

# わが国の公益企業の範囲と料金設定

藤田正一 著

多賀出版

## は し が き

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

平成6年1月吉日

研究室にて  
藤田正一

## 目 次

## 第1章 公益企業概念

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

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

## 第2章 アメリカ合衆国の公益企業規制の展開

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

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

### 第3章 わが国の初期の公益事業規制の展開

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



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

## 第4章 わが国の公益企業の範囲

第1節 はじめに	119
第2節 公共の利益という目的のために私権を規制している 法律	124
1 土地収用法	125
2 独占禁止法	129
第3節 一般公衆の需要に供するという目的を明示している 法律	136
1 労働関係調整法	136
2 個別事業法	141
(1) 公衆通信事業系統	141
① 郵便法	141
② 電気通信事業法	143
③ 日本電信電話株式会社法	152
④ 国際電信電話株式会社法	154
⑤ 電波法	155

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

#### 第4節 公共の福祉を目的とする公営の個別生産経済体に

関する法律

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

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

## 第5章 公営公益企業の料金設定原則

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

第6節 結 び	314
---------	-----

## 第6章 公営公益企業の料金体系

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

## わが国の公益企業の範囲と料金設定

# 第1章 公益企業概念

## 第1節 公益企業概念規定の困難性と必要性

### 1 公益企業概念規定の困難性

公益企業概念については、わが国にかぎらずアメリカ合衆国においても、これまで多くの論議が展開されてきたにもかかわらず、今日にいたるまで一般的に承認されうる統一的な定見は与えられていない。何がそんなに公益企業概念規定を複雑化、困難化させているのかを的確に把握し、それを解明し、そして、公益企業概念の法則性を明らかにすることは至難である。そこで、公益企業概念規定を複雑化、困難化させている諸点を明らかにすることから、これらの課題を解明することにしたい。

#### (1) 制度として生成した公益企業

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

## (2) 研究方法の多義性

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

## (3) 企業論としての解明不足

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

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

## (4) 公益企業と公企業の類似的曖昧性

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

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

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

## 2 公益企業概念規定の必要性

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

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

### (1) わが国の行政上における公企業と公益企業が抱える問題解決の糸口

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



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

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

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

## (2) 公益企業機能の明瞭性

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

### (3) 一般私企業規制と公益企業規制の相違性の明瞭化

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

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

(注)

(1) 中川公一郎著、「公益企業の基本問題」, 評論社, 昭和45年, 3頁。

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

## 第2節 公益企業概念の研究手法

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

### 1 法社会学的公益企業概念

#### (1) 法社会学的アプローチ

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

#### (2) 法社会学的アプローチの代表的論者

##### ① John Rogers Commons

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

的理想主義と公共目的の観念の混和<sup>7(2)</sup>が生かされたのである。

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

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

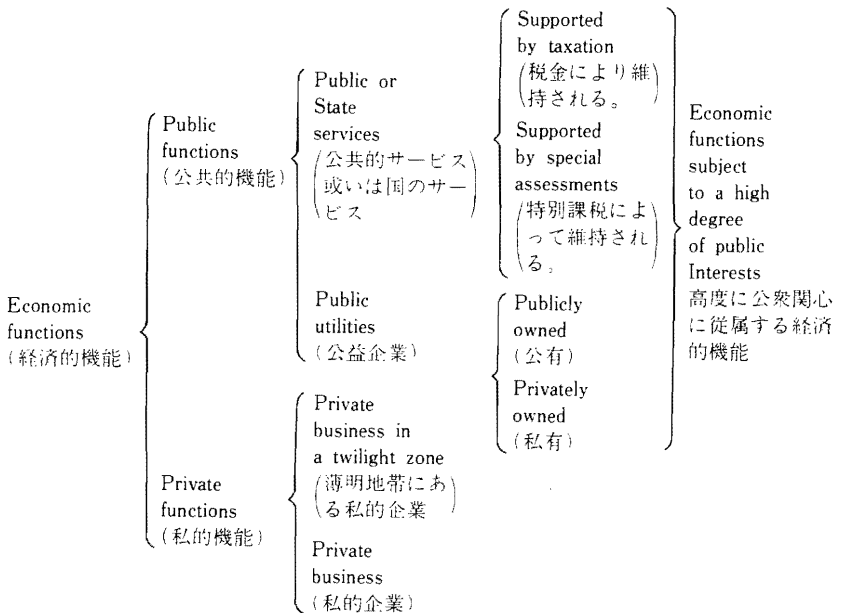
かくして、コモンズの努力によって、1907年起草されたウィスコンシン公益事業法がウィスコンシン州の実務の中で施行され、大学においても市営公益事業 (municipal public utilities) として初めて1907年講義されることとなったのである。ここに公益企業が制度的研究方法に依拠しながら、経済学の1分科としてようやく形成されたといつてよい。

## ② Martin G. Glaeser

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

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

第1-1表



ると主張している。

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

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

### ③ Eli Winston Clemens

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

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

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

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

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

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

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

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

## (3) 法社会的公益企業概念構築に懸念される点

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

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



不可欠なサービスや財を供給する公益企業に対する「公衆的関心」と国民経済上きわめて重要視されている基幹産業に対する「社会的関心」との間に大きな差異はなくなりつつあるということである<sup>19</sup>。それは、個別の公益企業による総生産量が国民経済上、きわめて大きな比重をもってきたことによって、単に地域社会において独占的に必需なるサービスや財を供給するという次元だけで公益企業を位置づけられなくなってきたということである。すなわち国民経済上における産業組織上の公益事業の位置づけをしっかりと確立した上で、個別経済レベルにおいて、公益企業を企業として位置づけなければならなくなった。また、公益企業の大規模化にともない、公益企業のサービスや財を供給する地域が拡大されたことによって、公益企業が国民経済上、産業組織上、関心事となってきたことも公衆的関心と社会的関心に差異が生じなくなった要因として指摘される。現実には公益事業の代表といわれる電力事業は産業政策上、国民経済の中でエネルギーを生産する中心的事業であり、基幹産業である<sup>10</sup>ので公衆的関心と社会的関心の差異はきわめてうすらいできたことは事実である。

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

かくして、法社会的アプローチによる公益企業概念規定は、いろいろな他の知識領域や精神領域を包摂するようになり、甚だ異論の多いものである<sup>17</sup>。したがって公益企業とその利用者である地域社会の人々に遵守されるべき権利と義務体系にも前述のような領域が及んできて、ますます多義性を持つようになり、公益企業概念規定を困難ならしめている。したがって、公益企業を法社会的アプローチからだけ把握しようせず、公益企業に内在する経済的、技

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

(注)

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

与された一定の形式をもつフランチャイズを受けられる権利。

Ⅱ 公益企業を経営するために必要とされる私有財産を特別使用できる権利。

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

Ⅳ 合理的な規則と規制の下で運営すべき権利。

(13) E.W.Clemens, 前掲訳書, 21頁。

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

(15) 拙稿, 前掲論文, 23頁。

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

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

## 2 法制的公益企業概念

### (1) 法制的アプローチ

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

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

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

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

## (2) 最高裁判所の判決による公益企業概念の定義

### ① マン対イリノイ州事件 (1877年)<sup>(4)</sup>

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

グレンジャー運動の中の文化的運動は、孤立的で無知的な農民生活に知識と

社交とを導入して、これらの面から農民生活に潤いと向上の機会を与えんとする<sup>89</sup>ことが主であった。政治的運動は、州議会に農民の代表を選出して州行政の中に農民の意見を反映させようとするのであった。経済的運動は、この組織を通じて共同的に販売や購入や農具の製作等を可及的に行い、製造業者や中間商人の搾取を排除することであった<sup>90</sup>。

しかるに、この運動とマン対イリノイ州事件との関連性を詳細に述べると次のようになる。すなわち、グレンジャー運動の一環として、各州は公益企業に対しての料金や業務上の法律的統制を通して、独占的に支配していた公益企業の経営問題を修正しようとしたのが事のはじまりである。シカゴにある起重機付穀物倉庫業者のマンとスコットの両社は、最高料金を規定しているイリノイ州の規制法より高い料金を課した。それに対し訴訟が起され、マンとスコットの両社は州裁判所において有罪とされ、そして料料に処せられた。しかし、イリノイ州の法令が起重機付倉庫業に対し最高料金を規定していることを、アメリカ憲法修正14条は否定していると主張して、マンとスコットの両社が最高裁判所に提訴した事件である<sup>91</sup>。

最高裁判所は次のような判決を下した。「私有財産が公衆の利益に責務を負うものであるとき、それは、ただ私権であることをやめることになることを我々は知る。このことは200年前に、イギリス高等法院の首席裁判官ヘール卿による彼の論文 (*De Portibus Maris*) の中で、述べられていることである。それ以来、財産法における本質的の要件として、反対されることなく受諾されてきたのである。財産がある意味で公共的結果を生み、かつ地域社会全般に関与するように使用された時、それは公共的利益をともなってくる。それゆえ、人は自己の財産を公衆が利害関係をもつように利用した時、現実として、彼はその利用において公衆に利益関係を容認したのである。そして、彼がこのようにしてつくられた利害関係の範囲内で、公共の善のため、公衆による統制に服されねばならない。彼はこの利用を中止することによって彼の容認を撤回してもよい。しかし、彼がその利用を維持する限り、彼はその統制に服されなければならない<sup>92</sup>したがって、起重機付穀物倉庫業は、公衆の利益に責務を負うべき

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

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

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

## ② ドイツ同盟保険会社事件(1914年)<sup>15)</sup>

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

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

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

### ③ ウォルフ包装会社対カンザス州労使関係審判所事件（1923年）<sup>110</sup>

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

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

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

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

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

#### ④ タイソン兄弟商会对バントン事件 (1927年)<sup>20)</sup>

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

#### ⑤ リブニク対マクブライド事件 (1928年)<sup>22)</sup>

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



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

#### ⑥ ウィリアムス対スタンダード石油会社事件（1928年）<sup>25)</sup>

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

#### ⑦ ニュー・ステート製氷会社対リーブマン事件（1932年）<sup>27)</sup>

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

#### ⑧ ネビア対ニューヨーク州事件（1934年）<sup>28)</sup>

ニューヨーク州議会はミルク事業を公衆の健康および利益に関与する事業であると宣言し、ミルク法を制定し、またミルク統制庁を設置した<sup>29)</sup>。ミルク統制庁はミルクの卸売、小売の最低価格を決定する権限を与えられた。しかしながら、ネビアはミルク統制庁が決定した価格に基づかない価格でミルクを売り出した。それゆえ、ネビアは有罪とされた。すなわち、この事件は、ミルク統制庁にその最低小売価格および最高小売価格を決定する権限を与えたニューヨーク州法の合憲性を支持した事件である<sup>30)</sup>。ロバート裁判長は最高裁判所を代表して、ミルク事業は一般的に容認されているような意味をもつ公益事業ではないとしながらも、公益事業以外の産業分野に対し、料金、価格の統制をし

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

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

#### ⑨ サンシャイン無煙炭会社対アドキンス事件（1940年）<sup>54)</sup>

石炭生産事業も公益事業であることを最高裁判所が1937年の瀝青炭法を支持

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

⑩ オルゼン対ネブラスカ州事件（1941年）<sup>36)</sup>

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

⑪ ダビエス倉庫会社対ブラウン事件（1943年）<sup>38)</sup>

⑫ ダビエス倉庫会社対ボールズ事件（1944年）<sup>39)</sup>

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

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

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

のであり、(ii)運輸事業と配給事業との作用をともなって緊密なる関連性をもっていて、(iii)需要において、公正かつ無差別料金で、常に公衆に対し、十分なサービス供給施設能力があり、そして、(iv)、㊸独占地位獲得や㊹州がこの地位に公益企業を認めることから生ずるフランチャイズ認可や許可状という2つによって、もちこまれる企業競争からの独立や自由をかなり享受できるなら……それは公益企業である<sup>43)</sup>。」

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

### (3) 法制的公益企業概念構築に懸念される点

これまでのアメリカ合衆国における法制史のアプローチからの公益企業概念規定は、裁判判決による長年の実践と理論から形成されたものである。アメリカ合衆国では、裁判判決の上に、当該経済部門の一切の、今日の公共的監督と規制が樹立されてきた。まさに、このようなことは、裁判所判決、ことに連邦最高裁判所によるものである<sup>45)</sup>。すなわち、現実に公益企業の経営活動が常に発展している中で、自由企業経済体制の基盤である3つの原則 (自由競争、契約の自由、私有財産制) とアメリカ合衆国憲法との相関を裁判を通して、公益企業の存在は、いかにあるべきであるのかという歴史を、アメリカ合衆国における法制史のアプローチからの公益企業概念規定は、示すものであった。

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

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

## (注)

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

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

### 3 経済学的公益企業概念

#### (1) 経済学的アプローチ

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

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

## (2) 経済学的アプローチの代表的論者

### ① J.F.Zwicky

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

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

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

第3の要因は、公益企業概念の問題圏の政治化である。

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

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

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

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

## ② J.C. Bonbright

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

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

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

第1の視点として、

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



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

第2の視点として、

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

第3の視点として、

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

### ③ 細野日出男教授

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

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

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

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

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

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

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

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

### (3) 経済学的公益企業概念構築に懸念される点

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(注)

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

濟学会, 昭和48年9月, 32-33頁。

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

### 第3節 一つの産業部門としての公益事業

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

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

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

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

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

詳細に説明するならば、次のようになるであろう。公益事業学会規約第6条「公益事業とはわれわれの生活に日常不可欠な用役を提供する一連の事業のことであって、それには電気、ガス、水道、鉄道、軌道、自動車道、バス、定期船、定期航空、郵便、電信電話、放送等の諸事業が包括される。」に示されているように、公益事業は日常生活に不可欠な用役の生産・供給事業である。しかしながら、公益事業の供給する用役は、一般に理解されている第3次産業が供給する用役と性質を異にする。公益事業の場合、その用役の供給において、非貯蔵性、非移転性という属性が常に付随しており、需要者側の需要においても、随時性、即時性という属性が常に付随している。しかるに自然的地域独占性ということが必然化されるのである。それゆえに地域に固着した具体的な巨大な設備を必要とするし、信頼度の高い、品質の一定した、規則正しい供給を



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

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

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

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

していかなければならない。

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

(注)

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

## 第4節 結 び

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(注)

- (1) 宮田喜代蔵著、「企業と国民経済」東洋経済、昭和32年、150頁。
- (2) 宮田喜代蔵稿、平井泰太郎編、「経営学辞典」生産性と経済性、ダイヤモンド社、昭和28年、130頁。

## 第2章 アメリカ合衆国の公益企業規制の展開

### 第1節 アメリカ合衆国における公益企業規制の端緒

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

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

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

かくして、一連のグレンジャー運動の中で、マン対イリノイ州事件は最も著名なものであり、公益企業規制ということに関しての司法審査を確立した事件であると評価されている。このことは、また公益企業規制が資本主義経済体制の中でいかに位置づけられるべきかの出発点であったという意味でも評価される。

(注)

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

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

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

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

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

## 第2節 公益企業規制形態の推移

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

### 1 裁判所による直接規制

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

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



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

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

(注)

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

## 2 州による直接規制

### (1) 州立法による直接規制

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

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

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

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

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

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

問題の解決に重荷を負わされていた。

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

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

## (2) 州政府の特別法の発布による規制

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

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

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

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

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

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

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

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

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

（注）

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

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

### 3 地方自治体による規制

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

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

続期間別に分類し、それぞれがどのようなものであったのかを明らかにする。

### (1) 存続期間

#### ① 永久的営業特許契約

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

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

#### ② 長期営業特許契約

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

#### ③ 短期営業特許契約

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

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

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

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

#### ④ 不確定許可

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

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

#### (2) フランチャイズ条項

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

フランチャイズが公益企業規制としての意味をもつとき、フランチャイズは



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

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

### (3) フランチャイズ規制の崩壊

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

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

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

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

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

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

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

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

的諸条件に適應する政策を実行し難いこと。

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

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

(注)

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

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

#### 4 州公益企業委員会による規制

##### (1) 州公益企業委員会の発展

州公益企業委員会の前身的機関としての特別な監督委員会は、すでに19世紀

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

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

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

1890年代になって、鉄道委員会の権限は拡大された。その権限は建設、維持、

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## (2) 州公益企業委員会の機能と組織

### ① 州公益企業委員会の機能

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

一般的に公益企業委員会は三つの機能をもっているといわれている。

その1として、立法的機能である。それは、公益企業委員会の活動の基礎を



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

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

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

## ② 州公益企業委員会の組織

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

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

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

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

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

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

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

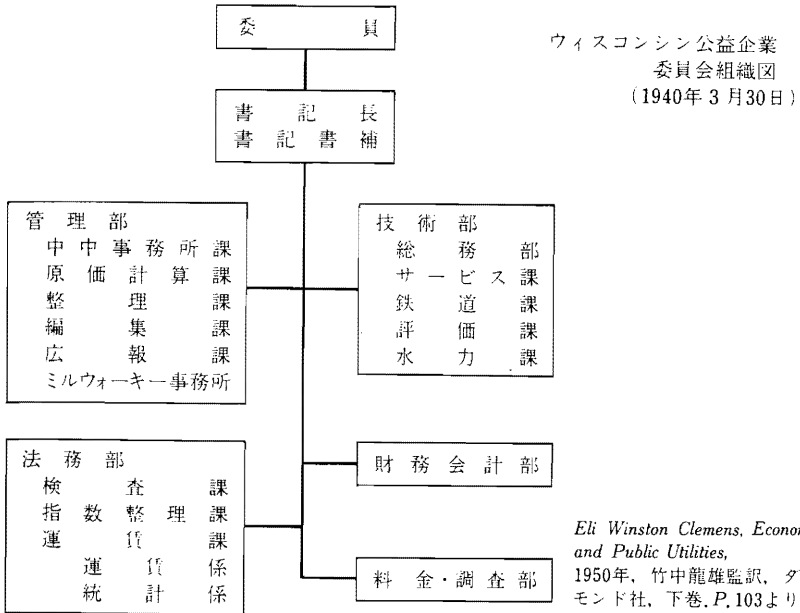
ここでは、1940年のウィスコンシン州の公益企業委員会組織図（第2-1図）を参照しながらそれぞれの部門の職務内容を考察する。

技術部においては、サービスの質についての検討や財産評価などを行っている。

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

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

第2-1図



する経済情勢、統計等あらゆる資料を作成する部門である。

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

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

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

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

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

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

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

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

### (3) 州公益企業委員会の限界

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

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

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

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

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

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

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

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

その4として、州公益企業委員会の財務面において制約があり、十分なる活

動ができかねる場合もあった。

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

(注)

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

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

## 5 独立規制（行政）委員会による規制

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

③ 鉄道労働組合の主張する国有国営論

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

⑤ 州際通商委員会、鉄道経営者協会、株主協会等の主張する私営復帰論

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

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

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

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

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

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

独立規制委員会による規制が本当にその機能を充分になしえるようになった

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

## (注)

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

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

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

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

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

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

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

### 第3節 結 び

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

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

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

常に憲法問題として発展し、連邦最高裁判所で決定されている。まさしく、それは「司法優位のアメリカ的方式の製作物」にはかならない。その決定は、支配的な世論と知識によってなされてきたということである。換言すれば、集団の行為により、決定されてきたということである。公益企業規制を理論構成する場合、公益企業を一定の歴史的、社会的状況の下における制度として把握した上でなければならないということである。決して純粹の經濟理論を無視しているのではない。公益企業規制の基礎としての純粹な經濟理論が必要であるということは当然である。

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

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

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

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



## 第3章 わが国の初期の公益事業規制の展開

### 第1節 はじめに

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

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

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

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

## 第2節 地方庁の許可主義による電気事業会社の設立

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

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

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

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

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

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

#### 許可証

第式千五百三拾三号

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

明治十六年二月十五日 東京府知事 芳川顕正

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

社設立は、当時、一般的であった地方庁の許可主義によるものであった。

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

(注)

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

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

### 第3節 地方庁による所管から主務官庁による所管

#### 1 保安規制中心

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

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

## 電気事業営業者取締方

通信省訓令第7号 警視庁、北海道庁、府県

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

明治二十四年八月十七日 通信大臣 伯爵 後藤象二郎

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

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

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

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

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

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

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

## 2 公共規制への顕在化現象

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

ら消費地を結びつけることを可能にした遠距離高圧電技術の進歩である。

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

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

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

さらに電気事業会社を公益企業として保護助成しようとする意味をもつその他の法制度も確立されるようになってきた。すなわち、電気事業会社が送電する場合、公有地だけでなく私有地も収用・使用できるように、権利収用に関する法律（明治32年3月18日公布第72号）や旧土地収用法（明治33年3月7日公布第29号）<sup>8)</sup>が制定され、これらの法律が適用されるようになったのである。

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

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

報償契約は、公共団体が独占を付与し、公共用物を占使用させる対価として報償金をとり、公共団体の財源とするという制度である。換言するならば、報償契約とは、電気事業会社のような公益企業にとって、その用益を供給するため公共道路占使用は不可欠であるが、公共道路の管理権は公共団体が有しているので、公共団体は、財政収入や公共道路保全を目的として公益企業の公共道路占使用権賦与の見返りとして報償金等を受けとる契約を電気事業会社と締結する制度のことである<sup>9)</sup>。各報償契約はそれぞれ内容を異にしているが、一般的に事業会社に対する権利として、事業の独占、公共道路等の占使用、使用料特別税免除等の特権を公共団体が与え、事業者の義務として、報償金の納付、公用料金の割引、料金の制限、供給の拡充等の事項が負担されていた<sup>10)</sup>。

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



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

(注)

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

(2) 前掲書、p. 16.

(3) 前掲書、p. 24.

通信省訓令第3号 警視庁、北海道庁、府県

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

明治二十六年十月十一日

通信大臣 伯爵 黒田清隆

(4) 前掲書、pp. 27-41.

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

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

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

(7) 酒井節雄編、前掲書、pp. 44-46, pp. 52-56.

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

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

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

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

酒井節雄編，前掲書，pp. 67-68.

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

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

- ㉑ フランチャイズ保有者に対する特別な課税。  
 ㉒ 電話会社に対しては，無料で電話サービスを市役所に提供させたり，市街鉄道会社には，制服を着た警官や消防士を無料で乗車させたり，私営の水道会社（めったに私営の水道会社はありえないが）には，無料で消化用水を供給させたり，街路に撤水させたりというような市当局に対する無料サービスの提供。  
 ㉓ 公益企業サービス供給にあたり道路を使用した場合，その路面維持と舗装の義務化。  
 ㉔ 労働争議が起きた場合の為，争議当事者間の延引交渉にまかせては，公衆へのサービスがお預けになるので，フランチャイズ条項の中に，仲裁または調停の機構設置の規定化。  
 ㉕ 料金規定（料金の定期的改訂を認めていない）。  
 ㉖ 企業の公開性という意味から，公益企業の財政状態，営業成績を明らかにするため一般企業が行ってきたと同様に，標準的な会計報告を義務づける規定。  
 ㉗ 公正な価額で公益企業財産を買い上げることを前提とした他の株式会社への営業譲渡規定。  
 ㉘ ㉓と同じ前提での公有化についての規定。

## 第4節 電気事業法の制定

電気事業に対する規制は，前述したようにいろいろ試みられてきたのである

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

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

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

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

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

第27回帝国議会（明治43年12月20日～明治44年3月26日）への政府の電気事業法案は、第26回帝国議会で修正された部分を改めた以外、変更することなく提出された。すなわち、料金の認可制条項は、第26回帝国議会に提出された第6条「第1条第1号の電気事業者ハ料金其ノ他電気供給ノ条件ヲ定メ主務大臣ノ認可ヲ受クベシ、之ヲ変更セムトスルトキ亦同ジ」のとおり、修正されることなく提出された。しかし、慎重な審議の結果、第6条は「主務大臣ハ公益上必要アリト認メタルトキハ電気事業者ニ対シ料金ノ制限其ノ他電気供給ノ条件ニ関シ必要ナル命令ヲ為スコトヲ得」のように修正された。この修正内容は、自由主義経済体制上、料金決定を需給当事者間の契約に委ねることを原則としつつ、政府原案の認可制の趣旨である公益事業規制（需要者保護規制）を十分に生かした内容であった。その上、政府が公益上必要と認めるときには、料金制限等につき命令を出すことができ、その命令に違反した場合、第20条「本法又ハ本法ニ基キ発ル命令ニ依リ許可又ハ認可ヲ受ケテ為スベキ行為ヲ許可又ハ認可ヲ受ケズシテ為シタル者又ハ第六条ニ依ル命令ニ違反シタル者ハ千円以下ノ罰金ニ処ス」で罰則を科している。

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

法律第55号（明治44年3月29日）

### 電気事業法

第一条 本法ニ於テ電気事業ト称スルハ左（この場合下）ニ掲グルモノヲ謂フ

一、一般ノ需要ニ応ジ電気ヲ供給スル事業

二、一般運送ノ用ニ供スル鉄道又ハ軌道ノ動力ニ電気ヲ使用スル事業

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

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

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

この条文は、電気の供給使用に要する全ての電気工作物を定義したものである。

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

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

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

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

第五条 電気事業者ハ主務大臣ノ指定スル期間内ニ其ノ事業ヲ開始スベシ

主務大臣ハ正当ノ事由アリト認ムル場合ニ限り前項期間ノ伸長ヲ許可スルコトヲ得

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

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

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

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

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

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

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

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

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

この条文は、植物の伐採規定であり、前条と同様に保護育成規制である。

第九条 電気事業者ハ河川、橋梁、溝渠、道路、堤防其ノ他公共ノ用ニ供セラ

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

前項の場合ニ於テハ電気事業者ハ管理者ノ定ムル所ニ依リ使用料を納ムベシ

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

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

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

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

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

以上のような意味から、この条文は、保護育成規制である。

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

### 施スコトヲ請求スルコトヲ得

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

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

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

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

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

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

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

前項ノ場合ニ於テハ主務大臣ノ許可ヲ受クベシ

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

と公益事業規制を意味している。

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

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

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

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

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

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

#### 付測

本法施行期日ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

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

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

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

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

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

(注)

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

## 第5節 電気事業の拡大と競争激化

### 1 電気事業の拡大

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

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

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

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

### 2 電気事業会社間の競争激化

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

かくして、この第一次世界大戦後の不況は、少なからず電気事業業界にも影

第3-1表 電化率・汽力率の変化

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

(注) 小山弘健, 上林貞次郎, 北原道貫共著『日本産業機構研究』

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

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

第3-2表 電燈需要の発展

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

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

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

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

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

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

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

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

第3-3表 5大電力会社による市場拡張戦

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

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



(注)

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

## 第6節 公益事業規制への漸進的顕在化現象

### 1 電力統制への動きと臨時電気事業調査会

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

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

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

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

諮問と答申の概要は次のとおりである。

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

〈答申〉可となる。

(二)〈諮問〉電気供給区域は原則として独占であることが、可か否か。

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

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

〈答申〉必要とする。

(四)〈諮問〉電気を供給する事業を電気事業とすることが、適当か否か。

〈答申〉適当とする。

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

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

ならない。

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

〈諮問〉必要とする。ただし同委員会の組織権限を明確にしておくこと。

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

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

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

しかるに、同調査会の答申は、電気事業を公益事業として制度的に、政府主

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

## 2 電気事業法改正

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

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

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

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

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

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

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

- ⑦ 供給条件が認可制に改められ、また主務大臣が需給調節のため、命令できるということは、供給地域独占が同改正法に明示されなかったものの実質的には供給地域独占が容認されていることであり、それだけ競争が制限されるようになったことを示している。このように供給地域独占を間接的表現ながら容認するということは、公益性にもつながることを法制的にも表示したことを意味している。すなわち、電気事業のように生活に必需な用役を供給し、かつ設備投資が巨額で資本回転率が極めて小さい設備投資産業に対して、一方で料金や供給条件等の許可制を採用することによって規制を課し、他方で何らかの形で供給地域独占を容認することが、結局、需要者側が望む豊富で低廉な電気供給（需要者保護）に連結するようになり、公益性につながるようになるということを法制上からも示されたのである。
- ⑧ 料金については、認可制が採用され、しかもその適正を期するため原価主義が採用されるようになった。

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

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

### 3 電力連盟の成立

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

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

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

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

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

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

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

以下、規約の概要は、次のとおりである<sup>11)</sup>。

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

上記規約の主たる内容は、二重投資による競争排除という販売協定、販売料



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

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

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

(注)

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

諮問に対する答申には、それゆえ、かなり業界の意見が受け入れられた。

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

## 第7節 結 び

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

そこで、この考察を時系列的に要約すれば、次のように整理されるであろう。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(注)

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



## 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。

㊦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、徒労に終るものでない。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。」

(財)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。

(財)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すると、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ので、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を意味しており、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のが示されているし、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、もっぱら一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) からも、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、同事業を経営して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、法律的には多少、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っては、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

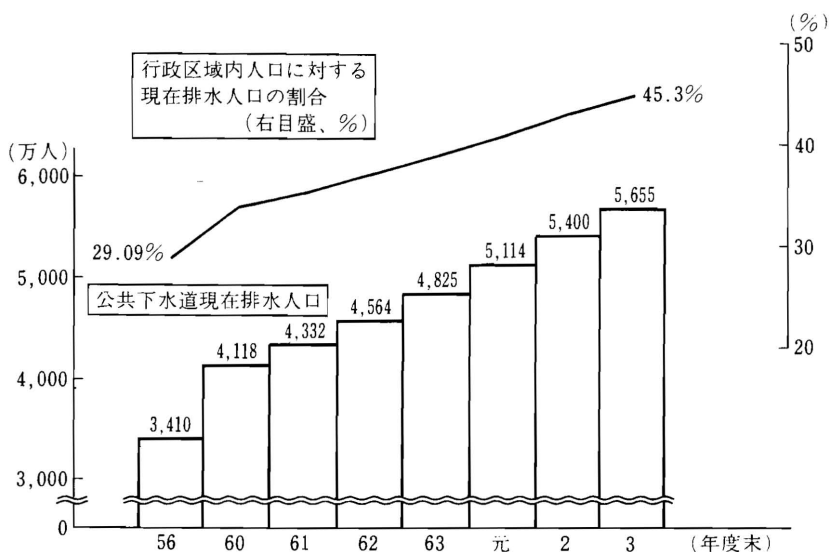
はたし、また工場汚水や生活排水による水質汚濁は、量的に比較的少なく、それほど問題にならなかった。それゆえ、水循環サイクルによる自浄作用が働き、各種の廃棄物も自然に戻る力が比較的大きかった<sup>6)</sup>。したがって、下水道の未整備はそれほど問題とならなかった。

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											
	コミュニティー施設	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」)

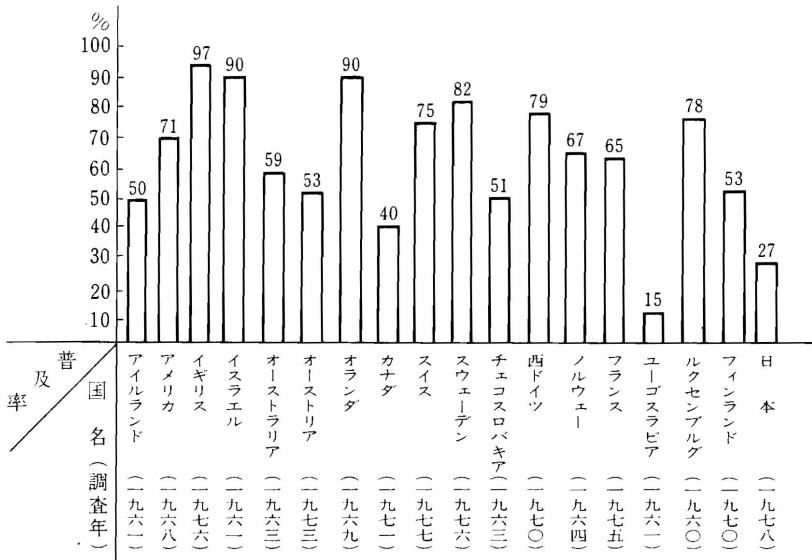
財団法人日本都市センター編『下水道と財政—第4次下水道財政研究会報告書—』

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	△21,051	△9,904	11,147
	(赤字事業数)	(16)	(12)	(4)
	経常収支比率	94.1	96.8	△2.7
	累積欠損金	113,043	106,660	6,383
	(累欠事業数)	(15)	(13)	(2)
不 良 債 務 (不 債 事 業 数)	94,379	78,501	15,878	
	(9)	(8)	(1)	
法 非 適 用 企 業	事業数	316	292	24
	実質収支	△12,644	△16,438	3,794
	(赤字事業数)	(35)	(38)	(△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	61,219	51,362	9,857	19.2
動 力 費	24,267	15,103	9,164	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、増加したものであると推察される。
- (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、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を意味している。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応した形で、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う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。

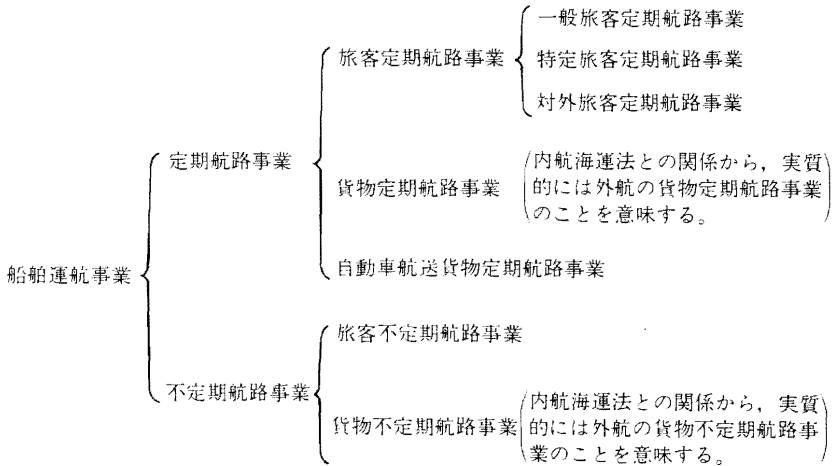
船舶貸渡業とは、船舶の貸渡又は運航の委託をする事業のことをいう（同法第2条第7項）すなわち、船舶貸渡業は、旅客船又は貨物船をもっている船主が一定の貸渡料を受け取り、船を貸渡しすることを営業としている事業のことである。この場合、貸渡先については、必ずしも規定されていないが、一般的に船舶運航事業者ないし港湾運送事業者である。運航委託事業とは、船主が自己の船舶で旅客ないし貨物の運航を他人に委託して運航事業を遂行している事業である。この場合の他人とは、一般的に船舶運航事業者ないし港湾運送事業者のことを示している。

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を意図しており、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
J R	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、現実には、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。

⑫ 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。

#### ① 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>1)</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どうして考察する。

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経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、第二種鉄道事業を経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、①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。

#### ㊦ 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㊤の鉄道事業や㊧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㊤の鉄道事業と㊧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。

#### ㊧ 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いうること。
- 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利益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

## 第5章 公営公益企業の料金設定原則

### 第1節 はじめに

わが国の私営公益企業の料金設定原則において、原価補償の内容をもつ総括原価主義という料金設定原則が法的に明示されたのは、昭和8年7月、第3回電気委員会の決定に基づく「電気料金認可基準<sup>(1)</sup>」に示されたのが、最初であった。

しかし、上記の基準に基づく原価補償の内容をもつ総括原価主義は、当時の経済状況や電気事業業界や各電気事業会社の実情から、かなり遊離していたので、到底、実現化される状況ではなかった。それから、戦後ようやく、電気料金算定基準（公益事業委員会規則第13号、昭和26年6月16日公布・施行<sup>(2)</sup>）に総括原価主義が生かされ、その後、現行の電気事業法第19条<sup>(3)</sup>とガス事業法17条<sup>(4)</sup>に引き継がれた。そして、この両法の施行にともない今日では、両事業に限らず、内容的には、それぞれ多少異なるが、総括原価主義が実質的に私営公益企業の料金設定原則として、定着している。

一方、わが国の公営公益企業の料金設定原則として、原価補償的な内容をもつ料金設定原則が法的に明示されたのは、戦後の国有鉄道運賃法（昭和23年7月7日公布、同年7月10日施行）第1条第2項第2号に明示された「原価を償うものであること」という規定が、最初であった。その後、法的に公営公益事業に原価補償主義を明示した事業法として、地方公営企業法第21条<sup>(5)</sup>や水道法第14条第4項<sup>(6)</sup>や下水道法第20条<sup>(7)</sup>や郵便法（昭和46年改正）第3条<sup>(8)</sup>などが、制定されてきた。かくして、上記のように法律的に原価補償主義が、公営公益企業料金設定上、明示されてきたのであるが、政府の必要以上に厳固な公共料

金抑制政策によって、これらの条項は、現実的に不履行となっていることが多かった。

しかし、公営公益企業の中心的存在であった国鉄が、昭和39年度決算において欠損金を生ずるようになったことを契機として、原価補償主義が公営公益企業の料金設定上、強調されるようになってきた。いわゆる、わが国の公営公益企業の料金設定上、原価補償主義が、昭和40年10月28日、国鉄総裁の諮問機関としての「日本国有鉄道会計及び財務基本問題調査会」の答申書に提起された。すなわち、この答申書の中で、原価補償主義を「公共企業体自体の経済的自主ないし維持を前提とし、その事業の給付を生産するために要する費用をまかなうことのできる料金収入をあげるような価格を決定する原則である。」と、明示している。さらに、同答申書は、「公正な料金は、狭義の経営原価を補償するだけでなく、公共企業体の合理的経営に必要な公共的必要余剰（資本抛出者に分配される利潤ではなく、公共企業体の提供するサービスの改善及び拡充に対する社会的要請に応えうるために、公共企業体内部に再投資されなければならない資本造成の資源としての余剰）を含む広義の原価を補償するものでなければならない。」というように、原価補償の意味を拡大解釈し、価格形成要素として公共的必要余剰の算入を示している。いわゆる、このように拡大解釈された国鉄の原価補償主義は、国鉄に投下されている社会的資本の維持並びに社会の輸送要請に応えるために、必要な造成資本を可能ならしめる公共余剰としての資本コストを、料金に計上<sup>(9)</sup>することから、一般的に資本コスト方式と称されている。

かくして、上記の内容をもつ資本コスト方式を、公営公益企業としての国鉄に、昭和40年、日本国有鉄道会計及び財務基本問題調査会が答申したのであるが、その後の国鉄運賃改正に採用されることがなかった。

さらに、その後、昭和53年1月5日、昭和40年の上記の答申にきわめて類似している電信電話諮問委員会答申が出され、資本コスト方式が、再び強調されたのである。同委員会の主張する資本コスト方式とは、能率的経営の下における営業費用と資本費用の双方を含む原価を料金収入をもって補償することを意

味したものであった。とりわけ、この答申の中で最も強調されている点は、従来から国会によって認められてきた設備や改良や拡張のための建設投資資金として充当される資本費用としての収支差額を拡大解釈し、それにインフレーションによる減価償却不足の是正分を含め、「公共的必要余剰」と位置づけたことである。

利益を計上し、かつ料金の引下げも実施していた当時の日本電信電話公社が、上記のような「資本コスト方式」や「公共的必要余剰」を、なぜ、導入するようになったのかという理由については、次のように推察されよう。すなわち、その理由とは、不断の生活水準の向上と科学技術の進歩により、同公社の供給するサービスの高度化は、急速であるがゆえに、そのサービスを生産する設備等を充足させ、社会的要請に即応できるように公共的資本の一部として、公共的必要余剰は是非とも許容されて然るべきであるという意味に外ならない。

前述からも理解されるように、わが国の公営公益企業の料金設定上、提起されてきた近年の原価補償主義とは、費用補償ないし収支均衡を意味する原価主義ではない。それは、経営体としての経済的自律性と発展をはかりつつ、経営能力を向上させることを前提として需要者の便益を向上させるために要する費用をまかなうことのできるような広義の原価主義を意味する資本コスト方式のことである。

かくして、上記のように日本国有鉄道に提起され、日本電信電話公社によって実質的に導入された広義の原価補償主義であるが、両公社とも民営化された現在、わが国において、水道事業や公営電気事業という一部の公営公益企業が、広義の原価補償主義による料金設定原則を採用しているにすぎない。その他の多くの公営公益企業は、このような料金設定原則を採用しておらず、地方公営企業をはじめとする多くの公営公益企業が巨額の赤字をかかえている。そこで、このような赤字経営にある公営公益企業の財政状態を建て直すには、どのような料金設定原則が、わが国の公営公益企業にとって最適であるかの一端を明らかにするのが、この章の課題である。

しかるに、上記の課題を明らかにするために以下の順序にしたがって論を進

めたい。

第一、アメリカ合衆国で私営公益企業の料金設定原則として、1898年のスミス対エームズ事件において確立されて以来、今日まで採用されてきている公正報酬原則と、私営・公営を問わず、わが国の公益企業料金設定上、容認されてきた総括原価主義と、昭和40年、国鉄総裁の諮問機関としての「日本国有鉄道会計及び財務基本問題調査会」が公営公益企業料金設定原則として答申した資本コスト方式の三原則について考察する。

第二、第一の考察を踏まえて、公正報酬原則、総括原価主義、資本コスト方式を比較・検討する。

第三、第一・第二の考察を踏まえて、わが国の公営公益企業にとって、どのような料金設定原則が最適であるかを考察する。

(注)

- (1) 酒井節雄編『電気事業法制史』電力新報社、昭和40年、pp.157-158.

「電気料金ハ、当該電気供給事業ノ総括原価額ヲ決定シ、之ヲ其ノ事業ノ総合負担ニ基キ各種需用間ニ配分シ其ノ需用ノ負フベキ料率ヲ算定スルコトニ依リ定メラルベキモノトス……………」

#### 第一 総括原価額ノ決定

電気料金ノ基礎トシテ電気供給事業者ニ許サルベキ事業ノ収益ハ、左ノ各項ニ依リ、事業財産ノ減価銷却費、営業費並ニ事業ノ利得ヲ総括シタルモノニ準拠スベキモノトシ、之ヲ該事業ノ総括原価額トス……………」

- (2) 酒井節雄編、前掲書、p.376.

この基準内容は、算定は事業の健全な発達と使用者の利益の確保を本旨とし（第1条）、適正報酬（第2条）、無差別の原則を定め（第3条）総括原価の内容を定め減価償却は公益事業委員会の指示なき限り定額法によること（第4条）、設備は真実かつ有効な投資額により評価すること（第5条）、営業費は事業運営のための費用として実績と予想にもとづく適正な額でなければならないこと（第6条）、事業報酬は資金調達を可能ならしめる適正な利子と配当をまかなうに足るものでなければならないこと（第7条）、総括原価の配分は各種別の負荷の特性、態様を考慮した適当な基礎にもとづくべきこと（第8条）、供給規程料金は各種別に配分された原価に準拠して定めなければならないこと（第9条）、特定地域の適用の料金の根拠（第10条）、特約料金の根拠（第11条）等を定めたものである。

- (3) 電気事業法（昭和39年7月11日公布，法170，40年7月1日施行）第19条第2項第1号「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。」
- (4) ガス事業法（昭和29年3月31日公布，法51，29年4月1日施行）第17条第2項第1号「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。」
- (5) 地方公営企業法（昭和27年8月1日公布，法292，同年10月1日施行）第21条第2項「料金は，公正妥当なものでなければならず，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ことができるものでなければならない。」
- (6) 水道法（昭和32年6月15日公布，法177，同年12月14日施行）第14条第4項第1号「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。」
- (7) 下水道法（昭和33年4月24日公布，法79，34年4月23日施行）第20条第2項第2号「能率的な管理の下における適正な原価をこえないものであること。」
- (8) 郵便法（昭和22年12月12日公布，法165，23年1月1日施行）第3条，「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。」  
 削除されていた郵便法第3条が昭和46年の郵便法改正（昭和46年，法76）にとも  
 ない上記のように明示された。
- (9) 「日本国有鉄道会計及び財務基本問題調査会答申」，昭和40年10月28日，p. 38.

## 第2節 公正報酬原則

### 1 スミス対エームズ事件と公正報酬原則

公益企業の料金設定原則として，公正報酬原則が生成したのは，1898年のスミス対エームズ事件<sup>(1)</sup>においてであった。同事件の発端は，ネブラスカ州議会が貨物輸送の最高料金を法律で定め，これに基づいて同州の運輸庁が運賃を決定したことに対し，そのような料金では会社財産の価値と収益力を減少せしめ，財産を没収することになり，財産権の侵害であるとして，州内の鉄道会社が提訴したことが，はじまりであった。この事件で裁判所は，「料金の適正な算定

は、サービス供給に使用される事業財産の公正価値に基づかなければならない。<sup>(2)</sup> という有名な判決をしたのである。いわゆる、この判決は、「合憲的な料金は財産の公正価値に対して、公正報酬を生むものでなければならない。<sup>(3)</sup>」ということを示したのである。かくして、同判決によって、公益企業の料金設定原則として、公正報酬原則が基礎づけられたのである。

クレメンズ教授は、この公正報酬原則をさらに理論的に発展させて、彼の名著である『公益企業経営論』<sup>(4)</sup>に、公正報酬原則 (Fair return principle) による料金設定の算定方式を次のように明示した。

$$R = E + (V - D)r$$

R = Rate Revenue = 総収益 (総収入)

E = Operating Expense = 営業費

V = Fair Value = 事業財産の価値

D = Depreciation = 事業財産の価値に対する減価償却額

r = Rate of Fair Return = 公正報酬率

$(V - D)r$  = Fair Return = 公正報酬

Rは公益企業の全需要者からの料金総収入を示している。

Eは、減価償却費や諸税金等を含めた広義の営業費を示している。

$(V - D)$ は、真実かつ有効な財産価値を意味し、公正価値 (Fair Value) といわれ、別名、料金基底 (Rate Base) ともいわれている。

rは、「真実かつ有効な財産価値」に対して、許容される報酬率であり、公正報酬率 (rate of return) といわれている。

$(V - D)r$ は、公正報酬といわれ、公益企業の「真実かつ有効な財産価値」が利得されるべきことを容認されている報酬額である。しかるに公正報酬は  $(V - D)$  に r を乗じて算定される。

かくして、上記のような公正報酬原則に基づく料金設定は、広義の営業費に公正報酬を加えた額として算定されるのである。それゆえ、真実かつ有効な財産価値  $(V - D)$  は、どのように算定されるべきか、公正報酬率 (r) は、どの程度が適正であるのかということが、公正報酬原則に基づく料金設定にとって、



きわめて重要な問題であり、現在でも論争がなされている。それでは、公正価値の評価基準として、これまでどのような展開がなされてきたかを、考察する。

## 2 公正価値の評価基準

公益企業に対する公正報酬が公正でなければならないということは、普遍的な原則として認められている。しかし、その公正報酬を決定するための公正価値の評価基準が、どのように決定されるべきであるかということ、1898年の有名なスミス対エームズ事件において、検討し、確定しえなかったために、その後、多くの論争を経てきた<sup>5)</sup>。しかし、今日にいたるまで普遍的、絶対的に正当な評価基準をみていない。以下、今日まで、主として論争され、取り扱われてきた評価基準について考察する。

### (1) 市場価格基準

企業財産の市場価格とは、当該企業に投下されている資本（自己資本と他人資本の総体）の市場価格を示しているということである。換言するならば、それは、当該企業の収益力に基づいて評価されているという意味である。例えば、ある電力会社の純利益が7,000万円あったとした場合、電力事業の一般利率率を7%と仮定すれば、その会社の市場価格は10億円と評価される。いわゆる収益の資本還元額によることを意味する。

この市場価格評価基準は、初期の小規模のアメリカの公益企業において、公益企業の売却ないし譲渡が比較的頻繁であった頃の公益企業財産評価基準を、そのまま公正価値の評価基準として一般的に採用したものである。

しかしながら、ここに求める公正価値の評価とは、公益企業が受けるべき公正報酬の額を決定するための公正価値算定額であり、公益企業が売却又は譲渡される場合の公正価値算定額ではない。しかるに上記のような市場価格基準を公正価値算定基準とするならば、公正価値の過大評価の上に、公正報酬を是認するような料金設定となり、循環論理となる。それゆえ、この市場価格評価基準は、公正な料金設定の目的に適合しないものとして認識されるようになり、

また、公益企業が継続企業であるという視点からも支持されなくなった。

## (2) 再生産費基準

再生産費基準とは、料金設定時の公益企業設備財産の再建設費ないし再調達費をもって公正価値とすることを意味する。したがって、再生産費基準に基づいた下記の①、②、③、④、⑤という構成要素の結合体である。

① 有形財産、ここでいう有形財産とは、有効に使用されている財産のことである。この有形財産の中の有形固定資産は、次のような意味をもっている。すなわち、当該企業の現有設備の新規建設単価を推定して新設財産額を求め、設備の摩耗及び劣化程度を実地に調査してその減価程度を測定し、これを新設財産額から差し引いたもの<sup>(6)</sup>を、有形固定資産として位置づけている。

② 間接建設費、建設中の諸雑費であって、法的費用および起業費、保険、租税等を含む<sup>(7)</sup>。

③ 運転資本に対する引当金<sup>(8)</sup>。

④ 無形財産、水利権、許可権など<sup>(9)</sup>。

⑤ 継続企業価値、営業が確立され、利益を計上している公益企業がもつ無形の価値<sup>(10)</sup>。

それでは、なぜ、このような時価主義的な評価基準が重視されるようになったかという理由を考察するならば、次のようなことが指摘される。

第1の理由は、19世紀が終るとともに始まったアメリカ経済の長期にわたる価格上昇に起因する<sup>(11)</sup>。すなわち、公益企業の料金がインフレーション時に低く規制されていたため、各公益企業は経営困難となり、裁判所に提訴するようになり、漸次、最高裁は時価主義的な再生産費基準を認めるようになった<sup>(12)</sup>。

第2の理由は、初期のレート・ケースから察知するに、会社の財産取得価格にしばしば浪費その他不当な出費が含まれていて会社の資本が水割されていたため、実際の取得原価には信頼を置きえなかったことに起因する<sup>(13)</sup>。

かくして、上記のような理由により、再生産費基準は1929年の大恐慌に至るまで優位な地位を占めていたのであるが、大恐慌を契機として、物価が急激に

下落したことにより、再生産費基準に基づく料金の引下げを行うことが公益企業にとって一時不可能となったことにより、再生産費基準が不景気にひしがれた1930年代には不適応となり、裁判所は再生産費基準に対して次第に関心を持たなくなった。そして、「公正価値」の原則さえ放棄したものと解されるような見解を裁判所は示すようになった。たとえば、1933年のロスアンゼルス・ガスおよび電気会社事件において、裁判所は、会社が料金の没収的であることの挙証の責任を果さなかった場合には、係争手続は委員会の管掌に残るという見解をとった<sup>(14)</sup>。そして、その後、1944年のポーブ天然ガス事件（Federal Power Commission v. Hope Natural Gas Company Case）において、最高裁判所は新しい評価基準を示したのである。この事件は連邦動力委員会（Federal Power Commission）とポーブ天然ガス会社との間に起きた事件である。連邦動力委員会（F. P. C）はポーブ天然ガス会社の資産評価にあたって、再生産原価でなく、減価償却した後、公正価値を3,300ドルという「実際適正原価」（Actual Legitimate Cost）にした。それに6.5%という報酬率を認めた。一方、会社は公正価値を6,600ドルとし、8%の報酬率を主張した。最高裁判所は、F. P. Cの主張を支持して、「たとえ、その料金が『公正価値』の料金基準に基づいていなかったとしても、それによって会社が円滑に経営され、その財政上の安全を維持し、資本を誘引し、また投資家の危険に対する代償を確実に支払い得るならば、それは無効とならない。<sup>(15)</sup>」という最高裁の新しい評価基準を明示したのである。これが最終結果主義（doctrine of the end result）といわれる評価基準である。この判決を契機として、再生産費基準は、評価基準としての地位の喪失を余儀なくされたのである。

それでは、なぜ、最高裁が上記のような再生産費基準を否定した結論を明示したのかという理由についてさらに詳細に考察するならば、次のようなことが指摘されるだろう。第1の理由として、料金基底の評価にさいしての不可避の主観性が指摘される。すなわち、有形財産の評価にさいしては、過大評価される傾向が少なかったが、無形財産や継続企業価値等に過大評価される傾向が多かったことや、できるだけ多くの価値構成要素を持ち込もうとしたことが第1

の理由である。

第2の理由として、評価手続の煩雑が指摘される。すなわち、再生産費基準による公正価値の評価は、料金設定の都度、煩雑な評価手続がなされ、また評価の専門家さえ、その見積りに大きな差異を生じがちで、その調整等に手間どったことが第2の理由である。

かくして、ポーブ天然ガス事件の判決を契機として、料金統制を目的として面倒な評価手続を経ることの必要性はなくなったのである。その結果、公益企業は、料金統制が結果において、営業活動を不当に拘束し、その継続と発展を阻害している事実を挙証しない限り、財産評価問題に関して裁判所に提訴しえなくなった<sup>16)</sup>のである。

### (3) 慎重投資額基準

公益企業の財産評価基準としての再生産費基準は、前述したようにポーブ天然ガス事件の最終結果主義を契機として、喪失を余儀なくされ、それに替る基準として取得原価主義を奉ずる慎重投資額基準が支配的になってきた。

慎重投資額 (prudent investment) とは、公益企業用財産の獲得に実際に要した最初の原価額にその後の増設、拡張、改善等のため有効に費やされた資本的支出額から同資本の回収分たる減価償却費を控除したものに、実際の必要運転資産額を加算したものである<sup>17)</sup>。要するに、慎重投資額というのは「毀損されていない投資額」(unimpaired investment) を意味する。いわゆる「真実かつ有効な投資額」である<sup>18)</sup>。

しかるに、市場価格基準や再生産費基準が財産評価を基軸として公正価値を算定しているのに対し、慎重投資額基準は、公衆サービスを供するために現に使用されている財産の取得及び建設に真実に費やされた資金の総額である広義の資本総額を基軸として、公正価値を算定しているのである。

それでは、なぜ、上記の慎重投資額基準が公正価値の算定方式として支配的になってきたかを考察するならば、次のようなことが指摘される。すなわち、慎重投資額基準は、客観性と管理的容易性と企業の信用性という3つの面から

支持され、支配的になってきたと思われる。しかし、この3つの面は、所有関係を明確にしている正しい会計処理が企業活動の当初から厳密に継続的に実施されてこそ、生きてくるのである。それゆえ、正しい会計処理は、慎重投資額基準にとって必要不可欠の条件である。かくして、過去と現在の会計数値を基礎とする慎重投資額基準は、信頼性と安定性をもつがゆえに、企業の利害関係者に受け入れられ支配的となっている。

### 3 公正報酬率

公正報酬は、公益企業の「真実かつ有効な財産」(料金基底)が利得されることを許容された報酬であり、公正報酬率(rate of fair return)は、料金基底に対して許容される報酬率のことをいう。

料金設定にあたって、公正報酬率をどのようにして、どの程度にすべきかということ、料金基底の評価と同様に重要なことである。なぜなら、料金基底が確定した場合、料金基底に乗すべき公正報酬率を理論的にどのように決定すべきかが難しいだけでなく、このことが料金設定上、大きな比重を占めるようになるからである。

北久一教授は、『公益企業論』の中で、公正報酬率の重要性と公正報酬率の容認されるべき広範な内容について次のように論述している。まず、その重要性について、「公正報酬率の問題は、算術的計算の問題として恣意的に取り扱われる性質のものでない。その確定ということは、適正料金設定の過程における一つの必要な階梯として取り扱われなければならない<sup>19)</sup>。」というように明示し、決して恣意的に取り扱ってはならないと主張している。

次に公正報酬率の広範な内容について、北教授は「正直な会計と責任ある経営の下において、特定の公益事業システムの開発に必要とする資本を投資者から引き出すことができる率」という1911年のアメリカ鉄道証券委員会(Rairoad Securities Commission)が規定した内容を基礎とし、公益事業会社に対する公正報酬率は、「事業の開発に要する追加的資本の調達を継続的に可能ならしめる報酬率である。<sup>20)</sup>」と定義している。

筆者は、上記の北教授の公正報酬率の定義が、利用者公衆に対して法外な料金を負担させるような高率を意味するのではなく、また、公益企業の投資家の財産を没収するような低率を意味していないという限りにおいて、上記の公正報酬率の定義に賛意を示す者である。換言するならば、公正報酬率とは公益企業設備の増設及び改良を無制限的に可能ならしめるために料金基底に乗ずる高率を意味しているのでもなく、又サービス低下を明らかに招くような低率を意味しているのではないと、筆者は理解している。

しかるに、適正な公正報酬率とは、公益企業設備の増設および改良が、われわれの標準的な日常生活レベルを漸進的に可能ならしめるように、料金基底に乗ずられるべき必要不可欠な報酬率を意味しているといえよう。

(注)

- (1) Paul J. Garfield and Wallace F. Lovejoy, Public Utility Economics, Prentice-Hall, INC., New Jersey, 1964. p.59.
- (2) idid., p.59.
- (3) E.W. Clemens, Economics and Public Utilities, New York, 1950. 『公益企業経営論上』竹中龍雄監訳, ダイヤモンド社, 昭和28年, p. 86.
- (4) E.W. Clemens, 前掲訳書, p. 87.
- (5) E.W. Clemens, 前掲訳書, p. 86.

同事件の判決において、事業財産の公正価値の評価考慮事項として、下記の6項目が示されたのである。

- i) 原始建設原価
- ii) 改良工事支出額
- iii) 社債および株式の金額と市場価格
- iv) 原始建設原価と対比した建設原価
- v) 法令により定められた料金によって獲得される事業財産の予想収益力
- vi) 営業費総額

しかし、上記の事項は、慎重に検討された上で、示された評価考慮事項ではなかった。なぜなら、上記の事項以外の他の事項を考慮してもよいということと同判決に付記されていることから、慎重に検討されたのではないということが推定される。このように「公正価値」の評価基準を検討し、確定しえなかったために、その後、公益企業の財産評価基準は、景気変動等にもなう利害の反転によって、しばしば変更を余儀なくされた。

- (6) 西川義朗著『公益企業の料金と財務』税務経理協会、S55年10月25日、p.50.
- (7) 中川公一郎著『公益企業の基本問題』評論社、昭和45年11月10日、p.146.
- (8) P.J. Garfield and W.F. Lovejoy, op. cit., p.56.
- (9) ibid, p.56.
- (10) ibid, p.56.
- (11) E.W. Clemens, 前掲訳書, p. 222.
- (12) P.J. Garfield and W.F. Lovejoy, op. cit., p.66.

1909年のノックスビル水道会社事件 (Knoxville V. Knoxville Water Company., 212 U.S.I (1909) の判決では、それまで、評価において考慮すべき諸要素の中から減価償却が除かれていたが、減価償却の正当性を認めた。

P.J. Garfield and W.F. Lovejoy, op. cit., p.68.

1926年のマクカードル対インディアナポリス水道会社事件 (McCardle V. Indianapolis Water Co., 272 U.S. 400 (1926) の判決では、再生産費基準を公正価値の評価基準とした。

- (13) 横浜市立大学会計学研究室編、西川義朗稿『現代会計学体系Ⅲ』「公益企業会計」同文館、昭和43年、p.800.
- (14) E.W. Clemens, 前掲訳書, p.233.
- (15) 横浜市立大会計学研究室編、西川義朗稿、前掲書, p.804.
- (16) 横浜市立大会計研究室編、西川義朗稿、前掲書, p.804.
- (17) 前掲書, p.802.
- (18) 北久一著『公益企業論』東洋経済新報社、昭和49年4月25日、p.177.
- (19) 北久一著、前掲書, p.197.
- (20) 北久一著、前掲書, pp.198-199.

### 第3節 総括原価主義（費用積上げ方式）

一般の私企業における原価計算は、一般的に材料費、動力燃料費、機械設備修繕費、人件費、減価償却費、水道料等を加えて製造原価を算出し、さらに販売費と一般管理費を加え、それに借入金利子を加算して総原価を算出する方式が採用されている。

一方、公益企業の場合、料金は一般的に政府規制価格であり、市場価格ではないので、公益企業の原価計算は製造原価に他人資本利子と自己資本利潤を加えて原価を総括する。それを総括原価 (total cost) という。しかるに、このよ

うな総括原価に基づく公益企業の料金設定を総括原価主義という。その意味で前述した公正報酬原則の総原価も広義の営業費と公正報酬を総括し、かつ料金総収入に等しいことから、公正報酬原則も広義に解釈すれば、総括原価主義のカテゴリーである。しかし、わが国では、公正報酬原則が一般化されておらず、費用を積上げていく方法としての総括原価主義が古くから採用されているので、総括原価主義といえば費用積上げ方式のことを示している。すなわち、第二次世界大戦前、わが国には私営公益企業より公営公益企業（この場合、国策会社を含める）が極めて多く、自己資本利潤を総括原価に加えるようなことは認められないとの考え方が、支配的であり、公正報酬原則の採用は考えられなかった。その上、総括原価主義としての費用積上げ方式は、計算手続が簡単で、比較的利害関係者に説明しやすいことと、理解されやすいことなどの事由から、料金設定上、一般的に採用されていた。現在でも総括原価主義としての費用積上げ方式が、公営・私営を問わず、公益企業の料金設定上、一般的に採用されている。しかし、私的所有形態をとる私営公益企業と公的所有形態をとる公営公益企業とでは、一般的に採用されている総括原価主義としての費用積上げ方式でも、総括される（積上げられる）原価の内容がかなり異なっている。

私営公益企業の総括原価主義（費用積上げ方式）による料金設定は、次のような算定方式をとる<sup>(1)</sup>。

$$R = E + (I + P)$$

R = (Rate Revenue) 総収入 = (total cost) 総括原価

E = (Operating Expense) 広義の営業費

I = (Interest) 他人資本利子

P = (Profit) 自己資本利潤

上記の算定方式からも理解されるように、私営公益企業の総括原価主義（費用積上げ方式）の総括原価は広義の営業費に他人資本利子と自己資本利潤を加えたものとして計上される。自己資本利潤の内容は、「ある一定の株式配当率のための予定利益」「内部留保金」「利潤系税金（法人税）」「減債積立金」などを示している。また、この利潤は、公益企業が地域独占という地位を有してい



るので独占利潤となりがちであるが、その許容は、“財産の不当没収にならないこと”と、“利用者公衆の利益を守り、公益企業の健全な発展を図るために必要不可欠な資本を吸引することを可能にすること”の枠内でなければならない。

公営公益企業の総括原価主義（費用積上げ方式）による料金設定は、次のような算定方式がとられてきた。

$$R = E + I$$

上記の算定方式から推察されるように、公営公益企業の自己資本は、一般的に国や地方公共団体という公共団体の出資であるので、自己資本利潤は必要でないという考え方が支配的であった。

しかし、このような公営公益企業の伝統的な総括原価主義による料金設定を見直そうとする社会経済環境が、漸次、現実化されてきている。なぜなら、恒常的なインフレ経済状況の下で、広義の営業費と他人資本利子を総括した原価のみの総収入だけでは、社会生活の向上にともなって必然的に向上するサービスの質の向上やサービスの量の拡大に、公営公益企業は対応できなくなるばかりでなく、既施設能力の維持さえ困難となってきたからである。そして、結局、サービス低下を招くようになり、経営悪化につながるようになってきたからである。

かくして、上記のような事由から、最初に見直しを施行したのは、日本電信電話公社であった。同公社は、昭和28年の料金改訂で設備拡張資金の一部を料金に算定する方式を制度化し、算定方式を次のようにした<sup>(2)</sup>。

$$R = E + (I + F)$$

このF(Reserve fund)は、利用者公衆の利益を守り、公営公益企業の健全な発展のために必要不可欠な設備拡張資金の一部のための内部留保金という意味を有するものであった。

上記の公式を一層、明確にしたのが公営電気事業である。公営電気事業は、昭和35年の「公営電気事業者の電気料金算定要領」において、同事業の総括原価を次のように示している「総括原価は、電気事業固定資産の減価償却費（公

営電気事業では減価償却費を普通償却と特別償却に分けている)、営業費、固定資産等所在市町村交付金、支払利息、減債積立金、及び特別積立金を総括した額とする。」しかるに、算定方式は次のようになる。

$$\text{総括原価} = \text{営業費} + \text{減価償却費(普通減価償却費)} + \text{固定資産等所在市町村交付金} + \text{支払利息} + \text{減債積立金} + \text{特別積立金} + \text{特別減価償却費}$$

上記の公営電気事業の原価項目の中で、特有な原価項目である固定資産等所在市町村交付金は、発電所や、変電所や、送電施設等の用に供している固定資産に対して、市町村によって、固定資産税に相当する税として課せられているものであり、広義の営業費として理解されるべきものである。次に特有な原価項目として特別減価償却費がある。この原価項目とは、普通減価償却の50%を超えない額を特別減価償却費として料金原価に算入することを公営電気事業に対して認めている制度である。すなわち、公営電気事業の所有する設備は比較的小規模であり、また少数であるので、災害、渇水等があった場合、企業リスクが大である。それゆえ、そのようなリスクを保障するために早期の償却を行ない、内部留保して、将来の災害、渇水等に備えるように設けられたものが、特別減価償却である<sup>(3)</sup>。その他に特有な原価項目として減債積立金、特別積立金がある。しかるに、特別減価償却費、減債積立金、特別積立金という原価項目は、前述の電々公社方式の「必要不可欠な設備拡張資金の一部のための内部留保金」に相当するものである。

水道事業においても、水道使用者の公正な利益と水道事業の健全な発展を期することを目的として、日本水道協会が、総括原価主義としての費用積上げ方式を、昭和42年7月、『水道料金の算定について』のⅡの「水道料金算定要領」に示した。この算定要領に示されている算定式は、前述の昭和28年の電々公社方式と同様の $R = E + I + F$ である。Fは、同要領では事業報酬として位置づけられている。そして、この事業報酬とは、施設改良、配水施設拡充及び企業債償還に充当されるべき額であり、事業の資本構成及び給水需給の実態等を勘案して適正に算定した額でなければならないと位置づけられている。

上記の一連のFの導入やその施行趨勢から推察されるように、公営公益企業

の料金設定の算定方式は、「 $R = E + I$ 」から「 $R = E + I + F$ 」という方向に進んできている。すなわち、このことは公営公益企業といえども継続企業（Going Concern）である以上、経営の健全化と安定したサービス供給を確保するためには、ある程度の内部留保金が必要であるという認識が、公営公益企業にとってかなり浸透してきたことを示している。

しかし、現実的には、公営公益企業の料金設定として、「 $R = E + I$ 」の算定方式が「 $R = E + I + F$ 」の算定方式より、圧倒的に多く採用されている。なぜなら、比較的公正に合理的に理論化された前述の公営公益企業の費用積上げ方式（ $R = E + I + F$ ）という料金設定原則に基づく料金設定が、議会や許認可をなす政府によって、しばしば政治的に抑えられたり、遅延されるからである。また、サービス受益者の負担能力にも限界があり、 $R = E + I + F$ という費用積上げ方式が、そのまま料金設定原則として採用されないからである。

（注）

- (1) 現代公益事業講座編集委員会編『公益事業料金設定論』細野日出男稿「第2編総括原価第2章積上げ方式による総括減価」電力新報社、昭和50年、p. 123.
- (2) 北久一著『公益企業論』東洋経済新報社、昭和49年4月25日、p. 150～151.
- (3) 北久一稿「公営電気事業の総括原価と事業報酬」『公益事業研究』第22巻第1号、昭和45年9月、p. 86.

## 第4節 資本コスト方式

公営公益企業の料金設定原則のモデルとして、昭和40年10月28日、「日本国有鉄道会計及び財務基本問題調査会答申」において、公正報酬原則と総括原価主義（費用積上げ方式）の混合発展形態的な料金設定原則として、資本コスト方式という料金設定原則が示された。この原則の算定方式は次のように示されている。

総収入＝営業費＋資本費用……◎の1

資本費用＝支払利子＋資本コスト（公共的必要余剰）……◎の2

公共的必要余剰＝{(利付負債＋資本)×総資本コスト率}－支払利子◎の3  
 総収入＝営業費＋{(利付負債＋資本)×総資本コスト率}……◎の4

◎の1式からは、この章の第2節で取り扱った公正報酬原則が想定される。なぜなら「総収入＝営業費用＋公正報酬」という公正報酬原則の算定方式から、公正報酬と資本費用とが同格に位置づけられるからである。

◎の2式からは、この章の第3節で取り扱った公営公益企業の総括原価主義（費用積上げ方式）が想定される。なぜなら、「総収入＝営業費用＋支払利子＋必要不可欠な設備拡張資金の一部のための内部留保金」という公営公益企業の総括原価主義（費用積上げ方式）から、「必要不可欠な設備拡張資金の一部のための内部留保金」と「資本コスト」とが同格に位置づけられるからである。

◎の3式の資本コスト（公共的必要余剰）について、同答申は次のように述べている。「公共的必要余剰とは、資本拠出者に分配される利潤ではなく、公共企業体（公営公益企業）<sup>(1)</sup>の提供するサービスの改善及び拡充に対する社会的要請に応えるために、公共企業体（公営公益企業）<sup>(2)</sup>内部に再投資されなければならない資本造成の源泉としての余剰である<sup>(3)</sup>。」しかるに、この◎の3式は、サービスの改善及び拡充に対する社会的要請に応えうるために、公営公益企業内部に再投資されるべき造成資本を、総資本（自己資本と他人資本の総体）に対する報酬から、他人資本に対する報酬としての支払利子を差引くことによって算定し、その額を公共的必要余剰として位置づけたことを明らかにした算式であるといえる。換言するならば、現実の経営活動においては、自己資本であろうと他人資本であろうと、公営公益企業に資本として投下された場合、資本実体維持・拡大発展が成就されるように、両資本は合体されて総資本として運用されている。それゆえ、造成資本の形成は総資本の運用によるものであるから、総資本に対する報酬から他人資本に対する報酬としての支払利子を差引かれた残額が、社会的要請に応えるために公営公益企業内部に再投資されるべき造成資本としての公共的必要余剰であるということ、◎の3式は意味しているのである。

また、総資本に対する報酬額の算定は、総資本に総資本コスト率を乗ずることによって算定される。いうまでもなく、ここでの総資本コスト率とは、公営公益企業がその企業信用を維持し、かつ、資本市場で当該公営公益企業に必要な新資本を調達するために、当該公営公益企業に認められうる資本コストの割合である。しかるに総資本コスト率は、一般的に自己資本コスト率と他人資本コスト率の加重平均によって算定される。

◎の4式は、◎の1式に◎の2式と◎の3式を挿入した結果の算式である。すなわち、◎の4式は上記の◎の1式、◎の2式、◎の3式の内容や総資本コスト率の内容を経営学的、会計学的、数学的に統合した算式であり、資本コスト方式と称される。

◎の4式の資本コスト方式の意味するところは、狭義の経営原価を補償するだけでなく、公営公益企業の提供するサービスの改善及び拡充に対する社会的要請に応えるために当該公営公益企業内部に再投資されなければならない資本造成の資源としての公共的必要余剰を含む広義の原価を補償することを、意味している。

(注)

(1)と(2)の(公営公益企業)は、著者が挿入

(3)「日本国有鉄道会計及び財務基本問題調査会答申」昭和40年10月28日、pp. 37-38.

## 第5節 公正報酬原則・総括原価主義(費用積上げ方式)・資本コスト方式の比較

これまで、公益企業料金設定原則としての公正報酬原則、総括原価主義(費用積上げ方式)、資本コスト方式について考察してきた。ここでは、これまでの考察を基礎として、公正報酬原則と総括原価主義との比較、資本コスト方式と公正報酬原則との比較、総括原価主義と資本コスト方式との比較について、さらに考察を深めて、それぞれの類似点や相違点や特徴について検討する。

## 1 公正報酬原則と総括原価主義（費用積上げ方式）の比較

周知のように公正報酬原則に基づく料金設定は、私営公益企業に適用され、その料金設定は、広義の営業費に「真実かつ有効な財産価値」が利得されるべきことを容認されている報酬としての公正報酬を加えた額として、算定される。しかるに算式は次のようになる。

$$\text{総収入} = \text{営業費} + \text{公正報酬} \cdots \text{㉑の1}$$

$$\text{公正報酬} = \text{公正価値} \times \text{公正報酬率} \cdots \text{㉑の2}$$

$$\text{総収入} = \text{営業費} + (\text{公正価値} \times \text{公正報酬率} \cdots \text{㉑の3})$$

一方、総括原価主義（費用積上げ方式）に基づく料金設定は私営公益企業にも公営公益企業にも適用される。しかも、公営公益企業の場合の総括原価主義は、第3節の総括原価で論述したように、 $R = E + I$ と $R = E + (I + F)$ の両算式が現実採用されている。しかし、ここでは、公正報酬原則と、比較検討を容易にするため、私営公益企業も採用している総括原価主義（ $R = E + (I + P)$ ）に歩調を合せて、公営公益企業の場合の総括原価主義（費用積上げ方式）は、 $R = E + I$ の算式でなく、 $R = E + (I + F)$ の算式を取り上げて比較検討する。

私営公益企業に適用される総括原価主義（費用積上げ方式）

$$\text{総収入} = \text{総括原価} = \text{営業費} + \text{支払利子} + \text{自己資本利潤} \cdots \text{㉒の1}$$

公営公益企業に適用される総括原価主義（費用積上げ方式）

$$\text{総収入} = \text{総括原価} = \text{営業費} + \text{支払利子} + \text{必要不可欠な設備拡張資金の一部のための内部留保金} \cdots \text{㉒の2}$$

すなわち、前述の第2節の公正報酬原則や第3節の総括原価主義や上記の算式を基礎として、公正報酬原則と総括原価主義を比較した上で、それぞれの類似点や相違点や特徴を列挙すれば、次のように指摘されるだろう。

- i) 公正報酬原則は、公正価値（料金基底）が利得される報酬という公正報酬に特徴があるのに対し、総括原価主義は、費用を積上げて総括原価を算定するという点に特徴がある。

- ii) 公正報酬原則の公正報酬の算定にとって、「真実かつ有効な財産価値」という資産が、その算定基準として重要な比重を占めるのに対し、総括原価主義の自己資本利潤（私営公益企業の場合）や必要不可欠な設備拡張資金の一部のための内部留保金（公営公益企業の場合）の算定にとって、自己資本が、その算定基準として重要な比重を占める。換言するならば、前者が資産を基準とし、後者は資本を基準としているということである。しかるに、インフレーションが確実に進行している経済状況から推察するならば、資本を基準としている後者が計算上、比較的簡便であり、利害関係者にも説明しやすいし、理解されやすいという利点がある。
- iii) 公正報酬原則の場合、公正報酬率に固定されずに私営公益企業が能率的経営を行なえば、公正報酬が増加し、経営者は、自分の裁量で拡大再生産のために、さらに資本吸引できる配当金や経営方針を決定できるというやりがいと権限が委ねられているので、経営能率向上インセンティブが、この算定方式に含まれている<sup>1)</sup>。

一方、総括原価主義（費用積上げ方式）の場合、コスト要素が規制基準に基づく傾向が強いので、たとえ低能率で経営していても、自然独占の地位を有しているので、当該産業から淘汰されることが少なく、結果として需要者に高料金の負担を強いることとなる。しかるに経営能率向上インセンティブが機能しなくなる欠点がある。

## 2 資本コスト方式と公正報酬原則の比較

資本コスト方式は、公正報酬原則と総括原価主義（費用積上げ方式）の混合発展形態として、昭和40年10月28日「日本国有鉄道会計及び財務基本問題調査会答申」に、初めて提示された料金設定原則である。以下、算式は第4節の資本コスト方式ですでに論述したように次のように示される。

総収入＝営業費＋資本費用……◎の1

資本費用＝支払利子＋資本コスト（公共的必要余剰）……◎の2

公共的必要余剰＝{(利付負債＋資本)×総資本コスト率}－支払利子◎の3

上記の◎の1・◎の2・◎の3式を統合した資本コスト方式による料金設定の算式は、次のようになる。

$$\text{総収入} = \text{営業費用} + \{ (\text{利付負債} + \text{資本}) \times \text{総資本コスト率} \} \cdots \cdots \text{◎の4}$$

また、公正報酬原則による料金設定の算式は、すでに前述したように次のようになる。

$$\text{総収入} = \text{営業費} + \text{公正報酬} \cdots \cdots \text{㉠の1}$$

$$\text{公正報酬} = \text{公正価値} \times \text{公正報酬率} \cdots \cdots \text{㉠の2}$$

$$\text{総収入} = \text{営業費} + (\text{公正価値} \times \text{公正報酬率}) \cdots \cdots \text{㉠の3}$$

かくして、前述の第2節の公正報酬原則や第4節の資本コスト方式の上記の算式を基礎として、資本コスト方式と公正報酬原則とを比較した上で、それぞれの類似点や相違点や特徴を列挙すれば、次のように指摘されるだろう。

- i) 資本コスト方式の資本費用の算定は、資本が基準となるのに対し、公正報酬原則の公正報酬の算定は、資産が基準となる。しかるに、現在、インフレ会計理論が進歩したとはいえ、まだ評価基準をめぐる論争の多い資産を基準とするよりも、資本を基準とする資本コスト方式の資本費用の算定の方が、実質的に確定的であり、計算上、簡便であると思われる。
- ii) 資本コスト方式の資本費用と公正報酬原則の公正報酬を概観する限りにおいて、資本費用と公正報酬は同格として位置づけられているが、それぞれの内容は異質である。すなわち、資本コスト方式の資本費用は、一度、支払利子と資本コスト（公共的必要余剰）というコスト要素に分解され、費用という概念で位置づけられるのに対し、公正報酬原則の公正報酬は、当該公益企業の「真実かつ有効な財産」が利得されるべきことを容認されている額であり、報酬という概念で位置づけられている。

いわゆる、資本コスト方式は、総括原価を算定するため、費用を積上げて算定するプロセスである。コスト要素としての公共的必要余剰の算定は、利付負債と資本（自己資本）を統合した総資本に総資本コスト率を乗じてえた額から、支払利子を差引くのである。結果的に、資本費用は上記の算式◎の2式の支払利子と◎の3式の支払利子が相殺され、{(利付負債+資



本)×総資本コスト率] となり、総資本が利得されうる報酬として位置づけられる。しかるに、資本費用は費用を積上げて算定するプロセスをとるが、その算定方式に沿って計算した場合、総資本に対する報酬額ということになり、結果的には、公正報酬と同様に報酬として位置づけられることになる。

- iii) 公正報酬原則は、私営公益企業を対象として適用されるのに対し、資本コスト方式は公営公益企業を対象として適用される。
- iv) 公正報酬は「真実かつ有効な財産」が利得することを容認された金額であり、それは、支払利子、配当金、内部留保金、各種積立金、純利益等を全て総計した金額である。しかるに、公正報酬原則の場合、経営者は自己の裁量で拡大再生産のために、資本吸引できうる配当金や経営管理を決定できるというやりがいと権限がゆだねられ、そこに経営能率向上インセンティブを見出すことができる。

一方、資本コスト方式による資本費用は、公営公益企業の総資本に対する報酬であり、総資本に総資本コスト率を乗ずることによって獲得されたものである。しかるに、総資本コスト率を構成している一方の自己資本コスト率に経営者の裁量権が与えられているというものの、総資本コスト率を構成しているもう一方の他人資本コスト率が一般的に確定率であり、かつ資本評価が資産評価よりも一般的に確定的で評価しやすいということなどから、資本コスト方式の場合、公正報酬原則よりも経営能率向上インセンティブが欠如しているといえる。

### 3 総括原価主義（費用積上げ方式）と資本コスト方式の比較

総括原価主義と資本コスト方式とを比較検討するため、総括原価主義（費用積上げ方式）の場合、私営公益企業の総括原価主義を考慮して、 $R = E + I$ の算式でなく、 $R = E + (I + P)$ と $R = E + (I + F)$ の算式を取り上げて資本コスト方式と比較検討する。

私営公益企業に適用される総括原価主義（費用積上げ方式）

総収入＝総括原価＝営業費＋支払利子＋自己資本利潤……⑧の1

公営公益企業に適用される総括原価主義（費用積上げ方式）

総収入＝総括原価＝営業費＋支払利子＋必要不可欠な設備拡張資金の一部のための内部留保金……⑧の2

資本コスト方式

総収入＝営業費＋資本費用……⑨の1

資本費用＝支払利子＋資本コスト（公共的必要余剰）……⑨の2

公共的必要余剰＝{(利付負債＋資本)×総資本コスト率}－支払利子  
……⑨の3

総収入＝営業費＋{(利付負債＋資本)×総資本コスト率}……⑨の4

かくして、前述の第3節の総括原価主義や第4節の資本コスト方式や上記の算式を基礎として、総括原価主義と資本コスト方式とを比較した上で、それぞれの類似点や相違点や特徴を列挙すれば、次のように指摘されるだろう。

i) 上記の⑧の1式は私営公益企業に適用され、⑧の2式と⑨の1～4式は公営公益企業に適用される。しかるに、この章では、公営公益企業に適用されるべき料金設定原則を主たる課題としているので、ここでの比較検討は、⑧の2式と⑨の1～4式を中心とする。周知のように、資本コスト方式は費用積上げ方式の長所を堅持しつつ、費用積上げ方式の最大の短所である経営能率向上インセンティブの無機能的要因をなくすように、公正報酬原則の報酬という概念を導入しようとして考案されたものである。それゆえ、資本コスト方式は総括原価主義（費用積上げ方式）よりも経営能力向上インセンティブが強いといえる。したがって、資本コスト方式は、公営公益企業の費用積上げ方式と私営公益企業の公正報酬原則の中間に位置する料金設定原則である。

ii) 総括原価主義（Bの2式）の「必要不可欠な設備拡張資金の一部のための内部留保金」は料金設定上、総収入＝総括原価を算定するための費用として位置づけられる。しかし、財務会計上の決算においては、利益とみなされなければならない性質のものである。換言するならば、将来、必ず

資本的費用として発生することが確実化されるのであるが、当期では、まだその発生現象がみられないものである。しかし、その金額が社会経済的環境や社会的要請との相関関係から合理的に見積ることのできるものである。その意味で、「必要不可欠な設備拡張資金の一部のための内部留保金」とは、利益留保性を含む従来の特定引当金（現在では法律上、認められていない）と引当金の中間に位置する性質のものであると思われる。

一方、資本コスト方式の「公共的必要余剰」は、料金設定上、資本実態維持・拡大発展を成就させるべき報酬と理解される。

したがって、料金設定を基軸とする限りにおいて、「必要不可欠な設備拡張資金の一部のための内部留保金」は費用として位置づけられ、「公共的必要余剰」は報酬として位置づけられるものである。

iii) 公共的必要余剰は、公営公益企業の費用積上げ方式 ( $R = E + I + F$ ) の  $F$  (必要不可欠な設備拡張資金の一部のための内部留保金) よりも、私営公益企業の費用積上げ方式 ( $R = E + I + P$ ) の  $P$  (自己資本利潤) に、その性質上、類似している。なぜなら、 $P$  も公共的必要余剰も報酬という概念で把握されるからである。しかし、公共的必要余剰が上記の  $P$  と根本的に相違する点は、公共的必要余剰の中に配当金に相等する部分が算入されていないということである。したがって、公共的必要余剰をその性質から考察した場合、 $P$  に類似しているが、その許容量から考察した場合、公営という所有関係からも明らかなように配当金分の算入が不必要である  $F$  と量的に同程度である。

iv) 料金設定上、総括原価主義 ( $B$  の 2 式) は、そのコスト要素に歯止めをもたない傾向と、なりがちである。なかんずく「必要不可欠な設備拡張資金の一部のための内部留保金」というコスト要素は、そのような傾向が強い。しかるに、総括原価主義は経営能率に対するインセンティブが資本コスト方式より弱いといえる。

なぜなら、料金算定上、総括原価主義の「必要不可欠な設備拡張資金の一部のための内部留保金」と同様に位置づけられている資本コスト方式

の「公共的必要余剰」は、第4節の資本コスト方式で論述したように報酬という概念で把握されているので、資本コスト方式は、総括原価主義より経営能率インセンティブが強い。しかし、資本コスト方式の経営能率インセンティブが強いといっても総資本コスト率の中の自己資本コスト率において、経営能率インセンティブが発揮されるにすぎない。それゆえ、公正報酬率に経営能率インセンティブが、十分に発揮される公正報酬原則より、はるかに資本コスト方式の経営能率インセンティブが弱い。

(注)

- (1) 現代公益企業講座編集委員会編、『公益事業料金設定論』，細野日出男稿，第2編 総括原価 第3章 「公正報酬原則による総括原価」電力新報社，昭和50年，p. 134.

## 第6節 結 び

この章において、公正報酬原則、総括原価主義（費用積上げ方式）、資本コスト方式の内容について考察し、さらにこれらの考察を基礎として、公正報酬原則と総括原価主義との比較、資本コスト方式と公正報酬原則との比較、総括原価主義と資本コスト方式との比較について考察してきた。しかるに以上の考察を踏まえて、わが国の公営公益企業にとって最適な料金設定原則とは、どのようなものでなければならないかを示して、むすびにかえたい。

一般的にわが国において、公営公益企業の料金設定上、資本報酬を費用化することに理解を示さず、不必要だという認識が、なお支配的である現在、資本を自己造成するような料金設定原則を正面から導入しても理解されることは不可能である。しかし、社会、経済、文化等全ての面が漸進的に発展している現在、これらと併行して恒常的に公営公益企業サービスの改善及び拡充に対する社会的要請があり、そのような社会的要請に応えうるために、公営公益企業内部に再投資されなければならない資本を自己造成していくことは不可欠である。

しかるに、このような矛盾を解決するには、「わが国の公営公益企業料金設

定原則としては、きわめて工夫された良好な料金設定原則としての「資本コスト方式」と「現在、かなり理解されつつある内部留保金的な項目を包摂している総括原価主義（費用積上げ方式）」を有機的に融合した上で、理論的に体系化したならば、公営公益企業の料金設定原則として理解され、ステータスを有するようになると思う。体系化の具体化は以下の順序である。

1. まず、資本コスト方式によって、総括原価＝総収入を算定する。すなわち、経営能率・資源配分効率・社会的公正を遂行していくことを前提として、総括原価を適正にするため、その上限を資本コスト方式によって算定するということである。換言するならば、狭義の経営原価（支払利子を含む）を補償するだけでなく、公営公益企業の供給するサービスの改善及び拡充に対する社会的要請に応えるために当該公営公益企業内部に再投資されなければならない資源としての余剰を含む広義の原価を補償する上限を資本コスト方式によって算定することである。
2. 総括原価を資本コスト方式によって算定した後、総括原価を費用積上げ方式に分解して、資本コスト（公共的必要余剰）を精確に算定することである。

#### 資本コスト方式

$$\text{総収入} = \text{総括原価} = \text{営業費} + \{(\text{利付負債} + \text{資本}) \times \text{総資本コスト率}\} \quad \dots \text{i)}$$

$$\text{資本費用} = \{(\text{利付負債} + \text{資本}) \times \text{総資本コスト率}\} \quad \dots \text{ii)}$$

$$\text{資本費用} = \text{支払利子} + \text{資本コスト（公共的必要余剰）} \quad \dots \text{iii)}$$

#### 費用積上げ方式

$$\text{総収入} = \text{総括原価} = \text{営業費} + \text{支払利子} + \text{資本コスト（公共的必要余剰）} \quad \dots \text{iv)}$$

すなわち、上記の i) 式を iv) 式に置き換えることによって、換言するならば、資本費用は支払利子と公共的必要余剰の合計額であるということを確認した上で、公共的必要余剰の額を精確に算定するということである。

この場合、支払利子は他人資本に対するコストであり、確定的利子であ

るので確定的に計上される。しかるに、総資本（利付負債+資本）に対する報酬（資本費用）から支払利子を差引いた残額が、社会的要請に応えるために公営公益企業内部に再投資されるべき公共的必要余剰ということになる。

3. 公営公益企業の料金設定原則として、現在、浸透しつつある下記のv) 式の「必要不可欠な設備拡張資金の一部のための内部留保金」と上記のvi) 式の「公共的必要余剰」を厳密に比較検討した上で、「必要不可欠な設備拡張資金の一部のための内部留保金」の内容を厳密に構成することである。

$$\text{総収入} = \text{総括原価} = \text{営業費用} + \text{支払利子} + \text{必要不可欠な設備拡張資金の一部のための内部留保金} \cdots \text{v)}$$

すなわち、i), ii), iii), iv) の一連の式から算定した「公共的必要余剰」の許容量の範囲内で、v) 式の「必要不可欠な設備拡張資金の一部のための内部留保金」の内容を厳密に構成することである。換言するならば、なにがなんでも「公共的必要余剰」の許容範囲の限度まで意図的、恣意的に「必要不可欠な設備拡張資金の一部のための内部留保金」を近づけるという意味でなく、必要不可欠な設備拡張資金の一部のための内部留保金とは、「公共的必要余剰  $\geq$  必要不可欠な設備拡張資金の一部のための内部留保金」という範囲内で厳密に積み上げられ、社会的要請に応えるために、公営公益企業内部に、確実に将来、再投資されなければならない必要不可欠な内部留保金である。

4. 「必要不可欠な設備拡張資金の一部のための内部留保金」の内容を厳密に構成した後、公正にその必要不可欠な設備拡張資金の一部のための内部留保金をv) 式に適合させることによって、利害関係者、とりわけサービス需要者の理解をうるようになり、わが国の公営公益企業の最適な料金設定原則として位置づけられるようになるであろう。

私は、上記の1, 2, 3, 4という一連の料金設定ルート(route)を公共的必要コスト方式と称したい。

## 第6章 公営公益企業の料金体系

### 第1節 はじめに

公益企業の料金設定に際しては、大きく分けて2つの領域がある。一つは、公益企業がすべての利用者（消費者）から料金を通じて稼働できる総収益（総括原価）の大きさを評定する領域である。この領域については、前章で、公正報酬原則、総括原価主義（費用積上げ方式）、資本コスト方式、公共的必要コスト方式という料金設定原則の考察をとうして、取り扱ってきた。一般的に、この領域は料金水準（Rate level）ないしは料金設定として取り扱われている。もう一つは、その料金収入総額（総括原価）を当該企業の用役を享受する利用者全体にどのようにして料金として負担させるべきであるかという領域である。一般的にこの領域は料金構成（Rate structure）ないしは料金体系として取り扱われている。しかし、これらの2つの領域は明瞭に区分される領域ではなく、密接不可分の領域である。

ところで、これまでの公益企業の料金設定についての考察は、前者の料金設定（料金水準）に関することが多かった。なぜなら、料金設定（料金水準）は、料金体系の前提であるばかりでなく、直接に利用者を対象とするのではなく、公益企業が用役を供給するに要する一切の費用及び資本に対する公正な報酬を賄うに足る程度の総収益の大きさを評定するという会計数値を主として対象とするので、比較的客観的基準によって対処できるからである。

一方、料金体系の場合には、直接、料金を負担する利用者（需要者）を料金体系の対象とするので、客観的基準で対処できかねる分野が多くあるがゆえに、料金設定（料金水準）に関する研究よりも少ない。また、前章でも述べたよう

に、わが国では、一般的に容認されるような公益企業の料金設定原則が、現在、確立されていない上に、これを前提とする料金体系については、当該公益企業サービスの利用者が料金値上げ時に、多少、関心を示すにすぎず、一般的にそれほどの実感を感じていないのが現状であり、料金体系について、ほとんど各公益企業の判断にまかされているがゆえに、料金設定（料金水準）に関する研究よりも少ない。

しかしながら、変転極まりない国内外情勢下で、日本の文化や経済を漸進的に発展させていくためには、公益企業の健全な発展が不可欠である。そのためには、公益企業が良質なサービスの供給をとうして利用者（需要者）に信頼されると同時に、公益企業財務の基礎となる料金のあり方も利用者に信頼されなければならない。それゆえ、この章の第一の課題として、公益企業の料金問題において第二義的に取り扱われてきた料金体系について考察する。とりわけ、料金体系の中での限界費用料金形成論と二部料金制について考察する。第二の課題として、典型的公営公益企業である水道事業についての現行の一般的な料金体系の内容を考察する。第三の課題として、前章で既述した卑見の料金設定原則を前提として、第一・第二の課題を踏まえた上で、総費用を賄うだけの総収入を満すために、需要者に賦課される料金負担が、各需要者の間にどのように配分されたならば、公正な費用配賦という目標を達成できるかを考察する。

## 第2節 限界費用料金形成論と二部料金制

### 1 限界費用料金形成論

公益企業料金体系の中で、限界費用料金形成理論をわが国において最初に取り上げたのは、国弘員人教授である。国弘教授は、昭和29年に公益事業学会編で出版した『公益事業経営』『公益事業費用論』の中で、生産販売量が最適操業度以下の場合には、平均費用の方が限界費用より大であり、最適操業度の場合には、平均費用と限界費用が等しくなり、最適操業度以上の場合には、限界



費用の方が平均費用より大となるので、限界費用は最適操業度を実現する上において、きわめて大きな効果をもつと主張した上で、この限界費用の考え方を公益事業の差別価格に応用すべきであると述べている<sup>(1)</sup>。

公益企業料金体系として、限界費用料金形成論が、わが国において最初に公式の場で論議されたのは、昭和33年、神戸大学で開催された第8回公益事業学会において「公益事業料金制度に関する諸問題」という共通論題の下に行なわれた共同討論会であった。

限界費用料金形成論とは、一般的に公益企業の場合、固定費の割合が大きく、かつ、通減費用の営業であり、平均費用は限界費用より大きくなるので、限界費用をベースとして料金体系（構成）すれば、総収益は総費用を賄うことができずに赤字経営となるが、限界費用に基づいて供給される一層大なる公益企業サービスによって受ける社会的余剰は、その損失額を十分に上まわるので、公共団体の補助金等によってその損失額を相殺すべきであるという理論である。

したがって、公共団体の財政が恒常的に硬直化しているがゆえに、総収益が総費用を賄えない限界費用料金形成論は、一部の近代経済学者に主張されてきたが、現実の料金ケースに導入されていない。また、限界費用料金形成論が導入されないもう一つの理由は、この理論は、需要を促進させることになるので、現代的課題である資源有限に基づく自然環境保護と省資源に反するようになり、結果として限界費用料金形成論の利点である資源配分効率の最適化にも反するようになるからである。

## 2 二部料金制

二部料金制とは、消費者が二種類の料金を支払う制度である。一つは、公益企業の供給するサービスを利用する権利に対して課せられる固定料金（基本料金）であり、もう一つは、消費されたサービス量に課せられる従量料金（可変料金）である。すなわち、二部料金制とは、固定料金と従量料金が合体された料金制である。

二部料金制について、わが国において最初に理論として取り上げたのは、北

久一教授である。北教授は、昭和29年に公益事業学会編で出版した『公益事業経営』「公益事業料金構成論」の中で、定額料金制や従量料金制と比較検討した上で、公益企業サービスの原価は、需要と消費量の双方に関連するが故に、その二要素の上に構成された二部料金制は、そのいずれかの一つの上に構成されたものよりも公正であり原価構成に一層正確に即応する<sup>(2)</sup>と論じている。そして、二部料金理論として著名なポプキンソン需要料金とライト需要料金を紹介している。

実務上、二部料金制は、昭和36（1961）年、第30回日本水道協会総会で、事務常設調査委員長から提出された「水道料金体系の調査研究に関する中間報告書」の中で、わが国では最初に公にされた。当時としては、今日以上に各水道事業のそれぞれの伝統、客観的状況等から統一的な料金体系に纏めることは困難であった。しかし、同報告書は、その後のよりよい理想的な料金体系についての調査研究の契機となった。

二部料金制のメリット、デメリットについて指摘するならば、次のような点を列挙することができる<sup>(3)</sup>。

メリットの第1として、従量料金制により限界費用料金形成論のメリットである資源配分効率を高めることができ、固定料金制により限界費用料金形成論のデメリットである公共団体による補助金の必要性をなくすることができる。

メリットの第2として、一般的に公益企業は、巨額で耐用年数の長い固定設備に資本を投下するので、限界費用料金形成論では、その投下された資本を回収しえなくなる危険をとまなうが、二部料金制の固定料金は、このような危険をとまなわない。それゆえ、二部料金制の料金体系による公益企業の経営は、限界費用料金形成論の料金体系による公益企業の経営より安定している。

メリットの第3として、一般的に消費者は、自己の使用量に関心を示しがちである。それゆえ、二部料金制の従量料金は、1単位当たり比較的、廉価であるので、公益企業サービスの需要を促進させる。

デメリットの第1として、一般的に、公益企業の二部料金制では、固定料金の割合が大きいため、年金生活者のような低所得者層や少量消費者層にとって

は、極めて重い負担となる。

デメリットの第2として、原則として、公益企業の二部料金制の固定料金は、ピーク・ロード時の使用量に応じて、公正に消費者に負担させることが適切であるが、ピーク・ロード時の需要者層の使用量測定が不可能であるので、二部料金制の固定料金を消費者に均等に負担させている。

デメリットの第3として、二部料金制は需要を促進させる長所をもつが、この需要促進が真に必要な不可欠なサービス(消費量の増加と一致しないような場合、 unnecessary 追加プラントを生み出すこととなり、その unnecessary 追加プラントが当該公益企業の経営を圧迫するようになる。

(注)

- (1) 国弘員人稿、『公益企業経営』「公益事業費用論」公益事業学会編，森山書店，昭和29年2月，pp.126～131.
- (2) 北久一稿『公益企業経営』「公益事業料金構成論」公益事業学会編，森山書店，昭和29年2月，p.206.
- (3) 関島久雄編『現代日本の公益企業』山谷修作稿，「公益企業の料金と規制」日本経済評論社，1987年4月，pp.13～14.

### 第3節 公営公益企業（水道事業）の料金体系

#### 1 わが国の水道事業の料金体系

前節で既述したように、限界費用料金形成論が、近代経済学者に主張されていたにもかかわらず、それが経営上、採算がとれないという理由で、現実の料金ケースに採用されなかった。一方、二部料金制の場合、昭和36年の第30回日本水道協会総会での「水道料金体系の調査研究に関する中間報告書」に示された二部料金を契機として、その後、各公益企業は当該公益企業の置かれている現状を踏まえながら、徐々ではあるが、二部料金制を基本とする独自の料金体系を考案し、実施するようになった。

このように、二部料金制が次第に各公益企業に浸透するようになった1960年代の前半は、日本が高度経済成長期に入り、道路を中心とする産業基盤整備事業や地域開発等への地方財政の投入が増大し、地方財政が逼迫してきた時期であった。それゆえ、この地方財政の逼迫と軌を一にして、地方公営企業は経営危機に直面した。そこで、1966年（昭和41年）、地方公営企業の独立採算制を柱とした地方公営企業法の大改正が行なわれた。

かくして、上記の地方公営企業法の大改正を背景として、日本水道協会は、昭和42年7月、「原価を無視した低料金は、水道事業の健全な発展はもとより、現状の維持され困難にするばかりでなく、放漫な水使用を助長する結果、給水サービスの全般的な低下を招くことになる。」という理由の下に、料金設定（料金水準）の領域だけでなく、料金体系の領域までかなり詳細に言及された『水道料金の算定について』という手引書的な小冊子を公表した。その後、この小冊子に基づき、口径二部料金制の料金体系に递增料金制を強化した昭和43年度の東京都営水道事業を皮切りに、全国の各水道事業は、改善を重ねながら独自に料金体系した水道料金表を作成し、実施するようになった。しかるに、ここでは、典型的公営公益企業であり、料金体系の改善に努力してきた水道事業についての現行の一般的な料金体系の内容について考察する。

わが国の現行の水道事業の料金体系は、個別原価主義を原則とする。個別原価主義とは、個々の給水に要する個別原価に基づいて料金を設定することである。しかしながら、水道事業の個別原価は総括原価を使用水量で割って単価を出すという単純なものでない。すなわち、水道事業は全ての需要者がピーク・ロード時にサービスを楽しむように施設されていなければならない。したがって、個別原価はピーク・ロード時を基準として総括原価を各需要者に分賦したもの<sup>(1)</sup>でなければならない。

かくして、上記のような特性をもつ個別原価に基づいて水道事業料金を体系化するには、原価差の発生要因としての需要の特性に着目し、その差異をもとに設定する必要がある<sup>(2)</sup>と主張されるようになった。この主張とは、二部料金制を前提としながら、個別原価主義の口径別料金制<sup>(3)</sup>を加えた口径別二部料金

制を意味するものであった。換言するならば、二部料金制を前提としながら、用途別料金制<sup>(4)</sup>ではなく、口径別料金制を加味した口径別二部料金制が適正な料金体系であるという主旨のことを、昭和42年、日本水道協会が『水道料金の算定について』に主張したのである。そして、それ以来、第6-1表に示されているように、用途別料金制よりも口径別料金制が、漸次、増加するようになった。

しかし、このように口径別二部料金制が水道料金体系において一般的となっているにもかかわらず、市民の基本的な生活水準が保障されなければならないというシビル・ミニマムの考え方が、水道事業の根底にある。このシビル・ミニマムの考え方は、前述の限界費用料金形成論と軌を一にするところである。それゆえ、公営公益企業としての水道事業において健全な社会的規範として存在しているこのシビル・ミニマムの考え方を生かすために、単純な口径別二部料金制に対する修正が余儀なくされてきた。すなわち、単純な口径別二部料金制における二部料金の基本料金（固定料金）の割合を小さくすることによって、低所得者層とか小口需要者（家計）が負担とならないようにシビル・ミニマムの考え方が生かされる口径別二部料金制が、各水道事業によって独自に考案され、実施されてきている<sup>(5)</sup>。

いうまでもなく、水道事業の二部料金は、基本料金と従量料金から構成されている。基本料金とは、使用水量に関係なく水道事業が給水準備のために必要な原価として各使用者に対し賦課する料金のことであり、サービスを利用する権利に対する支払いを意味する。一方、従量料金とは、各使用者の使用水量に対して必要とされる原価として、給水量単位当りに配賦される原価のことである<sup>(6)</sup>。

## 2 わが国の水道事業料金の算定方法

前述のわが国の水道事業の口径別二部料金制という料金体系を踏まえて、現在、具体的な水道料金算定方法がどのように実施されているかを考察する。

### 第一段階

第6-1表 全国用途別・口径別年間有収水量とメーター設置数

年度	年間有収水量 単位千 $m^3$		
	用途別	口径別	合計
昭和50	5,716,404 (61.35%)	3,601,693 (38.65%)	9,318,187 (100%)
昭和55	5,389,181 (52.58%)	4,859,792 (47.42%)	10,248,973 (100%)
昭和60	6,358,196 (53.72%)	5,477,095 (46.28%)	11,835,291 (100%)
昭和61	6,542,214 (54.51%)	5,459,898 (45.49%)	12,002,112 (100%)
昭和62	6,283,692 (51.03%)	6,029,652 (48.97%)	12,313,344 (100%)
昭和63	6,293,938 (49.92%)	6,313,716 (50.08%)	12,607,654 (100%)

年度	メーター設置数		
	用途別	口径別	合計
昭和50	17,836,881 (66.04%)	9,173,582 (33.96%)	27,010,463 (100%)
昭和55	15,200,209 (52.13%)	13,958,562 (47.87%)	29,158,771 (100%)
昭和60	17,218,222 (51.93%)	15,941,159 (48.07%)	33,159,381 (100%)
昭和61	17,464,857 (54.45%)	14,608,531 (45.55%)	32,073,388 (100%)
昭和62	16,907,119 (50.61%)	16,500,115 (49.39%)	33,407,234 (100%)
昭和63	16,994,077 (49.32%)	17,464,431 (50.68%)	34,458,508 (100%)

(注) この表は、水道統計(厚生省生活衛生局水道環境部編、日本水道協会発行、昭和50年度、昭和55年度、昭和60年度、昭和61年度、昭和62年度、昭和63年度)より作成したものである。

総括原価を需要家費、固定費、変動費に配賦する。

需要家費とは、主として需要者数に比例して賦課される費用であり、検針・徴収関係費、量水器関係諸費等がこれに属す。

固定費とは、給水量の多寡に関係なく水道施設を適正に維持拡大していくために固定的に公益企業に必要とされる維持管理費等の営業費及び減価償却費や支払利息等の資本費用を意味する。ただし、需要家費に属する費用を控除したものである。

変動費とは、薬品費、動力費、受水費並びに需要家費または固定費に属さないその他の費用であって、概ね、給水量の増減に比例する費用である。

## 第二段階

需要家費，固定費，変動費を基本料金と従量料金に配賦する。

1. 需要家費は，実使用水量に関係なく水道事業が給水準備のために必要な原価という意味をもつ費用であるので，全額を基本料金に配賦する。そして，各使用者に対する配賦は，以下の基準とする。

㉞ 検針・徴収関係費等各使用者について均等に要する費用は，各使用者に対して均等に配賦する。

㉟ 量水器関係諸費は，各使用者の量水器の取得価格に基づいて差別配賦する。

2の i 固定費は基本料金と従量料金に配分される。この配分には，以下の2種類の方法がある。

㊲ 固定費総額に対し，最大配水量に対する最大配水量と平均配水量との差の比率を乗じて得た額を基本料金とし，残余の固定費を従量料金とする方法。

㊳ 固定費総額のうち，配給水部門費を基本料金として，他を水量料金とする方法。

以上の2つの方法のうち，㊲の方法が基本料金と従量料金に配分する方法として合理的である。なぜなら，たとえ使用水量ゼロの需要者に対しても，ピーク・ロード時における使用可能に対し，あらかじめ水道事業は設備を整えておく必要があるので，最大配水量から平均配水量を差引いた分を全ての需要者から基本料金として徴収すべきであるという㊲の方法が，合理的であるからである。

2の ii 固定費の基本料金として配分された額を需要種別（口径別）に配賦する。この配賦には，以下の3種類の方法がある<sup>17)</sup>。

㊴ 理論流量比（口径の大小による一定時間の流量の差異をいう。これを理論的に計算した人がWilliams・Hazen（ウィリアムス・ヘズン）である。）と地域の需要実態等を考慮して配賦する方法。

㊵ 理論流量比と断面積比を考慮して配賦する方法。

㊶ 理論流量比と最大配水日，もしくは最大配水時間における各使用者群ご

との結合需要の比を考慮して配賦する方法。

以上の3つの方法の中で、㊸の方法が最も理想的であるといわれている。しかし、これらについての実績を把握することが困難であるという実情から、一般的に各水道事業は、㊸の方法を採用せずに、㊹の方法をアレンジした形で採用している。具体的には、理論流量比をそのまま使用せずに、理論流量比に負荷率などの地域の需要実態等を考慮するという考えの下に、理論流量比を補正した補正流量比を使用し、需要種別に各需要者に均等に配賦している。

しかし、補正流量比は、客観的、理論的な数値を理論流量比に補正して作られたものでない。しかるに、各水道事業は、今後、最大配水日もしくは最大配水時間における各使用者群ごとの結合需要の比という客観的、理論的な数値が求められるように、過去のデータを分析・検討しながら、㊸の方法のシュミレーションを実施して、実態に適合するようにモデル化をして、そのモデルが現実に実施されるようにすべきである。

2のiii 固定費から従量料金に配分された額は、変動費に合算される。

3. 上記の合算された変動費は、従量料金の総額となり、給水量単価当りに均等に配賦される。

しかし、現実には、「追加的プラントの必要性を可能な限り回避すること」や「水資源の節約と効率化」という主旨から、従量料金の単価は均一単価制でなく、第6-2表のような口径別に使用水量の多寡に応じて数段階に累進される累進差別単価制の需要抑制機能を包摂した口径別二部料金制が、一般的に採用されている。

また、シビル・ミニマムの考え方が二部料金制という料金体系だけでなく、現実のその他の水道料金算定でも生かされている。すなわち、第6-2表に示されているように、小口径給水管（口径25mm以下）の使用者に対しての使用水量1ヶ月当たり10<sup>m</sup>までを基本水量とし、その基本水量分の料金を基本料金とする水道事業が、近年、多くなり、一般化されている。さらに、完全な口径別制というのではなく、第6-2表のような「一般用」「公衆浴場・水泳プール用」等というように、大まかに用途別に分類した上での口径別二部料金制が一



第6-2表 水道料金表

◎下記料金には消費税（3%）が含まれています。

水 道 料 金						
用途別	口径別	基本料金		水量料金（1 m <sup>3</sup> につき）		
				第1段階	第2段階	第3段階
一般用	13・20	0～10 m <sup>3</sup> まで	円 1,450	11～20m <sup>3</sup> 190円	21～40m <sup>3</sup> 200円	41m <sup>3</sup> ～ 210円
	25		1,900			
	30	/	2,900	1～50m <sup>3</sup> 200円	51～200m <sup>3</sup> 210円	210m <sup>3</sup> ～ 220円
	40		5,600			
	50		9,700	1～500m <sup>3</sup> 210円	501～ 5,000m <sup>3</sup> 220円	5,001m <sup>3</sup> ～ 230円
	75		29,400			
	100		47,500			
	150		107,400			
200	173,800					
公衆浴場・水泳プール用	13・20		0～10 m <sup>3</sup> まで	1,100	11～20m <sup>3</sup> 100円	21～40m <sup>3</sup> 110円
	25	1,300				
	30	/	2,100	1～50m <sup>3</sup> 110円	51～200m <sup>3</sup> 120円	201m <sup>3</sup> ～ 130円
	40		3,800			
	50		6,400	1～500m <sup>3</sup> 120円	501～ 5,000m <sup>3</sup> 130円	5,001m <sup>3</sup> ～ 140円
	75		18,600			
	100		29,900			
	150		66,800			
200	104,700					

水道料金の計算例

メーターの口径が20mm（一般用）の家庭で1ヵ月間の使用水量が35m<sup>3</sup>の場合

水道料金＝基本料金＋水量料金

$$35\text{m}^3 \dots \left( \begin{array}{c} \text{基本水量} \\ 10\text{m}^3 \end{array} \right) + \left( \begin{array}{c} \text{第1段階} \\ 10\text{m}^3 \end{array} \right) + \left( \begin{array}{c} \text{第2段階} \\ 15\text{m}^3 \end{array} \right)$$

$$6,350\text{円} = 1,450\text{円} + 1,900\text{円} + 3,000\text{円} \\ (10\text{m}^3 \times 190\text{円}) (15\text{m}^3 \times 200\text{円})$$

（注）第6-2表 水道料金表は、弘前市水道事業の現行料金表（平成2年5月分から実施）である。

一般的である。

かくして、上記のような一連の算定手続きを経た口径別二部料金制によって、一般的に水道料金が決定されているのである。

(注)

- (1) 寺尾晃洋著『日本の水道事業』東洋経済新報社，昭和56年，p. 108.
- (2) 現代公益事業講座編集委員会編，『現代公益事業講座 6 公益事業料金構成論』「料金算定事例」小原隆吉稿，電力新報社，昭和50年7月，p. 326.
- (3) 給水管の口径別により需要者群を区分した料金制度である。口径別料金制が適切であるという理由として，小原隆吉氏は以下の3点を指摘している。
  1. 給水管の口径差により，各需要者の固有原価に格差が認められること。
  2. 給水管の口径差が，時間的 maximum 流量の差異を示しているので，需要の特性もこれをもとに判別できること。
  3. 確実，明確に類別できること。
 現代公益事業講座編集委員会編，前掲書，小原隆吉稿，p. 326.
- (4) わが国の水道事業料金制度は，従来，水道需要の用途を基準とした一般用，営業用，浴場用，工場用などに区分された用途別料金制であった。しかし，用途別料金制は，近年，以下のような理由により減少し，口径別料金制が増加している。
  1. 原価の裏付けを伴わない恣意的な設定を排除できないこと。
  2. 料金差別の前提としての水の用途が，社会・経済の変化に伴い，変革しているにもかかわらず，制度としての料金制の中ではこれに即応した処理が必ずしもとれないこと。
 財団法人 電気通信総合研究所編，『公益事業における新しい料金体系に関する研究』昭和53年3月，p. 170.
- (5) 小口径給水管（口径25mm以下）の使用者に対しての使用水量1ヶ月10m<sup>3</sup>までを基本水量とし，その基本水量分の料金を基本料金とする水道事業が，近年，多くなってきている。
- (6) 寺尾晃洋著，前掲書，p. 106.
- (7) 日本水道協会編，『水道料金の算定について』昭和42年7月，p. 12.

## 第4節 結 び

これまで，わが国の水道料金体系と水道料金算定方法について考察してきた。

水道料金体系では、二部料金の基本料金の割合を小さくすることによって、低所得者層とか小口需要者（家計）が負担とならないように、シビル・ミニマムの考え方が生かされる口径別二部料金制が、一般的に採用されてきたことが明らかになった。

また、水道料金算定方法においては、「追加的プラントの必要性を可能な限り回避すること」や「水資源の節約と効率化」や「小口径給水管使用者へのシビル・ミニマムの適用」という主旨を生かすため、口径別に使用水量の多寡に応じて数段階に累進される累進差別単価制の口径別二部料金制が、一般的に採用されてきたことが明らかになった。

それでは、前章で既述した卑見の料金設定原則を根底として、この章での考察を踏まえた上で、各水道事業が、総費用を賄うだけの総収入を満たし、かつ、需要者に対して現行の口径別二部料金制よりも公正な料金負担を求めるための料金体系（料金算定を包摂した広義の料金体系）を実施していくためには、さらにどのような点に留意しなければならないかを指摘して、むすびにかえる。

第1点 施設利用率・最大稼働率・負荷率を向上させるという経営努力によって、設備投資を抑制し、資本費用という固定費を軽減することである。

施設利用率は、1日平均配(給)水能力に対する1日平均配(給)水量の割合を示すもので、施設の利用状況の指標であり、経営効率の良悪を示す一つの指標である。

最大稼働率は、1日平均配(給)水能力に対する1日最大配(給)水量（1年の中で最も配水量が多かった日の1日の配水量）の割合を示すものである。

負荷率は、1日最大配(給)水量に対する1日平均配(給)水量の割合である。

かくして、上記の3つの比率は、以下のような算式で表わされ、相互に関連性を有している。

$$\text{施設利用率} = \frac{\text{一日平均配(給)水量}}{\text{一日平均配(給)水能力}} \times 100$$

$$\text{最大稼働率} = \frac{\text{一日最大配(給)水量}}{\text{一日平均配(給)水能力}} \times 100$$

$$\text{負荷率} = \frac{\text{一日平均配(給)水量}}{\text{一日最大配(給)水量}} \times 100$$

$$\text{施設利用率} = \text{最大稼働率} \times \text{負荷率}$$

上記の算式の関係から、水道施設を効率的に経営するには、最大稼働率と負荷率を高めることによって、施設利用率を高めることである。また、施設利用率の向上は、単に水道施設を効率的に経営するというだけでなく、新規の水源施設の必要性を抑制することに繋がることとなり、当該施設建設にともなう支払利息や減価償却費等の資本費用という固定費の増大を防止することになる。

しかるに、施設利用率を高めるという経営努力によって、中長期的水道事業経営から上記のような水道事業の資本費用という固定費を捉えるならば、このような固定費は遞減傾向を示すようになる。そして、このような遞減傾向は、料金体系上の二部料金の固定料金（基本料金）を軽減させることになり、低所得者層や小口需要者（家計）が負担とならないようにシビル・ミニマムが生かされることに直結することとなる。それゆえ、施設利用率・最大稼働率・負荷率を向上させるという経営努力は、施設の利用状況を好転させるだけでなく、料金体系上にも好結果をもたらすことになるので、料金体系上、留意すべき重要事項である。

第2点 有効率・有収率を向上させるという経営努力によって、設備投資を抑制し、資本費用という固定費を軽減することである。

有効率とは、年間総配(給)水量に対する年間総有効水量（当該水道事業の年間供給した総水量のうち実際に有効に使用された水量）の割合であり、施設利用率と同様に施設効率性を示す一つの指標である。

$$\text{有効率} = \frac{\text{年間総有効水量}}{\text{年間総配(給)水量}} \times 100$$

有収率とは、年間総配(給)水量に対する年間総有収水量（当該水道事業の年間供給した総水量のうち実際に収入として当該水道事業に納入された分の水量）の割合であり、施設効率性を示す指標であると同時に収益性を示す指標でもある。

$$\text{有効率} = \frac{\text{年間総有収水量}}{\text{年間総配(給)水量}} \times 100$$

一般的に有効率が高ければ高いほど、配(給)水施設が整備されて漏水が少ないことを示している。短期的視点からは、漏水防止の整備に対する費用増が必ずしも水道料金収益増に直結しないので、有効率を過小評価しがちである。しかし、長期的視野からは、巨額の投資をしてまでも新規の水源開発が必要であるか否かという経営財務面からの目安となり、有効率は水道事業にとって重要な経営指標である。

しかるに、有効率を100%近くまで向上させるという経営努力によって、有効率が100%近くになるまでの一定期間、新規水源施設の必要性を回避することができる。それゆえ、上記の一定期間、新規水源施設建設にともなう支払利息や減価償却費等の資本費用という固定費の増大を防止することが可能である。

かくして、有効率の向上という経営努力は、施設利用率・最大稼働率・負荷率の向上という経営努力と同様に、施設効率性を好転させるだけでなく、料金体系上の二部料金の固定料金(基本料金)を軽減させることになり、低所得者層や小口需要者(家計)が負担とならないようにシビル・ミニマムが活かされることに直結するようになり、料金体系上にも好結果をもたらすことになるので、料金体系上、留意すべき重要事項である。

一方、有効率は有効無収水量(水道水が有効に使用されたが、無収である場合の水量、例えば、消化防水)が各水道事業に必然的に生ずるので、有効率より数%必ず低くなるものの、有効率の高低は収益率に直結するものであり、水道料金改定の判断資料にもなるので、有効率と同様に水道事業の料金体系上にとって留意すべき重要事項である。

第3点 労働生産性を向上させるという経営努力によって、人件費という固定費を軽減していくことである。

一般私企業の労働生産性は、従業員一人当りの営業収益で判断される。しかし、公益企業料金は市場原理によって決められるのではなく、公共規制によって決められているので、公益企業である水道事業の労働生産性は、職員一人当

りの営業収益だけで判断されるのではなく、職員一人当りの給水人口や職員一人当りの給水量とのバランスによって判断される。

しかるに、水道事業の場合の労働生産性の向上は、職員一人当りの給水人口や職員一人当りの給水量を増加させていくことになるので、職員数が逡減するようになり、人件費という固定費の比重軽減となる。さらに、人件費の比重軽減は、料金体系上の二部料金の固定料金（基本料金）を軽減させるようになり、低所得者層や小口需要者（家計）が負担とならないようにシビル・ミニマムが生かされることに直結することとなる。それゆえ、労働生産性を向上させるという経営努力は、料金体系上に好結果をもたらすことになるので、料金体系上、留意すべき重要事項である。

第4点 福祉型料金制度の導入は慎重に取り扱われなければならないということである。

なぜなら、福祉型料金制度（特定の使用者（生活保護世帯、高齢者世帯等）を対象とした各種の減免措置を講じた料金制度）の導入は、水道法第14条第4項<sup>1)</sup>に示されている公正な料金原価配分の原則に抵触することになるばかりでなく、対象者基準の公正妥当な決定が極めて難しいからである。また、現行の口径別二部料金制は、前述したように小口径給水管（口径22mm以下）の使用者である低所得者層や小口需要者（家計）に対してシビル・ミニマムの内容を導入しており、社会福祉の趣旨がある程度すでに生かされているからでもある。

しかるに、当然のことながら、国の社会福祉政策は促進されていくべきであるが、独立採算制を原則として経営されている水道事業に、福祉型料金制度を導入することには、以上のような理由から、慎重でなければならない。

以上の事項が、現行の口径別二部料金制がさらに需要者に対して公正な料金負担を求めるべき料金体系となるために、留意されなければならない事項である。

さらに、料金設定や料金体系にかかわらず、水道事業の経営にとって最も深刻な問題は、新規の水源である。前述したように、現行の口径別二部料金制に価格弾力性に基づいて需要抑制機能が作用する累進差別単価制が導入されている。

しかし、この累進差別単価制をいかに導入し、需要抑制機能を作用させたとしても、長期的には水需要の通増化は避けられず、また、いかに施設利用率や有効率や有効率を向上させたとしても、長期的には水需要の通増化に基づく供給水量の通増化に追いつくことは不可能である。それゆえ、新規水源としてのダム建設が必然的となってきた。なぜなら、水源としての約7割を担ってきた河川、湖沼等の表流水が、経済発展にともなう都市化、工業化、地域開発化によって水質汚濁が進行しているがゆえに、水源としての表流水に、これ以上、期待することが不可能となってきていることと、地下水のくみあげや都市化による地盤沈下によって、これ以上、水源としての地下水に期待できなくなっているからである。

しかしながら、水源施設としてのダム建設には、巨額の資金を必要とするばかりでなく、環境保全問題や補償問題等が必ず派生し、それらを解決するには、既存の市町村単位の水道事業だけでは対処しきれなくなってきた。それゆえ、巨額の資金問題に関しては、水道がナショナル・ミニマムとして国民に容認されている今日、ダムのような巨額の建設費をとまなう水源施設が後世の地域住民にも継続して利用されていく社会資本であるという認識が強まっていることから、その建設費を政府と当該地方公共団体が全額ないし、半額負担するという公費負担明確化の制度化を、環境保全問題や補償問題と併行して、積極的に検討すべき段階にきているといえる。

かくして、水源施設としてのダム施設には、以上のような問題が山積しており、これらの問題を解決することは容易でない。しかるに、上記のような問題山積のダム建設に依存しないで水源を確保するという方法を見い出していくことも真剣に考えられなければならない。

この方法の一つとして、現在、青森市水道事業が試験的に実施している水源涵養林造成事業を指摘することができる。同造成事業は、水源の上流地区に保水能力の優れている落葉樹としてのブナを植林し、水源涵養及び国土保全を主たる目的とした事業である。同造成事業は別名を「緑のダム」と称されており、ダム建設にともなう環境保全問題や補償問題とは無関係になる。しかし、同造

成事業の実施には、広大な土地を必要とするので、水源地帯の土地を一定程度広く、当該水道事業が所有しており、かつ、隣接地区の土地所有者の協力をえることによって、同造成事業の実施が可能となる。それゆえ、同造成事業を実施できる水道事業は限られている。さらに、同造成事業の実施には、ダム建設ほどではないが、かなりの程度の資金を必要とするので、長期計画で実施していかなければならない。しかも、同造成事業は先行投資であり、ダム完成のように、目に見えて効果があらわれるものではない。

しかし、この「緑のダム」は、森林の水源涵養機能や国土保全機能を発揮するだけでなく、清浄で安全でおいしい水の供給と緑のうおいのある生活環境の提供という保健機能の役割をも発揮する。しかるに、同造成事業を実施できる自然的条件を有する水道事業は、是非、実施すべき価値ある事業である。

(注)

(1) 水道法第14条第4項

厚生大臣は、前項の認可の申請が次の各号に適合していると認めるときは、その認可を与えなければならない。

- 一 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。
- 二 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。
- 三 水道事業者及び水道の需要者の責任に関する事項並びに給水装置工事の費用の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。
- 四 特定の者に対して不当な差別的取扱をするものでないこと。