

第二章 「収益事業（広義）」の成立過程

- 第一節 「収益事業」の定義
- 第二節 市営事業の成立・発展過程
- 第三節 都市の「公共事業団体化」
- 第四節 収益主義的経営発生の背景
- 第五節 市営事業の収益主義的経営とそれを巡る論争
 - 1 社会政策学会第四回大会での論争
 - 2 大審院判決を巡る論争
 - 3 『都市問題』誌上における論争
- 第六節 収益主義的経営の終焉

「日本型収益事業」の成立過程を明らかにするに当たっては、まず「収益事業」の定義から始めねばならない。現在、一般的に「収益事業」と言う語句の意味するところは二元的になっている。その原因は、本論分全体が明らかにする所の“収益事業における「戦前・戦後」の「連続と断絶」”に求める事が出来る。現行制度のような収益事業を展開するには、政府が事業経営を行う為の諸制度の整備が前提として必要である。しかし本邦の場合、明治初期には中央、地方の政府双方においても事業経営を行う事すらが問題とされていた。その様な通念のままでは、現行制度のように政府がギャンブルの胴元として事業経営を行う事など到底想像もつかない。そこで本章では、広義の「収益事業」の成立過程を取り扱う。政府の事業経営を可能とし、経営を効率化させるための制度や法制が整備されていく過程抜きには、「日本型収益事業」は成立できなかったのである。

章の構成としてはまず、「収益事業」の一般的な定義を行う。公営ギャンブルと公営企業は、共に事業経営の形態をとると言う意味で同じ範疇に位置する。これは現行収益事業が従来の公営企業の位置に代置されたからである¹。そのため、公営企業の発生・展開過程を通じて、政府による事業経営を可能たらしめた流れを整理する。市営事業が発生、展開していく過程を当時の時代背景を織り込みながら辿っていき、その経営主義の変遷についても取り扱う。明治～大正期の都市間競争の時代、中央に税源を奪われた地方都市は租税外に財源を求めるほか無かった。その財源によって社会資本の整備を行うことで新たな産業を誘致し、都市間競争に勝つ事で衰退から逃れねばならなかった。その過程において、「租税外に財源を求める」システムとしての公営企業、市営事業の収益主義的経営が生まれる。そしてこのシステムこそ、後の「日本型収益事業」における制度面の原形となるのである。

租税外に財源を求める市営事業の収益主義的経営には、どうしても間接税的な大衆課税の性格が付随する。それは所得税中心の税体系が成立する以前の税体系において、適当なる負担を免れていた都市ブルジョアジー²による一般労働者階級への負担転嫁に他ならない。かくして収益主義的経営を巡っては幾度かの論争が発生する。本章ではそうした論争での争点を整理し、収益事業の元々の意味合いをも明らかにする。

その後、戦時体制を経て戦後になると、市営事業はその経営主義を一変させた。戦後、市営事業の収益主義的経営を可能たらしめていた諸条件は崩壊する。しかし変わらぬ税源の中央集中構造や終戦直後の地方自治体の財政窮乏の中で、新たな形の収益事業が発生する。それは従来のソフトであった市電や水道、電気、瓦斯といった事業に代わって、競馬や自転車競走やモーターボート競走といった事業が「租税外に財源を求めるシステム」のソフトとして代置されたものに他ならないのである。このように「日本型収益事業」の制度としての基底部分は、本章で触れられる市営事業の成立過程で形成されたものなのである。

第一節 「収益事業」の定義

収益事業とは、一般的な意味から言えば文字通り利益を収めるための行動である。したがってそのゴーイングコンサーンが利益追求である営利企業等の活動は、あえて収益事業とは呼ばれない。金銭的営利を求める活動が、収益事業として改めて区別されるのは、存続目的が営利活動ではない団体がそのような活動を行なう場合、例えば宗教法人等が布教活動以外で収入を求める活動を行なう場合である。今日、競輪や競艇等を行なっている地方公共団体は当然、営利活動を目的とした団体ではないから、その事業が金銭的営利を求める場合は収益事業とされる。

しかし現在、第一章で触れた法的メカニズムの下で合法的に行なわれている公営ギャンブルは、特定産業の振興

を目的として創設されている。(表1)敗戦後の過剰流動性吸収の目的で当せん金付証券は発行されたし、貴重な輸出産業たる自転車産業の振興目的やレジャーの供給のために自転車競走が開始されたという事になっている。

表1 公営ギャンブルの目的

事業名 / 「根拠法」	法律の目的
地方競馬 「競馬法」	条文に明記なし
中央競馬 「競馬法・日本中央競馬会法」	競馬の健全な発展を図って馬の改良増殖、その他畜産の進行に寄与する
自転車競走(競輪) 「自転車競技法」	自転車その他の機械の改良及び輸出の進行、機械工業の合理化並びに体育事業の増進を目的とする事業の振興に寄与するとともに、地方財政の健全化を図る
モーターボート競走 (競艇) [モーターボート競走法]	モーターボートその他の船舶、船舶用機関及び船舶用品の改良及び輸出の進行並びにこれらの製造に関する事業及び海難防止に関する事業の振興に寄与し、あわせて海事思想の普及及び観光に関する事業ならびに体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興に資するとともに地方財政の改善を図る
小型自動車競走 (オートレース) 「小型自動車競走法」	小型自動車その他の機械の改良及び輸出の振興、機械工業の合理化並びに体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興に寄与するとともに地方財政の健全化を図る
当せん金付証券発行 (宝くじ) 「当せん金付証券法」	経済の現状に即応して当分の間、当せん金付証券の発売により浮動購買力を吸収し、もって地方財政資金の調達に資する
スポーツ振興投票くじ (toto) 「スポーツ振興投票法」	スポーツの振興のために必要な資金を得るため

ところが地方財政用語における「収益事業」という語句は、より限定された意味を持つ。「収益事業」は地方財政学では、表2のように二元的な定義がなされている。この分類を見ればわかるように、広義の意味に取る場合、それは一般的な収益事業の意味(営利活動を主目的としない団体が営利活動を行なうこと)と一致する。しかし狭義に取る場合、それは極めて限定的な意味になる。しかも現在では、実質的に「収益事業」とはこの後者の定義を意味する事が多い。

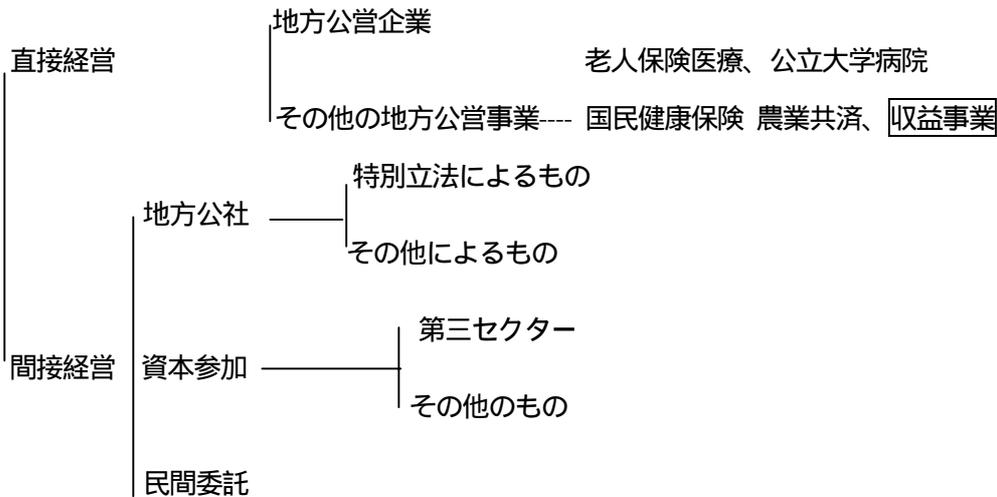
表2 「収益事業」という語句の定義 *自治大学校編『自治用語辞典』(ぎょうせい、1988)より作成

<p>広義 本来営利目的を有していない団体がその事業に要する経費の一部を賄うため、収益を伴う事業を行う場合</p> <p>(例) 地方自治法第2条3項11号 「森林、牧野、土地、市場、漁場、共同作業所の経営やその他公共の福祉を増進するために適当と認められ得る収益事業を行う事」</p> <p>社会福祉事業法第25条1項 「社会福祉法人は、その経営する社会福祉事業に支障が無い限り、その収益を社会福祉事業に充てるため、収益を目的とする事業を行う事ができる」</p>
<p>狭義 公営競技及び宝くじ、(Toto)</p> <p>(例) 競馬、競輪、競艇、オートレース、宝くじ、(toto)</p>

本章ではまず、何故このように定義が二元的になっているのかを考えてみたい。序章で明らかにしたように、現行制度の収益事業は、収益主義的経営を行う目的から戦前の市営事業に代置されたものである。従って、収益事業の現行制度は市営事業、公営事業と多くの共通点を有している。現在、地方自治体の事務の中で収益事業は「事業経営の形をとる事務事業」として位置付けられ、特別会計で処理されている。ここでの「収益事業」は広義のもの

を含み、地方自治体が営利目的で営む事業一般を指す。次図の分類では「地方公営事業」の中の「その他の地方公営事業」に含まれるものである。(図1)

図1 事業経営の諸形態



公営事業とは、地方自治体が主体となって経営する経済的事業の中で、特に企業と行政上の目的があわせ求められ、且つ住民の多数の福祉に関係するもので、しかも経済的要素が必ずしも中心的役割でない事業の事をいう。自治体の営む公営事業の種類については確たる制限は無い。しかし全てを事業経営で行うのではなく、概ね次の三つの性格のものが事業経営で営まれている³。第一には、直接的な公益性がきわめて強く、その経営にあたって自治体の財政上の負担もやむをえないもの、これには公益質屋・住宅・浴場・病院・療養所などが含まれている。第二には、公益性は持つがその経済的性格によって企業としての経営活動を必要とするもので、これには上下水道・電気・ガス・軌道・自動車運送などがあげられる。第三が公益性は強くないが、地方自治体はその事業を営むことによって公益性を保持し財政上にも若干の寄与のできるもので、「収益事業」はここに入る。Liefmann の定義から言えば第一が公営造物、第二が公経済、第三が公企業の分類に入ることとなる⁴。

ここで先の公営ギャンブルの問題を考えてみよう。この分類によれば、収益事業の会計は一般会計から外され、事業経営の形態を取っている。通常、自治体の事務は租税を財源として一般会計内で処理されるのが第一義である。そうでなければ受益と負担の乖離が生じてしまう。かつて美濃部東京都知事が後楽園競輪を廃止する際に、福祉を受けるのは権利であってその財源は堂々と租税に求められるべきであると主張したように、行政を通じて供給されるべきサービスは課税権を持ち、一般会計で処理されるべきである。

それに対して特別会計を設けて処理される事業とは、一般会計の負担を軽くする、乃至一般会計の財源補強に寄与させる目的を有するもの、課税権を持たないため収益的、独立採算的に経営すべきもの等である⁵。この点から考えてわかるのは、収益事業が名目上は畜産振興や浮動購買力の吸収を目的としながらも、実際はそれを本旨とする事務ではなく、財源としての貢献を前提とした極めて経済的な事務であるということである。畜産振興等の広く公共の福祉に供する事が本来の目的ならば、税金で予算を組み一般会計の枠内で処理されるのが本来である。しかるに特別会計処理されるということは、その目的が別の点、即ち収益の捻出を念頭においていることを端的に示している⁶。

次に着目すべき点は、収益事業が地方公営企業と並んで分類されている事である。戦前に市電や瓦斯等に事業形態が採られ、事業経営のための諸制度が整備されたのは、事業経営によって収益を効率的に収める為であった。この形態を現在の収益事業が受け継いでいるのは、戦前における収益事業の中心であった地方公営事業が果たしていた性格、即ち一般会計への財政的貢献を現在の収益事業も受け継いでいる事を示している。

以上のことから判るように、現在において「収益事業」に含まれる諸事業は、専ら一般会計の負担を軽減し、財源的に貢献するために運営される事を義務付けられている。そのために特別会計による独立採算制が設けられ、一般会計からの繰り入れを制限して、効率的な経営を行なう様、定められているのである⁷。その理由は、現在の収益事業に含まれる諸事業は直接的に広く公共の福祉に供しないものが多いため、住民に対する課税権をもちえず、ただ収益をあげて一般会計に繰り入れて住民の負担を軽減する事によってはじめて間接的に公共の福祉に供し得るとされているからである。黒沼稔の定義によれば、「事業それ自体は、地方公共団体の本来の任務に基づく公共的な事業とはいえないが、そのあげた収益を、住民の福祉のためのサービスにあてる、という点にその意義がみとめら

れているのである⁸。このように、収益事業のゴーイングコンサーンは唯一財政的貢献であるとするのが現在の一般的な収益事業観である。その点から見るならば、広義でも狭義でも「収益事業」の共通点が浮かび上がってくる。それは即ち「租税外に財源を求めるシステム」という性格である。本論文ではこの性格に注目して、収益事業の二元性を明らかにするつもりである。

収益事業の意味を「租税外に財源を求めるシステム」とするならば、現在の収益事業のルーツは大正期に本格化した「市営事業の収益主義的経営」に見ることができる。現行制度における「事業経営の諸形態」分類中で、「収益事業」と地方公営企業が同じ「地方公営事業」に分類されるようになってきているのも、現在の収益事業の前身が地方公営企業の収益主義的経営であるからである。即ち、「収益事業」という制度で働くソフトウェアが戦前と戦後で変化、断絶する一方、「租税外に収入を求めるシステム」自体は戦後においても存続、連続しているのである。この遠因には1940年に成立し、シャープ勧告を経ても現存している地方分与税に始まる財政調整制度の存在がある。政治的に都市を危険視し、また富国強兵政策遂行のために中央集権を推し進めた中央政府の下、戦前の都市は十分な財源を与えられる事は無かった。その成立以来、政治的にも財政的にも不利な立場を押しつけられてきた都市は、戦後になってある程度の自治権を獲得したものの、未だ「都市部を負担者とし農村を受益者とする財政調整制度⁹」から逃れられていない。これは美濃部都政における財政戦争での主張を見るまでもなく明らかである¹⁰。戦前～戦後に互って負担者としての地位を強制され、十分な財源を与えられ無かった都市の財政窮乏の状況は変わっていない。その意味で収益事業の必要性も戦前～戦後と共通している。特に都市問題の激化にともなう財政需要の膨張は、戦前の都市の財政状況を窮乏させる事となった。付加税を強く制限され、直接税にも限界のあった¹¹都市にとって、逼迫する財政需要を賄うためには市営事業を収益主義的に経営し、その収益を一般会計に充当するほか無かった。この状況は、現行公営ギャンブルを生んだ終戦直後の大都市における財政状況とも酷似している。戦前と戦後における各々の収益事業成立の背景には、共通点も多い。そこで先ず、現在の収益事業の前身である市営事業の収益主義的経営について、市営事業の成立とその展開過程から検証することとする。

第二節 市営事業の成立・発展過程

竹中龍雄が言うように「日本における資本主義経済の発達、日本経済の内生的発達の結果もたらされたものではない¹²」。江戸時代に発生した商品経済にともなう商業資本の蓄積は、それ自体で産業資本へと自然転化するだけの規模には発達していなかった。従って、西欧列強のアジア侵略に対抗するために資本主義経済を発達させる必要が生じた時、日本には何ら十分な土台は存在しなかった。そのために日本経済の資本主義化は、明治維新によって成立した近代的統一国家による上からの産業革命政策によって達成される事となる。その結果、日本の資本主義経済の特色として「公企業ならびに国家資本の占める重要性」が極めて大きいという特徴が現れた¹³。西洋先進文明の導入によって資本主義を発達・定着させる為に官営模範工場が建設され、これが廉価で民間に売却されたのも国家の政策によるものであった。

日本における市営事業の成立（表3を参照）には、明治23年（1890）の市制町村制の成立を待たねばならないが、その前身である横浜の近代上水道もやはり国家資本によるものであった。私的信用が未成熟であった当時としては、「国家の信用による公企業の建設」という現象形態を採らざるをえなかったのである¹⁴。

日本における上水道は江戸時代に既にいくつか建設されていたが、何れも前近代的なもので、明治まで存続していたものは少なかった¹⁵。しかし開国によって横浜・函館といった都市に人口が集中し、また外国人の往来が頻繁になった事で伝染病（特にコレラ、赤痢、腸チフス）が流行したことで近代水道が必要となる。更に防火上の用途がこれに加わり、明治20年（1887）の横浜での初の近代水道完成を見る。この事業は100%国庫の負担によるものであったが、明治23年（1890）には水道条令に基づいて横浜市に引き継がれた。初期の水道事業が全て国家によるものとは限らず、民間会社によるものも存在した。しかし技術力や財政上の問題からその経営が困難であった為、遂に水道条令の第2条において「水道は市町村其公費を以てするにあらざれば之を施設するを得ず」という水道公営の原則が成立することとなったのである¹⁶。この水道条令で明白とされたのは、「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る¹⁷」。その結果、企業的側面は全く無視されることとなった。同時に、「都市社会政策」といった側面も弱くなり、主に政治的軍事的動機によって主導されたことをわが国における水道の歴史として指摘せねばならない。このように、後には市営事業として発達していく事業も、成立当時は別の目的から興されたものであった。

市制施行以降は各市が水道事業を営めるようになり、水道条令に基づく水道が議会の議決を経て建設されるようになっていた。しかし、その建設には莫大な費用が掛かり、実質上は国家の補助がないと到底不可能であった。水道の普及は三府五港など国家政策が指定する地区に限られ、明治36年（1903）の総人口に対する水道普及率はたったの3.15%であった¹⁸。当時の水道事業は名目上は市営事業であったとしても、実質は国の主導であり、市が事

業主体となつての積極的な自治活動とは言えないものであった。

水道事業に続いて、瓦斯事業、港湾事業、電気供給事業などが市営事業して成立するが、市営事業が積極的な自治活動として見られるのは市街電車に於いてであった。当時の都市は、政治的意図によって自然村の区分を無視して上から授けられた制度として成立した。都市は同じ意図から十分な財源も与えられず、そのため市制の成立と同時に直ちに積極的な自治活動をなすことは甚だ困難であった¹⁹。

しかし都市においても明治 30 年あたりから、次第に積極的な自治活動の萌芽が見えはじめることとなる。「日清・日露戦争後の産業資本主義の飛躍的発達の中で、資本・人口の都市集中が進行し、都市の公共的諸事業はもはや放置できなくなったのである。こうして、これらの時期に顕著な公営企業の発達が見られた²⁰」。このように日露戦争以降、都市の積極的な自治活動が見られるようになるが、その背景・条件としては江戸時代の「封建」都市の近代都市への脱皮、「公共事業団体化」が不可欠であった。

第三節 都市の「公共事業団体化」

持田信樹が言う日露戦争以降における都市の「公共事業団体化²¹」の進展は、第一次世界大戦後に本格化する市営事業の収益主義的経営の前提となる。「公共事業団体化」の要因の一つとしては、都市が近代化をめぐる横並びの競争を行なったことを挙げられる。明治維新に伴う幕藩体制の崩壊によって、城下町を母体として発展した日本の都市が衰退し始め、それに対する危機意識が競争を生んだのである。維新直後の大都市では江戸を筆頭に、旧武家地の跡地処分に悩むほど土地が余り、人口の減少に悩まされていた。ところが産業革命で状況は一転する。1890年代に都市は活気を取り戻し、人口も最盛期の水準に回復した。「そこで上下水道、防火、交通機関などを整備し、徳川時代から継承した「封建」都市を近代国家にふさわしいものに整備することが緊急の課題となり、諸整備計画が歴史の舞台に登場」したのである。²²この時期には「あたかも都市間競争とでもいうべきモチベーション」が働き、「近代港湾、水道、電気軌道、電気供給といった市営事業の導入をめぐる競争」がおこなわれた。都市の横並び競争の中、近代諸設備を整備することで産業を誘致したり、成長部門に公共投資を行なってその収益によって元利を償還し、余力で財政収入を補填しなければ、文明開化に乗り遅れるという意識が各都市にみられた。

都市のこの風潮は中央政府の国際収支政策にも合致し、これが二つ目の要因となった。当時の国際収支の状態は、「外債利払いと輸入超過の累積が国際収支を逆調に導き、兌換制度の基礎をなす日銀所有の正貨準備が枯渇しかねない状態にあった²³」。そこで都市の外貨立て市債発行による正貨の補填がおこなわれた。都市側もこの為替政策を利用して、前記の市営事業を進展させていった。料金による自償性のある市営事業は、市債の対象として適していたのである。

このような流れの中で、都市は次第にゲマインシャフト的な「公共体」からゲゼルシャフト的な「公共事業団体」へと変化しはじめた。明治維新以来、名誉職とも言える名望家による支配が行なわれていた都市であるが、市場経済原理を包摂するようになるにつれ変化していく。「市営事業を効率的に運営する事で横並び競争に勝たねば衰退してしまう」という風潮の中、有給専門職による公共事業団体化が進んでいった。これに付随して、市営事業の専門家でない府県による二重監督を廃止し、事業経営の効率化を求める運動が特別市制運動へと繋がり、結果として明治 44 年(1911)の市制全文改正を見ることとなった。市制の改正で市長権限が強化された事、市営事業の担当として市参与が設けられた事、特別会計制度が導入された事、これらによって一層効率的な経営が可能となったのである。

国税を確保するために財源を制限されていた都市の財政は、「公共事業団体化」を通じて効率を高めていく市営事業からの収入を中心に、残りを家屋税付加税に頼る構造になっていった。従って、次節で述べる状況においては、その財政を賄う為に市営事業を収益主義的に経営せざるをえなくなっていく。

第四節 収益主義的経営発生の背景

当初の市営事業は水道事業の際に触れたように、国家資本によるものであった。私的信用の未発達な段階において、民間資本では不十分な場合、公共性の高い分野では公的信用を背景として公企業の創設がなされた。それによって技術的にも採算的にも十分な水準を達成し、また同時に独占による弊害の除去も目的とした。初期の水道事業などはこの典型である。しかし大阪市が先鞭を切った積極的な自治活動としての市営事業は、その収益主義的経営によって山積みされた都市問題の解決に必要な財源を得ようとするものであった。都市がこのように積極的な市営事業の収益主義的経営へと乗り出し始めたのは、都市の「公共事業団体化」を前提とし、それに加えて第一次大戦後の都市化による都市財政の窮乏という事情があったのである。第一次世界大戦後の、産業構造転換による都市化の進

展は著しいものであった。(表3参照)

表3 人口区分による都市数一覧²⁴

人口(万)/ 西暦	1893	1898	1903	1908	1913	1918	1920	1925	1930	1935
1~5	102	102	97	95	90	79	81	59	48	42
5~10	14	13	16	17	18	27	23	36	43	47
10~50	4	5	7	8	11	12	14	21	25	27
50以上	2	2	2	2	3	4	4	6	6	6

戦争特需に沸く時期の労働力集中に加え、戦後不況期にも農作物価格の下落によって農村過剰人口の流入は止まらなかった。「農村が過剰人口のプールであったという考え方は、好況期に労働力を供給しうる源であったという意味では正しいが不況期に逆流する人口を吸収しえたという意味でならば正しくはない」のであった²⁵。

更に流入した人口についても、全てが近代的職業に就けた訳ではなかった。中村隆英の調査によれば、1930年代に近代部門従事人口(従業者5人以上の工場従業者、鉱業従業者、教員、公務員、私鉄・電力従業者、船員、市町村吏員)はまだ全有業人口の12%にすぎず、他の者は農林水産業や小規模自営業といった在来産業に従事していた。近代産業部門の労働力需要が小さく、供給量を吸収しきれない状況の中では、彼らは生産性が低く所得が少ないのを承知の上で在来産業に就職せざるをえなかった²⁶。このような流入人口の担税力は当然低く、一方で教育費や衛生費などは確実に増加した為に都市財政は膨張していった。更に中央政府がこのような都市問題や階級対立の激化に伴い増大する社会事業、公衆衛生、都市計画などの行政事務を委任事務としたため、地方歳出額は国家歳出全体の71%にいたるまで膨張した²⁷。当時の社会政策の一つとして国家から都市に任された社会事業は、失業救済のための土木事業という形態をとった。当初、社会不安の除去を目的として、都市流入人口のなかで定職につけない非熟練労働者の季節的失業救済の為にこの事業は始まった。しかし、不況の進展に伴って対象に給与生活者をも含むようになり、時期も冬期のみであったものが常時事業へと切り替わる。これは社会政策事業の中心となっていくが、都市財政を困窮させる一因ともなった。このような事情に貨幣価値の低下が重なった結果、地方財政は膨張していく。取り分けそれは市部で大きく、町村のそれが1915年~1930年で3.7倍になったのに対し、市のそれは10.2倍になっており、都市財政の膨張の激しさを示している²⁸。

都市に負担を強い一方、「明治においては絶対主義政府による財政の中央集権化によって、地方自治体の財政的裏付けとして各都市に残されたのは付加税などのわずかな財源だけであった²⁹」。国税確保のために独自財源を制限され、また地租に対する付加税も強く制限されていた都市は、その財源を専ら戸数割付加税や家屋税付加税にたよっていた。しかし人口移動の激しい都市では、次第に家屋税付加税に重点がいくようになった。大正期の都市財政窮乏期に都市財政の中心となっていたのは、この家屋税付加税であった。(表4)

表4 市税の内訳別割合³⁰(1909~1924)(%)

西暦	地租附加税	営業税附加税	所得税附加税	鉱業税、売薬及取引所税、営業税附加税	戸数割附加税	家屋税附加税	都道府県営業税附加税	雑種税	特別税
1909	3.9	19.4	15.7		17.6	31.4	11.3		0.5
1914	6.1	19.2	13.0	0.07	12.1	31.1	3.6	9.4	4.2
1919	3.9	17.1	31.0	0.67	10.3	19.6	4.2	12.4	0.7
1924	6.3	27.3	13.6	0.03	12.1	17.5	3.1	19.4	0.5

しかし家屋税付加税偏重のこの市税構造は、経費膨張を十分に支える事はできなかった。表4において、家屋税付加税の占める割合が低下している事は、都市財政の膨張に家屋税付加税が追いつかない事を示している。都市はこのような財政状況を脱すべく、大正デモクラシーを背景として中央政府に国税の地方移管を求めたが上手くいかなかった。そこで次第に、市営事業を収益主義的に経営する事で当座の財源を求めるようになる。では、収益主義的経営が採られるようになる以前の市営事業における経営政策は如何様であったのであろうか。

市営事業の経営方針についての源流は、明治4年(1871)の太政官布告第648「道路橋梁港湾等通行錢徴収ノ件」に見ることができる。既述のように明治維新後の社会変化で衰微していた旧城下町の都市には、後には公営で行なわれるようになる諸事業を自ら行なう力は無かった。それ故、準公共財の供給は当時、専ら民間資本に委ねら

れていた。同布告によれば、道路・橋梁・港湾の整備は「地方ノ要務ニシテ物産蕃盛庶民殷福ノ基本」として、「篤志アル者」に「功費ノ多寡ニ応ジテ年限ヲ定メ税金ヲ取立方差許」とされた。そこでは篤志家に公益事業を委ね、料金徴収を保護して税負担を軽減している。民間資本も未成熟であった為、財政的にも技術的にも満足のいくものはできなかったが³¹、本布告によって実費主義を経営の原則とする事が示された。この布告に対する細かな条件・対象を定めた明治17年(1884)9月の内務省土木局通牒「道路橋梁港湾等通行錢徴収ニ関スル命令書下付ノ件」によって、元利償却と施設維持の費用を含めた上での実費主義経営を採る事が定められた³²。この流れの延長で、後の諸事業法(公衆衛生の概念から公営原則の貫かれた水道事業を除く)は篤志家の参加を認め、公法人である市町村と同等の立場での進出を定めたのである。従って前記した民間資本の未成熟を補うために公企業が成立したという現象は、限られた時期の限られた大規模分野における事である。水道事業も明治44年(1911)には水道条令の改定で民間の参加が認められるようになる。軌道事業や乗合自動車事業などは、民間と競合する事も稀で無かった。瓦斯事業では諸都市が民間会社と報奨契約を結ぶのが常で、市営事業として行なった事例は多くない³³。このように市営事業は当初から民間との競合が生じており、収益主義的に経営するための条件である「地域的独占」は開始時から完全ではなかったと言える。

明治25年(1892)12月24日には行政実例によって、「単に営利を目的とする事業は市町村に於いて施行し得べきものにあらず」と定められ、官庁による市営事業の経営政策についての見解が定まる。即ち市営事業の経営原則は実費主義であって、収益主義ではなかったのである。この立場は行政家の定説となったが、市営事業の当事者である市町村では、実際は様々な政策がとられていた。市営事業には無論、常に公益性が不可欠である。それは単なる営利を目的とする事業ではなく、その公益性からある程度は経営政策も制限されるし、たとえ実際に収益を得ようとしても、先の競合等の条件で不可能な事例も多かった。

当時、市営事業の経営原則は当事者である市にある程度委ねられていたが、その選択肢として考えられる経営原則としては、実費主義(原資償却主義)と収益主義があった。においては元利償却と減価償却が最優先され、なおかつ剰余金が生じれば準備積立金や料金引下に当てるべきとして剰余金の他会計繰り入れを強く禁止するものである。それに対し、元利償却、減価償却の後、剰余金を一般会計その他に裁量的に振り分ける経営政策であった³⁴。これは市財政を市場経済原理に包摂させるもので、後に市営事業の進展に従って都市が「公共事業団体化」を進める要因ともなった。勿論、折衷の事例も多く、これらの経営原則は両立していたと言える。

都市が独自財源を持ち、独自の動きを取るのを快しとしない内務官僚の立場とは裏腹に、市営事業の現場では当時、既に収益主義的経営が存在していたのである。かくして第一次世界大戦以後の財政窮乏にあっては、都市の中には市営事業を収益主義的に経営することで当座の歳入不足を補おうとする動きが目立ってくる。内務官僚側も、逼迫する都市問題や階級間対立に対する社会政策的立場からも、これを黙許せざるを得なくなっていた。市営事業の収益主義的経営に対しては、その是非を巡って多くの論争が繰り広げられることとなるのだが、その論争については後で触れることとする。

その前に、市営事業の収益主義的経営による財源獲得が可能となるための背景について整理せねばならない。一概に市営事業といっても、事業分野毎にその状況は異なっていた。先にも述べた瓦斯事業のように、民間との競合が当初より生じていた事業もあれば、公営原則により独占の保護されていた水道事業のような例もあり、それぞれの状況は異なる。しかし共通の背景として、財政的に追い込まれた都市には収益主義的経営以外に逃れる所が無いという背景があった。その状況で収益主義的経営を可能とした条件としては、一つには、財政膨張と表裏一体であるが、都市化の進展が挙げられる。都市の膨張によって諸事業の顧客数が増大することで、スケールメリットの発揮が可能となったのである。併せて相乗効果を生んだ要素として、地域的独占の事実がある。市営事業においてはいくら都市が膨張しようとも、全市域に渡って独占的に事業を営まないことにはスケールメリットは働きにくい。市町村営主義が当初採られていた水道事業は特にこれが当てはまり、安定した収入源となっていた。軌道事業が昭和になって乗合自動車の参入やその他の要因によって独占的地位を失うと同時に経営状態が一挙に悪化したのと対照的に、この面は極めて重要であった。二つめには、都市の「公共事業団体化」がある。本来、公益を第一義とすべきで、市場原理とは必ずしも相容れない部分の多い地方自治体ではあるが、直面する問題に対処するため、或いは経済・産業構造の変化のため、有無を言わず市場経済原理に包摂されていった。都市財政を切り盛りするには、市場経済に対応して経済性を発揮する「事業体」としての面と、従来の統治組織としての「公共体」としての面を両方合わせ持つ必要がある。その要請に答えるべく都市の「公共事業団体化」は発生したのである。名望家支配の名誉職による都市政治から、市営事業を上手く経営できる有給専門職による都市政治への変容は、制度的には明治44年(1911)の市制全文改正によって達成される。市営事業を収益主義的に経営するためには、事業組織を改善し、『経済化、実業化』しなくてはならなかった。旧態の行政的官僚式の取扱いから市営事業を解放することが必要であった。専門的、経済的知識を有する事業経営の適任者を集める為には、十分なる給与を与えて地位身分を十分に保障することが求められた。こうして集めた人材に対して、責任を明確化させることで権限を与え、合議機関が

らの無用の制約を無くして自由に手腕を奮わせることが最大要件とされていたのである。そのために市参事会の権限縮小によって効率化を図るとともに、事業の専門家への制約を減らし、市参与の創設によって事業経営の専門家を市政に導入できるようにしたのである。この他にも、以前は「統一財源の原則」により余剰金を内部に留保できなかったのを改め、特別会計を設けて準備金などの名目で留保できるようになった事などは収益主義的経営発達の重要な条件であった。

三つめは、「労働者階級の脆弱性³⁵」である。明治期にはまだ、東京市における電車料金値上反対運動等に見られる民衆運動を見る事ができた。日露戦争の準備、遂行に当たった民衆への負担に対する爆発としておきたこの運動は、明治39年(1906)9月5日には「暴動化した大集団は潮の如く日比谷交差点付近に殺到し、付近に停車中の電車十数両を破壊若くは放火烧却する等凄惨たる光景を呈し、わが帝都交通史上に日比谷の電車焼き討ち事件として永久に市民の忘れ得ぬ不祥事となった³⁶」のである。これらを背景に社会政策学会に論争が起き、また「絶対主義政府をして、この階級対立の深化の前に、プロレタリアートに対する自らの支配形態をいくぶんか修正せんとする新たな傾向=社会政策を登場せしめたのである³⁷」。しかしながらそれと併せて徹底的な軍と警察による弾圧が加えられ、無産政党的解散や大逆事件に至る流れを経て、民衆運動の火は消されていった。大正デモクラシーを担ったブルジョアジーが、「国家との財政的問題を民衆に負担転嫁する事で問題解決を図る」という構造を持つ市営事業の収益主義的経営を実施することが可能となったのは、「絶対主義諸勢力およびこれと結びついた財閥、ブルジョア、地主の利害にかなう」という条件があったからであった。かかる条件のもと、都市は中央官僚の定める「官製」公益概念に抗って収益主義的経営を行い、行政実例を実質上放擲していくこととなるのである。

第五節 市営事業の収益主義的経営とそれを巡る論争

明治後期から大正期に至る社会・経済システムの大変容は、都市部においてもその仕組みを大きく変化させることとなった。大内兵衛がかつて、東京市は日本で最も立派であり而も最も貧乏である³⁸と講義したように、当時の地方財政、特に東京を始めとする大都市財政は窮乏の一途であった。中央政府は税源を中央に集中して、効率的な殖産興業、富国強兵政策を図った。地方の行政需要についても、地域共同体や大家族制度等を用いて中央の負担を減らすことに努めた。一方で、産業革命の進展や付随する都市化の進行によって都市部の行政需要は激増し、それは地方財政の膨張と窮乏を生むこととなる。然るに独占資本が未成熟な状況では、独占資本自体を政府自らが保護育成せねばならなかった。その目的から金利生活者、配当所得生活者等、独占資本の担い手となるべき層への重課は避けられ、むしろ優遇措置を採る事となった。同様、国際競争力や国内購買力低下への懸念から都市部の高額給与生活者や大商工業者への課税も抑えられていた³⁹。このような状況におかれ、更に新たなる行政需要の増大による経費が膨張した事から、大都市は窮余の策として市営事業の収益主義的経営によって、その金銭的剰余を市会計に繰り込んで当座を回避しようと試みた。市営事業に関しては、明治25年(1892)12月24日の行政実例において、「単に営利を目的とする事業は市町村に於いて施行し得べきものにあらず」と定められていたにも関わらずである。このような内務省が心良しとしない政策を取らざるをえないほど、大都市の財政状況は厳しかったのである。

この経営政策を巡っては、当時、多くの論争が発生していた。そこで以下ではそれらの論争を整理し、収益主義的経営、収益事業の問題点及び、それにも関わらずそれが採用されざるをえなかった理由、目的を明らかにする。

市営事業の経営政策をめぐる論争としては、大きく分けて次の三つの論争が挙げられる。それは1910年の社会政策学会第四回大会における論争と1917年の大審院判決をめぐる福田・美濃部論争及び1920年代の『都市問題』誌上における論争である。その各々の置かれていた状況に応じて市営事業の経営状態や経営政策も異なるので、それぞれの論争に別けて触れてみたいと思う。

5・1 社会政策学会第四回大会における論争

社会政策学会第四回大会における論争は、明治39年(1910)12月18日より20日まで開催された社会政策学会大会で行なわれた議論である。早稲田大学の援助のもと、大隈重信侯や高田早苗博士等の臨席で開かれたこの大会では、市営事業の民営・市営の経営形態や経営政策をめぐる論争が初日に行なわれた。

この論争の前提として、二つの事を念頭に置かねばならない。一つは、この時点ではまだ収益主義的経営に不可欠である特別会計制度は確立しておらず、効率的な事業経営のために必要な諸機関、諸制度も整備されていなかったという事である。二つ目は、当時は市営事業がまだ独占的な地位の達成に至らず、民営事業との競争もある為に十分な収益を収められるものは少なかったという事である。展開エリアに制限をもつ市営事業が効率的に収益を得るためには、都市化の進展による人口の集中や地域的独占の確立などの幾つかの条件が不可欠であったが⁴⁰、明治末にはこれがまだ未整備であった。その状態では、市営・民営といった原則論が市営事業をめぐる議論の中心であり、収益主義的経営は主な議題にはなり得なかった。社会政策学会でも、民営と比しての公営事業の是非を巡るも

のが中心であり、経営思想についても実費主義、公益主義的な考え方が大半であった。十分に収益をあげられない状態での収益主義では、細民一人当たりへの負担も大きくなる。そのため、本来的にはブルジョアが負担すべき負担の転嫁であるとの諺りも避けられないものであった。

これらを念頭に、この大会での報告者の言を見てみよう。最初に報告したのは鹽澤昌貞であった。鹽澤は市営事業の性格として、公有財産を使う独占事業であること、市民一般の利害に直接関与すること、正当な競争の無いこと等を挙げ、市営事業とは私営の弊害を防ぎ市民の公益を確保するために公営で行なわれる事業であると定義した。鹽澤は、「都市は自由なる市民独立的企業心の代表者となって、中央の権力に相対するような団体であろうかと思うのであります」と述べ、公営事業は市政の革新の刺激となり革新の先鋒たるものであってそれを通じて、「市民それぞれ自身が市政の革新を促す原因」となり得るものであると報告している。このような視点からの公営主義を前提に、「私は大体に於いて都市が是等の公益事業を財政上収益の目的を以てして経営するのは宜しくないと思う、又若し是を都市で経営して利益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の収入を利用するというようなことは不適當である」と述べている。ここでは、収益主義的経営は専売に類する不当な高率の間接税のようなものとして捉えられていた。また同時に鹽澤は、地方財政においても世界的に財産収入的なものの比率が減っていることも指摘している。しかしながら一方で、経営に余剰が多く出た場合、「都市の社会的慈善的事業等の費用に之れを利用することは、社会政策上から考えても不当ではなからうと思う」としているように、その根本は市民の利益、公益においてのものであり、利益そのものを頑強に否定する訳ではなかった⁴¹。

続いては、後に収益主義論者の代表となる関一が登壇した。関は市営事業でも最も議論のある市街鉄道につき、「三級選挙と云うことをやつて居りますからして、金持のほうはどうしても選挙権を余計持って居ることになる。金持が余計に選挙権を持って居って、片方で事業をやると云ふことになつたならば、事業の利益をなるべく余計にして租税を少なくしたいと云ふが当然ではないかと思う」「本邦の現状では収入主義を採ることは賛成ができない。なるべく公益主義を採って貰いたいと云うことである」と公益主義=実費主義の必要性を説いた。ここまでの彼等、実費主義論者の主張を見て分かるのが、この時点での「収益主義的経営」観と、後に収益主義的経営論者によって主張される「収益主義的経営」観との違いである。収益主義を可能とする前提条件の未整備に加えて、関がこの時同時に述べているように、当時の民間株式会社は公営と比して非常に非効率的な段階であり、また市営事業の側も政治性によって混乱が発生している状態であった。この大会では、「民営」における弊害が問題にされていたのだが、この条件下では収益主義的経営も「民営」と同じ弊害を生む経営政策であると捉えられていた。

しかしこの当時の実費主義、公益主義は、寺尾兎洋に言わせると『「官製」公益概念』であり「上からの」、「オシキセの」ものであった。“明治25年の行政実例に始まる国による公益概念に基づく公益的統制”、即ち実費主義の強要は、日露戦争以前にはまだ一貫したものではなかった。ところが日露戦争以降、中央政府の負担軽減の見地や民衆運動対策のツールとしての国家社会政策との関連から「官製」公益概念が成立し、国や社会政策学会での主流となっていくのである⁴²。それを良く示している桑田熊蔵の論文を見れば、「社会改良主義ノ主眼トスル所ハ労働者ト資本家ヲ調和スルニ在リ此ノ目的ヲ達スルニ就イテ自治体ノ社会政策ハ之ヲ政府ノ社会政策ニ比スレバ実ニ独特ノ長所ヲ有スルモノト云ワザル可ズ」「蓋シ労働者が彼等ノ郷党隣侶タル処ノ資本家ニモ自己ノ利害ヲ顧慮スルコト是ノ如クナルヲ見且ツ自己ノ為ニ其ノ労カト財カトヲ犠牲ニ供スルコト是ノゴトクナルヲ知ラバ少ナクモ資本家ヲ敵視スルハ人情ノ許サザル処ナレバナリ⁴³」等々、国家社会政策の一環として、地方自治体に対して「官製」公益概念を押し付ける趣旨を見て取れる。社会政策学会総会での議論でも、この見地から関や鹽澤の報告がなされ、全体の流れとなっていたのである。

以上の実費主義的主張に対して、来賓であった東京市助役の田川大吉郎は反論を述べた⁴⁴。自治体の現場当事者である田川は、「例えば電車を市有にして、その収入が大いに上がった、此場合に電車の賃金を引き下げるか、若しくは余ったその金を他の事業に投ずるか、東京市に必要な他の事業は数々ある、その事業に電車の収入の余剰を投じて着着、進歩せしめるか否や、これは確かに一つの問題であると思ふ」「市営其のものは収入を増加する目的ではありませぬが、市の凡百の必要な事業を進行するために、そこに賃金を多くとることが便利と認められた時分には、随分それを実行しても差支えなからうと思ふ」と、市の当事者の立場からの収益主義的経営を説いた。現場においては、この上からの公益概念(寺尾の言う「官製公益概念」)が必ずしも採られていた訳ではなかった。田川のような収益主義的経営を是認する考え方が、自治体ではむしろ主流であった。当時はこのように、二つの考え方が両立していた。田川は同年の東京市電車料金値上反対運動に参加し、市民・労働者のために戦った自由主義ブルジョアジーである⁴⁵。それも考慮に入れるならば、当時の収益主義的経営論者の主張も公益を第一に置いたものであると言えよう。その点では実費主義論者が言うような、収益主義的経営は負担転嫁を目的とするという感覚は誤りであった。

この時期の論点が専ら公営・私営の問題であり、収益主義的経営については問題とされなかったのは、地域的独占とスケールメリットの両立や労働者階級の脆弱性、都市の公共事業団体化といった収益主義的経営を行うための

土壌が不十分であったため、実際に収益主義的経営を行なえる自治体が少数であったからである。故に問題が顕在化していなかったのである⁴⁶。だが都市化の進展によって、一方で市営事業の収益主義的経営を可能とする諸条件が整い、また併せて他方で都市問題や社会問題が進行して社会政策の必要性が増して行った。その結果として地方の財政状況が悪化した事で、この問題は顕在化していく。以上の諸条件が合わさる事で、都市は中央官僚の定める「官製公益概念」を無視して収益主義的経営を行い、行政実例を実質上放擲していくこととなる。そして大正6年(1917)の大審院における一つの判決を巡り、市営事業の経営政策についての二つ目の論争が発生する。

5・2 大審院判決をめぐる論争

この裁判は東京市が市街電車の運賃を改定した際、回数券の有効期限を改定後一ヵ月に限り、それ以後は増賃を取ると定めたことに対して、既得権の侵害であると原告が民事裁判所に訴えたものである。この件で問題となったのは、裁判所の管轄であった。東京市は、市営電車の乗車関係は公法関係であるので司法裁判所ではなく行政裁判所の管轄であると主張したのに対し、原告は私法関係であるとして司法裁判所の管轄に属すると主張した。これについては明治25年(1892)12月24日の行政実例において既に、電車・電灯・瓦斯・水道を「公营造物」と解釈して、その収入を公法上の使用料とする事が示されていた。ところが大審院はこの裁判において、「一定ノ報酬即チ所謂運賃ヲ以テ旅客又ハ貨物ノ輸送ヲ目的トスル事業ハ私法上其経営者ト相手方トノ間ニ一ノ運送契約ヲ成立セシメ財産上利益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アラズ」⁴⁷「運送事業ハ其遂行ノ手段トシテ軌道、車両、其ノ他ノ機械器具ノ使用ヲ必要トスル場合ト難モノノ使用ヲ目的トスル法律関係ニ非ズシテ人マタハ物ノ輸送スル仕事ノ完成ヲ目的トシ、運賃ハ即チ之レニ対スル報酬ニ外ナラズ從テ縦令公法人力乗客ノ輸送ニ使用スル軌道ニシテ其营造物ナリトスルモ乗客ノ支払フ乗車賃ハ营造物ノ使用料ニ非ザルナリ」との理由から、「之ニ関スル争議ハ司法裁判所ノ裁判権ニ属スルモノトス⁴⁷」と判断して、市街電車の乗車関係は私法的関係であり司法裁判所の管轄であるとした。即ち行政実例とは百八十度異なった判断を大審院が下したのである。その判決理由を整理すると、「公法人ノ経営ニ係ル事業ニ付キ私法上ノ原則ヲ適用スベキ否ヤハ其事業主ガ財産上ノ取得ヲ目的トスル営利事業ナリヤ否ヤニ因リテ定ル」、「一定ノ報酬即チ所謂運賃ヲ以テ旅客又ハ貨物ノ輸送ヲ目的トスル事業ハ私法上其経営者ト相手方トノ間ニ一ノ運送契約ヲ成立セシメ財産上利益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アラズ」、「運送事業ハ其遂行ノ手段トシテ軌道、車両、其ノ他ノ機械器具ノ使用ヲ必要トスル場合ト雖モノノ使用ヲ目的トスル法律関係ニ非ズシテ人マタハ物ノ輸送スル仕事ノ完成ヲ目的トシ、運賃ハ即チ之レニ対スル報酬ニ外ナラズ從テ縦令公法人力乗客ノ輸送ニ使用スル軌道ニシテ其营造物ナリトスルモ乗客ノ支払フ乗車賃ハ营造物ノ使用料ニ非ザルナリ」、「電車経営者タル東京市ガ公法人ニシテ其事業ガ公共ノ利害ニ関シ且其経営ニ必要ナル軌道ガ市ノ营造物ナリトスルモ乗車ニ関シ市ト乗客トノ権利関係ニ対シテハ私法上適用ヲ免レルコトヲ得サルト共ニ之ニ関スル争議ハ司法裁判所ノ裁判権ニ属スルモノトスル」となる。内務省に代表される国は、「公法人たる市の経営事業は遍く公益に準ずるべきであって営利事業の存在は認める余地がない」として「経営主体」に基づいて全ての市営事業を公法関係だとしていた。しかしながら大審院は「事業性質」、つまり営利事業か否かによって定まるものであって経営主体は関係ない、との見解を示したのである。この判決に対して美濃部達吉は、次のような点から反論した⁴⁸。一つは、営利事業の観念が不明確で確たる定義を与えることが困難たる理由、もう一つは、公法人の経営する事業には全て同時に公益を目的としないものは無いので、「営利事業だから私法関係、公益事業だから公法関係」とするのは不可能である。その為、営利事業である事に基づく判決理由は誤りであるとした。更に「营造物ノ使用料ニ非ザルナリ」を以って私法関係とする点に対しても次のように説いている。「普通に“营造物”と称して居る語には二種類の意義がある。或は“公物”と同意義に用ひ、国家又は公法人が公の目的に供して居る有体物を差すことが有り、或は“公企業”と同意義に用ひ、国家又は公法人がある公の目的の為に経営する施設の全体を差すことがある。市制に所謂“营造物”は此の第二の意義に解するのが正当である。従って、後者の营造物論の立場からすれば「市営電車は营造物であり、その乗車は营造物の利用である」。それにも関わらず、判決は营造物を“公物”としてのみ採り、市営事業における市営電車が“公物”でない点を以ってしてその乗車関係が公法的でないとしている点で解釈を誤っている、とした。但し、营造物の使用であることと、その利用が公法関係である事とは必ずしも一致するものではなく、その意味で乗車関係を私法関係とした点は正しいけれども、判決理由については誤りであると主張したのである。

ここで問題とされる营造物論であるが、ドイツ法学では美濃部の言うように营造物には“公物”としての营造物と“公企業”としての营造物の二種類がある。内務官僚の採っていた行政実例に表される营造物の観念は、前者のみに対する营造物観である。然るに欧州では营造物という場合、もっと広く市営事業をも含む観念を指すのである⁴⁹。美濃部の营造物観はこのような従来の狭い「公营造物」観に対して、より広義の营造物観を示したものであった。

た。しかし美濃部の営造物論において営造物は二種類とされ、後に福田徳三が指摘する、純粋に収益を目的とする第三の営造物は認めていなかった。これは公共団体の行う事業は全て公益を含むもので、純粋に収益のみを目的とするような純粋な「公企業」というものは存在しないし、また実費主義と言っても厳密にそれに縛られるものでもなく多少は収益を含むからであると美濃部はしている。この美濃部の営造物論に対して、福田徳三との間に営造物の定義に就いての論争が発生する。

福田は、基本的に Liefmann の営造物論に基づき、営造物の中に「公企業」を認めない美濃部に反論した。リーフマンの営造物論は、公企業の形態を「公営造物」、「公経済」、「公企業」の三つに分類するものである。⁵⁰ (表5)

(表5) 経済組織とその経営主義 (福田徳三『経済学全集(二) 国民経済講話』(同文館、1925) P240より作成)

公法人の経済組織	支配する経営主義
公経済*	純支出主義・無償主義・租税支弁主義
公営造物**	全体的実費支弁主義・手数料主義
公企業	収益主義・価格主義・余剰主義

(*リーフマンの「公営造物」、**リーフマンの「公経済」)

の「公営造物」とは、「全く経済的立場から管理されない国家的施設を云う。夫故、公営造物にあつては、収益を目的とせず、又、可能的費用減少主義も決定的でない」とされるもので、国家や実験所、研究所、消防、監獄等の一般文化的及公益的目的の関係から、通常費用及貨幣所得を全く顧慮せずに経営されるものを言う。の「公経済」はこれと全く異なり、「経済主義、即、可能的少費用を以てする可能の大利用の獲得に基づいて経営される」。ただし私経済との違いは、私経済が個人的利用を主眼とするのに対して、公経済では公益が目的となる。「公企業」との違いは、こちらは貨幣余剰を目的とせずに利用余剰を目的とするもので、郵便、電信、水道などがこれである。その経営には通常、実費主義、費用主義が採られる。鉄道や電気供給などは、丁度これと「公企業」との中間に当たる。の「公企業」は、それに対して貨幣余剰の獲得を目的とするもので、鉱山や山林、鉱泉等、欧州での財産収入に類するものが含まれる。

Liefmann で特徴的なのは「営造物」概念が二つあり、「公営造物」の他にもう一つ、「私営造物」としての「公企業」という概念があるということである。そして「公企業」においては、地方公共団体が営利事業を行う事に対して、何の負い目も無い。福田もこの考え方を受け、公法人の経済組織の区別とそれに基づいて採られるべき経営主義というものを示した。但し福田と Liefmann の定義との間では分類の仕方・用語等の概念は共通するが、各々の用語が多少異なるので注意が必要である。リーフマンの「公経済」が福田では「公営造物」に、Liefmann の「公営造物」は福田では「公経済」にそれぞれ入れ替わっている。

福田の説は、その都市社会政策と併せて考えねばならない。営造物をこのように分類するという事、即ち市営事業に収益主義的経営の余地を認めるという事は、全ての市営事業を収益主義的に経営するという事とは全く異なる。都市社会政策の観点から見ると、「損をしてでも市民一般に便利を供したい」分野は多く、これらの事業を手広くやると「其实費すら支弁できない⁵¹」こととなる。そこで、収益をあげることが可能な事業による余剰を大多数の「実費すら支弁できない」事業に充てることで、全体としての行政水準を向上させようと試みる。収益主義的経営はその為のツールとして不可欠な要素であったのである。

これまでの論争で問題となっていた営造物論とは、単なる法律の解釈問題ではない。「公法関係にある」という事は、行政裁判を通じて国家の強い管理の下に置かれたり、議会の影響を強く受ける等の「複雑煩瑣な監督」をもたらす。料金の改定等に関しても、市条例の制定が求められ、煩雑な認可手続きが必要となる等、効率的な事業経営を大きく妨げる事に繋がる。蟬山政道は、日本とドイツの地方自治制度成立の仕組みにこの問題の源があるとする⁵²。ドイツでは慣例上も学説上も、法令に明文化せずとも市営事業の固有事務たる性質(即ち自由に経営ができる)が認められている。それ故に法令化されていないのであり、法律を字義通りに模倣した日本の地方制度ではそここのところが欠落してしまっていると指摘する。そしてこれら営造物論の背後にあるものとして、「明治政府以来我が政府の採り来れる中央集権主義が、自治体の固有事務なるものを思想的に認めなかった」ことから明らかに読み取れる「政府の家父長的保護主義」を挙げている。問題の本質は、「営造物論の衣を着て地方団体に臨んでいる監督官庁の統制の可否」にあると蟬山は指摘する。この論争は事実上、内務官僚に代表される絶対主義勢力と新興都市ブルジョアジーとの対立であり、都市による地方自治要求の声としての性質を併せ持つものであった。これは以前の鹽澤の報告にあったような、市営事業による地方の革新の実現に通じるものでもあった。

この判決と論争の後、大審院判決で後押しを受けたことや財政窮乏の更なる悪化もあり、市営事業の収益主義的経営はいよいよ加速していく。都市政治を握っていた新興都市ブルジョアジーは、大正デモクラシーを背景に国に財源拡充を求める運動を起こす。これ自体は貴族院の反対で成功しなかったが、都市問題の進展による行政需要を満たすため、また己の負担を減らすため、都市ブルジョアジーは市営事業を収益主義的に経営してその余剰を非採算部門に回していく。これを可能としたのは、都市化の進展や地域的独占の成立、都市の公共事業団体化といった諸条件の整備と、負担を転嫁される労働者階級の脆弱性という環境が揃っていたからであることは、既に何度か繰り返した次第である。かくして、都市は市営事業の収益主義的経営を通じ、間接的に大衆課税を進めていき、その収益で社会政策の実施を試みていく。この段階においては、社会政策学会でも収益主義的経営を認める流れが大勢であった。内務官僚側も、都市行政需要の逼迫と必要性を認め、一方で代替財源が欠如している状況から、これを黙許せざるを得ない状態であった⁵³。その先陣を切る大阪市の市長である関一を始めとする収益主義論者と、租税支弁主義論者、実費主義論者がこのような時代背景の中、1920年代を通じて『都市問題』誌上を中心に議論を繰り広げる事となるのである。

5・3 『都市問題』誌上における論争

この論争が起きたのは、都市問題の行き詰まりから収益主義的経営が開始され、様々な論争を経た後に学会でも認められるようになり、収益主義的経営が全盛期を迎えつつある時期であった。絶対主義勢力と新興都市ブルジョアジーとの対立の問題は、結局もう一つの階級である労働者階級を負担者とする収益主義的経営に落ち着く事となった。しかし市営事業が本格的に収益事業化し始めた昭和初期にもまだ、大きく分けて次の三つの経営政策についての見解があった。それは（一）収益主義、（二）実費主義、（三）租税支弁主義である。

5・3・1 収益主義

収益主義は余剰主義とも呼ばれるもので、市営事業を貨幣余剰創出の為に経営する事でその余剰金を他事業に充てたり、一般会計に繰り入れる経営政策である。社会政策学会などでも主流となり、都市政治を握る都市新興ブルジョアジーを中心に支持されていたものである。この経営主義の第一人者が関一である。東京商科大学教授から大阪市助役を経て市長になった関は、市営事業を収益主義的に経営することで様々な社会政策の費用を支弁しようとした。関は、「日本の地方制度はプロイセンの制度を導入したものであるので、その財源を財産収入に求めるのは当然であり、旧市制第八八条⁵⁴にも明記されている」と主張した。これは地方制度を字義通り解釈して先鋭化する方針であり、市営事業収入を一種の財産収入として考えていた。その論文「市営事業の本質⁵⁵」の中でも関は、「市町村が単純なる営利事業を営み、其収益をあげ市町村の収入とし、強制的な公法上の収入ことに租税収入の重課をさけることを法律が禁止しているとは思えないのである。殊に明治二一年公布の市町村制は独逸法を参照した点が多かったことは明白であり、其財政の組立も独逸法に倣ひて私経済上の収入を第一義に置き、特別負担（使用料・受益者負担）を第二次の収入とし、租税収入を最終のものとしたる精神に徴しても市町村が単純なる営利事業を営み得ることを認めて居つたと考へる」と述べている。

関を始めとする収益主義論者に共通するのが、都市社会政策の一環として収益事業を捉えている事である。現在の都市経営論とも繋がる概念であるが、都市財政を一種の複合経営・コングロマリット（conglomerate）と捉え、「一般会計が媒体となって特別会計の余剰金を受け入れ、欠損金を出したところへそれをもって補てんする⁵⁶」というシステムを念頭に置いていた。福田徳三の「都市社会政策⁵⁷」もこれと同じで「プラス・マイナス＝ゼロ的発想が基本にあり、プラスでマイナスを相殺することが目的であって、プラス（収益主義）はマイナス 社会事業など非収益事業 のための手段として位置付けられていた。少し長い「市営事業が何故収益主義的に経営されねばならないのか」に関しての福田の言を引用する⁵⁸。

「是等の社会政策的事業の為には、多大の財源が要ります。其財源は何処に之を求めると云いますと、特別の財源のない限りは、租税として徴収する外はありませんが、租税として徴収するとなせば、市民の負担を増すことになり、市民の負担を増すことはできるだけ避けたいことであるし、又斯様な目に見えて負担が増すことになると、市民は兎角自治体が社会政策的施設をなすことに反対したり、縦し反対しない迄も、ケチを付けたがるものであります。斯くては社会政策的施設を行なわんとしても之を実行するに困難を感じます。ソコデ同じ市民に負担を課するにしましても、目に見えた負担でなく、即ち直接税の形を取らないで、間接税の形を取って負担してもらった方が、都合が好いのであります。間接の税源にも色々ありますが、市営電車の如は其最も主なるものの一であ

ります。市民は電車に依つて、多くの便益を得て居ります。人力車などに乗るよりも、遙に安く付きます。一銭や二銭高くても、さう目に見えて苦痛を感じず而も其が自治体の収入となつて、各種の有益なる社会的施設を行なふことが出来るとなれば、一挙兩得といはなければなりません。ですから、都市が社会政策的施設の為に、多くの経費を要するようになれば、勢ひ営利事業を営むことが必要となります。其営利事業としては、市営電車であるとか、電灯事業、瓦斯事業などと云ふものは、良い財源となるのであります。

ここに見て取れるように、収益主義的経営はあくまでも公益を追求する都市が社会政策を行うための手段であり、社会政策と背反するものでは決して無かつた。また同様、ブルジョアジーがプロレタリアートに対して一方的に負担を転嫁するだけのもので無いことが理解されよう。

この事は、関がかつて社会政策学会大会における報告で公益主義 = 実費主義を説いていた事からも理解されよう。当時の関は、社会政策学会の発表の際、剰余を求めらば民営にして特許料を徴収する方が得策であるとしていた。そんな関が収益主義的経営を主張したのは、地方財政の悪化や収益主義的経営を可能とする諸条件の整備といったものの他にも理由あつたものである。ベルリン大学に留学し、資本主義の行き過ぎを実際に欧米にて肌で感じてきた関は、「資本主義を近代化して富国への道を求めるとともに、そのことが必然的にもたらす弊害としての『社会階級間の利害の衝突』の緩和、即ち社会政策を重視したのである⁵⁹」。また併せて、「東京高商教授時代の関の社会政策学はドイツの社会政策学左派やイギリスのフェビアン社会主義者の影響を受けた社会改良主義⁶⁰」であつた。関は市営事業を模範的に経営することで、労働条件の改善や公益の追求といった社会全体の改良をも行おうとした。「市場の失敗」による分野、特に貧困、不衛生、無知がもたらす経済への不利益を認識し、その為にも市営事業の収益主義的経営の導入を主張したのである。関は市電の収益主義的経営と民営における資本家的経営との違いについて説明している。それによれば、得られた収益金を基にして資本家的経営の場合は赤字路線の廃止などで更に収益を極大化するのに対して、収益主義的経営の場合は赤字路線を増やすなど、市民的公益にその剰余を充てるとしている。これは社会政策学会の際の公営私営を巡る主張と同一のものである。関の公益に関する見解は不変であつたが、環境等の諸条件の変化によって収益主義的経営自体の意味合いが変化したのである。即ち、以前の状況で批判されていた「収益主義的経営」 = 「資本家的経営」であつて、公益のためのツールとしての「収益主義的経営」とは正反対のものなのである。

更に収益主義的経営論者は、全ての市営事業を収益主義的に経営しろと言っているのではなかつた。当時、上水道事業や市街電車事業は収益をあげることができても、下水道事業などでは不可能だつた。そこで上水道の剰余で下水道の赤字を埋めるような経営政策も採られていた。繰り返しになるが単なる負担転嫁策ではなく、逼迫する行政需要と財政困窮の中で、今すぐ実行可能で、且つ既存の枠組み内で対応できる緊急避難的政策として、市営事業の収益主義的経営を主張するのが、(一)の収益主義を唱える論者達であつた。

5・3・2 実費主義

次に(二)の実費主義であるが、これは原価主義とも手数料主義とも全体的実費支弁主義とも呼ばれている。この考え方は、市営事業の経営は財源の獲得を目的とするのではなく、事業費用を支弁できる程度に料金を制限しようとするものである。これは「官製」公益概念と政策的には等しく、絶対主義勢力、内務官僚に支持されていた。この概念は中央政府の財源を確保する観点から、また家父長的国家観、牧民思想に基づいて地方を十分に監督、監視、保護するに当たって有用であつた。同時に民力の涵養や民衆への懐柔策としての見地からも、この公益概念は有益となつた。

この概念の第一人者である小林丑三郎は、財源はあくまで租税に求めるべきであつて、市営事業はあくまで実費主義で経営すべきであるとした。小林は租税中心にすべき理由として次の6つを挙げている⁶¹。

第一には、世界各国の財政史が証明するように、中央地方財政の史的発展は「土地財産の自作及小作の如き純私的財源」から「特権収入(公営事業的)及手数料(使用料とも)の如き半私半公的財源」を経て現在の「純公的租税」に至っている。我が国でもこの逆を行く訳には行かない。従つて、現在は純私的な財産収入の段階から半私半公的な使用料及手数料の段階へ変遷しているが、最終的には租税を以て財源の第一位のみならず、全財源にせねばならないとした。この文脈に基づいて、旧市制が財産収入を第一義としている点に対して、「時代逆行の甚だしきもの」との批判を行なっている。第二に、当時の経済組織に於いては、公共団体の経営に適する企業の範囲に制限があつて、共産社会のように無限にこれを拡大することはできない事を挙げている。その範囲を「唯だ主として公衆生活に最も緊切の利害関係があつて、而も之が民業に放置せば独占的の傾向に依り生活を脅威する如き数種の大小企業に過ぎない」とした。しかしこの範囲内に市営事業が限定される場合、「到底此等の収入を以て公共団体の全

需要を満たし得るはずはない」ので、現実には市営事業収入のみで財政を賄うことができないことを指摘している。第三は、この収入は議会機関の承認なしに料金を改定・増収できるため、人民に対して不公平の結果をもたらす恐れがある点である。そして第四が、その収入が流動的であって租税のような確実性を有しない点、そして第五番目として、租税の場合は議会の議決を必要とするだけに、行政の独断を制限できるが、収益主義にはその手立てが無い事を挙げている。更に六番目として、租税は負担を公明化し市民の負担能力に応じて貧富に従って分担できるが、収益主義にはそれも不可能な点を指摘している。これらの点からも、資本主義経済が発展していくに従ってより一層、租税の役割を増加させねばならないと主張している。

小林の場合、「貧富格差の矯正機」としての租税の役割を際立たせる事に主眼を置き、その見地から「租税収入第一主義」を唱えていた。関と同様、小林も階級間対立の緩和を重要と考えていた。しかし、第一次世界大戦でのドイツの敗北とドイツ財政学の凋落という状況で、プロイセン制度の模倣である日本の市制とその「財産収入第一主義」に対して深刻な危機意識をもっていたのである。

小林は租税を財源の中心にすべきとの立場から、市営事業については次の二点の理由で実費主義の必要性を説いた。一つは、「地方自治体の公共団体たる本質」に依るものである。「公有の営造物及財産は全て公的なものであり、営造物に公私を分ける必要はない。私的なものがあるとしたら、それは民有または民業に属すべきである」とするのが小林の考え方で、「営造物を公私に分類し、私営造物に収益主義的経営を認める風潮」には反対した。私有の場合、将来に備えた貯蓄・留保が必要となるが、公有の場合には正当な理由さえ証明できれば租税の形でいつでも必要な収入を得られる。従って将来に備える為に収益をあげ、資本を蓄積する必要は無い。公営事業が設置されるのは、民間における独占的専横を牽制し、資本主義の弊害を矯正する公益的理由からである。従って、公営事業は収益主義的経営を採らないのが本分であり、必要な費用は「矯正機たる租税」に任せるべきであると小林はするのである。もう一つは「負担の不公平」においてである。収益主義的経営によって生じる余剰は、市営事業の需要者（特に細民労働者）から相当値以上の高値を要求した搾取の結果であると小林は言う。「此等の被搾取者に対して公共団体は資本家に代位したものと云わねばならない」「特に都市団体の租税には細民の多く負担する消費物税が殆どなくて、租税の最大部分は有産階級の多く負担する直税及其附加税であるから、消費物税に近類せる市営企業財貨の需要者即ち庶民より増徴せる収入の余剰を以て、一般政費に充て其丈け有産階級の負担を軽減するは、是れ正に公共団体が有産階級及至資本家を代表して、其利益に於いて無産的庶民を搾取するもので、純然たる資本主義に墮することになる」。以上のような見地から、小林は実費主義を主張していた。

既出の実費主義論者である鹽澤昌貞はドイツ的な「公経済」、「公施設（公営造物の事）」「公企業」という三分法に加えて、イギリス的な「公費主義に依る行政的事業（ドイツの公施設）」「市営事業」（収益主義による）との二分法を紹介する⁶²。イギリスでは収益主義的経営が認められているが、全てがそれで経営されているわけではなく、社会政策的目的のものは公費主義（赤字主義）や実費主義が採られていた。これを参考に日本の市営事業を見ると、市営事業の設立目的は「独占事業を市営となし市民をして独占の弊より免れしむ」にあったはずである。従って、その経営は「私営企業の場合に於けるが如く所謂利潤を獲ることが目的ではない。公費無償主義では実際問題としては経営を維持し得べきものでないから相当の収益を得て経営すべきであるが、利潤を生ずべき市の事業といふことが本来の目的ではないのである」との理由を鹽澤は示して収益主義的経営に反対した。独占による不当利益の例として、「現政府が煙草専売の場合において其値上げをなして収入の増加を図り、消費者に不利な結果を招来する」事を鹽澤は挙げている。ただし、鹽澤の場合は多少現実的な点で小林と異なり、財政の状態によっては「その経営は収益を原則とするとしても制限的収益の方針によることが適当であろう」と述べているように、あくまで公営企業の公益重視の本質を念頭に置きながらも、多少の収益主義的経営は認めていた。それは彼の「理論上は公益本位によるとしても實際上に於いては制限的収益主義と制限的流用主義による事が妥当ではあるまいか」との一文にも表れている。

岡野文之助の場合は、エンゲルスの「反デューリング論」を引いて、たとえ事業主が市であろうともその性質で資本家と変わらず、公益を以ってして市営事業での収益主義的経営を全面的に認めることはできないとする⁶³。岡野はリーフマンや関、田中広太郎といった収益主義論者の言を引きながら、最終的には「租税収入の代替財源として市営事業収入を充てようという要請は到底容認しがたい」と結論付けた。都市財政の窮乏解決策としては、中央地方間の財政関係の解決によるべきだという原則論を展開したが、これは実現可能性や緊急性において困難なものであった。

5・3・3 租税支弁主義

最後に（三）の租税支弁主義であるが、これは松永義雄⁶⁴などの表現では「実費主義的経営」とも呼ばれている。しかしこれは小林の「実費主義」と用語こそ同じであるが内容は異なる。これは、無償主義、赤字主義とも

言われるもので、市営事業を無料あるいは極めて廉価で経営し、その赤字は租税によって補填するという経営政策である。先の Liefmann の区分による「公営造物」(福田では「公経済」)の分野を市営事業に拡大したものとなる。この思想は労働者階級を背景にし、無産政党中央に主張された経営政策である。しかし「労働者勢力の脆弱性」という条件下では主流足り得なかった。この論者である松永義雄は、「公営事業は私営の如き資本会社の営利を目的とせず、利益の分配に於いて比較的平等なることを得ると同時に生産手段の社会化に近づきつつあるものと云ふ得る」とし、その点で公営事業を奨励する。しかし現在の経営政策については、「公営事業は本来の目的において、消費者階級に利益を興へ、営利の犠牲に供しない為であって、電車も電気も水道も無料に近い料金を以て提供すべきもので、水道の値上げとか電車賃の値上げの如きは、もとよりその本来の趣旨に悖るものである」と批判する。そして収益主義的経営が一般的になっている状況に対して、「収益主義によりて財政を助くべしと云ふものあれども、真は公営事業の根本を考えないもので、資本家企業の独占を排し、営利を絶滅することが公営事業の目的であることを忘れたものである」と批判していた。市営事業は決して営利を目的とするのではなく、無料を目指すべきであると主張するのが(三)の租税支弁主義論者達である。社会民衆党の東京市政要綱作成に参加した吉川末次郎は、その中で「市営電車乗合自動車運賃を値下せよ」「瓦斯を市営化しその生活必需量を無料化せよ」「電燈を統一市営化しその生活必需量を無料とせよ」とのスローガンを発している⁶⁵。吉川は「社会主義に立脚する無産政党的立場よりして行はる市営事業が、その経営の本質を公益主義に置き、遂にこれを無料化せしむるにあることは因より言ふを待たない」とし、無料化の例としてウィーンの例を示している。その財源としては地租の移譲を挙げ、ブルジョアに対する地租課税等といった有産階級負担によってこれを補填すべきである、というのが租税支弁主義者の主張であった。また松永、吉川はともに報奨契約による都市特許制度をも批判して、市営の方をもっと進めるべきであるとした。これは、公有の道路等の営造物を独占させることは資本家の利益を増大させることに他ならないとの見地からであった。

以上のように、三つの階級を支持層とする三つの経営方針が当時、市営事業の経営政策をめぐる主張されていた。収益主義は自治体当局者である都市ブルジョアジー勢力を背景にし、実費主義は内務官僚等の絶対主義勢力とその同盟者等の利益にかなうものだった。また租税支弁主義は無産政党支持者層を基盤としていた。ここで租税支弁主義はあまり大きな勢力にはならなかった。収益主義、実費主義が背景とする勢力に比べて、当時においては明らかに力の劣る階級の主張である租税支弁主義が主流と成れなかったのは必然である。

ここからは、これら三者間の相互の論争について見てみたい。最も勢力の弱かった租税支弁主義に対する他の二者からの批判を挙げてみると、小林丑三郎は租税支弁主義を評して「企業収入は不足経営に依りて損失を為すべきものではない。少なくとも現実の経費丈は償ふ様に収入せねばならぬ。何となれば企業収入の相手方は企業産物需要の顧客であって企業より夫々相当の利益を享有するものであるに、此等に対して企業の生産物を損値にて供給することは、他一般の犠牲に依り於いて企業の相手方丈に私恩を売ることになるからである」とし、これに反対した⁶⁶。関も「元来財政学者が国家財政と地方財政とを区別するに当たり、後者は前者よりも利益主義の原則を加味すべしとして居ることは、地方団体の職能が其団体各員に直接の利益を興ふることが多い性質のものである為である。市営事業の如きは私経済主義に依りて経営することが公正の原則に適合する場合が多いのであって、現今の主たる市営事業を租税収入を以て支弁することは財政上不可能であるのみでなく、却って不公平の生ずる場合が多いのである⁶⁷」としている。また別の箇所でも、「市営事業で開始した事業でも全市に平等に普及して居ないから、市民個々の享くる利益は平等でないのみならず、消費者として享くる利益は納税の負担とは一致しない。従って無償主義や低廉なる実費主義は市民の一部に対し非常に不公平のこととなる場合が多い。加之個別的に直接の利益を興ふる労務に就いては無償主義若しくは低廉なる実費主義は濫用を惹起して却って全体に無用の支出を増加させる傾向がある」と述べている。更に、経済的資源の有限性の下で無償主義、租税支弁主義に基づいて効率を突き詰める場合に、無駄を減らすためには、政府がどれだけの設備を設け、どれだけの需要を充たすかを決定することになる。それは、伸縮的な需要に対して有限の供給で対応することとなるが、その場合の不便、不利益は想像以上であるとしている。これは正に、後に旧共産圏で実際起きた事象を予見していたかのようである。特に「鉄道旅行が平時此方法で行われた場合を想像すれば明白である⁶⁸」とある所などは、その後共産圏でそれを体験した者も多いであろう。

次に収益主義論者と実費主義論者との論争を整理する。実費主義論者の収益主義論者に対する批評として第一には、公共団体としての都市の営む事業に営利事業が含まれ得るかという根本的なことが問題とされる。これに就いては以前より営造物論の形で議論がなされてきており、その本質は「営造物論の形を借りた国家監督の問題」即ち絶対主義勢力とその同盟者対新興都市ブルジョアジーの戦いであったことは以前に述べた次第である。そしてこの論点においては、実費主義を提唱する諸勢力も収益主義を黙許せざるをえない状況であった。第二は、細民から収奪することへの非難である。この批判に対しては、関も「此論は一理ある」とするように弊害を認めている。それでも「直接税のみを以て市の施設を完備することは現今の情勢では先づ空想である」と厳しい現状を述べ、続けて

「財政需要の膨張に必ずしも租税収入を以てするは事実上不可能である。此結果租税収入のみを以て市の歳出を賄ふこととすれば社会施設の如き到底実施の余地ないこととなるのである。市営事業の余剰は其用途を誤らなければ寧ろ無産階級の利益となるのである⁶⁹」とコングロマリットではむしろ公益にかなうとの見解を述べている。

反対に収益主義論者による実費主義論者への批判としては、第一に租税が實際上十分な力をもっていないことが挙げられる。「我国現時の都市財政の實際上から見ても収入の重点は租税収入にあらずして税外収入である⁷⁰」されているように、当時の市歳入に占める地方税の割合はおおよそ15%にすぎなかった。この指摘に対する実費主義論者からの答えは、租税の「矯正機」としての役割を生かすためにも、中央からの財源移譲と有産階級の負担増加が必要であるとの実現困難な理想論が挙げられるのみであった。批判の第二点としては、公営事業には便益が一般的なものと特定の者にのみ及ぶものとの二種類があり、更にその便益を計算できるものとそうでないものがある。そして計算可能かつ特定の者にしか及ばない場合に実費主義を採った場合は、不公平が生じてしまう。この点から、先に租税支弁主義に対してなされたのと同様の問題が指摘される。特に市営事業が全市的に普及していない現状では、無産階級の中にも不平等が生じるのであり、公平の意味でも受益者負担の性格を含む収益主義的経営がより望ましいとしている。第三は、完全なる独占が成立していない場合、実費主義で経営することは民業を圧迫することになるということである。民有の場合は、金利、人件費、租税等が必要である故に利益ができるように料金設定をせねばならない。しかも将来の為に資本を留保する点からも、それは料金に上乗せされる。然るに、それらを必要としない市営事業がそれらを見放した料金設定を行えば、民営では到底太刀打ちできない。この批判に対して小林は、民営の場合に想定される租税負担分等程度は料金に算入してもかまわないとするものの、民営時の適性利益の組み入れまでには賛成できかねるとしている。第四としては、実費主義で経営する場合、現状の施設の減価償却で一杯になり、市営事業本来の役割である社会政策的な展開ができなくなる点が指摘される。即ち、一般企業の模範となるような労働条件の改善といった市営事業に求められる機能、赤字路線の存続、新規路線の開通等の採算の採れない事業、これらの展開に支障をきたす。実費主義論者は、租税での支弁を主張するが、現実的には租税では賄えないというのが収益主義論者側の言い分であった。この延長として関は、間接税的な施策を用いても、緊迫する都市問題を早急に解決することこそ真に労働者階級の利益になるとの考え方を著している。

藤谷謙二は『地方財政論⁷¹』の中でこれらの論争を論じている。藤谷は、関、小林のそれぞれの主張に対し論評し、小林の収益主義と公益目的とが全く相反するという見解については、「現代経済社会の根本機能を容認する限り、公共団体の経済的活動に於ける公益目的と営利目的との両立を認めざるを得ない。蓋し余剰獲得＝営利目的を根本原則とする現代経済社会に於て、公然公益と相容れないものとして官公経営に於ける営利目的を否認するならば、それは惹いては私経済の領域に於ける営利活動をも否認するの他なき破目に陥るからである」と批判している。また関に対しては「公益を目的とせざる純然たる営利事業」の市営事業化を考えることは誤りであり、経営の主体が公共団体である以上、営利目的と同時に公益目的も必要とされることを挙げている。この三者間の論争は、結果として各々の欠点が炙り出されたということで大きく評価できる。関の説く、都市財政の窮乏と問題の緊急性は十分解るが、それでも労働者の負担を増さないで彼等に便益を与える方法を模索する努力は必要であったであろう。大阪市の腐敗とそれに対する都市ブルジョアの対抗策という、彼が大阪市助役として招かれた状況を鑑みるに、その政策も理解できるし、また税源の移譲などは中央との政治的問題ではある。それでも尚、諦めない姿勢が必要であったと言えるかもしれない。また小林においても、その主張が現在の公営企業における独立採算制に繋がることから、先見性があったことは明らかである。だが、当時の都市の置かれていた厳しい現状の理解と、そのための妥協が必要であったと思われる。

以上のような当時の収益主義的経営を巡る論争を通じて、日本の置かれていた状況とその下で諸階級勢力が抗争しながら目指していたものが浮かび上がって来よう。これらの論争は、単なる公営・私営問題や裁判所の所轄の問題や市営企業の料金政策の問題ではなく、公益というものを巡る行政哲学的なものであったということは重要である。この論争の後、経営政策は収益主義的経営が多数となる⁷²。しかしその寿命は長く続かず、直後に始まる戦時体制への移行によって、全ての財源が中央に集中されることとなっていった。

第六節 収益主義的経営の終焉

以上のような流れを経て、都市は収益事業収入を以ってその財源に加えるようになったが、実質的には都市以上に窮乏していたのが農村であった。金本位制復帰を目指す井上財政によるデフレ政策に世界恐慌が重なり、日本経済は深刻な不況に追い込まれた。長引く昭和恐慌に加え、農産物価格の下落で農家所得は、昭和5、6年(1930~31)の2年間で半分以上になり、それに自然災害等が加わった為に農村の疲弊度は高まっていった。人口支持力の低い農村では食べるものにも困る有様で、東北地方では間引きや人身売買などが多く見られた。農作物価格の暴落にも

関わらず、地租や戸数割りが変化しなかったことは農家の負担を重くし、農村財政はますます悪化していった。その一方で、委任事務の増大による地方の負担は増大した。更に加えて満州事変以降の軍需産業の興隆によって都市が盛り返すと、経済発達の地域的不均衡はますます拡大していった。都市財政も窮乏していたが、農村のそれは都市とは比較にならない程、深刻なものであった。「良兵良民の供給源である農村こそ国の大本とする農本主義は、天皇制国家の支配的イデオロギ⁷³」であるという状況では、農村をそのまま放置することは不可能であった。

昭和12年の日華事変勃発以後は、「政府は地方予算の緊縮を通達し、十四年には予算の天引削減を指示した。地方政府は、防空法、警防団令、軍事援護、銃後施設に関する通牒、農産資源開発奨励規則その他食料増産に関する諸規則、国民精神総動員に関する訓令を発表し、また社会事業法、国民体力法を制定するなどして、地方自治体に対して、戦争関係行政の実施と軍関係道路港湾などの建設整備を要請した⁷⁴」。このように、地方にも軍事費の負担が重くのしかかった。その負担は昭和12年度～15年度の間で、実に7倍に膨張した。都市においてもその負担は大きかったが、より状況の深刻であった農村部ではそれ以上であった。かくなる状況において、一つには戦争遂行のための中央財源確保のために、もう一つには国内の財政不均衡を改め、「一億火の玉」として国民総動員で戦争遂行にあたるようにするため、農村の窮乏を救う手段として昭和15年(1940)の地方財政改革が行われた。この改革では、総力戦遂行の見地から農村にプライオリティーが置かれ、都市はその下に置かれたのである。

この改革が地方財政に影響を及ぼした最大の点は、財政調整制度の導入である。持田信樹をして「日本の福祉国家財政システムの基幹部分」といわせるこの財政調整制度は、その誕生からして「都市を負担者とし農村を受益者とする」制度として生まれたのである。またこの改正によって、従来の「財産収入、使用料、手数料でも不足するときのみ地方税を賦課する」という市制の規定は改廃された。市町村税が第一次財源とされ、物税本位の地方税制体系が定められた。そして弾力性のある所得税を国に集中させ、地方には地租、家屋税、営業税の附加税があてがわれた。また併せて所得税、法人税の前々年度徴収額の17.38%と入場税、遊興飲食税の前々年度徴収額の50%を原資とする配布税が設けられた。「この配布税の設置によって、日本の地方財政調整交付金は恒久化され、その財源を保証されるとともに、用途を限定せず一般財源として地方自治体へ交付される本格均な調整交付金となった」のである⁷⁵。

しかし忘れてならないのは、現在まで続いているこの財政調整制度であるけれども、その配付金は元々地方税であったものを戦時体制の特殊な状況のもとで中央政府に預けたものである、ということである。戸数割りや家屋税附加税は本来、地方税であったものである。よって現行の国庫支出金、地方交付税は地方税を一度国庫に繰り入れて、それを返却してもらっているに過ぎないのである。この制度が未だに「都市を負担者とし農村を受益者とする」システムとして存続していることは、現在でも都市が収益事業を必要とせざるをえない構造を存続させている。

市営事業に目を転じれば、戦争遂行に向けた地方税制度が整い戦時体制が確立されると、もはや収益主義的経営を選択する余地は失われていった。「物価関係その他戦時経済の緊迫化は、公企業経済をして一般財源に貢献せしめるためといふよりも、寧ろ当該公企業自体の存立を維持するために、その料金値上げを余儀なくせしめる情勢に至っている⁷⁶」というのが当時の市営事業のおかれた状態であった。戦争の遂行こそが第一義であり、都市の自主的政策や財政は当然のように第二義均なものになったのである。更にその後の戦局の悪化に従って、空爆によって諸設備も破壊されるに及んでは、事業経営自体が不可能となっていった。

戦前の一時期に咲いた収益事業は、かくして幕を閉じた。しかし「租税外に財源を求めるシステム」という制度は、戦後に新たなソフトウェアを積み替えて新しい姿で生まれ変わることとなるのであった。

以上に渡って触れてきたように、明治末から昭和初期までの市営事業の経営思想を巡る論争、即ち収益主義的経営を巡る論争を俯瞰すれば、収益主義的経営の目的がなんであったかは明らかであろう。繰り返しになるが、それは逼迫した行政需要の下での「緊急避難」的政策であり、「租税外に財源を求めるシステム」であった。但し、どの経営主義においても主張されていたのは、第一に市民の利益、公益である。租税支弁主義や実費主義は、都市新興ブルジョアジーの負担による一般大衆への利益の供与である。(「官製」公益概念も名目上はそう唱えている)収益主義的経営は、それが実際には不可能であるとの現場の現実的判断、及び税源委譲等を待てない切実な現場第一線での危機意識に基づくものであった。後の章で触れる事となるが、この当時の社会不安は到底放置できるものでは無かった。初めて公費負担主義を明らかにした公的扶助制度である「救護法」が設けられたのも、この対策としてであった。また、その実施促進運動に見られた方面委員等の「近代的ヒューマニズムというより志士仁的⁷⁷」な活動を生み出した程の、逼迫した時代の要請は無視できるものではなかった。

このように収益事業の目的は本来、「緊急的な市民の利益、公益の迅速な充足のための手段」であって、恒常的な一般財源への繰り入れ策ではない。ましてや豪華な不要の箱モノをつくるための資金でも、利権・權益を産むためのものでもない。市営事業の収益主義的経営は戦時体制への移行で終わりを告げたが、戦後、同じく緊急の財政需要に応えるべく、別な形を取って再び現れることとなった。戦後になると、市営事業の経営思想は租税支弁主義、

実費主義へと移り、市営事業は収益事業としては舞台から消えていった。代わって、新に収益事業の座についたのが現在の「狭義」の収益事業、即ち公営ギャンブルである。公営ギャンブルを生み出した終戦直後の緊急状態については、終章で触れる事となるが、戦後になって出現した現在の公営ギャンブルも、その経営思想においては従来の収益事業を引き継いだもののはずである。そうでないならば、収益事業の正当性すら危ういと言えるであろう。

- 1 大坂健「地方公営企業の経営思想」『都市問題』第73巻11号(東京市政調査会、1982)。
- 2 神野直彦「馬場税制改革」『証券経済』第127号(日本証券経済研究所、1979)。
- 3 磯村英一、星野光男編『地方自治読本』第6版(東洋経済新報社、1990)P131~。
- 4 Liefmann, Robert, *Genossenschaften und der Sozialisierung. 2. verb. Aufl.*, Stuttgart: E.H. Moritz, 1921 (『企業形態論』志摩象雄訳(下出書店、1922))P249~253。
- 5 渡辺精一『入門地方財政論』(有斐閣ブックス、1993)P148。
- 6 近藤隆之は「これらの事業(筆者中、公営ギャンブル)そのものには直接的な公共性はない。したがって、これら事業は地方公営企業には含まれない」としている。近藤隆之 自治大学校監修『地方公営企業』(学陽書房、1983)P2。
- 7 黒沼稔「公営事業と住民の福祉」『都市問題』1956・8。
- 8 黒沼、同論文。
- 9 持田信樹『都市財政の研究』(東京大学出版会、1993)P4~。
- 10 日比野登『財政戦争の検証』(第一書林、1987)P185~。
- 11 藤田武夫『現代日本地方財政史(上)』(日本評論社、1976)P22~。
- 12 竹中龍雄「地方公営企業の展開過程」『都市問題』1962・10。
- 13 同論文。
- 14 同論文。
- 15 竹中龍雄『地方公営企業成立史』(大同書院、1939)P20~21。
- 16 その要因としては、蔵園進『地方公営企業の研究』(法政大学出版局、1970)P41~を参照。
- 17 寺尾晃洋「水道事業と公営原則」『関西大学商学論集』1979・12。
- 18 日本水道協会『日本水道史 総論編』(日本水道協会、1967)P196。
- 19 竹中、前掲書P186。
- 20 寺尾晃洋『独立採算制批判: 公営企業研究の基本視角』(法律文化社、1972)P122。
- 21 持田信樹「日本における近代的都市財政の成立(一)」『社会科学研究 36・3』(東京大学社会科学研究所、1985)。
- 22 持田、前掲書P97。
- 23 持田、前掲書P108。
- 24 持田、前掲書P140の表を改作。資料は梅村又次他『長期経済統計 13 地域経済統計』P302~305の第28表及び『国勢調査昭和10年度』を利用。
- 25 持田、前掲書P139。
- 26 中村隆英『明治大正期の経済』(東京大学出版会、1985)P189。
- 27 藤田、前掲書P16。
- 28 資料は『日本長期統計総覧第3巻』総務庁統計局(日本統計協会、1988)P296~299を利用。地方財政膨張の要因については、田中広太郎『地方財政』(日本評論社、1930)P10~19に詳しい。
- 29 寺尾、同論文。
- 30 東洋経済新報社編纂『明治大正財政詳覧』(東洋経済新報社、1975)のP529、表5より作成。
- 31 竹中、前掲書P190。
- 32 持田、前掲論文。
- 33 市営瓦斯事業をおこなっていたのは横浜、金沢、福井、高田、久留米、松江の六市のみである。福井市が市営事業として瓦斯事業を興した動機については、竹中、前掲書P144を参照。
- 34 持田信樹「日本における近代的都市財政の成立(二)」『社会科学研究 36・6』(東京大学社会科学研究所、1985)。
- 35 大坂健「地方公営企業における独立採算制の成立(上)(中)(下)」『都市問題』1984・6、7、8。
- 36 東京市電気局編纂『東京市電気局三十年史』(東京市電気局、1940)P34~35。
- 37 寺尾、前掲書P181。
- 38 大内兵衛『財政学第二部一地方財政論一昭和二一年度東京帝国大学経済学部講義』第一分冊(文精社、1937)P42~。
- 39 神野直彦「現代日本税制の形成過程(一)(二)」『経済学雑誌』第八十八巻 2・3、5・6(大阪市立大学経済学会、1987)。
- 40 収益主義的経営を可能にする条件についての詳細は、本章の第四節参照。
- 41 社会政策学会 編纂『社会政策学会論業(四)市営事業』(同文館蔵版、1911)P31~。
- 42 寺尾、前掲書P164~165。
- 43 桑田熊蔵「都市ノ社会政策」『国家学会雑誌』第16-3号(國家學會事務所、1902)。
- 44 社会政策学会編纂、前掲書P109~。
- 45 荒畑寒村『日本社会主義運動史』(毎日新聞社、1948)P136~137。
- 46 竹中、前掲書P58~。
- 47 『大審院民事判決録第八巻』(新日本法規出版、1966)P779~。
- 48 美濃部達吉『公法判例大系一評釈(上)』(有斐閣、1933)P4。
- 49 公営企業概念の諸説については、藤谷謙二『地方財政論』(龍吟社、1944)P85~参照。
- 50 Liefmann, Robert, 前掲書P249~253。
- 51 福田徳三『経済学全集(二)国民経済講話』(同文館、1925)P1260~。

-
- 52 蠮山政道「市営事業の経営に於ける収益主義に就いて - 大阪市長関一博士の所論を評す - 」『都市問題』(東京市制調査会、1928・10)
- 53 当時の監督官庁当局者による収益主義的経営是認の著書としては、田子一民『市町村財政の実際其理論』(白水社、1918)、安井英二『公営事業論』(良書普及会、1927)、田中広太郎、前掲『地方財政』、木村清司『財務行政(上)』(常磐書房、1937)等がある。
- 54 旧市制第八八条「市ハ其必要ナル支出及従前法律命令ニ依リテ賦課セラレ又ハ将来法律勅令ニ依テ賦課セラル、支出ヲ負担スルノ義務アリ市ハ其財産財産ヨリ生スル収入及使用料、手数料、並科料、過怠金其他法律勅令ニ依リ市ニ属スル収入ヲ以テ前項ノ支出ニ充テ猶不足アル時ハ市税及夫役現品ヲ賦課徴収スルヲ得」。
- 55 関一「市営事業ノ本質」、『都市問題』(東京市制調査会、1928・3)
- 56 寺尾晃洋「水道事業と公営原則」、『関西大学商学論集』(1979・12)
- 57 福田、前掲書 P1259。
- 58 同書 P1260 ~ 1261。
- 59 芝村篤樹「関一 その思想と政策の概略」『都市問題』(東京市制調査会、1989・3)
- 60 加茂利男「関一の都市改革思想と公共部門論 - 関大阪市長没五十年にあたって - 」(上)(下)『住民と自治』第 273 ~ 4 号(自治体問題研究所、1986・1,2)
- 61 小林丑三郎「市営事業収入の性質及原則」『都市問題』(東京市制調査会、1928・10)
- 62 鹽澤昌貞「市営事業の経営に就いて」『都市問題』(東京市制調査会、1929・10)
- 63 岡野文之助「都市財政における公企業収入論」『都市問題』(東京市制調査会、1932・3)
- 64 松永義雌『民衆政治講座(十八) 地方財政論』(クララ社、1929) P123。
- 65 吉川末次郎「無産政党の東京市政政綱に就いて」『都市問題』(東京市制調査会、1932・3)
- 66 小林丑三郎、前掲論文。
- 67 関一『都市政策の理論と実際』(三省堂、1936) P261。
- 68 同書 P264。
- 69 同書 P266。
- 70 関一「下水道事業の経済」『都市問題』(東京市制調査会、1928・10)
- 71 藤村、前掲書 P86 ~。
- 72 市営事業の収益主義的経営の様子等については、持田、前掲書 P172 ~ を参照。
- 73 芝村、前掲論文。
- 74 藤田、前掲書 P32。
- 75 同書 P36 ~ 37。
- 76 藤谷、前掲書 P71。
- 77 柴田敬二郎『救護法実施促進運動史』(日本図書センター、1997) P422 ~ 423。