

英国の規制システム*

— “英国型” 公益企業規制の特徴と課題 —

土 井 教 之

はじめに

英国の民営化は，“Victorian Values” (Thacher [1993], p.627), すなわち「ヴィクトリア朝時代の哲学・思想と活力」の復活を唱えるサッチャー保守党政権の下で大規模に実施された。特に、「ネットワーク」型特性をもつガス、電力、電気通信、水道、空港の公益事業分野でも、民営化が行われ、それにともなう「英国型規制」(regulation UK style) が実施されて10年以上が経過した。それは、大きな構造変化(企業分割, 新規参入), 新たな規制方法(プライス・キャップなど)の導入などを含む「制度的革新」であった。しかも、その後もつぎつぎと、規制の強化あるいは変更が実施されている。例えば、1998年にはガス、電力の市場自由化が予定されている。それゆえ、英国は欧州の「民営化の実験室」(NCC [1996b], p.13) とよばれている。今日では、「民営化されたネットワーク型産業の規制は成熟段階に入りつつある」(Vass [1996], p.1) とみなされている。

しかし、ここ数年、規制のあり方をめぐって大きな論争が展開されている。その理由としていくつか指摘することができる。特に、「独占・合併委員会」(MMC [1993a, b, c, d]) がガス規制に関する報告書を提出したとき、規制に関

* 本稿は、英国滞在中に多くの研究者、政策当局者、企業関係者に規制についてヒアリングを試みたが、主にそれを基にして作成されている。特に、K. Cowling, M. Waterson, P. Boulding, そしてまた Centre for the Study of Regulated Industries (CRI) にはお世話になった。ここに記して感謝の意を表したい。

するアカウントビリティ（責任）、透明性、手続き上のセーフガードなどの規制システムをめぐって活発な議論が展開された。また、電力料金、水道料金への規制が事前に予想されたよりも緩やかとなり、電力企業、水道企業が大きな利潤を計上し、経営者や株主が大きな利益・報酬を受け、その結果大きな批判が起り、それに対応して価格規制が強化されたことが、規制当局（あるいは規制長官）のあり方を問題提起している。最近、英国の間では「再国有化」の支持が民営化の支持を上回るという世論調査の結果（*Financial Times* [Jan. 17, 1997]）が出ているが、そうした規制成果と、それに起因して展開されている規制システムをめぐるとの論争がその一因となっていると思われる。また、こうした議論は、規制における消費者委員会のあり方の問題も提起している。

さらに、規制企業が、自由化・規制緩和後、新方法・新市場を開発し、事前の予想よりも大規模となり、また多角化し、グローバル化しているが、こうした新展開も、規制のあり方をめぐるとの論議に拍車をかけている。最後に、一般的な競争政策において、近年英国のスタンスが変化しつつある。以下で議論するように、政策当局の分業型システム（3重構造）が採用されているが、ある政策当局（DTI）は「国際競争力のための産業政策」を志向し競争政策の緩和の方向を示唆し、他の当局（OFT）との対立が明らかになっている。こうした動きは、また規制と規制緩和にも影響していると考えられている¹⁾。

ところが、規制には内容とプロセスの二つの側面があるとするならば、一般に、産業組織分析において研究が最も行われていないのは、後者、特に、規制あるいは広く競争政策におけるシステムあるいは当局の組織・機構の問題である²⁾。規制あるいは競争政策の内容や効果は、その政策執行システムにも依存す

1) *Financial Times* [May 16, 1994, p. 7; May 17, 1994, p. 13 and 16]. なお、英国の競争政策の展望については、Miller [1992], NCC [1995], Wilks [1994]などを参照。英国の競争政策については、別稿で検討する予定。

2) 筆者は、最近公取委 [1997] のなかで政策当局の制度と行動についての分析の重要性を強調した。米国でも、このような認識が見られる。例えば、Eisner [1991] は、公共政策当局の「機構・組織の動態」という視点から米国の反トラスト政策の変遷を考察している。

るであろう。したがって、規制あるいは競争政策を執行する当局に関する「制度的」分析が必要である。

そこで、本稿は、英国で現在進行中の論争の展望を通して規制システムに関する問題点と教訓を明らかにすることを目的とする。近年、日本でも、経済改革研究会（「平岩委員会」）、US [1996] などが規制緩和の実施システムについて若干言及し、またアカウンタビリティ問題が議論されているが、規制あるいは規制緩和の施行システムを考察する上で、英国のケースの分析は有意義であるかもしれない。

1 民営化と規制・競争

規制は民営化の目的および実施と密接に結びついているために、まず簡単に公益事業の民営化の目的と過程を展望しよう。

最初の民営化は電気通信の British Telecom (BT) の50.2%の株式の放出(1983年)であるが、その主たる根拠は、政治的介入の排除と、PSBR (Public Sector Borrowing Requirements. 公的部門借入所要額)を増加させないで資本を調達することが可能な民間法人を設立することであった。すなわち、その実施の根拠は、主として公的部門の赤字に伴う公的資金の垂れ流しを回避するという政治的理由に基づいていた。したがって、民営化の決定の段階で、「経済効率」的考慮、すなわち競争考慮はまったく議論されなかったわけではないが、主たる根拠ではなかった。例えば、英国型規制の中心と言われる価格キャップも、当初の重点は、民営化後の企業の株主に、その投資の収益率についてははっきりした見通しを事前のある期間与えることにあった。その後「インセンティブ」考慮にしたがって新たな根拠づけが行われた。

以上の状況はおおむね他の公益事業分野にも当てはまる。こうした認識は、かなりの合意が成立している。民営化のプロセスはその後の規制のシステムとプロセスに影響を与えている可能性がある。その意味で、民営化の決定・実施プロセスの政治経済学的分析が興味深いし、また必要であると言えるだろう。³⁾

事実, Robinson [1993], Waterson [1993]をはじめ多くの論者の指摘するように, 国有企業段階と民営化のプロセスは, 旧国有企業の経営者, そして労働組合, 官僚, シティなどの影響をかなり含んでいると言われる。特に, 市場構造に関する政策はそうした影響を含んでいる。ただし, 電力の場合では, 以下で示唆しているように, それ以前に実施された民営化からの若干の教訓が考慮され, 競争促進が重視されている。

したがって, その後の規制段階でこうしたグループの影響をできるかぎり制限する必要があったと思われる。こうした判断が, 以下で指摘するように, 複雑な規制システムの採用にどのようにつながっているかを明らかにする必要がある。また, 上記のプロセスは, 「英国の民営化政策の経済的利益はその当初の民営化計画からではなく, その後の規制政策と当局の行動から生まれるのではないか」という問題を提起している。したがって, 規制そのものを解明する必要がある。

なお, 民営化についてはいろいろ議論があるが, それに最も批判的な論者の一人は「民主的市場経済」論を展開する K. Cowling である。彼は, 三つの理由, すなわち, (1) 民営化の原因の一つとなった国有企業の悪い成果は英国経済の不振によるものであって, その所有経営形態とは関連しない, (2) 資本市場あるいは株主の圧力は効率改善につながらない, (3) 民間企業では国民の社会的コントロールを受けない, という理由で民営化を厳しく批判している。したがって, 民営化された公益企業については, 社会的に望ましい成果を期待することはできず, そして独占的要素があるかぎり規制を実施・強化する必要がある, と主張している⁴⁾。他方, 多くの論者は民営化・規制緩和を支持している。なお, この議論は, 今, 大きな議論の一つとなっている規制産業における「コーポレート・ガバナンス」の問題を提起していることは注目してよい。

3) 例えば Robinson [1993], Thacher [1993]などを参照。

4) この整理は, 筆者の英国滞在中における彼との直接的な議論による。なお, 民主的市場経済論については, Cowling and Sugden [1991, 1994] 参照。

2 規制のシステム

(1) 規制事業の比重と目的

民営化された企業・産業に対して、「自然独占性」をもつ事業分野について公的規制が実施されている。したがって、民営化された企業の全活動に対して規制が実施されているわけではなく、規制を受けない事業も企業活動のなかに含まれている。例えば、規制を受けない多角化事業を行っている場合もあり、また同じサービス供給でも規制を受けない事業もある。ガスでは、ある一定量以上のガス供給サービス（「コントラクト市場」とよばれる大口市場。それ以外の市場は「タリフ市場」とよばれる）では規制が行われていない。いま価格規制を受けている比率を見ると、それは、若干古い資料であるが、ブリティッシュ・テレコム（BT）では売上高の65%（1992/93年度）、ブリティッシュ・ガス（BG）で64%（1992年）、電力配給会社（RECs）全体で90%（1992年）、水道産業全体で87.5%（1992年）、空港（BAA）で40%（1992年）となっている（CRI [1994 b], p. ix）。非規制事業分野も考慮しながら規制の影響を考察しなければならないであろう。

なお、英国の公益企業は、わが国と同様、単一の公益事業を行い、他の欧州諸国（ドイツ、フランス、イタリアーなど）や米国で見られる、複数の公益事業を営む「多角化型公益企業」（multi-utilities）は二つのケースを除いて存在しない。ここに一つの特徴がある。多角化型公益企業問題は、政策的にも理論的にも今後の重要な課題であろう。

これらの5産業に対する規制に共通する一般的な目的は、(1) 競争促進、(2) 消費者保護（価格規制と品質規制）、(3) ユニバーサル・サービス、緊急サービス、一律料金、特別サービスなどの社会的目標の促進、であろう。さらに、追加的目標として、(4) 規制ができるかぎり簡単で、しかも効果的であることをあげることができる。上記の目標(1)～(3)の詳細は別の機会に譲り、本稿では、第四の目標に関連する規制の制度的側面について考察し、必要なかぎり

で他の目標に言及するにとどめる。

(2) 規制のフレームワーク

規制のシステムは「2段階制」で、やや複雑である。規制のフレームワークの概要は付表に示されている。ここでは、Armstrong *et al.* [1994], NCC [1989], Price Waterhouse [1992, 1996], Whish [1995]などを基に規制のシステムを概観しよう。

第一段階は基本法の下で策定される一般的フレームワークであり、その法律は当該産業の民営化、当該産業に対する「規制の番犬 (watchdog)」としての長官 (Director General) の設置とその権限・機能 (ただし、空港は既設のCAAによる規制)、そして国務大臣 (Secretary of State) の権限・機能を定めている。規制長官と国務大臣は連携して (“conjointly”) 規制の執行に当たる。その法律は、「1982年通信法」、「1995年ガス法」(前、「1986年ガス法」)、「1991年水道業法」(前、「1989年水道法」)、「1989年電力法」、「1986年空港法」である。空港を除く4産業について、それらの基本法を補足し、そして国務大臣と規制長官の機能・権限を強化しているのが「1992年競争・サービス (公益事業) 法」である。

なお、これらの産業別立法では、競争企業間の直接的競争のみならず、「比較競争 (comparative competition)」(あるいは「ヤードスティック競争 (yardstick competition)」)、「市場獲得競争 (competition for markets)」ないし「インセット競争 (inset competition)」(サービス供給権の獲得競争)などの概念が強調・導入されている。例えば、インセット競争はBGの民営化のときに現れた概念である。これらの競争形態は、規制のシステムを反映している。

長官は国務大臣によって任命され、そして付表が示すように、消費者保護、競争促進などの上記の目標を達成するために、規制事務局 (regulatory offices) を設置することができる。具体的には、OFTEL (Office of Telecommunications. 電気通信), OFGAS (Office of Gas Supply. ガス), OFFER (Office of Electricity Regulation. 電力), OFWAT (Office of Water Services. 水道)

である。ただし、空港は民営化前からある「民間航空庁」(CAA)が担当している。また、水道については、「経済的規制」を担当するOFWATのほかに、水質規制、環境規制などの「社会的規制」を担当するNRA (National River Authority. 1996年4月1日以降、環境庁 (Environment Agency) の一部)がある。なお、規制長官と国務大臣の機能は一次機能 (主機能) と二次機能 (副次的機能) とに分かれているが、そのなかで、付表に示されているように、電力とガスでは競争促進の目標が一次機能に分類され重視されている。

規制事務局は内閣を構成しないが、政府省庁に準ずる地位をもつ。これらの事務局は、表1が示すように、比較的小規模な行政機構となっており、しかも設置期限が定められている。それは言うまでもなく効率的規制、換言すれば、できる限り低い規制コストという目標を反映し、また以下で指摘する公正取引庁、独占・合併委員会、消費者委員会などが存在するからである⁵⁾。さらに、英国型規制が価格キャップ規制に代表される「ライトタッチ型規制」が目標であったこととも密接に関係している。そして、事務局の財政は、表2に示されているように、主としてライセンス収入に依存している。全収入に占めるライセンス収入は、OFTELで97.9% (1984/85~93/94年間の累計)、OFGASで96.7% (1986/87~93/94年間の累計)、OFWATで99.7% (1989/90~93/94年間の累計)、OFFERで91.3% (1989/90~93/94年間の累計)となっている。また、しばしば、ライセンス収入は総支出を上回っている。

規制事務局の規模の推移も興味深い。OFTELはスタッフ160人弱へと規模を拡大し、他方、OFGASは30~40人規模を維持している。ただし、以下で言及するように、ガスでは独立の別組織の消費者委員会 (GCC. Veljanovski [1993 a]によれば、1989~91年で各年のスタッフ数は81人)があり、他方、OFTELはその機能も含むためにより多くのスタッフをかかえていることには留意する

5) 山本 [1994] は「新設された多くの規制機関が組織的にも、権限的にも弱体である」(p. 321)と指摘している。しかし、英国型規制が分業型であり、またライトタッチ型を目標としたことを考慮する必要がある。

表1 政策当局の政策資源：スタッフ数 (人)

年 度	OFTEL	OF GAS	OF WAT	OFFER
1988/89	120	21	—	—
89/90	127	26	52	18
90/91	133	26	94	184
91/92	145	28	126	209
92/93	151	31	138	228
93/94	157	34	165	233
94/95	171	62	164	234
95/96	171	40	149	234
96/97	171	40	149	234

注： 94/95年以降は計画数。

出所：Dr. P. Boulding (CRI) 提供資料。

表2 規制事務局の財政 (単位：千ポンド)

	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94
OFTEL										
総収入	2916 (2910)	3572 (3500)	3979 (3912)	3941 (3848)	4319 (4224)	4717 (4483)	6712 (6622)	7344 (7244)	7931 (7793)	8529 (8298)
総支出	1668	2817	3404	3647	3881	4530	6513	7447	7656	8392
過少支出	862	290	455	296	89	59	451	34	399	278
OF GAS										
総収入			1200 (1199)	1417 (1409)	1380 (1367)	1545 (1527)	1695 (1679)	1953 (1936)	2954 (2941)	3436 (3006)
総支出			583	1210	1253	1205	1559	1745	2561	2630
過少支出			583	641	38	233	79	212	642	1316
OF WAT										
総収入						3127 (3127)	6026 (6016)	6323 (6300)	7255 (7225)	8038 (7997)
総支出						1695	4516	6116	6557	8618
過少支出						1744	722	180	975	1066
OFFER										
総収入						0 (0)	10924 (9912)	10459 (9607)	11264 (10326)	12196 (11130)
総支出						1792	10631	10849	11069	10557
過少支出						6005	2304	1034	790	1096

注： () 内はライセンス収入。過少支出は政府見積と比較したときの支出の過少分。

出所：Dr. P. Boulding (CRI) 提供資料。

必要がある。シカゴ学派の「規制の経済理論」は、規制当局について、「規制産業によるキャプチャー (capture)」と「自己増殖傾向」を強調するが、英国型規制がこれらの問題とどのように関わっているかは、一つの論点であろう。

また、英国および EU の競争法・政策も一般的フレームワークの一部である。換言すれば、民営化された規制産業も一般的な競争法を受ける。英国内の場合、競争政策に関する一般的法制として、独占、合併問題を対象とする「公正取引法」(1973年)、制限的協定を監視する「制限的取引慣行法」(1976年)、反競争的慣行の防止をねらった「競争法」(1980年)がある。1994年に「規制緩和・契約法」(Deregulation and Contracting-out Act) が制定され、これら3つの法律における規定を補足、あるいは修正している。例えば、以下で言及される MMC への付託に代わって、対象企業の譲歩を引き出す「行動上の約束」(behavioural undertakings) の使用を公正取引庁長官に認めている。

競争政策当局として、公正取引庁 (Office of Fair Trading: OFT)、独占・合併委員会 (Monopolies and Mergers Commission: MMC)、および国務大臣 (通信、ガス、電力では貿易産業省 (Department of Trade and Industry: DTI) 大臣、水道では環境省 (Department of the Environment) 大臣、空港では運輸省大臣) がある。また、制限的取引慣行については、OFT から付託を受けて「公共の利益」に反するかどうかを判断する制限的慣行裁判所 (Restrictive Practice Court) がある。これは規制部門とは比較的関連が小さい。

まず、OFT は「競争の番犬」として一般的な競争政策を担当し、規制長官と共同して執行する。具体的には、OFT は「公正取引法」、「競争法」に従って合併と独占・反競争的慣行を調査・審査し、また「制限的取引慣行法」に基づいて制限的取引慣行を調査する。例えば、ガスの大口ユーザー市場 (コントラクト市場) における BG の支配的地位の濫用をめぐって MMC に付託している (1988年)。また、通信、水道、電力に関する基本法の下で、公正取引法と競争法に規定されている OFT 長官の機能が各規制長官と共同して執行される。

次に、MMC は調査・審査機関で、規制事務局、OFT、国務大臣からの「付託」(reference) に基づき、当該産業における独占、合併、反競争的慣行を調

査・審査し、その結果・結論を規制事務局あるいはOFTに報告する。さらに、規制については、基本法に関連する責任をもち、特にライセンスの変更について規制者と産業との対立があるとき「勧告」を行う。したがって、一種の「控訴審裁判所」としてとらえることができる。そのほか、MMCは、空港における価格キャップの定期的見直しと規制システム全体の見直し、および水道における価格キャップ式の決定と水道企業の合併の審査を行うことができる。その意味で、MMCは直接的で強い権限をもっている。しかし、従来、ガスに関する付託を除いて、MMCの現実の関与はあまり大きくないが、近年その関与が増加している。規制長官は、付託を実行するよりも、むしろそれを一種の脅しに利用しているところがある。しかし、ガスに関するMMCの報告（1993年）は、規制におけるMMCの役割の有効性を示したと評価されている。

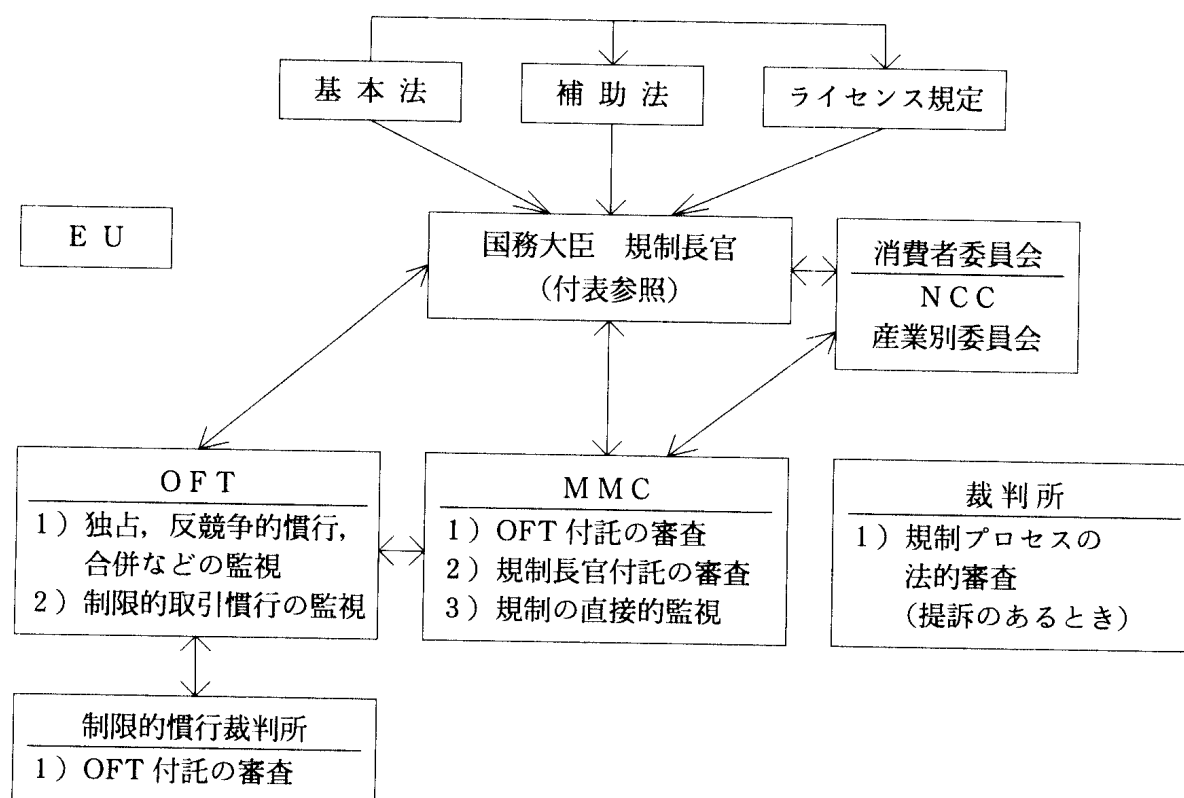
国務大臣は他の政策当局からの勧告を実施するかどうかを決定する。したがって、勧告は国務大臣によって拒否されることもある。例えば、国務大臣（DTI）とOFGAS長官の両方による付託を受けたMMCは1993年にBGの分割を提案したが、国務大臣は拒否している（1993年12月）。さらに、国務大臣は規制に関連していくつかの機能・権限をもつ。まず第一に、ライセンスの新規発行は国務大臣の直接的権限である。また、そのほかの直接的権限は、規制長官の任命、MMCの委員長と委員の任命、およびOFT長官の任命である。第二に、付表に示されているように、規制長官との共同権限・機能の執行に責任をもつ。最後に、MMCへの付託を行うことができる。これらの機能・権限は、「公正取引法」の下での国務大臣の権限と対比できるものである。

また、DTIには先に言及したように内部に「競争政策局」（Competition Policy Division）をもち、国務大臣は内部からの独自のアドバイスを受けることがある。この場合は、新たな調査は行われぬ。かくして、国務大臣もかなりの権限と影響力をもつ。また、ときには規制事務局とDTIとの対立が起こることもある。⁶⁾

6) 例えば、ガス産業に対する規制競争のあり方をめぐり、ガス規制長官と政治的配慮あるいは国際競争力を重視するDTIとの確執（1994年）はこれの一例であろう。また、規制長官とMMCとの間で対立が起こることもある。例えば、1997年4月に、電力の規制長官（北アイル

かくして、規制企業は、OFT, MMC, 国務大臣, 規制事務局 (規制長官), の決定の影響を受ける. 大雑把に言えば, 「MMC は審査し, OFT と規制事務局は勧告し, そして DTI は承認する」 (Wilks [1994], p. 10) と要約できるかもしれない. また, 「OFT は審査・告発機能を持ち, MMC は係争事件での判事として行動し, DTI は大幅な行動上の裁量性をもつ」 (*Financial Times* [Nov. 23, 1995], p. 13) とも要約されている. そのなかで, 規制の中心は規制長官である. これらの当局間にはヒエラルヒーはなく, また規制長官は国務大臣と直接の関

図1 英国型規制のフレームワーク



出所: Price Waterhouse [1996, p. 10] に追加.

ランド) が MMC 報告を拒否することが起こっている (*Financial Times* [April 26/27, 1997]). MMC は, 本文で指摘したように, 規制長官と企業との仲裁者である. 技術的には, 規制長官は MMC の結論を拒否することができる. しかし, もし拒否が行われるならば, MMC は存在意義を失い, そして権限が規制長官に片寄りすぎるという批判が示されている.

係をもつ。なお、DTI と OFT はそれぞれ中心部局として同一名称の「競争政策局」をもち、機能的に重複があると指摘されている。なお、これらの当局間の関係は図1に要約されている。

ところで、規制事務局の形態が採用されたのは、直接的には、民営化のさい、OFT が規制部門の政策問題をカバーすることを拒否したからである。当初、規制の執行は OFT の権限と機能を拡大するだけで十分とみなされていたが、OFT がその担当を拒否した。その結果、OFT に代わる規制問題の担当機関が検討された。特に、被規制産業と政府間の、そしてまた政策当局間の「対等独立 (arm's length)」の関係を確立するために、規制長官・事務局の設置が求められた。なぜなら、民営化は株主の役割と規制者の役割との分離を意味し、株主への不当なリスクを回避するために、規制は「公式的で明確である」ことが要求されたからである。また、競争政策における国務大臣-OFT-MMC 間の関係に見られるように、競争政策と消費者保護の両方を進めるためには、独立的、非政治的な組織が必要である、という「社会的市場経済」(Wilks [1994], p. 18) の思想が存在しているが、規制事務局の設置もそうした思想を反映している。しかも、各産業の特殊性を考慮して、産業ごとに規制事務局が設置された。

もし被規制企業・産業と規制者との間に不一致が起こったときには、調整者としての MMC の役割が重視されている。特に、ライセンス条件の変更について勧告を行うことが要求されている。しかし、政策当局間の政策上の重複・対立が予想され、また事実問題となっている。また、こうした分業型ないしネットワーク型システムの故に、規制当局が利害関係者の要求に惑わされずドラスタチックな政策を提案、実施している。

また、規制企業は、「EU 競争法」(中心はローマ条約85条と86条)と特定の EU Directives (指令) の影響も受ける。その政策は「EU 競争総局」(第四総局. DGIV) によって実施されている。この場合、英国と EU との間での規制の重複と整合性の問題が発生する可能性がある。特に、この問題は通信において大きな課題となっている。

以上のほかに、政府機関として「全国消費者会議」(National Consumers' Council : NCC)がある。これは1975年に政府によって設立され、主としてDTIによって財政的に支えられている。この組織は、規制事務局からの「諮問」(consultation)があるとき、消費者利益の擁護の視点から規制の評価と政策提案を行う⁷⁾。例えば、1994年に、NCC [1994a]はOFFERからの要請を受け、電力料金を調査し、電力会社の利潤率、電力料金が高すぎることを指摘している。また、水道料金についても、1994年7月には積極的に問題点を提起している(NCC [1994b])。

NCCのほかに、ガス、水道、電力には、それぞれ個別の「消費者委員会」が組織されている。具体的には、「ガス消費者会議」(Gas Consumers' Council : GCC)、水道の「顧客サービス委員会」(Customer Service Committees : CSCs. 10委員会. 水道規制長官によって地域別に設置)およびその委員長からなる「OFWAT全国顧客会議」(OFWAT National Customers Council : ONCC)、そして電力における「電力消費者会議」(Electricity Consumer Council : ECC. 電力規制長官によって地域別に設置, 14委員会)および「全国消費者諮問委員会」(National Consumers' Consultative Committee : NCCC. 電力規制長官が委員長)である。これらの組織はそれぞれの基本法の下で設置されている。特に、GCCはOFGAS長官ではなく国務大臣によって任命され、またその財政もDTIによって支えられている。その独立性はガス規制の最大の特徴となっている。したがって、「ガス消費者会議が唯一の真に独立的な組織であり、その他は規制事務局・長官によって財政的に支えられ、十分な機能上の独立性をもたない」(NCC [1996b], p. 12)と言われている。ただし、通信にはそうした組織はなく、消費者からの提起された問題については、直接OFTELが担当している。なお、BTへの現行の価格キャップが1997年7月に終了するのを機に、消費者利益を考慮するために、OFTEL長官は、「消費者パネル」

7) NCCの立場は、例えばNCC [1989, 1995, 1996a~d]に示されている。また、規制産業の消費者委員会をめぐる問題については、Graham [1996]を参照。

(Consumer Panel) の設置を明らかにしている。

これらの組織も MMC に付託することが可能である。したがって、消費者組織も規制政策にある程度の影響力をもっている⁸⁾。上記の電力の場合では、NCC の改善勧告を受けて、OFFER は価格引き下げを指導し、その結果電力会社は 1994 年に入って価格引き下げを受諾している。しかし、1995 年以降、これらの組織のあり方をめぐって議論が展開されている。

第二段階は、二次的・補助的な法律と行政手段の下に定められた細かなフレームワークである。補助法は、例えば国務大臣によって出される命令、規則などである。また、行政手段は、主として、企業に交付されるサービス供給の免許である⁹⁾。免許は国務大臣、あるいは国務大臣の承認の下で規制長官によって交付され、それから規制長官によって施行される。公益企業を規制する実質的権限はこの免許の詳細な条件にある。免許条件の変更は規制長官と企業との協定によるが、もし協定が成立しなければ、上で指摘したように、その問題は MMC に付託される。したがって、免許の交付・見直しは主として規制長官と MMC の責任である。こうした補助法と行政手段によって、国会に付託することなく、しかも状況の変化に対応して規制を変更することができる。

なお、民営化企業には「黄金株」(golden share) とよばれる、議決権を有しない特殊株が政府によって保有されている。それは、特に一人の株主が全体の 15% 以上の株式を保有するのを回避する役割をもっている。しかし、特殊株の保有は現在ではガスと通信に限られている。他の産業では、その制度は終了している。例えば、電力では 1995 年 3 月 31 日に、そして水道では 1994 年 12 月 31 日に、その制度は終了し、それに伴って公益企業も「企業支配市場」に組み込まれ、事実その後外国企業からの買収が試みられている。

8) M. Waterson は、筆者との直接の議論のなかでこのように指摘している。

9) 免許は通信と電力では licence、水道では appointment、ガスでは authorisation、空港では permission とよばれる。

(3) 規制長官のアカウントビリティ

以上にみたように、規制長官は規制の中心的位置を占めている。その機能は国務大臣とともに執行されるが、その内容は付表に要約されている。ここでは、内容については特に論及しない。以下の制度的接近のために、*Borrie et al.* [1993], *Vass* [1994] などに基づいて特に規制長官（規制者）の執行におけるアカウントビリティの「プロセス」について整理しておこう。

アカウントビリティは次のようなルートで求められている。

- 1) 規制者の決定は、上で指摘したように、もし企業がその決定に不服ならば MMC に付託が可能なために、MMC のテストを受ける。
- 2) 規制者は、裁判を通して法的審査を受ける。
- 3) 規制者は、年次報告書を作成し議会に提出しなければならない。
- 4) 規制者は、国会の特別委員会に出席・答弁を求められる。
- 5) 規制者は任期が限定されており、任期終了時にはその任期中の成果が検査を受ける。
- 6) 規制者とその事務局は、「会計検査庁」(National Audit Office : NAO) の会計監査を受けなければならない。
- 7) 規制者は、前述の消費者委員会への諮問を行わなければならない。

規制長官は以上のような制約の下で政策決定を行っている。以下で議論されるが、この制度が十分に機能しているのかどうか、あるいは、この制度の下で、規制長官がどの程度の自由裁量性をもっているかが問題となろう。こうした問題が今日の最大の争点となっている。

(4) 英国の制度的特徴

かくして、英国の規制システムはかなり複雑であり、しかも産業間で多少異なる。こうした制度は、独立的な準司法委員会制度の米国型規制システム（電気通信を例にとると、連邦通信委員会 (FCC)）、関連省内の 1 機関として独立的な規制部局があるフランス型システム（*Direction de la Reglementation General*）、法的な権限・義務をもつ一つの省の形態をとるドイツ型システム

(連邦郵政通信省：BMPT) などとは異なるところである。

英国のシステムは、とりわけ、シカゴ学派の「キャプチャー理論」あるいはバージニア学派の「インタレスト・グループ理論」が強調するように、政治家、官僚、企業などの利害関係者の影響を受け易い他国の規制方式を回避するという意識が強く働いたことを反映している。また、米国のような裁判型規制方法のもつ限界を避けようとした。すなわち、政策執行過程で、市場構造、価格、サービスの質などの問題について必要な判断をしなければならないが、そうした問題の検討は、裁判所よりも MMC のような専門機関のほうが適切であると考えられた。

かくして、一般的な競争政策の場合と同様に、利害関係者の影響を排除し、より専門的・技術的に判断するために、「分業型複数政策当局制」が採用され、そして規制の場合では、各産業ごとに独立的な規制事務局が設けられるという「産業別規制事務局制」がとられ、加えて、消費者の声を反映させるために「消費者委員会」が独立に設けられている。また、免許の更新、変更について企業と規制長官との間で交渉が行われることに反映されているように、交渉の余地が米国などに比べて大きい。かくして、英国のシステムは、性格としては司法的というよりもむしろ多分に行政的であると言える。こうしたシステムは「非公式的、裁量的、閉鎖的、しかし迅速、効率的、弾力的」(Veljanovski [1991], p. 15) と要約できるかもしれない。ここに英国のもう一つの特徴がある。

最後の特徴は消費者組織の機能である。前述の通り、民営化に当たり、「消費者利益の代表」(consumer representation) に関連する組織として二つのモデルが採用されている。一つは、規制長官とは独立した組織で、ガスで採用されている。もう一つは、消費者組織が規制事務局内に設置されるシステムで、そのなかでも消費者委員会型と、事務局の一部局型があり、前者は電力、水道、後者は通信でそれぞれ見られる。こうした組織は、上で指摘したように、規制に一定の影響をもっている。今日、規制システムをめぐる論争に関連して消費者組織のあり方をめぐっても議論が展開されている。特に、ガスでの消費者組

織問題（現行の独立型組織を維持すべきか、あるいは他の産業のように規制長官との密接な関係をもつ組織にすべきか）は大きな論争を呼んだ。なお、公益企業規制と消費者組織については、別稿で詳論する予定である。

以上のような分業型複数当局制は、公式的には大枠で機能分担が明示されているが、現実には機能の重複の可能性をもつ。例えば、規制事務局が OFT や MMC と重複しているところがある。特に、民営化以降の規制の展開・拡大は、当局間の政策機能の重複をいっそう拡大させ、規制そしてまた広く競争政策のシステムの改革論議を誘引している。

3 規制の展開 — 英国型規制の実施 —

英国の規制の第二の特徴は、すでに示唆したように、規制のエボリューションナリー（evolutionary）な性格である。これは上記の制度的特徴と密接に関連している。

一般に、規制は環境・条件の変化に対応して変化する必要がある。例えば、規制企業は、典型的に BT や BG に見られるように多角化とグローバル化（例えば BT と米国・MCI との合併）を進め、また外国からの参入（例えば通信で、米国・ATT の参入）も検討されているが、こうした動きは規制政策に影響を与えるであろう。事実、英国の規制も産業間で異なり、また 時間とともに変化している。これが英国の規制をいっそう複雑にし、近年論争された「透明性・アカウントビリティ」問題を提起している。この点については、以下であらためて検討し、ここでは英国型規制の内容の変化を概観しよう。

英国の民営化は、上で指摘したように、何らかの統一的な計画に基づいて実施されたわけではない。したがって、上記の目標を実現することを目指しながら、上で言及した制度面のみならず、執行面でもその後の規制が多様で複雑になっている。例えば、「競争促進」に関連する市場構造の変更は産業によって異なる。ガスでは市場構造はほとんど不変であり、また通信では複占、電力では地域独占・垂直的分解、水道では地域分割と従来からの民間企業との混成、で

ある。

また、「消費者保護」のための規制手段として価格規制は、従来米国などで採用された「報酬率規制」ではなく、効率促進誘因を与える「価格キャップ制」（「RPI-X 規制」ともよばれる。通常、5年毎に見直しが行われる）をとっている。¹⁰⁾ この価格規制は英国型規制の中心と言ってよい。しかし、その価格キャップ制も産業間で内容はかなり異なり、しかも同一産業についても時間とともに著しく変化している。最近の電力や水道料金に典型的に見られるように、時間の経過とともに、企業の利潤率を考慮に入れて上限価格が決定されている。特に、定期的見直し時期の前に価格調整が通信（1991年）と水道（1992年）において実施されている。それゆえ、Waterson [1993] は、「それは今日その初期のものとは非常に異なるものとなり、おそらく報酬率規制とそんなに違わないものとなっている」（p.6）と結論している。こうした主張は、Helm [1994] など他の論者によっても支持されている。

さらに、規制長官が競争促進（特に参入促進）のために積極的に市場構造規制に関わっている。例えば、ガスや電力において、市場の「自由化」を進め、また新規参入の障壁になる既存企業の優越的地位に対する規制などを実施している。1997年2月に実施されたBGの分割もその一環である。また、規制長官の競争促進政策は、水道でも具体化され出し、従来の供給エリア外の顧客に供給することことが認められるようになった（*Financial Times* [April 21, 1997] 参照）。

最後に、はじめに指摘したように、規制企業が多角化を拡大し、そしてまた海外進出するにつれて、当初想定されたライトタッチで規制することが困難となり、むしろ規制の強化がはかられた。

10) 価格キャップ制は最初、準独占型のコンドーム産業（ロンドンゴム会社）の独占力を規制する手段としてOFTによって考案され（1983年）、そしてその考え方を具体化したのが1984年に民営化されたBTへの規制であった。もともと、その初期の考え方はLittlechildによって議論されたものである。Dorken [1992], pp. 20-22, そしてまたArmstrong *et al.* [1994], pp. 166-68, 参照。

4 規制の評価と問題点

以上、英国型とよばれる規制のシステムと施行をその制度的特徴を中心に概観した。規制と競争政策は、まず、法制面の複雑さと複数当局制に関連した複雑さによって特徴づけられる。加えて、これらの機関の権限、その施策、および当局間の関係は、いずれも曖昧さを含む。また、規制政策は時間とともに変化している。つまり、規制メカニズムは拡大し、そしてますます複雑化している。その結果、いろいろな問題が起こる可能性がある。事実、「公益企業の規制システムを見直す時期にきている」という認識が示されている。この点をめぐる論争の展望が本稿の中心課題である。

一般に、「競争は可能なときに、規制は必要なときに」という原則には大方の合意が成立しているであろう。しかし、現行の規制はシステムも内容も当初に考えられていたよりも複雑なものになってしまったと言える。やや長いが、問題の要点を簡潔に示している文章を引用しておこう。

「今日、英国型規制は10年の経験をもつ。それは当時ユニークで、とりわけ民営化された公益企業の独占力を抑制するために策定された新しい形の規制であった。それは最小限の規制をめざした。その主な目的は、競争が可能なときは競争を促進し、そして競争が不可能なときは競争の効果をまねる (mimic) ことであった。それは、費用引き下げ圧力を与え、効率を促進し、そして消費者に利益を与える単純な価格式からなる、ライトタッチな規制—法律的でもなく官僚的・行政的でもない—を目指した。今日、規制を受ける公益企業のほとんどにおいて、これらの理想が満たされている、と言うものはほとんどいない」(Butler [1993], p. 1).

このような評価に基づき、この数年来、規制のあり方をめぐって論争が展開されている。その議論は「規制者の規制」論争とよばれ、「誰が規制者を規制するのか」という問題をめぐるものである。その主要な論争点は、(1)「忍び寄り過剰規制 (creeping over-regulation)」, 及びそれを可能にしている (2) 規制

当局（特に規制事務局，規制長官）による規制の不確実性・不透明性，と（3）弱く曖昧なアカウントビリティ（責任），の問題である¹¹⁾。また，（4）規制事務局（規制長官），OFT，DTI の間の機能上の重複も論争の対象となっている。

これらの問題は互いに関連し，また上で指摘した「規制が複雑なシステムをとり，しかも絶えず変化あるいは強化している」という事実と密接に関連している。また，英国では，米国と比べて「ポピュリスト的伝統」がないために，上でも指摘したように，公共政策のスタンスが行政的ないしプラグマチックとなっていることも影響しているかもしれない¹²⁾。ここでは，その論争を展望してみよう。なお，こうした規制のあり方をめぐる論争は競争政策全体のあり方についての議論も誘引していることに留意する必要がある。

（1）現行規制システムへの批判

Veljanovski [1993a, b], Helm [1994], Helm and Jenkinson [1997] をはじめ，多くの論者が現行規制のフレームワークと内容を厳しく批判している。そのことは，規制が利害関係者から独立して実施されていることを示唆しているかもしれない。ここでは，批判の先頭に立っている Veljanovski [1993a, b] の議論をとりあげよう。その主張の要点は「吠えすぎる番犬」であり，「英国の規制システムは，適切な手続きと責任をほとんど考慮することのないシステムの中で，多くの，しかもしばしば相対立する目標の達成をめざす規制者に依存しすぎている」(Veljanovski [1993a], p. 3) というものである。もう少し詳しく検討してみよう。

Veljanovski は，まず第一に，規制長官は「競争促進の目標のために」過剰に規制を実施し，そしてまたその結果，英国型規制は規制者と産業・企業とのいっそう対立的な関係を誘引したと主張している。すなわち，民営化・規制の

11) 公益企業をめぐるもう一つの問題は，非規制部門と同様，経営者の高報酬である。高役員報酬の議論は今日「fat cat」論争とよばれる。それは，また，民営化企業のコーポレート・ガバナンス問題を提起している。

12) このことは，競争政策の基準が弾力的な解釈が可能な「公共の利益」に置かれていることに反映されている。そのスタンスは政策当局の裁量性を伴い易い。

執行の中心にいるオーストリア学派経済学者 Littlechild が示唆するように、「規制は十分な競争が実現されるまでの暫定的な手段である」にもかかわらず、規制は修正・拡大し、また規制当局は、競争促進をはかるために、特に市場構造の修正（集中の引き下げ、垂直的分解）、参入促進、既存企業のネットワークへの新規企業のアクセスの促進、優越的地位の濫用の防止などを進めるために、むしろ既存企業への介入を強化しているという批判を展開している。

例えば、「価格キャップ制」は、「ライトタッチ型の規制」、すなわち簡潔・明瞭な規制を求めて実施されたにもかかわらず、その後、上で指摘したように、複雑化している。また、上で指摘したように、見直し時期の前に、価格調整も実施されている。さらに、規制長官は、電気通信やガス産業において、競争を促進するために、規制を強化している。確かに、ガス規制を見ると、OFGAS は、自然独占型規制を受ける「タリフ市場」を越えて、BG のライバル企業が産業用ユーザーへの輸送パイプラインへのアクセスを要求するにつれて、「コントラクト市場」での競争にも深く関与している。

こうした過剰規制であるという議論は、言うまでもなく被規制企業の経営者や機関投資家などによっても支持され、また事実、規制者と被規制企業間の厳しい対立がしばしば明らかにされている。特に、1993年来の OFGAS と BG との対立、OFTEL と BT との対立は大きな注目を受けた。例えば、BG は、「民営化以降の累積的な規制の変更は市場に不確実性を生み、そして事業を効果的に運営することを妨げている」(MMC [1993a], p. 16) と批判している。しかし、こうしたプロセスは、ある意味では、民営化段階での問題、つまり有効競争を促進するのに適した市場構造を創り出すことができなかつたことを引きずっていると言えるだろう。

第二の批判は、現行システムでは規制者（特に規制長官）に大きな権限が付与され、その結果規制が規制者の裁量的な意思決定・行動に大きく依存し、そしてまた、規制者は決定・行動についてその理由を示さないという議論である。その議論によれば、規制者の過剰な自由裁量性、透明性の欠如、曖昧な決

定・行動基準などが規制の不確実性・不透明性をもたらし、その結果企業に悪影響を与えている。すなわち、明確なガイドラインがないために、それらがより大きい手続き上の負担・コスト（例えば、ある申請に対する過大な挙証負担）を企業に課し、また迅速で有効な意思決定を阻害している。

英国では、一般に、裁判所は、規制の決定とその理由を審理することができる。しかし、理由が示されなければ、裁判所は決定の根拠を審査する、あるいは理由の欠如を不適切との判決を下すことはしない傾向がある。したがって、規制者は裁量的に、しかも理由を明示することなく規制を決定することができる。現在の規制はこの傾向を顕著に示している。したがって、「規制長官は規制の供給における独占者である」(Veljanovski [1993b], p. 27), あるいは「規制長官は、異常にも、判事, 陪審員, 執行者である」(Helm [1994], p. 30) という指摘もある。Helm は、規制長官の裁量性が大きいために、長官は企業のキャプチャーを受ける危険性があると主張する。

最後の批判は、規制者のアカウントビリティのシステムは弱く曖昧であるというものである。規制者は形式的には議会に責任を負うが、年次報告書の作成とNAOによる会計監査を別にすれば、規制者に対する有効な監視システムはほとんどないと批判されている。議会には関連する特別委員会があり、一つのチェック経路を構成するが、実質的な機能を果たしていない。それゆえ、規制者は裁量的に行動することができる。

以上の問題点を指摘したうえで、Veljanovski [1993a] は、「英国における規制の非個人化、透明性・オープンネス、および、ルールによる安定的なシステムを保証する、適切な手続きを実施すること」(P. 7) を主張し、現行の規制システムの改変を提案している。具体的には、規制者の決定に対する企業からの私訴の制度の設置、規制者を直接審査する権限をもつ新たな議会の委員会の設置、NAOの年次活動報告などを提唱している。また、規制長官は国務大臣にもっと責任を負うべきであり、そしてMMCの機能を強化し、すべての決定をMMCに付託し審査を受けると指摘している。

しかし、これらの改善策はむしろ現行の規制システムの下でのものであり、さらに踏み込んで、最も基本的な問題、すなわち「これらの公益企業の規制に、現行の規制長官・事務局、そしてさらに現行の規制・競争政策システムが必要であるかどうか」については、議論が十分に展開されていない。OFT, DTI, 規制事務局の間で機能の重複が存在することを指摘するにとどまっている。近年ようやく、こうした基本的問題について検討すべきであるという議論が出されるようになってきている。競争政策当局の統合、あるいは規制事務局の統合などが議論され始めている（例えば、*Financial Times* [Nov. 23, 1995], NCC [1995] など）。将来、これらの規制事務局制は縮小し、そして、民営化前に計画されていたように、OFT 内に吸収されるようになるかもしれない。換言すれば、これらの産業も競争政策の通常の機能の枠内で規制されることになるかもしれない。また、議会でも、「貿易・産業特別委員会」がガスと電力の規制者の統合を提案している。

(2) 現行規制の擁護論

他方で、現行規制システムにはいろいろ問題が含まれていることは否定できないけれども、変更を必要とするほどのものではない、という議論が展開されている。例えば、MMC [1993a] は、上記の批判が指摘する問題があることを認めるけれども、現行のシステムは基本的には健全であると結論している。また、Kay [1993], Foster [1992,1994], *Financial Times* (例えば、April 15, 1994, May 20, 1996, などの社説) なども、現行システムの擁護論を展開している。ここでは、これらの議論を整理してみよう。

まず、Kay [1993] は、「英国の公益企業規制は概して成功であった」と結論している。その理由として以下の点を指摘している。まず第一に、アカウントビリティについて、規制者が、裁判と MMC への付託の二つのメカニズムの下で決定・行動しているため、現行システムは最善のものである。裁判は現実に行われなくても、その可能性で十分な効果をもつ。

第二に、規制者の裁量性はある程度避けられず、特に民営化当初は利害関係

者の影響が大きいために、裁量的にそれに対処することが必要であり、そして規制システムの不確実性の問題は恐らく誇張され過ぎている。

最後に、現行システムの下では、政治的介入と裁判型スタイルのもつ問題は十分回避されている。もし規制長官よりも国務大臣あるいは官僚に大きな権限が与えられるならば、それは政治的介入を招き、民営化以前の状況に後戻りするだけであり、また裁判を利用するシステムでは、裁判所が市場構造、行動などについて十分な判断を行うことが困難であろう。

したがって、現行システムは有効に機能しているという結論が導き出される。ただし、Kayは、規制者の決定に透明性が必要であることについては、Veljanovskiらの主張と一致している。特に、ライセンス条件の変更案については、明確な理由が提示される必要があることを主張している。

また、Foster [1994]は、Veljanovski, Helmらの批判は誤解に基づき、むしろ現行システムはかなり有効であると主張している。なぜなら、規制者は、その裁量性を経済効率の改善の方向に利用し、そして規制者には多くのアカウントビリティのチャンネル（裁判、MMC、国務大臣、議会、NAOなど）が存在しているからである。また、歴史と理論が示唆しているように、規制には「キャプチャー」がしばしば起こるが、Kayの議論と同様、それを回避するためには現行のシステムは有効であるからである。したがって、今議論されている規制システムの改変・スクラップには慎重でなければならないと結論している。

最後に、*Financial Times* [April 15, 1994, May 20, 1996など]は、英国の規制は概してうまく機能していると判断し、そして規制事務局（ないし規制長官）の間に規制成果をめぐって競争原理が働き、それが現行システムの健全性を高めていると主張している。これはいわば規制長官の「比較競争」である。したがって、現行の産業別規制事務局制を変更する必要性はなく、また事務局を一つに統合しても、規制成果のシナジー効果は期待できない。ただし、規制プロセスの定期的な見直しは必要であり、OFTがそれを担当すべきであると指摘している。

以上の主張は、また、規制長官や競争政策当局によって支持されている (MMC [1993b] など)。例えば、電力の規制長官 Littlechild は、自己の裁量性が合理的で一貫性をもつものであると主張している。また、OFT 長官も現行システムのメリットを強調し、その改変に否定的である。

(3) M. Waterson の議論 — 規制方式の比較 —

Waterson [1991, 1992] は、上記の論争には直接加わってはいないけれども、英国型規制のシステムのあり方に論及している。Waterson は、規制企業に望むこととして、(1) 企業のアカウントビリティ、(2) 従業員、消費者などからの要望、示唆などを受入れること (アクセシビリティ (accessibility) とよんでいる)、(3) 経済性・効率、を強調し、したがって「規制者は、企業のアカウントビリティを確保するために消費者の代理として企業をモニターすること (以下、モニタリング)、アクセシビリティ、効率の3つの目標を保証するよう行動する」としたうえで、規制の方法として大きく米国の規制委員会方式 (報酬率規制、公聴会、裁判) と英国の「純粹」規制事務局方式 (ライトタッチ型の価格キャップ制と小規模な規制事務局制) の二つに分類し、英国の4つの公益事業 (ガス、電力、通信、水道) についてどちらがベターであるかを議論している。

まず一般的に、米国型方式は、英国型方式に比べてアカウントビリティとアクセシビリティ両方において優れている。しかし、規制コストは後者のほうが低い。技術変化があまり大きくないが、費用変化が大きくその予測ができず、そして当該産業が消費者にとってかなり重要であり、競争が起こりそうにない産業では、米国型方式が望ましい。なぜなら、それはアカウントビリティ・モニタリングとアクセシビリティの両方を保証するからである。他方、技術変化が大きく、既存企業に対する競争が可能であり、費用の動きが特異とはいえ、その予測が可能である産業では、英国型が適している。なぜなら、効率がより重要な基準となるからである。

以上の議論は、産業毎に規制方式が異なることを示唆している。Waterson

は、英国型は通信に、そして米国型はガス、水道、電力に適していると結論する。したがって、Waterson は、英国型規制システムに懐疑的であると言えるかもしれない。上でも指摘したように、現在の論争がシステムをめぐるものであるにもかかわらず、システムそのものの根本的問題にまで論及していないが、Waterson は基本的側面にまで言及していることは興味深い。いずれにしても、規制システムの比較評価あるいはシステム・機構に関する理論的考察が必要であろう。

5 英国からの教訓 — 結びに代えて —

以上の議論は、英国型規制システムの問題点を明らかにしている。ここ数年、激しい議論が展開されているにもかかわらず、英国型規制システムの根本的改変にまで踏み込んだ議論はまだ十分に行われていない。英国型規制は、システム全体の評価・検討を行う時期にきていると言えるかもしれない。いま、論争から得られるレッスンを整理してみよう。

なによりも第一に注目すべきは、民営化以降、規制のプロセスや成果について、いろいろな立場から議論がオープンに行われていることである。例えば、規制に関する議論の機会が多く設けられ、そこで、政治家、行政当局者、研究者、企業コンサルタント、公益企業、利用者などが参加し、積極的に発言している。しかも、そうした議論について詳細が公表されている。もとより、ガス産業 (BG) についての詳細な MMC 資料 (MMC [1993a, b, c, d]) が公表されているように、こうした政策当局の接近も注目される。

政策論議において、こうした社会風土が必要であろう。また、規制システムの経済分析が十分試みられなければならないことが示唆されている。

第二に、「競争は可能なときに、規制は必要なときに」という原則は確立されなければならない。すなわち、競争が可能なときはいつでも競争システムが活用され、他方市場の失敗ないし独占的要素があるかぎり、規制は必要であろう。英国では、ガス、水道では、パイプライン部門、そして電力では送電線部門で

は経済的規制が必要な自然独占性が存在するが、当該産業内のその他の部門では競争が可能であると考えられている。競争促進の方向で制度が進められている。また、通信でも競争が実現されている。

また、英国の規制の変更・強化は、予想外の動きや事前の判断の誤りのみならず政策の「フレキシビリティ」も意味しているかもしれない。したがって、状況の変化に対応して規制のフレキシビリティが確保されなければならない。例えば、もし規制を支える論拠が失われたときには、速やかに規制の緩和が実施されなければならない。規制の見直しを常に行う必要がある。

第三に、英国の規制の決定・執行のシステムが利害関係者のキャプチャーを受けないものになっていることは注目しなければならない。その分、政策に批判的な議論は大きい。他方、組織上の課題として、行政組織の重複が存在するために、行政費用は予想よりも大きいかもしれない。いずれにしろ、規制当局の権限、組織を、他の競争政策当局を考慮しながら経済合理性をもつ効率的規制の目標に適合するように決定する必要がある¹³⁾。

第四に、上とも関連するが、公益企業規制における競争政策当局の役割について、英国のシステムはいろいろな論点を示唆しており、興味深い事例である。特に注目されるのは、規制部門での競争の維持・創出に規制長官が競争政策当局と連携しながら積極的に関与していることである。また、これに関連して、民営化・規制緩和された産業における市場行動・成果についての詳細な分析もまた求められていると言えるだろう¹⁴⁾。

最後に、規制者の決定の透明性とアカウンタビリティが確保されなければならない。英国の規制のアカウンタビリティ論争は未決着であるが、そのこととは拘らず、その確保は必要である。その論争は、わが国におけるアカウンタビリティ問題に有用であろう。

13) 一般に、英国での企業と DTI との関係は、わが国の通産省と企業との関係と比較して興味深い。特に、「企業・革新のための省」(The Department for Enterprise) というスローガンは注目される。

14) 例えば、米国に関する Shepherd [1997] のような分析が興味深い。

かくして、英国の規制システムの考察，あるいは一般に制度比較は有用な示唆を与えるであろう。例えば，規制と競争政策との関係，あるいは政策当局間の関係を検討するとき，それらの示唆は有益であるかもしれない。

参考文献

- Armstrong, M. *et al.*, 1994, *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Borrie, G. *et al.*, 1993, *Major Issues in Regulation*, London: Institute of Economic Affairs.
- Butler, E. *et al.*, 1993, *But Who Will Regulate the Regulators?*, London: Adam Smith Institute.
- Butler, E., 1993, "But Who Will Regulate the Regulators?," in Butler *et al.*[1993], pp. 1-7.
- Centre for the Study of Regulated Industries(CRI), 1994a, 1995, 1996, *Regulatory Review*, London: CRI.
- _____, 1994b, *The UK Regulated Industries: Financial Facts, 1992/93*, London: CRI.
- Cowling, K. and R. Sugden, 1993, "A Strategy for Industrial Development as a Basis for Regulation," in R. Sugden(ed.), *Industrial Economic Regulation*, London: Routledge, pp. 44-59.
- _____ and _____, 1994, *Beyond Capitalism: Toward a New World Economic Order*, London: Pinter.
- Dorken, 1992, "PRI-X: Then and Now," in Gilland, T.(ed.), *Incentive Regulation*, London: CRI, pp. 19-48.
- Eisner, M. A., 1991, *Antitrust and the Triumph of Economics: Institutions, Expertise, and Policy Change*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Foster, C. D., 1992, *Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly*, London: Blackwell.
- _____, 1994, "Natural Monopoly Regulation - Is Change Required," in Vass, P. (ed.), *Regulating the Utilities - Accountability and Processes*, London: CRI, pp. 89-124.
- Graham, C., 1996, "Consumer Bodies - Practice and Performance," in CRI[1996], pp. 219-29.
- Helm, D., 1994, "British Utility Regulation: Theory, Practice, and Reform," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 10, No. 3, pp. 17-39.
- _____ and T. Jenkinson, 1997, "The Assessment: Introducing Competition into Regulated Industries," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13, No. 1, pp. 1-14.
- Kay, J., 1993, "The Regulation of Monopolies," in Butler *et al.*[1993], pp. 11-16.
- 公正取引委員会, 1997, 『独占禁止政策50年の経済分析』.

- Miller, R., 1992, *The Monopolies and Mergers Yearbook*, Oxford: Blackwell.
- Monopolies and Mergers Commission (MMC), 1993a, *GAS: Volume 1 of Report under the Fair Trading Act 1973*, London: HMSO.
- _____, 1993b, *BRITISH GAS PLC: Volume 1 of Reports under the Gas Act 1986*, London: HMSO.
- _____, 1993c, *BRITISH GAS PLC: Volume 2 of Reports under the Gas and Fair Trading Acts*, London: HMSO.
- _____, 1993d, *BRITISH GAS PLC: Volume 3 of Reports under the Gas and Fair Trading Acts*, London: HMSO.
- National Consumer Council (NCC), 1989, *In the Absence of Competition: A Consumer View of Public Utilities Regulation*, London: NCC.
- _____, 1994a, *Competition and Choice in the Gas Market: Response to DTI and OFGAS*, London: NCC.
- _____, 1994b, *Electricity Distribution, Price Control, Reliability and Customer Service: Response to OFFER*, London: NCC.
- _____, 1994c, *Water Price Control: Key Consumer Concerns*, London: NCC.
- _____, 1995, *Competition and Consumers: Policy and Practice in the United Kingdom*, London: NCC.
- _____, 1996a, *Consumer Representation in the Public Utilities: a Review*, London: NCC.
- _____, 1996b, *Annual Report 1996*, London: NCC.
- _____, 1996c, *Future Telephon Prices: Response to OFTEL's Consultation on Pricing of Telecommunications Services from 1997*, London: NCC.
- _____, 1996d, *Competition in the Electricity Market: Response to OFFER on Consumer Protection, Competition and Regulation from 1998*, London: NCC.
- Price Waterhouse, 1992, *Regulated Industries: The UK Framework*, 1st, London: CRI.
- _____, 1996, *Regulated Industries: The UK Framework*, 2nd, London: CRI.
- Robinson, C., 1993, "Public Choice Issues in UK Regulation," in Butler et al. [1993], pp. 8-10.
- Shepherd, W. G., 1997, "Dim Prospects: Effective Competition in Telecommunication, Railroads and Electricity," *Antitrust Bulletin*, Vol. 42, No. 1, pp. 151-75.
- Thatcher, M., 1993, *Margaret Thatcher: The Downing Street Years*, London: HarperCollins.
- U. S. Government (US), 1996, *Submission by the Government of the United States to the Government of Japan Regarding Deregulation, Administrative Reform and Competition Policy in Japan*, Washington, D. C.: Office of the U. S. Trade Representative.
- Vass, P., 1994, "Accountability of Regulators," in CRI [1994a], pp. 199-213.
- _____, 1996, "Introduction," in CRI [1996], pp. 1-4.
- Veljanovski, C., 1991, "The Regulatory Game," in Veljanovski, C.(ed.), *Regulators and the Market: An Assessment of the Growth of Regulation in the UK*, London: Institute of Economic Affairs, pp. 1-28.

- _____, 1993a, *The Future of Industry Regulation in the UK: A Report of an Independent Inquiry*, London: European Policy Forum.
- _____, 1993b, *The Need for a Regulatory Charter*, London: European Policy Forum.
- Waterson, M., 1991, "Regulation and Ownership of the Major Utilities," discussion paper No. 5, Fabian Society.
- _____, 1992, "A Comparative Analysis of Methods for Regulating Public Utilities," *Metroeconomica*, Vol. 43, No. 1-2, pp. 205-26.
- _____, 1993, "Developments in Privatization in the UK," discussion paper, University of Vaasa, Sweden.
- Whish, R., 1995, "Regulatory Process and the Law," in CRI[1995], pp. 203-23.
- Wilks, S., 1994, "The Office of Fair Trading in Administrative Context," discussion paper, London: CRI.
- 山本哲三, 1994, 『市場か政府か—21世紀の資本主義への展望』日本経済評論社。

付表 基本法の下での国務大臣・規制長官および MMC の主要な機能

通信

基 本 法：1984年電気通信法（BT 民営化：1984年11月）

規制事務局：OFTEL（上限5年間の設置期限 第3期：1998年4月まで）

国務大臣(貿易産業省)・規制長官の職務：

- 一次機能：(1) サービスが全国に供給され、合理的な全需要が満たされることを確保
- (2) 供給企業が財務的に健全であることを保証
- 二次機能：(1) 通信サービス・機器の価格、品質、種類において消費者、購入者、その他ユーザーの利益を促進
- (2) 有効競争を維持・促進
- (3) 供給業者の効率を促進
- (4) 研究開発、新技術の使用を促進
- (5) 英国外で営業する主要ユーザーが英国内で営業を確立するのを促進
- (6) 国際トランジット・サービスの供給を促進
- (7) 英国内のサービス供給業者が英国外でそのサービス供給において有効に競争する事が可能にする
- (8) 英国の通信機器製造業者が英国内外でその機器供給において有効に競争できるようにする
- MMC の責任：(1) 規制長官と供給業者（通信サービス、機器）との間で免許の変更で合意が成立しないとき、その変更について勧告を行う

ガス

基本法：1995年ガス法（前，1986年ガス法）（民営化：1986年12月）

規制事務局：OFGAS（上限5年期限，第3期：1999年12月まで）

国務大臣(貿易産業省)・規制長官の職務：

一次機能：(1) サービスが全国に供給され，合理的な全需要が充足されることを保証

(2) 供給企業が財務的に健全であることを保証

(3) 有効競争を確保

二次機能：(1) ガス供給サービスの価格とその他の供給条件，品質，および供給の継続，において消費者の利益を保護

(2) 供給業者の効率を促進

(3) ガスの配送，あるいはガス使用から発生する危険から大衆を保護

(4) 供給業者がコントラクト市場で有効に競争することを可能にする

MMCの責任：(1) 規制長官と供給業者との間で免許の変更で合意が成立しないとき，その変更について勧告を行う

水道

基本法：1991年水道業法（前，1989年水道業法）（国有部門の民営化：1989年12月）

規制事務局：OFWAT（上限5年期限，第2期：1999年7月まで）

国務大臣(環境省)・規制長官の職務：

一次機能：(1) サービスが全国に供給され，合理的な全需要が充足されることを確保

(2) 供給企業が財務的に健全であることを保証

二次機能：(1) サービス（特に田園部）の料金とその他の供給条件について顧客（潜在的顧客を含む）の利益が保護され，そして料金設定において不当な差別化がないことを保証

(2) 供給業者の効率を促進

(3) 供給業者間の有効競争を促進

MMCの責任：(1) 規制長官と供給業者との間で免許の変更で合意が成立しないとき，その変更について勧告を行う

(2) 価格キャップ規制における価格公式を決定

電力

基本法：1989年電力法（イングランド・ウェールズでの民営化：1990年12

月)

規制事務局：OFFER（上限5年期限、第2期：1999年8月まで）

国務大臣(貿易産業省)・規制長官の職務：

一次機能：(1) サービスが全国に供給され、合理的な全需要が充足されることを確保

(2) 供給企業が財務的に健全であることを保証

(3) 発電・配電での競争促進

二次機能：(1) サービスの価格とその他の供給条件、品質、および供給の継続において消費者の利益を保護

(2) 供給業者の効率および顧客に供給される電力の効率的使用を促進

(3) 新技術の研究開発および使用を促進

(4) 電力の発電・送電・配電部門の労働者の健康・安全を促進するために機械類の設置・維持を保証

MMCの責任：(1) 規制長官と供給業者との間で免許の変更で合意が成立しないとき、その変更について勧告を行う

空港

基本法：1986年空港法（民営化：1987年7月）

規制事務局：CAA（期限の規定なし）

国務大臣(運輸省)・規制者の職務：

一次機能：(1) 特になし

二次機能：(1) 特になし

MMCの責任：(1) 価格キャップ規制における価格公式の定期的見直しを実施

(2) 空港運営業者の行動を一般的に審査し、そして勧告を実施

注：電力では、OFFERのほかに、OFFER Northern Irelandがある。基本的には同じ。
出所：Price Waterhouse [1992, 1996].