HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	公企業と官僚制（３）　－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(5), 89-127
Issue Date	2003-01-24
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/15177
Type	bulletin (article)
File Information	53(5)_p89-127.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論説

公企業と官僚制（三）

――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
第四節　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

（以上、第五三巻第二号）

（その三まで本号）

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。

第二章　新たな公企業形態の模索

前章では、戦時期の公企業が国有国営形態（官庁事業）ではなく、会社形態（国策会社・特殊会社）を基軸に展開したことを官民協力の論理から説明したが、この時期にはまた、国有国営形態でも会社形態でもない新たな公企業形態（営団）の誕生が見られた。本章では、まず東京における交通調整問題を素材として、新たな公企業形態が模索される過程を考察する。最初に登場した「営団」の一つであり、現存する唯一の「営団」でもある「帝都高速度交通営団」は、交通調整問題を契機に登場した。この素材を検討することによって、今日の公企業の原型とされる部分がいかなる過程のなかで構想されるにいったのかが明らかになるはずである。

第一節　交通調整前史

一・交通調整の要請

一九二〇年代後半からの昭和恐慌[1]によって地方鉄道・軌道（当時の鉄道事業は国有鉄道・地方鉄道・軌道に分けられる。以下、鉄道事業と記した場合は、原則として地方鉄道・軌道のみを指すこととする。）の多くは、深刻かつ長期的な経営危機に陥った。しかし、恐慌は、経営危機の必要条件ではなかった。鉄道事業がこうした経営危機に陥った背景には、恐慌以外の要因、すなわち鉄道事業に内在する構造的な要因が存在した。それは、鉄道ブームによる「無計画な私鉄の建設」（「それにともなう私鉄資本の過剰化」）と、「バス・トラックの進出」である[2]。このうちバス・トラック事

業の急成長は、鉄道事業の経営危機をもたらす最大の要因となった。[3] 当時の様子を『東京市交通調整史（上巻）』は、次のように伝えている。[4]

「無統制ノ通弊トシテ現ハルル二重、三重ノ投資、競争ニ因ル乗客ノ争奪、交通禍ノ激増、市民ヲ窘(ママ)シムル不便不利等ガ各種交通機関ノ整理統制ヲ急務ナラシメタノハ将ニ必然デアツタト謂ヘヤウ。殊ニ極度ノ混乱ニ累セラレ、甚ダシク之ガ影響ヲ蒙ツタ我ガ〔東京市〕電気局ハ連年業績衰退シ昭和七、八年頃ニハ異稱『赤字市電』ヲ以テ人口ニ膾炙セラルル迄ニ経営上ノ苦境ニ顚落シ總ユル努力ニモ拘ラズ其ノ自力更生ハ絶望視サレ、交通統制ニ依ルノ他救出ノ途ナシトサレルニ至ツタ。

我ガ電気局ノ苦境既ニ然リ、而シテ恰モ当時財界ノ不況ニ災サレタ民営電鉄始メ乗合自動車事業モ経営難ニ沈淪シ、競争ノ弊ニ堪ヘ兼ネテ悲境打開策トシテ交通統制ヲ翹望シ之ガ実施ヲ強調シタノモ亦宜(ママ)ナル哉デアル。」

このように鉄道事業の経営が「苦境ニ顚落シ」「沈淪」「悲境」に陥るなか政府は、一九三一年四月に「自動車交通事業法」を制定することで、乗合自動車などの自動車運輸事業を免許制とし、[5] それらの事業者に対し鉄道事業者との連絡運輸や、競合路線の共同経営などを命令できるようにした。[6] しかし、実際には、零細バス事業者が私鉄事業者に買収されるに止まり、有力事業者間の調整は容易に行われなかった。[7] これは、同法が鉄道省による監督強化の側面を持ちつつも、その実「自動車交通ノ完全ナル発達ヲ図ラムントスル主旨ニ外ナラナイ」（一九三一年二月二八日の衆議院本会議における江木翼鉄道大臣の提案理由説明）[8] ものであったからだと考えられる。自動車運輸事業者の保護という側面を持つ[9]「自動車交通事業法」によって鉄道事業者の窮状を救うことは、そもそも難しかったのである。かくして、交通機関の適切な競争・分担関係を作り出そうとする「交通統制」（「交通調整」）[10] の動きが、私鉄事業者の業界団体である「鉄道同志会」[11] や六大都市市長などから見られるようになった。彼らはこの時期、政府に対して交通調整に関する陳情を行

ったのである。[12] そして、こうしたなかで鉄道事業者を中心とする各方面から交通調整に関する様々な具体案が出された。東京に関わるものは、次のようである。

・鉄道同志会案（一九三四年五月二六日）
・東京商工会議所案（一九三五年二月一二日）
・都市研究会案（一九三六年九月一八日）
・後藤試案（一九三七年一月一二日）

交通調整は、鉄道事業者から強く要請されたものであった。[13] このことを踏まえるならば、これら交通調整諸案は、専ら鉄道事業の経営維持という事業者の視点から作成されたものということができる。[14] このことを確認して次項では、①調整区域、②調整すべき事業の種類と範囲、③調整方法、という三つの項目から交通調整諸案を概観したい。なお、それぞれの項目が意味する内容は、次のようである。[15]

①調整区域

交通調整の対象となる区域を指す。これは必ずしも行政区画や都市計画区域と一致しない。

②調整すべき事業の種類と範囲

「種類」とは地方鉄道事業・軌道事業・自動車運輸事業など交通調整の対象となる事業の種類を指す。「範囲」とは交通調整の対象となる事業のうち具体的に調整の対象となる区間その他の範囲を指す。

③調整方法

調整方法は、大きく（1）資本的な一元化（統合）、（2）（共同経営・運輸協定などによる）経営の一元化、に分けられる。そして、これらを実施するために経営主体が新設される。この意味で、新経営主体をどのような形態にするのかは、調整方法の重要な問題となる。

新たな公企業形態の模索を考察する本章では、おもに「③調整方法」、そのなかでもとりわけ経営形態の問題に焦点が置かれることになる。

二、交通調整諸案の概要

（一）鉄道同志会案[16]

鉄道同志会案とは、鉄道同志会地方鉄道軌道合同統制特別委員会が作成した「地方鉄道及自動車合同ニ関スル件」（一九三四年五月二六日）のことである（なお、この前段として「地方鉄道軌道合同統制特別委員会決議」と「地方鉄道軌道合同統制特別委員会決議申合」が三月五日に発表されている）。この案の骨子は、「地方鉄道、軌道及自動車の合同は・・・合同会社を設立して之を遂行する」ということにある。すなわち、ここでは「②調整すべき事業の種類と範囲」を「地方鉄道、軌道及自動車」とし、その資本的な一元化を図るために「合同会社」を設立するという方法（「③調整方法」）を採るのである。そして「①調整区域」については、「全国一本を区域と為すを理想とするも大体左記の区域に依ること（イ）東京市及其の附近（ロ）大阪市及其の附近（ハ）其の他は便宜地方別とする」とされた。以上の鉄道同

志会案は、私鉄事業者の意見を集約して作られたものであった。[17] 私鉄事業者は、会社形態による交通調整を念頭に置いていたのである。

（二）東京商工会議所案[18]

東京商工会議所案とは、大東京交通統制調査会（東京商工会議所に設置）が作成した「大東京交通統制ニ関スル建議」（一九三五年二月一二日）のことである。標題が示すようにこの案は、東京に限定された交通調整案であった。

まず「③調整方法」は、「法律を制定し資産の併合に依る半官半民の一大合同会社を設立するを以て終局の理想とするも、之に至る道程として・・・特別の管理機関を設置し之に各事項の経営権を帰属せしめ共同経営となすを以て実際に則するものと思考する」とされた。ここで「特別の管理機関」として想定されているのは、「半官半民の株式会社」である。すなわち「一挙にして大東京全部に亙る大合同会社を設置し資本的合同を完成するが如きは事実上困難」であるという現実的な認識に基づき、差し当たり共同経営（経営の一元化）を行うための特殊会社を設立しようというのである。こうした現実的な観点から「①調整区域」は、中央部（「大体品川池袋間山手線及池袋洲崎間環状道路以内」）と、地方部（「市ノ外郭ヲ発着点トスル電鉄ノ放射路線地域」）に分けられた。そして、鉄道・軌道・自動車運輸事業・貸切自動車業（円タクを除く）について、中央部では東京地下鉄・東京市電・省線電車など七つの鉄道・軌道と一七の自動車運輸事業が、地方部では七ブロック[19]の鉄道・軌道・自動車運輸事業が調整の対象とされた（「②調整すべき事業の種類と範囲」）。

東京商工会議所案を作成した大東京交通統制調査会は、郷誠之助東京商工会議所会頭を会長に財界人・企業人などの民間業界代表者と鉄道省・内務省・東京府・警視庁・東京市などの官公庁関係者によって構成されていた。その意味で、

この案は「民」主導の実行可能な案であったということができる。そして、これは先の鉄道同志会案が一般の人々の目に触れなかったのに対して「大東京の交通統制案として広く世間に訴えた最初のもの」であった。

(三) 都市研究会案[20]

都市研究会案とは、帝都交通問題研究会（内務省都市研究会により設立）が作成した「（第一号）東京市及其附近に於ける交通統制案要綱」（以下、「第一号要綱」と略す）と、その実現のための「（第二号）交通統制に関する法律案要綱」（以下、「第二号要綱」と略す[21]）のことである（二つの要綱を記載した文書が「都市研究会　軌道鉄道及バスの連絡統制に関する意見」と題して一九三六年九月一八日に発表されている）。帝都交通問題研究会が都市研究会を中心として、内務省・大蔵省・鉄道省・逓信省・警視庁・東京府・東京市と関係事業者から構成されていた点で、この案は「官」主導の実行可能な案であったということができる。以下、二つの要綱の概要を記した「交通統制の要旨[22]」に即して都市研究会案を整理する。

都市研究会案の骨子は、「東京都市計画区域内に於ける軌道、鉄道、バス、不定期遊覧、大型貸切自動車事業を一の経営主体に統制することとし其の経営は之を最も能率的ならしむる為民営として特殊の株式会社を新設す」るということにある。すなわち、「①調整区域」を「東京都市計画区域内」とし、「②調整すべき事業の種類と範囲」を「軌道、鉄道、バス、不定期遊覧、大型貸切自動車事業」とし、資本的な一元化を図るために「特殊の株式会社」（特殊会社）を設立するという方法（「③調整方法」）を採る、のである。

都市研究会案は、先の東京商工会議所案と比較すると三つの点で違いがみられる。その第一は、都市研究会案が「統制すべき交通機関及之に関連する事業・・・合併現物出資又は買収の方法に依り新設会社に統合する」（第一号要綱）

としていることである。これは、資本統合により「特殊の株式会社」を設立することを意味するため、共同経営のための管理機関として半官半民の株式会社を差し当たり設立するという東京商工会議所案と比べて「遙かに徹底して居り、根本的であ」った。[23] 第二は、都市研究会案が「東京市長は一定数の重役を任命することを得」る（第一号要綱）、あるいは「新設会社に政府の任命に係る参与を以て参与会を設置し・・・事業経営に関し会社の機関に意見を述ぶることを得」る（第一号要綱）としていることである。これは、東京商工会議所案に比べて「或る意味では強権的であ」った。[24] 第三は、都市研究会案が「国有鉄道にして東京都市計画区域内に於ける交通を主たる目的とするものは将来新設会社の経営に合一する方針を以て差当りは鉄道省との運輸協定によるものとする」（第一号要綱）としていることである。共同経営を行うために省線電車を含めた新設会社の設立を目指す東京商工会議所案に対して都市研究会案は、新設会社から鉄道省を「差当り」除外していた。[25]

（四）後藤試案[26]

後藤悌次東京市電気局長は、一九三七年一月一二日の東京市電気事業更生審議会[27]第十一回総会に「市電、地下鉄、青バス、共同経営試案」を提出し（以下、後藤試案と記す）、諮問第三号「交通機関の統制に関する方策如何」に答えた。当時、東京市電気事業更生審議会は「此侭放置するときは遂に収拾すべからざる破滅に当面すべきこと火を睹るより燎か」という財政状況に陥った市電の更生策について議論していた。後藤試案は、まさに市電をいかに更生させるかという視点から作成されたものであった。

後藤試案の骨子は、「本市〔東京市〕に於ける交通統制の理想案としては前記諸交通機関〔「国有鉄道市内線を始め公私の鉄道、軌道及乗合自動車・・・一万有余台のタクシー」〕の全部を包含したる完全なる統制を図るべきは言を俟た

ざる処なるも一挙に之を実現せんとするは甚だしき困難を伴ひ到底一朝一夕に之を期待し得へからざるものあるを以て差当り市電（電灯を除く）地下鉄（兼業を除く）及青バスの三者の事業経営は挙げて之を新設の統制会社に委託すること、し之に依りて市内重要交通機関統制の実を挙げ以て帝都交通統制の根幹たらしめんとす」ることにある。つまり、東京市を「①調整区域」とし、差し当たり市電（市バスを含む）・地下鉄・青バスを「②調整すべき事業の種類と範囲」とし、共同経営（経営の一元化）を行うために「統制会社」を共同出資で設立する（「③調整方法」）、のである。こうした後藤試案には、共同経営の採用及び、差し当たり部分的に統制を行うという点で、東京商工会議所案との類似性を認めることができる。(28)

しかし、この後藤試案は参考案として審議されるも、審議会の答申案にはならなかった。それは、後藤試案が市営を否定するものであったからと考えられる。「大都市に於ける交通事業は其の性質上市営を必要とす」と考える東京市の立場(29)とは相容れなかったのである。

以上に述べてきた、交通調整諸案について共通点を見いだすとすれば、それは「③調整方法」にあるということができる。「③調整方法」について、どの案も会社（「合同会社」「半官半民の株式会社」「特殊の株式会社」「新設の統制会社」）の設立を唱っているのである。このうち特に興味深いのは、東京商工会議所案と都市研究会案である。実行性ある両案は、ともに特殊会社（「半官半民の株式会社」「特殊の株式会社」）を設立することで調整を行おうとしていた。このことは、「官」も「民」も国有国営形態でなく、会社形態によって交通調整を実施することが好ましいと考えていたことを示している。ここでは、会社形態の公企業である特殊会社が「官」と「民」の協力を必要とする交通調整の枢要な方法として位置づけられているのである。

交通調整は、かくして「官」と「民」に共通する政策課題として認識されることとなった。

三．陸上交通事業調整法の制定

交通調整が政策課題として取り上げられるようになった背景に交通の無統制状態があったことは、既に述べた。こうした事情に加えて一九三七年にはじまった日中戦争は、都市労働者の増加とそれに伴う交通需要の増大、及び物資不足の顕在化をもたらした。[30] 政府は、ここにいたって交通調整に関する法律の起草を決定することとなる。[31] こうして作成された陸上交通事業調整法案は、一二条からなる概略的なものであった。

鉄道省は、一九三八年二月に入ると鉄道同志会などの鉄道事業者に、陸上交通事業調整法の原案を打診した。[32] そして法案は、第一次近衛内閣から第七三帝国議会に提出された。[33] 同法案は一九三八年三月四日に衆議院本会議に上程され、中島知久平鉄道大臣から次のように提案理由が説明された。[34]

「・・・陸上交通事業ハ我ガ国力ノ発展ニ伴ヒマシテ、近年著シク発達シテ参ッタノデアリマスガ、其半面ニ於キマシテハ、動モスレバ事業相互間ノ連絡統一ヲ缺キ、併立競争ノ弊ヲ生ヅルニ至ッタノデアリマス、其結果ハ国家的ニ見マシテ、洵ニ不経済、不合理ト申スベキデ・・・啻ニ事業者ニ取リ資本ノ浪費トナリ、延イテハ経営ヲ困難ニナラシメルバカリデナク、一般公衆ニ対シマシテモ、交通機関ノ利用上遺憾トスル点ガ少クナイト云フ状態ニ立至ッタノデアリマス、随テ是等交通事業ヲ調整致シマシテ国家的ノ不経済ヲ除キ、公衆ノ便益ヲ増進スルト共ニ、事業ノ健全ナル発達ニ資スルノ要極メテ緊切ナルヲ認メ、茲ニ本法案ヲ提出シタ次第デアリマス」（傍線部は引用者による）

中島の説明のうち「傍線部」は、国家に関する部分である。そして、この部分を除いた説明こそが、まさに先に述べた交通調整諸案の作成理由であった。「傍線部」のような国家的要請がなされるようになった背景には、当時の政治・経済状況があった。すなわち、一九三七年からの日中戦争によって日本は「既にある施設を極度に活用し、輸送力の確保拡充を図るとともに、あらゆる物資の節約を図らねばならない」[35]という事態に立ち至っていたのである。つまり、重複投資や経費の無駄を排除することでガソリン・部品等の輸入を減少させ、国際収支の調整を図ることが国策として重要な意味を持つようになっていたのである。[36]この意味で陸上交通事業調整法案は、戦時行政運営の一環として出されたものであった。[37]折しも陸上交通事業調整法案が出された第七三帝国議会には、第一章で触れた国家総動員法案や電力国家管理関係法案が提出されている。そして、一九三八年度から物資動員計画が策定されるなど、この時期から経済統制が急速に強化されていった。

さて、衆議院本会議における中島鉄相の提案理由説明と質疑の後、法案は特別委員会に付託された。三月五日から六回開催された委員会（星島二郎委員長）では、法案が若干修正された他、民政党、政友会、社会大衆党と第二控室から希望条項が出された。このうち「調整ニ当リテハ（イ）公営ノ方針ヲ貫キ地方自治体ヲ経営ノ主体トスルコト」[38]という希望条項には、特に留意する必要がある。それは、のちに東京市がこの希望条項を盾に交通調整の「官公私合同案」に反対するようになるからである。陸上交通事業調整法案は三月一五日に衆議院本会議を通過し、三月一六日から貴族院に舞台を移した。そして、三月二二日の貴族院本会議において可決・成立した。かくして、陸上交通事業調整法は四月一日に公布され（施行は八月一日）、九月一五日に同法第二条（「主務大臣公益ノ増進ヲ図リ陸上交通事業ノ健全ナル発達ニ資スル為陸上交通事業ノ調整ヲ為サントスルトキハ交通事業調整委員会ノ意見ヲ徴シ調整ノ区域、調整スベキ事業ノ種類及範囲、之ト密接ナル関係ヲ有スル兼業ノ処置並ニ・・・調整ノ方法ヲ決定スベシ・・・」）に基づき交通事業

調整委員会第一回総会が開催されることとなった。

以上のように、陸上交通事業調整法は、国家総動員法や電力国家管理関連法を必要とする時代状況下で、国策と密接な関わりを持ちつつ制定された。このことは、交通調整が鉄道事業の経営維持のためでなく、戦争の遂行のために行われることを意味する。しかし、交通調整の実現という目標において事業者と国家の利害が一致していたことも確かである。次節からは、交通調整がどのように具体化されたのかを、交通事業調整委員会の審議を通して検討することにしたい。

註

（1）ここでの昭和恐慌は、一九二七年の金融恐慌から一九二九年一〇月二四日のニューヨーク証券取引所での株価大暴落を契機とする昭和恐慌までを指す。野田正穂・原田勝正・青木栄一・老川慶喜編『日本の鉄道』（日本評論社、一九九三年）二二六頁。

（2）以上については、同右、二二六―二三二頁。

（3）同右、二三〇頁。具体的には、たとえば『鉄道同志会史』（私鉄経営者協会、一九五六年）四六六―四六八頁。

（4）東京市電気局編『東京市交通調整史（上巻）』（一九四三年）二―三頁。以下、『調整史』と略す。

（5）これは、同法第四条による。なお、自動車運輸事業とは「一般交通ノ用ニ供スル為路線ヲ定メ定期ニ自動車ヲ運行シテ旅客又ハ物品ヲ運送スル事業」（同法第一条）を指す。詳細については、島田孝一『自動車及航空』（春秋社、一九三七年）二〇六―二〇八頁。

（6）前掲『日本の鉄道』二四九頁。これは、同法第十条による。詳細については、同右『自動車及航空』二〇九―二一一頁。

（7）同右『日本の鉄道』二四九頁。

（8）『帝国議会衆議院議事速記録55』（東大出版会、一九八三年）四九七頁。

（9）一九三一年二月二八日の第五九議会衆議院本会議における提案理由説明において江木鉄相は「本法案ニ付キマシテハ、

自動車事業ノ間ニ於キマシテモ、相当熱望致シテ居ル趣モ見エルノデアリマスカラ、ドウカ是等ノ事情ヲモ御諒承下サイマシテ、何卒御審議ノ上速ニ御協賛アランコトヲ希望致ス次第デアリマス」と述べている（同右）。

(10) 前掲『日本の鉄道』二四八頁。当時は、「交通調整」ではなく「交通統制」と表現されることも多かった。以下では、引用部分を除き原則として「交通調整」と記すことにする。

(11) 「鉄道同志会」は、鉄道省を中心とする鉄道協会と異なり、私鉄事業者のための組織として発足した（軽便鉄道協会として発足）。詳細については、前掲『鉄道同志会史』。なお、一九四二年五月の鉄道軌道統制会設立に伴い解散した。

(12) こうした動きは、一九三三年から広がったようである。（ただし鉄道同志会は、このことに関して一九二四年から陳情を行っている。『調整史』四二頁。）詳細については井上篤太郎『昭和十年二月　東都交通統制の急務』（東京商工会議所商工図書館所蔵）一〇－一三頁及び、日本国有鉄道編『日本国有鉄道百年史　第10巻』一九五三年、一六頁。

(13) このことを裏付けるように、当時、帝国議会において議員側から（都市研究会案を骨子とする）交通機関調整法案が提出されている（一九三六年の第七〇議会と一九三七年の第七一議会）。鉄道官僚であった鈴木清秀は「当時としては殆んどの法律案は、政府の提案になるものであつたに拘らず交通調整に関してこのように議員側から提出されるに至つたものである。これからするも如何に交通調整の必要が民間にも痛感され、これを政府に迫つていたかが伺われるのである」と記している。鈴木清秀『交通調整の実際』（交通経済社、一九五四年）六五－六六頁。

(14) これらの交通調整諸案は、「自由主義陣営の餘弊を匡救する必要から」要請されたと評された（鉄道省「戦時下の交通調整－特に東京地方について－」『週報』第二四三号、一九四一年、九頁）。

(15) 三つの整理項目は、交通調整諸案を図示した以下の文献から示唆を受けた。『調整史』一〇六ノ二頁及び、「資料　交通統制に関する既往の諸案」（『都市問題』二十九巻第六号、一九三九年）六〇－六三頁。なお、この三つの項目は、交通事業調整委員会に対してなされた諮問の具体的内容でもある（本章第二節参照）。内容については、『交通事業調整委員会第二回総会議事速記録（昭和十三年十一月十六日）』（国立公文書館所蔵『交通事業調整委員会総会議事速記録』2A－36－㊫1222）五頁及び、『交通事業調整委員会諮問第一号第四回特別委員会議事速記録（昭和十四年四月二十七日）』（国立公文書館所蔵『交通事業調整委員会諮問第一号特別委員会議事速記録』2A－36－㊫1228）三－五頁を参照した。

(16) 以下については、『調整史』六五－七一頁、及び一〇六ノ二頁を参照した。この案が作成されるにいたった経緯について

は、前掲『鉄道同志会史』一五八―一六〇頁。

(17)『調整史』は、鉄道同志会案を「民間業界が鉄道同志会と云ふ外郭団体を通じて、本問題〔交通調整問題〕に対する考へ方を端的に率直に表明した最初のもの」としている（六五頁）。

(18) 以下については、『調整史』七一―七七頁、及び一〇六ノ二頁を参照した。

(19) 七ブロックとは、①東武（東上線）・武蔵野・西武（荻窪線及是政線を除く）・越生・多摩湖、②南武・西武（是政線）・青梅・五日市、③京王・玉川（天現寺線及中目黒線を除く）、④帝都・小田急、⑤東横・目蒲・池上・京浜、⑥東武（東上線を除く）、⑦京成、である。

(20) 以下については、『調整史』七八―八五頁、及び一〇六ノ二頁、鈴木、前掲書、五六―六一頁を参照した。

(21)「東京市及其附近」に限定されない、他都市での交通調整を視野に入れた法律案要綱である。

(22) 鈴木、前掲書、五六―五七頁。ここで鈴木前掲書を用いるのは、『調整史』に「交通統制の要旨」が記載されていないからである。

(23)『調整史』七八頁。

(24) 同右、七八頁。なお、第一号要綱では、政府の補助等についても言及している。都市研究会案に対して東京商工会議所案は、このことについてまったく言及していない。

(25) なお、第二号要綱にあるように都市研究会案は、交通調整に関して法律を制定するというものである。鈴木、前掲書は、この点を特に記しているが（五六頁）、東京商工会議所案も「統制の方法」として法律の制定に言及しているので、ここでは触れない。

(26) 以下については、『調整史』八五―一〇六頁を参照した。

(27) 一九三五年七月二七日に東京市電気局が設置した。

(28)『調整史』八六頁から示唆を得た。

(29) 同右、一一三頁。後述するように、同年三月四日に陸上交通事業調整法案が衆議院本会議に上程された。東京市は三月六日にこの法案に対する立場を表明している。これは、その冒頭部分に書かれていることである。

(30) 金子一『陸上交通事業調整史』営団（総務）一頁（以下、『資料集』と記す）。地下鉄博物館所蔵のこの文献には発行年

月日が記されておらず、いつ、どのような目的で作成されたのかは定かでない。内容については、第二節以降で用いる交通事業調整委員会議事速記録（国立公文書館所蔵）と比較検討した結果、かなり正確に要約したものということができる。

(31)『資料集』一－二頁。鈴木、前掲書、六七頁。

(32) 鈴木、前掲書、六八頁。

(33) このことについて、『東京朝日』一九三八－三－四と『東京日日』一九三八－三－五が社説を掲載している。

(34)『帝国議会衆議院議事速記録70』（東大出版会、一九八四年）五〇九頁。

(35) 前掲「戦時下の交通調整－特に東京地方について－」九頁。

(36) 一九三八年三月四日の衆議院本会議で坂下仙一郎がこのことを指摘している（前掲『帝国議会衆議院議事速記録70』五〇九－五一〇頁）。

(37) 鉄道省において陸上交通事業調整法の立案にあたった鈴木清秀は、この法律について次のように述べている。「交通調整法は、たとえ同法の効果が当時の物資不足、統制思想とによつて、拍車をかけられた事実があるにしても、決して戦時立法ではなく、資本主義経済に現われる弊害を修正除去することを目標とする思想に基ずくものである。」（鈴木、前掲書、三頁）鈴木によると陸上交通事業調整法は、戦時立法でなく、資本主義経済の弊害を取り除くものである。確かにこの法律は、「統制」法ではなく「調整」法とされており、そこに戦時統制立法とは一線を画するという立案者の意図を読み取ることができる（前掲『日本の鉄道』二五一頁）。しかし、この法律が資本主義の弊害を「修正除去」することのみを目的としているとは、当時の状況から見て言い難い。

(38)『帝国議会衆議院議事速記録71』（東大出版会、一九八四年）六五二頁。こうした希望は、民政党、社会大衆党と第二控室から出されている（『帝国議会衆議院委員会議録　97　昭和篇』東大出版会、一九九六年、一〇八－一一一頁）。

第二節　交通調整の始動

一・主務大臣からの諮問

一九三八年九月一五日に開催された交通事業調整委員会第一回総会では、交通調整を必要とする五地方（東京・大阪・富山・香川・福岡）の状況説明がなされ、「大体東京ヲ第一ニ着手スル、其ノ他ノ地方ハ大体ニ只今申上ゲタ四地方アタリカラ適当ニ取上ゲテ行ク」（中島知久平副会長）という方針で進むことが決まった。[1] これを受けて主務大臣（鉄道、内務両大臣）は、一一月一六日の第二回総会で交通事業調整委員会に対し次のような諮問を行った。[2]

諮問第一号

東京市及其ノ附近ニ於ケル陸上交通事業ノ調整ニ関スル具体的方策如何

この諮問の主旨は、「東京市及其ノ付近ニ於ケル陸上交通事業ノ調整ニ関シテ、其ノ調整ノ区域、調整スベキ事業ノ種類及範囲、之ト密接ナル関係ヲ有スル兼業ノ處置竝ニ調整ノ方法ヲドウシタラ宜シイカ」ということにあると説明された。[3] そして、これ以降、主務大臣に答申を出す一九四〇年一二月二七日まで交通事業調整委員会は、この諮問についての審議を行った。

ところで、こうした委員会では、政府から原案（具体案）を提出することが慣例となっていた。[4] しかし、この諮問について鉄道省は、何ら原案を作成していなかった。それは、鉄道省が「東京ハ帝都デモゴザイマスシ、非常ニ複雑多岐ニ亙ツテ、又微妙ナ関係ガゴザイマスノデ、委員各位ノ御意見ヲ篤ト承リマシテ、其ノ意見ヲ織込ンデ具体案ノ作成ニ萬遺憾ナキヲ期シタイト考ヘテ居」[5]たからである。つまり鉄道省は、深刻な利害対立を避けるために、原案の提示をし

なかったのである。委員会における鉄道省の役割は、これ以降も専ら委員会の求めに応じて資料を提供するにとどまった。[6] こうして原案を作成するために、特別委員会を設置することとなった。[7] 特別委員会のメンバーは、館哲二（内務次官）喜安健次郎（鉄道次官）曽我祐邦（貴族院議員）堤康次郎（衆議院議員）星島二郎（衆議院議員）堀切善次郎（貴族院議員）中川正左（元鉄道次官）大蔵公望（貴族院議員）小竹茂（日本興銀理事）岡田周造（東京府知事）安倍源基（警視総監）三辺長治（東京市助役）平山泰（東京市電気局長）五島慶太（東横社長）早川徳次（東京地下鉄専務）後藤囡彦（京成社長）ら一九名が官民双方から（近衛文麿会長名で）指名された。そして互選の結果、曽我祐邦が委員長に選出された。

二・調整区域の設定

特別委員会は、一九三八年一一月三〇日の第一回委員会をもってはじまった。最初の二回の会合では、具体的審議の下準備としてロンドンとベルリンの交通調整（第一回特別委員会）と「大東京ノ人口ト都市計画」「大東京ノ交通量」[8]（第二回特別委員会）について説明がなされた。そして、これを踏まえ一二月二〇日の第三回特別委員会から具体的な審議がスタートした。委員長の曽我祐邦は、まず交通調整の対象とする区域を設定しようとした。そこで、先の「大東京ノ交通量」を踏まえ、丸の内を中心とする半径約三〇～四〇キロメートル圏内（大体、横浜・原町田〔現在の町田〕・浅川〔現在の高尾〕・川越・大宮・粕壁〔現在の春日部〕・我孫子・千葉を結んだ円内）を「目安トシテノ調整区域」とすることを幹事に説明させた。[9] 説明にたった鉄道省の山脇秀輔は、調整区域を設定することの意味を次のように述べている。[10]

「大体ノ区域ノ目標ヲ観念シテ置イテ、其区域内ノ交通機関ヲドウスルカ、調整スベキ事業ノ範囲ヲドウスルカ、調整ノ方法ヲドウスルカト云フ具体的問題ニ入ツテ戴ク方ガ大変便宜デアルト考ヘラレルノデアリマス。」

すなわち、調整区域を与件とすることでその後の審議に実質性を持たせることが可能になるのである。これに対して私鉄事業者から調整区域でなく、調整すべき事業の種類と範囲あるいは調整方法を先に決めるべきであるとの意見も出されたが、最終的に「目安」という意味を強調することで提案が承認された。

三・調整方法をめぐる諸問題

第四回特別委員会は、第三回特別委員会から約四ケ月後の一九三九年四月二七日に開催された。この間の政治的な出来事としては、近衛内閣の総辞職とそれにともなう平沼内閣の成立（鉄道大臣は前田米蔵に）[11]、第七四帝国議会の開催、東京市長選挙における頼母木桂吉の選出[12]があった。特に、党人（民政党）として中央政界で活躍した頼母木桂吉の東京市長就任は、後述するように、交通調整における民政党の影響力を高めることにつながった。

第四回特別委員会から六月二七日の第七回特別委員会にかけては、目安として設定された区域をいかなる方法で調整するのかが議論の中心となった。そこでの論点は次のようにまとめられる。

（一）区域内の必要な交通事業を資本的に一元化すること（いわゆる「大合同」）。これは理想的な方法であったが、①東京市の外債問題、②省線電車の参加問題、③私鉄事業者の取扱い問題、という三つの問題が存在した。

（二）旧市内（山手線内）部分を資本的に一元化すること（いわゆる「小合同」）。この場合、調整区域の残りの部分

とは共同経営や運輸協定などによって経営の一元化が図られる。この方法は、調整すべき事業が少なくなるため、実行性のある現実的なやり方とされた。[13]

このうち特に集中的に議論されたのが、「(一)」に記した「大合同」の三つの問題である。以下では、この三つの点に即して特別委員会での審議を整理することにしたい。

①東京市の外債問題

東京市は、東京市電の純収入を担保として外債を発行していた。東京市の外債問題とは、外債を残したまま東京市電を「大合同」の経営主体に出資することで、債務主体（東京市）と経営主体が分離してしまうという問題である。[14]

五月二〇日の第五回特別委員会では、栗栖赳夫日本興業銀行証券課長から外債問題に関して説明がなされた。栗栖は、専門的見地から外債処理が二つの方法で可能であると述べる。第一は、電気事業における全ての電気軌道施設を「交通調整会社」に移転するという方法である。これにより調整会社は東京市と共同の債務者となり、債権者に元利金を支払う義務を負うことになる。[15] 第二は、電気軌道事業の経営を調整会社に委託、あるいは東京市と調整会社の共同経営にするという方法である。栗栖は以上を踏まえ、外債処理を「慎重ニ案ヲ立テ、立法トカ或ハ其ノ他ノ適当ナ措置ヲ講ジ得テ順序良クヤルナラバ、此ノ電気事業外債ノ処理ト云フコトハ不可能ト云フコトハナイ、寧ロ可能デアルト申シテ差支ナイ(ママ)ヤナイカ」[16]と結論付けた。つまり、東京市電を「大合同」の経営主体に出資することは可能なのである。

このことと関係して、第五回特別委員会ではまた、東京市電気局長の平山泰委員から交通調整に対する東京市の立場が説明された。[17] 平山は、国有鉄道を中心とする「大合同」を実施する場合に限り犠牲を厭わないという東京市の立場を次のように述べている。[18]

「万難ヲ排シテ国鉄ガ中心トナリ調整区域内ニ起点若シクハ終点ヲ有スル総テノ交通事業ヲ資本的ニ一元化スル事ハ、此ノ難問題ヲ解決スル唯一ノ道デアリ・・・斯クノ如キ場合ニハ東京市ハ相当ノ犠牲ヲ拂ツテモ之ニ参加スル決意ヲ有スルノデアリマス。」

とはいえ、国有鉄道が中心となる「大合同」を実施することは容易ならざることであった。むしろ中核となる旧市内から「小合同」を行う方が現実的であった。しかし、この場合、東京市は「犠牲ヲ拂」うつもりはなかった。すなわち「事業ノ本質ヨリ考ヘ、又資本分布ノ実際ニ徴シ、更ニ市ノ現在有スル実力ヨリ見テ、之ヲ市有市営ノ形式デ実行スルノガ当然デアル」[19]と考えていたからである。東京市は「小合同」に際して、市有市営形態を採用すべきだという立場であった。

②省線電車の参加問題

六月一九日の第六回特別委員会では、省線電車の参加問題について議論がなされた。省線電車の参加問題とは、省線電車（電車線）を列車線から分離し、それを「大合同」時の新経営主体に出資する問題のことである。これは「大合同」の行方を左右するという意味で、重要な論点であった。鉄道省は省線電車の分離について、技術的に不可能でないとしつつも、その問題点を指摘することで否定的な態度を示した[20]。たとえば、東海道線と山手線が錯綜していることからわかるように、列車線から省線電車の設備を分離することはコスト面などにおいて様々な問題が予想されるのである。この時点で鉄道省は、省線電車の参加について何ら明言しなかった。

③私鉄事業者の取扱い問題

「大合同」は、私鉄事業者に様々な問題をもたらす可能性があった。すなわち、私鉄事業者においても省線電車と同様、調整区域の内側となる部分をどのように分離及び出資するのかという問題や、調整区域の外側となる部分の経営状態はどうなるのかという問題が起こり得るのである。六月二七日の第七回特別委員会では、私鉄事業者から意見が表明された。東京地下鉄道専務の早川徳次は、（1）地下鉄敷設の重要性、（2）民営を基調とする経営主体、（3）省線電車参加の必要性、（4）調整が旧市内に止まる場合（「小合同」時）の希望、などについて意見を述べた。早川は、このなかで省線電車の参加が困難な場合であっても、官・公・民が「三位一体」となるよう「半官半公半民ノ特殊会社」を新設すべきだと主張している。[21] また京成社長の後藤圀彦は、省線電車の参加を前提とした「大合同」を理想として掲げる一方、他方において最も必要な区域から調整（すなわち「小合同」）すべきで、経営形態に拘泥しないとの現実論を披露した。省線電車の参加する「大合同」は、私鉄事業者にとって様々な問題を抱えつつも理想とされたのである。

委員長の曽我祐邦は議論が一通り終わったところで、舞台を小委員会に移すことを提案した。そして、館哲二（内務次官）喜安健次郎（鉄道次官）堀切善次郎（貴族院議員）大蔵公望（貴族院議員）大久保留次郎（東京市助役）小竹茂（興銀理事）中川正左（元鉄道次官）の七名を小委員会のメンバーとして指名した。本節においては、交通調整の争点が調整方法にあったこと、そのなかでも「大合同」か「小合同」かがまず問われたことを確かめた。調整方法をめぐるもう一つの重要な問題である経営形態については、小委員会での議論に持ち越されることとなった。

次節では、「大合同」と「小合同」の問題がどのように決着され、経営形態をめぐる議論がどのように展開したのかを小委員会での審議を通して見ていくこととしたい。

註

（1）『交通事業調整委員会第一回総会議事速記録（昭和十三年十一月十六日）』三七頁（以下、『第一回総会速記録』と略す）。総会の議事速記録は、国立公文書館所蔵『交通事業調整委員会総会議事速記録』（2A－36－委1222）としてまとめられている。

（2）『第二回総会速記録』四頁。

（3）同右、五頁。

（4）曽我委員は「斯ウ云フヤウナ諮問案ヲ委員会ニ政府ガ出サレマスニ當ツテハ、多少政府ニ於テ其ノ腹案ト云フモノヲ持ツテ居ラレルノガ、多クノ場合ノヤウニ存ジテ居ル」（『第二回総会速記録』二〇－二一頁）と述べている。

（5）同右、二一頁。

（6）鈴木、前掲書、八〇頁。

（7）特別委員会の設置は、「交通事業調整委員会議事規則」第九条に基づく。

（8）一九三八年五月一七日に調査された。これは、国有鉄道・地方鉄道・軌道・バス事業を含んだ日本で最初の交通量調査であった（鈴木、前掲書、七九頁）。

（9）なお、半径三〇～四〇キロメートル圏内というのは、ロンドンやベルリンの例からみても妥当であるとされた（『交通事業調整委員会諮問第一号第三回特別委員会議事速記録（昭和十三年十二月二十日）』一八頁。以下、『第三回特別委員会速記録』と略す）。なお特別委員会の議事速記録は、国立公文書館所蔵『交通事業調整委員会諮問第一号特別委員会議事速記録』（2A－36－委1228）としてまとめられている。

（10）同右、九頁。

（11）前田の評価は「新しき事業を計画し、又は新しき組織を作り出すといふ如き事には手を触れないであらう」「いはゆる『練れた男』で敵なく非常時国鉄をひつさげて、各方面との緩衝的役割には好適の存在といへやう」（「週間録」『鉄道時報』一九三九－一－一四）というもので、交通調整に影響を与えるとは見られていない。

（12）この選挙には、中央政治から退却している政党が東京市長に党人を据えることで、都制案への示威を試るという意味があった（『東京朝日』一九三九－四－二四）。選出の経緯については、「東京市長就任の経緯」（『都市問題』第二十八巻第六

号、一九三九年）一一四―一一五頁。

(13) 五島慶太は、実行性の観点から、まず旧市内について資本的に一元化する（「小合同」）ことが望ましいと主張している。この場合の一元化は「半官半民ノ会社ノ形式」によって行うことが適当であるとされた（『第四回特別委員会速記録』七頁）。なお五島は、東京市に資本的一元化を委ねるべきでないと考えていた（同、七―八頁）。

(14) 鈴木清秀幹事はこのことについて「不可能デアルカドウカ知リマセヌガ、非常ニ困難ナコト」と述べている（同右、一三頁）。

(15) この場合、債券の譲渡に対して債権者が異議を唱えることも予想されるが、債務者が二人になることは債務者が「窒固ニナル」ということでもあるため、差し支えないとされた（『第五回特別委員会速記録』二四頁）。

(16) 同右、二五頁。

(17) 第四回特別委員会は、頼母木新市長の就任挨拶翌日に開催された。しかし、東京市関係者は、東京市電気局員戦没者慰霊祭のため委員会に出席することができなかった。そこで第五回特別委員会では、東京市の意見を開陳する場が改めて設けられた。このことは、特別委員会で東京市が無視しえない重要なアクターとして認識されていたことを示している。

(18)『第五回特別委員会速記録』九―一〇頁。この見解は、四月二四日に決議された市会意見書の前半部分を踏まえたものであった。

(19) 同右、一〇頁。これは、四月二四日に決議された市会意見書の後半部分によっていた。

(20) このことは、陸上交通事業調整法に省線電車の参加が明記されていなかったことにも窺うことができる。中島鉄相は法案審議の際、省線参加の意思がない訳でもないというにとどまった。

(21)『第七回特別委員会速記録』一二頁。

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

小委員会は、一九三九年七月三日の第一回会合をもってはじまった。小委員長に選ばれた大蔵公望は、この委員会を「理論ノ問題ヨリハ実行ノ問題ヲ主トスル委員会」[1]と位置づけていた。大蔵は、これまでの議論を踏まえ審議すべき具体的課題を大きく二つに整理した。すなわち、（一）交通調整を「大合同」で実施するか「小合同」で実施するか、（二）経営形態を「市営」にするか「民営」にするか、という調整方法をめぐる二つの問題である。小委員会では、まず「（一）」について意見をまとめることになった。

一・「大合同」・「小合同」と省線電車の参加

第一の問題は、省線電車が参加するかどうかにかかっていた。委員長の大蔵が「省線ガ入ルカ入ラナイカト云フコトハ、交通調整ガ旨ク行クカ行カナイカト云フコトノ『キーポイント』ダト考ヘマス・・・若シ省線ガ入ルナラバ、ソレハ小合同デハナイ、当然大合同ニナル」[2]と述べているように、省線電車の参加と調整方法は密接な関係を持っていた。省線電車の参加が調整方法の鍵を握っている以上、[3]鉄道省の意向は重要であった。大蔵は、鉄道省に対して次のような質問をし、小委員会での回答を求めた。[4]

「此ノ次御提出ヲ願ヒタイノハ、東京附近ノ大合同ト小合同ノ利害得失ノ問題及ビ省線ヲ大合同ニ提出スルコトノ出来ナイ困難ナ理由、ソレカラ如何ニスレバ出来ルカト云フ研究、ソレカラ合同以外ノ問題トシテ考慮スベキ事項――是ハ急ギマセヌガ、段々ニ御研究ヲ願ヒタイ」

このことに関する正式な回答は八月一五日の第四回小委員会でなされることになるが、この間、鉄道省は「大合同」と省線電車の参加について否定的な態度をとりつづけた。まず七月一一日の第二回小委員会では、鉄道省の山脇秀輔幹

事から「大合同」と「小合同」の利害得失について次のような意見が披露された。それは、「旅客ノ利便ヲ増進」「事業ノ経営ノ合理化」「将来ノ交通機関ノ整備拡充」という交通調整の目的に照らした場合、「小合同」においても「大合同」と同様の成果が得られるというものであった。つまり、旧市内部分にあたる都心から半径一〇キロメートル圏内で東京市の全交通量の約九割が占められていることから、[5] 旧市内の交通調整（「小合同」）によって「大合同」と同等の成果が上がるというのである。[6] 山脇のこうした見解は「鉄道省ノ官吏ト云フ資格デナク、全ク個人的」[7] なものであったが、小委員会の冒頭、委員長の大蔵から特に求められての発言であることを踏まえるならば、これはこの頃の鉄道省の雰囲気を伝えていると思われる。また鉄道省は、第三回小委員会（七月一九日）前日の一八日、小委員に対し省線電車の現状視察を行い、省線電車の参加が技術的に難しいことをアピールした。[8]

しかし、こうした鉄道省の姿勢は次第に変容を余儀なくされることになる。鉄道省は、東京市の強硬な主張と、交通調整を回避しようとする私鉄事業者の動きによって省線電車の参加を明らかにする必要に迫られていったのである。こうして八月一〇日の省議において鉄道省は、これまでの消極的な姿勢から一転して省線電車の参加を決定した。[9]

八月一五日の第四回小委員会では、省線電車の参加方法が次のように説明された。[10] 最も徹底した方法は、省線電車に関係する部分全部の出資である。しかし、省線電車の諸設備を直ちに出資することは幹線交通との関係上、実際には困難である。そのため出資は、一部分とならざるを得ない。ここで可能なのは、次の三つの方法である。第一は、省線電車専用路線、省線電車専用駅など幹線交通に支障を与えない、電車運転に使用する部分のみを出資するという方法である（「今日ニ於ケル最高限度ノ出資」とされた）。この場合、新経営主体は、出資から除外される列車・電車併用区間について鉄道省と乗入契約や共同経営を行う。[11] この方法において出資部分の運営は、幹線輸送の確保・整備の必要上、鉄道省に委託されることになる。第二は、第一より若干後退し省線電車の経営権・車両・車庫のみを出資するという方法

である。この場合、省線電車の全収入は一応、新経営主体のものとなる。この方法においても運転や保守等、実際の作業管理は鉄道省に委託される。第三は、鉄道省と新経営主体との間で共同経営を行い、その収入を「プール」するという方法である。この場合、鉄道省は出資することなく、新経営主体との間で運営方針を一元化するための共同経営契約を結ぶことになる。この方法は、鉄道省の現物出資を避けることができるため「少シク簡便ナ方法」であった。鉄道省は、これら三つの方法に優先順位をつけなかった。三つの方法があることを示すにとどまったのである。しかし、第四回小委員会速記録の説明部分を見ると、説明のほとんどは第一の方法に費やされている。[12] このことから、この時点で鉄道省が「最高限度ノ出資」である第一の方法を念頭に置いていたことが読み取れる。[13]

省線電車の参加は、小委員会の審議が「大合同」を前提に進んでいくことを意味した。これは、「当局の交通統制がいよいよ本腰であることに就いて強い印象を与へた。大統制〔大合同〕の方向が定まり、帝都の交通統制問題が初めて軌道に乗つて来たのは、全くそれ以来のことといふてもよい」[14]と評されることであった。

二・多様な経営形態の可能性

第一回小委員会において大蔵が示した二つの審議課題のうち「（二）」にあたる経営形態の問題は、省線電車の参加問題（「（一）」）と並行する形で、七月一九日の第三回小委員会から審議がはじまった。一九三四年から大阪地方における交通調整の調査・研究に従事してきた元鉄道官僚の大蔵にとって（その成果は、大蔵公望『昭和一一年一二月　大阪地方交通統制に関する意見書』大阪地方交通委員会、一九三七年、として公表された）、それまでの経営形態をめぐる議論は、「市営」か「民営」かという単純な二分法に終始し、甚だ不十分なものであった。そこで大蔵は、まず、鉄道省

から配布された「各種経営形態ノ長所並ニ短所ニ関スル理論ノ概要」（以下、「経営形態ノ長所ト短所ノ概要」と略す）と海外の実例を手掛かりに議論を詰めていこうと考えた。大蔵の意図は、こうした手順を踏むことで、各委員に実際には多様な経営形態が存在しうることを理解させることにあった。「経営形態ノ長所ト短所ノ概要」では、①公有公営、②私有私営、③公有私営[15]、④公私共営、という四つの経営形態が示された（なお、ここには、それぞれの長所と短所が「最近数年間ニ公表セラレタル各種文献若ハ講演中ヨリ・・・摘録」されている[16]）。そして海外の実例では、「公有公営」のベルリン、「公有公営」の一種、あるいは「公私共営」のロンドン、「公有公営」（バス）[17]と「公民有民営」（地下鉄）のパリ、「民有民営」のフィラデルフィア、「公民有公営」のボストンが説明され[18]、経営形態の多様性が示された。大蔵は、こうした説明を踏まえ次のように述べている。

「交通機関ノ経営形態ニ付テハ単ニ市営トカ民営トカ単純ナモノデナク色々ナ形態ガゴザイマス、従ツテ東京市ノ場合ニ於キマシテモ市ガヤルトカ若シクハ民間ガヤルノダト云フコト以外ニ色々ノ工夫ガ自カラ生ジテ来ルノデハナイカト思フノデアリマス、ドウカ一ツ其ノ點ニ付テ色々豫メ御考ヘ置キヲ願ヒタイト思ヒマス。」

大蔵は、経営形態について「市営ガ宜イ、民営ガ宜イト云フ議論ヨリハ、大体ニ両方ノ長所短所ヲ十分ニ御研究願ツテ、サウシテ如何ニシテ此ノ長所短所ヲ適当ニ按排スルカト云フ形ヲ御考ヘ願ツタ方ガ実際的デハナイカ」とも述べており[19]、一つの形態に固執するのでなく、様々な形態を組合せることで東京の実情に即した現実的な経営形態を模索すべきことを説いたのである。

三．経営形態の具体案

「一」で述べたように、八月一五日の第四回小委員会で省線電車の参加方法が提示された。これを踏まえて八月二八日の第五回小委員会では、いかなる経営形態で「大合同」を行うのかについて、鉄道省から具体案が示された。[20] すなわち、これまでの議論を整理した（一）国有国営案、（二）市有市営案、（三）公法人案、（四）官公私合同案、（五）共同経営案、（六）都市研究会案、（七）東京商工会議所案、（八）伯林市有市営案、（九）倫敦旅客運輸局案、の九案である。[21] ここでは、少し長くなるが、各案の特質を見ていくことにしたい。その概要と長所・短所をまとめると次のようになる。

（一）国有国営案

「国有国営」案は、目安としての調整区域内の全交通事業を鉄道省が買収し、経営するというものである。この場合、買収される事業者は全部で約五五、その総費用は約五億七九〇〇万円余となる。なお、事業の買収は、国が発行する公債によってなされる。

①長所

・内地人口の一割以上を占める「帝都」を対象とすることから、国有国営にすることで「特ニ公益性ヲ強カラシムルコトガ必要デアルト云フ考ヘ方ヲ満足セシメ得ルコトガ出来ル」こと。

・省線電車の出資について考慮する必要がないこと。

②短所

・事業買収のために巨額の公債を発行することは「現在ノ国情ニ於テハ頗ル困難デハナイカト思ハレル」こと。

・東京地方の交通事業を整備拡充するには「地下鉄ノ建設ガ最モ必要」であるが、国有鉄道は全国レベルで建築改良計画を策定しなければならず、東京のみを重視できない。そのため「地下鉄ノ建設ノ如キモ遅レ勝チトナル虞ガア

ル」こと。

（二）市有市営案

「市有市営」案は、おおよそ旧市内における省線電車以外の全交通事業を東京市が買収し、経営するというものである。この場合、東京市営となった交通事業は、省線電車と運輸協定や共同経営によって、また新市域における私鉄事業者とは運輸協定によって調整を図る。この案に基づいて買収される事業者は約一二、その総費用は九一〇〇万円余である。

①長所

・東京市が東京地方の交通調整を行うことは妥当であり、東京市が道路管理者である点からみてもそれは適当であること。

・東京市の負担する外債処理の問題を考慮する必要がないこと。

②短所

・事業買収のために巨額の市債を発行することは「現状ニ於テハ至難デハナカラウカ」ということ。

・東京市の現行機構はこのような大事業を経営するのに適していないこと。

・旧市内と新市域の間で運輸協定を行うというのは「資本的大合同ニ比較致シマシテ調整ノ効果ハ十分デナイ」こと。

（三）公法人案

「公法人」案は、目安としての調整区域内の全交通事業を公法人が買収し、経営するというものである。この場合、

全事業は、公法人が発行する公債類似の株式によって買収される。この制度は、倫敦旅客運輸局（後述）において採用されているものであり、我国法制上に前例のないものであるが、東京地方の交通調整においても「観念上」考えられるものである。

①長所

・経営主体の「公益性」が最も重要であるとの考え方を満足させ得ること。

②短所

・公債類似の株式は、信用性を確保するため利子及び元本償還について国家による多額の保証が必要となるばかりでなく、「流通性ガ少」ないことから「多額ノ株ヲ一時ニ発行スルコトハ現下ノ経済情勢上カラ見テ面白クナイ」し、将来交通施設の整備拡充等に際して株式を募集しようにも「市場ニ多額ノ流通性ノ少イ運輸株ノアル上ニ更ニ又巨額ノ運輸株ヲ発行シヤウトシテモソレハソレハ仲々困難デアラウ」こと。

・国営、市営、民営（私鉄）事業すべてが公法人の経営に移るということは「官公私一体トナツテ交通事業ニ参与スルト云フ美点ヲ失フ」こと。

・この制度は「我ガ法制上前例」のないものであるため、「特殊立法ヲナスニハ十分研究ノ余地ガアル」こと。とはいえ「倫敦運輸局制定ノ目的ハ殆ド我ガ国策会社法デモ達シ得ラレルヤウニ思ハレルノデ」公法人案に固執する必要はない。

（四）官公私合同案

「官公私合同」案は、目安としての調整区域内の交通事業を資本的に統合するというものである。ただし省線電車に

ついては、専用部分又は経営権を出資するに止まる。資本統合については、大別して二つの考え方がある。その第一は、調整区域内の全交通事業を統合するという考え方である。第二は、原則として旧市内全部及び旧市内に終端駅を持つ鉄道事業、調整上必要なバスを統合するという考え方である。このような資本統合は、原則として各事業者からの現物出資によって行われるが、必要に応じて買収も行われる。そして、こうした資本統合の主体として「官公私一体ノ特殊会社」が、特殊立法によって設立される。

①長所

・公益性の強化と、大事業の経営に最も適した経営形態であること。

・公債や市債を発行することなく、わずかの流動性資金によって全事業を統合することができること。

・調整区域内の交通事業は大体、官公私の三者によって営まれている。ことから三者が共同することで、調整の成果が上がること。

②短所

・公営のように公益性を徹底できないこと。

・民営のように「商事的経営」を徹底できないこと。

（五）共同経営案

「共同経営」案は、二つに分けられる。第一案は、目安としての調整区域内の交通事業（省線電車を除く）を資本的に統合（「半公半民会社」あるいは「市有市営」）し、その経営主体と鉄道省との間で共同経営を行うというものである（「大合同」時の共同経営案）。第二案は、大体旧市内の交通事業（省線電車を除く）を資本的に統合（「半公半民会社」

あるいは「市有市営」）し、その経営主体と該当地域内の省線電車との間で共同経営を行うというものである（「小合同」時の共同経営案）。この場合、特に旧市内の新経営主体と新市内の交通事業との間で運輸協定が結ばれることになる。共同経営とは、新経営主体と鉄道省の間に共同委員会のようなものを設置し、その委員会で経営大綱を決定する。そして、これに基づいて運営を行い、両者の運賃収入の合計を一定比率で配分するというものである。

①長所

・省線電車の出資について考慮する必要がないこと。

・省線電車が出資されない場合の最も適切な調整方法であること。

②短所

・経営主体が二元化（省線電車と新経営主体）することから、資本的統合に比べ調整が不十分になること。

・収入割賦の比率に影響することから交通機関の整備拡充などについて「徹底的ニ思切ツタ計画ヲ実現シ難イ憾ミガアル」こと。

（六）都市研究会案

都市研究会案については第二章第一節で紹介したので改めて詳述しないが、具体的には東京都市計画区域（東京市の行政区画と一致）内に起終点を持つ、あるいはこの区域を通過する地方鉄道・軌道・自動車運輸事業の全部を資本的に統合するというものである。ここで新設される民営の「特殊ノ株式会社」は、区域内の国有鉄道（省線電車を含む）と差し当たり運輸協定を結ぶことになる。

①長所

・主要な交通事業を資本的に統合することから調整の効果が大きいこと。
・会社に対する政府の監督を強くすることで、公益を保護しようとしていること。
②短所
・省線電車と運輸協定を結ぶことで、徹底的な調整にならないこと。
・目安としての調整区域より幾分狭くなること。

（七）東京商工会議所案

東京商工会議所案についても第二章第一節で紹介したとおりであるが、具体的には東京地方を八ブロックに分け、各ブロックごとに管理機関を設置し、この管理機関に事業の経営を委託するというものである。この場合の管理機関は、「半官半民ノ株式会社」である。

①長所
・ブロックごとであるため実現可能性が高いこと。
②短所
・ブロック内を資本的に一元化する訳ではないので、管理機関は旅客本位の計画を徹底的に行いにくいこと。
・ブロック間の運輸協定のみでは、調整が不十分であること。
・管理機関には、交通機関の整備拡充（具体的には地下鉄建設）を図るための力（資金・担保能力）がない。そのため「交通機関ノ整備拡充ヲ徹底的ニ行ヒ得ナイ憾ミガアル」こと。

（八）伯林市有市営案

ベルリン市は、都心を中心とする半径約五〇キロメートル圏内の地下鉄・路面電車・バスを買収することで交通調整を実施した。その際、経営主体となったのが「伯林交通株式会社」（全額市出資）である。なお、この会社は一九三八年一月一日からベルリン市営となっている。

①長所

・ベルリン市の行政組織が市有市営に適した形になっていること。つまり、ベルリン市は、官選の市長が「『ナチス』独特ノ独裁政治ヲ行ツテ居ルノデアリマシテ、更ニ副市長ヲ置イテ交通事項ヲ掌ラシメ、顧問会議ヲ置イテ重要事項ノ審議に當ラシメテ居ルト云フ状態デアリマスカラ、我国ノ自治団体トハ行政組織を異ニシテ居ル」のである。

②短所

・「商事的経営ニ缺クル所ガアルノデハナイカ」ということ。

・国有鉄道（「エス・バーン」）とは運輸協定を結んでいるが、調整の効果は資本的一元化に比べて不十分であること。

（九）倫敦旅客運輸局案

ロンドンでは、都心から東西一五マイル、南北三〇マイル半径の地域を「倫敦旅客運輸区」と定め、その区域内の地下鉄・路面電車・トロリーバス・バスを「特殊ノ公共機関」である「倫敦旅客運輸局」に移管した。移管に際しては、法律を設け、強制買収（例外として任意買収）を行ったが、買収の対価として「公債類似の倫敦運輸株」を交付した（したがって、現物出資の形はとっていない）。なお、同運輸局は、任命委員会が任命する理事（七名）によって経営されている。

表3　公企業の経営形態と交通調整案の関係

経営形態		交通調整案	
官庁企業		国有国営 市有市営 共同経営	伯林市有市営
法人体企業	会社形態	官公私合同 都市研究会 共同経営	東京商工会議所
	公共体形態	公法人	倫敦旅客運輸局

注）1．共同経営案は、市有市営と特殊会社という2つのパターンが考えられた。
2．経営形態の分類については序章第三節を参照のこと。

①長所
・公共性と商事的経営を両立することができること。それは、任命委員会によって交通事業経営の適任者が旅客運輸局の理事に選ばれるからである。
・株主権の行使を認めていないこと。そのため、理事者は手腕を存分に発揮することができる。

②短所
・区域内に終端駅を有する四大鉄道会社との収入割賦計画による調整は、資本的統合に比べて効果が不十分であること。

以上の各案は、経営形態について次のようにまとめられる。すなわち、交通調整を行うために考えられた経営形態は、すべて公企業形態であった。「表1」（序章第三節参照）の経営形態を軸に各案を整理すると、国有国営案・市有市営案・共同経営案・伯林市有市営案は官庁企業によって、官公私合同案・共同経営案・都市研究会案・東京商工会議所案は会社形態の法人体企業によって、公法人案・倫敦旅客運輸局案は公共体形態の法人体企業によって、交通調整を行おうとしていることが明らかとなるのである（「表3」）。

第一章で見たように、それまで日本で実際に用いられてきた公企業の経営形態は、官庁企業と会社形態による法人体企業であった。より具体的にいうならば、現業官庁や特殊会社などであった。このことから以上に概観した交通調整案では、従来の枠に収まりきらない公共体形態による法人体企業が検討対象として浮上してきていることが読み取れよう。

註

（1）『交通事業調整委員会諮問第一号特別委員会第一回小委員会議事速記録（昭和十四年七月三日）』（以下、『第一回小委員会速記録』と略す）一頁。小委員会の議事速記録は、国立公文書館所蔵『交通事業調整委員会諮問第一号特別委員会小委員会議事速記録』（2A－36－㊥1258）としてまとめられている。

（2）同右、一三－一四頁。

（3）大蔵は次のように述べている。「大合同ト云ヘバ省線ガ入ラナケレバナラヌ、入ラナイ時分ニドウスレバ宜イカト云フコトニナル」（同右、一五頁）。

（4）同右、一九－二〇頁。

（5）『第二回小委員会速記録』四頁。これは、一九三八年五月一七日の交通量調査による。

（6）最終的に山脇は、「大合同」と「小合同」を「両者共何レモ考究ニ値スルモノ」として、次のように述べている（同右、一三頁）。「大合同ハ調整ノ必要性カラ見テ比較的調整ノ必要ノ濃度ノ薄イモノマデモ此ノ際一気ニ統合スルト云フヤウナ所ニ少シ無理ガアリハシナイカト云フヤウナ點ニ幾分弱イ所ガアリ、又時局柄急速ニ実行ニ移スノニハ比較的時日ヲ要シハシナイカト云フヤウナ點ニ於テ考慮ノ余地ガアルト思フノデアリマス、又小合同ハ焦眉ノ急ニ迫ラレテ居ル部分ノ調整ハ成シ遂ゲラレルノデアリマスケレドモ、効果ガ幾分不徹底デアリ、殊ニ将来ノコトヲ考ヘマスル時ニハ一先ヅ小合同ヲシテモ、更ニ大合同ヘ進マナケレバナラヌト云フヤウナ、謂ハバ調整上カラ見テ未完成デアルト云フ點ガ小合同ノ短所デアルト云フ風ニ考ヘラレル・・・」

（7）同右、一頁。

(8) 鉄道省は第三回小委員会において「別ニサウ云フ積リデハナカツタ」(『第三回小委員会速記録』二頁) と釈明しているが、大蔵委員長はこの視察を「専ラ分割ガ難カシイノダト云フコトヲ目標ニシテ委員ニ御見セニナツタヤウニ私印象ヲ受ケタ」(同) と批判した。

(9) 『鉄道時報』一九三九―八―一九。

(10) 以下については、『第四回小委員会速記録』一―七頁。

(11) 共同経営は、乗入契約よりも強い方式で、乗入のみならず、収入「プール」も含んでいる (同右、五―六頁)。収入「プール」とは、両者の収入を共同計算して配分するというものである。

(12) 説明部分のうち約七割が第一の方法に関するものであった。

(13) しかし、「最高限度ノ出資」がいつまで維持されるのかは保障の限りでなかった。どの方法を採用するのかが明示されていない以上、第二・第三の方法というように参加の質が (出資を伴わないものに) 後退していくこともありえた。

(14) 近藤操「永田新鉄相と帝都交通統制問題　三」(『鉄道時報』一九三九―一二―三〇)。

(15) 速記録では「公有社営」とあるが (『第三回小委員会速記録』一八頁)、これは「公有私営」と同意である (同、七頁)。ここでは混乱を避けるため「公有私営」に表記を統一した。

(16) 『第三回小委員会速記録』一〇頁。参照文献は以下の八本である (書名は小委員会における説明に従った)。井上篤太郎『交通統制概論』。島田孝一『交通論』。増井幸雄『陸運』。喜多直之助『電気鉄道経営要論』。坂本陶一『都市ト電気鉄道』。大槻信治『交通統制論』。大蔵公望『昭和一一年一二月　大阪地方交通統制に関する意見書』。モリソン『社会化ト交通』。参照された発言は以下の一二件である (名前と肩書きは小委員会における説明に従った)。ジョン・パワー (米国公益企業協会常任理事兼調査部長)。ダニエル・エル・ターナー (都市交通ノ権威紐育地下鉄道ノ建設者)。ジョン・エッチ・ミラー (トランシット・ヂヤーナル誌編集部長)。ヂョーヂ・エッチ・マツクアフリー (紐育実業家協会調査部長)。イー・オー・マロット (費府市政調査会研究員)。ホール・マルタン (巴里メトロポリタン鉄道会社総支配人)。安倍磯雄。平山泰。早川徳次。五島慶太。中川正左。後藤囡彦。このことからわかるように「経営形態ノ長所ト短所ノ概要」は、鉄道省の意向を示したものではない。

(17) 同右、二六―二九頁。

(18) 同右、二九―三〇頁。
(19) 同右、三四頁。
(20) これは、第四回小委員会の了承を経て、大蔵の指示の下で作成されたものである（『第四回小委員会速記録』二二―二三頁）。
(21) 以下については、特に記さない限り『第五回小委員会速記録』に基づく。なお、長所・短所は、説明にたった壺田修（鉄道省）の個人的な考えであるとされた（同、一二頁）。しかし、小委員会における発言であることを踏まえるならば、鉄道省の意向を反映したものと考えることが自然であろう。

〔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（博士）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。なお、加筆・修正にあたっては、二〇〇二年度文部科学省科学研究費学術創成研究(2)による研究成果の一部を取り入れている。