

わが国の公益企業の範囲（2）

—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、第21巻第2号）
 - (2) 個別事業法（以下、本号）
 - ① 公衆通信事業系統
 - 1. 郵便法
 - 2. 電気通信事業法
 - 3. 日本電信電話株式会社法
 - 4. 国際電信電話株式会社法
 - 5. 電波法
 - 6. 放送法
 - 7. 有線テレビジョン放送法
 - ② 市民生活必需用役(財)供給事業系統（以下、次号）
 - ③ 公衆運輸事業系統
- [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

(2) 個別事業法

公益事業は、その事業の種別毎に、それぞれ独自の発達をなしていて、その発達の程度が等しくない。しかし、公衆の日常生活に不可欠な用役や財を供給

している事業であるということについては、同一である。それゆえ、公益事業として、最も客観的に明確化されている属性としての「公衆の日常生活に不可欠な用役や財を供給している事業」というような内容を有している条項を、それぞれの事業法から厳密に見出して、公益事業として確実に認識されるものかどうかを考察する。その場合、供給する用役や財の性質により、①公衆通信事業系統、②市民生活必需用役(財)供給事業系統、③公衆運輸事業系統の3つに大別した上で、それぞれの事業法を考察する。そして、それぞれの事業法に基づき経営されているそれぞれの経営体が、公益企業であるかどうかを吟味する。

① 公衆通信事業系統

1. 郵便法（昭和22年12月12日公布，法律165号，昭和23年1月1日施行）

郵便法の目的は、同法第1条に明示されているように、郵便の役務をなるべく安い料金で、あまねく公平に提供することによって、公共の福祉を増進することである。しかるに、できるだけ安い料金で公平に郵便サービスを提供するということを同条が明示しているということは、同条は、「公共の福祉の増進」という目的だけでなく、「利用者公衆に供すること」も目的としていることを意味している。それゆえ、同条は、当然のことながら公益事業法の意味を十分に有しているといえるのである。

郵便事業は、国民の日常生活に欠かせない通信の一分野である郵便物送達サービスを、均一かつ低廉な料金で国民が等しく容易に利用できるように、全国に配置された郵便局を通じて、全国津々浦々にわたって提供する事業である。

また、同事業は、わが国の場合、同法第2条や第5条第1項に示されているように独占事業とされている。すなわち、同第2条には、「郵便は、国の行う事業であって、郵政大臣がこれを管理する。」と規定され、同第5条第1項には、「何人も郵便の業務を業し、又、国の行う郵便の業務に従事する場合を除いて、

郵便の業務に従事してはならない。但し、郵政大臣が、法律の定めるところに従い、契約により郵政省のため郵政の業務の一部を行わせることを防げない。」と規定されている。

郵便事業が国営独占となっている理由として、次のようなことが指摘される。

㉔ 国民に郵便事業のサービスを低廉に公平に提供するためには、経済的に採算がとれない過疎地域をも包含した全国的組織とする必要があるからである。

㉕ 郵便事業の全国的組織の二重以上の設置は、破滅的競争をもたらし、国民経済的に極めて不経済となる。それゆえ、全国レベルでの自然独占は当然のことといえる。

㉖ 郵便事業の従事者は、郵便物に関する秘密を侵してはならないということが、憲法第21条^(注1)、同法第9条^(注2)に明示されており、このことによって、郵便通信の秘密が保障されているからである。なぜなら、国が法治国家として安定し存在している以上、郵便事業が国営独占事業として経営されることによって、郵便物に関する秘密が確保されるということを国民は、信じているからである。

㉗ 日本が国際化されればされるほど、諸外国との関係が増大されるようになる。しかるに当然のことながら、郵便物の交換も増大する。それゆえ、諸外国と相互に密接に郵便事業が経営され、送り手から受け手に確実に郵便物が送達されるためには、政府主体の国営独占事業となっていることが、望ましいからである。

かくして、郵便事業は公衆の需要に供する事業であると同時に、国営独占事業化されなければならないという上記の事由から、公益事業としての2つの属

(注1) 憲法第21条(集会・結社・表現の自由、通信の秘密)

- ① 集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由はこれを保障する。
- ② 検閲は、これをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない。

(注2) 郵便法第9条(秘密の確保)

- ① 郵政省の取扱中に係る信書の秘密は、これを侵してはならない。
- ② 郵便の業務に従事する者は、在職中郵便物に関して知り得た他人の秘密を守らなければならない。その職を退いた後においても、同様とする。

性（必需性，独占性）を有している。それゆえ，国营独占事業としての郵便事業は，公益事業として位置づけられるし，公衆の需要に供する継続経営活動をなす個別生産経済体としての公益企業でもある。また，これまで述べてきた郵便法の条項は，公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。

さらに，郵便法の中で，上記の条項の外に公益事業法として妥当であると思われる条項としては，次のような条項が指摘される。

(A) 郵便法第3条（郵便に関する料金）

郵便法第3条は，郵便に関する料金規定である。すなわち，同条は，「郵便に関する料金は，郵便事業の能率的な経営の下における適正な費用を償い，その健全な運営を図ることができるに足りる収入を確保するものでなければならない。」と規定され，原価主義が採用されている。

公益企業の料金は，市場機構の中で需要と供給の力量関係で決定されるというのではなく，規制主体（国会，政府，地方自治体）によって，人為的，制度的に決定されることを特徴としている。それゆえ，そのような人為的，制度的な決定にさいし，公正性，合理性，公共性をもたせるための主たる基準として原価主義が採用されているのである。しかるに，上記のような意味から原価主義に基づく同第3条は，公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。

(B) 郵便法第6条（利用の公平）

郵便法第6条は，「何人も郵便の利用について差別されることがない。」という規定であり，利用者公衆の需要にさいして公平にサービスを供給するという意味である。それゆえ，同条は，“公衆の需要に供する”ということの意味している法律であり，公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。

2. 電気通信事業法（昭和59年12月25日公布，法律86号，昭和60年4月1日施行）

電気通信事業法は，公衆電気通信法（昭和28年7月31日公布，法律97号，同年8月1日施行）の廃止（昭和60年3月31日）にともなって制定された法律であ

る。

同法第1条に同法の目的を次のように明示している。「この法律は、電気通信事業の公共性にかんがみ、その運営を適正かつ合理的なものにすることにより、電気通信役務の円滑な提供を確保するとともにその利用者の利用を保護し、もって電気通信の健全な発達及び国民の利便の確保を図り、公共の福祉を増進することを目的とする。」同条の意味を換言するならば、次のように理解することができる。すなわち、電気通信事業とは、国民経済に欠かすことのできない通信サービスを提供することによって、公共の利益に寄与することを目的としている事業であるということを、明らかにしているのである。

さらに、同条は、公共の利益という目的だけでなく、利用者公衆の需要に供するという内容も具備していることから、公益事業法としての意味を十分に有しているといえよう。

同法第2条は、電気通信に関する基本的用語の定義を以下のように行っている。

1. 電気通信とは、有線、無線その他の電磁的方式により、符号、音響又は映像を送り、伝え、又は受けることをいう。
2. 電気通信設備とは、電気通信を行うための機械、器具、線路その他の電氣的設備をいう。
3. 電気通信役務とは、電気通信設備を用いて他人の通信を媒介し、その他電気通信設備を他人の通信の用に供することをいう。
4. 電気通信事業とは、電気通信役務を他人の需要に応ずるために提供する事業をいう。
5. 電気通信事業者とは、電気通信事業を営むことについて、第9条第1項の許可を受けた者、第22条第1項の規定による届出をした者及び第24条第1項の登録を受けた者をいう。
6. 電気通信業務とは、電気通信事業者の行う電気通信役務の提供の業務を

いう。

上記の定義の中で、われわれに関心を与えるのは、4.の「電気通信事業」の定義である。この定義に明示されているように、同事業は他人の需要に供する事業であり、それゆえ、十分に公益事業としての地位を有している。また、当然のことながら、同法第2条4は、公益事業法の意味を十分に有しているのである。

さて、上記のように定義された電気通信事業の全てが、公益事業としての地位を与えられるか否かについて、電気通信事業法に示されている同事業の内容を吟味した上で考察する。電気通信事業は、第一種電気通信事業と第二種電気通信事業に分けられる（同法第6条第1項）。

第一種電気通信事業は、電気通信回線設備を自ら設置して通信サービスを提供する事業である（同法第6条第2項）。しかるに同事業は設備投資産業としての色彩が濃く、公益事業の特性としての設備拘束性を有する。しかし、設備拘束性という特性を第一種電気通信事業が有するにもかかわらず、独占市場にあるのではなく、また、まったくの自由市場にあるのでもない。このことは、電気通信事業を取り巻く科学技術の進歩によりスケール・メリット（規模の経済）による自然独占が必ずしも機能しなくなったことや、複数の通信ネットワークの接続が技術的に可能になったことに由来する。いわゆる、第一種電気通信事業が完全独占市場にあるのではなく、自由競争市場にあるのでもないということは、科学技術の進歩により、ある程度の自由競争市場下で、第一種電気通信事業が合理的、能率的、経済的に経営される可能性が、確実に推測されるようになったことに起因する。

第二種電気通信事業は、第一種電気通信事業者が設置した電気通信回線を借りて、自社の機械を接続して、多種多様な通信サービスを供給する事業である（第6条第3項）。同事業は、さらに、一般第二種電気通信事業と特別第二種電気通信事業に分類される（同法第21条）。前者は、特定の顧客（主として特

定企業)を対象として通信サービスを提供する事業であるのに対し、後者は、不特定多数の顧客を対象として通信サービスを提供する事業である。しかるに、前者は設備投資産業的性格を有しないのに対し、後者はサービス供給地域が大きくなるため、設備投資産業的性格を有する。

本来、公益事業としての地位を有するには、2つの属性(必需性、独占性)が、当該事業に備わっていなければならないということが通説である。

第一の必需性は、われわれの日常生活に不可欠な用役を提供することを意味し、公益事業の本質でもある。

第2の独占性は、公益事業は自然独占でなければ、能率かつ経済的に経営することが、出来ないことを意味している。すなわち、公益事業の場合、競争の不経済が、これまであまりにも大きかった。例えば、競争が有効にスタートしたとしても、従前までは、しだいに破滅的競争に導かれ、継続できなくなるケースがほとんどであった。したがって、公益事業の独占性は、スケール・メリットをもたらし、利用者公衆の利益を確保するものとして認識され、通説となっているのである。それゆえ、公益企業の上記の2つの属性は、恒常的に公共の利益と軌を一にするものであった。

しかし、公益事業の独占性という属性が、今日の高度な科学技術の進歩により、一部の分野で、自然独占イコール規模の経済というメリットを必ずしももたらさなくなってきた。いわゆる、公益事業の独占性(破滅的競争→自然独占)という一般的通説が崩壊しつつある分野も生じてきたのである。具体的には、電気通信事業の場合、衛星通信や光ファイバーケーブル等の科学技術の急速な進歩により自然独占=規模の経済は、意味を有しなくなってきた。加えて、独占に替わる競争の導入による電気通信事業が、利用者公衆である国民に、質的に高度な、量的に許容量の大きいサービスを提供するようになり、従前より、電気通信の健全な発達を促進させるようになるということが、現実的となってきたのである。すなわち、公益事業の一分野である電気通信事業の独占性が、

今日の科学技術の急速な進歩により、自然独占＝規模の経済というメリットや質量ともにグレードの高いサービス向上性を保障しなくなってきたということは、利用者公衆の利益の擁護ということに合致しなくなってきたことを意味する。それゆえ、設備の二重投資による資本の利用効率の悪化を防ぐために自然的に容認されてきた公益事業の独占性は、必ずしも、公益事業の属性としての存在価値を有しなくなってきた。しかるに電気通信事業のように、公益事業の属性（必需性と独占性）の一つである独占性が存在しなくとも、結果として、2つの属性が存在していた場合と同様に、公益事業が公衆の需要に供する事業となり、さらに公共の利益という目的に合一する事業となるならば、公益事業は経済制度の一分子であることからして、公益事業の地位を十分に有しているといえるのである。

これまで電気通信事業の内容について検討してきた。そして、この検討で、われわれは、科学技術の進歩が、公共の利益を阻害しない限りにおいて、これまで公益事業の属性として位置づけられている独占性（自然独占）を捨象する勢力を有するというを理解した。しかるに、上記のこのような理解を前提として、新しい時代の新しい電気通信事業のどのような事業内容に公益事業としての地位が付与されるものであるかを考察する。

まず、第一種電気通信事業は、競争原理が導入されたとはいえ、設備投資産業であり、全くの自由競争市場に置かれてはいない。このことは、第一種電気通信事業者間の破滅的競争によって利用者公衆が損失をこうむらないように、同事業の営業にさいして、郵政大臣の許可制（同法第9条第1項）が設けられていることから理解される。さらに、同事業の確実性、安全性について政府が監督していることなどの広範な意味からも、同事業が公共の利益を目的としていることを示しているといえる。しかるに、同事業は、公益事業としての地位を十分に有しているのである。それゆえ、同事業のなかで合理的、計画的、統一的、継続的に電気通信サービスを供給する個別生産経済体は、公益企業と

しての地位を十分に有しているといえる。

第二種電気通信事業の一般第二種電気通信事業は、主として多くの特定企業グループが第一種電気通信事業の設備装置を借りて、多種多様な電気通信サービスを利用・応用する事業であり、一般公衆の需要に供する事業であるとはいえない。また、特定企業グループの新規参入は、容易となるように届け出制（同法第22条）であり、同事業は競争場裡にある。それゆえ、同事業は上記の二つの点から公益事業の範囲に属さない事業である。しかるに、同事業のなかで合理的、計画的、統一的、継続的に電気通信サービスを供給している個別生産経済体といえども、公益企業としての地位を有してはいない。

第二種電気通信事業の特別第二種電気通信事業は、第一種電気通信事業の設備装置を借りて、その装置に同事業の設備装置を連結して経営活動を行う点では、一般第二種電気通信事業と同様である。しかし、同事業の経営活動の範囲は、全国的、国際的であり、不特定多数の利用者の通信の用に供する事業である（同法第21条第3項）ことから、設備投資産業の性格を有している。それゆえ、同事業は、一般第二種電気通信事業より必然的に競争の面では希薄となりがちなることから、同事業の参入にさいしては、登録制（同法第24条第1項）が採用されている。しかるに、同事業は、不特定多数の利用者を対象とすることと、競争の希薄という2つの面と、公共の利益を優先的に考慮しなければならない事業であることから、公益事業としての地位を十分に有する事業であるといえよう。当然のことながら、同事業のなかで合理的、計画的、統一的、継続的に電気通信サービスを供給している個別生産経済体は、公益企業としての地位を十分に有しているのである。

これまで、電気通信事業法をとおして、公益事業として電気通信事業が妥当性をもつか否か、また妥当性を有するとするならば、どの程度の電気通信事業が公益事業範囲に属することが可能であるか、さらに可能の場合、同事業のなかで合理的、計画的、統一的、継続的に電気通信サービスを供給する個別生産経

済体が公益企業であるということについて考察してきた。

さらに、ここでは、公益事業の範囲にとらわれず、電気通信事業法の中で、上記の条項以外で、公益事業法として妥当性のある条項と思われるものを指摘し考察する。

(A) 電気通信事業法第3条・4条（通信の秘密の保護）

電気通信事業に固有の公共性とは、検閲の禁止と通信秘密の保護が、保障されていることである。しかるに憲法第21条と同様に同法第3条・第4条は、^(注3)^(注4)国民生活の自由と思想、信教、表現の自由を遵守する上で、きわめて公共性の強い法律である。換言するならば、憲法第21条に明示されている内容を個別事業法である同法第3条・第4条にも具体的に導入し、検閲の禁止と通信秘密の保護の遵守という公共性を強く示しているのである。しかるに同法第3条・第4条は、公共性の遵守という意味から公益事業法としての意味を十分に有している法律である。

(B) 電気通信事業法第7条（利用の公平）

同法第7条は、電気通信事業者は利用公衆者を公平に取扱わなければならないという条項であり、次のように明示されている。「電気通信事業者は、電気通信役務の提供について不当な差別的取扱いをしてはならない。」すなわち、電気通信事業が特定の組織や個人に対して、そのサービス供給を不当に差別するということは、同事業の目的である公共の利益や利用者公衆の需要に供することに反することになるので、利用の公平という第7条が規定されたと思われる。それゆえ、この条項は、公共の利益や利用者公衆の需要に供するという同事業の目的を側面から擁護している規定であり、公益事業法としての意味を十分に有している法律であるといえる。

(C) 電気通信事業法第8条（重要通信の確保）

(注3) 電気通信事業法第3条（検閲の禁止）
電気通信事業者の取扱中に係る通信は、検閲してはならない。

(注4) 電気通信事業法第4条（秘密の保護）
電気通信事業者の取扱中に係る通信の秘密は、侵してはならない。

「国民生活の維持と安全に密接に係る通信」や「公共の利益のために緊急を要する通信」を電気通信事業は優先的に取扱わなければならないことを、同法第8条^(注5)は規定している。いうまでもなく、重要通信を優先的に取扱うことを規定しているこの条項は、表面的には、第7条の「利用の公平」と正反対のものである。しかし、同条は同事業の目的である公共の利益のために重要通信を最優先して取扱うことを明示しているものであり、究極的に第7条と矛盾するものでない。しかるに、同条も公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。

(D) 電気通信事業法第18条（第一種電気通信事業の休止又は廃止）

同条は、第一種電気通信事業の休・廃止を当該第一種電気通信事業会社の都合で行ってはならないという法律である。すなわち、当該事業会社の営業許可、その他の権利は、電気通信サービスを公衆の需要に供する義務履行を遵守して公共の利益に貢献するということが、当該事業会社に付与されているものである。それゆえ、当該事業会社は当該事業を経営悪化等の理由で身勝手に休・廃止してはならないということを、同条は意味しているのである。しかるに、同条もまた、公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。

(E) 電気通信事業法第31条（契約約款の認可と認可基準）

従来、日本電信電話公社の料金の変更は、公衆通信法の改正という手続を必要としたため、国会の議決を必要としていた。しかし、電気通信事業法の制定により、日本電信電話株式会社を含む第一種電気通信事業者のサービスに対する料金やその他の提供条件については、契約約款を定め、郵政大臣の認可によ

(注5) 電気通信事業法第8条（重要通信の確保）

第1項、電気通信事業者は、天災、事変その他の非常事態が発生し、又は発生するおそれがあるときは、災害の予防若しくは救援、交通、通信若しくは電力の供給の確保又は秩序の維持のために必要な事項を内容とする通信を優先的に取り扱わなければならない。公共の利益のため緊急に行うことを要するその他の通信であって郵政省令で定めるものについても同様とする。

第2項、前項の場合において、電気通信事業者は、必要があるときは、郵政省令で定める基準に従い、電気通信業務の一部を停止することができる。

って決定されることになった。そして、これらを変更するときも、同様に郵政大臣の認可によることになった。(同法第31条第1項)

このように料金決定が、国会の議決という立法と行政による2本立のチェックから、郵政大臣の認可という行政による1本立のチェックに変更した。それでは、料金決定が認可制だけになった理由を推察するならば、次のようなことが指摘されるだろう。すなわち、第一種電気通信事業が独占でなくなったとはいえ、同事業は、相変らず設備投資産業であり、競争原理の導入度が小さく、全くの自由競争市場に置かれていない。それゆえ、サービス受給者である利用者は、選択の幅が小さく、未だに弱い立場に置かれているので、利用者の利益を保護するために、料金を政府(郵政大臣)による認可制とすることが妥当であると判断されたのである。したがって、料金その他の条件についての同法第31条第1項の契約約款条項は、上記のように利用者の利益を保護するという目的を有しているので、公益事業法としての意味を十分に有している。

電気通信事業者の料金改正申請を受けた郵政大臣は、ある一定の基準に照合して認可すべきか否かの判断をしなければならない(同法第31条第2項)。その一定基準は以下のとおりである。

1. 料金が能率的な経営の下における適正な原価に照らし公正妥当なものであること。
2. 料金の額の算出方法が適正かつ明確に定められていること。
3. 第一種電気通信事業者及びその利用者(電気通信事業者との間に電気通信役務の提供を受ける契約を締結する者をいう。以下同じ)の責任に関する事項並びに電気通信設備の設置の工事その他の工事に関する費用の負担の方法が適正かつ明確に定められていること。
4. 電気通信回線の使用の態様を不当に制限するものでないこと。
5. 特定の者に対し不当な差別的取扱いをするものでないこと。
6. 第8条第1項(重要通信の確保)の通信に関する事項について適切に配

慮されているものであること。

1の基準は、料金設定における原価主義を明示したものである。いわゆる、この原価主義は、大多数の公益事業が料金設定するにさいして、利用者公衆の利益を損わないようにという理由から、採用している原則である。しかるに、上記の意味から、同基準は公益事業規制であると同時に公益事業法としての意味を十分に有しているといえるだろう。

2の基準の「料金算出方法が適正かつ明確」ということは、「総収益要求を満たすために需要者側に賦課される負担は、各受益者の間に公平に配分されなければならない。」ということを示しているものである。この「受益者負担の公平」という原則は、大多数の公益事業が料金構成するにさいして、利用者公衆の利益を遵守するという理由から採用されている原則である。しかるに、同基準も1の基準と同様に公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。

3の基準の「供給者と需要者の責任範囲の明確化」ということは、供給者と需要者との間における権利・義務を明確にしなければならないことを意味している。すなわち、供給者である第一種電気通信事業は独占を有していないとはいえ、設備投資産業であり、制限独占となる可能性を十分に有しているので、この明確化は、相対的に強い立場におかれている供給者の権利が不当に強化されないように、両者の権利・義務を明確にしておくことを意味しているものである。それゆえ、この基準は、利用者公衆の利益を擁護することを目的としている基準であると理解されるので、公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。

4の基準は、第一種電気通信事業設備を技術的に可能な限りにおいて、資源の最適配分という原則にしたがい、できるだけ有効に利用するということを意味している。このことは、同事業は設備投資産業であり、自然独占でなければならないという伝統的理論は、科学技術の進歩により、今日では崩壊の途にあることを明示している。いわゆる、同事業が独占状況下にある以上に制限競争

下でも設備の有効利用によって、規模の経済の生産性や利用者の利便性を計ることが可能であることを、同基準は意味しているのである。換言するならば、当該事業が自然的独占という公益事業の属性の一つを欠いても、結果的に当該事業が「公衆の需要に供する事業」、「公共の利益を目的とする事業」に背反しない限り、公益事業としての地位を有することを、4の基準は意味しているのである。それゆえ、4の基準は伝統的公益事業理論に立脚しないものであるが、新しい理論を基盤としたものであり、公益事業法としての意味を十分に有しているといえよう。

5の基準は、第7条の「利用の公平」ということを具体的に契約約款の認可基準に明示したものであり、(B)で論述したと同様な理由から、公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。

6の基準は、第8条の「重要通信の確保」ということを、具体的に契約約款の認可基準に明示したものであり、(C)で論述したと同様な理由から、公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。

(F) 電気通信事業法第34条（サービス提供義務）

第一種電気通信事業者は、正当な理由がなければ、その業務区域における電気通信役務の提供を拒んではならない（同法第34条）。いわゆる、同条は、電気通信事業者の目的が示されている同法第1条の「電気通信事業の公共性にかんがみ、その運営を適正かつ合理的なものとすることにより、電気通信役務の円滑な提供を確保するとともにその利用者の利用を保護し、公共の福祉を増進することを目的とする。」ということを示しているものである。それゆえ、同条は、公益事業法としての意味を十分に有しているといえるであろう。

3. 日本電信電話株式会社法（昭和59年12月25日公布，法律85号，昭和59年12月25日施行）

同法は、日本電信電話公社の民営化と日本電信電話公社法の廃止に伴い制定

された法律である。しかるに、同法は個別事業法である電気通信の一類系であり、特別企業法である。

同法第1条第1項は、日本電信電話株式会社の目的及び事業を次のように規定している。「日本電信電話株式会社は、国内電気通信事業を経営することを目的とする株式会社とする。」いわゆる、同社は、日本国内において、電気通信役務を他人の需要に応ずるために提供する事業を経営することを、目的とする株式会社である。しかるに、同社は電気通信役務を他人の需要に応じて供給する経営体であり、公益事業の範囲に属していると同時に、公益企業としての地位を十分に有している。それゆえ、同法第1条第1項は、公益事業法としての意味を有するばかりでなく、それ以上に公益事業としての電気通信事業を実際に経営活動していく上での公益企業法としての意味を有している。

同法第1条第2項^(注6)は、同社の本来の業務外の業務としての附帯業務と目的達成業務を明示している法律である。

これらの本来の業務外の業務は、同社が公益企業とはいえ、公益事業の業務に属してはいない。なぜなら、附帯業務は、電話機などの端末機の製造販売や技術やノウハウの営業活動業務などであり、これらの業務は公衆の需要に供する事業の範囲に属するものとはいえ、それゆえ公益事業とはいえない。

また、目的達成業務は、郵政大臣の認可を受けてから事業を営むものであり、具体的には、陳腐化、不適応化された通信機器等を発展途上国へ輸出する業務や海外プラント輸出業務などが考えられる。これらの業務は、最終的には政府の責任が問われるような業務であるために郵政大臣の認可を必要とするのであるが、公衆の需要に供する事業の範囲に属するものとはいえ、それゆえ公益事業ではない。したがって、同社の業務の中で公益事業に属するものは、同法

(注6) 日本電信電話株式会社法第1条第2項、会社は、前項の事業を営むほか、これに附帯する業務及び郵政大臣の認可を受けて、その他会社の目的を達成するために必要な業務を営むことができる。この場合において、同項の事業に附帯する業務に関し必要な事項は、郵政省令で定める。

第1条第1項の本来の電気通信事業であり、同法第1条第2項の附帯業務や目的達成業務は公益事業に属さないものである。それゆえ、同法第1条第1項は公益事業法としての意味を有するばかりでなく、それ以上に公益企業法としての意味を有している。また、当然のことながら、同法第1条第2項は、公益事業法としての意味を有しないし、公益企業法としての意味も有しない。

同法第2条は、同社の責務について次のように規定している。「会社は、前条の事業を営むに当たっては、常に経営が適正かつ効率的に行われるように配意し、国民生活に不可欠な電話の役務を適切な条件で公平に提供することにより、当該役務のあまねく日本全国における安定的な供給の確保に寄与するとともに、今後の社会経済の進展に果たすべき電気通信の役割の重要性にかんがみ、電気通信技術に関する実用化研究及び基礎的研究の推進並びにその成果の普及を通じて我が国の電気通信の創意ある向上発展に寄与し、もって公共の福祉の増進に資するよう努めなければならない。」上記の条文からも理解されるように、同社が国民生活に不可欠な電話の役務を公平に、安定的に供給するということは、同社が公衆の需要に供する経営体であることと一致する。しかるに、同社は公益事業であると同時に公益企業でもある。

また、同社が公共の福祉の増進に資するよう努めなければならないということは、同社が公共の利益を目的としなければならないということと一致することを意味する。それゆえ、同社は公益事業でもあり、公益企業でもある。

かくして、上記の意味から、同法第2条は、公益事業法としての意味を十分に有している法律であると同時に、公益企業法としての意味を十分に有している法律であると断言できる。

4. 国際電信電話株式会社法（昭和27年8月7日公布，法律301号，昭和27年9月10日施行）

^(注7)
国際電信電話株式会社設立趣意書によると、「同社の設立目的は、わが国が平

(注7) 国際電信電話株式会社編『国際電信電話株式会社25年史』昭和54年，pp.4～5.

和國家として又高度の文化國家として，列國競争の國際場裡において，よくその生存と繁榮を確保していくことである。」と明示している。そして，「この目的を遂行していくための方針は，諸列國と親善關係を結び，文化の交流と通商貿易を盛んにし，我が國の文化的，經濟的基盤を培って行くことである。」という。そして，さらに，「この方針を具現化していく最も適當な方策は，國際電信電話事業を國內電信電話事業より切り離し，自主的，機動的且つ能率的な經營形態である民營のもとに運営していくことである。」という。

かくして，上記のような設立趣旨の下に，同社は，國際電信電話株式会社法に基づき，日本電信電話公社から國際電気通信部門を引き継ぎ，國際電気通信事業を經營することを目的として（同法第1条），昭和28年4月1日から營業を開始した株式会社である。しかるに同法第1条の目的から，同社は國際電気通信役務を他人の需要に応じて供給する經營体であるので，公益事業の範囲に属すると同時に個別の公益企業でもある。それゆえ，同条は公益事業法の意味を有するだけでなく公益企業法としての意味を十分に有している。

同法第2条^(注8)には，同社の本来の業務外の業務として，日本電信電話株式会社と同様に附席業務と目的達成業務が明示されている。そこで，同社が公益事業の範囲に属しているからといって，同条に明示されている附帯業務や目的達成業務が，公益事業の範囲に属してはいない。なぜならば，同条に明示されている業務は，前述の日本電信電話株式会社法第1条第2項と同様な理由から，公衆の需要に供する事業とはいえないからである。それゆえ，同法第2条は公益事業法としての意味を有していない。

5. 電波法（昭和25年5月2日公布，法律131号，昭和25年6月1日施

同設立趣意書は，昭和28年1月7日付で，設立委員長，中島久萬吉の氏名で配布されている。

(注8) 國際電信電話株式会社法第2条，國際電信電話株式会社（以下「会社」という。）は，前条の事業を営むほか，これに附帯する業務及び郵政大臣の認可を受けて，その他会社の目的を達成するために必要な業務を営むことができる。この場合において，同条の事業に附帯する業務に関し必要な事項は，郵政省令で定める。

行)

電波法は、放送法と同時に旧法の無線電信法（大正4年，法律26号）の廃止ともなって制定された法律である。従来の無線電信法の下では，電波利用について政府規制が厳しく，必ずしも電波利用が国民に開放されていなかったが，同法の制定・施行を契機として，電波利用が広く国民に開放されるようになった。

さらに，科学技術の進展，社会経済の発達，文化生活の高度化等によって電波利用範囲が単に放送だけに限らず，公衆通信，運輸，気象，防災，治安維持，電力，道路管理，鉄道事業等にも拡大されている。

同法は，総則，無線局の免許，無線設備とその技術基準適合証明，無線従事者，運用，監督，異議申立て及び訴訟と電波監理審議会，雑則，罰則の9章116条と附則から成っている。同法は，概ね，電波利用に関する規定であるが，同法第1条に明示されているように，同法の目的は，電波の公平且つ能率的な利用を確保することによって，公共の福祉を増進することにある。しかるに，同法第1条は，公益事業法としての意味を十分に有している法律である。

しかし，同法には公益事業の範囲を示しているような条項はなく，同法から公益事業の範囲を素描することができない。

6. 放送法（昭和25年5月2日公布，法律132号，昭和25年6月1日施行）

放送法第2条1に明示されているように，「放送」とは，公衆によって，直接，受信されることを目的とする無線通信の送信をいう。すなわち，受信者に対して一方的に送信するので，相互通信を行う他の無線通信とは異なる。また，特定の受信者に対して送信をするのではなく，不特定多数の公衆に対して送信をするのである。それゆえ，その通信内容は公開性を有し，秘密性を有する他の無線通信とは異なる。したがって，同法第2条1は，不特定多数の公衆が公開性のある通信を受信することによって，利益を享受できることになることを目的

として成立した法律であるので、公益事業法としての意味を十分に有している。

放送法は、電波法とともに、旧法の無線電信法の廃止に伴って制定された法律である。同法の目的は、次の三つの原則に従って、

- I) 放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること。
- II) 放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによって、放送による表現の自由を確保すること。
- III) 放送に携わる者の職責を明らかにすることによって、放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること。

放送を公共の福祉に適合するように規律し、その健全な発達を図ることを目的としている（同法第1条）。それゆえ、同法第1条は、放送の目的を公共の福祉にあることを明示している法律であり、公益事業法としての意味を十分に有している。

さて、放送を行うためには、放送をする無線局（放送局）が必要である。そして、その無線局を開設する者は郵政大臣の免許を受けなければならない（電波法第4条、第6条第2項）。また、電波法の規定により放送局の免許を受けた者を放送事業者という（放送法第4条）。電波法や放送法（第51条～53条）の制定・施行を契機に、放送事業者として日本放送協会の他に一般放送事業者（民間放送）も認められるようになった。

現在の日本放送協会（以下、協会という）は、公共の福祉のために、あまねく日本全国において受信できるように放送を行うことを目的としている（放送法第7条）。協会は、放送法の制定と同時に、旧法人の社団法人日本放送協会の解散により成立した経営体である。しかしながら、協会は、旧法人の社団法人日本放送協会のような民法上の社団法人（6千人程度の社員が経営主体となっている社団法人）ではないし、財団法人でもない。しかるに民法や商法が適用されない。すなわち、協会は、放送法第8条に明示されているように、放送法

第7条の目的を達成するために設立された法人である。^(注9)それゆえ、旧協会が民法上の社団法人として少数社員（6千人程度の出資者）の支配のもとに組織されていた経営体であったのに対し、現在の協会は、放送法第1条の原則や目的に合一する経営体としての公共企業体的特殊法人として成立したのである。それゆえ、現協会は、公共の福祉を目的とする産業類系の範疇に属すると同時に個別の経営体でもあるので、公益事業の範囲に属すると同時に、公益企業の地位も十分に有する。

したがって、前述からも理解されるように、放送法第7条は、同法第1条と同様な目的を有することから、公益事業法としての意味を十分に有している。また、同法第8条も公益事業法としての意味を十分に有する。なぜならば、昭和25年1月24日、衆議院電気通信委員会で放送法案の審議が開始されるにあたり、政府委員網島毅電気通信省電波監理長官が、放送法案の概要説明の中で、現協会の企業形態を次のように位置づける、と説明したことからも、理解されるのである。すなわち、現協会を「わが国の放送事業の事業形態を全国津々浦々に至るまで、あまねく放送を聴取できるように放送設備を施設しまして、全国民の要望を満たすような放送番組を放送する任務を持ちます国民的な公共的な放送企業体」として位置づけていく、と説明したことからも理解されるように、協会の法人格の性格を規定している同法第8条は、公益事業法としての意味を十分に有している。さらに同条は、個別の経営体のことを規定していることから、単に公益事業法の意味だけでなく、公益企業法としての意味をも十分に有しているのである。

同法第9条と9条の2は、業務内容を示している。協会の主たる業務内容は、

1) 国内放送（中波放送、超短波放送、テレビジョン放送、テレビジョン多

(注9) 放送法第8条

協会は、前条の目的を達成するためにこの法律の規定に基き設立される法人とする。

重放送)，（第9条第1項1）

Ⅱ）放送及びその受信の進歩発達に必要な調査研究，（第9条第1項2）

Ⅲ）国際放送，（第9条2）

以上の3項目である。その他に同法第7条の目的を達成するため第9条第2項^(注10)に、11項目の業務を行うことができることが、明示されている。

さて、上記の協会業務の考察から、はたして、第9条第1項1、第9条第1項2、第9条第2項、第9条2に示された協会業務内容の全てに、公益事業としての地位を与えることが可能か否か、また、上記の各条項が公益事業法としての意味を有するものであるか否かを考察する。

いうまでもなく、公益事業は公衆の用に供する事業であり、公共の利益を目的とする事業である。しかるに、第9条第1項1の国内放送は、公衆の用に供する事業であり、公共の利益を目的としている。それゆえ、公益事業の範囲である。しかし、第9条第1項2の業務内容は、直接、公衆の日常生活にとって、

(注10) 放送法第9条第2項、

- I) 放送番組編集上必要な劇団、音楽団等を維持し、養成し、又は助成すること。
- II) 協会が放送することを主たる目的とする公開演奏会その他の催しを主催し、又は後援すること。
- III) 放送の普及発達に必要な周知宣伝を行い、出版をし、及び放送の受信に関し公衆の相談に応ずること。
- IV) 放送番組編集上必要な文芸、音楽、美術及び学術の著作権並びに著作隣接権を取得し、使用し、又はその使用を承認すること。
- V) 放送に必要な特許権及び実用新案権並びにこれらの専用実施権及び通常実施権を取得すること。
- VI) 放送番組編集のため、ニュース及び情報を収集し、並びにこれを他人と交換すること。
- VII) 放送番組及びその編集上必要な資料を放送大学学園（以下「学園」という。）若しくは第51条に規定する一般放送事業者の用に供し、又は外国の放送局に提供すること。
- VIII) テレビジョン多重放送を行おうとする者に放送設備を賃貸すること。
- IX) 委託により、放送及びその受信の進歩発達に寄与する調査研究、放送設備の設計その他の技術援助並びに放送に従事する者の養成を行うこと。
- X) 委託により放送受信用機器を修理すること。
- XI) 前各号に掲げるもののほか、放送及びその受信の進歩発達に関し特に必要と認められる業務で郵政大臣の認可を受けたものを行うこと。

不可欠なサービス供給という業務に相当しないので、公衆の用に供する事業の枠外であり、公益事業の範囲に属さない。

第9条第2項に明示されている11項目の業務内容もまた、第7条の目的を達成するための附随的業務であり、公衆の日常生活にとって、不可欠なサービス供給という業務に相当しないので、公益事業の範囲に属していない。さらに、第9条2の国際放送も、公益事業の範囲に属してはいない。なぜならば、国際放送が同法第1条に示されている目的を遂行する業務と考えられ、さらに各国が国際化社会をむかえているとはいえ、今日の国際放送が、公衆の日常生活にとって不可欠なサービス供給という業務に相当しているとはいえないので、公益事業の範囲に属してはいない。

したがって、以上の考察から、協会の業務の中で、第9条第1項1に示されている国内放送のみが、公益事業の範囲に属しているといえる。換言するならば、上記の条項の中で公益事業法としての意味を有しているのは、第9条第1項1に限られる。それゆえ、協会は、第9条第1項1に基づく業務を継続的に経営していることから、第9条第1項1は公益企業法でもある。

当然のことながら、協会以外の一般放送事業者の公益事業の範囲も第9条第1項1に示されている範囲に限定される。そして、さらに、一般放送事業者の場合、全国的な国内放送ではなく、電波法第14条第3項3によって放送区域が定められた放送であるので、その定められた放送が公益事業として位置づけられる。しかるに、上記の事業を合理的、計画的、統一的、継続的に企業経営している一般放送事業者は、個別生産経済体であるので、公益事業の地位を有す

(注11) 初期において、海外植民地と本国を結びつける対植民地放送的性格と国策周知のための対外放送的性格を有し、戦局が進むにつれて戦争遂行のための宣伝放送的性格を有していた海外放送（昭和10年6月1日開始）は、連合軍司令部の命令によって、昭和20年9月10日をもって停止されていた。しかし、昭和27年2月10日、諸外国にわが国の実情を伝え、各国の理解と支援とによって、わが国の復興を進め、且つ文化の交流を図り、国際親善に寄与することを目的として、国際放送として再開されたのである。

るばかりでなく、公益企業の地位も十分に有している。

次に、協会の経営に関する規定として公益事業法の枠にあると思われる条項は、以下のように指摘されるだろう。

周知のように、協会の財政は、契約を締結した全国の視聴者(第32条第1項)から徴収する受信料によって賄われる。この受信料は、協会の当該事業年度の収支予算が国会によって承認されることによって、定められるものである(第37条1・2・4)。すなわち、受信料が収支予算の国会の承認によって決定されるということは、協会が国民的、公共的な放送企業体であり、全国的ネットを有する唯一の放送企業体であるがゆえに、独占的利潤を享受してはならないということに、その本意がある。かくして、その本意の具体的規定として、協会は営利を目的として業務をしてはならないということが、第9条第3項に明示されている。また、協会の収入は、第9条第1項及び第2項並びに第9条2の業務以外の目的に支出してはならないということが、第39条に明示されている。

決算についても同様に、国会が深く関与している。すなわち、協会は毎事業年度の財産目録、貸借対照表及び損益計算書並びにこれに関する説明書を作成し、郵政大臣に提出しなければならない(同法第40条第1項)。次に、郵政大臣は、前項の書類を内閣に提出しなければならない(同条第2項)。そして、内閣は、前項の書類を会計検査院の検査を経て国会に提出しなければならない(同条第3項)。

上記からも理解されるように、協会の財政について、国会が深く関与するということは、株式会社の株主総会において、株主によって決算が承認されると同様に、国会は放送受信契約者(国民)に代わって決算承認することを意味している。

かくして、協会が、公共的性格を有し、政治的中立の立場をとりながら、公共の福祉に著しく関与しているからこそ、協会の経営に関する上記の条項(第

32条第1項、第37条1・2・4、第9条第3項、第39条、第40条1・2・3項)は、公益事業法としての意味を十分に有するのである。また、協会は、個別の継続企業として経営活動をしていることから、協会の経営に関する上記の条項は、公益企業法でもある。

つぎに、「協会は、郵政大臣の認可をうけなければ、その放送局を廃止し、又はその放送を12時間以上休止することができない。但し、不可効力による場合は、この限りでない。」という放送の休止及び廃止の第43条も、公益事業法の意味を十分に有していると思われる。同条の意味は、協会の都合で、放送の休止及び廃止を身勝手にしてはならないということである。すなわち、協会は、第7条に示されている目的をもつ継続企業であり、財政的には受信料制度という独占的価格によって、ささえられている。それゆえ、協会は、放送の休止及び廃止を身勝手にしてはならない。しかるに、放送の休止及び廃止を厳しく制限している同条は、公益事業法の意味を十分に有している。また、協会は、個別の継続企業であるということからしても、同条は公益企業法としての意味をも十分に有している。

7. 有線テレビジョン放送法(昭和47年7月1日公布、法律114号、昭和48年1月1日施行)

有線テレビジョン放送(CATV)とは、有線放送(公衆によって、直接、受信されることを目的とする有線電気通信の送信をいう。以下同じ)であって、有線ラジオ放送業務の運用の規定に関する法律(昭和26年、法律135号)第2条に規定する有線ラジオ放送以外のものをいう(有線テレビジョン放送法、第2条第1項)。

わが国で、有線テレビジョン放送が、開業されるようになった契機は、辺地の難視聴を解消するための再送信業務を行うことにあった。その後、同放送開業要因として、

1) 区域外(県外)からの民放のテレビジョン放送のための再送信や、

- Ⅱ) 都市の高層建築物化にともない発生する難視聴解消のための再送信や、
- Ⅲ) 地域社会に密着した情報などを提供するための自主放送などを指摘することができる。

かくして、上記の契機や要因から、有線テレビジョン放送は、今後、情報化社会の進展にともない、ますます増大され、国民の経済的、文化的生活にとって、きわめて有効な存在となると思われる。

有線テレビジョン放送に関する法律として、有線テレビジョン放送法がある。同法の目的は、同法第1条に次のように示されている。「有線テレビ放送の施設の設置及び業務の運営を適正ならしめることによって、有線テレビジョン放送の受信者の利益を保護するとともに、有線テレビジョン放送の健全な発達を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的とする。」

かくして、上記の同法第1条が、公共の福祉の増進を目的とすることから、同条は公益事業法としての意味を十分に有する。また、有線テレビジョン放送事業は、同条に受信者の利益を保護することも明示されており、それゆえ、同事業は、その経営活動の当初から、公益事業である。しかるに、同事業を営んでいる個別生産経済体は公益企業である。

さらに、有線テレビジョン放送法の中で、上記の条項の外に公益事業法として妥当であると思われる条項としては、次のような条項が指摘される。

- (A) 有線テレビジョン放送法第3条第1項(施設の許可)、同法第4条第1項(許可の基準)、同法第12条(業務の届出)、

郵政大臣は、有線テレビジョン放送施設の設置の申請があった場合、その申請内容が郵政省令で定める基準に適合しているならば、その設置を許可しなければならない(同法第3条第1項)。そして、その基準として、

- Ⅰ) その施設計画が合理的で、実施が確実であること、
- Ⅱ) その施設が郵政省令で定める技術上の基準に適合していること、
- Ⅲ) その施設運用にさいして、経理的基礎や技術的能力を有すること、

Ⅳ) その施設設置がその地域における自然的文化的諸事業に照らし必要であり、かつ適切なものであること、が列挙されている(第4条第1項1・2・3・4)。また、有線テレビジョン放送事業者となろうとする者は、当該有線テレビジョン放送の業務区域、再送信業務の有無その他郵政省令で定める事項を郵政大臣に届け出なければならない。有線テレビジョン放送事業者が届け出た事項を変更するときも、同様とする(第12条)。

上記の3つの条項を概観するならば、それぞれ単独の条項では、有効に機能する法律とはいえない。それぞれが関連しあって、初めて有効に機能するようになると思われる。たとえば、第3条第1項(施設の許可)と第4条第1項(許可の基準)は、表裏一体であり、また、放送施設設置者(第3条第1項)と放送事業者(第12条)は、自主放送の場合、同一経営体であることが一般的であることから、これらの法律は、国民の文化的日常生活を漸進的に向上させるという目的に対して、それぞれ単独では有効的に機能できなく、相互補完をしながら、有効に機能している法律である。また、上記の3つの条項は、同事業の目的を明示している同法第1条の一線上に位置している法律であり、公益事業法としての意味を十分に有している法律であるといえる。

(B) 有線テレビジョン放送法第14条(役務の提供条件の認可)

同法第14条第1項は、有線テレビジョン放送施設者たる有線テレビジョン事業者が、再送信という役務を提供する場合、その条件等について契約約款を定め、郵政大臣の認可を受けなければならないということを主内容とした法律である。また、その条件等の申請内容について、郵政大臣が認可する基準は次のように示されている(第14条2項)。

- Ⅰ) 役務の料金が業務の能率的な運営の下における原価に照らし妥当なものであること。
- Ⅱ) 再送信と再送信以外の有線放送を併せて行う場合、当該再送信の役務の提供のみについて契約締結することができること。

Ⅲ) 事業者と受信者の責任事項が適正で、かつ明確であること。

Ⅳ) 特定の者に対し、不当な差別的取扱いをするものでないこと。

上記の第14条を公益事業法であると主張する理由は、単に郵政大臣に役務の提供条件が認可されるという理由からではなく、認可基準が公益事業法にふさわしく、この基準の上に同条第1項があると推定されるからである。しかるに同条は、公益事業法としての意味を十分に有していると判断される。たとえば、認可基準のⅠ)からは、公益事業料金設定原則の原価主義に基づく合理的料金設定遵守が主張されている。そして、このことから、同事業が、公共の利益を目的とする公益事業のカテゴリーであるということが理解される。それゆえ、より以上に、同条は公益事業法であると確信される。また、Ⅳ)の全ての需要者に差別なしでサービス供給するということは、公衆の需要に供することに一致する。それゆえ、公益事業は公衆の用に供する事業であることから、同事業は、間違えなく公益事業であるといえるし、同条2項のⅠ)とⅣ)は、公益事業法としての意味を、より以上に鮮明にしている。

(C) 有線テレビジョン放送法第16条(役務の提供義務)

同法第16条は、次のように明示されている。「有線テレビジョン放送事業者は、正当な理由がなければ、その業務区域における有線テレビジョン放送の役務の提供を拒んではならない。」同条は、サービスを求める全ての需要者に対して、サービスの供給を拒んではならないということの意味しており、公衆の用に供するという事に合一している法律である。しかるに、役務の提供義務という同条は、公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。(未完)