



# HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	公企業と官僚制（6） ー戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社ー
Author(s)	魚住, 弘久; UOZUMI, Hirohisa
Citation	北大法学論集, 56(4), 161-214
Issue Date	2005-11-30
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/15402">https://hdl.handle.net/2115/15402</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	56(4)_p161-214.pdf



# 公企業と官僚制（六）

——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）

（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、本号）

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。

## 第二部 戦時期における営団

### 第三章 営団の誕生

一九四一年の第七六議会で「帝都高速交通営団法」「住宅営団法」「農地開発法」が成立したのを受けて、「帝都高速交通営団」「住宅営団」「農地開発営団」が誕生した。前章で述べた「特殊法人」の「帝都交通局」(仮称)は、「帝都高速交通営団」として具体化されることになった。では、どのような経緯のなかで「帝都交通局」は「帝都高速交通営団」になったのであろうか。

このことを考える手掛かりとなるのが住宅営団である。「営団」という名称の経営形態が最初に整えられたのは、地下鉄事業でなく住宅事業においてであった。ここで興味深いのは、前章で述べた東京地方の交通調整問題において新たな公企業形態が模索されるのとはほぼ同時期に、住宅事業を「営団」によって行うことが議論されていたという事実である。

そこで本章では、まず住宅営団の形成過程を跡づけた上で、「帝都交通局」が「営団」へと変容していく過程を検討する。そして、さらに、この時期に誕生したもう一つの「営団」である農地開発営団について若干の考察を行うことで、「営団」がいかなる論理を持つ行政手法として誕生したのかを明らかにしていきたい。

## 第一節 住宅営団の誕生

## 一・住宅政策の変遷

日本の住宅政策がいつ成立したかについては、議論の分かれるところである。たとえば、本間義人はその成立を大正期に見ており、大本圭野や越沢明は昭和戦時期に見ている。本項では、こうした起源についての議論には立ち入らず、住宅政策を担った内務省（一九三八年一月からは厚生省）の動きを、本節の議論に必要な範囲で考察することにしたい。一九一九年八月二四日に設置された内務省社会局は、社会政策的な観点から住宅政策を推し進めた。すなわち、内務大臣の諮問機関である救済事業調査会の答申（一九一八年）を受け、一九一九年度から大蔵省預金部の融資による公益住宅（賃貸住宅）の建設奨励に乗り出し、一九三九年度までに地方公共団体などに四万六千戸の住宅を建設させたのである。<sup>(4)</sup>そして、一九二一年には住宅組合法を制定させ、住宅組合を通じた住宅の建設、購入を推進した。

一九二四年五月二三日には、前年九月一日に発生した関東大震災後の住宅供給、被災者向けの福祉事業を目的として財団法人同潤会が設立された。これは「日本最初の本格的な住宅供給組織」と評されるものであった。<sup>(5)</sup>同潤会は、次のような住宅建設事業を実施した。すなわち、（一）仮住宅事業、（二）普通住宅事業、（三）アパートメント・ハウス事業、（四）不良住宅改良事業、（五）勤人向分譲住宅事業、（六）職工向分譲住宅事業、（七）軍人遺家族アパートメント事業、である。これらの事業のうち、最初に実施されたのが被災者向けの「（一）」であった。そして、これと並行する形で「（二）」が行われ、次いで鉄筋コンクリート構造の「（三）」が実施された。また、「（四）」は同潤会の設立当初から取り組まれ、「（五）」は「（二）」が一段落した後には実施された。さらに「（五）」を応用する形で「（六）」が行われ、

「(七)」は日中戦争開始後に着手された。同潤会は、その本部が内務省社会局内に置かれていたように、社会局の外局的な存在であり、従来の内務省の路線を踏襲した住宅政策を行ったのである。<sup>(7)</sup><sup>(8)</sup>

しかしながら、こうした社会政策的な性格をもつ住宅政策は、一九三七年にはじまった日中戦争の進展に伴い次第に転換を迫られることとなる。すなわち、予備役軍人の招集などによる軍関係者の都市部への集中、軍需工場の建設と「国民徴用令」公布（一九三九年七月八日）による工員の動員に伴い、これまでとは異なる住宅問題（都市の住宅問題と労務者の住宅問題）が現出するようになったからである。こうしたなか一九三八年一月一日には、内務省から分離する形で厚生省が新設され、社会局生活課が住宅問題を担当することとなった。<sup>(9)</sup>そして、一九三九年八月には労務者を対象とする住宅供給計画を樹立し、労務者を使用する会社、工場（特別の場合には地方公共団体や同潤会等）に労務者住宅の建設促進のための資材、資金の斡旋を行った（「労務者住宅供給三カ年計画」）。しかし、資力の乏しい中小工場にとつてこの政策は不十分なものであった。<sup>(10)</sup>さらに、戦時下において民需物資が減少し、建設資材の確保が困難となつていくなかで、それまでの民間零細投資家に依存する住宅供給形態では、急増する住宅需要に対応できなくなつていった。これに加えて、住宅供給の担い手である民間投資家の投資手控え（新築手控え）も生じた。その原因は、民需物資が減少するなかで生活レベルの物価上昇を抑えるために、物価の据置きと、それに連動する形で地代家賃の釘付け（一九三九年一〇月一八日「地代家賃統制令」公布）<sup>(11)</sup>がなされたこと<sup>(12)</sup>にあった。この結果、資材不足という物理的な問題とともに、供給主体の欠如が「住宅需給ノ大ナル破壊ヲ来タシ深刻ナル住宅払底ヲ招来」<sup>(13)</sup>することになった。住宅難は戦争の進展とともに刻一刻と深刻化していったのである。

一九四〇年に入ると、以上のような状況を背景として住宅政策のあり方に大きな変化が生じた。すなわち、前年一月二三日に、「労務者住宅供給三カ年計画」を統括する部局として厚生省社会局住宅課が生活課から分離する形で設置

説されたのである。<sup>(14)</sup>住宅課新設の意味は、都市の住宅不足と労務者の住宅問題に対応するために、住宅行政を専門的に行うということにあつた。<sup>(15)</sup>この時期になると「住宅対策が単に慈善ではなく、生産力拡充政策の一環である事は余りに明らかである<sup>(16)</sup>」といわれるようになっていた。住宅政策は社会政策的なものから国策的なものへと性格を変えていったのである。

## 二・二つの研究会と「特殊法人」構想

住宅問題が深刻化するなか、住宅対策に関する研究会が相次いで設立された。一つは、建築学会の「住宅問題委員会」であり、もう一つは同潤会の「住宅制度調査委員会」である。以下では、それぞれの委員会における議論について、メンバー構成にも留意しながら概観していくことにしたい。

### (一)「住宅問題委員会」(建築学会)での議論<sup>(17)</sup>

一九三九年六月五日に開催された「住宅問題委員会」第一回委員会に参集したのは、次のメンバーであつた。<sup>(18)</sup>

〔委員〕 伊部貞吉、池田謙次、内田祥三、小野二郎、大熊喜邦、北澤五郎、熊谷兼雄、小林政一、佐野利器、

高山英華、中村寛、矢島誠一、吉田安三郎、鷺巣晶

〔臨時委員〕 長岡道男、浜野啓一、早川文夫

このうち網掛け部分は、学会員であると同時に厚生官僚であることが確認できた人物である。<sup>(19)</sup>このことから厚生省が「住宅問題委員会」に人的にかかわっていたことがわかる。

さて、委員長に選出されたのは、前建築学会会長の佐野利器であった。そして、佐野により熊谷兼雄（厚生省）と高山英華（東京帝大助教授）が幹事として指名された。官僚と研究者がバランスよく配置されたのである。

第一回委員会では、主に議事進行に関する意見交換がなされた。その結果、まず、各国の住宅政策について研究者から説明を聴取する。次いで日本における住宅政策と政府の方針等を聴取する。そして、以上を踏まえて具体的調査に着手するという方針が決定された。この会合では、この他に、中村委員から「厚生省ノ今後ノ住宅政策概要及本委員会ニ対スル希望等」について情報が伝えられるとともに、熊谷幹事から「現ニ厚生省が執リツ、アル職工住宅政策ノ経過ニ関シ紹介説明」がなされた。このことは、住宅問題委員会の議論が厚生省の住宅政策に即した形で進められることを意味した。

第二回委員会からは、先の方針に基づき、各国の住宅政策について議論がなされた。すなわち、六月一九日の第二回委員会ではドイツとイタリアの住宅政策について、二八日の第三回委員会ではアメリカとイギリスの住宅政策について説明と意見交換が行われたのである。なお、第三回委員会からは、東京市政調査会研究員の幸島禮吉が学会員でないながらも委員として加わることになった。

七月一二日の委員会からは、日本の住宅政策に議論が移された。一二日の委員会では住宅関係法規などについて、二四日の委員会では幹事立案の「住宅問題対策議題」について説明と意見交換が行われた。このうち二四日の委員会で配布された「住宅問題対策議題参考資料」では、「住宅供給に関する問題」と題する項目が掲げられ、論点整理が次のようになされた。<sup>(20)</sup>

供給実施体

政府、地方当局、公共団体、半官半民会社

民間会社（土地建築会社及一般大工場会社）

住宅組合、個人

工<sup>（ア）</sup>営及生<sup>（イ）</sup>産方法

直<sup>（ウ）</sup>営、仮<sup>（エ）</sup>託、請負

維持管理方法

住<sup>（21）</sup>居所有及貸借（貸家、分譲、土地付分譲、持家）

管理方法及管理費

維持方法及維持費

かくして、委員会では、「供給実施体」（住宅供給主体）をどのようなものにしていくのかが具体的に検討されることになった。<sup>(22)</sup>しかし、この時点では、「政府」から「個人」まであらゆる実施方法が羅列されるにとどまり、その取捨選択はなされなかった。

さて、住宅供給の方策については、小委員会で集中的に調査・研究されることになった。一一月九日の委員会において「現下ノ緊急的対策ヲハジメ戦後迄ノ恒久的方策ニ関シ研究スルコト」を目的とする「住宅供給政策小委員会」の設置が決定を見たのである。<sup>(23)</sup>小委員会のメンバーとして佐野委員長から指名されたのは、中村寛（主査）、熊谷兼雄（幹事）、伊藤憲太郎、大村巳代治、小宮賢一、山田守の六名であった。このうち厚生官僚は、確認できるだけでも三名（中

村、熊谷、大村) 入っていた。つまり、小委員会の半数が厚生官僚で占められたのである。特に、委員会の中心となる主査と幹事に厚生官僚が据えられたことは、政策小委員会が厚生省主導により、実行可能性を重視する形で進むことを意味した。

一九四〇年六月七日の委員会では、「政策小委員会」幹事(熊谷兼雄)から、これまでの調査・研究を踏まえた今後の調査方針について提案・説明がなされた。それは、次のような項目からなつた。(なお、小委員会名は「政策小委員会」というように「住宅供給」を省略したものとなっているが、メンバー構成は「住宅供給小委員会」と全く変わらなく、その目的についても「供給方策ヲ立案スルヲ当面ノ目標トナス」(傍線部は引用者による)<sup>(24)</sup>とされていることから、「住宅供給政策小委員会」と「政策小委員会」は同じものと見なすことができる。以下、「政策小委員会」に統一して記す。)

1. 供給範囲、数量の推定
  1. 国策住宅会社
  2. 公共団体、公益法人
  3. 住宅組合
  4. 住宅会社(住宅会社法)
  5. 事業主
  6. 個人(家主、貸家業者)
2. 供給主体
3. 土地、資金、資材、租税

## 4. 家賃、地代

猶一般住宅政策トシテ

## 1. 既存住宅ノ改善

## 2. 管理

## 3. 各種住宅立法

住宅供給主体について見ると、「政府」が選取肢から除外されたことがわかる。第一章で述べたように、当時、生産力拡充や国家総動員体制を実施するうえで官民協力が要請されていたことをここでは確認しておきたい。つまり、この時期、「政府」自らが事業を実施する方法は、現実的な選取肢でなくなっていたのである。

さて、ここで若干触れておきたいのは「2. 供給主体」の「4. 住宅会社（住宅会社法）」である。それは、この「住宅会社（後の）住宅営団のことでしょう」と言われる関係にあったからである。<sup>(25)</sup>住宅会社については、四月中旬ごろから厚生省内で動きが見られた。<sup>(26)</sup>そして、集中的に検討がなされたのは、後述の「(二)『住宅制度調査委員会』（同潤会）での議論」で言及する「住居法特別研究会」<sup>(27)</sup>においてであった。

七月三日に開催された政策小委員会では「住宅対策二関スル建議案要綱」が配布された。この文書は、第一に「住宅供給機構二関スル件」を掲げ、次のように記している。

## 1. 住宅供給ヲ目的トスル特殊法人ヲ設立スルコト

## 2. 半官半民ノ国策住宅会社ヲ設立スルコト

3. 一定数以上ノ勞務者ヲ使用スル事業主ニハ所要数ノ住宅ヲ供給スルノ義務ヲ負ハシムルコト

ここにおいてはじめて「特殊法人」という言葉が登場することとなった。この「特殊法人」については、「(公法人)トナシ政府ハ其ノ所要資金ノ総額ヲ供給シテ全面的ニ之ヲ支持ス」と説明された。こうして住宅供給主体は、「特殊法人」と「国策住宅会社」の二つに絞込まれることになった。そして、七月五日の委員会では、これを踏まえて、政策小委員会提出による「住宅対策二関スル建議(案)」<sup>(28)</sup>について議論がなされた。その結果、委員会は、次のような決定を下した。

- 一. 住宅供給ヲ目的トスル政府ノ代行機関トシテノ特殊ノ法人ヲ設立スルコト
- 二. 一定数以上ノ勞務者ヲ雇傭スル事業主ニ対シ必要ト認ムル住宅ノ供給ヲ命ズルコト
- 三. 住宅建築資材ヲ綜合且一元的ニ配給スル機構ヲ整備スルコト

こうして住宅供給機関は「特殊ノ法人」に一本化された。ここで政府自らが事業に乗り出すことなく「政府ノ代行機関トシテノ特殊ノ法人ヲ設立スル」とされたのは、先に述べたように、当時、官民の協力が基調になっていたからである。しかし、こうした「特殊ノ法人」への一本化は、「国策住宅会社」という選択肢の否定を必ずしも意味しなかった。内田祥三は、五日の委員会で配布された「住宅対策二関スル建議(案)」に「特殊法人 会社ヲモ含ム」とのメモ書きを残しているのである。つまり、ここでは、「特殊法人」が「会社」をも包含する広がりを持った選択肢として捉えられているのである。

かくして、「特殊ノ法人」の設立を盛り込んだ「住宅緊急対策二閣スル建議」が完成した。これまでの経緯から明らかのようにこの文書は、建築学会と厚生省の合作ともいふべきものであった。

以上、「住宅問題委員会」（建築学会）における議論を通して、住宅供給機関を検討するなかで「特殊法人」が構想されたこと、それは国策会社を否定するものでなかったことを明らかにした。しかし、住宅供給機関がなぜ特殊法人に一本化されたのかについては、資料的な制約もあり、十分に説明することができなかった。そこで、次に同潤会に設置された「住宅制度調査委員会」での議論を検討することで、特殊法人に一本化された論理について考えていくことにしたい。

(二)「住宅制度調査委員会」(同潤会)での議論<sup>(29)</sup>

「住宅制度調査委員会」は、先の「住宅問題委員会」(建設学会)とほぼ同時期に「欧米各国ノ住宅立法並運用ノ状況ヲ調査シ且我我国庶民住宅ノ供給改善ニ関スル方策ヲ審議スル」(規程第一条)ことを目的に設立された。

第一回委員会は、「住宅問題研究会」(建築学会)の最初の会合(一九三九年六月五日)から約一ヶ月後の七月七日に開催された。この委員会では、互選により委員長に長岡隆一郎(貴族院議員・同潤会評議委員)、常任委員に中村寛(軍事保護院工営課長)と乾眞介(厚生省衛生局保健課長・同潤会参事)が選出されたほか、研究員として一二名に委嘱がなされた。委員と研究員は、次のようである。

〔委員〕長岡隆一郎、中村寛、乾眞介、堀内信之助、武島一義、中島賢藏、内田祥三、古屋芳雄、秋葉保廣、

佐野利器、物部薫郎

〔研究員〕

熊谷兼雄

小池新二、池田徳眞、伊藤俊夫、石堂正三郎、早川文夫、浜野啓一、長素連、大村己代治、

岡島暢夫、桂寅太郎、吉田倫恒、高山英華、長岡道男、幸島禮吉、有園初夫、青山義武、北川一松、

白鳥義三郎

このうち網掛け部分は、厚生官僚であることが確認できた人物である。<sup>(30)</sup> また、傍線部分は、「住宅問題委員会」(建築学会)の委員(臨時委員を含む)でもあった人物である。こうしたメンバー構成のうち、「委員」の半数以上が厚生官僚であることは、厚生省が「住宅制度調査委員会」(同潤会)での議論に対して影響力を持ち得たことを示している。また、委員の佐野利器、中村寛、研究員の熊谷兼雄が、それぞれ「住宅問題委員会」(建築学会)の会長、政策小委員主査、委員会・政策小委員会幹事であったことを踏まえるならば、両委員会がこれらの委員を通じてそれぞれの検討事項について情報を共有していたことが読み取れよう。

さて、一九三九年度の委員会では、主にイギリス、ドイツ、フランスにおける家賃制限と借家人保護に関する法令の翻訳が進められた。研究員によるこうした作業は、たとえば『独逸国借家法及施行令 独逸借家人保護並借家人調停所ニ関スル法律』というように、それぞれについて研究報告書として纏められ、一九四〇年二月二〇日の第二回委員会では報告された。そして、厚生省社会局によって全体の取り纏めがなされ、『英吉利、独逸及仏蘭西ニ於ケル家賃制限並借家人保護ニ関スル法制』が作成された。

一九四〇年度の委員会では、イギリス、ドイツ、アメリカなどにおける住居法の翻訳と並行する形で、「我国住居法私案要綱」の作成が進められた。このうち翻訳作業については、前年度同様、それぞれ研究報告書として纏められ、「我国住居法私案要綱」については、「住居法特別研究員会」で研究が行われた。「住居法特別研究員会」については、先の

「(一)『住宅問題委員会』(建築学会)での議論」において若干触れたが、具体的には、四つの部会を通して、それぞれ次のようなテーマで研究がなされた。

第一部会 住宅調査要項案

池田、吉田、浜野各研究員

第二部会 国民住宅基準案

大村、伊東、高山各研究員

第三部会 住居監督制度案

諫早、平山、有園、浜野各研究員

第四部会 住宅供給法案

早川、熊谷、幸島各研究員

ここで確認しておきたいのは、こうしてはじまった「住居法特別研究会」第四部会において「住宅会社法案ノ作成」が予定されていたことである。<sup>(31)</sup>しかしながら、第四部会は、後述するように、国策会社ではなく特殊法人の設立を報告した。では、なぜ第四部会の議論は特殊法人に集約されていたのであろうか。このことを検討するために、まず、第四部会の研究メンバーについて見ておきたい。

第四部会は、早川文夫(厚生省)、熊谷兼雄(厚生省)、幸島禮吉(東京市政調査会)の三名で構成された。このうち熊谷兼雄は、先に述べたように「住宅問題委員会」(建築学会)の幹事であり、住宅供給主体に関する検討を行った同

委員会「政策小委員会」の委員（幹事）であった。さらに、早川文夫と幸島禮吉も、それぞれ臨時委員、委員として「住宅問題委員会」の議論に加わっていた。つまり、第四部会に関する限り、すべてのメンバーは、「住宅問題委員会」（建築学会）と「住宅制度調査委員会」（同潤会）の両方にかかわっていたのである。

さて、第四部会における研究結果は、『住居法』特別研究会第四部会報告（未定稿）<sup>(32)</sup>に見ることができ、この報告書は、（一）住宅難ト其ノ対策、（二）供給数量、（三）供給住宅ノ規模及型式、（四）供給主体ノ組織、（五）事業計画、の五章から構成されていたが、「（一）」において「住宅供給量ノ増大ヲ図ルベキ方策」として八つの方法があると次のように書いている。

- 一、個人的貸家主ノ住宅供給ノ円滑化―家主組合等ノ機構ヲ通ジテ貸家経営ノ助成竝ニ監督ヲ行フコト
- 二、公共団体ノ住宅供給方法ノ改善
  - (イ) 公共団体ノ住宅営団ノ設立
  - (ロ) 公私共同企業ノ経営（例之、川崎住宅株式会社）
- 三、住宅供給ヲ目的トスル公益法人ノ拡充
- 四、住宅組合法ノ活用
- 五、住宅供給ヲ目的トスル政府ノ代行機関トシテノ特殊法人ノ設立
- 六、事業主ニ其ノ雇傭スル勞務者ノ住宅供給ヲ義務附ケルコト
- 七、住宅ノ用途変更ノ禁止
- 八、家屋ノ一時的徵用

ここで興味深いのは、「二」と「五」が区別されていることである。すなわち、「二」では地方レベルの事柄が、「五」では中央政府レベルの事柄が述べられているのである。このうち「二」の区分け「(イ)」と「(ロ)」には、東京市政調査会が一九三一年に作成した「公益企業法案」からの影響を窺うことができる。つまり、「公益企業法案」では「公益企業」の経営形態として「企業営団」と「公私協同株式会社」の創設が提案されているが、<sup>33)</sup>まさにこの二つの制度に対応する形で「二」の「(イ)」と「(ロ)」の区分けがなされているのである。「二」の記述には、東京市政調査会から第四部会にかかわった幸島禮吉の影響を見て取ることができるのである。

さて、これら八つの方法のうち、「二」〜「四」は「緊急ヲ要スル当面ノ住宅難緩和ニ著シク役立タシメ得ルトハ考ヘラレズ」との理由において、「七」と「八」は「斯ル方法ノ採用ニハ一定ノ限度ト慎重ナル考慮トヲ要ス」との理由から退けられた。そして、「差当たり採用スベクシテ而モ最モ効果ノ大ナルハ」「五」及び「六」であるとされた。報告書は、特殊法人の設立が最重要課題であることを次のように述べている。

「『政府ノ代行機関タル特殊法人』ノ設立ヲ根幹トシ、諸他ノ供給機関ヲ以ツテ之ヲ補フコトヲ最善ノ方策ト思考  
〔スル〕」

では、なぜ「住宅供給量ノ増大ヲ図ル」上で「政府ノ代行機関タル特殊法人」<sup>34)</sup>を設立する必要があるのであろうか。報告書は、このことについて工場労働者と一般庶民の家賃支払い能力から見て「住宅供給事業ガ営利事業トシテ成立シ得ナイ事ハ明デアル。従ツテカ、ル供給ガ是非必要ナラバ、企業主又ハ国家ノ負担ニ於テ之ヲ為サネバナラヌ」と記している。そして、国家の負担すべき部分について「特殊法人」が担当すると説明した。これは、営利事業になりえない住宅供給事業に、営利を基調とする会社形態を採用することはできないということであった。ここに住宅供給事業が営利事業として成り立ち得ないが故に、「特殊法人」を設立するという論理を見出すことができる。

では、企業と国家はどのように役割を分担するのであろうか。報告書は、企業の受け持つ部分を「住宅ヲ事業ニ不可欠ナ設備ト見ル考ヘカラ・・一般ニ職工五〇〇人以上ヲ使用スル工場ニ於テハ此ノ方法ヲ強制セシムル可能性ガアル」とし、国家が受け持つ部分を「同様ナ考慮カラ軍作業庁其他ノ官営工場ノ勞務者住宅」「中小企業ノ勞務者」「一般庶民」と記している。つまり、国家は、「特殊法人」を通じて官営工場・中小企業の勞務者、一部庶民向けの住宅建設に取り組みとされているのである。なお、企業（大工場）が受け持つ部分については、「特別ノ場合ニ限り政府資金ヲ融通シ」「別ニ計画スル政府ノ建築資材綜合配給機關ニヨリ〔資材取得の〕便宜ヲ与ヘル」。また、「土地ノ獲得困難ナ場合」「特別ナ場合」においては、特殊法人が斡旋や委託を行うとされた。

以上のような「住宅制度調査委員会」（同潤会）での議論を踏まえると、「住宅問題委員会」（建築学会）で住宅供給機關が特殊法人に一本化された論理が浮かび上がってくる。本項においては、「住宅問題委員会」（建築学会）と「住宅制度調査委員会」（同潤会）の議論を通して、住宅供給機關として「特殊法人」が構想されたこと、それは国策会社を設立することが困難な非営利事業を実施するという論理に基づいていたことを明らかにした。次項では、こうした研究会での議論がどのように具体化されていったのかについて検討していくことにしたい。

### 三・住宅対策委員会と「住宅営団」

一九四〇年六月二八日、「厚生大臣ノ監督ニ属シ其ノ諮問ニ応ジテ住宅ノ供給ニ関スル重要対策ニ付調査審議ス」る機關として住宅対策委員会が設立された。<sup>(35)</sup>この委員会は、将来の住宅難を見越して官民の権威者をもって構成された。<sup>(36)</sup>

住宅対策委員会の第一回総会は、七月八日に開催された。総会の冒頭、吉田茂厚生大臣は、日中戦争下の住宅難が「労

説  
務者其ノ外一般庶民ノ生活ヲ脅シ・・・延イテハ軍需ノ充足、生産力ノ拡充等ノ大切ナ国策ノ遂行ニモ障碍ヲ及ボサン  
トシツツアリマスルヤウナ状態」にあり、「有効適切ナ対策ヲ樹立スル必要ガアル」と説明した上で、次のような諮問  
を委員会に対して行つた。<sup>(38)</sup>

諮問第一号

住宅対策委員会

現下労務者其ノ他庶民ノ住宅難ノ実情ニ鑑ミ其ノ所要住宅ヲ速ニ供給スルノ方策ヲ樹立スルハ喫緊ノ要務ナリト認  
ム仍テ之ガ為特ニ講ズベキ具体的方策ニ関シ其ノ会ノ意見ヲ諮フ<sup>(37)</sup>

昭和十五年七月八日

厚生大臣 吉田茂

これを受けて委員会（第一回総会）では、住宅供給方策について各委員から意見が出された。<sup>(39)</sup> 具体的には、民間家主  
への建設奨励とともに、住宅供給機関の設立が話題となり、<sup>(40)</sup> 住宅供給機関については「国策会社」の設立と「特殊ナ法  
人」の設立が提唱された。

このうち「国策会社」を主張したのが日本勧業銀行の杉本正幸であつた。杉本は、不動産業務に従事する立場から次  
のように述べた。<sup>(41)</sup>

「・・・現在講ゼラレテ居ル対策ノ外ニ、更ニ新ナル組織ヲ作ルコトガ肝要デアルト考ヘマス。新ナル組織トハ国  
策不動産会社デアリマス。尤モ此ノ新組織ニ関シテハ夙ニ厚生省及ビ同潤会ニ於テ国策住宅会社ノ設立ニ付御研

究ニナツテ居ルヤウデアリマシテ、無論私モ国策住宅会社ノ必要ヲ痛感シテ居ルノデ賛意ヲ表スルモノデアリマスガ、併シ私ノ希望スル不動産会社ハ更ニ領域ノ廣大ナルモノデアリマス。」

ここで指摘されている厚生省及び同潤会における研究とは、先に述べた「住宅制度調査委員会」のことであると考えられる。杉本は、国策住宅会社から更に一步踏み込んだ、より広い領域をカバーする国策不動産会社を作るべきだとしたのである。

これに対して東京帝国大学教授の内田祥三は、「特殊な法人」を主張した。当時「建築学会」会長でもあった内田は、委員会において「吾々ノ学会〔建築学会〕ニ於テ考ヘテ居ルモノ、中極メテ緊急ヲ要スベシト考ヘラレテ居ルモノダケヲ茲ニ二、三拾ヒ上ゲテ皆様方ノ御審議ノ参考ニ供シタイ」としたうえで、「特殊な法人」について次のように述べた。<sup>(42)</sup>

「第一ハ、住宅供給ヲ目的トスル、政府ノ代行機関トシテノ特殊な法人ヲ設立スルコトデアリマス。近來ノヤウナ状態ニナリマシテハ最早普通ノ株式会社ナドノ経営デハ到底間ニ合ヒ兼ネルト思フノデアリマシテ、ドウシテモ政府自身乗出シテヤラナケレバイケナイノデハナイカ、ソレガ為ニハ政府ノ代行機関トナリ得ルヤウナ相當多額ノ資金ヲ持チ、相當強イ権能ヲ持ツタ特殊な法人ヲ設立スルノガ一番宜イノデハナイカト云フ風ニ考ヘルノデゴザイマス。」(傍線部は引用者による)

すなわち、会社形態では十分な成果を上げることができないので「特殊な法人」を設立することが必要だというのである。さらに内田は、「第二」として「一定数以上ノ勞務者ヲ雇傭スル事業主ニ對シ必要ト認メル住宅ノ供給ヲ求メルコト」、「第三」として「住宅建築ノ資材ヲ綜合且ツ一元的ニ配給スル機構ヲ整備スルコト」を説いた。<sup>(43)</sup> こうした内田の発言は、同日(七月八日)、「建築学会会長」名(内田祥三)で内閣総理大臣、内務、大蔵、陸軍、海軍、農林、商工、厚生<sup>(44)</sup>の各大臣に出された文書「住宅緊急対策ニ関スル建議」の内容そのものであった。つまり、内田は、建築学会で練

られた対策案を総会の場で披露したのである。なお、この建議の作成過程については、先の「(一)『住宅問題委員会』(建築学会)での議論」の項で詳しく論じたとおりである。

重要事項の審議は、特別委員会に付託された<sup>(44)</sup>。そして、一九四〇年七月九日の第一回特別委員会では、住宅供給機関の設置が議論となつた<sup>(46)</sup>。そこで具体的にどのようなやり取りがあつたのかについては、残念ながら管見の限りにおいて議事録を見つけないことができないため、詳かにすることはできない。しかし、内田のメモを頼りに討論内容の全体像を明らかにすることは可能である<sup>(47)</sup>。

ここでは、冒頭、「半官半民ノ会社ニスルカ 一種ノ財団法人ニスルカ」(長岡隆一郎)との意見も出されたが、まず「特別機構ノ設置ガ必要ナリヤ否ヤ」について議論がなされた。その結果、「全員」が「大体ニ於テ特別機構ノ設置ガ必要」との認識を示した。これを受けて、次に、その「特別機構」を「営利会社ニスルカ、ソウデナクスルカ」について議論がなされた。具体的には、先の第一回総会で議論された国策会社か「特殊ナ法人」という「特別機構」の性格に関することである。ここでは「会社デハイケナイト思ツテキル、現在ノ状況デハ対象ノ関係上カケタ資金ニ対シ相当ノ利益ヲ挙ゲルコトハ出来ナイ」(佐野利器)、「営利会社トシテハ成立シ得ナイト思フ」(赤木朝治)などの意見が出された<sup>(48)</sup>。こうした見解のうち、たとえば佐野の意見は、先に述べた「住宅問題委員会」(建築学会)と「住宅制度調査委員会」(同潤会)における議論を踏まえたものであつたと推測される。かくして、「特別機構」を会社形態にすることは不可能ということになり、第一回総会で内田が主張した「特殊ナ法人」へと議論は向かうこととなつた<sup>(49)</sup>。当時、厚生省社会局住宅課の事務官であつた加藤陽三は、この時の委員会の様子を次のように記している<sup>(50)</sup>。

「各委員とも熱心に国策会社ないしは特殊法人の設置について意見を戦わせておられ、ついに午後三時まで会議があつた。だいたいわれわれの思う方向に進行しつつあるように思う。」

ここでいう「われわれの思う方向」とは、「特殊法人」の設置に議論が方向付けられていったことを指している。これまで述べてきたことから明らかのように、「特殊法人」は「建築学会」による「住宅緊急対策二関スル建議」において示された事柄であった。そして、この建議は、先に述べたように、そもそも「住宅問題委員会」（建築学会）で練られた、いわば建築学会と厚生省の合作ともいべきものであった。厚生省にとって特殊法人の設立は、了解済みのことだったのである。

このことを裏付けるように、それから二日後の七月一日に開催された第二回特別委員会では、厚生省住宅課から「住宅営団法案要綱（未定稿）<sup>(51)</sup>」が提示された。これは、行政文書中に「営団」という名称が現れた最初の例であった。「営団」というこれまで存在しない新たな「法人」<sup>(52)</sup>を、間髪をいれずに提示できたということは、厚生省内で「住宅営団」に関する議論が前々からなされていたことを示している。

では、ここで新たに登場した「営団」という言葉は一体どのようなものだったのであろうか。「営団」という名称について加藤陽三は、「営団」という名前をつくるときに法制局は、当時、森山（鋭一）さんが長官でしたが、二人でいろいろ相談して「営団」という名前にしたのを覚えています<sup>(53)</sup>と述べている。しかし、「営団」という名前は、一九三一年に財団法人東京市政調査会が作成した「公益企業法案」のなかに「企業営団」という名称で既に登場済みであった。このことについて『東京市政調査会四十年史』は、「公益企業」法案のなかの「営団」という企業形態の新語をつくり出したのはわたくしである」との小倉庫次（当時、東京市政調査会研究員）の言葉を載せているのである。<sup>(55)</sup>森山と加藤がどのような経緯で「営団」という名前を決めたのかについては、管見の限りにおいて資料を見つけることができないため、詳らかにすることはできない。ただし、「営団」ト云フ名ハ熟シテ居ナイ<sup>(56)</sup>（中島賢蔵住宅課長）言葉であったことは確かである。つまり、「住宅経営、財団」ヲ略称シタルモノニシテ住宅金庫ハ金融機関ヲ聯想セシメ住宅財団

ハ靜的ニ失シ其ノ他適當ナル名稱ノ發見ニ苦シミ假ニ名付ケタルモノ」(傍点部は引用者による)で、「適當ナル名稱アラバ御意見ニ依リ之ヲ變更スルコトハ一向差支ナシ」という程度のものであったのである。

「住宅営団法案要綱」は、「営団」という仮の名稱のまま、七月一五日の第三回特別委員会を経て、二二日の第四回特別委員会で決定された。

さて、ここで、住宅供給機関に関するこれまでの議論を「庶民住宅ノ供給ヲ目的トスル特別機構ニ関スル議論ノ主ナルモノ」という文書を用いて纏めておくことにしたい。この文書に正式な日付は記されていないが、「昭和十五年七月廿四日 特別委員会」とのメモ書きが残されている。このことから、この文書は、七月二四日の第五回特別委員会において配付されたものと推測することができる。<sup>(59)</sup> 因みに、この第五回委員会から別の事項についての審議がはじまっている。その意味で、この文書はそれまでの議論をまとめたものと見做すことができる。

この文書は、「特別機構ノ組織」について「庶民住宅ノ供給事業ハ営利ヲ目的トシテ之ヲ為シ得ザルヲ以テ会社組織ニ依ラズ特別ノ法人トシ之ニ必要ナル特權ヲ賦与スルノ要アリ」と述べている。つまり、住宅供給に営利を期待することができないため、会社組織ではない財団法人の一種である「特別ノ法人」を設立するというのである。営利を期待できないということとは、採算性が悪いということである。ここに、採算面から会社組織として成り立ちえない事業に「特別ノ法人」を設立しようとする論理を確認することができる。なお、「特別ノ法人」とされているのは、「特別機構」の法的位置づけ、すなわち公法人とするか私法人とするかをめぐって議論が分かれるなかで、その中間を採用したことに よる。このことについて住宅課長は、第三回特別委員会(七月一五日)で「公法人カ私法人カハ議論アリ、住宅営団ナル特殊ノ法人ト考ヘレバ可ナラン」と述べている。<sup>(60)</sup>

こうした「特別機構」が対象とするのは「資力乏シキ中小工場ニ使用セラル、勞務者及其ノ他ノ庶民ニシテ民間、地

方公共団体又ハ住宅組合ニ依リ住宅ノ供給ヲ受ケ得ザルモノ」であつた。しかし、「労務者以外ノ庶民ノ住宅供給ニ付テ」は「實情ニ鑑ミ考慮スルノ要アリ」とされるにとどまつた。<sup>(61)</sup>つまり、庶民への住宅供給は「實情ニ鑑ミ考慮スル」という程度の二義的な意味づけしか与えられなかつたのである。「特別機構」は、あくまでも軍事的要請としての生産力拡充に必要な労務者を対象とするものであつた。<sup>(62)</sup>

こうした生産力拡充のための「特別機構」である以上、住宅営団は官民協力の論理の枠内におさまらなければならなかつた。それは、第一章で述べたように、生産力拡充が「官民ノ協力ヲ基調トスル」ものだったからである。このことは、「住宅営団」が官民協力の論理を持つ特殊会社（国策会社）を否定することなく、その例外として位置づけられる必要性を示していた。住宅営団が、採算面から会社組織にできないという点で純然たる「私法人」ではなく、かといつて「公法人」にすることもできず、その結果、非常に曖昧な「特殊ノ法人」に落ち着いた意味は、こうした文脈において理解することができるように思われる。

さて、第五回特別委員会以降の審議を概観すると次のようである。七月二四日の第五回特別委員会と、三一日の第六回特別委員会では、厚生省から提出された「貸家組合設置要綱」、「住宅供給特別措置要綱」、「住宅調査制度要綱」について議論がなされた。各要綱の目的は、それぞれ、民間による貸家供給（「貸家組合設置要綱」）、労務者住宅の供給（「住宅供給特別措置要綱」）、住宅政策を完遂させるための住宅調査（「住宅調査制度要綱」）にあつた。二回にわたる委員会で、三要綱は、おおよその意見の一致をみた。そして、八月七日に開催された第七回特別委員会において、これまでの諸事項について自由討議が行われた。その際、意見の一致を見た事項については、案文の調整などが幹事に託された。こうした特別委員会の審議は、農林省・商工省から建築資材の生産・供給について、大蔵省の廣瀬委員から資金供給について、企画院の中島委員から建築技能者の動員計画と国土計画について、内務省の藤岡委員から地方計画について、

詳細な説明を聴取することで進められた。<sup>(63)</sup>したがって、幹事により作成された答申原案は、実現可能性の高いものであった。<sup>(64)</sup>この原案は九月五日の第八回特別委員会で審議され、答申原案として決定した。それは、次のような内容であった。<sup>(65)</sup>

現下労務者其ノ他庶民ノ直面セル深刻ナル住宅難ヲ打開シ以テ庶民生活ノ確保竝ニ軍需充足・生産力拡充等重要国策ノ完遂ヲ図ランガ為ニハ速ニ別記要綱ニ依リ貸家組合（仮称）ノ設置其ノ他住宅供給ニ関スル特別措置ヲ講ズルト共ニ特ニ庶民住宅ノ供給ヲ目的トスル特別機構トシテ特別営団（仮称）ノ設立ヲ図リ両々相俟チテ所要住宅ノ供給確保ヲ期スルノ外住宅調査ノ制度ヲ設定シテ住宅政策遂行ノ基礎ヲ確立シ其ノ他住宅対策実施上必要ナル各般ノ方策ヲ講ズルノ要アリト認ム

別記

第一 貸家組合（仮称）設置要綱

（省略）

第二 住宅供給特別措置要綱

（省略）

第三 住宅営団（仮称）設立要綱<sup>(66)</sup>

（省略）

第四 住宅調査制度要綱

（省略）

第五 住宅対策実施上必要ナル諸方策

(省略)

この答申原案は、九月九日の第二回総会において議論され、最終的な決定をみた。こうして、貸家組合と住宅営団は、答申に基づいて法制化される運びとなった。<sup>(67)</sup>

四、「住宅営団」法の制定

住宅対策委員会の答申は、一月一日の経済関係閣僚懇談会で審議<sup>(68)</sup>され、一九日の閣議において住宅の量的拡充(供給)と住宅の質的改善を柱とする「住宅対策要綱」として正式に決定された。<sup>(69)</sup>

二月に入ると「住宅対策要綱」に基づいて住宅営団法案と貸家組合法案の作成が始まった。<sup>(70)</sup> こうした動きと並行して厚生省は、住宅営団への政府出資額をめぐって大蔵省と折衝を行った。そして、一九四一年一月七日の政府出資特別会計に関する予算閣議で一億円と正式に決定された。<sup>(71)</sup>

さて、政府出資額として決定された一億円の内訳は、昭和一六年度分として二千万円(政府出資特別会計から一千五百万円、現物出資五百万円)、残りの八千万円を一九四二年から一九四五年まで年度割りで大体、二千万円ずつ出資するというものであった。また住宅営団は、六大都市をはじめとする各都市に毎年六万戸ずつ、一九四五年までの五年間に三〇万戸の小中住宅を建設することを計画していたので、政府による建築資材の割当や資本金の一〇倍まで債権を発行できる等の特典が与えられた。かくして、住宅営団は、出資金一億円と債権一〇億円の合計一一億円を運用すること

で事業に着手することとなった。<sup>(72)</sup> なお、もう一つの法案である貸家組合法案については、警察署管轄区域を単位として貸家組合をつくり、これに管下の貸家業者を加入させる一方、他方において単位組合の連合会中央本部をつくり住宅営団と協力して貸家の建築、修繕、地代（宅地）家賃等の統制を行うとされた。<sup>(73)</sup>

政府出資額が決定した一月七日、厚生省は司法省と内務省に住宅営団法案と貸家組合法案の審査依頼を行った。<sup>(74)</sup> 加藤陽三は、その後の政府内部での動きを次のように記録している。<sup>(75)</sup>

一月一七日 内務省で住宅営団法案の土地収用について意見交換。

二三日 法制局で両案の下審査。

二四日 内務省で土地収用について意見の一致。

二六日 両案の逐条説明執筆（住宅営団法案Ⅱ中島賢蔵、貸家組合法案Ⅱ加藤陽三）。

二七日 両法案の内務大臣決裁終了。

二八日 両法案の大蔵大臣決裁終了。

法制局の審査。

二九日 両法案の司法大臣決裁終了。

三〇日 法制局で井出参事官と打合せ（住宅営団法案）。

司法省から法制局へ修正意見（貸家組合法案）。

三一日 法制局で井出参事官と打合せ（住宅営団法案が最終決定）。

貸家組合法案は最終的決定をみず（組合員たる者の資格について）。

二月 三日 両法案が衆議院に提出される。

六日 衆議院本会議に上程される。

住宅営団法案と貸家組合法案は、二月六日に衆議院本会議に上程され、同日特別委員会に付託された<sup>(76)</sup>。その後、二月三日の特別委員会における可決を経て、一五日に衆議院を無修正で通過した。そして、二月一七日から貴族院に舞台を移し、特別委員会での審議を経て、二月二四日の貴族院本会議において可決・成立した<sup>(77)</sup>。かくして、住宅営団法については、三月六日に公布され、四月七日から施行されることとなったのである(貸家組合法は七月七日から施行)。

この間、厚生省では、住宅営団について「施行勅令案の研究」(二月五日)、「定款の研究」(二月六日)に取り掛かっていた。そして、法案成立後は「首脳者の人事について協議」(二月二五日)するなどした<sup>(78)</sup>。四月一二日からは住宅営団設立委員会が開催され、一四、一五日の特別委員会を経て、一七日の第二回委員会で定款を正式に決定した<sup>(79)</sup>。四月二六日には役員の任命がなされ、衆議院議員で元内務官僚の添田敬一郎が理事長に就任した。かくして、五月一日に住宅営団は、中央事務所を旧同潤会に置き、業務を開始したのである<sup>(80)</sup>。

こうした住宅供給機関は、その後、外地にまで拡がっていった。すなわち、一九四一年七月一日に朝鮮住宅営団、一九四二年一月二一日に台湾住宅営団、一九四三年六月一日に関東州住宅営団が設立されたのである<sup>(81)</sup>。

以上のように住宅営団は、採算面から会社組織として成り立ちえない事業を実施するために設立された。すなわち、ここでは、住宅営団が会社形態である国策会社(特殊会社)に委ねることができない例外的な場合に用いられる(特別な)行政手法として意味づけられているのである。このことは、たとえば、住宅対策委員会第二回総会(一九四〇年九月九日)で「住宅営団設立要綱」を説明した添田敬一郎委員(後の住宅営団理事長)の言葉からも窺うことができる<sup>(82)</sup>。

「現下深刻ナル住宅難ヲ打開スル為、以上述べマシタ住宅供給増加ニ関スル諸方策ヲ講ジマスルト共ニ〔賃家組合設置要綱、住宅供給特別措置要綱〕、之ト相並ンデ国策的ナル特別機構ヲ設置シ、急速ニ且ツ大量ニ住宅ノ供給ニ當ラシムルノ要アリト認メテ之ヲ決定シタノデアリマス。・・・其ノ住宅供給ノ對象トシテハ、所謂労働者ノ外、住宅難ニ悩メル庶民階級ヲモ包含スルト共ニ、所謂労働者ノ範圍トシテハ、大体ニ於テ軍作業廳労働者ニシテ世帯向住宅ニ居住スベキモノ及ビ工場等ノ労働者ニシテ當該工場等ニ於テ自ら住宅ノ供給ヲ為シ得ザルモノトスルコトガ適當ナリトセラレ、又住宅営団ノ組織トシテハ、其ノ事業ノ性質ガ営利ヲ目的トスルヲ適當トセザル關係上、特別ノ法人組織ニ依ルコトガ適當ナリト決定セラレタノデアリマス」(傍線部は引用者による)

このことから「住宅営団」と第二章第四節で述べた「帝都交通局」は、国策会社(特殊会社)を設立できない非採算事業を実施するという点において、同様の意味づけがなされているということが出来る。次節では、「住宅営団」と同様の論理を持つ「帝都交通局」が「営団」としての体裁を整えていく過程について検討していくことにしたい。

註

(1) 本間義人『現代都市住宅政策』(三省堂、一九八三年) 三六五―三六六頁。本間義人『内務省住宅政策の教訓―公共住宅論序説―』(お茶の水書房、一九八八年) 六一―九頁。

(2) 大本圭野『証言』日本の住宅政策(日本評論社、一九九一年) 八四九頁。ただし、大本のいう「戦時期」は、一九三一年より一九四五年を指す。越沢明「戦時期の住宅政策と都市計画」(『年報・近代日本研究』9 戦時経済) 山川出版社、一九八七年)。なお、本間は、前掲『現代都市住宅政策』のなかで「こういふふうには戦時下における住宅政策を振り返ってみると、われわれはその骨格が戦後においてもそのまま継承されていることに気づかざるをえない。・・・その意味においては大本圭野氏がわが国の住宅政策の成立の時期をこの戦時下に求めていることも理解できるといふものである」とも書いている(本間、前掲『現代都市住宅政策』三九六頁)。また、戦後に起源を求めるものもある。

- (3) 詳細については、本間、前掲『現代都市住宅政策』三四八―三五六頁。
- (4) 建設大臣官房広報室編『日本の住宅と建築』（建設広報協議会、一九六四年）一〇〇頁。
- (5) 藤森照信「昭和住宅物語」初期モダニズムからポストモダンまでの23の住まいと建築家』（新建築社、一九九〇年）一三八頁。こうした指摘は、越沢、前掲論文、二五九頁、などにも見られる。
- (6) 以下については、宮澤小五郎編『同潤会十八年史』（一九四二年）。なお、高木恒一「同潤会についての覚え書き―戦前期住宅問題の認知と制御―」（『都市問題』第八七巻第一号、一九九六年）も参照した。
- (7) 同右『同潤会十八年史』七頁。なお、一九二六年六月に移転した。
- (8) これを推進したのは、池田宏内務省社会局長らの「社会政策派」である。詳細については、藤森、前掲書、一三九―一四一頁。
- (9) 生活課は、住宅事業、同和事業、協和事業、国民精神総動員運動などを担当していた。
- (10) 「彙報 住宅政策委員会」（『内務厚生時報』第五卷第八号、一九四〇年）。
- (11) 国家総動員法に基づく。中央物価委員会の答申を受けたものである。
- (12) この結果、家主は住宅の供給不足にも関わらず家賃を上げることができなくなり、住宅建築に魅力を感じなくなったのである。（早川文夫「住宅政策の継承と断絶」大本、前掲書、五四頁。以下、「早川証言」と略す。）なお、早川文夫氏には、一九九七年八月に名古屋の御自宅にてインタビューに応じて頂いた。様々な御教示に感謝いたします。
- (13) 厚生省社会局「住宅対策委員会」（『内務厚生時報』第五卷第八号、一九四〇年）一二頁。これは、住宅対策委員会第一回総会（一九四〇年七月八日）における新居社会局長の発言である。
- (14) 富井正憲「同潤会の営団への吸収と厚生省住宅課」（西山卯三記念住まい・まちづくり文庫 住宅営団研究会編『幻の住宅営団 戦時・戦後復興期住宅政策資料 目録・解題集』日本経済評論社、二〇〇一年）。
- (15) 加藤陽三「戦前の住宅政策の確立過程」（大本、前掲書）七頁。以下、「加藤証言」と略す。
- (16) 「住宅対策委員会の成立」（『統制経済』第一巻第一号、一九四〇年）一三九頁。
- (17) 以下、住宅問題委員会については、東京都公文書館所蔵「内田祥三資料」「住宅問題委員会 建築学会 其一」の諸資料を参照した。

(18) 住宅問題委員会のメンバーは、その後、適宜、増員された。

(19) このことについては、国立国会図書館東京本館及び厚生労働省図書館で調査したが、一九三九年の職員録を見つけることができなかったため、住宅問題委員会開催中の一九四〇年六月一日現在の『厚生省職員録』（厚生大臣官房秘書課編、厚生労働省図書館所蔵）で確認した。このうち、熊谷兼雄と早川文夫は、後に住宅行政を専門に行う（厚生省）社会局住宅課（一九三九年二月三日設置）に配属された。なお、熊谷は、労働局指導課との兼務であった。

(20) 「住宅問題対策議題参考資料」は、次の九項目からなっていた。すなわち、(一) 住宅政策の根本方針に関する問題、(二) 住居様式に関する問題、(三) 土地に関する問題、(四) 資金に関する問題、(五) 労力及物資に関する問題、(六) 住宅供給に関する問題、(七) 家賃地代に関する問題、(八) 住宅法政に関する問題、(九) 対策試案の概要、である。

(21) 原文で「住民」とあるところを内田はペンで「住居」と修正している。

(22) なお、このとき最重要課題とされたのは「家賃算定二関スル問題」であった。

(23) なお、この際、「建築生産住居様式等二関スル技術方面ノ研究ノ為」に「住宅供給技術小委員会」が設けられた。二つの小委員会で調査・研究が進められることになったのである。

(24) このとき「住宅供給技術小委員会」についても「技術小委員会」となっていたが、メンバーは一人増員されたのみで、あとは全く変わりがなかった。

(25) 「早川証言」五八頁。

(26) 厚生省社会局住宅課の事務官であった加藤陽三は、日記に次のように記している（「加藤証言」二三頁）。「四月一八日、日本住宅会社法案要綱を作成。」「四月二三日、午後、局長のところへ住宅会社法案の要綱について、一応説明した。局長もだいたい乗り気になっておられたようである。」

(27) 「早川証言」七六―七九頁。これは早川が所持していたものである。

(28) なお、字句修正については委員長に一任された。

(29) 以下、住宅制度調査委員会については、東京都公文書館所蔵「内田祥三資料」「住宅制度調査委員会〔資料〕」にある諸資料を参照した。

(30) このことについては、註(19)と同じ事情から一九四〇年六月一日現在の『厚生省職員録』で確認した。このうち、中

島賢蔵・早川文夫・大村己代治・有園初夫は、後日、住宅行政を専門に行う（厚生省）社会局住宅課（一九三九年一二月二三日設置）に配属となった（中島は住宅課長）。

(31) 「早川証言」七六一七九頁。

(32) この報告書は一九四〇年八月に出された。報告書について早川文夫は「それは、どうも住宅営団を作るための基礎資料になったのではないかと思えますよ」と述べている。「早川証言」五七頁。

(33) 詳細については、たとえば、拙稿「戦時期『営団』の再検討―その虚像と実像」（日本行政学会編『公務員制度改革の展望』（ぎょうせい、二〇〇三年）一一一―一二三頁）。

(34) 報告書では「資本ノ総額ヲ政府ガ拠出スル公法人」と規定している。すなわち、特殊法人≠公法人であった。

(35) 住宅対策委員会官制第一条。この委員会は、一九四〇年四月から生活課のなかで設置が検討されていた（加藤証言「二二八頁」）。

(36) 厚生省生活局長石井政一「戦時下の住宅問題 上」（『朝日』一九四三―九一二）。委員と幹事は次のようである（住宅対策委員会「住宅対策委員会答申」昭和十五年九月、一一―一三頁より作成。東京都公文書館所蔵「内田祥三資料」）「住宅対策委員会 其二」。以下、「内田資料」其二と略す。なお、住宅対策委員会の資料については、西山卯三記念住まい・まちづくり文庫 住宅営団研究会編『幻の住宅営団 戦時・戦後復興期住宅政策資料 住宅営団 第一巻 形成過程』（日本経済評論社、二〇〇〇年）にも所収されている。ただし、本稿での記述はすべて、東京都公文書館の原資料によっている。

〔会長〕 吉田茂（厚生大臣 一九四〇年七月三日退→安井英一）。

〔委員〕 入江俊郎（法制局参事官） 中島清二（企画院部長） 狭間茂（内務省地方局長 一九四〇年七月二四日退→留岡幸男） 藤岡長敏（計画局長） 相田岩夫（大蔵省理財局長） 広瀬豊作（預金部資金局長 一九四〇年七月三一日退→中村孝次郎） 井出正孝（農林省山林局長） 椎名悦三郎（商工書記官） 一松定吉（厚生政務次官 一九四〇年七月二五日退） 児玉政介（厚生次官） 飯村五郎（厚生参与官 一九四〇年七月二五日退） 加藤於菟丸（厚生省衛生局長） 新居善太郎（社会局長 一九四〇年八月一三日退→熊谷憲一） 八田嘉明、内田祥三、井坂孝、添田敬一郎、白根竹介、長岡隆一郎、赤木朝治、佐野利器、堤康次郎、坂間棟治、松平外与麿、大久保留次郎、山本芳治、綾部健太郎、宮沢小五郎、暉峻義等、杉本正幸。

〔臨時委員〕 山田清一（陸軍少将） 松本益吉（海軍少将） 藍谷狩吉（商工省鉄鋼局長 一九四〇年八月二四日退→小金義

照) 永田彦太郎 (化学局長) 藤原孝夫 (厚生省労働局長) 内藤寛一 (職業部長)。

〔幹事〕 井手成三 (法制局参事官 一九四〇年七月二四日退) 持田義夫 石井通則 (企画院書記官 一九四〇年八月二四日退) 鈴木充 (山内逸造、小林千秋 (内務書記官) 阪田純雄 (大蔵書記官) 大塚喜一 (預金部資金局書記官) 毛利富一 (農林事務官) 鈴木重郎 (商工書記官 一九四〇年八月三一日退) 平井富三郎 (商工事務官) 武島一義、物部薫郎、中島賢藏 (厚生書記官)。

(37) 厚生省社会局、前掲「住宅対策委員会」一一一二頁。住宅対策は、社会政策的なものにとまらず、生産力拡充等の国策のなかで捉えられたのである。

(38) 同右、一一頁。

(39) 住宅対策委員会「住宅対策委員会総会議事速記録 (第一回)」(昭和十五年七月)「内田資料」其二。

(40) 議長である吉田は「...其ノ形式ヲ住宅会社ニ依ルカ、或ハ又何等カ他ノ形式ノ組織デ適切ナルモノヲ考ヘ得ラレマスカ、ソレ等ノ點ニ付テモ當委員会ニ於テ十分御審議御検討ノ上有効適切ナル方法ヲ案出シテ戴キ、ソレヲ實行スルヤウニ努メタイト考ヘテ居ル譯アリマス。」(同右、三八―三九頁)と述べている。つまり、住宅供給機関の形式をどのようなものにするのかは、委員会の重要な論点であったのである。

(41) 同右、三一頁。杉本は、一九四〇年六月一日の時点で厚生省社会局住宅課の嘱託であった(厚生大臣官房秘書課編「厚生省職員録」一九四〇年)。こうした意見に対して堤康次郎委員は、国策会社そのものへの疑念を述べている(前掲「住宅対策委員会総会議事速記録 (第一回)」三六一―三八頁)。

(42) 同右「住宅対策委員会総会議事速記録 (第一回)」、三四頁。

(43) 同右、三四―三五頁。

(44) 特別委員は、次のようである(同右、四三頁より作成)。

添田敬一郎、入江俊郎 (法制局参事官) 中島清二 (企画院部長) 藤岡長敏 (内務省計画局長) 広瀬豊作 (大蔵省預金部資金局長) 椎名悦三郎 (商工書記官) 新居善太郎 (厚生省社会局長) 八田嘉明、内田祥三、長岡隆一郎、赤木朝治、佐野利器、綾部健太郎、宮沢小五郎、内藤寛一 (厚生省職業部長)。なお、添田敬一郎が特別委員長に就任した。

(45) これは、「住宅対策委員会官制」第十条に基づいて設置された。そこでは「会長ニ於テ必要ト認メタルトキ又ハ会議ニ於

テ決議シタルトキハ調査ノ為特別委員ヲ設クルコトヲ得」とあり、「特別委員長ハ委員会ヲ整理シ其ノ會議ノ結果ヲ本会ニ報告スベシ」とされている。この官制に基づき特別委員会の結果は、九月九日の第二回総会において報告されることになる。

(46) 「住宅対策委員会第一回會議ニ於ケル意見ノ主ナルモノ」(東京都公文書館所蔵「内田祥三資料」「住宅対策委員会 其一」) 以下、「内田資料」其一と略す) は、「二 住宅供給ニ関スル特別機構ノ設置ニ関スル事項」の他に、「一 民間貸家投資家ノ育成援助ニ関スル事項」など一〇項目を挙げている。

(47) 以下については、「昭和十五年七月九日第一回特別委員会」に関する内田メモ(「内田資料」其一)。

(48) この他に、株式募集が困難であるとの意見も見られた(八田嘉明)。さらに、同潤会を拡大するという方法についても宮沢小五郎から規模の上から「ヤリニクシ」との意見が述べられた(同右)。

(49) 廣瀬豊作は「特殊法人ノ性格」について「労働者ノミヲ主体トスレバ一時的ノ仕事トナル、．．．一般庶民ヲ入レレバ丁度庶民金庫、恩給金庫ノ様ニナル一種ノ社会事業、庶民金庫ハ一万円以上ハ貸サナイ、事変ガスンダラ止メルノデハナイ、永久的ノモノデアル」と述べている(同右)。

(50) 「加藤証言」三〇頁。

(51) 「内田資料」其一。

(52) 要綱には「住宅営団ハ法人トスルコト」とある(「内田資料」其一)。

(53) 「加藤証言」三六頁。

(54) この法案は、東京市政調査会が六大都市事務協議会から「公益事業整備統制に關シ研究調査並成案作成」の委託を受け、一九三二年二月二六日に六大都市に提出したものである。

(55) 東京市政調査会編『東京市政調査会四十年史』(東京市政調査会、一九六二年)一〇〇頁。小倉庫次の略歴等については、『東京都立大学法学会雑誌』(第三卷第一、二合併号、一九六三年)三一―三四頁。

(56) 第二回特別委員会のメモ(「内田資料」其一)。

(57) 「庶民住宅ノ供給ヲ目的トスル特別機構ニ関スル議論ノ主ナルモノ」(於住宅対策委員会特別委員会(「内田資料」其二)。(58) 同右。

(59) 註(58)の文書が問答形式を採用しているのに対し、第三回特別委員会翌日の七月一六日付で作成された同名の文書には、このうちの「問」の部分のみが記されている。このことから、註(58)の文書は七月一六日以降に作成され、直近の二四日の委員会で配布されたと考えられることができる。

(60) 七月一五日に開催された第三回特別委員会のメモ(「内田資料」其一)。

(61) 前掲「庶民住宅ノ供給ヲ目的トスル特別機構ニ関スル議論ノ主ナルモノ」(於住宅対策委員会特別委員会)。

(62) 庶民への住宅供給は、専ら住宅組合に委ねられた。

(63) 住宅対策委員会「住宅対策委員会総会議事速記録(第二回)」(昭和十五年九月)一一二頁(「内田資料」其二)。たとえば、廣瀬は、七月九日の第一回特別委員会で陳述している。

(64) 原案は、住宅課の若手官僚が作成したという(「早川証言」五四頁)。

(65) 厚生省社会局「住宅対策委員会答申」(「内務厚生時報」第五卷第一〇号、一九四〇年)二〇一―二四頁。

(66) 「住宅営団(仮称)設立要綱」(「内田資料」其二)。これは、のちに設立される様々な「営団」の基本となる形式を備えていた。内容は、次のようである。

- 一 住宅営団ハ法人トシ勞務者其ノ他庶民住宅ノ供給ヲ図ルコトヲ目的トスルモノトスルコト
- 二 住宅営団ハ主タル事務所ヲ東京市ニ置クノ外必要ノ地ニ従タル事務所ヲ置クコトヲ得ルモノトスルコト
- 三 住宅営団ノ資本金ハ一億円トシ政府ニ於テ其ノ全額ヲ出資スルモノトスルコト
- 四 住宅営団ノ定款ニハ概ネ左ノ事項ヲ記載スルモノトスルコト

1-9 略

五 住宅営団ニハ所得税、法人税、營業税、建築税、登録税及印紙税ヲ課セズ又其ノ事業及不動産ノ取得ニ対シテハ地方税ヲ課スルコトヲ得ザルモノトスルコト

六 住宅営団ニ總裁、副總裁各一人、理事若干人及監事若干人ヲ置キ主務大臣ニ於テ之ヲ命ズルモノトスルコト

七 住宅営団ニ評議員若干人ヲ置キ主務大臣ニ於テ之ヲ命ズルモノトスルコト

評議員ハ名誉職トシ業務經營ニ関スル重要事項ニ付總裁ノ諮問ニ応ジ又ハ之ニ対シ意見ヲ述ブルコトヲ得ルモノトスルコト

八 住宅営団ハ概ネ左ノ業務ヲ行フモノトスルコト

158 略

九 住宅営団ハ其ノ必要トスル土地ニ付土地取用法ニ基キ之ヲ使用又ハ収用スルコトヲ得ルモノトスルコト

十 住宅営団ハ其ノ貸住宅ノ賃料ノ徴収確保、分譲住宅ノ譲受人ノ義務等ニ関シ業務規程等ニ於テ適當ナル規定ヲ設クルモノトスルコト

十一 政府ハ住宅営団ニ対シ補助金ノ交付、住宅債券ノ元利補給等必要ナル助成ヲ為スモノトスルコト

十二 住宅営団ハ払込資本金額ノ十倍ヲ限リ住宅債券ヲ発行スルコトヲ得ルモノトスルコト

十三 政府ハ住宅債券ノ元本ノ償還及利息ノ支払ニ付保証スルモノトスルコト

十四 所得税法及有価証券移転税法中国債以外ノ公債ニ関スル規定ハ住宅債券ニ之ヲ準用スルモノトスルコト

住宅債券ニ関シテハ印紙税ヲ納ムルコトヲ要セザルモノトスルコト

十五 住宅営団ハ主務大臣ニ於テ之ヲ監督スルモノトスルコト

十六 住宅営団ハ従タル事務所ノ設置、事業計画ノ設定及変更、住宅債券ノ発行並ニ剰余金ノ処分ニ付テハ主務大臣ノ認可ヲ受クベキモノトスルコト

可ヲ受クベキモノトスルコト

十七 主務大臣ハ住宅営団ニ対シ業務及財産ノ状況ニ関シ報告ヲ為サシメ、検査ヲ為シ其ノ他監督上必要ナル命令ヲ發シ

又ハ処分ヲ為スコトヲ得ルモノトスルコト

十八 主務大臣ハ特ニ住宅営団監理官ヲ置キ住宅営団ノ業務ヲ監視セシムルモノトスルコト

十九 主務大臣ハ役員法令、定款若ハ主務大臣ノ命令ニ違反シ又ハ公益ヲ害スル行為ヲ為シタルトキハ之ヲ解任スルコトヲ得ルモノトスルコト

なお、ここでいう形式とは、全額政府出資(三三)の法人(二一)であること、総裁制を採用すること(六六)、住宅債券を発行すること(十二)、債券に対して政府補償を行うこと(十三)、主務大臣による監督・認可及び人事権(十五)から(十九)などを指している。

(67) 『読売』『東京日日』一九四〇—一九一〇。

(68) この懇談会は、現在の閣僚懇談会のようなもので、主に軍需部門における生産拡充について議論されたという。この懇

談会に住宅問題をかける意味について加藤は、必要となる資料の調達を了承させるためだったと述べている（「加藤証言」三一頁）。

(69) 内容については、同右、四八頁。なお、詳細については、『内務厚生時報』（第五卷第十二号、一九四〇年）及び、中島賢藏「現下の住宅対策に就て」（『社会政策時報』第二五〇号、一九四一年）。なお、加藤は、当日の日記に「いよいよ真剣に法案制定の準備にからなければならなくなった」（「加藤証言」三〇頁）と記している。なお、これは、住宅政策そのものが閣議決定された最初の例であった（越沢、前掲書、二六七頁）。

(70) 住宅対策要綱において住宅営団の目的は次のように記されている。「労務者其他庶民の所要住宅を計画的に供給し時局の要請に適應する為住宅営団を設立し庶民住宅の建設並に経営、民間に於ける庶民住宅の建設並に経営の受託、資材取得の斡旋、資金の融通其他住宅に関する指導斡旋等を行はしむること。」つまり、住宅営団は、大量かつ早急に勤労者と庶民の住宅供給を図ることを目的としていた。また、貸家組合は次のようにある。「民間貸家事業の改良發達を図り貸家の供給増加を期する為貸家組合を設立し資材取得の斡旋、資金の貸付、家賃の統制等を行はしむること」。厚生省生活局長の石井政一は住宅営団と貸家組合について「全く住宅対策における両輪をなすものである、一は〔住宅営団〕政府出資により、一は〔貸家組合〕民間の投資により、一は集团的に主として勤労者住宅を供給し、一は散在する庶民の住宅供給を目指し、相倚り相扶けて、戦時住宅政策を擔當する責任を持つものと申さねばならぬ」と述べている（『朝日』一九四三―九一三）。

(71) 『朝日』一九四一―一七。

(72) 『朝日』一九四一―一七。

(73) 『読売』一九四一―一七。

(74) 「加藤証言」三二頁。

(75) 以下については、「加藤証言」三三―三三三頁。

(76) 両法案については、厚生省が簡単な紹介を行っている。「住宅関係の二法案―貸家組合法案と住宅営団法案について―」（『週報』第二二九号、一九四一年）。

(77) 住宅営団に関する包括的な研究として、『富井正憲「日本・韓国・台湾・中国の住宅営団に関する研究」―東アジア4カ国における居住空間の比較文化的考察―』（一九八六年東京大学提出博士論文）を挙げることができる。この研究は、

住宅及び住宅計画の観点からなされたものであるため、本稿とは関心が異なるが、住宅営団の設立から占領期における閉鎖（及びその処理）に至る過程を知る上で最もまとまった研究であるということが出来る。

(78) 以上については、「加藤証言」三三—三五頁。

(79) この間の経緯については、富井正憲「住宅営団設立の背景と経緯」（前掲『幻の住宅営団 戦時・戦後復興期住宅政策資料 目録・解題集』一四—一六頁）。

(80) 中島、前掲論文、二九頁。同潤会を住宅営団に吸収することについては、一九四一年一月に具体的な研究がなされた。たとえば、加藤は、日記に「一月八日、住宅営団に同潤会を吸収する計画のもとに研究を進める」と記している（「加藤証言」三一頁）。また、一月二四日に開催された同潤会評議員会では、「住宅営団法案（一五、一二、一三）が配布された（東京都公文書館所蔵「内田祥三資料」「同潤会評議会 昭和一六年 其一」）。同潤会の吸収については、富井、前掲「同潤会の営団への吸収と厚生省住宅課」二六一—三〇頁。なお、住宅営団の概要については、富井、前掲「住宅営団設立の背景と経緯」一六一—一七頁、が簡明に記している。

(81) 詳細については、たとえば、富井正憲「朝鮮・台湾・関東州住宅営団について」（前掲『幻の住宅営団 戦時・戦後復興期住宅政策資料 目録・解題集』）。

(82) 前掲「住宅対策委員会総会議事速記録（第二回）」一四頁。

## 第二節 帝都高速度交通営団の誕生

### 一、「帝都交通局」から「帝都高速度交通営団」へ

第一部で詳述したように、東京地方の交通調整問題は、陸上交通事業調整法に基づき設置された交通事業調整委員会で具体案が検討されることになった。しかし、委員会での議論は、「特殊会社」案と「市有市営」案の対立を契機に膠

着状態に陥っていった。こうした状況を打開するために提案されたのが「特殊会社」案と「市有市営」案の中間に位置する「公法人」（「帝都交通総局」）案であり、それをより現実化したのが地下鉄事業に限定した「特殊法人」の「帝都交通局」であった。この「特殊法人」（「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」を設立することができない非採算事業を実施するためのものとして意味づけられた。

こうした委員会での議論を踏まえ鉄道省は、「帝都高速度交通局」法案を作成し、議会へ提出する準備をすすめた。

そして、一九四一年一月二九日に終了した法制局との打ち合わせの結果、法案は「帝都高速度交通局」法案から「帝都高速度交通管團」法案に改称されることとなった。<sup>(1)</sup> こうした名称変更がいかなる理由でなされたのかを窺い知る資料は、残念ながら管見の限りにおいて見いだすことができずにいるが、一月二九日という日は、一つの推測を可能にする。それは、先の「住宅管團」法案に関する法制局の審査が、「局」から「管團」への名称変更に影響を及ぼしたという推測である。

このことを考察するために、まず、「住宅管團」と「帝都高速度交通局」（その原型としての「帝都交通局」）の類似性について見ておきたい。法案づくりが類似する前例の模倣という形で進行することを踏まえるならば、<sup>(3)</sup> こうした検討はあながち的外れであるとはいえないと考えるからである。

両者の類似点は、次の三点にまとめられる。第一は、法的性格である。両者はともに公法人でも私法人でもない「特殊法人」とされていた。第二は、債権発行である。「住宅管團」は資本金の一〇倍、「帝都交通局」は資本金の一〇倍ないし一五倍の債権発行が認められていた。第三は行政手法としての意味づけである。両者はともに「特殊会社」に委ねることのできない非採算事業を行う行政手法として意味づけられていた。つまり、ともに官民協力の論理を持つ「特殊会社」の例外的なケースだったのである。こうした類似点を持つ両者のうち、「住宅管團」法案は、一月二三日に法制

局で「下審査を行ない、三十一日に「整理が終わって、最終的に決定した」<sup>(4)</sup>。こうした状況を踏まえるならば、「帝都高速度交通局」法案は、既に法制局の審査に入っていた類似する「住宅営団」法案に含わせて名称の修正が施されたと考えられるのである。<sup>(5)</sup>

## 二・帝都高速度交通営団の誕生

「帝都高速度交通営団」法案は、二月一日に初の翼賛議会である第七六議会に提出された<sup>(6)</sup>。同法案は、二月四日に衆議院本会議に上程され、小川鉄道大臣からの提案理由説明の後、特別委員会に付託された。三回にわたって開催された委員会（堤康次郎委員長）では、帝都高速度交通営団について詳細な説明がなされた。すなわち、(一) 資本金六千万円（内訳は、政府が四千万円、東京市が一千万円、私鉄事業者・国鉄共済連合が一千万円）、(二) 配当は四分乃至六分を目標とし、私鉄事業者に優先配当する、(三) 資本金の一〇倍の交通債券を発行する、などである。このうち交通債券については、信用を持たせるために政府保証がなされる他、引受け手がない場合、鉄道特別会計で六億円全部を引受けるとされた。これは、帝都高速度交通営団が六億円を債券で確実に賄えることを意味した。換言するならば、鉄道省は、帝都高速度交通営団のために、資本金四千万円と交通債券六億円の計六億四千万円の出資を覚悟したということである。<sup>(7)</sup> 法案は二月八日に衆議院本会議を通過し、二月一二日から貴族院に舞台を移した。そして、四回の特別委員会を経て、法案は二月二〇日の貴族院本会議で可決・成立した。かくして、帝都高速度交通営団法は三月六日に公布され、五月一日から施行されることになったのである。

帝都高速度交通営団法が施行された後に鉄道省は、「営団」設立の事務手続きをはじめた。それは、次のようであつ

五月三日 鉄道省は内務省と協力して設立委員を選考の結果、設立委員長以下四七名の委員の委嘱を決定<sup>(9)</sup>。

二八日 設立委員会第一回総会。小川郷太郎設立委員長（鉄道大臣）の下で出資割合を決定。定款、事業目論見等は特別委員会に付される。小川委員長から特別委員の指名、委嘱。

設立委員会第一回特別委員会。委員長に曾我祐邦を選ぶ。

「東京の交通統制問題もこれで一段落となりたる次第にて愉快なり」（大蔵公望<sup>(10)</sup>）。

三〇日 設立委員会第二回特別委員会。定款事業目論見書等の審議<sup>(11)</sup>。

六月 二日 設立委員会第二回総会。特別委員会の結果の可決。

一九日 東京市会が希望条件<sup>(12)</sup>を付して出資（一千万円）を可決。

七月 三日 設立委員会第三回総会。設立準備完了。

出資者総会。役員任命。

七月 四日 設立の登記。

設立の事務手続きは、七月三日の第三回設立委員会と出資者総会において完了した。かくして、翌七月四日から「帝都高速度交通営団」は業務を開始したのである。

三、人事にみる財界の営団認識

ここでは、帝都高速度交通営団の人事を巡る動きを通して、当時の財界が持った営団認識について見ておきたい。「<sup>(13)</sup>」で述べたような営団設立の事務手続きが軌道に乗ると並行して営団総裁の人選がはじま<sup>(13)</sup>つた。総裁候補者は、営団の使命と資金募集等を考慮して「金融界と特に関係の深い財界有力者をとの建前」から選考された。<sup>(14)</sup>つまり、鉄道省は、六億円の交通債権を消化するために、総裁を金融界と関係のある財界関係者のなかから選ぶとしたのである。小川郷太郎鉄道大臣の第一候補は、前商工大臣の藤原銀次郎であった。しかし、藤原は、藤原工業大学（現慶応義塾大学工学部）と営団の仕事が両立できないことを理由に総裁就任を固辞した。<sup>(15)</sup>次いで名前が挙がったのが、東武鉄道会長として鉄道事業に関わりを持ち、愛国生命保険会長として金融界にもパイプを持つ原邦造であった。<sup>(16)</sup>

原は、早くから「交通調整の資本的幹旋役ならうつてつけであらう」（傍線部は引用者による）と注目されて<sup>(17)</sup>いた。それは次のような理由からであった。<sup>(18)</sup>

「〔原は〕あらゆる事業界各社の重役を兼ねてゐる。到底東武ばかりの為に働けない、その椅子は飾り棚の置物と云はないが東武の地歩保持の為、煩はしてゐる丈けである、故に鉄道のことなど格別深く知る必要もなく、考課状に一通り眼を通す丈けが関の山と想像して謬りがなと思ふ。まづ原氏に何も期待し得ない。また氏はかゝる方面〔鉄道事業〕に欲望をもつてゐない、よく云へば氏の領域は財界の世話役である」。

六月二〇日に正式交渉を受けた原は「受諾するかせぬか今は何とも申し上げられません<sup>(19)</sup>」と曖昧な言い方をした。しかし、最終的に原は、小川鉄道大臣に押し切られる形で六月二三日に総裁就任を正式に受諾した。当時、日産自動車販売専務取締役であった朝倉每人は、七月六日に開かれた原の営団総裁就任祝賀会の様子を日記に次のように記している。<sup>(20)</sup>

「京法四十年会員一同集合シ、会員原邦造君今般交通営団総才<sup>(21)</sup>二就任祝賀会ヲ開ク。暑氣ノ折ニモ不拘二十四名ノ出席。近来稀ナル盛況。織田、小川、伴三先生、京都時代ノ恩師ヲ中心ニ主賓ノ原君外面々勇士氣焰家モアリ、…」

大賑ヒニテ午後九時・・・散会ス。・・・原君今回ノ就職ハ、小川鉄相ノ事業タル高速度営団ノ中枢タル物トシテ原君ニ白矢立チタルハ、同君ニトリテ御迷惑トハ考ヘラル、モ、公共事業トシテ同君ノ奮発ヲ希フモ敢テ不可ナラザルベク、又一面小川恩師ニ酬ユル所以ト思フ。」(傍線部は引用者による)

鉄道大臣の小川は、原の京都帝国大学法科大学時代の恩師であつた。<sup>(21)</sup>つまり、原の總裁就任は、小川と原の師弟關係に依存することで実現したのである。朝倉は、こうしたインフォーマルな關係から担ぎ出された原に深い同情を示している。このことから財界にとって営団總裁の椅子は、何ら魅力的なものでなかつたことが窺われる。

以上のように帝都高速度交通営団の柱となる總裁は、金融關係に影響力を持つ「財界有力者」の原邦造に決まつた。財界關係者が總裁に就任したことで、営団の実務面は副總裁が担うこととなつた。副總裁には、前鉄道次官の喜安健次郎が選ばれた。喜安の副總裁就任には、三つの意味があつたと考えられる。<sup>(22)</sup>その第一は、喜安が交通調整の始動から営

団設立に至るまでの経緯を熟知しているということである。喜安は、この間の大部分について鉄道次官の職にあつた。

第二は、鉄道省首脳部に睨みが利くということである。これは、第一の鉄道次官であつたことと関連する。そして、第三は、喜安が財界出身の總裁を支えるだけの事務能力を持っているということである。「總裁に迎へる人物は専ら金融關係を重点に銓衡し、営団の本質的使命は副總裁が代行する建前をとつた、め喜安氏の如き練達堪能の人物を配さなければ總裁の受諾者が無いものと見られた」<sup>(23)</sup>のである。そして、七月一日には、片岡調郎(鉄道省勅任監察官)、小倉俊夫(鉄道省監督局監理課長)、黒田武定(官房研究所長)の理事就任が発表された。このうち片岡、小倉は「国鉄〔鉄道省〕事務系統の、至宝」、黒田は「国鉄〔鉄道省〕技術畑の最高峰にあり、人格徳望から云つても申分のない人物」<sup>(24)</sup>であつた。この人事は、「よくも至高の人事を断行したものよ」と評された。<sup>(25)</sup>

かくして、總裁をはじめとする役員任命は、七月三日の出資者總會において正式になされたのである。

- (1) 『朝日』一九四一—三〇。『読売』一九四一—三〇。こうした名称の変更が可能であるということは、「局」と「営団」が置き換え可能の関係にあったことである。なお、この際、資本金についても当初の五千万円から六千万円に増額された。
- (2) 内閣法制局に関係文書について問い合わせをしたが、空襲で焼失しまったとのことである。
- (3) 立法学研究会「法律案の作り方」(3)、『時の法令』NO.1668、二〇〇二年。
- (4) 『加藤証言』三三—三三頁。
- (5) 当時、住宅問題と交通問題は相互に関連する問題と見られていた。当時、同潤会第二技術課長であった新名種夫は、「住宅問題展望」と題する論文で「東京、大阪、名古屋等に於けるラッシュ・アワーの殺人的混雑は、1つは交通機関の不整備に由るものではあるが、今1つは職場付近に於ける住宅難が労働者を驅つて、不当に遠隔の地に住宅を求むるの余儀なきに至らしめてゐる証左であるとも見られる」と述べている(新名種夫「住宅問題展望」『建築と社会』第二四輯第一号、一九四一年、一〇頁)。また、新名は、住宅難緩和の方法として「大都市を中心とする交通機関の整備」を挙げている(同、一一頁)。当時、住宅と交通が政策面において密接に関連していたことは、両者の関係を考える上で興味深い。
- (6) 『朝日』一九四一—二二。
- (7) こうした指摘は、平井勝利「交通営団に就て—小川鉄相の試金石—」(『鉄道時報』一九四一—五一—一九)。
- (8) 以下については、主に次の文献を参照した。「交通調整経過一覽表」(東京市電気局編、前掲『東京交通調整史(下巻)』)。「資料集」。鈴木、前掲書。
- (9) 詳細については、『朝日』一九四一—五一—二四夕。
- (10) 『大蔵日記』一九四一年五月二八日の条。
- (11) 『朝日』一九四一—五一—三一。
- (12) 希望条件は、(一) 将来の大統制は公有公営たるべきものであり、今回の交通営団設立はその第一歩であるため同営団運営に当っては公益優先たるべきこと、(二) 営団の役員選任に当っては東京市関係代表をなるべく多数入れること、(三) 地下鉄経営は市交通機関と密接不可分の関係にあるため、その運営上市と特別の連絡、協調をはかるべきこと、であった

- 〔東京日日〕一九四一―一六―二〇〕。
- (13) たとえば、一九四一年五月二九日に大蔵公望は、鉄道省において小川鉄道大臣と営団総裁、副総裁について話し合っている〔大蔵日記〕一九四一年五月二九日の条〕。
- (14) 『朝日』一九四一―一六―二〇。このことは、羅門勝一「帝都交通営団の正副総裁決定」〔鉄道時報〕一九四一―一六―二八〕によっても確認することができる。
- (15) 『朝日』一九四一―一六―二〇。このことについて羅門勝一は、「交通事業家として未経験である藤原氏が、既設の私鉄会社に納めるのと違つて、幾多の特殊使命を有つ交通営団を、自信もなく引受けるやうな無謀な人物でない」と論じている（羅門、前掲「帝都交通営団の正副総裁決定」）。
- (16) 原は、この他に愛国生命保険社長、三井銀行・三井生命保険取締、明治製糖・昭和銀行監査、東京瓦斯取締、関東瓦斯監査、横浜倉庫取締に在職してきた（阿部武司・大豆生田稔・小風秀雄編『朝倉每人日記 昭和十二年～昭和十五年六月』山川出版社、一九八九年、「主要登場人物」四頁）。そして、「財界方面は勿論、電鉄業界にも信望があつた」（『朝日』一九四一―一六―二一）。
- (17) 飛鳥三六「種田虎雄と五島慶太（三）」〔鉄道時報〕一九四一―一八〕。
- (18) 同右。
- (19) 『東京日日』一九四一―一六―二一。
- (20) 阿部武司・大豆生田稔・小風秀雄編『朝倉每人日記 昭和十五年七月～昭和十七年』（山川出版社、一九八九年）一九四一年七月六日の条。
- (21) 小川郷太郎の略歴は、次のようである（秦郁彦編『日本近現代人物履歴事典』東大出版会、二〇〇二年）。一八七六年生まれ、財政学者。東京帝国大学法科大学政治学科卒業後、一九〇三年から京都帝国大学法科大学講師・助教・教授などを歴任。一九一九年から一九二四年まで京都帝国大学経済学部教授。一九二四年から一九四五年まで衆議院議員。その間、一九三六年から一九三七年まで広田内閣において商工大臣を、一九四〇年から一九四一年まで第二次近衛内閣で鉄道大臣を勤める。なお、原は、京都帝国大学法科大学の銀時計（一九〇七年卒業）であつた。
- (22) 以下については、羅門、前掲「帝都交通営団と正副総裁決定」を参考に整理した。なお、喜安は、一九四四年六月に原

の後を受けて営団総裁となった。

(23) 同右。

(24) 同右。

(25) 羅門勝一「黒田、片岡、小倉の三氏 営団理事に就任―(国鉄陣営参々たり)―」(『鉄道時報』一九四一―七―五)。

### 第三節 農地開発営団の誕生

第七六議会を経て誕生した「営団」には、既に述べた住宅営団、帝都高速度交通営団の他に、農地開発営団がある。農地開発営団は、食糧政策において、第四章第二節で述べる食糧営団と密接な関わりをもつものであった。それは、農地開発営団が食糧増産を担い、食糧営団が食糧統制(供出・配給)を担うという関係にあったからである。<sup>(1)</sup> こうした農地開発営団は「農地開発法」に基づいて設立された。そこで、まず、農地開発法が制定された背景について概観しておきたい。

清水洋二は、戦時期日本の「食糧増産政策」を次の四期に分けている。<sup>(2)</sup> すなわち、(一)一九三九年度から四二年度の「戦時食糧増産政策の開始期」、(二)一九四三年度から四五年度の「戦時食糧増産政策の強化期」、(三)一九四六年度から四八年度の「戦後緊急開拓政策の展開期」、(四)一九四九年度からの「戦後食糧増産政策の開始期」、である。この区分に従うならば一九四一年に制定された農地開発法は、「戦時食糧増産政策の開始期」にあたる。

「戦時食糧増産政策」は一九三九年にはじまった。<sup>(3)</sup> 農林省は、一九三九年四月に「重要農林水産物増産助成規則」(農林省令第一九号)を公布し、「臨時米穀増産施設耕地事業」や「主要農産物増産施設耕地事業」を通して食糧の増産を

図ろうとしたのである。<sup>(4)</sup>しかし、食糧事情は、一九三九年に朝鮮、西日本（中国地方）で起きた大旱魃を契機として逼迫の度合いを高め、積極的な増産対策が不可欠な状況になっていった。<sup>(5)</sup>農林省はこうしたなか、一九四〇年二月に設置された食糧増産中央本部において「主要食糧等自給強化十カ年計画」を作成し、一九四一年から約一〇年間を第一期計画として、<sup>(6)</sup>（一）米穀については昭和一七（一九四二）年度から昭和二七（一九五二）年度に約一千万石の増産、<sup>(7)</sup>（二）麦（大麦、裸麦）については昭和一八（一九四三）年度から昭和二八（一九五三）年度に約一千二百万石の増産を図ろうと考えた。この増産計画の中心におかれたのが耕地の造成（拡張）と改良であった。農地開発法は、こうした農地開発事業を促進するために制定・公布されたのである。<sup>(8)</sup>そして、その中心的な実施機関として位置づけられたのが「国家の行ふべき事業を国家に代つて行はしめる趣旨で設立」された農地開発営団であった。<sup>(9)</sup>では、農地開発営団はどのように具体化されていったのであろうか。

ここでは、まず、大蔵省と農林省が耕地の拡張・改良事業計画について折衝を重ねた一九四〇年一〇月の動きから説き起こしたい。この時点で明らかとなった事業内容は、次のようであった。<sup>(9)</sup>（傍線部は引用者による）。

計	画	昭和一六年度を初年度とし五ヶ年計画一〇ヶ年完成とする
目	標	国営開墾二五万町歩、一般開墾二五万町歩、耕地の改良一二〇万町歩
経	費	開墾関係約一〇億円、改良事業関係約五億円（以上は全事業費で国庫支出、地方費の関係は大体等分されることとなる）

事業主体 日本土地開発会社（仮称）を資本金三千万円をもって設立し、同会社は三億円程度の社債を発行すること、ただしその募集は主として大資本家を対象とすること

自作農創設 国営開墾面積二五万町歩のうち約一八万町歩を自作農創出のために振向ける、一戸当りの耕地面積を

三町歩として合計六万戸を創出する

耕地の拡張・改良を実施する主体となるのは「日本土地開発会社」であった。つまり、この時点においては、政府自らが事業に乗り出すのではなく、国策会社による事業の実施が考えられていたのである。こうした基本線は、計画が農地開発法（仮称）案として具体化されていく過程においても堅持された。一九四一年一月七日付『朝日新聞』に掲載された農地開発法案に関する記事では、耕地（五〇万町歩）を国営開墾（二五万町歩）と民営小規模開発（二五万町歩）に分け、そのうち国営開墾を半額政府出資の「日本土地開発株式会社」に、民営小規模開発を市町村、部落農業団体等の団体に行わせると書かれたのである。また、昭和一六年度の農林予算においても「日本土地開発株式会社」への出資が明記された。<sup>(11)</sup>

ところが、二月に発表された「農地開発法案」要綱では、国営開墾の実施主体がこれまでの「日本土地開発株式会社」ではなく、「農地開発営団」となっていた。すなわち「農地開発の機構として農地開発営団を組織し国営開発をなさしむること（国営開墾地二五万町歩）」とされたのである。<sup>(12)</sup> こうした名称の変更がいかなる理由でなされたのかは、管見の限りにおいて資料を見つけないため詳らかにすることはできないが、当時、読売新聞記者であった野間八十八は、農地開発法を検討するなかで「会社」から「営団」に名称が変わった理由を次のように述べている。<sup>(13)</sup>

「性格的にも営利会社と異り、且つ土地収用権の如き強権を与へられてゐる等の事情によるものでそれ以外に實質的に異るところはない。」

ここで注目されるのは、「性格的にも営利会社と異」とされている点である。つまり、野間は、「日本土地開発株

式会社」から「農地開発営団」へ名称変更がなされた理由を、採算面から国策会社（特殊会社）に委ねることができないことに見ているのである。先の住宅営団や帝都高速度交通営団との類比からいえば、おそらく国策会社（特殊会社）の設立が困難な非採算事業であるが故に、農地開発においても「営団」という手法を用いることにしたのでと推測される。<sup>(14)</sup>そして、こうした見方は、農林省農政局が農地開発法について解説する次の文章によって補強することができる。<sup>(15)</sup>

「・・・そこで大規模の事業にして莫大なる資金を要し、技術的にも困難を伴ふ如きものであつて、或る場合には採算を度外視してもこれを行ふことを要する本事業の如きは寧ろ国家自らこれに当ることを要する性質のものである。然し乍ら国家自らこれを行ふよりも国家の代行機関たる特殊の機関をしてこれを施行せしむる方が事業の迅速円滑なる運営を期し得るものと認め、農地開発営団なる特殊の法人を設立してこれを実施せしむることとし〔た〕」（傍線部は引用者による）

なお、ここで国家自らが事業に乗り出すことがなかったのは、これまで述べてきたように、生産力拡充や国家総動員体制を実施する上で、官民の協力が必要とされたからである。

かくして、農地開発法案では「特殊ノ法人デアリマスル農地開発営団ヲ設立致シマシテ、国家ノ十分ナ監督ノ下ニ於テ農地ノ造成及ビ改良事業ヲ計画的ニ遂行セシムル」こととなつた。<sup>(16)</sup>農地開発法案は、二月二二日に衆議院へ提出され、二二日の衆議院委員会において四項目にわたる希望条項が付された上で本会議に上程された。そして、二月二七日の貴族院委員会で法案は満場一致で可決され、四月一三日に公布された。これを受けて農林省は、四月二六日に農地開発法施行令と農地開発法施行規則を公布し、五月一日から実施に移した。<sup>(18)</sup>そして、五月六日から農地開発法に基づく農地開発営団設立委員会が開催され、五月一三日の第二回委員会と同日午後に行われた出資者総会で、理事長、副理事長、理事、監事、評議員の決定を見た。なお、理事長には、元農林官僚で日本競馬会副理事長であった村上龍太郎が就任した。<sup>(19)</sup>

こうした手続きを踏んだ後、五月一五日に「重要農産物ノ増産ヲ図ル為必要ナル農地ノ開発ニ関スル事業ヲ営ムコトヲ目的トスル法人」として農地開発営団は、業務を開始したのである。<sup>(20)</sup>

農地開発の動きは、一九四二年になると外地にまで拡がっていった。すなわち、一九四二年二月四日の定例閣議において農地開発営団令案が閣議決定されたことにより朝鮮に農地開発営団を設置することが決まったのである。<sup>(21)</sup>

註

(1) こうした視点については、清水洋二「食料生産と農地改革」(大石嘉一郎編『日本帝国主義史3 第二次世界大戦期』東大出版会、一九九四年)から示唆を得た。

(2) 以下については、同右、三四一頁。なお、ここでの年度は「前年一月から当年一〇月までの米穀年度である」(同、三三二頁)。

(3) 以下、農地開発法が制定される経緯については基本的に、同右、三四一頁、農林大臣官房総務課編『農林行政史 第一巻』(農林協会、一九五八年)七八九―七九〇頁、七九四―七九七頁、「農地開発法」(『ダイヤモンド』昭和一六年四月一日号)三五頁、によっている。なお、日中戦争開始後二二年間の食糧事情は、内地、朝鮮、台湾という自給自足圏内において安定していた(農林大臣官房総務課編、前掲『農林行政史 第一巻』七九四頁)。

(4) なお、この時期になされたその他の事業については、農林大臣官房総務課編、前掲書、七九〇頁。

(5) この頃の食糧事情については、清水、前掲論文、三三三頁、農林大臣官房総務課編、前掲書、七九四頁、『農林水産省百年史』編纂委員会編『農林水産省百年史 中巻 大正・昭和戦前編』(『農林水産省百年史』刊行会、一九八〇年)五五頁。

(6) 農地開発法第一条は「本法ハ食糧自給ノ強化ヲ図ル為農地ノ造成及改良ヲ促進スルヲ以テ目的トス」とある。農地開発法を簡明に説明したものとしては、たとえば、前掲「農地開発法」三五―三六頁。農地開発法と表裏一体の關係にあったのが、一九四一年二月一日、国家総動員法に基づき公布、施行された「臨時農地管理令」である。臨時農地管理令は、工場や住宅の敷地として農地が蚕食されたり、労働力不足などから農地が放棄されることを防ぐために発動された。農地開

發法が農地の拡張と改良を目的とする「積極的方法」だったのに対し、臨時農地管理令は農地の減少を制約する「消極的方法」であった。藪孝平「農業界一年の回想」(『農業と経済』第八卷第一二号、一九四一年)五四頁。

(7) 機械的に整理しただけでも全七七条のうちの五四条、すなわち約七〇%の条文に「農地開発営団」の文字が見られる。

(8) 戸嶋芳雄「農地開発法の概要」(『新民』第三十六編第三号、一九四一年)一三頁。戸嶋は、当時、農林事務官であった。こうした捉え方については、この他に、重政庸徳「耕地の拡張改良計画と農地開発営団」(『耕地』第十五卷第四号、一九四一年)七頁など。

(9) 『大阪毎日』一九四〇—一〇—二六。

(10) 『朝日』一九四一—一—七。同様の記事は、『大阪毎日』一九四一—一—七にも掲載されている。なお、「農地開発法案」第五条は、当初、「農地開発事業ハ日本土地開発株式会社(以下会社ト称ス)ヲシテ之ヲ施行セシム」とあった。そして、この「会社ハ重要農産物ノ増産ヲ図ル為必要ナル農地ノ造成及改良ニ関スル事業ヲ営ムコトヲ目的トスル株式会社トス」(第二二条)とされていた(国立公文書館 公文類聚2A—12—12524)。「日本土地開発会社」の記述はこの他に、師岡政夫「人口食糧問題と国土開発計画(二)」(『耕地』第十五卷第一号、一九四一年)一六頁、にも見ることができる(師岡は、当時、農林技師)。

(11) 戸崎靖「十六年度農林子算の概要」(『農政』第三卷第二号、一九四一年)。

(12) 『朝日』一九四一—二—七。農地開発法案要綱については、土地改良制度資料編纂委員会編『土地改良制度資料集成 第一卷』(全国土地改良事業団体連合会、一九八〇年)三〇三—三〇四頁。

(13) 野間八十八「農林省法案の意義と今後の課題」(『帝国農会報』第三二卷第四号、一九四一年)一一九頁。

(14) 因みに、農地開発法の法制局審査は二月一〇日に終了した(『大阪毎日』一九四一—二—二一)。

(15) 農政局「農地開発法」(『農林時報』第一卷第五号、一九四一年)四一五頁。

(16) 一九四一年二月一七日に開催された衆議院委員会における石黒忠篤農林大臣の提案理由説明(『帝国議会議院委員会議録 97 昭和編』東大出版会、一九九六年、九三頁)。

(17) 委員会の正式名称は「昭和十二年法律第九十号中改正法律案(米穀ノ応急措置ニ関スル件)委員会」。希望条項については、『帝国議会議院議事速記録 76』(東大出版会、一九八五年)二五二頁。

- (18) 詳細については、戸嶋芳雄「農地開発法の実施」(『自治研究』第十七卷第六号、一九四一年)。
- (19) 村上龍太郎は、農林省で農政局農政課長、畜産局長、山林局長などを歴任した。
- (20) 農地開発法第四条。こうしてはじまった農地開発営団の事業であるが、戦時期においては資材、労力、技術者の不足等により大部分が未完成に終わった。そして、戦後、事業の多くは国営事業に引き継がれた。新沢嘉芽統「解説 明治期から終戦まで」(土地改良制度資料編纂委員会編、前掲書、三八頁)。
- (21) 『朝日』一九四二—二一五。

#### 第四節 営団の論理

第三章では、会社形態によらない新たな公企業として「住宅営団」「帝都高速度交通営団」「農地開発営団」が誕生する過程を検討した。最後に、本章で明らかにしたことを行政手法の観点から纏めておきたい。

第一は、これら三つの「営団」全てが、国策会社(特殊会社)に委ねることができない非採算事業を実施する行政手法として意味づけられていることである。第一節で見たとように、住宅供給は採算性を期待することができない事業であった。こうした事業に営利を基調とする会社形態、すなわち戦時期に行政手法として大規模に活用された国策会社(特殊会社)を活用することは困難であった。しかも、第一章で述べたように、生産力拡充や国家総動員体制を実施するうえで官民協力が要請されたこの当時、「政府」自らが事業に乗り出すことは、現実的な選択肢ではなかつた。<sup>(1)</sup> こうしたなかで「特殊法人」が構想された。そして、その「特殊法人」に付けられた名称が「営団」であった。住宅供給事業で見られたような国策会社(特殊会社)に委ねることができない非採算事業を「営団」で実施していこうという論理は、地下鉄事業の「帝都高速度交通営団」、耕地事業の「農地開発営団」においても確認することができる。つまり、「営団」

は、国策会社（特殊会社）に委ねることのできない非採算事業を実施するための行政手法として誕生したのである。

第二は、第一とも関連するが、「営団」が官民協力の論理の枠内におさまる行政手法であったということである。「営団」は、非採算事業であるが故に、国策会社（特殊会社）にすることができない例外的（限定的）な場合に用いられる行政手法であった。つまり、「営団」は、国策会社（特殊会社）を設立できない、いわば隙間を埋める手法であり、国策会社（特殊会社）と「棲み分け」られるという意味において官民協力の論理を否定するものではなかったのである。

「営団」が官民協力の論理の枠内にあることは、次のようなことから確認することができる。たとえば「営団」は、国会審議において「一種ノ私法人トモ考ヘラレマスガ、実ハ営利法人トカ云フヤウナコトニ之ヲ言ヒマスト云フト、此ノ企画シテ居ル事業カラ言ヒマスト云フトピツタリ来ナイノデアリマス、私法上ノ法人ノ区別論カラ言ヘバ或ハ中間法人ト言ツテ宜イ」と説明された。<sup>(2)</sup>このように「営団」が「公法人」ではなく「会社」などの「私法人」の延長線上に位置づけられていることは、「営団」が官民協力の論理の枠内にあることの裏付けとなろう。<sup>(3)</sup>

また、こうしたことは、三つの「営団」それぞれに見ることができる。たとえば「農地開発営団」の中央本部は、米穀配給統制法に基づく国策会社「日本米穀株式会社」の「深川分市場内」に置かれた。<sup>(4)</sup>「農地開発営団」が国策会社の軒先を借りる形で業務を開始したということは、「営団」が国策会社を否定するものではなかったことを示している。

また「住宅営団」は、「営団」によつて建てられる住宅の数は全国必要量の約2割に過ぎず、住宅の大部分は依然として民間の経営に依存するものである<sup>(5)</sup>というように、「民」（民間事業者）を圧迫するものでなかった。「営団」は、こうした意味においても官民協力の論理の枠内にあったといえる。さらに、東京市会議員の石山賢吉は、「帝都交通営団を評す」と題する論説において「経営形態に至つては・・・弊害の多い、従来の半官半民会社式をその儘踏襲してあるのだ」というように、半官半民会社である国策会社と「帝都高速度交通営団」との連続性を指摘している。<sup>(6)</sup>

最後に、堤康次郎が衆議院本会議において帝都高速度交通営団法案の委員会報告をするなかで述べている言葉を紹介しておきたい。<sup>(7)</sup>

「本案〔帝都高速度交通営団法案〕ハ官民一致総協力ノ下ニ、最モ理想トスルモノデアルト確信ヲ致シテ居ル・・・」  
(傍線部は引用者による)

「営団」は、はつきりと官民協力の論理の枠内で捉えられているのである。

註

- (1) たとえば、当時、地下鉄事業などにおいて政府直営論が見られたが、実現することはなかった(『鉄道時報』一九四二—二二一)。
- (2) 一九四一年二月一三日、貴族院帝都高速度交通営団法案特別委員会における小川郷太郎鉄道大臣の説明(『帝国議会貴族院委員会速記録97 昭和編』東大出版会、一九九八年、七一頁)。「営団」の法的位置づけがこのように曖昧であったため、法学界では営団論争が繰り広げられることとなった。その内容については、たとえば、竹中龍雄「学会展望 金庫及び営団の研究」(『一橋論叢』第一〇巻第五号、一九四二年一月)五三四—五四二頁。
- (3) 当時、農林事務官であった戸嶋芳雄は、「農地開発営団」を「公益性の強い私法人」と捉えている(戸嶋、前掲論文、一三頁)。
- (4) 帝国農会編『農業関係国策会社資料』(帝国農会、一九四二年)一四七頁。因みに、日本米穀株式会社は、一九四二年九月に第四章第二節で述べる食糧営団に統合されている。
- (5) 新名種夫「住宅問題展望」(『建築と社会』第二四輯第一号、一九四一年)一四頁。新名は、当時、同潤会第二技術課長。
- (6) 石山賢吉「帝都交通営団を評す」(『ダイヤモンド』一九四一年七月一日号)一三二頁。
- (7) 『帝国議会衆議院議事速記録 76』(東大出版会、一九八五年)一四九頁。

〔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、二〇〇五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。