

《論説》

## 離島の灯りと公共性

小 坂 直 人

### 目 次

はじめに

1. ユニバーサル・サービスとしての電気供給
2. 第2次大戦後の無灯火集落解消政策
3. 農山漁村地域における電気事業経営
4. 共同受電自家用方式の一般供給への切り替えについて

むすびにかえて

### はじめに

北海道における離島のひとつ、天売、焼尻両島の電気事情について次のような記述がある。

戦後、北海道開発が脚光を浴び、各地でさまざまな開発プロジェクトが推進された時、開発後進地域として取り残されたのが、日本海沿岸のかつてのニシン漁場だった。北海道開発の光と影——天売・焼尻の両島は長い間、その影の部分でひっそりと息づいてきたといっている。

羽幌の北西約25キロメートルの沖合いに浮かぶ天売・焼尻の両島は、いずれも周囲12キロメートル、面積も5平方キロメートルちょっと、まるで双子のような小島である。緑と花でおおわれた小高い丘が海に浮いているような焼尻島。そしてオロロン鳥が群れをなして飛び交う海鳥の楽園、天売島。たしかに両島の自然環境はすばらしい。しかし、

そこで生活するとなると話はまた別であることは、だれが考えても明らかであろう。交通の不便な離島、日本海の荒波に翻ろうされる冬の厳しい日々。生活文化の面でも島の人々は、戦後ずっと大きなハンディキャップを背負わされてきたことは想像にかたくない。

—— 中略 ——

そして、昭和45年。この年は島の人々にとって記念すべき年になる。当時、焼尻小学校の6年生だった1少女は作文にこう書いている。

北電のおじさんへ。

おじさんありがとうございます。

私は電気が晩5時ごろから夜までついてたとき、電気せい品が使えなくて不便だと思いました。でも夜も昼もついたので電気せい品が使えるようになりました。

私の父は発電所の機械をかけたりにしていました。晩方5時ごろになると発電所の機械をつけにいきました。母がおべんとうをもっていきました。そして、電気を消す11時になると、父は機械をとめて電池をつけて帰ってきました。そして母はバッテリーをつけてようさいをしながらまっていました。

でも、今は電気がついています。夜にかえてくるときも、家にかえったときもいつも電気がついているのです。私も朝7時ごろからおきてテレビをみています。ずっと電気がつくようになってとても便利になりました。

ありがとうございます。

— 中略 —

当時、ほぼぼとと運営を続けていた道内各地の共同自家用施設\*の引取りを進めていた北電にとって、小学生から寄せられたこの感謝の手紙は、大きなはげみになったことはいうまでもない(北海道電力30年史編集委員会編『北のあかり』北海道電力、昭和57年、238～239ページ)。

\*都市部のように十分な需要密度が得られず、また電気事業会社の送配電線から著しく離れているため、「公益事業」たる電気事業会社であっても容易に電気供給をなし得ない地域がある。離島や山間へき地である。このうち、当該需要家が共同で受電施設を設置し自ら需要家に配電する体制をとり、この受電施設に対し電気事業会社が電気を供給する仕組みがあり、これを一般に「共同自家用施設」あるいは「共同受電自家用施設」と呼んでいる。北海道は、その地理的歴史的経緯から、ことのほかこの「共同自家用施設」が多かったのである。また、離島の場合は、例外を除き、電気事業会社の系統から遮断されていることから、もっぱら自家発電に基づき配電を実行するケースがほとんどである。天売・焼尻両島の「電気利用漁業協同組合」も、内燃力による自家発電設備による供給であった(北海道電力『北海道における未点灯部落電化について』1965年参照)。なお、「共同自家用施設」等については第3節で述べたい。

洋の東西を問わず、電気事業が始まるのはまず都市においてであった。農村部や離島など人口の希薄な地域は費用と収益の関係でどうしても事業採算的に難しかったからである。しかし、電気が、日々の生活においても、また電動機の普及後は生産動力としても有力であることが明らかになるにつれ、これを求める動きがこれら地域でも活発化するのである。結局、都市部の事業者から見離されたこれら地域では、自前で、たとえば電気導入組合などを組織して電化を達成しようとするのである。上述の天売・焼尻においても、漁業協同組合が中心になって電気事業に乗り出すので

ある。

鹿児島県屋久島も、同じく離島であり、電気事業を立ち上げるに当たっては大きな努力が必要であったことが推測される。現在、屋久島は「九州電力」管内に位置しつつも、きわめて特異な電力供給システムが展開している。島の北半分を占める上屋久町では、宮之浦など東側の約2,700戸を「町電気施設協同組合」が、残り約1,500戸を「九州電力」が配電する。南半分の屋久町は、「JA屋久島」が約2,200戸、「安房電気利用組合」が約1,100戸に供給している。このうち、3組合は「屋久島電工」という民間会社から電力の卸売りを受けて配電事業をおこなっている(図1参照)。これまで安価な水力発電に依拠できた3組合の電気料金は「九州電力」より低かったが、「九州電力」の相次ぐ値下げによって立場が逆転してしまった。そのため、3組合は配電事業を「九州電力」に引き取ってもらうための交渉に入ったが、有償を主張する組合側と無償を主張する「九州電力」側



図1 屋久島の電気事業  
(出所) 「朝日新聞」2002年5月22日。

との対立が根深く、難航している。「九州電力」としては、ただでさえコストがかかる離島での事業を増やすことは、自由化を控えている今、得策ではないという判断がある。また、本土とは別に「離島料金」を設定する可能性も否定していない（「朝日新聞」2002年5月22日参照）。

したがって、屋久島の電力供給は、現在進行中の自由化がおこなわれる以前から「自由化」体制の下にあったことになる。「九州電力」を含む4事業者が島内2町に対する電力供給をおこなっているからである。自由化が拡大していった将来の姿として、屋久島のケースを想定することも可能である。組合ではなく、市町村や民間企業が供給事業をおこなう形態も考えられる。いずれにしても、既存の電力会社以外の供給主体が電気事業に参入するということである。ただし、上で見たように、屋久島のような離島では、結局コスト問題によって料金上昇が避けられないものとなり、島民にとって、自由化がもたらす恩恵がマイナスとなることも想定しなくてはならない。すなわち、供給責任ある事業者がユニバーサル・サービス供給から撤退する、あるいは、低料金、均一料金が望ましいユニバーサル・サービス料金について、コストに見合うだけの高料金負担を消費者に求める、という事態である。「九州電力」からの供給によらずとも安価なエネルギー源（水力）に依拠し得たという立地上の優位性がこれまでの屋久島における事実上の「自由化」状態の背景にあったといえるが（室田武『電力自由化の経済学』宝島社、1993年参照）、その優位性が消滅したとたん、供給責任ある「九州電力」への供給依頼へと傾くことになる。要するに、「自由化」による参入者は、既存事業者に比べてコスト優位の事業資源を有する間だけ事業展開しようとする傾向から免れないのである。

都市再開発事業などに伴って展開されるコ

ジェネシシステムによる「特定供給」と、天売・焼尻両島や屋久島の事例に見られるような、かつて全国各地、とりわけ辺境地域の農山漁村や離島においてしばしば実施された組合組織等による一般供給について、室田武氏は、これを自由化論の観点で積極的に位置づけ評価している（室田、同上書）。しかしながら、両者は似て非なるものである。前者は、既存の電気事業者の供給区域内における一部需要家の「蚕食現象」として、つまりは、既存事業者のテリトリー内への新規参入問題として捉えられるものであり、場合によっては、いわゆる「クリームスキミング」の問題として分析されるものである。それに対して、後者は、低採算領域故に、都市部を中心とした需要密度のより高い地域に重点を置く電気事業者会社から見離された結果として生まれたものであり、事業出発の客観的条件が正反対となっている。

以上のような経験から、条件不利地域における電気事業が都市部を中心とした電気事業者会社から当初見離されることになり、組合など自力の組織を形成することによって事業を始めざるを得なかったこと、そして、その事業が後に地域独占的な電気事業者に組み込まれるに当たっては、技術的に、また、とりわけ設備譲渡の条件をめぐって厳しい交渉プロセスが存在したことが分かるのである。焼尻島の小学生の作文に素直に感動し、仕事に誇りを持つことができた「北海道電力」の社員がいたことは間違いのないであろう。そして、「公益事業」として離島のユニバーサル・サービス供給を守ることが電気事業者会社の使命であると自覚している社員がまだ多いものと確信するものである。しかしながら、市場競争での勝利とそのための経営効率を求める自由化が、そのような使命感に燃える電力マンの内面を冷たく掘り崩す役割を果たし続けているようである。「九州電力」が屋久島での供給引き受けに必ずしも積極的になれない

様子から、その点が見えてくるのである。

単に経済効率を求めるだけの自由化が、人々にとって何をもたらすのか、それは、少なくともプラス面だけとは限らないし、都市部と農山漁村部とでは、結果がまるで異なることもあると予想される。人々の生活にとって不可欠となる財・サービスの供給を使命とする「公益事業」がこうした問題に無頓着であっていいはずがない。ユニバーサル・サービスとは何か、また、そもそも「公益」とは何か、「市民的公共性」とは何か、という間に、改めて真剣に向かい合わなければならないと考えたことが、本稿執筆の動機である。

## 1. ユニバーサル・サービスとしての電気供給

電力自由化を推進する立場からは、「電力」という商品も普通の商品と変わるものではなく、人々は、市場において、より安価な電気を求めることが可能でなければならないと主張される。したがって、電力会社も、そのような商品を生産供給する普通の1民間会社に過ぎないとされるのである。筆者は、このような主張が一面的であり、基本的には間違いであることを、「電気財」とその供給システムの特성에基づいて論じてきた(さしあたり、拙稿「電力自由化の基本問題」『北海学園大学経済論集』第51巻第2号、2003年9月参照)。

電気という財が現代社会において必要不可欠な財であることはいまさらいうまでもないことである。歴史的に、多くの自治体において電気事業が自治体にとっての公共責務とされ、時には社会政策の一環としても認識されたのは偶然ではない。しかしながら、この「必需性」だけで、電気事業の「公益性」が理解されてならないことを筆者は再三にわたって注意を促してきた。電気事業の場合、重要なのは、こうした財を供給する設備とシ

ステムが当該消費者による共同利用設備になっている点である。しかも、一般財とは異なり、生産者すらも、消費者とともにこの物理的設備を介して結びついているのである。したがって、電気が必需性の高い財であることが前提されるならば、自ら発電する機会と動機をもたない者は、こうした共同設備から除外されてはならないことになる。また、自家発電など自ら発電する条件があっても、主要なネットワークにおける条件と比較し、著しく不利な場合、その悪条件をカバーし、補填する仕組みを用意しなければならない。それが電気事業におけるユニバーサル・サービスあるいはシビルミニマム保障の考え方である。

電気・ガス・水道などを中心とした公益事業会社は、国民生活にとってのシビルミニマムをユニバーサル・サービスとして供給する公共責務を負った会社であり、最初から「普通の会社」にはなれない宿命を持っていたのである。電気事業やガス事業にかかわる諸規制は社会的規制を含め、基本的にはこの公共責務に由来するものである。一部の事業分野が自由化されることがあるにしても、公共責務そのものがなくなるわけではない。また、この公共責務が社会的共通資本としてのインフラストラクチャーの整備と維持に結びついている限り、すべての事業分野が自由化されることもあり得ない。

現在の日本において、電気のない生活はほとんど考えられないほど、電気は生活と産業に深く根付いている。それ故、電気が「必需性」ある財とされるわけである。そのこと自体は自明であるが、逆に、あまりにも身近にあり、空気のような存在であるがために、そのありがたさに気づくことなく通り過ぎてしまう類の財になってしまっているとみえる。そのため、地震その他の天災などにより、いったん、その供給が途絶える事態になると、近代生活のもろさが露呈される結果となる。

近代都市はいうまでもなく、すっかり電化されきった農村地帯においても、電気存在は当たり前であり、生活および産業にとっての基本条件となっているのである。

しかしながら、振り返ってみると、日本全国が等しくこのような電気による近代生活を享受できるようになったのは、それほど昔のことではない。とりわけ、北海道は、第2次大戦後、高度経済成長が末期を迎える時期においてさえも、無灯火集落あるいは供給責任ある「電気事業会社」から見離された地域がなお存在し続けていたのである。「無灯火集落解消問題」は、電気のユニバーサル・サービス性を考える上でいくつかの教訓をわれわれに与えてくれている。

## 2. 第2次大戦後の 無灯火集落解消政策

本来、無灯火集落は必ずしも農村地区に限定されるものではないが、わが国の無灯火集落の多くは、地域によっては、漁村地域が対象となることがあるが、基本的には農村地域にあると考えてよいであろう。したがって、無灯火集落解消問題が「農村電化」問題と重なって議論されることが多いのが実状である。「農村電化」は、電動機や揚水ポンプなど農業生産における「電気導入」という技術的な意味合いと、それにとどまらない農村地域の生活者全体への電気供給という二つの意味合いで用いられる概念であるが、ここでは、もっぱら後者の意味合いで考えていくこととする。

上述の意味で考えられる「農村電化」あるいは無灯火集落解消のための政策として、第2次大戦後に展開をみた国の諸政策は次のようなものであった（へき地未点灯解消記念会編『へき地未点灯解消のあゆみ』昭和42年、67ページ）。

- (1) 昭和25年以降における政府融資による小水力発電所建設の促進
- (2) 昭和26年における開拓地電気導入補助政策
- (3) 昭和27年における「農村漁村電気導入促進法」の制定
- (4) 「離島振興法」の制定に伴う昭和29年以降の離島電気導入補助政策
- (5) 昭和34年以降のへき地電気導入補助政策
- (6) 昭和37年以降の九州および北海道における共同自家用電気施設の改修（一部当該施設の電力会社移管）補助政策

(1)の政策は、「対日援助見返資金」による融資に基づくものであるが、北海道では、その前年（昭和24年）、既に「北海道自家用小発電施設補助規則」を制定し、200キロワット以下の発電施設建設費に対して2分の1の道費助成をおこなっている。また、昭和26年には、「農林漁業資金特別融通法」により、長期融資の措置も講ぜられ、北海道の小発電施設による電化組合の多くは道費助成とともに自己資本の造成にこの融資を受けている（米本実「北海道における無灯火部落の解消について」北海道公益事業調査協議会編『本道におけるへき地農山漁村電気導入に伴う諸問題』1963年、2ページ所収）。そして、これらの無灯火解消政策の一環として、昭和26年からは、(2)の開拓地における電気導入に対しても補助政策が実施されるようになるのである。さらに、本土の無灯火解消と平行して、離島振興対策の促進の観点から昭和29年からは、離島電気導入補助政策(4)も実施に移されることになる。

以上の諸政策の集大成として、時期は前後するが、昭和27年に「農村漁村電気導入促進法」が制定され、本格的な「農村電化」に着手することになる。この法律は、松田鉄蔵衆議院議員ほか62名による議員立法である

が、これだけ多くの議員が立法に賛同していることから、それだけ多くの地域で「農村電化」が求められていたという、当時の農村地域における電気事情の深刻さが理解される。松田鉄蔵議員はその立法趣旨を次のように述べている。

戦後、わが国の民主化を推進いたしますためには、総人口の半ばを占める農山漁村の生活文化を向上あわせて農林漁業の生産力を高めることが最も肝要であります。しかるに、わが国農山漁村の実情を見ますと、いまだに電灯さえなく文化の恵みを受けることのできない農山漁家が全国で20万戸を越える状況であります。さらに、導線が入っておらないために、生産にぜひとも必要な動力機械を使うことのできない農山漁村も全国に多数存在している現状であります。これら未点灯部落、あるいは電力不足地域に生活しております農林業業者が万難を排して、電力を導入しようと熱烈な要望を抱えていることは、きわめて当然のことです。従いまして、戦後見返り資金あるいは農林漁業資金導入法によりましてある程度の資金が供給され、現在までに約百箇所ほどの小水力発電所が建設された次第であります。しかしながら、これだけでは単に一部の希望を満たしたにすぎないのでありまして、いまなお数百箇所の地点で建設を希望しながら資金を得られないため、貧しい暗い生活を余儀なくさせられている状況であります。従いましてわれわれといたしましては、これら恵みを受けることの少ない人々に、光を与えようといまして、この法案を提案いたす次第であります(北海道農山漁村電気協議会連合改編『北海道農山漁村電化のあゆみ』昭和48年、48～49ページ)。

当時の農村地域における電化の必要性を端的に表現した提案説明である。この法律以前の法律による援助とこの法律の関連規定の整備によって、へき地無灯火地域に対する融資制度はほぼ体系的に整えられることになったが、さらに、昭和34年度からは、従来、農林漁業金融公庫融資しか認められなかった開拓地および離島以外の、いわゆる「へき地」についても補助により電気導入が推進されることになった(同上書、1ページ)。

これらの政策実施の結果、急速に無灯火集

表1 無灯火解消戸数推移(昭和24～37年度)

年度	小発電	既存農漁家	入植	合計
	戸	戸	戸	戸
24	3,129	—	—	56,947
25	7,694	35,329	—	
26	2,504		542	
27	4,339		561	
28	684		1,172	
29	—		993	
30	—	8,214	1,300	9,514
31	—	2,116	1,055	3,171
32	—	1,642	1,135	2,777
33	—	978	1,088	2,066
34	—	668	1,193	1,861
35	—	1,696	1,819	3,515
36	—	2,777	2,529	5,309
37	—	4,146	2,185	6,331
合計	18,350	57,566	15,572	91,488

1. 小発電は24～28年度道費補助によるもの
2. 既存農漁家は25～33年度農林漁業資金の融資によるもの  
34～37年度国費、道費補助によるもの(員外戸数を含む)
3. 入植には風力発電によるものを含む  
(出所) 米本実「北海道における無灯火部落の解消について」北海道公益事業調査協議会編『本道におけるへき地農山漁村電気導入に伴う諸問題』1963年、2ページ。

落の解消が進むことになる。米本氏によると、昭和24年から昭和37年度にいたる北海道における無灯火解消戸数は9万1,488戸におよぶが、昭和37年度末現在においてなお2万2千戸におよぶ無灯火戸数が残存している(表1、米本、前掲論文、2ページ)。これを、杉野氏の別の数値で確認すると、昭和25年度末において未点灯世帯数94,438であったものが、昭和36年12月末においても、なお23,430世帯が未点灯とされている(杉野純一「へき地農漁村の電化について」北海道公益事業調査協議会編『本道におけるへき地農山漁村電気導入に伴う諸問題』1963年、11ページ参照)。昭和25年に94,000戸余りあった未点灯世帯は、解消数が米本氏の言う

表2 未点灯戸数の変せん

	昭和25年 度 末	30年度末	34年度末	36年12月 末
総世帯数	809,076	897,534	1,078,208	1,119,199
未点灯世帯数	94,438	52,206	32,836	23,430
未点灯率 %	11.7	5.8	3.0	2.1

(注) 総世帯数は北海道市町村勢要覧による(ただし昭和34年度末の総世帯数は35年10月1日施行の国勢調査速報により、36年12月末現在の総世帯数は36年6月1日現在の道統計課調査による)未点灯世帯数は当社の調査による。

(出所) 杉野純一「へき地農漁村の電化について」北海道公益事業調査協議会編『本道におけるへき地農山漁村電気導入に伴う諸問題』1963年、11ページ。

とおりであれば、ほぼなくなることになるが、なお、2万戸余り残っているのは、同期間に増大した総世帯のうち相当数が未点灯であったことを示唆している(表2参照)。同時期の北海道における農村電気事業と公的投資の関連について調査研究した北倉氏は、「戦後の1948年に農林省農村工業課が行なった調査によれば、全道で10戸以上が未点灯の部落数は2,369、戸数は8万4,341戸となっているが、これらのほとんどが農村部にあると考えられるので、当時の総農家戸数(23万3,611戸)に対する割合にすると36%に相当する。全国では未点灯部落の農家戸数は5%程度であるから、いかに北海道の農村部の電化が遅れていたかがわかる。54年に行なわれた悉皆調査でも2,490部落、5万1,604戸、総農家戸数(23万4,935戸)の22%が未点灯となっている。なお、未点灯部落が増加しているのは前回の調査もれと旧制開拓事業が進展し入植部落が増加したことによるものである」(北倉公彦『北海道酪農の発展と公的投資』筑波書房、2000年、87ページ)と、指摘している。このように、北海道における農村電化問題には、単に広大な農村地域における「電化」ととどまらず、戦後北海道における開拓入植という問題が介在していること

に留意が必要なのである。

電気事業者からの送配電をあてにできず、小水力や小火力等によってかろうじて電気供給に着手するにしても、その経営と運転は困難を極め、都市部における比較的安定した電気事情をこれら地域に期待することは到底できるものではなかった。とりわけ、需要家が負担する経費の大きさは都市部の比ではなかった。節を改め、これら地域における電気事業の経営問題について考えてみることにしよう。

### 3. 農山漁村地域における電気事業経営

当時、無点灯農山漁村における電気導入方法としては基本的に次の三つの方法が存在した。

- (1) 一般供給方式
- (2) 共同受電自家用方式
- (3) 自家発電方式

(1)は、電気事業者の配電網から一般の需要家と同様に供給を受ける方式で、流通過程における需要家の所有部分はまったくなく、需要家が総工事費の一定額を負担する方式である。農村電化の気運の高まりとともに、多くの未点灯が一般供給方式によって解消されたが、この場合も、当然需要密度の高い、動力需要が見込まれる地域という諸条件に制約され、その地域はほとんどが稲作地帯に限られたが、かんがい揚水機場の設置も盛んに行なわれたので、揚水用配電線路を利用してその地区の一般農家への電化も併せて行なわれたこともあって、昭和25年ごろまでにこの方式で本道では約6万3千戸の電化が行なわれた(北海道農山漁村電気協議会連合会、前掲書、13~14ページ参照)。

また、(3)は、電気事業者の配電線から著しく遠距離にあるため、(2)の共同受電自家用方式による電化も困難な地域において、需要家

表3 離島自家発電について

事業主体名	地区名	出力		受益戸数	建設年月	備考
		常時	最大			
奥尻村電利漁協	大岩生川	86kW	200kW	1,451戸 3,579	37年 3月	水 力
	ホヤ石川	106	170		36 3	
利尻漁協連合会	鴛泊	70	170		33 5	”
”	清川	52	75		34 12	”
”	杓形	425	425		25 12	内燃力
”	”	230	230	40 1	”	
礼文町船泊漁協	ウエンナイ	2.5	3	11	38 3	水 力
”	船泊	200	200	698	34 11	内燃力
羽幌町天売, 焼尻	焼尻	120	120	622	36 1	”
電気利用漁協	天売	100	100		36 1	
計	10 件	1,391.5	1,523	6,361		

(注) 1. 39.3.31現在道調査による

2. ただし, 利尻島は, 40.3.31現在である。

(出所) 北海道電力『北海道における未点灯部落電化について』1965年, 17ページ。

たちが自ら設備を設置, 発電・配電事業を行なうものである。電源としては小水力, 内燃力, 風力等がある。離島はほぼこの方式によらざるを得なかったのは海を隔てた本土との距離という客観的条件に規定されたものである(北海道電力『北海道における未点灯部落電化について』1965年, 14~17ページ参照。特に, 離島の自家発電の状況については, 表3を参照のこと)。

(2)の共同受電自家用方式については, 既に若干触れてきたところであるが, いま少し導入経過について説明しておこう。この方式は, 需要家が電気利用組合を結成して配電設備を施設し, 電気事業者から一括受電をすることによって, 当該地域の需要に応えるものである。このような共同受電自家用組織に対し, 電気事業者が大口径電力または業務用電力契約に応ずる形となるのが一般的であるが, 北海道の「赤井川村電気利用組合」は「田中鉱業(株)轟鉱山」(水力220kW), 「川北電気購買利用組合」は「王子製紙(株)」からの特定供給であった(北海道農山漁村電気協議会連合会, 前掲書, 15ページ)。

共同受電方式は, 当初は市街地の近傍で電気事業者の社線に恵まれ限られた地区で, 小規模の申し合わせ利用組合方式によるものがほとんどであった。施設の内容も, 単に灯火を充足する考えから, 高圧線には鉄線を, 低圧線も最低の太さのもの, 変圧器は戦時規格品, 屋内配線および器具等も極めて貧弱なものであった(同上)。受電施設のところまで電気事業者の配線が来ていながら, その先の配電事業を電気事業者が行なわないのは次のような事情があった。すなわち, 当時の電気供給規定, たとえば「北海道電力」のそれによれば, 総工事費が電灯契約1口当たり55,000円, 電力契約1kW当り33,000円を精算した範囲内であって, 年間収入額が総工事費の12%以上であれば, 一般受電の対象となった。一般の場合, 定額電灯および従量電灯の1需要家当りの工事費会社負担限度額は, 契約一口当り10,900円となっており, 工事費がその額上となる場合はその差額が工事費負担金となる。未点灯部落の場合は, 工事費が電灯契約1口当り22,700円, 電力契約1kW当り12,300円を精算した額までの

ものは一般の場合と同様電灯契約については1口当り10,900円を、電力契約1kW当り5,900円を会社が負担するが(電気供給規定第1部一般規定別用工事負担金規定別表(1)に規定する工事会社負担限度表に規定されている)、この22,700円、12,300円を超える場合は、電気事業法第21条ただし書きの認可をうけて工事費の全額を負担金とすることになっている(同上書、14-15ページ)。

一般受電が可能な費用負担条件が上記のようであれば、北海道における無灯火部落がこの条件に収まることは難しく、離島を含め、最初から一般受電をあきらめながら、それでも電気を求める声に押されて自家発電方式に頼る部落が現れたのは電気の効用を考えれば合点のいくところである。共同受電自家用方式は、一般受電と自家発電方式の中間にあって、電気事業者の送配電線までいま少しの距離のところでありながら、需要家の工事費負担金と事業会社の工事負担限度額とのせめぎあいの結果として生まれた妥協の産物であった。北海道がこのタイプによって無灯火部落の解消を推し進めることになったのは、基本

的にはその地域の広さと需要密度の低さによるものであるが、電化に伴う工事費が一般需要家に比べて著しく高いこうした需要家を抱えることが電気事業者の経営を圧迫し、ひいては全体の料金の引き上げにつながる恐れがある、との理由で一般受電を断られ、やむなく共同受電自家用方式の採用となった(同上書、14ページ参照)、という背景が重要である。北海道が、電気事業経営上最も重要な需要密度にいかにかまれないかを表4が端的に示している。

共同受電自家用方式がこのような事情から生まれたものとするならば、その後、当該地域において需要家数、需要量が増大することによって、一般受電の要件を満たす共同受電自家用事業者が現れ、一般供給への切り替えが行なわれることになる。

#### 4. 共同受電自家用方式の一般供給への切り替えについて

共同受電自家用施設の一般供給方式への切り替えをめぐることは、次のような指摘がなさ

表4 各社別1需要家当り配電線巨長および建柱数

	契約需要家数	配 電 線 巨 長		建 柱 数	
		総 巨 長	1 需要家当り巨長	総 基 数	1 需要家当り基数
北 海 道	955,703	27,563 km	0.029 km	522 千本	0.6 本
東 北	2,466,631	71,935	0.029	1,616	0.7
東 京	6,420,300	82,509	0.013	1,938	0.3
中 部	2,819,926	52,071	0.018	1,033	0.4
北 陸	634,823	14,189	0.022	305	0.5
関 西	3,872,398	41,550	0.011	987	0.3
中 国	1,677,719	43,121	0.026	793	0.5
四 国	965,308	24,115	0.025	420	0.4
九 州	2,681,155	58,984	0.022	1,110	0.4
北海道を除く8社計	21,538,260	388,474	0.018	8,202	0.4
全 社 計	22,493,963	416,037	0.018	8,724	0.4

(注) 1. 39.3.31 現在、電気事業報告書による。  
2. 契約需要家数=電灯-臨時電灯+業務用電力

(出所) 北海道電力『北海道における未点灯部落電化について』1965年、20ページ。

れている。

共同受電自家用方式によるものは、昭和37年3月現在で348件、35,735戸であるが、それぞれ電気利用組合が保守管理を行なうので、その良否は経年と共に著しい設備の差を生じつつある。既に老朽化して改修を要するものに対し、昭和37年度より道費による改修費の補助がなされるようになったが、昭和38年度よりは国費および道費による補助がなされることとなった。

共同受電自家用のうち、電気利用組合の希望があり、且つ一般供給規準に合致するものは、当社(北海道電力)基準に合致するよう、設備改修の上で、無償譲渡を受けて、各戸供給とすることとする(杉野純一「へき地農漁村の電化について」、北海道公益事業調査協議会、前掲書所収、12ページ)。

こうした指摘からも分かるように、無灯火部落解消のため、いわゆる「共同受電自家用方式」を採用して電化を達成した地域において、その設備の劣悪さを改善する目的で助成措置が講ぜられることになったこと、にもかかわらず、その効果が十分に現れることなく、今度はその設備を地域電気事業者に取り取ってもらった段階で、再度、そうした設備の改善をなさないという問題を抱えていたことが理解されるのである。既に、「屋久島」における組合営三電気事業の設備譲渡をめぐって、「九州電力」との間でなかなか折り合いがつかないことを指摘しておいたが、条件不利地域において電気事業を行ってきた自前電気事業者が、設備や技術の面で事業者たる「電力会社」と同水準で事業を行ない得ると考えるのは困難であろう。こうした事情について、『北海道農山漁村電化の歩み』に拠りながら、いま少し掘り下げて見ておこう。

山間へき地等のいわゆる電気供給限界地域における未点灯部落へ、電力会社の既設の配電線を延長することにより、電気導入を行なおうとする場合、当該工事に要する費用の負担方法は、各社が通商産業大臣の認可を受け

た電気供給規定に基づいて定めたとことによるということについては、既に前に述べたとおりである。

この場合、「北海道電力(株)」においては、工事費が或る一定限界をこえる場合または収益率以下である場合は、配電線延長工事費の全額を需要家が負担しても、配電線延長による一般供給を行なわない場合がある。このような場合において、未点灯部落がそれでも電気を導入したいというときには、共同自家用受電施設を建設し、かつ当該施設の維持管理および運営を自らの責任において実施するという前提で、必要な電力のみを会社の既設配電線のある一点で一括購入し、当該購入電力を組合員に配電するという、いわゆる共同受電施設による方法をとらなければならない。また、この共同受電方式さえも経済的に引き合わないような地域では、自家用の小水力発電施設または小火力(内燃力)発電施設で電気の自給自足をしなければならないところもかなりあった。

いずれにしても、このような共同自家用施設は、電力会社としては採算のとれない地域であるから、そのような地域における農林漁業団体が、共同自家用受電施設をもって小規模の電気事業的な事業を営むわけであるから、経済的に採算がとれないことは自明の理であり、かつ技術的にも電気の素人が電気事業者とおなじようなことをやってゆかなければならないのであるから、もともと無理な話である。……通産省が昭和41年度において北海道について行なった実態調査によると、おおむね687地区、53,261戸が共同自家用受電施設による電気供給を受けている。

こうした共同自家用電気施設を持って電気を利用している地区では、受益農山漁家が一般地区の3倍から5倍の電気料金を負担しており、それ故需要家負担をできるだけおさえるために、保守管理のための経費を節減し、修繕は応急措置程度にとどめ、減価償却は十

分になされず、結局は食いつぶしになるという傾向が大なり小なりみとめられる。

したがって、こうした施設を抱えた地区では、これを電気事業者に吸収統合してほしいという強い願望が沸き起こるのである。その結果、北海道では、昭和40年7月26日に開催された「全道農山漁村電気施設者大会」において、「電気施設の北電移管についての決議」がなされ、共同受電自家用施設の電気事業者への移管問題が大きな前進を見るところとなったのである。

こうした運動の高まりを背景にして、「北海道電力」としてもその腰を上げざるを得ないことになる。しかし、当該施設を引き受ける立場からするならば、いかに「公益事業」とは言うものの、私企業としての性格をも持っている関係上、いくなれば赤字ローカル線を背負い込むと同様のなやみがある。しかも、「北海道電力」の場合は、管内で所有する配電施設のほぼ半分に近いものが共同自家用施設であるのに対し、需要家戸数においては北電に係わる需要家の約6%程度に過ぎない。

全道537地区に及ぶ共同自家用電気施設を北海道電力に移管するためには、多くの道費、市町村費、公庫資金等を投資することは、地元としてはいうまでも無く望むところであろうが、国民経済的にみて妥当であろうかという見方がある。ことに、これら施設は、新規導入時およびその後の改修時に既に多額の国費、道費、市町村費および公庫資金等を投入してきた施設であることを考えるとなおさらである。

しかし、農林省は、今後さらに相当の国家投資をしても共同自家用電気施設を地域電力会社に移管した方が国民経済的にみて有利であると判断した(北海道農山漁村電気協議会連合会編、前掲書、103～121ページ参照)。

以上、山間へき地や離島など、供給責任あ

る電気事業者の設備、とりわけ送電線や配電線から遠距離にあり、かつ需要密度が低いといった、条件不利地域における電気導入が極めて困難な道りを経て今日に至っていることを確認し得た。筆者が、改めて第2次大戦後の無点灯部落解消問題に着目したのは、この問題の中に、今日、社会的に大きな論争テーマとなっている「自由化」とユニバーサル・サービスの供給責任の実現の間に立ちほだかる基本問題の原点のひとつがあると考えたからに他ならない。

米本氏は、前述の論考のむすびにおいて、次のように述べている。

本道のへき地電気の問題はたとえ無灯火部落を解消し得たとしても現行制度ではどうしても救い得ない苦悩をもっている。即ち一般供給に比して極めて割高な運営費と自力により実施しなければならぬ保守管理に基づく苦悩である。

同じ道内に住み、しかも生活環境の整備されないへき地の住民のみがこのような苦悩に押しひしがれていることは、そのよって来るところが光と熱と力をもたらす電気であるだけに一日も早くその対策を講ずる必要が痛感されるところであり、この苦悩を解消することこそ今後の行政に課せられた大きな課題といえよう。

新規導入にしても、既設の共同受電にしても総べて一般供給として電力会社が管理運営することが理想である。しかし配電条件の極めて悪い本道のへき地電気対策という大きな負担を独り電力会社だけに強いることは現状において不可能であろう(米本、前傾論文、9ページ)。

こうして、米本氏は、国の電力会社に対する助成、各電気組合に対し一定以上の過重負担に国費助成、などの必要性を指摘するのである。

また、電力会社(北海道電力)はこの問題に対して次のように主張している。

北海道は地域的特殊事情と戦後の約45,000戸にもぼる大規模な入植のため25年度末において、未点灯戸数約94,000戸という悪条件にあったが、関係機関の協力の下、その電化実績は著しいものが

あり、ここ2～3年のうちには未点灯部落はほぼ解消するものと期待されている。

しかしながら、今後の大きな問題として共同受電自家用、小水力、離島がある。特に共同自家用は40年3月末で約43,400戸があり当社においても38年度以降毎年1千ないし3千戸の一般供給切り替えを取り進めているが、前述の如く、へき地における需要は需要に比して過大な設備を必要とするため保守並びに収支採算上からも早急に解決が困難な問題が多い。即ち仮に共同受電自家用全部を一般供給に切り替えた場合の年間赤字は約7億円と試算され、……今後、更に逐年赤字負担は増大することになるが当社としては経営の合理化等によって極力これを吸収しつつ今後も本道の未点灯部落解消のため特段の努力をすることとしている次第である（北海道電力、前掲書、18ページ）。

以上のような叙述から、電力供給というユニバーサル・サービスのひとつを条件不利地域において展開する際に考えなければならない問題の要点を確認できるであろう。すなわち、費用対効果の観点からいって、条件不利地域における電気事業は営利事業としては本来的に成立し得ないこと、したがって、そのような地域で事業を行なうことは、その補填システムを構築せざるを得ないこと、その補填が不十分な場合、当該地域の消費者の大きな負担、あるいは、最終的に政府や自治体など公的財政支援が求められるということである。また、条件不利地域における事業を電力会社に付託することは、結局は当該電力会社の供給地域に生活する消費者全体の負担において条件不利地域の事業が継続されることを意味している。国民生活にとって必需的なサービスをユニバーサル・サービスとして供給するということは、一国が何らかの地域性や階層性をその内部に抱え込んでいる限り、上述のような「内部補助」的な仕組みを持たざるを得ないのである。現実の社会国家が多様な人格と文化を備えた地域住民を構成メンバーとする複層的な地域・階層によって混成されたものであり、モノラルな平板社会ではあり得ないことを確認すべきである。

日本がどんなに経済発展しようとも、より発展した地域とそれ以外の条件不利地域が必ず生まれる。そのときに、条件不利地域に対して国民として最低限の生活条件（それは時代とともに変わらざるを得ないが）をいかに確保するか、その生活条件がシビルミニマムやユニバーサル・サービスに関わるものであればあるほど、地域住民から負託された責務に答えるべく組織された国や自治体の行政は、最大限その役割を果たさなければならない。そして、枠組みの大小を別とすれば、行政であれ、公益事業会社であれ、こうした財・サービスの供給に関わる機関は、客観的社会条件に規定された条件格差を埋めるための調整機能を最初から備えていなければならないのである。この問題を考える上で、象徴的な例が郵政民営化をめぐるユニバーサル・サービス維持問題であろう。

長年にわたる郵政事業をめぐる民営化論議に一つの決着を与えるものが2003年4月に発足した「日本郵政公社」であった。民営化論議の論点は多岐にわたり、この議論自体は別稿に譲るとして、電気事業におけるユニバーサル・サービス問題との関わりに限定して、いくつか指摘しておきたい（拙稿「郵政事業の公社化と構造改革によせて」『北海学園大学経済論集』第50巻第4号、2003年3月参照）。郵便事業におけるユニバーサル・サービスの要点は、郵便料金が全国一律であること、居住者のできるだけ近い場所に郵便サービスを行なう拠点を置くこと、基本的にはこの2点に集約される。そして、これに加えて、郵便、貯金、簡易保険、振替サービスなど、今日郵便3事業といわれる統合サービス供給の全システムがユニバーサル・サービスを支える基盤となっている。このようなネットワーク・システムはわが国の歴史と文化、とりわけ明治以降の経済社会の形成と深く関わっているといえる。地方分権や地域の時代ということがかまびすしい現代、また、

文化の土着性や個性が強調される時代といわれる現代にあって、日本全国どこにいても存在する郵便施設は、ある意味、日本社会の集権制、中央政治が地方にまでくまなく行き渡っていることを象徴しているようにも思える。確かに、鉄道や通信制度がそうであったように、「交通制度」が深いところで、政治の集権化に貢献してきたことは疑いないところである。しかし、同時に、こうした「交通制度」を媒介にしながら各地方、各地域でばらばらに分断されていた住民が「国民」として包括されるプロセスが進行していったことも明らかであろう。政治と経済の支配層が集権化されていくのに対し、その対抗勢力（時に農民であったり、労働者であったり、はたまた組織されない住民であったりするが）も、国民として集権化する傾向を持たざるを得なかったのである。その際、有効な通信手段を手にしていなければ、それ故、ばらばらな個人のままであれば集権化それ自体が難しいことになる。全国一律の郵便サービスは、一方で、為政者にとっての集権化手段ではあるが、同時に他方では、被支配者にとっても集合した力を発揮するために必要な手段となるのである。この後者の側面が、メディアを含め、80年代後半の東ヨーロッパにおける「革命」に決定的な役割を果たしたことが、しばしば指摘される。この点は、社会的インフラが、一面的に規定されてはならないということを示す重要な事例であるが、根本的には、これら社会的共通資本の中核を構成する諸インフラが、一般的生産手段と社会的共同消費手段の二つの側面を併せ持っていることに起因すると考えられる。

## むすびにかえて

電気事業に限らず、人々の生活において「必需品」といわれる財やサービスを供給する事業者がどのような企業形態や機関の形を

とるか、その国の歴史やおかれた客観的条件によってさまざまな形が有り得るであろう。筆者は、そうした機関が、公企業、公益企業、民間企業あるいは第3セクターというような形態をとり得る可能性を否定するものではないし、どれか特定の形態をとらなければならないことを主張するものでもない。そうではなく、どのような形態をとろうとも、その機関が持たなければならない本質的な機能を問題としているのである。すなわち、電気財が必需性ある財であることを前提しながら、そのような財を供給するシステムが消費者と場合によっては生産者（供給者）をも含めた共同システムとしてのみ存在し得ること、したがって、そのようなシステムは、最初から地域社会における共同の場としてのみよく機能し得るということである。筆者が、再三引き合いに出す、縄田氏の主張、「地域共同」の意味で「公益」を捉えなければならないという主張に賛同するのは、まさにこの意味においてである（縄田栄次郎『公益産業論序説』千倉書房、1986年参照）。ユニバーサル・サービスという概念は、本質的に「普遍的」かつ「一般的」なものでなければならないのは当然である。しかし、その発現の場は「具体的」かつ「個別的」でなければならない。「市民的公共性」や「公共圏」という概念も、一定の地域社会を前提にした具体的な人間たちの交渉過程のうちにその基盤を持たなければ、そして、これを前提とした企業や機関が形成されることによって、地域住民の求める必需財供給システムが確立されることがなければ、実質的な力と意味を持つことにはならないのではなからうか（拙著「公共圏論における公益事業の位相」『北海学園大学経済論集』第51巻第3・4号、2004年3月参照）。

## 参考文献

電気事業講座編集委員会編『電気事業講座3 電気事業発達史』電力新報社、1986年。

電力政策研究会編『電気事業法制史』電力新報社、1965 年。  
北海道電気事業史編纂委員会『北海道電気事業史』北海道電気協会、1978 年。  
北電 10 年史編纂委員会『北電の 10 年』北海道電力、1962 年。  
北電 30 年史編纂委員会『北のあかり — 北海道電力創立 30 周年記念誌』北海道電力、1982 年。  
北海道公益事業調査協議会『北海道における無灯火部落の解消について』1963 年。  
北海道電力『北海道における未点灯部落電化の現況

と将来について』1960 年。  
北海道電力『北海道における未点灯部落電化について』1965 年。  
北海道農山漁村電気協議会連合会編『北海道農山漁村電化のあゆみ』1973 年。  
僻地未点灯解消記念会編『へき地未点灯解消のあゆみ』1967 年。  
栗原東洋編『現代日本産業発達史Ⅲ 電力』現代日本産業発達史研究会、1964 年。  
北倉公彦『北海道酪農の発展と公的投資』筑波書房、2000 年。