

〈書 評〉

西野寿章

『日本地域電化史論—住民が電気を灯した歴史に学ぶ—』

(日本経済評論社、2020年3月刊 vi + 324頁)

矢 野 修 一

はじめに

本書は、綿密な資料分析に基づき、戦前・戦後日本の農山村における内発的な地域電化の成立過程、それを可能とした各地域の社会的・経済的条件を明らかにしたものである。さらには、得られた知見をもとに、3.11後、出口の見えないエネルギー問題の解決、地方自治のあり方を模索し、地域電化の現代的意義を問う画期的な研究書である。

中央集権的な電力ガバナンスの弊害、原子力による大規模発電・遠距離送電の非合理性を克服するためのヒントは、欧米の先進事例のみならず、日本の地域電化史にも見いだせる。「一時的で希有な例外」「衰退を運命づけられた非効率なシステム」といった地域電化に対する評価は一面的に過ぎるし、事実誤認ですらある。

すべての未電化農山村ではないにしても「ある特定の地域では、なぜ電気事業が立ち上げられたのか」「それを可能とした条件とは何か」を検証し、今こそ、住民自治に基づく地産地消型の地域電化方式を再評価する必要があるのではないか。本書の根底には、著者のこうした問題意識がある。

本書の構成は、以下の通りである。

序 章 電気事業研究と本書の視点

第一章 戦前の岐阜県における町村営電気事業の展開と地域的条件

第二章 戦前の山村における電気事業計画と住民負担

—岐阜県宮村と長野県三穂村の場合—

第三章 戦前の村営電気事業計画と部落有林野

—長野県中沢村の場合—

第四章 戦前の電気利用組合の設立と地域の対応

第五章 長野県竜丘電気利用組合の設立とその意義

第六章 戦前の山村における電灯会社の設立と住民出資

—岐阜県上之保村・上之保電気を事例として—

第七章 戦後の地域電化と電力会社

—岩手県の場合—

第八章 戦後の縁辺地域における地域電化と住民負担

—北海道雄武町と枝幸町の場合—

終章 地域電化史から電力改革を考える

本書では、各地の市町村史、行政文書、産業組合関係資料等、統一的に評価されることのなかった地域電化の資料が、まさに著者の手足で集められ、専門的見地から丹念に分析されている。これにより、国家総動員法、電力管理法以前、そして戦後も営まざるを得なかった縁辺地域の電気事業が明らかになり、日本の電気事業史研究、さらには社会経済史研究の欠落部分を埋める成果が提示されたと言ってよい。

1. 日本の電気事業史研究と地域電化

戦前日本の電気事業は、周知のとおり、民間大手主導で進められた。これまでの電気事業史研究では、採算のとれる大都市に立地した五大電力（東京電灯、東邦電力、大同電力、宇治川電気、日本電力）の発展史が中心テーマとなり、日本資本主義の原動力あるいは独占資本主義の典型産業として、その構造分析が行われてきた（本書、3-5頁、94頁、および114頁。以下、括弧内に略記する数字は本書の参照頁数を指す）。

一方、農山村、離島における公営電気事業については、規模の経済、垂直統合の経済性を欠いているとされ、事業の限界が指摘されることはあっても、不利な条件下、無配電地域に電気を供給した町村営電気、集落単位の電気利用組合、住民出資の小規模電灯会社の成立過程や収支状況が詳細に研究されることはなかった（56, 94, 118）。本書の意義は、まずはこれらを詳らかにして、各地域の個性豊かな電化史を描き出したことにある。

不採算地域への供給は大手電力会社によって拒絶され、配電地域となっても一斉電灯がかなわず、末端集落は未電化が続いた。供給される場合も、高額の設定費用、労働力の提供など、横暴とも言える条件が提示されることが多かった。本書でたびたび指弾されるとおり、民間大手には、公益事業者としての認識が希薄であり、この状況は戦後高度成長期まで続いた（29, 48, 134, 153, 159, 220, 281）。

電気事業者総数は1932年段階で850あり、民間事業者がその中心であったが、注目すべきは、公営事業者が115を数え、そのうち22が町営、63が村営だったことである（27）¹。民間大手が市場を牛耳る中、地域電化を目指す町村営電気事業者が約1割を占めていた。

1 本書における「電気事業者数」の挙げ方には、やや分かりにくい箇所がある。実際に事業を開始している事業者と認可は受けたものの未開業の事業者の数が「合算されている箇所」（27）と、「区別して計算されている箇所」（2, 118）がある。この点、注意が必要だが、結論に影響を与えるわけではないし、本書の成果をいささかも損なうものではない。

強力な国家権力のもと裁量の余地が限られ、交付金はなく、起債条件も厳しいとなれば、戦前町村の財政構造は非常に脆弱であった。にもかかわらず、大電力会社に見放された農山村や離島の一部自治体は、どのような社会的・経済的条件によって電気事業を設立し、経営したのか。どのようにして電気供給の末端部（ラスト・ワンマイル）を形成したのか。地域電化の資金調達方法、ガバナンス、経営状況を究明し、その歴史的意義を検討することは、戦前の電気事業史を明らかにするうえで非常に重要である（94-95, 118-119）。

本書が検証しているのは、1908年、岐阜県明和町営電気の事業開始から、1968年、北海道雄武枝幸町電気組合の北海道電力への一般供給切り替えまで、約60年にわたる地域電化の営みである。明らかとなったのは、一般的認識と異なり、民間電灯会社と比べて域内の電灯普及率が高く、料金が安いという収益もあげていたこと、すなわち、地域電化事業は、その目的を果たすとともに経営が十分に成り立っていたという事実である（94, 114）。

2. 地域電化の成立条件

日本の電灯普及率は1912年の15.7%から、25年に81.3%、35年には90.4%と着実に伸びた（34, 219）。農山村への普及に貢献したのが、第一章から第三章で分析される町村営電気事業者であり、第四章・第五章の電気利用組合、第六章の住民出資による電灯会社であった。大手に見放され、戦後まで残った未電化地域における苦闘の歴史は、本書の第七章・第八章で分析されている。1948年時点でも、未点灯世帯数は全国で20万9660を数えていた（219）。

1918年に義務教育国庫負担法が成立するまで、小学校費に多くの予算を割かねばならなかった町村にあって内発的な地域電化を行うには、経済的価値の高い基本財産が必要であった（112）。自ら電気を利用する地場産業の発達地域が地域電化を支える場合もあった。

著者は、町村営電気のおよそ3割が岐阜県に集中した大きな要因を豊かな「町村有林の存在」に見いだした。さらに、各種資料を詳細に検証して、高額売却可能な樹種で構成される町村有林を保有していた地域ほど開業年が早いことも明らかにしている（46-47）。

村営電気事業では、住民からの「指定寄付金」「篤志寄付金」で創業資金をまかなうことも多々あり、町村の基本財産の多寡によって、住民負担のあり方が異なっていた。岐阜県宮村の場合、寄付金の割合は14.2%を占め、長野県三穂村にいたっては全額が寄付でまかなわれて、官民一体の地域電化が進められた（57）²。一般に町村営電気は、安価な料金体系による地域一斉電化を主目的としたが、本書で明らかにされたように、

2 戦前日本における権力構造を前提すれば、「内発的」と言い、「寄付」「官民一体」と言っても、単純に美化できる話ではないことは著者も十分承知している。この点については後述する。

電気事業は、初期投資に巨額の費用を要するが、総じて収益性が高く、収益を一般会計に繰り入れた町村も存在した（38-39, 48-49, 69-72）。

「住民出資による協同組合」を設立し、小水力発電によって集落電化を行った事例もある。電気利用組合の数は1922年には全国で8を数えるにすぎなかったが、第6回産業組合法改正が行われた1926年には132、1937年には244へと増加した（119）。最初の電気利用組合である長野県竜丘をはじめ、本書で取り上げられた事例では、町村営電気と同じく、収益を上げ、出資した組合員に対して配当が施されていたところも多い。

岐阜県の上之保電気のように、「住民出資による株式会社」で地域電化を実現した例もある。注目すべきは、一部大株主がいるものの、株主の多くが単なる配当期待ではない一株、二株出資の上之保村民だったこと、地場の養蚕業が世界恐慌の打撃を受け、電気事業も苦境に立たされたとはいえ、戸数の少ない山村だけを供給区域とした小規模電灯会社の経営がそれまでは十分に成り立っていたことである（198, 209, 213）。

地域電化の試みは、戦前の国家独占では終わらない。経営効率最優先の戦前電灯会社による歪な配電構造を背負った北海道や岩手県などの未電化地域では、戦後も自治体や住民らが資金を用意しなければ電気が供給できなかった。本来であれば、地域独占を認められた9電力が公益性を発揮すべきところではあったが、「農山漁村電気導入促進法」に基づく協同組合向け融資や住民の負担を伴いながら、ようやく地域の電化が進められたのである（220, 237, 249, 252）³。

にもかかわらず、こうした過程は研究史から欠落している。巨大地域独占資本の形成過程が戦後の電気事業史の中核を占めたからである。既存の研究では、高度経済成長期は、9電力体制が企業努力、経営合理化によって「低廉で安定的な電気供給」という「公益」を実現し、日本電力業の「黄金時代」を担ったなどと総括される。著者が確認しているとおり、既存研究で言う黄金時代とは、未電化地域の住民や自治体、農業組合が配電線延長工事のための資金調達に苦労を重ねていた時期だった。本書では、大企業中心史観によって長らく見過ごされてきた戦後電化の一局面も明らかにされたのである（221, 238-239, 274-276）。

3 日本政府は1950年度から、アメリカの対日援助見返資金によって協同組合および同連合会に融資を行い、動力化による食糧増産を目指して小水力発電所の建設促進を図った。1952年に制定された農山漁村電気導入促進法は、戦後未電化地域への電力供給に一定の役割を果たし、法律としては今も生き続けている。ただし本書によれば、同法がモデルとしたニューディール期アメリカの農村電化政策の理念、協同組合原理による「草の根民主主義」をどこまで実践できていたかの判断は難しい。短期利益至上の株主資本主義ばかりが取り沙汰されるアメリカだが、現在も900あまりの農村電力協同組合が活動し、1850万人もの顧客を得ていることにはあらためて注目すべきである（228-229, 240-241, 245, 275-276）。

3. 地主・小作制度下における「内発的」地域電化をどうみるか

ここで、「論争的」とも言うべき本書の重要論点に触れておかねばならない。本書において「内発性」や「官民一体」と把握された地域電化の特性は、戦前日本の封建遺制との関連で、どうとらえられるべきであろうか。

あらためて指摘するまでもなく、戦前日本における地主・小作制度の封建的性格、階級支配の構造については、これまで数多くの研究が蓄積されてきた。その中では、戦前の村落社会を「地主的地方自治」「名望家支配」「温情的小作人支配」といった概念で規定する議論が大勢を占める。地域電化創業資金の重要部分を占めた「指定寄付金」にせよ、居住する村落の日常的規制を背景に、徴税以上の強制力で拠出を迫るものであったこと、逆進的性格を有する追加租税の場合もあったことは否定できないだろう（56-57, 88-89, 105）。

著者は、戦前農山村の厳しい支配構造を見過ごしているわけではない。自治や意思決定にすべての町村民が平等の立場で参加できなかったことも十分に認識している。それでも、上記諸概念では必ずしもとらえきれない地域電化の内発性とその意義に、あえて目を向けようとした。資料を細かく分析したうえ、未電化農山村における電気事業のような社会資本整備の場合、地主・小作関係の一般的特性を指摘するだけでは不十分であり、個別具体的な分析が必要との立場を（慎重な叙述ではあるが）明確にしたのである（48, 89）。

たとえば岐阜県宮村、長野県三穂村では、地主による寄付金は所得水準、土地所有規模に応じて算定され、平均寄付額、小作層の低負担に比べれば、かなりの高額であった。小作料を原資とする寄付であるのは確かだが、長年にわたり蓄積した私有財産を地域の社会資本整備に投じていたのである（88-89）。村営電気事業に関し、全員参加の村民大会が開催されることもあった（75）。

長野県中沢村では、各住民への指定寄付金に集落単位で対応し、電気事業への拠出に部落有林の売却益を充てた。つまり、小作人、低所得層にとって高額となり得る個人負担を集落共同で軽減する措置をとり、村落一斉電灯を実現しようとしたのである。本書では、政府の部落有林統一事業と距離を置き、部落有林を保持して住民共通の社会資本整備に充てた自治への姿勢を重くみる。近世の入会林野が「明治以降の資本主義の発達過程における諸矛盾を補う機能を持ち、その役割を大きく転換した」との指摘は、刮目すべき至言である（106-113）。

電気利用協同組合への出資、小規模電灯会社への一株、二株出資を行った人々を含め、本書で注目したのは、その地を離れられない地主、自作・自小作・小作農らが「互いの地位や立場に応じた負担を通して」「地域電化を受益世帯全戸で成し遂げた事実」である（293, 302）。戦前日本社会の特性によって限界を画されていたとはいえ、本書ではこれを「自治的社会資本整備」ととらえる。階級史観的分析には収まりきらない、地域住

民による「関与・受益・責任」の普遍的性格を抽出し、その現代的再生を模索するのである⁴。

4. 日本の地域電化史から何を学ぶか

著者は、エネルギー供給を軸に、戦前の山村において「官民一体となった地域自治」が実践されていた事例を明らかにした。農山村の電化事業は、経営的に行き詰まったというより、戦時経済体制の一環として国家統制の下に置かれ、1943年、800あまりの電灯会社が9つの配電会社を集約されたにすぎない(248)。大儲けは期待できないものの、そして大手民間電力に見放され一言で尽くせぬ苦労はあったものの、国家の力及ばず地域の力で開始され維持されてきた電力事業が、国家の都合で統合されただけのことであり、小規模だからといって、必ずしも経済合理性を欠いていたわけではなかったのである⁵。

著者は、こうした地域電化の歴史の中に「住民出資による地産地消型のエネルギー自治」の先駆的事例を見だし、「新しい公共」が叫ばれる現代において、その意義を再評価しようとしている(163, 175, 247-248)。そして、戦後、1都5県12市が展開した公営電気復元運動、配電事業公営化運動に言及しながら、「現代版電力公営化」の可能性を示唆する。すなわち、10電力から送配電部門を分社化した専門会社を「都道府県単位で買収し、都道府県民を組合員、あるいは株主とした公営配電組織を構築すればどうなるだろうか」という重要な構想を提示するのである(295-298)。

都道府県を単位とすることに異論はあるかもしれないが、出資によってマッキンバー的な「共通の関心」が作られ、住民は当事者意識が涵養されて、地域の電気事業経営や電源選択、節電に責任を持つようになる。市民への安価で安定的な電気供給、配電網管理に伴う雇用創出のほか、定額使用料を自治体財政に組み入れることによって財政基盤の強化が可能となる。この「シュタットベルケ」的運営によって、赤字事業である公共

4 こうした「自治的社会資本整備」を、著名な「離脱 (exit)・発言 (voice)・忠誠 (loyalty)」モデルであえて説明すれば、以下のようになるかもしれない (A. O. ハーシュマン著/矢野修一訳『離脱・発言・忠誠—企業・組織・国家における衰退への反応』ミネルヴァ書房、2005年)。

地域に長く居住し、容易には「exitできない/loyaltyを有する」人々が金額の多寡、身分の差はあれ、自ら恩恵を受ける発電・配電事業に寄付や出資を行ってそれに責任を持って関与し、長期的に関心を持ち続けた。時に、村民大会などにおける(平等ではないにせよ)発言 (voice) の機会、僅かながらの配当などを得ながら、お互いが逃げようのない「公的 (public) 領域」における事業運営の効率化に努めた。

5 戦後の雄武枝幸町電気組合にせよ、晩年は経営難に陥ったが、怠慢のそしりを受けるとすれば、地域独占体でありながら、脆弱な組合に電力供給を委ね続けた北海道電力のほうかもしれない(245, 275)。

戦時経済体制のガバナンスを引き継いだ巨大電力会社は、現在に至るまで、地域における小規模事業が日本の電力ネットワークを支えてきた歴史を忘れ、地域独占と総括原価方式に胡坐をかいたままである。大都市への送電を目的とし巨大優秀電源のみを地域外の電力会社に帰属させるような「植民地」を形成し、公益実現に向けた真の合理化に努めることなくコストを電気料金に上乘せしてきた(15, 303-304)。高給取りの経営陣は杜撰なガバナンスがもたらした大事故や不祥事の責任をまともに取ろうとしない。こうした電力会社への怒りは、冷静に筆が進められるなかにも、本書各所に見いだせる。

交通機関の維持、介護施設整備、介護職員の処遇改善など福祉の向上につなげられる。こうして、経済的基盤に裏打ちされた真の地方分権が実現できるのではないか（298-302）。

ここで構想されているのは、現代の病理とも言える短期利益至上の「株主資本主義（shareholder capitalism）」、棚ボタのみを期待する「おまかせ民主主義（delegated democracy）」とは異なる経済・政治ガバナンスである。出資を担いつつ権利を行使する「ステークホルダー（stakeholder）」による新たなガバナンスの形態を、エネルギーコミュニティの理念と歴史的实践に依拠しながら構想している。収益の期待できる事業を域外の民間大手に委ねることなく、「おらが電気エネルギー」によって、言葉本来の意味で「持続可能な」社会的紐帯を生み出すという理路である。

「今日における電力改革のモデルの一つは、国家管理以前の日本の農山村に存在していたということになる。しかもそのモデルは、電力改革に留まらず、現代日本が欠いている地域主体の地域づくりのモデルともなり得る重厚な歴史を刻んでいた」（305）。

本書の結論は、この最後の一文に集約されていると言ってよいだろう。

小 括

著者の専門は地理学であるが、本書は、狭義の地理学研究というより、これまで必ずしも正当な評価をされてこなかった日本の地域電化に関する緻密な社会経済史研究である。それと同時に、夢物語にとどまらない、未来志向の現実的かつ合理的な政策提言の書でもある。公営電気事業の可能性は、宇沢弘文の「社会的共通資本」、内橋克人の「FEC（食糧・エネルギー・ケア）自給圏」、西部忠らの「地域通貨」、そして諸富徹が紹介し本書でも言及されたドイツの「シュタットベルケ」といった構想とも共鳴するはずである⁶。

CO₂排出削減に向け、いまだに原発の新・増設で対応しようとする動きが止まない一方、再生可能エネルギーへの転換を求める声も大きい。事は電源の選択にとどまらない。人口減少下の日本において地方再生が叫ばれるなか、電力をめぐるガバナンスの転換こそが重要なのである。その意味で、公営電気事業を含め、これからの地域づくりに向けた議論が展開される終章第二節・第三節は非常に刺激的だが、紙幅の関係で十分には展開しきれていないところもある。この内容は是非、深化・拡大のうえ新書などの形であらためて世に問うていただきたいと切に願う。

条件不利地の住民が電気を灯した歴史を、こうして一巻の書物の形で読めるのは、各地の膨大な資料を集め、長年にわたり分析した著者の労力と力量の賜物である。本書の

6 こうした構想について、詳しくは、宇沢弘文『社会的共通資本』（岩波新書、2000年）、内橋克人『「共生経済」がはじまる—競争原理を超えて』（NHK人間講座、2005年）、西部忠編著『地域通貨』（ミネルヴァ書房、2013年）、諸富徹『人口減少時代の都市—成熟型のまちづくりへ』（中公新書、2018年）などを参照のこと。

基本的な問題意識、結論は著者自身が序章と終章で簡潔にまとめており、重厚な専門書でありながら、非常に読みやすく、内容も理解しやすくなっている。

「あとがき」では、仏縁に導かれたような著者の研究史に心震える。著者が邂逅した数多くの人々とともに歴史的名著の誕生を祝しながら、小論を締めくくることとする。

(やの しゅういち・高崎経済大学経済学部教授)