

早稲田大学審査学位論文（博士）

移行期における政府規制と競争政策の関係
についての検討
— 日中両国における電力産業の規制
を中心として —

早稲田大学大学院法学研究科

李 慧敏

序章	1
一 問題意識と研究の課題	1
1、問題の提起	1
2、研究の課題	2
二 先行研究のレビュー及び本文の特色	3
1、現在までの先行研究について	3
2、本論文の特色	6
三 本文の章立て	7
1、第一章	7
2、第二章	7
3、第三章	8
4、第四章	8
5、第五章	8
6、第六章	8
第一章 電力産業に対する政府規制の法理と規制改革	9
第一節 電力産業についての概観	10
一 電力産業の基本的特徴	10
(一)「電気」という財の特殊性	10
(二)電力産業における産業特性	11
(三)公的規制の存在	12
二 世界から見る電力産業の発展史	13
第二節 電力産業に対する政府規制の法理	15
一 政府規制についての分類	15
(一)経済的規制と社会的規制	15
(二)事前規制と事後規制	16
(三)直接規制と間接規制	17
(四)競争制限型の規制、競争中立型の規制、競争促進型の規制	17
(五)領域特定規制、非対称規制	18
二 電力産業における規制緩和の現実	18
(一)規制緩和の一般的な理由	18
(二)電力産業における規制緩和の動向	20
(三)電力産業における規制緩和の目標	22
第三節 政府規制に関する理論の発展	23
一 電力産業に対する伝統的な政府規制	23
(一)電力産業における伝統的な政府規制の根拠	24
1、自然独占性に基づく「法的独占」	24
2、競争に対するユニバーサル・サービスの確保の優先性	26
3、ネットワーク産業としての特性の考慮	27
4、公企業のメリットの重視論	28
(1)公企業の法的性格	28

(2) 公企業のメリット.....	29
ア 安定供給及び健全の発展の目的.....	29
イ 非経済的な要因.....	30
(二) 伝統的な政府規制の主要な特徴：政府規制と競争政策の棲み分け.....	30
二 規制緩和時期に政府規制に対する再認識.....	31
(一) 国際的背景.....	31
(二) 政府規制の根拠についての再認識.....	32
1、サービスの特性に対する認識の変容.....	32
2、自然独占性についての再認識.....	33
3、公益の保護（ユニバーサル・サービスの確保）という根拠の希薄化.....	34
4、公企業に対する認識の新展開.....	36
5、ネットワーク産業としての進展.....	37
6、非経済的な要因との整合とバランス.....	38
(三) 政府規制の問題点の認識及び見直し.....	39
(四) 時代特徴：政府規制が競争政策との対立から競争政策への接近.....	40
1、政府規制の位置づけについての再認識.....	41
2、政府規制と競争政策との関係についての再認識.....	42
(1) 政府規制と競争政策の目的の一致性.....	42
(2) 競争の代用ないし代替物としての政府規制.....	43
3、まとめ.....	44
三 規制改革により政府規制の範囲の拡大.....	45
(一) 規制緩和から規制改革への進化.....	45
(二) 競争促進型の政府規制.....	46
(三) 「領域特定規制」.....	47
(四) 政府規制における事後規制手段の増加.....	49
(五) EF 法理の導入によって政府規制の拡大.....	49
第四節 小括.....	50
第二章 中国電力産業における政府規制の状況及び市場化改革の試み.....	52
第一節 電力体制改革前の規制状況及びその特徴.....	52
一 計画経済体制の下での電力産業.....	53
(一) 経済回復期の軍事統制の時期.....	53
(二) 国営企業の形成及び「政企合一」の発端.....	53
(三) 電力需要量が急増する時代.....	54
(四) 軍隊管理、権力下放から中央集権へ.....	56
二 改革前の電力産業における主要な特徴と問題点.....	56
(一) 「政企合一」により規制機能と経営機能の混同.....	56
(二) 問題点.....	57
第二節 中央政府の完全独占体制から競争導入への改革.....	57
一 第一回の電力体制改革.....	58
(一) 主要な改革措置：発電分野の開放、投資主体の多元化.....	58

(二) 改革の成果とその問題点.....	59
二 第二回の電力体制改革.....	59
(一) 主要な改革措置：「政企分離」.....	60
(二) 残された問題.....	61
三 第三回の電力体制改革→電力市場化への体制改革.....	62
(一) 主要な改革措置.....	63
1、発送電分離及び独占企業の解体.....	63
2、主業と補助事業の分離.....	65
3、小売分野における大口需要家の直接購入の試み.....	66
4、電力監管委員会の設立.....	67
(二) 今回の電力改革の問題点.....	68
1、発送電分離の不徹底性.....	68
2、電網企業の発電分野への侵入するインセンティブ.....	69
3、送配電線網への投資のインセンティブの不足.....	69
第三節 中国電力産業における改革後の現状についての考察.....	71
一 改革後の産業構造についての概観.....	71
二 現在における各分野の市場状況と主な問題点.....	73
(一) 発電分野における寡占状態.....	73
(二) 送電分野における全国「聯網」に伴う独占行為.....	74
(三) 配電と小売分野における独占的な供給.....	75
三 電力産業における規制体系についての考察.....	76
(一) 規制機関.....	76
1、概観及び現状.....	76
2、独立的「電力監管委員会」の撤廃.....	77
(二) 事業規制法の法体系.....	78
1、「中華人民共和国電力法」及び一連の施行細則.....	78
2、国家電力監管委員会によって公布された部門規章.....	80
3、他の規制機関によって公布された部門規章・通達.....	81
(三) 規制内容.....	81
1、参入規制.....	81
(1) 参入規制の現状.....	81
(2) 参入規制における問題点.....	83
2、料金規制.....	83
(1) 今まで電気料金規制の変遷について.....	83
(2) 電気料金規制改革の方向と目標.....	84
(3) 料金規制の現状及び各分野の規制状態.....	87
ア 卸電気料金についての規制.....	88
イ 送配電料金についての規制.....	89
ウ 小売料金についての規制.....	89
(4) 料金規制における問題点.....	90

第四節	移行期における電力産業の政府規制の特徴	91
一	電力産業における伝統的な「政府規制」と「競争メカニズム」の併存	91
二	移行期における政府規制に対する依存性とその必要性	92
三	政府規制の競争制限行為に対する適応の不足	92
第五節	「市場化改革において競争法の役割をより一層に重視すべき」という主張	93
第三章	中国電力産業における競争法の適用及び政府規制との衝突	94
第一節	中国電力産業における競争法の適用可能性についての分析	94
一	電力産業に関わる競争法の規制体系	94
(一)	「反不正当竞争法」の規制体系	94
1、	規制体系についての概観	94
2、	電力産業に関する規制条項	96
(1)	第6条の公共企業に関する規制、実施規定及び法的責任	96
(2)	第7条の「行政独占」に関する規制及び法的責任	97
(二)	「反壟断法」の規制体系	98
1、	規制体系についての概観	98
2、	電力産業に関する規制条項	100
(1)	「独占協定」に関する規制内容	100
(2)	「市場支配的地位の濫用」に関する規制内容	101
(3)	企業結合に関する規制内容	102
(4)	「行政独占」に関する規制内容	103
(三)	「価格法」	104
1、	「価格法」の位置づけ及び「反壟断法」との関係	104
2、	電力産業に関する規制内容	106
(四)	その他の競争に関連する法規・規定	107
二	電力産業に対する競争法体系の適用可能性についての検討	108
(一)	「適用除外」規定の削除	108
(二)	「反壟断法」第7条についての認識	109
1、	「特殊産業」についての定義	109
2、	異なる視点からの本条に対する認識	110
(1)	「国有企業」の視点から：第7条は適用除外とならない	111
(2)	「自然独占産業」の視点から：第7条は適用除外規定であるという学説	112
(3)	「規制産業」の視点から：政府規制に制限される反壟断法の適用	112
(三)	電力産業の競争法の適用可能性に対する肯定	113
第二節	電力産業における競争制限的行為についての分析	114
一	発電分野における競争制限行為	115
(一)	狭い市場における市場支配力の濫用行為	115
(二)	大規模の国有企業集団による競争制限行為	115
(三)	送配電分野の事業者との競争制限行為	116
二	送配電分野における競争制限行為	116
(一)	発電事業者との独占協定行為	116

(二) 電網企業による市場支配的地位の濫用行為.....	116
三 小売分野における競争制限行為.....	117
四 電力産業における「行政独占」行為.....	117
(一) 「行政独占」についての概観.....	117
(二) 電力産業における行政独占の行為類型.....	119
1、地域独占.....	119
2、部門独占.....	119
第三節 中国電力産業における事例についての分析.....	120
一 中国電網買収事件（2010年）.....	120
(一) 事案の概要.....	120
(二) 評価.....	121
1、反壟断法により規制する可能性.....	121
2、産業政策の優先性？.....	123
3、国有企業に対する特別な規制制度の存在.....	124
二 陝西榆林事件（2012年4月）（「国電」と「地電」との衝突）.....	125
(一) 事案の概要.....	125
(二) 評価.....	126
1、本件における競争に伴う問題点.....	126
(1) ユニバーサル・サービスの保障と競争の公平性.....	126
(2) 競争に伴う電網の重複建設の問題.....	127
(3) 市場支配的地位の濫用という問題.....	127
2、「国電」と「地電」の衝突に対する認識.....	127
三 山東省魏橋事件（2012年5月）.....	128
(一) 事案の概要.....	128
(二) 本件を巡る考察.....	131
1、魏橋集団の行為についての分析.....	131
2、国家電網の行為についての分析.....	132
(1) 電力事業法上の違法性.....	132
(2) 競争法上の違法性.....	132
3、電力事業法と競争法の規制の区別.....	133
4、本件の問題点.....	134
5、提言として→日本の電力自由化改革からの示唆.....	134
四 二灘水力発電所事件（2000年）（「行政独占」行為）.....	136
(一) 事件の概要.....	136
(二) 本件の「行政独占」行為についての分析.....	137
1、「政企合一」という体制の下での「市場閉鎖」行為.....	137
2、「垂直一体化」の経営体制の下で「部門独占」行為.....	137
第四節 電力産業に対する競争法体系の運用への影響.....	138
一 中国政府の競争意識に左右される点.....	138
二 「政企分離」の不徹底性及び国有企業という特別の存在.....	138

三	競争法の「適用除外」の濫用するリスク	139
四	電力産業における政府規制からの影響	140
第四章	日本電力産業の規制状況及び自由化改革についての考察	142
第一節	日本電力産業の規制制度の歴史的変遷	142
一	戦前期における民間主導體制（1883年~1938年）	142
二	戦時における国家統制体制（1939年~1950年）	144
三	戦後における9電力体制の形成（1951年以降）	144
第二節	日本電力産業の自由化改革の経緯	145
一	第一回の電力自由化（1995年）	145
(一)	自由化された分野：卸発電市場への参入自由化	146
(二)	規制分野	146
1、	選択約款の導入、届出制への料金規制の緩和	147
2、	ヤードスティック（Yardstick）査定方式の導入	147
3、	燃料費調整制度の導入	148
二	第二回の電力自由化（1999年）	148
(一)	自由化分野	148
(二)	規制分野	149
三	第三回の電力自由化（2003年）	149
(一)	小売自由化範囲の拡大	149
(二)	送配電部門の公平性・透明性の向上	149
(三)	卸電力取引所の創設	150
(四)	振替料金制度の見直し	151
第三節	日本の電力産業体制の今後及び主要な論点	151
一	今後の電力システム改革	151
(一)	電力システム改革の「3つの柱」	151
1、	広域系統運用機関の設立（2015年の目途）	152
2、	小売分野への参入の全面自由化（2016年の目途）	152
3、	法的分離の「発送電分離」（2018~2020年の目途）	153
(二)	今までの進展	153
二	日本電力システム改革を巡る論点	154
(一)	発送電分離について	154
1、	発送電分離の賛成派の主要観点	155
2、	反対派の主要観点	156
(二)	地域分割の撤廃について	156
1、	地域分割の撤廃のメリット	157
2、	地域分割の撤廃のデメリット	157
(三)	小売の全面自由化	157
1、	小売の全面自由化のメリット	157
2、	小売の全面自由化のデメリット	158
第四節	現行の「電気事業法」の法的仕組み及び規制内容	158

一	「電気事業法」における競争促進の目的規定	158
二	「電気事業法」の規制内容	159
	(一) 規制分野	160
	1、参入規制	160
	2、料金規制	161
	3、供給義務規定	161
	(二) 自由化分野	162
	1、参入規制と料金規制の撤廃	162
	2、新電力の参入の届出制	162
	3、一般電気事業者の最終保障約款	163
	(三) 送配電分野に対する特別規制	164
	1、託送供給に関する規制	164
	2、託送料金規制	164
第五節	日本電力産業の各市場における競争の現状と問題点	165
一	自由化された小売市場の参入状況	165
	(一) 供給区域外の一般電気事業者の参入状況	165
	(二) 新電力（PPS）の参入状況	166
	(三) 新電力（PPS）の市場シェアの低調の原因	167
二	規制されている小売分野	170
三	送配電分野	171
	(一) 改革後の現状	171
	(二) 一般電気事業者の投資インセンティブに関する問題点	171
四	発電・卸売分野	172
	(一) 当該分野における参加者の構成	172
	(二) 卸電力取引所の状況と問題点	173
第節	小括	174
第五章	日本の電力産業における競争法の適用状況についての考察	175
第一節	電力産業に対する独禁法の適用可能性の検討	175
一	適用除外について	175
	(一) 明示の適用除外及びその解釈	175
	1、旧 21 条の存在意義についての認識	176
	2、旧 21 条についての解釈論	176
	(二) 黙示の適用除外	177
	1、黙示の適用除外の法理及び判断基準	178
	2、Otter Tail 事件（1973 年）からの示唆	179
	(1) 事件の概要	179
	(2) 示唆	180
	3、「黙示の適用除外」についての運用	181
	4、電力産業に対する黙示の適用除外の運用における注意点	183
二	「公的主体」の事業者性に関する解釈	183

(一) 判例上の解釈	184
(二) 学説上の見解と批判	185
三 独禁法の適用における「正当化事由」についての検討	186
(一) 正当化事由と政府規制の関係	186
(二) 正当化事由の法律構成を巡る学説	186
1、「公共の利益」説	186
(1) 独禁法上の「公共の利益」	187
(2) 行政指導における「公共の利益」についての衡量	189
(3) 官製談合における「公共の利益」についての衡量	190
ア 日本における官製談合についての規制	190
イ 「公共の利益に反する」という要件の関係	191
(4) 「公共の利益」説に対する批判	192
2、「保護に値する競争」説	193
3、「競争の実質的制限」説	194
4、「不当な拘束」説	195
第二節 電力産業における独禁法違法行為についての考察	195
一 自由化された小売分野において	195
(一) 新規事業者を対抗するための行為	195
(二) 需要家の新規参入者との取引を妨げる行為	196
(三) 料金届出制と価格カルテル	197
二 規制されている小売分野	197
三 託送分野	197
(一) 託送拒絶	197
1、不当な取引拒絶	198
2、私的独占	198
3、優越的地位の濫用	199
(二) 託送料金の不当な設定	199
四 卸売・発電分野	199
(一) 新規参加者の事業活動に対する直接的な困難行為	199
(二) 新規参加者の事業開始に対する間接的な困難行為	200
第三節 電力産業に対する独禁法の適用課題	201
一 独禁法における市場支配的事業者に対するコントロール	201
(一) 独禁法における市場支配的事業者に対する規制制度	201
(二) 独禁法における市場支配的事業者に対する規制制度の不足及び提案	202
(三) 電力産業における市場支配力のコントロール及び困難性	204
二 不可欠施設の理論の運用	205
(一) EF 理論の考え方及び批判	205
(二) 日本電力産業における EF 理論の運用	206
三 マージンスクイズについての規制	207
(一) マージンスクイズ規制の必要性	207

(二) 参考となる判例—NTT 東日本事件	209
(三) 事業法と独禁法の関係について	210
第四節 今までの事例の分析	210
一 東京電力独禁法違反被疑事件 (2012年6月22日)	211
(一) 事件の概要	211
1、すべての自由化対象需要家に対して行われた行為:	211
2、自由化需要家の一部分の需要家に対して行われた行為:	211
(二) 法的措置	211
(三) 分析	212
1、本件における「優越的地位」についての判断	212
2、濫用行為について	213
3、本件における独禁法の適用	213
二 中部電力株式会社による独禁法違反被疑事件 (2001年11月16日)	214
(一) 事実の概要	214
(二) 電力の部分供給について	214
(三) 部分供給に係る競争制行為に対する独禁法上の評価	216
三 九州電力株式会社による独禁法違反被疑事件 (2002年3月26日)	216
四 北海道電力私的独占警告事件 (2002年6月28日)	217
(一) 事実の概要	217
(二) 評価	217
五 オール電化警告事件=公取委・関西電力株式会社に対する警告 (2005年4月21日)	218
(一) 事実の概要	218
(二) 事業法上の規制可能性及び本件の対応	218
(三) 本件と類似する問題	219
第五節 小括 事業法と競争法の役割区分と「二重規制」問題	219
第六章 電力産業における政府規制と競争政策の相互補完及び中国の電力産業に対する示唆	221
第一節 日本における事業法規制と独禁法規制の相互関係を巡る考え方	221
一 「一般法と特別法」の関係から「競合適用」の関係へ	221
二 異なる政府規制との競合適用についての検討	222
(一) 「競争制限型の政府規制」との競合適用	222
(二) 「競争促進型の政府規制」との競合適用	223
三 日本における政府規制と競争政策の関係を巡る従来の学説	224
(一) 独禁法優先説	224
(二) 独禁法の限界説	225
(三) 独禁法の規制の差控え説	225
(四) 事業法優先説	225
(五) 事業法と独禁法の棲み分け的アプローチ	226
(六) 相互補完説	227

第二節 電力産業における事業法と競争法の相互補完及び具体的な在り方	227
一 両法の非代替性についての検討	227
(一) 競争法と電気事業法の規制目的の相違	228
(二) 両者の規制基準の相違	228
二 競争制限行為に対する一方的規制の不十分性	230
(一) 専ら事業法で規制する場合	230
1、接続料金の設定の合理性についての疑問	230
(1) 新規参入者に有利な接続規制の弊害（「弱い接続規制」）	230
(2) 新規参入者に厳しい接続規制の弊害（「強い接続規制」）	230
2、競争制限行為に対する判断の不安定性	231
(二) 専ら競争法で規制する場合	232
1、電気事業法の事前規制の必要性	232
2、電力産業の産業特性についての考慮	232
3、違法行為を解消するための規制措置の専門性と即時性	233
(三) 事業法と独禁法の役割の棲み分けの困難性	234
(四) 規制機関間の管轄権の協調の可能性	234
三 日本電力産業における電気事業法と独禁法の相互補完の具体的な在り方	235
(一) 電気事業法上の不当な差別的料金と独禁法上の差別対価	235
1、発電分野：卸供給における不当な料金設定	235
2、託送分野：託送料金（またはインバランス料金）を不当に設定する行為	235
(二) 送配電線の託送供給拒否と独禁法上の私的独占または単独の取引拒絶	236
(三) 電気事業法上の不当な差別的取扱いと独禁法上の取引条件等の差別的取扱い	236
(四) 最終保障約款の義務付け及び独禁法上の取引拒絶、優越的地位の濫用	237
第三節 中国電力産業における「政府規制優先主義」という現状	238
一 電力産業における「政府規制優先主義」の原因	238
(一) 電力産業における大量の国有企業の存在	238
(二) 電力産業の改革における政府規制の主導的な役割	239
(三) 電力産業に対する競争法実施の独立性の欠陥	240
(四) 電力産業における補充的な競争法規制	241
二 電力産業における「政府規制優先主義」という過渡期の不可避性	242
(一) 電力産業における産業政策の慣用性	242
(二) 競争法の実施の初期段階に伴う問題点	243
(三) 電力産業に対する競争法の運用の限界の存在	244
第四節 示唆：中国電力産業における政府規制と競争政策の相互関係の再構築	244
一 電力産業における政府規制自体の見直しに対する示唆	245
(一) 伝統的な政府規制の必要性についての見直し	245
1、基本的な考え方	245
2、規制緩和のポイント：小売分野における PPS 参入規制の緩和	245
(1) PPS の市場参入にもたらす競争効果についての分析	246
(2) 託送供給制度及びその他の補助的な政府規制の整備	248

(二) 電力産業における政府規制に伴うリスクに対する重視.....	248
1、電力産業に対する価格規制に関する問題点.....	248
(1) 一般電気事業者の電気料金に対する設定.....	248
(2) 自然エネルギーの導入するための価格規制.....	249
2、規制の失敗の危険とコスト.....	250
(三) 法律レベルの規制緩和の必要性.....	251
二 電力産業における競争法規制の完備に対する示唆.....	252
(一) 電力産業に対する競争法の一般的な適用性についての肯定.....	252
(二) 黙示の適用除外の運用の控えと判断基準の明確.....	252
(三) 競争法の条項に対する解釈の完備.....	253
1、「社会公共利益」についての解釈.....	253
2、「正当な理由」に対する解釈の完備.....	254
三 産業政策の策定・実施における競争法に対する尊重の増強.....	256
(一) 両機関により共同指針の制定.....	256
(二) 競争評価制度の導入.....	257
終章.....	259
一 各章の検討によって得られた結論について.....	259
1、第一章.....	259
2、第二章.....	260
3、第三章.....	261
4、第四章.....	263
5、第五章.....	264
6、第六章.....	265
二 今後の課題.....	267
三 おわりに.....	268
参考文献.....	270
1、中国語文献.....	270
2、日本語文献.....	272

序章

一 問題意識と研究の課題

1、問題の提起

従来から現在まで、日本と中国を含めて世界中に殆どの国において、電力、ガス、電気通信、水道、鉄道などの産業に対して、料金規制・参入規制を中心とする政府規制が行われている。市場競争は、これらの規制産業にとって馴染まないものであるという認識が一時に広がっていたため、当該産業への競争法の適用も除外されていた。しかし、1970年代になると、技術革新及び需要の拡大につれて、経済分野の規制緩和が欧米諸国の潮流となった。日本においても、1980年代初頭の行政改革により、専売公社、電電公社、国鉄の3公社の民営化をはじめ、様々な分野で規制緩和が始まった。従来から事業規制法のみによって規制されていた産業は、「法的独占—移行期—競争」という流れで規制を緩和している。これらの産業に対する競争法の適用可能性が徐々に認められ始めた。こうした背景の下で、規制産業においては、固有の事業規制法が依然として重要な役割を持っているが、競争法のこれらの産業分野への適用が進んだ影響で、競争政策との相互関係が変化しつつある。両法の相互関係に対する検討は、政府規制が緩和され、競争法の適用が可能になった時から、重要な課題となっている。

しかし、各産業により技術革新に対する依存度に差異があり、国や地域によって規制方式と範囲が異なり、または、企業や産業の歴史的あり方が必ずしも同一ではないので、規制緩和と規制改革の進行の程度に応じて、産業と地域によって政府規制と競争政策の関係性は異なると言える。本論文は、政府規制と競争政策の相互関係を特定の産業について具体的に考察するため、これらの規制産業から電力産業を選んで、検討の対象としている。

まず、日本電力産業においては、2011年3月11日に発生した東日本大地震の影響で、戦後最大の「電力危機」が発生した。福島第一原発事故で原発の安全神話が崩壊したことから、日本の電力システムの安全性と供給の安全性に対する疑問が、しばしば指摘されている。国民の間で脱原発・再生可能エネルギーの導入の声が強まっていることから、日本政府は、電力産業に対して一連のシステム改革の試みを行っている。こうした現実を前にして電気事業法制の在り方が問われている。確かに、今までの三回の電力自由化改革を通して、発電分野と小売分野の部分自由化が実現されて、家庭向けの小売分野を除いて、電力自由化は法制度上ではある程度達成されている。また、自由化された範囲の拡大により、電気事業法の規制内容と範囲も変化して、電気事業法においても、競争促進型の条項が設けられている。

しかし、実際には自家発電設備を保有する事業者から余剰電力を購入するなどの方法により産業需要家に小売販売する「新電力」は、現在まで数多く存在しているが、その供給シェアは極めて低い。託送料金が高額であることや新規参入者に対する事実上の妨害行為、送電線網へのアクセスの不公平な取扱いなどの競争制限行為が低調な参入の原

因であると言われる。新規参入を拡大させ、電力市場を促進させるため、送配電線網を所有する既存電力会社の競争制限行為に対する競争法規制が電力産業の改革にとって重要になっている。

したがって、日本の電力産業においては、事業規制法自体が進化し、かつ独禁法による規制の不可欠性に対する認識が深まるにつれて、政府規制と競争政策の相互関係を如何に調整するかが課題となっている。

一方、中国は、1978年から改革開放政策の実施をきっかけに、従来の計画経済体制から社会主義市場経済体制への移行期に入ってから、電力産業においても一連の改革措置が行われた。特に、2002年3月に国务院により採択された「電力体制改革方案」（「5号文件」と通称される）は、電力体制改革の基本目標を「独占体制を打破し、競争を導入して、効率を引き上げ、コストを低減させ、電気料金の形成の健全化、資源配分の改善、電力産業を促進して、全国範囲での融通を促進して、政府規制の下での政企分離・開放かつ順調に発展する電力市場体系を構築する」として、電力産業における競争メカニズムの役割を重視し始めた。しかし、採択から10年以上も経った現在において、電力改革は一定の成果を挙げたが、当初の目標を実現させたとは言えない。今後、電力産業における従来の政府規制をより一層見直す必要がある。

また、電力改革の進展及び競争メカニズムの導入により、電力産業における従来の独占的な市場構造や市場支配的地位にある事業者の競争制限行為に伴う問題点の検討が課題になってきた。電力産業の事業規制法である「中華人民共和国電力法」（以下、「電力法」という。）を改正する声が高まっていると共に、電力産業に対する競争法の適用が求められている。2008年に「中華人民共和国反壟断法」（中国の独占禁止法であり、以下、「反壟断法」という）が実施されたことから、法体制から見れば、中国の競争法体系が既に完備されている。しかし、計画経済体制時期における政府規制の影響を受けている電力産業などの規制産業に対して、競争法の実効性が疑問視されている。競争法上規制されている競争制限行為が生じたにもかかわらず、競争法が実際に執行されなかった事例が少なくない。これらの規制産業に対して、競争法は「スローガン」的な存在であるとよく言われている。その執行力がしばしば非難されている。

今後、中国電力産業のような規制産業にとって、産業改革の目標を実現させるため、従来からの政府規制自体を見直す一方、競争法体系の実効性・權威性を強化することは重要な課題となっている。

2、研究の課題

本文では、日中両国の電力産業を中心に、主に以下のような三つの研究課題を設定している。

まず、第一の研究課題は、電力産業に対する政府規制を実施するその根拠または必要性はどこにあるのかを明らかにして、この点がその後の政府規制の緩和・改革は政府規制と競争政策との相互関係にどのような影響を与えたかを明確することである。電力産

業は、「自然独占産業」、「公益事業」、「規制産業」または「ネットワーク産業」などと呼ばれている。これらの異なる呼び方がある背景には、電力産業の異なる産業特性が含まれていると思われる。したがって、本文では、電力産業の特殊性を明確にするため、経済的側面と非経済的側面の両面から規制理由を考察する。また、電力産業に対する政府規制の進化・発展史の考察は、政府規制と競争政策との相互関係の変遷についての考察とも言えるであろう。つまり、政府規制と競争政策との相互関係は、静態的なものではなく、動的に考えられるべきである。

第二の研究課題は、第一の研究課題の具体的検証として、日中両国の電力産業における政府規制の進化と現状、及び競争法の実施状況に関する考察・検討である。この課題には二つの部分を含む。まず、日中両国の電力産業における政府規制の歴史的在り方、伝統的な政府規制における体制改革の現状、成果及び問題点を考察する。また、日中両国の電力産業に対する競争法の適用可能性を検討する上で、関連する事例を通して競争法の実施状況及び問題点などを考察する。

第三の研究課題は、第二の研究課題の現状考察の上で、電力産業における競争導入と参入拡大を促進し、より実効的な規制を達成するため、政府規制と競争政策との相互補完関係を検討する。また、この主張を検証するため、電力産業における両法の相互補完関係の具体的な在り方を検討する。さらに、こうした検討の下で、中国電力産業の規制改革と競争法をより一層に実効的に運用する上で、どのような示唆を得ることができるかを考察・検討して、建言する。

二 先行研究のレビュー及び本文の特色

1、現在までの先行研究について

まず、日本と中国における先行研究を全体として見れば、従来、電力産業だけではなく、電力産業、電気通信産業などを含めて自然独占産業または規制産業として全体的に研究する文献は、経済学、経営学及び法学上には数えきれないほど多く存在している¹。それに比べて、単に電力産業に対する研究は、経済学の視点から検討する研究内容が多

¹ 日本語の文献には、植草益『社会的規制の経済学』（NTT出版社、1997）、植草益『公的規制の経済学』（筑摩書房、1991）、井手秀樹『規制と競争のネットワーク産業』（勁草書房、2004）、井上典之「競争制限・国家独占と規制の首尾一貫性—経済活動に対する規制と比例原則」企業と法創造 27号（2011）、林紘一郎『ネットワークキングの経済学』（NTT出版社、1989）、南部鶴彦・伊藤成康・木全紀元『ネットワーク産業の展望』（日本評論社、1994）、林敏彦『公益事業と規制緩和』（東洋経済新報社 1990年）などが挙げられる。また、中国語の文献には、王俊豪『中国壟断性産業結構重組分類管制与協調政策』（商務印書館、2005）、王俊豪『中国壟断性産業管制機構の設立与運行機制』（商務印書館、2008）、王俊豪「論自然独占産業の有効競争」経済研究第8期（1998）、劉佳麗「自然独占行業政府監管機制、体制、制度功能耦合研究」（吉林大学、2013）、劉世錦・馮飛『壟断行業改革攻堅』（中国水利水電出版社、2006）、戚聿東『中国經濟運行中的壟断与競争』（人民出版社、2004）、于立『産業組織与政府規制』（東北財経大学出版社、2006）等々が挙げられる。

い²。そのうち、電力産業の経済特性、電力産業に対する政府規制の原理、政府規制の経済的と非経済的な根拠、世界中に先進諸国における電力産業の発展史等に関する研究文献が多い。特に、1980年代から欧米諸国では、電力産業の規制緩和・規制改革が実施されたので、こうした規制緩和・改革の状況及び問題点を紹介する内容は少なくないと言える³。しかし、米国のカリフォルニア州停電事故が発生した後、電力改革に対する反省して保守的な見方が見られるようになった⁴。

また、競争法の視点から「政府規制と競争政策の相互関係」を検討した先行研究は、次のように整理できる。第一に、電力産業だけではなく、電力産業を含めて、「規制産業」、「ネットワーク産業」或いは「自然独占産業」などを研究対象として競争法（或いは、経済法）の視点から検討するものである⁵。第二に、単に電力産業を研究対象とし

² また、経営学（「Management Science」、中国語で「管理学」という。）の視点から検討する文献もいくつか見られる。例えば、龍生平「基与整体性治理的我国電力監管体制改革研究」（華中師範大学、2011）。経済学の視点から検討する文献には、日本における先行研究：植草益『講座・公的規制と産業 1 電力』（NTT 出版株式会社、1994）、橘川武郎『日本電力業発展のダイナミズム』（名古屋大学出版社、2004）、橘川武郎「電力自由化とエネルギー・セキュリティ：歴史的経緯を踏まえた日本電力業の将来像の展望」社会科学研究 58（2）（2007.2）、矢島正之『電力改革再考』（東洋経済新報社、2004）、矢島正之『電力政策再考』（産経新聞出版、2012）、長山浩章『発送電分離の政治経済学』（東洋経済新報社、2012）などがある。中国における先行研究：杜立民『電力競争与我国電力産業市場化改革』（浙江大学出版社、2010）、趙会茹・李春傑・李泓沢『電力産業管制与競争的経済学分析』（中国電力出版社、2007）、魏科科「中国電力行業規制改革研究」（華中科技大学、2010）、葉沢方「当前我国電力工業市場化改革的難点及对策分析」『中国工業経済』第 9 期（2001）、楊鳳『經濟軌軌与中国電力監管体制建構』（中国社会科学出版社、2009）、吳昌南『中国電力市場化改革研究—基于電力普遍服務實施機制的視角』（经济管理出版社、2011）等々が挙げられる。

³ 山本哲三・佐藤英善編著『ネットワーク産業の規制改革 欧米の経験から何を学ぶか』（日本評論社、2001）、小林健一『アメリカの電力自由化』（日本経済評論社、2002）、門建輝「自然壟断行業放松管制：経験与借鑑」中国経済問題（1999.3.20）、陳磊『電力産業管制改革的國際比較研究』（福建師範大学、2012）等々。

⁴ 矢島正之『電力政策再考』（産経新聞出版、2012）、長山浩章『発送電分離の政治経済学』（東洋経済新報社、2012）、野口貴弘「電力システム改革をめぐる経緯と議論」レファレンス 5 月号（2013）等。

⁵ 日本における先行研究：『政府規制産業と競争政策』経済法学会年報第 2 号（有斐閣、1981）、土田和博「独禁法と事業法による公益事業規制の在り方に関する一考察」土田和博・須網隆夫編著『政府規制と経済法—規制改革時代の独禁法と事業法』（日本評論社、2006）、日本経済法学会編『公益事業の規制改革と競争政策』第 23 号（有斐閣、2002）、友岡史仁『ネットワーク産業の規制とその法理』（三和書籍、2012）、友岡史仁「公益事業と競争法の相互関係」公正取引 719 号（2010.9）~724 号（2011.2）、岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」『経済法』（有斐閣、2013）、岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」『経済法講座 2 独禁法の理論と展開（1）』（三省堂、2002）、厚谷襄児「独占禁止政策と公共料金」ジュリスト 335 号（1965.12.1）、小西唯雄・和田聡子著『競争政策と経済政策』（晃洋書房、2003）。海外諸国の規制産業における競争法の運用、競争政策と政府規制との関係を検討する研究：土田和博（アメリカ：電気通信事業、電力事業等）、渡辺昭成（イギリス：運輸産業、電気通信産業等）、若林亜理砂（イギリス：電力事業等）、須網隆夫、青柳由香（EU の公共サービス事業）等。中国における関わる研究：賓雪花「産業政策法与反壟断法之協調制度研究」（中南大学、2011）、于立・吳緒亮『産業組織与反壟断法』（東北財経大学出版社、2008）、郭宗傑「特殊行業与領域的壟断問題—兼論反壟断法草案相關条款的設置」

て、電力産業の産業特性を考察した上で、競争法の視点から政府規制と競争政策の相互関係を検討する研究である⁶。

また、日本においては、3・11大震災後、電力規制体制及び電力規制法の在り方に対する再認識の下で、電気事業法の改正及び今後の電力システム改革の動きに関心をもって検討する研究が多くなってきた⁷。一方、中国においても、2008年中国反壟断法の施行を契機に、規制産業に対する競争法の適用性を中心として検討する文献が、徐々に見られるようになった。また、近年、規制産業に対する競争法の適用の実効性・権威性などがしばしば非難されているため、政府規制と競争政策の相互関係を検討する内容が多くなった⁸。

さらに、日中両国における相互の電力産業に対する政府規制の状況、規制改革後の現状、及び競争政策の適用状況などを検討する先行研究は、以下のように整理される。まず、日本における中国電力産業に対する研究はまだ少ないと言えるが、中国電力産業における政府規制の現状、産業の発展状況及び規制改革の目標を紹介する文献がある⁹。また、中国電力産業の体制改革は先進諸国の規制緩和の進展と比べて非常に遅れているが、近年、電力不足の問題を解消し、再生可能エネルギーの利用を促進するため、一連の政策が公布されたので、日本においてこれに関する最新政策を簡潔に紹介する文献は少なくない¹⁰。一方、中国における日本の電力産業に対する研究は、単に日本電力産業の規制状況と規制改革を紹介する文献は少ないが、欧米諸国に行われた電力改革を紹介

法治研究第5期(2007)等々。

⁶ 日本エネルギー法研究所により作成された報告書、共同研究「市場支配力のコントロール—独占禁止法上の問題と電力市場についての具体的検討」ジュリスト1327号(2007.2.1)~1331号(2007.4.1)、1334号(2007.5.1)~1337号(2007.7.1)等々。

⁷ 土田和博「大震災後の電気事業法制のあり方」駒村圭吾・中島徹編『3・11で考える日本社会と国家の現在』(日本評論社、2012)、土田和博「大震災と電気事業法制の在り方」法学セミナー683号(2011.12)、土田和博「規制改革と競争政策—電力自由化の比較法学的検討」日本国際経済法学会編『国際経済法講座I 通商・投資・競争』(法律文化社、2012)、舟田正之『電力改革と独占禁止法・競争政策』(有斐閣、2014)等々。

⁸ そのうち、張占江「自然壟断行業的反壟断法適用—以電力行業為例」法学研究第6期(2006)には、電力産業を研究対象として、電力産業の事業法と競争法が「一般法と特別法」の関係であるという主張がある。劉桂清『反論法中的産業政策与競争政策』(北京大学出版社、2010)には、電力産業を限定するわけではなく規制産業全体を研究対象として、産業政策より競争政策の方が優先的に適用され、双方の相互協調を主張している。

⁹ 田島俊雄『現代中国の電力産業「不足の経済」と産業組織』(昭和堂、2008)、『中国の電力産業—大国の変貌する電力事情』(海外電力調査会、2006)、土屋貴裕「中国のエネルギー資源政策—安定供給に向けた節約・代替・獲得—」総合調査報告書『世界の中の中国：総合調査報告書』(国会図書館調査及び立法考査局、2011)、『中国における電力・エネルギー市場の展望：海外エネルギー調査レポート』(富士経済、2005)、『中国の電力産業』(東西貿易通信社、1999)、郭四志『中国のエネルギー事情』(岩波書店、2011)、柳小正・真柄鉄次「中国のエネルギー問題に関する研究課題」北東亜アジア研究第13号(2007.3)、孫永瑞「中国における電力改革の考察」日本地域学会年次大会学術発表論文集(2011)等々。

¹⁰ 日本における中国の電力産業の最新の進展に関する紹介と研究は、電力国際協力センター著『海外電力』(海外電力調査会出版)などの雑誌がある。

すると共に、日本電力産業の規制状況を紹介するものが多い¹¹。また、これらの研究文献は、中国電力産業の体制改革に与える示唆と経験の有無を検討する目的であるので、日本電力産業の規制状況に対する紹介・説明に止まっている場合が多い¹²。しかし、日本電力産業の規制状況と改革を評価し、関連する問題点を検討するものはまだ少ない。

2、本論文の特色

本論文は、以上の先行研究に基づき、電力産業を中心に、経済学上の研究内容を踏まえて、主に経済法の観点から日中両国の電力産業における政府規制と競争法の現状を踏まえて、政府規制と競争政策の相互関係を検討する。従来の先行研究と比べて、本文は以下のような特色がある。

第一に、日本において中国電力産業に対して法的、特に競争法の視点から検討する文献はほとんど見られなかったため、本論文は、中国電力産業における政府規制の歴史的在り方、体制改革の背景及び状況を紹介します。電力産業を規制する競争法の法体系・個別の条項等を検討する。また、事業規制法と競争法の両法の視点から計画経済体制から市場経済体制への移行期における政府規制と競争政策の双方の問題点を分析・評価する。

第二に、日本電力産業における電力システム改革の進展及び今後の動きを考察すると、電力産業における電気事業法と独禁法が「二重規制」が発生する可能性を分析する。本論文は、こうした問題を対応するため、事業法と独禁法の相互補完を主張する。これを検証するため、電力産業に対する具体的な規制の在り方を検討する。

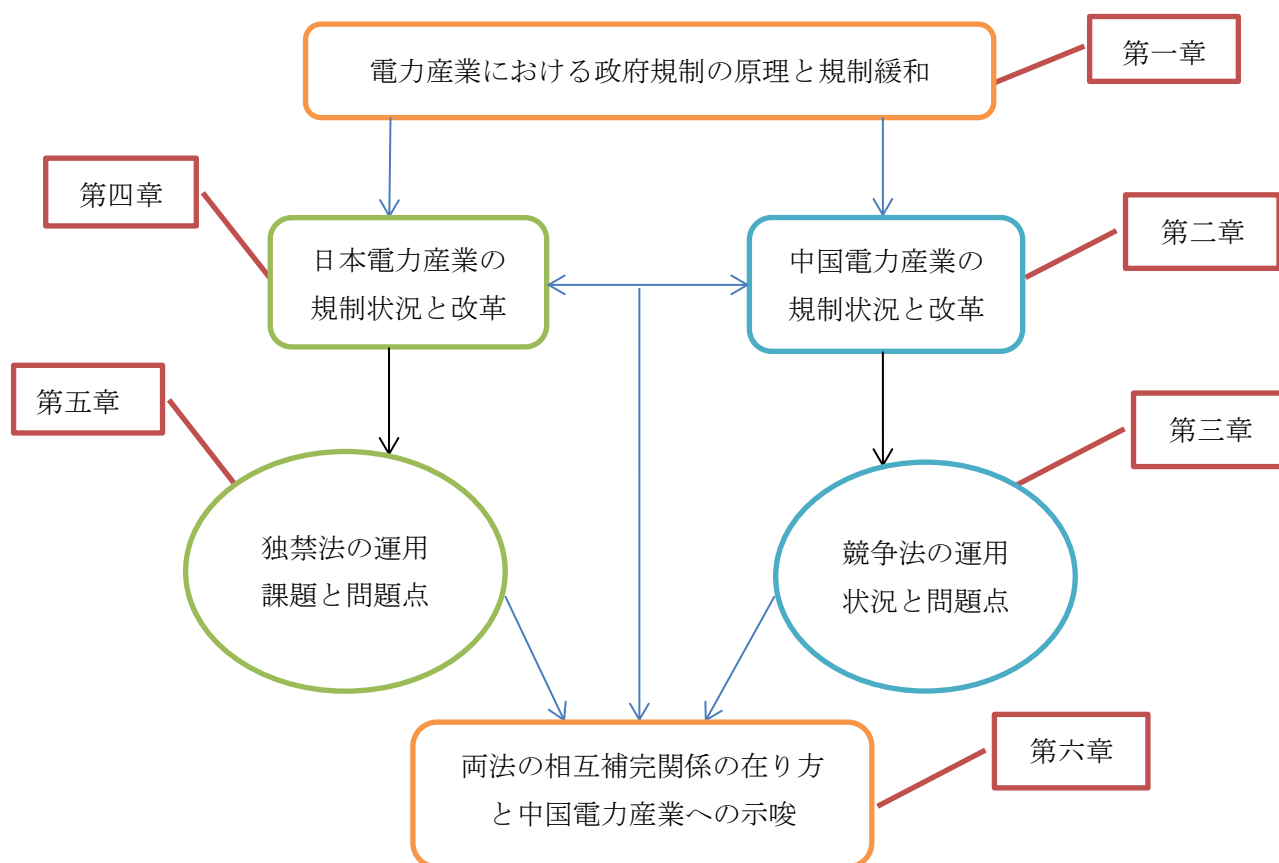
第三に、中国においては、電力産業に関する事例が少なくないが、これらの事例を法的な問題点として取り扱わなかった場合が多いため、電力産業における事例に対して詳しく分析する文献があまりに見られなかった。本論文は、中国電力産業における幾つかの事例を選び、事業規制法と競争法の双方の視点から分析する。事例分析を通して現在中国電力産業における政府規制の在り方と競争法の運用現状における問題点を検討する。

¹¹ 周一粟・王丹「試論国際電力体制改革経験与对我国電力体制改革的啓発」改革与開放第10期上(2013)、朱晓艶『大部制下中国電力管制機構改革研究』(经济管理出版社、2009)、蒋晓妍「国外電力行業改革及其法律規制对我国的啓示」鄭州航空工業管理学院学報(社会科学版)第30卷第5期(2011.10)等々。

¹² 日本電力産業の「10大電力体制」に対する中立的、或いは褒める意見が多いが、日本国内における地域独占体制、垂直一体化等に対する争論又は批判等を客観的に検討する研究内容はあまりに見つけられていない。

三 本文の章立て

図1 本文の基本構造



1、第一章

第一章では、本論文で検討される問題の理論的基礎となる「政府規制の原理及び規制緩和・改革の進展」を論じる。また、世界中のほとんどの国・地域で、電力・ガス・鉄道などの自然独占産業に対して政府規制を行う原因を検討する。電力産業の特殊性及び電力産業における規制原理について、全体的な認識を明確にする。また、1980年代から、先進国が規制緩和ないし規制改革を行ったことにより、伝統的な政府規制の根拠が変化しつつあるという実態及び政府規制と競争法の運用との相互関係に与えた影響を検討する。第一章で検討する理論は、本文の中心論点を考察する土台となる。

2、第二章

第二章では、中国電力産業における政府規制の状況を考察する。まず、計画経済体制を実施していた時期の中国電力産業における政府規制の歴史的在り方を紹介する。また、現在まで中国電力産業に行われた三回の体制改革の歴史的経緯及び現在市場化改革の進行状況を考察する。伝統的な政府規制に代わって市場競争が導入されつつあるという

移行期における中国電力産業の特徴を検討して、改革後の政府規制の問題点を指摘する。

3、第三章

第三章では、第二章において考察された内容を踏まえて、中国電力産業における競争法体系の適用可能性及び実際の適用状況を考察する。しかし、電力産業における政府規制が主導的な影響力を有しており、競争政策を十分に重視・運用するのは容易なことではないので、電力産業に対する競争法の適用は極めて消極的で、「政府規制優先主義」を採っているという現状を明確にする。

4、第四章

第四章では、日本電力産業の規制状況及び自由化改革の進展、今後の動きを考察する。今まで行われた三度の自由化改革の主要な措置を触れながら、自由化改革後の規制状況と問題点を分析する。また、2013年11月に改正された電気事業法の施行により、今後日本電力産業の自由化改革が更に活発に進むと予想されるので、現在の政策及び改革の進捗に鑑みながら、自由化改革における問題点を検討する。

5、第五章

第五章では、中国電力産業に対する何らかの示唆があるかを念頭に置きながら、日本電力産業に対する独禁法の適用状況を検討する。日本における電力産業に対する独禁法の適用状況は、時代によって変化がある。昭和22年(1947年)に制定された日本の原始独禁法の第六章には自然独占に固有な行為を独禁法の適用除外とする条項(旧21条)が設けられたが、平成12年(2000年)の独禁法の改正において、旧21条が削除され、自然独占産業に対しても独禁法の適用されることになり、電力産業が事業規制法のみによってされていた状況から、事業規制法と独禁法の両方から規制される状況になった。したがって、本章では、日本の電力産業が政府規制を受けている状況の下での独禁法の適用状況を検討する。

6、第六章

第六章では、日本電力産業における政府規制と競争政策の衡量の在り方を検討して、中国電力産業にどのような示唆を与えるかを検討する。まず、日本における政府規制と競争政策の相互関係に関する学説を考察し、電力産業における両法のそれぞれのデメリットと限界を分析して、競争制限行為に対する事業法と競争法の一方向みの規制では十分ではないので、両法は組み合わせて相互補完的に適用する必要があることを指摘した。また、両法の相互補完という主張の下で、電力産業における政府規制と競争政策の相互補完関係の具体的な在り方を検討する。また、日本の電力産業の規制の現状を踏まえて、中国電力産業における競争法の実効性を如何に強化するか、また、政府規制と競争政策との相互関係を如何に再構築するか、などについて日本の電力産業に対する考察からどのような示唆を得ることができるかを検討する。

第一章 電力産業に対する政府規制の法理と規制改革

現在まで、日本と中国を含めて世界中の殆どの国は、電力産業、ガス産業、電気通信産業、水道産業、鉄道産業など様々な分野に対して政府規制を行っている。これらの産業は事業ごとに設けられた「事業規制法」あるいは「産業規制法」に基づく規制を受けて、政府規制の対象となっていることから、「規制産業」とも呼ばれている。これらの産業は、政府（または政府の部門機関）によって料金規制・参入規制などが行われているという共通点を持っている。しかしながら、各産業固有の産業特性、発展経緯や、経済的理由、その他の非経済的な要因のゆえに、政府規制の理由、内容、手段なども異なっている。したがって、規制産業である以上、規制産業としてのその一般性質が有する一方、規制産業ごとの特殊性が無視されるわけではない。

本章が本論文の最初の章であるため、電力産業の特殊性及び電力産業における規制原理について、全体的な認識をできる限り明確にしたいと考えている。規制産業の一般的な規制原理を検討するという程度にとどまらず、電力産業に属する特殊的な規制根拠を探究することを目指す。また、同じ電力産業に対する規制でも、その具体的な内容については、国ごとに異なる状況が行われてきた。しかし、ここで論じるのはその一般論及び世界中における主要な発展経緯に限定するので、この点についてはご寛容頂きたい。また、中国と日本の電力産業に関する具体的な事情考察は、第二章以下の各章の内容に譲る。

まず、電力産業に対する政府規制の根拠について、経済学者たちによって、すでに様々な確論を行ってきたが、法律学的な検討を進めるために、基礎とする内容をもう一度検討して明瞭にする必要がある。そして、このような一般的な論理と対照することによって、日本及び中国の電力産業における政府規制に関する特徴となる「特殊論」を見つけて出すことができると考える。特に、1980年代から規制緩和及び規制改革が世界的な潮流となったが、地域ごとに発展の程度がアンバランスで、歴史的な要因もことなっていたため、それぞれの国における電力産業の発展と改革のアプローチも異なっていることから、欧米諸国のような規制緩和・規制改革の潮流の先頭に立っていた国に比べて、日本や中国の位置づけを明確することができる。本章で検討する理論は、後の各章における日中両国における政府規制の実施内容の差異、実施根拠の相違などを検討するための土台となるものである。

また、本章のもう1つの重点は、規制産業における政府規制と競争政策との相互関係の変遷についての検討である。その変遷は、主に規制産業に対する政府規制の理論の発展をめぐって進化しつつあるものである。国や地域、企業や産業の歴史的あり方や規制改革の進行の程度に応じて規制産業が「自然独占—移行期—競争」のどのフェイズに位置するかによって、事業法と競争法の関係の在り方は異なる¹³と言われるように、政府

¹³ 土田和博「独禁法と事業法による公益事業規制の在り方に関する一考察」土田和博・須網隆夫編著『政府規制と経済法—規制改革時代の独禁法と事業法』（日本評論社、2006）162頁。

規制と競争政策との相互関係は、静態的なものではなく、動態的に考えられるべきである。したがって、本文では、伝統的な政府規制時期→規制緩和時期→規制改革時期という三つの時期に分けて、各時期ごとに政府規制と競争政策の相互関係を検討する。

第一節 電力産業についての概観

一 電力産業の基本的特徴

電力は社会の生産活動及び人々の日常生活にとって非常に重要な不可欠な財であり、産業によっては電力がなければ全ての生産・取引・サービスなどをやめなければならない場合もある。現代社会は電力というものがあるからこそ、にぎやかな商品取引、便利な生活方式、豊かな文化活動などを営むことができる。電力は、普通的、あるいは、基本的な需用品として、国内生産物を構成するほぼすべての商品・サービスなどのコストの一環として避けられない中間投入財である¹⁴。したがって、社会の生産活動の川上にある電力の価格の変動は、社会の生産活動の川下の各産業に巨大な影響を与え得ると言える。

(一) 「電気」という財の特殊性

電力産業の最終な生産物である「電気」は、一般的な財 (good) 商品 (commodity) と同じく、生産された後に、各段階の取引を通して消費者 (又は「需要家」¹⁵) に提供することを目標としている点で一般的な財商品と異なるものではない。しかし、電気は以下のような一般的な財商品と異なる特殊性を有している。

(1) 【貯蔵不可能性】

最終需要家と送配電ネットワークで結ばれていることに加え、技術的・経済的に電気の「貯蔵」が困難であるため、瞬時に需給のバランスを図らない限り「停電」という意味で、一般的な財商品とは異質のものであり、外食産業等と異なる生活配慮 (Daseinsvorsorge) ないし公役務 (service public) としての「サービス」であるという認識が強かった¹⁶。

(2) 【効率性の犠牲】

一般的な財商品は、生産の際に、事業者は、当該商品を生産するコストと得られる利潤を比較しながら、最適な生産規模を選択することができる。しかし、一般の財商品と比べて、電力需給バランスを保障するために、電力供給上の安定性・安全性・即時性についての要求はより厳しいと言える。

前述のように、電気が生産された後、時々刻々さらには日々及び季節ごとに変化する需用に即応した同時的な生産・供給を必要とする不可欠財である¹⁷。需要家は、自分の

¹⁴ OECD 編 (山本哲三＝山田弘監訳) 『世界の規制改革・上』 (日本経済評論社、2000) 215 頁。

¹⁵ 「需要家」という言葉は日本語としてよく使われる言葉ではないが、電気・ガス・水道などの場合には、供給を受けて使用している者が「需要家」とよく呼ばれている。

¹⁶ 藤原淳一郎「電力・ガスの規制改革と競争政策」日本経済法学会編『公益事業の規制改革と競争政策』第 23 号 (有斐閣、2002) 18 頁。

¹⁷ 田島俊雄『現代中国の電力産業「不足の経済」と産業組織』 (昭和堂、2008) 1 頁。

需用に応じて電力を使いたいので、電力会社は瞬時瞬間に電力を生産してすぐに需要者に電力を供給しなければならない。最大の需要を満足できるため、需用の変動の幅は大きいにもかかわらず、電力会社は、ピーク時の需用に対応できる設備容量までに拡大しなければいけない。そうすると、需用が下がる時に設備が遊休化し、効率的に稼働できないし、資源の浪費の可能性が生じる。したがって、電力供給の継続性を守るため、ピーク時への施設対応を行って効率を犠牲にして供給不足を回避することを余儀なくされる。需要が予想外に伸びて供給が足りない時に、在庫や供給増によって瞬時に対応することが難しく、その点を踏まえると、電力の需給調整には一定程度の不確実性・リスクが伴うことが分かる。

(3) 【供給の普遍性の要求】

電気の供給は一定の公益性を有している。供給の安定性・継続性のみを考慮するのではなく、供給するコストが非常に高い所（人数の少ない田舎や、送配電線網等の設備を設置するコストが高い所など）、及び収入の低い階層の人々にも提供すべきである。一般的な財商品よりその供給の普遍性に対する要求は高いと言える。

技術等の制限がある現在の段階では、こうした電気の特殊性を無視できない。電力産業の改革または自由化に対する保守的姿勢を持つ方々が、電気という財の特殊性を非常に強調していることも見られる。例えば、こうした電力財の特殊性から、自由化に伴い広域的な取引が促進されるため、系統の混雑がしばしば発生して、電力産業において良好に機能する市場の設計を行うことは容易ではない¹⁸などの主張がある。

(二) 電力産業における産業特性

具体的な経営形式が国によって異なるものであるが、経済学においては、電力産業は、発電、送電、配電、小売という四つの分野に分かれるというのが一般的な認識である。発電分野には、伝統的な火力発電、水力発電等の他に、効率性とリスクと共に存在している原子力発電、再生エネルギー（風力・太陽光・地熱など）を利用する発電等多様な発電方式が存在している。また、多くの発電所は発電所の設置の安全性、燃料の運送の便益性、コストの節約および環境に対する考慮から、電気の需要地から離れている。したがって、生産された電気が需要者に供給されるために、送電線を利用しなければならない。電力産業においては、送電線という施設が不可欠なものになる。そして、長距離電気輸送をする際に、送電ロスを減少するため、電気を高圧で輸送されることが望ましいが、需要者は高圧では危険で使用できないから、生産された高圧な電気を企業需要家と一般的な住民たちが使用できるような特別高圧・高圧、あるいは、低圧に下げる必要がある。これを達成するために、送電線以外に変電所と配電線と両方も設置しなければならない。

技術及び政策などのため電力産業の産業組織は各国ごとに異なる。おおよそ次のよう

¹⁸ 矢島正之『電力政策再考』（産経新聞出版、2012）49頁。

にまとめることができる¹⁹。

(1) 発電部門は一社ないし数社の巨大企業が全国市場のほとんどを占めており、これに対抗する少数ないし多数の企業が存在する（部門独占ないし部門寡占）。

(2) 送電部門は一社独占ないし数社による寡占である（全国独占ないし高度寡占）。

(3) 配電部門は、供給地域の大きさは別にして地域独占が認められている国が大きい（地域独占）。

(4) 発電・送電・配電部門をあわせてみると、現在の垂直的統合体制の国のほうが多い（垂直一体化）。

また、こうした産業特徴を形成する経済学上の要因として、電力産業は「規模の経済性」、「範囲の経済性」、「ネットワークの経済性」が強く作用する産業である事が挙げられる²⁰。

(三) 公的規制の存在

周知のように、電力産業は、ガス産業、電気通信産業、運送産業などの諸産業と並ぶ代表的な規制産業である。公的規制の存在がこれらの産業の主要な特徴の一つであると認識されている。公的規制についてごく簡単に説明すると、多くの商品・サービスが市場を通じて提供されているが、市場機能（メカニズム）が有効に機能しない（つまり、「市場の失敗」が存在する）分野においては、政府ないし議会が企業に参入、退出、価格、数量、品質、投資、財務等の経営上の意思決定に許認可権限をもって直接的に関与する行為をいう²¹。つまり、公的規制は「市場の失敗」を補正して社会経済の発展や安定に貢献するものとして、市場機構を基礎とする社会経済では不可欠な制度であると言われている²²。また、日本において、1988年12月の「公的規制の緩和等に関する答申」によると、公的規制は、「一般に国や地方公共団体が企業・国民の活動に対して、特定の政策目標実現のために関与・介入する者を指す」²³とされている。いずれの定義及び認識においても、規制産業に対して市場メカニズムのみに委ねるとすれば、様々な不足（規模経済性と範囲経済性の喪失、非効率性、政策目標の実施の困難性等が挙げられる）が生じるため、補充的な公的規制の必要性を肯定しているという共通点を示している。（潜在的に）競争的な市場の失敗の特有な面で、企業の活動の代替・補完及び直接的な補助などに影響を与える政府の権限を追加することができる²⁴。

電力産業に対する公的規制の場合は、いずれの国においても企業活動に政府や議会

¹⁹ 植草益『講座・公的規制と産業1 電力』（NTT出版株式会社、1994）4~5頁。

²⁰ 植草益（1994）5頁。

²¹ 植草益（1994）1頁。

²² 植草益（1994）2頁。

²³ 日本臨時行政改革推進審議会『公的規制の緩和等に関する答申』（臨時行政改革推進審議会、1988）3頁。

²⁴ マイケル・ウォーターソン著、木谷直俊・新納克廣訳『企業の規制と自然独占』（晃洋書房、1996年）3頁。

(時には裁判所)の規制が加わっているのを特徴とする²⁵。電力産業に対する公的規制が行われる理由について、主に経済的理由と非経済的理由の二つが挙げられる。経済的理由としては、電力産業の規模の経済性への対応、独占の弊害の排除、電力の安定供給の保障、電力産業の保護・育成、無駄な投資や不健全な財務などが挙げられる。一方、非経済的理由としては、電力産業が、国にとって根幹的産業として、ナショナル・セキュリティにかかわるとともに、国の環境政策及び再生可能エネルギー源の積極導入などのエネルギー推進政策と密接な関わり合いがあるので、このような非経済的な要因を単に競争メカニズムで実現できないと解され、慎重な配慮が求められることが挙げられる。また、電力の生産、供給及び使用においては、人体に対する危険及び自然環境に対する影響などの非経済的要素を考慮した、環境保全などに関する公的規制も必要である。これは、エネルギー産業における固有の「規制法理」を語る余地があるものと思われる²⁶。更に、法律的独占として保護・規制を加えることには、各産業で提供される財・サービスの公益性を重視して、積極的に社会や利用者、消費者の利益を図ろうとする意図があるとも考えられる²⁷。

二 世界から見る電力産業の発展史

世界的に見ると、電力産業は1870年代から登場してから現在まで既に100年以上も続いている。また、技術革新及び需要の拡大により、電力産業の産業構造と規制アプローチは時代によって変化している。これを大きくみると、以下のようないくつかの段階を経験してきたといえる。

まず、最初の段階において、電力産業の発展は遅かった。1882年に米国のニューヨークとイギリスのロンドンで最初の電灯の会社が営業を開始した。日本には、1887年に東京電灯が創立された。しかし、その当時は、直流による小規模電灯システムが中心であった。一つの都市内には、多数の小規模事業が存在して、1920年代までにはまだ分散状態にあった。また、当時の電力事業者がほとんど民営で、少なくともヨーロッパの多くの地域では、効果的な規制が行われていなかった²⁸。

また、1920年代から第一次世界大戦下の不況で、電気事業の系列化、電力会社の合併が促進された。各国政府が電力を日常不可欠なものとして捉え始めたので、1920・30年代に国家または地方政府により主導の下で、電力市場を誘導する最初の試みが始まった²⁹。したがって、この期間に大規模な公的資金によって成立された公営の水力発電プロジェクトの建設に加えて、電力産業は民営・公営、大・小規模、またその多くが

²⁵ 植草益『講座・公的規制と産業1 電力』(NTT出版株式会社、1994) 6頁。

²⁶ 友岡史仁『ネットワーク産業の規制とその法理』(三和書籍、2012) 14頁。

²⁷ 井澤裕司「自然独占の理論と電気事業—火力発電の費用関数」電力経済研究 17号 (1983.7) 128頁。

²⁸ OECD編(山本哲三＝山田弘監訳)『世界の規制改革・上』(日本経済評論社、2000) 224頁。

²⁹ OECD編(2000) 224頁。

配電設備を所有・運営する膨大な数の企業から成り立つようになった³⁰。しかし、電力産業の送電分野はまだ分断されたままであり、多くの場合、相互接続がなされておらず、全体のネットワーク管理は適切ではなかったため、多大なロスが生じ、供給は不安定であった³¹。

1945年から1960年代までの期間には、劇的な変化が起こり、この期の電力産業を特徴づけていたネガティブな経済活動—価格戦争、カルテル、その他反競争的な寡占行動—に対処するため、発達を遂げた経済学の概念が広く適用され始めた³²。同時に技術の進歩により、送電と配電の系統が完成に近づくにつれ、同時に効率的なプラントの最小規模は飛躍的に拡大したり、規模の経済性の増大により、多くの古い小さな発電会社が経済性を失っていたりなどの認識を通して、欧州における多くの政府は、電力分野全体は自然独占であること、多数の小規模な電気事業者は一つの全国規模または大きな地域規模の独占に併合される必要があること、独占的な行動を防止する最良の方法は公的所有にすること、などの結論に到達した³³。一方、電力は現代生活によって不可欠な財として、国内生産物を構成するほぼすべての財・サービスにとっての中間投入財である。20世紀半ば以降、こうした電力の重要性は、世界の各国政府によって一層に認識されてきた。したがって、ほとんどの政府は、電力のすべての分野が競争の馴染まない自然独占として、電力分野への新規参入を明示的に禁止するか、一般的な競争法から除外するか、強く規制されるべきであるかと考えていた³⁴。

しかし、1970年代から、米国をはじめとして、規制された独占的な公益事業という選択肢が効率的なのかという疑問が提起されるようになった。米国には、まず発電分野の自然独占性に対する疑問が提起された。電力改革のきっかけを作ったのは、1978年の公益事業規制政策法（PURPA : Public Utilities Regulatory Policies Act）である³⁵。PURPAによると、米国の発電分野の一部が開放されて、独立発電事業者を活用させた。しかし、発電分野と送配電分野との間に複雑な技術的・経済的な相互依存が存在すると認識されていたので、発電分野と送配電分野を含めて電力産業の一体化の経営方式が維持されていた。

1970年代後半から80年代にかけて航空や電気通信の分野で世界的な規制緩和の趨勢と、技術革新、需用の拡大などの原因で、1990年代以降、電力ネットワークを利用した託送等、送電・配電部門も含めた制度改革が世界的なブームとなっている³⁶。また、1990年代から先進国での電力需要減退及び天然ガス発電技術のイノベーションで、多

³⁰ OECD 編（2000）224頁。

³¹ OECD 編（2000）224頁。

³² OECD 編（2000）225頁。

³³ OECD 編（2000）225頁。

³⁴ OECD 編（2000）215頁。

³⁵ 矢島正之『電力改革再考』（東洋経済新報社、2004）131頁。

³⁶ 矢島正之『電力改革再考』（東洋経済新報社、2004）131頁。

くの国では、電力産業の経済分野と法律分野において規制が緩和させることになった。米国は Order888 により、送電線分野を全面開放した。また、米国のカリフォルニア・ペンシルバニア両州、及びドイツは小売の全面自由化を行った。イギリスにおいても、発送電分離を実施して、民営化プールシステムが導入された。

表 1 によって電力産業の変化を整理すると、以下のようになれる。

表 1 電力産業の発展史

年代	主な特徴として
1870 年代から	発足
1920 年代まで	民営企業、分散状態、効果的な規制なし
1920 年代から二戦時期まで	政府は電力の重要性を認識し始まった。 公営の電力企業の出現。 送電が分断されたので、依然分散した状態。
二戦時期から 1960 年代まで	反競争的な経済活動の出現。 電力産業の自然独占性が認識されてきた。 政府により国有化或いは競争法の適用除外の認可。
1970 年代	独立発電事業者の出現。発電分野の自然独占性に対する疑問。 発電部門と送電部門との垂直統合の経済性が確認された。
1980 年代以降	発電の最小効率規模が低下。 情報技術の発展によって、発送電間の一体的運用が容易になった。 多くの国では、電力分野における規制緩和・規制改革が行われた。

(出所：OECD 編、山本哲三＝山田弘監訳『世界の規制改革・上』（日本経済評論社、2000 年）228 頁に基づき、筆者作成。)

第二節 電力産業に対する政府規制の法理

一 政府規制についての分類

(一) 経済的規制と社会的規制

規制の目的の点から、政府規制を、経済的規制と社会的規制に分けることが、経済学者によってよく論じられている。経済的規制とは、自然独占性を有する分野や情報の偏在する分野において、資源配分の非効率性の発生の防止と利用者の公平な利用の確保を主な目的として、企業の参入・退出、価格、サービスの量と質、投資、財務・会計等の

行動を許認可等の手段によって規制することをいう³⁷。

電力産業においては、参入規制、料金規制（価格規制とも言える）が典型的な経済的規制である。参入規制とは、当該事業への参入や事業の開始を許可・届出・登録等に係らしめるものであり、その内容は欠格事由のチェックや資格要件の設定にとどまるもの、需給調整要件により需給の不均衡をチェックして事業者の数を制限するもの、更には地域独占等の法的独占を認めるものまで様々である³⁸。電力産業では参入規制として、事業開始に際して規制機関の免許・許認可及び届出などの方法で、電気事業者には独占性を付与し、需給適合原則から新規参入の自由が制限される措置が採られている³⁹。また、電力の供給市場における参入促進の一手段として、送電線利用による託送供給制度も参入規制の一部だとする見解もある⁴⁰。料金規制とは、財・サービスの価格設定に制限を加えるものであり、料金の認可制や届出制がその典型である。その場合、取引条件や品質についての規制も併せてなされるのが通例である⁴¹。電力企業が法的独占の地位を維持していることから、独占の弊害を防止するため行われる規制である。また、政府規制はその内容や規制方法は多岐にわたっているため、参入規制と価格規制以外に、業務運営などに対する規制も存在している。例えば、産業の財務状況、事業組織の形態、技術や品質・規格、取引条件や広告・表示、営業の時間・方法などに対する規制である⁴²。

これに対して、社会的規制とは、外部性・公共財・非価値財・情報偏在等の「市場の失敗」へ対応するため、労働者や消費者の安全・健康・衛生の確保、環境の保全、災害の防止等を目的として、財・サービスの質やその提供に伴う各種の活動に一定の基準を設定したり、特定行為の禁止・制限を加えたりする規制である⁴³。また、特定の行為の禁止や、営業活動の制限を行うと同時に、資格制度、検査検定制度及び基準・認定制度によって特定の行為の禁止や営業活動の制限を補完している⁴⁴。

（二）事前規制と事後規制

事前規制と事後規制の区別を簡単に述べると、事前規制は一般的に問題の発生に備えて、関連する規制内容を事前に設ける規制方法であり、一方で、事後規制は、小さな政府の理念の下で、主に事後の救済に重点を置き、経済活動への関与を最小限する規制である。事業規制法と競争法の場合、事業規制法には事前規制の規定が多く、競争法には事後規制の規定が多いと言われている。例えば、ほとんどの国の電気事業法及び関連す

³⁷ 植草益『公的規制の経済学』（筑摩書房、1991）24頁。

³⁸ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」『経済法』（有斐閣、2013）348頁

³⁹ 藤原淳一郎「電力・ガスの規制改革と競争政策」日本経済法学会編『公益事業の規制改革と競争政策』第23号（有斐閣、2002）32頁。

⁴⁰ 井手秀樹『規制と競争のネットワーク産業』（勁草書房、2004）166頁。

⁴¹ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」『経済法』（有斐閣、2013）349頁。

⁴² 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」『経済法』（有斐閣、2013）348~349頁。

⁴³ 植草益『社会的規制の経済学』（NTT出版社、1997）8頁。

⁴⁴ 植草益（1997）294頁。

る実施規則は、電力事業の参入条件及び基準、電力事業者の供給義務等を事前に定めて、産業における行為規範を示している。

しかし、このような区別は、必ずしも今の現実に相応しくないといえる。特に、政府規制の緩和につれて、競争促進型の政府規制の中にも、事後規制が存在するようになっている。例えば、日本の電気事業法第24条の6では、一般電気事業者の託送供給に伴う禁止行為を定める一方、禁止行為の停止または変更命令を下すことができるとも規定している。その一方、競争法による排除措置命令は、将来に向けての禁止命令において種々の遵守義務を課する場合に、実質上、事前規制の範疇に属する場合があります⁴⁵。

(三) 直接規制と間接規制

公的規制（政府規制）は営業の自由をどの程度侵害するか、競争秩序との関係によって、「直接規制」と「間接規制」二つの態様に区別される。直接規制は、「営業の自由を直接的に規制し得るもの」であり、営業の事前抑制や内容規制が挙げられる⁴⁶。参入・参出規制、価格の認可制などの価格統制、健康・衛生の確保、安全の確保、公害防止・環境保全などの目的での資格制、認証制などが直接規制の例として挙げられ、これらの態様による経済（営業）規制がなされている場合、「競争の制限を直接に意図しており、その領域においては、競争的市場機構が成立しない」とされることになる⁴⁷。

一方、「間接規制」は営業の自由を直接に規制するわけではなく、内容中立的に「時・所・方法」を規制することによって「営業の自由を間接的に規制し得るもの」である⁴⁸。民法、商法、不当競争防止法等による「不公正な競争行為に対する規制」がここに分類でき、独占禁止法による「私的独占や不公正な取引方法に対する規制」もこの間接規制に位置づけられる⁴⁹。

(四) 競争制限型の規制、競争中立型の規制、競争促進型の規制

市場の競争に対する関わり方に着目すれば、政府規制を競争制限型の規制、競争促進型の規制及び競争中立型の規制に区分することができる⁵⁰。

競争制限型とは、需給調整型の参入規制や、原価主義に基づく料金認可制など、独占や競争制限を内容とするものが典型であるが、それ以外に許可制なども、実質的に競争制限的な機能を果たすことがある⁵¹。競争促進型とは、略奪的・差別的な料金の変更命

⁴⁵ 白石忠志『独占禁止法』（有斐閣、2006）352頁。

⁴⁶ 井上典之「競争制限・国家独占と規制の首尾一貫性—経済活動に対する規制と比例原則—」企業と法創造 27号（2011）40頁。

⁴⁷ 井上典之（2011）40頁。

⁴⁸ 井上典之（2011）40頁。

⁴⁹ 井上典之（2011）40頁。

⁵⁰ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」『経済法講座 2 独禁法の理論と展開（1）』（三省堂、2002）372頁。

⁵¹ 岸井大太郎（三省堂、2002年）372頁。

令制度や、不可欠施設の利用を義務づける回線接続制度や電力託送制度など、独占禁止法と共通する競争促進を内容とする規制である⁵²。また、競争中立型とは、客観的な資格要件による許可制・登録制や、外部補助によるユニバーサル・サービス基金など市場メカニズムを歪曲させにくい競争適合的な内容の規制を指す⁵³。

(五) 領域特定規制、非対称規制

「領域特定規制」と「非対称規制」は、規制客体を限定した上、特殊な規制手段を通して一定の規制目的を実現するための政府規制である。

「領域特定規制」(sector-specific regulation) は、政府規制と競争法との関係を検討する際に、論じられることが多かったものである⁵⁴。政府規制が規制改革と競争促進政策への転換に伴い、政府規制の範囲及び内容が変化するにつれて、競争促進型の政府規制と類似の概念として、「領域特定規制」が提出された⁵⁵。領域特定規制とは、競争の促進と独占力の濫用抑止を目的とする、特定の事業領域に限定された特別規制をさす⁵⁶。

非対称規制(「ドミナント規制」ともいう)とは、事業者間の公平な競争環境を作るため、産業市場への影響力が大きなドミナント事業者に対して他の事業者より厳しい規制を課すものであり、支配的事業者のみを規制客体として行われる規制である。非対称規制が欧米では広く運用されているが、日本も2001年11月の電気通信事業の一部改正を通して、固定通信市場、携帯電話市場において非対称規制を導入した。

二 電力産業における規制緩和の現実

(一) 規制緩和の一般的な理由

規制産業と呼ばれる電力産業においては、様々な経済的理由及び非経済的理由で政府規制の実施が当然のこととして認識されていた。しかし、経済分野の規制緩和は、1970年代に潮流となった⁵⁷。英国、米国及び日本では、民営化、規制緩和などを通して、規制分野に競争を導入することを目指し始めた。この理由としては、以下のように列挙されている。

第一に、「政府の失敗」・「規制の遅れ」⁵⁸を克服するため規制緩和が必要だという理由が挙げられている。第二次世界大戦後、資本主義諸国では、戦後社会経済の不況を克

⁵² 岸井大太郎(三省堂、2002年)372頁。

⁵³ 岸井大太郎(三省堂、2002年)372頁。

⁵⁴ 岸井大太郎「公益事業の規制改革と独占禁止法—領域特定規制と独占禁止法・公正取引委員会」日本経済法学会編『公益事業の規制改革と競争政策』第23号(有斐閣、2002)39頁。

⁵⁵ OECDの競争法・競争政策委員会の報告書で使われた。OECDの競争法・競争政策委員会の報告書(1999)岸井大太郎。

⁵⁶ 岸井大太郎「公益事業の規制改革と独占禁止法—領域特定規制と独占禁止法・公正取引委員会」日本経済法学会編『公益事業の規制改革と競争政策』第23号(有斐閣、2002)33頁。

⁵⁷ 矢島正之『電力政策再考』(産経新聞出版、2012)15頁

⁵⁸ 厚谷襄児「独占禁止政策と公共料金」ジュリスト335号(1965.12.1)50頁。

服するため、ケインズ政策が採用され、政府規制により経済・福祉・行政などの面に積極的に介入していた。しかし、その後、政府による経済活動への過度な介入は、政府財政状況の悪化、民間企業の参入の阻害などの「政府の失敗」をもたらす恐れがあると認識されるようになった。また、1979年の「OECD 勧告」は、加盟国に対して規制緩和と政策を推進するよう強く勧告した。その基本的思考は、「政府規制は、その導入当時に一定の根拠があったものの、今日では逆に有害化しているケースが少なくない。そこで、この際、総点検して、要らざる規制を廃棄、ないし大幅緩和すべきだ」というにある⁵⁹。また、当該報告書は、政府規制のコストには、「規制を実施するための直接的コスト」の他、「不回避な時間的遅延及び弾力性の喪失によって生ずる損失、コスト削減や技術革新に対する適当な誘因がない事による損失及び不安全なデータと仮定に基づく決定に従わざるを得ないことによって生ずる損失など」や「本来有効競争が期待しうる経済的条件の下にある産業分野において規制をすれば、経済的資源の配分を誤らせることとなる」ことによって生じられる損失が含まれると指摘した⁶⁰。したがって、英国及び米国などの先進国は、経済分野の規制緩和を行った。英国は、1986年にサッチャー首相が証券制度の大改革を開始し、1980年代から1990年代にかけて非効率的と考えられた国有企業、すなわち航空、石油、自動車、電気通信、ガス、電気、鉄道などを民営化するとともに、競争導入を行った⁶¹。米国は、1975年、アメリカはニューヨーク証券取引所の手数料を完全自由化したのをはじめ、1980年代にかけてレーガン大統領が大型減税と規制緩和による競争原理を導入し、航空、運送、鉄道、銀行、電気通信、ガスなどで規制緩和が行った⁶²。

第二、国際化に伴う各国間における国際競争が激しくなりつつあるという理由が挙げられている。1970年代の後半以降に、世界中の国際化の動きが始まり、各国間の関係が以前より緊密になってきた。これに伴って、各国間における国際競争が激しくなりつつあった。政府規制を通して国内の経済活動を関与して、国内企業を保護することが、国内企業の国際競争力を削減した。また、グローバル化の影響の下で、一国の国内市場だけを閉鎖・維持するのは困難なことになった。したがって、企業は生き残るため、市場メカニズムに依存し、競争力を高めるほかにはない。規制緩和が徐々に注目が集まり始めた。日本では、1980年代初頭における行財政改革により規制緩和が始まった⁶³。3公社、すなわち専売公社、電電公社、国鉄の民営化をはじめ、金融自由化（1980年代）、大店法の廃止（2000年6月1日）、株式売買委託手数料の自由化（1999年10月）、電力小売の自由化（2000年3月）、航空料金の自由化（2000年2月）、保険の自

⁵⁹ 小西唯雄・和田聡子著『競争政策と経済政策』（晃洋書房、2003）59頁。

⁶⁰ 生駒賢治「規制産業における競争政策—OECD 制限的商慣行委員会報告書の概要紹介」公正取引344号（1979）5頁。

⁶¹ 矢島正之『電力政策再考』（産経新聞出版、2012）15頁。

⁶² 矢島正之（2012）15頁。

⁶³ 矢島正之（2012）15頁。

由化（1998年7月）、酒類の販売（1989年）、医療品のカテゴリーの見直し（1999年）などによって、幅広い経済分野に渡って規制緩和を行った。

（二）電力産業における規制緩和の動向

規制緩和の流れの中で注目すべきことは、従来独占的にサービスが提供されてきたいわゆる公益事業分野にも競争導入がなされたことである⁶⁴。電力産業の自由化進展は、世界における経済分野の規制緩和の一環として推進されてきた⁶⁵。1982年のチリが世界で初めて電力自由化に踏み切った国である⁶⁶。また、先進国で初めて電力自由化に踏み切った英国では、1990年4月1日より国有電気事業が再編・民営化され、イングランド・ウェールズでは、発・送・配電の垂直統合の構造分離と「電力プール」に特徴づけられる電力供給体制が形成されるとともに、発電部門と小売部門に競争が導入された。その後、ノルウェー（1991年）、アルゼンチン（1992年）、ニュージーランド（1993年）、オーストラリア（1994年）と次々と電力自由化に踏み切る国が増え、2000年代にかけて電力自由化は世界的潮流となった⁶⁷。

1、アメリカの電力自由化

アメリカでは、電力産業に対して、連邦及び州レベルの規制が行われている。連邦レベルでは、連邦エネルギー規制委員会（Federal Energy Regulatory Commission：FERC）によって規制が行われている。州レベルでは、公益事業委員会などの州の委員会の規制を受ける。電力自由化のきっかけは1978年公益事業規制政策法（Public Utilities Regulatory Policies Act）の公布である。その後、1992年国家エネルギー政策法（National Energy Policy Act）、1996年のFERCの命令888、889及び1999年のFERCの命令2000を通して、FERCは送電線への公平なアクセスのために、自主的に送電部門を独立することが求めるに至った。

米国の電力自由化改革は、州ごとに異なる特徴がある⁶⁸。電力自由化の進展が早く進展しているのは、カリフォルニア州とペンシルバニア州である。しかし、2000年になると、アメリカのカリフォルニア州で電力危機が発生し、その影響で、アメリカいくつかの州では自由化の見直しが行われた。また、2006年になると、小売料金の凍結が解除されたメリーランド州のボルチモアガス・アンド・エレクトリック社が料金を72%値上げするという出来事が起き、政治家、議会、規制委員会を巻き込む大きな議論となった。すでに自由化に踏み切った州の政治家は「自由化はリスクが大きい」との認識を更に強くもつようになった。電力危機を契機に、自由化の制度設計についての議論も活発となった。

⁶⁴ 矢島正之（2012）15頁。

⁶⁵ 矢島正之（2012）15頁。

⁶⁶ 矢島正之（2012）15頁。

⁶⁷ 矢島正之（2012）15頁。

⁶⁸ OECD、IEA 著、中田俊彦訳『電力自由化と構造改革』（技術経済研究所、2002年）52頁。

2、EUの電力自由化⁶⁹

これに対して、EUでは、域内市場統合が至上命題としてあり、その一環として電力・ガス市場の自由化が行われていると指摘されている。EUは電力自由化を着実に進めていく立場である。

EUにおいては、1997年2月19日に発効した第一次電力指令により、電力の自由化を行うことが義務づけられた。第一次電力指令は、主に「小売における競争導入」、「垂直統合の分離」、及び「系統アクセス」に対して改革の措置を行った。各改革の概要は次のとおりである。

小売における競争導入：2003年3月までに小売の33%を開放しなくてはならない。

垂直統合の分離：発電、送電、配電に関して会計上の分離が義務づけられた。また、系統運用は経営上他の活動とは独立でなくてはならない。

系統アクセス：系統アクセスに関しては、基本的にTPA（第三者アクセス）とSBS（シングル・バイヤー・システム）の二つのオプションを与えている。また、TPAには規制されたTPAと交渉ベースのTPAがあり、規制されたTPAでは料金は公表されるほか、通常規制当局によって規制される。これに対して、交渉ベースのTPAではアクセス条件を交渉によって決められる。

また、2003年発効された第2次電力指令によると、2004年までに家庭用以外の自由化、2007年までに全面自由化を行うことが義務づけられた。垂直統合の分離に関しては、送電と配電を法的に分離することが義務づけられた。規制ベースのTPAのみを認めることとなった。また、系統アクセス料金を設定・承認する権限を有する独立の規制当局を設立することになった。

さらに、2007年に欧州委員会は電力・ガス自由化に関する第3次指令案を提出した。送電の更なるアンバンドリングを求めた。所有権の分離及び独立の系統運用者の設立（ISO化）の二つの選択が挙げられた。

3、電力自由化改革における「事業法中心主義」と「競争法中心主義」⁷⁰

各国の電力自由化改革では、規制の緩和及び競争の導入を通して、電力産業の効率性を高めることを共通の目標としているが、電力改革において、事業規制法と競争法の役割分担は、国・地域によって様々である。電力産業に積極的に競争を創出する過程における、その役割分担の違いによって、「事業法中心主義」と「競争法中心主義」という二つの類型がある。アメリカ電力産業の規制改革は、主に、FERCが電力事業規制法により行っており、反トラスト法が事業規制法を補完する地位にある。したがって、「事業法中心主義」と言える。これに対して、EU電力産業の規制改革は、主に欧州委員会が競争法を用いて推進してきたものである。加盟国による領域規制の必要性が認められ

⁶⁹ 以下の部分は矢島正之（2012）16頁～21頁まで参考したものである。

⁷⁰ 土田和博「規制改革と競争政策—電力自由化の比較法学的検討」日本国際経済法学会編『国際経済法講座I 通商・投資・競争』（法律文化社、2012）404～410頁。

ていることから、「競争法中心主義」であると言える。

(三) 電力産業における規制緩和の目標

規制緩和の潮流に乗って、今多くの国で電力産業の改革が行われてきた。政府は電力産業の規制緩和を実施して、その目標は何であるかについて、ここで検討する。

まず、競争の導入を通して、電気料金を引き下げるという目標がある。近時の規制改革＝自由化は、形は違っても「競争」時代に段階的に戻そうとするものにほかならない⁷¹。従来の独占体制の下では、事業者間の競争を回避することができるので、高いレベルの料金を維持していた。したがって、電気料金の引き下げは、電力改革の最も重要且つ直接的な目標である。それらの国における自由化の目標で最も一般的なのが電気料金の引き下げである⁷²。電力自由化を行った国及び地域（英国、旧西独、カリフォルニア州等）、いずれも他国又は他州と電気料金を比較して、産業界からの強い要請があったのは事実である⁷³。電力産業に競争メカニズムを導入することを通して、新規参入者を促進させ、電力産業の効率性を上昇させることが期待できることは、電力改革を行う国の共通の認識である。しかし、自由化と電気料金の引き下げとの直接な関係、つまり自由化が必ず電気料金の引き下げという良い結果をもたらすかどうかを検証するために、各国において従来電気料金が高かった要因を、客観的に分析する必要がある⁷⁴。十分な要因分析をしないままに、自由化改革を行っても電気料金の引き下げという目標を実現できない場合もある。

また、需要家の供給者選択機会の拡大という目標がある。電力産業の事業者は独占者として電力を供給する時に、需要家は既存の独占事業者以外の供給者を選択することはできなかった。電力自由化の実施により、他の新規事業者の参入を促進されるので、需要家が新規電気事業者、多様な料金メニュー、料金の安い電源等を選択できることになる。つまり、自由化によって電力需要家が独占供給体制のもとでの「受け身」の立場から、供給者を主体的に選択する立場に変化をとげるということである⁷⁵。

さらに、電力産業全体の効率性を上昇させるという目標である。電力産業の規制改革を通して、電力産業の競争分野（発電分野、小売分野）の効率性だけでなく、自然独占分野（送配電分野）の効率性も高まることである。発電分野と小売分野が競争導入した場合、既存事業者は、新規参入者との競争に勝つために、より安い、より良質なサービスを求めることになる。とりわけ、発電分野の効率性は競争への依存度が高いと思われる。政府規制の下で市場支配力を有する独占者が市場をコントロールする状態より、競争に委ねる方がより優れた結果を出すことができる。一方、送配電分野は自然独占分

⁷¹ 藤原淳一郎（2002）20頁。

⁷² 藤原淳一郎（2002）21頁。

⁷³ 藤原淳一郎（2002）21頁。

⁷⁴ 藤原淳一郎（2002）21頁。

⁷⁵ 藤原淳一郎（2002）22頁。

野であるため、送配電事業を経営する事業者は、電力自由化の過程において直接に競争に直面していないといえるが、自由化に必要な規制緩和及び規制改革は、送配電会社にもある程度の効率性を促している⁷⁶。

その外、自由化の付随的効果として、マーケッター、アグリゲーター、トレーダー等の新規ビジネス誕生や、自家発電・省エネルギー・供給者選択等を組み合わせたエネルギー・ソリューション・ビジネス等、新規ビジネス・チャンスの拡大、雇用の創造が期待されることも、自由化の目標として挙げられている⁷⁷。

第三節 政府規制に関する理論の発展

規制と競争、または産業政策と競争政策を巡って、従来から相対立する二本の政策路線が存在する。古典的な自由放任政策と第2次世界大戦後に西独で展開されてきたドイツ自由主義経済学との対立がそれであり、今日の米国におけるハーバード学派の産業組織論とシカゴ学派理論の対立も類似の分岐を示している⁷⁸。日本における独占禁止法の改正の歴史の背景にもこの対立の影響を垣間見ることができる。特に、2000年改正前独占禁止法第21条の「この法律の規定は、鉄道事業、電気事業、瓦斯事業その他のその性質上当然に独占となる事業を営む者の行う行為、販売または供給に関する行為であってその固有のものについてはこれを適用しない」との規定（自然独占に固有な行為の適用除外）、及び1999年改正前同法第22条⁷⁹の事業法令に基づく正当な行為の適用除外規定をみれば、これらの規定が存在していた時期は、産業政策が競争政策と異なる対応をしていたことがわかる。

しかし、政府規制は一切変化しないものではない。政府規制に対する認識が時代とともに変遷し、これに伴い政府規制と競争政策の関係も変化しつつある。本章では、政府規制について、この変遷の経緯を明確するために、以下のような時間軸に従って、静態的ではなく動的に検討する。

一 電力産業に対する伝統的な政府規制

現在、電力、ガス、鉄道、水道などの規制産業自体の存在及びこれらの産業に対する政府規制の正当性は既に広く認識されている。しかし、これらの伝統的な政府規制がどのような経緯で、いかなる根拠により歴史上登場してきたか、規制の目的は何か、規制の必要性があるのかという根本的な問題については、必ずしも明らかにされていないよ

⁷⁶ リチャード・グリーン（鈴木博之訳）「電力：イングランド・ウェールズにおける電気事業の改革」『ネットワーク産業の規制改革 欧米の経験から何を学ぶか』（2001年）133頁。

⁷⁷ 藤原淳一郎（2002）22頁。

⁷⁸ 小西唯雄・和田聡子著『競争政策と経済政策』（晃洋書房、2003）11頁。

⁷⁹ 旧22条：この法律の規定は、特定の事業について特別の法律がある場合において、事業者または事業者団体が、その法律又はその法律に基づく命令によって行う正当な行為には、これを適用しない。前項の特別の法律は、別に法律を以てこれを指定する。

うにみえる。しかし、この問題についての探究は、事業法と競争法の関係の検討にあたっては、規制緩和・規制改革後に政府規制の存在意義の検討にあたっては、非常に重要な課題であると言える。したがって、本節では、以上のような問題点を明らかにしようと思う。この内容について、先行研究は山積みほどがあるが、これを整理しながら、その理論をもう一度味わい、現在の状況を踏まえようと思う。

(一) 電力産業における伝統的な政府規制の根拠

政府が民間の経済活動に参入規制や価格規制等により介入する目的は、例えば、環境の保全や国民の健康・安定の確保など自由な経済活動では解決しえない社会的問題等への対応、自然独占の性質を持つ公益事業など市場メカニズムが有効に機能しない財・サービスについての資源配分の適正化、または国民生活に必要不可欠な財・サービスの安定供給の確保等である⁸⁰。特定産業に対する規制目的として、1、公益事業又はこれに準ずるもの、2、安全衛生の確保、3、財政上の必要性、4、特定の事業の安定又は健全な発展、5、消費者、利用者の確保等があげられる⁸¹。

電力産業における政府規制の根拠について経済学者及び法律学者は、様々な検討をしていた。電力産業の発展史から見ると、従来から、自然独占性、電気という財の必需性ないし公共性、大規模投資に伴う大きな事業リスク、ナショナル・セキュリティ及び保安上の諸問題などといった広義の市場の失敗をもたらす諸要因の存在が公的規制の根拠と考えられてきた⁸²。日本における電力産業の規制の根拠法となる「電気事業法」は、資源の有効利用と供給の安定性確保の観点から需給均衡原則を基本とする参入規制について明記する一方で、独占の弊害を回避すべく料金規制（供給約款）、供給義務・退出規制等について事業運営の原則を規定している⁸³。

1、自然独占性に基づく「法律的独占」

経済学の研究によると、電力産業が一般の産業とは異なる公的規制を受けているのは、それが自然独占性（natural monopoly）という特別の技術的条件を備えていると考えられるからである⁸⁴。自然独占性とは、ある産業の市場需要に見合った供給量の生産を考えたとき、その技術的特性から、ただ1企業のみによって生産される方が複数企業による場合よりも費用が安くなるという性質を指す⁸⁵。

⁸⁰ 公正取引委員会事務局経済部経済法令調査室「競争政策の観点からの政府規制の問題点と見直しの方向—政府規制等と競争政策に関する研究会報告書の概要」公正取引 520号（94・2）25頁。

⁸¹ 丹宗昭信「政府規制産業と競争政策」『政府規制産業と競争政策』経済法学会年報第2号（有斐閣、1981）8頁。

⁸² 伊藤成康「公的規制の意義と問題」植草益編『電力』（NTT出版、1994）125~126頁。

⁸³ 伊藤成康（1994）126頁。

⁸⁴ 植草益（1997）65頁。

⁸⁵ 植草益（1997）65頁。

電力産業が自然独占産業として呼ばれる根拠は、経済学の「自然独占の理論」(the theory of natural monopoly) である。自然独占の理論は、端的に言えば、その産業で使用される生産技術が優れて「規模の経済性」(economies of scale)⁸⁶を持つために私企業による自由競争が独占状態をもたらしやすい、その不都合を排除するための公権力の介入が正当なものであると主張するものである⁸⁷。規模の経済が成立している場合には、他の企業よりシェアが大きい企業はそれだけ平均費用が少なく済み、そのため価格を低く設定することができるから、それを武器にシェアを奪い、最終的には独占を形成する⁸⁸。電力供給の例では、他の企業が参入して新しく送電線を敷設しようとしても、最初の段階における平均費用が非常に大きいので、既存企業には価格の面で太刀打ちできない⁸⁹。したがって、他企業は容易に電力産業を参入することはできなくなった。

また、巨額の設備投資が利潤を回収するまで、長期的のリードタイムが伴い、複数の企業による無断参入を認めれば、固定費用がそれぞれの企業にとって必要となるため非効率的となる一方、資源に無駄使うことになるリスクも高いので、一つの企業が市場を独占した方は総費用が小さく効率的な生産となる。

このような経済的特性の下では、独占状態をもたらされやすく、競争原理が妥当しいと考えられたので、その不都合を排除するため、公権力の介入による参入規制が正当なものであると主張するものである⁹⁰。電力産業に対して、結局、政府は、このような経済的要因を考慮して、非効率な競争を回避するため、参入規制を行うことになり、法的に既存の電力事業者に独占的地位が保障していることから、「法律的独占」とも呼ばれている。

⁸⁶ 規模の経済性が強く働く市場で、企業の生産及びサービスを提供するには、巨大な固定費用が必要となる。しかし、企業の規模の拡大につれて、長期平均費用が下がることになる。これに対して、企業がサービスを提供する限界費用が相対的に小さい。その結果、生産量の拡大は単位費用の一層の低下をきたすことから、自ずと生産を拡大する誘因が働く(塩見英治『現代公益事業—ネットワーク産業の新展開』(有斐閣、2011) 5頁)。また、当該理論の筋道は、次のようになる。「規模の経済性が存在する産業では、平均費用が限界費用を上回っているために、競争市場で成立するような限界費用に等しい価格の下では生産を行うことによって企業が損失を蒙る。このため、生存競争のための際限のない価格引下げ競争(減滅的競争)が、一企業のみが生き残り独占的利益を享受しうるような状態になるまで続けられるであろう。このような減滅的競争は資源の浪費であり、他方、独占的利益の発生は効率、分配双方の観点から望ましくない。よって独占の弊害を除去し、且つ社会が規模の経済性による利益を享受するためには、公権力が独占の状態を保証する一方で、不当な独占的利益が発生しないような規制を加えるべきである。」以上、井澤裕司「自然独占の理論と電気事業—火力発電の費用関数」電力経済研究 17号(1983.7) 128頁から引用されたものである。

⁸⁷ 井澤裕司「自然独占の理論と電気事業—火力発電の費用関数」電力経済研究 17号(1983.7) 128頁。

⁸⁸ 八田達夫『ミクロ経済学 I』(東洋経済新報社、2008) 207頁。

⁸⁹ 八田達夫(2008) 207頁。

⁹⁰ 井澤裕司「自然独占の理論と電気事業—火力発電の費用関数」電力経済研究 17号(1983.7) 128頁。

2、競争に対するユニバーサル・サービスの確保の優先性

伝統的な政府規制の理論によると、電力産業・ガス産業・電気通信産業などに対する規制のもう一つの根拠としては、公益の保護が挙げられている。これらの産業の共通点は、社会生産及び国民の日常生活に不可欠な商品・サービスを提供している点である。つまり、これらの商品・サービスは地理条件、利用者層と関係なく、社会全体の公平性を守るため、誰でも、どこでも、均一な料金で平等に受益すべきものである。その基本理念は、「ユニバーサル・サービス」⁹¹、「全国均質サービス」、または「普遍的役務」と呼ばれ、生活に必要な不可欠なサービスで、利用者の居住地に関わらず公平な条件で利用可能であることが確保されるべきサービスである⁹²。また、電力産業は、公益事業として、巨大な電力の消費量が必要な企業でも、一般消費者でも、誰でも消費することが可能な準公共財⁹³とはいえる。公的規制機関によりサービスの供給を最終的に保障するための公益事業規制が欠かないものになってきた。

よく使われている規制手段としては、規制当局は提供主体に独占を認める代わりに、サービスを遍く公平に提供する義務を課している⁹⁴。このとき、地理的及び利用者層別に、費用や需要構造の差異から採算性に格差が存在する場合であっても、利用者に対しては平準化した料金でサービスが提供されてきた⁹⁵。日本の電気事業法第 18 条は、「一般電気事業者は、正当な理由がなければ、その供給区域における一般の需要（事業開始地点における需要及び特定規模需要を除く。）に応ずる電気の供給を拒んではならない。」また、「特定電気事業者は、正当な理由がなければ、その供給地点における需要に応ずる電気の供給を拒んではならない。」と規定して、電力事業者の電力供給義務を定めている。また、中国においても中華人民共和国電力法第 26 条は、「供電営業区における供電営業機関（つまり電力供給会社）は、当該営業区における顧客に対して、国家の規定に基づいて電力供給義務がある。国家の規定に違反して電力供給を拒絶してはならない。」⁹⁶と規定し、電力供給者の供給義務を定めている。

電力事業者は、この義務を達成するため、一般的に、自社内の内部相互補助により都市部からコストの高い農村部に利益移転を行っており、これによって、消費者の利益を保護し、国民全体の福祉を保障し、地域毎の格差を減少してサービスを全国に均一な料

⁹¹ 滝川敏明「規制改革と競争政策」山本哲三・佐藤英善編著『ネットワーク産業の規制改革 欧米の経験から何を学ぶか』（日本評論社、2001）218~219 頁。

⁹² 塩見英治『現代公益事業—ネットワーク産業の新展開』（有斐閣、2011）28 頁。

⁹³ 矢島正之『電力政策再考』（産経新聞出版、2012）。公共財は、多くの人々が同時に同じ財を消費することは可能であり、特定の人々をその消費から除くことが技術的に不可能な財である。電力の信頼度は、それに対して支払いを行わないものを排除することは完全にはできないという準公共財的な性格を有している。

⁹⁴ 塩見英治『現代公益事業—ネットワーク産業の新展開』（有斐閣、2011）28 頁。

⁹⁵ 塩見英治（2011）28 頁。

⁹⁶ 『中華人民共和国電力法』の第 26 条の原文には、「供電営業区内的供電営業機構、对本営業区内的用戶有按照国家規定供電的義務；不得違反国家規定对其営業区内申請用電的單位和个人拒絕供電。」と規定している。

金で提供することが可能になっている。例えば、都市部と離れている農村部への基本的な用電を保証するために、電力事業者が経営上の利益だけを考えるのではなく、都市部で得た利益で農村部への電力供給する際の損失を補填している。このような公益目的のため、電力産業に対する競争政策とは異なる視点から公益規制を実施する必要があると言える。

また、電力産業は一般的な産業より非常に優越的な地位に置かれている。競争政策の実施が公益を保護するために犠牲とされた。もし、公益事業に競争を導入されたら、新規参入事業者はビジネス上の利益が見込める都市部に限定して参入することになる可能性が高いので、ユニバーサル・サービスの保障と競争の実施を比較衡量して、公益事業のユニバーサル・サービスを維持しようとする場合には、市場競争の進展を抑制しなければならないという結論に至った⁹⁷。

3、ネットワーク産業としての特性の考慮

電力産業は「ネットワーク産業」⁹⁸と呼ばれる場合もある。「ネットワーク産業」とは、簡単に言うと「ネットワーク構造をその重要な要件として持つ産業分野」である⁹⁹。つまり、ネットワーク産業には、「ネットワーク施設」が存在するという共通点がある。「ネットワーク施設」とは、具体的には、鉄道産業、電力産業、電気通信産業、道路運送産業などの産業における不可欠な物理的設備とする鉄道網、送電線網、地域固定電話網・光ファイバ網などである。また、インフラストラクチャー（社会基盤施設）そのものだけではなく、それを利用したサービス提供の手段を指すのが一般的である¹⁰⁰。

また、「自然独占産業」と同様に、ネットワーク産業においては、巨額投資が必要となる物理的施設の存在が、破滅的競争や二重投資の防止の必要性、費用の下方硬直性、規模・範囲の経済性といった経済的特性をもたらす¹⁰¹。したがって、ネットワーク施設の自然独占性を維持する必要がある。規制当局は、このネットワーク設備から生じる多額の固定費用の存在を根拠に、提供主体を一社または少数の企業に限定し、その提供主体に対し、独占力行使を防ぐための規制や監視を行ってきた¹⁰²。日本でも1980年代以降、これらの産業に競争が導入されるようになったが、サービス提供に大規模なネット

⁹⁷ 滝川敏明「規制改革と競争政策」山本哲三・佐藤英善編著『ネットワーク産業の規制改革 欧米の経験から何を学ぶか』（日本評論社、2001）218~219頁。

⁹⁸ 「ネットワーク」の定義が多様である。代表的なものとしては、「ネットワークはノードをつなぐリングから構成されるもの」、「ネットワークとは経済、社会主体としてのノードとヒト・モノ・カネ・情報の交流の導管としてのアークの集合体である」などの定義である（江副憲昭（2003）4頁）。「ネットワーク」そのイメージを基に、無数の点と点相互間において目には見えない「網」によって取引が構築されている分野を一括りにする捉え方として、経済学において共通に認識されているように思われる（友岡史仁（2012）5頁。）

⁹⁹ 江副憲昭『ネットワーク産業の経済分析』（勁草書房、2003）3頁。

¹⁰⁰ 友岡史仁（2012）2頁。

¹⁰¹ 友岡史仁（2012）2頁。

¹⁰² 塩見英治（2011）21頁。

ワーク設備が必要であることに変わりはない¹⁰³。しかし、競争を導入する際に、ネットワーク施設の開放する一方、アクセス規制も必要になりつつある。例えば、電力産業への競争導入につれて、新規参入者に送配電線網を使用させるのは重要な規制内容となる。その場合に、託送の程度、公正性、及び託送料金の設定は課題になる。

さらに、ネットワーク産業は特有な「ネットワーク外部効果 (externalities)」が存在する¹⁰⁴。これは、ネットワークの加入者の相互依存関係によって生じられる経済的な効果である。電力産業の場合を例にすると、その外部効果は、送配電線網（ネットワーク施設として）に加入する人数の増加により規模の経済性が生じる場合に示される¹⁰⁵。つまり、他の需要家のそれぞれの加入する行為は客観的に他の需要家が料金低下などの間接的な利益を受けるという効果である。

したがって、これらの特性を法的な枠組みに当てはめようとするとき、上流から下流までを一事業者が行う「垂直統合的」な事業構造の下、「地域独占」を維持することを狙いとした法制度（及びその運用）が認められることとなったのである¹⁰⁶。

4、公企業のメリットの重視論

(1) 公企業の法的性格

政府規制を実現するため使われた主な規制手段は、行政庁あるいは行政機関により実施された行政行為である。その規制手段を行政法的側面から見れば、主に、(1) 法令等に基づく規制及び行政処分などの公権力の介入、(2) 行政指導による規制及び行政契約による介入という非公権力の介入、(3) 公企業（公的所有形態）による介入という三つの方式が分類される¹⁰⁷。伝統的な政府規制のうちの参入規制、価格規制及び供給義務付規制などのために公権力の介入・非公権力の介入という方法をよく用いられるが、ここで公企業に対する規制方法を中心に検討する。

公益事業と公企業が概念と範囲においては、同義ではないが、公企業によって公益事業を経営する方法がよくみられる。政府規制は様々な形で行われるが、最も直接的な方式は政府が所有する公企業により規制産業を経営することであるといえる。また、日本の法学においても、公益事業として挙げられている諸事業は、従前から行政法上、「公企業」としての法的性格付けをされていたものである¹⁰⁸。実定法上、公益事業という概念を真正面から捉えて定義し公益事業の規制の在り方を体系的に示した法律又は法律

¹⁰³ 塩見英治（2011）21頁。

¹⁰⁴ 江副憲昭（2003）9～15頁。

¹⁰⁵ 江副憲昭（2003）13頁。

¹⁰⁶ 友岡史仁（2012）2頁。

¹⁰⁷ 丹宗昭信「政府規制産業と競争政策」『政府規制産業と競争政策』『政府規制産業と競争政策』経済法学会年報第2号（有斐閣、1981）13頁。

¹⁰⁸ 舟田正之「公共企業法における規制原理—運送事業法令を中心として」『政府規制産業と競争政策』経済法学会年報第2号（有斐閣、1981）53頁。

規定はない¹⁰⁹。公益事業の概念そのものではないが、公益事業に関連する概念を用いるものとして「地方公営企業」¹¹⁰（地方公営企業法・地方公営企業労働関係法）及び「自然独占事業」¹¹¹（独占禁止法旧 21 条）がある¹¹²。また、中国の法律「公用企業による競争制限行為の禁止に関する規定」（「関与禁止公用企業限制競争行為の若干規定」国家工商行政管理局公布、1993 年 12 月 24 日実施）は、「水、電気、熱、ガス、郵便、電信、交通運輸等の事業者」を「公用企業」と定義している。

また、伝統的な行政法学において、公企業とは、狭義では、資本主義体制下において何等かの公共目的の実現手段として国または地方公共団体の所有・経営のもとに置かれている企業¹¹³、あるいは、「国（若しくはこれと同一体と見るべき公共企業体、公団等）又は地方公共団体（若しくはこれと同一体と見るべき独立法人）が、直接に社会公共の利益のために自ら経営する非権力的な事業」を指す¹¹⁴。

また、これらの公益事業を、「公企業」だけではなく、これらの事業を「特許企業」として観念する場合もある¹¹⁵。此処で言う特許企業とは、法律上、国家的事業として、経営権を国に留保し（企業の国家的独占）、これを前提として、特定の場合に、その経営権の全部又は一部を他の者に付与し、その者にその経営の義務を負わしめることがある企業を指す¹¹⁶。また、公企業の特許行為に基づいて、いわば「延ばされた国家の手」としての役割を果たすべきものであることから、一般の私企業の有しない特権を付与される反面、特別の義務と負担を負うとも言える¹¹⁷。

（2）公企業のメリット

ア 安定供給及び健全の発展の目的

公益事業が提供する生産品は、社会全体または国民生活に対して不可欠なサービスなので、供給の継続性及び安定性に対する要求が厳しいのは当然である。国家または政府は、インフラ整備に巨大な資金支援を提供して、商品・サービスの安定供給を保障できるので、公益事業は政府が運営する場合が多い。例えば、日本において、公益事業のインフラストラクチャは、1905 年から戦後までの一貫した持続的経済成長の基盤となっ

¹⁰⁹ 根岸哲執筆「公益事業規制の背景」『公益事業と規制緩和』林敏彦編（東洋経済新報社、1990）1 頁。

¹¹⁰ 鉄道事業、軌道事業、自動車運送事業、電気事業、瓦斯事業、水道次号及び工業用水道事業を指す。

¹¹¹ 鉄道事業、電気事業及びガス事業などが列挙されていた。

¹¹² 根岸哲執筆「公益事業規制の背景」『公益事業と規制緩和』林敏彦編（東洋経済新報社、1990）2 頁。

¹¹³ 塩見英治（2011）8 頁。

¹¹⁴ 舟田正之「公共企業法における規制原理—運送事業法令を中心として」『政府規制産業と競争政策』経済法学会年報第 2 号（有斐閣、1981）53 頁。

¹¹⁵ 来生新「公益事業の規制改革と競争改革」『公益事業の規制改革と競争政策』日本経済法学会年報第 23 号（有斐閣、2002）4 頁。

¹¹⁶ 舟田正之「公共企業法における規制原理—運送事業法令を中心として」『政府規制産業と競争政策』経済法学会年報第 2 号（有斐閣、1981）53 頁。

¹¹⁷ 成田瀬明他『現代行政法』（有斐閣、1973）266 頁。

てきた。これらの公益事業が確立された 1930 年代以降は、国家統制、または、強い公的規制下で運営されている時期があった。中国においても、建国以来、水、電気、熱、ガス、郵便、交通運輸等の公益事業は政府あるいは国有企業によって経営されるのは一般的な方法である。

イ 非経済的な要因

公益事業が公企業によって運営される要因は、以上のような経済的な要因のほか、非経済的な要因も考えられる。公益事業は、国家経済の安全に関わる根幹産業であるので、公企業が運営することは、国家経済の安定・安全を守ること、国家財政を増加すること、大企業を育成してその国際競争力を増強すること、などの面で利点があると認識されている。また、公企業は政府の規制機関との関係が緊密であるので、政府が実施する物価安定政策、環境保全政策、資源配分政策、投資政策などの産業政策をよりスムーズに実施するための「政策的政府規制」もあると考えられる。

日本では公益事業を規制するより保護育成するという考え方が戦前から続いている点は特に留意しなければならない¹¹⁸。一方、中国において国有企業が数多く存在し重視されているのは、社会主義の根本的な経済制度（公有制の主導的な地位）を維持することともつながっている。また、中国の国有企業は工業部門に集中している。改革開放以来、経済形態が急速に多様化しているなかで、国有企業、とりわけ国有大中型企業は、経済における地位や国家財政への貢献、又は社会・経済の安定維持といった点からみて、依然として国民経済の重要な柱であり、支配的な役割を担っている¹¹⁹。非国有経済が出現し拡大しているものの、マルクス主義を信奉する共産党政権が、全人民所有制（国有制の別の言い方）を採用して国家と経済建設をリードしている基本的な規制のシステムは変わっていない¹²⁰。国有企業は依然として国民経済の基礎である。

（二）伝統的な政府規制の主要な特徴：政府規制と競争政策の棲み分け

この時期における政府規制は、企業の独占地位が法的に認められる場合や、規制目的を実現するため競争を行わせない産業において実施されたものである。したがって、これらの産業に対して競争法は執行されない。この時期は、政府規制と競争政策の分野の棲み分けがなされた平和的共存の時代と言える¹²¹。

具体的には、まず、政府規制と競争政策のいずれも、独占を規制対象としているが、双方の規制趣旨、内容及び手段の面においては、大きく異なるものである。伝統的な政

118 厚谷襄児「独占禁止政策と公共料金」ジュリスト 335 号（1965.12.1）43 頁。

119 林毅夫・蔡昉・李周著（関志雄・李粹蓉訳）『中国の国有企業の改革：市場原理によるコーポレート・ガバナンスの構築』（日本評論社、1999）2 頁。

120 林毅夫・蔡昉・李周著（関志雄・李粹蓉訳）『中国の国有企業の改革：市場原理によるコーポレート・ガバナンスの構築』（日本評論社、1999）20 頁。

121 栗田誠「規制当局と競争当局の関係—米国との比較を中心に」岸井大太郎・鳥居昭夫編『公益事業の規制改革と競争政策』（法政大学、2005）95 頁。

府規制のもとで、事業規制法が、「競争排除システム」を採用して、制度的に競争が生じない仕組みを採り、政策的判断により競争させないようにした¹²²。つまり、伝統的な政府規制は、様々な原因で（以上分析したように）競争メカニズムに馴染まないことから独占を認めること、競争を回避して独占を保護することを前提に、独占のもとで生じる弊害（独占利益の追求、需要家利益の損失等）を補完する機能を発揮している。一方、競争政策は、独占が原則的に認められないことを前提として、独占によって生じる弊害を抑止する機能を持っている。

また、規制機関の仕組み、規制法制度、規制産業の範囲においても、政府規制と競争政策は明らかに異なっている。特定の産業に対する規制立法が成立すると、政府または政府の一部門が、規制機関として、専門的な規制法に基づいて規制を行うことになり、競争政策の執行機関と区別されてきた。双方が独自の規制仕組みを有して両立している。特に、規制産業を競争法の適用除外とすることは、規制産業に対する競争政策の執行機関の参入を排除して、政府規制と競争政策を区別し対立させる最も極端な場合であると言えるであろう。

政府規制と競争政策は、究極目標からすれば、いずれも産業発展の効率性、需要家の利益の保護等を最大の目的としているので、最終的に同じな方向へ進むべきである。この時期には、双方がお互いの相違点のみを重視しすぎていた。特に、伝統的な政府規制が競争に対する理解がまだ乏しい時に成立したこと、または規制産業の特殊性及び政府規制のメリットを過大視したため、競争政策に対する考慮がほとんどなされず、政府規制と競争政策が二つに分立された状態が長く続いた。

二 規制緩和時期に政府規制に対する再認識

（一）国際的背景

欧米諸国において政府規制の緩和または撤廃が行われた背景には、政府規制の有効性への根本的な疑問がある。伝統的に、電力産業は自然独占性を有する市場競争に馴染まない産業とされ、政府の規制を受けながら運営されていた。しかし、通信技術の発展と需用の拡大につれて、発電部門と小売部門への新規参入が容易になってきた。自然独占産業であっても、全部門が完全な自然独占性を有するわけではなく、競争原理を適用できる分野があるという認識が世界的に通説になっている。

多くの自由化先進国においては、1970年代から規制産業に対する規制緩和を重視し始めた。電力産業に競争原理を導入することを目的とする電力自由化が行われた。その後、特に、1990年代に英国、米国、欧州において民営化や規制緩和の動きが加速した影響もあり、競争指向的な電力改革が定着した¹²³。日本でも事業者の効率性改善や利用

¹²² 栗田誠「規制当局と競争当局の関係—米国との比較を中心に」岸井大太郎・鳥居昭夫編『公益事業の規制改革と競争政策』（法政大学、2005）86頁。

¹²³ 井手秀樹『規制と競争のネットワーク産業』（勁草書房、2004）3頁。

者の料金引き下げの観点から、競争導入は支持されているが、一方で安定供給や将来の投資、原子力発電の問題を考慮しつつ、制度を設計しなければならないのも事実である¹²⁴。1978年に、OECDは、競争政策推進の観点から、加盟各国に対して政府規制及び競争法の実施の見直しを勧告した。OECDは、1979年9月に、日本の公取委に対しても、「政府規制及び独占禁止法の適用除外に関する見直し」に基づく規制産業の調査を求め¹²⁵、規制を行うこととした当初の理由、現時点での妥当性、規制目的の達成の程度、規制により達成する利益と規制に要する社会的・経済的・行政的コストとの比較衡量、規制の目的を市場機能の活用又は競争制限の程度がより少ない政府規制によって達成する可能性等について、独禁法執行機関の参加の下で、再検討するよう勧告した¹²⁶。

(二) 政府規制の根拠についての再認識

現在、自然独占産業または公益事業は、大きな変動期を経て、変容しつつあると考えられる。従来、自明のものと考えられてきた事業の独占性が、技術革新や規制緩和の進展のもとで揺らぎ、情報化と相まって、ネットワークの開放やサービスの融合・多様化によって、そのサービス供給体制も変容をきたすようになってきている¹²⁷。政府規制の根拠に対する認識も、近年の市場環境の変化に伴い、変容している。

1、サービスの特性に対する認識の変容

伝統的な政府規制の根拠の一つは、公益事業のサービスの必需性及び不可欠性である。事業規制法においても、この属性が重視されている。しかし、こうした公益事業の「特別論」を必要以上に重視するのが適切かについては疑問が提起されていた。必需性及び不可欠性を有する商品やサービスを提供するのは、電力産業のような公益事業だけではないから、実際には、規範的ないし政策的含意を伴う価値判断によってその選択がなされているとも言える¹²⁸。また、サービスの必需性と不可欠性についての判断は余り正確ではないといえるであろう。技術革新の進展及び消費者の価値観の変化に伴い、従来、公益事業しか提供できない商品・サービスとしても、新たな代替商品・サービスの出現によって、その必需性と不可欠性が低くなった場合もある。

また、サービスの在庫不可能性と即時性について、近年では、この問題の緩和のために、需要の規模を可能な限り適正に管理する需要管理政策や、ピーク時に料金を高くし、ピーク時以外に料金を安くし需要の平準化を図るピーク・ロード料金の適用がなされて

¹²⁴ 井手秀樹（2004）3頁。

¹²⁵ 丹宗昭信「政府規制産業と競争政策」『政府規制産業と競争政策』経済法学会年報第2号8頁（有斐閣、1981年）4頁。

¹²⁶ 丹宗昭信「政府規制産業と競争政策」『政府規制産業と競争政策』経済法学会年報第2号（有斐閣、1981）4頁。

¹²⁷ 塩見英治『現代公益事業—ネットワーク産業の新展開』（有斐閣、2011）3頁。

¹²⁸ 塩見英治（2011）4~5頁。

いる¹²⁹。今の段階でそれらの規制産業に対して実施されている政府規制を撤廃するわけではないが、以前のようにサービスの特性という政府規制の根拠が緩くなりつつあったという実情である。

2、自然独占性についての再認識

前述のように、経済学の観点からは、自然独占理論が電力産業に対して政府規制が実施されるべきとされる最も重要な理由である。しかし、電力産業の自然独占性を根拠に政府規制が正当化されるという伝統的な考え方は、経済学者たちの間で変化し、自然独占性が成立する場合であっても、自然独占性の程度、技術進歩等による自然独占の変化の見通し、及び独占の社会的費用や規制の社会的費用の相対的大きさ、などの条件次第では、ただちに従来型の規制が正当化されることにはならないという見方も登場している¹³⁰。

また、従来、電力産業が自然独占性を有する根拠として、埋没費用（退出時に回収不可能な固定費用を指す）が大きいことが論じられていたが、コンテストابل・マーケット理論¹³¹（theory of contestable markets）によれば、市場で1企業しか存在しない場合でも、埋没費用が十分小さく、潜在的な新規参入の可能性が高ければ、既存企業は、当該新規参入企業の脅威から競争的な価格及び条件を設定することを余儀なくされる。したがって、規制がなくとも、競争的な価格及び条件が維持される可能性が示されるようになった。例えば、電力産業における技術革新により、電力と熱を同時に供給できるコージェネレーションを利用する場合、発電分野における設備投資が大幅に縮小されるようになった。このように、新規参入が以前より容易になったため、参入・退出規制がなくとも、独占の弊害を回避することが可能になった。そこで、コンテストابل・マーケット理論の立場から、伝統的な政府規制の必要性について再検討すべきという主張が現れた。もちろん、この理論に対する疑問も存在しているが、電力産業が自然独占性を有することを規制とする根拠は希薄化させているとは評価できるであろう。

さらに、多くの国において、電力産業は発送電を垂直一体化して経営されているが、電力産業の自然独占性についての再検討の際に、垂直統合の経済性についても論じられていた。自然独占の一括組織、垂直的統合は、包括的な経営資源の活用、リスクの分散、取引費用の節約、規模の経済性や範囲の経済性の発揮などの点でメリットがあるが、一方、規模の経済性や範囲の経済性の制約、組織が肥大化し企業の費用水準が上昇してしまふ非効率になる弊害、既得権擁護のためにレント・シーキングによる資源の浪費などのデメリットが指摘される¹³²。また、自然独占理論自体の進化につれて、電力産業におけるすべての分野には規模の経済性を発生するわけではないと認識されるようになり

¹²⁹ 塩見英治（2011）4~5頁。

¹³⁰ 伊藤成康「公的規制の意義と問題」植草益編『電力』（NTT出版、1994）127頁。

¹³¹ 1982年前後には、Baumol、Panzar and Willigによって提唱された。

¹³² 友岡史仁（2012）24頁。

始めた。発電分野における自然独占性が消失するにつれて、電力産業に対する組織改革による自然独占分野と競争分野の分離も国際的に進展している。

要するに、電力産業における競争、また自然独占理論について再認識されるにつれて、競争メカニズムの役割が徐々に重視されて、政府規制の根拠も少しずつ希薄化されつつある。こうした点も、多くの国で規制緩和ないし廃止及び電力改革が提唱された契機の一つであると思われる。自然独占産業の実際には、事業活動そのものの非効率性、技術革新という根拠を持った「規制緩和」という名の下、立法等を通じた人為的な事業構造の変革によって、「自然独占」性が独禁法の適否を見極める概念として説得的と言えなくなったことは周知の通りである¹³³。

3、公益の保護（ユニバーサル・サービスの確保）という根拠の希薄化

（1）根拠に対する再認識

公益事業の「生活必需性」及び「公益性」はこれらの産業の独占性に強い根拠を提供していた。国民全体により利用できるような商品・サービスをより低い料金で提供する、つまりユニバーサル・サービスを維持するために、独占的な経営体制を認めた。しかし、現在、独占的体制と産業の公益性との間にどれほどの繋がりがあるかについても疑問が提起されるようになった。公益事業が当初「独占」的であったが、市場原理の導入によって、独占はもとより生活必需性の概念自体も当てはまらなくなっており、旧来型のアプローチには変容が求められてきたといえよう¹³⁴。

電力産業は、ユニバーサル・サービスで、公平な供給を確保する必要があるので、独占を容認して内部補助（農村部への補助費用等）によりそのコストを賄う手法がよく使われる。しかし、このことから、直ちに政策的内部補助が是認されることが適切かどうかには大きな疑問が残されており、内部補助のデメリットにも注意する必要がある。例えば、配分の補正を名目とした内部補助を認めれば、当該措置の目的が達成された後も、利益集団によって既得権の維持が図られ、長期に渡って資源配分に歪みが生ずるおそれがある¹³⁵。幸い、客観的で透明性の高い個別原価配分原則に則った料金形成が行われ、政策的内部補助による歪みは最小限に食い止められてきたものと考えられるが、「あまねく公平な供給」という大義名分は、時として我々を内部補助の迷路に陥れる危険な一面をもっていることにも十分注意すべきである¹³⁶。

そもそも、公益または公共の利益という概念は抽象的で、その内容及び範囲についての認識が曖昧な部分もあるので、「公益の保護」という規制根拠に対する規制手段として適切かの判定についても様々な不明な点が残されている。例えば、公益を保護するための手段として競争政策の実施を回避する方法しかないか、公益規制と競争政策とは必

¹³³ 友岡史仁（2012）24頁。

¹³⁴ 友岡史仁（2012）25頁。

¹³⁵ 伊藤成康「公的規制の意義と問題」植草益編『電力』（NTT出版、1994）130頁。

¹³⁶ 伊藤成康「公的規制の意義と問題」植草益編『電力』（NTT出版、1994）129頁。

ず対立するか、公益規制と競争政策の目的が完全に対立しない場合に公益規制を存続されつつ競争政策と両立させる対策があるのか等は必ずしも明らかになっていない。

また、電力産業などの公益事業は、サービスの供給者から消費者まで電力線のようなネットワーク設備が必要であるなどの事情から、「自由な競争秩序の維持を通しては、需要者である一般市民、消費者に、競争による利益が確保されるとは考えられない事業として性格づけられ」ている¹³⁷。しかし、現実には、公益保護のための政府規制が、本来目的と異なり、規制対象である産業の利益のためになっていることが指摘された場合もある¹³⁸。したがって、伝統的な公益事業規制は、市場競争を優先する方向で見直すべきである。

(2) 解決案としての検討

以上の分析によると、規制産業のユニバーサル・サービスの保障と競争政策とは必ずしも対立するわけではない。両者間の両立させる方法が存在すれば、ユニバーサル・サービスの保障自体は、規制産業が競争政策の実施を排除する根拠に当たらなくなる。この点について、学者たちも様々な解決案を検討している。

ユニバーサル・サービスを維持しようとするれば、鍵となるのは内部補助の問題である。この問題の解決策として、いわゆる外部補助の制度設計¹³⁹が考えられる。一つは、競争政策と両立させられるため、この費用は政府の直接支出により負担すべきであるという見解である¹⁴⁰。つまり、公益事業における回避できないユニバーサル・サービスの保障責任を政府に負わせるという方法である。しかし、この費用は巨額なので、この方法では、政府からの財源確保の問題に加え、補助を受ける企業が効率性を維持するようなシステムを設計する必要性が生じる¹⁴¹。例えば、中国において電力産業を経営している企業のほとんどは国有企業である。電力産業のユニバーサル・サービスの提供を保障するため、政府が巨額な資金の補助を提供しているが、経営企業と規制機関との間に情報の非対称性が存在するので、政府により提供された資金がどの程度で合理であるかが問題となる。提供された資金がユニバーサル・サービスを保障するために運用されるだけでなく、企業の利潤を保証することになると、企業が自ら積極的に効率性を改善するインセンティブが低くなると予想される。

また、政府が直接支出により負担する方法は、国民から徴収した税金の使用と関わるので、次善の策として、業界企業から公平にユニバーサル・サービス費用を徴収するこ

¹³⁷ 舟田正之「公共企業法における規制原理—運送事業法令を中心として」『政府規制産業と競争政策』経済法学会年報第2号（有斐閣、1981）57頁。

¹³⁸ 川本明「日本の規制改革展望と課題」山本哲三・佐藤英善編著『ネットワーク産業の規制改革 欧米の経験から何を学ぶか』（日本評論社、2001）48頁。

¹³⁹ 塩見英治（2011）29頁。

¹⁴⁰ 滝川敏明「規制改革と競争政策」山本哲三・佐藤英善編著『ネットワーク産業の規制改革 欧米の経験から何を学ぶか』（日本評論社、2001）231頁。

¹⁴¹ 塩見英治（2011）29頁。

とを検討すべきである¹⁴²。つまり、新規参入企業を含めた産業内でユニバーサル・サービスを維持するための仕組みを構築する方法である¹⁴³。具体的には、市場でサービスを提供する企業から拠出金で基金を設立し、その基金からユニバーサル・サービスを提供する企業に補助金を支給する仕組みである¹⁴⁴。この方法は、既存の公益会社だけにユニバーサル・サービスを負担させることに比べて、競争政策上望ましい制度である¹⁴⁵。

4、公企業に対する認識の新展開

前述のように、伝統的な政府規制の根拠として公企業のメリットを重視する立場がある。しかし、公企業には、効率性が低い、技術革新をするインセンティブが欠乏している、政府財政の負担が増加するなどの欠点が存在している。また、公企業より高い効率性を有する民間企業が登場し拡大したことから、公平な競争の観点から見れば、政府からの財政の補助及び政策上の優遇を受けている公企業の存在がこれらの民間企業の参入を困難させるというデメリットが生じている。さらに、一定の独占力を持つ国有企業は自然独占産業などの公益事業を独占しているだけではなく、利益が見込める競争的産業まで参入する例も多く見られた¹⁴⁶。民間企業は、独占分野に参入できない上、競争分野への参入も困難になってしまう。

したがって、中国においては、国有企業の存在の意義及びその機能を見直し、国有企業のメリットを客観的に評価すべきであるとの声が増えるようになった。非公有制経済を発展させ、民営企業の育成を促進すべきかどうかを巡って、「国進民退」（国有企業のシェア拡大、民営企業のシェア縮小する政策）と「国退民進」（「国進民退」と反対する政策）についての論争が始めた¹⁴⁷。その中には、「国進民退」を批判する論調が増えたのは、

- ①大型減税による内需刺激政策による余剰が国有企業に独占されている分野に多く

¹⁴² 滝川敏明（2001）231頁。

¹⁴³ 塩見英治（2011）29頁。

¹⁴⁴ 塩見英治（2011）29頁。

¹⁴⁵ 滝川敏明（2001）231頁。

¹⁴⁶ 2009年4月に改正郵政法が公布（10月施行）されたが、この法律は国有企業である中国郵政集团公司にとって極めて有利なものとなったからである。改正法第3条によればユニバーサル・サービスは郵政企業（中国郵政集团公司）の独占とし、第15条ではユニバーサル・サービスを封書・葉書、単位重量が5キログラムを超えない印刷物、単位重量が10キログラムを超えない小包の集配、郵便為替としている。改正郵政法の当初草案では印刷物について500グラム以下を専営とし、これが民営集配企業からの批判により350グラム以下に、改訂第8稿では150グラム以下となった。それにもかかわらず最後には5キログラムになってしまった。また、EMS（快速配達業務）に経営許可制が導入されたため、多くの民営EMS業者は交通運輸部の出した業務許可管理弁法に基づく厳しい許可条件をクリアしなければならなくなり、廃業する企業も見られる。（「日中経済交流2009年」（財）日中経済協会、第5節：産業政策とその他の政策・制度環境の変化、22頁。）

¹⁴⁷ 「日中経済交流2009年」（財）日中経済協会、第5節：産業政策とその他の政策・制度環境の変化、22頁～23頁。

配分されていること、

②国有企業がその業務を拡大するため、大型の企業買収案件で民間企業を買収する例が目立ったこと、

③産業振興策など政府の政策が国際競争力のある大企業育成を目指しており金融・財政・税制も国有企業に有利である一方、中小企業育成といってもその多くは地方の財政に依存するため資金が十分ではないので、民営企業の資金難が競争の公平性の問題として指摘されていること、

④過剰生産・過剰能力の淘汰のため投資計画が認可されず、参入条件は引き上げられること、

⑤民営企業が成長しようとするれば大手国有企業の資本参加を受けるなど傘下に入り間接的にでも国の支持を得なければならないこと、などが挙げられる¹⁴⁸。

以上のような公企業のデメリットについての認識を踏まえて、これを解決するため、2009年の経済体制改革工作の深化に関する意見（2009年5月）は石油・鉄道・電力・電信・公共施設（上水道・下水処理など）への民間資本の参入を研究・奨励するとし、更に、国家発展改革委員会は民間投資の健全な発展を奨励し導くことに関する意見を研究・起草し始めた¹⁴⁹。電力の場合にも、国務院が「民間投資の健全な発展な奨励と誘導に関する若干の意見」（「国務院関与鼓励和引導民間投資健康發展的若干意見」）を公布した後、2012年6月14日に電力監管委員会が起草した「電力監管を強化し電力業界へ民間資本の投資を支持する実施意見」（「加強電力監管支持民間資本投資電力的實施意見」）を發布して電力業界へのさらなる民間投資を奨励する一連の措置の概要を発表した。再生可能エネルギーの開発許可を求めるすべての投資家を平等に扱うとともに、民間電力プロジェクトの契約・所有権を保護し、送電線への接続も差別のないようにする方針を示した。しかし、執行の実態と乖離は大きいようである。

5、ネットワーク産業としての進展

まず、電力産業においては分野ごとに「ネットワーク施設」に対する依存度に差異がある。伝統的な政府規制においては、電力産業のすべての分野が「ネットワーク産業」として認識されていた。物理的施設の不可欠性が、「ネットワーク産業」の法的独占の根拠を提供していたといえる。つまり、「ネットワーク施設」の存在は、「市場の失敗」への対応として、とりわけ参入・料金と言った事業規制の存在意義を語ることができる¹⁵⁰。しかし、ネットワーク産業に対する再認識が必要になる。「ネットワーク産業」のすべての分野、例えば、電力産業の発電・送電・配電・小売分野においては、分野ごと

¹⁴⁸ 「日中経済交流 2009年」（財）日中経済協会、第5節：産業政策とその他の政策・制度環境の変化、22頁~23頁。

¹⁴⁹ 「日中経済交流 2009年」（財）日中経済協会、第5節：産業政策とその他の政策・制度環境の変化、22頁~23頁。

¹⁵⁰ 友岡史仁（2012）28頁。

に「ネットワーク」とする送配電線に対する依存度に差異がある。発電・小売分野のような送配電線に依存度が低い分野では、「ネットワーク産業」のある分野に属しているからといって当然に独占地位を維持するべきとは言えない。

また、電気供給の安定性を守るため、従来より採られた「垂直一体化」という経営システムが再評価された。競争可能性を有する分野と送配電分野を分離したとしても、電力産業における各分野間の安定したスムーズな相互接続を実現できると認識されるようになった。主要国に行われた電力改革の経験から見れば、電力産業の送配電分野を分離する傾向が見える。法的分離、機能分野または所有分離のいずれかの分離方式を選択するかにかかわらず、「ネットワーク産業に競争が導入されつつあり、本来の独占的、或いは寡占的な市場環境が変化するにつれて、単に物理的施設に着目するだけでなく、より緩やかな意味での「網」に注目した事業分野を対象とすることが求められることになる」¹⁵¹。

その一方で、産業分野の分離につれて政府規制に対する要求が高くなると思われる。自然独占性を有する発送電分野と競争可能な分野との分離は、新規参入者の市場参入を促進させて、既存事業者とそれに対抗する第三者たる新規参入者との間での価格競争を可能にすることを通して、産業全体の効率性を上昇させると考えられる。しかし、その場合には、「ネットワーク産業」の産業全体の供給の安定性を守るため、すべての分野間のスムーズな連携・接続することに対する高く要求が求められる。したがって、分離しようとする、既存事業者に託送供給義務を付け、合理的な託送料金などの託送条件の設定などに対する規制が必要である。

6、非経済的な要因との整合とバランス

規制産業に対する競争政策の排除が必要な根拠として、すでに述べた非経済的な要因も認識されていた。しかし、競争政策の排除によって非経済的な目標を実現できるかに対する疑問が残された。政府の過剰規制によって、当初の目標を実現できないばかりか、逆に非効率な結果をもたらす場合もある。例えば、電力産業のような社会安全と関連する産業に対して、非常に厳しい参入条件を定めて、高い基準を満たす個別的な独占企業のみを参入を認めるとすると、短期的に見れば電力の安定供給・環境保全に対して役に立つと思われる。しかし、参入基準が厳し過ぎると、民間企業の参入が困難になるので、長期的な観点から見ると、産業の効率性にも影響を与える。産業の非効率性によって生じた電気料金の高さ、サービスの悪さなどの問題が、結局、社会の安定に悪影響をもたらすことになる。

一方、こうした非経済的な要因は、必ずしも競争政策と対立すべきではない。非経済的な要因が一定の合理性を認めないわけにはいかないが、これらは、特定の産業形態ないしは産業組織としか整合的でないという性格のものではないので、そうした要請と矛

¹⁵¹ 友岡史仁（2012）6頁。

盾しない、様々なタイプの参入、料金、供給義務等に関する経済的規制、もしくは、規制緩和が可能なことを指摘しておきたい¹⁵²。

(三) 政府規制の問題点の認識及び見直し

以上のような政府規制を行う根拠に対する疑問の他に、政府規制自身に対する認識の進展につれて、政府規制の問題点が重視されつつあるので、多くの国では、政府規制に対する反省を踏まえて、政府規制の見直しが始まった。現実の条件及び規制の前提の変化によって、競争がないことによる弊害が徐々に浮かび上がってきた。政府規制の中には、経済的、社会的情勢の変化にと共に規制の必要性について疑問のあるものやその目的に照らして過剰な規制となっているものも認められ、規制が適正な資源配分及び配分の公平性を歪めることとなり、その競争制限的側面における問題は無視できないものである¹⁵³、と認識されるようになった。「大きな政府」から「小さな政府」への転換を目指すような規制緩和政策を打ち出す政府は多くなった。欧米先進国においては、70年代に入ると、経済が低成長期に入り、規制を巡る既得権の発生・規制コストの増大・分配面での不公正促進等が批判されるようになった¹⁵⁴。

1979年 OECD の報告書に基づき、OECD 理事会は「競争政策及びその適用除外分野または規制分野に関する理事系勧告」を選択して、加盟各国に対して、規制緩和を行った諸外国の経験を考慮しつつ、規制制度及び競争法適用除外の再検討を行うこと、「規制が依然として望ましい場合にも、規制政策の目的と合致する範囲内で競争の拡大及び競争法の適用を考慮すること等を勧告した¹⁵⁵。また、アメリカ、西ドイツ等の先進諸国においても、政府規制を緩和し、競争政策を強化した。

一方、日本において、1980年代後半以降政策が大きく変化し、規制緩和や構造改革が進められるようになった要因として、政治学的な要因、つまり、国外（米国政府）からの政治的な要求が外圧として働き、規制緩和や構造改革を後押ししたことが一般的に指摘されている¹⁵⁶。しかし、外圧があると言っても、日本国内でもその必要性について認識されていたことも事実である。特に、バブル後は、不況からの立て直しの方策という点から、規制緩和や構造改革をとるべきとの見方は多く見られるようになった¹⁵⁷。伝

¹⁵² 伊藤成康「公的規制の意義と問題」植草益編『電力』（NTT出版、1994）131頁。

¹⁵³ 公正取引委員会事務局経済部経済法令調査室「競争政策の観点からの政府規制の問題点と見直しの方向—政府規制等と競争政策に関する研究会報告書の概要」公正取引 520号（1994・2）25頁。

¹⁵⁴ 江藤勝「構造改革における規制改革・民営化」寺西重郎編『構造問題と規制緩和』（慶應義塾大学、2010）268頁。

¹⁵⁵ 勝野龍平「政府規制分野及び独占禁止法適用除外分野の見直しについて」公正取引 355号（1980）60頁。

¹⁵⁶ 古城佳子「国際政治と日本の規制緩和、構造改革—国際政治のヘント外圧」寺西重郎編『構造問題と規制緩和』（慶應義塾大学、2010）47頁。

¹⁵⁷ 古城佳子「国際政治と日本の規制緩和、構造改革—国際政治のヘント外圧」寺西重郎編『構造問題と規制緩和』（慶應義塾大学、2010）74頁。

統的な政府規制・統制から市場競争・自由重視への政策思想の変化が生じた。

日本の公正取引委員会が規制緩和を促進するため、競争政策の観点から政府規制自体の問題点またはデメリットについて主に以下のように指摘した。

(1) 効率的経営や企業家精神の発揮の侵害：市場競争は、そのメカニズムを通して、より効率的に経営しようという企業家のインセンティブを促進させ、資源を適正かつ効率的に配分することが期待されている。しかしながら、政府規制による市場への人為的な介入は、企業者のそのインセンティブを減退させることになる。例えば、政府規制のうちの参入規制は、既存事業者の独占的地位を維持することに法的根拠を提供するので、新規事業者の進出を阻止することになりうる。他方、参入規制があることにより、既存の事業者は規制制度に安住しがちとなり、企業家精神の発揮が損害されることとなる¹⁵⁸。また、政府規制のうちの価格規制については、規制機関によって価格設定があることにより、事業者に「コスト+適正利潤」による現状維持志向の価格設定に安住する傾向が生じ、本来、競争がある場合に行われるはずの効率的経営によるコスト削減努力が行われなくなることが多くなると共に、非効率的な限界企業の温存につながる一方で、その他の企業には超過利潤が生ずることとなる場合がある¹⁵⁹。

(2) 競争制限的体質の助長。

(3) 既得権益の擁護：行政権利を持っている規制機関は、規制対象（規制事業者）との間で、様々な形で密接な関係を継続的に形成・維持することから、いわゆる「規制の虜（regulatory capture）」なりがちである¹⁶⁰。規制機関と規制対象が、利益共同体として、他の産業や一般需要家の利益、さらには経済全体の便益を配慮することより、規制産業の利益だけに目を奪われやすい。

(4) 透明性の欠如：規制機関と規制企業の間には、情報の非対称性（information asymmetries）が存在するので、規制の透明性・即時性に大きな影響を与えることになった。

(5) 消費者利益の侵害¹⁶¹。

(四) 時代特徴：政府規制が競争政策との対立から競争政策への接近

規制産業における規制緩和の動きが徐々に注目されるにつれて、従前は競争に馴染ま

¹⁵⁸ 公正取引委員会事務局経済部経済法令調査室「競争政策の観点からの政府規制の問題点と見直しの方向—政府規制等と競争政策に関する研究会報告書の概要」公正取引 520 号（94・2）25 頁。

¹⁵⁹ 公正取引委員会事務局経済部経済法令調査室「競争政策の観点からの政府規制の問題点と見直しの方向—政府規制等と競争政策に関する研究会報告書の概要」公正取引 520 号（94・2）25 頁。

¹⁶⁰ 栗田誠（2005）88 頁。

¹⁶¹ 公正取引委員会事務局経済部経済法令調査室「競争政策の観点からの政府規制の問題点と見直しの方向—政府規制等と競争政策に関する研究会報告書の概要」公正取引 520 号（94・2）25 頁。

ないとされていた産業にも競争の導入が検討されるようになり、学問的にも、従来の伝統的な政府規制について様々な観点から再検討が始まった。特に、伝統的な政府規制の存在の意義と必要性、及び競争法適用除外について、再検討すべきとの声が強まった。

1、政府規制の位置づけについての再認識

一般的な認識としては、政府規制は、市場メカニズムに委ねるだけでは不十分で、いわゆる「市場の失敗」に対応するためのものである。「市場の失敗」が生じた場合、競争法の市場競争を維持・促進するという目的を達成することができないので、事業規制法に頼る他ない。要するに、規制産業に対する政府規制は、特定目的のために、競争法上は認められない競争制限行為を、特定の法令に基づいて正当化し、政府が公的に関与するというものである。競争政策の観点から言えば、政府規制は、政府など公的機関による競争制限維持に反する行為、つまり競争制限を、特定の法令に基づいて行うものであり、競争制限を助長する方向を志向する¹⁶²。規制産業に対する政府規制とは、法令に基づいて、政府が特定業種に対して、市場参入、設備、製品、数量、価格等に対する競争制限措置とその代償措置を併せ含むものである。こうした根拠に基づく実施された政府規制が、実際には競争制限措置である¹⁶³。

そして、公益産業に対しては、参入規制などにより一つまたは複数の公益企業の独占地位が認められるが、その反面、これらの企業がその独占力を濫用し、需要家を不当に害することによって、独占利潤が発生することは効率性、公平な分配双方の観点から望ましくないので、そのような独占の弊害を除去することを目的とする独占濫用を防止する規制がとられていた¹⁶⁴。この場面も公権力の介入が必要になる。

したがって、政府規制は、競争制限措置とその代償措置の両方を含んでいる。ここで競争制限措置は、特定目的のために、市場参入、価格等に対して競争秩序維持に反す行為を、特定法令に基づいて行うものである。一方、競争制限措置の代償措置とは、独占形成に対して、独占の濫用を防止し、独占利益の社会的実現するために行う料金規制、供給義務付けなどの措置である。自然独占産業に対する政府規制の場合は、参入の自由の制限措置（免許、認可による制限）と、参入制限に対する代償措置としての独占事業による供給拒否の禁止・料金など供給規程の認可・兼業禁止・事業監督命令等が挙げられる¹⁶⁵。

この考え方は、伝統的な政府規制についての考え方に比べて、競争政策の観点から、政府規制の存在意義を分析し始めた点に特徴がある。政府規制と競争政策を分離して検

¹⁶² 丹宗昭信「政府規制産業と競争政策」『政府規制産業と競争政策』経済法学会年報第2号（有斐閣、1981）14頁。

¹⁶³ 丹宗昭信「政府規制産業と競争政策」『政府規制産業と競争政策』経済法学会年報第2号（有斐閣、1981）6頁。

¹⁶⁴ 井澤裕司「自然独占の理論と電気事業—火力発電の費用関数」電力経済研究17号（1983.7）128頁。

¹⁶⁵ 丹宗昭信「政府規制産業と競争政策」『政府規制産業と競争政策』経済法学会年報第2号（有斐閣、1981）12頁。

討するのではなく、競争政策上の役割も考慮して政府規制について再認識するようになった。

2、政府規制と競争政策との関係についての再認識

政府規制が緩和される時期に、電力産業を含めて自然独占産業の全体について、政府規制の緩和ないし競争政策の導入が可能かどうかにつき、様々な検討が行われた。技術的進歩及び競争的環境の進展により、自然独占の概念が部分的に陳腐化し、公益事業を巡る規制と競争の役割の再検討が緊急の課題となった¹⁶⁶。

(1) 政府規制と競争政策の目的の一致性

政府規制が緩和される時期に、競争法の目的が検討され、政府規制と競争政策の関係を一層に明確になった。

丹宗昭信博士の説によると、独占禁止法の目的が、一次的目的と究極目的に分かれるものであること、つまり、公正かつ自由な競争秩序の維持が独禁法の第一次的目的であり、公正かつ自由な競争（競争の結果企業の創意工夫が行われ、良質廉価の商品が供給されること）の結果もたされる一般消費者の利益保護、国民経済の民主的で健全な発展（資源の最適配分、国民経済の効率性）ということが独禁法の究極目的である。一方、政府規制は、独占の弊害を防ぐ、国民経済の効率性、資源の最適配分、商品者の利益保護などの公共目的の達成にもその目的としている。そして、両者の目的から分析すると、政府規制と競争政策は、究極目的は一致する。

しかしながら、自然独占産業に対する政府規制は、政府による競争制限措置を採ることであるのに対して、独占禁止政策は、私企業による競争制限に対する公取委の禁止・抑制措置である。よって、両政策は、競争制限に関する点で共通であるが、規制手段という側面から見ると、政府規制は、独禁法の競争維持とは反対方向を志向すると指摘した¹⁶⁷。したがって、自然独占産業に対する政府規制は、効率的資源配分、消費者利益保護という競争政策と同一の目的を達成するための異なる手段であるとされている¹⁶⁸。

「両者は同じな究極目的を実現するための異なる手段である」という考え方の趣旨によると、伝統的な政府規制は、競争政策と同じく、いわゆる独禁法の究極目的を実現するのである。ただ、独占を容認し、その対象措置として価格規制を行っているという手段を採っている。規制産業に競争政策の実施は一般消費者に利益をもたらさず、かつ国民経済的にも不利益となるので、政府規制が競争政策の代替措置として取り入れられたと考えられるわけである¹⁶⁹。丹宗博士は、政府規制の目的は、競争政策的観点からの評価を踏まえるべきであり、政府規制の最初の目的（競争政策と同じな究極目的）及び期

¹⁶⁶ 佐々木弘「1980年代と公益事業研究」公益事業研究 32 卷 3 号（1981）43 頁。

¹⁶⁷ 丹宗昭信「政府規制産業と競争政策」『政府規制産業と競争政策』経済法学会年報第 2 号（有斐閣、1981）12 頁。

¹⁶⁸ 丹宗昭信（1981）18 頁。

¹⁶⁹ 丹宗昭信（1981）24 頁。

待された効果が得られなかった場合には、自然独占は常に当然適法なものとする安易な姿勢を反省し、政府規制の適否についても、経済の実体や規制手段の適否等を真摯に検討する必要があるとした¹⁷⁰。

(2) 競争の代用ないし代替物としての政府規制

前述の「政府規制と競争政策との目的の一致性」という考え方をより一層に明確に競争政策の観点から指摘するのは、政府規制は「競争の代用ないし代替物である」という認識である。つまり、従来の公共企業規制は、競争の代替機能を果たすべく意図された「法的に容認された独占」企業に対する規制として捉え直すことが必要である¹⁷¹。このような認識を踏まえて、立法化された競争制限・合理的な独占という性質を持つ政府規制が、その確立された時に期待していたものは何であるか、本来の目的及び意義が何であるかといった問題について、再検討が始まった。

規制立法の制定時点においては、自然独占産業に対する政府規制は、その産業の独占的地位を認める一方、独占の弊害及び非効率性を回避するためのものであると言える。つまり、それらの産業は競争に馴染まないから、競争メカニズムと異なる手段による規制が必要だとされたのである。競争を実施することに比べて、政府規制を選択する方がより合理性があると考えられたため、政府規制そのものの存在の必要性を認められたのである。こうした政府規制は、規模の経済の見地から産出量に対して最も効率的な事業者を確保するような参入及び投資規制であっても、投資に対する正常な報酬を支払うに足るだけの会計上の利潤を与える競争的な水準の料金規制であっても、企業の内部効率の最適性を確保する経営管理規制であっても、その目標は、「競争に対する満足のゆく代替機能を果たすべき」ことにあるといえるので、すなわち競争の代用ないし代替物たりうるのである¹⁷²。あるいは、こうした政府規制は競争政策の補完ないし代替措置であるとも言える。政府規制は、競争政策を補完して、市場構造に適しないものを競争政策の目的に諮って、全体として国民経済の効率的観点から運用しようとするものである。政府規制の実質とは、競争政策の観点からが競争政策の代替措置であり、国民経済の観点からが、市場構造の補完措置と解される¹⁷³。

当初の規制目的が十分達成されるため、伝統的な政府規制のような規制手段を選択することに至った。したがって、規制の存在が、現実には、規制の効果と期待された目的と大きくかけ離れたものとなっていることや、規制産業は一般に非規制産業よりも経済的成果が劣ること等が明白になれば、独占容認の代償措置として採られた措置は当然、緩和されるか撤廃されて、競争政策に戻されるということにならざるを得ないであろう

¹⁷⁰ 丹宗昭信（1981）24頁。

¹⁷¹ 根岸哲「公的独占と独占禁止政策」『独占禁止法講座 2』（商事法務研究会、1976）208頁。

¹⁷² 根岸哲「公的独占と独占禁止政策」『独占禁止法講座 2』（商事法務研究会、1976）220頁～221頁。

¹⁷³ 丹宗昭信（1981）18頁。

174。また、もし市場における競争が十分に機能し、資源の最適配分、消費者の利益保護が達成される場合には、政府規制は不必要であり、市場競争に委ねる法がベターであるということになる¹⁷⁵。そのような場合には、原点に戻って、競争メカニズムに委ねるべきである。

政府規制が競争政策の代替物であるという位置づけが明確になれば、政府規制が果たすべき機能がより明確になると思われる。政府規制が競争政策の代替ないし補完措置としての機能を喪失した場合、それは単なる事業者の市場支配を擁護する機能に転化し、国民経済の健全な発展の観点からも消費者の利益保護の観点からも、その存在意義を失ったことになるからである¹⁷⁶。元々、政府規制というのは、自然独占産業（公益事業）の独占（寡占）状態に事業者の独占力が濫用されないようにするためのもので、単に規制対象を保護育成するためのものではない¹⁷⁷。

3、まとめ

競争法の重視：政府規制が緩和されるようになると、規制産業の経済実態などの変化によって、従来は競争が行われておらず競争法が適用できなかった分野にも、部分的に競争が導入され、競争法の適用が可能になる。従来競争法の適用除外として認識されていた規制産業における競争の果たす役割の重要性が認識されつつあり、競争法が以前より重視されてきたといえるであろう。

政府規制に対する反省：従来、素朴に「自然独占」産業に当たるとされて生きた事業分野の商品・役務の供給事業が自然独占の要件を備えているかについて、明確に確定することが困難な例が多くなりつつあり、自然独占に関する経済学上の理論及び法制度の妥当性・有効性に関する再検討がなされつつある¹⁷⁸。そのため、規制産業における政府規制について、競争政策の観点からの再検討が迫られ、自然独占は常に当然適法なものとする安易な姿勢を改め、政府規制の適否についても、経済の実体や規制手段の妥当性等を真摯に検討する必要があることが認識された。

政府規制は競争政策に親和力を示すこと：競争の存在が認識されなかった時代には、そもそも政府規制と競争政策との関係が問題となる余地はなかった。しかし、市場原理の導入の結果、既存事業者と新規参入者の規模の違いといった競争法の適用に当たり基本的な問題が認識されるようになった¹⁷⁹。政府規制の再認識及び競争政策が重視されるようになるにつれて、競争政策の実施を回避する要因は希薄化した。競争政策的観点か

174 丹宗昭信（1981）15頁。

175 丹宗昭信（1981）18頁。

176 丹宗昭信（1981）16頁。

177 厚谷襄児「独占禁止政策と公共料金」ジュリスト 335号（1965.12.1）42頁。

178 舟田正之「公共企業法における規制原理—運送事業法令を中心として」『政府規制産業と競争政策』経済法学会年報第2号（有斐閣、1981）55頁。

179 友岡史仁（2012）20頁。

ら政府規制の存在の意義が見直されるようになり、政府規制が競争政策と対立するものではなく、政府規制と競争政策と親和性を持たせる方向を指向するようになった。

学界では、以前のように政府規制と競争政策を分けて考察するのではなく、両方の相互関係を重視するようになった。競争政策の観点から、政府の過剰規制を見直し、市場機能の強化を重視し、政府の産業活動への介入が許容されるのは、政府介入が行われていなければ資源配分・所得分配に歪みが生じる場合に限定されるべきであって、そうでない場合には自由な市場に委ねていくのが望ましいといえる¹⁸⁰。経済社会の中で、競争政策及び競争促進の考え方の重要性が高まっていることが強調されるようになり始めた。

三 規制改革により政府規制の範囲の拡大

伝統的な政府規制は、事業者による自由競争が実現されない場合に、当該産業の効率化及び公平な分配などを実現することに役に立っていた。しかしながら、独占的な産業構造に対して、政府規制の緩和に止まらず、積極的に競争化を促進することを目的とした政府規制が出現したことが、競争政策と事業規制法の関係により一層強い影響をもたらした。

(一) 規制緩和から規制改革への進化

現在では、政府規制においても、競争の重要性が重視されるようになった。従来は政府規制によって守られていた規制産業は、扉を開けて競争の嵐を受け入れなければならなかったことになった。規制緩和を通して、政府規制の重要性及び必要性に対する疑問が生じたので、伝統的な政府規制の範囲が縮小する傾向が見られるようになった。しかし、これからの政府規制の規模が縮小するとはかぎらない。政府規制が緩和されることにとどまらず、様々な改革によって競争政策の観点から実施される措置も増加することになった。単なる政府規制の緩和でなく、規制改革が必要になった。

1980年代に登場した「規制緩和」という用語が、1990年代以降「規制改革」に次第に置き換えられつつある¹⁸¹。日本では、行政改革推進本部規制委員会が、1999年4月から、規制改革委員会に名称変更された。これをきっかけとして、規制改革という呼び方は、一般化した。新たな委員会の任務は、「規制改革、すなわち、規制の緩和、撤廃及び事前規制型行政から事後チェック型行政に転換していくことに伴う新たなルールの創設、規制緩和の推進などに併せた競争政策の積極的な展開等について調査審議していくこと」と整理されている¹⁸²。

¹⁸⁰ 鶴田俊正「政府規制と競争政策—関係依存型社会からルール型社会への転換」公正取引 520号 (1994) 4~5頁。

¹⁸¹ 川本明「日本の規制改革展望と課題」山本哲三・佐藤英善編著『ネットワーク産業の規制改革 欧米の経験から何を学ぶか』(日本評論社、2001) 44頁。

¹⁸² 来生新「公益事業の規制改革と競争改革」『公益事業の規制改革と競争政策』日本経済法学会年報第23号(有斐閣、2002) 7頁。

規制改革と規制緩和の違いは、(1) 規制改革が規制緩和より積極的に、規制の撤廃を視野に入れていること、(2) その結果として生ずる事後チェック型行政への転換に伴う新たなルール設定という形での、積極的な立法論を許容するものであること、(3) 競争政策との結びつきがより一層強く意識されていること、の三点にあると整理される¹⁸³。すなわち、「規制緩和」という用語は、元々の政府規制の措置を緩和し、競争メカニズムに譲ることに力点を置く概念である。つまり、規制緩和は、政府規制の役割は単に縮小するだけでよいといえる。これに対して、規制改革の方は、規制緩和より積極的な方向へ進む意味を含んでいる。政府規制が競争に譲ること―参入規制・価格規制などの経済的規制を廃止することだけではなく、その中にも競争促進の理念を入れ、積極的に規制産業により一層に競争を促進させるため、少なくとも活発な競争が実現するまでの間は競争法や事業法によって競争を促進する役割を担わなければならない¹⁸⁴。一方、「規制改革」の方は、規制緩和より積極的な方向へ進む意味を含めて、競争政策の観点働く傾向がある。規制緩和のような合理性の乏しい規制を撤廃するほか、本来の規制ルールの中にある競争政策と相応しくない規定を改正したり、新たな規定を加えたりする。

したがって、規制緩和の側面だけを見れば、政府の規模が小さくなるが、規制緩和から規制改革へ進化すると、増加された競争政策等に対応するため、市場を監視するための人員予算の割り当てなどが行われるので、必ずしも政府の規模が縮小するとはかぎらない¹⁸⁵。とりわけ、「競争促進型の政府規制」という政府規制の登場によって、政府規制と競争法の関係が一層に複雑になると言える。

(二) 競争促進型の政府規制

伝統的な政府規制は、競争政策と無関係に競争政策分野へ進出したが、規制改革によって、政府規制は競争政策へ接近して、競争促進的規制も導入された。伝統的な政府規制と異なり、その内容についての区分も変わってきた。岸井教授の学説によると、政府規制は、市場の競争に対する関与の仕方に着目すれば、競争制限型の規制、競争促進型の規制及び競争中立型の規制に区分することができる¹⁸⁶。

具体的には、図2のように示すように、競争制限型とは、需給調整型の参入規制や、原価主義に基づく料金認可制など、独占や競争制限を内容とするものが典型であるが、それ以外に許可制なども、実質的に競争制限的な機能を果たすことがある。

¹⁸³ 来生新「公益事業の規制改革と競争改革」『公益事業の規制改革と競争政策』日本経済法学会年報第23号(有斐閣、2002)7頁。

¹⁸⁴ 川本明「日本の規制改革展望と課題」『ネットワーク産業の規制改革 欧米の経験から何を学ぶか』(日本評論社、2001)45頁。

¹⁸⁵ 川本明(2001)45頁。

¹⁸⁶ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」『経済法講座2 独禁法の理論と展開(1)』(三省堂、2002)372頁。

競争促進型とは、略奪的・差別的な料金の変更命令制度や、不可欠施設の利用を義務づける回線接続制度や電力託送制度など、独禁法と共通する競争促進を内容とする規制である。

また、競争中立型とは、客観的な資格要件による許可制・登録制や、外部補助によるユニバーサル・サービス基金など市場メカニズムを歪曲しにくい競争適合的な内容の規制を指す。

図2 政府規制

競争制限型	競争促進型	競争中立型
<ul style="list-style-type: none"> ・参入規制 ・料金認可制など 	<ul style="list-style-type: none"> ・変更命令制度 ・不可欠施設の利用義務など 	<ul style="list-style-type: none"> ・資格要件の許可制・登録制 ・外部補助など

(出所：岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」『経済法の理論と展開1』(三省堂、2002)によって筆者作成。)

この説によると、政府規制は、以前のように単に競争制限措置とその代償措置とする位置づけにとどまるわけではなく、競争中立型ないし競争促進型の規制内容も取り入れたことになる。

確かに、現状から見れば、政府規制は絶えず進化しているとみることできる。電力産業に対する政府規制の場合、競争法適用除外との位置づけから、規制緩和により除外条項が削除され、更に競争政策の考え方から電力自由化・規制改革が行われるというように、規制目的及び規制手法の両面で徐々に競争政策の領域に立ち入る方向に進化した。規制緩和から規制改革への変化により、政府規制と競争政策との親和性は増した。

(三)「領域特定規制」

政府規制と競争政策の関係を検討する際に、よく検討される概念とあって、前述した「競争促進型の政府規制」の他に、「領域特定規制」(sector-specific regulation)もある。政府規制が規制改革と競争促進政策に転換するに伴い、政府規制の範囲及び内容が変化し、競争促進型の政府規制と類似の概念として、「領域特定規制」が提出された¹⁸⁷。領域特定規制とは、競争の促進と独占力の濫用抑止を目的とする、特定の事業領域に限定された特別規制を指す¹⁸⁸。つまり、領域特定規制には明確的に「競争の促進と独占力

¹⁸⁷ OECD の競争法・競争政策委員会の報告書で使われた。OECD の競争法・競争政策委員会の報告書(1999)岸井大太郎。

¹⁸⁸ 岸井大太郎「公益事業の規制改革と競争政策—領域特定規制と独占禁止法・公正取引委員会

の濫用抑止を目的とする」としている。伝統的な政府規制が、規制改革を通して、競争促進型の規制ルールを新設したことにより、「領域特定規制」が多くの分野で導入されてきた。しかし、領域特定規制は、特定の規制分野に限る特別の規制ルールであるので、競争法のような領域横断的な規制と異なっている。また、競争法と比べて、領域特定規制は、主に、特定の規制産業における競争促進を目的としているが、消費者利益の保護などの社会的目的及び技術面での規制なども定める場合もある¹⁸⁹。

また、領域特定規制の主なものとして、

(1) ネットワークないし不可欠施設へのアクセスに関する規制、(2) 変更命令制度などによる料金・約款の規制、(3) 不可欠な施設部分の組織・機能の分離する構造的規制、(4) 事業者の市場での地位に着目した特別の行為規制が挙げられる¹⁹⁰。これらの規制措置が特定の産業において、どのように運用されているのかを明確にするため、以下には、日本の電力産業をその例として説明する。

まず、上記の(1)の類型に属するのは、送配電分野における託送供給に関する規制である。日本の電気事業法においては、小売分野の参入を促進するため、送配電線を有する事業者(一般電気事業者)に対して託送供給義務を定めている。そして、託送供給約款に対して届出制を設けると共に、規制機関、託送供給約款が電気の供給を受ける者の利益を阻害するおそれがあり、電気の供給を受ける者が託送供給を受けることを著しく困難にするおそれがあり、特定の者に対して不当な差別的取扱いをするなどの場合に、規制機関は変更命令を出すことができる(第24条の3)。また、一般電気事業者が正当な理由なく託送供給を拒んだ時、規制機関は託送供給を行うべきことを命じることができる(第24条の3の5)。

また、(2)のような規制措置は電力産業においてよく用いられている。前述の託送供給約款に対する変更命令制度のほか、電力産業の規制機関は、一般電気事業者の最終保障約款及び一般の需要に応ずる料金その他の供給条件(供給約款)には、不当な差別的取扱い或いは、電気の供給を受ける者の利益を著しく存在する恐れがある場合に、変更命令を下すこともできる(第19条の2)。また、振込供給についても、規制機関の変更命令を定めている(第24条の4)。

(3)については、2001年からの第3次の自由化改革において、発送電分離の必要性及び仮に分離するとした場合の具体的な分離方式についての規制は構造的規制に属する。また、改正電気事業法が2013年11月13日に可決され、2018年～2020年に電力会社の発電と送電部分を別会社にする「発送電分離」を実現するという目標が明確にされた。これらの規制は、不可欠な施設部分の組織・機能の分離する構造的規制に属するものである。

—」日本経済法学会年報第23号(有斐閣、2002)33頁。

¹⁸⁹ 岸井大太郎(有斐閣、2002)33頁。

¹⁹⁰ 岸井大太郎(有斐閣、2002)38頁。

最後に、(4)の規制類型に属するのは、主に既存の一般電気事業者のような市場支配力を持つ事業者に対するドミナント規制である。一般電気事業者に対する最終保障約款の規制、不当な差別的な取扱いを禁止する規制などがこのタイプの規制である。

(四) 政府規制における事後規制手段の増加

従来、政府規制は事前規制を主な規制手段とする競争制限的事前規制体制であったが、現在、少なくとも一部は競争中立的なしい競争維持・促進的事後規制手段も用いられるようになった。上記の(三)に言及したように、電気事業法においては、電力産業の参入条件、技術標準に対して様々な事前規制を定めているが、料金・約款に関する事後的な変更命令制度が設けられている。この変更命令は、個々の事業者に対して事後的に発動される仕組みがとられている。

確かに、規制緩和ないし規制改革の進展につれて、以前のように政府がより幅広い経済活動に対して直接関与をする場面は減少した。事後の評価と監視を重視することで、不合理な政府規制を減少させる一方で、不利益を得た者に対して事後の救済を保障することもできると思われる。しかし、現在の政府規制において、とりわけ「競争促進」を目標とする事後的な政府規制の増加によって生じた「競争法との競合適用」の問題は無視できない。競争法は主に事後規制なので、同一の競争制限行為に対して、競争法が競争促進を目標とする政府規制と共に運用される場合が多くなる。例えば、電気事業法第24条の3の5に規制されている託送拒絶行為に対しては、独禁法上も私的独占または不公正な取引方法(単独の取引拒絶)の禁止に違反するものとして、排除措置を命じることができる。

(五) EF 法理の導入によって政府規制の拡大

1980年代の規制緩和と情報化社会の進展につれて、「不可欠施設」(Essential Facility、エッセンシャル・ファシリティ、ボトルネックともいわれる。)が、新たな競争阻害要因として認識されるようになってきた¹⁹¹。「EF 法理」、つまり、不可欠施設の法理は、1970年代の末の反トラスト法の判例法理に由来し、1980年代以降、積極であれ消極であれ、下級審判例にしばしば登場するようになった¹⁹²。EF 法理の主な内容は、政府規制産業において、ネットワーク施設の保有者に合理的・無差別な条件で当該 EF を他の事業者を利用させることを義務付けることである。

しかし、EF 法理に基づいて設けられた新たな政府規制である託送供給に関する規制は、新規参入を促進することから、産業の効率性を上昇させるメリットがある一方、独

¹⁹¹ 川濱昇「不可欠施設に係る独占・寡占規制について」ジュリスト 1270号(2004.6.15) 60頁。

¹⁹² 川濱昇(2004) 60頁。

占的な施設保有者の取引先を選択する自由を侵害する¹⁹³、施設保有者の投資のインセンティブを阻害するなどのデメリットがある¹⁹⁴と批判されている。また、事業法と競争法の二重規制となるという問題がしばしば指摘されている¹⁹⁵。さらに、託送供給の規制の実施に伴い、託送条件、託送料金及び託送拒絶に当たる行為の判断などの規制が必要になる。規制緩和・改革が進むことにより、一部の施設保有者に対して規制が強化されるという矛盾が生じる。つまり、規制改革の時期においても、EF法理の運用を通して、政府規制は以前より拡大されるような動きが見えるということになる。こうした政府規制の増加は競争法との関係をより一層に複雑にするとと思われる。

第四節 小括

以上述べたように、伝統的な政府規制は、規制緩和、規制改革を通して、政府規制と競争政策の規制の目的・内容や規制手法が競合ないし並行する側面が強く見られる。政府規制自体は、競争促進がその目的に加えられ、規制の内容及び手段が少しずつ変化しつつある。したがって、競争政策と政府規制の二重規制が問題になり、これを調整するメカニズムが必要になってきているが、このメカニズムの形成は非常に困難である。個々の規制産業の規制特性に基づいてケースバイケースで検討するほかない。

また、競争促進的な規制内容を新設することの必要性及び限界に対する疑問も生じる。例えば、領域特定規制については、これを設ける必要性自体を否定する考え方もある。しかし、一般競争法だけで競争促進を図ることは通常は困難であり、これを補完して競争の促進をするために、何らかの特別の規制を設けることが必要だとする点では、広範な一致がある¹⁹⁶。したがって、両法が競合ないし並行適用があるという現実の下で、一方の存在の必要性があるか否かを検討する意義は乏しいであろう。両法の相互関係を巡って生じる問題の解決を通じて、両法のそれぞれのメリットを発揮することが重要である。

競争法の観点から言えば、規制機関と競争法の執行機関の役割分担、相互協力という問題を検討しなければならない。現在、競争機関と規制機関とが協調しつつ競争が行われることになる。一般的な認識では、規制機関が、技術的側面や会計では専門性を有しているので、規制産業に対してより精細に規制することができる。しかし、競争促進のための新たな政府規制において、競争に対する影響の分析なども必要になるが、元の規制機関は、そのような経験を持っているとは限らない。さらに、規制機関と規制産業と

¹⁹³ 岸井大太郎『経済法（第7版）』（有斐閣、2013）373頁。

¹⁹⁴ 丸山真弘「米国反トラスト法における不可欠施設の法理の論点整理—トリニコ事件判決を中心に—」（社会経済研究所、2005）iii頁。

¹⁹⁵ 白石忠志「独占寡占規制見直し報告書について」NBL776号（2004）47頁。村上政博「平成一六年独占禁止法改正を巡る論点—措置体系と不可欠施設」NBL778号（2004）20頁。

¹⁹⁶ 岸井大太郎「公益事業の規制改革と競争政策—領域特定規制と独占禁止法・公正取引委員会—」日本経済法学会年報第23号（有斐閣、2002）39頁。

の密接な関係から見れば、公平性・透明性の高いルールの設定と執行ができるのか等重要な課題がある。

また、規制機関が新たな規制措置を設置する前に、法体系の整合性を守るため、競争法の執行機関の意見を参考しながら、その規制の必要性と実施範囲などを検討すべきである。規制の中には、産業の競争の促進などために合理性が認められるものもあるだろうが、当該規制の存続・拡大こそが規制産業自身の利益になるという側面はないわけではないであろう。本来必要ではない規制が行われたり、既得権維持のため必要な限度を超えた規制が意図的に実施される恐れがある。したがって、その規制内容を常にチェックし、不要な規制を速やかに撤廃するための仕組みを組み込む必要があるという見方がある。

第二章 中国電力産業における政府規制の状況及び市場化改革の試み

中国の電力産業は中華人民共和国の建国以来、重要な国家の基幹産業として、長く国家または政府によって完全に独占され、垂直一体的に経営されていた。しかし、中国の国内経済が急速に発展し、電力需要が増加するにつれて、市場経済の発展を促進する政策が確立され、電力産業における伝統的な経営モデルに対しては効率が低い等の弱点への批判が強まった。電力産業は国家の全体的な発展及び国民の基本的な生活と非常に密接な関係があるため、電力産業の問題は経済問題になるだけではなく、様々な社会問題も誘発しうる。したがって、従来の電力産業の経営、または規制の体制がいくつかの段階を経験して、中国政府による電力産業に対する体制改革が始まった。また、当時イギリスなどの先進国で行われた電力産業の市場化改革が、非常に成功した例として、中国の電力産業でも参考にされた。

本章では、まず、中国電力産業の体制改革の背景及び改革前の電力産業の発展状況を紹介して、電力産業の体制改革の歴史的経緯及び市場化改革の進行状況を考察する。また、現在の、中国電力産業の市場参入状況、電力産業に対する政府規制の状況及び事業規制法の規制体系を考察する。最後に、改革後の中国電力産業における政府規制の問題点を指摘する上で、電力産業の市場化改革は、政府規制のみでは実現できないので、今後競争法の重要性をより一層に重視すべきという私見を述べる。

第一節 電力体制改革前の規制状況及びその特徴

中国の電力事業の起源は、清朝末期に遡ることができる。1882年7月26日に、外国資本が上海の共同租界に設立した上海電光会社が設置した「乍浦路火電廠」は中国初の火力発電所で、中国電力工業の起源とされている。その後、イギリス、ベルギー、フランス、ドイツ、ロシア、日本などによって、天津、武漢、広州、青島、九龍、及び東北の各地に、次々と多数の電力企業が設立された¹⁹⁷。北京においても、1888年から1907年の約20年間に、西苑、頤和園、寧寿宮の3箇所に発電機3台（総容量50kw）が設置された¹⁹⁸。しかし、全体的に見れば、この時期の電力産業の発展は極めて緩やかであった。中華人民共和国の建国（1949年）まで、つまり旧中国において電力産業は、地理的分布が不合理で東北地区及び沿海にある少数の省・市に偏在し、発電速度は遅く、経営が分散していて、工業用電力の比重が極めて小さく、設備が古く技術が遅れているなどの重大の欠陥があった¹⁹⁹と言われる。建国後、国民経済回復期に入ると、中国政府は電力産業の回復と改革の動きを強め、産業の潜在力を発揮し、給電活動の安全性を高

¹⁹⁷ 『中国の電力・石炭・紡織・製紙工業』研究参考資料第71集（アジア経済研究所、1964）1頁。原典は、中国の国家統計局工業統計司編『我国鋼鉄、電力、煤炭、機械、紡織、造紙工業の今昔』（統計出版社、1958）である。

¹⁹⁸ 『中国の電力産業—大国の変貌する電力事情』（海外電力調査会、2006）40頁。

¹⁹⁹ 『中国の電力・石炭・紡織・製紙工業』研究参考資料第71集（アジア経済研究所、1964）6~11頁。

めて、旧中国における電力工業の欠陥を克服するために一連の措置をとった²⁰⁰。本稿では、中華人民共和国建国以後の電力産業の回復及び発展の状況を電力産業の経営方式及び規制体制を基に、大きく3つの時期に分けて紹介する。

一 計画経済体制の下での電力産業

(時期：1949年～1978年)

改革開放前は、中国は単一的な公有制経済制度の下に、旧ソ連から学んだ高度に集約的な計画経済を実行してきた。この計画経済体制の下で、中国の電力産業は主に以下のような4つの時期を経て、戦争で混乱した状態から徐々に回復していった。

(一) 経済回復期の軍事統制の時期

1949年中華人民共和国の建国後、中央政府には、貧困、インフレ、国家の生産減退、食糧不足など戦後の深刻な経済問題が立ちだかったので、経済を回復することは国家第一目標となった。当時の電力産業の経営者は国内資本家、外国資本など多様であったが、中央政府は、電力産業の国有化に向けた動きを開始した。

まず、官僚資本が所有していた電力企業を没収し、帝国主義列強が経営していた電力企業については国家（政府）による軍事管理が行われた²⁰¹。また、中央政府の指導命令に基づき、電力産業・石炭産業・石油産業を一体化して統一管理・規制を行う燃料工業部を創設した。しかし、全国的にみれば、当時の電力産業において、政府の規制機関によって直接に管理されていた会社はまだ少なく、華北電業公司およびその傘下に属する北京・天津・唐山・察中分公司（「支店」を意味する）、石家庄電灯公司、並びに太原電力公司の3つの電力公司だけであった。より広い地域における他の電力公司は各地に置かれる軍事管制委員会によって管理されていた。したがって、この時期には、電力産業を軍事統制するのが主な規制方法であった。

(二) 国営企業の形成及び「政企合一」²⁰²の発端

1949年～1952年まで、各地の軍事管制委員会が管理していた電力公司が徐々に燃料工業部に移管された。さらに、燃料工業部は、設立された当初は主に石炭産業・石油産業の規制を所轄していたが、1950年に電力産業に対する専門的な規制を行うために電力管理総局を設けた。電力管理総局は、全国に火力発電所、送変電設備を建設して、発電・送配電・小売の全てを直接運営することになった。また、水力発電を発展させるため、電力管理総局と別に、水力発電工程局が設立された。さらに、全国を東北・華北・

²⁰⁰ 『中国の電力・石炭・紡織・製紙工業』研究参考資料第71集（アジア経済研究所、1964）12頁。

²⁰¹ 『中国の電力・石炭・紡織・製紙工業』12頁。

²⁰² 簡単に言うと、「政企合一」とは政府が行政機能と企業の経営活動を混合して行うことである。特に国有企業の場合に、政府は行政規制の機能を実施するとともに、国有企業の経営活動に対しても関与する。

中南・西南・西北の6つの区域に区分して、相前後して電力産業管理局（「電業局」と略称する場合がある）が設立された。これらの広域の電力産業管理局は、中央レベルの電力管理総局に所属し、電力管理総局が統一管理していた。

これらの規制機関は電力産業を監督・管理する行政機能を持つ一方、電力設備の所有・運転、電力の販売、電力産業に係る資産の管理等の企業機能も有する。つまり、この時期は、電力産業に対して、政府は「政企合一」と呼ばれる規制体制をとっていた。それに加え、電力産業における発電分野から小売分野に至る全ての分野が、国営事業として、完全に中央及び各区域の政府規制機関によって、独占的かつ垂直一体的に運営されることになった。こうした経営方式・規制体系を維持するため、規制機関は、厳格な参入規制を行い、民間企業の参入活動を禁止していた。

一方、当時は、こうした規制体制の下で、電力産業の発展成果が注目されていた。1952年の電力供給量は、建国当初の1949年と比較して80%増加したと言われる²⁰³。また、1949年～1952年の4年間に、供給された有効電力は200億kw/時（電力工業の実家消費と損失電力を除く）であった²⁰⁴。しかし、そのほとんどは工業生産と工業建設に向けられる電力供給であった²⁰⁵。これは、中国政府が、建国以来、国家経済を一日でも早く回復するため、重工業を優先的に発展させる国策を採っていたことに関連すると考えられる。

（三）電力需要量が急増する時代

1953年～1957年は中国の「第1次5カ年計画期」²⁰⁶である。この時期は、国力を強めるため、重工業に重点を置いた経済発展政策を行っていたことから、電力の需要量が急増しつつあった。しかし、厳格的な参入規制が実施されていたため、国営企業が独占していた電力産業は、政府自身による発電所及び電線網への投資に依存するほかなかった。このため、今回の5年計画期においては、新たに増設された発電設備の容量中、公用発電所（電力工業に付属する一部の企業を含む）の容量は94.3%を占めたが、企業の自家発電所の容量は5.7%に過ぎなかった²⁰⁷。公用発電所の容量中、中央発電所（電力工業部系統の発電所）の容量は90%を占めたが、地方の発電所の容量は10%にも達しなかった²⁰⁸。その結果、電力不足によって重大な停電事故が相次いで起こってきた。

また、この時期に電力産業の規制機関に対しては、様々な変更が行われた。

²⁰³ 『中国の電力・石炭・紡織・製紙工業』16頁。

²⁰⁴ 『中国の電力・石炭・紡織・製紙工業』16頁。

²⁰⁵ 『中国の電力・石炭・紡織・製紙工業』17頁。

²⁰⁶ 「5カ年計画」とは、中国の国家経済計画の一部分である。主に全国の重大な建設プロジェクト・生産性の分布と国民経済の発展の目的や方向などを計画する。中国では、1949年～1952年の回復期と1963年～1965年の国民経済の調整期間を除き、1953年から始められた第1次5カ年計画から現在まで第12次の5カ年改革期を迎えた。

²⁰⁷ 『中国の電力・石炭・紡織・製紙工業』26頁。

²⁰⁸ 『中国の電力・石炭・紡織・製紙工業』26頁。

(1) 中央レベルの規制機関についての調整

1955年7月に、第一屆第二次全国人民代表大会の決議により、燃料工業部は廃止され、電力産業、石炭産業及び石油産業の規制機関として、それぞれ電力工業部、石炭工業部、石油工業部が設立された。電力工業部は、燃料工業部の規制機能を受け継ぎ、相前後して電力設計局、基建工程管理局を設立した。また、水力発電建設総局が設立され、元水力発電工程局の機能を受け継いだ。

(2) 中央レベルと地方レベルの規制機関の間の調整

電力産業を規制する権限の配分を巡って、中央政府と地方政府が様々な調整を行った。まず、電業管理総局とこれに所属する6つの区域電力産業管理局が廃止され、地方レベルの全ての電力工業が、新設された電力工業部（中央レベルの規制機関）によって、直接に管理されることになった。

しかし、このように規制機関を中央レベルに集中させる規制の状態は、極めて特殊な規制体制と認識されていたので、1956年までの一時的なものであった。その後、地方の省レベル（市、自治区を含める）の電力規制機関が徐々に完備され、中央政府が電力産業の規制を主導し、中央レベルと地方レベルの政府規制機関が共同して規制するシステムが形成されていった。

また、1958年、中国共産党は南寧会議で、電力産業における「水主火輔」（水力発電を主たる発電方式として、火力発電を従たる発電方式とすること。）という長期的な建設方針を決定した。そして、水力発電をより一層発展させるため、水利部と電力工業部を統合して水利電力部を成立し、共同して電力産業を規制することになった。水利電力部は、省（市・自治区）を跨ぐ電網を有する京津唐電網と遼寧・吉林電網のみを管理して、省内に属する電力産業の規制は各省の政府規制機関に委ねた。しかし、各省内では、依然として垂直一体的な規制体制であった。

しかしながら、各省が、一定程度独自に規制する体制に対しては、省間の調整コストが高く、電力産業を全体的に統一に管理することが難しくなり、供給の安定性に対する懸念が生じるなどの様々な欠点が指摘された。こうした指摘を考慮して、中央政府は電力産業に対する規制権限を再度取り戻し、中央政府により統一に規制する体制を復活させた。

また、1961年から1965年までの5年間で、東北・華東・中原・西北という4つの省のまたぐ電業管理局が設置され、山西・内モンゴル・広東・四川・貴州・雲南・邯峰安などの省（市・自治区）レベルの電業管理局が設置された。全国に、京津唐・東北・華北・中原・西北の5つの電網管理システムが形成された。

この時期の電力産業に対する規制の特徴は、規制の権限が中央政府に集中する状態から、地方各省の規制機関に分散する状態に変化した。再度中央政府に集中する状態に戻るといえるように、地方政府と中央政府の間で往復したことである。

(四) 軍隊管理、権力下放から中央集権へ

1966年から1977年にかけては「文化大革命」の時期であった。この時期は、電力産業に対する規制権限が、地方政府と中央政府の間で転々とした。

1967年7月から水利電力部が軍によって所管され、全ての規制権限が地方政府に移管されることになった。また、電力管理局・電業局等の規制機関の権限が地方に移管されたこともあった。さらに、電力産業の設計院、研究機関なども地方政府の管理に委ねる状態になった。しかし、政府規制の混乱の下で、電力設備が破壊されたり、停電するような突発的事故が頻発したり、電力が不足するなどの事態が生じた。電力産業は深刻な状態に陥った。

1975年頃になると、規制混乱を治めるため、中央政府は省間を跨ぐ広域的な電網の管理権及び広域的な電網の所在する各省の管理権を取り戻した。地方政府に分散する規制体制より、中央政府による区域ごとの統一規制の方が、電力産業の供給の安定性を保障するメリットがあると判断された。

二 改革前の電力産業における主要な特徴と問題点

(一) 「政企合一」により規制機能と経営機能の混同

元々、旧中国には私人が経営する民間電力企業及び外資系の電力企業が存在していたが、中国政府は、中華人民共和国の建国初期から、政治的手段などを利用して、これらの電力企業の特許権を奪い、電力企業の所有者または経営者になった。また、中国政府は全ての電力企業に対して統一的な電力価格を設定し、統一の送電網を設立した。こうして電力会社が国営・公私合営化されて、政府主導の一元的管理体制が実現した。「政企合一」により政府の規制機能と企業の経営機能は区別されずに、政府は規制機関として監督・管理機能を実施しながら、経営者として電力産業を経営していた。

政府により電力産業を経営し、自ら監督・管理するモデルを選択したその理由として以下のようなものが挙げられている。戦後の回復期において、先進国にキャッチアップするため、重工業を優先的に発展させるといふ成長戦略が採られていたため、政府主導で電力産業に対する規制を行うことが当然とされていた。また、当時は、共産党機関紙『人民日報』(1968年1月11日号)に掲載された「“自由市場”は人を殺して血を流すところを見せない包丁である」²⁰⁹という文章に象徴されるように、「自由市場」を徹底的に排斥・批判・恐怖する時期であった。とりわけ、高度な技術と巨額の資金が必要であり、社会経済の安定及び安全に密接な関係を持つ電力産業を、市場に任せることなど想像できないことであった。したがって、電力産業に対して、中国政府は、発電、送電、配電及び小売の全ての分野に直接投資し、独占的に経営するモデルを選択したのである。

²⁰⁹ 原文は、「自由市場是杀人不见血的屠刀」である。

(二) 問題点

電力産業が完全な国営事業であり、その成長は中央政府の財政支出に依存していた。「全面的国有化」及び「国家独占」の下で垂直一体化という経営方式は、建国後の経済要因と政治要因を考慮に入れば、ある程度、合理性と優越性があると認識されていたので、電力産業の発電・送配電・小売分野のすべてが政府によって経営されていた。政府の資金を基礎の薄弱な電力産業に対して投資することは、電力産業の発展の促進に効果的であった。

しかし、こうした規制・経営モデルが採られた結果、以下のような問題点が生じた。

1、「政企合一」の規制体制の下、電力企業の建設・企業管理者の選任・企業の運営資金の調達と運用・電気料金の設定・企業の利潤などが、政府によって統一的に実施されていた。電力企業が経営の自主性を失い、効率性が低く、技術革新のインセンティブが乏しかった。

2、その一方、電力企業の投資、経営のリスクと損失も政府財政が負担していたので、民間の投資が進まず投資不足が生じたその結果、電力供給の不足及び電網施設への投資不足という問題が深刻になり、国家の経済の発展及び国民の生活に大きな影響を与えた。

3、自由市場を重視せず、政府介入に基づき、または直接政府の手によって経営が行われた結果、電力企業は市場において独占的地位を得て、独占利潤を取得できることになった。電力産業と規制機関の間に緊密な関係が成立した。もちろん、このような規制モデルは、電力産業のような国有企業のみで行われたのではなく、計画経済時期には、全ての企業は、独立の経営決定権を持っていない状況であった。規制機関が規制者と経営者を兼ねるモデルは、後に電力産業において顕在化した「行政独占」の問題につながっていった。

電力企業の規制機関は、電力産業を管理・規制する行政職能を行使しながら、一方で企業としての経営職能も有し、行政権限の行使を通じて直接企業をコントロールしていた。このような規制体制の下では、企業と規制機関の利益が一致し、規制機関が公平かつ有効に規制機能を実現できなくなることから、厳密に言えば真の「規制」とは言えない²¹⁰という批判がある。今後、電力産業の規制体制に関する体制改革が重要な課題となる。

第二節 中央政府の完全独占体制から競争導入への改革

計画経済が行われていた時期は、電力産業の参入に厳しい規制がなされていたので、地方政府、民間資本及び外国資本が電力産業に参入することは極めて困難であった。電力産業の設備及び送配電線への投資は政府のみが行っていた。ところが当時中央政府の資金不足などが原因で、電力の供給不足が深刻化し、国民経済と国民生活に大きな影響を与えた。一方で 1978 年中国共産党の十一回三中全会以降、「改革開放」政策が確立

²¹⁰ 楊鳳『経済転軌与中国電力監管体制建構』（中国社会科学出版社、2009）121 頁。

され、自由市場に対する認識が変化し、経済が急成長したことから電力の需要も急激な伸びを見せた。そこで、電力産業の改革が始まった。

一 第一回の電力体制改革

(時期：1978年～1985年)

(一) 主要な改革措置：発電分野の開放、投資主体の多元化

この時期は、広東・内モンゴル及びチベットの3つの省(自治区)²¹¹の電力産業が地方政府によって規制されていたが、それ以外の省(直轄市・自治区)では、中央政府による統一な規制が行われていた。これが電力産業の低効率・投資不足などをもたらして、電力不足の問題が国民経済と国民生活の制約条件になった。そこで、中国の電力産業の従来の規制体制を改革しなければならないという声が次第に強くなっていた。このような背景の下で、発電分野への投資主体の多元化を促進し、全国の発電規模を拡大するため、第一回の電力体制改革が始まった。そこで、1985年から、政府は、電力不足の問題を解決するために、民衆から投資資金を集めることを重視するようになり、電力産業への投資を促進し、これを基に電力事業を発展させるという政策を打ち出した。

まず、「発電所をみんなで、電線は国家が所有」という指導方針に基づいて、発電分野における規制政策が変化し、厳しい参入禁止規制が行われた時期に比べて、一定の範囲で発電市場が開放された。このように、中央政府は、地方政府、政府の所属部門、国内外の会社・企業が、積極的に発電分野に投資することを奨励し、発電分野に対する投資主体の多元化を促進した²¹²。例えば、1985年、中国初の中央政府(水電部)と地方政府の共同投資による発電所である「山東省龍口発電所」²¹³が発電事業を開始した。これが中国電力産業における投資体制の改革第一歩と言われている²¹⁴。また、1984年に、広東省政府と深セン市政府は、香港の Hopewell Holding Limited (香港合和電力公司)との共同出資により、中国最初の合資 IPP 発電所—「沙角 B 電廠」(火力発電工場)を建設し、1987年から発電所を稼働した。

また、地方政府、政府部門及び民間企業が発電所を建設するインセンティブを促進するため、規制機関は電気料金に関する規制についても、様々な調整を行った。1985年5月に、国家経済委員会・国家計画委員会・水利電力部・国家物価局により制定された「発電投資を奨励し多様な電気料金を実施することに関する暫定規定」(「关于鼓励集資

²¹¹ 1988年4月に海南省が成立されたことから、以上の3つの省(自治区)に加えて全国には地方政府によって電力産業を規制している省(自治区)は4つになった。

²¹² 『中国基礎施設産業政府監管体制改革研究報告』(中国財政経済出版社、2002)。

²¹³ 当時、龍口発電所を建設するために、水電部は0.6億元の発電設備を投資して、地方政府は1.45億元の工程建設を投資した。現在は、「山東省百年電力發展股份有限公司」に名前が変わった。中国が国有企業に対する公司体制改革を行ったことにより、2000年10月30日に、新たに登録された企業である。

²¹⁴ 黄少中「中国電價改革回顧与展望—獻給改革開放三十周年」 價格理論与实践第5期(国家電監会價格与財務監管部、2009) 11頁。

弃電和实行多種電価的暫行規定」²¹⁵⁾は、従来の単一的な電気料金を決定する方式に代えて、発電燃料の種類と価格または、電線網の使用のピーク期とアイドル期、水力発電の豊水期と枯水期など、異なる発電状況に応じて電気料金を設定できるようにした。また、共同出資または外資を利用する場合、利息をつけて元金を返済する方法で投資のインセンティブを高めた。

(二) 改革の成果とその問題点

この時期に発電分野の投資主体が多様化したため、地方政府、民間または外国から様々な資金を調達できるようになり、電力不足の緩和の対策として有効であった役に立った。また、電力産業に対する規制機関及び規制権限については、各省（自治区・直轄市）の所管内の発電分野の参入に対する規制権限を中央政府及び中央レベルの各部・委のみが有する体制に代えて、各省（自治区・直轄市）の地方政府（及び所属部門）に「下放」した。中央政府及び中央レベルの各部・委が中心となって、各レベルの地方政府と共に全国の電力産業を規制する体制になった。

しかし、電力産業の発電分野だけではなく、電力産業全体での投資主体と経営主体は、依然として電網地域・省の電力規制機関である電力局が中心となっていた。つまり、「政企合一」のような規制権限と経営権限が混在している方式は変わっていなかった。前述のように、発電分野の参入規制権限が地方政府に下放されたので、地方政府は一定の規制権限を有することになった。発電不足を解決するため、中央政府と地方政府及び政府部門が主導して様々な「行政性公司」が設立された。

「行政性公司」とは、政府等が特定の産業分野において設立した「事業経営機能」と「事業規制（行政管理）機能」を一体化して実施している公司（会社）を指し²¹⁶⁾、「政企合一」の時期に多数存在していた。これらの行政性公司は、政府と企業のそれぞれの機能を曖昧にして、一般的な私人の事業者と比べて、規制機関と緊密なつながりを持っているので、規制機関の具体的な規制命令・指示を左右したり、行政的な特権を与えられたりすることがある。行政性公司が中国「反壟断法」で禁止されている「行政独占」の一つである「業種独占」にあたるとして、現在、中国では広く批判されている。

また、この時期に行われた電力改革のきっかけは電力産業の供給の不足を解決することであった。改革の措置は、電力の供給不足を解決するための手段に止まって、電力市場に競争を導入して、独占体制を打破することを目標としていたわけではなかった²¹⁷⁾。

二 第二回の電力体制改革

(時期：1987年～2002年)

²¹⁵⁾ 「国务院批转国家经委等部门《关于鼓励集资弃電和实行多種電価的暫行規定》的通知」中華人民共和國国务院公報第17期（1985）531~534頁。

²¹⁶⁾ 王曉曄『反壟断法』（法律出版社、2011）288頁。

²¹⁷⁾ 唐昭霞『中国電力市場結構規制改革研究』（西南财经大学出版社、2011）110頁。

(一) 主要な改革措置：「政企分離」²¹⁸

「政企合一」の経営方式の下で、電力事業者は実際には規制機関の行政権力を利用して経営を続けていた。しかし、事業者と規制機関の区分が明確とは言えないので、規制機関が事業法を通して当該産業あるいは産業部門の利益を優遇する機会が多く、結局、産業保護の下で全国の電力産業が効率性を欠く状態に陥った。中国政府は、「政企合一」の経営方式を見直す必要があると認識した。これを解決するために、1987年7月に、国務院が全国電力体制改革会議において「政・企分離、省が主体²¹⁹、電網融合、統一調度、投資集中」²²⁰という電力改革の方針を示した。第一回の電力改革と比べて、今回の改革には政府は電力産業の「政企合一」の規制体制を改革することに重点を置いた。

この方針の下、主に以下のような改革措置が行われた。

(1) 1993年1月、国務院の承認の下、能源局は電力聯合公司を「電力集团公司」に再編して、全国において華北、東北、華東、華中、西北という「五つの電力集团公司」を設立した。

(2) 1996年、国務院が行政規制機関と独立する「国家電力公司」を設立することを決定した。国家電力公司は、政府の授権によって設立された投資主体及び資金を運営する機関であり、区域を跨ぐ送配電線網を経営する事業者であり、かつ統一に国家電網を管理する企業法人であって、行政規制の権限は持たないものと位置付けられた。

(3) 1998年3月10日に、第九回全国人民代表第一次会議で国務院の「機構改革方案」(「関与国務院機構改革方案的決定」²²¹)が承認された。これに基づいて、1993年に設立された電力工業部が廃止された。そして、電力工業部の職能を分離して、「電力産業に対する規制の行政職能」を「国家経済貿易委員会」に、「電力業界の事業者に対する管理する職能」を「中国電力企業聯合会」²²²に、「電力企業の経営権」を「国家電力公司」にそれぞれ移管した。その結果、規制機関が直接電力事業を経営する体制(「政企合一」)には終止符が打たれた。これにより中央政府の規制のレベルにおいては、「政企分離」²²³が達成されたといえる。

(4) その後、「政企分離」を一層に推進して、徹底的に実現させるため、1999年から、政府は省を跨ぐ広域的な電力管理局及び省レベルの電力工業局の廃止を呼びかけた。

²¹⁸ 「政企分離」と言えば、主に二つの種類の分離を含めている。「政府と企業の職能の分離」と「政府と企業の組織体制の分離」である。葉榮泗「電力行業政企分開之路」中国電力報第4版(2009.1.21)。

²¹⁹ つまり、中央政府が唯一の規制機関とする規制仕組みを変わって、統一的な規制権限を分解して、各省(自治区、直轄市)が所管内の電力産業に対する規制権限を持つことになった。

²²⁰ 中国語では、「政企分開、省為主体、聯合電網、統一調度、集資办電」である。

²²¹ 「第九届全国人民代表大会第一次會議関与国務院機構改革方案的決定」中華人民共和國国務院公報第9期(1998)404~407頁。

²²² 中国電力企業聯合会は、1988年国務院の承認を得て設立された全国電力事業者の連盟であり、非営利的な経済団体である。

²²³ 「政企合一」の欠陥を改善するために、国有企業に対する政府規制機関の行政機能と企業自体の経営活動に対する関与を分離することである。

2002年6月に、最後の広域的な電力管理局—「華中電力局」が廃止されたことによって、広域的な規制レベルの「政企合一」の問題は基本的に解決された。

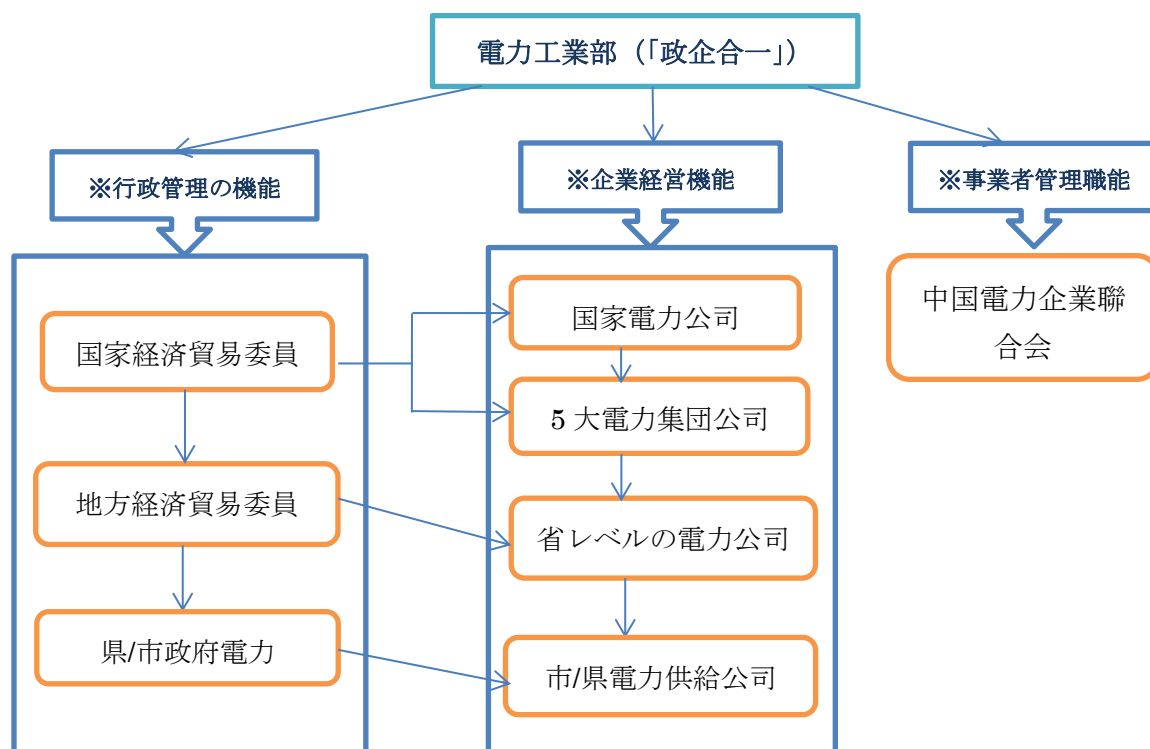
(二) 残された問題

これによって、国家電力公司是、従来の「行政性公司」のような規制機関と直接につながる性質を脱却し、「政企分離」により市場競争の原理を導入する第一歩を踏み出したとされている。

しかしながら、国家電力公司与規制機関との関係は依然として緊密であると言われている。何故ならば、国家電力公司を「国有企業」(中央政府に直屬する企業「中央企業」のこと)とする性質は変わっていないからである。国家電力公司の企業の經營權は企業自身にあるが、企業の所有權は政府に所屬している。したがって、国家電力公司が従来の「行政性公司」から現在の「国有企業」に変化したことによって、規制機関との「親子關係」を完全に断絶したとは言えない。規制機関が国有企業の国家電力公司に対する獨立性が依然として問題である。

さらに、国家電力公司是、従来電力工業部が管理した電力企業及び地方の電力企業を全て受け継ぎ、全国の發電能力の半分以上と大部分の送電、配電線網を有する巨大な中央の独占企業になった。電力市場を垂直一体化した国有企業が独占していることが依然として深刻な問題となっている。例えば、1997年末には、従来問題となっていた電力の供給不足が解消し、供給が需要を上回るどころも出てきた。發電分野に参入することが促進されたので、各種の發電事業者は、積極的に發電している。しかし、垂直一体化の国家電力公司是、実際には自己の系列の發電事業者との取引を優先して、發電事業者間で差別をする場合もあった。

図3 電力産業の「政企分離」(中央レベル)



(出所：筆者作成。)

三 第三回の電力体制改革→電力市場化への体制改革

(時期：2002年～現在)

2001年～2005年の5年間の国家目標を定める「第10次5カ年計画」では、電力産業の発展を促進し、国民経済全体の競争力を高めるため、電力改革の更なる加速と社会主義における市場経済に対応した体制が強調され、電力産業における市場メカニズムの機能が重視され始めた。

2002年3月に、国務院は、国家発展計画委員会により提出された「電力体制改革方案²²⁴」²²⁵ (国発[2002]5号、「5号文件」と通称される) を採択した。当該方案では、当時中国の電力産業においては、主に「独占的経営体制」、「省際における市場の閉鎖」及び「規制の不合理性」という3つの問題が生じていると分析されている²²⁶。

これらの問題点を解決するため、今回の電力体制改革の基本的な目標として、「独占体制を打破し、競争を導入して、効率を引き上げ、コストを低減させ、電気料金の形成

²²⁴ ここでの「方案」は、法案ではない。法レベルのものではなく、電力改革の方向及び政府の考え方を示す一種の指針・政策である。

²²⁵ 当該方案の原文については、『中国水利』B刊(2003. 10)「国務院関与印発電力体制改革方案的通知」(80~82頁)を参照。1998年12月から当該電力体制改革方案を検討し始めた。

²²⁶ 「電力体制改革方案」第一(二)。

の健全化、資源配分の改善、電力産業を促進して、全国範囲での融通を促進して、政府規制の下での政企分離、開放的かつ順序よく・順調に発展する電力市場体系を構築する」²²⁷ことが掲げられた。また、改革の主要な任務は「発電と送電を分離し、発電企業と電網企業を再編すること、競価上網²²⁸を行って、電力市場運行規則と政府監管体系を確立し、競争・開放的な区域電力市場を設け、新たな電気料金規制を実行すること、発電する際の排出物の価格を適正に評価して、再生エネルギーを発展させる新体制を形成すること、発電企業が大口需要家に直接に売電する実験を展開して、電網企業が独占的に電力を購入する現状を改善すること、引続いて農村における電力管理体制を推進すること」²²⁹と策定されている。

前回の電力改革と比べて、今回の電力体制改革の特徴は、独占の弊害を重視しながら、自由かつ開放的な電力市場の育成することを目指すことである。電力体制改革が、市場化の方向に向かって新たな段階に入った。

(一) 主要な改革措置

1、発送電分離及び独占企業の解体

当該改革方案によって、従来から発・送・配・小売分野を垂直一体で経営していた国家電力公司を、5つの国有発電会社²³⁰（華能・大唐・華電・国電・電力投資集团公司）と、2つの国有電網会社（国家电网公司・南方電網公司）に解体した。当時、5つの発電会社は全発電設備容量の約50%を占めていた²³¹が、改革方案によると、各発電企業は、各自の電力市場における市場シェアが原則として20%を超えてはならないとされている。このような人為的に競争主体を制限する措置は、5社による競争が可能なメカニズムを構築することを目指すものである。

一方、送電部門の2社は、全国をいくつかの区域に分割して、子会社（全額出資子会社・国有独資会社）を設立した。具体的には、国家电网公司の傘下として、**華北**（北京、天津、河北、山西、内モンゴル（一部）、山東を含む）、**東北**（遼寧、吉林、黒龍江、内モンゴル東部を含む）、**西北**（陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆）、**華東**（上海、江蘇、浙江、安徽、福建を含む）、**華中**（江西、河南、湖北、湖南、重慶、四川を含む）とい

²²⁷ 「電力体制改革方案」第二（五）によると、「改革的總体目標是：打破壟斷，引入競争，提高效率，降低成本，健全電價机制，優化資源配置，促進電力發展，推進全國聯網，構建政府監管下的政企分開、公平競争、開放有序、健康發展的電力市場体系」。

²²⁸ 競争価格による電力卸売りということである。

²²⁹ 「電力体制改革方案」第二（六）によると、「改革的主要任務是：實施廠網分開，重組發電和電網企業；實行競價上網，建立電力市場運行規則和政府監管体系，初步建立競争、開放的區域電力市場，實行新的電價机制；制定發電排放的環保折价標準，形成激勵清潔電源發展的新机制；開展發電企業向大用戶直接供電的試点工作，改變電網企業獨家購買電力的格局；繼續推進農村電力管理体制的改革」。

²³⁰ これらの5社の発電集団が設立された際に、2000年の財務決算状況を根拠として、各社が持っている資産の質と規模は大きな差はなかったと言われている。また、各区域の電力市場における市場シェアが20%を超えてはいけないという原則を定めている。

²³¹ 残る発電設備は、省の電力会社、外資および自家発電等によって所有される。

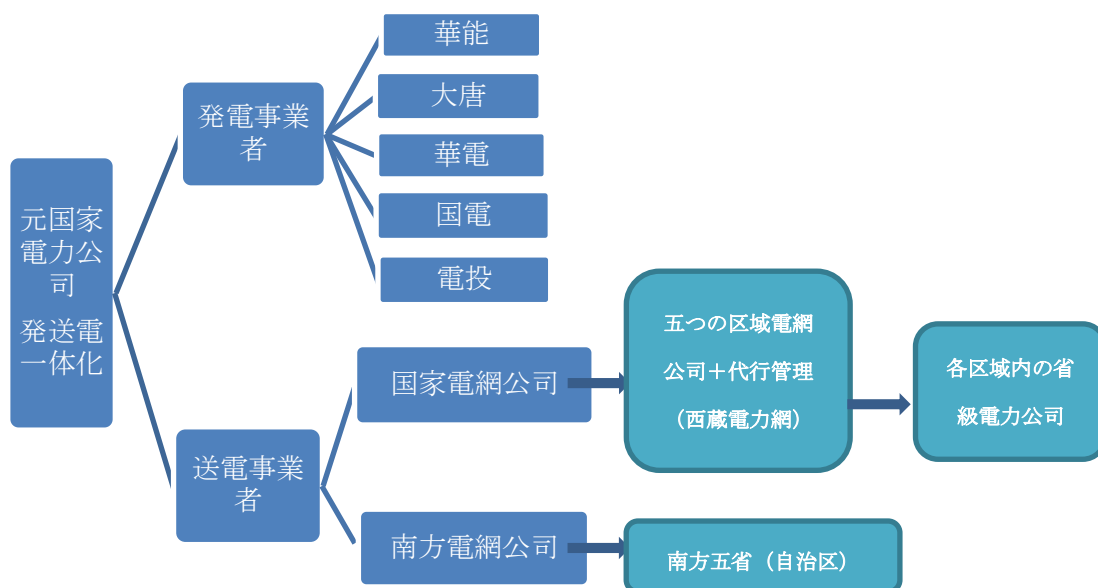
う 5 つの区域電網会社が設立された。

また、チベット電網については国家電網会社が代行管理することになった。一方、南方電網有限責任会社の管轄区域は、国家電力会社の管轄外であった広東省、海南省、雲南省、貴州省、広西チワン自治区を含む区域内の電線網を経営する。

そのうち、国家電網会社は、主に各区域電力網間の電力融通・取引、調達指令及び区域の跨ぐ電網への投資・建設を担当する。国家電網会社の傘下の区域電網会社は、地方における多くの省、市または区に、自己が所属する分公司（法人格のない支社）または子会社を設立している。中央から地方への三つのレベルの「分権的管理」を行っている。各区域電網会社は、自己の区域内の電網設備を管理して、電力の安定供給の保障、区域電力網の拡充計画、区域電力市場の育成、電力指令取引センターの管理、市場規則に応じた給電指令を主な職務とする²³²。

したがって、一社独占していた国家電力会社が、発送電分離された後、図 4 のようになった。なお、分解されてきた発電、送電会社の所有権は依然として中国政府が有する。これらの国有会社の資産の運営及び投資活動などが、国務院に所属する国有資産監督管理委員会によって管理、監督されている。

図 4 発送電分離後の仕組み



(出所：筆者作成。)

²³² 『中国の電力産業—大国の変貌する電力事情』（海外電力調査会、2006）50 頁。

2、主業と補助事業²³³の分離

2002年から始まった電力体制改革の当初には、「主業と補助事業の分離」の改革、すなわち、国家電力会社の傘下における発電所の設計、建設、修理工事などの補助事業を、送配電企業と分離し、これらの補助事業を経営する会社を別に設立して、市場競争を導入することを目指すことが明確にされていた。

「主業と補助事業の分離」の改革は現在まで二つの段階を経たと見える。具体的には、第一段階では、国家電力会社に直属する補助事業が中国水利水電建設集团公司（ダム・発電所の建設工事を受け持つ会社である）、中国水電工程顧問集团公司（水力発電所の設計関係業務を担当する会社である）、中国葛洲坝集团公司（長江中流部にある葛洲坝発電所の管理・運営を行う会社である）、中国電力工程顧問集团公司（火力発電所の設計関係業務を行う会社である）という4つの補助事業会社（国有企業）に再編成された。第一段階では、主業と補助事業の分離がまだ徹底されていなかった。その後、分離作業が一時中断した。

8年後に電力産業の主補分離についての改革が再開された。具体的な分離方案は2004年から2010年まで二度にわたり先送り²³⁴をされた後、2011年の年初に、国務院に認められ、第二段階の主補分離が始まった。2011年9月29日に、第一段階で電網会社から分離された4つの補助事業会社は、電力設計・工事を経営していた国有企業の4社と「中国電力建設集团有限公司」と「中国能源建設集团有限公司」に統合された。

しかしながら、専門家の間や学界では、今回の主業と補助事業の分離改革にはあまり肯定的でない見解が有力である。具体的には、補助事業市場が、統合された補助事業を経営する2社の寡占状態に陥る可能性があるという問題がある。そして、2社の寡占状態となった場合、送配電企業の独占という問題が依然として残るとともに、新たに設立された大規模な補助事業グループによる寡占という別の問題が生じる可能性があるという懸念がある。以上のような改革措置は2002年に確定された「独占体制を打破、競争を導入する」という電力改革の目的と一致していないではないかという評価がある²³⁵。

²³³ 「電力体制改革方案」の三（十三）によると、電網企業における主業事業は、電網経営業務であるが、補助企業は主に電力設計、建設、工事などを行う企業である。しかし、補助業務を区分する基準については利害関係者と学者の間に見解の相違がある。例えば、国家電網公司是「技術性と専門性の高い、主業に従属する送配電企業及び電力設計院などが電網企業に保留されるべきである。他の技術性と専門性の低い、市場で当該役務をもらえる業務を電網公司から分離することができる」と主張したが、厦門大学中国能源經濟研究中心主任林柏強教授は電網企業の補助業務が独占を生じるかどうかによって主業と補助事業を区分すべきであるとしている。吳杰・薛飛「電網主補分離破冰前行」国企第3期（2011）82頁。

²³⁴ 2004年、国家電力改革リーダーチームが主補分離改革方案を提出したが、当時中国における「電荒」（電力不足）状況が深刻なので、方案の通過が先送りにされた。2007年国務院国有資本監督管理委員会が新たに改革方案を作成したが、2008年に突如豪雨と大雪災害が発生したため、二大電網会社（国家電網会社と南方電網会社）は補助事業の範囲を再画定すべきだと主張した。したがって、この方案は再度先送りとなった。吳杰・薛飛「電網主補分離破冰前行」国企第3期（2011）81頁。

²³⁵ 「經濟觀察報」（2011.6.6）第1版。厦門大学中国能源經濟研究中心主任林柏強。

3、小売分野における大口需要家の直接購入の試み

2002年の「電力体制改革方案」（5号文件）においては、電気料金の旧体制を改革するため、一定の条件を満たす地域で、発電事業者と一部の高压需要家またはまたは大量の電力を使用する需要家及び配電事業者が発電事業者と直接に電力取引を行う目標が掲げられている。また、「電気料金改革方案」²³⁶（「電価改革方案」国弁発[2003]62号）の二の（四）には、条件を満たす区域に合理的な送配電料金を設定する上で、一部の高压需要家または大量の電気を使う需要家が発電事業者から直接に電力を購入する仕組みを試行することを電気料金改革の目標の一つとして掲げている。さらに、小売分野に競争メカニズムを導入するため、2004年4月に、電力監管委員会は、「電力需要家の発電企業からの電力直接購入試点暫定弁法²³⁷」²³⁸（「電力用戶向発電企業直接購電試点暫行弁法」電監輸電[2004]17号）を公布した。当該弁法によると、一部の高压需要家または大量の電力を使用する企業は「大口需要家」として、発電会社から電力を直接に購入できることになった。

2009年、国家電力監管委員会、国家發展改革委員会及び国家能源局は共同で「電力需要家の発電企業と直接取引試点に関する問題の通知」（「関与完善電力用戶与発電企業直接交易試点工作有关問題的通知」、電監市場[2009]20号）を公布して、大口需要家に対する直接購入制度の試行について詳しい事項を規定している。その内容は以下のとおりである。

まず、「大口需要家」の範囲の確定についてである。こうした改革措置はまだ試行の段階に留まり、全面的に展開されていないので、当初は、「大口需要家」について明確かつ統一的な定義または基準は定められていなかった。一般的な基準としては、皮相電力が315kV・A以上かつ需要家の受電電圧が10kV以上の企業は「大口需要家」（独立的な配電事業者も含んでいる）に該当するとされていた²³⁹。しかし、2009年、国家電力監管委員会、国家發展改革委員会及び国家能源局は共同で「電力需要家の発電企業と直接取引試点に関する問題の通知」（「関与完善電力用戶与発電企業直接交易試点工作有关問題的通知」、電監市場[2009]20号）を公布し、これにより、試行に参加できる大口需要家は充電電圧110kV（66kV）以上でかつ国家産業政策に合致するという基準が暫定的に決められた²⁴⁰。

²³⁶ 方案の原文は「電価改革方案」小水電第5期（2003）1~4頁で掲載されている。

²³⁷ 中国法の「弁法」は日本語では「規則」と訳する場合が多いが、中国法にも「規則」という用語が存在し、「弁法」と「規則」はニュアンスが多少異なるので、混乱を避けるため、そのまま「弁法」と訳した。ここでの「弁法」とは、國務院の部門と委員会による発布した規則を意味する。

²³⁸ 「電监会印發電力用戶向發電企業直接購電試点暫行弁法」広西電業第6期（2004）10~11頁。

²³⁹ 電力監管年度報告（2011）7頁、及び2007年第3期華中電力第20卷。丁樂群・黃興・柳艷青・路曉明「大用戶直購電中大用戶的概念及範圍界定」華中電力第20卷第3期（2007）29頁

²⁴⁰ 「電力需要家の発電企業と直接取引試点に関する問題の通知」（電監市場[2009]20号）第

また、参加者間の相互関係は相対契約の締結を通して定められる。試行を行う大口需要家は、発電事業者と電網事業者とそれぞれ「直接購入契約」及び「託送契約」を締結して、供給条件、供給量、電気料金、争議の解決方法等を合意することができる。その際に、送配電会社は、発電会社から大口需要家にとの電力を送る媒介物として役割を果たしている。

さらに、送配電企業に対する規制を定めている。送配電企業の託送義務を定めている。送配電事業者は電網を開放して、送電線網の輸送能力、輸送方式及び安全性の要求を満たす場合、託送供給を提供する義務が付けられている²⁴¹。また、託送料金（送配電ネットワーク利用料とも言える）の算定方法²⁴²を規定している。託送料金は、政府価格規制部門（国家発展改革委員会）によって規制され、国家発展改革委員会の許可を受けなければならない。

こうした試行制度は、これまでの送配電会社が独占してきた小売市場に、市場競争原理を導入することを狙っている。この制度は、吉林、広東両省では 2005 年から試験的に導入されており、今後は試行地域を拡大する方針で、2011 年末まで、全国 5 つの省・自治区・直轄市の総計 15 社（中鋼集団吉林炭素股份有限公司、遼寧撫順アルミ工場、安徽銅陵有色金属集団控股有限公司、広東台山市の 6 社、福建省の 6 社²⁴³）が名乗りを上げた。

4、電力監管委員会の設立

電力産業の改革により、電力規制機関は「政企分離」の実施を通して、電力産業の経営機能を分離した。しかし、改革後の電力産業における事業者の大半は国有企業であるので、企業の経営活動、投資・建設計画、または人事の選任などに従来の規制機関が関与している。多くの国有系の電力産業は、従来の規制機関との間で緊密な関係を維持しているため、規制の独立性と透明性が乏しいと言われている。したがって、「政企分離」に止まるのではなく、「政監分離」（従来の規制機関の行政管理機能と分離して、独立的な監管機関を設立することを指す）により、独立的な電力管理・監督機関を設立することが求められることになった。電力産業を規制する独立の規制機関の設立が電力産業の改革のもう一つの重要な改革措置として行われた。

電力監管委員会を設立することは、2002 年 4 月の国务院の「5 号文件」によって決定された。2003 年 3 月より正式に規制職務を開始した。主な規制権限は以下のように定められている。2003 年 2 月 24 日に国务院が公布した「国家電力監管委員会の職能の

一条市場準入条件（市場参入条件のこと）の（二）。

²⁴¹ 「電力需要家の発電企業からの電力直接購入試点暫定弁法」（電監輸電 [2004] 17 号）第 9 条。

²⁴² 託送料金の具体的な算定方法は「「電力需要家の発電企業からの電力直接購入試点暫定弁法」（電監輸電 [2004] 17 号）の 11 及び「電力需要家の発電企業と直接取引試点に関する問題の通知」（電監市場 [2009] 20 号）の二（三）2 によって規定されている。

²⁴³ 電力監管年度報告（2011）55 頁。

設置及び人員の編成の規定に関する通知」²⁴⁴（「国務院弁公庁関与印発国家電力監管委員会職能配置内設機構和人員編制規定的通知」国弁発〔2003〕7号）及び2005年に頒布された「電力監管条例」²⁴⁵（中華人民共和國国務院令第432号）によると、電力監管委員会は国務院に直屬する事業規制機關であり、独立かつ専門的に全国の電力産業を垂直的に規制する権限を有する。電力企業・電力調度取引機構は、電力監督・管理、電力市場の運営に関する法律・規則の制定、電気事業の營業許可書の発行、公平的な競争秩序の維持、卸電力取引の管理、電気料金の調整について意見の提出等を行い、各電力市場における発電企業の市場シェア、電網企業が他の市場主体に公正的に開放されているか、電力市場の運行規則の執行状況などを監督管理している。

また、国家電力監管委員会は2012年12月31日に、2012年から17年にかけて実施する電力關係法規の制定・改定リスト「電力監督・管理立法規画（2012年～2017年）」を公表した。これによると、「電力監督・管理法」の制定や「電力法」の改正に加え、「電力市場監督・管理条例」、「送配電監督・管理条例」、「電力建設監督・管理条例」が制定されるほか、「電力施設保護条例」、「電網配置管理条例」、「電力供給・使用条例」の改正が行われる予定であることを明らかにされた。

（二）今回の電力改革の問題点

1、發送電分離の不徹底性

2002年3月から実施された電力体制改革は、發送電分離という改革措置を通して送配電網のみを有する電網公司の設立を主な目標としていた。しかし、設立された国家電網公司と南方電網公司是、送配電線網のみを有するのではなく、發電資産・設備も有している。改革の当初は、従来国家電力公司に属していた發電資産が五大發電集團に配分されたが、920万kwの發電資産が「主補分離」の実施のため留保され、二つの送配電公司によって管理されていた。また、国家電網公司に647万kwの發電資産を配分した。これらの發電資産は、一時、電網公司によって運営されていたので、發送電分離の不徹底であるという問題が残されていた。その後、2006年国家電力監管委員会は、「電力資産財務の移転に関する問題の通知」（「関与電力資産財務划転移交有關遺留問題的通知」）に基づき、どこに帰屬するか争いがあった資産（346億元）の帰屬の問題を解決した。また、2007年に、電網公司によって管理されていた920万kw及び国家電網公司に配分された647万kwの發電資産を現金化して、發送電分野の分離が実現された。

しかし、現在国家電網がピーク対応用の發電所、一時的に管理している發電所、及び約1500万kwの装機容量を有しているので、実際上は分離が不徹底であるという懸念が残されている²⁴⁶。電網公司是、これらの發電資産及び装機容量を有しているので、発

²⁴⁴ 「国務院弁公庁関与印発国家電力監管委員会職能配置内設機構和人員編制規定的通知」 国務院公報（2003.9）7頁～8頁。

²⁴⁵ 原文は、中国政府のホームページ http://www.gov.cn/zwggk/2005-05/23/content_272.htm で参考できる。

²⁴⁶ 唐昭霞『中国電力市場結構規制改革研究』（西南財經大学出版社、2011）117頁。

電市場で一定の市場シェアを占めて、独立経営の発電事業者の市場シェアを超える場合もある²⁴⁷。発電分野における発電事業者と送配電分野の電網企業との間に、資本関係またははがあるので、送配電分野が完全に分離されているとは言えないであろう。

現実には、電網企業は、十分な電力供給能力を有する場合に、独立経営の発電事業者ではなく、自己と緊密な関係を有する発電事業者の方から電力を購入することが起こり得る。また、電網企業は、独立経営の発電事業者に対して、自己と緊密な関係を有する発電事業者より高く購入価格を設定したり、より厳しい取引条件を設定したりするなどの差別的な取引を行う場合がある²⁴⁸。したがって、電網企業と緊密な関係を有する発電事業者が存在する以上、如何に独立的な発電事業者、外資系の発電事業者などの発電事業者がこれらの発電事業者と同じく公平的に送配電線網を使うことを保障するかが問題となっている。

2、電網企業の発電分野への侵入するインセンティブ

送配電分離後、電網企業は、利潤最大化を実現するため、送配電分野だけではなく、発電分野へ参入する高いインセンティブを有している。省レベルの電網企業または企業の職員は発電企業の株を持ったり、新たな発電所に投資したり、発電設備を購入したりすることより、発電分野へ参入する場合がある。前述のように、電網企業と緊密な資産関係を持っている発電企業の存在は「送配電分離」という電力改革の目標と乖離して、発電事業者間の競争の公平性を損なう恐れがある。

国有電網企業の職員が発電企業へ投資することによって生じた発電事業者間の不公平の問題を解決するため、国务院国有資産監督管理委員会・国家発展改革委員会・財政部・国家電力監管委員会は、2008年1月に「電網企業の職員により発電企業の投資に対する規範意見」²⁴⁹（「関与規範電力系統職工投資発電企業的意見」国資発改革〔2008〕28号）を公布して、電網企業の職員が発電企業への投資行為を監督することになり、禁止される投資行為を定めた²⁵⁰。

3、送配電線網への投資のインセンティブの不足

送配電分離の実施により、電網企業の送配電線への投資のインセンティブが低下したので、送配電網の輸送能力が低下しつつある。2002年に始まった電力体制改革以降、

²⁴⁷ 例えば、電力資源が豊かな陝西省においては、発電能力を有する事業者の50%以上は、電網事業者と直接的な資産関係あるいは従属関係を有している。独立的な発電事業者の市場シェアはただ30%を占めている。唐昭霞『中国電力市場結構規制改革研究』（西南財経大学出版社、2011）118頁。

²⁴⁸ 唐昭霞『中国電力市場結構規制改革研究』（西南財経大学出版社、2011）118頁。

²⁴⁹ 原文は中国政府のホームページ http://www.gov.cn/zwgk/2008-03/21/content_925499.htm で参考できる。

²⁵⁰ 唐昭霞『中国電力市場結構規制改革研究』（西南財経大学出版社、2011）118頁。

送配電網への投資の年平均成長率は緩やかである²⁵¹。近年、長距離高圧送電線(750kv)への投資は活発で、建設も進んでいるが、220kv以下の送電網の発展は緩やかである²⁵²。地方における配電線網に対する投資が不足している。送配電線網への投資不足という問題は、電力の供給量を制約して、電力供給の不足につながる一方、送配電設備の老朽化に伴う停電事故の原因になるので、電力供給の安定性にも影響を与えている。これまで電源開発に重点が置かれ、送配電網の整備が遅れ気味であったため、送電容量が不足し、最大負荷の上昇に伴う区域内・外の電力取引量の増大に対応できず、系統運用に支障が生じ、電力の品質と供給信頼度に影響を及ぼしている²⁵³。

その原因として主に以下のようなものが挙げられる。発送電分離した後、送配電分野の事業者は、発電事業の喪失によって収益が減少するので、送配電網への投資資金が少なくなり、金融機関だけに依存しなければならなくなる。電線網を建設するのは、十分な資金が必要である。また、送配電分野の投資を促進する合理的なメカニズムまたは政策またはがないので、電線網を建設するインセンティブが少ない。一方、前述のように、電網事業者は、自らの発電所を持っている。しかし、これらの発電所の大半は、東部沿海地域にあり、豊かな発電資源を有する広い西部地域における発電所より発電コストが高い。西部地域から安い電気を輸送して、東部地域に供給できればよいが、電網事業者は、東部地域の発電所の利益を守るため、西部地域の安い電気を排除して、自らの高い電気の独占市場を維持しようとしているので、結局、送配電線網を建設するインセンティブが失われた²⁵⁴。

表2 2011年中国全国における220kv以上の電網の成長状況

電圧レベル	変電容量		送電網の長さ	
	変電容量 (万 KVA)	成長率 (%)	長さ (km)	成長率 (%)
1000kv	1200	—	1	—
750kv	1660	-13.54	2740	-38.99
500kv	5765	-39.28	7297	-4.04
330kv	606	-36.88	835	-50.85
220kv	11675	-13.12	23160	-5.47
合計	20906	-19.01	35071	-21.59

(出所：電力監管委員会・「電力監管年度報告」2011年86頁)

²⁵¹ 唐昭霞 (2011) 120 頁。

²⁵² 唐昭霞 (2011) 120 頁。

²⁵³ 『中国の電力産業—大国の変貌する電力事情』(海外電力調査会、2006) 164 頁。

²⁵⁴ 唐昭霞 (2011) 123~124 頁。

第三節 中国電力産業における改革後の現状についての考察

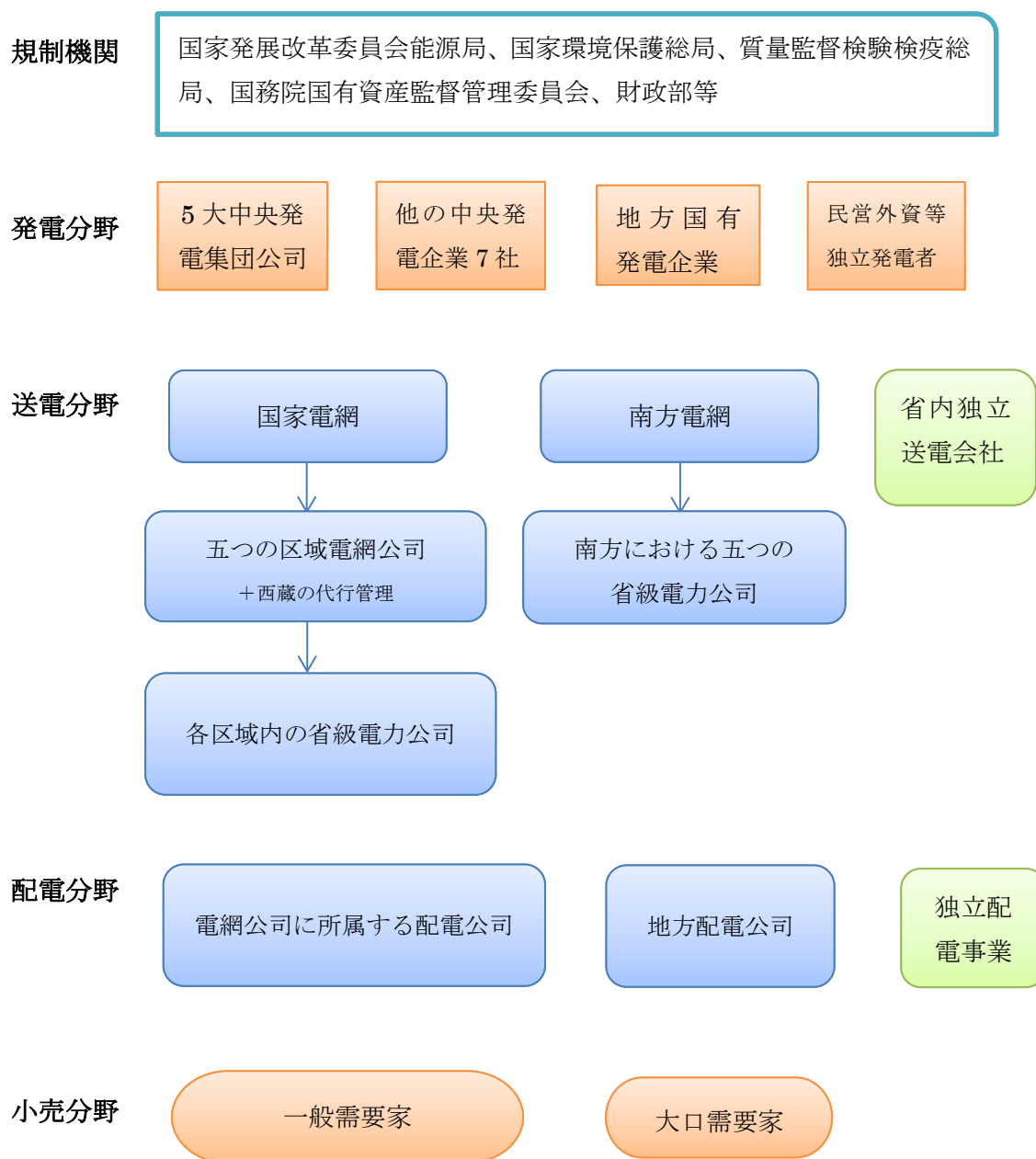
一 改革後の産業構造についての概観

中国の電力産業は、前述の3回の改革を通して、産業の構造及び仕組みが変化した。図5に示されるように、2002年末には、発電部門と送電部門が分離され、国家電力公司は、送配電事業を営む国家電網公司と南方電網有限責任公司の2社と、発電事業を営む5大発電会社（中国華能集团公司、中国大唐集团公司、中国華電集团公司、中国国電集团公司、中国電力投資集团公司）に分割され、現在に至っている。発電事業者は、この5大発電会社のほかに、中央政府が管理する国有企業や地方政府が保有する発電会社、民間、外資などの事業者がある。

送配電分野では、国家電網公司と南方電網有限責任公司の2社が地域割りで独占している。また、国家電網公司は、5つの区域電網公司がある。区域電網公司毎に、いくつかの省レベルの電力公司からなっている。省レベルの電力公司は、発電公司から電力を購入し、それを省以下の市・県にある配電会社を通じて需要家へ供給する。また、省内においては、国家電網公司、南方電網公司に所属していない送配電網公司や地方政府が保有する送配電網公司がある。

小売分野には、直接購入を試行している大口需要家を除き、一般的な需要家に対しては既存の送配電事業者のみが供給することができる。

図5 改革後の電力産業構造



(出所：筆者作成。)

注：現在中国における発電企業と送配電企業、及び補助事業会社は、ごく一部の民間企業を除き、大半は「国有企業」であり、保有資産はすべて政府によって管理されている。しかし、国有企業には、「中央企業」と「地方国有企業」の区別がある。「中央企業」とは、国有資産監督管理委員会（国資委、国務院の直属特設機構である）によって直接管理され、中央政府が保有する国有企業である。「地方国有企業」は、省・自治区・市政府などの地方政府によって投資され、地方政府が所有する国有企業である。

二 現在における各分野の市場状況と主な問題点

(一) 発電分野における寡占状態

発電分野には発電事業者が多く存在している。国家電力監管委員会が2012年に公表した『電力監管年度報告(2011)』によると、2011年末までに、中国全国における発電許可を受けた発電企業は20,299社もあり、全国の装機容量は10.6億kwである。以下の図6に示されるように²⁵⁵、そのうち、

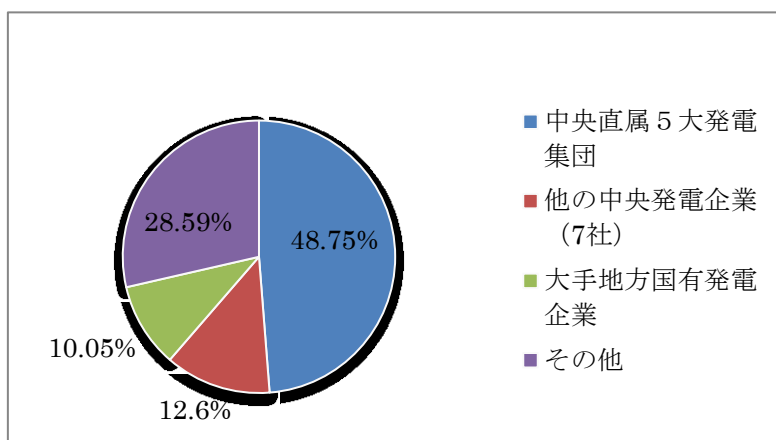
(1) 中央政府に所属する発電企業である5大発電企業集団は、全国発電容量の48.75%を占める

(2) 他の中央政府に所属している発電企業(神華集団有限責任公司、中国長江三峡集団公司、華潤電力控股有限責任公司、国家開發投資公司、中国核電集団公司、中国広東核電有限責任公司、新力能源開5発有限公司の7社)は全国電容量の12.60%を占める。

(3) 大手の地方政府に所属している国有発電企業(15社)は全国の発電容量の10.05%を占める。

以上の大手発電集団27社で、は全国の発電容量の71.41%を有する。

図6 発電企業の全国電容量の割合



(出所:『電力監管年度報告(2011)』に基づき作成)

発電事業者の投資が多様化し、民間・外資によって建設された発電所も存在している。しかし、此処で特に注目されるのは、全国的にみれば、またはその大半は、国有企業(または政府が支配株主とする持株会社)である。国家(中央政府と地方政府)が投資者として大半の発電企業の所有権を有しているのが特色である。特にいくつかの大規模の発電企業集団(企業グループ)は政府の強い後押しを基に、全国の大部分の発電設備を有して、発電市場を支配している寡占状態を形成している。

²⁵⁵ 国家電力監管委員会『電力監管年度報告(2011)』(2012)5頁。

こうした経営方式は、計画経済体制から市場経済体制へ転換する過渡期のものであると考えられる。計画経済体制の時期においては、発電事業者が分散して、その数が少なく規模も小さかった。電量不足を解決するため、発電市場への投資が促進され、発電事業者が多くなったが、その大部分は企業の規模がまだ小さい。実際には、いくつかの大規模な国有系企業集団が発電市場を寡占している状態である。これらの寡占者の間に一定の競争が生じているが、他の新規参入者を困難にしたり、独占価格を合意するなどの競争制限的な行為を行うことも考えられる。

(二) 送電分野における全国「聯網」に伴う独占行為

送電分野においては、2011 年末まで全国省レベル（32 社）及び省レベル以上の送電事業者は総計 39 社がある。電網事業者の中で最も大規模な国家电网公司是、地域を越える超大規模の送電会社として、26 か省（自治区・直轄市）の広範囲で送電活動を展開している。一方、もう一つの送配電事業者である南方電網公司是、南方の 5 つの省（自治区）省を越える広域的な送電会社として、送電事業を行っている。国家电网公司及南方電網公司が、地域を分割して各地域で独占している状態である。その他、内モンゴル電力集団有限責任公司等いくつかの省レベルの電力会社（省内で独立的に経営を行っている送電会社）も存在している。

2002 年の改革方案によると、広域的な電力市場を構築するという目標が明確になっている。したがって、国家电网公司の傘下に華北電網、東北電網、西北電網、華東電網、華中電網という 5 つの区域電網が設立された。しかし、近年、国家电网公司是、全国範囲内で「融通」を実現しようとしている。2011 年 5 月から 2011 年末にかけて、国家电网公司是、西北電網、華中電網、華東電網、東北電網、華北電網の下でそれぞれに西北支社（中国語で「分部」と言える、以下同じ）、華中支社、華東支社、東北支社を新設した。更に、2012 年 7 月から、これらの五大支社は相次ぎ独立法人として登録した。広域的電網公司に所属する資産が少しずつ五大支社に移転された。従来は独立経営をしていた電網公司が区域電網公司に併入される²⁵⁶と共に、各区域電網公司間の「融通」²⁵⁷も強められた。2011 年の末まで各省レベルの電網が相互に「融通」して、全国範囲での「聯網」が形成されている²⁵⁸。

また、電力輸送能力を強化し、電力供給安定性を確保、効率的な電力供給体制を構築するため、国家电网公司是、「統一、強固、智能電網（スマートグリッド）」の整備という戦略を打ち出して、2004 年年末から長距離、大容量、つまり高効率、低ロスの高

²⁵⁶ 例えば、山東電網が華北電網に併入され、福建電網が華東電網に併入され、川渝電網が華中電網に併入された。

²⁵⁷ 電力の融通とは、電力会社の間で電力を取引することである。電力が足りない電力会社は、自社の電力需給バランスを保つため、他の電力が余っている電力会社から電力を購入する。

²⁵⁸ 劉振亜『中国電力与能源』（中国電力出版社、2012 年）153~154 頁。

圧（UHV）（中国語では「特高压」という）の技術開発や実用整備に着手した²⁵⁹。2015年までに華北、東北、華中にUHVによる基幹送電網（交流）を完成させ、全国「三縦三横一環（南北に3本、東西に3本、環状に1本）」の形状に建設するとしている²⁶⁰。

全国「聯網」のメリット及びデメリットについて、異なる意見が存在している。全国「聯網」という輸送システムがリスクを分散しにくいいため、一か所の事故により全国範囲での停電事故につながるという懸念が残されている²⁶¹。また、国家電網会社が全国「聯網」を実現する過程において、その独占地位を形成または・維持・強化するため、地方電網会社またはまたは他の独立的電網会社に対して競争制限的な行為を行う場合があった。例えば、中国の地方には、政府によって建設された水力発電所などの小規模の発電事業者が存在している。また、一定の供給地域を有する地方電網が存在している。

（三）配電と小売分野における独占的な供給

中国の現行の「電力法」第25条には、「一つの電力供給区域に一つの電力供給営業機構のみを設置する事ができる」という規定があるので、需要家は既存の電気事業者以外の他の電気事業者から電力を購入することはできない。配電事業者を通じて需要家に電力を供給するのが一般的である。また、送配電一体化している電力産業であるので、実際には、送電事業者に所属している配電事業者が供給するケースが多い。

電力監管委員会のデータによると、配電分野においては、企業の数が非常に多く、経営形式や所属も複雑である。現在、全国地方市、県レベルの配電事業者は総計3,171社も存在している。そのうち、地方市レベルの配電事業者は431社があり、県レベルの配電事業者は2,740社である²⁶²。また、企業の所有権及び経営権の所在からみると、中央国有企業・地方国有企業・私人経営企業など多種多様である。その他に、自家発電及び「転供电」²⁶³といった特殊な経営形態もある。

また、こうした送配電事業者が独占している小売市場に、市場競争原理を導入されることを狙った大口需要家に対する直接購入が行われ、一部の大口需要家が既存の配電事業者ではなく、他の発電事業者から直接に電力を購入することができる。

²⁵⁹ 金堅敏「超高压(UHV)送電で世界をリードする中国」(2011.1.14)。

<http://jp.fujitsu.com/group/fri/report/china-research/topics/2011/no-145.html>

²⁶⁰ 金堅敏「超高压(UHV)送電で世界をリードする中国」(2011.1.14)。

²⁶¹ 梁鐘栄「国家電網拆分巨難五大区域電網有名無実」中国貿易報(2013.3.21)第7面蒙定中氏に対するインタビューの内容である。

²⁶² 国家電力監管委員会『電力監管年度報告(2011)』(2012)6頁。

²⁶³ 「転供电」とは、特定の地域での需要家に直接に電力を供給する条件が完備しない場合等の過渡的な配電方法として、配電会社が、当該地域の周辺の他の需要家の電源及び設備を利用して、当該地域の需要家に対して電力を供給する方式である。しかし、規制が難しい場合や、電気料金の計算が難しい場合などに適用することはできない。

三 電力産業における規制体系についての考察

(一) 規制機関

1、概観及び現状

中国電力産業における規制機関は、燃料工業部(1949年~1955年)→電力工業部(1955年~1958年)→水利電力部(1958年~1978年)→電力工業部(1979年~1982年)→水利電力部(1982年~1988年)→能源部(1988年~1993年)²⁶⁴→電力工業部(1993年~1998年)と入れ替わっていった。しかし、電力産業における「政企合一」・「政監合一」の管理モデルは変わらなかった。

その後に行われた「政企分離」及び2003年に電力監督管理委員会の設立という改革措置は、中国電力産業の市場化改革を推進する過程において、電力産業の規制体制に対する重要な試みであると言える²⁶⁵。電力産業の規制機関は、国家發展委員会野の能源局と国家電力監管委員会とされた。国家發展委員会は電力政策の立案、大規模な発電所建設の認可、小売電気料金の認可、小売電気料金の執行状況等といった業務を担当している。国家電力監管委員会は電力会社を直接監督する部署で、電気事業の営業許可書の発行、電力取引市場運営の監督、電力監督管理の法律・法規の制定、電力市場運営規則の制定、国家電力發展計画の制定への参与、電力技術、安全、質及び量の基準の制定及び監督検査への参与、市場の状況を踏まえた価格主管部門に対する電気料金に係る提案、法に基づく電力市場・電力企業の違法調査、電力のユニバーサル・サービスの実施・監督管理等を行っている。

しかし、2008年8月、国家能源局が、国家發展改革委員会の傘下機関としてエネルギー分野に関する全般の政策を担うことになった。更に、2013年3月10日に明らかになった「国务院機構改革と機能轉換の方案」²⁶⁶によると、電力監督委員会の職能と現在の国家能源局の権限を統合して、国家發展改革委員会に所属する国家能源局に再編することになり、電力監管委員会は廃止されることになった。電力監督管理委員会は設立されてから10年を経て解体された。

現在、中国電力産業における中央レベルでは、表3のように主に国家發展改革委員会及び能源局、国家環境保護総局、国家質量監督檢驗檢疫総局、国务院国有資産監督管理委員会、財政部などの規制機関がある。

²⁶⁴ 楊鳳『經濟轉軌与中国電力監管体制建構』(中国社会科学出版社、2009)119頁~120頁。

²⁶⁵ 楊鳳(2009)121頁。

²⁶⁶ 方案の原文について、中国政府の国営サイド「中国網」

http://www.china.com.cn/news/2013lianghui/2013-03/14/content_28245220.htm

が参考になる。

表3 電力産業における規制機関及び主な権限（中央レベル）

規制機関の名称	主な規制権限
国家発展改革委員会	(1) 電力政策の立案、大規模な発電所建設の認可；(2) 電気料金の認可、電気料金の執行状況等に対する監督；
国家発展改革委員会の能源局	(1) エネルギー開発に関する発展戦略、計画、産業政策の研究と策定；(2) 関連する体制改革についての提言；(3) エネルギー固定資産への投資の認可；(4) 石油、天然ガス、石炭、電力等のエネルギーに対する管理；(5) 原子力発電の参入条件と技術基準の策定；(6) 国家石油備蓄の管理；(7) 国内新エネルギー開発、エネルギー・セキュリティ並びにエネルギー産業の省エネ対策や措置の制定；(8) 国際エネルギー協力の展開等；(9) 電力市場の運行に関する監督、電力市場秩序の維持、電気料金についての監督、ユニバーサル・サービス政策の研究等。
国家環境保護総局	電力産業における環境保護に対する監督・管理（社会的規制）
国家質量監督検閲検疫総局と国家発展改革委員会	電力産業における技術・品質標準などの制定及び監督
国務院国有資産監督管理委員会	国有資産に対する監督・管理
財政部	電力企業の財務制度に対する監督

2、独立的「電力監管委員会」の撤廃

2002年3月に国務院により採択された「電力体制改革方案」においては、独占を打破し、競争を導入することを主な目的として、独立かつ専門的な電力規制機関である電力監管委員会を設立することを決定した。電力監管委員会の中核となる権限は、全国の電力監督業務、具体的には法令に従い、電力企業の市場参入規制（参入許可についての承認と管理）及び料金についての規制を、専門的見地から行うことである。電力市場運営規則を制定して、電力産業の市場化に向けた改革を深化させるための政府規制の構築することを目指すと思われる。

しかし、以上の図8に示されるように、中国電力産業においては、規制機関が多数存在する一方、規制権限が分散し、かつ各規制機関の権限が明確に区分されていない。そも

そも、電力監管委員会が設立された当初から、権限の明確な位置づけ、権限の執行の実効性などには疑問が呈されていた。

まず、国家電力監管委員会の規制権限についての制限である。国家發展改革委員会は政府規制の主要な執行機関として、その存在は依然として電力産業に巨大な影響を与えている。他方、電力監管委員会は独立かつ専門的な電力規制機関という位置づけであったが、規制内容のうち最も重要な参入規制と電気料金規制は、国家發展改革委員会の権限とされているので、電力監管委員会は電気料金変更の助言を行うだけで、実際的な決定権はなかった。電気料金規制の権限を有しないため、電力監管委員会の規制の実効性と権威性は、国家發展改革委員会からの影響を受けている。国家發展改革委員会は、電気料金規制が国家のマクロ経済に関わるなどの理由で、自己の規制権限であると強く主張している²⁶⁷。

また、電力産業に多数存在する国有企業が特別な存在として君臨していることから、電力監管委員会の国有企業に対する規制には一定の限界があった。国有企業としての大手発電企業及び電網企業に対する規制は、国務院国有資産監督管理委員会によって実施されている。国有企業が主導的な存在としている電力産業に対して、電力監管委員会により規制の実効性が乏しいという懸念が絶えず持ち上がっていた。

このように、電力監管委員会は、設立されて以来、国務院に直属している監督機関でありながら、電気料金、建設項目の認可など電力産業における中心的な規制権限を持っておらず、電力産業に対する監督権限がどれほどを持つのが不明確であるなどの批判があった²⁶⁸。

したがって、設立されてからただ 10 年を経て、電力監管委員会は撤廃されることになり、その職権は国家發展改革委員会の能源局に統合された。能源局は、電力産業だけではなく、石炭産業、石油産業、天然ガス、再生可能エネルギーなどに対する規制権限を持っているので、エネルギー分野を大型省庁化するという改革の方向性が初めて明確になり、具体化した。しかし、能源局は行政機関である国家發展改革委員会に所属することになったので、独立性が低くなった。「弱い規制、強い独占」²⁶⁹と言われるように、電力産業が独占力の強いのと比較して、規制機関が分散していてかつ独立性が低いので、規制の実効性が乏しいことが、電力産業が市場化への改革の障害の一つとなっている。

(二) 事業規制法の法体系

1、「中華人民共和国電力法」及び一連の施行細則

現在中国における電力産業を規制している最も重要な基本的な法律は、1985 年から

²⁶⁷ 楊林「建立完善的電力監管体制」中国電力教育（2008.7 下）38 頁。

²⁶⁸ 国家發展改革委員会能源所元所長、中国能源研究会副理事長周大地氏
<http://www.cfi.net.cn/p20130311000114.html>

²⁶⁹ 劉佳麗「自然独占行業政府監管規制、機制、制度功能耦合研究」（吉林大学、2013.6）163 頁。

起草が始まり、1995年に成立し、1996年から正式的に施行された「中華人民共和国電力法」²⁷⁰である。電力法は、電力事業が政府によって垂直一体的に運営されていた時期を背景として制定された法律である。当時、制定作業を担当している中国電力工業部が、日本を含め世界のおよそ30か国の電力関係法規を参考した上で制定したものであった。

電力法は全十章、75条で構成され、主な内容は電力産業の建設、生産、管理などに関する電力行政管理機関の権限と電力事業者の義務である。その目的は、第1条で、

- (1) 電力事業の発展を保障・促進し、
- (2) 電力投資者、事業者及び需要家の合法の権益を守り、
- (3) 電力の安全の運行を保障する

と定められている。

また、電力産業の規制機関については、国務院と省レベルの関連行政管理部門が電力産業の管理を担当する(第6条)と定められている。電力建設企業、電力生産企業及び電網経営企業は法に依り自主的に経営を行い、損益について自ら責任を負うが、電力管理部門の監督を受けるべきである(第7条)と規定されている。

また、「電力法」に規定する条項の大半が基本理念を定めた規定なので、その実効性を持たせるために、施行細則として、一連の電力規制に関わる行政法規と部門規章を相次いで公布した。主要なものは、1、「電力供給と使用条例」²⁷¹(「電力供应与使用条例」1996年4月17日公布、国務院)；2、「電力供給と使用に関する監督管理弁法」²⁷²(「供用电监督管理办法」1996年5月19日公布、電力工業部)；3、「給電営業区の区画と管理に関する弁法」²⁷³(「供电营业区划分及管理办法」1996年5月19日公布、電力工業部)；4、「用電検査管理弁法」²⁷⁴(「用电检查管理办法」1996年8月21日公布、電力工業部)；5、「需要家の家庭用電化製品の損傷に関する処理弁法」²⁷⁵(「居民用户家用电器损坏处理办法」1996年9月1日公布、電力工業部)；6、「給電営業規則」²⁷⁶(「供电营业规则」1996年10月8日公布、電力工業部)などである。

これにより、電力の供給側と需要側の責任関係を整理した上で、電力事業者及び需要家双方の利益を保証するとともに、双方の行為について一定の規制を設け、電力事業に関する諸問題を法的に解決することを目指した²⁷⁷。

²⁷⁰ 「電力法」の原文、以下を参考。

http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/05/content_5004652.htm

²⁷¹ 「電力供应与使用条例」の原文、以下を参考。

http://www.nea.gov.cn/2012-01/04/c_131262798.htm

²⁷² 「供用电监督管理办法」の原文、以下を参考。

http://www.nea.gov.cn/2012-01/04/c_131262717.htm

²⁷³ 「供电营业区划分及管理办法」中華人民共和国国務院公報第27期(1996)1079~1083頁。

²⁷⁴ 「用电检查管理办法」中華人民共和国国務院公報第27期(1996)1083~1089頁。

²⁷⁵ 「居民用户家用电器损坏处理办法」中華人民共和国国務院公報第27期(1996)1089~1091頁。

²⁷⁶ 「供电营业规则」電力標準化与計量第2期(1997)2~16頁。

²⁷⁷ 『中国の電力産業—大国の変貌する電力事情』(海外電力調査会、2006)45頁。

2、国家電力監管委員会によって公布された部門規章

2002年の電力改革が行われ、2003年に電力監管委員会が設置されて以降、電力産業の事業規制法の制定作業が一層重視されることになった。電力監管委員会が設置されて以来いくつかの電力関連法規が公布された。特に、国家電力会社が5つの発電会社と2つの電網会社、4つの補助事業会社に分離された後、区域電力市場を構築する目標の確立に対応するために、2003年7月に「区域電力市場の建設に関する指導意見」²⁷⁸（「関与区域電力市場建設的指導意見」2003年7月24日公布、電力監管委員会）、「電力市場運営基本規則」²⁷⁹（2005年10月13日公布、電力監管委員会）、「電力市場監管弁法」²⁸⁰（2005年10月13日公布、電力監管委員会）、「電力市場運営技術支持系統功能規範（試行）」²⁸¹（2003年7月24日公布、電力監管委員会）という4つの法規が公布された。また、省と区域電力市場の間に電力の融通を促進するために、2012年12月12日に「省・区域を跨ぐ電力取引基本規則（試行）」²⁸²（「跨省跨区電能交易基本規則（試行）」）が公布された。

そのうち、電力産業に市場メカニズムを導入し、電力産業の市場化運営システムを構築することを目的とする「電力市場運営基本規則」と「省・区域を跨ぐ電力取引基本規則」が最も重要な規則になっている。

「電力市場運営基本規則」によると、当該規則の主要な目的は、「統一、開放、競争、順調」な市場を守ることである。同規則は、電力の取引を、相対取引、スポット取引、先物取引に分類し、電力の先物取引が可能になる見通しとなった。ここで、相対取引では、契約で売買が行われる。スポット取引では、市場を通して、翌日もしくは24時間先までの電力が売買される。先物取引では、取引所を通じて、将来の特定時期における想定価格に基づき、電力が売買される。現在の中国においては、相対取引が主要な電力取引の形態であり、スポット取引は少ないのが現状である。また、送配電事業者に対して送配電線を公平に開放させると定められている。送電線の使用料金は国家によって規制され、電力監管委員会の監督を受けるべきものと規定されている。

また、「省・区域を跨ぐ電力取引基本規則」においては、省・区を跨ぐ電力取引の主体を電力販売主体、送電主体及び電力購入主体に分類した。そのうち、電力販売主体は主に発電事業許可書を取得済みの発電企業及び発電企業によって委託された電網企業からなり、送電主体は送電事業許可書を取得済みの電網企業であり、電力購入主体は、省レベルの電網会社及び一定の条件に適合する独立配電売電企業及び電力需要家であ

²⁷⁸ 「関与区域電力市場建設的指導意見」中華人民共和国国務院公報第3期（2004）33~35頁。

²⁷⁹ 「電力市場運営基本規則」中華人民共和国国務院公報27期（2006）38~40頁。

²⁸⁰ 「電力市場監管弁法」中華人民共和国国務院公報27期（2006）40~43頁。

²⁸¹ 「電力市場運営技術支持系統功能規範（試行）」中華人民共和国国務院公報第3期（2004）43~47頁。

²⁸² 主要内容は以下の中国政府のホームページを参考。

http://www.gov.cn/gzdt/2012-12/12/content_2289029.htm

る。また、同規則は、省・区域を跨ぐ電力取引は原則として全て市場化の取引方式を採用しなければならないとしていること、および年度取引においてはクリーンエネルギーの販売と利用を優先することを明らかにした。

3、他の規制機関によって公布された部門規章・通達

電気料金の規制は、国家发展改革委員会が担当している。国家發改委は、2005年3月に「電網併入電気料金管理暫定弁法」（「上網電価管理暫行弁法」）、「送配電料金管理暫定弁法」（「輸配電価管理暫定弁法」）及び「小売電気料金管理暫定弁法」（「銷售電価管理暫行弁法」）を制定した²⁸³。この三つの弁法は、電力産業における従来の料金規制に新たな料金決定制度を導入することを目指している。

また、自然エネルギー発電の電気料金に関する規制制度を明確するため、2006年1月4日に、国家發改委は「再生可能エネルギーの発電価格と費用分担に関する管理試行弁法」²⁸⁴（「可再生能源発電価格和費用分攤管理試行弁法」）に関する通知を公布した。同弁法の適用範囲は、風力発電、バイオマス発電（農林業廃棄物の直接燃焼とガス化発電、ごみ燃焼、ごみ埋立てによるガス発電、メタンガス発電を含む）、太陽光発電、海洋エネルギー発電及び地熱発電である。また、再生可能エネルギーの発電価格は政府決定価格と政府指導価格という二種類の形式を採ることになっている。政府指導価格とは入札により決定した落札価格である。

（三）規制内容

1、参入規制

（1）参入規制の現状

電力産業第一回の改革をによって発電分野への投資の多元化が実現され、2002年末の電力体制改革によって、発送電分離が実現されて以来、電力産業への参入規制は従来より緩くなったといえる。特に2004年7月16日の「国务院による投資体制改革に関する決定」（「国务院関与投資体制改革的決定」国發〔2004〕20号）の公布により、これまで一律審査・認可制（中国語で「審批制」という）から、審査・許可制（中国語で「核準制」という）または届出制（中国語で「備案制」という）に改められた。電力等エネルギー分野では、従来の認可政策から許可制に変わり、その手続きが比較的簡素化されるようになった。しかし、参入規制を撤廃されず、規制機関は一定の条件と基準を設定して、特定の参入事項に対して規制を行っている。事業者にとっては発電・送電・配電・小売の各分野への参入をする前に、依然として繁雑な行政審査を経て、電力業務許可証を得る必要がある。

²⁸³ 新華網ホームページを参考。

http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2005-04/11/content_2813032.htm

²⁸⁴ 「可再生能源発電価格和費用分攤管理試行弁法」 可再生能源第126期（2006.2）2~3頁。

具体的には、「電力市場運営基本規則」第五条によると、発電企業・送電企業及び配電企業は、関連規定に沿って電力業務許可証を得た後に、区域電力市場に参入することを申請することができることとなっている。需要家は電力監管機関の審査許可を得た後に区域電力市場にも参加できると定められている。

また、発電分野、送電分野、配電分野に対する具体的な規制内容は以下のようになっている（以下の表4のように）。「国務院による投資体制改革に関する決定」の「政府の審査・許可による投資項目リスト」によって、電力産業へ参入するために必要な審査・許可の手続きが明確にされた。そのうち、主要河川に建設する項目又は総設備容量が25万kw以上の水力発電所、揚水発電所、火力発電所、石炭燃焼での熱併給発電併給発電所、総設備容量が5万kw以上の風力発電所、330kv以上の電圧等級送電線への投資は、国務院投資主管部門の審査・許可が必要であり、それ以外の場合は、地方政府投資主管部門の審査・許可が必要である。ただし、原子力発電所への投資は国務院からの審査・許可が必要である。

さらに、小売分野への市場参入に対して厳しい参入規制を行っている。「電力法」第25条によると、電力供給事業者は認可された供給区域内で供給事業を行うことができる。一つの供給区域内には一つの供給事業者のみを設置することができる。省・自治区・直轄市に供給区域の設立・変更は、省・自治区・直轄市の政府によって認可され、省・自治区・直轄市を跨ぐ供給区域の設立・変更は国務院の電力規制部門によって認可されることとなっている。

表4 電力産業における参入規制の内容について

規制分野	参入規制の具体的な内容	規制機関（審査・許可制）
発電分野	主要河川に建設する項目又は総設備容量が25万kw以上の水力発電所	国務院投資主管部門、それ以外の場合は地方政府投資主管部門により審査・許可
	石炭燃焼での熱併給発電併給発電所	
	総設備容量が5万kw以上の風力発電所	
	揚水発電所	国務院投資主管部門
	火力発電所	
	原子力発電所	国務院
送電分野	330kv以上の電圧等級送電線	国務院投資主管部門、それ以外の場合は地方政府投資主管部門により審査・許可
配電（小売）分野	省・自治区・直轄市に供給区域の設立・変更	省・自治区・直轄市の政府により認可
	省・自治区・直轄市を跨ぐ供給区域の設立・変更	国務院の電力規制部門により認可

(出所：「国務院による投資体制改革に関する決定」（「国務院関与投資体制改革的決定」国発[2004]20号)の「政府の審査・許可による投資項目リスト」、及び「電力法」)

(2) 参入規制における問題点

こうした規制方法は主に以下のような問題点があると考えられる。

第一に、過剰な政府規制の故に、新規参入者の参入コストが増加されることである。電力産業の発電分野と小売分野が一定の競争可能性を有するが、高い参入障壁が存在しているため、新規参入者の参入が依然として低い程度に止まっている。過剰な政府規制の関与、強い行政独占の存在及び不合理的な費用の徴収などによって、新規参入者の参入コストを増加して、市場参入が制限されることになった²⁸⁵。

第二に、国有企業と民間企業の競争の公平性が問題となる。規制機関と緊密な関係を有する国有企業が既存の独占事業者として存在している以上、民間企業の参入が容易なことではない。成功に参入したとしても、国有企業と公平的に競争できるかが問題となっている。前述のように、送配電分野の事業者が自ら発電資産を持って、事実上の発電電一体化であるので、民間の発電企業と差別的な取引をする場合が思われる。

一方で、民間企業の電力市場への参入、及び再生可能エネルギーによる発電企業の参入を促進し、電力業界の非効率性を改善するため、国家電力監管委員会は、2012年6月14日に「電力監管を強化し電力業界へ民間資本の投資を支持する実施意見」（「加強電力監管支持民間資本投資電力的実施意見」）を公布し、電力業界へのさらなる民間投資を奨励する一連の措置の概要を発表した。再生可能エネルギーの開発許可を申請する全ての参加者を平等に扱うとともに、民間企業の電力プロジェクトの契約・所有権を保護し、送電線網へのアクセスも差別のないようにする方針を示した。しかし、当該意見は、法規ではなく、実際的な法的拘束力はない。公平かつ開放的な市場を構築しようとする主旨または方向性が提示されたが、行政機関の「行政指導意見」にとどまっているので、実際にどのような効果があるか疑問とされている。

第三に、計画経済体制時期の影響を受けている政府規制である。特に、小売分野において、電力の供給区域（供給市場）は市場メカニズムではなく政府の関与によって人為的に画定・分割されている。一つの供給市場における独占的な電力供給者を維持する規制方法は、計画経済体制時期の影響を受けたものとはいえ、現在、世界先進国の電力産業における市場促進の潮流及び中国電力産業の改革の目標とは一致しない。

2、料金規制

(1) 今まで電気料金規制の変遷について

計画経済の下では、電力産業は国の根幹産業とされ、電力は政府によって配給され、発電送電配電分野のすべての料金が統制されていた。また、電力産業を規制する基本法

²⁸⁵ 肖璋「中国電力行業競争与管制的選択」電力技術経済（2000.6）18頁。

である「電力法」は、統一的に電気料金を設定することを原則とし、電気料金を設定する際に、合理的なコストを保証した上で収益を確定すると定めているが、基本理念を定めるにとどまり、その実効性が低いと思われる。電力産業の改革の実施につれて、電力市場に競争メカニズムの導入を促進するため、中国政府は従来の電力産業の料金規制に対しても様々な改革措置と政策を打ち出した。電力産業における従来の政府統制体制が、一連の体制改革措置を経て、競争が少しずつ導入され始めた。

まず、農村部の電力料金について改革が行われた。海外からの進出企業の投資環境整備、ひいては中国の WTO 加盟に向けた国内制度改革、農村部における電気料金引き上げによる家電製品の電力需要の喚起による国内の景気対策という背景の下で、1998 年から「兩改一同価」（農村における電力組織改革、電力網の改造、都市部との料金同一化にする改革）政策が推進され、2002 年 12 月末までに、国内の 23 省区で都市と農村の民生用料金が同じになった²⁸⁶。

また、2003 年 7 月に国務院弁公庁は、政府関係部門・電気事業者に対して「電気料金改革案」を示し、電気料金に関する改革の目標、原則及び主要な改革措置を明確にした。電力産業の料金は、卸電気料金（中国語で「上網料金」、「発電料金」とも言える²⁸⁷）・送配電料金・小売料金に分かれている。「電気料金改革案」を実行するために、2005 年 3 月に国家発展改革委員会は「卸電気料金管理暫行弁法」、「送配電料金暫行弁法」及び「小売電気料金暫行弁法」の三つの電気料金改革の実施弁法を公布した。

（2）電気料金規制改革の方向と目標

電気料金規制の改革は、中国電力産業の改革において最も重要かつ最も困難な改革であると言われている。2003 年 7 月に国務院弁公庁は政府規制部門・電力事業者に対して「電気料金改革案」を示し、電気料金改革の目標、原則及び主要な改革措置を明確にした。さらに、「電気料金改革案」を実行するため、2005 年 3 月に国家発展改革委員会は「卸電気料金管理暫行弁法」、「送配電料金暫行弁法」及び「小売電気料金暫行弁法」の三つの電気料金改革の具体的な実施方法を公布した。これらの改革案、改革弁法によると、今後中国電気料金の改革は主に以下のような改革方向に従って進められる。

まず、改革の長期目標としては、（1）電気料金を卸電気料金・送電料金・配電料金・小売電気料金に分けること、（2）卸電気料金・送電料金・配電料金・小売電気料金の計算の分離、（3）卸電気料金と小売電気料金は市場競争で形成されること、及び（4）送電料金・配電料金が政府の規制機関により決定される旨が規定されている。

電気料金改革の短期目標は、（1）発送電分離を基に区域的な卸電力取引市場の導入による卸電気料金制度、（2）送配電系統の発展を考慮した送配電料金制度、（3）小売

²⁸⁶ 『中国の電力産業—大国の変貌する電力事情』（海外電力調査会、2006）147 頁。

²⁸⁷ 発送電分離後に、発電事業者が送配電事業者の送配電網に接続して、電力を販売する料金と指す。

料金と卸電気料金の連動、及び（４）大口需要家への直接供給（相対取引）の実現と掲げられている。

電力産業の各分野における電気料金の改革措置は、具体的に以下のように行われる（以下の図 7 のように）。

卸電気料金について：「競争入札制度」の導入

卸電気料金についての改革は、主に競争的な入札制度の導入を目指している。しかし、競争入札制度を導入する前の過渡期には、規制機関はコスト補償原則に基づき卸電気料金を決定する。電網企業が保有する発電所の場合、既に卸電気料金が規定されたなら、引き続きその料金を適用する。規定されていない場合には、コスト補償原則に基づき設定する。また、独立的な発電所の卸電気料金について、政府規制機関によって設定される。

電力市場に競争入札制度を導入して以降、卸電気料金は「二部制の電気料金」を実行する。すなわち、「容量料金²⁸⁸」は、現行の卸電気料金の規制と同様に、規制機関によって社会平均コストに照らして設定される。「従量料金²⁸⁹」は、市場競争によって決定される。容量料金は次第に市場競争で決まるようにする。

小売料金は卸電気料金と連動させるが、市場を安定させるため、規制機関は料金の上限を設定することができる。

また、大口需要家及び独立採算の配電会社が発電事業者と相対取引を通して協商で決めることも認める。

再生可能エネルギー発電は今の段階では市場競争に参加しないが、電網事業者によって規制機関の決定価格または入札価格で優先的に買取される。

送配電料金について：政府規制料金であるが、送電分野と配電分野の独立採算

過渡期においては、独占事業であるため、基本的に政府の認可制を維持し、次第に政府によって「原価＋収益」の原則に基づき送配電料金を設定する。同原則は電網事業者の送配電業務の仮収入に基づき価格規制機関によって実施される。

また、接続料金について、接続施設が電網企業によって投資・建設される場合に、接続料金を実施する。発電所によって投資・建設される場合には、接続料金を実施しない。接続料金は、単一制の容量料金を採用して、料金規制機関が認めた接続施設の仮収入に基づき決定される。

小売料金について：政府規制料金であり、卸電気料金と連動する制度

小売料金は電力購入コスト、送配電のロス、送配電料金、政府基金からなっている。「居民生活用」、「農業生産用」及び「工商業その他の用」の三つの類型に分かれる。規制機関は小売料金の構成要素に基づき平均的な小売料金を設定する。居民生活用と農業

²⁸⁸ 「容量料金」とは、設備投資などの建設に係るコストを反映させ、資本費の回収や将来の設備投資に充当する料金であり、政府により規制されている。

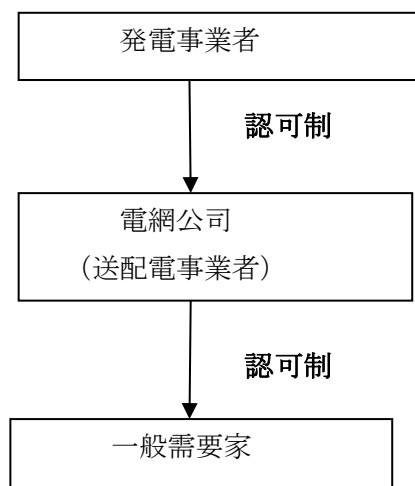
²⁸⁹ 「従量料金」とは、燃料費などの発電所運営コストを反映する料金である。

生産用の小売料金は、各電圧レベルの平均的な小売料金を基に需要家の負担能力を考慮しながら設定されて、安定性を守るべきである。居民生活用と農業生産用の小売料金が平均的な小売料金より低い場合に、その差額は工商业その他の用によって分担される。

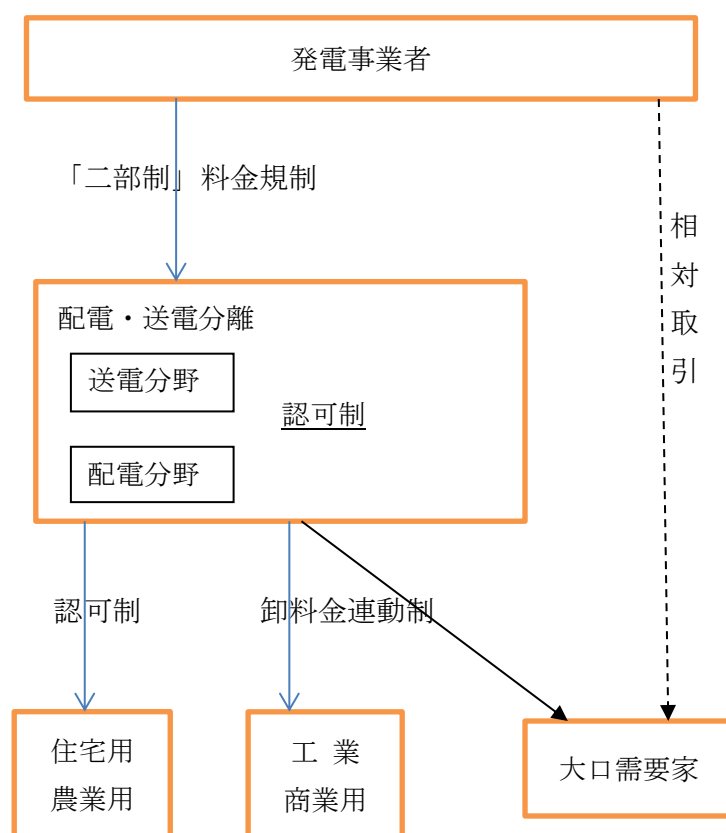
また、小売料金の調整は、定期調整と連動調整を実施する。定期調整とは、料金規制機関が毎年コストの変化を考察して、小売料金に対するチェックすることである。連動調整は、その実施範囲が工商业その他の需要家に限定され、小売料金を卸電気料金と連動させることである。

図 7 電気料金規制の現状と改革目標

☆現状



☆料金改革後



(出所：『中国の電力産業—大国の変貌する電力事情』（海外電力調査会、2006）149 頁を基に修正して筆者作成。)

(3) 料金規制の現状及び各分野の規制状態

現在、中国電力産業における料金は、基本的には規制機関によって決定されている。電気料金に関する規制は、国家发展改革委員会の価格司と国家发展改革委員会の傘下の能源局によって行われている。価格司は、料金の総体的な変動を監視して、電気料金に関する全体的な規制目標・政策・料金改革の提出、電気料金に関する政策・法案の起草、政府料金規制の範囲・原則・方法等の修正などを担当している²⁹⁰。能源局は、電力市場の運行を監督して、電力市場の秩序を監督・管理して、電気料金についての監督を担当している²⁹¹。電気料金に関する方針や政策の決定、電気料金の制定・変更は国家発改委にある能源局と価格司が共同して申請を行い、国務院での審議・承認を経た後、施行される²⁹²。また、電力料金の局所的な変更や値幅の制定は、各地区の電力管理部門である

²⁹⁰ 国家发展改革委員会の価格司の職責について、以下の政府サイトを参考。

<http://www.sdpc.gov.cn/znbm/default.htm>

²⁹¹ 能源局の職責について、以下の政府サイトを参考。<http://www.nea.gov.cn/ginyj/index.htm>

²⁹² 『中国の電力産業—大国の変貌する電力事情』（海外電力調査会、2006）147 頁。

省・市政府の発展・改革委員会が国家発展・改革委員会に申請した後、審査・承認後に施行される²⁹³。

電力産業の各分野の料金規制の現状を具体的に言えば、以下のとおりである。

ア 卸電気料金についての規制

→「政府決定料金」と「市場競争制の料金」の併存

現在、卸電気料金は主に政府によって決定されるものであり、発電事業者は、規制機関により決定された卸料金基準で送配電事業者に電気を販売している。一方、一部の省・市及び区域電力市場において競争的な料金制度を試行され、また実際の運用が行われている。したがって、現在、卸電気料金には「政府決定料金」と「市場競争制の料金」という二つの料金制度が実施されている。

「政府決定料金」制度について、中国における発電所はその所有権、設立時期、運営方式及び発電コストが異なっているので、規制機関は卸電気料金を決定する際に、その計算基準について様々な試みを打ち出して、個別認可を行った。例えば、「利息付き元金返済料金制度」、「経営期料金制度」及び「新設発電所に新料金・古い発電所に旧料金制度」²⁹⁴などを行っていた。

また、2004年から石炭燃焼での発電所に対して「ボール電気料金制度」を実施し始めた²⁹⁵。「ボール電気料金制度」とは、規制機関が「経営期電気料金」の上で、新設された発電所に対して、区域または省の平均コストに基づき統一的に卸電気料金を設定する制度である。さらに、2013年から国家発展改革委員会は、原子力発電への投資を規制するため、新設された原子力発電所の卸電気料金に対しても「ボール電気料金制度」を実施し始めた²⁹⁶。従来のような原子力発電所の卸電気料金に対する個別的な決定方式が変わられた。かつ、国家発展改革委員会は、全国の原子力発電の「ボール電気料金」を0.43元/kwhと評定している。

さらに、石炭価格高騰による発電事業者の生産コスト増を軽減するため、政府は「石炭価格と卸電気料金との連動制度」を導入した。石炭価格が5%以上上昇した場合、発電事業者はそのコスト上昇分を卸電気料金に上乗せすることができる。したがって、上昇されたコストは最終的に消費者に転嫁することになる。

「市場競争制の料金制度」については、1990年代から浙江省・上海市・山東省及び東北三省（遼寧省・吉林省・黒竜江省）で競争性の卸電気料金制度が試行された後、2000年から実際の運用が開始した²⁹⁷。また、2004年から東北と華北の区域的電力市場にお

²⁹³ 『中国の電力産業—大国の変貌する電力事情』147頁。

²⁹⁴ つまり、新設された発電所と古い発電所に対して異なる卸電気料金を設定していた。規制機関が卸電気料金を設定し、同一地区に同類の新設された発電所に対し、新たに同じな卸電気料金を設定していた。

²⁹⁵ 張欽「有関我国電価改革的幾点探討」能源技術經濟第23巻第2期（2011.2）21頁。

²⁹⁶ 「核電新建機組將實行統一標杆電価」中国証券報（2013.7.3）第A06版。

²⁹⁷ 胡恩同「上網電価形成機制与中国上網電価改革」（復旦大学、2006）18頁。

いても競争的な料金制度が試行され始まった²⁹⁸。しかし、現在まで市場競争的な料金制度の実施範囲はまだ少ない状態であり、施行区域に行われている競争料金の実施方法も異なっている²⁹⁹。例えば、華東電力市場には、一部の発電量の卸電気料金が市場競争によって形成され、残された部分の発電量の卸電気料金は依然として規制機関の決定料金を実施している。また、東北電力市場には、「両部制の卸電気料金」制度を実施している。つまり、容量電気料金が政府によって決定されて、従量電気料金が市場競争によって決定されることである。

また、再生可能エネルギー発電を促進するため、政府は「再生可能エネルギー法」（「可再生エネルギー法」³⁰⁰）を公布した。2010年4月1日から、送配電分野の事業者は再生可能エネルギーにより生産された電気を買取すべきと定めている。再生可能エネルギーの電気料金に対して、「政府決定価格」と「政府指導価格」の二つの規制方法を実施している。政府決定価格は規制機関（国家発展改革委員会）によって決定するものである。政府指導価格は入札を通して決定された価格である。

イ 送配電料金についての規制

→政府認可制

現在、中国電力産業においては、発送電分離後、卸電気料金と小売料金が形成されたが、送配電分野を独占分野として、送配電料金は基本的に規制機関の認可制を維持している。独立的な送配電料金は形成されていない。送配電料金は、送配電分野における事業者の小売価格と卸電気料金との差によって決定されている。また、電気料金改革に送配電料金について、政府により「原価＋収益」の原則に基づき送配電料金を設定することを定めている。

ウ 小売料金についての規制

→政府認可制と「大口需要家の相対取引」

大口需要家と発電事業者との直接購入を実施している場合に、発電事業者と大口需要家が相対取引を通して小売料金を決定する。それ以外の場合には、小売料金は規制機関の認可によって決定されている。小売料金は電気料金を購入するコスト、送配電ロス、送配電料金及び政府基金からなっており、規制機関によって需要家の類型と需要の要求に基づき区別して規制している³⁰¹。

また、2013年6月に国家発展改革委員会は需要家の種類について、従来の8つの類型（居民生活、非居民照明、商業、非工業、一般工業、大工業、農業生産用電など）を3つの類型（居民生活、農業生産、工商業及びその他）に簡素化した³⁰²。現行している

²⁹⁸ 胡恩同（復旦大学、2006）18頁。

²⁹⁹ 胡恩同（復旦大学、2006）126頁。

³⁰⁰ 中国政府のホームページ参考。http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-06/21/content_8275.htm

³⁰¹ 張欽「有関我国電価改革の幾点探討」能源技術經濟第23巻第2期（2011.2）23頁。

³⁰² 国家発展改革委員会のホームページを参考。

http://www.sdpc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/2013tz/t20130609_545076.htm

需要家の類型と需要の要求に基づく分類を需要の電力負荷に基づき分類することを決定した。

(4) 料金規制における問題点

電気料金についての改革は既に 10 年間実施されている。しかしながら、その後の電気料金改革の進行状況を見ると、電気料金の改革が依然として電力産業改革を実施する上での難問となっている。中国電力産業の電気料金規制における最も重要な問題点は、政府規制の料金制度により実施されている電気料金が、電力市場における供給と需要の関係との乖離が生じ、各分野の料金間のアンバランスをもたらして、結局、電力産業全体の料金規制を混乱させることであると言われている³⁰³。

例えば、発送電分離後、卸電気料金・送配電料金・小売料金との協調が問題となっている。政府規制料金制度の不合理性が顕著になっている。また、2009 年 9 月 14 日に電力監管委員会が公布した「2008 年度電気料金実施状況監管報告」においても、電気料金改革の問題点が「市場石炭」と「計画電力」との矛盾であると明確に指摘された。卸電気料金においては、「石炭料金と電気料金の連動制」³⁰⁴の実施によって、規制機関は、石炭の市場価格の変動に基づき卸電気料金を変更することができる。この制度は、石炭の市場価格を上昇する際に、発電事業者のコストの上昇分を下流市場ないし最終需要家に転嫁して、発電事業者の利益を保護することができる。しかし、卸電気料金・小売価格をどのように設定するかは合理であるのか、規制機関にとっては難問である。近年、国家発展改革委員会は石炭料金の上昇及び電力不足の現状を対応するため、頻繁に発電事業者の卸電気料金と小売料金（非居民用の小売料金）を値上げした³⁰⁵。しかし、送配電事業者は依然として赤字が出て、深刻な経営状態に置かれている。送配電事業者の経営の継続性に影響を与えている。

³⁰³ 中国の学者のほとんどは現在中国電力産業の料金規制制度に対して批判的な姿勢を示している。呉麗壺「煤電之争的原因及对策分析」煤炭経済研究第 32 卷 2 期（2012.2）34 頁。張欽「有關我国電價改革的幾点探討」能源技術經濟第 23 卷第 2 期（2011.2）23 頁。

³⁰⁴ 国家発展改革委員会の能源局サイトを参考。

http://www.nea.gov.cn/2011-08/17/c_131054427.htm

³⁰⁵ 例えば、国家発展改革委員会は 2005 年 5 月 1 日に第一回の「石炭と電気料金の連動制」を実施して、全国の小売料金を 2.52 分/kwh 値上げした。その後、卸電気料金または小売料金（非居民用小売料金）に対して、何回の値上げを実施した。2006 年 6 月 30 日に、卸電気料金を 1.174 分/kwh 値上げして、小売料金を 2.5 分/kwh 値上げした。2008 年 7 月 1 日に全国の小売料金を 2.5 分/kwh 値上げした。同年の 8 月 20 日に、全国の火力発電事業者の卸電気料金を 2 分/kwh 値上げした。しかし、こうした値上げの調整政策は即時性・合理性が乏しいので、送配電事業者は赤字が出てきた。2009 年 11 日に国家発展改革委員会は全国の小売料金を 2.8 分/kwh 値上げしたが、送配電事業者は赤字の経営状態を変われなかった。呉麗壺「煤電之争的原因及对策分析」煤炭経済研究第 32 卷 2 期（2012.2）33 頁。

第四節 移行期における電力産業の政府規制の特徴

中国の電力産業の改革は中国の経済体制改革という背景の下で行われているので、経済体制改革の特徴とその問題点が、電力産業の体制改革にも重要な影響を与えている。計画経済時期に行われた電力産業に対する伝統的な規制制度、つまり、行政権力により直接に市場を過剰介入し資源を配分して、「父権主義」に基づき産業を保護する傾向を持つ規制方式は電力産業の市場化改革と共に、緩やかに変わりつつある。

しかし、中国の経済体制改革は、いわゆる「漸進主義的な改革」を選択して、一気に従来の計画経済体制を新たな市場体制に転換することではない。従来の政治体制の下で政府により完全な支配・関与状態から、電力産業の市場化に達するまで、長期的な「移行期」が必要である。「移行期」において電力産業の供給と料金の安定性を守るため、政府は非常に保守的な姿勢を示している。電力産業についての改革の経験と教訓を探しながら、次の段階の改革の措置と目標を少しずつ調整する。こうした移行期は電力産業の市場化への「過渡期」であり、主に以下のような特徴があると考えられる。

一 電力産業における伝統的な「政府規制」と「競争メカニズム」の併存

中国の電力体制改革の主な目標としては、競争的な電力市場を構築するということがある。2009年10月国家発展改革委員会と電力監管委員会が公布した「電気料金改革を推進することに関する若干意見」では、従来から確立された改革の方向、つまり、市場メカニズムと政府規制との調和またはが再度強調された。自然独占分野（送電分野・配電分野及び系統調度）対して、政府規制を重視すべきと主張される一方、非自然独占分野における電気料金は市場メカニズムに委ねることが強調された。また、市場メカニズムの構築及び競争的な電力市場体系を育成することが今後改革の重要な任務とされた。したがって、政府規制の役割と競争メカニズムの役割を明確しながら、電力産業における政府規制に積極的に競争メカニズムを導入して、競争可能な分野をできるだけ市場に委ねて、規制機関により経済活動に対する関与を減少することは重要な課題となっている。移行期の電力産業においては、伝統的な政府規制が依然として重要な役割を果たしていると共に、市場メカニズムの役割に対しても重視し始めたので、両者が併存する状態になっている。

今まで行われた電力体制改革の成果として、電力産業は、従来の完全な政府独占産業ではなくなり、民間企業が参入できる競争的な発電分野や大口需要家の直接購入が形成されてきた。また、従来のような垂直的一体化した状態はある程度解消され、電力産業には、競争的な発電分野と独占的な送配電分野との分離が実現された。さらに、卸電気料金に対する料金規制においては、伝統的な政府決定制以外に市場競争を導入して、市場競争により決定された卸電気料金も存在している。政府規制が依然として主導的な役割を果たしているが、政府規制を緩和したり、競争メカニズムに委ねる場合も出てきた。

しかし、政府規制と競争メカニズムが併存している現状においては、政府規制に対する要求が高くなると思われる。例えば、発送電分離後の電力産業には、「政府認可制」

の料金（送配電料金、小売料金）、市場競争的な料金（競争入札によって決定された卸電気料金）いずれも存在しているので、規制機関が規制料金を決定する際に、政府規制料金と競争的料金との間にどのように協調して、小売事業者の利潤を保障し、経営を継続することは、規制機関にとって困難になっている。

二 移行期における政府規制に対する依赖性とその必要性

電力産業は、競争メカニズムを導入し始めたが、長期間実施された伝統的な政策の影響は引き続き存在し、電力市場の構築と発展に影響を与えている。電力産業においては政府規制に対して惰性で依存していた。またはまた、中央政府は電力産業のような国家の全体的な経済発展及び社会安定に関する根幹産業に対して、非常に保守的な姿勢を示している。今までの電力体制改革の進展状況から見ると、電力改革は、電力産業における自然独占性を有する送配電分野だけではなく、一定の競争可能性を有する発電分野に対しても完全に市場に委ねるわけではないという保守的な改革ペースで進んでいる。

また、こうした保守的な改革ペースを採るのは、今の中国電力産業に対しては、一定の必要性があると言わざるを得ないであろう。電力不足の深刻化に歯止めをかけたり、電力輸送能力を上昇したり、電力のユニバーサル・サービス機能を実現することに対して、政府規制によって制度的な保障を提供する必要がある。十分の論証及び試行を行わずに盲目的に市場に委ねるなら、インフラ投資、供給の継続、電気料金の安定に対して一定のリスクをもたらす恐れがある。

さらに、電力市場の形成は市場における潜在的参入者の数・潜在的な生産能力、市場参加に必要な生産・送配電設備の完備、取引市場を管理する通信技術の進歩などに依頼するものであるため、これらの要素が不成熟である以上、政府規制を緩和して市場競争メカニズムを導入しようとする制度が整備されたとしても、当初の予想どおりに競争的な市場状態を得ることができず、少数の既存事業者が依然として市場を支配する場合もあると思われる。

三 政府規制の競争制限行為に対する適応の不足

前述のように、移行期の電力産業に対しては、政府規制がまだ一定の合理性があると思われる。しかし、政府規制がどこまでその合理性を実現にはいつかの問題がある。つまり、そもそも、政府規制には、電力産業の安全性、公益性、国際競争力、規模の経済性を実現するというなどの合理性があるが、規制機関の独立性や政府規制の実効性が問題となっている。特に、市場化への改革の過程において、政府規制の競争制限的行為に対する対応力には明らかに限界がある。

とりわけ、中国の電力産業が自然独占産業より「行政独占」に近いと言われるように、中国電力産業における既存の事業者の独占地位は、既に成熟した市場で一定の競争を通して形成されたものではなく、政府規制を主導とした制度の下で行政権力によって生じ

られた独占である以上、これらの事業者は生まれてから政府規制機関と緊密な関係を有する。伝統的な政府規制を依頼している上で、規制機関と被規制事業者との「親子関係」が切っても切れないものである。したがって、中立性または独立性が乏しい政府規制体制の下で、既存の独占事業者の競争制限行為に対する規制の実効性・公正性が保障し難い。最悪な場合としては、規制機関は被規制事業者と共同的な利益団体を構成して、被規制側の勢力に支配されてしまって、被規制事業者の「虜」にされるとすると、本来の政府規制の合理的な目的を達成することはできない上、他の政策（例えば、競争政策）の実施を阻害する恐れがある。

第五節 「市場化改革において競争法の役割をより一層に重視すべき」という主張

以上には、中国電力産業における政府規制の歴史的な変遷及び規制の現状を考察して、市場化への改革の進展と主な問題点を分析した。これらの内容を踏まえて、市場化改革後の中国電力産業には、競争制限行為は依然として深刻な状況である。その原因については様々な視点から分析されるが、中国の経済法学者は、その根本的原因が「競争法による規制の欠缺」である、と明確に指摘している³⁰⁶。自然独占産業の市場化改革を達成するため、「有効な競争法規制が極めて必要なもの」である³⁰⁷。中国電力産業の市場化改革は、単に政府規制によって市場化への改革を実現できないものであるため、今後競争法の重要性をより一層に重視すべきである。

2008年に中国の独占禁止法「反壟断法」が施行されて以降、法制度の面から見れば、競争法体制が基本的には完備されている。これをきっかけに、電力産業を含めた自然独占産業に対する競争政策の法運用が、注目されている。電力産業に対する競争法の運用範囲、違法行為に対する判断基準・違法要件、及び実際の執行状況に対する考察が非常に興味深い研究課題になってきた。

また、競争法の実施及び電力産業の市場化に向けた改革の進展につれて、電力産業における市場競争の運用に対する信任が上昇されれば、競争法の役割がより重視・発揮されるようになり、政府規制の過剰な介入を制限することが期待できる。競争制限的な政府規制に対する再認識して、その存在の合理性を考え直しながら、実施の公平性・透明性を向上させることも期待されている。

しかし、現在の中国電力産業がまだ移行期に置かれているので、改革の促進または競争的な市場の構築には、政府規制（または政府規制に基づく産業政策）は主導的な役割を発揮するのは現実的である。競争政策の実施は、政府規制との間に力関係の影響を受けるのは確かなことである。産業政策と比べて競争政策に対する重視度が低ければ、産業政策と衝突する競争法規制が実施できなくなり、競争政策の実効性はなくなる恐れがある。したがって、電力産業に対する競争法規制の重要性を重視する一方、伝統的な産業政策と直面する際に、如何に競争法の実効性を確保するかが極めて重要な課題となる。

³⁰⁶ 張占江「自然壟断行業的反壟断法適用—以電力行業為例」法学研究第6期（2006）53頁。

³⁰⁷ 張占江53頁。

第三章 中国電力産業における競争法の適用及び政府規制との衝突

第二章において考察したように、現在中国電力産業には、市場化の実現を目標とする体制改革が行われていると共に、伝統的な政府規制も少しずつ変化している。2002年公布された電力体制改革方案においても、資源配分における市場の「決定的な」役割を果たすと強調している。更に、2013年中国共産党第18期中央委員会第三回全体会議（「三中全会」）の閉幕に際し、資源配分で市場が「決定的な」役割を果たすと表明した。これまでの市場化改革の深化につれて、市場メカニズムに対する信頼性が以前より強くなってきた。電力産業の効率性を改善するため、競争的・開放的な電力市場を構築することが必然的な選択肢になる。しかし、電力産業に行われる体制改革が、従来の政府規制機関の主導の下で、「上から下へ」のペースで前に進まれているものであるため、中立性の乏しい規制機関は、改革の過程において電力産業における競争法体系の運用に対して、極めて保守的な態度をとっているのが見られる。単に政府規制によって競争的な電力市場を構築することが達成できないと思われる。したがって、電力産業に対する競争法体系のより実効的な執行が期待されることになった。

しかしながら、計画経済体制から市場経済体制への移行期に置かれる中国電力産業においては、政府規制が主導的なコントロール力を有するので、まだ弱い競争政策が十分に重視・運用されるのは容易なことではない。とりわけ、政府規制と衝突する場合に競争法の運用実態を考察すると、両者の相互関係がより一層に明確になる。したがって、本章においては、現在中国電力産業における競争法の適用可能性及び適用状況についての考察を通して、両者の相互関係を検討する。

第一節 中国電力産業における競争法の適用可能性についての分析

一 電力産業に関わる競争法の規制体系

単に中国における競争法体系を紹介することは意味がないので、此处では、中国競争法体系に電力産業に関する規制規定を抽出して、電力産業に関わる競争法の規制体系を考察する。

（一）「反不正競争法」の規制体系

1、規制体系についての概観

反不正競争法の規制体系は、主に「反不正競争法」、六つの関連規則及び一つの司法解釈からなっている。

そのうち、「反不正競争法」（1993年9月に公布された）³⁰⁸は中国の改革開放政策が1978年から実施されて以来、中国が計画経済体制から市場経済体制に転換する時期において公布した初めの市場競争秩序の規範に関する法律である。転換期の経済活動に新に登場した問題を対応し、公正競争を奨励、保護し、不正競争行為を制止することを

³⁰⁸ 原文は以下の政府サイトで掲載されている。
http://www.gov.cn/banshi/2005-08/31/content_68766.htm

主要な目的としている。

「不正競争行為」とは、事業者が本法に違反してその他の事業者の合法的な権益を損害し社会経済秩序を攪乱する行為である（第 2 条 2 項）。同法には 11 種類の不正競争行為（①商標・商品の不正使用などによる取引、②公共企業³⁰⁹による購入強要行為、③行政権力の濫用による競争制限行為、④商業賄賂行為、⑤虚偽宣伝行為、⑥営業秘密の侵害行為、⑦不当廉売、⑧抱合せ販売、⑨不当な懸賞景品付販売行為、⑩競争相手の信用誹謗行為、⑪入札談合）を列挙している。そうすると、同法は、単に不正競争行為だけを規制しているのではなく、商標・商品の不正使用などによる取引、虚偽宣伝行為、営業秘密の侵害行為、競争相手の信用誹謗行為のような、日本の「不正競争防止法」に定める不正競争行為に相当する行為を規制している一方、不当廉売、抱き合わせ販売、入札談合といった日本の独占禁止法上の「不公正な取引方法」ないし「不当な取引制限」に相当する行為についても不正競争行為として規制している。したがって、同法は、不正競争行為と競争制限行為を混合して規制する法律である。

また、「反不正当竞争法」の実施を具体化にするため、国家工商行政管理総局は、同法に規制されている異なる行為類型に基づきそれぞれの**実施規定**を公布した。

（１）「懸賞景品付販売における不正競争の禁止に関する若干規定」³¹⁰（「関与禁止有奨銷售活動中不正競争行為的若干規定」1993年12月24日公布）、

（２）「公共企業による競争制限行為の禁止に関する若干規定」³¹¹（「関与禁止公共企業限制競争行為的若干規定」1993年12月24日公布）、

（３）「著名商品の特有な名称・包装・デザインの盗用行為の禁止に関する若干規定」³¹²（「関与禁止倣冒知名商品特有的名称、包装、装璜的不正当競争行為的若干規定」1995年7月6日公布）、

（４）「営業秘密の侵害の禁止に関する若干規定」³¹³（「関与禁止侵犯商業秘密行為的若干規定」1995年11月23日公布）、

（５）「商業賄賂行為の禁止に関する暫行規定」³¹⁴（「関与禁止商業賄賂行為的暫行規定」1996年11月15日公布）、

（６）「入札談合行為の禁止に関する暫行規定」³¹⁵（「関与禁止串通招標投標行為的暫行規定」1998年1月6日公布）

の六つの規定が公布された。

さらに、「反不正当竞争法」が実施されてから、人民法院によって審理された不正競争

³⁰⁹ 中国語で「公用企業」という。

³¹⁰ 同規定の原文：北京工商管理第 2 期（1994）4 頁。

³¹¹ 同規定の原文は以下の政府サイトで掲載されている。

<http://www.people.com.cn/item/flfgk/gwyfg/1993/303101199313.html>

³¹² 同規定の原文：工商行政管理第 15 期（1995）4~5 頁。

³¹³ 同規定の原文：工商行政管理第 Z1 期（1996）6~7 頁。

³¹⁴ 同規定の原文：工商行政管理第 24 期（1996）4~5 頁。

³¹⁵ 同規定の原文：工商行政管理第 3 期（1998）16 頁。

行為に関する案件が多くなった一方、同法における抽象的な原則規定に対する解釈が一致しない場合が多くなったので、解釈を統一するため、最高人民法院は2007年に同法の**司法解釈**「最高人民法院関与審理不正競争民事案件応用法律若干問題的解釈」³¹⁶(法釋[2007]2号)を公布した³¹⁷。同解釈は、主に「反不正競争法」に規定する違法行為の具体的な判断基準を明確させ、特有な用語についての認定基準を明らかにする。

2、電力産業に関する規制条項

「反不正競争法」の立法当時は、市場経済が中国に導入されて間もない時期であり、市場経済はまだ未成熟な段階にあり、市場では国有企業を除き、有力な民間企業が存在せず、外国企業の投資行為も制限されていたので、民間企業による独占行為やカルテルなどの競争制限的行為は基本的に大きな問題とはならなかった³¹⁸。政企合一の経営方式の下で、「政府及び所属部門」が企業の経営活動に直接に関与することができ、行政機関または行政権限を持つ公共企業が大量に存在していた。当時の中国において、民間企業間の不正競争行為より行政権限の濫用行為の方は、公平な市場競争の秩序に悪影響をもたらす場合が多い。したがって、同法には諸外国の競争法と異なって公的機関（政府及び所属部門）と公共企業によって行われた不正競争行為に対して特別な禁止規定を設けている。

(1) 第6条の公共企業に関する規制、実施規定及び法的責任

同法第6条には、公共企業または法に従って独占地位を有するその他の事業者は、他人に対して、自らの指定する事業者の商品を購入するように限定することにより、その他の事業者の公平な競争を排除してはならないと規定している。

まず、「公共企業」を確定する際に一般的には、反不正競争法の実施規定の一つ—「公共企業による競争制限行為の禁止に関する若干規定」に基づき判断する。公共企業は「水道、電力、暖房、ガス、郵便、電気通信、交通運輸等の事業に従事する経営者」を指す(第2条)。

また、同条には、一つの競争制限行為類型(指定事業者の商品を購入させる指令行為)のみを規定しているが、上記の実施規定(「公共企業による競争制限行為の禁止に関する若干規定」)は、公共企業の禁止行為をより詳細に列挙している。公共企業は市場取引において、以下のような競争制限行為をしてはならない³¹⁹：

①(自分の商品を購入する限定行為) ユーザー・消費者に、自分の提供する商品を購入または使用することしかできなく、技術基準を満たす他の同類商品を購入または使用してはいけないように限定する行為、

³¹⁶ 同解釈の原文：新法規第1期(2007)103~108頁。

³¹⁷ 蔣志培・孔祥俊・王永昌「関与審理不正競争民事案件応用法律若干問題的解釈的理解与適用」人民司法(2007.3.5)26~33頁。

³¹⁸ 龔驍毅「中国反不正競争法とその運用状況」公正取引678号(2007.4)9頁。

³¹⁹ 「公共企業による競争制限行為の禁止に関する若干規定」第4条。

②（指定事業者の商品を購入する限定行為）ユーザー・消費者に、その指定する事業者により生産または販売される商品を購入または使用することしかできなく、他の事業者によって提供される技術標準の満たす同類商品を購入または使用してはいけないように限定する行為、

③（不要品の購入強要行為）ユーザー・消費者に不要な商品または部品を購入させる行為、

④（指定事業者の提供する不要品の購入強要行為）ユーザー・消費者にその指定する事業者によって提供される不要な商品を購入させる行為、

⑤（他の経営者の提供する商品の購入行為を妨げる行為）商品の品質・性能等に対する検査を理由として、ユーザー・消費者の他の経営者により提供される技術標準の満たす商品の購入行為を妨げる行為、

⑥その不合理な条件を受けていないユーザー・消費者に関わる商品の供給を拒絶、中断或いは削減する行為、又は費用をみだりに取り立てる行為、

⑦その他の競争制限行為。

また、同法第 23 条は、第 6 条の違法行為の法的責任として、「省レベルまたは区を設置している市の監督検査部門は、違法行為を停止するよう命じなければならず、情状によって 5 万元以上 20 万元以下の罰金を科することができる。指定された事業者はこれに乗じて低品質高価格の商品を販売し、又は費用をみだりに取り立てた場合、監督検査部門は、違法所得を没収しなければならず、情状によって、違法所得の 1 倍以上 3 倍以下の罰金を科することができる」と規定している。

（2）第 7 条の「行政独占」に関する規制及び法的責任

現在中国の電力産業では「政企分離」を通して事業者の経営機能と規制機関の監督管理機能との分離が実現されたが、電力事業者と規制機関との間に依然として様々な関係を有するので、規制機関は自己が持つ規制権限を利用して被規制産業における個別的事業者を保護したり、自己の規制地域における事業者を優遇したりする機会が多い。これらの行為は行政機関によって実施され、行政権力の濫用を手段とする競争制限行為であるので、「行政独占」と呼ばれている。移行期の中国においては、市場経済が未成熟であり、計画経済体制の深い影響を受けて、行政機関と事業者が依然として関連しているので、一般的な私的事業者により実施されたものではなく、行政機関によって実施された「行政独占」行為が経済活動における最も深刻な競争制限行為であると言われている³²⁰。

「反不正当竞争法」第 7 条には、二種類の行政独占行為に対する禁止規定を定めている。①政府及び所属部門は行政権力を濫用して、他人に対して、自らの指定する事業者の商品を購入するように限定し、その他の事業者の正当な経営活動を制限してはならな

³²⁰ 王曉擘「行政壟斷問題的再思考」中国社会科学院研究生院学報第 4 期（2009.7）50 頁。

い；②政府及び所属部門は、行政権力を濫用して、自らの管轄地域以外の商品が管轄地域に流入することを制限し、又は管轄地域の商品が管轄地域以外に流出することを制限してはならない。

また、同法第 30 条は、第 7 条の違法行為の法的責任として、「上級機関が是正命令を命ずる。情状が重大である場合、同級又は上級機関は、直接の責任者に行政処分を与える。指定された事業者がこれに乗じて低品質高価格の商品を販売し、又は費用をみだりに取り立てた場合、監督検査部門は、違法所得を没収しなければならない、情状によって、違法所得の 1 倍以上 3 倍以下の罰金を科することができる」と規定している。

(二)「反壟断法」の規制体系

1、規制体系についての概観

「中華人民共和国反壟断法」³²¹（主席令第 68 号、以下「反壟断法」という）は 2007 年 8 月 30 に採用され、2008 年 8 月 1 日から実施された。同法は全部 8 章 57 条からなっている。中国国内の経済活動における独占行為、並びに中国境外で行われる行為のうち国内市場における競争を排除し又は制限する影響を及ぼす行為に対して適用できる³²²。そのうち、規制対象は「独占行為」とであると明確に定めているので、反壟断法が、いわゆる構造的規制ではなく、行為的規制を採用していることを意味する³²³。また、同法の規制対象となる独占行為には、「独占協定」、「市場支配的地位の濫用」、「競争を排除・制限する企業結合」という三つの「経済的独占」のほか、「行政権力の濫用による競争の排除又は制限」という「行政独占」も含んでいる。

また、反壟断法の執行機関の設置は、「二層構造・三つ機関」という執行体制を採っている。「二層構造」とは、反壟断法の具体的な執行職責を既存の三つの執行機関（国家発展改革委員会、工商行政管理総局、商務部）に分散して、その上で、反壟断法の執行の組織、調整及び指導を負う国務院反壟断委員会を設置する、という二層構造である。国務院反壟断委員会は、協調的な行政機関である。具体的な執行権限を持つのは三つの執行機関である。そのうち、国家発展改革委員会は**価格独占行為**の調査・処分を担当している。商務部は、事業者結合行為に対する独占禁止審査を担当している。工商行政管理総局は、独占協定、市場支配的地位の濫用、行政権力を濫用した競争の排除・制限（価格独占を除く）に対する執行を担当している。

それに、反壟断法の実施を具体化するため、2009 年から反壟断法の各執行機関が一連の実施規定を制定した。現在まで、

(1) 国家発展改革委員会は価格独占行為の調査・処分を担当して、価格独占行為の

³²¹ 同法の原文：以下の政府サイトを参考。

http://www.gov.cn/flfg/2007-08/30/content_732591.htm

³²² 「反壟断法」第 2 条適用範囲を参考。

³²³ 戴龍「中華人民共和国独占禁止法調査報告書（抜粋）」7 頁、公正取引委員会ホームページに掲載されている。

予防及び是正するために、2010年12月29日に、①実体規定—「価格独占禁止規定」³²⁴（「反価格壟断規定」国家発展改革委員会令第7号）と、②その手続規定—「価格独占禁止行政法執行手続規定」³²⁵（「反価格壟断行政執法程序規定」国家発展改革委員会令第8号）を發布した。

（2）**国家工商行政管理総局**は、反壟断法が公布された後、まず、2009年5月26日に、①「行政権力の濫用により競争の排除・制限の禁止に関する手続規定」（「工商行政管理機関制止濫用行政権力排除、限制競争行為程序規定」³²⁶国家工商行政管理総局令第41号）と、②「独占協定及び市場支配的地位の濫用に対する調査及び制裁の手続に関する規定」³²⁷（「工商行政管理機関查处壟断協議、濫用市場支配地位案件程序規定」国家工商行政管理総局令第42号）という二つの手続規定を公布した。

また、2010年12月31日に、三つの実体規定を公布した。③「独占協定の禁止に関する規定」³²⁸（「工商行政管理機関禁止壟断協議行為的規定」国家工商行政管理总局令第53号）、④「市場支配的地位の濫用に関する規定」³²⁹（「工商行政管理機関禁止濫用市場支配地位行為的規定」国家工商行政管理总局令第54号）、及び⑤「行政権力の濫用により競争の排除・制限の禁止に関する規定」³³⁰（「工商行政管理機関制止濫用行政権力排除、限制競争行為的規定」国家工商行政管理总局令第55号）である。

（3）**商務部の反壟断局**は企業結合に関する規制及び手続を明確するために、2009年11月27日に、①「企業結合の届出弁法」³³¹（「事業者集中申報弁法」商務部令2009年第11号）、②「企業結合の審査弁法」³³²（「事業者集中審査弁法」商務部令2009年第12号）を公布した。

³²⁴ 同規定の原文：以下の府サイトを参考。

http://www.gov.cn/flfg/2011-01/04/content_1777969.htm

同規定第三条によると、「価格独占行為」は以下の行為を含む：1. 事業者が価格独占協議を締結する行為；2. 市場支配的地位のある事業者が価格の手段を利用して、競争を排除・制限する行為。行政機関及び法律・法規によって授權された公共事業の管理する機能を持つ組織が行政権力を濫用し、価格の面で競争を排除・制限する行為についても本規定が適用される。

³²⁵ 同規定の原文：以下の政府サイトを参考。

http://www.gov.cn/flfg/2011-01/04/content_1777998.htm

³²⁶ 同規定の原文：以下の政府サイトを参考。

http://www.gov.cn/flfg/2009-06/10/content_1335662.htm

³²⁷ 同規定の原文：以下の政府サイトを参考。

http://www.gov.cn/flfg/2009-06/16/content_1341338.htm

³²⁸ 同規定の原文：以下の政府サイトを参考。

http://www.gov.cn/flfg/2011-01/07/content_1779945.htm

³²⁹ 同規定の原文：以下の政府サイトを参考。

http://www.gov.cn/flfg/2011-01/07/content_1779980.htm

³³⁰ 同規定の原文：以下の政府サイトを参考。

http://www.saic.gov.cn/zcfg/xzgzjgfwj/fgs/201101/t20110107_103377.html

³³¹ 同弁法の原文：以下の商務部のサイトを参考。

<http://fdj.mofcom.gov.cn/aarticle/c/200911/20091106639149.html?3314979157=302308573>

³³² 同弁法の原文：以下の商務部のサイトを参考。

<http://fdj.mofcom.gov.cn/aarticle/c/200911/20091106639145.html?781291861=302308573>

また、企業結合に対して資産または事業の譲渡という条件付きで批准する場合、当該条件の実施を明確にするため、2010年7月に、③「企業結合の資産または業務の剥離実施に関する暫定規定」³³³（「関与実施事業者集中資産或業務剥離的暫行規定」商務部公告2010年第41号）を公布した。企業結合の市場競争に対する影響を評価する際にその判断要素を明確するため、2011年8月29日に、④「企業結合による競争への影響評価に関する暫定規定」³³⁴（「関与評価事業者集中競争影響的暫行規定」商務部公告2011年第55号）を公布した。また、事前届出基準を満たすにも関わらず事前届出を怠った事業者についての調査・決定を制度化するため、2011年12月30日に、⑤「法に基づき届出を行っていない事業者結合の調査処理に関する暫定弁法」³³⁵（「未依法申報事業者集中調査処理暫行弁法」商務部令2011年第6号）を公布した。

2、電力産業に関する規制条項

(1) 「独占協定」に関する規制内容

反壟断法は、「独占協定」を、競争を排除し、若しくは制限する合意又は決定その他の協調行為と定義している（同法第13条第2項）。独占協定に対する規制は、総則（第一章）に原則的な禁止規定に加え、分則第二章においても幾つか典型的な行為類型を列挙している。

また、分則においては独占協定を「水平的独占協定」と「垂直的独占協定」に分けて規制している。水平的独占協定は、価格カルテル（商品の価格を固定し、又は変更すること）、生産量または販売量の制限（商品の生産数量又は販売数量を制限すること）、市場分割（販売市場又は原材料の購入市場を分割すること）、新技術・新設備の購入・開発の制限（新しい技術若しくは設備の購入を制限し、または新しい技術若しくは新製品の開発を制限すること）、共同の取引拒絶（共同して取引をボイコットすること）、及び最後の受け皿規定としての国务院独占禁止法執行機関により認定するその他の独占的協定、という六種類を列挙している。垂直的独占協定については、主要先進国の競争法では垂直的価格制限と非価格制限という二つの禁止規定がある例が多いが、反壟断法においては垂直的価格制限（第三者に対する商品の再販売価格を固定すること及び第三者に対する商品の再販売価格について最低価格を設けること）のみが規定されている。また、垂直的独占協定の受け皿（国务院独占禁止法執行機関が認定するその他の独占協定）も補充規定として定められている。

また、独占協定が価格に関する独占協定と非価格に関する独占協定に分けてそれぞれ

³³³ 同規定の原文：以下の政府サイトを参考。

http://www.gov.cn/gzdt/2010-07/09/content_1649738.htm

³³⁴ 同規定の原文：以下の商務部サイトを参考。

<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/c/201109/20110907723440.html?1804767573=302308573>

³³⁵ 同弁法の原文：以下の政府サイトを参考。

http://www.gov.cn/flfg/2012-01/05/content_2037379.htm

に国家発展改革委員会と工商行政管理総局によって規制されている。価格に関する独占協定を認定する際に、その考慮要素³³⁶となるのは、①事業者の価格協定という行為に一致性があること、②事業者に意思の連絡が行われたことである。さらに、協定行為を認定する際には、市場構造及び市場変化等の状況も考慮しなければならない。

さらに、事業者の自発的な申告によるその処罰を減軽・免除する制度（リニエンシー制度）も導入された³³⁷。締結した価格独占協定の関連状況を最初に自主的に報告し、かつ、重要な証拠を提供した場合、処罰を免除することができる。二番目に自主的に報告し、かつ、重要な証拠を提供した場合、50%を下回らない幅で処罰を軽減することができる。その他、締結した価格独占協定の関連状況を自主的に報告し、かつ、重要な証拠を提供した場合、50%を上回らない幅で処罰を軽減することができる。

同様に、非価格に関する独占協定（生産量または販売量の制限、市場分割、新技術・新設備の購入・開発の制限、共同の取引拒絶）に対する考慮要素³³⁸及びリニエンシー制度³³⁹についても規定している。

（2）「市場支配的地位の濫用」に関する規制内容

日本の「私的独占」の規定のように、反壟断法は市場支配的地位の濫用行為の禁止規定を定めている。市場支配的地位の濫用についての規制は、中国における独占禁止関連の立法の中で、もっとも具体的に規制が定められた分野である。EU 競争法を参考に規定されているので、その行為要件、効果要件、正当化事由などの具体的規制内容が、日本の私的独占規定と異なるところが多い。

まず、市場支配的地位とは、事業者が①関連市場において商品価格、数量若しくはその他取引条件をコントロールすることができ、②又は他の事業者による関連市場への参入を阻止又は影響する能力を有する市場地位³⁴⁰ということである。そして反壟断法の総則第6条には「市場において支配的地位を有する事業者は、その市場支配的地位を濫用して、競争の排除又は制限をしてはならない」と規定し、市場支配的地位の濫用行為を禁止している。

また、市場支配的地位を有すること自体は違法ではないが、市場支配的地位を濫用する行為は禁止されているのである。したがって、その市場支配的地位の濫用行為の規制対象を具体化するため、分則第三章「市場支配的地位の濫用」においては、

- ① 独占価格（「不公正な高価格で商品を販売し、又は不公正な低価格で商品を購入すること」）、
- ② 略奪的価格設定（「正当な理由がなく、原価を下回る価格で商品を販売すること」）

³³⁶ 「価格独占禁止規定」第6条。

³³⁷ 「価格独占禁止行政法執行手続規定」第14条。

³³⁸ 「独占協定の禁止に係る条項」第3条。

³³⁹ 「独占協定の禁止に係る条項」第12条。

³⁴⁰ 「反壟断法」第17条第二項。

- ③ 取引拒絶（「正当な理由なく、取引先に対して取引を拒否すること」）、
- ④ 強制的取引（「正当な理由なく、取引先が自己と間でのみ取引するよう制限し、またはその指定した事業者との間でのみ取引するよう制限すること」）、
- ⑤ 抱き合わせ販売及び不合理な取引条件付き販売（「正当な理由なく、商品を抱き合わせて販売する、又は他の不合理な取引条件を取引に当って付加すること」）、
- ⑥ 差別的待遇（「正当な理由なく、同等な条件の取引先に対して、取引価格等の取引条件の面で差別的待遇を行うこと」）、
- ⑦ 市場支配的地位の濫用の受け皿規定（「国務院独占禁止執行機関が認定するその他の市場支配的地位の濫用行為」）

という違法行為を列挙している³⁴¹。

中国反壟断法における市場支配的地位の認定にあたっては、市場シェア及び関連市場の競争状況・川上川下市場に対する支配力（当該事業者が販売市場又は原材料調達市場を支配する能力）・資金力及び技術条件・その他の企業が取引において当該事業者に対する依存程度・その他の事業者が関連市場へ参入する難易度等の要素を総合的に考慮して判断する³⁴²。また、一つの事業者の関連市場における市場占拠率が2分の1、二つの事業者の関連市場における市場占拠率の合計が3分の2、三つの事業者の関連市場における市場占拠率の合計が4分の3に達する場合に達する場合に、当該事業者が市場支配的地位を有すると推定できるとされている³⁴³。

それに、市場支配的地位の濫用行為が価格に関する濫用行為と非価格に関する濫用行為に分けてそれぞれに国家発展改革委員会と工商行政管理総局が公布した実施法規によって規制されている。

（3）企業結合に関する規制内容

まず、反壟断法第20条は、規制対象となる事業者結合（「事業者集中」）の類型を規定している。つまり、①事業者合併；②事業者が株式又は資産の取得を通じて他の事業者に対する支配権を取得；③事業者が契約などの方式を通じて他の事業者に対する支配権を取得し、又は他の事業者に対して決定的影響を与えることができる状況を含んでいる。

また、事業結合を実施しようとする事業者は、国務院により公布した申告標準³⁴⁴を満

³⁴¹ 「反壟断法」第17条。

³⁴² 「反壟断法」第18条。

³⁴³ 「反壟断法」第19条。

³⁴⁴ 「企業結合の申告標準に関する規定」（2008年国務院令第529号）第3条によると、以下の標準に満たすと、申告しなければならない：①事業者集中に参加するすべての事業者の前会計年度の世界売上高の合計が100億人民元を越え、かつ、そのうち少なくとも2事業者の前会計年度の中国国内における売上高がいずれも4億人民元を超える；または、②事業者集中に参加するすべての事業者の前会計年度の中国国内における売上高の合計が20億人民元を越え、かつ、そのうち少なくとも2事業者の前会計年度の中国国内における売上高がいずれも4億人民元を

たすなら、商務部に申告を提出しなければならない。初歩審査と更なる審査を経て、事業者結合を禁止する旨の決定または制限条件を付す旨の決定がなされなければ、事業者は予定どおり事業者結合を実行することができる。そのうち、禁止せずという決定は具体的に「無条件承認」と「制限的条件付の承認」という二種類の決定を含んでいる。制限的条件には以下のものを含むことができる³⁴⁵。

①結合に参加する事業者の一部資産又は業務を剥離する等の構造的条件；

②結合に参加する事業者がこれのネットワーク又はプラットフォーム等のインフラストラクチャを開放し、核心的技術を許可し（特許、ノウハウ又はその他知的財産権を含む）、排他性協議を終了する等の行為的条件；

③構造的条件及び行為的条件が組み合わせた総合的条件。

（４）「行政独占」に関する規制内容

反壟断法第 8 条は「行政機関及び法令の授権により公共事務を管理する権限を有する組織は、行政権力を濫用して、競争の排除又は制限をしてはならない」という原則的規定を定めている。また、同法第五章には、禁止となる行政独占行為を以下のような六つの行為類型に分けて列挙している。

①（指定事業者の商品を購入する限定行為）その指定する事業者によって提供される商品のみを取り扱い、売買し、又は使用するよう、事業者その他の組織及び個人の行為を制限し、又は同様の行為によってこれを制限してはならない³⁴⁶。

②（地域閉鎖行為）地域間における商品の自由な流通を妨げる行為³⁴⁷。

③（入札参加の制限）差別的な資格要件及び審査基準を設定し、又は法に基づく情報を公表しない等の方法により、他の地域の事業者の当地における入札への応募又は入札活動への参加を排斥又は制限する行為³⁴⁸。

④（市場参入の制限）当地の事業者と比べて不平等な待遇をする等の方法により、他

超える。

³⁴⁵ 「企業結合の審査弁法」第 11 条。

³⁴⁶ 「反壟断法」第 32 条。

³⁴⁷ 「反壟断法」第 33 条。同条には、地域閉鎖行為に対して更に以下のように分けている。①他の地域の商品に対して、差別的な料金徴収項目を設定し、若しくは差別的な料金徴収基準を適用し、又は差別的な価格を定める行為；②他の地域の商品に対して、当地における同類の商品とは異なる技術的な要求を行い、若しくは検査基準を設け、又は他の地域の商品に対して重複検査、重複認証等の差別的な技術措置を採ることにより、他の地域の商品の当地における市場への参入を制限する行為；③他の地域の商品のみを対象とした行政許可を実施して、他の地域の商品の当地における市場への参入を制限する行為；④検査所の設置又はその他の方法によって、他の地域の商品の当地における市場への参入又は当地の商品の他の地域における市場への進出を妨げる行為；⑤商品の地域間における自由な流通を妨げるその他の行為。（本論文における引用した「反壟断法」の条文は「公正取引」685 号（2007 年 11 月）に掲載された公正取引委員会官房国際課により仮訳した「中華人民共和国独占禁止法」を参考した。）

³⁴⁸ 「反壟断法」第 34 条。

の地域における事業者の当地における投資又は支店の設立を排斥又は制限する行為³⁴⁹。

⑤（独占行為の強制）本法で定める独占的行為を行うよう事業者に強制する行為³⁵⁰。

⑥（競争制限的規則の制定）競争を排除又は制限する内容を含む規則を制定する行為³⁵¹。

また、行政独占行為についての規制を担当している工商行政管理総局は、その実施規定において、事業者が関わる**行政的な関与の存在を理由に**実施した禁止行為を列挙している：

①行政機関及び法令の授権により公共事務を管理する権限を有する組織による**行政的限定を理由に**、独占協議を締結・実施し、又は市場支配的地位を濫用する行為に従事すること；

②行政機関及び法令の授権により公共事務を管理する権限を有する組織による**行政的授権を理由に**、独占協議を締結・実施し、又は市場支配的地位を濫用する行為に従事すること；

③行政機関及び法令の授権により公共事務を管理する権限を有する組織によって制定・発布された**行政的規定を理由に**、独占協議を締結・実施し、又は市場支配的地位を濫用する行為に従事すること³⁵²。

しかし、此処に注意すべき点としては、行政独占行為を実施する主体が、行政機関及び法令の授権により公共事務を管理する権限を有する組織に限定されるので、以上のような行為を実施した事業者に対して、「行政独占」の規定ではなく、「独占協定」または「市場支配地位の濫用」の規定によって規制されることである。

（三）「価格法」

1、「価格法」の位置づけ及び「反壟断法」との関係

「価格法」³⁵³は、1997年12月29日に採択され、1998年5月1日から実施された。現在まで既に16年近く運用されている。公布された時から、同法は価格に関する法体系の「基本法」として位置づけられていた³⁵⁴。「価格法」に対する期待が非常に高かった。米国の反トラスト法・シャーマン法、日本の独占禁止法のような市場経済の基本法として位置づけるべきという見解も存在していた³⁵⁵。同法は、政府及び関連政府部門が価格に関する行政法規・規則の制定に対して立法根拠を提供している。経済活動における価格に

³⁴⁹ 「反壟断法」第35条。

³⁵⁰ 「反壟断法」第36条。

³⁵¹ 「反壟断法」第37条。

³⁵² 「行政権力の濫用により競争の排除・制限の禁止に関する規定」第5条。

³⁵³ 同法の原文：以下の政府サイトを参考。

http://www.gov.cn/banshi/2005-09/12/content_69757.htm

³⁵⁴ 李在峰「実施価格法完善価格法律体系」価格与市場第6期（1998）6頁。卞耀武「宣伝貫徹価格法意義深遠」価格理論与实践第5期（1998）6頁。

³⁵⁵ 李戩・崔紅衛「価格法是市場經濟的基本法」価格理論与实践第7期（1994）41頁。

関する行為を規制し、価格による資源の合理的配置の役割を発揮させ、市場価格の水準を安定化させ、消費者及び経営者の権益を保護し、正常な価格秩序を維持し、市場経済の健全な発展を促進することに対して重要な役割を果たしている。また、同法には、市場により価格を形成するというメカニズムを実行することが明確されている。大多数の商品及びサービスの価格については、市場調節価格を実行し、ごく少数の商品及びサービスの価格については、政府指導価格又は政府決定価格を実行する、と規定している。同法は、計画経済体制から市場経済体制への移行期において、社会主義の市場経済体制の形成または発展を促進している³⁵⁶。

しかし、「反壟断法」が公布された後、価格に関する独占行為に対して「価格法」と「反壟断法」が併存する状況になった。例えば、「価格法」第14条は、事業者は相互に通謀し、市場価格を操縦し、他の事業若しくは消費者の適法な権益を損なうこと、競争相手を排除し若しくは市場を独占するため、原価を下回る価格によりダンピングすること、価格上昇の情報をねつ造し若しくは流布し、価格をつり上げ、商品価格の暴騰を推進すること、または虚偽若しくは人をして誤解させる価格手段を利用し、消費者または他の事業者を誘引してそれらの者と取引すること若しくは差別対価することなどの不正価格行為をしてはならないと規定している。他方、反壟断法の独占協定・市場支配的地位の濫用に該当する可能性もある。実務的には、価格独占行為に対しても、「反壟断法」ではなく、「価格法」及び「価格違法行為行政処罰規定」³⁵⁷に基づき処理したものが多³⁵⁸。したがって、現在、価格違法行為に対する規制を巡って両方間の相互関係を検討する内容が多くなっている。

中国において「反壟断法」と「価格法」との関係が「一般法と特別法」、または「新法と旧法」であると認識している学説³⁵⁹が存在していたが、現在の多くの説には、両者は相互衝突または相互競合する内容があり、相互補完関係であると認識している³⁶⁰。

³⁵⁶ 韋大楽「価格法成效与完善建議」法学雑誌第24巻（2003.7.15）49頁。

³⁵⁷ 同法が2010年に修正された。修正後の原文について以下の政府サイトを参考。

http://www.gov.cn/zwgk/2010-12/10/content_1762672.htm

³⁵⁸ 例えば、2011年5月6日に国家発展改革委員会は、ユニリーバ（中国）が値上げの情報を流布して市場秩序を混乱する価格違法行為に対して、同時既に公布された「反壟断法」ではなく、「価格法」第14条、及び「価格違法行為行政処罰規定」（当時）第6条第一項第1号に違反すると判断した。但し、ユニリーバ（中国）が公開的に価格調整の一時停止を宣言し、消費者に謝罪し、自ら違法行為の影響を軽減させたことを考慮して、結局、「価格違法行為行政処罰規定」第6条、第17条第二項第1号及び「行政処罰法」第27条第1号の規定に基づき、上海市物価局によって200万元の行政罰金を科された。（「聯合利華散布漲價信息被罰兩百萬元」人民日報（2011.5.7）第2版）

³⁵⁹ 李常青・万江「価格法与反壟断法的競合与選択適用問題研究」中国価格監督検査第12期（2012）24頁。

³⁶⁰ 例えば、史際春・肖竹「論価格法」北京大学学報（哲学社会科学版）第45巻第6期（2008.11）56~63頁。黄勇・劉燕南「価格法与反壟断法關係的再認識以及執法協調」価格理論与实践第4期（2013）11~22頁。鄭翔「協調反壟断法与価格法關係的探討」北京交通大学学報（社会科学版）第6巻第3期（2007.9）93~97頁。

具体的に言えば、「価格法」には、価格の形成される方法の区別に基づき、価格を「市場調節価格」、「政府指導価格」及び「政府決定価格」に分けている³⁶¹。「市場調節価格」は、事業者が自主的に制定し、市場競争により形成される価格である。「政府指導価格」は、同法の規定によって政府の価格主管部門その他の関係部門が、価格決定の権限及び範囲に基づき基準価格及びその浮動幅を定め、事業者を指導して制定する価格である。「政府決定価格」は、同法の規定によって政府の価格主管部門その他の関係部門が、価格決定の権限及び範囲に基づき制定する価格である。これらの規定は、反壟断法の規制範囲より広く、基本的な規定が多く、反壟断法を補完する役割を果たしている。しかし、どのように相互補完するのかに対して、学説は必ずしも一致していないが、主に、以下のような二つの見解が存在している。

(1) 「価格法」の存在または実施に基づき、「反壟断法」の適用範囲または程度を判断する見解である。「価格法」に従って「市場調節価格」が実施されている分野においては、「反壟断法」が十分に適用できる；「価格法」に従って「政府指導価格」が実施されている分野には、「反壟断法」が有限な役割を果たす；「価格法」に従って「政府決定価格」が実施されている分野には、「反壟断法」は暫く適用しない³⁶²。

(2) 様々な要素を考慮しながら両法の適応範囲または適用程度を柔軟に判断する見解である³⁶³。両法の規制の目的と規制の手段の相違点に基づき、また、当該価格違法行為の具体的な実施手段または行為の目的に基づき、両法の適用可能性を判断する。

2、電力産業に関する規制内容

価格法第三章は政府の価格決定行為の規制について、国民経済の発展及び人民生活との関係が重大なごく少数の商品価格、資源が希少な、または欠けている少数の商品価格、自然独占経営の商品価格、重要な公用事業の価格、重要な公益性サービス価格については、政府は必要な場合、「政府指導価格」または「政府決定価格」を実施することができると定めている³⁶⁴。これ以外の場合には、「市場調整価格」が実施される。

しかし、市場経済体制の下で、「政府指導価格」または「政府決定価格」の実施される分野（または産業）についての強制的な規定、その実際には、規制機関により料金規制の実施する範囲を画定することである³⁶⁵。こうした規定は、市場化改革前の電力産業の事情に基づく設定されたものである。市場化への体制改革が行われている現在の電力

³⁶¹ 「価格法」第3条。

³⁶² 黄勇・劉燕南「価格法与反壟断法關係的再認識以及執法協調」価格理論与实践第4期(2013)11~22頁。

³⁶³ 呂清正「反壟断法和價格法的關係与立法協調探討」安徽大学法律評論第1期(2006)127~139頁。鄭翔「協調反壟断法与價格法關係的探討」北京交通大学学報(社会科学版)第6卷第3期(2007.9)93~97頁。

³⁶⁴ 「価格法」第18条。

³⁶⁵ 史際春・肖竹「論價格法」北京大学学報(哲学社会科学版)第45卷第6期(2008.11)58頁。

産業においては、「政府指導価格」または「政府決定価格」の実施する分野が依然として多いが、今後、電力産業における市場化への改革の深化、規制機関により料金規制の緩和につれて、電力産業における競争を導入する分野が拡大されると思われる。例えば、電力産業の発電分野において、市場競争によって卸電気料金を形成するメカニズムが先進国の電力改革の潮流である。したがって、「市場調整価格」を実施する分野が徐々に広がるようになって、「市場調整価格」に関する規定（同法第二章事業者の価格行為に関する規定）を適用する場合が増えると予想される。

（四）その他の競争に関連する法規・規定

以上に挙げられた法規以外は、直接に市場競争制限行為を規制対象としていないが、市場経済の秩序を安定化させることに関連して、「競争に関連する法規」または「競争法に付随する法規」³⁶⁶と呼ばれる法規が幾つか存在している。

（1）1999年に公布された「中華人民共和国入札法」³⁶⁷（「中華人民共和国招標投標法」）及び同法に基づき制定された「中華人民共和国入札法实施条例」（2011年12月20日に公布）がある。

同法は、①入札における排除・差別的行為：入札者は、不合理な条件で潜在的応札者を制限あるいは排除してはならないものとし、潜在的応札者に対して差別待遇を与えてはならない（第18条第2項）；②強制的行為：入札者は、応札者が連合体の結成による共同的応札を強制してはならず、応札者間の競争を制限してはならない（第31条第4項）；③入札談合：応札者はお互いに入札オファーについて談合を行ってはならない。また、他の応札者の公平な競争を排除してはならず、入札者及びその他の入札者の合法的權益に損害を与えてはならない。応札者は、応札する時に入札者と談合してはならず、国家の利益、社会の公共利益並びに他者の合法的權益に損害をしてはならない。応札者が入札者又は入札評価委員会メンバーに対し賄賂の手段によって落札することを禁止する（第32条）と規制している。

（2）2001年4月21日に国務院によって公布された「市場経済活動における地域的封鎖の禁止に関する国務院の規定」³⁶⁸（「国務院関与禁止在市場経済活動中実行地区封鎖的规定」国務院令第303号）。同規定は、全国的に統一された、公正な競争を促すための、規範的かつ秩序ある市場システムを確立、整備するため、地方保護主義を取り除き、社会主義市場経済秩序を維持することを目指して制定された行政法規である³⁶⁹。

また、同規定は、地方の各級政府及び所属部門による地域を閉鎖することを目的とした以下のような行為を禁止している：①当地の商品またはサービスを購入する限定行為、

³⁶⁶ 王仁富「中国競争法律体系及其協調性研究」（安徽大学、2010）23頁。

³⁶⁷ 同法の原文：以下の政府サイトを参考。

<http://www.people.com.cn/item/flfgk/rdlf/1999/111701199904.html>

³⁶⁸ 国務院公報第19期（2001）13~16頁。

³⁶⁹ 同規定第1条。

②境界に検問所の設置による外来商品の阻止行為、③外来商品・サービスに対する差別的な費用徴収・価格設定行為、④外来商品に対する差別的な検査標準の設定行為、⑤外来商品に対する差別待遇の実効行為、⑥外来事業者による当地での入札活動参加を制限・排除する行為、⑦外来事業者による当地での投資、分・支店の設立を制限・排除する行為、⑧地域的封鎖を目的としたそのほかの行為。また、⑨地域的閉鎖または地域的閉鎖を意味する内容を含む規定を設定してはならないと規定している。

(3) 司法解釈：最高人民法院は2012年5月3日に、反壟断法が定める独占行為について生じた民事訴訟案件に関する司法解釈—「独占行為に起因する民事紛争案件の審理における法律適用に係る若干の問題に関する規定」³⁷⁰（「最高人民法院関与審理因壟断行為引発的民事糾紛案件応用法律若干問題的規定」）を公布した。

反壟断法第50条は、事業者が独占行為を実行して他人に損害を与えた場合、事業者は民事責任を負うと規定しているが、同司法解釈は、この条項をより具体化し、独占行為による損害を受けた自然人又は法人等は人民法院に対して直接民事訴訟を提起できることを明記しているほか、訴訟の管轄、立証責任、訴訟時効等についても具体的な規定を設けている。

また、同司法解釈第9条は、「訴えられた独占行為が公共企業または法的独占地位を有する他の経営者による市場支配地位の濫用する行為に属する場合に、人民法院は市場の構造及び競争状況の具体的な状態に基づき、被告が関連市場において支配的地位を認定することができる。但し相反する証拠がある場合はこの限りではない」と規定している。

二 電力産業に対する競争法体系の適用可能性についての検討

(一) 「適用除外」規定の削除

中国政府は国家経済の促進と社会安定または国家の安全に関わる産業に対して、様々な産業政策・事業規制法を制定している。例えば、郵政事業を規制するための「中華人民共和国郵政法」（1986年公布）、鉄道事業を規制するための「中華人民共和国鉄道法」（1990年公布）、民用航空事業を規制するための「中華人民共和国民用航空法」（1995年公布）、石炭分野を規制するための「中華人民共和国石炭法」などの規制法が挙げられる。また、国務院により公布された一連の事業規制条例、産業監督管理部門により公布された部門規則なども大量に存在している。

これらの産業には特別な産業特性が存在しているので、競争法が適用できるか否かに対して様々な論争が行われていた。「反壟断法」の起草過程においても、こうした争論の影響を受けて、立法者の態度はあまりに明確ではなかった。例えば、「中華人民共和国反壟断法大綱」（1999年11月30日案）は、「郵便、鉄道、電力、ガス、水道等の自

³⁷⁰ 同司法解釈の原文：以下の最高人民法院のサイトを参考。
http://www.court.gov.cn/qwfb/sfjs/201205/t20120509_176785.htm

然独占あるいは公共事業の、国务院反独占主管機関の許可を得た行為は、この法律公布の5年以内に、この法律の規定に適用しない。」(附則第53条)³⁷¹と規定していた。また、「中国独占禁止法要綱案」(2000年6月20日案)においても、「国务院独占禁止機関の許可を得た郵便、鉄道、電力、ガス及び水道供給等の自然独占または公共事業者の独占行為は、この法律が公布してから5年以内は、この法律の規定に適用しない」(附則第53条)³⁷²と規定していた。しかし、自然独占産業、公共事業に対する反壟断法の適用除外の規定を盛り込んだ反壟断法草案が中国の学者によって批判された結果、2001年の要綱案からこのような適用除外が削除された。

(二)「反壟断法」第7条についての認識

自然独占産業、公共事業の適用除外という規定が削減されたが、反壟断法第7条においては、

「国有経済が支配的地位を占め、かつ国民経済の根幹及び国家の安全にかかわる業種並びに法に基づき独占経営及び独占販売を行う業種について、国は当該事業者の適法な事業活動を保護し、且つ当該事業者の事業活動並びにその商品及びサービスの価格を法に基づき管理及び監督し、並びに調整及び制御することにより、消費者の利益を保護し、技術の進歩を促進する。

前項において定める業種の事業者は、法に基づき事業活動を行い、誠実に信用を守り、厳格に自己を律し、社会公共の監督を受けなければならない、その支配的地位並びに独占経営及び独占販売の地位を利用して消費者の利益を害してはならない。」³⁷³

と定められている。

本条は、全国人大常委会が反壟断法を審議する段階で新たに追加された条文である³⁷⁴。本条は中国における「特殊産業」についての規定である。しかし、本条に対する解釈を検討すると特殊産業の競争法の適用可能性について疑問が生じる。以下では、本条に対する解釈を巡る議論を考察する。

1、「特殊産業」についての定義

本条が規定する「特殊産業」は「国有経済が支配的地位を占め、かつ国民経済の根幹及び国家の安全にかかわる業種」及び「法に基づき独占経営及び独占販売を行う業種」の二種類を含んでいる。

³⁷¹ 陳丹舟『中国反壟断法（独占禁止法）におけるカルテル規制と社会主義市場経済—産業政策と競争政策の「相剋」』（早稲田大学出版社、2013）274頁。

³⁷² 陳丹舟（2013）277頁。

³⁷³ 本論文における引用した「反壟断法」の条文は「公正取引」（No.685、2007年11月）に掲載された公正取引委員会官房国際課により仮訳した「中華人民共和国独占禁止法」を参考した。

³⁷⁴ 戴龍「中華人民共和国独占禁止法調査報告書（抜粋）」公正取引委員会ホームページで掲載されている。6頁。

「国有経済が支配的地位を占める、国民経済の根幹及び国家の安全に係る業種」について明確に解説した文献等はほとんどなく、司法解釈や学説も少なく、中国法に類似の概念等も存在していないが、一般的には2006年12月18日に国务院の国有資産監督管理委員会（以下、「国資委」という。）によって公布された「国有資産の調整と国有企業再編の推進に関する指導意見」（「関与推進国有資産和国有企業重組的指導意見」）の中に示された「国家安全及び国民経済根幹にかかわる重要業種や基幹領域」の範囲が参考になる³⁷⁵。ここでは、「国家安全及び国民経済根幹にかかわる重要業種や基幹領域」とは国家安全にかかわる業種、重大なインフラ施設と重要な鉱物資源、重要な公共製品とサービスを提供する業種、基幹産業及び重要なハイテク産業である、とされている。国务院の国資委の責任者は、これを更に具体的に軍事工業、電力、石油、石油化学、電気通信、石炭、民用航空及び海運などの七つの分野に分けた³⁷⁶。これらの企業の大半は国有企業である。国資委は今後、国有資産がこれらの産業への集中度をさらに強化し、「絶対的なコントロール力」を守るという目標を明確した³⁷⁷。

また、「法に基づき独占経営及び独占販売を行う業種」（中国語で「専営専売業種」という。）は、中国政府が社会経済及び政治・国防等の産業政策を考慮した上、専門法に基づき独占経営及び独占販売を許可された産業である。主に、煙草業³⁷⁸、食塩業³⁷⁹、甘草及び麻黄草業³⁸⁰、化学肥料・農薬・農業用プラスチック・フィルム業³⁸¹という四つの業種が挙げられる。

2、異なる視点からの本条に対する認識

第7条の規定内容を分析すると、二つの趣旨を持っているとする見解が有力である。一つは、第1項に述べられているように、特殊産業の事業活動は国によって保護され、国からの価格規制・事業監督・産業調整を受けるべきであるという趣旨である。もう一つは、特殊産業の事業者は支配的地位（又は、独占経営及び独占販売の地位）を濫用してはいけないという趣旨である。つまり、特殊産業に対する「保護」と「規制」の姿勢が共に規定されている点が本条の特徴となっている。しかし、特殊業種における競争制限行為に対して、政府からの保護政策と競争法の適用の間にどのように調整するかについて具体的な指針はない上、反壟断法の執行機関が反壟断法を運用する際にも特殊業種

³⁷⁵ 張傑斌「特定行業的「反壟断法」適用研究—「中華人民共和國反壟断法」第七條評析」北京化工大學學報（社會科學版）第4期（2007）21頁。

³⁷⁶ 国有資産監督管理委員會の主任李榮融に対するインタビュー。新華網。

http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-12/18/content_5504102.htm

³⁷⁷ 新華網。http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-12/18/content_5504102.htm

³⁷⁸ 1991年6月に發布された「中華人民共和國煙草專賣法」に基づく。

³⁷⁹ 1996年国务院により發布された「食塩專營弁法」に基づく。

³⁸⁰ 2001年国家經濟貿易委員會により發布された「甘草及び麻黄草業專營及び許可証管理弁法」に基づく。

³⁸¹ 1988年国务院により「化学肥料・農薬・農業用プラスチック・フィルム業に対する專營を實行する決定」に基づく。

に対する対応方法は一貫していない³⁸²。もちろん、本文執筆時点（2014年6月）で反壟断法が公布されてからわずか5年しか経過していないので、反壟断法を厳密かつ合理的に解釈して、即時かつ効率的に執行することは、まだ経験の少ない執行機関にとってはチャレンジングであるが、特殊産業に対する競争法の適用の可否について、明確な態度が確立されていないように見える。

また、中国の経済発展の歴史及び現状から見れば、本条によって規制されている「特殊産業」は、自然独占産業であり、国有企業によって経営するのが普通であり、特別な事業規制法によってその法的な独占地位が保護され、産業ごとに規制機関が設置されているので、「国有企業」、「自然独占産業」、「規制産業」、「法的独占産業」などと呼ばれることが多い³⁸³。したがって、第7条の「特殊産業」については、どのような視点から検討するかによって結論が異なることになる。反壟断法が適用の有無・程度に差異が生じる。

(1) 「国有企業」の視点から：第7条は適用除外とならない

第7条の「特殊産業」が国有企業を指すという見解にたった場合、現在の中国における通説では国有企業は反壟断法の適用除外の対象ではないので、本条は、反壟断法の適用除外の規定ではないという結論になる。

この学説の論者は第7条の実質的な内容は、特殊産業に実施される国家（政府）から関与に対する競争法上のルールを定めることであるとする³⁸⁴。そして、本条の第1項と第2項一見矛盾するように読めるのは、立法作業における（違う立場及び観点の間の—筆者注）対立と妥協を反映した。立法者の苦心を窺わせるものであり、単に本条を特殊産業に対する保護と認識するのは妥当ではない³⁸⁵と考えている。

そして、本条は国有企業に対する保護条項であるが、反壟断法の適用除外条項ではないので、国有企業の独占協議行為、市場支配的地位の濫用行為、事業者集中及び行政独

³⁸² 例えば、電力産業に係る事件ではないが、類似の特殊業種である電気通信産業の事件で、中国においてよく比較される次の二つの事件は参考になる。具体的には、中国聯通と中国網通の合併事件（2009年）及び中国電信と中国聯通の市場支配的地位の濫用事件（2011年）に対して、反壟断法の執行機関が明らかに違う対応方法を採用した。前者に対しては、「反壟断法」第21条及び「國務院が事業者集中の申告標準に関する規定」第3条に基づき、当該合併についての審査を行うべきであったが、国家工信部の実施計画に基づき、商務部に関わる審査を提出しなかった。結局、執行機関は合併に対する審査を行わなかった。さらに、「反壟断法」の違反した事が証明された後（<http://finance.ifeng.com/news/industry/20090430/609480.shtml>）も、法的措置をしなかった。しかし、後者の場合に対しては、執行機関は即時に対応し、当事者の市場支配的地位の濫用する行為を調査して法的措置を行った。これらの事業分野に対する執行機関の不明確な態度を反映した。

³⁸³ 孟雁北「我国反壟断法之于壟断行業適用範圍問題研究」法学家第6期（2012）45頁。

³⁸⁴ 張傑斌「特定行業的反壟断法適用研究—中華人民共和國反壟断法第七條評析」『北京化学大学学报（社会科学版）』第4期（2007）25頁。

³⁸⁵ 張傑斌「特定行業的反壟断法適用研究—中華人民共和國反壟断法第七條評析」『北京化学大学学报（社会科学版）』第4期（2007）25頁。

占行為を行えば他の事業者と同じく反壟断法を適用すべきであるとする³⁸⁶。

(2)「自然独占産業」の視点から：第7条は適用除外規定であるという学説

一方、本条の「特殊産業」は自然独占産業を指すと解して、本条を根拠に、国家が特殊産業の従事する事業者の法的独占の下での経営活動を保護すべきであるので、特殊産業が反壟断法の適用除外とすべきとする学説がある。この説の主張者は、反壟断法の適用除外は、第7条に規定される二種類の特殊産業(自然独占産業を指す)だけではなく、特殊な水平的協定³⁸⁷、知的財産権に関わる行為、さらに銀行業並びに保険業も含むと考えている³⁸⁸。

また、第7条に規定される特殊産業は、国家独占産業または自然独占産業として、国民経済に重要な戦略地位を有し、社会全体的な利益と関係するので、これらの産業の安定性・効率性を維持するため、一定の独占の存在が認めべきであり、反壟断法の適用除外とすべきであると主張する学者もいる³⁸⁹。

(3)「規制産業」の視点から：政府規制に制限される反壟断法の適用

本条の「特殊産業」は、政府が特別な産業事業法を制定して規制措置・産業政策を実施している産業が「規制産業」を指すと解して、「規制産業」への反壟断法の適用を認めるが、ある程度の制限を与えうるという主張がある³⁹⁰。つまり、本条の「国は当該事業者の適法な事業活動を保護」という規定から見れば、事業者が政府規制または産業政策上の法的根拠があれば、反壟断法の適用除外に該当すると推定されることになり、反壟断法の適用を排除または制限できることになる³⁹¹。当該事業者は政府規制または産業政策に従うのではなく、または、十分な法的依拠がない場合には反壟断法を適用できることになる³⁹²。また、この説は、反壟断法と産業規制法の関係が「一般法と特別法」の関係と認識しているので、両法が矛盾する時に、「中華人民共和国内立法法」(同法第83条³⁹³—筆者注)(以下、「立法法」という。)に従って、特別法としての産業規制法が優先的に適用されるべきであると主張している³⁹⁴。

さらに、本条から、法律・行政法規に基づき、国务院が産業政策又は国家マクロ的経

³⁸⁶ 方小敏「論反壟断法对国有経済的適用性—兼論我国反壟断法第7条的理解和適用」南京大学法学評論春季卷(2009)138頁。

³⁸⁷ つまり、反壟断法第15条に規定されている適用除外となる独占的協定である。

³⁸⁸ 王茂林「論我国反壟断法適用除外制度」西部法学評論第1期(2009)74頁。陳忠言・張巍「反壟断法適用除外制度若干問題研究」2010年5月雲南大学学报(法学版)第23卷第3期119頁。

³⁸⁹ 吳宏偉・金善明「論反壟断法適用除外制度的價值目標」政治与法律第3期(2008)46頁。

³⁹⁰ 孟雁北「我国反壟断法之于壟断行業適用範圍問題研究」法学家第6期(2012)46頁。

³⁹¹ 孟雁北(2012)47頁。

³⁹² 孟雁北(2012)51頁。

³⁹³ 同法第83条は、「同一機關が制定した法律、行政法規、地方性法規、自治条例、単行条例、規章について、特別規定と一般規定が一致しない場合、特別規定を適用する。新しい規定と従前の規定が一致しない場合、新しい規定を適用する。」と定めている。

³⁹⁴ 孟雁北(2012)52頁。

済政策を執行するために行われる市場参入規制は、反壟断法において規定される独占行為ではなく、反壟断法第5章で定める行政権力の濫用による競争制限行為でもなく、反壟断法の規制対象にはならない³⁹⁵ことが示されるので、国务院の市場参入規制が反壟断法の適用に対して一定の制限となっている。要するに、本説は、特殊産業が規制産業として、当然に反壟断法の適用除外ではないが、産業政策及び政府規制の存在ということは、反壟断法の適用に一定の制限を与えると考える。

(三) 電力産業の競争法の適用可能性に対する肯定

前述のように、電力産業は、一般的な商品・サービスを提供する産業と比べて、「国有企業」（その実質が「政府独占」ではないかと思われる）、「自然独占産業」、「政府規制産業」等の特殊性が混合されているので、電力産業の競争法の適用可能性を判断する際に、電力産業の異なる特殊性を出発点として検討すると、異なる結論を導き得る。

本文は、電力産業が競争法の適用除外となる法的根拠が存在していないという理由で、いかなる視点から分析しても、電力産業に対して競争法を適用する可能性があると主張する。具体的には、以下のとおりである。

まず、電力産業に従事する国有企業に対しても競争法を適用すべきである。国有企業であるという理由で、競争法の適用を排除するわけではない。とりわけ、国有企業が様々な産業分野に数多く存在している中国にとっては、民間企業が公平に市場参入して、国有企業と自由かつ公平に競争できるようになるため、国有企業に対する競争法の適用が極めて不可欠である。競争法の適用可能性は、企業（事業者）の所有と関係はない。明確に適用除外と規定する場合を除き、競争法は、国有企業であっても、一般的な民間企業であっても、競争法の事業者（反壟断法の「経営者」）に該当する者が行った競争制限行為に対して、適用できると考える。

また、電力産業の自然独占性から分析すると、本文の第一章に分析したように、現在、自然独占性の範囲が狭まっている。電力産業において、発電分野と小売分野は競争可能な分野であるので、当然に競争法の適用を排除してはならない。この点について、中国の学者には、電力産業に対して競争法が「原則適用、例外除外」すべきだと主張する者がいる³⁹⁶。すなわち、原則として、競争法は電力産業などの自然独占産業に対して適用でき、電力産業の全般に対する競争法の適用除外を否定しつつ、電力産業を自然独占分野と競争可能的分野に分けて、後者だけに競争法の適用を肯定して、個別的な自然独占

³⁹⁵ 戴龍「中華人民共和国独占禁止法調査報告書（抜粋）」公正取引委員会ホームページで掲載されている。7頁。全国人大常委会法制工作委员会经济法室編『中華人民共和国反壟断法——条文説明、立法理由及相關規定』（北京大学出版社、2007）8頁。

³⁹⁶ 史際春「公用事業引入競争機制与反壟断法」『競争法与經濟發展』王晓晔編著社会科学文献出版社（2003）156頁；張占江「自然独占行業的反壟断法適用—以電力行業為例」法学研究第6期（2006）56~57頁。王俊豪『中国壟断性産業結構重組分類管制与協調政策』（商務印書館、2005）76頁。

分野に対する競争法の適用除外を一定程度に認めると主張している。

しかしながら、「例外除外」となる場合がどのように合理的に判断されるかが問題となっている。例えば、自然独占分野における送電事業者（中国電網公司与南方電網公司）が自らの市場支配的地位を濫用して、川上市場または川下市場における事業者と取引する際に、不合理な取引条件を付した場合に対して、如何に判断するかが問題となる。この点、送配電分野が一定の自然独占性を有するので、世界中のほとんどの国には送配電分野の独占構造を認めているが、反壟断法の「行為規制」という原則に基づき、送配電線分野の独占構造の下で、送配電事業者が行われた競争制限行為に対しても競争法が適用可能であると考ええる。

さらに、本文は、電力産業が規制産業であるので、政府規制の関与または様々な産業政策の存在を理由に、当然に競争法の適用を除外するという主張を否定的に考える。特に、中国における多くの規制政策または産業政策は、法律のレベルではなく、規則、条例などの形式で実施されるので、中国の「立法法」における「上位法優先」の原則³⁹⁷に従って、上位法である競争法は下位法である規則、条例等に優先すべきである。また、法体系に競争法と同じレベルにある電力法においては、競争制限的な条項が残され、仕方のない場合があるが、競争法と一致する条項も設けられている³⁹⁸ので、当然に電力産業の競争法の適用が排除されると解すべきではない。

第二節 電力産業における競争制限的行為についての分析

2007年8月30日に反壟断法が採択されて以降、反不正競争法・反壟断法及び他の競争規則からなる競争法の法体系は、すでにある程度構築されたといえる。競争法体系は、執行機関が、競争制限的行為に対して監督・調査及び処罰する根拠を提供している。市場参加者の公平な競争意識を高めることに対しても重要な役割を果たしている。しかし、これらの競争法が実施されて以来、とりわけ、2008年から反壟断法が実施されてから、現在まですでに5年も経過したが、電力、電気通信、ガスなど「自然独占産業」と呼ばれる分野には、競争法に基づき調査が行われた事例は依然として稀である³⁹⁹。競争法体系は、これらの自然独占産業に対して、どこまでの役割を果たしているか、その問題点がどこにあるのか等について検討する必要がある。

³⁹⁷ 立法法の第78条~第80条は、中国法律体系の「上位法優先」原則を定めている。そのうち、第79条は、「法律の効力は、行政法規、地方性法規、規章よりも高い。行政法規の効力は、地方性法規、規章よりも高い。」と定めている。

³⁹⁸ 例えば、電力法においても電力供給者の差別なし供給義務及び合理的な価格設定に関する規定が設けられている。

³⁹⁹ 電気通信分野の例として、中国聯通と中国網通の合併事件（2009年）及び中国電信と中国聯通の市場支配的地位の濫用事件（2011年）がある。

一 発電分野における競争制限行為

(一) 狭い市場における市場支配力の濫用行為

発電市場を画定する際に、ある地域における送配電線の輸送能力と輸送範囲を考慮しなければならない。つまり、送配電線網というインフラの建設不足、及び技術的な原因で送配電する際のロスが高いことなどが原因で、他の地域の発電事業者から電力供給を受けるのは困難である。送配電線網の制限の影響を受けて、発電市場は閉鎖的な状態になるので、相対的に狭く画定すべきである⁴⁰⁰。その結果、小規模の発電事業者であるとしても、相対的に狭く閉鎖的になった発電市場において、商品の価格・供給数量などの取引条件を制御することができ、又は他の発電事業者による発電市場への参入を阻害し、若しくは参入に影響を与えることができる。例えば、ある地域においては、電力の供給が不足になる時、送配電線の制限が存在しているため他の地域から電力の供給が受けられていないことがある。その時、当該地域における発電事業者は小規模であるとしても、一旦発電設備の稼働率を下げた供給量を減少したり、卸電気料金を値上げしたりすると、閉鎖的な市場に大きな悪影響を与えることになる。また、入札する際に、意図的に高く価格を提示して、落札して生産量を減らし、市場供給を減少することも考えられる⁴⁰¹。

(二) 大規模の国有企業集団による競争制限行為

まず、現在中国電力産業の発電分野においては、多数の国有系の発電事業者が併存して、以前の完全な独占的な市場構造は、既に打破されたが、競争的な発電市場が形成されているとは言えない。第二章に考察したように、現在、中国電力産業の発電市場における事業者の数が多いいえる⁴⁰²が、幾つかの超大規模な国有系の企業集団が寡占している現状である。これらの寡占者の間に一定の競争が生じているが、他の新規参入者を困難させたり、独占価格を合意したりするなどの競争制限的な行為を行うことも考えられる。

また、電力産業は国家経済の安定に影響を与える根幹産業として、その事業者の大半は、中央政府または地方政府に所有する国有企業である。国務院の国資委から強力かつ安定的な資金支援を受け、大型設備や最新設備の導入に強い力を持って、技術革新の面で優位性もある。このように既存の大規模な発電事業者が一般的な民間事業者が対抗できない優位性を有し、市場価格を左右する支配力を持っている。

さらに、これら既存の企業集団は、発電市場におけるライバルを減少させるため、全国規模で買収活動を行い、中小規模の発電事業者を自己の傘下に置いている。現在、発電分野において既存の発電企業集団以外に、有力な競争者となる発電事業者は少数である。したがって、こうした市場支配力を濫用する行為を抑制するため、これらの超大規模な発電企業集団を分割すべき、又は、それらの発電事業者による競争を制限するおそ

⁴⁰⁰ 張占江「電力行業的反壟斷法適用研究」經濟法論叢第13卷（2007）177頁。

⁴⁰¹ 夏清・黎燦兵・江健健・康重慶・沈瑜「国外電力市場的監管方法、指標与手段」電網技術27（3）（2003）1~4頁。

⁴⁰² 2011年末までに、中国全国における発電許可書をもらった発電企業は20,299社もある。

れのある企業結合活動を厳しく制限すべきなどの提案がある⁴⁰³。

(三) 送配電分野の事業者との競争制限行為

電力産業における発送電分離のが不徹底であることが原因⁴⁰⁴で、発電分野において川下市場の送配電事業者と資金または人事などの面で関連性を持つ発電事業者が存在している。これらの発電事業者が、ライバルとなる他の発電事業者を排除または支配するため、送配電分野の事業者に対して自己との間でのみ取引するよう制限する行為をすると、反不正当竞争法第6条、その実施規定としての「公共企業による競争制限行為の禁止に関する若干規定」第4条の自己の商品を購入する限定行為、または、反壟断法第17条第1項(四)⁴⁰⁵に該当する恐れがある。

二 送配電分野における競争制限行為

中国電力産業の送配電分野において、主に以下のような競争制限行為が行われうる。

(一) 発電事業者との独占協定行為

前述のように、送配電分野の事業者は、法的独占地位を有する事業者として、電力の購入先(電力を提供している発電事業者)を選択し、また、電力の購入価格を決定する際に、発電事業者に対する強い交渉力を有する。しかし、送配電事業者と緊密な関係を有する発電事業者が、送配電事業者と、電力購入価格、購入相手などに係る協議を行うと、川上市場における他の発電事業者は電力を生産したとしても、送配電線網を利用することができなくなる。すると、これらの発電事業者は、発電市場を退出するか、他の発電事業者に買収されるほかない。よって、係る協議は、反壟断法の独占協定行為に該当する恐れがある。

(二) 電網企業による市場支配的地位の濫用行為

送配電分野の事業者は、法的独占地位を有するが、その独占的地位を利用して、送配電料金を高く設定したり、電網の利用を拒否したりした場合は、競争法上の競争制限行為と認定されるべきである。

電網事業者が不公平な高価格で電力を販売し、又は不公平な低価格で電力を購入し、川上市場における発電事業者及び川下市場における需要家に不利益を与えると、反壟断

⁴⁰³ 張占江「電力行業的反壟断法適用研究」経済法論叢第13巻(2007)177頁。

⁴⁰⁴ 2002年の国務院5号文件によると、国家電網公司に管理された各電網公司が全ての発電資産を分離するわけではなく、電力バランスを調整するために、発電総量の約9%以下の発電資産は保留されていた。現在国家電網がピーク対応用の発電所及び一時的に管理している発電所、または、1500万kwぐらいの装機容量を有している。唐昭霞『中国電力市場結構規制改革研究』(西南財経大学出版社、2011年)117頁。そのうち、国家電網はその傘下に、火力発電と水力発電に関わる全額出資子会社として、国網新源ホールディングス、国網能源有限公司、国網新源水電有限公司の3社を有している。「電力送配分離改革がスタート 発展改革委員会が専門チームを設置」21世紀経済報道(2010.3.30) http://www.asiam.co.jp/news_elec.php?topic=014383

⁴⁰⁵ 参考として、「正当な理由なく、取引先が自己との間でのみ取引するよう制限し、又はその指定した事業者との間でのみ取引するよう制限すること」。

法第 17 条第 1 項（一）⁴⁰⁶に該当する恐れがある。

また、正当な理由がないのに、発電事業者との取引を拒絶し、または、需要家への電力供給を拒絶すると、反壟断法第 17 条第 1 項（三）⁴⁰⁷に該当する恐れがある。また、正当な理由がないのに、他の発電事業者に対し、取引価格などの取引条件を差別的に設定し、または、自己と関係する発電事業者の電力を優先的に購入するなどの差別待遇を行うと、反壟断法第 17 条第 1 項（六）⁴⁰⁸に該当する恐れがある。

三 小売分野における競争制限行為

現在中国電力産業の小売分野においては、大口需要家に対する相対取引が 2005 年から吉林省で試験的に導入されたが、需要家の大部分が電力供給先を選択することはできない。独立的な小売業者が存在していない状況の下で、送配電事業者は送配電事業と小売事業を一体化して営んでいる。2003 年に政府は、電気料金改革方案を公布して、小売料金が電網事業者の電力購入価格と連動する改革の目的を明らかにしたが、現在でも、小売分野の電気料金は、依然として規制機関が、個別のコストに基づき、認可している。そうすると、送配電事業者が独占的な地位を利用して、低い価格で電気を購入して、高い電気料金で需要家に販売することが可能になる。そうすると、発電事業者が発電市場に参入するインセンティブが削減される一方、最終の需要家・消費者に対する弊害も極めて大きくなる。

また、中央政府に所有する電網事業者以外に、地方政府に所有する地方電網公司も電力を販売することができる。国家電網事業者と地方電網事業者の供給市場が競合する場合があるので、国家電網事業者は地方電網事業者を排除または支配（買収）するため、自分と資金・人事等の面で関係を有する発電事業者を利用して、地方電網事業者に対して電力の供給を拒絶したり、勝手に電力の供給を中止したりするなどの競争制限行為（独占的地位の濫用行為）を行う恐れがある。

四 電力産業における「行政独占」行為

（一）「行政独占」についての概観

中国の研究者⁴⁰⁹の間で、私人による競争制限行為よりも、政府及び政府部門などの公的機関が行う競争制限行為の方が、経済秩序に対する悪影響が深刻であると認識に基づ

⁴⁰⁶ 参考として、「不公平な高価格で商品を販売し、又は不公平な低価格で商品を購入すること」。

⁴⁰⁷ 参考として、「正当な理由なく、取引先に対して取引を拒否すること」。

⁴⁰⁸ 参考として、「正当な理由なく、同等な条件の取引先に対して、取引価格等の取引条件の面で差別的待遇を行うこと」。

⁴⁰⁹ 最初に「行政独占」の概念を提出したのは経済学者（胡汝銀『競争与壟断：社会主義微観経済分析』（上海三聯出版社、1988））でしたが、その後法律上もこれを利用した。参考となる文献は、以下通りである。中国語文献：王保樹「論反壟断法对行政壟断的規制」中国社会科学院研究生院学报第 5 期（1998）。胡薇薇「我国制定反壟断法势在必行」法学第 3 期（1995）。張德霖「論我国现阶段壟断与反壟断法」經濟研究第 6 期（1996）。王曉曄『反壟断法』（法律出版社、

き、私人による「経済的独占」と区別するため、「行政独占」（「行政性競争制限行為」という場合もある）という概念が提案された。ただし、「行政独占」については、法律・規則には明確な定義はないし、具体的定義は研究者によって異なるが、政府及び所属機構が行政権力の濫用による競争制限する行為を指すというのが共通する認識である⁴¹⁰。

行政独占に対する規制が必要であるか否かを巡って、反壟断法の起草過程で激しい論争が生じた。賛成派の間では、極端な主張として「行政独占が禁止されなければ、反壟断法は意義なし」というものも現れた⁴¹¹。この説の論者は、行政独占は、公正かつ自由競争の制限や新規参入の排除等の弊害をもたらすが、これは一般的な「経済的独占」の弊害と特に異なるわけではなく、むしろ、行政独占が行政権力を持つ公的機関によって行われた競争制限行為であるので、その弊害及び規制の困難さは、一般事業者に行われた競争制限行為よりさらに大きいと主張した。

また、賛成派は、「政府規制行為」と「行政独占行為」は、いずれも政府機関等によって実施された行為であるので混同されやすいが、両者には根本的な区別が存在すると主張している。すなわち、政府規制行為は、規制産業の「有効競争」を達成するため実施された合法的な行政行為であるのに対して、行政独占行為は、行政権力を濫用して、競争を制限・排除する行為であるとしている⁴¹²。この説の論者は、現在中国で行われている政府規制、特に自然独占産業に対する実施されている政府規制が確かに競争を制限する場合があるが、その多くの場合は、産業全体の発展を促進するためであり、特定の事業者または特定の区域における事業者を保護する目的ではないとする一方で、行政独占行為は、行政機関が行政権力を濫用して、当該行政機関と関係を有する特定の事業者または特定の区域における事業者を保護する形で現れる場合が多いとしている。そして、行政独占行為は、行政権力の濫用という要件が必要であり、合法的な根拠を有する政府規制と違って、マクロコントロールの実現するための国家の産業政策・財政政策などにも属していないと主張している⁴¹³。

2011) 第 287 頁~322 頁。王晓晔『論反壟断法』(社会科学文献出版社、2010) 第 355 頁~397 頁。陳思亮「論反壟断法对行政独占的規制—基于行政壟断特徵的分析」ホロンバイル学院学報第 17 卷第 4 期 (2009.8)。日本語文献：1.陳乾勇「中国における「行政独占」規制の実態」国際商事法務第 37 卷第 1 号 (2009)。中川政直「官製談合規制と行政独占規制—日中比較」『関東学院法学』第 20 卷第 4 号 (2011.3)。戴龍博士論文「中国における競争政策と政府規制—行政独占規制を中心に」など。

⁴¹⁰ 王晓晔『論反壟断法』(社会科学文献出版社、2010) 379 頁。

⁴¹¹ 余暉(中国経済体制改革研究会公共政策研究中心主任)「南方週末・経済欄目」(2007.7.5)。

⁴¹² 王俊豪・王建国「中国壟断産業的行政壟断及其管制政策」中国工業経済第 12 期 (2007.12) 34 頁。

⁴¹³ 王晓晔「行政壟断問題的再思考」中国社会科学院研究生院学報第 4 期 (2009) 50 頁。

(二) 電力産業における行政独占の行為類型

中国における行政独占は一般的に「地域独占」（「地域封鎖」・「地方保護主義」・「水平的独占」ともいう）と「部門独占」（「業種独占」・「部門分割」・「垂直的独占」ともいう）に分かれる。

1、地域独占

電力産業の場合、地方政府及びその所属部門が、行政権力を濫用して所管地域の電力市場を閉鎖して、他の地域・省との間に取引障壁を構築し、当該地域における電力事業者を保護することは「地域独占」にあたる。

電力産業の「地域独占」行為は地方政府の電力産業に対する行政権力の強化に伴って、生じた問題である。本文の第二章に述べたように、1987年7月に、国務院は、全国電力改革会議において「政・企分離、省が主体、電網融合、統一調達、投資集中」⁴¹⁴という電力改革の方針を示し、電力産業の「政・企合一」の規制体系を改革することに重点を置いた。つまり、中央政府を唯一の規制機関とする規制の仕組みを変え、各省（自治区、直轄市）が所管内の電力産業に対する規制権限を分掌することになった。省等の地方電力規制機関を地方電力会社に再編して、地方電力会社が、独立的な法人として、独立会計で権限を行使することになった。しかし、地方電力会社の収益は、地方政府の業績及び地方の税収入に影響を与えるので、地方政府と地方電力会社が、利益共同体になっている。地方電力会社が収益を上げ、省内市場の消費者を掴むため、本省の電力市場を閉鎖的にして、人為的に省際間の取引を回避するのである。

例えば、他の省の電力商品のほうが高品質で価格が低い場合も、本省の電力商品を優先的に使用する。一方、有利な自然条件や豊富な資源が原因で、低コストで電力商品を生産することができる場合であっても、安い電力商品を他の省に販売しようとするわけではない。本省内で多量の電力を消費する他の企業に利用させようとするからである。以上のように政府または所属部門が政府権限を利用して、人為的に省際間の障壁を築いて、電力の全国規模での流通を阻害していることが、地域間の電力の不均衡の深刻化につながっている。

2、部門独占

電力産業の「部門独占」行為とは、規制機関（中央レベルと地方レベルの規制機関を含む）が所管産業（電力産業）の独占地位・独占利益を維持・保護するため、当該産業への参入障壁の構築により、新規参入者を制限し、当該産業における競争を制限・排除する行為である。

「部門独占」が生じた根本的原因は「政企分離」が不徹底であることにある。つまり、政府部門または規制機関が、所管する産業の事業者と緊密な関係を有するので、国家の利益を維持することを名目に、個別の国有企業を優遇して、人為的に市場競争を制限

⁴¹⁴ 中国語では、「政企分開、省為主体、聯合電網、統一調度、集資办電」である。

している⁴¹⁵。電力産業が行政権力による独占の状態の下で、国有企業の独占地位または利潤の最大化を追求するため、民間資金、海外資金などの非国有資産の市場参入を排除する行為が中国全土で行われている。その結果、電力産業は、新規参入が極めて困難な産業分野になってしまっており、国有企業としての電力事業者が、独占または寡占状態を維持している。

例えば、中国の電力産業は、国家电网公司与南方电网公司の二つの电网会社による寡占状態である。二つの电网会社は、送電・配電・小売分野を一体化して経営している。送配電分野は自然独占産業であり、複数の事業者の参入を無制限に認めれば非効率性をもたらす恐れがあるが、中国の場合、行政独占の問題も存在している。送配電分野においては、国有企業が完全に独占し、民間企業の参入は許さないなど、参入が厳しく規制されている。送配電分野は自然独占性を有しているが、だからといって国有企業しか参入できないというわけではない。また、現在、中国の電力産業の小売分野においては、国有企業である送配电网事業者が垂直一体化して経営しており、国有企業が小売分野の市場を独占している。民間企業の市場参入に対する厳しい参入障壁が構築されている。その結果、需要家には選択の自由がなく、受動的に独占的な電力小売販売者の供給条件を受け入れざるを得ない。

第三節 中国電力産業における事例についての分析

一 中国电网買収事件（2010年）

（一）事案の概要

2010年2月11日に、国务院の国有資産監督管理委員会（以下、「国資委」という。）は、二通の「行政批復」⁴¹⁶（「平高集团有限公司の国有産権の無償譲渡に関する批復」と「許継電気株式有限公司の株主性質を変更することに関する批復」）を公布した。これらの二通の「行政批復」に基づき、国家电网公司⁴¹⁷が株式分与、増資の形で平高電気

⁴¹⁵ 王晓晔「行政壟断問題的再思考」中国社会科学院研究生院学报第4期（2009）56頁。

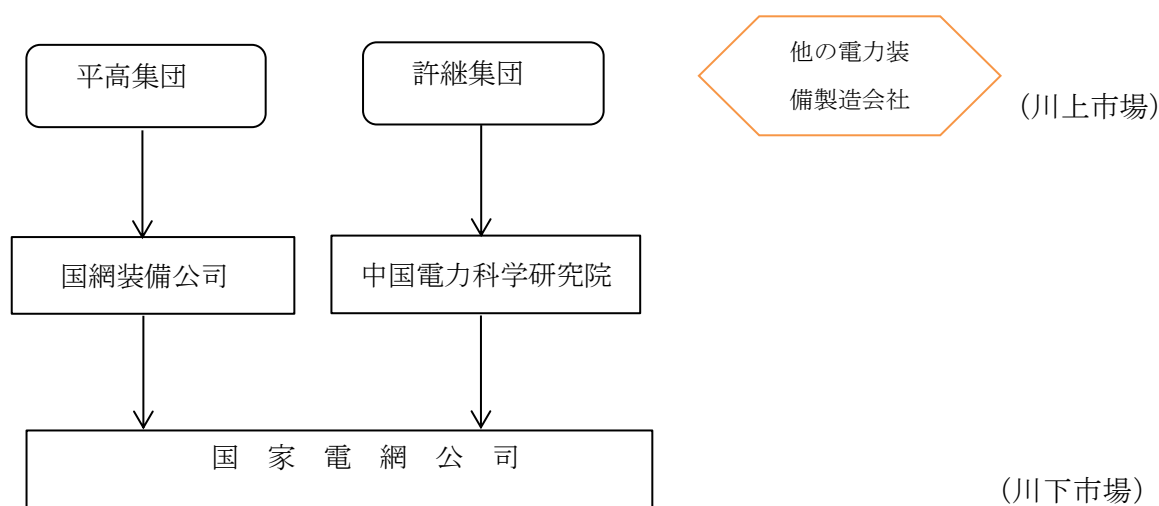
⁴¹⁶ 「行政批復」(Administrative Replies) は、中国の行政文書の種類である。下級部門から上がってきた書類に意見や指示を書き記して返す行政文書である（「中華人民共和国国家行政機關公文处理弁法」第9条第10項）。中国の学者の間で、「行政批復」は、法律、法規、規章等の以外の「その他の規範性文件」として認識されている。中国で、「行政批復」は行政行為の根拠であり、「行政批復」に従って行われた行政行為は行政効力を有する。しかし、「行政批復」を公布する権限を有する行政機關が数多くて、「行政批復」を制定する法的標準が統一ではないので、「行政批復」に対する適法性審査を行うという声が高まっている。また、「行政批復」は、裁判所が判断する際の法的根拠としてはならない。「行政批復」を巡って行政訴訟を提出するか否かは争議となっている。葉翔宇『行政機關批復在行政訴訟中適用問題的研究—以温州某貿易公司商標侵權案為例』（西南政法大学、2012）。

⁴¹⁷ State Grid。中国全国において寡占している二つの送配電グループ「国家电网公司」と「南方电网公司」がある。そのうち、国家电网公司是、全国26个省（自治区・直轄市）を跨いでいる。南方电网公司の方は、国家電力公司の管轄外であった広東省、海南省、雲南省、貴州省、広西チワン自治区を含める区域内の電線網を経営している。両社は自分の経営区域内に独占している。

有限公司（以下、「平高集団」という）と許継電気株式有限公司（以下、「許継集団」という）の二つの会社を買収することが、国資委によって認められた（以下の図 8 のように）。その後、中国证券监督管理委员会などの規制機関の認可を経て、結局、国家电网公司傘下の全額出資子会社—国網国際技術装備有限公司（以下、「国網装備公司」という）は、国有財産無償分与の形で平高集団の全株式を譲り受けた。また、国家电网公司の直属の総合研究機構である中国電力科学研究院は、増資により、許継集団の株式の 60%を取得した。中国電力科学研究院は、今後、許継集団の 100%の株式を保有するとの目標も確定した。

平高電気と許継電気の両社は、中国の河南省にあり、国内における電力装備製造産業の大手企業である。つまり、両社は国家电网公司の川上市場にある事業者である。特に、平高集団にとって、国家电网公司は最も重要な取引先である。毎年国家电网公司との取引額が平高集団の全売上高の 60%以上を占めている。

図 8 本件の説明図



(二) 評価

1、反壟断法により規制する可能性

まず、本件の買収事件は、反壟断法の事業者集中（または、企業結合、「事業者集中」）に該当する。反壟断法第 20 条は、企業結合の類型⁴¹⁸を規定している。本件の買収事件は、そのうちの「(2) 事業者が株式又は資産の取得を通じて他の事業者に対する支配権を取得」に該当すると考えられる。また、国家电网公司は、平高集団と許継集団のそれぞれの 100%と 60%の株式を保有することから、「他の事業者に対する支配権を取得」

⁴¹⁸ 第 20 条（企業結合の類型）企業結合は、以下に掲げる状況をいう。(1) 事業者合併；(2) 事業者が株式又は資産の取得を通じて他の事業者に対する支配権を取得；(3) 事業者が契約などの方式を通じて他の事業者に対する支配権を取得し、又は他の事業者に対して決定的影響を与えることができる状況。

に該当すると判断できる⁴¹⁹。

また、「競争を排除し又は制限する効果を有し、またはそのおそれがある企業結合」（反壟断法第3条の三）が「独占行為」として禁止されている。そこで、本件の買収によって生じる競争制限効果を分析する必要がある。

本件は垂直型の事業者集中である。国家电网公司是全国の88%の販売区域を跨いで、全国電気設備市場の70%以上の市場シェアを占める、国内で電気設備製造産業の最大の購買者である⁴²⁰。今回の買収によって、（1）国家电网は川上市場における平高集団と許継集団の両社を支配して、より有利な条件で電気設備商品を購入できるが、川上市場における他の電気設備製造者との取引は減少する恐れがある、（2）平高集団と許継集団は電力装備製造市場における他のライバルの販売量を減少させ、ライバルを排除する可能性が非常に高い⁴²¹、（3）国家电网会社が送配電分野の独占地位を利用して、川上市場とする電力装備製造産業へ参入して、傘下の子会社を経由して川上市場の企業を買収する形で自分の独占力を川上市場へ拡大する恐れがある⁴²²。

したがって、今回の買収事件は、反壟断法の「事業者集中」規定によって規制すべきである。つまり、一般的な対応方法として、まず、本件の買収が「国务院が事業者集中の申告標準に関する規定」（国务院令第539号2008年8月3日）に基づき、申告すべき標準⁴²³を満たすかどうかを判断した上、「企業結合の届出弁法」（「事業者集中申報弁法」商務部令2009年第11号）に従って、「事業者集中」の規制機関（商務部）に届出を提出すべきである。商務部は、「企業結合の審査弁法」（「事業者集中審査弁法」商務部令2009年第12号）に基づき、競争制限効果などに対して審査した上、今回の買収

⁴¹⁹ 2009年1月にパブリックコメントに付された「企業結合届出暫定法案」第3条において、「反壟断法第20条第2、3項に述べる「他の事業者に対する支配権の取得」には、いかが含まれる。（1）他の事業者の50%以上の議決権付き株式あるいは資産を取得すること。（2）他の事業者の50%以上の議決権付き株式あるいは資産を取得するにはいたらないものの、株式あるいは資産の取得及び契約などの形で、他の事業者の1名以上の役員の任命、財務予算、経営販売、価格設定、重要投資、その他重要な管理・経営方針策定などの決定を行えるようになること。

⁴²⁰ 新華網による。http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-07/20/content_11739970.htm

⁴²¹ 管錫展博士により。鳳凰網。

<http://finance.ifeng.com/news/industry/20090901/1180368.shtml>

⁴²² 電力監督管理委員会。鳳凰網。

<http://finance.ifeng.com/news/industry/20090901/1180368.shtml>

⁴²³ 事業者集中に参加するすべての事業者の前会計年度の世界売上高の合計が100億人民元を越え、かつ、そのうち少なくとも2事業者の前会計年度の中国国内における売上高がいずれも4億人民元を超える；事業者集中に参加するすべての事業者の前会計年度の中国国内における売上高の合計が20億人民元を越え、かつ、そのうち少なくとも2事業者の前会計年度の中国国内における売上高がいずれも4億人民元を超える。国家电网公司の前会計年度（2009年度）の売上高は416.5億元である（「国家电网公司会計報告書」中瑞岳華会計事務所〔2010〕第03968号により）ので、申告標準を満たす。反壟断法の48条には、事業者が本法の規定に違反して企業結合を実施した場合、商務部は、事業者に対して企業結合の停止を命じ、一定期間内における株式若しくは資産の処分、一定期間内における営業の譲渡、または結合の前の状態を回復するために必要な措置を取るように命じ、50万元以下の制裁金を課すことができると定めている。

に関する決定を下すことになる。

しかしながら、今回の買収事件に対して、商務部は積極的に事業者集中の規制権限を実施しなかった。

2、産業政策の優先性？

中国公共事業の改革の中で電力産業の改革はその動きが非常に遅いと言われている。国有企業である国家電網会社の抵抗が、電力産業改革が遅れている重要な要因ではないかと感ぜられる。今回の買収事件に対して業界においては賛否両論がある。

賛成意見としては、まず、企業結合当事者の国家電網会社は、今回の買収により、送配電分野の補助産業へ参入することができ、電力産業全体の技術水準を高めることになるので、電力体制改革の目標に違反するわけではないと主張した。

また、国务院の国資委は「行政批複」を公布する前の2009年9月に、今回の買収を認める理由として、(1) 電力産業の発展を促進することができること、(2) 電力体制改革の推進に有利にすることができること、(3) 国家電網会社の「大・強」(企業規模の拡大、企業実力の強さの上昇)を有利にすることの三つを挙げた。これらの理由は極めて抽象的かつ曖昧であるが、国資委が今回の買収を通して、国家電網会社の企業規模を拡大して、大型企業を育成するという産業促進政策を採っていることが明らかになった。

これに対して、反対意見としては次のようなものがある。

率先して反対意見を表明したのは、中国機械工業联合会⁴²⁴であった。中国機械工業連合会は、国資委に反対意見を表明した。その理由は、(1) 公平な競争に損なわれること、(2) 電力体制改革の目標に違反すること、(3) 国家電網会社が川上市場における企業を買収して、送配電分野における独占地位を利用すると、何十年を経て構築された電力装備製造産業市場のシステムが混乱することである。現在、中国には、一定の規模を有する電力装備製造企業が一万以上存在している。そのうち、国家電網会社と合併、株式取得、資産取得などを通して、緊密な資金関係を形成している企業はわずか180社程度である。これらの電力整備製造企業の存在が、関連市場における競争秩序を損ない、多くの中小規模の電力整備製造企業の生存と発展に悪影響を与えるという懸念がある⁴²⁵。

また、今回の合併に対して、国家発展改革委員会、工業和信息化部、能源局が共に明確な反対意見を表明した。当時の国家電力監管委員会も、今回の合併が電力体制改革の主旨に違反することに対して懸念を抱いていた。中国電力体制改革方案の改革目標では、送配電分野の電網企業は、競争性のある分野(発電分野)から撤退すべきであるが、電網企業が今回の合併を通して川上市場における大手企業を買収した場合、電力改革に行

⁴²⁴ 中国機械工業における全国範囲での総合的な業界協会である。

⁴²⁵ 中国機械工業連合会元総工程師隋永濱により「国網併購許継平高案背後：輸變電工業不可承受之重」鳳凰網。<http://finance.ifeng.com/news/industry/20090901/1180367.shtml>

われた「主補分離」という改革措置と逆方向に走ることになり、主業と補助事業が統一的に運営される状態に逆戻りするという批判意見を示した。

しかし、本件では、各利益集団による議論の結果、国家电网公司はこれらの大手両社を一気に傘下に納めることになった。現在、平高集团有限公司は「国家电网平高集团有限公司」に、許継電気株式会社は「国家电网許継集团有限公司」にそれぞれ商号を変更した。競争秩序にマイナスの影響をもたらすにもかかわらず、買収を通して電網企業の企業規模を拡大するという国資委の産業政策が最後に勝利した。

3、国有企業に対する特別な規制制度の存在

本件は、国有企業である国家电网公司が民間企業を買収した事件である。一般的な民間企業間の買収事件と比較した場合、非常に特別な事例である。まず、国有企業がその役割を果たす産業と分野は、「国家の安全に関わる産業、自然独占の産業、重要な公共財とサービスを提供する産業、及び基幹産業とハイテク産業の中の重要基幹企業」となっている⁴²⁶。国有企業には、民間企業が参入できないか、または参入する力がない、あるいは参入する意欲のない重要な分野に参入する役割がある⁴²⁷。民間企業と比較して、国有企業は政府によって政策的または税制上の優遇が付与されている。また、国有企業に対しては特別な規制機関である国資委が管理、監督している。国有企業の役員・経営陣の任命、株式や資産の売買、国有企業に関する法令の起草等は国資委が担っている。したがって、本件の買収はまず国資委の「行政批複」によって認可され、競争法の執行機関による事業者集中の基準に基づく厳格な評価はなされていなかった。

しかし、中国法には国有企業に対して競争法の適用を除外するという明文の規定はないにもかかわらず、本件では、法律レベルではない「行政批複」に基づき買収活動を認めて、競争法の適用について全く考慮されなかった。このような対応が、競争法の「黙示的除外」として取り扱ったためなのかは明らかではない。実際には、前述の中国聯通と中国網通の合併事件（2009年）及び今回の買収事件のみならず、他にも多くの大型国有企業に関する買収合併や再編成は、反壟断法に基づく事前届出を提出していないと言われている⁴²⁸。国有企業が行った競争制限行為に競争法の執行機関が対応しないことは、全国の多数の国有企業が競争法規制を埒外にある特別な存在とされており、国有産業である電力産業に対する競争法の適用には依然として様々な阻害要因が存在することを示している。

⁴²⁶ 中国政府第十五期四中全会の決定「国有企業改革の推進に関する重点分野」陳小洪『國務院發展研究中心野村財団共同研究会議：中国国有企業の再編とグローバル化』（2011.5.28）。

⁴²⁷ 中国政府第十五期四中全会の決定「国有企業改革の推進に関する重点分野」陳小洪『國務院發展研究中心野村財団共同研究会議：中国国有企業の再編とグローバル化』（2011.5.28）17頁。

⁴²⁸ 王曉暉「中国反壟断法の施行3年と法治国家」韓巍（訳）新世代法政策学研究17号（2012）264頁。

二 陝西榆林事件（2012年4月）（「国電」と「地電」との衝突）

（一）事案の概要

以下の図9のように、現在、陝西省榆林市には、陝西省地方電力（集団）有限公司（以下、「陝西省地方電力公司」という）と、国家电网公司の全額出資子会社である陝西省電力公司（以下、「陝西省国家電力公司」という）の二つの電力供給事業者が存在している。そのうち、陝西省地方電力公司は、陝西省政府に直属する大型の地方国有系の配電・小売事業者であり、榆林市を含め9つの市66か県（区）の範囲で電力を供給している⁴²⁹。陝西省地方電力公司の供給範囲が陝西省の72%を占めているが、市場シェアは31.1%である⁴³⁰。一方、陝西省国家電力公司は、大型国有企業の国家电网公司の全額出資子会社であり、陝西省で、電網の建設、送電・配電及び小売販売を経営している⁴³¹。双方は、いずれも国有企業であるが、地方政府に属する国有企業（陝西省地方電力公司）と中央政府に属する国有企業（陝西省国家电网公司）との区別が存在している。

双方はそれぞれの110kvの配電線網を有して、電力販売事業に従事し、陝西省榆林市において小売分野で競争している。しかし、陝西省地方電力公司は高压送電線を持っていないので、小売分野で販売する電力の一部分を、送電分野を独占している陝西省国家电网公司から購入しなければならない。双方は、小売市場において様々な競争手段を用いて、無秩序な競争を行った。

2012年4月25日に、陝西省榆林市において陝西省地方電力公司と国家电网公司との間で「武闘」が行われた⁴³²。実は、今回の「武闘」の前から、陝西省地方電力公司と国家电网公司との間に既に衝突があったようである。今回の武闘のきっかけは、陝西省地方電力公司が内モンゴルから新たに220kvの送電線網を建設しようとした計画にあると言われている。この計画によると、陝西省地方電力公司が新設する送電線網を利用して、内モンゴルにおける華北電網公司から直接に電力を購入することができることになる。陝西省地方電力公司は、陝西省国家电网公司の制限から抜け出すため、新たな電源供給事業者を探すという意図でこの計画を立てた。しかし、新設する送電線網が国家电网公司の330kvの電網の所在地を經由しているため、国家电网公司は、こうした計画を阻止しようとして「武闘」になった。

⁴²⁹ 陝西省地方電力公司のホームページ参考。

http://www.spg.com.cn/aboutus.jsp?xwid=17&lmmc=dd_gsgk

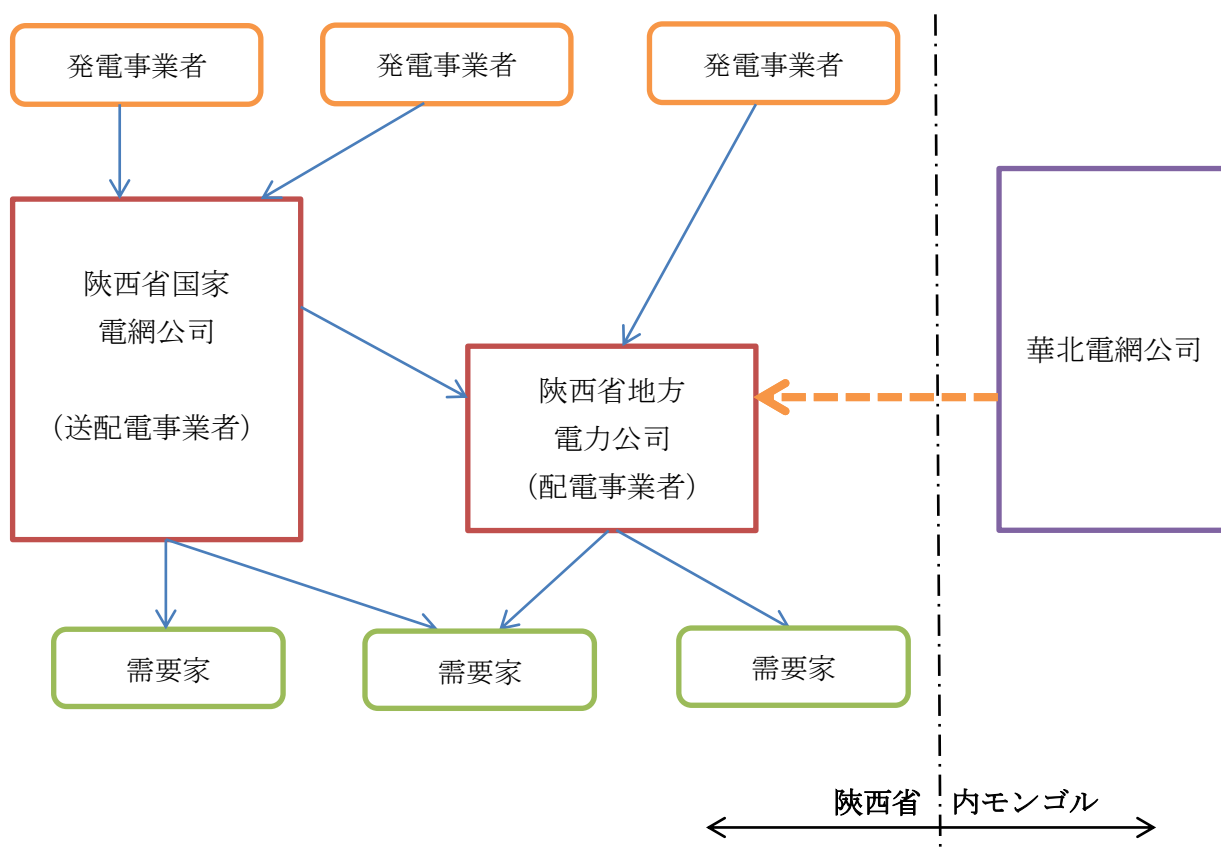
⁴³⁰ 陝西省地方電力公司のホームページ参考。

⁴³¹ 陝西省電力公司のホームページ参考。

http://www.sn.sgcc.com.cn/html/main/col23/2013-05/24/20130524095345993288048_1.html

⁴³² 陝西省地方電力公司の幹部職員200人や地元の警察60人が鉄筋や棍棒を手に国家电网公司の職員4人を負傷させ、1人は入院したそうであった。中国紙・新京報A5面（2012.5.7）。

図9 陝西省榆林市における電力供給市場



(二) 評価

1、本件における競争に伴う問題点

小売分野において、競争を通して電気料金が値下がりすることは、最終需要家にとっては利益となる。しかし、両者の競争に伴って、以下のような問題が生じている。

(1) ユニバーサル・サービスの保障と競争の公平性

陝西省地方電力会社が配電事業者として、送配電事業者の陝西省国家電力会社と、小売分野において競争関係を形成している。しかし、電力産業のユニバーサル・サービスを保障する面で、両者は異なる役割を果たしている。陝西省榆林市には、全市人数の83%が農民であるので、広い農村部への電力供給を保障するのは、重要である⁴³³。

陝西省地方電力会社は、1989年から陝西省農電管理局によって管理されていた。2004年6月から、国家電力体制改革の実施により、「政企分離」が実施されて、現在の陝西省地方電力会社に再編された。陝西省地方電力会社は、「政企合一」であった時から規制機関でありながら、広い農村部に電力の供給事業を行って、ビジネス上の利益を考慮するだけでなく、電力のユニバーサル・サービスを保障するため、赤字を生じる地域

⁴³³ 高天宇「両網相争何時休—榆林電力市場現状、問題調査」供電企業管理第5期（2005）。

に対しても電力を供給しなければならない⁴³⁴。

一方、国家电网公司の方は、ビジネス上の収益のみを重視して、農村部へ供給をあまり行っていない。したがって、広大な農村部への電力供給事業は、陝西省地方電力公司のみが行われている。しかし、両者の間に、電力産業のユニバーサル・サービスの保障と、どのように公平的な競争を達成をどのように共に実現させるのかが問題となっている⁴³⁵。

(2) 競争に伴う電網の重複建設の問題

陝西省地方電力公司と国家电网公司是、いずれも配電線、変電設備を有している。両者は、競争関係を有する電力販売事業者であるので、供給市場を拡大するため、できるだけ電力の輸送線網及び設備を多く建設するインセンティブがある。例えば、陝西省地方電力公司と国家电网公司是、供給市場を争奪するため、陝西省榆林市郊外開発区にそれぞれの 110kv 変電所を建設したり、郭家湾・何家塔・檸条塔にそれぞれの 35kv 変電所を建設した⁴³⁶。同じ供給区域に建設された変電所は、重複していることから資源浪費となることではないかという疑問がある。

(3) 市場支配的地位の濫用という問題

小売分野においては、陝西省地方電力公司是国家电网公司と競争している。しかし、陝西省地方電力公司が販売している電力の一部分は、国家电网公司から購入したものである。国家电网公司是、陝西省地方電力公司与「購入契約」（「榆林 110kv 電網与陝西省 330kv 電網併網購電合同及調度協議」）を締結したが、2004 年国家电网公司側（当時、「陝西電網榆林供電公司」であった）は、330kv 電網が超負荷であったり、石炭などの燃料不足で電力供給不足であったり、機械の修理などを理由として、契約された供給量の半分程度しか陝西省地方電力公司に供給していなかった⁴³⁷。また、国家电网公司是、自己が所有する神木国華発電所に陝西省地方電力公司との取引を拒絶させ、余剰電力を意図的に遠方へ販売させることもあった⁴³⁸。そのため、陝西省地方電力公司是深刻な電力不足に陥った。当時は、反壟断法はまだ公布されなかったが、現在これらの行為を評価すると、市場支配的地位の濫用に該当する恐れがあるであろう。

2、「国電」と「地電」の衝突に対する認識

中国においてはこのような事例が少なくない⁴³⁹。中国の多くの地域では、地方政府に

⁴³⁴ 高天宇（2005）。

⁴³⁵ 高天宇（2005）。

⁴³⁶ 高天宇（2005）。

⁴³⁷ 高天宇（2005）。

⁴³⁸ 高天宇（2005）。

⁴³⁹ 例えば、2000年に、山西省吕梁地区電力局（「国電」）と山西省地方電力公司吕梁分社（「地電」）が送電設備及び供給市場を争奪した結果、山西省吕梁地区は、深刻な電力不足に陥った。

「国電地電扯皮不断吕梁經濟發展受阻」新華每日電訊第1版（2000.8.25）。

属する電力事業者（中国語で「地電」という）と中央政府に属する電力事業者（中国語で「国電」という）の供給市場が競合するため、関連する設備に関する紛争、設備の建設の重複などが生じて、当地は電力不足に陥って、地元の電力使用者の生産及び生活に対して悪影響を与えたことがしばしばマスコミによって報道されている。したがって、「地電」と「国電」の間では、正当な競争手段を用いて競争することを維持すると共に、悪質な競争にならないように、法的な規制を適切に運用して、最終消費者の利益を保護することが重要な課題となっている。

この点、まず、「地電」の存在は肯定すべきであると考えられる。電力産業の送配電分野は自然独占性を有する分野であるが、小売分野は競争可能であり、かつ、競争すべきである。送配電線網は、地域に一つがあれば十分であるが、小売分野は、一社が独占して電力を販売するわけではない⁴⁴⁰。こうした悪質な競争を解決するため、陝西省地方電力会社が陝西省国家電力公司に買収されるべきだという主張があるが、筆者はこのような主張を賛成しない。一度陝西省地方電力会社が買収されると、小売分野は陝西省国家電力会社が独占して電力を供給する状態になる。小売分野の市場を閉鎖して、新規参加者を制限すると、一時的にこうした悪質な競争を回避することができるが、独占の弊害を強まるので、電力市場の市場化改革の目標と一致しないからである。

また、小売分野における系統的な競争を促進するため、係る法的規制の完備及び実効的な執行が必要である。例えば、陝西省国家電力公司に対して託送義務を規定すれば、送配電線網の重複建設を回避できると思われる。また、市場支配的地位を有する事業者に対する規制が実効的に執行されれば、取引拒絶などの競争制限行為を規制することができるので、本件のような意図的に遠い内モンゴルから電源を探すような事態は生じないのではないかと思う。

要するに、競争者の中で紛争が行われた時に、今回のような「武闘」ではなく、事業規制法または競争法などの法的な「武器」を運用して解決することが望ましい。残念ながら、現在の中国において、電力産業を規制する事業法には競争を促進するための制度が完備されていないし、電力産業に対する競争法の運用基準にも不明確なところが存在している。

三 山東省魏橋事件（2012年5月）

（一）事案の概要

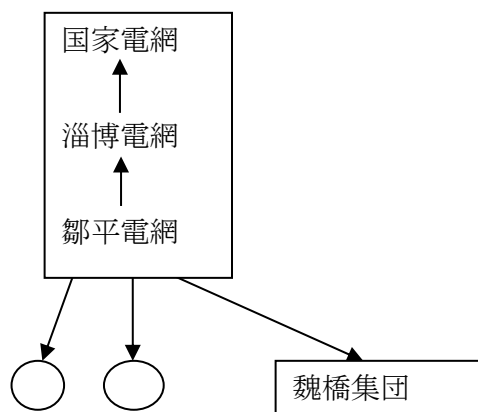
2012年5月以降、山東省濱州市鄒平県に位置する民営企業の山東省魏橋創業集団及び魏橋アルミ発電有限公司（以下「魏橋集団」と総称する）が、濱州市内における国家电网公司に所属する山東電力集团公司（以下「山東電網」とする）の国有企業の独占地位に挑戦して、電力供給事業に従事している。双方が濱州市内における電・熱供給市場を巡って争い、最後に数百人の暴力衝突を行ったことがメディアで報道されてから、現

⁴⁴⁰「地電之間」中国能源報第5版（2012.5.21）。李其道氏に対するインタビューの内容である。

在の中国電力産業の混乱した競争状態を象徴する事件として、全中国の注目を浴びてきた⁴⁴¹。本件の経緯については、以下の図 10 のとおりである。

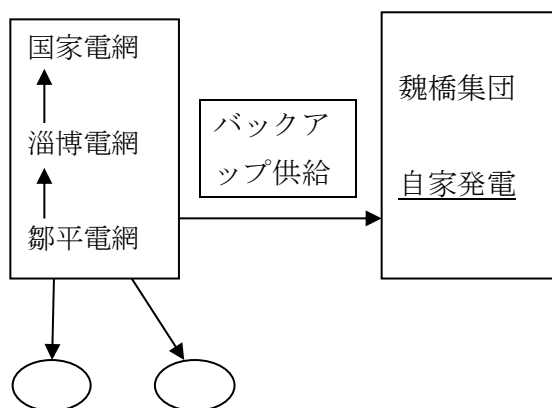
図 10 事件経緯の時間軸⁴⁴²

第一段階：1999年9月以前



説明：当時の電力産業は、発送電分離をまだ実施しなかったため、当時の国家電網会社はまだ垂直一体化している「国家電力公司」であった。

第二段階：1999年9月28日から



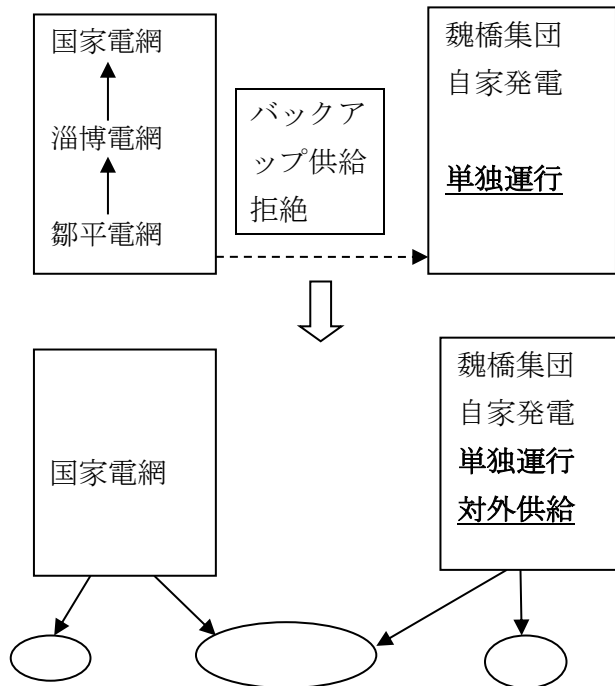
説明：魏橋集團が自家発電を行った原因は、魏橋集團は主に紡織業とアルミ業に従事していたため、電力の品質（主に安定性を指す）、供給量、電気料金などにこだわっていたためである。しかし、当時の電力供給者（国家電力公司）は、停電事故が頻発し、電

⁴⁴¹ 現段階には、国家電網と魏橋集團は電網を再び接続して、お互いに融通するという協議を達成したというニュースがあった。

⁴⁴² 中国における主流マスメディアにより本件についての報道、新聞及び雑誌（「還原魏橋供电」財経雑誌 2012年第16期（2012.6.4））などを参考したうえで作成されたものである。

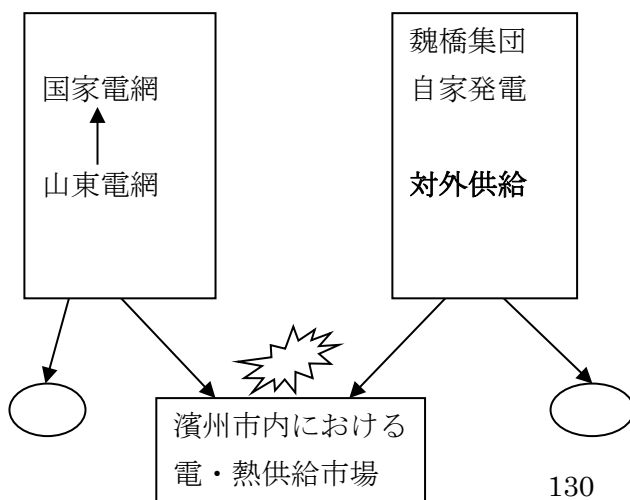
気料金が高かったことなどから、魏橋集団のこのようなニーズを満足させることができなかったのである。

第三段階：1999年10月1日から



説明：1999年9月28日に、魏橋第一熱電工場が建設された。同年10月1日に、淄博電網は魏橋集団に通知を発出して、魏橋集団にバックアップ電力供給を停止した。その理由は、魏橋集団側の自家発電が電網システムの全体的な安定性に影響を与える。双方の間にすでに不和があったが、電力供給の安定性について万策尽きて窮境に陥った魏橋集団が、自家発電を充実させることに専念するようになったのである。

第四段階：2009年4月の「武闘」（数百人の暴力衝突）



説明：現在、魏橋集団は傘下に 11 の子会社を有し、2012 年の世界トップ 500 企業ランキングにも名前が載るような大規模な民間企業である⁴⁴³。また、魏橋集団は、約 395 万 kw の発電容量の発電設備を有し、自家用の電力を満足させる一方、自ら送電線を建設して周辺の他の需要家（商工業需要家向けの割合は 94%、家庭及び農業向けの割合は 6%である）にも電力を供給している。濱州市内において、魏橋集団の総発電量と国家电网による電力合計の比率は 49:52 である。電力の毎年の売上高から見れば、その規模は国内五大発電集団とほぼ同じである⁴⁴⁴。しかし、電気料金をみると、魏橋集団は山東電網より 1 キロワットあたり 0.195 元も安い。このような競争状態が続いた結果、2009 年 4 月に、双方の激しい衝突が行われた。この事件の起るきっかけは、魏橋集団が、自社の送電線を、山東電網側の送電線の上に設置したことである。

（二）本件を巡る考察

1、魏橋集団の行為についての分析

現行の「電力法」第 25 条には、「一つの電力供給区域に一つの電力供給営業機構のみを設置する事ができる」という規定がある。

また、「給電営業区の区画と管理に関する弁法」（「供電営業区划分及管理弁法」、1996 年 5 月 19 日、電力工業部）第 6 条は、「給電営業区は原則的に省、地（市）、県の行政区の区画を基に、電網の仕組み、発電能力、発電の質、発電の経済合理性などの要素を根拠として、画定する」と定めている。第 7 条は、給電営業区を「省際営業区」、「省レベルの営業区」、「地（市）レベルの営業区」及び「県レベルの営業区」の四つのレベルの給電営業区に分けている。しかも、給電営業区の設立、変更について認可制を実施するので、まず電力供給企業によって申請を提出する必要がある。省・自治区・直轄市の人民政府電力管理部門が審査した後、一定の条件を満足する企業に「給電営業許可証」を発行する。したがって、電力を供給・販売しようとする企業は「給電営業許可証」を得てから、工商行政管理部門に営業許可証を得た後に電力を販売することができる。

したがって、山東省濱州市が地（市）レベルの営業区においては、適法な電力供給許可書を有する国家电网（山東電網）のみが電力供給事業に従事すべきと考える。魏橋集団が電力を供給する能力を持っているとしても、現行の電力事業規制法規に基づき、自家用以外に他の需要家に電力を供給・販売する法的根拠がない。

実は、国家发展改革委員会価格司、国家电网公司及び中国電力企業聯合会は魏橋集団のような電力供給モデルを批判する主な理由は、現行電力事業法の規定に違反することである。

一方、これらの批判に対して、現行の電力法のこのような規定は、実質的には電力産

⁴⁴³ 2012 年 7 月 9 日に公布した米経済誌『フォーチュン』に掲載された 2012 年世界トップ 500 企業ランキングにより。

⁴⁴⁴ 「解説魏橋現象」人民日報第 19 面（2012.5.28）。

業の小売分野への参入を禁止するものであるので、電力体制改革の目標と一致せず、電力法のような時代遅れの条文に基づき魏橋集団の行為の適法性を判断することは意味がないという意見も存在している⁴⁴⁵。

2、国家電網の行為についての分析

(1) 電力事業法上の違法性

電力法第 28 条は、「電力ユーザーが電力商品の品質に対する特殊な要求がある場合に、電力供給事業者（本件の国家電網）はその必要性及び電網の可能性に基づき、要求に対応できる電力を供給すべきである」と定めている。しかし、当時魏橋集団が自家発電を開始した経緯を見れば、国家電網に自己が提供する電力の品質などを改善する姿勢は見られなかった。これは、当時は技術、資金等の制限が存在したためであり、直ちに違法とは言えないが、電力供給事業者のこのような供給義務を無視するわけではない。

さらに、電力法第 26 条は「給電営業区における電力供給事業者は、国家の規定に基づき、営業区におけるユーザーに電力を供給する義務を有する。国家の規定を違反して、営業区における電力の供給を申請する単位及び個人に電力供給を拒否してはならない」と定めている。しかし、国家電網は魏橋集団の自家発電が開始すると直ちに、一方的にバックアップ電力の提供を停止することを決定した。つまり、魏橋集団への電力供給を拒絶した。したがって、国家電網の方が電力供給者の供給義務に違反するといえるであろう。

(2) 競争法上の違法性

中国の反壟断法は、「市場支配的地位」とは（1）事業者が関連市場において、商品の価格、数量またはその他の取引条件を制御することができる、または（2）他の事業者による関連市場への参入を阻害し、若しくは参入に影響を与えることができる市場地位であると定めている⁴⁴⁶。また、典型的濫用行為として、「独占価格、略奪的価格設定、取引拒絶、強制的取引、抱き合わせ販売及び不合理な取引条件付き販売、差別的待遇、その他の市場支配的地位の濫用行為」を列挙している。

また、事業者の市場支配的地位を認定する際に、関連市場における市場占有率、販売市場又は原材料調達市場を制御する能力、財務力及び技術的条件、他の事業者の当該事業者に対する取引上の依存程度、他の事業者による関連市場への参入の難易度、その他の要素に基づき判断する。一般的な基準としては、一つの事業者の関連市場における市場占有率が 2 分の 1 に達する場合、二つの事業者の関連市場における市場占有率の合計が 3 分の 2 に達する場合、三つの事業者の関連市場における市場占有率の合計が 4 分の 3 に達する場合、当該事業者が市場支配的地位を有するものと推定することができる

⁴⁴⁵ 陳黛「魏橋変法買電記」大経貿第 6 期（2011）87 頁。夏清教授のコメントである。

⁴⁴⁶ 反壟断法第 17 条 2 項。

とされている⁴⁴⁷。本件においては、電力法第 25 条の規定に基づき、一つの供給区域内で国家電網（または同社の子会社）のみが電力供給事業に従事しているため、国家電網が関連市場において、市場支配的地位を有することは認定できる。

また、反壟断法第 17 条 1 項の 3 は、市場支配的地位を有する事業者が「正当な理由なく、取引先に対して取引を拒否すること」（「取引拒絶」）を「市場支配的地位の濫用行為」として規制している。国家電網が、魏橋集団の自家発電が開始すると直ちに、バックアップ電力の供給を拒絶したため、魏橋集団は、自家発電以外には他の電力供給先はない状態に置かれた。これは、本条の市場支配的地位の濫用（取引拒絶）に該当する。国家電網側が発表した取引拒絶の理由（すなわち、電網システムの全体的な安定性に影響を与えること）は、正当な理由とは言えないであろう。何故ならば、魏橋集団は国家電網から受けた電力供給は、バックアップとして使われるからである。つまり、魏橋集団は、自家発電によって生産した電力が足りない場合のみ、国家電網の電力を補助として使う。元々、自家発電している事業者が中国においては少なくない⁴⁴⁸ので、この理由だけでは取引拒絶の正当な理由とは言えないであろう。

3、電力事業法と競争法の規制の区別

本件における国家電網の取引拒絶行為に対して、中国電力事業法と競争法のいずれも適用可能であるが、両方の規制の区別について以下のように考える。

電力法は第 25 条の規定において、電力供給者の供給区域内の独占地位を認めて、市場支配的地位を法的に保護している。しかし、市場独占的地位に対する保護は市場独占者の競争制限的な行為までに対しても保護することを意味していない。独占者とする国家電網が取引拒絶を行った時は、競争法上の違法要件に基づき厳格に対応しなければならない。

また、本件における国家電網の違法行為（取引拒絶行為）は、電力法（第 26 条供給義務）、反壟断法（第 17 条 1 項の 3）いずれに基づいても規制できると考えられる。しかし、両社は、規制目的とエンフォースメントの面において、異なっている。

規制目的：電力法第 26 条の規制目的は、電力法の目的規定にあるように、「電力事業の発展を促進し、電力投資者、事業者及び需要家の適法な権益を保護する…」ことである。電力産業は、公益性を持つ産業として、一般消費者が誰でも使えるようなユニバーサル・サービスを提供する機能を発揮している。第 26 条は、主にこのような公益目的を実現するために設けられている。

一方、反壟断法第 17 条は、主に市場全体の競争秩序の維持を出発点として、「独占行為を防止及び禁止し、市場の公平な競争を保護し、経済運営の効率を高め、消費者利益

⁴⁴⁷ 反壟断法第 19 条。

⁴⁴⁸ 中国においては、大型の製鉄事業者などは電力使用量が非常に巨大であり、国家電網によって提供された電力が足りないなどの原因で自家発電をやることは多い。

及び社会公共利益を保護し、社会主義市場経済の健全な発展を促進するため」⁴⁴⁹の規定である。支配的地位を有する事業者は、その支配的地位を濫用して、取引拒絶などの行為をした場合、比較的弱い地位における事業者が、市場における生き残ることができなくなり、最終に消費者の利益にも影響を与えるので、これを防止するための規定である。

エンフォースメント：電力法第 64 条によると、同第 26 条に違反して、電力供給を拒絶すると、電力管理部門が是正命令を下し、警告を行うことができる。その経緯が重大な場合に、関わる主管者及び直接な関係者に行政処分を与えることができる。

反壟断法第 47 条によると、「事業者がこの法律の規定に違反して、市場支配的地位を濫用した場合には、独占禁止法執行機構は、その違法行為の停止を命令し、違法取得を没収し、かつ前年度売上高の 1%以上 10%以下の行政制裁金を課す」ことになる。

4、本件の問題点

しかし、現在中国におけるメディアの報道、規制機関と事業者団体及び研究者の議論は、主に魏橋集団が自家発電以外に電力供給することの電力法上の適法性（または魏橋集団の環境保護に関する規定に違反する行為、電力供給の安全性の不適合、社会責任の無視など）に集中している（つまり、先述べた考察点の（1）である）。国家電網の電力事業法と競争法上の違法行為に対しては、あまり注目されていない。しかし、元々、魏橋集団の自家発電行為であっても、他の需要家に電力を供給する行為であっても、中国電力産業の体制改革の目標に違反するわけではない。むしろ、これこそが中国電力体制改革の道であるといえる。魏橋集団モデルの出現は、一定の必然性を持つと言える。したがって、この問題は、まだ移行期における中国電力産業が、今後直面しなければならない問題といえる。

しかし、本件に対して、電力事業規制機関、及び競争法の執行規制が規制権限を行使する余地が非常に大きかったにもかかわらず、誰も規制を行わなかった。これは本件で最も遺憾な点である。両規制機関により積極的に自分の規制権限を行使することが中国電力産業における体制改革を推進して、競争的な電力市場の形成を促進する上で、極めて重要な要素であると考えられる。

5、提言として→日本の電力自由化改革からの示唆

最後には、日本の電力自由化改革から、本件はどのような示唆を得ることができるかを検討する。

日本では、第 2 回の自由化改革を通して、2000 年 3 月 21 日から大規模工場やオフィスビル、デパートなど契約電量（使用規模）が 2000kw 以上の特別高圧（2 万 v 以上）需要家（大規模ビル、百貨店、大規模工場）が自由化の対象となった。これによって、自由化された小売市場へ新規参入できる者（PPS、新電力）が登場し始めた。既存電気

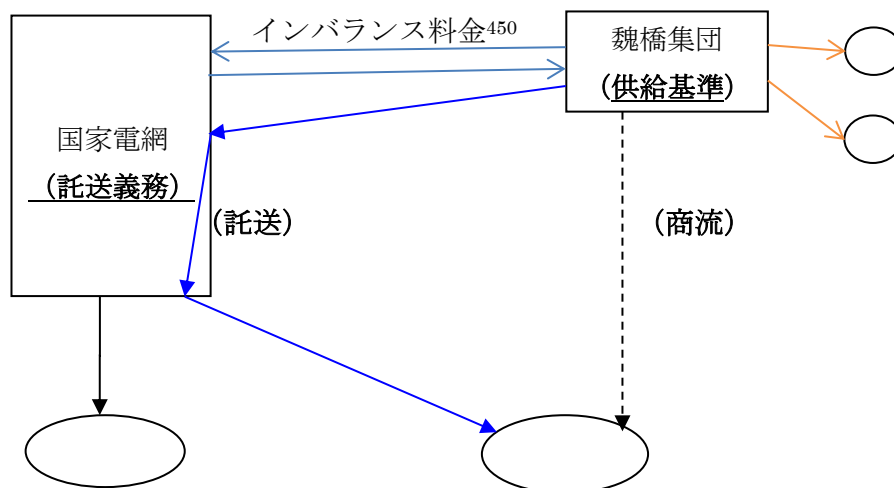
⁴⁴⁹ 反壟断法第一条の目的規定である。

事業者（一般電気事業者）が自分所有する送配電線網を競合する PPS に利用させるため、託送制度を整備した。

本件における国家電網と魏橋集団の衝突を解決するため、図 11 のように、託送制度を整備することが考えられる。まず、国家電網は自分の送配電線網を開放して、魏橋集団に利用させる。魏橋集団は小売分野に参入しようとするれば、国家電網に託送料金を払い、余った電力を国家電網の送配電網で需要家に運送する。

しかし、この解決案を実現するには、まず、電力法第 25 条を改正する必要がある。また、自家発電の積極的活用の観点からは、自家発電事業者は潜在的な卸供給あるいは直接供給の能力を有する自家発電事業者が、電力会社への競争圧力として機能するために、余剰電力購入制度を改善する必要があるほか、自家発電事業者が自己の複数の需要地点に自家発電電力を供給するための自己託送が不可欠である。そこで、自己託送の一層の推進とともに、卸託送と同様、法制化が行われるべきである。また、政府規制において、託送料金、託送条件の厳密な設計も必要である。さらに、新規参加者の電力供給能力及び供給する電力の安定性などに対しても一定の条件及び基準を設けるべきである。現在、電力法は改正中である。電力法第 25 条についてどのように改正するか注目されている。

図 11 本件の解決案として



450 参考：日本におけるインバランス料金：新電力（PPS）が 30 分同時同量を達成できず、供給電力に不足が生じると、電力会社の系統運用部門が代わりに電力を補給するが、その対価として新電力が電力会社に支払うペナルティ料金を「インバランス料金」と呼ぶ。インバランス料金とは通称であり、正式には「変動範囲内（外）発電料金」と言う。電気事業法関係省令の「一般電気事業託送供給約款料金算定規則」で定義された認可料金である。変動範囲とは、基本的に新電力の 30 分単位需要量の 3%と決められていて、不足量が 3%以内に納まっていれば「変動範囲内発電料金」で済むが、3%を超過すると高価な罰則的な「変動範囲外発電料金」を支払わなければならない。

四 二灘水力発電所事件（2000年）（「行政独占」行為）

（一）事件の概要

中国の南西地域は、山々に囲まれた地形と水に恵まれた自然環境であるので、水資源が豊富であり、水力発電に適している。この恵まれた水資源を有効に利用して、地元の経済を発展させるため、中国の中央政府は、世界銀行から9億3,000万ドルの融資を受けて、二灘水力発電所を建設した⁴⁵¹。二灘水力発電所は中国南西地域の四川省と雲南省の境にあり、鉄鋼都市攀枝花市から46km離れた長江の支流の一つである雅砻江に建設された⁴⁵²。中国が20世紀に建設した最大の水力発電所である。その発電量は1000万トンの石炭の発電量に相当して、68億元の発電収入を得ることが予想されていた⁴⁵³。そうすると、大量な石炭を節約することができるだけでなく、鉄道の大規模と長距離輸送の圧力を軽減し、環境負荷を軽減することもできると指摘された⁴⁵⁴。

しかし、二灘水力発電所は建設後、すぐに赤字に陥った⁴⁵⁵。その原因については、二灘水力発電所が成都市や重慶市から遠く離れた山間であり、消費地に遠く、送電線を架設するだけでも困難なことが指摘されたこと⁴⁵⁶。しかし、最も重要な原因は、「行政独占」によって生じた「販売難」⁴⁵⁷であると指摘された⁴⁵⁸。

つまり、図12のように、当時、中国は、電力産業の発電分野への新規参入を許可したが、送配電分野には依然として高度な独占体制を維持していた。独占的な送配電事業者は、自己と関連する発電事業者のみから電力を購入して、独立的な二灘水力発電所は、安い電力を大量に生産したとしても、なかなか省内の送配電事業者に購入してもらえなかった。

⁴⁵¹ 社団法人原子燃料政策研究会のホームページ参考。

http://www.cnfc.or.jp/j/proposal/asia03/section3_2.html 「二灘水力発電所が稼働、出力330万kW」中国通信（1999.12.7）。

⁴⁵² 社団法人原子燃料政策研究会のホームページ参考。

http://www.cnfc.or.jp/j/proposal/asia03/section3_2.html 「中国一高いダム完成、二灘水力発電所」中国通信（1998.8.21）。

⁴⁵³ 袁文平・劉恒「体制作怪：二灘水電站的成功与困惑」經濟理論与經濟管理第2期（2001）56頁。

⁴⁵⁴ 袁文平・劉恒（2001）56頁。

⁴⁵⁵ 袁文平・劉恒（2001）56頁。

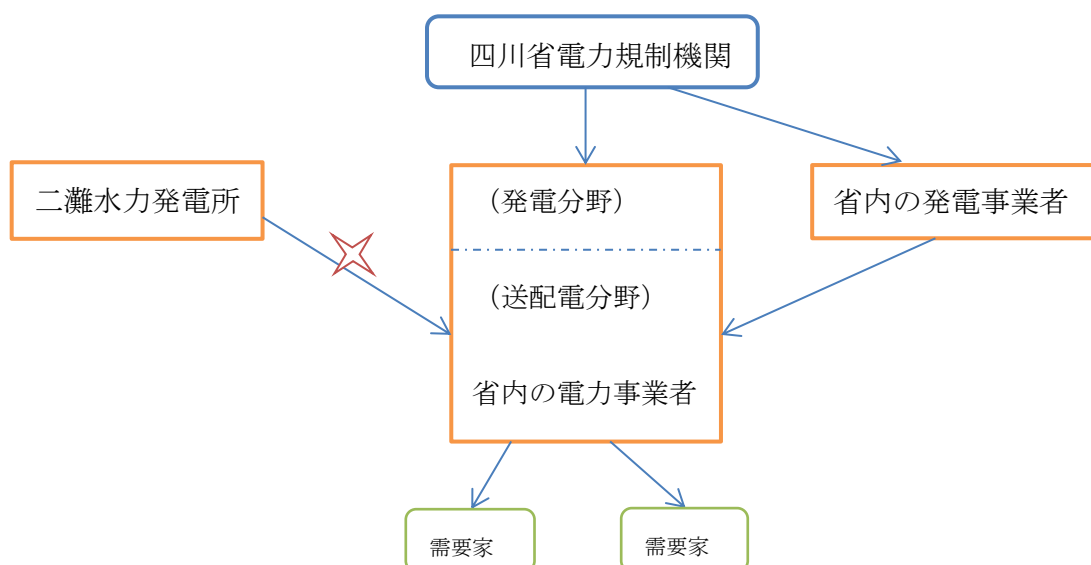
⁴⁵⁶ 社団法人原子燃料政策研究会のホームページ参考。

http://www.cnfc.or.jp/j/proposal/asia03/section3_2.html 戴晴『三峡ダム—建設の是非をめぐっての論争』（築地書館、1996）

⁴⁵⁷ 二灘水力発電所は、2000年に計画された電力販売量は83億kwhであり、発電能力の半分に達していなかった。実際の発電量は40億kwhであって、計画された発電量の半分に達していなかった。豊富な水資源を浪費して発電量の損失は、31.49億kwhであった。袁文平・劉恒「体制作怪：二灘水電站的成功与困惑」經濟理論与經濟管理第2期（2001）56頁。

⁴⁵⁸ 「二灘水電站為何陷入困境」瞭望新聞週刊第24期（2000.6.12）11頁。

図 12 本件の説明図



(二) 本件の「行政独占」行為についての分析

1、「政企合一」という体制の下での「市場閉鎖」行為

当時は、電力産業に対して「政企合一」の規制体制が実施されていた。つまり、本件の場合、四川省内の電力事業者の経営状況が四川省政府の政治業績又は税金収入に関連している。しかし、二灘水力発電所は、中央政府に直属している発電事業者であるので、四川省の電力規制機関は管理しておらず、同省の地方財政とも独立していた。したがって、同政府または電力規制機関は、同省の利益を維持するため、同省における発電事業者に優先に送配電網を利用させたり、二灘水力発電所の市場参入を排除または制限したりするインセンティブを持っていた⁴⁵⁹。

2、「垂直一体化」の経営体制の下で「部門独占」行為

当時、電力産業では発送電分離の改革がまだ実施されていなかったもので、省内の電力事業者は、省政府の規制機関の規制の下で、送配電事業及び小売事業のすべてを営んでいた。したがって、省政府の規制機関は、実際に、省内の電力事業者の発電分野を規制していた一方、送配電網に対しても規制していた。自らの発電分野における事業者の利益を保障し、省内の電力産業における独占的地位を維持し、高い電気料金を設定するため、他の独立的な発電事業者の市場参入を排除する高いインセンティブを有していた。したがって、二灘水力発電所によって生産された電力が安かったとしても、なかなか購入してもらえなかった。結局、省内では、高く独占的な電気料金が維持されて、消費者が最終的な被害者になったといえるであろう。

⁴⁵⁹ 袁文平・劉恒「体制作怪：二灘水電站的成功与困惑」經濟理論与經濟管理第2期（2001）57頁。

当時、反壟断法はまだ公布されていなかったが、1993年公布された「反不正競争法」に基づき、これらの行為は、同法第6条⁴⁶⁰及び第7条⁴⁶¹に違反する恐れがあった。

第四節 電力産業に対する競争法体系の運用への影響

以上のような中国電力産業における競争制限行為に対する規制状況及び事例分析を踏まえると、電力産業に対する競争法の運用が極めて重要な役割を果たすべきであると言える。しかし、中国は2008年に「反壟断法」を施行して以来、一定の成果を果したが、その執行力についてはしばしば非難される。「反壟断法」には「スローガン」的な条文が多く、執行力に問題があり、実際の執行効果が改善されていない⁴⁶²。競争法の規制に電力産業に対する明示的な適用除外が存在しないにもかかわらず、電力産業に競争法を適用するには以下のような障害が存在している。

一 中国政府の競争意識に左右される点⁴⁶³

中国の競争法体系は既に確立されたが、実施にあたっては、中国政府の競争に対する認識によって左右されることは回避できない問題である。特に、中国の競争法の歴史が短く、運用経験が浅い国の場合、競争を重視する姿勢がいまだ十分ではないので、政府が政策理念として競争をどの程度重視するかが、競争法の果たしうる役割の範囲及び程度に対して大きな影響を持つ。例えば、中国政府は、大規模な電力企業の設立が、当該産業または国家全体の国際的な競争力を高めるため、中小の電力企業を国有電力企業グループに加入させる、といった政策をとることも考えられる。

二 「政企分離」の不徹底性及び国有企業という特別の存在

中国の電力産業においては、市場化への体制改革の実施を通して、電力事業者と電力規制機関との分離（「政企分離」）が既になされたが、徹底的に分離されているとは言い難い。中国の電力産業においては、数多くの国有産業が存在している。これらの電力事業者は、依然として行政規制機関と緊密な関係を有している。中央政府が所有する電力企業の経営状況は、国有資産の運営と収益に関連する。地方政府が所有する国有企業は、所在地の政府の政治業績又は財政収入に関連する。これらの国有企業は、設立以降、一貫して規制機関と緊密な関係を有している。その結果、中立性を欠く電力監督規制機関は、産業政策や規則などの名目で、規制産業および規制区域内の事業者の利益だけを考慮して、電力産業を間接的にコントロールすることがある。一方、規制機関は、競争政

⁴⁶⁰ 同法第6条:公共企業または法に従って独占地位を有するその他の事業者は、他人に対して、自らの指定する事業者の商品を購入するように限定することにより、その他の事業者の公平な競争を排除してはならない。

⁴⁶¹ 同法第7条:①政府及び所属部門は行政権力を濫用して、他人に対して、自らの指定する事業者の商品を購入するように限定し、その他の事業者の正当な経営活動を制限してはならない;②政府及び所属部門は、行政権力を濫用して、自らの管轄地域以外の商品が管轄地域に流入することを制限し、又は管轄地域の商品が管轄地域以外に流出することを制限してはならない。

⁴⁶² 譚紅琳「我国反壟断法对壟断企业的影響研究」法制与社会(2009.7)(中)136頁。

⁴⁶³ 王曉擘『論反壟断法』(社会科学文献出版社、2010)379頁。

策を必ずしも考慮していないので、競争政策と衝突する事がしばしばみられるようになった。

また、一般的な民間企業に対する規制と同様に、これらの国有企業が競争制限行為を実施すれば、競争法を適用すべきである。しかし、現状から見ると、これらの国有企業は、国务院の国資委などの特別な規制機関によって管理されているので、国資委の産業政策に従って競争制限行為を実施する場合に、競争法を適用する余地があつたにもかかわらず、実際に適用できなかつた場合が多い。国有企業に対する特別な規制制度は、競争法の適用性または執行力を大幅に弱めている。

三 競争法の「適用除外」の濫用するリスク

競争法は、特定の業種に限定しているわけではなく、電力産業等を含む全ての業種に一般的に適用できる規定を定める一方、特定の状況を考慮して、特定の場合に一般的規定を適用しないこともある。

例えば、「独占的協定」に関する規定には、原則的な禁止条項及び禁止行為を定めている一方、反壟断法の適用が排除される「適用除外規定」⁴⁶⁴も定められている。つまり、反壟断法は、独占協定行為について、当然違法とするのではなく、合理の原則を採用し、独占的協定に対する規制に広範な適用除外を定めている。反壟断法で一見厳しく禁止されている各種の独占協定行為に該当する場合であっても、第 15 条の要件をみたす場合には、反壟断法の適用が除外される可能性がある⁴⁶⁵。

また、競争法の執行機関は、事業者からの適用除外の申請を受理して、除外規定に該当するかを審査することができるが、審査するかどうかは執行機構の自由裁量に委ねられる。したがって、独占協定の適用除外制度の運用は、事業者からみても、執行機関からみても、非常に柔軟である⁴⁶⁶。特に、本条を公共事業として特殊な地位が与えられた電力産業に適用しようとする、「社会公共利益カルテル」、つまり「省エネルギー、環境保護、災害救助等、社会公共の利益を実現するためである場合」などの理由として、競争法の適用除外として取り扱われる可能性が高いと考えられる。そもそも、「社会公共の利益」という要件は極めて曖昧なので、適用除外規定が拡大解釈され、公共事業としての電力企業が行った行為は全て正当化事由があると判断され適用除外となる可能

⁴⁶⁴ 具体的には、反壟断法第 15 条には、以下のような独占的協定の適用除外規定がある。

(1) 技術の改善及び新製品の研究開発のためである場合 (共同研究開発); (2) 製品の品質を高め、コストを削減し、効率を改善するため、商品の規格及び基準を統一する場合又は分業による専門化を実行する場合 (合理化カルテル); (3) 中小事業者の経営効率を高め、中小事業者の競争力を強化するためである場合 (中小企業カルテル); (4) 省エネルギー、環境保護、災害救助等、社会公共の利益を実現するためである場合 (社会公共利益カルテル); (5) 経済的不況による販売量の著しい減少又は明らかな生産過剰を緩和するためである場合 (不況カルテル); (6) 外国との貿易及び対外経済協力における正当な利益を保障するためである場合 (対外貿易におけるカルテル); (7) 法律及び国务院が定めるその他の事由がある場合。

⁴⁶⁵ 戴龍「中華人民共和国独占禁止法調査報告書 (抜粋)」7 頁、公正取引委員会ホームページに掲載されている。

⁴⁶⁶ 戴龍「中華人民共和国独占禁止法調査報告書 (抜粋)」15 頁。

性があると懸念される。

四 電力産業における政府規制からの影響

電力産業改革の進展は、電力産業に対する政府規制の関与範囲を決めるといえるであろう。規制機関が参入規制及び料金規制を実施する程度は、競争法の執行に対しても影響を与えている。

料金規制：前述のように、1998年5月1日から実施された「価格法」は、政府の価格規制を「市場調整価格」「政府指導価格」「政府決定価格」の三種類に分類している。このうち、政府決定価格に関する規定は、政府は、国民経済の発展及び人民生活との関係が重大なごく少数の商品価格、資源が希少または欠けている少数の商品価格、自然独占経営の商品価格、重要な公用事業価格及び重要な公益性サービス価格に対して、必要のある場合、政府指導価格又は政府決定価格を実行する事ができる、と定めている。

政府決定価格の実施範囲が広ければ、反壟断法に規制されている「市場支配的地位の濫用」行為のうち「独占価格」と「略奪的価格設定」の規定を、電力産業において適用するにあたって、大きな制約となりうる。もともと「市場支配的地位の濫用」行為に関する規制の中には、「不公正な」「正当な理由なく」という要件が付け加えられているので、「不公平な」、「正当な理由なく」の判断基準について反壟断法には規定がなく、国务院独占禁止施行機構による自由裁量の余地は大きいと考えられる⁴⁶⁷。これらの規定を電力産業の場合にあてはめると、価格規制について、電力産業は「反壟断法」の適用除外とはなっていないが、「価格法」を法的根拠として政府は価格規制ができるので、自然独占産業に対しては「価格法」を適用する慣行がある。したがって、反壟断法は電力産業に対する政府の価格規制には実際には適用されておらず、「価格法」が定める政府の料金規制が、反壟断法の執行力に対して影響を与えている。

参入規制：電力法第25条は、「電力を供給する企業は許可された電力供給営業区内にユーザーに電力を供給する。電力供給営業区を分割する際に、電網の構造及び電力供給の合理性等の要素を考慮すべきである。一つの電力供給区域に一つの電力供給営業機構のみを設置する事ができる。」と規定している。その結果、電力供給事業者が供給市場を分割して、区域内の独占地位を維持する状態になっている。この規定を電力ユーザーの立場から見れば、ある供給営業区内において、本区域内の唯一の電力供給事業者しか選択できないことになる。電力法25条の規定があるため、反壟断法に規制されている「市場支配的地位の濫用」行為の第4種類—「強制的取引」⁴⁶⁸の適用可能性が制限されるのではないかと懸念がある。したがって、このような法的な根拠を有する政府規制は、競争法の適用範囲及び実効性に一定の制限を与えている⁴⁶⁹。

以上のような分析を踏まえて、今後、中国競争法の実効性を高めるため、電力産業に

⁴⁶⁷ 戴龍「中華人民共和國独占禁止法調査報告書（抜粋）17頁。

⁴⁶⁸ 正当な理由なく、取引先が自己との間でのみ取引するよう制限し、またはその指定した事業者との間でのみ取引するよう制限すること。

⁴⁶⁹ 孟雁北「我国反壟断法之于壟断行業適用範圍問題研究」法学家第6期（2012）47頁。

対する政府規制と競争法規制をどのように調和させるべきか、産業政策をどのように位置づけるかなどを明確にしなければならない。この点について、中国と同様に競争文化に欠ける日本電力産業がどのように対応しているか、産業規制機関とどのような調整が行われ、何が問題となったか、今後の中国電力産業の規制及び競争法の実施の上で参考になる。

第四章 日本電力産業の規制状況及び自由化改革についての考察

本章では、日本電力産業の事情を考察する。周知のように、日本の電力会社の供給の安全性・安定性は、世界的にもトップクラスであり誇れるものである。しかし、日本電力産業においては、2011年3月11日に発生した東日本大地震の影響で、戦後最大の「電力危機」を招いた。福島第一原発事故で原発の安全神話が崩れ去ったため、日本の電力システムの安全性と供給の安全性に対する疑問は、しばしば指摘されている。国民の間で脱原発、及び再生可能エネルギーの導入という声が強まる下で、日本電力産業が一連のシステム改革の試みが行われている。このような現実を前にして、これまでの日本電力産業の規制の在り方、及び今後電力産業の改革の方向性が問われている。

本章では、こうした現実の問題に目を向けて、まず、日本電力産業に対する規制制度の歴史的変遷について整理を試みる。また、現在の日本電力産業の仕組みは、主に1995年以降の三度の電力自由化の改革を経て形成されたものである。三度の電力自由化の改革に伴う三回の電気事業法の改正によって、競争メカニズムが導入されてきた。本章では、今まで行われた三度の自由化改革の主要な措置を触れながら、自由化改革後の状況と問題点を分析する。2013年11月に改正された電気事業法の公布により、今後日本電力産業の自由化改革が更に活発かつ本格的に進むと予想されるので、現在の政策及び改革の進捗に鑑みながら、日本電力産業の未来像を検討する。

第一節 日本電力産業の規制制度の歴史的変遷

一 戦前期における民間主導体制（1883年~1938年）

日本の電力産業の歴史は、明治16年（1883年）に設立許可を得て、同20年（1887年）に開業した東京電燈によって始まった⁴⁷⁰。その後、明治21年から30年初期にかけて日本の東京、大阪、京都、横浜、名古屋、神戸等の主要都市で中小の電燈会社が相次いで設立・開業された⁴⁷¹。草創期の日本の電源構成は、火力発電が中心であったが、水力発電を中心とする電燈会社も存在していた（東北・北陸）。また、1880年前後には産業革命の影響で工場用の自家発電も使用されていた。しかし、当時の電力産業の全体から見れば、電力の需要はまだ少ないものであり、発電機容量も極めて非効率的であり、本格的な送電設備や変電所を設ける必要もなかったという⁴⁷²。

その後の明治後期から大正中期頃までの十数年間は、電気事業の初期における成長・発展期として位置づけられる⁴⁷³。日露戦争後の経済拡大及び好景気を背景に、電灯電力

⁴⁷⁰ 電気事業講座編集委員会『電気事業発達史』（電力新報社、1986）12頁。伊藤成康「ネットワークとしての電気事業」南部鶴彦・伊藤成康・木全紀元『ネットワーク産業の展望』（日本評論社、1994）190頁。

⁴⁷¹ 電気事業講座編集委員会『電気事業発達史』（電力新報社、1986）17頁。

⁴⁷² 伊藤成康「ネットワークとしての電気事業」南部鶴彦・伊藤成康・木全紀元『ネットワーク産業の展望』（日本評論社、1994）191頁。

⁴⁷³ 電気事業講座編集委員会『電気事業発達史』（電力新報社、1986）39~59頁。伊藤成康「ネットワークとしての電気事業」南部鶴彦・伊藤成康・木全紀元『ネットワーク産業の展望』（日

需要が飛躍的に拡大し、発電・送配電技術の進歩とともに、電力会社設立のペースが加速し、発電設備量も急増した。しかし、その後の市場拡張競争と企業集中の時代の到来を予感させるように、東京では、いわゆる「三電競争」（東京電燈、東京市、日本電燈の間の市場拡張競争であった）が展開され、大正6年7月の「三電協定」成立によりようやく終焉することに至った⁴⁷⁴。

その後、大正後期から戦時体制に突入する直前の昭和初期までの期間は、大規模水力開発と遠距離送電において電力会社が電力市場において激しい競争を行っていた⁴⁷⁵。当時の電力産業規制機関である逓信省は、電灯や小口電力需要家に対する重複供給を許可せず、大口電力に限って重複供給を認める方針を採っていたので、電力会社の間で大口需要家を巡る競争が始まった。特に当時、「日本五大電力」と呼ばれていた東京電燈、東邦電力、大同電力、宇治川電気、日本電力の五社が約10年間に渡って「電力戦」の中心的な担い手となって、激烈な大口需要家の争奪戦を展開していた⁴⁷⁶。この時期には、政府による電力事業経営への関与が積極的に行われていたわけではなく、五大電力を中心とする民間主導の競争体制は維持された⁴⁷⁷。

しかし、「電力会社間で展開された市場拡張競争が、その競争区域内ではサービス改善と料金の低下、及びそれに基づく電力普及という効果をもたらした反面、競争区域外では、全くこれとは反対の現象が生じ、供給設備の二重投資、不良会社、弱小会社の合併、買収により資産状況や業績が悪化し、経営は難航し、その上大恐慌が起きたことから、企業自らは自力で業績回復できず、いきおい国家統制や金融資本に大きく依存せざるを得ない事情が存在していた」⁴⁷⁸。従って、1932年4月に自主カルテル組織である電力連盟の結成と同年12月に改正電気事業法の実施により、電力会社間の競争の状態は終焉して、電力統制が行われるに至った。すなわち、電力事業法により国家権力を以て積極的に恐慌を克服するとともに、金融資産の主導のもとに電力連盟の下で生産、価格を調整し、電力企業の相互補完による合理的発展と独占の強化が促進された⁴⁷⁹。

当時設立された公的監督機関である電気委員会が、新規の重複供給を厳しく制限し、電力連盟が既存の重複供給権を凍結するという電力業界の自主統制が実行されたことによって、1932年以降、日本の電力業界では、供給区域の独占が大筋において確立されることになった⁴⁸⁰。日本電力業における独占体制成立の画期となったと言うことがで

本評論社、1994）191頁。

⁴⁷⁴ 伊藤成康「ネットワークとしての電気事業」南部鶴彦・伊藤成康・木全紀元『ネットワーク産業の展望』（日本評論社、1994）191頁。

⁴⁷⁵ 橘川武郎『日本電力業発展のダイナミズム』（名古屋大学出版社、2004）84頁。

⁴⁷⁶ 橘川武郎（2004）84頁。

⁴⁷⁷ 橘川武郎（2004）84頁、109頁。

⁴⁷⁸ 電気事業講座編集委員会『電気事業発達史』（電力新報社、1986）79頁。

⁴⁷⁹ 『電気事業発達史』（電力新報社、1986）79頁。

⁴⁸⁰ 橘川武郎『日本電力業発展のダイナミズム』（名古屋大学出版社、2004）130頁。

きる⁴⁸¹。

二 戦時における国家統制体制（1939年~1950年）

第二次世界大戦時に、日本電力産業は、国家統制色（又は国家管理色）がますます強まった。1939年以降の電力国家管理をもたらした最大の要因が、国家主義的イデオロギーや全体主義的イデオロギーの台頭という、経済外的要因であると言われる⁴⁸²。生産力拡充計画と経済の軍事化は、従来の電力連盟の活動を事業法によって補充するという電力統制から、次第に国家自身による積極的な電力統制の胎動となって現れるに至った⁴⁸³。

1938年3月に電力国家管理関連法案の成立によって、電力連盟が解散された。「電力管理法」（昭和13年法律第76号）と「日本発送電株式会社法」（昭和13年法律第77号）の設立を機に、日本発送電株式会社と9地域配電会社による独占体制の確立に急傾斜していった⁴⁸⁴。1939年に、既存の民間電力会社の発電設備と送電線網が、特殊法人として設立された日本発送電株式会社に供出されたのと同時に、国家管理の実施官庁として電気庁も発足して、電力国家管理が正式にスタートした⁴⁸⁵。また、1941年日本政府の配電統制令が公布され、配電事業者統合を通して、結局9つの地域別の配電会社に統合された。こうして、日本電力産業における発送電の運営は完全に政府がコントロールするようになり、事実上国営化の状態になった。

しかし、「民間主導體制を否定する電力国家管理は、民間企業の活力を封殺し、水力偏重の電源構成による電気供給の不安定化を招き、発送電事業と配電事業との分断の徹底化させる等、経済的にみて不合理な側面を持っていた」⁴⁸⁶。

三 戦後における9電力体制の形成（1951年以降）

戦後、日本は連合軍総司令部(GHQ)の統治下において、国家管理体制下の日本発送電の独占問題を解決するため、日本発送電の民営化あるいは分割について議論を始めた。1950年11月に電気事業再編成令と公益事業令がポツダム政令として公布され、日本の電力業における民営形態の復活が決定した⁴⁸⁷。電気事業再編成令と公益事業令の施行に伴い、1950年12月には、電力国家管理の法的基盤となっていた電力管理法が廃止され、電力事業の新しい行政機関として公益事業委員会が発足した⁴⁸⁸。そして、1951年5月には、電力事業の再編成により、日本全国には、北海道電力、東北電力、東京電力、北陸電力、中部電力、関西電力、中国電力、四国電力、九州電力という9つの民間電力会

⁴⁸¹ 橘川武郎（2004）156頁。

⁴⁸² 橘川武郎（2004）162頁。

⁴⁸³ 電気事業講座編集委員会『電気事業発達史』（電力新報社、1986）89頁。

⁴⁸⁴ 伊藤成康「ネットワークとしての電気事業」南部鶴彦・伊藤成康・木全紀元『ネットワーク産業の展望』（日本評論社、1994）192頁。

⁴⁸⁵ 橘川武郎『日本電力業発展のダイナミズム』（名古屋大学出版社、2004）167頁。

⁴⁸⁶ 橘川武郎（2004）203頁。

⁴⁸⁷ 橘川武郎（2004）191頁。

⁴⁸⁸ 橘川武郎（2004）191頁。

社が設立され（「9 電力体制」と呼ばれている）、民間企業の自主的責任体制により、効率的経営と安定供給の実現を目指すことになった。ここに、足掛け 13 年にわたる電力国家管理は幕を閉じて、現在に至る発送配電一貫型の 9 電力体制が成立した⁴⁸⁹。また、1964 年 7 月に新電気事業法の公布により、電力事業再編成以来の民有民営地域別 9 分割方式が法的に追認された、9 電力体制は定着した⁴⁹⁰。1972 年沖縄の返還により、沖縄電力を加えた 10 大電力会社の体制を形成された。これらの 10 社の以外にも、電源開発（株）⁴⁹¹と日本原子力発電といった国策会社も設立された。

電気事業再編成によって誕生した 9 電力体制の発足以来、日本の電力市場は、急激な拡大を遂げた。1951 年~1973 年に、9 電力会社は、電力業経営の自律性を発揮して、自主的に供給設備の構築と電源の多様化に力を傾注、低廉で安定的な電気供給という成果をもたらし、日本の高度経済成長期に貢献した⁴⁹²。

しかしながら、1970 年代になると、欧米各国で経済分野の規制緩和が潮流となった。日本では、1980 年代初頭の行財政改革をきっかけ規制緩和が始まった。専売公社、電電公社、国鉄の 3 公社の民営化をはじめ、1990 年代には、電力事業もこの規制緩和ブームの一環として自由化が推進されてきた⁴⁹³。

第二節 日本電力産業の自由化改革の経緯

規制緩和という背景の下で、電力需要が増大する一方で設備投資額が不足し、技術革新により小規模分散型電源の参入が可能になったこと等の市場環境の変化が生じ、独占的地位にある電力事業のパフォーマンスに対する批判が高まった。そこで、1995 年に電気事業法（年公布）が全面改正されたことをきっかけとして、競争導入を中心とする電力自由化が始まった。これ以降行われた 3 回の自由化体制改革は、電気事業法の改正を中心とする点が特徴であると言える。日本の電力産業は自由化時代に入ったと言えることができる。以下では、各回の自由化改革で具体的に採られた改革措置について整理した上で、自由化改革の経緯を説明する。

一 第一回の電力自由化（1995 年）

1995 年 4 月に、電気事業法が 31 年ぶりに改正され、同年 12 月に施行された。今回の法改正によって日本電力産業に第一回の自由化改革が行われた。この回の改革の主な

⁴⁸⁹ 伊藤成康（1994）192 頁、橘川武郎（2004）191 頁。

⁴⁹⁰ 橘川武郎（2004）337 頁。

⁴⁹¹ 電源開発は、当初大規模水力開発に携わる建設会社として位置付けられていたが、電源開発促進法案をめぐる国会審議を通じて、水力開発のみならず火力開発も行うこと、建設した発送電設備をその後も運営することが決定され、機能が強化された。実は、電源開発の設立は、電気事業再編成の結果に不満をもった通産省と国家管理継承派による、部分的ではあれ一種の巻き返しとみなし得るものであったので、9 電力会社によって激しく抵抗された。（橘川武郎『日本電力業発展のダイナミズム』（名古屋大学出版社、2004）324 頁）

⁴⁹² 橘川武郎『日本電力業発展のダイナミズム』（名古屋大学出版社、2004）364 頁。

⁴⁹³ 矢島正之『電力政策再考』（産経新聞出版、2012）14 頁。

内容は以下のとおりである。

(一) 自由化された分野：卸発電市場への参入自由化

まず、IPP が登場した。自由化改革の以前、電力産業を営めるのは、既存の 10 社の一般電気事業者以外に、電源開発（株）、日本原子力発電（株）などの国策卸電気事業者だけであった。しかし、1995 年の改正で、卸電気事業参入に関する許可制は撤廃された。その結果、自家発電設備を持っている鉄鋼メーカーなど自前の発電設備を持っている事業者、あるいは新規に発電設備を購入する商社などが、卸供給事業⁴⁹⁴を営み卸発電市場への参入が可能になった。これらの卸供給事業者は、独立発電事業者 (Independent Power Producer、IPP) と呼ばれている。IPP は、既存の一般電力事業者と「供給電力 1,000kW 以上で 10 年以上」又は「供給電力 100,000kW 以上で 5 年以上」の長期契約を交わし電気を供給する。

また、電源入札制度も導入された。発電市場への参入自由化が実施され、一般電気事業者が卸電力を購入する場合の卸供給料金は、総括原価方式ではなく、競争入札の落札価格で決められることになった。IPP は入札に参加して落札した場合に、一般電気事業者と長期契約を締結し、これに基づいて自ら発電した電力を一般電気事業者に供給することができるようになった。その結果、一定の経済性と効率性を持っている中小規模の企業が発電事業に参加する可能性が広がり、発電市場の競争が促進され、IPP による一般電気事業者への卸供給が制度化された。当初は開発期間が 7 年以内の短期の火力発電に限定されていたが、入札は活発に行われていた。2000 年には参入範囲が広がり、開発期間が長期の電源についても入札ができることになった。しかし、2005 年に卸電力取引市場が設立され、価格競争力のあるすべての電源が卸電力取引市場を通して取引することが可能になったので、入札制度は廃止された。

さらに、自家発電設備だけではなく送配電線網を持つ事業者（鉄道会社など）が、限定された特定の供給地域において直接に電気を供給できる「特定電気事業者」制度も認められた。特定電気事業者は、需要家に対する供給義務を有し、発電分野から小売分野まで一貫して電力事業を営むことが定められている。また、従来、小売供給は電力会社にしか認められなかったが、「特定電気事業」は、特定の供給地点での小売が可能になった。これは小売供給分野への参入整備とも言える⁴⁹⁵。(特定電気事業の創設、小売分野への参入整備)

(二) 規制分野

第一回の自由化改革では、規制分野においても、従来の料金規制を見直して、規制を緩和し、新たな料金規制制度を導入した。具体的に以下のような内容が挙げられる。

⁴⁹⁴ 「卸供給」とは、「一般電気事業者に対するその一般電気事業の用に供するための電気の供給（振替供給を除く。）であって、経産省令で定めるものをいう。」（電気事業法第 2 条 1 項第 11 号二）。

⁴⁹⁵ こうした特定電気事業者は、諏訪エネルギーサービス、東日本旅客鉄道、六本木エネルギーサービス、住友共同電力、JFE スチールなどがある。

1、選択約款の導入、届出制への料金規制の緩和

一般電気事業者の自主性を認める方法で料金規制を見直し、「選択約款」を導入した。電力の負荷平準化⁴⁹⁶を進めるため、料金メニューが許可制から届出制に改められた。さらに、改正後の電気事業法では、届出制で約款を制定、変更できる選択約款が規定された。これにより、一般電気事業者は、創意工夫により柔軟かつ機動的に需要家のニーズにあった料金を設定できるとともに、需要家は電気料金メニューから選択できるようになった。また、効果的な負荷平準化の推進によって供給コストの低減が図られた⁴⁹⁷。

2、ヤードスティック (Yardstick) 査定方式の導入

日本の電力産業の電気料金は「総括原価方式」という方式で決められている。つまり、発電・送配電・小売分野に関わるすべての費用を「総括原価」としてコストに反映させ、その上に一定の報酬率を上乗せして、計算された金額が電気料金として決められる（いわゆる、公正報酬率規制である）。そのうち、総括原価は主に発電所・送電設備建築費・保守管理費用、燃料費、運転費用、営業費用などを含んでいる。このような計算方法によると、電力会社は自社の経営するすべての費用をコストに転嫁することができるだけでなく、一定の報酬率が設定されているので、決して赤字にならないと言える。こうした電気料金規制は、戦後の日本電力産業を復興させるため、一定の役割を果たしていた。電力供給事業者である電力会社は、生産及び経営のコストを考えなくても、報酬が取れるので、事業を円滑に継続していくことが保障され、設備などへの投資を拡大できる。その一方で、電力会社が自ら生産及び経営コストを削減するインセンティブが生じにくい面も留意しなければならない。

しかるに、今回改正された電気事業法には、従来の「総括原価方式」に加えて、「ヤードスティック査定方式」(Yardstick) というコスト評価方式を導入した。ヤードスティック競争は、インセンティブ規制として、単純に言えば地域独占的企業のうち業績が悪い企業が、業績がよい企業に追いつくよう競争することを意味し、規制側から見れば、優良企業のコストやサービスの質を基準尺度をとって他の企業にその水準まで追いつくよう指示、規制することを意味する⁴⁹⁸。電力産業の「ヤードスティック査定方式」は、各電力会社の地域独占の経営方式を維持しながらも、電力会社間の間接的な競争を促進する狙いで、各電力会社の事業報告に基づき、理想的なコスト水準を算出し、それと比較で各社の効率化の度合いを評価する方式である。しかし、電気料金の基本的な決定方法は従来の総括原価方式を維持しているので、生産と経営のすべての経費が原価に参入され、報酬が料金の中に含まれる点は変わっていない。

⁴⁹⁶ 負荷平準化とは、時間帯や季節ごとの需要格差を縮小する努力である。その手段として、ピークシフト、ピークカット、ボトムアップの3種類がある。(電気事業連合会)

⁴⁹⁷ 電気事業連合会ウェブサイトにより。

⁴⁹⁸ 伊藤規子・宮曾根隆、第三章「ヤードスティック競争」『講座・公的規制と産業 第一巻電力』植草益 (NTT 出版、1994) 89 頁。

3、燃料費調整制度の導入

ヤードスティック査定方式が導入されると同時に、燃料費調整制度も導入された。燃料費調整制度は、電力会社の経営効率化の成果を明確にするため、電力会社の効率化努力の及ばない為替レートや燃料価格の影響を外部化する必要があるという考え方に基づき、これら経済情勢の変化を迅速に電気料金に反映させると同時に、電力会社の経営環境の安定を図ることを目的とする制度である。火力発電の場合には、火力燃料（原油・LNG・石炭等）の価格変動に基づき、毎月電気料金を調整する。この制度は、本文の第二章に紹介した中国電力産業に導入された「石炭価格と卸電気料金との連動制度」⁴⁹⁹と同様の目的を有すると考えられる。

二 第二回の電力自由化（1999年）

1999年5月に、電気事業法の改正法が成立し、2000年3月から施行された。この改正を契機に、日本の電力産業において、第二回の電力自由化改革が始まった。その主要内容は、以下の通りである。

（一）自由化分野

第二回の自由化改革は、主に、小売市場の部分自由化を実現して、電力産業の更なる競争を促進することを目指していた。大規模工場やオフィスビル、デパートなど契約電量（使用規模）が2,000kw以上の特別高圧（2万v以上）需要家が自由化の対象となった。これにより自由化された範囲の年間販売量は全体の26%を占めることになった⁵⁰⁰。

自由化された小売市場においては参入規制が解除されたので、新たな市場参加者が登場した。これらの新規参加者は、「特定規模電気事業者」（Power Producer and Supplier、PPS）と呼ばれる⁵⁰¹。PPSでは届出制を通じて、自由化された範囲の需要家に電力を供給することができる。これにより、自由化された電気の需要家は、これまで供給を受けてきた各地域の一般電気事業者（電力会社）のほかに、他の地域の一般電気事業者やPPSから、小売事業者を選択することが出来るようになった（PPSの登場）。

また、自由化された範囲の需要家に対する電力の供給事業に対しては、原則として政府規制（参入規制、供給義務、料金規制）は撤廃されることになったが、これらの需要家に対する電力供給を保障するため、一般電気事業者は最終的に供給義務を負うこととなっており、その料金などの条件について最終保障約款を定め、通商産業大臣（当時）

⁴⁹⁹ 中国政府は、石炭価格高騰による発電事業者の生産コスト増を軽減するため、「石炭価格と卸電気料金との連動制度」を導入した。石炭価格が5%以上上昇した場合、発電事業者はそのコスト上昇分を卸電気料金に上乗せすることができる。上昇されたコストは最終的に消費者に転嫁することになる。

⁵⁰⁰ 経済産業省資源エネルギー庁電力・ガス事業部「電力市場整備課電力小売市場の自由化について」（2012.4）6頁。

⁵⁰¹ 経済産業省は2012年3月から「PPS」を「新電力」と呼び換えた。

に届け出るようになった⁵⁰²。PPS など新規事業者が何らかの理由で需要家に電力を供給できなくなった場合も、既存の一般電気事業者が最終的に電力供給を保障する⁵⁰³。したがって、最終保障を「ラストリゾート」と表現することもある⁵⁰⁴。

さらに、PPS は一般電気事業者と違って、自前の送・配電線を持っていないため、自由化範囲の需要家に電力を供給しようとする、一般電気事業者が所有している送・配電線網を利用しなければならないので、託送制度の整備が必要になる。一般電気事業者と PPS との間に、「託送供給約款」を通して託送供給にかかる料金その他の利用条件を定める。

(二) 規制分野

第二回の自由化改革においては、規制分野に実施される料金規制を更に緩和した。

まず、一般電気事業者が電気料金を引き下げの場合、電気の利用者の利益を阻害する恐れがないと見込まれる場合には、従来の認可制を緩和し、届出制に変更された。また、電気料金の選択メニューの設定要件の緩和が行われ、保安規制関係などが見直された。更に、これに合わせて、通商産業省（当時）と公正取引委員会は、共同で「適正な電力取引についての指針」（以下「電力ガイドライン」という）を策定した（現行は 2011 年 9 月 5 日改正版）。

三 第三回の電力自由化（2003 年）

日本電力産業の第三回の電力自由化改革は、2003 年の電気事業法の改正に伴って行われた。改革の主要な内容は、以下のように挙げられる。

(一) 小売自由化範囲の拡大

2004 年に中規模工場やスーパー、中小ビルなど契約電量が 500kw 以上の高圧（6、000v 以上）需要家が自由化の対象となった。さらに、2005 年に契約電量が 500kw 未満の小規模工場を含む自由化を施行した。このように、第三回の自由化改革においては、小売自由化の範囲は、電力会社の地域独占が認められている家庭や中小商店を除く、契約電力 50kw 以上のすべての高圧需要家に拡大された。現在、その年間販売電力量は全体電力量の 63%となった。

(二) 送配電部門の公平性・透明性の向上

2001 年から 2003 年まで総合資源エネルギー調査会で議論された第三回の電力自由化改革では、初めて日本電力産業の「発送電分離」について本格的に検討し始めた⁵⁰⁵。

⁵⁰² 1999 年電気事業法第 19 条の 2。資源エネルギー庁公益事業部『電力構造改革—改正電気事業法とガイドラインの解説—』（通商産業調査会、2000）121 頁。

⁵⁰³ 電気事業連合会「電力自由化の経緯」。

<http://www.fepec.or.jp/enterprise/jiyuuka/keii/index.html>

⁵⁰⁴ 電気事業連合会「電力自由化の経緯」。

⁵⁰⁵ 高橋洋「電力自由化—発送電分離から始まる日本の再生」（日本経済新聞出版社、2011）138 頁。

しかし、貯蔵が困難で瞬時瞬間に需給を均衡させる必要がある電気の特性から、一般電気事業者の発電設備と送電設備の一体的な整備・運用を維持し、電気の安定供給を図るため、今回の電力自由化改革は、従来の発送電一貫体制が堅持された⁵⁰⁶。これに合わせて、送配電部門の公平性・透明性を高めるため、以下の改革措置が行われた。

まず、電力会社が管理する送電線を新規参入者が利用するため、送電線などの利用条件に一層の公平性と透明性が求められた。そこで、送配電部門が託送業務を通じて知り得た情報の目的外利用の禁止、送配電部門と発電・販売内部との内部相互補助の禁止などが取り決められた⁵⁰⁷。また、2004年には、各電力会社の送配電部門に（小売自由化部門＝特定規模需要部門と規制部門＝一般需要部門、その他の部門との）会計分離（部門別収支）が導入された。更に、送配電部門の公平性・透明性を守るために系統運用に関する基本的ルールが策定され、紛争処理などを行うために電力会社の送配電部門から独立した中立機関有限責任中間法人——電力系統利用協議会が設立された⁵⁰⁸。

（三）卸電力取引所の創設

2003年の電気事業分科会による卸電力市場の創設についての報告を受け、電源調達が多様化を図り、電力取引市場の活性化するため、有限責任中間法人—日本卸電力取引所（Japan Electric Power Exchange、略称 JEPX）が創設された。日本卸電力取引所は、日本国内における唯一の卸電力取引所として、2005年4月からスポット市場（1日前市場）⁵⁰⁹、先渡市場⁵¹⁰を、2009年9月から時間前市場⁵¹¹を、2012年6月から分散型・グリーン売電市場⁵¹²を開設している⁵¹³。また、取引は電気の現物売買のみを扱い、

⁵⁰⁶ 電気事業連合会ホームページにより。

⁵⁰⁷ 電気事業連合会「電力自由化の経緯」。

<http://www.fepc.or.jp/enterprise/jiyuuka/keii/index.html>

⁵⁰⁸ 電気事業連合会「電力自由化の経緯」。

<http://www.fepc.or.jp/enterprise/jiyuuka/keii/index.html>

⁵⁰⁹ スポット取引は、指標価格の形成、需給ミスマッチ時の際の電力の販売・調達手段の充実等、事業者のリスクマネジメント機能の強化に資するために開始された。また、売電事業者のリスク軽減策として、複数の連続した商品（4商品以上）の売り入札（ブロック入札）が新たに追加された（2013年2月取引開始）（資源エネルギー庁「最近の卸電力取引における現状等について」（2013.4.16）3頁）。

⁵¹⁰ 当事者間において契約する先渡定型取引は、スポット取引と同じ背景の下、同時期に取引が開始された。また、スポット市場において受け渡しを行う先渡市場取引は、低調であった先渡定型取引の活性化を図るため、託送申込みや決済などの事務手続を取引所が代行・仲介する新たな商品が追加された（2009年4月取引開始）（資源エネルギー庁「最近の卸電力取引における現状等について」（2013.4.16）3頁）。

⁵¹¹ 時間前取引は、スポット取引締め切り後の発電不調や需要急増等のトラブルに対応するために開始された。また、入札要件としていた上記の発電不調等のトラブルを撤廃したことで、供給力確保や経済的差し替えによる取引も可能となった（2012年6月取引開始）（資源エネルギー庁「最近の卸電力取引における現状等について」（2013.4.16）3頁）。

⁵¹² 2013年5月に決定された政府の「今夏の電力需給対策について」に掲げられた供給サイドの取り組みとして、取引が開始された（資源エネルギー庁「最近の卸電力取引における現状等について」（2013.4.16）3頁）。

⁵¹³ 資源エネルギー庁「最近の卸電力取引における現状等について」（2013.4.16）3頁。

需要家や現物の取引をしない者は参加できない⁵¹⁴。2014年5月29日時点で、会員企業は一般電気事業者の9社のほか、電源開発株式会社・東京瓦斯株式会社・大阪瓦斯株式会社・丸紅株式会社・イーレックス株式会社・日本製紙株式会社・コスモ石油株式会社・新日鉄住金株式会社など全82社である⁵¹⁵。

(四) 振替料金制度の見直し

従来の制度では、PPSが一般電気事業者の供給区域の需要家に電力を調達する場合、一般電気事業者の供給区域を経由するごとに振替供給料金が加算されることになっていた。いわゆる、「パンケーキ」構造である。パンケーキ構造の下では、PPS振替供給に係る振替料金相当額及び振替ロス補給相当額はPPSの需要家が負担することから、振替を利用したPPS供給量が多い地域であるほど、その負担額の増加は大きくなるので、需要家が区域を跨ぐPPSを選択することに一定の制限があった。そこで、2005年に、実質的な需要家選択肢の拡大及び効率的な電源の有効活用を図り、広域的な電力流通を活性化し、競争環境を整備するため、パンケーキ方式を廃止し、供給区域内外の取引を問わず各供給区域における系統利用料金に一本化した⁵¹⁶。つまり、従来のPPSの需要家のみが負担していた振替料金相当額及び振替ロス補給相当額が一般に広く負担化されることになるので、当該需要家の所在地での規制需要家の負担額が増加する⁵¹⁷。

負担の公平性や電源の遠隔地立地などの問題が残されているが、パンケーキ構造を廃止したことで、PPSの連系線利用量は、PPSの販売電力量の増加率以上の率で増加しているなど、広域流通が活性化している。今後は、卸電力取引所のスポット市場においても、区域を跨いだ取引が活発に行われることが期待されている⁵¹⁸。

第三節 日本の電力産業体制の今後及び主要な論点

一 今後の電力システム改革

(一) 電力システム改革の「3つの柱」

2013年4月2日に閣議決定された全面自由化することを明記した「電力システムに関する改革方針」（以下、「2013年改革方針」という。）によると、今後、日本電力産業に行われるシステム改革の方向及び具体的な措置については、主に、以下のような3つの段階で進めていくことになる（以下の図13のように）。つまり、電力改革の「3つの柱」である。これらの改革措置は、日本電力産業にとって、1951年に現在の電力制度ができて以来の抜本改革となっている。

⁵¹⁴ 資源エネルギー庁「最近の卸電力取引における現状等について」（2013.4.16）3頁。

⁵¹⁵ 具体的に、日本卸電力取引所のホームページを参考。

<http://www.jepx.org/membership/index.html>

⁵¹⁶ 資源エネルギー庁電力・ガス事業部「託送制度について」（2006.3.23）3頁。

⁵¹⁷ 資源エネルギー庁電力・ガス事業部「託送制度について」（2006.3.23）11頁。

⁵¹⁸ 資源エネルギー庁電力・ガス事業部「託送制度について」（2006.3.23）12頁。

1、広域系統運用機関の設立（2015年の目途）

まず、電力需給の逼迫や出力変動のある再生可能エネルギーの導入拡大に対応するため、国の監督の下で、報告徴収等により系統利用者の情報を一元的に把握する「広域系統運用機関（仮称）」が設立されることになった。これは、平常時、緊急時を問わず、安定供給体制を抜本的に強化し、併せて電力コスト低減を図るため、従来の区域（エリア）概念を越えた全国規模での需給調整機能を強化するためであり、広域系統運用機関を通して、電気が余る地域から足りない地域へと日本全国規模での電力取引を調整させることを目標とする⁵¹⁹。

また、広域系統運用機関の業務は、以下のように挙げられている⁵²⁰。

（１）需給計画・系統計画を取りまとめ、周波数変換設備、地域間連系線等の送電インフラの増強や区域（エリア）を越えた全国大での系統運用等を図る。

（２）平常時において、各区域（エリア）の送配電事業者による需給バランス・周波数調整に関し、広域的な運用の調整を行う。

（３）災害等による需給逼迫時において、電源の焚き増しや電力融通を指示することで、需給調整を行う。

（４）中立的に新規電源の接続の受付や系統情報の公開に係る業務を行う。

なお、広域系統運用を拡大するため、広域系統運用機関が中心となって周波数変換設備、地域間連系線等の送電インフラの増強に取り組むとされている⁵²¹。また、地域間連系線等の整備に長期間を要している現状に鑑み、関係法令上の手続きの円滑化等を図るため、重要送電設備を国が指定し、関係府省等と協議・連絡の場を設置するなどの体制を整備するとされている⁵²²。

2、小売分野への参入の全面自由化（2016年の目途）

現在、日本電力産業の小売分野において自由化された電力量の割合は小売市場の全体電力量の63%となっているが、2013年改革方針は、残りの37%（一般家庭、商店、町工場など向け）についても、2016年を目処に一般家庭が電力会社を選択できる電力の小売体制を実現する予定である。全面自由化により、家庭部門を含めた全ての需要家が電力供給者、料金メニュー、電源別メニューなどを選択できるよう、国や事業者等が適切な情報提供や広報を積極的に行い、また、スマートメーターの導入等の環境整備を図ることで、自由な競争を促すとされている⁵²³。

また、全面自由化の実現に伴う料金規制の撤廃を踏まえて、需要家保護のため、最終

⁵¹⁹ 「電力システムに関する改革方針」（2013年4月2日閣議決定）2頁。

www.enecho.meti.go.jp/denkihp/kaikaku/20130515-2-2.pdf

⁵²⁰ 「電力システムに関する改革方針」（2013年4月2日閣議決定）2頁。

www.enecho.meti.go.jp/denkihp/kaikaku/20130515-2-2.pdf

⁵²¹ 「電力システムに関する改革方針」2頁。

⁵²² 「電力システムに関する改革方針」2頁。

⁵²³ 「電力システムに関する改革方針」2頁。

的な供給保障を送配電事業者が行うことや、離島において離島以外の地域と遜色ない料金での安定供給を保障する等の措置を講じるとされている⁵²⁴。

さらに、小売の全面自由化と併せ、発電の全面自由化（卸規制の撤廃）や、卸電力取引所における電力の取引量を増加させるための取組、商品先物取引法の対象への電気の追加の検討等を行うとされている⁵²⁵。

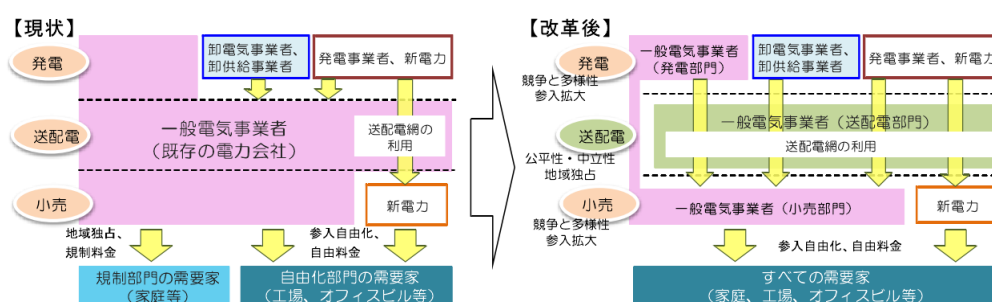
政府は2014年4月28日、電力小売りの全面自由化を柱とする電気事業法改正案を閣議決定した。6月11日の参院本会議で完全自由化する改正電気事業法が自民、公明両党などの賛成多数で可決、成立した。

3、法的分離の「発送電分離」（2018~2020年の目途）

発電事業者や小売電気事業者が公平に送配電網を利用できるようにし、送配電部門の中立性の一層の確保を図るため、2018~2020年を目途に一般電気事業者の送配電部門を別会社とするが会社間で資本関係を有することは排除されない方式（つまり、「法的分離」）を実施することになった⁵²⁶。

ただし、法的分離を行った場合でも、給電指令等を行う送配電事業者が発電事業者との間で協調して災害時の対応や需給調整・周波数調整等を行えるよう、必要なルールの策定を行いつつ、制度を構築するとされている⁵²⁷。なお、制度の実施に向けた検討の過程で仮に克服できない問題が新たに生じ、実施が極めて困難になった場合には、一般電気事業者の送配電システムの計画や運用に関する機能のみを広域系統運用機関に移管する機能分離の方式を再検討することもあり得るとされている⁵²⁸。

図 13 今後日本電力システム改革の方向



（出所：「電力システム改革専門委員会報告書」（2013.2）32頁）

（二）今までの進展

改革の第1弾：広域系統運用機関について定めた「電気事業法の一部を改正する法律」

⁵²⁴ 「電力システムに関する改革方針」 2頁。

⁵²⁵ 「電力システムに関する改革方針」 3頁。

⁵²⁶ 「電力システムに関する改革方針」 3頁。

⁵²⁷ 「電力システムに関する改革方針」 3頁。

⁵²⁸ 「電力システムに関する改革方針」 3頁。

は、2013年11月13日の参院本会議で自民、公明、民主3党などの賛成多数で可決、成立し、電力システムの第一弾として位置づけられている⁵²⁹。今回の改正電気事業法は、2015年に全国規模で電力需給を調整する広域系統運用機関の設立を盛り込むとともに、2016年に電力小売の全面自由化、2018年~2020年に電力会社の発送電部門を別会社にする「発送電分離」を実現する、という電力システム改革の全体像を法律上明らかにしている。

改革の第2弾：小売分野の全面自由化は、2016年を目途に実施する。本文執筆時点（2014年6月）で、電力システムの改革が第2弾に入る直前期である。経済産業省は、2016年に電力の小売分野の全面自由化を実現するために、電気事業法、再生可能エネルギー特別措置法、商品先物取引法等を含む、約40本の法案の2014年通常国会での成立を目指している⁵³⁰。そのうち、電気事業法の改正案には、小売分野の全面自由化を進めるのに必要な具体的な措置を盛り込んでいる。例えば、一般電気事業者を発電・送配電・小売の3事業者に区分する制度を創設し、電気の小売業への参入規制を撤廃することになっている。他方、送配電分野は地域独占と料金規制が維持される。さらに、一般電気事業者に課してきた供給義務がなくなるので、消費者への安定供給を保障するため、小売業者に契約量に応じた供給力を確保することや、契約時に料金メニューの十分な説明を義務付けることになっている⁵³¹。

二 日本電力システム改革を巡る論点

現在の日本では、今後の電力体制について、発送電分離、地域分割の是非、全面小売自由化、の3点が主な論点になっている⁵³²。しかし、電力産業は、国民の日常生活に支える根幹産業であるので、各国は電力産業の改革に慎重な姿勢を示さなければならない。日本においても、電力産業の自由化改革における以上の改革措置については賛否両論がある。したがって、以下では、日本の電力自由化改革に行われる改革措置について検討する。

(一) 発送電分離について

電力産業の発送電分離の方式について簡単に説明する。発送電分野の方式には、会計分離（Accounting Separation）⁵³³、法的分離（Legal Unbundling）⁵³⁴、機能分離

⁵²⁹ 「発送電分離へ一歩 改正電事法が成立」日本経済新聞・夕刊（2013.11.13）1頁。

⁵³⁰ 「電力改革 攻防第2幕」日本経済新聞・朝刊（2014.2.19）5頁。

⁵³¹ 「電力改革 攻防第2幕」日本経済新聞・朝刊（2014.2.19）5頁

⁵³² 長山浩章『発送電分離の政治経済学』（東洋経済新報社、2012）405頁。

⁵³³ 会計分離とは、垂直統合型の電力会社の発電事業、送電事業に係る会計を分離する方式であり、分離された発電分野の事業者は、他の事業者と同様に送配電料金を支払う。現在日本の電力産業は会計分離が実施されている。

⁵³⁴ 法的分離は、会計分離に加え、電力会社の送配電部門を別会社化するが、送配電会社と発電・小売会社の間には資本関係があることは許容される分離方式である。送配電部門の会社は、子会社として元の電力会社によって保有している。

(Functional Separation)⁵³⁵、所有分離 (Divestiture or Ownership Separation)⁵³⁶の4つがある。分離後の発送電分野の中立性・公平性確保の程度からみると、最も強いのは、所有分離である。

1、発送電分離の賛成派の主要観点

発送電分離のメリットとして、以下のようなものが挙げられる。

まず、「構造分離」によって競争を促進される。特に、前述のように、新電力が既存の一般電気事業者が所有する送配電線を利用する際に、現状では一般電気事業者と公平に競争することが困難なことであることから、新電力の参入シェアが依然として低調である。「行為規制」と送配電等業務支援機関や卸電力取引所の設置だけでは、公正な競争を実現するには不十分であり、電力会社の垂直統合体制の見直し、すなわち発電・送配電・小売の各部門の企業分割=アンバンドリングという「構造規制」が必須であるという主張⁵³⁷が強い。発送電分離の改革措置を通して、送配電分野を一般電気事業者から独立させ、全ての発電分野及び小売分野の事業者が公平的に送配電線を利用できるよう求められている。

また、太陽光や風力などの自然エネルギー発電の導入が容易になる。発送電分離を行えば、自然エネルギーの接続申し込みの時点での公平性を制度的に担保でき、再生可能エネルギーの普及や地域分散型電力システムの形成を促進することも考えられる⁵³⁸。

さらに、発送電分離を通して、より広域的な送配電網が形成され、地域間の電力融通が容易になる。長期的に見ると、地域間の電力不足などのリスクを分散したり、再生能力等の出力変動負荷を調整したりして、全国範囲でのエネルギーの安全を保障することも可能である。エネルギー・セキュリティの確保のためには、電力自由化を一層進展させることが求められている⁵³⁹。

最後に、発送電分離を通して、発送配電分野の事業コスト構造を明確化して、電気事業者などの経営の効率化に結び付けることができること、地域の電力需給状況などの情報の公開性が高まることにより、新規参入事業者が経営判断などに必要な情報を公平に入手できるようになること、託送料金の透明性・公平性が確保されることなども列挙することができる⁵⁴⁰。

⁵³⁵ 機能分離は、送配電設備は電力会社に残したまま、送電線の運用・指令機能(系統運用機能)だけを別組織に分離する方式である。

⁵³⁶ 所有分離は、所有権分離とも言える。電力会社の発電分野と送配電分野を資本関係のない別会社に移す方式である。4つの分離方式において最も透明性が高い分離方式だと言われている。

⁵³⁷ 舟田正之「電力産業における市場支配力のコントロールの在り方」ジュリスト第1335号(2007.6.1)96頁。

⁵³⁸ 長山浩章『発送電分離の政治経済学』(東洋経済新報社、2012)407頁。

⁵³⁹ 橘川武郎「電力自由化とエネルギー・セキュリティ：歴史的経緯を踏まえた日本電力業の将来像の展望」社会科学研究58(2)(2007.2)183頁。

⁵⁴⁰ 野口貴弘「電力システム改革をめぐる経緯と議論」レファレンス5月号(2013)41~43頁。長山浩章『発送電分離の政治経済学』(東洋経済新報社、2012)406-407。

2、反対派の主要観点

一方で、発送電分離によって生じるデメリットについて、以下のような指摘がなされている。

まず、投資に関する問題である。発送電分離の最大の問題点は、それが不確実性を増大させ、設備投資に対するインセンティブを減退させる点にある⁵⁴¹。例えば、発電分野においては、発送電分離を行うと、事業の規模が小さくなるので、ファイナンスが難しくなり、事業としての規模の経済、範囲の経済が失われるので、投資リスクが高まり、投資が減退する恐れがある⁵⁴²。発送電分離の実施に伴う送配電分野に対する投資インセンティブの低減は無視できない問題である。

また、発電と送電の主体が異なることによって、両者の整合的な投資による投資コストの最小化が難しくなり、垂直統合の経済性が失われると言われている⁵⁴³。発送電分離の是非に関しては、発電と送電分野の投資の代替関係を重視すべきだといえる⁵⁴⁴。つまり、この代替関係を利用して発送電の投資コストを最小化することである。これは、価格メカニズムのみで実現できることではない。発送電一体化の経営方式を維持して、各分野の投資の主体が同一である場合に、発電と送電への投資の代替関係を利用することによって可能になると指摘されている⁵⁴⁵。

さらに、電力産業の異なる部門間での調整が難しくなるので、産業全体の安定性に対する影響が懸念される。「分離は日本の宝であるか」、高い系統運用能力を損なうのではないかと疑問し、発送電一貫体制を維持しながらでも、新電力を育てることはできるとの指摘がある⁵⁴⁶。系統運営の安定性・継続性を維持するため、系統調整システムを設置する必要があるので、新たな系統調整コストがかかる。再生可能エネルギーを含めた、発電事業者、新電力などの市場参加が自由になり、送電系統における複雑性が増大する⁵⁴⁷。発送配電間の整合性が維持し難いので、信頼度確保がより大きな課題となるので、従来のような発送電垂直一体の経営方式で運営する必要があると言う見解もある⁵⁴⁸。

(二) 地域分割の撤廃について

日本の電力産業では自由化改革を行った後も、依然として水平的な地域分割が維持されている。したがって、現在の地域分割を撤廃するかどうかは改革の争点となっている

⁵⁴¹ 橋川武郎「電力自由化とエネルギー・セキュリティ：歴史的経緯を踏まえた日本電力業の将来像の展望」社会科学研究 58 (2) (2007.2) 194 頁。

⁵⁴² 長山浩章『発送電分離の政治経済学』（東洋経済新報社、2012）410 頁。

⁵⁴³ 矢島正之『電力政策再考』（産経新聞出版、2012）58 頁。

⁵⁴⁴ 矢島正之『電力改革再考 自由化モデルの評価と選択』（2004）167 頁。

⁵⁴⁵ 矢島正之『電力改革再考 自由化モデルの評価と選択』（2004）176 頁。

⁵⁴⁶ 橋川武郎「電力改革、将来像は、完全自由化、議論大詰め——発送電分離、2案から選ぶ（検証）」日本経済新聞朝刊（2012.12.2）11 頁。

⁵⁴⁷ 長山浩章『発送電分離の政治経済学』（東洋経済新報社、2012）410 頁。

⁵⁴⁸ 矢島正之『電力政策再考』（産経新聞出版、2012）60 頁。

1、地域分割の撤廃のメリット

発電分野で地域分割を撤廃し地域を超えた発電グループができれば、まず発電分野において規模の経済が働き、化石燃料の調達がしやすくなる。また、新たな電源の技術開発も、最先端でリスクのある研究開発投資は、事業会社として大規模化していたほうが、研究から発電所建設の一連の動きは一体として進めやすく、研究開発投資効果が高まる。さらに、再生可能エネルギーの導入の公平性を制度的に担保できる。

送電分野では、電力会社ごとに分割するのではなく、地域をより広域にして、オープンな送電線を作れば、電力の融通や再生可能なエネルギーの導入がしやすくなる⁵⁵⁰。特に、大規模風力やメガソーラーなど、不安定な出力、周波数変動を起こす再生可能エネルギーに対する調整機能が大きくなり、より大きな容量を導入できることになる⁵⁵¹。

2、地域分割の撤廃のデメリット

従来定められた供給エリアについて、責任を持った電力供給を行えなくなるとの指摘がある⁵⁵²。また、これまでの地域別の系統運用体制の結果でもあるが、送電部門が統合されても、系統運用については、国内にある9つの中央給電指令所を統合するのは、システム面からみても運用面からみても現実的には短期的な実現は困難である⁵⁵³。

(三) 小売の全面自由化

1、小売の全面自由化のメリット

まず、消費者の電力選択の自由が拡大するというメリットがある。現在一般家庭などの需要者は、一般電気事業者からしか電気を購入できない。電力産業の小売が全面自由化すれば、一般家庭は、供給区域の一般電気事業者だけではなく、他の区域の一般電気事業者、太陽光・風力などの自然エネルギー事業者などを選択することもできる。小売を全面自由化し、家庭を含める一般消費者への供給事業も自由化して、一般電気事業者の供給区域以外の電力会社及び新電力が一般消費者へ電力を供給することができるようになれば、一般消費者は電源選択が可能になる。これにより、電力会社が多様な料金プランやサービスメニューが用意したり、太陽光や風力などの自然エネルギーによる電力が選択できるようになるなど需要家の選択が大きく広がることが想定されている⁵⁵⁴。

また、全面自由化の実現により、一般電気事業者の一般家庭などの需要家への供給独占が打破され、新電力と電力会社間の競争及び電力会社間の競争が促進し、コスト削減などにより電気料金が低減することが想定されている。現在、存在する自由化部門と規

549 以下の観点は、長山浩章『発送電分離の政治経済学』（東洋経済新報社、2012）414~416頁を参考した。

550 長山浩章『発送電分離の政治経済学』（東洋経済新報社、2012）415頁。

551 長山浩章（2012）415頁

552 長山浩章（2012）411頁。

553 長山浩章（2012）411頁。

554 野口貴弘「電力システム改革をめぐる経緯と議論」レファレンス5月号（2013）42頁。

制部門間の内部相互補助の懸念も解消されて一般家庭などの電気料金が下がることも期待されている⁵⁵⁵。

2、小売の全面自由化のデメリット

小売の全面自由化に関しては、第一線の研究者の間では慎重論もある⁵⁵⁶。発電市場における十分な競争が存在していないのに、小口の需要家が価格低下のメリットを受けることは難しい⁵⁵⁷。また、現状では新電力のシェアは低いので、全面自由化しても新規参入が進まなければ実質的な選択肢がなく、価格だけが上がる可能性があることが懸念されている⁵⁵⁸。既存の一般電力事業者が市場支配力を持っている現状の下で、全面自由化のメリットを実現するため、新電力などの新規参加者の競争力を如何に高めるかが課題となっている。

また、電力・エネルギー政策の見直しによって火力電源の新增設・リプレース、地域間連携線の強化などの対策コストが必要となり、このような状況下で全面自由化が実施されれば、電気料金は上昇する可能性があるとの意見もある⁵⁵⁹。

さらに、小売の全面自由化を実現するため、様々な対応措置を行わなければならない。例えば、ユニバーサル・サービスの保障措置などの制度設計が必要である。

第四節 現行の「電気事業法」の法的仕組み及び規制内容

一 「電気事業法」における競争促進の目的規定

日本の現行の「電気事業法」は、1964年の第46回通常国会で可決成立し、同年の7月11日に公布され、関係政省令も成案を得て、1965年7月1日に施行された⁵⁶⁰。同法第一条は、電気事業法全体の目的を「電気事業の運営を適正かつ合理的ならしめることによって、電気の利用者の利益を保護し、及び電気事業の健全な発達を図るとともに、電気工作物の工事、維持及び運用を規制することによって、公共の安全を確保し、及び環境の保全を図ることである」としている。そのうち、「電気事業の運営を適正かつ合理的ならしめること」が「電気の利用者の利益を保護」及び「電気事業の健全な発達を図る」という目的達成の手段または方法であると言える。

また、「電気事業の運営を適正かつ合理的ならしめる」ものであるかどうかの基準については、以下のような観点から判断されるべきである⁵⁶¹。

「電気は、国民生活及び国民経済上不可欠のエネルギーであり、これを低廉な価格で豊富に、かつ、安定して供給することは国家的要請である。このため、電気事業法は、

⁵⁵⁵ 長山浩章（2012）411頁。

⁵⁵⁶ 矢島正之『電力政策再考』（産経新聞出版、2012）61頁。

⁵⁵⁷ 矢島正之『電力政策再考』（産経新聞出版、2012）61頁。

⁵⁵⁸ 野口貴弘「電力システム改革をめぐる経緯と議論」レファレンス5月号（2013）42頁。

⁵⁵⁹ 野口貴弘（2013）42頁。

⁵⁶⁰ 『電気事業発達史』（電力新報社、1986）200頁。

⁵⁶¹ 以下、資源エネルギー庁公益事業部『電力構造改革—改正電気事業法とガイドラインの解説—』（通商産業調査会、2000）15頁を引用。

非特定規模需要について、いわゆる**地域独占制**を認める一方で、その**独占による弊害を取り除くための規制**などを行うとともに、供給者に対して交渉力を有する者（特定規模需要）に対しては供給者の選択を認め、**供給者間の対等かつ有効な競争を確保するための接続供給に係る規制等**により、電気の使用者の利益の保護及び電気事業の健全な発達を図ることとしている⁵⁶²。

しかし、第一章に述べたように、伝統的な政府規制の政策の下では、競争させないことを基本的な仕組みとしてきたが、近時は、現代技術の発達と需要の拡大のため、競争可能な分野（発電分野、小売分野）と独占分野（送電・配電分野）が共に存在している電力産業の産業特性が再認識されている。2000年独占禁止法改正によって、電力産業に対する独占禁止法の適用除外規定は削除されたことから、電力事業と独占禁止法の関係が問題になるようになった。

電気事業法の目的規定をみれば、競争の確保ないし促進も目的の一つであることは否定できない。しかし、事業法は単に事業の運営を規律するだけではなく、複合的な目的・法益（公正競争の確保など競争法制的な目的、利用者・消費者の保護など）を実現するものである⁵⁶³。独占禁止法の適用が除外されていた電力産業に競争メカニズムを導入する結果として、事業法及び規制官庁が伝統的な政府規制機能と競争の促進に関する規制機能の両方を有することとなった。電気事業法と独占禁止法の距離がある程度接近していると言える。

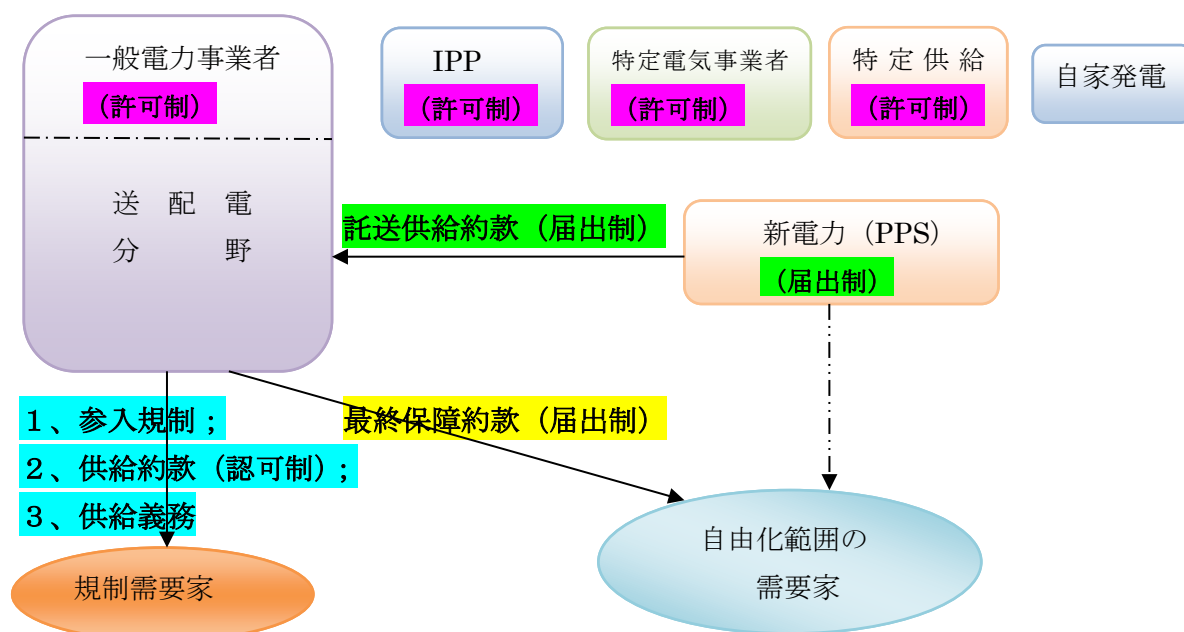
二 「電気事業法」の規制内容

電気事業法では、事業の許可、基準などに関する参入規制、託送供給料金などに関する料金規制のほか、供給区域や供給設備、事業の譲渡し及び譲受並びに法人の合併及び分割、承継、休廃止等に関わる事業規制、供給約款、最終保障約款などに関する義務規制、会計及び財務規制、技術基準規制、自主的な保安規制、環境影響評価、環境の保全等に関する規制、などの諸条項が設けられており、電気事業を全般的に規制している。以下では、図14のように、主要な規制内容を考察する。

⁵⁶² 資源エネルギー庁公益事業部『電力構造改革—改正電気事業法とガイドラインの解説—』（通商産業調査会、2000）15頁。

⁵⁶³ 多賀谷一照「電気事業法と独占法」『電気事業と競争：その政策的課題の検討 平成12、13年度公益事業法制班報告書』（日本エネルギー法研究所、2003）21頁。

図 14 日本電力産業における政府規制の内容



(出所：現行「電気事業法」の規定を基に、筆者作成。)

(一) 規制分野

1、参入規制

まず、特定規模電気事業以外の電気事業（一般電気事業、卸電気事業及び特定電気事業）を営むにあたり経済産業大臣の許可が必要である（第3条）。これらの事業の許可に際しては、経済産業大臣は、一般の需要、一般電気事業の需要又は供給地点における需要への適合性、事業遂行に際しての財政的・技術的基礎、事業計画の確実性、二重投資、或いは、過剰投資を防止するための一般電気事業者の供給区域内の利用者の利益の保護；公共の利益への寄与等が基準とされる（第5条）⁵⁶⁴。

また、一般電気事業者や特定電気事業者の供給地点で他の者が電気を需要家に直接供給することを自由に放任すれば、一般電気事業者や特定電気事業者の供給対象が不安定となり、電気の供給秩序に混乱が生ずる恐れがある⁵⁶⁵ので、同法第17条は「特定供給」（電気事業⁵⁶⁶を営む場合以外の電気の供給）について経産大臣の許可を要する旨を定めている。本条に規定する「特定供給」は電気の使用者と供給者の間で密接な関係が存在することから自家発自家消費に類似した性格を有すると認められる場合について、その

⁵⁶⁴ 伊藤成康、第四章「公的規制の意義と問題」『講座・公的規制と産業 第一巻 電力』植草益（NTT出版、1994）132頁。

⁵⁶⁵ 『電力構造改革—改正電気事業法とガイドラインの解説』（通商産業調査会、2000）89頁。

⁵⁶⁶ 電気事業は、一般電気事業、卸電気事業、特定電気事業及び特定規模電気事業を含んでいる。「電気事業法」第2条9項。

ような関係がない場合に比して電気の利用者の利益の保護の観点が弱まっていることから、一般電気事業者や特定電気事業の許可を受けることなく、電気の供給を行うことができるよう規定したものである⁵⁶⁷。

さらに、一般電気事業者が供給区域外や特定電気事業者の事業開始地点において電気を供給することを禁止する旨を定めている。一般電気事業者は、その供給区域以外の地域における一般の需要に応じ、又はその供給区域内の事業開始地点における需要に応じ電気を供給してはならないと定めている（第 18 条第 5 項）。したがって、供給区域外においても、「一般の需要」（特定規模需要を除く）は存在するものの、供給区域の拡大の措置を採らない限り、供給を行えないことになる⁵⁶⁸。

そうすると、日本電気事業法には、需給調整基準の規定があるのみで、1 地域 1 社の完全な地域独占に関する規定はなく、法的に地域独占を維持する根拠はないと言える。ただし、法施行時に 9 電力体制が確立していたこともあってか、沖縄電力の特別なケースを除いて、電気事業法の下で一般電気事業者としての新規参入の例はまだ存在せず、事実上、地域独占が保証されている⁵⁶⁹。

2、料金規制

一般家庭等の需要家のように自由化されていない小売分野では、一般電気事業者による独占的な電気を供給が認められているので、独占により過度の利益を得ることのないように、一般家庭等の電気消費者の電気料金については、認可料金を実施している。一般電気事業者は、一般の需要に応ずる電気の供給に係る料金その他の供給条件について、経済産業省令で定めるところにより、供給約款を定め、経済産業大臣の認可を受けなければならない（第 19 条第 1 項）。料金の公平性・透明性を確保するため、一般電気事業供給約款料金算定規則（1999 年通商産業省令第 105 号）の規定により総括原価方式が行われていて、一般電気事業者は、規制分野において生じた費用の回収と一定の事業報酬の確保が認められている。

3、供給義務規定

規制分野において、一般電気事業者により独占的に電力を供給することが認められる一方、独占の弊害を防ぐために、一般電気事業者に供給義務を課しており、一般電気事業者は、「正当な理由がなければ、その供給区域における一般の需要に応ずる電気の供給を拒んではならない」とされている（第 18 条第 1 項）。

また、特定電気事業者に対しても、供給義務を規定している。特定電気事業者は、正当な理由がなければ、その供給地点における需要に応ずる電気の供給を拒んではならない（第 18 条第 3 項）。

⁵⁶⁷ 『電力構造改革—改正電気事業法とガイドラインの解説』（通商産業調査会、2000）89 頁。

⁵⁶⁸ 『電力構造改革—改正電気事業法とガイドラインの解説』（通商産業調査会、2000）105 頁。

⁵⁶⁹ 伊藤成康、第四章「公的規制の意義と問題」『講座・公的規制と産業 第一巻 電力』植草益（NTT 出版、1994）132 頁。

(二) 自由化分野

1、参入規制と料金規制の撤廃

小売市場で自由化の対象となり参入規制が撤廃されたのは、特別高圧電線路または高圧電線路から契約電量が原則として 50kw 以上の受電を行う需要家に対する電力供給であり、主な対象は、中小規模工場、デパート・大規模オフィスビル、大工場などである。

供給区域内の既存の一般電気事業者以外にも、供給区域外の一般電気事業者及び新電力 (PPS) が参入することが可能になった (電気事業法第 16 条の 2⁵⁷⁰)。原則として、電力需要者は、所在地域の電力会社と新電力のいずれから電力の供給を受けるかを選択することができる。自由化の対象となった需要者に対しては、当該需要者が所在する供給区域外の一般電気事業者も供給を行うことができるが、かかる供給を行う場合、当該一般電気事業者は、新電力と同様に扱われる (電気事業法第 2 条第 1 項第 7 号⁵⁷¹)⁵⁷²。

また、自由化の対象となった需要家への供給事業に対しては、従来の料金規制も撤廃され、自由化料金⁵⁷³が実施される。つまり、自由化の対象となっている需要家は、電気供給者である電力会社と、具体的な料金、取引条件などを比較検討し、相対の交渉を行って、契約することも可能である。一般家庭向けの小売供給は、依然として規制料金で行われているので、一般電気事業者は供給約款を公表しているが、自由化対象需要家に対しては家庭向けの料金 (規制料金) より非常に安い自由化料金を実施している。

2、新電力の参入の届出制

一般電気事業者以外の者は、特定規模電気事業 (自由化の対象となった需要家への電力供給事業) を営もうとするとき (「新電力」) は、経済産業大臣に届出をする必要があ

⁵⁷⁰ 電気事業法第 16 条の 2: 一般電気事業者以外の者は、特定規模電気事業を営もうとするときは、経済産業省令で定めるところにより、氏名又は名称及び住所その他経済産業省令で定める事項を記載した書類を添えて、その旨を経済産業大臣に届け出なければならない。2、特定規模電気事業者は、前項の事項を変更しようとするときは、その旨を経済産業大臣に届け出なければならない。3、特定規模電気事業者は、その事業を廃止したときは、遅滞なく、その旨を経済産業大臣に届け出なければならない。

⁵⁷¹ 電気事業法第 2 条第 1 項第 7 号: 特定規模電気事業: 電気の使用者の一定規模の需要であって経済産業省令で定める要件に該当するもの (以下「特定規模需要」という。) に応ずる電気の供給 (第十七条第一項第一号に規定する供給に該当するもの及び同項の許可を受けて行うものを除く。) を行う事業であって、一般電気事業者がその供給区域以外の地域における特定規模需要に応じ他の一般電気事業者が維持し、及び運用する電線路を介して行うもの並びに一般電気事業者以外の者が行うものをいう。

⁵⁷² 公正取引委員会「電力市場における競争の在り方について」(2012.9) 5 頁。

http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/sougou/denryoku_system_kaikaku/pdf/009_s01_00.pdf

⁵⁷³ 電気料金 = 基本料金 + 使用料料金。基本料金の設定については、実量制 (年間の最大需要電力が原則として 50kw 以上 500kw 未満) と契約制 (契約電力 500kw 以上が目安) という二種類の計算方法がある。前者の場合は、過去 11 か月最大電力 (ピーク) で契約電力 (基本料金) とする。後者とは、過去 11 か月の最大電力 (ピーク) を基に需要家と電力会社の協議により契約電力 (基本料金) を決定する。

る（第16条の2第2項）。

経済産業大臣は、当該届出により一般電気事業者の供給区域内の電気の使用者の利益が著しく阻害されるおそれがあると認めるときは、その届出の内容を変更し、又は中止すべきことを命ずることができる（第16条の3第5項）。

さらに、送配電分野は、送配電網などの大規模な設備投資が必要なことから、依然として自然独占性が残っているため、既存の一般電力事業者が所有する送配電設備が存在している以上、他の事業者を参入する余地が少ないと思われるが、一般電力事業者以外の事業者が送配電分野へ参入することが禁止されるわけではない。電気事業法は、新電力が自らの電線路を維持・運用して特定規模電気事業を行うことを認めている。その時は、その電線路ごとに、その電線路及びその電線路を介して電気を供給する場所に関する事項を経済産業大臣に届け出なければならない（第16条の3第1項）。同様に、当該届出に係る事項を変更しようとするときは、その旨を経済産業大臣に届け出なければならない（第16条の3第7項）。

3、一般電気事業者の最終保障約款

自由化の対象となっている需要が誰からも電力供給を受けられないことを防ぐ必要がある。そこで、自由化の対象となっている需要家への電力の供給を保障するため、電気事業法は、一般電気事業者に対して「最終保障約款」制度を導入している。

具体的には、まず、一般電気事業者に対する供給義務が規定されている。一般電気事業者は、規制分野への電力供給に支障が生じる場合その他正当な理由がある場合を除き、その供給区域における特定規模需要（他に調達先のない場合）への電気の供給を拒んではならない（第18条第2項）。

また、一般電気事業者により最終保障約款を届出する義務が規定されている。一般電気事業者は、その供給区域における他に調達先のない特定規模需要への電気供給に係る料金その他の供給条件について最終保障約款を定め、経済産業大臣に届け出なければならない（第19条の2第1項）。最終保障約款の内容が適切でない場合⁵⁷⁴、経済産業大臣は、最終保障約款を変更する命令を発動することができる（第19条の2第2項）。

さらに、最終保障約款には料金の定めを置くことが義務付けられている。現在の約款が定める料金は、自由化対象となっている需要家向けとして公表されている標準メニューの料金の2割増しの水準となっている⁵⁷⁵。

⁵⁷⁴ 適切でない場合とは、以下のいずれかに該当しないと認める時である。一、料金が供給の種類により定率又は定額をもつて明確に定められていること。二、一般電気事業者及び電気の使用者の責任に関する事項並びに電気計器その他の用品及び配線工事その他の工事に関する費用の負担の方法が適正かつ明確に定められていること。三、特定の者に対して不当な差別的取扱いをするものでないこと。四、社会的経済的事情に照らして著しく不適切であり、最終保障約款により電気の供給を受ける者の利益を著しく阻害するおそれがあるものでないこと。（第19条の2第2項）

⁵⁷⁵ 公正取引委員会「電力市場における競争の在り方について」（2012.9）6頁。

(三) 送配電分野に対する特別規制

1、託送供給に関する規制

電力事業では、巨額の初期設備投資が必要なため、サービスを提供するために不可欠な送配電設備が既存の一般電気事業者によって専用されているから、新規参入者が当該設備の公平かつ公正に利用できるように、託送規制を整備することが必要である。そこで、電気事業法は以下のような規制を設けている。

まず、一般電気事業者の託送供給義務を規定している。一般電気事業者は正当な理由がなければ、託送供給を拒否することはできない。経済産業大臣は、一般電気事業者が「正当な理由なく託送供給を拒んだとき」は、その一般電気事業者に対し、託送供給を行うべきことを命ずることができる（第 24 条の 3 第 5 項）。ここでいう「正当な理由」とは、（1）電力会社の規制需要家への電気の供給に支障が生じる場合、（2）託送料金を支払わずに契約を解除された者が滞納料金を支払わずに託送契約を申し込むような場合、（3）同時同量の逸脱を繰り返し、是正が見込まれない等、託送の利用にあたって系統への悪影響を与え続け正常な系統運用に支障を生じさせるような場合、などが想定しうるとされている⁵⁷⁶。

また、託送供給に係る料金その他の供給条件は託送供給約款によって明確にされる。一般電気事業者に対して、託送供給約款を経済産業大臣に届出する義務を課している（第 24 条の 3 第 1 項）。

さらに、当該託送供給約款が適切でない場合⁵⁷⁷、経済産業大臣は変更命令を発動することができる（第 24 条の 3 第 3 項）。

2、託送料金規制

託送料金は託送供給約款に定められるが、その算定方法は、「一般電気事業託送供給約款料金算定規則」（1999 年通商産業省令第 106 号）により定められている⁵⁷⁸。具体的には、同省令は、総括原価方式を採用し、送配電に関連する費用（送電関連と送電費関連で按分した事業報酬のうち送電関連部分を含む。）と電力系統（発電所から需要家の受電設備に至る電気のネットワークをいう。）における周波数安定のための費用を合計したものを、更に規制分野と自由化分野に按分して、後者を基に特別高圧分野、高圧

⁵⁷⁶ 資源エネルギー庁電力・ガス事業部 原子力安全・保安院編『2005 年版電気事業法の解説』（経済産業調査会、2005 年）229~230 頁。

⁵⁷⁷ つまり、以下に該当しない場合であれば、経済産業大臣が変更命令を発動することができる：一、供給約款または選択約款により電気の供給を受ける者の利益を阻害する恐れがないこと；二、当該託送供給約款により電気の供給を受ける者が託送供給を受けることを著しく困難にするおそれがないこと；三、料金が定率又は定額をもって明確に定められていること；四、一般電気事業者及び当該託送供給約款により電気の供給を受ける者の責任に関する事項並びに電気計器及び工事に関する費用の負担の方法が適正かつ明確に定められていること；五、特定の者に対して不当な差別的取扱いをするものでないこと；六、前各号に掲げるもののほか、公共の利益の増進に支障がないこと（第 24 条の 3 第 3 項）。

⁵⁷⁸ 公正取引委員会「電力市場における競争のあり方について」（2012.9）19 頁。

分野に係る託送料金をそれぞれ算出することとしている⁵⁷⁹。

第五節 日本電力産業の各市場における競争の現状と問題点

以下では、改革後の日本電力産業における各市場の競争状況及び規制状況を具体的に分析する。まず、日本電力産業の市場分野の区分方法を説明する。その区分方法は必ずしも一致しているわけではない。例えば、電気は、発電所で生産されてから、送電線⇒変電所⇒配電線の経路をたどり、最終の需要家まで届けられるので、電力供給のこのような経路に基づき区分すれば、電力産業は、大まかに発電部門、送配電部門、小売部門の3つの分野に分かれる。しかし、公正取引委員会・経済産業省が共同で策定した「適正な電力取引についての指針」（2011年9月5日、以下、「電力ガイドライン」という。）は、電力産業を小売分野（自由化された小売分野と規制されている小売分野）、託送分野、卸売分野、他のエネルギーと競合する分野という四つの分野に分けている。また、公正取引委員会が2012年9月に公表した「電力市場における競争の在り方について」は、小売分野、発電・卸売分野、送配電分野に分けて検討している。

本文は、電力産業の供給の仕組みに基づき、電力自由化改革によってその規制状況及び参入状況の相違の存在を考慮して、電力産業を「自由化された小売市場」、「規制されている小売分野」、「送配電分野」、「卸売・発電分野」及び「他のエネルギーと競合する分野」に分けて検討する。

一 自由化された小売市場の参入状況

（一）供給区域外の一般電気事業者の参入状況

一つの供給区域に制限せずに、他の一般電力事業者の供給区域を跨ぐ「越境供給」は、より広い供給区域での供給力を有効に活用させ、地域間の競争を促進することができるだけでなく、緊急時における異なる地域間の電力の融通・補充を柔軟に行うことができるので、電力不足の状況を改善でき、より高いレベルの電気の安定供給が期待できる。したがって、一般電気事業者が自己の供給区域以外の地域（他の一般電気事業者の供給地域）の需要者に電力供給を行うことには様々な利点がある。しかしながら、現時点で、供給区域を跨いで電力供給が認められた事例は、一件しかない⁵⁸⁰。電力会社間で供給区域を越えた供給による競争が起きておらず、地域ごとの電力会社による地域独占が続いている。

その原因としては、以下のものが挙げられている。まず、一般電気事業者は、地域区

⁵⁷⁹ 公正取引委員会「電力市場における競争のあり方について」（2012.9）19頁。

⁵⁸⁰ 中部電力が三菱商事の電力事業子会社であるダイヤモンドパワー（東京・中央）を買収し、2013年10月から首都圏の工場やオフィスビルに電力を販売する。既存の電力会社がほかの電力会社の営業区域で本格的に電力販売に乗り出すのは初めてである。「電力の地域独占崩す一歩に（社説）」日本経済新聞朝刊（2013.8.8）2頁。

域外に営業範囲を拡大するインセンティブが存在しないと考えられる⁵⁸¹。その理由としては、具体的には、既存の一般電気事業者は供給区域内の安定供給を優先していること、供給区域外では営業活動やアフターケアなどの新たな体制整備に多額の投資が必要になることなどのほか、一般電気事業者は長年の地域独占体制と供給義務の下で、自社の供給区域内の需要への対応に最適化するよう設備や営業体制を整備してきていることが考えられる⁵⁸²。

また、地域を跨ぐ電力供給を達成するには、地域間連系線及び周波数変換装置（FC）⁵⁸³が必要であるので、これらの措置は、地域間の電力輸送に対して一定の物理的制約を与えている。日本では、供給区域ごとの送電線網は、供給区域間を結ぶ送電設備という「連系線」により接続されていることに加えて、東日本と西日本の間で周波数が違うため、東西間で送電する場合には、周波数変換装置により周波数を変換する必要があるという事情が存在している⁵⁸⁴。電気事業者は、他の電気事業者の供給区域での需要家に電力を供給する際に、託送費用、輸送ロス等が発生するので、結果的に供給費用の増加をもたらすことが考えられる。

（二）新電力（PPS）の参入状況

新電力の参入数は、資源エネルギー庁が公布した統計データ⁵⁸⁵によると、2014年5月30日時点で、特定規模電気事業の届出を行っている新電力は、ダイヤモンドパワー株式会社、丸紅株式会社、イーレックス株式会社、新日鉄エンジニアリング株式会社、株式会社エネット、大王製紙株式会社などを含めて237社となっている⁵⁸⁶。また、2013年8月時点で、実際に自由化分野で供給を行っているのは39社である。しかし、自由化された小売分野における電力会社の市場シェア（販売電力量の占有率）を見ると、既存の一般電気事業者10社の市場シェアが圧倒的に高く、新規参入者である新電力が全国及び地域別の市場シェアは、表5と表6のように、2012年まで、日本における自由化分野の新電力の販売電力量でみて僅か3.53%という現状である。

つまり、小売分野の自由化の程度は、法制度上は、家庭向けの小売を除いてある程度達成されているが⁵⁸⁷、実際には新電力の市場シェアは依然として低く、1999年に小売分野において参入が自由化され、新電力が登場してから既に10年以上を経ったにもか

581 公正取引委員会「電力市場における競争の在り方について」（2012.9）9頁。

582 公正取引委員会「電力市場における競争の在り方について」（2012.9）9頁。

583 日本の周波数変換装置（FC）は、東西の周波数の境目にあたる長野県に1か所（新信濃FC）、静岡県に2か所（佐久間FCと東清水FC）がある。長谷川淳『日経ビジネス』（2007.3.5）。

584 公正取引委員会「電力市場における競争の在り方について」（2012.9）9頁。

585 経済産業省資源エネルギー庁電力・ガス事業部電力市場整備課「電力小売市場の自由化について」（2013.10）11頁。<http://www.enecho.meti.go.jp/denkihp/genjo/seido1206.pdf>

586 新電力の具体的な情報について、経産省資源エネルギー庁のホームページを参考。

http://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity_and_gas/electric/summary/operators_list/

587 土田和博「大震災後の電気事業法制のあり方」駒村圭吾・中島徹編『3・11で考える日本社会と国家の現在』（日本評論社、2012）87頁。

かわらず、有効な競争が行われていないといえる⁵⁸⁸。

表 5 電力自由化部門における新電力の市場シェアの推移(2008年~2012年)(単位:%)

	2012年	2011年	2010年	2009年	2008年
	新電力の占めるシェア	新電力の占めるシェア	新電力の占めるシェア	新電力の占めるシェア	新電力の占めるシェア
特定規模需要	3.53	3.56	3.47	2.82	2.54
うち特別高圧	3.56	3.86	4.17	3.95	3.73
うち高圧	3.51	3.33	2.95	2.00	1.67

(出所:経済産業省資源エネルギー庁電力・ガス事業部電力市場整備課「電力小売市場の自由化について」(2013.10) <http://www.enecho.meti.go.jp/denkihp/genjo/seido1206.pdf> を基に筆者作成)

表 6 電力供給区域別の新電力のシェア (2010年度) (単位:%)

供給区域	北海道電力	東北電力	東京電力	中部電力	北陸電力	関西電力	中国電力	四国電力	九州電力
シェア	0.44	1.25	5.92	1.24	0.00	4.73	1.17	0.00	1.21

(出所:公正取引委員会「電力市場における競争のあり方について」(2012年9月)7頁)

(三) 新電力 (PPS) の市場シェアの低調の原因

新電力の市場シェアが長い間で極めて低い状態に止まるその原因を考察すると、以下のようなものが挙げられる。

1、新電力が電気料金及び供給の安定性の面からみて競争力が低いことである(以下の図15「原因1」参照)。

まず、電源構成から分析すると、既存の一般電気事業者は、原子力・水力など、低い変動費で長時間・長期間継続して稼働させることが可能なベース電源を多く持っているため、業務用よりも産業用の料金を低く設定して、低料金で電力を供給することができる。したがって、夜間に大量に電力を使用する工場等の産業用分野の需要家との関係では、一般電気事業者の方が、競争上有利であると言われている⁵⁸⁹。これに対して、新電力が保有する発電所の発電方式からみると、発電費が低いと言われる原子力発電所及び水力発電所は保有しておらず、97%が火力発電であり、一般電気事業者よりも有利な料

⁵⁸⁸ 公正取引委員会「電力市場における競争の在り方について」(2012.9)1頁。

⁵⁸⁹ 公正取引委員会「電力市場における競争の在り方について」(2012.9)7頁、8頁。

金の設定をすることや、大量の電力を安定的に供給することが困難であるので、業務用分野に比べて産業用分野での顧客獲得が困難である⁵⁹⁰。

2、新電力に対する電力供給量が低いことである（以下の図 15「原因 2」参照）。

まず、電気事業法第 2 条 1 項の 3 号⁵⁹¹によると、IPP による卸供給及び卸電気事業はいずれも一般電気事業者に対する電力の供給を前提としているが、卸供給の法的な定義においては、一般電気事業者に対して 5 年以上または 10 年以上の供給契約を締結していることが要件とされている⁵⁹²ので、IPP と卸電気事業は、一般電気事業者と長期契約を結ぶのが一般的である⁵⁹³。

また、IPP にとって、発電設備の償却期間が長いため、長期間安定的に電力を販売できる契約を指向することが多い⁵⁹⁴。自家発電業者にとっては、一般電気事業者向けの電力供給において契約通りの電力供給を行うことができなかつた場合の負担が新電力向けの電力供給に比べて小さいことが多い⁵⁹⁵。したがって、これらの発電事業者は、新電力よりも一般電気事業者への供給を優先的に選択するインセンティブが高いと考えられる。

さらに、地方公共団体の経営する水力発電事業者が公営企業体として、地元根付いている一般電気事業者との関係を重視したり、一般電気事業者に電力を販売することによって、間接的に自己に電力を供給することを考慮しているため、一般電気事業者のみと長期契約を結んでいる場合も多い⁵⁹⁶。

このように、IPP 及び卸電気事業者が、新電力より一般電気事業者の方を選択して、一般電気事業者と長期契約を結び、生産した電力製品の 98%を一般電気事業者に供給

⁵⁹⁰ 公正取引委員会「電力市場における競争の在り方について」（2012.9）13 頁、7 頁、8 頁。
電力調査統計（資源エネルギー庁）発電所認可出力表（2011 年 4 月）。

⁵⁹¹ 電気事業法第 2 条 1 項 3 号：卸電気事業：一般電気事業者にその一般電気事業の用に供するための電気を供給する事業であつて、その事業の用に供する電気工作物が経済産業省令で定める要件に該当するものをいう。

⁵⁹² 電気事業法施行規則（平成 7 年通商産業省令第 77 号）第 3 条：法第 2 条第 1 項第 11 号の経済産業省令で定める電気の供給（卸供給）は、次のとおりとする。

一、供給の相手方たる一般電気事業者との間で 10 年以上の期間にわたり行うことを約している電気の供給であつて、その供給電力が 1,000kw を超えるもの、

二、供給の相手方たる一般電気事業者との間で 5 年以上の期間にわたり行うことを約している電気の供給であつて、その供給電力が 10 万 kw を超えるもの。

⁵⁹³ 公正取引委員会「電力市場における競争の在り方について」（2012.9）14 頁。

⁵⁹⁴ 公正取引委員会「電力市場における競争の在り方について」（2012.9）14 頁。

⁵⁹⁵ 例えば、インバランスに伴う負担が大きいため、新電力は、自家発電業者等から契約通りの受電ができなかつた場合には、当該自家発電業者等に対してインバランス料金に係る負担の求償を行うことがあるが、一般電気事業者は、必ずしも自己に電力を供給する自家発電業者等には対して負担を求めているので、新電力は自家発電業者等には電力の供給先として新電力よりも一般電気事業者を選ぶインセンティブが動き、新電力にとって電力調達の妨げになっている。以上、公正取引委員会「電力市場における競争の在り方について」23 頁を参考。

⁵⁹⁶ 公正取引委員会「電力市場における競争の在り方について」（2012.9）14 頁。

している事情がある⁵⁹⁷。よって、新電力に対する電力供給量は非常に限定されている。

3、託送分野において、新電力が一般電気事業者と公平に競争することが困難なことである（以下の図 15「原因 3」参照）。

新電力は、自身は送配電線を持っていないため、需要家に電力を輸送しようとする際に、既存の一般電気事業者が所有・運営している送配電線を利用して、送配電部門の託送にしなければならない。電力事業法には「経済産業大臣は、一般電気事業者が正当な理由なく託送供給を拒んだときは、その一般電気事業者に対し、託送供給を行うべきことを命ずることができる。」⁵⁹⁸という規定を定めている。また、経済産業省と公正取引委員会が共同で策定した「電力ガイドライン」においても、新電力に対する既存の電力事業者の様々な形での妨害行為が禁止されている。しかし、法律上は託送供給に関する禁止規定が設けられているにもかかわらず、法の施行においては、予想された規制目標を達成することはできない場合がある。「送電線の容量に余裕がないから、他社の電気を送電できない」と言われる場合、これを妨害行使として禁止することは極めて難しい⁵⁹⁹、などの事情も挙げられる。

また、新電力から、託送料金の水準が高く、新電力の費用を押し上げており、参入障壁となっている旨の指摘や、託送料金の算定方法について、経済産業省令で定められているものの、実際の託送料金の算定に当たっての具体的な根拠が開示されておらず、不透明であるため、減価償却が適正に行われているか、転嫁されている設備投資の水準が適正か等に疑義が残る、というような指摘があった⁶⁰⁰。

さらに、一般電気事業者が自社の発電施設のみを検討の前提として計画を策定し、新電力が利用する発電設備への接続需要を考慮していないため、過小な設備形成がなされている⁶⁰¹。このような現状について、新電力と自家発電業者や一般電気事業者との間に、競争関係があるため、一般電気事業者を託送供給に対して適切かつ積極的に協力することが極めて困難である。

つまり、一般電気事業者と新電力の間は競争関係にあるので、託送制度の公平性、透明性を促進するため、託送義務及び託送ルールの設定と送配電等業務支援機関の設置及び卸電力取引所の設置等の改革措置だけでは、公正な競争を実現するには不十分である⁶⁰²。

⁵⁹⁷ 公正取引委員会「電力市場における競争の在り方について」（2012.9）13 頁。

⁵⁹⁸ 電力事業法第 24 条の 3 の 5 号により。

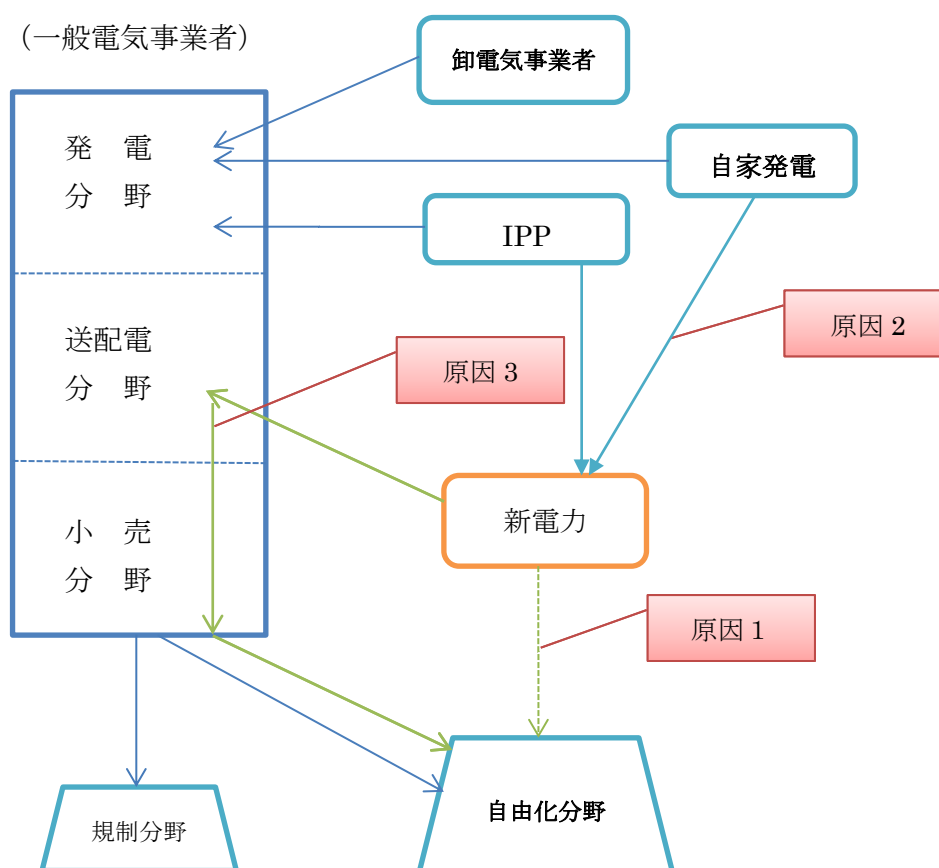
⁵⁹⁹ 土田和博「大震災と電気事業法制のあり方」法学セミナー第 683 号（2011.12）注 4、27 頁。

⁶⁰⁰ 公正取引委員会「電力市場における競争の在り方について」（2012.9）19 頁。

⁶⁰¹ 公正取引委員会「電力市場における競争の在り方について」（2012.9）18 頁。

⁶⁰² 舟田正之「電力産業における市場支配力のコントロールの在り方」ジュリスト第 1335 号（2007.6.1）96 頁。

図 15 自由化後の日本電力産業における「新電力」の原因



(出所：公正取引委員会「電力市場における競争の在り方」(2012.9)を参考に筆者作成)

二 規制されている小売分野

原則として 50kw 以下の受電を行う小口需要家に対する電力供給事業が自由化されていない状態である。つまり、これらの需要家に対する供給業務は、既存の一般電気事業者しか供給が許可されず、既存の一般電気事業者の供給区域内での法的独占地位が認められている。

したがって、政府規制の下で一般電気事業者は小口供給に係る料金等その他の供給条件を、経済産業大臣の認可を得た供給約款で定めている(電気事業法第 19 条第 1 項⁶⁰³)。また、規制料金については、一般電気事業供給約款料金算定規則(1999 年通商産業省令第 105 号)の規定により算出することとされており、一般電気事業者が規制分野において生じた費用の回収と一定の事業報酬の確保を実現するため、総括原価方式が採用

⁶⁰³ 電気事業法第 19 条：一般電気事業者は、一般の需要(特定規模需要を除く。)に応ずる電気の供給に係る料金その他の供給条件について、経済産業省令で定めるところにより、供給約款を定め、経済産業大臣の認可を受けなければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。

されている⁶⁰⁴。さらに、規制分野においては、一般電気事業者に対して、「正当な理由がなければ、その供給区域における一般の需要（事業開始地点における需要及び特定規模需要を除く。）に応ずる電気の供給を拒んではならない」（電気事業法第 18 条第 1 項：非特定規模需要に対する供給義務）という供給義務が課されている。

三 送配電分野

（一）改革後の現状

前述のように、日本の電気事業法は、一般電力事業者以外の事業者により送配電分野への参入することが禁止されるわけではない。しかし、現実には、送配電設備を建設するには巨大な投資が必要であり、既存の一般電気事業者が既に送配電線を構築していることから、新電力は、一般電気事業者との間で「託送供給契約」を結んで、一般電気事業者の送配電網を使用して、自由化範囲の需要家への電力供給を行っている⁶⁰⁵。

したがって、一般電気事業者は、独占的に託送供給を行い、新電力は、小売分野のライバルである一般電気事業者からの託送供給に依存する関係にある⁶⁰⁶。もし既存の電力会社が送配電網を貸与しなかったり、高い託送料金を設定したり、接続条件を厳しく制約したり、託送拒否したりすると、新電力が生きる余地がなくなると言える。一般電気事業者からの新電力への託送取引を適切かつ円滑に促進するため、託送料金及び託送条件の設定について、法的ルールを整備する必要がある。

電気事業法は、託送供給制度を整備して（電気事業法第 24 条 3 項）、託送を拒絶する行為の禁止規定を設ける（電気事業法第 24 条の 3 の 5 号）と共に、電力ガイドラインにおいても、既存の電力会社の妨害行為を防ぐため、問題となる行為を列挙して独占禁止法上の違法行為として禁止している。また、一般電気事業者の内部補助を禁止するため、一般電気事業者について託送供給を行う送配電部門と他の部門は会計分離（Accounting Unbundling）されている⁶⁰⁷。一般電気事業者は、自社の送配電部門に託送料金を支払う必要がある。

（二）一般電気事業者の投資インセンティブに関する問題点

前述のように、新電力の参入シェアが低い程度にとどまっているという問題が存在することから、新規参入者の市場参入を促進するため、一般電気事業者に託送供給の義務を課することには意義あるといえる。しかし、このような措置は、送配電網を有する一般電気事業者の、送配電線などのインフラに積極的に投資するインセンティブを削減する可能性がある。したがって、新電力が一般電気事業者の送配電線網を公平に利用できることを保障しながら、一般電気事業者の送配電線網への投資インセンティブを高める方法は課題となっている。政府及び規制機関などの中立的な立場からの一定の関与も必

⁶⁰⁴ 公正取引委員会「電力市場における競争の在り方について」（2012.9）6 頁。

⁶⁰⁵ 公正取引委員会「電力市場における競争の在り方について」（2012.9）17 頁。

⁶⁰⁶ 公正取引委員会「電力市場における競争の在り方について」（2012.9）17 頁。

⁶⁰⁷ 電気事業法第 24 条の 5 第 1 項：一般電気事業者は、経済産業省令で定めるところにより、託送供給の業務その他の変電、送電及び配電に係る業務に関する会計を整理しなければならない。

要である。

四 発電・卸売分野

(一) 当該分野における参加者の構成

日本では多様な発電方式（火力発電、地熱発電、中小規模水力発電、太陽光発電、バイオマス発電、原子力発電など）がとられている。現在、発電市場の参加者は一般電気事業者（「電力十社」）の他に、「自家発業者」、「卸電気事業者」、「新電力」、「特定電気事業者」などの新規参入事業者が多数存在している。自由化改革後の各種類の発電事業者の発電量と市場シェアを見ると、表7のように、「一般電気事業者」が依然として市場支配力を有していることが分かる。その発電量は7,423億kwhであり、全発電市場において約69.7%を占めている（2012年度まで）。

表7 発電分野における参加者及び市場シェア（2012年度）⁶⁰⁸（単位：億kwh、%）

参加者 シェア	一般電気 事業者	自家発業 者	卸電気事 業者	新電力	特定電気 事業者	合計
発電量	7,423	2,434	683	101	13	10,654
シェア	69.7	22.8	6.4	0.9	0.1	100.0

（出所：資源エネルギー庁の電力調査統計の「発電実績（総括）」（2012年度）及び「自家発電及びその他電力量実績」（2012年度）を基に、筆者算出・作成）

また、「卸電気事業者」（IPP）、新電力などの新規参加者の発電量は依然として低調である。発電分野では十分な競争が行われているとは言えないであろう。その原因を分析すると、以下のような要素が挙げられる。

まず、建設時間と資金の制約である。発電設備を建設するためには長い時間⁶⁰⁹と巨額の投資が必要であるが、一般的な中小企業がこれを負担することは困難である。結果的に、発電分野は大手会社しか参入できない領域になった。発電分野における新規参加者の数が限定的になっている。

また、現在既存の電力会社に対抗できる発電会社は存在していない。既存の一般電気事業者は規模の経済性が大きいので、電気料金を下げて、他の新規参加者が競争できない価格を設定することで、中小規模の電力会社を排除することによって市場支配力を容

⁶⁰⁸ 算出方法については、公正取引委員会「電力市場における競争の在り方」11頁に公布された表5「事業形態別発電電力量及びシェア（2010年度）」を参考した。「実家発業者」の発電電力量は、「発電電力量」－「所内及び損失電力量」－「特定供給電力量」で算出したものである。

⁶⁰⁹ 発電所を建設することが環境影響評価法に基づく環境アセスメントに3年半と4年間を要し、最短でも計画から6、7年間が必要であると言われている。「新電力から見た供給力確保に関する意見」（第3回電力システム改革専門委員会）（2012.4.3）株式会社エネット提供した資料6頁。www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/.../003_07_00.pdf

易に行使することができる⁶¹⁰。

さらに、一般電気事業者は自社用の発電所の建設と送配電線網を一体的に建設・実施してきたため、専ら自社電源を使って電力の需給の調整を行うことで、安定供給を実現してきたと言われている⁶¹¹。しかし、一般電気事業者の発電所敷地には、発電所の建設にとって有利な条件が整っていると推定されるので、新規参入者にとっては、このような条件の発電所の建設用地を確保することは容易ではない。

(二) 卸電力取引所の状況と問題点

日本卸電力取引所（JEPX）は、2005年4月から取引を開始したが、全体的に取引量は低調に留まっている。日本の卸電力取引所の取引量は、2010年度は、小売電力量全体の0.6%程度であり、卸電力取引所から調達する電力量が新電力の供給力に占める割合は10%に満たない⁶¹²。更に、2011年度の卸電力取引所の取引量は、47億kwh（2010年は57億kwh）に減少し、小売販売電力量に占める比率は、前年度から0.1ポイント減少し0.5%に留まっている⁶¹³。卸電力取引所の取引量が少ないため、供給力として当てにならないという批判が強い⁶¹⁴。この原因として、欧米と取引習慣の違いがあるので、日本では、種々の相対契約のほうが取引所の提供する先渡市場より魅力的であるという点が指摘される⁶¹⁵ほか、次のようなものも考えられる。

まず、一般電気事業者が卸電力取引所に参入するインセンティブが高くないことが考えられる。小売分野で競争者関係を有する新電力によって市場シェアを奪われる可能性がある以上、積極的に卸電力取引所に電力を販売しない事情が存在している⁶¹⁶。

また、卸電気取引所は、強制プールではなく私設任意プールであり、電気事業法上に根拠規定等がないので、卸電気取引所における取引量を拡大させることは強制されていない⁶¹⁷。

さらに、卸電力取引所では、売手にとって売れ残るリスクがあり、買手にとっては調達ができないリスクがあるので、小規模な発電設備のみを有する事業者の参入が困難であること、卸電力取引所での取引の流動性が小さいこと、連系線及びFCの容量を超え

⁶¹⁰ 矢島正之『電力改革再考』（東洋経済新報社、2004）98頁。

⁶¹¹ 資源エネルギー庁「電力システムに関する改革方針」（参考資料）（2013.4）

www.enecho.meti.go.jp/denkihp/kaikaku/20130515-2-3.pdf

⁶¹² 公正取引委員会「電力市場における競争の在り方について」（2012.9）15頁。

⁶¹³ 資源エネルギー庁「最近の卸電力取引における現状等について」（2013.4.16）4頁。

⁶¹⁴ 「エネルギー基本計画の見直しに対する意見」（2012.2.14）株式会社エネット6頁。

www.enecho.meti.go.jp/info/committee/.../12th/12-2.pdf

⁶¹⁵ 矢島正之『電力政策再考』（産経新聞出版、2012）56頁。

⁶¹⁶ 「新電力から見た供給力確保に関する意見」（第3回電力システム改革専門委員会）（2012.4.3）株式会社エネット提供した資料4頁。

www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/.../003_07_00.pdf

⁶¹⁷ 舟田正之「電力産業における市場支配力のコントロールの在り方」ジュリスト第1335号（2007.6.1）96頁。

た取引は約定しても実行できない「市場分断」が発生することがあることも原因として考えられる⁶¹⁸。

第節 小括

以上の日本電力産業の自由化改革の進展によって得られた成果及び問題点を踏まえると、以下のように結論づけることができる。

まず、市場支配的事業者が存在する垂直的な独占体制の下では、単に規制緩和・規制改革を進めて、事業規制法に競争型の規制措置を設けたり、自由化分野の範囲を拡大したり、送配電線網を開放したりするだけでは、新規参加者に競争の機会を与えたとしても、新規参入者の参入程度は依然として低調であり、既存の一般電気事業者と公平かつ平等に競争することは達成されないであろう。自由化範囲の需要家の観点から、一般電気事業者は依然として市場支配的事業者であり、基本的に公表された標準メニューにより契約を行っているため、需要家からの交渉圧力が働きづらく、需要家の要望がメニューや価格に反映されにくいと考えられる⁶¹⁹。また、一般電気事業者が料金引き上げ等の不利な取引条件の設定を求める場合には中小需要家に対等な立場で交渉できないという交渉力格差も存在する⁶²⁰。したがって、電力産業に公平で公正な競争環境を整備するためには、政府規制を緩和・撤廃するだけでなく、新規参入を促進するための競争政策が必要であることが明らかになった。

また、1995年に電力自由化改革が実施されて以降、日本の電力産業は、競争の導入を重要な目標として進んでいる。特に、2000年の独占禁止法の改正によって、自然独占事業に対する適用除外規定が削除されたことから、電力産業のような自然独占産業と独占禁止法との関係が変化しつつある。今後、電力システム改革を継続的に進め、特に発電・卸売分野、小売分野と発送電分野を分離させることを契機に、独占禁止法が積極的に適用されることも期待される。また、小売分野において自由化される範囲が拡大し、一般家庭などの消費者も自由化の対象となると、市場支配力の濫用行為による料金の上昇などの影響がさらに大きくなるので、消費者の利益を保護するため、市場支配力を持つ事業者の違法行為に対する独占禁止法の厳正な適用が期待される。

最後に、電力システム改革の進展及び電力自由化の範囲の拡大につれて、公平で公正な競争環境を整備するために、電力事業法においても競争促進制度を整備している。これによって、電気事業法と独占禁止法は競合適用できる場合が多くなり、両者の関係が一層に複雑になると考えられる。したがって、電力産業に対する独占禁止法の適用状況を考察すると共に、両者が「二重規制」になる場合に、どのように対応するかが課題となっている。

⁶¹⁸ 公正取引委員会「電力市場における競争の在り方について」（2012.9）16頁。

⁶¹⁹ 公正取引委員会（2012.9）24頁。

⁶²⁰ 公正取引委員会（2012.9）24頁。

第五章 日本の電力産業における競争法の適用状況についての考察

日本において電力産業に対する独占禁止法（以下、独禁法という）の適用状況は、時代によって変化している。昭和 22 年（1947 年）に制定された日本の原始独禁法の第六章には、自然独占に固有な行為⁶²¹（旧 21 条）を独禁法の適用除外とする条項が設けられ、電力産業などの自然独占産業に独禁法は適用されなかった。このような状況は、平成 12 年（2000 年）の独禁法の改正において、本条が削除されるまで続いていた。

しかし、同改正により、旧 21 条が削除され、自然独占産業に対しても独禁法が適用されることになり、電力産業が事業規制法のみによって規制されていた状況から、事業規制法と独禁法の両方から規制される状況になった。したがって、本章では、日本の電力産業が経済産業省により政府規制を受ける状況の下での独禁法の適用状況を検討する。

当然であるが、独禁法の適用状況を包括的に検討する余裕はないので、本章では、中国電力産業に対して何かの示唆があるかを念頭に置きながら、両国の電力産業において議論となっている点を中心に検討する。

第一節 電力産業に対する独禁法の適用可能性の検討

まず、垂直一体的な独占的経営体制が認められている日本の電力産業に対して、独禁法の適用可能性があるかを検討する。

一 適用除外について

日本の独禁法には、特定の事業者、事業者団体、特定の事業・行為に関して、または特定の場合に、同法を適用することが経済的・社会的に妥当でないと判断される場合に、独禁法を適用しないという適用除外制度が設けられている⁶²²。

（一）明示の適用除外及びその解釈

明示の適用除外制度には、「独禁法自体に設けられている適用除外規定（独禁法 21 条、22 条、23 条）」及び「個別の事業規制法で規定されているもの」がある⁶²³。これらの適用除外規定の趣旨について、従来の通説は、「創設的適用除外」と「確認的適用除外」を区別している⁶²⁴。「創設的適用除外」とは、元々独禁法違反となる行為に対して、競争政策と異なる他の個別の政策的考慮に基づいて設けられた適用除外規定である。「確認的適用除外」とは、元々当該行為が独禁法の違法要件に該当しない行為について独禁法に違反しない旨を確認的に明示するため設けられた適用除外規定である。

⁶²¹ この法律の規定は、鉄道事業、電気事業、瓦斯事業その他その性質上当然に独占となる事業を営む者の行う生産、販売又は供給に関する行為であってその事業に固有なものについては、独禁法の禁止規定に違反しない。

⁶²² 根岸哲・舟田正之『独占禁止法概説』（第 4 版）（有斐閣、2010）393 頁。

⁶²³ 根岸哲・舟田正之『独占禁止法概説』（第 4 版）（有斐閣、2010）393 頁。

⁶²⁴ 根岸哲・舟田正之『独占禁止法概説』（第 4 版）（有斐閣、2010）394 頁。

1、旧 21 条の存在意義についての認識

旧 21 条：「この法律の規定は、鉄道事業、電気事業、瓦斯事業その他その性質上当然に独占となる事業を営む者の行う生産、販売又は供給に関する行為であってその事業に固有なものについては、これを適用しない。」

現行独禁法には、自然独占産業に対する明示的な適用除外規定は存在しないが、旧 21 条が存在していた当時は、この条文の趣旨及び存在意義について議論があった。

まず、「自然独占」の意義について、当時の日本の学説状況をみると、(1) 物理的に競争が不可能であるという性格を備えている場合を自然独占事業として捉える立場が当初唱えられていたが(2) 事業の性質上自由競争を可能とする経済的基盤を欠く事業を自然独占事業と捉える見解が次第に強くなり、後者が一般的な見解となった⁶²⁵。

また、本条で適用除外とされた自然独占産業には事業規制法が制定されている。これらの産業を競争法で規制する必要性(主に経済的な合理性)に欠けるという理由で、事業法の規制のみに委ねられたのである。つまり、適用除外規定が存在していたということは、個別の事業法の役割が重視されていたことを意味する。すなわち、事業法に基づく政府規制は、電力産業のようにその性質上当然に独占となる事業について、その独占地位によって与えられた市場支配力の行使をチェックし、自由競争であれば保障されるべき需要者の権利・利益を確保する機能を発揮すべきであるとされていた⁶²⁶。つまり、競争法で適用除外規定があったから独占事業者がその独占力の行使が放任されていたわけではなく、自然独占産業を規制する事業法が市場支配力の行使を規制する役割を發揮することが期待されていたのである。

2、旧 21 条についての解釈論

明示的な競争法の適用除外規定は競争法の適用にとって最大の制約であるので、その運用は極めて慎重になされるべきである。明示的適用除外の解釈及び運用について、日本の独禁法の母法である米国反トラスト法は参考になる。米国では、反トラスト法による競争条件の維持という政策目的は一般法の基本原則であり、適用除外はその例外であるので、適用除外の範囲は厳格に解釈すべきとされている⁶²⁷。よって、一応明示の適用除外の対象とされている行為であっても、適用除外とした立法趣旨から見て正当化されないような目的の達成のためにその行為がなされている場合には、適用除外の恩恵を受けないのが原則である⁶²⁸。つまり、自然独占産業の事業者によって行われた行為に対して、適用除外規定の立法趣旨に基づき判断する必要がある。適用除外の規定が存在するからといって安易に競争法の適用が回避されるわけではない。

日本の独禁法においても米国反トラスト法と同様の立場がとられ、旧 21 条という競争法の適用除外条項が存在した時期においても、旧 21 条を厳格的に解釈するのが原則

⁶²⁵ 正田彬『全訂独占禁止法Ⅱ』(日本評論社、1981) 208 頁。

⁶²⁶ 正田彬『全訂独占禁止法Ⅱ』(日本評論社、1981) 211 頁。

⁶²⁷ 実方謙二『経済規制と競争政策』(成文堂、1983) 207 頁。

⁶²⁸ 実方謙二『経済規制と競争政策』(成文堂、1983) 207 頁。

であるとされていた。すなわち、同条では、「生産、販売又は供給に関する行為であつてその事業に固有なもの」に限って、独禁法の違反とはならないと定められていた。同条は、当該事業を営むために不可欠な生産・販売・供給行為そのものが、その事業者が独占的地位を占めていることから、支配力の行使としての意味を持つ場合を想定したものであり、ここで「生産、販売又は供給」としているのは、行為の具体的形態についての限界を定めたものである⁶²⁹。「不可欠の生産、販売又は供給」の規定はやや不明確であるが、具体的には、事業法によって認可された事業に係る生産、販売、供給に関する行為ということになる⁶³⁰。例えば、日本の電気事業法では、電力の供給事業は、一般電気事業（一般の需要に応じ電気を供給する事業）、卸電気事業（一般電気事業者によるその一般電気事業の用に供するための電気を供給する事業であつて、その事業の用に供する電気工作物が経済産業省令で定める要件に該当するもの）、特定電気事業（特定の供給地点における需要に応じ電気を供給する事業）⁶³¹及び特定規模電気事業（「特定規模需要」に応ずる電気の供給を行う事業）を含んでいる。これらの事業における生産、販売、供給にかかる行為が、ここでいう不可欠の生産・販売・供給であるといえる。それ以外の事業は、固有の自然独占事業ではないので、電気事業者がこれを兼営事業として営む場合には、兼営事業部分は、本条の独禁法の適用除外とはならない⁶³²。

したがって、旧 21 条は、電力産業などの自然独占産業に対して、特別の政府規制によって独占的地位を認めているが、電力事業者の不可欠の「生産、販売又は供給に関する行為であつて」、かつ「電力事業に固有なもの」に限って独禁法の適用除外にしているに過ぎなかった。そこで、技術革新、需要拡大により電力事業者の業務範囲が拡大するにつれて、電力産業の事業者が営む全ての事業が「その性質上当然に独占となる事業」に該当するとはいえない状況になり、これらの事業を一括して適用除外とすることがその合理性を失ってきたので、事業や分野ごとに競争法の適用可能性を検討する必要が生じた。

（二）黙示の適用除外

自然独占産業それぞれに産業特性があるので、事業規制法による特別な規制を行う必要性はある。独禁法が一般法であるのに対して、個別の事業規制法は特別法であるが、事業規制法が一般法である独禁法の適用に影響を与える場合として、自然独占産業に対する適用除外規定のような明示的適用除外のほか、個別事業規制法の構造・当該規制の性格・規制内容等を勘案し、解釈によって独禁法の適用が排除される場合である「黙示の適用除外」が考えうる⁶³³。

⁶²⁹ 正田彬『全訂独占禁止法Ⅱ』（日本評論社、1981）214頁。

⁶³⁰ 正田彬『全訂独占禁止法Ⅱ』（日本評論社、1981）214頁。

⁶³¹ 電気事業法第2条、第3条2項。

⁶³² 正田彬『全訂独占禁止法Ⅱ』（日本評論社、1981）214頁。

⁶³³ 田中裕明「規制緩和市場への参入と独占的地位の濫用」神戸学院法学第38巻第1号(2008.9)

日本の独禁法では、平成 11 年（1999 年）及び平成 12 年（2000 年）の改正により、明示的な政府規制に関わる禁止行為の適用除外規定は既に削除されたので、電力産業等の規制産業に対しても独禁法の適用が可能となった。しかし、明示の適用除外規定がなければ、独禁法は必ず適用できるわけではない。これらの産業に対する独禁法の適用可能性を考慮する際には、黙示の適用除外となる場合に該当するかについて留意する必要がある。

1、黙示の適用除外の法理及び判断基準

「黙示の適用除外 (implied immunity)」の法理は、実体法の解釈問題にあたり、米国連邦レベルでの政府規制と反トラスト法との関係を調整する際によく用いられる判例法理である⁶³⁴。つまり、問題となる行為について反トラスト法の適用を除外する旨の制定法規定が存在しない場合に、連邦法と反トラスト法との抵触を調整するための判例法理である⁶³⁵。規制法規の立法趣旨を根拠としての解釈を通して、特別法により一般法が超克される権利を付与する⁶³⁶。この法理に受け入れた場合、具体的な条文解釈を行う際には、明示的適用除外がない場合であっても、黙示の適用除外とならないかが議論の対象となりうる。この場合には、「黙示の適用除外」が拡大解釈されて競争法が空洞化するおそれがあるので、これを防ぐため、「黙示の適用除外」該当性の解釈基準を厳格的に定めることが重要である。

その点について、米国最高裁判例では、黙示の適用除外法理について主に以下のような態度がとられている。

「(1) 黙示の含意による法の廃棄は好ましくないというのが、解釈の根本原則である；

(2) 我々は、反トラスト法が全国レベルでの基本的経済政策を代表することを長く認識してきたので、ある産業の特定の側面についての特別の規制スキームの制定によって、反トラスト法のより一般的な諸規定が当該産業に対して全面的に不適用となることが意図されていたと軽々しく想定することはできない⁶³⁷；

(3) 規制法規から反トラスト法の黙示の廃棄は強く嫌悪されており、反トラストと規制規定との間に明白な矛盾 (plain repugnancy) があつた事例にのみ見出される；

(4) 黙示の含意による法の廃棄は、政府規制「を機能させるのに必要な場合にのみ、

167 頁。

⁶³⁴ 反トラスト法と政府規制を調整する主な判例法理として州行為法理、Noerr-Pennington 法理、黙示の適用法理がある。このうち、適用除外の要件については、問題の行為を行う際に事業者の自主的判断の余地があるかに着目する方法で収斂しつつあると言われている。宮井雅明「政府規制と反トラスト法 連邦法レベルでの調整」土田和博・須網隆夫編著『政府規制と経済法—規制改革時代の独禁法と事業法』（日本評論社、2006）103 頁。

⁶³⁵ 宮井雅明「政府規制と反トラスト法 連邦法レベルでの調整」土田和博・須網隆夫編著『政府規制と経済法—規制改革時代の独禁法と事業法』（日本評論社、2006）104 頁。

⁶³⁶ 実方謙二『経済規制と競争政策』（成文堂、1983）209 頁。

⁶³⁷ *Carnation Co. v. Pacific Westbound Conference* (1966)、前掲注・宮井雅明 105 頁。

そして、その場合でも必要な最小限度でのみ認められるべきである」⁶³⁸。

以上のように、米国では、「黙示の適用除外」法理の適用範囲を厳格に定め、限定的に考えている。単に政府規制が存在すること自体を理由として「黙示の適用除外」としているのではない。適用除外が認められるとしても、政府規制と反トラスト法の間での明白な矛盾の有無、及び政府規制の必要性及び相当性という要素を考慮すべきである。

2、Otter Tail 事件⁶³⁹（1973 年）からの示唆

（1）事件の概要⁶⁴⁰

米国の電力産業に関する事案で黙示の適用除外の法理の適用が問題になった Otter Tail 事件（1973 年）を検討する。

Otter 社は、ミネソタ州などの 465 の町において電力を小売で供給する、同地域において送電・配電設備を保有する垂直的に統合された唯一の民営の電気事業者であった。ミネソタ州のエルボーレイク、ノースダコタ州のハンキンソン、サウスダコタ州のホルマンとオーロラの 4 つの町で公営電力供給への転換が試みられ、これらの町では、町が Otter 社に与えた 10 年から 20 年の電力小売のフランチャイズが終了した際に、町による公営電力供給に切り替える旨の決定がなされた。ところが、これらの町が公営電力供給に切り替えようとした際に、Otter 社は、

- ① エルボーレイクとハンキンソンの同社への電力卸売の申込みを拒絶すること、
- ② この二つの町が他の電気事業者と契約し、Otter 社の送電線網によって電力の託送を受けること申込みも拒絶すること、
- ③ これらの町の公営電力供給設備の設置を妨害し又は遅らせるための訴訟の提起の支援、
- ④ これらの公営電力供給設備が他の電気事業者にアクセスするのを妨げるために、他の電気事業者との相互託送に関する契約条項を援用すること、

といった行為によって切替を妨害した。

なお、エルボーレイクは、自前の発電プラントを完成させた後、連邦動力委員会に救済を申し立て、連邦動力委員会が Otter 社に相互接続を命じた。しかし、ハンキンソンは、Otter 社の一連の行為を受けて、公営電力供給を断念し、Otter 社に再度小売の営業権を与えた。

連邦司法省は、Otter 社の以上の行為を独占の企て又は独占化行為としてシャーマン法 2 条で供給・託送命令、妨害のための訴訟の追行禁止、他の電気事業者との契約条項の援用禁止等を求めて提訴した。地裁はシャーマン法 2 条違反を認めて、Otter 社に供

⁶³⁸ 前掲注・宮井雅明 106 頁。

⁶³⁹ Otter Tail Power Co. v. United States, 410U.S.366 (1973)。

⁶⁴⁰ 本件についての紹介は、岡田外司博先生の授業でいただいたレジユメを参考したものである。

給、託送等を命ずる差止命令（injunction）を発した。

Otter 社の行為に対して、連邦最高裁は、黙示の適用除外の主張を否定して、以下のような判旨を下した。

① 連邦電力法は、相互接続命令を出す権限を連邦電力委員会に与えているが、同法は第一次的には当事者の自主的な商取引を尊重したものであり、包括的な規制の仕組みによって電気事業者を強制することを定めたものではなく、反トラスト法的作用から電気事業者を隔離する意図は全く示されていない。したがって、裁判所としては、議会が反トラスト法で示された根本的な政策を覆す意図があったと結論づけることに慎重でなければならず、反トラスト法の適用を免除し、または規制がその代りをすると結論づける根拠はない。行政指導を必要とする事情があること；

② Otter 社は、競争を排除し、競争上の優位を確保し、又は競争者を破壊する目的で、その供給区域の町における独占力を行使したものであり、潜在的競争を破壊する目的でその独占力を行使することは、シャーマン法 2 条で違法とされる独占の企てになることは、Lorain Journal 判決⁶⁴¹において示されている。

（2）示唆

本件では、電気の卸売販売に係る相互接続義務を定めた連邦電力法 202 条（b）の本質的な特徴が自発的な相互接続の促進にあり、自主的な相互接続が拒否された場合に初めて連邦動力委員会（連邦電力委員会、筆者注）による相互接続命令を認めていること等が重視された⁶⁴²。結論として、電力規制事業法の存在、及び相互接続義務付けの規定の存在を理由に競争法の適用は否定されなかった。

しかし、本件は米国で電力連邦法に送電線へのアクセス規制が導入される以前に、託送拒絶が不当な取引拒絶として反トラスト法違反とされた事例である⁶⁴³。もしこのような事件が現在の日本に生じた場合、結論は異なる可能性がある。まず、日本の電気事業法 24 条の 3 は、一般電気事業者に対する託送供給の義務付けを定めている。経済産業大臣は、一般電気事業者が正当な理由なく託送供給を拒んだときは、その一般電気事業者に対し、託送供給を行うべきことを命ずることができる⁶⁴⁴。一方、独禁法について検討すると、接続拒否行為が公正な競争を阻害するおそれがある場合、不公正な取引方法のうち取引拒絶等に該当し、一定の取引分野における競争を実質的に制限する場合私的独占にも該当する可能性がある。したがって、本件行為のような事案に対しては事業規

⁶⁴¹ Lorain Journal 社は、新聞出版社として地域に独占していたが、競合するラジオ放送局の設立後、Lorain Journal 社は、ラジオ放送局上に広告した人からローカルの広告を受理することを拒否した。こうした行為は、独占を維持しようとする企てになるので、シャーマン法 2 条に違反すると判示した。Lorain Journal Co. v. United States, 342 U.S.143 (1951) 参考。

⁶⁴² 前掲注・宮井雅明 110~111 頁。

⁶⁴³ 佐藤佳邦「米國小売電力市場の排除型行為に対する反トラスト法による規制」『電力中央研究所報告』（電力中央研究所、2008.5）ii 頁。

⁶⁴⁴ 電気事業法 24 条の 3 第 5 項。

制法と独禁法いずれからも規制できるので、「二重規制」となりうる⁶⁴⁵。

3、「黙示の適用除外」についての運用

黙示の適用除外は「一定の行為に対して独禁法を適用すると、他の法律の規定並びにそれに基づく法の作動を損害する場合に、明示の適用除外規定がないにもかかわらず、当該行為に独禁法を適用しないこと」などと定義されている⁶⁴⁶。黙示の適用除外の適用範囲は、事業規制法や独禁法の解釈に依存する。ここで、日本の裁判例において明文の規定がない場合に独禁法の適用が除外されるかが問題になった裁判例を分析すると、以下の表8の通りとなる。

表8 日本における黙示の適用除外となりうる場面

検討された要素	黙示適用除外についての判断	代表的な事例事案 論点 判旨
1. 「特別法は一般法に優先する」という法解釈の基本原則 ⁶⁴⁷	否定：一般法と特別法の関係自体が否定された	大阪バス協会事件（平成7・7・10 審判審決） ⁶⁴⁸
2. 法律による強制一義的に強制された行為； 事業者側に違法行為を自由的な選択の余地ない； 事業法の規制により余儀なくされた行為 ⁶⁴⁹	裁量の余地がある、事業者側に選択の幅ないし変更申請の余地が存在する限り、独禁法の適用を免れない。一義的に強制があっても、事業者間で協定することは認められない	お年玉年賀書事件（大阪高判平成6・10・14） ⁶⁵⁰ ； NTT 接続料認可取消訴訟事件（東京地判平成17・4・22） ⁶⁵¹ ； 都営芝浦と畜場事件（平成元・12・14） ⁶⁵²

⁶⁴⁵ 佐藤佳邦「米國小売電力市場の排除型行為に対する反トラスト法による規制」『電力中央研究所報告』（電力中央研究所、2008.5）20~21頁。

⁶⁴⁶ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」日本経済法学会編『経済法講座第2巻 独禁法の理論と展開（1）』（三省堂、2002）376頁。

⁶⁴⁷ 事業法と独禁法の関係を巡る日本の学説としては、特別法である道路運送法が競争制限的規制により自由な競争の余地を否定している範囲では一般法たる独禁法の適用は及ばないという「一般法・特別法論」がある。根岸哲「道路運送法の認可運賃制と独占禁止法」公正取引499号（1992）4頁。根岸哲「貸切バス運賃カルテルと独占禁止法」公正取引541号（1995）11頁。

⁶⁴⁸ 審決によると、「明示的な適用除外規定がないにもかかわらず、当然に独禁法の適用が排除されて終わる、ということではできない...道路運送法の定める運賃などの認可制度が独禁法の規律する競争秩序を規定、拘束することはないという意味においては、双方の法律に一般法と特別法との関係はないと言わなければならない」とされており、本審決は「独禁法独自論」（根岸哲「貸切バス運賃カルテルと独占禁止法」公正取引541号（1995）11頁）を採っていた。

⁶⁴⁹ ある行為が事業法によって強制されている場合は、当該行為は違法でない意思に基づく行為と評価できない。

⁶⁵⁰ 図画などの記載が無いくじ付け年賀葉書の料金は、「法定されている」ため、不当廉売に該

3. 明白な矛盾：黙示の適用除外を認めないと、規制システム崩壊のおそれがある	行為が規制の実施に必要不可欠であり、かつ規制の崩壊を防ぐのに代替的方法がない場合に限定される。手段の必要性など	石油生産調整刑事事件（東京高判昭和 55・9・26）； NTT 東日本事件（平成 19・3・26 審判審決）
4. 法益衡量論、公共の利益、目的解釈論 公益目的から出た行為は競争者排除の意図を欠く等	規制の仕組みや規制分野の特性に即して、問題となって行為の手段としての相当性	大阪バス協会事件（平成 7・7・10 審判審決） ⁶⁵³ ； 都営芝浦と畜場事件（平成元・12・14）

（出所：岸井大太郎・向田直範・和田健夫・内田耕作・稗貫俊文『経済法 独占禁止法と競争政策』（第 6 版）（有斐閣、2011）355 頁、また、岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」日本経済法学会編『経済法講座第 2 巻 独禁法の理論と展開（1）』（三省堂、2002）376～381 頁参考、筆者作成。）

これらの事例をみると、裁判所の基本的な立場は、適用除外は市場経済の基本的ルールである独禁法に対する例外であるからその許容には慎重であるべきであり、適用除外が必要な場合には明文の規定を設けるのが立法者の合理的な意思であるなどの理由から黙示の適用除外を認めることに消極的であるといえる⁶⁵⁴。よって、独禁法が明示的に適用除外を規定していない場合は、競争の余地があると解され⁶⁵⁵、独禁法の適用除外とすることは非常に困難である。さらに、現在独禁法の適用除外については、法律の規定や仕組みが独禁法違反行為の存在を容認しているように見える場合であっても、明文の

当する余地はないと判示した。

⁶⁵¹ 事業者はその内容を自由に決定できないから、共同意思に基づく行為と評価できず、3条適用の前提を欠くとし、省令による NTT 東西の統一接続料での認可申請を認めた。

⁶⁵² 事業者側に自主的・裁量の判断の働く余地があれば、料金認可制の下でも独禁法の規制は適用される（前掲都営芝浦と畜場事件、金井貴嗣・川浜昇・泉水文雄編著『独占禁止法』（第 3 版）（弘文堂、2010）312 頁）。

⁶⁵³ 本件審決は排除措置を命ずることができるかを検討する際に、形式的に独禁法に違反する行為であるように見えるとしても、実質的に見れば独禁法の趣旨・目的に反するとは言えない場合があるという理論を適用した。これは「公共の利益に反して」という要件の解釈問題と共通することが分かる。本件は独禁法の 8 条適用事件であるので、「公共の利益に反して」という要件はない。しかし、本件審決においては、「ある行為が排除措置の対象となるかどうかは独禁法の観点すなわち、一条の目的に照らして検討されるべきである」という理論を適用した。上杉秋則「事業法と独禁法の関係の一考察—大阪バス協会事件審決を題材として」石川生先生古稀記念論文集『経済社会と法の役割』（商事法務、2013）279～280 頁。

⁶⁵⁴ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」日本経済法学会編『経済法講座第 2 巻 独禁法の理論と展開（1）』（三省堂、2002）375 頁。

⁶⁵⁵ 土田和博執筆第十章、金井貴嗣・川浜昇・泉水文雄編著『独占禁止法』（第 3 版）（弘文堂、2010）450 頁。

除外規定によらない限り独禁法の適用は除外されないという取扱いについて「明示の適用除外の原則」が採られているとする論者もいる⁶⁵⁶。

4、電力産業に対する黙示の適用除外の運用における注意点

電力産業のような規制産業の事業規制法の中に明文で独禁法の適用を除外する旨の規定がある場合、これらの規定に基づく行為には独禁法は適用されない。しかし、事業法が存在ということ自体から当然に独禁法の適用が除外されるということにはならない。この点を踏まえれば、電力産業に運用される際に、以下のようなことを注意しなければならない。

まず、独禁法の適用除外規定の運用にあたっては、保守かつ慎重な態度で判断する必要がある。独禁法旧 21 条の削除により電力産業に対する明文の適用除外の根拠がなくなった。しかし、黙示の適用除外法理により、一般法としての独禁法の適用を除外する解釈は可能である。明示の適用除外の原則に従い、黙示の適用除外は例外として、極めて特殊的、且つ限定的な場合にのみ認められるべきである。経済活動の基本原則である独禁法の適用除外に対しては、慎重な態度を採らなければならない。

現在、電力産業への競争の導入を目標とする自由化改革が展開し、電気事業法に競争促進型の規制が設けられているので、電力産業について黙示の適用除外を認める意義は以前より薄くなったといえる。従来は、電力事業法と独禁法は「特別法と一般法」の関係にあるとされることもあったが、現在では「競争促進型の事業法」と「独禁法」の関係をどのように扱うかが課題となっている。したがって、独禁法の適用の中で、「競争促進型の事業法規制」の存在、及び規制機関が行った執行措置を考慮しなければならないようになった。これは独禁法の適用可能性に対する新たな挑戦であるといえるであろう。電力事業者が事業法上の違法行為を行った場合、その違法行為が同時に独禁法上の違法要件を満たすことがある。この行為が既に経済産業省から変更又は中止命令を受けた場合には、独禁法の適用可能性及び必要性についてどのように解釈すべきかが問題となる。

さらに、理論的には、そのような事業法違反の行為に対して、独禁法が適用されれば、具体的に判断する際に、行為要件、効果要件及び正当化事由の判断基準についての解釈が、独禁法の有効性に重要な影響を与えるので、これも独禁法の適用の効果を十分に発揮させることため克服しなければならない問題である。

二 「公的主体」の事業者性に関する解釈

独禁法の適用の対象となるのは事業者及び事業者団体である。独禁法において「事業者」とは「商業、工業、金融業その他の事業を行う者」（同法 2 条 1 項）であり、「事業者団体」とは、「事業者としての共通の利益を増進することを主たる目的とする二以上

⁶⁵⁶ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」日本経済法学会編『経済法講座第 2 巻 独禁法の理論と展開 (1)』（三省堂、2002）372 頁。

の事業者の結合体またはその連合体」をいう（同法2条2項）。しかし、国や地方公共団体などの公的主体の事業者性についてどのように判断すべきであるか、これらの公的主体が独禁法上の「事業者」に該当するか否かが問題となる。

（一）判例上の解釈

まず、公的主体の「事業者性」に関わる判例を整理する。

公的主体の事業者性については、都営芝浦と畜場事件（最判平元12・14）で初めて問題となった⁶⁵⁷。地方公共団体（東京都）によって運営されていた芝浦と畜場が、継続して原価を著しく下回ると場料を徴収して営業した行為に対して、独禁法を適用できるか否かを判断する前提として、まず、地方公共団体が独禁法上の事業者となりうるかを確定する必要性が生じたのである。この判決は、「独禁法2条1項にいう「事業」とは、「なんらかの経済的利益の供給に対応し反対給付を反覆継続して受ける経済活動」を指し、その主体の法的性格は問うところではないから、地方公共団体も、独禁法の適用除外規定がない以上、かかる経済活動の主体たる関係において事業者に当たると解すべきであり、したがって、地方公共団体がと場料を徴収して、と畜場事業を経営する場合には、と畜場法による料金認可制度の下においても不当廉売規制を受けるものというべきである」とした⁶⁵⁸。つまり、経営主体が、「反対給付を反覆継続して受ける」という要件を満たせば、事業者性が認められることになる。

また、国の事業者性が問題となって事例としては、お年玉付き年賀葉書事件⁶⁵⁹がある。国は、第1審において、独禁法は国等の営む独占的事業には適用されない郵便法が郵便業務を国の独占事業としている制度下で、私製葉書と官製葉書は競争関係にないなどと主張した⁶⁶⁰。しかし、第1審判決（大阪地裁平成4年8月31日）⁶⁶¹は、事業者性について、①官製葉書と私製葉書は、一定の競合関係に立つこと、②官製葉書の発行販売について国は法的な独占を認められており、独禁法の適用の余地はないが、お年玉付き年賀状葉書等のように「独占事業に固有の行為でない行為を付加して、官製葉書の価値を高めて発行、販売することは、私製葉書の市場との競争をもたらすものであるから」独禁法の適用があるとし、国は、郵便事業の活動の主体として独禁法2条1項にいう「事業者」であるとした。この事件では、第1審から最高裁を通じて「事業者」の概念そのものについては、ほとんど議論されていないことから、都営芝浦と畜場事件最高裁判決の事業者概念を前提に議論をしているものと言ってよい⁶⁶²。

要するに、判決は、公的主体の事業者性について、国や地方公共団体などの公的主体についても、経済活動を行っているならば、独禁法上の事業者性が肯定されるという立

⁶⁵⁷ 来生新『経済法判例・審決百選』（有斐閣、2010）5頁。

⁶⁵⁸ 『ケースブック独占禁止法』（第2版）（弘文堂、2010）289頁。

⁶⁵⁹ 最判（平10年12月18日）審決集45・467、原審大阪高裁（平成6年10月14日）。

⁶⁶⁰ 来生新『経済法判例・審決百選』（有斐閣、2010）4頁。

⁶⁶¹ 判例時報第1458号（1993.8.1）111頁。

⁶⁶² 来生新『経済法判例・審決百選』（有斐閣、2010）5頁。

場をとっているといえよう。

(二) 学説上の見解と批判

現在の日本の様々な学説や公取委の実務もこれらの最高裁判決を前提に事業者性を論じているといつてよい⁶⁶³。

学説上は、「事業者性」が認められる要件として商法上の商人概念のような営利性は必要ないとする見解が一般的である。また、此处で言う「事業」には、商法上の商人概念のような営利性は必要とされておらず、自然人、法人、私法人、公法人なども問われない⁶⁶⁴。事業者は機能的な概念であり、それを行う者の組織的形態がどのようなものであるかは原則としては関係がないので、自然人か、法人か、法人であるとして株式会社か、合名会社か、合資会社かは問わないと解するのが一般的である⁶⁶⁵。

また、公的主体により提供されるサービスの一部が無償ないしは名目的には低額であっても、例えば、事業体として原価主義をとっているなど、問題とされる行為を含む活動を全体として見ると有償性が前提とされている場合には、事業者性は肯定されると考えるべきである⁶⁶⁶。さらに、近年は、反対給付の要件を相対化し、たとえ無償で提供されていても、私人による対価的取引が成立可能で、そこに競争が生じる可能性が存在する場合には、事業者性を肯定すべきであるとの考え方も提唱されている⁶⁶⁷。

特殊会社による事業の独占が認められている郵便事業などの「公的独占」については、法による独占が認められている範囲では、競争成立の余地がないから、そこでの行為の事業者性は否定されるとする見解もありうる⁶⁶⁸。しかし、上記の判例に従えば、公的主体と私的主体との一定の競合関係が存在する限り、単に公的独占であることを根拠に事業者性を否定することはできないと解する見解が一般的である。

これらの見解が、実務上も、学説においても、広く受け入れられているが、最高裁の定義に対しては、独禁法上の事業者概念の必要条件を規定したものにすぎず十分条件についての規定がなく、受益者負担行政が一般化しつつある今日の日本の状況の下での独禁法の事業者の定義としてふさわしくないとの批判もある⁶⁶⁹。この批判の論者は、事業者の定義にあたって、行政と市場の理論的な役割分担を、事業者の定義の十分条件の中核とすべきであるとする。つまり、事業者性の判断にあたっては、料金徴収に類似する外見があるかどうかにとらわれずに、その活動の採算性を前提にしているかどうかから

⁶⁶³ 来生新『経済法判例・審決百選』（有斐閣、2010）5頁。

⁶⁶⁴ 金井貴嗣・川浜昇・泉水文雄編著『独占禁止法』（第3版）（弘文堂、2010）21頁。

⁶⁶⁵ 松下満雄『経済法概説』（第5版）（東京大学出版会、2011）35頁。

⁶⁶⁶ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」『経済法』（第7版）（有斐閣、2013）354頁。

⁶⁶⁷ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」岸井大太郎・向田直範・和田健夫・大槻文俊・川島富士雄・稗貫俊文著『経済法 独占禁止法と競争政策』（第7版）（有斐閣、2013）354頁。

⁶⁶⁸ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」岸井大太郎・向田直範・和田健夫・大槻文俊・川島富士雄・稗貫俊文著『経済法 独占禁止法と競争政策』（第7版）（有斐閣、2013）354頁。

⁶⁶⁹ 来生新『経済法判例・審決百選』（有斐閣、2010）5頁。

判断すべきであるとし、外形的にみれば料金徴収類似の行為をしている行政活動であっても、企業と同一の活動原理に基づくもの以外の行政活動を、独禁法の適用対象から外すことが妥当であると主張している⁶⁷⁰。また、この説の論者は、採算性を前提にしているか否かを判断する際に、当該行政活動を規定する会計制度がどのようなものであるかを中心に、当該行政が企業原理に基づいているか、他の業者との競争を前提とするものとなっているかを検討しなければならないと主張している⁶⁷¹。

三 独禁法の適用における「正当化事由」についての検討

(一) 正当化事由と政府規制の関係

事業法に基づく政府規制が、専門的な知見を背景としていることから、反競争性の不
存在または正当化事由として考慮される場合がある⁶⁷²。つまり、事業法規制の存在が正
当化事由として考慮される可能性がある。独禁法の違法性の判断の中で事業法規制を尊
重する必要がある。しかし、独禁法の正当化事由に該当するか否かを判断する際に、事
業法規制の存在をどこまで尊重すべきか、あるいは、事業法規制により独禁法の違法性
に対する影響をどのように考慮すべきかが課題となっている。

当該問題について、まず、事業法規制に従う行為は独禁法違法とすることはないので、
事業法規制の存在は、独禁法の違法性に対する影響をもたらす可能性があると言えるが、
規制の存在自体が独禁法の正当化事由となるわけではない。また、行為の目的が事業法
の目的に沿うもので、手段も事業法の認める範囲内に留まる場合には、事業法の目的実
現のために必要かつ相当な範囲内の行為として、正当化事由が成立しうる⁶⁷³。

政府規制の存在によって正当化事由が認められるかは、(1) 問題となった行為の
競争制限効果、(2) それをもたらす社会的便益、(3) より制限的でない代替的な手段
の可能性、という三つの要素を比較考慮して、独禁法の違法性が判定される⁶⁷⁴。

(二) 正当化事由の法律構成を巡る学説

正当化事由の法律構成について、以下のような学説⁶⁷⁵が対立している。

1、「公共の利益」説

公取委が事案を対応する際に、「公共の利益に反して」という要件についての解釈問
題は、「パンドラの箱をあけるようなもの」と言われている⁶⁷⁶。この問題を検討すると、

⁶⁷⁰ 来生新『経済法判例・審決百選』(有斐閣、2010) 5 頁。

⁶⁷¹ 来生新『経済法判例・審決百選』(有斐閣、2010) 5 頁。

⁶⁷² 白石忠志『独占禁止法』(有斐閣、2006) 353 頁。

⁶⁷³ 観音寺市三豊郡医師会事件(東京高判平成 13 年 2 月 16 日)。

⁶⁷⁴ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」日本経済法学会編『経済法講座第 2 巻 独禁法の理論と展開(1)』(三省堂、2002) 394 頁。

⁶⁷⁵ 学説についての分類は、岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」日本経済法学会編『経済法講座第 2 巻 独禁法の理論と展開(1)』(三省堂、2002) 407~413 頁参考したものである。

⁶⁷⁶ 上杉秋則「事業法と独禁法の関係の一考察—大阪バス協会事件審決を題材として」石川生先生古稀記念論文集『経済社会と法の役割』(商事法務、2013) 279 頁。

独禁法に関する様々な根本的な問題を引き出すことになることにつながるからである。しかし、独禁法を運用して、公益事業としての電力産業を評価する際に、「公共の利益」という争点について検討する必要がある。日本の独禁法では、「私的独占」及び「不当な取引制限」は、他の規定にない概念「公共の利益に反して」を要件としている。「公共の利益」の解釈如何で独禁法の適用範囲に差異が生じ、これを広く捉えすぎると独禁法の運用が骨抜きになるおそれがあるからである⁶⁷⁷。「公共の利益」の解釈は、公益事業である電力産業への独禁法の適用にも影響を及ぼす問題である。

しかし、「公共の利益」についての解釈について学説は多岐に渡っており、「公共の利益」の解釈問題は、正当化事由の法律構成という問題を一層複雑にさせている。さらに、この「公共の利益」を巡る学説の対立は、独禁法の立法目的の捉え方に関する学説の対立にほぼ対応していると言われる⁶⁷⁸。そこでまず、日本での「公共の利益」に関する主要学説について検討する。

(1) 独禁法上の「公共の利益」

第一説（通説）：「公共の利益」とは、自由競争経済秩序そのものであり、競争の実質的制限などの他の要件が満たされれば常に公共の利益に反する⁶⁷⁹、つまり自由競争経済秩序の維持それ自体であるとする見解である⁶⁸⁰。この説は学説の通説の見解であり、公取委はこの見解を支持してきた⁶⁸¹。

通説が支持を受けてきたのは、①この解釈が独禁法の立法目的に沿うこと。②独禁法の3条と「公共の利益」の文言のない諸規定との間でバランスを守ること（「公共の利益」の要件は不当な取引制限及び私的独占にしかなく、私的独占禁止規制規定の予防的及び補完的規制である企業結合を規制する諸規定（第4章）及び不当な取引制限禁止規定の補完的規定である事業者団体の競争制限行為を禁止する8条1号には、「公共の利益」の文言がないので、もし他の説を採用するならば、この要件がないことについて合理的な説明ができなくなり、3条と第4章諸規定及び8条1号これらの諸規定との間で均衡を失うことになってしまうこと⁶⁸²）。及び③独禁法の適用除外規定との関係についての考慮（自由競争経済秩序以外の法益については、適用除外制度が用意されているが、この解釈を採れなければ適用除外制度を置く必要性または理由が乏しくなること）からである⁶⁸³。④他の説を採用するならば、競争制限行為であっても「公共の利益」に反しないとして違法とならない場合が生じ、独禁法の3条の運用が骨抜きになるおそれが強い。⑤3条違反に対しては刑罰が科せられるが、「公共の利益」に他の説のような不明

⁶⁷⁷ 泉水文雄・土佐和生・宮井雅明・林秀弥編著『経済法』（有斐閣、2010）28～29頁。

⁶⁷⁸ 根岸哲・舟田正之『独占禁止法概説』（第4版）（有斐閣、2010）55頁。

⁶⁷⁹ 金井貴嗣・川浜昇・泉水文雄編著『独占禁止法』（第3版）（弘文堂、2010）33頁。

⁶⁸⁰ 根岸哲・舟田正之『独占禁止法概説』（第4版）（有斐閣、2010）55頁。

⁶⁸¹ 根岸哲・舟田正之『独占禁止法概説』（第4版）（有斐閣、2010）55～56頁。

⁶⁸² 根岸哲・舟田正之『独占禁止法概説』（第4版）（有斐閣、2010）56頁。

⁶⁸³ 金井貴嗣・川浜昇・泉水文雄編著『独占禁止法』（第3版）（弘文堂、2010）33頁。

確な定義を与えることは罪刑法定主義の精神に反することなどといった根拠も挙げられている⁶⁸⁴。

しかし、この考え方では、不当な取引制限の構成要件が満たされるためには、共同行為と競争の実質的制限があれば足りるのであり、「公共の利益に反して」という文言は宣言的意味を有するにとどまると言われることもある⁶⁸⁵。これに対しては、①通説によっても、私的独占規制における排除・支配行為の解釈や不当な取引制限の行為類型のうち非ハードコア・カルテルの違法性判断において、自由競争経済秩序の維持の観点から実質的に判断するという解釈の指針を示す意味はある⁶⁸⁶。また、②「競争を実質的に制限する」排除・支配行為または共同行為があれば原則として違法となるが、形式的にそれらの手段行為に該当すればすべては直ちに3条違反となるのではなく、3条違反となるのは「公共の利益」に反する行為、すなわち自由競争経済秩序の維持という観点から実質的に評価して非難に値にする行為に基づく場合においてのみである⁶⁸⁷などとして、「公共の利益」は、私的独占または不当な取引制限の手段行為に対する評価要素として、その存在意義を有していると説明することも可能であるといった再反論がされている⁶⁸⁸。

第二説：経団連など財界において有力な見解であるが、「公共の利益」とは、単に自由競争に基づく経済秩序を意味するのみならず、国民経済の均衡的発展、不況の克服、消費者の利益等、経済の総体的利益⁶⁸⁹、または、より高次の生産者・消費者を含めた国民経済全般の利益であるとする見解である。この説は、かつて産業調整政策による競争制限の余地を広範に認める学説として唱えられるが、現在ではほぼ克服されているといえる⁶⁹⁰。

第三説：公共の利益とは、中小企業者・消費者などの経済的従属者ないし弱者の利益であるとする見解である。故正田彬教授等は、公共の利益とは、経済的優越者と従属者の不平等取引を是正し、対等取引権を確保し、競争の前提である事業者の自由独立を達成することであるとされる⁶⁹¹。つまり、独禁法の究極の目的に基づき、一般消費者の利益確保及び国民経済の民主的で健全な促進を実現することが「公共の利益」であるとするのである。この説は、特に国民経済が「民主的」に発展する事を強調し、小規模企業の利益を保護すべきと主張している。

第四説：石油カルテル価格協定事件（昭和59年2月24日）の最高裁判決の解釈で

684 根岸哲・舟田正之『独占禁止法概説』（第4版）（有斐閣、2010）56頁。

685 松下満雄『経済法概説』（第5版）（東京大学出版会、2011）54～58頁参照。

686 金井貴嗣・川浜昇・泉水文雄編著『独占禁止法』（第3版）（弘文堂、2010）33頁。

687 根岸哲・舟田正之『独占禁止法概説』（第4版）（有斐閣、2010）57頁。

688 根岸哲・舟田正之『独占禁止法概説』（第4版）（有斐閣、2010）57頁。

689 松下満雄『経済法概説』（第5版）（東京大学出版会、2011）55頁。

690 横川和博「公共の利益に反しての意義」土田和博・岡田外司博編『演習ノート経済法』（2008、法学書院）42頁。

691 松下満雄『経済法概説』（第5版）（東京大学出版会、2011）55頁。

ある。本件の最高裁判決は、以上のいずれの見解にも与せず、独禁法の立法の趣旨・目的及びその改正の経緯などに照らして、不当な取引制限の「公共の利益に反して」の要件について、原則として独禁法の直接の保護法益である自由競争経済秩序に反することを指すが、現に行われた行為は形式的に右に該当する場合であっても、右法益と当該行為によって守られる利益とを比較衡量して「一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進する」という究極の目的に実質的に反しないと認められる例外的な場合を不当な取引制限行為から除外する趣旨と解すべきである、と判示するに至った⁶⁹²。

つまり、独禁法の「直接の目的」と「究極の目的」を比較衡量した上で判断すべきという見方である。問題となっている行為が形式的に独禁法に違反する行為であるとしても、独禁法の究極の目的に照らして、「公共の利益に反して」という要件を満たさないので、例外的に違法性を阻却され独禁法上適法な行為となることを認めている。

しかし、最高裁判決によると、自由競争に基づく経済秩序を守って競争を維持することによって実現される価値よりも、競争を実質的に制限するように見える行為によって実現されるべき社会的価値の方が大きい場合には、かかる行為は公共の利益に反しないことになる⁶⁹³が、その比較衡量の判断基準がやや不明確な部分が残し、どのような場合に「公共の利益」に反しないことになるのかが問題となる⁶⁹⁴。

(2) 行政指導における「公共の利益」についての衡量

石油価格カルテル価格協定事件では、経済産業省が、民生安定の観点から石油製品価格の異常な高騰を抑えるため、石油元売り各社に対し石油製品の最高値上げ価格帯を行政指導で要請し、各社は合意に基づき、共同してこの最高価格限度いっぱいまで販売する石油製品の価格を引き上げたことが問題になった。最高裁は、価格カルテルであっても、それが「適法な行政指導」に基づき、これに協力して行われた場合には、「公共の利益に反しない」ものとして、カルテルから除外されると判示した。

そして、石油業法に直接の根拠を持たない価格に関する指導であっても、以下のような場合に「適法な行政指導」となると判示した。

- ① 行政指導を必要とする事情があること、
- ② これに対処するため、社会通念上、相当と認められる方法によって行われること、
- ③ 「一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で、健全な発達を促進する」という独禁法の究極の目的に実質的に抵触しない価格に関する行政指導であること⁶⁹⁵。

このように、「公共の利益」に対する理解の違いによって独禁法の違法性について異

⁶⁹² 根岸哲・舟田正之『独占禁止法概説』(第4版)(有斐閣、2010) 56頁。

⁶⁹³ 松下満雄『経済法概説』(第5版)(東京大学出版会、2011) 54頁~58頁参考。

⁶⁹⁴ 根岸哲・舟田正之『独占禁止法概説』(第4版)(有斐閣、2010) 58頁。

⁶⁹⁵ 「石油価格カルテル刑事事件」『ケースブック独占禁止法』(第2版)(弘文堂、2010) 89頁。

なる結論が導けるので、以下のような判断プロセス（表9参照）に従って、諸事情を総合的に衡量しながら判断すべきと思われる。

表9 判断のプロセス

	判断要素	分析結果
1	「公共の利益」とは国民経済全般の利益・価値である	行政指導に従って、石油製品の価格を安定させることは国民経済全体の見地から重要なことであるから、公共の利益に反するものでなく、独禁法違法ではない。
2	公共の利益要件に特別の意義なし、自由競争経済秩序そのものである	自由競争秩序を混乱させるので独禁法に違反するというほかないことになる。
3	独禁法の「直接の目的」と「究極の目的」を比較衡量した上で判断する	独禁法の究極の目的に実質的に反しないと認められる場合には独禁法の違法性が阻却される。
4	目的の合理性と目的達成方法の相当性	(1) 普通の経済状態で行われるものであれば、1条の目的の趣旨に照らして一定の合理性が認められる→(2) しかし、達成手段に相当性が欠けており、独禁法違反とされる→(3) 仮に、例外的・緊急避難的な場合に、それ以外の代替的な手段がないとすれば、独禁法違反ではないとされる余地がある。

(出所：泉水文雄・土佐和生・宮井雅明・林秀弥編著『経済法』(有斐閣、2010) 30~31頁を参考、筆者作成。)

(3) 官製談合における「公共の利益」についての衡量

ア 日本における官製談合についての規制

日本における官製談合とは、国、地方公共団体または特殊法人の役員もしくは職員が入札談合等関与行為を行った入札談合であり、その構成要件は、「入札談合等関与行為＋入札談合」である⁶⁹⁶。官製談合に対する主要な規制法は、「入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律」(以下、「官製談合防止法」と略称する。)である。

この法律によると、「入札談合等」とは、国、地方公共団体又は特定法人(以下「国等」という。)が入札、競り売りその他競争により相手方を選定する方法(以下「入札

⁶⁹⁶ 中川政直「日本における行政独占の規制—官製談合規制を中心に」ジュリストコンサルタス第20号(2011.1)8、9頁。

等」という。)により行う売買、貸借、請負その他の契約の締結に関し、当該入札に参加しようとする事業者が他の事業者と共同して落札すべき者若しくは落札すべき価格を決定し、又は事業者団体が当該入札に参加しようとする事業者に当該行為を行わせること等により、独禁法第3条、又は第8条第1号の規定に違反する行為をいう⁶⁹⁷。

また、「入札談合等関与行為」とは、国若しくは地方公共団体の職員又は特定法人の役員若しくは職員（主体要件）が入札談合等に関与する行為であって、次の各号のいずれかに該当するものをいう⁶⁹⁸（行為要件）。

- ① 事業者又は事業者団体に入札談合等を行わせること、
- ② 契約の相手方となるべき者をあらかじめ指名することその他特定の者を契約の相手方となるべき者として希望する旨の意向をあらかじめ教示し、又は示唆すること、
- ③ 入札又は契約に関する情報のうち特定の事業者又は事業者団体が知ることによりこれらの者が入札談合等を行うことが容易となる情報であって秘密として管理されているものを、特定の者に対して教示し、又は示唆すること、
- ④ 特定の入札談合等に関し、事業者、事業者団体その他の者の明示若しくは黙示の依頼を受け、又はこれらの者に自ら働きかけ、かつ、当該入札談合等を容易にする目的で、職務に反し、入札に参加する者として特定の者を指名し、又はその他の方法により、入札談合等を幫助すること。

イ 「公共の利益に反する」という要件の関係

日本における官製談合に関する二つの事例を通して分析する。

防衛庁石油製品入札談合刑事事件（東京高判平成16年3月24日）⁶⁹⁹においては、弁護人は、「仮に本件受注調整が独禁法2条6項の不当な取引制限行為に該当するとしても、公共の利益に反しないから違法性が阻却されると主張する」⁷⁰⁰。当該受注調整は「国防にとって極めて重要且つ重大な利益が守られており、したがって、本件受注調整は、それによって守られた利益との比較衡量において、独禁法の究極の目的に反しない、というものである」⁷⁰¹と主張した。

また、北海道岩見沢市長に対する（2003年1月30日）事件⁷⁰²においては、複数の発注担当職員が、同市の幹部の承認を得ていた上、地元企業の安定的及び継続的な受注の確保等を目的として、反復継続して、落札予定者を選定し、落札予定者の名称及び工事の設計金額などを業界団体の役員等に教示していた。

同様に、これらの事例を以下のような判断プロセス（表10参照）に従って判断する

⁶⁹⁷ 官製談合防止法第2条4項。

⁶⁹⁸ 官製談合防止法第2条5項。

⁶⁹⁹ 『ケースブック独占禁止法』（第2版）（弘文堂、2010）585頁。

⁷⁰⁰ 『ケースブック独占禁止法』（第2版）（弘文堂、2010）591頁。

⁷⁰¹ 『ケースブック独占禁止法』（第2版）（弘文堂、2010）591頁。

⁷⁰² 中川政直「日本における行政独占の規制—官製談合規制を中心に」ジュリスコンサルタス20号（2011.1）11頁。

と、異なる結論を導くことができる。

表 10 判断のプロセス

	判断要素	分析結果
1	「公共の利益」とは国民経済全般の利益・価値である	国防にとって重要な利益、または地元企業の利益を保護するという重要な目的達成するために行われた行為であり、公共の利益に反するものでなく、独禁法違法ではないという結論。
2	公共の利益要件に特別の意義なし、自由競争経済秩序そのものである	競争秩序を乱させる。 独禁法に違反するというほかないことになる。
3	独禁法の「直接の目的」と「究極の目的」を比較衡量した上で判断する	独禁法の究極の目的に実質的に反しないと認められる場合には独禁法の違法性が阻却される。
4	目的の合理性と目的達成方法の相当性	(1) 普通の経済状態で行われるものであれば、1条の目的の趣旨に照らして一定の合理性が認められる→(2) しかし、平日にそれを達成する手段としての談合には相当性が欠けており、独禁法違反とされる→(3) 仮に、例外的・緊急避難的な場合に、それ以外の代替的な手段がないとすれば、独禁法違反ではないとされる余地がある。

(出所：泉水文雄・土佐和生・宮井雅明・林秀弥編著『経済法』(有斐閣、2010) 30~31頁を参考、筆者作成。)

(4) 「公共の利益」説に対する批判

本説に対する批判は、主に以下のようなものがある。

第一に、「公共の利益」の文言は独禁法の2条5項と6項にしか存在しておらず、他の条項違反が問題となっている事案について正当化事由を判断する際は、結局は独禁法1条に示された究極目的に照らし正当化事由を判断することになるので、あえて公共の利益の要件を持ち出す必要はなくなってしまう⁷⁰³。独禁法に「公共の利益に反して」の要件がある規定とない規定が存在する以上、制限または損害される競争が実質的に独禁法上保護に値する競争であるか否かの評価を独禁法1条の目的規定に照らして行うの

⁷⁰³ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」日本経済法学会編『経済法講座第2巻 独禁法の理論と展開(1)』(三省堂、2002) 408頁。

であれば、「公共の利益に反して」という要件それ自体の存在意義は乏しいものとなるというものである⁷⁰⁴。

第二に、通説によれば、「公共の利益に反して」の要件のある規定とない規定を統一的・整合的に解釈することができると言われる⁷⁰⁵が、そこでは目的規定に照らした法益衡量ということが抽象的に言われるだけにすぎない。しかも、前述のように、元々「公共の利益」を巡る学説が一致していないことに加えて、正当化事由の判断枠組みが不明確であり、究極目的の捉え方や競争制限効果の位置づけなど、基本的な点が明らかにされていないので、結論の正当化のために安易に法益衡量が持ち出される危険がある⁷⁰⁶。

第三に、公共の利益に反することについての立証責任を、違反を主張する側（被害者や公取委）によって負うことにならざるをえないので、被害者や公取委側が過度の立証負担を強いる危険がある⁷⁰⁷。

以上のように、公共の利益説は、文言上の難点があるほか、恣意的に正当化事由の認められる場合を拡大する危険があり、法律構成としてはふさわしくないと批判するのである⁷⁰⁸。

2、「保護に値する競争」説

この説は、環境保全や安全確保のための自主規制等（例えば、日本遊技銃協同組合事件⁷⁰⁹＝東京地判平成9・4・9）、他の法律により刑罰が定められている行為（例えば、大阪バス協会事件＝平7・7・10）、効率性の向上をもたらす企業結合や排除行為、業績不振企業を救済する企業結合等は、形式的に競争の実質的制限または公正競争阻害性が認められうるとしても、このような行為により制限される競争は実質的に独禁法上保護に値しない競争であると評価しうることから、独禁法1条の目的規定に照らして、正当化事由が認められるとするものである⁷¹⁰。

しかし、この説に対しては「保護に値する競争」と保護に値しない競争の区別が不明確である⁷¹¹、行為の目的や手段の合理性・必要性に応じて違法性を評価する判断の枠組みを示すことが困難である、政府規制が存在することを理由に安易に適用除外を認めるロジックとして利用される危険もある、被害者・公取委に過度の立証責任を強いる危険がある、正当化事由を保護に値する競争と言い換えているだけで競争制限行為効果の位

⁷⁰⁴ 根岸哲・舟田正之『独占禁止法概説』（第4版）（有斐閣、2010）61頁。

⁷⁰⁵ 根岸哲・舟田正之『独占禁止法概説』（第4版）（有斐閣、2010）60頁。

⁷⁰⁶ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」日本経済法学会編『経済法講座第2巻 独禁法の理論と展開（1）』（三省堂、2002）408頁。

⁷⁰⁷ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」日本経済法学会編『経済法講座第2巻 独禁法の理論と展開（1）』（三省堂、2002）408頁。

⁷⁰⁸ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」日本経済法学会編『経済法講座第2巻 独禁法の理論と展開（1）』（三省堂、2002）408頁。

⁷⁰⁹ 『ケースブック独占禁止法』（第2版）（弘文堂、2010）92頁。

⁷¹⁰ 根岸哲・舟田正之『独占禁止法概説』（第4版）（有斐閣、2010）61頁。

⁷¹¹ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」日本経済法学会編『経済法講座第2巻 独禁法の理論と展開（1）』（三省堂、2002）408頁。

置づけなどの問題は依然として明確にされていないなどの批判がある⁷¹²。

3、「競争の実質的制限」説

日本の独禁法上、「競争の実質的制限」の概念は、「私的独占」、「不当な取引制限」、「事業者団体の行為」および「企業結合」といった事業者の各種行為を規制に共通する「反競争効果要件」として最も重要な概念の一つである⁷¹³。日本の独占禁止法は、競争の実質的制限の規制を中心に構成されており、競争の実質的制限は、市場支配力の形成を中心とすることが一般的な理解である⁷¹⁴。

まず、審・判決から見ると、東宝・スバル事件東京高裁判決（東京高判昭 26・9・19）は、「競争の実質的制限」とは「競争自体が減少して、特定の事業者または事業者団体が、他各般の条件を左右することによって、市場を支配することができる形態が現れているか、または少なくとも現れるようとする程度に至っている状態をいうのである」としており、この判決の考え方はその後の判決においても踏襲されており、今日の公取委の実務においても採用されている⁷¹⁵。

また、学説においても、東宝・スバル事件東京高判を支持する形で展開している。例えば、松下教授は、「競争の実質的制限」とは、「その本質においては数量的概念ではなく機能的概念である。すなわち、ある事業者が単独でまたは連合してある取引分野の一定数量を支配しているということそれ自体が実質的制限ではなく、ある事業者の競争制限的行為によって、市場において有効競争が機能せず、価格機能が麻痺している状態をいう」⁷¹⁶としている。

そして、「競争の実質的制限」説は、問題となった行為の正当化事由を、「競争の実質的制限」の要件の中で、競争制限効果についての判断と関連し評価すべきであるという見解である⁷¹⁷。しかし、本説に対しては、競争制限効果の判断と正当化事由の判断を関連づけた場合、法益衡量と競争制限効果が混同され、本来客観的な効果の問題として処理できることが法益衡量として処理されたり、逆に法益衡量の問題が客観的な効果として処理されたりして、競争の実質的制限の判断基準を歪めてしまう危険があるという批

⁷¹² 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」日本経済法学会編『経済法講座第2巻 独禁法の理論と展開（1）』（三省堂、2002）409頁。

⁷¹³ 田中裕明「市場支配力を巡る議論について—競争の実質的制限についての検討」一橋論叢 125（1）（2001）1頁。

⁷¹⁴ 正田彬「市場支配的事業者の規制制度の必要性」公正取引第675号（2007.1）28頁。

⁷¹⁵ 田中裕明「市場支配力を巡る議論について—競争の実質的制限についての検討」一橋論叢第125（1）（2001）2頁。

⁷¹⁶ 松下満雄『経済法概説』（第2版）（東京大学出版社、1995）68~69頁。田中裕明「市場支配力を巡る議論について—競争の実質的制限についての検討」一橋論叢第125（1）（2001）6頁。

⁷¹⁷ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」日本経済法学会編『経済法講座第2巻 独禁法の理論と展開（1）』（三省堂、2002）409頁。村上政博「事業者団体による自主基準の設定と共同の取引拒絶（下）」NBL第623号（1997.8.15）21頁以下。金井貴嗣「独占禁止法50年—回顧と今後の課題」『独占禁止法50年』経済法学会年報第18号（1997）107頁以下。

判がある⁷¹⁸。

4、「不当な拘束」説

この説は岸井教授によるもので、正当化事由の問題を、独禁法1条の目的規定「その他一切の事業活動の不当な拘束を排除することにより」における「不当な拘束」の解釈の中で考慮する見解である⁷¹⁹。ある行為には「不当な事業活動の拘束」が排除されれば、独禁法違反の正当化事由として考慮されるという考え方である。正当化事由の判断にあたっては、また競争制限効果を有する行為について、独禁法の究極目的を踏まえ、その手段としての必要性を中心に審査する必要があるとする⁷²⁰。

第二節 電力産業における独禁法違法行為についての考察

電力産業において従来から市場支配力を有する一般電気事業者が、自由化改革の進展により新規参入者の増加が見込まれることから、これを排除するため市場支配力を濫用し、独禁法上問題となる事態が想定しうるので、以下この点を検討する。

一 自由化された小売分野において

(一) 新規事業者を対抗するための行為

新規参入が自由化された市場の需要家（以下、「自由化範囲の需要家」という。）に電力を供給する際の料金等の供給条件については、約款によらず、電力供給者が需要家と相対取引で定めることが認められている。

ここで、既存の一般電気事業者が、全ての自由化範囲の需要家ではなく、新規参入者と交渉を行っている需要家に対してのみ、約款に提示された料金より著しく低い料金を設定しても、供給に要する費用を著しく下回っている対価を設定するのでなければ、直ちに独禁法に違反するわけではない⁷²¹。

しかし、既存の一般電気事業者が、新規参入者と交渉を行っている需要家に対してのみ、約款に提示された料金より著しく低い料金を提示するなど差別的な料金設定をすることにより、新規参入者の事業活動を困難にさせる行為は、差別対価（一般指定3項）、不当廉売（一般指定6項）に該当し、独禁法に違反するおそれがある⁷²²。

電力ガイドラインは私的独占の可能性は指摘していないが、既存の一般電気事業者は地域内で市場支配的地位を有していると考えら得るので、このような行為は差別対価、不当廉売などの不公正な取引方法ではなく、むしろ、私的独占に当たるとも考えられる

⁷¹⁸ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」日本経済法学会編『経済法講座第2巻 独禁法の理論と展開（1）』（三省堂、2002）410頁。

⁷¹⁹ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」日本経済法学会編『経済法講座第2巻 独禁法の理論と展開（1）』（三省堂、2002）412頁。

⁷²⁰ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」日本経済法学会編『経済法講座第2巻 独禁法の理論と展開（1）』（三省堂、2002）412頁。

⁷²¹ 公正取引委員会・経済産業省「適正な電力取引についての指針」（2011.9.5）6頁。

⁷²² 公正取引委員会・経済産業省「適正な電力取引についての指針」（2011.9.5）6頁。

(二) 需要家の新規参入者との取引を妨げる行為

電力ガイドラインは、「部分供給⁷²⁴料金の不当設定」・「部門供給の拒否」にあたる事例を列挙している。

例えば、需要家などからの部分供給の要請に対して、従来のメニューに比べ、正当な理由なく、高い料金を設定し、または料金体系を不利に設定することは、需要家が一般電気事業者から全量供給を受けざるを得ず、新規参入者の事業活動を困難にさせるおそれがあること（差別的取扱い、排他条件付取引など）⁷²⁵。これは、**中部電力株式会社による独禁法違反被疑事件⁷²⁶**を参考したものと考えられる。

また、需要家等からの部門供給の要請を放置したり、交渉開始や交渉期間を殊更引き伸ばすこと、部分供給の拒絶することや、その条件を不当に厳しくすることにより事実上部分供給を拒絶することは、需要家が一般電気事業者から全量供給を受けざるを得ないこととなり、新規参入者の事業活動を困難にさせるおそれがあることから、独禁法上違法となるおそれがある（排他条件付き取引等）⁷²⁷。

そして、需要家などからの部分供給の要請を受けた一般電気事業者が、当該需要家に部分供給する新規参入者に対して、自己から常時バックアップ供給を受けることを強要することは、独禁法上違法となるおそれがある（抱き合わせ販売、優越的地位の濫用等）⁷²⁸。

さらに、電力ガイドラインが列挙する行為以外にも、様々な独禁法違反のおそれのある行為がある。例えば、一般電気事業者が需要家と長期契約を締結し、自社との契約を途中解約して新規参入者と契約する需要家に対してのみ高額の違約金支払義務を負わせることにより、顧客を引き留めて、新規参入を困難させて、新規参入者を排除する行為は私的独占に該当するおそれがある（**北海道電力私的独占警告事件⁷²⁹**）。

⁷²³ 舟田正之「新電力事業制度と競争政策—2005・2006年度電力自由化をめぐる法的問題班研究報告書」（日本エネルギー法研究所、2008.9）23頁。

⁷²⁴ 部分供給とは、一つの需要場所に対して複数の供給者（一般電気事業者と新規参入者）が電気の供給を行う形態をいう。

⁷²⁵ 公正取引委員会・経済産業省「適正な電力取引についての指針」（2011.9.5）7頁。

⁷²⁶ 公正取引委員会は、中部電力株式会社が特定規模電気事業者（以下「新規参入者」という。）であるA社の電力小売事業への部分供給による参入を妨害している疑いで審査を行ってきたが、2001年11月16日公正取引委員会は「独禁法の問題は認められなかった」との結論を出し、部分供給料金メニューとして、季節別・時間帯別料金のみではなく、多様な料金メニューの提示が望ましい旨指摘するとともに、一般論を『電力の部分供給等に係る独占禁止法上の考え方』としてまとめた。

⁷²⁷ 「適正な電力取引についての指針」（公正取引委員会・経済産業省、2011.9.5）7頁。

⁷²⁸ 「適正な電力取引についての指針」（公正取引委員会・経済産業省、2011.9.5）7頁。

⁷²⁹ 北海道電力は、基本料金を割り引いた長期契約を需要家が途中解約した場合における違約金につき、新規参入者へ切り替える需要家に対し、既に適用した割引額の返還に加え、契約残存期間における基本料金の20%相当額の支払を義務付けていた。公取委は、かかる契約が私的独占

(三) 料金届出制と価格カルテル

自由化された小売分野においては、最終保障約款などの需要家保護策が整備されたが、料金規制も撤廃されたので、各供給区域内でほぼ 100%近い市場シェアを有する既存の一般電気事業者の間で同調的な行動がとられる可能性がある。しかし、一般電力事業者は、他の電力事業者と共同して電気料金を決定し、維持し、若しくは引き上げ、又はその他の供給条件等を相互に拘束し、又は遂行すれば、このような同調的な行動は、独占禁止法の不当な取引制限に該当する恐れがある。

二 規制されている小売分野

電気事業法上、規制されている小売分野の料金は認可制がとられているが、事業者ごとに個別申請し、個別に認可を受けるのが一般的である。しかし、そこで事前審査制が採用されているわけではなく、認可申請制度自体は、料金表による料金設定の担保と情報収集に主眼がある⁷³⁰。したがって、料金認可制がとられている場合でも、柔軟な料金設定を認め、一定範囲の割引料金を届出制にしたり、幅のある認可料金を認めたり、上限以下の料金の引き下げを届出制としたりすることがあり⁷³¹、一定の範囲内で事業者に自主性が与えられている。例えば、一般電気事業者は、料金を引き下げる場合、経済産業省の認可を受けた供給約款で設定した料金その他の供給条件を変更することができる（電気事業法 19 条 3~5 項）。

他方で、届出料金に対する料金変更命令制度が設けられており、経済産業大臣は、届出供給約款が、料金が供給の種類により定率又は定額をもつて明確に定められていないとき、一般電気事業者及び電気の利用者の責任に関する事項並びに電気計器その他の用品及び配線工事その他の工事に関する費用の負担の方法が適正かつ明確に定められていないとき、特定の者に対して不当な差別的取扱いをするものであると認めるときは、一般電気事業者に対し、供給約款を変更すべきことを命ずることができる（電気事業法 19 条 5 項）。

このような制度の下では、経済産業大臣の変更命令が発動されそうになった場合、これを回避するために、変更命令を先取る形で事業者協定を締結することがある。この場合、たとえ協定どおりの内容の変更命令がなされたとしても、かかる協定は、変更命令制度の趣旨を逸脱する行為であり独禁法に違反すると考えるべきである⁷³²。

三 託送分野

(一) 託送拒絶

一般電気事業者が小売分野への新規参入事業者に対し、自分が所有する送電線網への

に該当するおそれがあるとして警告を行った。

⁷³⁰ 岸井大太郎『経済法』（第 7 版）（有斐閣、2013）361 頁。

⁷³¹ 岸井大太郎『経済法』（第 7 版）（有斐閣、2013）360 頁。

⁷³² 岸井大太郎『経済法』（第 7 版）（有斐閣、2013）361 頁。

接続を拒否して、託送を不当に拒絶することは、競争の可能性を潰すことであり、私的独占（2条5項、3条）又は不当な取引拒絶（一般指定1項、2項）に該当し、独禁法違反となる⁷³³。また、優越的地位の濫用（一般指定14項）に該当するおそれも高いと言える。

1、不当な取引拒絶

不当な取引拒絶は、一般指定1項の共同取引拒絶と2項の単独の取引拒絶とに分かれる。託送分野で共同取引拒絶に該当する行為の典型例は既存の電気事業者が他の電気事業者と共同して新規参入者に対して託送を拒絶する行為である。このような行為は、独禁法上の不当な取引制限（カルテル）と類似する行為として、独禁法に違反する可能性が非常に高い。これに対して、単独の取引拒絶は、取引の拒絶そのものは契約自由の原則からそれ自体直ちに違法になるものではなく、違法性が弱い行為である⁷³⁴ので、独禁法上の評価が難しい。

このような行為を判断する際の一般的な考え方としては、既存の一般電気事業者が既に送電線網を独占的に所有・管理し、独占的な事業者によって行われた託送拒絶行為が、違法行為を実現するための実行性担保手段として利用される場合には、違法な取引拒絶であると評価される。一般電気事業者が一旦送電線網の利用を拒否すると、新規参入者が他の取引先を選択することが事実上不可能なため、結局、新規参入者の小売市場への参入が不可能になるからである。一般的に、新規参入者に対する取引拒絶によほど合理的な理由がなければ、違法な取引拒絶とされる可能性が高いと判断されるであろう⁷³⁵。

2、私的独占

電力生産及び販売のルートから見れば、電力産業の送配電分野は電力生産分野と電力小売分野を仲介する分野である。小売分野が川下市場とすれば送配電分野は川上市場（託送市場とも言える）である。現段階で電力産業において、送配電分野と小売分野がまだ分離されておらず、送配電事業者が小売事業を営んでいるので、小売分野におけるライバルである他の小売事業者を支配・排除するため、託送市場におけるボトルネック施設の所有・管理する地位によって取得した独占地位を利用して、託送拒絶行為を行うインセンティブを有する。そこで、託送分野での市場支配力を利用して、小売分野への新規参入を排除したり、これらの事業活動を困難させたりして、小売市場での市場支配力の形成・維持・強化ができるようになった。

⁷³³ 舟田正之「電力産業における市場支配力のコントロールの在り方」ジュリスト第1335号（2007.6.1）101頁。

⁷³⁴ 来生新「独占禁止法関連事例の検討」『電気事業法改革とその法的課題—2002・2003年度電力自由化をめぐる法的問題班報告書』（日本エネルギー法研究所、2005.3）35頁。

⁷³⁵ 来生新「独占禁止法と電気事業—独占禁止法サイドから見た問題点の整理（2）」『電機事業と競争—その政策的課題の検討—平成12年、13年度交易事業法制班報告書』（日本エネルギー法研究所、2003.11）9頁。

3、優越的地位の濫用

既存の電力会社が送電線網を所有し、新規参入者がその送電線網を利用しなければ経営ができない現状において、情報非対称性などの問題が存在するため、託送料金の設定が完全に透明・公正であるとはいえない。そして、託送料金の設定が新規参入者の小売料金についての設定に大きな影響を与えるなどの事情から、送電線網を有する電気事業者が新規参入者に対して優越的地位にある。

既存の一般電気事業者が新規参入者に対して、「自己の取引上の地位が相手方に優越していることを利用して、正常な商慣習に照らして不当に」、「相手方に不利益となるように取引条件を設定し、又は変更する」（一般指定 14 項 3 号）、「そのほか、取引の条件又は実施について相手方に不利益を与えること」（一般指定 14 項 4 号）などを行えば、優越的地位の濫用行為に該当する可能性がある。

(二) 託送料金の不当な設定

電力ガイドラインの考え方からすれば、一般電気事業者が設定する託送供給料金については、可能な限り利用形態を反映した料金を設定した上で、需要種間の託送供給料金の適切性について必要資料を公表するなど、料金改定時などにおいて自主的に説明するとともに、具体的な算定根拠等について、新規参入者からの個別の問い合わせがあった場合、これに応じて適切に対応することが、公正かつ有効な競争の観点から望ましい。

しかし、託送料金を不当に高く設定する行為は、新規参入者の経営活動が困難になり、最終的に新規参入者が大幅な赤字を抱えることになって小売市場における事業の継続を危ぶまれる状況になるおそれがあることから、例えば、マージンスクイズの典型例である NTT 東日本事件（最判平成 22 年 12 月 17 日）等を踏まえて考えると、排除行為に該当し、私的独占が成立する可能性がある。

四 卸売・発電分野

卸売または発電分野においては、一般電気事業者は、小売分野の新規参入者の事業活動を困難させるため、以下のような競争制限行為を行う可能性がある。

(一) 新規参加者の事業活動に対する直接的な困難行為

卸電気事業者（IPP）や自家発電者等は、一般電気事業者に電力を供給する一方、小売市場に参入して、需要家に電力を供給することもできる。しかし、一般電気事業者が当該事業者からの卸売契約を解除し若しくは解除を示唆し、又は買取り料金を不当に低く設定し若しくはそのような設定を示唆することを通して、当該事業者の小売分野の参入活動を阻害するおそれがある⁷³⁶。

また、一般電気事業者が新規参入者及び需要家に供給し得る発電設備の大半を確保し、かつ既存の一般電気事業者の供給区域を越えて競争が大半行われていない状況におい

⁷³⁶ 公正取引委員会・経済産業省「適正な電力取引についての指針」（2011.9.5）29 頁。

では、新規参入者が常時バックアップの供給元を一般電気事業者以外に見いだすことが困難であることから、ほとんどの新規参入者は、常時バックアップを既存の一般電気事業者に依存せざるを得ない状況にある⁷³⁷。このような状況において、一般電気事業者に供給余力が十分にあり、他の一般電気事業者との間では卸売を行っている一方で、新規参入者に対しては常時バックアップの供給を拒否し、正当な理由なく供給量を制限し又は不当な料金を設定する行為は、新規参入者の事業活動を困難にさせるおそれがあることから、独禁法に違法するおそれがある（取引拒絶、差別的取扱い等）⁷³⁸。

（二）新規参加者の事業開始に対する間接的な困難行為

日本の電力産業の新電力は、発電分野の卸電気事業者・卸供給事業者及び自家発電から電気の供給を受けてはじめて、小売分野に参入することが達成することができる。しかし、第四章で述べたように、新電力の市場シェアが低調に留まっている現状は、新電力よりも一般電気事業者への供給を優先的に選択するインセンティブが高い原因となっている。発電分野において市場支配的地位を有する一般電力事業者が新電力への電力供給に対する影響を通して、新電力の小売市場への参入を阻害することが考えられる。例えば、「一般電気事業者が、新規参入者に卸売しようとし、又は直接需要家に供給しようとする卸売事業者に対して、自己が供給を受ける分の購入契約（または、卸供給契約）を解除する若しくは解除を示唆すること、又は購入料金（または、卸供給契約料金）を引き下げる若しくはそのような引下げを示唆することを通して、卸売事業者が新規参入者との電力取引や自らの新規参入を断念せざるを得なくさせる」と、独禁法に違反するおそれがある（取引拒絶、差別対価等）⁷³⁹。

また、卸電力取引所は新電力の電力調達手段として重要な役割を果たしていくことが期待されているが、一般電力事業者は、発電事業者の卸電力取引所への参入活動を制限することにより、新電力の市場参入活動を困難にすることも考えられる。例えば、一般電気事業者が、自家発電設備を活用して卸電力取引所に参加しようとする自家発電設備を有する者に対して、自家発補給契約（または、需給調整契約）を打ち切る若しくは打ち切りを示唆したり、又は従来料金より高く設定する若しくはそのような設定を示唆したりすると、独占禁止法に違反するおそれがある（拘束条件付取引、差別対価、差別的取扱い等）⁷⁴⁰。または、一般電気事業者が、卸電力取引所に参加しようとする余剰電力購入契約（または、卸供給契約）を締結している卸売事業者に対して、自己が供給を受ける分の購入契約を解除する若しくは解除を示唆したり、又は購入料金（または、卸供給契約料金）を引き下げる若しくはそのような引下げを示唆したりすると、独禁法に違反するおそれがある（拘束条件付取引、差別対価等）⁷⁴¹。

⁷³⁷ 公正取引委員会・経済産業省「適正な電力取引についての指針」（2011.9.5）30頁。

⁷³⁸ 公正取引委員会・経済産業省「適正な電力取引についての指針」（2011.9.5）30頁。

⁷³⁹ 公正取引委員会・経済産業省「適正な電力取引についての指針」（2011.9.5）28頁、29頁。

⁷⁴⁰ 公正取引委員会・経済産業省「適正な電力取引についての指針」（2011.9.5）32頁。

⁷⁴¹ 公正取引委員会・経済産業省「適正な電力取引についての指針」（2011.9.5）32頁。

さらに、以上のような一般電気事業者の競争制限行為は、直接新電力を対象として行われたものではなく、卸電気事業者・卸供給事業者及び自家発電に対して行われた行為であるが、新電力の新規参入を困難にして、ライバルである新電力の事業活動を排除し、又は支配すれば、私的独占に該当する恐れがある。

第三節 電力産業に対する独禁法の適用課題

一 独禁法における市場支配的事業者に対するコントロール

(一) 独禁法における市場支配的事業者に対する規制制度

日本の独禁法上、私的独占（2条5項）、不当な取引制限（2条6項）、市場の集中規制としての企業結合規制（10条、15条など）に共通する効果要件は「競争の実質的制限」である。前述のように、「競争の実質的制限」とは、市場支配力の形成を中心に理解するのが一般的である⁷⁴²。しかし、市場支配力の形成行為に加えて、市場支配力を維持・小売分野への新規参入を排除したり、これらの事業活動を困難させたりして強化する行為も「競争の実質的制限」に該当するとされている。例えば、すでに市場支配力を形成している市場支配的事業者が、他の事業者を「支配」・「排除」して、その市場支配力を維持・強化した場合には、私的独占に該当する。一般的に、市場支配的事業者の行為に対しては、私的独占が適用される場合が多く、私的独占規制で、当面の極端な市場支配的事業者による排除行為に対応することがある⁷⁴³。

市場支配力とは具体的に何を指すかについて必ずしも一義的ではないとされるが、法律学と経済学に共通する最も標準的な定義は、市場支配力を有する事業者が商品または役務の価格に対する影響力に着目して、これを「価格支配力」と等値するものである⁷⁴⁴。例えば、市場支配力は「競争価格を相当程度上回る販売価格を設定できる力」⁷⁴⁵、「市場における価格その他の取引条件を支配する力又は競争を排除する力」⁷⁴⁶、「産出を制限することによって価格を引き上げることができる能力」、「価格の引き上げが利益を上げらず、これは撤回せざるを得ないほど多数の販売を急速に失うことなく、競争水準以上に価格を引き上げることができる企業」などと定義されている⁷⁴⁷。

ここで、価格支配力として問題にされる場合は、その価格支配力は、一時的な価格への影響力があるだけでは足りず、一定以上の有意な強度と継続性を有する必要がある。さらに、価格支配力の有無を判断する際に、結果の発生は必要ではない⁷⁴⁸。

⁷⁴² 正田彬「市場支配的事業者の規制制度の必要性」公正取引第 675 号（2007.1）28 頁。

⁷⁴³ 正田彬「市場支配的事業者の規制制度の必要性」公正取引第 675 号（2007.1）28 頁。

⁷⁴⁴ 岸井大太郎「市場支配力と規制改革」『公益事業の規制改革と競争政策』（法政大学現代法研究所、2005）127 頁。

⁷⁴⁵ 大橋弘「独占禁止法と経済学」公正取引第 738 号（2012.4）13 頁。

⁷⁴⁶ 大橋弘「市場支配力と市場画定」公正取引第 740 号（2012.6）60 頁。

⁷⁴⁷ 岸井大太郎「市場支配力と規制改革 市場支配力の法と経済」『公益事業の規制改革と競争政策』（法政大学現代法研究所、2005）130～131 頁。

⁷⁴⁸ 岸井大太郎「市場支配力と規制改革 市場支配力の法と経済」『公益事業の規制改革と競争

経済学的に見た場合、企業の市場占有率（HHI 指数など）が大きいほど市場支配力は大きくなり、また供給や需要の価格弾力性が小さいほど市場支配力は大きくなる⁷⁴⁹。電力産業の場合、特定企業の市場占有率は各国とも高い傾向があり⁷⁵⁰、この点をみれば特定企業の市場支配力が強い市場構造といえる。また、価格弾力性をみても、「電力」という財は代替性が極めて低いことから価格弾力性は一般的に小さく、これも特定企業が市場支配力を行使しやすい要因となっている⁷⁵¹。

また、市場支配的事業者に対しては、私的独占、不当な取引制限、企業結合規制に関する規定のほか、公正競争阻害性のある競争手段を規制する不公正な取引方法の禁止規定により、個別的な一定の市場支配的地位の濫用行為を規制することもできると考えられる⁷⁵²。例えば、自己の取引上の地位が相手方に優越していることを利用して行った行為に対する規制である「優越的地位の濫用」禁止規定によっても、ある程度市場支配力の濫用を規制することができる。

（二）独禁法における市場支配的事業者に対する規制制度の不足及び提案

しかしながら、独禁法の私的独占、不当な取引制限及び不公正な取引方法に関する規制が、市場支配的事業者に対する規制として十分かについては疑問が残る。

市場支配力に基づいて、取引の相手方に不当に不利益を課す行為は、市場支配力の不当な利用行為ではあっても、必ずしも自己の市場支配力を維持・強化することにつながることもあるので、私的独占が成立しない場合もありそうである⁷⁵³。また、私的独占に該当するためには行為要件としての支配・排除という要件が必要であるが、市場支配的事業者が市場支配力を行使したとしても、支配・排除行為を伴わない場合もある。また、市場支配的地位を維持するため、競争事業者への対抗行為として行われる濫用行為も存在するが、これも規制する必要がある⁷⁵⁴。

常識的に見れば、市場支配的事業者が行った行為が、当該事業者の市場支配力の維持・強化（市場支配力の濫用行為とも言える）と関係していれば、違法性が問われるべきである。しかし、私的独占は、市場支配力の濫用それ自体を問題とするものではないので、市場支配力の濫用行為が独禁法によって規制されない場合もありうる⁷⁵⁵。私的独占の禁止規制は、市場支配的地位を有する事業者の行為についての規制を中心とした制度ではない上に、違反行為が排除行為と支配行為に限定されており、これらの行為に該

政策』（法政大学現代法研究所、2005）131 頁。

⁷⁴⁹ 尾形清一「エネルギー政策における参入過程の構造」政策科学（2004）97 頁。

⁷⁵⁰ 矢島正之『世界の電力ビッグバン』（東洋経済新報社、1999）23 頁。

⁷⁵¹ 尾形清一「エネルギー政策における参入過程の構造」政策科学（2004）97 頁。

⁷⁵² 正田彬「市場支配的事業者の規制制度の必要性」公正取引第 675 号（2007.1）28 頁。

⁷⁵³ 舟田正之「電力産業における市場支配力のコントロールの在り方」ジュリスト第 1335 号（2007.6.1）101 頁。

⁷⁵⁴ 正田彬「市場支配的事業者の規制制度の必要性」公正取引第 675 号（2007.1）28 頁。

⁷⁵⁵ 舟田正之「電力産業における市場支配力のコントロールの在り方」ジュリスト第 1335 号（2007.6.1）101 頁。

当しない行為類型には対応できない⁷⁵⁶。また、いかなる事業者が市場支配的事業者か、寡占が高度に進んだ市場の構成事業者はどう扱われるかは明確ではなく、何が濫用行為にあたるかについての明確な基準もない⁷⁵⁷。

また、不公正な取引方法の規制は、制定の趣旨や位置づけからみて、期待できる役割に一定の限界がある。つまり、不公正な取引方法の規制は、本来は競争が実質的に制限されるには至っていない市場において公正な競争秩序を維持するために設けられた制度であり、基本的に違反行為を中止させることを目的とした制度であるから、市場全体に影響するような行為への対応は予定されていないので、市場支配的地位の濫用行為に対する規制制度としては極めて不十分である⁷⁵⁸。

さらに、不公正な取引方法の一つである優越的地位の濫用の規定は、市場支配力ではなく、取引の相手方に対する優越的地位を捉えるに留まり、実態に見合った規制及びサンクション（排除措置、課徴金等）とはなり得ない⁷⁵⁹。

ここで、市場支配的事業者が独占・寡占している市場における競争を回復させるための規制として独占的状态の規制が考えられる。日本では昭和 52 年（1977 年）の独禁法改正で独占的状态の規制が導入された。独占的状态の規制は 1970 年代まで有力であった産業組織論の構造＝行動＝成果パラダイム（SCP パラダイム）に依拠している⁷⁶⁰。独占的状态の規制は、集中度の高い市場に対して、構造改革を通して独占及び寡占状態を打破して、事業者の経済行動に影響を与えて、最終に競争が乏しい状態に生じた弊害を是正して、競争を再現する効果を意図するという考え方から生まれた規制方法である。独占的状态があるときは、公取委は、事業者に対して、事業の一部の譲渡その他の当該商品又は役務について競争を回復されるために必要な措置を命ずることができる。

しかし、その後の経験や研究から、構造と行動と成果の間には、SCP パラダイムが強調するほど因果関係は明確でないことがわかり、企業分割による産業構造の改善に要する長い時間と莫大なコストに対し、その便益が不明確であることが明らかになった⁷⁶¹。独占的状态の規制は、現在も残っているが、一度も利用されることがないまま推移している⁷⁶²。また、競争を回復させるための「措置により、当該事業者につき、その供給する商品若しくは役務の供給に要する費用の著しい上昇をもたらす程度に事業の規模が

⁷⁵⁶ 正田彬「市場支配的事業者の規制制度の必要性」公正取引第 675 号（2007.1）28 頁。

⁷⁵⁷ 正田彬「市場支配的事業者の規制制度の必要性」公正取引第 675 号（2007.1）28 頁。

⁷⁵⁸ 舟田正之「電力産業における市場支配力のコントロールの在り方」ジュリスト第 1335 号（2007.6.1）112 頁。

⁷⁵⁹ 舟田正之「電力産業における市場支配力のコントロールの在り方」ジュリスト第 1335 号（2007.6.1）112 頁。

⁷⁶⁰ 川濱昇「不可欠施設に係る独占・寡占規制について」ジュリスト第 1270 号（2004.6.15）59 頁。

⁷⁶¹ 川濱昇「不可欠施設に係る独占・寡占規制について」ジュリスト第 1270 号（2004.6.15）59 頁。

⁷⁶² 川濱昇「不可欠施設に係る独占・寡占規制について」ジュリスト第 1270 号（2004.6.15）59 頁。

縮小し、経理が不健全になり、または国際競争力の維持が困難になると認められる場合及び当該商品又は役務について競争を回復するに足りると認められる他の措置が講ぜられる場合は」、前述の競争回復措置は適用されないと定められているが、例外規定が適用の有無の判断は非常に難しく、結局、独占的状态についての規制の適用は極めて困難である。

以上のように、日本の独禁法において市場支配的事業者に対する規制が不十分であることを考慮した上、「現存する市場支配的事業者を前提とした制度を独禁法に導入することは不可欠であり、また可及的速やかに実現することが求められていると考える」⁷⁶³ 見解がある。また、市場支配的事業者に対して健全な規制を行うため、市場支配的事業者に該当する事業者の範囲を明確にした上で⁷⁶⁴、いかなる行為が市場支配的地位の濫用行為に該当するか、いかなる場合が市場支配力の維持・強化にあたるかの実質的な判断基準を明示することが必要であるという提案がある⁷⁶⁵。

(三) 電力産業における市場支配力のコントロール及び困難性

電力産業の場合、電力自由化の改革以前は、独占事業者が独占地位を持つことが法的に認められていたので、その市場支配力に対する競争法の適用可能性がほとんど検討されていなかった。

しかし、電力産業の規制緩和及び体制改革が行われ、公的独占が認められていた事業は民営化し、独禁法改正によりこうした事業に対する適用除外制度も廃止されたにもかかわらず、制度改革以前の独占事業者が、市場支配的事業者としての地位を維持したまま事業を展開している⁷⁶⁶。つまり、電力産業の場合、検討対象とすべき市場支配的事業者は、既に市場支配力を獲得しているので、これらの事業者による市場支配的地位の維持・強化する行為が問題になる。そもそも、規制改革による競争の導入と促進は、市場支配力が存在しない競争的市場の確立を、最終的な目標にしているといえることができる⁷⁶⁷。したがって、改革後、電力産業において市場支配的事業者が存在し市場支配力の行使していることに対して、競争法がどのように対応するか、つまり、市場支配的事業者に対する規制のありかたが重要な課題になった。特に、市場支配力のコントロールの問題は、電力におけるネットワーク施設へのアクセスの確保、電力のプール市場における価

⁷⁶³ 正田彬「市場支配的事業者の規制制度の必要性」公正取引第 675 号（2007.1）28 頁。

⁷⁶⁴ 独占・複占という独占的状态の前提となる市場構造における支配的事業者に加えて、高度寡占市場を形成する支配的事業者を、明確に定義することなどを通して、市場支配的事業者に該当する事業者を明らかにすることが必要とされる。正田彬「市場支配的事業者の規制制度の必要性」公正取引第 675 号（2007.1）28 頁。

⁷⁶⁵ 正田彬「独占禁止法による市場支配力の規制」ジュリスト第 1327 号（2007.2.1）117~126 頁。

⁷⁶⁶ 正田彬「市場支配的事業者の規制制度の必要性」公正取引第 675 号（2007.1）28 頁。

⁷⁶⁷ 岸井大太郎「市場支配力と規制改革」『公益事業の規制改革と競争政策』（法政大学現代法研究所、2005）134 頁。

格や供給量の操作などに典型的にみられるように、公益事業の規制改革が進行し、競争政策のウェイトが高まるなかで、最も重要なテーマの一つとなっている⁷⁶⁸。

ここで、電力産業における市場支配力を抑制するため、単に市場メカニズムに委ねて、競争政策のみによって規制することは無理があると思われる。市場メカニズムが有効に機能する状況とは、市場に十分な供給が存在するときであり、供給が乏しく需給が逼迫する場合には、市場メカニズムは価格を上昇させる方向へと機能する⁷⁶⁹とされているように、市場支配力を持つ電力生産者が需給逼迫時に恣意的に発電機を止めるなど供給を削ぎ、さらに価格を吊り上げることで超過利潤を得ることが可能になる⁷⁷⁰。したがって、電力産業は市場支配力に対する対抗手段が弱く、競争政策の運用が極めて難しい分野であるといえる⁷⁷¹。自由化するだけでなく、政府規制による電力料金の規制も必要である。また、地域ごとに独立し地域独占的な電力供給市場の競争を促進し、供給区域間の価格競争を通して、市場支配力の行使を抑制することも考えられる⁷⁷²。

二 不可欠施設の理論の運用

(一) EF 理論の考え方及び批判

電力産業においては、送配電線網が、電力という商品を提供するために不可欠な施設である。1980年代の規制緩和と情報化社会の進展につれて、「不可欠施設」(Essential Facility、以下「EF」という。)が、新たな競争阻害要因として認識されるようになってきた⁷⁷³。これらの施設を特定の事業者のみが保有しているので、EFの保有者が当該施設の利用を拒絶し、または他の事業者の当該施設へのアクセスを差別して、当該事業への参入を阻害して、競争への障壁を作り出すおそれがある。電力自由化により、発電分野と小売分野に競争が導入されたが、EFである送配電線網に発電分野及び小売分野に参入しようとする事業者を利用・アクセスさせないと、競争が導入できる部分が存在していても、その分野における競争も制限されるので、競争導入の意味がなくなるおそれがある。したがって、EFを開放し、EFへの公平アクセスを認めることが、電力産業分野での競争を促進する前提となる。

不可欠施設の法理(以下、「EF理論」という。)は、1970年代の末の反トラスト法の判例法理に由来し、1980年代以降、積極であれ消極であれ、下級審判例にしばしば登

⁷⁶⁸ 岸井大太郎「市場支配力と規制改革」『公益事業の規制改革と競争政策』(法政大学現代法研究所、2005) 127頁。

⁷⁶⁹ 例えば、2000年にカリフォルニア州で起きた大停電時に、2倍以上に高騰した卸売価格の実に50%以上が電気事業者による恣意的な発電停止が原因であったとの実証研究も存在する。大橋弘「電力自由化に関する経済法的論点」公正取引第754号(2013.8) 58頁。

⁷⁷⁰ 大橋弘「電力自由化に関する経済法的論点」公正取引第754号(2013.8) 58頁。

⁷⁷¹ 大橋弘「電力自由化に関する経済法的論点」公正取引第754号(2013.8) 58頁。

⁷⁷² 大橋弘「電力自由化に関する経済法的論点」公正取引第754号(2013.8) 58頁。

⁷⁷³ 川濱昇「不可欠施設に係る独占・寡占規制について」ジュリスト第1270号(2004.6) 60頁。

場するようになった⁷⁷⁴。また、EF問題を政府規制または競争法でいかに対処するかが重要な課題となり、事業規制のみならず、EU競争法でも明示的にEF理論が採用されるようになった⁷⁷⁵。1998年にはドイツ競争制限禁止法において明文化されるに至っている⁷⁷⁶。

この法理の基本的な考え方は、競争上不可欠な施設を保有する事業者は、正当な理由がない限り、合理的・無差別の条件で適切な対価の下で、競争者に当該施設を利用させなければならないというものである。EF理論が適用される要件については諸説あるが、代表的な定式として、(1) 独占者がEFを支配しており、(2) 競争者が实际的若しくは合理的にEFを重ねて作り出すことができず、(3) 競争者がEFの利用を拒絶されており、(4) ファシリティを利用させることが実現可能である場合には、拒絶することに事業上の合理性がない限り、合理的・無差別な条件で当該EFの利用を認めなければならない⁷⁷⁷といったものがある。

しかし、元々、EF理論は、複数事業者の合意による取引制限に関する裁判例の中で発達したもので、市場で独占的な地位を有する事業者であっても、単独の行為であれば取引の相手を自由に選択することが認められるべきであるという考え方もあるので、EF理論の運用の仕方によっては、事業者（施設保有者）の取引先を選択する自由を侵害するという批判もある⁷⁷⁸。また、事業者が保有するEFを他企業と共有するよう強制することは、施設保有者の投資のインセンティブを阻害するデメリットがあるという批判もある⁷⁷⁹。また、利用料金の規制を行う必要があり継続的な価格規制と変わらなくなるなどの批判もある⁷⁸⁰。

(二) 日本電力産業におけるEF理論の運用

一方、日本では、2003年10月28日に独禁法研究会の独占・寡占規制見直し検討部会によって公表された「独禁法研究会報告書」において、EF理論を独禁法において明

⁷⁷⁴ 川濱昇「不可欠施設に係る独占・寡占規制について」ジュリスト第1270号(2004.6)60頁。

⁷⁷⁵ 川濱昇「不可欠施設に係る独占・寡占規制について」ジュリスト第1270号(2004.6)61頁。

⁷⁷⁶ 川原勝美「不可欠施設の法理の独占禁止法上の意義について：米国法・EC法及びドイツ法を手がかりとして」一橋法学4(2)(2005)669頁。

⁷⁷⁷ 川濱昇「不可欠施設に係る独占・寡占規制について」ジュリスト第1270号(2004.6)60頁。

⁷⁷⁸ 岸井大太郎『経済法』(第7版)(有斐閣・2013)373頁。

⁷⁷⁹米国のトリンコ判決は、このような批判的な見解を示した。この判決の意義は、以下の2点に整理できる。(1) 競争にとって不可欠施設へのアクセスを認めることを一般的に義務づけられるものではない。また、単独事業者による取引拒絶が反トラスト法違反となるかの判断は、事例ごとにケースバイケースで行われる。(2) 反トラスト法の過度の介入は、革新や経済発展を産むために事業者が行う、リスクを採った自由な活動(インフラに対する投資インセンティブなど)を萎縮させる恐れがある。したがって、事業法によって独占を排除し、公正な競争を確保するという目的を達成するために、反競争的な行為を是正するための仕組みが準備されている場合には、反トラスト法による是正を適用することは差し控えるべきである。以上は、丸山真弘「米国反トラスト法における不可欠施設の法理の論点整理—トリンコ事件判決を中心に—」(社会経済研究所、2005) iii頁を引用した。

⁷⁸⁰ 岸井大太郎『経済法』(第7版)(有斐閣・2013)373頁。

文化することも提案された⁷⁸¹。しかし、これに対しては、EF に対する事業法と競争法の二重規制となるという問題が指摘されたほか⁷⁸²、現行の独禁法でも対処可能であるとか、EF の存在によって危険となる行為を明示すべき、アクセス料金の決定が困難である、EF の定義が不明確である、垂直分離命令によって競争を回復することが可能であるなどの批判があった。

しかし、近年、公取委の法運用や電力ガイドラインにおいて EF 理論と共通する考え方が登場するようになった。電力ガイドラインでは、一般電気事業者の送電網を利用した託送について、必要となる情報を開示しない、必要な機材を調達しない、手続きを遅延させるなど「実質的に託送を拒否していると認められる行為」及び「新規参入者を事項に比べて不利にさせるような取扱い」をする行為、並びに連系線等の利用申請に対してこれを制限する行為などが、取引拒絶、差別的取扱いに該当するおそれがあるとされている⁷⁸³。

また、不可欠施設の利用拒絶について EF 理論を適用して私的独占または不公正な取引方法として規制するに当たって、(1) 私的独占として規制する場合、どのような市場においていかなる事実があれば競争の実質的制限の要件は充足されるか、(2) 競争者等の利用を認めると施設保有者の新たな設備投資意欲を削いだり、技術的障害を生むことにならないか、(3) 排除措置として何を命じるか(利用拒絶行為の差止か、取引命令か、企業分割など構造的措置か)、(4) 事業法で同様な行為を規制している場合にも独禁法が適用されるべきか、などの点が考慮される必要がある⁷⁸⁴。

三 マージンスクイーズについての規制

(一) マージンスクイーズ規制の必要性

日本の「排除型私的独占に係る独占禁止法上の指針」(平成 21 年公正取引委員会、以下、「排除型私的独占ガイドライン」という)においては、マージンスクイーズを「川下市場で事業活動を行うために必要な商品を提供する川上市場における事業者が、自ら川下市場においても事業活動を行っている場合」において、「供給先事業者に供給する川上市場における商品の価格について、自らの川下市場における商品の価格よりも高い水準に設定したり、供給先事業者が経済的合理性のある事業活動によって対抗できないほど近接した価格に設定したりする行為」と定義している。

⁷⁸¹ 川原勝美「不可欠施設の法理の独禁法上の意義について：米国法・EC 法及びドイツ法を手がかりとして」一橋法学 4 (2) (2005) 669 頁。

⁷⁸² その考え方は、そもそも、独禁法が事業法の存在する領域に二重に重ねるかのようにリソースを振り向けること自体に疑問がある。事業法規制のない分野にも適用できる一般性こそが、独禁法の最大の存在意義であると主張している。白石忠志「独占寡占規制見直し報告書について」NBL 第 776 号 (2004.1.1) 54 頁。

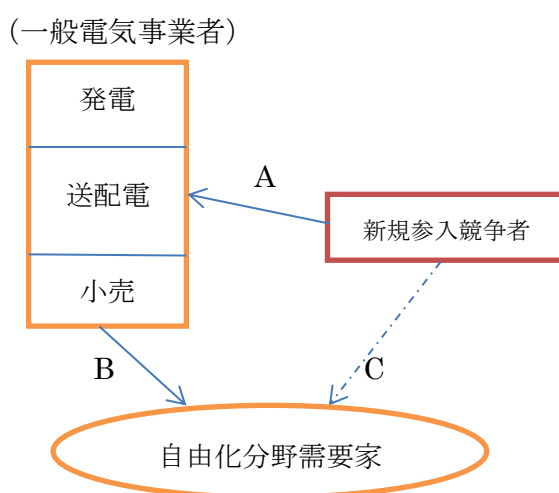
⁷⁸³ 岸井大太郎『経済法』(第 7 版)(有斐閣・2013) 375 頁。

⁷⁸⁴ 土田和博執筆第十章、金井貴嗣・川浜昇・泉水文雄編著『独占禁止法』(第 3 版)(弘文堂、2010) 463~464 頁。

また、マージンスクイズが排除行為に該当するかの判断は、「供給拒絶・差別的取扱い」と同様の観点からなされる⁷⁸⁵。つまり、供給先事業者が市場で事業活動を行うために必要な商品について、合理的な範囲を超えて供給拒絶等をする行為は排除行為に該当しうるとされている。

電力産業のようにネットワーク施設が必要となる産業においては、独占的なネットワーク施設を保有する者は、垂直統合型事業者として、川上市場と川下市場を同時に参入している場合、川上市場における独占的な地位を利用して、川下市場における競争者の経営活動を困難させる可能性がある。例えば、一般電気事業者は、送配電部門（川上市場）における独占的な地位を利用して、小売分野（川下市場）の新規参入競争者に提供する送配電網の託送料金を、新規参入競争者が経済的合理性のある事業活動によって対抗できないほど高く設定すると、小売分野における新規参入競争者は経営できない状態に陥る（図 16 参照）。

図 16 電力産業におけるマージンスクイズ



説明：

A 託送料金

B 一般電気事業者の小売料金

C 新規参入競争者の小売料金

（出所：筆者作成。）

A（託送料金）に対する規制（届出制＋変更命令）が存在しているので、一般電気事業者は、Aを自由に設定できず、川上市場において十分に利益を得ることができないため、マージンスクイズを行って、小売市場において一般電気事業者と同等またはそれ

⁷⁸⁵ 「排除型私的独占に係る独占禁止法上の指針」（公正取引委員会、2009.10.28）注 17。

以上に効率的な競争者を排除し独占利潤を得ようとするインセンティブを有する⁷⁸⁶。Aが新規参入競争者にとって対抗できないほど高く設定されると、Bと比べてCの方が競争力が低下すると考えられる。

以上のような行為は、単に取引拒絶または差別的取扱いではなく、送配電線網の利用料金と小売市場における小売料金との価格差、つまりマージンスクイーズを利用して、小売市場における新規参入競争者の事業活動を困難させるものである。したがって、このような垂直統合型の市場支配的事業者に対して、取引拒絶・差別的取扱いなどの規制に加え、マージンスクイーズ規制が必要である。

(二) 参考となる判例—NTT 東日本事件

日本ではマージンスクイーズに対する規制の典型的な事例はNTT 東日本事件（東京高裁平 21・5・29、最判平成 22 年 12 月 17 日）である。

本件は、NTT 東日本が、最終ユーザー料金を低く設定していたため、新規事業者はNTT 東日本に接続料金を支払いながら、NTT 東日本が設定したユーザー料金に対抗するユーザー料金を設定しなければならなかったため、接続料金とユーザー料金とに逆ザヤが生じて、大幅な赤字を負担せざるを得なくなった。そのため、新規事業者は、NTT 東日本に対抗して経済的に合理性のある事業を継続することが見込まれず、芯線直結方式でNTT 東日本の加入者光ファイバ設備に接続してFTTH サービス事業に参入することが事実上著しく困難だと認められた。そして、このようなマージンスクイーズを設定する行為は、川下市場における競争を困難にするので、独禁法 2 条 5 項の私的独占の排除行為に該当し、同法 3 条に違反すると認定された。

最高裁は、本件行為の私的独占の該当性について、「本件行為が独禁法 2 条 5 項にいう他の事業者の事業活動を排除する行為に該当するか否かは、本件行為の単独かつ一方的な取引拒絶ないし廉売としての側面が、自らの市場支配力の形成、維持ないし強化という観点からみて正常な競争手段の範囲を逸脱するような人為性を有する者であり、競争者の FTTH サービス市場への参入を著しく困難にするなどの効果を持つものと言えるか否かによって決すべきものである」と判示している。そして、「本件行為は、上告人が、その設置する加入者光ファイバ設備を、自ら加入者に直接提供しつつ、競争者である他の電気通信事業者に接続のための設備として提供するにあたり、加入者光ファイバ設備接続市場における事実上唯一の供給者としての地位を利用して、当該競争者が経済的合理性の見地から受け入れることのできない接続条件を設定し提示したもので、その単独かつ一方的な取引拒絶ないし廉売としての側面が、自らの市場支配力の形成、維持ないし強化という観点からみて正常な競争手段の範囲を逸脱するような人為性を有するものであり、当該競争者の FTTH サービス市場への参入を著しく困難にする効果

⁷⁸⁶ 泉水文雄「ネットワーク産業に関する競争政策—日米欧のマージンスクイーズ規制の比較分析及び経済学的検証」公正取引第 747 号（2013.1）54 頁。

を持つものといえるから、同市場における排除行為に該当するというべきである。」と認定している。

(三) 事業法と独禁法の関係について

前出 NTT 東日本事件において、NTT 東日本は、電気通信事業法において、接続料及びユーザー料金を公正競争の促進の観点から是正する諸制度が定められている以上、総務大臣による認可等を受けた接続料・ユーザー料金に従った事業活動には、独禁法の適用が排除されると解すべきである、仮に独禁法の適用自体が排除されないとしても、総務省が接続料変更認可申請命令を発しておらず、ユーザー料金変更命令を発していない事実があるので、独禁法の適用においても特段の事情がない限り適法と判断すべきである、と主張した。

しかし、判決は、「総務大臣が上告人に対し本件行為期間において電気通信事業法に基づく変更認可申請命令や料金変更命令を発出していなかったことは、独占禁止法上本件行為を適法なものとして判断していたことを示すものでないことは明らかであり、このことにより、本件行為の独占禁止法上の評価が左右される余地もないものというべきであり」、また、「分岐方式を用いて提供するとして接続料金の認可を受けたことが電気通信事業法上適法であるとしても、行為者が実際には分岐方式ではなく、芯線直結方式を用いていたことについて、独禁法の適用が当然に除外されると解する余地はないし、独禁法の適用において特段の事情がない限り適法であると解する余地もないというべきである。総務大臣が変更命令を出していないとしても、そのことは、行為者の行為が独禁法に違反するか否かの判断に影響を与えるものではない」として、「事業法上の義務を前提とするか否かは明らかではないものの、事業法により競争行動を採ることが一切排除されている場合や、明示の適用除外がない限り、独占禁止法が適用されると考えられる」と判示している⁷⁸⁷。

なお、最高裁調査官解説は、本判決は一般法・特別法説ではなく相互補完説を採用しているとして⁷⁸⁸、独禁法と電気通信事業法とが重疊的に適用されうる可能性を認める以上、両法は相互に矛盾抵触しないように解釈する必要があると指摘した⁷⁸⁹。

第四節 今までの事例の分析

本節では、日本の電力産業におけるいくつかの事例を分析することによって、日本電力産業の競争の実態及びこれに対する規制法と競争法の対応を考察する。

⁷⁸⁷ 泉水文雄ほか執筆「ネットワーク産業に関する競争政策—日米欧のマージンスクイーズ規制の比較分析及び経済学的検証」公正取引委員会競争政策研究センター（2012）49頁。

⁷⁸⁸ 岡田幸人ジュリスト第1443号（2012.7）87頁。

⁷⁸⁹ 泉水文雄ほか執筆「ネットワーク産業に関する競争政策—日米欧のマージンスクイーズ規制の比較分析及び経済学的検証」公正取引委員会競争政策研究センター（2012）49頁。

一 東京電力独禁法違反被疑事件⁷⁹⁰（2012年6月22日）

（一）事件の概要⁷⁹¹

関係人（東京電力株式会社）について：東京電力株式会社（以下「東京電力」という）は、東京都千代田区に本店を置き、東京都、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、神奈川県、山梨県、静岡県（富士川以東）の区域において電力を供給する一般電気事業を営む者である⁷⁹²。また、東京電力の当該供給区域における特定規模電気事業者の自由化対象需要家向け販売電力量は全体の約6パーセントと小さく、東京電力は、同社の供給区域における自由化対象需要家向け販売電力量のほとんどを占めており、一方、当該供給区域における特定規模電気事業者の供給余力は小さい状況にある⁷⁹³。

東京電力は、同社の供給区域において、東京電力と取引している自由化対象需要家に対し電力供給を行うに当たり、2012年1月頃から同年3月頃までの間、以下のような二つの行為を行っていた。

1、すべての自由化対象需要家に対して行われた行為：

東京電力は、同社の供給区域において、自由化対象需要家との間で締結している契約上、事前の合意がなければ、契約途中で電気料金の引き上げを行うことができないにもかかわらず、一斉に同年4月1日以降の使用に係る電気料金の引き上げを行うこととしていた⁷⁹⁴。

2、自由化需要家の一部分の需要家に対して行われた行為：

自由化対象需要家のうち東京電力との契約電力が500kw未満の需要家に対しては、当該需要家から異議がない場合には、電気料金の引上げに合意したとみなして書面により電気料金の引上げの要請を行っていた。

（二）法的措置

以上の行為に対して、東京電力の行為は、2012年6月22日に、公正取引委員会は、東京電力の行為が、**独禁法第2条第9項第5号（優越的地位の濫用）**に該当し同法第19条の規定に違反する行為につながるおそれがあると判断した。

したがって、公正取引委員会は、東京電力に対し、今後、東京電力と取引している自由化対象需要家に対して電気料金の引上げ等の取引条件を変更するに当たっては、当該条件を提示した理由について必要な情報を十分に開示した上で説明するなどして、自由化対象需要家向け電力取引について、独禁法違反となるような行為を行うことのないよ

⁷⁹⁰ 本件の情報は公正取引委員会ホームページによる。

⁷⁹¹ 「東京電力株式会社に対する独占被疑事件の処理について」公正取引第743号（2012.9）80頁。

⁷⁹² 「東京電力株式会社に対する独占禁止法被疑事件の処理について」公正取引第743号（2012.9）80頁。

⁷⁹³ 「東京電力株式会社に対する独占禁止法被疑事件の処理について」公正取引第743号（2012.9）80頁。

⁷⁹⁴ 公正取引委員会ホームページにより。

う注意した。

(三) 分析

「優越的地位の濫用」(独禁法一般指定 14) に該当するには、(1)「自己の取引上の地位が相手方に優越していることを利用して」、(2)「正常な商慣習に照らして不当に…」(つまり「濫用」行為)⁷⁹⁵という二つの要件をみたす必要がある。

1、本件における「優越的地位」についての判断

まず、本件において、東京電力が、契約電力が 50kw 以上の自由化対象需要家との関係で、「優越的地位」にあたるかを検討する。

「優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」(2010年11月30日、公正取引委員会)(以下、「優越地位ガイドライン」という)によると、「甲が取引先である乙に対して優越した地位にある」とは、乙にとって甲との取引の継続が困難になることが事業経営上大きな支障を来すため、甲が乙にとって著しく不利な要請等を行っても、乙がこれを受け入れざるを得ないような場合を指す(優越地位ガイドライン第2の1)。

この判断に当たっては、乙の甲に対する取引依存度、甲の市場における地位、乙にとっての取引先変更の可能性、その他甲と取引することの必要性を示す具体的事実を総合的に考慮する(優越地位ガイドライン第2の2)。

現在、日本の電力産業では、電力自由化改革により、電力小売分野の部分自由化が実現され、契約電力が 50kw 以上の需要家は、自由化対象需要家として、一般電気事業者や新電力などの新規参入事業者と自由な契約を結び、電力の供給を受けることができる。しかし、実際には、現在も東京電力が「供給区域における自由化対象需要家向け電力供給量のほとんどを占めて」いる。また、一般電気事業者の競争者となる新規参入者の電力供給量は未だ低い状態⁷⁹⁶である。したがって、自由化対象需要家は、一般電気事業者からの電力の供給を受けざるを得ないといえる。

また、本件において注意すべき点は、自由化対象需要家が「契約電力が 500kw 未満の需要家」と「それ以上の需要家」の二つに分けられている点である。二つ種類の需要家が自由化された需要家として、原則として、東京電力などの一般電気事業者と相対取引が可能である。しかし、実態としては、500kw 未満の需要家が数多いので、一般電気事業者と契約する際に、個別に契約書を作成せず、ほとんどが一般家庭など規制され

⁷⁹⁵ つまり、「一、継続して取引する相手方に対し、当該取引に係る商品又は役務以外の商品又は役務を購入させること；二、継続して取引する相手方に対し、自己のために金銭、役務その他経済上の利益を提供させること；三、相手方に不利益となるように取引条件を設定し、又は変更すること；四、前三号に該当する行為のほか、取引の条件又は実施について相手方に不利益を与えること；五、取引の相手方である会社に対し、当該会社の役員の選任についてあらかじめ自己の指示に従わせ、又は自己の承認を受けさせること」(公正取引委員会の一般指定)。

⁷⁹⁶ 本件の違法行為が行われた 2012 年において、新電力の市場シェアは僅か 3.53%であった。資源エネルギー庁電力・ガス事業部電力市場整備課による公表された統計データである「新電力の市場シェア」(2008 年~2012 年)の本文の第三章を参考。

ている需要家と同じなように、供給約款(「標準メニュー」)に基づき取り扱っている⁷⁹⁷。
500kw 未満の自由化対象需要家に対して、東京電力が優越的地位にあることは自明であらう⁷⁹⁸。

したがって、東京電力の供給区域において、自由化対象需要家にとって、「東京電力との取引の継続が困難になれば事業経営上な支障を来すため、東京電力が当該需要家にとって著しく不利な取引条件の提示等を行っても、当該需要家がこれを受け入れざるを得ない状況に」あるので、東京電力は、自由化対象需要家に対し、「優越的地位」にあると判断できる。

2、濫用行為について

本件における東京電力の濫用行為は、「相手方に不利益となるように取引条件を設定し、又は変更すること」(一般指定 14)、または「取引の対価の一方的決定」(「優越地位ガイドライン」第 4、3 (5) ア⁷⁹⁹) に該当しうる。

具体的には、以前の契約条件を変更して、値上げすることは「不利益」を該当する。さらに、「取引条件の一方的変更を強いられたこと自体が「不利益」であると解される⁸⁰⁰。

また、東京電力が自由化需要家に対して値上げをする際に、取引の相手方が値上げ要請を受け入れるか否かについて自主的に判断し、これを拒否したり価格を交渉することは實際上不可能である⁸⁰¹。よって「需要家から異議の連絡がない場合には料金の引き上げに合意したとみなす」という値上げの決定方法は「一方的決定」にも該当すると考えられる。

3、本件における独禁法の適用

しかし、本件について、公取委は、東京電力の行為が優越的地位の濫用に該当すると判断せず「優越的地位の濫用に該当し第 19 条の規定に違反する行為につながるおそれがある」として「独占禁止法違反となるような行為を行うことのないよう注意」することに留めている。その理由は、東京電力は本件値上げを実際に行ったわけではなく要請段階に留まっていることのほか、東京電力が経済産業省から電気料金引き上げ要請に当たり顧客へ十分な説明を行うように等の指導を受け、2012 年 3 月下旬頃以降、取引している自由化対象需要家に対し、契約期間満了までは契約中の電気料金での取引の継続が可能であることを伝えた上で、電気料金の引上げの要請を行うとともに、当該需要家のうち東京電力との契約電力が 500 キロワット未満の需要家に対する電気料金の引上

⁷⁹⁷ 舟田正之「東京電力の料金値上げ注意事件について」公正取引第 744 (2012.10) 48 頁。

⁷⁹⁸ 舟田正之「東京電力の料金値上げ注意事件について」公正取引第 744 (2012.10) 48 頁。

⁷⁹⁹ 「優越地位ガイドライン」第 4、3 (5) ア：取引上の地位が相手方に優越している事業者が、取引の相手方に対し、一方的に、著しく低い対価又は著しく高い対価での取引を要請する場合であって、当該取引の相手方が、今後の取引に与える影響等を懸念して当該要請を受け入れざるを得ない場合には、正常な商慣習に照らして不当に不利益を与えることとなり、優越的地位の濫用として問題となる。

⁸⁰⁰ 舟田正之「東京電力の料金値上げ注意事件について」公正取引第 744 (2012.10) 50 頁。

⁸⁰¹ 舟田正之「東京電力の料金値上げ注意事件について」公正取引第 744 (2012.10) 50 頁。

げの要請に当たっては、書面に加え、電話や訪問により口頭で電気料金の引上げ理由等について説明していたため、「一方的」行為でなくなると認定されたからであると推測される⁸⁰²。

小売分野の自由化対象需要家に対する従来の料金規制が撤廃した等の事情があることから、本件に独禁法上の違反行為に該当すると扱わなかったことには反対しない。本件では経産省の行政指導に基づき元々の行為をやり直したなどの事情があるので、独禁法上の違法行為に該当することとして取り扱わなかった。しかし、今後、規制緩和、特に小売分野の全面自由化が進展した際、既存の一般電気事業者が優越的地位を濫用して、需要家にとって不利益となる料金等の取引条件を設定した場合には、独禁法による対応が適切であると考ええる。

なお、現在は一般電気事業者が優越的地位にある可能性が非常に高いと言えるが、今後、新電力などの新規参加者が成長して、需要家の選択が拡大した場合には、事業者が優越的地位にあるか否かに対する判断は本件のように自明なことではないと考えられる。

二 中部電力株式会社による独禁法違反被疑事件⁸⁰³（2001年11月16日）

（一）事実の概要

中部電力株式会社（以下、「中部電力」という。）が特定規模電気事業者（以下「新電力」という。）であるA社の電力小売事業への「部分供給」による参入を妨害しているという独禁法違反の疑いで、公正取引委員会は調査を実施した。

結果的に、公取委は、中部電力が「独禁法の問題は認められなかった」という結論を出し、中部電力に対して、部分供給料金メニューとして、季節別・時間帯別料金のみではなく、事故時バックアップメニューの多様化を行うこと、またバックアップを受ける新電力が増加した場合は料金を見直すことなどを指摘するにとどまった。

（二）電力の部分供給について

電力の部分供給について、「適正な電力取引についての指針」⁸⁰⁴は、「複数の電気事業者の電源から1需要場所に対して、各々の発電した電気が物理的に区分されることなく、1引き込みを通じて一体として供給される形態」と説明している。しかし、実務上は全量供給又は常時バックアップによる参入が一般的で、部分供給の具体例が集積されているとは言えない状況なので、公取委は、一般論を「電力の部分供給等に係る独占禁止法の考え方」としてまとめ、全量供給、部分供給及び常時バックアップの区別を明確にし

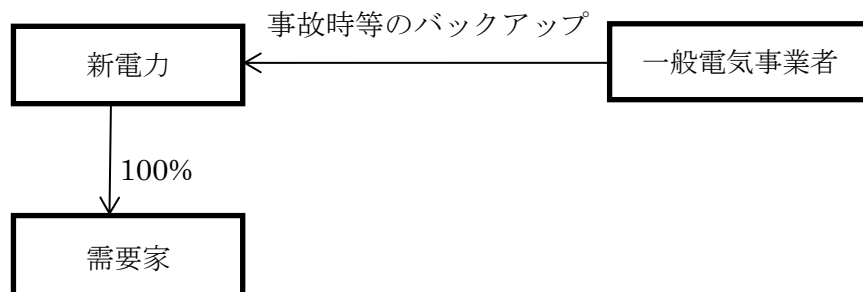
⁸⁰² 舟田正之「東京電力の料金値上げ注意事件について」公正取引第744（2012.10）53頁。

⁸⁰³ 2001年11月16日公正取引委員会「中部電力株式会社による独占禁止法違反被疑事件の処理及び『電力の部分供給等に係る独占禁止法上の考え方』の公表について」

⁸⁰⁴ 2011年9月5日公取委・経産省7頁。

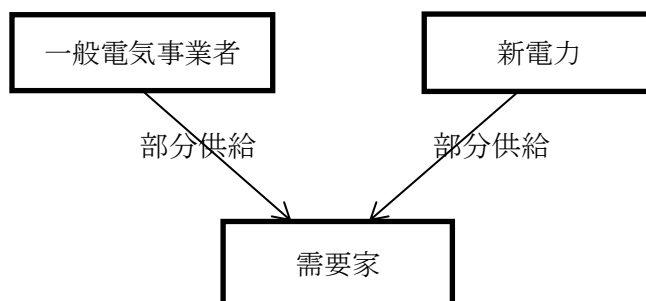
た⁸⁰⁵。

1、新電力による「全量供給」の場合：



新電力が需要家（自由化された需要家が前提）に電力を全量供給する。しかし、そのには、新電力は自分に所有する発電設備が少ないことから供給できる電力が一定の限界があるため、事故があった際などに一般電気事業者から電力の供給を受けて、一般電気事業者から事故時などのバックアップ供給⁸⁰⁶をうける必要がある。

2、新電力による「部分供給」の場合：

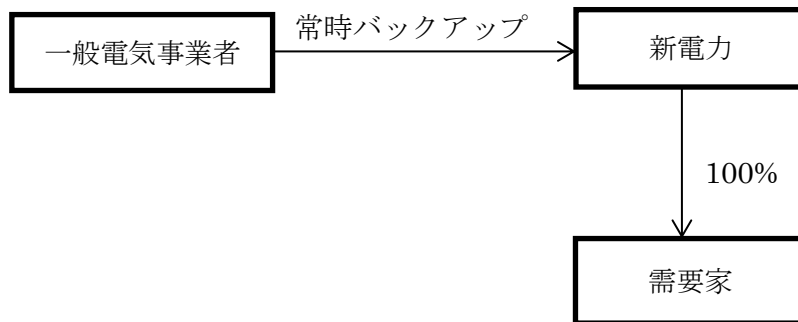


新電力と一般電気事業者がそれぞれ一つの電力需要家に対して電力を供給する方式である。しかし、現在まで、日本国内で部分供給が実施された事例は皆無に等しいとのことである。

3、新電力による「常時バックアップ」の仕組み：

⁸⁰⁵ 『電力の部分供給等に係る独占禁止法上の考え方（概要）』公取委「新規参入者による電力供給形態」参考。

⁸⁰⁶ 新規参入者の発電設備の事故などにより需要家の需要に応じて供給する電力に不足が生じた場合に、当該不足電力を電力会社が補給すること。託送約款における「事故時補給電力」に当たり、料金その他の供給条件は同約款に規定される。公取委「電力の部分供給等に係る独占禁止法上の考え方（概要）」参考。



新電力が一般電気事業者から継続的に電力の一部の卸売を受け、需要家に電力を供給する仕組みである。

(三) 部分供給に係る競争制行為に対する独禁法上の評価

部分供給に係る競争制限行為は、独禁法に違反するおそれがある。この点に関連して、本件に対する審査を踏まえ作成された「電力の部分供給等に係る独占禁止法上の考え方」は以下のような考え方を示した。

「既存の電力事業者が、部分供給により小売電力市場に参入しようとする新規参入者から供給を受ける需要家に対して、取引拒絶、排他条件付け取引、差別的取扱い等を行うことにより、新規参入者の事業活動を困難にし、市場における競争を実質的制限する場合には、私的独占に該当し、独禁法第3条の規定に違反することとなる。また、市場における競争を実質的に制限するまでには至らない場合であっても、これらの行為により、新規参入者の事業活動を困難にするときには、個々の行為が不公正な取引方法に該当し、独禁法第19条（不公正な取引方法）の規定に違反することとなる。例えば、需要家などからの部分供給の要請を放置し、部分供給の拒絶及びその条件を不当に厳しくすることにより事実上部分供給を拒絶すると、排他条件付き取引などに該当しうる。既存電力事業者が需要家に部分供給する新規参入者に対して、自己から常時バックアップ供給を受けることを強要することは、抱き合わせ販売、優越的地位の濫用に該当しうる。」

807

三 九州電力株式会社による独禁法違反被疑事件⁸⁰⁸（2002年3月26日）

公取委は、九州電力株式会社（以下「九州電力」という）が特定規模電気事業者であるA社の電力小売事業への常時バックアップによる参入を妨害している疑いで審査を行い、結局独禁法上の問題は認められなかったが、本件審査を打ち切る際に常時バック

⁸⁰⁷ 「中部電力株式会社による独占禁止法違反被疑事件の処理及び電力の部分供給等に係る独占禁止法上の考え方」の公表について」2001年11月16日、公正取引委員会。

⁸⁰⁸ 「九州電力株式会社による独占禁止法違反被疑事件の処理について」2002年3月26日、公正取引委員会。

アップ契約に関して以下のような指摘を行った。

すなわち、既存の一般電気事業者と常時バックアップ契約を既に締結している新規参入者が、他の新規需要家を獲得したので、当該一般電気事業者に対し常時バックアップ契約電力を増加しようとする際に、一般電気事業者が常時バックアップ契約の一本化しか認めない、あるいは、期限付きの需要の終了に伴い契約電力を伝送させた場合に新規参入者に対し精算金を課すなどの行為は、新規参入者が市場に参入することが困難となる場合には、独禁法上問題となるおそれが高い。また、一般電気事業者が、常時バックアップ契約において、新規参入者に対して不当に高い価格を設定する場合には独禁法上問題となる恐れがあると指摘した。

四 北海道電力私的独占警告事件（2002年6月28日）

（一）事実の概要

北海道電力株式会社（以下「北海道電力」という。）は2000年10月ごろから、地方自治体や公共団体との間で、契約期間が三年または五年の長期にわたる場合に、基本料金から数%を割り引く契約を締結した際、契約条項に途中解約すればそれまで割り引いた全額の返還に加え、残りの契約期間の基本料金の20%に相当する違約金を支払うことを義務付けていた⁸⁰⁹。公正取引委員会は2002年6月28日に、北海道電力に対し、大口需要家を長期契約で囲い込み新規参入を阻んだことが私的独占の禁止規定に違反するおそれがあるとして、警告した。

北海道電力が結んでいた長期契約は、2000年度の北海道電力の総販売電力量の約14%を占めている。契約者がほかの電力小売業者に乗り換えた場合や、自家発電装置を導入した場合には違約金が課され、事業撤退による解約の場合は免除する規定になっていた⁸¹⁰。

また、電力の小売分野は2000年3月に自由化されたが、北海道内では2社が参入の意向を示しているが、実際に契約に至った例はない⁸¹¹。公取委は、北海道電力がこうした契約手法で契約者が他の電力会社を乗り換えることを困難にし、新規参入者の経営の妨害につながる可能性があるとして判断した。

（二）評価

既存の電力事業者としての北海道電力は、新規参入者と比べて、経営の規模が巨大であり、既に市場にほとんどのシェアを占めている状態であるので、市場支配的地位を維持して、競争者としての新規参入者を抵抗するため、既に契約している需要家が新規参入者に流出しないように様々な手段を通して需要家を囲い込むインセンティブが高い。そうすると、新規参入者が市場に参入しようとしても、需要家を容易に獲得することが

⁸⁰⁹ 日本経済新聞北海道朝刊社会面（2002.6.29）38頁。

⁸¹⁰ 日本経済新聞北海道朝刊社会面（2002.6.29）35頁。

⁸¹¹ 日本経済新聞北海道朝刊社会面（2002.6.29）35頁。

できないので、結局、事業の展開ができない。本件における支配的地位を有する北海道電力による新規参入者の参入を排除して、市場支配力を維持・強化する行為は、私的独占に該当する。

また、既存事業者と新規参入者との間に、巨大な経営体力格差などが存在するため、小売分野に競争メカニズムを導入したとしても、競争者の市場参入が依然として困難である。発電部門と送配電部門がまだ分離されず、送配電線網運送の中立性を確保することができない現状の下で、単に競争導入することだけでは十分ではないと考えられる。新規参入者を促進し、公平的な競争環境を作り出すため、まだ弱い位置にある新規参入者により有利になる特別な措置を行う必要がある。北海道電力が公正取引委員会から警告を受けた事例をみると、「電力会社の自主的な取り組みによる公平・透明性の確保には限界があると感じざるを得ない。従って構造分離により透明性を確保することが最善の策」という意見がある⁸¹²。

五 オール電化警告事件＝公取委・関西電力株式会社に対する警告（2005年4月21日）

（一）事実の概要

関西電力株式会社（以下、関西電力という。）は集合住宅の開発業者等に対して、全ての熱源を電気で賄う「オール電化」を採用した場合には、開発業者にとって負担となるマンションの受電室設備を免除して柱上変圧器による供給を行うこととする一方、電気ガスが併用される場合には、将来の需要見込みによって、それ以外の方法による電気供給が可能であるのにもかかわらず集合住宅の建物内に充電室の設置を求めるなどの行為を行った⁸¹³。これがオール電化を採用する住宅開発業者比べて、ガスを併用する住宅開発業者を不当に不利に取り扱っているとして不公正な取引方法（取引条件等の差別的取扱い）に該当する恐れがあるとして警告が行われた⁸¹⁴。

（二）事業法上の規制可能性及び本件の対応

電気事業法 19 条（一般電気事業者の供給約款等）2 項の規定によると、一般電気事業者が一般の需要に応ずる供給約款における「料金が能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたもの」（同号同項の 1 号）であるか、または供給約款が「特定の者に対して不当な差別的取扱いをすること」でなければ（同号同項の 4 号）、経済産業大臣は、その供給約款を認めない。本件における関西電力の行為は、オール電化を採用する住宅開発業者と、ガスを併用する住宅開発業者を区別する不当な差別的取扱い

⁸¹² 経済産業者自然エネルギー庁総合資源エネルギー調査会電気事業分科会「第 10 回電気事業分科会議事要旨」（2002.7.4）7 頁。

⁸¹³ 土田和博執筆第十章、金井貴嗣・川浜昇・泉水文雄編著『独占禁止法』（第 3 版）（弘文堂、2010）442 頁。

⁸¹⁴ 土田和博執筆第十章、金井貴嗣・川浜昇・泉水文雄編著『独占禁止法』（第 3 版）（弘文堂、2010）442 頁。

に該当すると思われる。

実は、本件は、公取委によって独禁法違反の疑いがあるとされたが、公取委は事前に経産省と連絡し、独禁法違反については「警告」とし、経産省は違法な補助の疑いがある（電気事業法 19 条 2 項 1 号・4 号、21 条 1 項等）として「行政指導」を行うという対応がなされた。この経産省の行政指導は、熱源供給サービス市場における電力会社の競争的行為を、電力会社の内部で、規制分野において、一部のユーザーにのみ補助をした行為として捉えたものとも言える。

（三）本件と類似する問題

本件においては、関西電力は、第一市場（電力サービス市場）における市場支配力を梃子に、第二市場（熱源供給サービス市場）における競争を有利に進めた。一方、本件と比べて、電力会社がガス事業に参入する場合、自己のガスの購入者に限って電気料金を割り引くことは不当な顧客誘引に、またガスを購入しなければ電気の取引で不利益を与えるとすることは抱き合わせ販売に該当し、電力会社が電気通信分野に参入した場合にも同様の問題が生じる。

第五節 小括 事業法と競争法の役割区分と「二重規制」問題

電力産業だけではなく、ガス、電気通信など自然独占産業と呼ばれる産業について、従来は、規模の経済性などの経済学上の理論を前提に、電気を供給する事業に従事する電気事業者に対して発送電一体化の独占的供給を認めるべきであり、参入規制が必要であると考えられていた。しかし政府機関からの料金規制によってその独占の弊害を防止することも必要である。そこで、2005 年から行われた電力自由化の改革において、従来「常識」とされていた考え方が見直されたと言える。

一方、独禁法についてみると、2000 年改正前旧 21 条には「鉄道事業、電気事業、瓦斯事業等のその他その性質上当然に独占となる事業を営む者の行う生産、販売または供給に関する行為であってその事業に固有のもの」について独禁法の適用を除外すると定められていた。さらに、2000 年改正前旧 22 条では、別の法律が存在する特別の事業に対して、事業者がその法律に基づく行う正当な行為についても独禁法の適用は除外されていた。当時の法的仕組み及び一般的な認識から見れば、電力産業のすべての分野が法的独占となっていた。つまり、電気事業法と独占禁止法の競合の問題は生じなかった。

しかし、2000 年独禁法改正において旧 21 条・22 条が削除され、電気事業法も改正されたことで、従来の電気事業法と独禁法の関係に変化が生じた。そして、電力自由化の範囲が拡大し、電気事業法においても競争促進制度が整備されたことから電力産業を電気事業法と独禁法が「二重規制」する状態になったのではないかの懸念も生じ、両者の関係は一層に複雑になっている。例えば、既存事業者が競争事業者に対抗するため、送配電線網への託送料金を不当に高く設定して、競争事業者が参入することを困難させる行為に対しては、電気事業法に基づく料金規制という手段で規制することが考えられ

る。一方、既存事業者は新規参入者に対して市場支配力を有するとも考えられるので、競争を実質的に制限するという効果要件を認められる場合、排除型私的独占に該当するとして独禁法で規制することも考えられる。したがって、事業者の同一の行為に対して事業法と競争法の二重規制になる場合がある。

また、自由化された小売分野における事業者の競争制限行為に対して、電気事業法は既存の電力事業者に最終供給義務を課すが、既存事業者と自由化された需要家の間での取引行為は市場メカニズムのみに委ねているので、専ら独禁法が適用される場合が多いと考えられる。電力事業法と競争法の関係について、伝統的考え方に影響を及ぼしていた、「一般法と特別法（独禁法が一般法、事業法が特別法にあたるとして特別法である事業法が一般法である独禁法に優先するとする考え方）」や「事前規制法と事後規制法（事業法が事前規制法、独占禁止法が事後規制法にあたるとする考え方）などの区別も考え直さなければならないと考える（例えば、電気事業法においても変更命令などの事後規制があるので事業法を事前規制法であると言い切ることはできない）。仮に政府規制と競争政策が相互補完関係にあるとしても、両者のバランスを確保し、規制機関の衝突を解決するために、各々のメリットとデメリットを比較することによって考えるべきである。

第六章 電力産業における政府規制と競争政策の相互補完及び中国の電力産業に対する示唆

日本では、電力産業のような規制産業において規制緩和及び規制改革により独占が認められていた市場において競争が導入されたため、従来の政府規制に競争促進型の規定が設けられた。その結果、電力産業に対する事業法と競争法の「二重規制」が生じ、両法の関係が検討されるようになった。実は、電力産業だけではなく、政府規制と競争法の運用が共存している事業分野（バス事業、電気通信事業など）においても、両法の相互関係が検討されていた。本章は、日本における両法の相互関係を巡る学説を考察し、電力産業における政府規制と競争法のそれぞれのデメリットと限界を踏まえた上で、電力産業における両法の相互補完説を主張する。また、相互補完説の立場から、電力産業における政府規制と競争政策の関係の具体的な在り方を検討する。

また、中国電力産業における政府規制と競争法の規制現状について考察すると、現在の中国電力産業においては政府規制（産業政策）を競争法に優先させる傾向があることが分かる。こうした「政府規制優先主義」は、経済体制の過渡期において一定程度避けられないが、今後、電力改革及び競争導入を進めている上で、競争法の実効性を強化することが喫緊の課題となっている。政府規制と競争政策との関係が一層複雑になることも考えられる。日本の電力産業に対する考察から、中国の電力産業における競争法の実効性を如何に強化させるか、また、政府規制と競争政策との相互関係を如何に認識するかについて、どのような示唆を得ることができるかを検討する。

第一節 日本における事業法規制と独禁法規制の相互関係を巡る考え方

一 「一般法と特別法」の関係から「競合適用」の関係へ

事業法と独禁法の間を関係を検討する際に、まず、事業法の存在がどこまで競争法の適用に影響するか、同一の行為に対して事業法と競争法が共に適用できるかについて明確する必要がある。この問題は、大阪バス協会事件（審判審決平 7・7・10）において道路運送法が適用される行為に独禁法を適用できるかという形で問題になった。この問題について、従来から主に三つの学説⁸¹⁵が対立していた。

（1）独占禁止法の全面適用説：独占禁止法と道路運送法は次元の異なる規制であり、適用除外規定が置かれていない限り、道路運送法は独占禁止法の適用を否定するわけではないとする考え方である⁸¹⁶。

（2）独禁法と道路運送法が「一般法と特別法」の関係であると主張する説：特別法である道路運送法が自由な競争を否定する範囲においては、一般法である独禁法の適用は及ばないから、認可を受けた幅の範囲を超えた運賃で競争する自由は否定され、認可

⁸¹⁵ 川浜昇「大阪バス協会運賃等カルテル事件」私法判例リマックス（1996）121頁。

⁸¹⁶ 辻吉彦「認可運賃遵守カルテルと独占禁止法」公正取引第499号（1992）16頁。古城誠「認可運賃に反する運賃競争を制限することは許されるか」公正取引第541号（1995.11）21～22頁。

の下限額まで引き上げようという決定には独禁法の適用がないという説である⁸¹⁷。

(3) 違法性阻却説：この説は、独禁法の適用を肯定するが、認可運賃が単に形式上適法であるだけでなく、社会の全体的法秩序から見て、規範として妥当しており、その内容も実質的にみて適正であり、その維持のためにカルテルを結ぶことが妥当と判断されるときには違法性が阻却されるとするものである⁸¹⁸。

ここで、同事件の審決は、事業規制法である道路運送法が自由な競争を否定する内容を規定する場合、明文の除外規定のない時であっても、専ら特別法たる事業規制法を適用し、一般法である独禁法の適用は及ばないという主張に対して、事業規制法の定める運賃等の認可制度が独禁法の規律する競争秩序を規定、拘束することはないという意味においては、双方の法律に一般法と特別法との関係はなく、明示的な適用除外規定がないにもかかわらず、当然に独禁法の適用が排除されて終わるとすることはできない、と判断した⁸¹⁹。

現在では、事業法規制の存在が直ちに独禁法の適用を排除しないと一般的に認識されている。規制産業に対する事業法と独禁法の適用関係について、通説及び公取委の実務は、事業法の存在に独禁法の適用を排除する効果はなく、ある行為が事業法と独禁法のそれぞれの要件を満たす限り、同一の規制産業においても事業法と独禁法の重畳的な適用ができると考えている。つまり、規制産業を規律する事業規制法の中に、明文で独禁法の適用を除外する規定するものがない限り、独禁法も適用される⁸²⁰。さらに、独禁法の旧 21 条の削除により、電力産業などの自然独占産業においては、事業法と独禁法との「競合適用」が認められる。

二 異なる政府規制との競合適用についての検討

前述のように、伝統的政府規制と異なり、1980 年代以降政府規制の緩和ないし改革の潮流の中で、政府規制には「競争制限型の規制」だけではなく、「競争中立型の規制」及び「競争促進型の規制」が設けられた。そのため、事業法と独禁法が同一行為に競合的に適用する時に、「競争制限型の規制」を定めた事業法と独禁法が矛盾抵触することもあれば、「競争促進型の規制」を定めた事業法と独禁法が同じ方向に働くこともある。以下具体的に検討する。

(一) 「競争制限型の政府規制」との競合適用

競争制限型の政府規制は、自由競争を制限する内容を含むので、独禁法と規制方向・目標・規制手段などが異なる。異なる方向・手段で規制している二つの法律を同一の行為に対して適用すると、両者が抵触するという問題が生じうる。そこで、これらの競争

⁸¹⁷ 根岸哲「貸切バス運賃カルテルと独占禁止法—大阪バス協会事件審決の検討」公正取引第 541 号 (1995.11) 12~16 頁。

⁸¹⁸ 舟田正之「事業規制とカルテル」公正取引第 499 号 (1992) 10 頁。

⁸¹⁹ 『ケースブック独占禁止法』(第 2 版)(弘文堂、2010) 119~120 頁。

⁸²⁰ 土田和博執筆第十章、金井貴嗣・川浜昇・泉水文雄編著『独占禁止法』(第 3 版)(弘文堂、2010) 431 頁。

制限型の政府規制は、特定の産業に特定の事情に基づいて規定されたので、独禁法と一般法・特別法の関係にあるという考え方の下で、両方を競合するのではなく、専ら特別法たる事業規制法を適用されるべきで、一般法である独禁法の適用は及ばないという主張が出てきた。

しかし、前述の大阪バス協会事件（審判審決平 7・7・10）の審決は、このような主張に対して、事業規制法の定める運賃等の認可制度が独禁法の規律する競争秩序を規定、拘束することはないという意味においては、双方の法律に一般法と特別法との関係はなく、独禁法の適用は排除されないと判断した。

したがって、「競争制限型の政府規制」は、事業規制法と独禁法の規制方向・目標が異なるとしても、当然に一般法と特別法の関係に立ち独禁法の適用が排除されるということではなく、明示の適用除外規定がない限り、独禁法の適用を認めるべきであるという対応方法が明らかになった。

（二）「競争促進型の政府規制」との競合適用

「競争促進型の政府規制」は、独禁法と同様に公正な競争を促進することを目的として、同じ方向で並行して規制している。同一の行為に対して競争促進型の事業規制法と独禁法の適用が抵触は生じにくい。しかし、二重規制の問題が生じるので、両者をどのように調整するのが問題となる。

特に、事業規制法は、特定の産業の産業特性及び規制の実効性を考慮して設けられた規制であるので、独禁法より専門的かつ詳細な規制である場合、当該事業規制法に従って行った行為に対する独禁法の適用は排除されるべきか、仮に独禁法が適用されると、一方の法律（事業規制法）に従えば他方の法律（独禁法）に違反するという二律背反となった場合にどのように調整すべきであるかが問題となる。

こうした問題に対して、NTT 東日本事件は以下のように対応した。

まず、同事件審判審決は、事業規制法に違反しないという要件が、独禁法に違反するかどうかを左右することではない、と明確した。つまり、「接続料金については、電気通信事業を所管する専門官庁としての総務省が、同事業における競争の促進や利用者の利益の観点から考察を行い…当該認可の対象となった料金水準は、特段の事情がない限り、電気通信事業法上は、問題がないものと言える」が、「ある行為が一方の法律に違反しないというだけで、当該行為に対し、明文の適用除外規定がない限り、他方の法律の適用それ自体が排除されることはなく」と判示した（審判審決平 19.3.26）。

また、同事件最高裁判決は、事業規制法に基づく規制措置を採ったかどうかは、独禁法に違反するかどうかの判断に直接影響しない。つまり、総務大臣が事業法の変更認可申請命令や料金変更命令を出していないことは、独禁法上適法と判断したことを示すものではない（最判平 22.12.17）。

しかし、同事件で注意すべき点は、独禁法と電気通信事業法とが重疊的に適用され得る可能性を認める以上、両法は相互に矛盾抵触しないように解釈する必要があるという

ことである⁸²¹。

三 日本における政府規制と競争政策の関係を巡る従来の学説⁸²²

日本の規制産業における政府規制と競争政策の関係を巡って最大の論点は、事業法も競争促進を目的とする場合に、事業法と独禁法との関係についての交通整理である。両法が競合適用する場合、両者の優先度に関する学説を簡潔にまとめると、以下の通りである。

(一) 独禁法優先説

この説は、事業法を制定する場合には、独禁法に加えて、領域特定規制を設ける必要性が明確に示されるべきであり、独禁法による規制が可能であれば、独禁法を優先するという原則が採用されるべきであるとする。

そして、領域特定規制の必要性を認めるとしても、これは経過的・過渡的な規制という性格をもっているもの⁸²³であり、競争導入後も長期にわたって必要なのは、ネットワーク部門などで自然独占性が残存する場合における料金などの規制、取引所等の市場制度の設置・監督が必要な場合の規制などに限られ、ユニバーサル・サービスの提供や不可欠施設へのアクセスや利用権の割り当て等以外の社会的・技術的規制と係る部分も競争中立的規制への組み換えが可能であり望ましいとする。

さらに、領域特定規制の必要性が認められる場合でも、独禁法との間で競争法のルールとしての統一性・整合性が担保されるべきで、領域特定規制の主体に関して規制の独占性・中立性を確保する組織や仕組みを設けるべきであるなどを主張している⁸²⁴。

また、事業法と独禁法の適用関係を対応する際に、「明示の適用除外の原則」⁸²⁵に従うべきであると主張するほか、「黙示の適用除外」が認められる場合を厳格に解釈すべきという慎重な姿勢を採っている。黙示の除外の考え方で適用除外を認めることができ

⁸²¹ 岡田幸人「最高裁時の判例 民事」ジュリスト第 1443 号（2012.7）86 頁。

⁸²² 事業規制と独禁法関係を検討する教科書としては、岸井大太郎『経済法』（第 7 版）（有斐閣、2013）335 頁以下、宮坂富之助・本間重紀・高橋岩和『現代経済法』（三省堂、1995）171 頁以下。土田和博執筆第十章、金井貴嗣・川浜昇・泉水文雄編著『独占禁止法』（第 3 版）（弘文堂、2010）430 頁以下ある。村上政博「独占禁止法と事業法の調整ルール」ジュリスト第 1101 号（1996.11.15）58 頁。日本における独禁法と事業法の関係についての従来の考え方を検討する文献としては、『政府規制と経済法—規制改革時代の独禁法と事業法』土田和博・須網隆夫編著（日本評論社、2006）その第六章「独禁法と事業法による公益事業規制の在り方に関する一考察」（156~160 頁）が詳しいものであると考えられるので、以下にはこれを参照。

⁸²³ 岸井大太郎「公益事業の規制改革と独占禁止法—領域特定規制と独占禁止法・公正取引委員会」日本経済法学会編『公益事業の規制改革と競争政策』第 23 号（有斐閣、2002）42 頁。

⁸²⁴ 土田和博『政府規制と経済法—規制改革時代の独禁法と事業法』土田和博・須網隆夫編著（日本評論社、2006）第六章「独禁法と事業法による公益事業規制の在り方に関する一考察」156 頁。

⁸²⁵ 事業法の要件は独禁法とズレがあり、独禁法から特定の事項を取り出してこれを特別に扱う趣旨とは言えないこと、問題となった競争制限行為をすべて事業法によって規制することは予定していないこと、明文の規制による除外の原則が確立していることなどから、一般法・特別法の関係自体が否定されるのが通例である。岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」『経済法』（第 7 版）（有斐閣、2013）355 頁

るのは、「法律による強制」ないしは「明白な矛盾」の場合に限定され、違法な競争論ないし特別法優先の原則によってその範囲を拡大することは認められないとする⁸²⁶。

(二) 独禁法の限界説

この説は、独禁法のデメリットを重視している。独禁法の内在的限界が存在することを主な理由として、事業法が適用される分野に独禁法を適用することは、適当ではないと指摘している。つまり、独禁法の理論的根拠である「価格理論モデルが示す資源配分の効率性」は、理論上「静態的性格に由来する限界を抱えるものであり、動的な問題に対する最善の解決が独禁法内在的な考え方によって与えられるという保証がない」ことから、従来適用除外制度が存在し、各監督官庁がその判断を行ってきたとする⁸²⁷。また、公取委は、「準司法的機関として職権行使の独立性を保障されて」おり、そのような機関は、動的な資源配分状態の望ましきという政治的・行政的な判断を下す主体としては適当ではなく、むしろ公取委が事業法の適用される分野に独禁法を適用することは、「事業法的世界への侵入」であると指摘している⁸²⁸。

(三) 独禁法の規制の差控え説

この説は、事業法規制と独禁法規制が重複している場合に、両者は別個各々に適用されることを承認して、競争環境を整備するための事業法規制と競争法規制との市場の競争環境を積極的に構築するように相互補完すべきを主張しているが、「より専門的・技術的知見を有する事業法上の規制当局によって、ある競争制限的行為が現に実効的に規制されている場合、独禁法規制は実際には必ずしも発動されることを要さない」こと、競争制限的行為の特性に関連して高度に専門的・技術的な背景を有する場合独禁法規制より事業法規制による方が規制の妥当性・効率性を達成することができることなどを主張している⁸²⁹。つまり、事業法規制と独禁法規制との相互補完を肯定しながら、場合によって独禁法の規制を差控えるという主張である。

(四) 事業法優先説

この説は、事業法において競争法と同様の規制が存在して、両法が競合する場合に、事業法を優先する説である⁸³⁰。つまり、事業法で競争制限行為を強制または許容し、競争制限行為を前提としてある種の法政策を実現することが立法者の意思であるので、独禁法は事業法の重要性を尊重すべきである。事業法の解釈は独禁法のみから導かれるも

⁸²⁶ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」日本経済法学会編『経済法講座第2巻 独禁法の理論と展開(1)』(三省堂、2002) 379頁。

⁸²⁷ 渡辺昭成「規制産業に対する独禁法の適用—独禁法と事業法の関係に関する試論」静岡大学法政研究7(126)頁。

⁸²⁸ 渡辺昭成「規制産業に対する独禁法の適用—独禁法と事業法の関係に関する試論」静岡大学法政研究7(126)頁。来生新「政府と競争」法律時報73巻8号(2001)22、23頁「公益事業の規制改革と競争政策」日本経済法学会年報23号(2002)8、9頁。

⁸²⁹ 土佐和生「情報通信の規制改革と競争政策」『公益事業の規制改革と競争政策』日本経済法学会年報23号(有斐閣、2002)91~92頁。

⁸³⁰ 石川正「規制分野における独禁法のエンフォースメントについて」小早川光郎、宇賀克也編『行政法の発展と変革：塩野宏先生古稀記念(下巻)』(有斐閣、2001)570頁。

のではなく、公取委は事業官庁の解釈を尊重すべきである。また、公取委は当該事業分野における行政事務を遂行する専門的能力・スタッフを有していないこと、各種事業法に基づく行政責任を期待されておらず、日常的にこれらの事業者を監督する立場にないことなどから、独禁法の競争原理を一つの考慮要素としつつ、事業官庁が主として事業法の観点から行う判断が優先されると主張する。独禁法は、各事業法の規制の目的と趣旨に矛盾しない限度で適用されるべきであるとする。

しかし、この説に対して様々な批判がある。例えば、事業法が「我が国の法秩序」を形成しうるかが不明であること、監督官庁が当該事業法を適切に運用していない場合に、独禁法は適用されないのは適切ではないこと、事業法と独禁法の法目的が異なることを認めるのに、事業法に基づく解釈を独禁法に優先させるべきという主張には矛盾があることである⁸³¹。

(五) 事業法と独禁法の棲み分けのアプローチ⁸³²

この説は、(施設の安全性確保、将来のエネルギー供給計画など事業法と独禁法が競合しない場合において、事業法の領域を承認する点や独禁法の横断的意義を容認して、事業法規制の内容が「経済憲法」からかけ離れたものとなりえないと主張している。しかし、**事業法と独禁法が競合する場合**について、どちらに振り分けて棲み分けを実現すべきかが必ずしも明らかでないという批判がある⁸³³。

また、事業法規制が用意されている場合に事業法規制により、それ以外の自由な事業活動の領域では独禁法を適用すべきであることを提唱する説も「棲み分け説」に分類されることがある⁸³⁴。

この説は、公益事業分野での技術革新、規制改革が事業法規制に「時代遅れや抜け穴等」を生じせしめることから、(独禁法が)規制改革によって開かれた自由な事業活動の領域に対し適用されるべきであり、事業法規制が風化した場合、技術革新により乗り越えられた結果を生じている競争の場においては、適用されるべきであると主張している⁸³⁵。つまり、この主張は、各々の事業の特性に見合った形で、事業法規制と独禁法規制の最低選択を求めるべきと考えており、次の「相互補完説」の考え方と非常に近い。

⁸³¹ 渡辺昭成「規制産業に対する独禁法の適用—独禁法と事業法に関する試論」静岡大学法政研究 10 (123) ~11 (122) 頁。

⁸³² 多賀谷一照「電気事業法と独占禁止法」『電気事業と競争：その政策的課題の検討 平成 12、13 年度公益事業法制班報告書』(日本エネルギー法研究所、2003) 15 頁。土田和博『政府規制と経済法—規制改革時代の独禁法と事業法』土田和博・須網隆夫編著(日本評論社、2006) 第六章「独禁法と事業法による公益事業規制の在り方に関する一考察」160 頁。

⁸³³ 土田和博『政府規制と経済法—規制改革時代の独禁法と事業法』土田和博・須網隆夫編著(日本評論社、2006) 第六章「独禁法と事業法による公益事業規制の在り方に関する一考察」161 頁。

⁸³⁴ 渡辺昭成「規制産業に対する独禁法の適用—独禁法と事業法に関する試論」静岡大学法政研究 6 (127) 頁。

⁸³⁵ 土佐和生「市場の自由化と経済法」法律時報第 75 巻 1 号 (2001 年) 59 頁。

(六) 相互補完説

事業法が時代を経て、競争制限的事業法から競争維持・促進的事業法に変わりつつあるという背景の下で、事業法と独禁法の関係について、競争制限的事業法と独禁法が衝突する場合に、「独禁法優先説」をとり、競争維持・促進的事業法と独禁法が並行適用可能な場合には、独禁法を優先するのではなく、「相互補完説」をとるという主張である⁸³⁶。つまり、この説は、事業法の進化（競争維持・促進的な規定の盛り込みということである）を動的に考えることを重視して、事業法と独禁法が対立する場合、及び事業法と独禁法の態度が一貫している場合を区別して検討している。事業法の競争制限的規定と独禁法の競争促進的規定が衝突して両立されない場合には、独禁法が積極的に適用することを肯定している。一方、競争促進的事業法と独禁法が共に競争促進を目指す場合には、どちらかが優先させるわけではなく、両者が相互補完して競合的に適用すべきであるとしている。

第二節 電力産業における事業法と競争法の相互補完及び具体的な在り方

様々な改革措置が行われている日本電力産業では、「競争促進型の政府規制」の新設につれて、競争可能分野が拡大された。しかし、電力産業の送配電分野が自由競争に馴染まないとと思われるので、日本電力産業の現在は、まだ「移行期」にあると判断するほかない。移行期にある電力産業では、同一行為に対して電気事業法と独禁法が競合適用する場合、どのように対応するかが最も重要なポイントになっている。ここで、市場支配的地位を有する既存事業者が行った競争制限行為に対して、専ら競争促進型に「進化」した電力事業法によって、あるいは、専ら業種横断的に適用できる独禁法によって、十分に規制できるかが問われる。

この点について、本文は、(1) まず、競争制限行為に対して両法の非代替性を検討する。両法の規制は相違が存在して、相互代替の関係ではなく、いずれの優先適用をするのは難しい。(2) また、専ら一方の規制によって十分ではないので、両法は組み合わせる必要があると考えている。(3) さらに、この説に基づき、電力産業における相互補完説の具体的な在り方及び運用可能性を実証する。

一 両法の非代替性についての検討

前述のように、そもそも、電力産業の事業法は、電力産業の産業特性に基づき、技術的・専門的な視点から制定され、電力産業に限定して適用される特別法である。規模の経済性などの経済的理由及びユニバーサル・サービスの維持などの社会的理由で競争法と異なる規制法である。世界中の規制緩和ないし規制改革が展開するにつれて、規制産業においても一定の競争性があることが認められたため、事業規制法の一部、特に「競

⁸³⁶ 土田和博『政府規制と経済法—規制改革時代の独禁法と事業法』土田和博・須網隆夫編著（日本評論社、2006）第六章「独禁法と事業法による公益事業規制の在り方に関する一考察」161頁。

争促進型の規制事業法」は、公平的な競争の維持・促進を重視していることもある。しかし、事業法と競争法が同じような方向で並行しているとしても、それぞれの役割を果たしていることは違いない。事業法と競争法のいずれが優先的に適用されるべきかを判断することは極めて困難である。双方の規制における相違があり、どちらの法律も完璧ではないのであり、それぞれの利点及び規制に不十分な点があり、法律と法律の関係を一般的に見て、いずれが優先するか決められるものではない⁸³⁷。

(一) 競争法と電気事業法の規制目的の相違

日本の独禁法であっても、中国の反壟断法であっても、直接の目的は、公正かつ自由な競争を促進する、または独占的行為を予防及び防止し、市場の公平的競争を保護することである。電力事業法は主に電気事業の健全な発達の促進、安定供給の確保などを目的としている。究極目的⁸³⁸から言えば競争法の目的と電気事業法の目的は重複する点があると解しうるが、二つの法律が制定された当初から期待された役割は根本的に異なると考えられる。したがって、事業法における競争促進型の規制は、外形から見れば、競争法と同じな方向で規制しているように見えるが、競争法と目的が異なることがある。つまり、事業法における競争促進型の規制は、独禁法と同じく競争の促進という目的を第一義として考慮するものではなく、産業自体の健全な発展または、利用者の利益の保護などの規制目的と密接な関係を有する。事業法は、その目的規定及び条文の構造から独禁法とは異なる趣旨を規定していると考えられ、競争法と完全にはその内容が一致していない⁸³⁹。各種事業法と競争法の目的は、一見重なり合うと思われる部分も確かに存在するが、その一方で異なる側面も存在する⁸⁴⁰。

(二) 両者の規制基準の相違

電気事業法は独禁法と異なり、電力産業の安定性・継続性の保障、ユニバーサル・サービスの確保を重視しながら、異なる視点からより技術的・専門的な判断基準に基づき、ある行為の違法性を判断する。両者の判断基準は完全に一致するわけではないので、電気事業法と独禁法との規制の特徴と相違を看過するものできない。

例えば、独禁法上、接続拒絶は、私的独占または単独の取引拒絶に該当する恐れがある。これに対して、電気事業法第24条の3第5項は、経済産業大臣は一般電気事業者が正当な理由なく、託送供給を拒んだとき、当該一般電気事業者に対し、託送供給を行うべきことを命じることができると定め、正当な理由なく託送供給を拒むことそれ自体

⁸³⁷ 上杉秋則「事業法と独禁法の関係の一考察—大阪バス協会事件審決を題材として」石川生先生古稀記念論文集『経済社会と法の役割』（2013年8月、商事法務）267頁。

⁸³⁸ 日本の独禁法の究極目的：国民経済の民主的で健全な発展を促進すること。中国反壟断法：社会主義市場経済の健全な発展を促進することを目的とする。

⁸³⁹ 渡辺昭成「独禁法と事業法の関係—イギリス法における両法の間を参考として」『政府規制と経済法—規制改革時代の独禁法と事業法』土田和博・須網隆夫編著（日本評論社、2006）180頁。

⁸⁴⁰ 渡辺昭成「規制産業に対する独禁法の適用—独禁法と事業法に関する試論」静岡大学法政研究11（122）頁。

を禁止している。託送供給命令は、他の新規参入者が不可欠施設を利用できるように規制するもので、最終的には競争を促進する効果を果たすという目的を持っているといえるが、託送拒否という違法行為を判断する際の運用基準は、独禁法のような競争基準ではなく、他の事業者の事業参入活動への影響を基準としている。

電気事業法第24条の3第5項にいう「正当な理由」とは、(1)電力会社の規制需要家への電気の供給に支障が生じる場合、(2)託送料金を支払わずに契約を解除された者が滞納料金を支払わずに託送契約を申し込むような場合、(3)同時同量の逸脱を繰り返し、是正が見込まれない等、託送の利用にあたって系統への悪影響を与え続け正常な系統運用に支障を生じさせるような場合、などが想定しうるとされている⁸⁴¹。つまり、電気事業法上の「正当な理由」は、独禁法の「正当化事由」と異なる判断基準が用いられている。前者は、より技術的・専門的な視点から細かく判断されるものである。また、託送供給約款（または託送供給業務）に関する規制についても同様にこうした相違が存在している。電気事業法の「不当な差別的取扱い」⁸⁴²、「不当な取扱い」⁸⁴³と独禁法の「差別対価」（一般指定3項）、「取引条件の差別的取扱い」（一般指定4項）の関係が問われる。独禁法上の「差別対価」、「取引条件の差別的取扱い」は、地域または相手方によって差別すること自体を違法とするものではなく、それによって低い対価が提供される地位または相手に対して同種の商品・役務を提供する競争者を排除しようとするのが問題であり、これを禁止することによって公正かつ自由な競争（独禁法1条）を維持しようとしている⁸⁴⁴。これに対して、電気事業法では、託送供給約款が託送供給を利用する者に対して一律に適用され、託送供給約款の全記載事項にわたって平等に実施されることを中心としているので、電気事業法の違法性を判断する際に、託送供給の利用者間の不合理的な「差」が存在するか否かが最も重要な違法基準である⁸⁴⁵。また、電気事業法上の「正当な理由」については、各託送供給利用者の中に「託送供給の利用形態の相違」等を有することによって、料金その他の供給条件に合理的な差を設ける場合と解釈されている⁸⁴⁶。

⁸⁴¹ 資源エネルギー庁電力・ガス事業部 原子力安全・保安院編『2005年版電気事業法の解説』（経済産業調査会、2005年）229~230頁。

⁸⁴² 電気事業法24条の三の3の五。経済産業大臣は、一般電気事業者が特定の者に対して不当な差別的取扱いをする場合に、当該一般電気事業者に対して、託送供給約款を変更すべきことを命ずることができる。

⁸⁴³ 電気事業法24条の六の二項：託送供給の業務について、特定の電気供給事業者に対し、不当に優先的な取扱いをし、若しくは利益を与え、又は不当に不利な取扱いをし、若しくは不利益を与えること。経済産業大臣は、前項の規定に違反する行為があると認めるときは、一般電気事業者に対し、当該行為の停止又は変更を命ずることができる。

⁸⁴⁴ 土田和博『政府規制と経済法—規制改革時代の独禁法と事業法』土田和博・須網隆夫編著（日本評論社、2006）第六章「独禁法と事業法による公益事業規制の在り方に関する一考察」第6章「独禁法と事業法による公益事業の在り方に関する一考察」170頁。

⁸⁴⁵ 資源エネルギー庁電力・ガス事業部 原子力安全・保安院編『2005年版電気事業法の解説』（経済産業調査会、2005年）226頁。

⁸⁴⁶ 資源エネルギー庁電力・ガス事業部 原子力安全・保安院編『2005年版電気事業法の解説』

二 競争制限行為に対する一方的規制の不十分性

(一) 専ら事業法で規制する場合

自然独占産業への競争の導入の影響による新規参入者の脅威をうけて、既存会社が、自分の利益を守るため、ライバルの新規参入者に対して競争制限的行為を行うことがある。このような競争制限的行為に対して、政府規制に競争促進的ルールが新たに導入された。しかし、専ら競争促進型の電気事業法で規制すると、どの程度競争促進を達成できるかが疑問視されている。

1、接続料金の設定の合理性についての疑問

電力産業の改革によって導入された不可欠施設への接続規制が、発電市場や小売市場への新規参入の促進に重要な役割を果たしている。不可欠施設への接続規制は、既存電力事業者が送配電施設に対する独占で生じた市場支配力を利用して電力市場を弊害することを抑制する意図を持つ規制手段である。接続規制は、一定の合理性があるが、実施面から見れば、不可欠施設の認定基準、不可欠施設の開放の程度及び接続対価となる接続料金の設定など様々な問題が存在しているが、特に、問題なのは接続料金算定の基準の不在である⁸⁴⁷。

(1) 新規参入者に有利な接続規制の弊害（「弱い接続規制」）

規制機関が、新規参入の接続可能な条件を低く設定して、不可欠施設について広く認定して、接続料金を低く設定する場合、既存電力事業者は、その緩和された条件の下で新規参入者に接続させなければならない。

そうすると、新規参入者は、自前では建設することが困難な施設を利用することができるようになった。これは、新たな参入主体を育成して、電力市場に競争を促進する点で有利である。しかし、既存電力事業者にとっては、競争相手に提供するための施設を建設しなければならない等負担を負うことになるので、設備投資へのインセンティブを歪め、不可欠施設分野における技術革新の遅らせる恐れが高くなる。長期的に送配電施設等の設備を配置し、維持し、発展させるために必要な金銭面の投資を促進することが困難になり、最終的には、電力産業の全体の発展に影響を与えることになる。

(2) 新規参入者に厳しい接続規制の弊害（「強い接続規制」）

一方、不可欠施設に対して、高い接続料金を規制することなど厳しい接続規制を実施すると、上記の投資へインセンティブ問題が回避できるかもしれないが、潜在的参入者はそのような厳しい接続規制に対応できないため、電力市場に参入することを断念せざるを得なくなり、電力市場において競争を導入・促進する目的を損なうことになる。また、接続料金を高く設定をすれば、小売料金にも影響を与え、最終ユーザーに転嫁されることになる。現在、日本の電気産業の「接続供給約款料金算定規則」は、経営効率化

(経済産業調査会、2005年) 226頁。

⁸⁴⁷ 川濱昇「不可欠施設に係る独占・寡占規制について」ジュリスト第1270号(2004.6.15) 64頁。

等を織込んだ「原価主義」を採用している⁸⁴⁸。しかし、これによって設定された託送料金が合理性・透明性に疑問があり、新電力からの「託送料金が低い」という不満の声が確かに存在している⁸⁴⁹。

規制機関が接続規制を行う際に、公正かつ合理的な規制ルールを設定して、競争促進と投資のインセンティブのバランスをとるのは困難であるが、価格規制における問題と同様に、情報の非対称性、接続料金を確定するための諸費用の確定等を克服しなければならない。

2、競争制限行為に対する判断の不安定性

日本の電気事業法は、一般電気事業者に託送義務を課して、正当な理由なく託送供給を拒んではならないと規定している（電気事業法第24条の3第5項）。また、託送供給約款には「特定の者に対して不当な差別的取扱いを」してはならないという禁止規定が定められている。また、前述のように、電気事業法の解説は、託送拒絶行為の「正当な理由」について、（1）電力会社の規制需要家への電気の供給に支障が生じる場合、（2）託送料金を支払わずに契約を解除された者が滞納料金を支払わずに託送契約を申し込むような場合、（3）同時同量の逸脱を繰り返し、是正が見込まれない等、託送の利用にあたって系統への悪影響を与え続け正常な系統運用に支障を生じさせるような場合、などが想定しうる、と列挙している⁸⁵⁰。また、同解説は、託送約款における差別的取扱いの「正当な理由」について、各託送供給利用者間に「託送供給の利用形態の相違」等を有することによって、料金その他の供給条件に合理的な差を設ける場合と解釈されている⁸⁵¹。

しかし、それにもかかわらず、本文の第四章に考察したように、自由化改革実施後、新電力の市場シェアは、依然として低調である。電力産業における送電線ネットワークを所有する既存事業者が、新規参入者に対する事実上の妨害行為（例えば、送電線の容量に余裕がないから、他社の電気を送電できない、或いは、他の規制需要家への電気の供給に影響する恐れがある等の理由で託送供給を拒絶する場合）、送電線網へのアクセスの拒絶または不公平な取扱いなどを行っており、これが新規参入者の市場シェアが低調な原因であると言われる⁸⁵²。多様な手段で行われた「事実上」の違法行為について、専ら事業規制法上の違法基準に基づき判断すれば、有効に規制することができない場合

⁸⁴⁸ 同規則3条1項：事業者は、接続供給約款料金を算定しようとするときは、四月一日又は十月一日を始期とする一年間を単位とした将来の合理的な期間（以下「原価算定期間」という。）を定め、当該期間において電気事業を運営するに当たって必要であると見込まれる原価に利潤を加えて得た額（以下「原価等」という。）を算定しなければならない。

⁸⁴⁹ 公正取引委員会「電力市場における競争の在り方について」（2012.9）19~20頁。

⁸⁵⁰ 資源エネルギー庁電力・ガス事業部 原子力安全・保安院編『2005年版電気事業法の解説』（経済産業調査会、2005）229~230頁。

⁸⁵¹ 資源エネルギー庁電力・ガス事業部 原子力安全・保安院編『2005年版電気事業法の解説』（経済産業調査会、2005）226頁。

⁸⁵² 土田和博「大震災後の電気事業法制のあり方」駒村圭吾・中島徹編『3・11で考える日本社会と国家の現在』（日本評論社、2012）88頁。

がある。

したがって、電気事業法には、競争制限行為を規制するため一定の判断基準、裁量範囲が設けられているが、こうした「事実上」の託送拒絶行為、差別的取扱い行為を規制する場合、これらの基準は、やや不明で曖昧なものである。特に、規制機関と被規制事業者との間に従来から緊密な関係を有する国では、規制機関は、完全に独立的、公平的、科学的に規制するのは極めて困難である。規制機関の裁量が大きくなれば、規制のプロセスを不透明・恣意的になったり、規制の内容が過度に競争制限的になったりしがちになる⁸⁵³。専ら電気事業法で規制する場合、規制に伴う判断の不安定性が存在している。

(二) 専ら競争法で規制する場合

競争制限行為に対して独禁法のみで規制すると、確かに、電力産業における公正かつ自由な競争秩序を維持するという一貫した基準に基づき、競争的な市場を維持・促進させることを第一義的な目標として、政府規制に比して、より競争的な市場状態を追求しているといえる。しかし、専ら独禁法で規制すると、以下のような限界があると考えている。

1、電気事業法の事前規制の必要性

独禁法は事後規制であるので、基本的には競争制限的行為を排除するものであり、電力市場を積極的に競争的に移行させていく役割を果たしていく上では一定の限界がある。正当な理由なく託送拒絶行為又は不当な差別的取扱いの禁止、託送供給約款に定めるべき事項⁸⁵⁴、託送供給の料金算定方法等⁸⁵⁵、その他の託送供給条件の原則（「同時同量の原則」⁸⁵⁶）等に関する規定は、産業横断的に適用できる独禁法で設けられて、公取委のみが決定するのは適当ではなく、事前規制である電気事業法に明確に規定する必要がある。

2、電力産業の産業特性についての考慮

電力産業における競争制限行為を独禁法のみで規制するとしても、当該違法行為が独禁法に違法するか否かを判断する際に、電力産業の特有な産業特性を考慮した上で最終的な判断を下さなければならないであろう。

例えば、電気事業法における託送供給制度に関する規定（及び託送供給約款を変更する命令の発動基準⁸⁵⁷）に基づき、規制需要家への安定供給を確保する義務や、系統全体

⁸⁵³ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」『経済法講座 2 独禁法の理論と展開 (1)』(2002) 373 頁。

⁸⁵⁴ 「電気事業法施行規則」(平成七年十月十八日通商産業省令第七十七号) 第 39 条第 2 項第 1 号。

⁸⁵⁵ 「一般電気事業託送供給約款料金算定規則」(平成十一年十二月三日通商産業省令第六号)。

⁸⁵⁶ 「電気事業法施行規則」(平成七年十月十八日通商産業省令第七十七号) 第 39 条第 2 項第 2 号。

⁸⁵⁷ 当該変更命令の発動基準によると、自由化分野にある需要家と規制分野にある需要家との間、又は、電力事業者間の公平確保という原則がある。資源エネルギー庁電力・ガス事業部 原子力

についての電圧・周波数の維持義務等も課されており、単に競争上の観点からのみで送配電部門を規律することは適切ではない⁸⁵⁸。事業法に具体的な禁止行為を規定し、経済産業大臣が、競争上の観点のみならず、専門技術的な観点から作成された判断基準に基づき、安定供給の確保その他の事業法の保護法益を総合的に勘案する必要がある⁸⁵⁹。

この点について、「正当な理由なく託送拒絶行為」に対する判断を例として、より細かく分析しようとする。日本の電力産業は、託送制度を導入するに当たり、新電力の無秩序な系統利用を抑制するため、新電力が一般電気事業者の送配電線を利用する際に、発電と需要を極力一致させるべきであり、つまり新電力の「同時同量の原則」を要求している⁸⁶⁰。こうした原則によって、新電力の「変動範囲」（接続供給に係る電気の量の変動）は、「三十分を単位として、契約電力の三パーセントの範囲内」（「三十分三パーセント」）のものを基本とする。しかし、三十分を単位として契約電力の三パーセントの範囲内を超えるものについて定めることを妨げるものではない⁸⁶¹。したがって、一般電気事業者が、「三十分三パーセント」の変動範囲の選択しか認めない行為は、実質的に託送供給を拒否しているものとみなされ、託送供給命令の対象となりうる⁸⁶²。こうした託送供給拒絶行為に対して、独禁法のみで規制すれば到底十分ではない。独禁法の私的独占又は取引拒絶などに基づき規制しようとしても、電気事業法（電気事業法施行規則など）に定められている技術的な判断基準・原則を根拠として分析しなければならない。このような技術的、専門的な分析を独禁法又は公取委のみに任せるのは適当ではない。

3、違法行為を解消するための規制措置の専門性と即時性

競争制限行為を解消するため、電気事業法は、託送供給約款の変更命令（電気事業法第24条の3第3項）、託送供給命令（電気事業法第24条の3第5項）、差別的取扱いの停止または変更命令（電気事業法第24条の6第1項）などの規制措置を設置している。これに対して、独禁法には、排除措置命令、課徴金納付命令等が設けられているが、これらの規制措置は専門的に電力産業の具体的な事情を考慮するものではない。また、独禁法の執行機関である公取委は、違法行為を判定して、直接に託送供給料金を変更したり、託送供給の提供を命じたりする権限を持っていない。当事者間の争議が一旦訴訟に提出されたら、双方の交渉が長期化になる恐れもある。政府規制の方は、具体的な変

安全・保安院編『2005年版電気事業法の解説』（経済産業調査会、2005）225~226頁。

⁸⁵⁸ 資源エネルギー庁電力・ガス事業部 原子力安全・保安院編『2005年版電気事業法の解説』（経済産業調査会、2005）246頁。

⁸⁵⁹ 資源エネルギー庁電力・ガス事業部 原子力安全・保安院編『2005年版電気事業法の解説』（経済産業調査会、2005）246頁。

⁸⁶⁰ 資源エネルギー庁電力・ガス事業部 原子力安全・保安院編『2005年版電気事業法の解説』（経済産業調査会、2005）218頁。

⁸⁶¹ 電気事業法施行規則第39条第2項。

⁸⁶² 資源エネルギー庁電力・ガス事業部 原子力安全・保安院編『2005年版電気事業法の解説』（経済産業調査会、2005）219頁。

更命令発動基準は、電気事業法（電気事業法施行規則その他の行政手続法）に基づき定められているほか、「電気・ガスの取引に関する紛争処理ガイドライン」に従って、託送供給約款に関する紛争が生じている場合にあっては、変更命令の発動の可否を判断することができる。したがって、電力産業における政府規制の方は、変更命令等の発動基準を独禁法より詳細かつ専門的に規定して、独禁法より迅速かつ具体的に命令を発することができる。

（三）事業法と独禁法の役割の棲み分けの困難性

電力産業においても競争法が既に機能している現状の下で、規制産業における政府規制の不十分性を考慮すれば、事業法と競争法の両法によって規制することのメリットとデメリットを考慮しながら、両方の役割の棲み分けを行うという考え方を採ることもできる。しかし、現実的には、競争法と事業法の棲み分けは困難である。

まず、両者の規制内容から見れば、完全に明確な棲み分けを行うことはできない。伝統的な政府規制においては、規制緩和及び規制改革の結果、競争制限型の規制だけではなく、競争促進型の規制が設けられているので、事業規制と競争法規制は全く関係のないものではなく、同じ方向で並行して規制できる場合が出てきたのである。したがって、ユニバーサル・サービスを確保するための経済的規制及び環境保全などの社会的規制の場合には、事業法の規制に委ねることが合理的であるが、同じく競争の促進を目標とする規制によって両法が重複して規制される場合には、一方の規制の存在が他方の規制を排除する理由はない。

また、競争法と事業法の規制機関の規制実態から見れば、両法の規制機関がそれぞれの規制範囲または執行権限について明確に棲み分けを行うのは難しい。ある行為に対して、事業法の規制機関と競争法の執行機関は、それぞれの異なる発動プロセスに基づき規制措置を行う。両法のそれぞれの違法要件を満たすと、それぞれの規制機関によって規制を実施することができる。事業法に基づく規制において専門性・技術性に優れるなどの利点が存在するといったことについても疑問が呈され、両者が「棲み分け」を行う理由は見当たらない⁸⁶³。当該違法行為に対する規制権限がどちらに振り分けて棲み分けを実現すべきかについては、明確にするのは困難である。

（四）規制機関間の管轄権の協調の可能性

事業法と独禁法を相互補完的に組み合わせるべきという主張をするもう一つの理由は、この説によれば事業法と独禁法の二重規制の問題を柔軟に解決することの他、事業法の規制機関と競争法の執行機関の間に協調するための仕組み・スキームを整備することが期待されることである。例えば、日本の電力市場を競争的に機能させていくため、電気事業法の事前規制と市場における一般的なルールである独禁法の両法が必要であ

⁸⁶³ 渡辺昭成「規制産業に対する独禁法の適用—独禁法と事業法に関する試論」静岡大学法政研究 10 卷 3・4 号（2006.3.12）（121）頁。

ると認識した上で、公取委と経産省と共同して「適正な電力取引についての指針」（電力取引ガイドライン）を制定した。電力取引ガイドラインにおいては、「公正かつ有効な競争の観点」及び「適正な電力取引の観点」、独禁法上違法となる恐れがある行為類型と事業法上の排除措置を発動する場合を明確化している。電気事業法と独禁法の規制機関が違法行為に対して積極的に規制することを促進する一方、両法規制の整合性も図られる。

三 日本電力産業における電気事業法と独禁法の相互補完の具体的な在り方

以下では、日本の電力産業における電気事業法と独禁法が二重規制となる場合、両法の相互補完の具体的な在り方を検討する。前提として、ここで検討する政府規制は、主に経済的な規制である。産業特性に基づく技術的な事業規制及び環境の保全などの社会的規制は、横断的な競争法規制を依拠するわけではなく、専ら分野毎の事業法を依拠すべきだからである。

（一）電気事業法上の不当な差別的料金と独禁法上の差別対価

1、発電分野：卸供給における不当な料金設定

発電分野では、一般電気事業者が卸供給料金を不当に設定すると、電気事業法第 22 条によって、経産省の変更命令が発動される。しかし、一般電気事業者が、特定の卸売事業者のみ（例えば、発電電力の一部を新規参入者に卸売したり、直接需要家に供給することにより新規参入することが可能である卸売事業者）に対して、卸供給料金を低く設定すると、独禁法の差別対価に該当しうる。したがって、形式的に見ると同じ行為に対して、事業法上の不当な差別料金と、独禁法上の差別対価という二つの規制が適用される可能性がある。

2、託送分野：託送料金（またはインバランス料金）を不当に設定する行為

電気事業法は、一般電気事業者に、託送供給に係る料金（託送料金）及び「インバランス料金」その他の供給条件について、託送供給約款を定め、経済産業大臣に届け出ることを義務付けている。一般電気事業者が託送料金（又はインバランス料金）を「不当な差別的」に設定して、新規参入者が託送供給を受けることを著しく困難にする恐れがあれば、経済産業大臣は、変更命令を発動する（電気事業法第 24 条の 3 第 3 項）。一方、一般電気事業者は特定の競争者に対して高い託送料金（又はインバランス料金）を設定した場合、公正競争阻害性が認められると、独禁法上の差別対価に該当しうる。また、一般電気事業者が、当該特定の競争者を支配・排除するため、託送料金を不当に高く設定することにより、新規参入者の経営活動を困難にさせる、または最終的に新規参入者が大幅な赤字を抱えることになって小売市場における事業の継続を危ぶまれる状況になるおそれがあるとするれば、私的独占にも該当しうる。

しかし、両法は、異なる趣旨・目的や規制基準に基づき発動される。電気事業法の規制は、一般電気事業者が正当な理由なく、卸売事業者の利益を損なって、卸売事業者を

差別することそれ自体を禁止しているのである。一方、独禁法上の差別対価は、卸供給料金を差別的に設定すること自体が独禁法上の違法行為とするものではなく、それによって、小売分野の新規参入者を排除しようとするのが問題であり、公正かつ自由な競争を維持するという独禁法上の観点から禁止している。両法は、異なる観点から相互補完して規制する必要がある。

(二) 送配電線の託送供給拒否と独禁法上の私的独占または単独の取引拒絶

経済産業大臣は、一般電気事業者が正当な理由なく託送供給を拒んだときは、その一般電気事業者に対し、託送供給を行うべきことを命ずることができる（電気事業法第24条の3第5項）。一方、独禁法上は、一般電気事業者による託送手続の不当遅延又は連系線等の設備利用の拒否等により、新規参入者の事業活動を困難にさせると、取引拒絶に該当しうる。競争を実質的に制限する場合には、私的独占に該当すると解することも可能である。

形式的に見ると、一般電気事業者の託送供給拒否という行為に対して、事業法と独禁法の二重規制が生じるが、事業法の違法基準と独禁法上の判断基準が異なると考えられる。電気事業法における一般電気事業者のネットワークにより小売託送供給制度の立法趣旨は、事業者間の対等かつ有効な競争の実現である⁸⁶⁴ため、電気事業法第24条の3第5項には、一般電気事業者に託送供給という義務を課しているため、正当な理由がない場合、他の事業者に対して託送供給を拒絶する行為自体があれば電気事業法に違反する。独禁法上の規制は、電力産業における公正かつ自由な競争を維持するという競争基準に基づき、一般電気事業者と新規参入者が公平的に小売市場を参入できるように行われているものである。

(三) 電気事業法上の不当な差別的取扱いと独禁法上の取引条件等の差別的取扱い

まず、経済産業大臣は、一般電気事業者の供給約款には「特定の者に対して不当な差別的取扱いをする」（電気事業法第19条2項4号）がある場合に、当該供給約款を認可しない。また、一般電気事業者は、託送供給約款において「特定の者に対して不当な差別的取扱いをする」場合、経済産業大臣は、当該一般電気事業者に対し、相当の期限を定め、その託送供給約款を変更すべきことを命ずることができる（電気事業法第24条の3第3項）。さらに、一般電気事業者が、託送供給の業務について、特定の電気供給事業者に対し、不当に優先的な取扱いをし、若しくは利益を与え、又は不当に不利な取扱いをし、若しくは不利益を与えれば、経済産業大臣は、一般電気事業者に対し、当該行為の停止又は変更を命ずることができる（電気事業法第24条の6）。そのうち、「不当に優先的な取扱いをし、若しくは利益を与え、又は不当に不利な取扱いをし、若しく

⁸⁶⁴ 資源エネルギー庁電力・ガス事業部 原子力安全・保安院編『2005年版電気事業法の解説』（経済産業調査会、2005）213頁。

は不利益を与える行為」とは、送配電部門の個別ルールの差別的な適用、送配電部門が所有する情報の差別的な開示・周知、需要家への差別的な対応、託送供給料金メニュー・サービスの提供における差別的な対応などの行為が挙げられる⁸⁶⁵。

一方、一般電気事業者は、発電電力の一部を新規参入者に卸売したり、直接需要家に供給することにより新規参入することが可能である卸売事業者のみに対して、差別的な卸供給条件を設定したりすると、取引条件の差別的取扱い（一般指定4項）に該当し独禁法に違反する恐れがある。また、一般電気事業者は、小売分野の新規参入者に対して差別的託送条件を設定すること同様に差別的取扱いに該当し独禁法違反になるおそれがある。

しかし、両法の規制には、以下のような相違がある。電気事業法第24条の6に規定されている違法要件とは、一般電気事業者が特定の電気供給事業者にある種の「不利益」を与えるということである。つまり、電力事業法上の差別的取扱いとなる行為は、一般電気事業者の差別的取扱いが他の事業者の事業活動への影響を違法性の判断基準としている。しかし、独禁法は、他の事業者の事業活動に対する影響のみを考えるのではなく、電力産業全体における維持されるべき公正かつ自由な競争秩序というより広い視点から出発する。一般電気事業者の差別的行為が、そのライバルとする新規参入者の市場参入を阻害し、または「自らの新規参入を断念せざるを得なくさせる」⁸⁶⁶ことを防ぐことが、独禁法規制の最も重要な目的である。

（四）最終保障約款の義務付け及び独禁法上の取引拒絶、優越的地位の濫用

一般電気事業者は、誰からも電気の供給を受けることができない特定規模需要に対する電気の料金その他の供給条件について最終保障約款を定め、さらにこれを定め又は変更しようとするときは、経済産業大臣へ届けなければならない旨を定めている（電気事業法第19条の2）⁸⁶⁷。しかし、もし一般電気事業者が定める最終保障約款について、公表された標準メニューと比べて、不当に高いものである場合には、最終保障約款により供給を受ける需要家の利益を著しく阻害するおそれがあることから、電気事業法上の変更命令が発せられる。これに対して、一般電気事業者は電気の供給を受けていない自由化された需要家に対して、電力供給を拒否し、あるいは、電気料金を高く設定すると、独禁法上の取引拒絶、優越的地位の濫用等を該当するおそれがある。

しかし、両法の規制目的は異なると思われる。電気事業法に一般電気事業者に最終保障約款義務を付くのは、需要家の電力使用に対する最低限の保障、誰でも電力を使用できるような電力産業のユニバーサル・サービスを確保するためである。しかし、独禁法上の係る禁止規定は、優越的地位にある事業者一般電気事業者は、その地位を濫用して、

⁸⁶⁵ 「適正な電力取引についての指針」（公正取引委員会・経済産業省、2011.9.5）20頁。

⁸⁶⁶ 「適正な電力取引についての指針」28頁。

⁸⁶⁷ 資源エネルギー庁電力・ガス事業部 原子力安全・保安院編『2005年版電気事業法の解説』（経済産業調査会、2005）172頁。

一方的に決定して、弱い地位にある需要家に不利益を与えることを規制するための規定である。

第三節 中国電力産業における「政府規制優先主義」という現状

2008年に中国の反壟断法が施行されてから、反壟断法を中心とする中国競争法体系は、事業者の独占的な行為を規制し、公正な市場競争秩序を維持するという目的の下で、各事業者の市場活動を規制することについては一定の成果を上げている。しかし、現在まで中国の競争法体系が一般的な産業の競争制限行為への適用は相当数あるが、規制の実効性も高く実現されると言えるが、従来から国有企業によって経営されている電力・石油・鉄道などの自然独占産業に適用された例がまだ少ない。本文第三章の考察によると、中国の競争法体系には電力産業などの規制産業に対する適用除外の規定がなく、競争法が電力産業における競争制限的な行為に対して当然に規制できるとするのが通説である。それにもかかわらず、現況を見れば、電力産業に行われた競争制限的な行為を規制する際に、競争法の適用は依然として政府規制または産業政策によって制限及び拘束されていることがある。強い国有企業に対する規制においては、競争法より政府規制を優先的に適用するケースが多い。一般的な企業に対する競争法の適用現状と比較して、電力産業などの規制産業に対しては「政府規制優先主義」が採られている。

一 電力産業における「政府規制優先主義」の原因

現在、中国電力産業における規制は「政府規制優先主義」を採っている。その理由は主に以下のように挙げられる。

(一) 電力産業における大量の国有企業の存在

本文第二章に考察したとおり、中国の電力産業は、競争メカニズムを導入するため、政・企分離、発送電分離など一連の電力改革措置を行ったが、電力産業を営む企業の大半が中央政府所有または地方政府所有の国有企業であるという状態は従来から変わっていない。これらの国有企業は政府から様々な支援を受けているので、資金や設備などの面で一般的な民間企業と比べ物にならない強い力を有する。中国経済の約3割を担っている国有企業は、「政府の付属物」と言われている⁸⁶⁸。

また、中国政府は、国有経済を維持するため、特に国家の安全に関わる根幹産業に対して、特別な規制制度を実施し、国有企業に対しては、民間企業と比較して政策的または税制上の優遇している。国有企業は、特別な規制機関である国資委が管理、監督し、国有企業の役員・経営陣の任命、株式や資産の売買、国有企業に関する法令の起草等は国資委が担っている。国有産業に対する規制については、競争法の執行機関が国資委などの規制機関の産業政策を尊重しなければならないとされている。反壟断法執行機関が、国有企業を特殊な存在として扱い、反壟断法の執行において国有大手企業を優遇してい

⁸⁶⁸ 茅于軾「中国における経済改革の展望」国際シンポジウム「中国経済の挑戦—2つの畏をどう超えるか」当日資料。

るのではないかという疑問も、反壟断法の実効性に影響を与えている。

例えば、国有企業が企業結合を行う際に、同企業結合が国資委の規制政策に認められたため、反壟断法の届出標準を満たしても、同法による申請を行わないケースはある。電力産業における競争制限行為は、政府の関与の下で行われた場合が多い。中国では、強い国有企業が大量に存在する現状の下、前述の中国産業における事例に見られるように、競争法の執行機関は、国有企業が行った競争制限行為を取り扱わないことが多い。国有企業に対して、反壟断法が実際には機能していないので、規制が空洞化するとの懸念がある。つまり、全国に多数存在する国有企業が競争法規制を越えた特別な存在とされており、国有産業である電力産業に対する競争法の適用には依然として様々な阻害要因が存在しているといえる。今後、反壟断法が真の「経済憲法」になれるためには、国有企業と民間企業との競争の平等性及び競争法の適用の公平性を向上させることが重要なポイントである。反壟断法は、市場競争規則として国有企業、民間企業、自国の企業、多国籍企業を問わず、参入しているすべての企業を平等に扱わなければならない⁸⁶⁹。

(二) 電力産業の改革における政府規制の主導的な役割

元々競争が存在してなかった分野に競争メカニズムを導入し、競争市場を構築するという政策目標を実現する際に、最初は、競争法規制ではなく、政府規制が積極的に従来の規制を見直し、緩和して、規制産業の特性に相応しい具体的な改革の措置を採って、細緻な論証を行い、競争を促進する規制法の改正を推進することが必要である。競争法規制の運用が規制緩和・規制改革を通して開かれた自由競争の浸入する分野の存在に依存しているからである。そうすると、政府規制のこのような主導的な「創始の精神」を発揮するのが、規制産業に競争環境の構築にとってより重要である⁸⁷⁰。

現在、中国電力産業に対する規制は、主に政府規制及び産業政策の実施を中心とする。政府規制が競争的な電力市場を構築することに主要な役割を果たしている。中国電力産業の体制改革が政府規制によって主導的に行われている。中国が建国して以来、電力産業は、国民経済の根幹的産業として、完全に政府規制の下でコントロールされている。政府規制のみでは投資不足、低効率性などの短所があることを認識され、市場メカニズムが重視されるようになるにつれて、政府規制機関は、積極的に規制の見直しを始め、規制機関が主導的に独占体制を打破し、競争を導入する目標を実現するための規制改革を展開し始めた。確かに、競争法は、主に、競争制限行為が行われた後に競争回復及び競争制限行為を止める機能を発揮し、積極的に新しい競争市場を構築することには一定の限界がある。電力改革を通して、従来競争がなかった分野に競争を導入するためには、政府が一定程度の役割を果たさざるを得ない。競争市場の成立がまだ完全ではない状態

⁸⁶⁹ 王曉曄「中国反壟断法の施行3年と法治国家」韓巍（訳）新世代法政策学研究17号（2012）265頁。

⁸⁷⁰ 土田和博「規制改革と競争政策—電力自由化の比較法学的検討」日本国際経済法学会編『国際経済法講座I 通商・投資・競争』（法律文化社、2012）404頁。

では、競争法が活性化する段階には達していない。

(三) 電力産業に対する競争法実施の独立性の欠陥

電力産業の規制機関と競争法執行機関の一体化しているという特徴があるので、競争法の執行において独立性が確保できず、他の行政機関の影響にさらされやすい⁸⁷¹。すなわち、国家発展改革委員会は、電力産業における中央レベルの規制機関のうち最も重要な規制機関である一方、反壟断法の執行機関⁸⁷²（発展改革委員会、商務部、工商行政管理総局）の一つでもある。具体的には、国家発展改革委員会は、「価格司」と「価格監督監査与反壟断局」という二つの規制機関を設置している。前者は、価格のマクロ的なコントロール及び規制産業に対する価格規制を担当し、後者は、価格独占行為の調査・処分を担当している。したがって、電力産業の電気料金規制は、国家発展改革委員会の二つの下部機関によって規制されている。また、国家発展改革委員会に所属している能源局は、マクロ的な立場から、電力産業の産業発展の計画及び産業政策の実施、電力体制改革に係る機能を担当している。

さらに、2003年に設立した独立かつ専門的な電力規制機関である電力監管委員会は、設立当初には、電力市場の公平な競争を維持し、市場の状況を踏まえた価格主管部門に対する電気料金に係る提案などの権限を付与された。また、その下部機関である市場監管部は、市場価格をコントロール行為に対して調査する権限を有していた。配電監管部は、配電事業者が無差別的かつ公平に配電網をアクセスさせることを監督する権限を有していた。しかし、2013年3月に、電力監管委員会は能源局に再編され、結局、国家発展改革委員会の所属に移された。

そうすると、国家発展改革委員会の内部には、価格に係る政府規制と競争法規制の両法の規制権限を有することになる。しかし、価格独占行為の調査・処分機能と政府規制料金の設定では、基本的な出発点及び規制の目標が根本的に異なる。よって、国家発展委員会は産業規制料金を設定する一方で、価格独占行為に対する競争法の規制機能を担当する仕組みは、競争法の執行機関の独立性を減殺してしまうおそれがある。

⁸⁷¹ 徐士英「中国反壟断法の執行に関する諸問題」韓懿（訳）新世代法政策学研究3号（2009）96頁

⁸⁷² 中国反壟断法の執行機関の設置は、「二段階、多機関の法執行体制」を採っている。「二段階」とは、反壟断法の業務を行う組織であって、調整の職責を負う反壟断委員会と、具体的に法執行の職責を負う執行機関（國務院反壟断執行機関）の二段階を指す。前者は「協調的」な行政機関に過ぎないが、後者は準司法的権限を持って行政機関である。「多機関」とは、反壟断法の執行権限を単一の統一した「執行機構」が担うのではなく、いくつかの職権部門が共同で執行権限を担うことである。発展改革委員会、商務部、工商行政管理総局がそれぞれに係る反壟断法規定の運用を行うことである。徐士英「中国反壟断法の執行に関する諸問題」韓懿（訳）新世代法政策学研究3号（2009年）95頁。此处で言うのは、後者の具体的な執行権限を持つ三機関である。

(四) 電力産業における補充的な競争法規制

前章の分析によると、競争法は、電力産業などの規制産業で行われた競争制限的行為を適用除外とするかどうかについて、明確に定めていないが、通説は、競争法の規定は、これらの産業にも同様に適用されるべきであるとしている。しかし、電力法及びその実施細則などの事業規制法規、及び専門的な政府規制機関が存在するので、電力産業に政府規制と競争法規制の二種類の規制が併存することになる。電力産業に対する規制の現状から見ると、電力産業に行われた競争制限的行為に対して、競争法を適用する余地があるとしても、実際には競争法の執行機関は何もしない場合が多い。

政府規制の存在が大きいと、競争法があまり重視されず、補充的な地位に留まっているといえるのであろう。具体的には、以下の三つのケースから競争法の執行が十分に行われていないことが窺える。

1、産業政策が存在していないにもかかわらず、競争制限的行為が存在していても、競争法の執行は積極的に発動されていなかった（一例として、前述の山東省魏橋事件（2012年5月）の場合）。この場合、産業政策との抵触は存在しないので、競争法が執行されるべきでありながら何もされなかったのは、競争法の執行機関自身の問題であるといえる。これは執行機関と違法企業との情報の非対称性が存在したり、執行経験が欠如していたり、執行機関が違法行為に対して鈍感であることなどに関連があると考えられる。こうした問題を解決するために、執行機関自らの執行力及び権威性を向上するほかないと思われる。

2、政府規制機関の産業政策が存在するため、これを配慮して、当該産業政策に従って行われた競争制限行為に対して、審査さえ行われなことがある（前述の中国電網買収事件（2010年）等）。電力産業に対して規制権限を持つ規制機関は、中央レベルだけではなく、地方レベルにおいても多数存在し、それらの規制機関が行政政策、政令等の形で公布した産業政策も多数存在する。よって、競争法の実施は一層制限されている状況に置かれざるを得ない。

3、競争法の執行機関は、ある競争制限行為に対して審査は行われたが、審査において競争法の違法性を判断する際に、産業政策が存在していることを考慮要素として、競争法に違法とならないと判断する場合も多い。例えば、2009年に商務部が行ったコカ・コーラ社による中国匯源果汁集団の買収禁止命令という決定は、競争政策によるものではなく、産業政策によるもので、中小企業と国家ブランドを保護するためであると言われている⁸⁷³。競争法の執行機関がある違法行為を判断する際に、完全に独立して決定するわけではない。実務上は、執行機関は他の規制機関、特に国务院（または国务院の所属部・委員会—国資委・発改委など）の決定を非常に「尊重」している。現実的には、規制機関相互の力関係などを背景に、産業政策が存在しているという前提の下で、競争

⁸⁷³ 王晓晔「中国反壟断法の施行3年と法治国家」韓巍（訳）新世代法政策学研究第17号（2012）258頁。

法の執行機関が専ら競争法の観点から分析して、これらの規制機関の決定と異なる意見を出すことは難しいとされている⁸⁷⁴。

2007年に反壟断法が公布されて以降、現在まで5年間の実施状況をみると、顕著な成果を収めていると言える。しかし、競争法が一般的な産業に行われた競争制限行為に対する執行力は強いが、電力産業などの特殊産業に対する執行の実効性が非常に弱い。これらの規制産業において、依然として政府規制が中心として機能していて、競争法の実施には様々な制限が加えられるので、補充的な地位にある。これらの産業に対する競争法の適用状況の改善及び執行の強化することは、今後中国競争法が克服する最も重要な課題であろう。競争法が真の市場経済の基本的なルールになることへの道はまだ遠いと言わざるを得ない。

二 電力産業における「政府規制優先主義」という過渡期の不可避性

(一) 電力産業における産業政策の慣用性

現在の中国では、電力産業における「政府規制中心主義」及び競争法の補充的地位という状態は、避けようがないと思われる。

日本の独禁法の歴史を鑑みると、独禁法が制定された日本においても、産業政策が競争政策より優先的適用されていた時期がある。1947年に、原始独禁法は、日本政府と占領軍総司令部との共同作業によって起草され、その内容は、財閥解体・集中排除政策との関連もあって峻厳なものであった（制定時）が、日本独立後は、当時の政治・経済情勢を反映し、一転して大幅な緩和改正や適用除外法の拡大、公取委の著し法運用の停滞といった事態をみることになる（停滞期）⁸⁷⁵。1947年アメリカの占領下でアメリカ法を移植し制定された独禁法は、当時市場が未成熟であったことや戦時統制経済の後遺症により「産業政策」に圧倒され、しばらく後退を続けた⁸⁷⁶。しかし、市場が成熟し始めた1970年代からその役割が再認識された⁸⁷⁷。1960年代後半からの消費者物価問題を契機に、独禁法は次第に再生に向かい、八幡製鉄・富士製鉄合併事件を経て、第1次石油危機における大企業批判を背景に、1977年に強化改正が実現することによって再生は頂点に達する（再生）⁸⁷⁸。また、1980年代の日本経済の国際化の過程でその閉鎖的・非競争的体質が問題となり、競争法・政策は、1990年代以降の経済改革の中心的な位置を占めるに至っている⁸⁷⁹。しかし、独禁法が重視され始める以前には、産業の保護・育成、国際競争力の強化のための企業経営の安定・強化・合理化などの目的で設け

⁸⁷⁴ 上海交通大学の侯利陽先生とインタビューした時に、このような意見も示された（2013年12月2日）。

⁸⁷⁵ 平林英勝「独占禁止法の歴史（上）」（新山社、2012）1頁。

⁸⁷⁶ 安田信之「アジア競争法の現状と展望」公正取引第678号（2007.4）2頁。

⁸⁷⁷ 安田信之「アジア競争法の現状と展望」公正取引第678号（2007.4）2頁。

⁸⁷⁸ 平林英勝「独占禁止法の歴史（上）」（新山社、2012）1頁。

⁸⁷⁹ 安田信之「アジア競争法の現状と展望」公正取引第678号（2007.4）2頁。

られた適用除外制度が存在していた。

電力産業などの規制産業についてみると、2000年以前は、電力産業が独禁法の適用除外とされている時期も存在した。その後、独占禁止法の旧21条・22条の削除、及び電気事業法の改正によって、従来の電気事業法と独占禁止法の関係に変化が生じた。日本の電力産業の規制体制においても、現在の中国のような「政府規制中心」という時期を経験したとも言える。前述のように、現在の日本の電力産業においても、競争法が完全に事業規制法より優先にされているとは言えない。政府規制と競争法規制の双方には様々な問題点が残されている中国において、電力産業に対する競争法の適用するのは容易ではない。

(二) 競争法の実施の初期段階に伴う問題点

本文執筆時点（2014年6月）で、中国の反壟断法の施行から5年半しか経っていないので、まだ初期であるといえるであろう。市場経済が未成熟な時期において、電力産業などの根幹産業に対して反壟断法がどこまで運用されるべきかについて様々な問題が存在している。特に、競争メカニズムを重視する姿勢がまだ低いレベルにとどまっている現状の下で、国家の根幹産業として、単に競争を促進して、市場参入する事業者の数を増加することが、唯一の産業目標ではない。ある行為の競争法の違法性を判断する際に、国内の電力供給の安定性・継続性の確保、国際競争力の上昇、国家財政収入の保障などがより重視されるべきという見解がまだ多いと言える。例えば、中国の電力産業の合併を認める場合に企業の規模の拡大により、産業の効率性及び国際競争力を上昇させるという産業政策が考慮要素の一つとして考えられる。さらに、電力産業を経営している国有企業が、既存の独占地位を維持するため、競争の導入に対する抵抗もする動きもある。

また、産業の規制機関と競争法の執行機関との関係調整が不明確で、現実には被規制産業と緊密関係を有する強い産業規制機関が存在するので、競争法の実施がある程度牽制されると考えられる。反壟断法の立法過程で、第1回の法審議案44条では、産業の主管の規制機関の法執行が優先するが、当該規制機関が規制を行わない時には、反壟断法の執行機関が調査・規制をすることができると規定されていた⁸⁸⁰。一方、反壟断法の執行機関は関連規制機関の意見を求めなければならないと規定されており、そうすると当該規制機関が何もしなければ事態が膠着する恐れがあるとして、このような規定には批判があった⁸⁸¹。そこで、第2回の法審議案第56条において、反壟断法の執行機関が業界の監視・管理機関に通知する義務が定められたが、これも意見の一致が得られなかったため、結局、最終の草案では反壟断法の執行機関と業界の監視・管理機関の関係を

⁸⁸⁰ 徐士英「中国反壟断法の執行に関する諸問題」韓懿（訳）新世代法政策学研究3号（2009）98頁。

⁸⁸¹ 徐士英「中国反壟断法の執行に関する諸問題」韓懿（訳）新世代法政策学研究3号（2009）98頁。

調整する条項は削除された⁸⁸²。したがって、産業の規制機関と競争法の執行機関との関係が如何に調整されるべきかという問題は不明確なまま残されてしまった。

これらの阻害要因の下で、競争法及び競争法の執行機関は、執行の経験が欠けているなか、執行の実効性、独立性及び権威性を高めなければならない。競争法が最終にどれほどの実施性が得られるか、真に反壟断法が競争保護の法的武器になるかどうかには、国の経済体制、政治体制、法執行機関の能力、関連制度、国の競争文化などを含め、多くの要因に絡んでいるからである⁸⁸³。

(三) 電力産業に対する競争法の運用の限界の存在

電力産業に競争的な市場を構築することの重要性を否定するわけではないが、競争促進という目的以外にも、商品と役務の供給の安定性、環境の保全、自然独占分野の規模経済性、ユニバーサル・サービスの保障などの目的も考慮しなければいけない。したがって、競争法が「経済憲法」とされている先進国においても、電力産業に対する規制には、競争政策が、産業政策より絶対的に優先的な地位に置かれているとは言えない⁸⁸⁴。産業政策は、産業の発展及び公益性の維持などの経済的視点と非経済的視点から行われるので、競争促進と、社会公共の利益の実現及び産業発展のどちらが優先されるのか判断は容易ではない。

第四節 示唆：中国電力産業における政府規制と競争政策の相互関係の再構築

現在、中国の電力産業における改革が、日本の電力産業の自由化改革と比較して、形式で発送電分離を実現したが、競争可能な発電分野、小売分野における政府規制緩和の程度、市場参入状況、及び競争法に対する重視度からみれば、両国には一定のギャップがあると思わざるを得ない。日本電力産業の場合は、政府規制緩和のため、電気事業法と独禁法が電力産業の競争促進という目標で一致している。こうした大前提があるからこそ、日本の電力産業における事業法と独禁法の相互補完説が実現できるのである。

一方、中国の電力産業は、競争市場を構築し、新規参入を促進するということを目標にして前に進んでいるが、今の段階では、政府規制も、競争法も、様々な問題点がある。中国は電力産業を競争法の適用除外としていないが、現実から見ると、政府規制が依然として中心的な規制手段で、競争法の適用が補充的な地位に留まっている。今後、政府規制の緩和、電力法の改正及び競争法の実施の強化につれて、今の日本電力産業のように、競争制限行為に対する事業法と競争法との相互関係を直視しなければならない。したがって、日本の電力産業における両法の規制状況と相互関係についての考察は、意味

⁸⁸² 徐士英「中国反壟断法の執行に関する諸問題」韓懿（訳）新世代法政策学研究 3 号（2009）98 頁。

⁸⁸³ 王曉曄「中国反壟断法の施行 3 年と法治国家」韓巍（訳）新世代法政策学研究第 17 号（2012）265 頁。

⁸⁸⁴ 孟雁北「我国反壟断法之于壟断行業適用範圍問題研究」法学家第 6 期（2012）51 頁。

があると考えている。また、中国競争法の施行の経験の積み重ね及び電力産業の体制改革の進展に鑑みれば、両法は衝突するだけではなく、競争促進という共通の目標の下で、より一層柔軟かつ積極的な規制できる仕組みが求められる。したがって、これに関して、豊富な独禁法の執行経験を持ち、かつ規制緩和及び規制改革の過程で様々な実践をしている日本電力産業が、非常に参考になると思われる。

以下では、中国電力産業に対する競争法規制の完備と、電力産業の政府規制自身の見直し、又は競争法規制と政府規制両法の相互関係の再構築に対する、日本から得られる示唆を検討する。

一 電力産業における政府規制自体の見直しに対する示唆

(一) 伝統的な政府規制の必要性についての見直し

1、基本的な考え方

中国電力産業における政府規制にとって特に重要な問題は、国家及び規制機関の産業に対する関与の範囲の画定である。産業政策が合理的に設けられ、正当に実施されれば、規模の経済性を実現して、産業の効率性及び安定性を達成することが期待できる。電力産業にとって政府規制は必要なものである。しかし、政府規制の範囲が広すぎ、過剰規制になると、競争法の適用に対して一定の制限を与えるほか、電力産業の効率性を阻害するおそれがある。しかし、電力産業の改革の進展により、電力産業への競争の導入の範囲が拡大されつつある。電力産業における伝統的な政府規制の必要性・合理性を厳密に審査して、電力産業の競争環境に応じて政府規制の範囲をチェックする必要がある。

また、規制の手段・手法が規制の目的と合理的関連性を有するかを見直す必要がある。規制手法が目的達成に必要な範囲を超えるなど目的と手段の均衡を失っていないか、規制方法の実効性が疑わしいなど目的と手段の不整合が生じていないか、より競争制限的でない他の代替的手段・手法がないか等が検討されるべきである。その場合、単に規制の量的な多寡を問題にするのではなく、規制の枠組み自体を競争促進型ないし競争中立型に改革していくことが重要である。また、規制の見直しは一度限りではなく、改革の効果を検証しながら反復・継続してなされる必要がある。

要するに、政府規制の目的は、競争政策的観点からの評価を踏まえるべきであり、政府規制の最初の目的（競争政策と同様な究極目的）及び期待された効果が得られなかった場合には、自然独占は常に当然適法なものとする安易な姿勢を反省し、政府規制の適否についても、経済の実体や規制手段の適否等を真摯に検討する必要がある⁸⁸⁵。

2、規制緩和のポイント：小売分野における PPS 参入規制の緩和

形式的にみると、中国電力産業は発送電分離という面で日本電力産業より前に進んでいるが、参入規制、料金規制という政府規制の根本的な内容から分析すると、中国電力産業の規制改革は予想された効果を達していない。日本電力産業の改革と異なるのは、

⁸⁸⁵ 丹宗昭信「政府規制産業と競争政策」『政府規制産業と競争政策』経済法学会年報第2号（有斐閣、1981）24頁。

中国電力産業に実施された発送電分離という改革措置は、そもそも、小売分野の新規参入を促進するためではないので、元の一社独占的な国家電力公司を五つの市場支配力を有する発電事業者と二つの地域独占的な電網事業者に分けただけという措置の意味が少ないと考えている。電力産業の市場化改革は、単なる形式で行うわけではなく、消費者の利益を如何に市場支配的な電力事業者の存在に伴う弊害から守るか、競争メカニズムを導入するため如何に新規参入者を促進するのかが、中国電力産業にとって最も意義のある規制改革である。これについて、以下のような建言を提出する。

(1) PPS の市場参入にもたらす競争効果についての分析

本文の第二章及び第三章に中国電力産業の規制現状（以下の図 17 のように）と規制に伴う問題点を考察した。これらの問題を解決するため、今後、電力産業の小売分野における参入規制を緩和して、小売分野の新規参入を促進する（すなわち、PPS の参入規制緩和）のは、最も重要な改革措置であると考えている（以下の図 18 のように）。こうした規制緩和を通して、以下のような効果が期待できる。

まず、大口需要家に対する小売市場における競争（図 18 (A) と (C) との競争）を促進する。中国電力産業では、2005 年から発電事業者と大口需要家との相対取引が吉林省・広東省で試行されてから、現在まで幾つかの大規模工場⁸⁸⁶が発電事業者と契約している。こうした相対取引は、送配電分野のコストを削減して、電気料金を抑えるための効果的な対策として、政府によって推進されている。しかし、当初予想された効果は実現されていない。相対取引契約での電気料金が送配電網事業者に販売する卸電気料金より低いので、発電事業者にとっては、生産された電気を送配電網事業者に販売する方がより多く利益を得る。したがって、発電事業者は、大口需要家に比較的に低い料金で電力を供給するインセンティブが低い。結局、送配電線網事業者によって独占的に小売事業を営むことになっている。これに対して、仮に、大口需要家に対する供給市場に PPS が参入できれば、大口需要家は、電力の供給先を選択することができるようになる。発電分野における既存の発電事業者に対してもある程度の競争の圧力をかけて、大口需要家の選択を拡大し、大口需要家向けの電気料金を下げることが期待できる。

また、PPS の参入によって、送配電網事業者により独占的に小売事業を営む仕組みを変えて、小売分野における競争（図 18 (B) と (C) との競争）を促進することが期待できる。本文の第三章に紹介した山東省魏橋事件（2012 年 5 月）のように、小売分野における既存の独占事業者以外の民営自家発電者が、余った電力を周辺の需要家に供給する能力又は意欲を有しているのに、「電力法」第 25 条の「送配電網事業者の独占的販売」の規定が存在しているため、当該供給行為の違法性が問われることになっている。小売分野の競争を促進し、電力産業の効率性を実現するため、同法第 25 条を改正して、

⁸⁸⁶ 電力監管委員会の「電力監管年度報告（2011）」に公布しているデータによると、2011 年末まで、中国全国の 5 つの省・自治区・直轄市の総計 15 社（中鋼集団吉林炭素股份有限公司、遼寧撫順アルミ工場、安徽銅陵有色金属集団控股有限公司、広東台山市の 6 社、福建省の 6 社）が発電事業者と相対取引契約を締結した。

PPS の小売分野への参入を認める必要がある。

図 17 中国電力産業の参入現状

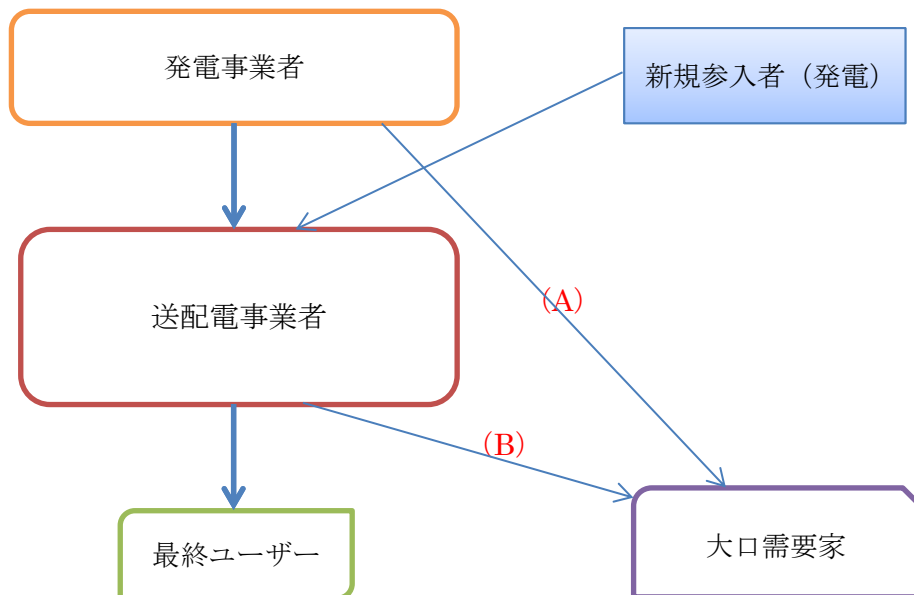
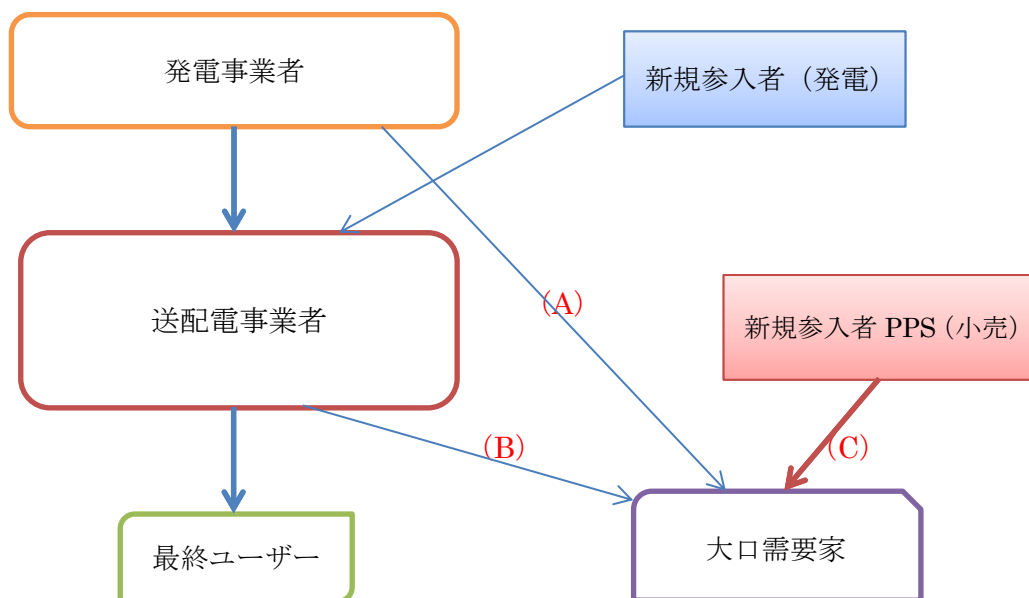


図 18 小売分野に PPS の参入



(2) 託送供給制度及びその他の補助的な政府規制の整備

小売分野における新規参入者 PPS の参入を促進するため、託送制度及びその他の関わる規制措置の設計が必要である。PPS は自らの送配電線を持っていないので、大口需要家に電力を供給するため、既存の送配電網事業者の電網を借りるしかない。託送供給制度の整備を通して、送配電網事業者の電線網を公平的に開放して、PPS に利用させる。PPS は送配電網事業者に一定の託送料金を払い、大口需要家と契約した通りに電力を送配電網事業者の送配電網で需要家に運送する。

しかし、託送供給制度を実現するには、以下のような補助的な政府規制を整備する必要がある。規制機関は、様々な課題に追われる。まず、PPS の安定的な供給能力を確保するため、政府規制は PPS が小売市場へ参入する基準及び要件を事前に明確すべきである。当該基準を満たす事業者の市場参入を認可すべきである。また、規制機関は、如何に合理的な託送料金の算定方法を設定するかが課題である。さらに、送配電分野を独占している送配電線網事業者が自前の送配電線網を PPS に公平的に開放するように、より独立性の高い監視機構及びより厳密な規制手続が必要である。最後に、PPS の電源を保障するため、卸取引市場を創設するのが必要である。電力規制機関は、PPS が卸取引市場から電力を順調に調達できるため、卸取引市場の取引方式及び取引規則を設計する課題を直視しなければならない。

(二) 電力産業における政府規制に伴うリスクに対する重視

前述のように、電力産業における政府規制は、経済的、技術的ないし政治的な要因で政府によって規制する必要がある。しかし、電力産業における事業規制法と独禁法の相互補完の必要性を検討するため、まず電力産業で実施されている政府規制を客観的に認識する必要がある。電力産業における政府規制には様々な問題点がある。

1、電力産業に対する価格規制に関する問題点

電力産業における競争メカニズムが十分に機能しない分野において、独占価格の抑制、ユニバーサル・サービスの保障、及び所得分配等の事情を考慮する必要がある場合には、政府が価格規制を実施することが社会的に有益なものであると認識されている。政府規制を通して、競争が存在していない状態の独占価格を制限して、最終的に消費者の利益を保護することが期待されている。また、異なる消費者の特性ごとに異なる価格設定をして、政府による価格規制を通して、社会全体の利益分配の不均衡を調整し、電力産業の公益性を最大限に発揮することも求められている。

その一方、電力産業に対する規制が効率性等のどのような影響を及ぼしているかの判断で困難であることや規制によるリスクも無視することはできない。

(1) 一般電気事業者の電気料金に対する設定

各国の規制機関がユニバーサル・サービスを確保する一方、電気事業者の供給インセンティブを維持するため、できるだけ多様な料金決定の仕組み及び手続きを設け、経済

学を踏まえた精密な計算によって、最も合理的な電力料金を設定しようとしている。しかし、こうした規制の目的をどこまで実現できるのかは疑問視されている。コストにあらかじめ電力会社の利潤を上乗せするという総括原価方式を例として検討すると、以下のように考えられる。総括原価方式を実施するためには、規制価格の設定に関する計算のために一定の情報が必要である。しかし、これらの情報は、規制の対象となる電力企業自身が握っているため、規制機関は、電力企業が提出された会計資料に依拠するほかにないという情報の非対称性の問題が存在し、電気料金の設定の根拠となる会計資料や経営コストの計算プロセスが必ずしも十分に明らかにされていないとの疑問が存在している。

例えば、情報の非対称性から生じた問題として、近年中国において電力会社の職員の高すぎる給料が度々問題になっている。電力産業の産業利潤が下がったのに、電力会社の職員が依然として高い給料を得ていることが注目され、電気料金の計算の合理性についての懸念が指摘された⁸⁸⁷。一方、日本の電力産業においても、価格規制における電力会社の公正かつ適正な事業報酬を設定するため、経産省が様々な工夫を凝らしたが、電力会社のコストの透明性及び自らのコスト構造の見直すインセンティブが低いことが問題となっている。

(2) 自然エネルギーの導入するための価格規制

日本は自然エネルギーによる電気の市場参入を促進するため、「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」（2011年8月26日）を公布した。自然エネルギーをエネルギー源とする発電設備で経済産業大臣の認定を受けたものを用いて電気を供給しようとする者が、電力会社に電気の供給の申込みをしたときは、電力会社は「その内容が当該電気事業者の利益を不当に害する恐れがある時」その他の正当な理由がある場合を除いて、省令で定める期間、契約の締結を拒むことができない（同法の4条1項）と定めている。つまり、電力会社に対して、自然エネルギーによる電力に対して全量買取を義務づけている。

中国においても、発送電分離が実施されてから、自然エネルギーの促進及び経済合理性を原則として、「再生可能エネルギー法」（中国語で「可再生能源法」である。全人代常務委員会により2005年2月28日公布）、「再生可能エネルギーの発電価格及び費用分担管理実施弁法」（国家発展委員会により、2006年1月4日公布）、「再生可能エネルギー発展基金徴収使用管理暫定弁法」（財政部、国家発展委員会、国家能源局により、2011年11月29日公布）、「再生可能エネルギー電気料金付加補助金管理暫定弁法」（財政部、国家発展改革委員会、国家能源局により、2010年3月14日公布）などの規則に基づき、再生エネルギーによる電気の上網電気料金（卸売料金）及び関連する補助政策

⁸⁸⁷ 広東電力企業の検針員の年給も15万元に至ったというニュースが地元の新聞紙に披露された。「反壟断法管不了石油電力？誤読！」広州日報（2007.8.31）A5版。

を設定した。

しかし、自然エネルギーに対する適正な買取価格の設定、自然エネルギーを利用して発電を行う者への補助金の合理的な標準の設定、及び発電事業者の間の公平性を確保することは困難であった。規制機関による発電分野の価格設定は、最終ユーザー向けの電気料金に影響を与えるのが、どのような価格規制を行えば消費者の利益に資するのかの判断は難しい。例えば、買取価格及び補助金を高く設定すると、これが電気料金に反映させて、最終の消費者の負担が重くなるかもしれない。また、買取制度の導入により、再生可能エネルギーの普及が加速すると、買取料金が電力インフラに追加投資及び電気料金より高く設定されていることが原因で、電気料金が上昇し、消費者や企業の負担が重くなることが懸念されている⁸⁸⁸。一方、逆に買取価格と補助金が低く設定されると、自然エネルギーによる発電参入者のインセンティブを損ない、自然エネルギーの育成・導入は期待する効果が得られないおそれがある。

2、規制の失敗の危険とコスト

アメリカのように競争法が長い歴史を有し、競争法規制を重視する傾向がある国と異なり、日本と中国は、政府規制に依存する傾向がある。日本と中国では、自然独占産業に対して、行政機関が、強制力を以て政府規制を運用することが当然のように行われている。図 19 のように、政府規制は、規制機関を被規制企業、新規参入者及び消費者の三者の間に立つ。規制機関は三者と緊密な関係があり、その規制手段によって三者の損得が左右される。したがって、政府規制自体のリスク及び失敗のコストなどについても留意すべきである。

政府規制は、元来、予測の誤りや情報不足による規制の失敗の危険を内包しているが、特に参入や料金を規制する競争制限的の規制は、消費者ニーズの変化に対応できなかったり効率的な事業経営を阻害したりするほか、カルテル等の競争制限的の体質を助長したり、規制が既得権化して閉鎖的な産業構造を形成したり、監督官庁の権限維持の指向と相まって不必要な規制を長期に存続させるおそれがある⁸⁸⁹。日本と中国のような規制機関と被規制事業者との間に従来から緊密な関係を有する国では、規制機関は、完全に独立的、公平的、科学的に規制するのは極めて困難である。

また、規制機関の裁量が大きくならざるを得ないことから、規制のプロセスを不透明・恣意的になったり、規制の内容が過度に競争制限的になったりしがちになる⁸⁹⁰。そして、これらの弊害は、商品選択の幅を狭めたり不必要なコストを発生させたりして、

⁸⁸⁸ 「再生エネ新設増加、電気料金上昇の懸念、既存電源と役割分担カギ」(2012.6.28)『日本経済新聞』朝刊 13 頁。

⁸⁸⁹ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」『経済法講座 2 独禁法の理論と展開 (1)』(2002) 373 頁。

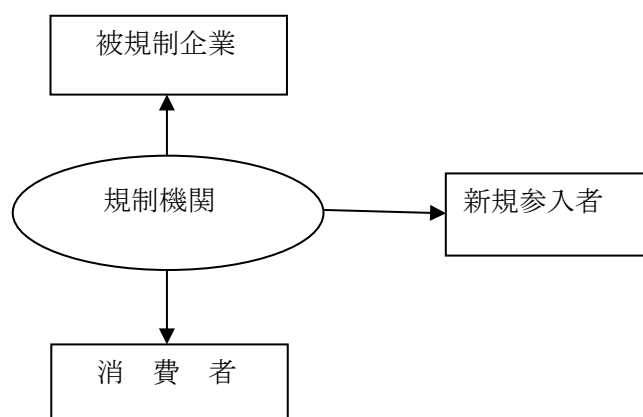
⁸⁹⁰ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」『経済法講座 2 独禁法の理論と展開 (1)』(2002) 373 頁。

結局は消費者の不利益や負担増をもたらすことになる⁸⁹¹。

さらに、新たな競争環境が生じたことにより、規制産業に対する従来の規制手法は、競争の導入に伴う複雑になる産業構造に対応しなければならなくなっている。特に、規制産業が競争環境に置かれた時に、市場競争に委ねるだけでは期待する競争効果が生じない場合、競争メカニズムを導入し、競争環境を構築・維持するため、従来からの政府規制をどのように見直すべきかが一層難しい問題となっている。

したがって、日本と中国のような事業規制を運用する傾向がある国において、電力産業における規制機関がどの程度競争を促進し、新規参入者の利益を確保して、最終に消費者の利益を保護するのか、また、規制機関が一定の裁量権を持つ上で、公正かつ透明な規制を実施できるかどうか、あるいは、規制の合理性についてリアルタイムで検討・調整できるかなどについて疑問がある。

図 19



(三) 法律レベルの規制緩和の必要性

電力体制改革の進展につれて、競争できる分野の参入規制及び料金規制を緩和する必要がある。しかし、現在、中国電力産業の料金規制及び参入規制の緩和の目標は、国家の発展方針及び産業政策によって明確になっているが、電力改革の実行的な改革措置の多くは、行政規章及び部門規章・規則・行政指導意見、あるいは、「方針」、「方案」、「政策」などの法律レベルではない政策レベルにとどまっている。法律レベルの本格的な改正が遅れているので、実際にどのような効果があるか疑問とされている。例えば、中国電力改革における最も重要な改革方案、2002年に公布された「電力体制改革方案」（5号文件）では、今後中国電力産業の改革方向及び目標は明確されているが、電力産業の基本法としての「電力法」は1996年が実施されてから何も改正されていないので、

⁸⁹¹ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」『経済法講座 2 独占法の理論と展開 (1)』（2002）373頁。

結局、電力体制改革方案は、政策上の宣言に留まっている。

また、「電力体制改革方案」に基づく公布された改革措置が存在しているが、法レベルの改正が遅れるので改革措置の実効性が懸念されている。例えば、「電力監管を強化し電力業界へ民間資本の投資を支持する実施意見」（「加強電力監管支持民間資本投資電力的實施意見」、行政指導意見であり、2012年公布）では、公平かつ開放的な市場を構築しようとする方向性が提示された。同意見では、電力市場にすべての参加者を平等に扱おうと共に、民間企業の送電線網へのアクセスも差別のないようにして、一定の参入条件を満たす民間企業が大手需要家に電力を供給することを促進する方針が示されている。しかし、これらは電力改革の政策方針であり、法的レベルの改正ではない。「電力法」においては、依然として厳格な参入規制が残されている以上、民間企業が小売市場への参入障壁は高いと言える。

したがって、本格的に電力産業における政府規制を緩和して、民間企業の参入することを促進しようとする、法的の拘束力・強制力の低い改革方案・行政方針・指導意見などのレベルの改革にとどまるわけにはいかない。

二 電力産業における競争法規制の完備に対する示唆

（一）電力産業に対する競争法の一般的な適用性についての肯定

前章の分析によると、現在中国の電力産業に対して、競争法を運用する際に、執行機関が積極的に競争法を運用していないという現状がわかる。しかし、電力産業における競争導入を目標とする体制改革の実施及び競争可能的な分野の存在という現実の下で、電力産業を競争法の適用除外とする根拠は存在しない。また、競争法は市場経済における「経済憲法」として、市場経済の公正かつ自由な競争秩序を構築・維持するための基本的なルールである。それにもかかわらず、現在、中国電力産業などの規制産業に対する競争法の適用状況から見れば、競争法は真の「経済憲法」とされているわけではない。これらの規制産業に対する競争法の適用を強化することは、今後、市場経済の発展に力を尽くしている中国にとって最も重要な課題であると思われる。

したがって、競争法は、市場活動における競争制限行為に対して基本的な法律として、「普遍的」に適用されるべきである⁸⁹²。規制産業、他の「一般的な産業」、国有産業、民間企業を問わず、明示的な適用除外に関する規定がない限り、競争法の適用を否定するわけではない。

（二）黙示の適用除外の運用の控えと判断基準の明確

日本では、2000年の独禁法の改正により、旧21条が削除され、自然独占産業に対しても独禁法の適用されることになり、電力産業が事業規制法のみで規制されていた状況から、事業規制法と独禁法の両方から規制される状況に変化したことから、事業規制法

⁸⁹² 張占江「反壟断法与行業監管制度關係的建構—以自然壟断行業内制限競争問題的規制為中心」『当代法学』第1期（2010）116頁。

と独禁法の適用範囲の調整が問題となっている。

前述のように、裁判例の基本的な立場は、適用除外は市場経済の基本的ルールである独禁法に対する例外であるからその許容には慎重であるべきであり、適用除外が必要な場合には明文の規定を設けるのが立法者の合理的な意思であるなどの理由から黙示の適用除外を認めることに消極的であるといえる⁸⁹³。よって、独禁法が明示的に適用除外を規定していない場合は、競争の余地があると解され⁸⁹⁴、独禁法の適用除外とすることは非常に困難である。さらに、現在独禁法の適用除外については、法律の規定や仕組みが独禁法違反行為の存在を容認しているように見える場合であっても、明文の除外規定によらない限り独禁法の適用は除外されないという取扱いについて「明示の適用除外の原則」が採られているとする論者もいる⁸⁹⁵。

これについて、中国の場合は、ある行為に対して競争法の適用除外として対応したり、産業政策と衝突しないように競争法に基づき関与しなかったりする際に、その判断基準はあまりに明確にされていないように思われる。競争法の執行機関は、競争法の適用除外の許容に対して慎重に判断し、黙示の適用除外を認めることをなるべく抑制することが望ましい。また、黙示の適用除外となる場合においても、その判断基準と考慮要素が明確に示され、総合的に論証されるべきである。

(三) 競争法の条項に対する解釈の完備

中国の競争法体系は、制定されていた際に先進諸国の実施経験を参考しながら、中国の市場経済の特殊性を踏まえて、制定されたものである。競争法の規制目的及び具体的な規制内容は、当時の中国にとっては非常に重要かつ先進的であった。しかし、反壟断法を中心とする競争法体系は、条文及び用語においては不明確な部分が残されている。競争法には、執行機関に一定の裁量権を与えざるを得ないが、競争法の実効性及び適用性を上昇するため、競争法に対する解釈の完備が重要な課題となっている。

1、「社会公共利益」についての解釈

前述のように、反壟断法第15条は、「省エネルギー、環境保護、災害救助等、社会公共の利益を実現するためである場合」に行われた「社会公共利益カルテル」を、競争法の適用除外とすると定めている。しかし、そもそも、中国の法律学では「社会公共利益」に対する解釈があまり検討されていない。特に、電力産業などの公益事業のように、ユニバーサル・サービスを保障することが当該産業の基本的な目標であるので、社会公共利益に対する解釈が不明確な状態の下で、適用除外を拡大に解釈され得る。電力産業と関連するすべての事業活動を「社会公共利益」として適用除外される可能性が極めて高

⁸⁹³ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」日本経済法学会編『経済法講座第2巻 独禁法の理論と展開(1)』(三省堂、2002)375頁。

⁸⁹⁴ 土田和博執筆第十章、金井貴嗣・川浜昇・泉水文雄編著『独占禁止法』(第3版)(弘文堂、2010)450頁。

⁸⁹⁵ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」日本経済法学会編『経済法講座第2巻 独禁法の理論と展開(1)』(三省堂、2002)372頁。

いと思われる。したがって、まず、このような適用除外となる条項を客観的により精緻に解釈することが必要である。

この点について、前述の日本の独禁法の「公共の利益」についての考え方は、参考となる（本文第五章の第一節の三）。産業政策の存在及び産業の特性を理由で、「社会公共利益」を広く解釈すると、反壟断法が骨抜きになる恐れがあるので、これらの要件を考慮する際に、曖昧に解釈するのではなく、競争法の目的に基づき公共利益の範囲を慎重に判断するほか、競争法の目的及び行為の目的達成の手段の相当性などを総合的に考慮することが求められる。

2、「正当な理由」に対する解釈の完備

既存の電力事業者が市場支配的地位を濫用する違法行為は深刻である。特に、送配電分野の事業者（国家電網などの電網所有者）は、独占状態における国有企業であるので、前述した問題点が存在することは言うまでもない。一方、不可欠施設を所有する独占事業者が、市場支配的地位を濫用して、取引拒絶⁸⁹⁶、強制的取引⁸⁹⁷、抱き合わせ販売及び不合理な取引条件付き販売⁸⁹⁸、差別的待遇条件付き取引⁸⁹⁹などの禁止行為に該当するおそれがある。しかし、反壟断法第17条―市場支配的地位を有する事業者の濫用行為に関する規制には、「正当な理由がない」という要件を規定している。つまり、正当な事由が認められない場合、同条の市場支配的地位を濫用する行為に該当する。現在、執行機関は市場支配的地位を有する事業者の濫用行為に該当するか否かを判断にあたって、「正当な理由」の解釈は執行機関の裁量に委ねられている⁹⁰⁰。しかし、競争制限的行為

⁸⁹⁶ 正当な理由なく、取引先に対して取引を拒否することである。

⁸⁹⁷ 正当な理由なく、取引先が自己と間でのみ取引するよう制限し、またはその指定した事業者との間でのみ取引するよう制限することである。

⁸⁹⁸ 正当な理由なく、商品を抱き合わせて販売する、又は他の不合理な取引条件を取引に当って付加することである。

⁸⁹⁹ 正当な理由なく、同等な条件の取引先に対して、取引価格等の取引条件の面で差別的待遇を行うことである。

⁹⁰⁰ 中国競争法体系において、「正当な理由」に関する解釈は一切存在しないことではない。例えば、「価格独占禁止規定」（国家発展改革委員会、2010年12月29日公布）では、「正当な理由」について幾つかの解釈が定められている。市場支配的地位を有する事業者の「不当販売行為」の「正当な理由」は、以下の場合を含む。（1）生鮮商品、季節性商品、有効期限がまもなく切れる商品及び在庫商品を処分する場合の値下げ。（2）債務の完済、他の製品の生産、休業ための値下げ。（3）新商品を宣伝するため販売促進活動を行う場合。（4）当該行為が正当性を有することを証明できるその他の理由。

また、市場支配的地位を有する事業者の「取引拒絶行為」の「正当な理由」は、以下の場合を含む：（1）取引相手に深刻な信用不良記録があり、または経営状況が持続的に悪化する等の状況により、取引に比較的大きなリスクをもたらす可能性がある場合。（2）取引相手が合理的な価格でその他の事業者から同種類の商品、代替の商品を購入することができ、または合理的な価格でその他の事業者の商品を販売することができる場合。（3）当該行為が正当性を有することを証明できるその他の理由。

さらに、市場支配的地位を有する事業者の強制的取引（「正当な理由なく、取引先が自己と間でのみ取引するよう制限し、またはその指定した事業者との間でのみ取引するよう制限すること」）の「正当な理由」は、以下の場合を含む：（1）商品の品質と安全を保障するため。（2）

に対する判断の公平性及び一致性を実現するため、「正当な理由」の判断基準を明確にする必要がある⁹⁰¹。

このような問題が日本においても論じられる場合がある。日本の独禁法上の正当化事由を巡る判例の変遷⁹⁰²及びそれに関する議論は、正当化事由についての判断の困難さを示している。しかし、注意すべき点は、日本の場合には、中国の反壟断法と異なり「正当な理由がなく」という要件を明示していないという点がある。正当化事由という要素は、競争の実質的制限や公正競争阻害性という文言の中に読み込まれている⁹⁰³。つまり、正当化事由が存在すると認める場合には、競争の実質的制限または公正競争阻害性は満たされない、とされている。一方、中国の反壟断法では、市場支配的地位の濫用行為に対する規制について「正当な理由」という要件は明確に定められているが、その判断基準が不明確であるので、結局、競争法の適用は「正当な理由」の有無に左右される。すると、日本独禁法上の「正当化事由」と同様の問題に直面する。特に、公益事業としての電力産業に対して、厳しく競争法を適用した場合、必ずしも電力産業の効率性が高まり、国民の利益が上昇するというわけではないので、電力産業に対して競争法を軽率に適用すべきではないという者もいる。一方、電力産業の促進及び公益性の維持などの曖昧な基準に基づき、電力産業に対する競争法の適用を排除して、競争法の運用を空洞化させることを回避すべきである。したがって、正当化事由を判断する際に、なるべく総合的に判断することが求められる。

具体的に言えば、ケースバイケースで判断する必要があるが、まず、競争法の執行機関によって競争法が積極的に運用されることが不可欠である。事業法規制の存在及び規

ブランドのイメージを維持またはサービス水準を向上させるため。(3) 著しくコストを抑え、効率を向上させることができ、かつ消費者にその得られた利益を享受させることができること。

(4) 当該行為が正当性を有することを証明できるその他の理由。

しかし、以上の三つの行為以外の濫用行為の「正当な理由」は、解釈されていない。また、この三つの行為の「正当な理由」は、市場支配地位を有する事業者が価格に関する手段(価格割引、高すぎる販売価格または低すぎる購買価格を設定すること)を利用する場合のみに考慮される。市場支配的地位を有する事業者が価格以外の手段を利用して反壟断法第17条に規定されている濫用行為を行う時に、その「正当な理由」について如何に判断するかは明確していない。

⁹⁰¹ 張占江「反壟断法与行業監管制度關係的建構—以自然壟断行業内制限競争問題的規制為中心」『当代法学』第1期(2010)118頁。

⁹⁰² 例えば、競争の実質的制限における正当化事由については、旧来、「公共の利益に反して」の文言に託されたが(例えば、石油製品価格協定刑事事件の判示には、厳格に独禁法の違法範囲を広げることが必ず消費者の利益に合致し国民経済の健全な発展に寄与するという証拠はなく、他方で、曖昧な基準によって正当化理由を認めようとするものであって無限定に認めると独禁法を根底から覆すことになるので、法益の比較衡量によって正当化事由を限定的に扱い取った)、しかし、大阪バス協会事件においては、正当化事由を「公共の利益を反して」に託して検討するという従来の考え方を変わった。8条1項1号には、「公共の利益を反して」という要件はないので、同事件には、正当化事由を勘案しながらもその際「公共の利益に反して」という文言に依拠せず、「競争の実質的制限」を狭く解釈することによって、「公共の利益を反して」という要件のある条項(2条5項と6項)とこの要件のない条項(8条1項1号、10条、13条~16条)との間の食い違いを解消した。以上、白石忠志『独占禁止法』(有斐閣、2006)87頁引用。

⁹⁰³ 白石忠志『独占禁止法』(有斐閣、2006)85頁。

制機関の決定・命令などの存在することから、直ちに正当化事由を認められるのではなく、競争法の独自の目的及び判断基準に基づき、事業法規制によって認められた当該行為に対してチェックする必要がある。それを大前提として、競争法に基づき具体的に判断する際に、電力産業の規制機関と協調して、当該分野の規制機関の専門的意見を参考しながら、厳密な論証を通して、正当化事由の有無を判断することが望ましい。

三 産業政策の策定・実施における競争法に対する尊重の増強

今後、中国電力産業における政府規制の見直し及び中国の競争法体系の完備が進んでいるが、政府規制と競争法は、電力産業の安定供給の保障及び効率性の上昇という目標の実現においては矛盾するわけではない。政府規制は、特定産業の特性に基づき細かく規制することができるし、改革の進展に従い柔軟な対応措置を制定することができるが、規制産業の「虜」になっているため、市場全体の公平な競争秩序の維持という視点から規制するのは難しいと思われる。一方、競争法は市場経済の基本法であるので、事業者の市場活動を全体的に規制して、基本的なルールを提供しているが、産業の特定に応じて、具体的かつ柔軟的に対応することも難しいといえるであろう。一方の規制によって電力産業を完全に規制できるとは考えにくく、両者の相互補完による、有効かつ迅速な規制構造の構築が期待される。現在、中国の電力産業では、「政府規制主導主義」の下で、競争法より政府規制の方が優先的に実施されている。こうした現実を踏まえて、競争法の電力産業を含める規制産業における実効性及び権威性を高めるため、産業政策（政府規制）の策定・実施の際に、基本法である競争法に対する考慮・尊重を強化しなくてはならない。

具体的に如何に強化するかについて、日本の電力産業の政府規制と競争法の関係から、以下のような示唆を得ることができる。

（一）両機関により共同指針の制定

まず、電力産業の規制機関と競争法の執行機関が共同指針の制定を通して、それぞれの役割分担を明確することが必要である。日本電力産業第二回の自由化改革において、小売分野の部分自由化に伴って既存の一般電気事業者以外に、PPS（新電力）による小売市場への参入が可能になった。第二回の自由化改革に合わせて、1999年12月に、通商産業省（当時、現経済産業省）と公正取引委員会は、共同で「適正な電力取引についての指針」⁹⁰⁴を策定した（現行は2011年9月5日改正版）。同共同指針には、公正かつ有効な競争の観点から電力産業における問題となる行為が具体的に例示されていることから、電力産業の政府規制機関と競争法の執行機関が共同して電力産業を協調的に規制することが可能になっている。

⁹⁰⁴ 細田孝一「適正な電力取引についての指針の公表について」公正取引 第591号（2000.1）33~43頁。又は、「適正な電力取引についての指針」を公表—公取・通産共同で」公正取引情報 第1720号（2000.1.10）18~19頁。

当該指針は、「電気事業法を所管する通商産業省と独占禁止法を所管する公正取引委員会がそれぞれの所管範囲について責任を持ちつつ、相互に連携すること」⁹⁰⁵になっていることから、行政介入の未然防止・最小化と経営自主性の尊重・自主的な経営環境の整備に有益である⁹⁰⁶。また、当該指針は、電力産業に市場競争の導入の際に、予測できなかった行為に対する規制を行うため、電力市場の競争状況及び市場構造が動的に変化していくことに伴い、必要に応じて見直しを行っていくことになっている⁹⁰⁷。

現在、日本の、両法の規制機関が共同で指針を設定して、規制産業における競争制限行為に対して、競争法と事業法のそれぞれの役割を發揮し、執行機関間の相互関係を協調する方法が、中国の学者の間で注目されている⁹⁰⁸。しかし、留意すべき点は、前述のように、中国電力産業の規制機関は政府の各行政部門に分散されており、さらに、競争法の執行機関も単一ではないので、統一的な指針を制定することが難しい可能性があるという点である。現在中国にとっては、電力産業における生じうる行為を規制するため、両法の執行機関の間に明確的な調整ルール及び調整する仕組みが必要である。

(二) 競争評価制度の導入

ある産業政策が公布される前に、事前に当該政策に対する評価をする必要がある。特に、中国において、規制機関の産業政策は、法的レベルだけではなく、行政指導、指示、「行政批復」など様々な形式で実現することができる。これらの政策によって、規制機関が規制産業の産業特性を考慮した上、より専門的な視点から規制することができるが、当該産業政策が市場全体の競争秩序に対してどのような影響を与えるかについての評価まだ少ない。そこで、産業政策を策定・実施する前に、当該産業政策に対する「競争評価」を行う必要があると思われる。

この点、日本では、2010年より、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（政策評価法）第9条に基づく規制の事前評価の一部として、公取委が中心となり、「競争評価」が導入されたことが注目される⁹⁰⁹。此処に言う「競争評価」とは、規制の社会的費用の一つとして競争に与える影響を考慮するため、規制の導入・改廃の際に、規制官庁に対し、規制の競争への具体的影響に関する「競争評価チェックリスト」の記入を求め、その回答内容を精査して、必要に応じ回答の背景や趣旨などを確認するというものである⁹¹⁰。これは直接の法的効力を有するものではないが、今後の情報の蓄積と分析・評価能力の向上などにより、競争政策の観点から規制の必要性・合理性を事前にチェックす

⁹⁰⁵ 「適正な電力取引についての指針」（公正取引委員会・経済産業省、2011.9.5）2頁。

⁹⁰⁶ 内田耕作「独占禁止法のインフォーマルな執行 危うさの自覚と改善の方向」彦根論叢第393号（2012）8頁。

⁹⁰⁷ 「適正な電力取引についての指針」（公正取引委員会・経済産業省、2011.9.5）2頁。

⁹⁰⁸ 楊東「論反壟断法与行業監管法の協調關係」法学家第1期（2008）24頁。

⁹⁰⁹ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」『経済法』（有斐閣、2013）350~351頁。

⁹¹⁰ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」『経済法』（有斐閣、2013）350~351頁。

る、有効な方策の一つとなることが期待されるものである⁹¹¹。

競争評価制度の導入によって、規制機関にある規制または産業政策を策定・導入する前に、市場競争に対する影響を考慮しなければならないので、規制機関により恣意的に行政権力を運用して、秩序なく産業政策を制定することを抑止することが期待される一方、基本法である競争法に対する尊重・重視を強化し、国の競争文化を育てることも必要であろう。

⁹¹¹ 岸井大太郎「政府規制と独占禁止法」『経済法』（有斐閣、2013）350~351頁。

終章

一 各章の検討によって得られた結論について

以上の各章で日中両国の電力産業に対する考察・検討に基づき、以下のような結論が結ばれる。

1、第一章

第一章では、電力産業の産業特性は何か。電力産業に対する政府規制は何のためにあるのか。電力産業に対する政府規制は、規制緩和・規制改革の進展を通して、競争政策との相互関係がどのような変遷をたどったかというもっとも根本的な問題を検討した。

まず、電力産業に対して政府規制が行われた最初の根拠を検討した。電力は社会の生産活動及び人々の日常生活にとって非常に重要な不可欠な財であり、ほぼすべての商品・サービスのコストの一環として避けられない中間投入財である。また、電力産業は、従来から、電気の貯蔵不可能性、自然独占性、ユニバーサルサービス確保の要求、大規模投資に伴う高リスクの存在、国家安全及び環境・保安上の諸問題といった「市場の失敗」をもたらす諸要因が存在している。したがって、これらの経済的目的及び非経済的目的を実現するため、電力産業に公権力の介入による政府規制がこれを補正する必要な手段として正当なものであると考えられてきた。電力産業における専門的な事業規制法が制定され、電力事業者の独占地位が法的に認められ、競争政策の運用が排除されていた。本論文は、こうした電力産業に行われた最初の政府規制を「伝統的な政府規制」という。また、「伝統的な政府規制」の特徴は、技術・需要の制限が存在していたときに、電力産業の産業特性及び政府規制のメリットを過大視していたため、電力産業に対する育成・保護に重点を置くことであると指摘した。

また、電力産業における政府規制と競争政策との相互関係について、本論文は、伝統的な政府規制時期、規制緩和時期、規制改革時期という三つの時期を分けて、それぞれ検討を行った。伝統的な政府規制が行われた時期には、政府規制は、電力産業において独占的に機能して、競争政策に対する考慮がほとんどなされず、政府規制と競争政策との規制の法制度、規制の範囲、規制機関の仕組みにおいて明らかに異なっていたので、両方は、棲み分けして二つに分立された状態であった。

政府規制が緩和された時期には主に三つの時代特徴があると指摘した。第一に、伝統的な政府規制の根拠についての再認識である。経済学における自然独占理論の進化、ユニバーサルサービスを保障する代替案についての検討などの原因で伝統的な政府規制の根拠が緩まれた。第二に、伝統的な政府規制自体の問題点に関する反省が行われた。「効率的経営や企業者精神の発揮の侵害、競争制限的体質の助長、既得権益の擁護、規制の透明性の欠如、消費者利益の侵害」など政府規制に伴う欠点がこの時期に検討し始めた。第三に、政府規制と競争政策との相互関係について再認識が行われた。すなわち、（１）政府規制と競争政策の究極目的の一致性についての肯定、（２）競争の代替物としての政府規制についての認識、（３）競争政策の観点から政府規制の存在の意義・規

制手段の妥当性を検討する必要性についての認識が行われた上で、競争法の適用除外として認識されていた電力産業における政府規制は、競争政策に親和力を示し始め、政府の過剰規制を見直し、競争政策との対立関係から接近する状態になってきた。また、学界では、以前のように政府規制と競争政策を分けて考察するのではなく、競争政策の運用の可能性を認識しながら、両方の相互関係を重視するようになった。

政府規制改革時期においては、電力産業における競争の可能性と重要性に対する認識が深まると共に、政府規制は、規制改革を通して、規制緩和と比較して、より一層積極的に競争促進的な方向へ進むようになって、競争政策の観点からの検討が重視される傾向が生じた。すなわち、政府規制は、規制緩和より積極的に合理性の乏しい規制の撤廃を視野に入れるだけでなく、事後規制という手法を運用して、立法論の観点から、事業規制法に競争促進型のルールを新設してきた。

したがって、規制緩和・規制改革の進展によって、電力産業における政府規制が「競争政策との棲み分け」→「競争政策への接近」→「競争促進規制の新設」という変遷を経たことが明らかとなった。このように、電力産業に対する規制においては、政府規制と競争政策の二重規制が問題になり、同じ行為に対して、政府規制と競争政策の規制関係、及び両方の執行機関の相互関係をいかに調整して、それぞれのメリットを発揮できるようにするかは重要な課題となっている。

2、第二章

第二章では、中国電力産業における政府規制の規制状況、改革の経緯と成果を紹介して、移行期における中国電力産業の特徴を検討して、改革後の政府規制における主な問題点を指摘した。

中国電力産業における政府規制を考察するため、(1) 計画経済体制時期、(2) 市場化への改革時期という二つの時期に分け、それぞれについて電力産業の構造、経営方式、政府規制の内容を検討した。

まず、計画経済体制時期の電力産業に対する考察を通して、その時期における最も深刻な問題が「政企合一」という経営方式に伴う問題であると指摘した。中国電力産業における政府規制が、産業規制機関と電力事業者との機能分離・組織分離（つまり、「政企分離」ということである）の実施から形成し始まったと指摘した。つまり、計画経済体制時期において、中国の電力産業が軍事統制・軍隊所有・軍隊管理、又は産業規制機関所有・産業規制機関経営という「政企合一」の経営方式の下で、政府の規制機能と企業の経営機能は区別されずに、産業規制機関は事業者から独立し、中立的に行政判断を行うわけではなかったため、産業規制機関の主要な機能は、規制機能であるというよりもむしろ経営機能であると言える。

次に、改革後の電力産業の各分野の市場状況を考察して、以下のような問題点があると指摘した。第一に、発電分野は、国家（中央政府と地方政府）が投資者として大半の

発電企業の所有権を有しているのが特色である。他の民営・外資などの独立発電者が存在しているが、いくつかの大規模の発電企業グループは政府の強い後押しを基に、全国の大部分の発電設備を有して、発電市場を支配している寡占状態を形成している。第二に、送配電分野は、発送電分離を通して、個別の省内に独立送配電会社を除き、全国の送配電事業は、国家电网公司与南方电网公司の二つの国有企業によって地域を分割して独占している状態である。しかし、电网公司是、全国範囲でのスマートグリッドの整備を通してその独占地位を強化したり、買取活動を通して発電分野に侵入したりする動きがある。第三に、小売分野は、ごく一部の大口需要家が発電事業者から直接に電力を購入することができるが、多くの場合は、送配電分野の电网公司によって独占的に電力を販売している。

そして、改革後の政府規制の内容から見れば、以下のような問題点が分かった。電力産業の発電分野と小売分野が一定の競争可能性を有するが、高い参入規制の障壁が存在しているため、新規参加者の参入コストが高く、参入度が低い程度に留まっている。電力産業における料金規制については、各分野の料金は、基本的に価格規制機関によって決定又は認可されている。しかし、発送電分離後、卸電気料金と小売料金との協調が問題となって、料金規制の不合理性が顕著になっている。

最後に、以上のような問題点の原因を分析して、電力産業において数多くの国有企業の存在が改革における最も困難なところであるということが明らかとなった。中国電力産業の発展の歴史についての考察を通して、国有企業その実質とは、計画経済体制時期に行われた「政企合一」の経営方式の継続であると指摘した。つまり、形式から見れば、「政企分離」が既に行われたので、規制機関は、原則として企業の自主的な経営活動に関与してはならない。しかし、政府は国有企業の株式の所有、国有企業の管理者の任命などの手段を通して、国有企業を政府の付属物としてコントロールしている。こうした規制方式は、「政企分離」の実現とは言えないという批判を示した。電力企業と規制機関の間の緊密な癒着関係の形成、及び電力産業において顕在化した「行政独占」の問題につながっていると指摘した。

3、第三章

第三章では、中国における「反壟断法」、「反不正当竞争法」、「価格法」及びその他の競争に関する法規・規定からなる競争法の規制体系を整理した上、そのうち、電力産業に関する規制規定を抽出して、電力産業に対する競争法体系の適用可能性を検討した。また、中国電力産業における競争制限行為を分析して、今までの事例についての検討を通して、競争法体系が電力産業における適用状況を考察した。

まず、電力産業に対する競争法の適用可能性を分析して、電力産業に対して競争法を適用すべきと主張している。電力産業などの規制産業に対して競争法が適用できるか否かに対して中国では様々な論争が行われていた。「反壟断法」の起草過程においても、

こうした論争の影響を受けて、立法者の態度は余りに明確ではなかった。例えば、規制産業の競争法の適用可能性を巡って何度も改正が行われたが、反壟断法の適用除外規定を盛り込んだ反壟断法草案が中国の学者によって批判された結果、適用除外規定が削除された。現在、中国の競争法体系には電力産業に関する競争法の適用除外規定はない。しかし、「国有経済が支配的地位を占め、かつ国民経済の根幹及び国家の安全にかかわる業種並びに法に基づき独占経営及び独占販売を行う業種」(以下、「特殊産業」という。)に対する「保護」と「規制」の姿勢が共に規定されているという特徴のある第7条を定めているので、特殊産業に属する電力産業に対して競争法の適用の可否について、明確な態度が確立されていないように見える。また、中国の学者の間でも本条に対する解釈は対立がある。本章では、これらの解釈の内容を踏まえて、電力産業に対して競争法を適用すべきという主張を論証した。

次に、電力産業に対する競争法運用の必要性を論証するため、中国電力産業の各分野における競争制限行為を分析した。これを通して、各分野における最も深刻な競争制限行為は、市場支配的地位にある既存電気事業者により行われる行為であるということが明らかにした。発電分野においては、既存の発電事業者は、ライバルとなる他の発電事業者を排除または支配するため、送配電分野の事業者に対して自己との間でのみ取引するよう制限する行為が問題となる。特に、発送電分離が徹底ではない原因で、以上のような行為は行われやすくなっている。送配電分野においては、正当な理由がなく、特定の発電事業者との取引を拒絶したり、または特定の発電事業者に対して不利な取引条件を設定したり、特定の発電事業者に対して差別的待遇を行ったりする行為が問題となる。小売分野において、電網事業者が独占的に電力を供給している場合に、需要家に対する市場支配的地位の濫用行為が存在しているほか、国家所有の電網事業者と地方所有の電網事業者が電力を販売することができる場合に、国家電網事業者は、ライバルを排除又は支配するため、発電事業者に当該ライバルに電力の供給を拒絶させするなどの行為が問題となる。また、「行政独占」行為に対する認識を踏まえ、中国電力産業における「行政独占」行為についても考察した。

最後に、中国電力産業における競争制限的行為に対する競争法の適用状況を考察するため、今まで生じた典型的な事例を分析した。事件ごとに、以下のようなことが明らかとなった。(1) 中国電網買収事件(2010年2月)についての分析を通して、国有企業に対する特別な規制政策の存在により企業結合規制の適用の困難性があることが明らかとなった。(2) 陝西榆林事件(2012年4月)についての分析を通して、中国において地方政府所有の電力事業者と中央政府所有の電力事業者との悪質な競争事件がしばしば報道されている現在、競争法を適切に運用して、最終消費者の利益を保護することが重要な課題となっているということが明らかとなった。(3) 山東省魏橋事件(2012年5月)についての分析を通して、民間企業が電力市場に参入する要望又は実力があるが、事業法規制の制限及び既存の電力事業者の排除行為が障害となっているので、事業

法規制の緩和及び既存の電力事業者の排除行為に対する競争法の規制が必要であることが明らかとなった。(4) 二灘水力発電所事件(2000年)についての分析を通して、中国電力産業における「行政独占」行為の典型的なモデル及びその原因を明らかとなった。

4、第四章

第四章では、日本電力産業における政府規制に関する事情を考察した。日本電力産業における政府規制の歴史及び自由化改革の進展、政府規制の現状及び今後の動きを考察した上、自由化改革後の日本電力産業における市場への参入状況とその問題点を分析した。

まず、日本電力産業の歴史的変遷を、戦前期における民間主導體制(1883年~1938年)、戦時における国家統制体制(1939年~1950年)、戦後における9電力体制の定着(1951年以降)という三つの時期に分けて、それぞれについて市場参入の状況、政府規制の方式を考察した。こうした考察を通して、日本電力産業は、戦時の事実上国営化の時期を除き民間主導、地域独占性、垂直一体化との特徴があることが明らかとなり、日本の電力産業は民間主導の下で市場拡張するための激しい競争時期を経たということも明らかになった。中国の電力産業の発展の経緯と比較して、民間主導の競争時期が経たか否かが両国の電力産業における最も顕著な相違であることを指摘した。

次に、日本の電力産業における自由化改革のきっかけ、今まで行われた3回の自由化改革の内容、及び今後実施しようとする改革措置(広域系統運用機関の設立、小売分野への参入の全面自由化、法的分離の発送電分離という「三つの柱」)を考察した上、発送電分離、地域独占の撤廃、全面自由化を巡る論議を検討した。送配電分離を巡って、(1)構造分離により競争の促進、(2)自然エネルギーの参入の促進、(3)発電と送配電分野の事業コスト構造の明確化、(4)託送料金の透明性・公平性の促進などの賛成論がある一方、(1)発送電分離により設備投資に対するインセンティブの減退、(2)垂直統合の投資の経済性の喪失、(3)部門間の調整の困難により産業全体の安定性に対する影響などの慎重論もある。地域分割の撤廃を巡って、(1)発電分野の規模の経済性の実現、(2)地域を跨ぐ電力の融通の促進、(3)再生可能エネルギーの出力の不安性の解決などの賛成論がある一方、(1)電力供給者の供給責任の低減、(2)系統運用の困難性などの慎重論もある。全面自由化を巡って、(1)一般家庭の電力選択の自由の拡大、(2)供給独占の打破による電気料金の低減の期待などの賛成論がある一方、(1)市場支配的事業者の存在による実際の改革効果の削減、(2)対策コストによる電気料金の増加の可能性、(3)供給を保障する対応措置の設置などの慎重論もある。

最後に、日本電力産業における自由化された小売市場への参入の状況(供給区域外の一般電気事業者の参入状況、新電力の参入状況)について考察した上で、新電力の市場シェアの低調の原因について、以下のように分析した。第一に、電源構成などの原因で

新電力が電気料金及び供給の安定性の面で競争力が低いことである。第二に、発電事業者は長期契約によって新電力より一般電気事業者への供給を優先的に選択することが原因で、新電力に供給する電力量が低いことである。第三に、託送分野における託送供給と託送料金の面で新電力が一般電気事業者と公平に競争することが困難なことである。電力産業に市場支配的事業者が存在する垂直的独占体制の下では、事業規制法に競争促進型の規制措置を設けて、送配電線網を開放する義務を課すだけでは、新規参加者に競争の機会を与えたとしても、全ての市場参加者が公平かつ平等に競争することは達成させない。電力産業の改革を継続的に進め、特に、小売分野の全面自由化、発送電分離の実施を契機に、市場支配的事業者の競争制限行為に対する独禁法の厳正な適用が必要であると指摘した。

5、第五章

第五章では、中国の電力産業に対して何かの示唆があるかを念頭に置きながら、日本電力産業について独禁法上の考察を行う。

まず、電力産業に対する独禁法の適用を巡って、以下のようなことを検討した。

第一に、独禁法の旧 21 条という適用除外条項について検討して、明らかになったことは、旧 21 条の存在は個別の事業規制法の役割が重視されていたことを意味するが、適用除外規定が存在したからといって安易に独禁法の適用が回避されるわけではなく、自然独占産業における競争制限行為に対して、適用除外規定の立法趣旨に基づき判断する必要があり、旧 21 条を厳格的に解釈するのが原則であるとされていたということである。

第二に、2000 年の独禁法の改正により、独禁法には明文の適用除外規定がなくなったが、事業規制法による規制が存在している場合、独禁法の適用が除外されるかという問題を検討した。こうした場合に、(1) 適用除外は市場経済の基本的ルールである独禁法に対する例外であるから、その適用除外に対して慎重であるべきであり、適用除外を認めることをなるべく抑えることが望ましい、(2) 適用除外となる場合においても、その判断基準と考慮要素が明確に開示され、総合的に論証されるべきであり、(3) 独禁法が明示的に適用除外を規定していない場合は、競争の余地があると解されるという「明示の適用除外説」が採られている、ということが明らかとなった。

第三に、中国電力産業には国有企業が数多く存在している現状を考慮して、日本における関連判例の整理を踏まえて、公的主体の事業者性についての判断基準を検討した。日本の判例において、国や地方公共団体などの公的主体についても、経済活動を行っていて反対給付を反覆継続して受けるという要件を満たせば、事業者性が肯定されるという立場をとっていることが明らかとなり、また、事業者性の判断にあたっては、その活動が採算性を前提にしているかどうかから判断すべきである主張がある一方、それを行う者の組織的形態が何か、提供されるサービスの有償性があるのか、事業に独占性があ

る特殊会社であるか、等によって事業者性を否定するのが難しいという見解は公取委の実務上も、学説においても、広く受け入れられているということも明らかとなった。

第四に、独禁法の正当化事由及び正当化事由を巡る諸学説を考察した。政府規制の存在が正当化事由として考慮される可能性があるが、政府規制の存在自体が独禁法の正当化事由となるわけではなく、行為の目的が事業法の目的に沿うもので、手段も事業法の認める範囲に留まる場合には、事業法の目的実現のために必要かつ相当な範囲内の行為として、正当化事由が成立しうる。また、公共の利益に対する理解の違いによって独禁法の違法性について異なる結論が導けるが、行為の目的の合理性と目的達成方法の相当性などの諸事情を総合的に衡量しながら判断するプロセスが重要である。

次に、自由化された小売分野、規制されている小売分野、託送分野、卸売・発電分野を分けて日本電力産業における競争制限行為の類型、及びこれらの行為に対する独禁法上の規制可能性を考察した。既存の電気事業者は各分野における市場支配的地位を利用して行われた競争制限行為に対する電力事業法上の規制には、一定の限界があり、独禁法の規制が不可欠であるということを強調した。

最後に、近年日本電力産業に生じた事例（１）東京電力独禁法違反被疑事件（2012年6月22日）（優越的地位の濫用）、（２）中部電力株式会社による独禁法違反被疑事件（2001年11月16日）（部分供給による参入の妨害）、（３）九州電力株式会社による独禁法違反被疑事件（2002年3月26日）（常時バックアップによる参入の妨害）、（４）北海道電力私的独占警告事件（2002年6月28日）（長期契約による参入の排除）、（５）オール電化警告事件（2005年4月21日）（取引条件等の差別的取扱い）を分析した。これらの事例は、被疑事件又は警告事件に留まって、独禁法上の違法行為が認定された事例ではないが、これらの行為に対する分析を通して、独禁法と電気事業法がそれぞれの規制内容と果たした役割を明確にすることができる。また、電力産業における競争制限行為を独禁法の視点から評価する際に、電力産業における特定かつ専門的な事情を考慮しなければならないので、公取委は規制機関との意見交換を行って判断するやり方は、政府規制と競争政策との「二重規制」を柔軟に対応できるが、判断の透明性・独立性を保障するため、両者の意見と判断の基準に関する情報の開示が望ましいことであると指摘した。

6、第六章

第六章では、日本における事業法規制と独禁法規制の相互関係を巡る考え方及び従来
の学説を考察した上、日本電力産業における事業法と競争法の相互補完を主張し、相互補完の具体的な在り方を検討した。また、中国電力産業における両法の相互関係の現状についての考察を踏まえて、日本電力産業の規制からどのような示唆を得ることができるかを検討した。

まず、本論文は電力産業における事業法と競争法の相互補完という主張を論証するた

め、以下のような三つの理由を挙げた。第一に、事業法と競争法には規制目的の相違、行為の構成要件、正当化事由に関する判断基準の相違があるため、競争制限行為に対して両法に非代替性があることを検討した。両法は相互代替の関係ではなく、いずれかを優先適用をするのは難しい。第二に、競争制限行為に対する事業法と競争法の一方のみの規制では十分ではないことを検討して、両法は組み合わせて相互補完的に適用する必要があることを指摘した。すなわち、専ら事業法で規制する場合、事業法自体は送配電線網を開放する義務の設定、開放の程度及び対価となる接続料金の算定基準の不明確などの問題があるほか、電力市場全体の競争秩序を維持するという視点から事実上の託送拒絶行為、差別的取扱い行為に対する規制の限界、及び規制機関の裁量に伴う判断の不安定性が存在している。専ら競争法で規制する場合、電力産業における競争制限行為に対して事前の禁止規制の必要性、電力産業の産業特性を考慮する必要性、違法行為を解消するための規制措置の専門性と対応の即時性から見れば、競争法のみで十分に規制できない点もある。第三に、事業法と競争法の規制内容、規制機関の規制実態からみると、両法の役割の棲み分けが実際には困難であることに對して、両法の規制機関間が柔軟に競合して管轄することが可能である。

次に、事業法と競争法の相互補完の運用の可能性を検証するため、電力産業における競争制限行為に対して、両法が競合的に規制となる場合の相互補完の具体的な在り方を検討した。具体的には「電気事業法上の不当な差別的料金規制と独禁法上の差別的対価規制」、「電気事業法上の送配電線の託送供給規制と独禁法上の私的独占または単独の取引拒絶規制」、「電気事業法上の不当な差別的取扱い規制と独禁法上の取引条件などの差別的取扱い規制」、「電気事業法上の最終保障約款の義務付けと独禁法上の取引拒絶、優越的地位の濫用規制」という四つの場合を分けて、事業法と独禁法との異なる規制の立場、違法性の判断基準、正当化事由の内容を比較しながら検討した。

さらに、中国電力産業において、国有企業に対する規制が不十分であること、市場化への改革において政府規制が主導的な役割を有していること、電力産業に対する競争法実施の独立性が欠けていることが存在しているので、「政府規制優先主義」が採られている現状を指摘した。具体的には、電力産業において、(1) 産業政策が存在していないにもかかわらず、競争制限的行為が存在していても、競争法の執行は積極的に発動されてなかったケース（前述の山東省魏橋事件（2012年5月）における国家电网公司の取引拒絶行為）、(2) 電力事業法上に適法とする競争制限行為に対して、競争法が当然に関与できないとしたケース（前述の山東省魏橋事件（2012年5月）における国家电网公司の民間企業の参入に対する排除行為）、(3) 電力事業法ではなく他の産業政策が存在するため、当該産業政策に従った競争制限行為に対して審査さえ行われなかったケース（前述の中国電網買取事件（2010年2月））という三つのケースを検討して、競争法規制は補助的な地位に置かれている現状を分析した。

最後に、以上の日本の電力産業に対する考察から、中国電力産業における政府規制と

競争政策の相互関係を再構築することに有益な示唆を検討して、三つの建言を示した。三つの部分を含む。第一に、電力産業における政府規制自体が見直す必要がある。中国電力産業の改革における最も重要なポイントとなるのは、参入規制を緩和して、小売分野への新規参入を促進することである。したがって、中国電力法第 25 条を改正して、小売市場への新規参入を認めると共に、電力供給の安定性、継続性の保障及び環境・保安上の評価に関する具体的な制度設計が必要である。第二に、電力産業に対する競争法規制の完備についての建言である。電力産業に対する競争法の一般的な適用性を肯定すべきである上で、競争法の執行機関が電力産業に行われた競争制限行為に対する対応の積極性を強化する必要がある。また、競争法自体の適用除外の運用を控えるため、規制機関の判断基準を明確に開示され、総合的に判断すべきであり、「社会公共利益」と「正当な理由」などに対する解釈を完備させる必要がある。第三に、電力事業法の改正と競争法の実施の強化した上で、両方の相互関係を調整するため、電力産業に関する産業政策を策定・実施するに当たって、市場競争状態に対する影響を評価し、競争法または競争法の執行機関の意見を考慮・尊重することが不可欠であると強調した。日本電力産業の経験を参考して、両法の規制機関による共同指針の制定、及び産業政策に競争評価制度の導入が考えられる措置である。

二 今後の課題

最近の事例における競争法の執行機関の対応からみると、競争制限行為に対して従来のように完全に取扱いなかった状態ではなく、競争法の観点から当該行為に対して反対意見を示した動きが見えるようになってきた（前述の中国電網買収事件（2010年2月））。また、中国の現状は、電力産業を含めて自然独占産業に対する規制緩和をより一層推進していくことが明らかである。2013年11月に北京で開催された中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議（「三中全会」）は、「改革の全面的深化における若干の重大な問題に関する中共中央の決定」を審議・採択した。当決定では、政府により資源に対する直接的な配分を抑制して、市場メカニズムによって主に価格が決定される仕組みを整備することが打ち出された。従来提唱された市場の「基礎的」な役割より明確に市場の「決定的」な役割を重視する方向が提示された。特に、電力、電信などの自然独占産業の価格改革を推進し、競争可能な分野における価格規制を緩和することを強調した。今後、中国における電力産業などの規制産業の規制緩和の推進によって、市場メカニズムと競争法の役割をより一層重視することが期待される。

今後、中国の規制産業は、電力産業だけではなく、鉄道産業（2013年3月10日、64年の歴史を持つ中国の鉄道部は廃止されることが決定した。規制改革の第一歩となる「政企分離」の実施を始め、鉄道産業における今後の改革が期待できる。）、電気通信産業（今後の「非対称規制」、民間企業の参入などが期待される改革措置である。）などの規制産業（自然独占産業）においても、電力産業と類似する改革の歩みが始まる

ので、規制緩和が避けられないものである一方、競争法のこれらの産業に対する運用が最も重要な課題である。電力産業に対する検討に加えて、他の自然独占産業に対しても検討することが今後の研究の目標である。

三 おわりに

政府規制と競争政策、または産業政策と競争法の相互関係、役割分担の本質とは、市場活動における「政府」と「市場」の相互関係である。電力産業のような規制産業には、従来から政府規制が存在し、競争政策の適用は考えられなかった。しかし、規制緩和及び電力改革の進展した現在、電力産業における政府規制と競争政策の関係を検討する際に、どのようにして従来のような「事業法中心ないし独占的な規制体制」における様々な弊害を抑制し、競争法の運用を強化させるかは改革のポイントであろう。

形式的にみると、中国の電力産業は発送電分離という面で日本の電力産業より前に進んでいるが、参入規制、料金規制という政府規制の根本的な内容から分析すると、中国の電力産業の規制改革は予想された効果を達していないといえる。日本の電力産業の改革と異なって、中国の電力産業で実施された発送電分離という改革措置は、発電分野に競争を導入しようとする目的の下で、垂直一体化していた元の一家独占的な国家電力公司を五つの市場支配力を有する発電事業者と二つの地域独占的な電網事業者に分けて、そもそも、小売分野の新規参入を促進するための措置ではない。しかし、発送電分離を行ったとしても、発電分野への参入障壁が存在して、発送電分離が徹底ではなく、小売分野への新規参入が禁止されているので、構造分離の実施が競争促進の効果を達成したとは言えない。電力産業の市場化改革は、産業構造の形式のみに拘泥すべきでなく、既存の市場支配的な電力事業者の存在に伴う競争制限行為を規制して、新規参入の促進を通して電力産業の効率性を上昇し、需要者の利益を保護することが、中国の電力産業にとって最も意義のある規制改革であると考えられる。

また、中国政府は、競争法の目的がどこにあるか、電力産業における国有企業の存在の意義がどこにあるか、という根本的な問題を反省する必要がある。つまり、中国の電力産業は、日本の電力産業のような自由競争の段階を経していない。数多くの国有企業は「公共の利益」という理由で直ちに政府による過剰保護を受けている。しかし、国有企業に伴う低効率性、競争独占的地位を利用して民間企業と利益を争奪するなどの問題は、「公共の利益」を保護する趣旨と矛盾しているのではないかという批判を示した。また、競争法は個別の企業の利益、政府自体の利益を保護する目的ではなく、民間企業及び消費者の利益に対する保護を重視すべきである。

さらに、中国の電力産業に対する改革措置の多くは法律に従って実施されているのではなく、行政規章・部門規章・規則・行政指導意見などに従って実施されているので、こうした改革措置がどの程度効果を得るかに対して疑問がある。現在まで、中国電力産業には3回の改革が実施されたが、基本法としての電力法は1996年から実施されて以

来何ら改正されていないため、改革措置の多くは政策上の宣言に留まっている。これに対して、日本電力産業に今まで行われた自由化改革、及び今後実施しようとする改革は、電気事業法の改正を中心とする点が特徴である。したがって、中国電力産業にとって、実効的な改革を実現するためには、十分な検討の上、法律レベルの規制緩和・改革が不可欠であると言える。

ようするに、伝統的な政府規制が深く影響を与えている電力産業においては、今後、政府規制（事業法）と競争法の相互関係がより一層複雑になると考えられ、両法の間をどのように調整すべきであるかという問題に直面しなければならない。以上の考察を通して、日本電力産業の経験を参考に、中国電力産業の今後の改革に多少とも役に立てることができれば幸いである。

参考文献

1、中国語文献

- 王晓晔 『反壟断法』(法律出版社、2011)
- 王晓晔 『競争法与經濟發展』(社会科学文献出版社、2003)
- 龍生平 『基与整体性治理的我国電力監管体制改革研究』(華中師範大学、2011)
- 魏科科 『中国電力行業規制改革研究』(華中科技大学、2010)
- 劉佳麗 『自然独占行業政府監管機制、体制、制度功能藕合研究』(吉林大学、2013)
- 賈雪花 『産業政策法与反壟断法之協調制度研究』(中南大学、2011)
- 唐昭霞 『中国電力市場結構規制改革研究』(西南財經大学出版社、2011)
- 劉振亜 『中国電力与能源』(中国電力出版社、2012)
- 楊鳳 『經濟軌与中国電力監管体制建構』(中国社会科学出版社、2009)
- 王俊豪 『中国壟断性産業結構重組分類管制与協調政策』(商務印書館、2005)
- 王俊豪 『中国壟断性産業管制機制的設立与運行機制』(商務印書館、2008)
- 徐士英 『競争法新論』(北京大学出版社、2006)
- 石淑華 『行政壟断的經濟学分析』(社会科学文献出版社、2006)
- 楊蘭品 『中国行政壟断問題研究』(經濟科学出版社、2006)
- 張昕竹 『網絡産業：規制与競争理論』(社会科学文献出版社、2000)
- 張占江 「自然壟断行業的反壟断法適用一以電力行業為例」法学研究第6期(2006)
- 葉沢方 「当前我国電力工業市場化改革的難点及对策分析」中国工業經濟第9期(2001)
- 国家電力監管委員会 『電力監管年度報告(2011)』(2012)
- 肖璋 「中国電力行業競争与管制的選择」電力技術經濟(2000.6)
- 胡恩同 「上網電價形成機制与中国上網電價改革」(復旦大学、2006)
- 張欽 「有關我国電價改革的幾点探討」能源技術經濟第23卷第2期(2011.2)
- 吳麗老 「煤電之爭的原因及对策分析」煤炭經濟研究第32卷第2期(2012.2)
- 王晓晔 「行政壟断問題的再思考」中国社会科学院研究生院學報第4期(2009.7)
- 王晓晔 「依法規範行政性制限競争行為」法学研究第3期(1998)
- 蔣志培·孔祥俊·王永昌 「関与審理不正当競争民事案件応用法律若干問題的解釈的理解与適用」人民司法(2007.3.5)
- 李常青·万江 「價格法与反壟断法的競合与選择適用問題研究」中国價格監督檢查第12期(2012)
- 黃勇·劉燕南 「價格法与反壟断法關係的再認識以及執法協調」價格理論与实践第4期(2013)
- 史際春 「遵從競争的客觀要求—中国反壟断法概念和对象兩個基本問題」國際貿易(1998.4.20)
- 李在峰 「实施價格法完善價格法律体系」價格与市場第6期(1998)
- 卞耀武 「宣傳貫徹價格法意義深遠」價格理論与实践第5期(1998)

- 李 戩·崔紅衛 「價格法是市場經濟的基本法」 價格理論與實踐第 7 期 (1994)
- 韋大樂 「價格法成效與完善建議」 法學雜誌第 24 卷 (2003.7.15)
- 史際春·肖 竹 「論價格法」 北京大學學報(哲學社會科學版)第 45 卷第 6 期(2008.11)
- 王仁富 「中國競爭法律體系及其協調性研究」 (安徽大學、2010)
- 張傑斌 「特定行業的「反壟斷法」適用研究—「中華人民共和國反壟斷法」第七條評析」 北京化工大學學報(社會科學版)第 4 期 (2007)
- 方小敏 「論反壟斷法對國有經濟的適用性—兼論我國反壟斷法第 7 條的理解和適用」 南京大學法學評論春季卷 (2009)
- 方小敏 「行政性制限競爭行為的法律規制」 法學第 2 期 (2005)
- 王茂林 「論我國反壟斷法適用除外制度」 西部法學評論第 1 期 (2009)
- 陳忠言·張巍 「反壟斷法適用除外制度若干問題研究」 雲南大學學報(法學版)第 23 卷第 3 期 (2010.5)
- 孟雁北 「我國反壟斷法之于壟斷行業適用範圍問題研究」 法學家第 6 期 (2012)
- 王俊豪·王建明 「中國壟斷產業的行政壟斷及其管制政策」 中國工業經濟第 12 期 (2007.12)
- 侯懷霞 「行政壟斷的成因、類型及法律對策」 山西大學學報第 6 期 (2002)
- 田紅雲 「我國電力工業體制改革中的壟斷與管制」 西南交通大學學報 (2005.3)
- 易 成 「論我國行政壟斷的成因及對策」 當代經濟 (2004.10)
- 張占江 「自然獨占行業的反壟斷法適用—以電力行業為例」 法學研究第 6 期 (2006)
- 張占江 「電力行業的反壟斷法適用研究」 經濟法論叢第 13 卷 (2007)
- 夏清·黎燦兵·江健健·康重慶·沈瑜 「國外電力市場的監管方法、指標與手段」 電網技術 27 (3) (2003)
- 陳富良·徐 濤 「電力行業規制政策的變遷及稀啓示」 財經問題研究第 2 期 (2009.2)
- 王保樹 「論反壟斷法對行政壟斷的規制」 『中國社會科學院研究生院學報』第 5 期(1998)
- 胡薇薇 「我國制定反壟斷法勢在必行」 法學第 3 期 (1995)
- 胡鞍鋼·過 勇 「從壟斷市場到競爭市場：深刻的社會變革」 改革第 1 期 (2002)
- 余 暉 「行政壟斷如何終結」 中國經濟時報 (2001)
- 朱智文 「我國壟斷行業改革問題的研究進展與評述」 經濟學動態 (2007)
- 張維迎·盛 洪 「從電信業看中國的反壟斷問題」 改革 (1998)
- 張德霖 「論我國現階段壟斷與反壟斷法」 經濟研究第 6 期 (1996)
- 陳思亮 「論反壟斷法對行政獨占的規制—基於行政壟斷特徵的分析」 ホロンバイル學院學報第 17 卷第 4 期 (2009.8)
- 陳 黛 「魏橋變法買電記」 大經貿第 6 期 (2011)
- 袁文平·劉 恒 「體制作怪：二灘水電站的成功與困惑」 經濟理論與經濟管理第 2 期 (2001)
- 譚紅琳 「我國反壟斷法對壟斷企業的影響研究」 法制與社會(中) (2009.7)

- 蒋晓妍 「国外電力行業改革及其法律規制对我国的啓示」鄭州航空工業管理学院学報
(社会科学版) 第 30 卷第 5 期 (2011.10)
- 郭宗傑 「特殊行業与領域的壟断問題—兼論反壟断法草案相關条款的設置」法治研究
第 5 期 (2007)

2、日本語文献

- 植草益 『講座・公的規制と産業 1 電力』(NTT 出版株式会社、1994)
- 植草益 『社会的規制の経済学』(NTT 出版社、1997)
- 植草益 『公的規制の経済学』(筑摩書房、1991)
- マイケル・ウォーターソン著、木谷直俊・新納克廣訳『企業の規制と自然独占』(晃洋書房、1996 年)
- 井手秀樹 『規制と競争のネットワーク産業』(勁草書房、2004)
- 井上典之 「競争制限・国家独占と規制の首尾一貫性—経済活動に対する規制と比例原則—」企業と法創造 27 号 (2011)
- 矢島正之 『電力改革再考』(東洋経済新報社 2004)
- 土田和博・須網隆夫編著 『政府規制と経済法—規制改革時代の独禁法と事業法』(日本評論社、2006)
- 土田和博 「大震災と電気事業法制の在り方」法学セミナー683 号 (2011.12)
- 土田和博・岡田外司博編 『演習ノート経済法』(2008、法学書院)
- 日本経済法学会編『政府規制産業と競争政策』第 2 号 (有斐閣、1981)
- 日本経済法学会編『公益事業の規制改革と競争政策』第 23 号 (有斐閣、2002)
- 友岡史仁 『ネットワーク産業の規制とその法理』(三和書籍、2012)
- 岸井大太郎 「政府規制と独占禁止法」『経済法』(有斐閣、2013)
- 岸井大太郎 「政府規制と独占禁止法」『経済法講座 2 独禁法の理論と展開 (1)』(三省堂、2002)
- 厚谷襄児 「独占禁止政策と公共料金」ジュリスト 335 号 (1965.12.1)
- 御園 生 『日本の独占禁止政策と産業組織』(河出書房新社、1987)
- 小西唯雄・和田聡子著『競争政策と経済政策』(晃洋書房、2003)
- 舟田正之 『電力改革と独占禁止法・競争政策』(有斐閣、2014)
- 田島俊雄 『現代中国の電力産業「不足の経済」と産業組織』(昭和堂、2008)、『中国の電力産業—大国の変貌する電力事情』(海外電力調査会、2006)
- 駒村圭吾・中島徹編 『3・11 で考える日本社会と国家の現在』(日本評論社、2012)
- OECD 編 (山本哲三＝山田弘監訳)『世界の規制改革・上』(日本経済評論社、2000)
- 田島俊雄 『現代中国の電力産業「不足の経済」と産業組織』(昭和堂、2008)
- 日本臨時行政改革推進審議会 「公的規制の緩和等に関する答申」(臨時行政改革推進

- 審議会、1988)
- 井澤裕司 「自然独占の理論と電気事業—火力発電の費用関数」 電力経済研究 17 号 (1983.7)
- 桑原秀史 「公益事業の規制改革と競争政策の在り方—公取委の役割をめぐって」 公正取引第 634 号 (2003.8)
- 滝川敏明 「情報通信の事業法から競争法規制への移行」 公正取引第 634 号 (2003.8)
- 根岸 哲 「市場参入に対する競争制限的行政介入」 ジュリスト第 592 号 (1975.7.1)
- 白石忠志 『独占禁止法』 (有斐閣、2006)
- 『電気・ガス事業における規制緩和と制度改革—平成 8・9 年度公益事業法制班報告書』 (日本エネルギー法研究所、1999 年)
- 『託送をめぐる法律問題—平成 12・13 年度託送をめぐる法的問題班研究報告書』 (日本エネルギー法研究所、2002)
- 『電気事業と競争：その政策的課題の検討—平成 12、13 年度公益事業法制班報告書』 (日本エネルギー法研究所、2003)
- 『電気事業制度改革とその法的課題—2002・2003 年度電力自由化をめぐる法的問題班報告書』 (日本エネルギー法研究所、2005)
- 『新電気事業制度と競争に関する課題—2004 年度電力自由化をめぐる法的問題班報告書』 (日本エネルギー法研究所、2006)
- 『新エネルギーをめぐる法的諸問題—平成 16・17 年度新エネルギーをめぐる法的問題班報告書』 (日本エネルギー法研究所、2007)
- 『新電力事業制度と競争政策—2005・2006 年度電力自由化をめぐる法的問題班報告書』 (日本エネルギー法研究所、2008)
- 『エネルギー産業における企業買収の法的諸問題—エネルギー産業をめぐる法的問題班報告書』 (日本エネルギー法研究所、2010)
- 『競争政策・独占禁止法と規制産業—2007・2008 年度規制改革・競争政策検討班研究報告書』 (日本エネルギー法研究所、2010)
- 井澤裕司 「自然独占の理論と電気事業—火力発電の費用関数」 電力経済研究 17 号
- 八田達夫 『ミクロ経済学 I』 (東洋経済新報社、2008 年)
- 戴 晴 『三峡ダム—建設の是非をめぐっての論争』 (築地書館、1996)
- 山本哲三・佐藤英善編著 『ネットワーク産業の規制改革 欧米の経験から何を学ぶか』 (日本評論社、2001)
- 川島富士雄 「中国独占禁止法の執行体制と施行後の動向」 公正取引 700 号 (2009.2)
- 塩見英治 『現代公益事業—ネットワーク産業の新展開』 (有斐閣、2011)
- 林敏彦 『公益事業と規制緩和』 (東洋経済新報社、1990 年)
- 厚谷襄児 「独占禁止政策と公共料金」 ジュリスト 335 号 (1965.12.1)
- 成田瀬明他 『現代行政法』 (有斐閣、1973)

- 林毅夫・蔡昉・李周著（関志雄・李粹蓉訳） 「中国の国有企業の改革：市場原理によるコーポレート・ガバナンスの構築」（日本評論社、1999）
- 岸井大太郎・鳥居昭夫 『公益事業の規制改革と競争政策』（法政大学、2005）
- 公正取引委員会事務局経済部経済法令調査室 「競争政策の観点からの政府規制の問題点と見直しの方向—政府規制等と競争政策に関する研究会報告書の概要」公正取引 520号（94・2）
- 王晓晔 「中国のWTO加盟と独占禁止法の制定」桐陰法学第11巻2号（2005）
- 村上政博 「独占禁止法と事業法の調整ルール—大阪バス協会事件審判審決」ジュリスト第1101号（1996.11.15）
- 勝野龍平 「政府規制分野及び独占禁止法 適用除外分野の見直しについて」公正取引第355号（1980.5）
- 土井教之 「産業組織論と競争政策」公正取引 号~735号（2012.1）
- 矢部丈太郎 「経済部の今年の課題—競争の市場構造の構築を目指して」公正取引第507号（1993.1）
- 寺西重郎 『構造問題と規制緩和』（慶應義塾大学、2010）
- 『中国の電力・石炭・紡織・製紙工業』研究参考資料第71集（アジア経済研究所、1964）
- 金堅敏 「超高压(UHV)送電で世界をリードする中国」（2011.1. 14）
- 龔驍毅 「中国反不正当竞争法とその運用状況」公正取引 678号（2007.4）
- 戴 龍 「中華人民共和国独占禁止法調査報告書（抜粋）」
- 陳丹舟 『中国反壟断法（独占禁止法）におけるカルテル規制と社会主義市場経済—産業政策と競争政策の「相剋」』（早稲田大学出版社、2013）
- 魏宏標 「中国天然ガス市場自由化と不可欠施設の開放分離規制の在り方—日本欧州の経験を中国に」
- 陳乾勇 「中国における「行政独占」規制の実態」『国際商事法務』Vol.37,No1(2009)。
- 中川政直 「官製談合規制と行政独占規制—日中比較」『関東学院法学』第20巻第4号（2011年3月）。
- 戴 龍 「中国における競争政策と政府規制—行政独占規制を中心に」
- 王晓晔 「中国反壟断法の施行3年と法治国家」韓巍（訳）新世代法政策学研究17号（2012）
- 南部鶴彦・伊藤成康・木全紀元 『ネットワーク産業の展望』（日本評論社、1994）
- 電気事業講座編集委員会 『電気事業発達史』（電力新報社、1986）
- 橋川武郎 『日本電力業発展のダイナミズム』（名古屋大学出版社、2004）
- 橋川武郎 「電力自由化とエネルギー・セキュリティ：歴史的経緯を踏まえた日本電力業の将来像の展望」社会科学研究 58（2）（2007.2）
- 資源エネルギー庁公益事業部『電力構造改革—改正電気事業法とガイドラインの解説—』（通商産業調査会、2000）

- 資源エネルギー庁電力・ガス事業部 原子力安全・保安院編『2005年版電気事業法の解説』（経済産業調査会、2005年）
- 高橋洋 「電力自由化—発送電分離から始まる日本の再生」（日本経済新聞出版社、2011）
- 資源エネルギー庁電力・ガス事業部「託送制度について」（2006.3.23）
「電力システムに関する改革方針」（2013年4月2日閣議決定）
- 長山浩章 『発送電分離の政治経済学』（東洋経済新報社、2012）
- 野口貴弘 「電力システム改革をめぐる経緯と議論」レファレンス5月号（2013）
- 長山浩章 『発送電分離の政治経済学』（東洋経済新報社、2012）
- 公正取引委員会「電力市場における競争の在り方について」（2012.9）
- 根岸哲・舟田正之 『独占禁止法概説』（第4版）（有斐閣、2010）
- 正田彬 『全訂独占禁止法Ⅱ』（日本評論社、1981）
- 金井貴嗣・川浜昇・泉水文雄編著『独占禁止法』（第3版）（弘文堂、2010）
- 実方謙二 『経済規制と競争政策』（成文堂、1983）
- 戴龍「中国における独占禁止法・政策に関する考察—行政独占規制を中心として」国際開発研究フォーラム第30号（2005.9）
- 泉水文雄・土佐和生・宮井雅明・林秀弥編著『経済法』（有斐閣、2010）
- 田中裕明 「規制緩和と市場への参入と独占的地位の濫用」神戸学院法学第38巻第1号（2008.9）
- 佐藤佳邦 「米國小売電力市場の排除型行為に対する反トラスト法による規制」『電力中央研究所報告』（電力中央研究所、2008.5）
- 石川生先生古稀記念論文集 『経済社会と法の役割』（商事法務、2013）
- 来生 新 『経済法判例・審決百選』（有斐閣、2010）
- 松下満雄 『経済法概説』（第5版）（東京大学出版会、2011）
『ケースブック独占禁止法』（第2版）（弘文堂、2010）
- 大橋弘 「独占禁止法と経済学」公正取引第738号（2012.4）
- 大橋弘 「市場支配力と市場画定」公正取引第740号（2012.6）
- 共同研究「市場支配力のコントロール—独占禁止法上の問題と電力市場についての具体的検討」ジュリスト1327号（2007.2.1）~1331号（2007.4.1）、1334号（2007.5.1）~1337号（2007.7.1）
- 尾形清一 「エネルギー政策における参入過程の構造」政策科学（2004）
- 川濱 昇 「不可欠施設に係る独占・寡占規制について」ジュリスト第1270号（2004.6.15）
- 岡田幸人 ジュリスト第1443号（2012.7）
- 土佐和生 「情報通信の規制改革と競争政策」『公益事業の規制改革と競争政策』日本経済法学会年報23号（有斐閣、2002）

- 徐士英 「中国反壟断法の執行に関する諸問題」韓懿（訳）新世代法政策学研究 3 号（2009 年）
- 白石忠志 「優越的地位濫用規制の概要」ジュリスト 1442 号（2012.6）
- 河上正二 「公共料金について」ジュリスト 1442 号（2012.6）
- 友岡史仁 「公益事業と競争法の相互関係」公正取引 719 号（2010.9）~724 号（2011.2）
- 泉水文雄 「東日本電信電話の光ファイバ設備に関する私的独占事件最高裁判決」公正取引 726 号（2011.4）
- 泉水文雄 「ネットワーク産業に関する競争政策—日米欧のマージンスクイーズ規制の比較分析及び経済学的検証」公正取引 747（2013.1）
- 吉川泰宇・中島菜子・木村奉多賀 「電力市場における競争の在り方について」公正取引 746 号（2012.12）
- 岸本宏之 「独エネルギー供給分野における市場支配的地位の濫用規制」公正取引 701 号（2009.3）
- 村上政博 「優越的地位の濫用」公正取引 628 号（2007.8）
- 公益事業学会 『現代公益事業の規制と競争』（電力新報社、1989）
- 李麗莎 『電気通信事業法と独占禁止法の関係—電気通信事業分野における競争の促進に関する指針を中心に』六甲台論集第 49 巻第 1 号（2002.7）