



Title	公企業と官僚制 (9) : 戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社
Author(s)	魚住, 弘久
Citation	北大法学論集, 57(5), 61-96
Issue Date	2007-01-31
Doc URL	<a href="http://hdl.handle.net/2115/20534">http://hdl.handle.net/2115/20534</a>
Type	bulletin (article)
Note	著者名の「魚」は異体字 ( U+29D4B ) ; 論説
File Information	57(5)_61-96.pdf



[Instructions for use](#)



# 公企業と官僚制（九）

—— 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、第五三卷第一号)

第一部 営団の淵源

第一章 公企業の起源と展開

第一節 公企業の起源

第二節 生産力拡充と国策会社(特殊会社)

第三節 国家総動員体制における国策会社(特殊会社)

(以上、第五三卷第二号)

第二章 新たな公企業形態の模索

第一節 交通調整前史

第二節 交通調整の始動

第三節 交通調整案の作成と公企業形態をめぐる対立の激化(その三まで第五三卷第五号)

その九まで第五四卷第六号

第四節 新たな公企業形態の模索

(以上、第五五卷第四号)

第二部 戦時期における営団

第三章 営団の誕生

第一節 住宅営団の誕生

第二節 帝都高速度交通営団の誕生

第三節 農地開発営団の誕生

第四節 営団の論理

(以上、第五六卷第四号)

第四章 営団の展開

第一節 商工省における営団の活用

第二節 農林省における営団の活用

第三節 営団をめぐる「官」と「民」

(以上、第五六卷第六号)

第三部 戦後復興期における公団と公社

第五章 公団の誕生

第一節 戦時期の公企業の閉鎖

第二節 公団の誕生

第六章 公団の展開

第一節 公団の活用

第二節 公団活用の抑制

第三節 公団の行政機関化

第七章 公社の誕生

（以上、本号）

終章 おわりに

凡例については、連載第一回（第五三卷第一号）の冒頭に記した。

### 第三部 戦後復興期における公団と公社

第六章 公団の展開

第一節 公団の活用

一九四七年四月二五日に行われた第二三回衆議院総選挙の結果、各党の獲得議席数（合計四六六）は、社会党一四三、

自由党一三二、民主党一二四、国民協同党三二、共産党四、諸派二〇、無所属一三となり、社会党が第一党に躍り出た。これを受けて自由党の吉田茂内閣は退陣した。そして、五月三日の衆議院本会議首班選挙で社会党の片山哲が選出され、六月一日に三党（社会、民主、国民協同の各党）連立の片山内閣が成立した。<sup>(1)</sup>

この時期の日本経済は、国家財政の赤字・重要企業の赤字・国家計の赤字により縮小再生産となる一方、他方でインフレーションが進行するという状況にあった。<sup>(2)</sup> こうした経済情勢を打開するため、マッカーサーは、三月二二日付で当時の吉田総理大臣宛に書簡を送付し、「経済安定本部に依つて現情勢の要求する総合的一連の経済金融統制を展開実施する為急速且強力なる措置を採ることが必要である」。そうしなければ「経済界のインフレーションは食糧其他必需品の付随的不適正配給と相俟つて益々悪化すべく、産業再建は更に遅延すべく、又日本国民が頼もしき前進を開始せる社会的政治的目標の達成は為に危殆に瀕するに至るであらう」と注意を促した。これに対し吉田は、三月二八日のマッカーサーへの回答書のなかで「特に物資需給全般の状況に鑑み、・・・今期議会に提案せる各種公団を中心として、物資配給の組織及方法を全面的に再整備する」<sup>(4)</sup>（傍点部は引用者による）考えであることを明らかにした。つまり、経済統制の強化に際して公団を中心に活用していく姿勢を示したのである。

吉田内閣の後釜となった片山内閣では、このマッカーサー書簡の政策化が求められることになった。<sup>(5)</sup> 片山内閣の経済安定本部長官に就任した和田博雄は、早速この政策の実現に乗り出した。<sup>(6)</sup> こうして組閣後間もない六月六日の経済閣僚懇談会で「経済危機突破対策」の原案が説明され、和田等はESSの承認を得るためにマーカーカット、ファイブ、ロスと協議を行った。<sup>(7)</sup> かくして、六月一日に（一）生産量を増大すること、（二）生産と消費を調整し、国民消費の内容を合理的に切り詰め、資本の維持、生産財の確保に努めるとともに、生産及び流通を計画的に行い得るような経済の秩序を確立すること、（三）インフレーションの拡大を防止するために、物価と賃金の悪循環を断ち切ること、<sup>(8)</sup> を基本

的な考えとする「経済緊急対策」が発表された。<sup>(9)</sup>

「経済緊急対策」では、次の八項目を重点とする総合対策の実施が記された。<sup>(10)</sup> すなわち、（一）食糧の確保、（二）物資の流通秩序の確立、（三）賃金・物価の全面的改定、（四）財政金融の健全化、（五）重点生産の継続と企業経営の健全化、（六）勤労者の生活と雇用の確保、（七）国内消費の圧縮と輸出の振興、（八）以上の諸施策の実効性を高めるための企業管理・企業形態、である。このうち「（二）物資の流通秩序の確立」では、公団の活用を含む次のような方針が掲げられた。<sup>(11)</sup>

- 一、基礎的な生産資材、重要生活物資、主要食糧等徹底的な統制を必要とする重要物資は、公制団（公団）方式によつて配給を確保する。
- 二、統制の必要が右につぐ物資については、現在の割当切符制を継続または新たに適用するものとし、割当物資の流れを最終までつかんで、その経路と供用実績を明らかにするように切符制度の運用に改善を加える。
- 三、割当の制度は、実績主義、能力主義を排し、能率と手持資材の活用とを主眼として、企業の公正な競争を助長するように改める。
- 四、隠匿物資の摘発活用を強力に推進する。
- 五、取締の重点を経済行政の監査と大口の経済違反行為や闇ブローカーの摘発におく。
- 六、輸送統制を強化して、闇物資の移動を抑圧する。

このことから公団に関する二つのことが窺われる。第一は、「公団」が「公制団」の略称であるということである。

第二は、公団（公制団）が第一番目に記されているように、流通秩序確立の要諦は公団の活用にあるということである。こうした方針は、ESSの承認を受けたものであり、その意味でESSの意向を体现したものであった。<sup>(12)</sup>日本側はここにおいて、公団活用の「お墨付き」を得ることになったのである。

前章で述べたように、広範囲に公団を設立するという日本側の目論見は、GHQによって一旦、潰れたかに見えた。しかし、「経済緊急対策」を契機に日本側の公団活用の動きは再び活発化することとなる。たとえば、商工省では、「経済」緊急対策の一環として「GHQと」交渉する予定の公団として「鉄鋼配給公団」「繊維配給公団」「生活必需品配給公団」「化学工業品配給公団」の名前が挙がり、法案の要綱が作成されたりしたのである。しかし、日本側は、こうした具体案についてGHQと交渉を進めていなかった。「経済緊急対策」発表前日の六月一〇日に和田長官は、マーカット等から「実行案ヲドシドシ早クダスコト」と言われているのである。こうした状況は六月下旬になっても変わらなかった。<sup>(14)</sup>GHQも加わった具体案の策定が本格的に動き出すのは、ようやく七月に入ってからのことであった。

七月四日に今日の『白書』の先駆けとなる「経済実相報告書」が公表された。<sup>(15)</sup>これは、経済安定本部の「首脳部が、こうだと認識している経済情勢と施策の方向を、国民に訴え、協力をもとめようとしたものであった」<sup>(16)</sup>つまり、「経済実相報告書」には、「さきに発表した『経済緊急対策』の基礎となつてゐる日本経済の現実を国民に知ってもらい、政府と国民が同じ材料の上になつてものを考えて行くという意味」が付与されていたのである。<sup>(17)</sup>したがって「経済緊急対策」とかかる関係にある「経済実相報告書」では、「物資の流通秩序の確立」が強調されていた。

ところで、こうした流通秩序確立へ向けた日本側内部の動きは、既に六月中旬からはじまっていた。すなわち、六月一七日に商工省特別室が「(経済)緊急対策 実施案其の一」として「物資流通秩序に関する件」<sup>(18)</sup>を作成し、三〇日に経済安定本部生産局が同名の文書を「(経済)緊急対策実施案 二」としてまとめていたのである。そして、七月二日

に経済安定本部総合調整委員会副委員長としてGHQとの折衝に当たった都留重人は、アルバーから「8日頃日本側ニ案ヲ出スカラソレマデニESSB〔経済安定本部〕デモ〔流通秩序の確立について〕審議シテオイテクレ」との指示を受けた。こうして、七日に「流通秩序確立対策」が経済安定本部生産局によって作成された。都留は、九日にアルバーから、配給公団の新設を含む「流通秩序確立二閣スルInformal statement」を渡され、一六日までに日本案を提出するよう求められた。<sup>(24)</sup> これ以降、都留とアルバーは流通秩序確立の具体案について協議を行うこととなる。<sup>(25)</sup> そして、一七日に「流通秩序確立案ニツイテ・・大体ニオイテ〔GHQ側の〕原則的諒解ヲウル」に至り、<sup>(26)</sup> 二九日に「経済緊急対策」の具体策である「流通秩序確立対策要綱」が閣議決定された。

さて、七月一七日にESSの諒解を得た「流通秩序確立対策要綱(案)」は、(一)統制方法の改善、(二)闇取引の撲滅、(三)闇撲滅国民運動の展開、を骨子とするもので、このうち「(一)」では、①公団制度の改善と強化、②割当切符制度の改善、③リンク制度の拡大、が示された。<sup>(27)</sup> 日本政府は、これに基づき、鉄鉱・繊維・ゴム・皮革・マッチ等の生活必需品数品目について公団を活用しようと考えた。<sup>(28)</sup> 経済安定本部は、これに先立つ形で「繊維公団の構想」(七月一四日付)、<sup>(29)</sup> 「皮革公団の構想」(七月一六日付)、<sup>(30)</sup> 「ゴム公団の構想」(七月一六日付)、<sup>(31)</sup> 「日用品配給公団の構想」(第三次案) (七月一六日付)、<sup>(32)</sup> を作成していた。<sup>(33)</sup>

ところが、七月下旬になると公団の活用は、雲行きが怪しくなっていた。都留は、二五日の午前中にアルバーから「公団問題ニツイテ特ニ反対多シ (Wasa Kara)」と伝えられ、午後の流通秩序に関する「final word」の際、「公団新設ノ点デ個々ノモノヲアトマワシニサレ」てしまうことになるのである。<sup>(34)</sup>

和田長官をはじめとする経済安定本部にとつて、公団活用に対するESSの反対は突然のことで、理解し難いものであった。<sup>(35)</sup> このことは、翌二六日に都留がファイインに「公団問題ニツキ長官ガ Generalニ会イタイト云ツテイル」と電話



をしてることからも窺うことができる。<sup>(36)</sup>これに対しファインは、「一般方針トシテハ、日本側デ必要デアルトミトメ、ソレガ納得ノユクヨウニ説明セラレタ場合ハミトメルトイウコトニナツテイルカラ、個々ノ公団ニツイテハ working level デ discuss スル事ニシテホシイ」と答えた。<sup>(37)</sup>つまり、必要性が論証されたものについて個別に認めていくと述べたのである。こうした説得的な理由を求めるといふ姿勢は、これ以降の公団活用に関するESSの基本的態度となつていった。

日本政府は、七月二九日に「経済緊急対策」の具体策として「流通秩序確立対策要綱」を閣議決定した。公団の活用については、「実施要領」の「第一、統制方法の改善」における「一、公団制度の改善と強化」の第四番目で次のように記された。<sup>(38)</sup>

(4) 徹底した配給統制を必要とする基礎的な生産資材、重要生活物資及び主要食糧については公団を増設する。

次の品目については、直ちに公団を設ける。

(イ) 食品

(ロ) 油脂

(ハ) 酒類

このように「流通秩序確立対策要綱」では、公団増設の方向性が示されたものの、公団設立が明記されたのはGHQから正式な了承を得ていた三公団に止まった。都留は、要綱発表当日の七月二九日にファインから「公団ノ問題ハ一般原則トシテ変ワリハナイ。ソノ必要性ノ論証ガ大切」と言われ、その夜、和田らと「公団問題ハガンバルコト」を申

し合わせた。かくして、経済安定本部は、ESSに対する説得活動を本格的に開始することになるのである。

註

- (1) 総選挙から片山内閣組閣に至る過程については、升味準之輔『戦後政治 上』（東大出版会、一九九五年）二三五―二四一頁。
- (2) 「経済緊急対策」昭和二十二年六月十日閣議決定（総合研究開発機構（NIRA）戦後経済政策資料研究会編『経済安定本部 戦後経済政策資料 第1巻』日本経済評論社、一九九四年）。以下、『NIRA資料 第1巻』と記す。この文書では、こうした現状分析に続いて「去る三月二十二日附のマツカーサー元帥の吉田前総理大臣宛の書簡は、このような経済の実情と、その打開の方途とを早くも明瞭に指摘している」と記している。
- (3) 「吉田総理大臣宛マツカーサー最高司令官書簡翰」（『NIRA資料 第1巻』）。なお、この書簡は、当時、ESS顧問であった都留重人により起草されたものである（『経済企画庁編『戦後経済復興と経済安定本部』大蔵省印刷局、一九八八年、一一二頁）。
- (4) 「マツカーサー最高司令官宛 吉田総理大臣回答書」（『NIRA資料 第1巻』）。なお、ここでは六点について対策を断行するとされた。引用は、そのうちの第二番目である。
- (5) 勝間田清一「片山内閣の経験」（日本社会党結党20周年記念事業実行委員会編『日本社会党20年の記録 結党20周年記念出版』日本社会党機関紙出版局、一九六五年）三七五頁。
- (6) 和田の覚悟の程は、経済安定本部長官就任の六月一日の日記に窺うことができる。「誰かがこの仕事をやらねばならない、非常に困難に困難であると分つていて、よく日はれることはない」と分つていてやらねばならない・・・」（国立国会図書館憲政資料室所蔵「和田博雄文書」四七七）。そして、ESSが和田の政策に期待をかけていたことは、六月一〇日のフア

イン、ロスと和田、都留との協議において「イカニ和田氏二期待ヲカケ support シテイルカハ one of our best men デアル」(『エム・フアナタニユズツタコトカラミテモ分ルダロウ』(『都留日誌』一九四七年六月一〇日の項)との発言からも知ることが出来る。

(7) この間、六月七日にフラインとロスが経済緊急対策の原案に対し二項目のコメントを行い、一〇日に和田、都留は承認をうるためにマーケット、フライン、ロス、コーエンと協議をした。なお詳細については、この間の「都留日誌」を参照。

(8) 七月一日に開催された第一回国会(本会議)における和田の発言(「国会会議録検索システム」<http://kokkai.ndl.go.jp>)。なお、これら三点は、「互いに密接に繋つておる」と説明された。

(9) 経済安定本部は、「経済緊急対策」発表後一〇日間の反響について新聞記事を用いて纏めている。日本政府がGHQのみならず国民の動向を注視していたことは興味深い。「経済緊急政策に対する反響」(昭二二、六、二〇 経済安定本部調査課)『NIRA資料 第一巻』。

(10) 前掲「経済緊急対策」。

(11) 同右。

(12) 後日、経済安定本部企画課が作成した「流通秩序確立対策の具体化について」(一九四七年九月三日)は、「・・・緊急対策の実施につき、貴司令部が常に好意ある支援と助言を与えられつゝあることについては、我々は深甚の謝意を表している。」と記している(「流通秩序確立対策の具体化について」(経安本・企 一二・九・三)総合研究開発機構(NIRA)戦後経済政策資料研究会編『経済安定本部 戦後経済政策資料 第6巻』日本経済評論社、一九九四年。以下、『NIRA資料 第6巻』と記す)。

(13) 「商工省関係第一回国会提出予定法律」(国立国会図書館憲政資料室所蔵「佐藤達夫文書」一四〇六)。

(14) 都留は、六月二四日に和田等とマーケット等との間で開催された会見において「緊急対策ノ具体案ハドシドシ出シテくれ」と言われたことを書き残している(『都留日誌』一九四七年六月二四日の項)。

(15) この経緯については、たとえば、都留重人『都留重人自伝 いくつもの岐路を回顧して』(岩波書店、二〇〇一年)二二六―二二八頁。

- (16) 稲葉秀三『激動の30年の日本経済』（実業之日本社、一九六五年）一六八頁。
- (17) 『日経』一九四七年七月五に掲載された和田の談話。
- (18) 「物資流通秩序確立に関する件（緊急対策実施案 其の一）」（二二、六、一七 商工省特別室案）東京大学経済学部所蔵「経済安定本部資料 経済統制 20122年」（R番号mf9.915.7）。
- (19) 「物資流通秩序確立に関する件（緊急対策実施案 二）」（二二、六、三〇 生産局）東京大学経済学部所蔵「経済安定本部資料 経済統制 20122年」（R番号mf9.915.7）。なお、マイクロフィルムが不鮮明なため、「緊急対策実施案 二」ではなく、「緊急対策実施案 二二」の可能性がある。
- (20) 都留の机の上には司令部との直通電話があり、いつでも交渉できるようになっていた（経済企画庁編、前掲書、一〇九頁及び一一六頁）。
- (21) 「都留日誌」一九四七年七月二日の項。
- (22) 「流通秩序確立対策」（生産局 昭二二・七・七）『NIRA資料 第6巻』。
- (23) 「流通秩序確立対策の具体化について」は、「・・・七月九日附E. S. S非公式覚書で、詳細な具体的措置に及ぶ広汎な示唆を示えられた。その中には、『必要な配給公団を新設することもある必要かつ必要な方法の一つであることが勧告されていた』とある（「流通秩序確立対策の具体化について」『NIRA資料 第6巻』）。
- (24) 「都留日誌」一九四七年七月九日の項。
- (25) 「都留日誌」によると七月一日と一六日に両者の間で協議がなされている。
- (26) 「都留日誌」一九四七年七月一七日の項。
- (27) 「流通秩序確立対策要綱（案）」（東京大学経済学部所蔵「経済安定本部資料 経済統制 20122年」R番号mf9.915.7）。
- (28) 『朝日』一九四七年七月一七。
- (29) 「繊維公団の構想」（二二・七・一四 E. S. B）東京大学経済学部所蔵「経済安定本部資料 経済統制 20122年」（R番号mf9.915.8）。
- (30) 「皮革公団の構想」（昭和二十二年七月十六日 E. S. B生活物資局）東京大学経済学部所蔵「経済安定本部資料

- 経済統計 20122年 (R番号mf9. 915. 8)。
- (31) 「ゴム公団の構想」(昭和二十二年七月十六日 E. S. B生活物資局) 東京大学経済学部所蔵「経済安定本部資料 経済統計 20122年」(R番号mf9. 915. 8)。
- (32) 「日用品配給公団の構想(第三次案)」(二二・七・一六 ESB日用品課) 東京大学経済学部所蔵「経済安定本部資料 経済統計 20122年」(R番号mf9. 915. 8)。
- (33) 以上の構想は作成部局の違いはあるが、全く同じ形式で作成されている。なお、これ以外に、日にちは不明であるが七月に経済安定本部生活物資局生鮮食品課により「蔬菜配給公団設置について」が作成されている(東京大学経済学部所蔵「経済安定本部資料 経済統計 20122年」R番号mf9. 915. 8)。
- (34) 「都留日誌」一九四七年七月二五日の項。このことは、公団設立が「流通秩序確立要綱」の最大のネックとなることを示唆している。なお公団への反対は、それ以前からあった。都留は、七月一日にホール(Hall)から繊維公団案について「公団案ニハ賛成デキヌ・ムシロ今カラ昔ノ事態ニ一日モ早クカエルヨウニシタ方ガヨイト思フ。」と言われているのである(「都留日誌」一九四七年七月一日の項)。
- (35) コーエンは「六月後半、都留重人とそのスタッフが経済安定本部にあって公団制度の確立に奔走していたまさにそのときに、マークカットは執務室で、ESSの五つの課から約十五人の統制専門家を集めて公団制度を再検討する特別会議を開いた」と記している(コーエン前掲書、一六四頁)。なお、都留日誌や東京大学経済学部所蔵「経済安定本部資料 経済統計 20122年」(R番号mf9. 915. 8)を見る限り、経済安定本部が公団制度の確立に奔走していたのは、七月後半のことである。
- (36) 「都留日誌」一九四七年七月二六日の項。
- (37) 「都留日誌」一九四七年七月二六日の項。
- (38) 「流通秩序確立対策要綱」(昭二二・七・二九 閣議決定)『NIRA資料 第6巻』。
- (39) 「都留日誌」一九四七年七月二九日の項。
- (40) 「都留日誌」一九四七年七月二九日の項。この会合には、都留と和田の他に、山本、稲葉、徳永、佐藤、勝間田、岡部が出席した。

## 第二節 公団活用の抑制

## 一、公団活用をめぐる攻防

「流通秩序確立対策要綱」が閣議決定された時点で存在した公団は、石油・配炭・肥料配給・価格調整・貿易・産業復興・船舶公団であった。<sup>(1)</sup>そして、「食料品、油糧、酒類」については公団の活用が「決定」し、「主食、飼料」については公団の活用が「大体内定」していた。<sup>(2)</sup>ところが、経済安定本部は、前節で述べたように「夢想だになかった障礙に逢着するに至つた」。<sup>(3)</sup>それが「研究中」であった「ゴム、皮革、鉄など」に公団を活用することへのESSの反対である。このことについて都留は、八月一日の日誌で次のように記している。<sup>(5)</sup>

「Kodanノ件ハReadyガ生産公団ニナルコトヲオソレ、鉄鋼ニツイテハソノ点デ反対シテイルトノコト、一般ニKodanヲ以上extendスルコトニ対シテハ反対多ク、余程convincingナargumentヲ持ツテコネバムツカシカロウト。」ただし、この時点において、ESS内部は公団の活用反対で意見が纏まっていたわけではなかった。このことは、都留が、四日にアルバーから「公団ノコトハ、big battleダカラ周到ニ行ウ必要アリ、自分デモargumentヲ今日午后カイテミヨウト思ウ、EBS〔経済安定本部〕カラモ説明書ヲナオシテ関係局ニ提出シテホシイ」と指示されたことや、一二日にファインから「公団ニツイテハ出来ルダケ協力シヨウ」と言われていることに窺うことができる。しかし、これ以降、次第に公団の活用は反対で纏まっていた。<sup>(8)</sup>八月一九日に都留はジャノウ(Jarrow)から次のような話を聞いている。<sup>(9)</sup>

「公団ニ対スルScap側ノoppositionハ、保守派ハ、socializationノbaseニナル事ヲソレ、<sup>(12)</sup>進歩派ハControl assoc.

ガ恒久化サレル事ヲオソレ、strange bed-fellow ニナツテイル。」

つまり、経済統制に批判的な保守派は社会化（社会主義化）反対の観点から、経済統制を重視する進歩派は永続化反対の観点から、同床異夢ながら共に公団の活用に対処する考えを持つに至ったのである。<sup>(10)</sup> こうした状況のなかで、ESSの統一の見解が八月三〇日にファイイン、ライト、コーエンから都留に「Kodan-unable to approve any one of 6.」と伝えられた。<sup>(11)</sup> そして、九月三日のマーケットと和田経済安定本部長官、水谷商工大臣等との会見において「公団新設問題する非公式覚書」<sup>(12)</sup> が日本側に手渡された。それは、鉄鋼・化学製品・ゴム・皮革・日用品・石炭採掘に公団を活用することに対して「賛意を表し得ない」というものであった。

公団活用の反対理由は「表7」<sup>(14)</sup> 下段のようである。要するに、ESSは、公団を新設するよりも、まず、現行の配給制度を強化すべきだとしたのである。九月三日覚書の理由（イーニ）を八月三〇日に都留に伝えられた理由（a-i）と比較すると（「表7」参照）、九月三日覚書の原型となる内容が八月三〇日の時点で既に日本側へ伝えられていたことがわかる（下段は上段に対応するよう並べかえた）。そして、覚書が手渡される前日の九月二日に、都留はファイインから「公団ノ件ハESSBニハジメテ反対スルコトニナルノデ、ESSトシテハ極メテ慎重ニキメタツモリ、reverseノ余地ハナイト思フ」<sup>(15)</sup> と伝えられていた。

表7 公団新設の反対理由

「都留日誌」(八月三〇日)の理由<sup>(16)</sup>

(a) 現在 allocation system を最大限度に先づ利用スル事。existing system can operate — not forcefully enforced. コノ点ヲ correct セネバ Kodan ヲ作ッテモ correct デキヌ。ソノ為ニ add'l personnel ガ必要ナラトレ。

(b) basically objectionable — : continuation of objectionable association fundamentally undemocratic — 之ヲデノ personnel ヲミテモ財閥力統制会ノ人間。

(c) change of gov't ノトキニソレダケノ power ヲ公団ノヨウナモノニ lodge スル事ハコノマシクナイ。

覚書(九月三日)の理由<sup>(17)</sup>

二一(ロ) 現在の統制を相当程度強化することの方が、新公団の為に必要とする処より遙に少ない人員を以て実施することが出来得るといふのが私の意見である。

提案にかかるが如き種類の公団増設の必要は現行の統制法規を供することによつて大部分除かれ得るものと信ぜられる。

二一(ハ) 従来の統制諸団体、組合及び財閥会社の役員や社員を使用して公団を広範囲に亘り発展せしめる事は明かに新しい別の假面の下にしかも政府の保護の下に之等の不都合な機関を恒久化せしめる脅威をつくるものである。

二一(ハ) 假令之等の公団は一時的性質のものとして考案せられたのではあるか、恐らくこしばらくの間は経常的に更新せらるべく且絶えず監視して居なければ所要の統制の適用に深く根を下ろし過ぎて了つて之等を解体せしめることが最も困難なものとなるに至るであらう。



(d)

Diet \ proposal の改悪 (T. K.)

(e)

capital outlay — inflationary.

(f)

日用品公団ハユキスギ, essential com. ノ域ヲコエテイル.  
goes beyond the principle for Kodan originally accepted.

(g)

inspectors — 小サイ com. ニツキ inspect スル事ハ privacy of  
homes ヲオカス.

事情かくの如くてあるから政府が公団をして営ましめんとする機能が実際に於ては利己的な特殊の利益の為に並用せられる眞の危険がある。

二一(二)

公団の運営資金に充つる為に政府財源よりの相当多額の基金を必要とすることは正しく「インフレ」の危険を造るものである。

二一(イ)

提案にかかる公団増設は公団制度活用の範囲に関する最初の了解を越えるものである。特に石炭公団に関してはその企図してゐる活動範囲は配給機構としての公団の任務に関する本来の概念を遙に越えるものである。化学薬品及日用品に付ては種類も甚だ多く且つその相当部分は性質上重要性のないものもあるか其等か公団制度により配給統制を行ふべき品目として提案されてゐる。

二一(イ)

種々雑多なる品目を公団を以て一元的配給を確保せんとすれば不必要に膨大なる査察陣容を必要とするものと考へられる。か

(h)

Kodan ハ現在 distr. system よりモ更ニ superior adm. efficiency  
ヲ要求スル・後者モ出来ズシテドウシテ前者ガデキル・

(i)

公団ノ数ガ少ナイウチハ enforce シヤスイガ、多クナルトES  
Bトシテモヤリニクイダロウ・

かる強行的活動は如何なるものに於ても不当に些細検査や搜索  
が行はれる危険の伴ふ惧のあることが予想される。

二一(ロ)

ゴム、皮革及び鉄鋼等新公団を要請されてゐる多くの場合、其  
等物資の現在に於ける割当及配給統制が有効に具体化されて居  
られない事を指摘し得る。割当証書が配給可能量を超過して発行  
せられるのが常である。此の難点は公団新設によつて解決出来  
ない。右は唯単に割当量を供給量に相等しからしむる様調整す  
ることによりてのみ解決することが出来るのである。

二一(二)

提案にかかる公団の相当な複雑であり且その範囲広範であるか  
故に正規の政府官吏に対し行はれてゐる統制には服従しない尨  
大なる数の行政上及取締上の職員を必要とする。現在の正規官  
吏のそれよりも遙かに越ゆる給与額を設けることは種々の困難  
を惹起するであらう。

公団活用に対する反対は、マーケットとファイナからそれぞれ「プリンシプルとしていけないと云ふのではなく各品目について検討」した結果であると説明された。<sup>(18)</sup>しかし、これは、日本政府にとつて「経済緊急対策」及び「流通秩序確立対策要綱」で表明した公団活用を撤回せざるをえないことを意味した。<sup>(19)</sup>日本政府は、政策の実現という点において「甚だ困惑した立場に立」たされることになったのである。<sup>(20)</sup>そして、こうした展開は、経済安定本部にとつて「十分の理由を発見できない」ことであつた。<sup>(21)</sup>九月三日の会見で和田長官は、次のように述べている。<sup>(22)</sup>

「現在の公団に対する反対論は、E. S. SとE. S. B〔経済安定本部〕とが協力して行つた閣対策により不利を蒙つた連中の仕業である」

和田がE S Sの方針転換を陰謀論的に捉えていることは、経済安定本部側の戸惑いを端的に示しているといえる。このようにE S Sは、公団活用に対して初めて正式に反対した。しかし、その一方でE S Sは、経済安定本部と議論する余地を残していた。すなわち、九月三日の会見でE S S側は「原則トシテ却下シタワケデハナイカラ事務的ニモット折衝シテホシイ」とも述べているのである。<sup>(23)</sup>経済安定本部が九月一〇日付で作成した「労務用品公団の構想 (Linked goods Kodan)」には、E S Sとの事務折衝を想定して「労務用品公団設立の必要性」という文書が準備された。<sup>(24)</sup>

経済安定本部は、その後も公団の活用についてE S Sと非公式に折衝をつづけた。しかし、現行制度を強化するといふE S Sの方針は、次第に、より明確なものとなつていった。<sup>(25)</sup>都留は、九月二三日にファイナらを夕食に招待して公団の活用について議論した時の様子を次のように記している。<sup>(26)</sup>

「公団問題ニツキ論ズ・結論ハnegative・現存制度ヲ強化スル事ニ全力ヲツクシテホシイ。一番ノ要点ハ公団ガ control assoc. 的ナモノヲ perpetuate スル危険アリトイウ点。コレヲ防グ為ニ control ガ少シ位 less efficient ニナツテモシカタガナイト。」

これ以降に設立された公団は、酒類配給・食糧配給・食料品配給・飼料配給・油糧配給の五公団にとどまった。ただし、これらは「流通秩序確立対策要綱」の閣議決定時に既に公団の活用を「決定」ないし「大体内定」していたものであり、その後の展開のなかでE S Sから設立を承認されたものではなかった。<sup>(27)</sup>そして、一月一日付けの「流通秩序の再確立について（未定稿）」では「基礎的な生産資材、重要生活物資についても配給公団を設立する方針であったが、司令部の反対強く承認不可能に近いと思はれるので原則として一応取止めることとする」<sup>(28)</sup>と記された。つまり、現行制度の強化というE S Sの意向はその後も貫徹され、経済安定本部は公団の活用を放棄せざるを得なくなっていたのである。<sup>(29)</sup>

## 二・現行制度の強化と「公団 principle」

以上のようにE S Sは、経済統制の基本方針を現行制度の強化へと転換させた。しかし、それは、私的独占を禁止し、政府統制を実現するという「公団 principle」<sup>(30)</sup>まで放棄するものではなかった。では、現行制度の強化と「公団 Principle」はどのように両立されたのであろうか。以下では、このことについて、食糧配給公団設立をめぐる動きを素材に検討していくことにしたい。

主食である米麦を取扱う食糧配給公団のアイディアは、六月一日に発表された「経済緊急対策」のなかに見ることができる。<sup>(31)</sup>その後、「流通秩序確立対策要綱」を発表する時点で、この構想は主食公団として実現していくことが「大体内定」した。<sup>(32)</sup>

九月に入ると、その実現に向けた具体的な動きが本格化することとなった。五日に経済安定本部は「食糧公団の構想

に関するメモ」を作成し、「公団制度の特徴」「食糧特別会計と食糧公団との関係」「食糧公団の構造」について論点の抽出を行った。<sup>33</sup>すなわち、「公団 Principle」を確認し、設立に際しての問題点を整理したのである。そして、九月一日付の「公団について」と題する文書のなかで「今後提案予定の公団」として「主食配給公団」の名前が明記された。<sup>34</sup>日本側は「現存及び提案中の公団〔食料品・油糧・飼料・酒類の四公団〕の外に食糧（主食）、鉄鋼、リンク物資、ゴム製品、染料及び甘味料の五種目<sup>(マ)</sup>について公団の設置を必要と考へるが、そのうち食糧についてのみ至急に新設を考へることとし<sup>(35)</sup>たのである。こうして提案された食糧公団についてマーケットは、一月二日の覚書のなかで次のように評している。<sup>36</sup>

「大規模の機構改革は混乱を来す可能性があるに反し、これによつて得るところは極めて小さいものと期待されるから、営団〔食糧営団〕を公団〔食糧公団〕によつて置代<sup>(マ)</sup>へ実質的には現行制度を維持しようとする日本政府の提案に対して異論を差控えることが適当と思考される」

このように食糧公団は、現行制度の延長線上で捉えられた。そして、それは、経済安定本部が一月二八日に作成した「主要食糧の集荷及び配給制度要綱案」にあるように「配給機構の機構強化のため」のものでもあった。<sup>37</sup>かくして、戦時期からの食糧営団・日本いも類会社・日本でんぶん会社を解散（閉鎖機関に指定）することで、一九四八年二月二〇日に「食糧配給公団」が誕生した。食糧配給公団を設立するにあたって現行制度の強化と「公団 Principle」が共に追求されたことは、たとえば、初代総裁に就任した梶原茂嘉の言葉からも読み取ることができる。<sup>38</sup>

「総裁としての私見をいえば・・・いずれにしても従来<sup>(マ)</sup>の営団の長所をとり入れ、それに新工夫をこらして模範的なお役所と・・・新しい型の役人を仕立てたい」<sup>(傍線部は引用者による)</sup>

食糧配給公団では、現行の「営団」を完全に否定することなく、「お役所」「お役人」による政府統制Ⅱ公的独占が目

指された。別言するならば、食糧配給公団は、「末端の従業員や建物はこれまでと同じ」「配給業務は外見上いまままでと違わない」という現行制度の側面と、<sup>39)</sup> 営団首脳の一部を入れ換え、政府機関として取り扱うという「公団 principle」の側面を兼ね備えたものだったのである。これは、現行制度を「公団 principle」に則して作り替え、強化したものとすることができよう。

因みに、食糧配給公団と並んで公団設置が必要と考えられた五種目（鉄鋼・リンク物資・ゴム製品・染料・甘味料）<sup>41)</sup> について日本政府は、「先ず切符制度の改善励行を十分に行つてから公団設置を考へる」意向であった。そして、都留の記録によると一二月に入ってリンク物資（労務用品）<sup>42)</sup> に公団を活用することが議論された。都留は、一二月一九日にカプロン（Capron）と会見した様子を次のように記している。<sup>43)</sup>

「Link com. Kodan 二対二テハ、private monopoly へ replace スルノデナク新シイ govt monopoly ヲ create スル事ニナルノデ反対ハ強イ。」

ESSは、公団が私的独占の排除に止まらず、政府独占（公的独占）の無秩序な拡張につながることを危惧した。現行制度強化の要諦は、まさにこの点にあったのである。

かくして占領下において公団が行政手法として大規模に活用されることはなかった。公的独占の論理を持つ公団は、官僚制にとって権限拡張を正統化し得るものであった。それ故に、「経済緊急対策」及び「流通秩序確立対策要綱」で公団活用の「お墨付き」を得た当初、官僚制は公団を様々な行政運営のなかで積極的に活用しようとした。しかし、ESSが現行制度の強化へと方針転換することで、公団は限定的に活用されるに止まった。このことは、官僚制がGHQに対して公団活用のヘゲモニーを握ることができなかったことを示している。つまり、公団は、官僚制にとってGHQの了承の下で限定的に活用できる執務知識にしかならなかったのである。

(1) 一九四七年八月一日時点で存在した公団及び経済安定本部内で設立が検討されていた公団の一覧を示せば右のようである。

公団一覧表

公団名	基本金 (百万円)	設 立 (年：元号月日)
石油配給	60	22・6・2
配炭	300	22・6・2
肥料配給	65	22・7・15
価格調整	30	22・6・2
貿易品	15	22・5・27
鋳工	30	22・5・27
繊維	15	22・5・27
食糧	200	22・5・27
原材料	200	22・5・1
産業復興	300	22・5・22
船舶	0	未定
特別調達	40	未定
食糧品配給	10	未定
油糧配給	10	未定
飼料配給	30	未定
酒類配給		未定

(注) 「取扱物資」は除いた。  
(出所) 「公団一覧表 (22・8・1)」  
(『NIRA 資料 第5巻』)。

- (2) 「公団制度の概要」(二二・七・三一 生活物資局) 『NIRA 資料 第5巻』。
- (3) 前掲「流通秩序確立対策の具体化について」。
- (4) 前掲「公団制度の概要」。農林水産政策研究所所蔵「和田文庫」(「公団関係」ファイル)に所蔵されている同じ文書には、「研究中」のものについて「外部にはいふ要なし」と和田よるものと思われる書き込みがある。このことからESSとの間に軋轢があったことが窺われる。また、この文書には「公団を設立するか否かの基準」(それは、(一) 絶対的供給不足、(二) 経済再建及国民生活上の必要物資、(三) 価格品質などのプールを要するもの、(四) 貯蔵などをして一定の計画配給を要するもの、(五) 切符制だけで計画配給がむづかしい、である)「公団の性格及特性」という項目がある。このことは、経済安定本部が公団を制度化させつつあったことを示している。なお、「和田文庫」を利用するに当たっては、両角和夫農業総合研究所経済政策部金融研究室長(一九九六年五月一日当時)の御協力を頂いた。記して感謝申し上げます。

- (5) 「都留日誌」一九四七年八月一日の項。つまり、「研究中」であった「鉄」について反対されたのである。なお、これは、ライトとの会見を記録したものである。
- (6) 「都留日誌」一九四七年八月四日の項。
- (7) 「都留日誌」一九四七年八月一二日の項。
- (8) 公団反対に至る経緯については、コーエン前掲書、一六二—一六六頁。
- (9) 「都留日誌」一九四七年八月一九日の項。
- (10) 当時のESSの状況については、たとえば、竹前栄治『GHQの人びと—経歴と政策』（明石書店、二〇〇二年）七一頁。
- (11) 「都留日誌」一九四七年八月三〇日の項。
- (12) これは、マークカット、ファイン、コーエン、ロス（ESS側）、和田長官、水谷大臣、都留、山本、石黒（日本側）が出席した会見でのことである。
- (13) 「一九四七年九月三日附マークカット代将発和田長官宛公団新設問題に関する非公式覚書」（経本連絡部訳）農林水産政策研究所所蔵「和田文庫」（「公団関係」ファイル）。この文書は『NIRA資料 第5巻』にも収められている。
- (14) 都留は当日の日誌に「先ず existing allocation system を強化スル事が先決トイフ点ニ集中サル」と記している（「都留日誌」一九四七年九月三日の項）。
- (15) 「都留日誌」九月二日の項。
- (16) 「都留日誌」一九四七年八月三〇日の項。
- (17) 前掲「一九四七年九月三日附マークカット代将発和田長官宛公団新設問題に関する非公式覚書」。
- (18) 「公団新設に関するマークカット、和田、水谷両大臣会見要旨」（『NIRA資料 第5巻』）。
- (19) 前掲「流通秩序確立対策の具体化について」は、次のように記している。「・・・我々は、貴司令部の承認を受けて国民に発表した流通秩序確立対策が、我々の納得しえない理由によつて全面的にくつがえることとなるならば、単に国民に対して虚偽を約束した結果となつて政府の立場を著しく困難なものにするばかりでなく、今後の経済危機打開についての要の対策が骨抜きになつたことによつて、全く施策の効果に対する自信と責任とを喪失せざるをえないのである。」
- (20) 前掲「公団新設に関するマークカット、和田、水谷両大臣会見要旨」。



- (21) 前掲「流通秩序確立対策の具体化について」。
- (22) 前掲「公団新設に関するマーケット、和田、水谷両大臣会見要旨」。
- (23) 「都留日誌」一九四七年九月三日の項。同右「公団新設に関するマーケット、和田、水谷両大臣会見要旨」も同様ことを記している。
- (24) 「労務用品公団の構想 (linked goods Kodan)」(二二・九・一〇 ESB) 東京大学経済学部所蔵「経済安定本部資料 経済統制 20—22年」(R番号mf9.915.8)。
- (25) 「労務用品公団設立の必要性」(同右マイクロフィルム)。
- (26) 「都留日誌」一九四七年九月二三日の項。なおこうした指摘は、「都留日誌」一九四七年九月二五日の項にも見るこゝとができる。都留は、サピア (Sapia) とメルニック (Melnick) に会った時の模様を次のように記している。「controlラ efficient」ニスル事ヨリモ、統制会的機構ラツプシタ方ガヨイトイフ意見ハ政治的ニタメニスル意見ト思フ。」
- (27) つまり、現行制度の強化というESSの方針から逸脱するものではなかったのである。現に、食料品・油糧配給公団については、営団など戦時期との実務上の連続性が指摘されている(「食料品 油糧 配給公団関係質疑応答」(東京大学経済学部所蔵「経済安定本部資料 経済統制 20—22年」R番号mf9.915.8)。
- (28) 「流通秩序の再確立について(未定稿)」(二二・一一・一)『NIRA資料 第6巻』。
- (29) 同右「流通秩序の再確立について(未定稿)」では、「例外として、特殊品配給公団を設立・・・することとしたい」と記されたが、これも実現を見ることはなかった。
- (30) 都留は、一〇月三一日のコーエンとの会見で「公団ニツイテハ公団 principle ライケナイト云ツタノデハナイ」と言われている(「都留日誌」一九四七年一〇月三一日の項)。
- (31) 第六章第一節を参照。
- (32) 本節註(2)参照。
- (33) E. S. B. C R B 「食糧公団の構想に関するメモ」(東京大学経済学部所蔵「経済安定本部資料 経済統制 20—22年」R番号mf9.915.8)。
- (34) この文書は、昭和二二年十月一日「公団の解説」経済安定本部総裁官房指導課(『NIRA資料 第5巻』)に所収され

- ている。
- (35) 「公団に関する国会修正案に対する措置方針（案）」一九四七年九月二六日（東京大学経済学部所蔵「経済安定本部資料 経済統計 20122年」R番号mf9・915・8）。
- (36) 総司令部経済科学局長 マーカット代将発 統制調整委員会、価格統制配給部、財政金融部、独占禁止部宛「一九四七年十一月二十二日附覚書 食糧公団設立に関する件」（東京大学経済学部所蔵「経済安定本部資料 経済統計 20122年」R番号mf9・915・8）。
- (37) 「主要食糧の集荷及び配給制度要綱案」（二二、一一、二八 経本）国立国会図書館憲政資料室所蔵「森戸辰男文書」九一四一六。なお、この文書の右上には、「GHQの関係あり極秘」と記されている。
- (38) 『朝日』一九四八―二二〇。
- (39) 「食糧公団になると」（『朝日』一九四八―一一九）。食糧配給公団では、かつての各地方営団が各都道府県支局に、各地方営団支部が配給所に変更された。また、食糧営団を規定していた食糧管理法を「改正」することで食糧配給公団が設置されたことから、現行制度との連続性を読み取ることができる。
- (40) 概要については、同右。詳細については、「食糧営団職員録」「食糧配給公団職員録」を比較検討した。
- (41) 前掲「公団に関する国会修正案に対する措置方針（案）」。
- (42) リンク物資が労務用品を指していることについては、前掲「労務用品公団の構想 (linked goods Kodan)」を参照した。
- (43) 「都留日誌」一九四七年二月一九日の項。後日、都留はリンク物資について、「復興公団ノ中ニ Link gds Dept. ヲオキ、ソレヲ拡大シテ利用シテハ如何」とESS（カプロン等）から提案されている（「都留日誌」一九四八年一月九日の項）。

### 第三節 公団の行政機関化

## 一．「公団 principle」の明確化

前節で述べたように、GHQは現行制度の強化によって、日本政府による公団活用を抑制しようとした。そうしたなかで、GHQは、日本政府に「公団及び特別調達庁の性質等に関する指示を出し、<sup>(1)</sup>「公団 principle」の明確化に乗り出した。ここにおいて日本政府は、これまで十分に検討されてこなかった公団の性質を確定する必要性に迫られた。本節では、公団が国家行政組織法に基づく行政機関として位置づけられる過程について検討していく。

以下の論述にあたって、まず最初に、公団の性質を明確化する過程で繰り返してこる「特別調達庁」<sup>(2)</sup>について簡単に説明しておきたい。

特別調達庁は、連合国や日本政府の必要とする建造物の建設、建設物・設備の管理、物資・役務の調達等を実施する機関として「特別調達庁法」に基づき設置された。この法律は「公団法と同時に、公団法の姉妹法として制定されたものであつた」<sup>(3)</sup>ため、それに基づく特別調達庁は「組織体としては、公団と全く同一の形態を有するもの」<sup>(3)</sup>となつた。性格面においても、特別調達庁に基本金や運営資金がないことを除くと、特別調達庁は公団と全く同じであつた。両者の関係はこのように似通つたものであつたが、特別調達庁は公団よりも政府直營的であることを明らかにするために「公団」ではなく、「庁」と名付けられた。そして、一九四七年九月一日に業務を開始した。<sup>(4)</sup>

さて、GHQの指示を踏まえ最初に性質を確定したのは、特別調達庁であつた。一九四七年二月五日に閣議決定された「特別調達庁の性質等に関する件」<sup>(5)</sup>は、次のような内容のもので、特別調達庁を政府部局として位置づけていた。

公団及び特別調達庁の性質等に関し、今回連合国最高司令部より別紙のような指示があつたので、政府は、左の通

り決定する。

一 特別調達庁は、連合国最高司令官覚書第一三九四号第三項に記載されている Government Corporations に該当するものであるので、この覚書の趣旨に鑑み、特別調達庁は、政府の一部であるものと解釈すること。

二 内閣総理大臣は各関係庁に対し、遅滞なく前項の旨を訓令すること。（訓令参考案一）

三 特別調達庁は、左のような職責を有する政府部局であることを確認すること。

(1) 特別調達庁は、その所管する業務に関する契約の締結及び支払請求書の証明について責任を有する政府部局である。

(2) 特別調達庁は、特別調達庁法に規定された業務を監督する責任ある政府部局である。

四 内閣総理大臣は、遅滞なく、大蔵大臣その他の関係各大臣に対し前項(1)の旨（訓令参考案二）を、都道府県知事に対し同項(2)の旨（訓令参考案三）を夫々訓令すること。

五 占領軍の要求に係る業務につき、現に戦災復興院及び終戦連絡中央事務局において所掌している事務は、昭和二十三年一月一日までに、これを特別調達庁に移管すること。

備考 連合国最高司令部から同時に指示のあつた公団については右指示の線に従つて至急関係各庁において協議の上改めて閣議において所要の措置を決定するものとする。

そして、最後の「備考」に基づき公団の性質が検討されることになった。

こうして作成された「公団の性質に関する商工省意見」（二月一〇日）<sup>(6)</sup>は、右の閣議決定（特別調達庁の性質等に関する件）のうち第一号と第二号について「公団に対しても実施することは差支えない」、第三号について「公団に

迄推し及ぼす必要はない」としていた。このうち第一号と第二号を公団に適用することについては、次のように説明された。

「公団に関しては、当初より、公団が政府機関であるとの解釈の下に諸般の取扱をなして来て居り、特に会計制度については、定款において政府の会計制度に準じた会計手続きを規定してある程である。・・・公団を政府の一部であると解釈し、主務大臣がこの旨を関係各庁に対して訓令又は通牒することについては異議がない。」

すなわち、政府機関であるとの解釈に従って組織化がなされている以上、公団を「政府の一部であるものと解釈すること」には何等問題がないとしたのである。これに対し第三号を公団に適用することは、次のことから不適切であるとされた。

「これが特別調達庁独特の必要から出て来た要請に基くものであり、GHQの指示もまた本件については特に特別調達庁のみを特摘してある点に鑑み・・・」

つまり、第三号の目的は、特別調達庁が「公団と同一の形態を有する」ことによって生じる業務上の支障を取り除くことにあると見做されたのである。

かくして、一九四八年一月一七日、総理官房審議室により「公団の性質に関する件（請議案）」が作成された。この文書は、公団の性質を次のように規定していた。<sup>(8)</sup>

一・公団は、連合国最高司令官覚書第一三九四号第三号第三項に記載されている government corporation に該当するものであるので、この覚書の趣旨に鑑み、公団は、政府の一部であると解釈すること

二・公団に関する主務大臣は、関係庁に対して、遅滞なく前項の旨を訓令すること（訓令参考案）

訓令参考案

以下略

これは、先の「特別調達庁の性質等に関する件」と第三号以下を除き同一の内容のものであった。そして、修正されることなく、一九四八年一月二七日に閣議決定された。<sup>(9)</sup>この結果、特別調達庁と公団は、「government corporation」として「政府の一部」であることが公式に確認されることになった。

しかし、公団を「政府の一部であると解釈すること」と、それに法的な位置づけが与えられていることは別の問題である。食糧配給公団発足当日の一九四八年二月二〇日に梶原茂嘉総裁が「公団は行政機関として一応まとまっているがその性格は未知数・・・」と述べているように、公団の行政機関として「の性格は未知数」の部分があった。こうした公団を行政組織のなかに法的に位置づけたのが、行政調査部立案による国家行政組織法であった。<sup>(10)</sup>

二．公団の行政機関化

一九四七年末の時点で、戦時期までの天皇の官吏は、行政調査部が立案した国家公務員法によって公務員へと変わっていた。しかし、行政制度については、戦前からの各省官制通則（勅令）を引き継ぐことで暫定的に行政官庁法が制定されたに過ぎなかった。<sup>(11)</sup>そこで行政調査部は、行政官庁法にかわる新行政官庁法案の準備にとりかかり、一九四七年一月三〇日に高辻部員の手により「行政官庁法（試案）」が作成された。<sup>(12)</sup>

こうした動きに対し民生局（GS）のマークスは、一九四八年三月二一日に「我々は現行法の延長として立案された

行政官庁法(案)は、これを承認しないつもりである<sup>(14)</sup>と通告し、さらに一三日に「意見追加」を行った<sup>(15)</sup>。このうち「意見追加」では、①「National Government Organization Law [国家行政組織法]と云う名前にして、公団も入れよ」、②独立官庁の名称を Administration, Agency, Board, Commission, Kodan のように統一すること、等を指示した。こうしたマークアの意見は、フーバーをはじめとする民政局各担当者の総意でもあった<sup>(16)</sup>。かくして、公団は、国家行政組織法において「その実質的機能に着目して行政組織にとり入れ」られることになった<sup>(17)</sup>。これは、行政官庁法と国家行政組織法の主たる相違点の一つであった<sup>(18)</sup>。

こうした、マークアの指示を受けて、三月二五日に「国家行政組織法試案(第一次案)<sup>(19)</sup>」が、さらに三一日に「国家行政組織法試案(第二次案)」が行政調査部内で起草された<sup>(20)</sup>。そして、四月八日に「国家行政組織法案」が作成された。公団については、第二二条と第二二条で次のように規定された<sup>(21)</sup>。

## 第二二条

国の行政事務の中、物資の配給統制その他公共的事業に関するものを遂行するため、特に必要がある場合においては、法律の定めるところにより、国家行政組織の一部をなすものとして、公団を設けることができる。

公団は法人とし、上級の行政機関の企画及び監督の下に法律の定めるところにより、一定の業務を行う。  
公団の長は総裁とする。

## 第二二条

公団の役職員はこれを国家公務員とする。

その後、四月九日に「公団として置かれるものは、別表でこれを定める」との一文が第二二条に加筆され、一四日の訂正において「特別調達庁及び公団」として、第二二条と第二三条にあった二つの条文が第二三条に纏められた。<sup>(23)</sup>かくして、一六日の「国家行政組織法案」(仮案)では、次のように公団が規定されることになった。<sup>(24)</sup>

(特別調達庁及び公団)

第二二条

物資の配給に関する業務その他の公共的業務の遂行のため、特に必要がある場合においては、法律の定めるところにより、国家行政組織の一部をなすものとして、特別調達庁及び公団を設けることができる。

特別調達庁及び公団は法人とし、法律の定めるところにより、一定の業務を行う。

特別調達庁は、外局に準ずるものとする。

特別調達庁及び公団として置かれるものは、別表にこれを掲げる。

特別調達庁及び公団の長は総裁とする。

特別調達庁及び公団の役職員は、これを国家公務員とする。

この「仮案」にはマーカムの訂正がはいった。<sup>(25)</sup>すなわち、「特別調達庁及び公団」を「公団」のみに変更し、別途「特別調達庁」の条文を設けるよう指示がなされたのである。この結果、特別調達庁の規定は公団と分離した形で記されることになった。特別調達庁と公団を区別することについて「国家行政組織法想定問答」は、「特別調達庁法は、公団法と同時に、公団法の姉妹法として制定されたものであり・・・その経理、人事、権限等より申しても法律の上では、



法人ではありませんが、・・・実際上の取扱いが純然たる政府部局と何等異らないものとなつて居るため、国家行政組織法案では「この実体を尊重いたしまして・・・公団として取扱わず、総理府の外局の一つとして、取扱うこととした」と後日、説明している。<sup>(26)</sup> こうしたマーカムの訂正はその後も入り、一三日の閣議に提出された法案では公団と特別調達庁を分離した上で公団は次のように規定された。

## 第二二条

公団は、国家行政組織の一部をなすものとし、その設置及び廃止は、別の法律でこれを定める。

2 公団として置かれるものは、別表にこれを掲げる。

その後、国家行政組織法案は五月一〇日に衆議院へ提出され、七月五日に国家行政組織法として公布、翌一九四九年一月一日に施行された。<sup>(27)</sup> こうして公団は、政府の一部として、国家行政組織のなかに法的に位置づけられることとなった。これは、私的独占を排除するための政府機関化という「公団 principle」の一層の明確化を意味した。しかし、そうした一方で、公団は、行政組織として法的に位置づけられたが故に、この時期に進められた行政機構簡素化の動きのなかで、次第に縮小・廃止への途を歩まざるを得なくなっていく。<sup>(28)</sup> 官僚制が目指した広範囲にわたる公団の活用は、E.S.S.の反対のみならず、こういった文脈においても潰えていくことになるのである。

- (1) 『国家行政組織法の制定過程に関する資料(三)』(東京大学法学部所蔵「占領体制研究会資料」二二〇七)にある「特別調達庁の性質に関する件」(閣議決定二二、一一、五)。
- (2) 以下については前掲「公団の解説」及び「国家行政組織法 想定問答」(国立国会図書館憲政資料室所蔵『佐藤文書』一七五三)を参照した。
- (3) 同右「国家行政組織法 想定問答」六五頁。
- (4) 当初は公団同様、法人組織であったが、その後「総理府設置法」(一九四九年五月三一日)に基づき総理府の外局となった。
- (5) 前掲「特別調達庁の性質に関する件」。
- (6) 「公団の性質に関する商工省意見」(二二、一一、一〇)『NIRA資料 第5巻』。
- (7) このことについて商工省意見は、次のように説明している。
- 〈1〉特別調達庁は基本金及び運転資金を有せず、その所管業務の契約については単に契約の帰結と支払請求書の証明をなすに止り、契約代金は主務官庁が終戦処理費を以て支払うこと、なつてゐる。この為従来主務官庁の契約承認制或は契約金額の査定制等により特別調達庁の活動が制約を受けてゐたので、その所管する業務に関する契約の帰結及び支払に関する証明書の作成についてこれを責任ある政府部局であるとし、契約承認制或は査定制の不自由を解除せんとしたのである。然るに公団は基本金と、貿易資金特別会計又は復興金融庫からの借入金で賄う運転資金とを有してその業務を行つてゐるのであつて、特別調達庁とは全く趣を異にするのである。
- 〈2〉内閣総理大臣は都道府県知事に対し、特別調達庁法に規定された業務を監督する責任ある政府部局である旨を訓令すること、なつてゐるが、これは、特別調達庁の業務に伴う維持管理(進駐軍家族住宅等の維持管理)その他の業務を従来主務大臣から知事に委任し同時にこれを監督してゐた処、特別調達庁が政府の一部局の資格で直接知事にこれ等の事務を委任し監督する必要があるという特別調達庁独特の事例から生じたのであつて、公団に関しては、特に知事に対して施設等の維持管理その他の事務を委任する必要もないのである。
- なお、〈2〉にもとづいて各都道府県知事宛通牒が出されている(前掲『国家行政組織法の制定過程に関する資料(三)』)。

- (8) 「公団の性質に関する件(請議案)」(二三・一・一七総理官房調査室 東京大学経済学部所蔵「経済安定本部資料 経済統制 23年」(R番号mf9.915.9)。
- (9) 大蔵省財政史室「昭和財政史―終戦から講和まで―第六卷」(東京経済新報社、一九八四年)二八六頁。
- (10) 『朝日』一九四八―二二〇。
- (11) 行政調査部は、一九四六年一月二八日、新憲法下の行政機構、公務員制度、行政運営に関する調査、研究、立案を行う機関として内閣に設置された(行政管理庁管理部署『行政機構年報 第一卷』一九五〇年、一頁)。なお行政調査部の後身が、現在の総務省(総務庁・行政管理庁)と人事院である。
- (12) 今村都南雄「行政組織制度」(西尾勝・村松岐夫編『講座 行政学 第2巻』有斐閣、一九九四年)四八頁。
- (13) 「行政官庁法(試案)」(二二・一二・三〇) 高辻部員 国立国会図書館憲政資料室所蔵『佐藤文書』一七二七。
- (14) 「行政官庁法に対するマークムの意見 一九三八、三、一一」(国立国会図書館憲政資料室所蔵『佐藤文書』一七三四)。
- (15) 「行政官庁法についてのMarum意見追加」(23年3月13日) 国立国会図書館憲政資料室所蔵『佐藤文書』一七三四。
- (16) 岡田章「現代日本官僚制の成立」(法政大学出版局、一九九四年)一五四頁。
- (17) 行政調査部「国家行政組織法想定問答」昭和二三、五(国立国会図書館憲政資料室所蔵『佐藤文書』一七三五)における「問 現行の行政官庁法との主要な相違点は何か」の「答」の「(4)」(同、四頁)。
- (18) 同右「国家行政組織法想定問答」。相違点として八点指摘された。なお、ここでは公団を国家行政組織法の一部に位置づけることを次のように述べている(傍線部は引用者による)。「・・・要するに、公団は、政府が自ら全面的責任を負うてこれらの統制経済を行うため設けられた制度でありまして、広い意味において、国の行政事務を行うものであり、その意味において、実質的に、国の行政組織の一部をなす行政機関と同一の機能を覚えているものであります。この法律は、この実質に即して、公団を国の行政組織の一部をなすものとし、行政組織の上でその置かるべき位置をこの実質に即して定めたのであります。」(同、六二―六三頁)。
- (19) 第一次案の第一〇条では「総理府、法務庁及び各省には、前条の規定による内部的部局及び機関の外、法律の定めるところにより、主任の大臣の管理又は所轄に属する所要の行政官庁として、左に掲げるものを置くことができる」とし、庁・院・公団・委員会を挙げている(「国家行政組織法試案(第一次案)」(二三・三・二五 佐藤部員) 国立国会図書館憲政

資料室所蔵『佐藤文書』一七三四)。

- (20) 第二次案では、公団について独立した規定がなされた。すなわち、第二四条は次のようにある(『国家行政組織法試案(第二次案) (二三・三・三二)』、国立国会図書館憲政資料室所蔵『佐藤文書』一七三四)。

国の行政事務を遂行するため、特に必要がある場合においては、法律の定めるところにより、行政機関として、公団を置くことができる。

公団は国家行政組織法の一部をなすものとし法律の定めるところにより、権限を有する上級の行政機関の定める計画若しくは指示に従ひ、一定の事務を行う。

公団の長は総裁とし、総裁その他の役員は主任の大臣がこれを任命する。公団の役員及び職員は、これを官吏その他の政府職員とする。

- (21) 「国家行政組織法案」(二三、四、八 行政調査部) 国立国会図書館憲政資料室所蔵『佐藤文書』一七三四。

- (22) 『国家行政組織法の制定過程に関する資料(一)』(東京大学法学部所蔵「占領体制研究会資料」二二〇七)。

- (23) 同右。この間、一〇・一一・一三日に修正がなされている。ただし、公団関係について大きな変更はない。一三日には特別調達庁が加筆された。なお、一二・一三・一五日には、各省から法案に対する意見が出されている(前掲『国家行政組織法の制定過程に関する資料(二)』)。

- (24) 前掲『国家行政組織法の制定過程に関する資料(一)』。

- (25) 文書に「黒字マーク訂正」のメモ書きがある(同右)。

- (26) 「問 特別調達庁はどうなるのか」の「答」(前掲「国家行政組織法想定問答」六五―六六頁)。なお、これに続く「備考三」では「連合軍の要求にかゝる業務について、戦災復興院の所掌していた設営業務及び終戦連結事務局で所掌していた需品事務は、昭和二十三年一月一日までに、調達庁に移管することとなつたのでありまして、これによつて調達庁は他の公団とは違つて実際的には、主務大臣の監督を受けることなく、それ自身でこれらの事務を行うこととなり、即ち他の公団とはちがつてそれ自らが政府部局に属する機関となつたと云うことができるのであります。・・・」と説明がなされている(同、六六頁)。

- (27) 国家行政組織法案の制定過程を概観すると、公団の記述は、時を経るにしたがつて「形式」性を高めていることがわか

る。それは、特別調達庁と区別をしたという他に、条文を簡潔にしているということに端的に示される。これは、GHQが国家行政組織法に対して「各種の行政機関およびその内部部局の名称を統一化ないし規格化することによって国家行政組織の構造を規律し・・規格化された体系の下におけるその実体は別にそれぞれの法律によって定め・・」ようにしたことと所以する（佐藤功『行政組織法（新版）』法律学全集、一九七九年、一〇〇頁）。とはいえ、こうした「形式」性は、公団にとっても必要とされることであった。すなわち、公団は、配給以外の領域にまで拡大し、多様化していたからである。たとえば、運輸省は、国家行政組織法案（第二二条）に対して「公団は凡べて本条第一項（「国政事務の中、物資の配給統制その他公共的事業に関するものを遂行・・」）の概念に該当しなければならぬか。なお、船舶公団の事務は公共的事業と解してよいか」（「国家行政組織法案に対する質疑並びに意見」前掲『国家行政組織法の制定過程に関する資料（三三）』）との意見を出している。多様化した公団を規定するには、「形式」性を高める必要もあったのである。

なお、運輸省の意見については日付不詳であるが、公団を第二二条として扱っていることから四月八日から四月一三日にかけてのものだと推測される。因みに四月一四日案から公団は、第二二条で扱われなくなっている。

(28) 公団の多くは、その解散時期を「臨時物資需給調整法」の有効期間と規定していたが、実際には行政整理のなかで縮小・廃止が議論された。このことについては、別稿で論じることとしたい。

## 〔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（二〇〇一年六月二十九日授与）に大幅な加筆・修正を加えたものである。なお、加筆・修正にあたっては、二〇〇六年度文部省科学研究費補助金（学術創成研究（2））による研究成果の一部を取り入れている。