

# イギリスにおける国有企業および民営化企業の法的検討

榎 原 秀 訓

## 目次

### はじめに

#### 一 国有企業の法的検討

##### 1 国有企業と政府

##### 2 国有企業と労働者・消費者

##### 3 国有企業のコントロール

#### 二 民営化企業の法的検討

##### 1 民営化プログラム

##### 2 民営化企業と政府

##### 3 民営化企業の規制と消費者

### おわりに

## はじめに

イギリスにおいては、一九七九年のサッチャー(M. Thatcher)政権の登場以来、国有企業の民営化、規制緩和、民間委託の推進等の行政改革が広範囲にわたって行われてきている。<sup>(1)</sup> 本稿は、この内で国有企業の民営化の問題を対象として、

主として国有企業および民営化企業への政府の介入の問題、そして、国有企業および民営化企業における「制度的・技術的公共性」——特に「情報公開」、「参加」および「公的コントロール」——の確保の問題を検討しようとするものである。すなわち、まず、国有企業については、日本にあつたような国有企業への政府の政治的介入が、イギリスにおいてはどのように行われており、それになりたいしてどう対処しているのか、また、国有企業は、「企業性」のみならず「公共性」をもつとされるが、そこで国有企業が「公共性」もつということの意味が、単に国有企業の事業に公共性がある——すなわち「実態的・価値的公共性」をもつ——とやうことにとどまらず、私企業以上に「制度的・技術的公共性」をもつということを含むものであるならば、それがイギリスにおいてどの程度実現していたのかの検討が第一の検討課題である。次に、国有企業が民営化された民営化企業において、政府は政治的不介入を主張しているが、果たしてそれが単なるレトリックにとどまるものではなく現実にもそのようなものであるのか、また、「制度的・技術的公共性」——特に「情報公開」、「参加」および「公的コントロール」——の確保の程度が国有企業時代と比較してどのように変わってきたのかの検討が第二の検討課題である。このような関心からの検討が、既にイギリスの公法学者であるプロッサー (T. Prosser) によって行われてきており、本稿では、主として彼の議論に依拠しつつ検討を進めていくこととする。

注

- (1) サッチャー政権下における行政改革の全体像については、福家俊朗「変容するイギリスの法と行政——行政改革の目的と手法の法的論理構造——」名古屋大学法政論集一二四号参照。
- (2) 原野翹「公社制度改革の基本問題——国鉄改革と法」法律時報五四卷一一号四〇、四六頁、同「民営化」と『公共性』の確保——電々(改革)問題と法——経済法学会年報七号二二、三一—三三頁参照。
- (3) 原野「公社制度改革の基本問題——国鉄改革と法」四五頁、同「民営化」と『公共性』の確保——電々(改革)問題と法——二〇—二二頁、三橋良士明「イギリスにおける公社の法的コントロール」名古屋大学法政論集六二号六二、八九—九〇頁参照。
- (4) 原野「公社制度改革の基本問題——国鉄改革と法」四二—四三頁、同「民営化」と『公共性』の確保——電々(改革)問題と

法——」二二二—二四頁、室井力「行政の公共性と効率性」(同『行政の民主的統制と行政法』日本評論社、一九八九年)二二〇—二二五頁、同「行政改革と法」(渡辺洋三編『現代日本の法構造』法律文化社、一九八九年)三二—三三八頁参照。

- (5) 国有企業および民営化企業にかんするプロッセアの著作としては以下のものがある。T. Prosser, "Democratisation, Accountability and Institutional Design: Reflections on Public Law" in P. McAuslan and J. F. McDowney (eds.), *Law, Legitimacy and The Constitution* (London, Sweet & Maxwell, 1985) (以下「Prosser, "Democratisation"」と略す), p. 170; *Nationalised Industries and Public Control-Legal, Constitutional and Political Issues* (Oxford, Basil Blackwell, 1986) (以下「Prosser, *Nationalised Industries*」と略す); "Nationalised Industries as Instruments of Financial Policy: The Treasury Consultation Proposals", *Public Law* (1986) (以下「Prosser, "Instruments"」と略す), p. 18; "Market, Planning, Socialism", *Journal of Law and Society*, Vol. 15 (1988) (以下「Prosser, "Market"」と略す), p. 42; "The Privatisation of Public Enterprises in France and Great Britain-The State, Constitution and Public Policy", *European University Institute Working Paper*, No. 88/364 (以下「Prosser, "Privatisation"」と略す); "Regulation of Privatised Enterprise: Institutions and Procedures" in L. Handter and M. Moran (eds.), *Capitalism, Culture, and Economic Regulation* (Oxford, Clarendon Press, 1989) (以下「Prosser, "Regulation"」と略す), p. 135. またグラハム(C. Graham)との共著として以下のものがある。C. Graham and T. Prosser, "Privatising Nationalised Industries: Constitutional Issues and New Legal Techniques", *Modern Law Review*, Vol. 50 (1987) (以下「Graham and Prosser, "Privatising"」と略す), p. 16; "Golden Shares: Industrial Policy by Stealth", *Public Law* (1988) (以下「Graham and Prosser, "Golden Shares"」と略す), p. 413; "Rolling Back the Frontiers? The Privatisation of State Enterprises" in C. Graham and T. Prosser (eds.), *Warning the Rules-The Constitution under Thatcherism* (Milton Keynes, Open University Press, 1988) (以下「Graham and Prosser, "Rolling Back"」と略す), p. 73.

## 一 国有企業の法的検討

### 1 国有企業と政府

#### (1) 原型と問題点

戦後イギリスにおいては、一定の機能が国民にとって重大なものであり私企業に任せられるべきではないため、政府政策

の手段として容易に用いることができるようにするため、市場メカニズムでは提供できないサービスの提供を行うため、一定の自然独占が濫用され過度の利潤の蓄積がなされることを防止するため、私企業の非効率性を除去するため、収入と福祉の再分配の必要性のため等の理由で、広範囲において企業が国有化されてきた。<sup>(1)</sup>そして、その目的を実現するための形態として、モリソン (H. Morrison) が提唱した公社 (Public Corporation) Ⅱモリソンの公社が主流となってきた。<sup>(2)</sup>この形態の主な特徴は、公社理事会と大臣との関係が「一定の距離をおいた (arm's length)」関係にあること、すなわち、公社理事会が日常的活動において自立性をもち、大臣が政策問題を決定し一般的経済的コントロールを行う関係にあることであり、また、公社は、所有形態が公的なものに変更された結果利潤追求の動機を失い、それ自身「公益 (public interest)」を実現すると考えられ、財政については、数年の間に収支が適合しなければならぬという収支適合原則をもっていた。<sup>(3)</sup>大臣は、限定的なコントロールを行うために、理事会の理事長および理事を任命する権限、理事会に一般指令を与える権限、資産についての相当の支出を含む再編成および開発のプログラムについての認可権をもち、さらに、通常大蔵省の承認によって行使される、財政についての大臣権限が存在した。<sup>(4)</sup>一般的指令が公表されなければならないという要求は、ある程度の公開性および公表性をこの過程に与え、少なくとも理事会の特定の活動にかんする大臣の責任の程度を明らかにするものであると考えられた。<sup>(5)</sup>

しかし実際には、一九四七年までに、公開の一般的指令の使用は、政府コントロールの重要な手段ではないことが明らかになり、その代わりに、理事会とのインフォーマルな接触が影響力を行使する主要な手段となった。そして、もし問題がフォーマルな一般的指令の段階にまで達するならば、そこでは大臣と理事会の関係が崩壊していると考えられた。大臣にとつての一般的指令の欠点は、それが大臣による責任の公的承認を意味することであった。すなわち、大臣は、単にそれに具体化されている政策を公的に防衛しなければならぬだけでなく、自ら任命した専門的理事会の見解を無視しているという批判を受けることになるのである。また、このことは、一般的指令を発する権限が不況の間企業に資本投資を

維持するまたは拡大することを指令する手段として用いられる得るかどうか、また、収支適合原則に照らして、大臣が特定の企業にかかわらない理由で支出を命じる権限を有していないのではないかという法的権限の範囲について疑いがあることよって強められた。現実に一九四五年—一九五一年の労働党政府は、一般的指令を発しなかった。しかしながら、以上のような政府の介入は、経済計画への関与、戦時の広範な経済コントロールを必須とすることへの嫌悪、国有化によつて起こる期待のために避け難いものであると考えられた。フォーマルなコントロールよりもむしろアドホックでインフォーマルな介入は、責任の混乱および減少、さらに、企業自身がその役割についての明確な考えをつくることを妨げてきた。政府は、明確な目的を提供せず、短期の介入は、企業が適切に自らのためにこれらを発展させることを妨げてきた。<sup>(6)</sup>

(2) 制度的改革提案

以上の問題に対処するための制度的改革提案として初めて「一定の距離をおいた」関係モデルの修正強化ではなく、それに代わつて新しい関係モデルを提出したのが、一九七六年の全国経済発達庁 (National Economic Development Office) 報告書 (以下、NEDO 報告書と省略する) であった。NEDO 報告書は、利益グループの参加を強調し、具体的には、委員長、国有企業理事長および数名の理事、大蔵省および監督省の上級公務員、労働組合代表、利用者およびその他の中立的立場にある人々の代表からなる政策評議会 (Policy Council) が設置されるべきことを提案した。政策評議会の主要な権限は、経営 (corporate) 目的およびそれらを実現するための戦略に同意を与えること、個々の企業に適したパフォーマンス基準を設定すること、経営計画 (corporate plan) を承認すること、そして、パフォーマンスを監視することである。政策評議会と理事会の関係については、理事会の長および理事が政策評議会により任命され、それに責任を負うこと、理事会が政策評議会による目的、戦略および基準の枠組みの中で企業を経営することを提案する。また、政策評議会と政府 (大臣) の関係としては、政府は資源の有効利用および社会政策にかんする関心を政策評議会をとうして理事会に行使するが、理事会に直接介入することはできないこと、大臣は例外的状況において政策評議会の決定を覆す特定の指令を発す

ることができるが、すべての指令はそれが発せられるとき公表され、大臣がその権限の使用について通常の方法で国会に責任を負うことを提案する。また、政策評議会は、年次報告書とおして国会に責任を負うとした。<sup>7)</sup>

NEDO報告書にたいする政府の回答書である一九七八年白書は、政府が公開で明確な規則に従ってコントロールを行うのではなく経営に介入するという問題点および政府が日常的活動よりもむしろ戦略的で重要な問題にかかわるべきことを承認したが、政策評議会の提案は拒否した。白書は、公務員の理事への任命、大臣が一般的指令に加えて特定の指令を発することができることを勧告し、また、政策評議会の提案は拒否したものの企業による政策形成への利益グループのより大きな関与を支持し、具体的には、経営計画策定に、企業と政府の関係における中心的位置を与えた。<sup>8)</sup>従って、白書においては、長期の戦略、中期の開発計画および毎年の運用計画および予算についての継続的対話を含む種々の期間にわたる経営計画の成否が重要な鍵を握ることになると思われる。実際には、すべての主要な国有企業は、経営計画策定技術を採用したが、計画は異なる目的のために用いられ、ある公社では一九八〇年までに計画が崩れており、監督省は、短期的情報に基づいて職務を果たしていた。また、提供された情報および監視における欠陥、明確な目的の欠如、不十分な参加後に述べるEFLの問題等が認められてきた。<sup>9)</sup>

NEDO報告書と一九七八年白書を比較すると、NEDO報告書が、「一定の距離をおいた」関係モデルにたいしてかなり根本的な批判を加え、公開と参加を重視した政策評議会を中心とした新しい関係モデルを提案したのにたいし、一九七八年白書は、参加を重視するものの、根本的な制度的改革ではなく、「一定の距離をおいた」関係モデルの修正強化を提案するものにすぎなかったと言えよう。<sup>10)</sup>

### (3) 公社の役割と政府による財政統制

次に、公社それ自身が「公益」を実現していくという考え、公社が商業的にはかなりの自立性をもっていることを前提とした「一定の距離をおいた」関係モデルの修正と財政統制強化の問題を三つの白書およびサッチャー政権の政策におい

て見てみる。

一九六一年白書は、国有企業を外側から課された社会的義務をもつ営利会社であるとする一方で、企業は私的部門における営利企業よりも広い義務をもち、これらの義務と商業的利益の間にバランスがとられなければならないとした。そして、收支適合原則は五年の期間に適用されること、資本収益率 (rate of return on capital) として明示された財務目標 (financial target) が設定されること、政府による投資計画の査定を明確にすること、価格についての大臣との既存のインフォーマルな協議が継続し、もし大臣が理事会提案を修正するならば、理事会は文書での大臣見解を要求でき、財務目標の調整を提案できることを述べた。<sup>11)</sup>

一九六七年白書は、企業は営利企業として経営され、社会的理由によって採用された基準については政府が責任を負うべきとした。そして、投資計画は一定の基準に基づき、商業的な収益率を示さなければならないこと、価格形成はすべてのコストをカバーしなければならず、限界におけるコストに合理的に関連しなければならぬこと、財務目標は投資政策、価格形成政策と必ずしも一致しないので柔軟に扱われることを述べた。<sup>12)</sup> 従って、これらの提案は、企業の経済的効率を最大のものにしようとするものであった。<sup>13)</sup>

一九七八年白書は、再び財務目標を強調したが、企業が財政的基準のみによって判断されるべきではなく、社会的目的があるところでは、目標収益率は下方に修正されるべきであった。また、価格が直接に市場によって決定されない場合、それらは、目標によって決定されること、投資については、新投資全体から要求される収益率を設定し、個々のプロジェクトの評価も重要であることを述べた。さらに、それは、外部資金調達枠 (External Financing Limits) (以下、EFL) と省略する) によるコントロールを付け加えた。<sup>14)</sup> これは、企業が補助金または借入の形で単年度に調達できる外部資金の額をコントロールしようとするもので、経営上の裁量を減少させるものであった。<sup>15)</sup>

サッチャー政権下のコントロール機構における中心的要素は、原則上三十五年の中期的な財務目標にたいして補助的短

期的に設定されている EFL にあることが明らかになってきた。このことは、再び、マクロ経済政策が企業と政府の関係の決定的要因になってきたことを意味する。ここでの政策は、公共部門借入限度額 (Public Sector Borrowing Requirement) の減少であり、企業の自立とマクロ経済政策の調和という問題が、新しい姿で登場してきたのである。従って、今日、企業の商業的自立と EFL をとうして表明される公的支出のコントロールの対立が見られるのであり、EFL にたいしては、それが、企業における価値ある投資を妨げるもので、パフォーマンス目標の無視に通じ、単に価格値上げによってそれを満たすようにするかもしれないものであるとの批判がなされてきているのである。さらに、EFL が、後に見るように、消費者協議会および国会の審査を回避するものであることも大きな問題であった。<sup>(16)</sup>

以上のように、公社の役割と政府による財政統制の強化が行われてきたことが見てとれるのである。そして、一九六七年白書までには、「一定の距離をおいた」関係モデルの修正と考えることができるとしても、一九七八年以後の過程は、NEO 報告書とは異なる意味において、「一定の距離をおいた」関係モデルから大きく離れるものであると考えなければならぬと思われるのである。<sup>(17)</sup>

注

- (1) P. Curwen, *Public Enterprise-A Modern Approach* (Brighton, Wheatsheaf Books, 1986), pp. 31-35; P. P. Craig, *Administrative Law 2nd ed.* (London, Sweet & Maxwell, 1989), pp. 84-85.
- (2) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 22 and "Democratisation", p. 183; J. Vickers and G. Yarrow, *Privatization-An Economic Analysis* (Cambridge, MIT Press, 1988), p. 127. モリソンの代表的著書は、H. Morrison, *Socialisation and Transport* (London, Constable, 1933) である。モリソンについては、遠山嘉博『イギリス産業国有化論』(ミネルヴァ書房、一九七三年) 四三―六〇頁、三橋・前掲論文五六一―五九頁参照。
- (3) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 23, 26, "Democratisation", p. 175 and "Regulation", p. 136; Graham and Prosser, "Rolling

- Back", p. 75. 遠山・前掲書一八四—一九二、二〇八—二一五頁、三橋・前掲論文六二—六四、六七—六八頁参照。
- (4) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 23-24, 三橋・前掲論文六二—七二頁、遠山・前掲書一八四—一九二頁参照。
- (5) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 24.
- (6) *Ibid.*, pp. 24-25 and "Regulation", p. 136; Curwen, *op. cit.*, p. 40; Vickers and Yarrow, *op. cit.*, p. 128.
- (7) National Economic Development Office, *A Study of UK Nationalised Industries-Their Role in the Economy and Control in the Future* (London, H. M. S. O., 1976). なお、佐々木弘「イギリス国有企業の経営」(大島國雄、野崎幸雄、井上照幸編『国有企業の経営——資本主義と社会主義——』白桃書房、一九八三年)参照。
- (8) *The Nationalised Industries*, Cmnd. 7131 (London, H. M. S. O., 1978).
- (9) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 111-134, "Democratisation", p. 175 and "Market", p. 51.
- (10) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 45; Curwen, *op. cit.*, p. 50.
- (11) *The Financial and Economic Obligation of the Nationalised Industries*, Cmnd. 1337 (London, H. M. S. O., 1961). なお、L. J. ティンナー(遠山嘉博訳)『イギリス産業の国有化』(ミネルヴァ書房、一九八〇年)二〇九—二二三頁、遠山・前掲書二一九—二二四頁参照。
- (12) *Nationalised Industries-A Review of Economic and Financial Objectives*, Cmnd. 3473 (London, H. M. S. O., 1967). なお、ティンナー・前掲書二二二—二二六頁、遠山・前掲書二二八—二二三頁参照。
- (13) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 38; J. Redwood and J. Hatch, *Controlling Public Industries* (Oxford, Basil Blackwell, 1982), p. 64; Vickers and Yarrow, *op. cit.*, p. 131.
- (14) *The Nationalised Industries*, Cmnd. 7131.
- (15) Vickers and Yarrow, *op. cit.*, p. 134.
- (16) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 61-63, "Instruments", p. 19 and "Regulation", pp. 136-137; Curwen, *op. cit.*, pp. 90-94; N. Lewis, "Who Controls Quangos and the Nationalised Industries?" in J. Jewell and D. Oliver (eds.), *The Changing Constitution* (Oxford, Clarendon Press, 1985), pp. 223-224; Redwood and Hatch, *op. cit.*, pp. 81-103; Vickers and Yarrow, *op. cit.*, pp. 133-134. サッチャー主義下におけるE.F.L.については、嶋田巧「イギリスの産業・民営化政策——民営化と経済の効率性——」(内田勝敏編『イギリス経済——サッチャー革命の軌跡——』世界思想社、一九八九年)九五—九八頁、同「イギリスの民営化政策(2)」同志社商学四一卷二号二二〇—二二六頁参照。
- (17) A. Harrison, "The Framework of Control" in C. Whitehead (ed.), *Reshaping The Nationalised Industries* (Oxford, Policy Journals,

1988), pp. 27-28; C. Whitehead, "Conclusions and Implications" in Whitehead (ed.), *op. cit.*, pp. 229-230; C. Velljanovski, *Selling The State* (London, Weidenfeld and Nicolson, 1987) p. 60; Vickers and Yarrow, *op. cit.*, p. 134. 注4) 政府は政府と同じ効率性重視とソウイデオロギーの確信をもつ者を国有企業理事長に任命してきたとの指摘がある。Prosser, *Nationalised Industries*, p. 57 and "Instruments", p. 22.

## 2 国有企業と労働者・消費者

### (1) 労働者参加

モリソンの公社は、労働者の直接代表の要求に反対して採用され、理事会は、利益を直接に代表するよりも、諸利益を越えた公益を代表するものであると考えられていた。しかしながら、一九七〇年代に一般的に労働者参加の要求が高まるにつれて、国有企業との関係においても、労働者の参加が見られてきた<sup>①</sup>。しかし、特定の問題についての労働組合の見解は経営によって求められてきたが、実際には、戦略についての協議は重要な決定が下されてから行われたとの批判がなされた<sup>②</sup>。以下では、短期的なものにおわつたブリティッシュ・スチールおよびポスト・オフィスにおける理事会への労働者参加および戦略的計画への労働者の参加が認められた例外的な事例である「石炭計画 (Plan for Coal)」の問題点を見る<sup>③</sup>。

まず、ブリティッシュ・スチールおよびポスト・オフィスにおける理事会への労働者参加に共通な問題点としては、労働代表が参加している理事会は、実際には、重要な計画策定、政策形成の場となっておらず、現実に重要な計画策定、政策形成が行われる場には労働代表が参加していないこと、労働代表の役割が不明確であることが指摘されている<sup>④</sup>。また、ブリティッシュ・スチール特有の問題としては、特に初期において、労働代表が、労働組合役員であつてはならず、労働組合ともリンクが切られていたことがあげられる。ポスト・オフィスにおける問題点としては、労働代表の労働組合との結び付きがかなり強く、他の理事からは目的の統一性を欠いており、労使関係の問題に関心を集中していると見られ、他の理事と衝突していたことがあげられる<sup>⑤</sup>。従つて、両者ともに、政策には影響をほとんど与えることができなかつたので

ある。<sup>(6)</sup>

次に、計画への労働者参加として、大臣、理事会および労働組合三者間の計画の代表例である「石炭計画」の例を見る。この計画は、一九七四年に策定され、拡大志向的な内容をもつものであった。計画は、企業のために安定した生産目標を提供したが、需要の変化に伴う計画の改定のシステムをもっていないという弱点をもっていた。また、理事会は、一九八〇年初期までに、需要の大幅な低下のために計画における生産目標から離れなければならなかったが、このことを考慮するための開発計画策定の他の当事者を関与させる機構がなかった。さらに、石炭計画は、エネルギー政策全体と結び付けられなければならないが、このレベルにおける参加システムは確立していなかった。従って、石炭計画は、現実には安定的な計画の基礎を与えるものではなかったのである。<sup>(7)</sup>

以上の問題点の解決のために一部論者から、NEDO 報告書が提案する、政策評議会の設置が主張される。政策評議会は、企業における政策形成の場を明確にし、計画の査定および修正の継続的な場を提供し、また、比較的オープンな場での政府介入を制度化し、企業の政策がより広い政府の政策と調和させられ得る場を提供するかもしれないことが主張されるのである。<sup>(8)</sup>

## (2) 消費者協議会との協議

国有企業の政策形成における利益集団の参加の第二の重要な例は、直接参加よりもむしろ協議にかかわっている消費者協議会 (consumer councils) または協議委員会 (consultative committees) の活動である。<sup>(9)</sup> 異なる消費者協議会の役割および実際には、かなりの多様性があり、それらは、一般的原则を考察することなくアドホックにつくられている。その曖昧さは、一九四〇年代の国有化の時期に、利潤追求の動機の排除が消費者の収奪の動機を失わせるといふ仮定のために消費者保護の関心がなかったこと、そして、当時強力な消費者運動が存在しなかったことによる。<sup>(10)</sup>

消費者協議会との協議を要求する制定法上の規定は、ばらばらで一貫したものではなく、明示的な協議の義務よりも、

企業によって考慮される意見提出をなす権利が規定され易かった。<sup>11)</sup>消費者協議会の実際の協議の程度も極めて多様であり、それは、情報を要求する点および計画の査定のためのシステムを発展させる点での各々の消費者協議会の熱意にかかってきた。

効果的な協議のためには、情報の入手が不可欠であり、情報入手の困難性が常に指摘されてきているが、この点で、地域電気協議会の経験は、興味深いものであった。地域電気理事会は、協議会にその一般的計画および制度を知らせる義務があり、その実際は、理事会ごとに異なっていた。ロンドンにおいては、商業的信頼の将来的損失、個別の職員の立場への悪影響または労使関係の取り扱いのような限定的例外を除いて、請求に基づくロンドン電気協議会 (London Electricity Consultative Council) (以下、LECCと省略する) への情報開示が確立していた。理事会は、情報がこれらの例外にあると考えるならば、理由を述べて開示を拒否するかまたは厳格な秘密という条件でLECCに開示することができた。LECC議長は、理事会理事として、協議会に拒否された情報を得るアクセスの権利を使用し、彼が適当と考えるならば、それを使用し得た。<sup>13)</sup>しかしながら、この場合にも以下の幾つかの問題点が存在していた。第一に、理事会は、内部的経営目的をもつ情報を制限し続けた。第二に、公表され得ない直接の政府介入があるところでは、開示はより困難である。第三に、協議会議長が企業の理事会にいるという事実が制度の中心であったが、そのような理事制度は、今日、地域電気協議会に限定されている。最後に、開示を要求する過程で最も活動的であったLECCの議長がその積極的活動のために契約を更新されなかったという問題があった。<sup>14)</sup>

また、料金値上げについての協議の程度も、消費者協議会ことに異なり、活動の中心であるものから、制定法によって考慮を禁止されているものまであった。<sup>15)</sup>そして、これについては、料金値上げの提案が既に事実上決定された段階でのみ協議が行われるという問題点をもっていた。<sup>16)</sup>また、多くの価格形成決定が直接の圧力をとうしてまたは財務目標およびEFLの操作をとうして政府によって行われてきた。<sup>17)</sup>財務目標およびEFLは、政府と企業の問題で消費者協議会にかかわ

るものではなく、<sup>(18)</sup>マクロ経済上の重要性をもつ問題については、消費者協議会が成し得ることは、批判的な声を提供し、行政介入を公開することにはすぎず、異なる結果はほとんど期待し得ないものであった。<sup>(19)</sup>

より効果的な消費者参加のために、以下のような改革が提案されてきている。まず、消費者理事の企業理事会への任命である。実際、幾人かの消費者が一九七〇年代後半に理事に任命されていたが、これは、短命の実験であり、任命された消費者理事が消費者協議会の一員ではなかったこともあってほとんど効果をもたないものであった。従って、理事会の消費者理事を協議会から任命することが必要であり、このことはより多くの情報が協議会に活用できるようにするだけでなく、消費者理事に組織的支援を提供できることを意味する。ここでも、NEDO報告書における消費者代表をもつ政策評議会が採用されれば、いっそう効果的であると考えられた。<sup>(20)</sup> 次の提案は、アメリカにおける料金決定への参加手続の導入である。ここでは、例えば、民間エネルギー企業は、公開聴聞をとおして詳細に料金値上げを議論しなければならず、それらは、反対尋問され、企業は要求された情報を提供しなければならなかった。そして、消費者グループを含む他の利害関係者は、手続に参加でき、詳細な理由が決定のために与えられなければならない。<sup>(21)</sup> また、アメリカにおける適正な手続の司法的強制のための手続である「ハード・ルック (hard look)」理論の採用が提案された。<sup>(22)</sup>

### (3) 消費者協議会による企業活動の査定手段と苦情処理

消費者協議会のもう一つの中心的活動は、苦情処理であるが、以下では、適切な苦情処理の前提条件としての、企業活動のより一般的な査定の手段も見ていく。

企業にたいする重要な批判の一つは、そのパフォーマンスを査定する手段が欠如していることであった。従って、企業のパフォーマンス・インディケータが求められてきた。<sup>(23)</sup> パフォーマンス・インディケータは、利用可能性、質、信用性のような有効性を扱うインディケータである消費者パフォーマンス・インディケータと、生産性、人員レベルのような効率性を扱うインディケータである経営パフォーマンス・インディケータからなり、消費者協議会は、特に前者

の設定についての協議およびその監視において重要な役割を果たすことが求められてきた。<sup>(24)</sup>しかし、実際には、パフォーマンス・インディケータの規定はばらばらであり、企業ごとにより異なっており、一貫したコントロール・システムの発達にたいする配慮はほとんどなかった。また、それらは、消費者協議会による監視をとうしての、そして、ターゲット以下のパフォーマンスの場合、独占・合併委員会による調査を開始させるといような責任システムと結び付いていないという問題点を有していた。<sup>(25)</sup>

企業の裁量を公的に構造化する (structuring) 手段として内在的に望ましいというだけではなく、また、苦情処理のためのなんらかの満足いく機構のための前提条件として、遵守されるべき基準を設定する実務準則集 (codes of practice) の策定が求められてきた。しかしながら、実際には、各々の企業が実務準則集を策定する制定法上の要求はなく、当該企業の意思にかかっており、策定される場合の利用者、消費者の参加は必ずしもなかった。また、それは、一般的には法的に拘束力をもつというよりもむしろ意図の言明にすぎず、違反のさいに利用できる制裁を制限していた。さらに、実務準則集の公開義務の必要性が、検討されなければならなかった。<sup>(26)</sup>

ポスト・オフィス利用者全国協議会 (Post Office User's National Council) (以下、P O U N C と省略する) が先鞭をつけてきた、個々の苦情処理と政策およびパフォーマンスの間の査定のギャップを消費者監査 (consumer audit) という形態で埋める試みが、幾つかの協議会においてなされてきた。P O U N C による消費者監査は、以下のように行われてきた。まず、サービスの質、サービスの提供、金銭に見合う価値、生産性および将来の展望にかんする諸計画をカバーする鍵となる問題が、経営と事前に同意される。経営は、同意された主要な問題についてのビジネス活動をカバーする文書を提供し、これらが、P O U N C が経営に質問を出し、顧客および利用者グループの見解を求めるための基礎を提供する。これは、消費者の見解のための場となり、提起された問題を明確にし、いっそうの説明を求めて討論が行われる。この P O U N C による消費者監査は強く支持されるものであったが、他の消費者協議会によるなんらかの構造化された形態での継続

的な消費者監査のための制度の確立は限られたものであった。<sup>(27)</sup>

消費者協議会は、苦情処理の点で弱いという批判がなされ、オンブズマンの導入が提唱されてきた。オンブズマンは、個々の苦情の処理と行政の一般的水準を高めること両者に役立ち、困難な事案の調査の場合にも文書を見る権限があるのが容易になすことができるという長所が主張されてきた。<sup>(28)</sup>しかしながら、オンブズマンには特別の長所はなく、消費者協議会は、オンブズマンがなし得るすべてのことをなし得るといふ反論がなされてきている。すなわち、特定の企業にかんして専門知識をもつ消費者協議会は、政策形成の査定に経験を用いることができる。もしオンブズマンに情報にたいするアクセスが認められるならば、それが消費者協議会に与えられない理由はない。また、企業一般に共通して適用される適正な行政の一般的水準を発達させることは、消費者協議会のより良い体制の協力によっても達成され得ると考えられた。<sup>(29)</sup> いずれにせよ、苦情処理の点での改革が必要であった。

## 注

- (1) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 135.
- (2) Lewis, *op. cit.*, p. 221.
- (3) Prosser, "Market", p. 51; Lewis, *op. cit.*, pp. 221-222.
- (4) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 137-141.
- (5) *Ibid.*, pp. 139-141.
- (6) *Ibid.*, pp. 137-141 and "Market", p. 51.
- (7) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 141-145.
- (8) *Ibid.*, p. 149.
- (9) 消費者協議会について、一般的に、ティヴィー・前掲書一七五―一七九頁、遠山・前掲書二七九―二八三頁参照。
- (10) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 27, 151-152.
- (11) *Ibid.*, p. 157.

- (12) Prosser, "Market", p. 51 and "Regulation", p. 137.
- (13) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 159.
- (14) *Ibid.*, pp. 159-160 and "Regulation", pp. 137-138.
- (15) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 160.
- (16) *Ibid.*, p. 161.
- (17) *Ibid.*, p. 163.
- (18) *Ibid.*, p. 62 and "Regulation", p. 137.
- (19) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 165, 172-173.
- (20) *Ibid.*, p. 173.
- (21) *Ibid.*, p. 174.
- (22) *Ibid.* なお「ノード・ルック」理論については、紙野健一「アメリカにおける規則制定の法的コントロール」名古屋大学法政論集八〇号「古城誠」規則制定と「行政手続法」(藤倉皓一郎編『英米法論集』東京大学出版会、一九八七年)参照。
- (23) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 176-177; Redwood and Hatch, *op. cit.*, p. 105.
- (24) *Ibid.*, pp. 105, 110, 115, 118.
- (25) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 179-181.
- (26) *Ibid.*, pp. 183-188.
- (27) *Ibid.*, pp. 188-190.
- (28) *Ibid.*, pp. 190-192; JUSTICE, *The Citizen and the Public Agencies-Remedying Grievances* (London, JUSTICE, 1976).
- (29) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 190-192.

### 3 国有企業のコントロール

#### (1) 国会質問

イギリスにおいては、国会質問が行政コントロールの中心的役割を果たすが、国有企業との関係では、国会質問を使うことについて特別の問題が存在する。すなわち、大臣と国有企業理事会の間の責任の分割が、質問の範囲についての混乱

を引き起こしてきたことである。理事会が責任を負う日常的活動の問題と大臣が責任を負う政策の問題の明確な区別が欠如している場合、国会質問の範囲は、大臣の個人的意思にかかっており、このような状態が継続してきたのである。<sup>①</sup> もっとも、大臣が企業との関係で制定法上の権限、特に一般的指令を発する権限を行使すべきであるという要求をとうして自由化が生じ、そして、もし純粹に地方的重要性よりもむしろ全国的重要性をもつならば、国会質問を認める慣行になってきた。さらに、大臣が介入する権限をもっていないが事実として介入した場合には質問が承認され、大臣が演説または白書において新しい領域で質問を承認することを認めているように見えるならば、質問は承認されると考えられた。しかしながら、一般的には、質問が承認されるか否か、それが大臣によって回答されるか否かの決定は、大臣の広範な裁量に委ねられていた。<sup>②</sup>

経済的管理の問題については、企業にたいする資金の提供は、政府の行為をコントロールするための手段を庶民院が有していない問題であるとされ、また、企業のEFLが全体として国会による承認に服すべきことが勧告され、長期プロジェクトのコントロールのために適切なシステムがないことに苦情が示された。しかし、政府は、これらの考えに対応して行動をとることをしないと決定した。<sup>③④</sup>

## (2) 国会委員会

一九五六年に設置された国有企業特別委員会 (Select Committee on Nationalised Industries) は、特定の部門を専門に扱う三つの小委員会をとうして機能していた。それは、個別の企業の特定の調査、すべての企業に影響を与える問題についての調査、以前の勧告の結果をチェックする短期のフォローアップ調査を行い、さらに、その関心は、一九七七年の電気供給企業の再編のような立法的提案の考察にまで拡大した。<sup>⑤</sup> 委員会からの報告書は、国会の内外に影響を与え、委員会の仕事は、政府の考えに影響を与えた。<sup>⑥</sup>

一九七〇年代の後半に、国会の委員会のコントロール機能を強化するために、省別特別委員会の設置、それに伴う国有

企業特別委員会の廃止が提案された。<sup>(7)</sup>これにたいして、次のような反対論が提出された。国有企業すべてに影響を与える問題を考察する共通のフォーラムが必要である。国有企業特別委員会は、既にこのような問題に専門性をもっている。また、二〇年以上にわたる企業との確立された関係をもっている。省別特別委員会は、他に関心を有する多くの問題をもつ。省別特別委員会は、国会と企業の直接の接触の価値ある毎年の機会を提供してきた年次報告書と決算の定期的審査をなすようには思われない。<sup>(8)</sup>これらの議論が繰り返し主張されたが、最終的に、一九七九年に国有企業特別委員会は廃止され、共通の問題は共同小委員会によって扱われることになった。しかしながら、現実には共同小委員会は設置されてこなかった。<sup>(9)</sup>

省別特別委員会が国有企業を調査するとき、企業が省の政策と分かち難く結び付いている場合、省別特別委員会が監督省とリンクをもつことは長所であり、省別特別委員会は、企業についての有用で重要な職務を果たしてきたが、以前の国有企業特別委員会によって提供されたような、企業全体の一貫した調査の手段を欠いていた。幾つかの企業の一連の報告書にもかかわらず、それが、国有企業特別委員会が廃止直前になした各々の企業の定期的調査を發達させることは不可能であった。<sup>(10)</sup>

(3) 会計検査院長

国有企業の支出の適法性または妥当性についての財政監査については、大臣によって任命された商業的監査役によって行われ、彼は、国会に決算書を提出した。これは、決算書の審査が庶民院決算委員会の権限にあることを意味した。<sup>(11)</sup> 国有産業が庶民院決算委員会の権限内にあり、当該企業が議決を受けた金銭を受けているならば、会計検査院長 (Comptroller and Auditor-General) は、責任を負う政府省の文書を調査できるが、企業自身の文書にたいするアクセスを有していなかった。その結果、会計検査院長の専門的援助を欠いて、決算委員会は、企業の決算の適切な調査を成し得なかった。さらに、会計検査院長の職務において重要な役割を果たしてきた効率性または金銭に見合った価値の監査は不可能であった。<sup>(12)</sup>

これにたいして、一九七〇年代後半から、会計検査院長が国有産業の文書にアクセスできるよう権限を拡大する提案がなされた。<sup>(13)</sup> しかしながら、権限拡大提案にたいしては、次のような批判が国有企業理事長グループよりなされた。第一に、国会にたいする責任は、責任を負う大臣の監督権限をとうして存在していたというものである。第二に、会計検査院長は、経営上の決定を「結果を見て論難すること」によって効率性および商業的に経営を行うことを妨げるというものであった。第三に、——特に合併・併合委員会 (Monopolies and Mergers Commission) をあげて——国有企業を調査する機関が既に存在するものであった。<sup>(14)(15)</sup> しかし、以上の批判にたいしては次のような反論がなされた。第一に、国会は、直接の大臣責任が存在する問題にのみかかわることができすぎない。第二に、会計検査院長は、スタッフに「結果を見て論難すること」を期待していたのではなく、彼のアプローチは、企業における効率性を測り、救済手段をとるシステムの適切性を検討しようとするものであった。第三に、合併・併合委員会は、後に見るように、幾つかの問題点をもっていた。<sup>(16)</sup>

このような反論にもかかわらず、政府は、会計検査院長が国有企業の文書にアクセスすることを拒否した。政府が改革を行おうとしないので、ジョン・スチーバス (N. St John-Stevass) 議員から法案が提出され、いろいろなやりとりの後最終的に、一九八〇年全国監査法 (National Audit Act 1980) として成立した。しかし、そこにおいても会計検査院長が国有企業の文書にアクセスする権限は排除されたものとなった。<sup>(17)</sup> 従って、度重なる権限拡大の提案にもかかわらず、会計検査院長および決算委員会による監査は、依然としてかなり制限されている。<sup>(18)</sup>

#### (4) 独占・合併委員会等

一九六七年前に存在した外部機関による審査として実際に存在したのは、運輸審判所 (Transport Tribunal) のみであった。イギリス運輸委員会は、料金提案計画を審判所に提出する義務があり長期の公開審問が開催された。しかし、審判所は、そこに提出された証拠以外のものを考慮すること、効率性の問題を調査することに消極的であり、一九五三年には保守党政府が、国有企業に大きな商業的自由を与える計画の一部として審判所の権限を限定した。一九五〇年には、他の機

関が価格コントロールを行う提案が政府内部で考えられていたが、大臣は、その代わりに大臣と理事会のインフォーマルな接触に依存することに決定した。価格設定の効果的な外部審査は、一九六七年の価格・収入委員会 (Prices and Incomes Board) の設置を待たなければならなかった。<sup>19)</sup>一九六七年に、政府は、付託された企業の効率性を調査する価格・収入委員会に、国有企業におけるすべての重大な価格値上げを付託すると述べた。委員会による効率性の調査は、委員会を価格統制の手段よりもむしろ国有化の初期の提案の幾つかにおいて構想された独立の査定手段に似たものにした。しかし、委員会は、一九七〇年の総選挙の後廃止され、価格委員会 (Price Commission) がその仕事の幾つかを行ったが、詳細な国有企業の調査は行わなかった。これは、一九八〇年競争法 (Competition Act 1980) によって、独占・合併委員会の権限になった。<sup>20)</sup>

一九八〇年法一一条は、大臣が委員会に国有企業によって提供されるサービスの効率性および費用または国有企業による独占的地位の濫用にかかわる問題を付託することができる<sup>21)</sup>と規定した。付託を行うか否かおよび付託条件は、大臣の裁量にかかっていたが、一九八〇年時点で、より定期的な効率性監査を提供するよう政府に圧力がかかっていた。その結果、政府は、毎年委員会に六つの国有企業の付託を行うことにした。<sup>22)</sup>従って、独占・合併委員会は、企業の効率性の外部調査の重要な手段となってきた。委員会は、企業について有用な情報を提供し、経営上の技術の改善のために重要な勧告をしてきた。<sup>23)</sup>しかし、次のような問題も有していた。第一に、委員会への付託の有無および付託条件が大臣の裁量にかかっていることである。また、付託条件がかなり多様であり、政府による政治的目的で報告書を操作する手段として濫用される可能性をもっていることである。第二に、委員会が財務目標またはEFLの考察を立法により排除されているので、企業にたいする政府の政策に批判的な報告書を提出することを妨げられていることである。第三に、委員会の調査方法が問題になる。調査において外部の見解が提出される機会が存在しているが、異なる機関との聴聞が通常別々に行われ、反対尋問や大衆討論の機会が存在していない。第四に、委員会が企業の文書にたいする完全なアクセスを欠いていることである。

第五に、委員会が勧告のフォロー・アップに直接には関与していないことである。最後に、決算委員会によって考察される会計検査院長の報告書と異なり、委員会の報告書は、政治過程においてあまり利用されないことである。すなわち、委員会の報告書を受理するのは大臣であるが、委員会の調査の主要な焦点である企業の日常活動に大臣が関心をもっていないことである。また、特別委員会は、一般的に支出または行政よりも政策の審査に関心をもっているからである。そもそも特別委員会が一五〇〇頁、五〇の勧告にも及ぶ報告書を活用し得るかが疑問とされた。<sup>(23)</sup>

注

- (1) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 194-195. なお、国会質問については、一般的に、ティヴィー・前掲書一六〇—一六五頁、遠山・前掲書一九二—一九七頁、三橋・前掲論文七二—七八頁参照。
  - (2) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 195-196.
  - (3) *Ibid.*, pp. 197-198.
  - (4) また、国会質問は、消費者苦情処理を直接に扱う手段を提供しないという限界をもっている。*Ibid.*, pp. 195, 197.
  - (5) *Ibid.*, pp. 198-199; V. Flegmann, "Parliamentary Accountability" in Whitehead (ed.), *op. cit.*, p. 205. すべての企業に影響を与える問題の調査としては、大臣コントロール、大衆との関係、資本投資手続のような問題についての調査がある。*Ibid.*, p. 205. なお、国有企業特別委員会について、一般的に、ティヴィー・前掲書一六七—一七一頁、遠山・前掲書一九七—一九九頁、三橋・前掲論文七八—八一頁参照。
  - (6) Flegmann, *op. cit.*, p. 205. また、一九七〇年から一九七九年までの委員会の勧告の四二パーセントは、企業からの行為を要求し、三七パーセントは、政府または省からの行為を要求するものであると分析されている。*Ibid.*
  - (7) 国会特別委員会の改革については、孝忠延夫「イギリスにおけるセレクトコミティーの發展——一九七九年改革を中心として——」関西大学法学論集三七巻二—三号参照。
  - (8) Flegmann, *op. cit.*, p. 206; Prosser, *Nationalised Industries*, p. 199.
- (9) 共同小委員会が設置されない理由は、規定自身が不適切であり、誰にも小委員会が報告し、いかなる形態でその報告書が国会に提出されるか明らかでないこと、そして、大蔵および公務員特別委員会が一九八一年に国有企業の財政のような共通の問題の幾つかを考察するようになったことによると考えられている。Flegmann, *op. cit.*, p. 212.

- (10) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 201-204; Flegmann, *op. cit.*, pp. 207-208; Redwood and Hatch, *op. cit.*, pp. 37-38.
- (11) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 28-29 and "Democratisation", p. 183.
- (12) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 204.
- (13) *Ibid.*, p. 204, and "Democratisation", p. 184. 会計検査院長の権限拡大を期待する背景には、一九七九年における国有企業特別委員会の廃止による国会のコントロール機能の低下がある。Flegmann, *op. cit.*, p. 208.
- (14) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 205-206 and "Democratisation", pp. 184-187; 但し、フレグマンが一九八二年に行った国有企業理事長とのインタビューにおいては、次のような結果が出ている。すべての者が既存の制度に加えた決算委員会による査定に反対する一方で、インタビューした一〇人の内三人は、一つの委員会の査定によって多数の機関の監視に代えることにある利点を見た。一人の理事長は、会計検査院長が企業へのアクセスを認められたならば、辞任すると感じていたけれども、別の一人は、秘密を条件としたアクセスに反対しなかった。Flegmann, *op. cit.*, p. 209.
- (15) 会計検査院長が国有企業の文書にアクセスすることに反対する理由としては、この他、直接の大臣責任が存在しないところでは、会計検査院長の勧告を強制することを可能にするサンクションが存在しないというものがある。しかし、大臣は、今までフォーマルにまたはインフォーマルに種々のことを強制することを可能にできていたのであって、企業の効率に批判的な勧告の場合にのみ強制力がなくなるといふのは説得力ではないとの批判がある。また、大臣責任の原則が、責任を確保する手段であるように見えながら、責任を妨げる手段として用いられることは皮肉なことであるという指摘がある。Prosser, *Nationalised Industries*, p. 210 and "Democratisation", pp. 186-187.
- (16) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 205-206 and "Democratisation", pp. 185-187.
- (17) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 207-208 and "Democratisation", pp. 187-188; Curwen, *op. cit.*, pp. 48-49; Flegmann, *op. cit.*, pp. 209-210.
- (18) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 209; Flegmann, *op. cit.*, p. 210.
- (19) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 29. なお、テュー・前掲書一七九—一八〇頁、遠山・前掲書二八三—二八五頁参照。
- (20) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 210-212.
- (21) *Ibid.*, pp. 212-214. なお、実際に付託された国有企業については、野村宗訓「イギリスにおける民営化問題——競争政策との関連における——」公正取引四四八号参照。
- (22) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 214.
- (23) *Ibid.*, pp. 214-218; Flegmann, *op. cit.*, pp. 210-211.

## 二 民営化企業の法的検討

### 1 民営化プログラム

#### (1) 民営化の三つの局面

サッチャー政権下における民営化については、通常二つまたは三つの局面が指摘されてきている。<sup>①</sup>まず、第一の局面は、一九七九年から一九八三年のサッチャー政権第一期および第二期の初期における局面である。この期においては、政府は、いまだ熟慮され一貫したものであるものとしての「プログラム」に基づいて民営化を行っていたのではないと指摘されている。従って、一九七九年および一九八三年の選挙公約においては、国有企業の売却にはほとんど力点がおかれていなかった。また、現実の民営化においても、二五の企業が民営化されるか民営化のための手段がとられ始めたが、それら企業の大部分は競争的なものであった。<sup>②</sup>

第二の局面は、サッチャー政権第二期の一九八四年秋以降から始まる。具体的には、この期は、一九八四年の公的支出白書における二〇億ポンドの売却のためのプログラム、または、ブリティッシュ・テレコム<sup>③</sup>の第一次株式売却開始とともに登場したと見られている。この期には、第一の局面とは異なり、ガス等の主要な非競争的<sup>④</sup>独占的企業の民営化が行われ、民営化が本格的に推進され始める。<sup>③</sup>

以上の二つの局面に、一九八六年以降大規模に生じてきた「混乱 (confusion)」<sup>④</sup>としての、第三の局面が加えられ得る。それは、ブリティッシュ・レイランドの買手の発見に困難をきたし、ブリティッシュ・エアウェイ、水道当局の売却が延期され、王立兵器工場の株式募集計画が放棄され、トラスティ・セイビング銀行の株式募集が遅延するといった現象が見られる局面である。また、ここでは、ブリティッシュ・テレコムのパフォーマンスにたいする批判が増加し、世界株式市場の株価の低下がいつそうの売却の可能性についての疑いを生じさせてきた。さらに、政府が保有するブリティッ

シユ・ペトロリアムの残りの株式の売却は明らかな失敗で、それは、イングランド銀行がブリティッシュ・ペトロリアム特別の買い戻し計画によって株価を支えることよつてのみ行われたのである。もつとも、政府は、民営化プログラムを継続する意思を失っているわけではなく、従つて、第二の局面が第三の局面に移つていふというわけではない。<sup>(5)</sup>

(2) 民営化の目的

民営化の目的が初めて明確に述べられたのは、一九八三年遅くの当時の大蔵省財政次官モア (J. Moore) による演説であつた。<sup>(6)</sup> また、民営化が企業のパフォーマンスを改善し、労働者および消費者に利益を与えると政府が信じるより完全で包括的な目的については、一九八六年の水道当局の民営化の白書<sup>(7)</sup>を待たなければならなかつた。目的は、必ずしも一貫したものではなく、また、時が経つにつれて力点がおかれるものが変化してきて<sup>(8)</sup>いるが、以下、目的とそれ<sup>(9)</sup>にたいする批判を順次検討する。

第一の目的として、国家企業の民営化と競争の促進自身は当然異なるが、競争の促進があげられてきた。競争の促進は、選択の増加による効率化への圧力をとうして消費者に利益を与え、また、企業内の内部補助を減少させるとされた。また、この主張に国有化企業が困難にあるとき公的資金を使用し、従つて、不公正な競争の利点をもつていふ理由が結び付いてきた。しかしながら、実際には、競争を促進するためには、それ独自の政策が必要である。また、競争相手にたいして売却されることよつて競争が減少させられることもあり、さらに、より高価格での株式売却のためには競争が存在しないほうが良いことなどもあつて、民営化のさいには必ずしも競争の促進が求められないことになる。次の目的は、売却の進行と結果的な公共部門借入限度額からの企業外部借入財政の排除をとうした公的借入の減少であつた。しかしながら、借入限度額のカテゴリーを公的部門の原則的定義にあたるものとして扱うことには重大な問題がある。国有企業についていかなる一貫した取扱いも存在しなかつた。

以下は、主として政治的目的にかかわつていふ。第三の目的は、民営化によつて国有企業に課せられてきたEFLによ

る制約なしで市場で財政を調達することができるようにすることである。しかしながら、この制約は、国有企業に内在する制約ではなく、既に見てきたように、公的借入についての特定の政府の政策の結果にすぎない。第四の目的は、民営化は、企業の商業的判断への政府の介入およびマクロ経済目的でのその使用を防ぐことができるということである。確かに、短期の介入が政府と国有企業の関係を悪化させたが、後に見るように、民営化がそれを政治の外におくかどうかは別の問題であった。第五の目的は、民営化によって株式所有が拡大し、企業は、株主にたいして責任を負い、それは、いままでの曖昧な責任よりも良いものであった。しかし、株主の数は民営化の時から時が経つにつれて減少し、さらにその中では法人株主が拡大してきている。また、後者の問題は、法的には取締役の受託者の義務および株主総会における株主の権限の有効性にかかっている。しかし、受託者の義務違反として取締役を提起するためには、不法行為者が会社をコントロールしていることおよび詐欺的に行為していることを証明しなければならず、このことは、現在の商法の下では困難であり、また、株主総会において責任追及することも有効にはなし得ないと考えられる。最後の目的は、民営化が労働組合が高賃金での解決のために大蔵省の資金にアクセスすることを不可能にすることによって労働組合の交渉能力を弱めること、そして、企業を私的部門における高水準のパフォーマンス水準に引き上げるといものである。しかし、民営化それ自体は、労働組合の力を弱めるものではないと考えられた。<sup>(9)</sup>

### (3) 民営化の実施

国有企業全体が売却されるころでは、国有企業の会社法上の会社への移行と売却という手段が用いられる。ここでは指定された日に国有企業の全資産が会社法の下で登録され、国王によって完全に所有されている承継企業に移され、承継会社が大蔵または彼の指名者に株式を発行し、それから彼が保有する株式の売却を準備することになる。この形態の民営化を実施するためには、立法が要求されるが、問題は、その立法が概要的なもの (skelton) にすぎず、民営化企業の詳細についてはほとんど規定がなく、企業の定款がかなりの重要性をもつことになることである。その結果、国会討論は、

政府が変更する可能性のない民営化の原則にかかわってなされることが中心となる傾向にあり、売却の方法、売却後の政府との関係等の重要な問題を詳細に討論することは不可能であった。<sup>(10)</sup> また、国会での討議前に外部の見解を収集するため、ある場合には、白書が出されたり、特定の問題について協議文書が出されたりした。しかしながら、例えば、ブリティッシュ・テレコムの場合には、白書は、極めて簡単なもので、ブリティッシュ・ガスの場合には、白書も協議文書も提出されなかった。これにたいして、庶民院の委員会は、独自の調査を行い幾つかの提案をしたが、影響を与えることはできなかった。<sup>(11)</sup>

次に、国有企業のある部分が公共部門にとどめられる場合には、子会社の売却という手段が用いられる。この方法は、国有企業全体の売却のときには生じない特別の問題を発生させる。第一に、それは、売却されるのが利益があるが子会社のみで、利益のあがない部分を公共部門に残し、このことが、企業の財政的有効性を見込みのしないものにする<sup>(12)</sup>ことである。第二の問題は、民営化の過程においてそれが公開性を欠如させていることである。大規模公社が売却され、証券市場による株式売買が行われる場合には、少なくとも立法についてのある程度の公的討論および会社についてのかんりの量の情報が提供される。しかしながら、この場合には、高度に秘密に満ちた過程になるかもしれないのである。例えば、ブリティッシュ造船の場合、企業は、大臣が利益のあがる七つの軍艦造船所の民営化を公的に表明する数時間前に初めて大臣からそれを告げられ、すべての造船所の民営化の公的表明は、経営または被雇用者との協議なしでなされるとされた。また、造船所の売却方法は、秘密の入札とされ、従って、完全な趣意書をとうした情報の公開開示は必要なかった。現実にも、過程は秘密に満ち、入札者に与えられた「便覧」は、ブリティッシュ造船の事前の許可なくその覚書をコピーし、複製し、配布しないよう注意していた。<sup>(13)</sup>

注

(1) 二つの局面を指摘するものとして、Veijanovski, *op. cit.*, pp. 3-7, 嶋田「イギリスの産業・民営化政策——民営化と経済の効率性

- 」八七頁。同「イギリスの民営化政策(1)」同志社商学四卷一号一七〇—一七四頁。第三の局面を加え、三つの局面を指摘する。Graham and Prosser, "Privatising", p. 17; J. F. McEldowney, "Current Privatisation and Regulation Issues in the United Kingdom: A case study of the proposed Electricity Privatisation" (一九八九年一月の立川大学経済学部で講演原稿), pp. 2-3.
- (2) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 76-77 and "Privatisation", p. 22; Graham and Prosser, "Privatising", p. 17; McEldowney, *op. cit.*, p. 2; Veljanovski, *op. cit.*, pp. 3-4, 6-7; C. Whitehead, "Introduction: theory and practice" in Whitehead (ed.), *op. cit.*, pp. 13-14.
- (3) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 77-78; Graham and Prosser, "Privatising", p. 17; McEldowney, *op. cit.*, p. 2; Veljanovski, *op. cit.*, pp. 4-5, 7.
- (4) Graham and Prosser, "Privatising", p. 17.
- (5) *Ibid.* and "Rolling Back", pp. 73-74; McEldowney, *op. cit.*, pp. 2-3. なお、サンチャー政権第三期における民営化にたいしては国民の批判が強くなったと指摘がある。マンニー・キンズ「保守党の新しい政策の一年」(『The World in 1990』中央公論社、一九八九年)五一頁。
- (6) J. Moore, "Why Privatised?" in J. Kay, C. Mayer and D. Thompson (eds.), *Privatisation and Regulation—the UK Experience* (Oxford, Clarendon Press, 1986), p. 78.
- (7) *Privatisation of the Water Authorities in England and Wales Cmnd. 9734* (London, H. M. S. O., 1986).
- (8) プロッセーは「経済的な目的から政治的目的へ移っていく傾向がある」と。Prosser, "Regulation", p. 135; Graham and Prosser, "Privatising", p. 19. スルジャン・フスキーは「初期の目的は純粋に財政上、経営上の目的であるからと見え、より最近では「競争」効果およびより広い株式保有が強調されてきた」と。Veljanovski, *op. cit.*, pp. 8-9.
- (9) 民営化の目的への批判については Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 78-82; Graham and Prosser, "Privatising", pp. 19-21 and "Rolling Back", pp. 74-75; Curwen, *op. cit.*, pp. 164-172; D. Heald and D. Steel, "Privatising Public Enterprises: An Analysis of Government's Case" in Kay, Mayer and Thompson (eds.), *op. cit.*, pp. 58-77; Vickers and Yarrow, *op. cit.*, pp. 157-160; K. Wiltshire, *Privatisation-British Experience* (Melbourn, Longman Cheshire, 1987), pp. 20-29. 池田勝彦「イギリスの民営化政策の意義と内容」関西学院大学商学論究三三卷一—三三頁。森田朗「イギリス保守党政権における産業政策——「民営化」政策を中心として」季刊行政管理研究三九号六〇—六一頁参照。なお、利害関係団体の民営化にたいする対応については「ハイドロン・マプロマント(広岡治哉訳)「イギリスの民営化」(テオ・ティーマイヤー、ガイ・クォーテン編)《尾上久雄、広岡治哉、新田俊三編訳》『民営化の世界的潮流』お茶の水書房、一九八七年)五一—五九頁。池田勝彦「イギリスの民営化政策とその政治的背景」関西学院大学商学論究三四卷二—四号二六四—二七八頁。野村宗訓「イギリス民営化政策の運用と限界」名古屋学院大学論集三三卷

四号一〇六一〇八頁参照。

- (10) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 83-84 and "Privatisation", p. 32; Graham and Prosser, "Privatising", p. 21; Veljanovski, *op. cit.* p. 120.
- (11) Prosser, "Privatisation", p. 33; Graham and Prosser, "Privatising", pp. 22-24.
- (12) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 84-85.
- (13) *Ibid.*, pp. 85-86; Graham and Prosser, "Privatising", pp. 25, 28.

## 2 民営化企業と政府

### (1) レトリックと現実

既に見てきたように、民営化の目的の一つとして、民営化が企業を政治的圧力から解放することがあげられてきた。しかしながら、実際には、非介入を約束した政府においても、介入を望むような広範囲の状況が存在する。それらは、(特に防衛の責任をもつまたはブリティッシュ・テレコムのような重大な戦略的重要性をもつ企業の) 破産の脅威、社会的に望ましいサービスの廃止の脅威、イギリスの供給者との取り引き停止、経済の他の部分を脅かす労使紛争、契約を結んでいゝる外国政府からの圧力、そして、他の類型の政治的圧力である。<sup>(1)</sup> また、航空、ガス等の企業は、必然的に政府によってなされる戦略的決定にかかわっており、政府の多数の規制権限に服している。さらに、ブリティッシュ・エアロペースの場合には、大臣は、背後にブリティッシュ・エアロペースによるエア・バス計画が依存している政府の財政援助を撤回するという黙示的威嚇をもって、明示的および黙示的な相当の圧力を行使した。<sup>(2)</sup> 従って、政府と国有企業の関係よりも審査に服さない形態でインフォーマルな関係が民営化後も継続するという危険が存在する。<sup>(3)</sup> 以下では、適切な審査または責任なしで政府が民営化企業への介入のために利用できる手段について考察する。

### (2) 会社法上の技術による介入

大規模企業の場合、当初は株式の一部のみが売却されるために政府が自らその株式の一部を保有し続けた。従って、このことは、政府に民営化企業にたいする事実上のコントロール手段を与えることになる。もっとも政府自身は、民営化企業をコントロールすること、民営化企業の商業的決定に介入するために株主としての権利を用いることを否定し、条件が整ったところで、政府が保有する残りの株式を売却することが政府の政策であることを主張してきている。<sup>(4)</sup> また、政府は、幾つかの民営化企業の取締役の一人または二人を任命している。これは、国有企業においては、既に存在しているものであるが、私的部門においては新しい存在である。<sup>(5)</sup> 政府はこの取締役を使って、政府の政策を実施しようとしているのではないかということが疑われる。しかしながら、一部の例外を除いて、これらの取締役は、民営化企業と国王の契約について投票権をもたず、政府任命取締役のいずれも定款中に特別の義務をもたず、政府は、政府任命取締役は政府の代理人ではなく、会社全体に責任を負っており、それは、専門知識を与えるためのものであると強調してきた。従って、せいぜい民営化企業と政府のコミュニケーションを容易にする程度のものであると考えられているにすぎない。<sup>(6)</sup> 実際にも、政府任命取締役が公金の相当な支出を防止することができないために決算委員会によって批判されてきた事件が生じていた。<sup>(7)</sup>

前二者と異なつて重要なものと考えられているものは、政府が望ましくないテーク・オーバーおよびコントロールの変更を防止することができるようつくられていた黄金株式(特別株式)である。<sup>(8)</sup> その具体的目的の一つは、望ましくない外国のテーク・オーバーを防止することであるが、国籍による差別を禁止するE.E.C法の存在のために、一般的禁止として表現されているという側面をもっている。<sup>(9)</sup> 黄金株式は、民営化の手段を提供する立法にはなく、会社の趣意書および定款に含まれており、<sup>(10)</sup>これは二種類の方法で規定されている。

通常の方法は、以下のような仕組みをもっている。もし一定の特別の者以外の者が適切な株式資本に付けられた全議決権の一五パーセント以上の株式に利害をもつならば、その者は、取締役による行為に服する。もしその限界が破られたならば、取締役は、その者にその限界を下回るようにするよう株式の売却を要求する文書での通知を発することを要求され

る。通知の送付後は、株主は、株主総会への出席、そこでの発言または議決の資格を有さない。もし通知に従わないならば、会社は、合理的に得ることができると最善の価格での株式の売却を要求される。また、特定の規定は、団体の権利と見なされ、特別株式に特有なもので、それらは、特別株主の同意なしで変更され得ないと規定する定款によって特別保護されている。それらの規定は、特別株主の権限、株式保有の制限、用語の定義、政府任命取締役および取締役の国籍を定める条項を含んでいる。<sup>(11)</sup>

第二のものは、以下のような仕組みをもっている。団体の権利という考えは、特定の条項を保護するために用いられる。しかし、株式保有についての制限はなく、その代わりに特別株式が特別の状況において特別議決権をもつ。例えば、エンタープライズ・オイルの場合には、このことは、もし人が議決権のある株式の五〇パーセント以上に利害をもとうとして申込みをする場合、または、人が議決権のある株式の五〇パーセント以上を行使するまたはその行使をコントロールする資格がある場合に生じる。この場合、特別株式は、投票に基づく総会における会社のすべての決議について、大臣が保有していない議決権のある株式の総数より一つ多い議決権をもつ。また、特別株主は、臨時総会を要求する権利をもつ。<sup>(12)</sup>

これらは、伝統的な会社法において類似物のない厳しく包括的な権限であり、<sup>(13)</sup> テイク・オーバーをととした市場の通常の規律の働きを妨げ、それらを企業と政府のインフォーマルな交渉を促進する政府の同意の必要と取り替えるのである。<sup>(14)</sup>

### (3) 契約法上の技術による介入

政府との契約関係は、民営化会社にとって中心的重要性をもつ。政府は、ブリティッシュ・テレコム最大の消費者であり、特に密接な関係が政府と防衛上の役割をもつブリティッシュ・エアロスペースおよび戦艦造船所の間で存在し続けた。<sup>(15)</sup> 多くの契約は、その性質上特に防衛領域において非競争的であり、防衛省の売買額の六〇パーセントは、非競争的である。そのような場合、政府契約審査委員会 (Review Board for Government Contracts) の勧告に基づいた目標利益率のための定式が用いられる。しかしながら、その定式およびその適用は、防衛企業に不況の間イギリスの他の企業よりもう

まくやっけていくことを認めるものとして、最近厳しく批判されている。また、委員会の報告書によって影響を受けるような契約条件は、複雑な制度的および政治的決定様式を含むが、なされた決定の意味についての公開の討論はほとんど存在しなかった。<sup>(16)</sup> また、政府による民営化直前の企業への防衛契約については、それが民営化を成功させ、民営化後も存続し得るようにするために、「それを太らせ」、売却を援助しているとの批判がなされてきた。一方で、防衛支出を抑えようとする圧力は、競争入札の増加へと通じ民営化プログラムと結び付いた競争のレトリックとうまく適合するが、他方で、実際にこのことを追求することは、幾つかの企業を売却することを不可能にし、売却のすぐ後の企業の崩壊へと帰結するものであった。これらの政治的制約は、競争原理の適用を制限し、その結果、妥協を必要とさせた。<sup>(17)</sup> そのとき、契約は政策的介入の形態として残り、責任追及のための外部の審査を要求する。

このような審査の中心的機関は、会計検査院長を伴う決算委員会である。委員会は、この領域で包括的審査を行い、契約のガイドラインに影響を与えるために重要な役割を果たしてきた。しかしながら、そのような審査機構は、内在的にアドホックで事後的なもので公金の浪費を防止できないものである。また、会計検査院長は、契約者の文書および記録へのアクセスをもたず、単に省のファイルにおける情報のみアクセスするにすぎない。<sup>(18)</sup> 次に、司法審査の利用が考えられる。しかしながら、国内法が欠如しているため、契約者を選択するまたは条件を決定する権限が濫用されたように見えるとして裁判所で争う機会は、極端に限定されていると考えられている。<sup>(19)</sup> また、契約法にかんする EEC 法として、国籍の理由で差別を禁止する命令 (Directive)、そして契約手続の法典化の命令が存在する。しかし、防衛契約はローマ条約によって排除されており、さらに、命令は、交通、水道、エネルギーまたは電気通信を管理する機関によってなされる契約を明示的に排除しており、あまり有効ではないとされている。<sup>(20)</sup> 従って、イギリスにおける契約法のコントロールは、アメリカまたはフランスにおける契約法のコントロール手段と比べると、その手段の欠如によって特徴づけられているのであり、その改革が求められている。<sup>(21)</sup>

注

- (1) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 97-98; Graham and Prosser, "Privatising", pp. 30-31 and "Rolling Back", p. 77; D. Steel, "Government and the New Hybrids" in D. Steel and D. Heald, *Privatizing Public Enterprises* (London, Royal Institute of Public Administration, 1984), p. 106.
- (2) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 98; Graham and Prosser, "Privatising", pp. 31-32.
- (3) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 98-99; Graham and Prosser, "Privatising", p. 32.
- (4) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 99-100; Graham and Prosser, "Privatising" 33-34 and "Rolling Back", p. 83.
- (5) Wiltshire, *op. cit.*, p. 44.
- (6) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 100; Graham and Prosser, "Privatising", pp. 34-35 and "Rolling Back", p. 83; Wiltshire, *op. cit.*, p. 44.
- (7) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 100; Graham and Prosser, Privatising, pp. 35-36 and "Rolling Back", p. 83.
- (8) Prosser, "Privatisation", p. 46; Graham and Prosser, "Privatising", p. 36 and "Rolling Back", p. 84; Wiltshire, *op. cit.*, p. 42. 黄金株式について一般的には、井上照幸「英国民営化企業における特権優先株式—「黄金株」をC&W社の事例にみる—」高崎経済大学附属産業研究所紀要二四巻一号、佐中忠司「英国における『民営化』の諸問題」公益事業研究四一巻一二号二六八—二六九頁、嶋田「イギリスの産業・民営化政策—民営化と経済の効率性—」一〇二—一〇四頁参照。
- (9) Prosser, "Privatisation", p. 46; Graham and Prosser, "Privatising", p. 37; Wiltshire, *op. cit.*, p. 42. 最近、黄金株式が存在するジャガーをフォードが買収するために、黄金株式を外してもよいとする大臣発言がなされた。朝日新聞一九八九年一月四日朝刊参照。今後、黄金株式がどの企業で外されどの企業で維持されていくかが注目される。
- (10) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 100; Graham and Prosser, Privatising, p. 36; Wiltshire, *op. cit.*, p. 42.
- (11) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 100 and "Privatisation", p. 46; Graham and Prosser, "Privatising", pp. 36-37, "Rolling Back", p. 84 and "Golden Shares", p. 416.
- (12) Prosser, "Privatisation", p. 46; Graham and Prosser, "Privatising", p. 37, "Rolling Back", p. 84 and "Golden Shares", p. 416.
- (13) *Ibid.*, p. 417.
- (14) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 100-101 and "Privatisation", p. 47; Graham and Prosser, "Privatising", p. 38 and "Rolling Back", p. 84.
- (15) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 101 and "Privatisation", p. 86; Graham and Prosser, "Privatising", p. 41 and "Rolling Back", p. 86.

- (16) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 102; Graham and Prosser, "Privatising", p. 43 and "Rolling Back", p. 87.
- (17) Graham and Prosser, "Privatising", pp. 43-44 and "Rolling Back", p. 87.
- (18) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 105 and "Privatisation", p. 58; Graham and Prosser, "Privatising", p. 46 and "Rolling Back", pp. 93-94.
- (19) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 105 and "Privatisation", pp. 57-58; Graham and Prosser, "Privatising", p. 46.
- (20) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 105 and "Privatisation", p. 58; Graham and Prosser, "Privatising", pp. 46-47.
- (21) Graham and Prosser, "Privatising", pp. 48-49 and "Rolling Back", p. 93.

### 3 民営化企業の規制と消費者

#### (1) 規制の理由

最も重要な国有企業が売却されたところでは、規制制度が設けられてきたが、民営化企業の規制の理由は、白書、協議文書が提出された場合でもほとんど討論されてこなかった<sup>(1)</sup>。規制制度の背後にある哲学については、リトルチャイルド(S. C. Littlechild)によって提出されたブリティッシュ・テレコムの収益性の規制および民営化された水道事業の経済的規制についての二つの報告書で説明されていたが、規制の目的は、一時的なまたは恒久的な市場競争の代用物をつくることであった。

規制制度においては、裁量をなくそうとする試み<sup>(3)</sup>にもかかわらず規制者に広範な裁量を与えるものにならざるを得ない。なぜならば、まず、規制規定の多くが経済的理由によってではなく、むしろ社会的理由によって現実に採用されるからである。例えば、大臣および電気通信庁長官には、救急サービス、公衆電話ボックス、番号情報、海事サービスおよび田舎の地方のサービスを含むすべての合理的欲求を満足させる電気通信サービスの提供を確保するに最も良い仕方での権限を行使する義務が課せられている(一九八四年電気通信法《Telecommunication Act 1984》(以下、電通法と省略する)三条一項a号)。このような社会的義務の原則がブリティッシュ・テレコムに課せられた条件の多くにまた反映している。

これらの規定に基づいて決定するとき、規制者は、経済的計算に基づくことできない<sup>(4)</sup>。他の規制規定は、本質的に経済的で功利的なものである。民営化企業の多くは、競争に服さないかほとんど服さず、そのような領域で、規制は、競争の代用物をつくることを目的としている。このことは、「理想的な」価格設定政策を発見するための経済学の非裁量的適用を含むと考えられるかもしれないが、経済学者は、今日、「理想的な」価格が存在したことに確信をもっていない<sup>(5)</sup>。従って、規制機関は、裁量によって特徴づけられることになり、効果的な規制は、規制者に利用できる完全な情報の利用可能性および公開のフォーラムでの情報のテストのためのフォーマルな制度の創造にかかることになる<sup>(6)</sup>。

## (2) 規制と大臣

民営化企業の規制機関としては、大臣および新しい規制機関が存在するが、ある領域では、新しい規制機関が設置されず、大臣のみが規制権限をもち、他の領域では、大臣と新しく設置された規制機関両者が規制権限を有することになった。新しい規制機関が設置される場合においては、大臣が重要な権限をとどめている。例えば、電気通信システムの免許は、電気通信庁長官と協議の後、大臣によって与えられる（電通法七条<sup>(7)</sup>）。このことは、競争の促進は、大臣に委ねられていることを意味する<sup>(8)</sup>。ガスの場合、大臣による公的ガス供給の免許（authorization）のための同様の規定が存在している（一九八六年ガス法（Gas Act 1986）《以下、ガス法と省略する》七条。大臣によって発せられる免許は、また、免許条件の形での鍵となる規制規定を含む。これらのうちで最も重要なものは価格値上げのコントロールであり、この目的で、特定の価格を小売物価指数上昇率に結び付ける定式が採用された<sup>(9)</sup>。しかし、ここで設定されるべき現実の数字および価格の範囲についての交渉は、省とブリティッシュ・テレコムとの間の私的問題として扱われ、従って、例えば、以前消費者の利益を代表していた P O U N C は、交渉に参加することができなかった<sup>(10)</sup>。

規制制度における免許の重要性にもかかわらず、その公的審査は、限定されている。電気通信の場合、免許の起草について、大臣は、電気通信庁長官と協議しなければならぬこと、そして、公衆電気通信システムの場合、大臣は、免許の

付与、免許の効果、付与の理由等を通知し、意見および異議を考慮しなければならないということが要求されるだけである（電気法八条五項）。後に修正されたものの（電通法九条二項）、もともとは、法案は、国会への免許の提示の規定を含まなかった。また、ガスの場合には、国会への免許の提示のいかなる義務もない。<sup>(11)</sup>

一般的には、規制にかんする大臣のこれらの重大な権限にもかかわらず、システムはそれ以後一定の距離において機能しなければならぬ。しかし、電気通信の場合、大臣は、例えば、装置の承認（電通法二二条—二五条）、電気通信庁長官の任命、諮問機関の設置および任命（電通法一条、五四条）、国家安全保障または外交関係の利益のために命令を与える（電通法九四条）ことについて権限をもつ。ガスの場合、大臣は、質的基準を設定し（ガス法一六条）、安全性について責任を負い（ガス法一八条）、ガス庁長官および消費者協議会を任命する（ガス法一条、二条）。電気通信の場合、大臣は、電気通信庁長官が電気通信にかかわる活動を監視する点でのプライオリティの決定のさいに特別の考慮をすべき事項を示す、そして、電気通信庁長官がなんらかの権限を行使するかどうか決定するさいに特別の考慮をすべき事項を示す、一般的指令を電気通信庁長官に与えることができる（電通法四七条）。しかしながら、これらの権限の行使に伴う手続的保障は限定されている。例えば、電気通信庁長官にたいする大臣の一般的指令を公表する義務はない。<sup>(12)</sup> ガスの場合には、ガス庁長官が年次報告書においてそのような指令を公開することを要求するために法案が修正された（ガス法三四条三項、三九条二項）。それにもかかわらず、電通法またはガス法のいずれにおいても、大臣と規制者のインフォーマルな一方的交信（ex parte contacts）の禁止はない。<sup>(13)</sup>

### (3) 規制と新しい規制機関

最初の新しい規制機関は、公正取引庁長官、公正取引庁をモデルとする電気通信庁長官を長とする電気通信庁であった<sup>(14)</sup>。免許にかんして述べたように、幾つかの点で彼は大臣のアドバイザーとして活動する。彼は、また、要求に応じてまたは自発的に大臣に情報、助言および援助を与える一般的義務の下にある（電通法四七条四項）。しかしながら、一般的に大

臣と電気通信庁長官の間には責任の分割があり、いったん免許が与えられたならば、大臣はそれを修正する権限をもっていない。<sup>(15)</sup>これは、被免許者の同意を得て電気通信庁長官によって、または、同意がない場合には、独占・合併委員会への付託をとうして行われる（電通法二二条―二五條）。電気通信庁長官は、また、免許および条件の強制に責任を負っている（電通法一六條―一九條）。さらに、電気通信庁長官は、電気通信にかかわる活動を監視し、これについての情報および助言を公表し、電気通信サービスおよび装置の提供についての苦情を調査する義務を有する（電通法四七條―四九條）。

電気通信庁長官は、今まで、効果的競争の促進が絶対的なものではなく、特定の状況においては注意深い計画を要求することを強調してきた。<sup>(16)</sup>従って、多くの困難で争いのある決定をしなければならぬので、決定がなされる手続が重要である。しかし、法自身には、ほとんど手続的保護は存在しない。公衆電話通信システムの場合、大臣は、免許の付与、免許の効果、付与の理由等を通知し、意見および異議を考慮しなければならず（電通法八條五項）、すべての免許は、パブリック・レジスターに登録されなければならない（電通法一九條）が、他の手続的要求は存在しない。<sup>(17)</sup>免許が同意によって修正される場合、電気通信庁長官は、修正、修正の効果、修正の理由等を通知し、意見および異議を考慮しなければならぬ（電通法一二條二項・三項）。電気通信庁長官による独占・合併委員会への付託の場合、証人の出席および文書の提供を要求する独占・合併委員会の広範な権限が明示的にそのような修正の付託に適用されるけれども、その手続的義務は、ガスの場合（ガス法二四條七項）と異なり、電気通信立法には規定されていない。<sup>(18)</sup>これらの規定は、独占・合併委員会が付託に実質的利益をもつように見えるすべての人または団体からの意見を考慮することおよび、合理的に必要ではないか実際的ではない場合を除いて、彼らに口頭の聴聞を認めることを要求する（一九七三年公正取引法（Fair Trading Act 1973）八一條）。他の点では、独占・合併委員会は、特に聴聞を受ける権利、反対尋問の権利、大衆の出席にかんして自らの手続を決定しなければならない。免許修正に類似した初期の手続において、多くの口頭聴聞が独占・合併委員会によってなされた。聴聞は、証拠の競争的吟味または反対尋問を認めないが、これらの限界にもかかわらず、聴聞は、証拠

の討論および争いの機会を提供する。<sup>(19)</sup> 独占・合併委員会からの報告書の後電気通信庁長官によって免許が修正される場合、長官は、修正、修正の効果、修正の理由等を通知し、意見および異議を考慮しなければならない（電通法一五条三項・四項）。免許条件の違反の後強制命令をなす前に、電気通信庁長官は、類似の要求を満たさなければならず、また、承認された設備の基準の承認の前に、承認、承認の効果、条件等を通知し、意見および異議を考慮することが要求される（電通法一七条一項―五項、二二条八項）。

ガスの場合、同様な制度がつけられている。ガス庁長官が長となるガス庁が設置された。大臣はガス供給者に免許を与える（ガス法七条、八条）。免許は、公衆ガス供給者とガス庁長官の間の合意によって修正される。他の修正は、独占・合併委員会からの報告書を要求する（ガス法二二条―二七条）。ガス庁長官は、また、免許に付けられた条件の強制に責任を負う。手続規定は、電気通信におけるものほとんど同じである。<sup>(20)</sup>

電気通信庁長官は、問題の討論をできる限り公開にし、参加を保障することを約束し、その約束を実施するために多様な手段をとってきた。電気通信庁長官は、彼が考慮している問題についての多くの協議文書を公表し、意見を求めた。例えば、付加価値ネットワーク・サービスの将来の免許についての協議文書の後、被免許者、利用者、設備提供者および業者協会からの代表を含む一二〇人以上の代表が出席するフォーラムが開かれた。サービスの質の問題について、彼はまた田舎の地域でサービスについての二つの研究を行い、世論調査、ボランティアによる約八〇〇の通話のモニターおよび苦情の分析を用いることによってサービスの質についての重要な報告書を出した。<sup>(21)</sup> 一般的電気通信政策のレベルでは、自らが議長をする電気通信フォーラムをつくることに主導権を発揮した。これは、電気通信の問題についての討論フォーラムを提供し、業界および技術協会、消費者および利用者組織からの代表を含むものである。<sup>(22)</sup> また、電気通信庁長官は、商業的秘密の問題が生じない限り、大臣への彼の助言を公表した。<sup>(24)</sup>

次に、電気通信庁長官による情報収集能力については、電気通信庁長官は、特定の刑事犯罪の調査、免許条件の強制お

よび苦情調査に限定されているけれども、民事裁判所と同じような情報を得る権限をもっている（電通法五三三條）。潜在的な条件違反として見られるような問題の広さを前提とすれば、これらの限界は実際には制限的なものであるとは考えられていない。<sup>(25)</sup> 長官は、また情報を公表する権限をもっている（電通法四八條）。さらに、ブリティッシュ・テレコムの特許は、企業による特定の情報の公表を要求する。最も重要なことに、法に基づく電気通信庁長官の職務を行使する目的のために、長官によって合理的に要求されるすべての情報は、長官に提供されなければならない。<sup>(26)</sup> 特に後者の規定にかんして、情報を要求する電気通信庁長官の権限は、包括的なものである。ガスの場合、ガス庁長官の権限は、電気通信長官の権限とだいたい同じである。特にブリティッシュ・ガスの免許は、ガス庁長官の職務を行使する目的のために、長官によって合理的に要求されるすべての情報は、長官に提供されなければならないとする。<sup>(27)</sup> しかし、実際には、規制機関による情報の収集は、企業が規制機関に有用であるような形で情報を収集する要求が限定されているので、常に容易というわけではないと考えられている。<sup>(28)</sup> 電気通信庁長官自身は、ブリティッシュ・テレコムからの情報にたいする長官のアクセスに満足を表明してきた。しかし、民営化後、ブリティッシュ・テレコムは、パフォーマンス・インディケータの情報を提供することを拒否してきた。これにたいして、電気通信庁長官は、サービスをモニターするためにボランティアを用い、世論調査を行ってきた。この報告書の公表直前になって、ブリティッシュ・テレコムは、鍵となるパフォーマンス・インディケータの公表に同意してきた。それにもかかわらず、インディケータの公表の同意の約一年後、ブリティッシュ・テレコムがいまだ公表していないことに電気通信庁長官が苦情を述べていたことが、そして、その直後にようやくブリティッシュ・テレコムが公表を始めたことが報告された。<sup>(29)</sup> また、ガスの場合にも、実際には、十分な情報が提供されていないと感じられる事態が生じたことと主張されている。<sup>(30)</sup>

諮問委員会については、電気通信の場合、法に基づいて消費者を代表していると認められる一六〇を越える地方の電気通信諮問委員会（Telecommunication Advisory Committees）が存在する（電通法二七條）。その委員会は、苦情処理におい



- (5) *Ibid.*, p. 144.
- (6) *Ibid.*
- (7) 大臣から電気通信庁長官への権限の委任はなされてこなかった。*Ibid.*, p. 162.
- (8) Prosser, "Regulation", p. 146; Graham and Prosser, "Rolling Back", pp. 78-79.
- (9) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 91 and "Regulation" p. 146; Graham and Prosser, "Rolling Back", pp. 80-81.
- (10) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 93 and "Regulation" p. 146; Graham and Prosser, "Rolling Back", p. 81.
- (11) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 93 and "Regulation" p. 146; Graham and Prosser, "Rolling Back", p. 91.
- (12) Prosser, "Regulation", p. 147.
- (13) *Ibid.*
- (14) なお、準自治的非政府機関 (Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization) の数を減らすことはサッチャー政権の当初の政策でもかかわらず、民営化等の結果その数が増加していったことを注目される。シモン・ブート「"QUANGO" 再発見」(『The World in 1989』中央公論社、一九八八年) 三四頁参照。
- (15) Prosser, "Regulation", p. 148. 但し、大臣は、免許修正についてはかなり限定された拒否権を有している(電通法二二条五項・六項、一三条五項・六項、一五条五項・六項)。
- (16) Prosser, "Regulation", p. 150.
- (17) *Ibid.*
- (18) *Ibid.*
- (19) *Ibid.* p. 151.
- (20) *Ibid.* p. 155.
- (21) 例へば、*Telecommunications-Quality of Service: A Consultative Document*, OFTEL3/86.
- (22) *Quality of Telecommunications Services*, OFTEL20/86.
- (23) OFTEL News, No. 2 (March, 1986), p. 2.
- (24) 例へば、私的携帯ラジオ用のチャンネルおよびIIIにおけるラジオ周波数の割り当てについてのアドバイス。Advice, OFTEL5/85.
- (25) Prosser, "Regulation", p. 152.
- (26) *Ibid.*; Graham and Prosser, "Rolling Back", pp. 88-89; Department of Trade and Industry, *Licence granted by The Secretary of State for Trade and Industry to British Telecommunications under Section 7 of the Telecommunications Act 1984* (London, H. M. S. O.,

- 1984, Conditions 16, 20, 52.
- (27) Prosser, "Regulation", p. 155; Graham and Prosser, "Rolling Back", pp. 88-89; Department of Energy, *Authorisation granted and Directions given by The Secretary of State for Energy to The British Gas Corporation under The Gas Act 1986* (London, H. M. S. O., 1986) (以下「DoE, Authorisation」(通称「A」), Coridition 7.
- (28) Graham and Prosser, "Rolling Back", p. 89.
- (29) Prosser, "Regulation", p. 153; Graham and Prosser, "Rolling Back", p. 89.
- (30) Prosser, "Regulation", pp. 156-157; Graham and Prosser, "Rolling Back", p. 90.
- (31) Prosser, *Nationalised Industries*, p. 94 and "Regulation", p. 153.
- (32) Prosser, "Regulation", p. 156; Graham and Prosser, "Rolling Back", p. 89; DoE, *Authorisation*, Condition 8.
- (33) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 94-95 and "Regulation" pp. 154-155; Craig, *op. cit.*, pp. 89-90; Curwen, *op. cit.*, p. 255.

おわりに

イギリスにおける国有企業は、今日まで、当初の考えと異なりまたいろいろな改革案にもかかわらず不透明なまたは明示的な広範な政治的介入を受け続け、また、「情報公開」「参加」および「公的コントロール」の確保の点においても数々の限界をもっており、「制度的・技術的公共性」確保の点での優位を発揮できないでいた。そして、そのことが国有企業への信頼を失わせ、民営化を容易にした一つの大きな理由となっていた。<sup>1)</sup> 他方、民営化が政治的介入を排除するとの主張が政府によってなされてきたが、実際には、それは、レトリックにすぎず、不透明な政治的介入の手段を排除するものとはならなかった。また、民営化企業の規制においては、例えば、情報提供を要求する免許や電気通信庁長官の個人的努力により「情報公開」、「参加」の確保の点で部分的な前進が見られるように思われるが、後者は、法制度として確立しているものではなく、その他の多くの点では、「情報公開」、「参加」および「公的コントロール」の確保は、不十分なものに

とどまっている。

従って、以上の点についての改革が今後も課題となっていくと思われるが、先にも見た次のような提案に注目する必要がある。<sup>(2)</sup>それは、まず、民営化企業の再国有化がなされる場合には、NEDO報告書のような根本的改革の提案が真剣に検討されなければならないというものである。また、民営化企業の規制にかんしては、例えば、政府契約、新しい規制機関による規制について、フランス、アメリカにおける手法の導入が検討されなければならないというものである。前者にかんしては、労働党が現時点では、ブリティッシュ・テレコム以外の再国有化は考えていないようであるので重要性は高くないかもしれないが、労働党内の勢力の変更次第ではより広範囲な再国有化があり得ると思われるので、労働党の動向とともにそれに注目する必要があるであろう。<sup>(3)</sup>また、後者については、イギリスにおいては国有企業の範囲が広がったがためにその経験が少ないものであり、今後の展開が興味深く待たれる。

## 注

- (1) Prosser, "Privatisation", p. 10 and "Regulation", p. 135.
- (2) Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 225-235.
- (3) 労働党の現時点の政策については、朝日新聞一九八九年一〇月三日朝刊参照。なお、労働党は、一九八六年段階までは、国有化企業にかんして「一定の距離をおいた」関係モデルが適切なものではないこと、公開性が保障される必要があること、消費者・労働者の参加が必要なこと、公的コントロールが強化される必要があることを主張していた。もしこれらの主張が少なくともブリティッシュ・テレコムとの関係で維持されているのなら、労働党が政権についた場合にどう具体化されるのか興味深い。また、同様に、かつて労働党は、民営化への過程において、政府保有株式、黄金株式、新しい規制機関の権限を活用することを主張していたので、再国有化の方法も注目される。Prosser, *Nationalised Industries*, pp. 231-233, "Market", pp. 52-55 and "Regulation", p. 147; Graham and Prosser, "Privatising", p. 34; R. Hattersley, *Choose Freedom* (London, Penguin, 1987) and *Economic Priorities for a Labour Government* (London, Macmillan, 1987); P. Kelner, "Revealed: how Labour will buy BT-cost-free", *New Statesman*, July 11, 1986, p. 9; Veltjanovski, *op. cit.*, p. 128.