

公益事業の経済的規制緩和

藤 田 正 一

目 次

- [1] はじめに
- [2] 公益事業の基本的標識
 - (1) サービス（財）の必需性
 - (2) 自然的独占性
- [3] 公益事業規制の理論的根拠
- [4] 公益事業の経済的規制内容
 - (1) サービス（財）の供給義務規制
 - (2) 不当な差別的取扱いの禁止規制
 - (3) サービス（財）の質・量規制
 - (4) 事業の休止及び廃止並びに法人の解散規制
 - (5) 公益事業の参入規制と独占禁止法の適用除外
 - ① 公益事業の参入規制
 - ② 独占禁止法の適用除外
 - (6) 料金規制
- [5] 公益事業の経済的規制緩和の背景
- [6] 経済的規制緩和下の公益事業の効率性と公共性の関係
- [7] 公益事業の経済的規制緩和と日本的独立規制委員会
- [8] 公益事業の経済的規制緩和の検証と累積的制度化
- [9] むすびにかえて

[1] はじめに

通貨危機とオイル・ショックによる経済成長鈍化等への対応策として、日本経済は「小さな政府」と「民間活力」の実現を目指し、「民営化」と「自由化」の大合唱である。

すなわち、市場の失敗の際にそれを補完し経済効率性にロスを生じさせない

ために規制を必要とするということや、シビル・ミニマムを保証するために規制を必要とするという社会民主主義的な経済政策に代わって、自由競争の促進による効率的な資源配分こそが公共性を実現するという新保守主義的な経済政策が主張され、その具体策の一番手として、規制を緩め民間活力を発揮させることであるということが推進されてきた。

このような規制緩和推進のなかで、最も注目されたものとして、細川元首相の私的諮問機関であった経済改革研究会（座長、平岩外四、前経団連会長）によって1993年12月16日に最終報告として公表された「経済改革について」がある。同報告書は下記のような基本的考え方を示し、規制緩和に関する今日的な定式化とみなされるに至っている。⁴¹

- i) 経済的規制は、「原則自由・例外規制」
- ii) 社会的規制は、「必要最小限な規制内容」とし、「不断に見直し、透明、簡素なもの」とする。
- iii) 当面の規制緩和の重点は、土地・住宅分野、流通等非効率産業分野、農業分野、輸入関連分野、情報・通信分野等とする。

かくして、利用者公衆の利益を保護するという目的のために伝統的に自然的独占産業として政府等の公共団体によって経済的規制を受けてきた公益事業にも、このような規制緩和推進が波及してきている。

こうした規制緩和潮流を背景としながら、本稿の第1の課題は、公益事業は公共性と効率性を両立させるものでなければならないという基本的立場に立脚した上で、公益事業の経済的規制緩和（経済的規制を含めた）は、理論的にどのようなシステムによって構築されるべきであるかを考察することである。

しかしながら、この第1の課題を考察する第1の前提として、公益事業地位の基本的標識として容認されている「サービス（財）の必需性」と「自然的独占性」について考察する。第2の前提として、第1の前提である公益事業の基

本的標識を踏まえて、公益事業規制の理論的根拠について考察する。第3の前提として、第2の前提である公益事業規制の理論的根拠を踏まえて、公益事業の経済的規制内容について考察する。第4の前提として、どのような背景によって、第3の前提で考察した公益事業の経済的規制が緩和されるようになってきたのかについて考察する。

第2の課題は、第1の課題で取り扱った公益事業の経済的規制緩和（経済的規制を含めた）が、現在のわが国の社会経済環境の下で、具体的にどのような機関によって構築されるべきであるかについて考察することである。

第3の課題は、第2の課題で究明された機関によって構築された公益事業の経済的規制緩和（経済的規制を含めた）が現実の経済活動の中で公益事業の公共性と効率性を両立させているかどうかについて、どのように検証したならば適正であるのかを考察し、さらに、その検証が民主的な手続きを経ながら理性的に公正に判断されて累積的な発展過程を示して制度化の方向に導かれていくためには、どのような機関が担当することが適正であるかを考察することである。

〔2〕 公益事業の基本的標識

ある特定の産業が公益事業地位を有すると認識されるのは、「サービス（財）の必需性」と「自然的独占性」の2つの基本的標識が具備されている場合であることは、これまで内外の研究者の一致している点である。しかし、その内包は必ずしも明確なものではない。それゆえに上記の2つの標識について詳細に考察する。

（1）サービス（財）の必需性

公益事業学会規約第6条に公益事業の用語としての意味を次のように示している。「公益事業とは、われわれの生活に日常不可欠の用役を提供する一連の事業のことであって、それには電気、ガス、水道、鉄道、軌道、自動車道、バス、

定期船，定期航空，郵便，電信電話，放送等の諸事業が包括される。」この用語の意味から理解されるように，公益事業の供給する用役（財）は，われわれの日常生活に不可欠な用役であるということである。すなわち，このことはサービス（財）の必需性を意味しているが，決して一義的に規定されうる性質のものではなく，多義性を有するものである。そして，その多義性は公益事業サービスの特殊性に由来している。それゆえに，その特殊性について考察する。

公益事業サービス（財）の第1の特殊性は，サービスの非貯蔵性である。一般的に農工業によって生産される生産物は，ある程度の期間，貯蔵可能であるが，公益事業サービス（財）の貯蔵性は皆無ないしは甚だ僅少である。

例えば，電気通信事業サービスの場合，需要が何時発生するか判らないし，また，通信相手が同時に参加することによってサービスの効用が実現するものであるがゆえに，貯蔵性は皆無である。旅客運輸事業の場合，利用者を不定時・長時間待たせることが殆ど不可能であるがゆえに，貯蔵不可能な事業である。貨物運送事業の場合，多少の貯め置き運送が可能であるが，その場合にはサービス供給の劣悪を意味する。公益事業の中で最も貯蔵性があるといわれている水道事業でさえ，貯水池等の規模を無制限に拡大することが不可能であるので，貯蔵性に限度がある。なぜならば，貯水池等の用地確保が地理的，物理的に限度があるだけでなく，設備投資が極めて巨額となり，施設利用率が悪くなり，それだけ需要者に経済的負担を強いることになるからである。

第2の特殊性は，サービスの非移転性である。公益事業サービス（財）を生産するためには，土地に固着した具体的な設備を必要とする。そして，生産されたサービス（財）を生産者から消費者へ供給するにさいしては，土地に固着した何らかの特定の通路を設けて直接配送する特殊な運輸業的性質を有している。それゆえに，公益事業は特定の通路なしではサービス供給が不可能な産業

である。

すなわち、鉄道事業の場合、旅客や貨物の輸送サービスは線路の連続している所に限定されているように、また、電気事業・ガス事業・水道事業の場合、電気・ガス・水道水の供給は電線・ガス管・水道管の連続している所に限定されているように、公益事業サービス（財）は特定の通路の存する所しか供給されえないものである。それゆえに、公益事業はサービスの非移転性という特殊性を有する産業である。

また、それぞれの公益事業の特定の通路は直ちに特定の営業地域を固定化するがゆえにサービスの非移転性だけでなく、後述する地域自然独占性と大きな関連性を有するようになる。

第3の特殊性は、需要の随時性と即時性ということである。この2つの特殊性は、公益事業サービス（財）供給に対して需要者が随時にかつ即時に需要に応じることを求めているということである。

例えば、鉄道事業、航空事業、電気通信事業のサービスを利用しようとする需要者は、何時でも速やかに利用できることを求めてやまないし、また、電気事業、ガス事業、水道事業が供給する有形的物資を利用しようとする場合も同様であることから、需要の随時性と即時性は、公益事業サービスの必需性に付随する特殊性である。

当然のことながら、サービスの質が一定であることを前提とした場合、需要の随時性と即時性が充たされていなければならないほど、当該公益事業は信頼に足るサービス供給に込んでいるのである。それゆえに、需要の随時性と即時性を恒常的に実現させるためには、最大消費時の消費量に応じたサービス供給施設が準備されていなければならない。そして、この施設が準備されていなければならないほど公益事業の公共性が充たされていることに繋がるのである。

しかしながら、ピーク時の需要に見合う施設能力を有するということは、巨

額な資本投下と資本の固定化と、オフ・ピーク時における遊休施設を強いることとなり、施設利用率を低下させ、消費者に高料金を負担させることに繋がっていくことでもある。

これまで、公益事業地位の基本的標識である「サービス（財）の必需性」の特殊性として、サービスの非貯蔵性・非移転性、需要の随時性・即時性という属性があるということを考察してきた。このような特殊性は、われわれの日常生活に不可欠な物資を供給していることに関しては公益事業と同様である食料小売業などの事業には存在しない。それゆえに、公益事業地位の基本的標識としての「サービス（財）の必需性」は、一義的に定義されえず、上記のような特殊性を有しているということである。

換言するならば、これらの特殊性は、公益事業地位（ステータス）の基本的標識としての「サービスの必需性」に継続企業性をより一層沁み込ませて、「サービスの必需性」という基本的標識に重厚さを加えている。それゆえに、これらの特殊性は、公益事業独自の公共性の淵源となっている。

(2) 自然的独占性

公益事業の「自然的独占性」の理論的源泉は、ジョン・ステュアート・ミルの1848年の『経済学原理』にみられる。ミルは、『経済学原理』の中で、ガスや水道等の分野における各会社の統合による利益について次のように述べている。「たとえば、現在ロンドンにはガス会社、水道会社がそれぞれいくつも存在するのであるが、もしも、ロンドンがただ一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。たとえ二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。がしかし一会社だけであるとすると、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益をあげう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事は、公共の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。^{注2}」

「規模の経済性」と「公共資源の浪費排除」達成のために競争原理が十分に機能しない分野があるというミルのこの自然的独占性の主張は、わが国において現実のこととして表面化した。具体例として次のような事例を指摘することができる。

千代田ガスと東京ガスの抗争^{注3}

明治18年に東京府ガス局の払下げを受けて創立された東京ガスの経営は順調であった。そして、日露戦争後の産業興隆期を向かえ、ガス事業会社は全国各地に相次いで設立され、千代田ガス会社もその中の一つとして明治43年に設立された。そして同一供給区域に二つのガス会社が営業することとなり、激しい顧客争奪競争となった。また、同一道路に両会社のガス管が埋設されたため、交通事業は悪くなり都市経営上弊害が多くなってきた上に、商店街にも支障をきたすようになってきた。

かくして、このような競争激化によって、いずれ両社が共倒れになるか、一社が生き残った場合、高料金が課せられるようになるということが需要者に確信されるようになり、この競争激化による利用者公衆の利益は一時的なものに止まり、余弊を償うに足りないとの認識が広まってきた。そこで、東京府の斡旋により両社の合併が明治44年末に行なわれ、東京ガスは千代田ガスの財産および全従業員のいっさいを引き受けることとなった。

東京地区での三電競争^{注4}

明治末期から大正初期にかけて、大規模水力発電の飛躍的な発達と電気事業保護助長政策の目的の一つとしての電気普及促進を背景として、全国に電気事業者の開業が相次いだ。東京や東京周辺にも東京鉄道(明治40年)、利根発電(明治43年)、日本電燈(明治44年)、鬼努川水力発電(大正元年)、桂川電力(大正2年)、江戸川電気(大正2年)、猪苗代水力発電(大正3年)などが開業され、供給区域の重複許可によって、老舗の東京電燈(明治16年)と新興の各社との間において激しい競争となってきた。

そこで、東京電燈では、利根発電、猪苗代水力発電と電力需給契約を締結、大正6年には江戸川電気を買収し競争に対処した。東京鉄道は明治44年に東京市に買収され、経営は東京市電となり、東京市電は鬼努川水力発電と大口供給契約を結び、主として山の手方面で東京電燈との激しい競争をした。また、日本電燈は、桂川電力から受電する契約を結び、主として下谷、浅草方面で東京電燈と激しい競争をした。

こうして、東京電燈、東京市電、日本電燈の三社間で東京市における需要者争奪競争が行なわれるようになり、年々、激化の一途をたどった。たとえば、一軒の家に三社の引込配電線が張られていることもあり、新規需要者からは料金を当初において徴収しない場合もあり、さらに各社が相次いで料金値下げ競争をしたために料金は不当に低下して採算を割るまでに至った。その反面、競争区域外ではサービスは悪化し、需要者の不満は次第に増していった。

このような激しい競争を憂慮した東京電燈は、大正2(1913)年、日本電燈との合併を企てたが失敗に終わった。さらに同年末、東京市長阪谷芳郎は渋沢栄一、森村市左衛門等の斡旋で東京電燈、日本電燈を東京市電に買収する案を企てたが不調に終り、引責辞任した。次の市長奥田義人は電気供給整理案を立案して斡旋した結果、大正6年7月12日に三電気事業者(東京電燈、日本電燈、東京市電)間に協定が成立し、10数年にわたる電燈需要者争奪競争もようやく

幕を閉じることとなった。これが、いわゆる「三電協定」と称されるもので、その概要は三電各社間の競争を避けるため、新規需要に応ずる地域を画定することによって供給秩序の維持を図るとともに、料金その他の供給条件を衡平均等にして利用者公衆の利益を増進しようとするものであった。

以上のような事例からも理解されるように、サービス（財）を市場に供給するにさいして、複数以上の企業が多元的に市場に供給するよりも単数の企業が一元的に市場に供給した方が供給コストが低くなるという規模の経済が作用する産業に、自然的独占性が適合するのである。そして、このような産業に共通することは、われわれの日常生活に必需なサービス（財）を供給している産業であるということと、そのサービス（財）の供給のために大規模なネットワーク施設を必要とする産業であるということである。そして、そのネットワーク施設にさいして巨額な資本投下が余儀なくされ、投下資本の固定化の割合が大きく、かつ支払利息等の固定費用の割合が大きい産業であるということである。

したがって、こうした産業を自由競争にまかせておくと、必要以上の設備の重複という経済資源の浪費を招き、どの企業も十分な規模の経済を達成することができなくなるだけでなく、消費者を獲得するために料金値下げ競争を招き、企業の存続を不可能にしてしまうような破滅的競争の様相をもたらすようになる。すなわち、このような破滅的競争は一時的にサービスを向上させ、又は料金や運賃等の値下げをして、利用者公衆にとって利益がもたらされるが、コストを割ったサービス供給は継続することが出来ず、遂にはサービス供給の中断・放棄又はサービス供給内容の劣悪化をもたらすようになる。

それゆえに、われわれの日常生活に不可欠な用役（財）を供給し、かつ、そのための大規模なネットワーク施設に巨額の資本投下が必要とされる産業である電気事業、ガス事業、鉄道事業、水道事業などの公益事業は、このような破滅的競争の経験をとって競争によるよりも独占によって経営された方が供

給側にとっても需要者側にとっても利益となるということが、当然のこととして容認されるようになったのである。いわゆる、このことが公益事業の自然的独占性と称され、サービス財の必需性以外のもう一つの公益事業の基本的標識として容認され、公益事業独自の公益性の淵源となっているのである。

〔3〕 公益事業規制の理論的根拠

ここでは、これまで考察してきた公益事業の基本的標識である「サービス(財)の必需性」と「自然的独占性」とおして、公益事業規制の理論的根拠について考察する。

公益事業のサービスは、われわれの日常生活に不可欠なサービスであるので、利用者公衆から「サービス供給の安定性、信頼性、規則性および品質の一定性」や「サービス供給の差別的取扱いの禁止および差別価格の禁止」が要請されている。それゆえにこれらの要請が公益事業によって遵守され、利用者(需要者)公衆の利益が保護されるように規制という公の手が不可欠となってきたのである。

また、公益事業サービスは必需性が高く、代替性に乏しいので、消費者の需要の料金弾力性が一般的に小さい。したがって、自然的独占性という基本的標識を有する公益事業は、料金引上げによって容易に超過利潤を追求することが可能である。^{注5}それゆえに、利用者公衆を公益事業の上記のような独占の横暴・弊害(暴利・サービスダウン・不当差別取扱・需要不即応等)から保護するために規制という公の手が不可欠となってきたのである。

すなわち、公益事業の目的である利用者公衆の利益保護を達成するためには、規制という公の手が公益事業に導入され、実践されなければならなくなってきたということである。規制という公の手の導入と実践を理論的に整理すれば、公益事業規制は、マクロ的には資本主義社会において自律的調節作用を遂行すべき自由競争市場が無機能化する分野で競争に代替するという機能を果すもの

として、ミクロ的には、公益事業をとりまく利害関係者の利害調整という機能を果すものとして制度化されてきたのである。それゆえに、公益事業規制は、社会経済情況と相関関係にある人間の主体的な目的意思の達成を意図する制度として成立したものである。したがって、公益事業規制は、単なる自然的諸要素の均衡ではなく、公益事業の目的あるいは課題と結合し、社会経済情況の変化に応じて不断の再吟味および再組成を必要とする人為的システムから形成されてきたものである。

〔4〕 公益事業の経済的規制内容

公益事業規制の理論的根拠が理解されたことを踏まえて、公益事業の経済的規制内容について考察する。

公益事業規制は、利用者公衆の利益を保護するために、当該公益事業への参入・退出、料金、サービス（財）の量と質、設備投資、財務会計等に関して規制する経済的規制と、消費者や労働者の安全・健康確保、環境保全、公害の防止、災害の防止等に関して規制する社会的規制とに一般的に分けられる。ただ、実際問題として、経済的規制と社会的規制とに明瞭に区分できない規制もある。たとえば、サービス（財）の量と質に関する規制の場合ように、社会的規制の要素もあるからである。

かくして、厳密な意味で公益事業規制は、経済的規制と社会的規制を明瞭に区分できないが、本論文では主として公益事業の経済的規制緩和について論究するがゆえに、ここでは、その前提としての公益事業の経済的規制内容について考案する。

(1) サービスの供給義務規制

この規制は、公益事業が地域社会の利用者公衆からサービス（財）の供給を求められた場合、それを拒否することが出来ないという義務が課せられている経済的規制である。それでは、なぜ公益事業に対してサービス供給義務が課せ

られているかといえば、利用者公衆の不断必需性が高いのに加えて供給独占の性格が極めて強い地域自然的独占の公益事業から利用者公衆がサービス供給を拒否されたならば、同質のサービス（財）を供給されることが極めて困難となり、日常生活が不安定となるからである。したがって、このようなことが生じないように、公益事業に対してサービス供給責任が課せられているのである。

また、サービス供給義務規制には、サービス即応の義務も包摂されている。なぜなら、公益事業の利用者公衆の需要は随時性と即時性という特殊性を有し、サービスは非貯蔵性と非移転性という特殊性を有しており、更にこれらに地域自然的独占が拍車をかけているからである。

それでは、諸個別事業法にどのようにサービス供給義務が規定されているか考察する。

電気事業法第18条第1項は、「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。」と規定している。ガス事業法第16条第1項、熱供給事業法第13条第1項、水道法第15条第1項、電気通信事業法第34条も同趣旨である。

道路運送法第13条は、一般旅客自動車運送事業者の運送引受義務を規定しているし、鉄道営業法第6条は貨物についての運送引受義務を規定している。

以上の規制条項からも推察されるように、サービス供給義務が必ずしも地域自然的独占供給の公益事業にだけ課せられているのではなく、需要者構造の多様化および急速な技術進歩にともなって競争が余儀されている公益事業（電気通信事業、一般旅客自動車運送事業）にも課せられている。

したがって、このような競争導入によってサービス供給義務規制の存在が小さくなっている公益事業に、サービス供給義務がいまだに規定されているところに、公益事業の経済的規制緩和が推進されるようになってきたのである。

(2) 不当な差別的取扱いの禁止規制

この規制もまた、利用者公衆の利益を保護するための規制である。すなわち、公益事業は利用者公衆の不断必需性が高いのに加えて供給独占の性格が極めて強い事業であることから、利用者公衆の需要にさいして事業者は公平にサービス供給しなければならないという義務が課せられているのである。すなわち、この義務規制は、サービスの内容と料金の双方について公平な取扱いをしなければならないことを意味している経済的規制である。

この場合、公平とは必ずしも均一又は同一の意味ではない。たとえば、鉄道やバスを利用して通学している学生と通勤しているサラリーマンは社会的経済的に同一の条件でありえないので、同一の割引率の定期券ではない。したがって、上記のこのことから理解されるように、この場合の公平とは、同一種類の同一条件の利用者公衆に対して同一サービスや同一料金で供給するという意味である。

それでは、諸個別事業法にどのように不当な差別的取扱いの禁止が規定されているかを考察する。

電気事業法第19条第2項第4号は、「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。」と規定している。電気通信事業法第7条・第31条第2項第5号、ガス事業法第17条第2項第4号、熱供給事業法第14条第4項第4号、水道法第4条第4項第4号、鉄道事業法第16条第2項第2号、道路運送法第9条第2項第2号、貨物自動車運送事業法第25条第2項、貨物運送取扱事業法第13条、航空法第105条第2項第3号も同趣旨である。

郵便法第6条には、「何人も郵便の利用について差別されることはない。」と規定されている。

利用者公衆の需要にさいして事業者は公平にサービス供給しなければならないという上記の「不当な差別的取扱いの禁止」規定は、公益事業の公共性と軌を一にするものであると同時に公益事業の効率性、企業性にも抵触するもので

ない。それゆえに、同規定は、社会経済環境の変化に左右されることなく遵守されていくべき規制である。

(3) サービス（財）の質・量規制

この規制は、公益事業がサービス供給するにさいして、安全・良質でかつ十分に供給することを義務づけている規制である。すなわち、この規制を必要とする理由は、公益事業の場合、一般的に地域自然的独占であるので競争がなく、たとえ競争があるとしても極めて不完全であるので、利用者公衆が十分にサービス供給を受けられるように保障されることを意味しているからである。また、激しい競争の中で品質の改良につとめ市場拡大に努力している一般私企業と異なり、公益事業はサービスの質の改良を誘因する契機が極めて乏しいので、安全で良質なサービス（財）が供給されるように規制されているのである。

具体的には、安全で良質なサービスの十分な供給が確保され、利用者公衆の利益が保護されるように、公益事業のサービス内容や設備についての基準や検査制度が規定されている規制である。一般的に公益事業では、サービスの質を落せばコストが安くなり、サービスの質を上げればコスト増となる。したがって、公益事業サービスは料金のカウンター・バランスを成していることから、この規制は、社会的規制と経済的規制の双方の要素を有している規制である。

それでは、諸個別事業法にどのようにサービス（財）の質・量が規定されているかを考察する。

電気事業法第26条第1項は、「一般電気事業者は、その供給する電気の電圧及び周波数の値を通商産業省令で定める値に維持するように努めなければならない。」と規定し、同30条は、「通商産業大臣は、一般電気事業者の供給する電気の電圧又は周波数の値が第26条第1項の通商産業省令で定める値に維持されていないために、電気の使用者の利益を阻害していると認めるときは、一般電気事業者に対し、その値を維持するため電気工作物の修理又は改造、電気工作

物の運用の方法の改善その他の必要な措置をすべきことを命ずることができる。」と規定している。

ガス事業法第21条は、「一般ガス事業者は、通商産業省令で定めるところにより、その供給するガスの熱量、圧力及び燃焼性を測定し、その結果を記録しておかなければならない。」と規定している。

水道法第20条第1項は、「水道事業者は、厚生省令の定めるところにより、定期及び臨時の水質検査を行わなければならない。」と規定している。

上記の規定からも推察されるように、公益事業のサービスの質・量規定は、公益事業の種類によって異なるものであり、その基準は客観的に統一できる性質のものでない。それゆえに、公益事業サービス（財）の質・量に関して、諸個別事業法は完全なものとはいえず、当該公益事業の技術基準省令等の規定によって補完されて、安全で良質なサービスの十分な供給が確保され、利用者公衆の利益が保護されているのである。

(4) 事業の休止及び廃止並びに法人の解散規制

公益事業サービスは、供給地域の利用者公衆の日常生活に不可欠な必需用役（財）であり、貯蔵性の欠くものであり、たとえ貯蔵性を有するとしても極めて僅少であるので、公益企業が経営活動を休止したり廃止したり又は解散したりすると利用者公衆は多大な損失をこうむることとなり、公共性が阻害されることとなる。したがって、公益事業サービスの休止・廃止又は解散については規制の対象となるのである。

それでは、諸個別事業法にどのように事業の休止及び廃止並びに法人の解散が規定されているかを考察する。

ガス事業法第13条第1項は、「ガス事業者は、通商産業大臣の許可を受けなければ、一般ガス事業の全部又は一部を休止し、又は廃止してはならない。」と規定している。同条第2項は、「一般ガス事業者たる法人の解散の決議又は

総社員の同意は、通商産業大臣の認可を受けなければ、その効力を生じない。」と規定している。そして、同条第3項は、「通商産業大臣は、一般ガス事業の休止若しくは廃止又は法人の解散により公共の利益が阻害されるおそれがないと認めるときでなければ、第1項の許可又は前項（第2項）の認可をしてはならない。」と規定している。電気事業法第14条、電気通信事業法第18条、熱供給事業法第11条も同趣旨である。

水道法第11条は、「水道事業者は、給水を開始した後においては、厚生大臣の許可を受けなければ、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。」と規定しており、法人の解散についての規定はないが、業務継続供給の義務を規定し、利用者公衆の利益を保護している。鉄道事業法第28条、軌道法第26条（鉄道法第28条の準用）、道路運送法第38条、海上運送法第15条、港湾運送事業法第20条、航空法第117条も同趣旨である。

(5) 公益事業の参入規制と独占禁止法の適用除外

われわれの日常生活に不可欠な用役（財）を供給し、かつ、そのために大規模なネットワークを有する産業である電気事業、ガス事業、鉄道事業、水道事業などの公益事業は、競争によるよりも独占によって経営された方が供給者側と需要者側の双方にとって利益となるということが、当然のこととして容認されるようになったことについては、すでに〔2〕の（2）の自然的独占性で考察した。

それでは、わが国の場合、具体的にどのような規制によって公益事業サービス（財）の供給独占が保障され、不安定な競争派生を防止しているかについて言及するならば、「公益事業の参入規制」と「独占禁止法の適用除外」を指摘することができる。

① 公益事業の参入規制

規模の経済性を確保して生産性を高めて利用者公衆に廉価な料金でサービス

供給することが、利用者公衆の利益を保護することと軌を一にするという観点から、特定の一公益企業又は少数の公益企業だけに参入を認めて、それ以外の公益企業の参入を制限するということが、公益事業の参入規制である。

公益事業の参入規制方法として、許可、認可、特許、免許、届出、登録などの行政手続きがある。

まず、「許可」とは、一定の行為が法令によって一般的に禁止されている場合において、国民がその解除を申請した場合に公益上の支障の有無を審査した上で許可を与えて、その自由を回復させる制度である。

「認可」とは、契約などの一定の法律的行為について認可がなければ効力が生じないとする一般の規定を設けておき、国民が認可を申請した場合に公益上の支障の有無を審査した上で認可を与え、その法律的行為をさせる制度である。

「特許」の意味は、法律上の権利、能力を賦与することによって権利・義務の法律関係を発生させる行為であるが、公益事業の規制に関する特許としては、軌道法第3条（軌道ヲ敷設シテ運輸事業ヲ経営セントスル者ハ主務大臣の特許ヲ受クベシ）だけである。

「免許」の意味は、酒類販売業の免許（酒税法第9条第1項）のように学術上、「許可」と同意義に用いられる場合と、軌道事業の特許（軌道法第3条）と同意義に用いられる場合がある。

以上の「許可」「認可」「特許」「免許」の定義は学術上の概念であって、実定法上では許可と認可と特許と免許が混用され、必ずしも統一されていない。

「届出」・「登録」とは、事前に届出や登録の義務を定めておき、届出や登録がなされた場合、その内容について行政機関が公益上の支障が生ずるおそれがあると認めるときに必要な命令を行う権限を有する制度である。

許可、認可、特許、免許、届出、登録などの規制に共通することは、事前に行政機関の抑制措置が作用しているということである。当然のことながら、こ

のような抑制措置作用は、国民経済の健全な発展、利用者公衆の利益保護など広く公共の利益の維持・発展に資するものでなければならないことはいうまでもないことである。

それでは、諸個別事業法にどのようにして、許認可等の用語をともなった参入規制が規定されているかを考察する。

電気事業法第3条は、「電気事業を営もうとする者は、通商産業大臣の許可を受けなければならない。」と規定して、当該電気事業会社の参入について所管大臣の許可行為を義務づけている。また、許可の申請の手続きを法定し（同法第4条（許可申請））、かつ、許可の基準を法定（同法第5条（許可基準））して、電気事業サービス供給の過度競争防止の観点から需給調整されるように、所管行政機関は参入規制している。電気通信事業法〔第9条（第一種電気通信事業の許可と許可申請）、同法第10条（許可基準）〕、ガス事業法〔第3条（許可）、第4条（許可申請）、第5条（許可基準）〕、貨物自動車運送事業法〔第3条（許可）、第4条（許可申請）、第6条（許可基準）〕、貨物運送取扱事業法〔第3条（許可）、第4条（許可申請）、第6条（許可基準）〕、内航海運業法〔第3条（許可）、第4条（許可申請）、第6条（許可基準）〕も同趣旨である。

水道法第6条第1項は、「水道事業を営もうとする者は、厚生大臣の許可を受けなければならない。」と規定し、同条第2項は、「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。」と規定している。そして、同法第7条は、「認可の申請」を規定し、同法第8条は、「認可の基準」を規定している。上記の第6条、第7条、第8条は、地方公営を原則として、需給調整と安全性が遵守され、利用者公衆の利益が保護されることを意味している規定であり、それゆえ、参入規制を間接的に規定している。。

軌道法第3条は、「軌道ヲ敷設シテ運輸ヲ経営セントスル者ハ主務大臣ノ特許ヲ受クベシ」と規定し、路面電車等の軌道事業の競争を規制している。一般的に公益事業は、公道、公共用地、公共水面・河川等の公共財産を使用しなければ、サービス供給することが不可能な産業である。それゆえに、公共財産を管理する国や地方公共団体は、経営活動をなす個別の公益企業に対して利用者公衆の利益を保護することを義務づけると同時に公共財産を使用・占用する権利・能力を賦与することを制度化したのである。

ところで、現在、軌道法にのみ特許という形で参入規制が残っていることは、軌道事業経営に公道等の占用が不可欠であるがゆえに、その占用の権利・能力の賦与には利用者公衆の利益を保護することが重く義務づけられていることを意味している。しかし、現実的には許可と同意義であると理解してよかろう。

鉄道事業法第3条第1項は、「鉄道事業を經營しようとする者は、運輸大臣の免許を受けなければならない。」と規定し、参入規制をしている。さらに免許の申請の手続きを規定（同法第4条）し、かつ、免許の基準を規定（同法第5条）して、当該鉄道事業の輸送供給力が輸送需要に対して不均衡とならないように規制している。この参入規制は利用者公衆の利益保護を目的として、需給調整によって競争を制限しているものである。道路運送法〔第4条（一般旅客自動車運送事業の免許）、同法第5条（免許申請）、同法第6条（免許基準）〕、航空法〔第100条（定期航空運送事業の免許と免許申請）、同法101条（許可基準）〕、海上運送法〔第3条（一般旅客定期航路事業の免許と免許申請）、同法第4条（免許基準）〕、港湾運送事業法〔第4条（免許）、同法第5条（免許申請）、同法第6条（免許基準）〕、電波法〔第4条（無線局の免許）、同法第6条第2項（放送をする無線局の免許申請）、同法第7条（免許申請審査）〕も同趣旨である。

有線テレビジョン放送法第12条は、「有線テレビジョン放送事業者になろうとする者は、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しようとするときも、同様とする。」と規定し、有線テレビジョンへの参入を届出制としている。

すなわち、公益事業への参入の届出制とは、一定の書式に則して所管行政機関へ届け出すことによって、その届け出内容が資格要件や書式に適合していれば、参入が可能となる制度である。しかし、所管行政機関がその届出内容について公益上の支障があると認めた場合、参入が不可能となる。

したがって、上記からも推察されるように公益事業への参入の届出制は、参入の事前抑制を目的としているので弱い参入規制である。電気通信事業法第22条（一般第二種電気通信事業の届出）も同趣旨である。

電気通信事業法第24条第1項は、「特別第二種電気通信事業を営もうとする者は、郵政大臣の登録を受けなければならない。」と規定し、特別第二種電気通信事業への参入を登録制としている。

一般に登録とは、一定の法律事実又は法律関係を所管行政機関に備える特定の帳簿に記載する行為を指すが、この場合の登録は、参入への登録が参入資格要件に合致していることを所管行政機関によって認められたことを意味している。したがって、営業許可に近い意味を有しているといえる。

② 独占禁止法の適用除外

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、法律54、以下独占禁止法という）第21条は、「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。」と規定している。すなわち、この条文は、当該事業のある企業が生産・販売又は供給に関する行為（経営活動）をなす過程で、独占として経営活動をなすことが一般消費者の利益や公共の利益や国民経済の民主的発展に

とって、最も自然的であり、有効的である場合には、独占禁止法の適用を除外すべきであるという内容であり、独占禁止法の目的を真に達成するためには、同法が適用しえない事業分野の経営体もあることを意味している。そして、同法が適用しえない分野として、公益事業という用語を直接に示していないが、鉄道事業、電気事業、瓦斯事業を例示し、さらにその性質上当然に独占となる事業という表現で自然的独占事業としての公益事業を間接的に示している。

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、「同法第22条」と「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律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)」も関連している。

独占禁止法第22条第1項は、「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。」と規定している。しかし、この条項の「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、同条第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。」と規定している。すなわち、この2項に基づいて適用除外法が制定されたのである。

したがって、別の法律としての適用除外法第1条に、特定の事業について特別の法律として、下記の法律が規定されているとともに、これらの法律に基づく正当な行為に対して独占禁止法が適用除外となることも規定されている。

1. 陸上交通事業調整法(昭和13年、法律第71号)第2条第1項6号及7号並びにこれらの規定に係る同条第2項^{ほろ}
2. 食糧管理法(昭和17年、法律第40号)
3. 損害保険料率算出団体に関する法律(昭和23年、法律第193号)
4. 漁船損害等補償法(昭和27年、法律第28号)第4章第1節

5. 旧ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件（昭和20年勅令第542号）に基づく命令であって、現に法律として効力を有するもの

しかし、今村成和教授は「独占禁止法第22条」と「適用除外法第1条」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示されているものであり、公益事業に關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と主張する。すなわち、今村教授は、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、公益事業より広い観念である。」と主張している。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、したがって、許可制により事業者の独占的地域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である。」と主張している。

たしかに上記の適用除外法第1条の2・3・4・5の法律に示されている事業は、高度（政治的要因を含む）の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、同法第1条の1の法律に示されている事業は、陸上交通事業であり、「サービスの必需性」と「自然的独占性」という公益事業の基本的標識が具備されているので、公益事業の範疇であるといえる。

それゆえに、「独占禁止法第22条」と「適用除外法第1条の1」は、利用者公衆の利益を保護するために、陸上交通事業（鉄道事業、軌道事業、一般乗合旅客自動車運送事業）の自由競争を規制し、参入を規制している法律である。

したがって、独占禁止法第21条に規定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に基づいて公益事業の基本的標識の視点から吟味された軌道事業と一般乗合旅客自動車運送事業も、利用者公衆の利益を保護する視点から独占禁止法が適用除外される事業であり、

自由競争が規制され、参入規制されている事業である。

(6) 料金規制

公益事業の料金規制は、公益事業の経済的規制の中心課題である。なぜなら、全ての公益事業において、個別の公益企業と利用者公衆との直接接点であるからである。すなわち、個別の公益企業にとっては、経営財務上、継続企業としての基本にかかわる重要問題であり、利用者公衆にとっては、公正妥当な料金で生活に必要な用役や財が随時に即時に供給されるかどうかという問題を有するからである。

公益事業料金規制は、一般的に政府の認可制とされている。認可制の外に届出制と国会承認がある。

それでは、諸個別事業法にどのようにして認可等の用語をともなった料金規制が規定されているかを考察する。

電気事業法第19条は、電気料金について主務大臣の認可制を定めた上で、下記のような認可基準を定めている。

- 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) 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。

ガス事業法第17条、熱供給事業法第14条も同趣旨である。かくして、この認可制からは、電気事業者、ガス事業者、熱供給事業者が法外な料金の負担を利用者公衆に課すことのないように所管行政機関にチェック機能を与えて利用者公衆の利益を保護しようということが理解される。しかし、その一方で、上記の認可基準の i) の「適正な原価と適正な利潤を加えたもの」から理解されるように、電気事業、ガス事業、熱供給事業には、総括原価主義による料金設定

が容認されており、経営の安定が間接的ながら確保されている。

水道法第7条は、厚生大臣への水道事業経営の認可申請にさいして、その認可事項の一つとして料金認可を規定している。すなわち、水道事業者が新規参入の場合、公営であろうと民営であろうと、厚生大臣による水道料金の認可制が定められている。しかし、水道料金の変更にさいしては、公営が届出制であるのに対し、民営は引き続き認可制とされている。(水道法第14条第2項)

この認可制の理由は、水道事業経営の当初には、利用者公衆の意見が反映されづらいので、所管行政機関にチェック機能としての認可制を与えることによって、利用者公衆の利益を保護しようとしているためである。ただし、公営の料金変更の場合に届出制となったのは、地方政治の議会における審議・議決によってチェックされ、民意の反映が確保されるからであると思われる。⁴¹¹

水道料金の認可基準として、水道法第14条第4項は、「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) 料金が定率又は定額をもって明確に定められていること、iii) 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、」を規定している。上記のii)とiii)は、電気事業法やガス事業法などにも規定されているが、i)については、電気事業法やガス事業法は「適正な原価に適正な利潤を加えたもの」として規定しているのに対し、水道法は「適正な原価に照らし公正妥当なもの」と規定している。したがって、この表現の相違から推察されるように、電気事業やガス事業の料金設定は総括原価主義であるのに対し、水道事業は実費主義による料金設定を示しているといえる。

電気通信事業法第31条第1項は、「第一種電気通信事業者は、電気通信役務に関する料金その他の提供条件については、契約約款を定め、郵政大臣の認可を受けなければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。」と規定し、第一種電気通信事業料金認可基準については、電気事業、ガス事業な

どと同様なことが、同条第2項第1号・第2号・第3号に規定されており、そこには総括原価主義が貫かれている。

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・応用する事業であるので、一般公衆の需要に供する事業であるとはいえない。また、同事業は、特定企業グループの新規参入が容易となるように届出制（同法第22条）であり、競争場裡にある。したがって、電気通信事業法は、一般第二種電気通信事業料金について何らの規制を課しておらず自由である。

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。それゆえに、同事業へ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。したがって、特別第二種電気通信事業料金については、契約約款を定め、利用者公衆の利益を保護する意味で、郵政大臣への届出制を義務づけている。（同法31条第5項）

昭和63年5月6日の放送法改正によって、有料放送についての規定（放送法第52条の4）が追加された。

放送法第52条の4の第1項は、「有料放送を行う一般放送事業者は、当該有料放送の役務の料金その他の提供条件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。当該契約約款を変更しようとするときも、同様とする。」と規定して、有料放送に関する条件について契約約款認可を定めている。また、料金認可条件として、同条第2項は、「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」や「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」を規定して、水道事業と同様に実費主義による料金設定を示している。

日本放送協会（NHK）の受信料は、放送法第32条の「受信契約及び受信料」と第37条の「収支予算・事業計画及び資金計画」とによって規定されている。放送法第32条第1項は、NHKとNHKの放送受信設備者との間に受信契約義務を課している。そして、その受信契約は、郵政大臣の認可をえた「放送受信規約」によって行なわれる。この規約には「受信料支払い義務」条項があり、受信契約者は民事契約上の支払義務を負っている。同法第37条は、NHKの受信料がNHKの収支予算を国会が承認することによって定められることを規定している。

かくして、放送法はNHKとNHKの放送受信設備者との間に受信契約を義務づけているが、支払義務を法定化していない。したがって、支払義務を履行しない受信者にも罰則はない。¹²

鉄道事業法第16条は、鉄道運送事業者（第一種・第二種鉄道事業者）の旅客又は貨物の運賃及び料金についての認可制と認可基準を規定している。

同条第1項は、旅客又は貨物の運賃及び料金について主務大臣（運輸大臣）による認可制を定めている。この認可制の意味するところは、鉄道運送事業者が法外な運賃や料金の負担を利用者公衆に課すことなく利用者公衆の利益が保護されるように、所管行政機関にチェック機能を与えているということである。

同条第2項は、認可基準を下記のように規定している。

- i) 能率的な経営の下における適正な原価を償い、かつ、適正な利潤を含むものであること（同項第1号）。
- ii) 特定の旅客又は荷主に対し不当な差別的取扱いをするものでないこと（同項第2号）。

- iii) 旅客又は貨物の運賃及び料金を負担する能力にかんがみ、旅客又は荷主が当該事業を利用することを困難にするおそれがないものであること（同項第3号）。
- iv) 他の鉄道運送事業者との間に不当な競争を引き起こすこととなるおそれがないものであること（同項第4号）。

同項第1号は、電気事業やガス事業と同様に鉄道事業に総括原価主義による料金設定を容認し、鉄道事業が安定経営を確保できるように規定している内容である。

同項第2号は、利用者公衆が差別取扱いされることなく公平にサービス供給されることを保障し、利用者公衆の利益が保護されることを示している内容である。

同項第3号は、利用者公衆に法外な運賃や料金が課せられないように、利用者公衆の利益が保護されることを示している内容である。

同項第4号は、同一地域内での破滅的競争を回避して、利用者公衆の用に供することと、利用者公衆の利益が保護されることを意味している内容である。

同条第3項は、「鉄道運送事業者は、第1項の運輸省令で定める料金を定めようとするときは、その旨を運輸大臣に届け出なければならない。これを変更しようとするときも同様である。」と規定している。したがって、同項は、利用者公衆に法外な運賃や料金が課せられないように利用者公衆の利益が保護されることを間接的に示している内容である。

同条第4項は、鉄道運送事業者が、健全経営とゴーイング・コンサーンの可能な範囲内で、一定の条件を定めて運賃や料金の割引をすることができ、その場合あらかじめその旨を運輸大臣へ届け出なければならないということを明示している。すなわち、同項の運賃や料金の割引の届出制は、鉄道事業が交通運輸分野において独占的地位を有していない現在、多くの交通運輸機関との競争

下における適切な経営手腕発揮の一つであり、規制緩和の兆候を示している。

航空法第105条は、定期航空運送事業者の旅客及び貨物の運賃及び料金についての認可制と認可基準を規定している。

同条第1項は、旅客又は貨物の運賃及び料金について運輸大臣による認可制を定めている。この認可制の意味するところは、鉄道事業の場合と同様に定期航空運送事業者が法外な運賃や料金の負担を利用者公衆に課することなく利用者公衆の利益が保護されるように、所管行政機関にチェック機能を与えているということである。

同条第2項は、認可基準を下記のように規定している。

- i) 能率的な経営の下における当該事業の適正な経費に適正な利潤を含めたものの範囲をこえることとならないこと（同項第1号）。
- ii) 当該事業の提供するサービスの性質が考慮されているものであること（同項第2号）。
- iii) 特定の旅客又は荷主に対して、不当な差別的取扱いをするものでないこと（同項第3号）。
- iv) 旅客又は荷主が当該事業を利用することを著しく困難にするおそれがないものであること（同項第4号）。
- v) 他の航空運送事業者との間に不当な競争を引き起こすこととなるおそれがないものであること（同項第5号）。

上記の認可基準は、ほぼ前述の鉄道事業の場合と同様であるが、同項第2号は、鉄道事業の場合にはない定期航空運送事業に固有の認可基準で、航空機の速度や座席のスペース等のサービスの質を考慮した料金であるべきであるということの意味した認可基準である。

航空運送事業の場合、コンテストブル市場（contestable market）が作用しているといわれている。すなわち、コンテストブル市場とは、企業が産業から

退出する場合に回収不可能な埋没費用 (sunk cost) が小さく、退出が容易であるので、潜在的な競争が可能である市場をいう。

したがって、このようなコンテストブル市場理論¹³と1970年代のアメリカの航空利用客の大幅な増加とが相俟って、アメリカの航空運送事業は、1978年の航空規制緩和法 (Airline Deregulation Act) によって規制緩和が徹底するようになり、1984年には民間航空委員会 (Civil Aeronautics Board) が廃止された。

かくして、このようなアメリカ航空運送事業の規制緩和状況を受けて、わが国においても1986年の運輸政策審議会の航空運送規制緩和答申に沿って、ダブル・トリプルトラッキング化¹⁴と割引運賃制度が推進されている。

道路運送法第9条は、一般旅客自動車運送事業者の旅客の運賃その他運輸に関する料金についての認可制と認可基準を明示している。同条は、鉄道事業法第16条と同様な内容であり、料金設定に関しては総括原価主義が採用され、適正原価に適正利潤が加えられて算定されることを示している。

一般旅客自動車運送事業者とは、一般乗合旅客自動車運送事業者 (乗合バス事業者)、一般貸切旅客自動車運送事業者 (貸切バス事業者)、一般乗用旅客自動車運送事業者 (タクシー・ハイヤー事業者) の3つをいう。

乗合バス事業の料金は、上記の道路運送法第9条に規定されているように総括原価主義による認可制であり、ほとんど規制緩和の兆候はみられない。

貸切バス事業の料金規制については、同法第9条第3項に「第1項の運賃及び料金は、確定額をもって定められなければならない。ただし、一般貸切旅客自動車運送事業については最高額をもってこれに代えることができる。」とされていることから、規制緩和の兆候がみられる。このことは、公衆の用に供しない貸切バス事業について最高額と最低額の枠内で競争が可能であることを意味したものである。

タクシー・ハイヤーの料金規制にさいしては、運輸省は昭和27年以來、全国

を相当数のブロックに分けて「同一地域同一運賃の原則」を適用して運賃を認可してきた。その理由として、下記の3点が指摘されている。

- i) 事業者の多くは中小企業であり、営業形態が労働集約的であることから、運賃競争の導入により事業者間の不当な競争が引き起こされ、労働条件の低下とそれともなう輸送安全性の低下、サービスの質の低下が引き起こされること。
- ii) 同一地域での運賃の多様化は街でタクシーを選択する場合に混乱や客の奪い合いが生ずること。
- iii) 運転者と利用者の間あるいは利用者側に、無用の混乱を生じさせること。^{注15}

しかし、上記のような認可理由にもかかわらず、規制緩和の成果が各種の産業分野で消費者に利益をもたらすと報じられている昨今、この規制緩和の傾向が、わが国のタクシー・ハイヤー業界にも及ぶようになってきた。そして、この具現化として、運輸政策審議会（運輸大臣の諮問機関）が1993年5月に、今後のタクシー事業のあり方について、「公正な競争を通じて運賃や料金などサービスの多様化を推進すべきである」との答申を出して以来、漸進的に運輸省は規制緩和してきている。具体的には、1993年10月に一社だけで値下げを申請したり、運賃改正時に値下げを見送ったりすることを認める通達を出し、それに基づく第一段階として、同年11月には京都のエムケイ会社の値下げ申請を初めて認可した。第2段階として、運輸省は、東京23区・武蔵野市・三鷹市のタクシー運賃に、長距離の利用者を優遇する「遠距離割引」と、乗車時間によって運賃を決める「時間制運賃」の導入を1995年2月21日に認可した。（日本経済新聞社、1995年2月22日）

しかしながら、このように漸進的にタクシーの運賃規制が緩和されてきているが、現実的には運賃の横並びはほとんど崩れていない。

〔5〕 公益事業の経済的規制緩和の背景

近年における公益事業の経済的規制緩和の背景の第1の理由は、政府の役割の増大にともなう財政の肥大化に先進近代国家が危機感を抱くようになったことである。この潮流は、1979年5月に成立したイギリスのサッチャー保守党政権が市場原理の遵守と政府規制の排除で、経済の再生と小さな政府を実現しようとし、その政策の柱として国有企業の民営化を推進したことに端を発している。

すなわち、イギリスは第2次世界大戦後の労働党政権下の国有化政策によって、主として通信、運輸、ガス、電力といった公益事業の産業部門が国有化されたが、1970年代に入ると社会主義的福祉の行過ぎとケインズの公共投資政策の多用から財政赤字が膨大となり、小さな政府の志向となって国有企業の民営化を余儀なくされてきたのである。

このイギリスの民営化の潮流は、わが国にも大きな影響を与え、臨時行政調査会（臨調）の場で、行財政改革の一環として取り上げられ、昭和57年7月の「臨調基本答申」で概要が示され、翌年の昭和58年3月には「臨調最終答申」が発表された。政府は、この答申に基づいて、昭和60年4月に日本電信電話公社を日本電信電話株式会社（NTT）に、日本専売公社を日本たばこ産業株式会社（JT）に、昭和62年4月には日本国有鉄道をJR各社に民営化した。そして、さらに政府は、公益事業が効率を損しないで進取の気性を圧殺されることなく経営の自主性を図るように公益事業の経済的規制緩和に取り組むようになってきたのである。

第2の理由は、公共部門において生産経済活動を担当する被規制企業の非効率である。すなわち、公共部門の被規制企業は、規制を受ける代償としてその存続を保障されているために経営が悪化しても倒産の危険もなく、費用節減の刺激を欠いて資源を浪費する傾向（X非効率）がある¹⁴ので、公共部門の被規制

企業を規制緩和することによって競争を招き効率化を達成しようとする動きが強くなってきたのである。

第3の理由は、規制にともなう規制コストの増加である。すなわち、規制当局が規制権限の行使にその利益を見出し、権限の維持拡大のために資源を投入する傾向（規制コスト^{注16}）に、国民が負担増をいただくようになり、被規制産業である公益事業の経済的規制を緩和することによって、規制の社会的費用の増大をなくす動きが萌芽してきたのである。

第4の理由は、近年、被規制産業である公益事業における技術革新のめざましい進展によって、産業組織が大きく変化し、新規企業の参入が容易となってきたことである。

特にこの現象が顕著である公益事業として、従来の通信機能とコンピュータ機能を一体化したデジタル通信技術や光ファイバーケーブルや通信衛星などに急速な技術革新の進展がみられる電気通信産業を指摘することができる。すなわち、このような技術革新の進展によって、電気通信産業分野においては、参入費用の規模やその埋没性が小さくなり、参入規制が不必要となり、競争が可能となってきた。（コンテストバリティ理論（contestability theory））それゆえに、このような技術革新にともなって、参入規制による独占の保証や競争の制限が正当化しえなくなってきた公益事業分野が漸進的に増加してきている。^{注17}

換言するならば、巨大な固定設備のネットワークを基盤としてサービス供給するという技術的特性から費用遞減が作用するために独占が競争よりも効率的であると信じられてきた公益事業に、技術革新の進展によって新規の公益企業の参入が可能であることを理論的にコンテストバリティ理論が示したことを契機として、参入規制緩和が推進されるようになってきたのである。

かくして、わが国の公益事業において、技術革新の進展にもとづく参入規制緩和の第1の効果として具体的に示されたことは、第1表に示されるように電

^{注18}

気通信事業の第一種電気通信事業への新規参入が緩和されたことにより長距離通信電話料金の低下がみられるようになったことである。次に第二種電気通信事業において、データ通信、パソコン通信、VAN等に多様で高度なサービスが提供されるようになり、消費者選択の拡大と市場拡大がもたらされたことである。

アメリカ合衆国においては、航空事業で経済的規制緩和の効果が次のようなことにおいて、顕著に表われた。

第1表 規制緩和後の通信料金の変化

(単価：円，%)

		85・4・1	89・3・1	値下げ率
電話	NTT	400	330	17.5
	NCC	300	280	6.7
専用線	NTT	1,100,000	915,000	16.8
	NCC	796,000	711,000	10.7
ポケット・ベル	NTT	2,900	2,500	13.8
	NCC	2,400	2,200	8.3
自動車電話	NTT	30,000	15,000	50.0
	NCC	13,000	13,000	0
国際電話	KDD	1,530	890	41.8

(注) 1) 出所、郵政省の調べ。経済企画庁総合計画局編『規制緩和の経済理論』大蔵省印刷局、平成2年3月、141頁より転載。

2) 料金はそれぞれ、電話は東京－大阪間の3分間(平日昼間)、専用線は東京－大阪間の64キロビット、ポケット・ベルは呼出専用型、自動車電話は基本料金、国際電話は日本－アメリカ間の国際自動ダイヤル通話3分間(昼間)の場合である。

3) NCC(第一種電気通信事業への新規参入者、New Common Carrier)は最も高い事業者の料金であり、85年4月1日の料金はサービス提供開始時点のものである。

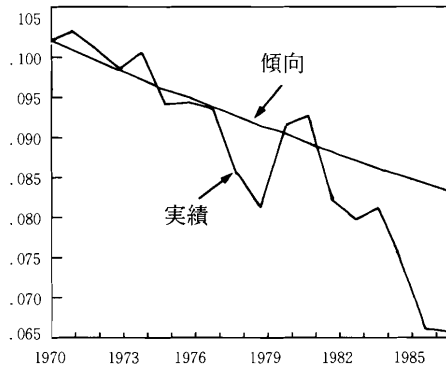
第1には、1978年の航空規制緩和法に基づいて、参入・退出が自由になったことと、距離を基本としていた運賃体系から路線の費用状況や需給状況に応じた運賃体系になったことから、第2表に示されるように実質平均運賃が低下傾向を示すようになったことである。

第2には、ハブ・アンド・スポーク（Hub and Spoke）という路線形態（第1図）の定着によって、利用者の利便が図られると同時に市場拡大による活性化、運賃値下げが可能となるようになったことである。

第3には、各航空会社が規制緩和後、従業員数や賃金の抑制策を実施して労働生産性を高めたことによって、第3表に示されるように実質コストが低下し、企業合理化がもたらされるようになったことである。

第2表 アメリカにおける国内航空運賃の推移
（実績と規制下での傾向との対比）

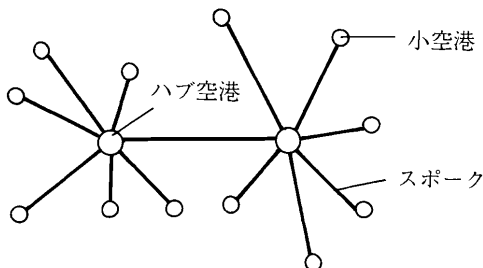
マイル当り運賃
（1978年価格、セント）



（注）出所、アメリカ議会予算局報告（1988.7）。

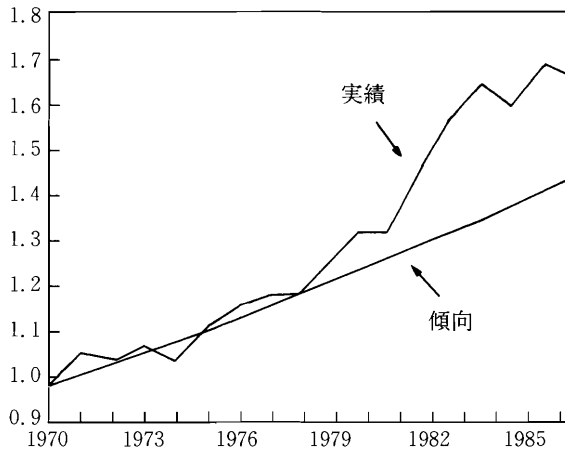
経済企画庁総合計画局編『規制緩和の経済理論』
大蔵省印刷局、平成2年3月、67頁より転載。

第1図 ハブ・アンド・スポーク路線形態



第3表 アメリカにおける航空労働生産の推移
(実績と規制下での傾向との対比)

従業員1人当り座席マイル
(百万席マイル)



(注) アメリカ議会予算局報告(1988. 7)。
経済企画庁総合計画局編『規制緩和の経済理論』
大蔵省印刷局, 平成2年3月, 69頁より転載。

総じて、コンテストビリティ理論が作用する公益事業における参入・退出規制緩和をはじめとする経済的規制緩和の効果としては、料金の低下、サービスの多様化にともなう消費者選択の拡大と市場拡大、企業の合理化と活性化および規制コスト（規制の社会的費用）の削減等が指摘される。^(注19)

[6] 経済的規制緩和の公益事業の効率性と公共性の関係

前述の公益事業の経済的規制緩和の背景からも理解されるように、現在の公益事業の規制緩和は、国民の生命の安全確保、災害防止等を目的とする社会的規制に対する緩和ではなく、資源配分非効率の発生の防止と利用者公衆の公平利用の確保を目的とする企業の参入・退出、料金・運賃、サービスの質・量、

財務・会計等の経済的規制に対する緩和である。

それゆえに、現行の公益事業の経済的規制に対する緩和が、公益事業の効率性を高める可能性を増大させたことは事実である。しかしながら、このような規制緩和実施によって、公益事業の公共性が保たれていくかどうかという疑問が生じてくる。

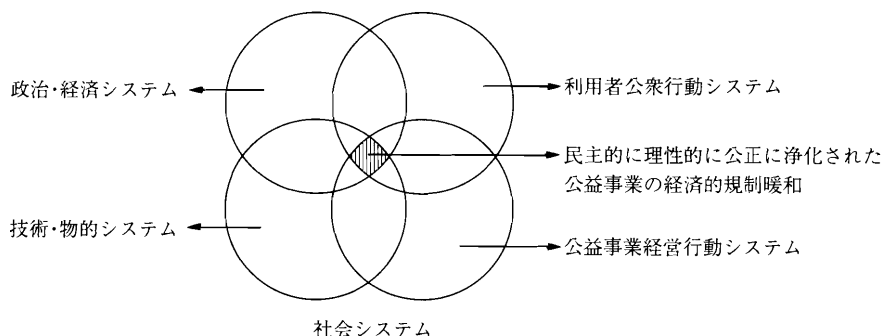
周知のように、公益事業は可能な限り差別することなしに誰にでも公平にサービス（財）を継続的に供給する責任をもつことと、適正な料金で良質で豊富なサービス（財）を供給して利用者公衆の利益を保護するという公共性を遵守しなければならない産業である。したがって、現行の公益事業の経済的規制緩和が効率性の達成に貢献するが、公共性を押し潰すものであってはならないのである。すなわち、イギリスのサッチャー政権、アメリカのリーガン政権、日本の中曽根政権発足以降、今日にいたるまで、市場メカニズム、競争原理の活用に重点を置き「小さな政府」をめざす新保守主義が先進諸国で潮流とな^(注20)っている中で、公益事業の経済的規制緩和が公益事業の公共性を押し潰すようなものであってはならないということである。公益事業の経済的規制緩和は、公益事業の公共性が保たれる範囲内で、個別の公益企業が効率的な経営ができるように、主体的な企業行動を保障するものでなければならない。

それゆえに、公益事業の効率性と公共性を両立させていく公益事業の経済的規制緩和は、新保守主義の小さな政府論を原理的に遂行していくという「政治・経済システム」からのみ構築されるべきものでなく、経済的な柔軟性と政治的な責任性をもつ民主的で理性的で公正な「政治・経済システム」と「利用者公衆行動システム」と「公益事業経営行動システム」と「技術・物的システム」をトータルとした「社会システム」というグローバルな視点から構築されるべきものである。

すなわち、公益事業の経済的規制緩和は、第2図で示されているように、「政

「政治・経済システム」「利用者公衆行動システム」「公益事業経営行動システム」「技術・物的システム」の均衡状態に基づいて、民主的に理性的に公正に浄化されて構築された弾力的な社会システムの一環でなければならない。関連諸科学を単に寄せ集めて均衡をとって構築されたものでなく、また、限定された前提に基づくモデルの枠内にとじこもり、それに適合しないものを取り入れないとい

第2図 公益事業の経済的規制緩和と社会システムの関係



う姿勢で構築されたものであってはならない。そして、それは、不変的、画一的なものでなく、常に累積的發展過程を示していくものであり、真に諸科学が公益事業の経済活動をとうして相互交流される中でフィードバックされながら慎重に構築されていくべきものである。

〔7〕 公益事業の経済的規制緩和と日本的独立規制委員会

すでに、われわれは、公益事業の効率性と公共性を両立させていく公益事業の経済的規制緩和は、社会システムの一環であるということを考察してきた。

ここでは、上記のような意味をもつ公益事業の経済的規制緩和（経済的規制を含む）が、現在のわが国の社会経済環境の下で、具体的にどのような機関によって構築されるべきであるかについて考察する。

アメリカ合衆国では、公益事業規制政策機関として、1871年にイリノイ州に

鉄道委員会 (Railroad Commission) が最初に創設された。その後、同委員会は紆余曲折を経ながらも全米に広まり、鉄道事業以外の公益事業 (電気事業、ガス事業等) の発展にともなって、その権限領域も拡大するようになり、名称も州鉄道委員会から州公益事業委員会に変更するようになってきた。やがて、公益事業の発展にともなう公益事業の経営規模のめざましい拡大は、数州にわたる地域にサービス供給をするようになって州公益事業委員会の活動に限界を生じさせるようになり、州際的、連邦的な独立規制委員会 (Independent Regulatory Commission) の設置が必然的となってきた。

かくして、1887年に連邦政府による州際通商委員会 (Interstate Commerce Commission) が連邦の独立規制委員会として最初に設置され、1920年に連邦動力委員会 (Federal Power Commission)、1934年に連邦通信委員会 (Federal Communications Commission) などが次々と設置されてきた。

このような連邦の独立規制委員会は本来的には行政機関であるが、法の委任の枠内で規則制定権や審理権をもっている。そして、その審理方法は公聴会主義をとり、公聴会では申請者と賛否両公述人はすべて証拠をもって論ずることを必要とする一種の公開裁判に似たやり方である。すなわち、行政機関であって準立法的・準司法的権限を兼ね備えているので、アメリカではこれを立法府、行政府、司法府に次ぐ「第四の政府」(fourth government) とも称している。^(注21)

このように、連邦の独立規制委員会の公益事業規制政策に対する権限が支持されている理由として、下記のようなことが指摘されている。

- i) 議会や大統領府から独立していて指揮干渉を受けないこと (独立不偏性)。^(注22)
- ii) 集団による政策形成および意思決定 (合議性)。^(注23)
- iii) 多面的で高度な専門知識による政策決定 (専門性)。^(注23)
- iv) 政策の継続性 (継続性)。^(注23)

一方、わが国における公益事業規制政策に関する権限は、アメリカのように独立規制委員会に属しているのではなく、被規制産業（公益事業）を所管する官庁（所管行政機関）に所属しているために癒着しやすく、消費者保護の視点と産業（公益事業）政策的視点との利益相反などは、公開の審議を通じてではなく行政組織の内部調整にゆだねられている。^{注24}

その行政組織の内部調整機関として、わが国独特のものとして諮問委員会がある。諮問委員会は、政策の立案や運営にあたり多面的で高度な専門的知識を導入し又は各種各層の意見を反映させるために行政機関に付置される諮問のための合議体である。しかし、諮問委員会は一般的に審議を非公開としており、同委員会の意見は集約され答申されるが、集約されえない場合には両論併記という形式で答申される。したがって、諮問委員会の中には有用され権威のあるものもあるが、結論が決定でなく受動的な答申ということであり、所管行政機関の隠れみの的存在であったり、掩護機関化されているものが多い。

受動的な答申という理由の外に、諮問委員会の答申が所管行政機関に重要視されない理由として、下記のようなことも指摘される。

- i) 委員会が著名財界人や著名学者などのネーム・バリューのある人達によって構成されているが、実質的な調査資料や審議内容が所管行政機関の官僚によって意図づけられて作成されていること。
- ii) 答申が政府又は所管行政機関の意に合わない場合には尊重されないことが多いこと。
- iii) 委員は専任ではなく、非常勤であり、本来の職務でないので、欠席も多く、その責任性においてそれほど重くとらえていないこと。

それでは、わが国において、上記のような内容をもつ諮問委員会が存在していること等の現実の社会経済環境を踏まえて、社会システムの一環である公益事業の経済的規制緩和（経済的規制を含む）を、どのような民主的手続きを経

て、どのような機関で構築したならば、最も適正であるかを考察する。

一般的にわが国の場合、公益事業の経済的規制緩和を含めた法律の大部分は、議員立法ではなく、所管行政機関の提案した法案を国会が審議し、若干、その法案が修正された後に法律として制定されたものである。このことは、非常に優秀な組織であるわが国の行政機関が認可制や許可制等の経済的規制をとうして関連企業をコントロールしながら保護育成していくという日本独自の経済システムを作り、世界第2位の経済国家までに日本を育ててきた。

しかし、上記のような日本独自の経済システムは、民間に経済力がついてくるにつれて民間活力を自由に発揮させた方がより以上に経済活性化もたやすくなるということや、第一次オイルショック後に財政赤字が増大するようになったことによって行き詰まり、制度疲労を起してきた。

したがって、公益事業の経済的規制緩和（経済的規制を含む）を構築していくにさいしての今後の主導は、従来のような日本独自のシステムをもつ所管行政機関によるものではなく、経済的な柔軟性と政治的な責任性をもつ民主的で理性的で公正な「政治・経済システム」と「利用者公衆行動システム」と「公益事業経営行動システム」と「技術・物的システム」をトータルとした「社会システム」というグローバルな視点から構築できる機関によらなければならない。

具体的には、アメリカの独立規制委員会が有しているような準立法権、準司法権、準行政権を現存するわが国の公益事業を対象とした諮問委員会に与えて、独立不偏性、合議性、専門性、継続性をともなった常設機関として位置づけさせ、積極的能動的に機能させるべきである。

しかし、広汎な権限を自治体に認めた上で、公益事業やその利害関係者の行き過ぎ行為を審判という方法で是正し、規制制定というかたちで行為規範を規定していくというやり方(注25)のアメリカの独立規制委員会（方式）をそのまま上記

のような諮問委員会に採用することには無理がある。

そこで、経済成長期にはその権限を退却させたこともあったが、通商産業省や経済界と一線を画して、公正・自由な競争を確保して市場機能を発揮させる独立規制機関としての立場を遵守することに努力し、現実として少なからずその機能を発揮している公正取引委員会を範とした日本の独立規制委員会となるように、公益事業を対象としている諮問委員会を漸進的に変貌させていき、機能化させていくようにしなければならない。その場合、行政機関から排斥されないように、行政機関本来の役割である法律又は予算を執行・運用するという行政機能の分野に立ち入らないようすべきである。なぜなら、かつて、終戦後、公益事業委員会（昭和25年12月15日～昭和27年8月1日）があったが、通商産業省の権限縮小懸念に対する通商産業省からの排斥にあい、廃止されて通商産業省公益事業局新設となったことから理解されるように、日本の場合、独立規制委員会が行政機能の分野に立ち入ると所管行政機関によって潰されてしまうからである。

したがって、わが国の場合、司法権の要素が付加されている公正取引委員会や労働委員会が独立規制委員会として、それなりの位置づけを示めていることから理解されるように、公益事業を対象とした現行の諮問委員会を、準立法権や準司法権が付加されているが行政権限がほとんどないような日本の独立規制委員会へ漸進的に変えていくべきである。

また諮問委員会の名称を諮問という名称のつかない××事業規制委員会に名称変更し、特に継続性と専門性を高め、そこでの結論を答申ではなく決定という形で示すべきである。

そして、その決定が最終的に国会で遵守され、法制定として帰結されるようにしなければならない。そのためには、同委員会の委員は常勤で高度な専門的知識が必要であるということはいままでもないことである。また、このような

委員で構成された同委員会が公益事業規制や規制緩和に関する法案を構築するにさいしては、公益事業を取り巻く利害関係者の利害対立を克服し、永続的な公共性と国民の経済的効果を見据えた上で、利害関係者や中立的立場の学界・研究機関の参加による公聴会やフォーラムやシンポジウム等を活用し、下からの積上げ方式によって意見が収斂されたものを民主的に理性的に公正に総合的に評価した上で構築すべきである。

〔8〕 公益事業の経済的規制緩和の検証と累積的制度化

ここでは、日本的独立規制委員会の主導によって構築された公益事業の経済的規制緩和（経済的規制を含む）が公益事業の公共性と効率性を両立させているかどうかについて、どのように検証したならば適正であるかを考察し、さらに、その検証を民主的な手続きを経ながら理性的に公正に判断して累積的な発展過程を示して制度化への方向へ導いていくには、どのような機関が担当することが適正であるかを考察する。

いうまでもなく、公益事業は継続的、合理的、計画的、統一的に自主経営活動をなす無数の公益企業という個別生産経済体から構成されている一産業類系である。したがって、公益事業の現行の経済的規制緩和推進下での経営活動をどうして、現実の課題として公共性と効率性の両立について取り組んでいるのは個別の公益企業であるので、まず、個別の公益企業が現行の公益事業の経済的規制緩和推進下で、公共性を維持しながら効率的な経営活動をしているかどうかを検証する。

企業には、企業との直接・間接の利害関係者＝ゴーイング・コンサーン成員（出資者・従業員、債権者、取引先、利用者公衆（消費者）、地方公共団体、政府など）が存在している。当然のことながら、公益企業にも同様な利害関係者が存在している。公益企業とこれらの利害関係者との取引において、一定の秩序ある運動方則が常に制度的に樹立されていなければ、公益企業は維持発展

できない。

この一定の秩序ある運動方則とは、公益企業の利害関係者に当該公益企業への参加を継続させ、当該公益企業に貢献しようとする力を引き出させるために当該公益企業が利害関係者に提供する経済的・非経済的効用としての誘因と公益企業の目的を達成するために当該公益企業に提供する利害関係者の活動や諸力という貢献とが均衡状態を保っていることである。すなわち、この一定の秩序ある運動方則は、組織均衡論といわれており、次の式であらわされる。

誘因 > 貢献 → 公益企業（組織）の存続と成長

さらに上記の式は次のような意味をもっている。誘因が利害関係者個人の評価において利害関係者個人の貢献に等しいか、あるいは誘因が貢献よりも大きい場合、利害関係者は満足し、公益企業（組織）への参加を続けるので、公益企業は存続し成長することができるのである。

したがって、経済的規制緩和推進下の公益事業が公共性と効率性を両立させて生産活動を継続していくことができるかどうかは、経済的規制緩和推進下の同種公益事業の大多数の公益企業において、当該公益企業とその利害関係者との間での経営活動をとうして、誘因と貢献とのバランスが達成されているかどうかによって常に検証されているのである。

それでは、経済的規制緩和推進下の公益企業とその利害関係者の組織均衡はどのような状況で成立するのかを考察する。

公益企業と出資者との関係においては、公益企業は配当額という誘因を大きくすることによって、出資者の資本参加の継続と拡大という貢献がもたらされ、両者の間で組織均衡が成立している。

公益企業と従業員との関係においては、公益企業は賃金を上げることや労働時間短縮などの労働条件を良くするという誘因を大きくすることによって、従業員の建設的・創造的な労働という貢献がもたらされ、両者の間で組織均衡が

成立している。

公益企業と債権者（銀行等）との関係においては、公益企業は債権者に借入金や確定利子（債務）を確実に支払いするという誘因によって、債権者から期限付き運転資金等の貸付けと信用という貢献がもたらされ、両者の間で組織均衡が成立している。

公益企業と取引先（資材の購入先等）との関係においては、公益企業は取引先へ確実に資材購入額を支払うという誘因によって、取引先から確実な資材納入という貢献がもたらされ、両者の間で組織均衡が成立している。

公益企業と利用者公衆（消費者）との関係においては、公益企業は即時に随時に良質豊富で低料金で日常生活に不可欠なサービス（財）を供給するという誘因を大きくすることによって、消費者から確実な料金収入や信頼という貢献がもたらされ、両者の間で組織均衡が成立している。

公益企業と政府・地方公共団体との関係においては、公益企業は一般私企業と同様に税の納入や地域社会に日常生活に必需なサービス（財）の即時、随時な供給というシビル・ミニマムを保証する誘因によって、政府や地方公共団体による経済的規制や補助による一定の利益の保証という貢献がもたらされ、両者の間で組織均衡が成立している。

しかし、出資者に高配当、従業員に高賃金、債権者に借入金や確定利子の確実な支払い、取引先に資材購入額の確実な支払い、消費者や地域社会（政府や地方公共団体の行政地域）に即時に随時に良質豊富で低料金で日常生活に不可欠なサービス（財）の供給、政府・地方公共団体に税納入という誘因は、お互いに対立し、矛盾を生じさせ、公益企業の存続と成長にマイナスに作用するようになる。

したがって、公益企業利害関係者の誘因が、対立することなく、矛盾を生じさせることなく、公益企業の存続と成長にマイナスに作用しないようにするた

めには、公益企業の経営効率を高めて収益を向上させることが唯一の解決策であると主張されてきた。そして、その解決策の一番の具体策として、公益事業の場合、経済的規制緩和が、国民生活の擁護や利用者公衆の利益保護のために必要最少限度どのような規制がなければならないかという議論やコンセンサスがないうまま、広く主張されてきたのである。すなわち、経済的規制緩和による競争促進によって経営効率を高めて、労働力の効率的な配分を達成し、市場を拡大して売上利益を増大し、利害関係者間の誘因の矛盾と公益企業の存続と成長に対するマイナス作用を解消しようとして、経済的規制緩和がムード的に広まり、具体的なグランドデザインや精密な議論がないうまま、広く主張されてきたのである。

しかしながら、公益事業の経済的規制緩和の競争促進による効率性の追求は、公益事業の公共性と軌を一にしなくなる場合が必ずといっていいほど発生し、必要最少限度どのような規制等が必要であるかということが問題となってくるのである。

例えば、バス事業の場合、経済的規制緩和によって新規参入・退出が自由となった場合には、赤字が確実に予見できる過疎地域の不採算路線にバスサービスを供給することを、どのようなバス会社も行なわないであろう。したがって、このような場合、過疎地域社会において公共性を遵守するためのシビル・ミニマムの保証というバス・サービスが供給されるためには、公益企業利害関係者間の誘因の矛盾の解決策として打ち出された経済的規制緩和は不適切であり、見直されなければならないということが検証されてくるのである。換言するならば、公益事業が効率性を第一義目的としているために経済的規制がとられていないか、さもなければ極めて弱い規制下の場合には、個別の公益企業は政府や地方公共団体との組織均衡において、一般私企業のように主として税をとうしての組織均衡の成立でよいのであるが、公益事業が公共性と効率性の両立を

目的としてサービス（財）供給責任を果そうとする場合には、個別の公益企業は政府・地方公共団体との組織均衡において、税以外にシビル・ミニマムの保証という公共性も加味された組織均衡の成立でなければならないということが検証されてきたのである。

かくして、上記の例の場合のように、個別の公益企業とその一部の利害関係者の間で公共性と効率性を両立させていく上で、公益事業の経済的規制緩和が不適切であり、見直されなければならないということが検証された場合、そのような検証を民主的な手続きを経ながら理性的に公正に判断して、累積的發展過程を示しながら制度化の方向へ導いていくには、どのような機関が担当することが適正であるのかということが課題となってくる。

そこで、民主的な手続きを経ながら理性的に公正に、上記のような検証を判断していく上での前提として最も重要なことは、不透明で不明瞭な状況の下で判断しないように、司法的な手続きを経て公正に透明に判断していかなければならないということである。しかしながら、わが国の場合、公益事業界だけでなく、社会風土として「長いものには巻かれる」という悪き伝統があり司法的手続きを経て事態を処理していくことに慣れていないが、公益事業を真に発展するためには、個別の公益企業やその利害関係者は、自らの権利利益がより公正に実効的に保護されていくように、上記のような検証が公正で透明な司法的手続きによって判断されることに前向きに取り組んでいかなければならない。

かくして、上記のような検証に対して個別の公益企業やその利害関係者が、司法的手続きを経て解決していくことに積極的になったことを前提として、上記のような検証や司法的手続きを前向きに取り上げて、累積的に発展させ制度化していく機関として、どのような機関が適正であるのかということが求められる。

そこで、上記のような役割を担う機関としては、前述の日本の独立規制委員会が最も適正であると思われる。

なぜなら、その第1の理由として、アメリカの独立規制委員会は準立法権、準司法権、準行政権という権限を有する機関であるのに対し、日本の独立規制委員会は法律委任の範囲内での準立法権と、経済活動に対しての行き過ぎ経済行為を審判するという規制行政の司法的手続き等に関する準司法権を有する独立した準立法的準司法的行政機関であり、産業経済に関する政策的、裁量的な措置の実施という法律・予算執行をなす行政機関でないからである。

第2の理由として、所管行政機関の行政執行の不透明性をなくして、所管行政機関へのシビリアン・コントロールを確保するためにも日本の独立規制委員会が、上記のような役割を担う機関として適正であると思われる。

なぜなら、一般的にわが国の場合、所管行政機関は公益事業に対して経済的規制や規制緩和を含めた行政執行に当たって、強力な支配力をもっており、仮に法的強制力がなくとも日本独特の行政指導という方法で従属させているので、今後、漸進的に所管行政機関へのシビリアン・コントロールを確保し、所管行政機関への従属から公益事業を解放して、公益事業を民主的に発展させるためには日本の独立規制機関が最も適正であると思われるからである。

〔9〕 むすびにかえて

これまで、公益事業地位の基本的標識、公益事業規制の理論的根拠、公益事業の経済的規制内容、公益事業の経済的規制緩和の背景をサーベイした上で、公益事業の経済的規制は、公益事業の公共性と効率性を両立させるものでなければならないという基本的立場に立脚し、経済的な柔軟性と政治的な責任性をもつ「政治・経済システム」と「利用者公衆行動システム」と「公益事業経営行動システム」と「技術・物的システム」をトータルとした「社会システム」というグローバルな視点から構築されるべきであるという理論を踏まえて、具

体的には日本的独立規制委員会という機関の主導によって構築されることが適正であるということを実証し、主張してきた。

また、同委員会で構築された公益事業の経済的規制緩和が、公共性と効率性を両立させているものかどうかについて、個別の公益企業の経営活動の集約をどうして検証することが適正であるということを実証し、さらに、その検証を民主的な手続きを経ながら理性的に公正に判断して累積的な発展過程を示して制度化の方向に導いていく機関としても、同委員会がその役割を担うことが適正であるということを実証し、主張してきた。

なぜなら、日本的独立規制委員会は、法律委任の範囲内での準立法権と、経済活動に対しての行き過ぎ経済行為を審判するという規制行政の司法的手続き等に関する独立した準立法的準司法的行政機関であり、産業経済に関する政策的、裁量的な措置の実施という法律・予算の執行をなす行政機関でないからである。また、同委員会が上記のような役割を担うことによって所管行政機関の行政執行のさいの強権制や行政指導という不透明性をなくして、所管行政機関へのシビリアン・コントロールを確保できるからである。

かくして、日本的独立規制委員会を上記のような役割を担う機関として実証し、主張し、かつ、国会や内閣や所管行政機関等からの独立性に基礎を置く機関として理論的に位置づけたとはいえ、現実的には完全な独立性はありえないので、同委員会が上記のような役割を担っていく上で、公益事業やその利害関係者との間にはかなりのコンフリクトが常に存在し、困難をとまなうと思われる。

しかしながら、同委員会は、公益事業は公共性の枠内で公共性と効率性を両立させてサービス（財）供給しなければならない産業類系であるという原理を軸足としてしっかりと固定させ、経済的側面に対しては柔軟性をもち、社会政治的側面に対しては責任性をもち、民主的に理性的に公正にその機能を漸進的に確実に発揮していくならば、公益事業やその利害関係者に信頼され、名実と

もにいずれ上記のような役割を担う機関として、独占禁止法の番人としてそれなりに現在においてはその役割を担っている公正取引委員会のように、位置づけられていくと思われる。

しかし、ここで銘記しておかなければならないことは、公益事業の経済的規制緩和潮流のなかで公益事業が公共性と効率性を両立させていくためには、その潮流に対する国民の正しい判断が最も遵守されなければならないということである。すなわち、公益事業が公共性と効率性を両立させていくためには、公益事業にとってどの程度までの経済的規制緩和が適正か、最少限度の経済的規制はどの範囲までか、公共団体による補助としてどの程度必要か、公共団体の補助とどのような経済的規制と結びつけたなら適正かなどということについて、国民一人一人が正しい判断をし、その判断が遵守されなければならないということである。

そして、具体的にその判断が遵守されるためには、日本的独立規制委員会によって、その判断が集約され、公益事業や国民（利用者公衆）以外の利害関係者や専門家の意見と一諸に織り込まれ、民主的に理性的に公正に調整された後に構築されていくというシステムが制度化されていかなければならない。

また、国民は、公益事業の公共性と効率性の両立に関心を持ち、その理解を深め、日本的独立規制委員会が経済的側面に対しては柔軟性をもって、社会政治的側面に対しては責任性をもって、民主的に理性的に公正にその役割を担っているかどうかを常に監視していかなければならない。そして、そのためには、その監視が十分に機能するようなシステムも確立されなければならない。完

〔注〕

(注1)本間重紀稿、「規制緩和の基本的考え方」『ジュリスト』1044号、有斐閣、1994年5月1日-15日号、28頁。

(注2)John.Stuart.Mill、『Principles of Political Economy,with some of their

Applications of Social Philosophy』1848.末永茂喜訳、『経済学原理(1)』
岩波書店, 昭和42年第7刷, 220頁~271頁.

(注3)東京ガス株式会社著、『東京ガス70年史』昭和31年. 63頁~72頁.

(注4)東京電力社史編集委員会編、『東京電力30年史』, 昭和58年, 50頁~52頁.
三宅晴輝著、『日本の電気事業』春秋社, 昭和26年, 36頁~38頁.

(注5)山谷修作稿「規制の枠組みとその問題点」『現代の規制政策』 税務経
理協会, 平成3年, 2頁.

(注6)中川公一郎著、『公益企業の基本問題』評論社, 昭和45年, 53頁.

(注7)吉田俊一稿,「許認可制度の役割と現状」『現代行政全集3 行政管理』ぎょ
うせい, 昭和59年, 347頁~349頁

(注8)陸上交通事業調整法第2条

主務大臣公益ノ増進ヲ図リ陸上交通事業ノ健全ナル発達ニ資スル為陸上
交通事業ノ調整ヲ為サントスルトキハ交通事業調整審議会ノ意見ヲ徴シ
調整ノ区域, 調整スベキ事業の種類及範囲, 之ト密接ナル関係ヲ有スル
兼業ノ処置並ニ左(この場合下)ノ各号ニ依ル調整ノ方法ヲ決定スベシ

一 会社ノ合併又ハ設立

二 事業ノ譲受又ハ譲渡

三 事業ノ共同経営

四 事業ノ管理ノ委託又ハ受託

五 連絡上必要ナル線路其ノ他ノ設備ノ新設, 変更又ハ共用

六 運賃又ハ料金の制定, 変更又ハ協定

七 連絡運輸, 直通運輸其ノ他運輸上ノ協定

八 用品其ノ他ノ共同購入, 共同修繕其ノ他調整上必要ト認ムル方法

②主務大臣ハ前項ノ決定ニ依リ陸上交通事業経営者に対シ前項第一号ノ
事項ノ実施ヲ勧告シ又ハ同項第二号乃至第八号ノ事項ノ実施ヲ命ズベシ

(注9) 今村成和著、『独占禁止法』有斐閣，昭和49年，162頁。

(注10) 陸上交通事業調整法第1条

本法ニ於テ陸上交通事業トハ鉄道事業，軌道事業，路線ヲ定ムル一般乗
合旅客自動車運送事業其ノ他勅令ヲ以テ指定スル事業ヲ謂フ

(注11) 太田正稿「水道事業と規制緩和」『公益事業研究』第46巻第2号，公益
事業学会，1994.11，21頁。

(注12) 土谷精作稿「放送事業の規制緩和と公共放送」『公益事業研究』第46巻
第1号，公益事業学会，1994年9月，60頁～61頁。

(注13) Baumol, W. J., Contestability : Developments since the Book, Oxford Eco-
nomic Papers, Vol.38, Suppl., 1986, pp9～36.

経済企画庁総合計画局編『規制緩和の経済理論』大蔵省印刷局、平成2
年、39頁～42頁。19頁～200頁。

(注14) 同一路線を2社で運航することをダブルトラッキング化といい，3社の
場合にはトリプルトラッキング化という。

(注15) 山内弘隆稿「大都市におけるタクシー規制政策」『公益事業研究』第46
巻第1号，公益事業学会，1994年9月，117頁。

(注16) 五井一雄稿，「民間活力と国家規制－総括－」『日本経済政策学会年報』
XXXV，日本経済政策学会，1987年3月，48頁。

(注17) 山谷修作稿，前掲論文，22頁。

(注18) アメリカの航空運送事業は，コンテストビリティ理論と1970年代以降の
航空利用客の大幅な増加と相俟って，1978年の航空規制緩和法によって
規制緩和が徹底するようになり，1984年には民間航空委員会が廃止され
た。

(注19) 桑原秀史稿「規制緩和下の企業行動と経済厚生」『現代公益事業の規制
と競争』電力新報社，1989年10月，34頁。

(注20)1970年代の2度のオイル・ショックに端を発して、スタグフレーションや財政赤字・公企業赤字が顕著となり、公企業の効率性の低さも指摘されるようになった。このような諸問題の解決策として、先進諸国において特に第二次世界大戦後から政治的・経済的・社会的発展の基本としてきた公的部門の役割を重視するケインズの経済政策にかわって、1979年のイギリスのサッチャー政権後に進められてきた小さな政府をめざす新保守主義の潮流のことをいう。

(注21)細野日出男稿「公益事業規制の政府機構」『公益事業規制論』現代公益事業講座編集委員会編，電力新報社，昭和49年9月，40頁。

(注22)同上稿，39頁。

(注23)中川公一郎著，前掲書，107～108頁。

(注24)日本経済新聞，林敏彦稿「公的規制の手続②」1995.1.14.

(注25)〈座談会〉「規制緩和と法の視点」『ジュリスト』1044号，1994年5月15日，10頁，成田頼明発言。