

戦前期における公益事業の公営化

——都市ガス事業を中心として

小石川裕介 [こいしかわゆうすけ]

後藤・安田記念東京都市研究所研究員

1 本稿の分析視角

本稿は、戦前期日本における都市ガス事業の公営化（買収）事例を素材として、当時の市町村が、①どのような条件・環境のもとで公益事業の公営化を試みたのか、②その際にどのような法的手段を用いたのかに着目し、戦前期における市町村と公益事業の関係および法的・行政的関与の実態を明らかにすることを目的とする。

日本におけるエネルギー事業の歴史的な特徴は、その事業が主に民間企業によって担われていた点である。電気事業は周知のことであるが、ガス事業についても同様である。これは現在でも同じであり、2011年3月現在、一般ガス供給事業者の内訳は、私営が181であるのに対して公営は30に留まる（図表1）。2000年代の公営事業者の減少は、特に民営化や市町村合併による事業統合等に起因する。

しかし、2011年3月現在においても、公営ガス事業者のうち、県庁所在地では5市が事業者であり（福井市、金沢市、松江市、大津市、仙台市）、これらは全て戦前期に公営事業として創始された、もしくは民間事業が公営化されたものである。1944年までは六大都市の一つである横浜市も公営ガス事業を経営しており、数自体は少ないながらも、特に戦前期において公営事業者の存在は供給規模から見ても無視できるものではなかった。

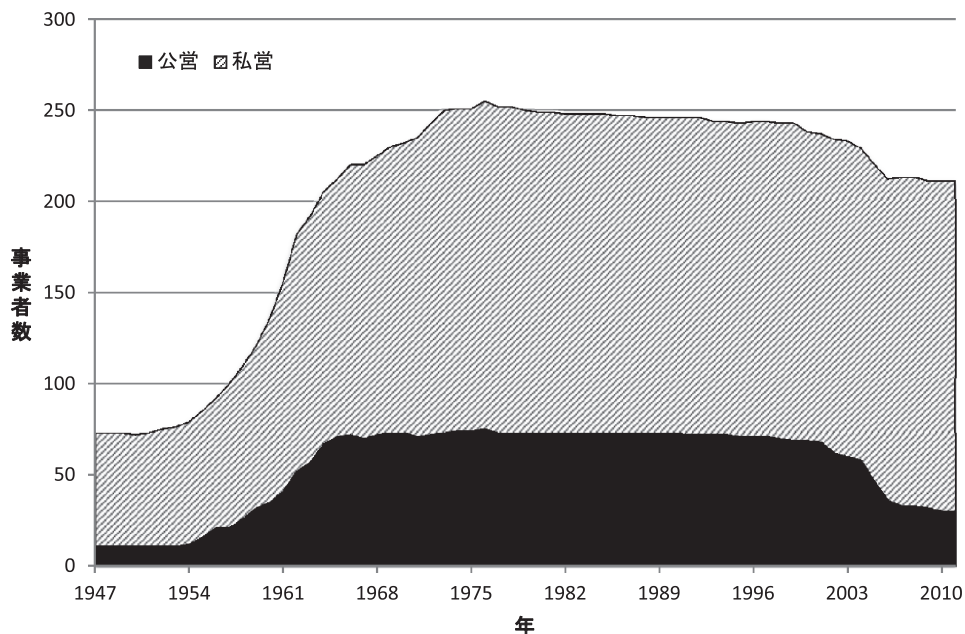
加えて、戦前期の公益事業と市町村との関係は、事業規制の観点からも看過できるものではない¹⁾。なぜなら当時のガス事業規制は、瓦斯事業法だけでなく、市町村が事業者と締結する「報償契約」に

よってもなされていたからである（図表2）。報償契約は、道路の使用権を媒介に事業者が公納金の納付を約する双務契約であるが、これに付随して市町村による料金規制や財務規制、また買収権の留保などが規定される事例が多く見られた。報償契約による事業規制は特に都市部において顕著であり、その運用や事業法との関係をめぐって市町村と事業者との対立の争点にもなった。

つまり、戦前期のガス事業規制は、一般に想起されるような、法律・命令や行政指導等を中心とする政府—企業関係を考察するだけでは十分とはいえない。報償契約のような公共団体—企業関係や、さらには政府—公共団体関係についても検討して初めて事業規制の全容を把握することが可能となる。このような観点は他の公益事業、たとえば電気事業についても妥当する²⁾。

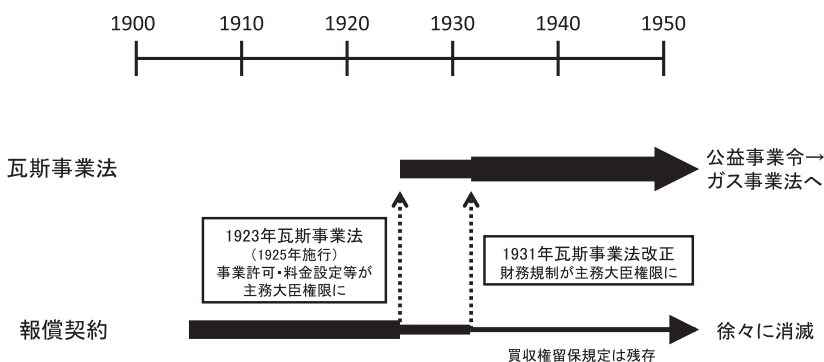
以上を踏まえ、本稿では、ガス事業を中心とした公益事業の公営化事例の検討を行う。先行研究では、公営化について都市史の視点から各都市個別の事例が取り上げられる場合が一般的である³⁾。本稿のように公営化事例を概観して検討を加えようとするものは、ガス事業以外の他の公益事業についてもほとんど見当たらない⁴⁾。しかし、民間でなされていた都市ガス事業を公営化した／しようと試みたという事例の概括的な把握は、事業規制における諸関係という視点に加えて、以下の点で意義を持つといえよう。つまり、公営化の動機やその過程において、当該事業の公益性・公共性に関する議論は必ずなされており、当時の公益事業がどのように位置づけられていたかをより一層明確にするのである。

図表 1 戦後における公営ガス事業者数の推移



*『ガス統計』、『ガス事業統計年報』、『ガス事業便覧』により作成

図表 2 戦前期におけるガス事業規制



2 公営化における法的手段

戦前期は、電気事業やガス事業等の特許事業の公営化を図る際、一般的な任意的買収に加え、強制的に当該事業を買い上げることが可能であった。当時の学説が、いわゆる「公企業の特許」を「国家の独占権」に基づいて説明したように、国または公共団体は、事業法等による買収権の留保という形で強制買収をなしえたのである⁵⁾。強制買収規定は事業法に留まらず、報償契約等の中にも確認される⁶⁾。

本節では、事例検討の前提として、瓦斯事業法と報償契約の関係や買収時における許認可官庁の問題

など、戦前期のガス事業公営化に関する法的手段の整理を行う⁷⁾。また、その際、電気事業における公営化の法的手段についても参照する。

ガス事業における公営化の法的手段を大きく区分すると、①任意買収、②事業法に基づく強制買収、③報償契約に基づく強制買収の3種となる。このうち③については、さらに(イ)一定期間後の強制買収、(ロ)優先譲受、(ハ)随時の強制買収に分類することが可能である。

なお、戦前期の公営ガス事業主体は市町村のみであり、府県が主体となる事例は見られなかった。このため、本稿では専ら市町村による公営化を対象と

する。

(1) 任意買収

瓦斯事業法（1923 年法律 46 号）では、市町村による事業の強制買収権が定められている（17 条）。しかし同法では、任意的な買収等についても、事業譲渡には主務大臣の許可を要すると規定している。

第十六条 瓦斯事業ノ譲渡ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ主務大臣ノ許可ヲ受ケヘシ瓦斯事業ヲ営ム会社ノ合併又ハ解散亦同シ⁸⁾

この 16 条規定は、譲渡・買収または合併先について、公共団体・私企業のいずれかに限定したものではない。このため、瓦斯事業法施行令（1925 年勅令 289 号）では、16 条の主務大臣は商工大臣を指すと規定するが、これには商工大臣による内務大臣との協議義務が設定されている（4 条）。この内務大臣の関与規定は、内務省・農商務省（商工省）による主管争いの影響の結果である。電気事業については、当初から監督権限が通信大臣に集約されており（1898 年勅令 295 号「通信省官制」1 条）、任意的な譲渡等について内務大臣との協議規定は見られない。

ガス事業に見られる内務大臣の関与は、市町村のガス事業経営の機会増大を企図するものであった。たとえば瓦斯事業法立法の際、内務省はガス事業の公益性を強調し、同事業の「公営主義」を強く主張した。これは、公共団体による公営事業を推進することにより、当時税収難に陥っていた市町村、特に都市部財政への補填を期待したものであった⁹⁾。しかし、産業の保護育成を企図する農商務省は当時の主立ったガス事業者が民間であることを指摘し、両者は激しく対立する。1923 年に公布された瓦斯事業法の施行は 1925 年まで遅れるが、これはこのような対立が一因である。当時のガス事業政策と事業法の規定には、両省の対立と妥協が大いに反映された。

なお、市町村が事業買収を行う場合には、財源上、起債を伴うことが大半であった。このため、1911 年市制（法律 68 号）166 条や同年町村制（法律 69 号）146 条に規定される、内務・大蔵大臣の起債許可の権限も実際には関係する。たとえば宇都

宮市による宇都宮瓦斯株式会社（以下、宇都宮瓦斯）の買収の試み（1919～1921 年）では、この起債許可が下りなかったため公営化は断念された¹⁰⁾。起債許可における制限については、以下に述べる強制買収に関しても当然妥当する。

(2) 事業法に基づく強制買収

先に述べたように、瓦斯事業法 17 条は市町村によるガス事業の随時的買収権を規定する。同条は農商務省原案には存在せず、内務省からの法案修正意見によって新設されたという経緯を有している。

第十七条 市町村カ瓦斯事業ヲ営ムトスルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ主務大臣ノ認可ヲ受ケ其ノ管轄区域内ノ瓦斯事業ヲ買収スルコトヲ得前項ノ規定ニ依ル買収ノ価格其ノ他買収ノ条件ニ関シ協議調ハス又ハ協議ヲ為スコト能ハサルトキハ主務大臣之ヲ裁定ス
前項ノ規定ニ依ル裁定中買収価格ニ付不服アル者ハ裁定ノ通知ヲ受ケタル日より三月以内ニ通常裁判所ニ出訴スルコトヲ得

17 条 1 項における主務大臣とは内務および商工大臣を指し、同条 2 項における主務大臣は商工大臣（内務大臣との協議義務あり）を指す（施行令 3 条 1 項）。これに加え、強制買収認可や買収価格裁定については、商工大臣の諮問機関である瓦斯事業委員会への諮問を要した。

瓦斯事業委員会とは、ガス事業における「重要事項¹¹⁾」を調査・審議する、商工大臣の諮問機関であり、事業法施行に前後して設置された（1925 年勅令 329 号「瓦斯事業委員会官制」）。商工大臣が会長を務めたほか、発足時には商工省 3 名、内務省 2 名、学識経験者 2 名、帝国瓦斯協会 2 名、東京市長・大阪市長が常任委員を構成した¹²⁾。委員会答申は単純多数決により決定されたため、商工省および事業者側に多少は有利な人数配分ではあったが、しかし内務省・市町村側への一定の配慮が見られる。

なお、電気事業については、多少時期は下るが電気事業法全部改正（1931 年法律 61 号）により、同法 29 条 2 項に主務大臣許可による公共団体の強制買収規定が設けられた¹³⁾。この際主務大臣は、内務大臣との協議義務規定はあるものの、通信大臣単

図表 3 六大都市におけるガス事業報償契約の買収規定

| | 大阪市 | 名古屋市 | 京都市 | 神戸市 | 東京市 |
|---------------|--------------------|----------------------------------|--------------------|--------------------|---------------------|
| 相手方事業者 締結日 | (株)大阪瓦斯 1903年8月 | (株)名古屋瓦斯 1907年5月 1908年9月改訂 | (株)京都瓦斯 1907年6月 | (株)神戸瓦斯 1908年3月 | (株)東京瓦斯 1911年12月 |
| 契約期間 | - | 25年 | - | 40年 | 30年 |
| 期間後の買収 | ○ 50年後 | ○ 25年後 | ○ 25年後 | ○ 40年後 | ○ 30年後 |
| 優先譲受 | × | ○ | × | ○ | × |
| 随時買収 | × | × | × | × | ○ |

*『大阪市会史』5巻、『社史 東邦瓦斯株式会社』、『現行公益企業法規類集』、『神戸市会史』2巻、『東京市会議事速記録』明治44年13号より作成（1911年12月現在）。なお、横浜市は公営のため除外した。

独である（1932年勅令354号「電気事業法施行令」6条）。電気事業についても、直接条文上の規定はないが、主務大臣の諮問機関である「電気委員会」（1932年勅令355号「電気委員会官制」）に強制買収に関する諮問がなされると考えられる。

さらにガス事業については、「第十七条ノ規定ハ本法施行ノ際市町村ト瓦斯事業者トノ間ニ瓦斯事業ノ買収ニ関シ期間ノ定アルトキハ其ノ期間之ヲ適用セズ」（事業法附則3項）として、市町村と事業者に関する期間の「定」、すなわち報償契約による一定期間後の買収権の留保規定があるとき、事業法上の随時的な強制買収規定は適用されないと定められている¹⁴⁾。つまり、瓦斯事業法上の買収規定よりも、報償契約における期間後の買収規定が優先されたのである。

(3) 報償契約に基づく強制買収

報償契約は道路の使用権を媒介とした公納金の納付契約ではあるが、同時に種々の公益規制も設けられている。これは、報償契約締結の論拠それ自体が、当該事業が自然独占事業であり、公益事業であるという認識に基づくためである。つまり、公益事業は本来公営がふさわしいが、財政問題等により当該市町村では経営が困難であるため、報償契約による公納金と公益規制を課した上で私営を許すという論理をとるのである。このような論理は、ガス報償契約の嚆矢となった1903年の大阪市と大阪瓦斯株式会社（以下、大阪瓦斯）との報償契約以来のものであった¹⁵⁾。

報償契約の前提条件としての「公営主義」は、ある種当然として、契約中に買収権の留保を求めることとなる。このため、買収規定が必須というもので

はないが、多くの場合、報償契約中に種々の形で公営化への道筋がつけられており、特に大都市部では顕著にその傾向が見られた（図表3）。

なお、報償契約に基づく買収についても事業法上では16条の事業譲渡に該当するため、前述のような主務大臣の許可を要する。

イ. 一定期間後の強制買収

ガス報償契約における買収規定の中で最も一般的に見られたのは、一定期間後の事業買収権を市町村が留保するというものである。報償契約の端緒となった大阪市・大阪瓦斯のものについても、「会社ハ開業ノ日より満五十年ノ後ニ至リ市ノ希望ニ依リ買収ニ応ス可キ事¹⁶⁾」（2条1項）として、開業50年後の大阪市による買収権を規定する。これが大阪市による「公営主義」の帰結であることは、先に述べた通りである。

契約上の表現では、報償契約の期間満了後に、また期間の定めのない報償契約においても一定期間後に、市町村は買収権を行使できるという形がとられることが多い。買収権行使までに期間が設定されるのは、ガス事業開始前後に報償契約が締結されることが多いためであり、私事業者の投下資本の回収に猶予を設ける目的があったと考えられよう。報償契約中での当該期間については、12年（1915年福岡県八幡町・西部合同瓦斯株式会社報償契約）から50年（1903年大阪市・大阪瓦斯報償契約）までの開きが見られる。この期間の長短は必ずしも厳密な計算に基づくものではなく、契約当時の状況、たとえば市町村内のほかの公益事業との均衡等にも左右された。

一例として、名古屋市・名古屋瓦斯株式会社（以下、名古屋瓦斯）報償契約の事例を挙げたい。1907

年に締結された報償契約では、「会社ハ存立期間終了ノ際市ノ希望ニ依リ其営業及之ニ必要ナル物件ノ全部ノ買収ニ応スルモノトス」(10条1項)として、登記上の存立期間である約50年後の買収権を留保していた。しかし、翌1908年に改訂された際には、「会社ハ本契約締結ノ日より満二十五ヶ年ヲ経過シタル後市ノ希望ニ依リ其営業及之ニ必要ナル物件ノ全部ノ買収ニ応スルモノトス」(9条1項)として、期間は約半分の25年にまで短縮された¹⁷⁾。このときの改訂は、同年、名古屋市と名古屋電気鉄道・名古屋電灯・名古屋電力各株式会社との間に結ばれた3件の報償契約との均衡を理由としたものであった。これら報償契約には全て25年後の買収権の留保が規定されている。このように、期間について一定の傾向性を見出すことは困難である。

電気事業においても、ガス事業ほどではないものの、報償契約によって市町村が買収権を留保する事例が見られる。電気事業報償契約は1906年に大阪市・大阪電灯株式会社の間に結ばれたものが最初であるが、これにも期間後の買収権が規定されている。

ロ. 優先譲受

報償契約では、事業者が当該事業の譲渡もしくは廃止をなす場合、市町村が優先して事業を譲受する権利を規定する場合がある。このようなものは期間後の買収権の留保とともに報償契約中に規定される事例が多いが、特に電気事業についてはこれのみを単独で規定するものも見られる。

ガス報償契約中に優先譲受権を規定したのは、1907年の名古屋市・名古屋瓦斯の報償契約が最初であり、「会社ニ於テ存立期間中廃業ヲ為シ又ハ其営業物件ノ全部若ハ一部ヲ譲渡セムトスルキハ市ハ他ニ優先シテ之ヲ譲受クルノ権利アルモノトス」(10条2項)として定められている。同様の規定は、神戸市・神戸瓦斯株式会社(1908年)、堺市・堺瓦斯株式会社(1910年)、水戸市・水戸瓦斯株式会社(1913年)などの多くの報償契約に存在し、また電気事業報償契約にも同様の規定が見られる。

これに関連して、譲渡・合併などの事業の移転については市町村の承諾を要するという規定が、ガス・電気事業ともに報償契約中に数多く存在した。特に電気事業については第1次大戦後の戦後不況以

降に企業譲渡・合併が急増しており、報償契約を介した市町村の影響力は無視できないものがあった¹⁹⁾。

ハ. 随時の強制買収

瓦斯事業法における強制買収規定のように、ガス事業報償契約においても随時的な買収権を規定したものは存在するが、事例としては限られる。この理由としては、前述した投下資本の回収猶予という状況に加え、瓦斯事業法上の買収が諮問機関(瓦斯事業委員会)の審議を経て、主務大臣の裁定という手続きをとるのに対し、報償契約での随時的買収は市町村の申込のみで行使するという、規定の一方的有利性にあるものと考えられよう。電気事業報償契約についても、随時買収規定の事例はごく限られる²⁰⁾。

このため、報償契約中に随時買収が規定されるのは、当該契約の締結自体に特殊な事情を有するケースが多い。たとえば、13条1項に「市ニ於テ会社ノ営業物件ノ全部ヲ買収セントスルキハ会社ハ之ヲ拒ムコトヲ得ス」²¹⁾と規定する、1911年の東京市・東京瓦斯株式会社(以下、東京瓦斯)報償契約は、締結の背景に東京瓦斯と他事業者の合併問題を伴っており、東京市側が交渉を終始有利に進めたという経緯を有している。また、7条に「市ニ於テ将来瓦斯事業ヲ経営セントスル場合ハ会社ハ何時タリトモ其ノ経営上必要ナル施設並ニ物件ノ全部又ハ一部及ヒ之ニ伴フ権利ヲ譲渡スルモノトス」²²⁾と規定する、1934年の大津市・近江瓦斯株式会社(以下、近江瓦斯)の報償契約は、当該契約の締結に前後して買収交渉が進行していたのである。その全てではないが、報償契約における随時買収規定の挿入は、契約締結時における一方当事者(市町村)の特段の優位性が存在する場合があったといえよう。

なお、報償契約における随時買収権と、瓦斯事業法上の強制買収規定との関係については、条文上では必ずしも明らかではない。ただし、随時買収規定を有する、大津市・近江瓦斯報償契約の締結は瓦斯事業法施行後のことであり、東京市・東京瓦斯報償契約は事業法施行後も有効に存続したことなどから、少なくとも契約当事者間の認識では両者が併存しうるものであったと考えられる。

(4) 小括

戦前期におけるガス事業公営化のための法的手段

図表 4 戦前期における公営ガス事業

| | 開始年 | 市町村 | 前の経営主体 | 類型 | 手段 | 2011年3月現在の経営主体 |
|-----|-----------|---------------|---------------------------------|--------|----|---|
| | | | 買収の動機 | | | 備考 |
| a1 | (1879年8月) | 横浜市 (神奈川県) | (横浜瓦斯会社→町会所) — | — | — | 東京瓦斯株式会社(1944年) 1892年まで町共有物 |
| a2 | 1912年2月 | 福井市 (福井県) | (新設) | — | — | (公営存続) |
| a3 | 1914年5月 | 久留米市 (佐賀県) | (新設) | — | — | 久留米ガス株式会社(2009年) |
| a4 | 1918年10月 | 高田市 (新潟県) | 高田瓦斯株式会社 業績不振による会社の解散問題 | A | ① | (公営存続; 上越市) |
| a5 | 1921年10月 | 金沢市 (石川県) | 金沢電気瓦斯株式会社 市の財源として(主として電気事業) | B C | ① | (公営存続) |
| a6 | 1930年4月 | 松江市 (島根県) | (新設) | — | — | (公営存続) 1912～1918年、山陰瓦斯株式 会社が存在 |
| a7 | 1932年12月 | 宇部市 (山口県) | (新設) | — | — | (公営存続) 1930年に民間が取得した設立 許可を、実質的に継承 |
| a8 | 1936年10月 | 土崎港町 (秋田県) | (新設) | — | — | 東部瓦斯株式会社(2001年) 1941年、秋田市と合併 |
| a9 | 1937年3月 | 大津市 (滋賀県) | 近江瓦斯株式会社 市の財源として | B C | ① | (公営存続) 1910～1918年、大津瓦斯株式 会社が存在 |
| a10 | 1941年4月 | 仙台市 (宮城県) | 仙台瓦斯株式会社 都市計画および陸軍の要請 | C D | ① | (公営存続) |
| a11 | 1941年4月 | 佐賀市 (佐賀県) | 有限責任佐賀市瓦斯購買利用組合 市の財源として | B C | ① | 佐賀ガス株式会社(2003年) |

*「瓦斯事業要覧」、「ガス事業便覧」により作成。ただし、植民地および東京府営(1876-1885)については、表中から除いた。

*「類型」については(A)公的救済型(B)財政強化型(C)公的独占型(D)他

*「手段」については、①任意買収、②瓦斯事業法による買収、③報償契約による一定期間後の買収、④報償契約による優先譲受、⑤報償契約による随時買収

*「買収の動機」「類型」「手段」については、本文中に引用した文献も参照した。

は、多分に複雑である。これは、ガス事業の公営化の機会を増大させたい市町村と内務省、営利事業としての側面を重視する私事業者(および帝国瓦斯協会)、そして農商務省(商工省)といった種々のアクターの対立と妥協の結果として、報償契約と瓦斯事業法に公営化の法的手段が盛り込まれたためであると考えられる。一方、電気事業については早期に主務官庁と規制法令が整備されていたため、内務省等が権限を主張できる範囲は限られていた。この意味で、電気事業の公営化の法的手段は、ガス事業に比較すると弱かったといえる²³⁾。

ともあれ戦前期の都市ガス事業では、任意的な買収に加えて、瓦斯事業法や報償契約による買収が定められ、事業公営化への道筋は多様に担保されてい

たのである。それでは、このような手段の確保は実際に事業の公営化を促進したのであろうか。次節では、どのような場合に市町村がガス事業の公営化を試みたのか、そして買収交渉等の中でどのような法的手段が用いられたのかを考察することとする。

3 公営化が試みられる諸類型とその検討

図表4は、戦前期における公営ガス事業者の一覧である。これにあるように、戦前期における公営ガス事業数は11と少ない。また公営化事例については、1888年市制・町村制施行前の特殊的事例といえる横浜市のものを除けば5件に過ぎない。このため、本稿では業界団体誌である『帝国瓦斯協会雑

誌』(1912~1943年)に掲載された、公営化が試みられたが最終的にはそれがなされなかった16事例(図表5)を加え、より考察対象を広げるものとする²⁴⁾。

検討に当たって、本稿では公営化が試みられた諸類型を「公的救済型」「財政強化型」「公的独占型」「他」の4種とした。各類型の概要は以下の通りである。

第1の類型は、「公的救済型」である。何らかの事由により事業経営が立ちゆかなくなった際、都市ガス事業のインフラストラクチャー機能を重視する市町村が、当該事業を公営化することによって存続を図ろうとしたものである。

第2の類型は、「財政強化型」である。当時の都市部は恒常的な財源不足に陥っていた。そこで、その補填を公営事業としてのガス事業の収益に期待して公営化を試みたものが、これに該当する。同類型の事例は第3の類型(「公的独占型」)にも該当するものが多く、この際の両類型の関係については後に詳しく述べたい。

第3の類型は、「公的独占型」である。都市ガス事業の独占性や都市生活上の必需性的観点を強調し、ガスの普及や料金の値下げ等を目的としたものや、都市計画の一部として公営化を試みた事例をここに分類した。いわゆる「公営主義」の議論についても、主としてこれに該当する。

最後に、「他」分類として、上記の3類型には明確には当てはまらないものをここに振り分けた。ただし、これに該当する仙台市の事例は特異なものであり、かつ重要な観点を含むため検討を要する。

ここからは以上のような類型に沿って、実際の事例を交えつつ、考察を加えていくこととする。

(1) 公的救済型

「公的救済型」の4例は、全て1920年前後に集中している。これは、第1次大戦に起因する石炭価格の騰貴や、これに続く戦後不況の煽りを受け、経営難に陥るガス事業者が多数あったためである。たとえば、1918年12月、帝国瓦斯協会は、第1次世界大戦を理由とした石炭の騰貴(および報償契約による料金制限)によって、ガス業界は「大打撃ヲ被リ既ニ全国ニ亘リ解散セル会社ノ数実ニ二十社以上ニ達」という窮状を政府に訴えている(『帝国瓦

ス協会雑誌』8巻1号28-29頁)。

当時、私ガス事業者は、採算性がとれなくなると当該事業を休止し、さらには比較的簡単に会社を解散してしまう傾向にあった²⁵⁾。この一つの理由として、瓦斯事業法の施行(1925年)前であり、ガス事業の休止や廃止に主務大臣の許可が不要であったことが挙げられる。

さらには、私事業者の意識にも原因が求められよう。当時の事業者は、公益事業というよりも営利事業をなしているという意識の方が強かった。一例として、高田瓦斯株式会社(以下、高田瓦斯)の事例²⁶⁾では、「会社の性質が純然たる営利会社」である同社の経営が困難になったため、「市の体面」に関係なく所有財産を売り払うべきだという議論により、会社の解散が決定された(『高田新聞』1918年9月8日)。これは、地中に埋設したガス導管を掘り起こし、価格が騰貴していた鉄材として売却することを意図したものであり、同様のケースは各所で見られた(『高田新聞』1918年7月26日、『下野新聞』1918年12月3日等)。

このようなインフラストラクチャー喪失の危機に対して、市町村はどのように対応したのか。

高田瓦斯の事例では、公営化による事業の存続を模索したため、報償契約は重要な役割を担った。倉石源造高田市長は、会社が解散するならば、「一般需用者ノ不便ハ勿論市将来ノ利害ニ大ナル関係ヲ有シ且ツ今ニシテ之ヲ廃止セム歟近キ将来ニ於イテ該事業ノ再興覚束ナキヲ認ムル」として、報償契約によって同社を買収し、公営化によるガス事業存続の方針を示す²⁷⁾。1914年の報償契約8条では、「市ハ本契約満了ノ后若クハ満了以前ト雖トモ会社ノ営業ヲ買収セントスルトキハ会社ハ是ニ応スルモノトス²⁸⁾」として、高田市の随時買収権を規定していた。

しかしながら、同事例では最終的に強制買収権は行使されず、両者の間で買収の合意が成立する。報償契約の強制買収規定に基づく価格算定では、会社側の希望額の半額程度となり、これには高田瓦斯が強く反発したためである(『高田日報』1918年10月4日)。ただし同規定の存在は、両者の交渉に強い影響を与えたといえる。

もちろん、報償契約がなくとも、市町村が公営化による事業存続を図る場合も見られる。これには、

図表5 『帝国瓦斯協会雑誌』に見る、事業公営化の試みの動機と経過 ※結果的に公営化はなされていない事例

| | 年 | 市町村 事業者 | 買収の動機 経過 | 類型 | 手段 | 出典巻号 |
|-----|----------------|----------------------|--|--------|--------|--|
| | | | | | | |
| b1 | 1918 ～1919年 | 松本市(長野県) | 業績不振による会社解散の浮上 | A | ① | 7-7, 7-10, 7-11, 8-4 |
| | | 松本瓦斯株式会社 | 松本市が譲り受け、新会社(松本瓦斯工業)を設立 | | | |
| b2 | 1918 ～1919年 | 水戸市(茨城県) | 業績不振による会社解散の浮上(報償契約による優先譲受権) | A | ④ | 8-1, 8-6, 8-10 |
| | | 水戸瓦斯株式会社 | 採算が不安視され、新会社(茨城瓦斯)が事業継承 | | | |
| b3 | 1919 ～1921年 | 宇都宮市(栃木県) | 業績不振による会社解散の浮上 | A | ① | 8-7, 9-7 |
| | | 宇都宮瓦斯株式会社 | 買収交渉はまとまるが、主務大臣の起債許可が下りず、会社が事業を存続 | | | |
| b4 | 1927 ～1928年 | 高崎市(栃木県) | 東京電灯株式会社のガス事業の分社化 | B | ① ? | 16-2 |
| | | 東京電灯株式会社 | 分社化された新会社(関東瓦斯株式会社)への譲渡 | | | |
| b5 | 1929年 | 東京市(東京府) | 増資および料金をめぐる市と会社の対立 | C | ⑤ | 18-4 |
| | | 東京瓦斯株式会社 | 増資が主務大臣裁定となり、立ち消え(料金値下げ) | | | |
| b6 | 1929 ～1930年 | 長岡市(新潟県) | 料金値下幅をめぐる市と会社の対立 | B C | ① | 18-6, 19-4, 19-5, 20-1 |
| | | 長岡天然瓦斯株式会社 | 買収交渉は不調に終わる(新料金は主務省案にて認可) | | | |
| b7 | 1929 ～1931年 | 新潟市(新潟県) | 報償契約の期間満了、新財源として | B C | ① ③ | 18-4, 19-4, 19-6, 20-3 |
| | | 新潟瓦斯株式会社 | 採算が不安視され、買収断念(料金値下げ・報償契約破棄) | | | |
| b8 | 1930 ～1933年 | 八幡市(福岡県) | 報償契約の期間満了 | B C | ③ | 19-4, 21-2, 22-1, 22-2, 23-1 |
| | | 九州瓦斯株式会社 | 採算の不安視と予算問題により、買収断念(報償契約改訂) | | | |
| b9 | 1931 ～1936年 | 横浜市(神奈川県) | 鶴見地区への市域拡張 | C | ① ② | 20-6, 23-1, 23-5, 23-7, 24-2, 25-7 |
| | | 鶴見瓦斯株式会社 東京瓦斯株式会社 | 買収価格が折り合わず、事業法にもとづく強制買収を企図するも、主務省の慎重姿勢により、買収断念 | | | |
| b10 | 1933年 | 佐世保市(長崎県) | 報償契約の期間満了 | B C | ③ | 22-1 |
| | | 西部瓦斯株式会社 | 財政上の理由による買収断念 (報償契約の改訂による、公納金の増加) | | | |
| b11 | 1934 ～1936年 | 富山市(富山県) | 新財源として | B | ① | 23-1, 25-3 |
| | | 日本海電気株式会社 | 財政上の理由による買収断念 | | | |
| b12 | 1934 ～1935年 | 長岡市(新潟県) | 料金問題、新財源として | B C | ① | 24-1, 24-2, 24-3, 24-5, 24-7 |
| | | 長岡天然瓦斯株式会社 | 買収価格が折り合わず(料金値下げ) | | | |
| b13 | 1935 ～1936年 | 小松町(石川県) | 新財源として | B | ① | 25-1, 25-3 |
| | | 小松瓦斯株式会社 | 財政上の理由および市議会混乱により買収断念 | | | |
| b14 | 1937年 | 秋田市(秋田県) | 大日本電力のガス事業部門の分社化(報償契約による優先譲渡権) | B C | ④ | 26-3 |
| | | 大日本電力株式会社 | 一部議論に留まる? | | | |
| b15 | 1938年 | 横浜市(神奈川県) | 市営ガスに比較しての料金高値 | C | ① ② | 27-5, 27-6 |
| | | 関東瓦斯株式会社 | 交渉が折り合わず | | | |
| b16 | 1940年 | 岐阜市(岐阜県) | 下水処理により発生するメタンガスの利用 | D | ① | 29-3 |
| | | 岐阜瓦斯株式会社 | 一部議論に留まる? | | | |

*『帝国瓦斯協会雑誌』(1912～1943年)より作成。ただし植民地の事例については、表中から除いた。

*「類型」については(A)公的救済型(B)財政強化型(C)公的独占型(D)他

*「手段」については、①任意買収、②瓦斯事業法による買収、③報償契約による一定期間後の買収、④報償契約による優先譲受、⑤報償契約による随時買収

*「買収の動機」「経過」「類型」「手段」については、本文中で引用したもののほか、秋田市編『秋田市史』5巻(秋田市、2005年)、佐世保市総務部庶務課編『佐世保市史』産業経済編(佐世保市役所、1956年)、高崎市市史編さん委員会編『新編 高崎市史』通史編4(高崎市、2004年)についても参照した。

起債問題によって結果的に実現しなかったが、宇都宮瓦斯の事例²⁹⁾が挙げられる。

ただし、「公的救済型」としての公営化は、あくまでインフラ存続のための一選択肢に過ぎない。インフラ喪失の危機においては、経営主体の問題よりもガス事業の存続自体の方が当然に重要視される。

松本瓦斯株式会社の事例³⁰⁾では、会社の解散に際して松本市による公営化が検討された。結果として、財政的問題を理由にガス事業の公営化は断念されたが、しかし市が一端買収し、その補助のもとに新会社（松本瓦斯工業株式会社）を設立して、事業を継承させるという形がとられた。当時の松本市では松本高等学校の誘致運動がなされており、同校の設置条件としてインフラ整備が求められていたことがその動機となっている。

また、水戸瓦斯株式会社の事例³¹⁾では、同社の解散に際して水戸市の優先譲受権（1913年報償契約11条2項）が問題となった。しかし水戸市は財政問題から公営には及び腰であり、県知事の仲介によって、市から相当の援助を約束された茨城電気株式会社がこれを継承するという解決に至っている。

以上の事例に限らず、当時は市町村による補助等の、ある種の公的救済が各地で行われた。その際の報償契約の役割はむしろ限定的なものであったが、優先譲受権等がある場合に会社の解散まで至ると、市町村の責任問題が当然浮上する。この意味で買収権規定は、市町村の権利であるとともに、インフラストラクチャーとしての都市ガス事業を継続させる義務的側面も有していたといえよう。

(2) 財政強化型

「財政強化型」には、主に財政的な寄与を期待して買収が試みられた事例が分類される。その第一の背景としては、戦前期における恒常的な都市財政の逼迫がある。このような中、特に公益事業の公営（化）は、同問題に対する一つの有力な解決策としてみなされていた。1910年の第4回社会政策学会の論題「市営事業」の中では、公営事業の収益主義について、関一などは積極的にこれを肯定して議論を展開している³²⁾。

実際の事例では、大津市による近江瓦斯の買収³³⁾がその典型といえる。1935年に大津市は、同社のガス供給開始に先立って報償契約を締結した。しか

しその直後、堀田義次郎大津市長は、同社の買収に関する仮契約³⁴⁾を締結したとして、買収関連議案を市会に提出する³⁵⁾。その際に市長は、「予ねて此市会の御意見と致しましても、亦市長の意見と致しましても、市の財政状態を鞏固にして行くと、成るべく税外収入を殖や」すべきであり、「市の事業として凡そ有益なる事業と認むべきものは努めて之を市営に移すと云ふ根本の方針を以ちまして、市の輿論だと認めて」いると述べる。しかし電気事業の公営化は政府の方針上困難であるため³⁶⁾、「公共団体の経営でも何れも相当なる剰余若しくは収益を上げて居る」ガス事業を公営化すると説明した。つまり、ガス事業の公営化を図る最大の目的はその収益性にあるというのである。

同様に、有限責任佐賀市瓦斯購買利用組合の事例³⁷⁾では、1940年地方税制改革によって縮小された市財政の弾力性を回復するため、佐賀市の新たな財源として1941年に公営化がなされている。

このように、戦前期の都市ガス事業は市町村の財源として有望であると考えられていた。ただし、上の2例は任意買収によって公営化が達成されたものである。報償契約に基づく買収の場合には、その行使をめぐって問題化する場合もあった。

新潟瓦斯株式会社の事例³⁸⁾では、1930年12月の契約満了とともに買収権を行使しう、新潟市との報償契約が締結されていた（13条）。このため新潟市では、契約を更新するか、それとも買収するかを選択を迫られる。この際、ガス事業の財源化を期待して、市および市会に公営化案が浮上した。しかし、買収額算定における市と会社の開きや公営化後の経営への不安から、買収案は立ち消えとなる。その後、同市の報償契約は更新されず、道路法による占用料徴収へと転換されたが、これは市の増収を目的としたものであった。

また、八幡市と九州瓦斯株式会社³⁹⁾の報償契約では、1928年3月以降に市の買収権が行使可能であった（6条）。ただし、契約自体は1930年3月に満了するため、八幡市でもその財源化を目的として公営化論が台頭することとなった。しかし議論はなかなかまとまらず、市は暫定的に報償契約を延長するなどして対応していたが、最終的には買収予算の目処が立たずに公営化は断念された。両者の間で1935年に締結された新報償契約では、買収規定が

削除される一方で、公納金額は実質的に引き上げられた。これは、公営化問題が市町村財政への寄与と結びつけられて議論されていたことを如実に示すものであるといえよう。

これらは市町村財政への寄与を強調する「財政強化型」の事例だが、同類型であっても当該事業が公益事業であったという点は、公営化を試みるに際して重要な要素となっていたことには注意したい。特に問題となったのは、①なぜ市町村が公益事業を担うのかという理由、そして②公営化された際に市民が受ける恩恵という2点であった。

前者については、いわゆる「公営主義」という概念がこれに当たる。つまり、当該事業の公益性を担保するには、公営が最も優れているという論理である。

金沢電気瓦斯株式会社の事例⁴⁰⁾では、飯尾次郎三郎金沢市長は、買収議案について、「抑モ電気電鉄及ヒ水道等ハ其ノ事業ノ性質ニ見テ之ヲ公共団体ノ経営ニ委シ以テ安全ニ市民ヲシテ使用セシメ旁財源ヲ補フノ資ニ供スルヲ要ス」と市会に説明している⁴¹⁾。つまり、事業の性質とその財源性から、本来的に公益事業は公営が望ましいと主張するのである。この場合の「性質」とは、特に「独占事業」であるという点が飯尾によって強調されている。

そして後者についても、これが広く共通的な理解としてなされている傾向にあった。

先の大津市の事例では、収益事業性が前面に押し出されて公営化がなされたことは、前述した通りである。ただし、市会での堀田市長の説明では、「営利会社の利益配当と、夫れから公共団体の公営事業の収益」の比較として、ガス事業は「公益なるが故に一方に於ては社会政策的の見地に立たねばならぬ」と指摘し、公共団体であれば利益の一部は料金の値下げとして需用者に還元する必要があるとも述べられている⁴²⁾。

このように、公営化に際しての市民が受ける恩恵として料金の値下げが広く期待されており、これが公営化への障壁となることさえあった。たとえば八幡市での事例においては、もし公営化がなされれば料金の値下げが政治問題化すると観測されている(『帝国瓦斯協会雑誌』22巻1号104-105頁)。

つまり、市の財源確保を目的として公営化を図ろうとしても、公営化に伴う料金値下げの期待とは無

関係ではなく、むしろ密接に関係する場合が多かったのである。

先の新潟市の事例において、1929年7月、報償契約の満了を前にして市会は、「瓦斯事業市営調査ニ関スル意見書⁴³⁾」を市長に提出している。同意見書では、「本市ニ於ケル瓦斯供給事業ハ其性質上正ニ公的事业ニ属シ、之カ経営ハ決シテ一会社ノ独占ニ委ス可ラス、即チ市自ラ之ニ当ル可シトスル意見ハ今ヤ全市民ノ輿論ナリト信ス、(中略)賢明ナル市当局ハ希クハ市ノ財政並ニ市民ノ瓦斯消費ニ対スル負担ノ輕重ヲ考慮」して、これを機会にガス事業を公営化すべきであると主張された。ここでは「市ノ財政」と「市民ノ瓦斯消費ニ対スル負担」が並列して述べられているように、戦前期において公営化による市町村の財源の確保(「財政強化型」)という視点は、当該事業の必需性(「公的独占型」)との比重を天秤にかけながら議論されていたのであった。

(3) 公的独占型

公営化を試みる際、その財源化を強調する「財政強化型」の場合でも、料金値下げ等を目的とする「公的独占型」の議論を伴うことが多かったという点は、先に述べた通りである。しかし事例中には、むしろ「公的独占型」の議論を念頭に公営化を試みたものも確認される。ここでは、特にこのような事例を取り上げることとする。

その代表的なものとしては、横浜市における鶴見瓦斯株式会社(以下、鶴見瓦斯)および東京瓦斯の事例が挙げられる。横浜市は1927年4月、鶴見町等を吸収合併する。そして1931年6月、横浜市は、鶴見地域で営業していた鶴見瓦斯・東京瓦斯の両ガス事業を買収する方針であると発表するのである。この際、大西一郎横浜市長は、「電車水道の如き市民多数に関係ある公企業は一つの市民域内で区々に別れてゐることは理想的でない。之を市企業の下に統一することの必要を俟たない所である」とし、さらに買収が達成された際には、スケールメリットによる「ガス使用料値下の余地」さえ生じうると述べている(『横浜貿易新報』1931年6月25日)。横浜市では明治期より公営ガス事業を営んでおり、いわゆる「公営主義」の名の下に、新市域についてもガスの事業主体を市に統一させようとしたのである。ここには同事業を財源とみなす議論はほとんど見ら

れない。

同事例のもう一つの特徴として、買収に際して瓦斯事業法上の強制買収規定を初めて行使しようとした点が挙げられる。同年10月の横浜市会⁴⁴⁾では、大西市長は買収議案の説明として、横浜市内に複数のガス事業者が存在するという現状は、「公益事業ヲ市ニ於テ統一一致シテ行フ」という「本市ノ伝統的精神ニ背」くものであり、「市民ノ福利増進上支障ヲ来ス惧レ」があるものであるとする。しかしながら会社側が協議に応じないため、「止ムヲ得ズ瓦斯事業法第十七条第一項ニ依リマシテ主務大臣ノ認可ヲ受ケマシテ、両会社ノ本市内ニ於ケル所ノ事業ヲ買収セント云フコトヲ決意」したと述べるのである。横浜市は両会社ともに報償契約を締結していなかったため、強制買収には事業法しか手段がなかった。同買収議案は市会で可決されるが、しかし実際には申請されず、1936年になって漸く横浜市は鶴見地域のガス事業公営化計画を撤回する（『横浜貿易新報』1936年10月2日）。

なぜ事業法に基づく買収申請はされなかったのか。同法に基づく買収については、政府は一貫して慎重姿勢をとっていた。当時、商工省工務局監督課長であった小金義照は、「地方公共団体と瓦斯会社との関係は特に厄介な問題を孕み勝ちであつた」として、「横浜市と鶴見瓦斯会社及東京瓦斯会社との間には買収問題があつて何とか妥当な解決を見度いと念じて居たが、事の性質が急に解決を許さざる為か遂に其の儘後任者に引継がざるを得なかつた」と退任時に述べている⁴⁵⁾。また、先の近江瓦斯の事例の際、堀田大津市長は、「市が買収したいと云ふても、果して応ずるか応じないか、若し応じないと云ふ事になれば、瓦斯法に依つて強制買収と云ふ事が出来るか何うか、所が強制買収と云ふ事は殆ど例のない事で、政府としても苟くも之を会社なら会社に一旦許可した以上は、文化的の事業であるから、之を助長して行くと云ふ事が当然の方針である、故にさう云ふ強制買収と云ふやうな事は一旦許可して後は政府としては出来ない相談であると云ふ事が大体判つて参りました」と説明する⁴⁶⁾。事業法に基づく買収は商工・内務の両省の権限に関わるため、制度的にもその実現は非常に困難であった。横浜市の当該事例についても、「当事者及内務、商工当局との間に於て蹉跌を来し」たことが、強制買収が行使さ

れなかった原因であると報じられている（『帝国瓦斯協会雑誌』23巻5号64頁）。

このように、横浜市の事例では「公的独占型」の公営化を実現するため、事業法による随時強制買収が選択肢とされた。同様の「公的独占型」にて、報償契約による随時買収権の行使が示唆されたものとして、東京市と東京瓦斯の事例⁴⁷⁾が挙げられる。

1911年の報償契約の締結をきっかけとして東京市と東京瓦斯の間に生じた相互不信は、大正期から昭和戦前期にかけて継続し、両者は種々の局面で対立するようになった。この関係が最も悪化して社会問題にまで発展したのが、1929年の東京瓦斯の増資・料金値下げ問題である。報償契約の規定上、東京瓦斯の増資には東京市の承認を要した（12条）。しかし、事業拡大を目的として増資を申請しようとした東京瓦斯に対し、東京市および東京市会は社債発行と比較した高率の金利を指摘して、増資による資金調達を認めなかった。一方で、市および市会は会社にガス料金の値下げを求めているが、これについては東京瓦斯側が拒否をする。

この際、市および市会側の解決策として、報償契約の破棄論とともに浮上したのが、報償契約13条の随時買収権行使による公営化論であった。つまり、公営化によって市が直接、料金値下げを達成するのである。買収論は主として東京市会に支持者が多かったが、市当局も会社の値下げ拒否回答に接した1929年6月、東京瓦斯との交渉に当たっていた白上祐吉東京市助役が「かうなれば買収が報償契約破棄だが案の立てやうで買収不可能といふこともない」という発言をするまでに至っている（『東京朝日新聞』1929年6月15日夕刊）。

同事例では、公営化論そのものが市側の交渉の一材料として機能している点が注目される。この観点が明確に表れているのが、公営化論とともに選択肢として浮上していた、報償契約の破棄論である。東京市・東京瓦斯報償契約における公納金額は、市によれば道路法に基づく占用料の3分の1以下であったため、報償契約の破棄はそのまま東京瓦斯の負担となる（『東京日日新聞』1929年6月13日）。つまり、市側で報償契約の破棄を論じること自体、会社側には交渉上の圧力としてはたらくのであり、その最も先鋭化したものが、特に市会での支持を集めた買収公営化論であったとも理解することができよ

う⁴⁸⁾。なお、増資・料金値下げ問題はその後、増資の可否が主務大臣裁定となったことで沈静化する。これに伴い、東京市による公営化論は、報償契約破棄論とともに論じられることはなくなっていった。

上記の2例に限らず、料金値下げを目的として公営化が議論された事例はほかにも存在する。たとえば、1930年前後と1935年前後の2度にわたって公営化論が持ち上がった、長岡市の長岡天然瓦斯株式会社の事例⁴⁹⁾が挙げられる。

同事例では、公営化による財政補填と料金値下げが目的として議論されていたが、特に先の1930年前後の事例では、会社が「一度に値下げするのは困難であると云ふにあるもの、如く結局長岡市にて買収が最も当を得たものではないかとされ市では買収を考慮し既に入収案を起草すべく委員が設けられ」という経緯を有していた(『帝国瓦斯協会雑誌』19巻4号92頁)。後年の事例では、市への財政補填が強調されたが、道路占用料とガス料金問題を関連させた議論もなされている。両事例ともに公営化は実現しなかったものの、公営化の議論の後には料金の値下げが達成されたという点を留意したい。

これらの事例では、「財政強化型」の項で述べたような、公営化されればガス料金の値下げが当然に実現するという一般的な理解を一步進めた、ガス料金の値下げを実現するために公営化をなすという論理が表れている。これが、たとえば横浜市による事業統一の試みに表れたように、当時の「公営主義」の正当化に大きく寄与していたといえるであろう。

一方で、市町村と私事業者の料金等の交渉の際、この論理は市町村側に有利にはたらくものであった。当時は特にガス料金を中心として、市町村は事業者と直接的・間接的に関係する局面が多々生じた。この際、公営化という選択肢を留保することは、事業者側の譲歩を引き出すために有効に機能したのである。特に瓦斯事業法や報償契約による強制買収規定は、法的にも最終的な市町村の優位性を確保したといえよう。無論、この優位性は買収権の留保に限らず、報償契約の規定一般からも導かれるものである。

しかし、いざ実際に公営化を図るという段になった場合には、横浜市の事例にあるような、政府の慎重姿勢が見られたことに注意したい。とりわけ瓦斯事業法に基づく強制買収は、商工・内務という複数

官庁にまたがるバランスの上に決定がなされるものであり、結果としてその行使はほとんど不可能に近かった。

(4) 他(国防国家型)

最後に、本稿の類型上では「他」に分類されるが、特異な事例として仙台瓦斯株式会社(以下、仙台瓦斯)の公営化⁵⁰⁾を検討する。

仙台市による仙台瓦斯の公営化議論が浮上したのは1940年半ばのことであるが、同年中には買収の合意が成立し、翌1941年4月からは公営ガス事業が開始された。当時、この公営化については、たとえば「最近仙台市が著しく膨張し、大仙台市樹立の計画の下に著々都市計画を遂行し、各種工業も続出するに至」っており、将来的に「激増する需要」に対応するため、「之を市営として改善拡張を図る急務に迫られた」結果であると説明されていた(『帝国瓦斯協会雑誌』30巻6号34頁)。たしかに仙台市では、1939年より「仙塩地方開発総合計画」に基づく工業化を推進しており、また1941年9月には周辺5村を吸収合併している。しかし、この「激増する需要」というのは、1941年に仙台市内に設置された東京第一陸軍造兵廠仙台製造所がその中心であった。

1940年5月、渋谷徳三郎仙台市長が市会協議会で説明したところによると、「陸軍省井上大佐」(井上議作・東京第一陸軍造兵廠会計課長と推定される)が来訪し、その席で「軍需工場設置ニツキ相談」として、これに対する市の協力を求めた⁵¹⁾。その際に陸軍省からガス事業の公営化要請があったと推定され、これを契機として仙台市による仙台瓦斯買収交渉は開始される。

買収交渉においては、市と会社の間に買収価格で相当な開きがあった。しかし、仙台瓦斯社長であった佐藤十兵衛が、「公益優先の新体制下、手放すことになりました、価格も会社が主張すればもつと高い値段になるのでしたが、何事も公益優先で……進む事にしました」(『河北新報』1940年11月29日)と述べたように、会社側の相当な譲歩によって買収は成立する。この点に関して、社長の佐藤が当時仙台市会議員であった点も影響したと考えられる。

1940年12月の仙台市会では、仙台瓦斯買収関連議案が市長より提出され、全会一致で可決された。

その際にも渋谷市長は、「是ハ協議会ノ時モ事情ヲ申述ベタノデアリマスガ 造兵廠ノ工場ガ出来マスニ付キマシテ瓦斯ガ絶対ニ必要デアル ソレデ市営ノ瓦斯ヲ希望スルガ何トカ出来ナイカト云フヤウナコトガアリマシタ⁵²⁾」と述べたように、仙台市の事例では徹頭徹尾、軍の要請によって公営化が達成された点にその特徴がある。あえて当該事例を分類して呼称を加えるとすれば、「国防国家型」とすることができよう⁵³⁾。

4 おわりに

ここまで、戦前期のガス事業公営化の試みを4類型に分類し、これに基づいて各々の事例に検討を加えてきた。本稿では、①「公的救済型」、②「財政強化型」、③「公的独占型」、④「他（国防国家型）」とそれぞれを呼称した。これらは、①インフラストラクチャーの存続、②事業の市町村財源化、③必需サービスの向上、④国防国家体制への対応であり、いずれも「公益⁵⁴⁾」に基づくという文脈に含まれるものであった。このことは都市ガス事業の「公益性」の多様さを示す。そしてこれらの諸類型は、市町村が公営化を試みる際の動機だけではなく、そのまま公営化の正当化事由としても使用された。特に「財政強化型」が「公的独占型」と表裏一体として主張される傾向にあったように、1類型のみでは公営化の論拠に不足する場合には、「公益」の名の下に他の類型を組み合わせることが可能であった。

しかしながら、公営化における法的手段の段となると、ガス事業においては強制買収が実際に用いられて公営化が達成されたという事例は見当たらない⁵⁵⁾。報償契約による買収権の行使を示唆するに留まった高田市が、ほとんど唯一の事例であったといえよう。

買収の成否は、最終的にはその価格に左右される場合が多い。これは強制買収についても同様である⁵⁶⁾。強制買収は、相手方の意向を考慮しないという点で、いわば「敵対的買収」に近く、これが私事業者側の態度を硬化させ、買収価格の決定に悪影響を及ぼす可能性があった。このため、強制買収規定があったとしても、通例、市町村は任意買収を選択する傾向にあった。また、事業法による強制買収には監督官庁のセクショナリズムの対立が見られた。

公営化への選択肢が多様であるといっても、報償契約・事業法ともに買収権の現実的な行使はやはり困難であった。

ただし、多くの報償契約にて買収権の留保がなされたように、報償契約は市町村と事業者の関係において最終的な市町村の優位性を担保したものであった。当時の市町村と事業者との関係は往々にして対立的なものとなりやすく、この際、市町村の当該事業への能動的なコミットメントを支援する機能が報償契約に期待されていたといえよう。そして、このことを正当化しえたのが、繰り返すこととなるが、事業の「公益性」であったと考えられる。「公営主義」は、この論理をさらに推し進めたものであった。

しかし、市町村と事業者の報償契約は、昭和戦前期をピークとして徐々に解消され始め、現在まで残っていない。では、なぜ市町村は自らの優位性を担保する契約を手放していったのだろうか。この問題については、別稿にて論ずる。

注

- 1) 戦前期におけるガス事業規制については、拙稿「近代日本の公益事業規制 市町村ガス報償契約の法史学的研究」(『法制史研究』59号、法制史学会、2010年)、同「瓦斯事業法の成立と市町村ガス報償契約 近代日本における公益事業規制主体の移行」(『法学論叢』168巻5号・168巻6号・169巻3号、京大学法学会、2011年)。電気事業規制については、電力政策研究会編『電気事業法制史』(電力新報社、1965年)、松永長男『新・電気事業法制史』(エネルギーフォーラム、2001年)。
- 2) 電気事業についても、ガス事業よりは少ないものの報償契約による規制が存在した。さらに、戦前期の電気事業は一般に競争状態にあったため、カルテル等の企業間関係についても公益事業規制の視点から検討する必要がある。
- 3) 各自治体史のほか、都市史の代表的な研究として、大石嘉一郎・金澤史男編著『近代日本都市史研究 地方都市からの再編成』(日本経済評論社、2003年)。
- 4) 京都市庶務部庶務課編『公益企業買収に関する調査』(1935年、市政専門図書館蔵)が、同様の視角を有する、ほとんど唯一の先行研究にあたる。なお、電気事業については、『通信事業史』6巻(通信省、1941年)279頁以下で公営事業を概観している。また、業界団体である帝国瓦斯協会により、「瓦斯事業の買収に関する調査」「瓦斯事業強制買収調査報告」として、一連の調査が行われている(『帝国瓦斯協会雑誌』22巻5号-23巻2号、帝国瓦斯協会、1934-1935年)。これは、本文にて後述する、横浜市による買収の試みを受けてのものである。さらに、当時の公営事業全般を概観するものとして、竹

中龍雄『日本公企業成立史』（大同書院、1939年）がある。

- 5) たとえば、美濃部達吉『行政法撮要』第3版下巻（有斐閣、1933年）261頁以下。
- 6) 報償契約について、その事例を網羅的に収集したものは、管見の限り見当たらない。このため、本稿で報償契約を検討する際の史料としては、自治体公文書、自治体史・議会史や社史等、また東京市政調査会編『現行公益企業法規類集』（東京市政調査会、1931年）、東京市電気局交通調整課編『全国都市電気事業瓦斯事業報償契約書集成』（謄写版、1940年、市政専門図書館蔵）、東邦電力株式会社調査部調査課編『瓦斯報償契約集』（慶應義塾大学図書館蔵）を参照した。
- 7) 先行研究として、小倉庫次『我国主要都市に於ける瓦斯事業報償契約』（東京市政調査会、1928年）、水越致和『瓦斯事業法概論』（永全社、1930年）。
- 8) 『大正年間法令全書』12巻ノ2（複製版、原書房、1994年）法律62頁。以下、同法の条文の引用は全て同書による。
- 9) 持田信樹『都市財政の研究』（東京大学出版会、1993年）157-174頁では、1920年代における公営事業の収益主義的経営と、都市財政への寄与が指摘されている。
- 10) 宇都宮市議会編『宇都宮市議会史』記述編I（宇都宮市議会、1996年）432頁以下。
- 11) 「重要事項」の具体的内容については、法令上は明らかではないが、「瓦斯事業委員会ニ附議スヘキ事項ニ関スル件」（「通商産業省移管公文書」、国立公文書館蔵）では、「準則」として、①事業者による供給条件申請に市町村が異議ある場合（1923年瓦斯事業法12条1項）、②供給条件の変更命令（同法12条3項）、③報償契約の主務大臣裁定（同法12条4項）、④強制買収の認可および価格裁定（同法17条1項および2項）の際は、原則として瓦斯事業委員会に附議するとされている。加えて実際の事例では、⑤許認可申請の競合（『帝国瓦斯協会雑誌』16巻3号99頁）や⑥事業法改正（同前、20巻2号84頁）の際にも、委員会への諮問が確認される。
- 12) 「瓦斯事業委員会官制ヲ制定ス」（『公文類聚』49編6巻、国立公文書館蔵）。なお、東京市長・大阪市長は「需用者側シテ」の委員会入りである。
- 13) 電気事業では事業法に基づく買収のほか、附帯命令（特許命令）に基づく買収規定も確認される。附帯命令とは、政府が関係法令に基づく許認可をなす際、これに附帯して事業者に命令を加えるものである（前掲『電気事業法制史』65-67頁）。一例として、1925年、京都電灯株式会社が電気工事設計変更の主務大臣許可を受けた際には、「但シ別紙命令書ノ事項ヲ遵守スヘシ」として、全23条の「命令書」が交付された。そして、この18条に「国ニ於テ電気供給事業ノ全部又ハ一部ヲ買収セントスルトキハ会社ハ之ヲ拒ム事ヲ得ス」として、国による買収権が留保されている（前掲『現行公益企業法規類集』268-270頁）。
- 14) 報償契約の法律上の性質については、当時、行政処分説とともに公法契約説等があった。この法律上の性質の議論を回避するため、立法に際しては、条文中、報償契約は俗語である「定」という語が使用された（吉野信次『おまじとりかじ』、通商産業研究社、1962年、169頁）。なお、同附則は帝国瓦斯協会側からの要望であり、

貴族院での審議の際に挿入された。

- 15) 原田敬一『日本近代都市史研究』（思文閣出版、1997年）265頁以下。
- 16) 『大阪市会史』5巻（大阪市役所、1912年）479頁。
- 17) 『社史東邦瓦斯株式会社』（東邦瓦斯株式会社、1957年）14-40頁。下線部引用者。
- 18) 同前、35頁。1908年9月改訂後は9条2項。
- 19) 通信省は電気事業者の合併などに際して、市町村が報償契約を介して影響力を行使することを好んではおらず、「道路ノ使用ト直接関係ナキ事項ニ付キ市町村カ電気事業ニ干渉スルハ往々当省ノ方針ト抵触シ支障不勘ノミナラス電気事業ノ発達ニモ影響スル次第」として、内務省に懸念を示している（1920年9月28日電監5068号内務次官宛通信次官照会、前掲『現行公益企業法規類集』244頁）。実例として、加藤健太「電力業の企業合併と地方自治体・議会 名古屋市のケース」（『エネルギー史研究』25号、九州大学記録資料館、2010年）。
- 20) 軌道事業の電気事業部分における随時買収権として、岡山市・岡山電気軌道株式会社報償契約（1912年補修契約5条）が確認される（岡山市百年史編さん委員会編『岡山市百年史』資料編I、岡山市、1993年、840頁）。
- 21) 「東京市会議事速記録」明治44年13号（市政専門図書館蔵）17頁。
- 22) 大津市役所編『大津市史』中巻（大津市役所、1942年）940頁。
- 23) ただし、明治末年からの通信省の構想等に見られるような、電気事業の国営化の議論は、公営化とはパラレルな関係にある。
- 24) 本稿での検討は、戦前期におけるガス事業公営化の試みを完全に網羅したものではないことに留意されたい。これは、便宜上、公営化が試みられたが結果的にそれがなされなかった事例を『帝国瓦斯協会雑誌』掲載のものに即したためである。このため、同誌の発行年間外の事例が存在するのはもちろん、同誌には掲載されなかった事例も存在する。たとえば、1917-1918年、鳥取市における関西瓦斯株式会社によるガス事業について、同社の経営難によって供給停止とガス管の撤去が取りざたされた際、事業の市営が検討されている。なお、最終的に同伴は、鳥取瓦斯株式会社が当該事業を継承した（『鳥取瓦斯70年史』、鳥取瓦斯、1988年）。
- 25) 公営ガス事業者についても、1920年、久留米市が経営の悪化に対して、民営化もしくは事業廃止を検討した事例が存在する（『帝国瓦斯協会雑誌』10巻1号59頁）。
- 26) 高田市史編集委員会編『高田市史』下巻（高田市、1958年）90頁以下。
- 27) 「大正七年第九回市会々議録」（「大正七年市会決議書綴」、上越市公文書センター蔵）。
- 28) 「大正三年第一回市会々議録」（「大正三年市会決議書綴」、上越市公文書センター蔵）。
- 29) 前掲『宇都宮市議会史』記述編I、432頁以下。
- 30) 松本市編『松本市史』2巻歴史編3近代（松本市、1995年）602頁以下。
- 31) 水戸市史編さん近現代専門部会編『水戸市史』下巻2（水戸市役所、1995年）92頁以下。
- 32) 社会政策学会編『市営事業』（同文社、1911年）。
- 33) 前掲『大津市史』中巻932頁以下。

- 34) この際の買収交渉は、報償契約の締結交渉と同時並行的に進められていた。締結された報償契約7条には、大津市の随時買収権が規定されていたが、当該買収についてはこの買収権の行使はされていない。ただし、同規定が買収交渉に影響を与えた可能性は否定できない。
- 35) 「滋賀県大津市会々議録」1936年2月5日（『大津市公報』87号附録、大津市議会蔵）。
- 36) 1932年11月各地方官宛通信省電気局長依命通牒「公共団体ノ電気事業買収ニ関スル件」により、公共団体が電気事業を買収するときは、「公益上ノ必要」に加えて、「電気事業ノ統制ヲ素ルコト無キ場合」という例外的な場合に限られた（通商産業省編『商工政策史』24巻、商工政策史刊行会、1979年、140-142頁）。
- 37) 佐賀市史編さん委員会編『佐賀市史』4巻（佐賀市、1979年）75頁以下、『佐賀市営ガス 50年の歩み』（佐賀市ガス局、1992年）32頁以下。
- 38) 新潟市政進展史編纂部編『新潟市政進展史』2巻（新潟市、1957年）107頁以下、北陸瓦斯株式会社社史編纂室編『北陸瓦斯五十五年史』（北陸瓦斯、1968年）。
- 39) 西部瓦斯株式会社社史編纂委員会編『西部瓦斯株式会社社史』（西部瓦斯、1982年）279頁以下。
- 40) 金沢市議会編『金沢市議会史』上（金沢市議会、1998年）573頁以下。ただし、同社は電気・ガス事業の兼営であり、電気事業の比重が大きかった。
- 41) 「金沢市会々議録」1921年6月14日（金沢市議会蔵）。
- 42) 「滋賀県大津市会々議録」1936年2月7日（『大津市公報』90号附録、大津市議会蔵）。
- 43) 新潟市史編さん近代史部会編『新潟市史』資料編7近代3（新潟市、1994年）274頁。
- 44) 「昭和六年横浜市会議事速記録」（横浜中央図書館蔵）1023頁以下。
- 45) 小金義照「工務局監督課長の席を去るに際して」（『計量界』285号、日本度量衡協会、1935年）。
- 46) 前掲「滋賀県大津市会々議録」1936年2月5日。
- 47) 『東京瓦斯九十年史』（東京瓦斯、1976年）160頁以下、前掲拙稿「瓦斯事業法の成立と市町村ガス報償契約」（3）。
- 48) この際の買収の実現性については、市当局や東京瓦斯からは懐疑的に観測されている（『東京日日新聞』1929年6月16日）。しかし、監督官庁の一つであった内務省は、買収に伴う起債に前向きであったと報じられている
- 点は留意されよう（同前、1929年6月19日）。
- 49) 長岡市編『長岡市史』通史編下巻（長岡市、1996年）522頁以下。
- 50) 仙台市ガス局編『仙台市ガス事業75年史』（仙台市ガス局、1988年）106頁以下。
- 51) 「昭和14～19年市会協議会記録」1940年5月10日（仙台市議会蔵）。
- 52) 「仙台市会議事速記録」1940年12月17日（『昭和15年仙台市議会関係書類』、仙台市議会蔵）。
- 53) 国家からの要請による、ガス事業者の経営形態の変更という視点は、1945年7月のガス事業者の統合要請に代表されるような、戦時期における事業者の統制および合併事例に類似する（前掲『商工政策史』24巻354-359頁）。もちろん、同時期における電気事業の国家管理とも比較・対照されよう。
- 54) 「公益」の語句の意味を全て明らかにすることは容易ではない。たとえば、宮崎良夫「行政法における公益」（『公法研究』54号、公法学会、1992年）。
- 55) ただし、これはガス事業の事例についてのことである。電気事業については、1917年に神戸市が神戸電気株式会社（『神戸電気株式会社沿革小史』、小西池巖、1924年、57頁以下）を、1923年には大阪市が大阪電灯株式会社（萩原古寿編『大阪電灯株式会社沿革史』、萩原古寿、1925年、465頁以下）を、それぞれ報償契約の規定に基づいて買収を実現させた事例は留意される。なお、電気事業においても、報償契約に基づく買収規定をめぐって市町村と私事業者が対立し、結果的に公営化がなされなかった事例も、函館市・函館水電株式会社（坂本森一編『報償契約に期待する電気事業買収交渉の経過』、函館市役所、1936年。白木澤涼子「戦前期における地方自治体と電気事業」、『日本歴史』751号、吉川弘文館、2010年）のように、もちろん存在した。
- 56) 本稿では、買収価格の決定について深く立ち入らなかったが、その算出方法の多くは、①株式平均、②純益、③配当、④株式平均および配当、⑤予想純益、⑥資産価値のいずれかが基準とされた。しかし実際は、買収交渉の際、新たに算定を協議し直す、もしくは第三者に裁定を依頼するという場合が見られた（前掲『公益企業買収に関する調査』20頁以下）。

※ 本稿では原則として、旧字体は新字体にて、また合字は仮名にて表記した。