

財政上より觀たる市營事業

野村寅三郎

一

地方公共團體の職能は是を大別して政治的職能と經濟的職能とにすることが出来る。政治的職能とは社會全部の利益の爲になされ、經濟的職能とは社會全部の爲ではなく社會中の特定なる個人の利益を目的としてなされるものを謂ふ。原則として、其の職能に要する費用は前者は租税により、後者は大部分其の設備より生ずる生産物又は用役の賣却により得られる。所謂市營事業 (Municipal Trading ; Städtischer Handelsbetrieb) とは後者に關係し、其の都市と云ふも必ずしも都市にのみ局限さるゝものでなく廣く地方公共團體を意味し、たゞ特に都市に於て其の發達が顯著であるからかゝる語句が使用せられて居るに過ぎない。

輓近市營事業の發達は質量共に驚嘆すべきものあり、現今に於ては是等の偉大なる市營事業を除外しては近代都市と云ふものを想像に描くことすら不可能になつて來て居る。以下市營事業を觀察して如何なる財政的主義のもとに經營せられねばならぬかを究明して見る。

二

一般に地方公共團體が其の經濟的職能を全うせんが爲に作る事業組織を財政主義に遵つて分類する時は四種と成る。純支出主義に據るもの、手數料主義に従ふもの、營利主義に支配さるゝもの及び課稅主義を採るもの即ち是れである。Robert Lieftmann は第一を公營造物 (öffentliche Wirtschaften) と稱し、第二を公經濟 (öffentliche Wirtschaften) と名付け、第三を公企業 (öffentliche Unternehmen) と呼び (註一) 第四を租稅企業 (Steuerunternehmungen) と謂つた。(註二) 所謂市營事業は上記の中、何れの範疇に屬すべきものであらうか。

一般に市營事業とは單に地方公共團體の經營する事業と言ふだけの義ではなくして、地方公共團體の經營する事業中、該事業より生ずる生産物又は用役の賣却によりてその維持費用を支辨し得る換言すれば自ら維持經營し得る状態に在る事業を指稱する。(註三) されば支出主義を標語とする公營造物は市營事業ではない隨つて市營事業とは公企業であるか、又は公經濟であるか、將又租稅企業であるか何れかの一であらねばならぬ。

(註一) Robert Lieftmann, Die Unternehmensformen, 1922, S. 120

(註二) Lieftmann は租稅企業を公企業の一種として居る。a. a. O. S. 130

(註三) Douglas Knopp, Principles and Methods of Municipal Trading, 1921, P. 1.

斯くて市營事業の性質に關する學說に三派を生ずる餘地があるも、實際に於ては市營事業は租稅企業にして其の收益は租稅なりとする説 (註一) と公益性の厚薄程度によりて漠然と或る種市營事業は公企業であり他の種市營事業は公經濟なりとする説 (註二) とに大別出来る。前者は少數説にして後者は多數説である。

而して後説の論者は前説に據れば市營事業は國家の專賣と同様間接稅徵收の一變態となる。然るに現在事實として市營事業は時には事業を私經營に放置したる場合よりも事業經營に拙劣なる爲利益少く高價になることあるも地方公共團體は決して租稅賦課の意味を以て生産物又は用役を販賣して居るのでなく、又一般人民も租稅納付の意思を以て購入して居るのでないとの理由を以て是を排撃して居る。

(註一) Leonard Darwin, Hugo R. Meyer, Robert P. Porter 等と共に市營事業の反對者たる Lord Avebury は其の著書 'On Municipal and National trading,' に於て再三「市は獨占權を有するが故に任意に料金を決定し得る。彼等が利益と呼ぶものは納稅者の懐中より搾取したものに過ぎぬ」と述べて居る。Ibid. P. 13, 56; 174.

市營事業贊成者たる Knopp すら或種市營事業は租稅企業なりとして居る。Ibid. P. 42.

(註二) Wagner, Ehebarg 等大概の財政學者は此の説に左袒して居る。我邦學者の二三の例を覓むれば次の如し。

小林博士 地方財政學 二〇四頁以下

澤田謙氏 企業形態としての都市と其の本質的理念としての財政權 (都市問題第一卷第一號所載論文)

今、此の兩説何れを是認するやの問題に答ふる前に租稅企業と公企業との關係を瞥見してみる。地方團體經營の事業よりも國家經營のものの方が適當なる實例に富むを以て國營の場合を以て説明する。形式論は暫く之を措き、實際上國營專賣事業の生産物を購ひ、用役を利用するものは果して常に納稅する意思を以て之を爲して居るであらうか。又國家當局も一般間接稅を徵收すると同様の考慮を以て此を賣却して居るであらうか。煙草を買つて代價を支拂ふと、國有鐵道に乗車して賃金を支拂ふと、租稅と云ふ觀念に對して何程の相違があるかと問ひたい。又政府は酒稅を賦課すると同様の考を以て煙草を販賣して居るであらうか。否却

つて煙草の販売と買上米の賣下との間の方がより近似した氣持を抱いてはるはしないか。然るに斯く追求し再考する時は、一方の収益が租税にして他の収益が利益なることを峻別するを要する所以は該事業の經營方法、収益の使用方法、事業資金たる公債に對する政策等國家の其の事業に對する處理取扱に顯著なる差異があるからである。而して處理取扱の差異は實に其の事業を支配する根本主義、即ち課税主義と營利主義との相異に緣由して居る。従つて其の主義を研究意味することによりてのみ事業はより經濟的に經營せられ、事務は順調に進行し得ると信ずる。

公企業と公經濟との間にも同様のことが謂ひ得る。公企業を支配する營利主義と租税企業を特色付ける課税主義とは共に収益を目的とする點に於て類似して居るが其れでも尙經濟性の原則より鑑みて嚴格なる區別を必要とした。然るに今次は一は可及的に餘剰の甚大なるを希求するに他は能ふ限り餘剰の僅小なるを目的として居る。随つて兩者事業の經營方法の相違すべきは勿論、極力淆紊を生ぜしむるが如き取扱は回避すべきである。

扱て前の問題に戻つて多數説が市營事業は決して課税主義に支配さるゝものを稱するに非ずとするならば何故一步進んで其の性質は公經濟なりや公企業なりやを明確にしないのか。所謂市營事業には公企業の性質を有するものと公經濟の性質を帯びたるものと二種存すると考ふるなれば判然と區別して各自に就きて適確なる取扱方法を研究することが肝要である。市營事業なる唯一の名稱の下に性質異なる二者を混居せしむるは經營學上より見るも拙劣極れるものと信ずる。單に經營上の立場よりのみして論ずれば、市營事業を租税企業のみなりとする少數説の方が遙かに優れて居ると云へる。

とあれ、所謂市營事業は一般には前述せる如く地方公共團體の經營せる事業中、該事業より生ずる生産物又は用役の賣却によりて維持費用を支辨し得るの状態に在るものを呼稱して居る。然らば此の状態は課稅主義・營利主義・手數料主義の内如何なる主義、精神により支持されて居るのか、或は市營事業には二個の異なる主義に支配さるゝもの換言すれば二種類存するものであるのかを、以下市營事業發生・發達の跡に尋ねて探究して見やう。

三

現今、電燈・電車・瓦斯・水道等一般に市營事業と呼ぶるゝものを觀察するに、悉皆、公益事業にして其れ以外のものは存せない。されば市營事業を述ぶるに先立つて公益事業に就いて簡單に述べる。

一般に公益事業(Public Utilities)とは企業にして、其の企業主體の如何を問はず該企業が社會一般に緊密なる關係を有し、企業經營の如何が社會の利害關係に重大なる影響を與ふるものを指稱する。先づ公益事業は企業であつて單なる事業ではない。論者或ひは營利主義によりて經營されて居らぬ公設學校・職業紹介所等の如きものを迄、公益事業中に包含せしめて居ることもあるが兩者は全く別の範疇に屬すべきで決して混淆してはならない。次に公益事業の經營は社會の休戚に緊密なる關係を有するものであるから特に其の事業が社會一般の禍福に不可缺のもので有ればある程其の公益的色彩が強い。されば概括的に云へば生産者に對するものよりも消費者に對するものゝ方が社會關係が緊密である。即ち生産者に必要なる原料又は用役を供する企業よりも消費者に生産物又は用役を給する企業の方が公益性大なりと謂へる。電車・水道事業等が公

益事業なるは此の理由に因る。更に等しく消費者に關係する事業なれば贅澤品・便宜品よりも必需品を供給する事業が重要な又當然である。麩麩(註一)肉類(註二)氷(註三)牛乳(註四)等の製造販賣業が時には都市に經營さるゝは此の理由に據つて居る。以上は一の公益事業全般に通じて觀察したものであるが現代の經濟界に於ては一の經濟單位が一事業全體を經營することは到底あり得ない。随つて經濟單位の市場統制力換言すれば市場獨占力が強ければ強い程公益に反影する處莫大となる。Pater が公益事業の基本的要素の一として獨占を擧げ(註五) Knoop が市營事業の根本的發展要件として獨占を認むるは(註六)此の間の事情を闡明するものと信する。

(註一) 伊太利に於ては一八八四年 *Pasiant di Pato* の市營製パン所を嚆矢として多くの實施を見た。殊に *Palermo* 市では一日に四萬五千斤を製造したと。Knoop, *Ibid.* P. 71.

(註二) 獨逸の大概の都市は *Freibank* と稱し、肉類販賣の公設社店がある。Knoop, *Ibid.* P. 73.

(註三) 伊太利に其の實例が有り、*Reggio Emilia* が其の最大なものである。Knoop, *Ibid.* P. 76.

(註四) 英吉利に其の實施を見る。

(註五) *Bauer, Effective Regulation of Public Utilities.* P. 5.

(註六) Knoop, *Ibid.* P. 18.

要之、或事業が公益事業なりと稱せられるのは事業其物の性質に淵源するものではなく、事業對社會の關係に由來するのだから、社會狀態・經濟狀態等の變遷により相對的に變化するものである。異國家間に於ては勿論、同國家内に於ても都市と町村とは相違する。製麩事業は普通營利事業であるが或る特殊なる事情

の下に在る都市に於ては公益事業となるは前述の通りである。

斯くの如く公益事業の社會に對する緊密性よりして其の經營の適否は社會の休戚福祉に重大なる影響を齎らすものである。されば公益事業は社會の要求に應じて供給する生産物又は用役の價格を可及的低廉にして其の普及を務むると同時に其の品質も吟味しなくてはならぬと云ふ社會的職能を有するに至る。之を全然私企業者の手に放任して自由に經營せしむる時は私企業特有の營利心の發動よりして幾多の弊害を伴ひ易い。社會公益の代表者たる地方自治團體が此等の弊害を輕減除去する爲、其の開業認可の際、又は公有物(例へば道路等)使用許可の時に抵つて種々なる監督取締の條件を約するに至るは蓋し自然の數である。此場合最高價格の指定・最悪品質の嚴守・配當金の制限・資本總額の認可等が通常條件として締結される。乍併、監督取締のみにては何處までも消極的に止まり何等積極的の意味を有しない。最高價格の指定は價格の低下を招來しないし、最悪品質の嚴守は品質の向上を來さない。私企業者は——前述の如く獨占的強味を有する——其等の制限内に於て能ふ限りの利益獲得に精進するであらう。過大なる獨占利益を防ぐ目的を以て配當金額を制限すれば、やがて企業内の保留利益金は新株の募集・新社債の發行・借入金金の増加等の形式にて逃路を發見して流出する。旺盛なる民間企業を有するも未だ市營事業の發達を見ざる米國に於ては公益事業の *Operation* が朝野に涉つて喧論され現今に於ては資本金の増加・社債の發行・借入金金の増加に一定公設機關の認可を必要とする州は決して少くない状態である。(註一)又水道・電車事業等によく起る現象であるが、營利を主とする私企業者には假令事業全體としては收支が引合つても、需要少くして利益薄き場合又は到底收支相償はざる地域には如何に切望されても其の營業の規模や區域を擴張しない缺陷がある。之は公益事業の普及と

云ふ其の社會的職責に逆く、かく公益事業を私營の儘放置するときは監督上・取締上困難なる點少なくないのみならず價格の低下・品質の改良・便宜の普及と云ふ改良改善も餘り期待することが出来ない。殊に米國に見るが如く私營公益事業が巨額の資本を擁し大規模經營にて行はるゝ處では其の企業者の勢力著大にして地方公共團體の政治的職能迄侵犯する危険がある。(註二)此の私營公益事業の缺陷弊害は懸て地方公共團體自ら公益事業を經營せしむるに至つた。市營事業は斯くして生成せられたものである。さればとて皆が皆、此の系路を辿ると言ふのではない、其の國の社會思想發達の狀態、國民性の相違、國民經濟發展の程度、地方政府の勢力等によりて或る國に於ては公營化するよりも私營の儘放置し、監督する方が良い結果を得る爲、私營のまゝ殘存するかも知れない。けれども、少くとも現在の歐洲諸國に於ける市營事業は以上の系路を経て發生・發展して來たものであつた。

(註一) 小倉庫次氏 公益事業會社の配當制限と資本化 (都市問題第一卷第六號所載論文)

Rowe, Problems of City Government, P. 216. 以下

(註二) 米國に於ける殆んど大概の都市は其の政治に迄、之等大會社の干渉を受けて其の弊に悩んで居る。

Rowe, Ibid, P. 274. 以下。

現今市營事業の最も發達せるは英吉利及び獨逸であるが此等の國に於ては電燈・水道・電車・瓦斯市場等主要なる公益事業の市營せらるゝは勿論、其に附隨して主要事業の効果をより大ならしむる事業或は種々の派生事業の市有化をさへ見て居る。例者、市場事業に對する屠場・冷蔵事業・瓦斯事業に對するタール、アンモニア、コークス製造業の如き是れである。今、英國に於ける實例を求むるに既に一九〇八―九年に於てすら英蘭

及びウェールズの三七二 Boroughs (Metropolitan Borough を除く) に於ける主要なる市營事業數は次の如く多數に昇つて居る。(註一)

水道事業	二二二	瓦斯事業	一六六
電力事業	一四八	軌道事業	七四

此の數字は全英國に於ける水道事業の殆んど六分の一、電氣及電車事業は半數以上、瓦斯事業は約三分の一を示して居る。而して現在にては更に増加して居ることは贅言を要せない。

(註一) Knapp, *Ibid.* P. 101.

又獨逸に於ては殆んど大概の都市は水道・瓦斯・電力事業を經營して居ると云へる。即ち戰前一九〇四―五年に於てさへ、人口二萬以上を有する二一九都市の事業經營數は次の通りであつた。(註二) 此も現在に於ては遙かに増加して居るは勿論である。

水道事業	二〇二	九二%
瓦斯事業	一七七	八〇・八%
電氣事業	一二五	五七・九%

(註二) Rheberg, *Finanzwissenschaften*, 1922. S. 681.

四

更に此の市營事業發達の傾向を助長せしめたものは前世紀末葉より起れる地方公共團體財政の急激なる膨

脹であつた。

先づ英國に於ける實例を徵するに、一八六七—一八八八年には同國地方自治團體の總支出は三千五百三十萬磅に過ぎなかつたものが一八八三—一八八四年には六千三百十萬磅、更に一九〇四—一九〇五年には一億六千三百八十萬磅の巨額に達し、同年に於ける中央政府の總歳出一億二千七百七十萬磅を遙かに凌駕して居る。輒ち三十七年間に約五倍に膨脹したと云へる。(註一) 佛蘭西では一八三八年の地方公共團體の總經常支出(臨時豫算に含まる)諸項目を除く)一億一千八百萬法、一八九〇年には六億七千五百萬法、一九〇六年には八億三千八百萬法、更に一九一二年には九億九千八百萬法に達し、一八三八年に比較すると殆んど八倍半になつて居る。

(註二) 獨逸ではプロシヤに於ける地方團體の歳出は一八七六年には二億二千七百五十萬麻だつたが、一八八三—一八八四年には三億八千五百萬麻、一九〇七年には人口十萬以上の都市に於ける支出のみにも十四億二千五百萬麻になつてゐる。(註三)

(註一・二・三) 以上の數字は Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl. の項目「地方財政」中より抽出した。

上例何れも最近の數字を掲げなかつたのは、今次の歐洲大戰争により各國經濟界が混亂した爲、其の發達傾向が變態的になつたのと極度の通貨膨脹に由る貨幣價值下落の爲、其の數字が徒らに尠大になり、膨脹狀態を説明するには非常に不正確になつたが故である。例へば佛國に於ける戰後、一九二〇年の地方公共團體の歳出決算額は八十九億八千五百萬法と云ふ莫大なる額に達し、獨逸共和國に於ては一九二四年のプロシヤ地方團體の總支出のみにも三十五億萬麻と云ふ驚嘆すべき數字を現はして居る。英國地方自治團體でさへも一九二〇年度の總經費支出は Country boroughs のみで救貧法による支出を含まずして一般經濟に於て六千二百九十萬磅

特別經濟に於て五千三百九十萬磅を示して居る。

此の膨脹狀態は唯に上述の三國のみならず歐米各國に見る現象である。次に我國に於ける狀態を見るに先づ本邦地方團體に於ける最近十ヶ年に亘る歳出膨脹の實數及び其の指數を抽出して見る。(以下我國の統計は内務省地方財政概要に據る。)(單位千圓)

實數	大正四年	大正六年	大正八年	大正十年	大正十三年
指數	三二七・八七二	三八七・八〇二	六六二・五七四	一・〇九二・五三〇	一・三一九・一四二
實數	一〇〇・	一一二・	二〇八・	三四三・	四一五・
指數					

此の表によると大正四年より十三年迄僅か十ヶ年間に實に四倍半の膨脹を示して居る。たとへ是に物價指數を加減しても非常な増加である。更に此を同期間に於ける中央財政歳出の實數及び指數と比較すると如何に膨脹力の急激なるかを知ることが出来る。(單位千圓)

實數	大正四年	大正六年	大正八年	大正十年	大正十三年
指數	五八三・二六九	七三五・〇二四	一・一七二・三二八	一・四八九・六五四	一・三四七・一七四
實數	一〇〇・	一一六・	二〇一・	二五五・	三三〇・
指數					

此の傾向は都市だけについて見ると一層著しく。

實數	大正六年	大正十一年	大正十三年	昭和元年度豫算
指數	一一八・〇九〇	三八七・五七三	四六二・一五四	六一一・九〇八
實數	一〇〇・	三二八・	三九三・	五六九・
指數				

而してかゝる地方歳出の膨脹は現代都市の異常なる發達並びに之に隨伴する職能の發展に基くこと勿論であつて其の職能を盡す爲に要する諸經費即ち行政費・教育費・保安費・道路費等は何れも數倍、或は其れ以上の増加を示してゐる。其の内殊に著しいものは軌近急激に發達した社會事業及び都市計畫に關する費用である。各國の分類、區別の方針を異にすると適當なる統計が得られなかつた爲に、例證としては本邦のみに止める。我が國全國百一ヶ市の歳出項目たる會議費・役所費・衛生費・社會事業費・警備費・勸業費・公債費・都市計劃費・教育費・電氣・瓦斯事業費（註一）等に就いて大正六年末より十三年度末迄八年間の増加額を調査するに大概のものは數倍になつたに過ぎないが其の中、都市計劃費は約十一倍、（註二）社會事業費に至つては二十五倍餘（註三）と云ふ驚嘆すべき數字を示して居る。社會事業費は市以外の町村に於てすら二十倍を超へて居る。（註四）

（註一）此の項目も二十數倍の膨脹率を示して居るがこは自らその費用を支辨し得るものなれば除外して考ふべきである。

	大正六年	大正十三年	
（註二）	實數	一・三四七・九二八	一五・三八〇・八七八
	指數	一〇〇・	一〇八二
			都市計劃費（單位圓）
（註三）	實數	四〇七・四一九	一〇・二四六・一四九
	指數	一〇〇・	二・五一四
			都市に於ける社會事業費
（註四）	實數	一二五・七九五	二・五六四・七三七
	指數	一〇〇・	二・〇三九
			町村に於ける社會事業費

かかる地方公共團體歳出の激しい膨脹趨勢に對して、一方歳入は果して容易に順應して行けたであらうか若し順應して行けなかつたとすれば其の財源を何處に求め得たであらうか、是は直ちに生ずる疑問である。英國に於て調ぶるに元來同國の地方公共團體は其の財源を主として、Poor rate, General district rate, Borough rate等の地方税(註一) Tolls, Dues等の手數料、國庫よりの補助金及び公有財産よりの收入に宛めて居たが、その調達は到底急速に増加する歳出に應ずべくもない。此の地方財政の不足が廳て市營事業をして其の財源の一に利用せしむるに至るは明らかに想像し得る過程である。市營事業創設の理由を陳ぶるに當つて明白に此の意思を表明した最初のもは Birminghamであつた。何等の公有財産なく課税物件に乏しく人口のみ過剰だつた同市が瓦斯事業を經營したのは全く地方税の貧弱より生ぜる財政難を緩和せんが爲であつた。(註二)而して現在の英國に於ては市營事業收入は地方税と共に極めて有力なる地方團體の財源となつて居る。次に最近數十年間に於ける同國地方團體歳入高(公債を除く)と其の主なる項目の收入額を記して市營事業收入の其の内に占むる地位の成長を示して見る。(註三)

年 度	總 歳 入	地 方 税	手 數 料	市 營 事 業 收 入
一八六八	二四・七四〇・	一六・五〇〇・	三・六五二・	—
一八九一	五〇・六六二・	二七・八一八・	三・四七四・	六・八三六・
一九〇二	九三・九三五・	五〇・三二八・	四・四五四・	一七・〇五六・
一九〇五—六	一一三・七一七・	五八・二五五・	四・六八六・	二〇・二九八・

(單位千磅) 但し市營事業は瓦斯・水道・電氣及び市街鐵道とす。

(註一) 現在に於ては一九二五年の改正により唯一の general rate に統一されて居る。

(註二) Under the Birmingham (Corporation) Gas Act, 1875, & Knoop, Ibid. p. 40.

(註三) Grice, National and Local Finance, 1910, P. 367.

獨逸の地方公共團體の財政組織は各聯邦により區々にして統一はないが大體經常的收入は租税・手数料・分擔金・補助金・交附金及び公有財産より生ずる收入よりなつて居た。其の中最重要なるものは租税による收入で之が大部分を占め、手数料收入は之に次いで居つた。(註一) 市營事業は英國に比し遅く一八九〇年代に起つたのだが、其の後急激に進歩して現今では手数料と並び重要な役割を演じて居る。少し古いが正確と信ぜらるゝから Knoop より引用して、一九〇五年のプロシヤの市營事業の利益額を擧げて置く。(註二)

瓦斯事業 二・〇〇〇・〇〇〇磅

電氣事業 四〇〇・〇〇〇

水道事業 八一〇・〇〇〇

市場及屠殺場事業 一七〇・〇〇〇

港灣棧橋事業 一八〇・〇〇〇

(註一) 一九二〇年の獨逸帝國財政改革により從來の不統一且地方分權にして、國家は主として間接税で満足して居たのを改めて統一的、且中央集權的になし主なる直接税は國家に取上げたから現在では補助金主義に近い。

(註二) Knoop, Ibid. P. 333.

佛蘭西の地方公共團體は、其の急激に膨脹せる歳出に主として租税・手数料・公有財産收入を以て拮抗して

來た。其の内、租税は附加税主義を採用し、Centimes と稱する地租・門窓税・人頭的動産税・營業税の四直税に對する附加税が大部分を占めて居るが到底歳出入相償はぬ爲に、昔時の入市税の復興を見た（註一）それでは尙財政窮乏の爲喘いで居る。一體、佛國では水道・電氣・瓦斯等の公益事業は主として、私經營の儘にして地方團體は唯其の監督取締に止まるも、若し公營になつて居れば必らず其の収益は歳入上樞要の地位を獲たことと信ずる。更に地方財政の窮乏を訴ふる我國に於て市營業收益が租税・國庫補助と共に格好の一財源とせられて居るは世人の熟知する處であるから其の説明は省略する。（註二）

（註一） 現在では地租以外の三直税は廢止されたが Centimes は假想本税を本として存續して居る。

（註二） 我國地方財政に於ける市營業收入の重要なるは左記論文に可成詳細に記してある。

小川市太郎氏 都市財源としての土地課税（都市問題第一卷第五號所載論文）

不備ではあるが以上述べた諸國の實例によりて前世紀末よりの地方財政の急激なる膨脹が市營業の發達に資した處の些少ならざりしを了解されたと思ふ。が此處に注意を要するは市營業發生並びに存在の根本的理由は飽くまでも公益事業を私營に放任するより生ずる弊害缺陷を矯正し、公益事業自體の社會的職能を發揮せしむるに在つて、地方公共團體の財政膨脹と云ふ財政上の理由は既に生成せられたる市營業が其の遂行上利益を擧げる點に着眼して生れたる附屬的二次的のものたるに過ぎなかつたことである。此の點に於て唯單に財政上收益の大なるを第一次的の目的とする租税企業と根本的に異つて居る。然るに實際に上租税企業は獨占を特徴として居り、市營業も獨占状態にあるものが多い。此の兩者の外觀が類似する處よりして危く動もすれば同一物なりと考へられ易いが其の實質は全然似而非なるものである。租税企業の獨占は可

能的収益を大ならしむる一手段として國家又は公共團體が公權を以て民間企業者の競争を禁止せるより惹起する結果であるが、市營事業は決して収益をより大ならしめんが爲に發生したのではない。事業の性質上既に獨占的であつた公益事業を公營化したるものなるが故に市營事業としても尙獨占的なのである。世上往々市營市街鐵道の存する都市に於て新たに私經營のもの敷設を禁する規程があるが此も決して利益を甚大ならしめんが爲に規定したのではない。私設鐵道間に就きても競争線の敷設を許可せざると同理にして、必要の競争を抑制し資本・勞力の浪費を防ぐと共に公益事業の基礎を安固にせんが爲に外ならない。かくて、市營事業は租稅企業に非ざる結果、縱令獨占なる場合に於ても專賣の場合と異り、其の獨占より生ずる最大利益は公益事業の社會的職能を擴充するべく常に合理的なる程度に止めらるべきものである。

五

由是觀之、近世の所謂市營事業は中世紀以來封建國家の遺風たる單なる收入主義の爲になされたる地方公共團體所有の森林・公有地等の經營や近世國家成立當初、メルカンチリズム全盛時代の模範工場等とは全く生成の原因を異にする。

前者即ち公有地森林等を地方公共團體が經營することは、歐洲諸國殊に獨逸・佛蘭西に於て未だ盛んに行はれ、其の收入は現在地方團體歳入の可成重要部分を占めて居るが此は狹義の *Domain* 即ち王室の土地及び森林より發生し其が封建制度によりて諸侯に授封され更に都市等の地方公共團體に移るに到つたものである。

(註一) 然るに十九世紀の初葉、土地は私人に分割し自由に經營せしむるが有利なりと説ふるアダム・スミス

並びに其の流れを汲む自由主義學說の影響は官有地と共に公有地及び森林の拂下の流行を現出した。現在地方公共團體の所有に繋がるものは其の殘存物に過ぎない。従つて假令同じ收益主義に支配さるゝとは云へ、市營事業とは全然成立の緣因を相違して居る。又後者即ち十七世紀、西歐諸國を風靡せるメルカンチリズム時代に國家が其の經濟政策實行の爲に綿糸紡績・毛氈・陶磁器・硝子・穀粉・鐵等の模範製造工場或ひは模範的銀行・商事會社を濫設せるに倣ひ地方公共團體が設立經營せる此等の工場等とも其の成因を異にしてゐる。此の種のもものは全然財政上の目的を持つてゐない。たとひ、多少其の目的を有して居たとしても此の方の理由は薄弱で、寧ろ一國の工業を獎勵し、宮廷の需要に應ずることが主なるものであつた。(註二)されば十八世紀の後半、民間に企業心發達し工業技術の進歩や個人資本の増大と共に産業上國家の指導獎勵を仰ぐの要なきに至るや、是等は其の任務を終り今日では二三の例外を除き、多くは廢止され或は民間の手に讓渡されたのである。民業より發生せる近世の市營事業と比較する時は其の發達系路が丁度逆なるを知る。

(註一) Eiseberg, a. a. O. S. 76.

(註二) Eiseberg, a. a. O. S. 81.

現今の所謂市營事業は再三述べたる通り民間企業より誕生したものである。其處に縱令外觀は相似たりとは云へ、亡び行く前兩者の運命と異りて榮え行く未來が存する。然し又此は決して社會主義者の所謂「社會化に成熟せるもの」(Sozialisierungszeit) と稱し現在の資本主義經濟より社會主義經濟に至る當然の發展階段であると考へるからではない。(註一) 自分も Liepmann と同様簡單に企業主體が私人より公共團體に推移したのみで、其の生産物の分配、相互的勞務の供給が何等新しい見地に據つて行はれぬなれば、其等少數の事

業の社會化は決して社會主義經濟に進歩したものではないと信じて居る。(註二) 現今の市營事業は決して社會主義の高遠なる理想よりして發生したものでなければ、又新たな分配原則を採用して出來上つたものでもない。否唯だ單に或種公益事業は之を私經營の儘放置する時は弊害甚だしければ、其の弊害を矯正し其の職能の發揚に務むるには公營に移すが便宜であると云ふ極めて卑近なる理由より發生發展を見たのである。されば市營事業の經營は公營となつても、私企業であつた場合に當然あるべきであつたと同様なる地位に於てなさるべきである。企業主體が公共團體だからとて決して營利を度外視して、手數料主義や支出主義に支配さるゝ公經濟や公營造物の局踏された範圍に縮退する必要がない。同じ資本主義經濟の社會に於て單に企業の主體が交替したと云ふ理由のみで何處に營利主義を放棄しなければならぬ必要があらう。從來の如く營利を目的として經營されて何等不都合は無いと信ずる。否、斯く經營せなければ却つて他の同種私營公益事業との間に調和を缺き之を不當に壓迫する弊あるのみならず、累を該事業に密接なる關係を有せない公共團體組織員に迄及ぼす嫌ひがある。更に事業能率増進の上より考ふるも結果が悪い。後述するが此は該事業の公益性緊密となり社會一般よりして手數料主義或は支出主義經營を要求さるゝ場合とは全然場合を異にするは云ふ迄もない。同様の理由に依つて從來かゝる私營公益事業の存せなかつた地に於て、他に倣ひ市營事業を創設する場合に於ても當然營利主義に據るべきである。

(註一) Social Democratic Federation, Independent Labour Party, Fabian Society の人々は市營事業を社會主義經濟の踏石として唱導して居る。Leonard Darwin, Municipal Trade, P. 28 以下参照。

(註二) Lieman, a. a. O. S. 116.

何れにしても市營事業は封建時代の都市事業の如く收入のみを目的としないと同時にメルカンチリズム時代の都市事業の如く損失を覺悟して迄實施する必要がない。其處には營利主義の自由な天地が闊けて居る。地方公共團體は一經濟單位として一般私企業と同一の立場に基礎を置いて市營事業を經營すればよい。併し同一の立場に立つと云ふことは同時に同一條件の支配を蒙ると云ふことを意味する。既に私營公益事業に希求された條件は企業主體が變更して公營となつた後も當然要求されて然るべきである。されば地方公共團體は能ふ限り、價格の低廉・品質の吟味・便宜の普及なる社會的職能を充實するに努力しなければならない。漫然と營利心の自由奔放なる活躍を期待してはならぬ。内池博士が公企業を支持せらるゝ理由として敢然生産營利統制主義を提唱せらるゝは此の點より大いに賛同する處である。(註)

註 内池博士は生産營利統制主義に就きて、「現代に於ける個人的營利的生産組織を認むると共に全然之を自由に放任するより生ずべき各般の弊害を痛感し、且個人的營利的生産組織のみにては到底生産すること能はざる經濟貨物中に幾多の社會的價值あることを信じ、前者を除去し、後者を補充する目的を以て生産組織を統制せんとするもの」と説明して居られる。同博士著財政學概論一一八頁以下。

然し斯く市營事業は營利主義に支配さるゝ公企業なりと云ふことは必ずしも常に餘剰を生ずると云ふことゝ一致しない。目的と結果とは決して混同してはならぬ。縱令缺損續きにても目的營利に在りとすれば其は公企業である。缺損状態なる結果より判斷して公經濟又は公營造物なりと誤解してはならぬ。

六

斯くて市營事業を營利主義に従ふ公企業なりとする立場より自分は次の如く市營事業は經營さるべしと思惟する。

先づ、異なる財政主義の下にある總ての地方公共團體經營の事業を一に包括することにより會計狀態の不明瞭を來すを避くる爲、市營事業を有する地方公共團體に於ては二重會計式の採用を必要とする。英國に於て各地方公共團體が市營事業に對して二重會計式を採用し(註一)我國に於ても特別會計として一般會計より獨立せしめ、收入の一部を普通會計に編入すべきを規定して居るは誠に正鵠を得たる取扱であると思ふ。

(註二)其他市營事業に於ける財産評價、減價消却・原價計算・他局課との交渉問題も私經營と同様の見地より考究されなくてはならぬ。財産評價も買入原價の儘を永久に踏襲する陋習を破ると共に減價すべき財産は躊躇なく減價消却して眞正なる損益の糺明に務めなくてはならない。又確實なる公債政策の樹立も其の供給する生産物、用役の價格決定も矢張り一般公益事業同様營利主義に則つてなさるべきである。收支償はざる如き不當の安價にて其の生産物、用役を供給し、又不安定なる公債政策を劃策することに據つて累を該事業に密接なる關係を有せざる公共團體組織員に迄及ぼし、又多額の負債を後世に遺すの愚を避けなくてはならぬと同時に其の經營の方面に於ても「官營は却つて高價なり」との攻撃を免れる様能率の増進に助めなくてはならぬ。即ち從來の如き技術的・法律的教養はあるも企業者的才能を缺く者の代りに實業的才幹・計算に長ぜるものを採用し、時によつては既に實業界の經驗あるものをも重用して其の經營方法に改良を加ふると共に公吏の昇進毎に職務の變動するを廢止して、其の事務に通達熟練せしむる方策を採り、又其の雇員労働者の執務・從業に對しては科學的經營法等を採用して銳意其の能率増進を期すと共に、給料・賃銀を増額し、執務

時間の改正を爲す等其の待遇をも改善に致むるが必要である。

(註一) 森格蘭に於ては兩者全然別個に取扱ひ、其の收益を一般會計に移すを許さない。

(註二) 東京市電車事業會計條例第三條。名古屋市上水道特別會計規程第三條。

遮莫、公益事業なる觀念は既述の如く事業固有の性質に淵源するものではなく事業對社會の關係に由來するものであるから、一定不動ではなく、常に相對的にして時と場所とにより變化するものである。従つて現在の市營事業の或種のものも社會の要求によつては時には公企業の範圍を脱し、明日は公經濟・公營造物と化すかも知れない。併し其の時は既に營利主義の支配を逃れ收支相償又は無償主義の域に突入して居るが故に最早市營事業の性質を失つたものである。隨つて其の取扱・經營方法も變更しなくてはならぬ。が世間に所謂市營事業と云ふ間は其は公企業であり、一般私營公益事業と同地位に在つて其の社會的職能の擴充に努力するものを指稱するものなのである。