

市町村水道事業と地方自治

—一九四七年から五二年まで

宇野 二郎

はじめに

本稿は、戦後占領期から一九五〇年代前半に至る公営企業制度形成の歴史過程を、水道事業と地方自治の接合という視座から考察しようとするものである。日本の水道事業の特色の一つは、明治時代から続く市町村公営原則であるといわれる。しかし、これを水道事業がどのような組織によつていかに経営されるべきかということに関する原則として広く捉えるならば、その原則の意味内容は当初から不変ではなく、水道事業を取り巻く社会経済情勢や制度環境の変化に伴つて変化してきた。本稿では、特に公営企業制度の形成期を取り上げ、それに伴う市町村公営原則の変化について考察してみたい。

水道事業の市町村公営原則が確立したのは、明治期に制定された水道条例（一八九〇年制定）においてである。制定当初、水道の布設は市町村に限定されていたが、その後にはそれは緩和されることとなった。とはいえ、戦前を

通じて市町村が水道事業の主体となることが原則であったことに変わりはなかった。もつとも、そうした市町村公営原則は、主に、水道事業における独占の弊害回避を目的とするものであり、市町村における自治との関係は、制度上、明らかではなかった。水道条例の不備はすでに戦前から指摘され、戦後もその改正が議論となったが、その当時に水道事業を共管していた厚生省と建設省の対立が主要因となり、実現せずにはいた。水道条例が一新され、水道法が制定されるには、水道行政の一元化が決定される一九五七年まで待たなければならなかった。しかし、水道事業に関する制度変化が、この間まったく見られなかったわけではなかった。地方自治庁を中心に、地方公営企業法が一九五二年に制定され、また、一九五七年には公営企業金融公庫が設立された。市町村水道事業、特に大都市のそれは、こうした制度の典型的な対象となった。すなわち、公営企業制度の形成による水道事業の再編が水道条例の刷新に先行したのである。本稿では、公営企業制度の形成期に、その推進主体であった地方自治庁によって、水道事業と地方自治とがどのように接合されたのかを検討していく。一九五二年制定の地方公営企業法が研究対象の中心となるが、一九四七年の地方自治法制定時まで遡り、戦後の自治制度改革の中でみられた公営企業に関する理念の発展にも目配りする。以下では、まず一九四〇年代後半に有効であった水道事業の法制度と、その時期の水道事業の状況を概観した後、地方公営企業法の制定経緯とその内容の検討に進む。さらに、制度形成の推進主体であった地方自治庁の組織特性や理念から、公営企業制度の意味内容を考察したい。

一 一九四〇年代後半における水道事業の制度

終戦直後から一九四〇年代後半の時期、それ以前と変わらず、水道事業には、明治時代に制定された水道条例が

適用されていた。この水道条例の特色の一つは市町村公営原則の採用であった。そこで、公営企業制度の形成に先立ち確立していた水道事業の市町村公営原則の内容を確認しておこう。以下では、この水道条例における市町村公営原則の変遷を簡単に辿ってみよう。

近代的な水道建設が、行政の課題となつたのは公衆衛生の視点からであった。一八七〇年代後半以降（明治一〇年代）に流行したコレラ病が近代水道建設の発端となつた。このコレラ大流行に対する動きは中央政府よりも地方の方が早く、全国的な水道制度の形成に先立ち、横浜（一八八七年通水）や函館（一八八八年通水）で、地方庁（神奈川県庁や北海道開拓使）が主体となり、水道建設が進められていった。こうした水道建設に積極的な地方庁の動きや私企業の特許申請への動きに対して、中央政府内でも水道建設の方針が決定されるに至り、内務省に設置された中央衛生会を舞台に、長与専齋衛生局長が中心となって法制化が進められた。

このとき検討された水道制度の内容は、当初、地方庁による水道布設を原則としながらも、普及促進のため私企業による布設も認めるものであった（一八八七年六月閣議決定「水道敷設ノ目的ヲ一定スルノ件」）。しかし、その後、法制局との協議を経て制定された水道条例（一八九〇年公布）では、先行して制定された市制町村制（一八八八年制定）との調和のために、水道事業の主体は市町村に限定されることとなつた。これが、水道事業における市町村公営原則の始まりであつた。

こうして水道条例において規定された市町村公営原則には、次の二点の特徴がある。第一は、市町村営水道事業の経営のあり方や経営基盤の保障に関する規定が存在しなかつたことである。水道条例では、原則として市町村が水道事業を布設することのみが規定されるに留まつていた。第二は、市町村公営が原則となる理由が私企業の営利

本位に対する批判にあつたことである。水道布設の目的を定めた閣議決定（一八八七年六月閣議決定「水道敷設ノ目的ヲ一定スルノ件」）では、私企業が水道事業を行う場合、改良工事が遅れるなどの問題が生じると指摘し、「地方政府」⁽³⁾による方が好ましいと結論付けていた（水道制度百年史編纂委員会一九九〇年、一五頁）。

こうした水道条例の特色に根本的な変化を生じさせるものではなかったが、この市町村公営原則は、まもなく緩和されることとなる。一九一一年、水道条例は市町村公営原則を緩和するように改正された（第一次改正）。市町村公営に限定されていた水道条例の規定は、一定の条件を満たす場合には市町村以外の者にも水道布設を許可するものへと修正されたのだ。さらに、一九一三年、水道条例は市町村公営原則を再度緩和するように改正された（第二次改正）。これらの改正は、市町村以外の者に水道敷設を認可するときの条件を緩和するものであった。

こうした緩和を受けて市町村以外の水道事業者が誕生していった。まず、玉川水道株式会社による玉川水道（一九一九年一月竣工）、野田醤油株式会社による野田水道（一九二三年三月竣工）などの私営水道が敷設された。⁽⁴⁾その後、それらに加えて、市町村以外の水道事業者、特に府県営⁽⁵⁾や市町村組合営、がみられるようになった。

こうして水道事業は、市町村営を原則としつつも、市町村公営原則が緩和された後は、私営や府県営によつて補充され、その整備が進められていった。その結果、一九四五年までに、三五七事業、水道普及率三四・八%（対計画給水人口）⁽⁶⁾となった。資料が異なるが、やはり一九四五年末現在の認可水道の事業数を経営主体別にみると、八〇・二%が市町村営であるが、市町村組合経営も一一・六%存在し、残りは会社経営・個人経営であつた。⁽⁷⁾

府県営・市町村組合営の増加を背景に、すでに一九三〇年代には、水道条例の市町村公営原則が現実⁽⁸⁾に適合しなくなっている点を指摘する論考がみられるようになっていく（三上 一九三六年）。しかし、この時期みられた市町

村公営原則の動搖は水道条例の改正に結びつくことはなく、終戦を迎えていた。

二 地方公営企業法制定の経緯

地方公営企業法の制定過程については、立案担当者であった立田清士の回想（立田 一九八二年）や大坂（一九九二年、四七―七〇頁）によってすでに明らかにされている。ここでは、それらに依拠しながら以下に簡単にまとめることとした。

一九五〇年下半年期から始まる地方公営企業法の立案を担当したのは地方自治庁であった。一九五二年七月の可決成立から遡ること二年二ヶ月前の一九五〇年五月に、当時、地方自治庁財政課長であった奥野誠亮によって、その課長補佐であった立田が立案担当者に任命されている。当時の財政課ではシャープ勧告（一九四九年）に基づく地方財政制度の改革が取組まれていたのだが、立案担当者への任命は、その一環で立田が担当していた地方財政平衡交付金の成立直後のことであった（立田 一九八二年、四六頁）。

その後、地方自治庁での検討が本格的となったきつかけには、自治体側の協力を得ることができたことがあった。一九五〇年夏に、東京都、大阪市、京都市、神戸市、名古屋市及び横浜市が参加した水道局長会議において、地方自治庁側から地方公営企業に関する法制の趣旨を説明し助力を求めたところ、協力が得られることとなったのである。そして、一九五〇年一月以降、立案のために東京都水道局及び交通局から各一名の職員が地方自治庁に派遣されることとなった（地方財務協会 一九五二年、序―一二頁）。

立案作業が開始された当初は、公営企業の財務に関する法案が想定されていたようであるが、一九五〇年の後半

には、すでに組織、会計経理及び労働関係も含めた網羅的な法律とする方針が確認されていた。このため立案作業は、財政課のみならず、行政課、公務員課、理財課に跨る全庁的なものとなっていた（立田一九八二年、四六頁）。このように、地方公営企業法が規定する範囲に労働関係を含めたことから、法案について労働省との調整が必要となり、それは難航した。一九五一年春の法案提出を目標と定め立案作業を進める地方自治庁に対して、労働省は、一九五〇年一二月に「地方公営企業労働関係法要綱案」を公表するなど、独自に地方公営企業の労働関係法を制定する動きをみせていた。これは結局、一九五一年二月五日の次官会議で次のように調整がまとまった。地方公営企業に関して、財務、組織及び身分取扱いのいずれも地方自治庁が主管するが、労働関係の具体的事項は労働省が主管するという内容であった（大坂一九九二年、四八―四九頁）。

労働省との調整が一応成立したことで地方公営企業法の策定作業は具体化の段階へと進んだが、結局、一九五一年中の国会提出は実現しなかった。地方自治庁では、労働省との調整を行った次官会議の後、一九五一年二月三日には、地方公営企業法の要綱案を発表し、その翌々日の二五日には地方公営企業法草案を公表した。しかし、労働関係調整法の適用や人事委員会の関与などをめぐって地方自治庁と労働省との対立が解消されなかったことや、警察関係法案以外の新しい法案を提出しないという国会運営方針などから、一九五〇年末から開催されていた第一〇回国会への法案提出は見送られることとなった（大坂一九九二年、五六頁）。

結局、地方公営企業法案は、草案が公表されてから約一年後の一九五二年三月二六日に第一三回国会に提出され、衆議院地方行政委員会での一部修正のうえ、同年七月二二日に可決成立した。

では、こうして成立した地方公営企業法は、市町村公営原則、すなわち水道事業の組織や経営方式にとって、ど

のような意味を持ったのだろうか。次に、一九五二年制定時の地方公営企業法の内容をみてみたい。

三 一九五二年地方公営企業法の内容

一九五二年制定時の地方公営企業法は、草案時からその構成に変化はなく五章からなり（表1）、公営企業の組織、財務、職員の身分取扱に関する規定がその中心を占めていた。以下では、行動規準、組織編制、財政資源の三点に絞り、その内容を概観する。

(1) 行動規準

地方公営企業は、地方公共団体の経営する企業であり（一条）、その行動規準はまずこの点に拘束される。「地方公共団体の経営する企業」とは、それが、地方公共団体の本来的な任務として、すなわち公共の福祉の増進に直接寄与する事務として経営されることを意味している（地方財務協会 一九五二年、一七頁）。他方、それは、企業であることから、単なる行政的なサービスの提供ではなく、生産活動として一定のサービスを自己再生産する形で継続的に提供することを意味している。したがって、地方公営企業の経営は、一方で「その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない」が、他方で「常に企業の経済性を発揮する」ようにも運営されなければならないのだ（三条）。

加えて、公営企業を確立することを通じて、「地方自治の発達に資する」ことが目的に掲げられた（一条）。公営企業が地方公共団体の経営する企業として、その提供するサービスそのものの利用価値によつて公共の福祉増進

に役立つだけでなく、経営の基本方針がその住民の総意によって決定されるなど、地方公共団体という政治機構と強く結びつくことで、「民主主義の学校」としての機能を果たすことも期待されていたのである。

(2) 組織編制

地方公営企業は行政組織と密接な関係をもつ公企業の一つである。一般に、公企業は官庁企業形態と法人企業形態に分類されるが、公営企業はそのうち官庁企業形態に属するとされる。しかも、官庁企業形態の中でも、公営企業は、その枠内でより経営の自由度が高められた組織形態、すなわち独立的官庁企業形態と分類される。この官庁企業形態と法人企業形態とを分ける基準は、国や地方公共団体の行政組織の枠組の中にあるのか、それともそこから独立をしているのか、というものである（佐々木・加護野・山田 二〇〇二年、一四二—一四四頁）。つまり、公企業的一般類型

表1 地方公営企業法の概要（1952年制定時）

章名	条文	主な内容
第1章 総則	1条-6条	目的（1条） 適用範囲（2条） 経営の基本原則（3条） 経営の基本計画（4条）
第2章 組織	7条-16条	管理者の設置（7条） 管理者の地位及び権限（8条） 管理者の担任する事務（9条） 転職の制限（12条） 管理者と地方公共団体の長との関係（16条）
第3章 財務	17条-35条	特別会計（17条） 一般会計又は他の特別会計からの繰入金（18条） 計理の方法（20条） 料金（21条） 企業債（22条） 償還期限を定めない企業債（23条） 予算（24条） 財政計画に関する書類（25条）
第4章 職員の身分取扱	36条-39条	企業職員の労働関係の特例（36条） 地方公務員法の適用除外（39条）
第5章 雑則	40条-41条	業務の状況の公表（40条） 国と地方公営企業を営営する地方公共団体等との関係（41条）

出典：筆者作成

の中にあつて、公営企業は、行政組織の枠内に属するものと観念されている。したがつて、公営企業を「準行政機関」と呼ぶ例もみられる（村松二〇〇一年、六九頁）。こうした一般類型から明らかかなように、公営企業の組織編制の特徴には、それが行政組織の枠内にあること、すなわち行政組織から独立した法人ではなく、行政組織によって直営されていることがあげられる。

しかし、公営企業は行政組織そのものではなく企業である。このため公営企業はその内部組織に行政組織とは異なる特徴を備えることとなつた。ともすれば煩瑣となる手続きや厳格な外部統制は企業活動を阻害しかねない。そこで一定の裁量を与えられた管理者を経営管理の機関として置き、一定の自律を確保している。

この管理者は、議決機関である議会と執行機関である首長の下で、日々の業務執行を行うのであり、公営企業の最高責任者として位置づけられるのではなかつた。こうした位置づけから、管理者は、その地方公共団体の吏員であり、首長によつて、公営企業経営に関し識見を有する者の中から命ぜられることとされた（七条二項）。管理者は、地方公務員法上の一般職とされたため、首長によるその任命には、特別職の場合とは異なり議会の同意を要しないこととなつた。なお、特別職である副知事や助役が管理者の職を兼ねることは、例外的に認められていた（七条二項）。

このように一般職公務員とされた管理者だが、次の二点についてその他の一般職公務員と異なる扱いがなされた。第一は、任期の保障である。地方公営企業法では、管理者を一般職としたことにより不安定化する地位を保障するために、転職の制限を置いた。管理者は就任の日から三年を経過した後でなければ、原則として、その意に反して転職されることはなかつた（一二条⁽⁸⁾）。これは、地方公務員法には一般職の転職の制限がないことに対する例

外規定であつた。そして、実質上、これは管理者の任期を保障する効果をもつと理解されていた。第二は、公営企業の業務執行に関しては比較的広範な権限が認められていたことである。管理者は、首長の一般的な指揮監督権の下ではあるが、公営企業の業務を自己の権限として執行でき、また原則としてその業務執行について、その地方公共団体を代表する（七条一項、八条及び九条）。そして、地方公営企業法には、管理者の行えない権限⁽⁹⁾と管理者の分担する権限⁽¹⁰⁾が具体的に列挙された（八条及び九条）。それらを眺めれば、公営企業の経営に関する基本事項の権限は首長や議会に留保され、その下での日々の業務に関する権限が管理者に分担されていることが容易にわかるだろう。

このように、経済性の發揮のために、日々の業務に関しては管理者に裁量が認められていることがわかるだろう。しかし同時に、公営企業の経営は、管理者によつてすべてが行われるのではなく、首長と議会も重要な役割を果たしていることも明らかである。公営企業の広義の経営機能は、管理者、首長及び議会の三者に分有されているのである。では、管理者以外の二者―首長と議会―はどのような役割を担うこととされていたのだろうか。

首長は、公営企業の経営に関する最高責任者とされた。首長は、公営企業の日常の業務執行を管理する管理者に対して任命権を持つと同時に、一般的な指揮監督権を持つ。ただし、その指揮権の行使については、公営企業の経済性の發揮という性格から仔細にわたるのは好ましくなく、このためどのような場合に指揮監督権を行使すべきかが列記されている（一六条）。また、管理者が行えない権限として、首長に留保される権限が列記されていることは既述のとおりである。

こうした首長の役割に対して、議会は公営企業経営の大綱を決定する役割を担うこととされた。地方公共団体が

経営の基本原則（第三条）に基づいて定める公営企業の基本計画は、議会の議決によって決定される（四条）。また、利益準備金を充当できる支出を定めること（二二条四項）など重要事項は条例事項とされており、議会の議決が必要となる。

(3) 財政資源

地方公営企業法は、公営企業に対して新たな財政資源を付与する規定をもっていた。それは、地方公営企業法で採用された独立採算制の構造（大坂一九九二年）に強く関係していた。それは、主に次の二つの規定からなる。

第一は、特別会計の設置である。一定規模以上の水道事業を含む、法令で規定された特定事業には、特別会計が設けられ、その経費にはその事業の経営に伴う収入を充てなければならぬとされた（一七条）。ただし、「災害の復旧その他特別の事由」により必要がある場合には、一般会計等から繰入することができるが、それも翌年度以降に繰り戻さなければならぬ（一八条）。一般会計から認められていた公営企業に対する資金提供は、この一八条で認められていたものに限られていた。

第二は、収支均衡の料金設定である。地方公営企業のサービス提供に対して地方公共団体は料金を徴収できるが（二二条一項）、その料金は、地方公営企業の収支の均衡を保持させるように適切な考慮が払われなければならない（二二条二項）。地方公営企業の計理方式として、それまでの現金主義会計に代わって発生主義会計が採用されているため（二〇条）、現金支出を伴わない費用として減価償却費も計上される（地方公営企業法施行規則六一九条）。収支均衡の料金設定が行われている限り、この減価償却費の分はそのまま公営企業の内部に資金が留保され

ることとなる。この資金は、主に、企業債の元金償還や建設改良費の財源となると考えられていた（地方財務協会一九五二年、一三二頁）。

こうした独立採算制の構造は、公営企業が施設建設のために行う、企業債による資金調達をより確かなものにした。つまり、独立採算制の下で、公営企業の料金収入が減価償却費を通じて企業内部に留保されることで、元金償還の財源が確実に確保される仕組みが整えられたのである（大坂 一九九二年、七三―七九頁）。戦後のインフレで帳簿価額が実勢価額と比較して低くなってしまっていた公営企業資産の再評価が定められていたのは、この意味で当然であった（附則三条および地方公営企業資産再評価規則）。帳簿価額を再評価し実勢価額に合わせなければ、減価償却費が過少に算定されることとなり、十分に企業内部に資金を留保することができなくなるからである。

こうして、独立採算制を導入することで公営企業は、自らの料金収入を将来の償還財源に、企業債で資金調達することが可能となった。戦争中には資金難から放置され、また戦争で破壊され水道施設の復旧や、拡大する市域に合わせたその拡張、さらには未普及地域での水道新設などのために、公営企業である水道事業者には、施設建設の財源を地方税収のほかに確保する道が切り開かれたのであった。⁽¹²⁾

四 地方自治庁の不安定な立場と政策発展

(1) 地方自治庁の組織―変遷と特性

地方公営企業法が制定された頃、その立案を主管していたのは地方自治庁であった。この地方自治庁は、地方公

営企業法案が可決成立した直後の一九五二年八月一日に、地方財政委員会（第二次）等と合流し、自治庁となつてゐる。これらは、周知の通り、旧内務省の解体によつて生まれた行政機関であり、その後、一九六〇年に自治省へと格上げされる。

地方自治庁の歴史は内務省に遡ることができる。内務省は一八七三年に設置された後、長く地方行政を主管してきたが、民主主義的傾向の復活強化に対する障害を除去しようとする占領管理政策の一環として一九四七年末に廃止された。⁽¹³⁾内務省の廃止に伴い、地方自治制度に関連する諸事務は、内事局（一九四八年一月一日から三月七日）、地方財政委員会（一九四八年一月五日から一九四九年五月三十一日）、全国選挙管理委員会（一九四七年二月一日から一九四八年七月三十一日）に三分割された。このうち内事局は、当初、警察と消防も担当したが、それらに關して国家公安委員会が新設されるに至り、わずか二ヶ月強で廃止された。⁽¹⁴⁾そこで、内事局内の地方自治制度に関する諸事務は、総理庁の官房内に設置された自治課に移された。さらにこの自治課が、地方財政委員会と合流する形で、一九四九年六月一日に地方自治庁が設立されることとなつた。シャウプ税制調査団の勧告に基づいて新たに制定された地方財政平衡交付税制度の運用等を担うために、この地方自治庁から、一時期、地方財政委員会（第二次）が分離された（一九五〇年五月三〇日）。これら二つの組織は、事務局レベルでは人的に結合されていたが、結局それらは再び合流することとなり、さらに全国選挙管理委員会が加わる形で、前述のとおり一九五二年八月一日に自治庁となつたのである（総理府一九五九年、一三五—一四五頁）。

このように地方自治制度の企画に関する事務を所管する組織は変遷したが、これらは一貫して「自治制度官庁」として認識される。つまり、それらは、名称の変遷にも関わらず、地方行政、地方税財政、地方公務員に関わる制

度、すなわち「自治制度」を企画立案する国の官庁である点では共通している（金井二〇〇七年、三一―四頁）。

地方公営企業法案の検討は、この地方自治庁の全庁を跨るものであった。当時の地方自治庁は、官房、連絡行政部、財政部から構成されていた。地方公営企業法案の立案当初はこのうち財政部財政課にて検討が行われていたのだが、地方公営企業法案を組織や職員の身分取扱いに関する総合的なものとする方針が固まったことを受けて、連絡行政部の行政課と公務員課、財政部の理財課が検討に加わったのである（立田一九八二年、四七頁）。

以上にみたように、地方公営企業法の立案にあつた地方自治庁の最大の特徴は、その組織が内務省廃止の影響から著しく不安定な状態に置かれていたことであろう。内務省地方局の事務を引き継ぐために設立された内事局が時限的な組織であつたことからわかるとおり、GHQ内部には、分権化によって中央政府内に地方自治を所管する省庁は必要なくなるという考えも存在していた。しかも、地方自治法の制定過程において、かつての官選知事が公選となり、また、地方公共団体に対する一般的監督権が廃止となることで、すでに戦時期から各省出先機関の林立で動揺していた「内務省・府県体制」が終焉することとなつた（市川一九九二年、八〇―八九頁）。すなわち、各省に分立する様々な行政機能を府県に統合するとともに、その長である知事の人事権を掌握し、監督することを通じて内政を統治する仕組みが、占領改革で否定されたのである。

地方自治庁（及びその後継組織である自治庁、自治省）では、こうした状況に適應するために、常に制度設計に取り組み、また中央政府内において地方自治を主張する立場をとることによって自らの存在意義を証明することを求められることとなつた。このとき、他省庁による出先機関の設置という分立傾向に対抗して、総合性の確保に固執してきたという（金井二〇〇七年）。ここでいう総合性とは、同一の政策領域において国と地方公共団体が機能し

合い（融合）、かつ地方公共団体に各種の政策領域をできるだけ広範囲に包摂する（統合）という意味であり、主に府県レベルが想定されていたが（金井二〇〇七年、斉藤二〇〇五年）、もっとも、終戦直後にこうした考えは市町村レベルについても議論されていた。例えば、戦後地方自治制度立案の中心的な自治官僚であった鈴木俊一は、以下のように、戦時中に分立した各種経済的統制団体の行っていた活動を市町村の本来的活動に吸収することを主張している。

「地方自治団体の経済化ということがかつて政党の綱領の中にも取り上げられたことがある。地方公共団体殊に市町村の事務内容は農業会その他の経済団体、殊に公法的統制機能を持つ経済統制団体の分立によって、その経済的部面の活動はいわば脱殻となり、名目的虚器を擁するにすぎなくなつた。又他面各種企業の統制によつて公営事業の新設経営も戦時中は殊に困難であつた。こうした両面の制約はいちじるしく市町村の活動内容を事務的ならしめ、いわば戸籍、兵事、学務の間の組織であるかの如き観を呈せしめた。然し今や問題は一変した。戦時中必要であつた国家経済的統制も、むしろ業者の自主的な統制におきかえらるべき運命にある。

（中略）しかしこれらの経済的統制団体の行つていた公法的統制機能はむしろ市町村の本来的活動に吸収せしめ、協同組合は純粹な私経済的組織に転換せしむべきでないかと考えられる」（自治研究会一九四六年、二〇頁）。

総合性の制度的な確保に加えて、地方自治庁では地方財政の制度的な確立やその円滑な運用も重要な課題であつた。地方税制度や地方財政制度を立案・制定していくなかで、地方自治庁は、人事によつて地方を統制する組織か

ら、財政によつて地方を統制する組織へと変化していった（市川 一九九三年、二二二頁）。地方交付税制度や地方債制度の運用を通じて、地方公共団体に影響を及ぼす存在へと変化したのである。地方行政に関連する制度は一度制定されてしまえば、改革の機会はそう頻繁にあるものでもなく、しかも日々の制度運用の必要性も乏しい。これに対して、地方財政に関連する制度は、例えば地方債の許可や地方財政対策の策定などの運用が必要となる性質を持つ。組織存続のために、常に自らの存在意義を証明しなければならぬ地方自治庁にとつて、地方財政の制度的な確立やその円滑な運用が組織的な利害関心の対象となるのである（金井二〇〇七年、六三三頁）。

要するに、地方自治庁は、内務省の廃止という事件に直面した後の不安定な組織であつた。しかも、戦前からの機能別省庁による分立化傾向―機能的集権―が、内務省の廃止や官選知事の公選化という占領政策によつて決定的となつた。こうした状況に対する地方自治庁の組織的な利害関心は、第一義的に、自らの組織的な安定を確保することにあつたといえるだろう。中央政府において地方自治を所管する組織として、機能別省庁による分立化傾向に対抗して、地方公共団体の担う政策領域をより広く設定しようとする志向性を持ち、また、地方公共団体の実質的な基盤となる税財政制度の確立とその円滑な運用を重視する志向性を併せ持つたのである。

(2) 公営企業をめぐる理念の発展―独立採算制と直営方式の選択

一九五二年地方公営企業法が組織編制について直営方式を採用したことは、すでにみた地方自治庁の組織特性からすれば自然である。以下では、公営企業に関連する諸制度の制定過程において行われた議論を素材に、公営企業の組織編制や運営に関する地方自治庁の理解に接近し、それが直営方式と整合的であつたことを示す。

(a) 地方公営企業法制定以前の議論

公営企業に関する規定は、地方公営企業法に限らず、それに先行して制定された諸法律のなかにすでにみられる。公営企業の組織編制や運営のあり方を方向付けるといふ観点から占領期の地方制度改革を眺めると、以下の三つの法律制定時の議論においてそれが現れているように思われる。

地方自治法第二次改正 第一は、地方自治法の第二次改正時の議論である。地方自治法は、一九四七年五月に日本国憲法と同時に施行されたが、その後も総司令部から改正意見⁽¹⁶⁾が出されるに及び、はやくも同年末にはその第一次改正が行われている。敗戦後、一九四六年に行われた内務省主導による東京都制、府県制、市制および町村制の改正を皮切りに、日本国憲法における地方自治に関する規定の制定、そして地方制度調査会の答申に基づいた地方自治法の制定と続いた地方制度の民主化改革は、この地方自治法第一次改正で主要な改革を終えた。⁽¹⁷⁾

したがって、その後に行われた地方自治法の第二次改正はその微調整に留まるものであったのだが、その改正において公営企業の存在が地方自治法に現れ出ることとなった。⁽¹⁸⁾この頃、それまで総司令部(民生局)において地方行制度改革を担当していたテイルトン少佐が民生部内に新設された地方行政課長に昇進したことで、その下に府県係長としてポーターが着任した。内事局でこの改正を指揮した鈴木俊一は、ポーターについて、それまで接してきた総司令部担当官とは違い、地方自治に関する知識と経験を併せもっていた人物であったと述懐している。⁽¹⁹⁾このポーターの立案により、総司令部は一九四八年二月一三日に地方自治法の改正案を政府に示した。総司令部の改正案には、当時の地方自治法第九六条の一部改正が含まれていた。これは、地方公共団体に特別に委任しなければならぬ事項を列挙するものであったが、その中に「上水道、下水道、発送配電事業、ガス供給事業及び運輸事業を

計画し、建設し、運営し、変更し及び中止すること⁽²⁰⁾も含まれていた。ここには公営企業という用語は現れていないが、地方公共団体の任務として上水道の計画、建設、運営が挙げられていたのである。

その後の経緯を簡略にまとめておこう。この総司令部案に対して、内事局は、地方財政委員会と協議のうえ、第九六条の一部改正について、一度は、ほぼ総司令部案を受け入れることとしたが、その後の検討を経て、第二条の改正と第九六条の改正に分けて処理する方針を固めた（自治大学校編 一九六五年、二〇〇頁）。つまり、上記の事務の列挙は、地方議会の議決事件との関連からではなく、第二条において地方公共団体の処理する事務を具体的に例示するものとされたのである。この方針は、一九四八年三月一八日に閣議決定された地方自治法の一部を改正する法律案の要綱にも反映された。⁽²¹⁾この要綱に基づく法律案は、昭和三三年四月一五日に第二回国会に提出され、衆参両議院での審議を経て、一九四八年六月二八日に成立した。

国会での審議では、ここで取上げている地方公共団体の権能に関する改正について取り立てて話題となることはなく、政府原案がそのまま法律となった。そこで以下では、総司令部案と政府原案とを比較してみたい。

地方公共団体権能の列挙に関する総司令部案の出発点は、条例制定権と関係していた。総司令部で地方自治法を担当していたポーターは、条例制定権の範囲が憲法や法律に具体的に列挙されているアメリカの制度と比較し、日本の地方自治法はその点に関し概括すぎると考えていた。しかも、地方公共団体権能についても「公共事務」や「委任事務」というように抽象的であり、どのような事務について権能を有するかが明らかでないと感じていた。

ポーターは、こうした抽象的な規定では住民が理解しにくいと考え、権能を有する事務を列挙する総司令部案を立案したのであった。アメリカのホーム・チャーターから引き写したのが、総司令部が示した一九項目であつた。⁽²²⁾

これに対して内事局では、現実に行われている地方公共団体の主要な事務を列挙するように総司令部案に修正を加えた。議会の権能をすべて地方自治法に掲げることは不可能であるとして、第九六条一項の地方議会の議決事件としてではなく、第二条二項の地方公共団体が処理する事務の例示として、主要な事務のみを掲げることにした（自治大学校編 一九六五年、二三八頁）。総司令部の提示した一九項目を、内事局が「実害のないものは取り入れてよろしいという程度の気持ち」⁽²³⁾で、現に存在する事務に照らし微調整してできたのが、第一次草案であった。

この第一次草案では、「上水道、下水道、発送配電事業、ガス供給事業及び運輸事業を計画し、建設し、運営し、変更し及び中止すること」という形で言及していた自治体の企業経営に関しては、内事局は、総司令部案に列挙された各事業（上水道、下水道、等）が「企業の経営」であることを明確にした。つまり、総司令部案に比べると、各種事業の名称が整理されたほか、それらを包括する語として「企業を経営すること」という語が付け加えられ、その号の題名も「企業の経営」と名づけられた。⁽²⁴⁾その後、この第一次草案がそのまま政府案となり、そのとおり可決された。

この地方公共団体の権能に関する改正は、内事局の草案で地方公共団体の企業経営が明記されるようになった点で、本論にとつて意味をもつ。この改正は、地方公共団体の処理する主要な事務を列挙することに主眼が置かれたものであり、法的効果の面では特別な意味を持つものではなかった。この改正を指示した総司令部の真意は、地方公共団体の権能を住民にわかりやすくすることにあり、⁽²⁵⁾その意味では地方自治制度の根本的な変更を迫ったものではなかったといえる。にもかかわらず、この改正に向けた一連の動きは、当時の地方公共団体の権能として水道事業や下水道事業が存在することだけでなく、それらが「企業の経営」であると内事局によつて認知されていたこと

を明らかにしているのだ。内事務局では、総司令部案のうち実害のないものは取り入れ、今あるものを具体的に書けばいいという態度でこれに修正を加えていたからである。⁽²⁶⁾

地方財政法制定 第二は、地方財政法の制定時の議論である。地方財政法は、地方自治法の第二次改正とほぼ同時に議論され、制定されている。⁽²⁷⁾ すなわち、地方財政法の立案は、内務省が廃止され、地方財政委員会が設立されると同時に始まり、一九四八年七月に地方財政法が成立している。

法案成立に至る経緯を簡単に辿ると次のようになる。⁽²⁸⁾ 地方財政委員会は、発足当初から、一九四八年三月六日までに成案を得る予定で地方財政法の作成に取り掛かっている。しかし、政局の流動化や他省庁との折衝等のため、結局、地方財政法要綱案の閣議決定は一九四八年六月四日、地方財政法案の閣議決定は六月七日と、大幅に遅れた。⁽²⁹⁾ そして六月一八日に至って、この法案が衆議院に提出された。国会での議論はさほどなく、七月四日、五日、衆参両院で可決されている。

こうして成立した地方財政法の規定の中で公営企業に関連するものとして第五条、そして第六条があげられる。地方財政法は全三八条からなり、地方公共団体の財政運営や国財政と地方財政の關係に関する基本原則を定めるものであった。地方財政の健全性確保を基調とするこの法律にあって、第五条は地方債発行に対する規制に関する規定であった。同条は、地方財政の健全性確保のために原則非募債主義がとることとしたが、公営企業に要する経費の財源とする場合には、例外的に地方債によることができると規定した。また、第六条は、公営企業の歳出には、租税収入ではなく、その企業の経営に伴う収入を充てなければならぬこと、すなわち独立採算制を規定し、同時に、公営企業の経理は特別会計を設けて行うことと規定している。

地方財政法のこの二つの関連規定は、立案にあつた地方財政委員会の事務局（地財委事務局という。）によつて、次のように理解されていた。第一に、地方財政の健全性の確保のためには地方債の発行を制限する必要があることである。戦前を含めてそれまでの地方財政運営では、歳入欠陥債の発行に典型的にみられるように、地方債が収支適合のための道具として用いられてきたことへの反省から、そうした性格をもつ地方債の発行を禁止したのだ。⁽³⁰⁾しかしながら第二に、地方債の本来の機能として資本投下的な機能を強調し、これを積極的に推奨することが目論まれている。この当時、地方財政委員会の企画課長であつた奥野誠亮と事務官であつた柴田護による『地方財政法講話』では、第五条について「地方債本来の機能に立脚して、地方債発行目的に合理的規制を加え、地方財政の実質的収支の均衡を図つて、その健全性の確保を期している」と解説している（奥野・柴田 一九四九年、一七九頁）。この「地方債本来の機能」が資本投下的機能を指していることは明瞭である。⁽³¹⁾しかも、この規定が「地方公共団体が企業経営を行うことを資金面から積極的に助成する方針」の採用を意味していたことを明らかにしている（奥野・柴田 一九四九年、一八〇—一八一頁）。公営企業での地方債の利用が資本投下的機能を有するためには、公営企業の費用が、地方債の元利償還費を含めて、租税ではなく利用者からの料金収入によつて賄われることで、投下した資本が回収される必要があつた。そこで、第六条で、特別会計の設置と独立採算制が規定されたのである。

ここで重要なのは、彼らにとつて、公営企業を資金面から助成することは地方自治の発達を促進するものであつた、ということであろう。彼らの論理は概略以下のとおりである。そもそも地域の住民の利害に関係する公共事務を分担するのが地方公共団体であるから、地方公共団体には住民サービスを積極的に進め、行つていくことが期待されて

いる。これらのサービスが住民生活に直結しているがゆえに、住民は地方公共団体の活動に深い関心を抱くようになり、そこから住民の参加による自治活動が活発となつていく。これは、政治の民主化の基礎付けともなる（奥野・柴田 一九四九年、一四五—一四六頁）。このような論理から、彼らは、住民全体の利害に関係する企業の経営を地方公共団体に推奨し、その「事務の内容を豊富にすると共に、その活動の活発化を図っていかなければならない」と主張するのである（奥野・柴田 一九四九年、一四六頁）。

こうしたいわば古典的な地方自治観に基づく主張からは、中央政府において地方自治を主管する組織として、地方公共団体の活動範囲を拡大し、その活動を活発化させようとする志向性を看取できるだろう。結局、地方財政法の制定を通じて、公営企業に関して地財委事務局が意図したのは、地方公共団体の任務範囲の拡大・充実のために、地方債を用いて資金調達を行い、それを料金収入で償還する「公営企業」という任務遂行方式を法的に明確にすることであつた。それは、地方税収が潤沢でなかつたなかで、地方公共団体の任務遂行を円滑にする仕組みであつた⁽³²⁾。また、これは、公営企業の財政運営を円滑にすると同時に、公営企業への租税の流れを遮断することを通じて、一般行政に関する財政運営の円滑化も志向するものであつたといえる。

このように、租税を用いた一般経済による任務遂行方式とは異なる企業経済独特の方式、すなわち公営企業を用いた方式を分化させる方向が、戦後自治制度の形成期に、地方自治を所管する組織によつて模索されていたといえるだろう（奥野 一九四七年、四頁）。交通事業と並んで、水道事業がこの典型と考えられていたことは間違いない⁽³³⁾。

地方公務員法制定 第三は、地方公務員法の制定時の議論である。地方公務員法は、すでにみた地方自治法の第

二次改正や地方財政法が制定された一九四八年に先立つ、一九四七年八月には、その立案の研究の担当者が命ぜられていたが（角田 一九五六年、八〇頁）、それが制定されたのは一九五〇年の二月九日のことであった。この間に、国家公務員法の制定（一九四七年一〇月）、芦田首相宛のマッカーサー書簡（以下「書簡」とする。）に基づく国家公務員法の改正（一九四八年一月）が行われていた。地方公務員法の制定は、総司令部地方行政課の指導下ではなく、国家公務員法と同様に総司令部の公務員制度課（C・S・D）の指導下に置かれていたため、国家公務員法の立案作業が落ち着くまでは地方公務員法の立案作業は進まず（角田 一九五六年、八一—八二頁）、ようやく地方公務員法案が作成されたのは一九四九年三月七日のことであった。しかし、地方自治庁と労働省との意見対立や総司令部からの修正意見が示されたことなどから調整は難航し、結局、公営企業職員の身分取扱については先送りした形で、地方公務員法は一九五〇年末に国会で可決成立した。

地方公務員法の内容で公営企業に関連して注目すべきは附則二〇項である。地方公務員法は公営企業職員に関しては先送りの形である。すなわち、附則二〇項は「公営企業に従事する職員の身分取扱については、別に公営企業の組織、会計経理及び職員の身分取扱に関して規定する法律が制定実施されるまでの間は、なお、従前の例による」というものであった。これが、その後の地方公営企業法立案を促すこととなった。⁽³⁴⁾

一連の地方公務員法制定の動きのなかで、公営企業に関する地方自治庁職員たちの次のような認識が明らかにされた。既述の地方財政法制定時の議論では、公営企業という任務遂行方式が一般行政から分化されることが意図されていたが、地方公務員法制定をめぐる議論では、それがあくまでも任務遂行方式の問題であり、組織レベルでの分化を意図しているわけではないことが明らかにされたのだ。

地方公務員法の制定過程では、先行して制定されていた国家公務員法制定の議論が、多かれ少なかれ影響をもつた。国家公務員法に関して、日本の労働運動を抑制する方向へと転換し始めた一九四八年七月に、公務員の労働基本権を制限する方向での改正を求め、芦田首相宛に書簡が送られていた。書簡は、鉄道や専売などの政府事業を公企業体化し、その職員は普通職の国家公務員とは異なる取扱いがされてよいとしていた。そして実際に、一九四八年、日本国有鉄道法や日本専売公社法が制定され、また、これらの職員の労働紛争の調停・仲裁等に関して、公企業体等労働関係法が制定されていた。これを、地方公務員制度の議論にそのまま持ち込むのであれば、交通事業や水道事業を公企業体化し、その職員には地方公務員法は適用されないという案が自然であった。こうした考えに對抗して、地方自治庁の担当者たちは、以下のように、交通事業や水道事業といった地方公共団体の企業の営む事業は、地方公共団体の本来的な任務そのものであるため、公営企業やその職員は地方公共団体と一体であるべきだ、という議論を展開した。

「然し、地方公共団体が公企業を営むことは国の場合とは異なりその本来的な任務であり、その故に当該地方公共団体とは別個の独立した組織体を作ることとは不適當であり、従つて当該公企業に従事する職員も地方公務員の身分を持たせなければならぬということは縷々指摘せられてきており、地方公務員法草案も亦この線に沿つて立案されている」（宮澤一九四九年、四頁）

こうした議論は、公営企業職員の身分取扱は別の法律で定めることとされた後には、それによつて公営企業が地

方公共団体から完全に分離してしまわないように、現実路線へと変化している。公営企業職員の身分取扱いに特例を認めるが、それは組織や会計経理と合わせて考える必要があるという、以下の鈴木俊一地方自治庁次長の発言は、公営企業を地方公共団体の全般の問題として認識することを意味している。それが、大坂（一九九二年、四〇頁）の指摘するように、労働省に対して、地方自治庁が地方公営企業の労働関係法立案のイニシアチブをとるための方便であったとしても、地方自治庁の議論にみられるある種の傾向に着目する本論にとって、交通事業や水道事業といった公営企業が、その独立性の程度の議論こそあれ、地方公共団体の全般の問題として議論されていたことは注目に値する。

「公益事業に従事している職員は一般職にするか、それ以外の行政事務を処理している職員はどうするかいろいろ意見もありますが、自ら性格上の違いがあり、これはある程度若干の特例をみとめるべきじゃないかと考えています。（中略）ただその場合都電とか、ガス、電気、水道とかの公共企業の経営問題ですが、現在の公共企業は、その組織の点からしても、必ずしも適切な組織とはいいかねるのであります。東京都の水道局とか電気局とかいったような現在の形でうまくやって行けるのかどうか。これをもう少し企業の自主性を持ったような組織に組み替えて行くのがより適当ではないか、また予算や会計経理の面にしても、今までの予算制度においては、如何にして経費を支出するかという面が多かった、しかしこれでは企業経営の方式には合致しないから現金主義から発生主義へと会社経理の方式を切替えて行かなければ、民間と太刀打ちが出来ない。そういうふうに組織、会計とともにさらにこれに基づく労働関係の点についても、特例を考えるようにして行くのが一

面白いんじゃないかというふう⁽³⁵⁾に考えておる訳です」（鈴木他 一九五〇年、二二頁鈴木俊一発言）

ここまでみたように、地方自治庁は、地方公務員法の制定過程において、公営企業の任務は地方公共団体の主要任務の一つであることから公営企業職員も原則として地方公務員として扱うべきことを主張した。マッカーサー書簡に従い、公共企業体形式を採用せざるを得なかった日本国有鉄道の場合とは異なり、地方公共団体との一体性を強調し、直営方式を主張していたのである。ここでも、地方公共団体の任務範囲を拡大・拡充させようという志向性が読み取れる。

(b) 地方公営企業法制定時の議論

既述のとおり、地方公務員法の附則二〇項の規定に應える形で、地方自治庁では、一九五〇年夏頃から地方公営企業法の立案作業が開始され、紆余曲折の末、一九五二年七月に地方公営企業法が可決成立した。その内容は、地方公営企業法が制定される以前に制定されていた関連法（地方自治法、地方財政法、そして地方公務員法）の制定時の議論によって方向付けられていた（大坂 一九九二年、四九頁）。それが、組織面での直営方式の採用であり、財政面での独立採算制・企業会計方式の採用であった。こうした諸法をまたいだ規定内容の一貫性は、これらの諸法を通底する地方自治庁（あるいはその前身組織）の地方自治像の存在を伺わせる。以下では、地方公営企業法の制定時においても、これまで確認してきた公営企業の性格、すなわち地方自治との関係に関する議論が繰り返され、そしてその意味内容を拡充させていく過程を辿っていく。

第一に、直営方式の採用についてである。すでにみた地方公務員法案の国会提出を前に行われた座談会では、鈴木次長は、「相当の組織を持つもの」については公共企業体の組織について考えられるだろうが、その場合にも組織、会計、經理の面で地方公共団体と企業との結びつきが課題となることを指摘するに留まっていた。⁽³⁶⁾しかし、地方公営企業法案(一九五一年二月二五日)では、すでに公共企業体とする案は消滅していた。確かに、草案を作成する過程で行われた六大都市への意見聴取では、経営主体を地方公共団体とするか公共企業体とするかが論点の一つとしてあげられていたが、これに対する各都市の回答は概ね地方公共団体の経営とするというものであった(大坂一九九二年、五三―五四頁)。各都市の積極的な意見もなかったうえに、地方公共団体を本来的に公共事務の主体として捉える地方自治庁の地方自治観にも、その任務範囲をできる限り広範に設定しようとする総合性志向にも、公共企業体案は馴染まなかったと思われる。

こうした結論は、地方財政法制定時の議論の延長に位置する。地方財政法の立案担当者であった柴田護はその著書のなかで、公営企業を公共企業体とすることに異論を述べている。ここでも彼は、地方財政法制定時の議論にみられたように、地方公共団体が、国とは異なり、公営企業経営をその本来の存立目的の一部とする団体であること⁽³⁷⁾を強調し、さらに、以下のように、地方公共団体の行政の統一性が損なわれると論じた。

「地方公営企業は、本質的にも且つ形式的にもあくまで地方団体の行う企業であるから、その法律上の人格を分かつことは適當ではない。何者、若し仮にそのようなこととなった場合、地方住民の福祉の増進を主要任務とする地方団体の性格は完全に分裂し、地方団体の行政の統一的な運営に著しい支障を生ぜしめるに至るであらう」

うからである」（柴田・鈴木一九五一年、九〇―九一頁）

こうした議論は、地方公営企業法や法案を解説するために、地方自治庁担当者たちが書いた文献の多くに散見され、こうした認識が一般的であつたことを伺わせる。⁽³⁷⁾

第二に、地方公営企業の行動規準についてである。地方公共団体が自ら水道事業の経営に当たることについて、立案担当者は次の五つの観点から説明していた（地方財務協会一九五二年、三一―三五頁）。

- ・ 地方公共団体本来の存立目的に合致する。
- ・ 地方行政の民主化・住民自治の実質的裏付となる
- ・ 消費者本位の経営が可能となる。
- ・ 経営の上に社会政策・産業政策・都市政策等を加味することができる。
- ・ 私的独占経営形態の弊害を排除できる。

ここでは、水道事業を衛生行政的な意味で公営とすべきことが主張されるのではなく、地方自治を実質化していくための手段として水道事業を地方公共団体の経営とすべきことが、主に主張されている。すなわち、水道事業の性質にとって地方公共団体の経営がふさわしいのではなく、地方公共団体にとって水道事業の経営がふさわしいというのだ。これが、水道条例制定時に議論された公営論とは異なる地方公共団体直営論であることに注意を要す

るであろう。ここに、地方自治にとつての水道事業経営という両者の結合が、法律制定という公式の場の議論で明らかにされたのであった。

「地方公共団体が、住民多数の生活にふれた公益事業を自らの事業として採り上げることにより、住民は地方公共団体の活動に深い関心をいだくようになり、地域ごとの行政に対する国民の関心は、やがて国政一般への関心に高められて行くことが期待されるのである」（地方財務協会一九五二年、四頁）。

実際に利用されることはほぼなかったが、これを可能とする仕組みとして、地方公営企業法は、償還期限を定めない企業債の発行を認めていた。これは、政府資金や民間資金からの資金調達ではなく、水道の利用者である市民からの資金調達を想定した制度であった。株式会社における株主のように、市民が自らその水道事業へと出資をするイメージが、ここでは描かれていたのである。

結び

本稿では、「直営方式」という制度設計の理念を媒介とした水道事業と地方自治との接合を、公営企業制度形成の歴史過程の中にみえてきた。これは、水道事業の市町村公営の現代的な意味を探る準備作業であった。その内容は次のように要約できるだろう。

公営企業制度は、戦後の自治制度改革の一環として形成された。その過程の中心に一九五二年の地方公営企業法

の制定があることは疑いない。しかし、その骨格となる理念は、一九四八年の地方自治法改正に始まり、地方財政法、地方公務員法の制定と地方公営企業法の制定に至る数年の制度改正の中で徐々に形成されてきたものであった。そして、その推進主体の中心は地方自治庁であった。内務省の廃止を背景にした後継組織——地方公営企業法制定当時は地方自治庁——の不安定な立場は、地方自治体の任務領域を包括的なものとする方向へと作用した。すなわち、公営企業の担う諸任務は、領域団体である市町村と直接結びついていることが重要であった。この意味で直営方式の採用は自然であった。

直営方式を採用した公営企業制度の形成によって、水道事業における市町村公営原則は変化することとなった。水道条例に規定されていたように、単に市町村が水道事業の事業主体となるということにとどまらず、その運営・組織のあり方も含むものへと変化したといえよう。市町村水道事業は地方自治の手段として位置づけられ、正当性を得ることに成功した。しかも、市町村営水道事業は、独立採算制の導入や適債事業化により、新たな財政資源獲得の可能性を得た。その意味では、市町村公営原則は強められることとなったといえよう。

しかし、これは同時に、水道事業を市町村の領域に限定することを意味していた。その後の高度経済成長長期に生じた水不足や財政問題に、市町村公営の水道事業は限界に直面することとなる。その歴史過程の検討は今後の課題としたい。

* 本論文は、平成一九年度札幌大学研究助成(個人研究)による研究成果の一部である。

- (1) 一八八八年一〇月一〇日に発議された内務省衛生局主査加藤尚志による「水道条例」(勅令案)は、「第二条 水道ハ市町村ニ於テ其公費ヲ以テ之ヲ布設經理スヘキモノトス」と市町村公営が原則であることを掲げていたが、これは私営を禁止するものではなく、そこには給水会社による場合の規定も含まれていた。これに対して、法制局は「水道衛生条例(案)」において「第二条 水道ハ市町村ニ限り其公費ヲ以テ之ヲ布設經理スヘキモノトス」と、水道の布設經理が市町村に限られるとする修正を施した。結局、成立した水道条例では「第二条 水道ハ市町村其公費ヲ以テスルニ非ザレバ、之ヲ布設スルコトヲ得ズ」と、水道布設は市町村営に限られることとなった(日本水道協会一九六七年、三五三—三六二頁、水道制度百年史編纂委員会一九九〇年、一三二—一三三頁)。
- (2) ただし、水道事業を含む公営企業の担任制度として市参与制度が存在した時期がある。一九一一年の市制町村制の全面改正によって制定された市制及び町村制では、大規模な事業の経営管理のために「市参与」を置くことが認められた。とはいえ、それが十分に活用されることはなく、一九四三年の改正の際に廃止となった(自治省一九七三年、一〇—一四頁)。また、市営事業の運営方法として、実費補償主義、租税支弁主義、収益主義が唱えられ議論となっていたが(大坂一九八二年)、法制度上は、いずれの運営方法を採用するべきか明らかではなかった。
- (3) ここにいう「地方政府」とは、この閣議決定が行われた時期にはまだ市制町村制が制定されていなかったことから「地方庁」を意味する(水道制度百年史編纂委員会一九九〇年、一五—一六)。
- (4) 改正当時は私営水道のみが予想されていたという(日本水道協会一九六七年、二五八頁)。
- (5) この府県営水道事業は、市町村営水道事業に準じるものとして扱われるのではなく、市町村以外の企業者として私営水道と同様に扱われた。神奈川県知事照会(昭和五年九月一五五河第一—一〇号)に対する内務省衛生土木両局長回答(昭和五年一月二日神衛 第一五五号)。日本水道協会(一九六七年、二五八頁)を参照。なお、こうした府県営水道事業は、広域的な事業展開の必要性からというよりむしろ、主に、水道敷設の財政負担力がない町村を補完する必要性から発展したという点に留意する必要があるだろう(例えば、神奈川県企業庁一九九四年、五一—七頁)。
- (6) この数値は、日本水道協会が行った昭和三六年度末現在水道事業実態調査に基づいたものである(日本水道協会一九六七年、二〇八頁)。
- (7) 社団法人水道協会編「水道統計」に基づく。なお、これは協会加入会員である水道事業を調査対象としたものであり、未加入会

員の水道を含まない。大正十一年から発刊されている（一九四一年～一九四八年までは発刊中断）。ここでは、日本水道協会（一九六七年、二二五頁）から転載。

(8) ただし、就任の日から六ヶ月以内にその職に必要な適格性を欠くと客観的に認められるに至った場合は例外的に転職させる（二条但書）。

(9) (一) 予算を調製すること、(二) 議案等を議会に提出すること、(三) 決算等を監査委員の審査や議会の認定に付すこと、(四) 営造物の使用等について過料を課すこと等の四項目である（八条一項）。

(10) (一) 分課を設けること、(二) 職員的身分取扱に関すること、(三) 事業計画を定めること、(四) 予算見積書類を作成とその首長への送付、(五) 予算の実施計画及び資金計画その他財政計画の参考となるべき資料の作成とその首長への送付、(六) 決算作成とその首長への送付、(七) 公営企業に必要な資産の取得、管理、処分、(八) 契約締結、(九) 料金等の徴収、(一〇) 予算内の支出のための一時借入、等一四項目である（九条）。

(11) 公営企業の企業債発行は行政庁の許可を必要としない（二二条）が、当分の間はその許可が必要とされていた（附則二条）。

(12) 地方債による資金調達が可能となったとはいえ、当時逼迫していた資金需給を無視して市町村営水道事業の資金調達が容易になるわけではなかった。また、料金による償還財源の確保も、償還年数と耐用年数の差から生ずる償還財源不足の問題から、すぐに困難に直面した。一九五六年には、公営企業に有利なように起債政策を転換された。公営企業に優先的に起債許可を行なうこととしたのである。それとほぼ同時期に、水道事業の資金調達難に対して、当時それに関連した各省（厚生省、建設省、自治省）はそれぞれ資金調達を容易にしようと、それぞれの政策案を提案した。水道公団構想（建設省）、水道金融公庫構想（厚生省）、地方債証券公庫構想（自治省）である。これらは重複する内容であったために省庁間調整が必要となった。この調整の過程で、水道行政の一元化が実現し、他方、公営企業に対する資金供給体制に関しては自治省案が採用されることとなり、一九五七年に、公営企業金融公庫が設立されることとなった（公営企業金融公庫一九六二年）。こうして新たな財政資源の獲得は実質化していった。

(13) 内務省解体の詳細については、自治大学校（一九六七年）、平野（一九九〇年）に詳しい。

(14) 内事局は、内事局令（昭和二十二年二月三一日政令第三三三三号）第一条で、「警察法、消防組織法及び法務庁設置法がすべて施行された日又はその設置の日から九〇日を経過した日のいずれか早い日に廃止される」と規定される。臨時的な組織であった（自治大学校一九六七年、二一〇頁）。

- (15) 地方自治庁の財政課長と地方財政委員会の企画課長とを同一人物(奥野誠亮)が兼務した(鈴木一九九九年、一一五頁)
- (16) 「地方自治法に対する総司令部所見(一九四七年七月)」(自治大学校編一九六五年、一一四頁)。
- (17) 自治大学校編(一九六五年、一九三頁)。なお、戦後の日本国憲法における地方自治規定やその後の地方自治法の制定過程やその内容については、天川(一九七四年)や天川(一九七九年)に詳しい。
- (18) 以下の記述は、特に断りのない限り、自治大学校編(一九六五年、一九三―三二〇頁)によっている。
- (19) 自治大学校主宰「地方自治法昭和三年改正をめぐる座談会」(自治大学校編一九六五年、一九八頁注二)。
- (20) 「地方自治法改正に関する総司令部案(昭和三年二月一三日)」(自治大学校編一九六五年、一九四―一九八頁)。
- (21) 「地方自治法の一部を改正する法律案要綱」(自治大学校編一九六五年、二〇一頁)では、「地方公共団体の処理する事務の内容を具体的に例示することとする。」となっていた。なお、この時期には、すでに主管組織は、内事務局からその後継組織である総理庁官房自治課となっていた(一九四八年三月六日内事務局廃止)。
- (22) 自治大学校主宰「地方自治法昭和三年改正をめぐる座談会(昭和三四年五月一五日)」(自治大学校編一九六五年、二五〇頁)。
- (23) 自治大学校主宰「地方自治法昭和三年改正をめぐる座談会(昭和三四年五月一五日)」(自治大学校編一九六五年、二五〇頁)。
- (24) 「三 上水道その他の給水事業、下水道事業、電気事業、ガス事業、電車事業、自動車事業、船舶その他の運輸事業その他企業を営むこと。」というのが第一草案での文言である(自治大学校編一九六五年、二三八頁)。
- (25) 改正にあたった鈴木俊一は、ポーターの改正意見の趣旨をまとめて、「地方自治法を読んでも、地方公共団体が具体的にどのような事務を処理するのか、住民にも職員にもわからない。アメリカでは、各自治体のチャーター(憲章)の中に、行うべき事務をはっきりと想定している。日本でも具体的に事務を列挙してはつきりとすべきだ」とポーター氏が手直しを求めてきた」と述べている(鈴木一九九七年、五六頁)。こうした理解から、衆議院地方及び地方制度委員会での法案の趣旨説明(一九四八年四月二七日)でも、「現在地方公共団体の権能として処理すべき事務の範囲は、抽象的な辞句を用いて地方自治法に規定されているのであります。そのままでは地方公共団体の処理する事務の内容が明瞭ではありませんので、新たに地方公共団体の権能を個々具体的に例示することにしております」と苦米地國務大臣が述べている(自治大学校編一九六五年、二〇四頁)。
- (26) 自治大学校主宰「地方自治法昭和三年改正をめぐる座談会(昭和三四年五月一五日)」(自治大学校編一九六五年、二五〇頁)。
- (27) 「公営企業」の語が法令用語として初めて現れるのはこの地方財政法である(自治省一九七三年、二頁)。

- (28) 地方財政法制定の経緯に関する以下の記述は、特に断りのない限り、大蔵省財政史室編（一九七八年、一一一―一二三頁）による。
- (29) この間、地方財政委員会は、二月二日、発足から一ヶ月足らずで五大項目からなる「地方税財政制度改革要領」を作成し、さらに各省市との折衝を重ねながら「地方財政法案要綱（案）」を作成、三月一七日に各省へ送付した。さらに、四月一五日には、各省の意見に配慮しつつ「地方財政法案（四月一五日）」をし、各省庁へと送付している（大蔵省財政史室編一九七八年、一一一―一四頁）。
- (30) 地方財政委員会事務局監理課長であった細郷道一が監修した「地方債の話」（細郷・後藤一九五一年、一〇頁）では、「単純に所謂支適合策としての地方債を考えることは否定せらるべきことである」と述べている。
- (31) なお、こうした地方債発行への規制の方針は、すでに地方財政委員会発足して間もなく作成された「地方税財政制度改革要領」（一九四八年二月一二日）に現れている。すなわち、その「四 地方債および地方団体金融に関する事項」において、「（一）地方債の発行目的を原則として所謂生産企業公債および臨時に多額を要する経費の支出に充てるものに限定し、その他に要する財源は一般地方財源として、付与することとして、赤字公債の発行は極力これを抑制すること。」としていた（自治大学校編一九六九年、二四二頁）。これに対して、大蔵省も同じ意見を、次のように総司令部に示している。大蔵省は、地方財政委員会の「地方税財政制度改革要領」に対して大蔵省の立場を省議資料としてまとめ総司令部に示している。地方債の発行目的に関する規制については、「地方債の発行目的を原則として所謂生産公債に限定し、財政法の例に倣い、赤字公債の禁止を法定すること」と、地方財政委員会の意見とはほぼ同じ意見を述べている（大蔵省財政史室一九七八年、一〇頁）。なお、地方債制度に関する地方財政委員会と大蔵省との対立は、この点ではなく、主に「地方団体中央金庫」の創設をめぐるものであった。
- (32) これは、戦後復興・施設拡張のために資金を必要としていた自治体からも積極的にとらえられた。例えば、東京都の場合、小河内ダム建設工事の資金調達に苦しむ中、シャープ勧告にみられた国鉄など企業体形式の資金調達のあり方に注目し、その研究に取組んでいた（大塚一九八三年、四一―四二頁）。東京都は、その後、水道事業を公営企業に切りかえるための「たたき台」を作成し、水道協会、六大都市水道局長会に働きかけを行なっている。その甲斐もあり、「水道事業の資金を調達するのに有利な制度」ということで、ともかく水道協会、六大都市水道局長会は含意に達した（大塚一九八三年、四二頁）。
- (33) 地方財政法施行令第一条は、独立採算制の適用範囲として、（一）軌道事業、地方鉄道事業及び自動車交通事業、（二）電気事業、（三）ガス事業、（四）上水道事業（町村の経営するものを除く）と定め、上水道事業がその範囲に含まれることは明らかであった。

(34) 地方自治庁は、当初、労働省が発表した「地方公営事業労働関係法案要綱案」(一九五〇年一月九日)とほぼ同時期に「地方公企業職員法案」(一九五〇年一月二日)を発表し、公営企業職員の身分取扱に関する単独法を想定していたようである。しかし、その後、一九五〇年一月三日から一月二七日の間に、おそらく地方自治庁側の主張によって、附則二〇項の成案にみられるように、公営企業の身分取扱に加えて組織や会計経理を含めた法律が制定実施されることを前提とした規定に変更されたという(大坂一九九二年、三九―四〇頁)。

(35) なお、地方公共団体側では、当初、国鉄と同様に公共企業体形態をとるべきとする見解もあつた(中島一九四九年、二―五頁)。

(36) 「国鉄や専売公社と同じような公共企業体の組織というものが、地方団体で考えられるかどうか問題になって来るが、それはやはり電気水道等にしてもそう考えられないことはない。ただ問題は地方団体の性格から勝手やたらに作って地方団体がもぬけのからになってしまつては困るし、これはよほど限定して、相当の組織を持つ者以外は考えないことにしたいと思つていると同時に地方団体と企業との結びつきが問題となり、組織の面、会計、経理の面で結びつきを考えなければならぬ。一応そういう方針を決定しただけで、これを切離すかどうかについては私共はまだ結論に達していない訳です」(鈴木他一九五〇年、二四頁鈴木俊一発言)

(37) 藤井(一九五一年、二―二六頁)、宮澤(一九五二年、一〇―一四頁)、地方財務協会編(一九五二年)などを参照。

文献一覽

- 天川晃(一九七四年)「地方自治制度の改革」東京大学社会科学研究所編「戦後改革三政治過程」東京大学出版会
- 天川晃(一九七九年)「地方自治法の構造」中村隆英編「占領期日本の経済と政治」東京大学出版会
- 市川善崇(一九九二年)「昭和前期の府県行政と府県制度(二)」『早稲田政治公法研究』第三九号
- 市川善崇(一九九三年)「昭和前期の府県行政と府県制度(四・完)」『早稲田政治公法研究』第四一号
- 大藏省財政史室編(一九七八年)「昭和財政史終戦から講話まで 一六 地方財政」東洋経済新報社
- 大坂健(一九八二年)「地方公営企業の経営思想」『都市問題』第七三巻第一号
- 大坂健(一九九二年)「地方公営企業の独立採算制」昭和堂
- 大塚英雄(一九八三年)「人物意外史 水道局九」『都政研究』第一六巻第六号
- 奥野誠亮(一九四七年)「地方財政法の制定と公営企業について」『水道協会雑誌』第一六七号

- 奥野誠亮・柴田護（一九四九年）「地方財政法講話」地方財務協会
金井利之（二〇〇七年）「自治制度」東京大学出版会
神奈川県企業庁（一九九四年）「神奈川県営水道六十年史」神奈川県企業庁
公営企業金融公庫編（一九六二年）「公営企業金融公庫五年史」公営企業金融公庫
細郷道一・後藤瑛（一九五一年）「地方債の話」港出版合作社
斎藤誠（二〇〇五年）「地方自治基礎概念の考証―総合行政と全権限性」『自治研究』第八一卷第一号
佐々木弘・加護野忠男・山田幸三（二〇〇二年）「経営システムⅠ」放送大学教育振興会
自治研究会（一九四六年）「新地方制度の解説」ニユース社
水道制度百年史編纂委員会編（一九九〇年）「水道制度百年史」厚生省生活衛生局水道環境部
鈴木俊一（一九九七年）「回想・地方自治五十年」ぎょうせい
鈴木俊一他（一九五〇年）「座談会 地方公務員法案をめぐって」『公務員』第六卷第一二号
立田清士（一九八二年）「地方公営企業法創設の頃」『公営企業』第一四卷第七号
地方財務協会（一九五二年）「地方公営企業法解説」地方財務協会
角田礼次郎（一九五六年）「地方公務員法の出来上がったわけ」『人事行政』第七卷第一・二号
自治省（一九七三年）「地方公営企業制度資料」地方財務協会
自治大学校編（一九六五年）「戦後自治史Ⅶ」文生書院
自治大学校編（一九六七年）「戦後自治史Ⅷ」文生書院
自治大学校編（一九六九年）「戦後自治史Ⅸ」文生書院
柴田護・鈴木博一（一九五一年）「地方自治と公営企業」港出版合作社
藤井貞夫（一九五一年）「地方公営企業関係法案をめぐる諸問題」『自治時報』第四卷第五号
中島通夫（一九四九年）「水道事業の会計について」『水道研究』第七号
日本水道協会（一九六七年）「日本水道史 総論編」社団法人日本水道協会
平野孝（一九九〇年）「内務省解体史論」法律文化社

- 三川秀夫（一九三六年）「水道条例に於ける市町村公営の原則」【都市問題】第二三卷第七号
- 宮澤弘（一九五二年）「地方公営企業法案について―地方公共団体関係三方法案の解説」【会計検査と監査】第三卷第六号
- 宮澤弘（一九四九年）「地方公務員法案の構想をめぐる若干の問題」【都市連盟】第二卷第五号
- 村松岐夫（二〇〇一年）『行政学教科書【第二版】』有斐閣