

わが国における公益事業の成立・ 再編成・民営化後（上）

遠 山 嘉 博

目 次

- I はじめに
- II 明治期における公益事業の成立
 - 1 エネルギーおよび水供給事業
 - (1) ガス
 - (2) 電気
 - (3) 水道
 - 2 鉄道
 - 3 通信
 - (1) 郵便
 - (2) 電信・電話
 - (3) 放送 (以上本号)
- III 公益事業の再編成 (以下次号)
- IV 公益事業の民営化後の動向
- V おわりに

I は じ め に

公益事業は、第 1 に、生活に必需のサービスを提供し、第 2 に、サービス供給上自然独占となることを構造的特質とするという 2 点において、他の一般諸産業から区別される。わが国における公益事業発達の歴史をみると、この産業的特質との関連から、つぎの 3 点が注目される。

第1の生活に不可欠のサービスの供給産業であるという特質からも当然のことであるが、公益事業の成立は近代的諸産業中最も早期のものの一つに数えられる。わが国における近代的諸工業の発達には、欧米諸国よりも1世紀も遅れてスタートした。1868年成立の明治政府は、国内民間資本蓄積のあまりの貧弱さ、外国からの競争圧力の脅威、近代的産業育成にかかる相当の長年月の必要性等にかんがみて、西欧の近代的諸工業の移植・育成を国家主導で行うこととし、多数の官営事業が設立された。その結果、砲兵工廠、造船などの軍需工業、鉱山、機械・化学工場、繊維産業などとともに、鉄道、郵便、電信などの公益事業がいち早く成立したのである。わが国に市町村制がしかれた明治22（1889）年以降は、それ以前から発達していたガスを追って水道、電気、市街電車が諸大都市において市営で普及し、それと相まって私営の電気、ガス、鉄道の発達も早くからみられ、かつ目覚ましい発展をとげたのである。

第2の特質である自然独占性に鑑みて、郵便、電気通信、放送のように公的独占でスタートした公益事業も少なからず存在するとともに、小規模企業の乱立からスタートした事業では、第2次大戦前までの長期間に、独占化へ向けて多くの再編成を経験してきた。これはとくに、電気と鉄道において顕著にみられる。

第3に、生活に必需のサービスを自然独占下に供給するという公益事業の特質のゆえに、必然的に公益事業は古くから、政府による規制を諸産業中最も強く受けてきた。その結果、公益事業分野では、世界の他の国々においても同様であるが、公有の比率が諸産業中最も高い。しかしながら、第1には公益事業を取り巻く事業環境の変化のゆえに、第2には1980年代における経済政策の逆転現象のもとに、公益事業に対する政府規制にも大きな変化が生じている。すなわち、一方では自然独占性の後退があり、他方では技術革新の進展下に多様化、高度化、複雑化する消費者ニーズに適切に対応する必要性から、公益事業にも市場原理を適用し、競争の導

入・強化を通して事業の効率化を図ることが不可避の課題となってきた。こうして、公益事業といえども、1979年5月のサッチャー政権の登場を契機にイギリスで初発し、その後燎原の火のごとく世界中に広まっていった民営化、規制緩和の圏外に留まることは許されなくなったのである。

本稿では、上記の3点、すなわちわが国における公益事業の早期の成立、その後の大規模な再編成の進展、そして近年の民営化の実践、とくに民営化後の動向に着目し、それぞれについて分析、検討していくこととする。

なお、以下では、個々の公益事業そのものもさることながら、むしろ個別の公益企業に焦点を合わせて論述が展開されることになる。なお、太陽暦採用以前（明治5年以前）の年月日は、旧暦であらわしている（ただし、海外は別）。

II 明治期における公益事業の成立

1 エネルギーおよび水供給事業

典型的な公益事業である電気、ガス、水道の3事業から始めよう。発達年代に従って、ガス、電気、水道の順に検討を進めることとする。

(1) ガス

ガス事業は当初は照明用の灯火事業として始まったが、次節で述べる電灯による照明の出現によりその範囲を侵縮せられ、その後は家庭用熱源および工業用エネルギー源としての燃料供給事業として発達し、今日に至っている。世界的にみたガスによる市街照明の濫觴は、1809年のロンドン市ボールモール街に求められる。1813年にガスの営業を目的とする会社が初めて設立され、1815年にロンドン市内のガス管延長は5マイルに達した。その後1816年にはアメリカのボルチモアで、1818年にはフランス¹⁾のパリおよびベルギーのブラッセルで、ガス事業が始まった。

1) 大島義清『ガス』日本評論社、昭和10年、2-3ページ。

わが国で初めてガス灯がともったのは、明治4（1871）年8月7日（陽暦9月21日）、淀川河畔においてである。大阪造幣寮でコークスを製造し、これを金銀溶解用に用いたほか、発生ガスを局内のガス灯に使用し、686個という多数のガス灯が設置されたのである。¹⁾これに続いて横浜、神戸、東京にガス灯が設置され、事業として経営されていくこととなった。

横浜でガス灯が初めて点火されたのは、大阪の翌年、明治5年9月29日（陽暦10月31日）のことであったが、これを以てわが国ガス灯事業の第1号とするのが一般的のようである。²⁾それ以前のものは自家用（大阪のガス灯は造幣寮の構内および付近の街路、工場などに設置された）として製造されたものであったが、広く一般の用途に供したのはこれ以降のことであるからであろう。いずれにせよ、これは明治維新後わずか4年の早期のスタートとして注目される。しかしながら、イギリスの私営ガス企業の発達からは60年前後遅れている。

明治3（1870）年、同市においてドイツ領事のガス事業創立の出願があったが、当時の県当局は事業の公益的性質とその将来に鑑み、外国人に対しては不許可の方針で臨むこととした。考えを同じうする横浜の豪商高島嘉右衛門は急遽日本社中を結成し、明治3年県当局から免許状を下付された。彼はガス灯建設の設計技術者として、当時上海フランス租界のガス商会頭取であったフランス人アンリー・オーグスト・プレグランを招いて臨み、明治5（1872）年9月29日（陽暦10月31日）、ガス灯点火を果たした。これは、わが国都市ガス事業としては最初のものである。プレグランは東京でもガス灯を建設し、いわば「本邦ガス灯の父」ともいべき人物

1) 大阪ガス株式会社編『明日へ燃える——大阪ガス80年——』大阪ガス株式会社、昭和61年、1ページ。

3) 大島義清、前掲書、15ページ、東京ガス株式会社編『東京ガス百年史』東京ガス株式会社、昭和61年、8-9ページ、ほか。

3) 大島、前掲書、16ページ。

¹⁾
である。

日本社中のガス灯建設までの資金繰りは困難を極め、横浜町会所からの借入金等があった。日本社中が名乗ることとした横浜瓦斯会社は、明治 8 (1875) 年、第 1 大区町会所²⁾の手に移って公有の瓦斯局となり、さらに明治 25 (1892) 年に横浜市瓦斯局となったが、昭和 19 (1944) 年にはふたたび民営に復帰して横浜瓦斯株式会社となり、同年東京ガス株式会社に合併された。

明治 7 (1874) 年 11 月、兵庫瓦斯商会在居留地内にガス灯を点火したが、高島の提案に基づいて、東京においてもガス製造所が建設され、明治 7 年 12 月、わが国で 3 番目の点灯をみることとなった。³⁾東京のガス灯事業は東京会議所により始められたが、わずか 2 年半後の明治 9 (1876) 年 5 月、東京府瓦斯局に移管された。しかし、政府の財政難の緩和、殖産興業政策による明治 10 年代における各種官営事業の民間払下げの推進、そして何よりも、府民の災害積立金から出ていたガス灯事業の出資金を回収する目的から、明治 18 (1885) 年 10 月、府瓦斯局において民間引渡し手続きが行われ、東京瓦斯会社の創立となった。⁴⁾

明治 19 (1886) 年に東京電灯会社が開業し、照明をめぐる電灯会社との競争が始まった。東京瓦斯はガス灯に代わる事業として燃料ガスへの進出を図り、明治 35 (1902) 年にガスかまどが開発された。ガス事業の発展に伴い、全国でガス会社が新設されたが、営業区域が重複する場合は破滅的競争となった。その結果、事業の自然独占的性格のゆえに吸収合併が行われ、東京ガスなど地域独占企業の成立に至ることとなるのである。

1) 『東京ガス百年史』 6-8 ページ。

2) 区とは、近代的自治体が存在する以前の地方行政官庁。

3) 『東京ガス百年史』 14 ページ。

4) 前掲書、17-22 ページ。

（2）電 気

電気供給事業は、ガス事業や水道事業と異なり、容易に私企業の事業経営対象となりえたから、その成立と発展は私企業によって担われ、推進された。草創期の電気事業の特徴は、それが主として電灯供給事業であったことである。その歴史は、明治 19（1886）年 7 月の資本金 20 万円の有限責任東京電灯会社の創設、そして、翌明治 20（1887）年 1 月 22 日の同社による鹿鳴館における移動式発電機を持ち込んでの白熱電灯の営業用の点灯にまで遡る。同年 11 月、同社は第 2 電灯局（発電所）の落成により、近隣の日本郵便会社、今村銀行、東京郵便局など一般の需要家向けに供給を開始したが、これは、発電所から架空電線を介しての営業用配電の最初のものとなった。¹⁾

東京電灯に次いで、明治 21（1888）年に神戸電灯、同 22（1889）年に大阪電灯、京都電灯、名古屋電灯、同 23（1890）年に品川電灯、横浜共同電灯、深川電灯、同 24（1891）年に帝国電灯、熊本電灯、富士製紙会社江別金山工場電灯部が、それぞれ私企業として開業した。²⁾ こうして、明治 25（1892）年末には事業者数は 11 を数え、電灯需要家数は 7,136、取付灯数は 35,647 に達した。³⁾ しかし、当時は官民の事務・営業用の取付が多く、石油灯に比しての料金の割高から、家庭用の普及は富裕層に限られていたのである。東京電灯発行の『電灯案内』によると、1 口当たり 1 カ月の定額料金はつぎのように決められていた。⁴⁾

半夜灯（日没から夜 12 時まで）

8 燭光 0.85 円

1) 室田武『電力自由化の経済学』宝島社、1993 年、149 ページ。

2) 室田、前掲書、150 ページ、および竹中龍雄『日本公企業成立史』大同書院、昭和 14 年（1939）年、115-16 ページ。

3) 竹中、前掲書、116 ページ。

4) 大沢悦治『電力事業界』教育社、昭和 54（1979）年、37-38 ページ。

10 燭光 1.0 円

16 燭光 1.5 円

終夜灯（日没から翌朝まで）

8 燭光 1.45 円

10 燭光 1.70 円

16 燭光 2.50 円

ちなみに、当時の米価は 1 升 8 銭であったといわれており、電灯料金はかなり割高であったことがわかる。当時の電気事業が、生活に必需のサービスの一般市民への供給を目的とする市営企業の対象となり難かった理由の一端を、ここにみることができる。

これら創業期の電気事業の特色は、「火力発電による独占的（東京を除く）市内配電方式」にあったといえる。

一方、水力発電の歴史は、自家発電としての下野麻紡績会社（栃木県）による工場動力源用水力発電に起源が求められる。同社は明治 23（1890）年に会社設立許可を得、火力発電計画を立てていた他地域の繊維会社とは違って、近辺における水車利用の普及から、当初から水力発電を企画し、実現した。したがって、これは自家発電の日本史上最初のものである。営業用の水力発電は、京都市の蹴上発電所を嚆矢とする。琵琶湖の疎水計画において水力発電の活用が着想され、明治 25（1892）年 1 月から京都電灯¹⁾に供給が開始されたのである。この成功はその後、同年 6 月に箱根湯本箱根電灯所、同 26（1893）年に日光電力、同 27（1894）年に豊橋電灯、前橋電灯、桐生電灯、仙台電灯、同 28（1895）年に福島電灯の開業に導いた。ただし、これらはいずれも出力 50 ～ 15 キロワットという小規模のものにすぎず、当該市町村内に供給するにとどまり、ここでも、火力発電の場合と同様、小規模の独占的市内供給の特徴が共通している。近距離送電事業

1) 竹中、前掲書、118～19 ページ。

は明治 32（1899）年の郡山ならびに広島における成功例を、そして、遠距離送電は明治 41（1908）年の東京電灯駒橋発電所からの例を待たねばならなかった¹⁾のである。

（3）水 道

わが国において水道事業そのものは、徳川時代に早くも成立をみている。前近代的な水道企業の歴史はかなり古く、天正 18（1590）年の神田水道（江戸）にまで遡ることができる²⁾。

徳川時代に存在した水道事業として、そのほかに慶長 12（1607）年の近江八幡水道を初め、1616 年の赤穂水道、1620 年の中津水道、1622 年の福山水道、1626 年の桑名御用水、1644 年の高松水道など 29 の水道事業（目的別では、一般飲料用 15、官公用 5、灌漑兼用 9。また、設置形態別では公設 23、私設 6）、があったとされている。ただし、これらのうち明治の初年まで存続したのは、神田、玉川の両上水のみであり、これらは明治 4（1871）年、東京府の所管となったという³⁾。

わが国における近代的な水道事業、すなわち、「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」（水道法第 3 条による「水道」の定義）によるものの歴史は、かなり新しい。これは、明治 22（1889）年における市町村制の施行と深くかかわっている。すなわち、幕末から明治初期にかけて、外国商船を通してのコレラ等消化器系伝染病の流行の苦い経験があり、さらに、明治以前はもちろん明治以降も毎年のように見舞われた大火に対する防火対策の必要性とも相まって、明治

1) 前掲書、121 ページ。

2) 寺尾晃洋『日本の水道事業』東洋経済新報社、昭和 56（1981）年、31 ページ。

3) 竹中、前掲書、20-21 ページ。なお、寺尾、前掲書、31-32 ページ、日本水道協会『日本水道史』（総論編）、日本水道協会、昭和 42（1967）年、61-62 ページも参照。

23（1890）年の水道条例制定下に、水道事業の「市町村営主義」すなわちその公営原則が確立されたのである。¹⁾

その結果、「鉄管を用い、ろ過した浄水を連続供給する有圧の水道」が、明治 20（1887）年 10 月、横浜で初めて開始された。これは神奈川県計画、建設によるものであり、設計施工したのはイギリス軍人 H. S. パーマー（Henry Spencer Palmer）であった。これは明治 23（1890）年の府県制公布以前のことであり、同水道は国の地方行政官庁に属するものであったが、明治 23 年に水道条例に基づいて、横浜市に引き継がれたのである。これに続いて明治 22（1889）年に函館（市町村制以前の制度である区の経営）、明治 24（1891）年に長崎（市営としての最初）、明治 28（1895）年に大阪（水道条例に基づいて敷設認可された最初の市営水道）、明治 31（1898）年に広島、東京、明治 38（1905）年に岡山、神戸、明治 39（1906）年に下関に、近代の公営水道が竣工していった。²⁾ 東京、大阪の 2 大大都市、五つの港湾都市、軍用施設都市広島が水道開設の先駆となっていることは、先述の海外からの伝染病原菌の侵入阻止と防火という近代的水道創設の 2 大目的を反映したものと考えられる。当時のこれら公営水道の給水状況は、第 1 表のごとくである。

ただ、水道の普及はきわめて遅く、今世紀初めの明治 30 年代においても、全国でわずか 9 市と 2 町を数えるにすぎなかった。内務省衛生局の調査によれば、明治 36（1903）年における全国総人口に対する給水人口のみ³⁾水道普及率は、わずか 3.15% にすぎなかったとされている。これは、

1) 水道事業の公営原則は、イギリスにおける 1875 年の公衆衛生法の成立と 1903 年の首都水道庁の設立・公営への一本化に早くもあらわれている。フェビアン社会主義者の「ガスと水道の社会主義」については、遠山嘉博『イギリス産業国有化論』ミネルヴァ書房、昭和 48（1971）年、18、81 ページなどを参照のこと。

2) 寺尾、前掲書、36-37 ページ。

3) 日本水道協会、前掲書、196 ページ。

わが国における公益事業の成立・再編成・民営化後（上）

第1表 明治後期の水道普及状況

〔明治38（1905）年末現在〕

	水道使用状況		普及率
	専 用	共 用	
横 浜	10,533 ^戸	23,661 ^戸	55%
函 館	1,701	15,618	76
長 崎	4,627	14,408	87
大 阪	32,336	133,600	67
広 島	7,790	18,116	58
神 戸	10,536	15,671	33
東 京	80,608	92,580	35
岡 山	2,301	4,902	51
下 関	392	113	3

（出所）日本水道協会『日本水道史』（総論編），日本水道協会，昭和42（1967）年，196 ページ。

防疫と防火の観点から近代的水道敷設が緊急の課題であったにもかかわらず，地方自治制度の確立の遅れと地方自治体の財政困難，国家財政からの支援の限界のためであった。

2 鉄 道

わが国における鉄道の開通は，明治5（1872）年9月12日（陽暦10月14日）である。この日，東京―横浜間鉄道の開業式が行われ，翌日より一般の人々が利用できるようになった。これは，明治政府の成立後わずか5年の早期であったが，イギリスにおいて蒸気機関車による世界最初の実用化された鉄道として1825年に開通したストックトン―ダーリントン鉄道に比べると，ほぼ半世紀の遅れである。

明治政府は，早急に欧米先進国にキャッチアップするためには，近代的水輸送手段の確立は急務であると考え，鉄道の導入，建設を積極的に推進した。明治3（1870）年4月，鉄道建設のための測量が東京の芝口汐留付近から始められ，同年5月には横浜野毛浦海岸埋立地からも始められた。工事は予定より遅れたが，明治5（1872）年6月に完成，品川―横浜間の鉄

道が仮開業し、同年9月12日（陽暦10月14日）、新橋（現汐留）—横浜（現桜木町）間鉄道（18マイル＝29km）の開業式に至ったのである。これについて井上馨は、政府の先例は民間の鉄道建設への誘導の見本となるが、資金不足のため外資によらざるを得なかったと述懐している。¹⁾

これに続いて、明治7（1874）年には大阪—神戸間（32.7km）の営業が開始され、明治10（1877）年には京都—大阪間（43.1km）も開業された。しかし、政府の資金不足のため、官設鉄道のキロ数は明治10（1877）年までに、これらを合計したわずか104.8kmにすぎなかった。

明治政府には全国的な鉄道網建設の資金的余裕はなかったが、政治的配慮から外資依存は極力避けたいとの方針のもと、政府は民間資本の活用による路線延長に着目した。ただし、その際政府は、将来資金的余裕が生じた時には買い上げることができるよう、全国的交通網の構成要素となる路線に限って認可するという方針を取った。こうして、明治16（1883）年7月、第十五国立銀行（池田章政頭取）、三菱社関係、天皇関係、華族個人関係、平民関係等の出資金を結集して、わが国最初の民営鉄道・日本鉄道が上野—熊谷間に開通した。岩倉具視らは、この会社に日本各地の鉄道を建設させるべく日本鉄道と命名し、まず第1に建設しようとしていた路線を認可したとされている。これは、政府の命令、監督権、電信・郵便事業への協力義務、軍および警察への協力義務とともに、「免許期間満99年間、ただし、満50年以後はいつでも政府による買収が可」とされたものであった。²⁾ 同民鉄は明治17（1884）年には高崎・前橋まで開通し、明治18（1885）年に品川—赤羽間も開通したので、東京・横浜から高崎・前橋まで鉄道の開通をみることとなった。

1) 小林正彬『日本の工業化と官業払下げ——政府と企業——』東洋経済新報社、昭和52（1979）年、84ページ。

2) 野田正穂・原田勝正・青木栄一・老川慶喜編『日本の鉄道—成立と展開—』昭和61（1986）年、日本経済評論社、38—40ページ。

わが国における公益事業の成立・再編成・民営化後（上）

日本鉄道の良好な営業成績は、他地域の私鉄開業を続々と誘発した。明治 19（1886）年から翌年にかけて、松山鉄道、両毛鉄道、水戸鉄道、甲武鉄道、大阪鉄道、関西鉄道、山陽鉄道の創立願がつぎつぎに提出された。これは、幹線であっても私設を許可することがあるという政府の方針が明らかにされたからである。こうして幹線官設主義は形骸化していったが、その一方で、政府の私鉄会社の認可基準を明示する条規が必要となる。そこで政府は、日本鉄道会社特許条約書に準拠した私設鉄道条例を制定し、明治 20（1887）年 5 月に公布した。これは、「鉄道は国有を以て本とし、私鉄については免許状下付の日より満 25 年以後における政府による買収権¹⁾」を規定した、私鉄にとっては厳しいものであった。

明治 38（1905）年末には、官設鉄道総延長 2,413 キロに対して、私鉄は 5,231 キロを有し、全国の鉄道総延長の 70% を占めるに至った。しかしながら、明治 33（1900）年不況は私鉄業界にも重大な影響を与え、私鉄ブームは急速に後退した。このことは、鉄道所管庁の鉄道国有主義に加え、軍事的理由からの国有化の主張とも相まって、明治 39（1906）年の鉄道国有化法の成立に至らしめるのである。

3 通 信

(1) 郵 便

情報の伝達と信著の秘密の確保に関する郵便サービスは、国土の軍事的支配や国民の政治的統制を図るための有効な手段として、古くから為政者の重要な関心事とされてきた。ヨーロッパにおいても、たとえばイギリスでは、郵便事業は官民駅通制度の競合下に古くから発達していたが、チャールズ 2 世治世下の 1635 年に官営に一本化され、1656 年に今日的な形の郵政省が創設され、1660 年の王政復古の際、一般書簡局の名のもと

1) 前掲書、43-44 ページ。

に確立されるとともに、信著の秘密が明文化された¹⁾。

わが国でも江戸時代から、公用の書状を送達する飛脚制度があったが、これは幕府や一部大名の事務連絡用であり、一般の用に供されるものではなかった。幕藩体制の終焉後、明治政府は欧米列強からの立ち遅れを克服すべく、近代国家、近代産業にとって欠かすことのできない交通・通信制度の整備に力を注いだ。おりしも、明治3（1870）年5月、駅通権正（ごんのかみ）兼任（本官は租税権正）となった前島密は、公文書などの巨額の運送費を飛脚屋に支払っていた実情に目を向け、外国のように官営の郵便制度を創設すべく検討を始めた。そこで、前島による創業の建議により、そして、鉄道建設資金借款要務のため彼のイギリス派遣後は時の駅通権正杉浦譲の準備作業のもと、明治4（1871）年3月1日（新暦4月20日）、東京—西京（京都）—大阪の間に「新式郵便」の制度が発足した。これがわが国における国営事業としての郵便事業の始まりであり、1840年のイギリスの新式郵便創始から31年後のことである²⁾。

古代中国では岩場や駅のことを郵といい、また、江戸時代に飛脚便のことを一部学者間で郵便と称していたことから「郵便」という名称が採用されたといわれる³⁾。この郵便が従来の飛脚と異なる点、すなわち「新式」と呼ばれた理由は、① 国営事業であり、② 料金前納の証拠として切手を使用し、③ 郵便ポストを要所に設置して、いつでも、どこでも、誰でも自由に使用できる（手紙を出せる）ようにし、④ あて所へ配達し、⑤ いかなる天候でも、時間を決めて毎日運行したことである⁴⁾。創業2年後の明治6（1873）年4月には、⑥ 料金の全国均一制が実施され、これに合わせるよ

1) W. Thornhill, *The Nationalized Industries: An Introduction*, 1968, p. 165.

遠山嘉博『現代公企業総論』東洋経済新報社、1987年、72ページ。

2) 郵政省『郵便創業120年の歴史』ぎょうせい、1991年、4ページ。

3) 郵政省編『郵政百年史』吉川弘文館、昭和46（1971）年、57-58ページ。

4) 『郵便創業120年の歴史』4ページおよび70ページ。

うに、それまで新式郵便と競合していた飛脚屋の営業が禁止され、同年5月に⑦郵便の政府専掌、郵便事業の国家独占が実現した。これについては飛脚業者からの強い反対があったが、全国ネットを持つ通信システムの必要性を重視する前島密の情熱と誠意ある説得により、佐々木莊助による飛脚仲間を結集した陸運元会社の創設、郵便物の通送や金子入り書状の通送等を同社に取り扱わせることなどを通して、政府は飛脚仲間を郵便事業を支える力として新システムに組み込んだのである。¹⁾

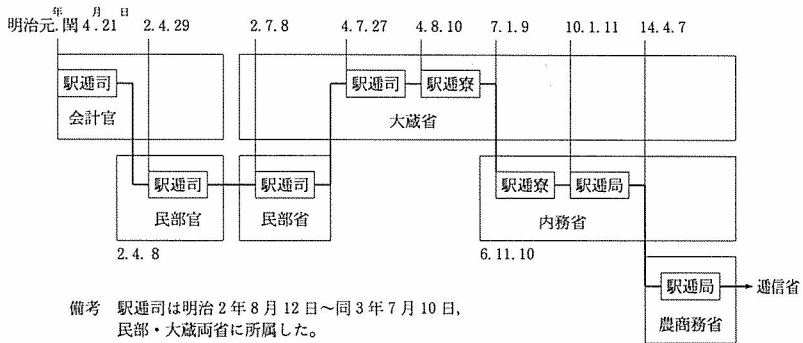
創業時に国が直轄した機関は東京、西京、大阪の郵便役所で、各地に設置された郵便取扱所は、取扱人（役）の名称で委嘱した民間人の協力によるものであったが、これは、郵便の全国実施の短期間の実現に大きく貢献した。郵便役所、郵便取扱所を「郵便局」という名称で統一したのは、明治8（1875）年1月のことである。

当初は制度や規則の改廃が毎年繰り返されたが、明治15（1882）年には制度的にも固まってきたとして、初めて郵便条例が制定された。これによって郵便事業は法律的に体系化されるところとなり、明治16（1883）年より施行された。すなわち、郵便物を第1種（書状）、第2種（郵便葉書）、第3種（毎月1回以上発行する定時印刷物およびその付録）、第4種（書籍、帳簿、各種の印刷物、写真、書画、絵画、罫紙、営業品の見本および雛形）の4種に分類し、郵便物の種別を体系化したのである。明治8（1875）年には、外国郵便の取扱いが開始された。小包郵便は、国内に先立って外国との間で取扱われた。日本に設置されていたイギリスの郵便局の閉鎖の条件として、その取扱いの存続が求められ、明治13（1880）年、香港との間で外国小包の取扱いが開始されたのである。国内の小包郵便の開設は、明治25（1892）年のことである。

創業時に事業を管理監督する本省機能を持っていたのは、駅通司である。

1) 前掲書、4ページ。

わが国における公益事業の成立・再編成・民営化後（上）



第1図 駅通司（寮・局）所属の変遷

その後明治4（1871）年8月に駅通寮，明治10（1877）年1月に駅通局と昇格し，明治18（1885）年12月の太政官制度の廃止，内閣制度の発足で通信省へと発展した。この間の変化を図示すれば，第1図のようになる。郵便事業のほか，明治7（1874）年に創設された郵便為替と郵便貯金も，郵便に付帯する事業として駅通局の管轄となった。ちなみに，通信省には，このほかに電気通信，海運，灯台の3業種も移管され，合計5業務を管轄する省となった。

なお，通信省「全般の徽章」として〒マークが，明治20（1887）年2月¹⁾に制定された。

(2) 電信・電話

(i) 電信

わが国の通信事業は，明治2（1869）年12月25日の維新草創期における電信事業の創業でスタートした。これは維新政府が，殖産興業政策を展開する舞台装置として，鉄道の敷設と並んで近代的通信制度の採用をとくに重視した結果にほかならない。

1) 前掲書，86ページ。

明治2年12月、東京―横浜間に電信線が初めて架設され、内国和文電報による公衆通信の取扱業務が開始された。翌明治3（1876）年には、横文通信（欧文電報）も開始された。同年8月に大阪、神戸の2局が開局されて4局となり、さらに明治5（1872）年から明治6（1873）年頃にかけて東京―長崎線が完成した結果、24局を加えて総数28局となった。明治7（1874）年12月に津軽海峡海底線が敷設され、さらに明治9（1876）年には本州―四国間海底電信線も敷設された。ここに、九州―四国―関西―東海―関東―北海道を通してわが国の基幹電信回線が完成し、全国的電信連絡が可能となったのである。¹⁾

局数の増加により、取扱電報数も増加した。明治2（1869）年度に取り扱われた電報通数は、3カ月間でわずか3,000通にすぎなかったが、明治5（1872）年度には18局間で一躍8万639通に達した。明治10（1877）年に至り、西南戦争が勃発するに及んで電信の威力は遺憾なく発揮され、同年度には68局間で88万3,478通の多数にのぼった。さらに明治15（1882）年度には、185局間で299万4,696通に達したのである。²⁾ ちなみに創業以降昭和初期までの電信事業発達の推移は、第2表にみられるとおりである。

こうした早期かつ急速な電信事業の発達は、明治新政府が電信の威力に一大関心を寄せていたことと関連する。当時、封建家臣団の解消政策に伴う不平分子の抵抗反乱が相次いであり、そのクライマックスとして西南戦争が勃発したのであるが、こうした地方の動向を中央に知らせる情報網がぜひとも必要とされたのである。

ところで、東京―横浜電信線架設の廟議決定当時には、一定の経営方針の樹立にまでは至っていなかったが、明治5（1872）年9月に私線の架設を

1) 日本電信電話公社編『電信電話事業史』（第1巻）、電気通信協会、昭和34（1959）年、10ページ。

2) 通信省『電信、電話事業ノ沿革』（大沢印刷）、昭和5（1930）年、10ページ。

第2表 創業以降の電信局数および電報通数

年 次	局 所 数	電 報 通 数
明治 5 年度	18	80,639
明治 10 年度	68	883,478
明治 15 年度	185	2,994,696
明治 20 年度	230	2,824,017
明治 25 年度	632	5,451,782
明治 30 年度	1,256	28,415,675
明治 35 年度	2,193	35,169,900
明治 40 年度	3,183	90,849,341
大正 元 年度	4,744	116,398,230
大正 5 年度	5,223	145,195,887
大正 10 年度	5,840	256,309,798
昭和 元 年度	6,335	254,128,204
昭和 4 年度	6,695	251,544,828

（注）電報通数は、発、着、中継の合計（ただし、明治25年度以前の分には、内国電報の着信通数を含まず）。

（出所）通信省『電信、電話事業の沿革』（大沢印刷）、昭和5年、10-11ページ。

禁ずることとし、すべて官線とする官営主義を宣明した。¹⁾交通・通信施設の
 拡充による封建制の打破、海陸軍用の効用への期待、行政政治民への貢献と国
 利民福の増進などから、官営方針は大隈重信など政府の一致した見解と
 なったのである。²⁾その結果、フランス人モンブランによる大阪藩知事に対す
 る電信線架設計画への許可も拒絶された。³⁾電信官営方針は、明治10年代の
 殖産興業政策の転換による官業払下げ下においても、堅持されたのである。

創業当初は電信に関する独立した主管管庁はなく、最初は外務省に属し、
 つぎに民部大蔵省に所属したが、この時代は事実上灯台事務に付属してい
 た。明治3（1870）年、民部・大蔵両省分離の際民部省の所管となり、初
 めて電信機掛という専門の1掛が設けられたが、同年の工部省の新設によ

1) 日本電信電話公社、前掲書、8ページ。

2) 前掲書、169-70ページ。

3) 前掲書、172-74ページ。

り同省の所管となった。明治 18(1885) 年の内閣制度の発足に伴って通信省に組織替えされ、昭和 18(1943) 年まで同省所管の官営事業として運営されてきた。¹⁾

(ii) 電 話

電話の創業は、電信よりかなり遅れた。1876 年のアメリカ人アレキサンダー・グラハム・ベル（Alexander Graham Bell）による電話の発明後、早くもその年（明治 9 年）にわが国にも電話機は渡来し、明治 10（1877）年、工部省一宮内省間に電線 2 条を架して実用に供されたが、電話事業の創業に至るまでには 10 年以上を要したのである。電信に比べて電話の創業が大きく手間取った背景には、つぎのような複雑な諸事情があったと考えられる。まず、政府側の事情として、当時は電信の全国普及が急務とされ、電話にまで政府の手が回らなかったこと、官業払い下げ等により、政府の新事業創設が事実上困難となったことなどがあった。つぎに、経済的な事情として、電話は電信に比べて技術的な難しさが大きかったこと、電話機や交換機の品質が悪く、改良の必要性があったこと、電話網の建設には巨額の資金が必要であったことなどである。さらに、政府内に電話官民営について意見の対立があり、電話会社設立の計画もあり、政府の方針が容易に帰結をみななかったことがある。

明治 21（1888）年、それまで政府内で支配的であった民営論から通信部内の意見が官営論に統一され、官営方針が決定され、明治 23（1890）年 12 月 16 日、事業開始の運びとなった。それに先立つ明治 21 年、政府は東京一熱海間に電話線 1 回線を架設して遠距離通話の実験を行い、その効用を世間に宣伝したうえで、明治 23 年 12 月、東京と横浜の各市内通話および両市間の市外通話を開始したのである。明治 26（1893）年 3 月には、大阪、神戸の両市において電話交換および通話業務が開始された。明治 27、

1) 前掲書、277～78 ページ。

28（1894，95）年は，日清戦争による国事多端のため，交換局の増設は不可能であったが，明治 32（1899）年 2 月，東京―神戸間および東京―大阪間に長距離電話線が開通し，市外電話発達史上特筆大書すべき事項となった。

電話は創業当初は，官報新聞における広告や政府の啓発活動にもかかわらず，予定（東京 300 人，横浜 100 人）に比して加入申込者は少なく（東京 237 人，横浜 48 人），実際開通した者はさらに少なかった（東京 179 人，横浜 45 人）。しかし，電話の効用が一般に認識されるや，加入申込みは飛躍的に増加し続けた。すでに交換が開始された上記 4 市のみならず，まだ交換が開始されていない京都，名古屋等の主要都市においても，開設の熱望者が多数あった。ところが，電話事業は多額の投下資本を必要とするにもかかわらず，政府の財政事情から拡張資金は得られず，創業 2 年目で早くも積滞が生じた。前述のごとく，明治 27，28 年は日清戦争のため政府は電話需要増への対応はできなかったが，日清戦争後の明治 29（1896）年度以降明治 36（1903）年度に至る 8 カ年の第 1 次電話拡張計画，日露戦争後の明治 39（1906）年度から大正元（1912）年度にわたる第 2 次電話拡張計画を樹立し，公債の発行，民間資金の導入により電話事業の拡張を図ったが好景気下に増大する電話需要にはとても応じきれなかった。

第 1 次電話拡張による交換開始の状況をみると，明治 30（1897）年に京都，明治 31（1898）年に堺，名古屋，明治 32（1899）年に長崎，下関，福岡，明治 33（1900）年に札幌，小樽，四日市，桑名，函館，門司，仙台，明治 34（1901）年に熊本，広島，金沢，新潟，そして明治 36（1902）年に岡山，前橋，福井に普及していった。また，明治 33 年 9 月には，公衆電話が創設された。第 1 次拡張計画の最終年度である明治 36（1903）年度末に加入者増設は 3 万 5,000 を突破し，創業当時の 100 倍を超えた。明治 42（1909）年度末には加入者数は 10 万を超え，大正 2（1913）年度末には 20 万を超えた。しかし，前述のように，好景気下の電話需要の増大にはとても応じきれず，さらに大正 2 年度より 3 カ年の第 3 次拡張計画が続くこと

わが国における公益事業の成立・再編成・民営化後（上）

第 3 表 電話設備普及状況

年 度	電話取扱局所数	加 入 者 数
明治 23 (1890) 年度	18	343
明治 28 (1895) 年度	28	2,858
明治 33 (1900) 年度	99	18,668
明治 38 (1905) 年度	197	36,694
明治 43 (1910) 年度	1,559	128,502
大正 4 (1915) 年度	2,499	221,048
大正 9 (1920) 年度	3,264	321,665
大正 14 (1925) 年度	4,264	494,793
昭和 4 (1929) 年度	5,354	690,043

（出所）逓信省『電信、電話事業の改革』（大沢印刷），昭和 5 年，25 ページ。

となった。¹⁾

明治 23 (1890) 年度の電話取扱い局数は 18、加入者数は 343 であったが、以後 5 年ごとにみると、第 3 表のように急テンポで普及していったことがわかる。この普及状況を国際比較でみると、昭和 4 (1929) 年初現在で、人口 100 人当たりの電話機数は、アメリカ 16.3、カナダ 13.7、ドイツ 4.6、イギリス 3.8、フランス 2.3 に対し、わが国は 1.1（昭和 4 年 3 月末では²⁾ 1.3）であった。

(3) 放 送

放送事業およびわが国の放送事業の歴史は、他の公益事業のそれに比して、つぎの 2 点で大きく異なる。第 1 に、世界における放送事業の歴史そのものは、多数公益事業のなかでも最も新しい。したがって第 2 に、わが国の放送事業の欧米諸国からの遅れは他の公益事業に比べてはるかに小さく、ほとんど遜色のないものといってよい。

世界で最初の放送局といわれるペンシルバニア州ピッツバーグ市の放送

1) 前掲書，48－50 ページ。

2) 逓信省，前掲書，58－59 ページ。

局（KDKA）は1920年11月2日に開局し、大統領選挙の結果を歴史的なコールサインKDKAによって伝えた。ユネスコの資料によれば、これより先の1919年12月に、カナダで、カナダ＝マルコーニ会社によって定時放送が開始されたという記録があるが、アメリカのKDKA局に世界初という栄誉が与えられたのは、おそらく放送内容の影響力によるところが大きかったからであろうとされている。¹⁾ 同じ年に、ヨーロッパ各国でも放送の先駆的試みが始まり、1921年にフランスで、22年にイギリス、ソ連で、23年にオーストリア、オランダ、ドイツでというように、各国で放送局が建設、開局されていった。こうして、1920年代前半の「ラジオ放送の開拓時代」の幕が開けたのである。「電氣的衝動の無線電送」という意味で使われていたradioという言葉は、1920年以来「放送」を意味するようになり、ヨーロッパでも外来語radioと並行して、たとえばイギリスではbroadcastという語が、1921年以後放送という意味で使われるようになった。²⁾

わが国の放送事業は、大正14（1925）年のラジオ放送の開始でスタートした。その準備段階において、放送事業成立のお膳立ては、終始通信省の手によって行われた。事業経営の諸方針を立てるに当たって、諸外国の実情を参考にしようにも、欧米諸国の放送事業自体発足間もなく、規範とするに足る事例は少なかった。国営か民営かの論議の末、大正13（1924）年、経営主体は社団法人とすることが決定された。通信省の事業許可方針として、「1地域1放送局」を原則とし、広告放送収入の禁止や営利を主目的としないことが基本方針とされた。これらのなかで、イギリス方式にならって、経営財源に充てるために聴取料制度を導入することとしたことは注目に値する。³⁾ 大正13（1924）年11月の東京放送局の設立は、1927年

1) 日本放送協会編『日本放送史』（上）、昭和40（1965）年、7ページ。

2) 前掲書、6-8ページ。

3) 前掲書、15ページ。

わが国における公益事業の成立・再編成・民営化後（上）

1月にイギリスで、放送事業の官営一本化により公共企業体組織でイギリス放送公社（BBC）がスタートしたのと比べて2年1カ月先行している。¹⁾

わが国における最初の放送は、大正14（1925）年3月1日、社団法人東京放送局からなされた。これは、アメリカのピッツバーグ放送局からの世界最初の放送よりも、わずか4年4カ月の遅れにすぎない。3月22日に仮放送、7月12日には本放送へと進んだ。大阪放送局は同年6月、名古屋放送局は同年7月に初電波を出し、ここにAK、BK、CKの3局並立時代に入ることとなった。²⁾

放送が軌道に乗るにつれて聴取者は増え、約1年半の間に3局合わせて約34万人の増加となった。これは創業当初の3局合わせて年間2万5,000人の増加見込みに対しては驚くべき激増ぶりであった。³⁾しかし、放送電力の弱さ、鉱石式受信機の感度不良などから、放送区域は3局所在都市とその周辺に限られ、文化の機会均等、放送に対する関心と期待の全国的高まりに応じえなかった。そこで通信省は、経営主体の全国統一化を図ることとした。

大正15（1926）年8月6日、東京、大阪、名古屋の既設3局を合同して社団法人日本放送協会が設立され、ここにわが国の放送事業は新しい転換期を迎えるに至ったのである。昭和初期の世界大不況下には事業の縮小を余儀なくされつつも、同協会は設立の主目標であった全国統一組織の確立と全国放送網の建設という一対の基本構想を、放送技術の研究・開発の進展下に着実に具体化していった。こうして、放送の持つ特性とその作用の全国的拡大という第1の基盤は完成されたのである。

以上にみたラジオ放送の開始、日本放送協会の発足というわが国放送史

1) BBC設立の経緯については、遠山『イギリス産業国有化論』97ページを参照のこと。

2) 前掲書、16-17ページ。

3) 前掲書、20ページ。

わが国における公益企業の成立・再編成・民営化後（上）

草創期の重要事に次いで、1945（昭和20）年8月の敗戦による放送の公共性³⁾の大転換、1950（昭和25）年5月の放送法の改正とそれとでの日本放送協会（NHK）の新発足、翌年の商業放送の誕生、1953（昭和28）年2月のテレビジョン放送の出現等々、放送史上画期的な事象が続くのであるが、これらは後に触れることになるであろう。

（2000年2月14日受理）

1) 放送事業の公共性および公共放送の公共性については遠山『現代公企業総論』371-79ページに詳述されている。