

わが国の公益企業の範囲と料金設定

藤田正一 著

多賀出版

は し が き

公益企業概念については、わが国にかぎらずアメリカ合衆国においても、これまで多くの論議が展開されてきたにもかかわらず、今日にいたるまで一般的に容認されうる統一的な定見は与えられていない。

しかるに、公益事業や公益企業をカテゴリー化した一般法が制定されていない現在、かつて蠟山政道教授と林信雄教授が各種法規の中に顕在的、潜在的に散在されている公益事業や公益企業に関する定義的条項を掘り起して公益企業概念を構築しようとしたと同様な方法で、公益企業概念を構築することが、最適な方法であろうと思われる。

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

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

- i) 行政上における公共事業の位置、公企業の位置、公益企業の位置を不明瞭にしておくことは、それぞれ、抱えている問題（例えば財務、人事、組織機構、料金設定、規制等の問題）の解決を、ますます困難にする。
- ii) 社会構造の進化にともない、公益企業が必然的に変化していくものであるとはいえ、その行動様式は、一定の歴史過程で規定されるべきものであるから、公益企業概念の不明瞭性は、一定の歴史過程における公益企業の経済的機能・社会的機能を不明瞭のままにしておくことになる。
- iii) 公益企業概念の不明瞭性は、「一般私企業に対する規制」と「公益企業

規制」ととの関係を曖昧にすることとなり（特に独占規制に対しての見解を曖昧にすることとなり）、消費者である一般公衆は、多大な損失を蒙りかねない。

以上のような理由から、公益企業概念なかんづく公益企業の範囲を劃定することは、決して研究者のもつ特有の気晴に終るものでないし、徒勞に終るものでない。それゆえ、わが国に散在する諸法に共通する公益事業や公益企業の範囲に関する糸をたぐって、わが国の公益企業の範囲を考察することを本書の第一の課題とする。

さて、この第一の課題を考察するにあたり、散在する諸法を、下記の①②③のように、社会経済的機能別に分類し、それぞれの内容に側して考案する。

- ① 公共の利益という目的のために私権を規制している法律。
- ② 一般公衆の需要に供するという目的を明示している法律。
- ③ 公共の福祉を目的とする公営の個別生産経済体に関する法律。

わが国の私営公益企業の料金設定原則において、原価補償の内容をもつ総括原価主義が法的に明示されたのは、昭和8年7月、第3回電気委員会の決定に基づく「電気料金認可基準」に示されたのが、最初であった。しかし、当時の経済状況や電気事業業界や各電気事業会社の実情から、総括原価主義は、かなり遊離していたので、到底、実現化される状況ではなかった。それから、戦後ようやく、電気料金算定基準（公益事業委員会規則第13号、昭和26年6月16日、公布・施行）に総括原価主義が生かされ、その後、現行の電気事業法第19条とガス事業法第17条に引き継がれた。そして、今日では、両事業に限らず、わが国の私営公益企業の料金設定原則として、内容的には、それぞれ多少異なるが、総括原価主義は実質的に定着している。

一方、わが国の公営公益企業の料金設定原則として、原価補償的な内容をもつ料金設定原則が法的に明示されたのは、戦後の国有鉄道運賃法（昭和23年7月7日公布、同年7月10日施行）第1条第2項第2号に明示された「原価を償うものであること」という規定が、最初であった。その後、公営公益企業に法的に原価補償主義を明示した事業法として、地方公営企業法第21条や水道法第

14条第4項や下水道法第20条や郵便法（昭和46年改正）第3条などが、制定されてきた。かくして、上記のように原価補償主義が、公営公益企業料金設定上、法的に明示されてきたのであるが、政府の必要以上に厳固な公共料金抑制政策によって、これらの条項は、現実的に不履行となっていることが多く、現在、わが国において、水道事業や公営電気事業という一部の公営公益企業が、原価補償主義による料金設定原則を採用しているにすぎない。その他の多くの公営公益企業は巨額の赤字をかかえている。

そこで、このような赤字経営にある公営公益企業の財政状態を建て直すにはどのような料金設定原則が、わが国の公営公益企業にとって最適であるかの一端を明らかにすることが、本書の第二の課題である。

具体的に第二の課題を考察する方法としては、公正報酬原則、総括原価主義、資本コスト方式の内容を詳細に吟味した上で、これらの3つの料金設定原則を比較・検討し、さらに、わが国の公営公益企業にとって最適な料金設定原則とは、どのようなものでなければならないかを考察するという方法である。

ところで、公益企業の料金設定に際しては、大別して2つの領域がある。一つは、前述の料金設定（料金水準）であり、もう一つは、その料金収入総額（総括原価）を当該企業の用役を享受する利用者全体にどのようにして料金として負担させるべきであるかという領域であり、料金体系として取り扱われている。しかし、これらの両領域は、明瞭に区分される領域でなく、密接不可分の領域である。

これまでの公益企業の料金設定についての考察は、料金設定（料金水準）に関するものが多かった。なぜなら、料金設定（料金水準）は、料金体系の前提であるばかりでなく、直接に利用者を対象とするのではなく、公益企業が用益を供給するに要する一切の費用及び資本に対する公正報酬を賄うに足る程度の総収益の大きさを評定するという会計数値を主として対象とするので、比較的客観的基準で対処できるからである。一方、料金体系の場合には、直接、料金を負担する利用者（需要者）を料金体系の対象とするので、客観的基準で対処できかねる分野が多くあるがゆえに、料金設定（料金水準）に関する研究よ

りも少ない。また、料金体系については、利用者が料金値上げ時に、関心を示すにすぎず、一般的にそれほど切実性を感じていないのが現状であり、ほとんど各公益企業の判断にまかされているからでもある。

しかしながら、変転極まりない国内外情勢下で、日本の文化や経済を漸進的に発展させていくためには、公益企業の健全な発展が不可欠である。そのためには、公益企業が良質なサービスの供給をとうして利用者に信頼されると同時に、公益企業財務の基礎となる料金体系のあり方も利用者に信頼されなければならない。それゆえ、公益企業料金問題において第二義的に取り扱われてきた料金体系を考察することを、本書の第三の課題とする。

私は、これまでわれわれが引き継いできた公益企業の研究とできるだけ関連づけながら、三つの課題について詳細に考察してきたつもりであるが、私の能力をもってしては、十分に解明しえなかった多くの問題点が残されているのみならず、私の気付かない誤謬をおかしている点も少なくないと思う。読者諸賢の忌憚のない御叱正をえて、今後の研究の糧としたい。本書が今後の公益企業研究や実務や生活の上に何がしかの参考になり役立てば、望外の喜びである。

思えば、公益企業の研究を志してから26年程になる。その間、故細野日出男先生、故北久一先生、一瀬智司先生、大島国雄先生、横川義雄先生をはじめとする諸先生からのあたたかい励ましと御指導を受けてきた。また、私の奉職する弘前大学人文学部経済学科の先輩・同僚や札幌大学経営学部奉職時代の先輩・同僚からのさまざまな励ましや御指導を忘れることができない。心から感謝申し上げる次第である。

最後に学術書の出版が困難な状況の下で、本書の出版にご尽力くださいました多賀出版の多賀省次社長に厚くお礼を申し上げます。次第である。

本書出版にさいしては、直接出版費の一部として、平成5年度文部省科学研究費補助金「研究成果公開促進費」の交付を受けた。

平成6年1月吉日

研究室にて
藤田正一

目 次

第1章 公益企業概念

第1節 公益企業概念規定の困難性と必要性	3
1 公益企業概念規定の困難性	3
(1) 制度として生成した公益企業	3
(2) 研究方法の多義性	4
(3) 企業論としての解明不足	4
(4) 公益企業と公企業の類似的曖昧性	4
2 公益企業概念規定の必要性	5
(1) わが国の行政上における公企業と公益企業が抱える 問題解決の糸口	5
(2) 公益企業機能の明瞭性	6
(3) 一般私企業規制と公益企業規制の相違性の明瞭化	7
第2節 公益企業概念の研究手法	8
1 法社会的公益企業概念	8
(1) 法社会的アプローチ	8
(2) 法社会的アプローチの代表的論者	8
① John Rogers Commons	8
② Martin G. Glaeser	9
③ Eli Winston Clemens	11
(3) 法社会的公益企業概念構築に懸念される点	13
2 法制的公益企業概念	16

(1) 法制的アプローチ	16
(2) 最高裁判所の判決による公益企業概念の定義	17
① マン対イリノイ州事件 (1877年)	17
② ドイツ同盟保険会社事件 (1914年)	19
③ ウォルフ包装会社対カンザス州労使関係審判所事件 (1923年)	20
④ タイソン兄弟商会对バントン事件 (1927年)	21
⑤ リブニク対マクブライド事件 (1928年)	21
⑥ ウィリアムス対スタンダード石油会社事件 (1928年)	22
⑦ ニュー・ステート製氷会社対リーブマン事件 (1932年)	22
⑧ ネビア対ニューヨーク州事件 (1934年)	22
⑨ サンシャイン無煙炭会社対アドキンス事件 (1940年)	23
⑩ オルゼン対ネブラスカ州事件 (1941年)	24
⑪ ダビエス倉庫会社対ブラウン事件 (1943年)	24
⑫ ダビエス倉庫会社対ボールズ事件 (1944年)	24
(3) 法制的公益企業概念構築に懸念される点	25
3 経済学的公益企業概念	27
(1) 経済学的アプローチ	27
(2) 経済学的アプローチの代表的論者	28
① J. F. Zwicky	28
② J. C. Bonbright	29
③ 細野日出男教授	31
(3) 経済学的公益企業概念構築に懸念される点	32
第3節 一つの産業部門としての公益事業	36
第4節 結 び	39

第2章 アメリカ合衆国の公益企業規制の展開

第1節 アメリカ合衆国における公益企業規制の端緒	43
--------------------------	----

第2節 公益企業規制形態の推移	46
1 裁判所による直接規制	46
2 州による直接規制	47
(1) 州立法による直接規制	47
(2) 州政府の特別法の発布による規制	49
3 地方自治体による規制	52
(1) 存続期間	53
① 永久的営業特許契約	53
② 長期営業特許契約	53
③ 短期営業特許契約	53
④ 不確定許可	54
(2) フランチャイズ条項	54
(3) フランチャイズ規制の崩壊	55
4 州公益企業委員会による規制	58
(1) 州公益企業委員会の発展	58
(2) 州公益企業委員会の機能と組織	62
① 州公益企業委員会の機能	62
② 州公益企業委員会の組織	63
(3) 州公益企業委員会の限界	67
5 独立規制（行政）委員会による規制	70
第3節 結 び	76

第3章 わが国の初期の公益事業規制の展開

第1節 はじめに	79
第2節 地方庁の許可主義による電気事業会社の設立	80
第3節 地方庁による所管から主務官庁による所管	82
1 保安規制中心	82

2 公共規制への顕在化現象	84
第4節 電気事業法の制定	88
第5節 電気事業の拡大と競争激化	98
1 電気事業の拡大	98
2 電気事業会社間の競争激化	98
第6節 公益事業規制への漸進的顕在化現象	103
1 電力統制への動きと臨時電気事業調査会	103
2 電気事業法改正	106
3 電力連盟の成立	108
第7節 結 び	112

第4章 わが国の公益企業の範囲

第1節 はじめに	119
第2節 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	124
1 土地収用法	125
2 独占禁止法	129
第3節 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	136
1 労働関係調整法	136
2 個別事業法	141
(1) 公衆通信事業系統	141
① 郵便法	141
② 電気通信事業法	143
③ 日本電信電話株式会社法	152
④ 国際電信電話株式会社法	154
⑤ 電波法	155

⑥ 放送法	156
⑦ 有線テレビジョン放送法	160
(2) 市民生活必需用役(財)供給事業系統	165
① 電気事業法	165
② 電気事業争議行為規制法	169
③ ガス事業法	171
④ 熱供給事業法	177
⑤ 水道法	185
⑥ 下水道法	192
(3) 公衆運輸事業系統	202
① 鉄道事業法	202
② 日本国有鉄道改革法	206
③ 旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律	207
④ 日本国有鉄道清算事業団法	207
⑤ 帝都高速度交通営団法	208
⑥ 軌道法	208
⑦ 道路運送法	210
⑧ 貨物自動車運送事業法	218
⑨ 貨物運送取扱事業法	222
⑩ 海上運送法	226
⑪ 内航海運業法	232
⑫ 港湾運送事業法	237
⑬ 航空法	241

第4節 公共の福祉を目的とする公営の個別生産経済体に

関する法律

1 国営企業労働関係法	246
(1) 公共企業体労働関係法の制定	246
(2) 公共企業体労働関係法から公共企業体等労働関係法へ	250

(3) 公共企業体等労働関係法から国営企業労働関係法へ	250
(4) 国営企業労働関係法と公益企業	253
2 地方公営企業労働関係法	260
(1) 地方公営企業労働関係法の成立背景	260
(2) 地方公営企業労働関係法と公益企業	262
3 地方公営企業法	272
(1) 地方公営企業法の制定	272
(2) 地方公営企業法と公益企業	275
第5節 結 び	278

第5章 公営公益企業の料金設定原則

第1節 はじめに	289
第2節 公正報酬原則	293
1 スミス対エームズ事件と公正報酬原則	293
2 公正価値の評価基準	295
(1) 市場価格基準	295
(2) 再生産費基準	296
(3) 慎重投資額基準	298
3 公正報酬率	299
第3節 総括原価主義（費用積上げ方式）	301
第4節 資本コスト方式	305
第5節 公正報酬原則・総括原価主義（費用積上げ方式）・ 資本コスト方式の比較	307
1 公正報酬原則と総括原価主義（費用積上げ方式）の比較	308
2 資本コスト方式と公正報酬原則の比較	309
3 総括原価主義（費用積上げ方式）と資本コスト方式の 比較	311

第6節 結 び	314
---------	-----

第6章 公営公益企業の料金体系

第1節 はじめに	317
第2節 限界費用料金形成論と二部料金制	318
1 限界費用料金形成論	318
2 二部料金制	319
第3節 公営公益企業（水道事業）の料金体系	321
1 わが国の水道事業の料金体系	321
2 わが国の水道事業料金の算定方法	323
第4節 結 び	328