

# 經濟論叢

第129卷 第3号

---

哀 辞

故堀江英一名誉教授遺影および略歴

高年労働者対策に関する一考察……………	前 川 嘉 一	1
ファッション戦略, 組織間関係, 組織行動 および企業業績……………	赤 岡 功	15
ペルー海岸部アシエンダの近代化について……………	竹 内 勉	40
交換性回復と先物為替市場介入……………	羽 鳥 敬 彦	59
関一と大阪市営事業……………	関 野 満 夫	77
追 憶 文		
堀江英一先生の人柄と学問……………	後 藤 靖	97
工場から企業へ——堀江先生の晩年のお仕事……………	下 谷 政 弘	103

---

昭和57年 3 月

京 都 大 学 經 濟 學 會

# 関一と大阪市営事業

——戦前日本における改良主義的都市財政論の検討 (2)——

関 野 満 夫

## I はじめに

戦前のわが国における都市財政問題を考える場合、市営事業をいかに位置づけるかは一つの重要な課題である。なぜなら、水道、電気、ガス、市電など、市営事業それ自体は資本主義的發展にともなつての都市自治体による都市社会資本整備の役割を担っていたが、都市財政との関わりにおいていうならば、さらに次の二つの重要な側面を持っていたからである。すなわち、一つには、市営事業の拡大は戦前の都市財政膨張の主要な原因であつたことである。第一次大戦以降、わが国の地方財政の規模は全国的にも飛躍的に拡大したが、わけてもこの時期の市営事業の拡大、發展によって、都市財政の膨張は著しかった。その上、市営事業拡大はその財源たる市債の累積を招き、1920年代以降の不況下では都市財政危機を先鋭化させる要因にもなつていた。もう一つの側面は、戦前の官治主義的財政制度の下で常に財源難に陥つていた都市自治体にとって、市営事業のもたらす収益は重要な都市財源として機能していたことである。この点はまた、戦前の都市行政官らの財政運営の理念においても「市営事業の収益主義的経営」として強調されていたことであつた。

戦前のわが国において、市営事業が都市財政に対して、一方で財政危機要因でありながら、他方では財源調達手段として機能していたという、相反する二つの側面を持っていたことは、戦前官治主義体制下での都市財政の矛盾を象徴的にあらわしていたといえるであろう。

ところで、こうした都市財政における市営事業の重要な位置にもかかわらず、

従来の戦前市営事業の研究は公企業論の視角からのものが中心で<sup>1)</sup>、財政学、地方財政論の方向からは近年注目されはじめたものの、地方財政史上における市営事業の独自の位置づけは今後の課題として残されてきたといえよう<sup>2)</sup>。本稿ではかかる課題に答えるための作業の一端として、さしあたり、戦前の大阪市長関一の市営事業論と大阪市の市営事業を素材にして、その財源調達機能を中心に市営事業の歴史的な位置づけを検討してみたい。関一と大阪市をここで取り上げた理由は、関一は市営事業収益を都市財源として活用しようとする立場の最も積極的な論者であり、戦前の大阪市営事業ではそうした経営が典型的になされていた、と思うからである。また、私は前稿<sup>3)</sup>において、関一の都市財政論を、官治主義体制に対する制度改革要求としての意義を持った土地課税論を中心に検討したが、本稿では制度改革要求とは別の次元の、いわば現実主義的対応としての市営事業論を検討することによって、彼の改良主義的都市財政論のより一歩進んだ評価をすることも意図している。

## II 関一の市営事業論

第一次大戦以降の日本資本主義の急速な発展は都市への資本の集中、集積を進め、都市の経済力を飛躍的に拡大させた。この過程は同時に、都市自治体に対しては都市計画、市営事業、保健・衛生施設など都市的な財政需要を膨張させたが、官治主義的財政制度の下では都市は常に財源難に陥っていた。戦前わが国第二の都市、大阪市の例外ではなく、いなむしろ典型的ともいえる市財

1) その代表として、中西健一「日本私有鉄道史研究」1963年、寺尾見洋「独立採算制批判」1965年、(特に、第3章3独立採算制以前の地方公営企業)、がある。

2) 都市財政史の視点から市営事業を独自の課題として研究したものとしては、筆者の管見によれば、金沢史男、1910年代都市財政の一考察——東京市電気事業の成立を中心に——、東京大学「経済学研究」第22号、1979年、及び東京都財政史研究会編「東京都財政史」上巻・中巻、1969年、くらいである。また、市債累積、財政危機の側面から戦前市営事業に言及したものとして、岩波一寛、昭和恐慌下の地方債の累積と財政矛盾、中央大学「経済研究所年報」第4号、1973年、坂本忠次、1920年代地方債問題の量と質、大内力編「現代資本主義と財政・金融2 地方財政」1976年、所収、がある。

3) 拙稿、関一の都市財政論——戦前日本における改良主義的都市財政論の検討(1)——、「経済論叢」第129巻第1・2号、1982年1・2月、参照。

政膨張と財源難に陥っていた。このような状況の中で、大阪市長関一（1914 - 1923年大阪市助役、1923 - 1935年大阪市長）は、主要には利益原則に依りつつ、二つの方向から都市財政の拡充を図ろうとした。一つは税源配分、都市課税権の拡大を中心とした、官治主義体制に対する制度改革要求であり、もう一つは既存の制度内でも都市独自の財政活動によって税外収入を確保することであった。しかし、前者の制度改革要求の実現は挫折し、現実に関一ら都市当局者に残された可能な道は後者のみであった。この点は、すでに前稿で明らかにしてきたところである<sup>4)</sup>。それでは、税外収入の中心たる市営事業収益は、関一によってはいかなる形で都市財源として位置づけられていたのであろうか。

都市財政における利益原則を重視した関一の立場は、市営事業においても極めて明快に貫かれており、彼は次のように述べて、その収益主義的経営の正当性を主張している。「市営事業においては私経済の原則 (Give and Take) によりてその消費者の受くる利益の限度に応じて代償を要求することが公平の原則に合うものである。この点が公経済または公営造物とは根本的に異なっており、市営事業は収益を目的とし、余剰経営によることが正当である。」<sup>5)</sup>そして、「市営事業においてはその余剰金を普通経済に繰り入れて、租税その他の公法上の収入をもってしては、到底実施する見込みなき保健上の施設や社会政策的の施設を実行することは、今日のわが国の大都市において最も必要なる財政上の措置である。ゆえに余剰主義、収益主義を目的とする市営事業の存在は大都市の発展上認めなければならない」<sup>6)</sup>。

ところで、市営事業収益を都市財源として位置づける主張それ自体は、すでに明治末期にはイギリス都市社会主義論の強い影響を受けた片山潜、安部磯雄<sup>7)</sup> などからも唱えられていた。しかし、彼らと関一の大きなちがいは、関一

4) 同上、参照。

5) 関一、市営事業概論、同「都市政策の理論と実際」1936年（1966年復刊）所収、267ページ。以下、同書の引用は復刊版により、また「理論と実際」と略記する。

6) 関一、市営事業の本質、「理論と実際」所収、314ページ。

7) 片山潜「都市社会主義」1903年、安部磯雄「都市独占事業論」1911年、参照。

が都市行政官としてあくまで収益主義に固執していたことである。そしてその場合、注目すべきは、関一にそうした主張をなさしめた背景として、一つには政府の市営事業に対する画一的官僚主義的統制があり、もう一つには無産階級などからの市営事業の実費主義・無償主義経営の要求があり、関一の主張にはそれらに対する批判が念頭に置かれていた、ということである<sup>8)</sup>。

戦前における政府の市営事業に対する態度は、市営事業を公企業としてでなく公営造物とみなすとともに、「単に営利を目的とする事業は町村において施行し得べきものにあらず」(1892年12月24日、行政実例)<sup>9)</sup> という立場から、その収益主義を否定し、また例えば市電事業の起債認可に際しても市電収益を他部門に流用すべからずという条件をつけるなどの統制を加えていた。それは、地方の固有事務を認めない中央集権主義と地方団体に対する政府の家長的保護主義という総じて官治主義体制の所産であり<sup>10)</sup>、より具体的には、「地方財源としての収益主義を否定することによって自らの税源を先取りし、これの一部を還元することを通じて地方自治体への権力的支配を保持しよう」<sup>11)</sup> とするものであった。

それに対して、関一は、政府が市営事業の収益主義を認めないことは何ら根拠がなく、逆にわが国の地方制度の母国たるプロシヤやイギリスでは市町村が営利事業を営むことは条文に明記され都市財源としての実績をあげており、またそもそも戦前わが国の地方財政を規定した「市政」(1888年)の歳入規定でも市は財産や市営事業などの私経済的收入を第一義的な収入とすべきとされている、と主張した。さらに、政府のそうした態度のためにわが国の市営事業は、起債認可、予算会計制度、業務監督などにおいて極めて不合理な扱いを受けて

8) 市営事業の経営をめぐる論争は明治末期から続けられており、関一の主張も当然その論争をふまえ、その一環としてなされている。この論争に関しては、寺尾晃洋、前掲書、157-182ページ参照。

9) 関一、本邦市営事業の改善、「理論と実際」所収、341ページ。

10) 嶺山政道、市営事業の経営に於ける収益主義に就て、「都市問題」第7巻第4号、1928年、30-32ページ参照。

11) 寺尾晃洋「自治体の企業経営」1980年、9ページ。

おり、市営事業の経済化、合理化のためには何よりも營造物論に基づく政府の市営事業に対する姿勢が排除されねばならない、という<sup>12)</sup>。その意味では、関一においては、市営事業収益を都市財源として位置づけることは、同時に、政府に対して都市自治権の拡充を求めるものであったのである。

他方、当時、一部の論者からは市営事業の「公益性」を重視して実費主義ひいては無償主義の経営が求められ、またそれはかなりの支持をうるものであったが、関一は無償主義や実費主義による経営ではかえって資源の浪費や利用者と非利用者との間で社会的不公正を招き、同業の民間業者を圧迫して結局都市住民に不便をもたらすこと、などを理由にしてそれを拒否していた<sup>13)</sup>。今、この点は措くとしても、特に無産階級などの側からの収益主義に対する批判は注目すべきであろう。

戦前において無産階級の立場から地方財政問題に取り組んだ代表的論者たる織本侃は、「資本主義都市に於て公共企業収入は手数料使用料として重要な財源となっているが、この収入こそ税外の税として大衆の所得を奪ひつつあるものと云はなければならない」<sup>14)</sup>（傍点筆者）と特徴づけ、また東京市政調査会研究員の岡野文之助も「収益主義的経営による剰余収入の市経済への繰入は、結極に於て、消費税の性質を有つ収入——それは都市大衆の生活利益の搾取である——を以て、有産階級の租税軽減を結果し、租税配分上の衡平の原則を破る」<sup>15)</sup>（傍点筆者）のものであると批判している。すなわち、市営事業は都市住民にとっては生活上不可欠の施設、サービスとなっており、そこでの財源目的からの収益主義は一種の間接税として作用し、大衆の負担増加とならざるをえないからである。さらに彼らは、財政窮乏を理由に収益主義的経営を合理化することは、いわばとりやすい所からとるという観点であり、それでは国政委任事務の過重、ブルジョア本位の都市建設による経費膨張、税源の中央集中、と

12) 関一、前掲、本邦市営事業の改善、参照。

13) 関一、前掲、市営事業概論、267-271ページ参照。

14) 織本侃、都市財政の推移と勤労大衆、「都市問題」第14巻第3号、1932年、502ページ。

15) 岡野文之助、都市社会主義小論、「都市問題」第7巻第4号、1928年、163ページ。

いった都市の財政危機をもたらしている真の原因を見失ない、都市財政問題の真の解決にはなりえないことを明らかにしている<sup>16)</sup>。

しかし、こうした批判に対しても関一は、間接税は財政の現状からして国家と同様に都市でも必要であり、「問題は間接税が単純に良いか悪いかではない。その収入がなければ到底実行の見込みのない必要な都市施設をこのままに放棄して置くか、事業収入の余剰でこれらの施設を完成するかである。この問題に対して私は事業収入の余剰をもって都市施設を速やかに完成する方が得策であると答える」<sup>17)</sup>と、あくまで収益主義を強調した。

さて、関一はこのように強気に収益主義的主張を押し通したわけであるが、その背景には、彼は単に収益主義を必要悪としてブルジョア合理主義的に認識していただけでなく、都市住民に対する社会政策としての信念を持っていたのである。彼によれば、当時の都市財政膨張の一要因たる下層階級に対する社会施設の整備は現実には租税収入のみでは不可能であり、それ故、「市営事業の余剰はその用途を誤らなければ無産階級の利益となる」<sup>18)</sup>（傍点筆者）こと、また収益主義といってもあくまで市営事業においてはその経営方針は利潤獲得を至上目的とする営利企業とは異なり、料金の決定に際しても「料金は不公平を生ぜざる限り低廉ならし」め、かつ「小所得者に対する減額を実行すべきである」<sup>19)</sup>と、社会政策的配慮を強調していたのである。

以上で関一の市営事業に対する位置づけは明らかになったであろう。関一は官治主義下での都市の財政的窮乏という状況の中で、制度改革による解決を待つのではなく、積極的に都市自治体の内部的努力である程度解決しうることに注目し、いわばブルジョア合理主義的に市営事業の収益主義的经营を主張したのであり、その際彼においては収益主義も社会政策に連なり都市住民の利益になるものと理解されていた。いいかえれば、関一の収益主義には、政府に対し

16) 織本、岡野、同上論文を参照せよ。

17) 関一、前掲、市営事業の本質、315-316ページ。

18) 関一、前掲、市営事業概論、270-271ページ。

19) 同上、273ページ。

ては都市自治を求め、また無産階級に対しては社会政策を標榜するという、関一独自の論理構造が貫かれていたのである。

こうした市営事業に対する位置づけには、社会改良主義的な「学者市長」関一の理念が特徴的に現われていたともいえるが、それはまた戦前の都市行政官らの共通の要求であった市営事業の収益主義的経営の主張を積極的に体现するものであったのである。次節では、関一のそうした論理が現実の大阪市の市営事業経営にいかなる形で結実し、いかなる特徴を持つものであったかを検討しよう。

ただ、ここで最後に考えておかねばならないことは、政府の市営事業に対する画一的官僚主義的統制にもかかわらず、戦前においては市営事業は一般的に収益主義的に経営されていたという現実をいかに理解すべきかである。基本的に言えることは、政府は市町村の営利事業を禁じ一応「公益主義」をとってはいたが、その「公益主義」も本来のブルジョア民主主義に基づいた独占の公益的統制というのではなく、市電料金値上げ反対運動等に合頭しはじめた市民や労働者の運動への上からの一連の融和策としてなされ、公益的統制としては微温的、ぎまんのなものにすぎなかった<sup>20)</sup>。そして、市営事業の「収益主義的経営原則は、このような公益的統制の実質的欠如と同じ根から生じたものであって、これは絶対主義諸勢力およびこれと結びついた財閥、ブルジョア、地主の利害にかなうものとして、さらにまたこれらに対する民主主義諸勢力の微力さにもとづいて、導き入れられた」<sup>21)</sup>のであった。いいかえれば、都市が市営事業収益にその財源を求める限りにおいては、中央政府に税源を集中していた財政構造には何ら影響はなく、さらにそれが都市大衆の負担に帰する限りにおいては、都市自治体、政府、ならびに地主、ブルジョア層という戦前日本の支配階級の間にはある程度の利害の同一性があったといえよう。

20) 寺尾晃洋、前掲、「独立採算制批判」171-182ページ参照。

21) 同上、182ページ。

### III 大阪市営事業の現実

大阪市においては戦前すでに市電、水道、電燈をはじめ市バス、地下鉄、港湾その他多くの市営事業を発展させており、それらはそれぞれわが国の市営事業発展史上において画期的先駆的意義をも持っていた<sup>22)</sup>。なかでも、市電、水道はその高収益を背景に都市計画事業、下水道、築港などの都市社会資本の建設財源としても位置づけられ、収益主義的経営が積極的に実行されていた。それは、前節で述べたような大阪市長関一の市営事業に対する政策的位置づけの反映であり、また同時に関一自身にそうした主張を可能ならしめたある意味で大阪市独自の歴史的基盤でもあった。

そして、ここでは戦前大阪市営事業の典型例として市電事業を取り上げ、その収益主義的経営の現実を検討するとともに、同じ市営事業であっても収益主義とは全く反対の経営がなされていた港湾事業を対比することによって、収益主義の示すところを明らかにしよう。

#### (1) 市電事業

大阪市はわが国最初の市営市街電車として1902年に市内花園—築港間に市電を開通させ、それ以降着実に路線拡張を行い、1920年代後半・昭和初期には軌道延長105 km、年間乗客数3億人に達し、大阪市内に縦横にはりめぐらされた重要な都市交通機関となっていた。また、同時期に発展した阪急、阪神などの大阪の郊外鉄道＝私鉄が郊外に住む企業家、サラリーマンなどの通勤手段となっていたのに対して、市電は市内労働者の通勤手段としての役割を果しており<sup>23)</sup>、その意味では市当局による市電網の整備は大阪市への資本の集中、集積のための重要な基盤を提供するものであった。さらに、1903年に大阪市議会

22) 戦前わが国における大阪市営事業の意義については、竹中龍雄、本邦市営企業発達史上に於ける大阪市の地位、「大阪阪」第13巻第12号、1937年、及び同「日本公企業成立史」1939年、を参照のこと。

23) 中西健一、前掲書、302-303ページ参照。

でわが国で最初の市電市営主義の方針が確立されたが、そこではすでにその公共性ととも市電が都市財源としても位置づけられており<sup>24)</sup>、大阪市電は開設以来は一貫して収益主義的経営がとられることになった。

さて、大阪市の市電事業は明治末から大正期にかけて、その市内独占的交通機関の有利さと資本主義的発展にともなう労働者人口の増大、交通需要の増大によって、活発な路線拡張を行いつつ巨大な収益をあげ、「市電の黄金時代」をむかえた。例えば、1903年から1922年にいたる20年間の営業収支は収入累計9,642万円、支出累計4,288万円、差引純益5,354万円となり、投資累計額5億216万円に対して毎年10.7%という高い収益率をあげており、極めて「有利な事業」であったという<sup>25)</sup>。

そうした良好な財政状態を反映して市電は大阪市財政に対して直接的、間接的に大きな貢献をし、官治主義体制の下での大阪市の財政的矛盾をいわば調整する機能を果たしてきた。

その一つは、市の歳出構造へのあらわれとして、市電路線の拡築と同時に市内街路網の整備を行なったことである。第1表で1926年度末までの大阪市の市電建設投資累計額の内訳をみると、総額8,647万円のうち用地費が38%、橋梁費が7%を占め、他都市にくらべても高い比率を示していた<sup>26)</sup>。これは、市電経済が市の一般財政土木費によって建設されるべき街路、橋梁などの都市社会資本を肩がわりして建設したことをあらわしている。それはまた、都市計画法

24) 当時の鶴原定吉大阪市長は、市営主義確立を市議会に提案するに際して、次のように説明している。「……都市の膨張に伴い旧市民の負担は益々多きを加ふるの傾向を見るなり。然れども斯くの如きは都市の発達上実に止むを得ざるの趨勢なるが故に須らく好財源を見出し以て之に応ずればならず。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独占事業を市の直営と為すの外未だ俄かに他に求め難きなり。……即本案市街鉄道市営の如きは定価にして且良好なる交通機関を得ること並に市の財源を潤沢ならしめるに於て多く其比を見ざるの好事業なりとす。……又個人若くは私営会社にして市街に電鉄を敷設せんとする者あらば断じて之を除去すべし。」(大阪市電気局編「大阪市電気局四十年史運轉篇」1943年、12-13ページ。)

25) 大阪市電気鉄道部「大阪市営電気軌道沿革誌」1923年、6ページ参照。

26) 例えば、同じく市電が市営事業として創設された名古屋市においては、1922年創設から1926年までのその建設費総額1,354万円のうち、工事費87% (1,184万円)、建物費5% (61万円)、機械器具費5% (65万円) で用地費はわずか3% (44万円) であった。(東京市政調査会「本邦軌道事業=関スル調査」1932年、293ページ参照。)

(1919年)実施以前の財源の保障のない下で、自力で都市建設を行なおうとする、一つの積極的な自治活動でもあった<sup>27)</sup>。

いま一つは、歳入構造へのあらわれとして、市電収益金は1909年に下水道改良事業に組替えられたのを初めに、築港公債、下水道公債の元利償還資金や都市計画事業財源として、他経済に積極的に組替えられ、都市社会資本建設資金としての役割を担わされていたことである。例えば、築港公債には1911年から1935年までに償還資金として711万円<sup>28)</sup>、都市計画事業には1925年から1940年までに事業財源として1,305万円<sup>29)</sup>が市電収益金から組替えられていた。

このように大阪市の市電事業は独占的市内交通機関としての有利性を生かし高収益をあげて市財政に貢献するという収益主義的経営の「模範」であった。それでは、そうした高収益をあげた経営の内部要因はいかなるものであったであろうか。

まず第一に、市電の料金体系であるが、そもそも収益主義的経営とは、結果として収益が生じる経営ではなく、あらかじめ収益獲得を目的として料金などを決定する経営である。大阪市の市電料金は開設当初は1区1銭(全線4区)、1912年から4銭の均一料金制で、1917年にそれが6銭に値上げされて以降1943

第1表 大阪市電建設費内訳  
(1926年現在)

	金額	%
用地費	32,994千円	38.1
線路費	14,065	16.2
橋梁費	5,945	6.8
建物費	10,812	12.5
動力設備費	5,163	5.9
車両費	11,383	13.1
その他	6,108	7.4
合計	86,470	100.0

資料)「大阪市財政要覧」(1927年版)  
139-140ページ、より作成。

27) 関一も、この点を市営事業としての市電がもたらした最大の利益であるとして高く評価していた。「もしこの事業が市営として起こらなかっ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ったであろう。大阪市民は都市計画法実施以前に市営電車事業の名目の下に立派に都市計画の一部を行なったのであって、五十マイル以上の街路は全く租税の負担によらずして出来上がった。」(関一、前掲、市営事業の木質、314ページ)

また、大阪市電事業のこうした役割を検討したものととして、宇田正、近代大阪の都市化と市営電気軌道事業の一寄与、(大阪歴史学会編「近代大阪の歴史的展開」1976年、所収。)がある。

28) 後掲、第4表参照。

29) 大阪市役所「第一次大阪都市計画事業誌」1942年、465-469ページ参照。

年まですえおかれた。それは大阪周辺の私鉄、国鉄の料金とくらべても高いものではなく、高収益をねらって不当な高料金を利用者、市民大衆に押しつけていたとはいえず、安定した料金であった。むしろ、高収益をあげうる料金体系を値下げを行わずに維持するという「収益主義」方針をとっていたのである<sup>30)</sup>。

しかし第二に、見逃せないのは、こうした高収益が市電労働者の低賃金、長時間労働という劣悪な労働条件をもとにして可能であったことである<sup>31)</sup>。賃金に関しては、1924年の調査によれば、当時の市内労働者家族の平均生活費98円に対して、大阪市電労働者の平均月収は82円であり、毎月16円の赤字家計を余儀なくされていた。さらに、その月収も諸手当がその内の3割を占めるという市電当局による恣意的な操作を許す賃金体系であった。それでも、大阪市電の初任平均月収69円は関西8電鉄の平均62円にくらべれば相対的に高かったが、その関西の交通労働者の賃金状態は一般工場労働者にくらべてもかなり低いものであったのである<sup>32)</sup>。

また、市電労働者の労働時間は不規則かつ長時間であった。1924年においては「10時間勤務8時間乗務」で8日に1日の公休日という状況であった。(1919年では勤務10時間50分、10日に1日の公休日。)しかし、賃金の支払われない「残業」がはじめからダイヤに組みこまれ事実上10時間を越える勤務を強制されており、さらに早朝からの勤務と夕方からの勤務が交互にまわってくる不規則な勤務体系は、市電労働者に非人間的な生活を強いていたという<sup>33)</sup>。

30) 当時の大阪市電気局長佐竹三吾は、市電料金が他の交通手段にくらべて高くはないことを理由に料金値下げに反対したが、同時に値上げにも消極的であった。「電車賃なるものは主として中産以下の人々の負担に帰するのであるから、電車賃の値上と云ふことは大に考慮しなくてはならぬ。……私は電車賃の値下をせよと云ふ意見に対すると同様、値上にも直ちに同意することが出来ない。」(前掲、「大阪市営電気軌道沿革誌」、8ページ。)

31) 大阪市電労働者の状態に関する以下の記述は、大阪交通労働組合編「大交史」1968年、を参考にした。

32) 8電鉄の一般乗務員の平均日給1円58銭に対して、紡績関係男子労働者は1円69銭、最高日給であった車両関係男子労働者は3円16銭であった。(同上書、134ページ参照。)なお、関西8電鉄とは、京都市電、大阪市電、神戸市電、京阪、大軌、南海、阪神、阪急、である。

33) 不規則な勤務体系の実状を大阪市電労働者の一人は次のように訴えていた。「家に帰って飯

こうした劣悪な労働条件のために大阪市電労働者の勤続年数は短かった。1924年では、市電乗務員 3,151名中、勤続年数1年未満が $\frac{1}{4}$ を占め、6割が3年未満であり、10年以上はわずか27名にすぎなかった<sup>34)</sup>。

このように市電の収益主義的経営とは、高収益を可能にする料金の維持だけではなく、市電労働者の劣悪な労働条件を基礎にしてなりたっていたのであり、市電が大阪府財政の歳出、歳入において一定の調整役として機能しえた裏では、その調整のツケが市電労働者に集中的にまわされていた、と言えるだろう。それ故、収益主義的経営の矛盾の焦点に立たされた市電労働者は、開設当初から賃上げや勤務時間短縮を求めて積極的に闘わざるをえなかったのであり、1908年には市電当局に「嘆願書」を提出し、1916、18、19年にはストライキを計画、実施し、さらに1924年には市電労働者2,000名を組織し13日間にもわたる大争議を展開したほどであった<sup>35)</sup>。

さて、明治末から大正期にかけて「黄金時代」を過ごした市電も大正末期から昭和期に入る1920年代には次第に経営状態が悪化し、事実上収益主義的経営が破綻するにいたった。市電収益金は第2表のように1921年の917万円をピークに減少しはじめ、20年代後半・昭和初期には700万円台に落ち、また収益率も1921年の16.8%から1930年には6.4%に低下した。これらは路線拡張期の最中にすでに市電事業の限界があらわれたことを示し、その結果、ついには市電建設公債の元金償還にも窮し、1933年から1939年まで計1,637万円の市電赤字公債が発行されるにいたった<sup>36)</sup>。

そうした経営悪化をもたらした要因としては、第3表で市電の市内交通シェアがこの時期に61%から34%に激減したことからわかるように、市内民営バス

＼を食ってまごまごしておれば用事ひとつしないうちに十二時だ。そして翌日は午前六時出勤だから少なくとも四時半には起床して飯を食い駆け出さねばならぬ。」(同上、136ページ。)

34) 同上、137ページ参照。

35) 同上、36-43ページ、63-70ページ、139ページ参照。なお、このように市電労働者の犠牲の上に収益主義的経営が進められていたのは大阪市だけではなく、神戸市その他多くの都市でみられたことである。例えば、神戸交通労働組合「神戸交通労働運動史 戦前編」1980年、を参照せよ。

36) 前掲、「大阪市電気局四十年史」運輸篇、456ページ参照。

第2表 大阪市電の収益金と収益金組替

	収益金	収益率	収益金組替		
			市電公債へ	他事業公債へ	都市計画事業へ
1919	4,579千円	11.1%	2,373千円	591千円	——千円
20	6,274	13.5	2,592	601	——
21	9,170	16.8	3,373	598	——
22	9,035	13.9	3,492	548	53
23	9,159	12.6	4,804	509	87
24	8,376	10.9	4,891	507	276
25	8,184	10.0	5,194	489	510
26	8,149	9.6	5,976	564	732
27	7,608	8.7	5,897	552	609
28	7,679	7.6	5,960	548	1,399
29	7,070	6.8	5,866	527	1,005
30	6,927	6.4	6,039	514	1,279

資料) 「大阪市財政要覧」(1928年版)156ページ、同(1931年版)157ページ、より作成。

第3表 大阪市内交通シェアの推移

	1926年		1935年	
	人員	%	人員	%
市電	30,913千人	61.6	26,070千人	34.4
省線	2,029	4.0	5,925	7.8
地下鉄	——	——	1,214	1.6
私鉄	14,150	28.2	18,756	24.8
バス	1,428	2.9	17,380	23.0
タクシー	1,665	3.3	6,328	8.4
合計	50,187	100.0	75,675	100.0

資料) 金谷重義、大阪市の交通問題、大阪商科大学「経済学雑誌」第6巻第1号、1940年、より引用、作成。

や乗用車の出現など総じてモータリゼーションにもなって従来の市電の交通独占体制がくずれたこと、また市域が拡大し居住圏の遠距離化、分散化が進む中では均一料金制は経営的には不利に作用したこと<sup>37)</sup>、など内外の諸要因が考

37) 居住圏が拡大、分散すると均一料金制の下では、市電経営にとって効率の良い短距離利用者

えられるが<sup>38)</sup>、ここで特に注目したいのは収益主義的に経営されていたがゆえの問題である。

すなわち、まず第一に、前述のように大阪市の市電事業は街路、橋梁建設など本来市の一般財政によってなされるべきものをその事業内部に組みこむことによって事業費を膨張させたが、それは必然的に過大な公債元利負担を市電に押しつけることになった。第二に、大阪市の市電は一貫して有力な都市財源として位置づけられていたために、経営が悪化しても利益金の他経済への組替えが続けられ、強制的に「赤字」に転化させられていた。この二つのことは先の第2表でも容易に読みとれる。1920年代に入って市電収益金が停滞、減少してくる中で、それとは逆に市電公債の元利償還のための組替えが年々増大し、さらに下水道、築港などの公債償還資金にも毎年約50万円も負担させられ、また都市計画事業への組替えも急速に増大しているのである。

このことから、都市交通をめぐる環境が次第に変化する中で、大阪市電事業においては収益主義的経営が逆に事業自体を危機に陥いらせた一因であったと言えることもできるが、この点については「大交史」も次のように述べている。

「『普通経済分担金』という名目で大阪市電の収益のなかから、一般市財政への膨大な負担をかけさせられることがなければ、そして、それによって独占資本・金融資本の危機克服策としての役割を負担させられることがなければ、大阪市電の経営は全然『赤字』にならなかつたばかりか、大恐慌の影響を受けつても、なおかつ黒字でありえたのである。』<sup>39)</sup>

以上検討してきたように、大阪市の市電事業は一貫して収益主義的に経営され、街路整備をはじめ下水道、築港、都市計画などの大阪における都市社会資本の整備に多大の貢献をし、その面での大阪市財政の調整役の機能を果してきた。その場合、早期に市電市営主義を確立して市内交通を独占した大阪市当局

が減少し、逆に効率の悪い長距離利用客が増加するからである。

38) 大阪市電当局者の立場から経営悪化の要因を分析したものとして、岸本熊太郎、六大都市電車の経営と成績の検討(上・下)、「大交史」第8巻第6号、第7号、1932年、がある。

39) 前掲、「大交史」276-277ページ。

の政策的先見性が市電の事業的成功の可能性を開いたのは事実であるが、それを現実化したのは「安定した料金体系」や劣悪な労働条件にもとづいた経営であった。それは、あえて言えば、経営的には料金値下げや労働条件の改善が可能であったにもかかわらず、それを行なわないで放置していたのであり、市電の収益主義とは、端的には、利用者たる都市大衆と市電労働者の負担によって大阪の都市社会資本整備資金を形成することであったのである。

さらに、市電経済が大阪市財政の調整役の機能を果してきたということ自体が、裏を返せば官治主義的財政制度の下での大阪市財政における矛盾の一つの帰結、あるいは都市独自の「解決策」であったのであり、昭和の不況期に入ってその収益主義、市財政調整機能が破綻したのは、そうした官治主義と都市財政の矛盾のダイナミックな展開にほかならないと言えるであろう。

## (2) 港湾事業

次に大阪市の港湾事業について検討しよう。港湾の建設、整備は大阪における資本主義的發展にとって、とりわけ大阪産業の中核であった軽工業製品の大陸進出と国内外への流通貿易拠点都市としての確立のためにはまず不可欠の事業であった。そして、1897年に大阪市によって、当時の大阪市年間予算100万円の20倍にも相当する大規模事業として築港事業は着手され、1903年に一部竣工して港湾機能を開始し、1928年には第一次計画が完了してひき続き第二次計画へと着手された。

さて、大阪市の港湾事業は歴史的にもいくつかの特徴を持っていた。その一つは、市営港湾事業としては他に例を見ないほどの広範な経営を行なっていたことである。戦前わが国の港湾事業は公営が原則であり、それも府県営や国営が通例であった。また市営にあつては、市当局による経営は認められていても管理権はなかった。そうした意味では、大阪市港湾事業はわが国都市港湾の中でも特異な存在であった<sup>40)</sup>。もう一つは、住友資本など民間資本が委託工事の

40) 竹中龍雄、前掲書、第4章 市営港湾事業の成立、参照。

形で築港事業に積極的に参加していたことである。1915年から1918年にかけて大阪市は財源難と港湾事業収入の伸びなやみのために一時工事を中断せざるをえなくなったが、その間隙に1916年から住友資本が大阪市に代わって一部事業を委託工事として実施しており、その工事費278万円を20年間すえ置き、無利子で住友資本が建替支弁する代わりに、大阪市はその20年間にわたって住友に港湾施設の優先的利用と埋立地7万<sup>2</sup>m<sup>2</sup>の貸与という便宜を与えた<sup>41)</sup>。その後、大阪商船や三井物産、満鉄とも同じような取り決めがなされたが、それらは「公私共同工作」の先例として大阪市当局、関一自身によって積極的に推唱されていた<sup>42)</sup>。

このような歴史的背景と性格をもった大阪市の港湾事業は他の市営事業とは全く異なり一貫して赤字経営であった。第4表は築港当初から1935年までの港湾事業財源を経済別(築港費、経営費、公債費)にみたものである。まず築港費はその累計6,069万円のうち約8割を公債収入に依存していたが、それは莫大な先行事業投資としての港湾の性格からある意味で当然の財源構成であった。ところが一方、経常的な港湾経営費をみると、その累計3,152万円のうち港湾事業収入でまかなえたのは約半分の1,624万円にしかすぎず、残り半分を公債や市税、国庫補助金、土地売却代によって補充するという全くの赤字経営であった。さらに、港湾事業収支の究極的な帰結を示すものともいえる、築港と経営の両部門を含めた公債費をみると、その累計額6,197万円のうち、自らの港湾事業収入から元利支払したのは $\frac{1}{2}$ の2,046万円にすぎず、残り $\frac{1}{2}$ の約4,000万円は市税や市電・水道収益、国庫補助金、土地売却代によっていた。とりわけ、大衆課税的な性格の強い市税<sup>43)</sup>から2,264万円、また大衆負担を基盤にする市電・水道収益からそれぞれ711万円、422万円もの額が組替えられていたことは、社会資本としての港湾の性格からして注目すべき点であろう。

41) 「明治大正大阪市史」第3巻、1934年、1,084ページ、及び「大阪市財政要覧」(1935年版)395ページ参照。

42) 内山新之助、故関市長と港湾事業、「大大阪」第11巻第2号、1935年、参照。

43) 拙稿、前掲論文、参照。

第4表 大阪市港湾事業の経済別財源累計 (1894~1935)

(千円)

	築港費	経営費	公債費
公債	46,989	8,284	1,440
市税	2,289	1,213	22,636
国庫補助金	3,272	2,808	3,703
土地売却代	4,990	2,629	2,111
水道収益から	690	—	4,224
市電収益から	35	—	7,111
その他収入	284	308	291
港湾収入	2,305	16,248	20,459
収入合計	60,694	31,524	61,974

注 1) 築港費は第1次築港事業 (1894~1928年), 第2次築港事業 (1928~1935年現在), 港湾付帯事業 (1901~1915年) の合計である。

2) 港湾経営費は1905~1935年, 公債費は1911~1935年の累計である。

資料) 「大阪市財政要覧」(1935年版) 398-399ページ, より作成。

その上, 当時の大阪市当局者も次のように現実を認めていた。「我が港湾事業は之を企業として見るとき, 全く惨めな存在であろう。非常に巨額な固定資本の投下に拘わらず, 事業収入として多くを期待することを得ない。……料金制は一般に企業として合理的基準に立つものではなく, 多くは比隣港との振合上決せざるを得ない関係に在る。唯出入船舶貨物に対する利益の供与に依り, 運賃, 諸掛りの低減に資し, 産業貿易の発展を助長し, 市勢の繁栄を招来するという無形の利益を取むるを以て満足せざるを得ない状態である」<sup>44)</sup> と。しかし, 港湾事業によって「産業貿易の発達を助長し, 市勢の繁栄を招来する」ことは, たとえ大阪市や大阪市民にとっては「無形の利益」であったとしても, 資本にとっては重要不可欠な産業基盤としてまさに「有形の利益」を保障するものであったことは言うまでもない。

戦前の大阪市営事業の中でも市電, 水道, 電燈など都市住民の必需的施設においては, その建設費, 経営費は使用料金の形で利用者負担で完全にまかなわ

44) 近藤博夫, 大阪市の港湾事業, 「都市問題」第14巻第1号, 1932年, 213-214ページ。

れ、その上、黒字経営、収益主義が貫徹されていた。ところが、産業基盤たる港湾事業では、市当局によって赤字経営が政策的に是認され、その費用負担においては事実上の独占的利用者たる資本の負担が不完全なまま、市税、市電・水道収益などが組替えられることによって、非利用者たる大衆の負担拡大へと向う側面が強かったのである。

#### IV おわりに

以上、大阪市における二つの市営事業を検討してきたが、ここで今一度それらを都市財政との関わりにおいて整理すると次のような特徴がうかび上がってくる。第一に、市電事業においてあざやかに示されたように、収益主義的経営とは、市営事業労働者の劣悪な労働条件をふくめた大衆負担によって都市社会資本整備の財源を獲得しようとするものであり、その意味では独占段階に達してより一層の資本蓄積を進めようとする都市でのブルジョアの利害にかなうものであった。第二に、そうした収益主義は、単に一市営事業の枠にとどまるのではなく、市電・水道収益が港湾事業財源の一部として活用されていたように、市営事業相互の間でも収益部門と政策的「非収益」部門が財政的関連をもつことによって、社会資本としての市営事業自身の役割も大衆負担によって支えられていたのである。第三に、都市独自の財政活動として財源的には一定の役割を果たしてきた市営事業も、そもそも戦前の官治主義的な財政構造全体にはらまれた矛盾を克服するには限界があり、早晚破綻に導びかれざるをえなかった<sup>45)</sup>。たとえそれを打破するためにより一層の収益主義的方向に走ったとしても、料金値上げや市営事業労働者へのしめつけ、「合理化」にも自ずと限度があろう。

45) 本稿では紙幅の関係で割愛せざるをえなかったが、戦前大阪市営事業の中でも水道事業は市電と並ぶ重要な収益事業であり、利用者たる都市大衆の負担によって獲得された収益は下水道や築港の財源とされていた。(付表参照)しかし、とりわけ下水道建設をも水道事業が担われた結果、次第に水道事業の経営が悪化し、水道事業独自の運営も不可能になっていった、という。この点に関しては、竹中龍雄、大阪市水道部の運営目標に就て、大阪商科大学「経済学雑誌」第6巻第1号、1940年、及び鶴原健造、大阪市営水道事業発達史、「水道協会雑誌」第67号、1938年、参照のこと。

関一の市営事業論と大阪市営事業の現実を安易に直結させて理解するのはもちろん早計であるが、収益主義という名の下になされた財政運営が上述のような帰結をもたらしたという事実は注視しておく必要があるであろう。いいかえれば、収益主義的経営を主張した関一の市営事業論とは、確かに、官治主義体制の下での都市行政官としての一つの積極的な財政活動の試みであり、同時にそこに都市自治と社会政策の理念が組みこまれることによって、ブルジョアの進歩性を示すものであった。また、その二つの理念もある程度は現実の市営事業に反映、内実化されていたことは否定できないであろう。しかし、上述のような大阪市営事業の現実をふまえるならば、収益主義的経営の本質とは、端的に言って、人衆負担によりつつ都市社会資本整備を進めようとする一方策であり、さらに財政制度との関わりで言うならば、官治主義的財政制度の根幹に触れずに都市大衆の負担増大によりつつ都市財政と官治主義の矛盾を「克服」しようとするブルジョア改良主義的試みであった、と言えるであろう。

最後に、私は前稿及び本稿で関一の都市財政論をその特徴的な二つの側面として土地課税論及び市営事業論に注目し、それぞれ現実の大阪市財政に照らして検討してきた。それによって明らかにされたことは、簡単に言えば、確かに

付表 大阪市水道事業の収益金と収益金組替

(千円)

	収 益 金	収 益 金 組 替			
		水道事業へ	下水道事業へ	築港公債	普通経済
1924	3,995	2,158	284	181	—
25	4,213	3,136	285	220	—
26	4,771	2,972	280	266	300
27	5,724	3,718	426	300	100
28	5,213	3,476	376	300	180
29	5,217	3,872	393	300	179
30	5,032	3,455	553	300	371
31	5,400	3,856	607	300	295
32	5,273	3,475	701	300	405

注 1) 収益金には、事業収益の他、財産売却代、繰越金も含む。

2) 水道事業、下水道事業への組替には、公債元利と事業資金がある。

資料) 「大阪市財政要覧」(1933年版)272-273ページ、より作成。

関一の都市財政論は戦前の官治主義的体制に対してはブルジョア的進歩性を示すものであったが、大衆負担という点から見るならば彼の主張自体にも大きな限界があったということである。もちろん、ブルジョア改良主義の立場に立つ関一からすれば、こうした結論はある意味で当然ともいえるかもしれない。しかし、従来に関一評価を見た場合、彼の都市財政に関する理論や思想が、現実との対応なしにそれのみであまりにも無批判的に評価されてきたというきらいがあり、上述のような検討さえもなされてこなかった状況ではないだろうか。

ところで、すでに述べてきたように、関一の主張の特徴は利益原則の強調によって都市の自主的財政基盤を確立しようとするものであった。そして、これまでの考察によって、その利益原則の主張、適用が現実には大衆負担の増大への客観的役割を担うものであったことが明らかにされたが、ひるがえって考えるならば何故そのような状況にいたったのかという本質的な問題が残されている。その場合、そこには、戦前の官治主義的中央集権体制や独占段階に達した日本の金融資本の運動法則という「環境」の問題と、関一自身の理論や思想の問題、換言すれば利益主義自身にはらまれた問題が大きく作用していたと考えられるが、ここではそれらの点を指摘しておくのにとどめて、今後の課題としたい。

(1981年10月 脱稿)