

## 第4章 わが国の公益企業の範囲

### 第1節 はじめに

公益事業法というような公益事業に共通する基本的法律、すなわち、公益事業についての総括的統一的法律は、存在しない。しかし、そのような法律の制定の兆候が、過去においてなかった訳ではない。昭和7年、池田宏理事を中心とした(財)東京市政調査会が、次のような理由から公益企業法案を世に問ったこともある。すなわち、一般の需要に応ずることと独占的性質を有することの2つの特質をもつ経済的企業を公・私営を問わず公益企業として、その機能を十分に発揮させるためには、そのような企業の経営上の総括的統一の準則として公益企業法が是非とも必要であるという理由から、同法案が世に問われたのであった。

しかし、この種の企業経営に対しては、すでに各種公益事業別に個別事業法が制定され、必要な規制がなされていたので、同法案の成立を可能にいたらしめるだけの土壌が、当時、社会に存在していなかった。もちろん、今日でも同様に存在していないのであるが。

それにもかかわらず、当時、公益企業法の必然性を同調査会が主張した理由は、次のとおりであった<sup>(1)</sup>。

1. 個別の公益事業法は、各公益事業について、それぞれ特別の規制を課すことに重点がおかれているので、統一化された公益企業法を制定することによって、個別の公益事業法に欠けている一般的共通事項を補うことができること。
2. 個別の公益事業法の長所を生かして同法に採用し、短所を捨象し、ある

いは修正して同法に採用することができること。

3. 同法の円滑な施行によって、公益企業の機能が十分に発揮されると同時に、機構や条件等の諸制度も整備されるようになること。

また、同法案の要綱は、次のような項目から構成されていた。

1. 公益企業の目的とその適用範囲
2. 公益企業の特許
3. 公益企業の新経営形態
4. 企業の共同経営
5. 公益企業者の権利義務
6. 公益企業の助成
7. 経営管理の統制
8. 企業の買収
9. 公益企業の行政統制と業務監督の機関

当時、上記のような目的と内容をもつ公益企業法案は、官界、学会、産業界にかなりの関心を与えたのである<sup>(2)</sup>。

しかし、法制化するに至らなかった。その理由としては、次の2点が指摘される。

1. 公益企業法が施行されるための前提条件としての社会経済環境が、当時、整備されていなかったことである。すなわち、公益企業政策を施行する上での社会基盤、経済基盤が確立されていなかったがゆえに、その政策を施行する上での基本法としての公益企業法の不成立は、当然のことであったといえる<sup>(3)</sup>。

2. 公益企業審事院、公益企業監督会設置に対する既設行政機関の懸念  
わが国の行政の慣行は、法案が立法化された場合、その法令の執行や改正等の作業は、既設の行政機関によって施行されることが一般的であったし、今日でも同様である。このような意味からも理解されるように、同法案に示された公益企業審事院<sup>(4)</sup>と公益企業監査会<sup>(5)</sup>が設置された場合、所管の既設行政機関権限の縮小は、明白となった。それゆえ、既設の行政機関は、上記の両機関設

置を明示している同法案の成立に対して、批判的であった。

かくして、東京市政調査会の精緻な研究の結果として公表された公益企業法案は、主として上記のような理由により、同調査会の懸命な努力にもかかわらず法制化に至らなかった。

近年、わが国に行財政改革の機運が高まり、公企業の民営化が進行している。しかし、「公企業の民営化」と「公益企業の経営上の総括的統一性」の整合性を有する公益企業法の法制化という機運はない。このように、わが国において、今日、なお公益企業の経営に関する総括的統一的準則が法制化できない理由は、政府が公益事業や公益企業に関する根本的な統一基準や政策を長期的視野に立って構築しようとせず、各公益事業が生成してきた社会経済環境に基づいた短期的視野から、各所管省庁が各公益事業について独自の個別事業法を制定してきたこと<sup>(6)</sup>や各公益事業を各所管省庁が独自に監督してきたことに起因する。

しかし、公益企業に法的な統一的概念を与えようとして、諸種の法規の中に散在されている公益事業や公益企業に関する定義的な条項を掘り起すことによって、公益企業概念をモザイク的に描き、公益企業概念を構築しようとした先学者として、蠟山政道教授と林信雄教授がいた。

蠟山政道教授は、わが国の公益企業概念の構築について、次のように指摘している。「我国の公益企業概念の構成は、米国の場合の如き司法権の優越の憲法制度に厳格に適合する必要はない。さりとて、英国の場合の如く自由党や労働党の如き進歩的分子の政策の上からする企業の区別論が発達していない。従って我国の公益企業概念の特徴は、主として行政官庁の立案によって議会を通過したる各種の制定法を通じて探究する外はない<sup>(7)</sup>。」

上記の蠟山教授の指摘は、次のようなことを意味していると思われる。すなわち、わが国における公益企業概念の劃定は、米国のように最終的に司法によって公益企業の範疇を劃定するという方式によるのではなく、また、英国のように議会が政策遂行上の必要から立法によって公益企業の範疇を劃定するという方式によるものでもない。その劃定方式は各行政官庁の立案した法令の制

定の後に、それらの中に散在されている「公共の利益となるべき事業」とか「公衆の需要に応ずる事業」というような含蓄のある用語で思考されている一条の論理の糸をたぐって劃定すべきである、ということの意味していると思われる。

林教授は、昭和33年の論文<sup>⑧</sup>において、「公益事業・公益企業に関する一般法の制定のないままに、公益企業として統一的概念構成の可能なものをば、いわばモザイク的に各種の法規の中に散在せしめているものとせねばならない。」という認識の下に、私権規制の概念としての公益事業と、調整対象の概念としての公益事業とに大別して、各種のわが国法制上の公益事業の理念的、歴史的究明のうちに、わが国法制上に現れた「公益企業」概念のモザイク的性格を明らかにし、「公益企業」概念の構成の試図を素描しようとした。

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

しかしながら、公益企業概念を構築すべき価値があるかどうか疑問をいただく著名な先学者がいないわけではなかった<sup>⑨</sup>。なぜなら、公益企業概念は制度概念であり、歴史的背景、文化程度、政治経済制度、生活様式、自然環境等を土壌とし、社会的合意によって構築される経済制度の一部分であるからである。

しかし、公益企業は制度的なものであり、決して絶対的、固定的、画一的、不変的なものでないにもかかわらず、公益企業概念なかんづく公益企業の範囲を恒常的に曖昧のままにしておくことは、社会制度上、次のようなことから決してよいことではない<sup>⑩</sup>。

- ①行政上における公共事業の位置、公企業の位置、公益企業の位置を不明瞭にしておくことは、それぞれ、抱えている問題（例えば財務、人事、組織機構、料金設定、規制等の問題）の解決を、ますます困難にする。
- ②社会構造の進化にともない、公益企業が必然的に変化していくものである

とはいえ、その行動様式は、一定の歴史過程で規定されるべきものであるから、公益企業概念の不明瞭性は、一定の歴史過程における公益企業の経済的機能、社会的機能を不明瞭のままにしておくことになる。

㉞公益企業概念の不明瞭性は、「一般私企業に対する規制」と「公益企業規制」との関係を曖昧にすることとなり（特に独占規制に対しての見解を曖昧にすることとなり）、消費者である一般公衆は、多大な損失を蒙りかねない。

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

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

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

(注)

- (1) ㊦東京市政調査会編『公益企業法案』㊦東京市政調査会、昭和7年、pp.20-21.
- (2) 東京市政調査会は、昭和7年7月公刊の『公益企業に関する諸家の意見』という報告書の附録として「公益企業法案に対する世論一斑」を記載している。その内容は、同調査会の発行した報告書であるがゆえに、大旨、その必要性を認めている意見が記載されており、批判的意見は記載されていない。
- (3) 竹中龍雄教授は、公益企業政策を施行するには、平和経済が前提であると主張している。しかし、当時、日本は軍事拡大化の方向に進行していたことから、平和経済から次第に遠ざかるようになっていた。  
竹中龍雄稿『公益事業研究』第1巻第1号、「現下の日本と公益企業」公益事業学会、昭和24年3月、p.11.
- (4) 公益企業審事院という機関の権限は、単なる諮問機関の権限より大きい。しかし、アメリカの独立行政委員会のような大きな権限（議会と行政府から独立し、法の委

任の範囲内で規制権をもち、審理権をもつ)はない。この機関について、公益企業法案作成の中心であった池田宏理事は次のように説明している。「公益企業に関する重要な処分事項に付いては行政官庁の自由裁量にのみ委ねることなく、必ず比の公益企業審議院の議に繋からしむる事とし、又克く各省大臣の諮問に応じ又進んで関係各大臣に建議することを得べからしめ、其の職能を完くするに足る組織と、其の運用に関し、具さに案を献じ、動もすれば、權威を失墜せんとするの行政上の時弊を匡救し、恰も知識経験の府たると共に司法司直の權威に居り、各種重要統制事項に対して能く據るべきの規準を垂れ、依て以て公益企業行政の振肅を図り、克く行政統制の中樞機関として、公益企業行政の公正なる擁護者たらしめんことを期したり。」

(株)東京市政調査会編、前掲書、p.37.

- (5) 公益企業監査会という機関は、内閣総理大臣の管理下にあり、公益企業の業務、会計、工事及財産等について必要な監査をする機関である。この機関は、会長と監査員で組織され、同機関が円滑に運営されるように、それらの下に庶務や事務や技術に従事する幹事や書記若干名が配置されている。会長は内閣総理大臣がなり、監査員は公益企業の種別ごとに1人配置される。ただし、1事業に関し、所管の大臣が数人関与する時は、その管掌事務毎に1人配置される。そして監査員は主務大臣の議により内閣によって任命される。

(株)東京市政調査会編、前掲書、pp.321-327.

- (6) わが国の公益事業・公益企業に関する総括的・統一的基準は制定されなかったが、公益事業として一般的に認められうる個別の公益事業には、それぞれの事業法が制定された。そして、各事業の目的やその定義については、各事業法の中に“公共の福祉を増進する目的”とか“一般の需要に応ずる事業”というような表現で明記されている。
- (7) 蠟山政道著、『公益企業論』国土社、昭和55年3月、p.16.
- (8) 林信雄稿、『公益事業研究』第10巻第1号、「法制上の概念としての公益事業」公益事業学会、昭和33年7月、p.8.
- (9) E.W. Clemens, Economics and Public Utilities, 1950年、『公益企業経営論(上)』竹中龍雄監訳(昭和28年)、ダイヤモンド社、p.21.
- (10) 拙稿、『公益事業研究』第31巻第2号、「公益企業概念についての再考察」公益事業学会、昭和55年1月、pp.50-52.

## 第2節 公共の利益という目的のために私権を規制している法律

## 1 土地収用法（昭和26年6月9日公布，法219，同年12月1日施行）

「この法律は、公共の利益となる事業に必要な土地等の収用又は使用に関し、その要件、手続及び効果並びにこれに伴う損失の補償等について規定し、公共の利益の増進と私有財産との調整を図り、もって国土の適正且つ合理的な利用に寄与することを目的とする。」というように、第1章 総則、第1条に土地収用法の目的を示している。第2条では、土地を収用又は使用できる条件を「公共の利益となる事業の用に供するため」と限定し、さらに「当該事業の用に供することが土地利用上、適正且つ合理的であるとき」と限定している。また、同法3条に、具体的に土地を収用又は使用できる公共の利益となる事業を列挙している。そして、それらの事業を遂行していくための施設・設備として、以下の施設・設備が容認されている。

1. 道路， 2. 河川施設（堤防，護岸，ダム，水路，貯水池）， 3. 砂防設備，
4. 地すべり防止施設， 5. ほた山崩壊防止施設， 6. 急傾斜地崩壊防止施設，
7. 運河， 8. 農業用道路， 9. 用水路， 10. 排水路， 11. 海岸堤防， 12. かんがい用地， 13. 防風林， 14. 土地改良に伴う施設， 15. 地下水源の利用施設，
16. 鉄道事業施設， 17. 索道事業施設， 18. 日本鉄道建設公団施設， 19. 本州四国連絡橋公団施設， 20. 軌道施設， 21. 無軌道電車施設， 22. 石油パイプライン事業施設， 23. 一般乗合旅客自動車運送事業施設， 24. 一般貨物自動車運送事業施設， 25. 自動車ターミナル事業施設， 26. 港湾施設， 27. 漁港施設，
28. 海岸保全施設， 29. 航路標識施設， 30. 水路測量標識施設， 31. 飛行場，
32. 航空保安施設， 33. 気象観測施設， 34. 電波監視施設， 35. 国又は地方公共団体の電気通信設備， 36. 電気通信事業施設， 37. 放送事業設備， 38. 電気事業施設， 39. 電源開発株式会社施設， 40. ガス事業施設， 41. 水道事業施設，
42. 工業用水道事業施設， 43. 下水道事業施設， 44. 消防施設， 45. 水防施設，
46. 学術研究施設， 47. 公民館， 48. 博物館， 49. 図書館， 50. 社会福祉事業施設， 51. 公共職業能力開発施設， 52. 公的医療機関施設， 53. 火葬場， 54. と畜場， 55. へい獣処理場， 56. 廃棄物処理場， 57. 公衆便所， 58. 卸売市場，

59. 自然公園, 60. 自然環境保全地域及び保全事業施設, 61. 都市計画法に基づく住宅, 62. 庁舎, 63. 公営工場, 64. 公営研究所, 65. 公営試験所, 66. 公営市場, 67. 公営運動場, 68. 公営墓地, 69. 公営広場, 70. 公営緑地, 71. 公園, 72. 日本原子力研究所施設, 73. 動力炉・核燃料開発事業施設, 74. 水資源開発公団施設, 75. 愛知豊川用水施設, 76. 宇宙開発事業施設, 77. 塩専売事業施設さらに、上記の施設・設備を利用する場合に不可欠な通路、橋、鉄道、軌道、索道、電話線、水路、池井、土石の捨場、材料の置場、職務上常駐を必要とする職員の詰所又は宿舎その他の施設に対しても土地の収用又は使用が容認されている。すなわち、上記の施設・設備に用する土地を、国や地方公共団体や公有公営の経営体はいうにおよばず、私有私営の経営体であっても、同法第3条の事業内で、公共の利益となる事業を経営するために利用しようとする場合、その土地は、その経営体によって収用され、使用されることが、可能であるということである。

しかるに、上記からも推論されるように、土地収用法は、公共の利益のために私権が規制されている内容<sup>(1)</sup>を示している法律であるといえよう。換言するならば、土地収用法とは、ある主体が経済的機能を遂行する過程で必然的に公共の利益と一致する場合で、かつ、その公共の利益が客体の私権より優先されるべきであることを何人によっても容認される場合、客体の私権が規制されるという法律である。

いうまでもなく、経営体が公共の利益を遂行するために土地収用法の適用を必要とする場合、非企業と企業という2つの異なる経営体に大別される。前者の所有主体は国や地方公共団体であり、公共事業としての港湾、道路、公園等を税金や特別課税によって建設し、それらを維持・運営している経営体である。それゆえ、企業としての性格を有しない。後者は、所有主体が公的であれ私的であれ、供給するサービス（日常生活に必需なサービスや財）を公衆に適正価格（差別なし）で販売して、自らの経営を維持・発展させるという性格を有する経営体（継続企業）である。それゆえ、前者は公共事業の範疇に属し、後者は公益企業の範疇に属する。



しかるに上記の意味からも理解されるように土地収用法は、公共の利益と一致する法律であるからといって、土地収用法の全てが公益事業法ではない。すなわち、公益企業と関連している土地収用法の限られたその部分は、公益事業法であるといえるが、公共事業と関連している同法のその部分は、公益事業法であるとはいえない。

かくして、「前述の土地収用法第3条の事業」と、「上記の私見による土地収用法と公益事業法の関連性の考察」から、土地収用法に内包されている公益企業の範囲を推論すれば、おおよそ、次のように示されるだろう。

1. 鉄道事業法にもとづいて他人の需要に応じ、鉄道による旅客又は貨物の運送を行う経営体<sup>(2)</sup>
2. 軌道法にもとづいて一般交通の用に供する事業をなす軌道事業経営体又は無軌道電車事業経営体<sup>(3)</sup>
3. 石油パイプライン事業法にもとづいて、一般の需要に応じて石油パイプラインに属する導管を使用して石油輸送を行う経営体<sup>(4)</sup>
4. 道路運送法にもとづいて一般乗合旅客自動車運送事業（他人の需要に応じ、路線を定めて定期に運行する自動車により乗合旅客を運送する事業）をなす経営体<sup>(5)</sup>
5. 貨物自動車運送事業法にもとづいて、他人の需要に応じ、特別積合せ貨物運送事業（営業所その他の事業場において集貨された貨物の仕分けを行い、集貨された貨物を積み合わせて他の事業場に運送し、当該他の事業場において運送された貨物の配達に必要な仕分けを行うものであって、これらの事業場の間における当該積合わせ貨物の運送を定期的に行う事業）をなす経営体<sup>(6)</sup>
6. 航空法にもとづき航空事業をなす航空事業経営体<sup>(7)</sup>
7. 電気通信事業法にもとづき電気通信事業をなす経営体<sup>(8)</sup>
8. 放送法にもとづき放送事業をなす放送事業経営体<sup>(9)</sup>
9. 電気事業法にもとづき一般の需要に応じ、電気を供給する事業をなす電気事業経営体<sup>(10)</sup>

10. ガス事業法にもとづき一般の需要に応じ、導管によりガスを供給する事業をなすガス事業経営体<sup>(1)</sup>
11. 水道法にもとづき一般の需要に応じて、水道により水を供給する事業をなす水道事業経営体<sup>(2)</sup>
12. 下水道法にもとづき下水道事業をなす下水道事業経営体<sup>(3)</sup>

上記のように、公共の利益という目的のために私権を規制している土地収用法に明示されていて、かつ、一般の需要に応じて財や用役を継続的に供給する事業を営む個別生産経済体（経営体）は、いずれも公益企業である。しかし、それらが税金や特別課税によって経営されるようになったならば、公益企業の範囲に属さず、公共事業の範囲に属するようになる。反対に、土地収用法第3条の事業の中の上記の12事業以外の事業が、一般の需要に応じて、主として税金や特別課税によらずして継続企業として経営されるようになった場合、そのような経営体は、公益企業の範囲に属するようになる。

しかるに、公益企業の範囲は、決して絶対的、固定的、画一的、不変的なものでないことを銘記しておかなければならない。すなわち、公益事業に包括される事業は、社会経済環境、文化、科学技術、生活様式等を土壌として、社会的合意によって形成されるものであり、それゆえ、制度的なものである。また、公益事業を経営していかなければならない経営体としての公益企業は、その所有態様一つを取り上げて、社会経済環境や文化程度等によって相違するものであるから、公益事業より、もっと制度的なものであるといえる。しかし、一定の歴史過程で公益企業の行動様式を概観するならば、公益企業は制度的な経営体であるが、一定の運動法則をもち、一定の行動様式をとっていることも事実である。

(注)

- (1) 私権の規制と公益企業の関連性については、すでにアメリカ合衆国において、1887年のマン対イリノイ州事件で重要な原則が示されている。同事件の判決は、上記のような関連性について次のように明示している。「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、単なる私権であるべき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が、彼の論文『海港論 De porctibus Maris』の中で述べられていたことであった。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った。財産がある意味で公共の結果を生み、かつ地域社会全般に関与するように使用された時、それは公共の利益をともなってくる。それゆえ、自己の財産が公衆と利害関係をもつように利用された時、人は、実際、その利用において公衆に利害関係を容認したのである。そして、このように創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なければならない。……」この判決は、私有財産権は絶対的なものでなく、公共の利益によって限定されるということを示したものであった。いわゆる、それまでの私有財産制、契約の自由、競争の自由を遵守していたLaissez-faireの思想に替るものとして、当時、すでに潜在化していた新しい自由主義が、形を整えて生成されだしたのである。この背景は、当時、イギリス同様にアメリカの社会・経済環境にも産業化の波がおしよせ、個人の自由や生活は、それまでとは違って、否応なしに社会化をとまなうようになり、全体の社会福祉に一層、緊密不可分に結ばれるようになったことに起因している。

Paul J. Garfield and Wallace F. Lovejoy, *Public Utility Economics*, Prentice-Hall, INC., New Jersey, 1964, P. 7.

- (2) 土地収用法第3条第7号、鉄道事業法第1条・第2条
- (3) 土地収用法第3条8号の1、軌道法第1条
- (4) 土地収用法第3条8号の2、石油パイプライン事業法第1条・第2条
- (5) 土地収用法第3条9号、道路運送法第1条、第2条、第3条
- (6) 土地収用法第3条第9号、貨物自動車運送事業法第1条、第2条
- (7) 土地収用法第3条第12号、航空法第1条、第100条、第101条
- (8) 土地収用法第3条15号の2、電気通信事業法第1条、第2条
- (9) 土地収用法第3条16号、放送法第1条、第2条
- (10) 土地収用法第3条17号、電気事業法第1条、第2条
- (11) 土地収用法第3条17条の3、ガス事業法第1条、第2条
- (12) 土地収用法第3条18号、水道法第1条、第2条、第2条の2、第3条
- (13) 土地収用法第3条18号、下水道法第1条、第2条

## 2 独占禁止法（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律、昭和22年4月14日公布・施行、法54）

独占禁止法は、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進するという経済的民主主義の確立を目的として制定された法

律である。

そして、上記の目的を確立していくべき指導原理として、公正且つ自由な競争を促進し、事業者の創意を発揮させ、事業活動を盛んにし、雇傭及び国民実所得の水準を高めることを明示している。

また、これらの指導原理を具現化していくための方法として、私的独占、不当な取引制限及び不公正な取引方法を禁止し、事業支配力の過度の集中を防止して、結合、協定等の方法による生産、販売、価格、技術等の不等な制限その他一切の事業活動の不当な拘束を排除することを明確に示している。

ところで、独占禁止法は、資本主義経済体制を基盤として成立している。いわゆる、私的所有権、契約の自由、競争の自由の3つを基盤として成立している。換言すれば、自由競争経済が遵守されることによって、企業は能率的経営をなし、結果として一般消費者の利益が確保されるとともに、国民経済の民主的で健全な発達が促進されるという古典経済学理論が、独占禁止法の基盤となっている。

しかし、資本主義経済体制の経済活動の中で、自由競争という指導原理が、必ずしもガスや水道事業の経営にさいして有効的に機能せず、逆にマイナスに作用するという事実を、ジョン・スチュアート・ミルが『経済学原理、および社会哲学に対するそれらの原理の若干の応用』（1848）に、すでに次のように明示しているのである<sup>(1)</sup>。「もしも、ロンドンが、ただ1個のガス会社または水道会社から供給を受けるようになったならば、そこからどれほど大きな労働の節約が生ずるか、これはいうまでもなく明らかなことである。たとえ、2会社しか存在しないとしても、それはやはりすべての設備の重複を意味する。がしかし、1会社だけであるとすると、その設備を少し拡張しさえすれば、全部の作業を立派にやってゆけるであろう。……およそ、真に公共的な重要性を有する事業であって、しかも大規模に営んではじめて利益をあげうるがゆえに競争の自由が、ほとんど許されないものにおいては、社会に対してただ一つのサービスをなすために数組の高価な設備が並び存するということは、公共資源の配分としてまことに不経済なことである。このような事業は、ただちにそれ

を公営事業とする方がはるかにいいものである。そして、その事業が、もしも政府自体がその事業を有利に経営するに適しない場合には、それを公共のためにもっともよい条件で営みうる会社または組合に全部移管すべきである。…」

ミルのこの考察力の精緻性は、アメリカ合衆国やヨーロッパの大部分の都市の公益企業史に公益企業の自然的独占として立証された、とガーフィールドとラブジョイは指摘した上<sup>(2)</sup>で、彼等は次のように論述している<sup>(3)</sup>。「初期の公益企業（1900年前後頃の公益企業）」は、不安定で破滅的な競争に直面し、企業合同することが、よりよい解決方策であることを知った。なぜなら、企業合同は、低コストを形成しながら、価格と実質的経済活動の支配の達成を示したからである。すなわち、公益企業を継続していく上で、特定の市場にサービス供給する場合、同じサービス供給をなす他会社との競争をまぬがれた時、最小コストないしそれに近いコストでサービス供給できるということが、事実として証明されるようになったからである。かくして、公益企業は必然的に独占となる。このような見地から考察するなら、公益企業の自然的独占は必然的であり、要請的でもある。」

上記のガーフィールドとラブジョイの指摘からも理解されるように、ミルの公益企業独占指向説は、アメリカやヨーロッパの都市における初期の公益企業の破滅的競争によって、社会的に公益企業の自然的独占として立証されたのである。

わが国においても、公益企業間の破滅的競争の末の独占化の事例は少なくない。その典型的事例として、われわれは、東京瓦斯と千代田瓦斯の抗争の末の合併<sup>(4)</sup>や、東京市での三電競争・三電協定<sup>(5)</sup>を指摘することができる。

前述からも推論されるように、欧米においても、日本においても、公益企業間の破滅的競争によって公衆の利益が損われないように、又国民経済の民主的で健全な発展が阻害されないようにという事由から、公益企業の独占が必然的に余儀なくされるようになったことを、われわれは理解した。

また、単に破滅的競争による経済的損失の防止だけでなく、サービス供給さ

れる利用者公衆側からの便益性という面からも、公益企業の独占化は、必然化を余儀なくされた。たとえば、ガス会社がガス供給するにさいして、公道の使用は不可避である。しかるに同一の公道に複数以上のガス会社のガス管が埋設された場合、ガス管の交換、検査、修理等でその公道の掘りかえしが、それだけ多くなり、公道を利用する地域住民がそれだけ迷惑を蒙ることになる。それゆえ、便益性という面からも、公益企業サービスは、単一の公益企業によって同一地域に供給される方がよいと地域住民が認識するようになったのである。

かくして、前述の「破滅的競争」や「便益性」という2つの面から、われわれは、公益企業は必然的に独占とならざるをえない経営体であり、いわゆる自然的独占 (natural monopoly) という特質を有する経営体であるということ認識した。そして、また、公益企業の独占は、決して独占禁止法の目的 (一般公衆の利益の保護や国民経済の民主的発展) と矛盾するものでないことも理解できた。いわゆる、現実の経済活動の中で、自由競争経済秩序の維持イコール公共の利益という独占禁止政策の理念が通用しえない領域があるということ、われわれは認識し、その典型的領域として、公益企業の活動領域を理解できた。

わが国において、法制度的には、すでに独占禁止法の制定当時から、独占禁止政策の理念が通用しえない領域の一分野として、すなわち、独占禁止法の適用除外領域の一分野として、公益事業が同法第21条に明示されている。

同法第21条の全文は、次のとおりである。「この法律の規定は、鉄道事業、電気事業、瓦斯事業その他その性質上当然に独占となる事業を営む者の行う生産、販売又は供給に関する行為であってその事業に固有のものについては、これを適用しない。」すなわち、この条文は、当該企業が生産、販売又は供給に関する行為 (経営活動) をなす過程で、地域独占として経営活動をなすことが、一般消費者の利益や公共の利益や国民経済の民主的発展にとって、最も自然的であり、有効である場合には、独占禁止法の適用を除外すべきであるという内容の条文である。換言するならば、この条文は、独占禁止法の目的を達成するためには、独占禁止法は全ての経営体に機能するのではなく、限界を有する

法律であり、公益企業が経営活動をする場合には、自由競争という私権が明確に規制されなければならないということを明示している条文である。それゆえ、同法第21条は公益事業法であるといえよう。また、同法第21条が公益事業法であるということ以上に、われわれが同法第21条に関心をいだくことは、そこに公益事業の範囲が、ある程度、明示されているということである。すなわち、公益事業として、鉄道事業、電気事業、瓦斯事業を明示し、さらに公益事業の範囲として、その性質上、当然に独占となる事業もまた公益事業の範疇であるということを明示していることである。このことは、公益企業概念が、決して、絶対的、固定的、画一的、不変的なものでなく、変化する内容をもつ一定した概念 (a fixed concept with a changing content)<sup>(6)</sup>であることを意味している。すなわち、このことは社会経済の変動によっては、公益事業は変化を余儀なくされ、累積的發展過程を示すものであることを意味している。それゆえ、公益事業の地位は制度的なものであることを銘記しておかなければならない。

しかしながら、公益事業地位がいかに制度的なものであり、累積的發展過程を示すとはいえ、ある特定の産業類系に“独占性”と“必需性”という公益事業の属性が必然的に具備されているということが、公益事業地位の大前提である。そして、そのような大前提が整っている場合に集团的判断によって、その経済的活動をなす産業類系は公益事業であるか否か判断されるのである。集团的判断とは、この場合、地域社会の人々による判断であり、世論であり、最終的には法の制定によって画定されるものである<sup>(7)</sup>。

また、公益事業に関する独占禁止法の適用除外については、独占禁止法第21条だけでなく、「同第22条」と「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の適用除外に関する法律」(昭和22年11月20日、法律138、以下適用除外法という)も関連している。

独占禁止法第22条第1項の全文は、次のとおりである。「この法律の規定は、特定の事業について特別の法律がある場合において、事業者又は事業者団体が、その法律又はその法律に基く命令によって行う正当な行為には、これを適用し

ない。(昭和28年、法259本項改正)」この条項の中で、「特定の事業について特定の法律」ということが不明確であるので、同条の第2項で「前項の特別の法律は、別に法律を以てこれを指定する。」と規定されている。すなわち、この2項に基づき適用除外法が制定されたのである。

したがって、特別の法律としての適用除外法第1条に、下記の法律が明示されているとともに、これらの法律に基づく正当な行為に対して、独占禁止法の適用除外が明示されている。

1. 陸上交通事業調整法（昭和13年法律第71号）第2条第1項第6号及び7号並びにこれらの規定に係る同条第2項
2. 食糧管理法（昭和17年法律第40号）
3. 損害保険料率算出団体に関する法律（昭和23年法律第193号）
4. 漁船損害等補償法（昭和27年法律第28号）第4章第1節
5. 旧ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件(昭和20年勅令第542号)に基く命令であって、現に法律として効力を有するもの

しかし、上記の「独占禁止法第22条」と「適用除外法第1条」に示されている独占禁止法の適用除外としての事業の範囲は、公益事業の範囲というよりも公的規制の範囲という側面から、示されているものであり、公益事業に関しての独占禁止法の適用除外を明確に示しているものではない。今村成和教授は、これらの事業の範囲を、「アメリカでいうregulated Industriesが、これに当り、公益事業より広い観念である。」と主張している<sup>(8)</sup>。さらに、今村教授は、これらの事業を、「自由競争原理が妥当せず、従って、許可制により事業者の独占的地域を保障する反面において、公衆の利益保護のために、料金その他について、高度の公的統制が加えられる事業」<sup>(9)</sup>であると主張している。しかるに、上記の適用除外法第1条の2・3・4・5の法律に関与する事業は、高度（政治的要因を含む）に公的規制が加えられている事業であり、公益事業の範囲であるとは認められない。しかし、適用除外法第1条の1の法律に関与する事業は、交通事業であり、“独占性”と“必需性”という公益事業の属性が具備されているので、公益事業の範疇であると判断できる。それゆえ、独占禁止



法第22条と適用除外法の一部（適用除外法第1条の1）も、独占禁止法第21条と同様に公衆の利益保護のために、独占を保障し、自由競争という私権を規制している法律であり、公益事業法であると理解してもよからう。

しかるに、独占禁止法第21条と第22条と適用除外法第1条の1の法律<sup>10</sup>を吟味して解釈するならば、独占禁止法第21条に公益事業として明示されている鉄道事業、電気事業、ガス事業の外に、軌道事業、一般乗合旅客自動車運送事業も、公益事業として独占禁止法に明示されていると理解される。しかるに、独占禁止法の公益企業の範囲は、上記の事業の枠内で、経済性を指導原理として、合理的、継続的、計画的、統一的にサービス供給をなす意思統一体としての個別生産経済体であると理解される。

(注)

- (1) John.Stuart. Mill, 『Principles of Political Economy, with some of their Applications to Social Philosophy』 1848, 末永茂喜訳, 『経済学原理(1)』 岩波書店, 昭和42年第7刷, p p. 270-271.
- (2) Paul J. Garfield and Wallace F. Lovejoy, Public Utility Economics, Prentice-Hall. INC., New Jersey, 1964. p. 15.
- (3) Ibid, P. 16.
- (4) 明治18年に東京府瓦斯局の払い下げを受けて東京瓦斯会社が設立された。設立から25年間、東京における唯一のガス事業として東京瓦斯会社の事業は順調に発展した。しかし、明治のおわりごろ、ガス事業の報償契約を東京市と結んだ千代田瓦斯会社が設立され、この新会社の出現によって同一供給地区域に2つのガス事業が並立する形になり、激しい競争が行なわれた。……そのまま推移すると両者はやがて共倒れになることが明瞭になった。ガス事業に起った混乱状態は世の批判をまねき、事態を收拾するため東京府知事等の斡旋によって、東京瓦斯と千代田瓦斯を合併させる協議が進められた。……明治44年末に東京瓦斯と千代田瓦斯の合併が行なわれた。  
『東京瓦斯70年史』昭和31年, pp. 63-72.
- (5) 明治末期から大正初期にかけて、大規模水力発電の飛躍的な発達と急速な電気の普及を背景として、東京市における需要家獲得競争が、東京電燈、東京市電、日本電燈の3社間で演じられた。その後、三電各社間の競争を避け、新規需要に応ずる地域を画定して供給秩序の維持を図るとともに、料金その他の供給条件を均等にし、需要家の利益を増進させることを目的として、大正6年、東京市長奥田義人の熱心

な斡旋により、三電協定が成立した。『東京電力30年史』昭和58年，pp.50-52.

- (6) M.G. Glaeser, The Meaning of Public Utility – A Sociological Interpretation (in H.B. Dorau, Materials for the Study of Public Utility Economics 1930).
- (7) 竹中龍雄，北久一共著，北久一稿『経営学全書14公企業・公益企業経営論』「公益企業経営論」丸善，昭和45年，p.165.
- (8) 今村成和著，『独占禁止法』有斐閣，昭和49年，p.162.
- (9) 今村成和著，前掲書，p.162.
- (10) 陸上交通事業調整法 第1条，本法ニ於テ陸上交通事業トハ鉄道事業，軌道事業，路線ヲ定ムル一般乗合旅客自動車運送事業其ノ他勅令ヲ以テ指定スル事業ヲ謂フ

### 第3節 一般公衆の需要に供するという目的を明示している法律

#### 1 労働関係調整法（昭和21年9月27日公布，法律25号，昭和21年10月13日施行）

資本主義経済体制の場合，労使の利害対立は不可避であり，その最終的対立の結果として，労働争議行為となる。周知のように，労働争議行為は，労使双方に多大の犠牲をもたらすだけでなく，社会にも多大な損失をもたらす。しかるに，争議行為に至らないように最善の予防をしたり，自主的に調整されることが，基本的に労使間に確立されていなければならない。しかし，そのような努力にもかかわらず，争議行為が起った場合のために，それを調整すべき制度の確立が必要とされるのである。それゆえ，第2次世界大戦後，このような予防措置や自主的な労使間の調整制度や争議行為調整制度を保障する法律として，労働関係調整法（以下，労調法という）が制定されたのである。

労調法の目的は，同法第1条に「労働組合法と相俟って，労働関係の公正な調整を図り，労働争議を予防し，又は解決して，産業の平和を維持し，もって経済の興隆に寄与することを目的とする。」と明示されている。これらの目的を達成するために，同法の中に斡旋，調停，仲裁，緊急調整，争議行為の制限・禁止についての条項が明示されている。

これらの条項の中で，われわれが，最も関心を抱く条項は，公益事業と関連

している第37条第1項である。なぜなら、第37条第1項の全文が、「公益事業に関する事件につき関係当事者が争議行為をするには、その争議行為をしようとする日の少なくとも十日前までに、労働委員会及び労働大臣又は都道府県知事にその旨を通知しなければならない。」と規定されているからである。この通知予告の趣旨は、公益事業の供給するサービスは、公衆の日常生活に欠くことの出来ないサービスであるから、予め公衆に公表して、生活上の不便性が最少限度にとどまるように準備期間を与えようとしたことに他ならない。かくして、上記のような意味から、同条項は、公衆の日常生活に不可欠な用役を供給している事業についての法律であり、公益事業法の意味を十分に有する条項であるといえる。

また、同法の中で、公益事業との関係から、争議行為を停止させ、強制的に争議調整を行わせる制度（緊急調整）について明示している条項がある。その条項は同法第35条の2である。同条の第1・2・3項は、以下のとおりである。同条第1項……内閣総理大臣は、事件が公益事業に関するものであるため、又はその規模が大きい場合若しくは特別の性質の事業に関するものであるために、争議行為により当該業務が停止されるときは国民経済の運行を著しく阻害し、又は国民の日常生活を著しく危くする虞があると認める事件について、その真が現実に存するときに限り、緊急調整の決定をすることができる。

同条第2項……内閣総理大臣は、前項の決定をしようとするときは、あらかじめ中央労働委員会（船員法の適用を受ける船員に関しては、船員中央委員会。以下同じ）の意見を聞かなければならない。

同条第3項……内閣総理大臣は、緊急調整の決定をしたときは、直ちに、理由を付してその旨を公表するとともに、中央労働委員会及び関係当事者に通知しなければならない。

上記の緊急調整を明示している同法第35条の2の意味は、争議行為によるその事業の停止が国民経済の運行を著しく阻害し、また国民の日常生活を著しく危くするおそれがあると認識した場合、内閣総理大臣は、中央労働委員会（船員中央委員会）の意見を聞いた上で、緊急調整を決定することができ、直ちに、

理由を付してその旨を公表しなければならないということの意味している。それゆえ、同法第35条の2も、公衆の日常生活に不可欠な用役を供給している事業についての法律であり、公益事業法の意味を十分に有する法律であるといえる。

さらに、労調法の中から公益事業と関連ある条項を見出すならば、同法第38条と第27条を指摘することができる。同法第38条は次のとおりである。「緊急調整の決定をなした旨の公表があったときは、関係当事者は、公表の日から50日間は、争議行為をなすことができない。」同条の意味は、公益事業の供給する用役は、公衆の日常生活に不可欠な用役であるので、公衆が安心して生活できるように、緊急調整決定公表日から公益企業の争議行為を50日間禁止し、その間を冷却期間として調整するようという意味である。また、同法第27条には、「公益事業に関する事件の調整については、特に迅速に処理するために、必要な優先的取扱がなされなければならない。」と明示されている。すなわち、この意味は、公衆の日常生活に不可欠な用役の供給に支障をきたさないように、全ての事件に優先して、その処理にあたり、事件解決に最大努力をしなければならないという意味である。それゆえ、同法第38条も同法第27条も、公衆の日常生活に不可欠な用役を供給している事業についての法律であると推論されるので、公益事業法の意味を十分に有する法律であるといえよう。

これまで、公衆の日常生活に不可欠な用役の供給事業についての規定が、潜在的又は顕在的に示されている労調法について考察してきた。そして、そのような潜在化と顕在化が示されていると推論される条項を公益事業法の範疇であると理解してきた。

ここで、公益事業法として認識されている労調法の諸条項の中で、公益事業の範囲を明示している労調法第8条第1項について考察する。同法第8条第1項は、わが国の法規の中でも、唯一、公益事業の範囲を明示している法律として、注目される法律であり、次のように明示している。「この法律において公益事業とは、左（この場合下）の事業であって、公衆の日常生活に欠くことのできないものをいふ。」

- 一 運輸事業
- 二 郵便又は電気通信の事業（昭和59年法87本号改正）
- 三 水道，電気又は瓦斯供給の事業
- 四 医療又は公衆衛生の事業

上記の第8条第1項に明示された公益事業の範囲で、われわれの理解する公益事業の範囲と相違するところは、四の医療又は公衆衛生の事業が、明示されていることである。われわれの理解する公益事業とは、われわれの日常生活に必需な用役や財貨を供給するために地域的自然独占が容認され、かつ、公共の利益のために公共団体（政府・地方公共団体）によって公共規制を受けている継続的商品（用役・財貨）生産事業である、と理解している。しかるに、四の医療又は公衆衛生の事業には、地域的自然独占が容認されておらず、さらに、医療又は公衆衛生が、端的に商品として取扱われてよいと思われぬ。そのような意味で、労調法第8条第1項第4号で明示されている医療又は公衆衛生の事業は、公益事業の範囲として容認されるべき事業でない。

つぎに、第8条第1項を補足する法律として、第8条第2項が次のように明示されている。

「内閣総理大臣は、前項の事業の外、国会の承認を経て、業務の停廃が国民経済を著しく阻害し、又は公衆の日常生活を著しく危くする事業を、一年以内の期間に限り、公益事業として指定することができる。」

この条項に示されている公益事業の内容を考察するならば、次のようになる。すなわち、第8条第2項は、当該事業の停廃が、①国民経済を著しく阻害する事業と、②公衆の日常生活を著しく危くする事業と、③その両者の内容をもつ事業の3つを公益事業として、一時的にせよ、容認することができるということを示している。

しかしながら、①の事業は、国の産業構造上、重要産業として認識され、その事業の停廃が国民経済を著しく阻害するであろうが、必需性、地域的自然独占性という公益事業の属性を必要としない事業であることから、われわれの理解している公益事業と本質的に異なっており、公益事業としての地位を認める

訳にいかない事業である。

②と③の事業の場合、公益事業の属性としての必需性と地域的自然独占性と、公共の利益のための公共規制が具備されているならば、公益事業として認められうるが、それらの一つでも欠けているならば、公益事業としての地位を与えることは、できない。

筆者は、労調法と公益事業法との関連性と、労調法に明示されている公益事業の範囲について考察してきた。前者の考察から、一般的にいえることは、労調法の中に公益事業法としての性格を有する条項が、比較的、多く散在しているということである。それゆえ、筆者は、労調法の中で、公益事業法を広くとらえた。後者の場合、労調法は社会法学的視点から、必要以上に公益事業の範囲を広くとらえているので、筆者は、経済学的・経営学的視点から労調法より公益事業の範囲を狭くとらえた。

前者の理由としては、公益事業がその社会的機能・経済的機能をより一層、発揮できるように、諸法に散在している公益事業や公益企業に関する法律を広義に、かつ多面的にとらえ、いずれ、それらを整理し、体系化できるところは体系化することによって、必要な諸制度を整備しようとするためである。

後者の理由としては、公益事業の範囲を経済学的・経営学的立場から狭義にとらえないならば、国民経済的に、重要産業と公益事業が同一視されやすく、重要産業は市場競争をまぬがれるような傾向となりがちとなり、ますます企業集中化がされやすくなるからである。すなわち、重要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され、価格は引き上げられ、独占的利潤が獲得されるようになり、一般公衆の利益が阻害されるようになる<sup>11)</sup>からである。

かくして、これまでの考察から労調法の公益事業の範囲についての曖昧性、不明瞭性を回避して厳密に公益事業の範囲を筆者なりに整理すれば、①運輸事業、②郵便又は電気通信事業、③水道、電気又は瓦斯供給事業の3つの分野を公益事業の範囲として、指摘することができる。しかるに、労調法の公益企業の範囲は、上記の3つの分野の事業の枠内で、経済性を指導原理として、合理

的、継続的、統一的、計画的に商品（用役・財貨）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) 拙稿『公益事業研究』「公益企業概念についての再考察」第31巻第2号，昭和55年，pp.60～61.

## 2 個別事業法

公益事業は、その事業の業種別毎に、それぞれ独自の発達をなして、その発達の程度が等しくない。しかし、公衆の日常生活に不可欠な用役や財を供給している事業であるということについては、軌を一にしている。それゆえ、公益事業として、最も客観的に明確化されている属性としての「公衆の日常生活に不可欠な用役や財を供給している事業」という旨の内容を有している条項を、それぞれの事業法から厳密に見出して、公益事業として確実に認識されるものかどうかを考察する。その場合、供給する用役や財の性質により、①公衆通信事業系統、②市民生活必需用役供給事業系統、③公衆運輸事業系統の3つに大別した上で、それぞれの事業法を考察する。そして、それぞれの事業法に基づき経営されているそれぞれの経営体が、公益企業であるかどうかを吟味する。

### (1) 公衆通信事業系統

#### ① 郵便法（昭和22年12月12日公布，法律165号，昭和23年1月1日施行）

郵便法の目的は、同法第1条に明示されているように、郵便の役務をなるべく安い料金で、あまねく公平に提供することによって、公共の福祉を増進することである。しかるに、できるだけ安い料金で公平に郵便サービスを提供することを同条が明示しているということは、同条は、「公共の福祉の増進」という目的だけでなく、「利用者公衆に供すること」も目的としていることを意味している。それゆえ、同条は、当然のことながら公益事業法の意味を

十分に有している。

郵便事業は、国民の日常生活に欠かせない通信の一分野である郵便物送達サービスを、均一かつ低廉な料金で国民が等しく容易に利用できるように、全国に配置された郵便局を通じて、全国津々浦々にわたって提供する事業である。

また、同事業は、わが国の場合、同法第2条や第5条第1項に示されているように独占事業とされている。すなわち、第2条には、「郵便は、国の行う事業であって、郵政大臣がこれを管理する。」と規定され、第5条第1項には、「何人も郵便の業務を業し、又、国の行う郵便の業務に従事する場合を除いて、郵便の業務に従事してはならない。但し、郵政大臣が、法律の定めるところに従い、契約により郵政省のため郵政の業務の一部を行わせることを防げない。」と規定されている。

郵便事業が国営独占となっている理由として、次のようなことが指摘される。

- ㉑ 国民に郵便事業のサービスを低廉に公平に提供するためには、経済的に採算がとれない過疎地域をも含めて経営する国営の全国的ネットワークをもつ経営体とする必要があるからである。
- ㉒ 郵便事業の全国的組織の二重以上の設置は、破滅的競争をもたらし、国民経済的に極めて不経済となる。それゆえ、全国レベルでの自然独占は当然のことといえる。
- ㉓ 郵便事業が国営独占事業として経営されることによって、郵便物に関する秘密が国家によって保障されていることを、国民は憲法第21条<sup>(1)</sup>や郵便法第9条<sup>(2)</sup>をとうして信じているからである。
- ㉔ 日本が国際化されればされるほど、諸外国との関係が増大するようになる。しかるに当然のことながら、郵便物の交換も増大する。それゆえ、諸外国との間において、送り手から受け手に迅速に確実に郵便物が送達されるためには、政府主体の国営独占によって郵便事業が経営されることが、望ましいからである。

かくして、郵便事業は、公衆の需要に供する事業であると同時に、国営独占によって経営されるべきであるという上記の事由から、公益事業としての2つ



の属性（必需性、独占性）を有している。それゆえ、国営独占事業としての郵便事業は、公益事業として位置づけられるし、公衆の需要に供する継続経営活動をなす個別生産経済体としての公益企業でもある。また、これまで述べてきた郵便法の条項は、公益事業法としての意味を十分に有している。

さらに、郵便法の中で、上記の条項の外に公益事業法として妥当であると思われる条項として、次のような条項が指摘される。

(A) 郵便法第3条（郵便に関する料金）

郵便法第3条は、郵便に関する料金規定である。すなわち、同条は、「郵便に関する料金は、郵便事業の能率的な経営の下における適正な費用を償い、その健全な運営を図ることができるに足りる収入を確保するものでなければならない。」と規定され、原価主義が採用されている。

公益企業の料金は、市場機構の中で需要と供給の均衡関係で決定されるというのではなく、規制主体（国会、政府、地方自治体）によって、人為的、制度的に決定されることを特徴としている。それゆえ、公益企業が経営される上で、そのような人為的、制度的な決定にさいし、公正性、合理性、公共性、継続性が遵守されるための主たる基準として、原価主義が採用されているのである。しかるに、上記のような意味から原価主義に基づく同条は、公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。

(B) 郵便法第6条（利用の公平）

郵便法第6条は、「何人も郵便の利用について差別されることがない。」と規定されており、このことは、利用者公衆の需要にさいして郵便事業は公平にサービスを供給しなければならないという意味である。それゆえ、同条は、「公衆の需要に供する」ということを意味している法律であり、公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。

② 電気通信事業法（昭和59年12月25日公布、法律86号、昭和60年4月1日施行）

電気通信事業法は、公衆電気通信法（昭和28年7月31日公布、法律97号、同

年8月1日施行)の廃止(昭和60年3月31日)にともなって制定された法律である。

同法第1条に同法の目的を次のように明示している。「この法律は、電気通信事業の公共性にかんがみ、その運営を適正かつ合理的なものにすることにより、電気通信役務の円滑な提供を確保するとともにその利用者の利用を保護し、もって電気通信の健全な発達及び国民の利便の確保を図り、公共の福祉を増進することを目的とする。」同条の意味を換言するならば、次のように理解することができる。すなわち、電気通信事業とは、国民経済に欠かすことのできない電気通信サービスを提供することによって、公共の利益に寄与することを目的としている事業であるということを、明らかにしているのである。それゆえ電気通信事業は公益事業の地位を十分に有している。

また、同条は、公共の利益という目的だけでなく、利用者公衆の需要に供するという内容も具備していることから、公益事業法としての意味を十分に有している。

同法第2条は、電気通信に関する用語の意義を以下のように規定している。

1. 電気通信とは、有線、無線その他の電磁的方式により、符号、音響又は影像を送り、伝え、又は受けることをいう。
2. 電気通信設備とは、電気通信を行うための機械、器具、線路その他の電氣的設備をいう。
3. 電気通信役務とは、電気通信設備を用いて他人の通信を媒介し、その他電気通信設備を他人の通信の用に供することをいう。
4. 電気通信事業とは、電気通信役務を他人の需要に応ずるために提供する事業をいう。
5. 電気通信事業者とは、電気通信事業を営むことについて、第9条第1項の許可を受けた者、第22条第1項の規定による届出をした者及び第24条第1項の登録を受けた者をいう。
6. 電気通信業務とは、電気通信事業者の行う電気通信役務の提供の義務をいう。

上記の用語の中で、われわれに関心を抱かせるのは、4.の「電気通信事業」である。なぜならこの用語の意義に明示されているように、電気通信事業は電気通信役務を他人の需要に応ずるために提供する事業であり、それゆえ、十分に公益事業としての地位を有している事業であるからである。また、当然のことながら、同法第2条4は、公益事業法の意味を十分に有している。

電気通信事業は、第一種電気通信事業と第二種電気通信事業に分けられる（同法第6条第1項）。

第一種電気通信事業は、電気通信回線設備を設置して通信役務（サービス）を提供する事業である（同法第6条第2項）。

第二種電気通信事業は、第一種電気通信事業以外の電気通信事業である（第6条第3項）。すなわち、同事業は、第一種電気通信事業者が設置した電気通信回線を借りて、自社の機械を接続して、多種多様な通信サービスを供給する事業である。同事業は、さらに、一般第二種電気通信事業と特別第二種電気通信事業に分類される（同法第21条）。前者は、特定の顧客（主として特定企業）を対象として通信サービスを供給する事業であるのに対し、後者は不特定多数の顧客を対象として通信サービスを供給する事業である。

かくして、前述のように電気通信事業は法律的に分類されるようになった。このように分類されるようになった理由は、社会・経済の進展と科学技術の発達によって、社会のニーズが多様化している中で、電気通信事業がそのように多様化した社会のニーズに対応した行動をとったことと、また現在とっていることに起因する。それでは、公益事業地位の属性という視点から、前述のように法律的に分類を余儀なくされた電気通信事業を考察した場合、社会・経済の進展や科学技術の発達が公益事業地位に影響を与えているかどうか、もし、与えているとすればどのような影響を与えているかを考察する。

本来、公益事業としての地位を有するには、2つの属性（必需性、独占性）が、当該事業に備えわっていないなければならないということが通説である。

第一の必需性は、われわれの日常生活に不可欠な財や用役を供給することを意味し、公益事業の本質でもある。

第二の独占性も、公益事業の本質であると理解されてきた。なぜなら公益事業は自然独占であることが、破滅的競争から消費者を保護することができるし、また、能率かつ経済的に経営することができると容認されてきたからである。すなわち、公益事業の場合、競争の不経済が、これまであまりにも大きかった。例えば、競争が有効にスタートしたとしても、これまでは、しだいに破滅的競争に導かれ、需要者に不利益を蒙らせるケースがほとんどであった。したがって、公益事業の独占性は、スケール・メリットをもたらし、利用者公衆の利益を確保するものとして認識され、公益事業の本質であると容認されてきた。それゆえ、公益企業の上記の2つの属性は、恒常的に公共の利益と軌を一にするものであった。

しかし、公益事業の独占性という属性が、今日の高度な科学技術の進歩により、電気通信事業の分野で、「自然独占」イコール「規模の経済」というメリットを必ずしももたらさなくなってきた。いわゆる、公益事業の独占性（破滅的競争→自然独占）という一般的通説が電気通信事業の分野で崩壊してきたのである。すなわち、第一種電気通信事業の場合、衛星通信や光ファイバーケーブル等の科学技術の急速な進歩により自然独占（規模の経済）が機能しなくなってきた。加えて、独占に替わる競争の導入によって、電気通信事業が、利用者公衆である国民に、質的に高度な、量的に許容量の大きいサービスを供給するようになり、一層、従前より電気通信の健全な発達を促進させるようになるということが、現実的となってきたのである。すなわち、電気通信事業の独占性が、今日の科学技術の急速な進歩により、自然独占＝規模の経済というメリットや質的にグレードが高く、量的に許容量の大きいサービスを保障なくなり、利用者公衆の利益の擁護ということに合致しなくなってきたのである。それゆえ、電気通信事業の場合、設備の二重投資による資本の利用効率の悪化を防ぐために自然的に容認されてきた独占は、必ずしも、その意味を有しなくなってきた。したがって、現在の高度な電気通信事業のように、公益事業の属性（必需性と独占性）の一つである独占性が明確に位置づけられていなくとも、結果として、2つの属性が存在していた場合と同様に、公衆の需要に供する事

業となり、さらに公共の利益という目的に合一する事業となるならば、公益事業の地位を十分に有しているといえるのである。

これまで電気通信事業と公益事業地位との関係について検討してきた。そこで、これらの検討を踏まえた上で、社会・経済の進展や科学技術の発達によって分類を余儀なくされた電気通信事業の全てが、はたして、公益事業としての地位が付与されるものであるかを考察する。

まず、第一種電気通信事業は、競争原理が導入されたとはいえ、設備投資産業であり、全くの自由競争市場に置かれてはいない。このことは、第一種電気通信事業者間の破滅的競争によって利用者公衆が損失をこうむらないように、同事業の営業にさいして、郵政大臣の許可制（同法第9条第1項）、と許可基準（同法第10条）が設けられていることから理解される。さらに、同事業の确实性、安全性、継続性等について政府が監督していることなどの広範な意味からも、同事業は、公衆の需要に供する事業でなければならないということが示されている。しかるに、同事業は、公益事業としての地位を十分に有しているのである。それゆえ、合理的、計画的、統一的、継続的に電気通信サービスを提供する同事業の個別生産経済体は、公益企業としての地位を十分に有しているといえる。

第二種電気通信事業の一般第二種電気通信事業は、主として多くの特定企業グループが第一種電気通信事業の設備装置を借りて、多種多様な電気通信サービスを利用・応用する事業であり、一般公衆の需要に供する事業であるとはいえない。また、同事業は、特定企業グループの新規参入が容易となるように届け出制（同法第22条）であり、競争場裡にある。それゆえ、同事業は上記の二つの点から公益事業の範囲に属さない事業である。しかるに、合理的、計画的、統一的、継続的に電気通信サービスを提供している同事業の個別生産経済体は、公益企業としての地位を有するものではない。

第二種電気通信事業の特別第二種電気通信事業は、第一種電気通信事業の設備装置を借りて、その装置に同事業の設備装置を連結して経営活動を行う点では、一般第二種電気通信事業と同様である。しかし、同事業の経営活動の範囲

は、全国的、国際的であり、不特定多数の利用者の通信の用に供する事業である（同法第21条第3項）ことから、設備投資産業の性格を有している。それゆえ、同事業は、通信の秘密の保護などをチェックする必要から、同事業の参入にさいしては、登録制（同法第24条第1項）が採用されている。しかるに、同事業は、不特定多数の利用者を対象とすることと、設備投資産業の性格を有するので、競争が希薄であるという二つの点から、公益事業としての地位を有する事業であるといえよう。当然のことながら、合理的、計画的、統一的、継続的に電気通信サービスを供給している同事業の個別生産経済体は、公益企業としての地位を十分に有している。

これまで、電気通信事業法の考察をとおして、公益事業として電気通信事業が妥当性をもつか否か、また妥当性を有するとするならば、どのような電気通信事業が公益事業の範囲に属することが可能であるか、さらに可能な場合、合理的、計画的、統一的、継続的に電気通信サービスを供給する同事業の個別生産経済体が公益企業であるということについて考察してきた。

さらに、ここでは、電気通信事業法の中で、上記の条項以外で、公益事業法として妥当性のある条項と思われるものを指摘し、考察する。

#### (A) 電気通信事業法第3条・第4条（検閲の禁止と通信の秘密の保護）

電気通信事業の経営活動においては、検閲の禁止と通信秘密の保護が、保障されていなければならない。このような保障は、同法第3条（検閲の禁止）<sup>(3)</sup>と同法第4条<sup>(4)</sup>（秘密の保護）に明示されている。しかるに憲法第21条第2項と同様に同法第3条・第4条は、検閲の禁止と通信の秘密を遵守する上で、きわめて公共性の強い法律である。換言するならば、憲法第21条第2項に明示されている内容を個別事業法である同法第3条・第4条にも具体的に導入し、検閲の禁止と通信秘密の保護の遵守という公共性を強く示しているのである。しかるに、同法第3条・第4条は、上記の公共性の遵守という意味から公益事業法としての意味を十分に有している法律である。

#### (B) 電気通信事業法第7条（利用の公平）

同法第7条は、電気通信事業者は利用公衆者を公平に取扱わなければならな

いという条項であり、次のように明示されている。「電気通信事業者は、電気通信役務の提供について不当な差別的取扱いをしてはならない。」すなわち、電気通信事業が特定の組織や個人に対して、そのサービス供給を不等に差別するということは、同事業の目的である公共の利益や利用者公衆の需要に供することに反することになるので、利用の公平という第7条が規定されたのである。それゆえ、この条項は、公共の利益や利用者公衆の需要に供するという同事業の目的を擁護している規定であり、公益事業法としての意味を十分に有している法律である。

(C) 電気通信事業法第8条（重要通信の確保）

同法第8条<sup>51</sup>は「国民生活の維持と安全に密接に係る通信」や「公共の利益のために緊急を要する通信」を電気通信事業は優先的に取扱わなければならないことを、規定している。いうまでもなく、重要通信を優先的に扱うことを規定しているこの条項は、表面的には、第7条の「利用の公平」と正反対のものである。しかし、同条は同事業の目的である公共の利益のために重要通信を最優先して扱うことを明示しているものであり、究極的に第7条と矛盾するものではない。しかるに、同条も公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。

(D) 電気通信事業法第18条（第一種電気通信事業の休止又は廃止並びに法人の解散）

同条は、第一種電気通信事業の休止・廃止・解散を当該第一種電気通信事業会社の都合で行ってはならないという法律である。すなわち、当該事業会社の営業許可、その他の権利は、電気通信サービスを公衆の需要に供する義務履行を遵守して公共の利益に貢献するというこで、当該事業会社に付与されているものである。それゆえ、当該事業会社は経営悪化等の理由で身勝手に休止・廃止・解散してはならないということを、同条は意味しているのである。しかるに、同条もまた、公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。

(E) 電気通信事業法第31条（契約約款の認可等）

従来、日本電信電話公社の料金は、公衆電気通信法の別表において決定され

ていたため、同公社の料金の変更は、国会の議決を必要としていた。しかし、電気通信事業法の制定により、日本電信電話株式会社を含む第一種電気通信事業者のサービスに対する料金やその他の供給条件については、契約約款を定め、郵政大臣の認可によって決定されることになった。そして、これらを変更するときも、同様に郵政大臣の認可によることになった（同法第31条第1項）。

このように料金決定が、国会の議決という立法と行政による2本立のチェックから、郵政大臣の認可という行政による1本立のチェックに変更した。それでは、料金決定が認可制になった理由を推察するならば、次のようなことが指摘される。すなわち、第一種電気通信事業が独占でなくなったとはいえ、同事業は、相変らず設備投資産業であり、競争原理の導入度が小さく、全くの自由競争市場に置かれていない。それゆえ、サービス受給者である利用者は、選択の幅が小さく、相対的に弱い立場に置かれているので、利用者の利益を保護するために、料金を政府（郵政大臣）による認可制とすることが妥当であると判断されたのである。また、第一種電気通信事業者にも第二種電気通信事業の営業が解放されていることから、第一種電気通信事業者が競争相手となる第二種電気通信事業者に対して、恣意的な電気通信回線設備装置貸与条件を突きつけることなく、電気通信事業が健全に発達し、公共の利益に資するように、同法第31条第1項に料金その他の条件についての認可制が明示されていると思われる。したがって、同法第31条第1項の契約約款条項は、上記のように利用者の利益の保護や電気通信事業の発展を図り、公共の福祉の増進に資するという目的を有しているので、公益事業法としての意味を十分に有している。

電気通信事業者の認可申請を受けた郵政大臣は、ある一定の基準に照合して認可すべきか否かの判断をしなければならない（同法第31条第2項）。その一定基準は以下のとおりである。

- i) 料金が能率的な経営の下における適正な原価に照らし公正妥当なものであること。
- ii) 料金の額の算出方法が適正かつ明確に定められていること。
- iii) 第一種電気通信事業者及びその利用者（電気通信事業者との間に電気通



信役務の提供を受ける契約を締結する者をいう。以下同じ)の責任に関する事項並びに電気通信設備の設置の工事その他の工事に関する費用の負担の方法が適正かつ明確に定められていること。

- iv) 電気通信回線設備の使用の態様を不当に制限するものでないこと。
- v) 特定の者に対し不当な差別的取扱いをするものでないこと。
- vi) 第8条第1項(重要通信の確保)の通信に関する事項について適切に配慮されているものであること。

i) の基準は、料金設定における原価主義を明示したものである。いわゆる、この原価主義は、大多数の公益事業が料金設定するにさいして、利用者公衆の利益を損わないように適正原価に基づいて料金設定すべきであるという主旨から、採用されている原則である。しかるに、上記の意味から、同基準は公益事業規制であると同時に公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。

ii) の基準の「料金算出方法が適正かつ明確」ということは、「総括原価を満たすために需要者側に賦課される料金は、各受益者の間に公平に配分されなければならない。」ということを示しているものである。この「受益者負担の公平」という原則は、大多数の公益事業が料金構成するにさいして、利用者公衆の利益を遵守するという理由から採用されている原則である。しかるに、同基準も i) の基準と同様に公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。

iii) の基準の「供給者と需要者の責任範囲の明確化」ということは、供給者と需要者との間における権利・義務を明確にしなければならないことを意味している。すなわち、供給者である第一種電気通信事業は独占を有していないとはいえ、設備投資産業であり、制限独占となる可能性を十分に有しているので、この明確化は、相対的に強い立場におかれている供給者の権利が不当に強化されないように、両者の権利・義務を明確にしておくことを意味しているものである。それゆえ、この基準は、利用者公衆の利益を擁護することを目的としている基準であると理解されるので、公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。

iv) の基準は、第一種電気通信事業設備を技術的に可能な限りにおいて、資源の最適配分という原則にしたがい、できるだけ有効に利用するならば、利用者公衆の利便性に資することになるということの意味している。それゆえ、iv) の基準も、公益事業法としての意味を有しているといえよう。

v) の基準は、第7条の「利用の公平」ということを具体的に第31条第2項第5号の契約約款の認可基準に明示したものであり、(B)で論述したと同様な理由から、公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。

vi) の基準は、第8条の「重要通信の確保」ということを、具体的に第31条第2項第6号の契約約款の認可基準に明示したものであり、(C)で論述したと同様な理由から、公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。

#### (F) 電気通信事業法第34条（サービス提供義務）

第一種電気通信事業者は、正当な理由がなければ、その業務区域における電気通信役務の提供を拒んではならない（同法第34条）。いわゆる、同条は、需要者の利益を保護するという意味している。すなわち、同条は、電気通信事業者の目的が示されている同法第1条「電気通信事業の公共性にかんがみ、その運営を適正かつ合理的なものとするにより、電気通信役務の円滑な提供を確保するとともにその利用者の利益を保護し、公共の福祉を増進することを目的とする。」を、具現化させるための条項である。それゆえ、同条は、公益事業法としての意味を十分に有しているといえるであろう。

### ③ 日本電信電話株式会社法（昭和59年12月25日公布，法律85号，昭和59年12月25日施行）

同法は、日本電信電話公社の民営化と日本電信電話公社法の廃止に伴い制定された法律である。しかるに、同法は電気通信分野の個別事業法であり、特別企業法でもある。

同法第1条第1項は、日本電信電話株式会社の目的及び事業を次のように規定している。「日本電信電話株式会社は、国内電気通信事業を経営することを目的とする株式会社とする。」いわゆる、同社は、日本国内において、電気通

信役務を他人の需要に応ずるために提供する事業を経営することを、目的とする株式会社である。しかるに、同社は公益事業の範囲に属していると同時に、公益企業としての地位を十分に有している。それゆえ、同法第1条第1項は、公益事業法としての意味を有するばかりでなく、それ以上に公益事業としての電気通信事業を実際に経営活動していく公益企業法としての意味を有している。

同法第1条第2項は<sup>6)</sup>は、同社の業務外の業務としての附帯業務と目的達成業務を明示している法律である。

同社が公益企業とはいえ、同社の業務外の業務は、公益事業の業務に属してはいない。なぜなら、附帯業務は、電話機などの端末機の製造販売や技術やノウハウの営業活動業務などであり、これらの業務は公衆の需要に供する事業の範囲に属するものとはいえず、それゆえ公益事業とはいえない。

また、目的達成業務は、郵政大臣の認可を受けてから事業を営むものであり、具体的には、陳腐化、不適応化された通信機器等を発展途上国へ輸出する業務や海外プラント輸出業務などが考えられる。これらの業務は、最終的には政府の責任が問われるような業務であるために郵政大臣の認可を必要とするのであるが、公衆の需要に供する事業の範囲に属する事業とはいえず、それゆえ公益事業ではない。したがって、同法第1条第2項の附帯業務や目的達成業務は公益事業に属さない。また、当然のことながら、同法第1条第2項は、公益事業法としての意味を有していないし、公益企業法としての意味も有していない。

同法第2条は、同社の責務について次のように規定している。「会社は、前条の事業を営むに当たっては、常に経営が適正かつ効率的に行われるように配意し、国民生活に不可欠な電話の役務を適切な条件で公平に提供することにより、当該役務のあまねく日本全国における安定的な供給の確保に寄与するとともに、今後の社会経済の進展に果たすべき電気通信の役割の必要性にかんがみ、電気通信技術に関する実用化研究及び基礎的研究の推進並びにその成果の普及を通じて我が国の電気通信の創意ある向上発展に寄与し、もって公共の福祉の増進に資するよう努めなければならない。」上記の条文からも理解されるように、同社が国民生活に不可欠な電話の役務を公平に、安定的に供給するという

ことは、同社が公衆の需要に供する経営体であることと一致する。

また、同社が公共の福祉の増進に資するように努めなければならないということは、同社が公共の利益を目的として経営されなければならないということと一致する。それゆえ、同社は公益事業であり、公益企業でもある。

かくして、上記の意味から、同法第2条は、公益事業法としての意味を十分に有している法律であると同時に、公益企業法としての意味も十分に有している法律である。

④ 国際電信電話株式会社法（昭和27年8月7日公布，法律301号，昭和27年9月10日施行）

国際電信電話株式会社設立趣意書<sup>(7)</sup>の冒頭に、同社の設立趣旨について次のように記されている。「独立日本が、平和国家として又高度の文化国家として、列国競争の国際場裡において、よくその生存と反映を確保して行くには、諸列国と親善関係を結び、文化の交流と通商貿易とを盛んにし、我が国の文化的、経済的基盤を培って行くことが絶対必要であります。そのためには、国民の対外活動の基調をなす国際電信電話のサービスを急速に欧米一流国の水準にまで引上げることが先決問題でありまして、これを解決するためには、国際電信電話事業を国内電信電話事業より切り離し、自主的、機動的且つ最も能率的な経営形態である民営のもとに運営することが最も適当な方法であります。これが先般国際電信電話株式会社法が制定公布され、今回同法に基き本会社の設立をみるに到った所以であります。」

かくして、上記のような設立趣旨の下に、同社は、国際電信電話株式会社法に基づき、日本電信電話公社から国際電気通信部門を引き継ぎ、国際電気通信事業を経営することを目的として（同法第1条）、昭和28年4月1日から営業を開始した株式会社である。しかるに同法第1条に明示されているように、同社は、国際電気通信事業を経営することを目的とする株式会社である。すなわち、同社は国際電気通信役務を他人の需要に応じて供給する経営体であるので、公益事業の範囲に属すると同時に個別の公益企業でもある。それゆえ、同条は

公益事業法の意味を有するだけでなく、公益企業法としての意味を十分に有している。

同法第2条<sup>⑧</sup>には、同社の本来の業務外の業務として、日本電信電話株式会社と同様に附席業務と目的達成業務が明示されている。同社が公益事業の範囲に属しているからといって、同条に明示されている附帯業務や目的達成業務は、公益事業の範囲に属してはいない。なぜならば、同条に明示されている業務は、日本電信電話株式会社法第1条第2項と同様な理由から、公衆の需要に供する事業とはいえないからである。それゆえ、同法第2条は公益事業法としての意味を有していない。

同法第15条第1項は「郵政大臣は、会社に対し、公共の福祉を確保するため、その業務に関し必要な命令をすることができる。」と規定され、同社が公共の福祉に資することを目的とする企業でなければならないことを示している。それゆえ、同社は公益事業の範囲に属すると同時に個別の公益企業でもある。当然のことながら、同条は公益事業法の意味を有しているだけでなく、公益企業法としての意味も有している。

#### ⑤ 電波法（昭和25年5月2日公布，法律131号，昭和25年6月1日施行）

電波法は、放送法と同時に旧法の無線電信法（大正4年，法律26号）の廃止にともなって制定された法律である。従前の無線電信法の下では、電波利用について政府規制が厳しく、必ずしも電波利用が国民に開放されていなかった。しかし、同法の制定・施行を契機として、電波利用が広く国民に開放されるようになった。

さらに、科学技術の進展，社会経済の発達，文化生活の高度化等によって電波利用範囲が単に放送だけに限らず，通信，運輸，気象，防災，治安維持，電力，道路管理，鉄道事業等にも拡大されている。

同法は、総則，無線局の免許，無線設備と特定無線設備の技術基準適合証明，無線従事者，運用，監督，異議申立て及び訴訟と電波監理審議会，雑則，罰則の9章116条と附則から成っている。同法は、概ね、電波利用に関する規定で

あるが、同法第1条に明示されているように、同法の目的は、電波の公平且つ能率的な利用を確保することによって、公共の福祉を増進することにある。しかるに、同法第1条は、公益事業法としての意味を十分に有している法律である。

しかし、同法には公益事業の範囲を示しているような条項はなく、同法から公益事業の範囲を素描することができない。

#### ⑥ 放送法（昭和25年5月2日公布，法律132号，昭和25年6月1日に施行）

放送法第2条第1号に明示されているように、「放送」とは、公衆によって、直接、受信されることを目的とする無線通信の送信をいう。すなわち、受信者に対して一方的に送信するので、相互通信を行う他の無線通信とは異なる。また、特定の受信者に対して送信をするのではなく、不特定多数の公衆に対して送信をするのである。それゆえ、この通信内容は公開性を有し、秘密性を有する他の無線通信とは異なる。したがって、同法第2条は、不特定多数の公衆が公開性のある通信を受信することによって、利益を享受できることになることを意図として成立した法律であるので、公益事業法としての意味を十分に有している。

放送法は、電波法とともに、旧法の無線電信法の廃止に伴って制定された法律である。同法の目的は、次の三つの原則に従って、放送を公共の福祉に適合するように規律し、その健全な発達を図ることを目的としている（同法第1条）。

I）放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること。

II）放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによって、放送による表現に自由を確保すること。

III）放送に携わる者の職責を明らかにすることによって、放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること。

それゆえ、同法第1条は、放送の目的を公共の福祉にあることを明示している

法律であり、公益事業法としての意味を十分に有している。

さて、放送を行うためには、放送をする無線局（放送局）が必要である。そして、その無線局を開設する者は郵政大臣の免許を受けなければならない（電波法第4条、電波法第6条第2項）。また、電波法の規定により放送局の免許を受けた者を放送事業者という（放送法第4条）。電波法や放送法の制定・施行を契機に、放送事業者として日本放送協会の他に一般放送事業者（民間放送）も認められるようになった。（第51条～53条）

同法第7条は、現在の日本放送協会について次のように規定している。「日本放送協会（以下単に「協会」という。）は、公共の福祉のために、あまねく日本全国において受信できるように豊かで、かつ、良い放送番組による国内放送を行うとともに、放送及び受信の進歩発達に必要な業務を行い、あわせて国際放送を行うことを目的とする。」それゆえ、同条は、同法第1条と同様な目的を有することから、公益事業法としての意味を十分に有している。また、協会が個別の経営体であることからして、同条は公益企業法としての意味も十分に有している。協会は、放送法の制定と同時に、旧法人の社団法人日本放送協会の解散により成立した経営体である。しかしながら、協会は、旧法人の社団法人日本放送協会のような民法上の社団法人（6千人程度の社員が経営主体となっていた社団法人）ではないし、財団法人でもない。しかるに民法や商法が適用されない。すなわち、協会は、放送法第8条に明示されているように、放送法第7条の目的を達成するために設立された法人である<sup>19)</sup>。それゆえ、旧協会が民法上の社団法人として少数社員（6千人程度の出資者）の支配のもとに組織されていた経営体であったのに対し、現在の協会は、放送法第1条の原則や目的に合一する経営体であると同時に第7条の目的である公共の福祉を達成すべき経営体であり、公共企業体的特殊法人として成立した法人である。それゆえ、現協会は、公共の福祉を目的とする産業類系の範疇に属すると同時に個別生産経済体でもあるので、公益事業の範囲に属すると同時に、公益企業の地位も十分に有する。

したがって、前述からも理解されるように、放送法第8条は協会の性格を公

共の福祉においていることから、公益事業法としての意味を十分に有している。さらに同条は、個別生産経済体のことを規定していることから、公益企業法としての意味をも十分に有しているのである。

同法第9条は、業務内容を示している。協会の主たる業務内容は、

- I) 国内放送（中波放送，超短波放送，テレビジョン放送，テレビジョン多重放送），（第9条第1項1）
- II) 放送及びその受信の進歩発達に必要な調査研究（第9条第1項2）
- III) 国際放送（第9条第1項3）

以上の3項目である。その他に同法第7条の目的を達成するために協会がなすことができる業務内容が第9条の第2項<sup>90)</sup>に、明示されている。

さて、上記の第9条第1項1，第9条第1項2，第9条第1項3，第9条第2項に示された協会業務内容の全てに、公益事業としての地位を与えることが可能か否か、また、上記の各条項が公益事業法としての意味を有するものであるか否かを考察する。

いうまでもなく、公益事業は公衆の用に供する事業であり、公共の利益を目的とする事業である。しかるに、第9条第1項1の国内放送は、公衆の用に供する事業であり、公共の利益を目的としている。それゆえ、公益事業の範囲である。しかし、第9条第1項2の業務内容は、公衆の日常生活にとって、不可欠なサービス供給という業務に相当しないので、公衆の用に供する事業の枠外であり、公益事業の範囲に属さない。第9条第1項3の国際放送<sup>91)</sup>という業務は、公衆の日常生活にとって不可欠なサービス供給をなす業務であるとは、必ずしも現在のところいえない。しかし、各国が急速に国際化社会をむかえている今日、早晚、国際放送も国内放送と同様に我々の日常生活にとって不可欠なサービスとなるであろうし、さらに国際放送は同法第1条や第7条に明示されている内容と合一するものであるので、公益事業の範囲に属するものである。

第9条第2項に明示されている業務内容は、第7条の目的を達成するための附随的業務であり、公衆の日常生活にとって不可欠なサービス供給という業務に相当しないので公益事業の範囲に属していない。



したがって、以上の考察から、協会の業務の中で、第9条第1項1と第9条第1項3に示されている国内放送と国際放送が、公益事業の範囲に属しているといえる。したがって、上記の条項の中で公益事業法としての意味を有しているのは、第9条第1項1と第9条第1項3である。それゆえ、協会は、第9条第1項1と第9条第1項3に基づく業務を継続的に法人として経営していることから、第9条第1項1と第9条第1項3は公益企業法でもある。

当然のことながら、協会以外の一般放送事業者は、国内放送に限り、公益事業の範囲に属する。そして、さらに、一般放送事業者の場合、全国的な国内放送ではなく、電波法第14条第3項3によって放送区域が定められた放送であるので、その定められた放送が公益事業として位置づけられる。しかるに、上記の事業を合理的、計画的、統一的、継続的に企業経営している一般放送事業者は、個別生産経済体であるので、公益企業の地位も十分に有している。

次に、協会の経営に関する規定として公益事業法の枠内にあると思われる条項は、以下のように指摘される。

周知のように、協会の財政は、契約を締結した全国の視聴者（第32条第1項）から徴収する受信料によって賄われる。この受信料は、協会の当該事業年度の収支予算が国会によって承認されることによって、定められるものである（第37条）。すなわち、収支予算の国会の承認によって受信料が決定されるということは、協会が国民的、公共的な放送企業体であり、かつ、全国ネットを有する唯一の放送企業体であるがゆえに、独占的利潤を享受してはならないということに、その本意がある。かくして、その本位の具体的規定として、協会は営利を目的として義務をしてはならないということが、第9条第4項に明示されている。また、協会の収入は、第9条第1項から第3項までの業務の遂行以外の目的に支出してはならないということが、第39条第1項に明示されている。

決算についても同様に、国会が深く関与している。すなわち、協会は毎事業年度の財産目録、貸借対照表及び損益計算書並びにこれに関する説明書を作成し、郵政大臣に提出しなければならない（同法第40条第1項）。次に、郵政大

臣は、前項の書類を内閣に提出しなければならない（同条第2項）。そして、内閣は、前項の書類を会計検査院の検査を経て国会に提出しなければならない（同条第3項）。

上記からも理解されるように、協会の財政について、国会が深く関与するということは、株式会社の株主総会において、株主によって決算が承認されると同様に、国会が放送受信契約者（国民）に代わって決算承認することを意味している。

かくして、協会が、公共的性格を有し、政治的中立の立場をとりながら、公共の福祉に深く関与しているからこそ、協会の経営に関する上記の条項（第32条第1項、第37条、第9条第4項、第39条第1項、第40条1・2・3項）は、公益事業法としての意味を十分に有しているのである。また、協会は、個別の継続企業として経営活動をしていることから、協会の経営に関する上記の条項は、公益企業法でもある。

つぎに、「協会は、郵政大臣の認可をうけなければ、その放送局を廃止し、又はその放送を12時間以上休止することができない。但し、不可効力による場合は、この限りでない。」という放送の休止及び廃止の第43条も、公益事業法の意味を十分に有している。同条の意味は、協会の都合で、放送の休止及び廃止を身勝手にしてはならないということである。すなわち、協会は、第7条に示されている目的をもつ継続企業であり、財政的には受信料という規制料金によって、支えられている。それゆえ、協会は、放送の休止及び廃止を身勝手にしてはならない。しかるに、放送の休止及び廃止を厳しく制限している同条は、公益事業法の意味を十分に有している。また、協会が個別の継続企業であるということからしても、同条は公益企業法としての意味をも十分に有している。

⑦ 有線テレビジョン放送法（昭和47年7月1日公布、法律第114号、昭和48年1月1日施行）

有線テレビジョン放送（CATV）は、有線放送（公衆によって、直接、受信されることを目的とする有線電気通信の送信をいう。以下同じ）であって、

有線ラジオ放送業務の運用の規制に関する法律（昭和26年、法律135号）第2条に規定する有線ラジオ放送以外のものをいう（有線テレビジョン放送法、第2条第1項）。

わが国で、有線テレビジョン放送が、開業されるようになった契機は、辺地のテレビジョン放送の難視聴を解消するための再送信業務を行うことにあった。その後、同放送開業要因として、以下の事項を指摘することができる。

- I) 区域外（県外）からの民法のテレビジョン放送のための再送信。
- II) 都市の高層建築化にともない発生する難視聴解消のための再送信。
- III) 地域社会に密着した情報などを提供するための自主放送。

かくして、上記の契機や要因から、有線テレビジョン放送は、今後、情報化社会の進展にともない、ますます増大され、国民の経済的、文化的生活にとって、きわめて有効な存在になると思われる。

有線テレビジョン放送に関する法律として、有線テレビジョン放送法がある。同法の目的は、同法第1条に次のように示されている。「有線テレビジョン放送の施設の設置及び業務の運営を適正ならしめることによって、有線テレビジョン放送の受信者の利益を保護するとともに、有線テレビジョン放送の健全な発達を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的とする。」

かくして、上記の同法第1条が、受信者の利益保護や公共の福祉の増進を目的としていることから、同条は公益事業法としての意味を十分に有する。それゆえ、同事業は、公益事業としての地位を有している。しかるに、同事業を経営している個別生産経済体は公益企業である。

さらに、有線テレビジョン放送法の中で、上記の条項の外に公益事業法として妥当であると思われる条項として、次のような条項が指摘される。

- (A) 有線テレビジョン放送法第3条第1項（施設の許可）、同法第4条第1項（許可の基準）

郵政大臣は、有線テレビジョン放送施設の設置の申請があった場合、その申請内容が郵政省令が定める基準に適合しているならば、その設置を許可しなければならない（同法第3条第1項）。そして、その許可基準として、以下の4

点が示されている（同法第4条第1項1・2・3・4）。

- I) その施設計画が合理的で、実施が確実であること、
- II) その施設が郵政省令で定める技術上の基準に適合していること、
- III) その施設運用にさいして、経理的基礎や技術的能力を有すること、
- IV) その施設設置がその地域における自然的社会的文化的諸事業に照らし必要であり、かつ適切なものであること、

上記の第3条第1項（施設の許可）と第4条第1項（許可の基準）は、需要者が安心して継続的にサービスを供給されることが規定された需要者保護の条項であり、2つの条項がワン・セットになって作用することによって、初めて一般公衆の用に供するという機能を発揮するようになり、公益事業法の意味を有するようになる。それゆえ、上記の2つの条項は、それぞれ単独では公益事業法となりえないが、2つの条項がお互いに有機的に作用することによって公益事業法としての意味を有することとなる。

#### (B) 有線テレビジョン放送法第14条（役務の提供条件の認可）

同法第14条第1項は、有線テレビジョン放送施設者たる有線テレビジョン事業者が、再送信という役務を提供する場合、その条件等について契約約款を定め、郵政大臣の認可を受けなければならないということを主要内容とした法律である。また、その条件等の申請内容について、郵政大臣が認可する基準は次のように示されている（第14条第2項）。

- I) 役務の料金が業務の能率的な運営の下における原価に照らし妥当なものであること。
- II) 再送信と再送信以外の有線放送を併せて行う場合、当該再送信の役務の提供のみについて契約締結することができること。
- III) 事業者と受信者の責任事項が適正で、かつ明確であること。
- IV) 特定の者に対して、不当な差別的取扱いをするものでないこと。

上記の第14条が公益事業法であるという理由は、同条第2項の認可基準が公益事業法の内容にふさわしく、かつ、この基準と同条第1項がワン・セットになって作用することによって、初めて一般公衆の用に供するという機能を発揮

するようになるからである。しかるに同条は、公益事業法としての意味を十分に有している。

(C) 有線テレビジョン放送法第16条（役務の提供義務）

同法第16条は、次のように明示されている。「有線テレビジョン放送事業者は、正当な理由がなければ、その業務区域における有線テレビジョン放送の役務の提供を拒んではならない。」同条は、サービスを求める全ての需要者に対して、サービスの供給を拒んではならないということの意味しており、公衆の用に供するという事に合一している法律である。しかるに、役務の提供義務という同条は、公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。

(注)

(1) 憲法第21条（集会・結社・表現の自由、通信の秘密）

- ① 集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。
- ② 検閲は、これをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない。

(2) 郵便法第9条（秘密の確保）

- ① 郵政省の取扱中に係る信書の秘密は、これを侵してはならない。
- ② 郵便の業務に従事する者は、在職中郵便物に関して知り得た他人の秘密を守らなければならない。その職を退いた後においても、同様とする。

(3) 電気通信事業法第3条（検閲の禁止）

電気通信事業中の取扱中に係る通信は、検閲してはならない。

(4) 電気通信事業法第4条（秘密の保護）

電気通信事業者の取扱中に係る通信の秘密は、侵してはならない。

(5) 電気通信事業法第8条（重要通信の確保）

第1項、電気通信事業者は、天災、事変その他の非常事態が発生し、又は発生するおそれがあるときは、災害の予防若しくは救援、交通、通信若しくは電力の供給の確保又は秩序の維持のために必要な事項を内容とする通信を優先的に取り扱わなければならない。公共の利益のため緊急に行うことを要するその他の通信であって郵政省令で定めるものについても同様とする。

第2項、前項の場合において、電気通信事業者は、必要があるときは、郵政省令で定める基準に従い、電気通信業務の一部を停止することができる。

(6) 日本電信電話株式会社法第1条第2項、会社は、前項の事業を営むほか、これに附帯する業務及び郵政大臣の認可を受けて、その他会社の目的を達成するために必要な業務を営むことができる。この場合において、同項の事業に附帯する業務に関

し必要な事項は、郵政省令で定める。

- (7) 国際電信電話株式会社編『国際電信電話株式会社25年史』昭和54年，pp. 4～5。  
同株式会社設立趣意書は、昭和28年1月7日付で、設立委員長、中島久萬吉の氏名で配布されている。
- (8) 国際電信電話株式会社法第2条、「国際電信電話株式会社（以下「会社」という。）は、前条の事業を営むほか、これに附帯する業務及び郵政大臣の認可を受けて、その他会社の目的を達成するために必要な業務を営むことができる。この場合において、同条の事業に附帯する業務に関し必要な事項は、郵政省令で定める。」
- (9) 放送法第8条  
協会は、前条の目的を達成するためにこの法律の規定に基き設立される法人とする。
- (10) 放送法第9条第2項  
協会は、前項の業務のほか、第7条の目的を達成するため、次の業務を行うことができる。
- 一 前項第3号の国際放送の放送番組の外国における送信を外国放送事業者に委託する場合に必要と認めるときにおいて、当該外国放送事業者との間の協定に基づきその者に係る中継国際放送を行うこと。
  - 二 前項の業務の附帯する業務を行うこと。
  - 三 放送番組及び編集上必要な資料を外国放送事業者に提供すること。
  - 四 多重放送を行おうとする者に放送設備を賃貸すること。
  - 五 委託により、放送及びその受信の進歩発達に寄与する調査研究、放送設備の設定その他の技術援助並びに放送に従事する者の養成を行うこと。
  - 六 前各号に掲げるもののほか、放送及びその受信の進歩発達に特に必要な業務を行うこと。
- (11) 初期において、海外植民地と本国を結びつける対植民地放送的性格と国策周知のための対外放送的性格を有し、戦局が進むにつれて戦争遂行のための宣伝放送的性格を有していた海外放送（昭和10年6月1日開始）は、連合軍司令部の命令によって、昭和20年9月10日をもって停止されていた。しかし、昭和27年2月10日、諸外国にわが国の実情を伝え、各国の理解と支援とによって、わが国の復興を進め、且つ文化の交流を図り、国際親善に寄与することを目的として、国際放送として再開されたのである。

## (2) 市民生活必需用役働供給事業系統

## ① 電気事業法（昭和39年7月11日公布，法律第170号，昭和40年7月1日施行）

電気事業法第1条は，電気事業の目的を次のように明示している。「この法律は，電気事業の運営を適正かつ合理的ならしめることによって，電気の使用者の利益を保護し，及び電気事業の健全な発達を図るとともに，電気工作物の工事，維持及び運用を規制することによって，公共の安全を確保し，あわせて公害の防止を図ることを目的とする。」

上記の条文から指摘されるように，同法第1条は，電気という用役を適正かつ合理的に供給することによって，電気需要者の利益を保護することを明示している法律であり，公益事業法の意味を十分に有している。

同法第2条は，電気事業に関する用語について次のように定義している。一般電気事業とは，一般の需要に応じ電気を供給する事業をいう（同条第1項）。一般電気事業者とは，一般電気事業を営むことについて，次条第1項（通産大臣）の許可を受けた者をいう（同条第2項）。卸電気事業とは，一般電気事業者にその一般電気事業の用に供するための電気を供給することを主たる目的とする事業をいう（同条第3項）。卸電気事業者とは，卸電気事業を営むことについて，次条第1項（通産大臣）の許可を受けた者をいう（同条第4項）。電気事業とは，一般電気事業及び卸電気事業をいう（同条第5号）。電気事業者とは，一般電気事業者及び卸電気事業者をいう（同条第6号）。

上記の定義からも理解されるように，一般電気事業も卸電気事業も一般の需要に応じて電気を供給することに係わっている事業である。しかるに，このような事業は公衆の用に供するという公益事業に一致する。それゆえ，一般電気事業と卸電気事業の総称である電気事業は公益事業としての意味を十分に有している。また，経済性を指導原理として，合理的，継続的に電気を供給する一般電気事業や卸電気事業の個別生産経済体（電気事業者）は，公益企業である。

また、上記の同法第2条の考察から、同条第1項は公衆の用に供するという意味を有しており、公益事業法としての意味を十分に有している。

同法の中には、上記の第1条、第2条第1項の外に公益事業法として指摘できる下記のような条項もある。

(A) 電気事業法第5条（電気事業の許可基準）

第5条は、電気事業開業申請者に対する許可基準を明示している条項である。この許可基準の内容は、

- i) 一般の需要又は一般電気事業の需要に適合し、
- ii) 電気工作物の能力が需要に適合し、
- iii) 供給地域内において電気工作物が著しく過剰とならないことであり、
- iv) 事業遂行上、経理的、技術的能力が確立されていることであり、
- v) 事業計画が確実であることであり、
- vi) 電気事業の開始が電気事業の総合的、合理的発達と公共の利益に資することを意味している。

そこで上記の基準の意味と公益事業法としての意味との関連を考察するならば、次のようなことが指摘されるだろう。すなわち、i) と ii) の基準からは、公衆の用に供することが意味される。iii) の基準からは、同一地域内での無競争によって破滅的競争が回避されて、需要者の利益が保護されるということが意味される。iv) と v) からは、安定したサービスが継続供給されることによって、需要者の利益が保護されるということが意味される。vi) からは、電気事業の開始が同事業の総合的・合理的発達や公共の利益に資することになることが意味される。

しかるに、上記の各号の意味から指摘されるように第5条は、公益事業法としての意味を十分に有している法律である。

(B) 電気事業法第3条・第15条（電気事業の許可と許可の取消し）

第3条の電気事業の許可の内容は、電気事業を所管する通産大臣は電気事業の開業を申請した者（第4条第1項の1）が開業する上での要件（第5条）を充足している場合、その開業を許可することを意味している。



第15条の電気事業の許可の取消しの内容は、「許可された電気事業者が規定された期日内に電気工作物を設置せず、又は事業を開始していない場合（同条第1項）」や「同法や同法に基づく命令に違反し、公共の利益を阻害した場合（同条第2項）」許可を取消されることがあり、「その場合、その取消の理由を電気事業者に通知しなければならないということ（同条第3項）」を意味している。

それでは、第3条と第15条とも、公益事業法であると容認されるのは、どのような理由からであるかを考察する。すなわち、第3条の許可を広義に解釈するならば、同法第5条の許可基準のみならず同法第1条の目的に合一しないならば、付与されないものであると解釈できる。また、第15条の許可の取消しを広義に解釈するならば、もし、同法第7条「電気工作物の設置及び事業の開始の義務」に反したり、同法第1条の目的に反した場合には、許可を取消されることを意味している。さらに第15条は、法律上、第3条をチェックすると同時に電気事業の許可制という地域独占制の弊害を実質的にチェックし、一般需要者の利益を保護しているといえる。

しかるに、第3条と第15条は、それぞれ単独では公益事業法とはいえないが、それぞれが実質的に生かしあうことによって、牽制しあうこととなり、需要者の利益の保護に合一するようになる。すなわち、両条は上記のように表裏一体となって有機的に協働することにより、公益事業法としての意味を十分に有することになる。

#### (C) 電気事業法第14条（事業の休止及び廃止並びに法人の解散）

同条は、電気事業会社は公衆の用に供し、公共の利益に資する経営体であるので、経営体の休・廃止や解散にさいしては、主務大臣の許可なく一方的にしてはならないということを示している。それゆえ、同条は公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。

#### (D) 電気事業法第18条（供給義務）

同条は、電気事業者の供給責任を明示している法律である。その概要は「一般電気事業者は正当な理由なしに供給地域の需要者に供給を拒んではならない

し（同条第1項）、供給地域以外の需要に応じてはならないし（同条第2項）、また、電気事業者は一般電気事業者にその一般電気事業の用に供するための電気供給を約束した場合、正当な理由なしに電気供給を拒んではならないし（同条第3項）、電気事業の許可又はその許可変更の許可を受けた電気事業者でなければ、一般電気事業者にその一般電気事業の用に供するための電気を供給してはならない（同条第4項）」という内容である。

第1項には、一般電気事業者は不当な差別的取扱いなしで一般需要者に電気を供給しなければならないということが明示されている。それゆえ、第1項からは、公衆の用に供すること、一般需要者の利益を保護することの2つが遵守されていることが理解される。第2項からは、一般電気事業者が地域独占制を与えられていることに対し、当該事業者に供給責任と料金等の規制が課せられ、需要者の利益が保護されていることが理解される。第3項は、地域分割現行事業体制下で需給のバランスがとれなくなる可能性が生じた場合、供給不足の一般電気事業者に他の一般電気事業者や継続的に取引関係のない御電気事業者が供給を融通するという広域運営等によって、需要者が不利益を生じないようにしようとした内容である。それゆえ、第3項は、需要者の利益を保護することに一致する条項といえる。第4項は、電気事業者に供給地域や電気工作物等の内容を明示した許可証を与えることによって、間接的に地域独占権を与え、その一方で、安全で継続的な電気供給の義務を課すことによって、間接的に一般需要者の利益が保護されるように意図されている条項である。

したがって、第18条第1項から第4項までを考察した限りにおいて、同条には、一般公衆の用に供すること、一般需要者の利益を保護することの2つの公益事業ステータス標識が遵守されているので、同条は公益事業の意味を十分に有する法律であるといえる。

#### (E) 電気事業法第19条（供給規程）

同条は、一般電気事業の料金その他の供給条件の認可制と認可基準を明示している法律である。同条第1項は、電気料金その他の供給条件について主務大臣による認可制を定めている法律である。しかるに、この認可制からは、一般

電気事業者が法外な料金等の負担を一般需要者に課すことのないように、行政当局にチェック機能を与えて一般需要者の利益を保護しようということが理解される。同条第2項は、料金その他の供給条件を認可するさいの認可基準を、下記のように明示している。

- i) 料金が能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものであること。
- ii) 料金が供給の種類により定率又は定額をもって明確に定められていること。
- iii) 一般電気事業者及び電気の使用者の責任に関する事項並びに電気計器その他の用品及び配線工事その他の工事に関する費用の負担の方法が適正かつ明確に定められていること。
- iv) 特定の者に対して不当な差別的取扱いをするものでないこと。

i) には、需要者の利益が保護されるように、電気料金算定上、原価主義が採用されなければならないことが明示されている。ii) と iii) は、料金算定や費用負担に関して一般需要者に不信をいだかせないための適正な手続き方法を示すと同時に、需要者に対して出来るだけ公平に負担させるべきであるということを示している。それゆえ、ii) と iii) からは、需要者の利益が保護されていることが理解される。iv) からは、原則として需要者に公平にサービスすることの保障をとおして、一般公衆の用に供することと、一般需要者の利益が保護されていることが理解される。

したがって、同条からは、一般公衆の用に供することと、一般需要者の利益を保護することの2つが遵守されていることが理解される。それゆえ、同条は、公益事業法としての意味を十分に有する法律といえる。

② 電気事業争議行為規制法（電気事業及び石炭鉱業における争議行為の方法の規制に関する法律）（昭和28年8月7日公布，施行，法律第171号，存続昭和31年12月8日国会議決）

同法第1条に「電気事業及び石炭鉱業の特殊性並びに国民経済及び国民の日

常生活に対する重要性にかんがみ、公共の福祉を擁護するため、これらの事業について、争議行為の方法に関して必要な措置を定めるものとする。」と明示されているように、同法第1条は、電気事業や石炭鉱業は国民経済や国民の日常生活に多大な影響をおよぼすので、これらの事業の争議行為方法に規制を加えることによって、公共の福祉を擁護するということを目的とした法律である。しかるに、同条は、公益事業法としての意味を十分に有している法律といえよう。

しかし、石炭鉱業について言及するならば、同法制定当時や同法存続国会議決当時の石炭鉱業は、エネルギー資源に占める比重が、まだ、極めて大きく、石炭鉱業争議行為方法に規制を加えることは公共の福祉を擁護する意味で当然のことであった。しかし、今日では公共の福祉を擁護するという意味は小さくなってきている。したがって、石炭鉱業が第1条の条文から削除されても今日では国民経済及び国民の日常生活に多大な損失を与え、公共の福祉に損するということとはありえないと思えるが、削除されることなく生かされているのは次のような理由からであろう。すなわち、それは石炭鉱業の保安遵守に基づいている。なぜなら石炭鉱業の争議行為方法になんらかの規制がないならば、保安業務の正常な運営が停滞しかねないからである。かくして、今日の石炭鉱業争議行為方法規制は、公共の福祉を擁護するというよりも、保安業務を正常に運営するという意味で、規制されているように推察される。しかるに、石炭鉱業は争議行為に規制を加えられているとはいえ、公益事業の意味を有していない。

一方、電気事業は、同法制定当時以上に今日では、国民経済や国民の日常生活にその重要性を増大させているだけでなく、公衆の需要の用に供する事業であり、公共の福祉に資する比重もそれだけ大きくなってきている。それゆえ、第1条から電気事業が削除されるということは皆無である。しかるに、電気事業は公益事業としての意味を十分に有しているということが、第1条から理解される。

第2条は、「電気事業の事業主又は電気事業に従事する者は、争議行為として、電気の正常な供給を停止する行為その他電気の正常な供給に直接に障害を

生ぜしめる行為をしてはならない。」と明示されており、電気事業の争議行為を禁止している法律である。すなわち、第2条は、電気事業は国民の日常生活に不可欠な電気という用役を供給する事業であるので、国民経済や国民の日常生活に多大な影響をおよぼさないように、電気の正常な供給を停止させたり、または障害を生ぜしめる争議行為を禁止することを明示している法律である。しかるに第2条も公益事業法としての意味を十分に有している法律である。

かくして、第1条、第2条の考察からも理解されるように、電気事業は、日常生活に不可欠な電気という用役を供給している事業であるので、公益事業としての意味を十分に有している事業である。それゆえ、電気事業の個別生産経営体は公益企業としての意味も十分に有している。

③ ガス事業法（昭和29年3月31日公布、法律第51号、昭和29年4月1日施行）

同法第1条は、ガス事業の目的を次のように明示している。「この法律は、ガス事業の運営を調整することによって、ガス使用者の利益を保護し、及びガス事業の健全な発達を図るとともに、ガスの工作物の工事、維持及び運用並びにガス用品の製造及び販売を規制することによって、公共の安全を確保し、あわせて公害の防止を図ることを目的とする。」

上記からも理解されるように、同条はガス事業者がガスを適正かつ合理的に供給することによって、一般需要者の利益を保護しなければならないということの意味している法律であり、公益事業法としての意味を十分に有している。

ガス事業には、一般ガス事業と簡易ガス事業とがある（同法第2条第5項）。一般ガス事業は、一般の需要に応じ導管によりガスを供給する事業（簡易ガス事業を除く）をいう（同法第2条第1項）。

簡易ガス事業は、一般の需要に応じ、政令で定める簡易なガス発生設備（特定ガス発生設備）においてガスを発生させ、導管によりこれを供給する事業であって、一つの団地内におけるガスの供給地点の数が70以上のものをいう（同条第3項）。

しかるに、一般ガス事業も簡易ガス事業も一般の需要に応じて導管によりガスを供給する事業であるので、公衆の用に供する事業といえる。それゆえ、ガス事業は公益事業としてのステータスを十分に有している。また、経済性を指導原理として同事業を合理的、継続的、計画的、統一的に経営している個別生産経済体は、公益企業としての地位を十分に有している。当然のことながら、上記の第2条第1項、第3項には公衆の用に供するということが明示されており、公益事業法としての意味を十分に有しているといえよう。

同法の中には、上記の第1条、第2条第1項、第2条第3項の外に公益事業法として指摘される下記のような条項もある。

(A) ガス事業法第5条（一般ガス事業の許可基準）

第5条は、一般ガス事業開業申請者に対しての許可基準を明示している条項である。その許可基準の内容は以下のように明示されている。

- i) 一般ガス事業の開始が一般の需要に適合すること（第5条1号）。
- ii) ガス工作物の能力が需要に適合すること（第5条2号）。
- iii) 供給区域内において、ガス工作物が著しく過剰とならないこと（第5条3号）。
- iv) 事業遂行上、経理的基礎、技術的能力があること（第5条4号）。
- v) 事業計画の実施が確実であること（第5条5号）。
- vi) 一般ガス事業者がその供給区域内で簡易ガス事業を営む場合で特定ガス発生設備を整備した場合、ガス供給が円滑であるように、また、その設備に代わるガス工作物によってすみやかにガス供給されるように計画が確立されていること（第5条6号）。
- vii) 当該ガス事業の開始が公益上、必要であること（第5条7号）。

そこで、上記の基準の意味と公益事業法としての意味との関連を考察するならば、次のようなことが指摘される。i) と ii) からは、“公衆の用に供する”ということが理解される。iii) と iv) と v) と vi) からは、“需要者の利益を保護する”ということが理解される。なぜなら、iii) には、破滅的競争を防止して、需要者の利益を保護しようとすることが示されているし、iv) と

v) とvi) からは、合理的、継続的、計画的、統一的にガス供給することをガス事業経営体に課すことによって、需要者の利益を保護しようとするものが理解される。vii) には、ガス事業経営体の経営活動が公共の利益に資するものであることが示されている。

しかるに、上記の関連の考察から指摘されるように第5条は公益事業法としての意味を十分に有している法律であるといえよう。

(B) ガス事業法第37条の4 (簡易ガス事業の許可基準)

第37条の4は、簡易ガス事業開業申請者に対する許可基準を明示している条項である。その許可基準の内容は、一般ガス事業の許可基準(第5条)とほとんど同様である。しかし、制度上、技術上、一般ガス事業には必要であるが、簡易ガス事業には不必要な基準がある。また、その逆の場合もある。しかるに、上記のような意味をもつ第37条の4第1項の基準内容を明示すれば、次のとおりである。

- i) 簡易ガス事業の開始が一般の需要に適合すること(第37条の4の第1項1号)。この条項は第5条第1号に相等するものである。
- ii) 簡易ガス事業の工作物の能力が需要に適合すること(第37条の4の第1項2号)。この条項は第5条2号に相等するものである。
- iii) 供給計画はあるが、まだ供給されていない一般ガス事業者の供給地区の需要者の利益が、簡易ガス事業の開始により阻害されないということが確実であること(第37条の4の第1項3号)。この条項は、簡易ガス事業に固有の基準であるので、第5条にはない。
- iv) 供給区域内において、簡易ガス事業工作物が著しく過剰とならないこと(第37条の4の第1項4号)。この条項は第5条3号に相等するものである。
- v) 簡易ガス事業遂行上、経理的基礎、技術的能力があること(第37条の4の第1項5号)。この条項は第5条4号に相等するものである。
- vi) 簡易ガス事業の特定ガス工作物が通産省令で定める技術の基準に適合していること(第37条の4の第1項6号)。この条項は、簡易ガス事業に固

有の基準であるので、第5条にはない。

vii) 簡易ガス事業計画の実施が確実であること(第37条の4の第1項7号)。

この条項は、第5条5号に相等するものである。

viii) 当該簡易ガス事業の開始が公益上、必要であること(第37条の4の第1項8号)。この条項は、第5条7号に相等するものである。

以上が簡易ガス事業の許可基準を示す第37条の4の第1項の内容であるが、ここには、第5条6号の内容に相等するものがない。なぜならば、第5条6号は、一般ガス事業者に付随する固有の基準であるからである。

かくして、簡易ガス事業に固有の第37条の4の第1項3号の内容からは、一般需要者の利益保護を優先的に取扱っていることが理解される。また簡易ガス事業に固有の第37条の4の第1項6号の内容からは、安全性を優先的に取扱っていることが理解される。それゆえ、保安規定の第37条4の第1項6号以外の第37条の4第1項は、公益事業法としての意味を十分に有しているといえよう。

(C) ガス事業法第3条・第14条(ガス事業の許可と許可の取消し)

同法第3条は、「ガス事業を所管する通商産業大臣は、ガス事業の開業を申請した者(第4条第1項の1号)が開業する上での要件(第5条)を充足している場合、その開業を許可すること」を意味している。第14条は、許可された期限内にガス工作物を設置せず、又は事業を開始していない場合(同条第1項)や、同法や同法に基づく命令に違反し、公共の利益を阻害した場合(同条第2項)に許可を取消されることがあり、その場合、その取消の理由をガス事業者に通知しなければならないということ(同条第3項)を意味している。

それでは、第3条と第14条とも公益事業法であると容認されるのは、どのような理由からであるかを考察する。第3条の事業の許可を広義に解釈するならば、第5条の「許可基準」のみならず第1条の「目的」に合一しなければ、与えられないものであると解釈される。また、第14条の「許可の取消し」を広義に解釈するならば、もし、同法第1条の目的に違反した場合には、許可を取消されることを意味している。それゆえ、第14条は、法律上、第3条をチェックすると同時に、ガス事業の許可という地域独占制を実質的にチェックし、一般



需要者の利益を保護しているといえる。しかるに第3条と第14条はそれぞれ単独では公益事業法とはいえないが、それぞれが実質的に生かされあうことにより、需要者の利益の保護に合一するようになる。すなわち、両条は上記のように表裏一体となって有機的に協働されることにより、公益事業法としての意味を十分に有することになる。

(D) ガス事業法第13条・第37条の7（事業の休止及び廃止並に法人の解散）

第13条と第37条の7（第37条の7は、簡易ガス事業についての規定であるが、準用規定であるので、事業の休止及び廃止並に法人の解散については、第13条を準用することを明示している。）は、ガス事業会社は公衆の用に供し、公共の利益に資することを目的として合理的、継続的、統一的、計画的にガス供給する個別生産経済体であるので、当該会社の休業止にさいしては主務大臣の許可なく、また、解散に対する当該会社の決議や総社員の同意にさいしては主務大臣の認可なく、当該会社の都合で一方的に休業止や解散をしてはならないということを意味している。

それゆえ、両条は公衆の用に供することと、公共の利益に資することを十分に有しており、公益事業法としての意味を十分に有している。

(E) ガス事業法第16条・第37条の6（供給義務）

両条は、ガス事業者が許可という特典を付与され、その特典によって保障されることになる地域独占の見返しとして、ガス事業者が継続的にガス供給することによって、需要者の利益が保護されるように、ガス事業者の供給責任を、明示している法律である。その概要は、「ガス事業者は正当な事由なしに供給区域の需要者に供給を拒んではならない（第16条第1項、第37条の6の第1項）、供給区域以外の需要に応じてはならない（第16条第2項、第37条の6の第2項）」という内容である。

両条の第1項には、ガス事業者は通常時には一般需要者にガス供給しなければならないということが明示されており、それゆえ、両条の第1項からは、一般の公衆の用に供すること、一般需要者の利益を保護することの2つが遵守されていることが理解される。

両条の第2項からは、ガス事業者が地域独占という特典が付与されている見返りとして、当該事業者に供給義務を課すことをとおして、需要者の利益を保護しているということが理解される。

それゆえ、両条には、一般公衆の用に供すること、一般需要者の利益を保護することの2つが遵守されているので、両条は公益事業法としての意味を十分に有する法律であるといえる。

(F) ガス事業法第17条・第37条の7（供給規程）

第17条（一般ガス事業を対象）と第37条7（簡易ガス事業を対象としている規定であるが、準用規定であるので、料金その他の供給条件についての供給規程に関しては、第17条を準用することを明示している。）は、ガス事業の料金その他の供給条件の認可制と認可基準を明示している法律である。第17条第1項と第37条の7の第1項は、ガス事業者がその独占的な地位を利用して法外な料金等の負担を一般需要者に課すことなく一般需要者の利益が保護されるように行政当局にチェック機能を与えていることを意味している法律である。第17条第2項と第37条の7の第2項は、料金その他の供給条件を認可するさいの認可基準を下記のように明示している条項である。

- i) 料金が能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものであること。
- ii) 料金が定率又は定額をもって明確に定められていること。
- iii) ガス事業者及びガス使用者の責任に関する事項並びに導管、ガスメーターその他の設備に関する費用負担額やその方法が適正かつ明確に定められていること、
- iv) 特定の者に対して不当な差別的取扱いをするものでないこと、

i) は、需要者の利益が保護されるように、電気料金算定上、原価主義が採用されなければならことを明示している。ii) と iii) は、料金算定や費用負担に関して一般需要者に不信をいだかせないための適正な手続方法を示すと同時に、需要者に対して公平に負担させることを示しており、それゆえ、ii) と iii) からは、公衆の用に供するということが理解される。iv) は、需要者への供給条

件を差別することなく適正かつ公平にサービス供給することを事業者に義務づけているので、iv)からは、一般需要者の利益が保護されていることが推察される。

したがって、両条には、一般公衆の用に供すること、一般需要者の利益を保護することの2つが遵守されているので、第17条と第37条7は公益事業法としての意味を十分に有している法律である。

④ 熱供給事業法（昭和47年6月22日公布，法律第88号，昭和47年12月20日施行）

同法第1条は、熱供給事業の目的を次のように明示している。「この法律は、熱供給事業の運営を適正かつ合理的ならしめることによって、熱供給を受ける者の利益を保護するとともに、熱供給事業の健全な発達を図り、及び熱供給施設の維持、運用等を規制することによって、公共の安全を確保することを目的とする。」上記からも理解されるように、同条は熱供給事業者が熱という用役を適正かつ合理的に供給することによって、その利用者の利益を保護することを明示している法律であり、公益事業法の意味を十分に有している法律である。それゆえ、熱供給事業は一般需要者の利益を保護しなければならない事業であり、公益事業としての地位を有している。

同法第2条第2項に、「この法律において『熱供給事業』とは、一般の需要に応じ熱供給を行なう事業（使用するボイラーその他の政令で定める設備の能力が政令で定める基準以上のものに限り、もっぱらの建物内の需要に応じ熱供給を行なうものを除く。）をいう。」というように熱供給事業を規定している。上記の規定からも理解されるように、熱供給事業は一般の需要に応じて熱サービスを供給することに係わっている事業である。それゆえ、このような事業は公衆の用に供する事業であり、公益事業としての地位を有している事業である。したがって、経済性を指導原理として同事業を合理的、継続的、計画的、統一的に経営している個別生産経済体は、公益企業としての地位を有している。また、当然のことながら、同法第2条第2項は、公益事業法としての意味を十分

に有しているといえよう。

同法の中には、上記の第1条、第2条第2項の他に公益事業法として指摘できる下記のような条項もある。

(A) 熱供給事業法第5条（熱供給事業の許可基準）

第5条は、熱供給事業開業申請者に対する許可基準を明示している条項である。その許可基準の内容は以下のとおりである。

- i) その熱供給事業の開始が一般の需要に適合すること。（第5条1号）
- ii) その熱供給事業の熱供給施設の能力がその供給区域における熱供給に対する需要に応ずることができるものであること。（第5条2号）
- iii) その熱供給事業を適確に遂行するに足る経理的基礎及び技術的能力があること。（第5条3号）
- iv) その熱供給事業の計画が確実かつ合理的であること。（第5条4号）
- v) その他その熱供給事業の開始がその供給区域における日常生活又は事業活動上の利便の増進のため必要であり、かつ、適切であること。（第5条5号）

i) と ii) と v) の基準内容からは、公益事業の属性である「公衆の用に供する」ということが意味される。しかるに、これらの基準は公益事業法としての意味を有している。iii) と iv) は、安定した熱サービスが継続供給されることによって、需要者の利益が保護されなければならないことを意味しており、それゆえ、iii) と iv) から、公益事業法としての意味を有していることが、十分に推察される。

(B) 熱供給事業法第3条・第12条（熱供給事業の許可と許可の取消し）

同法第3条の熱供給事業の許可の内容とは、熱供給事業を所管する通産大臣は、熱供給事業の開業を申請した者（第4条第1項の1）が、開業する上での要件（第5条）を充足している場合、その開業を許可しなければならないことを意味する。

第12条の熱供給事業の許可の取消し内容は、次のとおりである。「許可された熱供給事業者が規定された期限内に、熱供給施設を設置せず、又は事業を開

始せず（同条第1項）、又は供給区域等の変更の許可を受けた熱供給事業者が規定された期限内に、事業を開始せず、又は熱供給施設を変更をしない場合（同条第2項）」や「同法や同法に基づく処分又は条件に違反した場合で、当該供給区域における日常生活又は事業活動上の利便を著しく害すると通産大臣が認めた場合（同条第3項）」、通産大臣は許可を取消すことができ、「取消した場合、その取消し理由を通産大臣は熱供給事業者へ文書で通知しなければならない（同条第4項）」という内容である。

それでは、第3条と第12条とも公益事業法であると容認されるのは、どのような理由からであるかを考察する。第3条の許可の条文を広義に解釈するならば、同法第5条の許可基準のみならず、同法第1条の目的に合一しないならば許可されないことを、意味している。

また、同法12条の許可取消し条項を拡大解釈するならば、第12条は、第5条の「熱供給事業の許可基準」や第6条の「熱供給施設の設置及び事業の開始の義務」や第1条の「目的」等に違反した場合、すなわち、利用者の利益保護や公共の安全確保に反した場合には、許可を取消されることを意味している。さらに、第12条は第3条をチェックすると同時に熱供給事業の許可という地域独占制を実質的にチェックし、一般の需要者の利益を保護しているといえる。

それゆえ、熱供給事業法の許可（第3条）と許可の取消し（第12条）も、それぞれ単独では公益事業法とはいえないが、両条は表裏一体となって有機的に協働されることにより、公益事業法としての意味を有するようになるのである。

#### (C) 熱供給事業法第11条（事業の休止及び廃止並びに法人の解散）

第11条は、熱供給事業会社は、公衆の用に供し、その利用者の日常生活に資することを目的として、合理的、継続的、計画的、統一的に熱供給する個別生産経済体であるので、当該会社の休廃止にさいしては、主務大臣の許可なく、また、当該会社の解散の決議や総社員の同意にさいしては主務大臣の認可なく、当該会社の都合で一方的にしてはならないということである。

それゆえ、同条は公衆の用に供するという意味を有しており、公益事業法としての意味を十分に有している。

#### (D) 熱供給事業法第13条（供給義務）

第13条は、熱供給事業者の供給責任を明示している法律である。その概要は、「熱供給事業者は、正当な理由がなければ何人に対してもその供給区域における熱供給を拒んではならないし（同条第1項）、供給区域以外の需要に応じてはならない（同条第2項）」という内容である。同条第1項は、不当な差別取扱いなしで何人にも熱供給する義務が熱供給事業者に課せられていることを示しており、それゆえ、同条第1項からは、“一般の用に供する”ということが推察される。同条第2項からは、熱供給事業者は、供給区域の許可という独占権によって、破滅的競争を生じさせることなく、安全で継続的な熱サービスを同区域内の需要者に供給する義務を課せられていることが推察される。それゆえ、同条第2項には、間接的ながら一般需要者の利益を保護するということが包摂されている。

したがって、同条には、公衆の用に供すること、一般需要者の利益を保護することの2つが遵守されており、同条は公益事業法としての意味を十分に有している法律であるといえる。

#### (E) 熱供給事業法第14条（供給規程）

同法第14条は、熱供給事業の料金その他の供給条件の認可制と認可基準を明示している法律である。同条第1項（地方公共団体以外の熱供給事業者を対象）と同条第3項（地方公共団体たる熱供給業者を対象）は、熱供給の料金、その他の供給条件について主務大臣による認可制を定めている法律である。しかるに、この認可制からは、熱供給事業者が法外な料金等の負担を一般需要者に課すことなく一般需要者の利益が保護されるように、行政当局にチェック機能を与えているということが理解される。同条第2項（地方公共団体以外の熱供給事業者を対象）と同条第4項（地方公共団体たる熱供給業者を対象）は、料金その他の供給条件を認可するさいの認可基準を下記のように明示している。

- i) 料金が能率的な経営の下における適正な原価に照らし公正妥当なものであること、
- ii) 料金の額の算出方法が適正かつ明確に定められていること、

iii) 熱供給事業者及び熱供給を受ける者の責任に関する事項並びに導管、熱量計その他の設備に関する費用の負担の方法が適正かつ明確に定められていること、

iv) 特定の者に対して不当な差別的取扱いをするものでないこと、

i) は、需要者の利益が保護されるように熱供給料金算定上、原価主義が採用されなければならないことを明示している。ii) と iii) には、料金算定や費用負担に関して一般需要者に不信をいだかせないための適正な手続方法が示されていると同時に、需要者に対してできるだけ公平に負担させるべきであるということが示されている。しかるに、ii) と iii) には、需要者の利益が保護されるべきであることが包摂されている。iv) には、一般の需要者に差別取扱いをすることなく公平にサービス供給することを保障し、一般公衆の用に供することと、一般需要者の利益を保護するという内容が包摂されている。

同条第5項は、認可をうけた供給規程をその利用者に周知することを熱供給事業者には義務づけた法律である。すなわち、供給規程を需要者に周知させるという同項の目的は、単に行政当局が公正なサービス供給がなされているか否かをチェックするというだけでなく、需要者側にもそのチェック機能を与え、熱供給事業者の独占の弊害を防止するところにある。それゆえ、同項は、需要者の利益を保護するという意味をもつ法律といえよう。

しかるに、第14条の第1項から第5項まで考察した限りにおいて、同条には“一般需要者の利益保護”と“一般公衆の用に供すること”の2つが遵守されていることが示されている。それゆえ、同条は公益事業法としての意味を十分に有する法律である。

かくして、これまで法律的に熱供給事業を考察してきた限りにおいて、熱供給事業は公益事業としての地位を有していることが理解された。しかし、はたして、わが国における同事業の生成過程と、同事業を取り巻く社会経済環境と、同事業の経営状況と、同事業の普及程度から、同事業が公益事業としての地位を与えられるものであるかどうかを考察する。

昭和40年代前半の大気汚染が大きな契機となって生成したわが国の熱供給事

第4-1表 熱供給事業年次別需給実績 ( )内は対前年伸率

年 度	事業 者数	地点 数	需要家 数 (件)	熱 販 場 量				売 上 高 (百万円)
				冷	熱	温	熱	
47	8	11	4,237 (41.9)	28,157	136,330	8,920	173,407 (70.6)	978.6 (62.9)
48	10	13	6,077 (43.4)	46,508	218,414	12,003	276,925 (59.7)	1,715.1 (75.3)
49	13	18	8,658 (42.5)	78,623	350,928	16,057	445,608 (60.9)	4,196.8 (144.7)
50	14	19	10,694 (23.5)	114,323	413,170	36,462	563,955 (26.6)	6,443.6 (53.5)
51	17	23	14,458 (35.2)	129,679	528,508	25,582	683,769 (21.2)	8,379.3 (30.0)
52	17	23	16,101 (11.4)	157,857	556,494	28,506	742,857 (8.6)	9,574.6 (14.3)
53	20	28	19,001 (18.0)	207,525	629,546	31,068	868,139 (16.9)	15,141.9 (58.1)
54	20	29	23,330 (22.8)	251,522	650,572	37,246	939,340 (8.2)	17,663.7 (16.7)
55	20	30	26,092 (11.8)	254,668	714,460	51,024	1,020,152 (8.6)	25,404.7 (43.8)
56	20	30	26,489 (1.5)	273,152	739,131	53,673	1,065,956 (4.5)	28,178.5 (10.9)
57	20	32	27,582 (4.1)	293,956	726,646	59,178	1,079,780 (1.3)	29,446.9 (4.6)
58	23	37	33,109 (20.0)	329,203	814,347	63,309	1,206,859 (11.8)	32,586.7 (10.6)
59	26	41	60.3現在事業許可を受けているもの。					

『動力』第170号, 芝崎皓一稿, 昭和60年4月, p.2より転載。

業は、同事業法制定(昭和47年)と同時期であった列島改造ブーム景気を背景として、その発展性は前途洋々であった。すなわち、日本国中に新幹線網が張りめぐらされ、新幹線の止る都市には地域冷暖房が組込まれた新都市が計画さ



れるということで、同事業の発展性はバラ色であった。

しかし、昭和48年と昭和54年の2度のオイル・ショックによって、高度成長型経済は低成長型経済へと大転換を余儀なくされ、省エネルギーが経済政策、工業技術、日常生活の中に組み込まれた。それゆえ、熱供給事業は、まともに上記の影響を受けて同事業の発展は減速し、同事業の個別生産経済体（経営体）は経営困難となった。すなわち、同事業者数は第4-1表に示されているように、同事業法制定時に予測していた程、その後、増加していない<sup>(1)</sup>。

しかし、日本の全産業の個別生産経済体（経営体）が、2度のオイル・ショックを契機に一層の経営努力をしたことによって立て直しを進めたと同様に熱供給事業の経営体も経営努力をおしまなかった。このことについて、芝崎皓一氏（日本熱供給事業協会事務局長）は、2度のオイル・ショックは次の2つの面で熱供給事業に貢献したと指摘している<sup>(2)</sup>。

- i) 熱供給事業フィーバーの熱を冷まし、経営基盤の脆弱な熱供給事業の叢生を防げてくれたこと。
- ii) 燃料油の高騰による料金改訂の必要上、原価計算を行ない、各社が事業計画を見直したこと、

上記のような経営努力とオイル・ショック後の比較的安定した社会経済環境によって、昭和55年以後、同事業の個別生産経済体の経営は順調である。昭和58年度の同事業の個別生産経済体の決算を概観すれば、専業事業者21社中、当期利益・繰越利益（7社）、当期利益・繰越欠損（7社）、当期損失・繰越欠損（7社、ただし、7社のうち4社は操業後2年未満）という状況で繰越欠損は減少している<sup>(3)</sup>。かくして、わが国の①熱供給事業の生成過程と熱供給事業を取り巻く社会経済環境と、②現行の同事業の個別生産経済体経営状況と、③その普及率についての考察から、はたして、同事業が公益事業としての地位を有しているか否かを判断するならば、①と②の考察からは公益事業としての地位を有しているといえるが、③の考察からは否と言わざるをえない。

その理由は次のように指摘されるだろう。

①の考察から指摘されることは、同事業の生成は大気汚染問題解決が端緒で

あったが、現在では、この生成要因の他に、都市再開発、都市環境改善、住宅団地環境改善、省エネルギー対策というように多面的に、同事業の存在が認識されてきているということである。例えば、省エネルギー対策の具体的事業化としては、ゴミ焼却炉廃熱の利用、工場廃熱利用（小名浜配湯株式会社）などがある。すなわち、同事業が一般の需要に応じて熱供給をしなければならないという機能以外として、大気汚染対策だけでなく都市環境改善や省エネルギー対策などの機能も認識されてきていることである。それゆえ、同事業の熱供給サービスの範囲がより以上に拡大する傾向をもつ。すなわち、機能が拡大すると同一地域内の建物間で熱供給を行っていたブロック暖房から、もっとグローバル化した地域や市街地に熱供給する地域暖房へと拡大するようになる。したがって、ますます、熱供給事業者は、一般の需要に応じて熱供給するという第一義機能を発揮する事業者としての地位を有するようになる。それゆえ、㉔の考察からは、熱供給事業はしだいに公益事業としての地位を有するようになってきていることが推察される。

㉕の考察から指摘されることは、熱供給事業の個別生産経済体の経営状況が、きわめて好転してきていることや経営自立性を今後も維持・発展させていくことにより、需要者は安定したサービスを継続的に供給され、需要者の利益が確実に保護されていくようになるということである。それゆえ、㉖の考察からも熱供給事業は漸次的に公益事業としての地位を有するようになってきているということが推察される。

㉗の考察から指摘されることは、第4-1表からも推察されるように、事業者数（昭和60年3月現在、26社、そのうち専業事業者22社、兼業者4社）が極めて少ないため、同事業は一般の需要に応じて日常生活に不可欠なサービスを供給する事業であるということ、断言できないことである。それゆえ、㉘の考察からは熱供給事業は公益事業の地位を有しているとはいえないということである。なぜなら、熱供給サービス普及率は、後に論述する下水道サービス普及率より、はるかに低い普及率であり、かつ、下水道事業サービスはナショナル・ミニマム的なサービスとして国民に認識されてきているのに対し、熱供給

事業はナショナル・ミニマム的なサービスとして国民に認識されていないからである。

これまでの①②③の考察から、熱供給事業が公益事業としての地位を有するか否かを単純に断言することは不可能である。なぜなら、①②③それぞれの考察からの結論が一致しないからである。しかし、同事業の潜在的属性が十分に発揮されるような社会経済環境を漸進的に整備していくことによって、同事業は社会経済的面からも公益事業としての地位を有するようになる可能性が十分にあるように思われる。すなわち、

- i) 同事業の社会的、経済的機能を質・量ともに高めていくこと、
- ii) 同事業の個別生産経済体の財政状態や経営状況をより以上に確立するよう今後も努力すること、
- iii) 将来の科学技術の向上や社会制度の改善等により、保安対策はもとより、経営的には資本費・維持管理運営費の通減化を図り、同事業の普及率を向上させると同時に同事業サービスのナショナル・ミニマム化を図るように努力すること、

以上のような点に努力していくことによって、熱供給事業は公益事業としての地位を有するようになり、さらに発展性のある公益事業となる可能性もっていると予測される。また、当然のことながら、上記のような点が整備された上で、経済性を指導原理として熱供給事業を合理的、継続的、計画的、統一的に経営しようとする個別生産経済体は、公益企業としての地位を十分に有する可能性も持っている。

#### ⑤ 水道法（昭和32年6月15日公布，法律第177号，昭和32年12月14日施行）

水道法の目的を、同法第1条は次のように明示している。「水道の布設及び管理を適正かつ合理的ならしめるとともに、水道を計画的に整備し、及び水道事業を保護育成することによって、清浄にして豊富低廉な水の供給を図り、もって公衆衛生の向上と生活環境の改善とに寄与することを目的とする。」上

記の同条を推論するならば、水道<sup>(4)</sup>の健全な普及を図り、これに必要な規制や保護を加え、国民の日常生活に資することを目的とするという意味が包摂されているように解釈される。すなわち、このように解釈できるのは、水道は、いまや国民の日常生活に不可欠なものとなり、すべての国民は清浄にして豊富低廉な水が供給されることをナショナル・ミニマムとして受けとっているからである。

かくして、同条は、人間の日常生活に不可欠な飲用水を清浄・豊富・低廉に供給するという目的を明示している法律である。それゆえ、この目的は公共の利益と合一するものであるので、同条は公益事業法としての意味を十分に有している法律である。

同法第3条第2項には、水道事業について次のように定義されている。「水道事業とは、一般の需要に応じて、水道により水を供給する事業をいう。ただし、給水人口が百人以下である水道によるものを除く。」

上記に明示されているように、同条第2項は、一般の需要に供し、飲用水という生活必需物を供給することを明示しているので、公益事業法としての意味を十分に有している法律である。それゆえ、当然のことながら、水道事業は一般の需要に供する事業であり、公益事業に属するし、同事業を営んでいる個別生産経済体（経営体）は公益企業である。

それでは、101人から5,000人までの給水人口を対照として給水する簡易水道事業は（同法第3条第3項）、はたして公益事業であるか否かを検証する。

5,001人以上の給水人口を対照とする水道事業と簡易水道事業が異なることは次のような点である（同法第25条）。

- i) 当該簡易水道が、消毒設備以外の浄水施設を必要とせず、かつ、自然流下のみによって給水することができる場合、水道技術管理者は政令に定める資格を有していなくともよいということである。
- ii) 給水人口101人から2,000人以下を対象として給水する簡易水道事業は、当該水道に消火栓を設置しなくともよいということである。

水道事業と異なる上記の簡易水道事業に関する特例から推察する限り、簡易

水道事業は、法律적으로는多少、規制が緩和されているものの、一般の需要に供するという社会・経済的な機能面に関しては、水道事業と何等の相違もなく、公益事業としてのステータスを十分に有している。それゆえ、同事業を経営している個別生産経済体も公益企業である。

さらに、専用水道や簡易専用水道とはどのようなものであり、それらが公益事業としてステータスを与えられるものであるか否かを検証するならば、次のように指摘されるだろう。

同法第3条第6項には、専用水道について次のように規定されている。「専用水道とは、寄宿舍、社宅、療養所等における自家用の水道その他水道事業の用に供する水道以外の水道であって、百人をこえる者にその居住に必要な水を供給するものをいう。ただし、他の水道から供給をうける水のみを水源とし、かつ、その水道施設のうち地中又は地表に施設されている部分の規模が政令で定める基準以下である水道を除く。」すなわち、専用水道の場合、専用水道自体が水を生産し、百人をこえる居住者に供給してもよいし、また、不足分は他の水道から給水をうけて百人をこえる居住者に供給してもよい。また、当然の事ながら、専用水道は、工事設計についての確認を都道府県知事から受けなければならない。(同法第32条)

同水道の場合、供給規程制度や給水義務や休止・廃止についての許可制度はないが、衛生上の安全規定としての「給水開始前の届出及び検査」「水道技術管理者」「水質検査」「健康診断」「衛生上の措置」「給水の緊急停止」の規定は準用される。いわゆる、専用水道に対しては、公益事業法的性格を有する規定の適用はなく、衛生安全法的性格を有する規定が適用されるだけである。かくして、上記のような意味から第3条第6項は公益事業法としての意味を有していないので、法律的には専用水道は公益事業のカテゴリーに属さない。しかし、専用水道は、公益事業法的性格の規定に拘束されず、かつ、特定の場に飲用水を供給するのであるが、日常生活に不可欠な用役としての飲用水を居住者に供給するという意味で、サービス供給の非移転性・非貯蔵性、需要の即時性・随時性の性格を有しているので、経済的、社会的機能からは、公益事業のカテゴ

リーに属するといえる。それゆえ、継続的、合理的、統一的、計画的に供給活動をする個別の専用水道は、上記の経済的、社会的機能から考察する限り、公益企業としての地位を十分に有するといえる。

同法第3条第7項には、簡易専用水道について次のように規定されている。「簡易専用水道とは、水道事業の用に供する水道及び専用水道以外の水道であって、水道事業の用に供する水道から供給を受ける水のみを水源とするものをいう。ただし、その用に供する施設の規模が政令で定める基準以下のものを除く。」すなわち、簡易専用水道とは、必ず水道事業から給水された水を供給する水道であり、自己生産しない水道であり、また、その用に供する施設規模として10 tを超える受水槽が付設されていなければならない水道である。しかるに現実の簡易専用水道とは、一般的には大学等の校舎、ビル、病院等において10 t以上の受水槽を有して、各部屋等へ飲用水を供給している水道のことであり、需要者側は必ずしも居住していなくともよい。また、同水道は、専用水道の場合と同様に公益事業法的性格の規定には拘束されない。

一方、衛生安全規定の適用に関しては、同水道は水道事業から給水された飲用水を供給する水道であり、すでに水道事業が衛生上の安全規定の適用をうけているので、専用水道に準用されている衛生上の安全規定は適用されない。

しかし、衛生上の安全規定が全く簡易専用水道に適用されない訳ではなく、第34条の2に「簡易専用水道の設置者は、厚生省令で定める基準に従い、その水道を管理しなければならないし、厚生省令の定めるところにより、定期に、地方公共団体の機関又は厚生大臣の指定する者の検査を受けなければならない。」と規定されているように、水道事業者から給水された後の供給活動過程の衛生上の安全保障を簡易専用水道に義務づけている。かくして、専用水道と同様に簡易専用水道に対しては、公益事業法的性格を有する規定の適用はなく、衛生安全法的性格を有する規定が適用されているだけである。

しかるに、上記の意味から第3条第7項は同条第6項と同様に公益事業法としての意味を有していないので、法律的には簡易専用水道は公益事業のカテゴリーに属さない。しかし、簡易専用水道は、専用水道同様に公益事業法的性格

の規定に拘束されず、かつ、特定の場に飲用水を供給する水道ではあるが、日常生活に不可欠な用役としての飲用水を供給する意味で、サービス供給の非移転性・非貯蔵性、需要の即時性・随明性の性格を有し、経済的、社会的機能からは、公益事業のカテゴリーに属するといえよう。それゆえ、専用水道と同様に、継続的、合理的、統一的、計画的に飲用水の供給活動をする個別の簡易専用水道は、経済的、社会的機能から考察する限り、公益企業としての地位を十分に有するといえる。

同法の中には、上述の諸条項の他に公益事業法として指摘される下記のような条項もある。

(A) 水道法第6条第2項（事業の経営主体）

第6条第2項は、水道事業の経営主体の規定である。その規定は、「水道事業は原則として市町村が経営するものとし、市町村以外の者は、給水しようとする区域をその区域に含む市町村の同意を得た場合に限り、水道事業を営むことができるものとする。」という規定である。

第6条第2項の水道事業経営主体の市町村官主義は、明治23年の水道条例制定時に確立し、昭和32年の水道法制定に引き継がれ、現在でも遵守されている。上記の意味するところは、水道事業は企業性をもつ事業であって一定の経済原則に制約される事業であるが、それ以上に人間の生存に必要な清浄・豊富な飲用水を継続的に地域住民に供給するという目的が最優先されなければならない事業であることを、明らかにしていることである。それゆえ、同条項の市町村官主義は、可能な限り地方公共団体（市町村）以外の経営主体を排除することによって、市場経済に優先して「公共の利益」の保障を確実にしていることを、意味している。

しかるに、同条項は公益事業法としての意味を十分に有しているといえよう。

(B) 水道法第8条（水道事業の認可基準）

第8条は、水道事業者に対する認可基準を明示している条項である。その認可基準内容は以下のように明示されている。

- i) 当該水道事業の開始が一般の需要に適合すること、

- ii) 当該水道事業計画が確実かつ合理的であること、
- iii) 水道施設の工事の設計が第5条の規定による施設基準に適合すること、
- iv) 給水区域が他の水道事業の給水区域と重複しないこと、
- v) 供給条件が第14条第4項各号に規定する要件に適合すること、
- vi) 地方公共団体以外の者の申請に係る水道事業にあつては、当該事業を遂行するに足りる経理的基礎があること、
- vii) その他当該水道事業の開始が公益上必要であること、

それでは、上記の基準の意味と公益事業法との関連を考察するならば、次のようなことが指摘されるだろう。i) の基準からは、“公衆の用に供する”ということが指摘される。ii) iii) vi) の基準からは、安定したサービスの継続供給によって、需要者の利益が保護されるべきであるということが推察される。iv) の基準からは、同一地域内の無競争によって破滅的競争が回避され、また、水資源が節約されることによって、需要者の利益が保護されるようになるということが推察される。v) の基準は、供給条件（水道法第14条（供給規程））が、充足された場合の認可基準であり、需要者の利益を保護するということが合一する。vii) の基準からは、公共の利益に資するということが意味される。

かくして、上記のような関連から指摘されるように、第8条は公益事業法としての意味を十分に有している法律であるといえる。

#### ◎ 水道法第11条（事業の休止及び廃止）

水道事業は、公衆の用に供し、需要者の利益保護に資する事業であり、その個別生産経済体の継続性は需要者の前提となっている。しかるに、水道事業者は主務（厚生）大臣の許可なくして、その事業の全部又は一部を休止し、又は廃止してはならないという同条は、公益事業法としての意味を十分に有している。

#### ◎ 水道法第14条（供給規程）

第14条は、水道事業者の供給条件についての供給規程に関する法律である。同条第1項は、料金、給水装置工事の費用の負担区分、その他の供給条件についての供給規程を定めることを、水道事業者に義務づけている法律である。同



条第2項は、水道事業者が料金を変更した場合、その旨を厚生大臣へ届け出ることを義務づけている法律である。同条第3項は、地方公共団体以外の水道事業者が供給条件を変更する場合、厚生大臣の認可をうけなければならないということを明示している法律である。上記の第1項から第3項に共通する点は、水道事業者が一方的に供給条件を変更してはならないということの意味していることである。すなわち、このような意味は、需要者の利益を保護することに合一しているといえる。

同条第4項は、前項の認可申請が次の各基準に適合している場合、厚生大臣は認可しなければならないことを明示している法律である。

- i) 料金が能率的な経営の下における適正な原価に照らし、公正妥当なものであること、
- ii) 料金が定率又は定額をもって明確に定められていること、
- iii) 水道事業者や需要者の責任事項や、給水装置工事の費用負担区分及びその額の算出方法が、適正かつ明確に定められていること、
- iv) 特定の者に対し、不当な差別的取扱いをしないこと、

i) は、需要者の利益が保護されるように水道料金算定上、原価主義が採用されなければならないことを明示している。ii) と iii) は、料金算定や費用負担に関して、一般需要者に不信をいだかせないための適正な手続方法を示していると同時に、需要者に対してできるだけ公平に負担させるべきであるということを示している。しかるに、ii) と iii) には、需要者の利益が保護されるべきであるということが包摂されている。iv) には、一般の需要者に差別することなく公平にサービス供給することの保障をとおして、一般の用に供すること、一般の需要者の利益が保護されるべきであるということが包摂されている。

同条第5項は、供給規程をその利用者に周知することを水道事業者に義務づけた法律である。すなわち、同項の目的は、単に行政当局のみが水道事業者の経営をチェックするというだけでなく、需要者側にもそのチェック機能を与え、水道事業者の独占の弊害を防止するところにある。それゆえ、同項は、需要者の利益を保護するという意味をもつ法律であるといえよう。

かくして、これまでの第14条の第1項から第5項まで考察した限りにおいて、同条には“一般需要者の利益保護”と“一般の用に供すること”の2つが遵守されている。それゆえ、同条は公益事業法の意味を十分に有する法律であるといえる。

⑤ 水道法第15条（供給義務）

第15条は、水道事業者に対する供給責任を明示している法律である。同条第1項は、水道事業者は正当な理由がなければ、供給地域の需要者に供給を拒んではないということを示している。それゆえ、同項は不当な差別取扱いなしで何人にも飲用水を供給する義務を水道事業者に課している条項であり、“一般の用に供する”ということを経験させている条項である。同条第2項は、当該水道により給水を受ける者に対して、常時、水を供給することを水道事業者が義務づけている。しかし、やむをえない場合、その間供給を停止できるが、その停止理由を関係者に周知することを義務づけている。それゆえ、同項もまた、“一般の用に供する”という意味を包摂している。同条第3項は、当該水道により給水を受ける者が、料金を支払わなかったり、正当な理由なしに給水装置の検査を拒んだり、その他正当な理由がある場合には、前項本文の規定にかかわらず、その理由が継続する間、供給規程の定めるところにより、水道事業者は給水を停止できることを明示している。同項は、第1項、第2項の義務を誠実に履行する水道事業者の権利を示している。

しかるに、このような義務と権利が表裏一体となって有機的に作用していることによって、公共の利益が遵守されていることを、同項は意味しているのである。

したがって、人間が生きていく上で基本的な財としての飲用水を、継続的、安定的に供給することを水道事業者が義務づけている同条は、“一般の用に供する”という意味以上に、公共の利益と一致するものであり、公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。

⑥ 下水道法（昭和33年4月24日公布、法律第79号、昭和34年4月23日施行）

下水道の目的を同法第1条は、次のように明示している。「この法律は、流域別下水道整備総合計画の策定に関する事項並びに公共下水道、流域下水道及び都市下水路の設置その他の管理の基準等を定めて、下水道の整備を図り、もって都市の健全な発達及び公衆衛生の向上に寄与し、あわせて公共用水域の水質の保全に資することを目的とする。」

すなわち、都市の健全な発達や公衆衛生の向上・増進のため、下水道の整備を図って、これに必要な規則や保護を加えるという同法第1条は、憲法第25条に明示されている「全ての国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」ということと「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」ということの範疇にある法律である。

しかるに、上記の同法第1条と憲法第25条の相関関係から同法第1条を推論するならば、同法第1条は、下水道の整備を図っていくことが、都市の健全な発達及び公衆衛生の向上に連結し、やがては健康で文化的な清楚な国民の日常生活に資すようになるがゆえに、公共の福祉と合一する内容を包摂している法律であるといえる。しかるに、同法<sup>5)</sup>第1条は公益事業法としての意味を十分に有しているといえる。また、当然のことながら下水道事業は公共の福祉と合一する事業であるので、公益事業の地位を有するし、同事業を経営している個別生産経済体（経営体）は公益企業である。

しかしながら、はたして、同事業が、わが国において現実的に公益事業としてのステータスを備えているかどうかは、詳細に考察した上でなければ、結論を出せない。なぜなら、その結論を出せない主たる理由は、わが国の同事業の普及率（第4-1図、第4-2図参照）が欧米に比べて極めて低い状況であるので、下水道事業が公益事業として国民に容認されているか否かという疑問をもっているからである。

以下、わが国において、下水道事業が公益事業としてのステータスを備えているかどうかを詳細に考察する。

わが国が農業国であった昭和20年代までは、尿尿が肥料として重大な役割を

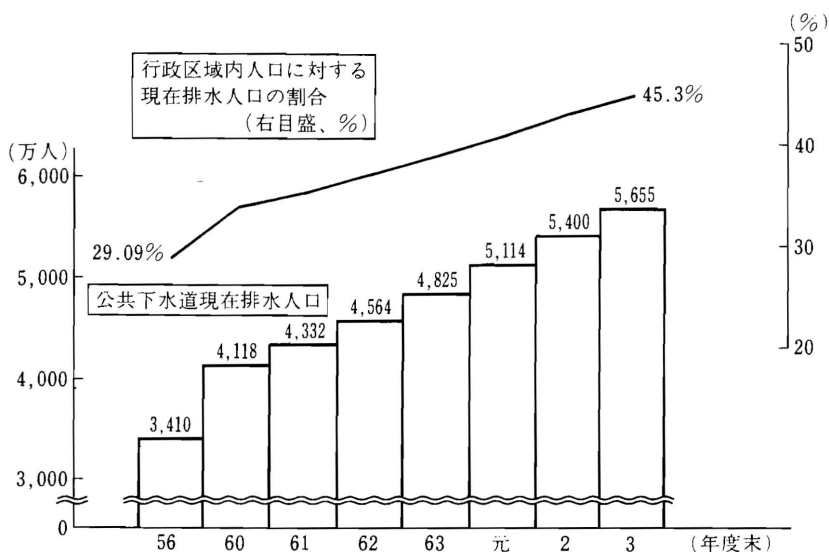
はたし、また工場汚水や生活排水による水質汚濁は、量的に比較的少なく、それほど問題にならなかった。それゆえ、水循環サイクルによる自浄作用が働き、各種の廃棄物も自然に戻る力が比較的大きかった<sup>6)</sup>。したがって、下水道の未整備はそれほど問題とならなかった。

しかし、昭和30年代以降、急速に化学肥料が普及し、尿尿が邪魔物となってきた。同時に都市化、工業化、農業の近代化が急速に進み、工場汚水、生活排水などが量的に増大してきた。そこで、昭和33年の下水道法全面改正<sup>7)</sup>を機に、公共用水域の水質汚濁防止のために放流水の水質基準（同法第8条）や除害施設の設置等（同法第12条）の規定を同法に設けた。

上記の規定が同法に追加されたにもかかわらず、その後、ますます工場汚水や生活排水が量的に激増し、市民の健康に被害を与えるようになってきた。すなわち、自然の水循環サイクルによる自浄作用能力がなくなってきた。公共用水域水質汚濁進行は、深刻な社会問題となってきた。そこで、昭和45年、下水道法の一部が改正されるようになり、市街地の雨水排除や水洗便所化に代表される従前までの生活環境の整備や公衆衛生の向上という下水道の目的に加えて、公共用水域の水質保全も下水道の目的に加えられたのである。また、このことに照応して、水質環境基準を遵守するように定められた水域については、「流域別下水道整備総合計画」の策定も都道府県に義務づけられた。

かくして、上記の目的や義務を達成するために、その後、下水道事業整備は、第3次下水道整備5ヶ年計画（昭和46年～昭和50年）の実施、第4次下水道整備5ヶ年計画（昭和51年～昭和55年）の実施、第5次下水道整備5ヶ年計画（昭和56年～昭和60年）の実施、第6次下水道整備5ヶ年計画（昭和61年～平成2年）の実施、第7次下水道整備5ヶ年計画（平成3年～平成7年）の実施というように着実に拡大している。当然のことながら、上記の計画の実施と平行して、下水道の普及も第4-1図<sup>8)</sup>に示されるように徐々に伸びている。このような下水道事業整備の拡大や普及の伸びの要因は、水質汚濁による健康被害や生活環境への障害発生に対処するために下水道法の一部を昭和45年に改正し、その整備を急速に実施させるようにしたことが契機となっているが、本質

第4-1図 公共下水道現在排水人口及び行政区域内人口に対する割合の推移



(注) 現在排水人口及び行政区域内人口は、住民基本台帳登録人口及び外国人登録人口に基づくものである。但し、昭和56年度末は外国人登録人口を含まない。

自治省編『地方財政白書』平成5年版，大蔵省印刷局，P115より転載。

的には国民の生活水準が向上し、生活様式が高度化し、安全で快適な生活環境の整備に対する国民的要望が、第4-2表<sup>9)</sup>に示されるように下水道整備に向けられたことに起因していると思われる。しかるに、下水道事業によるサービスは、もはや都市、農村を問わず国民が健康で文化的な生活をしていくために欠かすことの出来ないナショナル・ミニマムとして認識されているのである。

すなわち、国民の健康で文化的生活の充実を求める声、地域環境衛生向上の市民要求、河川、湖沼、海域等の公共用水域の水質汚濁防止と水質環境保全の必要性などが強力に地域社会に主張され、下水道事業はいまや地域住民の日常生活に不可欠の事業となろうとしている。しかるに、下水道事業を一定の歴史的、社会経済状況の下における社会経済制度として把握するならば、下水道事業は、もはや公益事業のカテゴリーである。

第4-2表 下水道整備の要望

(昭和52年10月)

設 問		貴市町村で現在整備が遅れており、今後緊急に整備の必要がある都市施設は何ですか。該当するものを主要と思われる順に3つお選び下さい。										
回 答	施 設	1 位		2 位		3 位						
		実数	%	実数	%	実数	%	10	20	30%		
	下 水 場	804	53.0	288	19.0	186	12.3					
	公園・緑地	51	3.4	236	15.5	186	12.3					
	街 路	313	20.6	452	29.8	258	17.0					
	治水施設	70	4.6	116	7.6	138	9.1					
	保 育 所	12	0.8	13	0.9	14	0.9					
	小・中学校	78	5.1	69	4.5	88	5.8					
	図 書 館	4	0.3	8	0.5	26	1.7					
	老人ホーム	3	0.2	9	0.6	12	0.8					
	病 院	26	1.7	52	3.4	62	4.1					
	交通施設	26	1.7	51	3.4	70	4.6					
	駐 車 場	12	0.8	54	3.6	130	8.6					
	廃 棄 物 場	77	5.1	105	6.9	134	8.8					
	博 物 館	1	0.1	3	0.2	17	1.1					
	美術 館											
	コミュニティ施設	24	1.6	44	2.9	131	8.6				1 位——	
	そ の 他	6	0.4	5	0.3	46	3.0				2 位-----	
	無 回 答	11	0.7	13	0.9	20	1.3				3 位——	
	計	1,513	100.0	1,518	100.0	1,518	100.0					

(建設省都市局「都市整備長期ビジョンアンケート」)

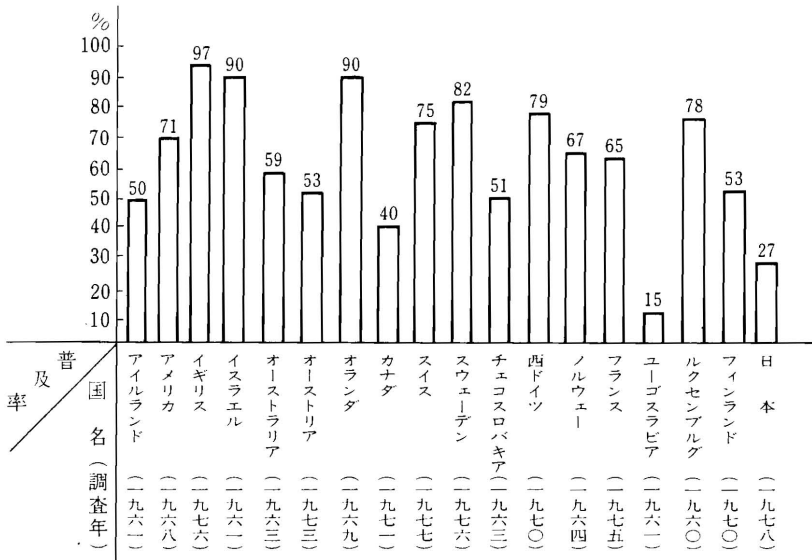
財団法人日本都市センター編『下水道と財政—第4次下水道財政研究会報告書—』

昭和55年5月、p.25より転載。

一方、下水道事業の建設資金や維持管理運営資金などの財務活動を中心とした経営活動に焦点をあてて、下水道事業を考察した場合、下水道事業は公共事業であるか公益事業であるかということが問題となる。

いうまでもなく、一般道路や河川等の公共事業の場合には、その建設及び維持管理運営に要する資金は全て租税によって賄われており、その施設は常に利用されているが、そのような公共事業資産を運用しての経営活動は、なされて

第4-2図 海外諸国の下水道普及状況



財団法人日本都市センター編『下水道と財政—第4次下水道財政研究委員会報告書—』昭和55年5月、p.23より転載。(建設省調べ)

第4-3表 全地方公営企業と全公共下水道事業の費用比率

	職員給与費	支払利息	減価償却費	動力費	修繕費	その他
全地方公営企業平均	(33.8%)	(17.7%)	(9.5%)	(4.0%)	(2.7%)	(32.3%)
全公共下水道事業平均	(12.5%)	(46.8%)	(17.2%)	(7.0%)	(2.2%)	(14.3%)

財団法人地方自治協会編『公共下水道事業の経営と財政—公共下水道事業の経営健全化方策に関する研究I—』昭和57年3月、p.17より転載。

いない。また、なされる性格のものでない。

公益事業は、我々の日常生活に不可欠なサービスや財を継続的に供給する事業であり、その個別生産経済体（経営体）である公益企業は、合理的、計画的、統一的、能率的に経営されなければならない。それゆえ、公益企業は、その計画策定から建設及び維持管理運営に至るまでの全ての面において、経営資源の効率性が追求される。しかるに、公営公益企業といえども原則として一般会計

からの繰入れが許されず、独立採算制を基調とした自主的経営がなされなければならない。

かくして、上記の公共事業と公益事業との概念規定を踏まえた上で下水道事業を経営財務面から概観するならば、次のようなことが指摘される。

下水道の普及が第4-2図<sup>10)</sup>に示されるように欧米諸国に比べて、極めて低いわが国の場合、その普及率を欧米諸国の普及率まで近づけるには、国および地方公共団体の財政事情が厳しいことや、また、第4-3表<sup>11)</sup>に示されるように下水道の資本費比率（支払利息比率と減価償却費比率との和）が全地方公営企業平均資本費比率に比べて極めて高く、その建設に巨額の資金が必要であることを考慮すると、今後、かなりの年月を必要とするように思われる。しかし、健康で文化的生活の充実のためにナショナル・ミニマムとして国民が下水道を認識している現状から、下水道普及率を欧米諸国並みの普及率まで到達させるには、その資本費の部分を地方公共団体は公共事業として位置づけて、その普及率を向上させ、市民生活の質的向上に資するよう図らなければならない。なぜなら、わが国の下水道普及率が極めて低く、その建設に要する資金が巨額であり、下水道サービスを拡大して再生産していくために必要な財源を自らの収入によって賄うことが過度の受益者負担となるがゆえに、下水道事業経営の独立採算制が客観的に不可能な現状であるからである。また、現実として、下水道事業の建設資金は、地方公共団体の一般会計からの支出と地方債と国庫補助金と受益者負担等から調達されている。それゆえ、下水道の建設は、その建設資金の調達から概観する限り、公共事業として現実的に位置づけられているように思われる。

本質的には、下水道事業は日常生活に不可欠な下水道サービスを継続的に供給する事業であり、かつ、その便益を享受する者の範囲が特定化されているので、その財務上の経営は、計画、建設、維持運営管理に至るまで合理的、計画的、統一的、能率的に経営され、独立採算制が確立されていなければならない事業である。しかし、前述したように建設に要する資本費等を包含した下水道事業の財務上の自立経営は、その普及率が低い現状から、過度の受益者負担と



なるので不可能である。しかるに、下水道事業のインフラは公共事業として公共団体が負担し、下水道事業の維持管理運営は下水道事業自体が担当するという経営システムを、現状において導入すべきである。そして当該下水道事業のインフラに要した資金の返済に目処がついた時点で、当該下水道事業は公共団体から完全に独立した個別生産経済体（経営体）として経営されるべきである。しかし、その維持管理運営費は一般会計からの繰入金に依存することなく、下水道料金で賄われるべきであり、実際に下水道事業の便益を享受している者が負担すべきである。なぜなら下水道事業サービスの便益を享受されていない下水道未整備の市民までもこのような維持管理運営費を税の納入をとおして負担することは、あまりにも受益者負担主義に反し、税負担の不公平になるだけでなく、合理的、効率的な下水道事業経営がなされなくなるからである。したがって、開業してからインフラに要した資金の返済に目処がつくまでの下水道事業を財務経営面から概観するならば、このような下水道事業は公共事業と公益事業とのtwight zoneにある事業であるといえよう。

しかし、第4-4表、第4-5表<sup>13)</sup>に示されているように昭和54年度と昭和55年度の公共下水道事業の経営状況を推定する限り、一般会計からの繰入金の増加によって経営されているにすぎず、現実の下水道事業は、twight zone以前の事業である。今後、一般会計からの資本費への繰入金の比率が従前とおりであると仮定しても、現状どおりの下水道事業経営では、一般会計から維持管理運営費への繰入金は増加の一途をたどると推定される。しかるに、財務経営上、維持管理運営面においても、第4-3表、第4-4表、第4-5表から推定する限り、下水道事業は現実として公益事業として位置づけられていない。

しかしながら、地方公共団体の財政状況が厳しく、かつ、国民の財政負担の軽減傾向が模索されている現在、一般会計からの維持管理運営費への繰入金の増加は、期待できなくなっている。それゆえ、少なくとも下水道事業の維持管理運営費は下水道料金で賄われるように下水道事業経営に合理化と効率性を発揮させる企業的経営を確立させることが是非とも必要である。そして、さらに、下水道事業のインフラに要した資金の返済に目処がついた下水道事業の

第4-4表 公共下水道事業の経営状況

(百万円)

区 分		55	54	差
法 適 用 企 業	事業数	25	25	0
	経常損益 (赤字事業数)	△21,051 (16)	△9,904 (12)	11,147 (4)
	経常収支比率	94.1	96.8	△2.7
	累積欠損金 (累欠事業数)	113,043 (15)	106,660 (13)	6,383 (2)
	不良債務 (不債事業数)	94,379 (9)	78,501 (8)	15,878 (1)
	法非 適用 企業	事業数	316	292
	実質収支 (赤字事業数)	△12,644 (35)	△16,438 (38)	3,794 (△3)
	収益的収支比率	91.7	89.8	△1.9

第4-5表 公共下水道事業の経営状況

(百万円, %)

区 分		55	54	差	伸 率
法 適 用 企 業	総 収 益	350,720	306,059	44,661	14.6
	う ち 使 用 料	124,939	112,886	12,053	10.7
	他 会 計 繰 入 金	206,728	177,660	29,068	16.4
	繰 費 用	357,864	307,435	50,429	16.4
	う ち 支 払 利 息	166,505	143,487	23,018	16.0
	減 価 償 却 費 動 力 費	61,219 24,267	51,362 15,103	9,857 9,164	19.2 60.7
法 非 適 用 企 業	総 収 益	271,947	217,968	53,979	24.8
	う ち 使 用 料	62,582	51,025	11,557	22.6
	他 会 計 繰 入 金	182,356	144,046	38,310	26.6
	総 費 用	268,762	218,504	50,258	23.0
	う ち 支 払 利 息	128,880	103,885	24,995	24.1

財団法人地方自治協会編『公共下水道事業の経営と財政—公共下水道事業の経営健全化方策に関する研究I—』昭和57年3月, p.15より転載。

場合には、下水道事業の普及率の上昇にともない「建設及び維持管理の合理化・効率化」「経費負担区分の適正化」「下水道使用料の適正化」「企業会計方式」などを経営活動に積極的に導入し、独立採算制が可能となるような下水道

事業経営を確立していかなければならない。すなわち、インフラに要した資金の返済に目処がついた下水道事業は、下水道事業の基本的ステータスを制度面からは言うに及ばず財務経営面からも、公共事業と公益事業とのtwilight zoneにある事業としてではなく、公益事業として位置づけていかねばならない。

かくして、このように公共団体から独立して下水道事業が経営されて、公益事業として位置づけられていくことにより、個別の下水道事業は、経済性を指導原理として合理的、経済的、計画的、統一的に下水道事業サービスを供給して、国民の健康で文化的な日常生活に資するという公共の福祉を目的とする個別生産経済体（経営体）として自立でき、公益企業として位置づけられるようになる。

## (注)

- (1) 第4-1表に示されるように、昭和53年に熱供給事業者が20社となって以来、昭和58年まで1社も増加しなかったのは、2度のオイル・ショックによるものである。しかし、最初のオイル・ショック（昭和48年末）以後、昭和53年まで同事業者数が増加しているのは、同事業者がその事業計画を最初のオイル・ショック以前に、かなり具体化して、設備投資していたため、増加したものと推察される。
- (2) 『動力』第170号、「熱供給事業10年のあゆみ」芝崎皓一稿、昭和60年4月、p.3.
- (3) 前掲書、p.3.
- (4) 水道法第3条第1項（水道の定義）  
「水道」とは、導管及びその他の工作物により、水を人の飲用に適する水として供給する施設の総体をいう。ただし、臨時に施設されたものを除く。
- (5) 下水道法の中には、同法第1条の他に公益事業法として意味を有するような条項は見当たらない。
- (6) 『現在都市政策Ⅷ都市の装置』「都市と下水道」高橋裕稿、岩波書店、1975年、p.189.
- (7) 社団法人 日本下水道協会下水道史編さん委員会編、『日本下水道史——行財政編——』昭和61年1月、pp.222-223.

下水道法全面改正の動きが活発になり始めたのは、昭和32年1月18日の水道行政3分割の閣議決定以来であった。3分割によって3省（上水道＝厚生省、工業用水道＝通産省、下水道＝建設省（終末処理場については厚生省の所管とされたが、その後昭和42年に建設省の所管に改められた））が、それぞれの所管事業の整備拡充措置を構ずべきとの決定がなされたのが契機となった。

- (8) 自治省編『地方財政白書』平成5年版, 大蔵省印刷局, p.115より転載。  
 (9) 財団法人日本都市センター編『下水道と財政——第4次下水道財政研究委員会報告書』昭和55年5月, p.25より第4-2表を転載。

昭和52年10月に建設省が都市計画区域を有する1,864の市町村を対象に実施した「都市整備長期ビジョンアンケート」を基にして, 同報告書及び同表は, (財)日本都市センターの下に設立された下水道財政研究委員会によって作成されたものである。

- (10) 前掲書, p.23より第4-2図を転載。

わが国の下水道事業の平成3年末における現在処理区域内人口は5,614万人, 現在処理区域面積は72万haとなっている。また, 行政区域内人口に対する現在処理区域内人口の割合は45.0%となっている。しかし, 既に70%から90%の普及率を達成している欧米先進諸国と比較するとかなり立ち遅れているといわざるをえない。自治省編『地方財政白書』平成5年版, 大蔵省印刷局, p.145。

- (11) 財団法人 地方自治協会編『公共下水道事業の経営と財政——公共下水道事業の経営健全化方策に関する研究I——』昭和57年3月, p.17より第4-3表を転載。同報告書及び同表は, 地方自治協会の下に, 公共下水道の経営改善のあり方を追求する目的で設立された「公共下水道事業の経営健全化方策に関する研究会」によって作成されたものである。

- (12) 前掲書, p. 15より第4-4表, 第4-5表を転載。

第4-4表, 第4-5表の場合の法適用企業とは, 地方公営企業法の全部又は一部を適用している公共下水道事業をいう。また, 法非適用企業とは, 地方公営企業法を適用していない公共下水道事業をいう。

### (3) 公衆運輸事業系統

#### ① 鉄道事業法 (昭和61年12月4日公布, 法律第92号, 昭和62年4月1日施行)

この法律は, 日本国有鉄道の経営形態の抜本的な改革に基づいて廃止を余儀なくされた日本国有鉄道法や地方鉄道法等の鉄道事業等に関する法律に代替するものとして, 制定された法律である。すなわち, 同法の目的は, 同法第1条に明示されているように, 「鉄道事業等の運営を適正かつ合理的なものとするにより, 鉄道等の利用者の利益を保護するとともに, 鉄道事業等の健全な発達を図り, もって公共の福祉を増進すること」を目的としている。

しかるに, 同法第1条は, 鉄道事業等の用役を公衆の用に供することによっ

て、公衆の利益を保護し、公共の福祉を増進させることを明示している法律であり、公益事業法の意味を十分に有している。それゆえ、鉄道事業は公益事業としての意味を十分に有している。

同法第2条第1項では、鉄道事業を定義して鉄道事業として、第1種鉄道事業、第2種鉄道事業、第3種鉄道事業を明示し、同条第2項以下では、鉄道事業の業務内容を以下のように区分している。

第1種鉄道事業とは、他人の需要に応じ、鉄道による旅客又は貨物の運送を行う事業であって、第2種鉄道事業以外のものをいう（同条第2項）。

第2種鉄道事業とは、他人の需要に応じ、自らが敷設する鉄道線路以外の鉄道線路を使用して鉄道による旅客又は貨物の運送を行う事業をいう（同条第3項）。

第3種鉄道事業とは、鉄道線路を第1種鉄道事業を経営する者に譲渡する目的をもって敷設する事業及び鉄道線路を敷設して当該鉄道線路を第2種鉄道事業を経営する者に専ら使用させる事業をいう（同条第4項）。

ここで、上記に示された鉄道事業としてのそれぞれの事業内容の全てに公益事業としての地位を与えることが可能か否かを考察する。また、上記の第2条の各項が公益事業法としての意味を有するか否かも併せて考察する。

第2条第1項は、鉄道事業を定義した条項であり、すなわち、鉄道事業の種類を明示した条項であり、鉄道事業の在り方や内容を示している条項でないので、公益事業法としての意味を有していない。

同条第2項・第3項は、他人の需要に応じて旅客や貨物の運送を行うことを明示していることから、公衆の用に供することに合一しており、公益事業法としての意味を十分に有している。それゆえ、同条第2項に基づく第1種鉄道事業、同条第3項に基づく第2種鉄道事業とも公益事業の意味を十分に有している。しかるに、経済性を指導原理として、合理的、継続的、統一的、計画的に旅客や貨物の運送を行う第1種鉄道事業や第2種鉄道事業の個別生産経済体は、公益企業である。

同条第4項に明示されている第3種鉄道事業は、第1種鉄道事業や第2種鉄

道事業のハード部門（設備装置）を取り扱う事業であるが、直接に他人の需要に応じて旅客や貨物を運送するというソフト部門（サービス供給活動）を取り扱っていない事業である。それゆえ、第3種鉄道事業は公益事業とはいえないし、同事業の個別生産経済体は、公益企業のカテゴリーではない。また、当然のことながら、同条第4項は公益事業法としての意味を有していない。

同法の中には、上記の第1条、第2条第2項・第3項の他に、公益事業法として指摘される下記のような条項もある。

(A) 鉄道事業法第5条（鉄道事業の免許基準）

第5条第1項は、鉄道事業開業申請者に対する免許基準を明示している法律である。この基準は、以下のような内容である。

- i) その事業の開始が輸送需要に対し適切なものであること（同項第1号）。
- ii) その事業の供給輸送力が輸送需要量に対し不均衡とならないものであること（同項第2号）。
- iii) その事業基本計画が経営上及び輸送の安全上、適切なものであること（同項第3号）。
- iv) その事業を自ら適確に遂行するに足る能力を有すものであること（同項第4号）。
- v) その他その事業の開始が公益上必要であり、かつ適切なものであること（同項第5号）。

また、同条第2項は、運輸大臣が第3種鉄道事業を免許する時は、当該事業により敷設される鉄道線路に係る第1種鉄道事業又は第2種鉄道事業の免許と同時にしなければならないことを、明示している。

そこで、上記の基準内容の意味と公益事業法的な意味との関連性について考察するならば、次のようなことが指摘される。

同項第1号の基準は、公衆の用に供することを意味している。

同項第2号の基準は、同一地域内の無競争によって、破滅的競争が回避されて需要者の利益が保護されることを意味している。

同項第3号と同項第4号の基準は、安定した計画の下における継続的サービ

ス供給が、需要者の利益保護に合一することになることを意味している。

同項第5号の基準は、鉄道事業のサービス供給が公共の利益に合一することを意味している。

しかるに、上記のような関連性から指摘されるように、同条第1項の各基準は、公益事業法としての意味を十分に有している法律であるといえよう。

一方、同条第2項は、第3種鉄道事業の免許取得時に関する内容であり、公益事業法としての意味を有していない法律である。

(B) 鉄道事業法第16条(運賃・料金の認可制と認可基準)

同法第16条は、鉄道運送事業者(第1種・第2種鉄道事業者)の旅客又は貨物の運賃及び料金についての認可制と認可基準を明示している法律である。

同条第1項は、旅客又は貨物の運賃及び料金について主務大臣(運輸大臣)による認可制を定めている法律である。しかるに、この認可制からは、鉄道運送事業者が法外な運賃や料金の負担を一般需要者に課すことなく一般需要者の利益が保護されるように、行政当局にチェック機能を与えているということが理解される。

同条第2項は、前項の認可基準を下記のように明示している。

- i) 能率的な経営の下における適正な原価を償い、かつ、適正な利潤を含むものであること(同項第1号)。
- ii) 特定の旅客又は荷主に対し不当な差別的取扱いをするものでないこと(同項第2号)。
- iii) 旅客又は貨物の運賃及び料金を負担する能力にかんがみ、旅客又は荷主が当該事業を利用することを困難にするおそれがないものであること(同項第3号)。
- iv) 他の鉄道運送事業者との間に不当な競争を引き起こすこととなるおそれがないものであること(同項第4号)。

同項第1号は、需要者の利益が保護されるように、鉄道事業の運賃・料金において、原価主義が採用されなければならないことを明示している。

同項第2号は、一般の需要者が差別取扱いされることなく公平にサービス供

給されることを保障し、一般需要者の利益が保護されるべきであるという内容である。

同項第3号は、需要者に法外な運賃や料金が課せられないように、需要者の利益が保護されることを明示している内容である。

同項第4号は、同一地域内での破滅的競争を回避して、一般公衆の用に供すること、需要者の利益が保護されることを意味している。

同条第3項は、鉄道運送事業者が第1項の運輸省令で定める料金を定める場合、その旨を主務大臣へ届け出しなければならないことを明示している法律である。しかるに、同項は、需要者に法外な運賃や料金が課せられないように、需要者の利益が保護されることを間接的に示している法律である。

同条第4項は、鉄道運送事業者が、健全経営とゴーイング・コンサーンの可能な範囲内で、一定の条件を定めて、運賃や料金の割引をすることができるという法律である。しかるに、同項には、一般公衆の用に供することの意味が包摂されている。

かくして、第16条の第1項から第4項まで考察した限りにおいて、同条には、「一般需要者の利益保護」と「一般公衆の用に供すること」の2つが遵守されていることが示されている。それゆえ、同条は、公益事業法の意味を十分に有する法律であるといえる。

#### ◎ 鉄道事業法第28条（事業の休廃止）

この法律は、鉄道事業の休廃止を当該鉄道事業者の都合で恣意的に行ってはならないという法律である。それゆえ、この法律は、鉄道事業者は公衆の用に供しなければならないという意味を有しており、公益事業法としての意味を十分に有している。

#### ② 日本国有鉄道改革法（昭和61年12月4日公布、施行、法律第87号）

この法律は、経営破綻した日本国有鉄道を抜本的に改革するための基本的方針と、日本国有鉄道の事業等の引継ぎ等に関することを示している法律である。しかるに、同法は個別事業法でなく改革法であるので、公益事業法の意味を有



していない法律である。

しかしながら、同法は、昭和62年3月末日まで我が国の基幹的輸送機関として重責を果たしてきた日本国有鉄道の経営を抜本的に改革するための基本法であり、国民生活や国民経済に与える影響が、極めて大きい法律である。それゆえ、この改革が確実かつ円滑に遂行され、国民生活や国民経済の安定及び向上に資するように、国はもちろんのこと全ての利害関係は、最大限の努力を尽くさねばならない。

③ 旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律（昭和61年12月4日公布，施行，法律第88号）

この法律は、日本国有鉄道の改革を目的として制定された日本国有鉄道改革法に基づいて廃止を余儀なくされた日本国有鉄道に代替する旅客鉄道株式会社（北海道，東日本，東海，西日本，四国，九州）と日本貨物鉄道株式会社の経営に関することを明示している法律である。しかるに、鉄道事業法のように鉄道事業の性格や高邁な目的を明示している個別事業法と異なり、個別事業法下の個別生産経済体である各旅客鉄道株式会社や日本貨物鉄道株式会社の経営に関する法律であるので、公益事業法としての性格を有していない。

しかしながら、同法に基づいて経営されている各旅客鉄道株式会社や日本貨物鉄道株式会社は、鉄道事業サービスを供給している個別生産経済体であるので、鉄道事業法の管掌下にあり、公益事業としてのステータスを有しており、公益企業の地位を十分に有している。

④ 日本国有鉄道清算事業団法（昭和61年12月4日公布，施行，法律第90号）

この法律は、国鉄改革を目的として制定された日本国有鉄道改革法に基づいて組織された日本国有鉄道清算事業団の役割について明示している法律である。すなわち、同事業団は、国鉄改革の実施に伴い、旅客鉄道株式会社等への日本国有鉄道からの事業等の引継ぎ並びにその権利及び義務の継承等の後において、

日本国有鉄道の長期借入金及び鉄道債権に係る債務その他の債務の償還、日本国有鉄道の土地その他の資産の処分等を適切に行い、もって日本国有鉄道改革法に基づく施策の円滑な遂行に資すること、その職員のうち再就職を必要とする者についての再就職の促進を図るための業務を行うことを目的として組織された事業団である。

しかるに、同法は、国鉄を新しい経営形態で再生させるための管財人的役割を果す同事業団の運営規程の意味をもつ法律である。それゆえ、過渡的な継続性のない移行措置法的性格を有し、公益事業法の意味をもつ法律でない。また、同事業団の役割からも推察されるように、同事業団は公益事業のステータスを有しておらず、公益企業の地位を有していない。

⑤ 帝都高速度交通営団法（昭和16年3月7日公布、同年5月1日施行、法律第51号）

この法律は、東京を中心とする地域の交通機関の整備拡充のため、地下高速度交通事業の営業をなすことを目的として組織された帝都高速度交通営団（営団地下鉄）の経営に関する法律である<sup>(1)</sup>。しかるに、同法は、個別事業法とは異なり、個別事業法下の個別生産経済体である営団地下鉄の経営に関する法律であるので、公益事業法としての性格を有していない。

しかしながら、同法に基づいて経営されている営団地下鉄は、近年、モーターレーゼーションの進展に伴う都市の路面交通の混雑等の状況から都市公共交通機関として、大きな比重を占めるようになってきた。さらに、最近では、地方中核都市にも営団地下鉄と同様な施設・装置をもつ地下鉄が建設・配車され、公共交通機関として経営されている。それゆえ、営団地下鉄は、公衆の用に供する公共交通機関であり、公益事業としてのステータスを十分に有しており、公益企業として継続的、合理的、計画的、統一的に経営されている個別生産経済体（経営体）である。

⑥ 軌道法（大正10年4月14日公布、大正13年1月1日施行、法律第76号）

同法第1条は、同法の対象を次のように明示している。

「本法ハ一般交通ノ用ニ供スル為敷設スル軌道ニ之ヲ適用ス（同法第1条第1項）。」

「一般交通ノ用ニ供セサル軌道ニ関スル規定ハ命令ヲ以テ之ヲ定ム（同法第1条第2項）。」

それゆえ、同法第1条の一般交通の用に供するということが、公益事業の公衆の用に供することと軌を一にすることであるので、同法第1条は公益事業法の意味を十分に有している。したがって、軌道を道路上に敷設して、交通事業をなす軌道交通事業は、一般交通の用に供するがゆえに、公益事業である。また、経済性を指導原理として、同事業を合理的、継続的、計画的、統一的に経営する個別生産経済体は公益企業である。

同法の中には、同法第1条の外に、下記のような条項も公益事業法として指摘される。

(A) 軌道法第3条（事業の特許制）・第11条（運賃・料金・運転に関する認可制）

同法第3条の主務大臣が軌道交通事業者に特許を与えるということは、軌道事業は、その性質上、物理的にも経済的にも自由競争の行なわれる余地はなく、一定の地域の中で、独占が容認されるものであるということの意味している。

第11条第1項は、第3条に対応するように、独占の弊害から公衆の利益を保護するため、運賃・料金・運転に関して主務大臣の認可を受けるように、経営者に義務づけている。また同条第2項では、公益上、運賃・料金・運転についての変更を必要とすると判断される場合、主務大臣は変更を命ずることができるということを規定している。

それゆえ、第3条と第11条は、それぞれ単独では公益事業法となりえないが、それぞれが生かされあうことによって、牽制しあうこととなり、需要者の利益の保護に合一するようになる。すなわち、両条は上記のように表裏一体となつて有機的に協働することによって公益事業法として容認される。

(B) 軌道法第26条（鉄道事業法の準用）<sup>(2)</sup>

軌道法第26条に鉄道事業法の準用が明示されており、その準用規定の中に事業の休廃止（鉄道事業法第28条第1項）と法人の解散（同29条第1項）についての規定がある。これらの規定は、軌道交通事業の休廃止・解散を当該軌道交通事業者の都合で行ってはならないという法律である。すなわち、この規定の意味は、軌道交通事業は公衆の用に供する事業であるので、当該軌道交通事業者の都合で当該事業の休廃止・解散を行って利用者公衆に損失を与えてはならないということの意味している。それゆえ、軌道法第26条（鉄道事業法第28条第1項と同法第29条第1項の準用）は、公益事業法としての意味を十分に有している。

⑦ 道路運送法（昭和26年6月1日公布、同年7月1日施行、法律第183号）

同法の第1条に示されているように、同法は、貨物自動車運送事業法と相まって、道路運送事業の適正な運営と公正な競争を確保し、道路運送の秩序を確保することによって、道路運送の総合的發展を図り、公共の福祉を増進することを目的とする法律である。しかるに、同法第1条は、運送という用役を公衆の用に供することによって、公共の福祉の増進に資することを明示している法律であり、公益事業法の意味を十分に有している法律である。

同法第2条は、道路運送事業の定義を明示した法律である。同条第1項は、道路運送事業を旅客自動車運送事業、貨物自動車運送事業、旅客軽車両運送事業、自動車道事業に分類している条項である。しかるに、同項は、道路運送事業の在り方や内容を示したものでないので、公益事業法としての意味を有していない。

同条第2項は、自動車運送事業を定義して、「自動車運送事業とは旅客自動車運送事業及び貨物自動車運送事業をいう。」と明示しており、自動車運送事業の在り方や内容を示したものでないので、公益事業法としての意味を有していない。

同条第3項は、他人の需要に応じて、自動車を使用して、旅客の運送を行う

ことを旅客自動車運送事業として明示している。それゆえ、同項の内容は、公衆の用に供することと軌を一にしているので、公益事業法としての意味を十分に有している。

同条第4項は、貨物自動車運送事業は、貨物自動車運送事業法による貨物自動車運送事業であるということを明示した条項であり、公益事業法としての意味を有していない。

同条第5項は、他人の需要に応じて、軽車両（人力車、馬車等の自動車以外の軽車両）を使用して、有償で旅客の運送を行うことを旅客軽車両運送事業として明示している。それゆえ、同項の内容は、公衆の用に供することと軌を一にしているので、公益事業法としての意味を有している。

同条第6項は、自動車道事業を定義している条項である。すなわち、自動車道事業とは、自動車運送事業者が専らその事業用自動車の交通の用に供することを目的として設けられた専用自動車道とは異なる一般自動車道を専ら自動車の交通の用に供する事業をいう。しかるに、今日のようなモーターレーゼーション進展化の時代において、同事業の目的が自動車の交通の用に供するということは、公衆の用に供することと軌を一にすることになるので、同条第6項は、公益事業法の意味を、漸次、有するようになりつつあるといえる。

同条第7項は「自動車」、同条第8項は「道路」、同条第9項は「自動車道」の定義を明示している条項であり、公益事業法の意味を有する法律ではない。

さて、ここで、同法第2条に示された道路運送事業としてのそれぞれの事業内容の全てに公益事業としてのステータスが与えられるか否かを考察する。

第1に旅客自動車運送事業について考察する。同事業の種類とその内容は道路運送法第3条に明示されているので、同法第3条を考察することによって、どのような種類の旅客自動車運送事業が公益事業としてのステータスを与えられているかを考察する。同条は、旅客自動車運送事業を一般旅客自動車運送事業、特定旅客自動車運送事業、無償旅客自動車運送事業の3つに分けている。そして、さらに一般旅客自動車運送事業を一般乗合旅客自動車運送事業、一般貸切旅客自動車運送事業、一般乗用旅客自動車運送事業の3つに分けている。

一般乗合旅客自動車運送事業の場合、路線を定めて、定期的に運行する自動車により、旅客を運送するので、公衆の用に供することと合一する。しかるに、公益事業としての地位を十分に、同事業は有している（定期路線バス事業）。

一般貸切旅客自動車運送事業の場合、自動車を貸し切って旅客を運送することになるので、一般的に特定の需要者を対象とすることになる。それゆえ、同事業は公衆の用に供することに合一しないので、公益事業としての地位を有していない（貸切観光バス事業）。

一般乗用旅客自動車運送事業の場合、一個の契約により乗車定員10人以下の自動車を貸し切って旅客を運送し、競争場裡におかれている事業である。それゆえ、伝統的公益事業概念からは、同事業に公益事業としての地位は与えられない。しかし、同事業のサービスが非貯蔵性と非移転性の性質を有しており、かつ、サービスを受ける需要者は随時性と即時性を求めているので、同事業は公衆の用に供する事業である。しかるに、同事業は地域自然独占という公益事業の特性を有していないが、公益事業としての地位を有している（タクシー事業、ハイヤー事業）。

特定旅客自動車運送事業の場合、特定の者の需要に応じ、一定の範囲の旅客を運送することになるので、公衆の用に供することに合一しない。それゆえ、同事業は公益事業としての地位を有しない（例、一定地域内に住む特定の経営体の従業員を有償で送迎している旅客自動車運送事業）。

無償旅客自動車運送事業の場合、無償で旅客を運送する旅客自動車運送事業であるが、一般的にその旅客は特定の者であるので、公衆の用に供することに合一しない。それゆえ、同事業は公益事業の地位を有しない。（例、観光地に所在する特定のホテルが、観光客を呼び寄せるため、ある地点から無償で当該ホテルまで観光客を送迎する当該ホテルの旅客自動車運送事業）。

第2の、貨物自動車運送事業の考察については、同法第2条第4項に、貨物自動車運送事業は貨物自動車運送事業法によると明示しており、それゆえ、次の⑧の貨物自動車運送事業法で詳細に取り扱うので、ここでは割愛する。

第3に、旅客軽車両運送事業について考察する。同事業は、軽車両を使用し

て他人の需要に応じて、有償で、旅客を運送する事業であるので、公衆の用に供することと軌を一にしている。それゆえ、形式的には公益事業である。しかし、現実として、旅客軽車両運送事業として活動している事業としては、観光地等で人力車や馬車に観光客を乗せて遊覧させている事業が存在しているにすぎない。すなわち、これらの事業は、観光客の一部の希望者のみを運送するにすぎず、公衆の用に供する事業であるとはいえない。それゆえ、これらの事業には公益事業としてのステータスは与えられない。

第4に、自動車道事業について考察する。今日のモーターレーゼーション進展化にともない自動車の交通の用に供するという同事業の役割が相対的に大きくなってきている。また、同事業の自動車の交通の用に供するということは、公衆の用に供することと軌を一にしている。それゆえ、公益事業のステータスが、漸次、自動車道事業にも与えられつつある（高速自動車道事業）。しかし、自動車道事業の全てが、公衆の用に供することと軌を一にしている訳でない。例えば、自動車道事業が観光地における観光道路事業であるような場合、観光目的の特定の需要者に対するサービス供給であるので、このように特定の需要者に対する自動車道事業には、公益事業の地位を与えることは出来ない。

これまで、道路運送法第2条、第3条に明示されている諸事業の考察をとおして、われわれは、一般乗合旅客自動車運送事業（定期路線バス事業）、一般乗用旅客自動車運送事業（タクシー事業、ハイヤー事業）、自動車道事業（高速自動車道事業）を公益事業として理解してきた。それゆえ、経済性を指導原理として、合理的、継続的、計画的、統一的に経営されている上記の事業の個別生産経済体（経営体）は公益企業である。

同法の中には、同法第1条、第2条第3項、第5項、第6項の他に、下記のような条項も公益事業法として指摘される。

(A) 道路運送法第6条（免許基準）

同法第6条第1項は、一般旅客自動車運送事業開業申請者に対する免許基準を明示している法律であり、その基準内容は下記のように示されている。

- i) 当該事業の開始が輸送需要に対し適切なものであること。

- ii) 当該事業の開始によって当該路線又は事業区域に係る供給輸送力が輸送需要量に対し不均衡とならないものであること。
- iii) 当該事業の遂行上適切な計画を有するものであること。
- iv) 当該事業を自ら適確に遂行するに足る能力を有するものであること。
- v) その他当該事業の開始が公益上必要であり、且つ、適切なものであること。

さて、上記の基準内容が公益事業法として適切な意味を包摂しているか否かを考察するならば、次のようなことが指摘される。

- i) と ii) からは、「公衆の用に供する」ということが理解される。iii) と iv) からは、「需要者の利益を保護する」ということが理解される。v) からは、「公共の利益を遵守する」ということが理解される。

しかるに、上記のような考察から同法第6条第1項は公益事業法としての意味を十分に有している法律であるといえる。

同条第2項は、運輸大臣が免許申請を審査する場合、第1項の基準を適用するに当たっては、形式的、画一的に流れることなく、実情に沿うように努めることを明示している法律である。

それゆえ、同条第2項は免許基準の運用方法を明示している法律であり、公益事業法の意味を有している法律ではない。

#### (B) 道路運送法第49条（自動車道事業免許基準）

同法第49条第1項は、自動車道事業開業申請者に対する免許基準を明示している法律である。その基準内容は、下記のように示されている。

- i) 当該事業の開始が公衆の利便を増進するものであること。
- ii) 当該事業の路線の選定が当該事業の経営の目的に適合するものであること。
- iii) 当該一般自動車道の規模が当該地区における交通需要の量及び性質に適合するものであること。
- iv) 当該事業を適確に遂行するに足る能力を有するものであること。
- v) 当該一般自動車道の路線の選定が道路法による道路で自動車のみ的一般



交通の用に供するものとの調整について特に考慮してなされているものであること。

vi) 前各号に掲げるものの外、当該事業の計画が当該事業の長期にわたる経営の遂行上適切なものであること。

さて、上記の基準の内容が公益事業法として適切な意味を有しているか否かを考察するならば、次のようなことが指摘される。i) と iii) と v) からは、「公衆の用に供する」ということが理解される。ii) からは、「公共の利益を遵守する」ということが理解される。iv) と vi) からは、「需要者の利益を保護する」ということが理解される。それゆえ、第49条第1項は、公益事業法としての意味を十分に有している。

同条第2項は、免許申請内容が同条第1項の基準に適合しているならば、運輸大臣及び建設大臣は、特別な事情のない限り、自動車道事業の免許をしなければならないという法律である。それゆえ、一般旅客自動車運送事業の免許基準運用内容を明示している第6条第2項とは異なり、第49条第2項は、同条第1項に基づく審査によって、実質的に免許が授与されることを示しているので、公益事業法的性格を有している法律である。

#### (C) 道路運送法第9条（運賃及び料金の認可）

同法第9条は、一般旅客自動車運送事業者の旅客の運賃その他運輸に関する料金についての認可制と認可基準を明示している法律である。

同条第1項は、旅客の運賃及びその他運輸に関する料金について運輸大臣による認可制を定めている条項である。この認可制からは、一般旅客自動車運送事業者が法外な運賃や料金の負担を一般需要者に課すことなく一般需要者の利益が保護されるように、行政当局にチェック機能を与えているということが理解される。

同条第2項は、認可基準を下記のように明示している。

i) 能率的な経営の下における適正な原価を償い、かつ、適正な利潤を含むものであること（同項第1号）。

ii) 特定の旅客に対し不当な差別的取扱いをするものでないこと（同項第2

号)。

- iii) 旅客の運賃及び料金を負担する能力にかんがみ、旅客が当該事業を利用することを困難にするおそれがないものであること(同項第3号)。
- iv) 他の一般旅客自動車運送事業者との間に不当な競争を引き起こすこととなるおそれがないものであること(同項第4号)。
- v) 運賃及び料金が対距離制による場合であって、運輸大臣がその算定となる距離を定めたときは、これによるものであること(同項第5号)。

同項第1号は、需要者の利益が保護されるように、同事業の運賃や料金において、原価主義が採用されなければならないことを明示している。同項第2号は、一般の需要者が差別取扱いされることなく、公平にサービス供給されることを保障し、一般需要者の利益が保護されるべきであるという内容である。同項第3号は、需要者に法外な運賃や料金が課せられないように、需要者の利益が保護されることを明示している内容である。同項第4号は、破滅的競争を回避し、一般公衆の用に供することと、需要者の利益が保護されることを意味している。同項第5号は、出来るだけ運賃・料金格差を生じさせることなく、一般の需要者が公平にサービス供給されることを保障し、需要者の利益が保護されるべきであるという内容である。

同条第3号は、「第1項の運賃及び料金は、確定額をもって定められなければならない。ただし、一般貸切旅客自動車運送事業については最高額と最低額をもってこれに代えることができる。」と明示している。この条項の意図は、運賃や料金を確定額とすることによって、一般の需要者の利益を保護するところにある。ただし、公衆の用に供しない一般貸切旅客自動車運送事業については、最高額と最低額の設定という弾力性のある取り扱いである。

かくして、第9条の第1項から第3項まで考察した限りにおいて、同条には、「一般需要者の利益保護」と「一般公衆の用に供すること」の2つが遵守されていることが示されている。それゆえ、同条は、公益事業法としての意味を十分に有する法律である。

① 道路運送法第18条(運輸に関する協定)・第19条(独占禁止法の適用除

外)

同法第18条第1項と第2項を要約した意味は、一般旅客自動車運送事業者が他の運送事業者と運輸に関する協定をしようとする場合、その協定によって、公衆の利益がもたらされると判断される場合に限り、運輸大臣は、その協定を認可しなければならないということを意味している。

第19条の意味は、上記の協定によってもたらされる正当な行為と同法第31条第1項の事業内容に関する運輸大臣の改善命令に対しては、公衆の利便の増進を保護する立場から、独占禁止法が適用されないということを意味している。

しかるに、同法第18条と第19条は、それぞれ単独では公益事業法であるといえないが、お互いに補足しあうことによって公共の利益がもたらされるようになり、公益事業法としての意味を有するようになる。

#### ⑤ 道路運送法第30条（公衆の利便を阻害する行為の禁止等）

この法律の内容は以下のとおりである。すなわち、一般旅客自動車運送事業者が旅客に対して、不当な運送条件によることを求めたり、不当な差別的取扱をしたりして、公衆の利便を阻害する行為をしたと認められる場合や不公正な競争によって同事業の健全な発達が阻害されるような場合、運輸大臣は、当該行為の停止又は変更を命ずることができるということである。しかし、停止又は変更を命ずる場合、あらかじめ当該事業者に聴聞をしなければならないということである。それゆえ、同条は、一般旅客自動車運送事業者の用役供給が一般公衆の利益を損わないように一般旅客自動車運送事業者に規制を課して、公衆の利益を保護している法律である。しかるに、同条は公益事業法の意味を十分に有している。

#### ⑥ 道路運送法第31条第1項（事業改善の命令）

同条項は、一般旅客自動車運送事業者の事業が公共の福祉を阻害する事実があると認められるときは、事業内容の改善を運輸大臣は命ずることができるという法律である。事業内容の改善として、事業計画の変更、運賃・料金又は運送約款の変更、自動車その他の輸送施設の改善、他の運送事業者との協定などが示されている。それゆえ、同条項は、同法第1条に明示されている道路運送

事業の目的としての公共の福祉の増進を、さらに具体的に運用の面で明示したものである。しかるに、公益事業法としての意味を十分に有している法律である。

㊦ 道路運送法第38条（事業の休止及び廃止）

この法律は、一般旅客自動車運送事業者は恣意的に事業を休止したり、廃止したりしてはならないという法律である。

同事業者には、免許や道路使用权などの特権が付与されており、行政上、競争排除又は競争が極めて希薄な状態におかれている。しかし、そのような特権を享受できる反面として、公衆の用に供しなければならないという義務を負わされ、サービス継続が課せられているのである。それゆえ、原則として同事業者は、サービスの休廃止を行うことはできない。

しかし、特殊な事業状況の下においては、それらを是認せざるをえない場合も生ずる。例えば、あるバス会社が全系統の経営において赤字を累積しており、かつ、それを回復するための打開策の目処が、まったく立たない状況にあることが認められた場合においては、サービス継続を強要することはできない。そのような場合には、営業の休廃止を認めざるをえない。しかし、あるバス会社の全系統の一部の路線において赤字を累積しており、その赤字路線の経営が回復不可能の状態であるとしても、全系統のトータル経営において利益を生じているような場合には、その赤字路線だけの休廃止は許されない<sup>3)</sup>。

しかるに、上記のような意味から、同条は公益事業法としての意味を十分に有している法律である。

㊧ 貨物自動車運送事業法（平成元年12月19日公布、2年12月1日施行、法律第83号）

同法の生成は、今日の社会・経済の発展、道路を中心とする社会資本の充実、技術・通信の進展にともない、物流システムにおける需要が高度化し、多様化してきたことに起因している。すなわち、鉄道運送を軸とした貨物運送の受取、取次、集貨、配達、貨車積込・取卸を行う通運事業の役割が、現実の物流シス

テムの中で、極めて小さくなり、その必要性がなくなり、通運事業法が廃止されたことともなって、現実の物流システムに適應した形で、同法は貨物運送取扱事業法と相まって生成された法律である。

同法第1条に示されているように、同法は、貨物自動車運送事業を適正かつ合理的に運営し、同事業の健全な発達を図り、公共の福祉の増進に資することを目的とする法律である。しかるに、同法第1条は、貨物自動車運送というサービスをすることによって、公共の福祉の増進に資することを明示している法律であるので、公益事業法としての意味を十分に有している法律である。

同法第2条は、貨物自動車運送事業を定義した法律である。同条第1項は、「貨物自動車運送事業とは、一般貨物自動車運送事業、特定貨物自動車運送事業、貨物軽自動車運送事業をいう。」ということを示した条項であり、貨物自動車運送事業の在り方や内容を示したものでないので、公益事業法としての意味を有していない。

同条第2項は、一般貨物自動車運送事業を定義した条項である。すなわち、同項は、「一般貨物自動車運送事業とは、他人の需要に応じて、有償で、自動車（三輪以上の軽自動車及び二輪の自動車を除く）を使用して、貨物を運送する事業である。」ということを示している条項である。しかるに、他人の需要に応じて運送するという同項の内容は、公衆の用に供することと軌を一にしているので、公益事業法としての意味を十分に有している。それゆえ、同事業は公衆の用に供する事業であり、公益事業としてのステータスを十分に有している。

同条第3項は、特定貨物自動車運送事業を定義した条項である。すなわち、同項は、「特定貨物自動車運送事業とは、特定の者の需要に応じ、有償で、自動車を使用して、貨物を運送する事業である。」ということを示している条項である。しかるに、特定の者の需要に応じて、貨物を自動車で運送するという同項は、公衆の用に供することと軌を一にしないので公益事業法としての意味を有していない。それゆえ、同事業は公益事業としてのステータスを有していない。

同条第4項は、貨物軽自動車運送事業を定義した条項である。すなわち、同項は、「貨物軽自動車運送事業とは、他人の需要に応じ、有償で、自動車（三輪以上の軽自動車及び二輪の自動車に限る。）を使用して貨物を運送する事業である。」ということを示している条項である。しかるに、他人の需要に応じて運送するという同項の内容は、公衆の用に供することと軌を一にしているので、公益事業法としての意味を十分に有しているし、同事業は公益事業としてのステータスを十分に有している。

同条第5項は「自動車」、同条第6項は「特別積合せ貨物運送」を定義している条項であり、公益事業法の意味を有する条項ではない。

言うまでもなく、伝統的公益事業は、公衆の用に供する（必需性）事業であると同時に、設備投資産業としての性格が強いので、同一地域における二重以上の投資は、用役や財の生産コスト高をもたらすので必然的に独占が余儀なくされる地域独占事業であると理解されてきた。しかし、貨物自動車運送事業は設備投資産業でなく、コストやサービスの質等の面で、競争場裡におかれている事業であると同時に、公衆の用に供し、公共の利益を目的としている事業である。それゆえ、これまで地域自然独占性という属性が具備されていなければならぬと理解されていた公益事業ステータスが貨物自動車運送事業には該当しなくなってきた。すなわち、このことの意味するところは、社会経済環境の変化や技術革新により、必ずしも地域自然独占を具備していなくとも、公衆の用に供し、かつ公共の利益と軌を一にするならば、公益事業のステータスを有することになるということの意味している。具体的に、このような独占性の排除は、同法にも表われている。すなわち、同法第6条の許可基準に独占的な意味が包摂されておらず、安全基準だけが明示されているにすぎないことから推察される<sup>(4)</sup>。

かくして、上記のような意味を基礎として、貨物自動車運送事業法第2条に明示されている諸事業の考察をとおして、一般貨物自動車運送事業と貨物軽自動車運送事業を公益事業として位置づけた。それゆえ、経済性を指導原理として、合理的、継続的、計画的、統一的に経営されている一般貨物自動車運送事

業と貨物軽自動車運送事業の個別生産経済体（経営体）は公益企業である。

同法の中には、同法第1条、第2条第2項、第4項の他に、下記のような条項も公益事業法として指摘されるであろう。

(A) 貨物自動車運送事業法第11条（運賃及び料金）

同法第11条は、一般貨物自動車運送事業者の運賃及び料金についての運輸大臣への届け出について規定している条項である。

同条第1項は、「一般貨物自動車運送事業者は、運賃及び料金を定め、あらかじめ、運輸大臣に届け出をしなければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。」と規定している。この届け出制からは、一般貨物自動車運送事業者が法外な運賃や料金の負担を一般需要者に課すことなく、一般需要者の利益が保護されるように、認可制ほど強制力はないが、行政当局にチェック機能を与えているということが理解される。

同条第2項は、同事業者が次の各号に抵触した場合、運輸大臣が変更を命ずることができるという条項である。

- i) 能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えるものであるとき（同項第1号）。
- ii) 特定の荷主に対して不当な差別的取扱いをするものであるとき（同項第2号）。
- iii) 他の一般貨物自動車運送事業者との間に不当な競争を引き起こすおそれがあるものであるとき（同項第3号）。

同項第1号は、需要者の利益が保護されるように、同事業の運賃や料金において、原価主義が採用されなければならないことを明示している。同項第2号は、一般の需要者が差別取扱いされることなく、公平にサービス供給されることを保障し、一般需要者の利益が保護されるべきであるという内容である。同項第3号は、事業者の破滅的競争を回避し、公衆の用に供することと、需要者の利益が保護されることを意味している。

かくして、第11条の第1項と第2項を考察した限りにおいて、同条には「一般需要者の利益保護」と「公衆の用に供すること」の2つが遵守されているこ

とが明示されている。それゆえ、同条は、公益事業法としての意味を十分に有する法律である。

(B) 貨物自動車運送事業法第15条（運輸に関する協定）・第16条（独占禁止法の適用除外）

同法第15条第1項と第2項を要約した意味は、一般貨物自動車運送事業が他の運送事業と運輸に関する協定をしようとする場合、その協定によって、公衆の利便がもたらされると判断される場合に限り、運輸大臣は、その協定を認可しなければならないことを意味している。

同法第16条は、上記の協定によってもたらされる正当な行為には、公衆の利便の増進を保護する立場から、独占禁止法が適用されないことを意味している。

しかるに、同法第15条と第16条は、それぞれ単独では公益事業法であるとはいえないが、お互いに補足しあうことによって公共の利益がもたらされるようになり、公益事業法としての意味を有するようになる。

(C) 貨物自動車運送事業法第25条（公衆の利便を阻害する行為の禁止等）

この法律の意味は次のとおりである。すなわち、一般貨物自動車運送事業者が荷主に対して、不当な運送条件によることを求めたり、不当な差別的取扱をしたりして、公衆の利便を阻害する行為をしたと認められる場合や不公正な競争によって同事業の健全な発達が阻害されるような場合、運輸大臣は、当該行為の停止又は変更を命ずることができるということである。

それゆえ、同条は、一般貨物自動車運送事業者のサービス供給が、一般需要者の利益を損わないように同事業者に規制を課して、一般需要者の利益を保護している法律である。しかるに、同条は、公益事業法の意味を十分に有している法律である。

⑨ 貨物運送取扱事業法（平成元年12月19日公布、2年12月1日施行、法律82）

同法は、すでに貨物自動車運送事業法で論述したように、現在の物流システムにおける需要が高度化し、多様化したことにともない、通運事業法の廃止の



代替的法律として現実の物流システムに適応した形で、貨物自動車運送事業法と相まって生成された法律である。

同法第1条に示されているように、同法は、貨物運送取扱事業の運営を適正かつ合理的なものとするにより、貨物運送取扱事業の健全な発達を図るとともに、貨物の流通の分野における利用者の需要の高度化及び多様化に対応した貨物の運送サービスの円滑な提供を確保し、もって利用者の利益の保護及びその利便の増進に寄与することを目的とする法律である。しかるに、同法第1条は、需要者の利益保護とその利便の増進を目的としているので、公益事業法としての意味を十分に有している法律である。

同法第2条は、貨物運送取扱事業法に関係する用語の定義をしている法律である。同条第1項は、「実運送」とは、船舶運航事業者、航空運送事業者、鉄道運送事業者又は貨物自動車運送事業者（以下「実運送事業者」という）の行う貨物の運送のことでありと定義し、さらに、「利用運送」とは実運送事業者の行う運送を利用してする貨物の運送であると定義している。同条第2項は、船舶運航事業者を定義し、同条第3項は航空運送事業者を定義し、同条第4項は鉄道運送事業者を定義し、同条第5項は貨物自動車運送事業者を定義している。同条第6項は、貨物運送取扱事業を定義し、貨物運送取扱事業とは、利用運送事業及び運送取次事業であると明示している。同条第7項は、「利用運送事業」には、第一種利用運送事業と第二種利用運送事業があるということを定義している条項である。したがって、同条第1項から第7項までは、単に用語を定義しているだけであるので、公益事業法としての意味を有していない条項である。

同条第8項は、第一種利用運送事業を定義している条項である。すなわち、同条項は、第一種利用運送事業とは、他人の需要に応じ、有償で、船舶運航事業者又は貨物自動車運送事業者の行う運送に係る利用運送と当該利用運送に先行し及び後続する当該利用運送に係る貨物の集貨及び配達のためにする自動車による運送とを一貫して行う事業である。」と明示している条項である。しかるに、他人の需要に応じて運送するという同条項の内容は、公衆の用に供する

ことと軌を一にしているので、公益事業法としての意味を有している条項である。

同条第9項は、第二種利用運送事業を定義している条項である。すなわち、同条項は、「第二種利用運送事業とは、他人の需要に応じ、有償で、航空運送事業者又は鉄道運送事業者の行う運送に係る利用運送と当該利用運送に先行し及び後続する当該利用運送に係る貨物の集貨及び配達のためにする自動車による運送とを一貫して行う事業である。」と明示している条項である。しかるに、他人の需要に応じて運送するという同条項の内容は、公衆の用に供することと軌を一にしているので、同条第8項と同様に公益事業法としての意味を有している条項である。

しかるに、第一種利用運送事業と第二種利用運送事業は、同条第8項と第9項に示されているように、貨物の集貨・仲継・配達という物流システムが迅速かつ円滑に機能するようにシステム化された事業であり、公益事業サービスの属性である非貯蔵性、非移転性、需要者の随時性、即時性を十分に充たしており、社会的に公衆の用に供する事業として容認されている。それゆえ、第一種利用運送事業と第二種利用運送事業は、公益事業としてのステータスを十分に有している。また、言うまでもなく、経済性を指導原理として、合理的、継続的、計画的、統一的に経営されている上記の両事業の個別生産経済体（経営体）は公益企業である。

同条第10項は、運送取次事業を定義している条項である。すなわち、同条項は、「運送取次事業とは、他人の需要に応じ、有償で、自己の名をもってする運送事業者の行う貨物の運送の取次ぎ若しくは運送貨物の運送事業者からの受取又は他人の名をもってする運送事業者への貨物の運送の委託若しくは運送貨物の運送事業者からの受取を行う事業である。」と明示している条項である。しかるに、他人の需要に応じて、運送取次をするという同項の内容は、同条第8項や第9項と同様な意味から、公益事業法としての意味を有している。

上記のように、運送取次事業を定義している同条第10項は、法律上、公益事業法のカテゴリーにあるが、現実の経済社会において、運送取次事業が公益事

業としてのステータスを有しているか否かを、厳密に考察するならば、以下のとおりである。すなわち、事業活動において他人の需要に応じるといことが公衆の用に供することと軌を一にするようになることによって、当該事業に公益事業としてのステータスが与えられるものである。しかし、運送取次事業は、取次・受取・委託をするだけであり、運送手段をもたない事業であるので、公益事業の属性である非貯蔵性、需要に対する即時性に関して極めて欠如しているし、現実の経営では、一般的に大口の特定の者の貨物だけを営業対象としており、小口の一般公衆の荷物を対象としていない。しかるに、運送取次事業は公益事業としてのステータスを有していない。

同法の中には、同法第1条、第2条第8項、第2条第9項、第2条第10項の他に、下記のような条項も公益事業法として指摘されるであろう。

(A) 貨物運送取扱事業法第9条（運賃及び料金）

同法第9条は、利用運送事業者の運賃及び料金についての運輸大臣への届け出について規定している条項である。

同条第1項は、「利用運送事業者は、運賃及び料金を定め、あらかじめ、運輸大臣に届け出をしなければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。」と規定している。この届出制からは、利用運送事業者が法外な運賃や料金の負担を一般需要者に課すことなく、一般需要者の利益が保護されるように、認可制ほど強制力はないが、行政当局にチェック機能を与えているということが理解される。

同条第2項は、同事業者が次の各号に抵触した場合、運輸大臣が変更を命ずることができるという条項である。

- i) 能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えるものであるとき（同項第1号）。
- ii) 特定の荷主に対して不当な差別的取扱いをするものであるとき（同項第2号）。
- iii) 他の利用運送事業者との間に不当な競争を引き起こすおそれがあるものであるとき（同項第3号）。

同項第1号は、需要者の利益が保護されるように、同事業の運賃や料金において、原価主義が採用されなければならないことを明示している。同項第2号は、一般の需要者が差別取扱いされることがなく、公平にサービス供給されることを保障し、一般需要者の利益が保護されるべきであるという内容である。同項第3号は、事業者間の破滅的競争を回避し、公衆の用に供することと、需要者の利益が保護されることを意味している。

かくして、同法第9条第1項と第2項を考察した限りにおいて、同条には、「一般需要者の利益保護」と「公衆の用に供すること」の2つが遵守されていることが示されている。それゆえ、同条は、公益事業法としての意味を十分に有する条項である。

(B) 貨物運送取扱事業法第13条（差別的取扱いの禁止）

同法は、「利用運送事業者は、特定の荷主に対して不当な差別的取扱いをしてはならない。」ということの規定している法律である。同条の意味するところは、運賃や料金以外の事項についても、需要者が差別取扱いされることがなく、公平にサービス供給されることを保障し、一般需要者の利益が保護されるべきであるということである。それゆえ、同条は、公益事業法としての意味を十分に有する法律である。

⑩ 海上運送法（昭和24年6月1日公布，同年8月25日施行，法律第187号）

同法第1条に示されているように、同法は海上運送の秩序を維持し、海上運送事業の健全な発達を図り、もって公共の福祉の増進を目的とするという法律である。しかるに、同法第1条は、海上運送という用役を供給することによって、公共の福祉の増進に資することを明示している法律であり、公益事業法としての意味を十分に有している。それゆえ、海上運送事業は、公共の福祉を増進させる事業であることから、一般的には公益事業としてのステータスを有している事業である。

同法第2条第1項では、海上運送事業として、船舶運航事業、船舶貸渡業、

海上仲立業及び海運代理店業を明示し、同条第2項以下では、それぞれの事業内容と用語の定義について明示している。

船舶運航事業とは、海上において船舶により人又は物の運送をする事業で、港湾運送事業以外のものをいい、これは定期航路事業と不定期航路事業とに分けられている（同条第2項）。

定期航路事業は、一定の航路に船舶を就航させ一定の日程に沿って運送する船舶運航事業で、13人以上の旅客定員を有する船舶により人を定期的に運航する旅客定期航路事業と、貨物を定期的に運航する貨物定期航路事業と、自動車と当該自動車の運転手・乗務員・乗客・その他の乗車人と当該自動車の積載貨物を合わせて運航する自動車航送貨物定期航路事業の3つに分けられる（同条第3項、第4項、第11項、第21条）。

旅客定期航路事業は、国内で旅客船によって定期運航をする一般旅客定期航路事業と、国内で特定の者の需要に応じ特定の範囲の人を運送する特定旅客定期航路事業と、本邦の港と本邦以外の地域の港との間又は本邦以外の地域の各港間に航路を定めて行う対外旅客定期航路事業の3つに分けられる（同条第4項、第5項、第19条の3、第19条の4）。

貨物定期航路事業は、内航（国内）と外航（国際）との海上貨物運送に区分される。しかし、前者は、内航海運業法（昭和27年、法律第151号）に基づく内航海運業（内航海運業とは、定期・不定期をとわず、内航で海上貨物運送をする事業をいう。）の担当となっている。したがって、海上運送法に基づく実質的な貨物定期航路事業は定期的に輸出入物資等の海上貨物運送を担当する外航の貨物定期航路事業である。

同法第2条第11項で、自動車航送とは、「船舶により自動車と当該自動車の運転手・乗務員・乗客・その他の乗車人及び当該自動車の積載貨物を合わせて運送すること」と定義されている。そして、同法第21条第1項では、自動車航送貨物定期航路事業とは、上記の同法第2条第11項に定義されたことを遂行する事業であると同時に、内航を定期運航する事業であると明示している。いわゆる、自動車航送貨物定期航路事業とは、一般的に貨物フェリー事業のことで

ある。貨物フェリー事業が内航海運業と区別される理由は、貨物フェリーが自動車と旅客とを同時に運送するので、貨物フェリー事業には、安全上、特に厳しい規制や監督がなされなければならないからである。

不定期航路事業とは、定期航路事業以外の船舶運航事業であり（同法第2条第6項）、貨物不定期航路事業（同法第20条第1項）と、旅客不定期航路事業（同法第21条第1項）に区別される。内航の貨物不定期航路事業は、内航海運業法に規制されているので、海上運送法に基づく実質的な貨物不定期航路事業は、不定期に輸出入物資等の海上貨物運送を担当する外航の貨物不定期航路事業である。

以上の論述から、船舶運航事業を整理して示すならば、第4-3図のようになるであろう。

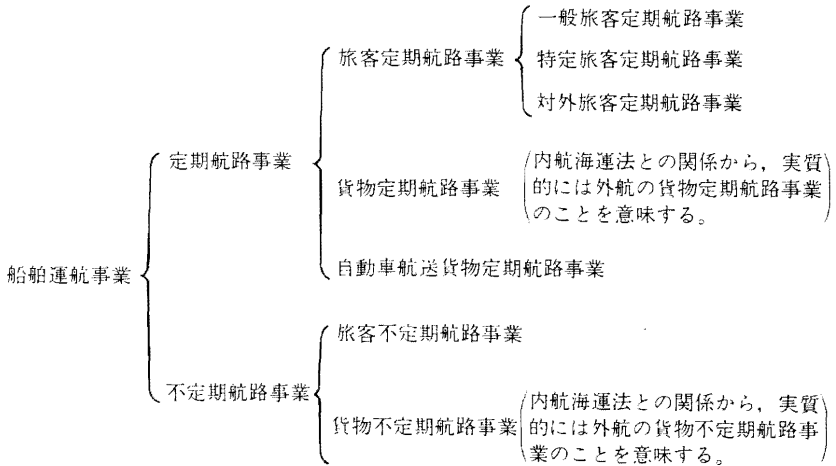
船舶貸渡業とは、船舶の貸渡又は運航の委託をする事業のことをいう（同法第2条第7項）すなわち、船舶貸渡業は、旅客船又は貨物船をもっている船主が一定の貸渡料を受け取り、船を貸渡しすることを営業としている事業のことである。この場合、貸渡先については、必ずしも規定されていないが、一般的に船舶運航事業者ないし港湾運送事業者である。運航委託事業とは、船主が自己の船舶で旅客ないし貨物の運航を他人に委託して運航事業を遂行している事業である。この場合の他人とは、一般的に船舶運航事業者ないし港湾運送事業者のことを示している。

海運仲立業とは、主として海上における船舶による物品の運送（物品海上運送）に関して荷主と船会社との仲介をすることを業務としている事業のことをいう。また、船舶の貸渡や売買に関して仲介したり、運航の委託を媒介とすることも業務としている事業である（同法第2条第8項）。

海運代理店業とは、船舶運航事業者や船舶貸渡業者の取引について代理をする事業のことをいう（同法第2条第9項）。

港湾関係業とは、定期航路事業に直結して行う運送取次事業又は定期航路事業のために船舶の係留施設若しくは荷さばき施設を供給する事業をいい、港湾関係業者とは、港湾関係業を営む者をいう（同法第2条第10項）。

第4-3図 船舶運航事業の分類



これまで考察してきた同法第2条の各項と第19条の3、第19条の4、第20条第1項、第21条第1項は、海上運送事業を構成している各事業の業務内容を単に明示しているにすぎず、“公衆の用に供すること”“需要者の利益保護”というような内容を有していないことから、公益事業法としての意味を有していない法律である。

さて、ここで、上記に示された海上運送事業のそれぞれの事業内容の全てに、公益事業としてのステータスを与えることが可能か否かを考察する。

周知のように公益事業は、公衆の用に供する事業である。しかるに、公益事業は供給施設が巨大であるが、供給施設に限度があるので、そのサービスの性質から、サービスを貯蔵しておくことは不可能である。また、供給施設の限度から、一定地域しかサービス供給することができず、他の地域に供給不可能であるので、非移転性の性質を有する。

一方、一定地域の需要者としての一般公衆は、生活必需品を需要しているだけに、需要に対して随時的かつ即時的である。しかるに、“公衆の用に供する事業”としての公益事業は、そのサービスにおいて、非貯蔵性、非移転性、需

要に対して、随時性、即時性という4つの特性を有する事業である。

それゆえ、海上運送事業の中で、上記の意味に耐えうるだけの事業としては、船舶運航事業の定期航路事業の中のいくつかに限定される。なぜなら、船舶運航事業の不定期航路事業は、同法第1条に明示されているように「海上運送の秩序を維持し、海上運送事業の健全な発達を図り、もって公共の福祉を増進する。」という目的を達成するための事業であるが、前述の4つの特性の意味を有する公衆の用に供する事業とはいえないからである。公衆の用に供する事業であるためには、公共の福祉を増進させる事業であることは、当然のこととして、その上、前述したような4つの特性を有する事業でなければならない。もちろん、船舶運航事業以外の船舶貸渡業、海運仲立業、海運代理店業、港湾関係業は、船舶運航事業に付随する補助事業であり、同法第1条に適合するが、前述の含蓄のある意味での公衆の用に供する事業ではない。しかるに、海上運送事業の中で、公益事業としての地位を有するのは、船舶運航事業の定期航路事業の中のいくつかに限定される。

さて、定期航路事業の中のどのような事業が、公益事業としての地位を有しているかを考察するならば、次のようなことが指摘される。まず、定期航路事業の各事業が公益事業としてのステータスを真に有するためには、前述の4つの特性を有し、定期的、継続的に事業を遂行し、特定の旅客や特定の貨物を船舶運送の対象とするというのではなく、一般の旅客や一般の貨物をその対象とするということが、重要なことである。

しかるに、上記のような意味から、定期航路事業の中で、公益事業としてのステータスを有する事業としては、まず、一般旅客定期航路事業と対外旅客定期航路事業が該当すると思われる。次に、海上運送法上、実質的な貨物定期航路事業である外航の貨物定期航路事業も、一般の貨物を船舶で運送することから公益事業のステータスを有している。さらに、4つの島から成る我が国の場合、現在、関門トンネル、青函トンネル、本州四国連絡橋が整備され、鉄道による貨物輸送が、多少、利便性を増してきているとはいえ、モーターリゼーション化にともない、自動車航送貨物定期航路事業（貨物フェリー事業）



は、あらゆる物資を全国隈無く輸送させ、わが国の産業発展や国民の日常生活の物流に貢献していることから、同事業も公益事業のステータスを有する事業である。したがって、これまでの海上輸送法の考察をとうして公益事業であるということが明らかになった一般旅客定期航路事業、対外旅客定期航路事業、対外の貨物定期航路事業、自動車航送貨物定期航路事業（フェリー事業）の個別生産経済体は、当然のことながら公益企業である。

同法の中には、上記の第1条の外に、公益事業法として指摘できる下記のような条項もある。

(A) 海上運送法第4条（一般旅客定期航路事業の免許基準）

同法第4条は、一般旅客定期航路事業者に対する免許基準を明示している法律である。その免許基準の内容は以下のとおりである。

- i) 当該事業の開始によって当該航路に係る全供給輸送力が全輸送需要に対し著しく供給過剰にならないこと（第4条第1号）。
- ii) 当該事業に使用する船舶、けい留施設その他の輸送施設が当該航路における輸送需要の性質及び当該航路の自然的性質に適応したものであること（同条第2号）。
- ii) の ii) 当該事業の計画が輸送の安全を確保するため適切なものであること（同条第2号の2）。
- iii) 当該事業が利用者の利便に適合する事業計画を有すること（同条第3号）。
- iv) 当該事業を営む者の責任の範囲が明確であるような経営形態であること（同条第4号）。
- v) 当該事業の経理的基礎が確実性を有すること（同条第5号）。
- vi) 当該事業の開始によって船舶交通の安全に支障を生ずるおそれのないものであること（同条第6号）。

上記の基準の意味と公益事業法の意味の関連を考察するならば、次のようなことが指摘されるだろう。

同条第1号、同条第3号、同条第4号、同条第5号からは、“需要者の利益

を保護する”ということが理解される。それゆえ、これらの各号は、公益事業法としての意味を有している法律であるといえる。

同条第2号、同条第2号の2、同条第6号は、公益事業法としての性格を有するというよりも、当該事業の安全性に関する法律であるといえる。

(B) 海上運送法第3条（一般旅客定期航路事業の免許）と第15条（事業の休廃止の許可）・第16条（事業の停止及び免許の取消）

同法第3条<sup>15)</sup>は、一般旅客定期航路事業者は、航路ごとに、運輸大臣から免許を受けなければならないという条項である。同法第15条<sup>16)</sup>は、一般旅客定期航路事業者は、その事業を休止し、又は廃止しようとするときは、運輸大臣の許可を受けなければならないという内容の条項である。すなわち、この条項は事業者の恣意的な都合で、事業の休廃止をしてはならないということ在意図しており、公衆の用に供することと軌を一にする条項である。同法第16条<sup>17)</sup>は、一般旅客定期航路事業者が、同法や船舶安全法や船舶職員法に違反したり、許可や認可を受けた事項を実施しなかった場合などには、運輸大臣は、当該事業の停止を命じたり、又は免許を取り消すことができるという条項である。それゆえ、同条項は一般需要者の利益を保護している条項である。しかるに、第3条、第15条・第16条は、それぞれ単独では公益事業法としての意味を有していないが、第3条と第15条、第3条と第16条が有機的に牽制し合うことによって需要者の利益の保護に合一するようになり、公益事業法としての意味を有するようになる。

⑪ 内航海運業法（昭和27年5月27日公布、同年7月1日施行、法律第151号）

わが国における内航海運事業の特徴は、内航海運が大量輸送に適していることから、四面を海に囲まれた島国である我が国の地理的特性を生かして自動車等の輸送機関に比べて輸送距離が長いことである。それゆえ、内航海運事業の輸送トンキロ（輸送トン数に輸送距離を掛けた輸送活動量）は、第4-6表に示されているように、国内輸送機関別シェアで、平成3年度には44%強を占め

ている。

もちろん、輸送トンキロの占有率が大きいということは、内航海運事業の特徴に由来するところが大きいですが、それ以上に、わが国の経済成長に伴い増大してきた原材料物資や素材産業分野からの製品の国内輸送需要に、内航海運事業が低輸送コストで輸送するという役割を担ってきたことに起因する。それゆえ、内航海運は、わが国の素材産業発展を支えてきた重要な輸送機関である。

かくして、内航海運事業は、石炭・非金属鉱物・砂利・砂・石材等の1次産品、石油・鉄鋼・セメント等の2次産品という素材産業物資輸送に比重がおかれていたが、近年の産業構造の変化による素材産業の比重低下と貨物輸送の小口高頻度化にともない、輸送需要の逡減化を余儀なくされている。しかし、まだ、内航海運事業は、第4-6表の輸送トンキロの占有率に示されているように、国内輸送機関の中では大きな役割を担っている。

内航海運事業を法律的側面から考察するならば、内航海運業法の実際の制定契機は、戦後の中小零細内航海運企業の乱立による過当競争や不公正または不当な取引行為等が、内航海運業の健全な発達を阻害する傾向にあったので、内航海運業の健全な発達を図ると同時に内航運送の円滑な運営に資すること（同法第1条）を目的として制定されたのである。すなわち、同法は、内航海運業に許可制を導入することによって業界秩序を確立し（同法第3条、第4条、第5条、第6条）、適正船舶量の策定や最高限度量の設定等の導入によって船舶量を調整し（同法第2条の2、第2条の3）、標準運賃・標準料金および標準貨渡料等の設定によって取引条件を公正にすること（同法第16条、第17条、第18条、第19条）を意図として制定されたものである。

かくして、これまでの内航海運事業に関する経済的考察から、内航海運事業が国内輸送機関の中でそれなりの比重を占めていることが理解された。また、同事業に関するこれまでの法律的考察から第一に指摘されることは、内航海運業法第1条に明示されていること（内航海運業の健全な発達を図り、もって内航運送の円滑な運営に資することを目的とする。）と海上運送法第1条に明示されていること（海上運送の秩序を維持し、海上運送事業の健全な発達を図り、

第4-6表 輸送機関別国内貨物輸送量

	輸送トン数(百万トン)				輸送トンキロ(億トンキロ)				平均輸送距離(キロ)		輸送トンキロ分担率
	2年度	3年度	2/元	3/2	2年度	3年度	2/元	3/2	3年度	3/2	
総輸送量	6,776.3	6,919.3	104.1	102.1	5,467.9	5,599.5	106.5	102.4	80.9	100.3	100.0
鉄道	86.6	85.7	104.6	98.9	272.0	271.6	108.2	99.9	316.9	100.9	4.8
JR	58.4	57.4	104.7	98.3	267.3	267.0	108.3	99.9	465.2	101.6	4.8
民鉄	28.2	28.3	104.3	100.3	4.7	4.6	101.5	98.1	16.2	97.8	0.1
自動車	6,113.6	6,260.8	103.8	102.4	2,742.4	2,837.8	104.3	103.5	45.3	101.0	50.7
営業用	2,427.6	2,571.9	105.9	105.9	1,942.2	2,042.0	105.4	105.1	79.4	99.2	36.5
自家用	3,685.9	3,688.9	102.5	100.1	800.2	795.8	101.8	99.4	21.6	99.4	14.2
内航海運	575.2	571.9	106.9	99.4	2,445.5	2,482.0	108.8	101.5	434.0	102.1	44.3
航空	0.87	0.87	105.8	99.9	8.0	8.1	106.1	101.6	928.9	101.6	0.1

(注) 運輸白書(平成4年版)96ページより転載

もって公共の福祉を増進することを目的とする。)が、相違していることである。

それゆえ、内航海運業法第1条は、“公衆の用に供すること”や“公共の利益に資すること”というような意味を有していないことから、公益事業法としての意味を有していない法律である。

同法第2条は、内航海運事業に関する用語について次のように定義している。「内航運送」とは、船舶による国内各港間における物品の運送のことである(第2条第1項)。この場合、船舶といっても、はしけは含まれるが、ろかい船、漁船は除外されるというような一定の基準がある。また、外航船を一時的にせよ、国内各港間において使用するときは、内航運送である。さらに、上記の船舶による物品輸送が海上でなく、国内の湖、沼、川である場合でも、内航運送に準ずるものとして、この法律の適用をうける。

同条第2項では、内航海運業として、内航運送業、内航船舶貸渡業を明示している。

同条第3項では、内航運送業を定義して、i)海上運送法に規定されている旅客定期航路事業・自動車航送貨物定期航路事業・旅客不定期航路事業以外の

内航運送をする事業や、ii) 港湾運送事業法に規定されている港湾運送事業以外の内航運送をする事業や、iii) 港湾運送事業法第2条第4項の規定により指定する港湾以外の港湾における港湾運送事業以外の内航運送をする事業を明示している。

同条第4項では、内航船舶貸渡業とは、内航運送の用に供される船舶の貸渡をする事業であると明示している。

上記の同法第2条の各項は、用語の定義や内航海運業の構成やその構成の各事業の内容を明示しているにすぎず、“公衆の用に供すること”や“公共の利益に資すること”というような内容を有していないことから、公益事業法としての意味を有していない法律である。

同法第6条第1項は、内航海運業開業申請者に対するの許可基準を明示している条項である。その許可基準の内容は以下のように明示されている。

- i) 当該事業の開始が一般の需要に適合するものであること（第6条第1号）。
- ii) 内航運送業にあっては、当該事業の用に供する船舶の船腹量が運輸省令で定める船腹量をこえるものであること（第6条第2号）。
- iii) 当該事業の遂行上、適切な計画を有するものであること（第6条第3号）。
- iv) 当該事業を適確に遂行するに足りる能力を有するものであること（第6条第4号）。

そこで上記の基準の意味と公益事業法の意味の関連を考察するならば、次のようなことが指摘されるだろう。

同条第1号、同条第2号からは、“公衆の用に供する”ということが理解される。同条第3号、同条第4号からは、合理的、継続的、計画的、統一的な内航海運サービスを内航海運業者に課すことによって、需要者の利益を保護しようとするのが理解される。しかるに、同条第1項は公益事業法としての意味を有している法律である。

同条第2項<sup>8)</sup>は、運輸省令で定める船種別の船腹量とその最高限度をこえる

こととなるときは、過当競争や不公正または不当な取引行為が生じがちになるので、運輸大臣は新規の申請者に許可をしてはならないという条項である。すなわち、この条項は、内航海運業者が円滑な経営ができるように、供給者側を保護する性格が強く、需要者側を保護する法律ではない。しかるに同条第2項は公益事業法としての意味を有する法律ではない。

同法第3条は、内航運送業者と内航船舶貸渡業者は、運輸大臣から許可を受けなければならないという条項である。

同法第23条は、内航海運業者が同法に違反したり、運輸大臣の運賃又は料金に関する勧告等に従わない等の場合、運輸大臣は、当該事業の停止を命じたり、又は許可を取り消すことができるという条項である。それゆえ、同条項は需要者の利益を保護している条項である。

しかしながら、同法第3条と同法第23条は、それぞれ単独では公益事業法としての意味を有していないが、両条が有機的に牽制し合うことによって需要者の利益の保護に合一するようになり、公益事業法としての意味を有するようになる。

さて、これまでの内航海運業法の考察から推論する限りにおいて、同法第6条第1項（許可基準）に公益事業法としての意味がみられるものの、同法第1条（同事業法の目的）が公益事業法の意味を有していないだけに、一般的には同事業が公益事業としてのステータスを有していないと推定される。

しかしながら、現実の同事業の経営体の経営活動の考察をとおして、本当に同事業が公益事業としてのステータスを有していないものであるかどうかを

第4-7表 内航運送（ドライカーゴ）の定期船・不定期船別輸送量

（昭和55年度実績 単位：1,000トン）

定 期 船	2900.7 (1.01%)
不 定 期 船	28,3939.7 (98.99%)
合 計	28,6840.4 (100%)

(注) 日本内航海運組合総連合会編、『内航海運—国内海上輸送のガイドブッカー』昭和57年7月20日、p.283より作成。

考察する。

いうまでもなく、公益事業は、公衆の用に供する事業である。しかるに、前述の海上運送法のところでも論述したように、公衆の用に供する公益事業とは、そのサービスにおいて非貯蔵性、非移転性、需要の随時性、即時性という四つの特性を有する事業を意味している。したがって、内航海運業の中でも上記の意味に耐えうるだけの事業があるように推定される。すなわち、このことに該当する内航海運業としては、運航スケジュールを定めて一般（不特定多数）の荷主から小口の多数の貨物を集荷混載して運航する定期内航運送業が相等すると思われる。

しかし、第4-7表に示されるようにドライカーゴ<sup>⑨</sup>の場合、定期内航運送と不定期内航運送の輸送量を比較するならば、前者は約1%であり、後者は約99%である。リキットカーゴ<sup>⑩</sup>の場合、不定期内航運送<sup>⑩</sup>が一般的である。しかるに、このような現状から推察する限り、国民経済の生産組織や就業人口やGNP等に占める定期内航運送業の役割や割合は、皆無に等しい。

しかしながら、定期内航運送を利用しなければ日常生活を維持できない人々にとっては、定期内航運送業のサービスは生活に必需なサービスである。すなわち、現実に、定期航路としての東京—伊豆諸島、鹿児島—奄美大島・大隅諸島、博多—壱岐・対馬航路などの内航運送業者の就航は、離島の住民が日常生活を安定して暮らすために必要不可欠なサービスである。それゆえ、定期内航運送業は公益事業のステータスを十分に有する事業である。しかるに、経済性を指導原理として、合理的、継続的、計画的、統一的に経営する定期内航運送業の個別生産経済体（経営体）は、公益企業である。

⑨ 港湾運送事業法（昭和26年5月29日公布，同年6月20日施行，法律第161号）

同法の目的は、同法第1条に明示されているように、港湾運送に関する秩序を確立し、港湾運送事業の健全な発達を図り、もって公共の福祉を増進することにある。しかるに、同法第1条は、海上運送と陸上運送との接続を行う港湾

運送という用役を供給することによって、公共の福祉の増進に資することを明示している法律であり、公益事業法としての意味を十分に有している。

同法第2条第1項は、「港湾運送」を定義して、「港湾運送とは、港湾において、他人の需要に応じて遂行される船内荷役等の行為を行う事業である」ということを示している。

しかるに、同法第2条第1項の「港湾運送」の定義で、港湾運送の要件として“他人の需要に応じて遂行される行為”ということが明示されていることは、公益事業の“公衆の用に供すること”と軌を一にする。それゆえ、同法第2条第1項は、公益事業法の意味を十分に有している。

同法第3条は、港湾運送事業を以下のように、7事業に分類している条項である。

- i) 港湾荷役（船内・沿岸荷役）事業、はしけ運送事業、いかだ運送事業の事業を包括し、主宰する一般港湾運送事業。
- ii) 港湾荷役業務のみを請負作業する港湾荷役事業。
- iii) はしけ運送業務のみを請負作業するはしけ運送事業。
- iv) いかだ運送業務のみを請負作業するいかだ運送事業。
- v) 検数業務（船積み、陸揚げに際して貨物の個数の計算又は受渡しの証明を行う業務）のみを請負作業する検数事業。
- vi) 鑑定業務（船積・陸揚貨物の積付けに関する証明、調査及び鑑定又は海難事故等による損害の鑑定等を行う業務）のみを請負作業する鑑定事業。
- vii) 検量業務（船積み、陸揚げに際しての貨物の容量又は重量の計算・証明又は海上運送の運賃料金計算のためのデータ提供等を行う業務）のみを請負作業する検量事業。

それゆえ、同法第3条は、港湾運送事業の構成を示している法律であり、公益事業法の意味を有する法律でない。

さて、ここで、同法第1条と第3条を踏まえて一般港湾運送事業について考察してみるならば、同事業は次のように定義されるであろう。すなわち、一般港湾運送事業とは、荷主又は船舶運航事業者の委託を受けて「港湾」において、



船積み陸揚げ貨物の受渡しを行うとともに、これらの行為の前後にある船内荷役、はしけ運送、沿岸荷役及びいかだ運送を一貫して遂行する事業である。しかるに、同事業は単純な作業を請負うというのではなく、複雑な海上運送上の受渡しを含んだ港湾運送作業を他人の需要に応じて一貫して行う事業である。

一方、港湾荷役（船内・沿岸荷役）事業、はしけ運送事業、いかだ運送事業、検数事業、鑑定事業、検量事業は、各事業独自の業務のみを請負作業する事業である。それゆえ、これらの事業は、他人の需要に応じて一貫して行う一般港湾運送事業とは異なる。

しかるに、港湾運送事業として公益事業のカテゴリーに属する事業としては、一般港湾運送事業だけである。それゆえ、経済性を指導原理として、合理的、継続的、計画的、統一的に経営される一般港湾運送事業の個別生産経済体（経営体）は公益企業である。

同法の中には、上記の第1条、第2条第1項の外に、公益事業法として指摘される下記のような条項もある。

(A) 港湾運送事業法第6条第1項（免許基準）

同法第6条第1項は、免許基準を示している条項である。その基準内容は以下のとおりである。

- i) 港湾運送供給過剰とならないこと（同項第1号）。
- ii) 業種および港湾ごとに運輸省で定める施設及び労働者を有すること（同項第2号）。
- iii) 事業遂行上、適切な計画を有すること（同項第3号）。
- iv) 当該事業を営む者の責任の範囲が明確であるような経営形態であること（同項第4号）。
- v) 当該事業の経理的基礎が確実性を有すること（同項第5号）。

上記の基準内容が公益事業法たる所以は、安全性と継続性を重視して、他人の需要に応じてサービス供給を遂行するという意味を有する基準であるからである。

(B) 港湾運送事業法第4条（免許）・第20条（事業の休廃止の許可等）

同法第4条の内容は、港湾運送事業を所管する運輸大臣は、同事業開業申請者（第5条第1項の1号）が開業する上での基準（第6条）を充足している場合、その開業を免許するという内容である。

同法第20条の内容は、港湾運送の休廃止を当該港湾運送事業者の都合で恣意的に行うことが不可能であり、運輸大臣の許可を必要とするという内容である。

それでは、第4条と第20条とも公益事業法であると容認されるのは、どのような理由によるかを考察する。すなわち、第4条は、供給者が安定してサービス供給できるように供給者に免許という特典を運輸大臣が付与している法律である。一方、第20条は、需要者の利益が損なわれないように、運輸大臣は、供給者に第4条の免許という特典に対する義務として、継続企業の責任を負わせている法律である。

しかるに、両条はそれぞれ単独では公益事業法とはいえないが、それぞれが実質的、有機的に生かされることによって牽制しあうこととなり、需要者の利益の保護に合一するようになる。すなわち、両条は表裏一体となって協働することによって、公益事業法としての意味を十分に有することとなる。

#### ◎ 港湾運送事業法第9条（運賃及び料金の認可制）

同法第9条は、港湾運送事業の運賃及び料金の認可に関する法律である。

同条第1項は、港湾運送事業者は、運賃及び料金を定め運輸大臣の認可を受けなければならないという条項である。

同条第2項は、認可基準について下記の条件を明示している。

- i) 運賃及び料金が、能率的な経営の下で適正な原価を償い、かつ、適正な利潤を含むこと。
- ii) 特定の利用者に対して、不当な差別的取扱をしないこと。

周知のように、同事業は、運輸大臣の免許によって開業されるが、地域独占事業でもなく、また、完全な自由競争事業でもない。それゆえ、第9条（運賃及び料金の認可制）は、事業者と利用者の調整を図る意味と、利用者の利益を保護するという意味から、公益事業法としての意味を有しているといえよう。

#### ◎ 港湾運送事業法第15条（差別取扱等の禁止）

同条は、港湾運送事業者は、特定の利用者に対し貨物の多募その他の理由により不当な差別的取扱をしてはならないという法律である。

それゆえ、同条は、利用者の利益を保護するという内容を有しており、公益事業法として意味を十分に有している法律である。

### ⑬ 航空法（昭和27年7月15日公布、施行、法律第231号）

航空運送事業とは、航空法第2条第16項で定義されているように、他人の需要に応じ、航空機を使用して有償で旅客又は貨物を運送する事業をいう。しかるに、同条項は、航空運送というサービスを不特定な需要者に対して供給する事業であるという意味を有していることから、公益事業法としての意味を十分に有している。

航空運送事業には、定期航空運送事業と不定期航空運送事業の2種類がある。前者は、一の地点と他の地点との間に路線を定めて、一定の日時により航行する航空機により行う航空運送事業である（同法第2条第17項）。後者は、定期航空事業以外の航空運送事業をいう（同法第2条第18項）。

周知のように、公益事業は、公衆の用に供する事業であり、その属性としての必需性（サービスの非貯蔵性、サービスの非転移性、需要の即時性、需要の随時性）を有していなければならない。しかるに、上記の意味から、航空運送事業の中で、公益事業としての地位を有するのは、定期航空運送事業である。それゆえ、公益事業としての地位を有する定期航空運送事業を規定している同法第2条第17項も、公益事業法としての意味を十分に有している。したがって、経済性を指導原理として、合理的、継続的、計画的、統一的に経営される定期航空運送事業の個別生産経済体（経営体）は公益企業である。

同法の中で、上記の第2条第16項、第2条第17項の他に、公益事業法として指摘される下記のような条項もある。

#### (A) 航空法第101条（免許基準）

同法第101条第1項は、定期航空運送事業の免許基準を明示している条項である。その基準内容は以下のとおりである。

- i) 当該事業の開始が、公衆の利用に適応するものであること（同項第1号）。
- ii) 当該事業の開始によって、当該路線における航空輸送力が航空輸送需要に対し、著しく供給過剰にならないこと（同項第2号）。
- iii) 事業計画が経営上及び航空保安上、適切なものであること（同項第3号）。
- iv) 申請者が当該事業を適確に遂行するに足る能力を有するものであること（同項第4号）。
- v) 申請者が次に掲げる者に該当するものでないこと（同項第5号）。
  - ㊦ 同法第4条第1項各号に掲げる者<sup>ii)</sup>
  - ㊧ 定期航空運送事業、不定期航空運送事業又は航空機使用事業の免許の取消しを受け、その取消しの日から2年を経過しない者
  - ㊨ この法律の規定に違反して、禁錮以上の刑に処せられて、その執行を終わり、又は執行を受けることがなくなった日から2年を経過しない者
  - ㊩ 法人であって、その役員がロ又はハの一に該当するもの

同条第2項は、定期航空運送事業申請の内容が、同条第1項の基準に適合している場合、運輸大臣は免許を与えなければならないということを明示している法律である。

上記の同法第101条を筆者が公益事業法であると容認する所以は、定期航空運送事業が、安全性と継続性を重視して需要者の利益を保護している事業であると同時に、公衆の用に供する事業であるということを、同条の内容が意味しているからである。

- (B) 航空法第100条（定期航空運送事業の免許）と第117条（同事業の休止）  
・第119条（同事業の停止及び免許の取消）

同法第100条の内容は、定期航空事業開業申請者が同事業を経営する上での基準（第101条）を充足している場合、運輸大臣から、路線ごとに免許を受けなければならないということを明示している法律である。

同法第117条の内容は、定期航空運送サービスの休止を当該事業者の都合で、

恣意的に行うことが許されなく、運輸大臣の許可を必要とするという内容である。

同法第119条の内容は、同法や同法に基づく命令等に違反した場合や、正当な理由がないのに許可や認可を受けた事項を実施しない場合には、同事業の停止や免許取消を命じられることもありうるという内容である。

それでは、第100条、第117条、第119条とも公益事業法であると容認されるのは、どのような理由からであるかを考察する。すなわち、第100条は、定期航空事業者が安定してサービス供給できるように免許という特典を運輸大臣から受けることを明示している法律である。一方、第117条と第119条は、需要者の利益が損われないように、運輸大臣は、供給者に第100条の免許という特典に対する義務として、継続企業の責任を負わせている法律である。

しかるに、第100条、第117条、第119条ともそれぞれ単独では公益事業法であるとはいえないが、第100条と第117条、第100条と第119条が有機的に生かされることにより、それぞれが実質的に牽制しあうこととなり、需要者の利益の保護に合一する。すなわち、第100条と第117条、第100条と第119条が表裏一体となって有機的に協働することによって、第100条、第117条、第118条とも公益事業法としての意味を十分に有することになる。

#### (C) 航究法第105条（運賃及び料金の認可）

同法第105条は、定期航空運送事業の運賃及び料金の認可に関する法律である。

同条第1項は、定期航空運送事業者は運賃及び料金を定め、運輸大臣の認可を受けなければならないという法律である。

同条第2項は、運賃及び料金の認可基準を下記のように定めている。

- i) 能率的な経営の下における当該事業の適正な経費に適正な利潤を含めたものの範囲をこえることとならないこと（同項第1号）。
- ii) 当該事業の提供するサービスの性質が考慮されているものであること（同項第2号）。
- iii) 特定の旅客又は荷主に対し、不当な差別的取扱いをするものでないこと

(同項第3号)。

iv) 旅客又は荷主が当該事業を利用することを著しく困難にするおそれがないものであること(同項第4号)。

v) 他の航空運送業者との間に、不当な競争を引き起こすこととなるおそれがないものであること(同項第5号)。

いうまでもなく、同事業は、運輸大臣の免許によって開業されるが、独占事業でもなく、また、自由競争事業でもない。それゆえ、第105条(運賃及び料金の認可)は、定期航空運送事業者と利用者の調整を図る意味と利用者の利益を保護するという意味がこめられている法律である。しかるに、同条は、公益事業法としての意味を十分に有している法律である。

D) 航空法第110条(運輸に関する協定)・第111条(独占禁止法の適用除外)

同法第110条は、定期航空運送事業者が他の運送事業者と連絡運輸に関する契約、運賃協定その他の運輸に関する協定をしようとするとき、運輸大臣はその契約や協定が公衆の利便を増進すると認めた場合、その契約や協定を認可しなければならないという法律である。

同法第111条は、前条の契約や協定は公衆の利便と一致するがゆえに、独占禁止法の適用除外となるという法律である。

しかるに、両条はそれぞれ単独では公益事業法としての機能を有しないが、それぞれが実質的、有機的に生かされることによって、それぞれが牽制しあうこととなり、需要者の利益の保護に合一するようになる。すなわち、両条は、表裏一体となって有機的に協働することによって、公益事業法としての意味を十分に有することとなる。

(注)

(1) 帝都高速度交通営団法第1条

帝都高速度交通営団ハ東京都ノ区ノ存スル区域及其ノ附近ニ於ケル交通ノ整備拡充ヲ図ル為地下高速度交通事業ヲ営ムコトヲ目的トスル公法上ノ法人トス

(2) 軌道法第26条(鉄道事業法の準用) 鉄道事業法第20条、第21条、第23条第1項第

3号、第5号及第6号並第2項、第26条第4項、第27条第1項、第2項及第4項、第28条第1項、第29条第1項、第54条第1項並第56条第1項の規定ハ軌道ニ之ヲ準用ス但シ此等ノ規定中運輸大臣トアルハ主務大臣トシ運輸省令トアルハ命令トシ鉄道事業法第21条中鉄道抵当法トアルハ明治42年法律第28号トス

(3) 北久一著『公益企業論』東洋経済新報社、昭和36年、p.67.

(4) 貨物自動車運送事業法第6条（許可の基準）

運輸大臣は、第3条の許可の申請が次に掲げる基準に適合していると認めるときでなければ、同条の許可をしてはならない。

一、その事業の計画が過労運転の防止その他輸送の安全を確保するため適切なものであること。

二、前号に掲げるもののほか、その事業の遂行上適切な計画を有するものであること。

三、その事業を自ら適確に遂行するに足る能力を有するものであること。

四、特別積合せ貨物運送に係るものにあつては、事業場における必要な積卸施設の保有及び管理、事業用自動車の運転者の乗務の管理、積合せ貨物に係る紛失等の事故の防止その他特別積合せ貨物運送を安全かつ確実に実施するため特に必要となる事項に関し適正な計画を有するものであること。

(5) 海上運送法第3条第1項 一般旅客定期航路事業を営もうとする者は、航路ごとに、運輸大臣の免許を受けなければならない。

同条第2項 前項の免許を受けようとする者は、省令の定める手続により、事業計画を記載した申請書を運輸大臣に提出しなければならない。

(6) 海上運送法第15条第1項 一般旅客定期航路事業者は、その事業を休止し、又は廃止しようとするときは、省令の定める手続により、運輸大臣の許可を受けなければならない。

同条第2項 前項の事業の休止の許可は、1年をこえる期間についてすることができない。

同条第3項 前項の規定は、災害による港湾施設の損壊その他やむを得ない事由に基く休止については、適用しない。

同条第4項 運輸大臣は、第1項の許可に関する処分をしようとするときは、運輸審議会にはからなければならない。

(7) 海上運送法第16条第1項 運輸大臣は、一般旅客定期航路事業者が左（この場合下）記の各号の一に該当するときは、当該事業の停止を命じ、又は免許を取り消すことができる。

一、この法律若しくはこれに基づく処分又は免許、許可若しくは認可に附した条件に違反したとき。

二、船舶安全法又は船舶職員法の規定に違反したとき。

三、正当な理由がないのに許可又は認可を受けた事項を実施しないとき。

四、第5条各号の一に該当することとなったとき。

同条第2項 運輸大臣は、前項の処分をしようとするときは、運輸審議会にはかり、その意見を聞かなければならない。

- (8) 内航海運業法第6条第2項 運輸大臣は、第2条の3第1項の規定による船腹量の最高限度の定めがある場合において、当該申請に係る第3条第1項の許可をすることによって内航海運業の用に供する船舶の運輸省令で定める船種別の船腹量がその最高限度をこえることとなるときは、その許可をしてはならない。
- (9) 内航運送で運送される貨物は、ドライカーゴ（乾貨物）とリキッドカーゴ（液体貨物）とに分けられ、前者は石炭、鉄鋼、木材、紙、日用雑貨、食料品等であり、後者は石油、化学薬品等である。内航運送業における総輸送量の割合は、前者が約6割で、後者が約4割である。
- (10) 不定期内航運送業とは、特定の荷主との運送契約によって、不定期的に運送する内航運送業のことをいう。
- (11) 航空法第4条第1項 右(この場合下)記の各号の一に該当する者が所有する航空機は、これを登録することができない。
- 一、日本の国籍を有しない人
  - 二、外国又は外国の公共団体若しくはこれに準ずるもの
  - 三、外国の法令に基づいて設立された法人その他の団体
  - 四、法人であって、前三号に掲げる者がその代表者であるもの又はこれらの者がその役員の3分の1以上若しくは議決権の3分の1以上を占めるもの

## 第4節 公共の福祉を目的とする公営の 個別生産経済体に関する法律

### 1 国営企業労働関係法

#### (1) 公共企業体労働関係法の制定

占領政策の一環としての労働運動民主化が推進されるようになり、このことを保障するものとして、旧労働組合法（昭和20年12月21日公布、昭和21年3月1日施行）、労働関係調整法（昭和21年9月27日公布、昭和21年10月13日施行）、労働基準法（昭和22年4月7日公布、昭和22年9月1日施行）の労働三法が制



定され、全ての労働者に適用されることになった。

かくして、上記のような労働運動民主化の制度保障を背景としながら戦後のインフレーション下で困窮化した労働者は、自らの生活を守るため、自主的に労働組合を結成するようになり、その数は飛躍的に増大した。各労働組合の活動は昭和21年から昭和22年にかけて活発となり、就中、国鉄総連を中心とする全官公庁労働組合は、当時のわが国の労働組合の中で最も強く、その活動も最も顕著であった。

そして、昭和21年11月26日には、全官公庁共同闘争委員会が組織され、賃金等に関する諸要求を提出したが、前進的な回答を引き出せなかった。そこで、さらに闘争を強化する方向へと進み、翌年の1月18日のストライキ決行宣言大会では、2月1日零時を期して、ゼネストに突入する旨の宣言をした。

かくして、このような事態の重大性に鑑み、連合国総司令部のマーカット経済科学局長は、昭和22年1月22日、勤労者の権利を認めつつ、国家経済に大きな損失を与えるようなゼネストを決行しないように組合に勧告したが、受け入れられなかった。また、発足して間もない中央労働委員会は、同年の1月28日に調停案を提出し、調停を試みたが、不調に終わった。かかる情勢の中で、マッカーサー元帥は、同年1月31日、ゼネストを実行しようとする指導者に対し、現下のごとく窮乏にあえぎ衰弱した日本の実状において、かかる致命的な社会的武器に訴えることを許さない旨を通告し、……これによって必然的に生ずるマヒ状態は、日本国民の大多数を事実上、飢餓状態におとし入れるので、ゼネストの中止を指令した<sup>11)</sup>。

2・1ゼネスト中止後も、労働者は依然としてインフレーション下で窮乏に喘いでいたし、全官公労組を中心とする労働側の攻勢もかなり強かった。とりわけ、全通労組の攻勢は強く、昭和23年3月31日に全国一斉ストを指令した。しかし、全国一斉ストは、2・1ゼネストと同様の意味をもち、国民に多大な損失をこうむらせることになるという理由で、連合国総司令部マーカット経済科学局長は、同年3月29日、加藤芳相と富吉通相を招致してスト中止を通告した。

その後も労働側の攻勢は依然として厳しいものであったので、マッカーサー元師は昭和23年7月22日付で、当時の芦田総理に国家公務員法改正等に関する内容の書簡を宛て、事態の打開を図ろうとした。その書簡の内容の趣旨は、国家公務員法の全面改正と公共企業体制度の採用という2つの内容を示唆するものであった。

かかるこのような状況から、政府は昭和23年7月31日、政令201号（昭和23年7月22日付内閣総理大臣宛連合最高司令官書簡に伴う臨時措置に関する政令）を発し、全ての公務員（国、地、現業、非現業を問わない）の争議行為と労働協約の締結を目的とする団体交渉を制限・禁止した。

かくして、マッカーサー書簡と政令201号の趣旨に沿って、まず、国家公務員法（以下、国公法という）が昭和23年12月3日に改正され、直ちに施行された。その主たる改正内容は、以下のとおりである。

- 一、一般職員には労働三法と船員法が適用されないこととなった（国公法附則16条）。
- 二、一般職員に団結権は認められた（国公法108条の2の3項）が、争議権は否認された（同法98条の2項）。
- 三、職員団体と当局の交渉にさいしては、制約がもうけられ、団体協約締結権が禁止された（同法108条の5の2項）。
- 四、警察職員、消防職員および海上保安庁又は監獄において勤務する職員には、団結権が禁止された（同法108条の2の5項、地方公務員法52条の5項）。

次にマッカーサー書簡の中でもう一つの意味をもつ公共企業体制度具現化のために、公共企業体職員の労働組合や労働関係について、公共企業体労働関係法案が、次のような事由<sup>②</sup>に基づき国会に提出された<sup>③</sup>。

- 一、公共企業体労働関係法案と同時に提出されている日本専売公社法案と日本国有鉄道法案が成立すると、これらの公共企業体職員には、国家公務員法が適用されなくなる。このため、これらの公共企業体職員には自動的に労働組合法や労働関係調整法が適用されることになる。しかし、労働組合

法や労働関係調整法は一般企業の職員には適用されても、完全国有の法人として国家の厳重な管理と監督の下に運営される公共企業体の職員に適用されることは、公共の利益を擁護する面から不適當である。しかるに、公共企業体職員の労働組合や労働関係については、公共企業体労働関係法を必要とする。

二、日本国有鉄道と日本専売公社に、それぞれ別個の労働関係に関する法制的措置を講じることは適當でなく、公共企業体の労働関係を統一的に取扱うべきであるという意味から、公共企業体労働関係法を必要とする。

三、公共企業体において無用な紛争議を極力排除することにより、正常な団体交渉を保障し、これによって職員の地位の維持向上を図ることによって、公共企業体の能率発揮と正常な運営を確保しようとする意味から、公共企業体労働関係法を必要とする。

四、公共企業体の職員には国家公務員に認められているその地位に関する保障がないので、これにかえて完全な団体交渉と適正迅速な調停と厳正な仲裁の制度を確立することにより、職員の生活の安定を保障する必要から、公共企業体労働関係法を必要とする。

上記のような事由で国会に提出された公共企業体労働関係法案は、同法案と親子関係にあった「日本専売公社法案」や「日本国有鉄道法案」と同時に昭和23年12月20日公布され、同時に昭和24年6月1日施行されることとなった<sup>(3)</sup>。

かくして、国家公務員法の改正と公共企業体労働関係法の制定により、国家公務員と公共企業体職員の労働組合や労働関係に関しては、一般企業従業員の労働組合や労働関係に関する労働組合法や労働関係調整法の枠外におかれ、明瞭に区分されることとなった。

しかし、上記のように法制度として明瞭になったとはいえ、国家公務員の中でその業務の性質から、むしろ公共企業体職員と類似している現業公務員（行政面に関しては非権力的であるが、経済活動を遂行している現業公務員）に対して非現業公務員と同様に国家公務員法を適用したことは、実質的な意味において不合理であった。

## (2) 公共企業体労働関係法から公共企業体等労働関係法へ

そこで、上記のように実質的な意味において不合理な現業公務員の労働関係を、よりすっきりしたものにするため、政府は、講和条約の締結により、わが国が自主権を回復し、独立国家として前進せざるをえない情勢となっていることを契機として、「労働関係調整法の一部を改正する法律案」を昭和27年5月10日、国会に提出した。同法案は、労働関係調整法、公共企業体労働関係法、労働組合法という三法の改正点の内容が相互に関連しているという理由で、一本にまとめられて国会に提出された法案であった。同法案は両院で審議され、同年7月31日に成立し、法律第288号として公布され、翌日の8月1日から施行された。

公共企業体労働関係法に関して改正された主たる内容は、同法の適用範囲を日本電信電話公社・郵便事業・国有林野事業・印刷事業・造幣事業・アルコール専売事業の職員の労働関係にまで拡大したことである。すなわち、①現業公務員は、一般行政事務担当の非現業公務員とはその業務の性質から著しく異なっており、国鉄等の公共企業体職員と類似しているのに、団体協約締結権が否認されている国家公務員法が適用されるよりも公共企業労働関係法の適用が社会経済環境から判断して適正であるということと、②日本電信電話公社という公共企業体の設立<sup>(4)</sup>という事実から、公共企業体労働関係法の適用範囲が拡大される改正がなされたのである。

しかるに、上記のような改正により公共企業体労働関係法が適用される範囲が拡大されることになり、同法の名称も公共企業体等労働関係法（以下、公労法という）に改称されたのである。

## (3) 公共企業体等労働関係法から国営企業労働関係法へ

公労法から国営企業労働関係法へ改称されたのは、1980年代の一連の行財政改革の目玉としての公企業の民営化、とりわけ、三公社の民営化が具現化されたことに起因する。しかるに、公労法が適用されていた公共企業体等の中で民営化された個別生産経済体を指摘しながら、公労法が国営企業労働関係法に改

称された経緯について考察する。

公労法が適用されていた個別生産経済体の中で、最初に民営化された個別生産経済体は、アルコール（工業用アルコール）専売事業であった。アルコール専売事業は政府の財政収入に貢献する機関の一部であるとしても、公企業として経営されるべき理由はなく、私企業として経営されるべきものであることから、政府は同事業を昭和57年10月1日から民営化した。民営化の根拠法は「アルコール製造事業の新エネルギー総合開発機構への移管のためのアルコール専売等の一部を改正する法律」（昭和57年5月1日公布、法律第37号、昭和57年10月1日施行、以下同法をアルコール専売等の一部改正法という）であった。同法によって、アルコール専売事業は新エネルギー総合開発機構（石炭鉱業合理化事業団が昭和55年10月1日から衣替えることによって成立した特殊法人）に統合されることになった。しかるに、当然のことながら公労法の適用範囲からアルコール専売事業は除外されることになった。法律的には公労法第2条第1項第2号から「ホ、アルコール専売事業」が、アルコール専売事業等の一部改正法第3条「公共企業体等労働関係法の一部改正」によって、削除された。また、この削除によって、通商産業省は公労法と直接的に関係しなくなった。それゆえ、通産大臣が公共企業体等労働委員会に調停や仲裁の請求をするようなことがなくなり、公労法の第39条から「及び通商産業大臣（同号ホの企業に関するものに限る。）」が、アルコール専売事業等の一部改正法第3条によって削除されることになった。

第2に民営化された個別生産経済体は、日本専売公社であった。同公社もアルコール専売事業と同様に政府の財政収入に貢献する機関の一部であるとしても、一般公衆の日常生活に必要な財を継続的に安全・確実に供給しなければならないという性質の個別生産経済体でないで、公企業として経営されるべき事由はなく、私企業として経営されるべきものであるという事由から、政府は昭和60年4月1日から同公社を日本たばこ産業株式会社と改称して民営化した。すなわち、民営化の根拠法の「日本たばこ産業株式会社法」（昭和59年8月10日公布、施行、法律第69号）に基づき、日本専売公社は日本たばこ産

業株式会社として民営化されたのである。しかし、同社は、たばこ専売制度の廃止にともない、たばこの製造・販売等に関し所要の調整をなす「たばこ事業法」（昭和59年8月10日公布、法律第68号、昭和60年4月1日施行）の施行時と同時に成立した。そして、同社の成立と同時に、公労法から日本専売公社が削除されることになったのである。法制度的には、「たばこ事業法等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（昭和59年8月10日公布、法律第71号）の第49条「公共企業体等労働関係法の一部改正」によって公労法第2条第1項第1号から「ハ、日本専売公社」が削除され、また、公労法第39条から「日本専売公社並びに」という語句が削除され、公労法から日本専売公社が削除されたのである。

第3に民営化された個別生産経済体は、日本電信電話公社であった。すなわち、民営化の根拠法の「日本電信電話株式会社法」（昭和59年12月25日公布・施行、法律第85号）に基づき、日本電信電話公社は日本電信電話株式会社に民営化されたのである。しかし、同社は「電気通信事業法」（昭和59年12月25日公布、法律第86号、昭和60年4月1日施行）の施行時と同時に成立した。そして、同社の成立と同時に公労法から日本電信電話公社が削除されることになった。法制度的には、「日本電信電話株式会社及び電気通信事業法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（昭和59年12月25日公布、法律第87号）の第57条「公共企業体等労働関係法の一部改正」に基づいて公労法第2条第1項1号から「ロ、日本電信電話公社」が削除され、同項第2号イの中の「日本電信電話公社」が「日本電信電話株式会社」に名称変更され、公労法第39条中の「日本電信電話公社及び」という語句が削除され、公労法から日本電信電話公社が削除されたのである。

第4に民営化された個別生産経済体は、日本国有鉄道であった。民営化の根拠法の「日本国有鉄道改革法」（昭和61年12月4日公布・施行、法律第87号）に基づいて日本国有鉄道は、北海道旅客鉄道株式会社、東日本旅客鉄道株式会社、東海旅客鉄道株式会社、西日本旅客鉄道株式会社、四国旅客鉄道株式会社、九州旅客鉄道株式会社、日本貨物鉄道株式会社、新幹線鉄道保有機構、日本国

有鉄道清算事業団に分割・民営化された。しかし、分割・民営化された各社は、「鉄道事業法」(昭和61年12月4日公布、法律第92号、昭和62年4月1日施行)の施行時と同時に成立した。

しかるに、このような日本国有鉄道の民営化は、これまでの公共企業体等の個別生産経済体民営化以上に、社会・経済に与える民営化の影響の大きさを世に震撼させると同時に、公労法の大改正をともなった。すなわち、その主たる改正とは、日本国有鉄道改革法等施行法(昭和61年12月4日公布、法律第93号、昭和62年4月1日施行)によって、⑦公労法が国営企業労働関係法に改称されたこと、⑧改称前の公労法第2条の中の「日本国有鉄道」という語句が改称後の国営企業労働関係法第2条の中から削除されたこと、⑨改称前の公労法第39条の中の「運輸大臣(日本国有鉄道に関するものに限る。)」という語句が改称後の国営企業労働関係法第39条の中から削除されたことである。また、その他に改正された点として、次のような点が列挙されよう。

- i) 「公共企業体等労働委員会」が「国営企業労働委員会」に改正されたこと。
- ii) 「公共企業体及び国の経営する企業」が「国営企業」に改正されたこと。
- iii) 「公共企業体等」が「国営企業」に改正されたこと。

これまで公労法が適用されていた個別生産経済体の中から、民営化された個別性生産経済体を指摘し、公労法の改称・改正について概観してきた。ここで特筆される点は、1980年代の行財政改革路線により昭和57年10月にアルコール専売事業が新エネルギー総合開発機構に統合されたことを皮切りに、三公社も民営化され、実質的に公労法が適用される公共企業体が存在しなくなったので、必然的に公労法の名称が国営企業労働関係法に改称されたということである。

#### (4) 国営企業労働関係法と公益企業

国営企業労働関係法の目的は、同法第1条第1項に「この法律は、国営企業の職員の労働条件に関する苦情又は紛争の友好的かつ平和的調整を図るように団体交渉の慣行と手続とを確立することによって、国営企業の正常な運営を最

大限に確保し、もって公共の福祉を増進し、擁護することを目的とする。」と明示されている。すなわち、同法は、国民生活に安定がもたらされ、公共の福祉が増進され、擁護されるように、国営企業が秩序正しく、安定・確実に経営されることを目的とした法律である。しかるに、同条項は公益事業法としての意味を十分に有しているといえよう。

同条第2項には、「国家の経済と国民の福祉に対する国営企業の重要性にかんがみ、この法律で定める手続に関与する関係者は、経済的紛争を出来るだけ防止し、かつ、主張の不一致を友好的に調整するために、最大限の努力を尽くさなければならない。」と明示されている。しかるに、同項の意味するところは、国営企業（四現業）は国家の経済と国民の福祉に資するために重要な役割を果たさなければならないので、その役割が達成されるように国営企業の関係者に対して、“経済的紛争の防止”と“主張不一致に対しての友好的調整”を強く要望している法律である。しかるに、同条項もまた、国家の経済と国民の福祉に資するということを意味している法律であり、公益事業法としての意味を十分に有している。

同法第2条第1号は国営企業について、「国営企業とは、次に掲げる事業を行う国の経営する企業をいう。」と定義している。

- ① 郵便、郵便貯金、郵便為替、郵便振替及び簡易生命保険の事業（郵政事業）
- ② 国有林野事業
- ③ 日本銀行券、紙幣、国債、印紙、郵便切手、郵便はがき等の印刷の事業（印刷事業）
- ④ 造幣事業

同法第2条第1号は、上記の①②③④という事業を行う国営の個別生産経済体が国営企業であるということ定義しているだけであるので、公益事業法ではない。それゆえ、上記の①②③④の事業を行う国営の個別生産経済体が、同法第1条第1項に明示されている国営企業の目的を遂行する個別生産経済体であるかどうかを検証した上で、上記の国営の個別生産経済体が公益事業として



のステータスを有しているか否かを考察し、かつ、公益企業としての地位を有しているか否かを考察する。

#### ④ 郵政事業

郵政省という行政機関は、「郵便」「郵便貯金」「郵便為替」「郵便振替」「簡易生命保険事業」という郵政事業と「電気通信に関する行政」という電気通信行政の2つの部門によって構成されている。したがって、郵政省の中で国営企業労働関係法と直接的に関係しているのは、同法第2条第1号の④に明示されているように、前者の郵政事業である。それゆえ、郵政事業の事業内容について考察し、これらの事業内容の全てが公益事業としてのステータスを有しているか否かを考察し、かつ、公益企業のステータスを有しているか否かについても考察する。

まず、郵政事業の中の郵便事業については、すでに、公衆通信事業系統の郵便法で、郵便事業は公益事業の地位を有しているということを論証しているので、ここでの論証は割愛する。

郵便貯金・郵便為替・郵便振替事業は、全国津々浦々に設置されている郵便局を通して公平に当該サービスを供給することによって、国民の経済福祉の増進に寄与することを目的として経営されている事業である。もちろん、同事業と同様な事業を銀行を中心とする民間の金融機関も業務の一部として担当しており、この事業（業務）に関しては、郵政事業と民間の金融機関は競合関係にある。しかし、前者は非営利原則に基づき主として家計を対象として経営されているのに対し、後者は営利原則に基づき主として企業を対象として経営されている。とくに、郵便貯金事業は、集めた資金を財政投融资を通じて、産業基盤、生活基盤、社会資本の充実等に活用し、国民の経済福祉の増進に寄与していることから、そのサービス業務の代替を民間に負わせることは困難である。

しかしながら、郵便貯金・郵便為替・郵便振替事業は、上記のように、国民の経済福祉の増進に寄与する事業であるにもかかわらず、日常生活に不可欠なサービスを供給する事業とはいえない。それゆえ、これらの事業は公益事業としてのステータスを有しているとはいえない。

簡易生命保険事業は、社会政策的意図の下に任意の生命保険や年金を安い保険料や掛金でサービス供給する国営事業として、国民の経済生活の安定と福祉の増進に寄与することを目的として経営されている事業である。もちろん、同事業と同様な事業を民間の保険会社も営業しており、競合関係にある。しかし、前者が非営利経営であるのに対し、後者は営利経営である。また、同事業の資金運用は、余裕金の運用（資金運用部預託金及び預金）と積立金の運用（郵政大臣の管理・運用）<sup>5)</sup>から構成され、両者の運用先は公共機関への融資が大部分を占めている。それゆえ、同事業のサービス業務の代替を民間に負わせることは、国の財政構造から不可能である。すなわち、国民の社会保障ニーズがさらに高度化・社会化するようになるにもかかわらず、公的社会保障制度の質的・量的拡大が、国の財政事情等から限度があるので、同事業は非営利的任意事業であるが、社会的に認知されており、また同事業のわが国の財政投融资に占める位置づけからしても、同事業は、今後も国営で経営されなければならない事業である。

しかし、上記に述べたように同事業はわが国の経済や財政にとって極めて重要な事業であることは理解出来るが、日常生活に不可欠なサービスを供給している事業であるとはいえない。それゆえ、同事業は公益事業としてのステータスを有しているとはいえない。

これまで、郵政事業の個々の事業内容について、公益事業としてのステータスを有するものであるか否かを考察してきた。これらの考察から郵便事業以外の事業は、わが国の経済や財政にとって極めて重要な事業であるが、公益事業としてのステータスを有していないという結論をえた。

それゆえ、郵政事業を上記のように個々の事業内容別に分離することなく、個別生産経済体として、経営されるべきものであるとするならば、郵政事業は公益企業としてのステータスを有していない。ただし、郵政事業の中の郵便事業が独立採算的に単独事業として、すなわち、事業部制的に経営されることが可能であるならば、郵政事業の中の郵便事業は、公益企業としてのステータスを有しているといえよう。

### ㊦ 国有林野事業

国有林野事業は、i) 国土の保全、水資源のかん養、自然環境の保全形成、保健休養の場の提供等森林の有する公益的機能の發揮、ii) 林産物の計画的、安定的、持続的な供給、iii) 国有林野の活用、国有林野事業の諸活動とこれに関連する地域の産業活動等を通じた農山村地域振興への寄与等の役割を負っている非営利経営を基本とする<sup>(6)</sup> 国営の個別生産経済体である。

したがって、上記のような重要な役割を担っている同事業を営利経営を原則とする民間の林業者に担当させることは、特にi)の公益的機能という役割が發揮されなくなりがちになるので、経営主体については現行どおり国営形態を維持していくことが絶対に必要である。

同事業は、直接に国民と取引することは少ない。しかし、広義に同事業内容を解釈するならば、国民は、国土の保全や水資源のかん養や自然環境の保全形成や保健休養の場の提供という必要不可欠なサービスを同事業から供給されている。しかるに同事業は公益事業のステータスを十分に有していると同時に、計画的、統一的、合理的、継続的にi)やii)やiii)のサービス(助)供給をする国営の個別生産経済体であり、公益企業の地位を十分に有している。

### ㊧ 印刷事業

印刷事業は、日本銀行券、紙幣、国債、印紙、郵便切手、郵便はがき等の印刷の事業(これに必要な用紙類の製造並びに官報、法令全書等の編集、製造及び発行の事業を含む。)を行う国営の個別生産経済体である。同事業の財は、民間の印刷業者が生産する財と異なり、直ちに市場で取引されることが許されない財であり、一旦、政府や日銀に納入してから政府や日銀の管理の下で、国民によって必要不可欠な交換手段財として使用されるものである。しかるに同事業は、市場メカニズムをとおして国民経済に対して有効な経済的機能を發揮し、経済福祉の増進に寄与している鉄道事業や電力事業のような公益事業ではなく、市場メカニズムをとおさない典型的な自家生産経営体の財政企業である。

それゆえ、同事業は、われわれが一般的に理解しているような公益事業ではないが、国民が社会生活をする上で共通の価値認識をもつ必要不可欠な交換手

段を生産している国営事業であるので、公益事業のカテゴリーに属していると同時に、継続的、合理的、計画的、統一的に個別生産経済体として生産活動をしている公益企業でもある。

### ㊦ 造幣事業

造幣事業（章はい等の製造の事業を含む。）は、主として硬貨の製造をしている国営の個別生産経済体である。

しかるに、同事業は、前述の印刷事業と同様な意味を有する。それゆえ、同事業はわれわれが一般的に理解をしている公益事業ではないが、国民が社会生活をする上で共通の価値認識をもつ必要不可欠な交換手段を生産している国営の個別生産経済体であるので、公益事業のカテゴリーに属していると同時に、個別生産経済体として継続的、合理的、計画的、統一的に生産活動をしている公益企業でもある。

これまで、同法第2条第1号に明示されている国営の個別生産経済体が、公益事業として、また、公益企業としてステータスを有しているか否かについて詳細に論じてきた。

さらに、ここで国営企業労働関係法の中から公益事業と関連ある条項を強いて見出すならば、同法第17条の争議行為の禁止を指摘することができる。同法第17条は次のとおりである。「職員及び組合は、国営企業に対して同盟罷業、怠業、その他業務の正常な運営を阻害する一切の行為をすることができない。また、職員並びに組合の組合員及び役員は、このような禁止された行為を共謀し、唆し、又はあおってはならない（同条第1項）。国営企業は、作業所閉鎖をしてはならない（同条第2項）」。

同条の争議行為禁止を主張する第1の理由は、国営企業は公共の福祉に資するものであり、公衆（国民）にとって必要不可欠な財やサービスを安全性を確保しながら継続的に供給しなければならない個別生産経済体であるという理由からである。しかるに同条は、同法第1条を具現化したものであると理解してよからう。

しかし、上記の理由が、同法第2条第1号に国営企業として定義されている

全てに適合しているかを理論的に考察するならば、否である。なぜなら、同条第1号の国営企業の中で「争議行為の禁止」を不可欠とする事業は、四現業の中でも郵政事業の郵便事業だけであるからである。すなわち、郵政事業の中で郵便事業以外の郵便貯金、郵便為替、郵便振替事業、簡易生命保険事業は、国民の経済福祉の増進にとってきわめて重要な事業であるが、公益事業の特性としての随時性、即時性に緩慢であっても国民の経済生活にあまり支障をきたす事業でなく、かつ、代替サービスも存在することから、公益事業としてのステータスを有していないし、争議行為の禁止を不可欠とする事業でもない。また、国有林野事業、印刷事業、造幣事業は、国民の経済福祉の増進にとってきわめて重要な事業であり、その上、代替サービスの不可能な公益事業であるが、公益事業の特性としての随時性・即時性ということに緩慢であっても、国民の経済生活にとって支障をきたさないで、争議行為の禁止を不可欠とする事業ではない。しかるに、同法第2条の国営企業の中で、争議行為禁止の上記の第一の理由の適用が正当化される事業は、郵政事業の郵便事業のみであるといえよう。

争議行為禁止を主張する第2の理由としては、以下のようなことが指摘されるであろう。

三公社の民営化により、公共企業体等労働関係法から国営企業労働関係法に改称されたことを契機として、漸次、争議行為禁止不可欠の前述の第一の理由が説得力をもたなくなってきたにもかかわらず、依然として争議行為禁止不可欠性が国営企業労働関係法第2条第1号の全ての国営企業に適用されている。その理由としては、国家公務員法第98条第2項に争議行為の禁止が明示されている関係上、すなわち、国営企業の職員は現業であっても国家公務員であるので、もし、国営企業の職員に争議行為の禁止を解くような事態が生ずるならば、必然的に非現業の国家公務員にも波及する恐れが生ずるようになるという理由からであろうと思われる。

しかるに、「代替サービスとの競合」や「公益事業の特性としての随時性・即時性という面におけるある程度の緩慢性の許容」が顕在化している社会経済

状況の下で、必ずしも争議行為の禁止を同法第2条の国営企業の全てに画一的に適用する必要もないと思われる。すなわち、争議行為禁止の前述の第一の理由が実質的に適合している公益事業には必要と思われるが、前述の第2の理由や単純に国営企業労働関係法第2条第1号に明示されている国営企業であるということだけで、必ずしも争議行為の禁止を国営企業労働関係法第2条に明示されている国営企業の全てに厳密に適用する必然性はないと思われる。

しかるに、争議行為禁止の同法第17条は、公益事業法としての意味を、多少、包摂している法律であるといえるが、実情からは、単純に公益事業法であると断定されえない法律である。

(注)

- (1) 昭和22年2月1日、朝日新聞。
- (2) 峯村光郎著『法律学全集48-Ⅱ 公共企業体等労働関係法』有斐閣、昭和47年、pp.9~10。
- (3) 公共企業体労働関係法案は、昭和23年11月11日に第3回臨時国会に提出されたが、審議未了となった。しかし、多少の修正が加えられて、第4回国会に再提出され、同年12月20日、法律第257号として公布され、昭和24年4月1日から施行されることになった。しかし、施行期日は、第5回臨時国会において一部改正法律が成立したので、昭和24年6月1日から施行された。
- (4) 日本電信電話公社法（昭和27年7月31日公布、法律第250号、昭和27年8月1日施行）の制定により、日本電信電話公社が設立された。
- (5) 余裕金と積立金  
加入者から払い込まれた保険料、掛金や運用収入等は歳入であり、一方、加入者に支払われる保険金、年金、分配金、還付金等の保健・年金費と事業経営に必要な経費は歳出である。そこで、歳入が歳出を上回った額は、その年度内には余裕金として処理され、年度末に決算が終了すると積立金に編成される。
- (6) 農林水産行政研究会編『現代行政全集13 農林水産（Ⅱ）』ぎょうせい、昭和58年6月、p.232。

## 2 地方公営企業労働関係法

### (1) 地方公営企業労働関係法の成立背景

国家公務員法にならって、地方公務員を一般的に規定する法律として、地方

公務員法が昭和25年12月に公布された。昭和26年2月13日からその大部分が施行された地方公務員法の特徴は、非現業地方公務員と現業公務員との労働法上の取扱いを区分したことであった。すなわち、前者は地方公務員法によって規定され、後者は別に規定されることになったことである。そして、その別規定として地方公営企業労働関係法が昭和27年7月に公布され、同年10月から施行された。すなわち、地方公務員法と地方公営企業労働関係法の区分は、昭和23年12月改正の国家公務員法と昭和23年12月公布の公共企業体労働関係法（現在、国営企業労働関係法）の区分と同様に、「政令201号の制定による争議行為の禁止」（昭和23年7月22日）を起因として区分されたものである。また、このような区分の前提として、政令201号に、公務員がすでに労働関係に関して、下記のように基本的に3種類に分けられていたということである。

- i) 団結権、団体交渉権、争議権<sup>11)</sup>の三権とも保障されない公務員（警察職員、消防職員、海上保安庁職員、監獄職員）。
- ii) 団結権は保障されるが、団体交渉権（労働協約の締結を目的とする団体交渉権）と争議権は保障されない公務員（非現業の国家公務員と非現業の地方公務員）。
- iii) 団結権と団体交渉権は保障されるが、争議権は保障されない公務員（公共企業体等（公共企業体等労働関係法第2条に明示されるであろう公共企業体等）職員、地方公営企業（地方公営企業労働関係法第3条に明示されるであろう地方公営企業）職員）。

しかるに、前述の公共企業体等労働関係法と地方公営企業労働関係法の成立は、「団結権・団体交渉権・争議権の保障の可・不可の区分」と「国家公務員と地方公務員の区分」と「現業・非現業の区分」の関連性を明瞭に労働関係法上、整理するために成立した法律であったといっても過言ではない。すなわち、公共企業体労働関係法の昭和27年改正に伴う公共企業体等労働関係法の昭和27年8月からの施行と地方公営企業労働関係法の昭和27年10月からの施行によって、国の一般行政に携わる職員の労働関係については国家公務員法に規定され、公共企業体等の職員の労働関係については公共企業体等労働関係法に規定され、

地方の一般行政に携わる職員の労働関係については地方公務員法に規定され、地方公営企業の職員の労働関係については地方公営企業労働関係法に規定される<sup>(2)</sup>ようになったのである。

## (2) 地方公営企業労働関係法と公益企業

地方公営企業労働関係法の目的は、同法第1条に下記のように明示されている。「この法律は、地方公共団体の経営する企業の正常な運営を最大限に確保し、もって住民の福祉の増進に資するため、地方公共団体の経営する企業とこれに従事する職員との間の平和的な労働関係の確立を図ることを目的とする。」すなわち、上記の第1条は、地域住民の福祉の増進に資することを目的とする地方公営企業と当該地方公営企業に従事する職員との間における労働関係が円滑であり、かつ、円滑になることを同法の目的であると明示している法律である。しかるに、同条は地域住民の福祉の増進に資するということと密接に関連していることから、公益事業法としての意味を十分に有している法律であるといえよう。

同法第3条第1項は地方公営企業について「地方公営企業とは下記の事業（これに附帯する事業を含む。）を行う地方公共団体が経営する企業をいう。」と定義している。

- 一 鉄道事業
- 二 軌道事業
- 三 自動車運送事業
- 四 電気事業
- 五 ガス事業
- 六 水道事業
- 七 工業用水道事業
- 八 前各号の事業の外、地方公営企業法（昭和27年法律第292号）第2条第3項の規定に基く条例又は規約の定めるところにより同法第4章の規定が適用される企業



しかるに、同条第1項は、地方公営企業の範囲を定義している法律であり、公益事業法としての性格を有していない法律である。

次に、地方公営企業労働関係法の中から公益事業と関連のある条項を強いて見出すならば、同法第11条の「争議行為の禁止」を指摘することができる。同法第11条は以下のとおりである。「職員及び組合は、地方公営企業に対して同盟罷業、怠業その他の業務の正常な運営を阻害する一切の行為をすることができない。また、職員並びに組合の組合員及び役員は、このような禁止された行為を共謀し、そそのかし、又はあおってはならない（同条第1項）。地方公営企業は、作業所閉鎖をしてはならない（同条第2項）。

同条の争議行為の禁止の理由として、以下のようなことが指摘される。

第一の理由として、地方公営企業は、地域住民の日常生活にとって必要不可欠なサービスを継続的に供給しなければならない個別生産経済体であるからである。

第二の理由として、地方公営企業の職員に争議行為の禁止を解くような事態が生じてくると、非現業の地方公務員にも波及する恐れが生じてくる可能性があるからである。

さて、これまでの地方公営企業労働関係法の考察を踏まえて、同法第3条第1項に明示されている地方公営企業が公益事業として、また公益企業としてのステータスを有しているか否かを以下の課題をとうして考察する。

一、同法第3条第1項に明示されている事業が、公益事業として取扱われているか否か、また、取扱われているとしても、どの程度のものであるかを再吟味する。

二、同法第3条第1項に明示されている事業を経営する地方公共団体の個別生産経済体が、同法第1条（同法の目的）に明示されている地方公営企業の役割（住民の福祉の増進に資する）を遂行する個別生産経済体であるかどうかを検証する。

三、同法第11条の「争議行為の禁止」が、同法第3条第1項に明示された事業を経営する個別生産経済体にとって適正か否かを検証する。

なお、この場合、争議行為の理由として前述した第2の理由（地方公営企業職員の争議行為禁止の解除にともなう非現業地方公務員への争議行為禁止の解除波及）は、理論的根拠として希薄であるので、第1の理由（地域住民の日常生活にとって必要不可欠な用役や財の継続的供給）だけを考慮して考察する。

かくして、上記の一、二、三の課題をどうして同法第3条第1項に明示されている事業が公益事業としてのステータスを有しているか否か、かつ、それらの事業を営する個別生産経済体が公益企業としてのステータスを有しているか否かを考察する。

#### ① 鉄道事業

同法第3条第1項第1号の鉄道事業は、個別事業法としての鉄道事業法に規定されている事業である。すでに、われわれは公衆運輸事業系統で、鉄道事業と公益事業との関係について論じた。その論究から第一種鉄道事業と第二種鉄道事業は公益事業としてのステータスを有するが、第三種鉄道事業については公益事業としてのステータスを有していないということを理解した。

次に、第一種鉄道事業や第二種鉄道事業を営する個別生産経済体の経営主体が地方公共団体であるということは、その個別生産経済体としての地方公営企業が地域住民の福祉の増進に寄与するものでなければならないことを意味している。なぜなら、地方公共団体は地域住民の日常生活に密着した広義の行政を行い、地域住民の福祉の増進に寄与することを目的として存立しているからである。

さらに、第一種鉄道事業、第二種鉄道事業を営する個別生産経済体としての地方公営企業に対して、争議行為の禁止が適正か否かということについては、けっして適正であると思われない。なぜなら、各地域における輸送という用役は、地域住民の日常生活にとって不可欠なる用役であるが、今日、自家用車等の普及にみられるように、代替輸送機関が多くなり、全輸送機関の輸送量に占める鉄道事業の輸送量の比率が漸減するようになってきている状況から推察して、けっして適正であると思われない。それゆえ、鉄道事業のおかれていた上記のような状況から、鉄道事業の場合、法律上の争議行為の禁止は意味をもた

ない。したがって、同法第11条の争議行為の禁止が地方公益企業としての鉄道事業に適用されているという基準で、地方公営企業の鉄道事業が公益事業としてのステータスを有しているか否かを判断することはできない。

しかし、地方公営企業としての鉄道事業に「争議行為の禁止」が適用されているか否かを問わず、同法第3条第1項の鉄道事業（第一種・第二種鉄道事業）は、公衆の用に供する事業であり、地域住民の経済福祉の増進に資する事業であるので公益事業としてのステータスを有している。また、同事業を経営する個別生産経済体は公益企業としてのステータスを有している。

#### ㊦ 軌道事業

同法第3条第1項第2号の軌道事業は、個別事業法としての軌道法に規定されている事業であり、われわれは、公衆運輸事業系統で、すでに軌道事業と公益事業との関係について論じた。その論究から軌道事業は一般公衆の用に供する交通事業であり、それゆえに同事業は公益事業であることを理解した。また、経済性を指導原理として、同事業を合理的、継続的、計画的、統一的に経営する個別生産経済体は公益企業であることも理解した。

次に、上記の軌道事業の個別生産経済体が地方公営企業として経営されるということは、地域住民の経済福祉の増進に資するものでなければならないことを意味する。なぜならば、同法第1条に地方公営企業の役割が、住民の福祉の増進に資するものであることを明示しているからである。

さらに、上記の軌道事業の個別生産経済体に対する争議行為の禁止が適正か否かということについては、㊥の鉄道事業で言及したと同様な理由から適正であるとは思われない。すなわち、代替可能な用役が供給されている軌道事業の場合、法律（同法第11条）上の争議行為の禁止は、意味をもたない、したがって、法律上、地方公営企業としての軌道事業に争議行為の禁止が適用されているという基準で、地方公営企業としての軌道事業が公益事業としてステータスを有しているか否かを判断することはできない。

しかし、上記の争議行為の禁止の適用・不適用を問わず、同法第3条第1項の軌道事業は、公衆の用に供する事業であり、地域住民の経済福祉の増進に資

する事業であるので公益事業としてのステータスを有しているし、かつ、同事業を経営する個別生産経済体は公益企業としてのステータスを有している。

#### ㉞ 自動車運送事業

同法第3条第1項第3号の自動車運送事業は、個別事業法としての道路運送法（主として第1章第2条第2項、第2章第3条～第46条）に規定されている事業である。われわれは、公衆運輸事業系統で、すでに自動車運送事業と公益事業との関係について論究した。その論究から、自動車運送事業の全てが公益事業としてのステータスを有するのではなく、路線を定めて、定期的に行うことによって旅客や貨物を運送する自動車運送事業のみに公益事業としてのステータスが与えられることを理解した。

次に、上記の自動車運送事業の個別生産経済体が地方公営企業として経営されるということは、前述の㉜の鉄道事業や㉝の軌道事業でも論究したように、当該個別生産経済体が地域住民の福祉の増進に資するものでなければならぬということである。なぜならば、同法第1条に地方公営企業の役割が、住民の福祉の増進に資するものであることを明示しているからである。

さらに、上記の自動車運送事業にとって争議行為の禁止が適正か否かということについては、前述の㉜の鉄道事業と㉝の軌道事業で論究したと同じ理由から適正ではない。すなわち、代替輸送機関と競争状態にある地方公営自動車運送事業の場合、法律上の争議行為の禁止は意味をもたない。したがって、同法第11条に争議行為の禁止が明示されているということで、地方公営自動車運送事業が公益事業としてのステータスを有しているか否かを判断すべきではない。

しかし、同法第3条第1項の地方公営自動車運送事業は、公衆の用に供する事業であり、地域住民の経済福祉の増進に資する事業であるので公益事業としてのステータスを有しているし、かつ、同事業を経営する個別生産経済体は公益企業としてのステータスを有している。

#### ㉟ 電気事業

同法第3条第1項第4号の電気事業は、個別事業法としての電気事業法に規

定されている事業である。われわれは、市民生活必需用益供給事業系統で、すでに電気事業と公益事業との関係について論じた。その論究から、電気事業には一般電気事業と卸電気事業とがあり、一般電気事業とは一般の需要に応じ電気を供給する事業であり、卸電気事業とは一般電気事業者による一般電気事業の用に供するための電気を供給することを主たる目的とする事業であることを理解した。それゆえに一般電気事業と卸電気事業の総称である電気事業は一般公衆の需要に供する事業であるので、公益事業としてのステータスを十分に有していることも理解した。

そこで、同法第3条第1項第4号に示されている現実の主たる電気事業の個別生産経済体は、水力発電による発生電力を電力会社に供給する卸電気事業者としての地方公営企業である。すなわち、地方公営企業としての電気事業は、河川総合開発事業の一環としての治水事業や上水道用水・農業用水等の確保のための多目的ダムに参加する水力発電事業であり、その電力を電力会社へ供給する卸電気事業者である。しかるに、地方公共団体経営の卸電気事業は、地域住民に直接に電気を供給していないので、地方公営企業本来の目的である地域住民の福祉の向上に資するということが前述の④の鉄道事業や⑤の軌道事業や⑥の自動車運送事業と比較して、極めて小さいといわざるをえない。

しかしながら、地方公営企業としての水力発電は、下記のようなメリットをもっている<sup>(3)</sup>。

- 一、純生産の天然循環エネルギーであり、国際情勢その他の影響を受けることもなく、安定供給が可能であること。
- 二、発電原価の大部分は資本費であり、施設完成後は物価上昇の影響も受けにくく、火力発電に比べて発電原価は長期的に安定していること。
- 三、負荷変動への即応性を有するので、火力発電が常時稼働してベース供給を行っているのに対して、ピーク時の需要に対応した供給を行うこと。
- 四、火力、原子力発電に比べて環境汚染の防止や安全性の確保が図られることについて住民の理解を比較的得やすいこと。

また、上記のメリット以上に、地域総合開発の一環としての多目的ダムへの

参加事業であることから地域経済振興基盤づくりという役割を果たしている。しかるに、広義の意味において、地方公営企業としての卸電気事業は、地域住民の経済福祉の増進に寄与している個別生産経済体である。

前述したように、地方公営企業としての④の鉄道事業、⑤の軌道事業、⑥の自動車運送事業については、日常生活に不可欠な用役を供給する事業であるので公益事業としてのステータスを有しているが、用役の代替供給機関が十分にあり、競争状態にあるという理由から争議行為を禁止することは適正でないと結論づけた。

しかし、上記の電気事業に対する争議行為の禁止は、適正である。なぜならば、地方公営企業（卸電気事業者）の一般電気事業者への電気供給量が、極めて少量であろうとも、その電気を供給されることを一般電気事業者は予定して一般公衆に電気を供給しているので、地方公営企業としての卸電気事業者に対する争議行為の禁止は適正である。当然のことながら、一般電気事業者に対する争議行為の禁止が適正であることはいうまでもないことである。

しかし、ここで銘記しておかなければならないことは、法律的にも現実的にも地方公営企業としての卸電気事業者に対しての争議行為の禁止が適正であるという理由で、同事業が公益事業としてのステータスを有しているのではなく、日常生活に不可欠な電気という用役を間接的ながら継続して供給しなければならない事業であるからこそ、同事業に公益事業としてのステータスが与えられているということである。そして、また、同事業を営んでいる個別生産経済体に公益企業としてのステータスが与えられているのである。

#### ⑦ ガス事業

同法第3条第1項第5号のガス事業は、個別事業法としてのガス事業法に規定されている事業である。われわれは、市民生活必需用益(助)供給事業系統で、すでにガス事業と公益事業との関係について論究した。その論究から、ガス事業には一般ガス事業と簡易ガス事業とがあり、一般ガス事業は一般の需要に応じ導管によりガスを供給する事業であり、簡易ガス事業は一般の需要に応じ政令で定める簡易なガス発生設備においてガスを発生させ、導管によりこれを供

給する事業であって、1つの団地内におけるガス供給地点の数が70以上なければならぬということを理解した。しかるに、一般ガス事業も簡易ガス事業も一般の需要に応じて導管によりガスを供給する事業であるので、公衆の用に供する事業であり、それゆえにガス事業は公益事業としてのステータスを十分に有していると結論づけた。

次に、上記のガス事業の個別生産経済体が地方公営企業として経営されるということは、前述の㉑の鉄道事業や㉒の軌道事業や㉓の自動車運送事業㉔の電気事業（卸電気事業）で論じたように、当該個別生産経済体が地域住民の福祉の増進に資するものでなければならぬことを意味している。なぜならば、同法第1条に地方公営企業の役割が、住民の福祉の増進に資するものであることを明示しているからである。

さらに、上記のガス事業について、争議行為の禁止が適正か否かということについては、前述の㉑の鉄道事業、㉒の軌道事業、㉓の自動車運送事業で論じたと同様な理由から適正ではない。すなわち、代替エネルギー供給機関と競争状態にある地方公営ガス事業の場合、法律上の争議行為の禁止は意味をもたない。したがって、地方公営企業労働関係法第11条に争議行為の禁止が明示されているということで、地方公営ガス事業が公益事業としてのステータスを有しているか否かを判断すべきではない。

しかし、地方公営ガス事業に「争議行為の禁止」が適用されているか否かを問わず、地方公営ガス事業は、公衆の用に供する事業であり、地域住民の経済福祉の増進に資する事業であるので公益事業としてのステータスを有しているし、かつ、同事業を営む個別生産経済体は公益企業としてのステータスを有している。

#### ㉔ 水道事業

同法第3条第1項第6号の水道事業は、個別事業法としての水道法に規定されている事業である。すでに、市民生活必需用益助供給事業系統で、われわれは水道事業と公益事業との関係について論じた。その論究から、水道事業は人間の日常生活に不可欠な飲用水を一般の需要に応じて供給する事業であると

いうことを理解した。しかるに、水道事業は公衆の用に供する事業であり、公益事業としてのステータスを有するし、同事業を経営している個別生産経済体は公益企業としてのステータスを有していると結論づけた。

同法第3条第1項の事業の中で、原則として地方公営企業として経営されなければならない事業として法制上、義務化されているのは、水道事業（水道法第6条第2項）だけである。このことは、水道事業は企業性を有する事業であって一定の経済原則に制約されている事業であるが、それ以上に人間の生存に必要な不可欠な清浄、豊富、低廉な飲用水を継続的に地域住民に供給しなければならないという目的が最優先されなければならない事業であるということの意味している。それゆえ、地方公共団体が水道事業の経営主体であるということは、水道事業は地域住民の経済福祉の増進に資するものであり、市場経済に優先して地域住民の利益を確実に保護しなければならないことを意味している。

さらに、地方公営企業労働関係法第11条の争議行為の禁止が、水道事業の個別生産経済体にとって絶対的に不可欠であるということである。なぜなら、同事業の供給する飲用水という財は、代替不可能な人間の生存に不可欠な財であり、しかも、その供給において需要者から随時性、即時性が強く要求されている財であるからである。

しかし、ここで銘記されなければならないことは、現実的にも法律的にも地方公営水道事業に対しての争議行為の禁止が適正であるという理由で、同事業が公益事業としてのステータスを有しているのではなく、日常生活に必要な不可欠な飲用水という財を継続して供給しなければならない事業であるからこそ、同事業に公益事業としてのステータスが与えられているということである。また、同事業を経営している個別生産経済体に公益企業としてのステータスが与えられているのである。

#### ① 工業用水道事業

同法第3条第1項第7号の工業用水道事業は、個別事業法としての工業用水道事業法（昭和33年4月25日公布、法律第84号、昭和33年10月24日施行）に規定されている事業である。



工業用水道事業法第1条に同法の目的が次のように明示されている。「この法律は、工業用水道事業の運営を適正かつ合理的ならしめることによって、工業用水の豊富低廉な供給を図り、もって工業の健全な発達に寄与することを目的とする。」また、同事業は、工業用水道事業法第2条第4項に次のように定義されている。「工業用水道事業」とは、一般の需要に応じ工業用水道により工業用水を供給する事業をいう。

そこで、法律上、上記のように明示されている工業用水道事業が、はたして公益事業としてのステータスを有するか否か、また、同事業を経営する個別生産経済体が公益企業としてのステータスを有するか否かを考察する。工業用水道事業が地方公営企業労働関係法第3条に地方公営企業として位置づけられている根拠は、それぞれの地方公共団体が、道路、港湾等の整備と同様に産業基盤整備として工業用水道の確保を図ることによって、地域産業経済の発展と地域開発を促進させ、より豊かな地域住民生活の実現をめざすところにある。さて、ここで究明しなければならないことは、地域開発促進事業（産業基盤促進事業）イコール公益事業であると断定されるか否かということである。たしかに、地域開発するための産業基盤整備の一つとしての工業用水道事業は、現存する地域格差を是正し、豊かな地域住民生活の具現化に結びつくことを可能にするということは事実であり、かつ、地域住民の経済福祉の増進という広義の公共性に一致するが、日常生活に不可欠な財や用役を地域住民に供給する事業ではない。それゆえ、同事業は公益事業のステータスを有していない事業であり、同事業を経営する個別生産経済体は公益企業としてのステータスを有していない。

さらに、上記の工業用水道事業の個別生産経済体に対しての争議行為の禁止が適正か否かということについては、適正であると思われぬ。なぜなら、当該個別生産経済体の供給する工業用水という財は、代替不可能な財であるが、一般公衆を対象として供給される財でなく工業者を対象として供給される財であり、われわれの日常生活に必要な不可欠な財でないからである。

これまで、地方公営企業労働関係法第3条第1項に明示されている事業を経

営する地方公営企業が、公益事業として、また、公益企業としてステータスを有するものか否かについて詳細に論じてきた。ここで特筆されることとして、次のようなことを指摘できる。

第1として、地方公営企業は地域住民の経済福祉の増進に寄与する企業でなければならないが、必ずしも公益事業として、かつ、公益企業としてのステータスを有するものでないということを理解したことである。

第2として、地方公営企業の供給する用役や財が、比較的安易に他の機関によって代替供給されているような場合、争議行為禁止の法的規制の必要性を理解したことである。

しかるに、法律上、地方公営企業が争議行為を禁止されているからといって、必ずしも全ての地方公営企業が公益事業のステータスを有しているものではなく、われわれの日常生活に必要な不可欠な用役や財を一般の需要に応じて随時的、即時的に供給する事業であるということで、公益事業としてのステータスが与えられるのである。そして、そのような事業を経営する個別生産経済体に公益企業としてのステータスが与えられるのである。

(注)

- (1) 争議行為の禁止ということが、昭和23年12月3日に改正された国家公務員法の第98条に明示され、その後、昭和23年12月20日に公布された公共企業体労働関係法（現行、国営企業労働関係法）、昭和25年12月13日に公布された地方公務員法、昭和27年7月31日に公布された地方公営企業労働関係法のそれぞれに承継され、今日に至っている。
- (2) 地方公営企業法第36条（職員の労働関係の特例）  
企業職員の労働関係については、地方公営企業労働関係法（昭和27年法律289号）の定めるところによる。
- (3) 北神 智・山中昭栄共著『自治行政講座9 地方公営企業』第一法規、昭和61年、p.540。

### 3 地方公営企業法

- (1) 地方公営企業法の制定

今日、地方公共団体が一般行政のほか、地方公営企業によって各種のサービスや財を供給し、地域住民の福祉の増進に大きく貢献していることは、周知の事実である。

しかし、地方公営企業は、地方公営企業法制定まで地方自治制度内において、企業として位置づけられる何らの法的基盤をもっていなかった。すなわち、地方公共団体が経営する水道、交通、ガスなどの公益事業は、地方公営企業法制定以前の水道条例（明治23年）、軌道法（大正10年）、瓦斯事業法（大正12年）などの個別事業法が制定されていたので、これらの個別事業法に基づき企業として取扱われていたが、地方自治制度内においては、同法が制定されるまで、地方公共団体が経営する公益事業を企業として位置づける何らの法的基盤をもっていなかったのである。換言するならば、地方自治制度内において、地方公共団体が経営する公益事業は、同法制定前までは、地方自治法（第10条第2項、第209条～第215条、第217条、第220条、第221条）や地方財政法（第23条、第24条）の営造物（行政主体により、特定の公の目的に継続的に供用される人的手段及び物的施設の総合体）と同様な取扱いをされ、企業として位置づけられずに地方公共団体の行政の一部として位置づけられ、一般行政事務と分離されていなかったのである。

しかし、第2次世界大戦後の混乱を経て昭和20年代の後半に入ると、漸進的に地方自治制度が整備されてきたと同時に地域住民からの公益事業サービス供給の拡充整備が要請されるようになり、かつ、企業としての能率的経営を確保し、経済性を発揮させ、地域住民の公共の福祉の増進に資するような地方公共団体による公益事業が要請されるようになった。そして、その根拠法として地方公営企業法が制定（昭和27年8月1日公布、法律第292号、昭和27年10月1日施行）されたのである。

地方公営企業法制定の趣旨について、昭和27年3月27日、衆議院地方行政委員会において、国務大臣は、地方公営企業法案の提案理由を次のように説明している<sup>(1)</sup>。

「……地方公共団体の経営いたします企業については、内部的には原則とし

て地方公共団体の処理しております他の一般行政事務と同様に、地方自治法、地方財政法等が一律に適用になり、遺憾ながら企業経営の特殊性に対応する措置は、何等講ぜられていない現状であります。一般の官公庁の行政事務を規制するのと同様な法規の下にある限り、企業の能率的経営を促進し、その経済性を発揮させるためには遺憾の点尠しとしないのでありまして、本公営企業法案を提案します理由も、ここに存するのであります。即ち、企業経営組織に関しては、地方公共団体内部において特別の経営組織を設け、企業の管理者に対し企業の業務執行について相等広汎な権限を与え、企業の経理に関しては、従来の官庁会計を排して発生主義の原則に基く企業会計を採用し、企業に従事する職員の身分取扱については、国鉄、専売等国の公共企業体の職員に準ずる身分取扱を認め、企業の能率的経営を図り、その経済性を高め、もって公共の福祉を増進し地方自治の発達に資せんとするものであります。……」

すなわち、上記の法案提出理由説明から明確にされたことは、地方公営企業は合理的、能率的経営を図ることにより、その経済性を高め、ひいてはその本来の目的である公共の福祉の増進を図るため、地方公営企業の経営組織、会計制度、職員の労働関係の三分野に関して明確に一般行政事務と区分するということであった。

地方公営企業法の目的は、制定時から内容的に若干の改正（昭和36年第91号、昭和41年第120号の一部改正）を経てきているが、基本的な意味での改正はなく、現在、地方公営企業法第1条に次のように明示されている。「この法律は、地方公共団体の経営する企業の組織、財務及びこれに従事する職員の身分取扱その他企業の経営の根本基準、企業の経営に関する事務を共同処理する地方自治法の規定による一部事務組合に関する特例並びに企業の財政の再建に関する措置を定め、地方自治の発達に資することを目的とする。」

したがって、同条は、地方公営企業法の目的、（地方自治の発達に資するものであるということ）を明示している法律であり、地方公営企業の目的である「公共の福祉の増進」を明示していないことから、公益事業法としての意味を有していない法律である。

## (2) 地方公営企業法と公益企業

地方公営企業法第3条は、地方公営企業の経営理念（経営の基本原則）について、次のように明示している法律である。「地方公営企業は、常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない。」

第3条の意味は、地方公営企業は、企業としての経済性の追求と公共の福祉という二つの目的の均衡の上に経営されるべきであるということを主張している。しかるに、同条は公共の福祉を目的としている法律であり、公益事業法としての意味を十分に有している法律である。

地方公営企業法第2条は、地方公営企業の範囲を次のように明示している。すなわち、同条第1項は地方公共団体の経営する企業のうち、①水道事業（簡易水道事業を除く）、②工業用水道事業、③軌道事業、④自動車運送事業、⑤鉄道事業、⑥電気事業、⑦ガス事業の7種の事業を地方公営企業とし、同法が適用されるものと規定している。しかるに、これら7種の事業は法定事業ともいわれている。また、同条第2項は、地方公共団体の経営する病院事業については同法の財務規定等が適用されることを明示している。さらに第3項は、第1項、第2項に示されている事業以外の地方公共団体の経営する企業についても、同法を任意的に適用し得る途を開いている。しかるに、第2条は、地方公営企業の範囲を明示している条項であり、公益事業法としての性格を有していない法律である。

さて、第2条に示されている地方公営企業のどの程度の範囲までが、公益事業としてのステータスを有し、さらに、それらの事業を経営する個別生産経済体が公益企業としてのステータスを有するか否かを考察する。

①水道事業、③軌道事業、④自動車運送事業、⑤鉄道事業、⑥電気事業、⑦ガス事業については、すでに、各個別事業法や地方公営企業労働関係法のところで論じた。そして、これらの論究から、上記の6事業については公益事業としてのステータスを有している事業であり、かつ、上記の事業を経営して

いる個別生産経済体は公益企業としてのステータスを有していることを結論づけた。そして、②の工業用水道事業については、地方公営企業労働関係法のところで論究し、公益事業としてのステータスを有しない事業であり、それゆえ、同事業を経営する地方公営の個別生産経済体は、公益企業としてのステータスを有していないということを結論づけた。しかるに、ここでは、地方公営企業法第2条第1項に明示されている7種の法定事業について考察することを割愛する。

それでは、同法第2条第2項に明示されている地方公共団体の経営する病院事業が、公益事業としてのステータスを有するか否か、また、同事業を経営する個別生産経済体が公益企業としてのステータスを有するか否かを考察する。この課題を考察する手掛として、まず、同事業に関する同法の特徴を指摘する。次に、この特徴を詳細に検討することによって、上記の課題を考察する。

同事業に関する同法の特徴は、同法第2条第2項に明示されているように、同事業に適用される同法の範囲が財務規定を中心とする規定に限定されており、組織及び職員の身分取扱いに関する同法の規定が同事業に適用されないということである。

次に、上記のこのような特徴について、さらに詳細に論究するならば、次のようなことが推察される。

i) 病院事業に適用される同法の規定が、主として、財務規定に限られているということは、独立採算経営が極めて困難な病院事業といえども、企業性を導入して能率的に経営すべきであり、可能な限り独立採算経営を達成すべきであるということを意味している。すなわち、具体的には、一般会計に依存しないで、企業会計を原則とした会計制度を導入することによって、ゴーイング・コンサーンとして地方公営の病院事業は、経営されなければならないということである。

ii) 地方公営の病院事業は、保健衛生行政、社会福祉行政という限られた範囲の当該地方公共団体の一般行政ではあるが、同法第2条第1項の法定事業がそれぞれの立場で、当該地方公共団体の一般行政に係わるよりも、相対的に当

該地方公共団体の一般行政と密接な関係を有している。それゆえ、一般行政組織の一環として、一般的に取扱われ、また、職員の身分取扱いについては、地方公営企業法の規定が適用されず、地方公務員法の適用をうけているということである。

iii) 同法第17条の2の第1項第2号の財務規定は、財務規定の中でも最も特徴ある規定であると思われる。なぜなら、この規定は、当該事業の性質上、能率的な経営を遂行してもなおその経営に伴う収入のみをもって充てることが客観的に困難であると認められる経費については一般会計又は他の特別会計から負担されるべきであるという規定であり、経費の負担の原則を意味しているからである。この条項が適用される典型的事例として考えられることは、山間僻地、離島等の地域において私立の病院事業を営営することが極めて困難であり、地方公共団体が病院事業を経営の負担の原則を適用して経営しなければ、地域住民の医療確保が不可能となる場合である。

かくして、以上のような考察から、地方公共団体経営の病院事業は、地域住民の福祉の増進に寄与する事業であり、かつ、地域住民の日常生活に不可欠な医療という用役を提供して地域住民に安心をもたらしている事業であり、就中、山間僻地や離島においては必要不可欠な事業である。それゆえ、同事業は公益事業としてのステータスを十分に有する事業であり、また、同事業を営営する地方公営の個別生産経済体は公益企業としてのステータスを十分に有する。

すなわち、同事業を営営する地方公営の個別生産経済体は、当該地域住民の医療を確保し、地域住民の福祉の増進に資するという枠内で、原則として企業会計制度を導入して、能率的な経営を遂行するという企業性の経営原則に沿った個別生産経済体でなければならないということである。

同法第2条第3項には次のように明示されている。「前2項に定める場合のほか、地方公共団体は政令で定める基準に従い、条令で定めるところにより、その営営する企業に、この法律の規定の全部又は一部を適用することができる。」すなわち、同法第2条第3項の意味するところは、各地方公共団体の実情に則して、地域住民の福祉の増進に必要とされる事業であれば、各地方公共

団体の判断によって、地方公営企業として経営できるということを意味している。しかし、採算性を考慮しないで地域住民の福祉の増進に資するものでありさえすればかまわないということを意味しているものでない。それゆえ、現実として、第1項、第2項以外の事業で、地方公営企業としてステータスを有するようになる事業としては、全ての地方公共団体が前向きに取り組んでいる下水道事業が考えられる。

同法の中で、同法第3条の外に公益事業法としての意味を有していると思われる下記のような条項もある。

#### 地方公営企業法第21条（料金）

同条は、「地方公共団体は、地方公営企業の給付について料金を徴収することができ（同条第1項）、その場合の料金は、公正妥当なもので、かつ、能率的な経営の下における適正な原価を基礎とし、地方公営企業の健全な運営を確保するものでなければならない（同条第2項）」ということを明示している。すなわち、公正妥当な料金ということは、需要者側に賦課される負担は各受益者の間に公平に配分され、利用者公衆の利益を遵守するということを意味している。それゆえに同条は公益事業法としての意味を十分に有している。また、同条の原価主義による地方公営企業の健全経営も利用者公衆の利益を遵守することを意味しており、この点からも同条は公益事業法としての意味を十分に有している。

（注）

- (1) 北神 智・山中昭栄共著、『自治行政講座9 地方公営企業』第一法規、昭和61年、P.76。

## 第5節 結 び

これまで、わが国の諸法に散在する公益事業や公益企業に関する糸をたぐって、わが国の公益企業の範囲を考察してきた。

第一の考察方法として、公共の利益という目的のために利権を規制すること



を潜在的又は顕在的に示している法律である土地収用法と独占禁止法の考察をとおして公益企業の範囲を究明した。

土地収用法は、公共の利益となる事業に必要な土地等の収用又は使用に関し、その要件、手続及び効果並びにこれに伴う損失の補償について規定し、公共の利益の増進と私有財産との調整を図り、もって国土の適正且つ合理的な利用に寄与することを目的とする法律である（同法第1条）。

同法第3条には、公共の利益となるため土地を収用し又は使用できる事業として約35事業種が列挙されている。しかし、同条に土地収用・使用が公共の利益と符号する事業として列挙されている全てが、公益企業のカテゴリーに属するものではない。なぜなら、公共の利益を遂行する主体が、非企業と企業という性質の異なる2系列の組織体に分かれており、前者の場合には所有主体が公共団体に限られ、主として税金によって運用されている公共事業であり、後者の場合には所有主体が公的であれ、私的であれ、公衆の需要に供する用役働を一定の価格で販売することによって、継続的に経営されている個別生産経済体であるからである。それゆえ、土地収用法から公益企業として位置づけられるのは、後者の場合に限定されてくる。

私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（独占禁止法）は、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進するという経済的民主主義の確立を目的として制定された法律である。そして、上記の目的を達成すべき指導方針として、公正且つ自由な競争を促進し、事業者の創意を發揮させ、事業活動を盛んにし、雇用及び国民実所得の水準を高めることを明示している。また、これらの指導方針を具現化していくための方策として、私的独占・不当な取引制限及び不公平な取引方法を禁止し、事業支配力の過度の集中を防止して、結合や協定等の方法による生産・販売・価格・技術等の不当な制限その他一切の事業活動の不当な拘束を排除することを明確にしている。しかるに、独占禁止法は、基本的に私有財産権、契約の自由、競争の自由を基盤とする自由主義社会に成立している法律である。

しかし、自由主義経済体制の経済活動の中で、自由競争という指導原理が必

ずしもガス事業や水道事業の経営にさいして有効的に機能せず、逆にマイナスに作用するという事実をジョン・スチュアート・ミルが『経済学原理、および社会哲学に対するそれらの原理の若干の応用』（1848年）に明示した。その後、自由主義経済体制を基盤とする各国の自由競争による公益企業経営は、破滅的競争の様相を呈するようになり、需要者に経済的損失やサービスの不便性をもたらしたので、公益企業経営は自由競争よりも自然的独占の方が一般公衆の利益保護や国民経済の民主的発展に繋がるということ、自由主義経済体制をとる各国は、身を以て経験した。それゆえ、上記のミルの公益企業に対する考察が正しかったということが立証されたのである。

それでは、このようなミルの公益企業に対する理論が、わが国においてどのような内容の法律として示されるようになったかといえ、一般公衆の利益の保護や国民経済の民主的発展のために独占が容認され、自由競争という私権が規制されなければならないという旨の内容を有する独占禁止法の適用除外に関する法律等に明示されたのである。すなわち、ミルの公益企業に対する理論が、包摂され、かつ、間接的表現方法を採用しながらも公益企業の範囲を具体的に明示している法律として、「独占禁止法」第21条、第22条、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（独占禁止法）の適用除外等に関する法律（昭和22年11月20日公布・施行、法律第138）」第1条が指摘される。しかるに、独占禁止法から公益企業として位置づけられる個別生産経済体（経営体）は、上記の条項に示された枠内で、経済性を指導原理として、合理的、継続的、計画的、統一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。

我々は、公益企業の範囲を画定する第一の考察方法として、土地収用法と独占禁止法の考察をとおして私権規制と公益企業のあり方を究明するという方法に基づいた。そして、この第一の考察方法の中で公益企業の範囲を画定する根源となるべき原理をミルの『経済学原理、および社会哲学に対するそれらの原理の若干の応用』（1848年）と1887年のアメリカ合衆国の「マン対イリノイ州事件の判決」に見出すことができた。とくに後者にその画定の根源となるべき原理を見出すことができた。なぜなら、同判決の主旨が、200年以前にイ

ギリス高等法院の首席裁判官であったヘール卿が彼の論文『De porctibus Maris (海港論)』の中で述べられた原理、すなわち「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、もはや単に私権でなくなる。」<sup>(1)</sup>という原理に基づいて判決されているからである。

第二の考察方法として、一般公衆の需要に供するという目的を明示している法律としての労働関係調整法（以下、労調法という）と個別事業法の考察をとおして、公益企業の範囲を究明した。

労調法は、労働組合法とともに労働関係の公正な調整を図り、労働争議を予防し、又は解決して、産業の平和を維持し、経済の興隆に寄与することを目的とする法律である（同法、第1条）。すなわち、上記の第1条から推察されるように、労調法の労働関係調整という内容の範囲は広く、同法の条項の中には、争議行為の禁止及び制限を明示している条項もある。

そこで、労調法の中で、まず、われわれが関心をもったことは、争議行為の禁止及び制限の対象となっている事業が、公衆の日常生活に不可欠な用役や財の供給事業であるということを明示している条項があるということであった。それゆえ、我々は、そのように明示されている条項を重点的に究明することによって、まず労調法と公益事業法との関連性を考察し、次に労調法に明示されている公益事業の範囲について考察した。

前者の考察から一般的にいえることは、労調法の中に公益事業法としての性格を有する条項が、比較的によく散在しているということである。しかるに、筆者は公益事業を広く捉えた。一方、後者の場合、筆者は経済学的、経営学的立場から労調法より公益事業の範囲を狭く捉えざるをえなかった。

前者の理由としては、公益事業がその社会的機能・経済的機能をより一層、発揮できるように、諸法に散在している公益事業や公益企業に関する法律を広義に、かつ多面的に捉え、いずれ、それらを整理し、体系化できるところは体系化することによって、必要な諸制度を整備しようとするためである。

後者の理由としては、公益事業の範囲を経済学的、経営学的立場から狭義にしないならば、国民経済的に重要産業と公益事業が同一視されやすく、重要産

業は市場競争をまぬがれるような傾向となりがちとなり、ますます企業集中化がされやすくなり、一般公衆（消費者）の利益と一致しなくなりがちになるからである。

したがって、労調法の公益事業の範囲についての曖昧性、不明瞭性を回避して労調法の公益事業の範囲を厳密に筆者なりに整理した上で、i) 運輸事業、ii) 郵便・電気通信事業、iii) 水道・電気・ガス供給事業の3分野を労調法から公益事業の範囲として、指摘することができた。しかるに、労調法の公益企業の範囲は、上記の事業の枠内で経済性を指導原理として、合理的、継続的、統一的、計画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。

一般的に個別事業法とは、個々の事業についての個々の事業法を指すが、同書で取り扱った個別事業法とは、公衆の日常生活に不可欠な用役や財を供給しているという意味をもつ事業に関する事業法に限定した。そして、筆者は、上記のような意味をもつ個別事業法の解明をとおして、公益事業の位置づけを試み、わが国の公益企業の範囲を考察した。

この場合の考察の取掛として、上記のような意味をもつ個別事業法を個別事業が供給する用役や財の性質により、下記のように3つ

1. 公衆通信事業系統
2. 市民生活必需用役(財)供給事業系統
3. 公衆運輸事業系統

に大別した上で、それぞれの個別事業法の経営活動に関する条項の中から潜在的又は顕在的に公益事業としての性質を有する条項を見出した。

次に、上記の内容を有する条項が、実質的にそれぞれの個別事業の経営活動に生かされ、地域社会に容認されているかどうかを検証した。

そして、さらに、上記のような方法で検証された事業が個別生産経済体（経営体）として経営される場合、基本的に地域自然独占を有する公益企業として地域社会に位置づけられるかどうかを検証した。すなわち、まず、公益事業の属性である公衆の需要に供すること（必需性）を厳密に究明し、次にもう一つの属性である地域自然独占（独占性）を厳密に究明して、公益事業としてステ

イータスを有するか否かを考察し、公益企業の範囲について考察した。

具体的考察の順序として、第1に公衆通信事業系統の個別事業法の中で公益事業としての性質を法的に包摂している郵便法、電気通信事業法、日本電信電話株式会社法、国際電信電話株式会社法、電波法、放送法、有線テレビジョン放送法を考察し、公益企業の範囲について考察した。

第2として、市民生活必需用役(働)供給事業系統の個別事業法の中で公益事業としての性質を法的に包摂している電気事業法、電気事業争議行為規制法、ガス事業法、熱供給事業法、水道法、下水道法を考察し、公益企業の範囲について考察した。

第3として、公衆運輸事業系統の個別事業法の中で公益事業としての性質を法的に包摂している鉄道事業法、帝都高速度交通営団法、軌道法、道路運送法、貨物自動車運送事業法、貨物運送取扱事業法、海上運送法、内航海運業法、港湾運送事業法、航空法を考察し、公益企業の範囲について考察した。

上記の一連の考察から第1に指摘されたことは、公衆の需要に供するという内容を有する上記の個別事業法の中で取り上げられている事業の全てが、必ずしも公益事業のカテゴリーでないということである。なぜなら、上記のそれぞれの個別事業法に示されている事業に対して公益事業の属性の一つである必需性を厳密に適応して公益事業の範囲を考察するならば、すなわち、文化や生活水準の程度に則して、各事業のサービス(働)供給にさいしての非貯蔵性、非移転性と需要にさいしての即時性、随時性を厳密に適応して考察するならば、日常生活に不可欠な用役(働)を供給するという社会的・経済的機能を有する公益事業の範囲が限定されてくるからである。

第2に指摘されたことは、公益事業の範囲を画定すべきもう一つの属性として容認されていた地域自然独占が、必ずしも公益事業の属性として確固たる地位を有しなくなっている公益事業分野も生成してきたということである。たとえば、電気通信事業分野などの公益事業において、今日、科学技術が急速に進歩したことにより、これまでの公益事業の属性と考えられていた地域自然独占のもつ規模の経済のメリットが、サービスの質量の両面において、利用者公衆

の利益と合致しなくなり、むしろ競争原理によってサービス供給する方が利用者公衆に利益をもたらすようになってきたからである。それゆえ、地域自然独占が必ずしも公益事業の属性とならないという電気通信事業分野などの事実を十分に考慮しながら、公益事業の範囲を画定しなければならないということである。

第三の考察方法として、公共の福祉を目的とする公営の個別生産経済体に関する法律としての国営企業労働関係法と地方公営企業労働関係法と地方公営企業法の考察をとおして公益企業の範囲を究明した。

国営企業労働関係法は、1980年代の一連の行財政改革の施行にともなう三公社の民営化の具現化によって、公共企業体等労働関係法（以下、公労法という）が改称を余儀なくされた法律である。法制度上からこの改称を説明するならば、日本国有鉄道改革法等施行法（昭和61年12月4日公布、法律第93号、昭和62年4月1日施行）の第144条（公共企業体等労働関係法の一部改正）によって三公社の最後の一つであった日本国有鉄道も民営化され、三公社の全てが民営化されたことに起因する。すなわち、公労法が適用される個別生産経済体は、郵政事業、国有林野事業、印刷事業、造幣事業の四現業のみになり、実質的に公労法が適用される公共企業体が存在しなくなったので、必然的に公労法の名称が国営企業労働関係法に改称されたのである。

国営企業労働関係法の目的及び関係者の義務は、同法第1条に次のように明示されている。

同条第1項、この法律は、国営企業の職員の労働条件に関する苦情又は紛争の友好的かつ平和的調整を図るように団体交渉の慣行と手続とを確立することによって、国営企業の正常な運営を最大限に確保し、もって公共の福祉を増進し、擁護することを目的とする。

同条第2項、国家の経済と国民の福祉に対する国営企業の重要性にかんがみ、この法律で定める手続に関与する関係者は、経済的紛争をできるだけ防止し、かつ、主張の不一致を友好的に調整するために、最大限の努力を尽くさなければならない。しかるに、同条第2項から国営企業の役割を推察するならば、国

営企業は国家の経済と国民の福祉に重大な責務を負う事業であると推察される。

同法第2条第1号には、国営企業の事業として、郵政事業、国有林野事業、印刷事業、造幣事業が明示されている。

われわれは、上記の事業内容の全てが、必ずしも公益事業としてのステータスを有するものでないということを理解した。なぜなら、上記の事業は、国営であり、同法第1条第2項に明示されているように国家の経済と国民の福祉に重大な責務を負う事業であり、それゆえ、同法第17条に争議行為の禁止が明示されているのであるが、上記の事業の中には、必ずしも日常生活に不可欠な用役を供給している事業であるとはいえない事業があるからである。

地方公営企業労働関係法（以下、地公労法という）第1条には、「この法律は、地方公共団体の経営する企業の正常な運営を最大限に確保し、もって住民の福祉の増進に資するため、地方公共団体の経営する企業とこれに従事する職員との間の平和的な労働関係の確立を図ることを目的とする。」と明示されている。

同法第11条には、地方公営企業の争議行為の禁止について以下のように明示されている。「職員及び組合は、地方公営企業に対して同盟罷業、怠業その他の業務の正常な運営を阻害する一切の行為をすることができない。また、職員並びに組合の組合員及び役員は、このような禁止された行為を共謀し、そそのかし、又はあおってはならない（同条第1項）。地方公営企業は、作業所閉鎖をしてはならない（同条第2項）。

上記の条文から推察される意味は、地方公営企業とは、住民の福祉の増進に資する企業であり、それゆえ、その経営活動にさいしては争議行為の禁止が必然であるということである。そこで、われわれは、地公労法上、上記の内容をもち、かつ、同法第3条に明示されている事業<sup>12)</sup>を経営する地方公営企業の全てが、公益企業としてのカテゴリーに属するものであるかどうかを考察した。考察の結果としては、上記の内容をもつ地方公営企業が必ずしも公益企業のカテゴリーに属さないものもあるという結論をえた。

その理由として、地方公営企業として経営される事業の中で、代替サービス

供給事業会社と競合する事業や、公益事業の特性としての随時性・即時性の面に関してある程度の緩慢性の許容が社会的に顕在化している事業も現実として存在しているので、同法上の地方公営企業が必ずしも公益企業としてのステータスを有しない場合もあるという結論に達したからである。

したがって、法律上、地方公営企業が争議行為を禁止されているからといって、必ずしも全ての地方公営企業が公益企業のステータスを有しているものではない。地方公営企業が公益企業としてステータスをえるには、地方公営企業の事業内容が公衆の需要に供すること、すなわち、日常生活に不可欠な財や用役を供給することが第一の要件であり、地方公共団体所有で地域独占として経営されることが地域社会の住民にとって利益となることが第二の要件である。

地方公営企業法第3条には、地方公営企業の経営理念について、「地方公営企業は、常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない。」と明示されている。

同法第2条第1項は、地方公共団体が所有・経営する企業のうち、①水道事業（簡易水道事業を除く）、②工業用水道事業、③軌道事業、④自動車運送事業、⑤鉄道事業、⑥電気事業、⑦ガス事業の7種の事業を地方公営企業とし、同法の適用をうけることとしている。また、同条第2項は、地方公共団体が所有・経営する病院事業についても同法の財務規定等が適用されることとしている。さらに同条第3項は、第1項、第2項に示されている事業以外の地方公共団体が所有・経営する企業についても、同法を任意的に適用し得る途を開いている。

そこで、われわれは、地方公共団体が所有・経営し、かつ、地域住民の福祉の増進に資する地方公営企業の全てが、公益企業のカテゴリーに属するか否かを考察した。その考察の結果として、必ずしも上記の内容の地方公営企業の全てが、公益企業のカテゴリーに属するものでないことを解明した。その理由の第1として、上記の内容をもつ地方公営企業であっても、必ずしも日常生活に不可欠な用役を供給する企業（Going Concern）としての意味を有しない地



方公営企業もあるからである。

第2の理由として、科学技術の向上や社会・経済環境の進展などにもなう生活水準の向上により、同法第2条第1項や第2項に明示されていない地方公共団体所有・経営の事業であっても、公益企業のカテゴリーに属するようになる事業もあるからである。例えば、下水道事業のように、同条第1項には地方公営企業として認められていなく、現状の財務経営面からは公益事業というより公共事業の色彩が濃いのであるが、生活水準の向上にともない下水道普及率が通増している地域社会にとっては、国民の健康で文化的な日常生活に資する事業であるとともに日常生活に不可欠な事業となりつつあるということから、近い将来、公益企業として位置づけられて然るべき事業もある。

これまでの第一、第二、第三の考察方法の総括をとおして、わが国の諸法に散在する公益事業や公益企業の範囲に関する糸をたぐって、わが国の公益企業の範囲を総括してきた。

これらの総括から再確認したことは、公益企業概念は制度的概念であり、歴史的背景、文化程度、政治経済制度、生活様式、自然環境等を基盤とし、社会的合意によって構築される経済制度の一つであるので、公益企業概念を定義すべき価値がないということにはならないという確信をもったことである。

なぜなら、社会構造の進化にともない、消費者利益の保護を根底として、公益企業の範囲を発展的に展開し、公益企業概念を定義していかないならば、「公衆の用に供することの意味」や「独占規制に対しての見解」を曖昧にすることになり、消費者である一般公衆に多大な損失を蒙らせることになり、公益企業の経営活動が、国民の経済福祉の増進と結びつかなくなるからである。

(注)

(1) Paul J. Garfield and Wallace F. Lovejoy, Public Utility Economics, Prentice-Hall, INC., New Jersey, 1964, p.7.

(2) 地方公営企業労働関係法第3条

この法律で「地方公営企業」とは、左(この場合下)に掲げる事業(これに附帯する事業を含む。)を行う地方公共団体が経営する企業をいう。

- 一、 鉄道事業
- 二、 軌道事業
- 三、 自動車運送事業
- 四、 電気事業
- 五、 ガス事業
- 六、 水道事業
- 七、 工業用水道事業
- 八、 前各号の事業の外、地方公営企業法（昭和27年法律第292号）第2条第3項の規定に基づく条例又は規約の定めるところにより同法第4章の規定が適用される企業