

オープン・アクセスにおける財産権の保障

Guarantee of Property Right in Open Access Systems

キーワード:規制緩和、財産権保障、収用、アメリカ、ドイツ

丸山真弘

1. はじめに

1.1 規制緩和とオープン・アクセスへの動き

日本では、1995年の電気事業法改正により、発電部門への競争導入や特定電気事業制度の創設といった制度改革が実施された。しかし、欧米では、送電網の開放を含んだ、より広い範囲での規制緩和の動きが進んでいる。

イギリス(イングランド・ウェールズ)では、1989年電気事業法により、1990年4月に、従来国営であった送電配電事業が民営化されると同時に垂直統合が分離され、送電部門にプール制が導入された(National Grid)。また、欧州連合では、域内エネルギー単一市場の形成を目的として、電気事業者以外の者が送電網に容易にアクセスできるように各国での制度整備を求める指令が、議論の結果ようやく1996年にまとまった。

また、アメリカでは規制緩和の動きにつき先行的しているカリフォルニア州では、最終需要家に電力の供給者を自由に選択する権利を与えることを内容とした制度改革が1995年末に決定された。この制度改革は1998年1月から開始され、2003年までに全ての最終需要家に供給者との直接アクセスを認めることにしているが、その一環として、需要家に対し無差別のサービス提供を保障する一種のプール制が導入される。

このような制度改革は、発電部門や供給部門での公正な競争条件を整備するため、送電網を開放し、需要・供給の双方からの自由なアクセ

スを保障するオープン・アクセスの動きである。日本でのオープン・アクセスの導入の是非については、今般の制度改革を踏まえた上で判断されるべきものであるが、今後の方向という点では、欧米の動きは一つの参考になるだろう。

1.2 オープン・アクセスへの動きと法律問題

送電網の開放によるオープン・アクセスの導入にあたっては、経済法、会社法、租税法など様々な法領域での課題があることが予想される。その中で、日本、ドイツ、アメリカといった、送電線を私有の電力会社が保有している国の場合、オープン・アクセスに伴う垂直統合の分離や送電網の開放を、送電網に対する電力会社の財産権の保障という憲法上の権利との関係でどのように取り扱えばよいかという問題が生じることになる。

そこで、本研究¹⁾では、規制当局が民営の電力会社に対して送電部門の分離や送電網の開放を強制することが、財産権保障との関係で生じることになる問題点を、カリフォルニアとドイツでの議論をもとに整理する。そして、その上で日本におけるインプリケーションについて検討を行う。

2. 憲法での財産権保障とその限界

2.1 私有財産制度と憲法の保障

私有財産制度は、個人が自立して生存していくための前提であり、資本主義の仕組みを形成する不可欠の要素である。そのため、近代国家

ではこれを基本的人権の一つとして保障してきた。

しかし、資本主義の高度化に伴い、貧富の差が拡大するなどの社会的不平等が発生した。このため、国家による社会的公平の実現が求められるようになった。この結果、現代の憲法では、財産権は一定の範囲で制限されるようになった。

2.2 アメリカの私有財産制度とその制限

アメリカ合衆国憲法では、公共目的で、私人の特定の財産を公に移す「収用」についての規定(修正第5条)はあるが、財産権そのものについての規定はない。これは財産権は憲法以前から存在する自然権であるという考え方に基づいている。

一方州は、市民が本来持っている主権の一部を譲り受ける形で、警察や福祉といった共同体を維持するための権限である「ポリス・パワー」を持つ。私有地に対する利用規制は、ポリス・パワーに基づく財産権の制限の例である。

収用の場合には、権利が公に移される代償として、正当な補償を行うことが必要とされるが、ポリス・パワーに基づく財産権の制限の場合には補償は不要である。これは、ポリス・パワーにより制限された財産権は、形式的には共同体の維持のために市民から州に譲り渡されたという形をとっていることによる。このことから、公権力による財産権の制限がポリス・パワーと収用のどちらにあたるか争い(財産権を制限された私人が、当該制約はポリス・パワーではなく収用であるとして、補償を求める「逆収用」の事例)が生じることになるが、裁判例でも明確な区別が示されていないのが現状である。

2.2 ドイツの私有財産制とその制限

ドイツでは、ワイマール憲法以来、財産権は憲法で保障されるが、その行使は公共の福祉に従わなければならないという原則が確立している(基本法第14条)。

ドイツの憲法裁判所は、財産権は法に先だっ

て存在するものではなく、法律によって定められることではじめて憲法上の保護の対象となるという判断を示している。そして、財産権として本質的に保障されるべきものがあるとしても、その内容が徐々にではあれ変化していくことは当然ありうるものであると考えられている。

一方、憲法では収用についても規定している(基本法第14条第3項)。収用の際に与えられる保障については、条文では「公共の利益と関係者の利益を正当に衡量して定める」旨が規定されているが、実際の裁判例では衡量はほとんど行われず、補償額は市場価格とされている。また、財産権の社会化(国有化)についても規定されている(基本法第15条)が、その対象としては「土地、天然資源および生産手段」が予定されており、実施に当たっては収用と同様の補償が必要である。

2.3 日本の私有財産制度とその制限

日本国憲法における財産権保障の考え方は、基本的にはドイツのそれに近いものである(第29条)。すなわち、財産権は憲法により保障されている(第1項)が、その内容は公共の福祉の観点から法により定められている(第2項)。そして、国家が公共目的で個人の財産権を収用することは、正当な補償を条件として認められている(第3項)。

第1項が具体的に保障する財産権とは何かという点については、学説上争いがあり、明確な基準が明らかになっているとはいえない。一方、第2項により法が定めることができる財産権の内容の限界についても、公共の福祉への適合という観点から、内在的制約と政策的制約の二つに分け、その基準を論じようという考え方が一般的であるが、より細かく類型化した形で価値衡量を行うべきとの考え方もある。

日本での財産権の内容をめぐる議論は財産権の制約面について検討を進めるという消極的なアプローチをとっており、ドイツでのそれは、

積極的に財産権の内容を考えていこうという積極的なアプローチをとっている。

収用については、常に完全な補償が必要であるという説と、場合によっては相当な補償でも足りるという説の間で争いがある。

3. 送電部門の分離と財産権保障の関係

財産権の保障とその限界に関する考え方を前提とし、規制当局がプール制の導入のため、私有の垂直統合された電力会社に対し、送電部門の分離を命じることと財産権保障の間の関係につき、カリフォルニア州とドイツでの議論を整理する。

カリフォルニア州で導入されることになったプール類似の制度は、公益事業委員会の提案に応じ三大電力会社が任意に実施するものである。ドイツ連邦経済省はプール制の導入を断念したが、これはプール制が財産権保障との関係から合憲であるとしても、決着までには長い時間がかかることが予想されるので、それまで待つことはできないという判断に基づくものであるとされる。

3.1 カリフォルニア州での考え方

カリフォルニア州の議論については、Pacific Gas & Electric(PG&E)社の意見書²⁾をもとに整理を行う。

この意見書では、規制当局である州の公益事業委員会には、私有の電力会社に対して送電部門の分離を命じる権限は与えられていないと結論づけているが、その根拠は以下の通りである。

公益事業委員会の規制権限はポリス・パワーに基づく。しかし、その権限は公益事業の財産の利用方法に対する規制—具体的には料金規制、差別的取扱の禁止、効率的な経営のための規制—にとどまる。これに対して、私有の電力会社に送電部門の分離を命じることは、財産の行使の制約にとどまらず、所有権の変動を命じるものであり、公益事業委員会の権限には含まれな

い。

一方、収用により送電部門の分離を命じることが可能かという問題については、憲法上、収用を行うことができるのは立法府だけであり、公益事業委員会には独自に収用を行う権限が与えられていないので、収用を命じる立法なしには不可能であるとしている。そして、立法がなされたとしても、収用にあたっては法の適正な手続に基づき、聴聞と弁明の機会が与えられた上で、裁判所により、垂直統合の利益が失われることによる価値の減少なども考慮に入れた補償額が決定されなければならないと結論づけている。

3.2 ドイツでの考え方

ドイツでの議論については、連邦経済省の求めに応じてケルン大学エネルギー法研究所が行った、送電線の開放に関する研究³⁾をもとに整理を行う。

この研究では、プール制の導入にあたっては、公正な競争を確保するために、電力会社の送電部門は分離される必要があるとしている。その上で、以下のような理由を挙げて、規制当局が送電部門を分離することを命じることは、憲法で保障された財産権の保障と矛盾するとしている。

憲法は財産権の本質として、自己の所有物を必要に応じて自由に利用することを保障している。しかし、プール制導入による送電部門の分離により、電力会社は送電網に対する優先的な利用権を失い、他の利用者と同じ条件でしか利用できなくなる。これは、送電網を利用して電気を需要家に供給する電力会社の権利を奪うものであり、その結果、自己の所有物の自由な利用という財産権の本質が侵害される。

一方、送電部門の分離を収用として命じることができるという点については、以下のような点を指摘している。

財産権の収用は、公共の福祉を実現するため

に実施される。しかし、プール制の導入に関しては、小口需要家の取扱や長期的な電源の安定性といった点で問題が指摘されている。収用を行う政府は、プール制の導入は公共の福祉を実現するとの説明を行う必要がある。

さらに、社会化条項の適用については、成立にあたっての政治的な争いを別にしても、本来市場競争ができない場合に行われるはずの手続である社会化を、プールという市場を作るために使うことには違和感があり、実際の適用の際にも、事例がないため様々な要件が明確ではなく、実際の利用には時間がかかる。従って、その活用は難しいと結論づけている。

4. 第三者アクセスと財産権保障

次に、規制当局が送電網への第三者アクセスを命じる場合の財産権保障との関係について、ドイツでの議論を中心にして整理を行う。

第三者アクセスとは、送電網の所有者である電力会社は送電網の優先的な利用権を持ち、それ以外の者は送電網に余裕がある場合に限り利用を求めることができる制度である。

4.1 ドイツでの考え方

ケルン大エネルギー法研究所によれば、第三者アクセスはプール制とは異なり、電力会社の送電線に対する財産権を侵害するものではない。しかし、以下の点から、第三者アクセスを命じることは財産権に伴う義務の範囲を超えている。

電力会社は、送電網に余裕がある限りにおいて、自分の競争相手を含む全ての「第三者」からの求めに応じ、送電網を提供しなければならない。これは一般的な所有物の貸与とは大きく異なる。自己の権利を強制的に競争者を含めた者に提供させる制度としては、特許の強制ライセンス制度がある。しかし、強制ライセンスは特許権者と相手方との利害の比較衡量の上、個別に判断されるものであるが、第三者アクセス

は包括的な提供が義務づけられている。しかも、第三者アクセスの実施のため、電力会社は送電網の安定性維持を目的とした発電予備を確保する必要がある。

従って、第三者アクセスの実施は収用の手続による必要があるとされる。そして、収用を行う国家は、送電網の提供に対する市場価格に、託送料金や、電力会社の逸失利益などを考慮して決定される補償を支払うことが求められる。

4.2 カリフォルニア州での考え方

一方、カリフォルニア州では、プール制導入の是非が最大の論点とされていたため、PG&E社の意見書は直接この点について議論をしていない。しかし、意見書の趣旨からは、以下のような点を指摘できる。

公益事業委員会が第三者アクセスを命じることができるかという問題は、その命令がポリス・パワーに基づき公益事業委員会が持っている、三つの権限のいずれかに該当するかということに帰着する。しかし、この問題はポリス・パワーと収用の違いという一般的な問題にまで行き着くことになるので、簡単な解決は難しい。一方、第三者アクセスが収用にあたりと解される場合には、収用権は公益事業委員会ではなく、立法府にある。従って第三者アクセスを強制することは立法によってのみ可能となる。

5. 託送制度と財産権保障

最後に、相対の託送契約を前提としながら、不当な契約拒絶があった場合には、規制当局が契約締結を命じることができるという制度と、財産権保障との関係を整理する。

ケルン大エネルギー法研究所は、電力会社の財産権保障と、オープン・アクセス実施とのバランスを図る見地から、財産権保障の見地から疑念が残る包括的かつ強制的な第三者アクセスではなく、契約を前提とした送電網へのアクセスを採用することを提案している。

一方、カリフォルニア州で同じような議論をする場合には、以下の点が指摘できる。

公益事業委員会の権限が及ぶ範囲は、電力会社が公益事業のために提供を行っている範囲に限られ、それ以外の部分には及ばないとされる。従って、電力会社が託送を一切行っていない場合には、電力会社は送電線を公益事業として外部に提供しているといえないので、公益事業委員会は託送契約の締結を命じることができないことになる。これに対して、電力会社が既に託送を実施しながら、ある者からの託送要求を不当に拒否した場合には、公益事業委員会は差別的取扱の禁止という点から、託送命令の締結を命じることが可能である。

6. 日本へのインプリケーション

それでは、カリフォルニア州とドイツでの議論を日本に当てはめてみた場合、どのように考えることができるだろうか。

6.1 送電部門の分離

プール制を導入するため、送電部門の分離を電力会社に命じることの是非については、①送電部門の分離は憲法で保障された財産権の本質的内容を侵害することにならないかという点(第29条第1項)と、②送電部門の分離は公共の福祉に適合するかという点(第29条第2項)から議論される。

①については、日本では財産権の本質についての積極的な議論はそれほど行われておらず、②についても公共の福祉とは何かという論点自体が多くの問題を残している。従って、何らかの結論を示すことができるとしてもそのためにかかる時間を考えると時期に応じた制度改革を行うことは困難となることが予想される。

分離を収用であるとして、その旨の立法を行う場合には、前述の論点のうち①は回避することができる。しかし、②は依然として残る上に、収用に対する正当な補償の額をどのように設定

するかという新たな論点が発生する。

6.2 第三者アクセス

プール制の導入によらない送電網の開放については、第三者アクセスの形で強制的かつ包括的な開放を命じる場合には、ドイツの場合と同様に、このような命令を収用として取り扱う必要があるかという点が議論の対象となる。この場合も、第三者アクセスが公共の福祉に適合するかという点や、第三者アクセスの実施に伴う補償額をどのように定めるかという点で争いが残ることになる。

6.3 託送制度

相対による任意の託送契約を原則とした上で、差別的取扱のある場合には規制当局が託送契約の締結を命じるという制度については、1995年の電気事業法改正で一定の整備が行われた。

改正前の電気事業法では、託送(振替供給)は電気事業者の資産である送電網を第三者に貸与するものであるとして、電気事業者の健全な経営を確保する見地から、全て通商産業大臣の許可制とされていた(改正前の法第25条)。これに対して、改正後の電気事業法では、託送は電気事業者と託送を希望する者との間の相対契約によって行うことを原則とし、許可制は廃止された。これにより、電力会社は自己の判断だけで送電網を第三者に提供することができるようになった。

しかし、非電気事業者(IPP)から電気事業者への一定規模以上の電気の供給といった、一定の場合の託送(卸託送・施行規則第38条)については、電気事業者(施行規則第37条の「指定電気事業者」)は契約条件をあらかじめ約款の形で示した上で(法第24条の3第1項)、卸託送を求める者に対しては、約款に定めた条件を満たす限り、この約款に従って託送契約を締結することが求められる(法第24条の3第2項)。そして、電気事業者が不当に契約締結を拒否した場合には、規制当局は電気事業者に対して託送契約の

締結を命じることができる(法第 24 条の 3 第 5 項)。

現在、政府の行政改革委員会・規制緩和小委員会では、エネルギー分野の規制緩和の課題として、電気事業者以外の者が自分で発電した電気を自分で消費するための自己託送の妥当性についての議論が行われている。自己託送についても、現在の卸託送と同様に約款による契約などの条件整備を進めるべきであるとの主張がある一方、自己託送は需要家一般に対して利益を与えるものではなく、広範に実施した場合には電力会社に課せられた供給義務の達成を阻害するおそれがあるので、託送命令の導入といった「活性化」は望ましくなく、現行のケース・バイ・ケースによる相対契約で処理すべきとの反論がある。

最終需要家へ電気を直接供給する小売託送も含め、託送制度について今後どのような制度改革を行っていくべきかという問題については、「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(電気事業法第 1 条)」ためにはどのような方法がふさわしいかという点から、今後議論を深めていく必要があるといえる。

6.3 今後の展開

オープン・アクセスを巡る議論は、1996 年に入っても、アメリカ連邦エネルギー規制委員会(FERC)の Order888/889 の発表など、新しい動きが次々と起こっている。

一方、法律の面においては、今回取り上げた財産権保障の面とは別に、独占禁止法の面からの議論も活発に行われている状況にある。今後は、このような状況を踏まえつつ、オープン・アクセスを巡る法律問題について研究を進めていく必要がある。

【参考引用文献】

- [1] 丸山真弘(1996),「オープン・アクセスにおける財産権の保障－電気事業における財産権と収用に関する検討－」,電力中央研究所報告 Y95010
- [2] Pacific Gas & Electric Company Law Department (1995),”Pacific Gas and Electric Company Memorandum of Points and Authorities”, Pacific Gas & Electric Company
- [3] Jurgen F. Baur and Markus Moraing(1994),”Rechtliche Probleme einer Deregulierung der Elektrizitätswirtschaft”, Nomos Verlagsgesellschaft

(まるやま まさひろ
電力中央研究所 経済社会研究所)