

日本の公益事業
変革への挑戦



9784561161547



1923034029009

ISBN4-561-16154-6

C3034 ¥2900E

定価 本体2,900円(税別)



白桃書房

日本の公益事業

変革への挑戦



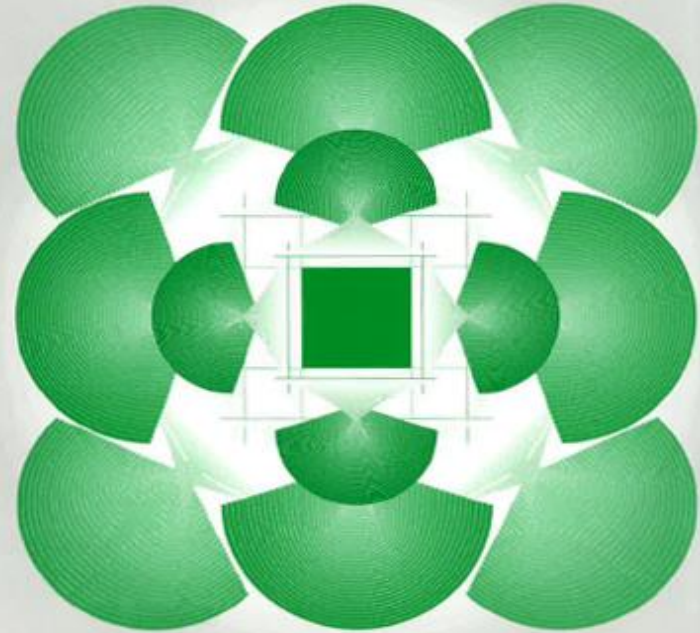
公益事業学会 編

白桃書房
16154

日本の公益事業

変革への挑戦

公益事業学会 編



東京白桃書房神田

序 文

本書は、公益事業学会が数年前にアメリカで刊行した英文書『日本の公益事業』(*Public Utility Industries in Japan: Past, Present and Future*, The Institute of Public Utilities and Network Industries, Michigan State University, East Lansing, Michigan, 2000)の日本語版にあたるものである。英文書刊行の目的は、従来わが国公益事業研究においては海外公益事業の規制動向や研究成果の吸収に努めてきたことに比べ、日本の公益事業に関して海外に情報発信することがあまりにも少ないことへの反省から、この落差を少しでも解消しようとするにあった。幸いにして、この英文書は海外で市販され、諸外国人が日本の公益事業に関する歴史と現状、諸課題について理解を深めることに裨益した。

英文書刊行時から、公益事業研究の普及を狙いとした、したがって大学のテキストなどとして初学者が公益事業の現状とその政策課題について学べるような、日本語版の刊行も企画されていた。しかし、当時、わが国公益事業は各分野において規制改革の真っ只中であって、めまぐるしく制度が改変されたため、本書のような基本書の出版には、今日まで数年、時機をうかがうほかなかった。公益事業の規制改革については、交通・運輸分野での需給調整規制の廃止、特殊法人等の独立行政法人化、構造改革特区の試みなどに次いで、電力、ガス分野での自由化範囲の拡大、道路公団や郵政の民営化などのスキームがほぼ固まり、実施に移されようとしている。そこで、本書編集委員会を組織し、編集委員会で作成した章節構成のもとに、公益事業各分野に精通した本学会会員が分担執筆することとした。

本書サブタイトルの「変革への挑戦」は、技術革新による新サービスの出

現、ニーズの多様化、効率化への社会的要請などを背景として実施された規制緩和や民営化、リストラクチャリング（構造改変）といった規制改革にとどまらず、公益事業としての環境問題への対応や社会システムの変化への順応も視野に入れた用語である。現代の公益事業は、温暖化ガスの排出抑制や地域環境との調和をめざして、新たな社会システムにおける一方の主役として台頭したNPOとの連携も視野に入れつつ、新エネルギーの積極的な開発、排出権取引やクリーン開発メカニズムなどへの参加、使用自動車の低公害車への代替、環境マネジメントシステムの導入などの課題に取り組む必要に迫られるようになったのである。

本書は6つの章から構成されている。全体の導入部となる第1章では「公益事業規制とその改革」を取り上げる。まず1-1節では「規制の枠組みと規制改革」のタイトルのもとで、公益事業を対象とした伝統的な政府規制の枠組みを解説した上で、わが国においてこれまで政府規制改革の取り組みがどのようになされてきたかについて公益事業分野に重点を置いてフォローし、ユニバーサルサービスの確保、エッセンシャルファシリティ（不可欠設備）の利用条件、公正な競争条件の整備など規制改革を進める上での課題を取り上げる。次に1-2節では「公企業改革と民営化」の題のもとに、X効率論や公共選択論、ニュー・パブリック・マネジメント論の分析ツールを用いて公企業部門改革が取り上げられる。そこでは、民営化を推進するための多様な効率化手法の検討もなされている。この章で触れられたトピックスの多くは、次章以下でさらに詳しく論じられることになる。

続く第2章から第4章までの3つの章は、各公益事業分野の規制改革を取り上げる。第2章「エネルギー・水道」では、電気、ガス、水道事業を取り上げる。まず2-1節「電気事業」では、わが国電気事業の特徴、供給構造、料金制度と料金メニュー多様化などを概説した上で、近年における電力市場自由化とそれに伴う効率追求と公益的課題との調和問題が論じられている。次いで2-2節「ガス事業」では、ガス事業の現状について概説した上で、3次にわたるガス事業法改正による市場自由化とその課題に焦点を絞って、

不可欠設備の開放問題を中心に、ガス事業規制のあり方を検討している。それに続く2-3節「水道事業」では、民間への業務委託など最近の一連の規制緩和措置を整理しつつ、また規制緩和が進展している欧州水道事業の動向も参考にして、わが国水道事業の業務効率化や安心・安全なサービス提供に向けた検討がなされており、需要構造が変化する中での新たな水道料金体系のあり方についても触れている。

第3章「情報通信」は、通信、放送、デジタルネットワーク、郵便の各事業からなる。まず3-1節「通信事業」では、わが国通信規制の変遷をたどり、その課題点を指摘した上で、最近のブロードバンド・インターネット、携帯電話時代における通信産業構造の垂直統合からレイヤー別分離への転換が、事業区分廃止や料金規制の大幅緩和など規制政策の見直しを迫っている状況を明示する。今後の課題として、ブロードバンド・インターネット時代の到来に合わせて、メディア関連法体系の見直しが必要としている。3-2節「放送事業」は、デジタル技術により無線・有線両システムの技術融合により新たな放送市場が創造される時代において、市場の健全な育成を促せるように市場原理を重視した放送政策への転換が求められていると説き、放送技術の高度化に対応したコンテンツの量と質の供給拡大策についても検討している。3-3節「デジタルネットワーク」では、コンピュータ、通信、放送などメディア間の融合により、これまでとは全く異なる形態のサービスが生み出される「メディア融合」の過程の中で、公益事業に対する政府規制がどのような展開を遂げてきたかを経済的規制の緩和を中心にフォローした上で、情報通信産業全体として取り組むべき課題として、残された規制としての社会的規制を取り上げている。3-4節「郵便事業」では、自由化の背景について代替サービスの登場やダイレクトメールの増加といった需給両面の環境変化から解説した上で、民営化への過程の中でユニバーサルサービスの確保をどう図っていくかという重要な課題を検討する。

第4章「交通・運輸」は、交通・運輸分野の規制改革総論から始まって、鉄道、航空、道路旅客各分野の制度改革を取り上げる。まず4-1節「運輸

分野の制度改革」では、この章の導入部として、運輸分野における規制緩和の動きを行政主導から市場機構をベースとした産業運営への転換と捉え、規制緩和の背景とその動向について整理している。これを受けて、次節から各論に入る。4-2節「鉄道事業」では、機関間競争の激化や少子・高齢化による需要伸び悩みといった市場構造の変化を受けて、「参入規制+内部補助」型の政府規制体系を根本的に見直すようになった経緯について解説する。併せて、地方鉄道の存続策として上下分離方式による自治体の支援方式、今後の鉄道経営のあり方に関して「顧客志向」の重要性にも言及している。4-3節「航空事業」では、国内および国際航空規制の緩和について、先駆したアメリカの経験と比較しつつ、その背景や課題点を解説している。国内航空については、新規参入が1990年代を通じて大手企業のイールドを低下させ、運賃の多様化・低廉化をもたらしたが、欧米の新規参入者が低コスト・オペレーションを実現したのとは異なり、日本の新規企業の費用水準は既存企業と大差ないとの指摘がなされている。4-4節「道路旅客運輸」では、2002年2月から実施された規制緩和後のバス事業の市場構造を分析した上で、規制緩和後も乗合バス市場への新規参入は活発でなく、退出ルールの明確化により休廃止が増加することもなく大きな変化は見られないものの、地方バス補助制度の変更についてはサービスの改善をもたらすなど、概ね好ましいものであったと評価している。併せて、乗合バス廃止案件を協議する「地域協議会」について、課題点の指摘と改善方策の提言がなされている。

第5章「規制改革の課題」では、公益事業の規制改革においてキーワードと位置づけられる「ネットワークアクセス」、「リストラクチャリング」、「民営化」を取り上げる。5-1節「ネットワークアクセス」では、ネットワーク経済学の中でも難解とされる不可欠設備へのアクセスに伴う利用料金（アクセス・チャージ）の理論を平易かつ明解に解説する。具体的には、アクセス・チャージ・ルールについて、効率的とみられるラムゼー価格設定、ECPR、TELRICを取り上げ、それぞれの考え方や得失を検討し、今後の課題として、プライスカップ規制との併用問題、バイパスが技術的に可能

なケースでのM-ECPRの工夫、複数ネットワーク間の競争下でのアクセスチャージのあり方を論じている。5-2節「リストラクチャリング」では、独占的な既存企業の組織を改変し、市場における競争環境を整備するための手法として、水平分割、アンバンドリング、ダイベスティチャー、地域分割を取り上げ、代表的な実例を挙げて、それぞれの利点と問題点を浮き彫りにする。その上で、「改革の目的を明確化することにより、適切なタイプのリストラクチャリングが選択されるべき」としている。5-3節「民営化」では、電気通信と国鉄を中心として民営化とその後のプロセスをたどり、民営化のパフォーマンスの検証を試みる。その際、民営化の最終目的を「消費者利益の増進」と捉え、料金・運賃水準やサービス面でのパフォーマンスを民営化前後で比較することを通じ、通信、国鉄の民営化に対して肯定的な評価がなされている。ティヴィー (L. J. Tivey) 著『国有化』の一節「民間企業は国有企業を保護する鳥かごの中に入ることはできなかったが、公社は外部のもっと大きな領域を奪われてしまった」を引いて、こうしたハンディキャップの逆転に民営化企業が挑戦し、新サービスの開発に努めている状況も描かれている。

最後の第6章「公益事業のニューステージ」では、わが国の公益事業が構造改革への取り組みに加え、地球環境問題への対応、NPOとの連携など新たな課題に直面している現状をニューステージにあると捉え、これらの課題の解明とそれへの対応策の検討を試みた。6-1節「環境問題と電気事業」では、電気事業における地域および地球環境問題への対応と取り組みを取り上げている。地域環境問題としての大気汚染への対応として火力発電所から発生するSO_xやNO_x排出量削減の取り組みなど、また地球環境問題への対応として発電効率向上や原発推進などの取り組みが紹介されているが、市場自由化との絡みでは、環境負荷の大きな電源へのシフトが進む懸念も指摘されている。最近注目される電力会社の取り組みとして、環境会計の作成・公表、グリーン電力基金制度なども取り上げている。6-2節「環境問題と自動車交通政策」では、自動車交通にまつわる環境問題への対応策として、燃

費基準に関するトップランナー方式など規制的手法や、ロードプライシングなど経済的手法について、その制度と考え方を解説する。6-3節「NPOの役割とその課題」では、NPO出現の時代背景から始まって、その組織的特徴、社会的役割、直面する課題などが手際よくまとめられ、恰好のNPO入門編となっている。本書の一編を構成するだけに、エネルギー、交通分野のNPOについても取り上げ、「多様な価値が重視される時代に入った今日、NPOは公益事業の分野に新たな可能性を拓く存在」と前向きな展望を提示する。

以上が本書の刊行意図と内容の概要である。本書から、日本の公益事業における「変革への挑戦」の息吹を汲み取っていただければ幸いである。

2005年1月5日

公益事業学会会長

本書編集委員長 山谷 修作

目次

序文

第1章 公益事業規制とその改革1

1-1 規制の枠組みと規制改革1

- 1-1-1. はじめに (1) 1-1-2. 政府規制の枠組み (1) 1-1-3. 規制見直しの背景と改革への取り組み (4) 1-1-4. 主要産業における規制改革の進展 (9) 1-1-5. 規制改革の課題 (14)
- 1-1-6. むすびー規制改革の展望ー (17)

1-2 公企業改革と民営化19

- 1-2-1. はじめに (19) 1-2-2. 公企業改革の分析的枠組みとしてのX効率分析 (20) 1-2-3. 公企業の非効率の発生要因 (23)
- 1-2-4. 効率改善のための多様な民営化手法 (26) 1-2-5. 独立行政法人と民間の資金・ノウハウの活用 (28) 1-2-6. 民営化政策の今後の展望ー道路公団と郵政公社に関連してー (30)

第2章 エネルギー・水道35

2-1 電気事業35

- 2-1-1. 電気事業の特質と形態 (35) 2-1-2. 電気料金制度 (38)
- 2-1-3. 負荷平準化対策 (39) 2-1-4. 環境保全 (40) 2-1-5.

電力市場自由化の動向 (41)	2-1-6. わが国電気事業の今後の課題 (46)	
2-2	ガス事業48
2-2-1. 「ガス事業」とは？ (48)	2-2-2. わが国ガス事業の現状 (48)	
2-2-3. わが国ガス事業史の特色 (49)	2-2-4. ガス市場自由化の経緯 (50)	
2-2-5. 今後の展望 (53)		
2-3	水道事業59
2-3-1. 水道事業を巡る環境の変化 (59)	2-3-2. 最近の水道事業の動向と制度改革 (60)	
3-2-3. 東京都における水道事業の現状 (64)	2-3-4. 水道料金設定の基本的考え方 (66)	
2-3-5. 東京都水道局における需要構造の変化と新料金体系 (68)	2-3-6. 欧州における水道の民間委託と民営化 (71)	
2-3-7. これからの水道事業経営の基盤強化 (73)	2-3-8. 今後の課題と展望 (75)	
第3章	情報通信81
3-1	通信事業81
3-1-1. まえがき (81)	3-1-2. 電電公社の民営化と競争導入 (82)	
3-1-3. 競争と規制政策 (83)	3-1-4. 競争の進展と事業法の見直し (85)	
3-1-5. 通信事業の構造変化 (87)	3-1-6. 規制政策の見直し (90)	
3-1-7. 今後の課題 (93)		
3-2	放送事業97
3-2-1. デジタル技術革新と放送市場 (97)	3-2-2. テレビ放送事業と構造的特性 (98)	
3-2-3. 放送事業とその経済政策的な課題 (102)	3-2-4. デジタル融合と今後の放送政策について (109)	
3-3	デジタル・ネットワーク112
3-3-1. デジタル化 (112)	3-3-2. デジタル融合 (113)	
3-3-3. 情報通信融合の歴史 (114)	3-3-4. メディア融合と政府	

規制 (118)	
3-4 郵便事業	122
3-4-1. まえがき (122)	3-4-2. 郵便事業の概要 (124)
3-4-3. 郵便事業の自由化の背景 (126)	3-4-4. 日本の郵便の完全自由化 (129)
3-4-5. 今後の郵便事業の課題 (131)	
第4章 交通・運輸	135
4-1 運輸分野の制度改革	135
4-1-1. 1990年代末の制度改革 (135)	4-1-2. 運輸関連事業法の考え方 (137)
4-1-3. むすび (140)	
4-2 鉄道事業	142
4-2-1. 交通手段の多様化と市場環境の変化 (141)	4-2-2. わが国における鉄道事業の経営形態 (143)
4-2-3. わが国における鉄道事業経営の現状 (146)	4-2-4. わが国の鉄道事業における規制緩和 (150)
4-2-5. 規制緩和時代における鉄道ネットワークの維持・運営手法 (153)	4-2-6. 今後の課題と展望 (156)
4-3 航空事業	159
4-3-1. 日本の航空事業の発展 (159)	4-3-2. 航空事業に対する経済的規制 (162)
4-3-3. 経済的規制緩和の経緯 (163)	
4-3-4. 新規航空企業の参入と今後の課題 (166)	4-3-5. アメリカのオープンスカイ政策への対応 (167)
4-4 道路旅客運輸	171
4-4-1. はじめに (171)	4-4-2. 輸送人員とネットワークの変化 (171)
4-4-3. 乗合バス規制緩和の経緯と内容 (172)	4-4-4. 貸切バス規制緩和と乗合バスへの影響 (172)
4-4-5. 乗合バス市場への新規参入 (174)	4-4-6. 路線廃止をめぐる動向 (177)
4-4-7. 補助政策と地方自治体の対応 (178)	4-4-8. 運賃決定をめぐる変化 (180)
4-4-9. まとめ (182)	

第5章 規制緩和の課題	185
5-1 ネットワークアクセス	185
5-1-1. まえがき (185)	5-1-2. ボトルネック独占 (186)
5-1-3. アクセス・チャージ・ルール (188)	5-1-4. アクセス・チャージの今後の課題 (192)
5-1-5. 結論 (196)	
5-2 リストラクチャリング	200
5-2-1. はじめに (200)	5-2-2. リストラクチャリングの手法 (200)
5-2-3. リストラクチャリングの目的 (203)	5-2-4. 現実のリストラクチャリング (204)
5-2-5. リストラクチャリングの効果 (207)	5-2-6. むすび (209)
5-3 民営化	211
5-3-1. 民営化の時代背景 (211)	5-3-2. 日本電信電話公社の民営化 (212)
5-3-3. 日本国有鉄道からJR各社へ (220)	
5-3-4. その他の民営化と評価・課題 (227)	
第6章 公益事業のニューステージ	233
6-1 環境問題と電気事業	233
6-1-1. 電気事業における環境問題の変遷 (233)	6-1-2. 地域環境問題への対応 (235)
6-1-3. 地球温暖化問題への対応 (237)	
6-1-4. 環境経営の時代へ (241)	
6-2 環境問題と自動車交通政策	243
6-2-1. 自動車交通と環境問題 (243)	6-2-2. 自動車環境対策の規制的手法 (245)
6-2-3. 自動車環境政策の展開 (248)	
6-2-4. 環境ロードプライシング (251)	6-2-5. むすび (253)
6-3 NPOの役割とその課題	254
6-3-1. 非営利組織とNPO (254)	6-3-2. 非営利セクター増大の背景 (258)
6-3-3. NPOの役割と課題 (260)	

■ 執筆者・編集委員紹介

第1章

- 1-1. 山谷 修作 東洋大学・編集委員長
1-2. 植村 利男 亜細亜大学

第2章

- 2-1. 矢島 正之 (財)電力中央研究所
2-2. 藤原淳一郎 慶應義塾大学・編集委員
2-3. 石井 晴夫 作新学院大学

第3章

- 3-1. 福家 秀紀 関西大学
3-2. 中村 清 早稲田大学
3-3. 菅谷 実 慶應義塾大学・編集委員
3-4. 井手 秀樹 慶應義塾大学

第4章

- 4-1. 山内 弘隆 一橋大学・編集委員
4-2. 石井 晴夫 作新学院大学
4-3. 高橋 望 関西大学
4-4. 寺田 一薫 東京海洋大学

第5章

- 5-1. 依田 高典 京都大学
5-2. 野村 宗訓 関西学院大学
5-3. 遠山 嘉博 追手門学院大学・編集委員

第6章

- 6-1. 浅野 浩志 東京大学, (財)電力中央研究所
6-2. 山谷 修作 東洋大学・編集委員長
6-3. 安部 誠治 関西大学

にほん こうえきじぎょう
■ 日本の公益事業
変革への挑戦

<検印省略>

■ 発行日 — 2005年5月16日 初版第1刷発行

■ 編者 — こうえきじぎょうがつかい公益事業学会

■ 発行者 — 大矢栄一郎

■ 発行所 — はくとうしょぼう株式会社 白桃書房

〒101-0021 東京都千代田区外神田5-1-15

☎03-3836-4781 ☎03-3836-9370 振替00100-4-20192

<http://www.hakutou.co.jp/>

■ 印刷・製本 — 藤原印刷

© The Japan Society of Public Utility Economics 2005

Printed in Japan ISBN 4-561-16154-6 C3034

㊞ <日本複写権センター委託出版物>

本書の全部または一部を無断で複写複製(コピー)することは、著作権法上での例外を除き、禁じられています。本書からの複写を希望される場合は、日本複写権センター(03-3401-2382)にご連絡ください。

落丁本・乱丁本はおとりかえいたします。