

<資 料>

## ヘルマン 「電気公益事業における 政府の競争」

石 井 彰次郎

### は じ め に

アメリカの電力産業は、最初の中央発電所の開設以来、私的競争に委ねられ、その後独占へと発達し、そして1907年に委員会制度による規制政策が導入されて、これがアメリカにおける規制のノルマとなっている。この委員会規制の理論は、電気産業は自然的独占であり、委員会規制のパフォーマンスの標準は、仮定的競争により獲得されるであろうものであるとの考え方に基づいていた。ところがこの前提の崩壊とともに委員会規制の失敗は明らかとなり、<sup>(1)</sup> 公共的所有による政府競争の理論と実践により攪乱され、規制者としての政府競争は、1933年の国家電力政策においてもっとも高度に洗練された表現に到達したのであった。反トラスト法やまた公益の教義と同様に、この方法は、通常、財貨・サービスの価格や質が、市場における競争により満足のいくように決定されないと感じられた場合に採用され、それは、「消費者は、最善の利益にて自分等に奉仕するところの企業を後援し、かくてまた私事業は、政府企業により設けられた標準に必ず強制的に強制されるか、あるいは分野を放棄するであろうという理論」<sup>(2)</sup> に基づいている。このような公共的所有に対して、しのび寄る社会主義との非難がアメリカ国内においてみられたが、それは、社会主義的公有化と根本的に異なることはいうまでもない。<sup>(3)</sup>

むしろそれは、資本主義経済の補強に役立つものであり、したがって今日に至るまで多くの反対意見や抑止政策にもかかわらず、<sup>(4)</sup> 経済的規制問題の解決策の一つとして現実的存在意義をもつものとして定着したように思える。1972年

にR.ヘルマン (Richard Hellman) は、「電気公益事業における政府の競争」(Government Competition in the Electric Utility Industry) という本を刊行しているが、この本は、1939・40年に臨時国家経済委員会に対して彼がなした最初の仕事から始まって、その後約30年間の彼の個人的展望を示しており、この領域に関するすぐれた理論的・経験的研究であると思えるので取上げ、その「政府競争の分析的論議」の項を要約して述べる。なお本書の内容は、経験的分析とケース・スタディから成っており、広汎なケース・スタディの蒐集と、それから競争の起源や結果を一般化し、電気産業において普及せる規制論への関連を論じ、そして政府競争の発生の説明のために歴史的でまた可能な予言的価値をもつ経験的フレームワーク、あるいは理論を明確に系統だてて述べることを目的としている。

- (1) Bain は、公益事業部門に関して考察さるべき公共政策の総括的問題として2論点を示し、その中、公益事業規制の現行制度、すなわち委員会規制は、競争に代わる満足すべき代替品を供与するかどうかについて、それは、規制下の産業から最良の市場成果を獲得するための措置としては、多くの重大な欠陥をもっており、これ等の欠陥は、規制委員会によって適切に設定された一定の規準目標の達成に失敗したことを意味するとして、その目標と、委員会規制の欠陥を論じている。

J. S. Bain, "Industrial Organization", 2nd Ed., 1968; 宮沢健一監訳「産業組織論」下, 691—700頁。

Mund は、委員会規制は、役に立たない規制種類であるとして、人員不足・不適切な予算・有資格職員の欠如と消費者よりも被規制産業に、より同情的な政府機関の欠点を指摘している。

V.A.Mund, "Government and Business", 4th Ed., 1965, p. 342.

Chase もまた以下のように記している、「観察されるごとき規制は、公共と私的事業との間に権力と支配とを分割する。これは、その決定的弱点であり、バランスは、州から規制される産業にゆれ動く。社会的憤りの時期には、州はその権限を引締めるかもしれないが、通常産業は、その負担をつぎへ回す (pass on) べくある方法を見出す。たとえ公共サービス委員会が、その料率を引下げること、あるいは公衆により良くサービスすることを、公益企業に命令するとしても、公益企業は迅速に法廷にラッシュする、そして訴訟は数年間も長びくかもしれない。……

産業は通常、二人の主人に奉仕しえず、私的事業に奉仕する。更に、規制される事業の級への各追加は、政府に反対の大きな勢力を拡大する傾向にある。」

S. Chase, "Government in Business", 1935, pp. 223—224.

(2) D. M. Keezer and S. May, "The Public Control of Business", 1930, p. 9.

(3) Redfordは、「生産・配給の諸手段の公共的所有は資本家組織の弊害の修正のために必要であるという国家社会主義者の議論は、アメリカではけっして広汎な訴えをもたなかった」として、その理由を述べ、そして資本主義組織への恐らく最大の攻撃は、ノース・ダコタにおける1919年の非党派連盟 (Nonpartisan League) により促進された農民社会主義 (agrarian socialism) であったとしている。州の立法は、州立銀行の樹立、農業製品・機械類の州による製造、製粉場・揚穀機倉庫・製品倉庫の経営、州の居住者に家屋を供給するための家屋建設協会の設立を規定した。しかしながらこの立法のプログラムは、州の支配的な私経済的企業家、すなわち農民を援けるべく計画されたのであって、私的農業企業という主要な組織を促進すべき補助的社会主義 (subsidiary socialism) であったと言えるのである。

E. S. Redford, "American Government and the Economy", 4th Ed., 1969, p.594. 州の立法は、地方法院・州の最高法院および合衆国最高法院にて支持された。

(4) 私的会社間の競争、自治体当局により規制される私的独占、州委員会により規制される私的独占、公共的所有独占という諸解決と並んで電気事業における政府競争がある。

## 一 政府の競争に対する会社の感度

まず政府競争に対する会社の感度 (sensitivity) により採点される公共的所有の型があり、ケース・スタディの分析からつぎの表を掲げている。各公共的所有の型は、強度を示すために0から3の順序を示す数字を与えられる。基準は、新代置と料率の脅威的低下である。

構 造 的 型	機能的感度
都市所有：	
非競争的な現存する都市独占：会社の料率以上の、あるいはそれに釣り合った料率、——いかなる料率圧迫もない	0
都市独占の競争的例：会社の料率以下の、あるいは都市が料率イニシアチブをもっていて、それに釣り合った料率	
都市区域内で隣接の場合	2
境界でのみ隣接の場合	1
非隣接の場合	1/2
たとえば会社のフランチャイズが、まさに終らんとするところで、脅威的な新しい都市プラントの独占	2

脅威的であれ、实际的であれ、重複的競争	3
<u>水力電気ダム・送電線：</u>	
会社に販売される落水 (falling water)	0
母線 (at busbar) にて会社に販売される電力	0
会社用途のため会社接続への送電線	1/2
都市および農村電気協組配電業者に卸売りのための送電線	
T V A	2
ニューヨーク電力局	1
農村電気協組および G & T's (第二段農村電気協組)	2
都市および農村電気協組組織に、会社の線上連邦電力を	
回転する場合	2
<u>連邦蒸気プラント</u>	3
<u>農村電気協組：</u>	
農村電気協組の配電 最初の会社の反応	
同協組の線に重複したところ	3
重複が生じなかったところ	2
単独の G & T's	2
G & T's の連合	3

0の採点は、その料率が、近隣の会社の料率以上であるか、あるいは非競争的基礎上、それ等に釣り合うところの都市のプラントに与えられる。たとえば、非競争的なオクラホマ、フロリダの市プラントがある。料率低下においてイニシアチブをとる非重複的都市プラントの中、より高い感度得点は、同一市内の会社に隣接するものに割当てられる。それは、実例が直接的であり、地理的拡張が比較的容易であるからである。より低い点は、会社が境界で隣接しているか、非隣接だが近いところで与えられる。

脅威的な、あるいは实际的な重複的競争は、最大の採点を与えられ、クリーブランド、スプリングフィールド、ベッセマーといった都市がこれに属す。

連邦・州のダムからの水力電気の販売は、落水としてか、母線にてなされるならば、低く評価される、というのは、隣接せる会社は、買手独占であって競争を心配しないので。フーバーダム、ニューヨーク電力局プロジェクト、開墾局 (Bureau of Reclamation) の多くのダムがそうである。ニューヨーク電力局の送電線に対する比較的低い感度ということも、その基本的目的が、都市プラ

ントへは僅小な割合のみで、大部分は会社に引渡すためにナイヤガラとセントローレンス発電所とを連結することであったということにより説明される。

特殊なTVAの場所の外では決して認可されないところの連邦蒸気プラントに対する会社の強い感度ということは、一部分、水力電気プラントと蒸気プラントとの結合は、相互により効果的であるという事実に因る。このことは、G & T's への会社の反対——というのは、G & T's の蒸気プラントは、広汎なスケールで連邦の水力電気プラントと調整され、相互連結されているので——をば説明するものである。恐らくより根本的には、経済的な水力発電用地の利用可能性ということにより政府発電に対しておかれる絶対的制限——燃料発電には適用されないような制限——に、その理由が見出される。

G & T's への反対や、またより大きく、より上等な顧客への奉仕のため、農村電気協組の領域内に重複的な会社の線の建設という事実もみられた。もっとも、その後農村サービスの地理的飽和とともに、反対も無意味となり、農村電気協組配電に好意的な方向への会社の態度の転倒もみられた。

## 二 競争的分析

競争は、主として電力業の配電レベルにおいて生じた。もっとも明白な例は、都市の重複プラントにみられる。1966年1月頃、公・私プラントが奉仕したところの、2千5百人以上の人口をもつ62の都市があった。その中、24は、相互に排他的領域であって競争はなかった。38は、線の平行により、またどの組織を利用するか顧客の選択をつうじて、ある程度の競争が存在した。これ等の重複的な都市の組織は、23万3千の居住者顧客をもち、その合計の中0.415%を占めている。1千9百の都市の独占は、7百39万7千の居住者顧客をもち、13.2%となっている。農村電気協組は、4百60万の顧客をもち、8.2%を占め、会社は、4千3百94万の顧客をもち、78.2%となっている。

これからも判るとおり、全顧客の中、僅かな割合が、重複的競争をもつ都市に位置しているのである。

## 1964年、電力業の競争的分析

	居住者, 顧客		販売されたキロワット時		経営収入	
	1,000	%	10億	%	\$100万	%
A級B級の会社 <sup>①</sup>	43,940	78.2	679	81.3	\$11,749	81.7
公共所有						
合計	7,630	13.5 <sup>④</sup>	119	14.2	1,864	12.9
重複的競争, 38都市 <sup>②</sup>	233	0.415	2.8	0.335	49	0.340
独占	7,397	13.2	116	13.9	1,815	12.6
農村電気協組 <sup>③</sup>	4,600	8.2	38	4.5	779	5.4
合計	56,170	100.0	836	100.0	14,392	100.0

①これ等の会社は、\$1,000,000以上の年経営収入をもち、会社合計の中98%以上を説明している。

②1964・65年頃。

③もはや農村電気局により融資されない比較的少数の農村電気協組を含まない。

④13.6%である。(ヘルマンの表では13.5)

## 三 重複のコスト

重複のコストの差異 (cost differential) に関して、ヘルマンは、対称的・非対称的モデルを設定して論じ、更に実際のケースに注目している。ここでは実際の状況について、重複のコストを修正する方向における主な要因の若干を述べる。

1. 大部分の重複的局面は、第二大戦前にスタートし、そして今日では弱まってきている。会社は、オハイオ州ピカ (Piqua) におけるように——そこでは、1933年以来、フランチャイズなしで、また訴訟しながら営まれ、市の顧客の僅か5%をもった——、都市にて形だけの存在を維持している。

1860年代中頃における38もの重複的都市プラントの中、25の都市の組織は、居住者の70%、また事実上100%の間に奉仕している。僅か6つのみが、人口の半分以下に奉仕しており、その中の2つ、すなわちクリーブランドと

コロンバスは、オハイオの法律の下、拡張のための資金を獲得しえなかったのである。

2. 恐らく大部分の場合、都市のプラントは、産業の負荷 (loads) を獲得するのを困難と見出し、また非常に大きな負荷の場合、それを入手しえない。
3. 多くの場合、都市プラントは、TVAやニューヨーク電力局といった公共電源から、また会社から電力を購入する。発電・送電へのいかなる重複的影響も、0か僅かである。
4. 新しい重複的競争により無用とされる能力は、通常、負荷増大によりかなり迅速に取上げられるので、電気への需要の継続的で大幅な長期的拡大に考慮が払われる。
5. 電柱は、38の重複的局面の中17にて、会社および都市のプラントにより共有される。マサチューセッツのホリオークにおける別の局面にて、会社との競争は、100キロワットをこえる産業用負荷に限定され、通常、電柱は、電話会社と共有されている。
6. 重複は、独占としての会社あるいは都市プラントによって奉仕される別の区域とともに、しばしば都市の一部に、もっとも古い区域に限定される。
7. 顧客の競争的転換は、普通、年に全顧客の中の小さな%である。僅かな場合において5%をこえている。

以上述べたところから、全体としての重複のコストは、競争的重複をもつ38の都市において比較的小である。脅威的競争や、実例による競争を含む政府競争の全状況において、それは小である。

プラスとマイナスのバランスにて、一方の側に、近接した都市における、また全体としての産業に対する関係における重複の差異的コストがおかれ、他方の側に、独占・規制をもつ実業家から、競争をもつ実業家への経営の行動様式における変化から達成される利益がおかれねばならない。

#### 四 政府競争の原因

政府競争の理由として、以下の10項目が挙げられる。

理 由	ケ ー ス
1 より低い料率の獲得のため 2 1以上の利潤弾力性の仮定の上でダイナミックな料率や促進政策の獲得のため	事実上全部, TVA, 1946年以前の電力局, 農村電気局, シアトル・クリーブランド・ロスアンジェルスといったある都市, 農村電気協組,
3 パフォーマンス物差し (yardstick) を与えるため	TVA, 1946年以前の電力局, 農村電気局,
4 手に入らないサービス	農村電気局, 1946年以前の都市・村,
5 貧弱なサービス	主として初期の都市, しかし燈火管制の効果は, 彼等が経営を継続しているところの公共プラントに, 人々の関心を喚起することであった,
6 地方的に, 利潤を保持するため	数多し,
7 一般的収入源として都市プラントを利用するため	オクラホマ, フロリダにおける多くの諸都市,
8 多目的河川開発, だがまたハンフォード核工場	TVA, 電力局, ハンフォードの余剰熱を利用すべく蒸気プラントを公共的に所有するボンビル協組,
9 政治における会社の排除	諸都市にて頻繁, 特におよそ1910年および1930年代頃, だが現在でも依然見られる,
10 社会主義	目立つような重要要因となつたいかなるケースもなかつた

1から5までの諸点において反映されたごとく、州委員会による規制は、役立たず、そして会社により支配されたという一般的意見があり、当然の結果として政府競争は、規制者としてより有効であったと考えられた。

物差し概念は、もしも適切に用いられるならば、実践的妥当性をもつ。いかなる二つの情況もほとんど正確に比較されえないので、妥当性は、比較ギャップあるいは公正比較問題に依拠する。たとえば、小さな都市プラントが、統合した大規模電気会社と等しい財政的成果を示すならば、それは会社よりもより良く遂行しているかもしれないという仮定が成立つ。会社による主要な不満は、より低い税金とか利子率に関したが、実際には、より高い減価償却率、都



市の一般的資金への寄与、街灯や水道ポンプ等への無料サービスといった相殺がある。<sup>(5)</sup> ケース・スタディにおいては、税金、利子率、減価償却上の差異は、課税前の現金フローを比較することによって処理された。(減価償却率、水力・蒸気・購入電力・送電・配電の割合、負荷の型に因る) 資本投下における大幅な差異の故に、課税前現金フローが、収入や正味プラントの比 (ratio) として取上げられ、この二つの比が、勘定書に記入されない (unbilled) サービスやスケールに服せる、競争組織の比較の財政的パフォーマンスに良い洞察を与えた。情報を利用できる場合には、勘定書に記入されないサービスの価値は、調整された比を得るために現金フローに追加される。組織スケールの差異の量 (quantification) は、役立たないが、しかし TVA の委員長は、TVA は最初のスケール競争のケースであることを強調している。「ここでは、新しい物差しがある」と。TVA は、能率的な水力と蒸気の発電、送電、および統合せる配電組織を結合しているという事実に言及しており、かくして大きなまた能率的な会社の電線網に比較されうるのである。<sup>(6)</sup>

多目的河川開発における電力へのコスト割当も、不公平な比較ということについての会社の不平の一つであった。しかし TVA においては、問題は、TVA と会社の卸売り電力料率がほぼ等しいということの指摘によって回避された。

しかし、公正比較問題に依拠しない一効果を物差しはもった、すなわち利潤弾力性の比は1よりより高くありうるということの表示である。政府競争が、会社をしてその料率引下げを引続き行なわしめる時には、このことは、規制者としての政府競争の財政的成功の、またその有効性の事実上の証明である。この実例による、あるいは比較による競争は、物差し機能に対しそれ程洗練されていないが、緊密に類似している。不満のある選挙民や市政府は、どのようにして電気料率が余りにも高いかどうかを知りうるであろうか。彼等は料率形成の技術に一般に精通していないし、連邦動力委員会は、1930年代中頃以前には、典型的電気明細書を公表しなかった。かくて情報は、事実上、公共的所有の組織からえられた。影響の順番では、近隣のプラント、周辺の領域のプラント、

シャトル・ロスアンジェルス・スプリングフィールド・イリノイ・クリーブランドといった箇所のそれ等やTVAであった。Provoの実業家は、公共的所有の準備のため3ダースもの都市プラントの研究に3年も費している。1930年代中頃以後、連邦動力委員会は、全国中の諸都市の等級づけられた典型的明細書を提供した。

税金の代わりに一般的収入源としての市のプラントの利用は、電気組織収入<sup>(7)</sup>の誤用として批判される。極端なケースは、“無税都市”である。TVAは、そのサービス領域の外辺にあるそのような一都市と、類似の一TVA配電業者との比較をなした。前者における簡素な一家庭は、税金で\$30節約するが、TVA都市の電気利用に比して\$200より多く支払う。小工業は、税金で\$3,000節約するが、電気に対して\$23,000超過支払をする<sup>(8)</sup>。

社会主義に関しては、公共的所有運動の指導者は、一般に、私的企業の忠実な熟練者——実業家や地方の公務員——であり、兵站術的支持(logistic support)を与えたのは、ディーゼル・エンジンの製造業者や私的な技術コンサルタント等であった。彼等は、大部分、共和党や保守的な南部領域においてしばしば見出された<sup>(9)</sup>。

- (5) 1936年の連邦動力委員会の研究は、私的電力会社は、税金として収入の14.4%を支払い、また公共的組織は、税金、正味現金寄付、無料サービスとして26.8%を支払ったということを示した。

FPC, Rates, Taxes and Consumer Savings, Publicly and Privately Owned Electric Utilities, 1935—37. FPCの現在の年報, Statistics of Electric Utilities in the U. S. は、都市プラントの寄付を控え目に述べている。アメリカ公共電力協会による研究は、FPCにより示された3.3%と比較して、12.9%という都市プラントの寄付を示した。(1961年9月) 10頁。

- (6) A. J. Wagner, “TVA: Public Power’s Competitive Role”, Public Power, 1966, pp.12 ff.

- (7) カリフォルニアのPalo Altoの一市会議員は、以下のように述べた。

「Palo Altoは、長年の間、その公益事業のすべてを……経営した。公益事業は良い事業であり、その中電力は、もっとも有利である。Palo Altoは、それは、販売税とか、あるいは財産税収入からよりも、市の一般資金に対しより多くの収入を引出しているという事実を誇る。」

P. S. Flint in Proceedings of California Power Users' Association, 1965, p. 35.

(8) A. J. Wagner, loc. cit.

(9) 公益企業会社は、一貫して政府競争を社会主義として批判した。1934年に連邦取引委員会は、以下のことをレポートした。「得意な攻撃方法は、……公共的所有論議に応じることではなくて、その擁護者に‘赤ラベルを留める’ことである。かくして、彼等自身の公益事業を所有・経営するという国民の権利の擁護者は、ボルシェビキ、赤、パーラ・ピンクス (parlor pinks) としてレッテルをはられた。」

FTC, Utility Corporations, Vol. 71—A, p. 393.

一会社の役員は、以下のように記した。「私の考えは、論理や理由を試みることでなくて、私の相手にボルシェビキの観念を留めんと試みることであろう。私は政府所有の理論は、お手盛りの聴衆の前の場合を除き、大きな効用をもつであろうということ信じない。」

Ibid., p. 268.

1962年にその公刊物、The Deviation of REAにて、エヂソン電気協会は社会主義のテーマを展開したが、1920年代における H. S. Raushenbush のただ一つの例を引用したにすぎなかった。しかも彼は、政府競争のいかなるケースにも無関係であった。p. 26.

## 五 競争および哲人—王類似物

電力業は、一般に自然的独占であると考えられている。<sup>(10)</sup> これに対して委員会規制が加えられる。しかし、規制された自然的独占論は、パフォーマンスの標準なしでは空虚である。この標準は、委員会規制の最初の10年間は、明白な実在として見出されず、その後において理論的根拠が与えられ、競争類似物 (competitive analogue) と名付けられたものが受理されたのであった。ミシガン委員会の公聴会の部屋の壁に、「規制は、競争に対する法律的代用である」との銘がある。競争類似物の基礎に横たわる観念についての広汎な論議は、Bonbrightの著書に見出される。<sup>(11)</sup> 彼は、National Association of Railroad and Utility Commissioners Proceedings, 1942年の369頁から引用して述べている、「消費者に与えるべく立案されるところの保護における規制政策の目的は、競争の効果をまねたり、それに代用することであり、また競争組織から引出すであろうところの利益を消費者に与えることである。」この競争類似物論

は、規制された独占下の実業家は、競争下の実業家と同様の結果を創り出すかどうかという問題を真実の世界に提出する。諸都市、電力局、TVA、農村電気局、公共作業局のケース・スタディにおいては、規制された独占下の会社行動の型は、政府競争が導入される時には、範疇的に変化する。料率は低められ、サービスは、それが以前に拒否されたところで利用されるようになり、改善され、また促進は増強される。かくして真実の世界では、競争類似物は、妥当ではなく、革新されるか、放棄されねばならない。

普通、競争的ノルマにおいては、会社は、その中でかなり自由に競争しうるところの環境を保証さるべきであり、その代わりに、競争的均衡——この下では、資本への収益が、企業家をして当該産業から去るか、あるいは参入するに丁度足る程に最小限度である——への傾向があるであろうということが期待される。

競争類似物の下では、電気産業は、競争的ノルマにより指定されるよりも、遙かにより多くを受理する。すなわち、私的競争に対して、一般に授与されないところの権力や特権の驚く程の集りを州により与えられる。競争類似物の理論的モデルにおける欠点は、公益企業は、競争的私企業よりも遙かにより多くを社会から受理し、だがより以上を与えることを要求されないということである。実際に、競争類似物は、人間の性質についての心理学的誤解を包含しているのである、すなわち、独占・規制をもつ実業家は、競争をもつ実業家と同様の結果を創り出すであろうという。委員会規制は、最小限度の、あるいは静的なパフォーマンスより、より多くを命令しうるかどうかは疑問であって、州委員会の記録は、競争類似物の標準より、しばしば以下の（会社による）パフォーマンスをもって、そのような静的パフォーマンスの消極的で無能な政策の記録である。<sup>(12)</sup>

競争類似物の下、企業に対して与えられるより多くのものと引換に、返礼に、より多くの何が社会によって要求されるか？ 何が要求されるかについては段階があり、以下の表においてリストされた7つの目標が、絶対的なものとして取上げられる。それ等は、競争理論上指定された標準を遙かにこえたものであ

り、そしてまた競争的であれ、独占的であれ、ある経済局面で望まれうるところの最大限を表示しているという意味で絶対的なのである。この役割は、パフォーマンスの標準がそれにより測定されるところの白金ルール (platinum rule) を与えることであり、この7つの目標により供給されるルールは、哲人<sup>(13)</sup>一王類似物 (philosopher-king analogue) と名付けられる。

競 争	競争類似物	哲人-王類似物における代償
会社による社会からの受理 (多少とも) 競争的環境の保証	社会による会社からの受理 <u>競 争</u> 資本への報酬が、企業家をして当該産業から去るか、あるいは参入するに丁度足る最小限度であるところの競争的均衡への (希望的) 傾向	
法的独占 街路・公道の利用 土地収用権 規制承認に服して価格を設定する権力 上述の授与の州の実行 拡大する、コスト漸減産業における最低収益率に関するかなりの程度の確実性 a	<u>競争類似物</u> 拡張のための資本を誘引するに必要な投資への最低限の報酬 b	
競争類似物下の上記のものと同様の6項目	<u>哲人-王類似物</u> (1) つぎの項目と連結せるダイナミックな料率政策, (2) 1以上の利潤弾力性を仮定せるダイナミックな促進政策, (3) サービスの最大限の利用, (4) 経済的・技術的受理の限界内でのサービスの最高の質、だが不必要な高さでなく、c (5) 組織コストを切下げ、投資や消費者装備の操作コストを切下げ、最大限の成長率を達成すべき研究プログラム、d (6) 多目的資源プロジェクトにおいて、電気目的とその他の目的との調和的混合、 (7) 上記のための資本を誘引するに必要な最低限に接近する料率と収益	

- a. 逆に言うと、規制機関による探知と不認可の開始ということに至るまでの非能率へのかなりの寛容。
- b. このことは、もっぱら、資本が金利の小幅減少において調達せられえない時の理論的要因にて知られる。実際には、会社への報酬は、通常、この点以上である。
- c. 低い質の例は、都市領域における過度の電圧変動と高架線であり、余りにも高い質の例は、TVA以前の会社の農村線の戦闘的建設。
- d. 産業の工学的進歩の多くは競争的供給者より真に革新される。1971年のエジソン電気協会大会において科学技術局の総裁・理事への科学顧問である E. E. David Jr. は、以下のことを述べた、過去において産業は、装備の製造人に主として頼った、しかし、その研究範囲を拡大すべき時が、公益企業にとりやって来た。Edison Electric Institute Bulletin, 1971, p.51.

私的競争と公益企業独占の下存在あるいは欠如する要因は以下である。

要 因	存在 (×) 競争	欠如 (○) 独占 (公益企業)
法的独占	○	×
街路・公道 (固定投資) の利用	○	×
土地収用権	○	×
(承認をもつ) 固定料率	○	×
州の実施	○	×
(一般に) 保証された報酬率	○	×
負担力による賦課権	×	○
いかなる可能な報酬をもかせぐ力	×	○
質変化 (quality variation)	×	制限

前頁の表の7目標の中、最後のもの——資本を誘引するに必要な最低限に接近する料率と収益——のみが、競争類似物の一要因である。その他の6つに関しては、競争類似物のパフォーマンスの標準は、いかなる用意もないかあるいは、白金ルールの偉業の程度以下であるところの最低限度を要求する。

かくして競争類似物の普通の静的均衡モデルは、実践的機構により1960年後期をつうじて資本に対し約6%の、1970年代初期に7%以上の規制的報酬に変化されたところの正常報酬率に實際上帰せられる。しかしながら規制的報酬は、ダイナミックな料率や促進政策の下でか、あるいは静的政策の下で獲得される；また最大限のサービス拡張か、あるいは貧弱な拡張政策の下で、また強力な研究プログラムをもってか、あるいはそれなしで、最後に、規制機関にとり

我慢のできうるところの、だが合理的に得られる標準より著るしく劣るところのサービスの質をもって。会社が、TVA以前の農村の電線のために利用したところの戦闘的建設 (battleship construction) のケースにおけるごとく、不必要に高いことが質にとってありうる。しかし、主としてサービスの問題は、余りにも高いか、余りにも低い電圧の問題であり、——その結果顧客の電動機に損害を齎らして、また脚注を必要としない程に広汎となるところの灯火管制とか、地下に電線を敷設することにおける遅い開始とかである。研究と促進とは、電気への誘導需要の故に、公益企業産業上、特に重要である。

われわれの人生を過すに、慈悲深く超人的な哲人-王はいなかったし、今日もないし、ありそうもない。哲人-王の概念と個人的自由の概念とは相互に排他的である。

白金ルールとして、哲人-王の概念は、上部の限界機能に役立ち、そしてそれと、競争類似物によりおかれる下部の限界との間のあるところに、政府競争のより洗練された (sophisticated) 擁護者が熱望するところのパフォーマンスの標準領域がある。

- (10) J. C. Bonbright は、古いオーソドックスな見地として自然的独占論に言及している、しかし、それは程度の問題であり、また漸減的ユニットコストやあるいはスケールに基づく過大単純化 (oversimplification) ということを警告している。彼は、むしろ直接隣接する顧客に奉仕することに制限された配電線の固定的な物理的投資の特質に焦点を合わせている。

“Principles of Public Utility Rates,” 1961, pp. 11—12.

これにおいて彼は、D. F. Wilcox に近い。

Wilcox は、1911年に、以下のことを書いている、公益企業のテストは、「その不動産定着物をもって街路の永久的占有ということである。かくしてフランチャイズ公益企業の理論的性質は、大いに街路の理論的性質に帰せられる。実際に、街路の政治学は、大部分の都市問題において基本的に重要である。……この本にて詳しく述べられる理論は、自己の中にある永久的なあらゆるものをもつ街路は、公共財産であるべきであるということであり、それ故に理論的テストにより判断すると、あらゆる街路公益企業 (street utilities) の都市所有ということは、——たとえ必要ではないとしても——論理的であるということが言われうる。」

Municipal Franchises, 1910, Vol. 2, pp. 806~87.

C. E. Troxel は、私的競争の放棄を是認する観念が考案されるかもしれないという Roscoe Pound の見解に言及している。

“Economics of Public Utilities”, 1947, pp. 27 ff.

彼は、順次に、C. F. Phillips, Jr. によりその著者 “The Economics of Regulation”, 1965, p. 21 にて引用されている。Phillips は、「自然的独占」という用語は、「誤解を導く」ということを警告している。しかし彼や Troxel の主張の要旨は、電気公益企業独占にとり、スケール上のある正当化があるということである。

E. W. Clemens は、「必要と独占は、公益企業資格のほとんど必要条件である」と述べている。

“Economics and Public Utilities”, 1950, p. 25.

D. S. Watson は、公益企業独占を、競争が資源を浪費するであろうところで生じるものと定義した。しかし、これは、バランスシートの相殺を無視している。

“Economic Policy, Business and Government”, 1960.

一筆者は、「自然的独占」概念の死去について語っている、しかし、彼は、かかるものとしての自然的独占理論を拒否するというよりも、むしろ工学的・代替的競争に言及している。

J. C. Nelson, “The Role of Competition in the Regulated Industries”,  
Antitrust Bulletin, XI, 1966, 1, 3.

(11) J. C. Bonbright, op. cit., pp. 93~108.

(12) 一例として引用される連邦動力委員会における最近の変化をもって、せいぜい委員会規制は、積極的・建設的力でありうるということが示される。1961年以後の変化は、都市および農村電気協組組織に対し合理的な卸売料率やサービスを実施するため25年間も不使用のまま存在したところの権限を使用したことであった。それは、建設的・積極的であるが、ダイナミックな料率・促進政策ではない。

(13) 哲人-王の概念は、Platoによりその著「Republic」において、古典的叙述を与えられた。

「哲人が王となるか、あるいは今日、王とか君主と呼ばれている人々が、表面的でなく真の精神にて哲学を追究し始めるに至るまで、国家の、あるいは私が考えているごとく、全人類の罪悪へのいかなる救済もありえない。その時までは、われわれの国家は生じないし、光を見出しえない。」

哲人-王は、科学的に訓練された最高の知識に育てらるべきであった。彼は、善人 (good man) である。

「哲人は、貪欲ではない；彼が尊んでいるものの中には、黄金が買いうるところのものは少しもない。卑劣や狭量さとも無縁である……臆病は、いかなる余地も見出さない、…かくしてその実在のすべての力は、彼を不正から離して正義の方向に運ぶ。」



T. Gomperz, "Greek Thinkers", 1905, Vol. 3, p. 80.

- (14) 今日、空気調節産業が直面する最大で唯一の問題は、供給電圧問題についての電気会社の無関心な態度である。

D. H. Williams, "Air Conditioning, Heating and Refrigeration News," 1965, Nov. 15, p. 8.

## 六 政府競争の作用

電気産業における政府競争説は、二つの部分、一つは消極的、一つは積極的な部分をもつ。第一に、政府の競争は、競争的類似物に固有の規制的なパフォーマンスの標準の下で獲得されるものよりも、授与された異常な独占力への返礼にて、より高いパフォーマンスの標準を求めることの一関数である。それは、規制の代替的形態である。第二に、公的および私的所有の組織間の競争的相互作用は、いずれか一方が非競争的独占において創り出すであろうところのものよりもよりすぐれたところの公・私益上の成果を創り出す。競争類似物の下のパフォーマンスの限界は、主として一般に静的であるところの投資への公正報酬率によりおかれる。政府競争の目標は、ダイナミックな料率・促進政策の下での電気の生産・配給・消費のより大きな効率を取囲む。政府競争はまた、これ等の目標の達成をつうじて、また多目的プロジェクトをつうじて、より高度の社会的効率を求める。

ところで電気産業における会社の経営が、いかにして政府の競争や、委員会規制を、あるいは外部からの（すなわち社会による）自己の自由な判断に対して課されるいかなるその他の制限をも回避するかという問題を提出していると仮定する。その場合、解決は、以下の原則の中に見出される、すなわち経営の側における哲人-王態度の程度と、外から生じる規制とは、反比例して交換可能<sup>(15)</sup>であって、一方がより多ければ、他方はより少いということ。

私的競争は、経営の不十分さを修正するために経営独占の中に注入され、州委員会は、私的競争がその規制機能において失敗したので導入され、政府競争<sup>(16)</sup>は、委員会規制が成功と考えられなかったので持続した。

会社の経営が、クリーブランド、コロンバス、ベッセーマーや太平洋北西部

における政府競争の圧迫の下の会社の経験を、またTVAにおける Franklin や Bells といった会社の自発的経験を、客観的に率直に検討すべきであるならば、彼等は、政府競争なしで自身にとっての生存への公式は、自身のイニシアチブにて、その対抗者のパフォーマンスの標準に接近し、等しくし、超えることであるということを見出すであろう。1900年以前に、電気産業に対して、「参入してそして破滅せしめうるいかなる誘因も他人にとってないという程に低く価格を保持することにより<sup>(17)</sup>」、その投資を保護することを忠告したところの Edison の言葉にただただ従うことが必要である。

多少類似せる警告が、Blyth and Company の社長による「旧友に語る暖い喜び」をもって伝えられている。

「最後に私は、述べることは簡単だが、実行することは簡単・容易でないところのあらゆる問題への一つの解決をもつ。今日および将来における経営は、事業上のいかなるものと同様に、あるいは政治家自身と同様に有能で精力的であることを知れ。こうすると失敗せず、またそれに遙かに及ばないと結果は失望であるかもしれない……。私は、諸君の経営に対して最高の尊敬をもつが、一つの決定的な評価において批判的である——諸君は、産業会社と十分な競争的基礎の上で、諸君の国民に支払っていると私は信じない。諸君の株主は、最高の質の事業上の政治的手腕を必要としていると考えられるが、諸君は、それに対して多くの場合、報いていると私は信じない。<sup>(18)</sup>」

しかしながら過去におけるように会社の重役が、独占・規制をもつ実業家は、彼が競争をもつ場合よりも劣るということが、その焼き付け (printout) から読み取れるモデルの限界内に拘束されている自身を見出すならば、彼等は、政府競争による高いパフォーマンスの標準に自身追いやられるのを見出すであろうし、またそれ故に、政府競争を招くべきである。この競争が、諸ケースが示しているように、彼等自身のまた公共の利益にて彼等を柔軟にまたより能率的に保つならば、それは別の代替、すなわち委員会規制が働かない場合に1907年の全国電灯協会の公共政策委員会により予言された公共的所有による完全な接収ということから、彼等を保護するのに役立つかもしれない。その時

には彼等は、競争的相互作用の犠牲者としてではなく、その主唱者として、また産業内の私的所有・経営の保護者として自身を考えうる。

政府競争の擁護者の観点からは、今までのところ、それは唯一の成功せる規制形態であった。私企業が保存され、またその主要な代表的人物により表現されたごとく産業内における支配的所有形態を組成し続けるという必然的結果は、政府競争および競争的相互作用の理論に固有である。<sup>(19)</sup>

- (15) 恐らく委員会規制は、会社経営に対しより刺激的な雰囲気を与えるべく復活されうる。1907年における料率・利潤のスライディングスケールという産業の提案は、この方向における一つの不成功的努力であった。連邦動力委員会の委員長 J. Swidler は、1962年にこの問題を提出した。

「私は、公益企業ケースにおける報酬率の決定の手続き・標準における改善への大きな余地があったと長い間考えていた。現在、委員会にとっての主要なガイドは、いわゆる、専門的知識であり、情報に通じた判断である。一方における会社の必要性やあるいは憲法の下でのその最低限の資格取得と、他方における公共サービス企業に対して正当化されるところの最大限との間に、勤勉・能率に対して報い、またコスト・料率を引下げ、サービスを改善するための想像力に富んだ努力への刺激を経営に与える余地があるべきであるところの領域が横たわる。われわれが、経営のパフォーマンスの評価についての客観的標準をもたないことは難事であり、またそのような標準の欠如において、彼等の業績を詳しく説明すべく公益企業を誘うことは、既に余りにもおびただしいところの記録のサイズをもっぱら増大することのみを導くにすぎないであろう。……もしも産業か、あるいはその消費者が、個々の会社のパフォーマンスにかかわらず概算同一の報酬率を与えるという現在の組織に対する一つの実行可能の代替を示しうるならば、それは、全体としての公益上効果的な規制の原因に大いに貢献しうる。」

Atlantic City におけるアメリカ・ガス協会の前での演説，“The Regulatory Outlook”，1962.

ここで、規制上の遅延は、進歩的経営に対して差別的な報酬の要素を与えるということがノートされるべきである。Bonbrightは、以下のことを指摘している、1920年代および1930年代初期に Harvard の Philip Cabot により指導された小人数のエコノミスト学級が、公益企業会社を委員会規制から自由にすることを擁護したと。ガスや自家発電といった代替源からの競争とか、彼等自身の利益にてダイナミックな料率政策を実験することの会社より大なる自由とは、よりすぐれたものであるであろう。Bonbright は、会社経営の歴史的態度とか、負担力主義での価格設定への傾向の故に、この提案を拒否している。

J. C. Bonbright, op. cit., pp. 17—21.

- (16) 委員会規制の失敗は、挫折せる観察者をして、それに反対して声高く抗議せしめた。Cabot により提案された政府規制なしや公共的所有ということを別として、新しい統制形態への勧告があるが、今までのところ少しの特殊な代替もない。これは、本質的に H. M. Gray の教訓である。

H. M. Gray, "The Passing of the Public Utility Concept", *Journal of Land and Public Utility Economics*, 1940, pp. 8~20.

最小限の政府の、個人の最大限の自由の、競争的公司による郵便事業への自由参入の、私的有料道路の擁護者である自由主義の A. Smith は、何を申出ねばならないか？ M. Friedman は、その著 "Capitalism and Freedom" (1962) において以下のことを述べている。技術的条件が、単一の生産者をもつことを能率的ならしめるところでは、私的独占、公共独占、公共的規制の3つの代替は、すべて“悪”であると。彼は、一番硬直的でない代替として私的独占を好む傾向にある。しかし最後に、実際の事情は、規制あるいは公共的所有を是認するかもしれないと結論している。(pp.28~29) しかし、公共的組織と会社組織との競争的相互作用という代替についてはどうであろうか？

- (17) H. W. Johnson, Comp., "Government Ownership of Electric Utilities", Reference Shelf, X, 9, 1936.

- (18) S. S. Hawes, "Some Implications From the Prices of Electric Utility Stocks", *Commercial and Financial Chronicle*, May 27, 1965. I.

Hawes から引出される論理的な結論は、経営者の能力の水準は、それがあべきであるとして彼が考えているもの以下であるということである。

- (19) アメリカ公共電力協会の総支配人である A. Radin は、完全な公共電力独占、あるいは国有化について述べている。

「私は、この領域において、そのような見解を保持しているところの責任あるただ一人の指導者についても知らない。確かに、地方の公共的に所有された電気公益企業を代表するところのアメリカ公共電力協会は、そのような見解をもたない…。今日、消費者所有の電気プラントは、国における全発電能力の約24%をもっている、……国の電気消費者のすべての中、僅か約21%が、消費者所有の電気組織により奉仕されている。合計の中のこの比較的小%額ということは、われわれ国民の大多数に電気を供給している私的所有組織に、いかなる脅威をも提出しないというのが私の意見である。これに反して、公共部門は、多くの電力組織のより能率的経営を、また一般に究極的消費者により低いコストを結果的に齎らすところの競争的影響を与える。」

World, 1 (November 1, 1961) 8—9.

公共部門は、公共的所有の現在の割合の維持は、その競争的影響を保持するで

あろうということを感じているように思える。See, e. g., C. A. Robinson, Jr., “Modernizing the Yardstick” (全国農村電気協組協会, January, 1965) p.37, 謄写版刷。

スウェーデンは、私的電気公益企業と都市組織との間の競争的相互作用の政策をもっている。国有化は考慮され、そして競争に賛成して捨て去られた。1946年以後、国家電力庁は、200kv以上のあらゆる電線を建設した。政府組織は、“政治的あるいはイデオロギー的闘争を”排除して、私的公益企業と同様に利潤をかせぎ、税金を支払わねばならない。

Public Power, June, 1966, p. 31.