

都市問題パンフレット

NO 5

東京市政調査會

大阪市長
博士 關

關

一

市營事業の本質

序

近時我國に於て地方財政の窳乏が世人の注目を惹くと共に、地方税制度の改正を議するものが少くない。地租、營業税の委譲が論ぜらるゝと共に此委譲さへ實行せらるれば地方財政は忽ち救済せらるべしと考へる人もある。私は此兩税の委譲に對し反對を唱ふるものではないが、此委譲のみに依つて地方財政の行詰りが一時に打開せらるゝと云ふならば、それは非常な謬論であること信ずる。少くも大都市に於て此種の改正だけでは將來其重大なる使命を果さすことは全く不可能である。何と云ふならば、六大都市の昭和二年度の豫算に依るゝ總收入五億七千七百餘萬圓中税收入は僅に七千三百餘萬圓に過ぎない。其餘の五億三百餘萬圓は税外收入である。此税外收入の大部分を占むるものは市營事業より生ずる收入と其建設擴張に要する公債收入である。故に大都市財政の最も重要な問題は市營事業である。私は此事實を明にする爲に「大阪誌」上に（昭和二年十一月號）『我國六大都市財政の考察』なる論文を載せて市營事業改善の方法を研究することの急務を述べた。本論文は其研究の一部であつて市營事業を誤れる營造物論より解放せむことを主張するのである。私は同時に「國民經濟雜誌」に（昭和三年八月號）『市營事業の經營』なる一文を寄せて、其經營上の二三の問題に論及した。更に獨逸市營事業最近の趨勢に就ては『公益事業の公私共同經營』（「大阪」昭和二年九月號）『獨逸の市營化法案と市營解放運動』（「大阪」昭和三年五月號）を公にし、我國市營事業改善に關する若干の資料を供することとした。是等の諸論文は相關聯し

た問題を取扱つたのであるが、公務の餘暇時々思ひ附いた儘、不十分なる材料を以て起草したものである。従て重複した點や、矛盾した所も少くない。これは他日機會を待つて整理訂正したいと考へて居る。たゞ我國市營業は正に何等かの改善を要する時機に際會して居ることを云ふ私の主張を認めらるゝならば私の望は足れりである。因に本篇は「都市問題」第七卷第二號（昭和三年八月號）所載の拙稿に改めて補正を加へたものである。

昭和戊辰八月朔日

關

一

二

022-109

財團法人東京
市政調査會圖書

内 容 目 次

一	都市財政上の一疑問	一
二	市營業の概念	四
三	英國に於ける市營業の概念	六
四	獨逸に於ける市營業の概念	八
五	獨逸に於ける市營業の實況	一三
六	我國現行法に於ける市營業	一八
七	我國實際上に於ける市營業	二四
八	福田博士の市營業論	元
九	安井英二氏の公營業論	三三
十	結 論	三三

市營業の本質

關

一

(一) 都市財政上の一疑問

現行市制第百十六條第二項には『市ハ其ノ財産ヨリ生スル收入、使用料、手数料、過料其他法令ニ依リテ市ニ屬スル收入ヲ以テ前項ノ支出ニ充テ、仍不足アルトキハ市税及夫役現品ヲ賦課徴收スルコトヲ得』と規定してある。市制の註釋書等に依るに第一次、第二次收入又は原則的、例外的收入の區別を認め、第一次收入の第一位に

財産収入を置き、使用料手数料之に次ぎ、市町村税公債収入は第二次収入又は例外収入であるこの説明を與へて居る。此市制の正文並に其註釋書の示す所現今の地方財政の實況を比較する時は何人も奇異の感を抱かざるを得ないと思ふ。財産収入は昭和二年度市歳入六億九千九百萬圓中八百八萬圓に過ぎない、百分率にすれば一分一厘餘である。斯の如き少額の収入を第一次収入、原則的収入の第一位に置いて居る理由は何であらうか。論者或は云はん、金額の多少は問題でない、市歳入中の財産収入は第一に支出に充つべき原則を樹立したものであるから、此規定は無用の規定でない。併し此の論は餘りに實際に即せざる非常識の議論である。我國の立法が斯の如き概念遊戲、原則論倒れであるならば、一層實際的の立法を要する云はなければならない。併し私は此論者違つた解釋に依つて市制の正文を以て最も妥當且つ實際的の規定であるを考へる。即ち市財政の運用上財産及市營業より生ずる私法上の収入を第一次の収入とし、使用料手数料並に受益者負擔等の公法上の収入を第二次の収入とし、租税、公債収入を以て之を補充することとするのは都市の使命を併せ考へて最も正當なる原則であるに信ずる。現行市制の市の財務に關する各條の規定も明に如上の原則に據るべきことを示して居る。但し、法文の示す所が同一の精神に基づく普國市町村公課法の如き詳密なる規定を缺いて居る爲に誤謬の解釋を容れる餘地を生じたことは甚遺憾とする所である。然るに、現今我國都市財政の實際に於て第一次収入又は原則的収入を認めらるゝ財産より生ずる私法上の収入が甚しく少額なる所以は、市政並に監督官廳の當局者が私法的に扱ふべき市營業を以て、公營造物と認めて財産（並に事業）収入たるべきものを使用料収入として取扱ひたる結果は上述の不可解なる現象を呈するに至つたのである。故に市制第十六條の規定が實際に背馳するに至りたる原因

は立法者の過にあらずして、市町村行政の當局並に監督官廳が市營業の本質を認識するに至らざりし罪なりと云ふも過言でない。

元來我國に於ては市町村制が外國法を母法とせる新制度なりしが爲に種々の誤謬を重ねたるの跡なきにあらず。餘りに法文の字義解釋に墮して實際市町村の經濟的、社會的任務を無視して自治體の眞正なる發展を阻害するに至りたる嫌がある。之が爲に外國法を母法とせるに拘らず我國獨特の窮蹙なる解釋を下して自繩自縛に陥り財政上の行詰りを招致するの奇觀を呈するに至つた。則ち我國に於ては市町村は營利事業を爲すことを得るやに就て市町村制施行の當時に種々の議論が行はれて居り、行政實例としては『單に營利を目的とする事業は町村に於て施行し得べきものにあらず』（明治二五、二二、二四日）とし、絶対に市町村は營利事業を爲すことを禁ずるものと解する論者が少からずして、監督官廳の監督も大體此方針に基いて居る様である。併し斯の如き問題は實は歐洲諸國、特に、我市町村制の母法と認むべき法律を有する獨逸に於ては問題にならないのである。普國市町村公課法の第三條に企業を認めて居り、其條文には、『市町村の營利事業は其収入に依り少くとも投下資本の元利拂を含みたる事業經營に要する總支出を支辨し得ることを經營の原則とす。但し此事業が同時に公益を目的とし他の方法を以て目的を達し難き場合は此限にあらず』として居る。故に獨逸では市が公益を目的とせざる純然たる營利事業を經營することは當然であり、其場合は租税其他の公法的負擔から補充することを禁ぜられて居り、其剩餘を以て所謂第一次の収入とすることが市財政の根本原則である。たゞ此事業が同時に公益を目的とする場合にのみ、収入を以て支出を辨するに足らない不足經營を認めて居る。從て獨逸の學者は市營業と公營造物との

區別を明にし、前者は全然私法的のものとし、後者のみが公法的のものとし、電氣、瓦斯、軌道事業の如きは何れも市營事業となすに就て何等の疑義を挟む學者もない。然るに奇妙にも我國では殊更に市町村が營利事業を爲すことを得るやと云ふ問題を掲げ來つて、市町村は純然たる營利事業を営むことが出来ない云ふやうな漠然たる觀念の下に、瓦斯、電氣、軌道事業を凡べて公營造物なりとして、其の使用は公法關係であるとし、電氣事業の使用料は使用料條例に依りて内閣、兩大臣の認可を受けると同時に、電氣事業法に依りて逓信大臣の監督を受くる云ふ事業經營上無用なる複雑、重複を強制し、市營事業は民營よりも一層繁雜なる二重三重の監督に服せしむることゝなつた。市民以外の多數乗客が任意に使用する電氣軌道事業が公營造物でなければならぬ云ふ理由が何處に存在し、又何の必要があるのであらうか、私は我國の行政實例に對して根本的に再検討を要求するものである。

(二) 市營事業の概念

市營事業なる用語は我國に於て日常慣用せらるゝ所であつて、何人も其意義の詮索等の必要を感じて居らぬ様であるが、實は是程曖昧なる術語はない。一般には市の經營する事業は市營事業であり、市營事業は當然收益を目的とすべからざるものであり、實質主義若くは無償主義(租稅支辨主義)であるべきものである云ふ勝手なる解釋を下して居るに過ぎない。此俗論は不知不識の間に輿論を支配して、市營事業と公營造物の混同となり、前年東京市營電車の乗車券に關して起つた訴訟の如き問題を發生せしめ、今日迄も市營電車の乗車關係は私法關

係なりや、公法關係なりやの議論が定まらずに居る云ふ有様である。之は全く市營事業の經濟上法律上の本質の詮索が不十分である結果と信ずる。

歐米諸國に於ても市營事業の概念に就ては相當議論がある。則ち米人は概ね市有事業(Municipal Ownership)と云ひ、英人は市營事業(Municipal Trading)と云ひ、更にマンロー教授に依るに獨佛では都市社會主義を市營事業と同一義に使用して居る。是等の各國に於て市營事業なる語の内容も異つて居る。一般に歐米諸國に於ては廣義に解釋せられ、公營事業と目せらるゝ電燈、市街鐵道、及電車の外に市營住宅、貯蓄銀行、劇場、パン焼場、屠場、質舖等を含むが、米國に於ては主たる公益事業則ち水道、瓦斯、電氣、及軌道事業を指すのである。マンロー教授の説に依る此説明は必ずしも正確とは考へないが、市營事業の意義が單純でないことの一例として引用する。

上の如く市營事業の用語は歐米に於ても一定して居らないが、唯一つ共通してゐることは我國の如く市は營利事業を爲し得るやと云ふ疑問を挿むものは一人もないことである。公私法の別等に重きを置かない英人は始めから「トレード」又は「トレーディング・エンタープライズ」(營業又は營利企業)と稱し營利を目的とすることを怪しまない。公私法の別に就て最も峻嚴なる解釋を下してゐる獨人も市營の電氣、瓦斯、軌道事業は全く營利事業であると認めて居り、市營電氣鐵道の乗車關係は公法的のものなりや、私法的のものなりや等と云ふ問を發するものはない。我國獨り電氣事業の料金は公法的の使用料ならざるべからずとする政府當局の方針に就て如何なる根據があり、如何なる實益の認識に依つて、之を市町村に強制せむとするかを疑はざるを得ない。

(三) 英國に於ける市營事業の概念

今先づ英國に於ける市營事業に關する概念を明にする爲に、ググラス・スーパ氏「市營事業論」³に依りて説明を試みる。

同氏は開卷第一頁に市營事業の定義なる一節を設けて居る。

『一般に云へば、地方團體の職能は政治的、經濟的に區分し得る。前者は警察、道路、照明等の如き専ら公共福祉の増進を目的とするもの、窮民救助及び義務教育の如き幾分一個人の福祉に關するものを含むが何れも租税に依つて支辨すべきものである。後者は團體全體としての利益の爲に行ふものでなく、主として團體各員の利益の爲に行はるものである。例へば水道、瓦斯、浴場、墓地等の類である。此經濟的施設に於ける生産物又は勞務に對して、消費者は其代價の全部又は一部を支拂ふべきである。たゞ、市が其生産物又は勞務を販賣する行爲あるを以て其事業が市營事業である云ふことは出来ない。例へば中等學校で授業料を徴収するとか、汚物掃除の施設から生ずる肥料や燒炭を賣却しても、是等の事業が經濟的施設云ふことが出来ない。何しならば、是等の施設の目的が主として政治的（公共的）であり其費用の大部分は租税に依つて支辨せらるゝからである。然るに地方團體が經濟的施設に要する費用を其生産物又は勞務の賣却より生ずる収入を以て支辨せむとする時は營利事業が明に存在する。地方團體の經營する斯様な事業は市營事業（ミュニシパル・エンタープライス）である。此場合に其經營する主體が嚴格なる意義の市（ミュニシパリティ）であること否かは問ふ

所でない。又實際の結果に於て其事業収入が費用を償ひ得たるや否やも亦問題でない。』

氏の見解に従へば市營事業は收支相償ふことを目的とした經濟的施設であることを要する。併し市の經濟的施設中には保健、衛生、公共の福利増進、文化の助長等の目的を併せ有するものがあるから、市税から補給することもある。而して市は其經濟的施設に就て、自足的經營となすか、不足經營とするかの二つの政策の何れをも撰び得る。が、此政策の孰れを採る乎に依りて批評の標準は異ならなければならない。若し全く商業經營の方法を以て事業を開始するならば、此事業が地方團體の經營に適するか、其經營方法、販賣政策、勞働政策等の問題を最も慎重に考へなければならぬ。又若し當初より不足經營として事業を開始するならば租税の補給が公正であるか又は望まじきことであるかを最も重要な問題とすべきである。此場合には更に市自ら經營するか、私人に經營せしめて補助金を與ふるかを考慮すべきである。故に、自足經營と不足經營とは當初より嚴重に區別すべきである。或經濟施設に補給する場合には當初から其目的を明白にすることを要する⁴。

スーパ氏が自足的なること否かを以て市營事業と公共的施設とを區別したるは市營事業に於て實費主義を採るべきことを主張した譯ではない。又収益を目的とすべからず云ふ意義でもない。團體各員の利益の爲に設けらるゝ施設中には同時に公共的の利益を目的とする場合が少くない。故に、是等の事業を經營するに當りて當初より純然たる營利事業とするか、將又、補給補助經營とするかを意識的に明白にしなければ事業成績、經營方法、販賣代價の決定並に批判に就て種々の混雜を生ずること指摘したに過ぎないのである。

氏は地方的獨占事業、水道、瓦斯、電氣、軌道を市營する四つの理由を擧げて居る。則ち第一は民業では十

⁴ Knoop, op. cit., p. 10-11.

³ Douglas Knoop, Principles and Methods of Municipal Trading, 1912.

分の監督の出來ぬこと、第二、道路の施設に關係の多いこと、第三、軌道事業に於て収入の少き線路の延長を要すること、第四、是等の事業より生ずる収益を市に獲得することとして居り、此第四の理由に對してはバーミンガム市長ジョセフ・チェンバレーンが市會に對し千八百七十五年瓦斯を市營とする理由の説明を引用して居る。則ちチェンバレーンは衛生其他の理由から水道事業より利益を得ること望まないが、瓦斯事業から利益を擧げて市區改正事業を斷行したい、バーミンガム市は比較的貧弱なる都市であり、市有財産なく、人口は多數であつて、市税の財源乏しき都市であるから、瓦斯事業の利益金を擧げて改良事業を實行する外ない主張し、市會も市税増徴を避くる爲に瓦斯事業より利益を收むることを認め之に依りて改良事業を斷行したのである。⁵

又同氏は同書百六十七頁以下に於て市營事業の収益を一般收入とするこの可否に就て詳細に論及して居る。氏は凡ての市營事業収益を認めては居らないが、蘇格蘭の或市に於ける瓦斯、軌道事業に就て純益を一般經濟に組入るゝことを禁止した實例を批評して、寧ろ瓦斯、電氣、軌道事業の収益を一般經濟に組入れて租税の重課を避くることの得策なることを認めて居る。⁶

(四) 獨逸に於ける市營事業の概念

獨逸全體の法規を論ずることは繁に堪へぬから普國のみに就て述べる、同國の現行市町村制に於ては市(町村)事業に關して何等の規定もないが、其創設及管理は自治行政の一般觀念から發生するものであることに就て何人も争はない所である。特に一八八五年二月二十五日の高等行政裁判所の判決には『市町村は全體の福祉、各

員の物質的利益及精神的發展を助長すべき凡てのものを其 動の範圍とすることが出来る』として居る。

戰後獨逸に於て統一せる市制の制定を企てた際の普國市制草案六十九條には明に『市は公益的並に營利的營造物、設備並に事業を經營することを得』としてある。之と同時に第七十條には重要な制限を設けて『市の私經濟的行爲は其種類及範圍に於て市の大き及能力に相當するものたるを要し、其行爲能力を害はざることを要す』として居る。此草案第六十九條に於ける市營事業中には公益的のもの、則ち、社會的又は保健上の目的を有するものゝ租税輕減の爲に收入を得ることと目的とするものゝが含まれて居る。

更に現行法に依るに前既に述べたる如く普國市町村公課法第三條の規定は明に市町村の營利事業を認めて居る。ネール及フロインド氏の註釋書に依るに第三條に所謂市町村の經營する營利事業とは或種類の財(貨物及勞務)の生産に依り利益を得る目的を有する資本及勞力の結合である。此概念は此事業が同時に公益を助長することを否認するものでない。併し、營利が主たる目的でないとしても、重要な副目的でなければならぬ。同法の第四條、第九條、第二十條の營造物とは公益を主たる目的とし利益が生じて、それは營利の目的は偶發の主要ならざるものでなければならぬとして居る。第四條は使用料、第九條は受益者負擔、第二十條は不均一賦課をなし得る營造物に關する條項である。尙又此營利事業の代金に就ては其最低限が損失を生ぜざるものであり、最高限には何等の制限を加へられて居らないに拘らず、使用料(公法上の)を徴收する營造物の場合には使用料最高限は經費及元利償還金を超ゆるを得ざるものとして居る。

又一八九四年五月十日の公課法施行令に依るに、同法第三條の營利事業とは一般に凡ての私經濟的企業であつ

⁵ Knoop, op. cit., p. 40.

⁶ Ibid., p. 175—176.

⁷ Dr. O. Most, Die deutsche Stadt und ihre Verwaltung. Bd. II. S. 248.

⁸ Nöll-Freund, Das Kommunalabgabengesetz. S. Auf. S. 12—13.

て、其經營は利益の獲得を目的とし、且つ市町村民に對して使用を強制せざる事業である。其實例は瓦斯事業である（當時は電氣事業は現今の如く普及せず）。又水道事業は其連絡を市民に強制せざる場合に營利事業である。併し、水道、公設市場の如く同時に公益の目的を有し、他の方法を以て需要を充たし得ざる時は營利の原則から離れても差支ない。此場合でも公益に關係なき時は、相當の收益を獲得することが經營の原則でなければならぬ。給付の對價は或個人の利益の爲に經濟上の見地から相當に認むべき代價以下に下ることを得ない。又市營事業の餘剰は經營資金並に積立金及投下資本の利子及元金償還に要するもの、外、第一位に市町村の一般經費に充當すべきである。故に普國地方團體の財務に就ては明白に營利事業を認めて居るのみでなく、専ら公益を目的とせざる營造物、即ち、市の經營する私的營造物は原則として餘剰を目的とすべきものであり、其餘剰金は先づ市町村の一般經費に充つることを命じて居る。然るに我國に於ては多數の行政法學者は獨逸の學者の説く所と異つた解釋を採つて居る様に思はれる。元來營造物なる術語は獨逸の *Anstalt* 「アンシュタルト」の譯語である。此用語は福田博士の指摘して居る如く實に「生硬難澁な譯語」である¹⁰。併し、是が生硬難澁であるわけならば尙ほ恕すべし。此營造物と云ふ術語に、原語で關係のないものを附け加へて解釋することに於ては一層困つた問題を發生せしむることゝなつた。普國の市町村公課法を讀むと、公法上の徵收をなし得る場合には必ず公益の爲にする營造物と斷つて居る（同法第四條、第九條）。故に、獨逸法の觀念では營造物には私的のものも公益的のものがあるのである。一八八七年五月六日の高等行政裁判所の判決に於ても、『市町村の公法的任務並に公共團體としての本質に何等の直接の關係なき』私の營造物を認め、此種の私有財産に關し、其反對給付の要求は純然たる

私法關係のものとした。斯の如く法律上行政法上の用語として、營造物には公私の區別あることを認めて居る獨逸法の術語を、營造物と譯して、此文字に含まれざる公法的の意義を添加したことは我國の地方制度の運用に甚しき面倒を生ぜしめたのである。美濃部博士は特に獨逸語を引用して我法令に於ける營造物を説明し、『本來の意義に於ては營造物は獨逸語の *öffentliche Anstalt* に相當する觀念』なりと斷定して居るが、何故に公營造物のみが營造物であるかに就ては説明して居られない。且つ之に次で『普通の用語例に於ては營造物の語は主として收支相償ふことの豫期せられざる精神的文化に關する事業に用ひらるゝ傾向を有し、公企業の語は收支略々相償ふを得べき經濟的貨財の生産に關する事業に用ひらるゝ傾向を有す』雖も、此差異は法律上の關係ある差異に非ず、随つて法律上の關係に於ては二者同一の觀念として用ひることを妨げず』の見解を示して、營造物の觀念に就て愈々難解を感じしめるのである。博士は營造物の語には「公」の字を省き企業の語には「公」の字を冠して其意義を比較されて居るが、獨逸の學說や判決例は、公共團體の企業は其貨財の代金又は利用料に就て私法關係のものとし、公益の爲にする營造物の使用料のみを公法上の使用料とし、法律上重大なる差異を認めて、企業と公營造物とは法律上全く異りたる觀念として居る。私は獨逸法學者の解釋の方を美濃部博士のそれよりも遙に明瞭に了解し得る¹¹。

今暫く獨逸に於ける法規上の解釋を措きて、經濟學者の説く所の市營事業の概念を窺ふに、廣き意味の市町村經營事業とは、フックスに従へば『市自身の爲に又は市民若くは他の市民の各個の爲にする勞務又は貨財の生産の爲にする市の施設である』として居る。此廣義の場合にはベトリブとして企業（ウンターネームング）とは

9 Nöl-Freund, op. cit., S. 558-9.

10 福田博士、經濟學全集二卷、國民經濟講話一二四六頁。

11 美濃部博士、行政法講義、下卷一二四頁。

12 其批評に就ては福田博士前掲一二二九頁以下。

區別して居る。通常市のベトリープの一種として企業（ゲベルブリッヘ・ウンターネーミング）を認めて居る。従つてフックスは廣義の市營事業を分ちて營造物と企業（營利事業）とに區別し、後者は市の營利行爲であり、餘剰の收入を目的とする點に於て、前者（營造物）が使用料を徴收するに異つて居る。故に、此區別は餘剰經營、不足經營の區別と全然同一にあらざるも略々同様に解釋して差支ない。たゞ餘剰經營、不足經營と云ふ時は結果から見たものであり、營造物、營利事業と云ふ時は目的（アプジヒット）から見たに過ぎない。故に始めから目的通りの結果を見るこゝが出来ないこゝもあるが大體は兩者が一致するこゝなるのである。¹⁵

營造物と營利事業との相違については獨逸經濟學者の意見は大體上述フックスの意見を以て代表的のものとして差支ない。リーフマン、エーベルヒ氏等の意見も同様である。¹⁴ 今エーベルヒが市財政を説くに當りて狹義の市營事業に關して説く所を引用すれば、狹義の市營事業は經濟的施設である。凡ての市營造物を指すものでない。公益、社會、保健上の利益の爲に經營せらるゝ事業は狹義の市營事業にあらず、街路溝渠の掃除とか、屠場、質舖は營利的（ゲベルブリッヘ）と云ふを得ず。狹義の市營事業とは營利を目的とするものである。此區別は、法律上財政上非常に重要なものである。市の營造物は公法關係のものであるが、市營事業は例外の場合を除いて私法關係のものである。營造物の使用より生ずる市の收入は、使用料であり監督官廳の認許を要するが、市營事業の收入は私經濟的のものであり、其決定は市の自由である。營造物の使用は強制せらるゝも、市營事業は個人の自由使用に委せらる。但し、水道のみは警察法規に依りて建築地と聯絡を命ぜらるゝこゝがある。獨逸に於て水道が公營造物なりや否やの議論の起る所以は茲に在る。市營事業の意義として營利を目的とするこゝ云ふこゝが最

も注意を要する。此目的が實現するや否やは別問題である。民營事業が損失を醸すこゝがあつても、其營利事業たるこゝを妨げざるに同一である。但し民營の場合には損失ある時は早晚事業を休止するが、公營の場合には租稅收入から補充して不況時を凌ぐこゝが出来る。

一般に市營事業は民營と同一の原則に依つて經營せられ、貨財及勞務の提供に關して民業と競争の地位に立つこゝがある。併し、そこに一つの根本的相違がある。則ち、民業は營利主義に依るの外制限がないが、市營事業に於ては國家の場合と同じく、公益及社會政策的の考慮を度外視するこゝが出来ない。市營事業が餘りに收益主義に偏すれば輿論の攻撃を免れない。市營事業に於て小資力者に對して、特に低廉なる代價を以て、財貨又は勞務を提供するが如き又市營事業勞働者の待遇を改善するが如きこゝを實行し得る。故に市營事業の收益が民營よりも少き結果を見るこゝとなり、兩者の成績を比較するに當りては此點を忘れてはならない。

獨逸では一般に瓦斯、電氣事業、市街鐵道、地方鐵道を狹義の市營事業とし、水道も大抵市營事業として居る。併し、水道に就ては市場と同じく異論がある。又貯蓄銀行や市營銀行も市營事業である。其他、沿革上の理由や地方的關係から製粉工場、煉瓦工場、渡場、旅店、酒場、宴會場、浴場、麥酒釀造場等の多數の小市營事業も存在する。¹⁵

（五）獨逸市營事業の實況に於ける

以上述べる所に依り、獨逸に於ける狹義の市營事業の法律上、經濟上、都市財政上に於ける概念の概要を明に

¹⁵ Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl. Bd. IV. S. 808 ff. Art. Gemeindefinanzen.

¹⁴ Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Bd. II. S. 241 f. Art. Gemeindebetriebe.

¹⁵ リーフマン企業形態論、増地氏譯書 二四七頁以下。

し得たと思ふから、次に獨逸都市に於ける實際の状況を述べて見よう。

先づ英人で「獨逸の都市生活及市政論」¹⁶なる名著を公にして、英獨の市政を各方面に亘つて比較を試みたドウソン氏の言を引用すれば『疑もなく獨逸諸都市は、一般に英國都市より一層秩序的に收益の目的の爲に公益事業を經營して居る。市の監督官廳は市税を徴収する前に、先づ市營事業の收入を擧ぐべきことを勧告し、市當局は此勧告を實行することに努めて居る。例へば、水道事業は英國に於ては收益の目的に供すべからず認めらるゝに拘らず、獨逸の大都市に於ては水道事業より一般の經費に多額の組入をなして居る。又水道事業より一層多く一般經費を補充して居る市營事業は瓦斯、電氣、軌道事業である。又獨逸の都市に於ては同種の事業を營む民營會社の報償金を市營事業收益と同一に取扱つて統計に擧げて居る。¹⁷』

氏の示す所に依るゝ、一九一〇年—一九一一年に五萬人以上の七十二都市に於て、瓦斯事業の收益を以て租税の輕減に充てた金高は、二百六十五萬三千七百磅にして、其總人口一五、一三九、七〇〇人に對し、一人三志六片（約一圓七十五錢）である。一九一—一九一二年に同一の人口を有する英國の三十七都市の收益總計額は四十四萬六千二百磅、人口一人に付一志三片（約六十二錢）に過ぎない。又一九一〇—一九一一年に五萬人以上の獨逸都市の電氣事業收益を以て租税を輕減したる金高は百八十一萬七千九百磅であつて人口一人に付二志三片半（約一圓十五錢）であるが、英國の五萬人以上の百都市に於ては一九一—一九一二年に電車事業の收益十七萬三千六百磅であつて、一人當二片四分の三（十一錢）に過ぎない。軌道事業に於ては、一九一〇年五萬人以上の七十一の獨逸都市に於て七十一萬八千磅の利益を收め、一人當り十片（四十錢）であるが、一九一—一九一二年に五萬人以上の五

十八の英國都市に於ては、四十五萬八千八百磅であつて、一人當り九片（三十六錢）に過ぎない。故に、瓦斯、電氣、軌道事業の收益合計は獨逸の都市では六志七片半（三圓三十錢）であるが英國都市では二志二片四分の三（一圓十一錢）に過ぎない。¹⁸ドウソン氏は獨逸都市々營事業の收益を以て租税を輕減して居る状況を以て自國に比して羨望に堪へざるが如き記述をなして、尙大小都市を區別して詳細の數字的比較をなして居る。

今獨逸都市統計者協會が戰後始めて公にせる一九二七年版第二十二回都市年鑑¹⁹に依つて最近の獨逸都市の財政上に於ける市營事業收益と都市の普通經濟との關係を示さん。

一九二五年の豫算に依るに大小都市の一人當り普通經濟の收入支出は次の如し。Aは二十萬人以上の十九都市Bは十萬乃至二十萬人の十七都市、Cは七萬五千人乃至十萬人の十三都市、Dは五萬人以上七萬五千人の二十都市の平均である。單位麻なり。）

	A	B	C	D
支 出	一四・四（一八・五）	一四・六（三・三）	一六・五（九・五）	一三・六（三・三）
收 入	五五・四（一〇・四）	五五・五（七・四）	五〇・四（三・九）	四三・三（四・三）

以上の普通經濟中には一切の獨逸法の市營事業を含まず。收入として計上したるものは其事務より直接に收入したるものであつて、市營事業の益金、租税、前年度繰越金、積立金よりの組入を含まず。上表中括弧内の數字は其市の屬するA、B、C、Dの集團中平均以上若くは以下の差額の最大なるものを示す。

更に普通經濟の收支を其性質に依りて區別し總支出に對する百分比を示せば次の如くである。

¹⁸ Dawson, op. cit., p. 220 ff.

¹⁹ Statistisches Jahrbuch deutscher Städte. Jg. XXII.

¹⁶ Dawson, Municipal Life and Government in Germany.

¹⁷ Ibid, p. 220.

支出	A B C D			
	入件費	公債元利拂	帝國及各邦の支給金	使用料及受益者負擔金
支	三二・六分	三四・一分	三一・八分	三五・五分
出	五・九	二・五	二・八	三・一
入	一一・一	一二・五	九・三	一一・九
收	一三五	一一・一	一二・三	一〇・二

獨逸都市に於ては普通經濟の歳出に對し、其事務より生ずる固有の收入（公法上の使用料、手数料、受益者負擔、國の交附金等）を第一位に置き、第二は事業收入の餘剰金を組入れ、租税は第三位の歳入とし、其不足は前年度繰越金又は積立金を繰入るゝの原則を採るを以て、此順位に従ひ各種歳入の百分比を示せば次の如し。

	A	B	C	D
一、固有の收入	四〇・三分	四〇・六分	三八・四分	四〇・七分
二、市營事業利益金	八・八	七・六	六・八	六・九
三、租税	四八・二	四九・〇	四八・二	四九・八
四、前年度繰越金	一・七	一・三	三・一	〇・七
五、不足	一・〇	一・七	三・八	一・九

獨逸各都市の財政の最近の實狀から見ると、普通經濟の歳出總額の百分の八・八乃至六・八は市營事業の益金を充當して居る。獨逸に於ては法制上のみでなく、實際に於て市營事業の益金を租税の重課を避くる爲に、使用して居ることが明である。

又、一九二五年人口五十万人以上の五大都市に就て市營事業收益と普通經濟との關係を明にすれば次の如くで

ある。獨逸には五十万人以上の都市が七あるが、都市年鑑の財政の部には其内ハンブルグミライプツヒを缺いて居る爲に五大都市のみを掲げる。

人	ベルリン	キョルン	ミュンヘン	ドレスデン	ブレスラウ
普通經濟經常歳出	四〇・三、五八人	六六、〇四八人	六八、〇七四八人	六八、六四八人	五八、八二八人
同上に對する歳入	五八、〇七	二四、七六	九八、九三	八八、六六	七〇、二七
(一) 固有收入	二六、八八	五三、四三	四八、九六	二八、四四	二六、〇六
右百分比	四・五	二二・〇	四・〇	四・五	三・三
(二) 事業收益	三、八三	二、四四	七、五九	八、七六	二、七四
右百分比	五・五	九・六	七・五	一〇・三	二・八
(三) 市税	二六、四四	六、八八	四、五六	三、七〇	三、二五
右百分比	五・四	八・八	四・六	五・五	四・〇
(四) 前年度繰越金又は積立金組入	八、六四	一	四、八五	四、四五	一
右百分比	一・六	一	四・九	五・三	一

以上の(一)(二)事業收益を事業の種類に依りて區別すれば次の如し。

	ベルリン	キョルン	ミュンヘン	ドレスデン	ブレスラウ
水道	二、一七	一、四三	八、四	六、〇〇	七、〇
瓦斯	一、一七	〇、一六	五、六	二、五	四、二
電氣	一、二〇	五、一六	四、〇六	三、七	三、一

軌道 乗合自動車	五,000(七四八)	1,011	二,一三三	一,四三〇	三,五六九
港 灣	—	—	—	—	—
博 物 場	—	—	—	—	—
酒 場 公 會 堂	七	(四五)	—	—	—
貯蓄機關並に銀行	—	—	—	—	—
其 他	一八六(五)	—	—	—	—

括弧内の數字は共同經營、貸貸經營、特許經營よりの收入であり、△印は損失を示すのである。

(六) 我國現行法に於ける市營事業

歐洲諸國中最も市營事業の發達して居る英獨二國の市營事業に關する法制及經濟上の概念並に財政上の實況は前述べた如くであるが、我國に於ては自治制の發布後既に四十年に垂んじする星霜を閲して居るに拘らず、市營事業の概念に就ては異論百出し、地方團體の監督官廳の意見と司法裁判所の判決とは一致して居らず、學者の議論も歸一を見ない様に思はれる。これは市政當局として甚迷惑であるのみならず、此根本觀念を樹立することが將來の都市財政上最重要なる關係を有することを認むるならば、都市行政の局に當るものは此問題の研究を怠つてはならない。私は的確の證據を擧げることに困難を感じるが、自治體の監督官廳の意見は市町村に於ては單に營利を目的とする事業をなすことを得ないとして居るに信する。此證據が奈邊に存するやに就ては甚だ疑問を挾むものであるが、明治二十五年十二月二十四日の行政實例以來内務當局の意見は上の方針を採つて居る。此行政實例の定つた當時、政府當局は今日の如く大規模の市營事業が發達することを豫想しなかつたであらうし、又我

國の市町村は明治維新以後市町村制の發布迄、幾多の變遷を経て獨逸諸都市の如く市民各員の爲にする經濟的施設、則ち前述べたエーベルとの所謂小市營事業の如きものも存在しない爲に、内務當局の見解に就ても、餘り實際問題が起らなかつた。

然るに明治三十三年東京市内に電氣鐵道の問題起るや社會政策學會は市街鐵道公有論を發表し、市營事業が漸く世人の耳目を惹くことになつた。次で明治三十六年十一月十三日大阪市會に於ては「市街鐵道に對する方針確定の件」と題し『大阪市に於て將來敷設すべき市街鐵道は總て大阪市直接に之を經營するものとする』この議案を市會に提出し、市會は全會一致を以て之を可決した。茲に於て電氣軌道の市營の得失並に經營方針は漸く世論の題目となり、社會政策學會は明治四十三年第四回大會に於て市營事業を討議題目とした。併し當時尙市營事業の法律上の性質に就ては別に問題を生じなかつたのである。

然るに大正五年東京市營電氣鐵道乗車券効力に關する問題が起つて市營電氣事業の性質が裁判所の問題となり、大審院の判決(大正六年二月三日)となつて、司法裁判所の意見が明になつた。此事件は相當世人の注目する所となり、知名の法律學者は夫々に其説を公にした事件であるだけ、此判決は最注意を要するものである。其判決要旨に依るに『東京市内に於ける電車設備は市の營造物なるものに依つて經營せらるゝ電車事業は營利を目的とする運送事業にして、其賃金は市營造物の使用料にあらずして、運送に對する料金即ち運賃なりとす。従て市と乗客との關係は一の私法關係にして公法的關係ならず、之れが裁判管轄は司法裁判所の權限に屬す』とした。

其判決の要點は第一に東京市營電車事業は營利を目的とする事業である。第二に其賃金は市營造物の使用料に

あらずして運送に對する料金即ち運賃である。第三市に乘客との關係は私法關係にして公法關係でないことを認めて居る。今之を獨逸の學者又は裁判官が獨逸に於ける市の營利事業の本質を決定する標準と比較することに全く一致して居ることを發見する。勿論此判決には市が營利事業を施行し得る權限の有無に就て何等の決定を與へて居らないが、大審院並に控訴院の判決理由を一讀すれば『東京市營電車の如き主たる目的は、東京市の營利にあり、雖も、然れども事公共の利益なること亦尠からざる』ものとして居る。恰も普國市町村公課法第三條第二項の營利の目的を有し同時に公益を目的とする事業と同一に認められた様である。

次に我國に於ける行政法學者の意見を窺ふに當りて、先づ上述の大審院判決に對する美濃部博士の批評を引用すれば、²⁰「判決に公法人の經營する事業に私法規定の適用あるや否やの問題は、其事業が營利事業なるや否やに依つて定まり、電車事業は營利事業であるから、隨つて私法規定の適用を受くべきものであること云ふ見解は不當である。博士の見解に依れば私法規定の適用ありや否やの問題は營利事業なりや否やに依りて定まるものではなく、電車の乗車關係は性質上私法規定の適用を受くべきものであるや否やに依つて定まるものであること、同時に『公益事業と營利事業とを相對する觀念とみなすことは最も不當で、(中略)公法人の經營する事業は總て同時に公益を目的としないものではなく、此意味に於ては電車事業の如きも明に公益事業である』と主張して居る。博士の説は公法人の經營する事業は、總て同時に公益を目的としないものがないのであるから、市町村には單純なる營利事業はないこと云ふ前提に立つて居られる。私は此前提に就て疑を抱いて居る。英獨の學者の見解所と、博士の見解とは全く相違して居る。私見に依れば觀念上營利事業と公益事業とは對立したものである。併し觀念上對

立して居る兩者が事實上同時に市營事業の目的となつても差支ない。たゞ市町村の如き公法人の經營する事業は總て同時に公益を目的とするものであること云ふ斷定の根據が明白でないと思ふ。(二)次に博士は判決には電車の乗車は營造物の使用に非ずと曰ひ、之を以て其の私法的性質を有することの理由として居るけれども是も正當でないとして居らる。則ち、『營造物とは唯公の施設と云ふ程の意味で、それを利用するに就ての法規關係は或は公法的であることもあり、或は私法的であることもある。(中略)決して營造物の使用であるから必然に公法關係であるのではない』と主張して居る。私は茲でも獨逸法律家の意見と一致して居る大審院判決に賛成するものである。私は博士が營造物の觀念に就て、獨特の見解を抱いて居らるゝ様に信ずること同時に、博士の説では現行市制等の解釋上に甚しき困難を生ずることと思ふ。現行市制に據る營造物の使用料は公法上の收入と認めなければならぬ。使用料が公法上の收入であるならば使用關係は公法關係と考へることが妥當である。故に現行法に於ける營造物の觀念は獨逸人の所謂公營造物である。若し營造物の利用關係に公私法兩様の場合があることせば、營造物も公營造物と私營造物の區別があること、前者の利用は公法關係となり、其料金は公法收入の使用料とし、國稅滯納處分の例に依ること(市制百三十一條)、後者の利用は私法關係とし、其料金は運賃であり又代金であつて、私法上の要求をなし得るに止まるべきである。博士の如く營造物を獨語公營造物の譯語として、尙其利用に公私法兩様の關係を認むるの當否に就ては實際上論理上大なる疑問を挾む餘地がある。

又清水澄博士外數氏の合著なる「市制町村制正義」一一五頁以下に『市町村は營利事業を爲すことを得るや』と題して『予輩は營利事業の目的にして市町村公共の利益を進捗するにあるときは市町村に於て之を營むも敢て不

²⁰ 美濃部博士、行政法判例、第一分冊八頁以下。

可なしと信ず』この結論を示し、且つ『市町村が營利事業を爲し得るは市町村公共の利益を目的とする場合、即ち公共事務たる場合に限らるゝを以て其事業の性質少數者の需要又は利益を目的とするもの、人民の營業と競争を爲すもの、又は收利の見込全く無きか或は却て損失の豫見せらるゝものは之を營むことを得ず』として居るが私は此後段を『其事業の性質少數者の需要又は利益を目的とするもの、人民の營業と競争をなすものにして收利の見込全くなきか或は却て損失の豫見せらるゝものは之を營むことを得ず』と云ふ普國市町村公課法と同一精神に改めることを必要と信ずる。同書は更に『故に水道、電燈、瓦斯、電車事業の如きは營造物として之を經營することにあり、或は營利事業として之を經營することにあり、其性質上強て兩者を區別すれば收支相同じきか若くば收支相償はざる場合には營造物にして收益が支出に大に超過する場合には營利事業なりと云ふの外なきなり。要するに營造物として之を經營すべきや又營利事業として之を經營すべきやは其主體たる市町村の認定に依りて決するものと解せざるべからず』として居る。此説は甚だ曖昧なる點がある。市町村の營利事業は同時に公共の利益を目的とせざるべからざるや、單に收益を目的とする事業をも營み得るやに就て著者の見解を知ることが出来ない。普國市町村公課法第三條を引用して居るが其第一項に指して居る純然たる營利事業の性質を誤解して居る。又營利事業と營造物の區別に就ては目的から區別するや、結果から區別するやに就て甚しく明瞭を缺いて居る。

以上市町村監督官廳の行政實例と司法裁判所の判決とが相干格し、行政法學者の意見中にも疑義を挾むべきものあることを述べた。私は市町村が單純なる營利事業を營み其收益を舉げて市町村の收入となし、強制的の公法上の收入殊に租稅收入の重課を避くることを我法規が禁止して居ることは考へ得ないのである。殊に明治二十一年

公布の市制町村制は獨逸法を参照した點が多かつたことは明白であり、其財政の組立も獨逸法に倣ひて私經濟上の收入を第一次に置き、特別負擔（使用料、受益者負擔等）を第二次の收入とし、租稅收入を最終のものとしたる精神に徴しても市町村が單純なる營利事業を營み得ることを認めて居つたことを考へる。其證據には市制町村制の公布に伴ふて公にせられたる市制町村制理由書中の市制町村制第四章市町村有財産の管理の一節である。曰く『市町村に於て其費途を支辨するが爲に左の歳入あり

一、不動産、資金、營業（瓦斯局、水道等の類）の所得、

二、市町村の金庫に收入する過怠金、科料。

三、手数料、使用料。

四、市税、町村税。』

もし手数料、使用料にも解釋を加へ『手数料とは帳簿記入又は警察事務上に於て特に調査を爲すときの收入を謂ひ、使用料とは道路錢、橋錢等の類を謂ふ。』と説明して居る。瓦斯局水道等の事業は明に營業とし其收入は財産收入に同一に取扱ひて、使用料とは異つたものとして先づ之を一般經濟に要する支出に充つることを認めて居る。當時電氣事業の發達は我國に於ては勿論、歐洲諸國に於ても市營事業として經營せらるゝ程度に達して居らなかつた爲に理由書の起草者は瓦斯水道等としたので、是等の事業收入は私經濟的收入であり、此收入は市町村の第一次收入であることを明白にして居る。然るに後年瓦斯料金、水道料金、電車料金は凡べて使用料條例を以て規定し、其徴收には國稅滯納處分の例に依る公法上の收入として營業所得にあらずして、公營造物使用料として取

扱はれ、其餘剩收入は一般經濟に組入るゝことを以て恰も違法行爲なるが如き取扱ひを受くるに至つたことは、其間に著しき變遷を経たのであるが、何故に市制制定當時の立法の精神が斯く迄蹂躪せられたかに就て、何人も之を怪します。現行市制の正文には市の財務の章に財産、營造物、市税の順序を明記しながら、事業収入の如きは行政の實際上全く等閑視せられて居る現状に直面するところとなつた。私は其間の變遷が如何なる原因から起つたかを詮索する暇を有たない。唯と我國の當局者が市營事業に關して獨特の解釋を採つて居る爲に自治制の發達上利害何れに在りやを検討したい。

(七) 我國實際上に於ける市營事業

今法律論を離れて我國に於ける市營事業殊に電車事業市營の實際上の理由から其本質を考へて見る爲に、前述べた明治三十二年十月社會政策學會の『市街鐵道問題に關する意見書』の主張する所を引用せむ。

(上略)市街鐵道は公共の性質を有し獨占の事業なり。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。市街鐵道は則ち市の道路なり。道路の公有は天下萬衆の知る所法令の定むる所誰か之を否むものあらん。已に道路たり其性質上に於て公有たるべきは多言を俟たざるべし。且つ夫れ市街鐵道は全市人民日常の業務に直接の利害を及ぼすもの東甯の省廳に昇降する、兒童の學校に往復する、商估の各地に奔走する、技工の者勞役の者の或は工場に或は作業地に往復する、個々の人が親戚友朋を訪問する、或は歳時風景を追ひ或は娯樂を求めて公園に郊外に劇場に遊戯場に至る等、市民の交通は總て之に賴らざるべからず。且又市内郵便電信の集配、小貨物の輸送も亦之に賴るを便とす。殊に細民、職工、勞役者等にありては市街鐵道は其生活上必須の機關たるべし。今後市街の繁盛と經濟上の發達とは相伴ふて市内地價の騰貴を促すは自然の勢なり。隨て細民、職工、勞役者等は市内便利の地に住するの資力なく已むを得ず營業地を離れて附近郊外に住するに至るべきは理の最も顯易きものなり。而して此種の

人々に利便を供するは市街鐵道本來の目的中其の主要のものたることは何人も之を知るならん。故に市街鐵道は普らく市内商工業者、官吏、公吏、職工、勞役者等一切の人に平等に利便を供し且つ勞働者の便益娯樂の爲には時に公園郊外等に通ずる線路を設け其賃錢の如きも勉めて平等且低下ならしむるは社會政策の主眼なるのみならず、市の安寧秩序を保つに最も必要なりとす。

此本來の目的は營利を主眼とする私人會社の克く之を達すべきにあらず。私人會社は本營利の目的を有し一般の利害は之を眼中に置かざるを常とす。營利の爲には一般の利益を害するも顧みざるべし。是れ内外事例の示すところにして昭然として争ふべからざるものあり。彼の馬車鐵道會社が市民の不便を顧みず賃錢を引上げ専ら收益の増加と株式の昂騰とを圖るが如き好箇の適例と云ふべきなり。市街鐵道は百數十年來の經營に係る既成道路の上に敷設して多數行路の人を待つものなり。其の營業は容易に其經費は少く而して收利の鉅大なるは苟くも少しく事情に熟したるもの皆明かに之を知る。諸會社が特許を得んと欲し狂奔すること彼れが如きは其收益の非常に大なるを知ればなり。獨占の營業易の業にして收益莫大なる此の如きものを私人資本家に委するは不當に資本家の壟斷を大ならしむるものにして假令其業務は相當に行はるゝものとするも國家社會に利ならず。社會の調和に害あり。余輩は單に此點のみを以ても私設を否認せんと欲す。

市街鐵道は其性質利害に於て公有たるべきのみならず最も市の企畫に適したる業務なり。其收益は確實にして其營業は容易なれば市が公債を募集して之を行ふに於て何の難きことあらん。世間市に財源なきを理由として私設に賛成するものありと聞く。余輩は其眞意を知るに苦しむなり。何となれば市は營利の團體にあらず、常に剩餘資本を有せざるは論なきのみ。然りと雖市債を募集して之を計畫することを得ば何ぞ財源なきを憂へん。起債して業を創め收支相償へば即ち可なり。況や其の收支相消して尙ほ充分の純益を得るの望確然たるに於てをや。私設會社も同く資金を一般金融市場より募りて業を創むるもの、市が公債を募りて之を行ふと何ぞ擇ばん。私設會社と市と信用の厚薄孰れぞや。私設會社は株式を募集して之を行ふ。然るに市は公債を募る能はずと云ふは理に於て通ぜざるの言のみ。又事實と相悖る。市債を募集して之を行ふは余輩が信じて容易なりとする所なり。市有制度實行の方法、市公債募集の手續等に至りては余輩同志の徒成案あり。機を見て世に公にする所あらん。

商工業の發達は市街の膨脹を促し、市民の數を増し、細民の集注を致し、爲に市は之が安寧健康を保庇するの必要を感じるに至るは近時各國市府の常勢なり。故に東京市が將來に其の地位を保ち其の體面を全くするには、或は衛生に或は濟貧に其他各種の社

²¹ 國家學會雜誌、第十三卷百五十二號。

會的方面に其實務を増加するの必要あるべし。随つて經費の膨脹を致し市民の負擔を増加すべきは當然なり。而して此負擔を擧げて盡く之を市税に待つは特に市民の困難を増すのみならず、市行政の點に於ても亦頗る至難の事に屬す。若し夫れ市税に待たずして市の經費を支ふるの道を開き市民の負擔を増さずして全市の便益を擴張するの財源を作るは市たるもの宜しく計畫すべき善法なり。今や市街鐵道は收益確乎にして將來人口の増加市區の繁榮と共に益々其收益を増すべきものなれば之を市有となし以て市の財源となすは余輩の切に望む所とす。

然りと雖も余輩は收益の點に於てのみ市有を主張するものにあらず。假令純益を得ること多からざるも收支相償へば本来の目的は已に之を達したるなり。又假令多少の損失ありとするも私設の害を忍ぶに優ること萬々なり。況や其收益は確實のものにして收支相消して猶餘あること明白なるに於てをや。(後略)

同意見書は市街鐵道は公共の性質を有し獨占事業たるを以て市有とするの必要を認めたるのみならず、其收益は確實にして其營業は容易なるを以て之を市の財源とし、市税に待たずして市の經費を支ふるの道を開くべきを主張して居る。故に市街鐵道の經營は餘剩經營たることを認めて、營造物論の如きは眼中に無かつたのである。勿論此意見書は學會の意見に過ぎず、此意見も當時の市當局の採用する所はならなかつたのである。

然るに大阪市の場合には之と異り市當局者及市會が市營の根據を明白にして市營を實行したのである。明治三十六年十一月十三日「市街鐵道に對する方針確定の件」を市會に提出し全會一致可決したる際鶴原市長の説明は次の如くである。

抑も獨占事業を個人若くは營利會社等の經營に委することあらんか、勢ひ多くの利益を獲得せんことに汲々するの結果遂に公益を顧みるに遑なく其結果は必然資金の不廉設備の不完全に至るは當然免れざる所なりとす。然れども之を公共的の事業として經營せんか、其設備料金等總て市民の利便公益に重きを置くを以て、漸次諸般の改善に努むべきは勿論にして、市民をして之に浴せしめ且つ大いに市の財源を潤澤ならしめ、都市の發展上亦至大の利益を與ふべきなり。蓋し近年都市の經費を増増するの傾向ある

事實は之れ獨り我大阪市ののみならず一般的共通の現象なり。今其増加を來すべき原因を探求すれば一にして足らざるべしと雖も之を要するに第一人口の増加と街區の廣狹とに拘らず其市住民の爲め百般の事物と設備とを改良進歩せしむるに因らざるべからざるなり。第二人口の増加と地域の擴大とに伴ひ自然増加するものも是れなり。而して第一種の増加は其市民實力の程度に應じて之を鹽梅すべきが故に敢て恐るゝに足らずと雖も第二種の増加に至りては能く之を控制すべきに非らず。由來我大阪市の人口は主として商工業の發達に伴ひ他所より移住し來たる者多きに因る。而して此種人口の増加は其増加に伴ふ經費を該移住者若くは其擴大地域の住民に因て負擔するあらば敢て意とするに足らずと雖も事實は全く之に反し此經費の負擔は更に此經路に由るにあらざるなり。之を例せば場末に多くの製造所を建設せられたりとせんか、之に要する多數の勞働者は其附近に移住するも決して彼等に於て土木衛生教育等の諸費を負擔するものにあらず。又或は擴大せられたる新區域に關する經費は其擴張地域の住民のみに依りて負擔せられずして依然舊市民に於て其全部若くは一部を負擔せざるべからず。即ち都市の膨脹に伴ひ舊市民の負擔は益々其多きを加ふるの傾向あるを見るなり。然れども斯の如きは都市の發達上寔に止むを得ざる趨勢なるが故に須べからく好個の新財源を見出し以て之に應ぜずんばあらず。果して然らば何をか新財源となすべきか。蓋し今日に於ては所謂獨占事業を市の直營となすの外未だ俄かに他に求め難きなり。勿論市は自ら經營を爲さずして之を私人に委ね而して單に其報償を收受するを得ざるあらずと雖も、獨占事業の性質より見て市營を以て民營に優れるものと謂はざるべからず。即本案街鐵道市營の如きは安價にして且良好なる交通機關を得ること並に市の財源を潤澤ならしむるに於て多く其比を見ざるの好事業なりとす。抑電氣鐵道事業たる諸種の獨占的事業中技術並に其取扱上最も簡單にして且收益多きものなるが故に寔に市營に適當なるものとす。然れども今直ちに大規模の經營を爲すは策の得たるものならず、宜しく漸を逐ひ其完成を期せざるべからず。其資金に至ては之を公債に需むるの外他に途なしと雖も、假りに公債の利子を六朱とし街鐵の收益を七朱とするも、三十三ヶ年には僅に其元利の全部を償却し得べく、又更に其收益を八朱とする時は三十三ヶ年間に又一割とする時は實に十五ヶ年間にして其償還を了すべし。而して此收益は七朱を下ること萬なかるべく、然れば此際六朱公債に依りて本案の實行を望むなり。又個人若くは私營會社にして市街に電鐵を布設せんとする者あらば斷じてこれを除却すべし。』

當時鶴原市長は大阪市營電車の方針を確定するに同時に、瓦斯會社、電燈會社と報償契約を締結し、市の財源

を潤澤ならしめたる結果、大阪市政の發展を助長せることは、特に縷説を要せざる所である。而して當時の市會も『大阪市に於て將來布設すべき市街鐵道は總べて大阪市直接に之を經營するものなり』この議案を全會一致を以て可決したるを以て、市長は市會決議に基き内務大藏兩大臣に次の稟申書を提出した。

大阪市街鐵道に關する上申

大阪市は年と共に益々繁榮を加へ、空前の大事業たる築港工事は漸く完成の機に達せんとし、前途の發達豫想すべからざるものあり、蓋し土地の繁榮は直に交通の頻繁を來たし其機關の便利を求むること切實にして交通の便利は又繁榮を助長するに於て主要なる動力たり。之を大阪市の現状に徴するに河川に巡航船ありと雖も未だ全市に普ねならず、且一に水上に止り陸上に至りては交通機關として見るべきものなく、特に道路の狹隘を以てし交通上市民が時間と費用とを浪費し市の發達を妨害するもの其幾許なるを知らず。此時に當り其必要に應じ更に其發達を助長するの一策として、先交通機關の整備を計り即ち全市に亘り電氣鐵道を敷設せんとす。是れ急務中の急務なりと信す。

更に之が經營の方法を考へるに、現在道路が公共團體の管理に歸し、又其經費を以て支持せらるゝ如く、市街鐵道にして交通上の必要機關なるに於ては、其敷設の箇所營業の方法及資金の限定等は總て之れ公共の利害を標準として査定せらるべきものなれば當然公共團體の手に委せらるべきものにして、決して私人若くは營利會社の壟斷に委すべからざるや明かなり。況んや事業の性質獨占的にして利益確實なるに於てをや。一旦誤つて私人若くは會社の手に委せんか後日臍を噬むも亦及ばざるべし。

續て大阪市の財政を顧みるに、築港其他の事業の爲市費益々膨脹し、獨り市税のみには倚らば、大阪市の繁榮を企圖したるの計畫は却て之が萎靡を招くの虞なしとせず。之を以て他の好財源を發見すること實に焦眉の急なりとす。此に於てか市自ら進んで有利事業を計畫するの必要を感じること甚だ切なり。然るに市會として其の當を得たる電燈瓦斯の類は既に他に之を經營するものあり、今俄かに市會に移すこと容易ならず、唯殘る所のものは獨り市街鐵道あるのみ。是れ事業簡易にして利益亦確實なるのみならず公共的獨占事業たることに述べるが如し。之を以て大阪市の市街鐵道を市の直營となすの必要を認め直ちに之が計畫に従事せんとす。然るに市街鐵道の許否權一に内務大臣にあり、萬一大阪市内に電氣鐵道敷設權を他に附與せらるゝ如きことあらんには、

市の畫策は全然水泡に歸し從て利害の影響實に又多大なりとす。加之其經營に關する財源は則ち公債に依りて之を得ざるべからざるが故に其許否亦内務大藏兩大臣に在り。

仍て市は更に實施の案を具し必要な稟請を爲すべきに付、希くは豫め其の意を諒せられ大阪市の發達に資せられんことを熱望の至りに堪へず、茲に市會の議決を添へ敢て閣下の明鑑を冀ふ。

恰も千八百七十五年バーミンガム市長チムバレーンが瓦斯市營に依りて、市區改正事業遂行の資金を得んし、市會も之に賛同し、有名なるバーミンガム市の都市改良を見たこと、全く揆を一にするものであり、大阪市民は當時の理事者及市會議員の諸氏の卓見に感謝すべきである。

(八) 福田博士の市營事業論

今我國に於ける行政法學者の説くところ市營事業の起りたる實際の事情を述べた後に、經濟學の方面から市營事業の本質を論じて居る學者の説を窺ふに其主張は英獨の學說及實際の共通の點を認め得る。次に福田博士の説く所を示さう。

福田博士は其著書²³に於て美濃部博士の公企業論を批判した後『今日に於て公營造物の何であるかを知るには寧ろ之を支配する主義、或は原則の上からした方が遙に適切であると思ひます』即ち公營造物云ふことは一方は公經濟云ふことに對し、他方は公企業云ふことに對して其特色を有つて居るのであります。『公經濟は全部無償主義に依るのであり、公營造物の經營は有償主義に依るのであります。』『公營造物に對して、公企業云ふものは又違ふのであります。公企業は收益を目的とするに對して、公營造物は全然收益を目的とせず、單に實費

²³ 經濟學全集、二卷一二四九頁以下。

を支辨すれば足れりとするものであります。『三者の區別を明にし國家の經營する郵便電信も今日の經濟の狀態について云へば公企業に屬するものとし、電話、鐵道も公營造物でなく、公企業である主張し、市町村事業については水道は『無論企業』であるが、市營電車に對して性質上疑を容れる餘地があるとして、東京市電車賃値上問題に結び付けて詳細に論じて居らるゝが結局『今日實際の事情として市營電車は必ず收益主義を採らなければならぬのです。……唯々理想として云へば市營電車は鐵道よりも一層無償に近づいて貰ひたいのであります。』と結論を下して居る。

以上の公經濟、公營造物、公企業の相違を述べて居る福田博士の區別の標準はフックス、リーフマン等の獨逸の諸學者の説にも一致して居るものであり、私も亦此說に全然賛成するものである。たゞ企業の用語に就ては別に議論を有つて居るが、之は他日に譲り、無償主義、實費主義、餘剩主義の相違が前三者の區別をなす標準であるに信ずる。併し福田博士の著書中一層注意すべき點は以上の區別の標準に關する部分よりも、何故に自治體の經營する電車は今日の實際に於て『必ず收益主義に依らざるを得ないか』を説いて居らるゝことである。私は少しく長いけれども此點に關する博士の説を明にしたい。博士の説は社會政策學會の意見書に同一の趣旨であつて電車の必ず收益主義に依らなければならない理由は地方自治體が社會政策の主たる實行者であり、此社會政策的施設は多く其實費すらも支辨の出來ないものである。『そこで是等の社會政策的事業の爲には多大の財源が要ります。其財源は何處に之を求めるか云ふは、特別の財源のない限りは租税として徴收する外はありませんが、租税として徴收するにせば、市民の負擔を増すことになります。市民の負擔を増すことなるに市民は兎角自治體が

社會政策的施設をなすことに反對したり、縱し反對しない迄も、けちを付けたがるものであります。斯くては社會政策施設を行はんとして之を實行するに困難を感じます。そこで、同じ市民に負擔を課するにしましても、目に見えた負擔でなく、即ち直接税の形を採らないで、間接税の形を採つて負擔して貰ふ方が、都合がよいのであります……から、都市が社會政策施設の爲に多くの經費を要するやうになれば、勢ひ營利事業を営むことが必要になります。其營利的事業としては、市營電車であるとか、電燈事業、瓦斯事業など云ふものは、良い財源になるのであります。』故に『實際問題としては、公營造物よりも公企業として之を組織すること云ふことになるのであります。』『所が自治體の經營するのは、皆公營造物であるを解釋する時には、此點に於て甚だ不都合が起ります。我國には兎角さう云ふ傾向がありまして、自治體は營利事業を営んでならない云ふやうに考へて居る人が少くないのであります。』『是は畢竟形式的の法律論が跋扈する餘弊であります。』『現に今日都市の經營の任に當つて居る人々は法律一點張りの公營造物論に甚だ迷惑を感じて』居る。畢竟自治體は公營造物の外に公企業を営み得るものである。『否、場合に依つては營まなければならぬものである云ふ考へが、まだ徹底して居らないからで、將來に向つて大に考究を要すべき問題に存じます。』

私が今日主張せむとする所は福田博士が十年前に説いた所を裏書するに過ぎないが、博士が此説を公にせられて以後十年間に世論は其反對に進みつゝある様に見えるのであつて、市營の電車、電燈、水道事業より生ずる餘剩を一般普通經濟に繰入るゝことを罪惡視するが如き議論が益々勢力を占むるの傾向があり、政府當局も近年益々營造物論に傾き、市の經營する一切の事業の利用料は公法上の使用料として市條例に依らしめんとし（四十四

年勅令二四三號第十四條)起債認可の際、電車事業の収益を他に流用すべからずとの條件を附するが如き實例少からざるに當りては、福田博士と共に更に大に考究するを要するこゝを高唱せむとするのである。

(九) 安井英二氏の公營事業論

上の如く、近年世論や政府當局の方針が、市營事業は凡て公營造物と認めて實質主義若くは無償主義に依るべきものなりとの説に傾きつゝあるに當りて、内務當局の一人である安井英二氏の近著「公營事業論」(昭和二年)は公營事業の本質論に對して、一の光明を與へたものである。氏の意見は勿論個人としての意見と思ふが、公營事業を其の經營主義に依りて三つの種類に分ちて、其特徴を述べて居る。『其第一種は、剩餘(利潤)を目的とせざる事業にして、且つ其事業に對する一般公衆の利用關係が、所謂自由利用でなく、特定の行爲に依つて設定せらるゝものである。例へば病院、學校、圖書館、博物館、公設浴場、墓地、屠畜場等の如き之れである。』『其第二種は例へば道路、橋梁、港灣、街路、下水、公園等の如き事業であつて、それは純粹共同經濟に依つて經營せられるこゝを特徴とする。』『第三種の公營事業は、例へば水道、瓦斯、電氣の供給事業、電車、乗合自動車等の如きものであつて、之を公企業と稱することが出来る。公企業に於ては第一種及第二種の公營事業と異つて、利用者の使用に應じて徴収する代價に依つて經費が支辨せられるのであつて、負擔能力を標準とする租稅收入に依るものでない。且又公企業は收益事業であつて、使用者の支拂ふべき代價(著名は法律上の用語として第一種の公營事業に於けるものと同じく、使用料なる語が用ひられてゐる。併し之れは用語の問題でない、國稅滯納處分の例を

24 同書一五頁以下。

認むる使用料は代價でない。』は之に依つて支出を償つて尙一定の剩餘を生じ得るやうに定めらるゝのである。之れ公企業の企業たる所以である。』『公企業と其他の公營事業との區別の根本は剩餘目的の有無に在る。而して實際の結果が果して目的と一致するや否やは必ずしも之を問はないのである。要するに或特定の公營事業が、公企業なりや又は其他の公營事業に屬するやを決定するには、其の目的に依つて判斷すべきであつて、其の結果に依るべきではない。』

以上の安井氏の三種の公營事業の區別は第一種を公營造物、第二種を公經濟、第三種を公企業と名づけても差支ないのであつて、前述福田博士の説と全く一致して居るものであり、私も双手を舉げて賛成するものである。残る問題は現行市制の解釋、都市行政監督の實例が、此剩餘を目的とする公營事業則ち公企業を認めるや否やである。

(十) 結 論

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會政策學會大會に於る市營事業特に電車事業に關する私の報告についてである。²⁵當時私は『本邦の現狀では收入主義を採るこゝは賛成出来ない。なるべく公益主義を採つて貰ひたい。若し始めから收入主義即ち儲け主義を採るこゝ云ふこゝであるこゝ、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ゝに至るかも知れぬ。……夫故に市營事業の經營主義は先以て大體に於て公益主義を採るこゝ云ふ精神でなければなら

25 社會政策學會論叢第四冊、市營事業。

ないことを考へます』と述べたに際し、當時の東京市助役田川大吉郎氏並に田中樞積博士は之を非難せられ收入主義を採るも不可なしとの説を主張せられた。今日から考へるに田川、田中兩氏の説は正當であつて、私の説は當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ぬ。當時の事情は市營電車事業は大阪に於てのみ開始せられ、東京市は買収を終りたる當時であり、電車市營が僅に緒に就きたる時代であつて、世人は電車市營の主たる理由を市の財源を求むることにある様に考へた時代である。故に私は『之は理論上よりも實際上的問題で、現今市で電氣鐵道を經營するならば、……剩餘金は當分他の仕事に使はず、先づ以て電鐵の改良、運賃の引下等』に使用するに云ふ大方針を定めることをしたい』と考へたのである。則ち市營電鐵經營の當初から収益のみに注目することは利益の少き線路を布設せず、設備の改良も實行せず、減損消却をも行はずして事業の永遠の基礎を薄弱ならしむる虞ある點に重きを置いたのである。私は原則論としては収益主義を否定したことはないのみならず、寧ろ其正當なることを主張して居つたのである。拙著『鐵道講義要領』(三十八年、百三十三頁)に『國有鐵道は其營業成績一様ならずとも雖も私設鐵道と同じく最大の利益を收めんとするの目的を以て經營せらるゝとするも不當にあらずるべく、此經營主義は理論上より觀察するも決して不當にあらず。學者中私人企業主義と公企業主義とを對立せしめんとするの説を立つるものあり。雖も吾人は兩者の間に根本的の相違を認むる能はざるものなり。又鐵道の敷設全國に普及し且つ資本の消却を終りたる後は手数料に依るを正當とすべしとの説を主張するものあり。雖も吾人は此等の場合にも純益主義を採用するを不當にあらずと信ず。何となれば國有鐵道益金の當否は鐵道經營の立脚點のみより判定し得べきものに非ずして、國民經濟の組織並に國家財政の具體的狀態に

依りて決すべきものなればなり。されば現時に於て公私鐵道の經營主義は共に最大の利益を收むるを目的とすべく、若し強て兩者の相違を求めんか、私設鐵道は性質上營利主義を唯一の動機とすべく、公設鐵道は一國財政及び經濟組織の狀態の許す限度に於て營利主義を採らざるを得べきの點に於て理論上の差異を認め得べきに過ぎず』と述べて居る。私が市營事業に就て今日主張せむとする所も大差ない。社會政策學會大會の報告は實際の當時の事情に基いた杞憂であつた。

過去に於ける論争は暫く措き、現今の我國の大都市の財政の狀態から、市營事業に於て収益主義餘利主義を採ることは必要已むを得ざる所である。現行法制に認められて居る範圍の市税を以てしては大都市市民の福祉を増進すべき社會的、保健的、文化的施設を完備すべき見込は殆んど全くないのである。尙地方税制が改正せられても、種々の理由から是等の施設を完備し、年々著しく増進する市民の要望を充たし得ることは餘程六かしいと思ふ。現今我國の大都市に於て最も重大なる問題である、下水道の完成の如き巨額の經費を要し、其公債の元利償還を市税のみに求めるならば、到底近き將來に保健上の安全を期し難いのである。文明國の都市に於て殆んど絶滅に近いチブス患者は我國の大都市に年々に續發し、尿尿の車が鋪裝した街路上に日々往復するやうな現狀を改善することは、其財源を市税のみに待つて居るならば百年河清を待つゝの類であらう。私は此問題に對しては二つの解決案を提出する。第一は受益者の負擔と使用料であり、第二は市營事業、殊に水道事業の剩餘金の組替である。前者は暫く措き、後者に就て論ずれば、水道料金を一石に就て一、二厘引上げても下水道を速成することが市民保健政策上の利益ではなからうか。水道料金的高低は保健行政上の重大問題であるが、如何に低廉の飲料水

の供給を受けても下水道の處理が將來永く實施せられないよりも、多少水道料が高くて下水道の完備した方が市民の爲に遙に福祉を増進する譯でなからうか。之は餘りに明瞭なる問題であると思ふ。

更に電車事業に就て大阪市の實例を學べば、大阪市が市營電車に先鞭をつけた結果として得た利益の最大なるものは街路網の改善である。東京市では夙に市區改正條例の實施を見た爲に幾分か街路の擴張が行はれたのであるが、大阪市では明治三十年市域の擴張を行つた後に街路網の設計をしたのである。然るに其實行は種々の理由もあつたらうが、財源の關係から全く實施されなかつたが、市營電車が延長するに共に市内の樞要部の街路は電車經濟に依つて擴張新設せられたのである。若し此事業が市營として起らなかつたならば大阪市内の街路は決して今日の面目を保ち得なかつたであらう。大阪市民は都市計畫法實施時代以前に市營電車事業の名目の下に立派に都市計畫の一部を行つたのであつて、五十哩以上の街路は全く租税の負擔に依らずして出來上つた。若し嚴密に電車軌道丈けを其經濟の負擔とする方法を探つて居つたならば、恐らくは一般租税で今日の街路網は出來ない爲に、市民の福祉も市の繁榮も今の如きことはなからうと思ふ。

上の如く市營事業に於ては其剩餘金を普通經濟に繰入れて、租税其他の公法上の收入を以てしては、到底實施する見込なき保健上の施設や社會政策的の施設を實行することは、今日の我國の大都市に於て最も必要なる財政上の措置である。故に餘剩主義收益主義を目的とする市營事業の存在は大都市の發展上認めなければならぬのである。勿論都市の經營する事業を凡べて收益主義に依るべしと主張するのではない。如何なる事業に於て如何なる程度の收益を認むべきかは全く箇々の場合に決定すべきものである。此決定は事業の本來の性質や、其市の

財政上の需要や、法規の認むる市税賦課の能力等各種の事情に基くものである。たゞ經營の主體が市であり、公團體であること云ふことから、其經營する事業は凡べて實質主義又は無償主義でなければならぬこと云ふ概括的の議論は誤つて居る。都市の經營する事業中にも保健衛生等の全般の公益に關するものもあれば、都市住民各員の利益に關するものもある。前者は大體に於て公營造物又は公經濟の性質を帶び實質主義又は無償主義に依ることが當然であるが、後者に在りては各員の受くる利益の程度に著しき相違がある。例へば瓦斯電氣等の使用は市民が一樣に均等なる利益を受くるものでない。従つて其使用量に應じて相當の代價（公法上の使用料にあらず）を拂はしむることが最も公正の原則に適合するのである。又市營電車に於ても日々の乗客の二割三割が市民にあらざる場合に其價值に相當する代價を支拂はしむることが當然である。充分の負擔能力ある市民から私設軌道と同様の運賃を徴收することも當然である。勿論此場合にも社會政策上の必要ある割引政策を否認すべきでなく、市營事業と民業との相違は此點に存することゝ忘れてはならないと同時に、（一）市民各員が消費者として享くる利益が均等一樣でない時は私經濟の原則に依つて相當の代價（民業の場合に於ける利潤を含みたる）を支拂はしめなければならない。又（二）特別の理由なき限り此種事業は租税公課の收入より補助すべきものでなく、普國地方公課法第三條の定むる如く、其經費、資本の元利拂、消却金等を收入に依つて支辨し得べき見込なきときは市に於て其事業を經營すべきものでないと思ふ。

故に是等の事業に於ては先づ第一に事業の基礎を鞏固にし其改良に力を盡し且つ市民全體に消費者としての利益を享くべき機會を擴張すること共に餘剩收入を一般經濟に繰入れて、都市としての他の必要なる施設を完備する

こゝも差支ないのである。此繰入を非難するものは、此種の餘剰は一種の間接税である、水道料金や電車賃の値上げは間接税の増徴であるこゝを理由として反對する。此非難は理由のあるこゝであり、間接税の増加は理想とするべきものでないこゝは明白である。併し之は國家に於ても同様である、國家の支出を直接税のみに依つて支辨するにせよ到底負擔に堪へられないから、國税も直税、間税を適當に配合する外なき現状であつて、都市も同様である。故に問題は間接税が單純に良いか悪いかではない。其收入がなければ到底實行の見込のない必要なる都市施設を此儘に放棄して置くか、事業收入の餘剰で是等の施設を完成するかである。此問題に對して私は事業收入の餘剰を以て都市施設を速に完成する方が得策であるこゝ答へるのである。

私が上來數千言を費して述べて來た、市營事業の本質に對する主張は一言に盡きて居る。曰く我國の市營事業を誤れる營造物論より解放せよ。之に依つて始めて我國の市營事業は必要なる經營方針を採るこゝが出来ると信ずるものである。



昭和三年八月 十日印刷
昭和三年八月十三日發行

都市問題パンフレット第五號

定價 十錢

編輯者

法人團 東京市政調査會

印刷者

東京市京橋區築地三丁目十五番地
北村恒次

發行所

法人團 東京市政調査會

東京市豊町區有樂町一ノ一
振替口座東京七一六〇九番

刷印所刷印屋中

OCZ

109