HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	公企業と官僚制（５）　－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, 55(4), 317-347
Issue Date	2004-11-29
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/15317
Type	bulletin (article)
File Information	55(4)_p317-347.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論説

公企業と官僚制（五）

――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、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（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、本号）
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）

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

第四節　新たな公企業形態の模索

本章第三節の八で述べたように、一九三九年一二月二〇日の第一五回小委員会で、委員長の大蔵公望は交通調整案の原案を作成するよう鉄道省に依頼した。小委員会では、鉄道省の原案提示を受けて交通調整案をまとめていくつもりであった。しかし、鉄道省の原案作りは、遅遅として進まなかった。鉄道省監督局は、「第七十五議会　交通事業調整関係質疑応答」と題する文書のなかで当時の状況を次のように記している。(1)

「・・・何分複雑多岐ニ亘リ微妙ナ関係ヲ有スル大問題ガ多々アツテ、マダ具体的成案ヲ得ルマデニハ至ツテヰナイ。・・・為メニ今議会ニハ特殊立法ノ提案トイフ程度マデニ至ラナカツタノデアルガ、前ニモ申シ上ゲタ如ク交通調整ハ緊急ナル重大問題デアルト考ヘテ居ルノデ、主務省トシテハ今後モ引続キ篤ト研究シ調整委員会ト協力シテ出来ルダケ早ク本問題ヲ解決シタイト考ヘテヰル次第デアル。」

この文書から明らかなように、鉄道省が原案を作成するには、まず、当事者間に横たわる問題、すなわち「複雑多岐ニ亘リ微妙ナ関係ヲ有スル大問題」を解きほぐす必要があった。しかし、鉄道省が当事者間の調整に乗り出すことはなかった。それは、鉄道省が「交通〔事業〕調整委員会ノ成案ヲ得マシタナラバ、政府ト致シマシテハソレヲ参考トシマシテ、サウシテ最善ナリト信ズル案ヲ改メテ御協賛ヲ受クベク〔議会に〕提出致ス」(2)（傍線部は引用者による）という方針だったからである。鉄道省は、原案の作成段階でなく、交通調整案が委員会で決定された後の段階で主導的な役割りを果たすつもりであった。

こうした鉄道省の姿勢は、必然的に、原案作成において鉄道省とは別の何者かによるリーダーシップを必要とすることとなった。この役割を果たしたのが、小委員会委員長の大蔵公望であった。本節では、本章第三節で論じた交通調整案をめぐる対立がどのように打開されていったのかを大蔵公望の動静に注意を払いながら検討していくことにしたい。このなかに新たな公企業形態の萌芽、すなわち後の「営団」の萌芽が見られるようになるのである。

一・大蔵公望による「公法人の帝都交通総局」構想

鉄道省の原案作成は、第七五議会中には「手ガ着ケラレズ、議会ガ明ケマシタ当時ニ於テハ内閣ガ迭」[3]ったため、ようやく九月になって始まった[4]。大蔵は、九月一七日の日記に次のように記している[5]。

「鉄道省の新監督局長大山秀雄氏外三名来訪す。此際余より東京市の交通統制は会社案を廃して公法人の帝都交通総局による可き旨話し、それにより研究することを要求す。」（傍線部は引用者による）

大蔵は、原案作成の活路を特殊会社案の放棄と「公法人の帝都交通総局」の具体化に見いだそうとした。そして、翌一八日に大蔵は「午前、東京市へ帝都交通総局を設くる要旨案を書上」げ、午後には村田省三鉄道大臣に「東京市交通統制に関する具体案」を説明し、同意を得た[6]。

「公法人」は、これまで委員会において何度も取り上げられてきたが、実行可能性の低さから具体的な議論に進むことは一度もなかった。では、なぜこの時点で、大蔵は「公法人」形態によることを主張したのだろうか。果たして大蔵による「公法人の帝都交通総局」構想（以下、「大蔵構想」と略す）は、交通調整案をめぐる膠着状態を打開するものとなりうるのであろうか。こうした疑問を解く鍵は、大蔵が「公法人」をどのように捉えていたのかという点にあると

思われる。そこで以下では、大蔵の「公法人」に対する見方がよく現れていると思われる一つの文献を手掛かりに、大蔵構想の意味を明らかにしたい。その文献は、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）というもので（以下、『意見書』と略す）、大蔵が大阪電鉄連合会から委託を受けて大阪地方の交通調整について調査を行った際に作成したものである。[7]

『意見書』のなかで大蔵は、交通調整における主要な経営形態として、（一）市有市営、（二）市有民営、[8]（三）民有民営、（四）公有公営、をあげている。[9]「公法人」はこのうち「公有公営」の項で言及された。大蔵は「公有公営」について次のように記している。[10]

「之〔公有公営〕は市有市営、市有民営等の長を採り短を捨つる為に考案されたる形態にして、最近倫敦に於て実行されたるものを其の典型となす。ロンドンはロンドン旅客運輸局なる公共機関を特設して、之にロンドン地方に於ける一切の交通機関を買収せしめたる上、其の経営を一任したるものなり。此の形を仮に公有公営と名付けたり。我国に於て之に相当する制度を求むれば日本銀行、満鉄の如き半官半民の特殊会社梢々之に類似すべし。」

すなわち、倫敦旅客運輸局は「公有公営」の典型例であり、日本においてこれに近いのは日本銀行・南満洲鉄道株式会社などの特殊会社だというのである。このことに関連して大蔵は、『意見書』作成からおよそ三年経った一九三九年一一月一日の第九回小委員会で次のように述べている。[11]

「倫敦ノヤツテ居ルノハ公有公営デ市有市営デハナイ、又私共ノ考ヘテ居ル会社案〔特殊会社案〕ハ公有公営ノ一ツノ形ダト思ヒマス・・・」

このように大蔵の理解によれば、「公法人」の倫敦旅客運輸局と「特殊会社」は、ともに「公有公営」の一形態であった。ただし、こうした理解の仕方が大蔵独自のものであることには、注意が必要である。「特殊会社」は、通例「民営」

とされ、「公営」にはならないのである。[12] 大蔵が「公法人」と「特殊会社」について独自の把握をしていたことを踏まえるならば、大蔵が「特殊会社」ではなく「公法人」に活路を見いだしたことは、彼にとって「公有公営」の枠内にあるもう一つの選択肢を主張したに過ぎないということになる。しかも、大蔵にとって「公有公営」、特にその典型である「公法人」の倫敦旅客運輸局は、「理想的の都市交通統制形態」であると同時に、「多数の市有及民有機関を併合した場合に最も良く適応するもの」であった（『意見書』[13]）。大蔵構想は、彼自身にとってより理想の経営形態に近づくことを意味していたのである。

さらに、大蔵構想は、「特殊会社」でも「市有市営」でもない第三の選択肢によるという点で、経営形態／公企業形態をめぐるそれまでの対立を乗り越えることができるものであった。この時期になると「公法人」形態は、私鉄事業者に受入れ可能なものになっていたばかりか、[14]「特殊会社」より「公益性」を重視するという意味で、東京市の意向や当時の社会情勢[15]に合致したものになっていた。大蔵が「公法人の帝都交通総局」を構想したのは、それが自らの理想とする「公有公営」の典型的なものであるにとどまらず、当事者間の利害が錯綜した東京地方において最も適した形態だったからである。

しかし、大蔵構想には二つの問題があった。第一は、「公法人」そのものに関する問題である。大蔵は、『意見書』のなかで「我国に於ては全然新例なるが故に之を立法化せんとする場合種々の障害生ずる虞あることに難点あれども」と述べている。[16] このことから窺われるように、「公法人」を設立するには、まず法律上の技術的な問題をクリアする必要があった。そして第二は、調整方法の大枠に関する問題である。大蔵構想は、「帝都交通総局」という言葉から明らかなように、「大合同」を目指したものであった。[17] 大蔵構想では、調整方法の大枠に関する対立（「大合同」か「小合同」か）を乗り越えることができないのである。

このように大蔵構想は、交通調整案をめぐるそれまでの膠着状態を完全に打開するものではなかった。その後、大蔵構想が交通調整案の策定に向けて変容していく過程は、まさにこれら二つの問題をどのように解決していくのかということをめぐって展開することになるのである。

二．「公法人の帝都交通総局」構想と鉄道省・内務省

一〇月に入ると大蔵は、交通調整の主務官庁である鉄道省と内務省にそれぞれ具体案の説明を行った。鉄道省に対しては、一〇月一日に「鉄道大臣官邸に於て、中川正左氏と共に鈴木次官、大山監督局長、其他と会合し・・・私案を提出説明」した[18]。この日、大蔵の説明に対して鉄道省がどのような対応をしたのかは定かでない。しかし、一〇月五日付けの『鉄道時報』は、一つの推測を可能にする。この記事は、鉄道省の方針が「昨年省議決定をみたいはゆる特殊会社案を根本的に再検討し、新たなる構想の下に」あり、「都心を中心として四〇キロメートル以内の交通機関を単に統合するといふが如き方法は全然これを採らず重点主義による路線の整備機関の統制を第一として進む」ことを伝えている[19]。つまり、鉄道省が実効性において「小合同」（旧市内の交通調整）に進むことも一つの選択肢であると以前から考えていたことを踏まえるならば[20]、これは、鉄道省がそれまでの「大合同」から「小合同」を中心とする「重点主義」へ方針転換したことを示しているのである[21]。このことから鉄道省は、「大合同」を骨子とする大蔵構想と表面的には異なる考えであったと推測できる。しかし、大蔵と鉄道省の見解は必ずしも相反するものではなかった。当時、鉄道次官であった鈴木清秀は、部下の菱谷と壺田に対し「この調整の理想案〔「大合同」〕は今これをむりやりに押し通すわけにはいかんから、暫定案で進むことにするが、追って理想案が僕の時代に通せなかったら菱谷君の時代に、

それもできなかったら壺田君の時代に、どうしても実現して貰いたい」と「涙ながらに」と述べているのである。[22] 鉄道省は「大合同」を完全に否定している訳でなく、段階的にそれを実現していこうとの考えであった。大蔵が『意見書』のなかで大阪地方の交通調整について、「大合同」を理想としつつも「実際的の問題につき考慮」することで「部分的の合併〔合同〕を慫慂する」[23]という現実主義者であったことを踏まえるならば、両者の見解の相違はそれほど大きいものでなかったといえる。

内務省に対する説明は、一〇月三日になされた。この時の様子を大蔵は、当日の日記に「内務省にて挟間次官及小林監理課長と会談し、東京市の交通調整の方法に付き余の法人式を説く。内務省側は余の説く内容には賛成だが、たゞ、形は都制案中にもり込み度き希望なり。余もそれに対し異議なしと話す」と記している。[24] 内務省は、大蔵の構想を大筋において認めたのである。それは、東京都制の実現が、旧市内と新市域を一体化する「大合同」と不可分の関係にあったからである。[25]

大蔵構想に対する鉄道省と内務省の考え方は、調整方法の大枠（「小合同」を中心とする「重点主義」か「大合同」か）において隔たりがあった。そこで、大蔵は一〇月三〇日に両者を招き、意見交換を行った。その時の様子を大蔵は、当日の日記に次のように記している。[26]

「内務、鉄道の次官、局長、課長大凡十四名及堀切善次郎、中川正左氏を招き、東京市の交通調整に付き協議し、両者の関係融和に力む。相当の効果ありしと思う。これで次の議会には必ず何等かの形に於て、東京市交通調整に関する法律案が出ること必定となる。」

大蔵の見通しは、鉄道省の作成した「帝都交通調整総論」によって第一歩を踏み出した。大蔵がリーダーシップを発揮することで、交通調整案の策定作業がようやく軌道に乗りはじめたのである。

三、鉄道省の基本方針

鉄道省の作成した「帝都交通調整総論」[27]は、交通調整の「具体的方策ノ大要」について次のように記している。

「其ノ後関係幹事ニ於テ種々検討ノ結果大体左ノ如キ試案ヲ得タリ。東京市及其ノ附近ニ於ケル陸上交通事業ヲ調整スル為ニハ大合同ガ最モ徹底的タルハ論ナキ所ナリ。然ルニ大合同案ハ多数ノ事業ノ評価、従業員ノ引継、其ノ他重要ナル諸問題ヲ解決セザル可ラズ之ガ為メ相当ノ日子ヲ要スベキモノト認メラルルモ、最近ニ於ケル情勢ノ変化ハ早急ニ調整ノ実効ヲ挙ゲシムル必要ニ迫ラレタリ。

仍テ東京市及其ノ付近ニ於ケル陸上交通事業ヲ適当ナル経営主体ノ下ニ同時ニ一元的ニ大合同セシムルコトヲ目標トスルモ其ノ実現ニ付テハ先ヅ差当リ全交通事業ヲ適当ナル数個ノ地域別ニ分チテ調整セントス。」（傍線部は引用者による）

これは、「地域別」という点において「大合同」でも単なる「小合同」でもない両者を折衷した内容となっていた。このことから、一〇月三〇日の意見交換で大蔵公望、内務省、鉄道省の間で意見のすり合わせがなされたことがわかる。[28]こうして交通調整は「大合同」を目標としつつも、実効性の観点から差し当たり地域別調整で進むことになった。そして、これは、堤康次郎ら現状維持を求める私鉄事業関係者の要望に沿ったものでもあった。[29]

しかし、この文書は経営形態について極めて曖昧であった。すなわち、「各地域内ノ陸上交通事業ニ付テハ・・・陸上交通事業調整法ヲ適当ニ運用シテ事業ヲ調整シ」「各地域相互間ノ事業ニ付テモ同法ノ運用ニ依リ・・・調整ヲ為シ」「省線電車ニ付テハ適当ナル方法ニ依リ・・・連絡協調ヲ図ラシメントス」とするに止まったのである。その具体的方法（特殊会社か、市有市営か、公法人か）については何ら明らかにされなかった。ただし地下鉄事業については、次の

ように「特殊法人」の設立が明記された。[30]

「交通調整ノ重要目的ノ一タル交通機関ノ整備拡充ニ付テハ特ニ帝都ニ於ケル平時又ハ非常時ノ交通上並ニ防空上高速度交通網ノ完備ヲ焦眉ノ急務トスルモ、之ガ為メニハ営利ノ念ニ捉ハルルコトナク早急ニ完成スルニ適合スル者ヲシテ速カニ計画並ニ実施セシムル要アリ。仍テ立法ニ依リ特殊法人ヲ設立シ、高速度交通機関ノ整備発達ヲ図ラシメントスルモノナリ。」（傍線部は引用者による）

地下鉄は、建設に要する資金調達の困難さもあり、事業者から「特殊の経営主体によるべきこと」が要請されていた事業であった。[31] このことから窺われるように、鉄道省は利害対立が予想されるところでは経営形態を「白紙」にし、[32] 予想されないところではそれを明らかにしたのである。

以上の「帝都交通調整総論」は、「大合同」の即時実現を謳った「特殊会社案」や「市有市営案」から見ると大幅に後退したものであった。しかし、それは、様々な対立を回避し得るという点で実効性を持つものであった。これをより具体化したのが「帝都交通調整ノ具体的方策試案大要」[33]である。それは、次のような項目からなった。

一、調整ノ方針
二、各地域内ニ於ケル陸上交通事業ノ調整
三、各地域相互間ニ於ケル陸上交通事業ノ調整
四、省線電車ト他ノ交通機関トノ調整
五、帝都交通専門委員会
六、高速度交通網ノ完成

これは、一二月一〇日の第一七回小委員会に交通調整案（答申原案）として提出された「東京市及其ノ付近ニ於ケル陸上交通事業ノ調整ニ関スル具体案」の原型ともいうべき内容であった。

四．小委員会の再開と交通調整案の完成

主務官庁（鉄道省と内務省）の方針が定まったのを受けて、一二月二日に第一六回小委員会が開催された。これは、一九三九年一二月二〇日以来、約一年ぶりの委員会であった。その初めの方で大蔵は、「第一歩トシマシテ、是ハヤハリ実行可能ノヤウナ、而モ交通調整ガ十分ニ行ハレルヤウナ案ヲ考ヘ」なければならないとし[34]、究極の目標である「大合同」を一気に目指さない考えであることを明らかにした。そして、その際の経営形態について次のように述べている[35]。

「・・・日本全体ノ新体制ト云ヒ、ソレノ成立ト云ヒ、世ノ中モ大分変ツテ参リマシタ、而モ国防上非常ニ関係ノ深イ交通ノ如キモノヲ、特殊会社トハ云ヘ利潤ヲ求メル株式会社ニ全部之ヲ任セルト云フコトガ一番良イ方法カドウカト云フコトニ付テハ、時節柄考ヘモシナケレバナラヌト云フコトニナツテ来テ居ルノデアリマス・・・私ハ小委員長トシテ考ヘマスノニ、ソレヲ一遍採ツタノダカラ何処マデモ是デ行カウト云フ時代デハナイ、御破算ニシテ考ヘテ見テ、実行ノシ易イ、公益優先ノ実ヲ挙ゲルヤウナ、利潤ヲ本トシナイヤウナ適当ナ案ガ出来マスナラバ、寧ロ其ノ方ガ宜イノデハナイカト云フ風ニ考ヘ〔る〕」

すなわち大蔵は、これまでの特殊会社案や市有市営案を放棄し、実効性のある、公益優先の案を新たに考えることが重要だというのである。こうした大蔵の発言からは、実行可能性を重視し、「大合同」にとらわれないという点で私鉄事業者に対する配慮を、公益を優先するという点で東京市に対する配慮を窺うことができる。そして、大蔵は自らの「私

案」として「東京地方を四つのブロックと地下鉄に分つ新案を」[36]披露した（以下、「ブロック別調整」と記す）。これに対して「大体の各委員の賛成を得」[37]た大蔵は、次の方針に則した交通調整案を作成するよう委員会幹事に求めた[38]。

（一）旧市内は、東京市を中心に「強い」交通調整を実施する。その際、企業合同に進むことも止むを得ない。

（二）概括的に三から四つのグループに分ける。なおグループ間においては、企業合同あるいは運輸協定等の方法によって交通調整の強化を図る。グループとは、「大雑把」にいって、第一に東海道線と中央線の間、第二に中央線と東北本線の間、第三に東北本線と総武線の間（これは、東北本線と常磐線の間と、常磐線と総武線の間に分けられるかもしれない）である。

（三）地下鉄事業は、建設を推進するために「出来ルダケ有力ナル機関ー出来ルナラバ会社デナシニ特殊法人ノヤウナ形」にする。

一二月四日の幹事会（鉄道省・内務省・陸軍省・企画院・電気庁等の関係者）[39]では、鉄道省から交通調整案の原案として「東京市及其ノ付近ニ於ケル陸上交通事業ノ調整ニ関スル具体案（草案）」（以下、「草案」と略す）と参考資料（「帝都ニ於ケル交通事業ノ現状ト其ノ欠陥」「帝都交通調整ノ目標」「地下高速度鉄道建設ノ必要」「統計資料」「地図」）が配付され[40]、議論が交わされた。このうち「草案」では、調整区域が六ブロックに分けられ、旧市内の路面交通事業は東京市営で、地下鉄事業は「特殊ノ機関」で経営するとされた。しかし、それ以外の四区域については、どのような経営形態で調整を行うのか、その方法について何ら明示されなかった。これは私鉄事業者の実行可能性を高めるためであったと考えられる。

幹事会で大幅な修正が加えられることもなく、「草案」は交通調整案の原案となった。そして、一二月一〇日の第一七回小委員会で「東京市及其ノ付近ニ於ケル陸上交通事業ノ調整ニ関スル具体案」（以下、「原案」と略す）として発表された。それは、次のような内容であった。(41)

一　調整ノ方針

1　調整区域ハ交通事業調整委員会特別委員会ニ於テ決定セラレタル区域トスルコト

2　調整スベキ事業ノ種類及範囲ハ右調整区域内ニ於ケル又ハ其ノ区域外ニ亙ル地方鉄道事業、軌道事業及旅客自動車運輸事業トスルコト

3　調整ノ方法トシテハ前記陸上交通事業ヲ適当ナル経営主体ノ下ニ同時ニ一元的ニ大合同セシムルコトヲ目標トシ、其ノ階梯トシテ全交通事業ヲ数個ノ地域別ニ分チテ調整シ、尚地下高速度交通機関ノ整備拡充ヲ図ルコト

二　地域別交通事業

1　旧市内ニ於ケル路面交通事業

2　旧市内ヲ中心トスル地下高速度交通事業

3　旧市内以外ノ区域ニシテ大体省中央本線以南ノ地域ニ於ケル交通事業

4　旧市内以外ノ区域ニシテ大体省中央本線、東北本線間ノ地域ニ於ケル交通事業

5　旧市内以外ノ区域ニシテ大体省東北本線、常磐線間ノ地域ニ於ケル交通事業

6　旧市内以外ノ区域ニシテ大体省常磐線ヨリ東南ノ地域ニ於ケル交通事業

註　旧市内トハ大体省山手線品川、新宿、池袋、赤羽以東、荒川放水路以西ノ地域ヲ謂フ

三　旧市内ニ於ケル路面交通事業ノ調整

旧市内ニ於ケル路面交通事業ニ付テハ東京市ニ其ノ事業ヲ譲渡セシメ又ハ其ノ事業ノ管理ヲ委託セシムルコト

四　旧市内ヲ中心トスル地下高速度交通事業ノ整備調整

平時又ハ非常時ノ輸送力ヲ確保拡充スル為地下高速度交通網ノ完成及地下高速度交通機関ト他ノ交通機関トノ連絡施設ノ整備拡充ヲ図ルニ最モ適合スル特殊ノ機関ヲ設立シ、政府ニ於テ之ニ対シ適当ナル助成ヲ為スコト

現存ノ地下高速度交通事業（未成線ヲ含ム）ニ付テハ之ヲ右ノ機関ニ其ノ事業ヲ譲渡セシメ又ハ其ノ事業ノ管理ヲ委託セシムルコト

五　旧市内以外ノ区域ニ於ケル交通事業ノ調整

旧市内以外ノ区域ノ各地域ニ於ケル交通事業ニ付テハ将来ノ大合同ヲ容易ナラシムル為陸上交通事業調整法ヲ運用シテ事業ノ合同其ノ他適当ナル方法ヲ以テ調整スルコト

六　各地域相互間ニ於ケル交通事業ノ調整

各地域相互間ニ於ケル交通事業ニ付テハ陸上交通事業調整法ヲ運用シテ、連絡設備ノ改善、直通運転、連絡運輸ノ拡張、規格ノ統一及用品其ノ他ノ共同修繕並ニ共同購入等ヲ為サシムルコト

七　東京地方専門委員会

交通事業調整委員会ニ東京地方専門委員会ヲ置クコト

東京地方専門委員会ハ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指導的機関トシテ交通事業調整委員会ノ委任ヲ受ケ、東京市及其ノ附近ニ於ケル陸上交通事業ノ総合的計画ノ樹立、各地域内並ニ各地域相互間ニ於ケル陸上交通事業ノ具体的調整方法等ニ付調査審議ヲ為スコト

八　省線電車ト他ノ交通機関トノ調整

省線電車ト他ノ交通機関トノ間ニ於テハ適当ナル方法ニ依リ緊密ナル連絡協調ヲ図リ、殊ニ旧市内ノ事業トノ間ニ於テハ経営ニ付適切ナル協力方策ヲ購ズルコト

この「原案」は、「小合同」（旧市内の交通調整）を組み合わせた「ブロック別調整」によるという点で私鉄事業者の主張を全面的に盛り込んだものであった[42]が、東京市にとっては必ずしも満足できるものでなかった。そのため東京市は、委員会に対し「暫ク研究サセテ貰ヒタイ[43]」と判断の延期を申し出た。しかし、東京市に与えられた時間は、一二月一九日の小委員会までという短いものであった[44]。そこで東京市は、電気事業委員会と電気事業更生審議会で連日「熟議[45]」し、ようやく一七日の市会市有市営実行委員会で意見を纏めるに至った。では、東京市は「原案」をどのように評価したのだろうか。

第一に「原案」は、路面交通事業を「市有市営」にするという点で、一九三九年四月一七日に決議された「市会意見書」に則したものと評価された[46]。「市会意見書」では「若シ現下ノ状勢ヨリシテ急速ニソノ〔「大合同」〕実現ヲ期シ難シトセハ取敢ヘス東京都市計画道路第五号線ヲ中心トシテ適当ナル地区内ニ於ケル交通事業ノ合同統一〔「ブロック別調整」〕ヲ計ルモ又已ムヲ得サルヘシ、コノ場合之カ調整ノ方策トシテハ・・・市有市営ヲ最モ適当ナル方法ナリト確信ス」と述べられているのである[47]。しかし、当時の東京市にとって、路面交通事業のみを市有市営にすることは、全面的に歓迎できることでなかった。このことは、一二月一九日の第一八回小委員会で東京市の豊田委員が「路面交通機関ハ地下鉄交通機関ニ順応致スヤウ改廃整理セラレネバナリマセヌ、更ニ之ヲ財政的見地カラ見マスナラバ、路面交通機関ハ漸次衰退ノ運命ニアリマシテ、地下鉄道ハ之ニ反シテ漸次発展スベキ筋合ノモノデアリマス・・・本市旧市内ノ路

面交通機関ハ市ヲ中心トシテ統合シ、表面年来ノ懸案ノ大部分ヲ解決致シマシテ、一見有利ナル如ク見エマスケレドモ、仔細ニ其ノ内容ヲ検討致シテ見マスナラバ、統合セラルベキ中心タル『バス』事業ハ戦時ノ場合、特ニ長期建設ノ遂行上、最近ノ資材不円滑其ノ他ノ事情ニ依リマシテ経費ハ従来ニ較ブレバ倍加致シテ居リマス、採算頗ル困難〔で〕・・・事業ノ経営楽観ヲ許サザルモノガアリマス」と述べていることからも明らかである。[48] 東京市にとって路面交通事業と地下鉄事業の一体経営が「交通調整ノ合理的措置、是ガ経営ノ任ニ当ルベキ主体ノ財政的見地」[49]から必要であった。

第二に「原案」は、「現下の情勢に鑑み暫定的にこの程度の統制〔「ブロック別調整」〕を行ふも止むを得ず」と評価された。[50] しかし、こうした「ブロック別調整」は、市主体で「大合同」を実施するという東京市の原則からは程遠いものであった。それは「市会意見書」が「本市竝其ノ附近ニ於ケル交通事業ノ調整ニツキ真ニ之カ目的ヲ達成セムカ為ニハ本市ヘノ通勤距離内ニ在ル官公私営一切ノ交通機関ヲ網羅スル所謂大統制〔「大合同」〕ヲ敢行スルヲ以テ最善ノ方策ナリト思料スル」と述べていることからも明らかである。[51]

かくして、東京市は、公有公営による「大合同」の実現と、路面交通事業と地下鉄事業の一体経営を「決議」することで、「原案」を「所謂公有公営ニ依ル大統制〔「大合同」〕ノ理想実現ノ一段階トシテ現下ノ情勢ニ鑑ミ事情止ムヲ得ザルモノト認メ」[52]たのである。一二月一七日に市会市有市営実行委員会が決定した「決議」の内容は、次のようであった。[53]

一　本市年来ノ要望タル公益優先主義ヲ徹底セシムル為メ大統制実現ノ暁ハ公有公営ニ依ルヲ適当ト認ム。

二　本案ハ時下諸般ノ実情ニ鑑ミ大統制ノ第一階梯トシテ止ムヲ得ザルニ出デタルモノナリト認ムルモ路面交通機関ト地下交通機関トハ本来一貫経営スルヲ至当トス、仍テ将来其ノ実現ヲ期セラレタシ

東京市が条件つきで「原案」を承認したことで、一二月一九日の第一八回小委員会で交通調整案が決定を見た。[54] こうして、舞台は、再び特別委員会に移されることになった。

交通調整案は、翌一二月二〇日の第一一回特別委員会を無修正で通過し、[55] 二四日の第三回総会で最終的に可決された。こうして一九三八年九月一五日の第一回総会開催から二年間にわたり総会二回、特別委員会一一回、小委員会一八回、計三一回の審議をへて「諮問第一号に対する答申書」が完成した。かくして、一二月二七日に交通事業調整委員会会長から主務大臣である鉄道、内務両大臣に「答申書」が提出され、具体的な実施準備がはじまった。

五．新たな公企業形態の萌芽

では、「答申書」に基づき地下鉄事業で設立されることになった「特殊ノ機関」とは一体どのようなものであろうか。以下では、委員会における鉄道省の説明に即して検討していきたい。

交通調整案が（答申原案として）初めて委員会に示された第一七回小委員会（一二月一〇日）での最初の質問が「特殊ノ機関」に関するものであったように、委員の多くは「特殊ノ機関」に大きな関心を寄せた。鉄道省の大山秀雄幹事は、第一七回小委員会で「特殊ノ機関」について次のように述べている。[56]

「地下高速度鉄道ノ建設並ニ経営ハソノ事業ノ性質ガ他ノモノト甚シク異ツテヰマスノデ、会社組織デナイ特殊法人ガヨイノデハナイカト云フ結論ヲ得マシタ。」（傍線部は引用者による）

小倉俊夫幹事は、これを受けて「特殊ノ機関」についてより具体的な説明をしている。すなわち、「特殊ノ機関」とは「仮リニ名ヲ特殊法人ト申シテ居リマスガ、是ハ大体ニ於キマシテ会社デナイ、法律ニ依ツテ法人ノ資格ヲ与ヘラレ

マシタ特別ノ法人」（傍線部は引用者による）のことで、[57] 政府（鉄道会計・一般会計）、東京市、関係交通事業者による出資によって資本を形成し、役員として総裁、副総裁、理事、監事、評議員を置く。[58] 具体的には、既設の「庶民金庫」や「商工組合中央金庫」のような経営形態であるとされた。[59] そして、地下鉄事業にこうした「特殊法人」を設立する理由については、「採算モ相当悪ク、儲カル仕事デナイ」事業に[60]「特殊会社」を設立することは株式や社債を募集する上で相当の困難が予想されるからと説明された。[61] このことからわかるように「特殊法人」の存在意義は、「特殊会社」を設立することが困難な非採算事業を実施することにあった。第一章で論じたように当時の公企業が特殊会社を基軸に展開していたことを踏まえるならば、「特殊法人」は「特殊会社」に委ねることができない場合の「例外的な」選択肢として位置づけられているということができよう。（なお以下では、「特殊法人」と「特殊ノ機関」について、原則として「特殊法人」に統一して表記する。）

「特殊法人」は、官庁企業形態でも会社形態でもない新たな公企業の経営形態が登場する可能性を示していた。しかし、この時点での「特殊法人」は、あくまでも鉄道省の腹案であり、[62] 他省庁との協議如何によっては「必ズシモ此ノ通リ実現出来ルカドウカ確信ハ致サレマセヌ」というものであった。[63] しかも、当時の報道をみると、たとえば、一二月一一日の『朝日新聞』夕刊が「地下鉄網の拡充を図るため東京地下鉄、東京高速等を統合して特殊会社を設立する」、同一四日の『鉄道時報』が「地下鉄の統制拡充を図るため東京地下鉄、東京高速等を統合して特殊会社を設立する」としているように（傍線部は引用者による）、新たな公企業形態であることに充分な理解がなかった。

一二月二三日には、鉄道省・大蔵省・内務省の関係事務当局が参集し、鉄道省作成による「特殊法人」[64]（「特殊公法人」）[65] 案を非公式に検討した。その結果、「帝都交通局」（仮称）法案を二四日に招集される第七六議会に提出することが了解された。法案の骨子は、次のようである。[66]

一．目的　帝都交通局（仮称）を設立し地下鉄の拡充整備を図る。

二．資本関係　帝都交通局（仮称）の資本金は目下大蔵、内務両省当局と折衝中であるが、大体五千万円程度とする。右資金は鉄道会計より八割、東京市及び民間業者より二割の出資とする。既存地下鉄の買収費、帝都交通局の営業費及び将来の地下鉄建設費として資本金の一〇倍ないし一五倍の交通債券を発行することができる。

三．地下鉄の統合　既存の東京地下鉄、東京高速、京浜地下鉄（未設）、東京市の地下鉄敷設権を買収する。

四．統合方法　陸上交通事業調整法第二条第二項の規定により主務大臣の譲渡命令を発動する。

五．統合の評価　現在の交通事業調整委員会内に評価委員会を設け、適切なる評価を行う。

六．役員　役員は主務大臣がこれを任免する。役員は、総裁一名、副総裁一名、理事、監事を若干名置く。

七．配当　政府出資は四分程度とし、東京市並びに民間業者の出資分については六分を保証する。

八．その他　（一）帝都交通局（仮称）の設立に伴い、交通事業調整委員会の官制を改正し、東京地方交通調整専門委員会を設ける。

（二）帝都交通局（仮称）内に帝都交通調整の総合的計画機関を設置し、将来の帝都交通調整に関し、強力な指導権を与える。

二三日の審議を通して明らかとなった「特殊法人」の「帝都交通局」は、「ロンドン旅客運輸局の実例を参考とし・・・法的性格は公法人と業務的な私法人との中間に属する中間法人とも称すべきもの」[67]（傍線部は引用者による）であった。そして、法案骨子「八」の「（二）」に見られるように、これは将来の「大合同」をリードする組織体であった。[68]これら

のことは、「帝都交通局」が大蔵による「公法人の帝都交通総局」構想（大蔵構想）の延長線上に出てきたことを示している。しかも、これは、大蔵構想に内在した二つの問題、すなわち、①「公法人」問題（立法化する場合の法律的な問題）と、②調整方法の大枠に関する問題（「大合同」か「小合同」か）をクリアしたものであった。「帝都交通局」は、法的性格を「公法人と業務的な私法人との中間に属する中間法人とも称すべきもの」、つまり「特殊法人」とすることで「①」の問題を、「小合同」（旧市内の交通調整）の一部分でありながらもその中に「大合同」の「帝都交通総局」への発展可能性を盛り込むことで「②」の問題を、乗り越えていたのである。

しかし、「帝都交通局」によって、倫敦旅客運輸局のような「Public Corporation」に関する認識が深められることはなかった。そもそも倫敦旅客運輸局は、モリソン運輸大臣（労働党）の「Public Corporation」に関する理論的思考と実際的経験[69]に裏打ちされた経営形態であった[70]。これに対して「特殊法人」の「帝都交通局」は、当事者間の利害調整のなかで生み出された経営形態に過ぎなかった。「帝都交通局」は、ロンドンでの動向に注意を払いつつも、最終的に東京地方の実情に即した日本独自の形態に落ち着くことで具体化されることになったのである。

そして、この「帝都交通局」こそが、後日、最初の「営団」の一つである「帝都高速度交通営団」になっていくのである。

六・第一部の小括

第一部では、戦時期に登場する「営団」の淵源について、まず日本における公企業の基軸を明らかにし、次いで最初の「営団」の一つである「帝都高速度交通営団」設立のきっかけとなった、東京地方の交通調整問題について検討した。

「営団」の淵源を探るという点からいうならば、ここでは、「営団」の原型がどのような過程のなかで構想され、それはそれ以前の公企業形態とどのような関係にあるのかが明らかにされなければならない。

第一章では、本稿全体の前史として殖産興業政策にはじまる日本の公企業の起源について概観した上で、会社形態の公企業である特殊会社（国策会社）が戦時期に行政手法として大規模に活用されるようになった理由を検討した。その結果、官民協力を必要とする生産力拡充や国家総動員体制を実施する上で、官民協力の論理を持つ特殊会社（国策会社）が適合的であったことが明らかとなった。戦時期の公企業が官庁企業でなく会社形態の特殊会社（国策会社）を基軸に展開したのは、特殊会社（国策会社）の持つ行政手法としての論理に起因していたのである。

第二章では、東京地方の交通調整問題を通して、それまでにない新たな公企業形態が模索される過程を考察した。この交通調整問題を契機として登場したのが最初の「営団」の一つである「帝都高速度交通営団」であった（このことについては、つづく第二部で詳述する）。交通調整をめぐっては、まず「表4」の網掛け部分を除く

表4　公企業の経営形態と交通調整案の関係

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

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。
3．「表3」（第二章第三節の三）をもとに作成した。

各案について検討がなされた。これらの案は、大蔵公望（小委員会委員長）の下で実行可能性の観点から整理されていき、最終的に委員会で大勢を占めた「特殊会社」（官公私合同）案で落ち着くかに見えた。しかし、東京市は、利潤本位で経営しないことが交通事業にとって必要不可欠であるとの観点からこの案に強く反発した。それは、「特殊会社」が採算性を追求せざるを得ない、換言するならば、「公益性」を確保しにくいという問題を持っていたからである。こうした東京市の動きに加え、私鉄事業者からも次第に「特殊会社」案に対する疑問の声が上がるようになった。「大合同」の「特殊会社」案は、現状維持を望む私鉄事業者にとっても許容し難いものになっていったのである。かくして「特殊会社」案は、利害関係者の支持を調達することができなくなり、委員会での議論は膠着状態に陥ることとなった。こうした状況を打開するために改めて提案されたのが、「公法人」（「帝都交通総局」）案であった。これは、大蔵公望によって具体的な道筋がつけられた。「公法人」案は「表4」に見るように「特殊会社」案と「市有市営」案の中間に位置するもので、両案を折衷する案としては適切なものであった。しかし、「公法人」を設立するには立法上の問題をクリアしなければならず、その意味で実現可能性の低い経営形態であった。しかも、これは「帝都交通総局」という言葉が示しているように、私鉄事業者が反対する「大合同」を目指したものであった。こうしたなかで、「表4」の網掛け部分にあるような「特殊会社」にも「市有市営」にも属さない、また「公法人」でもない新たな公企業形態が構想されることになった。そして、最終的に私鉄事業者が主張する「小合同」を盛り込んだ「ブロック別調整」に落ち着くなかで、「特殊会社」に委ねることができない非採算の地下鉄事業を実施する「特殊法人」として「帝都交通局」が生み出されたのである。（但し、これには将来の「大合同」への備えをするという機能が付与されていた。この意味で「帝都交通局」は、大蔵による「帝都交通総局」案の延長線上に構想されたものであるということができる。）

「帝都交通局」は、官民協力の論理を持つ「特殊会社」の例外として、つまり「特殊会社」を設立することのできな

い非採算事業を行うためのものとして意味づけられた。これは、官庁企業でも会社形態の法人体企業でもない、新たな公企業の経営形態が誕生することを示唆していた。しかし、「公法人」ではない「中間法人とも称すべき」「特殊法人」の「帝都交通局」は、官庁企業や会社形態の法人体企業といった従来の枠組みから逸脱する一方で、他方、倫敦旅客運輸局のような公共体形態の法人体企業になり切ることもできなかった。こうした位置づけの曖昧さは、「帝都交通局」の構想にいたる過程がいかに複雑であったかを物語っている。「帝都交通局」は、当事者間の利害調整のなかで生み出された経営形態であった。そこにいたる過程は、利害関係者、とくに私鉄事業者側の事情に即して展開され、鉄道官僚が主導権を握ることはなかった。したがって、民間部門に対する官僚統制が「帝都交通局」によって強化されるということにはならなかった。

以上第一部を通して、「営団」の淵源は、交通調整問題においては当時の東京地方の官民関係にあることを明らかにした。「帝都高速度交通営団」登場の契機となった「帝都交通局」は、交通調整政策を円滑に実行するための、当事者間の妥協の産物として生み出されたものであることをここでは確認しておきたい。つづく第二部では、この新たな公企業形態の萌芽である「特殊法人」が「営団」としてどのように具体化され、いかなる論理をもった行政手法として活用されていくことになるのかを考察する。

註

（1）「問七　大東京ニ於ケル交通調整ハ緊急ヲ要スル問題ト思フガ政府ハ何故官公私合同会社法案ヲ今議会ニ提出シナイノカ」に対する「答」（国立公文書館所蔵2A－36－㊗1277）。

（2）一九四〇年三月一一日、第七五議会衆議院金華山軌道株式会社及朝倉軌道株式会社所属軌道ノ経営廃止ニ対スル補償ノ

為公債発行ニ関スル法律案委員会（第六回）における松野鶴平鉄道大臣の発言。これは、政友会久原派の田中好が交通調整問題について「政府ノ思ハレル案ヲ実行ナサル御積リデアルカ」と質問したのを受けてなされた。『帝国議会衆議院委員会議録　123　昭和編』（東大出版会、一九九七年）三二三頁。

（3）大蔵は、第一一回特別委員会においてこの間の事情を説明している（『第十一回特別委員会速記録』六頁）。

（4）なお、この間、二月二九日に頼母木東京市長が逝去し、四月一二日の第一八代東京市長選挙市会において政友会の擁立する大久保留次郎が東京市長に選出された（経緯については「東京市長決定の経過」『都市問題』第三〇巻第五号、一九四〇年、二〇五－二〇七頁）。市長に選出された大久保は「頼母木さんの市政方針を踏襲し」「交通統制問題と都制問題などは当面の重大問題ですから市会の方針に従つてこれをやりたい」（『東京日日』一九四〇－四－一三）と抱負を述べた。交通調整に対する東京市の方針は、市長交代後も堅持されたのである。因みに、第一五回小委員会が開催された一九三九年一二月から第一六回小委員会が開催された一九四〇年一二月までの間に鉄道大臣は四人交代している。一人あたりの在職期間が短いことも長期にわたる会議の休止に影響を与えた（『第十一回特別委員会速記録』六－七頁）。

（5）『大蔵日記』一九四〇年九月一七日の条。

（6）『大蔵日記』一九四〇年九月一八日の条。

（7）大阪電鉄連合会には、大阪市電気局の他、阪神、阪急、京阪、大軌、南海、阪和、大鉄、阪堺の各電鉄会社が加盟していた。

（8）伯林市全額出資の「伯林交通株式会社」がその典型とされた。

（9）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）八二頁－八八頁。大蔵にとって「市有市営」と「公有公営」が明確に区別されるものであることには注意が必要である。一九三九年七月一九日の第三回小委員会で鉄道省から配布された「各種経営形態ノ長所竝ニ短所ニ関スル理論ノ概要」は、「公有公営」として『意見書』の「市有市営」を、「公私共営」として『意見書』の「公有公営」を挙げている。最も標準的と思われる鉄道省と大蔵の整理の仕方は大きく異なるのである。なお、このときの鉄道省の説明によれば、倫敦旅客運輸局は「先程委員長（大蔵）カラ御話ニナリマシタヤウニ、マア一種ノ公有公営ト申シマスカ或ハ公私共営ト申シマスカ、サウ云ウヤウナ形」（『第三回小委員会速記録』二六頁）で、「満鉄式ナソレヨリモモウ少シ公営ト云フモノノ強イヤウナ・・・組織」（同、

二七頁）であった。

(10) 大蔵、同右、八七頁。

(11) 『第九回小委員会速記録』一三頁。

(12) 委員会での議論を整理した「委員会ニ於ケル各委員ノ意見要綱」は、国有国営・市有市営を「公営」の項で、「半官半民ノ会社」（特殊会社）を「民営」の項で紹介している（国立国会図書館所蔵「諮問第一号特別委員会小委員会参考資料」2A－36－㊫1277）。この場合の特殊会社は「公営」とはならないのである。

(13) 大蔵、前掲書、八七頁。

(14) たとえば、第一五回小委員会で東京横浜電鉄社長の五島慶太が受入れ可能な経営形態であると評している。

(15) たとえば、新体制運動に積極的な関わりを見せた東方会東京府支部連合会（中野正剛会長）は、特殊会社案について次のような声明書を発表している（『鉄道時報』一九三九－一二－九）。

声明書

惟ふに所謂鉄道省案なるものは官公私合同の特殊会社設立を目標としたるものなるが、これ徒らに交通資本閥に仰合し市民大衆の利害を蹂躙したるものにして、全体主義的経済思想と全く背反するものである、殊に該委員会に於いて市有市営案の審議を阻害し特殊会社案を重視するが如き傾向にあるは明に交通資本閥と完了独善の合作に依り交通調整の美名に隠れて交通資本閥の独占を擁護せんとする現実の暴露である、元来交通事業は其の本質上他の一般営利事業と異り公益性を有するものなるを以つて之を国有国営又は公有公営を以つて運営すべきものにして断じて個人営利の目的たらしむべきものではない　依而東方会東京府連合会は茲に鉄道省提出の特殊会社案を絶対に排撃するものである　右声明す

つまり、利潤動機をもつ特殊会社案は、「全体主義的経済思想と全く背反するもので」認められないというのである。こうした利潤否定は、新体制下における公益の優先と連動していた。こうした面においても特殊会社案を推進することは難しかったといえる。

(16) 大蔵、前掲書、八七頁。

(17) 大蔵は、元来、公法人による「大合同」を理想と考えていた。先の大阪における交通調整の調査・研究において大蔵は、

倫敦旅客運輸局を「理想的の都市交通統制形態」と評していたのである（前掲『大蔵報告書』八七頁）。

(18)『大蔵日記』一九四〇年一〇月一日の条。

(19)『鉄道時報』一九四〇－一〇－五。原文は「四キロメートル」とあるが、これは明らかに「四〇キロメートル」の間違いである。

(20) 鉄道省（監督局）は、「第七十五議会　交通事業調整関係質疑応答」と題する文書の問六「東京ノ交通調整ハ大合同デ進ム積リカ小合同デ進ム積リカ。」で、「合同ノ実行ノ難易ノ点ニ付テ小合同ノ方ガ容易デアルトノ意見モアルノデ具体的方策ヲ決定スル場合ニハ交通事業調整委員会ハ固ヨリ各方面ノ意見モ充分聴イテ適切妥当ニ決定シタイト思フ。」（問六－四）との答えを作成している（国立公文書館所蔵２Ａ－３６－㊥１２７７）。因みに鉄道省は「小合同デアツテモ遺方（ママ）ニ依ツテハ相当ノ効果ガ挙ゲ得ラレルコトハ勿論デアルルガ、大合同ノ方ガ・・・其ノ調整後ノ効果ガ大デアルコトハ申ス迄モナイコトデアル。」（問六－三）との考えであった。なお、こうした考え方は以前から鉄道省内にあった。本章第三節の一参照。

(21) 一二月二日の第一六回小委員会で鉄道次官の鈴木清秀委員は、「大合同」を「実際非常ニ理想的デ是非実現シナケレバナラヌト考ヘ」つつも、「小合同」によって「大合同」に近い成果を挙げることができると述べている（『第十六回小委員会速記録』一六頁）。これは、東京の全交通量の約九割が都心から半径一〇キロ圏内で占められているという調査結果に基づいていた。つまり、こうした方針転換は「小合同」案を主張した私鉄事業者に対する鈴木の現実的な判断からなされたのである。なお、鈴木の部下であった大山秀雄は、後に「なんとも進めがたい状況になった。やむなく中調整に切り換えた」と記している（大山秀雄「友人」『鈴木清秀君の思い出』鈴木清秀追想録刊行世話人会、一九七五年、三四－三五頁）。

(22) 壺田修「交通調整の立役者」（同右『鈴木清秀君の思い出』）八二頁。壺田によると鈴木は「地域内の交通事業を一丸として半官半民会社または特殊公法人に統合する案」を理想としていたという（同頁）。この意味で、鉄道次官の鈴木と大蔵は同じ考えを持っていたのである。

(23) 大蔵、前掲書、二四－二五頁。

(24)『大蔵日記』一九四〇年一〇月三日の条。

(25) 後日開催された第一六回小委員会で内務省の挟間委員は「私ハ前カラ幹事デ此ノ案ノ進行ニ関係ヲ持ツテ居ツタノデゴ

ザイマスガ、其ノ当時ハ・・・大合同デ進ムト云フコトガ理想案トシテ最モ適当デアルト云フ風ニ考ヘテ居ツタノデアリマス」（『第十六回小委員会速記録』一五頁）と述べている。なお、東京都制については、赤木、前掲『東京都政の研究』及び大岡聡「日中戦争期の自治擁護運動について－都制をめぐる東京市政の動向－」（『歴史学研究』第六六六号、一九九四年、一－一六頁）を参照。

(26) 『大蔵日記』一九四〇年一〇月三〇日の条。

(27) 国立公文書館所蔵（２Ａ－３６－㊥１２７７）。

(28) 内務省は、「大合同」を理想としつつも、その実現の困難さと、「絶対ニ是ハ遷延スルコトハ許サレナイ」という事情から、「小合同」に同意した（『第十六回小委員会速記録』一五－一六頁）。

(29) このことについては、第二章第三節の六（二）参照。この時期の経済雑誌からは、東京近郊私鉄事業者の好調ぶりが窺える。「各社とも・・・何れも好成績だつた。物価騰貴に依る経費増嵩、バスを中心とする副業悪化の傾向が若干表面化してきたとはいへ源泉収入たる電車、電燈電力業が引続き順調に推移し、依然たる大巾増益を示したのである。無論、十三年から十四年にかけての急向上振りに比すべくもないが、好成績の永続性に注目される。」（『ダイヤモンド』一九四〇年一二月二一日号、五九頁）私鉄事業者がこの時期においても現状維持をはかろうとしていたことは想像に難くない。

(30) 国立公文書館所蔵「帝都交通調整総論」（２Ａ－３６－㊥１２７７）。

(31) 五島慶太「帝都交通統制の臨戦的意義と交通問題の解決」（『都市公論』第二五巻第一号、一九四二年）一四頁。五島慶太が常務として経営に携わっていた東京高速鉄道（地下鉄事業）は、一九三九年から一九四〇年にかけて、東京地下鉄道の株式を掌握することで地下鉄事業の統合を図ろうとしていた。このあたりの経緯については、たとえば東京急行電鉄社史編纂事務局編『東京急行電鉄五〇年史』（東京急行電鉄、一九七三年）二二三－二二七頁。東京高速鉄道は、政府が地下鉄事業を一元化することに「率先協力する方針」であったという（『大阪毎日』一九四〇－一二－二四）。また、当時、地下鉄道の建設は都市防空の観点から急務とされていた。たとえば、近藤操「大東京交通調整問題の結論」（『都市問題』第三二巻第二号、一九四一年）八二頁。

(32) 五島慶太は「帝都の交通統制」（『都市公論』第二四巻第一号、一九四一年）において、経営形態を如何にするかが私鉄事業者にとって「最も重要にして」（四一頁）「正に統制（調整）問題の核心を為すもの」（四二頁）であると述べている。

(33) 国立公文書館所蔵（2A－36－委1277）。
(34)『第十六回小委員会速記録』四頁。
(35) 同右、四－五頁。
(36)『大蔵日記』一九四〇年一二月二日の条。
(37) 同右。
(38) 以下については、『第十六回小委員会速記録』二〇頁を整理した。なお大蔵は、議会との関係から急ぐ必要があると考え、「相当練ツタ案ヲ」特別委員会に「イキナリ」持っていこうと考えていた（同、一九頁）。
(39) 鉄道省の大山幹事は、第一七回小委員会で、幹事会について「殆ド全幹事出席シ、熱心ナル審議」をしたと述べている（『第十七回小委員会速記録』一頁）。このことは、国立公文書館所蔵「昭和十五年十二月記　会議出席調」（2A－36－委1224）によって確認することができる。以下では、この文書に基づき幹事会への出欠を○×で示した。×渋江操一（内閣書記官）・○森山鋭一（法制局参事官）・○小松茂（企画院部長）・○留岡幸男（内務省地方局長）・○成田一郎（内務省土木局長）・○藤岡長敏（内務省計画局長）・○田中省吾（内務書記官）・○小林千秋（同）・○岡本茂（同）・○相田岩雄（大蔵省理財局長）・○千葉熊吉（陸軍省交通局長）・○坂野千里（司法省民事局長）・○田倉八郎（電気庁部長）・○大山秀雄（鉄道省監督局長）・○長崎惣之助（鉄道省運輸局長）・○平山孝（鉄道省経理局長）・○高須俊一（鉄道省書記官）・×佐藤栄作（同）・○菱谷惣太郎（同）・○小倉俊夫（陸運監理官）。このように二〇人中一八人が幹事会に出席した。なお、一九四〇年一二月三日現在の幹事は「昭和十五年十二月三日（現在）交通事業調整委員会委員並幹事名簿　交通調整課」（国立国会図書館憲政資料室所蔵『浅沼稲次郎文書』278）で確認することができる。
(40) 国立公文書館所蔵「諮問第一号特別委員会小委員会参考資料（二）」（2A－36－委1277）。
(41)『第十七回小委員会速記録』二－四頁。これは、特殊会社案や市有市営案に比べ「極めて生温かい暫定案」と評された（「帝都交通統制暫定案成る」『東洋経済新報』第一九五二号、一九四一年、二九頁）。
(42) 同右「帝都交通統制暫定案成る」では、「本案は各経営者の現在の立場を可成り考慮してゐる」とある（三〇頁）。なお、鉄道省と私鉄事業者の間に濃密な人的関係があることについては、『東京日日』一九三八－九－一九、一九三九－八－一六社説。

(43)『第十八回小委員会速記録』一頁。
(44)『朝日』一九四〇－一二－一八及び東京市電気局交通調整課「昭和十六年一月　帝都地域別交通調整案に就て」（国立国会図書館憲政資料室所蔵『浅沼稲次郎文書』307）。
(45) 同右「昭和十六年一月　帝都地域別交通調整案に就て」。
(46) 同右、五－六頁。
(47) 同右、九－一〇頁。
(48)『第十八回小委員会速記録』議事録八－九頁。
(49) 同右、九頁。
(50) 前掲「昭和十六年一月帝都地域別交通調整案に就て」六頁。
(51) 同右、九頁。
(52)「決議」（昭和十五年十二月十七日　東京市会交通統制市有市営実行委員会）国立公文書館所蔵「諮問第一号特別委員会小委員会参考資料（二）」（2A－36－委1277）。
(53) 同右。
(54) 幹事案を内容そのままに委員会答申として形式を整えたのが、答申草案である（『第十八回小委員会速記録』一二頁）。その内容については、一三－二四頁。なお、整えられた箇所の詳細については、菱谷幹事の発言（二四－二五頁）を参照のこと。
(55) 交通調整案は、特別委員長が小委員会に審議を付託する際に伝えた官公私合同会社案を骨子とするものでなかった。大蔵は、第一一回特別委員会において議会提出の時間的制約のなかでこうした結果になってしまったと述べ、詫びている。
(56) 大山幹事の発言（同右、六頁）。
(57)『第十七回小委員会速記録』八頁。なお、第一七回小委員会では、これが公法人であるのか私法人であるのかについての議論はなかった。
(58) 詳細については、同右、八－一一頁。
(59) 小竹委員の質問（「現在アリマス庶民金庫或ハ商工組合中央金庫、アア云ツタヤウナ形態ノモノニナルノデセウネ」）に

対して小倉幹事は「左様デゴザイマス」と答えている（同右、一一頁）。小竹はこれを受けて「アア云フ風ナモノダト割合ニ奉仕的ニ金ヲ出スノデスネ」と述べている（同）。なお、本稿では主題の限定のため「金庫」について言及しない。

(60) 第一七回小委員会における小倉幹事の説明（同右、一二頁）。

(61) 小倉幹事は次のように述べる。「特殊会社デ配当モ仲々満足ニ出来ナイ株式ヲ募集シ、ソレカラ消化ガ良好デナイ社債ヲ募集スルト云フコトデ資金ヲ調達スルコトハ中々困難デハナイカ、却ツテ斯ウ云フ行キ方ヲ致シマシテ、政府ノ出資ヲ土台トシ、地方債ニ準ズル債権ニ依ツテ資金ヲ調達シタ方ガヨリ有利デハナイカト云フ風ニ考ヘマシタ次第デゴザイマス。」（同右、一四頁）。

(62) 小倉幹事は「只今申上ゲタノハ私共ノ腹案デゴザイマシテ・・・」と述べている（同右、一一頁）。

(63) 第一七回小委員会における小倉幹事の説明（同右、一一頁）。

(64) 『朝日』一九四〇―一二―二四は、交通事業調整委員会小委員会（一二月一九日）で「特殊法人を設立」することを決定し、鉄道省で「特殊公法人設立を考究中であつた」と記している。

(65) 「特殊公法人」という言葉を用いているのは、『大阪毎日』一九四〇―一二―二四。またこの言葉は、壺田修「交通調整の立役者」（前掲『鈴木清秀君の思い出』八三頁）にも見られる。

(66) 『朝日』一九四〇―一二―二四。東京本社版の第一面には「地下鉄新経営主体に帝都交通局〔仮称〕を設置　法案今議会に提出」と題した、このことに関する記事が掲載された。

(67) 同右。

(68) 同右。鉄道次官であった鈴木は、これを母体に各ブロックごとの交通事業を統合しようと考えていた（壺田修「交通調整の立役者」前掲『鈴木清秀君の思い出』八三頁）。

(69) モリソンは、「Public Corporation」の基本的特質を公共的所有、公共的責任、企業的責任の結合に求めた。詳細については、佐々木弘『イギリス公企業論の系譜』（千倉書房、一九七三年）二〇六―二〇八頁。

(70) 同右、第一三章。

〔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、二〇〇四年度日本学術振興会科学研究費補助金（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。