

# 昭和初期における公益事業法制と自治体

## ——東京市政調査会「公益企業法案」を素材として

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

### 本稿の分析視角

本稿は、東京市政調査会「公益企業法案」（1931年）を検討することにより、自治体側から見た昭和初期における公益事業法制の問題点を明らかにする。

公益事業には、一般に公的規制が求められる。近代日本においても個別的に事業法が制定された。水道条例（1890年法律9号）、軌道条例（1890年法律71号）、電気事業法（1911年法律55号）、瓦斯事業法（1923年法律46号）などである<sup>1)</sup>。

1900年代よりインフラストラクチャーとして都市に普及し始めていた各種公益事業であったが、公益事業の法制は都市自治体から、必ずしも十分であるとは認識されていなかった。

明治期より六大都市で推進された特別市制運動の中では、大都市の公益事業問題も提起されている。一例として、大都市制度調査会では1930年9月、六大都市市長の連名で「大都市制度ニ関スル意見書」が内務大臣宛に提出された。同意見書では「大都市機能ニ比シ自治権範囲ノ狭小」と題して、公営・公企業の制度不備、私営公益事業に対する市の監督権限の不存在、また独立課税権の不存在による財源不足等が問題点に挙げられた<sup>2)</sup>。

また、それぞれの公益事業法制についても大正末期から昭和初期にかけ各種の不備が指摘されており、それへの対処も模索されていた。

たとえば都市ガス事業では、事業法の制定以前から自治体と事業者との契約（「報償契約」）によって事業規制が行われており、1923年の瓦斯事業法制

定後も同契約は効力を有し続けていた。しかし、1929年には東京市と東京瓦斯株式会社（以下、東京瓦斯）の間でこれをめぐって紛争を生じ、社会問題にまで発展したため事業法が改正される<sup>3)</sup>。

水道事業については、事業広域化の進展に伴って水道条例に定められた事業主体の市町村主義（「公営主義」）が緩和されて運用されるようになった<sup>4)</sup>。1930年には事業者団体である上水協議会が、水道条例の「時代ノ変遷ト其ノ実状ニ伴ハス事業経営上滋キ困難ヲ救フコト能ハサルコト」を理由に「水道法案」の建議を行っている<sup>5)</sup>。

電気事業では、都市部の大口需要家の争奪戦（「電力戦」）に起因する統制論を背景とし、電気事業法改正を目的とした臨時電気事業調査会が1929年に設置された<sup>6)</sup>。

本稿が検討する「公益企業法案」も、上述のような当時の潮流の一つに位置づけられる。同法案は、大都市事務協議会の委嘱により、東京市政調査会が作成したものであった。大都市事務協議会は六大都市の間に組織された連携機関であり、1919年より持ち回りにて協議会を開いて都市行政の研究および陳情活動を行っていた<sup>7)</sup>。すなわち、同法案がつけられた直接の契機は、都市自治体の公益事業法制への不満にある。

同法案作成の指揮をとった、元内務官僚で東京市政調査会理事の池田宏は、「公益企業」に対する法体系の不統一が、公営・私営の違いや法令の制定年代、また監督官庁の別等により正当化されるのは不適當であると指摘する<sup>8)</sup>。公益企業法案は、各種公益事業の一体的な把握によって当時の法制の不備を

克服しようとしたものであった。

先行研究では、赤木須留喜<sup>9)</sup>、関島久雄<sup>10)</sup>、竹中龍雄<sup>11)</sup>、高寄昇三<sup>12)</sup>、魚住弘之<sup>13)</sup>が公益企業法案を取り上げており、いずれも優れた業績である。本稿では、このような先行研究に範を取りつつ、大都市事務協議会および東京市政調査会が当時の公益事業法制にどのような点に不備があると認識し、それに対してどのような解決案を提示したのかを明らかにしたい。

## 1 公益企業法案の委嘱経緯と作成

### (1)「公益事業整備統制ニ関スル件」と「大都市公益事業法案要綱」

1929年10月、大阪市にて第8回大都市事務協議会が開催された。同協議会では、東京市より「公益事業整備統制ニ関スル件<sup>14)</sup>」として、「大都市ニ於ケル公益事業ノ整備統制ニ関スル法律ノ制定ヲ期スル為本協議会ハ適当ナル機関ヲ設ケ該制度ノ考究並ニ成案作成ニ努ムルコト」という提案がされた。同件の提案理由は、

現代大都市ニ於ケル電灯、瓦斯、軌道、乗合自動車等ノ如キ公益事業ハ大都市ノ施設事業中最モ重要ナル地位ヲ占ムルノミナラス市民日常生活ノ福祉増進上極メテ喫緊ナル事業ナリ是カ整備統制ニ関シテハ一日モ忽ニスヘカラサルハ勿論輓近急激ナル膨張ヲ示セル此ノ種私営公益事業ニ対シテハ此ノ際適当ノ対策ヲ講スルト共ニ公益事業ノ官公営方針ニ就テモ亦一層ノ検討考究ヲ為スノ必要アリ仍テ本協議会ハ茲ニ適当ナル機関ヲ特設シ本制度ニ関シ十分ナル調査研究ヲ為シ是ニ関スル成案作成ニ努ムルノ要アリト認ム

として、①大都市における公益事業の重要性、②私営公益事業の整備統制、③公益事業の国営・公営方針問題への対応の3点から、公益事業対策を目指すというものであった。

同件が提出された1929年は、先に述べたように東京市と東京瓦斯の間に紛争を生じた年である。このため当時の報道は、東京市による同提案を「今春以来問題を引き起こしたガス問題の体験から提案し

たもので、これ等のガス、電灯電力、乗合自動車の経営の監督権は市に全然なく、従つて適当にこれを監督する事が出来ないで、法律の制定により、その監督権を都市が握ろうといふ」と説明する<sup>15)</sup>。「ガス問題」は、東京市・東京瓦斯の報償契約に規定された、増資に関する市の承認規定を東京瓦斯が無視した事件である。東京市が東京瓦斯に対して有効な制裁権限を持っていないことが紛争の背景にあった。

「公益事業整備統制ニ関スル件」の簿冊中には、東京市の作成と推定される「大都市公益事業法案要綱」が収められている<sup>16)</sup>。同要綱は、大都市事務協議会には提出されなかったが、東京市が「公益事業整備統制ニ関スル件」に何を求めていたかが、より直接的に表現されている。

#### 参考 大都市公益事業法案要綱

- 一、本法ノ適用区域ハ東京、京都、大阪、神戸、横浜及名古屋ノ六大都市及其ノ隣接区域トナスコト
- 二、本法ノ客体ハ左ノ範圍トナスコト
  - (一) 瓦斯事業
  - (二) 電力供給事業
  - (三) 電灯事業
  - (四) 電動力ニ依ル鉄道及軌道事業
  - (五) 一定ノ路線ニ拠ル自動車運輸事業
  - (六) 一般交通ノ用ニ供スル為敷設スル軌道事業
  - (七) 公衆用ニ供スル敷設スル地方鉄道
  - (八) 河川、運河、運輸事業
- 三、大都市ニ於ケル公益事業ノ公営主義ヲ認メ其ノ経営主体ハ原則トシテ市トシ市ニ資力ナキ場合ニ限り他ノ企業者ヲシテ事業ノ経営主体タラシムルコトヲ得ルコト
- 四、公私共同経営ノ制度ヲ創設スルコト
- 五、私営公益事業ノ特許認可及許可ニ付テハ市ノ意見ヲ尊重ノ途ヲ<sup>不明</sup>スルコト
- 六、国ハ前項ノ特許ヲ受ケタル私営公益事業経営者ヨリ毎年一定ノ特許料ヲ徴収シ之ヲ市ニ交付スルコト特許料ノ決定ニ付テハスライディング・スケール制度ヲ採用シ定率以上ノ利益ニ対シテハ累進率ヲ課スルコト
- 七、市ニ於テ公益事業必要ニ依リ私営公益事業

ヲ買収セムトスルトキハ經營者ハ之ヲ拒ム  
コトヲ得サルコト

八、市ニ於テ買収スル場合其ノ買収価格当事者  
間ニ於テ協定シ得サルトキハ大都市公益事  
業委員会ノ議ヲ經テ主務大臣之ヲ決定スル  
コト

九、私営公益事業ニ對シテハ特ニ嚴重ナル監督  
ヲ加フルノ必要ヲ認メ市ニ第一次監督權ヲ  
付与スルコト

(イ) 營業及資産状態ノ公開公表

(ロ) 拡張及改良工事ノ条件附強制

(ハ) 供給並運送条件及基準ノ勵行

一〇、国、大都市及民間代表者ヲ以テ夫々大都  
市公益事業委員会ヲ設ケ大都市ニ於ケル公  
益事業ニ関シ左ノ事項ヲ諮問スルコト

(イ) 事業計画ノ設定及變更

(ロ) 事業特許ノ可否

(ハ) 買収価格ニ付市ト私営公益事業經營  
者トノ間ニ協議調ハサル場合ニ於ケル  
裁定価額

(ニ) 供給並運送条件及基準ノ設定又ハ變  
更

(ホ) 其ノ他重要ナル事項<sup>17)</sup>

同要綱は、六大都市（項目1）における公益事業の「公営主義」（項目3）を基調とし、私営公益事業に対する市権限の増大を目指すものだった。事業の特許および許認可の際の市意見の尊重（項目5）や、市による強制買収規定（項目7）、また直接的に、私営公益事業に対する市の1次監督権の付与（項目9）が規定されている。私営公益事業への「特許料」の徴収と市への交付（項目6）も、この「公営主義」が根拠となる。

反対に、水道条例によって「公営主義」がすでに法規定となっていた水道事業は、同要綱の事業対象となっていない（項目2）。これは同要綱の趣意を端的に示しており、「公益事業整備統制ニ関スル件」の提案理由中でも水道事業は対象事業として列挙されていない。

なお、主務大臣の諮問機関として、政府・自治体・民間による「大都市公益事業委員会」が設立され（項目10）、3者間の利害調整が予定されている。

以上のように「大都市公益事業法案要綱」では、

公益事業の「公営主義」が強調された。しかし一方で、新たな公益事業の経営形態として「公私共同経営」（項目4）も企図されている。後述するように、当時の市営事業は制度的な面での限界を指摘されていた。これに対し公私共同経営は、たとえば当時の大阪市長の関一が広域的な公益事業や港湾・住宅政策分野での有用性を主張したように、有力な打開策の一つとして見られていた<sup>18)</sup>。

このように、東京市提出「公益事業整備統制ニ関スル件」の目的は、「大都市公益事業法案要綱」に見られたように、統一法規を新たに制定することによって、公益事業に対する大都市の権限拡張を企図するものであった。

## (2) 委嘱による東京市政調査会の調査

第8回大都市事務協議会では、東京市提案「公益事業整備統制ニ関スル件」は、「提案市ニ於テ具体的調査ヲ為シ更ニ成案ヲ得之ニ基キ研究ヲスルコトニ決定」となった<sup>19)</sup>。

翌1930年11月、第9回大都市事務協議会は京都市にて開催された。東京市は前年に続き、「公益事業整備統制ニ関スル件<sup>20)</sup>」を提出する。

同件の提案内容および提案理由は、前年のものとはほぼ同内容である。ただし、具体的な調査・成案の手順として、「公益事業整備統制ニ関スル調査執行案」が付された。これは、①本件の東京市政調査会への調査・立案の委嘱、②六大都市の連絡機関としての「公益事業調査委員会」の設立、③調査・立案の期間（約1年）の設定、④予算案の4点を定めている。協議の結果、同件は原案通りの執行となった。

東京市政調査会は、1922年に東京市長であった後藤新平により設立された財団法人である<sup>21)</sup>。1928年の市政浄化運動<sup>22)</sup>ではその中心となり、前述「ガス問題」の際には意見書の配布を行っている<sup>23)</sup>。

東京市政調査会と六大都市協議会との折衝は1931年1月30日・31日に開かれ、東京市の準備した「調査予備協議事項」に沿って協議が進められた<sup>24)</sup>。協議の結果、たとえば法案の対象範囲や、事業形態における公営主義の要否等、「調査予備協議事項」で掲げられた諸項目の多くがそのまま東京市政調査会の調査に任された<sup>25)</sup>。ただし一点、成案を「理想主義」とするか「実行可能」に主眼を置くか

という問題は、両日の協議を経た結果、「成案は可成実行可能性を帯はしむること」と申し合わされている<sup>26)</sup>。

東京市政調査会は、同会理事の池田宏を主幹として調査・立案に当たる<sup>27)</sup>。注目すべきは、クエッションネア（「公益企業経営に関する質疑要項」および「公益企業の経営に関する調査票」）を用いた大規模な実態調査である。

まず後者の「公益企業の経営に関する調査票」は、公益事業を経営視点から注視したものであり、後に事業毎に報告書が纏められている<sup>28)</sup>。たとえばその1冊、『本邦瓦斯事業ニ関スル調査』の章立ては、①現行制度下に於ける瓦斯事業、②事業の概況、③事業の創設及移転、④料金制、⑤サービスの状態、⑥事業の財政、⑦事業の管理、⑧事業者間及事業者と地方公共団体との諸関係である。各種法制度から事業者毎の経営および財政、従業員の待遇までが網羅されており、実態的な事業状況が把握されている。

前者「公益企業経営に関する質疑要項」は、法案作成の基礎とするべく、行政関係者や公益事業関係者、専門家等に行ったクエッションネアである。質疑事項は75項目にわたり、大きく、①一般的事項、②企業の形態に関する事項、③経営権に関する事項、④事業施設に関する事項、⑤事業経営に関する事項、⑥統制に関する事項に分かれている。ただし同クエッションネアへの回答は、民間関係者からの割合が低かった（表1）<sup>29)</sup>。

## 2 公益企業法案の評価

### (1) 公益企業法案の構成

1931年12月、公益企業法案は、附属命令案や「公益企業法案理由書<sup>30)</sup>」（以下、「理由書」）とともに、東京市政調査会から六大都市事務協議会に提出された。

同法案は、全115条からなる長大なものである（表2）。

公益企業法案の最大の特徴は、公益事業議論の前提となる、「公益事業」の定義にある<sup>31)</sup>。同法案1条では「公益企業」として、以下のように規定した。

表1 「公益企業経営に関する質疑要項」  
回答者内訳

	回答者数
六大都市関係者	32
道府県関係者	9
六大都市以外の都市関係者	12
町村関係者	4
植民地都市関係者	2
私営公益企業関係者	14
官吏	1
学者	5
経験家	5
事業家	2
商工会議所関係者	2
計	88

東京市政調査会編『公益企業ニ関スル諸家ノ意見』（東京市政調査会、1932年）凡例1-2頁

表2 公益企業法案の構成

各章題目	条文
総則	1-4条
公益企業の特許	5-14条
企業営団	15-27条
公私協同株式会社	28-39条
企業の共同経営	40-48条
企業者の権利義務	49-60条
企業の助成	61-64条
企業の管理	65-97条
企業の買収	98-102条
公益企業審事院	103-105条
監督および罰則	106-109条
訴願および訴訟	110-111条
附則	112-115条

第一条 本法ハ、水道条例、瓦斯事業法、電気事業法、軌道法、自動車交通事業法、地方鉄道法及運河法ニ依ル事業ニシテ一般ノ需用ニ応ズル目的ヲ以テ営ムモノニ之ヲ適用ス  
本法ニ於テ公益企業トハ、前項ノ規定ニ依リ本法ヲ適用スル事業ヲ謂フ  
本法ニ於テ事業法トハ第一項ニ掲グル法律ヲ謂フ

東京市政調査会は、同法案で扱う「公益企業」の範囲を、「一般に公益企業と称せらるゝものの中、



(一) 経済的企業にして、(二) 独占的性質を帯び、(三) 一般の需用に応ずるの点に於て共通の特質を有するもの」とし、同時に「現に法律に依り統制せられつゝあるもののみに」に限る（「理由書」40頁）。すなわち、「公益企業」の要素を、①企業性、②独占性、③必需性、④特許性の4点に求めている。ここでは特に、「公益企業」の①企業性の強調、④「特許」概念の使用、また同法案における「統制」に着目したい。

## (2) 公益事業の企業性

公益企業法案の企業性の問題について、公益企業法案は条文の多くを経営的事項に割いている。これには、当時の公営事業の制度上の問題が背景にあり、都度指摘されるものであった。

1921年の第3回大都市事務協議会では、東京市より「公企業法急速制定方主務大臣ニ建議ノ件」が提出された<sup>32)</sup>。これは、「土地ノ経営及瓦斯電気等ノ如ク公共ノ利益ト為ルヘキ事業ハ之ヲ公共団体ノ経営ニ委スルヲ最モ適当トス」としながらも、「現行法上公共団体ハ営利事業ノ経営ヲ許サレサルヲ以テ如上事業ハ辛ウシテ公共ノ事務トシテ措弁」していたことの不都合を理由とした「公企業法」制定の提案であった。

戦前の公営事業については、1892年12月24日内務省行政実例の「単ニ営利ヲ目的トスル事業ハ町村ニ於テ施行シ得ヘキモノニアラス<sup>33)</sup>」という伝統的な方針が存続していた。たとえば関一は、公営事業の「営造物論」からの「解放」を主張するとともに、「余剰主義」「収益主義」の有効性を訴えている<sup>34)</sup>。ただし実際は、当時の折からの都市財政の悪化を背景として公営事業は「収益主義的経営」へと移行し、内務当局もこれを是認していた<sup>35)</sup>。つまり、当時の公営事業の制度と実態には齟齬が生じていたのである。「公企業法」の提案は「時勢ノ趨勢」に応じて問題の解消を求めたものであった<sup>36)</sup>。なお、同件を第3回大都市事務協議会に提出した際の東京市助役は池田宏である。

これらの流れを受け、公益企業法案では、公営事業を営造物行政ではなく、企業的経営とすることを前提とする。東京市政調査会は同法案実施に伴う必要措置として、「公益企業の管理に付ては府県制、市制、町村制中、営造物に関する規定を適用せざる

事とし、その使用供給若は料金に関する定を首めとして、総て法案による主務大臣の許可認可あるを以て足れりとする事」とする（「理由書」28頁）。

また、法案上に新たな企業経営形態として規定された「企業営団」は、公営事業の新たな選択肢であった。企業営団は、「私営企業が事業法の統制の下に、商法の規律により経営せらるゝに比し、公営企業に在りては、地方制度の規律に従はざるべからざるの点に於て、企業的活動自由頗る狭」いため、「実質上地方公共団体をして、企業の主体とするも、法律上の関係に於ては、地方団体の外に独立の人格を有する当該企業目的法人」とされる（「理由書」70-71頁）。すなわち、市の企業活動を公法的制限から直接に解放することを目的とした。

これに関連して、公益事業の事業主体問題はどう扱われたのか。「理由書」では、「公私孰れの企業形態に依るを問はず、単に営利を目的とする一般の私企業とは全然その性質を異にするに鑑み、等しく正当と認むべき公益上の制限に服せしむること、して（略）、之が統制に就ては、法の前には公営たると私営たるとに依り理由なくして規律を殊別にするが如きことなきを期す」と述べている（5頁）。これは、前述した公営事業の公法的制限状況を批判したものである。しかし、自治体による強制的な事業買収について、「理論上より謂へば公共団体の存在理由と企業の本質とに顧みるのとき、之が公営主義を是認するの理由既に十分なり」とし、原則的な「公営主義」を認める（「理由書」20頁）。

実際に公益企業法案の条文上でも、「公営主義」に基づいた規定が散見される。すなわち、事業特許における関係地方公共団体の意見聴取制度（6条）、特許競願の際の地方公共団体の優位（8条2項）、公物使用の場合の管理者の意見聴取（10条）、主務大臣の料金等変更命令における関係地方団体請求（69条）、国または地方公共団体の強制買収権（98条）などである。

たとえば、6条は「主務大臣公益企業ノ特許出願ヲ受理シタルトキハ直チニ関係地方公共団体ノ意見ヲ聞クコトヲ要ス」として、事業の特許について関係地方公共団体意見の聴取を必要条件として定める。これは、「地方に於ける公共事務の唯一の管理者たるを以て本然の使命とする」地方公共団体の意見表明の機会であり、さらには「公益上緊要なりと

認むるときは公共団体自ら進んで別途の考案を作出し、若は特許の申請ありたる企業計画に参加して、公益の進捗に任ずるの機会を与へん」として説明する（「理由書」49頁）。つまり地域の公益（事業）を担う公共団体として都市を位置づけるものであり、これにより「公営主義」が肯定された。当時の制度が、このような地方公共団体の関与を法定しなかった反射といえる<sup>37)</sup>。

### (3)「公益企業」概念と特許

公益企業法案における特許の問題については、赤木須留喜による議論<sup>38)</sup>を参照しながら検討を加えたい。

赤木は、公益企業法案の問題性を「公益企業とくに公営公益企業の本質をどう認識するか」という点に求め、「公益企業」概念の問題として、2点を指摘する。

1点目は、「公益企業」概念を求める動機である。赤木はこれを、宇賀田純三の議論<sup>39)</sup>を用いて説明する。宇賀田は、「公益企業」について「公権力に依る経済的企業が如何なる点に於いて行はれるかを現行法上定めることは必要である」と主張する。その理由として、①「地方公共団体は企業経営の過多若くは過小に対する非難から逃れることが出来る」、②「国家は地方公共団体との利害の衝突に際してその規定を通じて自らの利益を強調し自らの権力を確保するに至る」、③「営業者は地方公共団体が企業経営に当つて強力なる敵手となることに就いて予め一定の企業限界を望む」の3点を挙げる。つまり、地方公共団体・国・私営企業の各々の立場から、「公益事業法」の必要性が主張されうとする。

赤木はこれを、地方公共団体・国・私営企業各々が、「既成事実としてのセルフ・インタレストを守るための総合的統一法規」を必要としていたと理解する。そして公益企業法案の「公益企業概念の確立を要請する目的それ自体が、それぞれの次元におけるセルフ・インタレストを守る手段に転化していた」と述べている。すなわち、地方公共団体・国・私営企業が、それぞれ既成の「セルフ・インタレスト」を維持・擁護・拡大するために、「公益企業」概念の確立とその成文化を要望するのは、目的と手段が転倒していると論じるのである。たとえば、公益企業法案が定める独占の付与は「既得権」の尊

重」であるとする。

そして2点目として、赤木は、「わが国で支配的であったドイツ型公法学説が、このような国、地方団体、私営公益企業それぞれのセルフ・インタレストを温存する機能を果たしてきたこと」を指摘し、公益企業法案の「特許企業」概念の流用を批判する。赤木は、蠟山正道の指摘<sup>40)</sup>に依拠しながら、「公企業概念を中心として、それとの対比において、別個に特許企業概念を導きだし、その成立の契機を「立法政策」に帰属させていく公法学の姿勢からは、立法政策の基準となるべき内容、具体的政策といった問題領域への追跡はなされえない」と論じる。そして、「公益企業概念と公企業と特許企業概念との対決をぬきにしたままで、公益企業の主体を無前提に国家と定め、公益企業者とは事業法により公益企業を営むことを許可、認可、免許または特許された者とするには問題がある」とする。

たしかに、公益企業法案は1条に定められるような各種の事業法の前提、すなわち各種の事業法による特許<sup>41)</sup>を前提として立案された。池田宏の整理によれば、「我国法上の解としては」として、「公益企業」概念は「公共団体に依りて経営せらるゝと、私人に依りて経営せらるゝとを問はず、特許に依り経済上の企業経営形態に於て或は交通運輸の機能を果たすを目的とし、或は生活必需の供給を満たすを目的として公利公益の爲めに営まるゝものたるが故に、此の種の企業としては、独占的性質を有する経済上の企業にして、一般の需用に応ずる公共のものたる点に於て相通じて悖らざるを見るべし」と説明される<sup>42)</sup>。つまり同法案における「公益企業」概念自体、「我国法上の解としては」として、既存の法制度を前提に構成された。このため、一面において、赤木の主張するように「公益企業とくに公営公益企業の本質をどう認識するか」という問題点を看過するものであった。

しかし、同法案による「公益企業」概念は、言い換えれば、当時の「公益企業概念と公企業と特許企業概念との対決をぬきにしたままで」の実現可能性を有していた<sup>43)</sup>。東京市政調査会への調査・立案の委嘱は、前述のように成案の実現可能性を前提としている。このため、「わが国で支配的であったドイツ型公法学説」に基づく「特許」を軸とした法律構成の採用は、必然的な動機であった。

さらに、「公益事業整備統制ニ関スル件」や「大都市公益事業法案要綱」で見られたように、都市は私営「公益企業」への関与を欲しており、また公営事業の制度改革は喫緊に求められていた。公益企業法案における「公益企業」概念そのものが、既存の事業法の前提そのままを受け入れて構成されていることは、戦略的な選択であった<sup>44)</sup>。

なお、赤木の1点目の指摘に関して、当時すでに制定されていた各種事業法の立法過程を見ると、当事者が各々の立場から、赤木の述べる「セルフ・インタレスト」を主張している<sup>45)</sup>。そして、事業法は、当事者各々の「セルフ・インタレスト」を固定化した。公益企業法案は、固定化されていた「セルフ・インタレスト」に対して、それを失いかけていた都市からの「セルフ・インタレスト」再定義の試みである。むしろこの点に同法案の特徴と限界が指摘される。

#### (4) 公益企業と「統制」

東京市政調査会に公益企業法案の調査・立案が委託されたのは、上述の「公益事業整備統制ニ関スル件」による。このため公益企業法案には、公営事業の「整備」とともに、私営「公益企業」に対する「統制」が規定された。この権限は法文上、主務大臣に存する。

たとえば、料金・使用・供給条件（68条）の認可や、財務的規制として資本増減（71条）、社債・借入金（80条）の認可等が主務大臣権限として規定された。また、法案5章に定められる「企業ノ共同経営」について、同法案による共同経営は「自治的協定」（「理由書」114頁）に基づくが、「特ニ公益ヲ増進シ又ハ著シク公害ヲ除ク為必要アリト認ムルトキハ関係地方公共団体ノ意見ヲ聞キ」、主務大臣が共同経営を命ずることが可能である<sup>46)</sup>（47条）。同様の規定は、主務大臣の公益企業者への合併命令権にも見られる（92条）。

このように、公益企業法案で主務大臣は広範な「統制」権限を有する。これに関連して、同案では「公益企業審事院」の設置が予定された（103条）。公益企業審事院は「行政統制の中枢機関として、公益企業行政の公正なる擁護者たらしめんことを期すものとされ」（「理由書」21頁）、内閣総理大臣の監督に属して「法令ニ依リ其ノ権限ニ属スル事件ヲ

審査決定」する<sup>47)</sup>。審事院を組織する7名の審事は、瓦斯事業委員会や電気委員会のような関係各省の代表者ではなく、有識者を中心として構成される<sup>48)</sup>。独立的要素が高く、審事院決議の法的拘束力は強く設定された<sup>49)</sup>。公平性を確保し、前述した主務大臣による特許を軸とした法案構成に、一定の制限を与えることを企図している。

また、従来問題となっていた報償契約も、「統制」の一環として条文上に規定された<sup>50)</sup>。既存の報償契約を「多年の慣行による社会見解にして本法の趣旨と抵触することなき以上は、之を存重せざるを得ざるは言ふを俟たず」とし、都市と事業者の間で締結される「慣習法」的存在として位置づける（「理由書」252-253頁）。なお、新規の契約は、主務大臣認可を締結の条件とした<sup>51)</sup>。

最後に、公益企業法案における「統制」の目的について付言したい。「理由書」において「統制の神髄」として、公益企業の「社会的機能」と「企業の安固」の両立・調和を挙げている（「理由書」3-4頁）。このため、同法案に規定された主務大臣の「統制」権限は、事業者への共同経営命令権や合併命令権を含むものであり、当時の事業法には類例を見ない。料金等の供給条件規制や資本制限等の財務規制に留まらない、いわば経営規制を公益企業法案は視野に入れていた。これは電力国家管理に代表される日中戦争期以降の経済統制の潮流を先取る。しかし一方で、当時の自治体関係者および内務官僚は「統制」と「自治」は相反せず、むしろ適切な「統制」は「自治」を助長するものと捉えていた点は留意される<sup>52)</sup>。

#### おわりに

「公益企業法案」は、当時の公益事業法制に対する六大都市および東京市政調査会の問題意識にもとづいて、独自の問題提起と解決策を提示した。同法案は反響を呼ぶ。自治体・公益事業関係者や学界の反応は概ね好意的であり、その趣旨に賛同する者は多かった<sup>53)</sup>。

しかし公益企業法案の試みは、結局実現しなかった。同法案は、1932年の第11回大都市事務協議会に「公益企業法ノ制定方ヲ促進スルコト」として可決建議され、関係諸大臣に提出された。しかし具体



的な立法にはつながらなかった。

その理由は多様に考えられる。たとえば同法案の都市利益への偏重性や、法案の最終的な実現可能性が挙げられる。

特に後者について、公益企業法案は「可成実行可能性を帯」びたものとして作成されたため、当面は既存の事業法上の主務大臣が、公益企業法案上の主務大臣に擬されている。しかし将来的には、「公益企業の全部を専管する行政官府を置くこと」を要望する（「理由書」38頁）。また、公益企業法案の制定自体、各種官庁権限に跨がる30以上の法令の制定・改廃を要し、当時の行政機構にドラスティックな改革を要求する（「理由書」21頁以下）。結果として同法案は「理想主義」と「実現可能」の間<sup>54)</sup>に位置する不徹底なものとなった。これに加えて、統一法規の必要が叫ばれながらもそれを実現するだけの政治力が当時の自治体になかったことにも求められる。

一方で公益企業法案は、制度変革を求める潮流に影響を及ぼす。公益事業経営の問題についてはその後、戦時期から一連の営団・公団・公社関連特別法が立法化された<sup>55)</sup>。また、戦後には地方公営企業法が制定された（1952年）。公益企業法案の問題意識は、これら一連の立法の先駆けであった。

※本稿では原則として旧字体は新字体にて表記した

## 注

- 1) また、労働争議調停法（1926年法律57号）第1条では、強制調停の対象となる「公衆ノ需要ニ応スル」「公衆ノ用ニ供スル」諸事業を列挙しており、その中では運輸事業、電信・電話事業、電気・ガス事業などが挙げられている。
- 2) 大都市制度調査会編『大都市制度ニ関スル意見書』（大都市制度調査会、1930年）
- 3) 拙稿「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、京都大学法学会、2011年）
- 4) 松本洋幸「戦間期の水道問題」（坂本一登・五百旗頭薫編『日本政治史の新天地』、吉田書店、2013年）
- 5) 『水道協会雑誌』1巻1号（水道協会、1932年）98-102頁
- 6) 電力政策研究会編『電気事業法制史』（電力新報社、1965年）107頁以下
- 7) 東京都編『都史資料集成4巻 膨張する東京市』（東京都、2004年）1頁以下
- 8) 池田宏「公益企業と之が統制要項」（東京市政調査会編『公益企業法案』、東京市政調査会、1932年）13-14頁
- 9) 赤木須留喜『東京都政の研究』（未来社、1977年）70頁以下（初出1968年）
- 10) 関島久雄「日本の公益企業論と東京市政調査会」（『成蹊大学政治経済論叢終巻記念論文集』上巻、成蹊大学経済学会、1968年）、同「公益企業法案の内容とその批判」（『経済学部論集』1巻1号、2巻1号、成蹊大学経済学部学会、1970・1971年）
- 11) 竹中龍雄「公益企業論の研究動向」（現代公益事業編集委員会編『公益事業概論』、電力新報社、1974年）。竹中は、公益企業法案の特徴として①調整立法的性質、②企業観点の導入、③公私協同株式会社制度、④実態的な調査・成案の4点を挙げる。
- 12) 高寄昇三『都市経営思想の系譜』（勁草書房、1990年）362頁以下。同書で「公益企業法案」は、池田宏の都市経営思想考察の一環として触れられた。
- 13) 魚住弘久「公益事業をめぐる相克と公益企業法案」（新藤宗幸・松本克夫編『雑誌「都市問題」に見る都市問題 1925-1945』、岩波書店、2010年）
- 14) 『第八回大都市事務協議会記録』（『臨時第8回大都市事務協議会書類』収録、「東京市文書」、312.C1.18、東京都公文書館蔵）8-9頁
- 15) 『東京朝日新聞』1929年10月5日。ただし、1929年4月13日付「第八回大都市事務協議会提出問題原案」（前掲「臨時第8回大都市事務協議会書類」）の時点でほぼ同内容の東京市提案が確認されるため、同年4月半ばに問題を生じた「ガス問題」が東京市提案の直接的な動機であったとするのは難しい。
- 16) 「大都市公益事業法案要綱」の項目2で列挙された公益事業の客体は、後述する東京市作成の「調査予備協議事項」の原案と、水道事業を除いて一致する。
- 17) 前掲「臨時第8回大都市事務協議会書類」収録。傍線ママ。語句の修正については、修正後のものを使用した。
- 18) 関一「公益事業の公私共同経営に就て」（『大大阪』3巻9号、大阪都市協会、1927年）
- 19) 前掲『第八回大都市事務協議会記録』9頁
- 20) 『第九回大都市事務協議会記録』（『公益事業調査ニ関スル書類』収録、「東京市文書」、314.D1.22、東京都公文書館蔵）6-8頁
- 21) 東京市政調査会編『東京市政調査会四十年史』（東京市政調査会、1962年）
- 22) 同前177-193頁、櫻井良樹『帝都東京の近代政治史 市政運営と地域政治』（日本経済評論社、2003年）295-297頁
- 23) 『瓦斯の値下と増資問題』（東京市政調査会、1929年）
- 24) 東京市政調査会編『公益企業ニ関スル調査経過報告』（東京市政調査会、1931年）10頁以下。この「調査予備協議事項」は30日当日の午前中に開かれた、六大都市による第1回公益事業調査委員会の議論が反映されたものである（『第一回公益事業調査委員会記録』、前掲「公益事業調査ニ関スル書類」収録。また、『東京朝日新聞』1930年1月30日夕刊）。たとえば同委員会で木村尚一・京都市電気局長は、法案の対象となる事業について「公益事業ノ「定義」ト迄行カナイデ範圍トスルガ可」



- として、公益事業の「定義ヲ明瞭ニセズ列举主義」とする旨を発言している。そして、これはそのまま「調査予備協議事項」に反映された。
- 25) 池田宏「公益企業概念と之が実証研究上の諸問題」(『都市問題』12巻1号、東京市政調査会、1931年) 21-23頁
- 26) 前掲『公益企業ニ関スル調査経過報告』15-17頁
- 27) 同前、5頁以下
- 28) 東京市政調査会編『公益企業ニ関スル調査報告』2編 2~8分冊(東京市政調査会、1932年)。水道・ガス・電気・軌道・自動車運輸自動車道・地方鉄道・運河の各事業別となっている。
- 29) 中間報告の時点で、「地方公共団体の関係者各位最も多く、私営企業関係者各位並学者側からの意見は比較的に十分に現はれて居らぬ憾みがある」という池田による所感が述べられている(東京市政調査会臨時公益企業調査局「公益企業の経営に関する質疑要項」に対する回示意見の概要、『都市問題』13巻1号、東京市政調査会、1931年、78頁)。
- 30) 東京市政調査会編『公益企業法案理由書』(東京市政調査会、1931年)
- 31) たとえば、「公益事業調査資料」として、1931年初頭までに作成された東京市文書課『公益事業の意義』(前掲「公益事業調査ニ関スル書類」収録)では、その大半が公益事業の定義問題の整理に割かれている。なお、同資料は第1回公益事業調査会の際に「参考」として付されている。
- 32) 「第3回大都市事務協議会」(『東京市文書』、304.E405、東京都公文書館蔵)。なお、同件は協議の結果、「提案通りノ筋へ建議スルコトニ決定」となった。
- 33) 『改訂増補市制町村制実例総覧』第1分冊(信山社、2011年、底本1935年)9頁。関一は、「本邦市営事業の改善」(『経営学論集』4輯、日本経営学会、1930年)にて同実例の存在を強調している。
- 34) 関一「市営事業の本質」(『都市問題』7巻2号、東京市政調査会、1928年)
- 35) 持田信樹『都市財政の研究』(東京大学出版会、1993年)157頁以下
- 36) 前述「調査予備協議事項」において、東京市作成の原案の際には「公益事業の公営に就ては行政的解釈を改め収益主義を確認するの要なきや」という項目があったが、調査会との打合せ段階ではこれが削除されている。これは、確認するまでのもなく公営事業は収益主義をとるべきであるという現れであろう。
- 37) たとえば都市ガス事業では、主務大臣による供給条件(料金)の変更命令権(瓦斯事業法12条3項)について、市町村は主務大臣に対してこれを請求できない(前掲拙稿「瓦斯事業法の成立と市町村ガス報償契約」(3))。反対に、公益企業法案は関係地方団体による主務大臣の料金等変更命令の請求権を認めている(69条)。これについては、「既存の報償契約に依りて有する権能の伸張を図ると同時に、兼て府県制、市制、町村制等の認めたる公益に関する意見提出の権能を拡充したり」と説明されている(「理由書」181頁)。なお、「公益に関する意見提出の権能」について、市制(1911年)では「市会ハ市ノ公益ニ関スル事件ニ付意見書ヲ市長又ハ監督官庁ニ提出スルコトヲ得」と規定されている(46条)。
- 38) 前掲赤木『東京都政の研究』70頁以下。以下、赤木の主張は全て同書による。
- 39) 宇賀田純三「公益企業の限界」(『都市問題』14巻1号、東京市政調査会、1932年)
- 40) 蠟山正道「公益企業概念」(前掲『都市問題』14巻1号)。蠟山は、公益企業概念の統一性不整備の理由を、公法学の「公企業及び特許企業なる概念」の発達に求め、「公企業及び特許企業に通ずる立法政策は、その公共所有に自己満足をなしてある点と、企業を簡別的なものと観察してある点に於て、(略)最早その概念構成そのものが破綻に類しつゝある」と論じた。
- 41) たとえば美濃部達吉は、「公企業の特許」について「国家ガ自己ノ權利ニ属スル事業ノ経営ヲ他ノ者ニ許容スル行為」と定義する(美濃部達吉『行政法撮要』下巻、改訂増補再版、有斐閣、1928年、195頁以下)。このような当時の「通説」的理解によれば、「公企業の特許」の法的性質論の特徴は、①一定の企業を法的意義における国家的独占事業とすること、②特許は公権を付与する形成的行為であること、③特許には、直接法律またはこれに基づく命令により、或いは、法律に基づく行政処分による2形式があること、④特許企業は公行政の一部であることの4点が挙げられる(山田幸男『公企業法』、有斐閣、1957年、55-58頁)。
- 42) 前掲池田「公益企業と之が統制要項」14-15頁
- 43) なお、赤木が議論を援用した蠟山は、必ずしも特許企業概念との「対決」を主張していたわけではなく、「公企業の公けの所有関係と特許企業の私営経営の公けの統制関係とを綜合したる、より高き統一的概念を導き得る立法政策を樹立する」ことを求めている(前掲蠟山「公益企業概念」22頁、傍点著者)。
- 44) 法文中に概念の実質規定を挿入することは困難である。たとえばアメリカにおいても、法文中では対象事業を列挙する形式がとられており、なにかPublic Utilityを構成するかは裁判所が発見した(竹中龍雄『公益企業会計』、東洋出版社、1935年、19頁以下。原野翹『現代国家と公共企業法』、法律文化社、2002年、47頁以下)。
- 45) たとえば、小風秀雅「日露戦後における電力政策の展開 第二次桂内閣と電気事業法」(『史学雑誌』89編4号、山川出版社、1980年)、拙稿「明治23年水道条例の成立 近代日本における水道事業の「公営原則」と「衛生」」(『法学論叢』165巻3号・165巻6号・166巻2号、京都大学、2009年)、前掲拙稿「瓦斯事業法の成立と市町村ガス報償契約」。
- 46) なお、この際に関係地方公共団体が申請すると、公私協同株式会社の設立が認められる(47条2項。この場合は92条の主務大臣の合併命令が適用される)。また、「著シク公共ノ利便ヲ増進シ若ハ都市計画其ノ他ノ公益ヲ保全スルニ特ニ必要アルト認ムルトキ」、主務大臣の許可を得た国または地方公共団体側からの共同経営の要求を、私営公益企業者は拒むことが出来ないと定められている(42条)。
- 47) 公益企業審事院官制案1条
- 48) 審事は、①大学教授、②法曹関係者、③会計検査官、④公営公益事業従事者、⑤都市計画委員、⑥(私営)公益企業経営者、⑦その他の有識者から任命される(公益企業審事院官制案第5条)。

- 49) 主務大臣は、審事院の議決を不適当とする際は再議を命ずることができるが、再び同様の議決がなされた場合は、関係各省大臣や大審院長、公益企業審事院長等で構成される「公益企業特別審定会議」に議案を付すことを要する（公益企業審事院官制案 26 条）。
- 50) 東京市政調査会によるクエッションネアでも、報償契約は「統制に関する事項」の一項目として扱われた（前掲『公益企業ニ関スル調査経過報告』61 頁）。
- 51) なお、瓦斯事業法と同様、報償契約に関する主務大臣裁定も規定された（96 条 2 項）。
- 52) 前掲魚住「公益事業をめぐる相克と公益企業法案」163-164 頁、矢切努「『内務省案』と地方財政調整制度

の立案過程 省庁間対立を中心に（1）」（『阪大法学』62 巻 1 号、大阪大学大学院法学研究科、2012 年）80-85 頁。

- 53) たとえば、『都市問題』14 巻 1 号（東京市政調査会、1937 年）、『法律時報』4 巻 4 号（日本評論社、1937 年）。
- 54) 公益企業法案完成後、六大都市を代表して神戸市が東京市政調査会宛の礼状を作成するが、その中で同法案は「我国現状ニ即シ而モ理想ヲ加味シタル法律案」と表現されている（1932 年 1 月 15 日付東京市長宛神戸市長書簡、前掲「公益事業調査ニ関スル書類」）。
- 55) 魚住弘久『公企業の成立と展開 戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社』（岩波書店、2009 年）