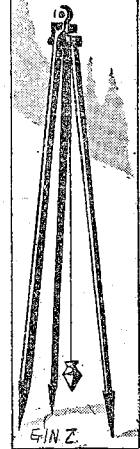


研究



マンロー公益事業論

(監理篇)

武若時一郎

はしがき

本稿はマンロー教授がその著「都市行政」中に特に二章を設けてその見解を述べられたものであつて、本篇に於いては公益事業の監理方法を論じ、次篇に於いては公營の得失を論じることになつてゐる。交通統制の問題に興味を有する士の多少とも参考となれば幸せである。

公益事業とは何ぞや

公益事業 public utility とは何ぞや。通常、これは公衆に或る種の必須又は重要な役務を提供する私企業のことである。然し公衆がその生存又は慰樂について依存するとこ

ろの役務が總て公益事業となる譯ではない。パンや肉類は都市生活の必須物であるが、パン製造所や肉類市場は公益事業ではない。公益事業は、私人の所有に屬するも、公共の土地を使用し、従つて自然的獨占事業となる特殊の形態の營利企業なのである。

法律上の意義

都市に於いて行はれる主な公益事業は鐵道、軌道、電信電話、水道、瓦斯及び電燈電力施設である。これらは何れも他人の所有に屬する土地を使用することを必要とする。

鐵道は公共の道路を横斷してその軌條を敷設することを要し、瓦斯會社はその鐵管を鋪道の下に埋設することを必要とし、電燈會社はその電柱を街路に建設することを要し、また軌道會社は主として公共の街衢を使用することを必要とする。しかのみならず、これらは何れもその終點、發電所、瓦斯タンク、停車場等に充てるために私有地を收用する權利（これは行政官廳のみが賦與することを得る權利である）を要求する。土地收用權は公共の目的以外にこれを使用することを得ない。斯るが故に、この種の權利を取得する私企業は何れも法律上の意義に於ける公益事業となる。従つて公益事業の最も著しき法律上の耳號イヤー・マークは公有地に關する特殊の特權を有する點である。

經濟上の意義

然し公益事業は法律的意義に於けるのみならず、經濟的意義に於いても一般の營利事業と區別される。さもなければ他の凡百の形態の營業とその取締方法を異にすべき理由が奈邊に存するであらうか。これに對する回答は自由競争

に依つては、公衆の利益が保護される場合もあり、然らざる場合もあるといふことである。一般の營業に於いては、競争は優に價格を低減せしめ役務を改善せしめるだけの拍車となる。これらの點について藥が利きすぎる場合さへある。それは兎もあれ、消費者は或る藥種商乃至雜貨商が高いとか品質が劣悪だとか見て取れば去つて他處へゆく。商人は或る商賣をやつてみて首尾が悪ければ他へ轉業する。卸賣商はもし或る工場で物品を直ぐに送らなかつたり、又は法外な代金をとつたとすれば、取引を他の工場へ移すだけのことである。あらゆる形態の普通營業は他の同業者と競争し、産業法規に依つて保護せられる範圍以外に於いては、この自由競争に對抗して生存しなければならぬ。斯るが故に、物品又は役務を賣らんとする者の競争は、通常、公衆に對して價格の暴騰及び品質の低下に對する相當の保障を興へて來たのである。然し或る種の結合に依つて自由競争を抑制し得る場合があつた。而してこの様にして創造された獨占事業は、人類の貪慾性に基づくものである

から、人爲的獨占事業と呼ばれる。

自然的獨占事業

然し鐵道、軌道、電信電話、水道、並びに瓦斯及び電氣事業の如き公益事業は、自然的獨占事業である。取引の自由は、消費者の立場から觀れば、これらの場合に就いては存しない。これらの料金及びその役務の品等は他の公益事業との競争に依つて決定されるものではない（決定されるとしてもその程度は極めて僅少である）。個々の消費者は殆ど何等の選擇權を有せず、たゞ與へられるが儘に受け取るだけである。都市の或る地點から他の地點へ行かうと思つても、二つの軌道が競争してゐるなどといふ好都合の場合には減少しないことである。瓦斯の料金が法外だと思つても、何處か他から瓦斯を取ることになると會社へ言つて遣る譯にはゆかない。彼はその沿道の家々へ瓦斯を供給する唯一の業者と取引してゐるからである。ニュー・ヨーク市の近郊のヤンカースに住んでゐる者は、自分達の附近で行はれてゐる食料品の價格や品質が氣に入らなければニ

1. ヨーク市へ注文して買入れることも出来るが、電話や電燈はこんな調子にはゆかない。各種形態の公益事業について、取引をなし得る業者は一人しかゐないからである。

自由競争の必然的排除

この取引の自由に對する制限は横暴の結果ではない。法律や命令の改正に依つて變更し得るものでない。公益事業はその業務の實施方法の點よりして殆ど全く自由競争を排除するが故に獨占事業となるのであり、またさうでなければならぬのである。勿論、對抗してゐる軌道會社をして同一の街路に於いて鑄を削らしめ、二個の瓦斯會社をして同一の鋪道の下に本管を埋設せしめ、又は二三の電氣會社をしてその上空に電線を張り繞らせることは、機械的には可能であらう。然し斯かる政策は忽ちにして、公益事業變じて公害事業となるに至らしめるであらう。しかのみならず、役務の提供に必要な固定資本の額を著しく増大し、また従つて生産原價を著しく増加せしめ、結局、公衆に對する價格の騰貴といふことがこの種の競争の唯一の結果と

なるであらう。各々の公益事業は十の設備を用意して五の顧客を得ることになるであらう。斯かる組織の下に於いては、結局、何人の利益にもならないであらう。二個の競争的電話乃至電燈會社を認め、これらをして同一の地區内に於いて激烈なる競争を演ぜしめることに依つて自然的獨占事業を打ち毀すことが出来るであらうといふ誤つた觀念を都市の理事者が抱いてゐたこともあつた。然しその唯一の結果は、暫時低廉然し不完全な役務を以つてする興味ある料金戦の後、競争會社の合同となり、次いで料金の引上げに進み、競争時代に喪つたところを全部取り戻すことになつてゐるのである。

一般の認識不足

同一の都市に電話會社が二つあることは、たとひその競争に依つて料金が従來の半額に引下げられるに至つたとしても、何等世帯主又は實業家を益するものでないことは、少し反省すれば何人も納得するに相違ない。完全な役務を受けるためには、皆の者が二個の電話機を取り付け、二冊

の電話帳を探べ、また二個の電鈴の中の何れが鳴つてゐるかを即座に聴き分け得る様にならなければ駄目である。電燈會社の競争の場合にはこれ程の面倒はないであらう。然し低廉な料金で良好な役務を市町村に供給した例は、未だ何處にも存しないのである。その理由は自然的獨占事業は、その本質を卒直に認めることに依る以外は、結局、うまくこれを運用することを得ないからである。然し今日でも、如何にして公益事業より低廉且つ充分の役務を受くべきかの問題を解決する方法は、相互間の競争を促すことに在ると、確く信じて疑はない男女が何れの都市にも尠くないことが見受けられるのである。自然的獨占事業が宿命に依る獨占事業であるとすれば、法律乃至人間がこれを叩き直して別の物になし得る餘地は何もない譯である。輿論は電燈、電力、運輸、及び通信は特定の地域内に於ける完全なる獨占権を有する一會社に依る方が、この利益を有しない競争會社に依るよりも、低廉且つ便利に供用されることが出来るといふ意見に對しては須く聽従すべきである。夙

にイギリスの經濟學者デヨン・スチュワート・ミルは同一地區内に存する公益事業の間に於いては效果的なる競争は行はれ得るものでないといふ説を吐いてゐるが、これは世界各國の公益事業の經驗に依つても既に再三確認されてゐるところの眞理なのである。

監理の理由——一、需要者の保護

扱、公益事業が性質に依る獨占事業であつて、それ以外の何物でもあり得ないとすれば、公の權力がこれらに對して相當の監督權を行使すべきことが肝要となる。何となれば都市の住民が甘んじて、獨占事業が適當と認める通りの料金を課せられ、またなすが儘の役務を受け容れようとは考へられないからである。總ての獨占事業が、これを取締らないで置けば、その消費者又は顧客の負擔に於いて自己を富ましめる傾向を有する點に鑑みれば、殊更この感を深くするのである。この原則に對して若干の特例の存することは事實であるが、事の性質から觀て、競争から免疫になつた公益事業會社が自ら卒先して、自己の株主に對して配

當を多くする方針よりも、先づ公衆に對して料金を下げる方針を採用するなどといふことは殆どあり得べからざることなのである。公益事業會社は株主が選舉し監督する取締役や社員に依つて經營されるものであることを想起しなければならぬからである。彼らは公衆に依つて選任された者ではない。また彼らの第一の義務は彼らに依つてその財産上の利益を代表される人々に對するものなのである。良好且つ低廉な役務を提供することに依つて利潤を大ならしめることに努める進歩的な方針を執つてゐる經營者もないではないが、總ての公益事業がこの見地に到達することを期待するのは安全ではなからう。斯るが故に消費者又は顧客を保護するためには、料金及び役務について或る程度の監督を行ふことが必要となるのである。

二、都市の公益の増進

公益事業が監督を必要とする理由はこの外にもある。公益事業が役務を提供する市町村は、その住民全體以上のものである。市町村にはそれ自身の利害があり願望がある。

例へば、都市の發展は、一部はその運輸施設の效果的な計

畫及び運用に依存する。低廉なる運賃に依る迅速なる輸送

は、郊外地の發展を助長し下町の輻輳を救済する。然し軌

道會社は利益を目的として計畫し運用するものであつて、

博愛のためにするのではない。均一運賃制に依れば、短距

離交通からその利潤の大部分を擧げるのである。なすが儘

にして置けば、それ以外の種類の交通には大して關心を持

たなくなるであらう。如何なる擴張をなすべきか、役務は

如何なる程度で充分なるか、また如何なる範圍の地域まで

最低運賃を以つて乗客を運び得るかの決定については、公

の權力が發言權を持たねばならぬと考へることは至當であ

る。これらの事項は都市及び郊外の發展に關係を有する。

都市計畫の範圍内に屬する事項なのである。瓦斯、電力、

電燈を供給する公益事業もこれと同様である。この種の場

合の料金及び役務は産業の發達、安寧の保持、及び公益の

増進に關係を有する。従つて都市計畫の整備と市町村福利

の一般的促進のためには、或る程度の監督が肝要となつて

來るのである。

三、公益事業の保全保障

全然別個の見地から觀ても、公益事業の監理は合理的な範圍内に於いては、會社自身のためにも結構な事柄である。何ら公の監督もなく、その經營者が勝手氣儘になし得る自由を認められた場合には、結局、株主その者の利益の障害となる様なことをやる場合が尠くない。世界競争の濟んだ頃、多くの公益事業經營者がその社債權者や株主を公衆以上に虐待した證據は枚擧に遑がない。彼らは持株會社の騰貴した株の擔保たる土地を賣買することを株主に勧めた。彼らは特別配當金として増配當をやり、無暗に業務を擴張し、幹部級の社員に法外の給料を支給し、その他種々の方法に依つてその自由裁量權を濫用した。一般公衆が要求して獲得した保護方法が株主にも與へられてゐたとすれば、斯うしたことは起らなかつたであらう。

四、信用の保持

公益事業が私企業である限り株主があり、従つてまたこ

れを適當に保護することはこれらの企業に資本を容易に聚めるためにも肝要である。公益事業の社債又は株の投資者が内部の經營又は偶々經營上の支配權を掌握するに至つた外部の策動家の集團に依つて捲き揚げられる虞があるとすれば、相當の利子又は配當金を以つてしても資本は容易に提供されないであらう、會社の總會に出席する株主は極く少數である。しかも株主の質は同じでない。彼らは理事者から與へられる以外に何らの情報を得る便宜の手段を持つてゐない。斯るが故に會社の經理が如何に執行されてゐるかについては全然判らない場合が尠くない。従つて或る程度の公の監督は公益事業自身のためにも、またその株主の保護のためにも必要なのである。

公益事業の特許

そこで約言すれば、合理的監理制度の提供する保護については、個々の住民、市町村、及び投資者が享受の資格を有するのである。この種の保護は、公益事業は普通の商工業と異なり、その業務の執行について必要とする各種の特

殊の特權を州又は行政廳に申請しなければならぬといふ事實に依つて始めて實行可能となる。行政廳が許可しない限り、街路の路面に軌條を敷設し、又はその地下に瓦斯管を埋設し、又はその空間に電線を架設し得ないことはいふまでもない。従つて公益事業は何れもその業務を開始する前に所謂「特許」を受けなければならぬのである。而して特許を受けなければならぬから、行政廳と協議し、行政廳が特許に際して課することあるべき監督規定に服従することに同意せざるを得ないのである。

特許とは何ぞや

一般の素人には特許といふ用語は、何か複雑な測り知れぬ内容を包藏してゐるかの如くに思はれる。然し特許といふのは一般の許可以上の何物でもない。街路に障害物を置くには個人又は社團が行政廳から先づ許可を得なければならぬことは誰も承知してゐる。同様に、商人がその土地の境界線を踏えて看板を突き出さうとするとき、建築請負人が建物の建築に際して歩道に足場を組まうとするとき、

また果物屋が賣臺を公有地に食み出させるときには、許可を受けなければならぬのである。この種の許可は一個の特権についてのみに有効である。然し公益事業は數多の街路に於ける特権を包含し且つ幾年間も效力を有する一般の許可を必要とする。廣汎なる地域に亘つてその軌條、電柱、本管、導管又は電線を分布させる權利を要求する。この一般の許可はその範圍が廣く存續期間が長い點を除けば、個別の許可と異なるところはないが、これを稱して特許といふのである。斯るが故に、特許とは協議に依りて定められたる特定の條件に従ひ一定の期間又は永久に公有地（殊に街路）を使用する許可の廣汎なる賦與を謂ふ、と定義することが出来るであらう。特許を得るためには公益事業會社は場合の如何に従つて州、市、町村等の行政廳と交渉することを要する。この種の交渉がうまく纏まれば、會社は權利を獲得し、行政廳は條件を課するのである。

特許の法律的地位

法律家の立場から觀れば、公益事業の特許は一種の契約

である。會社と都市は雙方共その條項を遵守すべき義務を負つてゐるのである。然し裁判所は、特許が賦與された當時に、州の憲法又は法律の中に總ての特許の將來の廢止又は變更に關する一般の留保の存する場合には、これらの留保は個々の特許に附せられたる如何なる條款に對しても優先するものであるとしてゐる。例へば州の憲法又は一般法が總て特許は最大の年限に限定すべき旨を規定してゐる場合には、都市は無期限の特許を有効に賦與することは出来ない。尙ほ特許の中の規定は、必要の生じた場合に都市の警察權の合法的發動を妨げるものではない。例へば電燈事業の特許には、會社は導管埋設のため街路を掘鑿する權利を有する旨を規定してゐるであらう。然しこれは公共の安寧を危くする様な方法に依つて掘鑿することを會社に許したのではないのである。

初期の特許

五十年前の特許は、大抵、片務的なものであつた。公益事業會社は長期間、場合に依つては永久に亘つて廣汎な權

利を取得したが、その代償として課せられた義務は皆無に近かつたのである。殆ど思ふが儘の料金を徴收することを許された場合もある。一刻も速かに役務の供給を受けたいといふ人民の性急が、斯かる自由を認めた主なる理由となつてゐるのである。公衆は一刻も猶餘せず電燈又は軌道事業を要望した。そしてこの要望に添はんと焦慮したために、都市の理事者は護るところよりも與ふところを著しく多くして終つたのである。十九世紀の末頃は、特許申請者は緊要なる役務を迅速に提供し、而も悠容としてその報酬を待つ公衆の恩人であるかの如くに歓迎されるのが普通であつた。然し彼は飽くまでも與へる以上のものを取つた。これが彼の出現した目的なのである。一見何の變哲もない、然し特許の急所に周到なる用意を以つて配置された僅かばかりの専門的用語が、數千萬言にも相當する様な場合があつた。

特許賦與の腐敗

場合に依つては、この種の一方的な契約が、會社と地方

の領袖の間の醜い取引の結果であることもあつた。これらは市參事會や市會が一般の批評に對して今日ほどに敏感でなかつた時代のことである。例へばニュー・ヨーク最初の軌道特許は、「フレイターズ・グループ 匪賊四十人組」と呼ばれ、またその綽名に至極適當した市參事會員の一團に依つて與へられたのである。彼らの後繼者も同様に、期間を定めず、業務擴張規定乃至會社の總收入に對する公的監督規定を設けずに幾多の特許を與へてゐる。これと同じ話は、多少の差異はあつても、殆ど總ての大都市に於いても反覆されたのであつた。貴重な特權は、市の利益を擁護すべき地位に在りながらこれを裏切つた理事者達に依つて、無價値に近いものと交換された。これらの特許は數多の私有財團——瓦斯財團、運送財團、電話財團、その他傍若無人な公益企業の發起人等に依つてうす高く積み上げられた財團の核心をなすものであつた。

特許制限時代

ところが輿論が次第に昂まつて來て、殊に各種の調査の

結果、政治的仲介業者や「賄賂議員」がその特許賛成投票に依つて私腹を肥してゐることが判明するに至つて、公益事業特許は都市が享ける利益よりも遙かに多くの價値を有するものであると確信するに至つた。公衆の憤激が勃發した。そして聽て州立法議會は公開の審理を行はず、又は人札を希望する者の間に於ける一般競争を定めた規定を設けずしては、如何なる特許もこれを賦與することを禁ずる旨の法律を制定し始めた。一八八六年にはニュー・ヨーク州

立法議會は、爾今ニュー・ヨーク州に於ける新規の特許は總て競賣に依り最高の入札者に落札すべき旨を規定した。

取消の規定を設けない無期限の特許も、數多の諸州の法律に依つて禁止されることになつたが、市會は期間を九百九十九箇年と限定して特許を與へることに依つて、この禁令を遁れんとした場合もあつた。公開の規定も亦幾多の事例に於いて各種の工夫、例へば特許の審理を行ふ場合に徹底しない様な公告を行ふといった様な方法に依つて無効に歸せしめられた。その結果、制限規定は愈々嚴重にせられ、

遂に如何なる特許も住民の投票に依つてその承認を経なければこれを與へてはならないといふ様な規定が設けられる場合も出來て來る様になつた。

現在の特許内容

そこで今日の公益事業特許は、五十年乃至六十年前の特許から見れば、全く面目を一新してゐる。現代の特許は十年乃至四十年の一定の期間その效力を存續することになつてゐる。尤も場合に依つては不特定の期間を以つて賦與されることもあるが、特定の行政廳が正當の事由を立證し得れば何時にてもこれを取消することになつてゐるのである。

特許には料率、役務の品質、裝置、その他に關する數多の詳細な條件が附せられてゐる。市町村の發展に伴つてその需要に應ずるため必要な程度に業務の擴張を行ふべき旨を命じてゐる。公益事業の利潤の中から都市が收納すべき歩合も定めてゐる。場合に依つては該施設を買收して直接それを經營し得べき條件を定めてゐることもある。また市と會社との間の一切の紛争は調停に依り、又は州がこの目的

のために特に設置した機關にこれを移すことに依つてこれを解決すべき旨を定めてゐるのが普通である。

特許交渉と市の不利

斯るが故に特許は短い文書でもなければ簡単な文書でもない。一種の協定であるから、その作成には法律上技術上雙方の技能を必要とする。公益事業會社は通常、金錢を以つて購ひ得る最上の法律的工學的技能を利用することが出来るが、都市の方はそれ自身の法律及び工學に關する部局（何れも特に特許案の起草に卓越してゐる譯ではない）に依つて代表される場合が多かつた。その結果、これらの部局は、會社から交渉方を一任された高級にして且つ高給なる専門家に依つて一と捻りに捻り潰されることが珍らしくなかつた。都市はその條項を發表し且つそれを市會議員等に公然と論議させねばならず、市會議員の方では下らない意見を出して結局何が何だが譯の判らない様なことにして終ふのに反して、會社の方はその法律、技術、及び財務各方面の顧問連の間の秘密會議に依つてその戦略を運らすこ

とが出来ると、都市の側は一層不利な状態に置かれてゐる。初めの頃は都市が取引を手つ取り早く取り極めて終ふ場合が殆ど全部であつたから、或る改革論者等はその唯一の希望は絶対に特許を與へないといふことにあると確信してゐた。「特許を與へるのなら死んだ特許を與へるに限る」とクリヴランドのトム・エル・デヨンソン市長がいつたことがある。然し輓近に於いては、事情は著しく改善せられて來た。都市はその失敗に鑑み、今日では如何なる特許の交渉にあつても、巧妙な且つ公正な代表者を出すことに一層の注意を拂つてゐる。現今ではその職員を輔佐する一人乃至數人の外部の専門家を伴はずしてこの種の折衝に當つてゐる都市は殆どない。そればかりでなく、以前都市が引つ掛けられた様な詐術は大抵すつかり判つてゐるから、もうこれ等を使用する譯にゆかなくなつてゐるのである。

特許に關する問題

特許の交渉に際しては、解決を要する幾多の問題が現は

れて来る。特許の有効期間を何年とすべきであるか。正當の事由ある場合には何時にても取消す旨の條件付きで不特定期間を以つて認むべきであるか。特許を取消し又は更新しなかつた場合には、設備の經營について如何なる取極を設けておくべきであるか。軌道、發電所及び電話交換局は特許について紛議が持ち上つたとしてもこれを閉鎖する譯にはゆかない。住民がこれらの事業に依存してゐるから、たとひ特許が存続するにもせよ、また消滅するにもせよ、これらの業務は依然として繼續させてゆくための規定を設けることが必要である。特許の期間が満了した場合には、施設を買収し經營する權能を都市に與ふべきであるか。この場合に都市が會社に支拂ふべき補償金は如何にしてこれを定むべきであるか。ところでまた、特許の期間内に於いて、會社の利潤の幾割が街路の使用の報償として都市に交付せらるべきであるか。それは會社の總收入を基準とすべきか、純益、又は資本金、乃至は査定に依る特許權の價格に依るべきであるか。而して何れにもせよ、都市の報

償金の完納は如何にして確保せられ得るか。この目的のためには會社の會計事務を調査する權利を都市に與ふべきかであるか。以上及び類似の數多の問題が特許の折衝に際して必らず起つて來るのである。

時代に適應せる特許條件

然し特許問題の中でも最も面倒なのは、如何にすれば相當の料金に依る良質の役務が公衆に保障せられ得るかの問題である。同一の書類の中に特定標準の役務に對する最高料金を明記しておくことは譯もないことである。然しこの方法は役務の原價及び條件が僅か數年の裡に一大變化をなす場合のあり得ることを看過するものである。公益事業の經營費は勞銀及び物質の如何に依つて變動する。この理由によつて、今日定めた相當の料率も爾後數年ならずして或は高きに失し或は低きに失するに至る虞がある。石炭、銅、銅、及び油（これらは何れも公益事業に依つて多量に使用されるものである）の價格には、短期間の間に騰落の激しい變化が起る場合が少くないのである。勞働賃銀につ

いても同様の變動が起る。他方に於いて、新規の發明に依つて作業が著しく單純化せられ、斯くて公益事業の經營に要する費用が低減される様なこともある。發電所の裝置に、電車の設計に、將たまた電話事業の技術方面に、絶えず進歩改良が加へられてゐるのである。

伸縮性の必要

斯るが故に特許規定を效果的ならしめるためには、料率及び標準を原價及び技術上の新規の狀況に適合させ得る程度の伸縮性を持たしめなければならない。換言すれば、特許はこの種の事項を細目まで嚴密に明記することに努めるべきではなくて、必要の生じた機會毎にこれを決定する方法を定めておくべきである。規則は、この様にして、情勢の變化と共に進行し、これに落伍しない様に定めておかなければならない。特許の中へ有象無象の細目的規定を詰め込んで、而もこれらを變更し又はこれらについて生じた紛議を解決する方法を定めた僅か一個條の規定をも置かないことは、軋轢と責任回避、並びに夥しい政治的策動と裁判

沙汰の入り込む機會を無限に供給することとなるのである。定められた特許の條件が餘りに苛重であつて、會社は損をしない限り役務を提供することが出来ないといふ様なことになれば、結局何にもならないことになる。斯かる場合には州廳又は裁判所が仲に這入つて、苛刻となつたと認められる義務から會社を放免するのが普通である。

委員會に依る監理

従つて特許に伸縮性を與へる方法として、料金及び役務の標準に關する紛争は、總て州會の公益事業委員會の決定に委ねべき旨を定めるのが都市の慣例となつてゐる。この委員會は現在殆ど總ての州に設置されてゐるが、これは昔鐵道を取締るために州に設けられた機關から發達したものである。その權限は現在、乗合自動車、電燈電力、瓦斯、水道、軌道、電話、乃至航空運輸會社にまで擴張されてゐるのが普通である。デラウェアはこの種の委員會を有しない唯一の州である。

委員會の設置

或る都市ではこの監理事務を行ふために固有の市設委員會を設ける方法を試みてゐるが、然し公益事業の監督權は全州に權限を有する州の機關にこれを委任すべしとするところには相當の理由が存するのである。軌道、電燈又は電話の業務を行ふ會社一社だけで隣接の數市町村に亘つて經營してゐる場合もある。斯かる場合に都市が監督するとすれば、會社は區々の規則に従はねばならないことになり、斯くてその業務を全般的に統一することが困難となるであらう。しかのみならず公の監督を加へてみても、そのために

相當の經費を支出しない限り殆ど効力がない。このためには熟練した調査員と各方面の専門家とを使用することが必要となる。都市のそれぞれに斯かる職員組織を備へることは重複と浪費を意味する。都市全部に代はつて州をしてこれを行はしめる方が適當である。最後に、都市自體が當事者となつてゐる紛議を市の任命した機關に決定させることには、不衡平の嫌ひがある。そこで都市と都市の特許の下に經營してゐる公益事業會社との間に生じた一切の争議の

仲裁者たる役目を勤めさせることが普通の例となりつつある譯である。この方法には會社をして地方政黨から遠ざからしめる利益がある。市會又は市設の監督機關が監督權を持つてゐる場合には、公益事業會社がこれらの機關の構成員の中に何時も自分の知己を入れておくことに熱心ならざるを得ないのは理の當然である。然し監督權が州委員會に移管された場合には、斯かる政治的策動の主なる理由は消滅するのである。

委員會の組織

公益事業委員會は通常、委員三人乃至五人より成つてゐる。大抵の州では、委員は知事に依つて任命される。然し住民の一般投票に依つて委員を選擧するところも尠くない。後者の場合に於いて、同様の手續に依つて委員を罷免することに於いてゐる州も若干ある。任命制度の方が大體に於いて良いとされてゐるが、然しこれに依つては、委員會は有能又は公平なる機關たるべきことが必らずしも確保されない。政黨色のある知事は政黨色のある委員を任命す

る。公益事業會社が知事の選舉に際して應援した場合に
は、知事は往々にして會社側の者を委員會に入れることに
依つて選舉當時の好意に酬ゐることがある。委員の任期は
區々で、二年乃至十年となつてゐる。また大抵の場合、職
務に對する實費辨償を支給される。委員會の補助機關とし
て、技師、辯護士、統計家、計理士、調査員、及び書記よ
り成る一團の職員が附設されてゐる。委員がその決定の基
礎とする材料は、これらの補助職員に依つて準備される。
大體に於いて、この場合の資料は役務の標準、料金表、公
益事業經理方法、及び會社の財政方針（新規社債の發行を
含む）に關するものである。

不偏不黨の必要

公益事業監理の成功と失敗とは、主として州委員會を構
成する者の能力及び廉直の程度如何に依存する。然し或る
程度までは、委員が依頼する材料の準備に當つた専門職員
の技能及び公正の程度にも懸つてゐるのである。公益事業
委員會は準裁判機關である。その職能は公衆及び會社の雙

方を保護し、一方の不合理な行動に對して他方を庇護する
に在る。然し知事の選任した者が所謂資本家に對して露骨
な敵意を示すことに依つて自己の地位を築き上げることに
窮々としてゐる場合も少くない。民衆の選舉に依る場合は
殊にこの種類の者が多く出て来る。斯かる委員には公正に
職務を行ふことを期待する譯にはゆかない。また他方に於
いて、優柔不斷の知事が會社から壓迫を加へられたために
任命した様な委員に對しても到底公正を期待することは出
來ない。上級裁判所の判事の選定權を委任される公益事業
委員の指定に際しても、以上と同様の注意を拂はなければ
ならない。

監理と公衆の態度

公益事業委員會の委員が技能及び公正の點に於いて何等
の非難のない人達であつても、適正な且つ衡平な基準を設
けることは至難である。それは、提起された事件を裁判官
の精神を以つて處理しようと眞面目に努力してゐる様な委
員に對しては、輿論が往々にして極めて壓迫的な態度を執

ることがあるからである。委員會が、例へば料金の引下を命じた様な場合には、その行動は吃度絶大なる賞讃を博するが、公益事業に料金の引上を認め、又は經營を合理化するために業態の變更を許した場合には、轟々たる非難を浴せられ、また自己の利益のために利用せんとする地方政治家がこれを煽動して廻る場合も尠くない。この様にして、

公益事業委員會が軌道に一人乗組の車輛の使用を認可し又は電話會社に電話交換手の代はりに自動交換装置を採用することを許した場合には、勞働團體が抗議を持ち込んで來る。公益事業委員會が小量消費者に對しては大量消費者よりも料率を高くする様なスライディング・スケールに依る電燈料金を承認した場合には、世帯主の怨嗟の的となる。公益事業委員會がどんな事柄にもせよ會社に有利に決定した場合には、公衆の信任に對する裏切行爲をやるものであつて、従つて委員は速かにこれをその職から罷免すべき筋合のものである、といふ様な感情を抱いてゐる投票者が多い様である。彼らはこれらの委員が關係者全部を公正に取り

扱ふべき任務を負はされてゐること、及び斯かる衡平な態度に依つてのみ結局公共の利益が保持せられ得ることを忘却してゐるのである。

委員會の職務——一、料金及び役務の監督

公益事業委員會が主として關係する事件はどんなものであるか。搔い摘んでいへば、委員會の主たる職務は會社がその特許の條件を遵守し、また公益事業に關する一般の法規を服膺してゐるかどうかを監視するに在る。委員會は料金及び役務に關する異議を審理し會社側の辯明を徴し、相當調査した上で該事件に適切なりと認められる裁決を與へるのである。役務と切り離れた料金は無意味であり、その逆も亦眞である。或る料率が合理的だか非合理的だかは現在行つてゐる役務の標準の如何に依る。従つて合理的料金の決定は極めて専門的な問題であつて、簡単な公式の適用に依つて解答する譯にはゆかないのである。

二、經理の監督

委員會はまた、承認を経た數量及び品質の役務を總ての

者に提供することを強制することに依つて、或る種類の顧客又は消費者の専横に依つて他の種類の者が犠牲となることを防止するに努めるものである。また各種の會社から會計報告を徴し、この目的の爲に總ての公益事業の會計を一定の方式に依つて行ふべき旨を命ずることも出来る。これらの會計は、委員會がその決定を行ふ場合の便宜を計るために、現在の資本金、營業費、收入、減價償却費、その他

數多の科目に互つて、總て一定の細目まで明確に掲げなければならぬことになつてゐる。料金引下げの改正又は役員引上の變更の要求が起つた際に、會社は到底應諾し得るだけの餘力がない、といふのが公益事業會社のおきまりの逃口上となつてゐる。一定の様式に依る經理及び報告より抽出された資料が、委員會の會計職員をしてこの逃口上を阻止することを得しめる。公益事業會社に依る新株及び社債發行の承認も亦委員會の權限に屬してゐる。そこで業務の擴張又は廢止、安全裝置、會社間の契約、裝置の型式の取換、特別料金の徴收、その他各種の經營上の細目もその

權限に屬する。

審理手續

異議の申立があつた場合、又は公益事業會社が或る實行案の承認を得んと欲する場合に、委員會が執る通常の手續は、審理を命ずることである。特定の場合に於いては、異議又は申請の提出を待たないで、委員會がその獨自の見解に依つて事件を取り上げること出来る。然し異議申立人の存する場合には、審理に出頭して自己の申立を陳述し、必要と認むる證據を提出してこれ支持する。次いで會社は、その代理人を通じて、その答辯を上申する。事實及び數字を並べ立てることは同様である。異議の申立に依つて審理を開いたのではなくて、料金の値上又は役務の變更を願立てた會社の申請に依つて開いた場合には、會社が先づ最初にその資料及び辯論を提出することを許される。會社の論述に異議があれば、これに次いで提出される。審理は殆ど毎日行はれてゐて、實際、州に依つては、事件が多過ぎて到底委員會全員で審理する譯にゆかないので委員が審

理を分擔し、同時に數件の爭議を審理し得る様にしてゐるところもある位である。この方法に依れば經費も少くて濟む。一人の委員で爭議の發生した都市に出張し、實地に就いて真相を調査することが出来るからである。

命令書と裁定書

重大な係争問題の審理が結了した場合には、委員會は大抵は即座にその決定を行はない。自己の有する技師、辯護士、及び計理士をして當事者雙方から提出された資料を審査せしめ、また適當と認められたる職權的調査を行はしめる。これらの手續を總て完了し、結果を慎重に研究した上でなければ、委員會の票決を行ふことは出来ない。委員の間に意見の相違を生じた場合には多數決に依つて決める。委員會の決定は命令書又は裁定書の交付に依つて宣告される。當事者の一方に不服があるときは、裁判所に出訴することが出来るのが普通である。

先例と訴訟

公益事業委員會は一代以前から、前人未踏の境地を拓

いてその仕事を開始した。委員會の指針となるべき先例などは存しなかつた。従つて時は功罪共に一身に引受けて各事件を決定する他に途がなかつた。然し漸次に、實質上同一種類に屬する事件に對する若干の一般法則を發展させる様になり、今日では大部の公益事業判例が出来上つて來た。委員會が自己の先例に従ふべき義務を有せず、況んや他の州の先例に拘束さるべき必要のないことはいふまでもないが、然し實際に於いてはこれら雙方の先例に重きを置くことになつてゐるのである。公益事業委員會の命令書及び裁定書は、當事者雙方共これを受諾するのが普通であるが、場合に依つては、殊に命令書が、會社がその投資に對する相當の収益を回收することを拒否したものと認められ、従つて合衆國並びに州の憲法の禁止してゐる「法律上ノ正當ナル手續ニ依ラザル所有權ノ剝奪」を構成する場合には、裁判所に對して出訴されることがある。如何なる州と雖どもその公益事業委員會が、資本に對する合理的且つ

正當なる収益を獲得し得る點以下に料金を引下ぐべき旨を

強制することに依つて個人又は社團の所有權を剝奪することを認める譯にはゆかないのである。

合理的料金と正當の收益

然し正當なる收益とは如何、またこれを算定すべき基礎は如何。一般の素人に質問したとすれば、恐らく彼は「五歩乃至六歩」が正當なる收益だといふであらう。然し何に對する五歩乃至六歩なのであるか。會社の公稱資本に對するものであるか。設備に現實に投下された額から減價償却額を控除した額に對するものであるか。慎重なる投資と認めらるべき額に對するものであるか。現在の市價に對するものであるか。それとも時價に依る換算價格に對するものであるか。

評價の基準

これは斷言的な回答を與へることの出来ない問題である。本問題は今猶ほ相當異論の存するところである。「眞摯且つ慎りに投下し、公益事業の用に供したる」資本額を基準として公益事業の評價額を決定することが、多年の間の

委員會の一般的傾向となつてゐた。實際の投資額を採つて精査し、慎重なる投資の範圍外に屬するものと認め得べき部分を調べた後、その殘額を以つて合理的料金決定の正當な確定的基準とされてゐた。然し最近に至つて、委員會の傾向は合衆國大審院の判決例に従つて、「再現費」説に傾いて來てゐる。或る事件に際して大審院は、原則として、正當の收益とは公共の用に供せらるる當時に於ける該財産の合理的價格を基準とするものにして、該財産が取得後價格を増大したるときは會社はその増價の利益を受くる權利を有するものとす、といつてゐる。換言すれば、時價を基として該施設を再現するに要する費用の見込額を以つて適當なる基準なりとしたのである。今日の場合に於いては、「再現費」説が永久に受け入れられるか、それとも「慎重投資」説が失地を回復するか、乃至はその他の評價基礎がこれら雙方に取つて代はるかの豫斷は不可能である。

料金引下の限度

監理委員會に對して表明された公衆の不滿の大部分は、

この評價問題に關するものである。公益事業の消費者及び顧客は最大多數の住民から最少料金を徴收すべきことを要望し、監理委員會がこれを實現し得ない場合には、委員會は一體何をやつてゐるのか、といふ風に考へる。彼らは憲法及び裁判所が依然として私有財産保護の責に任じてゐることを看過してゐるのである。國民の土地及び物件は、それが自己及び自己の仲間によつて公共の用に使用されるといふ理由によつて彼の所有權に屬せざるに至るといふ様なことは無い。監理委員會はその命令書が裁判所に依つて憲法乃至法律違反なりと認められた際には排斥せらるべきものであることを想起しなければならぬ。委員會は自分勝手な公益事業の評價を行ひ、これを料金制定の基礎に使用する譯にはゆかない。委員會は裁判所が不動産法規の解釋に際して判示した原則に従はなければならないのである。

都市敗訴の理由

公益事業委員會に依つて交付される裁定書は逆の場合が尠くない、と屢々市の職員がこぼす。何が何だか判らなく

なる位に市の申立は屢々却下される。その理由の一つは都市が餘り多く申立をなしすぎる點に在るかも知れない。不服のある市民は市が自分に代はつて異議の申立をして呉れることを期待する。民間の團體はこれも抗議せよあれも抗議せよとか、これも申請せよあれも申請せよとかいふ風に、問題の法律的又は實際的性質を極めもしないで決議する。

これらの團體の吹く笛に市會が踊らされることも珍らしくない。それはかりでなく、紛議の審理が開かれる段になると、會社の方がずつと上手に材料を集めて、ずつと手際よく提出する場合が多い。小都市が關係してゐる場合には殊にこの感が深い。大都市になると法律、技術、及び經理の職員を置き、公益事業問題の専門家を揃へて、對等の條件に依つて會社と太刀合せをすることが出来るが、小都市ではこんな譯にはゆかない。有り合せの地方的技能を使用するより他に仕方がなく、従つて多くの場合、成る程と思はれる様な事實及び辯論を委員會に提出する點になると到底太刀打ちが出来ないといふことになるのである。

公的監理は失敗なりや

市民の中には公益事業の公的監理は失敗であつて、從來取り扱はうとして來た問題の永久的解決を施すことは絶対に不可能であると確信してゐる人が少くない。監理の効果のあつたところでは會社の自由意思が締めつけられてゐる、また監理の効果の擧がらなかつたところでは、公衆の利益擁護に失敗してゐる、といふ人がある何れの場合に於いても充分だとはいへない。然し、行政的監理はアメリカでは比較的最近の發達に係るものなることを念頭に入れておかなければならない。満足すべき方法を作り出すには、假すに時を以つてしなればならない。また公益事業の監理には克服すべき幾多の障碍の存することも忘れてはならない。公益事業委員會の政治的任命、調査費の不足、公衆の性急及び時には理不盡、適當なる評價基礎の缺如、公益事業膨脹の急速、及び研究を要する數多の技術的細目——總てこれらの諸點は監督が如何なることをなし得るかを示す適當な機會を未だ有せざる理由を説明するものであ

る。監理に代はるべきものは公有である。この代案が適當なりや否やは次回に於いて論議すべき——但し一定の結論には到達し得ざる問題となる。——一〇、五、一一——

参考文献——アメリカにはこの方面の参考文献が少くない。

公益事業一般を取扱つたものとしては Eliot Jones and T. O. Bigham, Principles of Public Utilities; Martin G. Glaser, Outlines of Public Utility Economics; L. R. Nash, The Economics of Public Utilities Herbert B. Doran, Materials for the Study of Public Utility Economics; William G. Raymond, The Public and Its Utilities; 等があり、公益事業監理を扱つたものとしては John Bauer, The Effective Regulation of Public Utilities; W. E. Mosher and Finla G. Crawford, Public Utility Regulation; C. M. Clay, The Regulation of Public Utilities 等があり、公益事業評價問題については W. H. Malbie, The Theory and Practice of Public Utility Valuation; Robert H. Whitten, the Valuation of Public Service Corporations, E. Riggs, Depreciation of Public Utility Properties, 等があり、料率問題その他については Lamar Lyndon, Rate Making for Public Utilities; Oscar E. Ford, Treatise on the Law of Public Utilities 等が數々ある。