社、一九六二年）六二頁。「日満財政経済研究会業務報告書」（『現代史資料(8)』）六九七頁は、六月一〇日という日について全く触れていない。

(52) 『泉山資料（一）』二四八頁。

(53) この他にも「貿易及為替政策」において「国策的貿易株式会社」の設立がいわれている（同右、二四五頁）。

(54) 原、前掲「解題」七頁。

第三節　国家総動員体制の確立と国策会社（特殊会社）

本節では、前節を踏まえ、まず生産力拡充計画の実施に際して国策会社がどのように捉えられていたのかを整理する。次いで日中戦争によって生産力拡充の意味が変わり、国家総動員体制が確立されるなかで国策会社の活用がいかなる展開を見せたのかを論ずる。

一九三七年五月三一日に林内閣は、いわゆる「食い逃げ解散」後の総選挙において惨敗した責任をとり総辞職した。[1] これを受けて六月一日、近衛文麿に組閣の大命が降下した。近衛内閣が成立するにあたり陸軍は、「杉山陸相ヲ通ジ所謂計画経済ノ遂行ニ関シテ軍ノ要望」を出していた。[2] この要望について、日満財政経済研究会に関与していた泉山三六は「之ガ基幹タル計画経済ノ骨子ハ曩ニ協議済トナリタル前掲日満軍需産業五ヶ年計画案ニ外ナラズ」と池田成彬に報告している。[3] つまり、陸軍は近衛内閣に対して五ヶ年計画の遂行を求めたのである。この要望は一〇項目からなり、[4] 第一項目にあたる「産業統制政策」では、国有国営形態によらず民営企業形態を原則とすることが次のように述べられている。[5]

「国防工業ヲ中心トスル産業生産力ヲ短期間ニ而モ飛躍的ノ拡充ヲ行フ為メニハ現経済機構ト之ヲ運営スル人物トヲ国家的統制下ニ総動員シ官民一致労使協調以テ其ノ目的達成ニ当ルノ要アリ、此ノ見地ヨリシテ生産力拡充ニ当リテハ原則トシテ企業ノ国有国営形態ヲ採ラズ民営事業ノ自治的統制ニ対スル国家管理ヲ強化スルヲ以テ産業統制ノ根幹トナス。」

すなわち、生産力拡充を効率的に行うためには、現行機構を最大限に活用することが肝要だというのである。そして、そのためには、概ね次の三つの措置が必要であるとされた。[6]

（一）「産業統制局ノ機能ヲ強化」すること。
（二）「産業別ニ単行法ヲ制定シテ之ヲ統制シ又他方産業助成政策ノ積極的拡大強化ヲ計ル」こと。
（三）「産業指導制度ヲ廃止シ一般**カルテル**（マ）法トシ又新設及拡張制限条項ヲ活用シ新規投資ノ誘導ヲ計ル」こと。

このうち「（二）」では、「事業法」の活用が想定されていたと考えられる。[7]「事業法」とは国家による事業者の保護と監督を規定したもので、一九三四年三月に石油業法が制定されていた。そしてその後、人造石油事業法（一九三七年八月）、製鉄事業法（同）、工作機械製造事業法（一九三八年三月）などが生産力拡充計画の樹立や実施を契機に制定されていった。[8] 一九三七年八月の帝国燃料興業株式会社法に基づく帝国燃料興業株式会社は、人造石油事業法に対応して誕生したものであった。[9] このように「産業統制政策」の項では、「事業法」の活用（「（二）」）とカルテル強化の必要性（「（三）」）が示された。これまでの展開を踏まえるならば、こうした措置に国策会社（特殊会社）の活用が考えられていたことは想像に難くない。また、これに続く「機械工業対策」の項では「半官半民ノ国策的機械製作会社ノ設立」が、「貿易並為替対策」の項では「国策的貿易会社」の設立が明記された。こうした陸軍の要望は、国有国営形態を採用しないとする生産力拡充政策の方針に即したものであった。

さてここで、「国策的機械製作会社」と「国策的貿易会社」に関する記述から、公企業である国策会社の活用方法について確認しておきたい。[10] まず「国策的機械製作会社」は、「現存業者トノ摩擦ヲ避クル為メ高級精密工作機械、石炭液化用機械等技術的経済的ニ現存企業ニ困難ナルモノ、製作ヲ主トスル」会社とされている。このことから明らかなように、この国策会社の目的は、民間企業ではなしえないことを実施することにあった。すなわち、ここでの国策会社は

民間と対立・競争するものとしてでなく、民間を補完するものと位置づけられているのである。次に「国策的貿易会社」を見ると、「国防重要産業製品ノ輸出入ニ当ラシム」会社とされている。この国策会社の目的は、国防上重要とされる業務を行うことにあった。このことから、ここでの国策会社が国防上必要な国家管理を実施するものとして捉えられていることがわかる。以上のように国策会社は、民間部門の補完と、民間部門に対する国家管理を行うために活用されようとした。

六月一〇日、陸軍は「重要産業五年計画要綱」と「重要産業五ケ年計画要綱実施ニ関スル政策大綱（案）」を近衛内閣に提示し、その実施を求めた。日満を通じて実施される五ヶ年計画のうち未だ確定していなかった日本部分についての基本線が、遅ればせながら示されたのである。[11] そして、これは、近衛内閣にとって「これに関する内閣の方針が決らなければ、明年予算の編成方針が決らない」[12]という意味合いを持つものであった。こうして近衛内閣は、六月一五日に「我カ国経済力ノ充実発展ニ関スル件」を閣議決定し、[13] 陸軍による産業五ヶ年計画の実施を決めた。[14] しかしながら、その実施には、平沼騏一郎内閣のもとで「生産力拡充計画要綱」（一九三九年一月一七日）が閣議決定されるまで一年七ヶ月もの日数を要した。この間の事情を当時商工官僚であった椎名悦三郎は、「勿論その間予測せざりし蘆溝橋事件の突発が当初の不拡大方針より暴支膺懲（ママ）となり支那（ママ）事変と本格化し、蒋介石を相手にせずとの声明を見る迄に発展したのであるし、同じ近衛内閣といつても賀屋、吉野の経済閣僚は池田蔵相へと更迭があつて、国策の重点が事変処理に集中されたのであらうし、生産力拡充計画の総合計画の樹立が遅れたのは無理もないことである」と述べている。[15] この結果、「絶対不戦を前提とし、正常な経済ベースの下に軍備増強計画を実現」しようとした生産力拡充政策は、盧溝橋事件が日中戦争へと拡大していくことで「当初の構想とは全く意味が異なって」いったのである。[16] とはいえ、こうした環境の変化は国策会社の活用に何ら影響を与えることはなかった。むしろ、戦争を遂行していくなかで国策会社はより広範に

活用されるようになっていったのである。

政府は、日中戦争開始後の九月に開かれた第七二臨時議会において「臨時資金調整法」と「輸出入品等臨時措置法」を、さらに翌一九三八年三月の第七三帝国議会において「国家総動員法」を成立させることで国家総動員体制を確立していった。「国家総動員法」が成立した第七三帝国議会ではまた、電力国家管理関連法（電力管理法、日本発送電株式会社法、電力管理ニ伴フ社債処理ニ関スル法律、電気事業法中改正法律）が成立し、これに伴い特殊会社の日本発送電株式会社が誕生した。このように経済統制が強化されていくなかで、先述した「事業法」とは別に重要物資の増産及び配給統制を目的とする「物資別統制法」が制定され[17]、それに対応する形で国策会社（特殊会社）が設立されるケースも増加していった。たとえば、産金法に対応する形で日本産金振興株式会社（日本産金振興株式会社法）が、重要鉱物増産法に対応する形で帝国鉱業開発株式会社（帝国鉱業開発株式会社法）が、臨時肥料配給統制法を受けて硫安販売株式会社が誕生したのである。

当時の状況を商法学者の西原寛一（京城帝国大学教授）は、次のように整理している[18]。一九四一年五月の『法律時報』に掲載された論文「国策会社法の発展と最近の立法」において西原は、「現在における経済統制の方式は、単に経済行為を規律するのみをもつては足りず、必ずや企業形態にまで及ぶを常とする。蓋し、行為と組織との融合によつて、始めてその効果を全うし得るからである」と述べ、二つの方法が考えられるとする。まず第一は、既存企業を解体し一つの企業に統合する方法である（国家的・公権的トラストの形成）。これによって日本発送電株式会社（根拠法・日本発送電株式会社法、以下同じ）、大日本航空株式会社（大日本航空株式会社法）、日本米穀株式会社（米穀配給統制法）などが設立された。そして第二は、第一の方法が困難であったり不適当な場合、強力な中央統制機関を設けるという方法である（カルテルの国家的・公権的変質化）。この方法では、統制団体という形で日本通運株式会社（日本通運株式会

社法）、日本肥料株式会社（日本肥料株式会社法）、日本石炭株式会社（石炭配給統制法）などが設立された。翻って考えるならば、こうしたトラストやカルテルの形成は、生産力拡充において示されていた方法である。つまり、国家総動員体制では生産力拡充のやり方が利用されているのである。かくして生産力拡充の手法であった国策会社は、国家総動員体制のもとでも活用されていくこととなった。

国家総動員体制において国策会社の活用を可能たらしめたのは、国策会社が持つ行政手法としての論理であったと考えられる。生産力拡充において国策会社は、官民協力の論理を持つ行政手法と捉えられていた。そして、国家総動員体制は「国民の協力を絶対に必要とするもの」（企画院「国家総動員法概説」）であった。[19] このように国策会社と国家総動員体制は、ともに官民の協力を基調としていた。しかるに、行政手法としての国策会社は、国家総動員体制の要請に極めて適合的であり得たのである。

このように官民協力という論理を持つ国策会社は、国家総動員体制においても広範に活用され、急激にその数を増やしていった（第一章第一節「表2」「図2」参照）。この間の公企業は、国有国営形態（官庁企業）ではなく、会社形態の国策会社を基軸に展開したのである。[20] とはいえ、この時期には官庁企業にも国策会社（特殊会社）にも当てはまらない後の「営団」に繋がる新たな公企業形態が模索されはじめた。次章では、その過程について考察を行う。

註

（1）この背景については、たとえば伊藤隆『昭和史をさぐる』（朝日新聞社、一九九二年）一二四－一三〇頁などを参照。

（2）「近衛新内閣ニ対スル軍ノ要望ト其ノ大綱」（昭和十二年六月十八日）（『泉山資料（一）』三二七頁）。

（3）同右。この文書の意義については、中村・原、前掲「解題」（『泉山資料（一）』）一六頁。なお、泉山は、池田の指示で

日満財政経済研究会に関わっていた。

(4) 同右。泉山は「特ニ採聞シ得タル要領」として（一）産業統制政策（二）機械工業対策（三）労働並技術対策（四）貿易並為替政策（五）交通政策（六）金融対策（七）財政政策（八）物価対策（九）国民生活安定政策（十）行政機構改善策、について記している。

(5) 同右、三二七－三二八頁。

(6) 同右、三二八頁を整理・抜粋した。

(7) 宮島英昭「戦時経済統制の展開と産業組織の変容（一）－国民経済の組織化と資本の組織化－」（『社会科学研究』第三九巻第六号、一九八八年、一二頁）から示唆を得ている。

(8) 通商産業省編『商工政策史　第十一巻　産業統制』（商工政策史刊行会、一九六四年）二三九頁。

(9) 宮島前掲論文、一六頁。

(10) 以下については、『泉山資料（一）』三二八－三二九頁。

(11) 原、前掲「解題」七頁。

(12) 矢部貞治『近衛文麿伝』（読売新聞社、一九七六年）二六五頁。

(13) 「我カ国経済力ノ充実発展ニ関スル件」（国立公文書館2A－40－資7）。なお、閣議決定後、風見章（内閣書記官長）から「我が国経済力の充実発展に関する内閣公表」が発表された。この内閣公表の内容は、閣議決定の内容と全く同じである。詳細については、『東京朝日』一九三七－六－一六、を参照のこと。

(14) 賀屋興宣・有竹修二監修『昭和大蔵省外史　中巻』（昭和大蔵省外史刊行会、一九六九年、三一五頁）は、「十五日の閣議で『産業五カ年計画』を決定した」と記している。

(15) 椎名悦三郎『戦時経済と物資調整』（産業経済学会、一九四一年）一八二頁。

(16) 田中申一（原朗校訂）『日本戦争経済秘史』（コンピュータ・エージ社、一九七五年）一一四頁。

(17) 前掲『商工政策史』二四八頁。以下については、同書、二四八－二五〇頁。

(18) 以下については、西原寛一「国策会社法の発展と最近の立法」（『法律時報』第一三巻第五号、一九四一年）に拠っている。

(19) 企画院（昭和十三年四月二十五日）「五、国家総動員法概説」（石川準吉『国家総動員史　資料編第三』国家総動員史刊行会、一九七五年）三七七頁。

(20) このため第七五議会では、政府出資特別会計法が制定された。また、当時の国策会社の評判は、芳しいものでなかった。たとえば、「国策会社の改善策」（『ダイヤモンド』第三十巻第五号、一九四二年）を参照。

・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。