

論 説

我が国地方公益事業論争の一考察 ——二〇世紀初頭都市独占事業論を中心として——

田 村 安 興

目 次

はじめに

- (1) 政府・官僚の公益事業思想
 - ① 内務省による公益事業の位置づけ
 - ② 地方改良と公益事業論
- (2) 社会政策学者の公益事業思想
 - ① 安部磯雄の公益事業論
 - ② 関 一の公益事業論
- (3) 我が国政策担当者による欧米地方公益事業調査

むすび

は じ め に

地方公益事業と本稿で言うものは、明治中期においては地方公営事業と総称された。地方公営事業は地方公共団体の行なう公共事業、社会事業の他、後に地方公共団体に開設優先権が与えられた都市独占事業を含む広い概念である。本稿ではその中で特に後者の、都市独占事業を中心として、その本質をめぐる議論を追う中で、我が国地方公益事業政策の特質を明らかにしようとするものである。地方公益事業政策は、明治40年代までは専ら都市社会政策の最も重要な部分として位置づけられ議論されて来た。

その頃我が国の官僚主導による社会政策も緒についた。明治40年代に始まる地方改良運動がそれである。地方改良運動が意図したものは極めて広範囲に及

んだ国民統合運動であり、産業政策、都市政策、教育政策を視野にいれ、それまでの民間における慈善協会、社会改良、報徳社等の活動を包摂したものであった。地方改良運動の中味は次第に整理され、救済事業、社会事業、感化事業、厚生事業という、今日社会福祉を意味する用語概念¹⁾に分化された。また労働政策はそれ自体として独立し、地方改良運動の中に含まれていた産業政策の側面は農民政策、漁民政策、中小商工業者政策、金融政策、地方財政政策に吸収された。また同様に都市社会政策の側面は、大正期以降、地方公益事業政策、食料政策、住宅、労働政策等に分かれていった。地方改良運動初期の段階では、地方公益事業政策と社会事業政策とがまだ未分化であった。すなわち明治40年代までは、電車、ガス、電力など後に公企業・準公企業として転化し、収益性の高い産業部門と、上、下水道、市場、屠場、質屋、教育、医療、環境、ゴミ処理など地方財政に寄与するところは多くないが、極めて公共性の高い部門とが存在した。しかし大正中期、米騒動以降、社会事業の必要性が強調されて、それまで公文書でタブー視された「社会」概念が使用された。²⁾ 内務省の機構も社会局、地方にも社会課が設置され、また地方公益事業料金の私法的性格に関する後記判決によって、地方公益事業政策に関する議論が活発化する。その議論の中心は、①社会政策学会における重要なテーマでもあった地方公益事業の公益性と収益性の問題、②欧米先進国における都市社会政策の積極面を如何に我が国に導入するか、ということであった。この時における社会政策担当者、学会における議論と調査研究、そして彼らの中から輩出した大正期大都市行政官の実践によって我が国地方行財政制度の内容が確立された。本稿は、我が国近代都市問題が現出して以降、都市行財政機構、制度の内容が実質的に確立する過程における地方公益事業をめぐる議論を追う中で、我が国地方公益事業の政策論の特質を明らかにしようとする試みである。

(1) 政府・官僚の公益事業思想

① 内務省による公益事業の位置づけ

地方公益事業の位置づけに関して最も議論された問題は、公益事業の性格を

めぐる問題であった。代表的な見解は関一氏の見解である。内務省は明治25年(1892年)単に営利を目的とする事業は町村において施行し得るべきにあらず、とした行政実例によって、市町村公営事業の単なる営利目的による事業を規制する指導を行なった。そして内務省のこの問題に関する見解は専らかかる姿勢によって貫ぬかれていたとする関一氏の見解を拠として、内務省の見解が公益と私益を対立的にとらえていたかの様な議論がある。³⁾しかし事實は必ずしもそうではない。明治31年(1898年)刊行された『市町村制先例全集』には、電車事業に関する内務省の見解として次の様に記されている。「軌道を布設シ一定ノ料金ヲ徴収スルモ営利ヲ目的トスルモノニアラスシテ全ク市町村ノ公益上ノ事業ナルニ於テハ敢テ妨ケナシ」⁴⁾としている。また地方団体の営造物に関して次の様に記されている。「第八十九条前段処有物及営造物ハ一般共同ノ用ニ供ス可キモノニシテ特ニ使用料ヲ徴収スルモノ例ヘハ道路銭橋銭ノ類又ハ道路敷堤塘ノ一部分ノ使用ヲ許ス時ノ類、要スルニ民事上ノ貸借ニ属セサルモノヲ指スモノトス、就テハ土地森林等不動産ノ使用ニシテ前述ノ旧慣ナキモノハ第八十四条ヲ適用ス可カラサルハ勿論又第八十九条ノ範圍ニアラス、右等ノ如キハ通常貸借ニ外ナラサルヲ以テ民事上貸借契約ニ依リ借地料貸渡料等ノ名義ヲ以テ料金ヲ収入スルヲ当然ナリトス」⁵⁾89条とは、「町村ハ其所有物及営造物ノ使用ニ付又ハ特ニ数個人ノ為メニスル事業ニ付使用料又ハ手数料ヲ徴収スルコトを得」を指す。内務省の見解は従来からある道路、橋などの公共施設の使用は公法上の行為であり、旧慣がないものは私法上の行為を指すものである、とする。後者の行為について、その使用料は民法上の貸借関係となる。しかし電車等については公法上の行為である事は無論であるが、その料金については公法上の行為か私法上の行為か特に明記されず、私法上の行為ともとれる様な柔軟に対応できる立場をとっていた。

明治21年市制町村制において地方公営事業を「営業」とした条項があり、この事は「営業」＝単なる営利事業という誤解を生む要因ともなった。すなわち市制町村制97条「町村内ノ一部ニ於テ専ラ使用スル営造物アルトキハ其部内ニ住居シ若クハ滞在シ又ハ土地家屋ヲ所有シ営業ヲ為ス者ハ……。」⁶⁾また条文に続く市制町村制理由には「市町村ニ於テ其費途ヲ文弁スルガ為メニ左ノ歳入

アリ、一、不動産、資金、営業（瓦斯局、水道等ノ類）ノ所得」とある。これについて後年、官僚は地方改良講演会の中で「我が市制町村制は一般に市町村が営業を為し得べきことを認めて居ると論ずる人があります。然し私は理由書の営業という文字は外国語の直訳であって、営利的即ち収益的の事業ということを直ちに営業と訳したのではなからうかと考へます。法の精神から申しまして、市町村の行ふ事業は矢張り団体の公益を進めるといふことが主眼でなければならぬのであります。」⁷⁾と述べ、市町村の公営事業＝単なる営利事業説をしりぞけた。

地方改良運動の性格は上からおしつけた我が国市制町村制による地方支配の形式に、天皇制国家機構の末端たる実質を与えようとした、国民統合の運動であった。明治21年市制町村制では冒頭「朕地方共同ノ利益ヲ発達セシメ衆庶臣民ノ幸福ヲ増進スルコトヲ欲シ隣保団結ノ旧慣ヲ存重シテ……」と続く異例の公布前文を入れた事の山県ら官僚派の意図は、天皇の権威を利用して地方支配体制を確立することにあったが、法の精神を地方に普及させるには国民的規模の社会運動と一定の時間が必要であった。地方公共団体が地方公益事業を如何に経営するかはその試金石でもあり、地方改良運動の重要なテーマであった。

地方公共団体の営造物の経営問題に関して司法上の判決が初めて下った。大正6年（1917年）「電車旧乗車券効力確認請求の件」なる大審院判決がそれである。この判決では東京市電に対して、「財産上ノ取得ヲ目的トスル営利事業ニシテ其経営者ノ私人ナルト公法人タル国家其他ノ公共団体ナルトニ依リ差異アルモノニ非ス」、「電車経営者タル東京市カ公法人ニシテ其事業ハ公共ノ利害ニ関シ且経営ニ必要ナル軌道カ市ノ営造物ナリトスルモ乗車ニ関シト乗客トノ権利関係ニ付テハ私法ノ適用ヲ免カルルコトヲ得サルト共ニ之ニ関スル爭議ハ司法裁判権ニ属スルモノトス」⁸⁾とした。この事は公益事業の性格に関して、その営利的性格を初めて認めたものとなった。しかし電車賃の支払をもって私法上関係とするとした判決を直ちに、公益事業の単なる営利的性格を認知し、司法省と内務省の対立と速断するのはやや早計であろう。内務省は先に述べた様に早くから同判決と同様の立場をとっていたのである。同判決の政治的意義は、地方団体が値上げ争議に全面的にまきこまれる事を回避させる意図があっ

た。以下に述べる内務省幹部の地方公益事業に関する論稿は、地方公益事業に対する彼らの企図が複眼的、総合的、国家主義的であり、決して収益性が公益性という理論上の問題ではなかったことが明らかである。

明治憲法体制下における総体としての内務省官僚が有した公益意識は昭和憲法体制下におけるそれと区別されなければならない。軍閥官僚派の領袖山県有朋は市制町村制制定後の明治22年、地方官に対して次の様に訓示した。「一地方ノ公益ハ全国ノ公益ト必スシモ相干涉セサルモノアリ。故ニ各地人民ノ幸福ヲ進メムト欲ヤハ、宜シク政論ノ外ニ立チ、各々其区域ノ中ニ画策スル所アラサルヘカラス。」⁹⁾として地方政界への政党の足場が強化される事で一村、一郡、一県の公益が主張され、そのことによって国家にとっての公益が侵害される事を警戒した。官僚派にとっての公益とはあくまでも国家主義的公益に外ならない。国家の公益を侵害する元凶は政党であり、それをチェックするものは官選知事と官選郡長であった。それ故に官僚派と政党との地方制度に関する対立は郡制存廃に関わるものであり、原敬と山県派との郡制存廃をめぐる永い角逐はその象徴であった。

② 地方改良運動と公益事業論

内務官僚井上友一が地方改良運動において果たした役割については旧稿で述べたところである。¹⁰⁾井上はヨーロッパ滞在中ヨーロッパの社会政策及び社会政策施設を約1年にわたって見てきた。井上は帰国後内務省書記官、参事官等を歴任の後、明治40年平田内相の時府県課長となり、つづいて地方改良運動の時には内務省の中枢にあり、これを推進する中心的位置にいた。井上はヨーロッパで得た社会政策に関する見識を政策として実行に移せる時はこれ以降であった。明治42年3月井上は『救済制度要義』を出版する。未だ地方改良運動が本格的に推進される以前において、後に地方改良、社会事業、社会福祉、と呼ばれるようになる概念を、井上はこの時期救済制度と呼んだ。しかしこの概念は一般には社会改良と呼ばれていた。井上は緒言で次の様に言う。「救済行政と謂ひ或は救済制度と称するもの最通俗の用語に拠るときは亦之を社会改良制度と名くるを得べし。然るに世人は往々にして所謂社会改良制度なる語を以て単に

貧民賑血の行政に局限し或は之を縮めて労働問題の範囲に止むるもの多し。此書之に働ふて同一の語を用るざる所以は固より好んで異を立つるに非ず。其叙述の目的を殊にすることを表明せんが為のみ。」¹¹⁾とした。「社会」なる用語は新しい用語であり、概念として確立していなかった。井上はこれを使用しない理由として、「『社会的』なる語は其意義の多端なるが為め時に世人をして各自に随意の見解を立てしめ自から虚想を逞うせしむること多し。吾人が本篇に於て成るべく『社会的』なる用語を避け新に『救済制度』『救済行政』等の語を擇ひたる所以は他なしに学問上の研究に用ゆる術語と世間通俗の用語とが相混淆せざらんことを欲すればなり。」¹²⁾と言っている。井上が「世間通俗」としたのは「社会政策」を唱える社会主義者、社会改良を唱える「民党」を意識したものであった。井上ら官僚による社会政策は、「国家全般の利害より察し之を公益公安に鑑み依て以て救済制度の理想如何を究めんと」¹³⁾したものであった。ここに、官僚による天皇制国家体制維持装置としての社会政策の理想を追及する姿勢を見る事ができる。

井上の都市社会政策（「救済制度」）に関する関心は地方行財政政策全般に及び、西欧の先進事例の紹介とそれを我が国に根づかせる為の方策に関するものであった。その方策を、①救貧行政、②防貧行政、③児童救済、④勤儉勸奨、⑤庶民教化、⑥庶民住宅、⑦節酒、等に区分している。井上は早稲田における講述筆記、『自治興新論』において、これら多岐に渡る地方行政の中で、西欧にはあり、日本には普及されていない地方公益事業として次の様な各事業を挙げている。公営貯蓄機関、公営質屋、公営薬局、公営職業紹介所、掃除、上下水道、公営食品市場（小売、卸売）、公営屠場、公営浴場及び洗濯場、公営住宅、公営埋葬場、公営交通機関等である。この時期井上ら内務官僚は地方公益事業と呼ばず、地方公営事業と称する事が通例であった。

これら地方公営事業のうち井上は明治44年（1911年）出版した『都市行政及法制』において、電車、ガス、電燈、巡航事業を「都市収益行政」¹⁴⁾と位置づけた。水道事業に関しては、水道規制によって公共団体の独占的経営権が附与されているが、それ以外に関しては何ら法制的裏付けがなかった。井上は都市収益事業に関して独占的経営権を与えるか否かは「新興の程度」¹⁵⁾であり、未だ

政策として確立したものとなっておらず、これは西欧諸国に比し大きく遅れている、とした。井上は地方公共団体のこの権利を「行政関与制度」とする。電気、電鉄事業に関して国家の私企業に対する行政関与は同年制定された電気事業法や軌道条例によって公益性を保障される法的措置がなされており、これを彼は「国家保護の関与制度」とした。すなわち、地方公共団体が公益性を有すると判断しても、自らの判断でこれを買収する事ができず、軌道条例、電気事業法によって地方公共団体に、国家が分益権、特別の買収権を認める事であった。これを井上は「国家保護の関与制度」とし、地方公共団体の「行政関与制度」は大阪市の市電、ガス、京都市の市電、東京市の市電、電燈、高知県、岐阜県などいくつかの発電事業があるにすぎない、とした。これに対してドイツ、イタリアなどは、「自治収益事業監督に関する一般の法規が最周到精密なるの一事は行政研究の上に裨益する所少からず。」¹⁶⁾と述べた。ここにみる井上の都市収益事業に対する姿勢は、公益性を有する事業は、都市独占事業としてこれを拡大し、法律によって精密にこれを監督する事によって、収益事業の公益性を維持する、という基本姿勢が貫徹されていたと言える。

井上ら内務官僚の政策が体系的に明らかになるのは地方改良講演会であった。第一回目の地方改良事業講演会が開催された明治42年、「地方財政の要領」なる題目で内務書記官中川望が講演した。中川は都市独占事業として公営化する際において、公共性、公益性が高いとしても、何でも公営化すべきでないと述べているが、この問題について内務省としてまとまった形で提起されなかった。翌年の第三回講演会における、内務省参事官小橋一太の報告「地方財政の要綱」ではこの問題に関する包括的な提起が行なわれた。小橋は地方団体の経営する事業を制度上公法的行為と私法的行為の二つに区分し、後者をさらに公益を目的とし同時に団体の収入を図る事業と、単に営利を目的とする事業に区分している。公法的行為として、地方団体が「営造物」としてさしかえない事業は、学校、道路、病院、水道等がこれに含まれる。但し病院、水道等は必ずしも公法的行為とする必要はなく、私法上の行為としても良い、と述べている。ここで言う私法、公法の区分は事業、経営の性質によって異なるものであり、収入徴収の仕方も公法上、民事上異なる。「公益を目的とし若くは専ら公益を目的と

する事業であっては無論営造物とすべき性質」¹⁷⁾とした。そして私法的行為で単なる営利を目的とする事業はこれを認めず「公益を図ると同時に収入を伴うものは宜しい」¹⁸⁾と述べ、電車もこれに含むとした。小橋の論旨は、公益を図ることとその事業が公法的行為か私法的行為かという事とは別であり、私法的行為でも公益を目的にしておれば営業行為ではない、と見做した。それでは如何なるものを公営事業に選択すべきか、小橋によれば、純粋な営利事業は避け、「事業の性質が独占的のものでなければ公営として価値が無い、而かも其事業の性質が社会政策上各階級の人民に保護を与へるやうなもの」¹⁹⁾でなければならない。以上の様な規準にたつて公益事業を選択するならば、その結果如何なる利害得失があるか。小橋は利とする理由を三点挙げている。①公営とする事によって収益が目的とされない結果、利益をその事業の改良発達に充てる事ができる。②独占的性質を有する事業を個人経営とすれば利益を壟断する弊害が生じるが公営にすればそれは無い。③独占的個人経営では料金の独占価格が設定される。労働者細民の保護の為に公営化が良い。これに対して公営反対の理由として欧州調査の過程で諸国の官僚、研究者の意見を次の様にまとめている。①吏員の多忙を招く。②個人の競争者が現われて公共団体の事業を危くする。③労働問題の渦中に引込まれる。④事業を担当する吏員は営利会社の社員の様な誠実さを欠く。⑤利益計算に精密さ、正確さを欠く。⑥競争が無い為に事業の改良、進歩が遅くなる。

小橋、中川らは欧州の調査の事例の中で英国、グラスゴー市における公営化成功事例に注目する。グラスゴー市はガス、水道、電燈、市街鉄道の様な独占的性質を有するものの他、浴場、住宅等が公営化されており、あたかも、「市民を市の当局者が一致合体して殆ど一軒の如く働いている」と評した。この「一軒の如く」なる認識は内務官僚をはじめ当時の識者の都市経営に対する理想であった。小橋はグラスゴー市の公営企業経営から、その経営方法に三通りあることを示した。①直接経営、②物件を団体有として賃貸する。③公納金によって収入を得る。これら三通りの方法を事業の性質によって区分、折衷の方法を採るべきだとしている。

以上の小橋による公営化政策の結論は「無条件で独占的事业を私立会社に委

ねることは「危い」のであり、私営となっているものは、「相当なる期間には相当なる価額を以て団体の所有に移すの途を常じ講じて置く」²⁰⁾ようにすべし、とした。小橋、中川ら、井上に続く内務官僚の若手によって、井上の公営化概念はさらに精緻化され、これ以降における都市公営事業の基本政策となった。

(2) 社会政策学者の公益事業思想

我が国社会政策学会設立初期において、最も議論されたテーマの一つが都市公益事業論、中でも独占事業論に関する事柄であった。後に、社会政策本質論争なるものが、大河内、服部らによって行なわれるが、彼らが主として対象としたのは狭義の労働問題であったのに対し、我が国初期社会政策論の対象としたものは広義の社会問題であった。また、社会政策の主体も国家のみに存するのではなく、国家による社会政策の体系が確立する以前においては私的社会政策が国家の社会政策から独立している事が通例であった。

我が国社会政策学会が都市公益事業問題に積極的発言を行なった時期は、管見では明治32年（1899年）「市街鉄道公有意見」²¹⁾なる意見書を美濃部ら12名の委員によって起草した事に始まる。同意見書では東京市街鉄道を市営とすべき事を次の様に強く訴えている。「市街鉄道は公共の性質を有し独占の事業たり其市の公道に敷設して一般の交通に便するは則ち道路と同じきなり……諸会社が特許を得んと欲し狂奔すること彼れか如きは其収益の非常に大なるを知れはなり独占の業容易の業にして収益莫大なる此の如きものを私人資本家に委するは不当に資本家の壟断を大ならしむ」として都市公益事業への私企業の介入を排除し公営とすべき原則を指摘した後、その要因として社会政策的、財政的理由を挙げている。「商工業の発達ハ市街の膨脹を促し、市民の数を増し細民の集住を致し為めに市は之が安寧健康を促庇するの必要を感じるに至るは近時各国市府の常勢なり故に東京が将来に其地位を保ち其軀面を全くするには或は衛生に或は済貧に其他各種の社会的方面に其責務を増加するの必要あるへし随て経費の膨脹を致し市民の負担を増加すべきは当然なり」以上にみる社会政策学会の当該事業に関する視角と、前記内務官僚によるそれとの最大の差異は国

家論の有無である。官僚のそれは常に国家の体制維持装置としての都市社会政策、地方公益事業政策が一貫して追及されたに比して、この時期までの社会政策学者のそれは、社会政策を取りまく枠組みを所与のものとしていた点にある。その後、社会政策学会は1901年（明治34年）「市街鉄道公有ノ議」なる文書を出している。また、第四回大会においてこの問題を共通論題とするなどこの新しいテーマを素材に活発に議論した。明治末期より大正期にかけて、この問題に関する代表的な都市社会政策学者は立場を異にする安部磯雄と関一であった。両者の見解を検討しよう。

① 安部磯雄の公益事業論

早稲田にいた安部磯雄は明治44年『都市独占事業論』を出版した。井上友一も『自治興新論』の中で、当時の研究者の中でこの未開拓な分野の専門家は安部磯雄がいるのみだと述べている。安部は独占事業の性格を人為的独占と自然的独占とに分ける。人為的独占とは商品、原料供給の特質から派生する独占であり、これには鉱山業が含まれる。その他、専売制、トラストもこれに入れている。自然的独占とは事業そのものの性質から派生する独占であり、土地、鉄道、水道、運河、港湾、郵便、電信電話、ガス、電気等をこれに入れている。自然的独占とは、事業そのものの性質が“自然に”競争を排除する意味である。安部の独占概念は単に競争の排除を意味するに過ぎず、産業組織論の意味が加えられていない。これは、この段階における我が国産業組織の現状が反映されていると言える。

安部が人為的独占としたトラストを自由競争による浪費をなくするとして評価する一方で、価格の人為的引き上げを容易にするとして、これを放任することに反対する。そして自然的独占に関する事業に関しては社会政策の視点から、公有化・国有化して価格を引下げ、都市独占事業の事業範囲を拡大する事を提唱する。

都市独占事業の中でも市民生活の中で特に重要な事業として安部が強調したものは、市街鉄道、ガス、電気事業である。しかるに当時市街鉄道、ガス、電気等の料金はいずれも市民の支払能力と比較するといちじるしく高く、市民が

利用できる範囲は極めて限定されていた。安部は公有と私有との利害比較を、市街鉄道については英国、ガスについては米国、英国、電気に関しては英国のそれぞれ先進事例を引用し、公有化による価格面での優位性を強調した。特に注目される点は、公有化にともなう生じる利益を如何に安部が位置づけていたかである。「市が街鉄によりて充分の利益を得る場合には、其利益を市の会計に寄附し、以て市民の納税負担を軽減すべきか、若くは其利益に相当するだけ乗車賃を低減すべきか、……市税を多く負担するものは中流以上の市民にして、最も多く街鉄を利用するものは中流以下の人々なり。故に若し街鉄より生ずる所の利益を市の通常会計に繰入るゝことゝなれば、これによりて最も多く恩恵を蒙る者は中流以上の市民にして、中流以下の市民にはあらず。これに反して乗者賃を値下すれば、これによりて利益を得るものは中流以下の市民なり。故に社会政策でふ立場より見れば、乗車賃の低減は市にとりて最良の政策なりと言わざるべからず。」²²⁾ ここにみる安部の公有化論は、社会民主党結成に参画した社会運動家としての立場を見る事ができ、官僚による国家主義的都市社会政策思想とは一線を画するものがある。

安部はガス、市街鉄道に関しては、結論として「市営を断行するより外なきを信ずるなり」としたが、「吾人は鉄道国有に鑑み政府が速に水力電気事業の国有を断行せんことを勧告せんと欲す」²³⁾と述べ、電力国有化を提唱している。その裏には、安部の社会主義者としての面目がある事は当然であるが電力は既に都市が管理できる範囲を超えて拡大していたという背景があった。

② 関一の公益事業論

社会政策学会で最初に公益事業論に関する共通テーマ「市営事業」で本格的に議論されたのは明治43年（1910年）12月、早稲田大学で行なわれた第四回大会であった。同大会の議論の中心は市営事業の公益性と収益性の問題であった。同学会で注目される報告と議論を行なったのは当時東京高等商業学校講師であった関と塩沢昌貞、田川大吉郎であった。塩沢は「私は大体に於て都市が是等の公益事業を財政上収益の目的を以て経営するのは宜しくないと思ふ、又若し之を都市で経営して利符があれば其料金を低廉にするか、或は又事業の状態を改

良することとし、すべて外の目的に其収入を利用すると云ふやうなことは不適當である。理論上より見れば先づ公益と云ふことのみを主とすべく、収入を目的とすべきものではない、即ち都市の財源として公益事業を經營することは宜しくない、不適當であると私は思ふのであります。」²⁴⁾と述べた。

関は塩沢が市営事業の概論を報告したのに対して市街鉄道の問題に限定した報告をした。関は市街鉄道の經營のあり方について次の様に述べた。「如何なる方針を以て經營するかと云ふことでございます。是に就きましては塩沢君の御話になりましたことと、私の意見は大体に於て一致して居る。即ち市街鉄道の經營に當って、本邦の現状では収入主義を採ることは賛成できない。なるべく公益主義を取って貰ひたいと云ふことである。」²⁵⁾ 関がここで言う収入主義は「儲け主義」とも言いかえており、筆者の言葉で言えば収益主義である。

これに対し来賓として出席した東京市助役田川大吉郎は、前二者と若干異なる見解を述べた。田川は市営事業は収益主義を基本としてはならず、公益を土台に置かねばならないという意見に賛意を表しながらも、市営事業は国家の行なう軍事、教育等と同様の性格をもつと指摘し、「損得収支の計算は必ずしも私の頭の中にはない。」²⁶⁾とした。この田川の指摘は国家、官僚側の見解を代弁するものであった。田川は同時に国債と市債の性格の相違についてふれ、政府が国債返債の負担で苦しんでいるからと言って市債発行に消極的になってはならないとした上で、市債の返債を利益に加え市税からも返債すべきであり、それは当局者の便宜の問題だとした。そして収益の剰余を他の事業にふりむける事に関しても一向に「差支なからうと思ふ」²⁷⁾と述べた。この田川の見解は国政に関わる立場と市政に関わる立場を併せもった者の見解であり、国家から見た都市社会政策と地方官僚による地方經營的立場を垣間見る事ができ、机上の理論を駆使するに終始した前二者の立場とは異なるものでいった。

関一は後に大阪市長となった時昭和3年8月、『都市問題』第7巻第2号に「市営事業の本質」を書き、そこでかつての社会政策学会の報告について次の様に総括した。「今進んで卑見を述べるに先ちて一言を要するは、明治四十三年十二月社会政策学会大会に於る市営事業特に電車事業に関する私の報告についてである。当事私は『本邦の現状では収入主義を採ることは賛成出来ない。

なるべく公益主義を採って貰ひたい。若し始めから収入主義即ち儲け主義を採ると云ふことであれば、線路の延長も十分に勉めず、又固定資本の減損の積立金も往々不十分でございませうし、或場合に於て運賃を引上げることに至るかも知れぬ。……夫故に市営事業の経営主義は先以て大体に於て公益主義を採ると云ふ精神でなければならないと考へます』と述べたに際し、当事の東京市助役田川大吉郎氏並に田中穂積博士は之を非難せられ収入主義を採るも不可なしとの説を主張せられた。今から考へると田川、田中両氏の説は正当であつて、私の説は当時の事情に囚はれ過ぎたものであることを告白せなければならない。」²⁸⁾と述べ、かつての関自身の報告を自己批判した。そしてこの事は、「理論上よりも實際上の問題」²⁹⁾であり、「現今の我国の大都市の財政の状態から、市営事業に於て収益主義余剰主義を採る事は必要己むを得ざる所である。」³⁰⁾とし、都市財政問題から、収益主義を採らざるを得ない事を表明している。ここに明らかな様に、関の市営事業に対する理論的基本的立場は公益性にある事に変わりないが、収益主義をとった事は、都市政策担当者として・厳しい地方財政問題を回避するための現実主義的な己むを得ぬ選択であつた事が明らかである。

我が国大都市における市営事業は昭和初期において大部分が収益主義的経営に変わる。³¹⁾ いずれもかつては実費主義的経営、公益主義的経営を行なつた部門であつた。しかしこの事をもって都市財政の近代化と短絡的に捉える事はやや早計であらう。都市財政近代化の側面がある事は否定しないが、それ以上に強調されなければならない事は、都市財政の逼迫であり、その主たる要因は急速な財政膨張、軍備増強策であつた。都市財政はそのしわ寄せを最も強く受けたのみならず、都市社会政策に必要な経費を厳しい財源の中から念出せねばならなかつた。関、田川、井上ら、大正期大都市に登場する都市実務型官僚の役割は、我が国の体制に即応した「公益」的社会政策事業を、如何に議会との対立なく遂行するかにあり、公益性か収益性かの議論は、田川が明瞭に述べた如く瑣末な問題であつた。

関、田川、井上ら内務省官僚、都市実務型官僚が異口同音に言う事は、市営事業を行なう際における議会各派と市営化予定企業との癒着の問題であり、³²⁾

これを排除して市営化し、独占化する事の意義は、社会政策上大きい、とした事であった。従って、彼らの理想は公益＝社会政策にあり、収益性はその対局にあった。

(3) 我が国政策担当者による欧米地方公益事業調査

我が国地方公益事业政策論に関して、議論の中心点は都市独占事業における公益性と収益性に関する事柄であった。しかしすでに見た如く内務省は明治20年代より地方公益事业に関する収益的側面を容認しており、公益性のみを強調する事は無かった。また大正期関一ら大正期都市行政官、社会政策学者による論争は、地方支配体制の論理の枠内における論争であり、都市行財政の近代化によって国家の支配秩序との矛盾に帰結する性格のものでなかった事は当然であった。1916年大審院判決は地方支配秩序の完成を意味すると言えよう。しかれば我が国地方公益事业政策、及び政策論の特徴は何か、それは、徹底した行政・立法関与主義による官治的政策、政策論という点に求められよう。

明治期における官僚は都市公益事业政策を地方団体における重要な社会政策として位置づけており、その事の我が国における重要性は先進諸国を上まわるものと官僚は考えていた。例えば、ドイツにおいても社会政策が社会問題一般を対象とする事が少なく「寧ろ社会問題ノ一部分タル労働者問題ノ解決ニ限局セラルノ傾アリ」として当時の官僚はドイツが社会政策の対象として来た事を狭義の社会政策と見ていた。そして社会政策は、「公ノ社会政策ト私ノ社会政策トニ分ツコトヲ得公ノ社会政策ハ更ニ分レテ国家ノ側ヨリスルモノト地方団体特ニ都市ノ側ヨリスルモノトル分ル」³³⁾のであった。結論から言えば地方改良運動期以降、民間の社会政策、地方団体の社会政策を強力な行政・立法関与主義によって国家の社会政策の下に包摂し、あらゆる困難な社会問題を対象とする社会政策を短期間に確立しようとした事に我が国の特徴があると言えよう。

我が国地方公益事业政策の特質が以上の点に存するとすれば、その特質を規定した要因は何か。第一に我が国地方支配体制確立過程の官治的性格、第二に欧

米先進国への旺盛な視察研究活動によって、各国の地方支配における行政・立法関与制度の統制的側面を抽出して我が国に移植した事を挙げる事ができよう。第一の点に関して、明治21年市制町村制による地方支配体制の官僚的創出過程及び明治41年以降地方改良運動による実質的確立過程に関しては既に本稿や前掲拙稿、多くの先学による蓄積がある。ここでは第二の点に関して以下明らかにしよう。

英国における都市行政、都市政策は当時の官僚には如何に映じたか。都市政策の母国英国における地方公益事業に関連する法規は1882年“Special Legislation System”（特別立法制度）と言い、都市警察、都市財産、課税について都市の権限を規定したものであり、概括的な地方行政の規定にすぎなかった。次いで“Public Health Acts”（公共保健条例）は上・下水道の私営事業を公共団体が買収する権限を与えたものであった。其他1890年“The Laborer's lodging houses Acts”等都市社会政策に関する英国の法律は“Adoptive Acts”選択的条例と言われ、国家が都市に対して強制力を有するものではなく、選択権は都市の側にあり、ただ起債を行なう時にこの法規の適用を受けるものであった。

比較都市行政法では当時第一人者と言ってもよい井上友一は次の様に著書『都市行政及法制』の中で述べている。英国都市行政法は「其運用の煩冗なること枚挙すべからず。之に加ふるに都市事業の承認に関する各法案の通過に際し其手續に於て更に甚しき弊害あり。」³⁴⁾ 井上は如何なる弊害があるかについて、以下の二点を挙げている。1. 法案そのものの要否よりも多数決によって決める弊害が生じる。多数決による弊害とは、「一たび都市権限に関する法案の提議あるや議會は之に就きて賛否兩派の資料を審査せざるべからず。是に於て調査委員なるもの生ぜし。若し委員中に賛否兩派の政治家を網羅するときは法案其のものゝ要否奈何の問題より寧ろ直接に其多数決の点に於て勝敗を賭せざるべからず。」多数決によって「倏忽の間に通過すると」、「公平慎重なる純正の士は自から潔うして争議に関与することなきを欲し苟くも會議に出席することなし。地方事業條例は為めに屢々情弊纏綿の裡に不当の決議を視るに至れり。」その結果、地方団体の住民が知らぬ間に多額の負担をする法案が通過す

るという事になる。第二に、財政上の負担である。すなわち「法案の通過を計るに当りて関係都市は其運動費を要すること更に甚しきものあり。予定條項の制創設以来関係書類の印刷費に於て稍々節約を視るに至りしと雖も都市法案通過の事を委任せる法律家に向つて払ふ所の報酬は年を逐ふて甚しく巨額に上れり。其他集会挙證等一般普通の手続に向つて要する所の費用亦固より鮮少ならず。」³⁵⁾ 井上による以上の英国都市行政の特質に関する視角は、議會制民主主義への理解が欠落しており、これは当時における官僚派、社会政策学者の主流に共通した視角でもあった。井上は英国の都市行政の特質を行政関与が少なく議會における立法によって規定されるものとして捉え「立法指定主義」と定義づけた。

井上は、都市権限の立法指定主義が更に嚴密となった諸国は英国植民地諸国とし、その代表にアメリカ合衆国を挙げる。合衆国は英国流の立法指定主義と言えるが、英国と異なり各都市が認許を得た事務に関しては行政上の監督を受けないものが多く、従つて「概括なる立法指定主義」「詳細なる立法指定主義」と定義した。井上によると合衆国の詳細なる立法指定主義による弊害は、1. 都市議會が中央議會に対して事業認許される必要があるため、その事をめぐつて中央議會の政争、打算、干渉にまきこまれる。2. 中央議會の承認を受けず事業の施行財政執行を行なう事も少なくない、「都市不法行為続出の傾向」³⁶⁾を生じる。3. 中央議會多数政派の利害により左右され、その結果市民責務が稀薄となる。以上三点を挙げている。合衆国都市行政制度に対する視角も、英国に対すると同様の視点を持っている。

ドイツの都市行政と国家との関係について井上は「概括委任主義」とした。その意味するところは、国家行政に属さぬあらゆる公益的事業を都市行政の範圍に属するものとして都市に概括委任する制度の故である。井上の目には英国、米國が個人主義であるのに比して、ドイツは協同主義に映じ、「若し獨國地方団体の經營が英國に於けるか如く一事一物法律指定主義に依て立法関与と制度の羈絆を受けたりとせんか同國の都市行政は現今の如く其盛を致すこと能はさりしや必せり。」とした。

フランスにおける地方公益事業に関する都市権限は、ドイツのそれと軌を一

にするが、財政事項に関してのみ立法指定主義を採用すると井上は位置づけた。

都市行政に関する以上の様な権限は、都市公益事業の展開に以下の様な変化をもたらした。最も早く都市公益事業が誕生した英国は地方公益事業の得失論が旺盛であり、それは独立放任主義である事にも起因している。しかし、英、米に於ても近年都市公営主義に進む趨勢がある、と井上は見ていた。これに対して、フランス、ドイツは公営主義を採用しており、都市公益事業に関し必要に応じ法制を定めている。

総じて、井上の見地はヨーロッパ都市行政は以上三類型に分かれるが、それを量る尺度としては、立法、司法、行政各々の関与の度合によって、国家が都市行政に対する関与の仕方の変態があり得るのであり、それらは各国における都市の沿革と不可分であると考えていた様である。ヨーロッパ各国都市及び都市行政の変遷は各国における政治権力の移行との関連で変化し、各国別の特質を持つに至っている。井上は英国を「国家保護主義の都市制度」から「地方分任主義」へ、さらに「中央統一主義」を採らんと移行しつつあるとし、フランスは、「地方分任主義」、「国家対抗主義」、ドイツは両国の中間に、これに対して植民地時代の米国は「国家欽定主義」であった、とそれぞれの国の歴史的、政治的変遷過程における都市行政の性格変化を定義している。

以上先進諸国の都市行政比較から見た、井上ら内務官僚による、我が国への適用は英米型でなく、独仏型であった事は明らかであろう。しかし、我が国都市の沿革を「血族系統」³⁷⁾に求める井上らの立場は、先進国そのままの引き写しでは決してなく、我が国独自の地方公益事業制度を形成する事にあった。市制町村制をつくった山県ら自身も強く意識した様に、我が国地方制度は明治後期までは官僚的に上からつくったものであり、未だ日本の風土に定着していないと官僚も考えていた。従って我が国共同体の伝統を保ちつつ近代的都市経営の外観を如何に移植するかが官僚にとっての課題であった。そのためには我が国地方制度における行政、官僚統制的側面の圧倒的優位性を保ちながら、天皇制国家にふさわしい都市共同体をつくりつつ、都市公益事業の立法化を如何につくっていくかが模索されねばならなかった。そして、我が国の場合都市公益事業政策、都市政策は同時に、政治的のみならずイデオロギー的、軍事的重要性

を持たされていた。井上以降の官僚は、かかる目的に沿った地方公益事業立法のための具体的政策研究を行なうこととなる。³⁸⁾

ドイツ型都市社会政策は官僚主導によって、すなわち国家の公的手段を基礎として成立したのに対し、英国型のそれは私的手段を基礎として成立したと言える。両者の差異の要因は資本主義成立の先進国型、後進国型の相違と言うよりも、議会制民主主義の進化の差異にその要因を求めらるべきであろう。地方公益事業の性格を議論する上で、各国における政治体制と政治機構を抜きにして、法制度の差異を語る事はできない。我が国と近似した国家体制は無論英国ではなくドイツである。国家の側から参考とすべき諸外国の都市社会政策はドイツであったはずである。

第二次桂内閣が成立し、官僚主導による社会政策を本格的に行なおうとした明治42年(1909年)9月、大蔵次官水町袈裟六は桂太郎首相に『独逸ニ於ケル社会政策調査報告書』なる報告書を提出している。大蔵次官はこの時ドイツの調査を直接自らが行き、しかもそれが管轄外であるドイツ社会政策であった事は、この時期桂内閣が如何に社会政策を重視していたかの表われであろう。

これら官僚の側より行なった諸外国都市社会政策調査の方法は、諸外国の現状の客観的観察に終始した。同報告書においても「本調査ニ着手スルニ当テハ単ニ外国ニ於ケル現状ヲ明ニスルニ止メス尚ホ進テ之ヲ本邦ニ於テ実行スル所以ノ道ヲ考究シ其ノ方法ヲ具シテ閣下ノ尊覧ニ供ヘンコトヲ期セリ」しかし「実行方法ノ提案ハ之ヲ他日ニ譲リタリ」³⁹⁾とある。その後における我が国地方公益事業が如何に位置づけられたかはその後の歴史が明かにしている。表1は1900年代より1920年代までに整備された地方公益事業に関する法令である。それらはいずれも先進諸国の法令、実態の詳細な調査と我が国の現状とに基づいて作成された。新たに作成する法令に関して我が国ほどの努力をして先進国の調査を行なった国は歴史上無かったのではないだろうか。でき上った法令の特徴を一言で言う事は容易でないが、極めて短期間に、自らの国家の意思によって、国法を整備した裏には、ブルジョワジー、都市議会や帝国議会の議論に左右されない、官僚、行政主導による、統制的性格を有した法令を作った過程が理解し得る。我が国地方公益事業が1930年代以降ナチスドイツとともに、容易

表 1 地方公益事業取締法令における行政関与

業 種	取 締 法 令	制定年	業 務 許 可	営 主 体			体 裁 認 可	譲 渡 合 併 認 可	料 金 認 可	警 察 認 可
				公 営 に 限	公 営 に 優 先 権	兼 認 営 司				
電 気	電 気 事 業 法	1906	○		○	○	○	○	○	○
ガ ス	ガ ス 事 業 法	1923	○		○	○	○	○	○	○
地 方 鉄 道	地 方 鉄 道 法	1919	○		○		○	○	○	○
軌 道	軌 道 法	1921	○		○		○	○	○	○
運 河	運 河 法	1913	○		○		○	○	○	○
水 道	水 道 条 令	1890	○		○	○			○	○
下 水 道	下 水 道 法	1900	○	○						○
中央卸売市場	中央卸売市場法	1923	○	○			○		○	○
家 畜 市 場	家 畜 市 場 法	1910	○		○		○		○	○
屠 場	屠 場 法	1906	○		○				○	○

認可とは主務省、地方長官より認可を必要とするもの

に統制経済体制下に馴染んだ事は、我が国地方公益事業制度の特質を徴表するものであるとも言えよう。そのドイツにしても都市が自治権を確立した歴史はふるく、都市における自治が確立した後において、専制政府によって地方支配が行なわれたのであった。その点で、我が国における地方支配機構が、その初発から天皇制支配機構の末端としての位置づけがなされ、しかも二十世紀中ばまでその範疇を出なかった事と比較すると、ドイツとても我が国の都市行政機構とは、その歴史的比較を同一の規準で行なう事はできないのである。

む す び

我が国公企業政策は日露戦後本格的に提起された。国鉄、鉄鋼、塩、たばこ専売がそれである。それらは国家にとって軍事的経済的に重要である部門、並びに財政的側面を重視し専売制とした部門とを含んでいた。これに対して地方公益事業は都市問題への対応策として実施された。明治期の公企業政策は公益的、社会政策的側面のみが強調されて来たと言える。ところが大正期に入り、市営事業の拡大、都市への人口集中によって、電車事業を筆頭として、ガス、電燈など収益性が向上した部門と、市財政収支にとって負担となる、上下水道、ゴミ処理、屠場、市場等に分離した結果、本稿で述べた様な公益事業に関する議論が起こった。

収益性の高い部門における市営事業収益を都市行政の裁量によって他部門に繰り入れる事は、公益事業論の理論上の問題でなく、都市財政の逼迫に起因する現実的対応であり、その事は、国家財政を利するものでもあった。近代的都市財政を形成したとされてきた大正期大都市行政官、研究者による公益事業本質論と、国家・内務官僚によるそれとの其本対立は無かったと言うべきである。彼ら双方の公益性と収益性に関する基本的立場は似かよったものがあり「近代的都市財政論」と断定すべき思想とは言い難い。彼らの公益思想は戦後における都市社会政策論、都市財政論とは一線を画すべき、明治憲法体制下における公益概念である事は無視できない歴史的事実である。また市議会における政党——公益事業の結びつきを排除しようとする思想も近似したものがあつた。

大正期大都市における都市経営をかかえる立場から評価してのみ、昭和期、大戦前における都市公益事業が容易に統制下に入り、戦時体制下で果たした大きな役割を理解する事ができよう。

注)

- 1) 石田雄『近代日本の政治文化と言語象徴』東大出版会 1983年9月10日、は同概念を初めて系統的に整理したものだが、狭義の福祉概念に限定されたため、明治30年代からの社会政策、社会改良、明治末～大正期の公益事業論などが視野に入っていない。
- 2) 石田前掲書 192頁
- 3) 関 一 「市営事業の本質」『都市問題』第7巻2号 1927年8月 後に『都市政策の理論と実際』(1936年9月)所収
- 4) 山本正心編『市町村制先例全集』「主務省ノ解釈及実務弁理手続」 356頁 1898年5月11日
- 5) 山本前掲書 355～356頁
- 6) 市制町村制 1888年4月17日法律第1号
- 7) 中川望「地方財政の要領」『地方改良事業講演集』内務省地方局 1909年 50頁
- 8) 『大審院民事判決録』 1917年 35頁～54頁
- 9) 山県有朋「徴兵制度及自治制度確立ノ沿革」『明治憲政経済史論』所収 国家学会 1919年4月15日
- 10) 拙稿「日露戦後経営と初期社会政策」『高知論叢』第34号 1989年3月
- 11) 井上友一『救済制度要義』 1909年3月31日 博文館 1頁
- 12) 井上同上書 6頁
- 13) 井上同上書 5頁
- 14) 井上『都市行政及法制』下 448～462頁 1911年
- 15) 井上同上書 451頁
- 16) 井上同上書 462頁
- 17) 小橋一太「地方財政の要綱」『第三回地方改良講演集』内務省地方局 1911年2月 874頁
- 18) 小橋同上書
- 19) 小橋同上書 882頁

- 20) 小橋同上書 889頁
- 21) 「市街鉄道公有意見」『国家学会雑誌』 第13巻152号 1899年10月
- 22) 安部磯雄『都市独占事業論』 1911年8月31日 隆文館 251頁
- 23) 安部同上書 390頁
- 24) 『市営事業』 社会政策学会論叢第四冊 社会政策学会 1911年12月25日 48頁
- 25) 同上書 79頁
- 26) 同上書 119頁
- 27) 同上書 122頁
- 28) 関 一前掲書 311～312頁
- 29) 関 一同上書 312頁
- 30) 関 一同上書 313頁
- 31) 持田信樹「日本における近代的都市財政の成立」『社会科学研究』第36巻6号 東大社会科学研究所紀要 1985年 153頁 同氏の評価によると大都市市営事業経営が公益主義的経営から収益主義的経営に移行することに都市財政近代化のメルクマールをおかれる。
- 32) 全国各都市において電力、ガス、電車を市営化するに際して、市議会を揺るがせる紛議を経ている。名古屋市の場合は以下の如くであった。「買収実行が市会の問題となった時に、第一番に討議の種となるのは三社の孰れを先きすべきやと云ふ問題である。処が此三社孰れを先にすべきやの問題は、従来の市会の政派関係の上から、此問題の附議されると同時に、之れを中心として市会に大波瀾を惹起する拠がないでもない。」(堀田賢治郎『市営問題と名古屋の三大会社』1919年3月7日) 同書には市会の無名会派が電燈会社、農工系伊藤派が瓦斯会社、新友会派が電鉄会社と結び、市会が三派に分裂した事が記されている。地方都市高知市の電車、電力問題は前掲拙稿で述べた。かかる市営事業をめぐる紛議は、公益性の本旨とは乖離するものであり、内務官僚、社会政策学者らが一様に非難したものであった。市営事業を市議会と公企業の掬着という側面で捉え、これを公益への私益による侵害とすることは地方議会、政党の否定の論理へと帰結せざるを得なかった。その点で内務官僚と関ら社会政策学者の主流は共通する思想を持っており、そこにこそ、大正期において関らが大都市市長としての役割を果たした歴史的背景と意義が求められねばならない。
- 33) 水町袈裟六『独逸ニ於ケル社会政策調査報告書』 1頁 1919年9月
- 34) 井上友一 前掲『都市行政及法制』下 158頁～159頁
- 35) 井上同上書 159頁
- 36) 井上同上書 164頁

37) 井上同上書 332頁

38) 寺尾晃洋『日本の水道事業』（1981年，東洋経済新報社，40頁）において，「水道条例制定をめぐって明確にされたことは，水道が行政の一環であり，市町村の『公営造物』であるという点であった。したがって企業の側面は全く無視された。しかし同時にわが国では『都市社会政策』といった側面も弱く，次の国庫補助金の支出規準にみられるように，まず政治的・軍事的動機が主導したことは，わが国における水道の歴史的特徴として指摘されねばならない。」と正當にも述べている。政治的・軍事的動機に主導された事は水道条例にとどまらず，我が国公益事業政策の特質でもあった。

39) 水町袈裟六前掲報告書 6頁