

1868年イギリス電信国有化法における 公益性の概念に関する言説分析

松 波 京 子

This paper complements Matsunami's 2012 conclusion regarding the concept of public interest in the debates on the Electric Telegraphs Bill of 1868 in Britain.

When the British government purchased and managed the British telegraphic companies, the British parliament agreed to nationalize the electric telegraph. The framework of the agreement was as follows; first, the nationalization of the electric telegraph was not for the benefits of the state but rather for the benefit of the public. Second, the duty of the state was to ensure public interests. The public was involved in the spread of the electric telegraph because the electric telegraph cables covered every village corner in the country. Public interest refers to the interests of the public and the country, and not of the state and of the government.

The government worked to ensure the public interests of the electric telegraph through the post office system.

はじめに

本論文は、1868年イギリス電信国有化法¹⁾ (以下、電信国有化法と記す) の成立過程における議論から、当時の電信に対する公益性の概念がどのようなものであったのかについて、同法案の審議議事録の議論から言説に関する分析を行う。本論文は、松波 (2012) で解明した電信の公共性「電信には国民に広く開放されるべき公益性があり、それ故に国がその公益を社会全体に保障すべきである」の根拠となる言説を、実際の証言から分析するものであり、松波 (2012) の結論を補完するものである。

本論文の構成は以下のとおりである。I. では、電信国有化法がいかなる経緯を経て成立したのかについて、主にイギリス議会文書、電信各社が発行した社史を基本史料としつつ、キーヴ (1973) 及びペリー (1992, 1997) の

先行研究を参照して、法案成立を推進した社会的背景及び、法案に関連した主要な人物を明らかにする。II. では、議会における賛成派の言説の中心となった「電信の公益性」と「国家の義務」の観念を解明する。本章ではイギリス議会文書をもとに、まず電信国有化法案審議の言説分析を行い、議会討論に用いられた基本的な政治的語彙を抽出する。それに基づき、電信に認められた公益性とはどのような観念であったのか、電信を国有化するべき理由は何であったのかを明らかにする。その上で、議論の構造を再構成し、電信事業の国有化を正当化した言説の全体を概括する。

I. 電信国有化法案の成立過程

1868年～1870年に可決された電信国有化法により、国内の電信会社は国営化され、20語までであれば距離に関係なく1シリング²⁾で

送信できるようになった。それまでは距離や電信送信中に取り次ぐ会社毎の料金が加算されるため通信料が高額だったが、国有化によりそれまでよりも低廉な国内一律料金で送信が可能となったため、電信によるコミュニケーションは瞬く間に一般化した。

情報通信のあり方に大きな影響を及ぼした電信国有化が成立した背景には、議員・官僚、商人・報道関係者ら、電信・鉄道会社といった様々な団体の社会的な利害関係があることが、イギリス議会文書やキープ (1973) などの研究から伺える。本章では電信国有化法案に関連した人々がいかなる社会的な利害関係から支持／反対したのかを明らかにする。主として用いた史料は第一に、英国議会文書の中では参考文献に挙げた議会録である。なお議会議事録については、Hansard's Parliamentary Debates online (Historic Hansard for debates from 1803-2005, (<http://hansard.millbanksystems.com/commons/>), イギリス上院・下院のハンサードがオンライン (無料) で全文閲覧可能。ただし、検索は不可) を利用した。議会資料については、House of Commons Parliamentary Papers (HCPP) online (データベース化されている期間は1688年～2003年 4 sessionまで。契約機関のみ接続可) を利用した。

1. 電信国有化法案成立の歴史的過程

イギリス議会では基本的に3読会制がとられている。以下中村英勝『イギリス議会史』(1959)に基づき、イギリス議会での法案審議過程を略述する。

第1読会では法案の題名及び法案趣旨が議会で読み上げられ、法案の審議について否決されなければ、後日、第2読会が開催される。

第2読会では再度法案の題名及び趣旨が述べられて審議にかけられる。その際審議が不十分であると判断された場合に、特別委員会へ付託されることが決議される。特別委員会の委員は議会が指名し、開催日や論点についても議会が決定するが、委員会での議論の経過次第では開催日の変更や論点の修正も可能だった。特別委員会で修正を要求された法案は、その修正案について議会で可決されると、後日第3読会にかけられる。この第3読会で可決されると、法案は成立する。基本的にこの制度は下院も上院も同じである³⁾。

議会文書によれば、電信国有化法案の議会での審議は以下のように進行した。1868年4月1日、下院で電信国有化法案の第1読会が行われた。この際には大臣の趣旨説明のみが行われ、特に強い反対もなく法案が第2読会へ回付された。これに対してかねてより電信の国家買収を怖れていた電信企業や鉄道会社が反発した。法案反対の意志を社会へ示すため、国際電気通信社はパンフレット「政府と電信：政府による電信事業強制買収法案に反対する国際電気通信社の声明 (*Government and the Telegraphs: Statement of the Case of the Electric and International Telegraph Company Against the Government Bill for Acquiring the Telegraphs*)」(1868)を発行した。6月9日、下院の第2読会が開催された。この際には自由党のリーマン (George Leeman) が強い反対を表明している。しかし自由党党首のグラッドストーンは、彼自身が本法案の策定に手をつけた事実もあり、強い反対を表明することはなかった。リーマンやゴッシュェン (George Joachim Goshcen) らの反対により、6月12日第2読会の延会において下院は特別委員会 (Select

Committee) を設置し、法案の趣旨及び強制買収の条件等について細かく審議することを決定した。6月23日に下院で、委員会の指名及び主要な論点が議決された。この議決を受けて、7月1日から特別委員会が開催されることとなる。

電信会社と電信システムを取り入れていた鉄道会社の強い反対運動があったため、1868年6月18日に、法案趣旨の是非等について十分な検討が必要であるとして、特別委員会に法案を付託することも、下院第2読会で決定された。特別委員会委員には、1868年6月23日に当時の保守党政権下で大蔵大臣であったハントを議長として、シティ選出議員であり、イングランド銀行役員でこの法案に反対だった自由党のゴッシェンや、鉄道マンでヨーク選出議員でありゴッシェンと同様に法案に反対だった自由党のリーマンら6名が選出され、委員会で議論されるべき論点が5つ決定された。その後新たに5名が(内1名は先の議員の交代)追加選出され、7月1日に証人を召喚して委員会が開催された。最終的に、委員は11名で構成された。

特別委員会は1868年7月1日から7月16日まで、召喚を受けた証人と1問1答で進められ、重要な事項については委員による採決を行った。法案趣旨等についての検討を任務とする委員会だったが、リーマン、ゴッシェン以外の自由党所属の委員は強い反対の姿勢は示さず、その趣旨が覆されることはなかった。その後、委員会の決定をふまえた修正法案が1868年7月に下院に提示された。この修正案は両議会で可決され、1868年に電信国有化法が成立することとなった。その後1869年、1870年と特別委員会が招集され、追加法案が可決されている。政府による電信システムの

独占の是非やその意義について最も議論されたのが1868年法に関する特別委員会であった。

2. 電信国有化法案成立の社会的背景

電信国有化法案成立の社会的背景については松波(2012)、Ⅲ.が詳しい。本論文では今後の証言に関する理解を深めるため、簡単に本法案の社会的背景について述べる。本法案が起草された当初には、グラッドストンを始めとする議員たちのイニシアティブがあった。電信の国有化に賛成したのは、政府、大蔵省、郵政省、各地の商工会議所、新聞協会、経済学者ジェヴォンズ、科学者・技術者らだった。これに対して反対したのは、電信会社と電信を利用する鉄道会社のみだった。その社会的背景には、パンフレットや新聞投書、議会への請願で公にされた電信に対する不満、自由主義者による電信事業国有化への賛成の表明など、さまざまな利害の立場からの世論の大きな後押しがあった。また法案成立過程での郵政官僚の積極的な役割については、ペリーが指摘する官僚制の拡大という要素があったことも無視できない。電信国有化は低廉で効率の高い電信網を求める多くの人々の利害によって推進された。反対は電信会社と鉄道会社という、現行制度から直接の利益を得ている集団だけだったため、彼らは孤立せざるをえなかったのである。

II. 電信の公益性の観念：議会討論における主要な語彙の分析

松波(2012)で明らかにしたように、電信国有化法案は様々な利害集団の支持により、政権交代を経たにも関わらず、比較的容易に成立した。とはいえ同法に対しては電信会社、

鉄道会社の反対や、営業の自由を擁護する立場の議員たちの批判があった。国有化はこれらの意見を受けた上で、イギリスにおける事実上の最高権力の場である議会で、十分な議論を尽くした公的論議の結果という形式を取って、国家の意思として決定された。そのため電信国有化法案は、議会における政治的言説によって正当化される必要があったのである。本章ではどのような形でこの政治的合意が達成されたのかを、国有化法案をめぐる議会討論の言説分析によって明らかにする。まず本節では、議会討論で用いられた主要な語彙を、議員や証人の発言に即して概観する。その際、特に「自由主義」、電信に関わる「公益性」、「国家」の公的性格を中心として考察する。次節以後では、まず論点に関わる主要な発言を検討し、それに続いて、それらの観念に基づく合意の枠組みを再構成し、その意味を考察する。主として用いた史料は前章で挙げた英国議会議事録および議会資料である。

(1) “public”の観念

本法案の議事録には public という語が頻出する。齋藤『公共性』(2000)の整理によれば、公共性という意味は3つに大別できるとされる⁴⁾。第1は、「国家に関する公的な (official) ものという意味⁵⁾」である。公共事業、公教育などといった国家が法律や政策を通じて国人に対して行う行為であり、強制、権力、義務といった響きを持つと言う。第2に、「特定の誰かにではなく、すべての人びとに関係する共通のもの (common) という意味⁶⁾」である。公共の福祉、公益といった共通の利益、共通の財産、共通に妥当すべき規範であり、対比されるのは私権、私益であると言う。第3は、「誰に対しても開かれて

いる (open) という意味⁷⁾」である。公然、情報の公開といった誰もがアクセスすることを拒まれない空間や情報を指すと言う。

Publicという英単語はいかなる意味を持つのだろうか。日本語の公共性という名詞に対比されるであろう publicness という語は、英語ではほとんど使用されない。ハーバーマスの Öffentlichkeit と英語の publicness, public sphere の関係については、イギリス史家イネス Joanna Innes が論文「イギリス史研究における公共圏概念の登場」、『近代イギリスと公共圏』(2009)で詳細に検討している。イネスによれば、現代のイギリス史家は「公共圏」を情報交換の領域というより、市民社会の同義語のように使用する傾向がある。イギリス本国の歴史家が述べる以下の指摘はイギリスにおける public の概念を考える上で重要であるので、長くなるが当該部分を引用する。

「3. 英語における公共圏の用法 — その歴史

これまでにイギリス史家は「公共圏」概念を二つの目的で使う傾向があった。そのためにイギリス史家とハーバーマス⁸⁾の「公共圏」解釈に違いが生じた。まず、イギリス史家は、公共圏を第一に情報交換の領域とみなすことはほとんどない。彼らは公共圏を政治運動、結束、そして社交などの活動領域でもあると考えている。イギリス史家は、ハーバーマスのモデルではむしろ「市民社会」の領域に当てはまる物事を公共圏の一部として扱う。実際イギリス史家は、ほとんどの場合に「公共圏」と「市民社会」という領域概念をはっきりと区別せずに使用する。次に、

イギリス史家は、「公共圏」と「私的」ないしは「家内」領域を対立させる傾向が強い。そのために彼らは、ハバーマス流に言えば近代よりも古代の社会に合ったモデルを活用するのである。

こうした違いの理由は、イギリスでの歴史の書き方に潜在しているものもあるが、英語の言語様式の影響から説明できるものもある。Öffentlichkeitの英語訳となったpublic sphereは、それ固有の属性を持つ。歴史家の言葉づかいは、つねに、自分たちの言語習慣と、自ら読む史料の言葉づかいに影響されるものなのだ。…」⁹⁾

英語のpublicはthe public interest, the public opinionというように、形容詞で用いられることが一般的であり、基本的にprivateと対照的に使われる。The Oxford English Dictionary online (*The Oxford English Dictionary, Second Edition* (1989) 及び Second Supplementが収録。また、現在編纂されているThird Editionに収録予定の語が随時更新されている)によれば、この語は以下のような意味を持つとされる。

Public [形容詞] : 一般に (in general), ほとんどという感覚で (in most of the senses), privateの反対。

① a) 一般の環視, 観察, 見聞に公開されている状態; 隠匿せずに存在し, 遂行し, 実施すること, すなわち全て見聞きできる状態 (Open to general observation, view, or knowledge; existing, performed, or carried out without

concealment, so that all may see or hear.),

② a) 人類全体の, 人類の全体として関係のあること; すなわち, コミュニティもしくは国家に属するもしくは, 影響し, あるいは関係があること (Of or relating to the people as a whole; that belongs to, affects, or concerns the community or the nation), ただし時代遅れ, 古い用語,

b) 古い英国の大学に関して (With reference to the older British universities),

③ a) 奉仕すること, 代表すること, あるいはコミュニティによって権限を与えられていること; 政府か国家によってコミュニティを代表して実行されたか, あるいは実施されたこと (Authorized by, serving, or representing, the community; carried out or made on behalf of the community by the government or State),

b) 財政の, もしくはその他の支援の: コミュニティもしくは国家による公的資金から必要に応じて提供されたこと (Of financial or other assistance: provided to those in need out of public funds by the community or the State),

④ a) コミュニティの全てのメンバー, あるいは法律上, もしくは適切な資格のあ

る (支払いによってのように) 人々全てに開放されているか, あるいは利用可能 (支払いを要する場合もある) であること; 特定の人物もしくはグループの私的使用に制限されない; (サービス, アメニティーなどが) コミュニティのために地方もしくは中央政府の地方税もしくは所得税等によって提供され, または支援されたこと (Open or available to all members of a community, or all who are legally or properly qualified (as by payment); not restricted to the private use of a particular person or group; (of a service, amenity, etc.) provided by local or central government for the community and supported by rates or taxes),

b) 専門的な能力で公に奉仕すること; 特に, 地方もしくは中央政府に雇われること (Serving the public in a professional capacity; (in later use) spec. employed by local or central government),

⑤ 彼/彼女のプライベートあるいは個人の立場とは反対に, 彼/彼女が社会に出る場合の個人の立場, もしくはその関係; 公式な, プロの (Of or relating to a person in the capacity in which he or she comes into contact with society, as opposed to his or her private or personal capacity; official, professional),

⑥ コミュニティか国家の事業, 統括ある

いはサービスを選定すること (Of, relating to, or designating the business, government, or service of a community or nation)。

⑦ 一般の福利の促進を目指すこと, もしくは専念すること; コミュニティもしくは国家の利益を最優先にすること; 愛国的, 今では主に公共心 (Aimed at or devoted to the promotion of the general welfare; committed to the best interests of the community or nation; patriotic. Now chiefly in *public spirit*)。

以上のように, OEDにはpublicという単語の7つの意味¹⁰⁾が掲載されている。これらは齋藤 (2000) が大別する「国家に関して公の」「一般に共通の」「誰にでも開かれた」という意味に分類することも可能であろう。ただし, これらの意味は形容詞としての意味である。つまりイギリスにおいては, “公的な何か” という具体的なイメージを持ってpublicが使用されていると考えられる。

さらに, 齋藤 (2000) は公共性の意味について, 最初に「国家に関して公の」を提示している。しかしながら, OEDでは最初に提示される事項は, 「誰にでも開かれた」という意味である。OEDは古い意味から順に提示されていくので, publicの最も歴史があり, かつ当時でも現在でも使用されている意味が「誰にでも開かれた」なのである。これに続いて, 「一般に共通の」が, 最後に「国家に関して公の」が提示されるのである。これは日本人のもつ公共性という観念と, 英語のpublicという概念の相違とも考えられる。

publicという語は電信国有化をめぐる討論では、どのような意味で用いられたのだろうか。松波(2013)の「証言集【public】」には電信国有化法案の議論からpublicを使用した証言を全て掲載したが、以下に特徴的な例を提示する。

- 発言者：大蔵大臣（保守党，第2読会，HC Deb 9 June 1868）
“...Now, if the measure had been one which did not affect private interests and the convenience and accommodation of the public, the Government might have been disposed to yield to that suggestion. But he submitted that it was highly desirable that an early decision should be come to on the matter, not only with reference to the interests of the telegraph companies, but also with reference to the interests of the general public. ...”
- 発言者：トマス・ケイヴ（自由党，第2読会，HC Deb 9 June 1868）
“MR. THOMAS CAVE said, he said, he had no interest, either directly or indirectly, in any of the telegraph companies; but, speaking from a public point of view, he thought the objections of the hon. Member for York (Mr. Leeman) were not such as should influence the House to reject this Bill. These objections were tenfold, and he should endeavour to reply to them seriatim. First, the hon. Member said that the safety of

the public in railway travelling would be interfered with; but the Chancellor of the Exchequer had clearly stated that the railway companies would still be allowed to use the private wires which they now had, and would therefore have the same means of communicating from station to station for the regulation of their traffic as heretofore.”

- 証人：スクーダモア（特別委員会，1 July 1868）
“117. (質問者) Mr. Sargood.] Would there, then, be any difficulty, if you had the whole control of the telegraphs to carry on your money-order system by means of the telegraph at every place? -- When the public desired it, and they paid a corresponding charge, there would be no difficulty.”

これらを含め、議会討論における使用方法を概観すると、publicという語は主に、広く共通という意味での「公（おおやけ）の」事象や住民全体を表しており、国家とは直接関係がないことが指摘できる。例えば、電信から人々が得られる利益を国益と考えるのであれば、討議の中で国益 national interestsなどの言葉が頻出するはずである。しかし国益と明言されている語としては、確認できた限りではthe interests of the Stateが1回のみ（証人：スクーダモア，1868 July 1, No.137）で、これ以外に確認できる語はthe interests of the country, the interests of

the Ireland/Scotland などである。ただし、これらの語は、the public interest や the public benefits などの語とは出現数が比較にならない。つまり public ≠ national と考えられる。また序論でも指摘したが、イギリス国内で少なくとも 1 ペニー郵便制度を利用できると想定される公衆／人々 the general public が、public の範囲であることも付け加えておく。

(2) 議会における自由競争の観念と語彙

電信国有化論をめぐる討論が行われたのは自由主義の時代だった。論争ではどのような観念がそれを体現していたのか。以下に当時の議員の自由競争に関する観念を挙げる。本節に関しては議員の証言のみを分析対象とした。

自由競争に関しては、保守党・自由党を問わず、以下のような理解が見られる。

- ① 自由競争を阻害する一企業の独占状態は認められない。
- ② 企業間の市場競争は推進されるもので、国家が介入すべきことではない。
- ③ 市場への国家干渉 (State intervention) は望ましくない。
- ④ 判断の基準として効率性 (efficiency) が高いこと、公平 (fair) であることが望ましい。

ただし、“liberty,” “liberal” という語については、以下のような用法が見られる。“liberal” には、“justice” や “fair” といった単語と合わせて使用されるケースが散見された。例えば大蔵大臣ハントは、第 2 読会の冒頭での発言、法案の趣旨説明の途中で、以下のよ

うに述べている。

- ・大蔵大臣 (第 2 読会, HC Deb 9 June 1868) : “...He had mentioned when he introduced the Bill, that there was a provision in it to enable the Government to purchase from the railway companies, where they were proprietors of telegraphs, their interests in sending messages, leaving them at liberty to work the wires for their own use if they chose, or, if not, giving them every facility for communicating from station to station. ...”)

同日の証言でサミュエル・グレイヴスは、自由党リーマンの法案の強制買収の条件が極めて不当であるという批判に対し、以下のように述べている。

- ・グレイヴス (保守党：リヴァプール, 第 2 読会, HC Deb 9 June 1868 : “... With regard to the purchase of the existing telegraphic system, he heard with pleasure the Chancellor of the Exchequer state that it would be conducted on the principles of equity and justice. He thought that when the Government sought to acquire this property it should not be forgotten the owners were unwilling sellers, and it would be but fair that it should be taken under the ordinary conditions of compulsory purchase, and he would only support the

measure upon the understanding that the private companies were to be dealt with in a large and liberal spirit. ...”

また特別委員会では、リーマンの電信企業の買収の条件について、スクーダモアからの要請で企業買収金額の試算を行った大蔵省職員に対するの質疑では、以下のようなやり取りがあった。

・特別委員会での質疑応答（質問者：リーマン（自由党），証人：M. H. フォスター（大蔵省職員））：“Q3026: I suppose you consider the term to be given to the Telegraph Companies are liberal terms? - A: Liberal and Fair. Q3027: Do you think, in the case of a purchase which is in the nature of a compulsory purchase, you could give other than liberal terms? - A: No one would accept them unless some advantage was to be gained from it.”

従って liberal という語は、今日的な「自由に」という意味合いよりも、正義と公平さと共に「寛容な」という意味合いで使用されている。これは例えば田中眞晴「自由主義の経済思想序説」（1997）が、「リベラルという言葉が政治の分野に入ったのは、ナポレオンの政権掌握の宣言（1799年）からで、寛容な思想の意であった」¹¹⁾と指摘している語法に近い。19世紀半ばを過ぎた議会での政治的言説でも、この語の18世紀的な意味合いが色濃く残っているといえる。

また上記以外にも、議員の言説においても、広く社会一般をより良くすべきという発言も見られる。第2読会において、インド事務大臣ノースコートは、自由党議員らが主張する法案をもっと時間をかけて審議すべきであるという批判に対し、電信国有化の法制化は2年以上も前から検討されており、全国津々浦々の人々が電信による利益を享受できるようにすべきだという反論の中で、以下のように述べている。

・ノースコート（インド事務大臣，保守党：North Devon, Second Reading, HC Deb 9 June 1868）：“...The effect of that would be to cause a considerable inconvenience, so he was informed, to the telegraph companies. It kept them in a state of agitation and uneasiness for an unnecessary length of time, and it deferred a great social improvement, on which he believed the mind of the country was set, and which he believed would be very advantageous to the public; and all for a very insufficient and, to him, incomprehensible reason. ...”

また、自由党議員で特別委員会委員にも就任したノーウッドは、特別委員会修正案を審議した下院議会において、法案の成立を歓迎し以下のように述べている。

・ノーウッド（自由党，第2読会，HC Deb 21 July 1868）：“...The proposed reform would be of inestimable benefit to the country --- and next to the

penny postage would be the greatest boon and blessing conferred on the people in recent times. ...”

議会討論における議員たちの自由競争の認識は、保守党・自由党を問わず、自由競争を阻害するような一企業の独占状態は認められず、国家が市場に干渉することも積極的には支持しない、というものであった。しかしこのような自由主義的な言説の中でも、liberal という語ははまだ古い用例を残し、「自由に」というよりは、「寛容な」という意味合いで使用されていた。この語は「消極的自由」といった意味よりも、公益に関わる、正義や公平さという語彙と結び付けて使用されていた。それらは一面で、古い温情主義や18世紀末から世紀初頭の博愛主義などにつながりつつ、後年の社会的正義を示唆するかのようなニュアンスを帯びていた。反面、後年の福祉国家の時代を暗示するかのような「社会改良」という語も、「国全体の利益」などという旧来の用語と平行してすでに登場していた。publicやこれらの多様な語彙が電信国有化をめぐる議論を成り立たせており、それによって電信国有化の「公益性」が議論の中心となった。

(3) 電信に認められた公益性とは

a) 公益と公衆の便益

では電信に対して認められた公益性はどのような内容を持っていたのか。最初に、電信に公益性があるという主張を見てみる。例えば先にも例示したが、大蔵大臣ハントは、第2読会において法案の趣旨説明の最初に、電信企業の利益に関してだけでなく、公衆の利益のために電信国有化という問題を早期に解

決する必要があると主張し、以下のように発言している。

・大蔵大臣 (第2読会, HC Deb 9 June 1868): “...Now, if the measure had been one which did not affect private interests and the convenience and accommodation of the public, the Government might have been disposed to yield to that suggestion. But he submitted that it was highly desirable that an early decision should be come to on the matter, not only with reference to the interests of the telegraph companies, but also with reference to the interests of the general public. ...”

またゴッシェンは、特別委員会修正案を審議した下院議会において、電信企業が電信網を建設できなかった地方に政府が公衆の利便性のために電信網を整備することに対して注意を促す発言で、以下のように述べている。

・ゴッシェン (自由党, 特別委員会下院採決, HC Deb 21 July 1868): “...The telegraph companies would not carry their wires into districts where the charges must be heavier than the receipts would meet, while the Government must, and he was sure would, consult the public convenience by bringing the telegraph into districts which the companies would not have undertaken, looking at the matter in a commercial point of

view...”

上記以外にも電信に対して、電信網がイギリス国内全土に普及し、より低廉な料金で利用できることが、全体の利便性の向上となるという認識が見られる。つまり、電信という通信方法は、広く普及することによって一般の人々の通信に利便を与え、そういう意味で公益性を高めると認識されていたと言える。

b) 国による市場への介入を認めるか、認めないか

i) 国家による市場への介入を認める立場

法案に賛成の議員は、電信の公益性を実現するために、電信事業への国家による介入を認める。これは、全国規模の早急な普及が最も重要であるという主張で、その結果として電信は公益となり、結果的に国益ともなるという理解であった。例えば保守党議員のグレイヴスは、第2読会において、コミュニケーション設備の拡大は国家資源の開発を意味し、また電信は巨大な商業力となることといった理由を以下のように述べて、国有化による電信の普及を支持した。

・グレイヴス（保守党，第2読会，HC Deb 9 June 1868）：“...Increased facilities for communication meant the development of national resources, and by a large and comprehensive development of the telegraphic system an enormous boon would be offered to the trading and commercial energy of the country. Wherever the telegraphic and railway systems exist, traders are enabled to regulate

their supply and their daily wants, and commercial industries were enabled to turn over their capital with great rapidity, and thus, as the resources of individuals were increased, so was the capital of the country...”

ii) 国家による介入を認めない立場

法案に反対の議員は、自由競争の原理に基づき、営利事業は市場に任せるべきという理由から、賛成派を批判する。例えばリーマンは、第2読会における大蔵大臣の法案趣旨説明に対して、電信企業は自らリスクを背負い電信網を発展させてきたのであり、政府がその権力でもって企業の努力の成果を強制的に接収してよいのか、政府にそれをなすべき義務があるのかと、以下のように批判する。

・リーマン（自由党，第2読会，HC Deb 9 June 1868）：“...But he begged the House not to slur over, as they were asked to do, this great question, whether it was the duty of the Government to conduct business which had hitherto in this country been left solely to private enterprise. Telegraph companies were commenced nearly twenty-five years ago by private persons, out of their own resources and at their own risk; they had gone on extending accommodation to the public, and for many years they had never received a farthing of aid or any encouragement from the Government of the day. ...”

(4) 電信を国有化すべき国の責務とは

前項で電信事業に国家の介入を認めるか認めないかをめぐる主張を例示したが、法案審議は結果的に国家介入を認めることとなった。本節では国家が関与してもよいとした言説を構成した観念を、発言・証言から明らかにする。

i) 国, 国家とは

議論の中で出てくる「国家」とは the State, the United State, であり, 政府 the Government も登場する。the State は the country のことではない。公益とは country 全体の利益のことであり, 直接的には the Government の利益を指していないのである。これは national interests という語が出現せず, the interests of the country 及びそれに類似する語が頻出していることから類推できる。

ii) 公の利益とは具体的に何か

次に電信に関わって, 公の利益 (public interests) という観念の具体的な内容を見てみよう。インド事務大臣のノースコートは第 2 読会において, 全ての村の隅々まで電信が導入されることによって, 人々の便益となるのであると, 以下のように述べる。言い換えれば, 大都市間や大都市と中規模都市間のみが可能な通信網ではなく, 全国津々浦々の地域から地域へ通信できる状態が公の利益であるという認識と言える。

・ノースコート (インド事務大臣, 第 2 読会, HC Deb 9 June 1868): “...Now he (Sir Stafford Northcote) maintained that those were just the

people to whom it would probably be a benefit if they could introduce the telegraph to every village corner of the country. ...”

また保守党議員のグレイヴスは, 問題は電報料金の高さが利用できる人を限定している状況であり, それ故に電信事業を国有化し料金を格段に下げることによって利用したい人が利用できるようにすべきことを強く望むと, 以下のように主張した。

・グレイヴス (保守党, 第 2 読会, HC Deb 9 June 1868): “...As matters now stood, communication by telegraph in this country was a luxury which was confined to those who were able to pay for it, and it was because he desired to see the benefits which such persons enjoyed in that respect extended as widely as possible that he was so strongly in favour of the present measure. ...”

さらに電信技術者のトマス・アランは特別委員会で, 大蔵大臣からの, 電信網が地方に拡大したとして, その地域の人々による電信利用が大幅に拡大するかとの質問に対し, 大幅な拡大はしないであろうが, 彼らが利用できるということが格段の利益なのだと証言した。

・特別委員会で質疑応答 (質問者: 議長, 証人: トマス・アラン (電信技術者)): “Q1579: Do you think persons in remote districts would use the

telegraphic wires to any great extent? - A: No, not to a very great extent; but it would be a great benefits to them if they could.”

以上の発言、証言等から、イギリス国内の一般の人々が利用したい時に利用できるシステムであることが、電信が「公の利益」であるとする、少なくともひとつの要件であることが分かる。

iii) 国家の役割とは

電信国有化法案の議論の過程では、公衆の公益確保のために、イギリスでは従来私企業の自由競争下で発展してきた電信通信事業に対し、国家が支配権を確立することが認められた。つまり法案の成立過程で、国家の役割に対する認識が変化したと考えられるのである。本節では、この点に注目し、「国家」の機能の内容がいかなるものであったのかを検証する。

① 公益を確保する「国家の義務」の観念

電信事業に国家が独占的に関与するという点について、自由競争の原理から反対派は法案を批判している。「独占」は認められないとの認識を彼らと共有しながらも、賛成派が公益の実現のために国の一事業独占を必要悪として承認する理由には、「国家の義務」の観念がある。以下は第2読会における反対派リーマンの発言である。彼は電信経営について、このイギリスという国の下で私企業のみで行なってきた事業を国家が実施することに対して、それは国家の義務であるのかどうかと、疑問を呈する。

・リーマン（自由党、第2読会、HC Deb 9 June 1868：“...But the begged the House not to slur over, as they were asked to do, this great question, whether it was the duty of the Government to conduct business which had hitherto in this country been left solely to private enterprize. ...”

“the duty of the Government”という語は頻出の程度は少ないが、“duty of ...”等という表現は散見する。賛成派は「公益の確保が国家の責任である」という理由付けを行うことによって、電信国有化を正当化したとも考えられる。

② 国全体に関わる問題：郵便制度を通じて改善すべき事

次に、d)のii)とも関連するが、多数の議員は電信の普及を国全体の問題であると認識し、郵便という既存の、尚且つ一定の成果を上げている全国規模のシステムを利用して電信の普及を図ることによって、全国規模の電信網の整備を早急に実現するという方針を支持した。これは、全国規模の問題を改善するためには、私的領域と見なされていた市場に国家が介入してもよいという了解が得られたとも考えられる。以下は、第2読会における自由党のトマス・ケイヴの発言である。彼は自由党所属だが法案賛成の立場であり、反対派のリーマンに対して、立法後に郵便局を通じて、イギリス全土に渡りこれまでよりも早急に電信網が普及することを願うと述べている。

・トマス・ケイヴ (自由党, 第 2 読会, HC Deb 9 June 1868): “...He hoped that when the Bill became law, as in this or the next Session he felt confident would be the case, the telegraphic system would continue to grow, and still more rapidly than before; that the Government would extend the system to every Post Office throughout the country; and, with regard to rates, that a 2 d. postage stamp would in time cover a telegraphic messages from any Post Office in the United Kingdom. ...”

また同日グラッドストーンは、野党党首でありながら、法案の独占に対する問題点に対しては更なる議論が必要であるとしながらも、法案の趣旨に関しては、自らが大蔵大臣就任期間中に法案作成に関与したことなどから積極的に反対を表明せず、法案に対して彼自身の公的な責務を感じていること、郵便局という権威の効率性を確信していることなどを、以下のように述べている。

・グラッドストーン (自由党, 第 2 読会, HC Deb 9 June 1868): “...An argument to which he attached considerable weight was that the business now carried on by a multitude of establishments competing at different points might be carried on by a single establishment more deficiently and at less cost. These were strong arguments for entertaining the question. And he was not free from

official responsibility in the matter. He had very willingly and zealously¹²⁾ promoted all the official inquiries that could tend to bring the matter into a state that would make it ripe for legislation. He felt great confidence -- founded on experience -- in the efficiency of the Post Office authorities generally, and more especially of that distinguished public servant, Mr. Scudamore, who had, perhaps, had more to do than any other person with the recent development of the Post Office for secondary purposes. He did not doubt at all that the promises in Mr. Scudamore's Report would be realized and fulfilled. ...”

以上のように、郵便局という既存のシステムを用いて、国全体の情報通信の改善を行うべきという認識は、強硬な反対派を除き、多くの議員に共有されていると考えられる。

③ 通信の守秘義務

本法案では通信内容の守秘という問題が、独占の問題と同様に議論されている。例えばリーマンは第2読会において、機密性という点に対して、十分な予防措置が講じられなければならないと述べている。

・リーマン (自由党, 第 2 読会, HC Deb 9 June 1868): “...As to secrecy, greater precautions would have to be taken than were embodied in the Bill. ...”

電信は電信オペレーターが電文を送受信するという通信方法のため、必ず第三者が介在する。この第三者から情報が漏洩しないのか、また政府が電信システムを掌握することによって、政府に通信内容が暴露されてしまわないのかという点が、賛成派・反対派共に危惧された。だが法案審議の過程では、十分な予防措置を行えば問題がなく、現状の民間企業よりも国のほうが漏洩しないとの認識も見られる。例えば第2読会延会において、自由党所属であるが法案支持のヒュー・チルダースが、政治的な目的のために政府によって電信を乱用させないという公の保証及び機密性に対する条項等を整えるべきであると、以下のように述べている。

・ヒュー・チルダース（自由党，第2読会延会，Debate, HC Deb 18 June 1868）：“...He thought the best course would be to read the Bill a second time, on the understanding that it should be referred to a Select Committee, to be constituted in the way in which Hybrid Committees usually were; but special Instructions should be given that they should make inquiries with reference to the questions put with so much force the other night by the right hon. Member for South Lancashire — namely, the question of monopoly; that of the power of the Government to make less charges to the Press and other bodies than were to be paid by the public generally; provisions for secrecy¹³⁾ and for assuring

the public as to the telegraph not being abused by Government for political purposes; the dealing with submarine cables and so forth. ...”

最後に国家の役割に関して、welfareやsocial justiceといった後の時代のキーワードとなるような語は出現しないことを指摘しておく。議会討論ではこれらの語が表す観念は登場せず、public, interests, benefit, convenience, duty, country, efficiency, secrecy等の用語を利用して合意が形成されていた。またそれらには、18世紀的な「寛容」という意味合いで使用されているliberalや、国の責務を積極的に認めるといった、通常的自由主義理解とは異なる語彙の用例も含まれていたのである。

終わりに

電信事業を国が強制的に買収・運営するにあたり、イギリス議会において電信国有化に対する合意が形成されていった。その合意の枠組は以下の様なものであった。第1に、電信国有化は国家the Stateの利益のためではなく、公the publicの利益のためになされるものであること、第2に、広く公の利益を確保することは国の義務である、というものであった。

そして、電信に認められた公益性とは、まずもって公衆the publicの利益であり、公衆の利益とは、電信網がイギリス全土に普及しかつ低廉な料金で利用できる状態であること、であった。公益はあくまでthe publicやthe countryの利益であり、それは決して国the Stateや政府the Governmentの利益では無

かった。国の役割は公益を確保することであり、電信の公益性を確保するためには当時既に発達していた郵便制度を通じてなされるべきである、という合意が成されたのである。

イギリスにおける電信国有化は、以上の議会討議を経て合意形成が成され実施されたのであった。

注

- 1) 法律の原文等は以下のとおり。Electric Telegraphs. A Bill to enable Postmaster General to acquire, work and maintain Electric Telegraphs, [1867-68, Bill 82], 及びその修正法案 Electric Telegraphs. A Bill [as amended by Select Committee] to enable Postmaster General to acquire, work and maintain Electric Telegraphs, [1867-68, Bill 239]. 修正法案可決後は The Telegraph Act, 1868 と略して記される。日本では電信法と訳されていることが多い。原文通りであれば、「郵政大臣による電信の取得、運営及び保守を可能とする法案」と訳すべきであるが、本研究では国有化という点を強調するために、「電信国有化法案」と訳している。
- 2) その後1885年に、12語を6ペンスで送信できるよう料金が改定される(佐中(1999), 23頁)。
- 3) 中村(1959)『イギリス議会史』, 特に第8章を参照。
- 4) 齋藤(2000)『公共性』, viii-ix頁。
- 5) 同書, viii頁。
- 6) 同書, ix頁。
- 7) 同書, ix頁。
- 8) 引用元の表記が「ハバーマス」であるので、そのまま引用した。
- 9) 大野編『近代イギリスと公共圏』(2009), 14-15頁。
- 10) publicの項目についてはこれ以外にも意味が掲載されているが、引用文の掲載が1800年以前の意味については省略した。
- 11) 田中(1997)『自由主義経済思想の比較研究』, 脚注40頁。
- 12) 原文のまま。zealouslyと考えられる。
- 13) 原文のまま。

主な参考文献

【一次史料】

<利用データベース>

Hansard's Parliamentary Debates online
House of Commons Parliamentary Papers
(HCPP) online

<イギリス議会文書>

[Hansard's Parliamentary Debates: House of Commons]

Parliament—Arrangement of Business, HC Deb 26 March 1868, vol. 191, cc263-4.

Electric Telegraphs Bill, Leave, First reading, HC Deb 01 April 1868, vol. 191, cc678-82.

Electric Telegraphs Bill, Question, HC Deb 02 April 1868, vol. 191, c706.

Electric Telegraphs Bill, Question, HC Deb 21 May 1868, vol. 192, c654.

Dissolution of Parliament, Question, HC Deb 29 May 1868, vol. 192, cc1053-76.

Electric Telegraphs Bill, Question, HC Deb 08 June 1868, vol. 192, c1231.

Electric Telegraphs Bill, [BILL 82.] Second Reading, HC Deb 09 June 1868, vol. 192, cc1301-33.

The Post Office Service, Question, HC Deb 12 June 1868, vol. 192, c1476.

Electric Telegraphs Bill, Question, HC Deb 16 June 1868, vol. 192, c1631.

Electric Telegraphs Bill, [BILL 82.] Second Reading—Adjourned Debate, HC Deb 18 June 1868, vol. 192, cc1805-9.

Electric Telegraphs Bill, [BILL 82] Select Committee Nominated, HC Deb 23 June 1868, vol. 192, cc1978-80.

1868年イギリス電信国有化法における公益性の概念に関する言説分析

Electric Telegraphs Bill, Question, HC Deb 06 July 1868, vol. 193, c720.

Metropolitan Foreign Cattle Market (re-committed) Bill – [BILL 139.], Committee [Progress July 16.], HC Deb 20 July 1868, vol. 193, cc1514-43.

Electric Telegraphs (re-committed) Bill, [BILL 239.] Committee, HC Deb 21 July 1868, vol. 193, cc1557-604.

Electric Telegraphs Bill, Consideration, HC Deb 22 July 1868, vol. 193 c1651.

Electric Telegraphs Bill, [BILL 239.] Consideration, HC Deb 22 July 1868, vol. 193, c1651.

The Post Office and Circular Delivery Companies. – Question, HC Deb 29 July 1868, vol. 193, c1922.

[Hansard's Parliamentary Debates: House of Lords]

Electric Telegraphs Bill (No. 282), Second Radins, HL Deb 24 July 1868 vol. 193, cc1692-701.

Electric Telegraphs Bill (No. 282), Committee, HL Deb 27 July 1868 vol. 193, cc1813-4.

Electric Telegraphs Bill (No. 282), Third Reading, HL Deb 28 July 1868 vol. 193, c1895.

<パンフレット>

Government and the Telegraphs: Statement of the Case of the Electric and International Telegraph Company Against the Government Bill for Acquiring the Telegraphs (1868), London: Effingham Wilson

【刊行資料】

国際電信電話株式会社編 (1971)『腕木通信から宇宙通信まで』(国際電信電話株式会社, 原著: The International Telecommunication Union, From Semaphore to Satellite, Geneva, 1965)

国際電信電話株式会社編 (1971)『英国における海

底ケーブル百年史』(国際電信電話株式会社, 原著: Science Museum (Great Britain), One Hundred Years of Submarine Cables/ [by Gerald Reginald Mansel Garratt] , London: H. M. S. O., 1950)

日本電信電話公社海底線施設事務所 (1971)『海底線百年の歩み』(電気通信協会)

室井 崇監訳・発行 (1972)『ケーブルアンドワイヤレス会社 1868年～1968年百年史』(国際電信電話株式会社: 国際電気通信参考文献シリーズ3として発行されたもので, 原著に関する記述が無いが, おそらくCable and Wireless Ltd. (1969), A Century of Service: A Brief History of Cable and Wireless Ltd., 1868-1968, London: Welwyn Garden Cityである)

【二次文献】

大野 誠編 (2009)『近代イギリスと公共圏』昭和堂。

小坂直人 (2005)『公益と公共性 公益は誰に属するか』日本経済評論社。

齋藤純一 (2000)『公共性』岩波書店。

佐中忠司 (1999)『英国電気通信事業成立史』大月書店。

田中真晴 (1997)『自由主義経済思想の比較研究』名古屋大学出版会。

中村英勝 (1959)『イギリス議会史』有斐閣。

松波京子 (2012)「1868年イギリス電信国有化法成立にみる公益性と国家介入—新技術の普及と公共性の観念—」,『経済科学』第60巻第2号, 177—195頁。

—— (2013)「1868年イギリス電信国有化法成立における公益性の観念」, 博士学位請求論文(名古屋大学大学院経済学研究科), 全243頁。

Headrick, Daniel R (1981), *The Tools of Empire: Technology and European Imperialism in the Nineteenth Century*, New York; Oxford: Oxford University Press

Hochfelder, David (2000), “A comparison of the postal telegraph movement in Great Britain and the United States, 1866-1900,” *Enterprise*

- and Society*, Vol. 1, No. 4 (Dec.), pp. 739-761.
- Kieve, Jeffrey L. (1973), *The Electric Telegraph: a Social and Economic History*, Newton Abbot: David and Charles
- Marsden, Ben & Smith, Crosbie (2005), *Engineering Empires: A Culture History of Technology in Nineteenth-Century Britain*, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Perry, Charles R. (1997), "The Rise and Fall of Government Telegraphy in Britain," *Business and Economic History*, Vol. 26, No.2, Winter, pp.416-425.
- (1980), "Frank Ives Scudamore and the Post Office Telegraphs," *Albion: A Quarterly Journal Concerned with British Studies*, Vol. 12, No. 4 (Winter), pp.350-367.
- (1992), *The Victorian Post Office: The Growth of a Bureaucracy*, Woodbridge, Suffolk, UK; Rochester, NY,: Boydell & Brewer
- Standage, Tom (1998), *Victorian Internet: The Remarkable story of the Telegraph and the Nineteenth Century's On-Line Pioneers*, New York: Walker & Co. (服部桂訳 (2011) 『ヴィクトリア朝時代のインターネット』NTT出版)
- Tivey, Leonard J. (1973), *Nationalization in British Industry*, London: Jonathan Cape, revised edition(遠山嘉博訳 (1980) 『イギリス産業の国有化』ミネルヴァ書房)
- (名古屋大学大学院経済学研究科特別研究員)