

わが国における公益事業の成立・再編成・民営化後(中)

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 (以上前号)
- III 公益事業の再編成 (以下本号)
 - 1 はじめに
 - 2 電力
 - (1) 水力発電の開始と競争の激化
 - (2) 5大電力の時代
 - (3) 電気事業の国家管理と日本発送電株式会社の発足
 - (4) 9電力体制の確立
 - 3 鉄道
 - (1) 陸上交通における鉄道の地位
 - (2) 再編成の過程
 - 4 通信
 - (1) 電話
 - (2) 郵便
 - (3) 放送
- IV 公益事業の民営化後の動向 (以下次号)

Ⅲ 公益事業の再編成

1 はじめに

前稿でみたように、わが国の公益事業は、イギリスより1世紀も遅れて始まった産業革命の進展下に急速な発達をみた。それとともに、諸公益事業は、その後の二つの世界大戦下と第2次大戦終了後に、大幅な再編成を経験した。戦争遂行のための企業合同および国家管理を通しての再編成と、戦後の経済復興、経済発展および経済民主化のための再編成である。この長期にわたる再編成の過程を通して明らかなことは、公益事業の本質である自然独占性に基づく「競争から独占へ」の流れであり、それはいわば、独占化の歴史であるということである。

本稿は、このようなわが国の公益事業の成立後の再編成の過程を整理、検討しようとするものである。以下では、とくに顕著な再編成が行われた事業として、電力、鉄道および通信の三つの業種を取り上げることとする。

2 電力¹⁾

(1) 水力発電の開始と競争の激化

前稿で述べたように、草創期の電気事業の特徴は、①火力発電による独占的市内配電方式のもと、②電灯需要に応える事業であったことである。ただし、この特徴は水力発電の登場によって、歴史の比較的早い時期に消滅してしまう。そして、火力と水力の競合および火力、水力それぞれにおける事業者数の増加によって、電気事業の競争は一段と激化することとなるのである。

明治16（1883）年の東京電灯の火力発電による電気供給の開始後、明治23（1890）年に下野麻紡績による工場動力源としての自家水力発電が、また、明治25（1892）年に蹴上発電所による京都電灯への卸供給のための管

1) 前稿では「電気」のタイトルで論じたが、本稿では「電力」とした。この理由については、行論のうちに明らかになるであろう。

業用水力発電¹⁾がスタートした。これらを皮切りに、箱根電灯、日光電灯、豊橋電灯、前橋電灯、桐生電灯、仙台電灯、福島電灯の各社が、明治25（1892）年から同28（1895）年の間に相次いで、水力発電による電気供給を開始した。

ところが、水力発電の場合は火力と違って、夜間の電灯用だけでは設備利用のロスが大きいから、昼間の動力用の開拓が不可避となった。その一方で、送電技術の革新的進歩があり、高電圧輸送と遠距離輸送の道が開け、消費地から遠隔した場所での水力発電の開発と発電の大規模化が可能となった。明治41（1908）年2月、東京電灯は山梨県の桂川水系に、出力1万5,000キロワットの駒橋発電所を完工し、電圧5万5,000ボルトの特別高圧送電線により、約80キロメートル離れた東京までの送電を開始した²⁾。これによって、大容量発電、遠路離送電の新時代が到来することとなった。それとともに、電気事業は夜間の電灯需要のみならず、昼間の産業用動力需要にも応えるという役割を担うこととなり、ここに「電気」事業は「電力」時代を迎えることとなったのである。

水力発電は明治33（1900）年ごろから急激な発達をみることとなるが、これは政府の政策的配慮によるところが大きい。政府は火災と安全という観点からの保安行政の面から、都市内の火力発電設備の建設を厳重に取り締まる一方、水力発電を奨励し、同一地域での火力会社と水力会社の重複的認可を行ったのである。そのため、電力会社間および火力と水力間の競争が激化したのである。

以上の変化を統計数値でみると、以下のようである。まず、需要面では、近代産業の発達に伴って産業用の電力需要が大きく増加し、大正7（1918）年には、産業用電力需要が電灯需要を上回った。大正13（1924）年

1) 蹴上水力発電所は市営としても最初のものである。これは公営電気事業の後続を促すとともに、最初の市街電車として明治28（1895）年に開業した京都電気鉄道会社の成立につながった。

2) 室田武『電力自由化の経済学』宝島社、平成5（1993）年、155ページ。

わが国における公益企業の成立・再編成・民営化後（中）

には、電灯が21億4,000万キロワット・アワーに対し、電力は29億9,000万キロワット・アワーとなった（自家用を含めると、41億7,000万キロワット・アワーとなる）。つぎに、生産面では、大正元（1912）年に水力発電は20万5,000キロワット、火力発電は39万5,000キロワットであったが、10年後の大正11（1922）年には水力は4.9倍、火力は4.1倍に増加した。事業者数は大正元年に水力会社323、火力会社1,103であったが、10年後の大正11年には水力1,329、火力1,790¹⁾となっている。水力と火力を比較してみると、水力の出力の増加、事業者数の伸びの方が火力よりも相対的に大きい、火力の伸びもかなり大きいといえる。

既述のように、今世紀初頭における技術革新によって大容量発電と遠距離送電が可能となり、大規模な水力発電所が多数建設されたが、豊水期の余剰水力による発電の利用が問題となった。そこで、料金の低廉な不定時電力を利用して、カーバイド、石灰窒素、硫安、ソーダ、特殊鋼、亜鉛製錬などの電力多消費型産業が発達してきた。

電力需要の著しい増加は、火力、水力ともに事業者数の増加と発電能力の増加をもたらしたが、水力の増加の方が大きかったことはすでに述べた。これは第1に、事業者間の激しい競争に導いた。第2に、消費地から遠く離れた山間部で膨大な建設資金を要する水力発電の開発の進行とともに、一方では卸売電気事業者の出現をもたらし、他方では、電力事業の資本金の増大、他人資本への依存度の急上昇、外債発行額の急増に導いた。その結果、電力事業の資本金は、大正14（1925）年には、鉄道、銀行を抜いて、全産業中第1位となった。電力事業の自己資本比率は、明治38（1905）年に94.6%、大正4（1915）年に82.5%であったが、大正14（1925）年には68.6%に大きく低下した。また、電力事業の外債発行額は、大正12

1) 大沢悦治『電力事業界』教育社、昭和54（1979）年、47および53-54ページ。

（1923）年から昭和3（1928）年の5年間に、約4億4,000万円に達した¹⁾のである。

(2) 5大電力の時代

電力需要の著しい増大に対応するために電力設備の拡充計画が推進、実施されたが、大正7（1918）年11月に第1次世界大戦が終了すると、直後の好景気を経て大正9（1920）年の反動不況により、わが国の産業は一挙に苦況に陥った。電力事業も電力需要の低滞から設備過剰となり、弱小電気事業者の大資本会社への合併が相次いだ。そのなかでとくに重要と思われるものをみると、以下のごとくである。会社の設立の古いものから順にみることにしよう。

(i) 東京電灯株式会社による吸収合併

明治16（1883）年設立の東京電灯は、大正9（1920）年に日本電灯を合併、大正10（1921）年に利根軌道を買収、利根発電、横浜電気、第2東信電気、高崎水力電気、熊川電気を合併、大正11（1922）年に烏川電気を買収、桂川電力、日本水力電気を合併、そして大正12（1923）年には水上発電、猪名代水力電気、忍野水力電気を合併した。

(ii) 名古屋電灯株式会社→関西電気株式会社→東邦電力株式会社

明治20（1887）年設立の名古屋電灯は、大正9（1920）年に一宮電気、岐阜電気を合併、大正10（1921）年に豊橋電気、板取川電気、尾北電気、美濃電化肥料を合併、そして同年10月、関西水力電気と合併して関西電気と改称した。さらに同年中に知多電気、天竜川水力電気を合併し、大正11（1922）年には北勢電気、愛岐電気興業、時水力電気を合併、さらに同年5月に九州電灯と合併したが、これによって関西電気という社名が実態に即しなくなったことから、同年6月、東邦電力と改称した。東邦電力はさらに、八幡水力電気、尾州電気を合併した。

1) 大沢、前掲書、54-55ページ。

わが国における公益企業の成立・再編成・民営化後（中）

(iii) 宇治川電気株式会社による合併

明治 39（1906）年設立の宇治川電気は、大正 10（1921）年に近江水力電気、大和電気を合併し、大正 11（1922）年に熊野電気、大正水力電気を合併した。¹⁾

(iv) 日本電力株式会社による電力卸売り事業

大正 8（1919）年設立の日本電力は、宇治川電気の関係者が中心となって成立せしめたものであり、第 1 次大戦後の好景気にわく京阪神地域における電力不足に対処すべく、富山、岐阜両県内の大手自家発電事業者の余剰電力を受電して京阪神方面へ送電することを目的とする卸事業者であった。そのかわり、自社の水力発電所も建設して発電もし、また、他社の送電線も利用して送電するとともに、当時わが国最長の送電線を完工して、電力の卸供給を行った。

(v) 3 社の合併に成る大同電力株式会社の成立

大正 10（1921）年設立の大同電力は、名古屋電灯との関係が深い。名古屋電灯から分離独立した木曾電気製鉄（大正 8（1918）年誕生、翌年木曾電気興業と改称）と、同社が京阪電気鉄道と共同して創立した大阪送電（大正 9（1919）年創立）の 2 社は、木曾地方の水力電気を京阪方面へ長距離輸送して他の電気事業者へ卸売りするために設立されたものであった。一方、大阪電灯、京都電灯、北陸電化工業の 3 者は、京阪神方面での受電を期待して、大正 8（1919）年に日本水力を設立した。ところが、大正 9（1920）年の反動不況時に上記 2 事業の並立の不利が明らかとなり、事業合同の機運が生じ、3 社が合併してできたのが、新会社大同電力なのである。²⁾

以上のように、電力会社間の激しい競争のなかで、資金力や技術力の優れた会社は弱小会社を吸収合併し、ますます大規模化していったが、大正

1) 以上の電力企業吸収合併については、大沢、前掲書、57 - 58 ページを参照。

2) 以上の経緯については、室田、前掲書、160 - 62 ページを参照。

末期には、以上概観した東京電灯、東邦電力、宇治川電気、日本電力、大同電力の5大電力会社がとくに巨大化し、他社を圧倒する地位を占めるに至り、「5大電力時代」といわれるようになった。ちなみに、当時の5大電力が全電気事業に占める大きさをみると、昭和11（1936）年上期において、払込資本金は35%、固定資産は47%、発電出力は34%、電灯取付数は45%、電力取付数は78%となっている¹⁾。

5大電力会社は、電力業界の過剰設備のなかで激しい市場拡大競争を展開し、それは「電力戦争」とさえ呼ばれるほどのものであった。しかし、競争過程における設備の重複投資による損失の増大、外債依存度の高まりにもかかわらず円為替の大幅下落による負担の増大等により、5大電力間に競争の弊害除去を目的とする自主規制の機運が次第に盛り上がってきた。

昭和7（1932）年には、電力事業における競争から独占への転換を画する二つの出来事があった。第1に、競争による2重設備の回避、共存共栄による業界の円満な発達を目的とする5大電力の協調機関として、同年4月に「電力連盟」が結成された。第2に、政府は電力供給の長期的安定化を図ることを目的として、明治44（1911）年制定の電気事業法の全面的改正を行い、前の年の6月に公布、同年12月にこれを実施したが、これは主務大臣の電気事業に対する統制権限の拡大、料金の届出制から認可制への変更等を内容とするものであり、これによって、公益上の必要性から電気事業に対する政府の監督、規制の権限が強化されることとなった。以上のごとき電気事業者の自主的統制組織の結成と電気事業に対する政府の統一的規制のための法改正は、両者相まって、電気事業の独占化と本格的統制の時代への移行を画することとなったのである。

なお、5大電力で構成する電力連盟は、その後15社を加えて20社の加盟となったが、つぎに述べる電力国家管理の実施に伴って、昭和14

1) 大沢、前掲書、64ページ。

(1939)年に解散した。

(3) 電気事業の国家管理と日本発送電株式会社の発足

昭和時代に入って、政治的にも経済的にも戦時体制が強まり、軍需生産の増強や統制経済への移行が声高に叫ばれるようになった。折しも、昭和8（1933）年3月のわが国の国際連盟脱退により、準戦時体制下に産業全体の国家管理の動きが急速に強まってきた。こうした戦時経済色の進行と統制思想の高まりを背景に、電気事業の統制論、国家管理案が具体化され、議会上に上程されるようになった。この動きをみて、電気事業界はもちろんのこと、産業界全体もこぞって、国家統制の広まりを恐れて強く反対した。しかし、政府は電力連盟の反対論を全く無視し、「電力管理法」および「日本発送電株式会社法」を昭和13（1938）年3月に成立させ、4月に公布した。これによって電気事業は、戦時体制に即応するよう根本的に再編成されることとなった。昭和14（1939）年4月1日の日本発送電の発足により、電気事業の国家管理が実現し、電力連盟は解散した。

電力管理法と日本発送電株式会社法のポイントは、つぎの諸点にある。¹⁾

- ① 電気の供給を豊富低廉にするために、政府は発送電を管理する。
- ② 一定電力設備による発送電は、日本発送電株式会社に行わせる。
- ③ 政府は日本発送電株式会社の電力設備の建設、変更計画および電力需給に関する主要事項を決定する。
- ④ 政府は、一定電力設備を日本発送電株式会社に出資せしむることを得る。出資設備価格評価法は、複合評価法による。

そこに明らかなように、特殊会社である日本発送電株式会社は、民間電気事業者の設備の強制出資によって生まれ、発送電業務を独占的に営むものとなった。電力設備の建設、その計画変更、電気料金などはすべて政府の決定事項となり、同社の総裁、副総裁および理事は政府の任命によると

1) 室田，前掲書，182 ページ。

ころとなり、定款の変更、社債の募集、利益金の処分の決議は主務大臣の認可事項となった。なお、昭和17（1942）年上期の日本発送電の発電所出力は、水力395万キロワット、火力246万キロワットとなり、電気事業全体の出力に占める割合は、水力が約70%、火力が約60%となった。¹⁾

一方、配電の国家管理は容易に進まなかった。これに対する民間業者の反対気運の高まりをみて、政府は第2次の国家管理は実施不可能と判断した。そこで、政府は配電統制を、「国家総動員法」に根拠を置く勅令として制定するほかはないとし、昭和16（1941）年8月に決定、公布、施行された「配電統制令」に基づき、同年9月、配電会社の設立命令書が公布された。これによって、北海道、東北、関東、中部、北陸、関西、中国、四国、九州の9地区に9配電会社が設立された。

（4）9電力体制の確立

昭和20（1945）年8月の第2次大戦終結の後、電気事業は戦後の再編成過程に入った。昭和21（1946）年4月、「国家総動員法」は6カ月の期限付きで廃止されることとなり、同法を根拠とする「配電統制令」は同年10月に失効したが、政府は同年9月に「電気事業法」を改正して、配電統制令の必要規定を引き継いだ。しかも、「電力管理法」と「日本発送電株式会社法」は存続したから、戦時中の日本発送電、9配電体制はそのまま存続したのである。

しかし、決定的な転機が訪れた。連合軍の占領政策の一環として、昭和22（1947）年12月、過度経済力集中排除法が施行され、昭和23（1948）年2月、日発と9配電は同法適用の指定を受けたのである。²⁾かくて、政府は

1) 大沢、前掲書、69ページ。

2) 昭和23年2月8日、鉱工業部門の258社が第1次指定を受け、同月22日、輸送およびサービス部門の68社が第2次指定を受け、日発と9配電はこの際に指定を受けた。しかし、実際には、日本製鉄の八幡、富士への分割など、28社にとどまった。同法は昭和30（1955）年に失効した。

わが国における公益企業の成立・再編成・民営化後（中）

対応策をとる必要に迫られ、まず、指定解除を要請したが、これは容認されなかった。そこで、通産省と占領軍当局両者間での電気事業再編成問題の検討の開始、昭和24（1949）年11月の電気事業再編成審議会の設置、昭和25（1950）年2月の同審議会の答申提出、それに基づく「電気事業再編成法案」および「公益事業法案」の同年4月の国会提出と審議未了を経て、再編成を急ぐ政府は法案の国会提出方針を変更し、電気事業再編成の早期解決を要請する吉田首相宛てマッカーサー書簡（1950年11月22日付）に基づき、ポツダム政令によって再編成を実施することを決定し、同月24日、「電気事業再編成令」および「公益事業令」を公布するに至った¹⁾。これによって、戦後の電気事業再編成が成ったのである。

昭和25（1950）年11月24日に発足した公益事業委員会における電気事業再編成論議が行きついた9電力体制は、基本的には、戦時体制を部分的に手直したものと見える。すなわち、昭和26（1951）年5月1日、先述の九つのブロックに、電気事業再編成令に基づいて発電、送電および配電を一貫して行う民有民営の独立した電力会社が新たに発足した。ここに、日発・9配電体制は9電力体制に移行したのである。その後、昭和47（1972）年5月の沖縄の日本への返還に伴い、特殊会社（政府所有比率99.98%）の沖縄電力がこれに加わり、10電力体制となって現在に至っている。なお、沖縄電力は、現在は、完全民営化されている。

3 鉄 道

(1) 陸上交通における鉄道の地位

わが国における鉄道の発達の歴史を通観すると、重要な特徴としてつぎの三つを指摘することができる。

第1に、鉄道は明治5（1872）年の最初の導入以後急速に発達し、1960

1) この間の経緯については、室田、前掲書、195-223ページに詳しい。

年代中葉（昭和40年前後）までの長期間にわたり、陸上交通の最重要手段としての地位を占めてきた。その理由は、わが国は国土が狭く、人口が多く、人口密度が世界で最も高い国の一つであることなど、鉄道の発達を促進し、その高度利用を支える諸条件が存在していたからである。

第2に、鉄道と自動車との競争の激化は、欧米諸国では1920年代後半に始まったが、わが国では1960年代後半とはるかに遅く、したがって、鉄道の延伸と収益面での繁栄は、欧米諸国に比べるとかなり長く続いたといえる。これは、わが国では、鉄道の能力はある程度水準に達したけれども、自動車の普及率が低い段階で、第2次大戦に入ったからである。自家用車や遠距離トラックが鉄道に打撃を与え始めるのは、1960年代に入ってからのことである。

1960年代には、国内陸上輸送における主役の交代を物語る重要な変化が、いくつかみられる。まず、昭和39（1964）年には、旅客、貨物ともに国内輸送において中心的手段であった国鉄が、単年度赤字に転落した。昭和41（1966）年には利益積立金がなくなり、繰越欠損すなわち累積赤字が発生し、爾後累積赤字は雪だるま式に増加していくこととなる。つぎに、昭和45（1970）年には、鉄道（国鉄、私鉄合計）は旅客輸送の全人・キロの49.2%を占め、5割を下回った。さらに、貨物における鉄道の凋落はより早く、より著しく、昭和36（1961）年に貨物の輸送トン・キロはトラックに追い抜かれ、昭和45（1970）年には、トラックの半分以下となってしまった（内航海運が最大¹⁾）。鉄道、バスでは人件費の比重が大きく、技術革新の恩恵が少なかったが、自動車は生産の発達を通して大量生産、大型化、高速化等を果たし、鉄道との競争に優位を占めることができたからである。

しかしながら第3に、鉄道の総営業キロ数は、全体としては減っていないのである。1960年代のモータリゼーション以降、赤字路線の廃止は国

1) 総務庁統計局編『日本統計年鑑』日本統計協会・毎日新聞社、各年版。

鉄、私鉄ともに行われたが、国鉄ではそれを上回る新幹線の建設があった。ただ、私鉄でも都市部の地下鉄や近郊通勤線の開通はあったが、それを上回る路面電車や地方私鉄の廃止があり、昭和30（1955）年以降、営業キロ数は漸減してきている（第1表参照）。

（2）再編成の過程

日本の鉄道の発達史上における再編成の進行過程をみると、とくに重要なポイントとして、つぎの3点を指摘しておかなければならない。

第1は、国鉄と私鉄の関係である。日本の鉄道体系においては、明治39（1906）年の民鉄の国有化から昭和62（1987）年の国鉄の民営化実施前までの80年という長期にわたり、「国鉄がすべての幹線網を経営し、私鉄は1地方の地域交通を担当する」という原則が確立していた。これは、その間私鉄は法律上「地方鉄道法」によって規制され、地方鉄道として位置づけられていたことから明らかである。その背景には、つぎの二つの歴史的事情がある。

その一つは、明治政府の鉄道政策である。明治5（1872）年10月の国鉄の開業（東京—横浜間）に続いて、明治16（1883）年7月に日本最初の民間鉄道「日本鉄道会社」が開業（上野—熊谷間）したが、同社は開業後きわめて順調な営業成績を示してきたことから、これに刺激されて各地で私設鉄道建設計画が出願された。しかしながら、前稿でも触れたように、明治政府は当初から、産業の資本主義化によって先進諸国に追いつくためには、近代的な輸送手段の確立を急務と考え、全国縦貫鉄道構想を固めていたから、営利に基づいて路線設定を行う私設鉄道は、国家的見地からなされる全国的交通体系にはなじまないとして、政府が将来資金的余裕ができた時に買い上げうるような路線に対してのみ、保護を与える方針をとった。したがって、全国各地から請願のあった私設鉄道計画に対しては、「全国的な交通体系を乱さない地方支線に限る」という条件で申請を許可したのである。

第1表 鉄道営業キロ、旅客・貨物輸送量の推移

年	国				鉄				民				鉄			
	年度末 営業キロ	旅客数	人キロ	貨物量	トンキロ	トンキロ	トンキロ	トンキロ	年度末 営業キロ	km	千人	旅客数	人キロ	貨物量	トンキロ	トンキロ
明治 5 (1872)	29.0	495	—	0.5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8 (1875)	61.7	2,756	—	58	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
13 (1880)	123.0	5,332	—	193	—	—	—	61.4	—	—	—	—	—	—	—	—
18 (1885)	269.9	2,597	—	182	—	—	—	299.3	—	—	7	—	—	—	—	—
23 (1890)	885.9	11,265	458	671	41	—	—	1,365.3	—	11,575	—	298	—	889	—	65
28 (1895)	954.6	18,764	842	1,100	124	—	—	2,730.9	—	30,451	—	889	—	4,231	—	334
33 (1900)	1,528.3	31,945	1,151	2,807	360	—	—	4,674.5	—	81,766	—	1,911	—	11,595	—	819
38 (1905)	2,464.5	31,027	1,521	4,403	640	—	—	5,231.3	—	82,648	—	2,511	—	17,127	—	1,535
43 (1910)	7,836.3	138,630	4,889	25,482	3,422	—	—	2,142.3	—	384,961	—	—	—	2,528	—	—
大正 4 (1915)	9,266.2	172,290	6,205	35,801	5,325	—	—	4,667.5	—	689,873	—	—	—	7,102	—	—
9 (1920)	10,427.9	405,820	13,490	56,624	9,537	—	—	5,645.2	—	1,387,614	—	—	—	12,483	—	—
14 (1925)	12,590.6	677,086	18,737	71,939	11,628	—	—	7,443.1	—	1,948,513	—	—	—	20,548	—	—
昭和 5 (1930)	14,574.9	824,153	19,875	64,087	10,901	—	—	9,729.6	—	2,119,242	—	—	—	24,619	—	—
10 (1935)	17,138.2	985,041	24,173	81,039	14,012	—	—	9,651.2	—	2,140,466	—	—	—	29,830	—	—
15 (1940)	18,400.0	1,878,333	49,339	137,006	27,202	—	—	8,907.1	—	4,107,368	—	—	—	45,979	—	—
20 (1945)	19,619.8	2,973,094	76,034	75,997	18,266	—	—	7,521.8	—	4,757,879	—	—	—	20,839	—	—
25 (1950)	19,786.4	3,001,082	69,105	135,690	33,309	—	—	7,565.2	—	5,296,737	—	—	—	29,274	—	—
30 (1955)	20,083.1	3,849,219	91,239	160,246	42,564	—	—	7,577.8	—	5,931,761	—	—	—	33,173	—	690
35 (1960)	20,481.9	5,123,901	123,983	195,295	53,592	—	—	7,428.6	—	7,166,479	—	—	—	42,904	—	923
40 (1965)	20,754.0	6,721,827	174,014	200,010	56,408	—	—	7,128.2	—	9,076,341	—	—	—	52,463	—	890
45 (1970)	20,890.4	6,534,477	189,726	198,503	62,435	—	—	6,213.9	—	9,849,557	—	—	—	57,254	—	988
50 (1975)	21,271.9	7,048,013	215,289	141,691	46,577	—	—	5,594.4	—	10,539,912	—	—	—	42,737	—	770
55 (1980)	21,321.7	6,824,813	193,143	121,619	36,961	—	—	5,593.6	—	11,180,145	—	—	—	44,931	—	740
59 (1984)	21,091.0	6,883,837	194,180	74,928	22,720	—	—	5,588.6	—	11,740,912	—	—	—	35,440	—	560

(注) — は統計数値なし。

(出所) 野田正穂他編『日本の鉄道—成立と展開—』日本経済評論社、昭和61(1986)年、396-97ページより作成。

もう一つは、軍事上の必要性に鑑みてなされた明治末期の鉄道国有化である。明治政府は、明治27-28（1894-95）年の日清戦争および明治37-38（1904-05）年の日露戦争における軍事輸送の経験から、軍事上の必要性から全国縦貫鉄道網は不可欠と考えた。そこで政府は、前稿でも触れたように、明治39（1906）年に私有鉄道17社を国有化した。その結果、国有化前の明治38（1905）年度末には、国鉄の営業キロ数2,465.5キロメートル（全体の32.0%）に対し、民鉄は5,231.3キロメートルであったが、明治39年の国有化により、明治40（1907）年度末に国鉄は一挙に5,150キロメートル（全体の90.9%）に拡大した。輸送人キロでは37.7%から83.8%へ、輸送トンキロでは29.4%から91.4%へ、従業員数では37.2%から、88.4%へ増加した¹⁾。以後国鉄は、日本の鉄道においてのみならず、日本の陸上運輸においても、圧倒的に重要な地位を占め続けることとなるのである。

第2に、わが国の鉄道発達の歴史は、吸収・合併の歴史に他ならないということである。それは国鉄については、先述の国有化による大幅な私鉄の吸収にみられるところであるが、とくに私鉄においてそれはしかりである。企業間競争を通しての勝者による弱者の吸収合併、高規格鉄道への移行に伴う先発低規格鉄道の統合、国家の交通統制（調整）政策上の要請に基づく吸収合併など、さまざまな要因とケースをみることができる。

その典型例は、国鉄を除けば、わが国で現在最大の営業キロ数を持つ近畿日本鉄道株式会社にみることができる。近鉄は大正3（1914）年、大阪電気軌道として大阪-奈良間30キロ余を開業させた小私鉄としてスタートしたが、現在は鉄道594.1キロメートルの路線を営業し、JRを除けば最大の私鉄会社である。その近鉄の路線の拡大は、これまで20数社を吸

1) 桜井徹「鉄道の国有化」野田正穂他編『日本の鉄道—成立と展開—』日本経済評論社、昭和61（1986）年、121ページ。

収合併することでもって成しとげられたのである。今日の近鉄路線のうち、大軌自らが建設した路線は2割程度にすぎない。系列会社である参宮急行電鉄の手による路線を加えたとしても、全体の6割弱の路線は、今日の近鉄とは別の鉄道会社によって建設されたものである。¹⁾ 昭和16（1941）年に大軌、大阪鉄道、参宮急行電鉄などの社名が消えて関西急行電鉄が誕生し、昭和19（1944）年には戦時交通統制政策のもとで関西急行電鉄と南海鉄道を強制的に一体化させた近畿日本鉄道が誕生したが、²⁾ 戦後の過度経済力集中排除法により、新生近鉄は南海を分離し、それ以外の系列下の鉄道をも失った。しかし、昭和38（1963）年ごろから、近鉄はふたたび吸収合併に乗り出し、奈良電鉄等を新たに吸収し、大阪東部、東南部、奈良地方、伊勢地方の私鉄路線網をことごとく掌中に収め、今日の大を築くに至ったのである。³⁾

第3に、このような吸収合併の歴史を経てきたわが国の鉄道は、昭和62（1987）年の国鉄民営化により、未曾有の大規模な再編成を経験することとなった。これについてはすでに論じたところであるが、⁴⁾ 国鉄は所有形態、経営形態に大きな変化を生じたのみならず、企業分割も経験することとなったのである。国鉄の民営化により、現在わが国の鉄道は、圧倒的部分が民鉄となり、大都市の地下鉄などの短距離路線が地方公営となってい

1) 増井健一編著『私鉄業界』教育社、昭和54（1979）年、217ページ。

2) この間の歴史については、つぎに詳しい。武知京三『近代日本と地域交通—伊勢電と大軌系（近鉄）資本の動向—』臨川書店、平成6（1994）年。戦前および戦中期の大軌発展の歴史については、つぎに詳しい。宇田正「交通・通信網の整備」『東大阪市史』近代Ⅱ、第3章、平成9（1987）年。また、近鉄発展の全史については、つぎがある。近畿日本鉄道株式会社編『近畿日本鉄道50年のあゆみ』近畿日本鉄道、昭和35（1970）年。

3) 増井編、前掲書、219ページ。

4) 1例として、遠山嘉博『現代公企業総論』東洋経済新報社、昭和62（1987）年、第14章がある。

る。

ただ、民営化されたとはいえ、JR グループには所有面では国有がかなり残存している。しかしながら、鉄道事業を規制する法律が改正され、以前の日本国有鉄道法と地方鉄道法という2本立てから、現在ではすべて鉄道事業法という共通の法律で規制されるようになっているのである（ただし、JR各社は、それぞれの会社の設立根拠法である会社法との2重の規制となっているが）。

とはいえ、陸上旅客は近距離は自動車に、遠路離は航空に、そして陸上貨物はトラックに、それぞれ大きく需要を奪われ、鉄道経営は苦境に立たされて久しい。私鉄各社は副業の兼業、関連事業への進出により、鉄道部門の低収益または赤字をカバーし、全体として配当を維持してきている。国鉄がJR各社に再編された後、JR各社の経営状態が大きく改善されたのは、この私鉄並みの営業の自由を獲得したことによるところが大きい。

4 通 信

(1) 電話

電話は明治23（1890）年の創業以来、久しきにわたって通信省のもとで官営として経営されてきた。そして、わが国の公営公益事業のなかで最も長期間にわたり、最も良好な増収増益基調を維持し続けてきた。近年は、その著しい技術革新のもとで、消費者ニーズとサービス内容の多様化、高度化、複雑化に合理的に対応すべく、経営形態と事業構造の大幅な変化を経験している。

まず、経営形態についてみると、電話は創業以来長らく、通信省下に官営として経営されてきた。前稿でも触れたが、電話の需要はきわめて旺盛で、創業2年目で電話の積滞が生じた。その後の経済発展は、電話需要の

1) これは、NTTについても同様である。

さらなる急増をもたらし、政府も電話拡張計画をたて、積滞解消に努力してきた。しかしながら、国家財源が軍備増強に優先的に配分されるとか、電話の事業収入が臨時軍事費に繰り入れられるなどのために、電話需要に追いつけない状態が長らく続いた。

第2次大戦後昭和24（1949）年に、通信省は郵政省と電気通信省に分割され、以後電話は電気通信省の経営するところとなった。そして、昭和27（1952）年以降は、日本電信電話公社の経営となった。さらに、昭和60（1985）年の同公社の民営化により、電話は日本電信電話株式会社の経営するところとなって今日に至っている。したがって、通信省下の国の直接経営が62年間、日本電信電話公社下の国の間接経営が32年間続き、日本電信電話株式会社下の民営で現在15年を経過したことになる。

電電公社は昭和33（1958）年に、①電話の積滞解消、②全国自動即時化という2大目標を掲げた。当時、一般加入電話264万に対し、前年度からの積滞数は488万に達していた¹⁾し、また、当時は市外電話はほとんどが交換手経由で、多くの時間を要した。公社の電話増設努力と新技術の積極的導入により、電話の積滞解消は昭和53（1978）年3月に、全国自動即時化は昭和54（1979）年3月に、それぞれ達成された。その結果、昭和27（1952）年から昭和61（1986）年の間に、加入電話は人口100人当たり1.8から38.0になった。

その一方で、通信の技術革新によって、利用者の要求するサービスの内容が多様化、高度化し、これに対応するサービス供給は、電電公社という公的独占形態で行うよりも、複数の事業体で競争的に行う方が望ましいことが明らかとなってきた。かくて、昭和60（1985）年4月、電電公社は民営化されて現在の日本電信電話株式会社（NTT）となった。通信事業は自

1) 井上照幸「電気通信事業」関島久雄編『現代日本の公益企業』日本経済評論社、昭和62（1987）年、230ページ。

わが国における公益企業の成立・再編成・民営化後（中）

由化され、民間の参入によって公的独占は解消され、競争原理の導入がなされ、もって事業の活性化と効率化が図られつつある。平成 10（1998）年度末現在、自ら電気通信回線を設置してサービスを提供する第 1 種電気通信事業者、いわゆるコモン・キャリアーは、NTT、長距離系 12 社、衛星系 6 社をはじめ、地域系 77 社、移動系 73 社など計 179 社ある。第 1 種電気通信事業者より電気通信回線を借りてサービスを提供する第 2 種電気通信事業者は、不特定多数向けに全国的、国際的サービスを行う特別第 2 種事業者が 88 社、その他の一般第 2 種事業者が 6,514 社、合計 6,602 社ある。したがって、電気通信事業者の総計は 6,781 社ということになる。移動系での減少もみられるが、年々かなりの増加傾向が続いていることが明らかである（第 2 表参照）。

（2）郵便

郵便は、成立後の再編成に関しては、前述の電話やつぎに述べる放送とは違った歴史的状況にあり、変化に乏しい。わが国の郵便は、国営の「新式郵便」として明治 14（1871）年に創業して以来今日まで、一貫して国営である。公社化もなければ、民営化もちろんされていない。

このように郵便は、官庁企業としてわが国で最も長い歴史を持つものであるが、所管省は変化している。当初の駅通局から、明治 18（1885）年に逓信省が創設されるとともに同省に移り、長らくそのままであったが、昭和 24（1949）年に同省が郵政省と電気通信省に 2 分された際に郵政省のもとに入り、今日に至っている。3 公社の民営化後、典型的な国営事業である郵政事業の民営化は何度となく浮上し、その都度否定されてきた。平成 10（1998）年 6 月の橋本内閣下の中央省庁改革基本法の両院通過により、2 年半までの間に、次述の 3 事業を一括して公社化することになっている。したがって、現在のところ郵便の民営化の可能性はないといえる。

郵政省は郵便、郵便貯金、簡易保険の 3 事業を営んでおり、それぞれ民間との間で激しい競争を展開している。郵便サービスのうち約 90% を占

第2表 電気通信事業者数の推移 (各年度末)

		(単位:社)													
		昭和60 (1985) 年度	昭和61 (1986) 年度	昭和62 (1987) 年度	昭和63 (1988) 年度	平成元 (1989) 年度	平成2 (1990) 年度	平成3 (1991) 年度	平成4 (1992) 年度	平成5 (1993) 年度	平成6 (1994) 年度	平成7 (1995) 年度	平成8 (1996) 年度	平成9 (1997) 年度	平成10 (1998) 年度
第1種 電気通信 事業者	NTT	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	KDD	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	NTTドコモ等	—	—	—	—	—	—	—	1	9	9	9	9	9	9
	長距離・国際系	3	3	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
	地域系	—	3	4	4	7	7	7	8	10	11	16	28	47	77
	衛星系	2	2	2	2	2	2	3	3	3	2	2	2	4	5
	移動系	—	2	21	31	46	52	53	61	58	82	90	90	84	73
	その他	—	1	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	小計	7	13	35	45	62	68	70	80	86	111	126	138	153	179
	特別(うち国営特別)	9	10	18(10)	25	28(16)	31(20)	36(25)	36(25)	36(25)	39(27)	44(32)	50(37)	78(56)	95(67)
第2種 電気通信 事業者	一般	200	338	512	668	813	912	1,000	1,143	1,550	2,063	3,084	4,510	5,776	6,514
	小計	209	348	530	693	841	943	1,036	1,179	1,589	2,107	3,134	4,588	5,871	6,602
	合計	216	361	565	738	903	1,011	1,106	1,259	1,675	2,218	3,260	4,726	6,024	6,781

(出所) 郵政省編『通信白書』ぎょうせい, 各年版。

わが国における公益企業の成立・再編成・民営化後（中）

めるのは通常の書簡と葉書であり、これは法定独占となっている。しかし、近年、電子的伝達手段（ビデオテックス、パーソナル・コンピューター、ファクシミリ等）による多様な情報伝達サービスが登場している。小包については、民間業者の進出が著しく、大幅な侵食を余儀なくされている。

郵便貯金は、民間銀行との間で激しい競争を展開してきた。1998年3月末現在で郵便局は全国に24,736局あり¹⁾、1999年3月末現在の国内銀行の総店舗16,011店（ほかに信金・信組11,350店がある²⁾）を大きく上回っている。1990年代の未曾有の長期不況下に、都市銀行でさえ倒産が続出しているなか、民間銀行から郵便局への大規模な預金シフトが生じた。ちなみに、1990年における銀行預金の総額は454兆4,854億円、郵便貯金総額は133兆6,980億円であったが、1995年には、前者は470兆223億円にしかならなかったが、後者はじつに210兆6,986億円に増加した。したがって、この5年間に、銀行預金は年平均0.32%でしか増えなかったが、郵便貯金は年平均9.54%の高率で増加したことになる。（第3表参照）

第3表 銀行預金と郵便貯金の推移

（残高ベース、単位：億円）

年未	全銀預金	増加率	純増額	郵便貯金	増加率	純増額
1989	4,258,956	31.3	1,014,484	1,329,260	7.3	89,883
90	4,544,854	6.7	285,898	1,336,980	0.6	7,720
91	4,453,256	▲2.0	▲91,598	1,524,145	14.0	187,165
92	4,279,721	▲3.9	▲173,535	1,670,782	9.6	146,637
93	4,374,461	2.2	94,740	1,808,832	8.3	138,050
94	4,535,279	1.7	74,860	1,946,919	7.6	138,087
95	4,700,223	3.6	164,944	2,106,986	8.2	160,067
96	4,775,812	1.6	75,589	2,231,224	5.9	124,238
97	4,816,539	0.9	40,727	2,377,818	6.6	146,594

（出所）日銀『統計便覧』

- 1) 郵政省編『通信白書』（平成11年版）、ぎょうせい、平成11（1999）年、119ページ。
- 2) 『金融年報』2000年春季号による。

しかし、不況下の低金利が10年にわたって続いてきた現在は、全く違った状況に至っている。2000年9月に大量の定額貯金の満期が到来することになっており、その満期金は定額貯金に預け替えられるのではなく、大量のものが株式や投資信託に流出することが予想されていた。郵貯は2000年度、2001年度の2年間に、106兆円の定額貯金が満期となる。2000年度には58兆円が満期を迎えるが、郵政省は31兆円の再獲得を目指している。ちなみに、郵政省は2000年4月11日、10日時点で満期を迎えた定額貯金4兆7,633億円のうち2兆5,203億円を定額・定期預金で再獲得したと発表した¹⁾。満期額に対する獲得率は、52.9%であり、当初目標の53%をほぼ達成したという。郵貯から消費、民間金融商品、住宅ローンの繰り上げ返済などに回った分は、約1兆2,000億円とみられている。定額貯金への還流は、予想以上のものであったといえよう。

(3) 放送

大正14（1925）年に始まった放送事業は、4分の3世紀の歴史の間に、新規参入と再編成という制度面での変化と、サービスの多様化という技術面での変化という2種類の変化を通して、大きく発展、変容した。

まず、放送制度については、つぎのような変化があった。大正14（1925）年に放送を開始した日本放送協会は、「国家の一部局」として組織され、国の強力な管理下に運営された。それは全国放送網の建設を目的とし、国家予算を収入源とした。昭和3（1928）年に全国放送網の基幹線が完成し、昭和8（1933）年以降、今日型の全国中継放送を基本とする方式に移行した。ラジオは情報や教育面で大きな役割を果たす一方、国家使命の遂行や国策としての帝国主義政策の正当化に利用された。

この反省から、第2次大戦後の昭和25（1950）年5月の放送法の改正は、二つの大きな変化をもたらした。第1に、国営の日本放送協会は公共放送

1) 『日本経済新聞』2000年4月12日付。

の日本放送協会（NHK）となり、国家統制から切り離された「独立の議会外法人体」として構成され、公共目的のための放送を行うものとなり、契約受信料を財源とすることとなった¹⁾。第2に、民間放送の参入が認められた。民放は営利を目的とし、広告料収入を財源とする。民放の登場により、4半世紀続いた日本放送協会の独占は崩れ、公共放送と民間放送の間の競争が生じることとなった。NHKは全国放送網を意識するのに対して、民放は地元重視のローカリズムの原則に立つ。

つぎに、技術面の発展をみると、大正14（1925）年からのラジオ放送に加えて、昭和28（1953）年にテレビ放送が始まり、昭和35（1960）年にテレビのカラー化が実現し、昭和44（1969）年にFM放送が開始された。さらに、昭和57（1982）年にテレビ音声多重放送、昭和58（1983）年にテレビ文字多重放送、昭和59（1984）年に衛星放送が開始された。

こうして放送事業者は、平成10（1998）年度末現在、地上系放送事業者がNHKと民放を合わせて319社あり、その内訳はテレビジョン放送事業者129社、中波（AM）放送事業者170社（うち2社はテレビ放送と兼営）、短波放送事業者2社（うち1社はテレビ放送と兼営）、FM文字多重放送単営社1社およびテレビジョン多重放送単営社9社となっている。衛星系放送事業者は124社であり、その内訳はBS放送事業者2社、CS放送事業者²⁾122社である。ケーブルテレビ放送事業者は706社（概算値）である。こうして、多種多数の放送事業者が激しく競争している。

（2000年4月15日受理）

1) 国営放送と公共放送の違い、および国営放送としての日本放送協会と公共放送としてのNHKの違いについては、遠山、前掲書、第15章「公共放送の公共性と効率性」を参照されたい。

2) 『通信白書』（平成11年版）、103ページ。