The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	EUにおける電力市場改革 ： 議論と経験の相対化
Author(s)	武田, 邦宣
Citation	阪大法学. 2013, 62(6), p. 1-20
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/60129
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

論　説

EUにおける電力市場改革

――議論と経験の相対化――

武田邦宣

はじめに
一　第一次指令・第二次指令
（一）市場統合・自由化
（二）第一次指令
（三）第二次指令
二　第三次指令
（一）セクター別調査
（二）アンバンドル
（三）規制機関
三　規制改革の推進力・抑制力
（一）送電網にかかる投資インセンティブの確保
（二）ネットワークとサービスの特性

（阪大法学）62（6-1）1627〔2013.3〕

(三) 補完性原則からの制約
おわりに

はじめに

電力市場の規制改革に、社会の大きな関心が集まっている。二〇一二年七月、経済産業省の電力システム改革専門委員会は「電力システム改革の基本方針」を公表し、同年九月、公正取引委員会は「電力市場における競争の在り方について」を公表した。これら政府における議論をはじめ、電力市場の規制改革を検討するにあたり常に参照されるのが、EUにおける規制改革である。垂直的な独占企業が存在する分断された地域市場に競争を導入するという経験は、わが国の課題そのものに対応するものであり、EUの議論、経験を参照することは有益である。

もっとも電力市場の規制改革は、その国の歴史や産業構造に規律され、さらにその実行は社会的ないし政治的な影響を大きく受ける。したがってEUの議論、経験も、そこから示唆を得るためには、相対化作業が必要である。その方法の一つは、様々な国の規制改革を横断的に比較検討することである。(1) そして、もう一つの方法は、規制改革の推進力・抑制力となっている要因、とりわけ各国に特殊な要因を探索することである。本稿は、後者の方法論により、とりわけ①投資インセンティブの確保、②ネットワークとサービスの特性、③補完性原則の制約という三点から、EUにおける規制改革の推進力と抑制力を検討する。

現在、EUにおいては、二〇〇九年の「第三次エネルギーパッケージ」に基づき、電力市場およびガス市場について規制改革が行なわれている。このうち「第三次指令（Directive 2009/72/EC）」が、電力市場の規制改革のフレームワークを規定する。以下、第三次指令に至るまでの流れ、および第三次指令の内容をまとめた上で、先に述

べた三点からの検討を行なうことにする。

（1）そのような試みとして、たとえば土田和博「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、二〇一二年）三九二頁、長山浩章『発送電分離の政治経済学』（東洋経済新報社、二〇一二年）参照。電力市場の規制改革の特徴をその「多様性」にあるとする、L. M. Glachant & Y. Perez, The Liberalization of Electricity Market, in M. FINGER & R. W. KUNNEKE, INTERNATIONAL HANDBOOK OF NETWORK IDUSTRIES (2011), at 162 参照。

一　第一次指令・第二次指令

（一）市場統合・自由化

欧州石炭鉄鋼共同体、欧州原子力共同体を考えるならば、電力やガスといったエネルギーにかかる政策は、EU政策の中心であってよいように思える。しかし、一九五七年のローマ条約（欧州経済共同体条約）において、域内エネルギー市場の設立が直接に規定されることはなかった。その背景には、エネルギー政策が各国の政治問題に直結し、同政策を共同体に移譲することは市場統合の初期段階では難しいとの事情が存在した。[2] また当時のエネルギーの中心は石炭であり、その管理を定めることで十分との事情も存在した。[3]

これは、欧州レベルでのエネルギー政策が、市場統合の進展を前提とすることを意味する。実際、加盟国間の電力料金の格差を解消すべく、「域内エネルギー市場構想」が提唱されたのは、一九八七年の単一欧州議定書の発効を契機とした。そして自由化を中心とする域内エネルギー政策を現実的なものとしたのは、一九八九年のマルタ会談を経た、冷戦終結であった。冷戦終結により、ロシアなど域外からのガス輸入に基づく、新たなガス発電所の建

設が現実的となったからである。[4]

一九九〇年には、料金等について委員会への情報提供を義務づける「価格透明化指令」[5]、送電網の利用にかかる「送電指令（The Electricity Transit Directive）」[6]が出された。その後、汎ヨーロッパ市場の設立がうたわれた一九九二年のマーストリヒト条約を経て、一九九六年の「第一次指令（Directive 96/92/EC）」につながることになる。しかし第一次指令に至る段階においても、なおエネルギー政策における共同体の権限は必ずしも明確ではなかった。[7]

（二）第一次指令

英国等の加盟国レベルでの経験を基礎として、一九九六年に、初めての規制改革パッケージである「第一次エネルギーパッケージ」が出された。電力市場については、その中の第一次指令に基づき、規制改革が行われた。第一次指令は、電力市場を発電、送配電、小売という三つの部門に分けた上で、それら活動について「会計分離」を求め、部門間の内部補助を禁止する。[8]そして、それぞれの部門につき、以下のような自由化を加盟国に求める。[9]

第一に、発電については、①「認可手続（authorization procedure）」又は②「入札手続（tendering procedure）」により、参入を自由化する（第一次指令四条ないし六条）。前者では、予め定めた基準に合致する限り、自由に発電事業を行いうる。第二に、送配電については、「機能分離」を求める。すなわち、①送電部門について独立の「ＴＳＯ（Transmission System Operator）」を設け、②配電網については独立の「ＤＳＯ（Distribution System Operator）」を設ける。[10]その上で、ネットワークへのアクセスにかかるルールの整備を求める。[11]第三に、小売については、「自由化対象の重要家（eligible customer）」概念により、加盟国が開放すべき市場の最低範囲を設ける。そこでは、まずは四〇ギガワットアワー以上の需要家への小売を自由化し、その後、二〇〇三年までに九ギガワッ

トアワー以上の需要家への小売まで自由化を拡大する（第一次指令一九条）。

第一次指令は、小売自由化に明確な基準を設けたものの、その裏付けとなる発電部門、送配電部門それぞれについて、自由化は不十分なものに止まった。第一次指令は、送配電部門について機能分離を求めたに過ぎず、実効的なアンバンドルとなり得なかったからであった。

（三）第二次指令

二〇〇三年に、第一次指令に代わる「第二次指令（Directive 2003/54/EC）」が出された。[12] 第二次指令は、二〇〇四年七月までに、家庭向けを除く小売市場を自由化し、二〇〇七年七月までに、家庭向けも含めて小売市場を全面自由化することを求める。また、送配電部門について「法的分離」を求める。より具体的に、それぞれの部門につき、以下のような自由化を加盟国に求める。[13]

第一に、発電については、第一次指令が定めた「認可手続」と「入札手続」のうち、認可手続を原則として、入札手続は供給の安定性に問題がある場合のみとする（第二次指令六条、七条）。第二に、送配電については、ＴＳＯ、ＤＳＯにつき、差別にかかるインセンティブを抑制するために、機能分離を超えた「法的分離」を求める。もっとも法人格の分離を求めるのみであるから、①親子会社関係による直接結合、また②持株会社下における間接結合は可能である。また、多くの加盟国による採用を追認する形で、アクセス規制を「規制型ＴＰＡ」に限定する（第二次指令二〇条）。第三に、小売については、上で見たように、二〇〇七年七月までの全面自由化を求める（第二次指令二一条）。

第一次指令において、加盟国規制機関に期待されたのは、アクセスを巡る当事者間の「紛争解決」機能であった。

これに対して、第二次指令は、加盟国規制機関の権能を、紛争解決から「規制」権限に拡大する。アクセス規制を実効あるものにするためである（第二次指令二三条）。さらに第二次指令に基づき、加盟国規制機関の協力を促進するために、委員会の諮問機関としての「ERGEG（European Regulators Group for Electricity and Gas）」が設立された。[14]

（2）　エネルギー政策は、しばしば国家主権に直結するものと考えられた。

（3）　F. LALA, THE INTERNAL ENERGY MARKET : TOWARDS A THIRD WAVE OF LIBERALISATION 1-3 (2007).

（4）　これは、電力の自由化がガスの自由化に影響を受けることを示す（see P. L. Joskow, Foreword : US v. EU Electricity Reforms Achievement, in J. M. GLACHANT & F. LEVEQUE, ELECTRICITY REFORM IN EUROPE (2009), at xv）。

（5）　Council Directive 90/377/EEC.

（6）　Council Directive 90/547/EEC.

（7）　See C. Van. Den. Bergh, The Relationship Between Sector Specific Regulation and Competition Law in Energy Sector : Living Apart Together?, in B. DELVAUX ET AL. ED., EU ENERGY LAW AND POLICY ISSUES (2012), at 186.

（8）　発送電部門とその他の部門との会計分離はもちろん、自由化対象需要者とその他の需要者に対する取引についても会計分離が求められる。

（9）　さらに、第一次指令は、各加盟国が「紛争解決」のための規制機関を設置することを求める（第一次指令二〇条三項）。

（10）　TSOは非差別的義務を負う（第一次指令七条五項）。

（11）　アクセスを義務付ける「規制型TPA（Third Party Access）」、アクセスの交渉を義務付ける「交渉型TPA」、そしてアクセス（託送）を観念しない「単一購入者制度（Single Buyer System）」の三つから、制度の選択を求める（第一次指令一七条、一八条）。

(12) 第二次指令について、柴田潤子「EUにおける市場支配力のコントロールと電力市場」ジュリスト一三二八号一一七―一一八頁（二〇〇七年）参照。

(13) また、「国境を超えたアクセス規則（Regulation (EC) 1228/2003）」が制定された。

(14) Commission Decision 2003/796/EC. また、加盟国規制機関が任意に参加する「CEER（Council of European Energy Regulators）」が設立された。ERGEGとCEERの構成員、機関、活動はほぼ重なり、実際上、CEERはERGEGの作業部会として機能する。

二　第三次指令

（一）セクター別調査

二〇〇五年から開始された委員会競争総局によるセクター別調査は、市場集中、垂直統合、市場分断、市場の透明性、料金、小売市場、バランシング市場などについて、第二次指令後の競争上の問題点を指摘した。[15]

各加盟国市場について、あり得る新規参入者は、他の加盟国の既存事業者であった。しかし第二次指令によっても、国境間取引は十分に拡大されなかった。国境間連系につき、既存事業者は送電容量拡大へのインセンティブを持たず、容量不足を理由とした既存事業者によるアクセス拒否がしばしば問題となった。また、加盟国ごとに規制制度および運用が異なり、規制の不透明性が国境間取引の障害になっていると指摘された。さらに、安全保障を理由とした、加盟国による既存事業者の保護も問題となった。[16] 規制制度および運用の相違は、加盟国間の市場構造や料金水準の相違に現れ、このような事象がセクター別調査の背景に存在した。

第三次指令は、セクター別調査で指摘された電力市場の課題に対処するものである。[17] 第三次指令は、EUの電力

市場における課題として、①ネットワークへの非差別的なアクセスの必要性、②加盟国の規制について収斂の必要性を指摘する。また電力の安定供給に、③国境間連系の強化が必要とする。[18] その上で第三次指令は、実効的なアンバンドル、加盟国規制機関の独立性の確保、EU規制機関の設立、TSO間の協力改善、そして需要者保護について、具体的施策を示す。第三次指令は、当初、二〇一一年三月を国内法化の期限とした。

（二）アンバンドル

第三次指令は、①加盟国間国境を超えた供給、及び②新たな電源による供給が重要なところ、送電部門が垂直統合企業から独立していなければ、送電部門の運用および送電網への投資について歪みが生じるとする。そこで第三次指令は、送電部門につき、第二次指令までの会計分離、機能分離、法的分離を上回るアンバンドルの実行を加盟国に求める。

第一の選択肢は、「所有分離（ownership unbundling）」である。TSOが送電網を所有し管理する。TSOの独立性を求める。第二次指令で可能であった持株会社形態も認めない。所有分離において、TSO（送電網の所有者）が送電網にかかる投資を行なう（第三次指令九条以下）。

第二の選択肢は、「ISO（independent system operator）」である。ISOが送電部門を管理する。ISOの独立性を求める。送電網の所有については、第二次指令に従い、発電・小売事業者からの法的分離を求めるのみである。ISOが送電部門にかかる投資計画を策定し、送電網所有者が資金を負担する（第三次指令一三条以下）。

第三の選択肢は、「ITO（independent transmission operator）」である。ITOが送電網を所有し管理する。持株会社形態は可能であるが、ITOの独立性を求める。具体的に、ITOには監督機関の設置が求められ（第三

次指令二〇条）、また差別行為を監視するためのコンプライアンスプログラムを策定し、その遵守をコンプライアンスオフィサーに監視させることが求められる（第三次指令二一条）[19]。ＩＴＯが送電網にかかる投資を行う。

配電部門や小売部門にかかるアンバンドルはどうか。第三次指令は、ＤＳＯが法人格、組織、意思決定について垂直統合企業から独立していることを求めるものの、所有分離は不要とする（第三次指令二六条一項）。配電網への非差別的なアクセスは、輻輳が大きな問題にならないことから、送電網にかかるそれよりも大きな問題でないからである[20]。また、近年、垂直統合の進展傾向が指摘されるものの、ＥＵの電力市場改革において小売部門のアンバンドルが求められたことはない[21]。

（三）規制機関

第三次指令に至るまで、加盟国規制機関は、その組織および権限を大きく異にしており、域内の一貫した規制を不可能にしていた。そこでＥＲＧＥＧに代わるＥＵレベルでの新たな機関として、ＡＣＥＲが設立された[22]。ＡＣＥＲは予算上、運営上、加盟国規制機関から独立した組織である。国境間取引にかかる特定問題につき、拘束力ある決定をなす権限を有する。ＡＣＥＲは、加盟国規制機関の協力を推進するとともに、一〇年間の欧州レベルでの送電網の投資計画を管理する。

また、第三次指令は、加盟国規制機関について、新たに政府からの独立（政治的独立性）を求める（第三次指令三五条四項）。第二次指令は、加盟国規制機関について、事業者からの独立を求めるのみであった。第三次指令は、加盟国規制機関に、各加盟国における自由化の推進・監視だけではなく、市場統合のために、送電網の相互連系にかかる協力をなすべきことを求める（第三次指令三八条二項）。

さらに、第三次指令は、これら加盟国規制機関間の協力だけでなく、TSO間の協力についても述べる。第三次指令によれば、TSOの重要な機能は、市場の統合である（第三次指令一二条h号）。第三次指令はアンバンドルについて複数の選択肢を示しており、域内に様々なTSOが誕生することも予想された。[23] 機能の異なるTSOは議論の収斂を困難にする可能性を持つ。[24] TSOに加入を強制するENTSO-Eは、同事態の回避を目的とする。ENTSO-Eは、ACERと共に、ネットワークアクセスにかかるルール、および技術的コードを作成する。[25]

(15) DG Competition Report on Energy Sector Inquiry, SEC (2006) 1724. 検討として、小畑徳彦「EU電力市場の自由化とEU競争法」流通科学大学論集二〇巻二号二八―三一頁（二〇一二年）。

(16) E.ON による Endesa の買収を巡り、スペイン政府が同買収を阻止しようとしたことは、その顕著な例である。See Case COMP/M.4110, E.ON/Endesa ; Case C-207/07, Commission v. Spain [2008] ECR I-111 ; Case C-196/07, Commission v. Spain [2008] ECR I-41 ; Case No COMP/M.5171, Enel/Acciona/Endesa ; Case T-65/08, Spain v. Commission [2008] ECR II-6.

(17) 指令案までの動きについて、丸山真弘＝岡田健司「送電部門から見た欧州電気事業制度改革の動向」電力中央研究所報告書 Y07024（二〇〇八年）参照。指令後の動きについて、加盟国による国内法化の実情も含め、後藤美香＝丸山真弘「欧州における送電部門アンバンドリングの現状と評価」電力中央研究所報告書 Y11010（二〇一二年）参照。

(18) 第三次指令パラグラフ五。

(19) コンプライアンスオフィサーは監督機関が任命する。

(20) 第三次指令パラグラフ二六。他方、配電部門の所有分離が政策課題となるのは時間の問題とする、R. Meyer, Vertical Economies and the Costs of Separating Electricity Supply : A Review of Theoretical and Empirical Literature, 33 ENERGY J. 161, 164 (2012) 参照。

(21) 発電部門と小売部門の垂直統合により、両市場の競争への影響が問題となるが、次のように考えられている。第一に、小売市場は参入障壁が小さく、競争促進には、需要者の乗り換えを促進するための施策が重視されている。ノルウェーの

実例も含め、L. Bergman, Addressing Market Power and Industry Restructuring, in J. M. GLACHANT & F. LEVEQUE, ELECTRICITY REFORM IN EUROPE (2009), at 78-82 参照)。第二に、発電市場については、垂直統合には市場変動に対するリスク耐性を高めるメリットが指摘されており（野村宗訓他『欧州の電力取引と自由化』（日本電気協会新聞部、二〇〇四年）三九頁参照）、アンバンドルには同メリットへの配慮が必要とされる。同メリットの評価から、アンバンドル（垂直分離）ではなく「ＶＰＰ（virtual power plant）」による発電能力の切り出し（水平分離）が論じられることがある（F. Coppens & D. Vivet, The Single European Electricity Market : A Long Road to Convergence (2006), at 6）。

(22) Regulation (EC) 713/2009.

(23) S. Goldberg & H. Bjornebye, Introduction and Comment, in B. DELVAUX ET AL. ED., EU ENERGY LAW AND POLICY ISSUES (2012), at 18.

(24) 従前、ＴＳＯ間の協力は、一九九八年に任意組織として設立され、ＴＳＯのほか、ステークホルダーが広く参加する「フローレンスフォーラム」において行なわれていた。

(25) ＥＮＴＳＯ-Ｅについて、C. Musialski, The ENTSOs under the Third Energy Package, in B. DELVAUX ET AL. ED., EU ENERGY LAW AND POLICY ISSUES (2012), at 33 参照。

三　規制改革の推進力・抑制力

（一）送電網にかかる投資インセンティブの確保

ＥＵにおける以上のような歴史的、制度的展開を、①送電網にかかる投資インセンティブ確保、②他のネットワーク産業における規制改革との比較、そして③ＥＵ法に内在するＥＵと加盟国との対立という三点に注目して、深く検討してみたい。

ＥＵの規制改革において、アンバンドルすなわち発送電分離は、常に中心的論点であった。第三次指令は所有分

離という完全なアンバンドルを第一選択とし、ＩＳＯおよびＩＴＯを次善とする。ＩＴＯは、アンバンドルに反対する加盟国の働きかけにより、いわば妥協の産物として設けられた。[26] 第三次指令について注目すべきは、これらアンバンドルの制度設計において、①平等なアクセス確保という点のほか、②送電網投資にかかるディスインセンティブを抑制する点が重視されている点である。そしてＥＵにおいて、このような送電網にかかる投資インセンティブの問題は、発電部門における投資インセンティブの問題よりも、重要な論点とされてきた。[27]

所有分離には、送電網にかかる投資インセンティブを構造的に担保するとの意味がある。また、ＩＳＯは資本関係・役員兼任の禁止により構造的にその独立性が保障されており、そのＩＳＯが投資計画を策定することも、送電網にかかる投資インセンティブを構造的に担保するとの意味がある。他方、ＩＴＯは、いわば第二次指令における法的分離にさらに厳格な独立性確保のルールを設けるものである。その独立性確保の手段は、概ね行動的措置である。そこで第三次指令は、ＩＴＯの投資インセンティブが損なわれることのないよう、ＩＴＯが行なう送電網にかかる投資について、以下のような厳格な手順を設けている（第三次指令二二条）。

まず、ＩＴＯは毎年一〇年間にわたる投資計画を策定する。垂直統合企業は、同投資計画に関与することが禁止される。投資計画はコンプライアンスオフィサーを通して加盟国規制機関に提出され、承認を受ける。コンプライアンスオフィサーは、垂直統合企業が投資計画の実行に消極的態度を示す場合には、加盟国規制機関に報告する。

ＥＵにおいて、送電網にかかる投資インセンティブ確保は、競争政策上の意義に加え、市場統合、および安定的なエネルギー供給を達成するとの意義を持つ。ＥＵの電力市場は、国境間連系の弱さから域内に複数の地域市場が存在し、その統合が重要な政策課題となってきた。[28] 送電網、特に国境間連系線にかかる投資インセンティブの確保は、市場統合の目的から重要な政策課題である。また、委員会は、ボトルネック部門の分離による発電部門におけ

る投資インセンティブの確保、および国境間連系の強化は、域内の安定的なエネルギー供給に資するとする。[29]

（二）ネットワークとサービスの特性

EUにおいて、電力市場の規制改革は、一九八〇年代後半から始まったネットワーク産業全体にかかる規制改革の一環である。その進展は産業ごとに異なる。電力市場や郵便市場について、委員会は、ローマ条約九五条（現在の欧州機能条約一一四条）による域内市場関連諸法の接近を根拠として、規制改革を進めた。同条については、閣僚理事会、欧州議会との調整が必要であり、電力市場改革についてしばしば委員会と加盟国との妥協に終わったのは、このような根拠規定の制約による。[30]

他方、電気通信市場の規制改革について、委員会は、ローマ条約八六条（現在の欧州機能条約一〇六条）による公企業に対する規制を根拠として、規制改革を進めた。同条については、閣僚理事会、欧州議会との調整は不要であり、電気通信市場について相対的に素早い規制改革が進められたのは、このような根拠規定の違いによる。[31] しかも電気通信市場については、米国に対する国際競争力強化との政策課題の下、素早い規制改革に政治的な強い推進力が働いたとされている。[32]

これらの点からは、電力市場に比して、電気通信市場における規制改革はより強力となりそうである。しかし実際には、電力市場における方が、電気通信市場におけるよりも、規制改革はより強力とも言える。なぜならばアンバンドルに関して、電力市場では所有分離が用意されるのに対して、電気通信市場では所有分離が用意されず、機能分離に止まるからである。[33] その理由として指摘されるのは、電気通信市場にはネットワーク間競争の余地が残され、また電気通信市場における新サービスの提供にはネットワークとサービス間の補完性が前提となり、一定程度

の垂直統合が不可避と考えられる点である。[34] これはネットワークおよびそれにより提供されるサービスの特性により、求められる規制改革の内容が異なることを示す。[35]

（三）補完性原則からの制約

ＥＵにおける電力市場改革の特徴として、小売自由化の先行が指摘されることがある。[36]「自由化対象の需要家」を漸次拡大し、目的を達成するために最低限の方法を探るというのである。送配電網というボトルネックの規制について、第一次指令から第三次指令への動きは、行動的アクセス規制から、より厳格な構造的アンバンドル規制への移行とまとめることができる。規制改革はラチェットのように、後戻りできない。たとえば、所有分離など、すでに厳格なアンバンドルがなされた加盟国が、ＩＴＯに戻ることはできない。

このような特徴は、ＥＵの権能に基づくものと言える。まず、ＥＵの権限は、マーストリヒト条約五条二項により、「付与権限の原則（the principle of conferral）」に服する。加盟国はＥＵに権限を付与し、ＥＵは付与された権限においてのみ行動する。また、ＥＵによるその権限の行使は、マーストリヒト条約五条三項により、「補完性の原則」および「比例性の原則」に服する。補完性の原則に従い、ＥＵは加盟国による行動が目的達成に不十分である場合に限り、権限の行使が許される。

第三次指令も含め、電力市場の規制は、ローマ条約九五条（現在の欧州機能条約一一四条）における域内市場関連諸法の接近を根拠とせざるを得なかった。付与権限の原則から見たこのような権限の不明瞭性、また補完性の原則により、ＥＵの規制改革は制約されてきたのである。制約の一つの例は加盟国規制機関の独立性の問題であり、もう一つの例は民営化の問題である。

第一の例は、加盟国規制機関の独立性である。第二次指令において、加盟国規制機関は事業者からの独立性が要求されたものの、政治的独立性が要求されることはなかった。事業者からの独立性を確保することで十分とする主張もあるが、政府が事業者に経済的利害を有する場合に、加盟国規制機関に政治的独立性が必要とされることは明白である。[37] 第三次指令は、加盟国規制機関に政治的独立性を要求する。[38] しかしこのような義務付けが、そもそもローマ条約九五条（現在の欧州機能条約一一四条）で可能か疑問視する意見が存在するのである。[39]

第二の例は、民営化である。第三次指令において、民営化していない電力会社は、アンバンドルの義務付けの対象外である（第三次指令九条六項）。他方、第三次指令も含め、これまでの指令は「民営化」について述べるところがない。民営化が進展した加盟国と、民営化が進展していない加盟国が存在することにより、[40] 電力事業者の競争について「共通の土俵」が確保されないおそれが存在するのである。[41]

EUの電力市場について、積極的な競争法の適用がなされるのは、[42] 以上の点から理解することができる。EUにおいて、事業法にかかる規制権限は加盟国規制機関に委ねられており、EUレベルでは指令により間接的にそれをコントロールできるにすぎなかった。[43] セクター別調査は、競争法の執行規則である規則1/2003号の一七条に基づく。[44] 同規則の九条に基づく所有分離を内容とするコミットメントは、実質的には、国内法化を通さない第三次指令案の直接適用と呼べるものであった。[45] EUの規制改革は、事業法と競争法を全体として眺めなければ理解が不可能である。

(26) See M. D. Diathesopoulos, From Energy Sector Inquiry to Recent Antitrust Decisions in European Energy Markets: Competition Law as a Means to Implement Sector Regulation (2010), at 6.

(27) 自由化開始以前において、EUの発電市場は供給力過剰の状況にあった（M. Finger & M. Laperrouza, Liberalization

of Network Industries in the European Union: Evolving Policy Issues, in M. FINGER & R. W. KUNNEKE, INTERNATIONAL HANDBOOK OF NETWORK IDUSTRIES (2011), at 351)。しかし目下、供給力不足により、卸価格の上昇が見られる。市場改革が、事業者に不確実性をもたらし、とりわけ予備力への投資インセンティブを損なうのではとの指摘もある（Coppens & Vivet, supra note 21, at 18)。なお、東日本大震災後の現下の問題を鑑みれば、わが国の規制改革では、発電部門における投資インセンティブ確保にも十分な注意が必要となる。

(28)　二〇〇六年に、ERGEGが「ERI（Electricity Regional Initiatives）」を立ち上げ、これが地域市場統合への中心的取り組みとなってきた。

(29)　Communication from the Commission, An Energy Policy for Europe, COM (2007) 1 final.

(30)　See J. Pielow & B. J. Lewendel, Beyond 'Lisbon': EU Competences in the Field of Energy Policy, in B.DELVAUX ET AL. ED., EU ENERGY LAW AND POLICY ISSUES (2012), at 266.

(31)　D. Geradin, Twenty Years of Liberalization of Network Industries in the European Union: Where do We Go Now? (2006), at 4.

(32)　Finger & Laperrouza, supra note 27, at 347; Geradin, supra note 31, at 9.　これに対して、電力市場における規制改革、とりわけアンバンドルについては、安全保障の観点からの抑制力が機能した。同問題に対処するために、第三次指令では、「第三国条項」が設けられている（第三次指令一一条)。

(33)　Directive 2009/140/EC, Art. 2, para. 10.

(34)　See Finger & Laperrouza, supra note 27, at 353; O. J. Olsen et al., Functional Separation in Telecommunications: A Comparative Analysis of Infrastructural Areas (2008); I. Soares & P. Sarmento, Telecommunications, Electricity, and Natural Gas Sector Unbundling: How Far Should It Go? (2009); E. EHLERS, ELECTRICTY AND GAS SUPPLY NETWORK UNBUNDLING IN GERMANY, GREAT BRITAIN, AND THE NETHERLANDS AND THE LAW OF THE EUROPEAN UNION: A COMPARISON (2010), at 123; B. Moselle & D. Black, Vertical Separation as an Appropriate Remedy, 2 J. EUR. COMP. L. & PRACT. 84, 88-90 (2011).　なお、ここでのいう「サービス」とは、財としての電力ではなく、系統運用のサービスである。財としての電力について、貯蔵不可能性、および供給における同時同量の

必要性から、ネットワークとサービスの分離が、電気通信市場と比較してむしろ観念し難いとする、Glachant & Perez, supra note 1, at 167 参照。

(35) 電気通信市場においては実効性あるアクセス規制が行われてきたのに対して、電力市場においては、第一次指令に至るまで必ずしもアクセス規制が十分でなかった点を指摘する論者が存在する（EHLERS, supra note 34, at 16 n. 49）。①実効性あるアクセス規制がネットワーク間競争を促進したとも、②電気通信市場では厳格なアンバンドルを求める必要なく、アクセス規制で十分であったとも言えよう。電力市場における垂直統合の利益について、たとえば Meyer, supra note 20, at 166-169 参照。

(36) Joskow, supra note 4, at xviii.

(37) Geradin, supra note 31, at 6. 民営化段階での国庫収入を狙い、自由化を遅延させるおそれもある（id. at 14）

(38) See Goldberg & Bjornebye, supra note 23, at 21-22.

(39) Id. at 26-27.

(40) スウェーデンの Vattenfall は国有であり、イタリアのＥＮＥＬ、フランスのＥＤＦは政府が株式の一部を所有する。ＥＵの規制改革と、ＥＤＦの民営化を含むフランスにおける規制改革について、熊倉修『フランスの経済発展と公企業』（芦書房、二〇〇九年）三〇七頁以下参照。

(41) T. Jamasab & M. Pollitt, Electricity Reform in the European Union: Review of Progress toward Liberalization & Integration (2005), at 7; J. Vasconcelos, European Energy Liberalization: Progress and Problems, in C. ROBINSON ED., UTILITY REGULATION IN COMPETITIVE MARKETS (2007), at 63-65.

(42) 小畑・前掲注(15)三三―四五頁。当初は積極的ではなかった競争法執行について、転換点となったのはセクター別調査であった（Van. Den. Bergh, supra note 7, at 183-187）。分権化後、加盟国競争当局による積極的な競争法適用も指摘される（see U. Scholz & S. Purps, The Application of EC Competition Law in the Energy Sector, 1 J. EUR. COMP. L. & PRACT. 37, 43-47 (2010)）。

(43) 第三次指令は、新しい「国境を超えたアクセス規則（Regulation (EC) 714/2009）」について、加盟国規制機関に対して、委員会が決定の破棄を求め得ると規定する（第三次指令三九条六項）。

(44) See e.g., E. ON, Case COMP 39.388, OJ/C36/8 ; Case RWE, Case COMP 39.402, O. J. C310/23.

(45) See H. Von Rosenberg, Unbundling through the Back Door : The Case of Network Divestiture as a Remedy in the Energy Sector, [2009] E. C. L. R. 237. 第三次指令案にドイツやフランスといった加盟国が反対する中で、第三次指令を先取り（しかも指令案に反対する加盟国企業に適用する）するものであった。コミットメントが比例原則に合致するかが争われた最近の事件において、欧州司法裁判所は、司法審査の範囲を限定し、委員会にコミットメントの広い裁量を認める判断を示している（Commission v Alrosa, Case C-441/07 P (2010)）。

おわりに

本稿は、①投資インセンティブの確保、②ネットワークとサービスの特性、③補完性原則からの制約という三点に注目して、EUにおける電力市場の規制改革を検討した。これら検討は、比較法・比較制度分析の前提となる。たとえば、わが国では、しばしば供給の安定性確保を理由に、電力産業に垂直統合を認めるべきとする意見が聞かれる。しかしEUでは同懸念がない電気通信市場よりも、電力市場における方がより強力なアンバンドルが求められている。[46] むしろEUにおいて、供給の安定性はアンバンドルを積極的に支持する論拠となっているのである。[47] しかし同時に、EUではアンバンドルが厳格であればあるほど（すなわち所有分離こそが）有益とのコンセンサスが存在する訳ではない。[48] 実は、委員会も所有分離、ISO、ITOといったアンバンドルの程度によっては、送電部門への投資に影響を与えることがないことを認める。[49] 経済的に見れば、所有分離に許容性はあるが、しかし必ずしも必要性はないということである。そうすると、EUにおける規制改革では、加盟国規制機関の裁量を小さなものにし、加盟国の規制にハーモナイゼーションをもたらすことが最も重要な政策課題とされているとも言えよう。

EUにおける電力市場改革は、法的問題、組織的問題に集中しており、市場デザインへの関心がなかったとの指摘も存在するのである。[50]

このようにEUの規制改革は、EUの権限に大きく左右されてきた。先に述べたように、かつてEUによる電力市場への介入は、ローマ条約九五条（現在の欧州機能条約一一四条）における域内市場関連諸法の接近を根拠とせざるを得なかった。しかしリスボン条約を経て、現在、欧州機能条約四条二項i号は、EUと加盟国が権限を共有する分野として「エネルギー」を明示し、同一九四条一項は、エネルギー政策の目的として、エネルギー市場の機能確保、供給の安定性確保、効率的エネルギー・再生可能エネルギーの促進、エネルギーネットワークの相互接続を明示する。EUは、ようやく電力市場の規制改革に直接の根拠規定を得たのである。[51] しかし同時に、EUの電力市場改革は「様々な公共政策がバンドル化」[52]され、その推進力、抑制力はさらに複雑となりそうである。

我が国における電力市場の改革に、EUの議論、経験を参照するには、それらを相対化し、本稿で見たような規制改革の推進力、抑制力をしっかりと確認することが必要である。正確な比較法分析、比較制度分析がなされ、わが国における電力市場改革が適切になされることを期待したい。

(46) 同検討は、「発送電分離」、「光の道構想」などとばらばらに論じられることの多かったわが国の規制改革に、共通の評価軸を与えるきっかけになるとも思われる。

(47) EHLERS, supra note 34, at 125.

(48) Id. at 3-4, 12. 所有分離とその他のアンバンドルの方法とを比較した M. Pollitt, The Arguments for and against Ownership Unbundling of Energy Transmission Networks (2007) も、歯切れが悪い。同論文を含め、後藤美香＝服部徹「発送電分離に関する最近の研究のレビュー」電力中央研究所社会経済研究所ディスカッションペーパー SERC11029（二〇一一年）参照。

(49) 委員会が認めることを驚きとする、Goldberg & Bjornebye, supra note 23, at 16 参照。

(50) Coppens & Vivet, supra note 21, at 17.

(51) Pielow & Lewendel, supra note 30, at 267-268 ; A. JOHNSTON & G. BLOCK, EU ENERGY LAW (2012), at 5.

(52) Finger & Laperrouza, supra note 27, at 349-340.

※ 二〇一三年一月七日脱稿。本稿は、財団法人全国銀行学術研究振興財団・研究助成（二〇一〇年度）による成果の一部である。