

わが国の公益企業の範囲と料金設定

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

1 公益企業概念規定の困難性

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承認されうる統一的な定見は与えられていない。何がそんなに公益企業概念規定を複雑化、困難化させているのかを的確に把握し、それを解明し、そして、公益企業概念の法則性を明らかにすることは至難である。そこで、公益企業概念規定を複雑化、困難化させている諸点を明らかにすることから、これらの課題を解明することにしたい。

(1) 制度として生成した公益企業

公益企業が制度として生成したということが、公益企業概念規定を複雑化・困難化させている原因の第1として指摘される。言うまでもなく、公益企業は経済発展過程の中で、必ずしも社会組織に対する論理的思惟の所産として生成したものではない⁽¹⁾。資本主義経済体制の枠組みの中で民主主義政治経済制度を前提として、公益企業がどのように位置づけられるべきであるかという理念を与えられぬまま、強いてもとうとしないまま、公益企業は1つの制度として生成してきた。それゆえ、現在にいたるまで明確な概念規定を有することなく、公益企業が展開されてきたところに1つの大きな原因がある。

(2) 研究方法の多義性

公益企業の本質を解明する方法として、どの方向から解明してよいのか十分に論議をつくさないまま、今日にいたっていることも原因の一つである。先ず公益企業が国民経済においてどのように位置づけられるべきであるかを方向づけられないまま、すなわち、一国の産業体系においてどのような役割を演ずべきかを方向づけられないまま、狭義の産業論の中で公益企業を解明しようとしたり、また企業論として解明しようとしたり、あまりにも曖昧であったからである。その上、公益企業の解明は、その生成や、その性質上、学際的にならざるをえないことを十分に配意したとしても、それぞれの学問的立場から、すなわち、法律学、行政学、経済学、経営学、会計学等の視点からあまりにも独自に解明されて、お互に学問的に連携することなく、総合体系化の接近方法を導入しなかったことも公益企業の本質の解明を複雑化、困難化している。

(3) 企業論としての解明不足

公益企業は1つの産業セクターとして、これまで斯学の先学者の努力によって、一応、社会的に容認されるようになった。

しかし、公益企業の研究は企業理論としてあまり究明されていない。すなわち、公益企業が資本主義経済体制内でどのように生成した経営形態であり、歴史的存在であるかという解明がなされていないがゆえに、公益企業の本質が明確に概念化されていないのである。

(4) 公益企業と公企業の類似的曖昧性

今日の経済社会は政府が経済問題の運営に一定程度のかかわりあいをもつ混合経済社会であることは誰もが認めるであろう。しかし、そのかかわりあいをもつ程度や仕組みが各国において、かなりの差がある。アメリカ合衆国のように今日なお、公共の利益を目的とする産業セクターは、私企業としての公益企業によって経営されながら、実際にはかなり多様な規制を行っている国もある。また、サッチャー政権成立（1979年5月）以前のイギリスのように、公共の利

益を目的とする産業セクターの大部分を公企業によって経営していた国もあった。ドイツのように、公共の利益を目的とする産業セクターは、公企業や公私混合企業によって経営されている国もある。

このように公共の利益を目的とする企業をアメリカ合衆国のように公益企業とかサッチャー政権以前のイギリスのように公企業とかドイツのように公企業・公私混合企業というように枠をはめることなく、日本の場合、公共の利益を目的とする企業を総称して公共企業と一般的に称している。したがって、公共企業は社会的・経済的機能を基準として解明されているというのではなく、また所有権の態様を基準として解明されているというのでもなく、きわめて曖昧に総称されている。それゆえ、日本の場合、特に公益企業概念を困難にしているといえる。

2 公益企業概念規定の必要性

たしかに前述のような事項を考慮すると、公益企業概念規定を行うべき価値があるかどうか疑問をいだく著名な学者がいないわけではなかった。E.W. Clemens は次のように述べている。「多くの学者は公益企業を定義しようと試みてきたが、一人よがりのものになってしまい万人の納得のいくような定義を与えることに成功した者はいまだかつてなかった。そのような努力が果して価値を有するものであるかどうかとも疑わしい¹²⁾。」

しかし、公益企業概念を定義することは、決して徒労に終るものでなく、次のようなことにおいて、極めて有意義であり、必要不可欠なことである。

(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

「公企業とは、国または地方公共団体によって、所有、経営されている企業であり、政治的には民主主義制度をとり、経済的には混合経済体制をとる経済社会の中で存在している企業である。」ということは周知の事実である。それゆえ、公企業の解明は、上記のような経済社会の中で、所有・経営・支配という視点から私企業、公私混合企業、組合企業と対比することによって、公企業

の特質、機能および本質を解明することである。そして、これらを解明する前提として、公行政の中で公企業がどのように位置づけられるべきかを明瞭にしなければならない。詳細するに、公行政とは公共の利益を目的として行政が行なわれることである。その作用の方法として権力的行政と非権力的行政がある。権力的行政は警察などがその範疇に含まれる。非権力的行政には非経済的事業と経済的事業がある。前者には、国立博物館、図書館等が含まれるのに対し、後者には、道路の造成や河川の工事のごとき一時的事業と交通事業や水道事業のように継続的事業がある。一般的に公企業は公行政の中で、非権力的行政であり、経済的事業であり、継続的事業であると理解されている。この場合の継続的事業とは、資本主義市場経済の中で継続的な事業でなければならないということである。それゆえ、公企業は独立した個別生産経済体であり、公行政の中で、少なくとも実費経営以上の経営的意味の上に基礎づけられて、経営活動されなければならない個別生産経済体である。

かくして、このように公行政の中で公企業の位置づけを明瞭化することによって、所有態様等の面において公行政の枠を超えた広範な概念領域をもつ公益企業概念も明瞭化するようになり、公益企業は混合経済体制下で産業構造上、特異な産業セクターを構成する個別生産経済体として位置づけられるようになる。そして、さらに、それぞれの独立した公益企業を企業として制度的に体系化したならば、公企業や公益企業が抱えている今日的課題、たとえば規制等の問題解決にさいしても、わかりやすくなる。

以上のような意味からして、日本の行政上における公企業概念と公益企業概念を明瞭化することは、それぞれが抱えている問題解決の糸口につながるのである。それゆえ、公益企業概念を規定することは困難であるが決して徒勞に終るものでない。したがって、クレメンズのいう「公益企業概念を規定することはあまり意味をもたない」ということが、少しいきすぎであると理解できるのである。

(2) 公益企業機能の明瞭性

公益企業概念はきわめて制度的な概念であると一般に理解されている。それゆえ、公益企業は科学技術の発展、生活態様などの変化などによって、時代とともに変化する性質のものである。そこで、公益企業概念を歴史的発展過程の中で位置づけ、公益企業の経済的機能、社会的機能を明確にしなければならない。もし、そのように位置づけなければ、公益企業が時代とともに変化する制度的なものであるということに加えて、公益企業の経済的機能、社会的機能が曖昧なものにならざるをえないだろう。しかるに公益企業概念を明確化することは、公益企業の機能を明瞭化する上できわめて重要なことである。

(3) 一般私企業規制と公益企業規制の相違性の明瞭化

近年、企業の社会的責任ということが論じられ、福祉社会という視点や自然環境保護という視点から総論的に企業の在り方が問われている。そして各論的（政策的）問題として、先ず企業規制が問題とされている。

しかしながら、公益企業はその生成の時期から、今日、一般私企業が当面している規制問題を抱えながら今日にいたっていることは周知の事実である。それゆえ、公益企業概念を明確にしておかなければならない。もし、明確にしておかないなら、独占が禁止され、自由競争することによって消費者公衆を保護している一般私企業と、その自然的独占性が容認され、独占禁止法が適用除外され、政府規制によって消費者公衆を保護している公益企業との境界がきわめて曖昧なものになってしまう。すなわち、独占に対する規制の在り方が曖昧となってしまい、独占の横暴や弊害を許すようになってしまう。このような意味からして、公益企業概念を規定することは、必要不可欠なことであり、決して徒労に終るものではない。

(注)

(1) 中川公一郎著、「公益企業の基本問題」、評論社、昭和45年、3頁。

(2) E.W.Clemens、「公益企業経営論（上）」、竹中龍雄監訳、ダイヤモンド社、21頁。

第2節 公益企業概念の研究手法

公益企業概念の規定が前述したように困難であり、統一的定見がなされていないにもかかわらず、これまで公益企業研究の諸先学者の努力によって次の三つの研究方法による公益企業概念規定が試みられた。

1 法社会学的公益企業概念

(1) 法社会学的アプローチ

この説は、主として法社会学的アプローチによる公益企業の解明をとうして、公益企業概念を理論構成しようとする説である。すなわち、人間の活動それ自体は社会現象の一部であり、社会現象の大綱は人々の活動と人々の関係である^[1]。したがって公益企業の分析やその本質解明やその存在性等も人々の活動と人々の関係から出発しなければならないという説である。換言すれば、公益企業とその利用者である地域社会の人々に遵守されるべき権利と義務の関係を主として把握することによって、公益企業概念の理論的構成を図ろうとする説である。

(2) 法社会学的アプローチの代表的論者

① John Rogers Commons

コモنزとはアメリカ経済学上いわゆる制度学派の代表者の1人として知られている。コモنزはウィスコンシン大学で経済学の1分科としての市営公益事業論を1907年に初めて講述した。当時、アメリカ経済はアメリカ資本主義の危機とその回避および発展とそれにつぐ恐慌の時代を背景にして、社会立法の生成の必然性を余儀なくされていた時代であった。とりわけ、ウィスコンシン州は各種の進歩的な社会立法を行っていた。なかでも1907年の公益事業法は入念に創案され、制定された。この起草にコモنزが参画したということはいまでもない。そして、ウィスコンシン理念である“教育と政治の混和”と“実用

的理想主義と公共目的の観念の混和⁷²⁾が生かされたのである。

同法は従来、鉄道事業に対する規制法であったが、1907年に市街鉄道、電気、ガス、水道、電話等の公益事業分野にまで拡張し、公益事業法という名称となったのである。また、それを指導監督している機関も鉄道委員会から公益事業委員会という名称になった。しかし、いくらウィスコンシン州において、社会立法の生成しやすい土壌があったとはいえ、たやすく公益事業法の制定や公益事業委員会の創設に導かれたのではない。まだ、レッセ・フェール (Laissez-faire) の原則を良しとする考え方が浸透していたし、公益事業に関する規制はフランチャイズによる規制を主とした地方行政規制がまだ根強かった。かくして、このような環境の中でも時代の潮流は公益事業法、公益事業委員会の生成を必然的にした。

コモンズは、前述のような状況の下での公益事業法の起草に参画した実践と理論的研究を通じて、その需要者（地域社会の利用者）と公益事業投資者という利害相剋する社会層の集团的行動が、均衡経済学者の分析において基礎的なものに置かれている個人的行動よりも一層重要であることを看取した³⁾。さらに、公益企業における最大の関心事は市場価格ではなく、公共的価格であり、それは、複雑化した経済・法制的手続過程を通して価格形成されるということも、コモンズは看取した。すなわち、コモンズは公益企業を一定の歴史的、社会的状況の下における制度として把握しようとしたのである。

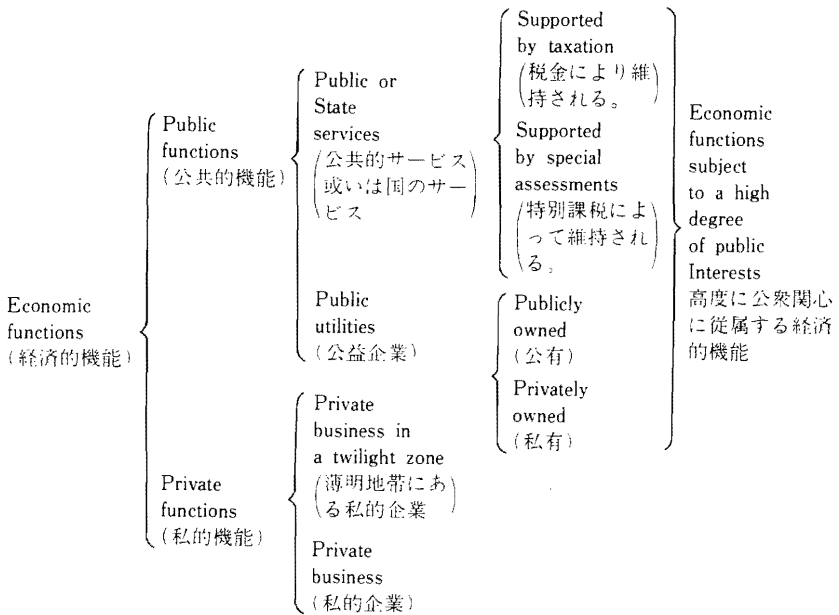
かくして、コモンズの努力によって、1907年起草されたウィスコンシン公益事業法がウィスコンシン州の実務の中で施行され、大学においても市営公益事業 (municipal public utilities) として初めて1907年講義されることとなったのである。ここに公益企業が制度的研究方法に依拠しながら、経済学の1分科としてようやく形成されたといつてよい。

② Martin G. Glaeser

コモンズの直系の弟子であるグレーサー⁴⁾は、1925年に「公益企業の意義——1つの社会学的解釈⁵⁾」において次のように述べている。「ある特定の産

業が公益事業として認められるには、まず、文明生活のために共通の必需を提供することであり、また、その経済活動が公衆の関心 (public interest) をもたれることである。そして前述のように2つの条件が具備されている場合、集団的判断によって、そのような経済的活動をしている企業が公益企業として、はじめてその地位が賦与されるのである。」と述べている。また「公益企業概論」の中では、公益企業概念を制度的立場からアプローチして、「公益企業はゴーイング・コンサーンであり、そして、それは顧客とコンサーンの間に成立する特殊な取引関係であり、その本質性を見出すことによってのみ公益企業として位置づけられる⁽⁶⁾と述べている。すなわち、グレーサーは、第1-1表の経済的機能の分類表により、アメリカ合衆国における公益企業の経済的機能⁽⁷⁾を規定している。それは公共の福祉のために、私有、公有をとわずゴーイング・コンサーンとして経営されなければならないが、税金、或いは特別課税によって建設され、維持・運営される公共事業 (public works) とは異なるものであ

第1-1表



ると主張している。

また、グレーサーは公益企業概念を「変化する内容をもった一定した概念⁸⁾ (a fixed concept with a changing content) であると述べている。すなわち、このことは、すでに、「公益企業地位」を占めるものとして、公益企業であることが集团的に判断され、承認されている事業であっても必ずしも将来、「公益企業地位」を持続するとは限らないし、或いは、また反対に、現在はまだ十分に「公益企業地位」を占めているとは認めがたい事業であるにしても、将来「公益企業地位」を強めて、公益企業であるという集团的判断に到達することになるかもしれないということを意味している⁹⁾。

かくして、コモンズの努力によって萌芽した法社会学的公益企業概念が、その後のグレーサーの法社会学的アプローチによって、より一層、確立してきたのである。

③ Eli Winston Clemens

クレメンズは彼の名著である「公益企業経営論」(Economics and Public Utilities)の中で公益企業の研究方法について次のように述べている。「公益企業経済論の研究は、社会の制度的側面をあきらかにするのに特に適している。そこにわれわれは競争の法則にしたがって多かれ少なかれ自由に自己の運命をつくりうる一般産業とは別個の一団の産業を見出しうる。一般産業とは対照的に、公益企業は統制法規の枠(慣行準則)の中で経営され、支配的な世論と知識(思想と知識の型)によって修正を受け、また統制委員会(1つの集団組織)によって管理されている。……いかなる産業ないし社会の研究においても、純粹の経済理論を無視することはできないが、人間行動の性格について現実的な理解をえるためには制度学的な立場は重要なものといわねばならない¹⁰⁾。」すなわち、競争の自由、契約の自由、私有財産制を前提とする資本主義の枠内において、前述の人間行動の性格について現実的な理解をえるということは、個人の権利と集団の権利の調和の一致を意味しているのである。このような意味からクレメンズは公益企業と地域社会の需要者の権利・義務体系を通して公

益企業概念を理論構成したのである。彼は公益企業の義務¹¹として次の4つを指摘している。

- i サービスを求めてくるすべての人にそれを提供すべき義務
- ii 適当なサービスを提供すべき義務
- iii 公正料金をもってサービスを提供すべき義務
- iv 需要者に対して差別的取扱いをしないで、公平にサービスを提供すべき義務

かくして、このような義務を履行するために次の権利¹²が公益企業に賦与されていると述べている。

- i 営業特許契約(franchise)や便宜必要証書(certificate of public convenience and necessity)
- ii 土地収用権(right of eminent domain)
- iii 適当な補償を受ける権利

一方、地域社会の顧客は、公益企業がその義務を遵守することを要求する権利を有するが、その反面において、公益企業の権利を受容することを要求されていると述べている。

クレメンズは、公益企業にかかわる前述のような権利・義務は、州によって公益企業に賦課されているのであって、契約により取得されたり譲渡されるわけにはいかない¹³と指摘としている。しかし、この指摘は、少しいきすぎのように思える。なぜなら、公益企業にかかわりあいをもつ権利・義務は、公益企業と地域社会の集团的判断によって妥当性をもつものとして、公益企業サービス供給過程の中で妥当性をもたなければならないものであり、しかる後に、公益企業が民主的行政手続を経て、州によって賦与されるものであり、決して、州が公権力によって賦与するものでないからである。

かくして、公益企業概念を構築しようとするクレメンズの法社会体系において、少しいきすぎのところがないわけではなかった。しかし、グレーサーよりも制度的研究方法(institutional approach)に依拠しながら公益企業概念を規定しようとする努力したことは明白である。

(3) 法社会的公益企業概念構築に懸念される点

第1点として、法社会的なアプローチによって公益企業概念を構築しようとする場合、あまりにも公共の利益を目的とする産業セクターの領域が広範になるばかりか、一般私企業との境界が至極、曖昧性を帯びてくる傾向になりがちである。すなわち自由企業経済（free enterprise economy）体制においては、営業活動の自由、企業活動における競争原理ということが原則であって、一般私企業の独占は制度的に排除されるものである。法的には「独占禁止法」が制定されており、独占の経済的勢力が形成されないようにされているのである⁴⁴。しかし、現実には大規模経営をなしている一般私企業が寡占を形成している。かくして、大規模経営をなしている一般私企業が公益企業の供給するサービスに代替される代替サービスを供給するという理由で、消費者保護を強く打ち出し、曖昧性の中に、公益企業に容認されている諸権利を確立するようになる。たとえば、そのような代替サービス供給の場合、当然のごとく、自然的独占が容認されるだろうという理由で、独占禁止法の適用除外をもちだし、政府規制によって消費者が保護されている公益企業と一般私企業との明瞭なる区分をなくしてしまいがちである。すなわち、公益企業に容認されている自然的独占性が一般私企業に対しても、さしたる厳しい基準もなく簡単に確立されるようになりがちである。したがって、独占に対する規制のあり方が曖昧となってしまう、独占の横暴や弊害を許すようになってしまう恐れがある。

第2点として、基幹産業は文字通り、国民経済にとって、産業組織上きわめて重要な位置を占めていて、その産業部門の景気変動は国民生活に大きな関心を抱かせる。したがって、社会的関心、国民的関心は甚だ大きい。それに対し、公益企業の場合には、地域社会の関心は強いが、国民経済にとって産業組織上、あまり大きな位置を占めていない場合が多い。なぜなら、一般的に公益企業は、地域独占が容認され、日常生活に必需なるサービスや財を供給する企業である。したがって、地域社会にとって、公益企業の活動は大きな関心事であるが、国民経済上、それほど大きな比重を占めていないと一般的に認識されている。しかし、今日、日常生活における文化の向上にともない、日常生活に

不可欠なサービスや財を供給する公益企業に対する「公衆的関心」と国民経済上きわめて重要視されている基幹産業に対する「社会的関心」との間に大きな差異はなくなりつつあるということである¹⁹⁾。それは、個別の公益企業による総生産量が国民経済上、きわめて大きな比重をもってきたことによって、単に地域社会において独占的に必需なるサービスや財を供給するという次元だけで公益企業を位置づけられなくなってきたということである。すなわち国民経済上における産業組織上の公益事業の位置づけをしっかりと確立した上で、個別経済レベルにおいて、公益企業を企業として位置づけなければならなくなった。また、公益企業の大規模化にともない、公益企業のサービスや財を供給する地域が拡大されたことによって、公益企業が国民経済上、産業組織上、関心事となってきたことも公衆的関心と社会的関心に差異が生じなくなった要因として指摘される。現実には公益事業の代表といわれる電力事業は産業政策上、国民経済の中でエネルギーを生産する中心的事業であり、基幹産業である²⁰⁾ので公衆的関心と社会的関心の差異はきわめてうすらいできたことは事実である。

かくして、国民経済的立場から基幹産業と公益事業とが同一視されやすい。それゆえに、基幹産業は市場において競争がなくなる傾向となりがちであり、ますます大規模経営と発展し、ますます企業集中がなされやすい。すなわち、基幹産業の市場競争は排除され、市場の独占化をまねき、経済力支配はますます強化し、価格を引き上げ、独占的利潤を獲得するようになり、一般消費者の利益をそこなうようになる。したがって、法社会的アプローチによって、公益企業概念を構築しようとする場合、公益企業に関する現実の社会的関心と公衆的関心は、きわめて類似してきているので困難性をともなう。

かくして、法社会的アプローチによる公益企業概念規定は、いろいろな他の知識領域や精神領域を包摂するようになり、甚だ異論の多いものである²¹⁾。したがって公益企業とその利用者である地域社会の人々に遵守されるべき権利と義務体系にも前述のような領域が及んできて、ますます多義性を持つようになり、公益企業概念規定を困難ならしめている。したがって、公益企業を法社会的アプローチからだけ把握しようせず、公益企業に内在する経済的、技

術的標識を公益企業と地域社会との間における権利・義務体系の枠の中で位置づけなければならない。そして、その後、それらが公益企業内において、どの程度まで固定化され、公益企業外において、どの程度まで容認されるべきであるかを認識した後、法律的に規定されるべきであろう。

(注)

- (1) 川島武宜編，法社会学講座，法社会学の形成，第1巻，1972年，277頁。
- (2) E.W.Clemens, Economics and Public and Utilities, New York, 1950. 公益企業経営論（上），竹中龍雄監訳，ダイヤモンド社，昭和28年，序文（7頁）。
- (3) 北久一稿「公益事業研究」第19巻第1号，公益企業論の系譜，昭和42年5月，120頁。
- (4) グレーサーは，コモングが1907年，ウィスコンシン大学で初めて公益企業論を講述した時の学生であった。その後ウィスコンシン鉄道委員会に奉職後，ウィスコンシン大学に招かれ公益企業論の講義を担当した。
- (5) M.G.Glaeser, The Meaning of Public Utility, A Sociological Interpretation, The Journal of Land and Public Utility Economics, vol.1 1925, pp.187-188.
- (6) M.G.Glaeser, Outlines of Public Utility Economics, New York, 1927, pp.102-125
- (7) M.G.Glaeser, Ibid., pp.4-6.
- (8) M.G.Glaeser, The Meaning of Public Utility, A Sociological Interpretation, The Journal of Land and Public Utility Economics, vol.1 1925, p.188.
- (9) 北久一著，公益企業論，東洋経済新報社，昭和49年，47頁。
- (10) E.W.Clemens, Economics and Public Utilities, New York, 1950, 邦訳（上）10頁。
- (11) E.W.Clemens, 前掲訳書，20頁。この他に公益企業の義務としてガーフィールドとラブジョイは，彼等の共著「Public Utility Economics」Prentice-Hall, IN C., New Jersey, 1964, p p.12-13. の中で次の2つをつけ加えている。
 - I 公衆の安全を守るため，通常以上の注意をもって供給する義務。
 - II サービスの終結や市場放棄が余儀なくされる場合，事前に公益企業監督当局からの承認を確実にする義務。
- (12) E.W.Clemens, 前掲訳書，20-21頁。権利としてガーフィールドとラブジョイは彼らの共著「Public Utility Economics」において，さらに詳細に次のように示している。
 - I 競争相手から競争を免れる権利として，公益企業監督当局によって占有権を付

与された一定の形式をもつフランチャイズを受けられる権利。

II 公益企業を経営するために必要とされる私有財産を特別使用できる権利。

III 公益企業は公益企業サービスにさいして、慎重でかつ経済的経営の下で合理的料金を課す権利。

IV 合理的な規則と規制の下で運営すべき権利。

(13) E.W.Clemens, 前掲訳書, 21頁。

(14) 拙稿, 「経済と経営」公益企業概念についての考察 札幌大学経済学会, 第4巻第1号, 昭和48年9月, 22-23頁。

(15) 拙稿, 前掲論文, 23頁。

(16) 縄田栄次郎稿, 「公益事業研究」産業構造における公益事業のステータス, 第30巻第1号, 昭和53年9月, 63頁。

(17) 北久一稿「公益事業研究」ツピッキー公益事業の概念と本質, 第19巻第3号, 昭和43年3月, 46頁。

2 法制的公益企業概念

(1) 法制的アプローチ

公益企業を法律問題, 最終的には憲法問題として取組み, 裁判判決によって, 公益企業に対する有効範囲を劃定しようとする説である。すなわち, このアプローチは, 規制を受けている公益企業の規制内容の歴史的意義と今日的意義を分析することによって, 公益企業概念の理論的構成を図ろうとするアプローチである⁽¹⁾。

法制的公益企業概念規定の端緒は, 英国高等法院の高等法院長であったヘール卿(1609~1676)による慣習法の学問的解釈に起因する。1670年頃, 完成をみた海港論(*De Portibus Maris*)という彼の論文の中で, “公衆の利益に責務を負う営業”についての法律をヘール卿は要約した⁽²⁾。彼は海港における埠頭や起重機と同じようにヘリー・ボートを公衆の利益に責務を負う営業であるとした。すなわち, 慣習法の下で, これらの施設が唯一認可された施設であった場合や全ての公衆にサービスをなす唯一の施設であった場合, これらの施設は公衆の利益に責務を負う(*affected with a public interest*)がゆえに, 完全に私営でありえないことをヘール卿は結論づけた。したがって, これらの施

設の所有者達は恣意的で不当な使用料や通行料を課すことはできないが、合理的かつ適正な額だけを課すことは認められる。ヘール卿は、ヘリー・ボートのサービスを引きあいに出して、合理的な港使用料に加えて、十分なサービスや利用施設の適正な維持管理についての法の必要性についても明記した⁽³⁾。

しかし、法制的公益企業の近代史は1877年に米国最高裁判所によって判決が下されたマン対イリノイ州事件に始まったと理解してよからう。以下、アメリカ合衆国の主たる公益企業に関する裁判判決の事例を年代にそくして分析し、その意義を私なりに把握しながら、アメリカ合衆国における公益企業の法的有効範囲を考察する。

(2) 最高裁判所の判決による公益企業概念の定義

① マン対イリノイ州事件 (1877年)⁽⁴⁾

この事件は、アメリカ合衆国において、公益企業概念上、重要な事件である。しかるに、この事件によって公益企業の近代史が始まったと理解してよからう。また、この事件はグレンジャー運動と密接に関連している。グレンジャー運動を詳細に述べると次のようになる。1866年に南部ホーム・ステット法 (Southern Homestead Act) が成立し、寛大な土地政策⁽⁵⁾、農業施設や農業機械の向上・改良⁽⁶⁾、園芸学や畜産学の発展の結果、中西部の肥沃な広大な農地が開拓された。農地のこのような急速なる拡張と農業機械等の改良は、農産物の大増産をもたらした。その結果、アメリカの農民は19世紀末にいたるまで穀類の生産過剰による農産物の低価格になやまされた⁽⁷⁾。このような農業の不況から発生する農民の不満の多くは、農産物の輸送や保管を独占的に支配していた鉄道会社や起重機付穀物倉庫業者に集中した。かくして、農民の不満は、全国農民共済組合 (The National Grange of Patrons of Husbandry) や農民共済組合地方支部 (Grange) として組織化されて、文化的運動や政治的運動や経済的運動を展開するようになった。このような運動がグレンジャー運動といわれていた。

グレンジャー運動の中の文化的運動は、孤立的で無知的な農民生活に知識と

社交とを導入して、これらの面から農民生活に潤いと向上の機会を与えんとする⁸⁸ことが主であった。政治的運動は、州議会に農民の代表を選出して州行政の中に農民の意見を反映させようとするのであった。経済的運動は、この組織を通じて共同的に販売や購入や農具の製作等を可及的に行い、製造業者や中間商人の搾取を排除することであった⁸⁹。

しかるに、この運動とマン対イリノイ州事件との関連性を詳細に述べると次のようになる。すなわち、グレンジャー運動の一環として、各州は公益企業に対しての料金や業務上の法律的統制を通して、独占的に支配していた公益企業の経営問題を修正しようとしたのが事のはじまりである。シカゴにある起重機付穀物倉庫業者のマンとスコットの両社は、最高料金を規定しているイリノイ州の規制法より高い料金を課した。それに対し訴訟が起され、マンとスコットの両社は州裁判所において有罪とされ、そして料料に処せられた。しかし、イリノイ州の法令が起重機付倉庫業に対し最高料金を規定していることを、アメリカ憲法修正14条は否定していると主張して、マンとスコットの両社が最高裁判所に提訴した事件である⁹⁰。

最高裁判所は次のような判決を下した。「私有財産が公衆の利益に責務を負うものであるとき、それは、ただ私権であることをやめることになることを我々は知る。このことは200年前に、イギリス高等法院の首席裁判官ヘール卿による彼の論文 (*De Portibus Maris*) の中で、述べられていることである。それ以来、財産法における本質的要件として、反対されることなく受諾されてきたのである。財産がある意味で公共的結果を生み、かつ地域社会全般に関与するように使用された時、それは公共的利益をともなってくる。それゆえ、人は自己の財産を公衆が利害関係をもつように利用した時、現実として、彼はその利用において公衆に利益関係を容認したのである。そして、彼がこのようにしてつくられた利害関係の範囲内で、公共の善のため、公衆による統制に服されねばならない。彼はこの利用を中止することによって彼の容認を撤回してもよい。しかし、彼がその利用を維持する限り、彼はその統制に服されなければならない⁹¹したがって、起重機付穀物倉庫業は、公衆の利益に責務を負うべき

であり、法的にも州規制に従うべきである¹³⁾。それゆえ、州規制は不法にも財産権を侵すことを制定しているというマンの主張は無効である¹³⁾。」と判決した。

そこで、マン対イリノイ州事件の最高裁判所の判決を公益企業との関係の中でとらえるなら次のようなことが銘記される。第1に、財産の私有権や契約の自由や企業競争の自由を尊重するlaissez faireの伝統につつまれていたアメリカ社会に修正をもたらしたことである。第2に、アメリカ社会に社会的立法の必要性を認識させたことである。換言するならば、1870年代、アメリカ産業資本主義は独占化への道を歩みつつけており、公益企業に対する放任の弊害がきわめて顕著になり、連邦ないし、州政府がその企業活動に関与せざるをえなくなったことである。すなわち、独占の弊害を除去するために社会立法が必要となってきたことである。第3に、公益企業規制が不合理であるという理由で、公益企業サイドないしそのサービス供給をうける地域社会の需要者サイドから提訴された場合、司法審査を通してその規制をわかりやすくして、公益企業規制ということに関して司法審査を確立させたことである。第四に、アメリカ資本主義経済の急速な発展における諸々の矛盾に対抗しようとする農民運動の一環としてのマン対イリノイ州事件を通して、公益企業規制が資本主義経済体制の中でいかに位置づけられるべきであるかの出発点となったことである。

かくして、マン対イリノイ州事件において、公益企業は“公衆の利益に責務を負う営業”(business affected with a public interest)をなす企業であると同時に、資本主義経済体制において、消費者保護のために、連邦ないし州政府によって価格規制を含む規制を受けなければならない企業であることが確立されたのである¹⁴⁾。

② ドイツ同盟保険会社事件(1914年)¹⁵⁾

この事件は、最高裁判所がカンザス州の火災保険料の統制は正当であると判決した事件である。すなわち、「公衆の利益に責務を負う営業の有体財産はなにもないが、火災保険は各事業会社にとって必需である。しかるに、カンザス

州が火災保険料の統制をすることは正当である。」という判決を最高裁判所が下した事件である。

この事件の公益企業概念規定に与えた影響というのは、無体財産を主とする営業を規制することの妥当性が明確にされ、公益企業概念が拡大解釈されたことである¹⁰⁹。すなわち、それまで“公衆の利益に責務を負う営業”によるサービスは、有体財産によることに限定されていたが、無体財産まで拡大され、公衆の利益に責務を負う営業（business affected with a public interest）という意味を拡大解釈したことである。

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）¹¹⁰

この事件の内容は、カンザス州議会が食品の製造および調達業、燃料の製造業、運輸業および諸公益事業を含めた多数の事業を“公衆の利益に責務を負う営業”と宣言した¹¹¹。この宣言に基づき、カンザス州労使関係審判所は、当時、赤字経営であったウォルフ包装会社に対し、労働者の賃上げを命じたので、ウォルフ包装会社は、自らが公益企業であるかどうかを裁判上で決めることにした事件である。

この事件のタフト裁判長は“公衆の利益に責務を負う営業”について次の3つの範疇を呈示した。

- i 鉄道、公衆運輸業者（common carriers）および諸公益事業のように公共団体の許可の下にサービス提供の義務を課せられる事業。
- ii 古い時代から統制を加えられてきた事業、たとえば旅館業のごときもの。
- iii その発端においては公共的なものではなかったが、時の経過につれて公共的なものになった事業。

最高裁判所は、ウォルフ包装会社は上記の3つのどれにも該当しないとし、business affected with a public interest（公衆に責務を負う営業）と a business in which the public had an interest（公衆が利害関係をもつ営業）と明瞭に区別し、公衆の利益に責務を負う営業の範疇を厳しく解釈した¹¹²。しかし、公益企業を厳しく解釈しようとしたにもかかわらず、iiiを列挙してい

ることは、公益企業は制度的所産であることを示しており、法制的公益企業概念の限界を示したものと思われる。

④ タイソン兄弟商会对バントン事件 (1927年)²⁰⁾

この事件は、ニューヨーク市の劇場切符仲買業が公益企業であるかどうかを、最高裁判所は、劇場切符仲買業は公益企業でないと判決を下した事件である。詳細に説明するならば、次のような内容である。ニューヨーク州は、劇場切符仲買業に、当時、営業免許 (licence) を与え、劇場切符の再販売価格を決めていたのであるが、有力な切符仲買人は次第に販売を支配するようになり、劇場の座席は事実上、彼等によって独占的に販売される状況となり、ニューヨーク市民は、仲買人から高い値段で切符の再販売を受ける以外に入手することが不可能になった。かくして、このような営業は、当然に非難攻撃的となり、係争問題になった²¹⁾。そこで、この事件において、サザーランド判事を代表とする最高裁判所の多数派は、劇場切符仲買業を公衆の利益に責務を負う営業に包含せしめることに反対した。すなわち、生活必需サービスや財の供給義務という標識に基づいて、最高裁判所の多数派は、公益企業の領域を劃定したのである。この判決の意味するところは、生活必需サービスや財を需要者に全て供給する義務があるという企業のみが営業特許契約 (franchise) を与えられるものであり、このような企業だけが公益企業としての地位を有する資格があるということを明確に示したことである。それゆえ、そのような義務を有していない劇場切符仲買業は営業免許を与えられているが、公益企業の地位を有していないと最高裁判所が結論づけた判決である。

⑤ リブニク対マクブライド事件 (1928年)²²⁾

ニュージャージー州がリブニクという私設労働紹介所に対して営業免許状を与えることを拒否したことから起った事件である²³⁾。すなわち、劇場切符仲買業は公益企業でないと判決した最高裁判所の多数派であるサザーランド判事等は、私設労働紹介所もまた同様に公益企業でないと判決した事件である。しか

し、この事件は労働者が世の中に欺かれることなしに職を見出すことが、州の利害に大いに関係があるという少数意見者がいたことは見逃せない²⁶⁾。この事件で「公益とは何であるのか」という命題を深めたことは注目に値する。

⑥ ウィリアムス対スタンダード石油会社事件（1928年）²⁵⁾

テネシー州はガソリン販売業を“公衆の利益に責務を負う営業”と宣言し²⁶⁾、価格統制を加えようとした。最高裁判所はガソリン販売業を一般私企業とみなした。すなわち、企業が大規模化して公衆に影響を与えるだけでは公益企業でないと判決した事件であり、社会的関心と公衆的関心は相違すると判断した事件である。

⑦ ニュー・ステート製氷会社対リーブマン事件（1932年）²⁷⁾

オクラホマ州は、製氷会社は公益企業であるとした。そして製氷企業の設立にあたっては免許を必要とすることを決めた。ニュー・ステート製氷会社は免許なしに製氷所を建てようとしたリーブマンに対して、それを制止するために訴訟を起こした²⁸⁾。そこで最高裁判所は製氷企業は独占性と必需性の認められない一般私企業であり、公益企業でないと判決した。

⑧ ネビア対ニューヨーク州事件（1934年）²⁹⁾

ニューヨーク州議会はミルク事業を公衆の健康および利益に関与する事業であると宣言し、ミルク法を制定し、またミルク統制庁を設置した³⁰⁾。ミルク統制庁はミルクの卸売、小売の最低価格を決定する権限を与えられた。しかしながら、ネビアはミルク統制庁が決定した価格に基づかない価格でミルクを売り出した。それゆえ、ネビアは有罪とされた。すなわち、この事件は、ミルク統制庁にその最低小売価格および最高小売価格を決定する権限を与えたニューヨーク州法の合憲性を支持した事件である³¹⁾。ロバート裁判長は最高裁判所を代表して、ミルク事業は一般的に容認されているような意味をもつ公益事業ではないとしながらも、公益事業以外の産業分野に対し、料金、価格の統制をし

てはならないという伝統的な慣習を放棄した。このような最高裁判所の変更は、当時のアメリカ経済の不況対策としてのニューディール政策をはじめとする緊急経済統制によるところが大きかったように思われる。しかし、この事件の判決を当時のアメリカ経済の特殊な一時的な現象によるものと考えない学者もいる。その1人として、ポンブライト教授は1934年のネビア事件について次のように述べている。「今日において、公益企業と一般私企業の初期の法的な区別を説明する試みは、歴史的興味以上のものをもたなくなった。なぜなら、1934年のネビア事件によって示されているように、最高裁判所は自らの主張を変更してしまったからである。価格規制の下にある特定の産業を位置づけようとする法的提案は、今や、経済政策、社会政策の視点から、それらの利点に側して考慮され、また古い伝統的な法理論と矛盾するという理由によって、くつがえされるほどのいちじるしい危険はない。しかし、このようなことで、この問題を解決したわけではない。すなわち、このことは、法律家や裁判官にとって特別に重要であるとされた事項を法的知識を有しない者にも正しい事項であるということに、強くただ置きかえただけである⁵³⁾。」

しかし、前述のポンブライト教授のネビア事件を通じての公益企業概念に対する考え方は少し行きすぎのように思える。なぜなら、経済統制の領域が拡張されている当時の状況等が一時的であったということをととえ考慮しないとしても、少しいきすぎではなかろうか。たしかに、経済活動の“自由領域”と“規制領域”との間に引かれる境界線が次第に柔軟性を増してきた⁵⁴⁾この事実は認める。しかし、独占規制という視点から公益企業と一般私企業との企業規制についての境界線を明確にしておかなければ、経済の民主化はありえないので、ポンブライト教授のいう「公益企業と一般私企業との初期の法的な区別の説明は、歴史的興味以上のものでない。」とする考え方は少しいきすぎである。

⑨ サンシャイン無煙炭会社対アドキンス事件（1940年）⁵⁴⁾

石炭生産事業も公益事業であることを最高裁判所が1937年の瀝青炭法を支持

した時に認めたのである。すなわち、この意図するところは、価格を維持しない生産者を罰することによって新産業を安定化せしめ、不正競争を防止することであった³⁵⁾。

⑩ オルゼン対ネブラスカ州事件（1941年）³⁶⁾

1941年に最高裁判所は、リブニク対マクブライド事件における判決を逆転した。すなわち、労働者が欺かれることなしに職を見出すことが州の利害に大いに関係があるという観点から、1928年のリブニク対マクブライド事件の判決に異論をとなえたダグラス判事は、最高裁判所を代表して、この事件において職業紹介業は公益事業であるとした³⁷⁾。

⑪ ダビエス倉庫会社対ブラウン事件（1943年）³⁸⁾

⑫ ダビエス倉庫会社対ボールズ事件（1944年）³⁹⁾

これらの2つの事件の経緯は、次のとおりである。最初のダビエス倉庫会社対ブラウン事件というのは、カリフォルニア州内にあるダビエス公共倉庫会社は「当該会社はカリフォルニア州法下の公益企業であるので、価格統制法から適用除外になる。」という理由で提訴したことに対して、アメリカ合衆国緊急控訴裁判所は、倉庫会社は公益企業ではないので連邦法に従うべきであると判決した事件である⁴⁰⁾。

次のダビエス倉庫会社対ボールズ事件というのは、ダビエス倉庫会社対ブラウン事件で、主席裁判官のビンソンが公益企業に対する理論的な独自の考えの下に反対意見を述べたことに基づき、アメリカ最高裁判所は緊急控訴裁判所の判決を破棄し、倉庫会社は公益企業であると判決した事件である⁴¹⁾。この事件（ダビエス倉庫会社対ボールズ事件）におけるアメリカ最高裁判所の判決は、アメリカ合衆国緊急控訴裁判所のビンソン裁判官の公益企業地位に対する意見を参考にしたのである。

ビンソン裁判官のダビエス倉庫会社対ブラウン事件における公益企業地位に関する内容は次のとおりである。「もし、企業が(i)公衆の利益に責務を負うも

のであり、(ii)運輸事業と配給事業との作用をともなって緊密なる関連性をもっていて、(iii)需要において、公正かつ無差別料金で、常に公衆に対し、十分なサービス供給施設能力があり、そして、(iv)、㉔独占地位獲得や㉕州がこの地位に公益企業を認めることから生ずるフランチャイズ認可や許可状という2つによって、もちこまれる企業競争からの独立や自由をかなり享受できるなら……それは公益企業である⁴³⁾。」

しかるに、この一連の事件において、明瞭になったこととして次の2つのことを指摘することができる。第1には、公益企業料金は、緊急統制法によって規制されるのでなく規制委員会によって規制されるべきであるということである。第2には、公益企業 (public utility) と公衆の利益に責務を負う営業 (business affected with a public interest) を法律上、明瞭に区別し、そして前者の概念は後者の概念より狭義である⁴⁴⁾ということを法律的に明瞭にしたことである。

(3) 法制的公益企業概念構築に懸念される点

これまでのアメリカ合衆国における法制史のアプローチからの公益企業概念規定は、裁判判決による長年の実践と理論から形成されたものである。アメリカ合衆国では、裁判判決の上に、当該経済部門の一切の、今日の公共的監督と規制が樹立されてきた。まさに、このようなことは、裁判所判決、ことに連邦最高裁判所によるものである⁴⁴⁾。すなわち、現実に公益企業の経営活動が常に発展している中で、自由企業経済体制の基盤である3つの原則 (自由競争、契約の自由、私有財産制) とアメリカ合衆国憲法との相関を裁判を通して、公益企業の存在は、いかにあるべきであるのかという歴史を、アメリカ合衆国における法制史のアプローチからの公益企業概念規定は、示すものであった。

それゆえ、このようなアメリカ合衆国における法制的公益企業概念規定は、社会・経済環境等の外生的要因によって構築されやすい。しかるに、裁判判決による公益企業概念規定は、社会的価値判断のもつ曖昧性および外生的要因を常にもちあわせていることは否定しえない。換言するならば、“公益企業の本

質が何であるのか”ということがあまりにも社会・経済環境等に基づいて決定されがちであり、きわめて一貫性のない流動的公益企業概念を規定しがちになるということである。

(注)

- (1) 拙稿,「経済と経営」,公益企業概念についての考察,札幌大学経済学会,第4巻第1号,昭和48年9月,22-23頁。
- (2) P.J.Garfield and W.F.Lovejoy, Public Utility Economics, Prentice-Hall INC., New Jersey, 1964, p.4.
- (3) Ibid, p.4.
- (4) Munn V. Illinois, 94 U.S. 113 (1887).
- (5) 鈴木圭介編,「アメリカ経済史」東京大学出版会,1974年,382頁。ニグロを差別しない耕作農民たる「忠誠な市民」に対して向こう2ヶ年間は80エーカーの土地を登記料5ドル支払のみによって土地を下付することになった。
- (6) P.J.Garfield and W.F.Lovejoy, op. cit, p.5.
- (7) アメリカ学会編,「原典アメリカ史」第4巻,岩波書店,昭和45年,145頁。
- (8) Ibid, p.146.
- (9) Ibid, p.146.
- (10) P.J.Garfield and W.F.Lovejoy, op. cit, p.6.
- (11) Ibid, p.7.
- (12) Ibid, p.6.
- (13) Ibid, p.6.
- (14) 拙稿,前掲論文,24頁。
- (15) Germam Alliance Insurance Co. V. Kansas, 233 U.S. 389 (1914).
- (16) 現代公益事業講座編集委員会編,北久一稿,「公益事業概論」制度的概念としての公益事業,電力新報社,昭和49年,44頁。
- (17) Wolff Packing Co V. Court of Industrial Relations of Kansas, 262 U.S. 522 (1923).
- (18) E.W.Clemens, Economics and Public Utilities, New York, 1950. 公益企業経営論(上),竹中龍雄監訳,ダイヤモンド社,昭和28年,27頁。
- (19) 拙稿,前掲論文,25頁。
- (20) Tyson Brother Co V. Banton, 273 U.S. 418 (1927).
- (21) 現代公益事業講座編集委員会編,前掲書,46頁。
- (22) Ribnik V.Mcbride, 277 U.S. 350 (1928).
- (23) 現代公益事業講座編集委員会編,前掲書,47頁。

- 24) 拙稿, 前掲論文, 26頁。
- 25) Williams V. Standard Oil Co., 278 U.S. 235 (1928)
- 26) E.W.Clemens, Economics and Public Utilities, New York, 1950. 前掲邦訳30頁。
- 27) New State Ice Co. V. Liebmann, 285 U.S. 262 (1932).
- 28) E.W.Clemens, 前掲訳書, 31頁。
- 29) Nebbia V. New York, 291 U. S. 502 (1934).
- 30) E.W.Clemens, 前掲訳書, 32頁。
- 31) J.C.Bonbright, Principles of Public Utility Rates, 1961, p.7. Note 6.
- 32) J.C.Bonbright, Ibid, p.7.
- 33) 現代公益事業講座編集委員会編, 前掲書, 50頁。
- 34) Sunshine Anthracite Coal Co. V. Adkins, 310 U.S. 381 (1940).
- 35) E.W.Clemens, 前掲訳書, 33頁。
- 36) Olsen V. Nebraska, 313 U.S. 236 (1941).
- 37) 拙稿, 前掲論文, 28頁。
- 38) Devies Warehouse Co. V. Brown, 137 F. 2d 201.
- 39) Davies Warehouse Co. V. Bowles, 321 U.S. 144 (1944).
- 40) P.J.Garfield and W.F.Lovejoy, op. cit. p.10. Davies Warehouse Co. V. Brown, 137F. 2d 201.
- 41) Ibid, p.10. Davies Warehouse Co. V. Bowles, 321 U. S. 144 (1944).
- 42) Ibid, p.11.
- 43) Ibid, p.10.
- 44) 北久一稿「公益事業研究」ツビッキー, 公益事業の概念と本質, 第19巻第3号, 公益事業学会, 昭和43年3月, 50頁。

3 経済学的公益企業概念

(1) 経済学的アプローチ

このアプローチは, 公益企業に内在する経済的形成要因を分析することによって, 公益企業概念の理論的構成を図ろうとする説である。いわゆる公益企業概念の不統一性, 不明瞭性, 曖昧性を回避するため, 公益企業のもつ法社会的・法制的背景をなるべく排除し, 純経済的, 技術的に公益企業概念を理論構成しようとするものである¹¹⁾。換言すれば, 一般私企業と区分される公益企業の経済的標識を明らかにして, 公益企業の閉鎖的, 統一的な経済範疇を確立

し、公益企業を純経済的、技術的に基礎づけようとするものである。この説の代表的論者は、J.F.Zwicky やJ.C.Bonbright そして、わが国では細野日出男教授である。

(2) 経済学的アプローチの代表的論者

① J.F.Zwicky

ツビッキーはドイツ交通論の泰斗M.Saitzewの弟子であって、1929年から30年にかけてアメリカに交換学生として留学、ジョン・ポプキンス大学（バルチモア市）のJ.H.Hollander 教授のゼミナールに入り、アメリカの公益企業について研究した⁽²⁾。とりわけ、彼が重点的に研究したことは、アメリカ独特の制度的概念である公益企業概念について、それを純粋に経済学的概念として抽象的、理論的に再構成することの可能性について問題提起を行ない、概念の分析を行ない、再構成の可能性について論証したことである⁽³⁾。彼はこの研究を通して、アメリカの公益企業概念の多義性は、次のような要因によってもたらされたと看取した⁽⁴⁾。

第1の要因は、すべて、その経済領域に個有であるところの倫理的、社会的、法的な性質をもつ経済外的契機との強いもつれあい、いろいろな社会観および国家観とのもつれあいの結果である。

第2の要因は、公益企業概念の発展と解釈に関しての裁判判決の広汎な影響である。

第3の要因は、公益企業概念の問題圏の政治化である。

すなわち、以上のような点は、公益企業概念規定にさいし、科学的判断を不可能にし、非常に多くの偏向した見解を生ぜしめているとして、アメリカ的公益企業概念の多義性をツビッキーは批判して、公益企業経済領域の内在的な本質的標識によって、公益企業概念を明らかにしようとした。そして、その本質的標識を次のように明確にした⁽⁵⁾。

- i 一切の製品および用役の無条件の場所的な設備被拘束性。
- ii 経営体に与えられる公法的免許の必要、および強制権限の譲与。

iii 技術的および経済的に必要とされる経営体の統一、および直接の、同業種の競争の不可能、それから生ずる独占的価格構成。

以上のように、ツビッキーは多義性をもつアメリカの公益企業概念を排除し、純経済的、技術的側面を導入することによって、公益企業概念を明確な統一性のあるものにしようとした。

② J.C. Bonbright

ボンブライイト教授は、彼の著書の「Principles of Public Utility Rates」にみられるように、公益企業の合理的あるいは最適料金の基準に関する研究⁽⁶⁾に比重をおいている。すなわち、これまでの制度的なアメリカの公益企業概念規定とは論を異にして、次のように述べている。

「公益企業と一般私企業の初期の法的な区分を説明する試みは、歴史的、興味以上のものをもたなくなった。なぜなら、1934年のネビア事件に示されたように、最高裁判所が自らの見解を変えてしまったからである。価格規制下にある特定の産業を位置づけようとする法的提案は、現在では、経済政策、社会政策の観点から、それらの内容に側して考えられ、また古い伝統的な理論と矛盾するという理由によって、くつがえすほどのいちじるしい危険はないであろう⁽⁷⁾。」

また、ボンブライイト教授は経済学的、技術的視点から公益企業の範疇を便宜的に次のように示している。

第1の視点として、

- i 供給者設備と消費者屋内施設の間に、永続的な物理的な連結を通じて継続的あるいは繰り返しのサービスを直接あるいは間接に供給している企業。
 - ii 公共輸送機関。
- i の種類に属する最も重要なものは、電力、ガス、水道および電話通信事業である。
- ii の輸送機関は都市間公共輸送と競合する形をとる鉄道と地方輸送系統に分けられる⁽⁸⁾。しかし、輸送機関は複雑な問題を提示しているので公益企業

とは別の領域である。それにもかかわらず、輸送機関とそれ以外の公益企業を上記のように区別した上で、“輸送”という用語を伝送や配給という意味を含めたものとして使用するなら輸送機関以外の大部分の公益企業も輸送を行うことになる」と主張している。しかるに、ボンブライght教授は、伝送とか配送部門は、大部分、公益企業の本質的部分であり、サービスの総費用のうちでも主要な要素を構成している⁽⁹⁾と指摘している。

第2の視点として、

公益企業は自然的独占でなければ、能率かつ経済的に運営することができな」と指摘している。すなわち、直接的競争の不経済があまりにも大きいので、かりに競争が有効にスタートしたとしても、それが破滅に導かれるなら、継続できなくなる。また仮に継続できたとしても、軌道、ケーブル、変電所等の不必要なる重複をもたらすがゆえに、資源の浪費となる⁽¹⁰⁾。公益企業に自然的独占を与えるのは、単にある程度の経営規模までは単位費用通減の条件の下で運営されるということだけではない。また、生産の単位費用を生産量の規模と関連づけた曲線の費用通減部分が無限に伸びているからでもない。公益企業サービスの市場が、いちじるしく局地化され、限定されていることに起因する。市場が限定されるのは、一方における公益企業設備と他方における消費者施設との間に密接な連絡をとらなければならないからである。有効な競争に対する障害物として、この市場限定は、広い地域ないし国中をも自由に出荷できる製造会社の場合よりきびしい⁽¹¹⁾とボンブライght教授は論述している。

第3の視点として、

公益企業は、たとえ、規制にしたがったとしても、また政府によって、直接所有され経営されたにしても、企業であることは事実である。このことは少なくとも、英国やアメリカの公益企業概念の用語における真意と一致している。より具体的に、また厳密な正確さのために必要とされる多くのただし書きを省略して述べるなら、公益企業サービスは、費用ないし費用プラス適正利潤で販売されるべきである⁽¹²⁾という見解をボンブライght教授は主張している。

③ 細野日出男教授

わが国で、経済的・技術的アプローチから公益事業概念を規定した代表論者として細野日出男教授がいる¹³⁾。細野教授は公益事業を最広義の公益事業、広義の公益事業、狭義の公益事業に分けている¹⁴⁾。

最広義の公益事業について、次のように述べている。公共体全体又は「公共体全体及び利用公衆」の利益となる施設を経営する事業と定義している。すなわち、道路、橋……図書館、その他公益を第1目的としたる官公営事業等特種の施設を経営するものまで含む。

広義の公益事業について次のように述べている。公共体全体及び利用公衆の利益となる施設を経営する事業にして、利用の対価を徴収し得るも、狭義の公益事業の如く必ずしも具体的機械設備並びに公共財産の特別使用を要せず、又自然的独占性をも本来備えざる事業。たとえば、公園も学校も図書館も有償であるなら此の部に入る。その他に市営住宅、公設市場、公益質屋、農業倉庫、取引所の如きも之に入る。

狭義の公益事業について次のように述べている。「一般公衆個々の需要に応じ、其の日常生活に不断の必需性ある物資又はサービスを提供する経済的事業にして、其の遂行には具体的土本及機械設備——即ち工業的手段——と公共財産の特別使用とを要し、自然的独占性を帯びるものである。」¹⁵⁾と定義している。

細野教授は狭義の公益事業を公益事業の範疇として、経済的、技術的特性を摘出して、帰納し一般化を試みた。その技術的特性として、前述の具体的設備の中に“特殊な通路”を含むものとして考えられ¹⁶⁾、その特殊な通路を施設して人・物及び音信の場所的移転を行う点より、公益事業は広義の交通事業である¹⁷⁾と述べている。そして、その通路は物資の直送配送を行う特殊の運輸業的性質をもってると補足している。この点に関しては前述のポンプライト教授の公益企業概念ときわめて類似¹⁸⁾していることが指摘される。

また、細野教授は公益事業の供給するサービスや財は、日常生活に必要な物資又はサービスを供給する事業だけでは公益事業でないと主張している。財やサービス供給において、非貯蔵性、非移転性の特質を有し、かつ消費者側の需

要において随時且つ即時に需要を充すということが、日常生活に必需なサービスや財を供給する事業に付随して、はじめて公益事業としての地位を有するとした。さらに、特殊な通路等を含む公益事業の施設にさいし、巨大な資本が投下されなければならないし、その資本は固定化され、資本回転率は小さい。また、資本の巨大性と固定化⁹⁾、サービスの非移転性により、公益事業は地域的自然的独占性¹⁰⁾を帯びるということを主張している。なぜなら、一定のサービス地域に同種企業が競争すれば、設備の多重性をまねき、それが巨大かつ固定的であるだけに個別の公益企業サイドからは、資本の利用効率は悪く、また国民経済上、不利益になり、利用者側からも不便であるからである。また、公益事業のサービスや財を供給する過程で、特殊な通路として道路その他の公共財産を必ず使用しなければ、ほとんど事業活動が不可能となると述べている¹¹⁾。

以上のような見解を細野教授は示され、公益企業をきわめて経済的、技術的アプローチから概念構成しようとした。

(3) 経済学的公益企業概念構築に懸念される点

アメリカ的多義性をもつ公益企業概念を排除し、純経済的、技術的標識を導入することによって、明確な統一性のある公益企業概念を規定しようとしたこのアプローチは、十分に評価されてよい。

しかし、ツビッキーの公益企業概念規定には、矛盾があり、その矛盾を克服することができなかつたように思える。彼の公益企業地位の標識としての「経営体に与えられる公法的免許の必要、および強制権限の譲与」は、彼の主張と矛盾する標識であるように思える。なぜなら、ツビッキーは法的背景を排除し、標識を基準として純粋に経済的、技術的に公益企業を考察しようとしたにもかかわらず、前述のような、きわめて多義性、曖昧性、不統一性をもつ標識を公益企業概念の標識とした。したがって、純粋に経済的、技術的に公益事業を考察しようとするなら、上記の標識を捨象すべきであった。

かくして、経済学的公益企業概念構築にさいして懸念される第1の点として次のことが指摘される。すなわち、ツビッキーがいかに純経済的、技術的に公

公益企業概念を規定しようとしても、純経済的、技術的アプローチからだけでは説明されえないということである。もし、純経済的、技術的アプローチからだけ、公益企業概念を規定しようとするなら、公益企業の制度的な機能や本質の解明を捨象しなければならなくなる。すなわち、公益企業の内生的な経済的および技術的特質に焦点を集中するあまり、地域社会の集团的判断によって容認されているといわれている公益企業の存在やその背景を理解しないならば、歴史的、法社会学的、法制的要因からの公益企業の機能や本質の解明ができなくなる傾向を有するようになる。

公益企業はあくまで資本主義経済体制の発展過程の中に生成されたものである。それは論理的思惟の所産ではない。また、資本主義経済体制内の経済秩序のため、このようにあるべきであるということからの所産でもない。しかるに、公益企業概念は純経済的、技術的標識を基礎として、集团的判断によって客観的に法制化されていくように構築されるべきである。

第2点として、ボンブライト教授に特にいえることである。すなわち、彼の著書「Principles of Public Utility Rates」の中で「今日では、公益企業と一般私企業の初期の法的な区別を説明する試みは、歴史的興味以上のものをもたなくなった。なぜなら1934年のネビア事件に示されたように、最高裁が自らの見解を変えてしまったからである。価格規制下にある特定の産業を位置づけようとする法的提案は、現在では、経済政策、社会政策の観点から、それらの内容に側して考えられ、また古い伝統的な理論と矛盾するという理由によってくつがえすほどのいちじるしい危険はないであろう²⁰。」と述べているように、公益企業の生成や本質の解明を第二義的に取扱っていることが懸念される点である。なぜなら、ボンブライトが主張するように公益企業概念を構築していくならば、公益企業の現実的課題である公益企業料金設定論が中心となり、公益企業の目的である公共の利益ということが第2義的となり、本末転倒となりがちであるからである。

第3点として、細野日出男教授の場合、特にいえることである。細野日出男教授は前述したように公益企業の経済的特性として、資本の巨大及び固定性、

地域的独占性、公共財産使用特性をあげ、また、このような特性が複合した結果として生ずる財政的安定という従属的特性も大きな意味をもつことになるという見解を示している。しかし、財政的安定を最重要視するあまり、公益企業の生成とその本質の解明を見失いがちである。たとえば、細野日出男教授のこのような考え方は、次のような箇所で端的に見うけられる。「公益企業の料金を国会や地方議会が直接規制する場合、それが政争の具に供され、合理的公正料金の設定はできないので、議会で行うべきでない²³⁾。」と主張している。また、「公益事業料金設定における今日の日本における政党政府のように、恣意的一方的決定は、企業権を無視するだけでなく、国民のため、公益事業の健全な発達をもたらす道でもないから、将来は司法再審の慣行を開くべきである²⁴⁾。」と主張している。

かくして、細野日出男教授の国民のため公益事業の健全な発達をもたらそうとする真意は、上記の主張から十分に理解できるとしても、少しいきすぎのように思える。たしかに、今日、わが国における国会や地方議会は必ずしも公正合理の筋をとおす場ではありえないし、公益事業の直接統制、ことに料金規制に、適していないかもしれないが、現実にはアメリカのように、独立規制（行政）委員会が発達していないわが国においては、国民や地域住民の公式代表である議会の意見で決めるという制度をもっと実効的に活用しなければならない。そして、将来は、準行政、準立法、準司法的権限を兼ね備えた独立規制（行政）委員会を設置し、公益企業の規制や行政に関して政党政治から独立させ、その準行政や準立法や準司法が憲法違反又は法律違反の疑いのあるときは、裁判を通じて判断されるようにしなければならない。しかし、今日の政党政治直接型公益企業規制を早期に排除することは、困難であり、性急すぎる。したがって、時間をかけて議会の公益企業に対する公正妥当な姿勢²⁵⁾を公正に国民が容認しうる社会システムが構築された後、前述のような新制度を導入するべきである。

(注)

- (1) 拙稿、「経済と経営」、公益企業概念についての考察、第4巻第1号、札幌大学経

濟学会，昭和48年9月，32-33頁。

- (2) 北久一稿，「公益事業研究」ツビッキー，公益事業の概念と本質，第19巻第3号，公益事業学会，昭和43年3月，40頁。
- (3) Ibid, p.40.
- (4) Ibid, pp.76-77.
- (5) Ibid, pp.78-79.
- (6) J.C.Bonbright, Principles of Public Utility Rates, 1961, p.3.
- (7) Ibid, p.7.
- (8) Ibid, p.4.
- (9) Ibid, p.5.
- (10) Ibid, p.11.
- (11) Ibid, pp.12-13.
- (12) Ibid, pp.22-23.
- (13) 細野日出男稿，高岡高商，研究論集，「公益事業特性の研究」昭和12年，第10巻第1号，2頁。細野教授は公益企業という用語を使用せず，公益事業という用語を使用している。
- (14) Ibid, p.6.
- (15) Ibid, pp.6-7.
- (16) Ibid, p.7.
- (17) Ibid, p.8.
- (18) J.C.Bonbright, op. cit, p.5. ボンブライght教授は次のようにいっている。輸送という用語を伝送とか配送という意味を含めたものとして使用するなら，輸送機関以外の大部分の公益企業も輸送を行うことになる。
- (19) 細野日出男稿，前掲論文，22-27頁。
- (20) Ibid, pp.30-36.
- (21) Ibid, pp.27-29.
- (22) J.C.Bonbright, op. cit, p.7.
- (23) 細野日出男稿，「現代公益事業講座7」，公益事業規制機関政策，電力新報社，昭和51年，42頁。
- (24) 細野日出男稿「商学論纂」（紹介 ガールフィールド&ラブジョ共著「公益事業論」）第5巻第3号，昭和39年8月，104頁。
- (25) 公益企業料金値上げに反対する政党や議員が現実的に選挙上，有利であったりすることや議会において専門的に研究している人が少ないことなどを徐々に是正していく姿勢を意味している。

第3節 一つの産業部門としての公益事業

これまで考察してきた公益企業概念規定についてのアプローチは、いずれも公益企業の経済的特性と公益企業規制という2つの属性を通してのアプローチであった。しかし、ここで公益企業の本質をもっと深く理解するには、公益企業が国民経済上、どのように位置づけられているかを理解しなければならない。すなわち、国民経済において、公益事業と称されている産業部門がどのように構成され、国民経済上、全産業部門の中でどのように位置づけられて、体系化されているのかを理解しなければならない。しかる後に、個々の公益企業が国民経済上、公益事業という産業部門のカテゴリーの中で、どのように独自の意思統一体としての個別生産経済体として組織され、活動していかねばならないかを考察しなければならない。換言するならば、国民経済上、個々の公益企業は「意思統一体としての構成」という下位の階層、「産業部門としての構成」という中位の階層、「一国の産業体系の構成」という上位の階層の3階層という重層的構造⁽¹⁾という秩序に基づいてどのように成立しているのかを考察しなければならないということである。そして、当然のことであるが、この秩序は計画経済で形成されるものでなく、制度の自然淘汰の過程で形成されるものであり、累積的發展過程を示すものである。

いうまでもなく、公益企業に関する研究の中心は「公益企業の本質とは何か」ということであり、各論的研究は、公益企業規制や公益企業料金設定や公益企業経営政策等である。したがって公益企業に関する研究の中心は、公益事業という産業部門の研究でないことは当然のことである。

しかしながら、当該階層の構成をもつ内在的な構成関連と上位の諸階層の構造から受ける統轄的な制約関連、および下位の諸階層の構造から受ける限定的な制約関連との総合として、はじめて各階層の構造の生活関連が明らかにされる⁽²⁾。それゆえ、企業という意思統一体としての企業の内部構造における変化は、直接的に当該産業部門に包括されながら、その産業部門に変化を与えるだ

けでなく、一国の産業体系にも変化を与える。また、その逆もありうる。しかるに、下位の階層としての意思統一体である公益企業を把握するだけでは、木を見て森を見ずということと同じであり、真の公益企業の本質を把握することにならない。すなわち、一国の産業体系の中で、1つの産業部門として公益事業を位置づけた上で、公益事業という産業部門を構成している個別の公益企業を意思統一体として位置づけなければならない。

このような研究は、すでに昭和53年度公益事業学会において縄田教授が各種資料にもとづき、伝統的な産業構造理論として著名なColin Clarkの分類に問題提起した。すなわち、「一国の産業体系の構成」という上位の階層の中に、第3次産業として位置づけられてきた公益事業を、現状のまま位置づけてよいものであろうかという問題提起をしたのである。われわれ公益事業学徒は、縄田教授の問題提起を真剣にうけとめなければならない。そして公益事業を1つの産業部門として位置づけ、次いで個々の産業部門が構成される一国の産業体系の中でも公益事業を位置づけなければならない。かくして、このように公益事業を位置づけていくことによって、もはや公益事業をコーリン・クラークのいう第3次産業の中に位置づけておくことは不可能であるということが、次第に明らかになってきたのである。

詳細に説明するならば、次のようになるであろう。公益事業学会規約第6条「公益事業とはわれわれの生活に日常不可欠な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。」に示されているように、公益事業は日常生活に不可欠な用役の生産・供給事業である。しかしながら、公益事業の供給する用役は、一般に理解されている第3次産業が供給する用役と性質を異にする。公益事業の場合、その用役の供給において、非貯蔵性、非移転性という属性が常に付随しており、需要者側の需要においても、随時性、即時性という属性が常に付随している。しかるに自然的地域独占性ということが必然化されるのである。それゆえに地域に固着した具体的な巨大な設備を必要とするし、信頼度の高い、品質の一定した、規則正しい供給を

しなければならない事業である。さらに、異なる点は一般の第3次産業は用役だけであるが、ガス事業や水道事業のような公益事業の場合のように、有形物資の供給もありうるということである。さらに、公益事業は上記のような有形物資を製造するだけでなく、それを消費者の場屋に配給するサービス即ち場所移転のサービス、従って運輸サービスを必然的に結合したものである⁽³⁾。

以上のようなことからして、現代の複雑化した産業構造を理論化するためにも、また公益企業概念規定を明瞭にするためにも、コーリン・クラークの伝統的な産業構造の分類では、もはや説明できなくなってきた。それゆえ、今後、当然に環境論的、生態論的視点から問題化してくるであろう廃棄処理事業等を含めて、私は「一国の産業体系の構成」という上位の階層を次のように分類することによって公益事業を位置づけたい。

- 1次産業……農業、林業、漁業
- 2次産業……製造業、鉱業、建設業
- 3次産業……公益事業
- 4次産業……商業、サービス業（生活に必需でない用役供給事業）
- 5次産業……金融業、保険業、不動産業
- 6次産業……廃棄処理事業

以上の分類は私の仮説である。したがって、このような分類が、はたして現実の産業体系の中で、また、学問的に容認されるものであるかどうかを予測することは困難であるが、今後、研究を進めていく価値はあると思う。この研究の手順として、まず、今日なお伝統的な第3次産業の枠の中に包摂されている公益事業が他の産業部門（特にいわゆる第3次産業といわれている他の産業部門）と区別される特性を明確に抽出し、一般化することによって、公益事業という産業部門を明確にしたい。すなわち、具体的には、理論化された公益事業の経済的、社会的、技術的特性に基づき、地域社会の利害相克する集団間における集团的判断によって浄化された産業を公益事業として構築することである。しかし、その一方で、公益事業は経済制度であるので、常に公益事業のステータスのあり方を地域社会にフィード・バックできる社会システムを確立

していかなければならない。

そして、このような社会システムが確立されていくことによって、公益事業に関することの立法化が進展し、司法問題としての提訴も展開され、それぞれの判例の積重ねによって一定の法則性が確立されてくる。かくして、以上のような展開によって、公益事業を構成している意思統一体としての個々の企業である公益企業もまた明確化されるようになる。さらに、今日、公益企業が抱えている問題、たとえば、規制や料金設定問題というような各論的問題も解決されやすくなる。

(注)

- (1) 宮田喜代蔵著、「産業構造論」千倉書房、昭和43年、69頁。
- (2) Ibid, p.71.
- (3) 細野日出男稿、高岡高商、研究論集、「公益事業特性の研究」昭和12年、第10巻第1号、12頁-13頁。

第4節 結 び

公益企業概念に関する研究は、資本主義経済体制内における公益事業という特別の産業部門の個別生産経済体の本質やステータスや公共規制や政策等が体系的に考察されることである。したがって、公益企業概念は最終的には企業理論として考察されなければならない。

しかし、公益企業を企業理論として理論構成する場合、次のようなことを前提として理論構成することが大切である。その前提とは、「初期の資本主義経済体制において、当然のように考えられていた私的最大利潤の追求という企業の指導原理が今日において国民経済上、不利益を呈するようになった。」ということである。すなわち、資本・労働力その他の生産財の各産業部門への移動が自由になる限り、各企業者が極大利潤を求めて活動することに導かれて一国全体の経済資源と労働力とは各産業部門の間に正しく配分され、もって一国産業体系の適正構成が自動的に実現されると思われていた⁽¹⁾。しかし、実際には

厳しい競争の結果、企業の集中化がなされ、適正な経済資源や労働力の配分が望めなくなってきた。したがって、私利最大利潤の追求を指導原理とする伝統的企業概念から、その指導原理を解放させ、真に国民経済上、利益をもたらす企業への指導原理が模索されている。その模索の具体例として、企業の利潤追求をみざす経済行為に、社会的要求として適正利潤、資源節約、政府規制、大衆参加等の規制的行為の枠がはめられようとしていることである。企業はそうした枠内において、公正な経済行為を通して企業の社会性が加味された経営活動をなすことになる。

このように、一般私企業にも、今日においてはかなりの程度の枠がはめられて社会性が要求されている。国民経済を主体として企業と経済環境の相互関係をマクロ的に考察するなら、その相互関係はますます複雑多岐にわたって、からみあって企業の経済活動に占める社会的役割はきわめて大きい。また、企業を主体として、企業の直接的・間接的利害関係者（株主、経営者、労働者、債権者、取引先、消費者、地方公共団体、地域社会、政府等）との相互関係をミクロ的に考察するなら、その関係も複雑多岐であり、その種類も員数も拡大し、社会的諸関係が大きくなって、企業の社会性が拡大しているのである。

したがって、公益企業はマン対イリノイ州事件の判決からも指摘されるように公衆の利益に責務を負う（affected with public interest）企業であり、地域に固着した地域的自然独占企業であるから、一般私企業以上に社会性の要求が余儀なくされる。かくして企業理論として、公益企業を理論構成する前述の前提に基づき、公益企業概念を考察するならば、次のように指摘されるであろう。

第1として、公益企業は1つの産業部門としての公益事業という経済的特性や公共的規制を属性としてもちあわせている範疇内での意思統一体としての個別生産経済体であって、国民経済を構成している1分子である。

第2として、この個別生産経済体としての公益企業は利潤追求を企業の指導原理とするのではなく、いっさいの経済事象についての全体的秩序における経済的合理性⁽²⁾、すなわち経済性を指導原理とする。

第3として、公益企業は資本計算をする個別生産経済体である。この資本計算とは利潤追求の用具として導入されるのではなく、経済性を測定する1つの測定方法にすぎないということである。したがって、経済性を測定するために、もっと、正確にして合理的な測定方法が考案されれば、現実の資本計算はその測定方法に交代を余儀なくされる性質のものである。

第4として、公益企業は原則として永久的生命を有し、合理的に商品生産をなす、意思統一された個別生産経済体である。この場合、一般私企業と同じように公益企業の商品生産は、公益企業と公益企業の利害関係者（ゴーイング・コンサーン成員）との間の取引において、繰り返しの過程として制度的に樹立されなければならない。公益企業の意思統一とは、所有主体の目的達成と軌を一にした体系でなければならない。したがって、その体系の中で合理的継続的に商品生産することが公益企業の責務をはたすことになる。所有主体を基準として公益企業を分類すれば、①私営公益企業、②公営公益企業、③公私混合公益企業、④協同組合公益企業に分類される。したがって、私営公益企業の意思統一は、適正利潤追求という目的達成体系である。公営公益企業や公私混合公益企業は国民経済福祉追求という目的達成体系である。また、協同組合公益企業は共同利益の実現という目的達成体系である。しかしながら、所有主体による目的達成体系と軌を一にする公益企業の意思統一は、公益企業の指導原理の枠をはみでるものでないことを、もう一度、銘記しておかなければならない。

したがって、公益企業を定義することは、きわめて困難であるが、あえて定義しようとするなら次のようになると思われる。公益企業とは、経済的特性や公共的規制を属性として有している公益事業という1つの産業部門というカテゴリーの中で、経済性を指導原理として、合理的、統一的、計画的、継続的に商品生産をなす意思統一体としての個別生産経済体である。

(注)

(1) 宮田喜代蔵著、「企業と国民経済」東洋経済、昭和32年、150頁。

(2) 宮田喜代蔵稿、平井泰太郎編、「経営学辞典」生産性と経済性、ダイヤモンド社、昭和28年、130頁。