

ガス事業報償契約の運用と解消過程

——東京・大阪・名古屋を中心として

小石川裕介 [こいしかわゆうすけ]

後藤・安田記念東京都市研究所研究員

1 本稿の視角と方法

本稿は、ガス事業報償契約の解約・消滅過程に着目することにより、昭和戦前期一般に行われてきた市町村による公益事業規制がなぜ現在まで継続しなかったのかを解明し、近現代日本における公益事業規制のあり方について、今まで十分に検討されてこなかった自治体と事業者との関係を明らかにすることを目的とする。

報償契約とは、行政契約の一種である。たとえば近年での概説書では、「報償契約は地方公共団体とガス事業者の間に締結されたものであって、地方公共団体はガス事業者に道路占用の許可、道路占用料の不徴収等を約するのに対し、企業側は、一定の報償金を地方公共団体に支払うこと、地方公共団体の特別の監督に服すること、地方公共団体側から買収の申出があったときにはこれに応ずること等を約するものである。公法上の契約の一種としてその効力が問題とされたが、現在では、かかる契約の締結は見られなくなっている¹⁾」と説明されている。

このように、報償契約は道路の使用を媒介として、自治体による公益事業規制手段の一つとして用いられた。しかし、同概説書の説明にあるように、現在では報償契約の締結は見られなくなっている。これは契約の締結のみならず、契約の存続についてもまた同じである。

報償契約それ自体が見られなくなった説明としては、「公企業の特許について法律の整備がなされ」ていったためとする概説書もある²⁾。たしかに報償契約は、公益事業規制をその目的のひとつとし、事

業法の制定以前に締結されたものが多い。ガス事業についていえば、瓦斯事業法が1923年に公布（1925年に施行）されるのに対し、たとえば東京市・大阪市・名古屋市の報償契約は1900年代から1910年代前半にかけて締結されている（表1）。

しかし、この3都市の報償契約では、事業法成立後も改訂や再締結がされており、契約の解消については1948年から1986年までと四半世紀以上の幅が見られる。この間の報償契約と事業法の実態的な関係は未解明である。そもそも報償契約研究は先行研究が少なく、またガス事業史研究自体も多いとはいえない³⁾。行政法からの報償契約への言及も、戦後では数えるほどである⁴⁾。各事業者の社史では、報償契約の締結についての記述は多いものの、契約解消の過程に関してはほとんど触れられていない。

そこで本稿では、ガス事業規制について法令が整った1931年の瓦斯事業法改正以降を対象とする⁵⁾。そして、瓦斯事業法およびガス事業法（公益事業令）下での、東京市・東京瓦斯株式会社（以下、東京瓦斯）、大阪市・大阪瓦斯株式会社（以下、大阪瓦斯）、名古屋市・東邦瓦斯株式会社（以下、東邦瓦斯）の3報償契約を中心に、その運用と解消過程を検討する。これにより、なぜ自治体は、事業者との関係において自らの優位性を担保した報償契約を手放していったのかという問題を明らかにしたい。

2 瓦斯事業法下の報償契約

(1) 瓦斯事業法下における報償契約の効力

最初に、ガス事業報償契約と諸法令との関係につ

表 1 東京市（東京都）・大阪市・名古屋市におけるガス事業報償契約の経過

	東京市（東京都）	大阪市	名古屋市
事業者	東京瓦斯株式会社	大阪瓦斯株式会社	名古屋瓦斯株式会社 (東邦瓦斯株式会社)
締結	1911 年 11 月 25 日	1903 年 8 月 6 日	1907 年 5 月 13 日
改訂 再締結 契約延長	1936 年 11 月 25 日		1908 年 9 月 1 日 1915 年 11 月 27 日 1916 年 9 月 26 日 1932 年 8 月 30 日 1958 年 12 月 25 日 1966 年 3 月 23 日
解消	1948 年 4 月 1 日 (1948 年 6 月 24 日解約により遡及)	1986 年 3 月 31 日	1976 年 4 月 1 日

*『東京瓦斯九十年史』（東京瓦斯、1976 年）、『明日へ燃える 大阪ガス 80 年』（大阪瓦斯、1986 年）、『社史 東邦瓦斯株式会社』（東邦瓦斯、1957 年）、『東邦瓦斯 50 年史』（同、1972 年）、『東邦瓦斯最近十年の歩み』（同、1981 年）、『昭和 41 年名古屋市会議録』より作成。

表 2 報償契約規定と旧道路法・瓦斯事業法・改正瓦斯事業法規定

	旧道路法 1919 年 4 月 10 日 (1920 年 4 月 1 日施行)	瓦斯事業法 1923 年 4 月 10 日 (1925 年 10 月 1 日施行)	改正瓦斯事業法 1931 年 3 月 27 日 (1931 年 7 月 15 日施行)
道路占用	○	○	○
報償金（使用料）	○	○	○
事業の合併・廃止	-	許可[15][16]	許可[15][16]
兼業	-	-	認可[12の3]
供給条件（料金）	-	認可[12]	認可[12]
増資	-	-	認可[12の2]
配当	-	-	-
社債発行	-	-	-
独占の保障	-	-	-
公用料金割引	-	-	-
市町村による強制買収	-	認可[17]	認可[17]

*□内は、法律の条項に対応する。例 [10-1]: 第 10 条 1 項

いて整理する。表 2 は、報償契約一般に規定されている内容と、道路法（1919 年法律第 58 号。以下、旧道路法）・瓦斯事業法（1923 年法律第 46 号）・瓦斯事業法改正（1931 年法律第 2 号。以下、改正瓦斯事業法）の規定との重複をまとめたものである。

報償契約は、本来的には、事業者が市町村の所有・管理する営造物（主として道路）を使用し、その対価として公納金を納めることを約する契約である。旧道路法の施行以前は、道路占用に関する法律規定がなかったため、報償契約がこれを補完していた。そして旧道路法が施行されてからも、同法によらない道路占用関係として報償契約が使用され続けていたのである⁶⁾。

報償契約が問題となったのは、公益事業規制を目的とした条項を含んでいたためであった。当時、特に問題となっていたのは、報償契約中に規定された供給条件（料金）規制および財務（増資）規制であった。これらをめぐって市町村と事業者が対立を深めていたことが一因となり、瓦斯事業法では供給条件（第 12 条）が、改正瓦斯事業法では増資（第 12 条の 2）が主務大臣の認可事項となった。

報償契約と法令の関係について特に重要であるのは、改正瓦斯事業法第 17 条の 2 である。同条において、報償契約の規定をめぐり事業者と市町村の争議に関して主務大臣の裁定権を認めながらも（第 1 項）、「前項ノ規定ハ本法又ハ本法ニ基キテ発スル命令ニ依リ主務大臣ノ許可又ハ認可ヲ受クベキ事項ニ

表3 名古屋市・東邦瓦斯報償契約の改訂（1932年）

	旧契約	新契約
公用料金割引	4割引[1]	4割引[1]
普通報償金	純益の5/100[2]	純益の6/100[2]
超過報償金	—	有[3]
営造物の使用承諾	[5]	[8]
特別税の不賦課	[7]	[10]
独占の保障	[8]	[11]
買収権の発生	25年後[9]	—
料金引上	市の承認[11]	—
事業の廃止・譲渡等	市の承認[11]	市の承認[12]
資本増減・社債発行	市の承認[11]	市の承認[13]
契約期間	25カ年[12]	25カ年[14]

* 前掲『社史 東邦瓦斯株式会社』より作成。

* [] 内は、報償契約の条項に対応する。例 [10-1]: 第10条1項

関シテハ之ヲ適用セズ」(第2項)として、許認可事項については報償契約の規定に縛られない、強行法規であるとの立場を明確にした。

すなわち改正瓦斯事業法は、報償契約に対する法令の優位を謳い、ガス事業報償契約の性質の変更を迫ったのであった。しかし、これから検討していくように、同法の施行は、ただちに報償契約の消滅を意味するものではなかった。

(2) 名古屋市・東邦瓦斯報償契約の再締結（1932年）

名古屋市・東邦瓦斯報償契約は、改正瓦斯事業法施行後の1932年5月12日に満期となった⁷⁾。このため名古屋市は、①報償契約の再締結、②道路占用料への移行、③買収による公営化⁸⁾のいずれかの選択を迫られることになる。

一方、東邦瓦斯側では契約満了を前に報償契約の再締結の希望を申し出た。これに対して名古屋市は「瓦斯報償契約ニ関スル調査臨時委員会」を設置して、その調査に当たさせた結果、報償契約の再締結を選択する。

これについて大岩勇夫・名古屋市長は、名古屋市会にて以下のように説明している。まず公営ガス事業については、「小サイ都会ハ別デゴザリマスケレドモ、大都会ニ於テ公営ノ少イノモ、経営困難デアル、ト云フ理由」で、買収による公営化は不可能であるとする。

また、報償契約を再締結せず道路占用料へ移行する場合には、ガス管の延長に対して課税が必要であるが、「瓦斯管ノ延長ト、瓦斯ノ収益ト比例セヌ点

ガアル。之ハ非常ニ産業上ニモ関係シ、生活上ニモ種々ナル障碍ヲ来タス」ため望ましくない。このため、新たな報償契約を締結すると述べるのである。

それでは、改正瓦斯事業法が施行されて、報償契約上の規定にどのような変化が起きたのか。表3は、名古屋市・東邦瓦斯報償契約の新旧契約の主要規定を対照したものである。両契約の大きな変更点は、①普通報償金の増加、②超過報償金の新設、③買収権規定の削除、④料金規制規定の削除の4点となる。

このうち最も大きな変更は、旧契約第11条で定められていた、料金引上げの際の名古屋市の承認規定が削除された点であろう。これに関して藤岡兵一・名古屋市助役は、名古屋市会にて以下のように説明している。すなわち、「(料金規制が——引用者注) 報償契約ニ書カレルノハ自由デアルケレドモ、ソレニ就テハ商工省トシテハ何ラ介意シナイ。如何ナル理由デアツテモ、商工省ハ商工省トシテ、瓦斯料金ニ就テハ決定シテ行ク」のであり、「勿論コレ(料金規制——引用者注)ノ契約ガアリマシテモ、決シテ無効デハナイ」が、「商工省ハ実ハ之ヲ非常ニ嫌フノデアリマス。……却ツテ紛糾ヲ惹起スト云フヨウナコトモアル」と述べている。つまり、商工省が報償契約上に料金規定を置くのを非常に嫌っているため、新契約からは削除したというのである。

では、事業法上の許認可事項は全て新契約から削除されたのかといえば、決してそうではない。たしかに、買収権規定も瓦斯事業法上の規定との重複を理由として削除された。しかし新契約第13条は

「会社ハ資本ヲ増減シ若ハ營業種目ヲ増減シ變更シ又ハ払込株金額ノ半額以上ノ社債ヲ發行シ若ハ營業物件ヲ義務履行ノ担保ニ供スル場合市ノ承認ヲ受クル（以下略）」ことを定めている。

このうち、事業者の資本の増加については、改正瓦斯事業法第12条の2にて主務大臣の認可事項となっていることは先に述べた通りである。さらに新契約は、第12条にて事業の廃止・譲渡について市の承認を要するとしているが、これも事業法では第15条・第16条にて主務大臣の許可事項としている。

なぜ、改正瓦斯事業法施行後、事業法上の許認可事項が報償契約の改訂に際しても存置されたのか。その理由のひとつとしては、名古屋市・東邦瓦斯報償契約において、東邦瓦斯の増資や事業の廃止・譲渡がこれまで問題とならなかったためであると考えられる。

名古屋市会では、報償契約の再締結に際して調査委員会が設置された。同委員会委員長の松尾宏隆による市会での報告では、新契約（案）は、「瓦斯事業法ノ改正ニ依リ削除シタル条項ヲ除キ、大体ニ於テ旧契約ニ一歩ヲ進メテ居ル。少クモ過去ニ於テ報償契約ノ運用上支障アリシ点ヲ出来ルダケ除去シテ、契約ニ依ル効果ヲ出来ルダケ發揮セシメタイ希望ヲ以テ、市理事者ガ相当ノ努力ヲ払ツテクレタコトヲ認ムルコトガ出来ル」と評されている。つまり、料金および買収は、過去に何らかの問題が生じたため削除されたのだと述べるのである。

このうち料金については、当時の名古屋市と東邦瓦斯の間で毎年のように問題となっていた。

報償契約再締結の前年の1931年、東邦瓦斯は商工省に料金変更の申請を行った⁹⁾。このときの料金変更は、ガス料金の算定基準を容量制から熱量制へ変更するのに伴うものであり、料金自体は多少の低下を予定するものであった。

料金の値下げについては、当時の報償契約には規定されていない。しかし、改正瓦斯事業法では料金変更認可について、主務大臣の関係市町村への意見聴取が規定されていたため（第12条2項）、名古屋市にも諮問がなされた。このときに出された名古屋市会の答申は、さらなるガス料金の値下げを求めるものであった。

これは、石炭価格高騰を理由に値上げしていたガ

ス料金を、東邦瓦斯が1926年に引き下げた際、報償契約とは別途に名古屋市と「料金引下協定条件¹⁰⁾」を取り結んだためである。

同協定条件では、炭価がさらに一定程度下落した際の、料金の再度の引下げを約していた。このため、市会では同協定条件を楯にして、さらなる値下げを迫る答申書が作成されたのである。

しかし、この答申書は商工省の容れるところにはならなかった。上述の藤岡助役の発言では、商工省は契約上に料金規制を置くことを嫌い、これが「却ツテ紛糾ヲ惹起」するとまであるが、これはこのときの「実例」であると説明されている。新契約にて料金規制が排除されたのは、この際の運用上の問題が大きかったためと推測される。

また、買収規定については1930年、名古屋市会に「公益企業調査委員会」が設置されており、当時も検討中の問題であった。公益事業の公営化については、当時の市町村と事業者の間でたびたび争われていた¹¹⁾。

一方、名古屋市と東邦瓦斯の間では、増資等は大きな問題となっていない。1926年の東邦瓦斯の合併についても、特に異議無く名古屋市会にて承認された¹²⁾。

このように、1932年の名古屋市・東邦瓦斯報償契約の再締結では、これまでの運用上「支障」があった料金規定等は存置されなかったものの、必ずしも改正瓦斯事業法の規定全てに対応させたというものではなかった。新契約では料金規定と買収規定が削除されることになったが、名古屋市は結果として報償金額の増加を勝ち得ている。全国的にも高率であると指摘されていた公用料金の割引率も維持した。

(3) 東京市・東京瓦斯報償契約の改訂（1936年）

東京市においても、改正瓦斯事業法の施行を受け、東京市会に設置されていた「瓦斯委員会」では、斎藤守圀第一助役から「現存報償契約の監督内容を改め報償契約本来の使命を画さしむる」改訂案が提出された¹³⁾が、これが実を結ぶことはなかった。

東京市・東京瓦斯報償契約が改訂されたのは1936年のことであり、これは1932（昭和7）年10月に東京市が隣接5郡82町村を合併し、市域を拡

大したことに起因する¹⁴⁾。つまり、このとき新たに編入された新市域部分に、既存の報償契約が適用されるかどうかという問題に端を発したのであった。

この問題に対して東京市は、編入翌年の1933年1月24日付にて「東京瓦斯株式会社報償契約ノ疑義ニ関シ注意方ノ件通牒¹⁵⁾」を発した。同通牒では、「会社ト何分ノ協定ヲ遂クル迄ハ本契約中ニハ昭和七年十月一日編入セラレタル市域ハ之ヲ包含セサル義ト御知相成度道路占用料ノ如キハ之ヲ徴収シ公用瓦斯料金ニ付テハ減額ヲ請求スルコトナキ等」として、新市域には既存報償契約が適用されないことを明示する。東京市は、なぜこのような措置をとったのか。

その主たる目的は、市内におけるガス料金格差の解消のためであった。合併編入以前、東京瓦斯では10熱位(100kcal)当たり、東京市内で1円99銭、市域を除く東京府内で2円18銭の料金設定をとっていた。この料金設定は、新市域・旧市域という形で合併後も継続する。これに対して東京市は、報償契約にもとづく市内の統一料金化を求めているが、東京瓦斯は拒否する。

その対抗手段として東京市がとったのが、前述の新市域への報償契約不適用の明示と、「東京市道路占用規程¹⁶⁾」の設定であった。

報償契約が不適用であるならば、新市域部分には旧道路法にもとづく道路占用料が課される。東京市が編入当日の1932年10月1日に設定した同規程にもとづけば、東京瓦斯の新市域部分の道路占用料は、3割5分の減額を行った上で、編入前の3倍以上となる計算となった¹⁷⁾。

前述のとおり、改正瓦斯事業法下では、料金は主務大臣権限に属するため、東京市は直接に市内における料金の不均衡を解消できない。このため東京市は、高額の道路占用料を設定することで、間接的に料金問題の是正を求めたのである¹⁸⁾。

東京瓦斯はこれに対抗して、1933年2月27日に旧道路法第29条にもとづく道路占用料の減免を内務大臣に申請する¹⁹⁾。しかし内務大臣は、報償契約を改訂することにより解決を図るよう勧告した。

このため東京市・東京瓦斯の間で、1933年の夏頃から報償契約改訂のための協議が開始され²⁰⁾、翌1934年12月に改訂契約の仮締結がされる²¹⁾。その後、東京市財政常設委員会を経て、1936年3月に

市会に提出された。

市会で特別委員会による修正が加えられた上で、同年9月30日に改訂案は市会議決され、10月25日に東京市・東京瓦斯の間で調印された。この改訂により、新市域のガス料金は1年4カ月以内に旧市域料金まで引き下げられることが定められ(第5条2項)、東京市の当初の企図が達成されることとなった。

表4は、東京市・東京瓦斯の新旧報償契約の主要規定を対照したものである。両契約の差異は細かな点で多く見られるが、①料金引上げに関する市の承認規定の削除、②石炭価格下落等の際の市の料金引下請求権の新設、③報償金算定基準の純益から総収入への変更、が特に大きな変更点であると指摘できよう。

①については、前述した名古屋市・東邦瓦斯報償契約にて料金規定が削除された理由と同様であると考えられる。しかし、東京市・東京瓦斯の改訂報償契約の場合は、第5条2項にて新市域部の料金値下げが約され、さらに②「炭価又ハ一般物価著シク低落シタル場合其ノ他特別ノ事情ニ因リ市カ瓦斯料金ノ引下ヲ要求シタルトキハ会社ハ正當ノ理由ナクシテ之ヲ拒ムコトヲ得ス」(第5条第3項)という市の料金引下請求権が設定されている。

この第5条第2項および第3項規定は、同条第4項にて「前二項ノ料金ハ主務大臣ノ認可ヲ得テ之ヲ実施スルモノトス」とあるが、報償契約の改訂に際して、あえて第5条第2項・第3項規定を記したのはどのような理由であるのか。

ひとつには、「惟ふに公益企業法制の完備せざる現状に於て、報償契約の社会的意義尚極めて重大なるものあり、即ち深く市民の福利を顧念し、又相手方の同意を条件とし、同時に企業の実情をも考慮せざるべからず²²⁾」という、東京市の報償契約に対する認識が指摘されよう。

この傾向は、東京市会の特別委員会による修正にさらに色濃く生じている。東京市の改訂契約の原案では、改正瓦斯事業法上の認可規定との抵触を理由として、旧契約第12条に定められていた資本増減や社債発行等に関する市の承認規定を削除していた²³⁾。これに対して特別委員会は、「現行報償契約条項中東京市の監督権並市民の利益擁護に関する点は之を存置せしむること」として、削除された旧契

表 4 東京市・東京瓦斯報償契約の改訂（1936 年）

	旧契約	新契約
営造物の使用承諾	[1]	[1]
特別税の不賦課	[3]	[3]
独占の保障	[4]	[4]
基準料金	[5]	[5-1][5-2]
配当制限	9%～[6-1]	8%～[7]
料金引上	市の承認[6-2]	－
市の料金引下請求権	－	[5-3]
公用料金割引	2 割引[7]	2 割引[12]
普通報償金	純益の 6/100[8]	総収入の 3/100 ～ 4.5/100[6]
資本増減・社債発行	市の承認[12]	市の承認[13]
事業の廃止	市の承認[12]	市の承認[13]
強制買収	随時[13]	随時[14]
契約期間	31 力年[14]	20 力年[16]

* 前掲『東京瓦斯九十年史』より作成。

* [] 内は、報償契約の条項に対応する。例 [10-1]: 第 10 条 1 項

約第 12 条をそのまま復活させたのである（新契約第 13 条）。

このように、東京市・東京瓦斯報償契約の改訂では、既存の市の監督権限規定は概ね維持された。これに加えて、③報償金算定基準の純益から総収入への変更は、実質的な報償金額の増加につながり、東京瓦斯は新市域の料金の引下と合わせて年額 200 万円ほどの利益減少の見込みであるとの報道もあった²⁴⁾。

以上のように、東京市・東京瓦斯報償契約の改訂は東京市側に変な結果をもたらしたが、なぜ東京瓦斯側はこの改訂を承諾したのか。

東京瓦斯の井坂孝・取締役社長は、談話の中で以下のように説明している。すなわち、「前の報償契約が未だ五年間を残存して居たにも拘らず、何故斯る不利な損失を会社が取って忍ぶに至ったかと申しますと、前の契約では当社は新市部の道路占用料を幾ら値上されても之を拒むことが出来ず、又当社の主張を飽くまで貫いて対立関係を生ぜしむることは平素の業務執行に支障を来すのみでなく、安んじて将来の計を樹て得ぬからであります²⁵⁾」というのである。

事業者側にとって報償契約の利点は、市町村の一方的な道路占用料の設定から逃れ、また市町村との友好関係を維持するという点にあった。本事例については、東京瓦斯が特に前者を重要視した結果であったと考えられる。

報償契約は「契約」であるため、報償金（占用料）の増額には両者の同意が原則的に不可欠である。この点において、報償契約はある種の事業保護的側面も有していたといえよう。

(4) 大阪市・大阪瓦斯報償契約の非更改（1939 年）

大阪市・大阪瓦斯報償契約については、ガス事業報償契約の嚆矢として 1903 年に締結されて以来、1986 年に解約されるまで一度も改訂等がされることはなかった。その理由のひとつとしては、当該契約においては期間を定めた条項がなかったためと考えられる。このため、名古屋市のように契約期間の満了に際して再締結が問題となるということとはなかった。

しかし、これは決して大阪市・大阪瓦斯報償契約の改訂が検討されなかったということを意味するものではない。大阪市は 1937 年 10 月 1 日、京都市の提案した「京阪神三都市報償契約ニ関スル打合会²⁶⁾」（第 1 回）に神戸市とともに出席している。同会合は「報償契約ニ関スル研究、報償契約ニ関スル諸問題ノ共同解決、資料ノ交換等」を目的としたもので、主に報償契約に関する性質論を中心として専門家への鑑定が検討されている。

京都市では、翌 1938 年より京都瓦斯株式会社（以下、京都瓦斯）との報償契約改訂交渉を行っており、これに備えたものであったと考えられる²⁷⁾。

一方、同会合に参加した大阪市の報償契約に対す

表 5 京都市・京都瓦斯報償契約の改訂（1939 年）

	旧契約	新契約
公用料金割引	2 割引[1]	2 割引[12]
報償金	純益の 5/100[2]	総収入の 3~4.5/100[5] 配当金の 1/10[6]
料金引上	市の承認[6]	市の承認[10]
資本増減・社債発行	市の承認[6]	市の承認[10]
買収権の発生	25 年後[7]	随時[11]
特別税の不賦課	[8]	[3]
営造物の使用承諾	[9]	市の協力[1][2]
独占の保障	[10]	[4]
契約期間	—	10 年[15]

*『現行公益企業法規類集』（東京市政調査会、1931年）164-165頁、『帝国瓦斯協会雑誌』28巻3号（1939年）43-45頁より作成。

*[] 内は、報償契約の条項に対応する。例 [10-1]：第10条1項

る関心は、他の都市に比較した際の報償金額の過少さにあった。1938 年頃に大阪市によって作成された文書「瓦斯報償金ノ増額ニ就テ²⁸⁾」では、大阪瓦斯が「事業ノ独占権ヲ確保スルコト」は、大阪市が「社会公共の見地ヨリ瓦斯料金ノ値上ヲ制限スルコト」との報償契約上の交換条件であったと述べている。

しかし、「然ルニ瓦斯事業法ノ施行以来本契約ニ依り市ノ確保セントシ公共目的タル料金制扼権ハ全ク主務省ノ掌中ニ帰シ、本市ハ単ニ意見ヲ徴セラルルニ過ギズ、従テ本契約ハ今日ニ於テハ実質上、単ニ報償金ト占用料トノ取引ニ過ギザルモノトナレリ」としている。

このこともあって同文書では、大阪市の「報償金ガ道路占用料ニ比シ著シク低額ニ過グルコト」および「本市ノ報償金ガ他都市ニ比シ著シク低額ニ過グルコト」を理由として、「本市ハ現在ドノ程度ノ増額要求ヲナスヲ妥当トスルヤニ付予メ考慮シ置クノ要アリ」との立場から検討を行っている。

大阪市と大阪瓦斯の報償金額についての実際の交渉は、1939 年 4 月より開始され、同年 10 月に解決を見た²⁹⁾。ここで注目されるのは、報償契約の改訂による報償金額の増加という形をとらず、大阪瓦斯が市に 7 年間で計 250 万円の寄附をするという形式をとったことである。

これに関して坂間棟治・大阪市長は、「報償契約に期限がないため契約更改は困難でまた法律で争ふとなると短期間の解決はむづかし」という理由で、寄附という形式を選択したと説明している。

報償金の増加のみの契約改訂は、大阪瓦斯側から見れば承伏できず、また市側にとっても時間がかかるため、報償契約を非更改にしたままで実質的に報償金を増額したのである。

以上のように、ここまで改正瓦斯事業法施行後における 3 市の報償契約の変化を検討してきた。名古屋・東京・大阪の 3 市の報償契約は、それぞれ再締結・改訂・非更改という形をとったが、以下の様な共通の傾向を指摘できる。

すなわち、①改正瓦斯事業法下においても報償契約はただちに解消されなかった、②料金については、商工省の意向もあって直接的な規制は不可能となった、③料金を除く諸許認可規定については条文上存置された、④事業者による市町村への納付金は増額された、という 4 点である。

この傾向は上述の 3 市のみに生じたものではない。表 5 は、1939 年の京都市・京都瓦斯報償契約改訂における新旧契約主要規定の対照表である。京都市の事例においても、市の監督権限は条文上ではほとんど変化せず、事業者の納付金額は増加するという傾向が見られた³⁰⁾。

1939 年当時、商工省はもちろん、内務省も「報償契約ハ瓦斯事業ニ対スル監督法規ノ欠如セシ明治時代ニ於テ便宜上、公共団体ト事業者ノ間ニ成立セシ過渡的契約ニテ瓦斯事業法及道路法ノ施行セラレツ、アル今日ニ在リテハ多ク其ノ必要ヲ認メズ。殊ニ道路行政上ハ瓦斯管理設ニ対シ占用料ヲ徴収スルヲ至当トスベキヲ以テ監督官庁トシテハ公共団体ニ対シ敢テ現存契約ヲ解消スベシトノ積極的指示ハナ

サルトモ、相当時期に於て占用料主義に改ム様希望セリ³¹⁾」というような、報償契約に対する姿勢をとっていた。

しかし、当時の3市および事業者ともに、道路占用料に移行するよりも報償契約を改訂・再締結してでも継続させることに利点を見出していた。それは、たとえば東京市・東京瓦斯報償契約の改訂経過に顕著に表れている。その結果が、改正瓦斯事業法上の規定に抵触する市の監督権限を残したままで、さらに事業者の納付金を増額させる、報償契約の再締結・改訂・非更改（存続）という当該期の傾向であった。

(5) 東京都・東京瓦斯報償契約の解除（1948年）

1948年3月11日の東京都議会にて、高木惣市議員は都の財源問題に関する質問を行った³²⁾。その中で東京都・東京瓦斯報償契約（東京都は東京市より契約を承継した）の問題を取り上げて、近年の報償金の収入減に触れ、「道路占用料によりましてこのガス報償契約の内容を改訂し、都財政のために増収を図る」必要性を指摘した。

これに対して安井誠一郎・東京都知事は、「ガス報償契約の問題でありますけれど、これは御意見の方がよいとわれわれも考えまして、実は昨年秋以来この方針をもつて会社と折衝をいたさせております。近く何分の見透しがつくと考えます」と答弁している。

なぜ東京都は、この時期に報償契約から道路占用料への移行を考慮したのか。当時、東京都によって作成された「現行瓦斯報償契約の概説³³⁾」（以下、「概説」）では、東京都の報償契約に対する認識や道路占用料移行の必要性が詳述されている。なお、同文書には「主税課」の印章が確認されるため、財務部主税課によるものであると推定される。

「概説」では、まず報償契約が「営利性と公益性との安定帯」であり、「その変遷に伴つてその安定帯も必然的に其の内容を変更又は廃止する必要が生ずる」とする。そのため、「戦后経済情勢が激変した今日現行瓦斯報償契約も当然再検討^{2字欠}□□るべきで実情に即し其の内容を変更し又はこれを廃棄し道路占用料に代へる必要があるかそれには現行契約が現実的機能をもつか否か瓦斯会社の経済的能力、都民生活に及ぼす影響を勘案して決定されなければなら

ない」と述べるのである。

では、報償契約はどのような「現実的機能」をもっているのか。「概説」では、報償契約には「公益性の実現」が求められており、具体的には「報償契約に基く会社企業に対する財政監督権の主たる目的は瓦斯料金等の供給条件の改善にあるといふ、得る」とする。

この観点にもとづいて、「配当制限並社内留保の制限」「資本の増減並社債、借入金の統制」「減価償却の制限」「企業会計の監督」「料金其の他の供給条件」「副業並投資」に関する、法令と報償契約上の規定との比較検討を行っている。

その上で、「たとへ報償契約がないとしても公益性の実現は瓦斯事業法により国家的立場から確保されており、その際瓦斯事業の地方的性格の故に地方団体の意見も十分尊重されてゐるから上記の点では報償契約の定めも、それ程の必要性があるとはいふ、難しい」と断言する。

これは、1936年の東京市・東京瓦斯報償契約改訂の際とは180度異なる認識である。では、なぜこのような変化が起きたのか。そのひとつの背景として、当時は経済統制によって料金等に自治体の関与する余地が消滅していた点を指摘できる³⁴⁾。

当時のガス料金は、物価統制令（1946年勅令第117号）にもとづく主務大臣の指定によって改訂された。この料金算定については原価主義が採用されている³⁵⁾。このため、「概説」では、「特に現在は本条（瓦斯事業法における料金認可——引用者注）の適用は一時停止されて価格等統制令下にあるので瓦斯料金も一般物価体系の一環として決定されるので報償契約の定めも現実的意味はない」と述べている。

この物価統制令下では、料金について自治体の関与を論じる余地はない。他の供給条件についても、臨時物資需給調整法（1946年法律第32号）にもとづく使用制限下にあった³⁶⁾。

また、東京瓦斯は1946年8月から1949年8月までの間、会社経理応急措置法（1946年法律第7号）における特別経理会社に指定されている³⁷⁾。同法では、特別経理会社に指定されている期間中、資本増減や合併（第15条2項）、配当（第16条3項）等が原則禁止されるなど、強い財務規制下にあった。

このように、1947年から1948年当時、東京都・

東京瓦斯報償契約の監督規定は、経済統制の影響もあり、「概説」が指摘するようにその必要性はあまり見出せない。

しかし「概説」では、監督規定と同様に重要である、東京都による東京瓦斯の随時買収権規定（第14条）について、おそらく意図的に一切触れていない。これは、報償契約の規制効果そのものよりも、むしろ道路占用料移行に関する財政的議論が念頭にあったためであると考えられる。

当時の都財政は、インフレーションの進行や財源の不足によって窮迫状態にあった³⁸⁾。たとえば、昭和23年度歳入出予算案の説明（1948年3月11日）では、大木操・東京都副知事が「現下地方財政の窮状はその極に達し、今や抜本塞限的な解決の方途なくしては全く打開の途なく、単なる一時的弥縫策をもつては、とうてい糊塗し得ない段階に到達しているのです」と述べるに至っている。

東京都の予算編成は、昭和21年度から3年度連続で、いわゆる「骨格予算」であった。このような状況の中で「概説」が主張したのが、道路占用料の徴収である。東京瓦斯の経営状態について、現状では「インフレーションが昂進の速度を止めない限り会社の利益の好転は困難であろう」とする。そして、「報償契約による報償金は企業の結果に対する納付金であるから企業に利潤を生じない限りは納付の原則が総収入に対するものであつても減免せざるを得ない。併るに道路占用料の徴収は道路の占用に対する反対給付であるから企業経営が欠損の場合でも徴収し得る（勿論公益事業である瓦斯事業の経理状態をみなければならぬが）」という論理を立てる。

よって、「現在のインフレが克服されて経済が安定するには長年月を要するであろうし、安定経済になつても、独占企業に対する制約は厳となるから多大の企業利益をあげがたく、従つて道路占用料以上の報償金の納付は見込み得ないであろう」として、道路占用料徴収の利点を強調する。

このようにして「概説」は、「現行報償契約の意義は最早喪失されたものと認めこれを廃棄し、道路占用料制度に切替へなければならない」と主張した。

しかし実際には、道路占用料制度に切り替えるため、報償契約の意義の喪失を主張したと考えるのが自然であろう。東京都が東京瓦斯と交渉を開始した

「昨年秋」は、東京瓦斯による欠損金が報告され、これにもとづく報償金納付の減免措置が申請された時期（1947年9月11日）と重なる³⁹⁾。また、前述のように「概説」においては強制買取規定について一言も触れられていない。

しかしながら、1948年6月24日、東京都は上記の方針にもとづいて東京瓦斯と覚書を交わし、これによって報償契約は解除された⁴⁰⁾（効力発生は同年4月1日に遡及した）。

なお、占領期における報償金額をめぐる問題は、東京都に限ったものではない。同じく特別経理会社に指定されていた東邦瓦斯は、1947年3月1日に名古屋市と報償契約に関する「協定」を交わしている⁴¹⁾。

当時の名古屋市・東邦瓦斯報償契約では、純益金に対して報償金を課していたが、東邦瓦斯は欠損金を計上する。しかし名古屋市は「特に道路占用料」との負担の均衡を問題として、特別の計算による報償金納付を申し入れ、東邦瓦斯はこれを受け入れた。

なお、同「協定」は報償契約の改訂という形をとらず、両者による協議の了解事項を文書化したものであり、同件は市会に諮られなかった。

以上のように、1948年の東京都・東京瓦斯報償契約の解除では、収益問題が前面に出ることで、報償契約の規制的側面は後景に退いた。

3 ガス事業法下の報償契約

(1) ガス事業法の立法（1954年）と「報償契約に対する見解」（1956年）

1950年11月24日に公益事業令（政令第343号）が公布され、同年12月15日の施行に伴って瓦斯事業法は廃止された。同令はいわゆるポツダム政令であったが、電気及びガスに関する臨時措置に関する法律（1952年法律第341号）によって、1954年4月1日にガス事業法（同年法律第51号）が施行されるまで効力を有した⁴²⁾。公益事業令下では、大阪市および名古屋市について、報償契約の効力等が特に問題となった事案は見られなかったため、ここでは立ち入らないこととする。

ガス事業法の制定に向けては、1952年12月に電気及びガス関係法令改正審議会が設置された（政令

第503号)。同審議会の答申は翌1953年8月に通商産業大臣宛に提出され、これをもとにガス事業法案が作成された。

この答申書では、報償契約についても言及されている⁴³⁾。公益事業令においては、主務大臣の報償契約に関する裁定権(改正瓦斯事業法第17条の2)が削除されていた⁴⁴⁾。このため答申書では、「所謂報償契約に基く紛争の裁定権を通産大臣に認めることは、旧法において採用されていたが、新法においてこれを復活する必要がある」としている。なぜならば、「報償契約の存廃に関しては、漸廃論が多い。この種の契約の多くは、ガス事業法のような規定のなかった時代の所産であって、現在においては妥当性を欠く内容のものが多いためである。紛争の裁定権を通産大臣に認めることは、契約漸廃に役立つものと思われる」として、報償契約をなくすために再び裁定規定を導入すると述べるのである⁴⁵⁾。

この見解は、事業法案立法時の政府見解としても概ね受け継がれる。通商産業省公益事業局が作成した「ガス事業法案国会想定問答集⁴⁶⁾」では、産業保護と二重監督を理由として「今後かかる契約(報償契約——引用者注)は廃止する方向に進みたい所存である」と記された。

報償契約に対する以上のような認識により作成されたガス事業法案は、1954年3月31日にほぼ原案通り成立する。このガス事業法と報償契約の諸規定との関係は、通商産業省公益事業局長名にて出された「報償契約に対する見解⁴⁷⁾」(1956年9月1日付。以下、「見解」)に、より明確に示されている。同「見解」は日本瓦斯協会が、不統一な報償契約への認識が「事業運営上多大な支障」を起こしているとして、同年6月13日に公益事業局長に照会を求めたことにもとづく⁴⁸⁾。

日本瓦斯協会が照会した事項は、報償契約に関する①法的性格・効力、②許認可事項(公用料金割引、料金値上の協議、強制買収)との関係、③増資・社債の承認規定、④道路占用料切替時の負担についてであった。

同「見解」の特徴は、①の報償契約の法的性格・効力に関して、報償契約それ自体についての判断は示さず、全てガス事業法等との関係(抵触)によって解釈している点である。これは、「見解」が述べているように、報償契約の法的性格については「学

者の間で種々見解がわかれており」、また効力についても「有効論と無効論が対立して、これに関する判例がなく、現在においてもなお定説がない状態」のため、公益事業局として新たに判断を示すのを避けたと考えられる。

また、ガス事業法では、前述の審議会答申を受け、附則第8条に報償契約の通商産業大臣裁定権を規定している。このため、そもそも公益事業局は報償契約自体の無効説をとることはできない。

では、まず②許認可事項との関係から見ていくこととする(表6参照)。

「見解」は、公用料金割引について、「認可を受けることを前提としての割引に関する規定と解する場合には、必ずしも無効とはいえない」としながらも、「ガス供給条件の平等性の原則からすれば、公用ガス料金の割引を認可する根拠は、極めて乏しく、「適用の余地はない」とする。ガス事業法は、供給規定以外のガスの供給条件を原則として認めていないからである(第20条)。

料金値上の際の協議についても、「公聴会を開催して充分民意を反映することになっているため、本条項は、殆んど無意味」として、公聴会(第48条)の導入により自治体との協議の必要はないとするのである。なお、公益事業令制定の際に、料金認可に関する主務大臣の関係市町村意見聴取規定(改正瓦斯事業法第12条2項)は削除されている。また、料金の算定については、公益事業令時より総括原価方式が取り入れられ、また統一的会計制度も導入された⁴⁹⁾。

また、報償契約による強制買収については、譲渡の際の認可権(第10条)を指摘した後、「ガス事業法は、旧瓦斯事業法におけるような市町村に買収を認める規定を設けていないのであつて、このような条項は、適切ではない」とする。ガス事業法の立法趣旨から報償契約の強制買収規定が「適切ではない」と導くのはやや強引であり、本来ならば、報償契約の規定それ自体を検討する必要がある。しかし、これも報償契約単独での判断を避けたためであろう。後述するように、当時は報償契約にもとづいた大阪市による大阪瓦斯買収問題が浮上していた。このため、「適切ではない」との認識を、理由とともに示す必要があったのだと考えられる⁵⁰⁾。

次に、③増資・社債に関する市町村の承認につい

表 6 報償契約規定と改正瓦斯事業法・公益事業令・ガス事業法規定

	改正瓦斯事業法 1931年3月27日 (1931年7月15日施行)	公益事業令 1950年11月24日 (1950年12月15日施行)	ガス事業法 1954年3月31日 (1954年4月1日施行)
事業の譲渡・合併・廃止	許可[15][16]	許認可[32][33][35][36]	許認可[10][13][36]
兼業	認可[12の3]	許可[34]	許可[12]
供給条件(料金)	認可[12]	認可[39][40]	認可[17]
増資	認可[12の2]	認可[47]	-
配当率	-	-	-
社債発行	-	-	-
独占の保障	-	[28-3]	-
公用料金割引	-	(認可[40])	原則禁止[20]
市町村による強制買収	認可[17]	-	-

*筆者作成

*[] 内は、法令の条項に対応する。例 [10-1]: 第10条1項

ては、ガス事業法では認可規定等が設けられていない。しかし「見解」では、「従つて」として、「地方公共団体が法律の定めている以上の制限を加えることになり、行過ぎである」と述べる。これは先の買収規定とも通ずるが、法律による行政を厳格に適用することで、「行過ぎ」であるとの判断を導いている。

このように、同「見解」において、通商産業省公益事業局は報償契約の有用性を否定している。このため、「契約は失効時において、これを更新することなく漸次撤廃するよう指導する方針である」とする。

それでは、④報償契約を撤廃し、道路占用料に移行する場合に発生する、事業者の負担増の問題はどうなるのか。「見解」では、「現在における報償金は実質的には道路占用料の代替」であるとする。そして、「当局としては報償金が道路占用料に切り替えられる場合に、その額が現行ガス料金折込額以上になることは、料金政策上好ましくな」いため、「ガス事業者は、その事業の公益性に即応した減免措置が講ぜられるよう市町村当局に対して要求すべきである」としている。

道路占用料額は、条例により定めることとされていた(道路法[1952年法律第180号。以下、新道路法]第39条2項)。つまり、制度上では道路占用料額は行政側が一方的に規定することが可能であった。これに対して事業者側は、減免措置を「要求」することしかできない⁵¹⁾。この点が、事業者側にとってガス事業法下においても報償契約を継続する主たる動機となったと考えられる。

道路占用料には基準が設定されておらず、当時、各地の自治体は財政難を理由として相次いで占用料の値上げを行っていた。このため、翌1957年9月に通産省は、自治体に対する指導を建設省に申し入れている⁵²⁾。

以上のように、同「見解」は、報償契約それ自体の無効論には踏み込まず、漸廃措置をとるという限界が見られた。そして、道路占用料問題は、事業者側にある程度報償契約を継続させるインセンティブを有していたのである。

それでは、ガス事業法の制定によって、実際の報償契約の運用にはどのような変化が生じたのか。以下では、大阪市および名古屋市の事例を検討する。

(2) 大阪市・大阪瓦斯報償契約

大阪市・大阪瓦斯報償契約は、開業50年後における大阪市の買収権を規定している(第2条)。そして、1955年10月19日がその期日に当たっていた。

同年8月の大阪市会にて、同件について質問された中井光次・大阪市長は、特別委員会による審議を提案する⁵³⁾。こうして設置された「ガス報償契約に関する特別委員会」は、報償契約と大阪瓦斯買収の可能性について審議を重ねた。しかし、結論はなかなかまとまらなかった。

同委員会は、報償契約中の買収権条項の有効性を前提に議論を進めていた。しかし実際に買収を行うのか、それとも買収権を交渉手段にして報償契約の改訂等、大阪瓦斯のサービス向上を実現させるのかで、方向性が揺らいでいたのである。

結局、大阪市によるガス事業経営の不安から、買収問題自体は棚上げの格好となり⁵⁴⁾、市長宛に「買収権を放棄することなく」報償契約の改訂交渉を望む要望書を申し入れ、1957年6月に特別委員会は解散された。しかし、これにもとづいて報償契約が改訂されることはなかった。

報償契約第2条は1965年に、買取予約に関する消滅時効について再び問題となる。大阪市では1959年に報償契約第2条の消滅時効について鑑定依頼を行っており、その結果第2条が民法上の債権に当たるとの見解を得ていた⁵⁵⁾。債権の消滅時効は10年（民法第167条）である。このため1965年10月、大阪市は時効中断措置として催告するとともに、大阪瓦斯に報償契約第2条の認識を問いただした⁵⁶⁾。

これに対して大阪瓦斯は、「報償契約第2条の買取条項はすでに無効になつている」と回答する⁵⁷⁾。このため、一時は大阪市による確認訴訟の提起も検討された⁵⁸⁾。結局、1966年4月に大阪瓦斯が、買取規定について「すでに無効に帰している旨の実体上の抗弁権」を留保した上で、時効の利益のみを放棄するという形で決着する⁵⁹⁾。

なお、この際には両者の間で「覚書」および附属文書が交換されている⁶⁰⁾。同「覚書」では、「当該契約が既に60有余年を経過し、現在の社会的情勢に即応しなくなつた条項もある点を考慮し」、1970年度末までを目標として「現在の情勢に相応する措置を講ずることの合意に達した」と記されている。

これは、大阪瓦斯側が「買取条項の廃止等を強く希望」して、「新しい報償契約」の締結を申し入れたことによる。しかし、今回も報償契約が改訂されることはなかった。再び消滅時効が完成する1976年には、大阪瓦斯は前回同様に時効利益のみの放棄という措置をとっている⁶¹⁾。

なぜ買取権の留保という大きな問題を抱えながら、両者はガス事業法下に報償契約という形式を継続したのか。その理由のひとつとして考えられるのは、道路占用料の算定が定まらなかった点である⁶²⁾。

道路占用料は、埋設物（ガス管）の延長に対して賦課される。しかし1966年当時、大阪市が把握している延長と、大阪瓦斯が実際に使用しているという延長には大きな開きがあった。このため、「本市

（大阪市——引用者注）が占用料で徴収するとした場合、占用対照となる導管の実延長^{ママ}、実測により把握すること以外困難であり、又事実上実測^{ママ}わ出来ない状態であるので、占用料による徴収^{ママ}わ出来ないこととなる」と大阪市土木局は述べている。

ただし、当時の報償金の納付金額規定と、実際に大阪瓦斯が納付していた金額は必ずしも一致していたわけではない。1939年に大阪瓦斯が大阪市に対して、寄附という形式で実質的な納付金の増額をしていたことは先に述べたが、これはその後も継続して行われていた。

大阪瓦斯の報償金は、純益に対して賦課されていたが、これは毎年相当程度で増減する。これに対する事実上のクッションとして、大阪瓦斯からの寄附が活用されていた。たとえば、大阪市の1972年度当初予算において、大阪瓦斯の報償金は2億3000万円として編成された⁶³⁾。しかし、大阪瓦斯の利益が大幅に減少したため、報償契約にもとづく報償金は3800万円となった。このため両者の交渉の結果、2億2000万円が寄付金として大阪瓦斯から大阪市に別途納入されている。このような寄付金納付の運用は断続的に続いた。

そして、1984年3月に大阪瓦斯から「報償契約の一部変更について（お願い）⁶⁴⁾」として、報償金額の算定方法に関する協議の申込みがされる。

これは、主として報償金の導管延長に対する賦課方式への変更を目的としたものであった。その理由として、「最近数年間につきましては、会社の実質的な営業成績とは無関係の外的要因により、結果的には予想を越える利益金が計上されることになったため報償金計算額も多額のものとなっており、適正な水準から著しく均衡を失して」おり、また「将来利益金が激減することによって報償金計算額が大巾に減少した場合、算定基準が不明確のまま追加納付金（寄付金等）を支出することは、改正商法下においては会計処理上の制約」があることを挙げている。

大阪市では、1986年4月に買取権規定の3度目の消滅時効が訪れるということもあり、1985年3月には占用料移行も含めた報償契約の検討方針が述べられている⁶⁵⁾。そして、①買取権行使の現実的な困難⁶⁶⁾ および②安定的な道路占用料収入への移行⁶⁷⁾ を目的として、1986年3月28日に大阪市・大

阪瓦斯株式報償契約の解除が大阪市会で議決された⁶⁸⁾。

(3) 名古屋市・東邦瓦斯報償契約

名古屋市・東邦瓦斯報償契約は、1957年5月に25カ年の期間を満了した⁶⁹⁾。これに伴い、両者の間では協議が開始された。翌1958年には、東邦瓦斯によって「嘆願書(案)⁷⁰⁾」が作成されている。

この「嘆願書(案)」では、前述の公益事業局「見解」に沿った形で、従来報償契約の「欠点」を4点指摘する。まず、①「従来の報償契約は現実の実情に即しない内容」があると述べる。ガス事業法下での報償契約は、事業規制目的から、単に道路等の使用料の負担を規定するにすぎないとする。このため、②通産省当局は報償契約を「漸次廃止させる方針」である。さらに、③報償金の純益金への賦課は「独占権附与に対する代償」であるため、適当ではない。最後に、④公用ガス料金の割引はガス事業法下では不可能であるとする。

では、「嘆願書(案)」は報償契約を解消して、単に道路占用料への移行を主張しているのかというと、そうではない。上述の理由により「今後の納付金については、漸次道路占用料に切り替えて頂きたいと思っております」としながらも、現行道路占用料条例の規定額では従来報償金の2~4倍となってしまう、「到底その負担に耐えない」と述べるのである。

このため、「ガス事業将来の発展に対し、御市の相変わらざる御援助を切に御願い」して、道路占用条例ではなく、報償契約にもとづく「ガス本管一米当りの特別使用料」への切り替えを要望する。つまり、実質的な占用料の減免を、報償契約を継続させることによって実現しようとするのである。

それでは、名古屋市の報償契約に対する認識はどうか。名古屋市財政局が作成した「報償契約について(その二)⁷¹⁾」(1957年3月5日)では、諸法令の制定に伴って報償契約による「事業監督統制の必要性は次第に薄らいだ」としている。

しかし、ガス事業者の成績・方針は「直接市民の生活に影響があるので、単に道路の占用を許可するだけでなしに、契約という形」をとるべきだと主張するのである。

つまり、一定の規制の可能性を「契約」という形

式にて担保しようとしたといえよう。ただし、同文書中では道路占用料への移行の可能性も検討されている。

両者の交渉は、1958年末によく合意に達し、同年12月23日の名古屋市会にて「ガス会社との契約の締結について⁷²⁾」が可決された。

この際の契約では、①従来契約の期間延長(約9年)という形をとり、②公用ガス料金の割引規定(第1条)を削除し、③納付金はガス導管の延長に対して課すことが定められた。このため、報償契約における資本の増減に対する市の承認規定(第13条)などの諸規制は、そのまま存置されることとなった。ただし、1960年には新たな協定が締結され、市の承認規定は報告義務へ変更されている⁷³⁾。

1966年に再び報償契約が期間満了を迎えた際には、さらなる期間の延長(10年)と納付金の基準額のみ変更がされている⁷⁴⁾。この際の名古屋市側の資料では、「契約改訂に際しての東邦ガス会社の要望⁷⁵⁾」として、「道路占用料という一方的行政形態に移行させることは、長い間にわたる市と会社との親善関係を冷たくするように感ぜられるので、現行通り契約の形態を継続されたい」との希望があったと記されている。

このように、名古屋市・東邦瓦斯報償契約は、公益事業保護を目的とした占用料減免を理由として、ガス事業法下においても継続された。しかし、1976年の期間満了時には契約は延長されず、報償契約は解消される。

このとき報償契約が解消された理由は、名古屋市の財政危機にあった⁷⁶⁾。オイルショックによる歳入減を受け、名古屋市では1974年以降、本格的な財政の建て直しを試みている⁷⁷⁾。この一環として、1975年には名古屋市の道路占用料が引き上げられた。これにもとづけば、東邦瓦斯の占用料は3億円以上となる。しかし、実際には報償契約によって1億8000万円弱しか納付されていなかった点が問題となった。

市は、①道路行政の特定財源としての有効性、②事業保護を目的とした報償契約は時代にそぐわないとして、1975年から東邦瓦斯と交渉を開始する。東邦瓦斯側は、オイルショックによる業績悪化を理由として、報償契約の継続を希望した。最終的には、道路占用料条例移行への経過措置を導入するこ

表 7 札幌市・北海道瓦斯報償契約の改訂（1955 年）

	旧契約	新契約
営造物の使用承諾	[1]	[1]
料金引上	市の同意[5]	市の同意[5]
料金引上の例外	所轄行政庁の命令の際は届出[5 但書]	-
独占の保障	[7]	[7]
普通報償金	純益の 5/100[8]	ガス販売料金の 8.5/1000[8]
強制買収	随時[11]	会社の契約違反[11] 市の 1 年前の予告[12]

*「ガス報償契約関係綴」簿冊番号 160108（札幌市役所蔵）より作成

*□ 内は、報償契約の条項に対応する。例 [10-1]：第 10 条 1 項

とにより、両者の間に合意が成立した。これにより、1976 年 4 月の期間満了とともに、名古屋市・東邦瓦斯報償契約は解消された⁷⁸⁾。

以上のように、大阪市および名古屋市の報償契約は、大きな対立もなく解消された。このような自治体とガス事業者の関係は、戦前と対比したときの戦後期の特徴といえる。

しかし、戦後、ガス事業法下において、自治体とガス事業者の間に激しい対立がなかったわけではない。その意味で、特殊な事例であるかも知れないが、最後に札幌市・北海道瓦斯株式会社（以下、北海道瓦斯）報償契約の解消過程を検討する。

(4) 札幌市・北海道瓦斯報償契約

札幌市・北海道瓦斯報償契約は 1912 年に締結され、1945 年・1948 年・1953 年にそれぞれ改訂された⁷⁹⁾。1953 年の改訂時には、市議会にて報償契約による強制買収（第 11 条）も検討されたが、経営への不安から見送られている⁸⁰⁾。

表 7 は、同改訂における関係条文の新旧対照であるが、この買収規定の緩和（第 11 条）によって、料金引上げに関する市の同意の完全な義務化（第 5 条）と報償金の増額（第 8 条）とが図られたことがわかる。

札幌市と北海道瓦斯の間で大きな対立が生じたのは、1974 年のことであった⁸¹⁾。北海道瓦斯は、オイルショックによる原材料費の高騰および人件費の上昇を理由として、1973 年 11 月に平均 33% の料金引上げを札幌通商産業局に申請する。

この申請に際して北海道瓦斯は、報償契約にもとづく同意を札幌市に求めたが、市は「市民生活に与える影響等⁸²⁾」を理由として不同意を表明した。し

かし、翌 1974 年 1 月に札幌通商産業局によって平均 27.66% の料金引上げが認可された。

さらに同年 8 月、北海道瓦斯は赤字による無配当および内部留保の消尽を理由として、再度の料金引上げについて札幌市に同意を求めた。札幌市は、「同一年内における再度の大幅値上げであることしたが⁸³⁾」、市民生活に与える影響が非常に大きい⁸³⁾」として再び不同意を表明する。しかし同年、北海道瓦斯は 62.3% の料金引上申請を強行した。

これに先立って札幌市では、北海道瓦斯が申請を強行した際の対抗措置を決定している⁸⁴⁾。その対抗措置とは、市が報償契約を解除するとともに、道路占用料条例を改正して占用料を引き上げることであった。また、市が所有している北海道瓦斯の株式放出の可能性についても報じられている⁸⁵⁾。

同年 10 月の札幌市議会では、報償契約の解除および札幌市道路占用料条例改正案等が審議された。その際、板垣武四・札幌市長は、市の不同意を無視した再度の北海道瓦斯の料金引上申請によって、「今后北海道瓦斯に対して特典を与えているこの契約を維持していくための基盤は、すでに失われた」と述べた。そして、「報償契約を廃止することにより従来与えていた市の施設使用の包括的承認及び占用料の免除という特典を認めないこととし、双方合意による報償金としてではなく、一方的に公的権限により決定した占用料を課する」ことにより、「北海道瓦斯株式会社に対して強く反省を求め」ていくとした。

なお、当該道路占用料条例改正案では、通例ガス事業等に認められている減免措置は適用されず、むしろ 5 割の割増料金を適用するとしている。報償契

約の解除および道路占用料条例改正案等は、原案通りに可決された⁸⁶⁾。

北海道瓦斯料金引上げに関する公聴会は、各種消費者団体がボイコットし、会場外では学生団体や労組等がデモを行うなど、非常に混乱したものとなった⁸⁷⁾。

また、これに前後して北海道瓦斯は熱量変更を行ったのだが、ガス中毒事故が多発し、のちに幹部等の刑事責任が追及されることになる。

このような経緯もあり、北海道瓦斯の値上申請は年内には決まらず、翌1975年1月になってようやく54.56%にて認可された⁸⁸⁾。

なお、小樽市においても同様の経過にて、北海道瓦斯との報償契約が1974年に解消されている⁸⁹⁾。

4 おわりに

本稿ではここまで、改正瓦斯事業法からガス事業法下における報償契約について検討を行った。改正瓦斯事業法の制定から、経済統制の進行、公益事業令およびガス事業法の制定まで、そのいずれもがただちに報償契約を解消させるというものではなかった。

ガス事業法下においても、大阪市における買収権の消滅時効問題や、名古屋市があえて契約形式を選択していたように、1956年の通産省公益事業局「見解」にもかかわらず、自治体は報償契約に一定の有効性を見出すことが可能であった。

一方、事業者側は、報償契約によって高額の道路占用料から免れることに利点を見ていた。これには産業保護の意味合いもあったが、名古屋市の事例のように、飽くまで「親善関係」にもとづく恩恵的な措置でもあった。ひとたび両者の関係が修復不可能となれば、札幌市の事例のように報償契約は制裁的に解消され、その「特典」は奪われることとなる。

しかし、報償契約による規制範囲は確実に狭まっていった。特に経済統制以降、実質的に自治体は料金設定に関与することが出来なくなった。このため、報償契約の最大の焦点は報償金納付額となる。これが直接的な動機となって、東京都・大阪市・名古屋市の報償契約は解消された。

このようにして、報償契約は昭和期に漸減していった。都市ガス事業の地域独占的傾向にもかかわらず、自治体は公益事業規制関与手段を失ったのである。

（※本稿では原則として旧字体は新字体にて表記した）

注

- 1) 塩野宏『行政法Ⅰ』第5版補訂版（有斐閣、2013年）196頁
- 2) 櫻井敬子・橋本博之『行政法』第3版（弘文堂、2011年）130頁
- 3) 戦前から占領期前後までは、一瀬智司・矢島正之「ガス事業編」（通産産業省編『商工政策史』24巻、商工政策史刊行会、1979年）が詳しい。なお、「通産産業政策史」にて都市ガス行政を中心として叙述された節は、各論編計14巻の中で20頁に満たない（通産産業省通産産業政策史編纂委員会編『通産産業政策史』10巻、通産産業調査会、1990年、579-594頁）。
- 4) 田中二郎「報償契約に関する法律問題 公法と私法の交錯する場」（『ジュリスト』107号、有斐閣、1956年）、山田幸男「行政契約論」（日本評論新社、1956年）、南博方「ガス報償契約の実態と理論（1）特殊契約の一研究」（『法学雑誌』7巻4号、大阪市立大学法学会、1961年）、上野雅知「報償契約 ガス事業を中心として」（契約法大系刊行委員会編『契約法大系』第6巻、有斐閣、1963年）、南博方「報償契約」（『別冊ジュリスト』4号、有斐閣、1965年）
- 5) 本稿は、拙稿「近代日本の公益事業規制 市町村ガス報償契約の法史学的研究」（『法制史研究』59号、法制史学会、2010年）、同「瓦斯事業法の成立と市町村ガス報償契約 近代日本における公益事業規制主体の移行」（『法学論叢』168巻5号・168巻6号・169巻3号、京都大学法学会、2011年）の続編に位置づけられる。以下、報償契約および瓦斯事業法についての記述は両稿にもとづく。
- 6) 田中二郎「土地法」（『法律学全集』15巻、有斐閣、1960年）79頁
- 7) 以下、名古屋市区事務局編『名古屋市区史』7巻（名古屋市区事務局、1953年）222-277頁、東邦瓦斯編『社史 東邦瓦斯株式会社』（東邦瓦斯、1957年）。発言および契約条文の引用は前者によった。
- 8) 名古屋市・東邦瓦斯報償契約9条は、契約締結25年後（契約満期）の事業買収権の発生を規定していた。
- 9) 『名古屋市区史』6巻（名古屋市区事務局、1942年）1165-1195頁
- 10) 『名古屋市区史』5巻（名古屋市区事務局、1942年）802-808頁
- 11) この点については、拙稿「戦前期における公益事業の公営化 都市ガス事業を中心として」（『都市問題』103巻8号、後藤・安田記念東京都市研究所、2012年）。
- 12) 前掲『名古屋市区史』5巻802-808頁
- 13) 「東京市公報」1931年10月22日
- 14) 以下、『東京瓦斯七十年史』（東京瓦斯、1956年）124-128頁、『東京瓦斯九十年史』（東京瓦斯、1976年）189-197頁。
- 15) 「東京市公報」1933年1月28日

- 16)「東京市公報号外」1932年10月1日
17)『東京朝日新聞』1933年5月23日
18) 東京市会においても、1933年10月27日に市内料金の公平性を求める「瓦斯料金統制ニ関スル建議」が提出され可決されている（東京市会事務局編『東京市会史』8巻、東京市会事務局、1939年、1019-1020頁）。
- 19) 旧道路法第29条は「前条第一項ノ規定ニ依ル占用（道路の占用——引用者注）カ法令ニ依リ土地ヲ収用又ハ使用スルコトヲ得ル公共ノ利益トナルヘキ事業ニ係ルモノナル場合ニ於テ管理者正当ノ事由ナクシテ其ノ許可若ハ承認ヲ拒ミ又ハ不相当ナル占用料ヲ定メタルトキハ主務大臣ハ事業者ノ申請ニ依リ占用ヲ許可若ハ承認シ又ハ占用料ヲ定ムルコトヲ得」として、「不相当ナル占用料」に対する異議申立を認めている。
- 20)『東京朝日新聞』1934年12月15日
21) 以下、東京市役所文書課編『瓦斯報償契約の改訂と其の経過』（東京市役所、1937年、市政専門図書館蔵）、東京市会事務局編『東京市会史』9巻（東京市会事務局、1941年）208-246頁。発言および契約条文の引用は前者によった。
- 22)「東京市公報」1934年12月18日
23) 1929年に東京瓦斯は報償契約に定められていた市の承認規定を無視して増資を強行しようとし、これが社会問題となって改正瓦斯事業法の立法へとつながった（前掲拙稿「瓦斯事業法の成立と市町村ガス報償契約」）。この点からも、名古屋市・東邦瓦斯報償契約に見られた「報償契約ノ運用上支障アリシ点」を新契約から除去するという傾向は、東京市においてもその改訂作業の初期段階では存在していたといえる。
- 24)『時事新報』1936年10月8日
25) 前掲『東京瓦斯九十年史』196頁掲載の東京瓦斯社内誌「瓦斯の光」1937年1月28日からの引用。
- 26)「京阪神三都市報償契約ニ関スル打合会」（簿冊整理番号00011047、大阪市公文書館蔵）。なお、同会合は同年11月14日に第2回が開催されている（「大阪ガス株式会社報償契約ニ関スル綴」、簿冊整理番号00146259、大阪市公文書館蔵）。
- 27) このときの京都市・京都瓦斯報償契約改訂の経過については、「京都市対京都瓦斯会社紛争の解決」（『都市問題』28巻4号、東京市政調査会、1939年、129-132頁）。
- 28)「瓦斯報償契約ニ関スル綴」（簿冊整理番号00001137、大阪市公文書館蔵）。なお、「本市瓦斯報償契約改訂要求ノ実質的理由」（1938年11月11日、「大阪ガス株式会社報償契約関係書類（昭和13年～35年）」簿冊整理番号00183102、大阪市役所蔵）にも同趣旨からの検討が残されている。
- 29)『帝国瓦斯協会雑誌』28巻6号（帝国瓦斯協会、1939年）88-89頁、『大阪朝日新聞』1939年10月15日、「大阪ガス報償契約関係書類・寄付収受（昭和14年～昭和54年度）」（簿冊整理番号00183098、大阪市役所蔵）。発言の引用は『帝国瓦斯協会雑誌』によった。
- 30) なお、神戸市・神戸瓦斯株式会社報償契約については、改正瓦斯事業法施行から1939年までの間に改訂等されていない（『神戸瓦斯四十年史』、神戸瓦斯、1940年）。
- 31)「瓦斯報償契約ニ関スル件」（1939年4月4日、「大阪ガス株式会社報償契約ニ関スル綴」、簿冊整理番号00146260、大阪市公文書館蔵）。同件は、報償契約の鑑定に際して、大阪市が「京都市対京都瓦斯株式会社ノ契約改訂並ニ右ニ対スル内務、商工両省当局ノ態度ニ付仄聞」したものを通知したものである。
- 32)「昭和23年東京都議会議事速記録」8号547頁以下
33)「瓦斯報償契約解除成立について」（『東京都文書』326.E6.14、東京都公文書館蔵）
34) ガス事業に関する統制は日中戦争を機に強化された。戦時下では直接的なガス料金の統制はなかったものの、諸資材・資金の統制や消費規制、需給調整などを通じ、結果的として料金の値上げは戦時インフレーションの悪化を理由とした1945年の一斉値上げまで抑えられた（前掲一瀬・矢島「ガス事業編」354-359頁）。なお、1942年に帝国瓦斯協会は、料金計算に原価主義を導入することにより、実質的な料金値上げが可能かどうか検討している（『帝国瓦斯協会雑誌』31巻4号、1942年、113-114頁）。
- 35) 前掲『東京瓦斯七十年史』217-220頁
36) 前掲一瀬・矢島「ガス事業編」367-369頁
37) 前掲『東京瓦斯七十年史』193-195頁
38) 東京都財政史研究会編『東京都財政史』下巻（東京都、1970年）150頁以下
39) 前掲「瓦斯報償契約解除成立について」
40) 前掲『東京瓦斯九十年史』246-251頁
41)「供覧（報償契約に係る交渉経過及び協定内容）」（「報償契約」B財S791、名古屋市資料館蔵）
42) なお、電気及びガスに関する臨時措置に関する法律の公布および施行は1952年12月27日であったため、同年10月24日から12月26日までの間、法的空白状態が生じている。
- 43) 以下、「電気及びガス関係法令改正審議会ガス事業部会答申書」（『ガス事業法』、本館-4A-029-00・平14法制00858100、国立公文書館蔵）。
- 44) 1950年12月2日の衆議院通商産業委員会に政府委員として出席した始岡伊平・資源庁長官は、裁定規定の削除について、報償契約が「従前特別にめんどろな問題もなく、まず穩当に行つておつた」ためであると説明している（『第9国会衆議院通商産業委員会議事録』6号13頁）。
- 45) なお、同答申書中では、少数意見としてはあるが、都道府県に監督権限を認めるべきであるという主張を紹介している。これは主として、瓦斯事業法での地方長官への委任事項が、通商産業局長への委任に変更されることに対する地方公共団体側からの反対であった。たとえば、全国知事会は1953年6月2日付にて「通商産業省の『ガス事業法』案に対する反対要望」および「ガス事業法改正案に対する修正要望」を提出している（全国知事会編『全国知事会十年史』資料編、全国知事会、1957年、478-479頁）。所要望書では、法案の「中央集権化」を批判し、「監督権限は地方自治体に委ねるべき面が非常に多い」として、都道府県知事への許認可事項の意見聴取や保安規定の委任が主張された。この結果、ガス事業法（案）では、政令により通商産業局長または都道府県知事への権限委任が規定されている（第52条）。
- 46) 1953年12月25日付、前掲「ガス事業法」所収。
47)『日本瓦斯協会雑誌』9巻9号（日本瓦斯協会、1956

- 年) 19 頁
- 48) 「報償契約に対する見解について照会の件」(『日本瓦斯協会雑誌』9 巻 6 号、日本瓦斯協会、1956 年) 39 頁
- 49) 横倉尚「規制政策 その枠組みと展開」(植草益・横倉尚編『講座・公的規制と産業』2 巻、NTT 出版、1994 年) 141 頁以下
- 50) なお、当時は、公企業の特許における「国家独占事業」理解が漸減していく時期であった(前掲山田『公企業法』55 頁以下)。
- 51) ただし、新道路法においても、道路占用料額に対する異議申立制度が規定されている(第 96 条)。
- 52) 通商産業省公益事業局編『日本のガス事業』(日本瓦斯協会、1958 年) 226 頁
- 53) 大阪市会事務局調査課編『大阪市の会史』28 巻(大阪市会事務局調査課、1994 年) 1124-1135 頁
- 54) 1956 年 12 月に大阪市の特別委員会委員団は、通産省公益事業局長およびガス課長面会する。この際、通産省側は経営上の問題から、大阪市の買収に対して非賛成の立場を明らかにしている(同上)。なお、本間武夫(通産省公益事業局ガス課)「ガス事業と報償契約」(『電気とガス』5 巻 10 号、通商産業調査会、1955 年)においても、大阪市による大阪瓦斯買収に否定的であり、特に大阪市内分のみを分割買収するのはスケールメリットの点から「到底容認し得るものではない」としている。
- 55) 杉村敏正「大阪市瓦斯報償契約に関する質問の件」および南博方「大阪瓦斯報償契約第二条と時効に関する意見」(大阪市財務局編『瓦斯報償契約鑑定報告書』収録、「大阪ガス株式会社報償契約関係書類・鑑定書関係〔平成 2 年度以前分〕」簿冊番号 00183106、大阪市役所蔵)
- 56) 「大阪瓦斯株式会社報償契約第 2 条の買収権の時効中断措置について」(1965 年 10 月 14 日、「大阪ガス株式会社報償契約関係書類・買収関係〔平成 2 年度以前分〕」簿冊番号 00183122、大阪市役所蔵)
- 57) 「大阪瓦斯株式会社より回答書の受領及び受領書の交付について」(1965 年 10 月 19 日、同前)
- 58) 「確認訴訟の提起について」(1966 年、同前)
- 59) 「時効の利益放棄申入の件について」(1966 年 4 月 16 日、同前)
- 60) 「交換文書の供覧について」(1966 年 4 月 16 日、同前)
- 61) 「報償契約第 2 条の買収権にかゝる時効利益を放棄する旨の通知について」(1976 年 4 月 16 日、同前)
- 62) 「瓦斯導管について」(1966 年 7 月 9 日、「大阪ガス報償契約関係書類・〔昭和 41 年～47 年度〕」簿冊番号 00183096、大阪市役所蔵)。
- 63) 以下、「昭和 47 年度決算特別委員会(準公営・一般) 昭和 48 年 10・11・12 月・大阪市会決算特別委員会記録(第 3 回)」1973 年 11 月 8 日。道廣一實・大阪市財政局長の発言。
- 64) 「『報償契約の一部変更について(お願い)』の供覧について」(「大阪ガス報償契約関係書類・〔昭和 52 年度～59 年〕」簿冊番号 00183097、大阪市役所蔵)
- 65) 「昭和 60 年 3 月定例会常任委員会(財政総務・通常予算)・大阪市会財政総務委員会記録(第 2 回)」1985 年 3 月 12 日。大浦英男・財政局長の発言。
- 66) 「昭和 61 年第 1 回定例会(昭和 61 年 2・3 月)」1986 年 3 月 4 日。大浦英男・財政局長の発言。
- 67) 「昭和 61 年 2・3 月定例会常任委員会(財政総務・通常予算)・大阪市会財政総務委員会記録(第 4 回)」1986 年 3 月 14 日。真杉財政局次長の発言。
- 68) 「昭和 61 年第 1 回定例会(昭和 61 年 2・3 月)」
- 69) 東邦瓦斯株式会社社史編纂委員会編『東邦瓦斯 50 年史』(東邦瓦斯、1972 年) 204-206 頁
- 70) 「昭和 21 年起 ガス関係綴(照会回答)」B 財 S795(名古屋市政資料館蔵)
- 71) 「ガス会社との契約締結に係る議案の提出について」(前掲「報償契約」B 財 S791)
- 72) 名古屋市会事務局編『名古屋市の会史』13 巻(名古屋市会事務局、1981 年) 1068-1069 頁
- 73) 「東邦瓦斯株式会社との協定書の交換について」(前掲「報償契約」B 財 S791)
- 74) 「契約の一部変更について」(「昭和 41 年名古屋市の決議録」186 頁)
- 75) 「ガス会社との契約の一部変更に係る議案の提出について」(前掲「報償契約」B 財 S791)
- 76) 以下、『中日新聞』1976 年 1 月 17 日夕刊
- 77) 名古屋市会事務局編『名古屋市の会史』18 巻(名古屋市会事務局、1994 年) 246-257 頁
- 78) 東邦瓦斯株式会社社史編纂委員会編『東邦瓦斯最近 10 年の歩み 1982』(東邦瓦斯、1983 年) 329 頁
- 79) 北海道瓦斯株式会社社史編纂委員会編『北海道瓦斯五十五年史』(北海道瓦斯、1966 年)。なお、1922 年までは札幌区。
- 80) 『第 8 期札幌市議会小史』(札幌市議会、1973 年) 249-258 頁
- 81) 『第 13 期札幌市議会小史』(札幌市議会、1975 年) 223-227 頁。以下、市議会での発言は同書による。
- 82) 「ガス供給料金値上げにかかる同意の件について」(1973 年 12 月 5 日・札幌第 913 号、「報償契約調査」、簿冊番号 181183、札幌市役所蔵)
- 83) 「ガス料金値上げにかかる同意の件について」(1974 年 8 月 27 日・札幌第 774 号、同前)
- 84) 「市長助役会議付議事案調査」(1974 年 8 月 26 日、同前)
- 85) 『北海道新聞』1974 年 8 月 27 日
- 86) なお、札幌市・北海道瓦斯報償契約第 17 条には、契約解除時の原状回復義務と、これが履行されない場合の当該物件の市の所有帰属が規定されている。これに対して、北海道瓦斯は「報償契約(対札幌市)第 17 条の解釈について」として事前に反論を行った(1974 年 8 月 24 日、「ガス報償契約関係綴」簿冊番号 160107、札幌市役所蔵)。しかし札幌市議会では、これについて問題とならなかった。
- 87) 『北海道新聞』1974 年 10 月 15 日・16 日
- 88) 北海道ガス 100 年史編纂事務局編『北海道ガス 100 年史』(北海道ガス、2012 年) 74 頁
- 89) 『小樽市史』7 巻(小樽市、1993 年) 535-545 頁