

〈研究論文〉

内務官僚の公営事業論の様相 —地方制度論とウェッブ夫妻の著作との関連に着目して—

遠藤 恵子

【要旨】

本論文は、1920年代において、日本の地方制度の整備過程に携わった官僚の地方制度論と、ナショナル・ミニマムの提唱者として著名なウェッブ夫妻の著作との関連がどのようなものであったかについて、明らかにすることを目的とする。地方制度に関する研究は従来、集権か分権かについて強く関心がもたれていた。しかし、近年は、「福祉国家における中央地方関係」という点から、福祉国家化が、中央政府と地方政府の相互依存関係を深化させ、日本の地方制度は福祉国家の制度発展に寄与していると捉える研究も出ている。そのような地方制度の構想は、1920年代の内務官僚の地方制度論文において、ウェッブ夫妻の著作に依拠する形で展開されていた。そこで、本論文では、日本の内務省地方局の経歴を持つ3人の官僚の「公営事業論」の様相を整理するとともに、地方制度論とウェッブ夫妻の著作との関連を整理する。

キーワード：内務官僚、公営事業論、ウェッブ夫妻

1. はじめに—福祉国家と地方制度—

本稿は、1920年代において、日本の地方制度の整備過程に携わった官僚の地方制度論と、ナショナル・ミニマムの提唱者として著名なウェッブ夫妻の著作との関連がどのようなものであったか、明らかにすることを目的とする。

地方制度に関する研究は、行政学において、従来は「地方自治」として、集権か分権かについて強く関心が持たれていた。しかし、近年は村松（2010）のように「福祉国家における中央地方関係」という観点から、福祉国家化が、中央政府と地方政府の相互依存関係を深化させると捉えられつつある。その流れを踏まえて、日本の地方制度を、福祉国家の制度発展に寄与したものと捉える研究も出ている。北山（2011）は、地方政府の能力が高いことが、福祉国家の制度発展に大きな役割を果たすことを指摘している。同書は、ジェフェリー・セラーズ（Jefferey Seillers）が、「地方政府の能力」と「上位政府からの監督」の2軸で21か国を分類し、日本を「地方政府の能力」が高く、「上位政府からの監督」が高／中／低のうち中程度であると位置づけ、スウェーデン、フィンランド、デンマークなどの北欧諸国と類似しているとした

整理に基づいて、日本の公的医療保険制度が地方制度を活用することで制度発展が展開された歴史を再構成している。

日本における地方制度の特徴は、総合出先機関あるいは「総合行政の担い手」（北山 2011 : 186）として整備された経緯があるが、そのような歴史のなかでも、1925（大正14）年の普通選挙法成立の後の、1926（大正15）年、1929（昭和4）年、市制町村制、府県制といった地方制度の改正が行われている。その主な改正内容は、府県や市町村レベルの議員選挙における普通選挙制整備のみならず、府県の条例制定権や議員による会議招集権の承認等もあり、「自治権拡張」の時期と言われている。

その改正を担っていた内務省地方局官僚が当時書いていた論考を収集し、再読すると、公営事業を実施する地方団体像が提示されている。そして、その像は、ウェッブ夫妻の著作に依拠していた。

ウェッブ夫妻はフェビアン協会の活動を展開し、『産業民主制論』『大英社会主義社会の構成』などの著作を残し、その思想から出たナショナル・ミニマム（「国民最低限」）は、第一次世界大戦後には、イギリス労働党の重要な政策目標として掲げられ、1942年のベヴァリッジ報告に継承された。その思想は福祉のみならず、地方制度の在り方にも及んでいる。江里口（2008）によれば、ウェッブ夫妻の構想には、助成交付金論を展開するなかで、地方財政の平衡化を志向する傾向がみられたという。

ならば、福祉国家の発展を担う地方制度の能力の高さを維持する一つの分岐点として、地方制度改正があり、ウェッブ夫妻の著作がその改正の根拠づけに影響していると言えるのではないだろうか。

そこで、次節では、地方制度改正の主な内容とその経緯について先行研究にもとづいて整理する。第3節では、公営事業を担う地方自治体論を展開した3人の内務官僚の内容と特徴を確認していく。それを踏まえて、第4節では、公営事業論とウェッブの著作の関連を確認したい。

2. 1926（大正15）年および1929（昭和4）年の地方制度改正とその背景

大正期から昭和期にかけて、大正デモクラシーと呼ばれる時期において、1925（大正14）年3月に普通選挙法が成立するとともに、府県—市町村の地方制度においても「自治権拡張の頂点」とする2度の大きな改正がなされており、それらは、『内務省史』によれば、つぎのように記述されている。「第1次大戦後に行なわれた数次の改正において、公民権ならびに自治権の拡張の一路を進んできた地方制度は、大正15年の改正において地方議会の選挙に普通選挙制を採用したのを初めとして、地方制度全般に飛躍的な改正が加えられ、これについて行なわれた昭和4年の改正とともに、戦前体制におけるわが国地方制度として、自治権拡張の頂点を形成した」（大霞会編 1970 : 180）。

1926（大正15）年における地方制度改正の特色は、普通選挙法成立を踏まえての、(1) 地

方議会議員等の選挙権・被選挙権（「公民権」）の納税条件撤廃、(2)「一貫した民主的理念」をもとにした、市制町村制および府県制、北海道会法などの「全地方団体法」の一斉改正、(3)郡長等の廃止による「地方行政の監督体系に画期的な影響」の3つであり、主な改正内容は、「選挙権及び被選挙権の拡張」や「選挙方法の改善」、市町村や府県といった「自治機関の整備」、国の市町村や府県に対する許認可事項の緩和などの「自治権拡張」の4つであるとされている（大霞会編 1970：181）。

1929（昭和4）年の地方制度改正の主な内容は、「団体自治権の拡充」（例 府県の条例制定権）や「議決機関の権限拡充」のほか、「執行機関の権限拡充」、「事務処理方法の改善」の4つであるとされている（大霞会編 1970：188）。その改正は、前の1926（大正15）年の「人民自治と団体自治の両面における自治権の拡張を目的と」した改正を一層進める改正と位置付けられており、とくに「従来、市町村に比べて著しく自治体的色彩の稀薄であった府県に、市町村と同じ機能を与えたものの少なくない」という点で、「地方分権の強化と行政の能率化」を図るために、「団体自治の面における拡充に重きをおいた」改正であると言われている（大霞会編 1970：187）。

このような改正が行われた背景としては、政党側が牽引した面が指摘されることが多い。政友会と憲政会（民政党）が交互に政権を担う政党政治時代が1918（大正7）年の原内閣成立以降続いており、有権者の多数票を獲得できる政策提示が重視されていた。また、第一次世界大戦後の西欧諸国での普通選挙の成立や国際労働機関（ILO）による労働運動への対応がみられるなかで、地方制度の民主主義的改正への取組が意識された。『内務省史』においても、1926（大正15）年の改正は、若槻礼次郎憲政会内閣によって「自治権拡充」のもと行われ、1929（昭和4）年の改正は、田中義一政友会内閣によって「地方分権」のもと行われたということが紹介されており（大霞会編 1970：187、190-191）、看板に掲げられる言葉が異なるものの、政党によって地方自治を進める改正が行われたということが述べられている。

とくに、田中義一内閣による1929（昭和4）年の地方制度改正は、内閣成立後に行政制度審議会が設置され、「地方分権」が審議事項の1つとなり、答申が出され、改正に至っているため、田中内閣期の政党の構想についての研究がいくつか著されている。その代表的な研究として、金澤史男の研究がある（金澤 1985）。金澤は、政友会が「地方分権」を政綱に掲げているにもかかわらず、「分権」化を抑制する役割を果たしていることに留意する。「分権」化とその抑制を求める傾向は、行政制度審議会の答申のうちの「地方自治ノ経済化」という主張にみられる。この主張には、古典的な自治要求ではなく、新たな座標軸が示されていると述べ、とくに注目すべき2つの系列として、(1)「経済的地方分権＝資金・経済主体の地方分散」論、(2)「自治の経済化＝地方団体の経済介入」論の2つを挙げていた。前者の「経済的地方分権＝資金・経済主体の地方分散」論は、政党所属の議員や学者、官僚らの様々な主張に見出すことができ、「地方計画」「地域計画」論の性格が強いと言われている。後者の「自治の経済化＝地方団体の経済介入」論は、内務官僚・安井英二を中心とした官僚グループの公営事業論

の主張を下敷きにしたと言われている。そして、その主張の背景には、ウェブの影響があると指摘されていた（金澤 1985 : 129）。

3. 内務官僚における公営事業論の展開

それでは、内務官僚を中心にした公営事業論の展開は、どのようなものであったか。内務省地方局の官僚が中心になって寄稿していた雑誌『自治研究』『斯民』『地方行政』などを中心に、安井英二、入江俊郎、挾間茂3人の論考を整理することとしたい。

3.1 安井英二—経済生活の行き詰まり打破の方途

安井英二は、大正期から昭和期にかけて内務省の労働行政、地方行政において新しいアイディアを積極的に提示した人と言われている。その経歴は以下の通りである。1916（大正5）年に内務省に入省し、東京都に配属された。1919（大正8）年10月より警保局事務官に就き、南原繁の後の労働立法の担当となり、労働組合法案の研究を進める。1922年（大正11）年11月、社会局外局設置時に労働課へ異動。翌1923（大正12）年夏より1年間、海外出張し、労働運動行政にかんする文献等を集める。帰国してのちは、地方局行政課長（1925（大正14）年10月～）、内務大臣秘書官兼大臣官房文書課長（1926（大正15）年10月～）、地方局行政課長（1927（昭和2）年4月～）に就き、1929（昭和4）年7月から1931（昭和6）年10月までは、警保局保安課長を務める。その後は、岡山県知事、社会局労働部長、地方局長、大阪府知事、文部大臣を務め、1938（昭和13）年12月には、貴族院議員に勅選される。1940（昭和15）年7月、第二次近衛内閣で内務大臣に就任し、同年12月まで務める（内政史研究会 1964a : 1-2）。

主な著作としては、『労働運動の研究』（1923（大正12）年、日本大学）、『公営事業論』（1927（昭和2）年、良書普及会）、『地方自治制講話』（1930（昭和5）年）、『地方自治の研究』（1931（昭和6）年、良書普及会）などがある。

安井の公営事業論として端的にまとまっているものとしては、1927（昭和2）年に刊行された『公営事業論』がある。それは、「公営事業論」と「附録 公営事業の経済的意義」の2論文から成り、いずれも、前年の1926（大正15）年に『自治研究』に連載されたものである。

安井はまず、『自治研究』に「公営事業の経済的意義」を著し、2つの意義を述べた。第一に、「住民が其の自治体の負担分任者として、すなわち主としては地方税負担者として」、公営事業は「収益事業」として地方財政難の緩和、納税負担の軽減等の意義があると述べる。第二に、公営事業は、「自治体住民が消費者として」、「一種の強制的消費組合たるの性質を有」し、利潤を追求せず、厚生を目的とした事業経営になる点で、公営事業は「利他主義又は共同連帯主義を以って事業経営の道德原理」を有すると述べている。

それに続いて、『自治研究』では、5回にわたり「公営事業論」を連載した。そこでは、「第1節 総説」、「第2節 公営事業の種類」、「第3節 公企業の価値」、第4節及び第5節「公

企業の管理」の順に、公営事業の概要と理論的考察をまとめている。ここでは、とくに、「第1節 総説」と「第2節 公営事業の種類」を中心に整理する。

「第1節 総説」では、今日の日本の産業界が「模倣経済、移植経済の頂点に達し」、「最早や従来への如き日進月歩の発達を見る余地が無くなった」という行き詰まりをみせたことにより、「やがて貧富の懸隔を益々甚しからしめ、多数の国民は、生活難に脅威せられ、社会生活は著しく不安になって来た」がゆえに、その行き詰まりを打開するため、国民経済の発展と講ずべき新たな途として、市町村による公営事業の意義があると述べ、さらに、「政治の生活化」と普通選挙の実施が関係するように、経済生活の行き詰まりが、共同公営事業の意義を増し、ひいては共同的な経済生活への変更を促すと述べた。

「第2節 公営事業の種類」については、金澤の整理を引用しておきたい。安井は、「地方団体の性格規定において、《支配団体》から《管理体》への転化を、『公営事業』概念を基軸に捉えている」。そうした「公営事業」を、安井は3種に分類する。それは、金澤によれば、表1のように整理される。安井は、この3種の「全体の発展こそ『市町村の事務が、委任事務本位から固有事務本位に転位せんとしつゝあることを意味するもの』」とするが、「そのなかで最も重視されているのは、第三種の『公企業』であって、『この公企業の発達には地方自治体が強制的消費団体たる地位乃至性質を有するものであることを益々明確ならしめるもの』と位置付けられる」と整理する。そして、安井が「地方団体の性格を『強制的消費団体』という概念で捉えたり、『公企業の発達には、自治体集産主義の意味乃至傾向を有するもの』と規定」したりしている点に、金澤は、S. J. ウェブの「都市社会主義」の影響がみられるとも指摘した（金澤1985：127）。

安井は、その後、公営事業についての長編の論考を著すことはなかったが、『自治研究』などに掲載し、『地方自治の研究』（安井 1931）に所収された地方自治論をみると、地方団体を「強制的消費団体」と述べたり、大阪市長・関一から寄せられた「公営事業論」批判に対するリプライを行ったりしており、その点で、安井の地方自治論において、公営事業論は大きな

表1 安井英二の「公営事業」の分類

	費用支弁の原則	住民利用の形態	例示
第一類	利潤を目的としない「使用料主義」（実費以下の使用料）もしくは「無償主義」	「自由利用」ではなく、特定の行為によって設定される	病院、学校、図書館、博物館、公設浴場、墓地、屠殺場、社会事業
第二類	「無償主義」＝「純粹共同経済主義」	必要とするところに応じて利用する「自由利用」	道路、橋梁、港湾、街路、下水、公園
第三類（公企業）	「剰余主義」、ただし収益は事業の改良、公共の費用に充当される。	利用者が「経済的価値の標準」による対価を支払って利用	水道、瓦斯、電気供給、電車、乗合自動車

（注） この表は、金澤が、「安井英二「公営事業論（二）」（『自治研究』第2巻第5号、1926年5月）より作成」したものである。安井による分類の仕方として転載する（金澤 1985：128）。

柱を成していたと言えるだろう。

3.2 入江俊郎—社会性を反映した、新しい自治団体機能としての公営事業

入江俊郎は、1924（大正13）年5月に内務省へ入省し、地方行政に関わっていたが、1927（昭和2）年6月に法制局参事官へと転じた後は、主にその仕事に携わった。第二次世界大戦後の1946（昭和21）年3月には法制局長官に就任し、日本国憲法制定に従事した。法制局長官を1947（昭和22）年5月に辞めた後は、長きにわたり最高裁判所判事を務めた¹。

このような経歴ゆえ、地方行政に携わった期間は3年であり、短い。しかし、『自治研究』には、「公営事業概念の行政学的考察」（連載4回）（入江 1925-6）、「自治団体機能論」（連載4回）（入江 1928-9）、「地方団体の連合」（入江 1930）、「自治統制論」（入江 1931）が掲載されている。

「公営事業概念の行政学的考察」は、安井英二が「公営事業論」を展開するよりも少し前に、『自治研究』に掲載した入江の論考である。「公共団体の企業」である公営事業を、西洋の様々な説を踏まえて、入江は次のように定義する。「公共団体が継続的に行ふ一定行為の連続中、特に不特定多数の利用者を前提とした、事業経営であって、且其の経営全体が、一個独立の行政現象として、行政価値に拠って嚮導せらる可きものを公営事業と云ふ」（入江 1925 : 40-41）。そして、「目的による分類」として、次のような分類と事業の例示を行う。

- (1) 私経済的公営事業〔私人相互間の私経済的事業と同様の意義と性質を有するもの〕
例) 電気軌道事業、電燈電力供給事業、電力発電所経営、瓦斯事業、上水道等
- (2) 文化向上を目的とする公営事業（文化的公営事業）
例) 学校（小学校、中学校、高等女学校、実業学校、その他補習学校、盲啞学校等）
博物館、教育参考館、水族館、動物館、音響堂、図書館、感化院等
- (3) 救済的公営事業（所謂社会事業）〔経済上の窮迫を救済せんが為に営まれる事業〕
例) 市場、住宅、職業紹介所、方面事業、食堂、貧困者救助、罹災者救助、救護所、
託児所、各種の相談所、宿泊所、慈善病院等
- (4) 保健衛生的公営事業
例) 病院（普通病院、伝染病院、消毒所、隔離所等）、墓地、火葬場、屠場、下水道、
胎衣及産穢物処分、衛生試験所、その他の試験所等
- (5) 勸業的公営事業
例) 物品陳列所、水産陳列所、運河、荷揚場、港湾事業、燈台、棧橋、灌漑場、
農事試験所等
- (6) その他

（入江 1926 : 74-75より筆者抜粋）

入江の議論は、安井のように経済生活の行き詰まりという強調はみられないが、西洋の様々な学説の展開から、地方自治団体が取り組む公営事業の幅広さを紹介していた。

入江は、さらに、1928（昭和3）年から翌年にかけて、「自治団体機能論」を4回にわたって『自治研究』に連載している。入江は、まず、自治団体を、「公共の福利（公益）増進を其の存立の直接目的とする多数人の結合関係であって、特に社会的に独立の存在を認め得るもの」と定義する（入江 1928a：11）。そのような定義に至った経緯として、コント、スペンサー、マッキーバーや高田保馬などに言及しながら、国家とは別個のものとされた社会が見いだされ、全体社会と部分社会の展開や、テンニースの共同社会と利益社会についても論じ、日本の自治団体は、明治以降、市町村も府県も、次第に部分社会、利益社会となっていくとみる（入江 1928b：44-56）。しかし、その変化ゆえに、地域及び成員に対する限界を生じる。まず、地域については、「社会の進歩に伴って府県市町村等は次第に部分社会としての機能を顕著に具ふるに至り、其の地域団体性は漸次失はれ、それは単純な公共組合的性質へと近づきつゝあると見なければならぬ」と述べ、その変化の例としてウェブの地方行政論を挙げる（入江 1928c：53、55）。成員の問題に関して、入江は、個人と社会の関係において、個人実在説及び社会実在説のいずれを採るでもなく、ジンメルのような考え方に共鳴すると言う。「各個人は社会に於ける諸活動の結節点（Knotenpunkt）であり、各個人は数多の活動に従って社会に連なって居る、社会的諸活動は個人を通じて他の個人に続く、個人は諸活動の中心点であり結び目である、此の如き幾多の中心点を結び付けて此処に偉大なる社会と称する網が形づくられる」（入江 1929：81-82）²。そして、このような理解に基づいて、「自治団体はその特定の目的以上に亘って成員を統一することは許されない」（入江 1929:84）と述べ、成員が密接な利害関係を有する者であるがゆえに、自治団体は今後、「衆政民的なることを要」（入江 1929：86）し、「応益原則に依って支配される」（入江 1929：87）とし、「他の社会関係における活動の自由を尊重」（入江 1929：89）しなければならないと述べる。最後に、今後の、自治団体の機能に対する国家の監督における理念として、「秩序の保持及びより高き秩序への向上」、「行政能率の増進」、「各種部分社会相互の調整」が挙げられた（入江 1929：94-95）。

入江は、行政学や社会学などにに基づきながら、社会変化に即した地方自治団体の新たな機能を求められると主張し、その一例としてウェブの引用を行ったと言えるだろう。

3.3 挟間茂—「善良なる主婦」という解釈の強調

挟間茂は、1919（大正8）年、内務省に入省し、地方局に配属され、大都市制度調査会の担当を務めたのち、地方庁勤務を経て、普通選挙制度導入にともなう地方制度改正の担当事務官として、1923（大正12）年4月、内務省地方局に異動した。その後、1932（昭和7）年に大臣官房秘書官に転じるまでの10年弱のあいだ、地方制度担当として、2度の改正の担当を務め、また婦人公民権政府法案の立案を担った（内政史研究会 1966）。その間、審議会資料や改正

法案の作成に備え、外国の地方制度研究をおこない、その研究成果や改正課題の提案を、地方自治の専門誌である『斯民』『自治研究』を中心に数多く発表した。それらの論考の多くは、実現した制度改正の概要説明や改正の方向性などを示すものであったが、そこで絶えず主張されていたのは、地方団体の「自治権」保障という主張であり、公民権拡張のほか、地方議会の発案権、地方議会議員の会議招集権実現の意義が論じられる一方、国家意思と地方団体意思とのあいだの行政上の整合性を担保する、国家による地方自治行政の監督の問題が論じられた。

挟間のこれらの主張の背景には、まず、大正期に膨張した大都市行政の実態と、六大都市による特別市制運動に影響を受けて、都市自治を意識したことが考えられる。挟間は1925（大正14）年に「大都市の二重制度に関する考察」を著した（挟間 1925a, 1925b）。ここでは、諸外国の大都市行政組織、区の扱い、国の行政監督について整理していた。また、「地方自治発達史論」の「第二章 地方自治発達に関する行政学的考察」の冒頭、交通機関の発達が地域観念の変動を生じ、小経営を困難にしていると述べ、最初に都市発達と自治について考察している（挟間 1928b）。挟間は、その後も、都市発達・膨張が地方制度の課題を出現させていることを度々論じていた。都市発達・膨張に伴い、大都市の交通事業や上水道事業が自治体の地域的限界を超えている点、それゆえ国家的統制の必要が生じているけれど、交通事業や水道事業などは地方が公営事業を展開する可能性をもつものであり、現今の六大都市が府県の監督を外れる特別市制の主張をし、大都市の二重制度問題が抱えた課題を紹介していた。

挟間は、地方団体の「自治権」保障の根拠に、流動する社会生活を反映し、地方団体の活動内容の新たな変化を挙げた。その新たな変化とは、公営企業経営団体（挟間 1928a）、公共的労務管理経営団体という性格への変化である。「地方自治発達史論」（挟間 1928b）では、地方自治体の活動内容は、今日、「所動的消極的活動」より「能動的積極的活動」へ、統治団体より公共的労務管理経営団体へと大きく変化したと述べた。それは、「経済生活が窮迫」し、分配や消費に公平を失し、富める者は極度に消費生活を享受し、「貧しき者はその消費生活に必要な最小限度の需要をも満足せしめることが出来ない」ようになれば、行き詰まりを打開するため、「地方自治体は、その団体住民の利用厚生をその存立目的とする本質に鑑み、団体住民の消費生活に必要とせらるる各種の施設経営を、利潤を追求することなく専ら消費者自身に代り奉仕的に経営しなければならぬ」と論じた。そして「ウェッブが地方自治体を以て強制的消費者団体なりと論ずる所以は即ち此の点に存する」と述べ、次のように続ける。「まことに地方自治体がこの窮迫せる現代の経済生活の下に於て、そのもっとも重要なる使命とする所のは、統治であると云ふよりも寧ろ公共的労務の管理であると云ふのが適當ではあるまいか。固より統治乃至支配の関係は地方自治団体住民の間に於ける本質的な法律関係であることは疑を存しないが、然しながら、殆どそのみが自治的生活の要素なるが如く考えられ且実行せられることは、現代に於ける地方団体に於ける自治の本質に適合するものでない。地方自治体は団体住民に対する支配者である。然しそれはまたその全範囲にわたり公共的労務を管理すべき善良なる主婦たるべきことを閑却してはならない。」³（挟間 1928b : 15-17）

この主張は、1934（昭和9）年『斯民』に掲載された「地方自治の体制と其の動向」でも述べられている。この記事は、「公民講座として放送した要旨」であり、かれの地方自治制度論を俯瞰的に確認することができる。かれは、第一に、日本の地方自治の観念を、イギリスを中心に発展した「セルフ、ガーバメントの思想」（通常、人民自治）とドイツの「団体の独立性」の2つの系譜が融合したものとし、それをもとに地方自治制度は、「基礎的集団としての市町村」と「国と市町村との中間団体」の府県、北海道の「二段組織」で組み立てられていると述べ、それに至る沿革を説明する。第二に、地方自治体の区域について論じる。居住市町村と構成員の関係を、「市町村の区域内に住めば、吾々は当然にその団体の構成員となる……（略）……と同時に、市町村は我々に対して強制力を加へることが出来ることになる」と整理し、町村財政確立の必要から町村合併をした経緯を述べる（挾間 1934a : 29-30）。ただし、区域ごとの自治が困難な問題として、「近時に於ける都市の膨張発展」を挙げ、東京都制、大都市特別制度の必要を述べる。その内容は、自治体側がほかの自治体同様の地方制度の適用を主張するのに対し、内務省地方局側は国家的統制が必要な仕組みを、首長の扱いなどにおいて改正する必要を唱えるものであった。その主張の背景には、区域を越えて膨張するとし、その都市膨張を可能にする大都市行政、その都市と府県の行政的関係・財政的関係や、都市行政と国家行政の関係という課題への取り組みがある。第三に、地方自治体の機関、とくに自治参与のための公民権の資格条件について論じている。挾間は、男性普通選挙主義の今日、「私は今日に於ても女子公民権は畢竟早晩容認せられて然るべきものであると考えて居ります」と述べる（挾間 1934b : 53）。また、団体意思の決定機関と執行機関の関係について、日本の自治機関は「機関対立主義」の立場をとるとして日本の地方団体の代議制度の歴史を述べた後に、代議制に拠らない人民直接参与の制度案としてリフェレンダム、イニシヤティブ、リコールを紹介する。他方、執行機関の問題として知事公選について論ずる。第四、地方自治体の行政及び財政の今後の問題として、地方自治体の公営企業経営の必要と、義務教育費国庫負担制度や地方財政調整交付金制度の必要を取り上げる。そこで、挾間は、地方自治体における公営企業経営の必要を次のように述べる。

地方自治体の存立目的は、自治体を構成する人民の公共的福利を増進し、その生活をしてより幸福に、より便利ならしめることに存するのであります。都市が公園を管理し、水道、瓦斯、電気事業等を経営する。町村では灌漑用水を設け病院を経営すると云ふ風に、地方自治体は支配を主眼とする所の統治問題であると云ふよりも、寧ろ各種の事業を管理する企業的管理団体（アドミニストラーティブ・コーポレーション）たることがより重要な性質であると云ふことが其の特質なのであります。即ち団体として要求する所のものは、権力服従と云ふことではなく、公共的な事務を管理すると云ふことに存するのであります。勿論地方自治体と雖も、人民に命令し強制する力を必要と致します。併しそれは軍隊又は警察力のそれとはまったく趣を異にし、唯だ団体が公共的労務を管理するに就て必

要なる限度に於てのみ認められるものであります。シドニー、ウェブが「地方自治体は統治すると云ふよりも、寧ろ地方人民の公共生活に対する善良なる主婦でなければならぬ」と言ったのは洵に表現の妙を得たものであると思ひます。此の点から考へて見ると、我が国に於ける地方自治体の発達の様子は尚ほ未だ十分でないのでありまして、将来開拓すべき余地が極めて広いと申さねばなりません。殊に市町村自治体に於きましては、市町村自身の事務の外に、市町村自治体に、又は市町村長の如き機関其のものに委任せられた国家事務が極めて多いのでありまして、殊に中小町村の如きは、小学校を經營するとか、戸籍寄留の事務をするとか、さう云ふ所謂国家の委任事務に追廻されて、本来の公共事務には仲々手が廻り兼ねると云ふような状態であります。併し斯様なことは自治の理想から見て極めて不自然なことでありますので、委任事務について何とか適当な解決を下さねばならぬと云ふことは、自治行政に於ける多年の宿題となって居るのであります。(挾間 1934c : 63)⁴

挾間は、地方自治の新たな段階として公共的労務管理を位置付けた。その例として、都市においては公園管理、水道、ガス、電気事業の經營、また町村においては灌漑用水の設置、病院經營などをあげる。そして、そのあり方を「善良なる主婦」と述べていた。

4. ウェブ夫妻の著作との関連

公営事業論のアイディアはウェブ夫妻の著作によるところが大きい。金澤によれば、安井は自らの論考において、ウェブという名を出していないが、「強制的消費団体」という語の使用は、ウェブに依拠していると述べる(金澤 1985 : 127-129)。入江や挾間においては、ウェブの名前を出すとともに、論考中に引用している。それでは、それは、どのような著作か。

彼らが言及した著作は、シドニー・ウェブとビアトリス・ウェブの連名によって、1920年に刊行された、*A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain*である。日本でも、大原社会問題研究所の所員であった丸岡重堯によって、1925(大正14)年、『大英社会主義国の構成』という訳で刊行された。なお、1979(昭和54)年、岡本秀昭によって改訳され、『大英社会主義社会の構成』という題で改めて刊行されている⁵。その目次構成は、次の通りである。

第1部 基礎的諸制度

第1章 消費者民主制 / 第2章 生産者民主制 / 第3章 政治的民主制

第2部 明日の協同的民主社会

第1章 国家機構 / 第2章 社会化のための原則

/ 第3章 国有の産業およびサービス / 第4章 地方自治体の再組織化

／ 第5章 任意的消費者組合の領分 ／ 第6章 職業的世界の再組織化
／ 第7章 営利企業に対する過渡的統制

(Webb 1920=1925→1979 : 3-5)

社会主義社会を構成するためのアイデアが書かれている書とすることができる。

このうち、挟間は、第1部の「第1章 消費者民主制」から引用等を行い、入江においては、第2部の「第4章 地方自治体の再組織化」という章から引用を行っていた。それぞれの引用箇所等を確認しておきたい。

挟間は、「第1章 消費者民主制」のなかから、2か所の記述を自らの論に入れている。ひとつは、1928（昭和3）年、「地方自治発達史論」において、地方自治体を「強制的消費者団体」と論じた所以として、注で以下の引用をしていた。

注12「消費者の組合は、いつも組合員が自由に加入し自由に脱退し得る任意的団体であるとは限らない。一定地域内の屋敷に居住し或は之を占有するあらゆる人々の強制的成員の上に其の基礎を持つ市町村又は其の他の形態の地方自治体も亦同様に夫等の成員の需要を供給する。……成程吾々は普通市町村を消費者の組合としては考へない。併し、町会が共同社会の必要とする学校や教師を提供した時、または都市の住民が、それなしには健康に生活し得ないところの、下水や舗道や衛生掃除や点燈の設備を為した時、また、他の場所に於ては、資本家の利潤多き企業たる水道や瓦斯や電燈及び電車を供給した時、或は市町村が、家屋や時には旅館及び料理屋さへ設けた時、又（色々の都市に於て或は色々の部類の人々のために実行せられる如く）牛乳及び其の他色々の食料や石炭や薬品やその他の貨物の分配を組織立てた時、更に又、市町村が病人及虚弱者のために病院や其の他の施設を維持し、或は医師及び看護婦の労務を組織立てた時一而も此等総ての事業は利潤の為めでもなく、将た又誰か資本家を富ましむる目的を以てどもなく、実に町会が、その代理者たる住民の便宜と為りそれに奉仕せんが為めに外ならぬ場合——市町村は明らかに消費者の組合として活動してゐるものと言ってよい。」（挟間 1928b : 18）

「町会」とは、現代語訳によれば、「都市の行政委員会」と訳されている。

また、安井の《支配団体》から《管理体》への変化という主張は、挟間においても地方自治体の変化として述べられているが、その元の個所は、第1部の「第1章 消費者民主制」において、都市において、学校・教師の提供、住民の健康生活のための「下水・舗装・清掃・照明」の整備、ほかに「水道、ガス、電気、市電の供給」、住宅供給などが行われており、そうした仕事に従事している人が多数いることを指摘したのち、国家の役割変化として書かれたものである。該当部分の現代語訳を以下に引用する。

消費者の義務的結社という分類のなかに、中央政府が、個々の市民に対し、あるいは共同社会の利用のために、特定のサービスを行うために設置する組織をどこまで含めるべきかという問題がある。われわれは、普通、国王、上院及び下院、司法部門など巨大で精巧に構築された公的機構をもつ中央政府を、全国的な規模の消費者の複合的結社であるとは思わない。しかしながら、中央政府が、国民のために郵便や電報、電話、銀行、保険、鉄道、運河、輸送、公共工事、医療、教育、およびその他のサービスを、それ以外の、政府各部門のサービスを促進するための付随的な製造・通商の活動とならんで、組織化し、経営する場合には、それは基本的には、消費者の結社としての事業に従事すること、すなわち利潤のためにはではなく、効用のための現業に従事すること、すなわち、投下資本から最大限の貨幣所得を獲得するのが目的ではなく、関係物財またはサービスの利用者もしくは消費者に対して、可及的に役立つという目的をもって現業に従事することを意味する。こうすることによって、国家は、暗黙のうちに、その権力の成果を変化させてきている。もともと全面的に、ドイツ語の〈支配権力〉、フランス語の〈統治権力〉、あるいは英語の〈治安権力〉であったものが、次第に、ドイツ語の〈公営〉、フランス語の〈管理〉、英語の公共サービスの〈行政〉——すなわち、端的に全国的なスケールでの〈家政〉——の性格を強めてきた。国家は、個人、階級、ないしは官僚ヒエラルキーの支配機構、寡頭的専制組織、国民に忠誠と服従の義務を負わせる存在から、前述の如き分野に関する限りでは、市民に奉仕する目的をもち、それゆえ国民に対しては快適な生活を可能とするような共通規則の遵守と、相互理解の義務をのみ負わせるような多忙な家政婦となるに至っている。(Webb 1920=1925→1979 : 25-26)

挾間が依拠したと思われる箇所を抜粋する。国家は、その権力の性格を変更し、「公共サービスの行政」、「全国規模の家政」という性格が強くなってきた。政府は、「多忙な家政婦」となっている。原語は“a busy housekeeper”である(Webb 1920 : 14)。挾間は、「多忙な家政婦(a busy housekeeper)を「善良なる主婦」と訳して用いていた。

入江は、第2部の「第4章 地方自治体の再組織化」から引用していた。「自治団体機能論(3)」において、入江は、住民が地域から解放される際の地方自治団体のあり方の1つとして、次のようにウェッブを紹介、引用している。

ウェッブの云うが如くに市町村が単一の地域を限界とする合成体として構成せられ、市町村が行ふ各種の機能に関しても、同一地域よりの代表者に依って構成せられる地方議会が最高の管理を営むと云ふことは、民主的統制の最大の能率と最高の標準とを確保する上に必要であるに違いない。併し、他面に於て、市町村が営む幾多の事業の技術的経営的研究の結果、それが有能に且経済的に作用する為にも、又其の経営に関係労働者を有効に参加せしめる為にも、之に適応した特定範囲の地域が絶対的に必要と認められる場合が少くな

い。ウェッブは次の様な例を挙げて説明を加へて居る。

「街路を舗石し、点灯し、又は掃除し、有害物を駆除し、小学校を経営し、公共的浴場及治療所を設備したりすることは総て比較的狭小な地域に居住する隣接者の一群にとって最も適当したものであることは確かである。併し他面、清浄なる上水道を布設し、電車を設備し、電気を配給し、公衆慰安の為に公園公有地及び森林地を完備し、田園的郊外に於て町村計画を施し、或は又最高の技術教育及大学教育を授けること等は、更により大なる地域と人口とを必要とする。地方の衛生掃除と大学設備との如く、相互に著しくかけ離れた公共事務の各々の為には、それら凡てに亘って同様に能率と節約とが期待され得べき管理地域を定むべきであらう。而して之を如何にして確保するかは寔に地方行政改造途上における根本問題の一であるとせねばならない。」(入江 1928c : 55-56)

現代の個人の自由な社会活動に配慮して、多様な事務に取り組むことが求められており、地方自治体の再組織化が求められているとするものであった⁶。

ところで、ウェッブ夫婦の著作に依拠した地方制度構想が展開された背景には、何が存在していたのだろうか。

著者は、地方制度改正担当者における労働行政の経験と、地方局自体の社会行政の経験が重要であると考えた。

1960年代以降、辻清明や石田雄らによって行われた内政史研究会の聞き取りにおいて、赤木須留喜は、安井に対して、『公営事業論』執筆におけるG.H. コール、ウェッブ夫妻の著作の影響についての質問をしている。安井は、G.H. コールの著作は労働問題、労働組合問題のほうで「まづ見なきゃならん書物」であったから読んだこと、ウェッブ夫妻の著作は「参考になる本は片っぱしから読む方のやり方」で、ある程度読んだことを答えている(内政史研究会1964b : 1)。赤木はさらに、ウェッブの自治体集産主義や強制的消費団体という言葉が用いられているけれど、ウェッブ夫妻の著作を参考にしたのか、と尋ねる。この質問に対して、安井は、「大して参考書がなかった」、地方自治体にもう少し公営事業に力を入れてほしい、「市町村民本位」の、「市町村民の実生活に触れた市町村行政」のために、市町村による公営事業の展開を主張したと話している。それはまた、現状の市町村行政が、「たゞ支配するばかりで。それと国の委任事務が多くて本来の自治事務としては、少ないじゃないか」という不満から書いたものであった。

○赤木 地方自治体を政治的消費団体という風にかけていらっしゃいますね。

○安井 そういう風に云いましたかな。もう覚えておりませんが。あれは学問的に書いたというよりか、どうも地方自治体がもう少し公営事業に力を入れなきゃならないじゃないか、という点に関心をもってもらいたい、というところから公営事業論というものを書いたわけなんです。(略)

(略)

○赤木 自治体集産主義、そういうことばも出て参りますね。強制的消費団体のことですね。これはウェブのことばですね、先生はどこまで……

○安井 そこまでそんなにご質問になるほど深く考えていたわけでもないと思います。私の記憶では、たゞその自治体というものは、もう少し住民本位といいますか、あの頃人は言わなかったが、もっと住民のね、市町村民の実生活に触れた市町村行政が望ましいと云ふのが根本の考えだった。実生活をいうことにきますと、今の公営事業というものです。若干私企業に文句をつける傾向はあったと思います。

○赤木 自治体集産主義思想は……

○安井 だからその公営事業論の中には書いたかどうか覚えませんが、市町村の理事者がね、公営事業をやる人が余程よい人がやらないと、能率も上がらんしということになります。能率もあげ、本当に市町村民本位にやる、それをおこす機運がおこっておらんじゃないか。たゞ支配するばかりで。それと国の委任事務が多くて本来の自治事務としては、少ないじゃないかというのが、不満で書いた。(略) (内政史研究会 1964b : 1-2)

労働行政の経験については、大正期、安井英二が内務省入省後、南原繁の後を引き継いで労働組合法案の担当になったことに始まる。安井は、その後、労働組合法案の作成のために、一方で労働行政に携わり、他方で地方局行政課長として、地方制度改正にも携わった。ウェブ夫妻の著作を用いた公営事業論の展開は、労働問題、労働組合運動の問題にとりくむための読書経験等があるといえるだろう。挟間においても、地方制度改正担当になる前の府県勤務において労働行政等を担当していた。また、大都市制度問題において、ロンドン等の都市制度は重要な準拠枠であった。

大正期、労働行政や社会行政は大きく展開している。1922（大正11）年、労働行政と社会行政が移管され、外局社会局が創設されている。労働行政においては、外局社会局が創設される際に、農商務省の健康保険法案が移された。社会行政は、地方局の救護課が社会課へと改められ、社会局へと発展したものだ。また、1929（昭和4）年に救護法が成立し、公的扶助の法整備が図られたが、これは1920年代半ば以降の構想を踏まえて、成立したものである。同法において、その実施主体は市町村とされていた。

その後、1938（昭和13）年、内務省の社会局と衛生局を移管することで、厚生省が創設された。厚生省は、戦時期、戦後期の日本において、社会保障や医療などの行政を整備し、第二次世界大戦後の福祉国家の実現に大きな役割を果たした。

また、地方制度においてはどうか。地方財政の面では、1930年代、地方財政調整制度の整備がはかられ、1940（昭和15）年に地方税制の改正や地方分与税法の成立が実現した。これは、戦後、地方交付税交付金制度に発展した。地方行政の面では、戦後、機関委任事務や行政事務再配分の議論、また水道事業等の公営企業などに展開した⁷。

地方制度改正期に内務官僚が展開した公営事業論は、ウェッブ夫妻の著作を引用して書かれ、地方制度の整備がはかられた。その地方制度は、戦後日本の福祉国家と地方制度の下地となったといえるだろう。

5. おわりに

本稿において、公営事業論を展開した3人の内務官僚の議論の展開を詳述した。安井英二においては、経済生活の行き詰まりを打破する方途として、市町村民本位の市町村行政を提案するために書かれた。入江俊郎は、公営事業体としての自治団体論を展開した。社会学の思想家による社会のとらえ方に依拠しながら、変化しゆく社会に対応した地方制度の改正を唱えた。挾間茂は、ウェッブに繰り返し言及しながら、地方制度改正に取り組んだ。

ウェッブの影響は、金澤によってすでに指摘されたものである。その点において、本稿は、その指摘の範疇を越えるものではない。しかし、3人の論を丁寧に検討することを通して、入江俊郎の社会学者ジンメルに基づく社会像への言及や、挾間茂のウェッブ夫妻の論の若干の言い換えなどを確認するとともに、戦後の福祉国家と地方制度との関連性をわずかではあるが、示せたのではないかと考える。

もっとも、戦後の福祉国家と地方制度との関連、また、ウェッブ夫妻の思想との関連を示すためには、制度整備過程、ウェッブ夫妻の思想の詳細な検討が必要である。その検討は、筆者の力量を超えるものであると思われるが、今後の課題としたい。

【注】

1. 入江俊郎と内務省地方局との関わりについては、内政史研究会の様々な談話速記録などから把握した。経歴の詳細な情報は、国立国会図書館ホームページ「憲政資料（憲政資料室）」の「入江俊郎関係文書」中の「旧蔵者履歴」に記されている。<https://mavi.ndl.go.jp/kensei/jp/irietoshio.html>（最終閲覧日：2023年1月12日）
2. なお、入江は、この記述の注として、「マクフィーヴァーの如し」（入江 1929：96）と書いているが、出典は明記していない。ただし、ジンメルについての続きの論述で「個性の発達と共に社会関係は増加し複雑化する」（入江 1929：83）と書いている。論述をふまえると、ジンメルの『社会分化論』あるいは『社会学』を読んで書いたものと思われる。
3. この論述は、1931（昭和6）年に刊行された『市町村の自治』という挾間の著書に於いて、大幅に書き直され収録されている。その際、「支配者」と「善良なる主婦」の箇所に傍点がつけられていた。（挾間 1931：65-67）
4. 挾間は「シドニー、ウェッブ」と書いているが、出典はウェッブ夫妻の著作である。この挾間の認識のずれは、今後の検討課題である。

5. 同書は、岡本の「訳書解説」によれば、外部からの依頼で、極めて短期間のうちに書かれたものであり、1919年11月に第2インターの大会にウェブ夫妻が出席した直後から執筆されたと推測されている。刊行は1920年7月である。(Webb 1920=1925→1979 : 373-374)
6. 本論では、内務官僚の論考において、ウェブ夫妻の著作の引用箇所を確認するにとどまった。入江も挾間も、市町村の公営事業として、学校、下水・舗道・衛生施設等の整備、水道・ガス・電燈・電車の供給、牛乳・食料・石炭などの分配組織の整備、病院などを列挙した箇所を引用している。では、ウェブ夫妻はこの市町村像を何から着想したか。イギリスの地方政府・地方財政の先行的取組から着想した可能性も考えられる。ただし、この検討は今後の課題としたい。
7. 戦後日本の地方制度の議論や政策展開については、『地方自治百年史』の戦後編、第2巻、第3巻にて詳述されている(地方自治百年史編集委員会編 1993a, 1993b)。なお、戦前の内務省地方局と戦後の自治省の関連を検討するために、筆者はかつて次の2点の論考を書いたことを付記しておく。①遠藤恵子「地方制度調査会と自治省——戦後日本の地方制度政策課題の変遷にかんする考察」『参加と批評』第2号、2007年、219-273頁。②遠藤恵子「自治省について」副田義也編『戦後日本における内政体制の研究』(平成21年度～平成23年度科学研究費補助金(基盤研究(A))研究成果報告書)(研究課題番号21243036/研究代表者 副田義也)2012年、130-136頁。

【参考文献】

- 地方自治百年史編集委員会編(1992)『地方自治百年史 第1巻』地方自治法施行四十周年・自治制百年記念会。
- 地方自治百年史編集委員会編(1993a)『地方自治百年史 第2巻』地方自治法施行四十周年・自治制百年記念会。
- 地方自治百年史編集委員会編(1993b)『地方自治百年史 第3巻』地方自治法施行四十周年・自治制百年記念会。
- 江里口拓(2008)『福祉国家の効率と制御——ウェブ夫妻の経済思想』昭和堂。
- 遠藤恵子(2010)「2章 昭和期・地方局官僚の肖像——大村清一・坂千秋・挾間茂」副田義也編『内務省の歴史社会学』東京大学出版会、85-154。
- 挾間茂(1925a)「大都市の二重制度に関する考察(1)」『都市問題』1(4) : 13-23。
- 挾間茂(1925b)「大都市の二重制度に関する考察(2)」『都市問題』1(6) : 20-34。
- 挾間茂(1925c)「公民権の拡張と自治監督」『自治研究』1(1) : 13-22。
- 挾間茂(1925d)「自治権の自由法的解釈に関する考察(1)」『自治研究』1(2) : 17-24。
- 挾間茂(1928a)「自治権保障の実証的考察」『自治研究』4(1) : 1-22。
- 挾間茂(1928b)「地方自治発達史論(1)」『自治研究』4(7) : 1-30。
- 挾間茂(1931)『市町村の自治』良書普及会。
- 挾間茂(1934a)「地方自治の体制と其の動向(1)」『斯民』29(4) : 23-32。

- 挾間茂 (1934b) 「地方自治の体制と其の動向(2)」『斯民』29(5) : 51-58.
- 挾間茂 (1934c) 「地方自治の体制と其の動向(3)」『斯民』29(6) : 57-67.
- 入江俊郎 (1925) 「公営事業概念の行政学的考察(1)」『自治研究』1(1) : 31-45.
- 入江俊郎 (1926) 「公営事業概念の行政学的考察(4)」『自治研究』2(5) : 65-78.
- 入江俊郎 (1928a) 「自治団体機能論(1)」『自治研究』4(9) : 7-21.
- 入江俊郎 (1928b) 「自治団体機能論(2)」『自治研究』4(11) : 43-61.
- 入江俊郎 (1928c) 「自治団体機能論(3)」『自治研究』4(12) : 49-60.
- 入江俊郎 (1929) 「自治団体機能論(4)」『自治研究』5(2) : 79-96.
- 入江俊郎 (1930) 「地方団体の連合」『自治研究』6(7) : 1-10.
- 入江俊郎 (1931) 「自治統制論」『自治研究』7(4) : 39-50.
- 金澤史男 (1985) 「田中義一政友会内閣期における『地方分権論』の歴史的性格」『社会科学研究』36(5) : 113-135.
- 北山俊哉 (2011) 『福祉国家の制度発展と地方政府——国民健康保険の政治学』有斐閣.
- 丸山真男・福田歓一編 (1989) 『聞き書 南原繁回想録』東京大学出版会.
- 村松岐夫編 (2010) 『テキストブック 地方自治 (第2版)』東洋経済新報社.
- 内政史研究会 (1964a) 『内政史研究資料 第14集 安井英二氏談話 第一回速記録 昭和39年2月6日』内政史研究会.
- 内政史研究会 (1964b) 『内政史研究資料 第15集 安井英二氏談話 第二回速記録 昭和39年2月13日』内政史研究会.
- 内政史研究会 (1966) 『内政史研究資料第31、32、33集 挾間茂氏談話速記録 昭和40年12月13日、22日、昭和41年11月21日』内政史研究会.
- Sellers, Jefferey., 2006, “Comparing Local Governance in Developed Democracies” Online Working Paper.
- 副田義也 (2006) 『内務省の社会史』東京大学出版会.
- 副田義也編 (2010) 『内務省の歴史社会学』東京大学出版会.
- 大霞会編 (1970) 『内務省史 第2巻』地方財務協会.
- 大沢真理 (1986) 『イギリス社会政策史——救貧法と福祉国家』東京大学出版会.
- Webb, S. and Webb, B., 1897 *Industrial Democracy*. =1927 高野岩三郎監訳 『産業民主制論』→1969 法政大学出版局.
- Webb, S. and Webb, B., 1920 *A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain*. Cambridge University Press. =1925 丸岡重亮訳 『大英社会主義国の構成』(大原社会問題研究所) 同人社書店. →1979 岡本秀昭訳 『大英社会主義社会の構成』木鐸社.
- 安井英二 (1927) 『公営事業論』良書普及会.
- 安井英二 (1931) 『地方自治の研究』良書普及会.

Japanese Pre-War Home Affairs Bureaucrats' Theory of Local Government System as Public Enterprise: Under the Influence of the Writings of the Webbs

Keiko Endo

Abstract

Apropos of the bureaucrats involved in the development of local government system in Japan during the 1920s, this study aims to clarify how their theory of local government systems was influenced by the writings of the Webbs, the prominent advocates of the national minimum. Traditionally, research on local government systems has strongly regarded the question of centralization or decentralization. Recently, however, a few studies have begun to take the perspective of “central–local relations in the welfare state” to indicate that the development of the welfare state has deepened the interdependent relationship between the central and local governments and that the local government system in Japan has contributed to the institutional development of the welfare state. Such a conception of the local government system has been developed in the 1920s in a local government system paper by the bureaucrats of the Ministry of Home Affairs, which relied on the writings of the Webbs. Therefore, this study intends to organize the aspects of “public enterprise theory” by three bureaucrats in the Ministry of Home Affairs in Japan, as well as the relationship between the theory of local government systems and the writings of the Webbs.

Keywords: bureaucrats in the Ministry of Home Affairs, public enterprise, Webbs