



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	サブ政治としての電力供給体制：黎明期(1886年～1938年)における電気事業の拡大要因
Author(s)	糸川, 悦子
Citation	国際広報メディア・観光学ジャーナル, 20, 17-34
Issue Date	2015-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/59349
Type	departmental bulletin paper
File Information	02.Itokawa.pdf



サブ政治としての 電力供給体制

—黎明期（1886年～1938年）における
電気事業の拡大要因

国際広報メディア・観光学院
国際広報メディア専攻後期博士課程
糸川 悦子

The Japanese Electric Power Supply Network as Sub-politics —Factors in the Expansion of the Electricity Industry from 1886 to 1938

ITOKAWA Etsuko

abstract

This article analyzes the Japanese electric power supply network using Ulrich Beck's theory of 'sub-politics', which argues that political decisions are made by non-political and expert groups, rather than by parliamentary government.

What kinds of factors were necessary for the electric power supply network to become sub-political? In order to answer this question, this article focuses on risks and benefits, the influence of several wars, technological innovation and the transition in the value of electricity, in relation to both the government and the electric industry.

1 はじめに

本論は、ウルリッヒ・ベック¹のサブ政治論から、日本における電気事業が、政治領域と対置し、そして専門集団として政治的決定に影響を及ぼすサブ政治としての要因をどのようにして獲得したのかを、1886年から1938年の黎明期に焦点をあてて分析するものである。

この黎明期における電気事業が、サブ政治として機能するようになった要因は、政府と電気事業の2つの領域の関係のなかで、①従来リスクの縮減と電力利用のベネフィットの認識、②技術革新による電力の利便性の向上、③それに伴う電気の質の変遷、④電力供給体制の確立というものであり、それらの要因の獲得には戦争の影響があった。この黎明期で、電気事業が政治領域に影響を及ぼし、政治的決定に影響を与えているということを主張するものである。

以下、第2節では、本論で扱うサブ政治論の概要を説明する。第3節では、電気事業の変遷や、電力供給体制を扱っている先行文献を参考に、本論で検証する黎明期を、サブ政治論の観点から重要となってくる法律の施行年から大別する。第4節では、電気事業の歴史的構築を、どのように政治的決定力をつけていくのかという観点から分析する。最後に、まとめとして、全体を通じて得られた、電気事業がサブ政治として機能する要因のまとめを行う。

▶1 Beck 1986=1987

2 理論概要—サブ政治論

ベックは、「リスク (risk)」を「危険 (danger)」と区別して論じており、リスクとは、人間の社会内部で歴史的に獲得した知識や技術を発生の根源として、ここから生産されたものが、予期できない事象を引き起こす可能性を指している²。これに対して、「危険」とは、人間社会の外部、つまり自然界から生じる災害（地震や台風など）を指す。

ベックが提唱しているサブ政治は、政治的な決定が、議会や国会などの政治の中枢で議論を通じてなされていたが、しだいに政治の外部に位置する非政治的で専門的な集団の意思決定や影響をうけて、決定がされるようになることを指している³。これは、政治的決定が上から下へ伝達されるような階級的な伝統社会から、民主主義的な手続きを行う近代のあり方に移行したために現れた現象である。ベックは、この近代化と産業の発展に伴う人間活動の影響が、空間や時間をも超える範囲に広がり、その結果、あらゆるものが「リスク」としてあらゆるところに存在することも指摘している⁴。

サブ政治理論における非政治的で専門的な集団とは、経済や技術、学術、

▶2 Beck 1986=1987: 376

▶3 Beck 1986=1987: 376-383

▶4 Beck 1986=1987: 26-30

▶5 科学的な安全評価に関するサブ政治論からの分析については、長島2015：第2章を参照。

▶6 Beck 1986=1987: 376-379

▶7 Beck 1986=1987: 376-379

医学など、通常は政治的な決定を行なわない集団であるが、人間社会を維持、作動させる上で必要不可欠な領域である。サブ政治論では、こうした専門的な集団のもつ、社会への影響力が強まり、政治領域にとってその影響を無視することができなくなり、しだいに政治的決定にまで影響が広がってしまうことに注目している⁵。そして、ついには、政治領域の「政治の枠が取り払われ」⁶、政治が行われる領域が専門領域によって、とって代わられてしまうのである。これは、ベックが述べている「調和が進歩にとって代わられる」⁷という言葉からわかるように、技術革新や知識の生産によって進歩し続ける動的な専門領域が、法律や制度の生産によって国の調和を行う静的な政治領域に強い影響を及ぼすことを意味している。

伝統社会において、政治の中枢による政治的決定は、専門領域にとって、絶対的なものであり、あらゆる専門領域に深く入りこむ形をとっていた。しかし、科学技術の発達や産業化によって、しだいに専門領域が政治の介入から独立した専門領域として確立しはじめ、政治の側の介入が浸透しにくくなる。さらに専門領域は、政府からは閉じられた集団と化し、その領域内部で専門的な意思決定が行われ、政治領域に「見解」として伝えられるようになる。そのため、政治領域と専門領域の関係は、決定の伝達から政治的な取引へと変化し、専門領域は政治的決定に対して、抵抗の形をとることが可能となった。そして、最終的には、専門集団でしか、もはや知りえない技術や知識が、領域内で確立されるようになると、政治領域からでは、もはや深いところまでの監視や監督、決定の伝達が困難となり、逆に政治的決定は、専門領域の意思決定なくしては、決定が困難な状態に陥ってしまうのである。このような専門領域が、政治領域に対して力をつける主な要因としては、「社会生活を次々に変化させていく」⁸ほどの社会的な影響力を持たなくてはならない。

▶8 Beck 1986=1987: 376-379

しかし、サブ政治は、どのような要因をもって確立していくのかという具体的な検討はこれまではなかった。このサブ政治となる要因は、黎明期における電力供給体制を分析することで、専門領域と政府の関係の変容から探求できると考える。そのため、本論では、「どのようにして専門領域としての電気事業が、政治領域と対抗できうる存在になったのか、そして、政治領域に対する影響力をもちはじめたのか」を分析する。この分析の結果、「電気事業がサブ政治として政治領域と対置し、政治に影響をもつほどの要因が、黎明期においてすでに獲得されたものである」と主張することになる。電気事業がサブ政治として機能するために、どのような要因を獲得していったのかを、電気事業の歴史的構築やそれに関連する法律をもとに分析する。

3 | 電力供給体制の黎明期における時代区分

日本の電力供給体制については、多くの先行研究が存在しており、それぞれの観点で時代区分がなされている。

駒村⁹は、電気事業の拡大に視点をあてている。区分として、1877年から1887年を創業時代として、電気事業が企業的・技術的に初期的段階であり、社会的にも電気に対する理解が得られていなかった時代（第一時代）、1888年から1898年までを戦後好況による国力の膨張に刺激され、水力発電などの技術によって電気事業が発展成長をとげた創業時代（第二時代）、1897年から大正の末期までを産業用動力としての電気事業の重要性が認識され、好景気による事業の拡張と設備の膨張をもたらした電力飛躍時代（第三時代）、そして、1932年ごろまでを反動不況による電気事業の統制時代（第四時代）としている。渡¹⁰は、供電組織（発電・送電・配電のシステム）の地域的頒布と発展の規模、需要の変化に着目しており、それぞれ、1880年代から1910年頃、1910年頃から1920年半ば、1920年代半ばから太平洋戦争までとしている。中岡¹¹は、電気事業の配電の距離に注目しており、1887年から1889年までを市内配電時代、1890年から1906年までを近距離送電時代、1907年以降を遠距離送電時代としている。橘川¹²は、黎明期から現在に至るまでの電力供給体制の歴史を、電気事業による市場の創成に注目し、電気事業のダイナミズムや供給体制の規模、電気事業の産業形態などがどのように変遷していったのかに関して、分析を行っている。橘川による黎明期の歴史区分は、電力創始時代（1883年～1906年）、水力開発と競争の時代（1907年～1931年）、自主統制の時代（1932年～1938年）に大きく分けられている¹³（表1参照）。

▶9 駒村1934

▶10 渡1996

▶11 中岡2001

▶12 橘川2004

▶13 橘川の時代区分において、電力国家管理の時代は、1939年から1950年までとしているが、本論では、黎明期として電力国家管理法案制定までの1938年までを扱う。

■表1 先行研究による黎明期における電力供給体制の変遷区分

	着目点	黎明期までの時代区分
駒村 (1934)	電気事業の歴史的拡大	①創業時代（1877年～1887年） ②創業、発展時代（1888年～1898年） ③電力飛躍時代（1897年～大正の末期） ④電気事業の統制時代（～1932年）
渡 (1996)	供電組織の変遷	①1880年代～1910年頃 ②1910年頃～1920年半ば ③1920年代半ば～1941年頃（太平洋戦争）
中岡 (2001)	電気事業の配電距離の変化	①市内配電（1887年～1889年） ②近距離送電（1890年～1906年） ③遠距離送電（1907年以降）
橘川 (2002)	電気事業における市場の変容 ダイナミズムの発生	①電力創始時代（1883年～1906年） ②水力開発と競争の時代（1907年～1931年） ③自主統制の時代（1932年～1938年）

以上の時代区分、特に橘川の時代区分や分析をもとに、本論では、サブ政治の要素と政府の電気事業に対する法律施行年に着目して、Ⅰ．電気営業取締規則までの、電灯利用による社会生活領域の変容（1886年～1891年）、Ⅱ．電気事業法までの電気事業の公益認識（1892年～1911年）、Ⅲ．改正電気事業法までのサブ政治の確立（1912年～1932年）、として大別を行う（表2参照）。

この時代区分にのっとり、次節では、電気事業がどのように政治領域に影響を及ぼしたのか、そして、その影響力がいかんして獲得されたのか、その

要因を分析する。

■表2 本論における黎明期の電力供給体制の概要

	時代区分	政府	電気事業	技術 (電力関連)	戦争 (年)
1886年	Ⅰ 電灯利用による社会生活領域の変容 (1886年-1891年)	電気営業取締規則	電力供給体制のはじまり 市内配電	蒸気 火力発電 電灯供給中心	日清戦争 (1894年-1895年) 日露戦争 (1904年-1905年) 第一次世界大戦 (1914年-1918年) 満州事変 (1932年)
1890年			近距離配電	水力発電・火力発電	
1891年					
1892年	Ⅱ 電気事業の公益認識 (1892年-1911年)	電気事業法	遠距離送電	(水主火従体制) 高圧電流による送電 電灯・動力の電化	
1907年					
1911年					
1912年	Ⅲ サブ政治の確立 (1912年-1932年)	改正電気事業法	電力連盟		
1931年					
1932年					

4 日本の電力供給体制におけるサブ政治

本節では、3節の区分をもとに、電気事業がどのような変遷を経て、サブ政治を獲得していったのかを時代を追って分析する。

Ⅰの時期は、電力供給体制のはじまりである1886年から電気営業取締規則が施行された1891年までを、4-1、4-2に分けて取り扱う。4-1では、電力利用のベネフィットを宣伝することによって、電気事業がサブ政治として成立するために必要な要因である、社会生活の領域に変化をもたらしているということを論じる。4-2では、1891年に政府が電力利用のリスク認知から保安、取締りを行うため、電気営業取締規則を施行し、電力利用に対する安全性を確保していることに特に注目する。

Ⅱの時期は、1892年から電気事業法が施行された1911年までを論じる。これは、4-3、4-4に分けて分析をする。4-3では、日清・日露戦争の戦後好況によって促進された技術革新と、それに伴う供給形態の変化から、サブ政治として拡大する要因を獲得したことを述べる。4-4では、政府が電気の供給を「公益事業」として認識し、保護助長政策として電気事業法を制定したことで、電気事業が社会生活と国家基盤にさらに深く浸透したことに注目する。

Ⅲの時期は、1912年から1932年の電気事業法改正までを取り扱う。4-5において、戦後好況から一転して不況に陥り、電気の供給が過剰となり、電気事業間で競争が起きたことで、政府の側で事業への統制意識が強まり、電気

事業による事業整理と政府の統制強化によって供給体制が整理され、電気事業がサブ政治として確立したことについて述べる。

4-1 電力供給体制のはじまり

日本の電力供給体制のはじまりは、1886年、東京電燈株式会社（以下、東京電燈）が、日本橋区域において点灯を開始したことであるとされている¹⁴。電力の供給体制ができる以前は、明かりは石油ランプとガス灯であり、また、動力は蒸気機関が主流であった。東京電燈は、イギリスとアメリカに電気事業の視察に行った折、電気の供給で利益が得られるということを確認し、これを日本で広めようとしたことを設立の目的として挙げている。当時の東京府にあてた東京電燈の創立願には、以下のような記述がある。

燈火は人間社会の必要品にして一日も不可欠物にございますところ、その元質たる植物油動物油石油ガスを製造するにあたって、巨大な資本と数多の労力が必要となります。…（筆者中略）…（電燈は）設置も軽便で費用が少なく、電灯の光は透明で火災の危険ありません。…（筆者中略）…皇国（日本）でも電気灯を利用すれば、盗賊の数を減らし、火災の危険もなく警察の繁務も省くことができ、罹災において人命と財産を救い、石油の輸入を減らすことができます…¹⁵。

この創立願では、電灯の設置による従来リスクの軽減とベネフィットが述べられている。1つ目は、従来の明かり（石油ランプ、ガス灯）に割かれていた資源を削減できるという点、2つ目は、設置条件に依存せず、設置コストを削減できるという点、3つ目は、従来の明かりと比較して引火の危険性がないという火災リスクの軽減、4つ目は、夜間にも点灯が可能で、夜盗の数を減らすことが可能という、犯罪リスクの軽減である。つまり、東京電燈は、電灯の利用が、従来の明かりの使用にあったリスクを縮減するばかりか、これまでの社会生活や安全保障のあり方に大きなベネフィットをももたらすと主張しているのである。

しかし、電気事業は、当時では斬新な試みであり、投資の観点からは、「リスクの高いベンチャービジネス」¹⁶であったため、事業の行く末に対して不安視がなされていた。これに対し東京電燈は、電灯への投資が利益になるということを広く宣伝し、賛成者や投資家を募った¹⁷。結果、東京市内に小規模火力発電所5か所を建設、東京市内での点灯を開始し、架空配電設備による電灯供給を開始するに至った。東京電燈の主な供給先は、造船所、銃製造所、銀行集会所、内閣官報印刷場、靖国神社境内などの工場や公官庁であったが、そのほかにも多方面に電灯の設置販売を行い電灯の供給を広げた¹⁸。この当時の電灯の使用料金は、比較的高額であったために、一般市民にはぜいたく品としてみなされ、従来の石油ランプやガス灯の利用を継続するものも多かった。その後、電灯の利用は商店街や催し物を中心に、装飾やイルミネーションとして普及するようになっていった。

電気事業者数が着実に増加し、電灯の普及がすすむなか、電化の動きは動

▶14 電灯そのものは、1877年12月に東京大学の卒業式におけるアーク灯の点灯、1878年3月における電信中央局開設の祝賀会での点灯がはじめである。日本電気協会1953：1参照。また、1886年以前にも東京電燈が非公式ながらも電灯を販売しているが、吉田（1929）や頼母木（1936）などの記述にもとづいて、本論では、1886年を日本における電気事業のはじまりであるとする。

▶15 東京電燈創立願の一部を要約。東京電燈1936：6-7参照。

▶16 のちに電気事業は、「リスクの高いベンチャービジネス」から「自然独占性を有する産業」に変貌した。穴山2005：34参照。

▶17 とくに、技術者たちによる電灯利用の「啓蒙活動」が広く展開されていた。橘川2004：41参照。

▶18 東京電燈1936

▶19 動力として電気が利用されたのは、1890年に東京電燈が凌雲閣の運搬用エレベーターがはじめとされているが、当時コストが高いということ、そして運転が危険である理由から利用は普及しなかった。

▶20 通信省は、電燈会社の設立願に対し、「一般の会社条例制定」、「商法施行の期」まで「人民の相対に任する旨指令せり」と返答している。このような記述は電気営業取締規則が施行されるまで続いている。1889年10月24日付け、および1890年8月6日付けの官報参照。

▶21 たとえば、当時の北海道庁に対し、電気事業の申請を行った企業には、取締り方法を決めたうえで、通信省大臣の許可を得てから取締るようにとの訓令を出している。1891年8月17日付け官報参照。

▶22 日本電気協会1953：7、東京電燈1936：54-56

▶23 東京電燈1936：56

力にもみられるようになる。それは、とくに鉄道電化の動きのなかにみられた¹⁹。鉄道は、当時、蒸気機関鉄道と馬車鉄道の2つの種類があったが、いずれも維持費や運転費がかかることが課題となっていた。1890年に東京電燈が上野公園で行った博覧会において、アメリカから輸入した電車の試乗が行われた。電化鉄道が従来の鉄道と変わらない能力をもつことや、低コストで作ることが可能であることが認知されるようになった。そのため、各市や遠方の地域とつながるために電車を敷設する計画がはやくも持ちあがるようになる。このことから、動力の電化においても、明かりの電化に対する反応と同じく、コスト削減の観点とその利便性からベネフィットが見いだされたと考えられる。このように、電気事業が電灯の普及を中心に電力の利用を広め、しだいに社会に影響を及ぼしはじめていた。当時の中央政府は、電気事業に対して何ら規制や規則を設けてはおらず²⁰、単に地方行政に電気事業の監督を委任していた²¹。

この電気事業のはじまりにおいて、電気事業が、電灯利用によるベネフィットと従来リスクの軽減や防止を宣伝することによって、社会生活の領域に変化をもたらしている。とくに、公的費用軽減や防犯など、政治領域にもベネフィットがあることを強調することによって、利便性と作業効率の向上を促しているのである。ここで指摘されている電灯の問題点とは、利用料金が高く、将来性が見込めず投資不安があるなどという、利用そのものから生じる問題点ではなく、利用への敷居が高いということであった。つまり、電力の利用に対するリスクの認知は、この時点ではほとんどなされていなかったのである。

この段階の電気事業は、サブ政治として政治領域に何かしらの働きかけや、政治的決定に何かしらの影響を及ぼしている状態には至っていない。ここでは、他の企業同様に、設立許可を自治体に仰いでいるだけである。その状況のなかで、電気事業は明かり、動力の電化を通じて社会生活に出現した。従来のリスクを縮減させ、これまでの明かり以上のベネフィットがあることを強調することで、電気事業がサブ政治として機能するための土台である、社会生活に変化をもたらしており、徐々に台頭の兆しを見せはじめていた。

4-2 電気営業取締規則—電気のリスク認知と規制の広がり

しかし、明かりと動力の電化が進むなかで、電力利用に不安を生じさせる事件が発生した。それは、1891年に発生した帝国議事堂の焼失事件である。原因は当初、電灯管の熱膨張による発火であり、これが他の電灯管に引火したためであると発表された。そのため、電灯の利用が従来の明かりと同様に、火災のリスクがあり危険であるという意識が強まった。この影響によって、皇居をはじめとした電灯の契約者から、電灯の供給停止を求める要求が相次いだ²²。この事態を受けて、電気事業と電気学者は、電灯の利用は適切な装置を施せば危険を伴うものではないと説明し、利用への理解を求めた²³。その後、今度は衆議院の談話室から出火したが、この原因は暖炉であるということが明らかとなった。火災の直接的な原因が電力でないこと、そして、電

灯が「必ず火を失するもの」²⁴ではないという電気事業側の強力な宣伝によって、危険性が少ないということが社会に受け止められ、電灯の利用がふたたび開始されるようになる。

一方で、電気そのものの利用ではなく、電気の設備に疑問が投げかけられた。電圧線が災害やその他の原因で切断され、通行人にあたってしまうという事故が相次いで発生したのである。相次ぐ電気事故に、しだいに民衆に電力のリスクが認知されはじめた²⁵。

政府は、焼失事件や電気事故によって表出した電力使用のリスクを防止するために、地方行政に委ねていた電気事業の監督を通信省に一任することにした。地方行政による個別の対処ではなく、電気事業に対する統一的な取締りの法規と、電気工事の標準的な施設方法を規定する必要があったためである²⁶。通信省は、弱電流によって行われる通信や電話事業を取り扱う部署であったが、省内に電務局を設置し、電気事業の取締りを管轄することとなった。その後、通信省は、1891年に「電気営業取締規則」²⁷の公示をおこなった²⁸。通信省が示したこの規則は、電気の取り扱いに対して注意喚起を行うものであり、電気営業そのものに対する強力な法規制をしたものではなかった。保安の観点から、電力利用の際に発生するリスクを防止、管理するための規則であったのである。この取締りの規則以外にも、「電気に関する注意心得」や「触电者に対する応急取扱法」などを公示し、事業者と利用者双方に対して電気の取り扱いに対し注意喚起を行っている²⁹。

電気事業は、4-1で述べたように、これまで電灯や電力のベネフィットを強調して普及が進められてきた。しかし、この段階において電力利用のリスクも社会に認知されるようになり、このリスクを防止するために、全国的な規則が政府によって設けられることになった。つまり、電力の利用は、帝国議事堂の焼失事件によって一度は強力に認知され、それ以降も、感電などのリスクが認知されたにも関わらず、大衆の電化のベネフィット認知が縮減するには至らなかったのである。

したがって、Iの時期における電気事業は、電灯の供給を通じて、従来のリスクや電力利用に表出したリスクをこえた電力利用のベネフィットが、社会の側に徐々に受け入れられたことで、サブ政治となる土台を作りあげている。それは、電気事業の供給体制がこの時期において不完全なものであり、政府の保安と取締りが、電気事業を委縮するものではなく、電力利用について安全性を確保するためのものであったことが、社会生活の領域を変容させるほどの影響力を強めていったと考えられる。

4-3 戦後好況と技術革新—新たなサブ政治要因

4-3と4-4では、IIの時期（1892年～1911年）における電気事業の拡大要因について述べる（表2参照）。このIIの時期では、2つの戦争の影響から日本で技術革新が起き、新たなサブ政治の要因を獲得することになる。

日清戦争（1894年～1895年）の戦後好況によって、日本各地で企業熱が高まり、好景気の時期に入った。それに伴い、工場を中心として電力の需要が増大するようになり、各地で電力不足に陥らないために、電灯や電気を販

▶24 東京電燈1936：57

▶25 日本電気協会1953：10

▶26 電気事業主任技術者制度五十年史1965：2

▶27 この規則は、1891年に施行され、1896年、1897年に通信省により改正が行われる。その際、改正後の第一条には「この規則中電気事業と称するは電灯電気鉄道その他の電力事業を謂う但し私設鉄道条例による電気鉄道は此を除く」と変更される。

▶28 この規則で電気事業が、「電灯線又は電力線を施設し他人の需めに応じ電力を供給するもの」として、はじめて定義づけられ、需要家（契約者）に対して供給を行う事業として法律で認識されるようになる。

▶29 日本電気協会1953：11

▶30 日本電気協会1953：16-17

▶31 火力発電所は建設コストが安く、建設工期も短い、燃料費および運転コストが高くなるが、水力発電所は、開発にコストと時間がかかるものの、一度建設してしまえばかぎりなく利用できるため、運転維持費は安くつくとしている。米屋1970：1参照。

▶32 日本電気協会1953：9

▶33 綿紡績工場の電灯使用は1886年9月、大阪紡績社が家工場に電灯をとめたことがはじまりとされている。銅山の設備電化については、1890年の足尾銅山の揚水用ポンプと捲揚機の動力として、原動所を設置したことがはじまりとされている。橘川2004：36参照。

▶34 日本電気協会1953：5-6

▶35 日本における水力発電は、1891年の京都電力が先鞭をつけている。

▶36 西1925：111

▶37 橘川2002：55

▶38 東邦電力1942：16

▶39 吉田1938：4-5

▶40 火力発電所時代には、電灯を供給する時間が、半夜燈（日没から12時まで）、終夜燈（日没より日の出まで）、二時燈（日没より翌朝の二時）、不定時燈と区分されていた。水力発電所が火力発電所とちがひ、通時的な発電が可能となったため、半夜燈を廃止してすべて終夜燈に改めた。また、これに伴い電灯料金も値下げが可能となり、利用促進がはかれた。東京電燈1936：98参照。

売する会社が相次いで設立されるようになった。電燈事業者は、1896年では34社に達し、電灯需要も著しく増大した³⁰。その結果、電灯や動力の電化拡大が行われた一方で、日清戦争の影響によって火力発電に必要な石炭が高値で取引されるようになり、発電の採算が取れなくなってしまった。

この事態に対処するために、電気事業は、火力発電に代わる新たな動力源として水力に注目をした。当時、水力発電は、火力発電のように発電時間に制限がなく、昼夜を問わず電力を即時生産、即時供給を行えるというベネフィットが強調されていた³¹。また、水力は、資源の乏しい日本にとっては、唯一豊富な天然資源であり、輸入に依存していた石炭資源の消費を削減するために期待の持てる資源でもあった。ただ、初期の段階における水力発電も、火力発電と同じく、技術的な制約から供給範囲を一市町村に限定されていた³²。Iの時期における火力発電の形態は、各都市での発電所を中心とした、低圧配電による小規模かつ点在型の供給が主であり、他にも自家用発電の形態も存在していた。自家用発電は、主に綿紡績工場における電灯や銅山の設備の電化のために設置されていた³³。当時の配電方式は、東京電燈式と大阪電燈式の2つに分かれている。東京電燈は、発電所から近距離かつ低圧配電の方式であり、大阪電燈は高圧交流の配電方式で、遠距離配電が可能であるとされた。しかし、当時の送電線では、高圧送電を行うのは技術上困難であり、そのためこの方式でも配電距離は近距離に限られたものであった³⁴。

しかし、水力発電の利用にともなう配電距離の技術革新が起きた。1899年に福島県の紡績会社が疎水を利用して、特別高圧線として裸体銅線を高架し、15里（約58.9km）ほど離れた需要者130戸への送電を成功した³⁵。これは、日本における高圧送電技術のはじまりであり、当時としては世界的な偉業でもあった³⁶。それまで都市内部や周辺に建設していた発電所を、遠隔地に設置しながらも都市に供給する技術が確立したのである³⁷。この技術革新は、日露戦争（1904年～1905年）後に起きた戦後好況によって、促進されることになる。日清戦争後の戦後好況と同様に、各地で企業熱が勃興し、これに応じて電力の需要が高まった。石炭の価格の上昇に伴い、火力発電の使用が困難になる事態に対応するために、水力発電を設置しようとする電気事業者が相次いだ。この結果、電力供給体制は、水力発電を主体とする「水主火従」³⁸の供給体制に移行しつつあった。

この水主火従体制は、水力と火力発電にみられるリスクを補てんしあう体制でもあった。水力発電は、水利が可能な場所以外では発電は不可能であり、それゆえ発電所の場所や供給できる場所は、その水利が可能な周囲に限定されていた。そして、渇水期や凍結期においては発電が不可能というリスクが指摘されていた。この、水力発電に伴うリスクに対応するために、従来の火力発電所も併用して、発電供給を行う水主火従体制が構築されたのであった。

こういった技術革新と新しい動力源の開発によって、さらに水力の利用に興味関心が強まり³⁹、これまでの電力供給体制に大きな変化が生じはじめた。まず、1907年には、東京電燈が駒橋水力発電所を建設したことによって、通時的な電力供給を行うことが可能となった。火力発電を主体としたこれまでの体制では時間帯⁴⁰ごとの供給しかできず、発電時間が設定されていた。こ

れに対して、水力発電は発電時間を限定することがないため、継続的な発電が可能であった。そのため、電気料金の引き下げと定額料金にすることが可能となり、社会への需要拡大が容易となる環境をつくりあげた。すなわち、この点において、電気事業のサブ政治化が促進されるようになったと考えられる。

電灯や電力の需要増大に伴い、地方自治体でもある動きがみられた。その地域に供給している電気事業者と地方自治体が「報償契約」⁴¹を締結し、互いの利益を確保する動きがみられた。この動きは、地方自治体の電気事業に対する認識が徐々に変化したものであると考えられる。

これまで電力利用のベネフィットが周知され、徐々に社会に変化をもたらしてきたが、この電力供給体制がより強固になった。その要因として、電力の生産力と供給システムにおいて技術革新があったといえる。ここで得られたサブ政治の要因は、先に述べた技術革新を基盤として、①火力と水力という、動力源の多様化の獲得、②高圧線の導入など送電技術の高度化、③それによる供給範囲の拡大と供給の安定性の確保があげられる。そして、それをなし得た背景として、2つの戦争の影響が存在しているのである。

4-4 電気事業法—政府による「公益」の認識

IIの時期の前半において、技術革新が進んだことによって、それに伴い、電力の価値が向上することになる。1910年代に入ると、電力の需要増加にともない、電気事業者数も増大するようになる⁴²。1903年の発電力が約80,000kwであったが、1909年では、439,000kwと倍以上の発電が行われており、また、電気事業者数も124社から233社に増大している⁴³。この増大は、Iの時期と比較して、社会生活や諸産業に電灯や電力の供給が深く浸透していることを示している。そのため、政府は、省令にとどまっていた電気営業取締規則では、増大する電気事業の管轄は困難であると判断した。この社会の電力需要増大の動きに対して、政府はしだいに電気を一般に普及しているような「商品」としてではなく、「公共物」として認めるようになる。つまり、政府にとって電気事業は、「公益事業としての性格をもつようになった」のである⁴⁴。

政府は、「社会の福祉を増進し、かつ電気事業の健全な発達」⁴⁵を図り、全国へ電力利用を普及促進するため、電気事業を保護助長政策下に置くことを決定、1911年、監督強化のために逓信省内に電気局を設置し電気事業法を制定した⁴⁶。電気事業に対する姿勢について、政府は次のような見解を述べている。

「今日この電気事業を発達せしめ、益々この事業の栄えるように致しますことは極く必要と考えます訳で、なるべくこの事業の発達の助けになるように致したい。これは申すまでもない。唯今の有様では電気事業をして益々発達せしめ、光（電灯：筆者注）並びに動力その他のものを、できるだけ一般に対して便利の途をとるのは必要と考えます」

▶ 41 報償内容は契約によって様々であるが、事業者の特権として、事業の独占、道路その他の使用占有、使用料特別税の免除があげられる。一方、負担として、報奨金の納付、公用料金の割引、料金の制限などがあげられる。日本電気協会1953：40-41参照。

▶ 42 安部1990：176

▶ 43 電気事業主任技術者制度五十年史1965、電気事業要覧1943：73

▶ 44 電気事業主任技術者制度五十年史1965：33

▶ 45 電気事業主任技術者制度五十年史1965：33

▶ 46 この法律によって、電気事業を、電話やラジオなどの通信関係（弱電流で行われている事業）を含まない事業であるとはじめて定義づけられた。

▶47 電気事業主任技術者制度五十年
史1965：33

「電気事業がはなはだ国家のために必要でありますと共に、この事業のためにできるだけの便宜になる方に権限を与えることが必要であります…」⁴⁷

この見解から、政府は、電気事業の発展が国家のためにつながると認識し、それゆえ、電気事業のベネフィットにつながるような法律の施行が必要であるという主張があらわれている。先に述べたように、電気事業が、社会生活やあらゆる産業に供給が広がっているという状況から、電気事業が供給する電力が途絶すれば、社会生活や産業に影響があり、国家の発展にもその影響が及ぶということを認識していると考えられる。つまり、電気事業の「利益」が、政府にとっての「公益」と一致する状態となったのである。

▶48 電気事業主任技術者制度五十年
史1965：36、駒村1934：2

この電気事業法では、電気事業者の供給を促進するために、次のような条項が設けられている⁴⁸。たとえば、第7条では、電気事業者は電気工作物を設置（測量や工事）、修理、巡視する必要がある場合は、行政官庁の許可を受け、市町村に通知したうえで他人の土地や建造物に立ち入ることが認められている。一方で緊急の場合では、占有者の同意なしで建造物に入ることも認めている。また、第8条では、電気工作物の設置に障害（竹林など）がある場合は、土地所有者と協議の上、移植または伐採することが認められている。そして、緊急時には行政官庁に届け出の上、所有者の同意なしで同様の行為が許可されていた。そのほか、第18条では電気工作物を損壊、電気供給や使用の妨害を行った者に対しては罰則が設けられるなど、電気事業の法的な定義の確立と、活動に対する法的保護がなされていることがみてとれる。

▶49 日本電気協会1953：26

こうした政府の「公益」の認識にくわえ、電力の価値を高めた事例がある。1901年、ある電気利用者が電気を盗用し、電気事業者がこれを裁判所に告訴した事例があった。裁判所は、被告を罰する旨の判決を出したが、「電気はエーテルの振動現象であって有体物ではない」⁴⁹という、理学博士の鑑定をいれ、被告側が無罪を主張した。これにより、判決は一転して、電気の盗用は窃盗罪に当たらないとした。しかし、のちに大審院で、電流は有体物でなくとも、容器に蓄積して所持、移動することは可能であるため、電気の盗用は罪にあたると判決が修正された。結果、1918年の刑法改正の折、「電気は之を財物と看做す」⁵⁰と付け加えられ、電気の盗用が窃盗罪にあたるとして、無罪の判決が覆された。この事例からは、電気の価値と認識が、変容していることが法律を通してみてとれる。電気事業が「商品」として販売している電気は、常に「目に見えないもの」であり、有体物として認識されていなかった。しかし、所持や移動が可能な点で目に見えなくとも「財産物」として法律の側が保障したのである。

▶50 日本電気協会1953：27

したがって、IIの時期におけるサブ政治の要因は、電気や電気事業がインフラの基盤として、政府の側から供給体制の拡大を促進させる環境が与えられたことといえるだろう。Iの時期では、電気事業がサブ政治として成立する土台として、電気事業が主張した電力利用のベネフィットが周知された。そして、このIIの時期では4-3で記述したように、技術革新がサブ政治を強める要因となっており、それを促進した背景には戦争による好景気があった。

そして、技術革新によって、電力の価値が、贅沢な商品から一般に利用しやすいものに変容したことがさらに電力利用を促進させる要因となったのである。さらには、本節でみたように、法的根拠をもった「財産物」や「公共物」として公的価値が付与されることで、電気事業は事実上、政治領域の側からの法的保障を獲得したといえる。いいかえると、電気が売買関係を主とする「商品」としてではなく、社会生活の中にまで利用が浸透したことで、誰もが享受すべき「公共物」としての認識へと変容してきていると考えられる。政府と電気事業にとって供給体制の維持は互いの利益にかなう状態となり、それがサブ政治としての拡大要因を強めているのである。

4-5 改正電気事業法—競争と自主統制

最後に、Ⅲの時期（1912年～1932年）について述べる。この時期の電気事業の状態は、第一次世界大戦（1914年～1918年）によって、4-3でもふれた日清・日露戦争に酷似した状態に陥った。だが、2つの戦争時期が大きく違っていたのは、電化が進んだことによって、用途が電灯の利用ではなく動力としての利用に比重が高まっていたことである⁵¹。Ⅰの時期からⅡの時期にいたるまで電灯を中心とした電力利用から、利用の多様化が進んだことで、電力の需要があらゆる領域に拡大していたのである。

石炭の暴騰に加え、輸入品が日本に入らなくなったことによって、国内の工場の生産性を増大せざるを得なかった。そのため、日本国内は深刻な電力不足に陥り、国内企業の生産力が低下した。この事態を改善するために、政府は、主要な産業に電力を回すため、商店街に対してイルミネーションの使用節制を「要請」している⁵²。また、水力発電所の設置認可も積極的に行っており、電力不足に陥っている地方に供給できるよう、事業拡大の環境を整えている。

これまでの、原則として、ある地域において生産された電力は同じ地方で消費し、他の地域には送電しないという方針⁵³がとられていた。しかし、工場地帯である京阪地方では、深刻な電力不足となっていたため、当時の逓信省大臣はこの方針を変更し、電力卸売会社（日本電力・日本水力・大阪電力）を創立し、3つの長距離送電を許可した。この卸売会社は供給区域をもたず、電力を供給する事業者に対して電力を販売する事業という新たな業態ができたのである⁵⁴。しかし、この電力不足に対応するための処置が、電気事業者間の過剰な争いを招く要因となってしまった。

たとえば、東京電燈はこの期をねらい、これまでの東京周辺の供給範囲を超え、中京地方への送電の許可を逓信省へ申し出ている。当初、逓信省側も中京地方を管轄していた名古屋逓信局もこれを却下したが、のちに供給権を認可している。ただ、中京地方はすでに電力の需要が進んでおり、東京電燈はむやみに送電設備を増設しただけであった⁵⁵。このように多くの電気事業者が供給範囲の拡大強化を図ったことによって、送電線路などの電気工作物が二重設備になるなどの弊害も多く発生した⁵⁶。

電気事業の供給拡大が盛んに行われるなか、今度はそれまでの好景気から一転して、反動不況に陥った。工場の稼働率が低下し、電力の消費も下がり、

▶ 51 吉田1938：6

▶ 52 1918年12月25日付け読売新聞、「飾電（イルミネーション）を消せ」（ヨミダス歴史館）参照。
<https://database.yomiuri.co.jp/rekishikan/viewerMtsStart.action?objectId=b8RJ4iV5fQhLL70PmFBTLi5kuW1LAXhexkubZZYsGM%3D>

▶ 53 従来の方針として、電気事業が供給範囲を拡大したり、新規参入で配給を行う際、既存の電気事業の供給範囲と重複しないようにしていた。「電気モンロー主義」ともされている。吉田1938：22-23参照。

▶ 54 東京電燈1936：125

▶ 55 詳細は吉田1938：6を参照。この東京電燈の供給権の獲得については、東京電燈が政友会の「御用会社」であったため、反対政党的逓信省大臣に一蹴され、ふたたび申請した経緯などがあげられている。

▶ 56 日本電気協会1953：112-113

▶ 57 日本電気協会1953：53。電熱の利用については、京都電燈会社が積極的に行っていた。

▶ 58 駒村1934：17

▶ 59 安部1990、橘川2002参照。

▶ 60 安部1990：176

▶ 61 改正電気事業法の制定は1931年であるが、施行は1932年からである。

▶ 62 電気事業主任技術者制度五十年史1965：49

▶ 63 電気事業主任技術者制度五十年史1965：49

▶ 64 この改正電気事業法に関する主要点については、電気事業主任技術者制度五十年史1965：50を参照にしているが、一部、吉田1938：17-18からも引用。

電力は不足から過剰状態に陥った。電気事業は、この電力の余剰分をどのように消費するのか、電気工作物の設備の重複をどのように調整するべきかを問題にあげている。

電力余剰の解決については、電灯、電力に次いで電熱として利用を広げる動きがあった。電熱は、薪や石炭などの従来の熱資源と比べて能率が高く、熱度の調整が容易であり取り扱いも簡単であったため、需要が増加した⁵⁷。特に、工業用の電熱は、紡績関係や食品加工などの幅広い分野にわたって歓迎されるようになる。しかし、電熱器具には不良品が多く、予期せぬ危険や災害が発生することがあった。政府は、不良品の取締りを行うため、1935年に電気用品取締規則を制定し、器具の取り扱いの注意喚起を行っている。

これまで電気事業は、電気事業法によって政府の保護助長政策下に置かれていたが、こうした事態の対応処置として保護政策が解消され、政府は電気事業の自由競争を認めるようになった⁵⁸。そのため、電気事業者間で、生き残りをかけた「競争」⁵⁹が発生した。この競争の結果、電気料金の価格が大幅に下がったものの企業の収入が減少している。電気事業に対する投資も同じく減少する傾向となり、多くの中小の電気事業者は、大きな事業者に合併や事業譲渡によって吸収されていった⁶⁰。

この動きに対して政府は、電気事業の公共性に影響を及ぼしかねないとして、強力な統制を行う必要性を感じ、1931年に電気事業法の改正を行っている⁶¹。改正理由について、政府は以下のように述べている。

「現行法（旧電気事業法：筆者注）は、要するに電気事業設備に必然的に伴う危険を防止する目的と、事業を保護助長する目的の外には、ほとんど出ていないのであります。…（筆者中略）…かくのごとき異常なる事業の発達と、社会公共との緊密なる関係とに対応して、機宜に適した行政を行いますには、現行法の下においては、到底十分これを期待することはできないのであります。…（筆者中略）…次には、電気事業統制の必要であります。…（筆者中略）…電気事業は前にも述べました通り、一般産業に対して動力を供給すべき使命を有し、その基礎を成す事業であります故に、他の事業に率先して統制を行い、よって一般産業の安定に貢献しなければならぬと信ずるのであります」⁶²

政府は、この改正によって、電気事業をすべての産業の基礎として位置づける一方で、政府の側から電気事業の制御を画策していることがうかがえる。これまでの電気事業法は、4-4で述べたように、保護助長を目的とした法整備であり、電気事業のこのような電力生産の過剰や相次ぐ競争に対応しているわけではなかった。つまり、政府にとって電気事業は、「もはや国民生活と切り離すことのできないもっとも重要な公益事業」となり、公益を保持する観点から統制することを決定した⁶³。

このような背景から改正された電気事業法には、主に電気事業の業務と責任の拡張、そして政府の電気事業に対する管理についての条項が設けられた⁶⁴。電気事業に対しては、第15条において、供給区域の契約利用者にこれ

まで任意で行ってきたメンテナンス業務を、法律上の義務責任に引き上げている。また、第23条においては、電気事業⁶⁵の合理的経営とサービス向上を図るための業務内容を明確にしている。政府に対しては、電気事業への統制を強めるような条項が含まれるようになる。たとえば、第17条において、政府はこれまで電気事業が個別に設定していた電気料金を許可していたが、電気事業者間の競争や不況による電気料金の値下げが相次いだことから、適正な料金設定を行うため認可制へと改めている⁶⁶。また、第28条では、公益に反した電気事業者に対して事業許可の取り消しや、電気事業の役人解任の権限を政府に付与している。さらには、第24条において、電気事業の合理的な経営を促進するため、電気工作物の設備や施設の共用や電気の流用をするよう、法的に電気事業に供給体制の整理を働きかけている。そして、政府は公益上の観点から電気事業の統制や電気料金の認可の基準などの重大事項を扱う機関として電気委員会を設置し、政府の統制姿勢を強めた⁶⁷。こうした政府の動きは、電気事業の拡大を促進する従来の方針を変えてはいない。政府は監督強化を行うことで、電気事業を公益事業として保持するために、適正な運営を図る目的があったのである。

こうした政府の統制強化と、そして過剰な電気事業間の競争によって疲弊した電気事業を守るために、1932年、電力連盟が結成された⁶⁸。これは東京電燈・東邦電力・大同電力・宇治川電気・日本電力の5大電力会社からなり、政府の規制と対立する形をとった⁶⁹。この電力連盟は、「電気事業は公益事業にして且産業並に文化の基本的要素なるに鑑み、事業の統制を図り競争による二重設備を避け原価を低下し消費者の便益を図り、以て共存共栄の実を挙げ併せて斯業の円満なる発達を期する」⁷⁰という目的を掲げて組織された⁷¹。この電力連盟の主旨からは、これまでの社会生活の領域を変容させ、生活の基盤としてもはや電気は必需であるという意識が明確にあらわれている。これは、先にみた改正電気事業法における政府の「公益事業」としての電気事業の性格に一致している。

電力連盟は、電気事業の整理に関し、政府や金融資本⁷²が画策していた資本整理による根本的統制ではなく、電気事業の主導によって供給区域の整理などを行うことを主張した。政府が思案していた政治による電力統制に明確に対立したのである。この対立姿勢から電力連盟の結成は、電気事業が「日本電力業における独占体制成立の画期」⁷³を象徴するものであり、専門集団、そしてサブ政治として電気事業が明確な立場を示したといえる。

1932年に満州事変が勃発したことによって、電気事業をとりまく状況が変化しはじめた。政府による金輸出の再禁止政策によって、ふたたび国内の産業、特に軍需製品工業に電力の需要が増大したのである。電力の需要がもどってきたことによって、電気事業は協調して生き残りを図るという同調経営から積極経営に戻り、電力連盟が自然に解消されるようになった⁷⁴。

電力不足から生産過剰という混乱した状況は、満州事変の勃発を起因とした電力需要増大により、一応の収束をみせた。状況が落ちつくにつれ、不安定な状態であった電気料金の価格が安定し⁷⁵、電力の生産、電気事業の供給区域や配電設備も、しだいに整理されるようになった。

▶ 65 この改正において、電気事業の定義に新しく電気卸売業者が追加された。

▶ 66 電気事業主任技術者制度五十年史1965：50

▶ 67 電気事業主任技術者制度五十年史1965：51

▶ 68 この結成には、財界の有力者の斡旋があったとされる。日本電気協会1953：117参照。

▶ 69 橋川は、電力連盟は、電気事業間での競争の意識的制限によって、生産抑制・価格維持の機能をもったカルテル統制であり、公益規制とは原理的に矛盾していることを指摘している。橋川2002：156-157参照。

▶ 70 日本電気協会1953：117

▶ 71 駒村1934：336-337

▶ 72 金融資本は、「競争」をおこなっている多くの電気事業に貸し付けを行っていたため、金融側の損害を免れるために、政府と電力連盟に妥協案を示していたとの指摘がある。宮田1938：184-185参照。

▶ 73 橋川2002：156

▶ 74 駒村1934：344-345

▶ 75 橋川2002：155

したがって、Ⅲの時期は、電気事業と政府にとって、今までの供給体制のあり方を修正する大きな転機となったといえる。電気事業は、電力の不足と生産過剰という利益から不利益に転じる状況で、それまでの電気事業の運営の仕方や、供給体制のあり方が問われるようになった。また政府も、国民生活の安定や産業の発展を阻害せず、いかにして電気事業を発展させ、政府のもとで統制強化を行うのかと模索する時期でもあった。政府の電気事業への対応は、電力の不足にしろ、過剰の状態にしろ電力の利用が国家の基盤という共通した認識によって行われている。それは、つねに産業や国民生活の安定が、国家の安定につながると捉えているからである。ゆえに、不足の状態では、長距離送電を許可するなど、積極的な対応をとっていたが、電力生産の過剰の状態では、電気事業の保護助長を解消し統制をはかろうとしている。ここには、政府の電力供給体制の担い手は、電気事業ではなく、政府であるという意識が強く現れている。

一方で、電気事業は、電力生産の過剰から起きた事業者間の競争によって、供給体制を整理しなくてはならない状態となった。電気事業は、Ⅱの時期においては、電気事業の「利益」と政府の「公益」が一致したことで、供給体制の拡大を積極的に促進することが可能であった。だが、Ⅲの時期は、電力生産過剰の状態となり、政府は統制強化という政治的決定を行い、電気事業もまた、電力供給体制を整理することとなる。ここで、電気事業は、すでに国家基盤に入り込んでいるが、政府から示された決定に従うような「階級的な態度」（第2節参照）を示している。これは、電気事業が、サブ政治として台頭しつつ、政治的決定を受け入れている様相がみられる。これは、改正電気事業法に至るまでに、電気事業が供給体制を確立していなかったためと考えられる。つまり、電力生産の過剰に対応した、政府の統制強化が、供給区域や電気設備などを整理し、電力供給体制を確立する要因を強めたといえる。いいかえると、政府の統制が、電気事業のサブ政治として確立する要因を強化したのである。したがって、電気事業はⅠの時期からⅢの時期までに獲得したサブ政治の要因によって、社会生活や政治に強い影響力を誇示するに至った。そして、政府の統制に対抗して台頭した電力連盟という専門集団は、その象徴であると指摘できる。

5 おわりに

以上、4節まで行ってきた分析は、次のような表にまとめられる（表3）。

■表3 黎明期におけるサブ政治拡大要因

時期	I	II	III
関連する法律	電気営業取締規則	電気事業法	改正電気事業法
電気事業	未成熟な供給体制	発電生産力の増大 供給範囲の拡大	競争 電気事業の整理 供給区域の整理
政府の対応	保安・取締り	公益事業として認識 保護助長	統制強化
サブ政治の拡大要因	従来リスクの縮減 電力利用のベネフィット認識	技術革新 ・発電資源の多様性 ・電気の質の向上	供給体制の確立 電力連盟

Iの時期である電気事業のはじまりから電気営業取締規則における時期において、電気事業は火力発電や自家発電を中心とする点在型の供給であった。それゆえ未成熟な供給体制であり、全国的に供給が進んでいる状態ではなかった。政府の電気事業に対する取り扱いについても、全国的な取締りを規定しておらず、地方自治体に委任している。そのため、電気事業は電力利用のベネフィットを強調することと、従来リスクの縮減、防止を宣伝することによって、社会生活の領域に電力利用を働きかけ、徐々に普及を進めていくことが容易であった。その後、4-2で示したように帝国議事堂の火災や感電死の事例にみられた電力利用のリスク認知によって、政府は、電気営業取締規則の施行し、全国的に保安や取締りを行い、電気の利用の安全性を確保した。つまり、Iの時期において、電気事業がサブ政治となる要因は、ベネフィットの周知による社会生活への利用の浸透であった。従来の明かりと動力を電化させることによって、社会生活の変容をもたらし、生活の一部として浸透しはじめたのである。

つづいて、IIの時期、電気事業法施行までをまとめる。Iの時期では明かり、動力の電化をきっかけとして、社会生活の一部に変容をもたらした。このサブ政治の要因がさらに確保されたのは、4-3で述べたように、技術革新によるものが大きい。一つは、従来の火力に加え、水力による発電によって生産力の増大と発電資源の多様性の確保が可能となった。2つ目は、高圧配電による配電距離の伸長が可能になったことで、供給体制の拡大が図られた。この技術革新が行われた背景には、日清・日露戦争の戦後好況による企業熱の勃興があった。そして、技術革新によって発電力が増大したことで、電気の利用の敷居が低くなり、電力の利用価値が高まった。そして、電力の需要が社会生活の側で強まり、利益を追求する電気事業とのベネフィットが一致したことによって、さらにサブ政治の要因を強めたといえる。

電力の利便性が向上したことによって、政府はしだいに電気事業を公益として認識しはじめる。4-4で明らかにしたように、政府は電気事業を国民生活の質の向上や安定につながるものと認識している。そのため、さらなる電力供給を拡大するために、保護助長政策をとり、電気事業法を施行した。電気事業のサブ政治性は、政治領域側の後押しと戦後好況による技術革新が行わ

れたこと、そして互いの「公益」＝「利益」が合致したことにより、電気事業が社会生活領域に深く浸透した形をとった。

Ⅲの時期に入ると、第一次世界大戦の戦後好況によって、さらに電力需要が増大し、電気事業は過剰といえるほどの供給拡大をおこなった。しかし、戦後好況から一転して不況に陥ることで、保護助長政策下で肥大化した電気事業が、生き残りをかけて競争を行うようになる。政府は保護助長政策を解消したが、「公益」の視点を変えることはなく、国営の含みをもたせた統制を強化した。この統制は、電気事業の過剰な供給や競争という、無秩序な状況を、政府の側から整理するという働きかけであった。つまり、Ⅲの時期におけるサブ政治は、電気事業の自浄作用と政府の法的統制によって、供給体制が整理されたことでより安定した形となった。そのため、すでに電力供給体制は社会生活に浸透しており、これが統制と電気事業の自浄作用により供給整理がされたため、供給体制を確立できたといえる。そして、政府と対抗しうる専門家集団として電力連盟が台頭したことは、電気事業がサブ政治として機能するために体现した組織であるといえるだろう。電気事業は、国民の生活を安定させるものであり、また、社会生活の基盤として位置づけられているのである。つまり、電気事業は社会生活と国家基盤に深く入り込んだ状態となり、その影響力は維持され、政府と対置する関係を構築しつつあったと考えられる。

したがって、この黎明期における電気事業のサブ政治性は、次のように獲得されたものである。明かりと動力の電化によって社会生活の領域を変容させ、生活上、必要不可欠なものと位置づけられることによって、サブ政治としての力を持ち始める。それを可能とした要因は、電力利用が従来リスクを縮減、防止し、表出したリスクをも上回るベネフィットが社会に認められたからである。さらには技術革新によって、動力源の多様化と供給範囲を拡大する技術が確立され、電力利用の敷居を下げた。つづいて、電力の価値が「公益」として政府にも認識され、互いのリスクとベネフィットの認識が合致した。そして、供給体制が全国に拡大したことにより、サブ政治としての電気事業が確立したのであった。政治的決定に対抗するために、電力連盟という専門的集団を組織し、自らの主張を行う姿勢も見えている。「社会の領域を変容」させ、これを政府が利用価値のあるものとして政治領域に組み込む形となったのは、電気事業がサブ政治としての力を持っていた証左になると考えられる。

謝辞

本稿の一部は、第3回科学社会学会（2014年9月東京大学）にて、口頭発表を行いました。参加者の皆様から貴重なコメントをしていただきましたこと、深く感謝いたします。また、本稿の完成に際し、長島美織先生そして査読委員の御二方から、詳細なコメントとアドバイスをいただきましたことに、厚く御礼申し上げます。本稿に思わぬ不備・誤りなどがあれば、その責任は全て著者に属するものです。

参考文献

- 穴山悌三, 2005『電力産業の経済学』NTT出版.
- 安部和俊, 1990『経済的中枢管理機能からみた日本の都市体系』.
- Beck, Ulrich, 1992, *Risk Society: Towards a New Modernity*, London: Sage.
- (=1998, 伊藤美登里・東廉訳『危険社会—新しい近代への道』法政大学出版.)
- 電気新報社編, 1939『日本発送電株式会社大観』電気新報社.
- 電気事業主任技術者制度五十周年記念事業委員会, 1965『電気事業主任技術者制度五十年史』(国会図書館デジタルコレクション).
- 経済産業省編, 2013『2013年度版エネルギー白書』.
- 橘川武郎, [2002] 2004『日本電力業発展のダイナミズム』名古屋大学出版会.
- 小島精一, 1936『国営と民営』千倉書房 (国会図書館デジタルコレクション).
- 黒岩俊郎, 1979『日本技術論』東洋経済.
- 駒村雄三郎, 1934『電力界の功罪史』交通経済出版部 (国会図書館デジタルコレクション).
- 宮田保郎, 1938『日本産業経済全書第1』白揚社 (国会図書館デジタルコレクション).
- 中岡哲郎ほか編, 2001『産業技術史』山川出版.
- 永野芳宣, 2013『発送電分離は日本国家の心臓破壊』財界研究所.
- 長島美織, グレン・D・フック, ピアーズ・R・ウィリアムソン, 2015『拡散するリスクの政治性—外なる視座・内なる視座—』萌書房.
- 西貞雄, 1925『猪苗代湖面低下問題』中央新聞社福島支局 (国会図書館デジタルコレクション).
- 日本電気協会編, 1953『日本電気協会三十年史』(国会図書館デジタルコレクション).
- 野依秀市, 1937『千万人と雖も吾れ往かん』秀文閣 (国会図書館デジタルコレクション).
- 大蔵省印刷局, 1889「官報 1889年10月24日」日本マイクロ写真 (国会図書館デジタルコレクション).
- 大蔵省印刷局, 1890「官報 1890年8月6日」日本マイクロ写真 (国会図書館デジタルコレクション).
- 大蔵省印刷局, 1891「官報 1891年8月17日」日本マイクロ写真 (国会図書館デジタルコレクション).
- 頼母木桂吉, 1936『電力国営の急務』大日本雄辯会講談社.
- 逋信省電気局編, 1943『電気事業要覧1943年第34回』逋信省電気局 (国会図書館デジタルコレクション).
- 東京電燈株式会社, 1936『東京電燈株式会社開業五十年史』東京電燈株式会社.
- 東邦電力, 1942『東邦電力技術史』東邦電力株式会社.
- 渡哲郎, 1996『戦前期のわが電力独占体』晃洋書房.
- 米屋秀三, [1959] 1970『発電水力』コロナ社.
- 吉田啓, 1938『電力国家案の側面史』交通経済出版社.

(平成26年10月17日受理、平成26年12月26日採択)