

わが国の公益企業の範囲 (3)

—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, 第22巻第2号)
 - ① 公衆通信事業法系統
 - 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, 本号)
 - 1. 電気事業法
 - 2. 電気事業争議行為規制法
 - 3. ガス事業法
 - 4. 熱供給事業法
 - 5. 水道法
 - 6. 下水道法
 - ③ 公衆運輸事業系統 (以下, 次号)
- [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 市民生活必需用役(財)供給事業系統

1. 電気事業法(昭和39年7月11日公布,法律第170号,昭和40年7月1日施行)

電気事業法第1条は,電気事業の目的を次のように明示している。「この法律は,電気事業の運営を適正かつ合理的ならしめることによって,電気の利用者の利益を保護し,及び電気事業の健全な発達を図るとともに,電気工作物の工事,維持及び運用を規制することによって,公共の安全を確保し,あわせて公害の防止を図ることを目的とする。」

上記の条文から指摘されるように,同法第1条は,電気という用役を適正かつ合理的に供給することによって,電気需要者の利益を保護することを明示している法律であり,公益事業法の意味を十分に有している。

同法第2条は,電気事業に関する用語について次のように定義している。一般電気事業とは,一般の需要に応じ電気を供給する事業をいう。(同条第1項)一般電気事業者とは,一般電気事業を営むことについて,通産大臣の許可を受けた者をいう。(同条第2項)

卸電気事業とは,一般電気業者にその一般電気事業の用に供するための電気を供給することを主たる目的とする事業をいう。(同条第3項)

卸電気事業者とは,卸電気事業を営むことについて,通産大臣の許可を受けた者をいう。(同条第4項)

電気事業とは,一般電気事業及び卸電気事業をいう。(同条第5号)

上記の定義からも理解されるように,一般電気事業も卸電気事業も一般の需要に応じて電気を供給することに係わっている事業である。しかるに,このような事業は公衆の用に供するという公益事業に一致する。それゆえ,一般電気事業と卸電気事業の総称である電気事業は公益事業としての意味を十分に有している。また,経済性を指導原理として,合理的,継続的に電気供給する一般電気事業や卸電気事業の個別生産経済体は,公益企業である。それゆえ,上記

の考察から、同条の各項は公益事業法としての意味を十分に有している。

同法の中には、上記の第1条、第2条の外に公益事業法として指摘される下記のような条項もある。

㉞ 電気事業法第5条（電気事業の許可基準）

第5条は、電気事業開業申請者に対する許可基準を明示している条項である。この許可基準の内容は、

- i) 一般の需要又は一般電気事業の需要に適合し、
- ii) 電気工作物の能力が需要に適合し、
- iii) 供給地域内において電気工作物が著しく過剰とならないことであり、
- iv) 事業遂行上、経理的、技術的能力が確立していることであり、
- v) 事業計画が確立していることであり、
- vi) 電気事業の総合的、合理的発展と公共の利益に資することを意味している。

そこで上記の基準の意味と公益事業法としての意味との関連を考察するならば、次のようなことが指摘されるだろう。すなわち、

- i) と ii) の基準からは、公衆の用に供することが意味される。
- iii) の基準からは、同一地域内の無競争によって破滅的競争が回避されて、需要者の利益が保護されるということが意味される。
- iv) と v) からは、安定したサービスが継続供給されることによって、需要者の利益が保護されるということが意味されており、公益事業法としての意味を有していることが、十分に推察される。
- vi) は、同事業の総合的、合理的発展が、公共の利益に資することになることを意味しており、それゆえ、同項は公益事業法としての意味を十分に有している。

しかるに、上記のような各項の意味から指摘されるように第5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いえよう。

① 電気事業法第3条・第15条（電気事業の許可と許可の取消し）

第3条の電気事業の許可の内容は、電気事業を所管する通産大臣は電気事業の開業を申請した者（第4条第1項の1）が開業する上での要件（第5条）を充足している場合その開業を許可することを、意味している。

第15条の電気事業の許可の取消しの内容は、「許可された電気事業者が規定された期日内に電気工作物を設置せず、又は事業を開始していない場合（同条第1項）」や「同法や同法に基づく命令に違反し、公共の利益を阻害した場合（同条第2項）」許可を取消されることがあり、「その場合、その旨を電気事業者に通知しなければならないということ（同条第3項）」を意味している。

それでは、第3条と第15条とも、公益事業法であると容認されるのは、どのような理由からであるかを考察する。すなわち、第3条の許可を広義に解釈するならば、同法第5条の許可基準のみならず同法第1条の目的に合一しないならば、付与されないものであると解釈できる。また、第15条の許可の取消しを広義に解釈するならば、もし、同法第7条の「電気工作物の設置及び事業の開始の義務」に反したり、同法第1条の目的に反した——公衆の需要に供することに反したり、公共の利益に資することに反したり、供給の安全確保に資することに反した——場合には、許可を取消されることを意味している。さらに第15条は、法律上、第3条をチェックすると同時に電気事業の許可制という地域独占制の弊害を実質的にチェックし、一般需要者の利益を保護しているといえる。

しかるに、両条はそれぞれ単独では公益事業法とはいえないが、それぞれが実質的に生かされあうことによって、牽制しあうこととなり、需要者の利益の保護に合一するようになる。すなわち、両条は上記のように表裏一体となって協働することにより、公益事業法としての意味を十分に有することになる。

② 電気事業法第14条（事業の休止及び廃止並びに法人の解散）

同条は、電気事業会社が公衆の用に供し、公共の利益に資する事業体であるので事業体の休廃止や解散にさいしては、主務大臣の認可なく一方的にしては

ならないということを明示している。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。

④ 電気事業法第18条（供給義務）

同条は、電気事業者の供給責任を明示している法律である。その概要は「一般電気事業者は正当な理由なしに供給地域の需要者に供給を拒んではならないし（同条第1項）、供給地域以外の需要に応じてはならないし（同条第2項）、また、電気事業者は一般電気事業者に一般電気需要の用に供するための電気供給を約束した場合、正当な理由なしに電気供給を拒んではならないし（同条第3項）、電気事業の許可又はその許可変更の許可を受けた電気事業者でなければ、一般電気事業者に一般電気事業の用に供するための電気を供給してはならない（同条第4項）」という内容である。

第1項には、一般電気事業者は不当な差別なしで一般需要者に電気を供給しなければならないということが明示されている。それゆえ、第1項からは、公衆の用に供すること、一般需要者の利益を保護することの2つが遵守されていることが理解される。

第2項からは、一般電気事業者が地域独占制を与えられていることに対し、当該事業者に供給責任と料金等の規制を課することをとおして、需要者の利益が保護されていることが理解される。

第3項は、分割現行事業体制下で需給のバランスがとれなくなる可能性が生じた場合、供給不足の一般電気事業者に他の一般電気事業者や継続的に取引関係のない御電気事業者が供給を融通するという広域運営等によって、需要者が不利益を生じないようにしようとした内容である。それゆえ、第3項は、需要者の利益を保護するという事に一致する条項といえる。

第4項は、電気事業者に供給地域や電気工作物等の内容を明示した許可証を与えることによって、間接的に独占権を与え、逆に安全で継続的な電気を供給する義務を課すことによって、間接的に一般需要者の利益が保護されるように意

図されている条項である。

したがって、上記の第1項から第4項までの第18条を考察した限りにおいて、同条には、一般公衆の用に供すること、一般需要者の利益を保護することの2つの公益事業ステータス標識が遵守されているので、同条は公益事業法の意味を十分に有する法律であるといえる。

④ 電気事業法第19条（供給規程）

同条は、一般電気事業の料金その他の供給条件の認可制と認可基準を明示している法律である。

同条第1項は、電気料金その他の供給条件について主務大臣による認可制を定めている法律である。しかるに、この認可制からは、一般電気事業者が法外な料金等の負担を一般需要者に課すことのないように、行政当局にチェック機能を与えて一般需要者の利益を遵守しようということが理解される。

同条第2項は、料金その他の供給条件を認可するさいの認可基準を、下記のように明示している。

- i) 料金が能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものであること。
 - ii) 料金が供給の種類により定率又は定額をもって明確に定められていること。
 - iii) 一般電気事業者及び電気の使用者の責任に関する事項並びに電気計器その他の用品及び配線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。
 - iv) 特定の者に対して不当な差別的取扱いをするものでないこと。
- i) には、需要者の利益が確保されるように電気料金算定上原価主義が採用されなければならないことが明示されている。
- ii) と iii) は、料金算定や費用負担に関して一般需要者に不信をいだかせないための手続を示すと同時に、需要者に対して出来るだけ公平に対処するように

ということを示している。それゆえ、ii) とiii) からは、全体として需要者の利益が遵守されていることが理解される。

iv) からは、需要者に原則として公平にサービスすることの保障をとおして、一般公衆の用に供することと、一般需要者の利益を保護することが理解される。

したがって、同条からは、一般公衆の用に供することと、一般需要者の利益を保護することの2つが遵守されていることが理解される。それゆえ、同条は、公益事業法としての意味を十分に有する法律といえるのである。

2. 電気事業争議行為規制法（電気事業及び石炭鉱業における争議行為の方法の規制に関する法律）

昭和28年8月7日公布，施行，法律第171号，存続昭和31年12月8日国会議決）

同法第1条に「電気事業及び石炭鉱業の特殊性並びに国民経済及び国民の日常生活に対する重要性にかんがみ、公共の福祉を擁護するため、これらの事業について、争議行為の方法に関して必要な措置を定めるものとする。」と明示されているように、同法第1条は、電気事業や石炭鉱業は国民経済や国民の日常生活に多大な影響をおよぼすので、これらの事業の争議行為方法に規制を加えることによって、公共の福祉を擁護することを目的とした法律である。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法律といえよう。

しかし、石炭鉱業について言及するならば、同法制定当時と同法存続国会議決当時の石炭鉱業は、エネルギー資源に占める比重は、まだ、極めて大きく、石炭鉱業争議行為方法に規制を加えることは公共の福祉を擁護する意味で当然のことであったが、今日では公共の福祉を擁護するという意味は小さくなってきている。したがって、石炭鉱業が第1条の条文から削除されても今日では国民経済及び国民の日常生活に多大な損失を与え、公共の福祉に損するということとはありえないと思えるが、削除されることなく生かされているのは次のような理由からであろう。すなわち、それは石炭鉱業の保安遵守に基づいている。

なぜなら石炭鉱業の争議行為方法になんらかの規制がないならば、保安業務の正常な運営が停滞しかねないからである。かくして、今日の石炭鉱業争議行為方法規制は、公共の福祉を擁護するというよりも、保安業務を正常に運営するという意味で、規制されている。しかるに、石炭鉱業は争議行為方法に規制を加えられているとはいえ、公益事業の意味を有していない。

一方、電気事業は、同法制定当時以上に今日では、国民経済や国民の日常生活にその重要性の比重を増大させ、公共の福祉に資する比重もそれだけ大きくなってきている。それゆえ、第1条から電気事業が削除されるということは皆無である。しかるに、電気事業は公益事業としての意味を十分に有しているということが、第1条から理解される。

第2条は、「電気事業の事業主又は電気事業に従事する者は、争議行為として、電気の正常な供給を停止する行為その他電気の正常な供給に直接に障害を生ぜしめる行為をしてはならない。」と明示して、電気事業の争議行為を禁止している法律である。すなわち、第2条は、電気事業は国民の日常生活に不可欠な電気という財を供給する事業であるので、国民経済や国民の日常生活に多大な影響をおよぼさないように、争議行為によって電気の正常な供給を停止させたり、または障害を生ぜしめる行為を禁止することを明示している法律である。しかるに第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。

かくして、第1条、2条の考察からも理解されるように、電気事業は、日常生活に不可欠な電気という財を供給している事業であるので、公益事業としての意味を十分に有している事業である。それゆえ、電気事業の個別生産経営体は公益企業としての意味を十分に有している。

3. ガス事業法（昭和29年3月31日公布，法律第51号，昭和29年4月1日施行）

同法第1条は、ガス事業の目的を次のように明示している。「この法律は、ガス事業の運営を調整することによって、ガス使用者の利益を保護し、及びガ

ス事業の健全な発達を図るとともに、ガスの工作物の工事、維持及び運用並びにガス用品の製造及び販売を規制することによって、公共の安全を確保し、あわせて公害の防止を図ることを目的とする。」

上記からも理解されるように、同条はガス事業者がガスという財を適切かつ合理的に供給することによって、一般需要者の利益を保護しなければならないということを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。それゆえ、ガス事業は一般需要者の利益を保護しなければならない事業であり、十分に公益事業としての地位を有している事業である。

ガス事業には、一般ガス事業と簡易ガス事業とがある。(同法第2条第5項)一般ガス事業は、一般の需要に応じ導管によりガスを供給する事業(簡易ガス事業を除く)をいう。(同法第2条第1項)

簡易ガス事業は、一般の需要に応じ、政令で定める簡易なガス発生設備(特定ガス発生設備)においてガスを発生させ、導管によりこれを供給する事業であって、1つの団地内におけるガス供給地点の数が70以上のものをいう。(同条第3項)

しかるに、一般ガス事業も簡易ガス事業も一般の需要に応じて導管によりガスを供給する事業であるので、公衆の用に供する事業といえる。それゆえ、ガス事業は公益事業としてのステータスを十分に有している。また経済性を指導原理として同事業を合理的、継続的、計画的、統一的に経営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。当然のことながら、上記の第2条第1項、第3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よう。

同法の中には、上記の第1条、第2条第1項、第3項の外に公益事業法として指摘される下記のような条項もある。

⑦ ガス事業法第5条(一般ガス事業の許可基準)

第5条は、一般ガス事業開業申請者に対する許可基準を明示している条項

である。その許可基準の内容は以下のように明示されている。

- i) 一般ガス事業の開始が一般の需要に適合し、
- ii) ガス工作物の能力が需要に適合し、
- iii) 供給地域内において、ガス工作物が著しく過剰とならないことであり、
- iv) 事業遂行上、経理的基礎、技術的能力があり、
- v) 事業計画が確立しており、
- vi) 一般ガス事業者がその供給地域内で簡易ガス事業を営む場合で特定ガス発生設備を設備した場合、ガス供給が円滑であるように、また、その設備に代わるガス工作物によってすみやかにガス供給されるように計画が確立されており、
- vii) 当該ガス事業の開始が公益上、必要であることを示している。

そこで、上記の基準の意味と公益事業法としての意味との関連を考察するならば、次のようなことが指適されるだろう。

- i) と ii) からは、“公衆の用に供する、”ということが理解される。iii) と iv) と v) と vi) からは、“需要者の利益を保護する、”ということが理解される。なぜなら、iii) には、破滅的競争を防止して、需要者の利益を保護しようとすることが示されているし、iv) と v) と vi) からは、合理的、継続的、計画的、統一的に供給活動をガス事業経営体に課することによって、需要者の利益を保護しようということが理解される。vii) には、ガス事業経営体の経営活動が公共の利益に資するものであることが示されている。

しかるに、上記のような関連の考察から指摘されるように第5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いえよう。

④ ガス事業法第37条の4（簡易ガス事業の許可基準）

第37条の4は、簡易ガス事業開業申請者に対する許可基準を明示している条項である。その許可基準の内容は、一般ガス事業の許可基準（第5条）とほとんど同様である。しかし、制度上、技術上、一般ガス事業には必要であるが、

簡易ガス事業には不必要な基準がある。また、その逆の場合もある。しかるに、上記のこのような意味をもつ第37条の4の基準内容を明示すれば、次のとおりである。

i) 第37条の4にも第5条の1. 2. 3. 5. 7号の内容をもつ基準がある。

ii) 第5条の6号は、一般ガス事業者に付随する基準であるので第37条の4にはない。

iii) 第37条の4の第1項の3号は、簡単ガス事業に個有の基準であるので、第5条にはない。すなわち、この概要は「供給計画はあるが、まだ供給されていない一般ガス事業者の供給地域の需要者の利益が、簡易ガス事業の開始により阻害されないということが確実であること」という内容である。

iv) 第37条の4の第1項の6号も、簡易ガス事業に個有の基準であるので、第5条にはない。この概要は、「簡易ガス事業の特定ガス工作物が通産省令で定める技術上の基準に適合していること」という内容である。

かくして、簡易ガス事業に個有のiii)の内容からは、一般需要者の利益保護を優先的に取扱っていることが理解されるし、同様に簡易ガス事業に個有のiv)からは、安全と公共の利益を優先的に取扱っていることが理解されるので、第37条の4は、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。

㊦ ガス事業法第3条・第14条（ガス事業の許可と許可の取消し）

同法第3条のガス事業の許可内容は、「ガス事業を所管する通商産業大臣は、ガス事業の開業を申請した者（第4条第1項の1号）が開業する上での要件（第5条）を充足している場合、その開業を許可すること」を意味している。第14条のガス事業の取消し内容は、許可された期限内にガス工作物を設置せず、又は事業を開始していない場合（同条第1項）や、同法や同法に基づく命令に違反し、公共の利益を阻害した場合（同条第2項）に許可を取消されることがあり、その場合、その旨をガス事業者に通知しなければならないということ（同条第3項）を意味している。

それでは、第3条と第14条とも公益事業法であると容認されるのは、どのような理由からであるかを考察する。

第3条の許可を広義に解釈するならば、第5条の許可基準のみならず第1条の目的に合一しなければ、与えられないものであると解釈される。また、第14条の許可の取消しを広義に解釈するならば、もし同法第1条の目的に違反した場合——公衆の需要に供することに反したり、公共の利益に資することに反したり、供給の安全確保に資することに反した場合——には、許可を取消されることを意味している。それゆえ、第14条は法律上第3条をチェックすると同時に、ガス事業の許可という地域独占制を実質的にチェックし、一般需要者の利益を保護しているといえる。しかるに両条はそれぞれ単独では公益事業法とはいえないが、それぞれが実質的に生かされあうことになり、需要者の利益の保護に合一するようになる。すなわち、両条は上記のように表裏一体となって協働されることにより、公益事業法としての意味を十分に有するといえよう。

㊦ ガス事業法第13条（第37条の7は第13条を準用、事業の休止及び廃止並に法人の解散）

第13条と第37条の7は、ガス事業会社は合理性、継続性を前提として公衆の用に供し、公共の利益に資することを目的としてガス供給する個別生産経済体であるので個別生産経済体の休廃止や解散にさいしては主務大臣の許可なく、また、解散に対する個別生産経済体の決議や総社員の同意にさいしては主務大臣の許可なく、個別生産経済体の都合で一方的に休廃止や解散をしてはならないということを意味している。

それゆえ、両条は公衆の用に供することと、公共の利益に資することを十分に含有しており、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。

㊧ ガス事業法第16条、第37条の6（供給義務）

両条は、ガス事業者が許可という特典を付与され、その特典が地域独占制を有しているので、継続的にガス供給され、需要者の利益が保護されるようにガ

事業者の供給責任を明示している法律である。その概要は、「ガス事業者は正当な事由なしに供給地域の需要者に供給を拒んではならないし、（第16条第1項、第37条の6の第1項）供給地域以外の需要に応じてはならない。（第16条第2項、第37条の6の第2項）」という内容である。

両条の第1項には、ガス事業者は通常時には一般需要者にガス供給しななければならないということが明示されており、それゆえ、両条の第1項からは、一般公衆の用に供すること、一般需要者の利益を保護することの2つが遵守されていることが理解される。

両条の第2項からは、ガス事業者が地域独占という特典が付与されていることに対し、当該事業者に供給義務を課することをとおして、需要者の利益を保護させているということが理解される。

それゆえ、両条には、一般公衆の用に供すること、一般需要者の利益を保護することの2つが遵守されているので、両条は公益事業法としての意味を十分に有する法律であるといえる。

㊦ ガス事業法第17条（第37条の7は第17条を準用、供給規程）

第17条は、ガス事業の料金その他の供給条件の認可制と認可基準を明示している法律である。

第17条第1項は、ガス事業者がその独占的な地位を利用して法外な料金等の負担を一般需要者に課することなく一般需要者の利益が図られるように行政当局にチェック機能を与えているということを意味している法律である。

同条第2項は、料金その他の供給条件を認可するさいの認可基準を下記のように明示している。

- i) 料金が能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものであること、
- ii) 料金が定率又は定額をもって明確に定められていること、
- iii) ガス事業者及びガス使用者の責任に関する事項並びに導管、ガスメータ

ーその他の設備に関する費用負担額やその方法が明確に定められていること、

- iv) 特定の者に対して不当な差別的取いをするものでないこと、
- i) は、需要者の利益が確保されるように電気料金算定上、原価主義が採用されなければならないことを明示している。
- ii) と iii) は、需要者に料金算定や費用負担に関して公平に対処することを保障しようとすることを示しており、それゆえ、ii) と iii) からは、一般の用に供するということが理解される。
- iv) は、需要者への供給条件を適正かつ公平に遂行することを事業者が義務づけているので、iv) からは、一般需要者の利益が保護されていることが推察される。

したがって、同条は、一般公衆の用に供すること、一般の需要者の利益を保護することの2つを遵守しているので、公益事業法としての意味を十分に有している法律といえよう。

4. 熱供給事業法（昭和47年6月22日公布，法律第88号，昭和47年12月20日施行）

同法第1条は、熱供給事業の目的を次のように明示している。「この法律は、熱供給事業の運営を適正かつ合理的ならしめることによって、熱供給を受ける者の利益を保護するとともに、熱供給事業の健全な発達を図り、及び熱供給施設の維持、運用等を規制することによって、公共の安全を確保することを目的とする。」

上記からも理解されるように、同条は熱供給事業者が熱という用役を適切かつ合理的に供給することによって、その利用者の利益を保護することを明示している法律であり、公益事業法の意味を有している法律である。それゆえ、熱供給事業は一般需要者の利益を保護しなければならない事業であり、公益事業としての地位を有している事業である。

同法第2条第2項に、「この法律において『熱供給事業』とは、一般の需要に応じ、熱供給を行なう事業（使用するボイラーその他の政令で定める設備の能力が政令で定める基準以上のものに限り、もっぱら一の建物内の需要に応じ熱供給を行なうものを除く）をいう。」というように熱供給事業を規定している。上記の規定からも理解されるように、熱供給事業は一般の需要に応じて熱を供給することに係わっている事業である。それゆえ、このような事業は公衆の用に供する事業であり、公益事業としての地位を有している事業である。したがって、経済性を指導原理として同事業を合理的、継続的、計画的、統一的に経営している個別生産経済体は、公益企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条第2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よう。

同法の中には、上記の第1条、第2条第2項の他に公益事業法として指適される下記のような条項もある。

㊦ 熱供給事業法第5条（熱供給事業の許可基準）

第5条は、熱供給事業開業申請者に対する許可基準を明示している条項である。その許可基準の内容は以下のとおりである。

- i) その熱供給事業の開始が一般の需要に適合すること、
- ii) その熱供給事業の熱供給施設の能力がその供給区域における熱供給に対する需要に応ずることができるものであること、
- iii) その熱供給事業を適確に遂行するに足りる経理的基礎及び技術的能力があること、
- iv) その熱供給事業の計画が確実かつ合理的であること、
- v) その他その熱供給事業の開始がその供給区域における日常生活又は事業活動上の利便の増進のため必要であり、かつ、適切であること、

それでは、上記の基準の意味と公益事業法としての意味との関連を考察するならば、次のようなことが指摘されるだろう。

i) と ii) と v) の基準内容からは、公益事業の属性である「公衆の用に供する」ということが意味され、これらは正しく公益事業法としての意味を有している。iii) と iv) は、安定したサービスが継続供給されることによって、需要者の利益が保護されることを意味しており、それゆえ、iii) と iv) からは、公益事業法としての意味を有していることが、十分に推察される。

④ 熱供給事業法第3条・第12条（熱供給事業の許可と許可の取消し）

同法第3条の熱供給事業の許可の内容とは、熱供給事業を所管する通産大臣は、熱供給事業の開業を申請した者（第4条第1項の1）が、開業する上での要件（第5条）を充足している場合、その開業を許可しなければならないことを意味する。

第12条の熱供給事業の許可の取消し内容は、次のとおりである。「許可された熱供給事業者が規定された期限内に、熱供給施設を設置せず、又は事業を開始せず、又は供給区域等の変更の手続をしない場合（同条第1・2項）」や「同法や同法に基づく処分又は条件に違反した場合で、当該供給区域における日常生活又は事業活動上の利便を著しく害すると通産大臣が認めた場合（同条第3項）」、通産大臣は許可を取消すことができ、「取消した場合、その旨を通産大臣は熱供給事業者へ文書で通知しなければならない。（同条第4項）」という内容である。

それでは、第3条と第12条とも公益事業法であると容認されるのは、どのような理由からであるかを考察する。

第3条の許可の条文を電気事業法の許可の条文と同様に広義に解釈するならば、同法第5条の許可基準のみならず、同法第1条の目的に合一しないならば許可されないことを、同法第3条は意味している。

また、同法12条の許可取消し条項を拡大解釈するならば、電気事業法の許可の取消し条項と同様に、第12条は、第6条の「熱供給施設の設定及び事業の開始の義務」や第1条の「目的」等に違反した場合、すなわち、利用者の利益保護

や公共の安全確保に反した場合には、許可を取消されることを意味している。さらに、第12条は第3条をチェックすると同時に熱供給事業の許可という地域独占制を実質的にチェックし、一般の需要者の利益を保護しているといえる。

それゆえ、電気事業法の許可と許可の取消し条項で説明したと同様に、熱供給事業法の許可（第3条）と許可の取消し（第12条）も、それぞれ単独では公益事業法とはいえないが、両条は表裏一体となって協働されることにより、公益事業法としての意味をもつのである。

㉞ 熱供給事業法第11条（事業の休止及び廃止並びに法人の解散）

第11条は、熱供給事業会社は、その利用者の日常生活に資する個別生産経済体であるので、個別生産経済体の休廃止や解散にさいしては、主務大臣の許可なく、また、個別生産経済体の解散の決議や総社員の同意にさいしては主務大臣の認可なく、個別生産経済体の都合で一方向的にはならないということである。

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よう。

㉟ 熱供給事業法第13条（供給義務）

第13条は、熱供給事業者の供給責任を明示している法律である。その概要は、「熱供給事業者は、正当な理由がなければ何人に対してもその供給区域における熱供給を拒んではならないし（同条第1項）、供給地域以外の需要に応じてはならない（同条第2項）」という内容である。

同条第1項は、不当な差別なしで何人にも熱供給する義務が熱供給事業者に課せられていることを示しており、それゆえ、同条第1項からは、“一般の用に供する”ということが推察される。

同条第2項からは、熱供給事業者は、供給地域の許可という独占権を有すると同時に、安全で継続的な熱を同地域内の需要者に供給する義務を課せられていることが推察される。それゆえ、同条第2項には、間接的ながら一般需要者の利益を保護するということが包含されている。

したがって、同条には、公衆の用に供すること、一般需要者の利益を保護することの2つが遵守されており、同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いえよう。

④ 熱供給事業法第14条（供給規程）

同法第14条は、熱供給事業の料金その他の供給条件の認可制と認可基準を明示している法律である。

同条第1項と第3項は、熱供給の料金、その他の供給条件について主務大臣による認可制を定めている法律である。しかるに、この認可制からは、熱供給事業者（地方公共団体以外の熱供給事業者、地方公共団体たる熱供給事業者）が法外な料金等の負担を一般需要者に課すことなく一般需要者の利益が遵守されるように、行政当局にチェック機能を与えているということが理解される。

同条第2項と第4項は、料金その他の供給条件を認可するさいの認可基準を下記のように明示している。

- i) 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、
 - ii) 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、
 - iii) 熱供給事業者及び熱供給を受ける者の責任に関する事項並びに導管、熱量計その他の設備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、
 - iv) 特定の者に対して不当な差別的取扱いをするものでないこと、
- i) は、需要者の利益が保護されるように熱供給料金算定上、原価主義が採用されなければならないことを明示している。
- ii) と iii) には、料金算定や費用負担に関して一般需要者に不信をいだかせないための手続が示されていると同時に、需要者に対してできるだけ公平に対処すべきであるということが示されている。しかるに、ii) と iii) には、需要者の利益が保護されるべきであることが包含されている。

iv) には、一般の需要者に公平にサービス供給することを保障し、一般公衆の用に供することと、一般需要者の利益が保護されるべきであるという内容が包含されている。

iv) には、一般の需要者に公平にサービス供給することを保障し、一般の用に供することと、一般需要者の利益が保護されるべきであるという内容が包含されている。

同条第5項は、認可をうけた供給規程をその利用者に周知することを熱供給事業者に義務づけた法律である。すなわち、供給規程を需要者に周知させるという同項の目的は、単に行政当局が公正なサービス供給がなされているか否かをチェックするというだけでなく、需要者側にもそのチェック機能を与え、熱供給事業者の独占の弊害を防止するところにある。それゆえ、同項は、需要者の利益を保護するという意味をもつ法律といえよう。

しかるに、第14条の第1項から第5項まで考察した限りにおいて、同条には“一般需要者の利益保護”と“一般公衆の用に供すること”の2つが遵守されていることが明示されている。それゆえ、同条は公益事業法の意味を十分に有する法律であるといえる。

かくして、これまで法的に熱供給事業を考察してきた限りにおいて、熱供給事業は公益事業としての地位を有していることが理解された。しかし、はたして、わが国の同事業の生成過程と、社会経済環境と、同事業の経営状況と、同事業の普及程度から、同事業が公益事業としての地位を与えられるものであるかどうかを考察する。

昭和40年代前半の大気汚染がその起業の端緒であったわが国の熱供給事業は、同事業法制定（昭和47年）と同時期であった列島改造ブーム景気を背景として、同事業の発展性は前途洋々であった。すなわち、日本国中に新幹線網が張りめぐらされ、新幹線の止る都市には地域暖冷房の組込まれた都市計画が実施されるということで、同事業の発展性はバラ色であった。

第1表 熱供給事業年次別需給実績 ()内は対前年伸率

年 度	事業 者数	地点数	需要家 件 数 (件)	熱 販 売 量 (Gcal)				売 上 高 (百万円)	
				冷 熱	温 熱	給 湯	合 計		
47	8	11	4,237 (41.9)	28,157	136,330	8,920	173,407 (70.6)	978.6 (62.9)	
48	10	13	6,077 (43.4)	46,508	218,414	12,003	276,925 (59.7)	1,715.1 (75.3)	
49	13	18	8,658 (42.5)	78,623	350,928	16,057	445,608 (60.9)	4,196.8 (144.7)	
50	14	19	10,694 (23.5)	114,323	413,170	36,462	563,955 (26.6)	6,443.6 (53.5)	
51	17	23	14,458 (35.2)	129,679	528,508	25,582	683,769 (21.2)	8,379.3 (30.0)	
52	17	23	16,101 (11.4)	157,857	556,494	28,506	742,857 (8.6)	9,574.6 (14.3)	
53	20	28	19,001 (18.0)	207,525	629,546	31,068	868,139 (16.9)	15,141.9 (58.1)	
54	20	29	23,330 (22.8)	251,522	650,572	37,246	939,340 (8.2)	17,663.7 (16.7)	
55	20	30	26,092 (11.8)	254,668	714,460	51,024	1,020,152 (8.6)	25,404.7 (43.8)	
56	20	30	26,489 (1.5)	273,152	739,131	53,673	1,065,956 (4.5)	28,178.5 (10.9)	
57	20	32	27,582 (4.1)	293,956	726,646	59,178	1,079,780 (1.3)	29,446.9 (4.6)	
58	23	37	33,109 (20.0)	329,203	814,347	63,309	1,206,859 (11.8)	32,586.7 (10.6)	
59	26	41	60.3現在事業許可を受けているもの。						

『動力』第170号，芝崎皓一稿，昭和60年4月，p. 2より転載。

しかし，昭和48年と昭和54年の2度のオイル・ショックによって，高度成長型経済は低成長型経済へと大転換を余儀なくされ，省エネルギーが経済政策，工業技術，日常生活の中に組込まれた。それゆえ，熱供給事業は，まともに上記の影響を受けて経営困難となった。また，このことと照応するかのように，

同事業者数は第1表に示されているように、同事業法制定時に予測していた程、^(注1)その後、増加していない。

しかし、日本の全産業の個別生産経済体が、2度のオイル・ショックを契機に一層の経営努力をしたことによって立て直しを進めたと同様に熱供給事業も経営努力をおしななかった。このことについて、芝崎皓一氏（日本熱供給事業協会事務局長）は、2度のオイル・ショックは次の2つの面で熱供給事業に貢献したと指摘している。^(注2)

- i) 熱供給事業フーバー熱を冷まし、経営基盤の脆弱な熱供給事業の叢生を防げてくれたこと。
- ii) 燃料油の高騰による料金改訂の必要上、原価計算を行ない、各社の事業計画を見直したこと、

上記のような経営努力とオイル・ショック後の比較的安定した社会経済環境によって、昭和55年度以後、同事業の個別生産経済体の経営は順調である。昭和58年度の同事業の個別生産経済体の決算を概観すれば、専業事業者21社中、当期利益・繰越利益（7社）、当期利益・繰越欠損（7社）、当期損失・繰越欠損（7社、ただし、7社のうち4社は操業後2年未満）という状況で繰越欠損は減少している。^(注3)

かくして、わが国の④熱供給事業の生成過程と社会経済環境と、⑤現行の同事業の個別生産経済体経営状況と、③その普及率についての考察から、はたして、同事業が公益事業としての地位を有しているか否かを判断するならば、④と⑤

(注1) 第1表に示されるように、昭和53年に熱供給事業者が20社となって以来、昭和58年まで1社も増加しなかったのは、2度のオイル・ショックによるものである。しかし、最初のオイル・ショック（昭和48年末）以後、昭和53年まで同事業者数が増加しているのは、同事業者がその事業計画を最初のオイル・ショック以前に、かなり具体化して、プラント、導管等を布設していたため、増加したものであると推察される。

(注2) 『動力』第170号、芝崎皓一稿、昭和60年4月、p.3.

(注3) 前掲書、p.3.

の考察からは有しているといえるが、㉔の考察からは否と言わざるをえない。

その理由は次のように指摘されるだろう。

㉔の考察から指摘されることは、同事業の生成は大気汚染問題解決が端緒であった。しかし、現在では、この端緒生成要因の他に、都市再開発、都市環境改善、住宅団地環境改善、省エネルギー対策というように多面的に、同事業が認識されてきているということである。例えば、省エネルギー対策の具体的事業化としては、ゴミ焼却炉廃熱の利用、工場廃熱利用（小名浜配湯株式会社）などがある。すなわち、同事業が一般の需要に応じて熱供給をしなければならないという機能以外として、大気汚染対策だけでなく都市環境改善や省エネルギー対策なども認識されていることである。それゆえ、同事業の熱供給サービスの範囲がより以上に拡大する傾向をもつ。すなわち、機能が拡大すると同一地域内の建物で一つのボイラーから配熱していたブロック暖房から、もっとグローバルにした地域や市街地に1ヶ所の熱供給施設から配熱する地域暖房へというような傾向が強まる。したがって、ますます、熱供給業者は、一般の需要に応じて熱供給するという第一義機能を発揮する事業者としての地位を有するようになる。それゆえ、㉔の考察からは、熱供給事業はしだいに公益事業としての地位を有するようになってきていることが推察される。

㉕の考察から指摘されることは、熱供給事業の個別生産経済体の経営状況が、きわめて好転してきていることや経営自立性を今後も維持・発展させていくことにより、需要者は安定したサービスを継続的に供給され、需要者の利益が確実に保護されていくようになるということである。それゆえ、㉕の考察からも熱供給事業は漸次的に公益事業としての地位を有するようになってきているということが推察される。

㉖の考察から指摘されることは、第1表からも推察されるように、事業者数（昭和60年3月現在、26社、そのうち専業事業者22社、兼業者4社）が極めて少ないため、同事業は一般の需要に応じて日常生活に不可欠なサービスを供給

する事業であるということ、断言できないことである。それゆえ、㉔の考察からは熱供給事業は公益事業の地位を有していないということが推察される。すなわち、このように推察される理由は、熱供給サービス普及率は、後に論述する下水道サービス普及率と同じように低い普及率であるが、下水道事業サービスはナショナル・ミニマムのサービスとして国民に認識されているのに対し、熱供給事業はナショナル・ミニマムのサービスとして国民に認識されていないことに起因していると思われる。

これまでの㉑㉒㉔という社会経済的考察から、熱供給事業が公益事業としての地位を有するか否かを単純に断言することが不可能である。なぜなら、㉑㉒㉔それぞれの考察からの結論が一致しないからである。しかし、同事業の潜在的属性が十分に発揮されるような社会経済環境を漸進的に整備していくことによって、同事業は社会経済的面からも公益事業としての地位を有するようになる可能性を十分に残しているように思われる。すなわち、

- i) 同事業の社会的、経済的機能を質・量ともに高めていくこと、
- ii) 同事業の個別生産経済体の財政状態や経営状況をより以上に確立するように今後も努力すること、
- iii) 将来の科学技術の向上や社会制度の改善等により、保安対策はもとより、経営的には資本費・維持管理運営費の通減化を図り、同事業の普及率を向上させると同時に同事業サービスのナショナル・ミニマム化を図るように努力すること、

以上のような点を整備していくことによって、熱供給事業は公益事業としての地位を有するようになり、さらに発展性のある公益事業となる可能性をもっていると予測される。また、当然のことながら、上記のような点が整備された上で、経済性を指導原理として熱供給事業を合理的、継続的、計画的、統一的に経営しようと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する可能性をもっている。

5. 水道法（昭和32年6月15日公布，法律第177号，昭和32年12月14日施行）

水道法の目的を，同法第1条は次のように明示している。「水道の布設及び管理を適正かつ合理的ならしめるとともに，水道を計画的に整備し，及び水道事業を保護育成することによって，清浄にして豊富低廉な水の供給を図り，もって公衆衛生の向上と生活環境の改善とに寄与することを目的とする。」

上記の同条を推論するならば，水道の^(注4)健全な普及を図るため，これに必要な規制や保護を加え，国民の日常生活に資することを目的とするという意味が包含されているように解釈される。すなわち，このように解釈できるのは，水道は，いまや国民の日常生活に不可欠なものとなり，すべての国民は清浄にして豊富低廉な水が供給されることをナショナル・ミニマムとして受けとっているからである。

かくして，同条は，人間の日常生活に不可欠な飲用水を清浄・豊富・低廉に供給するという目的を明示している法律である。それゆえ，この目的は公共の利益と合一するものであるので，同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。

同法第3条第2項には，水道事業を次のように定義している。「水道事業とは，一般の需要に応じて，水道により水を供給する事業をいう。ただし，給水人口が百人以下である水道によるものを除く。」

上記に明示されているように，同条第2項は，一般の需要に供し，飲用水という生活必需物を供給することを明示しているので，公益事業法としての意味を十分に有している法律である。それゆえ，当然のことながら，水道事業は一般の需要に供する事業であり，公益事業に属するし，同事業を経営している個別生産経済体（経営体）は公益企業である。

（注4）水道法第3条第1項（水道の定義）

「水道」とは，導管及びその他の工作物により，水を人の飲用に適する水として供給する施設の総体をいう。ただし，臨時に施設されたものを除く。

それでは、次に101人から5,000人までの給水人口を対象として給水する簡易水道事業は、はたして公益事業であるか否かを検証する。

簡易水道事業が5,001人以上の給水人口を対象とする水道事業と異なることは次のような点である（同法第25条）。

- i) 当該簡易水道が、消毒設備以外の浄水施設を必要とせず、かつ、自然流下のみによって給水することができる場合、水道技術管理者は政令に定める資格を有していなくともよいということである。
- ii) 給水人口101人から2,000人以下を対象として給水する簡易水道事業は、当該水道に消火栓を設置しなくともよいということである。

上記の簡易水道事業に関する特例から推察する限り、簡易水道事業は、機能的、法律的な面からは、水道事業とほとんど差はなく、公益事業としてのステータスを十分に有している。それゆえ、同事業を営んでいる個別生産経済体も公益企業である。

さらに、専用水道や簡易専用水道とはどのようなものであり、それらが公益事業としてステータスを与えられるものであるか否かを検証するならば、次のように指摘されるだろう。

同法第3条第6項に、専用水道を次のように規定している。「専用水道とは、寄宿舍、社宅、療養所における自家用の水道その他水道事業の用に供する水道以外の水道であって、百人をこえる者にその居住に必要な水を供給するものをいう。ただし、他の水道から供給をうける水のみを水源とし、かつ、その水道施設のうち地中又は地表に施設されている部分の規模が政令で定める基準以下である水道を除く。」すなわち、専用水道の場合、専用水道自体が水を生産し、百人をこえる居住者に供給してもよいし、市町村から給水をうけて百人をこえる居住者に供給してもよい。また、工事設計についての確認を都道府県知事から受けるだけで、専用水道の布設工事には一定の資格者による施行監督を必要としない。さらに、同水道の場合、供給規程制度や給水義務や休止・廃止につ

いての許可制度はないが、衛生上の安全規定としての「給水開始前の届出及び検査」「水道技術管理者」「水質検査」「健康診断」「衛生上の措置」「給水の緊急停止」の規定は準用される。いわゆる、専用水道に対しては、公益事業法的性格を有する規定の適用はなく、衛生安全法的性格を有する規定が適用されるだけである。かくして、上記のような意味から第3条第6項は公益事業法としての意味を有しないので、法律的には専用水道は公益事業のカテゴリーに属さない。しかし、専用水道は、公益事業法的性格の規定に拘束されず、かつ、特定の場に飲用水を供給するのであるが、非移転性、非貯蔵性、即時性、随時性の性格を有し、日常生活に不可欠な用役としての飲用水を供給するという意味で、経済的、社会的機能からは、公益事業のカテゴリーに属するといえる。それゆえ、専用水道は、継続的、合理的、統一的、計画的に供給活動をする個別生産経済体である限り、経済的、社会的機能から公益企業としての地位を十分に有するといえる。

同法第3条第7項に、簡易専用水道を次のように規定している。「簡易専用水道とは、水道事業の用に供する水道及び専用水道以外の水道であって、水道事業の用に供する水道から供給を受ける水のみを水源とするものをいう。ただし、その用に供する施設の規模が政令で定める基準以下のものを除く。」すなわち、簡易専用水道とは、必ず水道事業から給水された水を供給する水道であり、自己生産しない水道であり、また、その用に供する施設規模として10tを超える受水槽が付設されていなければならない水道である。しかるに現実の簡易専用水道とは、一般的に大学等の校舎、ビル、病院等において10t以上の受水槽を有して、各部屋等へ飲用水を供給している水道のことを指し、需要者側は必ずしも居住していなくともよい。また、同水道は、専用水道の場合と同様に公益事業法的性格の規定には拘束されない。

一方、衛生安全規定の適用に関しては、同水道は水道事業から給水された飲用水を供給する水道であり、すでに水道事業が衛生上の安全規定の適用をうけ

ているから、専用水道に準用されている衛生上の安全規定は準用されない。

しかし、衛生上の安全規定が全く簡易専用水道に適用されない訳でなく、第34条の2に「簡易専用水道の設置者は、厚生省令で定める基準に従い、その水道を管理しなければならないし、厚生省令の定めるところにより、定期に、地方公共団体の機関又は厚生大臣の指定する者の検査を受けなければならない。」と規定されているように、水道事業者から給水された後の供給活動過程の衛生上の安全保障を簡易専用水道に義務づけているのである。かくして、専用水道と同様に簡易専用水道に対しては、公益事業法的性格を有する規定の適用はなく、衛生安全法的性格を有する規定が適用されるだけである。

しかるに、上記の意味から第3条第7項は同条第6項と同様に公益事業法としての意味を有しないので、法律的には簡易専用水道は公益事業のカテゴリーに属さない。しかし、簡易専用水道は、専用水道同様に公益事業法的性格の規定に拘束されず、かつ、特定の場に飲用水を供給するのであるが、非移転性、非貯蔵性、即時性、随明性の性格を有し、日常生活に不可欠な用役としての飲用水を供給する意味で、経済的、社会的機能からは、公益事業のカテゴリーに属するといえよう。それゆえ、簡易専用水道も専用水道と同様に、継続的、合理的、統一的、計画的に飲用水の供給活動をする個別生産経済体である限り、経済的、社会的機能からは公益企業としての地位を十分に有するといえる。

同法の中には、上述の諸条項の外に公益事業法として指摘される下記のような条項もある。

⑦ 水道法第6条（事業の認可及び経営主体）

第6条第1項は、水道事業の認可規定である。その内容は「水道事業を所管する厚生大臣は、水道事業の経営を申請した者が経営する上での要件（第8条）を充足している場合、その経営を認可しなければならない。」という内容である。

同条第2項は、経営主体の規定である。その規定は、「水道事業は原則として市町村が経営するものとし、市町村以外の者は、給水しようとする区域をそ

の区域に含む市町村の同意を得た場合に限り、水道事業を営むことができるものとする。」という規定である。

第1項の事業認可規定は、供給条件の明確化・照合化、保健衛生基準の導入化が、公衆の利益を保護することにつながることを意味しているし、また、「独占化による破滅的競争の回避」と「水資源の有効的利用」の確立を保障することが、公衆の用に供することにつながることをも意味している。

第2項の水道事業経営主体の市町村営主義は、明治23年の水道条例制定時に確立し、昭和32年の水道法制定に引き継がれ、現在でも遵守されている。上記の意味するところは、水道事業は企業性をもつ事業であって一定の経済原則に制約される事業であるが、それ以上に人間の生存に必要な清浄・豊富な飲用水を継続的に地域住民に供給するという目的が最優先されなければならない事業であることを、明らかにしているのである。それゆえ、第2項の市町村営主義は、可能な限り地方公共団体（市町村）以外の経営主体を排除することによって市場経済に優先して「公共の利益」の保障を確実にしていることを、意味している。

しかるに、同条第1項も第2項も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。

① 水道法第8条（水道事業の認可基準）

第8条第1項は、水道事業（簡易水道事業を含む）者に対する認可基準を明示している条項である。その認可基準内容は以下のように明示されている。

- i) 当該水道事業の開始が一般の需要に適合すること、
- ii) 当該水道事業計画が確実かつ合理的であること、
- iii) 水道施設の工事の設計が第5条の規定による施設基準に適合すること、
- iv) 給水区域が他の水道事業の給水区域と重複しないこと、
- v) 給水条件が第14条第4項各号に規定する要件に適合すること、
- vi) 地方公共団体以外の者の申請に係る水道事業にあっては、当該事業を遂行するに足りる経理的基礎があること、

vii) その他当該水道事業の開始が公益上必要であること、

それでは、上記の基準の意味と公益事業法としての意味との関連を考察するならば、次のようなことが指摘されるだろう。

i) の基準からは、“公衆の用に供する”ということが指摘される。

ii) iii) vi) の基準からは、安定したサービスの継続供給によって、需要者の利益が保護されていることが推察される。

iv) の基準からは、同一地域内の無競争によって破滅的競争が回避され、また、水資源が節約されることによって、需要者の利益が保護されていることが推察される。

v) の基準は、供給条件（水道法第14条（供給規程））が、満たされた場合の認可基準であり、需要者の利益を保護するということと合一する。

vii) の基準からは、公共の利益に資するということが意味される。

かくして、上記のような関連から指摘されるように、第8条第1項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いえる。

㊦ 水道法第11条（事業の休止及び廃止）

水道事業（簡易水道事業を含む）は、公衆の用に供し、需要者の利益保護に資する事業であり、その個別生産経済体の継続性は需要者の前提となっている。しかるに、水道事業者は主務大臣の許可なくして、その事業の全部又は一部を休止し、又は廃止してはならないという同条は、公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。

㊧ 水道法第14条（供給規程）

第14条は、水道事業者の供給条件についての供給規程に関する法律である。同条第1項は、料金、給水装置工事の費用の負担区分、その他の供給条件についての供給規定を定めることを、水道事業者に義務づけている法律である。同条第2項は、水道事業者が料金を変更した場合、その旨を厚生大臣へ届け出ることを義務づけている法律である。

同条第3項は、地方公共団体以外の水道事業者が供給条件を変更する場合、厚生大臣の認可をうけなければならないということを明示している法律である。上記の第1項から第3項に共通する点は、水道事業者が一方的に供給条件を変更してはならないということを意味していることである。すなわち、このような意味は、需要者の利益を保護することに合一するといえる。

同条第4項は、前項の認可申請が次の各基準に適合している場合、厚生大臣は認可しなければならないことを明示している法律である。

- i) 料金が能率的な経営の下における適正な原価に照し、公正妥当なものであること、
 - ii) 料金が定率又は定額をもって明確に定められていること、
 - iii) 水道事業者や需要者の責任事項や、給水装置工事の費用負担区分及びその額の算出方法が、適正かつ明確に定められていること、
 - iv) 特定の者に対し、不当な差別的取扱いをしないこと、
- i) は、需要者の利益が保護されるように水道料金算定上、原価主義が採用されなければならないことを明示している。
- ii) と iii) は、料金算定や費用負担に関して、一般需要者に不信をいだかせないための手続を示していると同時に、需要者に対してできるだけ公平に対処するべきであるということを示している。しかるに、ii) と iii) には、需要者の利益が保護されるべきであるということが包含されている。
- iv) には、一般の需要者に公平にサービス供給することの保障をとおして、一般の用に供することと、一般の需要者の利益が保護されるべきであるということが包含されている。

同条第5項は、供給規程をその利用者に周知することを水道事業者が義務づけた法律である。すなわち、同項の目的は、単に行政当局のみが水道事業者の経営をチェックするというだけではなく、需要者側にもそのチェック機能を与え、水道事業者の独占の弊害を防止するところにある。それゆえ、同項は、需

要者の利益を保護するという意味をもつ法律といえよう。

かくして、これまで第14条の第1項から第5項まで考察した限りにおいて、同条には“一般需要者の利益保護”と“一般の用に供すること”の2つが遵守されている。それゆえ、同条は公益事業法の意味を十分に有する法律であるといえる。

④ 水道法第15条（供給義務）

第15条は、水道事業者に対する供給責任を明示している法律である。

同条第1項は、水道事業者は正当な理由がなければ、供給地域の需要者に供給を拒んではならないということを明示している。それゆえ、不当な差別なしで何人にも飲用水を供給する義務が水道事業者に課せられており、同項からは、“一般の用に供する”ということが侵透していることが推論される。

同条第2項は、当該水道により給水を受ける者に対して、常時、水を供給することを水道事業者に義務づけている。しかし、やむをえない場合、その間供給を停止できるが、その旨を関係者に周知することを義務づけている。それゆえ、同項もまた、“一般の用に供する”という意味を包含している。

同条第3項は、当該水道により給水を受ける者が、料金を支払わなかったり、正当な理由なしに給水装置の検査を拒んだり、その他正当な理由がある場合には、水道事業者は給水を停止できることを明示している。同項は、第1項、第2項の義務の誠実な水道事業者の履行に対する水道事業者の権利を示している。しかるに、このような義務と権利が表裏一体となっていることによって、公共の利益が遵守されていることを、同項は意味しているのである。

したがって、人間が生きていく上で基本的な財としての飲用水を、継続的、安定的に供給することを水道事業者に義務づけている同条は、“一般の用に供する”ということ以上に、最も公共の利益と一致するものであり、公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。

6. 下水道法（昭和33年4月24日公布，法律第79号，昭和34年4月23日施行）

下水道法の目的を同法第1条は、次のように明示している。「この法律は、流域別下水道整備総合計画の策定に関する事項並びに公共下水道，流域下水道及び都市下水路の設置その他の管理の基準等を定めて，下水道の整備を図り，もって都市の健全な発達及び公衆衛生の向上に寄与し，あわせて公共用水域の水質の保全に資することを目的とする。」

すなわち，下水道の整備を図って，都市の健全な発達や公衆衛生の向上・増進のため，これに必要な規則や保護を加えるという同法第1条は，憲法第25条に明示されている「全ての国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」と「社会福祉，社会保障及び公衆衛生の向上及び増進」の範疇にある法律である。

しかるに，上記の同法第1条と憲法第25条の相関関係から同法第1条を推論するならば，同法第1条は，下水道の整備を図っていくことが，健康で文化的な国民の清楚な日常生活に連結するものであり，公共の福祉と合一するという内容を包含している法律であるといえる。それゆえ，同法第1条は公益事業法^(注5)としての意味を十分に有しているといえる。また，当然のことながら下水道事業は公共の福祉と合一する事業であるので，法律的には公益事業に属していると理解される。

しかしながら，はたして，同事業が，わが国において現実的に公益事業としてのステータスをそなえているかどうかは，詳細に考察した上でなければ，結論を出せない。なぜなら，その結論を出せない主たる理由は，わが国の同事業の普及率（第1図，第2図参照）が欧米に比べて極めて低い状況であるので，下水道事業が公益事業として国民に容認されているかという疑問をもっている

(注5) 下水道事業法の中には，同法第1条の他に公益事業法として指摘されるような条項は見当たらない。

からである。

以下、わが国において、下水道事業が公益事業としてのステータスをそなえているかどうかを詳細に考察する。

わが国が農業国であった昭和20年代までは、尿尿が肥料として重大な役割をはたし、また工場汚水や生活排水による水質汚濁は、量的に比較的少なくそれほど問題とならなかった。それゆえ、水循環サイクルによる自浄作用が働き、各種の廃棄物も自然に戻る力が比較的大きかった。^(注6)したがって、下水道の未整備はそれほど問題とならなかった。

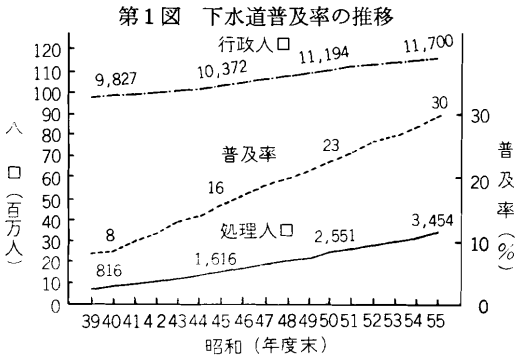
しかし、昭和30年代以降、急速に化学肥料が普及し、尿尿が邪魔物となってきた。同時に都市化、工業化、農業の近代化が急速に進み、工場汚水、生活排水などが量的に増大してきた。そこで、昭和33年の下水道法全面改正^(注7)を機に、公共用水域の水質汚濁防止のために放流水の水質基準（同法第8条）や除害施設の設置等（同法第12条）の規定を同法に設けた。

その後、ますます工場汚水や生活排水が量的に激増し、市民の健康に被害を与えるようになってきた。すなわち、自然の水循環サイクルによる自浄作用能力がなくなってきた。公共用水域水質汚濁進行は、深刻な社会問題となってきた。そこで、昭和45年、下水道法の一部が改正されるようになり、市街地の雨水排除や水洗便所化に代表される従前までの生活環境の整備や公衆衛生の向上という下水道の目的に加えて、公共用水域の水質保全もその目的に加えたのである。また、このことに応じて、水質環境基準を遵守するように、定められ

(注6) 『現代都市政策Ⅶ都市の装置』「都市と下水道」高橋裕稿、岩波書店、1975年、p.189.

(注7) 社団法人 日本下水道協会下水道史編さん委員会編、『日本下水道史—行財政編—』昭和61年1月、pp.222—223.

下水道法全面改正の動きが活発になり始めたのは、昭和32年1月18日の水道行政3分割の閣議決定以来であった。3分割によって3省（上水道＝厚生省、工業用水道＝通産省、下水道＝建設省（終末処理場については厚生省の所管とされたが、その後昭和42年に建設省の所管に改められた））が、それぞれの所管事業の整備拡充措置を構ずべきとの決定がなされたのが契機となった。



た水域については「流域別下水道整備総合計画」の策定も都道府県に義務づけられた。

かくして、上記の目的や義務を達成するために、その後、下水道事業整備は、第3次下水道整備5ケ年計画(S46年～S50年)の実施、第4次下

水道整備5ケ年計画(S51年～S55年)の実施、第5次下水道整備5ケ年計画(S56年～S60年)の実施、第6次下水道整備5ケ年計画(S61年～S65年)

の実施というように着実に拡大している。当然のことながら、上記の計画の実

施と平行して、下水道の普及率も第1図^(注8)に示されるように徐々に伸びている。このような下水道事業整備の拡大や普及率の伸びの要因は、水質汚濁による健康被害や生活環境への障害発生に対処するために下水道法の一部を昭和45年に改正し、その整備を急速に実施させるようにしたことが契機となっているが、

本質的には国民の生活水準が向上し、生活様式が高度化し、安全で快適な生活

環境の整備に対する国民的要望が第2表^(注9)に示されるように下水道整備に向けられたことに起因していると思われる。しかるに、下水道事業によるサービスは、もはや都市、農村を問わず国民が健康で文化的な生活をしていくために欠かすことの出来ないナショナル・ミニマムとして認識されているのである。

すなわち、国民の健康で文化的生活の充実を求める声、地域環境衛生向上の市民要求、河川、湖沼、海域等の公共用水域の水質汚濁防止と水質環境保全の

(注8) 前掲書、p.408より第1図を転載。

(注9) 財団法人日本都市センター編『下水道と財政——第4次下水道財政研究委員会報告書』昭和55年5月、p.25より第2表を転載。

昭和52年10月に建設省が都市計画区域を有する1,864の市町村を対象に実施した「都市整備長期ビジョンアンケート」より財団法人日本都市センターが作成された表である。

第2表 下水道整備の要望

(昭和52年10月)

設 問		貴市町村で現在整備が遅れており、今後緊急に整備の必要がある都市施設は何ですか。 該当するものを主要と思われる順に3つお選び下さい。								
		1 位		2 位		3 位		10	20	30%
回	施設	実 数	%	実 数	%	実 数	%			
			下 水 道	804	53.0	288	19.0	186	12.3	
	公園・緑地	51	3.4	236	15.5	186	12.3			
	街 路	313	20.6	452	29.8	258	17.0			
	治水施設	70	4.6	116	7.6	138	9.1			
	保 育 所	12	0.8	13	0.9	14	0.9			
	小・中学校	78	5.1	69	4.5	88	5.8			
	図 書 館	4	0.3	8	0.5	26	1.7			
	老人ホーム	3	0.2	9	0.6	12	0.8			
	病 院	26	1.7	52	3.4	62	4.1			
	交通施設	26	1.7	51	3.4	70	4.6			
	駐 車 場	12	0.8	54	3.6	130	8.6			
	廃 棄 物 場	77	5.1	105	6.9	134	8.8			
	博 物 館	1	0.1	3	0.2	17	1.1			
	博 美 術 館	1	0.1	3	0.2	17	1.1			
	コミュニティー施設	24	1.6	44	2.9	131	8.6			
	そ の 他	6	0.4	5	0.3	46	3.0			
	無 回 答	11	0.7	13	0.9	20	1.3			
	計	1,518	100.0	1,518	100.0	1,518	100.0	1 位 —— 2 位 - - - - 3 位 - · - ·		

(建設省都市局「都市整備長期ビジョンアンケート」)

必要性などが強力に地域社会に主張され、下水道事業は生活基盤事業となり、いまや地域住民の日常生活に不可欠の継続事業となろうとしている。しかるに、下水道事業を一定の歴史的、社会経済状況の下における制度として把握するならば、下水道事業は、もはや公益事業の 카테고리である。

一方、下水道事業の建設資金や維持管理運営資金などの財務活動を中心とした経営活動に焦点をあてて、下水道事業を考察した場合、下水道事業は公共事業であるか公益事業であるかということが問題となる。

いうまでもなく、一般道路や河川等の公共事業の場合には、その建設及び維

持管理運営に要する資金は全て租税によって賄われており、その施設は常に稼動状態にあるが、維持管理運営業務がなされているのではない。しかるに公共事業は経営活動がなされる性格のものでない。

公益事業は、我々の日常生活に不可欠なサービスや財を継続的に供給する事業であり、合理的、計画的、統一的、能率的に経営されなければならない。それゆえ、公益事業は、その計画策定から建設及び維持管理運営に至るまでの全ての面において、経営資源の効率性が追求される。しかるに、原則として一般会計からの繰入れが許されず、公営公益企業といえども独立採算制を基調とした自主的経営がなされなければならない。

かくして、上記の公共事業と公益事業との概念規定を踏まえた上で下水道事業を経営財務面から概観するならば、次のようなことが指摘される。

下水道の普及が第2図^(注10)に示されるように欧米諸国に比べて、極めて低いわが国の場合、その普及率を欧米諸国の普及率まで近づけるには、国および地方公共団体の財政事情が厳しいことや、また、第3表^(注11)に示されるように下水道の資本費比率が他の全地方公営企業平均資本費比率に比べて極めて高くその建設に巨額の資金が必要であることを考慮すると、これからかなりの年月を必要とするように思われる。しかし、下水道を国民生活安定のために不可欠な社会資本として位置づけることがナショナル・ミニマムとして把握されている現状から、下水道普及率を欧米諸国並みの普及率まで到達させるには、その資本費の部分を地方公共団体は公共事業として位置づけて、その普及率を向上させ、市

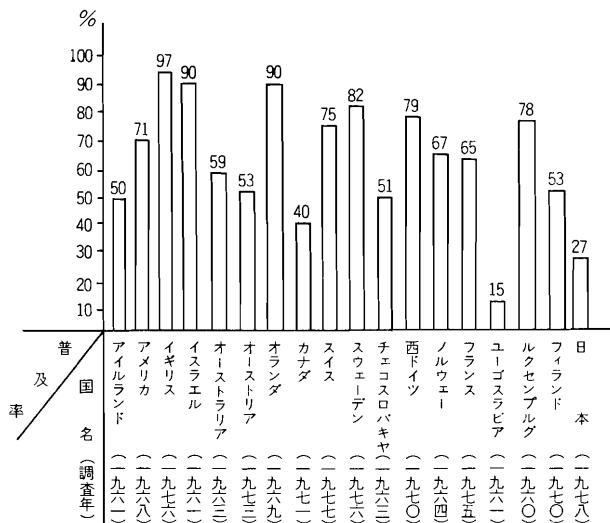
(注10) 前掲書、p.23より第2図を転載。

わが国の公共下水道の昭和60年末における現在処理区域内人口は4,001万人、現在処理区域面積は43万haとなっている。また、行政区域内人口に対する普及率は48.4%、市街地面積に対する普及率45.1%となっている。しかし、既に70%から90%の普及率を達成している欧米先進諸国と比較するとかなり立ち遅れているといわざるをえない。自治省編『昭和62年度地方財政白書』p.125。

(注11) 財団法人 地方自治協会編『公共下水道事業の経営と財政——公共下水道事業の経営健全化方策に関する研究——』昭和57年10月、p.17より第3表を転載。

第3表の資本費は、支払利息と減価償却費の和を示す。

第2図 海外諸国の下水道普及状況



『下水道と財政—第4次下水道財政研究委員会報告書—』p.23より転載。(建設省調べ)

第3表 費用比率

(全地方公営企業平均)

職員給与費	支払利息	減価償却費	動力費	修繕費	その他
(33.8%)	(17.7%)	(9.5%)	(4.0%)	(2.7%)	(32.3%)

(下水道事業)

職員給与費	支払利息	減価償却費	動力費	修繕費	その他
(12.5%)	(46.8%)	(17.2%)	(7.0%)	(2.2%)	(14.3%)

『公共下水道事業の経営と財政』p.17より転載。

民生活の質的向上に資するよう図らなければならない。なぜなら、わが国の下水道普及率が極めて低く、その建設に要する資金が巨額であり、下水道サービスを拡大して再生産していくために必要な財源を自らの収入によって賄うことが過度の受益者負担となるので、下水道事業経営の独立採算制が客観的に不可能な現状であるからである。また、実際にも下水道事業の建設費は、地方公

第4表 公共下水道事業の経営状況

(百万円)

区 分		55	54	差
法 適 用 企 業	事業数	25	25	0
	経常損益 (赤字事業数)	△21,051 (16)	△ 9,904 (12)	11,147 (4)
	経常収支比率	94.1	96.8	△ 2.7
	累積欠損金 (累欠事業数)	113,043 (15)	106,660 (13)	6,383 (2)
	不良債務 (不債事業数)	94,379 (9)	78,501 (8)	15,878 (1)
	法 非 適 用 企 業	事業数	316	292
実質収支 (赤字事業数)	△12,644 (35)	△16,438 (38)	3,794 (△ 3)	
	収益的収支比率	91.7	89.8	△ 1.9

第5表 公共下水道事業の経営状況

(百万円, %)

区 分		55	54	差	伸 率
法 適 用 企 業	総 収 益	350,720	306,059	44,661	14.6
	うち 使用料	124,939	112,886	12,053	10.7
	他会計繰入金	206,728	177,660	29,068	16.4
	繰 費 用	357,864	307,435	50,429	16.4
	うち 支払利息	166,505	143,487	23,018	16.0
	減価償却費	61,219	51,362	9,857	19.2
	動力 費	24,267	15,103	9,164	60.7
法 非 適 用 企 業	総 収 益	271,947	217,968	53,979	24.8
	うち 使用料	62,582	51,025	11,557	22.6
	他会計繰入金	182,356	144,046	38,310	26.6
	総 費 用	268,762	218,504	50,258	23.0
	うち 支払利息	128,880	103,885	24,995	24.1

『公共下水道事業の経営と財政』P.15より転載。

共同体の一般会計からの支出と地方債と国庫補助金と受益者負担等から形成されている。それゆえ、下水道の建設はその建設資金の調達から概観する限り、公共事業として現実的に位置づけられているように思われる。

本質的には、下水道事業は日常生活に不可欠な下水道サービスを継続的に供給する事業であり、かつ、その便益を享受する者の範囲が特定されているので、その財務上の経営は、計画、建設、維持運営管理に至るまで合理的、計画的、統一的、能率的に経営され、独立採算制が確立されていなければならない事業である。しかし、前述したように建設等に要する資本費を包含した下水道事業の財務上の自立経営は、その普及率が低い現状から、過度の受益者負担となるので不可能である。しかるに、下水道事業経営は財務経営面からは、現在のところ維持管理運営費に要する費用の取り扱い部分に限定される必要がある。すなわち、少なくとも、その維持管理運営費は下水道料金で原則として賄われるべきあり、現実に下水道事業の便益を享受している者が負担すべきである。なぜなら下水道事業サービスの便益を享受させていない下水道未整備の市民までもこのような維持管理運営費を税の納入をとおして負担することは、あまりにも受益者負担主義に反し、税負担の不正になるだけでなく、合理的、効率的な下水道事業経営がなされなくなる傾向となるからである。現実にも、下水道事業の維持管理運営費は原則として下水道料金で賄われ、その不足分は地方公共団体の一般会計からの繰入金で充当されている。それゆえ、資本費を除いた財務経営面からの下水道事業は原則として公益事業として位置づけられている。しかるに、一般的には財務経営面からの下水道事業は公共事業と公益事業との twilight zone にある事業であるといえよう。

しかし、第4表、第5表^(注12)に示されているように昭和54年度と昭和55年度の公共下水道事業の経営状況を推定する限り、形式的には経営改善されているが、一般会計からの繰入金の増加によって経営改善されているにすぎず、実質的な経営改善がなされていない。今後、一般会計から資本費への繰入金の比率が従

(注12) 前掲書、p.15より第4表、第5表を転載。

第3表、第4表の場合の法適用企業とは、地方公営企業法の全部又は一部を適用している公共下水道事業をいう。また、法非適用企業とは、地方公営企業法を適用していない公共下水道事業をいう。

前とおりでであると仮定しても、現状どおりの下水道事業経営では、一般会計から維持管理運営費への繰入金は自然増をたどると推定される。しかるに、財務経営上、維持管理運営面においても、第3表、第4表から推定する限り、下水道事業は現実として公益事業として位置づけられていない。

しかし、地方公共団体の財政状況が厳しく、かつ、国民の財政負担の軽減傾向が模索されている現在、一般会計からの維持管理運営費への繰入金の増加は、当然のことながら期待できなくなり、下水道事業が公共事業の性格で経営されることは、もはや不可能となってきた。そこで、必然的に下水道事業経営の改善要求が主張されているのである。すなわち、下水道事業経営に合理性と効率性を発揮させる企業の経営を確立させることが必要とされてきたのである。具体的には、下水道事業の普及率の上昇と通増化にともない「建設及び維持管理の合理化・効率化」「経費負担区分の適正化」「下水道使用料の適正化」「企業会計方式の導入」などによって、独立採算制が可能となるような下水道事業経営を確立することが求められている。しかるに、下水道事業の基本的ステータスを制度面からは言うに及ばず財務経営面からも、公共事業としてではなく公益事業として把握していかなばならなくなってきたのである。さらに、上記のように下水道事業を公益事業として把握していくことにより、個別の下水業は、経済性を指導原理として合理的、継続的、計画的、統一的に下水道事業道サービスを供給して、国民の健康で文化的な日常生活に資するという公共の福祉を目的としている個別生産経済体（経営体）として自立でき、公益企業として位置づけられる。(未完)