

学 位 論 文 題 名

公企業行政の史的展開

－戦時期、戦後復興期の営団・公団・公社－

学位論文内容の要旨

本稿は、昭和戦時期から戦後復興期にいたる日本の公企業を行政学の視点から歴史的に検討したものである。今日、公企業は、肥大化した行政活動を見直そうとする行政改革のなかで取り上げられることが多い。では、なぜ公企業は行政活動を肥大化させる要因となったのか、官僚制にとって公企業はいかなる意味を持つものとして展開してきたのか。本稿の背景には、このような行政学的な問題関心がある。こうした公企業を中心に位置付けられるのは「公社」や「公団」である。このうち「公社」は戦時復興期に誕生した。そして「公団」については、戦時期の「営団」を原型にするという見方が通説となっている。このことから、今日の公企業を中心に、戦時期から戦後復興期にかけて形成されたと見做すことができる。本稿がこの時期を対象とするのは、今日の公企業の原型部分がどのように創り出されたのかを明らかにすることで、今日的な問題の背後にある基礎的条件を解明したいと考えるからである。しかしながら、こうした観点からの歴史研究はこれまでなされてこなかった。そもそも公企業の歴史的解明は、等閑に付されてきたといえる。そこで本稿では、この時期の公企業を政策実施活動における実施主体、すなわち政府の行政手法と捉え、公企業がどのような論理を持つ行政手法として形成され、それを官僚制がどのように活用しようとしたのかという視角から検討を行った。具体的には、戦時期の「営団」から戦後復興期の「公団」（今日の「公団」とは異なる）「公社」にいたる過程について考察した。

本稿は3部からなる。第1部では、戦時期の公企業が官庁企業（国有国営形態）ではなく会社形態の特殊会社（国策会社）を基軸として展開したことを述べた。まず第1章では、全体の前史として殖産興業政策にはじまる公企業の起源について概説した上で、会社形態の公企業である特殊会社（国策会社）が戦時期に行政手法として大規模に活用されるようになった理由を検討した。それは、官民協力を必要とする生産力拡充政策や国家総動員体制を実施する上で、官民協力の論理を持つ特殊会社（国策会社）が適合的だったからである。第2章では、今日の帝都高速度交通営団が形成されるきっかけとなった東京地方の交通調整問題を通して、それまでにない新たな公企業形態が選択肢として登場する過程を考察した。交通調整問題では、その方法をめぐって特殊会社（案）と市有市営（案）の対立が見られた。こうしたなかで、そのどちらにも属さない新たな公企業形態が構想されることとなった。

第2部では、こうして構想された新たな公企業形態が「営団」として具体化され、行政手法として活用されていく様子を検討した。まず第3章では、住宅営団・帝都高速度交通営団・農地開発営団を通して、営団が特殊会社（国策会社）に委ねることのできない場合の例外的手法、つまり官民協力の

論理の枠内に収まる行政手法として誕生したことを明らかにした。つづく第4章では、戦争の深化とともに官僚制が営団をどのように活用しようとしたのかを検討した。営団の活用は、特殊会社(国策会社)にすることができず、また国策上無視できない新規の非採算事業に限定されていた。しかし、戦争の遂行とともに営団は、国策上無視できない既存の採算事業にも活用されるようになっていった。そして、同時代的には、広く国家管理を強化する手法として理解された。こうした活用範囲の変化に民間事業者は、自らの存在否定につながりかねないと敏感に反応した。これに対し政府は、官民懇談会において営団が私企業を否定するものでないことを説明した。すなわち政府は、営団の活用を流過程に限定することで、営団と私企業がこれまで通り棲み分けられると述べたのである。かくして、戦時期において営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。営団は、あくまでも官民協力の論理の枠内において、限定的に活用されたに過ぎなかったのである。

第3部では、戦後復興期に登場した「公団」と「公社」がいかなる環境のなかで構想・具体化され、どのように活用されていったのかについて考察した。第5章では、公団が占領下において公的独占の論理を持つ行政手法として登場する様子を描いた。GHQは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、国策会社や営団を廃止し「Government Corporation」を設立するよう日本政府に指令した。これを受けて日本政府は「Government Corporation」を公団として具体化した(ただし帝都高速度交通営団は唯一存続が認められた。しかし、その組織形態は戦時期と全く異なり、数度の改正の後、「公社」に近いものとなった)。つづく第6章では、こうした論理を持つ公団を官僚制が積極的に活用しようとしたことを論じた。しかし、それはあくまでもGHQによるお墨付きを前提とするものであった。それ故、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た。さらに、行政整理や「経済安定九原則」によって公団は縮小・廃止へと向かっていった。最後の第7章では、公社が「マッカーサー書簡」によって当初の構想とはかなり異なるものとして、また官僚制にとって極めて活用しやすい行政手法として登場したことを論じた。公団が構想されるのとはほぼ同時期に、行政調査部は現業官庁機構を一般行政機構から切り離し、「公庁」を設立しようと考えた。これは政府の縮小を図るという論理によっていた。ところが、この構想は現業官庁の「Public Corporation」化を求める「マッカーサー書簡」によって予期せぬ方向から推し進められることとなった。その結果、公庁が持つ論理は意味を失っていった。すなわち、そこでは行政手法としての「Public Corporation」の論理構成よりも、そのものの存在に意味がおかれていたのである。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って意味あるものにするのが可能であった。こうして官僚制は「Public Corporation」を換骨奪胎した上で、現業官庁の実質を維持した公社を登場させた。このような論理なき公社は、官僚制の自由な解釈を可能にし、状況対応的な行政手法として無限に拡張していく可能性を秘めていた(これは、官僚制がより使い易い今日見られる「公団」へと姿を変えることで拡がっていった)。

終章では、以上の論述を総括し、営団・公団・公社の関連性について考察した。そして、それぞれが個々別々の意味と背景を持っていたことを確認した。これは、従来の研究において見落とされていたことである。すなわち、これまでの研究において、公企業の原型創出過程は極めて単純に捉えられていたのである。そして、そこに見られる特質は官僚制が公企業に対するヘゲモニーを次第に強くしているということであった。公企業の行政手法としての論理が融通無碍になっていくことは、官僚制にとって公企業がどのような事態にも対応できる便利な行政手法になることを意味するのである。

学位論文審査の要旨

主 査 教 授 山 口 二 郎
副 査 教 授 宮 脇 淳
副 査 助 教 授 松 浦 正 孝

学 位 論 文 題 名

公企業行政の史的展開

－戦時期、戦後復興期の営団・公団・公社－

(論文の要旨)

本論文は、昭和戦時期から戦後復興期に至る日本の公企業の成立過程、機能と活動を行政学の視点から歴史的に検討したものである。今日、日本の経済政策の特徴といわれてきた官民協調体制、具体的には護送船団方式による規制、国策会社や特殊法人を使った政策目的の遂行の起源が日中戦争時代の動員体制にあるという議論が隆盛である(1940年体制論)。これに対して、本論文は公企業という政策実施主体に注目することによって、政府による経済活動に対するコントロールがいかんにして構築され、展開してきたかを膨大な一次資料に基づいて、産業分野ごとに追跡した。

第1部では、戦時期の公企業が国策会社という形をとって動員体制を整備した過程を明らかにしている。この仕組みの形成過程における政府と民間企業、業界との関係が克明に描かれている。第2部では、営団という新たな公企業の形態が生まれた過程を分析している。その中では、私企業の経営を脅かさないことが重視され、営団という組織が官民強調の枠内で限定的に利用されてきたことが明らかになった。第3部では、戦後復興期に登場した公団と公社がいかなる環境の中で構想・具体化され、どのように活用されていったかが分析される。占領軍の指示で浮上した“public corporation”が、日本の官僚制によって換骨奪胎され、便利な政策遂行手段として再生されたことが明らかとなった。

従来単純に捉えられてきた公企業の多様性を明らかにし、その行政手段としての意味を整理したところに、この論文の意義がある。

(評価の要旨)

従来、戦時動員体制における経済政策の手段について、日本的官僚支配や管理された市場の原型をそこに見出すという単純な議論が有力であったが、本論文によってそれらが根拠を欠いた政治的な主張であることが明らかになった。すなわち、政府と市場、私企業の関係は産業分野によって多様であり、戦時動員体制の構築過程において、官僚制の側は市場の論理をいかに尊重するかという点に苦慮していたことを、豊富な一次資料によって明らかにした点に、この論文の行政学、政治史研究に対する大きな貢献がある。また、戦後復興の過程で日本の官僚制が公企業という手段を利用しながら、新たな経済管理の体制を構築した過程を明らかにした点も、オリジナルな指摘である。公企業というテーマは数十年間行政学にとって見落とされてきたテーマであり、本論文はその欠落を埋める意味も大きい。特殊法人のあり方が問われている

現在、そうした行政手法の起源を解明し、本来の意味と限界を明らかにしたことは、政策論にも大きな示唆を与えるであろう。

政治経済体制に関する理論的な枠組についての言及が不十分で、従来の理論動向における位置付けが不明確な点では不満もある。なお、占領期の研究からさらに戦後の経済発展における公企業の機能についての研究を進めれば、さらに大きな成果が期待される。こうした不足はあるにせよ、本論文が行政史上の労作であることには間違いなく、審査委員の全員一致により博士号授与にふさわしいと判断した。