

都市問題パンフレット

No. 39

財団法人
東京市政調査會

元東京市政調査會
參事兼研究員

吉 山 眞 棹

三新營團法と公益企業營團案

三新營團法と公益企業營團案



吉 山 眞 棹

一 緒 言

去る第七十六回帝國議會に於て、政府は帝都高速度交通營團法、住宅營團法及び農地開發營團に關する農地開發法を提出して孰れも之が決定を見た。それに依ると帝都高速度交通營團は「東京市及其ノ附近ニ於ケル交通機關ノ整備擴充ヲ圖ル爲メ地下高速度交通事業及之ニ關聯スル事業ヲ營ミ又ハ之ニ投資スルコトヲ目的トシ」、住宅營團は「勞務者其ノ他庶民ノ住宅ノ供給ヲ圖リ」、また農地開發營團は「主要食糧農產物ノ増產ヲ圖ル爲メ必要ナル農地ノ開發ニ關スル事業ヲ營ム」ことを目的とする特殊の法人なりとせられ、而してこれが營團の創設は緊迫の時局下、帝都の防空、軍需充足、生産力擴充、食糧自給及び國民生活安定の見地より、此の方式に依る企業形態が最も事業の急施に適應せるものなりとすることが各營團創設理由であつた。¹⁾改めて説く迄もなくそれは眞に緊急の施策であつて、政府の明斷を謳歌すると同時に遽然として慶賀の念に禁えざるものは、今より十年前、財團法人東京市政調査會が心血を注ぎて調

1) 帝都高速度交通營團法案理由書。住宅營團法案理由書。農地開發法案理由書。

査立案された、「公益企業法案」に所謂企業營團制が此の機に至つて、名實俱に國家制度の表面に躍出し得たその欣びである。

乍併、當時と現在とでは各般の事物に於て千里の距離を生じて居る。事業の經營を支配すべき技術的法則、經濟的法則に於て然り、新經濟體制の原理に於て然りである。また三法人の相貌は相似たる法案を通じ漠然として意識し得るに止まる。之に反して政府が單純なるこの組織に特權と資金とを與へ官選の役員を通じて、非常時國策を遂行せんとするその意圖は十分に理解し得る。これ公益企業法案の平時營團案とその根柢を異にする第二點である。

本論は是等に關する寸見を披瀝せんとするものであるが、既往の提案にして本營團制に容れられたるもの、または所見を異にして採納を得ざるもの等多々あるべしと思ふ。或は欣び或は悲むも、要は唯この立法的作爲物たる營團の發達を希ふ微衷に外ならざることを附記して禿筆を進める。

二 公益企業營團制成案の経緯

私は此處で企業營團制創案の経緯を詳々しく論述したくない。乍併、調査研究の結論が營團制の樹立に到達したその思想的背景を一言することは、三新營團法の精神的解釋にも多少の關聯を有すと認めらるゝから、その限度に於て先づ公益企業に關する東京市政調査會の調査受託に就ての経緯から概言する。公益企業に關する調査は當時の六大都市事務協議會長土岐京都市長から、昭和五年十二月八日東京市政調査會に對して、公私營に係る鐵道、軌道、バス、水道、瓦斯及び電氣等の公共事業の整備、統制に關する調査研究並に成案作成方に關する依託の申入があり、それを應諾した市政調査會は、當時先づ是等の事業の綜合的觀念を把握すべく速くも調査に著手した。乍然、問題は簡單でない。通俗的には公共事業と云ふも私企業として既にその基本形態を構成してゐるものもあり、公企業に屬するも

のであつても、營造物觀念から永年に互つてこれが地歩を固め今や應に發展の途上に在る事業もあり、實費主義を経營の基本原則とせる事業もあり、收益を用途として經營せらるゝ事業も尠くない。随つてこれを彙類綜合して統一的觀念を得るには、市民生活に或る種のサーヴ・スを提供する非權力的事業の全體に互つて實相の究明を爲すことが先決的問題であつたからである。

基本調査の進行に伴ひ、公私の企業を通じて依託の統制立法を按ずるの急所は、要するに(一)經濟的企業にして(二)獨占的性質を帶び(三)一般の需用に應ずる事業を對象とすべきであるとの觀念を抽出し得た。此の定義に命題を附したものが所謂公益企業であつたのである。市政調査會はそれより内外の輿論と制度運用の實情とに稽へ結論として統制的公益企業法の實施を急務とすべく、全十二章百十五條に互る公益企業法案と六編百七十五條に及ぶ附屬命令案に、公益企業法案理由書外各種の調査書十四冊六千五百餘頁に互る調査を完成して、昭和六年十二月二十六日六大都市側に正式答申を行つた。市側に於ても亦右答申を基礎とし更に之を敷衍して、主務大臣その他に稟議する所があつた。これが大體東京市政調査會の公益企業調査に關する願末であり、企業營團制の創設を含む公益企業經營の劃期的新體制生成の過程であつた。それから十年内閣を送迎すること八代に及んだが、公益企業の整備、統制に關する市側の意圖は全體的には實現を見るに至らずして今日に及んでゐる。

その當時公益企業の新經營形態として提唱答申したものに、企業營團と公私協同株式會社の二案があつた。孰れも本論は最近相次で公布されんとする、帝都高速度交通營團、住宅營團及び農地開發營團が、孰れも十年前、東京市政調査會の調査提案した、公益企業營團制にその基準を置けるものなることを指摘し、その公益企業營團制と新營團との構成を比較して、全公益企業に對して營團制の樹立を要望すると共に、三新營團の制度並に運用に就て、今後政府及び當事者に求むべき事項を、新經濟體制の原理に照してこれが所見を披瀝したるものである。

*調査。本邦運河事業に關する調査。公益企業に關する諸家の意見。公益企業法案に對する世論一斑。Questionnaire relating to public utility services. 池田宏論集第7公益企業篇 581頁以下參照

2) 公益企業に關する調査経過報告。公益企業法案 附、附屬命令案。公益企業法案理由書。現行主要公益企業法規要項比較。現行公益企業法規類集。本邦水道事業に關する調査。本邦瓦斯事業に關する調査。本邦電氣供給事業に關する調査。本邦軌道事業に關する調査。本邦自動車運輸、自動車道に關する調査。本邦地方鐵道事業に關する*

に結集すべく按配されたものであるが、企業營團は後者の混合形態に比して行政統制上、優れども劣ることなしとの信念から優位に之を主張されたものなることは、次に掲ぐる理由書に依つて略々之を明かにし得ると思ふ。

公益企業の新經營形態

轉近地方公共團體の公益企業經營は益々發達の趨勢に在るも、元來地方公共團體の機構と、之に關する成規は、斯かる企業の經營を目的として構成せられ居るに非ざるを以て、地方公共團體としては、此の種の企業を經營するに頗る不利不便にして、到底企業の經營自體を唯一の目的として成立せる私企業の自由なる企業活動と比肩すべくもあらず。公營の企業形態として思を致すべきは此の點に在り。又公益企業は特殊の事業を除きては概ね私企業として今日の發達を遂げたりと雖も、公益企業の公益性と、之が社會職能に鑑みるときは、之を私企業の天地にのみ委ねるは、聊か企業の本質に忠ならざるの憾みあり。之に對して、一面に於ては、私企業に對して、健全なる發達を促すの策を講ずると共に、之に對して必要な公益的制限を加へ、須らく社會的使命を果すに忠ならしむるを期すべきは勿論にして、本案に於ては、各章に於て、之に備ふる所ありしと雖も、此の純私企業に對しては、資本的にも、經營上に於ても、進んで公けの參加を爲さしめ、依て以て企業經營主體の實體をして、名實共に公益企業たるの理念に合致せしむる亦最も合理的なる企畫と言はざるべからず。私營の企業形態に付思を凝すべきは茲に在り。本法案は、乃ち前者の要求に相當するものとして企業營團、後者の要求を充たすものとして、公私協同株式會社なる制度を創設したり。

(一) 企業營團 是公益企業の經營のみを目的とする企業目的法人にして、實質上の關係に於ては地方公共團體をして企業主體と爲すも、法律上の關係に於ては地方公共團體の外に特立したる別個の法人格を有する機關法人たらしむるに在り。企業營團は、當該公益企業の經營を是目的とする法人なるを以て、此の法人を設立するに依り、從來特別會計を設置して、地方制度の運用に従て繁多煩瑣を極むる行政監督制限に服して經營し來れる公益企業は、之が設立行為に於て、且設立行為上に於ける基本關係を通じて、公法上の統制を受けるは勿論なりと雖も、苟も設立行為に定められたる處に従て經營せらるる以上は、行政上の制縛より脱せしめて、自由闊達の境地に就かしめ、又克く市參與制の本旨をも貫徹し得て、企業の本旨に副ひ得べからしむべし。

(二) 公私協同株式會社 是地方公共團體の私企業への合理的なる參加の規模を按じて創設せる新經營形態なり。地方公共團體の私企業への參加は、或は株式の所有に依りて、資本的に之を爲すことを得べし。此の點に關しては、從來法令に別

公益企業法案理由書第 10 頁。

段の定ある場合の外、行政實例上の疑問とする所なりしが故に、本案に於ては、公益企業が概ね地方公共團體の存立目的と合致し、其の存立維持の要件とも目すべき實質を有すると、其の經營原則の一般營利企業と全然其の體系を異にするあるに鑑み、特に地方公共團體は、其の區域内に於て、又は其の區域外に亙りて、公益企業を營む會社の株主たり得べき旨の明條を設けたり。或は資金を貸付して金融的にも、之を爲すことを得ざるに非ず、又所謂報償契約に依り其の納金を提供せしめて、或は財政的に或は企業活動的にも、之を爲し得るの途之れ有るべしと雖も、之が全經營をして眞に公益企業の社會的職能に合致したる公私融合の理想境に入らしめんとするには、地方公共團體をして、之が經營上の要素に對する物的參加を適度に保障すると同時に、經營に對する人的參加權を保障すべく、之に依て、初めて其處に實質共に公私協同の精華發揚するを見るべし。蓋し本法案に於て創定せる公私協同株式會社の形態は、公營私營兩者の短を棄て長を採り、以て公私協同の實を發揮せしめんとするの施設なり。此の二新形態は夫々其の法律上の性質並に地方公共團體との關係に應じ各々異りたる機構を有すと雖も、其の本旨とする所は、地方公共團體をして公益企業の擔當、經營に十分企業的活動の便宜あらしめ、地方制度の發達、運用と相俟て公益企業の公營乃至公的經營に新生面を開きんとするに在り。

惟ふに、地方公共團體の營む公益企業は尤大なる行政系統の一翼であるから、百般の事、地方制度の拘束を受けねばならない。併かもその制度たるや概ね純行政的の規律であるから。當該事業が特別會計に屬すると否とを問はず、事業の規模狭小なりし時代に於ては、假令營造物觀念の基底に成る準則と雖もこれを適用して苦しくも間に合せて來た。私企業の自由にして潑刺たる經營振りに對抗し得なかつたのも此の桎梏からである。次に政治上の關係がある。公營事業の經營には法定議事機關の議決を要するものが尠くない。隨つてそれより來る制肘もときに考慮を拂はざるを得ない。自主的鋭敏を害すること頗る大である。併かも尙問題とすべきは理事者更迭の頻繁なることであり、是等の事情が相纏綿して經營の能率を阻害してゐる。これを匡救するの途は企業的所有と經營とを分離するベルリン交通會社等の型式文では抜本的解決とは爲らない。どこ迄も當該企業を地方公共團體の埒外に分離して、特殊獨立の經營單位を設け、これに法人格を與へ、知識と經驗と財力とをこれに導入して、地方公共團體との政治的紐帶を適當に

調節することが唯一の方策である。

此の一線に沿つて考慮を廻すと公營事業の多くは現在特別會計の組織と爲つてゐる。それをその儘營團に移すことはその離脱容易であり、それはまた企業の本質竝に合理化にも適合すべく、特別會計事業の發展的解消とも看做し得る。併かも市制には是等特別の事業を擔任する爲めに市參與なる制度が置かれてゐる。有名無實の此の制度を活かして以て人的紐帶とするも亦一策である。即ち是等の見地から策按されたものが營團制創案の根源であり思想的背景であつた。

企業營團制は斯かる觀念から出發されたものであるから、統一的なる公益企業法案に於ては、これが創設は準則主義の下に地方公共團體の特權としてゐる。即ち地方公共團體は必要に因り設立行爲を定めて、主務大臣の特許を受けるに於ては營團は直に創立行爲に入り、國家が營團に出資する場合は政府は別に理事若は監事を任命することを得べきも、設立當時の理事及び監事に限り設立者たる地方公共團體の代表者之を選任すべく規定してゐる。これが大體營團の基礎的構成である。今その當時立案された該當條項を摘記すると次の如くである。⁴⁾

企業營團の基礎構成

一 地方公共團體ハ主務大臣ノ許可ヲ受ケ公益企業ヲ營ムコトヲ目的トスル企業營團ヲ設立スルコトヲ得

企業營團ハ法人トシ其ノ組織ハ有限責任トス

企業營團の設立許可申請方式に關しては、施行令案中に於て次の事項を必ず具備すべきものとした。(一)設立ノ事由(二)企業營團ニ依リテ經營スル事業ノ企業計畫書並收入支出ニ關スル目論見書(三)設立スベキ企業營團ト當該地方公共團體トノ間ニ於ケル企業經營上ノ權利義務ニ關スル基本事項特ニ當事者間ニ締結スベキ契約事項アルトキハ其ノ條項並理由書(四)設立ノ際及設立後ニ於ケル出資並其ノ方法(五)其ノ他企業營團ノ設立ニ關スル當該地方公共團體ノ議事並決議ノ謄本。

4) 公益企業法案第3章第15條乃至第27條。公益企業に關する調査報告第1編第2冊5頁參照。

二 地方公共團體營團ヲ設立セントスルトキハ設立行爲ヲ定ムルコトヲ要ス

設立行爲ニハ公益企業法中別段ノ定アルモノヲ除クノ外左ノ事項ヲ規定スルコトヲ要ス

一 目的

二 名稱

三 事務所

四 企業營團ト地方公共團體トノ間ニ於ケル企業經營上ノ權利義務ニ關スル基本規定

五 機關ノ組織ニ關スル規定

六 理事及監事ノ定數、任期、任免及職務權限ニ關スル規定

七 評議員ノ選任方法及職務權限ニ關スル規定

八 資產及出資ニ關スル規定

九 損益處分ニ關スル規定

十 解散及殘餘財産ノ處分ニ關スル規定

設立行爲ノ變更ハ設立者タル地方公共團體ノ承認ヲ經タル上主務大臣ノ認可ヲ受クルニ非サレハ其ノ效力ヲ生セス

三 企業營團ノ設立ハ主タル事務所ノ所在地ニ於テ登記ヲ爲スニ非サレハ其ノ效力ヲ生セス

四 企業營團ニ理事及監事ヲ置ク理事ノ中一人ハ當該企業ニ關スル技術者、監事ノ中一人ハ計理士タル資格ヲ有スル者ヲ以テ之ニ充ツルコトヲ要ス

理事ハ互選ニ依リ理事長ヲ選任ス

理事長ハ企業營團ヲ代表シ其ノ事務ヲ總理ス

理事及監事ハ設立當時ノ者ニ限リ設立者タル地方公共團體ノ代表者之ヲ選任ス

理事及び監事の選任は設立者たる地方公共團體の承認を経たる上主務大臣の認可を受けることを要する旨施行令案に規定す

五 地方公共團體ノ吏員ヨリ選任セラレタル理事及監事ノ給與ハ企業營團ノ負擔トス

六 國ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ企業營團ニ出資スルコトヲ得此ノ場合ニ於テハ政府ハ別ニ理事若ハ監事ヲ任命スルコトヲ得

三新營團法と公益企業營團案（吉山）

- 七 企業營團ノ理事、監事及職員ハ刑法第七條第一項ノ適用ニ付テハ之ヲ公務員ト看做ス
八 企業營團ノ理事及監事ハ刑法第二十五章並第三十七章ノ罪ニ付公訴ノ提起アリタルトキ又ハ公益企業法ニ依リ處罰ヲ受ケタルトキ若ハ懲戒ノ處分ニ依ルニ非サレハ其ノ意ニ反シ免職セララルコトナシ但シ吏員タル身分ヨリ生スル分限規定ノ適用ヲ妨ケス

九 理事及監事ノ懲戒ニ關スル規定ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム
企業營團ニハ評議員二十人以上ヲ置クコトヲ得

評議員ノ定數ノ半數以上ハ設立者タル地方公共團體ノ吏員及議員中ヨリ之ヲ選任スルコトヲ要ス
評議員ノ任期ハ四年トス

一〇 評議員ハ名譽職トシ設立行爲ノ定ムル所ニ依リ業務ノ經營ニ關スル重要ナル事項ニ付理事長ノ諮問ニ應ス

一一 企業營團ハ其ノ名稱中ニ企業營團ナル文字ヲ用ウルコトヲ要ス

一二 民法第四十三條、第四十四條、第四十五條第一項及第三項、第四十六條乃至第四十八條、第五十條、第五十一條第一項、第五十二條乃至第五十九條、第六十七條、第六十八條第一項第一號及第四號、第七十一條、第七十二條第一項、第七十三條乃至第八十條、第八十二條及第八十三條ノ規定ハ企業營團ニ之ヲ準用ス

一三 前各條ニ規定スルモノノ外企業營團ノ設立、登記、管理、散及清算其ノ他企業營團ニ關シ必要ナル事項ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

地方公共團體が企業營團設立の許可を受けたときは、當該地方公共團體の代表者遲滞なく企業營團設立の準備事務を開始することを要する外、必要と認むるときは設立準備委員を置くことを得べく、而して代表者又は設立準備委員は、營團設立の爲めに授權せられたる以外の行爲を爲すことを得ざる旨施行令中に規定す

三 新營團法と公益企業營團案との比較

三新營團は公企業の範疇に屬する事業を營む社團であり、またその事業は大體に於て餘剩利潤を確保する事業であ

るが、その成立原因に就ては種別を異にして考察を必要とする。即ち帝都高速度交通營團の營む交通事業の如き、その性質著しく公益的なるもの（政府の提案理由に依れば地下高速度交通事業の整備、擴充は交通上及び防空上焦眉の急務なりとしてある）に在つては、先づ收益を兼ねつゝこれが經營の合理化を圖るべく、その農地開發營團の營む事業の如き全國的に農地の造成及び改良を促進し、重要農産物の増産を企圖すべき開發的事業に在つては、例へ當該事業が永年に亘る個々の試練と調査に依つてその計畫相當の確實性を有すとは云へ（農地開發法第四十四條に依れば農地開發營團は主務大臣の定むる區域及び計畫に従ひ農地開發事業を行ふ）事業本來の性質上、それが一種の拓殖的新事業であるだけに、事業の危險性も相當に考慮を要すべく、隨つて本事業はその性質收益事業なりとは云へ、直接に一般の需用に應ずることを目的とする公益企業とは、稍々これが型體を異にし、非常時國策の要求に基き専ら産業的見地より國產の増進を圖る特殊目的の公共事業なりと觀るを當れりとすべく、その住宅營團の營む住宅事業に就ては、先づ我國住宅事業の變遷を回顧する必要がある。抑々公營住宅事業の開祖は當初社會事業としての施設に起り、次で住宅調節の段階を経て、支那事變の勃發に及びその後澎湃たる人口都市集中の現勢は遽然として住宅の拂底を訴へ、これに對處すべき應急機宜の政策が今日の遷延を見た爲めに從來より稍々正常の角度に於て考究企畫され來つた諸般の都市政策が、今や應に雜然混亂の裡に低迷するに至つた。政府が營團の創設に當つて「現下住宅難ノ實情ニ鑑ミ勞務者其ノ他庶民ノ住宅ノ供給ヲ確保スルハ國民生活ノ安定ヲ圖リ軍需充足、生産力擴充等重要國策ノ完遂ヲ期スルカ爲ニ喫緊ノ要務ナリ」とせらるゝことは、その事情應に然りであるが、各都市の現地、現狀は、かく簡單でない。營團の經營に當つては宜しく這般の點に十分の注意を拂ひ、都市政策との協調を密にして、これを台目的たらしむべく切に經營上の注意を喚起する次第である。住宅營團の營む事業は、同法に於ては（一）住宅の建設及び經營（二）住宅の建設及び經營の受託（三）一團地の住宅の建設又は經營の場合に於ける水道、乗合自動車、市場、食堂、浴場、

保育所、授産場、集會所その他の施設の建設及び經營（四）住宅建設の爲めにする資金の貸付（五）住宅の賣買及び貸借の仲介（六）前各號の業務に附帶する事業とあり、併かも同營團は一團地の住宅經營の施設の用に充つる爲め必要なる土地又は土地に關する所有權以外の權利を收用又は使用する爲めに必要なる土地收用法上の特權その他が附與されて居り、（農地開發營團は性質上廣範圍の收用權を有す）併かも一般の住宅經營が通念上採算を得べき企業の一つと看做され、併かも同營團は住宅經營の委託を受ける場合あるを豫定してゐる事情等から判斷すると、住宅事業は歴史的には種々の變遷を見てゐるが、その本質は今や社會の共同負擔に依る公經營より離れ、更にまた收支相償ふ事業と觀んよりは、寧ろ實費相償ひ得て尙利潤を生ぜしめ得る事業（住宅營團法第三十條に依れば住宅營團は毎事業年度に於ける剩餘金中より勅令を以て定むる積立金を控除して猶殘額あるときは出資額に對し年三分五厘の範圍内に於て剩餘金の配當を爲し得ることを認めてゐる）即ち收益經濟事業の範疇に屬すべきであると考へる。随つてその事業性は、帝都高速度交通營團の營む事業と同じく收益を兼ねつゝその合理性を伸長すべき、所謂公益企業の範疇に屬せしめ得べき事業である。

斯く觀察して來ると三營團の營む事業は、その農地開發營團の行ふ企業が性質、目的に於て稍々前二者とその選を異にする以外は、孰れも收益經濟事業であり、資本的事業であり、それがまた曩に東京市政調査會に於て調査研究された公益企業法案中に包攝せらるゝ事業と同種同系の事業なりと看做し得るのである。

斯かる事業の經營は、從來特別の場合（例へば庶民金庫の如き）を除き多く特殊會社に依る混合企業形態に依つて、これが事業の國策化を圖つて來た。併かもその事例は支那事變勃發以來頗る多數に上つてゐる。然るに今回政府が右の先例舊設を破つて、「營團」なる特殊の法人制度を立法するに至つたことは、これが實質に於て既に東京市政調査會の營團案ありしとは云へ、事ここに至つた特別の事情も亦なきにしも非らずであらう。惟ふに國家的、公共的事業經

營の組織に於て、これが素質をより合目的に改善して、能率の増進を企圖することは、國策會社制度の是非善惡は別として、それは焦眉の急務である。私は政府が、その本質收益事業であり乍ら求むるに利潤少なく、併かも當面緊急の需要に切迫せる地下鐵、住宅の建設及び農地開發の三事業を、純正利潤追求の企業形態たる株式會社組織に嵌入するを欲せず、「營團」なるその名の賓を採つて、特殊法人を創設せらるゝに至つたかの憶測は別として、より以上に經營の能率を擧げ得べき合理的、更生的の企業形態として、三營團法の成立に邁進されたものであるまい歟と思料する。されば三營團は如何なる組織、構成を具現せる乎、一言にして之を蔽へば、資本的に最も強力なる政府の支援を目途とする團體である。即ち新營團の組織は實質的には公營の場合と同様の權能を把持しつゝ、形式的にはそれ及び株式會社制の煩瑣なる手續よりこれを解放して、これに國家が強力なる援助と特權とを與へた中性法人型體制なりと云ひ得る。而して是等に關する問題の要點は營團の管理的、財務的機構組織を一瞥することに依つて稍々これを明瞭にし得ると思ふ。

先づ事業の管理機構より述べんに、各營團の運營は主務大臣の任免する七人の理事者（住宅營團は六人）と二人乃至三人の監事に依つて行はれ、別に評議員なる諮問機關を置いて事業經營に關する重要事項を必要に應じ協議する外、内部に於ては公營の場合に於ける府縣、市町村會と株式會社經營の場合に於ける株主總會に匹敵すべき政治的乃至非専門的意思機關を特置せない。随つて理事者は何等の掣肘を受けることなくその驥足を伸し得る。これ理事者にその人を得るに於ては克く指導者としての任務を全ふし得べしとする論據であり、原則として理事者の兼職を禁じ専務職たらしめたのも亦紋上の趣旨であらう。これに對して各營團共に監督に關する規定は十全を盡してゐる。政府は各營團共に「役員カ法令、定款若ハ主務大臣ノ命令ニ違反シ又ハ公益ヲ害シタルトキハ解任スルコトヲ得」べく、更に營團の行爲當該法又は當該法に基きて發する命令又はこれに基きて爲す處分に違反するときは役員を一定の刑罰に處し

7) 帝都高速度交通營團法第42條。住宅營團法第38條。農地開發法第41條。

5) 住宅營團法第16條。

6) 住宅營團法第17條。第18條。農地開發法第50條。第51條。

尙農地開發營團に在つては特別の賄賂罪まで設定して負託の重大なるを痛感せしめてゐる。

次に各營團の財務方面に關する構成を見るに、住宅營團は資本の全額（一億圓）を、帝都高速度交通營團は資本の三分の二（四千萬圓）を、また農地開發營團は資本の半額（千五百萬圓）を各政府の出資に求め、尙同團は拂込資本金額の五倍を限り農地開發債券を、住宅營團及び帝都高速度交通營團は各その十倍を限り住宅債券又は交通債券の發行が特許せられ、且帝都高速度交通營團の發行する債券は同法第二十四條に於て「帝國鐵道會計ハ豫算ノ範圍内ニ於テ交通債券ノ引受ヲ爲スコトヲ得」べき旨を規定し、帝國議會に於ける鐵道大臣の此の點に關する説明に依れば都合に依り必要あるときは、政府は交通債券の全額引受も敢てこれを辭せざる旨言明してゐる。併かも是等の各債券の元利の支拂は政府之を保證する外、政府は住宅營團を除き勅令の定むる所に依り毎年度豫算の範圍内に於て補助金を交付し得べく、また住宅營團に對しては所得稅、法人稅及び營業稅を全免し、その他の營團に對しては命令の定むる所に依り設立の年及びその翌年より十年間は、本事業に依る所得稅、法人稅及び營業稅を免除し、（陸上交通事業調整法第二條の命令に依り帝都高速度交通營團が譲受した事業は之を除き、尙事業より生ずる所得または純益が各事業年度の資本金額に對し年百分の十の割合を以て算出した金額を超ゆるときは、その超過額に相當する所得または純益に付ては本法施行の年及びその翌年より三年間の免除に止まる）尙住宅營團の事業、建物の建設若は取得又は土地の取得に對しては、營團の事業に對し特別の事情に基き内務、大藏兩大臣の認可を受けたる場合を除くの外、地方稅を課することを得ず。また農地開發營團の事業の爲めにする不動産の取得に對しては地方稅を課することを得ざるも、その他の地方稅は、各事業年度の資本金額に對し年百分の十の割合を以て算出したる金額を超ゆる場合に於て、特別の事情に基き主務大臣の認可を受けたるときは營業稅附加稅に限り賦課し得ることと爲つてゐる。

而して是等事業の收益計算に就ては既に述べた如く、これが事業の本質と時局下に於ける國策性とに鑑み、三營團法は對象收益の豫想その他に苦心を拂つた跡がある。各營團法の規制する所に依ると、帝都高速度交通營團及び農地營團は各その資本金額の四分の一に達するまでは、各事業年度に於て準備金として帝都高速度交通營團に在りては利益金の百分の十、農地開發營團に在りては利益金の百分の八以上（住宅營團は毎事業年度に於ける剩餘金中より勅令を以て定むる積立金）を積立つることを要し、各營團は拂込出資金額に對し勅令の定むる割合（住宅營團は年三分五厘）を超えて利益又は剩餘金の配當を爲すことを得ず。また利益金の處分は主務大臣の認可を受けることを要し、政府の出資に對しては利益金の配當を減額し又は之を爲さざることを得べきものとし、尙住宅營團に在りては業務上の餘裕金は國債、地方債または主務大臣の認可を受けたる有價證券の取得、大藏省預金部預金若は銀行預金または郵便貯金の外、これが運用を禁じて資金管理の放埒化を警めてゐる。¹²⁾

以上の組織構成は公益企業法案に於て考究せられたる企業營團の結構と略々その揆を一にして居る。公益企業法案は既に述べた如く、主として水道條例、瓦斯事業法、電氣事業法、軌道法、自動車交通事業法、地方鐵道法及び運河法に依る事業及びそのこれと效用及び社會的職能を同じくする事業を總括し得る統一法的觀念より立案したものであるから、これが企業形態は當時の現狀に即して各種のものを包攝した。隨つて營團の組織は公益法人設立の場合に準據した統一法に基き、その範圍内に於て當該營團の設立行爲を按ぜしめ、十分に新機軸を出さしむる意圖の下に於て、單なる十數項の基準を置いた程度に過ぎなかつた。乍併それでも今次の政府案以上に慎重な注意が窺はれる。即ち各營團の管理機構に於ても、既述の如く理事の中その一人は必ず當該企業の技術者、監事の一人は必ず計理士たる資格を有する者を以て之に充つることを要せしめ、配するに經營の「主たる擔任者」¹³⁾制を採用して、公益企業經營の首腦者は積極的條件として、その業務に關し相當の學識又は經驗を有するものなること、消極條件としては破産を宣告せられ復権を得ざる者または刑法第二十五章並に第三十七章の罪に處せられたる者は經營の主たる擔任者たること

8) 帝都高速度交通營團法第43條、第44條。住宅營團法第39條、第40條。農地開發法第62條乃至第65條。

9) 帝都交通營團法第2條、第5條、第20條乃至第31條。住宅營團法第3條、第4條、第19條乃至第28條。農地開發法第6條、第9條、第24條乃至第32條。

10) 帝都高速度交通營團法第39條。農地開發法第2條、第52條。

11) 帝都高速度交通營團法第41條。住宅營團法第7條。農地開發法第42條、第43條。

12) 帝都高速度交通營團法第33條、第34條、第36條。住宅營團法第30條、第31條。農地開發法第36條、第37條。

13) 公益企業法案第65條乃至第67條。

を得ざらしめ、頭腦的、精神的要素を重視すると共に、更に企業營團の理事及び監事は右缺格事項の罪に付公訴の提起ありたる時、または企業法に依り處罰を受けたるとき、若は懲戒の處分に依るに非ざればその意に反して免職せらるゝことなきの保障を與へ、¹⁴⁾當該企業に就てのオーソリチーが永く企業の生産力源として活躍し得べき備へを用意してゐた。評議員に關する制度は政府案の完全採用する所(但選任の範圍と定數の明示を缺く)であり、處罰の如きも從來に比して嚴重なる傾向を示すに至つたことは、國家的事業の經營責任者としては、當然に甘受せざるべからざる所であり、夙に調査會案の用意せる點であつた。

營團の財務組織に於ても、前同様統一立案の關係上、他の企業形態と綜合規制を行つた事情から多少成案の形式を異にせるも、政府案に見る有限責任制の根本思想は固よりの事、國の出資、國債の發行、政府のこれに對する元利の支拂保證、配當、積立金及び積立金率の法定及び解散措置等は全體共通の思想、觀念に立脚せるものなることが窺はれ、その結構に於ても亦相類似し、更に公益企業法案は減價償却及び各事業單位の原價償却率、營團の受益者並に損傷負擔金課徵權(農地開發營團は開發事業に因り利益を受けたる者に現受利益の限度に於て所要經費の一部請求權を認めて居る)¹⁵⁾兼業の制限、國公有地の提供(住宅營團に對する政府の出資は土地を以てその目的を爲し得る)、事業特許の反射效に依る道路その他の使用、占用權の取得、使用者は供給料金の制限、隨時償還債の創設、豫算式及び強制豫算制の採用及び二官廳の増設に依る監査、監督機關の擴充等々に互つて提案してゐるが此處にこれを詳説せな

四 三新營團に對する所見

以上に依つて、三新營團法の構成と公益企業法案のそれとを大要比較討究した。公益企業法案の意圖する所は再言する迄もなく公營事業全般の現状匡救に出發しての營團案であつた。随つて政府が二、三の事業に就て自己の欲する營團の企業組織を採つたからとしても、それは直接何等公營事業そのものの經營に公利公福を齎すものでない。私はこの機會に於て政府が一日も速く採つて以て公營事業の營團制を普遍的に是認すべく、公益企業法の發布を要望して、その點に關する論議を省略する。

三營團は、その役員の配置に於て舊來の國策會社同様に表面一應は首肯し得る。然し乍ら經營の技術的理性的昂揚が經營そのものの消長を支配し、實績の擧否に至大の關係を有すべき點に付ての考慮が十分に拂はれてない。言ふまでもなく經營の中樞は技術と經濟であり、技術は經營を支配し經營は技術的手段に依つて發展する。高度の綜合的、科學的技術を用ふれば經營はそれに伴つて進歩し、然らざれば退歩する。公益企業營團は此の點に著目してか、前述もした如く、理事の中一人は當該企業に關する技術者、監事の中一人は計理士たる資格を有する者を以て之に充つること要せしめ、尙「經營ノ主タル擔任者」制を創設して、企業營團に在つては理事長、技術長又はその代理者を以て經營の主たる擔任者と爲し、之が經營の主たる擔任者はその業務に關し相當の學識、經驗を有する者たることを要せしめ、假りに右要件に適合せずと雖も他の業務に關する經驗に依つて、公益企業の經營の主たる擔任者たるに適すと認むる者を、その公益企業の經營の主たる擔任者と爲さんとするときは主務大臣の許可を要すべきものなりとし、併せて他の兼職を禁じて専務職制度を提議して居る。事の煩瑣と實際論は別として私は周匝な用意の表れであると見てゐる。惟ふに近世資本主義の蠱毒した誤謬の一點は、物質的要素を偏重して精神的、科學的要素を輕視した點に重大な素因があると思ふ。營團はその組織に於て假令諮問機關たる評議員に衆智を集め得るとは云へ、それは營團の統帥者でなく、指導者でない。事業興廢の根源は依然として、役員その人の専門的知識と斷えざる練磨力とに懸つて居る。政府は何故その指導者原理と共にこれが法定に躊躇して大なる成果を逸せしかを疑ふものであり、豫て天降り式

14) 前掲第22條。
15) 農地開發法第53條。

人事の將來に危懼を抱く次第である。

また公益企業法案は、從來事業擔當者の地位極めて不安定なりし實情に鑑み、有能忠純の人をして永く克くその責任を竭さしむべく、理事、監事の職位を保障し、選ばれて此の地位に在る者をして安んじてその責に任ぜしむべく考慮を拂つた跡がある。謂ふまでもなく近代指導者原理の本質は、指導者責任であり、この責任は事業が特に國家及び國家全體より負託せらるゝ場合に於て一層加重せらる。而して指導者としての責任は一言にしてこれを蔽へば全體の爲めの犠牲である。これを遇するの途は、先づその地位を保障して裏面、測面の憂苦を斷つに在る。然るに三營團の役員は總て政府の任命する所であり一の地位保障すら積極的に存在せない。然し乍ら經營は一種の有機的構造體であり、一定の經濟法則に基いて營業基部より架構されなければならぬ云はゞ一種のコンクリート工事であり、適度の應壓強度と適度の應張強度とを必要とする。官僚が營團に對して強度の鐵筋を入れんが爲めに使用の鐵棒を左右し、または時の政策を理由に之が配合を無暗に變更するが如きこと等があつては、國策コンクリートたる營團の建築は中道に於て潰れる。身分保障に關する公益企業法案は此の意味に於ける營團の應壓強度を規定したものであると信じて居る。斯く身分保障は重要でありその價值は卑小評價すべきでない。此の見地からすると適度の職位保障は何れの時代に於ても必要な一面の制度であり、その法治運用に期待し得る所が頗る多い。政府は何故一步を此の點に進めざりしや、吾人の竊かに遺憾とする所である。

次に三營團の特質としては、基礎資本の外に當該事業の完遂に必要な經常的所要資本として、拂込資本の五倍乃至十倍を限度とし、滑準的に債券の發行が認められてゐる。これ實際的に將又制度的に他の一般商事會社に見ざる特典であり、併かも交通債券の如きは既に政府が直接にその引受を豫定して居る。この一事より考ふるも營團が準國家的機關であり、特殊法人制を採つた事由が自然に領ける。果して然らば何故一步を進めて、これが償還その他の方法に

就ても特別の工夫を凝らし與へざりしや、公益企業法案は是等他人資本の利用に對しては、隨時償還團債（同法案は企業營團の一般に發行する債券を團債と稱せり）なるものゝ發行を認めて長期債の安定と償還の便法とを策按して居る。即ち「必要ニ依リ特ニ無期公債ノ發行ヲ認ムルコトハ可能ナルベク、又其公債ニ對シテハ何時ニテモ借替シ得ベキコトヲ保證スルニ於テハ、概ネ其目的ヲ達スルヲ得ベシ。是レ企業債トシテハ其利子ノミハ定期ニ之カ支拂ヲ爲サシムルコト勿論ナルモ、其元本ノ償還ニ付テハ、償還上ノ束縛ヲ受クルコトナキモノトスルニ在リ（中略）斯カル企業債ヲ認ムルコトハ、之ガ内容トシテ既ニ耐用命數ナキニ至リタル企業財産ニ對スルモノヲ剩スコト無カラシムルノ限度ニ於テノミ、之ガ繼續借替ヲ特認スルノ方法ト併セ用ヒシムルニ於テハ、何等ノ弊害アルコトナク（中略）本公債ハ償還ソレ自身ヲ拒否スルニ非ラズシテ、單ニ其繼續ヲ不確定期限トスルニ過ギズ。即チ發行ノ際定メラレタル一定ノ期間ノ經過後ニ於テハ、所有者タル債權者ハ自由ニ請求スルコトヲ得ルト同時ニ、企業者亦何時ニテモ之ガ償還ヲ爲スコトヲ得ベキモノニシテ、地方公共團體又ハ企業營團ハ其請求ヲ受ケタル日より二年内ニ必ズ償還ヲ爲スヲ要ストスルガ故ニ決シテ當事者ノ權義ヲ不當ニ抑制スルモノニ非ラズ」とする特殊の債券發行形式である。固より賢明なる企業者の實際上の運営はこれ以上の苦心を拂つてゐるであらう。乍併、アメリカの長期社債（Long Term Bond—Extra Long Term Bond）が四十年以上一世紀に亘つて行はれ、稀にしても歐米を通じ永久社債の發行が是認されてゐる限り、特殊法人の特殊形式としてこの際法認すべき制度であつたといふ一點に若干の思慕が残存する。私は三營團の事業の特性とその動向に従つて、この方法は今後に互り考究に値すべき事案であることを附記して注意を喚起する。

三營團の法定準備金は勅令を以てその額を定むる住宅營團を除き、その資本の四分の一に達するまでは毎事業年度に於て準備金として、帝都高速度交通營團に在つてはその利益の百分の十以上、農地開發營團に在つては百分の八以

上の積立を要し、公益企業統一法案は他の一般商事會社同様に當該利益の二十分の一以上として居る。これに比較して二營團がより以上に補足資本の蓄積に留意したことは何よりの進歩であり、住宅營團も亦これが事業の性質に照して安全率の保全に留意するべきは勿論のことであらう。而してこれが積立金は農地營團に在りては勅令を以て定むる場合を除くの外これが使用を禁じ（同法第三十六條第二項）、また住宅營團の餘裕金運用は法定の物件にこれが制限を置けるに止まり、帝都高度交通營團はこれを一般の通規に譲つてゐる。反之して公益企業法案は法定の積立金使用に制限を置き缺損補填または團債の償還以外にこれが處分を禁止して居る。惟ふに當該事業の發達を促し、または不測の變災等に處して克く企業財務の急激なる變動を避くるには、法定準備金制度の運用宜しきに在る。私は再びこの點に關し政府の注意を喚起すると同時に、三營團を通じて經營上最も緊要なるべき資産の減損補填に關して必要なる措置方法と、これに對する特別の根本規定を置かざりし點に遺憾の意を表するものである。斯く論じ來ると、兩者の間に内容的に所見を異にせるものまた尠しとせない。乍去、三營團法は現に施行の準備中に在り、これが詳細は施行に關する命令事項を觀るに非らずんばその意透徹せざるものがある。即ちこの程度に於て擱筆を餘義なくする所以である。

五 結 言

回顧すれば、支那事變以前に於ては國民經濟に對する國家的統制は踴弱であつた。十年前の公益企業統制法案が假りにその明に於て千里を先んじてゐたとしても、企業組織が基底深く他の公私經濟に牽連を有つ以上、その實現は容易でない。然るに支那事變の長期化と歐洲の戰亂とは、必然的に東亞自立の共榮體制を樹立せしめ、これが指導者たるべき我國は、今や應に高度國防國家體制の確立を急須とするに至り、これに即應すべき新經濟體制は有らゆる部面

に互つて革新の勇を求めて居る。

この秋に當つて企業營團の出現を見たことは、實質の如何を問はず、一種の再編成的新味を以てこれを迎へ得るであらう。乍併、本制度今後の成敗は全體經濟に依る國民裁判に懸つてゐる。營團が國家計畫の實行を掌り、國家統制の一翼を分任する以上その責任は重大である。私はその責任者が深く新國家體制の理念に透徹し國家の目標を理解して、職域奉公に直進せられ、他の同種機關に率先範を垂れんことを祈つて已まぬ。

編輯者附記——筆者吉山眞植氏は曾て東京市政調査會研究員として故池田理事の下に於て公益企業法案立案に參畫せられた一人である。



批判の一斑

緒言

序論——公益企業と之が統制要綱

第一章	總則
第二章	公益企業／特許
第三章	公營團體
第四章	公私共同株式會社
第五章	企業／共同經營
第六章	企業者／權利義務
第七章	企業／助成
第八章	企業／管理
第九章	企業／買收
第十章	公益企業審事院
第十一章	監督及罰則
第十二章	訴訟
附則	

發行
・ 財團法人
東京市政調查會

（菊判三四頁・布裝定價・吾圓・二三錢）

東京市麴町區日比谷公園内
振替口座東京七一六〇九番

美濃部達吉博士　東京市政調査會が政府の力も假らず、獨力以て、比較的短い期間内に、各種の公益企業の実際につき綿密な調査を遂げ、斯ういふ整つた法案を立案せられたことは大いに感謝すべき所で、政府も地方團體も、企業者も、之に依つて重要な研究の基礎を與へられたものと謂ふことが出来る。

上田貞次郎博士　公益企業に關する一般の法規を設けねばならぬといふことは、過去十數年間その道の識者によつて主張されてゐたが、「公益企業法案」は世間の人々が普通に考へてゐる以上に我が國民生活上重大の關係ある立法事業であつて、今その立法の端緒が開かれたことは頗る喜ぶべきだ。

末弘嚴太郎博士　本法案は極めて價値の多い仕事である。私はやがて此法案が法律化して同會の努力が一日も速に酬いらるべき日の至らむことを希望してやまないものである。

蠟山政道教授　本邦公益企業法史上に於ける劃期的意義を有する法案である。その特色は主として公益企業に對する統一的通法たる點に存す。又公益企業方面に於ける經濟的企業としても一層進歩發達せしむる業を提言を多量に含む。この意味に於て公益經營法又は經營教科書と名づけ得る程に、企業者自身にとりても懇切丁寧を極めたるハンドブックである。

東京市政調査會		財法 國人
公益企業二關スル調査報告		
公益企業法 案 (單行刊行)	第一編	第一冊 公益企業ニ關スル調査經過報告 一四六倍判・非賣 一四八倍判・非賣 一四六倍判・非賣 三〇二頁・非賣 四六倍判・定價三〇三錢 三四頁・定價七、七〇錢 菊七〇頁・定價七、七〇錢
第四冊其二 現行公益企業法規類集	第二編	第四冊其二 現行公益企業法規類集 四六倍判・定價二、〇〇錢 四二七頁・定價一、四〇錢 四六九頁・定價一、五〇錢 二六九頁・定價一、四〇錢 四六倍判・定價三、五〇錢 七七〇頁・定價三、五〇錢 四六倍判・定價三、五〇錢 七三八頁・定價三、五〇錢 四六倍判・定價三、〇〇錢 五二〇頁・定價三、〇〇錢 四六倍判・定價一、二〇錢 二四四頁・定價一、二〇錢 四六倍判・定價一、四〇錢 六五頁・定價一、四〇錢 四六倍判・定價一、五〇錢 三五〇頁・定價一、四〇錢
第二冊 本邦水道事業ニ關スル調査	第二冊	第二冊 本邦水道事業ニ關スル調査
第三冊 本邦瓦斯事業ニ關スル調査	第三冊	第三冊 本邦瓦斯事業ニ關スル調査
第四冊 本邦電氣供給事業ニ關スル調査	第四冊	第四冊 本邦電氣供給事業ニ關スル調査
第五冊 本邦軌道事業ニ關スル調査	第五冊	第五冊 本邦軌道事業ニ關スル調査
第六冊 本邦自動車運輸事業ニ關スル調査	第六冊	第六冊 本邦自動車運輸事業ニ關スル調査
第七冊 本邦地方鐵道事業ニ關スル調査	第七冊	第七冊 本邦地方鐵道事業ニ關スル調査
第八冊 本邦運河事業ニ關スル調査	第八冊	第八冊 本邦運河事業ニ關スル調査
附錄 公益企業ニ關スル諸家ノ意見	附錄	附錄 公益企業ニ關スル諸家ノ意見

文・獻・目・録

研究資料として文献の貴重なることは言を須たない。
今や革新の時代に直面し、調査研究の最要切なる秋、
文献の蒐集整備が緊急事としてクローズアップせられる。
本會資料室は都市問題文献4万冊を收藏し、本邦
唯一の市政専門図書館としての誇を有つものであるが
この時代的要求に應へ、一定事項に關する文献目録を
完整、逐次刊行することにした。題して「文献目録」。
所載文献は内外に互り、圖書のみならず雑誌記事に及
び、且つ極めて最近のものをも取上げてある。

第1輯	都 市 計 畫	P. 144. ¥. 90.
第2輯	都 市 經 費	P. 44. ¥. 30.
第3輯	地 方 稅 制	P. 33. ¥. 20.
第4輯	都 市 發 達	P. 65. ¥. 45.
第5輯	吏 員 問 題	P. 22. ¥. 15.
第6輯	支 那 都 市	P. 10. ¥. 15.

お申込は東京市麹町區日比谷公園の本會へ（振替東京71609）

叢書

東京市政調査會最新刊

市政の基礎知識

以下隨時追刊
最近刊行九輯
四六判・紙幀美裝
叢書

1 都市問題概説
弓家七郎著 P.56 ¥.15 千.03

2 地方自治の沿革
龜卦川 浩著 P.84 ¥.20 千.03

3 都市計畫
弓家七郎著 P.96 ¥.25 千.03

4 都市の財政
岡野文之助著 P.77 ¥.20 千.03

5 東京都制問題
龜卦川 浩著 P.41 ¥.10 千.03

6 都市の人口
猪間驥一著 P.103 ¥.25 千.03

7 市制の大要
龜卦川 浩著 P.92 ¥.30 千.03

8 都市の公益企業
岡野文之助著 P.123 ¥.30 千.03

9 地方稅制の沿革
藤田武夫著 P.131 ¥.30 千.06

財團法人 東京市政調査會發行

日本都市年鑑

昭和16年用第10回版の特色

- 1) 日本都市最近の事實を掲載し事變下市民生活都市活動を浮彫する
- 2) 内外地のみならず滿洲支那歐米主要都市の現況を掲載
- 3) 現市制施行地及市制施行有力町村についての資料をも蒐集した
- 4) 本邦都市と諸外國都市を比較し國內及世界に於ける地位を闡明
- 5) 都市の人口順府縣別の配列は研究實際上の利便が多い
- 6) 官廳公書類の引寫しに甘んぜず調査票を全國的に配布苦心集計した官廳自身すら有せぬ資料が多く批判的地位にたつ統計である
- 7) 都市一覽表市長市會議長氏名錄等は市政烏瞰の實益が多い
- 8) 用紙印刷裝幀優美堅牢S Tカバー函入、規格A列5號

内 容 概 目

總市	說域	保健	衛生	經濟	行政
市役所	市會社	住會	宅事	財滿洲	政都市
都市計畫	教養	警察	保安	支那	都市
交通・運輸	娛樂	警察	保安	外國	都市
瓦斯事業	娛樂	警察	保安	附・	
上水道事業	經濟	警察	保安	都市一覽圖	

昭和十六年四月二十日印刷
昭和十六年四月三十日發行

〔三新堂國法及公法企業部調査〕
定價金二十錢

編輯兼發行者 東京市麴町區日比谷公園二番地
菅原忠治 郎

印刷者 東京市京橋區築地四丁目四番地
鈴木 茂

發行所

財団法人 東京市政調查會

東京市日比谷公園市政會館
振替口座東京七一六〇九番

印刷社會式株刷印間三屋中

規格A 5判 P. 700
Y. 3.80 丁. 0.14

東京市日比谷公園（振替東京71609）
東京市政調查會發行

OCZ

387

Z

7