

公共企業に関する法制度論序説（二）

——コージェネレーションに関する法制度——

舟田正之

- 一 はじめに
- 二 分散型発電をめぐる現在の状況
 - 1 分散型発電
 - 2 コージェネの特殊性
 - 3 コージェネに対する規制
- 三 現行規制の再検討
 - 1 特定供給の五類型について
 - 2 コージェネによる特定供給の制限
 - 3 クリーム・スキミング
- 四 「新エネ事業」の法的認知
 - 1 複合エネルギー時代
 - 2 「新エネルギー事業」——（以上、本号掲載）
- 五 新エネ事業に関する法制度——（以下、次号掲載予定）
 - 1 新エネ事業者をめぐる諸関係
 - 2 事業許可・事業規制
 - 3 一般電気事業者の義務
 - 4 新エネ事業者の余剰電力
 - 5 新エネ事業者へのバックアップ電力の供給
- 六 一般電気事業者による新エネルギー事業
- 七 熱供給事業

一 はじめに

(1) 筆者は、本誌二九号(一九八七年)に、「公共企業に関する法制度論序説(一)」を公表したが、その続編が十分にまとまるに至らないので、先に各論の一つとして、電気事業に関する法制度についての検討を公にすることにした。なお、前記「序説(一)」の続編の基本的アイデアは、「特殊法人の組織法的諸問題」(公法研究五〇号、一九八八年)、および「電気通信事業における競争と独占——NTT分割問題を中心として」・根岸哲ほか『通信・放送・情報と法』現代経済法講座9(三省堂、一九九〇年)八一頁以下で提示した。

・本稿は、新エネルギー総合開発機構からの委託研究「新エネルギー導入促進要因調査」(政策科学研究所、一九八八年)、および文部省科学研究費補助金を受けた共同研究「電気事業の規制緩和と電気料金問題に関する総合的研究」(研究代表者・南部鶴彦、一九九一年度)における共同研究と私の執筆担当部分をもとにし、また、日本エネルギー法研究所における諸活動(共同研究と現地調査)の成果を付加してまとめたものである。これらの過程でご教示頂いた多くの方々に厚くお礼申し上げます。

(2) 本稿は、近年話題になっているコージェネレーション(cogeneration——熱電併給システム。以下、コジェネと略記⁽¹⁾)によって、電力を他者に供給する事業を、どのような要件のもとで認めるべきか、という解釈論を直接的課題としている。現行の電気事業法(以下、適宜、「法」と略記することがある)においては、これは、法一七条の定める「特定供給」の解釈・運用の検討という課題である。

しかし同時に、本稿では、「公共企業法制度」という一般的枠組みの中で、電気事業に関する制度がどうあるべきかという制度論的検討をも行うこととする。これは、一種の立法論であるが、今日のわが国における法秩序の下

で、他の同種の公益事業に関する諸法を一定の観点から整理して構成した「公共企業法制度」との関係において電気事業についての法制度を考えるとという意味において、単なる（無前提の）政策論ないし立法論とは異なる。

二 分散型発電をめぐる現在の状況

1 分散型発電

(i) 前稿（立教法学二九号一〇五頁）で、近年の公益事業の特徴として、著しい成長、技術的進歩、そして競争的環境が挙げられる、と述べたが、このことは今日、あるいは少なくとも近い将来の電気事業についても妥当するであろう。

電気事業は、発電事業・送電事業・配電事業の三種類に大きく分けられるが、前記の特徴のうち、技術的進歩と競争的環境は、特に発電事業について顕著である。我が国では、これまで、発電事業は、大規模集中立地型に向かってきたが、これからは、コジェネなどによる小規模分散型の発電が次第に増加し、技術進歩いかんではそれが支配的になるであろうと言われているのである。

この点につき、行革審（臨時行政改革推進審議会）の『公的規制の緩和等に関する答申』（昭和六三年二月一日）は、「複合エネルギー時代に向けて、分散型電源を含めた発電システムの在り方について、安定型・効率的な電力供給の確保、需要家間の公平等に配慮しつつ、供給に係る規制等の制度面を含め検討を進める。」と明記した。

それによく同じ行革審の第三次答申『国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第三次答申』（平成四年六月一九日）は、更に一步踏み込んで、「一般電気事業者による分散型電源に係る余剰電力の円滑かつ着実な購入が実現されるよう注視していくとともに、その効果等を踏まえつつ、特定供給規制の在り方について検討する。また、技術革新の進展を踏まえ、分散型電源の設置に係る人的・物的規制の緩和について検討する。」と述べている。⁽²⁾

(ii) 本稿では、発電事業において大規模立地型と分散型が混在し、しかしまだ前者が圧倒的に主流である現在から、次第に小規模立地が増加するであろう数年先程度を念頭におき、そこにおける適正妥当な現行法の解釈、および法制度論（その意味は前述した。）を検討するものである。

ここで「分散型発電」とは、コジェネの他に、燃料電池による発電や、太陽光発電、更には風力・地熱などによる発電をも指すものとして用いる。これに対し、今日多くの工場等で用いられているボイラーによる発電は、自家発・自家消費のためのものであり、形式的あるいは物理的には「分散型」であるとともに、一般電気事業者による電力供給と競争関係にあるが、上述のような技術進歩の成果と言い得るものではなく、また政策的に推進すべきものでもない（この点については、すぐ次に述べる）。従って、以下ではこのような従来型技術による自家発は、「分散型発電」には含めないこととする。

また、以下では、「分散型発電者」を、上述の意味での「分散型発電」を行う事業者であつて、一般電気事業者を除く者とする。なお、本稿では、後に（四節）、「新エネルギー事業者」というカテゴリーを用いるが、これは、分散型発電者のうち、自家発・自家消費者（第三者への電力供給を行わない）を除き、「業として」電力供給を行う者を指している。一般電気事業者は、電気事業法によって特別の法規制の下にあり、殊に、その供給区域におけるすべての利用者に対する供給義務を負っている（電気事業法一八条一項）。これに対して、コジェネ等による電力の供給は、後に詳述するように、基本的に個別の契約関係によるべきものであり、画一的な供給規程、供給義務には馴染まない。

現行法の下では、一般電気事業者がコジェネ等による電力の供給をなす場合には、大規模集中立地型の発電による場合と同じく、上述の画一的な供給義務に服することになる。この点をどう考えるかも後述するが（本稿六節参照）、まずは、一般電気事業者以外の事業者による分散型発電からの供給に限って、現行法上の解釈、および今後

の制度論を考えるべきであろう。

なお、以下では、右の意味での分散型発電者のうちで、本稿が具体的素材として取り上げるコージェネによって発電事業を行う者を「コージェネレーター」と表記する。

2 コージェネの特殊性

(i) コージェネは、電熱供給システムとも呼ばれるように、ガスタービン、ガスエンジン、ディーゼルエンジン等によって発電した後の排熱を回収し、冷暖房・給湯などの熱供給に用いることによって、総合エネルギー効率をとるという仕組みである。従って、その実際の効率は、需要側のダイバーシティ——電力と熱の消費時間帯、電・熱の需要量のバランス等——に大きく左右される。

コージェネの現実の供給形態として、現在では、(i) オンサイト型——一の建物あるいは隣接建物群の中だけに供給する、(ii) エリア型——埋め立て地など一定の区域にたいし供給する、の二種類がある。

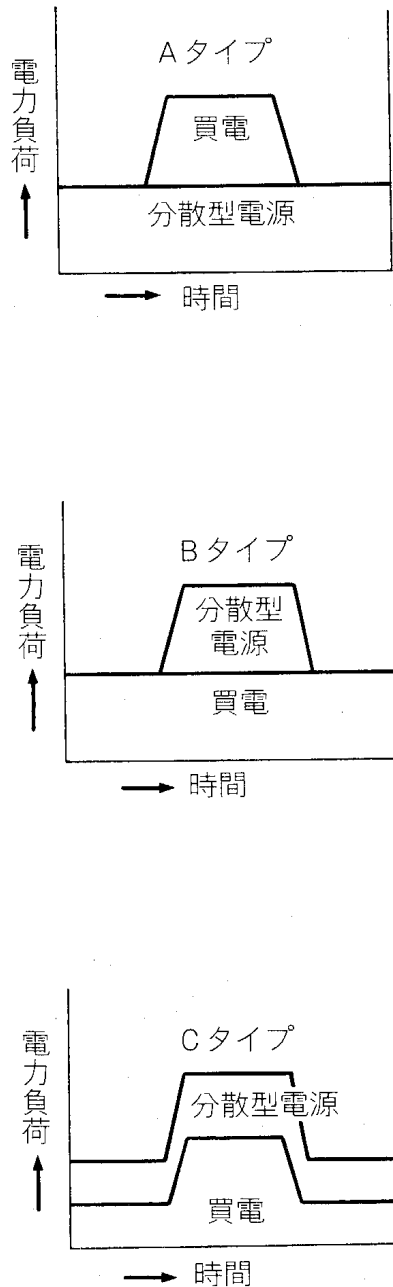
しかし、オンサイト型の場合には、ビルのエアコン需要が大きいため、むしろ電力供給が不足するのが通常である。これに対し、エリア型のコージェネの場合には、熱供給に対する需要の方が相対的に大きく、余剰電力が発生するのが一般である。また、いずれの場合にも、電・熱の消費時間による変動があるため、分散型発電者と一般電気事業者と間の電力の取引をどのように制度化するか、という問題が生じるわけである。

(ii) この点は、まさに本稿のテーマであるので、以下では、上記の電力と熱のバランスがある程度適正に実現された場合のコージェネの特徴を簡単に挙げておこう。

まず第一に、従来型の発電の場合や、ボイラーで熱だけを取り出す場合と比べ、高いエネルギー効率が期待できる。一次エネルギー（例えば、LNGや石油）を一〇〇%とすると、電気エネルギーに三〇%、および利用可能な排熱に四〇〜五〇%を採りだすことができ、利用困難な排熱二〇〜三〇%に抑えることができるという。

第二に、コジェネの運転・利用の仕方によっては、一般電気事業者の負荷平準化に寄与することができ、社会全体の発電設備の有効利用に寄与することとなる。すなわち、コジェネの利用が昼間に最大になるような運転・利用の仕方であれば、一般電気事業者にとってもピークカットの効果をもたらすと言える（図1参照）。

図1 分散電源（コジェネ）と買電の組合せパターン



第三に、コジェネは、大規模な発電所と較べれば、比較的簡単に設置できる。原子力発電所は現在、計画段階から実際の稼働まで、二〇年もかかると言われているのに対し、コジェネは、ビルの地下などに設備を設置し、配線すれば稼働できる。

しかも、建築基準法と消防法によって、一定基準以上の建築物に対しては、防災用の自家用発電設備の設置が義務づけられており（前者では、「予備電力」、後者では、「非常電源」と一般に呼ばれる。）、これに従って、多くのビルの地下等に自家用発電設備が設置されている。

この防災用の自家用発電設備の機能を高め、非常用と常用を兼用で運転、利用できれば、最も効率的であり、大阪のツイン21はこの方法を用いている。しかし、これは例外措置で認められたものであり、一般には非常用と常用の兼用は認められないとされている。⁽³⁾

3 コジェネに対する規制

(1) 電気事業者の種類とコージェネレーター

(i) 電気事業法は、「一般電気事業」を「一般の需要に応じ電気を供給する事業」と定義する（法二条一項）。この一般電気事業を営むことについて許可を受けた者が、「一般電気事業者」である（法二条二項）。

周知のように、現在、一般電気事業者として、我が国を一〇の地域に分け、各地域にそれぞれ一社づつ、計一〇社が上記の許可を受けている。即ち、一般電気事業者は、各地域において一般電気事業を独占的に営んでいるわけである（「地域独占体制」）。

本法は、他者に対して電気を供給することを業とする者（「電気事業者」——法二条六項）として、上の一般電気事業者の他に、「卸電気事業者」を規定する。「卸電気事業」とは、「一般電気事業者にその一般電気事業の用に供するための電気を供給することを主たる目的とする事業」（法二条三項）であり、この卸電気事業を営むことについて許可を受けた者が、「卸電気事業者」である（法二条四項）。

そこで、コージェネレーターが、その電力を専ら自分の需要のために用いる場合には、上記の電気事業者ではなく、「自家用電気工作物」（法六六条二項）の設置者として位置づけられる。いわゆる自家発・自己消費のタイプである。

これに対し、コージェネレーターが、その発電電力の五〇%以上を一般電気事業者に供給するときは、卸電気事業者としての許可を要するものとされている。しかし、このような例はこれまでなく、ここでの具体的な問題は、コージェネレーターが、一般電気事業者に発電電力の五〇%以下を供給し、その他を他者（最終需要者）に供給する場合（一部、自己消費する場合も含む。）の法的関係である。

(ii) この点については、まず第一に、コージェネレーターが、電気事業者に電力を供給する場合については、本法は全く規定を置いていない。従って、この関係は、規制のかからない自由な契約に委ねられていると解されてお

り、実際に相当数の契約がおこなわれている(一般電気事業者によるコージェネレーターからの電力の買い取りについて、後述—二三(3)(iii)参照)。

第二に、コージェネレーターが、最終需要者に電力を供給する場合は、「供給の相手方及び供給地点ごとに、通商産業大臣の許可を受けなければならない」(法一七条一項)。これが、「特定供給」の許可と呼ばれるものであり、その要件として、この特定供給によって、「一般電気事業者の供給区域内の電気の使用者の利益を阻害し、又は阻害するおそれがあると認めるときは」、上の許可をしてはならない、と定められている(同条二項)。

以下、特定供給についての法運用の現状をまとめ、次に、前述第一点のコージェネレーターから電気事業者への電力の販売の現状にふれる。

(2) 特定供給に関する従来の法運用

従来、自家発からの最終需要者への電力の供給は、次の四類型の場合にのみ、特定供給の対象とされてきた。

- ① 資本関係・人的関係ある他の会社に対する供給
- ② 同一構内又は同一コンビナート内において密接な関係を有する他の会社に対する供給
- ③ 自己の社宅に対する供給
- ④ 同一地方公共団体内部における会計主体を異にする他部門への供給

このような特定供給の限定は、前掲の電気事業法一七条の具体的解釈として、「需給両者が特殊かつ密接な関係を有している場合等」に限って、同条による特定供給を認める、という従来からの行政解釈・運用に基づくものである。この解釈の根拠としては、特定供給が広く行われると、「ややもすれば電気工作物の重複を生じ、一般電気事業者の供給範囲が不安定となり、電気の供給秩序が混乱する結果、一般電気事業者の合理的な事業運営に悪影響を及ぼすこととなり、ひいてはその一般電気事業者から電気の供給を受けている需要家の利益を阻害することにも

なりかねないから」と説明されている。⁽⁴⁾

(3) 特定供給に関する規制緩和

(i) ところで、コジェネについての規制緩和の論議が少しずつ高まってくるなかで、特定供給の認められる範囲について、資源エネルギー庁が設置した「コージェネレーション問題検討委員会」の報告書（昭和六二年八月三日。後掲注（1）『コージェネレーション時代に向けて』所収）に基づき、同庁公益事業部開発課長の名で「電気事業法第一七条第一項の許可申請について」という通達が出された（昭和六二年一月一日付）⁽⁵⁾。その基本的な趣旨は、コジェネによる特定供給を認めるとともに、その範囲を、「一の建物の所有者が、当該建物内の需要に応じて行う供給」に限ったことにある。

すなわち、上掲の特定供給の四形態を、供給者と受電者とのあいだの「特殊かつ密接な関係」が認められる場合と理解し、この「中間概念」をコジェネについても生かすことによつて、コジェネを設置した「一の建物の所有者が、当該建物内の需要に応じて行う供給」をも、上掲の特定供給が認められる四つの形態に付加される第五の形態として認めていこうとするのが、本報告書および現行行政運用であると考えられる。⁽⁶⁾

しかしながら、特定供給の消極要件としての、「一般電気事業者の供給区域内の電気の利用者の利益を阻害し、又は阻害するおそれがある」（法一七条二項）ことを、上述の「特殊かつ密接な関係」の有無によつて判断することは、一つの解釈・運用上の立場としてはあり得る立場であるとしても、論理必然的にそうなるものではないことも明らかである。この立場は、一方でコジェネのもつ省エネルギー性・低コスト等の特質を社会的に認めつつ、他方ユーザーをとられることになつて、ひいては「一般電気事業者の供給区域内の電気の利用者の利益を阻害」（法一七条二項）することになる、との懸念に基づき妥協の産物であるといえよう。そのことの解釈論上および政策上の

問題は、後に再論することとし、次に、コジェネの発達に伴う上記運用の緩和の動きについて簡単にトレースしておく。

(ii) 上記の通達で認められた一の建物内への特定供給は、建物所有者が行うことが想定されていたが、実際は、専門の業者に委ねられることが多いであろう。そこで、二年後の一九八九年一月、建物所有者のみならず、不動産業者など建物の一括運営管理者も、当該建物のテナントに対し特定供給ができることとした。

ただし、その際には、①所有者から建物全体を貸借していること、②動力・防災面などの管理を含め、全体の管理を全面的に任されていること、③全ての貸借契約の当事者であること、④一般電気事業者から一括して受電し、各テナントに配電していること、が条件とされている⁽⁷⁾。

(iii) ところで、一九九二年一月、一般電気事業者は、毎夏の需給逼迫を背景に、新エネルギー(燃料電池、太陽光・風力による発電)実用化の促進のため、これらからの余剰電力を買い取る方針を明らかにした。その実現のための技術的検討を早期にまとめることである。

また、上記の新エネルギーによらない(すなわち、石油・ガス等による)コジェネからの余剰電力の買取についても、東京電力の場合、安定した電力ならば、廃棄物発電と同一の条件(一キロワット時平均一二・五円)で購入するとの報道がある⁽⁸⁾。

(iv) 上記の緩和措置と平行して、技術的な観点からの規制緩和が進められている。以下、箇条書きの形で列举する。

・電気主任技術者の不選任制度の拡大(一九八八年五月電気事業法施行規則一部改正)

・新エネルギーに係る保安規制の緩和(一定規模以下の燃料電池発電、太陽電池発電、風力発電について、電気主任技術者の選任不要、保安業務の委託、設備の設置の届出制について。一九九〇年四月電気事業法施行令一部改正)

・「系統連系技術要件ガイドライン」(一般電気事業者の電力系統に、自家発用発電設備を連系する場合の技術基準を定める。資源エネルギー庁公益事業部長通達一九八六年八月一日。その後、数次の改正がある)

現在、新エネルギー(燃料電池と太陽電池)発電設備と系統連系する場合の技術基準ガイドラインの策定作業が進行中である。この場合、分散型発電設備から電力が流れる(「逆潮流」と呼ばれる)ので、上述のガイドライン(逆潮流がない場合の基準)とは別に検討する必要がある。⁽⁹⁾

(1) コジエネに関する規制行政側からの制度論としては、資源エネルギー庁公益事業部(監修)『コジエネレーション時代に向けて』(一九八七年、通産資料調査会)が、最も重要である。より一般的には、資源エネルギー庁編『改訂電気事業法の解説』(一九八八年、通産産業調査会)と資源エネルギー庁公益事業部計画課監修『熱供給時代の到来に向けて』(一九九〇年、ぎょうせい)が、行政解釈を見るうえで重要である。

その他、コジエネについては、「日本コジエネレーション研究会」が多くの報告書等を公表しており、雑誌「コジエネレーション」を刊行している。また、現在の電気供給体制に批判的な立場から、エネルギー生協研究会『コジエネ革命』(一九八九年、ダイヤモンド社)、上之園親佐・室田武「エネルギー問題の課題と方向」本の窓一三巻五号(一九九一年六月号)二頁などがある。

なお、便宜上、ここで我が国における電気事業に関する制度にふれた最近の文献を挙げておく。

単行本として、関島久雄(編)『現代日本の公益企業』(一九八七年、日本経済評論社)、公益事業学会編『現代公益事業の規制と競争』(一九八九年、電力新報社)、林 敏彦編『公益事業と規制緩和』(一九九〇年、東洋経済新報社)、山谷修作(編著)『現代の規制政策』(一九九一年、税務経理協会)、同(編著)『現代日本の公共料金』(一九九二年、電力新報社)などがある。

論文としては、三辺夏雄「分散型電源導入に伴う法律問題」エネルギー・資源七巻三号六頁以下(一九八六年)、藤原淳一郎「エネルギー競合の進展と『供給責任』」エネルギーフォーラム一九八七年三月号三八頁以下、同「コジエネレーション法制度の今後の課題」エネルギーフォーラム一九八七年二月号三四頁以下、同「コジエネレーション設置者の行う同一建物内の供給」コジエネレーション三巻一号八頁以下(一九八八年)、同「電気事業の規制緩和への一視点」エネルギーフォーラム一九八九年一月号四九頁以下、同「米国コジエネレーション法制論序説(一)・(二)」慶応大学・法学研究六一巻一〇号・一一号(一九八八年)等がある。

また、ルポルタージュ類も多いが、ここでは、岩井正和『東京電力。動きだした「静かな巨人」』(一九八八年、東洋経済新報社)、マスコミ研究会編『開く見える動く。いま東京電力』(一九九〇年、国会通信社)を挙げるにとどめる。

(2) 垣田行雄「電源構成のベストミックスに関する視点」(未公刊ペーパー)。この点に関しては、末次克彦「発電と利用の複合化を」(経済教室)日本経済新聞一九九二年三月二八日付朝刊、「電力危機対策に一極集中の是正を」日本経済新聞一九九一年四月二九日付社説など、多くの

議論がある。

なお、電気事業審議会需給部会電力基本問題検討小委員会の「中間取りまとめ」（一九九一年六月一〇日公表）は、「分散型電源の登場、社会環境問題対応の観点からの廃棄物の活用ニーズの高まり等」の新たな状況変化に積極的かつ主体的に対応すべきであるとしながらも、「大規模電源の開発に全力をあげて取り組むことが、やはり基本となる」という見解をとっている（電気新聞一九九一年六月一日参照）。

その他、前注（一）の諸文献の他に、新エネルギー・産業技術総合開発機構「ニューエナジー」（一九八九年、電力新報社）、鈴木篤之・加納時雄「九〇年代のエネルギー」（一九九〇年、日本経済新聞社）など参照。

（三）建築基準法（三四条～三六条）は、排煙設備、非常用の照明装置などの防災用の諸設備の設置を義務づけている。また、消防法一七条一項は、ビル等について「消防用設備等」の設置、維持を義務づけており、この消防用設備等には、消火器などとともに、「屋内消火栓設備」が含まれている（同法施行令七条二項二号）。屋内消火栓設備の非常電源として、一定の自家発電設備（非常用発電機）の設置が必要とされている（同法施行規則一二条四項）。

これら両法の要求する予備電源と非常用電源は、兼用が可能であり、実際にも、両者は同一の発電設備で兼用させている例がほとんどである。

これに対し、この非常用発電機と、コージェネとして用いられる常用発電機（言うまでもなく、後者は電気事業法の規制に従う）との兼用が認められれば、設備の有効利用が図れるのであるが、両者の容量、仕様、監視項目等が異なるので、兼用には厳しい条件がつく。兼用に関する消防庁の通達、行政実務、その実例（本文で例示したツイン21など）については、日本コージェネレーション研究会「コージェネレーション法令手引書」（一九八九年）五四頁以下参照。

（四）前注（一）・『改訂電気事業法の解説』九五頁。

（五）（前）公益事業部開発課・波多野淳彦「コージェネレーションに関する特定供給の取扱いについて」電気とガス（通商産業調査会）一九八七年一二月号五頁以下参照。

（六）藤原・前注（一）・エネルギーフォーラム一九八七年一二月号三六頁。

（七）「コージェネ特定供給、ビル管理者に適用範囲拡大」電気新聞一九八九年一月三〇日、「テナント向け電力供給、建物管理者に認める」日本経済新聞一九八九年一月二〇日付朝刊等参照。

（八）「自家発電の余剰電力買い取り、九二年度中にも指針」日本経済新聞一九九二年一月四日付朝刊、「余剰電力買い取りへ。電力業界、九三年度にも導入」毎日新聞一九九二年一月五日付朝刊、「新エネの余剰電力、九二年度から前倒し購入」日本経済新聞一九九二年一月二一日付朝刊、「新エネの余剰電力、積極的に購入へ」電気新聞一九九二年一月二三日／同旨・日本経済新聞同日付朝刊、「コージェネ電力、東電が購入」毎日新聞一九九二年一月二八日付朝刊、「新エネ余剰電力の買い取り単価決定」日本経済新聞一九九二年三月二七日付朝刊等参照。

なお、日本経済新聞一九九二年二月二七日付社説「競争市場へ向かう電力業」は、電力業界が打ち出した自家発電の余剰電力の積極的購入政策について、第一に、太陽光発電などからの購入価格は、「優遇価格」とはいえ、「太陽光発電の現在のコストの三分の一程度しかカバーできな

い」。また、第二に、「回避可能コスト」とか、「個別交渉」の具体的中身・手続きが不透明で、競争市場のルールとして不十分であると批判する。いずれの指摘も今後の検討課題として重要であり、本稿の研究も競争・取引のルールを検討する一つの試みである。

(9) 「新エネ・商用系統連系、技術基準を策定。エネ庁、三年間かけ」電気新聞一九九〇年六月一日参照。

三 現行規制の再検討

1 特定供給の五類型について

(1) コジエネ問題検討委員会報告書

ガスタービン等によるコジエネ、あるいは太陽光発電等の分散型発電による電力の供給が、どのような供給形態においてなされるかについては、前出の「コジエネレーション問題検討委員会報告書」による想定および法解釈・運用を出発点とするのが適当であろう。

本報告書によれば、コジエネ・システムの導入量予測として、民生用・業務用については、病院、事務所、ホテル、店舗、マンションの順に導入量が大きくなっている。このうち、病院、ホテルについては、通常、建物の所有者と使用者が一致しており、自家発・自己消費となるため、特別の制度的問題は生じない。

事務所・店舗については、建物所有者が建物使用者に対して供給する限りでは、両者間に「特殊かつ密接な関係」があるから、電気事業法一七条の特定供給の許可の対象となり得る、というのが、本報告書の立場である。

また、マンションについては、同報告書によれば、区分所有型マンションの場合では、区分所有者自身が（共同出資で、ということであろうか？）コジエネを設置するときは、電気の供給者と需要家が一致する場合は自家発自己消費となるが、一致しない部分がある場合は、「一般の需要に応じ」（法二条一項）る供給となり、一般電気事業者たる資格を要するとされているから、現在の一〇電力地域独占体制の下では、一〇電力会社のみがこれをなし得る

こととなる。

これに対し、賃貸型マンションの場合には、その大部分が各戸配電形態をとっているため、コジェネを設置・運用し、かつバックアップ電力のため一般電気事業者からの各戸配電による供給を受けることは、技術上及び保安確保の点から困難であり、また、建物所有者と使用者とのあいだに「特殊かつ密接な関係」があるとは認め難いので、特定供給の許可の対象とはなり得ない、とされている。

更に、以上のすべての建物について、建物所有者でも使用者でもない全くの第三者が電気の供給者となることは、区分所有型マンションのところでふれたことと同様に、「一般の需要に応じ」る供給となるから、特定供給はあり得ず、一般電気事業者がこれをなす場合のみ可能ということになるようである。

(2) 従来の四類型との関係

(i) 上述のうち、賃貸型マンションにおける各戸配電形態の場合の技術的問題については、筆者にはコメントする能力がないので、検討は割愛するが、コジェネによる特定供給を制限する解釈において用いられている「特殊かつ密接な関係」、「建物の所有者」等々の概念についてはもう少しつめて考える必要がある。

前述したように(二3(2)参照)、「特殊かつ密接な関係」とは、特定供給によって、「一般電気事業者の合理的な事業運営に悪影響を及ぼす」おそれのない関係ということであろう。このことを、従来、特定供給について認められていた四類型に即して検討してみよう。

これら四類型は、次の二種類に分けられるであろう。

① 自家発・自己消費に近い、実質的には同一主体とも看做し得る者の間での特定供給——例えば、親子会社間、あるいは自己の社宅に対する供給(これは、会社の所有する社宅であれば、自家発・自己消費にほかならないから、民間の社宅保有・管理会社と契約しているケース等であろうと推測される)——。

② 上述の「同一主体」間の関係とは言えないとしても、電力供給の基礎に、物理的・資本的、あるいは事業上、「密接な関係」があり、かつ、関係当事者が特定されていて、拡大する可能性がほとんどない場合。

このうち、①は子会社等についての「本人みなし」のケースであり、一般に、他者に対する供給（第三者供給）などが規制あるいは契約上、制限されている場合でも、実質的には「第三者」ではないとして当該制限から外される事由である。（例 電気通信事業者のうち、親会社のデータ処理のみをなす者に対する電気通信事業法の適用除外、あるいは、専用線の共同使用が認められる関係会社の範囲。但し、この電気通信については、規制緩和とともに、「本人みなし」の範囲は次第に拡大される傾向にあることに注意すべきである）。

もつとも、この①の関係のなかでも、四類型の第一に挙げられている「相当程度の資本関係及び役員派遣等の人的関係がある他の会社に対する供給」は、「相当程度」を緩く解釈すれば、かなり多くの会社間で特定供給が許容されることになる。実際、特定供給の実例のリストを見ると、上述の「本人みなし」は、かなり広く解されているようである。

もつとも、後述のように、特定供給は送電機能が困難であるので、現実には同一構内またはそれに近い近接した建物間に限られるようである。

(ii) 次に、後者②の型、すなわち、「同一構内又は同一コンビナート内において、生産工程上蒸気等の需給を通じて密接な関係を有する他の会社に対する供給」は、実質的に同一主体間の関係ではなく、むしろ、今回のコージェネによる特定供給が認められるケースである、建物所有者と使用者との間の関係に近いとも言えよう。この②の型が、何故に特定供給の限定的許可の対象とされるのかを、コージェネレーターと電気の需要者との関係が具体的にどのような状態かを考えつつ検討してみよう。

この点について、前記報告書の説明を見ると、コージェネによる特定供給を、「一の建物の所有者」が「当該建物

内の需要」に応じるためのものに限るとして、供給主体と相手方の双方から限定した理由、逆に言えば、そのように限定された関係に対しては許可を与えることとした理由としては、次の三点が挙げられている。

① 一の建物の場合には、一種の共同体として使用者相互の意思統一がはかりやすいばかりでなく、供給者のほうも当該建物内に対してしか供給していないわけであるから、両者は交渉力において対等に近い立場にあると考えられること。

② 需要が当該建物内に限定され、将来にわたり当該特定供給の場所及び規模が予定できること。

③ 全く建物管理と無関係の第三者が独立に電気の供給を行うことは、その建物内に設備を設置する必要があることから見て殆ど予想できないこと。

これらの報告書の挙げる制限の理由について、款を変えて検討を進めよう。

2 コジェネによる特定供給の制限

(1) 一の建物内の「共同体」性

まず、前記報告書は、一の建物内であれば、使用者相互の意思統一がはかりやすいという点を挙げている。しかし、一の建物内なら紛争がおきにくいという認識の妥当性は、一般論として疑わしいし、実際に様々な形で利害対立が生じていることは周知の事実である。

このように意思統一が不可能な場合にどうなるかは、まさに私法上の解釈問題、あるいは、それでは妥当な解決が図れないとすれば、立法的解決を図るべき問題(例えば、分譲マンション等についての「建物の区分所有等に関する法律」の例がある)であって、意思統一が困難かもしれないからコジェネからの電気の供給を前もって全面的に禁止しておくという立論は成立しえないであろう。

(2) 交渉力の対等性

次に、第一点の後半部分（供給者と需要者の交渉力が対等に近いこと）は、特定供給を認め、両者間の自由な契約に委ねてよいとする理由として成り立ち得るであろう。しかし、このことが、逆に、この制限から外れる関係、すなわち、一建物以外の需要者に対する特定供給を禁止する理由には、少なくとも直接的にはならない。

もつとも、例えば当該建物以外の建物に対する特定供給まで広げて認めると、交渉力に差異が生じ、供給者による不当な契約条件の押しつけあるいは不当な供給停止等の危険が生じると考えられているのかもしれない。しかし仮にそのような事情が生じれば、需要者は、コジェネとの供給契約を解除し、一般電気事業者からの供給に切り換えられるし、当該供給契約の不当性を民法または独禁法上の諸規定（権利濫用、取引上の優越的地位の濫用等々）に基づいて攻撃することもできる。

また、このような場合には、需要者からの措置要求（例えば、独占禁止法四五条の立法例がある）に基づいて、特定供給を許可した行政庁が当該許可を取り消すという手段を背景に、業務改善命令（例えば、電気通信事業法三六条の立法例がある）を出す、という制度を設けることも考えられる。

一般に、供給者と受給者との間の関係が対等ではないという場合は、むしろ現実の取引関係ではよく見られることである。そのような取引当事者間の力の不均衡がある場合であっても、一般電気事業者のように独占的地位にある場合を別として、原則的には両者の自由な契約に委ねたほうが、具体的状況に応じた解決がもたらされるであろう（なお、コージェネレーターが一般電気事業者自身である場合は、需要者は当該一般電気事業者から電気の供給を受けるほかはないから、自由な契約に委ねるだけでは不十分であり、電気事業法による規制が必要になる）。

当事者間の自由な契約関係において、仮に、供給者が不当な行為をした場合にも、第一次的には、前述のように、民法あるいは独禁法によって個別に対応することがのぞましい。そして、許可行政庁が介入する制度又は行政運用は、第二次的手段として、前記の私法的手段がうまく機能しない時のみ用いられるべきであろう。

このことは、近年の規制緩和の根拠として挙げられてきた諸点(行政コスト、規制行政庁と被規制企業との癒着、規制の硬直性、被規制企業の既得権益、その他)を考慮すれば当然であり、このような関係について、電気事業法の体系の中で、上記のように業務改善命令の制度を置くとしても、その運用は限定的に慎重にすべきである。

勿論、一の建物以外への電気の供給を最初から禁止しておけば、非対等者間の取引の適正さの確保という問題は生じないわけであるが、繰り返して言えば、対等な関係でないからというだけで禁止するのは、理由として十分ではなく、非対等者間でも適正な取引関係を形成、維持しようという認識から出発すべきであろう。

(3) 需要予測の可能性

(i) 特定供給を制限する理由としては、上述の第一点ではなく、むしろ前掲の第二点(②)の背後にある考えかた、すなわち、コジェネを制限しないと、一般電気事業に対するクリーム・スキミング(うまいことどり)の効果を生じ、「ひいてはその一般電気事業者から電気の供給を受けている需要家の利益を阻害することにもなりかねない」という懸念が重要であろう。

確かに、コジェネによる特定供給を全く制限しないとすると、コジェネが相当程度普及した段階では、コジェネによるクリーム・スキミングによって、一般電気事業者からの供給に頼る小口需要者向けの電気料金が高くなることは十分考えられよう。しかし、特定供給の制限が、何故に具体的に、建物所有者及び当該建物内の需要とされるのかということの説明としては不十分のように思われる。その具体的根拠は、実は存在せず、前述のように(二)③(3)、どこかでコジェネによる特定供給の範囲を制限しておかないと、将来、上記のようなクリーム・スキミングが顕在化してしまうという認識と、コジェネを不当に制限すべきではないという政策論との間の妥協の産物として理解すべきであろう。

クリーム・スキミングについては、後にあらためて検討することとし、ここでは、特定供給の制限についての具

体的な根拠の検討を続けることとしよう。

(ii) 前掲の②は、需要が当該建物内に限定されることによつて、将来の需要の規模と場所が予定できるとしていいが、これがコジェネによる特定供給を制限的に認める根拠とされるのは、将来の需要が限定され、予測できるから、一般電気事業者の供給義務を担保する需要予測を容易にし、規制行政庁による規制の実効性も確保されるであろうという理由によるものと推測される。

すなわち、上述の五類型が、特定許可の運用基準としての意味を持ち、一定の類型の実態があれば許可を下すという行政運用システムの下では（これ自体は、言うまでもなく、許可に関する行政のありかたとして妥当である）、将来、その種の特定供給がどの程度拡がるかは予想がつきにくい。ところが、一般電気事業者には、需要者に対する供給義務が課されており、「毎年度、当該年度以降の二年間について電気工作物の施設計画及び電気の供給計画を作成し、当該年度の開始前に、通商産業大臣に届け出なければならぬ」（法二八条）から、需要予測に基づく供給計画、およびそれに対する公的規制をかなり厳格、精確に運用していこうとすると、特定供給についての不安定要因は前以つて、なるべく小さくしておこうという考慮が働くであろう。

しかしながら、第一に、後述のように、コジェネによる電気の供給は、一般電気事業者によるそれに比べて、少なくともここしばらくはかなり小規模であつて、一般電気事業者の供給計画策定の際に考慮すべき程度には至っていない。更に、やや長期的に見ると、現在のようにガスや石油によるコジェネが一般電気事業者の電気供給に影響を及ぼすほどの成長性と発展性を有するものかどうかは不明であり、むしろ燃料電池その他の技術開発に期待すべきであるとの意見が有力である。

従つて、将来、燃料電池などを、一般電気事業者以外のものが設置・運営する場合の制度を考えるのであれば格別、現在の技術水準において実用化されているコジェネによる特定供給の範囲を論じる場合には、これから五年な

いし一〇年程度の中期的タイムレンジにおいて考えれば足りるのであるから、一般電気事業者の供給計画・供給義務と関連させる必要は乏しいと言つてよいであろうと思われる。

(iii) また、第二に、適正な需要予測とそれに基づく設備投資、それによる供給義務は、一般電気事業者の経営に對する制度上の要請であるが、コジエネがそれに対する攪乱要因ないし不確定要素となることをもつて、コジエネからの供給を制限するほどの厳格・精密な要請であるかには疑問がある。

まず、一般電気事業者の供給義務の具体的内容・形態は、需要者との個別の関係においては比較的明確であるとしても、例えば、設備投資計画が実際の需要の伸びに対応せず、あるいは計画通りに設備の設置・運営が進まなかつた場合に、一般電気事業者はどのような法的制裁をうけるか等についてはほとんど議論がないように思われる。

この点をおくとしても、戦後長期間続いたような一直線の需要拡大にどうやって供給が追いつくかという状況が終わり、「安定成長期」と呼ばれた八〇年代頃から、需要予測は極めて困難になっていることも周知の通りであり、需要予測および供給義務をあまりストリクトに要請することは現実とかけ離れた観念論であろう。そうであれば、一般電気事業者に関する将来の需要予測とそれに基づく設備計画、供給義務を理由として、コジエネによる供給を制限することには慎重であるべきであろう。

(3) 送配電設備の二重投資の防止

(i) そこで、上述の不当なクリーム・スキミング防止という一般的根拠以外に、具体的に特定供給を限定する理由を更に探してみると、系統連系のための技術上の困難性、及び送配電設備の二重投資の回避の二点が挙げられる。

まず前者の技術的問題については、前記報告書及び前記通達が、特定供給を受ける建物をさらに限定して、各戸

配電型を除くとし、結局、オフィスビルなどの一括受電型の建物に限っていることがこれに関連している。その詳細は筆者には不明であり、ここでは触れることは出来ない。

一般論として、コジェネから供給される電気の品質が低く、それと一般電気事業者のネットワークを連系すると、後者の電気の品質も低下してしまう恐れがある場合には、一般電気事業者が連系を拒否できることは当然である。問題は、連系を認める必要最小限度の品質の水準の設定とその管理の方法であろう。この点についての技術基準の策定が、徐々に進んでいることは、前述のとおりである（本稿二³(3)参照）。

ただし、コジェネを設置して、更に一般電気事業者からの予備電力供給は一切不要という自己完結的なコジェネシステムができるとすれば、それによる特定供給を一定範囲に制限する技術的理由はないであろう。⁽¹⁰⁾ もちろん、この場合でも、クリーム・スキミング等を理由として、特定供給を制限することは、現行法上は不可能ではないが、一般電気事業者に全く頼らない閉鎖的電力供給まで、一般電気事業者（ひいてはそこから供給を受ける需要者）の利益のために禁止することは、一般電気事業者の独占の存在根拠をより一層疑わしくするように思われる。

(ii) 次に、後者の二重投資の問題について、前提として注意すべき点として、コジェネにおける技術革新とは発電面に限ったものであり、送配電ネットワークについての技術進歩は、競争を可能にする方向ではなく、むしろ一般電気事業者による送配電事業の独占を所与の前提として、長距離を高圧で大量に送電し、効率的に配電する方向に向かって進められているということである。

この発電部門と送配電部門における技術の発展方向の違いをどう調整し、発電部門における新規参入を、送配電部門でどのように受け止めるか、すなわち、今後どのような形で、コジェネからエンド・ユーザーへの送配電を認めていくかについては十分検討が進んでいるとはいえない状態にある。

一般的傾向としては、送配電ネットワークの社会的インフラストラクチャーとしての性格は、今後むしろ強まっ

ていくとも考えられる。特に、現在のような大規模発電所を消費地から遠く離れた地域に集中立地し、そこから消費地に送電することを中心を組み立てられたネットワーク構成を維持・強化すべきか否かは、長期的観点から常に検討すべき事柄であろう。⁽¹¹⁾

(iii) この送電ネットワークをめぐる問題については本稿では立ち入ることはできないが、消費地における配電ネットワークについてはふれる必要がある。電気通信の場合における加入者宅と局との間の加入者回線（いわゆる「足回り回線」と同様に、電気の配電ネットワークが、いわゆる「自然独占」性、および、かつ社会的インフラストラクチャーとしての性格を強く有していることは異論のないところであろう。

ところで、二重投資の防止という観点は、自然独占産業においては、規模の経済性（長期平均費用の逓減性）が働くから、大規模な企業の有利性が決定的であり、従って、公的規制によって、競争を最初から抑制し、独占企業に対して独占力の濫用を防止するべきであるということによるものである。

しかし、この規模の経済性は、発電部門で既に疑わしいものとなっていることが、多くの研究によって明らかとなっている。コジエネの法的認知は、このような経済学上の研究に理論的根拠をおくものである。

更に、規模の経済性は、送電・配電部門でも絶対とは言えないともいわれているが、上述の発電部門に較べれば、自然独占性を強く持っていることは否定できない。その理由として、「密度の経済性」——「ある配電系統により供給される特定の区域を所与とすれば、そこでの需要家数または電力需要が増加するにつれ、単位当たり配電コストは低下する」——が挙げられている。⁽¹²⁾ また、需要者との間の「物理的な連結」を基盤とするという技術的特性が、最も端的に妥当するものも、この配電サービス部門である。⁽¹³⁾ 更に、電力の品質（信頼性）の維持のためにも、保守管理を含めた統合的な送電・配電ネットワークの運営が必要であるとも主張されている。

これらの送配電の独占性を肯定する議論を踏まえるとしても、一定のエリア、あるいは建物内の配電ネットワー

クを、一般電気事業者以外の者（ユーザー自身、または専門の業者）が設置・管理・運営することは否定されていない。電気事業法が、「電気事業用以外の電気工作物」（法六六条以下）について規定しているのは、保安規制の観点からである。

この他、電気通信事業については、配電ネットワークに相当する加入者回線についても、競争が認められており、各電力会社が主力となって設立された地域通信会社が、既に新規参入していることは、周知の通りである。同じことが、電力の配電ネットワークについても認められるかは不明であるが、配電ネットワークの独占の根拠が揺らぎつつあるとは言えそうである。

(iv) 以上を前提に、配電ネットワークの複合的構成を考えてみよう。

第一に、一般電気事業者の配電ネットワークと重複するような、類似の性格・機能のネットワークを新規参入者が設置することは、まさに二重投資の問題が生じるから、厳しい規制の下におかれよう（法五条三号⁽¹⁴⁾）。

また第二に、一の、あるいは複数の建物内、または埋め立て地のような一定のエリア内において、分散型発電設備と、それから電力を供給するための独自の配電ネットワークが設置される。

このような複合的ネットワークを想定した場合、第一の一般電気事業者のネットワークは、全国的規模では独占的状态になり、これについて、二重投資の防止ということは意味があるとも考えられる。

しかし、コジェネレーターあるいはエンド・ユーザーが、自己の判断とリスク負担の下で、特定の建物内あるいはエリア内で、全く一般電気事業者の送配電ネットワークと重複しない範囲で、独自の小規模ネットワークを形成した場合は、二重投資の防止を理由としてこれを禁止することは出来ない。

問題は、この小規模ネットワークが、一部、一般電気事業者のネットワークと重複する場合である。具体的なケースがまだないので、観念的な議論になるが、この場合でも、当該コジェネレーターないし事業者が、自己のり

スクと負担で独自のネットワークを設置したほうが効率的であると考へた場合には、それをも二重投資の防止を理由として禁止することには、クリーム・スキミング問題を別にすれば、合理的な理由を欠くように思われる。

また、前者の一般電気事業者の全国的ネットワークは、ボトルネック・モノポリー (bottleneck monopoly) となるから、後者の小規模ネットワークと一般電気事業者の配電ネットワークとを接続してほしいという要求が出された場合に、一定の条件が満たされれば、これを拒否できないという制度は合理的であると言えよう。

すなわち、発電事業については、コジェネのような分散型発電事業による部分的な競争導入の社会的合理性を肯定し、他方で、送配電ネットワークについては、各地域をカバーする統一的なシステムを維持し、但し、そのネットワークの構成の仕方を、分散型発電事業をも組み込み得るような、より柔軟な性格のものに変えていく可能性を検討すべきであるとする議論は傾聴に値するようにも思われる。

これは、具体的には、現在の米国で問題となっている託送 (wheeling) の制度化の方向である。ここで、託送とは、コージェネレーターからの送配電の要求があれば、一般電気事業者は自己の送配電ネットワークによってこれに応じなければならないという送配電サービスの義務づけの制度のことである。⁽¹⁵⁾

この制度は、既に、電気通信では、第一種電気通信事業者間（殊に、NTTと新規参入者との間）の「接続協定」・「接続命令」として制度化されている（電気通信事業法三八条・三九条）。現在、議論が残っている点は、接続のための費用（接続点—point of interface—における接続設備の設置・管理費用）をどう配分するか、また、特にエンド・ユーザーまで接続する部分（加入者回線）における費用が料金によって回収されていないとすれば、その未回収費用を新規参入者にも分担させるか（狭義の「アクセス・チャージ」という問題である。⁽¹⁶⁾

更に、電気通信についても、第一種電気通信事業者とユーザーの「端末設備」（電気通信事業法四九条以下）の接続の問題が重要であり、これについて、端末機器の認定、接続の検査、工事担任者制度などが定められている。

ユーザーの端末設備の高度化、LANの展開が特に大口ユーザーにおいて顕著であり、電気通信においては、エンド・ユーザーの自営のネットワーク、および前述の新規参入者のネットワークの発達とともに、インフラストラクチャーとしてのNTTのネットワークとそれ以外の小規模ネットワークの円滑で柔軟な接続が、システム全体を支えていると言えよう。

(v) 託送をめぐる制度の形成には、上述のように多くの問題点が存在するが、技術的には、そして複数のネットワーク間の調整等のシステムの面からも、乗り越えうる性格のものであると推測され、ここではこれを前提に議論を進めよう。

そうすると、分散型発電を組み込んだ電力ネットワークは、以下のような複合的な構成になるであろう。

第一に、一般電気事業者の送配電ネットワークが、コモン・キャリアーとしての義務を伴って、全国的規模で維持・展開される。

第二に、コージェネレーターが発電した電力が、一の、あるいは複数の建物、または一定のエリアにおいて、右の一般電気事業者のネットワークとは異なる、当該コージェネレーター（あるいはそれ以外の者）の設置・運用による配電ネットワークを通してエンド・ユーザーに供給される。

第三に、エンド・ユーザーによる自家発電設備を中心とする自営（配電）ネットワークが、大口ユーザーを中心に点在する。

ただし、第三の自家発電のネットワークは、第三者への電力供給へと発展することも多いであろうから、第二と第三のネットワークが、実際には、同一のネットワークとして重なることが多いであろうと推測される。なお、電気通信においても、大口ユーザーが、自己の設備の有効利用・多角的経営のために、電気通信事業（多くは、第二種電気通信事業）に新規参入する例が多い。

そして、第二・第三のネットワークは、独自の閉鎖的ネットワークとして構成されることもありうるとしても、大部分は、第一の一般電気事業者のネットワークと接続されてはじめて、十分なサービスとして成り立つことになる。

(vi) 以上を前提にして、現行の行政運用を見てみよう。

前掲の報告書は、既に触れたように、特定供給を一建物内に限るとし、複数の棟を地下ケーブルによって連結する場合等を禁止している。これが、上述の送配電ネットワークの合理的設置・運営という考慮に基づくとすれば、具体的場合によっては理由のあることもあるが、一般には過剰な制限として問題が残ると言えるように思われる。もともと、この点は技術的な観点が重要なので、具体的にどのような場合に独自のネットワーク設置を制限すべきかについては、筆者には詳らかではない(なお、道路法三六条、及び共同溝の整備等に関する特別措置法に関する諸規定をも参照)。

他方で、従来、特定供給が認められてきた同一構内又はコンビナート内における供給関係については、当該地域における配電ネットワークは当該需要家(群)の意思に基づく計画的整備に委ねてもよい部分が多いと考えられることから、当然と思われる。更に、埋立地や、新規に開発された住宅団地、工業団地についても、従来は送配電ネットワークが及んでいないところであれば、独自のネットワークの形成を許容する余地もあるように思われる。しかし、今回のコジェネについての運用基準の改正はこのエリア型のコジェネのネットワークの点には触れていない。

(4) 建物所有者とコジェネレイター

特定供給制限の根拠として前記報告書が挙げている第三点(建物と無関係な第三者がコジェネ設備を設置することは予想できない)は、一括受電とその設備全体についての建物所有者の管理が特定供給を認める条件である、という

ことと関わっているのであろう。

しかし、建物所有者が特定供給の主体であったほうが、一般電気事業者および需要家との関係を単純なものとすることは疑い得ないとしても、建物所有者が、ゴジエネの設置・運営・管理等の実際の業務を第三者に委ねることは否定されていない。実際に、石油会社などは、この報告書およびそれに基づく通達によって一括受託の途が開けたとして、事業展開の意欲を強くしたと言われる。

一般に、規制緩和による競争導入が最も容易に進むのは、このような業務の一部委託であり、これは電気通信事業、鉄道事業等でも同様である。建物所有者よりも、専門家であるゴジエネ事業者（現在では、石油会社、ガス会社等であるが、一般電気事業者自身あるいはその子会社もこれに当たる）の方が、効率的で確実な事業を遂行し得ることは当然であり、これを否定する理由はない。

更に、前述のように（二）（三）（ii）、その後の規制緩和で、ゴジエネと建物所有とを分離し、所有者から当該建物の一括運営管理を委ねられたゴジエネレターが自己の名と計算において、建物内のユーザーに電気を供給することを認めることとなった。実質的には、前記の業務委託もこの場合とほとんど変わりがなく、当然の緩和措置と言えよう。

3 クリーム・スキミング

(1) 「規制下の競争」とクリーム・スキミング

(i) 公益事業規制には、被規制企業にとつて、規制を受けるといふ側面と、一定程度・範囲の独占および適正利潤が保障されるという側面とがある。従つて、規制を撤廃すれば、同時に独占と利潤の保障もなくなり、一般の自由企業と同じようにリスクを負うことになる。問題は、その中間段階——いわゆる「規制下の競争」段階——で、規制が一部緩和され、分散型発電者の参入により部分的な競争が惹き起されたとき、利潤保障はどうなるか、であ

る。

結論から言えば、コジェネが成長しつつ、一般電気事業者との間に部分的競争が展開される段階でも、一般電気事業者に対する規制システムは、原則として従来通り維持されるべきものと思われる。従って、公正報酬率規制（適正利潤の保障）も変える必要はない。

その理由としては、第一に、ここ当面の間における分散型発電者による発電・供給が、わが国の電力供給全体の中で占める割合はかなり小さいものととまらざるであらうと予測されているから、一般電気事業者は、独占は維持できないとしても、支配的事業者であり続けるであろう。従って、競争が市場全体で有効に行われるまでは、規制を徐々に緩和しつつも継続する必要がある。

また第二に、コジェネが発展しても、ほとんどの家庭ユーザーは、従来通り一般電気事業者の独占的供給に頼らざるを得ないという状態には変わりがない。また、企業ユーザーの大部分も、同様であり、コジェネないし自家発電で電力需要を賄う企業も、バックアップ電力は一般電気事業者に頼るといふ状態が続くであろう。

上述の二点のうち、後者（第二点）については、ほぼ異論のないところであろうから、前者（第一点）について、簡単に述べておく。

(ii) 一九九〇年末で、民生用コジェネの発電設備の出力合計は、約二七万四千キロワットであり、我が国の事業用・自家用の総発電設備（一九、四七三万キロワット）に較べればネグリジブルと言ふべき数字である。⁽¹⁷⁾ 前掲のコジェネ検討委報告におけるコジェネ導入量予測によれば、導入がもつともすすむばあいでも二〇〇〇年で一一二万キロワット程度であり、電気事業用の発電設備二三、二〇〇万キロワットの〇・四八％にすぎない。⁽¹⁸⁾ 参考までに、一九九二年度の電力各社の施設計画では、燃料電池、太陽光などの新エネルギー施設を九五年までに合計二万六千キロワット、二〇〇〇年までに合計一〇六万キロワット建設することになっている。これは、施設計画であるか

ら、この一〇六万キロワットが直ちに実用化されるわけではない。⁽¹⁹⁾

これらの数字からも明らかのように、一般電気事業者の供給独占は、コジェネの導入によってほとんどと言ってもよいくらい変化がない。ただし、この民生用コジェネとは別に、大口ユーザーの産業用自家発は、現在でも、電気事業用を含めた総発電設備出力（一九、四七三万キロワット）の約一割に達している（一、九六六万キロワット⁽²⁰⁾）。

しかし、前述のように（二）の「分散型発電」の定義を参照し、これらの多くは、コジェネ設備ではなく、本稿の立場から見て、制度上、特別の助成ないし促進措置を与えるべきものではないから、コジェネによる競争の影響を考へる場合には、考慮の外に置いてよい事柄である。

ただし、この産業用自家発は、一般電気事業者との間に電力の取引がより柔軟かつ有利に行われれば、従来の発電設備を更新して、コジェネに変え、発電量も飛躍的に増大する可能性がある（特に、自家発の余剰電力を一般電気事業者が買う際の条件・料金の設定の仕方いかんによる）。この点は、五で後述する。すなわち、分散型発電を促進する制度が整備されれば、分散型発電が発展するであろうし、抑制的な制度のままであれば、発展は望めないと言えよう。

(iii) しかし、分散型発電者と競合する分野は、需要の密な地域、あるいは大口需要家であるために、ここだけを分散型発電者にとられてしまうと、一般電気事業者の総収入は減り、また、小口の需要者である家庭ユーザーに対する供給が中心となるためコストもアップし、電力料金を引き上げざるをえないとの危惧があり、このような結果を生む新規参入を「クリーム・スキミング」(うまいとこどり、あるいは、うまい所だけのつまみ食い)と呼んでいるようである。⁽²¹⁾

クリーム・スキミングは、従来、公益事業として供給されてきたサービスと競合するサービスが始められる際に、しばしばそれを非難する用語として用いられてきた。しかし、その厳密な意味は検討されることなく、政策上の論

争概念として用いられてきたにすぎない。⁽²²⁾

従って、コジエネに関しても、クリーム・スキミングの意味内容をより厳密に検討する必要がある。

(2) クリーム・スキミングの意味

(i) まず、料金規制方式としては、周知の通り、電気事業については「レートベース方式」が採用されている。

総括原価 \parallel 営業費 \pm 減価償却費 \pm 諸税 \pm 報酬

報酬 \parallel レートベース \times 報酬率

上の式で、報酬率は、一九八八年に、従来の八・〇%から、一〇%カットされて七・二%になっている。

上述のクリーム・スキミング問題とは、一般電気事業者から供給を受けるユーザーのうちの一部が競争者(分散型発電事業者)に移るので、需要がその分だけ減少し、従って、適正と見積られる「電気事業の用に供する電気工作物」(法五条二項)ないしレートベース(その中心は、サービス提供のために供される固定資産、流動資産である)が、無競争の状態のときよりも低く抑えられることにより、報酬の絶対額が低下することを指すと考えられる。

しかし、このこと自体は、競争導入により、需要が競争事業者に移ったことの当然の結果であり、何ら制度的手当は必要ではない。一般電気事業者にとつては、企業経営上、総収入が減り、資産も減らすべきこととなるのは、重大な困難事ではあるが、社会的な制度としてはむしろ合理的な帰すうといえよう。

(ii) クリーム・スキミングという用語は、上述の意味とは別に、規制をいわば奇貨として、新規参入者が既存事業者よりも有利な条件で参入する場合に用いられることが多い。

すなわち、一般電気事業者の眼から見ると、分散型発電者と競合するユーザーに対し、他の独占的に供給しているユーザーに対する料金よりも低い料金をオファーできれば、分散型発電者と十分競合し得るのに、供給規定に制約されて柔軟な、競争対応型の料金設定ができない、ということが問題とされるのである。

この問題は、電気通信の分野で、NTTと中継系NCC三者との間の料金競争についても論じられてきたことがある。NTTの料金体系は、各通信サービス毎に距離と通話時間に応じて建てられており、NCCと競合する区間、例えば東京・大阪間だけを特に低料金とすることは、これまでのところ認められていない。

この問題は、上述のレートベース方式によって規制される全体的な料金水準とは異なり、個別のサービス毎、ないし個別の需要者層毎の料金体系の建てかたに係る事柄である。しかし、一般的には、従来の公益事業規制を、若干の緩和はあるとしても、基本的には継続するという前提の下では、規制を受ける公益事業者（本稿の用語では、「公共企業」。NTTや一般電気事業者などがこれに当たる）が、単に新規参入者と競合するというだけで、特別の低料金を設定すること、例えば、当該ユーザーに供給するための個別原価と全く関係なく、例えば競争者のオフアールた料金よりも低くしたいという理由だけで料金を設定することは許されない。

このことは、電気料金についても同様であり、供給規程に規定すべき料金（電気事業法一九条、二二条本文）については、需要の特定の性格ないし種類ごとに、料金が設定されており、それらは、基本的には、各々の需要の種類等あるいは供給の態様に応じた原価に基づいて算定されているのであって、競争対応型料金設定方式は、現行法上予定されていない、と解される。

この他、法二一条但書は、「供給規程により難い特別の事情がある場合」には、許可を受けて、供給規程以外の特別の料金を設定することができる。しかし、この「特別の事情」とは、天災地変等による災害を受けた場合、あるいは開発途上の需要や少数の需要であって供給規程の体系に折り込むことが困難な場合等であるとされているため、競争対応料金を一般に認めたものとはいえないであろう。⁽²³⁾

(iii) このように、現行法の下では、一般電気事業者は、基本的には、個別の需要層ないし供給の態様ごとにそれぞれの原価に対応した料金を設定することが義務づけられている。この「個別原価主義」の要請は、電気事業法の

みならず、公共企業に関する制度に共通して見られるものである。

その理由は、第一に、個別の需要者にとって、自らへの供給のためにかかる原価に見合う料金を負担するのが妥当である、という受益者負担原則の考えかたである。

第二に、この個別原価主義による縛りを安易に緩めると、独占的に供給し得るユーザーには高い料金、競争市場の中にあるユーザーには低い料金をつけ、前者から得る超過利益を後者にふり向ける(Ⅱ「内部的相互補助」cross-subsidization 以下、「クロサブ」と略記する)という、典型的な「独占力の濫用」(前者の独占サービスについての不当高料金の押し付け)、および「掠奪的行為」(predatory practices 後者の競争サービスについての不当低料金による競争者の排除)がなされるおそれがあるからである。⁽²⁴⁾

(iv) しかし、現実には、クロサブ、あるいはこれに類似する料金設定(以下適宜、これを、広義のクロサブと呼ぶ。詳細は次項(3)で述べる)がなされることが多い。

クリーム・スキミングとは、理論的には、広義のクロサブが法制度上あるいはその行政運用上、公的に認められている場合、個別原価よりも高い料金に設定されている需要者層ないし地域市場に限定して、新規参入者が参入するケースにおいて発生する。すなわち、ここでは、新規参入者は、自己の能率が良いことにより、より低い料金がオフアードできるのではなく、競争者たる公共企業が規制によって当該サービスに係る個別原価よりも高い料金を強制されていることを、いわば奇貨として競争的に参入できるわけである。⁽²⁵⁾

(3) 料金規制における個別原価主義の限界——クロサブの発生

(i) 公益企業の料金決定原則は、一般に、総括原価主義によっているが、これは全体の料金水準についての原則である。個別のサービス、あるいは個別の需要者層に対する料金体系は、それぞれの原価を基準としながらも、

「適正」(電気事業法一九条二項一号)、あるいは「明確」(同項二号)などの現実的な、かつ価値評価の要素を含んだ

基準をもふまえて決定される（電気通信事業法は、より明確に「公正妥当」という基準を明示する——同法三三二条二項一号）。

そして、各公共企業は、各サービス毎、各需要者層毎、あるいは地域毎に、それぞれの原価を基本としながらも、上述の料金体系についての基準をもとに、様々な考慮を加えた個別料金の決定をしているのである。

(ii) ここで、電気通信事業法を例にとれば、第一種電気通信事業者の中でも、NTTは、様々な通信サービスを提供しているために、諸サービス間のクロサブ、あるいは需要者層・地域毎の個別原価からの乖離が問題とされている。⁽²⁶⁾

まず、第一種電気通信事業においては、電話サービスが、料金決定の単位である「サービス単位」とされている。すなわち、電話サービスに用いられる設備等の全体を「レートベース」とし、それに報酬率を乗じて得られた報酬に、それに係る営業費・減価償却費・諸税を加えて、総括原価が算出される。

電気通信事業会計規則（五条）の要求する各勘定科目ごとの貸借対照表、損益明細表その他の財務諸表は、この電話サービスについて作成される。しかし、その財務諸表には、「役務別損益明細表」をも付属明細表として記載すべきものとされている（同規則五条一三号。ただし、同規則の附則二項・三項をも参照）。

この電話サービスについての役務別損益明細表には、加入電話（これは更に、基本料・市内通話・市外通話・その他に分かれる）、公衆電話、その他のそれぞれについて、営業収益・営業費用・営業利益を計上すべきものとされている（同規則の別表2・様式23）。

電話サービスに関する料金規制は、諸々の公共企業の中で、もつとも新しく（一九八五年の電気通信改革に伴って整備された）、かつ最も詳細に規定されているものである。しかし、そこでも、電話サービスという大きな括りの中では、加入電話、公衆電話などの個別サービスがそれぞれの原価に基づくことは、抽象的な要請としてはあつて

も（電気通信事業法三二条二項一号）、具体的にはそれから離れることもあり得るとされ、役務別損益明細表および個別サービスの営業収益等を明示することが要求されているにとどまる。

このような個別サービスとは別に、需要者層毎の料金、あるいは、地域毎の損益をどう扱うかという問題もある。例えば、加入電話は、需要者層の違いによつて事務用と住宅用に分かれ、前者のほうが、基本料が高くなっている。これについては、負担力（企業のほうが高い負担に耐えうる）とか効用（事務用のほうが電話の効用が高い）に応じた料金決定方式と説明されるが、いずれも独占的サービスであるからこそ可能な料金決定方式であることは、否定できない。

(iii) これに対し独占力の濫用などの評価がなされるべきか否かはともかく、いずれにせよ、現実には、例えば、加入電話と公衆電話の間、あるいは、加入電話の中で、市内と市外の通話サービスの間、更には、事務用と住宅用の間に、広義のクロスサブが行われうるのであり、実際、これらの各個別サービスの料金決定は厳密に個別原価によつているものとは言いがたい。

その理由は、第一に、電話サービスを更に細かく分けると、個別の原価の算定が困難になり、共通費の配賦を「適正な基準により」なすとしても、計算上の擬制という性格が強くなるからである。

第二に、個別のサービスの料金決定においては、それぞれのサービスの特質に応じた経営的観点または社会的評価を認めざるを得ない。例えば、新規サービスは、試験的な性格から、利用者の反応を見ることがもあり、そのうちで将来特に利用を伸ばしたいサービスについては、需要喚起のため当初はなるべく料金を低く抑えるという政策的配慮がなされる。

これに関しては、「原価計算期間」を三年から五年に延ばす等の手段がとられるとしても、将来の需要動向にも係ることであるだけに、厳密な個別原価によるべきことを要求しても、単なる数字上の辻褄を合わせることになる

恐れが強いと考えられる。

(iv) 個別原価主義を徹底すれば、一人一人の需要者に係るコストを算定して、それに基づく料金体系を作らなくてはならないが、これが不可能なことは明白である。サービスおよび需要者を、何らかの指標に基づいて、いくつかのグループ（個別サービス、および需要者層）に分けなければならぬ。

ここに、公益事業における個別原価主義の限界があるのであり、これがクロサブが必然的に生まれる由縁である。そして、新規参入者は、既存の公共企業の独占を打ち破ろうとするものであるから、このクロサブに着目して、ユーザーを獲得できることから参入しようとするのも当然であり（俗に言う「すきま」狙いの参入の一種である）、これをクリームスキミングと呼ぶとしても、この参入形態それ自体を非難に値するとは一概には言いえないであろう。

(v) しかし、例えば、市外電話サービスによる利益を市内電話サービスに振り向けて、後者の料金をコスト以下に抑えるという料金政策が、規制行政庁によって明示的にとられたと仮定しよう。

NTTは、このため市外電話サービスの料金を高く設定せざるをえない。そこで、新規参入の中継系NCC各社は、容易にNTTより低い料金で参入し、ユーザーを獲得できることになる。

このケースは、明らかに、規制の失敗を招いているとともに、競争の歪みをもたらしており、社会的に見て非合理的な状況である。従って、公益事業において、右の例と同じ意味でのクリーム・スキミングを招くようなクロサブが規制行政庁によって公的に認められている状況があれば、初めから競争を導入しないか、あるいは導入するとなれば、クロサブによる競争上の歪みを是正するような措置を考えなければならないことになる。

後者の是正措置として電気通信分野で検討されてきたのは、クロサブ自体をなくす方向に料金体系を変える（rebalancingと呼ばれる）か、それとも、クロサブを置いたままで、新規参入者からいわゆるアクセス・チャージを

徴収する制度である。

後者のアクセス・チャージの例として議論されてきたこととして、仮に、NTTの市内通話サービスの赤字が、コストを大幅に上回る市外通話サービスによる超過利益から補填されているとすれば、新規参入者は、後者の市外通話サービスに限定したサービスをNTTより低い料金で提供しても十分な利益をあげることができる。しかし、このようなNTTの料金体系は、市内通信の料金を低く抑えるべきであるという公的政策に基づくのであって、その赤字分を補填する原資が、新規参入者によって食われたのでは、この政策を担保するための公的補助金を別に与えなければならない。しかし、補助金制度には、周知のように多くのマイナスの要素があるので、現実的政策としては、新規参入者からアクセス・チャージを徴収して、上述の原資に充てるほかはないのである。

また、公正な競争という観点からも、新規参入者は、NTTと対等な立場で競争すべきであるのに、NTTにおける市内と市外の間クロサブによつて、不当に有利な競争上の立場に立つことは、NTTから新規参入者への所得移転が制度的に保障されているという奇妙な事態となる。

(4) 電気事業におけるクリーム・スキミング

(i) 一般電気事業者と分散型発電者との間では、右に述べたような意味でのクリーム・スキミングは起きないであろうか。

この点は、一般電気事業者の料金体系において、広義のクロサブがあつて、それによつて、分散型発電者が不当に有利な立場になることはないか、に係っている。

現行の電気料金に関する個別原価の計算手順は、次のように説明されている。

① 総括原価を、場所別（水力、火力、原子力、送電、変電、配電、販売、一般管理などの機能区分別）に配分する

（第一次場所別原価計算）。

② 次に、①で算出された場所別の原価を、供給設備の大きさに応じて変化する費用（固定費）と、電気の使用量に応じて変化する費用（可変費）、需要家数に応じて変化する費用（需要家費）に区分する（第二次場所別原価計算）。

③ 最後に、この第二次場所別原価を電灯、低圧電力、高圧電力、特別高圧電力に配分する。⁽²⁷⁾

詳細は別におくとして、上に挙げられている個別設備ないし機能（例えば、水力発電とか、送電、配電、変電、電灯など）については、一応、個別原価が算定されていると理解しておこう。

また、建前ないし原則論として、一般には、我が国の今日の電気料金制度の下では、前述の電気通信についての仮設例のようなクロサブを明確に容認する料金政策は一般には採用されていないと言ってよい。すなわち、電気事業法一九条二項一号の「適正な」という要件には、厳格な個別原価主義から乖離し、一定の社会的評価を加える解釈・運用も可能であろうが、これまでの電気料金政策においては、この種の解釈・運用はなされてはいない。その限りでは、理論的な意味でのクリーム・スキミングは起こり得ないと言えよう。

(ii) しかし、電気通信事業について見たように（本款3(3)）、電気事業においても、個別サービスあるいは特定の需要者層毎の個別原価がすべて明確にされ、かつ「役務別損益明細表」のような形で分計され、公表されているわけではない。この点は、電気料金制度として、どれだけ細かくサービスや需要者層を分解して、個別原価を算出すべきか、に係っていることも前述の通りである。

これを前提とすると、さしあたり、個別に分計されずに、広義のクロサブ問題が起こりそうな点として、次の二点をあげることができよう。

第一は、各一般電気事業者の供給区域は、一律に電気料金が定められている。しかし、NTTの全国一律料金制度と同様に、各区域の中を更に細かく割ってみれば、おそらく需要の密度の濃いと薄いとところで、それぞれ

の原価は異なるであろう。

第二に、一般電気事業者は、本稿の冒頭でも示したように、発電・送電・配電の垂直統合企業である。このうち、送電・配電のコストがほぼ半分に達すると言われているが、個別の電気料金は、これら三者のサービスの分けて算定されているわけではない。前述のように、個別原価の計算手順において、ある程度の個別のコスト算定がなされるが、一定のパターンに応じたコスト——例えば配電コストは、電灯・低圧電力・高圧電力などに応じて算定される——にとどまっている。極端な例を挙げれば、発電所に近い需要者は、送電コストが相対的に低い、それが直ちに料金に反映されるわけではない。

一般電気事業者サイドからの議論として、この状況を踏まえ、分散型発電者は、その全コストのほとんどが発電コストであり、しかも需要の密度が濃い所のみ参入するのであるから、競争にならないという主張がなされる。なお、コジェネのバックアップのために、細分化された電気の安定供給体制をととのえなければならず、コスト増をまねきかねないとの議論もあるが、これは、上述のクリム・スキミングの問題ではなく、負荷平準化とバックアップ電力の取引条件の問題であり、後（五五参照）に検討する。⁽²⁸⁾

(iii) これら二点は、多くの複雑な論点を含んでおり、ここで結論的に述べることは差し控えざるを得ない。以下では、考慮すべき点を指摘するにとどめよう。

まず、区域をどのように割るか、ないしどこまで細分化するかは、電気事業の特性、およびより広い地域政策の観点とも係わる困難な問題である。電気通信事業においても、NTTの市内・市外料金は、現在まで全国一律料金制をとっているが、仮にNTTが、幾つかの地域通信会社に分割されれば、それらの地域毎に異なる料金になるであろう。この点では、現在一〇の一般電気事業者の間で電気料金に若干の差異があるのと同様である。

しかし更に、ある一般電気事業者の供給区域の中で、料金に差異を設けることが妥当かは更に難しい問題であ

る。電気料金政策の枠内では、料金格差の前提となる個別原価をどのように算定し分計、公表するかという問題を解決しなければならない。次に、より広い地域政策的観点、例えば、都市部は需要が密であるから、郊外や農村部などより電気料金を低廉にするという料金体系は、電気通信などにも広がることを考慮すれば、都市集中を更に加速することになるが、それでよいか等々について考えなくてはならない。もつとも、この点は、電気事業に固有の要因のみ考慮すべきであり、それ以外の要因は別の文脈で政策の対象とすべきであるとの議論もありえよう（米国の電気通信事業における同種の議論について、森平・後出注（16）を参照）。

前掲第二点の発電・送電・配電の間のコスト分計ないしクロサブをどう扱うかについても同様に、これら三部門の各コストを個別区間ないし地域毎に分計するか、どのように実施するか（例えば、ディスクロージャーの具体的態様、また、NTTのように、これら三部門を事業部制にして会計分離するか）という問題がある。

もつとも、分散型発電の強みは、まさに消費地で発電することであり、後述のバックアップ電力や託送料金の問題は別として、送電コストが不要であること自体が、クリーム・スキミングを惹起しているとは言えないであろう。競争とは、もともと立地条件を含む諸条件の異なる事業者の間で行われるものであり、競争者間の競争条件をすべて均一化することは、不可能であるし、またそうすべきものでもない。

(iv) 上述のクロサブとの関係とは別に、前述（本款3(1)(iii)、および3(2)(i)参照）の俗称としてのクリーム・スキミング、すなわち、分散型発電者が需要の密な地域の需要家、あるいは大口の需要家のみを顧客として奪ってしまひ、一般電気事業者の需要家としては、全国に散在する小口需要家（その多くは、家庭ユーザー）が残るにすぎないという危惧に対しては、次の三点を指摘しておけば足りるであろう。

すなわち、第一に、上述の繰り返しになるが、それが「公正な競争」の結果であるならば、需要者の賢明な選択と電気供給者間の能率競争の反映であり、社会全体としてはむしろ望ましい帰結である。

また第二に、一般電気事業者も、別会社の形をとることによって、分散型発電を導入し、それからの電気の供給については、供給規程の拘束を受けずに、自由な契約によることを許容すべきであろう。ただし、この別会社と一般電気事業者との間には、不当なクロサブの歯止め措置をかける必要がある。この前提で、他の分散型発電者との間に公正な料金競争が可能になるようにすることによって、適切な対応ができるであろう（後述六で再論する）。

第三に、これが最も重要な論点と思われるが、負荷平準化に分散型発電が寄与する可能性があるとすれば、分散型発電の促進・発展によって、一般電気事業者の全体のコストは低下するはずであり、クリーム・スキミングの議論はこの点を看過している（前述二の図一を参照）。

この負荷平準化に関連して、電力ピークは、一年に二〇〇時間ぐらいで、そのために大規模な発電所を作るのもつたない、その分は小型の分散型発電（産業用自家発電や民生用コージェネ）から電力を買って充てても、大規模発電所を作るより安くつく、という議論があり、検討に値すると思われる。⁽²⁹⁾

(v) 以上の議論をふまえるならば、このクロサブとクリーム・スキミングの関係という問題については、今後、①一般電気事業について、個別のサービス・需要者層、および、発電と送配電との間をどれだけ細かく分け、分計するか、また、②それらの一般電気事業者の各種のサービス間等のクロサブをどう規制していくか、更に、③一般電気事業者と分散型発電者（一般電気事業者の関連会社も含め）との間の各種の取引——余剰電力・不足電力の売買、送配電ネットワークをめぐる託送等の取引関係——のルール作りをどのような考え方で進めていくか、等の困難な課題が残っていることになる。

上掲の諸問題に対してアプローチする際に共通する視点は、第一に、消費者（家庭ユーザー）と企業という、需要家層の違いをどう法的に評価し、法制度（殊に、料金設定方式）の中に組み入れていくか、第二に、各種の料金体系の基礎とされるべき個別原価の算定のために、従来採用されてきた完全配賦原価（Full Distributed Cost）方式

と、今日の経済学において一般に認められている単独採算費用 (Stand Alone Cost)・増分費用 (Incremental Cost) 方式とのいずれをとるべきか、また、その具体的な運用はどうあるべきか、⁽³⁰⁾そして第三に、分散型発電との競争を認知しても依然として残る一般電気事業者の「公共企業」としての法的地位をどのように確保し、競争原理と調和させていくか、ということであろう。

これらの問題をふまえつつも、本稿の当面の課題は、現在の特定供給の制限をいま一步進める局面における法制度の検討である。このように限定すれば、ここ暫くは(第一段階——離陸期)、クリーム・スキミングをネグリジブル(無視しうる)程度であるとして、分散型発電の拡大促進を第一に考えることが許されるであろう。

そして、コジエネが、例えば一部で予測されているように、三千万キロワットまで発展した段階(第二段階——成長期)では、クリーム・スキミング問題に正面から取り組むべきであろう。そこでは、諸外国の一部に見られるように、発電と送電・配電を分割することも含め、市場構造全体の在りかたが問われることとなろう。

このように割り切るとしても、上述の第一段階において、単なる規制緩和だけでよいかは、より慎重に考慮すべきであり、これについては、次に節を変えて検討することとしよう。

(10) 系統連系を全くしないコジエネについて、前注(1)・『コジエネ革命』三八頁他を参照。

(11) 社会的インフラについては、舟田・本橋(1)・立教法学二九号九四頁参照。

(12) 配電ネットワークの規模の経済性については、阿波田禾積「電気事業の規制緩和に関する一考察」公益事業研究三九巻二号一頁以下、一三頁以下(一九八七年)、同「公益事業における規制と競争」前注(1)・『現代公益事業の規制と競争』一一頁以下、山谷修作「電気事業における規制緩和」前注(1)・『現代公益事業の規制と競争』一頁以下等を参照。

(13) 消費者の家屋との物理的な連結に着目する見解は、古くは Bonbright に見られる(阿波田・前注(12)掲記の諸文献参照)。今日では、正田彬『全訂独占禁止法』(日本評論社、一九八一年)二〇九頁以下、本稿(1)・立教法学二九巻一〇九頁以下等にも同様の視点が見られる。

(14) 二重投資、過剰投資の防止が、法五条三号の趣旨であることについて、前注(1)・『改訂電気事業者の解説』七〇頁参照。

(15) 山谷・前注(12)・『現代公益事業の規制と競争』六四頁以下、西野義彦「電気事業——競争時代の電力供給」前注(1)・『現代の規制政策』七五頁以下、藤原・前注(1)・公益事業研究三八巻一号八一頁以下、八五頁等を参照。

- (16) 電気通信における接続問題、アクセス・チャージについては、多くの研究があるが、最近の詳細な研究として、森平明彦「規制緩和とユニヴァーサル・サービス」作新経営論集一号一一頁以下(一九九二年)を挙げておく。
- (17) 通産省資源エネルギー庁公益事業部監修『電気事業の現状』(日本電気協会、一九九一年)六六頁参照。
- (18) 前注(1)・「コージェネレーション時代に向けて」二九〇三二頁参照。しかし、工業技術院の予測によれば、燃料電池は、二〇〇五年には総出力三、五〇〇万キロワット、一〇兆円市場になるといふ。本文で引用した予測の三〇倍である。前注(1)・「開く見える動く。いま東京電力」二二六頁参照。
- (19) 「新エネの余剰電力、九二年度から前倒し購入」日本経済新聞一九九二年一月二一日付朝刊(前注(8)掲記済)、「太陽電池、なるか普及元年」日本経済新聞一九九二年四月一九日付朝刊等参照。
- (20) 前注(17)・「電気事業の現状」七一頁参照。
- (21) やや古いが、例えば、「安い手作り電力はいかが」日本経済新聞一九八三年一月七日付朝刊参照。
- (22) この点については、舟田「臨調基本答申における電電公社改革論について」ジュリスト七七七号三一頁以下、三五頁以下(一九八二年)およびそこに掲記の文献を参照。
- (23) 前注(1)・『改訂電気事業法の解説』一〇七頁
- (24) 舟田「電気通信事業における独占と競争」・根岸哲ほか『通信・放送・情報と法』(三省堂、一九九〇年)一六二頁以下、およびそこに掲記の文献を参照。
- (25) 後述のNTTと中継系NCCの関係について、南部鶴彦「電気通信事業規制とユニヴァーサル・サービスの供給義務」経済法学会年報七号八一頁以下(一九八六年)、永井 進「国内第一種電気通信事業」・舟田/黒川編『通信新時代の法と経済』(有斐閣、一九九一年)二二頁以下、小澤太郎「市場構造のモデル化」・同前書三九頁以下等を参照。
- (26) 電気通信料金の算定は、電気通信審議会答申「電気通信料金の算定方法に関する基本的考えかた」(一九八六年三月公表)および「電気通信料金算定要領(郵政省、一九八六年三月一七日)に基づいて行われる。そこにおける役務別損益明細表の運用実務については、桜井俊「電気通信事業における役務別収支分計」商事法務研究一一二号一五頁以下(一九八七年)、その後の運用の変化については、舟田・前注(24)・「通信・放送・情報と法」一〇七頁以下参照。
- (27) さしあたり、矢島正之「電力料金」・前注(1)『現代日本の公共料金』二二八頁以下、一三四頁以下参照。
- (28) 例えば、西廣泰輝「コージェネはなぜ普及しないのか」エネルギー・フォーラム一九九〇年九月号三八頁以下、四一頁参照。
- (29) 例えば、「今月の話題・電力ピンチ対策で自家発活用のノウハウ教えます」エネルギーフォーラム一九九二年七月号二八頁以下、三一頁参照。
- (30) 植草益「郵政省は通信料金政策を見直せ」エコノミスト昭和六一年四月一日号一二頁以下、舟田「第一種電気通信事業と競争秩序」公正取引四二六号八頁注(20)(一九八六年)参照。

四 「新エネ事業」の法的認知

1 「複合エネルギー時代」

(1) 需要の多様化・複層的供給形態

資源エネルギー庁編の『二二世紀へのエネルギー展望』（一九八四年。前注（1）掲記）は、「複合エネルギー時代」と題して、二一世紀に向かつて、エネルギー供給源の多様化、「一つの需要に対して複数のエネルギー源が対応可能となる場合が増大」すること、および、「特定の需要に対してコージェネレーション、地域熱供給等効率のよい供給源を対応させる複層的な供給形態」の拡大を展望している。⁽³¹⁾

このような方向は、前掲（二一i）の行革審答申をはじめとして、多くの論者が説くところであり、それを具体化するための政策や各企業の採るべき経営方針には、様々な議論のあるのは当然として、方向それ自体についてはそれほど異論はないところであろう。

(2) 過度期の制度

複合エネルギー時代についての上述のような展望において、予想されているエネルギー供給源は、燃料電池や、太陽光・風力・地熱などの自然エネルギーの活用などである。これに対し、現在の化石燃料を用いたコージェネは、右に挙げた燃料電池などが実用化されるまでの間の過度期における代替的エネルギー供給形態であることに注意する必要がある。

すなわち、将来は、石油・天然ガスなどの化石燃料が次第に枯渇していくこと、また、効率的にも環境への悪影響の点からも最適なエネルギー源ではないこと等から、上述のような新型のエネルギー源の利用へとシフトしていくべきであろうとされているのである。

ただし、熱電併給、すなわち小規模な分散型発電とそれによる電力供給・地域熱供給というコージェネのシステム自体は、効率性と環境への影響のいずれの点からも、将来発展すべきものであり、上述の過渡期とは、コージェネのエネルギー源が石油・天然ガス等であることについてのことである。

従って、コージェネによるエネルギー供給の法制度を考える場合には、このような過渡期のコージェネと、二一世紀を展望する将来性のあるコージェネの双方を視野においた考察が要請されるのである。

2 「新エネ事業」

(1) 分散型発電についての研究開発へのインセンティブ

コージェネ・システムないし分散型発電を将来性のあるエネルギー供給形態として捉えんとすると、法制度も、その技術革新および実用化の促進に向けて形成される必要がある。より具体的には、コージェネないし分散型発電についての技術開発が、単に一般電気事業者によって推進され、あるいは、技術開発に成功した機器メーカーが一般電気事業者に売り込むことによって推進されるだけでなく、多種多様な事業者が、一般電気事業者と競争しつつ、分散型発電によって電気事業に参入できるような法制度を用意しておけば、分散型発電の開発・実用化に向けた技術革新に対し、より大きなインセンティブを与えることになる。

もつとも、化石燃料を用いたコージェネと、燃料電池等を用いたコージェネを区別して、後者により大きな開発のインセンティブを与える法制度が可能であれば、最適であることは言うまでもない。しかし、この目的は、法制度だけでなく、租税の減免や公的資金援助その他のよりソフトな方法によっても追求しうるであろうから、ここでは、現在のコージェネの普及促進を図ることが、より将来性のある分散型発電の開発に対してもインセンティブを与えることと仮定して、議論を進めよう。

(2) 類型化・個別許可の限界

次に考えなくてはならないのは、コジェネの普及促進のための制度的な受け皿をどのように作るかという問題である。

現行電気事業法上の特定供給の制度は、エンド・ユーザーに対する電気の供給は一般電気事業者が行うということとを原則とし、例外的場合として、自家発を行う者が、その者と「特殊かつ密接な関係」にある者に対し電気を供給することを限定的に認めているにすぎない。ここから、前出の四類型、及び新たに追加された第五の類型に限って特定供給を認めるという解釈・運用が導かれていると理解される。

このような対応の仕方は、上述のコジェネ普及促進のためには、一定程度の効果しか認められず、より根本的な制度の変化を検討すべきではないかと思われる。

既に触れたように、分散型発電が、採算ベースにのって導入されるためには、適切な供給者と需要者との組み合わせを必要とする。例えば、コジェネの場合、供給者の側で、個別具体的な需要の量・質及び形態に見合うような発電・送電・配電のための設備・施設、技術者、最適な燃料の購入先等を有利に調達できること、また、需要者側で、コジェネ特有の熱と電気のバランスに適した需要が存在すること、コジェネレイターに不当な条件を押しつけられるようなことを予防できること、また、万一の場合にはコジェネから一般電気事業者への供給に切り換えられること、などの条件が必要である。

そこで、第一に、特定供給を許容する類型を、上述の五類型から更に拡大するという方法は、ある程度はコジェネの普及を促進することになる。しかし、その方法（許可基準の類型化とそれに基づく個別的許可）自体は、上述のようなコジェネの側から見た望ましい適切な供給者と需要者の組み合わせとは、異なる視点（前述のように、一般電気事業への悪影響）から定められており、コジェネの本格的な発展の障害となることが容易に想像される。

第二に、これまでの行政運用では、電力の供給者（一般電気事業者とコージェネレイター）と需要者という二者間

の関係しか念頭におかれていない。ようやく近年になって、一般電気事業者とコジエネレーターとの電力の取引が前進しつつあることは、前述の通りである。

しかし、一般の自由競争市場では、様々な商品・サービスを提供する事業者が、複雑な形で多様な取引と競争を展開するのが、通常である。

コジエネをめぐるでも、発電者のほかに、機器メーカー、その販売会社、送電・配電のハード・ソフトに係わる事業者などが、保安の観点からの規制の下で、自由に活動することが望ましい。殊に、分散型発電からの電気の供給が、一般電気事業者との競争に耐えて、普及・拡大するためには、場合によっては供給者と需要者との間を適切にコーディネートする専門の事業（コンサルタント事業、媒介事業、あるいはソフト提供事業などと呼ばれるような機能の提供事業）を制度上も認めることが必要であるとも考えられる。

なお、類似の例として、電気通信の機能とコンピュータの機能を結びつける「データ通信」（＝「オンライン情報処理」）が実用化され、高度化するとともに、①ユーザーが、自らコンピュータを購入し、ソフトを備え、電電公社・KDD（一九八五年の電気通信制度改革後は、「第一種電気通信事業者」）から専用線を借りるという形態（すなわち、自己調達・自己使用型）から、②複数のユーザーの「共同利用」（旧法下では、これを認める要件は、上の特定供給に対する制限とはほとんど同様の考え方から、関係会社間等に限られていた）の枠を広げ、また、一定の範囲の「他人使用」形態を認める段階へと発展し、次に、③複数のユーザーから業務の委託を受ける専門の事業者（いわゆる「VAN」事業者）を法的に認知する段階へと展開していったことが想起されるべきであろう。

このVAN事業者は、第一種電気通信事業者から通信機能のサービスを受け、それに付加価値をつけてユーザーに提供するという機能を持つことから、第一種電気通信事業者とユーザーとの間の媒介機能を果たすと言えよう。もつとも、VAN事業者は、交換機やその他の様々な機能を有するコンピュータを設置しており、純粋な意味での

ソフト事業者ではない。しかし、第一種電気通信事業者とユーザーとの間に入って、ユーザーの様々な個別的需要に応じるという機能は、コジエネのハード設置者とユーザーとの間に入る専門ソフト事業者の機能に近い。

以上のように、現行の一般電気事業者を「公共企業」とし、その地域独占を前提として、分散型発電者による特定供給を制限的に認める法制度から、電気事業を一つの産業として成立することを認め、そこでの多種多様な事業者の取引・競争の中で、一般電気事業者を「公共企業」として維持するための法制度への変化を展望することが必要であろう。

(3) 「電気事業」概念の再構成

(i) そこで、現行のコジエネについての制限（前述の第五類型）における、電気の供給者イコール建物所有者（あるいは建物の一括管理者）という前提を仮に取り払うとすると、どのような法制度が成り立つか考えてみよう。

最もすつきりした、そして、分散型発電導入にとって最も適切な方法として、「電気事業」を、「他人の需要に応じ」、電気を「業として」供給する事業と定義し、また、この意味の電気事業を営む者を「電気事業者」と定義し、それを、一般電気事業者とその他の電気事業者に分けることが考えられる。

現行の電気事業法では、前述（二三(1)）のように、電気事業は、「一般電気事業及び卸電気事業」と、また、電気事業者は、「一般電気事業者及び卸電気事業者」と定義されている（法二条五項・六項）。従って、一般電気事業者でも卸電気事業者でもない電気事業者は、現行法上は存在しない。

すなわち、現行法では、コジエネレイトーのように、電気の需要者に対し、特定供給の許可を受けて、「業として」電気の供給を行う者は、電気事業者とはならないのである。しかし、コジエネレイトーを法律上の「電気事業者」と認めて、これに対する適正な規制と普及促進措置を講ずることが、むしろ一般電気事業者にとってももちろん、コジエネレイトーにとっても望ましい制度であるように思われる。そこで、上述のように、現行法よ

り広い意味の「電気事業」・「電気事業者」という概念を法制上、新たに設定することが考えられるのである。

(ii) この新しいカテゴリー構成の下では、「電気事業」の定義における「他人の需要に応じ」とは、現行の電気事業法（二条二項）における一般電気事業者の定義規定にある「一般の需要に応じ」という概念を含むが、それ以外にも、一般的な供給義務を負わず、特定の需要家に対しサービスを提供する場合をも含む（以下、後者の場合を、さしあたり、「新エネ事業」、そしてその事業を営むものを「新エネ事業者」と呼ぶことにする）。

この分類は、公益事業において一般にとられるものであつて、米国流に呼べば、一般電気事業者は *common carrier* であり、これに対し、新エネ事業者は *contract carrier* に当たる。

我が国の立法例で言えば、例えば、道路運送法は、「一般自動車運送事業」（同法三条二項）と並んで「特定自動車運送事業」（同法三条三項。なお、四五条参照）というカテゴリーをおき、後者は、「特定の者の需要に応じ」有償で運送サービスを提供する事業者を指している。

また、電気通信事業法では、「電気通信事業」は、「電気通信役務を他人の需要に応ずるために提供する事業」と定義されている（同法二条四号）。この電気通信事業には、供給義務を負う第一種電気通信事業者と並んで、供給義務を負わず、特定の契約の相手方のみサービスを提供する第二種電気通信事業者及び適用除外を受ける電気通信事業者が含まれている（同法二条四号、六条、三四条、九〇条参照）。

これらの立法例に倣つて、電気供給を業としておこなう者として、現行法上の「電気事業者」（「一般電気事業者」・「卸電気事業者」と、「一般用電気工作物」・「自家用電気工作物」の設置者（法六六条）の他に、前述の意味の「新エネ事業者」というカテゴリーを置くことと仮定することとしよう。このことの意味は、「一般の需要に応じ」電気を提供する一般電気事業者と、自家発・自己消費者との中間に、「他人の需要に応じ」るために発電設備を設置・運用するが、小規模なために一般の需要には応じられず、特定の限られた範囲のユーザーに対してのみ供給す

る事業者、という類型を法的に認知することにある。

(iii) なお、この「新エネ事業者」は、発電設備を設置する者とするか、あるいは、設備は設置せず、他者の設置した設備を運用し、または、運用もせず、契約で供給を受け、それをエンド・ユーザーに供給する（いわゆるリセール事業。ただし、何らかの付加価値をサービスとして提供することが多いであろう）者も含めるとするか、という問題がある。

発電設備は、自家用も含め、かなり容易に低コストで設置でき、サンク・コストとして評価すべきではないとすれば、設備に対する規制は、原則として、保安規制の性格のみを認めれば足りる。従って、新エネ事業は、設備に関する要件を欠き、専ら、エンド・ユーザーに電力を供給するサービス事業であると構成したほうが、制度として簡明であろう。

なお、規制産業についての規制緩和は、多くの場合、設備（ハード）とサービス（ソフト）の分離を伴って行われてきている。電気通信、鉄道その他の運輸事業、放送などにおいて、各国で規制緩和と同時に、ハードとソフトの分離が、法制度として意識的に採用され、問題は、具体的にどう分けるか、また、分離したあとで、両者を同時に支配ないし所有することを認めるべきかという点にあるのである。

(4) 「一般の需要」

(i) この「新エネ事業」、及びその事業主体としての「新エネ事業者」というカテゴリーを提案する理由については、上述のような実態上の要請に応ずることと並んで、「一般の需要に応じ」という要件の解釈が広すぎるのではないかという疑問も関係している。

前注（1）掲記の『改訂電気事業法の解釈』によれば、「『一般の需要』とは、時の経過とともに次第に現実の需要として累積する将来の不特定の需要をも包含した概念である」（同書五八頁以下）。

しかし、「一般の」とは、このように現在から将来への時系列的变化の中で把える必要はなく、ある事業（サービス）の供給の相手方が「公衆」（public）であり、原則として何人に対しても開かれていること（open）に、その本質があると思われる。すなわち、不特定多数の者に対し、不当な差別なく供給すべきものとされている場合、「一般に需要」に応じる事業と言えるのである。

伝統的に、公益事業としてのステイタス（public utility status）は、①独占と、②共通（公衆）の必需性（common necessity）を指標とすると説かれてきているが、ここでは後者②が電気事業法上の「一般の需要」に相当し、その意味については、上述のように、不特定多数の者の生活にとって必要なサービスと理解されている³²。

従って、「一般の需要に応じ」とは、不特定多数の需要者、すなわち公衆（その実質的意義が一般消費者＝家庭ユーザーにあることは後述の通りである）に対して開かれていることを指し、一般電気事業者に課されている供給義務は、「一般の需要に応じ」る公益事業者（common carrier）の本質を徴表する要素であると考えらるべきである。

また、前掲の①独占の要素について、電気の需要者を企業ユーザーと家庭ユーザー（一般消費者）に分けて考えると、多くの企業は自家発という選択肢を有することもあり、これに対する一般電気事業者の供給独占は不完全であるから、公益事業としての電気事業の独占性が問題になるのは、主として家庭ユーザーとの関係にある。

(ii) 前掲解説書の解釈については、次のような問題点があると考えられる。

まず第一に、同書は、上述の「一般の需要」の概念構成から、直接的に、一般供給（＝「不特定多数の需要に応ずる電気の供給」）は「きわめて高度の公益性を有する」とし、そこから、「使用者の利益を保護するため」の義務（契約締結義務・継続供給義務・供給規程によって供給する義務等）を導いている。

しかし、一般供給を、上述の私見における意味での「不特定多数の需要」に対する供給と解し、「一般電気事業者」は、一般供給を義務づけられた一般電気事業者としての事業許可を受けた電気事業者であるから、上述の供給

義務等を課されるのである、とトートロジカルに理解することで足り、「公益性」という漠然とした概念を差し挟む必要はない。前掲解説書は、公益性の法的内容を具体的に特定せずに、それを一般的に措置しただけで、そこから直接、供給義務を引き出しており、疑問である。

一般電気事業者とその他の「電気事業者」（コジェネレーターを含む）とは、一定の規制の下で、公正且つ自由な競争をおこなうべきであって、一般電気事業者のほうで、「公益性」の故に法的に重要性を認められているといった漠然とした順位付けは、競争の機能を始めから不必要に広く制限してしまうおそれがある。もちろん、一般電気事業者による一般供給を、一定の場合に保護する制度が必要かもしれないが（例えば、電気通信事業法三七条参照）、それは、限定的な要件と効果を付してなされるべきであって、「公益性」があるからという一般的で空漠とした理由によることは問題が多いと考えられる。

以上の意味で、前掲解説書における、一般供給↓公益性↓使用者保護↓供給義務という論理展開には疑問がある。

なお、上述のように、前掲解説書における「公益性」を「一般の需要」に直ちに結びつけることを批判しても、このことは、一般電気事業者の担うべき一般供給の公益性の否定を意味するわけではない。この公益性については、コジェネとの競争が部分的に始まった状況をふまえて、今後、新たに再検討する必要があるだろう。

この点について、ここで結論のみを述べるとすると、新エネ事業者について本稿のとする制度的位置づけを前提とすれば、一般電気事業者には、一定の「公益性」（本稿では、公益性という用語を避け、「公共性」を用いている）が認められると思われるが、競争導入という実態上・制度上の変化をふまえ、その具体的内容をより立ち入って規定する必要がある、私見では、「公衆」に対する供給義務と結びついた“Last Resort”（最後の拠り所）としての社会的機能、および、主として送配電のネットワークの全国網を「社会的インフラストラクチャー」として形成・維持・

管理する機能の二点に絞って、その公共性を論ずべきものと思われる。⁽³³⁾

(iii) 第二に、前掲解説書の「将来の不特定の需要も包含」するという解釈は、あまりに広すぎ、この定義によれば、一般にほとんどすべての財・サービスの供給者は、将来は、より多くの顧客を得ようと努力するものであるから、これらとの区別がつかないことになる。

この「将来の……」論は、一般電気事業者の供給義務と結びついて、電力需要が将来増加して、それに応ずる者のみが、「一般の需要に応ずる」者であると理解しているように思われる。あるいは、自家発電や特定供給者には、将来も需要者を広げること認めないという運用方針を暗黙のうちに前提して、将来の不特定の需要に応ずるのは一般電気事業者だけである、という理解なのかもしれない。

しかし、これらは、これまでの電力需要が直線的に増加してきたという実態とそこでの解釈・運用を固定的に前提した議論のように思われる。今日、需要予測、ひいては一般電気事業者の設備投資計画の適正さを判断することがますます困難になり、現在既に一部の自家発電と一般電気事業者との間の取引に現れており、また、潜在的にはより広範囲に可能性があると思われるような、よりダイナミックな電力取引と競争の実態に対応しえないように思われる。

(5) 新エネ事業者と特定供給者

(i) 以上述べてきたことを前提とすると、電気をエンド・ユーザーに供給する者としては、①一般電気事業者、②新エネ事業者、③第三者供給を「特定供給」として行う自家発電者(「特定供給者」)および④自己消費分のみ発電する自家発電者の四者があることになる。この内、③の特定供給という概念を、現行法のままに残すか、それとも②の新エネ事業者の概念の中に吸収してしまうかという問題があるが、制度の簡素化という点から、後者の吸収方式をとり、前掲の①、②と④の三者を想定することとしよう。

このうちで、新エネルギー事業者が実際にどの程度、あるいはどのような供給形態・契約形態で成立するかについては予測し難いところである。しかし、新規建設のビル（群）の所有者または管理者、管理組合等が、自ら、あるいは他者との共同出資でエネルギーの供給を行う会社を設立し、あるいは、専門の事業者に委託することは十分あり得るように思われるし、一定のエリアをもつ新規開発の住宅群についても同様である。

もつとも、ここ当分の間は、従来型の特定供給者や自己消費型自家発電者（建物使用者の共同経営に係わるものも含む）で足りるとも考えられる。発電者とユーザーとの関係は、電気エネルギーの必需性およびその料金がユーザーにとって重要な関心事となること、あるいは、ケースによっては発電・送配電のための物的設備のコスト・構造等の問題の故に、単純な市場経済原理（ここでは、取引の相手方を容易に低コストで変えられるという可動性が必要条件である）は機能し難い。すなわち、両者が相当緊密な信頼関係の上に立つ長期的継続関係となるとき、有効なエネルギー供給となるものと思われる。前出（二）②の「特殊かつ密接な関係」の認められる場合にのみ特定供給を許すという現行の運用方針が、上の考慮と関連していることは言うまでもない。もつとも、この点は、両者間の関係——例えば、地域型におけるように送配電のコストの比重が高い場合か否か——、および技術革新の今後の動向とも係わることである。

(ii) ただし、既に現在の特定供給の制限に対する批判を述べたところで明らかなように、新エネルギー事業者が、實際上、「特殊かつ密接な関係」を有する者に対する供給を行うと仮定しても、法制度および行政運用上、その範囲に限ることを正当化するものではない。新エネルギー事業者が、このような狭い範囲に限るか、より広い範囲まで事業を拡大するかは、事業者としての判断に委ね、かつそのリスクも負うこととするべきであろう。この点は、今日の我が国の企業間の関係が、欧米と異なり、長期的ないし継続的關係（その端的な例が、いわゆる系列である）にあることについて、独禁法の一般的理解として、各企業が自らの判断で継続的關係を選択したのであれば、

それはなんら競争秩序に反するものではないとされていることが、想起されるべきであろう。すなわち、諸企業が、組織（例えば、当該企業が内製する）と市場（他企業から、当該市場の一般的取引条件で買う）のいずれによって調達するか、あるいは、両者の中間的方法である系列企業から調達するかは、当該企業が競争に晒されているかぎり、自由な判断に委ねられるのである。

(iii) そこで、以下では、先に断つたように、従来型の特定供給者（前出の五つの類型に当たる者）をも「新エネ事業者」に含めることとする。すなわち、「新エネ事業者」には、需要者と近い関係にある、従来型の特定供給者から、需要者とは実質的にも（殊に資本面での結合関係）、また形式的にも（すなわち、法人格を異にする）、そして機能的にも（一の建物内などに制限されない）区別される、独立・専業タイプの新エネ事業者までが含まれるとしておく。

なお、上のように「新エネルギー事業者」として、現在の特定供給者をも含めて論ずることには、両者とも「業」として「電気の供給を行う者であることから当然のことと思われる（なお、現行運用上も、建物所有者等が第三者に對してなす特定供給は、「営利の意思を持って……反復継続して行う」ものであることが認められている）⁽³⁴⁾。

(31) なお、資源エネルギー庁企画調査課長・川嶋温「複合エネルギー時代」達成を」（経済教室）日本経済新聞一九八六年二月一六日付朝刊をも参照。

(32) 「公衆の必需性」については、本稿（一）・立教法学二九号一〇八頁以下参照。

なお、「不特定多数」という概念は、様々なコンテキストで用いられ得るが、本問題に近い例として、「放送」と「通信」の区別をあげるのが適当であろう。放送法二条一号によれば、「『放送』」とは、公衆によって直接受信させることを目的とする無線通信の送信をいう。これに対し、「電気通信」は、無線・有線等による符号・音響・影像の送受信をすべて含む——電気通信事業法二条一号——が、「放送」は、電気通信には該当しないと解されているので、「通信」と放送法上の「放送」との区別が重要な意味をもっているわけである。詳細は避けるが、この「放送」の対象たる「公衆」とは、「限定されない不特定多数人」を指し、例えば、「料金を支払う受信者のみを対象とする限り、『公衆』に対する送信であり放送に該当すると解されている」。——郵政省衛星通信高度利用システム研究会「衛星通信の高度利用のための環境整備に関する調査研究報告書」による。本報告書については舟田「スペース・ケーブルネットと法制度」・電気通信政策総合研究所「ネットワーク統合化に関する

る調査研究』(一九八七年)四七頁以下、六六頁以下を参照。この通信と放送の区別の問題については、西ドイツの放送法制度との比較で、いくつかの本格的研究があるが、割愛する。

(33) 以上については、舟田・本稿(二)立教法学二九号九六頁以下参照。

(34) 波多野・前掲注(5)・電気とガス一九八七年二月号五頁以下参照。