

## 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

わが国の法制上において、公益事業概念を明確に規定しているものはない。まして、公益事業に対する公共規制についての一般的実定法をわが国はもっていない。

しかし、わが国では、今日、公益事業として容認されている事業に比較的早い時期から、当該事業法が成立していた。初期のそれらの事業法は、市民の近代的生活に必要なサービスの不断的・安定的供給を意味する社会公共性を目的とするよりも、保安取締や国家産業育成を意味した国家公共性を目的として成立したものであった。

しかし、初期のそれらの事業法の生成を当時の社会経済環境に照応して概観するならば、すでに、それらの事業法の中に公益事業規制が潜在的に存在していることが理解される。そして、それらの事業の発展を契機とした当該事業法改正によって、当該事業法の中に、漸次、公益事業規制が浸透し、実質的にも法制化するようになってきた。

この章において、著者は、第一に、わが国の公益事業規制の典型といわれている電気事業法の生成の考察をとおして、その生成時における公益事業規制の潜在化と、初期の電気事業法の改正を契機とした公益事業規制の漸進的顕在化を明らかにしたい。第二に、上記の潜在化と漸進的顕在化の考察をとおして、公益事業の公共規制の本質的根源となるのは何であるかという手がかりを探究したい。

## 第2節 地方庁の許可主義による電気事業会社の設立

わが国において電気事業の序曲ともいべき最初の電燈が、1878（明治11）年3月25日<sup>(1)</sup>、中央電信局の開業式の祝宴が催された工部大学ホールに点燈された。明治維新後、それまでの時期は、わが国が近代国家を形成するために富国強兵、殖産興業を旗じるしに、先進的な政治・社会制度や経済制度を積極的に導入した時期であった。

しかし、近代国家形成への道を開いて間もないわが国の財政基盤は、極めて弱く、上記の諸制度の導入による財政膨張政策は、インフレーションをもたらし、わが国経済の健全な発展を阻害していた。そこで明治14年に大蔵卿に就任した松方正義は、紙幣整理を中心とした財政緊縮政策、官業の民間払下げを断行した。しかるに、このような時期に、企業家は電燈事業の企業化の将来性に対して危惧の念を抱き、ほとんど相手にしなかった。

しかし、わが国の電気工学の礎石を築いたW. E. エルトン（工部大学教授）の指導を受けた藤岡市助の積極的な勸説に、矢嶋作郎は、電燈事業に将来性を看破し、大倉喜八郎、三野村利助、柏村信、蜂須賀茂詔、原六郎の賛同をえて、6人を発起人として、東京府知事松田道之を通じ、内務卿山田顕義に対し資本金20万円より成る東京電燈会社の設立を明治15年3月18日、申請した。「願書」には、「今般私共東京電燈会社創立仕度候ニ付別紙之通出願仕候間可然御執成被成下度此段奉願候也」<sup>(2)</sup>と記されていた。また、特筆されることとして、同時に宛てた「電燈会社創立願」の冒頭に「燈火ハ人間社会ノ必需品ニシテ一日モ不可缺物ニ御座候……」<sup>(3)</sup>という文章が明記されていたことである。すなわち、今日では公益事業の特性であると容認されている“不断必需性”が、すでに明記されていたということである。このことは、わが国の公益事業に不断必需性を明記した最初のものであった。すなわち、一般の産業や一般私企業とは異なる公益事業や公益企業に特有なサービス不断必需性という特性を、わが国の電気事業や電気事業会社が、この時期にすでに潜在的に受容していたよ

うに思われる。しかし、そのような特性を前面的に押し出し、社会に容認させるほど、社会は電燈を必需化していなかったし、事業者自体にもそのような意気込みはなかった。電燈会社創立願の冒頭の意味は、今日の株式会社が定款に当該株式会社の目的を明示すると同様に、事業者自体が漸進的發展を祈願するものとして、当社は利益の獲得以外に不断必需性の用役の供給という社会公共的使命をもって経営していく所存であるということを、社会に明示している以外の何物でもなかったと思われる。

東京電燈会社設立申請と同じ頃、日本電燈会社設立計画も大倉喜八郎、横山孫一郎を中心に進められていた。しかし、両社の申請の発起人に大倉喜八郎が加わっていることと、事業の供給地域が両社とも東京であり、二重投資をさける意味からも、渋沢栄一の調整により、両者は合同して有限責任東京電燈会社として発足することになった。そして、同年12月14日、前述の6名の発起人の他に喜谷市郎右衛門、横山孫一郎、益田孝の3氏を発起人に加え、創立仮事務所を京橋区銀座3丁目7番地2大倉組内に設置することにして、東京府知事芳川顕正に「電燈会社創立願」を申請した。

翌年の明治16年2月15日、創立が許可され、わが国に初めて電燈会社が誕生した。許可証<sup>(4)</sup>は、次のとおりであった。

#### 許可証

第式千五百三拾三号

書面会社設立願之趣ハ追而一般ノ条例制定相成候迄相对ニ任セ候事  
但会社定款第七条電燈建設ノ義ハ敷地官有地ニ係ルモノハ前以当庁ニ願出許  
可ヲ請ケ其後起工候義ト可心得事

明治十六年二月十五日 東京府知事 芳川顕正

当時は、事業を法人化するにさいして、一般的準則はなかった。それゆえ、政府が免許を与えたり、あるいは地方長官に願い出て、「聞置」とか「人民ノ相对ニ任ス」等の指示をうけて企業が設立されていた。それでも後者の方が慣習的であったことから、有限責任東京電燈会社（以後、東京電燈会社という）は、地方長官からの許可による会社設立方式を採用した。すなわち、同社の会

社設立は、当時、一般的であった地方庁の許可主義によるものであった。

また、東京電燈会社の定款<sup>(5)</sup>で注目されることは、当該会社の目的が“公衆の便益を計る”という社会経済的意義を明記している点である。このことは、東京電燈会社が自らを公益企業として明確にしていないものの、一般私企業とは異なる特性（市民生活に不可欠の用益を供給する属性＝不断必需性）を有している企業であることを自覚することによって、当該会社の経営目的は、“利益の獲得をなす”以外に“社会的要請に答える”ということも、また経営目的であるということ、意味づけようとしたのである。

(注)

- (1) 3月25日を記念して、毎年、電気事業の記念事業が催されている。
- (2) 新田宗雄編『東京電燈株式会社開業50年史』東京電燈株式会社、昭和11年、pp. 5-6.
- (3) 前掲書、pp. 6-8.
- (4) 前掲書、p. 13.
- (5) 前掲書、p. 15.

第7条 当会社ノ営業ハ電気燈ヲ建設販売シ或ハ該器械ヲ製造又ハ販売シ公衆ノ便益ヲ計ルノ目的ニシテ此目的部内ニ属スル事ヲ以テ営業ナスモノナリ

### 第3節 地方庁による所管から主務官庁による所管

#### 1 保安規制中心

電燈会社自体の潜在的公益企業現象は、前述したように電燈会社の「創立願」や「定款」に明記されていたが、当時、電燈会社経営に対する特別な公共規制はなかった。

しかし、明治24年1月24日、議事堂の焼失が漏電によるものであるとされたため、電気は危険物であるという認識がなされ、同年7月24日、官制を改正し、電気事業の所管を地方庁から逓信省へ移管した。その後、同年8月17日、逓信省訓令第7号「電気事業営業者取締方」<sup>(1)</sup>を地方庁に発した。

## 電気事業営業者取締方

通信省訓令第7号 警視庁、北海道庁、府県

自今其下ニ於テ電気事業ヲ営ムントスルモノアルトキハ取締方法ヲ設ケ本大臣ノ認可ヲ得テ後之ヲ許可スヘシ現ニ其ノ事業ヲ営ムモノニ在リテハ現在実行スル取締方法ヲ詳具シ本年十月一日迄ニ之ヲ本大臣ニ報告スヘシ

明治二十四年八月十七日 通信大臣 伯爵 後藤象二郎

上記の訓令に基づき各地方庁では、保安取締を主とした「電気営業取締規則」を制定するようになった。その中でも有名な電気営業取締規則として警視庁の電気営業取締規則（警察令第23号、明治24年12月28日）がある<sup>(2)</sup>。

かくして、上記のような規制が強化されるようになった背景は、保安上の意味からだけでなく、電燈会社が全国各地に設立されるようになってきたことにより、電気事業を統一的な基準で整備する必要が生じてきたからであった。そして、さらに電気営業取締を統一化して中央集権化する意味から、政府は地方庁に大幅に委譲していた監督権限等を、漸次、主務大臣の下に置くように明治26年10月11日、通信省訓令第3号<sup>(3)</sup>で地方庁に指示した。

上記の訓令は、各電燈会社に対する規則を間接的規則から直接的規則へと移行させ、監督強化することを意味した。しかし、当該事業が技術的に進歩しただけでなく、漸次、当該事業会社が増加したため、政府は実際的には直接監督するだけの力量をもっていなかったし、当然のことながら地方庁にもなかった。

そこで、通信省は上記のような電気事業監督等に関する諸般の事項を調査する目的で、省内に電気事業取調委員会を設けた。そして、同委員会の答申に基づいて、全国統一の電気事業取締規則<sup>(4)</sup>が明治29（1896）年5月9日、通信省令第5号をもって公布され、同年6月1日より施行された。この規則は、事業許可、事業譲受渡許可、供給等に関しての事業規制の規定や公共規制の規定も多少あったが、ほとんど保安取締規定であった。なぜなら、当時、電気事業会社は、潜在的に自らを公益企業であると自覚していたが、一般社会（需要者）は、公益企業というよりも一般私企業として位置づけていたし、その上、電気技術の発達は著しく、公共規制を受け入れる余裕が供給者（電気事業会社）側

にもなかった。換言するならば、日清戦争（明治27年～28年）を契機に企業熱が勃興し、明治29年末に、全国で電気事業会社33社、その払込資本433万円、電燈供給個数約116,400個となったが<sup>(5)</sup>、電気需給は全国的に一般化されておらず、一般公衆にとって電燈サービスは“高嶺の花”であり、当該サービスは市民生活に日常不可欠の用役であるということが、一般化されていなかった。

これまで、地方庁による電気事業規制から主務官庁による保安中心の電気事業規制について論じてきたが、ここでは、それまで法制化されていなかった会社設立が、どのように法制化されるようになったかを考察する。

明治14年、大蔵卿松方正義の紙幣整理を中心とした財政緊縮政策施行の結果、明治19年頃から株式会社形態による企業が勃興した。しかし、その反動で明治23年、不況におち入り、その不況を契機としてようやく同年4月、商法を公布し、明治26年7月にその一部を施行した<sup>(6)</sup>。それゆえ、従来まで電気事業会社は地方長官の許可によって設立を認められていたが、前述の電気事業取締規制による主務官庁への移管と商法の一部施行によって、既存の電気事業会社を株式会社とする場合には、従前の定款を変更し、政府の許可をえて株式会社に変更しなければならなかった。もちろん、同年7月以降、新しく株式会社を設立する場合も政府の許可を得なければならなかった。すなわち、株式会社設立にさいして、法制上、許可主義が採用されたのである。

## 2 公共規制への顕在化現象

日清戦争（明治27～28年）と日露戦争（明治37～38年）をはさんだ明治30年代の前半になると、わが国の工業は、軽工業から重化学工業へと脱皮しようとした時期であった。このような経済的環境を背景として、不断的に増加を示す電燈需要に産業動力としての需要も加わった電力需要の増大によって、それまでの火力発電中心から水力発電中心への転換が余儀なくされた。なぜなら、火力発電に要する石炭価格が日清戦争を契機に著しく高騰したことと、水力発電の技術的進展による経済性によって、水力発電の比重が増すようになったからである。とくに水力発電への転換に発車をかけたのは、遠隔地の水力発電所か

ら消費地を結びつけることを可能にした遠距離高圧電技術の進歩である。

かくして、上記のような技術的進歩により、電力経済圏が都市中心から都市近郊地域にも拡大したことによって、規制面においても変化の兆がみられるようになった。すなわち、技術の高度化にともなう電気の普及の結果、電気事業取締規制の改正<sup>(7)</sup>が保安上からのみ改正されたのではなかった。とくに明治35年の同規則改正においては、保安上の理由からだけでなく、その他の理由として、日清戦争後の綿糸・紡績等軽工業の発展にともない、電力が産業動力として今後ますます利用されるようになることを、政府は確信し、各電気事業会社を助成するという政府の意図も、同規則を改正した理由であったと思われる。加えて、産業界にとって、国内産業を発達させるためには、「豊富で低廉な電力供給」が不可欠であったし、一方、一般公衆も、そのような「豊富で低廉な電気サービス供給」を最も望んでいるところであった。それゆえ、政府は、「一般公衆の電燈需要の不断增加」と上記の「豊富で低廉な電力供給」と前述の2つの目的「保安目的、電気事業会社保護助成目的」とを考慮して、電気事業を公益事業として位置づけるような内容を具備した条項を明治35年の同規則の改正に導入したのである。電気事業にとっても斯業をこのように公益事業として、同規則に多少なりとも位置づけられることに関しては、今後の発展が約束されたようなものでもあり、積極的であった。

かくして、明治35年の同規則改正の中で、公益事業規制的内容が顕在化するようになった条項を指摘するならば、まず、第1条を挙げることができる。特に同条ノ1は、「一般ノ需要ニ応ジ営業ノ目的ヲ以テ電線路ヲ施設シテ電気ヲ供給スルモノ」となっており、電気事業の概念が明記されているだけでなく、電気事業が公益事業であることを明記している。すなわち、同条ノ1は、電気事業とは、一般公衆が生活する上で必需な用役を供給する事業であるという公益事業の意味を明記している。次に、第10条は、電気事業許可の申請にさいして、資本金、工事費、収支概算書を要求しており、もはや保安規制の範囲だけでなく、不断的・継続的サービス供給という経済的基礎も電気事業会社設立の審査対象としている。このことは、電気事業会社はゴーイング・コンサーとし

て経営され、社会的責任を果すべき個別生産経済体（経営体）でなければならないということの意味していることに他ならない。

さらに電気事業会社を公益企業として保護助成しようとする意味をもつその他の法制度も確立されるようになってきた。すなわち、電気事業会社が送電する場合、公有地だけでなく私有地も収用・使用できるように、権利収用に関する法律（明治32年3月18日公布第72号）や旧土地収用法（明治33年3月7日公布第29号）<sup>68</sup>が制定され、これらの法律が適用されるようになったのである。

また、「権利収用に関する法律」や「旧土地収用法」だけでなく、電気事業に関しての保護助成的要素を包摂している公共規制的法制度として、「付帯命令書」や「報償契約」が制度化されるようになった。

付帯命令書は、許可書を与えられた電気事業会社が、公正・安全・安定したサービスを供給するように法規の不備を補足するものとして許可書に添付されたものである。したがって法規が整備されてくるにともない法規に吸収されるようになった。

報償契約は、公共団体が独占を付与し、公共用物を占使用させる対価として報償金をとり、公共団体の財源とするという制度である。換言するならば、報償契約とは、電気事業会社のような公益企業にとって、その用益を供給するため公共道路占使用は不可欠であるが、公共道路の管理権は公共団体が有しているので、公共団体は、財政収入や公共道路保全を目的として公益企業の公共道路占使用権賦与の見返りとして報償金等を受けとる契約を電気事業会社と締結する制度のことである<sup>69</sup>。各報償契約はそれぞれ内容を異にしているが、一般的に事業会社に対する権利として、事業の独占、公共道路等の占使用、使用料特別税免除等の特権を公共団体が与え、事業者の義務として、報償金の納付、公用料金の割引、料金の制限、供給の拡充等の事項が負担されていた<sup>70</sup>。

この報償契約は、アメリカ合衆国の公益企業規制のフランチャイズ（Franchise）に類似した制度であるといわれている。アメリカ合衆国のフランチャイズは、州によって与えられた権限に基づいて、地方自治体（特に市）が公益企業の営業活動に付随する権利やその営業に必要な公共財産の占使用権を公益



企業に与えた見返りとして、公益企業を規制するという制度である<sup>11)</sup>。たしかに、前述した報償契約の内容とフランチャイズ条項<sup>12)</sup>は類似しているが、前者は公共団体の財政収入を確保するための規制ということを第一義としているのに対し、後者は市民の日常生活に不可欠なサービスを公正に供給するための公共規制ということを第一義としている点が根本的に異なっている。

(注)

(1) 酒井節雄編『電気事業法制史』電力新報社、昭和40年、pp. 15-16.

(2) 前掲書、p. 16.

(3) 前掲書、p. 24.

通信省訓令第3号 警視庁、北海道庁、府県

其管下ニ於テ電気営業取締規則又ハ電気事業取締規則ニ依リ出願スルモノアルトキハ其都度本大臣ノ認可ヲ得タル後之ヲ許可スヘシ但既ニ許可シタルモノハ本月三十一日迄ニ報告スヘシ

明治二十六年十月十一日

通信大臣 伯爵 黒田清隆

(4) 前掲書、pp. 27-41.

電気事業取締規則は、全文111条6章からなり、第1章総則、第2章電燈及報告、第3章電気鉄道、第4章雑則、第5章罰則、第6章付則となっている。

(5) 小竹即一編『電力百年史(前)』政経社、昭和55年、p. 164-165.

(6) 拙著『現代日本の企業形態』白桃書房、昭和59年1月 pp. 144-145.

(7) 酒井節雄編、前掲書、pp. 44-46, pp. 52-56.

●通信省令第14号(明治30年6月25日公布、同年7月10日施行)により電気事業取締規則の改正がなされた。

●通信省令第36号(明治35年8月22日公布、同年10月1日施行)により電気事業取締規則の改正がなされた。

(8) 第二次世界大戦後、占領政策の一環として、旧土地収用法は官権過大、民権圧迫に過ぎるとして改正され、現在の土地収用法(昭和26年6月9日公布 第219号、施行同年12月1日)が制定された。

(9) 明治39年6月、大阪市と大阪電燈株式会社との間に報償契約書が成立した。その後、佐世保、名古屋、浜松、八幡、大津、横浜、大阪(宇治川電気株式会社)、東京、長野、小樽、東京(日本電燈)、函館、長崎、熊本、金沢、岡崎とあいっいで締結された。そして、電気事業法制定(明治44年)後も、このような締結は続き、昭和になってもまだこの制度が残っていた。

酒井節雄編，前掲書，pp. 67-68.

- (10) 渡辺市松編，『三十年史』社団法人日本電気協会，昭和28年，pp. 40-41.
- (11) 拙稿「公益企業規制の発展と意義」『経済と経営』札幌大学経済学会，第5巻第2号，1975年3月，p. 175
- (12) 前掲書，pp. 177-178.

フランチャイズが公益企業規制の課題の主たる意味をもつとき，フランチャイズは厳密なる証書となりがちである。なぜなら，フランチャイズは，地方自治体と公益企業との間で契約によって公益企業を規制するように試みられたものである。それゆえ，フランチャイズの契約内容（条項）は，その契約書にしっかりと記載されるべきものであるというはいうまでもない。したがって，第一に，存続期間が契約され記載されなければならない。第二に，サービスの質が契約され記載されなければならない。すなわちサービスの質が安全で信頼のおけるものであるかどうかの基準が明記されていなければならない。その他に以下のような条項がフランチャイズ条項として明示されていた。

- ㉑ フランチャイズ保有者に対する特別な課税。
- ㉒ 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，街路に撤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。
- ㉓ 公益企業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。
- ㉔ 労働争議が起きた場合の為，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，フランチャイズ条項の中に，仲裁または調停の機構設置の規定化。
- ㉕ 料金規定（料金の定期的改訂を認めていない）。
- ㉖ 企業の公開性という意味から，公益企業の財政状態，営業成績を明らかにするため一般企業が行ってきたと同様に，標準的な会計報告を義務づける規定。
- ㉗ 公正な価額で公益企業財産を買い上げることを前提とした他の株式会社への営業譲渡規定。
- ㉘ ㉓と同じ前提での公有化についての規定。

## 第4節 電気事業法の制定

電気事業に対する規制は，前述したようにいろいろ試みられてきたのである

が、政府は、一層、中央集権的に電気事業を監督強化するとともに当該事業を保護助成する方針を固めた。なぜなら、日清（明治27年・28年）・日露戦争（明治37年・38年）を契機とした経済発展の結果、産業用動力需要と電燈需要との拡大とともに電気事業サービスは、漸次、一般化され、日常不可欠な利益となってきた。それゆえ、電気事業を保護助成していくことが「豊富で低廉な電力供給」につながるものであるという考え方を政府は、ますます抱くようになってきた。しかるに、このような状況を解決していくためには、従前までの諸制度をできるだけ統一化した電気事業法を制定し、施行させることによって、中央集権的に電気事業を保護助成していくことが、政府にとって最良であると認識した。

かくして、電気事業法の主たる制定目的は、上記から推論されるように、保安規制を強化することを目的としたものでなく、また公益事業的規制を目的としたものでもなかった。その主目的は、同法に土地収用法的な内容を導入させることによって、電気事業会社の建設が促進され、制度的に各電気事業会社を保護し、発展させることにあった。すなわち、各電気事業会社はその需要拡大に照応して営業施設を拡大する場合、土地収用法の適用だけでは業務煩雑や施設の遅れをとまらうだけでなく、土地等の買収や公用地の使用に際し、所有者や監理者からの対価や報償が法外に要求されることが予想されるからであった。それゆえ、電気事業法に土地収用法的な内容を直接導入する<sup>(1)</sup>ことが、結果として、各電気事業会社を保護し、発展させることに繋がるという理由から、土地収用法的な内容を具備した電気事業法を制定しようとしたのであった。

政府の電気事業法制定の第一義的目的は、前述したとおりであるが、第26回帝国議会（明治42年12月22日～明治43年3月24日）の同法案提出理由の一部に「……斯ノ如ク事業ノ経営上諸般ノ権利ヲ認メタル所以ノモノハ公益ニ関係アルニ因ルモノナルヲ以テ事業者ヲシテ独リ利益ヲ専ラニセシムルノ弊ヲ防止スルハ監督上亦必要ノコトニ属スルニ依リ電気供給料金ノ制限ニ関スル規定ヲ設ケタリ。……」<sup>(2)</sup>ということが記載されている。しかるに、この記載部分から次のようなことが推論される。すなわち、公益企業として地域独占的傾向をもつ

電気事業会社が経済力を支配し不当な料金を課すことをしないように、政府が料金の許可制を第二義的にしろ意図していたことが推論される。それゆえ、同法案の第一義的内容は、電気事業保護助成であったし、第二義的内容は、すでに明治35年の電気事業取締規則改正の中で顕在化しようになった公益事業規制の内容を顕在化したことであった。

かくして、このように2つの目的をもつ同法案を、政府は議会や国民に広く深く理解してもらおう努力をあまりすることなく、第26回帝国議会で成立させようとした。第一義の意味をもつ諸条項は、両議院で多少の修正をもって承認されたが、第二義の意味をもつ諸条項は、貴族院で可決、衆議院で否決され、同法案は不成立に終わった。

第27回帝国議会（明治43年12月20日～明治44年3月26日）への政府の電気事業法案は、第26回帝国議会で修正された部分を改めた以外、変更することなく提出された。すなわち、料金の認可制条項は、第26回帝国議会に提出された第6条「第1条第1号の電気事業者ハ料金其ノ他電気供給ノ条件ヲ定メ主務大臣ノ認可ヲ受クベシ、之ヲ変更セムトスルトキ亦同ジ」のとおり、修正されることなく提出された。しかし、慎重な審議の結果、第6条は「主務大臣ハ公益上必要アリト認メタルトキハ電気事業者ニ対シ料金ノ制限其ノ他電気供給ノ条件ニ関シ必要ナル命令ヲ為スコトヲ得」のように修正された。この修正内容は、自由主義経済体制上、料金決定を需給当事者間の契約に委ねることを原則としつつ、政府原案の認可制の趣旨である公益事業規制（需要者保護規制）を十分に生かした内容であった。その上、政府が公益上必要と認めるときには、料金制限等につき命令を出すことができ、その命令に違反した場合、第20条「本法又ハ本法ニ基キ発ル命令ニ依リ許可又ハ認可ヲ受ケテ為スベキ行為ヲ許可又ハ認可ヲ受ケズシテ為シタル者又ハ第六條ニ依ル命令ニ違反シタル者ハ千円以下ノ罰金ニ処ス」で罰則を科している。

かくして、前述のような紆余曲折をへて、電気事業法は、明治44年3月29日公布され、同年10月1日施行された。以下にその条文と概要を示せば、次のようになる<sup>(3)</sup>。

法律第55号（明治44年3月29日）

### 電気事業法

第一条 本法ニ於テ電気事業ト称スルハ左（この場合下）ニ掲グルモノヲ謂フ  
一、一般ノ需要ニ応ジ電気ヲ供給スル事業

二、一般運送ノ用ニ供スル鉄道又ハ軌道ノ動力ニ電気ヲ使用スル事業

この条文は、明治35年の電気事業取締規則改正で、電気事業が公益事業であると示したことを再確認し、さらに一般運送に電気を使用する事業まで電気事業を拡大したものである。

第二条 本法ニ於テ電気工作物ト称スルハ電気ノ供給又ハ使用ノ為施設スル水路、貯水池、器具、機械、電線路及其ノ他ノ工作物ニシテ電気事業ノ用ニ供スルモノヲ謂フ

前項ニ於テ電線路ト称スルハ電気ノ伝送ニ用ヒル電気導体及之ヲ支持シ又ハ保蔵スル工作物ヲ請フ

この条文は、電気の供給使用に要する全ての電気工作物を定義したものである。

第三条 電気事業ヲ営マントスル者ハ勅令ニ別段ノ規定アル場合ヲ除クノ外主務大臣ノ許可ヲ受クベシ

この条文は、事業経営は原則として主務大臣の許可を要するとした内容で、保安規制以上に公益事業規制の意味が導入されているものである。

第四条 電気事業者ハ命令ノ定ムル所ニ依リ行政官庁ノ認可ヲ受ケタル後ニ非ザレバ工事ニ着手シ又ハ電気工作物ノ使用ヲ為スコトヲ得ズ

この条文は、工事着手と電気工作物使用の認可を定めた規定であり、保安規制である。

第五条 電気事業者ハ主務大臣ノ指定スル期間内ニ其ノ事業ヲ開始スベシ

主務大臣ハ正当ノ事由アリト認ムル場合ニ限り前項期間ノ伸長ヲ許可スルコトヲ得

電気事業者指定ノ期間内ニ事業ヲ開始セザルトキハ電気事業ノ許可ハ其ノ効力ヲ失フ

この条文は、事業を経営する意思もないのに事業許可を取得し、それを譲渡して利益を獲得することを阻止した条文である。それゆえ、この条文は電気事業の健全な発展と公衆への健全なサービス供給を目途とした条文である。その意味で、保護育成規制であるし、公益事業規制でもある。

第六条 主務大臣ハ公益上必要アリト認メタルトキハ電気事業者ニ対シ料金ノ制限其ノ他電気供給ノ条件ニ関シ必要ナル命令ヲ為スコトヲ得

この条文は第26・27回帝国議会で最も問題となった箇所であったので、すでに詳細に論述した。しかるに、ここでは割愛する。この条文は、公益事業規制であるということは言うまでもない。

第七条 電気事業者ハ電気工作物ノ施設ニ関スル測量又ハ工事ノ為必要アルトキハ他人ノ土地ニ立入ルコトヲ得比ノ場合ニ於テハ予メ行政官庁ノ許可ヲ受ケ且少クトモ五日前ニ市町村長ニ通知シ市町村長ハ之ヲ告示シ又ハ其ノ旨土地ノ占有者ニ通知スベシ

電気事業者ハ電気工作物ノ修理又ハ巡視ノ為必要アルトキハ命令ノ定ムル所ニ依リ其ノ工作物ヲ施設セル他人ノ土地又ハ建造物ニ立入ルコトヲ得但シ日没ヨリ日出迄ノ間ニ於テハ危険急迫ノ場合ニ非ザレバ占有者ノ意ニ反シテ邸宅其ノ他建造物ニ立入ルコトヲ得ズ

この条文は、他人の土地への立入り規定であり、土地収用法的な規定であり、保護育成規制である。

第八条 電気事業者ハ電線路ノ施設及保守ニ障害ヲ及ボスベキ竹木其ノ他ノ植物ヲ伐除又ハ移植スルノ必要アル場合ニ於テ其ノ所有者ト協議調ハズ又ハ協議ヲ為スコト能ハザルトキハ行政官庁ノ許可ヲ受ケ之ヲ伐除シ又ハ移植スルコトヲ得比ノ場合ニ於テハ電気事業者ハ予メ其ノ旨所有者ニ通知スベシ

危険急迫ノ場合ニ於テハ電気事業者ハ前項ノ規定ニ拘ラズ直ニ竹木其ノ他ノ植物ヲ伐除又ハ移植スルコトヲ得比ノ場合ニ於テハ遅滞ナク其ノ旨行政官庁ニ届出テ且其ノ所有者ニ之ヲ通知スベシ

この条文は、植物の伐採規定であり、前条と同様に保護育成規制である。

第九条 電気事業者ハ河川、橋梁、溝渠、道路、堤防其ノ他公共ノ用ニ供セラ

レル土地ノ地上又ハ地中ニ電線路ヲ施設スル必要アルトキハ其ノ効用ヲ防ゲザル限度ニ於テ管理者ノ許可ヲ受ケテ之ヲ使用スルコトヲ得

前項の場合ニ於テハ電気事業者ハ管理者ノ定ムル所ニ依リ使用料を納ムベシ

監理者タル地方行政庁ニ於テ正当ノ事由ナクシテ第一項ノ許可ヲ拒ミタルトキ又ハ管理者ノ定メタル使用料ノ額ヲ不相当ナリトスルトキハ主務大臣ハ電気事業者ノ申請ニ依リ使用ヲ許可シ又ハ使用料ノ額ヲ定ムルコトヲ得

この条文は、公共用の土地使用規定であり、特に市町村との報償契約との関係から生成したものである。いわゆる、これまで各事業者と各公共団体の契約であったものを、この条文で統一的に許可制にした。そして、使用料等のトラブルが生じた場合、主務大臣の決定を申請することとした。しかし、この条文が制度化されたにもかかわらず、報償契約は昭和になっても、まだ存在していた。したがって、この条文も保護育成規制である。

第十条 電気事業者ハ必要アルトキハ現在ノ使用方法ヲ防ゲザル限度ニ於テ他人ノ地上ノ空間若ハ地中ニ電線路ヲ施設シ又ハ建築物ノ存在セザル他人ノ土地ニ電線ノ支持物ヲ建設スルコトヲ得

電気事業者前項ノ規定ニ依リ他人ノ土地ヲ使用セムトスル場合ニ於テ其ノ所有者及占有者ト協議調ハズ又ハ協議ヲ為スコト能ハザルトキハ其ノ使用ノ範囲ヲ定メ豫メ地方長官ノ許可ヲ受ケテ其ノ工事ニ着手スルコトヲ得此ノ場合ニ於テハ少クとも五日前ニ其ノ旨土地ノ所有者及占有者ニ通知スベシ

この条文は、他人の土地使用の規定である。電気事業法にこのような土地収用法的な規定が導入された理由は、電気事業はあまりにも他人の土地使用が多すぎるため、旧土地収用法の適用では、事務が煩雑すぎて事業経営が円滑にいかないからであった。

以上のような意味から、この条文は、保護育成規制である。

第十一条 電線路ヲ施設シタル土地ノ近接地又ハ前条ニ依リ電線路ヲ施設シタル土地ノ所有者又ハ占有者ハ土地ノ使用方法ヲ変更スル為必要アルトキハ命令ノ定ムル所ニ依リ電気事業者ニ対シ障害ノ予防又ハ除却ニ必要ナル方法ヲ

### 施スコトヲ請求スルコトヲ得

前項ノ工事ニ要スル費用ハ電気事業者ノ負担トス但シ其ノ工事ヲ為シタル後正当ノ事由ナクシテ予定ノ変更ヲ為サザルトキハ請求者ノ負担トス

この条文は、電線路を施設せられた土地所有者等からの障害の予防・除却の請求権に関する規定である。しかし、不当な目的での請求権を防いでいる。上記の条文を広範に解釈すると、一応、土地所有者の権利を擁護しているが、本質的には、事業者保護育成規制である。

### 第十二条 第七条第八条及第十条ノ場合ニ於テ現ニ生ジタル損失ハ電気事業者之ヲ補償スベシ

前項ノ補償金額ハ許可ヲ為シタル行政官庁ニ於テ之ヲ裁定ス裁定ニ不服アル者ハ其ノ通知ヲ受ケタル日ヨリ三月内ニ通常裁判所ニ出訴スルコトヲ得

行政官庁ハ必要ト認ムルトキハ電気事業者ヲシテ損失ノ補償ニ充ツベキ金額ヲ供託セシムルコトヲ得

この条文は、第7条、第8条、第10条の補償に関する規定である。いわゆる、第7・8・10条の特権を補完する規定であり、すべて事後補償である。また同規定は実害の補償のみで、使用権の対価の支払いを認めていない。その意味でこの条文は保護育成規制である。

### 第十三条 電気事業者ハ地中電気工作物ヲ施設スル場合ニ於テ他人ニ属スル地中電気工作物ノ位置ヲ変更スル必要アルトキハ当該工作物ノ効用ヲ妨ゲザル限度ニ於テ其ノ位置ヲ変更シ又ハ其ノ工作物ノ所有者ヲシテ其ノ変更ヲ為シムルコトヲ得

前項ノ場合ニ於テハ主務大臣ノ許可ヲ受クベシ

この条文は、地中電気工作物相互間の位置変更規定である。今日のように電気事業会社が地域独占化しておらず、同一地域に多重供給が容認されていたので、後でその地域にサービス供給する電気事業会社は、既存会社の工作物の位置を動かされなければならないことも生ずる。その場合、当事者間では調整が困難であるので主務大臣に決定権を与えたのである。それゆえ、この条文は、保護育成規制と保安規制を意味する。



第十四条 主務大臣ハ工事上止ムヲ得ズト認メタル箇所ニ限り電気事業者ニ対シ電線路ノ共用ヲ命ズルコトヲ得

この条文は、13条とは逆に電線路の重複によって危険が生ずるような箇所に限り、事業者間の電線路の共用を主務大臣が命ずるようにした規定である。元は付帯命令書に規定せられていた。この条文は保安規制を意味している。

第十五条 電気工作物相互間及電気工作物ト其ノ他ノ工作物トノ間ニ於ケル障害ヲ防止スル為ニ必要ナル施設ハ命令ヲ以テ之ヲ定ム

この条文は、電気工作物相互間および電気工作物と他の工作物との障害防止に関する規定である。この条文に基づいて、電気工事規程（後の電気工作物規程）が制定された。しかるに、この条文もまた保安規制を意味している。

第十六条 前三条ニ依ル工事ニ関スル費用ノ負担其ノ他ノ条件ハ命令ヲ以テ定ムルモノノ外当事者間ノ協議ニ依ル協議調ハザルトキハ主務大臣之ヲ裁定ス

この条文は、第13・14・15条の工事費用負担規定であり、これらの条文の補充規定である。それゆえ、この条文もまた保安規制を意味している。

第十七条 第一条ニ掲グルモノノ外電気ヲ供給又ハ使用スル事業ニ関シテハ勅令ノ定ムル所ニ依リ本法ノ規定ヲ準用スルコトヲ得

この条文は、準用事業規定であり、自家用電気事業や御・特定電気供給事業などが対象となる。

第十八条 電気工作物ヲ損壊シ之ニ物品ヲ接触シ又ハ其ノ他ノ方法ヲ以テ電気ノ供給又ハ使用を妨害シタル者ハ五年以下ノ懲役又ハ千円以下の罰金ニ処ス前項ノ未遂罪ハ之ヲ罰ス

この条文は、サービス供給妨害罪規定である。電気事業会社は、継続安定サービス供給を義務化されていることから、この条文は公益事業規制を意味する。

第十九条 電気事業者ノ承諾ヲ得ズシテ濫ニ電気工作物ノ施設ヲ変更シタル者ハ二百円以下ノ罰金又ハ科料ニ処ス

この条文は、施設変更罪規定である。この意味は無断変更による危険防止とサービスの継続安定供給を目的としている。それゆえ、この条文は、保安規制

と公益事業規制を意味している。

第二十条 本法又は本法に基キ発スル命令ニ依リ許可又ハ認可ヲ受ケテ為スベキ行為ヲ許可又ハ認可ヲ受ケズシテ為シタル者又ハ第六条ニ依ル命令ニ違反シタル者ハ千円以下ノ罰金ニ処ス

この条文は、無許認可事業者に対する罰則と第6条違反に対する罰則であり、公益事業規制を意味する。

第二十一条 電気事業者ハ其ノ代理人、戸主、家族、雇人其ノ他ノ従業者ニシテ其ノ業務ニ関シ本法又ハ本法ニ基キテ発スル命令ニ違反シタルトキハ自己ノ指揮ニ出テザルノ故ヲ以テ其ノ処罰ヲ免ルルコトヲ得ズ

この条文は、代理人等のなした違反に対して電気事業会社に加えられる罰則であり、単なる罰則規定であると理解できる。

第二十二条 明治三十三年法律第五十二号（法人ニ於テ租税ニ関シ事犯アリタルトキ処罰ノ制）ハ本法又ハ本法ニ基キテ発スル命令ニ依ル犯罪ニ之ヲ準用ス

この条文は、電気事業会社（法人）が租税法規を犯した場合、明治33年法律52号を準用する規定であり、単なる罰則規定であると理解できる。

#### 付測

本法施行期日ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

本法施行ノ際現ニ電気事業ヲ営ム者又ハ本法施行前ニ於テ電気事業経営ノ許可ヲ受ケタル者ハ第三条ニ依リ許可ヲ受ケタル者ト看做ス

これまでの電気事業法の考察から、次のようなことが指摘される。すなわち、同法は、従来の保安規制から、電気事業保護育成規制を中心として公益事業規制も加味されたものとなっているということである<sup>(4)</sup>

かくして、上記の内容をもつ電気事業法制定の契機は、「電燈需要のめざましい増加」と「日清・日露戦争による産業の発達に照応した産業の電化率の向上」によって、「豊富で低廉な電気事業サービス供給」が社会全体にとって、必然的となってきたことに由来する。すなわち、このような必然化を背景として、政府は、電気事業の監督・助成を一層強化するような電気事業法を制定す

ることによって、電気事業を一層発展させる方途を見出そうとしたのである。いわゆる、電気事業の将来性を念頭におき、主として保護育成規制の内容を同法に導入しながら、一方では、電燈需要が必ずしも当時としては、一般公衆にとって一般化されていなかったにもかかわらず、電気事業を公益事業として法制的に位置づかせるため、監督規制や公益事業特権に関する規定も副次的に同法に導入されたのである。

かくして、このように電気事業保護育成規定を中心とした規定に副次的に公益事業規定が導入された電気事業法ではあるが、利害関係のある一般公衆、電気事業会社、産業界を同法は調整することができると、政府は確信した。そして、近い将来、同法は、電気事業の発展に、より一層、資するようになるという考え方を抱かせたのである。

(注)

- (1) ①公共用物及び私人の土地に対する占用、立入、並びに植物の伐採権を同法に導入するようにすること。  
 ②電気事業者が電気工作者を新設する場合、相手方の既存の建造物は、新設しようとする電気工作物より既得権があり優位であることは、当然である。しかし、その既存の建造物に対しても土地収用のような特権を認めないというのでは、均衡ある電気事業発展にならないというので、両者の協議及び主務大臣の裁定という方法を同法に導入するようにすること。
- (2) 酒井節雄編、前掲書『電気事業法制史』電力新報社、昭和40年、p. 74.
- (3) 官報第8328号、明治44年4月30日(木)、pp. 729-731.  
 酒井節雄編、前掲書、pp. 78-87.
- (4) 従来の電気事業取締規則の中で、法律化すべき部分(電気事業保護育成規制を中心として公益事業規定も加味されている部分)は、電気事業法(法律第55号、明治44年3月29日)に移され、手続部分は電気事業法施行規則(通信省令第25号、明治44年9月5日)に移され、保安部分は電気工事規定(通信省令第26号、明治44年9月5日)に移された。それゆえ、保安規定的内容は、電気事業法において少なくなっている。

## 第5節 電気事業の拡大と競争激化

### 1 電気事業の拡大

第一次世界大戦（大正3年～7年）を契機として、わが国は、さらに工業化が進展し、特に重化学工業が発達した。それにともない産業動力用として、電力需要増（第3-1表）は著しかった。その具体的な理由としては、次のようなことが指摘される。

- ④ 明治40年頃から水力発電の開発が進展して、電力料金が低廉化したこと。
- ⑤ 第一次世界大戦後の石炭の高騰によって、企業は産業動力を汽力から電力に切り替えたこと。
- ⑥ 電気化学や電気冶金という工業技術の向上により、電力が電解・電熱用としても利用されるようになったこと。

一方、電燈需要は景気変動に影響されることなく増加した。いわゆる電燈は市民にとって、石油燈やガス燈に替って生活必需用役となってきた。とくに

- ④ 大規模水力発電開発等による電気料金の低廉化や
- ⑤ 電球が従来のカーボン電球からタングステン電球に改良されたことによる電気消費量の減少、耐久性、照明度の向上によって、電燈普及率（第3-2表）は著しく、電燈照明の生活必需用役化は急速に進行した。

### 2 電気事業会社間の競争激化

第一次世界大戦が終了し、大戦中の好景気の後、過剰な設備投資に対する株式投資や生糸・綿糸などの思惑売買の投機が先走り、信用膨張が極度に達したこと等により、株式・商品市場は大正9（1920）年3月、大暴落となった<sup>(1)</sup>。更に大正12年には関東大震災がおり、経済活動はますます沈滞を余儀なくされたのである。

かくして、この第一次世界大戦後の不況は、少なからず電気事業業界にも影

第3-1表 電化率・汽力率の変化

年次	総馬力数 (電気業を除く)	電化率		汽力率	
		電動機馬力数 (電気業を除く)	電化率 (%)	蒸気機関馬力数 (電気業を除く)	汽力率 (%)
明治38年	211,839	35,281	16.7	149,207	70.4
39	203,328	19,207	9.4	154,345	75.9
40	244,753	21,438	8.8	192,312	81.1
41	323,976	42,854	13.2	229,432	70.8
42	280,552	37,396	13.3	182,626	65.1
43	463,348	87,463	18.9	280,626	60.6
44	615,141	170,058	27.6	329,109	53.5
大正元	604,343	155,949	25.8	331,805	54.9
2	769,008	265,234	34.5	268,579	47.9
3	547,537	164,924	30.1	223,889	40.9
4	632,896	200,344	31.7	223,317	35.4
5	746,242	270,979	36.3	299,489	40.1
6	1,168,747	599,339	51.7	234,746	20.1
7	1,390,876	859,563	61.8	249,613	17.9
8	1,366,527	794,333	58.1	298,431	21.8

(注) 小山弘健, 上林貞次郎, 北原道貫共著『日本産業機構研究』

上林貞次郎稿「日本工業電化発達史」伊藤書店, 昭和18年, p. 235より転載

響を与えた。すなわち、資金不足から建設が困難となった水力発電の新規電気事業会社や、需要者獲得に破れた会社や、原料コスト高から経営困難となった火力発電中心の会社等が大きな影響を受けた。そして、第一次世界大戦後の景気反動の結果として、産業界においては、既存企業の再整理が行なわれ、強大な企業に吸収合併されるというトラスト形態が形成されてきた。もちろん、電気事業会社間においても、漸次、発送電系統の連絡網強化による合理化を目的とする要求などを背景として、資本金の強い企業へ吸収合併されるというトラスト形態が形成されてきた。

第3-2表 電燈需要の発展

年次	需要家数	白熱燈箇数(箇)	電気力 (KW)	従量燈供給量 (KW/h)	普及率 (%)
大正元年	1,595,474	4,092,919	118,026		15.7
2	2,180,604	5,593,209	144,779		
3	2,730,638	6,992,885	158,946	23,577	
4	3,051,925	7,536,930	166,259	22,684	
5	3,744,141	9,034,182	191,376	26,473	
6	4,243,430	10,316,287	193,001	32,019	
7	4,860,978	11,899,102	201,986	40,360	
8	5,694,506	14,166,150	237,234	51,895	
9	6,423,857	16,135,397	279,308	77,894	57.9
10	6,985,845	18,113,149	327,700	100,471	
11	7,899,718	20,521,772	401,659	134,631	
12	8,305,218	21,687,042	430,014	141,947	
13	8,796,991	24,446,868	556,211	153,299	
14	9,652,053	27,319,817	574,268	287,810	81.3
昭和元	10,165,739	30,158,427	683,584	376,638	

(注) 小竹即一編『電力百年史(前)』政経社, 昭和55年, p.304. より転載。

こうした社会経済環境を背景として、政府は大正9年6月に通信省電気局長名で地方長官宛に「電気事業の合同に関する件」の通達を発したほか、当時の通信大臣野田卯太郎は、資金の融通を円滑にして工事を進捗させ、送電の統一、電力の流用等によって電気供給を豊富にするためには、電気事業会社間の合同を大いに促進しなければならないと主張した<sup>(2)</sup>。こうした電気事業会社間の合同の進展の結果、電力網が地域的拡大をして、5大電力会社といわれた東京電燈、宇治川電気、大同電力、日本電力、東邦電力の各社が、電気事業を強力に支配するようになった。

しかしながら、上記のように電気事業会社間において企業合同が、展開されたにもかかわらず、電気事業会社数が、大正元年の521社から大正15年の810社

へと逐年増加していることは<sup>(3)</sup>、特筆されるべきことである。その理由として次のようなことが指摘される。

- ④ 電気事業法制定を契機とした電気事業保護育成政策を背景として、新規電気事業会社の許可が容易であったこと。
- ⑤ 公益事業特性としての地域独占が、各電気事業会社にあまり考慮されず、自由競争が支配的であり、同一地域に供給重複などもめずらしくなかったこと。
- ⑥ 電気に対する潜在的需要があったこと。

すなわち、経済不況という社会経済環境下で、産業動力用としての電力需要は微増であったものの、電燈普及率は経済不況に影響されることなく、第3-2表に示されているように大正元年の15.7%から大正14年の81.3%に急増し、電燈は市民の生活必需用役として位置づけられ、その需要は増加の一途を辿るようになったのである。

かくして、電気事業会社数の通増という現象があったにもかかわらず、トラスト形態が形成されている状況下で、前述したように5大電力会社といわれた東京電燈、日本電気、宇治川電気、大同電気、東邦電気の各社は、中小規模の電気事業会社を吸引合併することによって、電力網を地域的に拡大して、電気事業を強力に支配するようになった。また、上記のようなトラスト形成と平行して、京浜、京阪神、名古屋という電力大消費地において、5大電力会社による市場拡張の激化が、第3-3表に示されているように、大正末期から昭和初期にかけて、約10年間も繰り広げられた。

第3-3表 5大電力会社による市場拡張戦

当 事 者	競争市場	競争開始 年・月	妥協成立 年・月	紛争の原因	結 果
日本電力対 東邦電力	中京地方	大正 12年8月	大正 13年3月	日電の大都市進出第 一步、東邦電力の地 盤名古屋市場への進 出	日電、名古屋へ 供給権を確立
日本電力対 宇治川電気	関西地方	大正 14年8月	昭和 7年10月	宇治電が大同の阪神 進出を恐れ、大同と 受電協定し日電との 契約条件を破棄しよ うとしたため	日電、宇治電と の売電回復
東京電燈対 東京電力	関東地方	大正 15年5月	昭和 2年12月	東邦の東京電燈市場 への乗込	東京電燈と東京 電力（東邦電力 の子会社）の合 併、東邦は東電 の大株主となる
東京電燈対 東邦電力	中京地方	昭和 2年12月	昭和 5年10月	東京電燈の名古屋市 場への反攻	東邦へ東電名古屋 供給権の譲渡
日本電力対 東京電燈	関東地方	昭和 4年5月 昭和 7年7月	昭和 6年11月 昭和 7年10月	日電の大都市進出第 二歩	日電の関東地方 供給成功
大同電力対 東京電燈	関東地方	大正 14年 昭和 4年11月 昭和 9年6月	昭和 4年10月 昭和 6年7月 昭和 9年11月	大同の関東市場進出	紳士協定の改 訂、大同の売電 継続と料金引下 げに成功
大同電力対 宇治川電気	関西地方	昭和 7年11月	昭和 8年8月	宇治電が日電より受 電を回復し、従来の 契約を破棄	大同の売電存続 と料金引下げに 成功、関西供給 確立

(注) 小竹即一編『電力百年史(前)』政経社、昭和55年、p.383より転載。



(注)

- (1) 拙著『現代日本の企業形態』白桃書房，昭和59年1月，pp. 148-149.
- (2) 東京電力社史編集委員会編『東京電力30年史』東京電力(株)，昭和58年3月，p. 56.
- (3) 酒井節雄編，『電気事業法制史』電力新報社，昭和40年，pp. 94-95.

## 第6節 公益事業規制への漸進的顕在化現象

### 1 電力統制への動きと臨時電気事業調査会

電気事業会社間におけるトラスト形成と5大電力会社の市場獲得競争は、電力会社の整理、電力・電燈の普及、サービス改善等のメリットをもたらした。しかし、他方においては、過剰施設や過剰電力をかかえての採算を無視した同業者間の料金値下げ競争や同業者競争地域と独占地域との料金不平等などの弊害を招いた<sup>(1)</sup>。このような弊害は、電気事業会社のみならず、需要者、債権者としての金融機関、政府などの利害関係者に国家的損失をもたらすものとして認識されるようになり、ある程度の電力統制の必要性を痛感させたのである。

しかるに、上記のような各界各層の電力統制の唱導によって、政府は昭和2年3月、逓信省電気局内に臨時電気調査部を設置した。設置の趣旨は、以下のとおりであった。「惟うに電気事業として重大なる使命を完うせしむべき電力統制方策の要諦は事業経営の合理化即発電水力の経済的且合理的開発、火力設備の適当なる併用、統一送電網の施設に依り電力原価を低下し、以って低廉なる電気を豊富且つ公正に配給するに在り。而して之が目的を達成せむが為には、事業の経営並びに監督に付従来より一層国家本位の政策を加味すること必要にして、単に個々の事業者の意思に任ぜず、強制権を伴う規律ある統制を行うは蓋し己むを得ざる所なり。一方事業の統一整理を行うとともに……以て事業の円滑なる発達を助成し、公益事業たるの実を挙げざるべからず<sup>(2)</sup>」すなわち、この設置趣旨の意味は、低廉な電気を豊富かつ公正に配給するためには電力統

制を実施しなければならないということであった。また、調査対象者として、全国主要83電気事業者が選ばれ、調査事項として、企業形態、電力需給調節、供給区域、料金、水利使用、送電線路施設、事業資金という事項が対象となった。

かくして、委嘱された電気業界のエキスパートが、1年半にわたり調査・審議・検討した後、報告書が作成された<sup>(3)</sup>。更にこの報告書に通信省で検討が加えられ、諮問内容が作成された。この諮問内容は、昭和4(1929)年1月発足した臨時電気事業調査会(通信大臣の諮問に応じて電気事業の統制に関する事項を調査・審議する機関)に諮問されることになった。同調査会は、発足以来、1年3ヶ月にわたって、諮問内容に慎重審議を重ね、昭和5年4月、答申をしたのである。

諮問と答申の概要は次のとおりである。

(一)〈諮問〉主務大臣が、電力統制上の必要から、発電および送電予定計画を決定したり電気事業者に電気工作物施設等について命令を下すことが、可か否か。

〈答申〉可となる。

(二)〈諮問〉電気供給区域は原則として独占であることが、可か否か。

〈答申〉電気供給区域は原則として独占であるべきであるが、需給の調節をはかるため、大口電力の供給に限り、特定供給の許可を認める。

(三)〈諮問〉電気料金その他の供給条件の設定変更において、主務大臣の認可を必要とするか否か。

〈答申〉必要とする。

(四)〈諮問〉電気を供給する事業を電気事業とすることが、適当か否か。

〈答申〉適当とする。

(五)〈諮問〉電気事業の発展を期して、水力を発電に利用するため、水力発電法を制定することが、可か否か。

〈答申〉可とするが、利水と治水の国家的見地から、水力発電事業者に対する許可等については、主務大臣は内務大臣、農林大臣と協議しなければ

ならない。

(六)〈諮問〉電気事業の統制に関する重要事項につき、主務大臣の諮問に応ずるための電気委員会を設置する必要があるか否か。

〈諮問〉必要とする。ただし同委員会の組織権限を明確にしておくこと。

電力統制への動きの中での上記の臨時電気事業調査会の答申から、その内容を推論するならば、次のようなことが指摘される。

第一、料金認可制や電気委員会の設置等の公益事業規制が強化され、さらに供給地域独占ということが容認されたということである。供給地域独占は、今日でこそ、料金認可制等と併さった上で、自然独占という公益事業の特性として認知されているが、当時としては、料金認可と別個の内容をもつものと一般的に理解されていた。かくして、このように理解されていた状況下で、電気事業側は、料金認可等の公益事業規制と供給地域独占をセットで受け入れることを率先して主張した。すなわち、電気事業側が率先して主張した理由（なかならず料金認可制を主張した理由）は、原価の中に「適正利潤」を含める認可基準によって、高率ではなくとも安定的な利潤を獲得しうることにあった<sup>(5)</sup>。いわゆる、大正末期頃から昭和初期にかけて市場競争の激化を経験した各電気事業会社にとって、「料金認可制と供給地域独占」をセットで受け入れることは、自らも適正利潤を確保することができ、同時に「一般公衆や産業界の豊富で低廉な電力供給という要請」や「政府の電気事業統制」という社会的要請に合致することになると判断したからである。

第二、国家の電力需給調整の確立のために政府の統制を強化したことである。しかし、政府の統制が強化されたといっても、国営や一部国営に企業形態を移行して、電力国家管理を強化するというのではなく、事業経営や監督の範囲を強化することに限られていた。すなわち、同調査会の審議過程では電気事業の国営化や一部国営化という議論もあったのであるが、電気事業側の企業者精神が意気軒昂であり<sup>(6)</sup>、その上、当時の日本の経済事情や公債増発不可能性などから、企業形態に立入って統制することは不可能であった。

しかるに、同調査会の答申は、電気事業を公益事業として制度的に、政府主

導方式によって位置づけることによって、政府の意図する「電気事業統制」も、需要者側（一般公衆・産業界）の意図する「豊富で低廉な電力供給」も、供給者側（電気事業）の意図する「適正利潤」も、同時に実現されるという内容であった。

## 2 電気事業法改正

電気事業調査会の答申に基き、通信省は、早速、電気事業法改正案の作成に着手し、同改正案とその説明書を電気事業業界に昭和5年12月15日内示をした。内示を検討した業界は、翌年1月13日、通信大臣小泉又次郎宛、社団法人電気協会会長 井上敬次郎名で陳情書<sup>(7)</sup>を提出した。その主たる内容は、(一)供給地域独占を明示すること、(二)電気事業者間の料金等の紛争の場合、主務大臣が裁定することを明示すること等であった。

上記の陳情書から推察されることとして、料金その他供給条件の認可制や会計・財産状態等の政府監督強化や電気委員会の設置を容認する代償としての供給地域独占を、いかに電気事業側が獲得したかったかが伺えるのである。

かくして、同改正案は、昭和6年3月5日、第59回帝国議会で提出され、審議されたのである。審議は、当然のことながら多方面にわたって審議されたが、微細な修正を経ただけで同改正案は、成立し<sup>(8)</sup>、同年4月1日公布、翌（昭和7）年12月1日から施行された。

改正された電気事業法は38条から成り、その主たる改正内容は、次のとおりである<sup>(9)</sup>。

- ② 主務大臣は、公益上必要ある場合、電気設備の効用増進や電気需給調節のため、電気工作物の施設の変更や電気の流用等を電気事業者に命令できるようにしたこと。
- ③ 電気料金その他供給条件の届出制を認可制に改正したこと。
- ④ 主務官庁の業務監督力の充実を図るべく、各種の規定が設けられたこと。
- ⑤ 電気委員会を創設して、統制事項の調査・審議・裁定等について慎重・公正を期したこと。

- ⑥ 社債発行の限度を拡大したこと。
- ⑦ 電気工作物の施設のため各種の特権規定を拡大し、或は整備したこと。
- ⑧ 卸売電気事業が新たに規制されたこと。
- ⑨ 正当な理由がなければ、電気供給を拒否できないという電気事業者の供給義務を明文化したこと。
- ⑩ 主務大臣の認可を受けなければ、事業譲渡又は合併を行うことができないようにしたこと。
- ⑪ 国は公益上必要とした場合、電気事業を買収できるようにしたこと。
- ⑫ 従来、勅令又は省令に委せられていた多くの事項を法律中に整頓したこと。

かくして、上記のような内容の改正電気事業法によって、電気事業に対する政府規制は法制上明確に強化された。それと同時に電気事業は公益事業として、漸次、法制上整備されてきた。たとえば、次のようなことは、そのことを顕著に示している。

- ① 供給条件が認可制に改められ、また主務大臣が需給調節のため、命令できるということは、供給地域独占が同改正法に明示されなかったものの実質的には供給地域独占が容認されていることであり、それだけ競争が制限されるようになったことを示している。このように供給地域独占を間接的表現ながら容認するということは、公益性にもつながることを法制的にも表示したことを意味している。すなわち、電気事業のように生活に必需な用役を供給し、かつ設備投資が巨額で資本回転率が極めて小さい設備投資産業に対して、一方で料金や供給条件等の許可制を採用することによって規制を課し、他方で何らかの形で供給地域独占を容認することが、結局、需要者側が望む豊富で低廉な電気供給（需要者保護）に連結するようになり、公益性につながるようになるということを法制上からも示されたのである。
- ② 料金については、認可制が採用され、しかもその適正を期するため原価主義が採用されるようになった。

- ㉞ 電気事業会社が供給するサービスの必需性にかんがみ、安全かつ継続的サービス供給義務が、電気事業会社に課せられることとなった。
- ㉟ 電気事業が健全に発展し、かつ独占の弊害を需要者にもたらさないように、また、電気事業に関する重要事項に公正な処理がなされるように電気委員会が設置された。

これまでの論述から改正電気事業法を概観するならば、政府が従前の電気事業法を根本的に改正した目的は、電気事業統制を強化して国家経済の基礎となる産業動力を低廉にして安定的に供給させることにあったということである。しかし、上記の目的を達成するためには、法制上、単に統制のための統制を強化するのではなく、その統制が公益企業規制の意味をもった公益企業的監督規制でなければならなかった。また、同改正法に公益事業特権に関する規定も導入されていなければ、その目的を達成することができなかった。いわゆる、政府の改正電気事業法制定の意図は、供給者側の個別の電気事業会社がイニシアティブをとって経営することができ、そして、適正利潤が確保されるような範囲内で個別の電気事業会社を規制し、需要者（一般公衆、産業界）側が供給者側の独占の弊害を受けることなく“豊富で低廉な電気サービス供給”が確保されるように公益事業規制を導入し、しかも本質的には、前述した国家目的に沿って電気事業を統制することにあった。改正電気事業法が公益事業規制よりも電気事業統制を第一義としている典型的な条項として、第29条を指摘することができる。同条は、公共団体は公益上必要と認めた場合、いつでも当該電気事業会社を買収して公企業となすことができるという条項である。すなわち、電気事業会社は公益企業というよりも、本来であるならば公企業であるべきであり、それゆえ、電力国家統制の道を多少なりとも開いておくべきであるということを第29条は意味していると推定される。

### 3 電力連盟の成立

改正電気事業法の成立と照応するかのようになり、電気事業会社間に自主統制の機運が高まってきた。すなわち、大正9（1920）年以來、不況が続き、個別の

電気事業会社は、電力需要増の鈍化と過剰設備投資によって、余剰電力をかかえ、激しい電力市場獲得競争を余儀なくされた。それゆえ、この市場競争は損益を無視するような競争となり、この競争過程で企業集中を積極的に行った大電力会社でさえ、経営が圧迫された。いわゆる、個別の電気事業会社は、同一供給地域内への設備の二重投資や原価以下の料金値下げ競争によって、収益率の低下を招き、財政状態を弱体化させた。しかし、このような経営状況の下でも、個別の電気事業会社は、経営活動を維持していくために金融機関から、膨大な資金供給を受けなければならなかった。しかも多額な資金を外債によって、調達しなければならなかった。悪いことに、外国為替相場急落にともない、外債利払の激増という危機に直面したのである。

こうした経営悪化の個別の電気事業会社に対して、内債引受や外債受託等の資金調達を通じて支配力を強めていた金融機関（三井、三菱、住友、興銀）は、その償還に不安をいだき、個別の電気事業会社に昭和7（1932）年2月、自主統制を強く要請した。この要請を契機に、同年3月、5大電力会社の代表と通信次官との構成による電力統制協議会が組織された。5大電力会社側が電力統制協議会を組織することに賛成した本当の理由は、前述の外債利払の激増にさいしての利払負担に関して共同歩調をとって金融機関に対処しようとしたことに他ならない。

かくして、上記のような状況下の電力統制協議会において、次のような5案が提示され、審議された。

- ① 5大電力会社の合併とその統制案（東京電燈案）
- ② 持株会社案（東邦電力案）
- ③ 卸売会社国営案（宇治川電気案）
- ④ 卸売・小売分業案（大同電力案）
- ⑤ 連盟組織案（日本電力案）

上記5案を慎重審議した結果、⑤案が採用され、企業形態に変更を加えることなく、電力連盟とカルテルが、昭和7（1932）年4月19日、規約の調印と同時に成立した。

電力連盟結成の第一の要因は、いうまでもなく、5大電力会社の自主的な協調を目的とした電気事業業界の自主的統制である。第2の要因としては、「金融機関による側面的援助」である。第3の要因としては、「政府の後押し」を指摘することができる。この後押しの一つの事実として、規約の調印にさいして、当事者としての5大電力会社の代表や金融機関の代表の他に、当時の通信次官大橋八郎が署名していることを指摘することができる。このように政府が電力連盟を後押しした理由は、改正電気事業法の公益事業規制を有効に機能させるためには業界の統制が必要であるとの判断があったからである<sup>10)</sup>。

以下、規約の概要は、次のとおりである<sup>11)</sup>。

- ① 連盟各社は、既契約需要家を尊重し、競争を避け、二重設備を行わないこと。
- ② 連盟各社間の電力需給契約期間（10年）満了後も、既契約締結の主旨を尊重すること。
- ③ 供給区域内では、販売料率および関連事項を協定すること。
- ④ 重複供給区域中未開業のものは、漸次、統制的に整理し、新たに重複供給区域を出願しないこと。
- ⑤ 各社間の電力融通、電気設備の共用、電力の振り替えを行うこと。
- ⑥ 連盟各社および傍系会社の5,000キロワット以上の発電所、5万ボルト以上の送電線、これに直接連絡する変電所の建設は協定によること。
- ⑦ 電力統制実行のため、電力連盟委員会を設置すること。
- ⑧ 電力連盟委員会に顧問若干名を置くこと。
- ⑨ 連盟委員会の協定が締結されないときは、顧問の裁定によること。
- ⑩ 連盟各社は電力統制の精神に基づき協定を実行し、顧問は連盟の信用と安定を助成すること。
- ⑪ 規約の有効期間を締結の日から10年とすること。
- ⑫ 他の電気事業会社が本契約に加入しようとする時は、連盟委員会の承認を必要とすること。

上記規約の主たる内容は、二重投資による競争排除という販売協定、販売料



率の協定という価格協定、発送電設備等の協定という生産協定などのカルテルから構成されている。その他に、既契約需要者の尊重、電力融通調節、二重投資排除による原価引下げ等が協定されており、それゆえに、同規約は電気事業会社間の利益維持・拡大という内容と同時に公益事業規制の内容が、包摂されている。とくに改正電気事業法の料金認可制を基盤としたこの二重投資排除は、破滅的競争<sup>(1)</sup>をなくし、需要者に原価主義に基づき、安定料金で、安全なサービス供給をなすことができるという状況を、供給者自らも努力してつくり出そうとしただけでなく、一般社会にもこのような状況を認識してもらおうと努力した表われを意味する。いわゆる、上記の二重投資排除の意味は、公益事業の特性としての地域独占性を、供給者側の個別の電気事業会社自身はもちろんのこと、需要者側にも理解していただくとする表れであったと思われる。

かくして、政府主導の電気事業統制強化を目的とする「改正電気事業法」と破滅的競争排除や継続的適正利潤確保を目的とした5大電力主導の「自主化統制の電力連盟規約」は、理論的には矛盾するものであるが、電気事業の発展に資するという意思を基礎として、施行されたのである。

すなわち、需要者側（一般公衆、産業界）の「豊富で低廉な電気サービス供給」という不変的要請に改正電気事業法と電力連盟規約を統合化させ、さらに料金認可制と供給地域独占を基礎とした同改正法の公益事業諸規制を需要者側にも供給者側にも遵守していただくことが、「改正電気事業法」や「電力連盟規約」を現実的に機能させることにつながるという判断を、政府や電力連盟が確信したことに他ならない。

(注)

- (1) 東京電力社史編集委員会編、「東京電力30年史」東京電力(株)、昭和58年3月、p. 73.
- (2) 酒井節雄編、「電気事業法制史」電力新報社、昭和40年、p108.
- (3) 企業形態に関しては、統一ある見解に達することができず、各種意見をそれぞれ併記することにした。
- (4) 調査会の委員として電気事業側から松永安左エ門、福沢桃介等数人が任命されていた。彼等は豊富な知識を背景に業界の置かれている立場や今後のあり方を主張し、

諮問に対する答申には、それゆえ、かなり業界の意見が受け入れられた。

- (5) 橘川武郎稿「電力連盟と電気委員会」『社会経済史学』第48巻第4号、昭和57年12月20日、p. 37.
- (6)◎松永安左エ門稿「電気事業」『社会経済体系9』日本評論社、昭和2年7月30日、p. 387.
- 「電気事業の経営は、之を私企業とし、国民経済の発展、国民生活の拡充に資する所あらしめねばならぬ。あくまで之を民営とし、其発展を自由ならしめねばならぬ。」と記している。
- ◎小島直記著『松永安左エ門の生涯』『松永安左エ門伝』（経済往来社内）、昭和55年10月1日、pp.606-620.
- (7) 小竹即一編、『電力百年史（前）』政経社、昭和55年、pp. 429-434.
- (8) 三宅晴輝著『日本の電気事業』春秋社、昭和26年8月20日、p. 58.
- (9) ◎官報第1275号、昭和6年4月2日（木）、pp. 82-84.
- ◎渡辺市松編、『30年史』社団法人日本電気協会、昭和28年、p. 113.
- ◎東京電力社史編集委員会編 前掲書、pp. 77-78.
- (10) 橘川武郎稿、前掲論文、p. 40.
- (11) ◎東京電力社史編集委員会編、前掲書、p. 76.
- ◎酒井節雄編、前掲書、pp. 160-161.
- (12) 電気事業のような公益事業は、設備投資産業であるので、このような産業の個別の事業会社を競争場裡におくならば、資本費用やその他の固定費が十分に回収されないで共倒れになるか、一方が倒れるかの破滅的競争となる。

## 第7節 結 び

この章において、わが国の初期の電気事業法の展開をとおして、わが国の公益事業規制がどのように位置づけられるようになったかを考察してきた。

そこで、この考察を時系列的に要約すれば、次のように整理されるであろう。

①わが国の公益事業規制は、公益事業という統一的认识があって生成したものでなく、個々の事業にとっての独特の事故や危険を防止するための警察的保安取締規則から生成したということである。しかし、この規制は単なる警察的保安規則ではなく、当該事業会社がサービス供給するさいの技術的保安規則で

あった。したがって、この典型的規則としての明治24年の電気営業取締規則には、上記のような意味を有する保安規則は導入されていたが、公益事業規制は導入されていなかった。しかし、電気事業会社（東京電燈会社）の定款には、当該会社の目的は“公衆の便益を計ることである”と明記している。このことは、東京電燈会社が自らを公益企業として明確にしていなかったものの、一般私企業とは異なる特性（市民生活に不可欠の用役を提供する属性＝不断必需性）を有している企業であることを自覚することによって、“利益の獲得をなす”以外に“社会的要請に答える”ということも、また当該会社の経営目的であるということを示したものである。

また、上記のような保安規則を所管する機関として、どこの国にも共通することであるが、わが国の場合も主務官庁が担当した。とくに、わが国の場合、明治初期、政治・行政制度において、帝政ドイツの官権主義を導入したため、その所管方法は公益事業や需要者に抵抗なく受け入れられたし、その後の公益事業規制にも官権による過干渉がもたらされるようになった。

②警察保安規則制定後、公益事業は、営業活動をするにさいし営業許可を受けなければならなくなった。この理由は、許可主義によって保安を強化する意味と、当該事業サービスの供給にさいして、公共財産使用が必然的であるので、その公共財産使用が公共の利益に反しないように公共財産を保全する意味から導入されたものである。電気営業取締規則（明治24年）に代って、その典型的規則として、明治29年の電気事業取締規則が制定されたことを指摘することができる。さらに、当時は、電気技術の進歩が著しく、保安規制中心の同規則を明治30年と明治35年に改正しなければならなくなった。なかんずく、明治35年の改正では、保安規制が強化されただけでなく、公益事業規制的内容も具備されるようになった。とくに第1条で、電気事業は一般の需要に応じなければならない事業であることを明記していることや、第10条で、不断的・継続的電気サービス供給を可能にするため、電気事業許可の申請にさいして、資本金、工事費、収支概算書を主務官庁に提出させることなどは、電気事業を公益事業として位置づけようとする兆を法制的に表わしたといえる。

③産業の発達によって、電気事業が産業動力供給事業として大きな意味をもつようになったことに伴い、電気事業は、重要産業、基盤産業として位置づけられるようになった。そこで、上記のように位置づけられた電気事業を、国家的に公益事業として保護育成しようとする機運が高まり、電気事業規制に保護育成が導入されるようになってきた。その典型的規制として、明治44年の電気事業法を指摘することができる。すなわち、同法は保護育成規制が中心であったが、料金や供給条件に関しては、主務大臣が公益上必要と認めた場合、料金の制限や供給条件について命令を下すことができるという条項も同法に導入されるようになった法律である。それゆえ、一般の需要に応じるという公益事業サービスとしての不断必需性が、明治35年の改正電気事業取締規則よりも一層、電気事業法の場合、法制上、明確となってきた。このことは、産業界にとって「豊富で低廉な電力供給」が必需となったことに由来する。いわゆる、このような必需化を背景として、電気事業の将来性を念頭におき、保護育成規制の内容を主として同法に導入しながら、一方では、電燈需要が必ずしも当時としては一般公衆にとって普及されていなかったにもかかわらず、電気事業を公益事業として法制的に位置づかせるため、監督規制や公益事業規制を副次的に導入した。

かくして、このように電気事業保護育成規制を中心とした規定に公益事業規制が副次的に導入された電気事業法ではあるが、利害関係にある一般公衆、電気事業会社、産業界を同法は調整することができる、政府は確信した。そして、近い将来、同法は、電気事業の発展により一層、資するようになるという考え方を抱かせたのである。その意味で、同法は公益事業規制の内容をある程度、導入していることを示している。

④第一次世界大戦後、大戦中の好景気の反動として、一般私企業のみならず電気事業会社間にもトラスト形成や市場獲得競争激化がもたらされた。とくに大正末期から昭和初期にかけての5大電力会社間の市場獲得競争は激烈であった。このような競争は、一方において、競争地域内におけるサービス改善、料金の低下、電燈の普及というメリットをもたらしたが、その反面、競争地域外

においてはそれらと反対の現象を生じさせた。さらに無暴な競争による設備重複の不経済、会社資産の悪化、業績の低下という弊害を招いた<sup>(1)</sup>。このような弊害は、電気事業会社のみならず、需要者、債権者としての金融機関、政府などの利害関係者に国家的損失をもたらすものとして認識されるようになり、ある程度の電気事業統制は必要であるという世論を起す契機ともなった。

かくして、政府は、上記のような経済・社会状況を背景として、電気事業統制を目的とする電気事業法の根本的改正に着手し、昭和6年4月に改正電気事業法を成立させた。同改正法の目的は、電気事業統制を強化して国家経済の基礎となる産業動力を安定的に供給させることであった。しかし、上記の目的を達成するためには、単に統制のための統制を強化するのではなく、その統制が公益事業的規制の意味をもった公益事業監督規制でなければならなかった。また、同改正法に公益事業特権に関する規定も導入されていなければ、その目的を達成することが出来なかった。いわゆる、政府の改正電気事業法の制定の意図は、供給者側の個別の電気事業会社がイニシアティブをとって経営することができ、そして、適正利潤が確保されるような範囲内で個別の電気事業会社を規制し、需要者（一般公衆、産業界）側が供給者側の独占の弊害を受けることなく「豊富で低廉な電気サービス供給」が確保されるように公益事業規制を導入し、しかも本質的には、電気事業統制を強化して国家経済の基礎となる産業動力を低廉にして安定的に供給させることにあった。しかし、改正電気事業法制定に上記のような意図があったにしても、供給者側の継続的供給義務や料金認可制や供給条件の認可制や主務大臣の需給調節命令などが規定されており、改正前の電気事業法により、かなり公益事業規制が強化されるようになった。

改正電気事業法の成立と前後として、電気事業会社間に自主統制の機運が高まり、電力連盟が組織された。この組織の目的は、「二重投資の破滅的競争の排除」と「料金認可制」を基礎とした継続的適正利潤の確保であった。

ここで特筆されることは、理論的には「改正電気事業法」と「電力連盟組織」の両者は、矛盾するはずであるが、現実的には、有機的にお互に補完しあっていたということである。すなわち、有機的に補完しあう土壌として、

“需要者（一般公衆，産業界）の「豊富で低廉な電気サービス供給」という不変的要請があり，その土壤に両者を作用させる担当者として，政府が存在していたということである。

これまで考察してきた「わが国における初期の電気事業法の展開と公益事業規制との関連性」をとおして，公益事業規制の本質の根源とは，どのようなものであるかを考察する。

周知のように，初期の電気事業は，今日の公益事業に共通項として認識されている「公衆の需要に応ずる事業」「公衆の用に供する事業」または「公衆の日常生活に直接関係ある事業」というような事業ではなかった。むしろ，初期の電気事業の供給するサービスは，一般公衆の生活必需用役であるというよりも贅沢用役（サービス）であり，それゆえ，電気事業は公益事業というよりも一般私企業としての性質を有していたといえる。しかし，社会・経済の発展，文化の発展，生産技術の進展等により，電気事業供給サービスが贅沢サービスから一般公衆の生活必需用役（サービス）へ漸次，移行するようになるにつれて，電気事業は，漸次，公益事業として容認されるようになった。

すなわち，わが国の電気事業が，現実的にも法制的にも公益事業として容認されるようになったのは，昭和6（1931）年の改正電気事業法制定の項からである。容認される根底となった契機は，需要者側（一般公衆，産業界）の「豊富で低廉な電気サービス供給」という不変的要請である。この不変的要請は，理論的には矛盾するはずの「電気事業統制を強化して国家経済の基礎となる産業動力を安定的に供給させることを目的とした政府主導の改正電気事業法」と「二重投資の破滅的競争排除と料金認可制を基礎とした継続的適正利潤確保を目的とした5大電力会社主導の電力連盟規約」を時を同じくして，成立させた。いわゆる，この不変的要請は，矛盾する両者を有機的に融合させ，それぞれの目標に前進させる素を有していた。

ここで，さらに需要者側（一般公衆と産業界）の不変的要請である「豊富で低廉な電気サービス供給」という意味を広義の公共の利益という面から検討するならば，それは，電気事業のサービス需要者の利益を保護するという意味で

ある、このことは、供給者と需要者との間に公正な取引がなされることによって、はじめて保障されるのである。

一般的に、今日における一般私企業の場合、上記のような意味（需要者利益保護）をもつ保障は、独占が制度的に「私的独占禁止法」によって排除され、市場競争の中で成立する。しかし、公益事業の場合、需要者利益保護が保障されるということは、一般私企業の場合と事情をまったく異にする。すなわち、すでに、大正末期から昭和初期にかけての電気事業会社間の競争激化で経験したように、同種のサービスでの企業間競争は、破滅的競争となり、全ての利害関係者に不安定様相を呈する。それゆえ、公益事業の場合、供給者と需要者との公正な取引に基づく需要者利益保護は、同種サービスでの企業間競争を排除した地域独占条件下で行なわれる。しかし、その場合、独占の弊害（暴利、サービスダウン、不当差別取扱、供給不即応等）がもたらされないように料金認可制等の公益事業監督規制が同時に有機的に機能されていなければならない。

しかるに、公益事業規制の本質の根源は、一般私企業のような需要者利益保護に存在するのではなく、公益事業サービス供給に付随する不断必需性と供給地域独占の2大特性が不変的に統合化された需要者利益保護に、存在する。

さらに、ここで、上記の需要者の意味について考察するならば、次のように指摘することができる。前述の史実からして、国家経済の基礎となる産業動力を安定的に供給させることを主目的とした改正電気事業法を成立させた当時の政府が意図していた需要者の一番手は、一般公衆よりも産業界であった。しかし、今日のように、政治的には基本的人権が擁護され、民主主義政治体制が基礎づけられ、経済的には私有財産制・競争の自由・契約の自由を基礎とした経済社会において、公益事業の経済機能は国民経済福祉の増進に結びつけなければならない。それゆえ、公益事業の需要者として、一般公衆を最優先として位置づけなければならない。もし、産業界を公益事業の需要者として最優先に取扱うならば、重要産業・基盤産業の保護育成規制の本質の根源となるが、公益事業規制の本質の根源とはならない。

(注)

- (1) 三宅晴輝著 『日本の電気事業』 春秋社, 昭和26年 8月, p. 56.