

Title	一九二〇年代米国電気事業 (三・ 完) : 連邦電力規制前史
Sub Title	Electric utility in 1920's in the United States of America : prehistory of Federal regulation of electric power (3・ End)
Author	藤原, 淳一郎(Fujiwara, Jun'ichirō)
Publisher	慶應義塾大学法学会
Publication year	1994
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.67, No.1 (1994. 1) ,p.25- 53
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19940128-0025

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

一九二〇年代米国電気事業(三・完)

——連邦電力規制前史——

藤原淳一郎

第二節 問題の所在

第二節 一九二〇年代の電気事業の実態と規制論

一 一九二〇年代の電気事業の実態

(一) 発電規模の発展

(二) 州際市場の発展

(三) 競争状態……………(以上六十六卷十号)

二 電気事業規制論の背景

(一) いわゆるアトレボロ規制ギャップ

(二) 持株会社規制

(三) 他公益事業規制との対比

三 一九二〇年代の電気事業規制論

(一) 電気事業規制の選択肢……………(以上六十六卷十一号)

(二) 電気事業規制をめぐる動き

第三節 結 語……………(以上本号・完)

(二) 電気事業規制をめぐる動き

イ F T C 調査および F P C 再組織化

F、T、Cが、一九二五年の上院決議を受けて、電気市場におけるG Eの影響力の存否を含む競争状況に関する調査を行い、二七年と二八年とに報告書を上院に提出したことは、既に本節一、(三)イで述べた。これに引続き、一九二八年、ワルシュ(Walsh)上院議員は、電気事業ならびにガス事業の調査を行う上院の決議を求めたが、両業界から強力に反対されたものの、最終的にはF T Cに調査権限を与える決議が通った。⁽²⁰³⁾同年二月一五日の七〇議会第一会期上院決議八三号がそれであり、F T Cは「電灯電力の形で電気又は天然ガスもしくは製造ガスを供給する公益事業、異なる州で操業する複数の公益事業の株式を所有する会社、そのような持株会社によって所有又は支配される非公益事業者」に関する資本資産、株式債券発行、持株会社の公益事業者支配等に関する調査を命じられた。⁽²⁰⁴⁾この調査は、後に一九三四年の七三議会第二会期上院合同決議一一五号でさらに延長され、⁽²⁰⁵⁾実は大掛かりな公益事業持株会社調査となり、F T Cが手掛けたそれまでの調査の中で最大規模の調査で、議会への報告書は九六巻全体七万六二頁にも及んだ。⁽²⁰⁶⁾この報告書は一九三五年公益事業法第一部のいわゆる公益事業持株会社法制定にも寄与した。⁽²⁰⁷⁾しかし、二〇年代を扱う本稿においては、単に右F T C調査が開始され続行中であるというにとどめたい。(なお、二〇年代で同法の成立に影響を与えた事件として、一九二九年に始まる大恐慌があるのは言うまでもない。⁽²⁰⁸⁾)

他方、F、P、Cは(航行可能水域の)水力発電に関する権限を有するのみで、予算、人員の面でも他の機関に比べ見劣りするとも指摘され、F P Cの権限を拡大して州際電気輸送への権限が与えられるべきではないかとの応援団の見解も主張されはしたが、⁽²⁰⁹⁾肝心のF P C自身は、既に(一)二で述べたように、一九二八年年次報告でメルル事務局長が、州への授権のための法改正の必要性を控え目に示唆するにとどめていた。⁽²¹⁰⁾ところが、二九年年次報告では、こともあろうに後任のボンナー(Bonner)事務局長は、F P Cの権限の不適切性を認識せず、現行法肯定論を説くというふう

に、全くちぐはぐで及び腰であった。⁽²¹⁾ すなわち、同じく連邦水力法一九、二〇条を引き、「議会は電気事業への規制を地方的問題 (local problem) として考え、州間の紛争のときにのみ監督権限賦課を考えていた。疑いなく電力は発電に近接して直ちに使用され、その輸送は、鉄道輸送の場合のように州の大きなグループに影響を与える複雑な州際関係、を欠いている。地方的問題なのでその統制は、地方の責任と地方の意見でもっともよく達成される」(傍点引用者)とし、結論として「[法] 制定から九年経った間に、その行政は、現在の規制の範囲 (present scope of its regulatory provisions) を変更する必要があることを示唆する」としているのである。⁽²²⁾

一九二九年一月三日、フーヴァー大統領は、議会への教書の中で、FPCを再組織化して、当時連邦水力法にたずさわった三名の閣僚 (cabinet officers) 委員に代え、同法の権限を常勤の委員 (full-time commissioners) に授権することを勧告した。それに加えて彼はまた、州公益事業委員会が統制出来ない州際通商における電気移転の料金の連邦規制のための立法化をも勧告した。後半部分は、以下のような内容である。⁽²³⁾

「FPC」委員会の権限を拡大することも望ましい。電気事業の性格は発電と送配電の九〇%が州内で、殆どの州が、便宜必要性の認証、料金、事業者の利潤に関する州自身の規制システムを發展させている。彼等の権限と責任を浸蝕することは、州の権利を浸蝕することである。しかしながら、州の管轄を越えた性格の事案も存在する。これら事案に応じるため、第一次的行為が州の委員の間でとられ、州による不一致又は不行動の場合のFPCによる自らの発意での行動留保によって「州委員」共同行為が効果的に行われるという方法が機能すれば、最も望ましいであろう」。⁽²⁴⁾

スプーラーは、右の州際輸送への規制案を評し、フーヴァーはかつてから州規制寄りとみられていただけあって、FPCの直接規制ではなく、第一次的には関係州公益事業委員会間の共同行為方式で、州公益事業委員会間の不同意か又は無行動のときにのみFPCに権限を与えるという内容であり、彼の基本的態度は変わっていないという。そして、単に州公益事業委員会が個別又は集団で拡大する州際電気輸送に対応できないという経験から、連邦権力ないし連邦

委員会に仲裁する機会 (opportunity to intercede) を与えようとしているだけだと指摘する。⁽²⁶⁾

右のフーヴァー提案に呼応して、州際電力輸送に関するFPCの規制管轄を含むFPC再組織化を目的とするいくつかの法案が出たが、最終的には、一九三〇年FPCの再組織化のみが議会で承認されたのである。⁽²⁷⁾

ロ カズンズ法案

次に議会上程されたいわゆるカズンズ法案 (Cazens Bill) を検討しよう。カズンズ法案は、自動車業界のパイオニアの一人でフォード自動車で富を築いたミシガン州選出上院議員で当時上院州際通商委員会委員長であったカズンズによって一九二九年四月に提出されたものであって、当初四七条からなる「有線又は無線による情報の輸送の規制を定める法律案 (A Bill to provide for the regulation of the transmission of intelligence by wire or wireless)」略称「一九二九年コミュニケーション委員会法 (the commission on communications act of 1929)」法案であった(第七一議会第一期上院法案六号)⁽²⁸⁾。右法案に対する修正案が同年六月四日に同氏から提出された。この修正案は四七カ条という条文数は当初案と変わらないが、当初案の四七条が「本法は一九二九年コミュニケーション委員会法と呼ばれ引用される」と規定するのみであったのに対して、修正案四七条に、電気事業に適用されるべき規定が盛り込まれているのが顕著な違いである。⁽²⁹⁾ 以下、右法案を概観しよう。

① 当初のコミュニケーション委員会法案

一条 (a) 項は、「本法の規定は、有線又は無線による情報の輸送 (transmission of intelligence by wire or wireless) に従事する全てのコモン・キャリア (common carrier) に対して適用されるが、完全に一州内 (wholly within one state) の有線、無線の情報の輸送には適用されない」と規定し、一条 (c) 項は「コモン・キャリア」の定義として「本法で用いられる『コモン・キャリア』は、いつでも請負って (for hire) 情報の輸送に従事する電信、電話、ケーブルかつ／または無線会社かつ／または他の自然人もしくは法人を含む。本法で『キャリア』という言葉が用いられるとき

には何時もコモン・キャリアを意味するとみなされる」とする(傍点引用者⁽²³⁾)。

「コモン・キャリア」概念のルーツは周知の通り英国コモンローにさかのぼる。アドラーによれば、最初にこの言葉が用いられた職業は、かつぎ人夫(porter)と船頭(boatman)だという⁽²⁴⁾。ワイマンによれば、一五世紀以降、外科医、鍛冶屋、宿屋等が「公的職業(communal calling or public employment)」としてサーヴィス提供義務を負わされたが、一七世紀の判例上、輸送に従事する「キャリア」もこの「公的職業」と同じ扱いとされ、一八世紀の判例でも「いつでも雇われて(for hire) 無差別に全ゆる人の商品を運搬する者は、……コモン・キャリアである」とうたわれ⁽²⁵⁾、一九世紀以降、コモン・キャリアに関する立法も行われるに至っている⁽²⁶⁾。

アメリカでは、自由放任主義(laissez-faire) 思想が強かったが、南北戦争以後鉄道規制の必要性から(二)(三)で既述の)一八八七年「州際」通商法(An act to regulate commerce) 一条は、「本法の規定は、一州……から他の州……又は外国……への全てのコモン・キャリアないし旅客もしくは財産の完全に鉄道による又は部分的に鉄道、部分的に水路で両者が用いられる場合の輸送キャリア……に適用される⁽²⁷⁾」として、鉄道に対する「コモン・キャリア」規制を始めた⁽²⁸⁾。その後、一九〇六年のいわゆるヘプバン法(Hepburn Act)による同法改正で石油パイプラインが「コモン・キャリア」規制に加わり⁽²⁹⁾、一九一〇年同法改正によって「本法の規定は、……本法の意味と目的の範囲内でコモン・キャリアとみなされコモン・キャリアにとどまるべき(有線であろうとなかろうと)メッセージを一州……から他の州……又は外国に送ることに従事する電信、電話、ケーブル会社……に適用される」として、電信・電話、ケーブル会社にもコモン・キャリア規制を及ぼしている⁽³⁰⁾。このように、一九一〇年代アメリカの連邦公益事業規制法において、鉄道は言うに及ばず、パイプライン⁽³¹⁾、テレコムをも「コモン・キャリア」概念に包含するようになったことは注目されよう。カズンズ法一条は、ラディオ(無線)を新たにコモン・キャリア化しようとしていること以外、規制対象事業の点では目新しいものではないし、逆に言えば、まさにその点が争点に成り得たことを容易に想像出来よう。

一条 (a) 項は、「本法の規定は……完全⁽²³⁰⁾に、一州内⁽²³¹⁾ (wholly within one state) の有線、無線の情報の輸送⁽²³²⁾には適用されない」として、州内輸送への州の権限には手を触れない旨規定する (傍点引用者)。全国鉄道・公益事業委員協会 (National Association of Railroad and Utilities Commissioners) のちに全国公益事業規制委員協会と改称。略称「NARUC」のペン-ton は、右の「完全⁽²³⁰⁾に、一州内⁽²³¹⁾の……輸送⁽²³²⁾には適用されない」との表現は、州際通商法一条と同じ表現であるが、鉄道に関する判例から、この文言では州規制保護にとって効果的ではないとの疑問を投げ掛ける⁽²³³⁾。しかし、彼は積極的に代替案を提示しているわけでもなく、州際通商法の文言を引きずった (解釈・運用をめぐる) 論点であるので、必ずしも本法案の欠陥とは言えないように筆者には感じられる。

二ないし三四条は (他事業との共通規定を一部含まないでもないが) ラディオ (無線) 輸送者に関する規定である。(二) (三) で述べた一九二七年ラディオ法は、五名から成るラディオ委員会を創設した。右委員会⁽²³⁴⁾は、免許取消し (revocation of licence) を除くその他の全ての権限を一年後に商務長官に移し、権限委譲後は、もっぱら諮問機関、争訟裁断機関になる旨規定されていた⁽²³⁵⁾。しかし、周波数割当て等の委員会作業が一年間では完了しなかったため、二度にわたる法改正によって、委員会は一九二九年一月三日まで存続を延長されていた⁽²³⁶⁾。カズンズ法は、五名から成るコミュニケーション委員会 (commission on communications) に規制権限を委ねている (三条 (a))。同委員会の権限は、一条でラディオをコモン・キャリアと位置けたことから、他のコモン・キャリアと同様ラディオに対しても、正當かつ合理的 (just and reasonable) 料金、証券発行、会計、財産評価等の事業規制であり、ラディオ法によるラディオ委員会以上の権限拡大をはかるものであった (三四条)。ペン-ton は、ラディオの適切な規制のためには、恒常的な委員会制度が望ましいし、州によるラディオの効果的規制は実際のでも可能でもない⁽²³⁷⁾ので、連邦規制案に反対しないと述べるにとどまる⁽²³⁸⁾。

電信、電話、ケーブル会社は、当時州際通商法により ICC の規制に服していたが、今回新たにラディオを加えた

カズンズ法のコモン・キャリアへの事業規制は、従来の規制カタログに若干の新しいものを加えようとしたと言える。第一に、I C C の料金規制は、料金への不服申立て又は委員会の職権に基づく聴問 (hearing upon complaint or motion) ののちに、I C C が、最高又は最低料金を確定することができた (州際通商法一五条⁽²⁴⁾)。しかし、予め事業者に料金表を提出 (file with rate schedule) させたり (同法六条)、新料金「実施」を審査期間中「一時」停止させること (suspension) 等の措置は、需要家保護の観点の料金規制には不可欠のことと考えられるが、I C C は、鉄道料金を除いては料金表提出を要求しないと解し、新料金「実施」停止権限は、法文上欠いていた⁽²⁵⁾。これに比べると、本法案は、いわば鉄道並の料金規制を可能にしており (法案三四条 (e) (g) 項⁽²⁴⁾)、第二に、株式・債券発行規制は鉄道会社に限られていた (州際通商法二〇条の a 第一項⁽²⁴⁾) が、本法案は全てのコモン・キャリアを対象に行い (法案三八条、従来の規制カタログとして従来鉄道会社以外には行使されなかった財産評価 (valuation of property) 規定 (州際通商法一九条の a、法案四二条)、会計、報告規定 (州際通商法二〇条五項⁽²⁴⁾、法案三七条)、電話会社の合同規制 (州際通商法五条二項、法案四三条⁽²⁴⁾) など⁽²⁴⁾が代表的規定である。

ベントンは、カズンズの前任のワトソン前上院州際通商委員会委員長が「コミュニケーション委員会」法案を提案したこともあり、右委員会構想自体は目新しい物ではないという⁽²⁶⁾。本法案は、I C C 以上の管轄と規制権限とを新委員会に与えようとしているが、ベントンは、一九二〇年輸送法による州際通商法改正によって、州公益事業委員会の規制権限が浸蝕されたこと——例証として彼が挙げるのは、州公益事業委員会の決定した鉄道料金を I C C が (州際通商法一三条に基づき) 差別料金と判断できるとの判例、I C C が減価償却を認定すれば (州際通商法二〇条五項⁽²⁴⁾) 州公益事業委員会の料金認可時の減価償却認定権を脅かすこと等——からして、また I C C はたとえば電話料金が差別的か否かの判断は訴願があるまでは差控えているが、新委員会は、訴願を待たず職権で調査することが予想されることもあり、本法案が成立すれば、州規制権限が新委員会によって破壊されるのは必至であるとの懸念を表明する⁽²⁶⁾。本稿

では問題点の提示にとどめ、本論の電気規制案部分に移ろう。

② 六月四日修正案(電気事業規制)

六月四日にカズンズ委員長によって提出された修正案は、上院により印刷と委員会付託が命じられたことから、当初のカズンズ法案の一部をなすと考えられる。右修正案は、州際電力輸送従事会社に関する規定を付加し、新委員会の名称も「コミュニケーション電力委員会(Commission on communications and Power)」に変更されている。ここで「電力(power)」とは、「連邦水力法の下での許可によって製造されようと否と」を問わず「……あらゆる天然資源の利用によって製造される」電気エネルギーを指し、州際通商の電力輸送とは、州間輸送又は「州」外の場所を通過しての「同一州の地点間輸送を指すと規定されている」⁽²⁵⁵⁾。

修正四七条は、「連邦水力等に関する」FPCの権限と義務とを新委員会に移転し、それに加えて新たに州際電気、水、ガスとその料金を新委員会を通じて連邦規制に従わせるという内容である⁽²⁵⁶⁾。従来のFPC権限のうち、(一)と三(一)ニで述べたように州規制に対して補充的にしか行使されない連邦水力法による許可者(licensee)にかかる一九条のサービス規制、二〇条の料金規制も含めて、権限は新委員会に移転される。本修正案で新たに新委員会の権限にされるのは、州際通商の電気を製造、送配電する全ての者に対して規制を課するものである。そのような発電者、送配電者は、法案の定義の「コモン・キャリア」ではないので、電報、電話のようなコモン・キャリアに課せられる規制に服するものではなく、顕著に異なった方法によってより制限された新委員会規制に服するのである⁽²⁵⁷⁾。

(b) 項は、州際通商電気料金が正当かつ合理的(just and reasonable)であること、州際通商発送配電従事者は、許可なく事業の廃止(abandonment)を出来ない旨規定する。

「州際通商において輸送される電力の送配電者(distributors)⁽²⁵⁸⁾又は需要家への販売料金(rates or charges)は、正当かつ合理的でなければならない。公正な又は不合理な料金は、違法(unlawful)と宣言される。州際通商において輸送される電力の送

配電者又は需要家へ供給する製造者、送配電者が本条の下で公衆の便宜必要性 (public convenience and necessity) がそのような事業の廃止を許す旨の認証を得ないならば、事業の廃止は違法 (unlawful) である」。

ところが、(i) 項は、次のように、連邦・公営電力を適用除外にしているので、早い話、連邦・公営発電からの州際電気輸送の料金に関しては、法案では規制規定は存在しないのである。

「本条の規定は、合衆国もしくはその政府機関又は州もしくはその政治的下部組織によって完全に所有されている (owned wholly) フラントで発電された電気に関しては適用されないものとする」。

ベントンは、「これは法案中、もっとも奇妙な規定の一つである」と批判する。すなわち、民間所有の発電所 (privately owned generation plants) と連邦・公営 (publicly owned) 発電所とが、同じ条件で競争することが許されないことになる。民間発電者は、配電会社に電気を売するのにこの「法定料金規制によって」行為無能力になり、彼等「民間発電者」から電気を購入するものは連邦規制の対象になるが、公的所有「発電所」から購入するものは、そのような規制から逃れるからである⁽²⁹⁾。

(c) 項ないし (h) 項は、料金、事業廃止に関する苦情の申立て (complaint) に始まりその処理手続き、争訟等についての規定である。

「(c) 州「公益事業」委員会によって起こされた料金に関する又は発電者もしくは送配電者によって起こされたサービス廃止に関する「それぞれ」申立て (petition) に基づいて、委員会は、申立てを、委員会が決定するところにしたがい電力が製造されるか消費される各州の一名の代表者から成る合同委員会 (joint board) として知られる連邦機関に付託する。州が州委員会を有さぬ場合は、申立ては知事によって提起される。全ての合同委員会の州代表は、州に選出についての法律がない場合を除いて、州が州法で定める方法で選出され、もしも州法がない場合、州代表は当該州委員会によって、もしも州委員会が存在しなければ、当該州の州知事によって指名される。……構成員の多数決に基づいて合同委員会による「意思」決定はなされる。……」

「(d) 合同委員会 (board) による各決定は、合同委員会によって「ロ・コミュニケーション電力、以下「親」委員会 (commission)

に提出され、提出ののち三〇日以内に合同委員会の手続きの当事者によって合同委員会の決定への異議 (exception) が「親」委員会に申立てられない限り、委員会の決定になる。もしそのような異議が「親」委員会に提起されれば、「親」委員会は、当該手続きの再審査 (appellate) 管轄権を有する。再審査手続きにおいて「親」委員会は、「親」委員会が合理的な告知と聴問の機会に基づいて望ましいと思う付加的証拠を採用する場合を除いて、合同委員会での会議での記録に基づくものとする。」

「(e) 合同委員会又は「親」委員会は、その管轄「に属する」申立てによる料金が不正もしくは非合理的か、又は管轄申立てによるサーヴィス廃止を公衆の便宜必要性が許すか否かを認めるものとする。もしもその料金が不正もしくは非合理と分かれれば、合同委員会又は「親」委員会は、公正かつ合理的料金を決定するものとする。もしもその公衆の便宜必要性が当該サーヴィスを許すと分かれれば、合同委員会又は「親」委員会は、その廃止の認証を発する。」

「(f) 本条の下でのあらゆる決定は、決定の全部又は一部の強制、中止、廃棄がコロンビア特別区の「連邦」控訴裁判所に訴訟係属しない限り最終的なもの (final) である。そのような訴訟において「DC連邦控訴」裁判所は、委員会決定の全部又は一部の強制を又は委員会決定が法に適合していない場合には、決定の全部又は一部の中止もしくは廃棄の権限を有する。……委員会の決定を審査する右裁判所の管轄は排他的である。右裁判所の判断は、合衆国最高裁判所によって再審査対象になる場合を除いて、最終的なものとする。」

「(g) 委員会と全ての合同委員会は、本条の権限を実施するために必要な範囲で電力の製造者と送配電者に関して、本法三七、四二条を含む三条 (g) ないし (k) 項⁽²⁰⁾の下でのコモン・キャリアに関するのと同じ権限を有するものとする。「親」委員会と合同委員会とは、いくつかの州「公益事業」委員会と協力して、可能な限り最大限全ての「親」委員会又は合同委員会の任務履行に関係ある州委員会が保管する報告書、記録、データ、その他の情報を利用するものとする。」

「(h) 本条前項迄の規定に拘らず、電力の需要家の（定められる規則にしたがって委員会によって決める）多くの数 (substantial number) が、本条の下での料金、サーヴィスの連邦規制を求める申立てを委員会に提起しない限り、あたかも本法が通過しなかったと同じ範囲に、州際通商において輸送された電気の州内の需要家への販売料金又はサーヴィス廃止を規制する州の管轄又は権限を縮小するものと解釈されてはならない。そのような申立てにもつき、料金とサーヴィスに関して本条の前項迄が適用され、申立ては、(c) 項の州委員会の申立てと同じ効果を有する。」

ペントンによれば、(c) 項によって料金又はサーヴィス廃止への不服申立てに対して州代表の加わる合同委員会に付託されるのは、地方規制への友好と信頼のしるしである。(h) 項は、需要家の多くの数が州当局による規制に代えて連邦による規制に訴えた場合を除き、本項は明らかに州の州際サーヴィス料金への規制を、当該サーヴィスの地方的性格を理由に権限が存在する時に温存することを予定する規定である。州規制を継続するか、連邦規制に訴えるかの決定を地方需要家に委ねたこの規定は、完全に目新しい(hovel)ものだという。その背景にある考えは、一般的立場として、州際サーヴィスの性格を有してすら地方的サーヴィスは連邦規制よりも地方規制が好ましいが、時に一州の「公益事業」委員会が事実不誠実か又は関係公衆の多数の考えでは不誠実な場合に、関係公衆の申立てに基づいて連邦裁定機関が開かれるということにあるとみる。

右の「合同委員会」構想は、ペントンによれば、自動車輸送に関して極力州公益事業委員会の権限を残そうと言う立場からの全国鉄道・公益事業委員協会提案から借りて来ているが、たとえば合同委員会決定への「親」委員会の審査の(d) 項について言えば、提案では合同委員会の記録に基づく審査だが、本法案では、「親」委員会による告知聴問を経た追加的証拠も採用できる点が顕著な相違点⁽²⁸⁾という。

連邦への申立て権者に関し、(c) 項は、(申立て事項もそれぞれ限定された上で) 不服申立て権者を州公益事業委員会又は事業者⁽²⁹⁾に限り、他の者(others)からの申立ての途を予定していない。しかし、(h) 項によって、多くの数(substantial number)の需要家による料金、サーヴィス廃止への申立ては可能になっている。ペントンは、この「多くの数」の判定基準を新委員会が定め得る点は注目すべきであるという。加えて、連邦議会法のないもとで、州公益事業委員会は、たとえ州際通商で輸送された電気であっても地域配電料金を規制出来たのであるが、配電小売料金について需要家からの連邦に対する不服申立てが可能になることによって、この分野の連邦議会による占領を構成し、州の規制権力が終了するという連邦による州権限への浸蝕の危険性を指摘する⁽³⁰⁾。

なお、電気事業規制として、本法案には、委員会への料金表提出は義務付けられておらず、委員会では、株式、債券発行、財産評価への権限も与えられていない⁽⁸⁴⁾（わずかに（g）項により調査権行使が可能のみである）。

③ カズンズ法案への評価と結末

以上①②のカズンズ法案の概観の中で、個別条文への全国、鉄道・公益事業委員協会の見解も紹介してきた。一九二九年五月、同協会の執行委員会（Executive Committee）は、カズンズ法案に対し、以下の決議を行っている。

「我々は、現在適切に機能している領域における州「公益事業」委員会の規制権限に干渉するいかなる連邦機関の権限拡大にも、新しい機関の創設であれ現機関の権限の拡大であれ、変ることなく反対する⁽⁸⁵⁾」。

事実、新委員会が州際電気輸送のみならず、従来州公益事業委員会の権限とされていた最終需要家への料金、サービスにまで権限を有することへの危機意識は強いものがある。ある州公益事業委員は、州委員会は合同委員会の前の「嘆願者（supplicants）」以外の何者でもなく、事件の多くは合同委員会からさらに新委員会への再審査に持込まれ、全ての州規制の名残は払い除けられると危機感をつのらせている⁽⁸⁶⁾。

エルスブリーは、右のような州の反対意見を次のように分析している。

州の反対の理由には、州主権（state sovereignty）や自然権的地方自治権（natural right of self-government）という古い教義すら登場している。ベントンは、法案での連邦管轄が限定的なものであることを認めた上でなお、連邦規制に反対している。その本当の理由は、多くの州「公益事業」委員が、一九二〇年輸送法通過のときに公職にあり、その時の経験から、「連邦政府のどの部門にせよ電力の州際通商に関するいかなる規制管轄の仮定も、州の統制が関係する限り、「州規制の」終りの始まり（beginning of the end）」と、彼等が心から信じていたことによる⁽⁸⁷⁾。

四七条（h）項は、州際電力の地方配電に関して州の統制は影響されないとするが、多くの数（a substantial number）の需要家の連邦規制への苦情により実際は無にされ（nullified）、連邦委員会は、純粹に州内通商に関する管轄を、この方法でのみ州際通商が適切に規制されるとの理由で横取りする。ベントンは、電力に関する連邦委員会の料金決定権の付与という不可避的結

果から、実際に、連邦最高原理 (principles of federal supremacy) によって排他的統制になるだろうと言う。

この議論は勿論、連邦機関がその管轄拡大につながるあらゆる武器 (weapon) を手中に納めようとし、裁判所はこの州への権利の侵略を制裁するだろうということを推定している。換言すれば八五%州内、一五%州際通商の企業も、八五%州際通商、一五%州内と同じく扱われると言うことである。しかし、このような結果は、悲惨で、先の結論ではない。FPCは確かに料金決定の最も弱い権限に手を延ばそうとはしていないし、事案は本質的に地方的で、連邦管轄は、州規制によるギャップを埋めるために制限されるべきである。電気は鉄道問題で採用されたのとは異なる規制システムが用意されるべきである。しかし、この問題の究極的解決は、連邦政府が余りに「地理的に」離れているという恐れを理由にしては完全に州に委ねることは出来ない。必要なことは、現存規制機関が可能な限り利用され、同時に従来の欠点を補うシステムである。⁽²⁸⁾

エルスブリーは、法案は州の権限を奪うのではなくて、新たな連邦規制タイプを提唱していると評価する。この(一)ニ③の合同委員会方式は、(一)ハの盟約や(一)ホ②の連邦地方局方式よりもより適しているが、連邦行政システムとリンクした付加的行政機関の提案であり、この問題で必須なのは連邦機関と州との協力であるが、州の協調が「得られるか」不確かなものであるとする。そして、エルスブリーは、法案のような合同委員会方式ではなく、(一)ニ③の変型として、連邦法施行に直接州委員会を用いるべきではないかと提案する。すなわち、州委員会は州の権利と州の統制を主張するが、操業会社と州際取引には最小限の連邦統制が必要であり、この連邦統制は、ある場合における最終権限を中央連邦裁定機関に与えるとの留保つきで、現存州委員会機関 (medium of the existing state commissions) を通じて最も効率的に行使され得るとしている。⁽²⁹⁾

エルスブリーは、四七条 (h) 項の料金に関する需要家の連邦への不服申立てに関し、従来、連邦規制を州行為の不行使、矛盾、差別的取扱いのときに限定するのが望ましいとされてきたことからすれば、本法案の包括規定が、多数の需要家の連邦への料金「又はサービス廃止への」不服申立てというのは幾分広すぎるので、州規制の存在する場合の需要家の申請は、料金又はサービスが「同一州内ではなく他州の需要との間において差別的という理由に基

づいてのみ提起できる」とすべきであるという。⁽²⁶⁾

民間、電気事業者の右法案への反応を筆者が直接文献上知することは、今回残念ながら出来なかったが、右法案の前年一九二八年の（既述のように電気事業者団体ではないが）全国電灯協会年次大会での議論は、民間サイドの見解を知る手掛かりにはなろう。同協会クラブ常務理事は、州際輸送の電力量の少なさを考慮して、従来事業規制において効果的で満足すべきであることを証明された州公益事業委員会からどのような点においても電気事業規制を取去ること、又は地方的配慮と知識を要する統制を、ICCのように高度に中央集権化された連邦機関におくということは賢明ではないと主張している。⁽²⁷⁾ また同じ会議でのファースト・ナショナル・バンクのトレイラー頭取の式辞は、「電気」連系と長距離輸送の発展は、今世紀のもっと驚くべき技術的達成であり、「電気」連系と長距離輸送の発展は、決定的に政治的境界——都市、州境の意味を変え、政府機構が新しい状況に会わせて適合しなければならないと多くの人が感じているとの現状認識に立つ。規制方法として、第一に地域的機関による地域的統制（regional control）、第二に現在の州機関の規制部分での地域的協調（regional co-operation）、第三に連邦規制という選択肢を挙げる。このうち第三は、ICCは既に加重負担で別の国家機関又は委員会が必要だろうが、州の権力の犠牲による中央集権という最も不幸で望ましくない選択であり、電力問題は、本当には全国的範囲ではなく連邦規制は必要なむしろ地域的問題であるとの（本稿筆者などには彼の最初の現状認識と矛盾を感じるとでん返しの論法によって）拒否される。そこで、第一か第二の、州の共同行為として造られる地域機関か、現在の州の協力プログラムとして造られるか——のいずれかの統制方法が手堅いように思えると述べている。⁽²⁸⁾

エルスプリーによれば、右のクラブの論にもある連邦規制反対論の論拠の一つとしての当時の州際輸送の電力量の少なさは、電気事業側の連邦規制の真の理由ではなく、真の反対理由は、「州規制の「始まった一九一〇年代、次いで二〇年代の」二〇年間のうちに、電気事業者は、「資産」評価、料金、証券発行事例での「州公益事業」委員会

と協力すること (cooperate with) を学んだ。ますます事件は非公式に (informally) 解決された。その結果、事業者は、連邦規制から何も得ず全てを失うことを知った。多分、州規制の下でいくつかの州際ビジネスが統制の対象にならないか又は不適切に統制されていたということには、現状 (status quo) で満足であったろうが、これに隠れて ICC や FTC といった連邦機関へのおそれ (dread) が存在した」との見方をとっている⁽²⁷³⁾。

ところで、上院州際通商委員会は、カズンズ法案について、一九二九年五月から翌一九三〇年初頭にかけて数次のヒアリングを実施し、ラデオ・電話関係業界、ICC、全国鉄道・公益事業委員協会等から口述人が出ている。と言っても、右の口述人の顔ぶれからも明らかなように、議論はもっぱらコミュニケーション関係であり、修正四七条の電力関係の規定は、②で引用した全国鉄道・公益事業委員協会ベントンの証言の際に提出した「何故州「公益事業」委員会はカズンズ法案に反対か」に言及されている程度⁽²⁷⁴⁾である。また、ICC委員の証言に際し事前に議会側から質問が渡され、その第二項目に「ICC」委員会は州際電力輸送に関して何か行動をとったことがあるか」という⁽²⁷⁵⁾のがあり、イーストマン ICC 委員は、「法律は委員会に電力輸送に関して権限を認めていないので、そのような行動をとったことはない」と極めて当然な答弁をしているのが目に付く程度である。

本法案はその後どのような運命をたどったのであろうか。一九三〇年の全国鉄道・公益事業委員協会年次大会でのベントン報告によれば、カズンズは、②の電力規制部分を、第一に FPC 再組織法と、第二に電力法に分けた別の法案を提出し、結果的にコミュニケーション委員会法と分離したという⁽²⁷⁶⁾。このうち、FPCの再組織化は既述のように実現したが⁽²⁷⁸⁾、他の二法、すなわち電力法ないし FPC 権限拡大法とコミュニケーション委員会法は、遂に成立しなかった。

(203) De Vane, *supra* note 98 at 30, 32.

(204) SENATE DOCUMENTS, No. 92, Part 72-A, 70th Cong., 1st Sess., UTILITY CORPORATIONS, SUMMARY REPORT OF THE FEDERAL

- TRADE COMMISSION] 1 (1935).
- (205) De Vane, *supra* note 203 at 33 n. 6.
- (206) Davis, *The Influence of the Federal Trade Commission's Investigations on Federal Regulation of Interstate Electric and Gas Utilities*, 14 GEORGE WASHINGTON LAW REVIEW 21, 22 (1945).
- (207) ROBERT F. RITCHIE, INTEGRATION OF THE PUBLIC UTILITY HOLDING COMPANIES, 6-7 (1954); MOSHER ed., *supra* note 4 at 134 n.
- (208) BONRIGHT, *supra* note 60 at 29; RITCHIE, id. at 8.
- (209) MOSHER ed., *supra* note 4 at 140.
- (210) Cf. *supra* note 179, 183.
- (211) HERRING, *supra* note 8 at 294; ELSHREE, *supra* note 39 at 167.
- (212) FEDERAL POWER COMMISSION, 9TH ANNUAL REPORT, 5-6 (1929).
- (213) 前掲のF.P.C.委員は“農業”競争”内務の三長官の職務上の兼務 (ex-officio members) にすぎない” WILSON/HERRING/EUTSIEB, *supra* note 4 at 400.
- (214) WILSON/HERRING/EUTSIEB, id. at 403-404; De Vane, *supra* note 203 at 33; HERRING, *supra* note 8 at 294.
- (215) FEDERAL POWER COMMISSION, 10TH ANNUAL REPORT, 15 (1930).
- (216) Mr. Spurr's Letter, 4 PUBLIC UTILITIES FORTNIGHTLY, Dec. 26, 1929 at 790.
- (217) FEDERAL POWER COMMISSION, *supra* note 215 at 15; HERRING, *supra* note 8 at 294-295. 一九三〇年一月六日、カメンス上院議員が、フーヴァー大統領勧告以上の内容で現行法でもある内容をも織り込んだ「F.P.C.の再組織化」連邦水力法改正等」法案を提出した（上院法案三八六九号）が、F.P.C.の再組織化のみが議会で承認された。De Vane, *supra* note 203 at 33-34; Cf. *supra* note 8.
- (218) Ull, *The Welding of the Wire and the Ether Waves*, 5 PUBLIC UTILITIES FORTNIGHTLY, Apr. 3, 1930 at 406; Benton, *Why the State Commissions Oppose the Couzens Bill*, 5 PUBLIC UTILITIES FORTNIGHTLY, Jan. 9, 1930 at 3.
- (219) HEARINGS BEFORE THE COMMITTEE ON INTERSTATE COMMERCE, US SENATE, 71st Cong., 1st Sess. ON S. 6, [COMMISSION ON COMMUNICATIONS] at 1-21 (1929).
- (220) Benton, *supra* note 218 at 4, 7; Benton, *Why the State Commissions Oppose the Couzens Bill*, in: HEARINGS BEFORE

THE COMMITTEE ON INTERSTATE COMMERCE, US SENATE, 71st Cong., 2d Sess. ON S. 6, at 2224, 2227 (1930).

(221) *supra* note 219 at 21.

(222) Benton, *supra* note 218 at 12, Benton, *supra* note 220 at 2230. 本稿筆者がコロンビア大学図書館司書と検索・検討した結果、第七六議会(一九三九年)以前の成立に至らなかった議会法案の条文は、「議会議事録」(Congressional Record)に収録されていない限り、検索ツールが存在しないようである。本法案はたまたま上院州際委員会ヒアリング記録にあり(*supra* note 219)六月修正提案のほぼ全文が全米鉄道公益事業委員会協同年次大会会議録に収録されている。⁴¹ NATIONAL ASSOCIATION OF RAILROAD AND UTILITIES COMMISSIONERS, PROCEEDINGS OF THE ANNUAL CONVENTION, 407-409 (1929).

(223) *supra* note 219 at 21; Benton, *supra* note 218 at 6-7, 8; Benton, *supra* note 220 at 2226-2227.

(224) Adler, *Business Jurisprudence*, 28 HARVARD LAW REVIEW 135, 147 n. 31 (1914).

(225) モーナル／ターメンによれば、ハー首席裁判官(Sir Matthew Hale, Lord Chief Justice)の「公益に関連する(affected with public interest)職業」には「宿屋(innkeeper)」「外科医(surgeon)」「鍛冶屋(smith)」「酒類販売免許飲食店(victualer)」「渡船夫(ferryman)」「運送人(carrier)」「船頭(bargemaster)」「波止場管理人(wharfinger)」「御者(teamster)」「はたし主人(taverner)」「シェリン(sheriff)」「モーゲル／グレッグ(Mogel/Gregg, Appropriateness of Imposing Common Carrier Status on Interstate Natural Gas Pipelines, 4 ENERGY LAW JOURNAL 155, 163-164 (1983)).」の「公益」の「かたがは」の「トイマン」各論的に述べらる。BRUCE WYMAN, THE SPECIAL LAW GOVERNING PUBLIC SERVICE CORPORATIONS AND ALL OTHERS ENGAGING IN PUBLIC EMPLOYMENT 5-14, 17-22 (1911). さらに一般論は、園部逸夫「行政手続の法理」二五九—二六三頁(一九六九年)・藤原・前掲注一・一四頁図一・一七頁・正田／金井／畠山／藤原・前掲注11・二四五頁(藤原淳一郎・執筆 FORD P. HALL, THE CONCEPT OF A BUSINESS AFFECTED WITH PUBLIC INTEREST 7-16 (1940) 参照。(226) ワイマンによれば、このうち外科医は「一五世紀英国では一地区(district)に一人の外科医しかいなかった」ので、医師が治療を拒否すると万休事すということで、医師に診療義務等が課せられるのも無理からぬことであった。また、鍛冶屋が「公的職業」で大工がそうでないのは、「獣医が非常に少なかったこともあり」もしも馬に蹄鉄を打つことを鍛冶屋が拒否すれば名馬も駄目になるという意味で事実上の独占(virtual monopoly)にあり、後者が事実上競争状態(virtual competition)という経済状態も反映していると言ひ。宿屋が「公的職業」であるのは「夕暮れに到着した旅行者が宿泊を拒否されれば次の宿屋までは距離があり道中おいはぎが出る状況が背景にあった」Wyman, *The Law of the Public Callings as a Solution of the Trust Problems*, 17 HARVARD LAW REVIEW 156, 157-159 (1904) の「かたがは」の「トイマン」は「独占か否かを公的職業か否か

の指標とする (Id. at 161)。²⁷これが今日の見解でもある。これに対して「ドロー」は、独占は「公的職業 (common or public callings)」か否かの指標にならないとして、次のような見解をとなえる。「公的 (common)」というのは、実は「職業的 (professional)」、「業務 (business)」ないし「公のサーヴィスに開かれた」という意味ではない。業務 (business) 従事者は全て公的職務 (public profession) や公的職業 (public callings) であり、逆に私的なものは業務ではないと結論付ける。Adler, *supra* note 224 at 149, 152, 154, 158 以下。ノーベン、特別の注意義務 (duty to use care) が課せられるか否かは、今日「公的職業」と他との区別の基準にはならず (それは契約法よりむしろ不法行為法の問題)。²⁸申込み者全員へのサーヴィス提供義務 (duty to serve all who apply) の存否がメルクルールで、それは「取引 (trade)」として行うことに起因しているという。Norman, *The Origin and First Test of Public Callings*, 75 UNIVERSITY OF PENNSYLVANIA LAW REVIEW 411, 418-419, 428 (1927); Cf. Burdick, *The Origin of the Peculiar Duties of Public Service Companies*, 11 COLUMBIA LAW REVIEW 514, 518 (1911)。ただ、ワイエンの場合、²⁹サーヴィス提供義務の有無は当然議論の出発点である (Wyman, *supra* note 225 at 2, 5) ので、問題は、何に基づいてどのような基準で、両者が分けられたかにある。

(27) 英国では当時互いに離れたコミュニティに生活しており、相互の物流や旅行も希で、しかも道中安全ではなかったため、運送業は事実上の独占 (virtual monopoly) となつた。Wyman, *supra* note 225 at 159-160。

(28) Mogel/Gregg, *supra* note 225 at 165。

(29) LARS GORTON, *THE CONCEPT OF THE COMMON CARRIER IN ANGLO-AMERICAN LAW*, 136-150 (1971)。

(30) ワイエンによれば、一九世紀に入り、従来の「公的職業」は、産業化されたもののほか、宿屋、酒類販売免許飲食店、運送人、渡船業は、依然として「公的職業」のままであるが、時代とともに視界から消えたものもある。Wyman, *supra* note 226 at 160-161; Cf. HALL, *supra* note 225 at 8 スプルは、「公的職業」とその他の境界はむしろあいまい (vague) なもので、変化する状況に適合して、公衆のきりは裁判所が判断すべき問題と言ふ。1 HENRY C. SPURR, *GUIDING PRINCIPLES OF PUBLIC SERVICE REGULATION*, 30 (1924)。

(31) Ch. 104 § 1, 24 Stat. 379。

(32) 1 I. L. SHARMAN, *THE INTERSTATE COMMERCE COMMISSION: A STUDY IN ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE*, 20-21 (1931); Mogel/Gregg, *supra* note 225 at 165。

(33) Ch. 3591, § 1, 34 Stat. 5844; W. L. SUMMERS, *THE LAW OF OIL AND GAS*, § 755-756 (1962); JOHN S. LOWE, *Supp.* 1993); 1 SHARMAN, *id.* at 40-41; Fox, *supra* note 4 at 280-281。

- (234) Interstate Commerce Act amended by Ch. 309 § 7, 36 Stat. 544-555; Jones, *supra* note 105 at 74; HERRING/GROSS, *supra* note 139 at 211; 1 SHAMMAN, *id.* at 53 n. 53; 2 SHAMMAN, *id.* at 105-106; PHILLIPS, *supra* note 1 at 690.
- (235) 一九一三―一九一四年には、ガス・パイプラインのコモン・キャリア化の議論も議会で行われたが、実現していなかった。Mogel/Gregg, *supra* note 225 at 168.
- (236) Benton, *supra* note 218 at 6-7, Benton, *supra* note 220 at 2226-2227. 一八八七年州際通商法は鉄道に関して「本法の規定は完全に一州内 (wholly within one state) の旅客もしくは貨物の輸送、受領、配達、貯蔵もしくは出荷には適用されない」と規定する(傍点引用者)。ヘントンは、州内鉄道料金についても州外事業者に比べて州内事業者が不当に有利な料金設定をされた場合には、ICCに変更命令権があると判示したテキサス州での事件 (Houston, East & West Texas Railway Co. v. United States, 234 U.S. 342 (1914)) を例にとり、「このように法令を規定するためのものとこの意味 (natural meaning) から導かれる言葉が、解釈によつて、連邦委員や裁判官が規定すべきであると思うもの【に変な】」であると、輸送法 (Transportation Act of 1920) による州際通商法改正 (Interstate Commerce Act, amended by Ch. 91 § 400, 41 Stat. 477-478) によって ICC に新線建設統制管轄が認められ、ICC の便宜必要性の認証 (certificate) を得るまでは新線を建設してはならぬ(州際通商法一条(一八)項)が、「完全に一州内 (wholly within one state) に位置する又は位置することになる」支線や産業用線路等に ICC の管轄は及ばないと規定した(同条(二二)項)。この点、Texas & Pacific Railway Co. v. Gulf, Colorado & Santa Fe Railway Co., 270 U.S. 266 (1926) は、テキサス州内の産業用線路としての建設が、ことに従来の(テキサス&パシフィック)鉄道会社の路線地域への競争的新線拡張とみられる場合には、議会の「州際通商法改正」新政策のほとんどの全国的関心事 (national concern) であり、たとえ区間が短く産業用であっても、ICC の認可を要する「拡張」に該当し、ICC の便宜必要性の認証が必要と解釈した (at 278-279)。ヘントンはこれも連邦権限拡大のための拡大解釈の事案と批判する。Benton, *supra* note 218 at 6-7, Benton, *supra* note 220 at 2225-2226.
- (237) Radio Act of 1927, Ch. 169 § 5, 44 Stat. 1164; Benton, *Report in: NATIONAL ASSOCIATION OF THE RAILROAD AND UTILITIES COMMISSIONERS*, *supra* note 222 at 137, 138; HERRING/GROSS, *supra* note 139 at 247.
- (238) Ch. 263 § 1, 45 Stat. 373; Ch. 701 § 1, *Id.* 1559; Benton, *id.* at 138-139; HERRING/GROSS, *id.* at 247-248.
- (239) Benton, *id.* at 139-140; Benton, *supra* note 218 at 7-8, Benton, *supra* note 220 at 2227.
- (240) このカメンズ法は成立しなかったが、一九二九年二月のラデオ法改正で、ラデオ委員会は存続させることになった。Ch. 7 § 1, 46 Stat. 50; MOSHER/CRAWFORD, *supra* note 8 at 371.

- (21) Interstate Commerce Act § 15 鉄道は amended by Ch. 3591 § 4, 34 Stat. 589. 電信・電話・ケーブルは amended by Ch. 309 § 12, 36 Stat. 551; HERRING/GROSS *supra* note 139 at 212. 当初最高料金規制のみであったが、一九二〇年輸送法に於て改正²⁴¹、最低料金（場合に依りては最高・最低料金兩者）の規制が可能になつた amended by Ch. 91 § 418, 41 Stat. 485-486; Cf. 1 SHARMAN, *supra* note 232 at 45 n. 42, 197.
- (22) Interstate Commerce Act § 6 amended by Ch. 3591 § 2, 34 Stat. 586. 条文上は、六条は、鉄道と他のキャリアとを區別してゐた。しかし、ICCは、この規定は電報会社、電話会社に対しては不要 (not felt to require) と解し、むしろ「委員会の要求する方法と範囲に」を改正するを旨主張してゐた。2 SHARMAN, *supra* note 232 at 108.
- (23) Benton, *supra* note 237 at 140-141; Benton, *supra* note 218 at 8-9, Benton, *supra* note 220 at 2228; HERRING/GROSS, *supra* note 139 at 219.
- (24) ICCは全組織鉄道規制にあたる体制で、テレコム規制のために独立した部局を有するわけではなかつた (HERRING/GROSS, *id.* at 216)。一九一〇年から連邦通信委員会 (FCC) の管轄に移るまでの二四年間のうち、料金に関してICCに持込まれた事件は、電報八件、電話四件、ケーブル二件にとどまつた (*Id.* at 220)。
- (25) Interstate Commerce Act § 20a, par. (1) amended by Ch. 91 § 439, 41 Stat. 494-495.
- (26) Interstate Commerce Act § 20 par. (5) amended by Ch. 91 § 435, 41 Stat. 493.
- (27) 州際通商法五条二項（現行法は別の文言）は当然全てのキャリアを対象にした規定であつた (Interstate Commerce Act § 5, par. (2) amended by Ch. 91 § 407, 41 Stat. 481) が、本法案は、電話だけを対象にする。
- (28) Benton, *supra* note 237 at 140-143.
- (29) Benton, *id.* at 137.
- (30) インターンが「この法案は、實際的にICCが現在有している権限を新委員会に移転するもの」と発言したのに対して、カメンズ委員長は、そうではなく、当時ラデオ委員会が規制していたラデオと、これと近しい長距離電話等を、鉄道を扱う規制機関「ICC」よりもむしろ同一機関「コミニケーション委員会」に扱わせようとした旨、注意を喚起している。
- (31) HEARING, *supra* note 219 at 2181.
- (32) Interstate Commerce Act § 13 par. (3)(4) amended by Ch. 91 § 416, 41 Stat. 484.
- (33) Railroad Commission of Wisconsin v. Chicago, Burlington Quincy Railroad Co., 257 U.S. 563 (1922).
- (34) *supra* note 246.

- (254) Benton, *supra* note 218 at 9-11, Benton, *supra* note 220 at 2228-2230.
- (255) Benton, *supra* note 237 at 144, 146.
- (256) *Id.*; Benton, *supra* note 218 at 12, Benton, *supra* note 220 at 2230.
- (257) Benton, *supra* note 237 at 144-145. なお、ベンテンによれば、FRCは「一九条に基づく株式発行規制や、二〇条に基づくサーチャージ料金規制を行使した例はない」(*Id.* at 145)。
- (258) 発送配電と分けた場合に、「distributor」は配電者を指すことは言うまでもないが、本法案の文脈上、むしろ送電段階を指してあり、ここでは便宜上「送配電者」と訳した。
- (259) Benton, *supra* note 218 at 12, Benton, *supra* note 220 at 2230.
- (260) ここでは挙げられていないロサン・キャリンに関する三条の規定は、十分な質問調査、資料提出、証言等を求め得るとするものではない。三十、四二両条に関しは①を簡単に言及した。
- (261) Benton, *supra* note 237 at 148; *Cf. Report of the Committee on Legislation*, in: 41 NATIONAL ASSOCIATION OF RAILROAD AND UTILITIES COMMISSIONERS, PROCEEDINGS OF ANNUAL CONVENTION, 405, 409 (1929).
- (262) Benton, *supra* note 237 at 148-149.
- (263) Benton, *supra* note 218 at 13-14.
- (264) Benton, *supra* note 237 at 149.
- (265) *Report*, *supra* note 261 at 410. なお、翌一九三〇年の年次大会では、前年の執行委員会決議の文言を一部修正して、協会決議とした。すなわち「我々」が「当協会」になり、「つかなる連邦機関……」の前に「合衆国上院法案第六号とその修正」が挿入された。HEARINGS BEFORE THE COMMITTEE ON INTERSTATE COMMERCE, US SENATE, ON S. 6, 71st Cong., 2d Sess. at 2168, 2170 (1930) (*Testimony of Mr. Benton*); *Cf.* 42 NATIONAL ASSOCIATION OF RAILROAD AND UTILITIES COMMISSIONERS, PROCEEDINGS OF ANNUAL CONVENTION, 250 (1930).
- (266) *Round-Table Discussion*, 41 NATIONAL ASSOCIATION OF RAILROAD AND UTILITIES COMMISSIONERS, *id.* at 151-152 (1929) (Statement of Mr. Benn).
- (267) ELISBERG, *supra* note 39 at 188-190.
- (268) *Id.* at 190-191.
- (269) *Id.* at 191-192, 196.

- (270) なお、州内料金規制の州機関が存在しなければ、連邦機関は、需要家、会社又は他州公益事業委員会の申請に基づいて連邦管轄を行使でき、右事案では、連邦委員会は固有の管轄 (original jurisdiction) であり、州際通商によって影響される他州と協調して行う。Id. at 193.
- (271) *Hydroelectric Development*, *supra* note 46 at 10.
- (272) *Taylor*, *supra* note 148 at 22-23.
- (273) *Elsebee*, *supra* note 39 at 162-163.
- (274) *Benton*, *supra* note 220 at 2224, 2230-2231.
- (275) *HEARINGS BEFORE THE COMMITTEE ON INTERSTATE COMMERCE, US SENATE, 71st Cong., 2d Sess. ON S. 6, at 1581 (1930). (Testimony of Mr. Eastman).*
- (276) *Benton, Report of the General Solicitor, 42 NATIONAL ASSOCIATION OF RAILROAD AND UTILITIES COMMISSIONERS, PROCEEDINGS OF ANNUAL CONVENTION, 280, 282 (1930).*
- (277) モシヤー／クロウフォードは、*Mosher/Crawford, supra* note 8 at 368 において、一九三〇年全国鉄道・公益事業委員会協会年次大会は、「州際電気輸送の統制のためのカズンズ法の一部を受入れた」とするが、これは不正確で、引用されている部分 (*Benton, id. at 282-283*) でヘントンは、「FPCの再組織化法案には賛成しているが、電気輸送法案に関しては、前のカズンズ法案よりも批判に答えているものの、料金とサーヴィスに関するFPCへの申立て管轄権規定に関しては、なお州権限を侵害しないかどうかの問題が残ると指摘しているにとどまる」。
- (278) *Couzens, supra* note 26 at 131. によれば、「上院法案三六一九号「連邦動力委員会再組織法」である。前掲・注八、注二二七参照」。
- (279) FPCの権限拡大法 (上院法案三八六九号) の概要は、*Couzens, id. 131-140. 参照*。

第三節 結 語

一九二〇年代の米国では、鉄道、航空、電信・電話・ケーブル、無線といった分野で、州際通商に関する連邦法による連邦事業規制が行われていた(第二節二(三))が、エネルギー分野では、石油パイプラインが州際通商法のモン・キャリア規制を受けるにとどまっていた(第二節三(二)ロ①)。

電気事業においても、一九世紀の事業のスタート時点のオン・サイト型発電から、次第に中・大規模発電、中・遠距離送電が技術的・経済的理由から可能になりつつあり、発電全体量に占める州際電力輸送の割合も、一九二六年の八ないし九%(州外輸入八・九九%、州外輸出九・〇六%)から、一九二九年には、一三ないし一七%(州外輸入一七・五七%、州外輸出一三・四二%)に増加しつつあった⁽²⁰⁾(第二節一(二)、(三))。事業規制は、ほぼ全州が(名称に若干の差はあったが)州公益事業委員会を設置し、それによる規制体制が整いつつあった(第一節)。しかし、州が、右の州際輸送や、持株会社による操業会社支配に、適切に対処し得たか(第二節一(三))どうかには、疑問の余地があった。ことに一九二七年の連邦最高裁判決は、州際電力輸送は合衆国憲法州際通商条項によって連邦権限であり、(連邦法が現に存在しなくても)州委員会は州際卸料金への規制権限がないとし、いわゆる「アトレボロ規制ギャップ」を生んだ。州が小売り電気料金を規制する上で、州際通商卸料金が野放し⁽²¹⁾というのは、規制の実効性を欠き、連邦法制定の必要性がクローズアップされた(第二節二(二))。

当時電気への連邦規制が皆無であったわけではなく、連邦水力法に基づいて、FPCに連邦管轄水力開発への認可権のほか、右認可を受けた者(水力発電者)の提供する料金やサービスに関する規制規定も設けられてはいたが、しかし後者の事業規制は、条文上、州規制に対し補充的位置付け(競合的管轄)しか与えられていなかったし、現実にF

PCはその権限を行使しなかったと言われている（第二節二（一）、三（一）二②）。

右に述べたことから、第一に、アトレボロ・ギャップを埋めるために連邦による州際輸送への規制、換言すれば州際卸電気料金規制、第二に、持株会社規制の二点が、立法論になり得たが、具体的な連邦法制定の動きとして目に付くのは、一九二九年のいわゆるカズンズ法（修正）案である（第二節三、（二）ロ②）。右法案は、連邦「コミュニケーション・電力委員会」を設置して、連邦水力法によるFPCの権限を引継がせるほか、新たに州際通商電気（卸売り）料金規制を行わせる旨規定した。州側が特に反対をしたのは、一定数の需要家が提起する電気料金、サーヴィス廃止への不服申立てが、まず（州代表から構成する）合同委員会にかかり、この裁決に不服ならば連邦「コミュニケーション・電力委員会」が再審査するということで、州委員会の専権に属した料金規制に連邦が介入する途を開いたことであった（同右③）。他方、持株会社規制は、先端的なくつかの州では州法による規制の動きが見られた（第二節二（二））が、連邦段階の法案としては、二〇年時点には登場していないように思われる。

以上のような二〇年代の規制論に接して、幾つかの特に注目される点を指摘しておきたい。第一に、当時、電気事業が州規制に親しむ『地方的（local）』なものか、それとも（小売りへの）州規制と並んで連邦規制をも必要とする『全国的（national）』なものかという、いわば「人口論」がたまたかわされていたことである。これは、先述のように、当時未だ州際輸送の割合が低かったことに加えて、連邦規制よりもむしろ州規制を温存したいという電気事業者なり州委員会の思惑（同右③）も幾分働いていた論点であろう。

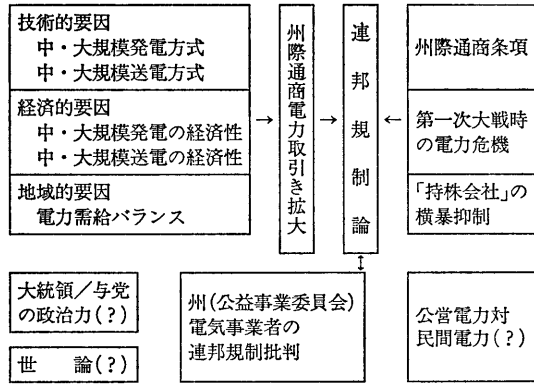
第二に、州際電気輸送の料金規制と言っても、卸電気料金規制のみであって、現在議論されている輸送料（託送料）は、未だ視界に入っていないことである。

第三に、州際通商法やカズンズ法で「コモン・キャリア」概念が用いられても、今日とはかなり語感の異なるもののように思える。たとえば、（テレコムを規制対象に加えた）一九一〇年州際通商法改正⁽²⁸⁾において、コモン・キャリアの

義務として「合理的申込みに基づいて、(upon reasonable request) 輸送「サーヴィス」を提供供給すること、ルート(through routes)と公正で合理的な料金を確立すること、ルート操業のために合理的設備を提供すること、車両交換・入替・帰還のための合理的諸規則を定立すること、権利者へ合理的補償を行うことは全てのキャリアの義務」と規定されたが、今日、通信回線、電線、ガス管、水道管等のインフラ・ストラクチャー所有事業者⁽²⁸⁵⁾に対して仮に「コン・キャリア」概念を用いるとすれば、その場合には、単なる供給区域内での需要家への非差別的サーヴィス提供という意味だけではなくて、キャリアが、自己のサーヴィス供給区域の良質の需要家(顧客)を奪う結果をもたらすような競争者への接続・託送サーヴィスをも提供しなければならぬと言いうわゆる「オープン・アクセス」⁽²⁸⁶⁾の意味での「キャリア」の地位を甘受するという色彩が濃厚であるように筆者には思える。しかし、この当時電気事業は、未だオープン・アクセスの議論が起こるほどの発展段階にはなかったと考えられる。もっとも、右の第二と第三とは、本稿筆者としてはいわば仮説の段階であって、三五年法検討の際に再度の検証を要すると考えている。

第四に、州際電気輸送は連邦権限であるとの前提に立っても、規制にはいくつかの選択肢があり得る(第二節三(一))が、カズンズ法は、フーヴァー大統領の提案と同じく(第二節三(二)イ、連邦機関による直接規制の途を選ばず、連邦委員会に最終権限と再審査権とを残しはするが、州選出の「合同委員会」に第一次的管轄権を与えるというソフトな途を選んでいることである(第二節三(二)ニ③、(二)ロ②)。その狙いは、筆者の推察するところでは、関係する州の意向を汲み取るシステムによって、連邦と州との真っ正面からの権限争いを避け得るだけではなく、事案に最も近い立場にある州の人材と情報を利用しての適格な判断を期待できること、全てワシントンDCに設置する連邦機関が事件を背負い込むのでは、人、経費、時間がかさみ、連邦政府にとっても利害関係人にとっても賢明ではないこと等から来ているように思われる。結果的にはのちの一九三五年法は、FPCによる連邦直接規制方式を採用したが、これらの点をどう考えたか、三五年FPA研究への興味ある宿題と言えよう。

図・連邦規制論の諸要因【本稿筆者作成】



【注】(?)は、積極・消極いずれか判断できない要因

すことを背景として肯定できても、これを連邦規制にまで一気に持込む客観情勢は未だ整っていなかったと総括出来るのではなからうか【図参照】。

(280) Mosher/Crawford, *supra* note 8 at 406-409.

(281) 実務的には、州委員会が料金査定時に、たとえば州際購入電力料金（卸電気会社が親会社ないし持株会社グループの内部取引の場合も当然含まれる）の一部を高すぎるとして「営業費」への算入を否認できるかどうか、一つの焦点にならう。

そもそも連邦による積極的介入を行う法律を制定するためには、いかにして反対者である州なり電気事業者を説得するか、それがかなわなければ、余程の強い世論なり大統領ないし与党の政治力によって法案通過をはかるのが通常想定できるシナリオであろう。当時、連邦規制論に有利な要因として考えられるのは、第一次大戦時の電力危機⁽²⁸⁰⁾の経験からする全国的電力行政の必要性、民間電気事業ことに「持株会社」の横暴抑制という大義名分くらいしか筆者には思い浮かばない。公営電力対民間電気事業という対立の構図が仮に当時存在したとしても（第二節一（三）ホ）、そのことは州権限の極力の尊重か連邦直接規制かと言う本論点には中立的であり得よう。また、何より大統領自身が先述のように連邦の直接規制には消極的でよりソフトな規制を提唱していたことも影響しよう。このように考えると一九二〇年代は、送電技術の発展、水力開発といった電気⁽²⁸¹⁾の州際通商がより重要性を増

アトレボロ判決前ではあるが、フーヴァー商務長官(当時)は、「ここでは問題は単純で配電会社から支払われた『電気購入』代金が合理的か否かである。もしも非合理なら、委員会は需要家へのレート・ベース設定時にその全額算入許容を拒絶できる」と輕べている。⁽²⁸²⁾ Hoover, *supra* note 145 at 267-268. アトレボロ判決以後も右結論に変わりがないとしても、卸料金の合理性判断のためには、州委員会が他州に存在する発電所の発電コストを査定することが必要になってくる。州委員会は他州の卸売り発電者には管轄権を持たないの(持株会社規制の州法を有し、たまたまこれに該当する取引きであれば別であろう)が通例で、現実には基礎的情報入手すら困難であり、単独の州規制には限界があったと想定される。

(282) 一九一〇年に「コモン・キャリア」としてテレコムにまで連邦規制を及ぼしたのは、鉄道が「財(goods)」の運搬と同様に電信はメッセージ運搬者(carrier of messages)で、電話も同様の理由で運搬とみなされ得るということにあった。² SHARMAN *supra* note 232 at 105. 情報分野のコモン・キャリアは「印刷・放送、ケーブルと異なり、コモン・キャリアは一般に内容に関する編集的決定を行わない。電話回線は実際に、究極的には印刷・放送、ケーブルその他の形式に変換される信号のための通路(passageway)である。」DONALD E. LVELLY, *MODERN COMMUNICATIONS LAW*, 289 (1991).

しかし、ジョーンズによれば、コモン・ローの上では、電信・電話は厳密な意味ではコモン・キャリアではなかったので、いわば制定法上のコモン・キャリアになる。コモン・キャリアは有体財産(tangible property)の運搬であり運搬物の保護も可能であるが、電信・電話はメッセージという無体財産でおまけに天候や大気の状態にも左右されるということもあって、損害賠償責任にも差が設けられたという。WALTER S. JONES, *A TREATISE ON THE LAW OF TELEGRAPH AND TELEPHONE COMPANIES*, 24-25, 27-28, 481 (2d 1916). もともと電話会社のサービス提供をめぐる事件で、裁判所が電話会社は「コモン・キャリア」だからとしてキー・ワード的に使用してゐる例もある。Cf. Recent Cases, *Obligation of Telephone Companies: Validity of Contract Forbidding its Use*, 1 YALE LAW JOURNAL 81 (1891), Recent Cases, *Telephone Companies: Common Carriers: Patented Instruments*, 2 YALE LAW JOURNAL 82 (1892). リウリヤ、同法制定前から、「公正で平等な顧客取扱義務と不公正な差別のなう合理的料金(義務)」「すなわち平等アクセス(equal access)と非差別(nondiscrimination)が要請されたところ」(LVELLY, *id.* at 289)。

(283) JOHN GUANDOLO, *TRANSPERATION LAW* 32-37 (3d. 1979)

(284) Ch. 309, § 1, 36 Stat. 545. 一九一〇年改正の「一部文言修正のほか、共同運賃の場合にキャリア間の合理的で衡平な区分をする……」が付け加わった。Ch. 91, § 400 Par. 4, 41 Stat. 475 (49 U.S.C. A. § 201, Par. a)

「有線(wire)と無線(radio)による通信(communication)とを区別する州際通商および外国通商規制」のため (§ 1) に制定す

れた一九三四年連邦通信法 (Communication Act of 1934, Ch. 652, 48 Stat. 1064) のコモン・キャリアの定義規定は「『コモン・キャリア』又は『キャリア』は、州際又は国際通信において雇われてコモン・キャリアとして有線もしくは無線による州際もしくは国際通信又は州際もしくは外国無線によるエネルギーの無線輸送に従事する全ての者……を意味するが、『ラデオ放送に従事するもの』は対象外であり (§ 201(c)) 同意語反復の傾向にあるが、コモン・キャリアの義務として、『合理的申込み (reasonable request)』に基づく通信サーヴィスを供給することは、州際および外国通信に有線又はラデオによって従事する全てのコモン・キャリアの義務である。そして、委員会が聴問の機会の後に、そのような行為が公益において必要か望ましいと判断すれば、命令に従って、他のキャリアとの物理的接続を行うこと、それに適用される料金、料金区分と必要なルート (through routes) を定めること、そのようなルートの操業のための設備と規制を定めることは、全てのコモン・キャリアの義務である」(傍点引用者 § 201(a) = 49 U.S.C. A. § 201, Par. a)。「そのような通信サーヴィスに関連する全ての料金、業務、分類、規制は公正で合理的で『なければならず』。不公平で非合理的いかなる料金、業務、分類、規制もここに違法 (unlawful) と宣言される」 (§ 201(b))。『料金、業務、分類、規制、設備、サーヴィスにおけるいかなる不公平で非合理的な差別 (discrimination) もコモン・キャリアにとって違法 (unlawful) と宣言される」 (§ 202(a))。

(285) 正田／金井／畠山／藤原・前掲注11・二八八―二八九、三二五頁(藤原淳一郎・執筆) 参照。

(286) 「コモン・キャリア」「オープンアクセス・キャリア」の用語法は、人と文脈によりまちまちである。藤原淳一郎「EC電気市場統合論序説」『法学政治学論究』九号一、一四頁注二三(一九九一年) 参照。

オープン・アクセス論は、「競争者との接続を要求されるか」あるいは「競争者に対しても、供給義務ないしサーヴィス提供義務を負うか」という問題に置換えることが出来よう。電話会社間の回線接続問題についてジョーンスは、コモン・ローの上で競争会社回線との接続は義務付けられておらず、会社間の私法契約が法令上の義務規定が存在する場合に限って接続が強制されると述べている。Jones, *supra* note 282 at 362; Cf. Note, *Power to Compel Physical Connection between Telephone Companies*, 41 YALE LAW JOURNAL 1084 (1932) 公益事業の供給義務についてニールスは、判例の傾向の分析結果として、

「①公益事業は、明示又は黙示の意思に従って限定されたその営業範囲を超えるサーヴィスを拒否できる。②一般に公益事業はそれと競争する競争者を助ける意思はないと仮定される。③もしも公益事業が分野をいくつかの競争者に開けば、他の競争者にもサーヴィスすることが要求される。④電話の transmit message でなく calling message service のように、サーヴィスがそれ自身の顧客に向けて要求されれば、競争者を助けることが要求せつよう」と要約する。Nichols, *The Duty of a Utility Company to Serve Its Competitors*, PUBLIC UTILITY FORNIGHTLY, Jan. 8, 1931 at 12, 18.

(287) 前掲・注一六参照。

一九九三年四月三〇日、NYコロンビア大学 [Columbia University, Butler Hall] にて脱稿
——完——