

〈論 文〉

水道事業のインセンティブ料金規制

藤 田 正 一

目 次

- [1] はじめに
- [2] 公益事業の経済的規制内容
 - (1) サービス(財)の供給義務規制
 - (2) 不当な差別的取扱いの禁止規制
 - (3) サービス(財)の質・量規制
 - (4) 事業の休止及び廃止並びに法人の解散規制
 - (5) 公益事業の参入規制と独占禁止法の適用除外
 - ① 公益事業の参入規制
 - ② 独占禁止法の適用除外
 - (6) 料金規制
- [3] 公益事業の経済的規制緩和の背景
- [4] 公益事業のインセンティブ料金規制
 - (1) 利益配分方式
 - ① 部分的費用調整方式
 - ② 料金自動調整方式
 - ③ スライディング・スケール方式
 - (2) プライス・キャップ方式
 - (3) ヤードスティック方式
- [5] 水道事業のインセンティブ料金規制
- [6] むすびにかえて

〔1〕はじめに

産業の空洞化、高齢化社会の到来、約240兆円の国債発行残高(平成8年度現在)などで、このままでは日本経済が沈没してしまうという日本経済の厳しい状況の中で、政府の「経済構造改革計画」の最終案が1996年12月11日に公表された。

「経済構造改革計画案」の概要は、新規産業の創出、国際的に魅力ある事業環境の創出、経済活力の維持・向上の観点からの公的負担の抑制を目指すために、日本の高コスト生産

構造の是正と抜本的な規制緩和の実施計画を示したものである。

しかし、約3年前の1993年の12月16日に、規制緩和については「経済構造改革計画案」の規制緩和の素ともいべきものが、すでに示されていた。それは、細川元首相の私的諮問機関であった経済改革研究会(座長:平岩外四:前経団連会長)によって1993年12月16日に最終報告として公表された「経済改革について」の中に示されていたのである。同報告は、規制緩和の重点的対象産業について今回の「経済構造改革計画案」とは多少のズレはあるものの下記のような基本的な考え方を示しており、規制緩和に関する今日的な定式化とみなされる。⁽¹⁾

i) 経済的規制は「原則自由・例外規制」
 ii) 社会的規制は「必要最低限な規制内容」とし、「不断に見直し、透明、簡素なもの」とする。

iii) 当面の規制緩和の重点は土地・住宅分野、流通等非効率産業分野、農業分野、輸入関連分野、情報通信分野等とする。

かくして、上記からも推察されるように利用者(需要者)公衆の利益を保護するという目的に沿って伝統的に自然的独占産業として政府等の公共団体によって経済的規制を受けてきた公益事業分野にも、例外なく規制緩和促

(1) 本間重紀稿、「規制緩和の基本的考え方」『ジュリスト』1044号、有斐閣、1994年5月1日-15日号、28頁。

進が波及してきている。

こうした規制緩和潮流を背景としながら、本論文の課題は、公益事業は公共性と効率性を両立させるものでなければならないという基本的立場に立脚した上で、経費削減等による効率化への誘因を導入したどのようなインセンティブ料金規制が公営公益事業としての水道事業にとって適正であるかについて、公益事業の経済的規制内容、公益事業の経済的規制緩和の背景、これまでの公益事業インセンティブ料金規制についてのサーベイを踏まえて検討するものである。

〔2〕 公益事業の経済的規制内容

公益事業規制は、利用者公衆の利益を保護するために、当該公益事業への参入・退出、料金、サービス(財)の量と質、設備投資、財務会計等に関して規制する経済的規制と、消費者や労働者の安全・健康確保、環境保全、公害の防止、災害の防止等に関して規制する社会的規制とに一般的に分けられる。ただ、実際問題として、経済的規制と社会的規制とに明瞭に区分できない規制もある。たとえば、サービス(財)の量と質に関する経済的規制の場合のように、社会的規制の要素もあるからである。

かくして、厳密な意味で公益事業規制は、経済的規制と社会的規制を明瞭に区分できないが、本論文では公営公益事業(水道事業)のインセンティブ料金規制について論及するがゆえに、ここでは、その前提としての公益事業の経済的規制内容について考察する。

(1) サービス(財)の供給義務規制

この規制は、公益事業が地域社会の利用者公衆からサービス(財)の供給を求められた場合、それを拒否することができないという義務が課せられている経済的規制である。それでは、なぜ公益事業に対してサービス供給義務が課せられているかといえ、利用者公衆

の不断必需性が強いのに加えて供給独占の性格が極めて強い地域自然的独占の公益事業から利用者公衆がサービス供給を拒否されたならば、同質のサービス(財)を供給されることが極めて困難となり、日常生活が不安定となるからである。したがって、このようなことが生じないように、公益事業に対してサービス供給責任が課せられているのである。

また、サービス供給義務規制には、サービス即応の義務も包摂されている。なぜなら、公益事業の利用者公衆の需要は随時性と即時性という特殊性を有し、サービスの供給は非貯蔵性と非転移性という特殊性を有しており、さらにこれらに地域自然的独占が拍車をかけているからである。

それでは、諸個別事業法にどのようにサービス供給義務が規定されているかについて考察する。

電気事業法第18条第1項は、「一般電気事業者は、正当な理由なしに供給地域の需要者に供給を拒んではならない。」と規定している。ガス事業法第16条第1項、熱供給事業法第13条第1項、水道法第15条第1項、電気通信事業法第34条も同趣旨である。

道路運送法第13条は、一般旅客自動車運送事業者の運送引受義務を規定しているし、鉄道営業法第6条は、貨物についての運送引受義務を規定している。

以上の規制条項からも推察されるように、サービス供給義務が必ずしも地域自然的独占供給の公益事業だけに課せられているのではなく、需要者構造の多様化及び急速な技術進歩にともなって競争が余儀なくされている公益事業(電気通信事業、一般旅客自動車運送事業)にも課せられている。

したがって、このような競争導入によってサービス供給義務規制の存在が小さくなっていく公益事業に、サービス供給義務がいまだに規定されていることは、利用者(需要者)公衆の利益保護を遵守していることを意味する。

(2) 不当な差別的取扱いの禁止規制

この規制もまた、利用者公衆の利益を保護するための規制である。すなわち、公益事業は利用者公衆の不断必需性が強いのに加えて供給独占の性格が極めて強い事業であることから、利用者公衆の需要にさいして事業者は公平にサービス供給しなければならないという義務が課せられているのである。すなわち、この義務規制は、サービスの内容と料金の双方について公平な取扱いをしなければならないことを意味している経済的規制である。

この場合、公平とは必ずしも均一又は同一の意味ではない。例えば、鉄道やバスを利用して通学している学生と通勤しているサラリーマンの定期券の割引率は、同率ではない。なぜなら、両者は社会的経済的に同一の条件ではありえないからである。したがって、上記のことからも理解されるように、この場合の公平とは、同一種類の同一条件の利用者公衆に対して同一サービスや同一料金で供給する意味である。

それでは、諸個別事業法にどのように不当な差別的取扱いの禁止が規定されているかについて考察する。

電気事業法19条第2項第4号は、「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。」と規定している。電気通信事業法第7条・第31条第2項第3号、ガス事業法第17条第2項第4号、熱供給事業法第14条第4項第4号、水道法第4条第4項第4号、鉄道事業法第16条第2項第2号、道路運送法第9条第2項第2号、貨物自動車運送事業法第25条第2項、貨物運送取扱事業法第13条、航空法第105条第2項第3号も同趣旨である。

郵便法第6条には、「何人も郵便の利用について差別されることはない。」と規定されている。

利用者公衆の需要にさいして事業者は公平にサービス供給しなければならないという上記の「不当な差別的取扱いの禁止」規定は、

公益事業の公共性と軌を一にするものであると同時に公益事業の効率性、企業性にも抵触するものでない。それゆえに、同規定は、社会経済環境の変化に左右されることなく遵守されていくべき規制である。

(3) サービス(財)の質・量規制

この規制は、公益事業がサービスを供給するにさいして、安全・良質でかつ十分に供給することを義務づけている規制である。すなわち、この規制を必要とする理由は、公益事業の場合、一般的に地域自然的独占であるので競争がなく、たとえ競争があるにしても極めて不完全であるので、利用者公衆が十分にサービス供給を受けられるように保証されなければならないからである。また、厳しい競争の中で品質の改良に努め市場拡大に努力している一般私企業と異なり、公益事業はサービスの質の改良を誘引する契機が極めて乏しいので、安全で良質なサービス(財)が供給されるように規制されているのである。

具体的には、安全で良質なサービスの十分な供給が確保され、利用者公衆の利益が保護されるように、公益事業のサービス内容や設備についての基準や検査制度が規定されている規制である。一般的に公益事業では、サービスの質を落とせばコストが安くなり、サービスの質を上げればコスト増となる。したがって、公益事業サービスは料金のカウンター・バランスを成していることから、この規制は、社会的規制と経済的規制の双方の要素を有している規制である。

それでは、諸個別事業法にどのようにサービス(財)の質・量が規定されているかについて考察する。

電気事業法第26条第1項は、「電気事業者は、その供給する電気の電圧及び周波数の値を通商産業省令で定める値に維持するよう努めなければならない。」と規定し、同条第2項は、「通商産業大臣は、電気事業者の供給する電気の電圧又は周波数の値が第26条第1項

の通商産業省令で定める値に維持されていないために、電気の使用者の利益を阻害していると認めるときは、一般電気事業者に対し、その値を維持するため電気工作物の修理又は改造、電気工作物の運用の方法の改善その他の必要な措置をすべきことを命ずることができる。」と規定している。

ガス事業法第21条は、「一般ガス事業者は、通商産業省令で定めるところにより、その供給するガスの熱量、圧力及び燃焼性を測定し、その結果を記録しておかなければならない。」と規定している。

水道法第20条第1項は、「水道事業者は、厚生省令の定めるところにより、定期及び臨時の水質検査を行わなければならない。」と規定している。

上記の規定からも推察されるように、公益事業のサービスの質・量規定は、公益事業の種類によって異なるものであり、その基準は客観的に統一できる性質のものでない。それゆえに、公益事業サービス(財)の質・量に関して、諸個別事業法だけでは完全であるとはいえず、当該公益事業の技術基準省令等の規定によって補完されて、安全で良質なサービスの十分な供給が確保され、利用者公衆の利益が保護されているのである。

(4) 事業の休止及び廃止並びに法人の解散規制

公益事業サービスは、供給地域の利用者公衆の日常生活に不可欠な必需用役(財)であり、貯蔵性の欠くものであり、たとえ貯蔵性を有するとしても極めて僅少であるので、個別の公益企業が経営活動を休止したり廃止したり又は解散したりすると利用者公衆は多大な損失をこうむることとなり、公共性が阻害されることとなる。したがって、公益事業サービスの休止・廃止又は解散については規制の対象となるのである。

それでは、諸別個別事業法にどのように事業の休止及び廃止並びに法人の解散が規定さ

れているかについて考察する。

ガス事業法第13条第1項は、「ガス事業者は、通商産業大臣の許可を受けなければ、一般ガス事業の全部又は一部を休止し、又は廃止してはならない。」と規定している。同条第2項は、「一般ガス事業者たる法人の解散の決議又は総社員の同意は、通商産業大臣の認可を受けなければ、その効力を生じない。」と規定している。そして、同条第3項は「通商産業大臣は、一般ガス事業の休止若しくは廃止又は法人の解散により公共の利益が阻害されるおそれがないと認めるときでなければ、第1項の許可又は前項(第2項)の認可をしてはならない。」と規定している。電気事業法第14条、電気通信事業法第18条、熱供給事業法第11条も同趣旨である。

水道法第11条は、法人の解散について直接的に規定していないが、「水道事業者は、給水を開始した後においては、厚生大臣の許可を受けなければ、その事業の全部又は一部を休止し、又は廃止してはならない。」と規定しており、業務継続供給の義務を規定し、利用者公衆の利益を保護している。鉄道事業法第28条、軌道法第26条(鉄道事業法第28条の準用)、道路運送法第38条、海上運送法第15条、港湾運送事業法第20条、空港法第117条も同趣旨である。

(5) 公益事業の参入規制と独占禁止法の適用除外

我々の日常生活に不可欠な用役(財)を供給し、かつ、そのために大規模なネットワークを有する産業である電気事業、ガス事業、鉄道事業、水道事業などの公益事業は、一般的に競争によるよりも独占によって経営された方が資源の適正配分から供給者側と需要者側の双方にとって利益となるということが、当然のこととして容認されている。

それでは、わが国の場合、具体的にどのような規制によって公益事業サービス(財)の供給独占が保証され、不安定な競争派生を防

止しているのかについて言及するならば、「公益事業の参入規制」と「独占禁止法の適用除外」を指摘することができる。

① 公益事業の参入規制

規模の経済性を確保して生産性を高めて利用者公衆に廉価な料金でサービス供給することが、利用者公衆の利益を保護することと軌を一にするという立場から、特定の一公益企業又は少数の公益企業だけに参入を認めて、それ以外の公益企業の参入を制限するということが、公益事業の参入規制である。

公益事業の参入規制方法として、許可、認可、特許、免許、届出、登録などの行政手続きがある。

まず、「許可」とは、一定の行為が法令によって一般的に禁止されている場合において、国民がその解除を申請した場合に公益上の支障の有無を審査した上で許可を与えて、その自由を回復させる制度である。⁽²⁾

「認可」とは、契約などの一定の法律的行为について認可がなければ効力が生じないとする一般的规定を設けておき、国民が認可を申請した場合に公益上の支障の有無を審査した上で認可を与え、その法律的行为をさせる制度である。

「特許」の意味は、法律上の権利、能力を賦与することによって権利・義務の法律関係を発生させる行為であるが、公益事業の規制に関する特許としては、軌道法第3条（軌道ヲ敷設シテ運輸事業ヲ経営セントスル者ハ主務大臣ノ特許ヲ受クベシ）だけである。

「免許」の意味は、酒類販売業の免許（酒税法第9条第1項）のように学術上、「許可」と同意義に用いられる場合と、軌道事業の特許（軌道法第3条）と同意義に用いられる場合がある。⁽²⁾

以上の「許可」「認可」「特許」「免許」の定義は学術上の概念であって、実定法上では許可と認可と特許と免許が混用され、必ずしも統一されていない。

「届出」「登録」とは、事前に届出や登録の義務を定めておき、届出や登録がなされた場合、その内容について行政機関が公益上の支障が生ずるおそれがあると認めたとときに必要な命令を行う権限を有する制度である。⁽²⁾

許可、認可、特許、免許、届出、登録などの規制に共通することは、事前に行政機関の抑制措置が作用しているということである。当然のことながら、このような抑制措置作用は、国民経済の健全な発展、利用者公衆の利益保護など広く公共の利益の維持・発展に資するものでなければならないことはいまでもない。

それでは、諸個別事業法にどのようにして、許認可などの用語をともなった参入規制が規定されているかについて考察する。

電気事業法第3条は、「電気事業を営もうとするものは、通産商業大臣の許可を受けなければならない。」と規定して、当該電気事業会社の参入について所管大臣の許可行為を義務づけている。また、許可の申請の手続を法定し（同法第4条（許可申請））、かつ、許可の基準を法定（同法第5条（許可基準））して、電気事業サービス供給の過度競争防止の観点から需給調整されるように、所管行政機関は参入規制している。電気通信事業法〔第9条（第一種電気通信事業の許可と許可申請）、第10条（許可基準）〕、ガス事業法〔第3条（許可）、第4条（許可申請）、第5条（許可基準）〕貨物自動車運送事業法〔第3条（許可）、第4条（許可申請）、第6条（許可基準）〕、貨物運送取扱事業法〔第3条（許可）、第4条（許可申請）、第6条（許可基準）〕、内航海運業法〔第3条（許可）、第4条（許可申請）、第6条（許可基準）〕も同趣旨である。

水道法第6条第1項は、「水道事業を営ん

(2) 吉田俊一稿、「許認可制度の役割と現状」『現代行政全集3 行政管理』ぎょうせい、昭和59年、347頁～349頁。

ようとするものは、厚生大臣の認可を受けなければならない。」と規定し、同条第2項は、「水道事業は、原則として市町村が経営するものとし、市町村以外の者は、給水しようとする区域をその区域に含む市町村の同意を得た場合に限り、水道事業を営むことができるものとする。」と規定している。そして、同法第7条は、「認可の申請」を規定し、同法第8条は、「認可の基準」を規定している。上記の第6条、第7条、第8条は、水道事業の経営を原則として地方公営とし、需給調整と安全性を遵守し、利用者公衆の利益を保護することを意味している規定であり、それゆえ、参入規制を間接的に規定している。

軌道法第3条は、「軌道ヲ敷設シテ運輸ヲ経営セントスル者ハ主務大臣ノ特許ヲ受クベシ」と規定し、路面電車等の軌道事業の競争を規制している。一般的に公益事業は、公道、公共用地、公共水面・河川等の公共財産を使用しなければ、サービス供給することが不可能な産業である。それゆえに、公共財産を管理する国や地方公共団体は、経営活動をなす個別の公益企業に対して利用者公衆の利益を保護することを義務づけると同時に公共財産を使用・占用する権利・能力を賦与することを制度化したのである。

ところで、現在、軌道法のみの特許という形で参入規制が残っていることは、軌道事業経営に公道等の占用が不可欠であるがゆえに、その占用の権利・能力の賦与には利用者公衆の利益を保護することが重く義務づけられていることを意味している。しかし、現実的には許可と同意義であると理解してよからう。

鉄道事業法第3条第1項は、「鉄道事業を営むようとする者は、運輸大臣の免許を受けなければならない。」と規定し、参入規制をしている。さらに免許の申請の手続を規定（同法第4条）し、かつ、免許の基準を規定（同法第5条）して、当該鉄道事業の輸送供給力

が輸送需要に対して不均衡とならないように規制している。この参入規制は利用者公衆の利益保護を目的として、需給調整によって競争を制限しているものである。道路運送法（第4条（一般旅客自動車運送事業の免許）、第5条（免許申請）、第6条（免許申請））、航空法〔第100条（定期航空運送事業の免許と免許申請）、第101条（許可基準）〕、海上運送業（第3条（一般旅客定期航路事業の免許と免許申請）、第4条（免許基準））、港湾運送事業法（第4条（免許）、第5条（免許申請）、第6条（免許基準））、電波法〔第4条（無線局の免許）、第6条第2項（放送をする無線局の免許申請）、第7条（免許申請審査）〕も同趣旨である。

有線テレビジョン放送法第12条は、「有線テレビジョン放送事業者になろうとする者は、当該有線テレビジョン放送の業務区域、再送信業務の有無、その他郵政省令で定める事項を郵政大臣に届け出なければならない。有線テレビジョン放送事業者が届け出た事項を変更しようとするときも、同様とする。」と規定し、有線テレビジョンへの参入を届出制としている。

すなわち、公益事業への参入届出制とは、一定の書式に則して所管行政機関へ届け出すことによって、その届出内容が資格要件や書式に適合していれば、参入が可能となる制度である。しかし、所管行政機関がその届出内容について公益上の支障があると認めた場合、参入が不可能となる。

したがって、上記からも推察されるように公益事業への参入の届出制は、参入の事前抑制を目的としているので弱い参入規制である。電気通信事業法第22条（一般第二種電気通信事業の届出）も同趣旨である。

電気通信事業法第24条第1項は、「特別第二種電気通信事業を営もうとする者は、郵政大臣の登録を受けなければならない。」と規定し、特別第二種電気通信事業への参入を登録

制としている。

一般に登録とは、一定の法律事実又は法律関係を所管行政機関に備える特定の帳簿に記載する行為を指すが、この場合の登録は、参入への登録が参入資格要件に合致していることを所管行政機関によって認められたことを意味している。したがって、営業許可に近い意味を有しているといえる。

② 独占禁止法の適用除外

私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年4月14日、法律54、以下独占禁止法という）第21条は、「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のものについては、これを適用しない。」と規定している。すなわち、この条文は、当該事業のある企業が生産・販売又は供給に関する行為（経営活動）をなす過程で、独占として経営活動をなすことが一般消費者の利益や公共の利益や国民経済の民主的発展にとって、最も自然であり、有効である場合には、独占禁止法の適用を除外すべきであるという内容であり、独占禁止法の目的を真に達成するためには、同法が適用しえない事業分野の経営体もあることを意味している。そして、同法が適用しえない分野として、公益事業という用語を直接に示していないが、鉄道事業、電気事業、瓦斯事業を例示し、さらにその性質上当然に独占となる事業という表現で自然的独占事業としての公益事業を間接的に示している。

また、公益事業に関する独占禁止法の適用除外については、独占禁止法第21条だけでなく、「同法第22条」と「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の適用除外に関する法律（昭和22年11月20日、法律138、以下適用除外法という）」も関連している。

独占禁止法第22条第1項は、「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、事業者又は事業団体が、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。」と規定している。しかし、この条項の「特定の事業について特別の法律」ということが不明確であるので、同条第2項で「前項の特別の法律は、別に法律を以てこれを指定する。」と規定している。すなわち、この第2項に基づいて適用除外法が制定されたのである。

したがって、別の法律としての適用除外法第1条に、特定の事業について特別の法律として、下記の法律が規定されているとともに、これらの法律に基づく正当な行為に対して独占禁止法が適用除外になることも規定されている。

1. 陸上交通事業調整法（昭和13年、法律第71号）第2条第1項第6号及7号並びにこれらの規定に係る同条第2項⁽³⁾
2. 削除
3. 損害保険料率算出団体に関する法律（昭和23年、法律第193号）

(3) 陸上交通事業調整法第2条

主務大臣公益ノ増進ヲ図リ陸上交通事業ノ健全ナル発達ニ資スル為陸上交通事業ノ調整ヲ為サントスルトキハ交通事業調整審議会ノ意見ヲ徴シ調整ノ区域、調整スベキ事業ノ種類及範圍、之ト密接ナル関係ヲ有スル兼業ノ処置並ニ左（この場合下）ノ各号ニ依ル調整ノ方法ヲ決定スベシ

- 一 会社ノ合併又ハ設立
- 二 事業ノ譲受又ハ譲渡
- 三 事業ノ共同経営
- 四 事業ノ管理ノ委託又ハ受託
- 五 連絡上必要ナル線路其ノ他ノ設備ノ新設、変更又ハ共用
- 六 運賃又ハ料金ノ制定、変更又ハ協定
- 七 連絡運輸、直通運輸其ノ他運輸上ノ協定
- 八 用品其ノ他ノ共同購入、共同修繕其ノ他調整上必要ト認ムル方法

②主務大臣ハ前項ノ決定ニ依リ陸上交通事業経営者ニ対シ前項第一号ノ事項ノ実施ヲ勧告シ又ハ同項第二号乃至第八号ノ事項ノ実施ヲ命ズベシ

4. 漁船損害等補償法（昭和27年、法律第28号）第4章第1節
5. 旧ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件（昭和20年勅令第542号）に基づく命令であって、現に法律として効力を有するもの

しかし、今村成和教授は「独占禁止法第22条」と「適用除外法第1条」に示されている独占禁止法の適用除外としての事業の範囲は、公益事業の範囲というよりも公的規制の範囲という側面から示されているものであり、公益事業に関しての独占禁止法の適用除外を明確に示しているものではないと主張する。すなわち、今村教授は、これらの事業の範囲を、「アメリカでいうregulated Industriesがこれに当たり、公益事業より広い概念である。⁽⁴⁾」と主張している。さらに、今村教授は、これらの事業を、「自由競争原理が妥当せず、したがって、許可制により事業者の独占的地域を保証する反面において、公衆の利益保護のために、料金その他について高度の法的統制が加えられる事業である。⁽⁴⁾」と主張している。

確かに上記の適用除外法第1条第3号・第4号・第5号の法律に示されている事業は、高度（政治的要因を含む）の法的規制が加えられている事業であり、公益事業の範囲であるとは認められない。しかし、同法第1条第1号の法律に示されている事業は、陸上交通事業⁽⁵⁾であり、「サービスの必需性」と「自然的独占性」という公益事業の基本的標識が具備されているので、公益事業の範疇であるといえる。

(4) 今村成和著、『独占禁止法』有斐閣、昭和49年、162頁。

(5) 陸上交通事業調整法第1条

本法ニ於テ陸上交通事業トハ鉄道事業、軌道事業、路線ヲ定ムル一般乗合旅客自動車運送事業其ノ他勅令ヲ以テ指定スル事業ヲ謂フ

それゆえに、「独占禁止法第22条」と「適用除外法第1条第1号」は、利用者公衆の利益を保護するために、陸上交通事業（鉄道事業、軌道事業、一般乗合旅客自動車運送事業）の自由競争を規制し、参入を規制している法律である。

したがって、独占禁止法第21条に規定されている鉄道事業、電気事業、ガス事業の外に、独占禁止法第22条と適用除外法第1条第1号に基づいて公益事業の基本的標識の視点から吟味された軌道事業と一般乗合旅客自動車運送事業も、利用者公衆の利益を保護する視点から独占禁止法が適用除外される事業であり、自由競争が規制され、参入規制されている事業である。

(6) 料金規制

公益事業の料金規制は、公益事業の経済的規制の中心課題である。なぜなら、全ての公益事業において、個別の公益企業と利用者公衆との直接接点であるからである。すなわち、個別の公益企業にとっては、経営財務上、継続企業としての基本にかかわる重要問題であり、利用者公衆にとっては、公正妥当な料金で生活に必需な用役や財が随時に即時に供給されるかどうかという問題を有するからである。

公益事業料金規制は、一般的に政府の認可制とされている。認可制の外に届出制と国会承認がある。

それでは、個別事業法にどのようにして認可等の用語をともなった料金規制が規定されているかについて考察する。

電気事業法第19条は、電気料金について主務大臣の認可制を定めた上で、下記のような認可基準を定めている。

- i) 料金が効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であること。
- ii) 料金が供給の種類により定率又は定額をもって明確に定められていること。

iii) 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。

ガス事業法第17条、熱供給事業法第14条も同趣旨である。かくして、この認可制からは、電気事業者、ガス事業者、熱供給事業者が法外な料金の負担を利用者公衆に課すことのないように所管行政機関にチェック機能を与えて利用者公衆の利益を保護しようということが理解される。しかし、その一方で、上記の認可基準の i) の「適正な原価と適正な利潤を加えたもの」から理解されるように、電気事業、ガス事業、熱供給事業には、公正報酬原則による料金設定が容認されており、経営の安定が間接的ながら保障されている。

水道法第7条は、厚生大臣への水道事業経営の認可申請にさいして、その認可事項の一つとして料金認可を規定している。すなわち、水道事業者が新規参入の場合、公営であろうと民営であろうと、厚生大臣による水道料金の認可制が定められている。しかし、水道料金の変更にさいしては、公営が届出制であるのに対し、民営は引き続き認可制とされている。(水道法第14条第2項)

この認可制の理由は、水道事業経営の当初には、利用者公衆の意見が反映されづらいので、所管行政機関にチェック機能としての認可制を与えることによって、利用者公衆の利益を保護しようとしているためである。ただし、公営の料金変更の場合に届出制となったのは、地方政治の議会における審議・議決によってチェックされ、民意の反映が確保されるからである⁽⁶⁾と思われる。

水道料金の認可基準として、水道法第14条第4項は、「i) 料金が能率的な経営の下における適正な原価に照らし公正妥当なものであること、ii) 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、iii) 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、」を規定している。上記の ii) と iii) は、電気事業法やガス事業法などにも規定されているが、i) については、電気事業法やガス事業法は「適正な原価に適正な利潤を加えたもの」として規定しているのに対し、水道法は「適正な原価に照らし公正妥当なもの」と規定している。したがって、この表現の相違から推察されるように、電気事業やガス事業の料金設定は公正報酬原則であるのに対し、水道事業は総括原価主義（費用積上げ方式）による料金設定を示している。

電気通信事業法第31条第1項は、「第一種電気通信事業者は、電気通信役務に関する料金その他の提供条件については、契約約款を定め、郵政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。」と規定し、第一種電気通信事業料金認可基準については、電気事業、ガス事業などと同様なことが同条第2項第1号・第2号・第3号に規定されており、そこには公正報酬原則が貫かれている。

第二種電気通信事業の一般第二種電気通信事業は、主として多くの特定企業グループが第一種電気通信事業の設備装置を借りて、多種多様な電気通信サービスを利用・応用する事業であるので、一般公衆の需要に供する事業であるとはいえない。また、同事業は、特定企業グループの新規参入が用意となるように届出制（同法第22条）であり、競争場裡にある。したがって、電気通信事業法は、一般第二種電気通信事業料金について何らの規制を課しておらず自由である。

第二種電気通信事業の特別第二種電気通信事業は、第一種電気通信事業の設備装置を借りて、その装置に同時業の設備装置を連結して経営活動を行う点では、一般第二種電気通信事業と同様である。しかし、同事業の経営活動の範囲は全国的、国際的であり、不特定多数の利用者の通信の用に供する事業である

(6) 太田正稿「水道事業と規制緩和」『公益事業研究』第46巻第2号、公益事業学会。1994年、21頁。

(同法第21条第3項)ことから、設備投資産業の性格を有している。それゆえに、同事業への参入にさいしては、登録制(同法第24条第1項)が採用されている。したがって、特別第二種電気通信事業料金については、契約約款を定め、利用者公衆の利益を保護する意味で、郵政大臣への届出を義務づけている。

(同法第31条第5項)

昭和63年5月6日の放送法改正によって、有料放送についての規定(放送法第52条の4)が追加された。

放送法第52条4の第1項は、「有料放送を行う一般放送業者は、当該有料放送の役務の料金その他の提供条件について契約約款を定め、郵政大臣の認可を受けなければならない。当該契約約款を変更しようとするときも、同様とする。」と規定して、有料放送に関する条件について契約約款認可を定めている。また、料金認可条件として、同条第2項は、「役務の料金が業務の能率的な運営の下における原価に照らし妥当なものであること」や「特定の者に対して不当な差別的扱いをするものでないこと」を規定して、水道事業と同様に総括原価主義(費用積上げ方式)による料金設定を示している。

日本放送協会(NHK)の受信料は、放送法第32条の「受信契約及び受信料」と第37条の「収支予算・事業計画及び資金計画」によって規定されている。放送法第32条第1項は、NHKとNHKの放送受信設備者との間に受信契約義務を課している。そして、その受信契約は、郵政大臣の認可をえた「放送受信規約」によって行われる。この規約には「受信料支払い義務」条項があり、受信契約者は民事契約上の支払義務を負っている。同法第37条は、NHKの受信料がNHKの収支予算を国会が承認することによって定められることを規定している。

かくして、放送法はNHKとNHKの放送受信設備者との間に受信契約を義務づけてい

るが、支払義務を法定化していない。したがって、支払義務を履行しない受信者にも罰則はない。⁽⁷⁾

鉄道事業法第16条は、鉄道運送事業者(第一種・第二種鉄道事業者)の旅客又は貨物の運賃及び料金についての認可制と認可基準を規定している。

同条第1項は、旅客又は貨物の運賃及び料金について主務大臣(運輸大臣)による認可制を定めている。この認可制の意味するところは、鉄道運送事業者が法外な運賃や料金の負担を利用者公衆に課すことなく利用者公衆の利益が保護されるように、所管行政機関にチェック機能を与えているということである。

同条第2項は、認可基準を下記のように規定している。

- i) 能率的な経営の下における適正な原価を償い、かつ、適正な利潤を含むものであること(同項第1号)。
- ii) 特定の旅客又は荷主に対し不当な差別的取扱いをするものでないこと(同項第2号)。
- iii) 旅客又は貨物の運賃及び料金を負担する能力にかんがみ、旅客又は荷主が当該事業を利用することを困難にするおそれがないものであること(同項第3号)。
- iv) 他の鉄道運送事業者との間に不当な競争を引き起こすこととなるおそれがないものであること(同項第4号)。

同項第1号は、電気事業やガス事業と同様に鉄道事業に公正報酬原則による料金設定を容認し、鉄道事業が安定経営を確保できるように規定している内容である。

同項第2号は、利用者公衆が差別的取扱いをされることなく公平にサービス供給される

(7)土屋精作稿「放送事業の規制緩和と公共放送」『公益事業研究』第46巻第1号、公益事業学会、1994年、60頁～61頁。

ことを保障し、利用者公衆の利益が保護されることを示している内容である。

同項第3号は、利用者公衆に法外な運賃や料金が課されないように、利用者公衆の利益が保護されることを示している内容である。

同項第4号は、同一地域での破滅的競争を回避して、利用者公衆の用に供することと、利用者公衆の利益が保護されることを意味している内容である。

同条第3項は、「鉄道運送事業者は、第1項の運輸省令で定める料金を定めようとするときは、その旨を運輸大臣に届け出なければならない。これを変更しようとするときも同様である。」と規定している。したがって、同項は、利用者公衆に法外な運賃や料金が課せられないように利用者公衆の利益が保護されることを間接的に示している内容である。

同条第4項は、鉄道運輸事業者が、健全経営と、ゴーイング・コンサーンの可能な範囲内で、一定の条件を定めて運賃や料金の割引をすることができ、その場合あらかじめその旨を運輸大臣へ届け出をしなければならないということを明示している。このような運賃や料金の割引の届出制は、鉄道事業が交通運輸分野において独占的地位を有していない現在、多くの交通運輸機関との競争下における適切な経営手腕発揮の一つであり、料金規制緩和の兆候を示している。

航空法第105条は、定期航空運送事業者の旅客及び貨物の運賃及び料金についての認可制と認可基準を規定している。

同条第1項は、旅客又は貨物の運賃及び料金について運輸大臣による認可制を定めている。この認可制の意味するところは、鉄道事業の場合と同様に定期航空運送事業者が法外な運賃や料金の負担を利用者公衆に課することなく利用者公衆の利益が保護されるように、所管行政機関にチェック機能を与えているということである。

同条第2項は、認可基準を下記のように規

定している。

- i) 能率的な経営の下における当該事業の適正な経費に適正な利潤を含めたものの範囲をこえることとならないこと（同項第1号）。
- ii) 当該事業の提供するサービスの性質が考慮されているものであること（同項第2号）。
- iii) 特定の旅客又は荷主に対して、不当な差別的取扱いをするものでないこと（同項第3号）。
- iv) 旅客又は荷主が当該事業を利用することを著しく困難にするおそれがないものであること（同項第4号）。
- v) 他の航空運送事業者との間に不当な競争を引き起こすこととなるおそれがないものであること（同項第5号）。

上記の認可基準は、ほぼ前述の鉄道事業の場合と同様であり、料金設定に関しては、公正報酬原則が採用されているが、同項第2号は、鉄道事業の場合にはない定期航空運送事業に固有の認可基準で、航空機の速度や座席スペースなどのサービスの質を考慮した航空料金であるべきであるということの意味した認可基準である。

航空運送事業の場合、コンテストブル市場（contestable market）が作用しているといわれている。すなわち、コンテストブル市場とは、当該企業が当該事業経営から退出する場合に回収不可能な埋没費用（sunk cost）が小さく、退出が容易であるので、潜在的な競争が可能である市場である。

したがって、このようなコンテストブル市

(8) Baumol, W.J., Contestability: Developments since the Book, Oxford Economic Papers, Vol. 38, Suppl., 1986, pp9~36.

経済企画庁総合計画局編『規制緩和の経済理論』大蔵省印刷局，平成2年，39頁～42頁。191頁～200頁。

場理論⁽⁸⁾と1970年代のアメリカの航空利用客の大幅な増加とが相俟って、アメリカの航空運送事業は、1978年の航空規制緩和法 (Airline Deregulation Act) によって規制緩和が徹底するようになり、1984年には民間航空委員会 (Civil Aeronautics Board) が廃止された。

かくして、このようなアメリカ航空運送事業の規制緩和状況を受けて、わが国においても1986年の運輸政策審議会の航空運送規制緩和答申に沿って、ダブル・トリプルトラック化⁽⁹⁾と割引運賃制度が推進されている。

道路運送法第9条は、一般旅客自動車運送事業者の旅客の運賃その他運輸に関する料金についての認可制と認可基準を明示している。同条は、鉄道事業法第16条と同様な内容であり、料金設定に対しては公正報酬原則が採用され、適正原価に適正利潤が加えられて算出されることを示しているが、現行の料金設定は、ヤードスティック方式の一種である標準原価方式 (本論文の〔4〕の(3)で取り扱っている) である。

一般旅客自動車運送事業者とは、一般乗合旅客自動車運送事業者 (乗合バス事業者)、一般貸切旅客自動車運送事業者 (貸切バス事業者)、一般乗用旅客自動車運送事業者 (タクシー・ハイヤー事業者) の3つをいう。

乗合バス事業の料金水準は、上記のように標準原価方式によって設定されており、料金規制緩和の兆候があるように推察される。しかし、現実の料金体系での料金は、採算路線での利潤を不採算路線へ補助するという内部補助システムによって構成されており、真の意味での料金規制緩和の兆候はみられない。

貸切バス事業の料金規制については、同法第9条第3項に「第1項の運賃及び料金は、

確定額をもって定められなければならない。ただし、一般貸切旅客自動車運送事業については最高額をもってこれに代えることができる。」とされていることから、料金規制緩和の兆候がみられる。このことは、公衆の用に供しない貸切バス事業について最高額と最低額の枠内で競争が可能であることを意味したものである。

タクシー・ハイヤーの料金規制にさいしては、運輸省は昭和27年以来、全国を相当数のブロックに分けて「同一地域同一運賃の原則」を適用して運賃を認可してきた。その理由として、下記の3点が指摘されている。

- i) 事業者の多くは中小企業であり、営業形態が労働集約的であることから、運賃競争の導入により事業者間の不当な競争が引き起こされ、労働条件の低下とそれにもなう輸送安全性の低下、サービスの質の低下が引き起こされること。
- ii) 同一地域での運賃の多様化は街でタクシーを選択する場合に混乱や客の奪い合いが生ずること。
- iii) 運転者と利用者の間あるいは利用者側に、無用の混乱を生じさせること。⁽¹⁰⁾

しかし、上記のような認可理由にもかかわらず、規制緩和の成果が各種の産業分野で消費者に利益をもたらすと報じられている昨今、この規制緩和の傾向が、わが国のタクシー・ハイヤー業界にも及ぶようになってきた。そして、この具現化として、運輸政策審議会 (運輸大臣の諮問機関) が1993年5月に、今後のタクシー事業のあり方について、「公正な競争を通じて運賃や料金などサービスの多様化を推進すべきである。」との答申を出して以来、漸進的に運輸省は料金規制緩和をしてきている。具体的には、1993年10月に一社だけ

(9) 同一路線を2社で運行することをダブルトラック化といい、3社の場合にはトリプルトラック化という。

(10) 山内弘隆稿「大都会におけるタクシー規制政策」『公益事業研究』第46巻第1号、公益事業学会、1994年、117頁。

で値下げを申請したり、運賃改正時に値下げを見送ったりすることを認める通達を出し、それに基づく第一段階として、同年11月には京都のエムケイ会社の値下げ申請を初めて認可した。第2段階として、運輸省は、東京23区・武蔵野市・三鷹市のタクシー運賃に、長距離の利用者を優遇する「遠距離割引」と、乗車時間によって運賃を決める「時間制運賃」の導入を1995年2月21日に認可した。（日本経済新聞社、1995年2月22日）

しかしながら、このように漸進的にタクシーの運賃規制が緩和されてきているが、現実的には運賃の横並びはほとんど崩れていない。

〔3〕 公益事業の経済的規制緩和の背景

近年における公益事業の経済的規制緩和の背景の第1の理由は、政府の役割の増大にともなう財政の肥大化に先進近代国家が危機感を抱くようになったことである。この潮流は、1979年5月に成立したイギリスのサッチャー保守党政権が市場原理の遵守と政府規制の排除で、経済の再生と小さな政府を実現しようとし、その政策の柱として国有企業の民営化を推進したことに端を発している。

すなわち、イギリスは第2次世界大戦後の労働党政権下の国有化政策によって、主に通信、運輸、ガス、電力といった公益事業の生産部門を国有化したが、1970年代に入ると社会主義的福祉の行過ぎとケインズの公共投資政策の多用から財政赤字が膨大となり、小さな政府の志向となって国有企業の民営化を余儀なくされてきたのである。

このイギリスの民営化の潮流は、わが国にも大きな影響を与え、臨時行政調査会（臨調）の場で、行財政改革の一環として取り上げられ、昭和57年7月の「臨調基本答申」で概要が示され、翌年の昭和58年3月には「臨調最

終答申」が発表された。政府は、この答申に基づいて、昭和60年4月に日本電信電話公社を日本電信電話株式会社（NTT）に、日本専売公社を日本たばこ産業株式会社（JT）に、昭和62年4月には日本国有鉄道をJR各社等に民営化した。そして、さらに、政府は、公益事業が効率を損しないで進取の気性を圧殺されることなく経営の自主性を図るように公益事業の経済的規制緩和に取り組むようになってきたのである。

第2の理由は、公共部門において生産経済活動を担当する被規制企業の非効率である。すなわち、公共部門の非規制企業は、規制を受ける代償としてその存続を保障されているために経営が悪化しても倒産の危険もなく、費用節減の刺激を欠いて資源を浪費する傾向（X非効率）がある⁽¹¹⁾ので、公共部門の被規制企業を規制緩和することによって競争を促して効率化を達成しようとする動きが強くなってきたのである。

第3の理由は、規制にともなう規制コストの増加である。すなわち、規制当局が規制権限の行使にその利益を見出し、権限の維持拡大のために資源を投入する傾向（規制コスト）⁽¹¹⁾に、国民が負担増をいただくようになり、被規制産業である公益事業の経済的規制を緩和することによって、規制の社会的費用の増大をなくす動きが萌芽してきたのである。

第4の理由は、近年、被規制産業である公益事業における技術革新のめざましい進展によって、産業組織が大きく変化し、新規企業の参入が容易となってきたことである。

特にこの現象が顕著である公益事業として、従来の通信機能とコンピュータ機能を一体化したデジタル通信技術や光ファイバーケーブルや通信衛星などに急速な技術革新の進

(11)五井一雄稿「民間活力と国家規制—総括—」『日本経済政策学会年報』XXXV、日本経済政策学会、1987年、48頁。

展がみられる電気通信事業を指摘することができる。すなわち、このような技術革新の進展によって、電気通信事業分野においては、参入費用の規模やその埋没性が小さくなり、参入規制が不必要となり、競争が可能となってきた(コンテストビリティ理論)。それゆえに、このような技術革新にともなって、参入規制による独占の保障や競争の制限が正当化しえなくなってきた⁽¹²⁾ 公益事業分野が漸進的に増加してきている⁽¹³⁾。

換言するならば、巨大な固定設備のネットワークを基盤としてサービス供給するという技術特性から費用逓減が作用するために独占が競争よりも効率的であると信じられてきた公益事業に、技術革新の進展によって新規の公益企業の参入が可能であることが理論的に示され、この理論が契機となって、参入規制緩和が公益事業に推進されるようになってきたのである。

具体的にわが国の公益事業において、技術革新の進展にもとづく参入規制緩和の第1の効果として示されたことは、第1表に示されるように電気通信事業の第一種電気通信事業への新規参入が緩和されたことにより長距離通信電話料金の低下がみられるようになったことである。次に第二種電気通信事業において、データ通信、パソコン通信、VAN等に多様で高度なサービスが供給されるようになり、消費者選択の拡大と市場拡大がもたらされたことである。

アメリカ合衆国においては、航空事業で経済的規制緩和の効果が次のようなことにおいて、顕著に表われた。

(12) 山谷修作稿「規制の仕組みとその問題点」『現代の規制政策』税務経理協会、平成3年、2頁。

(13) アメリカの航空運送事業は、コンテストビリティ理論と1970年代以降の航空利用客の大幅な増加と相俟って、1978年の航空規制緩和法によって規制緩和が徹底するようになり、1984年には民間航空委員会が廃止された。

第1には、1978年の航空規制緩和法に基づいて、参入・退出が自由になったことと、距離を基本としていた運賃体系から路線の費用状況や需給状況に応じた運賃体系になったこ

第1表 規制緩和後の通信料金の変化
(単科：円，%)

		85.4.1	89.3.1	値下げ率
電 話	NTT	400	330	17.5
	NCC	300	280	6.7
専用線	NTT	1,100,000	915,000	16.8
	NCC	796,000	711,000	10.7
ポケット・ベル	NTT	2,900	2,500	13.8
	NCC	2,400	2,200	8.3
自動車電話	NTT	30,000	15,000	50.0
	NCC	13,000	13,000	0
国際電話	KDD	1,530	890	41.8

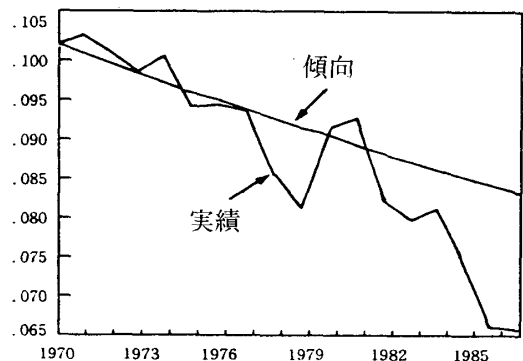
(注) 1) 出所、郵政省の調べ。経済企画庁総合計画局編『規制緩和の経済理論』大蔵省印刷局、平成2年3月、141頁より転載。

2) 料金はそれぞれ、電話は東京-大阪間の3分間(平日昼間)、専用線は東京-大阪間の64キロビット、ポケット・ベルは呼出専用型、自動車電話は基本料金、国際電話は日本-アメリカ間の国際自動ダイヤル通話3分間(昼間)の場合である。

3) NCC(第一種電気通信事業への新規参入者、New Common Carrier)は最も高い事業者の料金であり、85年4月1日の料金はサービス提供開始時点のものである。

第2表 アメリカにおける国内航空運賃の推移
(実績と規制下での傾向との対比)

マイル当り運賃
(1978年価格、セント)



(注) 出所、アメリカ議会予算局報告(1988.7)。経済企画庁総合計画局編『規制緩和の経済理論』大蔵省印刷局、平成2年3月、67頁より転載。

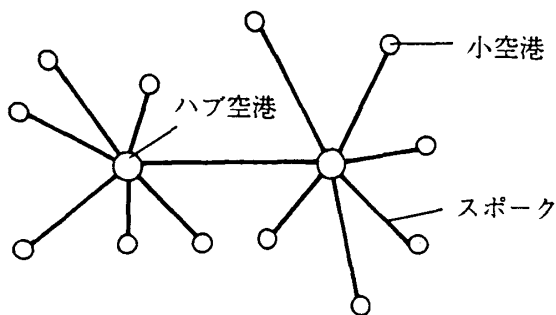
とから、第2表に示されるように実質平均運賃が低下傾向を示すようになったことである。

第2には、ハブ・アンド・スポーク（Hub and Spoke）という路線形態（第1図）の定着によって、利用者の利便が図られると同時に市場拡大による活性化、運賃値下げが可能になるようになったことである。

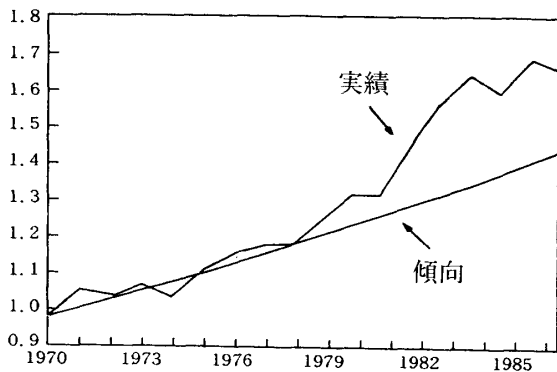
第3には、各航空会社が規制緩和後、従業員数や賃金の抑制策を実施して労働生産性を高めたことによって、第3表に示されるように実質コストが低下し、企業合理化がもたらされるようになったことである。

総じて、コンテストビリティ理論が作用す

第1図 ハブ・アンド・スポーク路線形態



第3表 アメリカにおける航空労働生産の推移
（実績と規制下での傾向との対比）
従業員1人当り座席マイル
（百万席マイル）



（注）出所、アメリカ議会予算局報告（1988.7）。
経済企画庁総合計画局編『規制緩和の経済理論』
大蔵省印刷局、平成2年3月、69頁より転載。

る公益事業における参入・退出規制緩和をはじめとする経済的規制緩和の効果としては、料金の低下、サービスの多様化にともなう消費者選択の拡大と市場拡大、企業の合理化と活性化および規制コスト（規制の社会的費用）の削減などが指摘される。⁽¹⁴⁾

〔4〕公益事業のインセンティブ料金規制

以上のような近年における公益事業の経済的規制緩和の社会経済的背景を踏まえて、ここでは、経費節減などによる効率化への誘因を導入したどのようなインセンティブ料金規制が研究され、それらのインセンティブ料金規制が伝統的な公正報酬原則や総括原価主義（費用積上げ方式）に替ってどのように実務に試行錯誤されているかについてサーベイする。

公益事業（主として私营）のインセンティブ料金規制として各国で研究され、試行錯誤されているものを大別すると、1)利益配分方式、2)プライスカップ方式、3)ヤードスティック方式の3つに分けられる。

(1)利益配分方式

利益配分方式には、i)部分的費用調整方式、ii)料金自動調整方式、iii)スライディング・スケール方式がある。

①部分的費用調整方式

部分的費用調整方式とは、料金改定時に規制当局と被規制企業との間で、一部の費用項目等について契約を結び、契約水準よりも成果が良好である場合には企業に報酬を与え、逆の場合には制裁を課す公益事業インセンテ

(14) 桑原秀史稿「規制緩和下の企業行動と経済厚生」
『現代公益事業の規制と競争』電力新報社、1989年、34頁。

(15) 植草益著『公的規制の経済学』筑摩書房、1991年、167頁～168頁。

イブ料金規制である。⁽¹⁵⁾

したがって、この方式は、企業に費用節減へのインセンティブ（誘因）を与える次のような式で示される料金規制である。

$$P_t = C^* + a (C_t - C^*)$$

P_t : t期の料金水準

C^* : 契約平均費用

C_t : t期の実績平均費用

a : 規制当局が決定した配分定数

$$0 < a < 1$$

例えば、実績平均費用が契約平均費用を上回ると、その差額($C_t - C^*$)の一定比率 a しか料金算入が認められていないので、企業は生産性向上の努力が求められる。逆に実績平均費用が契約平均費用を下回ると、その差額($C^* - C_t$)の一定比率($1 - a$)は企業に利潤として与えられるので、企業は効率的な経営にさらに努力するようになる。

この部分的費用調整方式は、アメリカの一部の州の電力事業の燃料費や買電費等に適用されている。⁽¹⁶⁾しかし、この方式は料金の安易な値上げを助長しやすいということから、アメリカの電力事業では減少傾向にあり、日本では1979年の電気事業審議会において否決されている。⁽¹⁷⁾

またこの方式の欠点として、エネルギー資源情勢の変化による予想外の燃料費の変動などの外部要因により、インセンティブ機能が作用しなくなることが指摘されている。⁽¹⁸⁾

(16) 経済企画庁物価局編『公共料金改革への提言』大蔵省印刷局、1996年、105頁。

山谷修作稿「新しい公共料金政策」山谷修作編『現代日本の公共料金』電力新報社、1992年、53頁。

(17) 井口典夫・小野島智子・若谷佳史共稿「公益事業料金に係わる各種インセンティブ規制の概要」『電力中央研究所報告』(3月号)電力中央研究所経済研究所、1991年、10頁～11頁。

(18) 山谷修作稿、前掲論文、53頁。

② 料金自動調整方式

料金自動調整方式とは、規制当局が目標とすべき公正報酬率に一定の幅を与え、企業の実績値が目標幅の下限を下回ると自動的にその分の枠内で料金値上げを容認し、逆に企業の実績値が上限を上回ると自動的にその分の枠内で料金値下げを容認する公益事業インセンティブ料金規制である。

したがって、この方式は企業の実績値が目標幅の上限を上回るように努力するというインセンティブが、ある程度、作用する料金規制であり、公正報酬原則の改良型である。また、この方式は、公正報酬原則の問題の1つである公正報酬率設定の恣意性による弊害をとまわなくなるばかりでなく、規制コストも軽減される。

しかし、この方式は、ある程度の経営効率化へのインセンティブが与えられるとはいえ、企業の実績値が目標幅の上限を上回っても料金値下げが容認されるだけであり、その企業が地域独占的であるような場合には市場競争による経営財務上の利益に直接的に結びつかない。したがって、この方式は、アメリカの航空事業⁽¹⁹⁾において、1978年の航空規制緩和法による規制緩和政策に基づいて幅料金規制方式(banded pricing)として適用されていたが、幅が徐々に拡大され1983年以降は完全自由化となり、今日ではどの産業分野にも適用されていない。

③ スライディング・スケール方式

スライディング・スケール方式とは、効率化に対する経営努力を織り込んだ目標報酬率を規制当局が企業に示し、企業がその目標報酬率を上回る報酬率を実現した場合には、その差額の一定割合を当該企業の利益として容

(19) 航空事業の市場は、比較的コンテストブル的な市場であり、空港の広さにもよるが競争が可能であることから、航空事業の規制緩和策の一つとして幅料金規制方式が採用されたものと推察される。

認し、その残りは値下げとして消費者に還元し、逆に企業の報酬率はその目標報酬率を下回った場合には、自動的に料金引上げが容認される公益事業インセンティブ料金規制である。

この方式は伝統的な公正報酬原則を基本としていることから、コロンビア特別区公益事業委員会は1925年にこの方式をPotomac Electric Power Company (PEPCO) に適用し、その効果は良好であった。しかし、第2次世界大戦後のインフレにより電気料金が上昇すると、同社の高い報酬率および制裁条項の欠如が政治的に問題とされ、1955年にこの方式は廃止された。⁽²⁰⁾

一般的にこの方式は、インフレによる物価上昇期に企業が効率化にいくら努力しても報酬率は低下するし、逆にデフレによる物価下降期には企業が効率化に努力しなくとも報酬率は上昇する傾向がある。したがって、この方式は上記からも理解されるように経済安定期には有効であるが、経済不安定期には問題があるということである。

現在、この方式をニューヨーク州内のガス配給会社の1つであるブルックリン・ユニオン・ガス会社が1994年から採用している。⁽²¹⁾

(2) プライス・キャップ方式

プライスカップ方式は、英国のBritish Telecommunications (BT) 公社の民営化の過程で、貿易産業省から諮問を受けたLittlechild (リトルチャイルド) によって1983年に提案され、1984年に民営化されたBTに初めて適用された公益事業インセンティブ料金規制である。その内容は、規制当局が規制対象企業の料金改定率に上限を設定することである。具体的な料金改定率の上限設定は、原価査定と関係なく、物価上昇率から当該企業の

目標生産性向上率を控除することによって設定される。当該企業は、上記のように設定された改定率の枠内で自由に料金を改正することができる。

この方式の算式は以下のとおりである。

$$M_t = P_{t-1} + P_{t-1} (I - X)$$

M_t : t 期に認定される上限料金水準

P_{t-1} : t - 1 期の料金水準

I : 年間物価指数上昇率

X : 当該企業の年間目標生産性向上率

この算式で重要な意味をもつ要素としては、規制当局が設定する年間目標生産性向上率の X 値である。

例えば X 値が規制当局によって低く抑えられている場合、企業が生産性向上に努力すればするほど t 期に規制当局によって認定される上限料金水準よりも、t 期の実際の料金水準は、小さくなる可能性が大である。それゆえ、企業にとっては利潤を増大させる可能性が大である。

他方、 X 値が引上げられた場合、規制当局によって認定される上限料金水準は抑制される。したがって、t 期に認定される料金水準は、t 期の実際の料金水準と同程度ないしは t 期の実際の料金水準よりも下回るようになる可能性が大である。それゆえ、企業にとっては t 期に利潤を増大させる可能性が小さく、場合によっては t 期に欠損金を出す可能性もある。しかし、このような場合、利用者（需要者）公衆にとっては、安い料金でサービスが受けられるということになる。

上記の論述からも理解されるように、この方式による算出は、単なる物価スライド制によるものでなく、物価上昇率による費用の一部を企業の目標生産性向上によって吸収させることを意図している。⁽²²⁾

この方式のインセンティブ作用は、規制当局が設定する年間目標生産性向上率（ X 値）

(20) 井口典夫・小野島智子・若谷佳史共稿、前掲論文、13頁。

(21) 経済企画庁物価局編、前掲書、130頁。

(22) 山谷修作稿、前掲論文、54頁。

のプレッシャーを規制対象企業が受けることにより、生産性向上に努力しなければならないということである。

さて、イギリスではこの方式がイギリスの(BT)に1984年に初めて適用されて以来、イギリスのガス事業において独占的地位を占めているBritish Gas Companyにも、1986年のガス事業法制定と同時に同方式が適用された。その後、水道事業、電力事業などにも適用されるようになった。

アメリカにおいては、1989年に初めて電気通信事業の長距離通信事業者と同方式が適用され、1991年からは地域通信事業者(長距離通信事業サービスと接続するサービス分野のみ)にも同方式が適用されるようになった。

日本の場合、同方式について研究はよくなされているが、どの産業にも適用されていない。その理由として次のようなことを指摘することができる。

i) これまで、比較的原価に裏付けされていた総括原価主義(費用積下げ方式)や公正報酬原則という伝統的な料金設定原則が、公益事業料金設定としてわが国の国民に受入れられており、原価に裏付けされていない同方式は、国民に理解されがたいこと。

ii) 同方式の算式の一方のパラメーターである年間物価指数上昇率(I値)は、政府等の統計等により比較的適正に設定されるが、他方のパラメーターである年間目標生産性向上率(X値)を規制当局が適正に設定するということは極めて困難であること。

iii) 料金改定の時期になると、年間目標生産性向上率(X値)が低く設定されるように、企業側が談合して意図的に生産性を低くしようとする可能性があること。

上記の指摘からも理解されるように、この方式は日本において適用されていないが、イギリスやアメリカの適用事例から推察されるように、この方式は、技術革新が急速であり、個別サービスへの原価査定が困難であり、独

占的状况から競争的状况へ移行しつつある電気通信事業のような公益事業に、上記の事由のii)やiii)の問題点を解決して適用するならば、わが国においても有効に機能する公益事業インセンティブ料金規制である。

(3) ヤードスティック方式

ヤードスティック方式は、規制当局が経営規模や経営環境条件や需給状況などがほぼ同程度の同業種の公益企業をグルーピング化し、そのグルーピング化された群内でコスト情報を評価して、その中で最も効率的な優良公益企業のコスト情報を基準として料金水準を設定する方式である。

例えば、当該公益企業の料金水準が優良公益企業の料金水準より高かった場合、経営効率に努力してコスト削減をしなければならない。一方、優良公益企業が経営効率にさらに努力してコスト削減をした場合、その分を料金値下げしたり、賃金率を引上げたり、配当率を引上げたり、利潤を内部留保化したりというように、利潤を自由に処理できる。したがって、生産性向上のインセンティブが強く作用する公益事業インセンティブ料金規制である。

日本では、すでにバス事業、タクシー事業、大手私鉄間に標準原価査定を基準としたヤードスティック方式が適用されている。このヤードスティック方式は、当該地域において当該公益企業は地域独占的状况にあるが、全国をブロック化したより広範な地域において同種で同質的な公益企業が数企業以上存在している場合、その数企業間での競争を促し、効率化を促進させることを目的として、規制当局による標準原価査定を基準とした公益事業インセンティブ料金規制である。

1996年1月からは、電気事業、ガス事業にもこの方式が適用されるようになった。

電気事業の場合、標準原価査定するにさいしてグルーピング化を行わずに電力10社(沖縄電力(株)を含む)を一括して比較査定す

るヤードスティック方式である。

これに対して、ガス事業の場合、経営形態や原料種・熱量などが異なる大小さまざまな多数の企業で構成されているので、全国243の企業を公・私営、原料・製造方式、地域性の別に応じて16の「類似した企業群」にグルーピング化し、各グループの中で比較査定するヤードスティック方式である。⁽²³⁾

上記の論述からも理解されるように、わが国に遵守されている原価主義をヤードスティック方式が基本としているがゆえに、比較的スムーズにわが国の公益事業インセンティブ料金規制として適用されてきている。しかしながら問題がない訳でない。

第1の問題として、グルーピング化された各公益企業はいくら同種・同質的であるといっても経営規模や地理的条件などが異なっており、その異質性をどこまで取り除いて公平に査定することができるかという補正が極めて困難であるということである。

第2の問題として、グルーピング化された公益企業間で情報交換が行なわれ、インセンティブ料金規制に反する談合(カルテル行為)がそのグルーピング化された公益企業間でなされる可能性があるということである。

第3の問題として、現在、わが国に適用されているヤードスティック方式は規制当局による標準原価査定を基準としたインセンティブ料金規制であり、かつ、伝統的な公正報酬原則や総括原価主義(費用積上げ方式)の上にも構築されているので、それだけ「規制コスト」が増大するという問題を一般的に有しているということである。

〔5〕水道事業のインセンティブ料金規制

ここでは、これまでの考察を踏まえて、就中、〔4〕での私営公益事業を主とした公益事業インセンティブ料金規制についてのサーベイを踏まえて、本論文の課題である公営公益事業の典型である水道事業のインセンティブ料金規制について考察する。

公営公益事業としての水道事業のインセンティブ料金規制について考察する事由は、以下の事由による。

i) 水道事業は、公営公益事業といえども事業経営の健全化を図り、利用者(需要者)公衆の利益のために経営努力しなければならない公益事業である。したがって、この場合、まず効率的経営が前提となるからである。

ii) 水道事業の提供する財としての水は、全ての生産財や消費財の基礎であり、価格体系の基準となるものであるからである。

iii) わが国において、水道事業は水道法第6条第2項「水道事業は原則として市町村が経営するものとし、市町村以外の者は、給水しようとする区域をその区域に含む市町村の同意を得た場合に限り、水道事業を経営することができるものとする。」に明示されているように、事業の経営主体の大部分が利潤追求という企業の本性が欠如している市町村という公共団体にあり、全国1969水道事業のうち私営はわずかに12水道事業だけである。したがって、企業形態が他の公益事業と異なって、公営に片寄りすぎている水道事業のインセンティブ料金規制を考察する必要があるからである。

いうまでもなく、現行の水道事業の料金水準は、下記の1式の総括原価主義(費用積上げ方式)を基礎として算定されており、経営効率への改善を促すインセンティブが作用しにくい。しかし、上記の事由からも理解されるように公営公益事業の水道事業にインセン

(23) 山谷修作稿「電気・ガスヤードスティック規制の特徴と課題」公益事業学会『公益事業研究』第48巻第1号、1996年、33頁～34頁。

ティブ料金規制が求められていることは事実である。そこで、料金水準算定根拠が明確であり、適正な原価や事業報酬が確保でき、実体資本の維持も可能である総括原価主義（費用積上げ方式）の長所を生かしつつ、経営効率への改善を促すことのできる公営公益事業のインセンティブ料金規制の構築を検討することにする。

$$\begin{aligned} \text{総収入} = \text{総括原価} = \text{営業費} + \text{支払利子} + \text{必要不可欠な設備拡張資金の一部のための内部留保金} \cdots \cdots 1 \text{式} \end{aligned}$$

公営公益事業の料金設定原則のモデルとして、昭和40年10月28日、『日本国有鉄道会計及び財務基本問題調査会答申』において、公正報酬原則と総括原価主義（費用積上げ方式）の混合発展形態的な料金設定原則として、資本コスト方式という料金設定原則が示された。この料金設定原則の算定方式は次のように示されている。

$$\text{総収入} = \text{営業費} + \text{資本費用} \cdots \cdots 2 \text{式}$$

$$\text{資本費用} = \text{支払利子} + \text{資本コスト（公共的必要余剰）} \cdots \cdots 3 \text{式}$$

$$\text{公共的必要余剰} = \{ (\text{利付負債} + \text{資本}) \times \text{総資本コスト率} \} - \text{支払利子} \cdots \cdots 4 \text{式}$$

$$\text{総収入} = \text{営業費} + \{ (\text{利付負債} + \text{資本}) \times \text{総資本コスト率} \} \cdots \cdots 5 \text{式}$$

資本コスト（公共的必要余剰）について、同答申は次のように述べている。「公共的必要余剰とは、資本拠出者に配分される利潤ではなく、公共企業体（公営公益企業）⁽²⁴⁾の提供するサービスの改善及び拡充に対する社会的需要に応えるために、公共企業体（公営公益企業）⁽²⁴⁾内部に再投資しなければならない資本造成の源泉としての余剰である⁽²⁵⁾。」そし

て、この公共的必要余剰の算式として、同答申は、サービスの改善及び拡充に対する社会的要請に応えるために、個別の公営公益企業内部に再投資されるべき造成資本を、総資本（自己資本と他人資本の総体）に対する報酬から、他人資本に対する報酬としての支払利子を差引くことによって算定し、その額を公共的必要余剰として位置づけている。換言するならば、現実の経営活動においては、自己資本であろうと他人資本であろうと、個別の公営公益企業に資本として投下された場合、実体資本維持・拡大発展が成就されるように、両資本は合体されて総資本として運用されている。それゆえ、造成資本の形成は総資本の運営によるものであるが、社会的要請に応えるために個別の公営公益企業内部に再投資されるべき造成資本としての公共的必要余剰は、総資本に対する報酬から他人資本に対する報酬としての支払利子を差引いた残額であるということを示している。

周知のように公正報酬原則に基づく料金設定原則は、私営公益事業に適用され、その料金設定原則は、広義の営業費に「真実かつ有効な財産価値」が利得されるべきことを容認されている報酬としての公正報酬を加えた額として、算定される。しかるに算定は次のようになる。

$$\text{総収入} = \text{営業費} + \text{公正報酬} \cdots \cdots 6 \text{式}$$

$$\text{公正報酬} = \text{公正価値} \times \text{公正報酬率} \cdots \cdots 7 \text{式}$$

$$\text{総収入} = \text{営業費} + (\text{公正価値} \times \text{公正報酬率}) \cdots \cdots 8 \text{式}$$

そこで、資本コスト方式の資本費用と公正報酬原則の公正報酬を概観する限りにおいて、資本費用と公正報酬は同格として位置づけられているが、それぞれの内容は異質である。すなわち、資本コスト方式の資本費用は、一度、支払利子と資本コスト（公共的必要余剰）というコスト要素に分解され、形式的には費用という概念で位置づけられるのに対

(24)（公営公益事業）は、筆者が挿入。

(25)日本国有鉄道会計及び財務基本問題調査会編『日本国有鉄道会計及び財務基本問題調査会答申』昭和40年、36頁。

し、公正報酬原則の公正報酬は、当該公益企業の「真実かつ有効な財産」が利得されるべきことを容認されている額であり、利益という概念で位置づけられている。いわゆる、資本コスト方式は、総括原価を算定するために、費用を積上げて算定するプロセスである。

しかし、結果的に、資本費用は前述の「3式の支払利子」と「4式の支払利子」が相殺され、 $\{(\text{利付負債} + \text{資本}) \times \text{総資本コスト率}\}$ となり、総資本が利得されうる報酬として位置づけられる。しかるに、資本費用は費用を積上げて算定するプロセスをとるが、その算定方式に沿って計算した場合、総資本に対しての報酬額ということになり、結果的には、公正報酬と同様に報酬として位置づけられることになる。

それゆえ、資本コスト方式は、費用を積上げて算定するというプロセスを経ると同時に資本費用が報酬として位置づけられるという事実からして、適正な原価や事業報酬が確保でき、実体資本の維持も可能であり、かつ、経営効率化へのインセンティブも作用する料金規制である。

しかし、適正原価や事業報酬や実体資本維持が保障され、かつ、経営効率化へのインセンティブが作用するという資本コスト方式が公営公益事業としての水道事業に単純に適用されたとしても、水道事業は地域独占的性格が強いため、当該水道事業自体のマスターベーションとなる可能性が強い。

そこで、他の水道事業と比較競争するという視点から、当該水道事業に関して利用者（需要者）公衆に関心をいただいてもらうと同時に各水道事業に競争を促して経営効率をさらに促進するように、各水道事業の経営情報を見比べる立場にある規制当局が給水区域の規模・人口、地理的条件等を考慮して類似した水道事業群に各水道事業をグルーピング化し、そのグルーピング化された群の中での効率的な優良水道事業の経営情報を基準として

比較査定して料金水準を設定するというヤードスティック方式を資本コスト方式に加味するという混合型規制(hybrid)方式が水道事業のインセンティブ料金規制として適用されることが、適正であろうと思われる。

比較査定の指標としては、有収水量1 m^3 当りの給水収益を示す供給単価、有収水量1 m^3 当りの原価費用を示す給水原価、職員1人当りの給水人口、職員1人当りの給水量、1日平均配(給)水能力に対する1日平均配(給)水量の割合を示す施設利用率、年間総配(給)水量に対する年間総有効水量の割合を示す有効率、年間総配(給)水量に対する年間総有収水量の割合を示す有収率などが適当である。

〔6〕むすびにかえて

これまで、公益事業の経済的規制内容、公益事業の経済的規制緩和の背景、公益事業のインセンティブ料金規制のサーベイを踏まえて、本論文の中心課題としての公営公益事業の典型である水道事業のインセンティブ料金規制について考察してきた。

結論として、資本コスト方式にヤードスティック方式を加味するという混合型(hybrid)方式が水道事業のインセンティブ料金規制として適正であるということに到達した。その理由についてこれまでの考察から以下のように要約することができる。すなわち、インセンティブが作用しないこれまでの費用積上げ方式に替えて、ある程度の経営効率化へのインセンティブが作用し、かつ、適正原価や事業報酬や実体資本維持が保障されている資本コスト方式に、競争による効率化を促すことのできるヤードスティック方式を加味した混合型(hybrid)方式が、地域独占的である水道事業のインセンティブ料金規制として適正に機能するということである。

一般的に技術的進歩により公益事業の自然

的独占性が希薄になってきているにもかかわらず、また、公益事業を取り巻く社会経済環境がグローバル的になってきているにもかかわらず、公益事業の利用者（需要者）公衆の利益を保護するためには、自由競争市場が公益事業には成立しがたい。それゆえに、公益事業インセンティブ料金規制は、ある程度の参入規制や料金規制を残さざるをえないという現状を踏まえた公益事業インセンティブ規制である。

わが国に限らず、各国においても、これまで考察してきた公益事業インセンティブ料金規制やそれに修正を加えた方式を試行錯誤しているのが現状である。しかし、このような試行錯誤からそれぞれの公益事業インセンティブ料金規制が実質的に有効に機能していくためには、どのような公益事業インセンティブ料金規制を実施する場合でも、遵守していかなければならないことが明らかにされてきた。そこで、最後にこの遵守事項を示してむすびとする。

i) 公益事業の経済的規制を推進する背景として、〔3〕で前述したように規制コストを軽減するということが、その大きな理由の1つであるが、この点に関して、現在、どのような公益事業インセンティブ料金規制も有効に作用していない。公益事業インセンティブ料金規制の中には、逆に規制コストを増大しているものもある。なぜなら、これまでの考察からどのような公益事業インセンティブ料金規制でも、規制当局が目標基準等の設定を公益企業側に提示するために要する規制コストが、伝統的料金設定原則（公正報酬原則、総括原価主義（費用積上げ方式））の場合と同等ないしはそれ以上に生ずるからである。

したがって、公益事業インセンティブ料金規制における規制当局の目標基準等の設定がさらに明解に理論化され、その理論を明確にルール化し、そのルール化されたものを公平に運用すべき簡素化されたシステムを構築

し、そのシステムが適正に運用されることによって、公益事業の経済的規制緩和の目的の1つである規制コスト軽減につとめなければならないということである。

ii) 規制当局の目標基準等の設定にさいして、公益企業側が相互に経営情報交換して協調行動をなす場合、公益事業インセンティブ料金規制は実質的に機能しなくなる。したがって、談合が発生しないように規制当局は監視を強化し、もし発生したならば罰則による制裁を課すことも必要である。しかし、その一方で、規制当局は企業に上記のような懐疑的立場を採りながらも、企業の本性（利潤動機）を積極的に認め、それを活用しなければならない。⁽²⁶⁾ なぜなら、企業の本性である利潤動機が効率化をもたらし、利用者（需要者）公衆の利益として還元されることになるからである。

iii) 各公益事業の市場環境に対する有効性は、各公益事業インセンティブ料金規制によって異なるが、公益事業インセンティブ料金規制がより一層有効に機能するためには、公益事業インセンティブ料金規制だけを実施するのではなく、これと併行して、たとえ、自然的独占性が強い公益事業分野に対しても、参入規制緩和等による競争を前向きに規制当局も企業側も利用者（需要者）公衆も検討し、その可能性を実施していく姿勢でなければならないということである。

(26) 山本哲三稿「インセンティブ規制の理論と実際—米国電気通信事業のインセンティブ機構—」公益事業学会『公益事業研究』第48巻第1号、1996年、87頁。