

公益企業の領域

—わが国の各種法規に散在している定義的条項を中心として—

藤田 正一

(弘前大学人文学部教授)

〔要旨〕 公益企業の領域を曖昧のままにしておくことは、平成不況を打開するための公益事業の経済的規制緩和（主として料金規制緩和・参入規制緩和）の糸口を見出すことができないばかりでなく、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。それゆえに、わが国の公益企業の領域について考察することを、本稿の課題とする。

1. 公共事業、公企業、公益企業の地位を不明瞭のままにしておくことは、それぞれ抱えている財務、人事、組織機構等の問題の解決をますます困難にする。
2. 公益企業の領域の不明瞭性は、一定の歴史過程における公益企業の社会的機能、経済的機能をも不明瞭のままにしておくことになる。
3. 公益企業の領域の不明瞭性は、「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、一般公衆は多大な損失を蒙りかねない。

考察の仕方として、まず、わが国の諸法から公益事業や公益企業の概念ないし領域等に関する条項を見出し、次に、それらを究明・整理し、最後に、わが国の公益企業の領域について考察する。

〔1〕 課 題

公益企業概念については、わが国に限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。

したがって、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、かつて蠟山政道先生や林信雄先生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こ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¹⁾。

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だ

くクレメンズ教授のような著名な先学者がいない訳でなかった²⁾。

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、公益企業概念は制度的なものであり、決して絶対的、固定的、不変的なものでないにもかかわらず、公益企業概念なканずく公益企業の領域を恒常的に曖昧のままにしておくことは、平成不況を打開するための公益事業の経済的規制緩和（主として料金規制緩和・参入規制緩和）の糸口を見出すことができないばかりでなく、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ので、わが国の公益企業の領域について考察することを本稿の課題とする。

- ① 経済・経営・行政上における公共事業の地位、公企業の地位、公益企業の地位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って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的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、なканずく公益企業の領域の不明瞭は、一定の歴史過程における公益企業の経済的機能・社会的機能をも不明瞭のままにしておくことになる。
- ③ 公益企業概念なканずく公益企業の領域の不明瞭性は、「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）、消費者である利用者公衆は、多大な損失を蒙りかねない。

かくして、以上のような理由から、公益企業概念なканずく公益企業の領域を考察し、画定することは、決して研究者のもつ特有の気晴らしに終わる

ものでないし、徒労に終わるものでもない。

それゆえに、具体的な考察の仕方として、まず、公益事業の基本的標識を踏まえた上で、わが国の諸法を社会経済機能別に分類し、これらの諸法の中から公益事業・公益企業概念ないし領域に関する条項や、公益事業の基本的標識の意味を包摂している条項や、公益事業規制に関する条項を見だし、次に、それらを究明・整理した後に、わが国の公益企業の領域について考察する。

〔2〕 公益事業の基本的標識

ある特定の産業が公益事業地位を有すると認識されるのは、「サービス(財)の必需性」と「自然的独占性」の二つの基本的標識が具備されている場合であることは、これまで内外の研究者の一致している点である。しかし、その内包は必ずしも明確なものではない。それゆえに上記の二つの標識について詳細に考察する。

(1) サービス(財)の必需性

公益事業学会規約第6条には公益事業の用語としての意味が次のように示されている。「公益事業とは、われわれの生活に日常不可欠の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、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。」この用語の意味から理解されるように、公益事業の供給する用役(財)は、われわれの日常生活に不可欠な用役であるということである。すなわち、このことはサービスの必需性を意味しているが、決して一義的に規定される性質のものではなく、多義性を有するものである。そして、その多義性は公益事業サービスの特殊性に由来している。それゆえに、その特殊性について考察する。

公益事業サービス(財)の第1の特殊性は、サービスの非貯蔵性である。一

般的に農工業によって生産される生産物は、ある程度の期間、貯蔵可能であるが、公益事業サービス(財)の貯蔵性は皆無ないしは甚だ僅少である。

例えば、電気通信事業サービスの場合、需要が何時発生するか判らないし、また、通信相手が同時に参加することによってサービスの効用が実現するものであるがゆえに、貯蔵性は皆無である。旅客運輸事業の場合、利用者を不定時・長時間待たせることが殆ど不可能であるがゆえに、貯蔵不可能な事業である。貨物運送事業の場合、多少の貯め置き運送が可能であるが、その場合にはサービス供給の劣悪を意味する。公益事業の中で最も貯蔵性があるといわれている水道事業でさえ、貯水池等の規模を無制限に拡大することが不可能であるので、貯蔵性に限度がある。なぜならば、貯水池等の用地確保が地理的、物理的に限度があるだけでなく、設備投資が極めて巨額となり、施設利用率が悪くなり、それだけ需要者に経済的負担を強いることになるからである。

第2の特殊性は、サービスの非移転性である。公益事業サービス(財)を生産するためには、土地に固着した具体的な設備を必要とする。そして、生産されたサービス(財)を生産者から消費者へ供給するにさいしては、土地に固着した何らかの特定の通路を設けて直接配送する特殊な運輸業的性質を有している。それゆえに、公益事業は特定の通路なしではサービス供給が不可能な産業である。

すなわち、鉄道事業の場合、旅客や貨物の輸送サービスは線路の連続している所に限定されているように、また、電気事業・ガス事業・水道事業の場合、電気・ガス・水道水の供給は電線・ガス管・水道管の連続している所に限定されているように、公益事業サービス(財)は特定の通路の存する所しか供給されえないものである。それゆえに、公益事業はサービスの非移転性という特殊性を有する産業である。

また、それぞれの公益事業の特定の通路は直ちに特定の営業地域を固定化

するがゆえにサービスの非移転性だけでなく、後述する地域自然独占性と大きな関連性を有するようになる。

第3の特殊性は、需要の随時性・即時性ということである。この特殊性は、公益事業サービス(財)供給に対して需要者が随時にかつ即時に需要に応じることを求めているということである。

例えば、鉄道事業、航空事業、電気通信事業のサービスを利用しようとする需要者は、何時でも速やかに利用できることを求めてやまないし、また、電気事業、ガス事業、水道事業が供給する有形的物資を利用しようとする場合も同様であることから、需要の随時性と即時性は、公益事業サービスの必需性に付随する特殊性である。

これまで、公益事業地位の基本的標識である「サービス(財)の必需性」の特殊性として、サービスの非貯蔵性、サービスの非移転性、需要の随時性・即時性という属性があるということを考察してきた。このような特殊性は、われわれの日常生活に不可欠な物資を供給していることに関しては公益事業と同様である食料小売業などの事業には存在しない。それゆえに、公益事業地位の基本的標識としての「サービス(財)の必需性」は、一義的に定義されず、上記のような特殊性を有しているということである。

換言するならば、これらの特殊性は、公益事業地位(ステータス)の基本的標識としての「サービス(財)の必需性」に継続企業性をより一層込み込ませて、「サービス(財)の必需性」という基本的標識に重厚さを加えている。それゆえに、これらの特殊性は、公益事業独自の公共性の淵源となっている。

(2) 自然的独占性

公益事業の「自然的独占性」の理論的源泉は、ジョン・ステュアート・ミルの1848年の『経済学原理』にみられる。ミルは、『経済学原理』の中で、ガスや水道等の分野における各会社の統合による利益について次のように述

べている。「たとえば、現在ロンドンにはガス会社、水道会社がそれぞれいくつも存在するのであるが、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かなことである。〔中略〕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、社会に対してただこの一つのサービスをなすために数组の高価な設備が並び存するということは、公共の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³⁾。」

「規模の経済性」と「公共資源の浪費排除」達成のために競争原理が十分に機能しない分野があるというミルのこの自然的独占性の主張は、わが国において現実のこととして表面化した。

具体例として、明治43年の「東京ガスと千代田ガスの抗争」⁴⁾と明治末期から大正初期にかけての東京市における東京電燈、東京市電、日本電燈の「三電競争」⁵⁾を指摘することができる。

すなわち、これらの事例によって、破滅的競争が事実として表面化し、公益事業の分野は競争原理が機能せずに、自然的独占によって経営された方が適正であるということが証明されたのである。換言するならば、われわれの日常生活に不可欠なサービス(財)を供給するために巨額の資本投下を必要とし、且つ複数以上の企業が多元的に市場に供給するよりも単数の企業が一元的に市場に供給した方が供給コストが小さくなるという産業を自由競争にまかせておかなければ、必要以上の設備の重複という経済資源の浪費を招き、どの企業も「規模の経済性」を達成することができなくなるばかりでなく、消費者を獲得するために料金値下げ競争を招いた末に企業の存続を不可能にしてしまうという破滅的競争が、事実として表面化したのである。

それゆえに、われわれの日常生活に不可欠な用役(財)を供給するための大規模なネットワーク施設に巨額の資本投下が余儀なくされる産業としての電気事業、ガス事業、水道事業などの公益事業の場合、前述のような破滅的競争の経験から、競争によるよりも独占によって経営された方が供給者側にとっても需要者側にとっても利益となるということが、当然のこととして容認されるようになったのである。いわゆる、このことが公益事業の「自然的独占性」と称され、「サービス(財)の必需性」以外のもう一つの公益事業の基本的標識として容認され、公益事業独自の公共性の淵源となっている。

〔3〕 わが国の公益企業の領域

公益事業の基本的標識を踏まえて、わが国の諸法を社会経済機能別に下記の三つの法律類系に分類し、これらの諸法の中から公益事業・公益企業の概念ないし領域に関する条項や、公益事業の基本的標識の意味を包摂している条項や、公益事業規制に関する条項を見出し、それらを厳密に分析し、検討することをとおして、本稿の課題である「わが国の公益企業の領域」について考察する。

第1の法律類系としては、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類系。

第2の法律類系としては、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類系。

第3の法律類系としては、公共の福祉を目的とする公営の個別生産経済体(経営体)に関する法律類系。

(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類系

それでは、第1の考察方法として、公共の利益という目的のために私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、わが国の公益企業の領域を考察する。

① 土地収用法

1. 土地収用法第1条（この法律の目的）

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。それゆえに、土地収用法は公共の利益のために私権を規制している法律である。

2. 土地収用法が示している公益企業の領域

同法第3条には、公共の利益となるための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、列挙されている全ての事業の主体が、公益企業の領域にあるとは限らない。

なぜなら、公共の利益を遂行する約35種の事業主体が、非企業と企業という性質の異なる二系列の経済組織体に分かれており、非企業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国民の日常生活に資する橋や道路や港湾などの社会資産を建設し、それらを維持管理するという公共事業であり、企業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(財)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（経営体）であるからである。

それゆえに、土地収用法第3条から公益企業として位置づけられるのは、おのずから企業の場合に限定されてくる。そこで、土地収用法に示されている公益企業の領域を整理して画定するならば次のように示される。

- i) 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。
- ii) 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。
- iii) 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。

- iv) 道路運送法にもとづいて、一般乗合旅客自動車運送事業をなす経営体。
- v) 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をなす経営体。
- vi) 航空法にもとづいて、航空事業をなす航空事業経営体。
- vii) 電気通信事業法にもとづいて、電気通信事業をなす経営体。
- viii) 放送法にもとづいて、放送事業をなす放送事業経営体。
- ix) 電気事業法にもとづいて、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。
- x) ガス事業法にもとづいて、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。
- xi) 水道法にもとづいて、一般の需要に応じ、水道により水を供給する事業をなす水道事業経営体。
- xii) 下水道法にもとづいて、下水道事業をなす下水道事業経営体。

すなわち、上記の12種類の経営体が土地収用法に容認される公益企業である。

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（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、これら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、事業者の創意を発揮させ、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。

したがって、独占禁止法は、基本的に私有財産制、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。

1. ジョン・ステュアート・ミルの公益企業に関する理論

ジョン・ステュアート・ミルは、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に機能せず、逆にマイナスに作用するという事実を1848年に『経済学原理』に明示した³⁾。

その後、ミルの上記の理論を裏書きするように、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、破滅的競争の相様を呈するようになり、需要者に経済的損失やサービスの不便益性をもたらしたので、公益企業の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を、自由主義経済体制をとる各国は、身をもって経験した。

それゆえに、公共の利益という目的のために私権が規制される分野として、公益企業があるという「ミルの公益企業に関する理論」が正しいということが、立証されたのである。

2. 「ミルの公益企業に関する理論」を包摂している現在のわが国の法律

i) 独占禁止法第21条（自然独占に固有な行為）

ミルの公益企業に関する理論がどのような法律として、現在、日本で示されており、「その示されている法律」と「わが国の公益企業の領域」の関係について考察する。

ミルの公益企業に関する理論を有するわが国の第1の法律として、私は「独占禁止法第21条」を指摘することができる。同法第21条の全文には、「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。」というように明示され、独占禁止法が適用除外される場合のことを示している。

換言するならば、同法第21条は、公共の利益という目的のために私権が規

制されることを示している条文である。また、この条文から「公益事業の領域」が間接的に示されていることをかいまみることができる。

ii) 独占禁止法の適用除外等に関する法律第1条（適用除外を受ける行為）

ミルの公益企業に関する理論を有するわが国の第2の法律として、私は独占禁止法の付属の法律である「独占禁止法の適用除外等に関する法律」（以下、独占禁止法の適用除外法という）の第1条⁶⁾を指摘することができる。

同法第1条は、下記の五つの法律に基づく経営行為に対しては、独占禁止法が適用されないということを明示している条文である。

- 一 陸上交通事業調整法第2条第1項第6号及び第7号並びにこれらの規定に係わる同条第2項
- 二 食糧管理法
- 三 損害保険料率算出団体に関する法律
- 四 漁船損害等補償法第4章第1節
- 五 旧ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基づく命令であつて、現に法律としての効力を有するもの

すなわち、この「独占禁止法の適用除外法第1条」も独占禁止法第21条と同様に公共の利益という目的のためには私権が規制されることを示していると同時に、公益事業の領域を間接的に示している条文である。

しかしながら、この第1条に示されている事業の全てが、たとえ独占禁止法の適用除外となっているとはいえ、公益事業の領域に該当しない事業分野もあるということである。

なぜなら、前述の五つの法律の一つである陸上交通事業調整法の第1条⁷⁾に示されている鉄道事業、軌道事業、一般乗合旅客自動車運送事業は、公益事業の基本的標識としての「サービス(財)の必需性」と「自然的独占性」を有しているので、公益事業としての地位を有しているが、他の法律（食糧管

理法、損害保険料率算出団体に関する法律、漁船損害等補償法、旧ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基づく命令であって、現に法律としての効力を有するもの)に基づく事業は、公益事業の基本的標識としての「サービス(財)の必需性」と「自然的独占性」を有していないので、公益事業の領域ではない。

それゆえに、「独占禁止法第21条」と「独占禁止法の適用除外法第1条」を精査した上で、公益事業の領域を解釈するならば、鉄道事業、電気事業、ガス事業、軌道事業、一般乗合旅客自動車運送事業の五つの事業が公益事業の領域として示されていると理解される。

3. 「独占禁止法」と「独占禁止法の適用除外等に関する法律」に示されている公益企業の領域

したがって、「独占禁止法」と「独占禁止法の適用除外等に関する法律」に示されている公益企業の領域は、鉄道事業、電気事業、ガス事業、軌道事業、一般乗合旅客自動車運送事業の五つの事業の枠内で、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(財)供給をなす意思統一体としての個別生産経済体(経営体)である。

(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類系

第2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、わが国の公益企業の領域を考察する。

① 労働関係調整法

1. 労働関係調整法第8条第1項(公益事業、その指定、公表)

労働関係調整法の中で、まず、われわれが関心をもった条項は、同法第8条第1項⁸⁾である。同条項は、公益事業とは、公衆の日常生活に欠くことのできない事業であると定義した上で、次の事業を公益事業として明示している。

- 一 運輸事業
- 二 郵便又は電気通信事業
- 三 水道、電気又は瓦斯供給事業
- 四 医療又は公衆衛生事業

しかしながら、同条項に公益事業として定義されている事業であっても、公益事業の領域に該当しない事業もあるということである。

なぜなら、上記の運輸事業、郵便又は電気通信事業、水道・電気又は瓦斯供給事業は、公益事業の基本的標識としての「サービス(財)の必需性」と「自然的独占性」を有しているので公益事業の領域として位置づけられるが、一般的に医療又は公衆衛生事業は、公益事業の二つの基本的標識を有していないので原則的には公益事業の領域ではない。

ただし、個人病院等の医療機関が無い過疎地域において、地域住民の福祉の増進に資することを目的として、地域住民の日常生活に不可欠な医療サービスをなす病院事業（たとえば、村営診療所など）をその地域の唯一の医療機関として、地方公共団体が原則として企業会計制度の導入をとおして経営している場合、そのような病院事業は公益事業としての地位を有している。

2. 労働関係調整法が示している公益企業の領域

したがって、労働関係調整法が示している公益企業の領域は、原則的には同法第8条第1項に示されている事業種の中から医療又は公衆衛生の事業を除いた事業種（運輸事業、郵便又は電気通信事業、水道・電気・ガス事業）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（経営体）である。

② 個別事業法

1. 個別事業法の考察方法と公益企業の領域

個別事業法とは、個々の事業についての個々の事業法を一般的にいうが、本稿で取り扱う個別事業法とは、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法、すなわち、公益事業の基本的標識である「サービス(財)の必需性」を有する事業法に限定した。

考察の第1段階として、上記のような意味をもつ事業法を個別事業が供給する用役や財の性質により、下記のように三つに分けた。

一、公衆通信事業系統

二、市民生活必需用役(財)供給事業系統

三、公衆運輸事業系統

第2段階として、これらの三つの事業系統の諸々の個別事業法を分析・調査した上で、それぞれの個別事業法の経営活動に関する各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い出す。

第3段階として、公益事業としての性質を有する条項が、実質的にそれぞれの個別事業体の経営活動に生かされているかどうかを検証した後に、当該事業体が基本的に地域自然的独占性を有する経営体として、すなわち公益事業の基本的標識としての自然的独占性を有する経営体として、地域社会に容認されているかどうかの検討をととして、わが国の公益企業の領域について究明する。

i) 公衆通信事業系統の個別事業法が示している公益企業の領域

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対象として、前述の第1段階、第2段階、第3段階のプロセスを経て究明するならば、下記のような経営体をわが国の公益企業の領域として画定することができる。

㊦ 郵便法からは、郵便事業を経営している国営の郵便事業。

㊧ 電気通信事業法からは、第一種電気通信事業や特別第二種電気通信事業を経営している経営体。

- ㉞ 日本電信電話株式会社法からは、附帯業務や目的達成業務を除外し、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している日本電信電話株式会社。
 - ㉟ 国際電信電話株式会社法からは、附帯業務や目的達成業務を除外し、国際電気通信役務を他人の需要に応じて供給する事業を経営している国際電信電話株式会社。
 - ㊱ 電波法⁹⁾・放送法からは、電波法により放送局の免許を受けた放送事業者としての日本放送協会¹⁰⁾と一般放送事業者。
 - ㊲ 有線テレビジョン放送法からは、有線テレビジョン放送の受信者の利益保護や公共の福祉の増進を目的として有線テレビジョン放送事業を経営している経営体。
- ii) 市民生活必需用役(財)供給事業系統の個別事業法が示している公益企業の領域

第2として、市民生活必需用役(財)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、ガス事業法、熱供給事業法、水道法、下水道法を対象として、前述の第1段階、第2段階、第3段階のプロセスを経て究明するならば、下記のような経営体をわが国の公益企業の領域として画定することができる。

- ㊳ 電気事業法からは、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目的として、一般電気事業や卸電気事業を経営している経営体。
- ㊴ ガス事業法からは、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することを目的として、一般ガス事業や簡易ガス事業を経営している経営体。
- ㊵ 熱供給事業法からは、一般の需要に応じ熱供給を行う事業を経営している経営体。

㊦ 水道法からは、一般の需要に応じて、水道事業や簡易水道事業を営んでいる経営体。

㊧ 下水道法からは、下水道事業を営んでいる経営体。

iii) 公衆運輸事業系統の個別事業法が示している公益企業の領域

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、航空法を対象として、前述の第1段階、第2段階、第3段階のプロセスを経て究明するならば、下記のような経営体をわが国の公益企業の領域として画定することができる。

㊨ 鉄道事業法からは、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「第一種鉄道事業」や、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「第二種鉄道事業」を営んでいる経営体。

㊩ 帝都高速度交通営団法からは、東京を中心とする地域の交通機関の整備拡充のために、地下高速度交通事業を営んでいる経営体。

㊪ 軌道法からは、一般交通の用に供するために軌道事業や無軌道電車事業を営んでいる経営体。

㊫ 道路運送法からは、一般乗合旅客自動車運送事業（路線バス事業）や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）や自動車道事業（高速自動車道事業）を営んでいる経営体。

㊬ 貨物自動車運送事業法からは、他人の需要に応じ、有償で、一般貨物自動車運送事業や貨物軽自動車運送事業を営んでいる経営体。

㊭ 貨物運送取扱事業法からは、他人の需要に応じ、有償で、船舶運航事業者や貨物自動車運送事業者や鉄道運送事業者や航空運送事業者の行う運送に係る利用運送事業を営んでいる経営体¹¹⁾。

- ㊦ 海上運送法からは、一般旅客定期航路事業や対外旅客定期航路事業や外航貨物定期航路事業や自動車航送貨物定期航路事業を経営している経営体。
- ㊧ 内航海運業法からは、定期内航運送業を経営している経営体。
- ㊨ 港湾運送事業法からは、一般港湾運送事業を経営している経営体。
- ㊩ 航空法からは、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定期航空運送事業を経営している経営体。

2. 個別事業法の考察から指摘される点

- i) 上記の個別事業法で取扱われている事業の全てが、公益事業の領域にあるとは限らないということ

これまでの個別事業法の一連の考察から第1に指摘されることは、これら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領域にあるとは限らないということである。

なぜなら、これらの個別事業法に示されている事業に対して公益事業の基本的標識である「サービス(財)の必需性」を厳密に照応して公益事業の領域として適合しているかどうかを考察するならば、日常生活に不可欠な用役(財)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領域が限定されてくるからである。

たとえば、道路運送法第1条には、同法の目的として、「道路運送に関する秩序を確立することにより、道路運送の総合的な発達を図り、もって公共の福祉を増進することである。」と明示されている。また、同法第2条第3項には、「他人の需要に応じて、自動車を使用して、旅客の運送を行う事業が旅客自動車運送事業である。」と明示されている。

それゆえに、同法第1条と第2条第3項から考察する限りにおいて、旅客自動車運送事業の全てが、公益事業の領域となる。

しかし、旅客自動車運送事業を詳細に考察したならば、同事業の一部は公

益事業の領域に該当しないことが判明してきた。

具体的には次のような事実から上記のことが判明される。すなわち旅客自動車運送事業は、道路運送法第3条に示されているように、下記のように五つの事業に分けられる。

- 一、一般乗合旅客自動車運送事業（路線バス事業）
- 二、一般貸切旅客自動車運送事業（貸切バス事業）
- 三、一般乗用旅客自動車運送事業（タクシー・ハイヤー事業）
- 四、特定旅客自動車運送事業（一定地域内に住む特定の組織体の従業員を有償で送迎している旅客自動車運送事業）
- 五、無償旅客自動車運送事業（観光地等に所在する特定のホテル等が観光客を呼び寄せるために無料で観光客を送迎する当該ホテルの旅客自動車運送事業）

しかし、上記の五つの事業の中で、貸切バス事業、特定旅客自動車運送事業、無償旅客自動車運送事業は、公益事業の基本的標識である「サービス(財)の必需性」や「自然独占性」に照合した場合、適合しない事業であり、公益事業の領域ではない。

したがって、上記の個別事業法の中で取り扱われている事業の一部には、必ずしも公益事業の領域に該当しない事業もあるということである。

ii) 科学技術・社会経済等の発展による一部の既公益事業の脱公益事業化現象の萌芽

第2に指摘されることは、科学技術・社会経済等の発展によって、一部の既存の公益事業に脱公益事業化現象が萌芽してきているということである。

すなわち、これまで公益事業の基本的標識の一つである「自然的独占性」のもつ「規模の経済性」のメリットが適合していた電気通信事業等にとって、そのメリットがサービスの質の両面において、科学技術・社会経済等の発展によって利用者公衆の利益と一致しなくなり、むしろ競争原理による

サービス供給が利用者公衆に利益をもたらすようになってきた。それゆえに、電気通信事業等の一部の既存の公益事業に脱公益事業化現象が萌芽してきているということである。

したがって、科学技術・社会経済等の発展によって一部の既公益事業の脱公益事業化現象が萌芽してきている電気通信事業等の事実を十分に考慮しつつ、公益事業の領域を画定していかなければならないということが指摘される。

iii) 科学技術・社会経済等の発展による新規の公益事業化

第3に指摘されることは、現在まだ公益事業の領域に属していないが、科学技術の向上や社会経済の進展にともなう生活水準の向上により、近い将来、必ずや公益事業の基本的標識としての「サービス(財)の必需性」と「自然的独占性」を有するようになって公益事業として容認される新規産業が、派生してきているということである。

例えば、下水道事業は、本来的には国民の健康で文化的な日常生活に資する事業であるので公益事業であるが、現状の財務経営面やその普及率からは公益事業というよりも公共事業としての性格が強いので公益事業の地位を有していない。しかし、生活水準や科学技術の向上にともなってその普及率が上昇するにつれて、下水道事業は日常生活に不可欠な事業となり公益事業化してくると思われる。

したがって、下水道事業のように、今後、科学技術・社会経済等の発展によって新規の公益事業が生まれてくる可能性が十分にあるということが指摘されるのである。

(3) 公共の福祉を目的とする公営の個別生産経済体（経営体）に関する法律 類系

第3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、わが国の公益企業の領域を考察する。

① 国営企業労働関係法

1. 国営企業労働関係法第1条（目的及び関係者の義務）

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によって、公共企業体等労働関係法が改称を余儀なくされた法律である。

同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項は、「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。」というように、同法の目的を明示している。

同条第2項は、「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。」というように、関係者の義務を明示している。

したがって、同法第1条からのみ考察する限り、国営企業は公益事業としての性質を有する個別生産経済体（経営体）であるといえる。

2. 国営企業労働関係法第2条（国営企業の範囲）

同法第2条は、国営企業として、郵政事業、国有林野事業、印刷事業、造幣事業の4事業を示している。

3. 同法第2条に示されている事業の全てが、公益事業の領域に該当するとは限らないこと

同法第2条に示されている事業内容を厳密に考察するならば、これらの事業内容の一部には、必ずしも公益事業の領域に該当しない事業もあるという

ことである。

例えば、郵政事業の場合、郵便事業以外の郵便貯金、郵便為替、郵便振替、簡易生命保険という事業は、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が、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ので、郵便事業以外の諸事業は、公益事業としての地位を有する事業であるとはいえない。

② 地方公営企業労働関係法

1. 地方公営企業労働関係法第1条（目的）

地方公営企業労働関係法第1条は、「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。」というように、同法の目的を明示している。

したがって、同法第1条から考察する限り、地方公営企業は公益事業としての性質を有する個別生産経済体（経営体）であるといえる。

2. 地方公営企業労働関係法第3条第1項（地方公営企業の範囲）

地方公営企業労働関係法第3条第1項には、地方公営企業とは、鉄道事業、軌道事業、自動車運送事業、電気事業、ガス事業、水道事業、工業用水道事業というような事業を行う地方公共団体が経営する企業であると明示している。

3. 同法第3条第1項に示されている地方公営企業の全てが、公益企業の領域に該当するとは限らないこと

同法第3条第1項に示されている地方公営企業を厳密に考察するならば、これらの事業の一部には、必ずしも公益企業の領域に該当するとは限らないものもあるということである。

例えば、同法第3条第1項に示されている工業用水道事業は、地域開発す

るための産業基盤整備の一つとして、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を可能にしていくということは事実であり、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。

それゆえに、工業用水道事業は公益事業としての地位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（経営体）は公益企業としての地位を有していない。

③ 地方公営企業法

1. 地方公営企業法第3条（経営の基本方針）

地方公営企業法第3条は、「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。」というように、経営の基本方針を明示している。それゆえに、同法第3条から考察する限り、地方公営企業は公益事業としての性質を有する経営体であり、公益企業の地位を有している。

2. 地方公営企業法第2条（地方公営企業の範囲）¹²⁾

同条第1項は、前述の地方公営企業労働関係調整法第3条第1項に示されている事業と同様な事業が地方公共団体によって経営されている場合、それらを地方公営企業として明示している。

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財務規定を中心とする同法の大部分が適用されることを明示している。

同条第3項は、同条第1項、同条第2項に示されている経営体以外で、地方公共団体が所有・経営する企業にも、同法を任意的に適用しえる途を開いている。

3. 地方公営企業法第2条に示されている地方公営企業の全てが、公益企業の領域であるか否か

地方公営企業法第2条に示されている地方公営企業の全てが、公益企業の

領域であるか否かを考察するならば、地方公営企業の一部には、必ずしも公益企業の領域に該当しないものもあるし、また、その逆として、同条に明確に明示されていなくとも公益企業の領域に該当するものもある。

第1の理由として、同条第1項に明示されていても、われわれの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ていない前述の工業用水道事業を経営している地方公営企業もあるからである。

第2の理由として、同条に明確に明示されていなくとも、地方公共団体が、公共の福祉の増進に資することを目的として、地域住民の日常生活に不可欠な生活環境の保全及び公衆衛生サービスをなす廃棄物処理事業を原則として企業会計制度の導入をとおして経営している場合、そのような廃棄物処理事業は公益企業としての地位を十分に有しているからである。

〔4〕 むすびにかえて

これまで、公益事業の基本的標識を踏まえて、わが国の諸法を社会経済機能別に分類し、これらの諸法の中から、公益事業・公益企業の領域に関する条項や、公益事業の基本的標識の意味を包摂している条項や、公益事業規制に関する条項を見い出し、それらを厳密に分析し、検討することをとおして、わが国の公益企業の領域について考察してきた。

これらの考察から再確認したことは、公益企業概念は制度的な概念であり、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社会制度の一つであるので、公益企業概念を構築すべき価値があるかどうか、また、公益企業の領域を画定すべきかどうか疑問をいただく著名な先学者がいない訳でなかったが、この疑問は当をえていないということに確信をもったことである。

なぜなら、社会構造の変化にともない、利用者（消費者）公衆の利益保護を目途として、公益事業の基本的標識である「サービス（財）の必需性」と「自

然的独占性」を基盤に、公益企業概念、なかんずく公益企業の領域を歴史過程で発展的に展開して画定づけていかなければ、「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や行為」を曖昧にすることとなり、公益企業サービス(財)の需要者である一般公衆に多大な損失を蒙らせることとなり、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) 蠟山正道著『公益企業論』国土社、昭和55年、16頁～19頁。
なお、上記の『公益企業論』は、蠟山正道先生の公益企業に関する諸論文を昭和55年に蠟山先生の高弟である関島久雄先生(元公益事業学会会長)が中心となり編集して、出版されたものである。
林信雄稿「法制上の概念としての公益企業」『公益事業研究』第10巻第1号、昭和33年、3頁～26頁。
- 2) E.W. Clemens, *Economics and Public Utilities*, New York, Appleton - Century - Crofts, Ins., 1950, p. 13.
- 3) John Stuart Mill, *Principles of Political Economy, with some of thir Applications of 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、270頁～271頁。
- 4) 東京ガス株式会社著『東京ガス70年史』東京ガス株式会社、昭和31年、63頁～72頁。
- 5) 東京電力社史編集委員会編『東京電力30年史』東京電力株式会社、昭和58年、50頁～52頁。
三宅晴輝著『日本の電気事業』春秋社、昭和26年、36頁～38頁。
- 6) 独占禁止法の適用除外等に関する法律第1条(適用除外を受ける行為)
独占禁止法の規定は、事業者又は事業者団体が、法令の規定で左(この場合下)に掲げるもの又はその法令の規定に基づく命令によって行う正当な行為には、これを適用しない。
 - 一、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号及び第7号並びにこれらの規定に係る同条第2項
 - 二、食糧管理法(昭和17年法律第40号)
 - 三、損害保険料率算出団体に関する法律(昭和23年法律193号)
 - 四、漁船損害等補償法(昭和27年法律第28号)第4章第1節
 - 五、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)に基づく命令であって、現に法律として効力を有するもの

7) 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

8) 労働関係調整法第8条第1項（公益事業、その指定、公表）

この法律において公益事業とは、左（この場合下）の事業であつて、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

9) 電波法は、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を目的としている法律であり、同法には公益事業の領域を示しているような条項はない。しかし、同法は放送法が機能していく上での基礎的法律であり、放送法と表裏一体となって機能している法律である。

10) 日本放送協会の主たる業務は、放送法第9条に示されているように、①国内放送、②放送及びその受信の進歩発達に必要な調査研究、③国際放送である。しかし、②の業務は、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益事業の領域ではない。それゆえに②の業務が除外された日本放送協会を公益企業の領域として位置づけることができる。

11) 貨物運送取扱事業には、利用運送事業の外に運送取次事業も含まれる。しかし、運送取次事業は取次、受取、委託するだけで、運送手段をもたない事業であり、かつ、公益事業サービスの特殊性としての非貯蔵性に関して極めて欠如しているので公益事業の領域ではない。

12) 地方公営企業法第2条（地方公営企業の範囲）

同条第1項

この法律は、地方公共団体の経営する企業のうち次に掲げる事業に適用する。

一、水道事業（簡易水道事業を除く。）

二、工業用水道事業

三、軌道事業

四、自動車運送事業

五、鉄道事業

六、電気事業

七、ガス事業

同条第2項

前項に定める場合を除くほか、次条から第6条まで、第17条から第35条まで、第40条から第41条まで及び附則第2項から附則第4項までの規定は、地方公共団体の経営する企業のうち病院事業に適用する。

同条第3項

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、条例で定めるところにより、その経営する企業に、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。

- (付記) 本稿は公益事業学会第45回全国大会（平成7年度）の統一論題「規制産業における企業形態と市場構造」で発表した報告原稿を加筆、訂正したものである。発表において、一瀬智司教授（石巻専修大学）、小坂直人教授（北海学園大学）から有益な助言・コメントを頂いた。ここに記して厚く感謝の意を表したい。有り得べき誤りは筆者の責に帰するものである。