



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	公企業と官僚制（10・完） : 戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社
Author(s)	魚住, 弘久; UOZUMI, Hirohisa
Description	論説
Citation	北大法学論集, 58(2), 95 [585]-136 [626]
Issue Date	2007-07-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/28007
Type	departmental bulletin paper
File Information	58(2)_95-136.pdf





公企業と官僚制（一〇・完）

—— 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

第一節 行政調査部による現業官庁の「公庁」化構想

第二節 「Public Corporation」としての公社の誕生

第三節 戦後復興期における展開

終章 おわりに

(以上、本号)

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。

第七章 公社の誕生

第一節 行政調査部による現業官庁の「公庁」化構想

占領下の日本では、統治機構の改革が推し進められた。それを担った機関の一つが行政調査部であった。行政調査部

(以上、第五七卷第三号)

(以上、第五七卷第五号)

は、一九四六年一月二八日に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・立案を行う臨時機関として内閣に設置された。¹⁾本節で論じる現業官庁（国营企業）の一般行政機構からの分離は、行政調査部が発足した当初からの検討課題であった。（なお、ここでの「国营企業」とは、国有鉄道・通信事業・専売局・造幣局・印刷局・アルコール専売及び国有林野を指している。）²⁾

行政調査部で現業官庁が問題とされたのは、中央行政機構の改革においてであった。³⁾すなわち、行政機構の改革をすすめるにあたって、一般行政機構による行政事務と性質を異にする現業官庁のあり方が問われることになったのである。このことを行政調査部機構部の高辻正己（部員）は「行政機構改革の一試案」（一九四七年一月六日）のなかで、次のように記している。⁴⁾

二．行政各部分は、行政機関として、統治の機能を営むことを本来の使命とする。従てそれはその構成につき、左の要件を具備するよう改善されねばならぬ。

1. ～ 2. [略]

3. 国营事業の経営は、本来の行政事務とその性質を根本的に異にするから現業庁は、本来の行政機構より分離し、独立企業体制を確立すること。（企業の政治化を避け、経営の能率化を図るため、政府出資の特殊法人を以て、これを経営することも一案と考へられる。）

高辻が現業官庁を一般行政機構から分離する際に想定したのが「政府出資の特殊法人」であった。「特殊法人」とは、第二章第四節で論じたように、歴史的に「営団」に遡ることができると言える。そして、機構部の雄川一郎部員（嘱

託)が作成した「国家的事業の経営形態について」(一九四七年六月四日)では、戦前・戦時期の営団、特殊会社、金庫、公社(満洲国)が「比較吟味」された。⁵⁾

七月一五日になると行政調査部機構部は、(一)中央人事院の設置、(二)行政の総合管理部局、(三)建設省の設置、(四)運輸省等の現業機構の整備、からなる「処理を予定する主要項目」を作成した。現業官庁については、「運輸省等の現業機構の整備」において次のように記された。⁶⁾

「国家企業の経営が、一般行政機構の一部として行われることは、理論上の徹底を欠くのみならず、企業活動自体が、^(イ)やもすれば^(ロ)機動性を失い、企業としての能率的経営が充分に行われぬのみならず、政府による政策の遂行が煩瑣な現業上の責任をとることによつて累わされる虞があり、また反対に企業の政治化を齎す虞さえなしとしな^い。・・・行政機構上における現業と監督行政との混淆を匡し、監督権の公正妥当な執行を約するためには国家企業の経営体を一般的行政機構から分離独立させることが考慮されるのであつて、目下調査研究中の事項である。」
ここに示されているように、現業官庁の改革の要諦は、企業の能率性の確保、監督と経営の分離にあつた。そして、一月一〇日に行政調査部は「国家企業の経営形態に関する件」を作成し、そのなかで具体的方策として「公庁」を設立することを明らかにした。すなわち「国家企業中鉄道、通信及び専売の事業につき左記要領に基く特別の経営形態を採るものとする」とし、次のような要領を示したのである。⁷⁾

第一 公庁(仮称)の設立

一、企業を関係省の行政から分離独立せしめ、別に特別の機関(公庁と略称する。)を設けて、これらの業務を行はしめること。

一、公庁は法人とすること。

第二 公庁の資本及び会計

一、施設等は公庁の固定資本として政府の出資とし、資金の借入、債券の発行をなし得るものとする。

二、公庁の会計は、一般民間企業と同様のものとする。但し予算及び決算は国会に提出すること。

第三 公庁の機関

一、公庁に、経営経験者、利用者代表の中から、国会の承認を経て、主務大臣の任命する任期を有する監理委員を以て構成する監理委員会を置き、重要事項の議決、経営の監督に当らしめること。

二、公庁に、監理委員会の推薦する任期を有する総裁を置き、監理委員会の下に、庁務を総理せしめると。

第四 公庁の役員

公庁の役員は国家公務員とするが、一般の行政職員と取扱を異にすること。(国家公務員法第二條第十二號参照)

第五 主務大臣の監督

主務大臣の監督は、基本的な計画の決定、業務及び技術に関する一般的規則の認可等、必要の限度に止めること。

附

一、以上の措置に伴い通信省を廃止し、運輸省を交通省と改め、通信事業に対する監督行政及び現通信省のその他の行政を行わしめるものとする。

二、アルコール専売は、これを廃止すること。

この文書に添付された「国営事業の経営形態に関する件説明」は、「国営事業の経営部局を一般の行政機構から切り離して一個の独立の経営体として組織し、これを企業的に運営する」には、(一) 企業体の経理面の改革、(二) 企業体の人事制度の改革、(三) 公益の保護、が必要であるとしていた。⁸⁾このうち「(一) 経理面の改革では、「独立採算制の原則に徹する」ことが必須のこととされ、これを徹底するために企業体の法的独立、すなわち「法人」としての地位を与えることが不可欠であるとされた。「(二) 人事制度の改革では、「企業に適合した人事管理を行わねばならない」とした上で、「その任用、給与、服務、分限等に就ても専ら経営能率の向上の見地より特別の考慮と工夫を必要とする」とされた。そして最後の「(三) 公益の保護では、事業の性質上「企業としての能率向上と同時に、公益保護の手段を講じなければならない」とされた。しかし、公益保護のために国家管理を強化することは、企業性の否定につながりかねないことであつた。そこで「専門家、利用者代表等を以て組織する委員会を経営体に設置」することで、公益性と企業性の両立を図ることが示された。以上の内容を支柱とする「国家企業の経営形態に関する件」は、行政調査部総務部長の前田克己をして「非常に理想案である」と言わしめるものであつた。⁹⁾

さて、以上のような「国家企業の経営形態に関する件」に前後して行政調査部は、具体的な成案である「鉄道公庁要綱案」、「通信公庁要綱案」、「専売品公庁要綱案」を相次いで作成した。行政調査部は、こうした一連の文書を纏めるにあたり、GHQ側へ意向の確認を行った。

GHQの反応は、民間運輸局 (CTS) が「鉄道公庁案には原則として賛成である」、¹³⁾ 経済科学局 (ESS) 財政課が「原則として反対ではない」、¹⁴⁾ 民間通信局 (CCS) が「公庁案は大体、思想を同じくするものと認める」、「全体的には賛成である」というように、好意的なものであつた。ただし、鉄道・通信・専売以外の国営企業に公庁を適用することにについては、消極的な意見が相次いだ。すなわち、ESS財政課は「大蔵省所管の現業機関中、印刷局、造幣局

は、commercialな活動をしないから、公庁案の原則の適用は不適當である。専売局は収入が目的で、鉄道通信とは、趣を異にするが、公庁形態をとることも考えられる。「営林局は、強いて公庁にする必要を認めない」⁽¹⁶⁾、天然資源局（NRS）は「営林事業が政府機構から切りはなされることに反対する」⁽¹⁷⁾との意向を示したのである。

鉄道・通信・専売を公庁形態にすることにGHQから賛同を得た行政調査部は、関係する鉄道省・通信省・専売局（大蔵省）等に意見を求めた。⁽¹⁸⁾しかし、これに対する回答は、鉄道省が「目下のところ当省としては本案には反対である」⁽¹⁹⁾、通信省が「にわかには同意し難い」⁽²⁰⁾、専売局が「公庁案よりも、現専売局機構の運営改善を図る方が、実際の効果的である」⁽²¹⁾というように否定的なものであった。⁽²²⁾関係各省が問題にしたのは、現業官庁機構を一般行政機構から分離し、公庁を設立することの意味と、その実行可能性であった。公庁組織にすることなく現行制度の改正で目的を十分に達することができるという意向が、そこには存在したのである。

このように関係各省は、現業官庁としての枠組を維持しようとした。しかし、行政調査部は公庁化への動きを押し進めた。すなわち、行政調査部は「新憲法下の行政機構改革の方針」（一九四七年二月一〇日）を作成し、そのなかで「現在の国家企業の中、先づ鉄道、通信及び煙草、塩、樟脳の専売の事業を対象として採り上げ、これを一般官庁とは異なる独立の経営体をして行わし」むとの方向性を示したのである。そして、「以上述べ来たつたところの、国家企業の経営形態については、別の資料『国家企業の経営形態に関する件』及び『鉄道公庁要綱案』『通信公庁要綱案』『専売品公庁要綱案』を参照のこと」とされた。⁽²³⁾この文書は、それまでの行政官庁法に代わる「新行政官庁法の制定に備えて、来るべき全面的行政機構改革の方針を明らかにしようとするもの」⁽²⁴⁾であった。つまり、行政調査部は、広範な行政機構改革の文脈のなかで現業官庁機構の改革、すなわち公庁の設置が必要不可欠だと考えたのである。

しかし、行政調査部による公庁案を、当時首相であった片山哲は、社会党による国有国营化路線を妨げかねないもの

と見ていた。⁽²⁵⁾ そのため行政調査部は、片山内閣においてあえてこれを推進せず、次の芦田内閣に対して公庁案を提示した。すなわち、一九四八年六月三日の「臨時行政機構改革審議会」(第一一回)において幹事長の前田克己(行政調査部総務部長)は、次のように述べている。⁽²⁷⁾

「・・・何とかこれをものにしたという気もしています。〔片山から芦田へ〕内閣もかわり、情勢も変つてしまいましたから、独立採算制が非常にやかましいのであります。行政調査部といたしましてはぜひこういう案〔公庁案〕の実現を期待したい。」

前田が公庁案を示した「臨時行政機構改革審議会」とは、「臨時行政機構改革審議会令」に基づき一九四八年二月一日に設置された「行政機構の改革に関する重要事項の調査審議を行う」機関である。そして、四月一日に「中間報告及び勧告」、六月三〇日に「最終報告及び勧告」を内閣総理大臣(芦田均)に対して行つた。⁽²⁸⁾ このうち「中間報告及び勧告」では、「国家の活動の中には、一般行政事務、政府専売事業、国营企業の三者を区別せねばならぬが、以上の内、国家の企業の経営は、他の二者とはその性質が非常に異なるものであつて、国家の企業経営を一般行政機構から分離し、企業経営と監督行政との混淆を匡して行政機構の純化を図ると同時に、又、国家企業の経営には人事、会計の面で企業独立性を有する機構をして行わしめることが適当であるので、鉄道、通信等の企業官庁を改編する」との「処理方針」⁽²⁹⁾ が示された。しかし、「最終報告及び勧告」では、鉄道・通信について、それぞれ「鉄道総局系統の事務のうちから監督行政を分離し、運輸省の機構を次のようにする。但し、本決定は暫定的のもので、鉄道総局系統については、今後公庁案(行政調査部試案)を参照し企業経営に関する抜本的改革を行うべきものとする」⁽³⁰⁾ (運輸部内)、「現業と監督行政とを分離」する(通信部内)と述べられるにとどまつた。⁽³¹⁾ 「政府の企業の形態についての改革は、これを今後の決定にまつこと」になつたのである。⁽³²⁾

- (1) 行政調査部は、総務・機構・公務員・運営の各部からなった。なお、ここでの活動は国家行政組織法の立案などに結実した。行政調査部については、行政管理庁管理部『行政機構年報 第一巻』（行政管理庁管理部、一九五〇年）二九―三二頁。
- (2) 「国营事業の経営形態に関する件説明」（行政調査部「国家企業の経営形態に関する件」国立国会図書館憲政資料室所蔵「佐藤達夫文書」一七一―）。
- (3) 行政調査部「行政調査部運営の方針及び運営の状況」（昭二一・二二・二〇）国立国会図書館憲政資料室所蔵「佐藤達夫文書」一七一〇。このうち機構部の「二、具体的調査項目」「(二)、個別的研究項目」「(2)中央行政機構に関して」に「(カ)現業的官庁の機構をどうするか」という項目が見られる。
- (4) 機構部 高辻部員「行政機構改革の一試案」（昭和二一、一、六補^(マ)）国立国会図書館憲政資料室所蔵「佐藤達夫文書」一七一―。
- (5) 機構部 雄川部員「国家的事業の経営形態について」（昭、二二、六、四）国立国会図書館憲政資料室所蔵「佐藤達夫文書」一七一―。なお、この文書において公団は検討されていない。
- (6) 行政調査部機構部「処理を予定する主要項目」（二二・七・一五）国立国会図書館憲政資料室所蔵「佐藤達夫文書」一七一〇。なお、この文書の「備考」では、「1. 以上の各項目は、九月二十日迄に逐次成案を得るよう処理するものであること。」とある。
- (7) 行政調査部「国家企業の経営形態に関する件」二二・一一・一〇（国立国会図書館憲政資料室所蔵「佐藤達夫文書」一七一―）。
- (8) 同右。
- (9) 「臨時行政機構改革審議会（第十一回）（昭和二十三年六月三日）四八頁。本議事録を閲覧するにあたっては、岡田章拓殖大学教授に便宜を図っていただいた。記して感謝申し上げます。
- (10) 行政調査部「鉄道公庁要綱案」（二二、一一、八）国立国会図書館憲政資料室所蔵「佐藤達夫文書」一七二―。
- (11) 行政調査部「通信公庁要綱案」（二一月九日）国立国会図書館憲政資料室所蔵「佐藤達夫文書」一七一―。

- (12) 行政調査部「専売品公庁要綱案」(二月四日) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「佐藤達夫文書」一七一。なお、以上、三つの要綱案は、全て、一・総則、二・役員及び職員、三・監理委員会、四・業務、五・会計、六・監督、七・罰則、からなっており、形式が整えられていることが分かる。
- (13) 「鉄道公庁案に対す総司令部民間運輸局リッチャース、デ・グロート及びミッチェル三氏の意見」二二・一〇・三二(国立国会図書館憲政資料室所蔵「佐藤達夫文書」一七一七)。
- (14) 「公庁案に対するGHQ側の意見(経済科学局財務部リード及びハッチンスン氏)」二二・一一・七(国立国会図書館憲政資料室所蔵「佐藤達夫文書」一七一七)。なお、「財務部」は「財政課」のことである。
- (15) 「公庁案に対するGHQ側の意見(民間通信局フェイスナー及びアレン氏)」二二・一一・七(国立国会図書館憲政資料室所蔵「佐藤達夫文書」一七一七)。なお、行政調査部が作成した「国家企業の経営形態に関する件」(註7参照)で示された、公庁の設立に伴う通信省の廃止については「可能と思うが、当局では回答できない」とされた。
- (16) 前掲「公庁案に対するGHQ側の意見(経済科学局財務部リード氏及びハッチンスン氏)」。
- (17) 「公庁案に対する天然資源部の意見」二二・一一・一三(国立国会図書館憲政資料室所蔵「佐藤達夫文書」一七一七)。なお「天然資源部」は「天然資源局」のことである。
- (18) 前掲「臨時行政機構改革審議会(第十一回)」五三頁。
- (19) 運輸省「鉄道公庁案に対する意見」昭和二十二年十一月三十日(国立国会図書館憲政資料室所蔵「佐藤達夫文書」一七一七)。
- (20) 通信省「『国家企業の経営形態に関する件』についての意見」昭和二二・一一・一一(国立国会図書館憲政資料室所蔵「佐藤達夫文書」一七一七)。
- (21) 専売局「専売品公庁案に対する意見」二二・一一・二四(国立国会図書館憲政資料室所蔵「佐藤達夫文書」一七一七)。なお、この文書は、二月二日に専売局長官から行政調査部長に出されている。
- (22) これ以外に行政調査部は、商工省などにも意見を求めている。商工省は「国家企業の経営形態に関する件」(一九四七年一月一日)について「公庁制度を中心とする行政調査部案は、鉄道及び通信事業に局限して考慮されるべきもの」(傍線部は引用者による)と回答を行った。つまり、専売については公庁形態とすることに反対したのである。そして「アル

コール(専売)については現行の制度を最も適当と認める」とした(商工省「国家企業の経営形態に関する行政調査部案について」二二、一一、二七 国立国会図書館憲政資料室所蔵「佐藤達夫文書」一七一七)。因みにアルコール専売の廃止に反対する意見として、別途、醸酵工業課による「国家企業の経営形態に関する件」(国立国会図書館憲政資料室所蔵「佐藤達夫文書」一七一七)が「参考」として添付された。

(23) 行政調査部「新憲法下の行政機構改革の方針」昭和二三、一一、一〇(国立国会図書館憲政資料室所蔵「佐藤達夫文書」一七一七)三六一三九頁。なお、これは「第二章 中央行政機構の改革」の「(三) 各省機構の改革」における「四 現業省の問題」で述べられている。この原形となったのが、行政調査部機構部・佐藤功部員による「新憲法下の行政機構改革の方針」(二一・一一・三〇)である(国立国会図書館憲政資料室所蔵「佐藤達夫文書」一三七〇)。これを佐藤は、総務部長(前田克己)の命により、法制局長官に提出している(同)。

(24) 同右、行政調査部「新憲法下の行政機構改革の方針」一頁。

(25) 前田克己は、一九四八年六月三日の第一回臨時行政機構改革審議会において「当時は片山内閣の時代でありまして、総理大臣にもちよつとお耳に入れましたところ、別にこの案は悪いとは思はぬけれども、どうも社会党で国有国营ということをやっているとは逆にいくような気もするので、その点が少し気になるんだがという話がありました」と述べている(前掲「臨時行政機構改革審議会(第十一回)」五五頁)。当時、社会党が推進していた石炭国有化については、林由美「片山内閣と炭鉱国家管理」(『年報』近代日本研究、四「太平洋戦争―開戦から講和まで」山川出版社、一九八二在)。

(26) 前田克己は「当時は社会党内閣でいろく石炭などの問題もありましたときですから、これを行政調査部で力強く推進することは避けておつたのであります」と述べている(同右「臨時行政機構改革審議会(第十一回)」五五頁)。

(27) 同右。

(28) 「臨時行政機構改革審議会令」第一条は、同審議会について「内閣総理大臣の監督に属し、行政機構の改革に関する重要事項の調査審議を行い、内閣総理大臣に対し、その結果を報告し、且つ必要な勧告を行う」と記している(前掲『行政機構年報 第一巻』一三一頁)。

(29) 同右、一三六頁。「中間報告及び勧告」の全文については、同、一三三―一三七頁。

(30) 同右、一一八頁。

(31) 同右、一一九頁。なお大蔵省に関しては、造幣局の機構簡素化について言及されるにとどまった(同、一一四頁)。全文については、同、一〇四—一三一頁。

(32) 同右、一〇六頁。なお、これと同時に審議されていた国家行政組織法は、国营企業について特別の規定を設けていない。それは、国家行政組織法では「国家公務員法で現業官庁の職員が特別職とされ、それについて一般職と別の規定が設けられることとなっていますので、その方面から国营企業経営機関の運営が適当に行われて行くことを期待」したためである(前掲「国家行政組織法想定問答」『佐藤達夫文書』一七三五、における問「企業官庁に付て何等か特別の考慮をされるか。」の答)。

第二節 「Public Corporation」としての公社の誕生

一、「マッカーサー書簡」と「Public Corporation」化

現業官庁の一般行政機構からの分離は、「いわば図らざる別の観点より強力に推進され⁽¹⁾ることになった。その契機となったのが一九四八年七月二二日の「マッカーサー書簡」⁽²⁾である。マッカーサーから芦田首相に宛てて発せられたこの書簡は、国家公務員法を改正することで国家公務員から争議権と団体交渉権を剥奪するよう指示する一方、他方において「Public Corporation」化された鉄道と専売(塩・樟脳・煙草)の職員については国家公務員から除外することができるとしていた。すなわち「Public Corporation」化した場合に限り、こうした現業官庁の職員に制約つきで団体

交渉権を認めるとしたのである。⁽³⁾そして、これに加えて、この書簡では、通信省の再編成についても言及がなされた。⁽⁴⁾こうして日本政府は、人事管理もしくは労務政策の観点から現業官庁を「Public Corporation」化することで、現業官庁を一般行政機構から分離することが可能となった。しかし、経営形態を「Public Corporation」に変更するかどうかは、日本政府の出方如何にかかっていた。⁽⁵⁾このことに関して七月二四日開催された「マ元帥書簡に関する第一回関係官会議」において福島慎太郎官房次長は次のように述べている。⁽⁶⁾

「・・・現在の現業職員はすべて一般職として、公務員法の適用を受ける。その中から除外されるのは、鉄道と専売のみである。これも、もし、外したくないのなら、外さなくてもよい。公団は政府の従属機関だから、鉄道等は公団にしたのでは、外れない。外したいなら、パブリック・コーポレーションにせよ。通信は、官庁になることを期待している。但しかりに、パブリック・コーポレーションとしても外れない。・・・専売も必ずしもパブリック・コーポレーションにしなくてもよい。」⁽⁷⁾

これは、フーバー民政局(GS)公務員課長との会談を踏まえての発言であった。⁽⁷⁾このように「マッカーサー書簡」は、現業官庁の「Public Corporation」化を強制するものではなかった。しかし、その後の動きのなかで、鉄道・専売といった現業官庁は「Public Corporation」化されていくことになる。そこで次に、大蔵省の所管する専売事業を素材に、「Public Corporation」としての「公社」が誕生する過程を考察することにした。

11 「Public Corporation」化による「公社」の誕生

当時の大蔵省は、GHQとの折衝窓口として独自の渉外部局を設けていた。⁽⁸⁾本項では、渉外部長であった渡辺武の

日記(以下、『渡辺日記』と記す)⁽⁹⁾を通して、専売事業が「Public Corporation」化される過程について検討していく。『渡辺日記』に「Public Corporation」という言葉がはじめて登場するのは、一九四八年七月二八日のことである。この日、北村徳太郎大蔵大臣は、GHQとの定例会見において「専売事業をPublic Corporationと為すか否かは大蔵省として慎重考慮を要する旨申入」れを行った。渡辺は、これを受けて専売事業の「Public Corporation」化に対するGHQ側の出方を窺った。そこでの関係者の反応は「専売事業をPublic Corporationにすることに付ては慎重ならむことを希望、政府の金で賄う以上公職とあまり区別する要なし」(二八日、ESSSのReed)、「(Whitney (民政局長)と相談の上の話として) Public Corp.にするか否か、する場合の内容は先ず日本側で一案を作るべし。司令部内でPublic Corp.担当者は特にきめない。PCに民間資本を導入する可能性は少かるべし」(三一日、GSのHauge)⁽¹⁰⁾というものであった。このように「Public Corporation」化に対するGHQ側の姿勢は、必ずしも積極的なものではなかった。そして、八月四日の定例会見において大蔵省は「専売事業をPublic Corp.にするか否かは審議会を設けて研究する旨申入」れ、八月六日に「専売事業審議会」を設置した。かくして、この問題は日本側で検討されることになった。

八月一日にはじまった専売事業審議会(会長・荒井誠一郎元専売局長官)⁽¹³⁾では、幹事側から提出された第一案Ⅱ「現行制度の改善案」と第二案Ⅱ「専売公庁案」⁽¹⁴⁾をめぐる議論が交わされた。意見の大勢を占めたのは、現行制度を改善するという第一案であった。審議会は、現業官庁としての枠組をこれまで通り維持するという雰囲気だったのである。⁽¹⁵⁾かくして、九月二九日に「当面の処置としては専売事業の現状を基礎とし、その上に立つて労務の関係を調節し、又能率増進の方法を出来るだけ講ずることが最も適切と考え」「現行制度の改善案」⁽¹⁶⁾を付した「中間報告」⁽¹⁷⁾が大蔵大臣に提出された。

この間、大蔵省は、ESSSとの定例会見の度に、ほぼ毎回、結論を出すよう求められていた。すなわち、八月一

日にはマーカット（ESS局長）から「なるべく早く結論を出すべし」と言われ、八月二五日には「専売に關しこの次迄に大体の改組方針を示され度¹⁹⁾」と指示されたのである。そして、八月二五日から一週間後の九月一日に開かれた定例会見では、マーカットから「専売改組に付ては・・・之は金融〔当時議論されていた金融業法を指す〕と異り多分に政治的問題故自由な意見を出してもらひ度い²⁰⁾」と催促されるに至った。大蔵省の動きは、遅遅として進んでいなかったのである。当時大蔵省から法務庁に出向していた林修三（法制第一局長）は、「大蔵省の中に、いろいろ批判的意見があり、大蔵省が乗り気でなかったので、私の方もんきにかまえていました」とこの頃のことを回想している。²¹⁾

こうした状況は、九月九日の午前中に法務局（LS）で開催された会議によって一変することとなった。この会議には、日本側から福島官房次長・佐藤法制長官・野田大蔵次官・原田専売局長官・渡辺渉外部長・下山運輸次官、GHQ側からバッシン・オプラー・アッペル²²⁾（以上、LS）・オゲデン（CTS）等が出席していた。渡辺は、この会議の模様を日記に次のように書いている。²³⁾

「LS側より一昨日 Kades〔民政局次長〕と会議を開いた結果マ元帥が Whitney〔民政局長〕に対しマ元帥書簡中 鉄道及三専売を Public Corporation に為すこと付 proper consideration を払ひ居らざるに付どんな案でもよいから Pub. Corp. とする案を作り法務庁から LS に提出すべき旨話があった。」²⁴⁾

この要求は、大蔵省にとって予期せざることであった。すなわち、これまで「Public Corporation」にするかどうかの「フリーハンド」は日本側にあると考えていたからである。渡辺が会議のなかで、「之は従来 OS から聞いた話及 OS の Hauge から聞いた話とは違ふ所あり、日本側が Pub. Corp. にするか否かに付ても自由に意見を出してよいといふことになって居たと申述²⁵⁾」べているように、大蔵省はこの要求に戸惑いを隠すことができなかった。しかし、これは日本側の最終的な結論を拘束するものではないとされた。すなわち、GHQ側の趣旨は「日本側が適当と信ずる結論を出

す事は自由であるが、同時に公企業体 [Public Corporation] にした場合に於ては、如何なる案が出来るかという事も具体的に準備して国家の採決を仰ぐべきものと考え⁽²⁶⁾」というものだったからである。ただし、「司令部の意嚮はどちらかと云えば公企業体 [Public Corporation] と為すことに傾いて居るとの説明」もなされた。⁽²⁸⁾ このことに関する福島官房次長の解釈は次のようなものであったという。⁽²⁹⁾

「閣議に於て、両案を審議することは出来ぬが、若し国会がパブリックコーポレーションがよいという決議を出した場合はここに案があると直ぐ出せるようにしたらどうか。パブリック・コーポレーションにした案もなければいかぬ」

かくして、兎にも角にも日本側は、鉄道と専売を「Public Corporation」にするための法案づくりに取りかからなければならなくなった。

しかしながら、專業事業についての法案作成は、順調に進まなかった。その原因として、專業事業に関わりをもつ E S S が「Public Corporation」を巡る新たな展開を知らずにいたということがあった。渡辺は、九日の会議に E S S 関係者が出席していなかったことから、⁽³⁰⁾ E S S と連絡をとるべく会議当日の午後⁽³¹⁾にリードと面会した。その時の様子を渡辺は日記に次のように記している。

「Read はこの話は全く自分の諒解と異るとし、新しい発展に付何等知る所なき様子なり内部連絡を依頼す。」(傍線部は引用者による)

このことは、リードが九日の会議の内容について事前に何も知らされていなかったことを示している。そして、翌一日の『渡辺日記』には、リードがようやく状況を把握したことが次のように記されている。⁽³²⁾

「Bassin [TS] から電話で話があった由、その結果 Marquat [E S S 局長] には未だ連絡なきも或は MacAr-

thusからKades〔GS〕に話あり国際的考慮からPub. Corp.を作る希望があるのかも知れず、その場合もRead〔ESS〕としては財政監督が充分行はれなくなることを恐れる旨話あり。予算及決算に付き国会及会計検査院の監督をうけしむる要ありと強調す。」

このことから「Public Corporation」を取り巻く三つの状況を読み取ることが出来る。第一は、ESS局長のマーカットに連絡がなされていないということである。第二は、マッカーサーからGSのケイデイスにトップ・ダウンでなされた話であるということである。そして、第三は、「Pub. Corp.」の背景に「国際的考慮」があるらしいということである。このうち第三の「国際的考慮」とは、主にソビエト連邦に対してのものだと思われる。ソ連は、「マッカーサー書簡」について八月一日の対日理事会で労働組合を抑圧するものと批判していた。⁽³³⁾ソ連の批判をかわすには、団体交渉権を認める「Public Corporation」にする必要があつたと考えられるのである。「マッカーサー書簡」に対する国際的な批判は、その後の「Public Corporation」化の動きに大きな影響を与えることとなつた。⁽³⁴⁾

ところで、ESSが九月九日の会議に全く関与していなかつたということは、会議の手續的な正統性を揺るがすと同時に、ESSに解釈の余地を与えることになつた。一〇日の『渡辺日記』には、ESS顧問のベーカー⁽³⁵⁾と面会した時の様子が次のように記されている。⁽³⁶⁾

「Pub. Corp.に関する昨日の経緯を話した所、Gen. Marquatより新なる指示なき限り日本側のよいと思ふ案を提出すべしといふ。」

その後の展開は、ベーカーの言う線に進んでいった。⁽³⁷⁾すなわち、大蔵省は九月一日の省議で第一案Ⅱ「現状制度の改善案」と第二案Ⅱ「Public Corporation案」の比較検討を行い、⁽³⁸⁾これを踏まえて一五日のESSとの定例会見で北村大蔵大臣は「第一案の方が望ましい」との考えを表明したのである。⁽³⁹⁾大蔵省側から説明された内容は、次のような

ものであった。⁽⁴⁰⁾

一、専売局改組問題については左の二案が考へられる

即ち

a 専売局機構は現行通りとし其の運営を能率化するために主としてその経理面及人事面に所要の改正を行う。

(別紙第一案)

b 煙草専売事業の中製造及び販売は公社をして行はしめ専売局は収納及び監督行政を行う (別紙第二案)

以上の二案を労働、公務員、財政等の諸見地より比較検討すれば次の理由から第一案を適当と考える。

〔以下略〕

「第一案を適当」とする理由は、「第二案」を採用したとしても、実際の問題として(一)罷業権、(二)給与支給、(三)取締り、(四)経理、において「第一案」と変わりが無いということにあった(場合によっては弊害すら生じる)。「第一案を適当と考える」大蔵省に対して、ルカウント (LeCount) とサノー (Sanow) は、「専売事業に関する限り公企業体 [Public Corporation] にしない事が望ましいと吾々も考えて居る」と支持を表明した。⁽⁴¹⁾ かくして、一八日に大蔵省は、両案に意見をつけたものをLSに提出した。⁽⁴²⁾

ところで、こうした「Public Corporation案」を採用しないという結論は、九日の会議で説明されたGHQ側の意向(司令部の意嚮はどちらかと云えば公企業体と為すことに傾いて居る⁽⁴³⁾)を無視することを意味した。そこで渡辺は、LS

との調整を次のように依頼した。⁽⁴⁴⁾

「先週末曜日(九日)リーガル・セクションに於ける会議に於いては従来マーケット少将〔ESS局長〕から聞いて居た處と異なつて公企業体〔Public Corporation〕にする事を要望せられるが如き印象を受けたがこの點に関して司令部内の統一された立場を速やかに明らかにして頂き度い。」

ESS側の代表として出席したファインはこれを了承し、次週の定例会見で返答することを約束した。⁽⁴⁶⁾『渡辺日記』は、定例会見までのESSの動きを次のように記録している。

九月一六日 「電話にてBassin〔LS〕と話した結果、LSの意向は大蔵省の希望如何に拘らずPub. Corp.の案を

提出せよとの事なること判明。」(ESS財務課のHutchinsonより)⁽⁴⁷⁾

九月二〇日 「ESSに於てLSの意嚮に拘らず独自の意見を主張すべきや否に付Marquatの意嚮をかためる様努力中。」⁽⁴⁸⁾

かくして、二二日の定例会見では、ファインから次のような説明がなされた。⁽⁴⁹⁾

「昨夜マーケット少将から聞いた処では最高司令官の意図は公企業体〔Public Corporation〕にする事を望んでおられる模様である。これは主として労働問題としての角度から来た結論である。」⁽⁵⁰⁾

ここにおいて、専売事業の「Public Corporation」化は不可避のこととなつた。これを踏まえてファインは、この改組が労働問題に端を発したものであることから「財政上の見地に立つた各種の主張は十分これを取り入れる余地がある」と述べ、日本側(大蔵省)に次のような提案を行った。⁽⁵¹⁾

「大蔵省から襄に提出した公企業体〔Public Corporation〕の案はあまり適当とは思われぬ。寧ろ形式は公企業

体にして実質は現状とあまり異ならぬものにしたらどうであらうか。」

これは、「Public Corporation」を骨抜きにする提案であった。ファインは「公社と公社でない差は次の一点であると考ええる。公社では直ぐ訴訟を起こすこと出来るが、国では直ちに訴訟を起こすことは出来ない」という認識を持っていた。こうした提案の背後には、国家公務員の労働問題から発案された「Public Corporation」化に対するESS側の懸念があったと考えられる。ESSは「Public Corporation」の給与水準が政府と関係なく引き上げられることによって、それが国家公務員に波及し、延いては国家財政の膨張につながることを恐れていた。ESSは、国家財政の膨張を抑制するために、現状維持にこだわったのである。そして、この提案は、大蔵省の考え方（現状維持）と一致するものであった。⁽⁵⁵⁾

では、ファインの言うように表面上「Public Corporation」にして、実質的に現状維持とすることは、可能なのであろうか。このことに関してファインは、一〇月一日に「専売事業審議会」の「中間報告」を説明するためにやってきた荒井委員長に次のように述べている。⁽⁵⁶⁾

「パブリック、コーポレーションというのは、非常に幅の広いもので、別に一定の型があるわけではない。パブリック、コーポレーションによつて、其の活動を制限する意思はないので、大いに自由な運営を図られたい。本件はもとも労働関係に端を発しているから種々と知恵を働かして自由に考慮をめぐらして戴きたい。此の意見〔中間報告〕は二重機構になるから公社〔Public Corporation〕はいかぬとあり大蔵省から前に持つて来たのと同じであるが、結論を先に出して考えていて、之は出発点から間違つているので、自縄自縛に陥るものである。米国の例によれば、公社〔Public Corporation〕は何でも出来るのである。先入主を捨てて、パブリック、コーポレーションに関する観念を變える必要がある。」

すなわち、「Public Corporation」は汎用性が高く、一定の型がないので、その内容については日本側で「自由に考慮をめぐらして」決めればよいというのである。⁽⁵⁷⁾ここでは、先人観にとらわれることなく「Public Corporation」を認識することが求められた。⁽⁵⁸⁾「Public Corporation」と現状維持は、こうしたESSの提案によって、両立可能となった。かくして、官僚制は、「Public Corporation」の理論的な文脈を離れて、官庁の意向に則して「公社」を形成することが可能になったのである。⁽⁵⁹⁾

一月十一日の第三回国会に提出された「日本専売公社法案」は、専売三事業（塩・樟脳・煙草）をそのまま「Public Corporation」に衣替えたものであった。⁽⁶⁰⁾そして、翌一九四九年六月一日に「日本専売公社」が大蔵省機構改革（大蔵省設置法の施行）に伴い発足した。⁽⁶¹⁾これは、「大蔵省の外局から新しい公社制度にかわったことに伴う改正点以外には、大きな変更はなかった」と評されるものであった。⁽⁶²⁾つまり、「公社」の誕生は、「従来の公団とも異つた一つの新しい行政機関の出現を意味し」たのである（傍点部は引用者による）。このことについて、専売事業を「Public Corporation」化する最中の一九四八年三月から一九四九年二月にかけて大蔵省事務次官であった野田卯一は、後日、次のように語っている。⁽⁶⁴⁾

「このコーポレーションは、やはり司令部の指令からきたわけですが、私は非常によかったという結論はまだ出てきていないと思いますね。専売局にしておいてもあまり変わらなかつたのではないかとこの感じがしますね。・・・専売局でやっていたって、あるいは公社にしたって、私はそう大きな差というものはなかつたのではないかと思っております。」

以上のように、日本における「Public Corporation」としての「公社」は、これまで述べてきた「営団」や「公団」と異なり、それを形成するための論理を必要としない状況対応的な行政手法として誕生した。それ故に、そこには、W・

A・ロブソンが「Public Corporation」の設立を促す要因として指摘した経営に関する議会の監督からの自由や、人事・財政に関する大蔵省からの自由を求める動きを見ることはできなかった。⁽⁶⁵⁾行政手法としての論理を持たない「公社」は、官僚制にとって操作可能性の高い、きわめて活用範囲の広い執務知識になりうるものとして登場したのである。

註

- (1) 佐藤功「各省設置法及び行政機関職員定員法(一)——最近における行政機構の改革・統一」(『法律時報』第二一卷第八号、一九四九年)一六頁。なお佐藤は、当時、行政調査部機構部にいた。
- (2) 原文は、外務省特別資料部編『日本占領及管理重要文書集 第二卷 政治、軍事、文化編』(東洋経済新報社、一九四九年)一一二―一一七頁。「マッカーサー書簡」の作成過程については、竹前栄治『戦後労働改革』(東大出版会、一九八二年)二三〇―二三六頁、五十嵐武士『対日講和と冷戦』(東大出版会、一九八六年)三六一―四六頁、遠藤公嗣『日本占領と労使関係の成立』(東大出版会、一九八九年)第四章、を参照。なお、これを受けて七月三十一日に「政令二〇一号」(政令)については、竹前、前掲『戦後労働改革』二三六―三三七頁)が公布・施行された結果、国家公務員から争議権と団体交渉権は剥奪された。そして一月三〇日に国家公務員法の改正がなされた。
- (3) 「マッカーサー書簡」を出すにあたっては、E S S 労働課(キレン課長)とG S 公務員課(フーバー課長)の対立が見られた。そして、その対立に折り合いをつけようとするなかで、現業官庁の職員に団体交渉権を付与するという考えがでてきた(但し両者は、この点について了解していない)。以上については、遠藤、前掲書、第四章を参照のこと。なお、ここで制約つきというのは、調停仲裁制度が設置されるということである。
- (4) 通信事業については、七月二四日に開催された「マ元帥書簡に関する第一回関係次官会議」において「通信事業には、パブリック、コーポレーションは考えられていない」ので、「かりにパブリック、コーポレーションになつたにしても、

公務員法が適用になつて、職員は一般職になり、ストライキは禁止される」(有田次長と述べられた。そしてこのことは、フーバーとの会談を終えて会議に出席した福島慎太郎官房次長が「通信部内をパブリック・コーポレーションにしなければならぬと言ふことでないことは明らかとなつた」と述べたことで確認された(佐藤功「マ元帥書簡より国家公務員法改正案に至るまでの資料若干」東京大学法学部所蔵「占領体制研究会資料」二七八)。なお、通信事業の除外は「全通に対する露骨な措置」(有田)とする見解の他、海外において民営形態の例を見ないこと、事業の性質上私企業の経営によつて収支を相償えないこと、に求める見方もある(佐藤、前掲「各省設置法及び行政機関職員定員法(一)」一四頁)。

(5) 吾孫子豊『公共企業体労働関係法解説』(交通労働研究所、一九四九年)二〇―二二頁。

(6) 前掲「マ元帥書簡より国家公務員法改正案に至るまでの資料若干」。

(7) 同右。

(8) 大蔵省財政史室編『昭和財政史―終戦から講和まで』第4巻(東洋経済新報社、一九七七年)四二五頁。

(9) 『渡辺日記』とは、前掲『対占領軍交渉秘録・渡辺武日記』を指す。渡辺はこの日記を出版する前に、日記をベースとした『占領下の日本財政覚え書』(日本経済新聞社、一九六六年)を出版し、そのなかで、本稿の以下の論述に関わることを記している(「公務員法改正―専売改組をめぐる応酬」)。しかし、それは専売改組の大まかな過程を記したものに過ぎず、本項での問題関心である「Public Corporation」化の過程で「Public Corporation」としての公社が具体的にどのようなに形成されたのかについては必ずしも明らかにしていない。以下では、『渡辺日記』をベースに、旧大蔵省の資料を用いつつ専売事業の「Public Corporation」化について論じる。なお、国鉄が「Public Corporation」となる過程については、日本国有鉄道『日本国有鉄道百年史 第10巻』(日本国有鉄道、一九七三年)、日本国有鉄道設立準備委員会『公共企業体日本国有鉄道』(日本交通文化協会、一九四九年)、兼松学『日本国有鉄道論』(東大出版会、一九六二年)など様々な記録、研究がある。

(10) 前日(三〇日)の『渡辺日記』には、「ハウギ」(Hauge)を訪問したことが次のように記されている「Public Corporation」に付質問、明日迄にWhineyと相談し置くべしと云々。」

(11) 八月二日の『渡辺日記』には「Reed [ESSS財政課]によれば、Public Corp.のideaはKillen [ESSS労働課長]を辞職せしめる為の努力のあらはれに過ぎずとの事、財政統制を乱すことなき様希望し居り、慎重論なり」と記されている。

このことからESSが、「Public Corporation」を政治的要因によるものと捉えていたことが窺われる。そもそもESSは、財政面から「Public Corporation」に消極的であった。

(12) 『渡辺日記』八月四日の項。

(13) より正確に言うならば、九月一〇日の第五回審議会で「専売機構改正要綱」が配布され、第二案は「公社案」となった。

(14) 審議会は、八月一日から一〇月一日まで八回開催された。議事日誌の概要については、日本専売公社『日本専売公社設立のいきさつ』（日本専売公社総務部総務課、一九五三年）一一―一四頁。また、大蔵省財政史室編『昭和財政史―終戦から講和まで―』第9巻（東洋経済新報社、一九七六年）四二六頁も参照した。なお、審議会では、行政調査部による「専売品公庁要綱案」も議論の遡上に載せられた（八月二〇日の第二回審議会）。

(15) こうしたことは鉄道事業についても言えることであった。たとえば、松並潤『公共企業体日本国有鉄道』の成立(二)・完―失敗した「占領改革」―（『法学論叢』第一三一巻第三号）八四―八五頁。

(16) 「専売事業審議会報告（中間報告）」。

(17) 定例会見は、毎週水曜日に開かれた。

(18) 『渡辺日記』八月一日の項。

(19) 同右、八月二五日の項。

(20) 同右、九月一日の項。

(21) 林修三「戦後財政史 占領下の法制局の思い出」（『ファイナンス』第九巻第五号、一九七三年）五七頁。

(22) 「大蔵省渉外特報（第九十七号）」（昭和二十三年九月九日）。

(23) 『渡辺日記』九月九日の項。

(24) 鉄道省にとつては、予期せざることでなかった。鉄道省は、九月七日と八日にCTSからこの件に関する指示を受けていたのである。このことについては、吾孫子豊『公共企業体労働関係法制定経過概要』（公共企業体等労働問題研究センター、一九七一年）七八頁。ところで、前日八日の『渡辺日記』には、「欄外」として「此の日・・・Hoover（GSS公務員課長）に面会、Public Corporationその他の問題に付協議」とある。この記述を見る限り、大蔵省側はこの件について若干知ることがあったのではないかと推測することも可能である。しかし、九月一〇日の第五回専売事業審議会における

渡辺の発言は、大蔵省が蚊帳の外に置かれていたことを示している。「会議（九日）があつた時バツシー（バツシン）から次のような話があつた『火曜日（八日）に、GSのケーデイスの所で会議があつた、マ元帥の意見としては、日本側でパブリック・コーポレーションの案を作つて出してもらつたらどうか』というようなことを申し立てた。私が話が今迄のとはちがう。司令部の考がかつたのかとただした」（『第五回専売事業審議会速記要録』一三一―一四頁）。因みに、フーバーは、この件に関心を持っていない人物であつた（たとえば、遠藤、前掲書、二三―三五頁）。

(25) 『渡辺日記』九月九日の項。

(26) 前掲「大蔵省涉外特報（第九十七号）」。

(27) マッカーサーの意向を受けたケーデイス（註（24）参照）が出席していなかつたため「やや明確さを欠いていた」という（前掲「第五回専売事業審議会速記要録」一四頁）。なお、『渡辺日記』九月九日の項は、このことについて触れていない。日記は「先方はKadesの意見はどうであつたとか内部で相談し居る有様であつたが、一応十日後に会談することに決す」とあるのみである。

(28) 前掲「大蔵省涉外特報（第九十七号）」。

(29) 前掲「第五回専売事業審議会速記要録」一四頁。これは、渡辺による発言の中で言及された。

(30) 前掲「大蔵省涉外特報（第九十七号）」。ここでは「鉄道はCTSも同席して居り・・・専売に付てはESSの代表者は居らず・・・」と記されている。

(31) 『渡辺日記』九月九日の項。

(32) 同右、九月一〇日の項。

(33) 八月一日の対日理事会において、ソビエト代表は「マッカーサー書簡」を批判し、臨時理事会の開催を要求した。そして、同二八日に臨時理事会が開催された。吾孫子豊は「このような空気を反映し、might well beは、九月月上旬に至つてshall beと同様に取扱われることとなり、鉄道及び専売の従業員を国家公務員から外すこと、これに伴なつて公共企業体を組織すべきこと・・・等が、最高司令官の強い意思であるとして（日本政府に）伝えられるようになつた」と記している（以上については、吾孫子、前掲『公共企業体労働関係法制定経過概要』四―五頁）。また、ソ連は、九月一六日の極東委員会でもこのことを採り上げた。

- (34) 竹前、前掲『戦後労働改革』二三八―二四一頁。「マッカーサー書簡」に対する批判は、日本国内でも高まった(同、二三七―二三八頁)。
- (35) 『渡辺日記』では渉外局長のペーカーか、ESSのペーカーが明らかにされていないが、対日投資についても話していることから、ESSのペーカーと判断することができる。なお両ペーカーは、同姓同名である(竹前榮治『GHQの人物と経歴と政策』明石書店、二〇〇二年、七一頁)。
- (36) 『渡辺日記』九月一〇日の項。
- (37) ペーカーの発言を、渡辺、前掲『占領下の日本財政覚え書』は、マーカーによるものと記述している。しかし、日記の記述及びその後の展開を見る限り、これをマーカーによるものとするには疑問がある。
- (38) 『朝日』一九四八―九一一二。
- (39) 「大蔵省渉外特報(第九十八号)」(昭和二十三年九月十五日)。「渡辺日記」には「第一案を可とする旨大臣から述べ」とある。なお、出席者は、日本側が北村蔵相・渡辺渉外部長・柏木事務官、ESS側がファイン・コーエン・ルカウント・サノー、である。
- (40) 「専売局改組問題について」(専 二三、九、一四)。この文書には「九、一五 大蔵大臣よりマ司令部マーカー経済科学局長に提出したる案」と記されている。『渡辺日記』によると、一五日の定例会見にマーカーは出席していないので、別途渡されたものと推測される。
- (41) 前掲「大蔵省渉外特報(第九十八号)」。「渡辺日記」には「LeCount, Sanow 何れも賛成」とある。このことからESSが専売事業の「Public Corporation」化に賛成でなかったことが窺われる。
- (42) 「第七回専売事業審議会速記要録」三頁。
- (43) 前掲「大蔵省渉外特報(第九十七号)」。
- (44) 前掲「大蔵省渉外特報(第九十八号)」。「渡辺日記」には、このことについて「Legal Sectionとの話の調節をたのみおく」と記されている。
- (45) これは、マーカーが都合により出席できなかったためである。
- (46) 前掲「大蔵省渉外特報(第九十八号)」。

- (47) 『渡辺日記』九月一日の項。
- (48) 『渡辺日記』九月二〇日の項。
- (49) 「大蔵省渉外特報(第百号)」(昭和廿三年九月廿二日)。
- (50) この会見の様様を渡辺は二二日の日記に「専売改組はPublic Corp.にする」とはC&Cの意思なること判明せりと記してゐる(「C&C」又は「Office of the Supreme Commander for the Allied Powers」を指す。外務省特別資料部編、前掲書、九頁)。
- (51) 前掲「大蔵省渉外特報(第百号)」。
- (52) これは、石田大蔵省渉外部次長が、九月二二日にファインから聞いた言葉である(前掲「第七回専売事業審議会速記要録」五頁)。
- (53) このことについては、たとえば、林修三「日本専売公社法と公労法のこと」(『昭和財政史—終戦から講和まで—』刊行日より2、東洋経済新報社、一九八六年)。
- (54) ESSは、「日本専売公社法案」と「日本国有鉄道法案」において最後まで現状維持を意味する特別会計にこだわった(林、同右「日本専売公社法と公労法のこと」)及び、林、前掲「戦後財政史 占領下の法制局の思い出」五八—五九頁)。このことは、一〇月一日にLSで開催された会議(ESS、CTS合同)においてESSのハッチンソン(Hutchinson)が「急速決定を要すること、及Public Corp.を作る理由が労働問題にあること、の二つの理由に基き財務関係の対議会等の手続は全然現状と同じにする様」提案したことにも見ることができ(『渡辺日記』一〇月一日の項)。
- (55) 国鉄が、運輸省とCTSの対立を通して公社化されたのとは対照的である(松並、前掲論文、八五頁)。なお、「Public Corporation」としての日本国有鉄道もまた、専売事業と同じく財政面において政府機関に近い拘束を受けることとなった。この点においてESSの主張は貫徹されたのである(運輸省編『運輸省三十年史』運輸経済研究センター、一九八〇年、一七五頁)。
- (56) 「号外 ファイン博士との会談記録」昭和廿三年十月一日 石田渉外部次長記。なお「中間報告」は、九月二九日に大蔵大臣に提出されている。
- (57) このことは、一〇月一日にLSにおいて開催された会議(ESS、CTS合同)でESSのハッチンソン(Hutchinson)

- が「急速決定を要すること、及 Publ. Corp. を作る理由が労働問題にあること、の二つの理由に基き財務関係の対議会等の手続は全然現状と同じにする様」提案したことにも見ることが出来る(『渡辺日記』一〇月一日の項)。そして、これに対して運輸省は「不満の模様」であったという。ESS側は、鉄道の「Public Corporation」案に批判的であった。リードは、渡辺に「CTSは Publ. Corp. にしたついでに国鉄を将来私鉄ならしめんとし居れり」(九月二四日)「鉄道の案は・・・あまりに私企業的考へ方が日本側は強い」(九月二八日)と述べているのである。
- (58) ファインは、荒井委員長に次のようにも述べている。「パブリック、コーポレーションについての基本観念を変えて戴いて結構だ。」(前掲「号外 ファイン博士との会談記録」)。
- (59) 同様のことは、国鉄の公社化においても見ることが出来る(松並、前掲論文、八七頁)。
- (60) 前掲『昭和財政史』第9巻、四二七頁。なお、国会に提出された「公社」法案は、財政的に政府機関と同じ監督をうけるというものであった。専売局と日本専売公社の制度上の差異を整理したものと、西村弥「政策環境の変化と公社民営化に関する考察―日本専売公社の設立と民営化―」(『政治学研究論集』第一六号、二〇〇二年)四八頁「表1」を参照。
- (61) 総裁には財界から秋山孝之輔日糖興業副社長を据えた。なお、公共企業体としての日本国有鉄道もまた運輸省設置法が施行された六月一日に発足した。
- (62) 大蔵省財政金融研究所財政史室編『大蔵省史―明治・大正・昭和―』第3巻(大蔵財務協会、一九九八年)一四四頁。
- (63) 佐藤、前掲論文、一七頁。
- (64) 野田卯一「戦後財政史 戦後大蔵省時代の思い出」(『ファイナンス』第七巻第一〇号、一九七二年)三九頁。
- (65) W. A. Robson, *Nationalized industry and Public ownership*, second ed., George Allen and Unwin Ltd., 1962, P. 59. (高橋達男訳『政府と企業』産業能率短期大学出版部、一九七〇年、七三頁。なおこの邦訳は、一九六六年版を用いている。)

本章の最後に、第三部で明らかになったことを纏めておきたい。

第五章で論じたように「公団」は、GHQによる占領という環境のなかで誕生した。その起点は、占領初期にGHQが戦時体制の払拭を私的独占の禁止によって実現しようと考え、「Government Corporation」の設立を日本政府に指令したことにあった。日本政府は、これを受けて「Government Corporation」を「公団」として具体化した。つまり、「Government Corporation」としての「公団」は、公的独占の論理を持つ行政手法として登場したのである。官僚制は、こうした行政手法としての論理を持つ公団を積極的に活用しようとした。しかし、それは、あくまでもGHQによるお墨付き（了解）を前提とする活用であった。それ故に、GHQが既存制度の強化へと方針転換した結果、公団の活用は抑制を余儀なくされることとなった。このように官僚制は、公団活用の際にGHQの顔色を常に窺わざるを得ず、公団設立に対するヘゲモニーを確立することができなかった。さらに、「行政整理や「経済安定九原則」の文脈から、公団は縮小・廃止へ向かわざるを得なくなっていた。

以上のような「公団」とほぼ同時期に別の文脈から構想されたのが、本章第一節で論じた、行政調査部による「公庁」であった。行政調査部は、新憲法下における行政機構改革の一環として、現業官庁を「公庁」として一般行政機構から切り離し、政府の縮小を図ることを考えた。すなわち、公庁は、政府機構の縮小を図るといふ論理を持つ行政手法として構想されたのである。この意味で公団と公庁は、行政手法の論理において正反対の関係にあったといえることができる。

公庁は、関係各省の反対にあいつつも、GHQ各局の同意を得た上で、芦田内閣に提示された。ところが、現業官庁の改革は、予期せぬ方向から推し進められることとなった。それは、現業官庁の「Public Corporation」化を内容に盛

り込んだ「マッカーサー書簡」を契機とする動きであった。このなかで、政府機構縮小の論理を持つ「公庁」構想は消滅し、新たに「公社」が登場することになる。

「マッカーサー書簡」は、当初、現業官庁の「Public Corporation」化について、日本側の自由な判断に委ねられていた。しかし、当時の政治的状況のなかで、次第に「Public Corporation」化は不可避のこととなっていった。そして、そこでは、どのように「Public Corporation」の内容を整備していくのかではなく、「Public Corporation」を設置すること自体に意味が置かれた。こうしたなかで官僚制は、「Public Corporation」に自由な解釈を行い、その内容を官僚制にとって意味あるものにするのが可能となった。かくして誕生した「公社」は、官僚制の意向に即したものとなり、政府部局を再編成した以上の意味を持つものにはならなかった。これは、官僚制が公社設立に対するヘゲモニーを持ち得た結果であった。

日本専売公社法案・日本国有鉄道法案が一九四八年一月三〇日に可決・成立し、翌一九四九年六月一日に施行されるまでの間に、農林省蚕糸局は、生糸価格の安定を図る目的で「日本蚕糸公社制度要綱(案)」(傍点部は引用者による)を作成した。¹⁾この要綱(案)では、「・・・公社の性格、役職員、会計監査等に関する事項は他の公共企業体に関する法律の規定を参酌して別に定めること」と記された。こうした動きに、論理なき「公社」を汎用性の高い行政手法として活用しようとする官僚制の認識を読み取ることも可能であろう。

次章では、これまで論じてきたことを序章と関連付けながら総括し、本稿で対象とした時期の公企業がその後の展開にいかなる意味を持ったのかを考えることにしたい。

(1) 蚕糸局「日本蚕糸公社制度要綱(案)」二四、二、二七(東京大学法学部近代日本法政史料センター原資料部所蔵「田中啓一関係文書」Ⅶ—〈9〉—1)。

終章 おわりに

一・本稿のまとめ

本稿では、昭和戦時期から戦後復興期にいたる公企業が、どのような論理をもつ行政手法として形成され、官僚制にどのように活用されたのかを官民関係に留意しつつ歴史的に論じてきた。本稿を終えるにあたり、これまでの論述を通して明らかとなった諸事実と諸論点を整理し、それが意味することを考察したい。

本稿で明らかにした第一の点は、特殊会社(国策会社)の文脈の上に「営団」が形成されたということである。戦前期から戦時期にかけて行政手法として大規模に活用されたのは、特殊会社(国策会社)であった。それは、官民協力を必要とする生産力拡充や国家総動員体制を円滑に進める上で、官民協力の論理を持つ特殊会社(国策会社)が適しているからである。それ故に、当時、官庁企業形態を活用することは避けられた。しかしながら、会社形態である特殊会社(国策会社)は、非採算事業に不向きであった。営団はこうした状況のなかで構想された。つまり、営団は特殊会社(国

策会社)に委ねることができない例外的な場合の行政手法として誕生を見たのである(住宅営団・帝都高速度交通営団・農地開発営団)。

このことは、二つのことを意味する。一つは、営団が満洲に淵源を持つものでないということである。営団のモデルが満洲にあるという指摘は、戦時期のみならず昨今においても見られる。⁽¹⁾しかし、実際には政策を円滑かつ有効に実施しようとするなかで、官民協力の論理の枠内において営団が構想された。営団は、当時の「官」(政府部門)と「民」(民間部門)の現実的な関係のなかから生み出されたものだったのである。いま一つは、「一九四〇年体制」論の⁽²⁾ように「民」に対する官僚支配を強化する手法として営団をクローズアップすることの不当性である。確かに営団は、組織構造上、特殊会社に比べ主管省の強い指揮・監督下に置かれる形態であった。しかし、その活用に関しては、それが官民協力の論理から逸脱しないことを「民」側に説明する説得的な理由がなければならなかった(産業設備営団・重要物資管理営団・食糧営団・交易営団)。つまり、官僚制は、官僚支配の強化を危惧する私企業の同意なしに営団を設立することができなかったのである。こうしたなかで、官僚制が営団設立に対するヘゲモニーを確立し、それを大規模に活用していくことは不可能であった。営団は、「民」に対する官僚支配を強化する手法としては有効に機能し得るものではなく、今日においてイメージされる程、戦時期の官僚制において重要な地位を占めるものではなかったのである。⁽³⁾

本稿で明らかにした第二の点は、戦時期における「営団」と戦後復興期における「公団」の非連続な関係である。戦後復興期の公団は、GHQが、戦前・戦時期の特殊会社(国策会社)や営団を私的独占機関と見做し、それに代わるものとして「Government Corporation」を設置するよう日本政府に指令したことで誕生した。つまり、公団は、特殊会社(国策会社)や営団の根本的な否定の上に形成されたものであった。それは、特殊会社(国策会社)や営団のような官民協力とは全く異なる、公的独占の論理をもつ行政手法だったのである。このように、行政手法の論理において戦時期

の営団と戦後復興期の公団には断絶が見られた。

但し、両者の官僚制における執務知識としての位置づけは類似したものになった。当初、公団に備わる公的独占の論理は、官僚制にとって権限拡張を正統化するのに適したものであった。そこで官僚制は、GHQの指令・指示に便乗することで、公団を積極的に活用していきこうとした⁴。しかしながら、この目論見は、GHQが現行制度の強化へと方針転換することによって打ち碎かれることとなった。さらに、行政整理や「経済安定九原則」によって公団そのものの廃止を余儀なくされた。かくして、官僚制は、公団を行政手法として広範に活用することを諦めざるを得なくなっていた。官僚制は、営団と同様に、公団においても、その設立に対してヘゲモニーを握ることができず、大規模に活用することができなかつたのである。つまり、営団と公団は、行政手法としての論理は異なるものの、ともに官僚制にとつて限定的な執務知識にしかなり得なかつたのである。

最後に本稿で明らかにした第三の点として、戦後復興期における「公団」と「公社」の関係について整理しておきたい。公社が形成されるそもその契機は、新憲法下における行政機構の改革にあった。行政調査部は、戦時行政機構（中央行政機構）を改革していくなかで、⁵現業官庁を一般行政機構から分離することを考えた。そして、鉄道・通信・専売事業を「公庁」化する具体案を作成した。ここでの公庁は、政府の縮小を図るといふ論理を持つ行政手法であった。このことが示すように、公庁は、政府の拡大を意味し、公的独占の論理を持つ公団とは相容れない関係にあった。

ところが、こうした一般行政機構から現業官庁を分離させる動きは、現業官庁を「Public Corporation」化できるとした「マッカーサー書簡」によって、予期せざる方向から進められることになった。この書簡が出された当初、現業官庁を「Public Corporation」にするかどうかは日本側の判断に委ねられるとされていた。しかし、「マッカーサー書簡」に対する批判が高まるとGHQは、現業官庁を「Public Corporation」にするよう日本側に求めてきた。こうしたなか

で第一義的な意味を持ったのは、兎にも角にも「Public Corporation」を設置するということであった。この結果、「Public Corporation」をどのように組織化するかという具体的問題については、第二義的な意味しか与えられなかった。⁽⁶⁾つまり、「(公)」では、いかなる論理をもつ行政手法として「Public Corporation」を具体化するのではなく、「Public Corporation」として存在することに意味がおかれたのである。それ故に、官僚制は「Public Corporation」に自由な解釈を加え、その内容を官僚制にとつて意味あるものにするのが可能であった。こうして公共性と企業性と併せ持つはずの「Public Corporation」は換骨奪胎され、現業官庁の実質を維持した（企業性を軽視した）「公社」が誕生することになった（日本国有鉄道・日本専売公社）。

以上のような経緯で登場した公社と、先に述べた公団に有意な関係を見出すことは難しい。行政手法の面では、公団が公的独占の論理を持っていたのに対し、公社は特定の論理を持たない状況対応的なものであった。また、執務知識の面では、公団がGHQの了承の下で限定的にしか活用できないものであったのに対して、その設立において官僚制がヘゲモニーを握った公社は広範囲に活用できる可能性を持つものであったからである。加えて、こうした公社は、行政調査部が構想した公庁とも相容れない関係にあった。

以上の諸点を改めて纏めなおすならば、本稿で明らかにしたのは、「営団」「公団」「公社」が歴史的に各々別々の文脈と意味をもって登場し、⁽⁷⁾官僚制によって活用されようとしたということであった。すなわち、序章で述べたように、これまで公企業の形成期は、戦時期の営団にはじまる時間軸に即した極めて単線的なものとして描かれるのが通例であった。しかし、本稿で明らかにしたように、その過程は極めて複線的・複雑なものであった。つまり、戦前期からの特殊会社（国策会社）の文脈の上で営団が形成・活用され、戦後復興期にそれを否定する形で公団が登場した。そして、それとは異なる文脈において公社が誕生したのである。

「公社」は、それまでの「公団」「公庁」などと異なり、行政手法としての論理を持たないという点で、極めて特徴的なものであった。こうした論理なき公社は、官僚制に自由な解釈の余地を与え、状況対応的な行政手法として広範に活用されていく可能性を持っていた。しかしながら、公社の設立は、一九五二年の日本電信電話公社を最後に三つに止まった。⁽⁸⁾ 論理なき公社は、さらに「官界で使い易い」公団へと姿を変えることで、数を増やしていったのである。これは、第五・六章で論じた「Government Corporation」としての「公団」とは異なるもので、所謂、現在につながる「公団」であった。そこで本稿を締めくくりにあたり、こうした「公団」の先駆けの一つである「愛知用水公団」⁽¹⁰⁾を素材に、公社と今日の公団の関係について若干の考察を試みることで、行政手法としての論理を持たない「公社」がその後の展開に与えた意味について仮説的に論じることにした。⁽¹¹⁾

一九五一年九月八日にサンフランシスコで調印された講和条約は翌一九五二年四月二八日に発効し、日本は再び独立した。日本政府は、重要政策課題の一つである食糧増産を実施するために、世界銀行からの借款により愛知用水事業を推進しようと考えた。⁽¹²⁾ こうした日本政府に対し世界銀行は、借款の条件としてTVAのような「公社」(「Public Corporation」)を設立するよう希望してきた。⁽¹³⁾ それは、政府の権力をまとうが、私企業の柔軟性や独創性を持つ法人(Corporation)の設置を意味していた。⁽¹³⁾ しかし、農林省は「公社」を柔軟に解釈することで、それを換骨奪胎し、私企業としての柔軟性や独創性を欠いた農林省の一部局に過ぎない「愛知用水事業公社」を設立する法案を作成した。⁽¹⁴⁾ そして、外務省を通じて世界銀行に「我国の現行法制上、公社法に掲げられた認可事項の如きは、必要最小限度不可欠のものであり、現行の他の公社〔国鉄・専売・電電〕法に比し、〔愛知用水事業公社に対する〕政府の監督権は弱い」との説明を行った。⁽¹⁵⁾

さらに一九五五年五月一〇日には、世界銀行のデフリーズに対して「実現する方式は、行政慣習等に従わなければならぬ点があることを了承されたい⁽¹⁶⁾」と伝えた。こうして「愛知用水事業公社法案」は「愛知用水公団法案」と改称された上で、第二臨時国会に提出された。かくして、農林省の外局のような愛知用水公団が登場することとなった。⁽¹⁸⁾（因みに、この国会には、愛知用水公団法案の他に、日本住宅公団法案と農地開発機械公団法案が提出され、それぞれ可決・成立している。）

このように「官僚制は、「Public Corporation」としての「公社」に自由な解釈を行うことで新たな「公団」を誕生させた。官僚制のこうした行動が可能であったのは、日本において公社が特定の論理を持たない行政手法として登場した点と無関係でないように思われる。それは、世界銀行の希望する「Public Corporation」を具現化する際、官僚制が最初に参照するのは既存の三公社だからである。官僚制が三公社の影響を受けていたことは、先に述べた世界銀行に対する説明において公社に言及していることから窺うことができる。なお、「公社」から「公団」への名称変更がなされたのは、国鉄などの「公社」と愛知用水事業「公社」を明確に区別するためであった。⁽¹⁹⁾すなわち、愛知用水事業公社は、公共企業体等労働関係法の適用を受けず、⁽²⁰⁾予算等を大臣認可事項としていたからである。⁽²¹⁾公団は、公社に比べ国会のコントロールから逃れ得るという点で、まさに「三公社を多少簡便にして、わが国の官界で使い易いものとして構想された」⁽²²⁾ものであった。

愛知用水公団が誕生した一九五五年は、日本の政治、経済において節目となった年でもある。政治においては、この年にその後の国内政治の枠組みとなる五五年体制が成立した。また、経済においては、『経済白書』で「もはや『戦後』ではない。われわれはいまや異なつた事態に当面しようとしている。回復を通じての成長は終つた。今後の成長は近代化によつて支えられる」と記された年であった。⁽²³⁾その後、日本は、周知のように所謂、高度成長期に入つていった。

高度成長期には、公団を用いた社会資本整備が進められた他、あらゆる所で公団が活用されようとした。たとえば、昭和三六年度予算の概算要求において各省から提示された公団は、次のような夥しい数に上った。⁽²⁴⁾⁽²⁵⁾

- 総理府 新技術開発公団
- 厚生省 水道用水公団
- 農林省 農業水利開発管理公団
- 通産省 工業用水開発公団
- 運輸省 自動車検査公団
- 鉦工業技術開発公団
- 建設省 水資源開発公団
- 臨海工業地帯開発公団（運輸省と共管）
- 労働省 雇用促進公団

この時期、元大蔵官僚の今井一男は、資金運用審議会において次のような経験をしている。⁽²⁶⁾

「一つの局〔運輸省〕で一遍に四つ公団を作ろうと、そんな案を持って来た。・・・そこで、『大体、局長一人でやっておったことをなぜ四人も総才（つみぎ）を作る必要があるんだ』と切り込んだら、そしたら、少しも驚かず『役人であれば一人で勤まります。公団、事業団にしたら四つに分けてやらせる必要があります』というのです。」

これは、公団が官僚制組織の対外活動に止まらず、官僚制組織の対内活動のための便利な手法になっていることを物

語っている。すなわち、ここでの公団は、官僚制の内部装置としての意味、つまり、人事管理の手段としての意味を持たされているのである。⁽²⁷⁾一九六四年九月の臨時行政調査会(第一臨調)答申は、公企業が飛躍的に増加した理由を「中央省庁の人事管理の行きづまり」あるいは「政治的圧力の解消」⁽²⁸⁾に求めているが、今井の経験はまさにこのことを裏付けるものといえよう。⁽²⁹⁾

このように公団は、官僚制のなかでどのような状況に対しても活用できる便利な行政手法として定着していった。これは、公団が特定の論理を持たない行政手法であるが故に可能であったといえる。こうした公団が公企業を中心⁽³⁰⁾にありつづけたことを踏まえるならば、行政活動の肥大化や非効率化をもたらす今日の特殊法人(公企業)のあり方に大きな影響を与えたのは、戦後復興期の経験であったと見做すことができるのである。

序章第一節「図1」で見たように官僚制は、高度成長期に公団の活用範囲を拡げていった。⁽³¹⁾D・E・デイモックが指摘するような、一九四五年以来、日本が共産主義圏を除くどの国よりも公企業を広く活用したことは疑問がないという状況が展開されていったのである。本稿で試みたのは、まさにこうした展開の背後にある前提を歴史的に解明するということであつた。しかし、公企業が高度成長期以降に具体的にどのような展開を見せたのかについては、財政投融资との関連にも留意しつつ説明しなければならない。このことについては、稿を改めて取り組むことにしたい。

註

(1) 拙稿、前掲「戦時期『宮団』の再検討―その虚像と実像」では、このことについて詳しく論じている。

- (2) このことについては、同右で検討を行った。
- (3) このことは、営団の設立が僅か七つに止まった(うち一つは、既存営団の改組)ことに端的に示されている。
- (4) こうした動きは、官治統制を強化するものであると批判された。東京都食糧営団労働組合「官営? 民営」一九四七年一月(国立国会図書館憲政資料室所蔵「柏原兵太郎文書」842-4)。
- (5) このことについては、たとえば、岡田、前掲書。
- (6) こと行政に関して、海外の制度を日本に移入する際、本来の文脈から意味が外れていくことが多いように思われる。このメカニズムについて検討することは、今後の課題としたい。
- (7) 法的側面においても、「営団」が公法人でも私法人でもない特殊法人であるのに対し、「公団」「公社」は公法人であるという差異が見られる。
- (8) 後日、原子燃料公社が誕生しているが、これはいわゆる「三公社」とは異なる。
- (9) 岡部史郎「公団論」(『公営評論』第一四巻第六号、一九六九年)一三三頁。
- (10) 「愛知用水を衝く⑥」(『朝日』一九五七、六一—三三)。なお、愛知用水公団は、その後、水資源開発公団に統合され、二〇〇三年に独立行政法人水資源機構となった。愛知用水公団が水資源開発公団に統合された経緯については、たとえば、水資源開発公団・総務課編『水資源開発と公団事業 公団10年史』(一九五四年)四三五—四三八頁。
- (11) 「公社」は、帝都高速度交通営団が一九五一年の法改正で公法上の法人になった際にも参考にされた(第五章第一節)。当時営団総裁であった鈴木清秀は、後者を参考にした理由について「それら〔公社〕とは事業の性格上全然内容において同一とする必要はないが、法性格では、これらと同様であるから」と述べている(鈴木、前掲書、三〇九頁)。なお、この時期になると「Government Corporation」としての「公団」はすべて廃止されていた。公法人として参考にできるのは、公社しか存在していなかったのである。
- (12) このことを日本の経済自立政策の文脈のなかで捉えたものとして、赤根谷達雄「一九五〇年代における日本の対外経済政策の展開—日米余剰農産物協定から日豪通商協定へ—」(前掲『戦後日本の社会・経済政策』)八八—八九頁。
- (13) ルーズベルトはTVA設立を勧告する教書のなかで、*A Corporation clothed with the power of government but possessed of the flexibility and initiative of a private enterprise.* (S. I. Rosenman ed., *Public Papers and Addresses of*

- F. D. Rossell, vol. N. Y., Russell and Russell, 1969, P. 122. 邦訳として、『アメリカ学会代表高木八尺訳編』原典『アメリカ史』第五卷、岩波書店、一九五七年(五一七頁)。
- (14) 農地局管理課「愛知用水事業の取扱」(三〇、二、二八)によると、かんがい、排水事業、開墾事業に関する計画書の作成は国が、事業の実施は「公社」が行うとされている。なお、開墾事業の地区開拓計画は県に委託するとされた。国立公文書館所蔵、平14法制01214100。
- (15) 昭和三〇年四月一九日発 農林次官発外務次官宛「公文」(農林省農地局「愛知用水公団関係資料集」一九五五年八月)。
- (16) 「第二回国際復興開発銀行農業調査団 議事録」(同右)。
- (17) これは、大蔵省が公社法案に対して「公団」若しくは「事業団」とすることを求め、最終的に法制局が指示することとなされた。「愛知用水事業公社法案の問題点」(三〇、六、六) 法規課(国立公文書館所蔵、平14法制01214100)。
- (18) 前掲「愛知用水を衝く⑥」。
- (19) こうした視点は、内閣法制局でのインタビューに基づく。
- (20) 前掲「愛知用水を衝く⑥」。
- (21) 同右。また、このことは、一九五五年一〇月三日の「愛知用水公団設立委員会」で公団法の特色として説明されている(『愛知用水史 資料編』愛知用水公団、一九六八年、三〇頁)。なお、日本国有鉄道法第三九条第二項は「予算は運輸大臣と大蔵大臣が協議して必要な調整を行い、閣議の決定を経て、国会に提出する。予算の修正の場合も同じ」とある。
- (22) 岡部、前掲「公団論」一三頁。
- (23) 経済企画庁編『復刻 経済白書 第七卷 昭和31年』(日本経済評論社、一九七六年)四二頁。これは、経済水準が戦前期の状態にまで回復し、新たな課題を認識するようになったことも示している(橋本寿朗「一九五五年」安場保吉、猪木武徳他編『日本経済史8 高度成長』岩波書店、一九八九年、五八―五九頁)。
- (24) 公団を活用することで国土開発のための特定プロジェクトが推進されたことについては、御厨貴「国土計画と開発政治―日本列島改造と高度成長の時代―」(日本政治学会編『現代日本政官関係の形成過程』岩波書店、一九九五年)六四頁。
- (25) 岡部史郎「公団の花ざかり―行政組織における公団の位置と機能―」(『自治時報』第一三卷第一号、一九六〇年)。

(26) 内政史研究会「今井一男氏談話速記録第十六回(最終回)」昭和五十年十一月十二日(内政史研究資料 第二〇八集) 二〇三頁。

(27) 猪木武徳は、特殊法人への「天下り」が「組織内部での移動」という側面を持つことを説明している(猪木武徳「人的資源から見た戦後日本の官僚組織と特殊法人」前掲『戦後日本の社会・経済政策』)。

(28) なお、答申は、設立理由に明確な「基準」を発見することは難しいと述べている。

(29) これは「中央省庁の人事管理の行き詰まり」の打開策であった。詳細については、「親方日の丸企業論」⑥—最終回 粗製乱造招いた『お役所植民地主義』(『週刊東洋経済』一九六六年一月二六日号) 二九—三〇頁。

(30) Chalmers Johnson, *Japan's Public Policy Companies*, P. 39.

(31) 「図1」に見るように公企業(特殊法人)は、昭和三〇年代(一九五五—一九六四年)の高度成長期に急増し、昭和四〇年代(一九六五年代後半)以降になると驚くほど沢山の内容を持つものが存在するようになった。なお、昭和三八年から公団などの特殊法人は、行政管理庁(現総務庁)の審査対象となり、スクラップ・アンド・ビルドの原則に基づき増加が抑制された。

(32) M. E. Dimock, op. cit., P. 62. (鈴木幸夫、前掲訳、九五頁)。

〔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、二〇〇二—二〇〇六年度文部科学省科学研究費補助金(学術創成研究)による研究成果の一部を取り入れている。