

わが国の公益企業の範囲 (1)

—各種法規に散在しているものを整理して—

藤 田 正 一

目 次

- [1] はじめに
- [2] 公共の利益という目的のために私権を規制している法律
 - (1) 土地収用法
 - (2) 独占禁止法
- [3] 一般公衆の需要に供するという目的を明示している法律
 - (1) 労働関係調整法（以上，本号）
 - (2) 個別事業法（以下，次号）
 - ① 公衆運輸事業系統
 - ② 公衆通信事業系統
 - ③ 市民生活必需用役(財)供給事業系統
- [4] 公営を基盤としながら公共の福祉の目的を明示している法律
 - (1) 公共企業体等労働関係法
 - (2) 地方公営企業法
 - (3) 地方公営企業労働関係法
- [5] むすびにかえて

[1] はじめに

公益事業法というような公益事業に共通する基本的法律，すなわち，公益事業についての総括的統一的法律は，存在しない。しかし，そのような法律の制定の兆候が，過去においてなかった訳でない。昭和7年，池田宏理事を中心とした勅東京市政調査会が，次のような理由から公益企業法案を世に問ったこともある。すなわち，一般の需要に応ずることと独占的性質を有することの2つの共通する特質をもつ経済的企業を公・私営を問わず公益企業として，その機

能を十分に発揮させるためには、そのような企業の経営上の総括的統一的準則として公益企業法が是非とも必要であるという理由から、同法案が世に問われたのであった。

しかし、この種の企業経営に対しては、すでに各種公益事業別に個別事業法が制定され、必要な規制がなされていたので、同法案の成立を可能にいたらしめるだけの土壌が、当時、社会に存在していなかった。もちろん、今日でも同様に存在していないのであるが。

それにもかかわらず、当時、同法（案）の必然性を同調査会が主張した理由は、次のとおりであった。^(注1)

1. 個別の公益事業法は、各公益事業について、それぞれ特別の規制を課することに重点がおかれているので、統一化された公益企業法を制定することによって、個別の公益事業法に欠けている一般的共通事項を補うことができること。
2. 個別の公益事業法の長所を生かして同法に採用し、短所を捨象し、あるいは修正して同法に採用することができること。
3. 同法の円滑な施行によって、公益企業の機能が充分に発揮されると同時に、機構や条件等の諸制度も整備されるようになること。

また、同法案の要綱は、次のような項目から構成されていた。

1. 公益企業の目的とその適用範囲
2. 公益企業の特許
3. 公益企業の新経営形態
4. 企業の共同経営
5. 公益企業者の権利義務
6. 公益企業の助成
7. 経営管理の統制
8. 企業の買収

(注1) 勸東京市政調査会編 『公益企業法案』 勸東京市政調査会、昭和7年、p.21.

9. 公益企業の行政統制と業務監督の機関

当時、上記のような目的と内容をもつ公益企業法案は、官界、学会、産業界にかなりの関心を与えたのである。^(注2)

しかし、法制化するに至らなかった。その理由としては、次の2点が指摘されよう。

1. 公益企業法が施行されうるための前提条件としての社会経済環境が、当時、整備されていなかったことである。すなわち、公益企業政策を施行する上での社会基盤、経済基盤が確立されていなかったがゆえに、その政策を施行する上での基本法としての公益企業法の不成立は、当然のことであったといえる。^(注3)
2. 公益企業審事院、公益企業監査会設置に対する既設行政機関の懸念。

わが国の行政の慣行は、法案が立法化された場合、その法令の執行や改正等の作業は、既設の行政機関によって施行されることが一般的であったし、今日でも同様である。このような意味からも理解されるように、同法案に示された公益企業審事院^(注4)と公益企業監査会^(注5)が設置された場合、所管の既設行政機関権限

(注2) 東京市政調査会は、昭和7年7月公刊の『公益企業に関する諸家の意見』という報告書の附録として「公益企業法案に対する世論一斑」を記載している。その内容は、同調査会の発行した報告書であるがゆえに、大旨、その必要性を認めている意見が記載されており、批判的意見は記載されていない。

(注3) 竹中龍雄教授は、公益企業政策を施行するには、平和経済が前提であると主張している。しかるに、当時、日本は軍事拡大化の方向に進行していたことから、平和経済から次第に遠ざかるようになっていた。
竹中龍雄稿『公益事業研究第1巻第1号』「現下の日本と公益事業」公益事業学会、昭和24年3月、p.11.

(注4) 公益企業審事院という機関の権限は、単なる諮問機関の権限より大きい。しかし、アメリカの独立行政委員会のような大きな権限（議会と行政府から独立し、法の委任の範囲内で規制権をもち、審理権をもつ）はない。この機関について、公益企業法案作成の中心であった池田宏理事は次のように説明している。「公益企業に関する重要な処分事項に付いては行政官庁の自由裁量にのみ委ねることなく、必ず比の公益企業審議院の議に繋からしむる事とし、又克く各省大臣の諮問に応じ又進んで関係各大臣に建議することを得べからしめ、其の職能を完くするに足るの組織と、其の運用に関し、具さに案を献じ、動もすれば、権威を失墜せんとするの行政上の時弊を匡救し、恰も知識経験の府たると共に司法司直の権威に居り、各種重要統制事項に対して能く據るべきの規準を垂れ、依て以て公益企業行政の振爾を図り、克く行政統制の中核機関として、公益企業行政の公正なる擁護者たらしめんことを期したり。」勅東京市政調査会編、前掲書、p.37. ↗

の縮小は、明白となった。それゆえ、既設の行政機関は、上記の両機関設置を明示している同法案の成立に対して、批判的であった。

かくして、東京市政調査会の精緻な研究の結果として公表された公益企業法案は、上記のような理由により、同調査会の懸命なる努力にもかかわらず制度化に至らなかった。

近年、わが国に行財政改革の機運が高まり、公企業の民営化が進行している。しかし、「公企業の民営化」と「公益企業の経営上の総括的統一性」の整合性を有する公益企業法の制度化という機運はない。このように、わが国において、今日、なお公益企業の経営に関する総括的統一的準則が制度化できない理由は、政府が公益事業や公益企業に関する根本的な統一基準や政策を長期的視野に立って構築しようとせず、各公益事業の生成した社会経済環境に基づいた短期的視野から各省庁が各公益事業について独自の個別事業法を制度化してきたこと^(注6)とや各公益事業を独自に所管してきたことに起因すると思われる。

しかし、公益企業に法的な統一的概念を与えようとして、諸種の法規の中に散在されている公益事業や公益企業に関する定義的な条項を掘り起すことによって、公益企業概念をモザイク的に描き、公益企業概念を構築しようとした先学者として、蠟山政道教授^(注7)と林信雄教授^(注8)がいた。

蠟山政道教授は、わが国の公益企業概念の構築について、次のように指摘し

〔注5〕 公益企業監査会という機関は、内閣総理大臣の管理下にあり、公益企業の業務、会計、工事及財産等について必要な監査をする機関である。この機関は、会長と監査員で組織され、同機関が円滑に運営されるように、それらの下に庶務や事務や技術に従事する幹事と書記若干名が配置されている。会長は内閣総理大臣がなり、監査員は公益企業の種別毎に1人配置される。ただし、1事業に関し、所管の大臣が数人関与する時は、その管掌事務毎に1人配置される。そして監査員は主務大臣の議により内閣によって任命される。
勅東京市政調査会編、前掲書、pp.321—326。

〔注6〕 わが国の公益事業・公益企業に関する総括的・統一的基準は制度化されなかったが、公益事業として一般的に認められうる個別の公益事業には、それぞれの事業法が制定された。そして、各事業の目的やその定義については、各事業法の中に“公共の福祉を増進する目的”とか“一般の需要に応ずる事業”というような表現で明記されている。

〔注7〕 蠟山政道著、『公益企業論』 国土社、昭和55年3月、pp.16~18。 /

ている。「我国の公益企業概念の構成は、米国の場合の如き司法権の優越の憲法制度に厳格に適合する必要はない。さりとて、英国の場合の如く自由党や労働党の如き進歩的分子の政策の上からする企業の区別論が発達していない。従って我国の公益企業概念の特徴は、主として行政官庁の立案によって議会を通過したる各種の制定法を通じて探究する外はない。」^(注9)

上記の蠟山教授の指摘は、次のようなことを意味していると思われる。すなわち、わが国における公益企業概念の画定は、米国のように最終的に司法によって公益企業の範疇を画定するという方式によるのではなく、また、英国のように議会が政策遂行上の必要から立法によって公益企業の範疇を画定するという方式によるものでもない。その画定方式は各行政官庁の立案した法令の制定の後に、それらの中に散在されている「公共の利益となるべき事業」とか「公衆の需要に応ずる事業」というような含蓄のある用語で思考されている一条の論理の糸をたぐって画定すべきである、ということの意味していると思われる。

林教授は、昭和33年の論文^(注10)において、「公益事業・公益企業に関する一般法の制定のないままに、公益企業として統一的概念構成の可能なものを、モザイク的に各種の法規の中に散在せしめているものと理解すべきである。」という認識の下に、私権規制の概念としての公益事業と、調整対象の概念としての公益事業に大別して、わが国法制上の公益事業の理念的、歴史的究明のうちに、わが国法制上に現われた「公益企業概念のモザイク的性格」を明らかにし、公益企業概念の構築の試図を素描しようとした。

しかるに、公益事業や公益企業をカテゴリー化した一般法が制定されていない現在、両教授がかつて各種法規の中に顕在的、潜在的に散在されている公益事業や公益企業に関する定義の条項を掘り起して公益企業概念を構築したと同

〔注8〕 林信雄稿、『公益事業研究第10巻第1号』「法制上の概念としての公益事業」昭和33年、pp.1~16.

(注9) 蠟山政道著、前掲書、p.16.

(注10) 林信雄稿、前掲論文、p.8.

様な方法で、公益企業概念を構築することが、最良な方法であろうと思われる。

しかしながら、公益企業概念を構築すべき価値があるかどうか疑問をいただく著名な先学者がいないわけではなかった。^(注11)なぜなら、公益企業概念は制度概念であり、歴史的背景、文化程度、政治経済制度、生活様式、自然環境等を基盤とし、社会的合意によって構築される経済制度の一部分であるからである。

しかし、公益企業は制度的なものであり、決して絶対的、固定的、画一的、不変的なものでないにもかかわらず、公益企業概念—公益企業の範囲—を恒常的に曖昧のままにしておくことは、社会制度上、次のようなことから決してよいことではない。^(注12)

1. 行政上における公共事業の位置、公企業の位置、公益企業の位置を不明瞭にしておくことは、それぞれ、抱えている問題（例えば財務問題、人事問題、組織機構、料金体系、規制問題等）の解決を、ますます困難にする。
2. 社会構造の進化にともない、公益企業が必然的に変化していくものであるとはいえ、その行動様式は、一定の歴史の過程で規定されるべきものであるから、公益企業概念の不明瞭性は、一定の歴史の過程におけるその経済的機能、社会的機能を不明瞭のままにしておくことになる。
3. 公益企業概念の不明瞭性は、「一般私企業に対する規制」と「公益企業規制」との関係を曖昧にすることとなり（特に独占規制に対しての見解を曖昧にすることとなり）、消費者である一般公衆は、多大な損失を蒙りかねない。

以上のような理由から、公益企業概念—公益企業の範囲—を構築することは、決して研究者のもつ特有の気晴に終るものでないし、徒労に終るものでないことが理解されるであろう。それゆえ、わが国に散在する諸法に共通する公益事業や公益企業の範囲に関する糸をたぐって、わが国の公益企業の範囲を考察することを、この小論の課題とする。

(注11) E. W. Clemens, 『公益企業経営論(上)』 竹中龍雄監訳, ダイヤモンド社, p.21.

(注12) 拙稿, 『公益事業研究第31巻第2号』「公益企業概念についての再考察」公益事業学会, 昭和55年1月, pp.50~52.

さて、この小論の課題を考察するにあたり、散在する諸法を、下記の①②③のように、社会経済的機能別に分類し、それぞれの内容に側して考察する。

- ① 公共の利益という目的のために私権を規制している法律
- ② 一般公衆の需要に供するという目的を明示している法律
- ③ 公営を基盤としながら公共の福祉の目的を明示している法律

〔2〕 公共の利益という目的のために私権を規制している法律

(1) 土地収用法（昭和26年6月9日公布，法219，同年12月1日施行）

「この法律は、公共の利益となる事業に必要な土地等の収用又は使用に関し、その要件、手続及び効果並びにこれに伴う損失の補償等について規定し、公共の利益の増進と私有財産との調整を図り、もって国土の適正且つ合理的な利用に寄与することを目的とする。」というように、第1章総則、第1条に土地収用法の目的を示している。第2条では、土地を使用できる条件を「公共の利益となる事業の用に供するため」と限定し、さらに「当該事業の用に供することが土地利用上、適正且つ合理的であるとき」と限定している。また、同法3条に、具体的に土地を収用又は使用できうる公共の利益となる事業として、35事業種が列挙されている。そして、それらの事業を遂行していくための施設建設として、以下の施設建設が容認されている。

1. 道路，2. 河川施設（堤防，護岸，ダム，水路，貯水池），3. 砂防設備，
4. 地すべり防止施設，5. ぼた山崩壊防止施設，6. 急傾斜地崩壊防止施設，
7. 運河，8. 農業用道路，9. 用水路，10. 排水路，11. 海岸堤防，12. かんがい用池，13. 防風林，14. 土地改良に伴う施設，15. 地下水源の利用施設，
16. 国鉄施設，17. 塩専売事業施設，18. 日本鉄道建設公団施設，19. 本州四国連絡橋公団施設，20. 地方鉄道施設，21. 軌道施設，22. 無軌道電車施設，
23. 石油パイプライン施設，24. 一般乗合自動車施設，25. 一般路線貨物自動車運送事業施設，26. 自動車ターミナル施設，27. 港湾施設，28. 漁港施設，

29. 海岸保全施設, 30. 航路標識施設, 31. 水路測量標識施設, 32. 飛行場, 33. 航空保安施設, 34. 気象観測施設, 35. 電波監視施設, 36. 電気通信設備, 37. 公衆通信施設, 38. 放送事業設備, 39. 電気事業施設, 40. 電源開発株式会社施設, 41. ガス事業施設, 42. 水道事業施設, 43. 下水道事業施設, 44. 消防施設, 45. 水防施設, 46. 学術研究施設, 47. 公民館, 48. 博物館, 49. 図書館, 50. 社会福祉事業施設, 51. 公共職業訓練施設, 52. 共済組合施設, 53. 火葬場, 54. と蓄場, 55. へい獣処理場, 56. 廃棄物処理場, 57. 公衆便所, 58. 卸売市場, 59. 自然公園, 60. 自然環境保全地域及び保全事業施設, 61. 都市計画法に基づく住宅, 62. 庁舎, 63. 公営工場, 64. 公営研究所, 65. 公営市場, 66. 公営運動場, 67. 公営墓地, 68. 公営広場, 69. 公営緑地, 70. 公営公園, 71. 日本原子力研究所施設, 72. 動力炉・核燃料開発事業施設, 73. 水資源開発公団施設, 74. 愛知豊川用水施設, 75. 宇宙開発事業施設, さらに, 上記の施設を利用する場合に不可欠な通路, 橋, 鉄道, 軌道, 索道, 電話線, 水路, 池井, 土石の捨場, 材料の置場, 職務上常駐を必要とする職員の詰所又は宿舍その他の施設に対しても土地収用が容認されている。すなわち, 上記の施設に用する土地を, 公共団体や公有公営の経営体はいうにおよばず, 私有私営の経営体であっても, 同法第3条の35種の事業内で, 公共の利益となる事業を経営するために利用しようとした場合, その土地は, その主体によって収用され, 使用されることが, 可能であるということである。

しかるに, 上記からも推論されるように, 土地収用法は, 公共の利益のため^(注13)に私権が規制されている内容を示している法律であるといえよう。

(注13) 私権の規制と公益企業の関連性については, すでにアメリカ合衆国において, 1887年のマン対イリノイ州事件で重要な原則が示されている。同事件の判決は, 上記のような関連性について次のように明示している。「私有財産が“公衆の利益に責務を負う”ものであるとき, それは, ただ私権であるべきことをやめることになることを我々は知る。このことは, 200年前にイギリス高等法院の首席裁判官ヘール卿が, 彼の論文『海港論 De porctibus Maris』の中で述べられていたことであった。それ以来, 財産法における本質的要件として, 反対されることなく受諾されてきたのであった。財産がある意味で公共の結果を生み, かつ地域ノ

換言するならば、土地収用法とは、ある主体が経済的機能を遂行する過程で必然的に公共の利益と一致する場合で、かつその公共の利益が客体の私権より優先されるべきであることを何人によっても容認された場合、客体の私権が規制されるという法律である。

いうまでもなく、公共の利益を遂行する主体としては、非企業と企業という2つの異なる組織体に大別される。前者は、公共団体に限られ、公共事業としての港湾、道路、公園等を税金や特別課税によって建設し、それらを維持・運営している組織体である。それゆえ、企業としての性格を有しない。後者は、所有主体が公的であれ私的であれ、その主体が供給するサービス（日常生活に必需なサービスや財）を公衆に一定の価格（差別なし）で販売して、自らの経営を維持・発展させるという性格を有する経営体（継続企業）である。それゆえ、前者は公共事業の範疇に属し、後者は公益企業の範疇に属すということである。

しかるに上記の意味からも理解されるように土地収用法は、公共の利益と一致する法律であるからといって、土地収用法の全てが公益事業法とはならない。すなわち、公益企業と関連している土地収用法の限られたその部分は、公益事業法であるといえるが、公共事業と関連している同法のその部分は、公益事業法であるとはいえない。

社会全般に関与するように使用された時、それは公共の利益をともなってくる。それゆえ、自己の財産が公衆と利害関係をもつように利用された時、人は、実際において、その利用において公衆に利害関係を認可したのである。そして、このようにして創られた利害関係の範囲内で、公共の善のため、公衆による統制に服さなければならない。…」この判決は、私有財産権は絶対的なものでなく、公共の利益によって限定されるということを明示したものであった。いわゆる、それまでの私有財産制、契約の自由、企業競争の自由を遵守していた *Leiszez-faire* の思想に替るものとして、当時、すでに潜在化していた新しい自由主義が、形を整えて生成されたしたのである。この背景は、当時、イギリス同様にアメリカの社会・経済環境にも産業化の波がおしよせ、個人の自由や生活は、それまでとは違って、否応なしに社会化をとまらうようになり、全体の社会福祉に一層、緊密不可分に結ばれるようになったことに起因したといえる。

Paul J. Garfield and Wallace F. Lovejoy, *Public Utility Economics*, 1964, p.7.

かくして、「前述の土地収用法第3条の35事業種」と、「上記の私見による土地収用法と公益事業法の関連性の考察」から、土地収用法に内包されている公益企業の範囲を推論すれば、おおよそ、次のように示されるだろう。

1. 日本国有鉄道法にもとづいて鉄道事業等の業務をなす日本国有鉄道^(注14)
2. 地方鉄道法にもとづいて、一般の需要に応じ旅客又は物品を運送する地方^(注15)鉄道
3. 軌道法にもとづいて一般交通の用に供する事業をなす軌道事業経営体又は^(注16)無軌道電車事業経営体
4. 石油パイプライン事業法にもとづいて、一般の需要に応じて導管を使用し^(注17)て石油輸送を行う経営体
5. 道路運送法にもとづいて一般乗合旅客自動車運送事業や一般路線貨物自動車運送事業をなす経営体^(注18)
6. 航空法にもとづき航空事業をなす航空事業経営体^(注19)
7. 公衆通信の用に供する事業をなす経営体（日本電信電話株式会社又は国際^(注20)電信電話株式会社）
8. 放送法にもとづき放送事業をなす放送事業経営体^(注21)
9. 電気事業法にもとづき一般の需要に応じ電気を供給する事業をなす電気事^(注22)業経営体
10. ガス事業法にもとづき一般の需要に応じ導管によりガスを供給する事業を^(注23)なすガス事業経営体

(注14) 土地収用法第3条7号の1, 日本国有鉄道法第1条・第3条

(注15) 土地収用法第3条8号の1, 地方鉄道法第1条

(注16) 土地収用法第3条8号の1, 軌道法第1条

(注17) 土地収用法第3条8号の2, 石油パイプライン事業法第1条・第2条

(注18) 土地収用法第3条9号, 道路運送法第1条, 第2条, 第3条

(注19) 土地収用法第3条12号, 航空法第1条, 第100条, 第101条

(注20) 土地収用法第3条15号の2, 電気通信事業法第1条

(注21) 土地収用法第3条16号, 放送法第1条, 第2条

(注22) 土地収用法第3条17号, 電気事業法第1条, 第2条

(注23) 土地収用法第3条17号の3, ガス事業法第1条, 第2条

11. 水道法にもとづき一般の需要に応じて、水道により水を供給する事業をなす水道事業経営体^(注24)

上記のように、土地収用法に明示されていて、かつ公益企業の範囲に属する経営体は、いずれも継続企業である。しかし、それらが税金や特別課税によって経営されるようになったならば、公益企業の範囲に属さず、公共事業の範囲に属すようになる。反対に、土地収用法第3条の35種事業の中の上記の11事業以外の事業が、一般の需要に応じて、主として税金や特別課税によらずして継続企業として経営されるようになった場合、そのような事業体は、公益企業の範囲に属するようになる。

しかるに、公益企業の範囲は、決して絶対的、固定的、画一的、不変的なものでないことを銘記しておかなければならない。すなわち、公益事業に包括される事業は、社会経済環境、文化、科学技術、生活様式等に基づき社会的合意の上で形成されるものであり、それゆえ、制度的なものである。また、公益事業を遂行していかなければならない経営体としての公益企業は、その所有態様一つを取り上げても、それ以上に、社会経済環境や文化程度等によって相違するものであるから、公益事業より、もっと制度的なものであるといえる。しかし、一定の歴史過程で公益企業の行動様式を概観するならば、公益企業は一定の運動法則をもち、一定の行動様式をとっていることも事実である。

(2) 独占禁止法（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律，昭和22年4月14日，法54）

独占禁止法は、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で

(注24) 土地収用法第3条18号，水道法第1条，第2条，第3条

筆者が下水道経営体を土地収用法に内包されている公益企業の範囲であると認めない理由は次のとおりである。すなわち、同経営体は地方公共団体の財政基盤の貧弱性や社会資本の立遅れによって、わが国では、まだそれほど普及されておらず、一般の需要に応じて供給する経営体であるといえないし、また、土地収用法や下水道法にも一般の需要に応じてサービス供給する事業であるという意味の語句がみられないからである。しかし、その普及が高まるにつれて、同経営体は公益企業の範囲に属するようになると思われる。

健全な発達を促進するという経済的民主主義の確立を目的として制定された法律である。

そして、上記の目的を確立していくべき指導原理として、公正且つ自由な競争を促進し、事業者の創意を発揮させ、事業活動を盛んにし、雇傭及び国民実質所得の水準を高めることを明示している。

また、これらの指導原理を具現化していくための方法として私的独占、不当な取引制限、不公正な取引方法の禁止や事業支配力の過度の集中を防止して、結合や協定等の方法による生産、販売、技術等の不当な制限その他一切の事業活動の不当な拘束の排除を明確に示している。

ところで、独占禁止法は、資本主義経済体制を基盤として成立している。いわゆる、私的所有権、契約の自由、競争の自由の3つを基盤として成立している。換言すれば、自由競争経済が遵守されるならば、企業は能率的経営をなし、結果として一般消費者の利益が確保されるとともに、国民経済の民主的で健全な発達が促進されるという古典経済学理論が、独占禁止法の基盤となっている。

しかし、資本主義経済体制の経済活動の中で、自由競争という指導原理が、必ずしもガスや水道事業の経営にさいして有効的に機能せず、逆にマイナスに作用するという事実を、ジョン・スチュアート・ミルが『政治経済学原理』^(注25)(1848)に、すでに次のように明示しているのである。「もしも、ロンドンが、ただ1個のガス会社または水道会社から供給を受けるようになったならば、そこからどれほど大きな労働の節約が生ずるか、これはいうまでもなく明らかなことである。たとえ、2会社しか存在しないとしても、それはやはりすべての設備の重複を意味する。がしかし、1会社だけであるとする、その設備を少し拡張しさえすれば、全部の作業を立派にやってゆけるであろう。……およそ、真に公共的な重要性を有する事業であって、しかも大規模に営んではじめて利

(注25) John. Stuart. Mill, 『Principles of Political Economy, with some of their Applications to Social Philosophy』 末水茂喜訳, 『経済学原理(1)』 岩波書店, 昭和42年 第7刷, pp.270—272.

益をあげられるがゆえに競争の自由が、ほとんど許されないものにおいては、社会に対してただこの一つのサービスをなすために数組の高価な設備が並び存するということは、公共資源の配分としてまことに不経済なことである。このような事業は、ただちにそれを公営事業とする方がはるかにいいものである。そして、もしも政府自体がその事業を有利に経営するに適しない場合には、それを公共のためにもっともよい条件で営みうる会社または組合に全部移管すべきである。……。」

ミルのこの考察力の精緻性は、アメリカ合衆国やヨーロッパの全ての都市の公益企業史によって公益企業の自然的独占として立証された、とガーフィールド^(注26)とラブジョイ^(注27)は指摘し、次のように述べている。「初期の公益企業(1900年前後頃の公益企業)は、不安定で破滅的な競争に直面し、企業合同することが、よりよい解決策であることを知った。なぜなら、企業合同は、低コストを形成しながら、価格と実質的経済活動の支配の達成を示したからである。特に後者のことは、注目された。すなわち、公益事業を継続していく上で、特定の市場にサービス供給する場合、無競争とする最大の理由は、同じサービス供給をなす他会社との競争がなくなるので、最小コストないしそれに近いコストでサービス供給できるということが事実として証明されるようになったからである。」

上記のガーフィールドとラブジョイの指摘からも理解されるように、ミルの公益企業独占指向説は、アメリカやヨーロッパの都市における初期の公益企業の破滅的競争によって、社会的に公益企業の自然的独占として立証されたのである。

わが国においても、公益企業間の破滅的競争の末の独占化の事例は少なくない。その典型的事例として、われわれは、東京瓦斯と千代田瓦斯の抗争の末の^(注28)合併や、第1表に示されるような、第1次世界大戦(1914~18)後の恐慌を契

(注26) Paul J. Garfield and Wallace F. Lovejoy, op. cit., p.15.

(注27) Ibid, p.16.

第1表 東京電燈株式会社の合併又は買収（大正10年(1921)～大震災以前(1923)）

年次	合併又は買収会社名	合併による増資(円)	当社公称資本金(円)
大正10年4月1日	利根発電株式会社(合併)	22,000,000	146,000,000
同上	利根軌道株式会社(買収)		146,000,000
大正10年5月1日	横浜電気株式会社(合併)	20,000,000	166,000,000
大正10年10月1日	第2東信電気株式会社(合併)	5,000,000	171,000,000
大正10年12月10日	高崎水力電気株式会社(合併)	5,500,000	176,500,000
同上	熊川電気株式会社(合併)	750,000	177,250,000
大正11年2月1日	桂川電力株式会社(合併)	42,500,000	219,750,000
大正11年10月1日	日本水力電気株式会社(合併)	2,250,000	222,000,000
大正11年11月10日	烏川電力株式会社(買収)		222,000,000
大正12年2月1日	水上発電株式会社(買収)		222,000,000
大正12年4月1日	猪苗代水力電気株式会社(合併)	35,500,000	257,500,000
同上	忍野水力電気株式会社(合併)	500,000	258,000,000

(注) 東京電燈株式会社編、『東京電燈株式会社開業50年史』昭和11年8月，p.127より転載

第2表 5大電力会社による市場拡張戦

当事者	競争市場	競争開始年・月	妥協成立年・月	紛争の原因	結果
日本電力対東邦電力	中京地方	大正12年8月	大正13年3月	日電の大都市進出第一歩	日電名古屋へ供給権を確立
日本電力対宇治川電気	関西地方	大正14年8月	昭和7年10月	宇治電が大同の阪神進出を恐れ大同と受電協定し日電との契約条件を破棄しようとしたため	日電、宇治電との売電回復
東京電燈対東京電力	関東地方	大正15年5月	昭和2年12月	東邦の東京電燈市場への乗込	東京電燈と東京電力(東邦電力の子会社)の合併、東邦は東京電燈の大株主となる
東京電燈対東邦電力	中京地方	昭和2年12月	昭和5年10月	東京電燈の名古屋市場への反攻	東邦へ東電名古屋供給権の譲渡
日本電力対東京電燈	関東地方	昭和4年5月 昭和7年7月	昭和6年11月 昭和7年10月	日電の大都市進出第二歩	日電の関東地方供給成功
大同電力対東京電燈	関東地方	大正14年 昭和4年11月 昭和9年6月	昭和4年10月 昭和6年7月 昭和9年11月	大同の関東市場進出	紳士協定の改訂、大同の売電継続と料金引下
大同電力対宇治川電気	関西地方	昭和7年11月	昭和8年8月	宇治電が日電よりの受電を回復し、従来契約を破棄	大同の売電存続と料金引下

(注) 三宅晴輝著『日本の電気事業』春秋社，昭和26年8月，p.73.より転載。

機に発送電系統の合理的連絡網強化によるコスト減を目的として吸収合併を強力に形成した資本力の強い電力会社や、第2表に示されるような、大正末期から昭和初期にかけての5大電力会社間の市場獲得競争による協定の結果を、指摘することができる。

前述からも推論されるように、欧米においても、日本においても、公益企業間の破滅的競争によって公衆の利益が損われないように、又国民経済の民主的に健全な発展が阻害されないようにという事由から、公益企業の独占が必然的に余儀なくされるようになったことを、われわれは理解した。

しかし、また、単に破滅的競争による経済的損失の防止だけでなく、サービス供給される利用者公衆側からの便益性という面からも、公益企業の独占化は、必然的とならざるをえないことであったのである。たとえば、ガス会社がガス供給するにさいして、公道の使用は不可避である。しかるに同一の公道に複数以上のガス会社のガス管が埋設された場合、ガス管の交換、検査、修理等でその公道の堀りかえしが、それだけ多くなり、公道を利用する地域住民にそれだけ迷惑をかけることになる。それゆえ、便益性という面からも、公益企業は、単一の事業者によって経営される方がよいと地域住民に認識されるようになったのである。

かくして、前述の「破滅的競争」や「便益性」という2つの面から、われわれは、公益企業は必然的に独占とならざるをえない経営体であり、いわゆる自然的独占 (natural monopoly) という特質を有する経営体であるということを認識した。そして、また、公益企業の独占は、決して独占禁止法の目的(一般

(注28) 明治18年に東京府瓦斯局の払い下げを受けて東京瓦斯会社が設立された。設立から25年間、東京における唯一のガス事業として東京瓦斯会社の事業は順調に発展した。しかし、明治のおわりごろ、ガス事業の報償契約を東京市と結んだ千代田瓦斯会社が設立され、この新会社の出現によって同一供給地区域に2つのガス事業が並立する形になり、激しい競争が行なわれた。……そのまま推移すると両社はやがて共倒れになることが明瞭になった。ガス事業に起った混乱状態は世の批判をまねき、事態を收拾するため東京府知事等の斡旋によって、東京瓦斯と千代田瓦斯を合併させる協議が進められた。……明治44年末に東京瓦斯と千代田瓦斯の合併が行なわれた。
『東京瓦斯70年史』昭和31年、pp.63—72。

公衆の利益の保護や国民経済の民主的発展)と矛盾するものでないことも理解できた。いわゆる、現実の経済活動の中で、自由競争経済秩序の維持イコール公共の利益という独占禁止政策の理念が通用しえない領域があるということ、われわれは認識し、その典型的領域として、公益企業を理解したのである。

換言するならば、わが国において、独占禁止法の制定当時から、公益企業については前述の自然的独占という特質を十分に考慮し、かつ独占禁止法の目的を達成するためには、独占禁止法は全ての経営体に機能する法律でなく、限界を有する法律であることを我々は認識しなければならないということである。そして、それらを認識した上で、同法21条をもって、公益事業に対して、独占禁止法の適用除外がはじめて理解されるということである。

同法21条の全文は、次のように明示されている。「この法律の規定は、鉄道事業、電気事業、瓦斯事業その他その性質上当然に独占となる事業を営む者の行う生産、販売又は供給に関する行為であってその事業に固有のものについては、これを適用しない。」。すなわち、この条文は、その性質上当然に独占となる事業の行為にとって、一般消費者の利益や公共の利益の擁護を余儀なくされることから、自由競争という私権が明確に規制されなければならない法律であり、それゆえ、公益事業法であるといえよう。また、同法21条が公益事業法であるということ以上に、われわれが同法21条に関心をいただくことは、そこに公益事業の範囲が、ある程度、明示されていることである。いわゆる公益事業として、鉄道事業、電気事業、瓦斯事業が明示され、さらに公益事業の範囲として、その性質上、当然に独占となる事業であることを示しているからである。このことは、公益企業概念が、決して、絶対的、固定的、画一的、不変的なものでなく、変化する内容をもつ一定した概念 (a fixed concept with a changing content)^(注29)であることを意味している。いわゆる、そのことは社会経済の変動によっては、公益事業は変化を余儀なくされ、累積的發展過程を示すものである

(注29) M. G. Glaeser, *The Meaning of Public Utility — A Sociological Interpretation* (in H. B. Dorau, *Materials for the Study of Public Utility Economics*) Macmillan, New York, 1930.

ことを意味している。それゆえ、公益事業の地位は制度的なものであることを銘記しておかなければならない。

しかしながら、公益事業地位がいかに制度的なものであり、累積的發展過程を示すとはいえ、ある特定の産業類系に“独占性”と“必需性”という公益事業の属性が必然的に具備されているということが、公益事業地位の大前提である。そして、そのような大前提が整っている場合に集团的判断によって、その経済的活動は公益事業であると認められるのである。集团的判断とは、この場合、地域社会の人々による判断であり、世論であり、最終的には法の制定によって確定されるものである。^(注30)

また、公益事業に関する独占禁止法の適用除外については、独占禁止法第21条だけでなく、「同22条」と「独占禁止法の適用除外に関する法律」(昭和22年11月20日、法律138、以下適用除外法という)も関連している。

独占禁止法第22条1項の全文は、次のとおりである。「この法律の規定は、特定の事業について特別の法律がある場合において、事業者又は事業者団体が、その法律又はその法律に基く命令によって行う正当な行為には、これを適用しない。(昭和28年、法259本項改正)」この条項の中で、「特定の事業について特別の法律」ということが不明確であるので、同条の2項で「前項の特別の法律は、別に法律を以てこれを指定する。」と規定されている。そして、この規定に基づき適用除外法が制定されたのである。

適用除外法第1条には、特別の法律として次のような法律を規定している。

1. 地方鉄道法第25条第1項(第26条において準用する場合を含む)
2. 陸上交通事業調整法第2条第1項第6号7号並びにこれらの規定に係る同条第2項
3. 食糧管理法

(注30) 竹中龍雄、北久一共著、北久一稿『経営学全書14公企業・公益企業経営論』「公益企業経営論」九善、昭和45年、p.165.

4. 損害保険料率算出団体に関する法律
5. 漁船損害等補償法第4章第1節
6. 公衆電気通信法第5条の2第2項
7. 旧ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基く命令であって、
現に法律として効力を有するもの

しかし、上記の「独占禁止法第22条」と「適用除外法第1条」に示されている内容から、これらの法律は、全ての公益事業に関する独占禁止法の適用除外を示しているものではない。なぜなら、これらの法律に示されている独占禁止法の適用除外としての事業の範囲は、公益事業の範囲というよりも公的規制の範囲という側面から、広く示されているものであり、公益事業に関しての独占禁止法の適用除外を明確に示しているものではないからである。今村成和教授は、これらの事業の範囲を、「アメリカでいう regulated Industries が、これに当り、公益事業より広い概念である。」と主張している^(注31)。さらに、今村教授は、これらの事業を、「自由競争原理が妥当せず、従って、認可制により事業者の独占的地位を保障する反面において、公衆の利益保護のために、料金その他について、高度の公的統制が加えられる事業」^(注32)であると主張している。いわゆる、上記の適用除外法第1条の3・4・5・7の法律から推論されるように、これらの法律に関与する事業は、高度（政治的要因を含む）に公的規制が加えられている事業であり、公益事業の範囲であるとは認められない。しかし、適用除外法第1条の1・2・6の法律に関与する事業には、“独占性”と“必需性”という公益事業の属性が必然的に具備されているとみなされうる。それゆえ、独占禁止法第22条と適用除外法の一部（特に適用除外法第1条の1・2・6）は、公衆の利益保護のために、独占が保障され、自由競争という私権が規制されている法律であり、公益事業法であると理解してもよからう。

(注31) 今村成和著、『独占禁止法』有斐閣、昭和49年、p.162.

(注32) 今村成和著、前掲書、p.162.

しかるに、独占禁止法第21条に公益事業として明示されている鉄道事業、電気事業、ガス事業の外に、独占禁止法第22条と適用除外法第1条の1・2・6の法律の意味から、地方鉄道事業、軌道事業、一般乗合旅客自動車運送事業、公衆電気通信事業も、公益事業として独占禁止法に明示されていると理解される。しかるに、独占禁止法の公益企業の範囲は、上記の事業の枠内で、経済性を指導原理として、合理的、継続的、統一的に商品生産をなす意思統一体としての個別生産経済体であると理解されるのである。

〔3〕 一般公衆の需要に供するという目的を明示している法律

(1) 労働関係調整法（昭和21年9月27日公布，法律25号，昭和21年10月13日施行）

資本主義経済体制の場合、労使の利害対立は不可避であり、その最終的対立の結果として、労働争議行為となる。周知のように、労働争議行為は、労使双方に多大の犠牲をもたらすだけでなく、社会にも多大な損失をもたらす。しかるに、争議行為に至らないように最善の予防をしたり、自主的に調整されることが、基本的に労使間に確立されていなければならない。しかし、そのような努力にもかかわらず、争議行為が起った場合のために、それを調整する制度の確立が必要とされるのである。それゆえ、第2次大戦後、このような予防措置や自主的な労使間の調整制度や争議行為調整制度を保障する法律として、労働関係調整法（以下、労調法という）が制定されたのである。

労調法の目的は、同法1条に「労働組合法と相俟って、労働関係の公正な調整を図り、労働争議を予防し、又は解決して、産業の平和を維持し、もって経済の興隆に寄与することを目的とする。」と明示されている。それゆえ、同1条から推論する限りにおいては、争議行為調整制度が、全面的に労調法によって保障されているようであるが、事實は、そうではない。争議行為の禁止および制限として、以下の三つの事項が、労調法に明示されている。

1. 安全保持施設の運行の停止を伴う争議行為の禁止（同法36条）
2. 公益事業争議行為における予告制度（同法37条）
3. 緊急調整決定後の争議行為禁止（同法38条）

上記の争議行為の制限・禁止の事項の中で、われわれが、最も関心を与せる事項は、2の事項である。なぜなら、この事項を規定している37条の全文が、「公益事業に関する事件につき関係当事者が争議行為をするには、その争議行為をしようとする日の少なくとも十日前までに、労働委員会及び労働大臣又は都道府県知事にその旨を通知しなければならない。」と規定されているからである。この通知予告の趣旨は、公益事業の供給するサービスは、公衆の日常生活に欠くことの出来ないサービスであるから、予め公衆に公表して、生活上の不便性が最少限度にとどまるように準備期間を与えようとしたことに他ならない。かくして、上記のような意味から、同条は、公衆の日常生活に不可欠な役を供給している事業についての法律であり、公益事業法の意味を十分に有する条項であるといえる。

また、同法の中で、公益事業との関係から、争議行為を停止させ、強制的に争議調整を行わせる制度（緊急調整）を導入すべき要件を明示している条項がある。その条項は同法35条の2である。同条の1・2項は、以下のとおりである。

同条1項……内閣総理大臣は、事件が公益事業に関するものであるため、又はその規模が大きい若しくは特別の性質の事業に関するものであるために、争議行為により当該業務が停止されるときは国民経済の運行を著しく阻害し、又は国民の日常生活を著しく危くする虞があると認める事件について、その虞が現実に存するときに限り、緊急調整の決定をすることができる。

同条2項……内閣総理大臣は、前項の決定をしようとするときは、あらかじめ中央労働委員会（船員法の適用を受ける船員に関しては、船員中央委員会。以下同じ）の意見を聞かなければならない。

上記の緊急調整決定の要件を明示している同法35条の2の意味は、争議行為によるその事業の停止が国民経済の運行を著しく阻害し、また国民の日常生活を著しく危くするおそれがあると認識した場合、内閣総理大臣は、中央労働委員会（船員中央委員会）の意見を聞いた上で、緊急調整を決定できるということの意味している。それゆえ、この条項も、公衆の日常生活に不可欠な用役を供給している事業についての法律であり、公益事業法の意味を十分に有する法律であるといえる。

さらに、労調法の中から公益事業と関連ある条項を見出すならば、同法38条と27条を指摘することができる。同法38条は次のとおりである。「緊急調整の決定をなした旨の公表があったときは、関係当事者は、公表の日から50日間は、争議行為をなすことができない。」同条の意味は、公益事業の供給する用役は、公衆の日常生活に不可欠な用役であるので、公衆が安心して生活できるように、公益企業の争議行為を50日間停止させ、その間を冷却期間として調整するようという意味である。また、同法27条には、「公益事業に関する事件の調整については、特に迅速に処理するために、必要な優先的取扱がなされなければならない。」ということを示している。すなわち、この意味は、公衆の日常生活に不可欠な用役の供給に支障をきたさないように、全ての事件に優先して、その処理にあたり、事件解決に最大の努力をしなければならないという意味である。それゆえ、38条も27条も、公衆の日常生活に不可欠な用役を供給している事業についての意味を十分に有している法律であると推論されるので、公益事業法に類する法律であるといえよう。

これまで、公衆の日常生活に不可欠な用役の供給事業についての規定が、潜在的又は顕在的に示されている労調法について考察してきた。そして、そのような潜在化と顕在化が明確に示されていると推論される条項を公益事業法の範疇であると理解してきた。

ここで、労調法の中で公益事業法として認識されている諸条項の中で、公益

事業の範囲を明示している労調法8条について考察する。同8条は、わが国の法規の中でも、唯一、公益事業の範囲を明示しているものとして、注目される法律で、同条1項は次のように示されている。「この法律において公益事業とは、左（この場合下）の事業であって、公衆の日常生活に欠くことのできないものをいう。」

一、運輸事業

二、郵便、電信又は電話の事業

三、水道、電気又は瓦斯供給の事業

四、医療又は公衆衛生の事業

上記8条1項に明示された公益事業の範囲で、われわれの理解する公益事業の範囲と相違するところは、四の医療又は公衆衛生の事業が、同条1項に公益事業の範囲として、明示されていることである。われわれの理解する公益事業とは、われわれの日常生活に必需な用役や財貨を供給するために地域的自然独占が容認され、かつ、公共の利益のために公共団体（政府・地方公共団体）によって公共規制を受けている継続的商品生産事業である、と理解している。しかるに、四の事業には、地域的自然独占が容認されておらず、さらに、医療又は公衆衛生が、端的に商品として取扱われてよいと思われぬ。その意味で、労調法8条1項で明示されている四の事業は、公益事業の範囲として容認されるべきものでない。

つぎに、8条1項を補足するものとして、8条2項は次のように明示されている。

「内閣総理大臣は、前項の事業の外、国会の承認を経て、業務の停廃が国民経済を著しく阻害し、または公衆の日常生活を著く危くする事業を、一年以内の期間に限り、公益事業として指定することができる。」

この条項に示されている公益事業の内容を考察するならば、次のようになる。すなわち、その事業の停廃が、①国民経済を著しく阻害する事業と、②公衆の

日常生活を著しく危くする事業と、③その両者の内容をもつ事業の3つを公益事業として、示しているということである。

①の事業は、国の産業構造上、重要産業として認識され、その事業の停廃が国民経済を著しく阻害するであろうが、必需性、自然独占性という公益事業の属性を必要としない事業であることから、われわれの理解している公益事業と本質的に異なり、公益事業としての地位を認める訳にいかない事業である。^(注33)

②と③の事業の場合、公益事業の属性としての必需性と地域的自然独占性と、公共の利益のための公共規制が具備されているならば、公益事業として認められうるが、それらの一つでも欠けているならば、公益事業としての地位を与えることは、不可能である。

筆者は、労調法と公益事業法との関連性と、労調法に明示されている公益事業の範囲について考察してきた。前者の考察から、一般的にいえることは、労調法の中に公益事業法としての性格を有する条項が、比較的、多く散在しているということである。それゆえ、筆者は、労調法の中で、公益事業法を広くとらえたということである。後者の場合、労調法は社会法的側面から、必要以上に公益事業の範囲を広くとらえているということである。それゆえ筆者は、経済学的・経営学的立場から労調法より公益事業の範囲を狭くとらえたということである。

前者の理由としては、公益事業がその社会的機能・経済的機能をより一層、発揮できるように、諸法に散在している公益事業や公益企業に関する法律を広義に、かつ多面的にとらえ、いずれ、それらを整理し、体系化できるところは体系化することによって、必要な諸制度を整備しようとするためである。後者の理由としては、公益事業の範囲を経済学的・経営学的立場から狭義にしないならば、国民経済的に、重要産業と公益事業が同一視されやすく、重要産業

(注33) 拙稿『公益事業研究』「公益企業概念についての再考察」第31巻第2号、昭和55年、pp.59~60.

は市場競争をまぬがれるような傾向となりがちとなり、ますます企業集中化がされやすくなるからである。すなわち、重要産業の市場競争は排除され、市場の独占化をまねき経済力支配はますます強化され、価格は引き上げられ、独占的利潤が獲得されるようになり、一般公衆の利益が阻害されるようになるからである。^(注34)

かくして、これまでの考察から労調法の公益事業の範囲についての曖昧性、不明瞭性を回避して厳密に公益事業の範囲を筆者なりに整理すれば、①運輸事業、②郵便・電信又は電話の事業、③水道、電気又は瓦斯供給事業の3つを公益事業の範囲として、指摘することができる。しかるに、労調法の公益企業の範囲は、上記の事業の枠内で、経済性を指導原理として、合理的、継続的、統一的に商品生産をなす意思統一体としての個別生産経済体である。(未完)

(注34) 拙稿、前掲書、pp.60~61.