

## 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

アメリカ合衆国における初期の公益企業に対する規制は、最高裁判所を通じてなされた。公益企業規制の端緒は、私的所有権を絶対とするLaissez Faire<sup>(1)</sup>に対する反動として生じたとみてよい。その反動の発端となったのはMunn V. Illinois事件<sup>(2)</sup>である。この事件は、公益企業概念に関する最高裁判所の最初の重要な声明であったといわれている。さらに、その後の数多くの事件<sup>(3)</sup>もマン対イリノイ州事件の判決に基づいているのである。この事件の歴史的背景を概観するならば、資本主義経済の生成、発展過程において、まず窮乏化を余儀なくされていた農民が立上った姿とみてよい。まさに、この事件は南北戦争から19世紀末にかけて、産業資本家の優先的地位と農民の従属的地位を物語った結果の反省として発生したものとみてよからう。当時、鉄道事業と穀物倉庫業は、アダム・スミス流の自由資本主義経済を基盤とし、投機的な鉄道建設<sup>(4)</sup>、不当な金融市場<sup>(5)</sup>、高い鉄道料金の賦課、差別的料金制度の採用<sup>(6)</sup>というような農民を苦めるようなことを行っていた。それゆえ、中西部の農民協同組合によるグレンジャー運動が起こったのである。このグレンジャー運動とは、1870年代の前半において、農民の団体組織として知られている農民組織や農民共済組合の地方支部が農業争議の中心者として農民運動を始め、そして、農業州における、鉄道料金の法的規制運動を通して鉄道や穀物倉庫業の不当な料金問題を解決しようとした<sup>(7)</sup>農民運動であった。

はたして、この農民運動の低流にあったものは、なにを意味したであろうか。それは、アメリカ資本主義経済の急激な発展段階における諸々の矛盾に対抗し

ようとする農民の行動にほかならなかった。すなわち、このきざしとなって現れたのは、1870年代の初頭に、イリノイ、アイオワ、ウィスコンシン、ミネソタの州議会が州内の鉄道事業を公正に規制する法律を制定し、施行することに表われた。まず、イリノイ州議会は1870年に不公平な差別待遇、過度の高運賃率を防止し、またすべての倉庫を検査する法律の制定に着手し、翌71年に鉄道料金、公共用倉庫の取締り、また同一鉄道において短距離交通にたいして長距離交通よりも高率の運賃率を課することを禁止する法律を制定した<sup>(8)</sup>。かくして、このような一連の諸立法は、アメリカ憲法修正14条<sup>(9)</sup>に反するという理由で、その無効性を資本家が最高裁判所に1877年に提訴したのがマン対イリノイ州事件である。最高裁判所の判決は「私的財産は、ある意味で公衆に影響もつ財産として使用された時、公衆の利益に責務を負うこととなり、地域社会全体に影響を与える。それゆえ、私的財産が“公衆の利益に責務を負うもの”であるとき、その財産はただ私権であることをやめることになる<sup>(10)</sup>」ということを明らかにした。

かくして、一連のグレンジャー運動の中で、マン対イリノイ州事件は最も著名なものであり、公益企業規制ということに関しての司法審査を確立した事件であると評価されている。このことは、また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かの出発点であったという意味でも評価される。

(注)

- (1) P.J. Garfield and W.F. Lovejoy, public utility Economics, Prentice-Hall. INC., New Jersey, 1964年, P.27.
- (2) この事件はイリノイ州議会がシカゴ市の穀物倉庫業に営業免許制を実施し、その料金の最高額を決定する法律を制定したことに対して、穀物倉庫業者のマン・スコット商会在、この法律は私有財産を保障するアメリカ憲法修正第14条に違反しているという理由で訴訟を起こした事件である。最高裁判所は、「私的財産は、ある意味で公衆に影響をもつ財産として使用された時、公衆の利益に責務を負うこととなり、地域社会全体に影響を与える。それゆえ、私的財産が公衆の利益に責務を負うものであるとき、その財産はただ私権であることをやめることになる。」という

ことを明らかにした。つまり、ある人が自分の財産を公衆が利益をうる利用に供した場合、その利益の程度に応じて、公共的統制に従わなければならないとし、その財産の運用に政府が関与しても憲法違反にならないことを明らかにした。この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)”として、また同時に資本主義経済社会において、消費者保護のために、国家、地方公共団体によって価格規制を含む規制を受けられる企業であるということが確立されたのである。拙稿、「経済と経営」第4巻第1号、公益企業概念についての考察、札幌大学経済学会、1973年9月、P.24を参照されたい。

- (3) ドイツ同盟保険会社事件 (1914年)  
 ウォルフ包装会社対カンザス州労資関係審判所事件 (1923年)。  
 タイソン兄弟商会对バンドン事件 (1927年)。  
 リブニク対マクブライド事件 (1928年)。  
 ウィリアムス対スタンダード石油会社事件 (1928年)  
 ニュー・ステート製氷会社対リーブマン事件 (1932年)  
 ネビア対ニューヨーク州事件 (1934年)  
 サンシャイン無煙炭会社対アドキンス事件 (1940年)  
 オルゼン対ネブラスカ州事件 (1941年)  
 ダビエス倉庫会社対ブラウン事件 (1943年)  
 ダビエス倉庫会社対ボールズ事件 (1944年)
- (4) P.J. Garfield and W.F. Lovejoy, *ibid*, P.5. によれば「工業の発達は鉄を多量に生産し、安くした。鉄道は未開拓の地方を開拓した。」としてその当時の事業の投機的な鉄道建設の様子を示している。
- (5) P.J. Garfield and W.F. Lovejoy, *ibid*, p. 5 によれば「多くの農場の借入金は15%~20%の利子に契約されていた。」として農民の利子負担は極めて高率であり、財産を失うこともあったことを述べている。
- (6) P.J. Garfield and W.F. Lovejoy, *ibid*, P.5. によれば「Prairie地方の農民が穀物をアメリカ合衆国中西部の市場へ輸送する鉄道輸送料金は、ときどきアメリカ合衆国中西部の市場からイギリス市場までの海上輸送料金を上まわっていたし、多くの実例として、鉄道料金を小規模の荷主に対するよりも大規模な荷主に対して優遇するというような不合理な差別取扱がなされていた。」と論述している。
- (7) P.J. Garfield and W.F. Lovejoy, *ibid*, P.6.
- (8) 木元錦哉著、「現代資本主義と経済法」昭和49年初版第2刷、新評論、P.228。
- (9) アメリカ学会訳編、「原典アメリカ史第4巻」P.127, P.150。  
 アメリカ憲法修正第14条 (1869年) に反するとした証拠は、運賃率等に関する州法

がアメリカ憲法修正第14条第1節の一部分「いずれの州も正当なる法律上の手続によらずして、人の生命、自由または財産を剥奪してはならない。」という規定に反するというので、その州法の無効性を資本家が最高裁判所に提訴した。なおアメリカ憲法修正第14条についてはアメリカ学会訳編、「原典アメリカ史」第4巻、P P. 117~121, P P. 127~128, P P. 144~159を参照されたい。

(10) P.J. Garfield and W.F. Lovejoy, *ibid*, P.7.

## 第2節 公益企業規制形態の推移

アメリカ合衆国の公益企業規制は、アメリカ合衆国の資本主義経済の歴史的所産であり、1877年にマン対イリノイ州事件がその規制の大きな契機となったことは前述した通りである。それでは、公益企業に対する規制は、どのような経緯をへて展開されてきたかを公益企業規制形態の推移を通しながら、検討してみる。とくに、それぞれの規制形態がそれぞれの時代に果たした役割について言及する。

### 1 裁判所による直接規制

州立法による直接規制が、まだ確立していない時に、公益企業の先駆的形態としてのこの種の営業又は職業は、慣習法（Common Law）の下で、すべての人に適当な料金で差別待遇なしに、役務を提供することが要請されていた。個々の苦情は、裁判所によって取扱われ、一種の規制に服していたのである<sup>(1)</sup>。

しかし、この規制方法は、多くの欠陥をもっていた。第一の欠陥として、一般の民衆は、公益企業から受けた損害をそのつど裁判所に提訴して救済を受ける暇と金とを有してないのみならず、裁判所は公益企業の有効なる規制に必要なとされる技術的知識と組織とを有せず、迅速かつ妥当な審理をなしえなかったことである。第二の欠陥として、裁判所による規制は、突発的で継続性を欠くのみならず、過去の弊害を矯正するにとどまり、弊害を将来にわたって予防するとともに、進んで合理化を促進し得なかったことである<sup>(2)</sup>。これらのことは、裁判所が継続的、体系的に公益企業の先駆的形態としてのこの種の営業又は職

業を規制出来なかったことを意味している。第三の欠陥として、裁判手続きの処理における遅滞を指摘することができる。その主な遅滞の原因は、規制を行なう機関の業務量の増大にあった。第四の欠陥として、司法官の公益企業問題に対する技術的能力と経験の欠如である。たとえば、裁判所は合理的かつ明瞭なる料金を決定しなければならないにもかかわらず裁判所は将来に対する合理的な料金を規制できなかった<sup>(3)</sup>。なぜなら裁判所は、公益企業料金問題にそれほど深い知識と経験をもっていなかったからである。

かくして、そのつど、公益企業が裁判所によって直接規制されることは、以上の欠陥からしても実情にそぐわないものとなり、公益企業規制について、一定の基準を設けるべきであるということ、消費者は訴訟を通して主張したが、功を奏しなかった。

(注)

- (1) E.W. Clemens, Economics and public Utilities, 1950年, 竹中龍雄監訳, ダイヤモンド社, 上巻, P.P. 64~65。
- (2) 竹中龍雄著, 「公益企業会計」昭和14年, 東洋出版社, P. 29。
- (3) P.J. Garfield and W.F. Lovejoy, Public Utility Economics, Prentice-Hall, INC., New Jersey, 1964年, P. 27。

## 2 州による直接規制

### (1) 州立法による直接規制

「裁判所による直接規制」後の規制方法として「州立法による直接規制」が考えられるようになった。

その契機となったのはグレンジャー運動にはかならなかった。この時期に農民は州議会に自分達の要求を実行できそうな人を議員として送りこんだ。

かくして、イリノイ、ウィスコンシン、アイオア、ミネソタの州議会は、1870年代初頭、州内の鉄道事業を公正に規制する法律を制定し、施行した<sup>(4)</sup>。なかでもイリノイ州議会は、当時、農民達に重圧となっていた鉄道運賃および倉庫料金の引下げを要求する法案に、1870年に着手し、翌年の1871年に鉄道料

金を規制する法律を制定した。そのなかでも、同一鉄道事業における短距離交通にたいして長距離交通よりも高率の運賃率を課すことを禁止する法律を制定したことは、注目すべきことであった。ミネソタ州では1871年に貨客の双方に運賃率の規制をした。ウィスコンシン州では1873年にPotter-Actという法を制定し、鉄道運賃規制をした。アイオワ州では1874年に鉄道事業交通法を制定した。

以上のように1870年代、アメリカ合衆国の諸州において、Laissez faireの伝統につつまれていた資本主義経済社会を地域社会に基礎を置きながら修正しようということが、試みられるようになった。なぜなら、アメリカ産業資本主義は独占への過渡期に向へるにいたり、公益企業の放任による弊害がきわめて顕著になり、国家ないし公共団体が、その企業活動に関与せざるをえなくなったからである。とくにグレンジャー運動を通して、アメリカ市民は、個人の自由や生活と、社会全体の経済福祉とが緊密不可分にむすばれているということを知ったのである。また、財産権の無責任な行使は、社会全体の経済福祉に反するものであるということを知ったのである。すなわち、公益企業の財産権を行使する場合、その行使が公共の福祉と適合するように、州が積極的に規制しないならば、市民生活に大きな弊害をもたらすことをアメリカ市民は知ったのである。グレンジャー運動は、まさに、アメリカ社会に、財産の私有権や契約の自由および企業の自由競争を尊重するLaissez faireの伝統につつまれていた社会に修正をもたらした。とりわけ、グレンジャー運動の中でもLaissez faireの社会に修正をもたらした有名な事件は、マン対イリノイ州事件であったことは前述したとおりである。この事件の意義について若干つけ加えるなら、規制の州立法の合憲性が認められたということであり、また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。

しかし、十分に満足すべきものではなかった。極めて急速な産業の拡大、とりわけ鉄道事業の拡大によるその組織と財務的問題のコントロールの困難性は、規制の州立法（社会的立法）の必要性の認識だけでは解決しそうにもなかった。州議会はもとより、規制の立法の合憲性を吟味する司法当局<sup>(2)</sup>もその困難なる

問題の解決に重荷を負わされていた。

かくして、規制の方法が、裁判所による直接規制から州立法による直接規制に移行したにもかかわらず、規制目的に対するその妥当性という観点から考察するならば、以下のような欠点が指摘されるようになってきた。第一として、議会は他に多くの重要問題をかかえていたため、個々の公益企業料金の適正性を調査決定する余裕がなかった<sup>(3)</sup>。第二として、州立法による直接規制になっても、依然として突発的にして継続性を欠き、将来的な規制を見出すことができなかった。このことは、専門的問題を取扱う能力、組織、および時間に州議会が欠けていたことを意味している。第三として、州議会は、公益企業側で立法化するというよりも、常に選挙ということを気にしながら立法化せざるをえなかったので、中立的な立場で立法化できなかった。第四として、立法化の段階までは、一応、選挙民側の立場で立法化されていたが、司法の段階になると、州議会の決めた規制の内容の妥当性について、最高裁判所の裁判官が産業資本家側の代弁をせざるをえないようになった。すなわち、このことは、農民の力よりも資本側の力が優っていたことを示している<sup>(4)</sup>。

かくして、以上のような欠点が指摘される状態の下で、1870年代以来、公益企業を規制してきた「州立法による直接規制」や「州政府の特別法の発布による規制（後で詳細に論述している）」にかわって、もっと厳密にきめ細かい規制として、効果あらしめるため、しだいに規制の主体が地方自治体の下におかれるようになったのである。

## (2) 州政府の特別法の発布による規制

1870年代以降、「州立法による直接規制」と「州政府の特別法の発布による規制」は、公益企業に対して平行して施行されていた。すなわち、州政府は公益企業に法人権と多くの特権を与えたのである。その法人権というのは会社設立許可書（The corporate charter）といわれるもので、州政府によって発行され、会社法人を創出するものであった。それは比較的自由に許可される性質の許可書であったが、それでもある程度まで開業に規制を加えていた。また特

権として、㉔営業特許契約（The franchise）、㉕許可証、許可状および免許状（Certificates permits）、㉖便宜必要証書（The certificate of convenience and necessity）があった。

㉔の営業特許契約は、初期の頃（1870年代～1880年代）の基本的franchiseとそれ以後（19世紀末～1920年頃）の第2次franchiseに大別できる<sup>(5)</sup>。ここでは基本的franchiseのみを論ずることにして、第2次franchiseは、次の(3)の地方自治体による規制で論ずることにする。

基本的franchiseとは、公益企業が社会にとって不可欠のサービスを随時的、即時的に供給するために、公益企業がその施設のために道路その他の公共用公物を使用・占有することを州政府が権利として認めたものである。一般的に、道路その他の公共用公物の管理権は州政府が所管していた<sup>(6)</sup>。公共用公物の使用・占有は、州政府による特別法の発布による規制に基づいて行なわれた。このような特別法の発布による規制を成立させた基盤は二つあった。第一として、公共目的のためにサービスの提供を行う事業であること、そして、その事業を経営する主体として、私的経営が容認されるべきであり、むしろ奨励されるべきものであること、第二として、その事業の開業に規制を加えることが必要であると容認されていることであった<sup>(7)</sup>。これらの二つの基盤から公益企業を考察した場合、競争が部分的ではあるがかなり狭められ、公益企業の料金とサービスの条件が、規制されるようになった。ある場合には、最高料金の特別一覧表が示めされたり、配当においても制限がなされた<sup>(8)</sup>。

㉕の許可証、許可状および免許状は、営業特許契約のもっているような契約的要素をなんらともなわない。それは、個人的特権を意味し、誰にでも賦与され、非排他的である<sup>(9)</sup>。今日においても、これらの特権は存在しているが、高度のいわゆる経済的規制をもつのではない。

㉖の便宜必要証書は、秩序ある事業拡張を成す場合に、州により発行される特殊な許可状であって、営業特許契約を補完するものである。すなわち、公益企業の新規開業、および他の公益企業の営業地域への施設の拡張に対して制限を加えるという意味を有するものである<sup>(10)</sup>。破滅的競争<sup>(11)</sup>を防止するためには、

公益企業の新規開業に対して、強度の制限を加えるという便宜必要証書の授与制限が最も有効的であった。それゆえ、「公衆の便利および必要」が、申請され、そして客観的に事業施設拡張の要求に妥当性があると州政府によって認められた場合だけ、事業拡張の許可（便宜必要証書）が公益企業に与えられた。

この便宜必要証書というのは、1892年にニューヨーク州が新規鉄道事業の開業申請に対してそれを授与したときに始まったものであるといわれている<sup>12)</sup>。それゆえに、この便宜必要証書は、ある程度、公益企業を規制していたのである。

かくして、法人権としての会社設立認可書、特権としての（基本的フランチャイズ）、（認可証、許可状および免許状）、（便宜必要証書）は、それぞれ規制の強弱はあるにしても、それぞれ、それなりにその意図は認められる。しかし、法人権や特権は公益企業の急速な拡大による複雑化した組織問題や財務的問題の解決にはそれほど功を奏さなくなった。そして、次のような欠点が指摘されるようになった。第一として、ある州から他の州へと事業が拡大していく公益企業（特に鉄道事業）の急速な拡大は、州際的となり、法人権や特権は変化する環境に順応しえなくなったことである。第二としては、州政府による特別法の発布による規制は、しばしば地方自治体の公共の利益を軽視または無視したために、その弊害がきわめて顕著になったことである。それゆえ、実情にそぐわせるため、州政府は、市町村の承認なしでは、当該市町村内の道路やその他の公共用公物の使用・占用を許可しないという規定を設けるとともに、さらに進んで、道路やその他の公共用公物の管理権と特別フランチャイズの賦与権を市町村に与えるようにしたのである。かくして、州による直接統制（州立法による直接統制、州政府の特別法の発布による規制）は、ほとんど有名無実となり、19世紀の末頃から、さらに厳密にしてきめ細かい規制として効果あらしめるため、地方自治体が公益企業を規制するようになってきた。

（注）

(1) 木元錦哉著、「現代資本主義と経済法」昭和49年度初版第2刷，新評論，P. 228。

- (2) 司法当局が強い権限をもっていたことは事実であるが、公益企業について専門的知識をもっていなかった。
- (3) 中川公一郎著、「公益企業の基本問題」昭和45年初版、評論社、P. 80。
- (4) 木元錦哉著、前掲書、P. 229  
1880年代になると、産業資本主義確立とともに、このような事態はきわめて多くなった。
- (5) franchiseを2種類に分類しているのは、竹中龍雄教授である。詳しくは、竹中龍雄著、「公益企業の経営」昭和45年6版、日本経済新聞社、P. 78. に詳細に論述しているので参照されたい。
- (6) 竹中龍雄著、「公益企業会計」昭和14年、東洋出版社、P. 71。
- (7) E.W. Clemens, Economics and public Utilities, 1950年、竹中龍雄監訳（昭和28年）、ダイヤモンド社、上巻、P. 41。
- (8) P.J. Garfield and W.F. Lovejoy, public utility Economics, 1964年、Prentice-Hall, INC., New Jersey, P. 28.
- (9) E.W. Clemens, 前掲書、P. 120。
- (10) 北久一著、「公益企業論」昭和36年、東洋経済新報社、P. 60。
- (11) 拙稿「経済と経営」第4巻第1号、公益企業概念についての考察、1973年9月、P P. 38~39。
- (12) 北久一著、前掲書、P. 61。

### 3 地方自治体による規制

19世紀末頃、州によって与えられた権限の範囲内で、それぞれの地方に所在する公益企業を地方自治体が規制するようになってきた。すなわち、州によって与えられた権限にもとづいて、地方自治体（特に市）が公益事業活動をする私企業に対して公共財産を使用・占有することを、権利とした認めるようになってきたのである。そして、19世紀末頃から1920年頃まで公益企業は、主としてフランチャイズ（ここで論述するフランチャイズは基本的franchiseではなく、第2次franchiseである）を通じて地方自治体によって規制されたのである。かくして、このフランチャイズは、アメリカ合衆国において、公益企業の規制方法として具体的に実情にそくした最初のものであったと断定してよからう。

それでは、地方自治体からの営業特許契約（franchise）について、その存

続期間別に分類し、それぞれがどのようなものであったのかを明らかにする。

### (1) 存続期間

#### ① 永久的営業特許契約

公益企業発展の初期には、一般的に営業特許契約は永久的なものであるか、または裁判所により永久的なものとして解釈された<sup>(1)</sup>。この理由は、州の慣習法（Common law）が営業特許契約の存続に対して、何らの存続期間制限をしなかったことに由来する。それゆえに、地方自治体としての市も、公益企業に対する知識の欠如、組織力の欠如等も加わってそのことに対しては、たいして疑義をもたなかった。当時、公益企業にとって、このフランチャイズは望ましいものであった。なぜなら、長期経営計画が可能となり、金融的に資金の調達も用意となり、競争という面に関しては、ほとんど皆無に等しいものであったからである。

しかし、その後、膨張する都市や社会・経済の発展や、技術の進歩や地域住民の諸要求に公益企業を適合させていくためには、存続期限を設けた方が地方自治体にとって、有効であるということになり、永久的営業特許契約は適当でなくなり、むしろ有害となったので一定の期限をつけるようになった。

#### ② 長期営業特許契約

長期営業特許契約は永久的特許契約の欠陥を補うものとして生成された。しかし、長期営業特許契約は永久的営業特許契約とそれほど大差はなかった。なぜなら、市にとって、あまりフランチャイズが長期になると、永久的特許契約と同様に不適応化してきたからである。

#### ③ 短期営業特許契約

短期営業特許契約は長期営業特許契約の欠陥を補うものとして生成されたものである。しかし、それは地方自治体にとっても公益企業にとっても次の理由からして不満足なものであった。

その1として、営業特許契約の期間満了が近づくと公益企業は、その更新を確保するため、政治工作を行う誘惑にかられた。そのことが、たとえ悪いことであるとしても政治工作をせざるをえない場合があった。

その2として、短期営業特許契約の場合、公益企業は満期近くなるにつれて、その存続期間内に投資を回収しようとする。そのため料金は不当に高くなる傾向があった。そして、営業特許契約が更新された場合には、二重の利得をえることになった<sup>(2)</sup>。

その3として、フランチャイズが比較的の短期間に限られていたため、しばしば継続的投資を困難にしたため、公益企業は資本コストとサービスコストを高くせざるをえなかった<sup>(3)</sup>。

#### ④ 不確定許可

このフランチャイズは不確定ではあるが、期限のある営業特許契約である。換言すれば、いつでも市当局が公益企業に報償を支払うことなくして、取消すことのできる営業特許契約である。不確定許可の理論の基礎をなすものとして、つぎの基礎諸条件をあげることができる<sup>(4)</sup>。

- (a) 市は州委員会の審査を条件として、サービス内容を定め、拡張を要求し、その他の条件を課する権限をもっているが、営業特許契約としては、街路を使用する単なる許可となること。
- (b) 規制権は、市より委員会に委譲されること。
- (c) 公益企業は、良好なサービスを提供し、その許可は公正な買上価格で買上げることによって、終結できることを条件として、保護された独占として経営されること。

#### (2) フランチャイズ条項

それではフランチャイズの条項とはいったいどのような内容をもつものであったかを考察する。

フランチャイズが公益企業規制としての意味をもつとき、フランチャイズは

厳密な契約証書となる。なぜなら、フランチャイズというのは、地方自治体と公益企業の間における公益企業の経営活動規制に関する協定書であるからである。そして、フランチャイズの契約内容(条項)は、その協定書にしっかりと記載されている。それゆえに、前述したように、その存続期間が協定書に明記されていることは、いうまでもないことである。さらに、サービスの質も協定され、記載されている。すなわちサービスの質的内容として安全性があげられ、そのサービスが安全で信頼のおけるものであるということも記載されている。その他に以下のような事項が契約内容として、協定書に記載されている。

- (a) フランチャイズ保有者に対する市の特別な課税。
- (b) 電話会社に対しては、無料で電話サービスを市役所に提供させたり、市街鉄道会社には、制服を着た警官や消防士を無料で乗車させたり、私営の水道会社(めったに私営の水道会社はありえないが)には、無料で消化用水を供給させたり、街路に撒水させたりというような市当局に対する無料サービスの提供。
- (c) 公益企業がサービス供給にあたり道路を使用した場合、その路面維持と舗装の義務化。
- (d) 労働争議が起きた場合、争議当事者間の延引交渉にまかせては、公衆へのサービスがお預けになるので、営業特許契約の中に、仲裁または調停の機構の設置規定。
- (e) 料金規定(料金の定期的改訂をほとんど認めていないか)
- (f) 企業の公開性という意味から、公益企業の財政状態、経営成績を明らかにするために一般私企業が行っていたと同じように、標準的な会計報告を義務づける規定。
- (g) 公正な価額で公益企業財産を買上げることのできることを前提とした他の株式会社への営業譲渡規定。
- (h) gと同じ前提での公有化についての規定。

### (3) フランチャイズ規制の崩壊

成長をとげて大規模経営化した公益企業をフランチャイズによって規制することは、20世紀に入ると不可能になってきた。ほとんどの州のフランチャイズ規制は州公益企業委員会に委譲されるようになってきた。すなわち、フランチャイズ規制は、その生成時の規制理念と乖離するようになり、以下のような欠点を露呈するようになった。

第1として、社会・経済・技術環境の変化に対して、フランチャイズによる規制は、柔軟性に乏しかった。とくに、フランチャイズの存続期限についていえば、それが長くなれば長くなるほどその規制は有用性という点から遠ざかった。都市が都市の限度以上に成長し、かつ、公益企業の拡張・技術発展が一つの都市にとどまることなく他の都市へと進出するようになったことがよりこの事態を早めた。すなわち、人口の増減、技術の進歩、物価の変動などを伴う公益企業の需要および供給にフランチャイズ規制は、対処しえなくなった。たとえば、運輸事業の多くは都市間の運輸に活動を行っていたし、また、いろいろな都市の運輸手段をコントロールしていたので、それらは都市のコントロールによって捕捉することのできないものになっていた。殊に鉄道はすでに都市の行政の規制領域の外にあった<sup>(5)</sup>。

第2として、規制機関の弱体性ということが指摘される。市当局において、フランチャイズ規制は自治体活動の一部分にすぎない。有効なる規制を遂行させるために必要な資金、組織、知識、経験等に対して力不足であった<sup>(6)</sup>。それゆえにフランチャイズ規制は司法問題に直面した場合、困難を余儀なくされたばかりでなく遅延をも余儀なくされた。以上のようなことは、財政能力に乏しかった中小都市はもとより大都市においてさえ、このような傾向があった。

第3として、地方自治体や公益企業は、地方政治の支配下に常に従属する傾向があるということである。公益企業は地方政治の中に自らの利益を擁護してもらうために、選挙資金を提供し、政治と企業の癒着が公然と行われていたということである。とくにこのようなことは、市街鉄道会社にみられた。19世紀の終りごろ電車が乗車公衆の人気をつかむにしたがって鉄道会社の発起人は、市の道路上に軌道を敷設、運営および維持するフランチャイズを受けるにあた

り、アメリカ市政史の中で類をみない醜聞にみちていた<sup>(7)</sup>。たとえば、フランチャイズによる特権をえるため、体面などにこだわることなく会社発起人は公然と市会議事堂のホールやロビーにうろつき、目立つようにポケットにつめこんだ紙幣は、夕刻の内に消えたか、賄賂 (Boodle) や収賄物 (Booler)<sup>(8)</sup>という言葉は、米語の vocabularyの中で、一つの標準語として使用されたとか、また、会社発起人は、しばしば他の会社発起人に対して、できるだけ高い値段で転売する目的で市街鉄道のフランチャイズを獲得したというような事がしばしば起った。このように地方政治の腐敗は、州公益企業委員会による規制ということを必然化した大きな要因の一つとみてよい。

第4として、規制の機能的空白を上げることができる。すなわち、料金やサービスの規制内容を補完し強化するための会計に対する規制、施設に対する規制、資金調達面における財務面の規制等のフランチャイズ規制内容が不備であるというだけでなく、地方自治体に規制権限が賦与されていない場合が多かった<sup>(9)</sup>。

以上のような理由からして、フランチャイズを中心とした地方自治体(市町村)の公益企業規制は継続できなくなった。また、その効果を取れなくなった。かくして、州行政の責任において特別な監督委員会としての州公益企業委員会の創設が余儀なくされたのであった。しかし、フランチャイズを中心とした地方自治体による公益企業規制は全く存在理由を失ったわけではない。州公益企業委員会制度の確立化が前進してくるにしたがって、この地方自治体による規制は独自の意義を有するようになった。すなわち市町村の home rule の思想が強固でそれが法律上においても遵守されている市町村では、フランチャイズによる規制はいまなお比較的重要な意義をもっている<sup>(10)</sup>。したがって、今日においても、フランチャイズを中心とした地方自治体の公益企業規制が必要な理論的根拠として、次の三点が指摘される。

- (a) フランチャイズを中心とした地方自治体の公益企業規制によって都市政策上の合理的な諸要求を充足する必要があること。
- (b) 州公益企業委員会による規制のみをもってしては、特殊な地方的、物理

的諸条件に適応する政策を実行し難いこと。

- (c) 州公益企業委員会による公益企業規制を遂行する上で、種々の欠陥が存在し、これをフランチャイズを中心とした地方自治体の公益企業規制を以って補完する必要があること。

かくして、フランチャイズを中心とした地方自治体による公益企業規制が完全になくなったのではない。現在においても、将来においても、適切な適応の仕方によっては、きわめて有用性をもつものである。

(注)

- (1) E.W. Clemens, *Economics and Public Utilities*, 1950年, 竹中龍雄監訳, ダイヤモンド社, 上巻, P. 122.  
永久的営業特許契約は基本的フランチャイズに属するが、ここでは、第2次フランチャイズを説明するための前置きとして論述した。
- (2) E.W. Clemens, 前掲訳書, P. 124.
- (3) P.J. Garfield and W.F. Lovejoy, *public Utility Economics*, Prentice-Hall. INC., New Jersey, 1964年, P. 30.
- (4) E.W. Clemens, 前掲訳書, P P. 125-126.
- (5) 北久一稿「公益事業研究」ツビッキー公益事業規制論(研究資料), 第26巻第1号, 昭和49年10月, P P. 75-76.
- (6) P.J. Garfield and W.F. Lovejoy, *ibid*, P. 29.
- (7) E.W. Clemens 前掲訳書, P. 129.
- (8) E.W. Clemens 前掲訳書, P. 129.
- (9) 中川公一郎著, 「公益企業の基本問題」昭和45年初版, 評論社, P. 88.
- (10) P.J. Garfield and W.F. Lovejoy, *ibid*, P. 31.

たとえば、ルイジアナ州において、州公益企業委員会はニュー・オルレアズ市の公益企業サービスに関して司法権をもっていない。なぜなら・ニュー・オルレアズ市は電気事業株式会社, ガス株式会社, 運輸事業株式会社の料金を規定しているからである。

#### 4 州公益企業委員会による規制

##### (1) 州公益企業委員会の発展

州公益企業委員会の前身的機関としての特別な監督委員会は、すでに19世紀

のはじめに道路会社及び渡橋会社の監督機関として適用をみたことがあった。しかし、この監督委員会は、たいていの場合、一時的な機関であり、その特定の任務を終えると解消した。ニュー・イングランド諸州はすでに1830年代以降、鉄道委員会<sup>(1)</sup>を設けたが、それらは単に情報及び統計の蒐集機関にすぎなかった。それ故に、それらは「弱い委員会」とよばれていた<sup>(2)</sup>。

しかしながら、19世紀後半（アメリカ資本主義経済が独占資本主義段階に入っている時）、アメリカの鉄道事業は、それまでの無制限な建設によって供給過剰の状態となり、鉄道会社間の破滅的競争を通してカルテルの形成となり、その結果、地方的な独占による鉄道会社の恣意的な行動が目立ち、差別的取扱が行われるようになった。そこで、この差別的取扱の廃止と農産物の鉄道賃率引下げを要求する中西部の農民協同組合によるグレンジャー運動が起ったのである。農民達はグレンジャー運動を通して州議会に自分達の要求を実行する代表者を選出した。こうして、イリノイ、ウィスコンシン、ミネソタ等の諸州は、1870年代初頭、州内の鉄道事業を公正に規制する法律を制定し、施行した。その規制機構として、イリノイ州に1871年、鉄道委員会(Railroad commission)が創設され、次いで、ミネソタ、ウィスコンシン州にも創設された。各州の鉄道委員会は料金規制権をもつ命令的委員会(Mandatory commission)の性格をもっていた。

かくして、グレンジャー運動を契機として、その機能も主として情報の蒐集と勧告書の作成に止まっていた「弱い委員会」から料金規制権をもつ「強い委員会」へと変身し、委員会の機能・権限が強化した。その後、1870年代の後半－金融恐慌後（金融恐慌は1873年～1878）－自由放任主義が再び勢力を回復したため、中西部諸州の命令的鉄道委員会はイリノイ州以外、解消されたり、勧告的委員会に転化した。間もなく反動がきてミネソタ、アイオワ両州は命令的委員会を復活させた<sup>(3)</sup>。かくして、1870年代、1880年代の約20年間に大部分の州は、鉄道委員会を創設した。また、この時期は最高運賃の規定に関しては、特に力を注いだ。それゆえ、この期間は法廷最高運賃期間といわれている。

1890年代になって、鉄道委員会の権限は拡大された。その権限は建設、維持、

運営というような技術的な問題にまで拡大された。さらに、鉄道委員会は刑罰権を有することになり、また広汎な程度に、司法的機能をも有するようになった<sup>(4)</sup>。

かくして、このように少しずつ州鉄道委員会は、確立されてきたのであるが、広範な本来の公益企業規制機能をもつ州公益企業委員会の設立は相当に遅れた。その原因として、以下の事項を列挙することができる<sup>(5)</sup>。

- (a) 公益企業において看取される独占の弊害は競争の奨励によってこれを是正することができるという迷想が容易に打破されなかったこと。
- (b) 公益企業規制は、地方自治体の職能に属するという確信が、アメリカではホーム・ルールの思想が有力である事実と相まって、用意に棄てられなかったこと。
- (c) 公益企業の市営化を主張する者が州公益企業委員会による規制の原則に反対したこと。
- (d) 公益企業が州公益企業委員会の設置に反対したこと。

しかしながら、鉄道委員会の権限は、もはや単に鉄道だけに限られるものではなく、運輸事業（Common Carriers）を中心とした公共サービスを供給する他の公益企業にも及ぶようになってきた。なぜなら、都市が成長し、かつ公益企業の拡張・技術発展が一つの都市にとどまることなく他の都市へと進出するようになるにつれ、また、公益企業の大規模経営化にともない、技術的、法的、経済的、経営的、会計的側面等について複雑かつ専門化した能力をもつスタッフをそろえた独立組織（行政機関から独立した独立規制委員会）の創設が必然的になってきたからである。すなわち勃興する地方公益企業を州公益企業委員会規制に服せしめようという形態をとらざるをえなくなってきたからである。この最初の試みは、1885年にマサチューセッツ州に設立されたガス事業委員会（Board of Gas Commissioners）を設置したときにはじまる。この委員会がこれまでの鉄道委員会と異なる大きな点は、料金規制を中心としたのではなく、むしろ競争の規制を目的としているという点であった。また、同委員会の設置は既設のガス会社からの要請にもとづいて設置されたものであった。

その後、同委員会はガスサービスの改善や料金値下げに対する命令など、かなり広範な権限を与えられるようになり、1887年には電燈会社に対する管轄権も与えられるようになった<sup>(6)</sup>。

かくして、同委員会の権限が拡大した最も大きい理由としては、なんといても地域社会からの要請ではなく、既設の公益企業自身からの強い要請によって設置されたことに起因する。

近代的形態としての公益企業委員会設立の重要な契機となったのは、1885年のマサチューセッツ州に設立されたBoard of Gas Commissionersだけではなかった。1900年代、アメリカ経済社会は、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生成の必然性を余儀なくされていた時代でもあった<sup>(7)</sup>。それゆえ、社会立法の生成しやすい土壌を背景として、公益企業規制の継続性のため行政機関から独立した管轄官庁（Competent authorities）の機関設立に熱心であったウィスコンシン州知事のRobert M. LaFollette、ニューヨーク州知事のCharles Evans Hughes<sup>(8)</sup>や、当時、ウィスコンシン大学教授として経済学の一分科として公益企業論を構築していたJohn R. Commons教授の努力によるところもきわめて大きい。

かくして、権限の狭かった鉄道委員会を中心とした委員会制度の実績と社会立法の生成しやすい時代的背景と社会立法に熱心でかつ著名な人達による努力によって1907年、ニューヨーク州、ウィスコンシン州、ジョージア州に公益企業を規制すべき公益企業法が確立され、それに基づいて広範な権限を与えられた州公益企業委員会が創設されたのである<sup>(9)</sup>。しかし、ウィスコンシン州の委員会の名称は、以前と同じ鉄道委員会と称されたが<sup>(10)</sup>、公益企業法の内容においては、ニューヨーク州の公益企業法より一層、広範な事業を規制し、鉄道委員会の管轄権は公衆に公共サービスを供給している事業、すなわち電力、水道、ガス、電話、電信事業まで及んだ。ウィスコンシン公益企業法はきわめて入念に創案された形跡があって、その後、なんらそれを変更する必要にせまられることなく存続し、1931年に至り、鉄道委員会の名称をウィスコンシン公益事業委員会（Public Service Commission of Wisconsin）に変え、同時にその

権限をさらに拡張するなど、重要な変更がみられけれども、本質的には1907年に法律となったそのままのものが、現在においても生きているのである<sup>11)</sup>。

かくして、1907年にニューヨーク州、ウィスコンシン州、ジョージア州の3州に公益企業委員会が設立されて以来、公益企業委員会は急速な発展をとげた。

すなわち、バーモント州は1909年に、メリーランド、ニュージャージー両州は1910年に、カリフォルニア、コネチカット、カンザス、ネバダ、ニューハンブシャー、オハイオ、オレゴン、ワシントンの8州は1911年に、アリゾナ、ロードアイランドの両州は1912年に、コロラド、アイダホ、イリノイ、インディアナ、メイン、マサチューセッツ、ミズリー、モンタナ、ノースカロライナ、オクラホマ、ペンシルベニア、ウェストバージニア州の12州とコロンビア行政地区は1913年にそれぞれ公益企業委員会を設立した。1923年に至るまでには、デラウェアを除くすべての州において、公益企業委員会が設立された<sup>12)</sup>。

現在においては、プエルトリコ島にいたる50州全てに公益企業委員会が設けられている<sup>13)</sup>。

## (2) 州公益企業委員会の機能と組織

### ① 州公益企業委員会の機能

州公益企業委員会は、今日、一般的に承認された制度であり、アメリカでは市民権を与えられている制度である<sup>14)</sup>。また、公益企業にかかわる諸問題の解決のため、最善の方法として制度化されている機関である。公益企業が私的所有権を絶対とするレッセ・フェールに対する一つの反動として生成したと同様に州公益企業委員会もまた一つの制度として生成してきたし、その機能、権限、組織等において、常に変革をとげ前進しているのである。また名称もそれぞれの州によって、それぞれ異なっている。Public Commission とか、Public Service Commission とか、Board of Utility Commissioners とか称され、それぞれの州によって名称は異なり、一定していない。

一般的に公益企業委員会は三つの機能をもっているといわれている。

その1として、立法的機能である。それは、公益企業委員会の活動の基礎を

なしている州及び連邦の法律のほか、公益企業委員会自身、多くの命令を布告しなければならない機能である。命令は、それが一般的性格のものであるかぎり、法律の効力をもつ。

その2として、行政的機能である。すなわち、公益企業委員会は、法律の遵守を監視し、委員会自体の命令や布告、ならびに委員会の審決を執行すべき任務をもつ機能である。

その3として、司法的機能である。それは、「公益企業」と「公益企業の利害関係者」との利害対立や公益企業の利害関係者間に利害対立が起った場合、公益企業委員会は審理を行ない、審決をしなければならない機能である<sup>99</sup>。

## ② 州公益企業委員会の組織

公益企業委員会の委員構成は多くの州では一般的に3人の委員で構成されている。また5人の委員や7人の委員で構成されている州もある。

公益企業委員の選任方法は、任命制と選任制の2つの形式がある。任命制の長所としては、政治的圧力から自由であり、再選の心配からも自由であるということである。短所としては、完全に知事的手中に握られるということである。

選挙制は、民意をより多く反映させるという長所がある。短所は、その当時の社会的、経済的、政治的背景による決定や、司法的機能を発揮できないことが多くなることである。いずれにしても、それぞれ長短はあるが、知事による任命は、個人的能力及び広い専門知識が決定的であるということ、むしろ保証するという考え方から、任命制を採用している州が多い。

公益企業委員会の委員の資格については、各州の公益企業法に規定されている。一般的に委員は最低何年かその州の市民として居住していなければならない<sup>100</sup>。また州によっては、経営実務家何名、法律家何名、技術的専門家何名、会計実務家何名等というような規定がある場合もあったが、今日では一般的に実務経験をもつ人格者で幅広い専門知識を有した人であるなら、有資格者になれるということである。一般的に法律家（とくに弁護士）が委員に選ばれているようである。なぜなら規制が行われるような事態の下では法律的知識と司法

的手続に習熟していることが求められているからである<sup>17)</sup>。法律的知識は当該州の公益企業法だけでなく他の州の公益企業法にも熟知していなければならない。委員会の公聴会は、裁判手続に似ているので、行政法および行政訴訟というような司法的手続に関する知識が求められている。

公益企業委員会の組織は単に委員だけの組織構成ではなく、同委員会が能率的に、合理的に、公正にいろいろの諸問題を処理していくために、事務局が付設されている。その任務とするところは、一切の調査を準備し、資料を蒐集し、同委員会が審決するための資料をととのえる任務をもっている。それゆえ、事務局職員は技術者、公益企業専門家、研究者、会計実務家、法律専門家等から構成されている。

同委員会の組織は職能的組織か公益事業別組織である<sup>18)</sup>。職能的組織は第2-1図に示されるように技術部、財務会計部、料金・調査部、管理部、法務部等から構成され、それぞれの部門には職員が適切に配置され、各部門は一定の職能を担当する職能部門であり、その担当する職能に対して職能的責任をもっている。公益事業別組織は委員会の職員構成を各公益事業別に編成し、すなわち水道事業、鉄道事業、ガス事業等に事業別化して責任をもたせているのである。また両組織を併用している公益企業委員会もある。しかし、一般的に職能的組織が多いようである。なぜなら、取扱う公益企業がちがっていても専門分野においては類似点が多いので、能率性、合理性、公正性の面から考慮しても比較的妥当性を得ているからである。

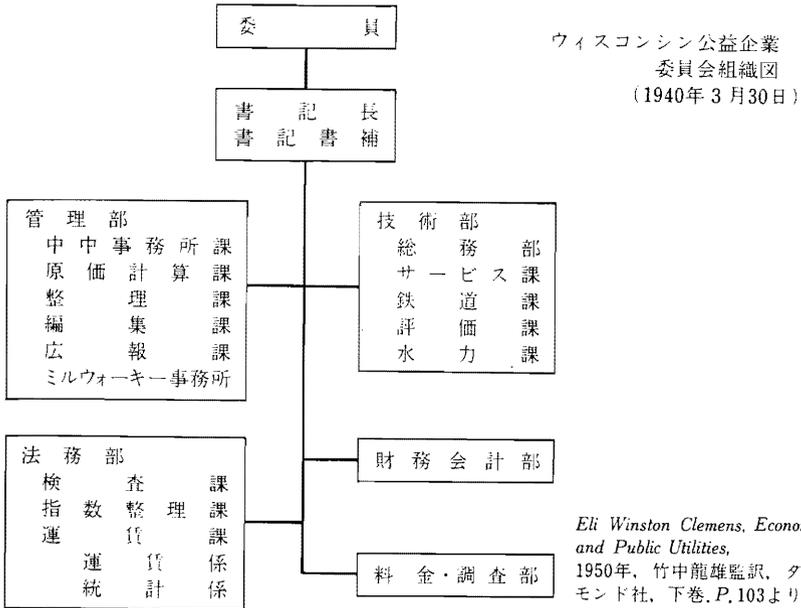
ここでは、1940年のウィスコンシン州の公益企業委員会組織図（第2-1図）を参照しながらそれぞれの部門の職務内容を考察する。

技術部においては、サービスの質についての検討や財産評価などを行っている。

財務会計部においては、公益企業の会計制度の規定案の作成、公益企業の財務報告書の検査、報告書の作成および調査の実施等を行っている。

料金・調査部においては、各部からの資料を基礎として、料金設定のための調査や、公益企業に関して発生している諸問題はいうにおよばず間接的に関係

第2-1図



する経済情勢、統計等あらゆる資料を作成する部門である。

法務部においては、公益企業委員会の法律事務を主たる業務とする。ここでの法律事務とは審理の準備をしたり、正式な審理手続きにおける検査人として行動することなどである。

管理部門においては、委員会における職員構成（組織編成）、企画、広報活動、各出張所との連絡、公益企業委員会の職員にかかわる総務一般等である。

このようにして各部において、それぞれ業務を職能的に担当しているのであるが、ここで問題となるのは公益企業委員会と各部門間の連絡の橋渡しや各部門間の調整や職員の統率という役務である。この役務を書記長が担当している。それゆえに書記長は、当該公益企業委員会の良し悪しを左右するほど大きな役割を担っている。たとえば委員は事情によりしばしば交代する場合もある。そのような場合、新しく選任された委員は書記長にいろいろの助言を求めるだろ

う。このようなことからしても書記長の役割がいかに大きいかが想像することができる。

その他に書記長の日常業務は、文書の取扱い、公益企業委員会の決定および活動に関する記録の作成、書類・報告書類の整理、保管、速記作業および事務作業の監督等である<sup>19)</sup>。

かくして、全ての事項に関することは、書記長を通して全て委員長に渡され、委員長は数名の委員と協議し諸事項について決議する。決議の大前提となるのは、公益企業が公共の利益に貢献している限り、独占位置を占めている公益企業を守るということであり、他方では、公衆を、特に顧客を、独占の弊害から守ることである。公益企業委員会の主たる決議事項は次の7つに総括できる<sup>20)</sup>。

- (a) 料金設定の目的のための公益企業の財産価値の規定
- (b) 統一会計組織の規定（会計記帳の統一制と検閲方法と決算方法の規定）
- (c) 減価償却方法の規定（年率を中心として）
- (d) サービス基準（Service Standard）の規定と維持（質のコントロール）
- (e) 財務政策に対する監督（特に規制下におかれている公益企業の株式と社債の新規発行に関するコントロール）
- (f) 公益企業経営管理の規定
- (g) 独占保障政策（独占が国民経済的に望ましい限り、独占位置の維持政策）

しかし、公益企業委員会には、上記のような7つの決議事項を実施させるために違反行為を差止めたり、過料や罰金を課する権限はなかった。上記の決議を遵守させるためには、裁判所に訴訟手続をしなければならなかった。かくして、このような実態からも推察されるように、公益企業委員会には、おのずと権限に限度があったということである。それゆえ、公益企業委員会は立法府から与えられた準立法権限、準行政権限、準司法権限をもつのみで、最終的な立法権限、行政権限、司法権限をもっていなかったのである。

### (3) 州公益企業委員会の限界

州公益企業委員会は、多くの欠陥を露呈した地方自治体による公益企業規制に比較すると、その持続性あるいは有効性などの諸点において、著しい改善を示した<sup>20</sup>。しかし、まだ州公益企業委員会には多くの面で不備な面があった。

第一に、州公益企業委員会は立法機関として確立されていなかった。州公益企業委員会は州立法府から規定化するに必要な権限を全面的に賦与されていなかった。すなわち、州公益企業委員会は会計規則やサービス基準等を作成することはできるが、立法府のような政策決定機関ではなかった。州公益企業委員会のなかには、規制するに必要な権限（減価償却基準や財産評価のための報酬率、有価証券の発行における財務規定等）を拒否されていた州公益企業委員会もあった。すなわち、州公益企業委員会は州立法府から賦与された権限をもつのみで、立法機関としての職能を十分にはたしていなかった。

第二に、州公益企業委員会は司法機関として確立されていなかった。州公益企業委員会の決定は最終決定権ではないというアメリカ流の思考が根強かったということである。すなわち、公益企業委員会の決定が下されても、なお裁判所が裁定しようというシステムがあるということである。このことは正確性を期することに対する一つの表れであるが、州公益企業委員会は自己の決定を覆えされることを恐れて「事なかれ主義」におち入りやすく、その役割の遂行にさいし熱意を消失しがちであった。そして、弱小の消費者や地方自治体からの訴訟の提起を待つのみとなり、一般公衆のための利益や州公衆企業委員会に出頭しない多くの人達の利害関係に常に考慮するという配慮にしだいに欠けていった。すなわち、訴訟手段をもたない、また、もてない弱小の消費者を独占の弊害から擁護するという面を州公益企業委員会はおこたりがちになった。それゆえ、州公益企業委員会の司法機能は当初よりも弱体化するようになった。

第三に、州公益企業委員会は行政機関として確立されていなかった。州公益企業委員会が法律を適用するときは、行政機関として行動するのである。その行動は前述の7つの任務を主として施行することである。しかし、それぞれの州によって、その任務の施行にかなりの違いがあった。たとえば、ウィスコン

シン州のように1907年に水道事業の衛生、ガス事業・電気事業における使用計器、ローカル運輸事業における安全性や信頼性等に関して甚だ嚴重な訓令を発し、その実行を強要した州もあるが、大抵の州では、公益企業を直接に指導する権限は与えられていなかった。このようなことは、サービス基準の監督に限られたことではなかった。料金に対するコントロールや財務政策に対する監督においてもみられることであった。また、これは、やはり、立法府および裁判所からの制約を受けていることに帰因する。ここにも「事なかれ主義」の保守的な態度がみうけられるのである。

第四に、州公益企業委員会の弱体化にも一因がある。その1として、公益企業規制という第一義的命題をまったく無視したのではないが、規制面からの要請を、すべての他の政治的考慮に比して低いものと考え、政治指向の人物を委員に選出する傾向があった。たとえば、州議会議員の席を失なった者が委員に任命されることがしばしばあった。また、委員は最低何年以上その州の市民であるか、もしくは、その州に居住している者でなければならないと規定している州では、委員の職をまったく政治的用具にしてしまうような傾向があった。

その2として、委員、ならびに書記長を含めた委員会職員の経済的報酬が少ないということである。それゆえ、有能な委員は任期が終了するとしばしば高額給料の私営公益企業へ招へいされる者もいた<sup>(23)</sup>。すなわち、均衡のとれた判断力と、高潔な人格とともに公益企業に適用される法律、経済、経営、会計、技術等に対する知識と理解をもった委員であればあるほど招へいされる度合いが強かったのである。それゆえ、優秀な人物をひきつけるには、報酬というものが絶対条件ではないにしても、1つの重要な必要条件であることはいうまでもないことである<sup>(24)</sup>。

その3として、委員の任期が短いということである。なぜなら任期が短いゆえに、地位が不安定となり、常にその政治環境に順応するようになり、公益企業規制を第一義的とするよりも、自己の保身のため、その政治的環境の中で「事なかれ主義」的にならざるをえない場合もあった。

その4として、州公益企業委員会の財務面において制約があり、十分なる活

動ができかねる場合もあった。

以上のように州公益企業委員会には、多くの不備な面があり、州公益企業委員会は当初よりも弱体化していったのである。かくして、このような州公益企業委員会を取り巻く社会・経済環境と相まって、公益企業の経営規模の拡大は、数州にわたる地域にその経営活動を広めるようになり、各州のそれぞれ異なる規制は公益企業ならびに一般公衆を混乱させるようになり、州公益企業委員会活動を困難にした。それゆえ、州際的、連邦的な公益企業規制機関の出現が余儀なくされてきた。それは、まず、鉄道事業において、1887年に連邦政府による公益企業規制機関としての州際通商（交通）委員会として成立した。

(注)

- (1) 竹中龍雄著、「公益企業会計」昭和14年、東洋出版社、P. P. 33~34。  
鉄道委員会なる形式そのものはNew England諸州に早くより発達し、Rhode Islandは1839年に、New Hampshireは1844年に、Connecticutは1853年に、Vermontは1855年に、Maineは1858年にそれぞれ鉄道委員会を設立しており、西部及び南部諸州に命令的鉄道委員会が創設された当時、東部諸州にも勧告的鉄道委員会が設立せられ、他の諸州の委員会制度の模範となるMassachusetts州の鉄道委員会は、1869年に設立せられているのである。しかしながら、これ等の委員会は公益企業の積極的統制を企図する委員会ではなかった。
- (2) 北久一稿、「公益事業研究」ツビッキー公益企業規制論（研究資料）、第26巻第1号、昭和49年10月、P. 77.
- (3) 竹中龍雄著、公益企業の経営、昭和45年6版、日本経済新聞社、P. 81.
- (4) 北久一稿、前掲書、P. 78.
- (5) 竹中龍雄著、前掲書、P. P. 81~82.
- (6) E.W. Clemens, Economic and Public Utilities, 1950年、竹中龍雄監訳、ダイヤモンド社、上巻、P. 69.
- (7) 拙稿、「経済と経営」第4巻第1号、公益企業概念についての考察、昭和48年9月、P. 19
- (8) P.J. Garfield and W.F. Lovejoy, Public Utility Economics, Prentice-Hall, INC., New Jersey, 1964年、P. 34.
- (9) 竹中龍雄、前掲書、P. 82.  
私営公益企業の弊害に対する実証的調査の結果、1905年に、ニューヨーク州にCommision of Gas and Electricityが設立されている。

- (10) 公益企業委員会の名称は、各州においてそれぞれ種々の名称が用いられていた。
- (11) 北久一稿、「公益企業研究」公益企業論の系譜、第19巻第1号、昭和42年5月、P.120.
- (12) 竹中龍雄著、「公益企業会計」昭和14年、東洋出版社、P.37.
- (13) P.J. Garfield and W.F. Lovejoy, *ibid*, P.34.
- (14) 北久一稿、「公益事業研究」ツビッキー公益企業規制論（研究資料）、第26巻第1号、昭和49年10月、P.84.
- (15) 北久一稿、前掲書、P.91.
- (16) E.W. Clemens, 前掲訳書（下）P.100.
- (17) 北久一稿、前掲書、P.88.
- (18) J.W. Clemens, 前掲訳書（下）P.104.
- (19) J.W. Clemens, 前掲訳書（下）P.105.
- (20) (a), (b), (c), (f) P.J. Garfield and W.F. lovejoy, *ibid*, P.34.  
(d), (e), (g) 北久一稿、前掲書、P.96.
- (21) 中川公一郎著、「公益企業の基本問題」昭和45年初版、評論社、P.100.
- (22) 中川公一郎著、前掲書、P.103.
- (23) このような方法で私営公益企業に入社するのは、好ましい慣行ではない。委員としての専門知識や経験から、企業の有能な経営者にもなりうるだろうし、側面運動員（Lobbyists）にもなりうる。このようなことは公衆の利益を害することが多い。また、このようなことは、単に委員だけの問題だけではなく、書記長を含めた委員会の職員にも同じようなことがいえるのである。
- (24) 中川公一郎著、前掲書、P.104.

## 5 独立規制（行政）委員会による規制

連邦政府による公益企業規制は、まず鉄道事業において1887年に州際通商法（Interstate Commerce Act）が制定され、その法的基礎を背景として同年、州際通商（交通）委員会（Interstate Commerce Commission）が設置されたことに初まる。

州際通商法は次のような背景で制定された。すなわち、鉄道事業が諸州を結ぶ全国的網の目組織まで発展し、州公益企業委員会による鉄道事業規制では間に合わなくなってきたからである。しかし、強く自主的立場を主張する州と州公益企業委員会は、当該州内の一切の運輸事業規制に関して自主的であり、た

とえ運輸事業が州際運輸事業まで拡大したとしても、自主的立場を主張した。ここに現実問題として矛盾が生じてきたのである。また、アメリカ憲法上においても矛盾がみられた。いわゆるアメリカ憲法のCommerce Clauseでは連邦に、外国との通商ならびに州際通商を規制する権限を与えている。また憲法の別の付加的条文においては、連邦と州との間の権限劃定がなされていて、憲法によって連邦に委任されていない一切の権限は、州に属するとの規定がなされている<sup>(1)</sup>。かくして、現実問題としての矛盾と憲法上の矛盾という二つの矛盾は、円滑で連続した全国的鉄道運輸を阻害した。そこで連邦最高裁判所によって、州際運輸と州内運輸の規制はどのようにあるべきかが、“ワバッシュ鉄道対イリノイ州事件（Wabash, St. Louis and Pacific Railway Co. V. Illinois, 118 U.S. 557 <1886>）”を通じて判決された。この判決はワバッシュ判決といわれ、その内容は「州内運輸の運賃率は州の管轄下に属するが、州際運輸の運賃率の規制は、連邦議会がなんらかの行動を採っていない場合においても、全て連邦政府の管轄下にある<sup>(2)</sup>」という内容であった。したがって、法律的にも実際的にも州公益企業委員会は州際運輸を規制できなくなった。この判決の結果、州際通商法が1887年に制定され、同年、州際通商委員会という独立規制（行政）委員会（Independent Regulatory Commission）が設置されたのである。

しかし、州際鉄道事業規制は一朝一夕で、実現化されなかった。その理由として、次のような2点を指摘することができる。

第1点として、連邦最高裁判所は、州際通商委員会成立以前までは少なくともある程度のコントロールを行使してきた唯一の連邦機関であった。それゆえ、州際通商委員会は連邦最高裁判所の旧来のその権限に対する一つの侵入者とみなされたからである<sup>(3)</sup>。

第2点として、初期の州際通商法は、州際運輸の規制を必要とする進歩的勢力と、従来の自由放任主義を信じ主張する鉄道会社或は保守的勢力との妥協的産物であったために、その内容において、或はその強制力において、不明瞭或は不徹底な点を残していたからである<sup>(4)</sup>。

しかし、前述したように州際鉄道事業規制は困難な社会経済環境の下にあったにもかかわらず、円滑で連続した州際鉄道運輸事業を実施しようとする熱意は、再三再四にわたる州際通商法の修正・補完や、また時としては連邦最高裁判所の後退した判決や、また前向きの新規の追加法等の紆余曲折をへながらも州際通商委員会による公益企業規制を前進的に形成したのである。たとえば、1889年の州際通商法の修正においては、次の3点<sup>(5)</sup>が追加された。

第1に、「運賃値下」に際しても「3日間の予告」期間が必要とする規定が追加された。

第2に、不正荷主、即ち特恵的待遇を与えることを運輸業者に求める荷主、域は虚偽の書類・虚偽の重量・その他の工夫によって正常運賃率よりも少額の運賃率を得た者に対する刑罰規定を追加した。

第3に、被害を受けた荷主は委員会の査定した損害額につき、その支払請求の実施を裁判所に訴える権利を有する規定を追加した。

1893年には、強制証言法という補完的法律を制定した<sup>(6)</sup>、1896・7年には、州際通商法の運用において、連邦最高裁判所は州際通商委員会の権限と重要性を制限するが如き判決を下したため、州際通商委員会の力は一時的に弱体化したが、その後、1903年のエルキンス法で、料金の公表制を採用したことによって、州際通商委員会の権限は強化されてきた。また、1906年には、ヘバーン改正法によって州際通商委員会の権限は、通運会社、寝台車会社、石油輸送会社にまで拡張され、また公正で合理的な料金を定める権限を与えられた。1910年のマン・エルキンス法によって、一層、州際通商委員会の権限が強化された。たとえば、料金が改正された場合には、実情を調査するため通商裁判所（Commerce Court）を設置し（1912年廃止）、専門的知識のある裁判官によって判断させる方法をとった<sup>(7)</sup>。1914年のクレートン法においては、州際通商委員会の機能は個々の鉄道会社の連合関係まで拡大された。

しかし、第一次世界大戦により、鉄道事業が国家管理となったため、州際通商委員会の活動は後退した。その後、鉄道事業の国家管理から平時の恒久的運輸政策のあり方がどうあるべきかが問われ、次の3案<sup>(8)</sup>が提示された。

③ 鉄道労働組合の主張する国有国営論

④ 戦時中の国家管理総支配人等の主張する五年間の暫定的、試験的国家管理継続論

⑤ 州際通商委員会、鉄道経営者協会、株主協会等の主張する私営復帰論

上記の3案の中で、⑤案が一般公衆の間に支持され、1920年の運輸法（Transportation Act）の制定に結びついた。この法律の主たる内容は、鉄道事業を国家管理から私営にもどすことと、州際通商委員会の権限の拡大・強化であった。たとえば、料金設定<sup>9)</sup>は個別料金の適正額に関してだけでなく、投下資本の適正と認められる総利子額の基底に関しても、完全に州際通商委員会のコントロールの下におかれた<sup>10)</sup>。

時を同じくして、1920年に連邦水力法が制定され、連邦動力委員会（Federal Power commission）が設置された。この法律は水力資源の保護と利用に関する法律であった。同法が制定されるまでは、水力資源の利用に関して免許証が発行されていたのである。それも、なんら公課を徴することなしに、また規制条項を規定することなしに、莫大な価値をもつ水力地点を永久に与えてしまう免許証が発行されていた<sup>11)</sup>。このように無計画、無秩序、無規制の水力資源の利用に対して、一般公衆が関心を持たざるをえなくなった。なぜなら、莫大な価値をもつ水力地点が無計画、無秩序、無規制のまま、免許証だけで使用されることは、独占の享受という経済的不公正だけでなく、水力資源の保護という面やその有効利用という面からも疑義をもたざるをえなくなってきたからである。それゆえに、水力資源の保護とその有効利用に対して、なんらかの規制が必要であるという認識が高まり、1920年、連邦水力法が制定され、同年、連邦動力委員会（Federal Power commission）が設立された。

連邦動力委員会は、水力発電所、及び新規の水力開発プロジェクトが全国的意義をもつ河川に関係している場合、また河川航行に害を及ぼすおそれがある場合に、それをコントロールすることを目的として設立された独立規制委員会（Independent Regulatory Commission）である<sup>12)</sup>。しかし、初期の同委員会は多くの欠陥をもっていた。たとえば、同委員会は、陸軍長官、国務長官、

農務長官から構成され、業務は、同委員会が雇用する1名の事務長と上記3省から出向した人々によって行われた。資金は不十分であったし、行政上の統制は弱かった。それゆえ、同委員会は調整機関以上のものではなかった。なぜなら、各委員は委員会の問題についてよりも、自己の省の問題にたいして一層多くの関心を示したからである<sup>13</sup>。このように初期の連邦動力委員会はあまり権限を与えられることなく、業務においてまったく効果を上げられず、芳しくなかった。そこで、1930年に再編成がなされたが、芳しくなく、ニュー・ディール以後の1935年、連邦動力法（Federal Power Act）が制定され、連邦動力委員会の権限が強化されてから、すなわち、一切の州際電気事業の証券、会計、企業結合、州際電気料金およびサービスに対する監督権が連邦動力委員会に与えられてから連邦動力委員会の活動が活発になった。

電気通信事業の場合、その料金および業務に対する規制は、1910年のマン・エルキンス法（Mann-Elkins Act）によって、はじめて州際通商委員会によって、実施された。しかし急速に電気通信事業が発達し、1927年頃になると急速に拡大したラジオ事業を規制することは、まったく不可能になってきた。かくして、混迷を深めている状況から脱却するため連邦ラジオ委員会が設置された。しかし、まだ混迷から脱却することができなかったので、ニュー・ディール以後の1934年の通信法（Communications Act）の制定に基づき、連邦ラジオ委員会、州際通商委員会、商務省のそれぞれの機関が通信に関して所管していた広範な権限を与えられた連邦通信委員会（Federal Communications Commission）が、連邦ラジオ委員会に代って設置された<sup>14</sup>。

かくして、1887年の州際通商法を基礎とした州際通商委員会から1920年の運輸法を基礎とした州際通商委員会設立以前までを、独立規制委員会による規制の第1期とすれば、第2期は、1920年の州際通商委員会設立以降からニュー・ディール以前までの独立規制委員会である。この第2期の独立規制委員会は第1期の州際通商委員会の活躍が極めて著しかったのに比較すれば、前述したようにあまり芳しいものではなかった。

独立規制委員会による規制が本当にその機能を充分になしえるようになった

のはニュー・ディール政策以後である。それは、国家の産業への関与が実践されたのに照応し、公益企業の分野においても公益企業の範囲が拡張され、独立規制委員会の規制権限が拡張されたからにはほかならない<sup>9)</sup>。

## (注)

- (1) 北久一稿「公益事業研究」ツビッキー公益企業規制論（研究資料），第26巻第1号，昭和49年10月，P. 80.
- (2) 木元錦哉著，「現代資本主義と経済法」昭和49年度初版第2刷，新評論，P. 233.
- (3) 北久一稿，前掲書，P. 81.
- (4) アメリカ学会訳編，「原典アメリカ史」第4巻，岩波書店，昭和40年第6版刷，P. 288.
- (5) アメリカ学会訳編，前掲書，P P. 289～290.

第一の原法には、運賃値上の場合のみ10日間の予告期間を要する規定があり、値下の場合の予告の規定がなかった。この点の不備を利用して鉄道会社は、一方において特殊の荷主のみに対して予告し、突然の運賃値下によって彼等に割引と同様の特恵を与え、他方において一般の値下を知らない彼等の競争的荷主に迷惑と損害を与える（しばしば前者のために後者が市場を失うことすらある）。このような行為を防止するため、この追加規定が挿入された。

第二の原法には、特恵待遇を与えた鉄道会社を罰する規定のみで、かかる不正な待遇を要求した荷主を罰する規定がなかった。不正荷主を罰する新条項は、このような片手落ちの条文を補うために、そして荷主側から会社の特恵的待遇を要求する誘惑、圧迫をなくすために役立つ規定であろう。

第三の原法には委員会の発する「損害額の支払命令」の実施に関する規定が欠けていた。それがために委員会は実行力の伴わない損害額の査定まですることを躊躇し、せいぜい鉄道会社に「注意を喚起する」程度で終り勝ちであった。新条項は委員会の活動がこのような龍頭蛇尾になることを防ぐために、また実際に被害者が裁判所の援助によって損害の賠償を得る道を拓くために役立つ規定である。

- (6) アメリカ学会訳編，前掲書，P. 290  
州際通商委員会は係争事件について調査しようとする場合、証人の出頭を求めて証言を得る権限を有しながら、憲法修正第15条の規定—証人は証言を拒否し得る—により、証人から証言を求める力が弱ったため、1893年に、強制証言法が制定された。
- (7) 木元錦哉著，前掲書，P. 233
- (8) 大森一二稿，「公益事業研究」アメリカにおける鉄道国有論議，第25巻第1号，昭和48年10月，P. 7.
- (9) 料金設定については、拙稿，「文経論叢」第20巻第1・2合併号，公営公益企業

の料金設定原則，弘前大学人文学部，昭和60（1985）年3月，に詳細に論じているので参照していただければ幸甚である。

- (10) 北久一稿，前掲書，P. 82.
- (11) E.W. clemens, Economics and public Utilities 1950年，竹中龍雄監訳（昭和28年），ダイヤモンド社，下巻，P. 129.
- (12) 北久一稿，前掲書，P. 83.
- (13) E.W. Clemens, 前掲訳書（下），P P. 130～131.
- (14) E.W. Clemens, 前掲訳書（下），P P. 155.
- (15) 木元錦哉著，前掲書，P. 234.

### 第3節 結 び

これまでアメリカ合衆国における公益企業規制について，1933年のニュー・ディール政策以前まで，歴史的経緯をたどりながら分析することによって，その適用範囲なり，その意味について考察してきた。それゆえ，この考察から次のようなことが指摘される。

公益企業規制は，反トラスト政策の代替として適用されているのではないということである。公益企業規制と私的独占禁止法（アメリカでは連邦取引委員会法）は，その目的とするところは消費者保護という点に関していえば軌を一にするが，その他に関しては，全然異質のものである。資本主義経済体制下における公益企業は，その生成の時から規制されることによって公正取引がなされ消費者保護につながった。それは一般私企業が私的独占禁止法によって公正取引がなされ，消費者保護につながることに同じである。

アメリカ合衆国の公益企業規制は，完全とはいえないまでも，その生成の時から，常に客観的立場にある独立した機関によってなされてきたということである。すなわち，そのことは，裁判所による直接規制，州による直接規制，地方自治体による規制，州公益企業委員会による規制，独立規制委員会による規制という一連の規制推移から理解できる。この意味するところは，国民の権利をより純粋に，より公正に，守ろうとする理念にほかならない。そして，資本主義経済体制下の公益企業規制の適用範囲ならびに権限は，最終結果として，

常に憲法問題として発展し、連邦最高裁判所で決定されている。まさしく、それは「司法優位のアメリカ的方式の製作物」にはかならない。その決定は、支配的な世論と知識によってなされてきたということである。換言すれば、集団的行為により、決定されてきたということである。公益企業規制を理論構成する場合、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た上でなければならないということである。決して純粹の經濟理論を無視しているのではない。公益企業規制の基礎としての純粹な經濟理論が必要であるということは当然である。

公益企業規制は、一般的に妥当性を有するものである。したがって、不変的な要素を内包しているが、同時に環境の変化にたいしても順応できることが要求されているということである。また、公益企業規制は、安定經濟を前提としているということでもある。たとえば、第一次世界対戦中において、アメリカ合衆国の公益企業規制はほとんど機能しなかったことからしても理解できる。

アメリカ合衆国の公益企業規制の中で、州公益企業委員会や独立規制委員会が重要な位置を占め、フランチャイズを中心とする地方的規制は、第二義的になっている。地方的規制は、ホーム・ルールを固執している若干の都市しかみられなくなっているということである。しかし、公益企業規制において地方的規制の比重が減少しているとはいえ、地方的規制は全てなくなるものとは思えない。なぜなら、公益企業が拡張されず小さな一地域の地方都市においてのみ営業しているような場合、州公益企業委員会や独立規制委員会による規制は、實際上、当該地域の公益企業経営活動に不適應の場合が多く、やはり地方的規制にたよらざるをえなくなるからである。このようなことからしても、公益企業規制はいろいろな方法で公共の利益や消費者保護という公益企業規制目的に対処すべきである。

公益企業規制は各国において、それぞれ異なっているというのが一般的である。アメリカ合衆国の公益企業規制は、たしかに優れているとはいえ、ストレートに諸外国に適應するようなものではない。資本主義經濟体制国の公益企業規制の参考になる程度にすぎないということである。たとえば、日本の場合、

アメリカ合衆国と経済的条件，政治的条件，自然的条件等あらゆる面において異なっており，アメリカ合衆国の公益企業規制をそのまま適応できない。したがって，それぞれの国は自らの手で公益企業規制に取組まなければならない。