

イギリスにおける民営化及び規制改革

— 鉄道事業を中心に —

周 蒨*

- I はじめに
- II 民営化の背景
- III 民営化の具体例 — 鉄道の民営化 —
- IV 民営化に関する法的検討
- V 終わりに

I はじめに

筆者は、これまでの研究において、中国の国営企業の民営化の過程を紹介し、その法的特徴を分析する作業を行った¹⁾。本稿においては、これに続き、イギリスの国営企業の民営化の過程を紹介した上で、その法的特徴を分析することにした。

ここで、イギリスを取り上げたのは、第一に、国営企業の民営化を最初に本格的に推進したのはイギリスであり、イギリスの経験は国営企業の民営化のモデルとされている、という点である。イギリスの経験を取り上げることは、中国・日本を含む国営企業の民営化とその法的特徴の比較法分析を行うという筆者の作業の上で、有益な素材を提供するものと考えられる。第二に、イギリスは、民営化が本格的に開始される以前は、公共部門におけるサービスの提供はほぼ国営企業

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第10巻第3号 2011年11月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科博士後期課程

1) 拙稿「中国における国営企業の民営化改革に関する法的研究」一橋法学第9巻2号（2010年）193頁-248頁。

が担っており、これは、多くの産業で私企業の経営が認められつつも、公共性の高い基幹産業については、依然として国有企業制が採られている中国の状況と類似している。また、イギリスにおいては、後に見るように、伝統的に公的所有制（public ownership）の概念が強い影響力を有しており、それは、全人民所有制・公有制を掲げてきた中国の伝統的な法概念と類似する性格を認めることができる、と考えられるからである。

このようなイギリスの民営化の過程とその法的特徴、その優れた点と問題点とを分析することにより、中国における国営企業の民営化の今後のあり方について、一定の示唆を得ることができるものとする。

以下、本稿においては、まず、法的分析の前提として、イギリスにおいて民営化が本格的に実施された背景を確認した（Ⅱ）上で、民営化の過程を歴史的に概観する。具体的には、国営企業の民営化の代表例の一つとされる鉄道を取り上げることにしたい。なぜならば、イギリスにおいては、鉄道事業の民営化はサッチャー政府の民営化施策の最終段階において行われ、かつ、鉄道事業の特性に起因してもっとも複雑な形で行われた、との指摘があるからである²⁾。イギリスにおいても、鉄道事業は民営化が著しく困難な分野であると考えられていたのであり、公益事業に係る国営企業の民営化のあり方と限界とを考察する上では、もっとも適切な領域といえよう（以上、Ⅲ）。その上で、本稿においては、公益事業の民営化の進展に伴って形成されることになる規制機関の設置形態と規制の実態とを法的に分析する（Ⅳ）。最後に、イギリスにおける公益事業の民営化改革の特徴をまとめ、その上に民営化と同時に発展してきた規制制度の全体像を明確したい（Ⅴ）。

2) 野村宗訓「イギリス国鉄再編成後の市場構造と政府規制——『上下分離』とフランチャイズ方式による民営化の実態」公益事業研究 47巻2号（1995年）p.86；Richard Gibb, Theresa Lowndes and Clive Charlton, *The Privatization of British Rail*, *Applied Geography* Vol. 16 No. 1（1996）p.35；R. Gibb, J. Shaw, C. Charlton, *Competition, Regulation, and the Privatization of British Rail*, *Environment and Planning C: Government and Policy* Vol. 16（1998）p.757.

II 民営化の背景

1 政治的背景

(1) 戦後から1979年まで

戦後のイギリスにおいては、国有化 (nationalisation) 及び非国有化・脱国有化 (denationalisation) の政策変遷はその政治状況を反映した。

1945年の第二次世界大戦終了後、労働党政権は広範囲内に企業の国有化運動を行い始めた。その理由は様々であるが、主要なものとしては、①国民にとって重大な機能を果たすものを私企業³⁾に任せるべきではないこと、②国有化企業を通じて政府の政策を容易に実施できること、③市場を通じて提供できないサービスを提供することができること、④自然独占による過度の利益蓄積を防止し得ること、さらに、⑤企業収入の再配分が可能となること等があげられる⁴⁾。組織形態としては、「公社 (public corporation)」が提唱された⁵⁾。

労働党政権の政策理念に対して、保守党政権は非国有化あるいは民営化を提唱し、1945年から1951年までの間にはこれを積極的に実施しようとしなかったが、1951年における政権交代後、民営化政策が実行され始めた。しかしながら、当時、実際に民営化の改革を行ったのは鋼鉄産業のみであり、その他の産業については国有企業のままであった。そのため、現実的には、公企業の領域 (public sector) 及び私企業の領域 (private sector) とは共存する状態がしばらく持続した⁶⁾。

3) 本稿では、組織の性質上から、「公」と「私」との区別を強調して、public sector を「公的主体」、private sector を「私的主体」と訳した。なお、これとの対比において、private company を「私的企業」に訳すことも可能であるが、すでに日本法上では「公企業」という用語があるため、「私企業」と訳することにしたい。

4) 榊原秀訓「イギリスにおける国有企業及び民営化企業の法的検討」鹿児島大学法文学部紀要25(1990年)192頁。

5) モリソン (H. Morrison) が提唱した組織形態であり、これにより初めて組織法上は「public corporation」が位置付けられた。参照、榊原(1990年)192頁。

6) Heidrun Abromeit, British Privatisation Policy, *Parliamentary affairs* Vol. 41 No. 1 (1988) p. 69.

(2) 1979年以後

前述のように、労働党政権が国有化政策を提唱した一方、保守党政権が民営化政策を提唱していたが、労働党政権がしばしば政権を握っていた時期においては、保守党は自分の政策の推進活動を積極的に行うことができなかった。

しかしながら、1979年、サッチャー政権が政治の表舞台に登場して以来、保守党の伝統的政治理念を貫徹しようとした。そのため、その中核部分である民営化政策が強力に推進されることとなった。サッチャー政府は自由市場のメリットを強く信じており、それと同時に国家の役割を制限することをも推進し、「政府の縮小 (Less government is good government.)」を実現しようとした⁷⁾。

具体的には、①当時のサッチャー政権は、保守党の政策を新自由主義の理念に転向することを検討した。その理念の最も主要なのは、市場メカニズムであり、保守党政権はその市場メカニズムが従来为国家集権メカニズムより優れると確信していた。また、②70年代の後期から80年代の初期にわたって、イギリスでは金融危機が起こった。保守党政権には、これにより惹起された経済問題を解決する政策の実施が求められた⁸⁾。

2 民営化政策の提出

前述のような政治的背景の下に、保守党政府は、民営化政策の実行を通じて、各種の課題を解決しようと考えた。具体的な政策としては、①競争原理の初期的な導入及び促進、②「国民の資本市場 (people's capital market)」の構築、③財政問題の解決、が取り上げられた⁹⁾。ちなみに、効率性の向上も通常には民営化の目標と考えられるが、イギリスの場合、政府が、①を実現することによって、効率性の向上はその付随的な結果として得られる、と説明された。このことから、イギリスの場合、効率性の向上より競争原理の促進に重点が置かれていたことがわかる¹⁰⁾。そして、このことは、民営化の実施に際して採用された手法等

7) In H. Abromeit (1988) p 70.

8) Cosmo Graham, Privatization: The United Kingdom Experience, reported at the symposium: Comparative models of Privatization-Paradigms and Politics, *21 Brooklyn J. Int'l L.* 185, p 188.

9) In H. Abromeit (1988) p 71.

にも影響を与えた。また、③については、前述のように、当時、経済的危機を対処する政策が求められた。その中で、重要な方法とされたのは公的支出の削減であり、そのために、公共部門借入限度額¹¹⁾(Public Sector Borrowing Requirement)を国有企業の資産の売却を通じて補填することが推進された。

そもそも民営化政策には、三つの部分があり、それは、①公的資産 (public assets) の売却、②公的任務 (public task) の私的主体 (private sector) への移転、③公企業 (public enterprise) の形態の私企業 (private firm) への変更、三つである¹²⁾。これは、それぞれ資産、任務及び組織形態等の面での民営化といわれている。

実際に、イギリスのサッチャー政権が提唱した民営化は、上記の三つの側面にわたって推進されることとなった。すなわち、産業あるいは国有持分 (state-owned share) の売却、公的サービス (public service) の委託 (contract)、会社法の適用がある企業形態への国有企業 (state enterprise) の転換が行われた。

そのため、イギリスにおける民営化は、単なる資産、任務あるいは組織の民営化のいずれかに限定されず、包括的な性格を持つものであった¹³⁾。

3 プログラムの展開及び若干の問題点

(1) プログラムの展開

イギリスにおける民営化は、段階的に行われた。その初期には、民営化改革は、比較的、競争性の強い分野において展開された。その後、その他の公共性が高い

10) 効率性の向上は、特に国有企業を私企業に転換させるときに、その理由のひとつとして考えられる。イギリスの場合、政府は、競争原理が効率性の向上を実現できると強調し、また、民営化のプロセスにおける所有制の変更については、競争原理の導入によって言及しなくても済むようであった。また、②については、1960年代ドイツにおける民営化の理念を導入したものである。

11) 公共部門借入限度額とは、イギリスにおける公共事業部門は、経営不良による赤字が生じる場合、国民に対して国債を発行し、赤字に補填するその融資の限度である。現在は Public Sector Net Cash Requirement (PSNCR) に変更した。

12) In H. Abromeit (1988) p. 70.

13) 当然のことであるが、民営化の初期段階においては売却の手法が多く採用され、その後の発展段階において、組織上の転換等の手法が採用されるようになったのである。民営化の過程を全體的に言えば、包括的な性格があると考えられよう。

分野まで漸進的に拡張されてきた。

下記の表一¹⁴⁾は、1979年から1987年までの間に民営化が行われた分野をまとめて示したものである。

1979年から1984年までの間は、民営化の第一段階にあたる、とされている¹⁵⁾。この段階においては、正式なプログラムに基づく民営化が行われたわけではなく、経営体の所有権が公的機関より私的主体に移転する、すなわち、事実上の売却にとどまった。第二段階は1984年の秋頃から始まった。そこでは、イギリス電信(British Telecom)の株式の売却が開始された一方、ガス、水道等の非競争的な、かつ、公共性の高い事業までは民営化の対象となった¹⁶⁾。

この表から明らかに示されているように、国有資産の売却はこの時期に盛んに行われ、割合的にも過半数以上あるいは100%が民間に売却された。しかしながら、売却のプロセスにおいて、政府は、一部の産業において、売却後の組織に特殊株(special share)及び黄金株(golden share)を保有する手法を採用したことには注意を払うべきである。

(2) 民営化初期における若干の問題点

初期の民営化は、小規模、かつ、競争性の高い分野に展開され、主に売却を通じて目標を実現しようとされた。そのために、売却の相手、売却の価格及び手続等が曖昧となったことが問題となった。

すなわち、売却の相手方については、政府が独占してきた分野に参入しようとする私的主体(適当な民間パートナー)を適時に応じて見出すことが困難であり、政府の側も、当初は売却に関する経験を有しておらず、価格の算定及び私的相手との交渉の上で弱い立場にあった。また、もっとも重大な障碍は、政府と並び民営化を推進すべき立場にあった者が抵抗したことであった¹⁷⁾。すなわち、公社

14) In H. Abromeit (1988) p. 76.

15) Roger Barrett James, Information: The Key to Fair Privatization: British, *Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review*, (1998) p. 846; Cosmo Graham & Tony Prosser, Privatizing Nationalized Industries: Constitutional Issues and New Legal Techniques, *50 Mod.L.Rev.* (1987) p. 16.

16) In R. B. James (1998) p. 846; 榊原秀訓 (1990) 211頁。

表一：〈1979年～1987年 国有資産の売却割合〉

Sales of State Assets, 1979-1987				
Year	Business	Shares Sold %	Cash Raised £ million	Remarks
1979/80	British Petroleum	12.3	276	State share already reduced from 68.3% to 51% in 1977
1980/81	British Aerospace	51.6	43	
1981/82	British Sugar Corporation	24	44	This was the total state shareholding
	Cable & Wireless	49.4	182	
	Amersham International	100	64	Govnt retains a special share
	National Freight Corporation	100	5	Management and employee buy-out
1982/83	Britoil (BNOC)	51	334	
	Associated British Ports	51.5	46	
	International Aeradio (BA)	100	60	Sold to Standard Telephone Cable, proceeds retained by British Airways
	British Rail Hotels		30	Proceeds retained by British Rail
1983/84	British Rail Hotels		15	Ditto
	British Petroleum	7	543	
	Cable & Wireless	22	263	
1984/85	Wyth Farm (BG)	100	82	Proceeds retained by British Gas
	Enterprise Oil (BG)	100	380	Govnt retains a special share
	Sealink (BR)		40	Proceeds retained by British Rail
	Jaguar (BL)	100	297	Proceeds retained by British Leyland, govnt retains a special share
	British Telecom	50.2	1,352	
	Associated British Ports	48.5	51	
1985/86	British Aerospace	48.4	346	Govnt retains a special share
	British Telecom	49.8	1,160	Ditto
	Cable & Wireless	23.1	600	Ditto
1986/87	British Gas Corporation	100	5,270	Ditto
	National Bus Corporation	—	—	Sold off in bits, sales still going on
	British Airways	100	870	
1987/88	Rolls Royce	100	1,080	Govnt retains a special share
	British Airports Authority	100	1,225	Ditto
	Royal Ordnance Factories	100	190	

Note: The table is based on Treasury information. It does not include sales of the British Technology Group and of North Sea Oil licences, nor mergers and the Phoenix projects in the steel industry. The Trustee Savings Bank was not floated by government and hence does not come under the heading of privatisation officially. Cash raised is net of costs in floating the share issues, except in the cases of Rolls Royce and British Airports when figures were not yet available.

時代の主席 (chairman) あるいは経営者の消極的姿勢である。彼らは、それ以前、政府からの持続的、かつ、政治的な影響を受け続けた立場にあり、公共部門借入限度額の返却を迫られるプレッシャーを受けていた。

そこで、彼らは民営化に対しては、当初、株式売却の利益により借入金の返済ができ、また、政府からの干渉から自立できるのではないかと、この期待を抱いた。しかしながら、先行する一部の領域での民営化においては、前述のように政府が特殊株あるいは黄金株を保有することを通じて、企業の経営者を任命する権限を保有したため、政府が政策的な観点から人事に介入する余地が依然として残されていた。そのため、残された領域の公社の経営者は、民営化に対して消極的姿勢を示すようになった。

Ⅲ 民営化の具体例——鉄道の民営化¹⁸⁾——

1 概要

公益事業の分野における民営化は、ほかの分野より若干遅れて1984年以後に展開された。鉄道の民営化改革がその他の分野より遅れた背景には、インフラ設備の特性があり、公共性を確保する要請が強かった等の理由があったものと考えられる。

以下、民営化の経緯を簡単に振り返ることとする。そもそも、歴史的にみると、イギリスの鉄道を私的主体が経営していた時期もあった。しかしながら、1923年後に国有化され、さらに戦後採用された経済振興政策により、1947年には、イギリス鉄道 (British Railways) が政府によって正式に設立された。当時、

17) In H. Abromeit (1988) p. 76.

18) この部分については、主に以下の資料を参考した。Richard Gibb, Theresa Lowndes and Clive Charlton, *The Privatization of British Rail*, *Applied Geography Vol. 16 No. 1* (1996) pp. 35-51; R Gibb, J Shaw, C Charlton, *Competition, Regulation, and the Privatization of British Rail*, *Environment and Planning C: Government and Policy Vol. 16* (1998) pp. 757-768; E Godward, *The Privatization of British Rail 1994-1997*, *Proc Instn Mech Engrs Vol. 212 Part F* (1998) pp. 191-199; 野村宗訓「イギリス国鉄再編成後の市場構造と政府規制：『上下分離』とフランチャイズ方式による民営化の実態」公益事業研究 47巻2号 (1995年) 81頁以下。

政府が直接に経営に関与したが、経営上の独立性を確保し、政府からの直接の干渉を抑えるため、独立の理事会（Board）を設置し、その構成員に対して法的に独立した身分を保有させた。これによって、イギリス鉄道は、法律上、行政機関から独立した法人格を有するようになった。イギリスにおいて、このような法的特徴をもつ組織を公社という。

サッチャー政権が登場して以来、独占的分野、たとえばガス、水道、電力及び電信が相次いで民営化をされ、運輸産業の分野においても、航空事業等が民営化、あるいは規制緩和の目的により再構築される一方、鉄道の民営化はなかなか展開されなかった。しかしながら、鉄道事業の改革計画がようやく1992年政府白書に反映され、その後、1994年4月から改革のステップが踏み出された。そして、改革を推進するために法的根拠とされたのが、1993年に可決された鉄道法であった。

ちなみに、既に見たように、鉄道部門の民営化のスタートは決して早いものではない。しかしながら、鉄道部門においては、運輸法の影響を受けて、1980年代からすでに民営化への準備が着々と進んでいた。鉄道のサービスは、旅客・貨物の運輸サービス、運輸サービスに付随する列車の部品製造、沿線のホテル等に分類できる。そして、運輸サービス以外の民営化は、上記表一に示したように、1980年代の早期からすでに開始されていた。そして、鉄道事業の民営化に際しては、線路自体の分割及びサービス地域の区切りが大きな問題となった。

そして、この間に行われた鉄道事業の民営化における最重点の課題は、事業の効率性の向上と競争原理の導入にあった。しかしながら、前述のように、保守党政府が効率性の向上を競争原理の導入に付随する効果として考えるため、如何なる方法で競争を促進させるかが政策の目標とされた。そのために、民営化の手法もこの課題の達成の観点から選択され、民営化の評価も上記の目標をどの程度で実現したかという観点から行われることとなった。また、それ以前のイギリスの伝統的な考え方においては、公益事業に対する政府のコントロールや規制が必要とされたが、保守党政権の下では必ずしも国の独占的な経営状態を持続させることは必要ではないと考えられた。そのため、国有資産の売却、競争性原理の導入等、新自由主義的な政策のもとで、所有形態を転換する手法が採用されることと

なった。

2 手法及び改革後の組織形態

(1) 計画に関する提案

鉄道の改革については、それまでにも多様の提案があった。最初の提案は Adam Smith により提出された運輸政策に関するレポート（1983年）の中で記載された。提案の核心は、公的運輸が自由な市場において私的主体により運営されるべきであるというものであり、バス事業のみならず鉄道事業もその対象とされるべきことが明示された。具体的には、BRの周辺的な事業を切り離す方法である。すなわち、軌道の維持、保守等のメンテナンス業務を契約で外部に委託し、当時の British Rail Engineering Ltd. (BREL) を BR から分離して私的主体に売却し、その他、廃止された軌道を私的経営者に売却し、経営不良な線路を廃止することが提案された。また、1980年代の後半において、前述の提案は発展させられ、インフラ設備に関する会社と運輸を経営する会社とを分離する手法が提唱された。

また、主要な線路を保有する地域的会社の下に、運輸業務を行う会社の間で直接に競争を行わせるという、Gritten（1988年）の提案もあった。これは、特定の路線において、従来のBRを複数の経営会社に分離させることを意味した。

最後に、BRの独占状態を維持しつつ、一体として国有独占から私的独占に移転するという方法が、BR自らにより提出された。BRは、その理由として、2000年運輸法¹⁹⁾の実施により民営化の効果が上がったことから、鉄道事業における更なる競争の導入は必要ではないと主張した。

以上の諸提案、また、政策の実践可能性等を踏まえた結果、イギリスにおいては、インフラ会社と経営会社とを分離する「上下分離」の手法が採用された。また、民営化の初期にその他の事業分野において多く用いられた株式売却の方法は採用されず、鉄道の民営化は、フランチャイズ²⁰⁾ (franchise) という独特の手法が採用された。

19) 1989年に可決され、2000年に修正された。

さらに、1992年7月の政府白書（Department of Transport, 1992）の中では、それ以後の民営化改革の方針及び施策が示されている。具体的には、貨物及び小荷物の運送部分を私的主体へ売却し、旅客サービスについては、フランチャイズの方式で私的経営者が引き継ぎ、貨物及び旅客サービスに係る私的経営者が鉄道のネットワーク利用へ参加することについて、その許可の権限は規制長官が有すると定められた。また、軌道とサービスを分離し、軌道については、BRの一部である Rail track がインフラ設備の保守等の業務を担当し、資産を所有する一方、私的主体に対しては、駅を購入あるいは賃借する機会を提供すべきことが提唱された²¹⁾。

以上の提案を踏まえ、1993年鉄道法が可決され成立し、同法が鉄道の民営化に法的根拠を与えるものとなった。同法に基づいて、1994年4月から民営化改革が正式に発足し、BRについては、インフラ会社、車両会社、旅客列車経営会社へと組織の組み替えがされた。これについては、「上中下分離」あるいは「上下分離」と呼ぶ二つの立場があるが、本文においては Adam Smith の提案に従って、「上下分離」の言い方を採用したい²²⁾。

(2) 鉄道改革の組織形態及び手法

① 改革後の組織形態

1994年改革時点における具体的な組織及び名称等は、以下のようとなる（表

20) フランチャイズとは、旅客運輸業務に関する営業免許権を競争入札の方式によって民間会社に付与する方策である。和訳については、野村（1995年）を参考した。英米法辞典（田中英夫編集、東京大学出版会 2004年第12刷、361頁-362頁）を参照すると、元々①政府により、または制定法上個人または法人に特別に付与された権利ないし privilege（特権）を意味するが、イギリス、特に鉄道事業におけるフランチャイズは、意味注釈のうち⑥特権領、すなわち、無体法定相続産として国王からないし時効により取得した権利ないしそれを行う場所をさす、という意味に当たると筆者が考える。さらに、ここにいるフランチャイズ契約とは、その鉄道を利用する権利（無体的財産として）を取得する契約のことを指す。

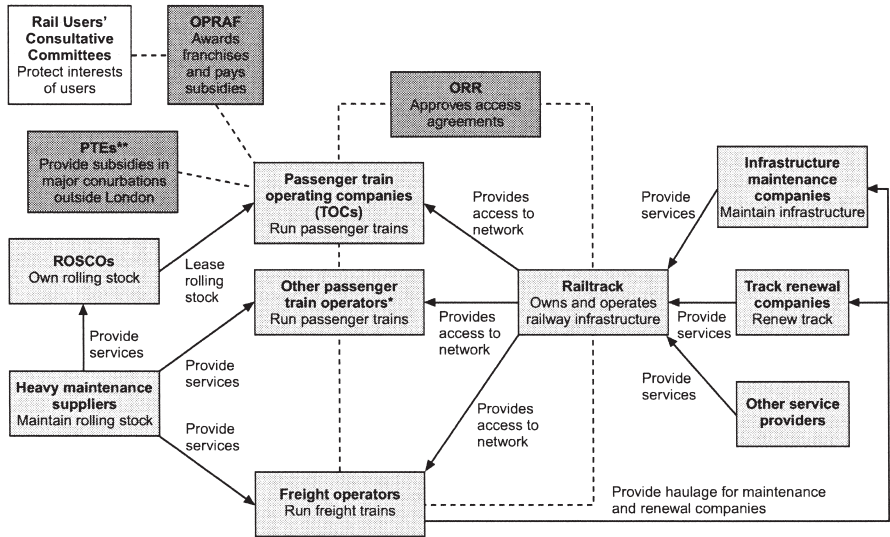
21) In R Gibb (1996) p 43.

22) 野村（1995年）においても同じ「上下分離」の言い方が採用された。旅客運輸業務は車両の利用を初めてサービスを提供できるものであって、その業務の一体化を強調するからである。

表二：〈民営化後の組織構成〉

分類	名称	備考
Infrastructure owner インフラ設備所有者	Rail track	
Operators 旅客運輸経営者	Franchised passenger operators (フランチャイズ方式)	Train operation company 25 会社、 TOCs
	Unregulated passenger operators (非規制方式)	EPS (operators of Eurostar international trains)
	Open access operators (公開入札方式)	Non-franchise Heathrow Express
	Non-passenger operators (貨物運輸業務)	EWS (freight) Railways and Freightliner
Rolling stock leasing company	車両会社	ROSCOs
Contractors	Infrastructure maintenance units (IMUs) Track renewal units (TRUs)	売却前は会社形態へ 変えた
Passenger Franchising Director	Office of Passenger Rail Franchising (フランチャイズ業務を規制する)	OPRAF
Regulator	Office of the Rail Regulator (経営者にライセンスを付与する等)	ORR
Safety Regulator	Her Majesty's Railway Inspectorate (HMRI)	Part of the HSE (Health and Safety Executive)
Local authority	Passenger transport executives (PTEs)	In the metropolitan areas
suppliers		Goods and services

二²³⁾))。



*Initial structure made some provision for open access to develop in the future. Heathrow Express and Eurostar currently operate on an open-access basis.

**PTE = Passenger Transport Executive.

Source: SBC Warburg, 1996, p. 21.

図一：〈鉄道事業における組織のネットワーク〉

上記の組織間の関係を簡単にまとめると、以下のようになる (図一²⁴⁾)。

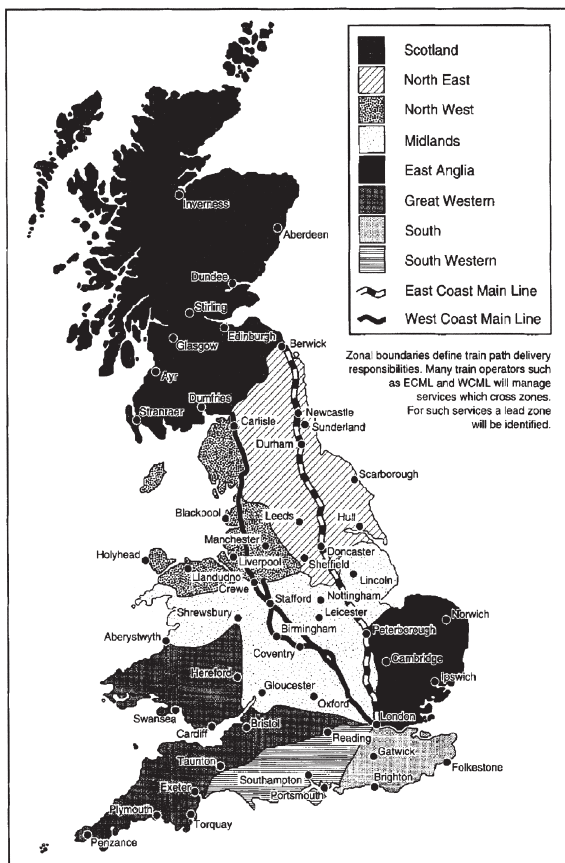
② Rail track の性格

Rail track は 1993 年鉄道法に基づいて設立された新たな組織であり、最初は BR の一部 (子会社) として国有企業の地位を維持した。しかし、1996 年には上場し、株式を公的発行によって民間に売却し、組織の全資本の所有形態も私法上のものへと移行した²⁵⁾。イギリスにおける鉄道の民営化は、Rail track の民間売却をもってひとまずは終了した。

1992 年政府白書の中にも示されているように、Rail track は、私的会社の経営

23) In E Godward (1998) p 192.

24) Michael G. Pollitt & Andrew S. J. Smith, The Restructuring and Privatization of British Rail: Was it Really that Bad?, *Fiscal Studies* (2002) Vol. 23, No. 4, p 468.



図二：〈民営化後 BR の所有区域〉

線路の上での旅客サービスは、都市間輸送を中心業務とする Inter City、南東部における近郊輸送の Network South East 及び地方の Regional Railways に分類される。

実際に、当時の政府の構想によれば、Rail track は「民営化プロセスにおける上位的機関 (senior official)」として位置づけられ、軌道及び信号機を所有する主体とされた。しかしながら、Rail track は、軌道のメンテナンス及び更新等に係る技術上の業務を自ら従事せず、単なる財産上の所有者にすぎない。そのメンテナンス業務等は、契約を通じて外部の私的業者に委託することになっており、

に係るアクセスの配分、全国範囲内の時刻表の作成、軌道及び信号を所有し、インフラ設備への投資を行いながら、鉄道ネットワークを構築する責任を持つ。また、前述のように、駅の運営は、リースの形式で私的主体に開放することが認められるが、その枠組みについては Rail track が依然として責任を持つこととなる。Rail track は、主に全国の十か所にわたって線路の所有を続けている (上図二26) のように)。

Rail track が継続的に所有している区域は、その後さらに私的経営主体との間に締結されるフランチャイズ契約の地理的基礎となる。

その契約自体は、規制の監督対象から除外されている²⁷⁾。

Rail track は TOCs から徴収する軌道の利用料金をメンテナンス等業務の外部委託の料金、新たな軌道の建設への投資等に充当することが予定されていたが、メンテナンス業務の委託、再委託契約等の費用や TOCs に係る損失補償のシステム等によって、BR 時代より倍以上のコストがかかることが次第に判明してきた²⁸⁾。さらに、国有企業の子会社形態から、1996 年の民間売却により私法上の法人とされた後においては、利益の追求及び競争性の向上がより求められるようになり、コストの削減のため必要とされる場合に軌道の保守業務等を行われるという弊害が生じた²⁹⁾。

③ フランチャイズ方式の採用

すでに述べたように、鉄道分野における民営化改革の特色は、国有資産を株式売却の方式を通じて私的主体へ移転するのではなく、フランチャイズと呼ばれる

25) しかしながら、Rail track は 1996 年にさらに改革され、株式上場までに至ったが、経営状況が悪化し、2001 年に一度再国有化され、2002 年に Network Rail に事業が引き継がれることとなった。ちなみに、一般的に株式売却の段階においては、前述の「特殊株」及び「黄金株」が存在し、すなわち政府が株式を継続して保有することが考えられる。そして、民営化の推進に伴い、その売却の進度によって、株式の割合には変化が生ずることとなる。しかしながら、株式の割合によって経営に与えた影響について、会社法上は株主の権利として取り扱い、それによる政府の干渉については、会社法上の少数株主の利益保護や法人格の否定等を通じて解決が図られるため、本稿では株式の割合については深く議論しないことにしたい。すなわち、会社法上の組織形態へ移行した以上、政府は、株主として経営に参入する手法しか採れず、それは間接的な介入にとどまる。よって、実際に過度な干渉が発生したにしても、法律上は上記の救済方法によって解決するしかないと考えられよう。また、所有形態による経営上の影響の観点から、2001 年の再国有化との差別化を行うため、民営化の過程について、完全な「私有」と「公有（あるいは国有）」との二つの段階として捉えることにしたい。富田新「公益事業における『公共性』の概念に関する歴史的考察——イギリス鉄道業を中心として」公益事業研究 56 巻 2 号（2005 年）79 頁、詳細については、堀雅通「イギリスにおける交通政策の展開と鉄道改革」国学院経済学 51 巻 3・4 合併号（2003 年）153 頁を参照。

26) In R Gibb (1996) p 45.

27) Tony Prosser, The Privatisation of British Railways: Regulatory Failure or Legal Failure? *Current Legal Problems Vol. 57* (2004) p. 220.

28) Gerald Crompton & Robert Jupe, Network Rail: Forward or Backward? Not-for-Profit in British Transport, *Business History Vol. 49, No. 6* (2007) p. 910.

29) Ibid.

方式により、運輸業務のライセンスを、競争入札を通じて私的主体へ付与することである。すなわち、私的会社は、旅客サービスについて、どのような水準や品質で提供するかを契約の基本内容として明記し、また、経営主体として、政府からの補助金の必要な金額を明示し、OPRFの審査を受ける。最終的には、ORRが全体的なバランスを考慮し、その中から最も補助金の額が少ない経営者に許可を与える。

従来の考え方では、経営に係わるインフラ設備のメンテナンス、車両の保有等について、多大な投資が必要とされるのに対し、インフラ設備と経営とは分離されることがとりあげられる。さらに経営上、フランチャイズ手法の採用は、新規参入者にとって低コストで経営権を取得するメリットがあることも考えられる。また、政府は、今までは公的サービスを維持するために補助金が支出されることとなり、民営化の実施当時も公的サービスを維持するために継続的な支出を行うことが否定されてはいなかった。そのため、低コストでの経営が可能となり、かつ、補助金の給付が約束されているため、ある程度の利潤を確保しつつ経営を行うことができるという予測を立てることが可能となる状況が確保されていることは、民間資本の新規参入インセンティブを高めたものと思われる。

しかしながら、フランチャイズ方式が採用された背景には、当時、鉄道が恒常的な赤字状況に陥っていたことから、株式売却は困難であったという事情があり、売却の代替手段として、民間企業を鉄道事業へ参入させるためにある程度の利潤を保証しつつ運営権のみを委ねる方式を採用せざるを得なかったという事情がある。また、上記の図二が示すように、地域ごとにフランチャイズを展開するに際し、相対的に利益が得る見込みが高いような線路、例え London に連結する路線に新規参入者が集中し、それに対して、郊外の路線には私的主体の入札がない場合には、BRがサービスを継続せざるを得ないことにもなると考えられる。

④ 補助金の支出

フランチャイズ方式を採用する場合、既存の赤字路線等について、私的主体の参入が考えられないケースも想定され得る。そのために、従来通りにBRがサービスを継続していくか、廃線するかという選択を迫られる。しかしながら、経済

的な効率性に優越する社会的要請がある場合に鑑み、政府は、このような場合については民間開放の要請と公的サービスの確保の要請との均衡を維持するため、必要なサービスの提供を保持するために必要な補助金支出を継続する政策を打ち出した³⁰⁾。

補助金の給付対象となるのは、上記の旅客サービスを経営する私的会社 (TOCs) である。OPRF は、フランチャイズ方式を通じて旅客サービスの経営権を取得した会社に、補助金を支出する³¹⁾。また、地域別に Passenger Transport Authorities が設立され、地域内における旅客サービスの提供を補助するために、PTEs (Passenger Transport executives。この機関については、前記表一を参照)³²⁾により補助金も継続されている。

(3) 規制機関の設置及び役割

① ORR 及び OPRF の設置

イギリス鉄道の民営化に伴い、規制に係る二つの組織が新たに設立された。それは、Office of the Rail Regulator (鉄道管理局。以下、「ORR」と表記する) 及び Office of Passenger Rail Franchising (旅客鉄道フランチャイズ局。以下、「OPRF」と表記する) である。

ORR は、私的経営者に参入のライセンスを付与する権限を有するとともに、競争の促進、消費者の保護等を責務としている³³⁾。また、前述のようにインフラ設備を所有している Rail track が、経営会社の間におけるアクセスの配分等を行うが、ORR は、アクセスが全体として調和がとれていることを確保するため、

30) 野村 (1995 年) 96 頁。

31) 補助金の支出は、1974 年鉄道法に定められている。民営化後、政府が補助金について、支出の停止等を明確せず、最終的に民間経営者を誘致するために支出の継続を決めたようである。

32) 本文に記したように、Passenger Transport executives (PTEs) の位置付けについては、前記表一において既に示した。同表に示されているように、PTEs は、各地域に設置された補助金交付を行う執行機関の総称である。なお、各地域に設立される執行機関の実際の名称は Passenger Transport Authorities であり、それらは、講学上、PTEs に分類される。

33) 1993 年鉄道法 S.4 (1)。

Rail track に対し業務上の監督権限を行使することも認められている。また、鉄道の利用料金は Rail track が徴収するが、このような料金徴収面について監督権限の行使も ORR の任務とされている。以上のように、ORR は、競争を促進する経済的規制権限を行使する役割を有している一方で、公的利益の観点から必要とされる社会的規制を行う役割を果たすことも求められている。なお、ORR は政府から分離された、独立性の高い規制機関として位置付けられている³⁴⁾。

他方、OPRF は、主として旅客サービスに係るフランチャイズの業務を監督する権限を付与されている。もっとも、法的権限は長官 (Franchising Director) に直接与えられ、ORR よりも大臣に近い立場にある。所掌事務としては、具体的には、サービスのレベルや品質、料金に関するコントロール等があげることができる³⁵⁾。さらに、OPRF はフランチャイズの実施にあたって、サービスの分類、サービスのレベルや品質についての基準の設定、入札の方法、業務運営等について、指針を示す立場にあり、これまで国営であった BR により提供されてきたサービスの規模と水準とを維持していくことが、その組織的任務とされている。それ以外に、赤字線路の運営に係る経営者に対して補助金の支出にあたっては、OPRF が実際に補助金を支出する立場にある。

鉄道の場合は、フランチャイズの方式の採用がその他の分野と異なるため、競争の導入を主な任務とする ORR のほかに、OPRF が設置された点が特色あるものとして注目される。両者の区別を簡単にまとめると、図一のように、ORR は Rail track を通じて間接的に私的会社へ影響を与えるのに対して、OPRAF がフランチャイズ契約に関連する事項について直接に私的会社を管轄する。また、ライセンスに関する許可の権限が ORR に置かれており、かつ、ORR の独立性は OPRF より高いことに注目すべきである。特にフランチャイズ契約の中ではサービスの品質、料金等に関する内容が記載されており、それを政府の基準に従って判断することが求められるため、フランチャイズ契約を担当する OPRF の方

34) 最初は長官責任制とされていたが、2003年鉄道及び運輸安全法 (Railways and Transport Safety Act 2003) に基づいて委員会 (commission) に切り替え、Office of Rail Regulation という名称に替えられた。

35) 1993年鉄道法 S. 5.

が政府により近い立場にある³⁶⁾。

② その他の規制機関

上記の二つの規制機関の他に、政府及びHSEとも一定の規制権限を保有している。

すなわち、政府は、民営化後においては、競争性の向上及び公共性の確保の観点から、規制のシステムを構築することができ、イギリスにおいても、後述のように、規制の仕組みとともに規制機関を設置した。このように政府は、民営化後における鉄道事業についての規制の在り方についても基本的な制度設計の権限を有している。また、このような制度設計権限が行使された結果、鉄道事業の安全について規制責任を負う組織として、HSE (Health and Safety Executive) が設置されている。

3 小結

イギリスにおける鉄道の民営化は、1996年のRail trackの民間売却をもって、プロセス全体がいったんは終了した。民営化の当初の段階においては、インフラ設備の保有以外に、旅客サービス及び貨物サービスの提供における私的主体の参入が認められ、1994年から1996年までの間に、実質上は公的所有と私的所有・経営との共存が実現した。また、1996年以後、鉄道におけるすべての業務は私的主体が経営するようになり、鉄道事業の完全な民営化が実現した³⁷⁾。しかしながら、2000年10月に起きたHatfield事件³⁸⁾は、イギリスにおける鉄道事業民営化の施策に対して根本的な修正を迫るものであった。この事件の原因は、列車の軌道部分が古く、事故の一年前にすでにひび割れがあるものの、修繕作業が行われていなかったことにあり、事業の効率性を最優先とする民営化施策に対して、国民的な批判が巻き起こった。その結果、1996年に民営化されたRail trackは、2001年に再び政府の管理に置かれ、2002年にNetwork Railという会社に事業が引き継がれることになった。

36) In T. Prosser (2004) p. 218.

上記のように、2001年にイギリスにおいても政府が再び鉄道事業に介入することを余儀なくされたことは、民営化施策の失敗例として、世界中に注目された³⁹⁾。

しかしながら、このような全くの失敗例としての評価に対しては、次のような疑問が生ずる。すなわち、鉄道を民営化するという目標は根本的に誤っていたのであろうか。また、再国有化が余儀なくされた背景には、どのような事情があり、それはどのように評価されるべきであらうか。以下、本稿においては、以上のような問題意識から、イギリスの民営化の過程を再検討していくこととするが、その際には、鉄道事業における民営化の当初の制度設計、すなわち鉄道事業におけるネットワークの形成が法的にどのように構成されたのか、及びその当否に着目

37) イギリスでは、1996年 Rail track の民間売却をもって、鉄道事業の民営化がすべて完了したと評価される。しかしながら、事実上は、私的会社が入札あるいはフランチャイズ契約で経営する権限を取得しようとしなかった地域において、BRが継続してサービスを提供している。確かに経営主体の性格から見れば、公的主体が依然として存在し、民営化が完了したという結論には疑問があるが、BRが存在して経営を行っている地域が占める割合はそもそも小さい。また、地域を限ったとしても、BRが経営を継続するという事態は、政策を立案する際には予想もしなかったことを考えれば、民営化政策の当初の目標は達成されたといつてよい。また、鉄道事業における公益性が高いという特徴から、完全な民営化という結果だけを追求し、民営化が経営上不可能な地域において公的主体が撤退してしまうということ自体は考えにくいことから、鉄道部門においては、施策の実施可能限界にいたるまで民営化がされた状態が実現した、といえよう。さらに、ここでは、簡単に民営化の定義について紹介すると、狭義の民営化は、所有形態が従来からの国有から私的所有へ移行する活動を意味する一方、所有形態が移転しない場合であっても、委託契約、協働等の方法を通じて、一般的な所有権移転に代わって経営上の私企業あるいは民間のノウハウを取り入れることも民営化の一種と考えられる。後者は、広義の民営化とも呼ばれる。したがって、前者の所有権移転については、割合的に、所有権の移転が全部でなくても、従来に比べて大多数の移転を実現できれば、結果としては完全な民営化といえよう。その意味では、一部の地域におけるBRのサービス提供が持続するにしても、鉄道事業において、完全な民営化が実現したと評価できよう。引き続き、前述の定義にしたがって、旅客運輸サービスの提供者である私的会社が、フランチャイズ方式を通じて、運営権限を取得することも広義上の民営化と考えられる。石井陽一『民営化で誰がお得をするのか——国際比較で考える』平凡社（2007年）17頁-35頁；Sunita Kikeri, John Nellis & Mary Shirley, Privatization: Lessons from Market Economies, *The World Bank Research Observer*, vol. 9, no. 2 (1994), pp. 241-242.

38) 列車がHatfieldの近く脱線し、4名の死者が出た大惨事である。

39) 中村靖志「イギリスの鉄道民営化失敗の原因について」久留米大学産業経済研究 45巻 3号（2004年）78頁。

して分析することにしたい。また、再国有化という結果をもたらしたのは、鉄道事業の安全性の問題であったため、民営化の前後にわたって、安全性の確保にかかわるイギリス政府の対応にどのような変化が生じたのかについても検討することにしたい。より具体的には、民営化に伴って経済的効率性の要請と社会的規制の要請との両者を追求すべきものとして設立された規制機関及びその規制制度の在り方が、安全性確保の面においてどのような役割を果たしたのかを、見ることにしたい。

IV 民営化に関する法的検討

再三に述べたように、イギリスにおける鉄道の民営化においては、「上下分離」及びフランチャイズが特徴的な手法として採用された。これらの手法を通じて、民営化されたイギリスの鉄道事業においては、以下のようなシステムが法的に形成されたものと考えられる。

1 私法上の契約手法の活用 — 水平的契約関係

前記図一のように、民営化後の鉄道における主体間には、多層にわたる法関係が形成されていた。

その中でもっとも中核的な契約関係は、① Rail track がインフラ設備を保有する主体として、軌道を利用して旅客サービスを提供する TOCs との間に、アクセスに関する交渉を行い、その上で、締結するアクセス利用に関する承認証書⁴⁰⁾ (agreement) である。その他にも、②車両を保有する ROSCOs と TOCs との間において締結された、車両の利用にかかわるリース契約 (lease contract)、さらに、③ Rail track と軌道のメンテナンス及び更新業務を提供する私的会社との間に締結される契約等があげられる。また、メンテナンス業務の場合には、一次的契約以外に、二次的契約 (sub-contractor) も存在する。

言うまでもなく、私法上の契約の締結を通じて形成されたこれらの主体間にお

40) Department of Transport (1994).

ける法律関係について紛争が生じた場合には、私法上の救済手法で解決される。これも民営化の目的であり、公的介入をできる限りで縮減し、市場経済の規律に基づいて各事業主体が活動することが、ここでは期待されている。もちろん、契約の締結においては、各主体間の関係は平等であり、公的な介入が行われる余地は少ない。しかしながら、鉄道事業を始めとする公益事業の分野においては、効率性の向上と公共性の確保とは「車の両輪」の関係であり、特に後者の要請について、私法上の契約関係を通じて確保することは、実際には期待しがたいため、後に述べる垂直的規制関係が求められることとなる。

また、Rail trackとTOCsとの間において行われるアクセス承認証書には、サービス需給の全国的なバランスを調整し、鉄道全体のネットワークを整備するため、新たに設置された規制機関であるORRの認可が必要となる。

2 公法上の関与 — 垂直的規制関係

(1) 民営化と公法との関係

鉄道事業のみならず、イギリスにおける公益事業の民営化の進展とともに形成されてきたのは、事業規制の仕組みと規制機関である。民営化前の段階ならば、政府が公益事業において直営の状態を持続したことから、公共性の確保及び公的サービスの提供について、規制の仕組みを設ける必要性は存在しなかった。しかしながら、民営化に伴い、公共サービスの提供が公的主体から私的主体へ移転されていくことによって、そのサービスを安定的に維持し、従来通りに提供することを確保するために、政府の監督が必要とされることになる。

イギリスにおける規制機関の設置は、政府の直接的な介入に代えて、公益事業における新たなガバナンスを確立したものと評価される⁴¹⁾。規制機関には、社会的及び経済的役割が求められ、特に民営化後における公的サービスの持続的な提供については、規制機関が旅客サービスに係る経営権のライセンスを私的主体に与えるときに、フランチャイズ契約の中で必要な事項を定めることを通じて確保しようとしている。

41) In T. Prosser (2004) p. 213.

また、規制機関に法的権限を与えるほか、規制機関自体がライセンス許可等を通じて決定権 (decision) を実行でき、多数の法律規定を制定する (law making) ことも認められた。このように、民営化に伴って、新たな規制機関が設置され、公法的な権限を付与されたことは、イギリスにおける公法的な新たな展開として注目に値する⁴²⁾。

(2) 民営化に関する規制

① 組織の設置及び権限

従来、イギリスにおいては規制機関 (regulatory agency) と呼ぶ組織は存在しなかった⁴³⁾。そのために、民営化の結果として新たに生み出された規制機関の設置については、イギリスにおける民営化の産物として注目に値する。

1984年電気通信法の可決が、公益事業における民営化の幕を正式に開いた。その後、1986年ガス法、1989年電力法、1991年水道法が相次いで可決され、それらに従って電気通信・ガス・電力・水道の各分野において、それぞれ規制長官と規制庁が設置された⁴⁴⁾。また、鉄道事業においては、1993年鉄道法の可決によって、前記の ORR 及び OPRF が設置された。それぞれに関連する権限が与えられた。鉄道事業の場合、前記のように、フランチャイズ手法が採用された点についてその他の公益事業と異なるため、特別に OPRF が設置された。

鉄道事業における規制機関の設置に関連して、1993年鉄道法に基づく設置及び1996年までの展開を先に紹介した (II 2(3))。もっとも、1997年に国有化政策を過去に推進してきた労働党への政権が起き、規制制度に若干の変化が生じた。すなわち、ORR には、2000年運輸法に基づいて、新たな事務が課され、運輸政策の統一的な実施、持続的な発展に努めることが求められるようになった。それ

42) Id. p. 214.

43) Cosmo Graham, *Paradigms and Politics: Articles: Privatization-The United Kingdom Experience*, Brooklyn Journal of International Law (1995) p. 206.

44) それぞれ電気通信規制長官 (Director General of Telecommunications)、電気通信規制庁 (Director General); ガス規制長官 (Director General of Gas Supply)、ガス規制庁 (Office of Gas Supply); 電力規制長官 (Director General of Electricity Supply)、電力規制庁 (Office of Electricity Supply) 及び水道サービス規制長官 (Director General of Water Services)、水道サービス規制庁 (Office of Water Services) である。

と同時に、国務大臣が発布した一般的なガイダンス (general guidance) を踏まえることが再び要求された⁴⁵⁾。また、OPRF も Strategic Rail Authority (以下は SRA という。) へと組織再編され、従来のフランチャイズに係る業務を引き継ぐ以外に、鉄道事業を積極的に推進する責任が求められるようになった⁴⁶⁾。また、それまでは ORR に求められた利用者の保護についての責任は、この時期に SRA が引き継ぐことになった。具体的な例としては、旅客からのクレーム対処及び障害者のサービス利用等があげられる⁴⁷⁾。

イギリスの文献によれば、政権交代に伴って行われる各規制長官の間での権限の調整にもかかわらず、規制長官が常に規制庁より広範かつ上位の権限を有する点は、イギリスモデルの特徴である⁴⁸⁾。すなわち、イギリスにおいては、日本と異なり、規制長官を補助する機関である規制庁に一定の行政権限が賦与されることがある (先に述べたように、OPRAF は、フランチャイズ契約に関連する事項について直接会社を監督する権限を付与されている。Ⅲ 2(3)①を参照のこと)。しかしながら、規制長官は、その権限行使に際して規制庁の補助を受ける一方で、規制庁よりも事後的に多くの、かつ、強力な権限を付与されている。

② 規制による公共性の確保

規制機関の設置に際し、特に公益事業の分野においては、従来のサービスの提供を持続的に確保するため、競争性原理の導入という経済的要請のほか、公共性の確保という観点から社会的規制 (social regulation) に係る責任を分担することが求められる。ここでいう社会的規制あるいは公共性の確保は、サービスを持

45) In T. Prosser (2004) p 218. 規制長官に対する同じ要請は、民営化の初期にもあった。しかしながら、当時の保守党政権が民営化政策の円滑的な実施のために、一時的に求めたのであり、1996年に Rail track の売却後には求められなくなった。

46) Transport Act 2000, ss. 205-6.

47) Transport Act 2000, s. 216 and sch. 17

48) 榎原秀訓「イギリスにおける民営化と規制改革」原野翹ほか編『民営化と公共性の確保』(2003年) 197頁; Stephen Wilks, Regulation of Privatised Utilities in Britain: Lessons for Japan? (和訳: イギリスにおける公益事業の民営化と規制——日本への教訓をめぐって、瀬戸岡紘監訳) 駒澤大学経済学部国際センターにおける研究会での報告、駒澤大学経済学論集 27巻4号 117頁-143頁に掲載; Tony Prosser, Public Service Law: Privatization's Unexpected Offspring, 63 *Law & Contemp. Prob.* 63 (2000) p 66.

続的提供、あるいは安全面における利用者の保護ということを通じて現れる⁴⁹⁾。

具体的には、すべての規制機関において、サービスのスタンダードが設けられ、すなわち、サービスの質に係わる一般的基準を定めることによって、個人利用者にはスタンダード違反を理由として賠償を求める権利が与えられた⁵⁰⁾。また、公共サービスを平等に利用できることを低所得の利用者に保障するため、特別料金⁵¹⁾ (special tariff) が設けられた。このように、効率性を重視した民営化の過程にあっても、公共サービスの確保を、ユニバーサルサービスの保障という視点から確実に保障しようとしたことが、イギリスの鉄道民営化の特徴ということができよう⁵²⁾。

具体的には、鉄道事業におけるユニバーサルサービスの提供は、民営化の実施後に、主に OPRF が TOCs に補助金を支出することを通じて確保された⁵³⁾。また、TOCs に対しては、フランチャイズ契約を通じて経営権を取得する際に、契約の基本的な内容として、今後の経営計画や不利益な線路におけるサービスの維持、廃線の可能性等について詳細に記入することも求められた。さらに、法令上も線路の廃止をできるだけ最小限に抑える規定がおかれている⁵⁴⁾。

49) ①英語の原文は“consumer”であったが、筆者の理解では、公共性確保の観点から、実際に消費する能力の有無にかかわらず、サービスを利用する市民たちのことを意味するように読み取れたので、本稿においては“利用者”という用語に訳したい。消費者という和訳については、主に榊原先生の論文に採用されている。②実は、鉄道事業における民営化の初期からは、長期的な目標としては、できる限り多くの業務を私的主体へ移転することが考えられるが、短期的には、従来通りにサービスを提供するため、BR が特定の地域において持続的に経営すると求められた。R.Gibb (1996) p.43. また、民営化の出発点によれば、一部の路線を廃線、民間に売却するということも考え得るが、インフラ設備を Rail track により持続的に国が保有することによって、サービスの停止等が発生しなかったのである。Tony Prosser, *Public Perspectives on Privatization: Public Service Law-Privatization's Unexpected Offspring*, 63 *Law & Contemp.* (2000) p.71.

50) Competition and Service (Utilities) Act, 1992; also referenced in T. Prosser (2000) p.67.

51) 〈<http://www.oftel.gov.uk/consumer/uniserv2/chap1.htm>〉, also be introduced in T. Prosser, (2000) p.67. 通常は多くの利用者の加入を通じて、一人当たりの利用料金を下げられると考えられるが、ここでは規制の権限で料金を設定し、特に経済的な理由で利用できない市民へサービスを提供することを強調した。

52) 最初は電気通信分野において提出されたが、EU からの影響が大きかったとみられる。In T. Prosser (2000) p.67.

53) 実際に民営化の前にも政府が特別な料金システムを設けた。

公益事業における民営化改革を推進する際に、サービスの提供が従来通りにできなくなると懸念されていたが、鉄道事業の場合、民営化後も廃線の事例は実際に存在しなかった。

3 2001年以後のイギリス鉄道事業

(1) Rail trackの再国有化——Network Railの新設

① 再国有化の原因

Rail trackは、民営化当初において、軌道及び信号機等のインフラ設備を所有し、利用者（TOCs）から徴収する料金収入をインフラ設備の修繕及び再投資に振り向けるべき組織として位置付けられた。

1996年の民間売却前までは、Rail trackはBRの子会社として国有企業の地位を維持した。民営化の初期においては、効率性の向上をある程度において実現したものの、一般の民間会社のように最大限に利益を追求することは経営目標とはされなかったと考える。しかしながら、1996年以後、所有形態が完全な民間会社に移行し、最大限に利益を追求することが可能となった。

また、取締役会には、技術上の専門家としての取締役が2人だけ属するのみであり、その中の1人も経済的役割を担当する役目であったため⁵⁵⁾、経営陣の総体としてみると、鉄道の実際状況を把握し、メンテナンス業務に関する的確な決定を下すことのできる構成とはいえなかった。

これらの要因もあり、メンテナンス業務については、Rail trackが自ら行うのではなく、契約を通じて民間会社に依頼し、かつ、コスト等の理由により、定期的でなく、必要なときだけにこれを行う政策が採択された。

このように、インフラ設備に係る安全性の問題は、深刻な問題とは認識されおらず、効率性の向上及び利益の最大化が追求された結果、安全性の欠如を理由とする事故が多発し、賠償責任が頻繁に問われることとなった。これにより、株価が暴落し、経営状況が悪化した結果、2001年にRail trackは再び政府管理下に置かれ、2002年にNetwork Railへと業務が引き継がれた。

54) Railways Act 1993, s 23-31; also be introduced in T. Prosser (2000) p. 71.

55) G. Crompton (2007) p 910.

② Network Rail の性格

当時、保守党から政権と奪還した労働党政府は、国有化理念の提唱者であり、保守党の民営化政策には反対する立場にあった。しかしながら、事故の発生後には、株価の状況によって適宜に Rail track を国有化することができなかった。また、経済的及び社会的諸事情を考量した結果、再国有化政策に代えて、既存の組織あるいは規制制度を改善していく政策が採用された⁵⁶⁾。

もっとも、民営化を必要とした Rail track の過去の経営実績を踏まえ、ブレア政府は従来の国有企業とは別に、新たな組織を設立する決定を行った。それが Network Rail (以下、NR と表記する) である。NR は、2002 年 3 月にイギリス政府によって設立され、Rail track の資本を継承し、所有及び管理する権限が唯一の組織任務 (sole purpose) として設定された⁵⁷⁾。NR の組織形態の特徴は、当初は non-for dividend (無配当) であるとされたが、後に設立の目標を強調する non-for profit (非営利) へと切り替えられた⁵⁸⁾。また、取締役会 (board) は、株主による選出ではなく、116 名の構成員から構成される。かつ、メンバーは多く産業界の代表 (TOCs の代表者等) 及び公益の代表者⁵⁹⁾によって占められ、公益の代表者としては、規制機関である SRA から 2 人の役員が派遣される。これらの構成員は、Network Rail から利益の配当を受けない一方、管理上の説明を

56) Id. p 912.

57) John Bennett, Elisabetta Iossa and Gabriella Legrenzi, The Role of Commercial Non-profit Organizations in the provision of Public Services, *Oxford Review of Economic Policy* Vol. 19 No. 2 (2003) pp. 337-338.

58) G.Crompton (2007) p. 913.

59) Public interest members という表現が用いられている。これらの者は、関係する出資組織及び公的主体によって選抜される。ここにいう出資組織とは、Rail track の債権者のことをいう。ちなみに、Network Rail に事業が引き継がれる際に、その債務は出資の形式に替えられた。In T. Proser (2004) p 220.; G.Crompton (2007) p 913. しかしながら、当初、Rail track を NR へ組織形態を変更する際には、法律上の根拠が特に明示されていなかったため、NR の組織法上の性格については、イギリスでも定説がない。ただし、出資、代表者の性格、保証金の用途等を考えれば、会社法、チャリティーに関する法律、あるいは信託、保証関係に係る経済法の規定のいずれも適用できると考えられる。そこで、この組織の創設には法的根拠がないものの、組織の運営に対しては行政的な規制が及ぶものとされている。In John Bennett, Elisabetta Iossa and Gabriella Legrenzi (2003) p. 337. 筆者は、公的利益会社は、会社法上の法的技術を導入し、従来の公社の発展した形態の一種として考えるが、その詳細の議論は今後行う予定である。

受ける権利及び運営上の監督権限を付与されている。このように、会社法による設立の形式をとらず、組織法上の根拠は曖昧なものではありつつも、鉄道を利用する産業界の利益（公益も含まれる）に加え一般利用者の利益を取締役会の構成等を通じて組織的に保障する、公的利益会社（public interest company）という（イギリス公法学にいう）「新たな企業形態」が創出されたこと⁶⁰⁾は、注目に値しよう。

業務については、Network Railは、メンテナンス業務を引き続き外部的に委託することができる。しかしながら、外部会社が任務を完遂できない場合あるいは取締役会が必要であると判断する場合において、Network Railが自ら業務を行うことができることも定められている。実際にも、2003年より一部のメンテナンス業務（London-Reading-Oxford 区間）はNetwork Railが自ら行うようになり、その後も別の線路について拡大することが予定されていた⁶¹⁾。このような改編により、Rail track時代に指摘された安全性問題（特に修繕不完全等）は、一定の程度、解決できるものと考えられた。

(2) 規制制度への影響

Network RailはRail trackの業務を引き続き、TOCsとの間に締結されるアクセス承認書については、依然としてORRが監督及び調整の権限を有する。しかしながら、2002年以後は、アクセス料金の設定についてORRが値下げを行う方針を示した⁶²⁾。それは、TOCsからのアクセス料金が実際に政府からの補助金で賄われたからである。また、鉄道の安全性に係るアクセス配分についても、事故の発生後にORRのアクセス承認書に関する審査が厳しく求められるようになった⁶³⁾。

また、SRAに対しても新たな責務が課された。まず、フランチャイズ契約を締結する際に、SRAがサービスの品質及びその基準について、より明確な指針

60) In T. Prosser (2004) p. 220; also introduced in L. Whitehouse, Rail track is Dead-Long live Network Rail? Nationalization under the Third Way, *30JLS*. (2003) 233-235.

61) J. Bennett, E. Iossa and G. Ilegrenzi (2003) p. 338.

62) In T. Prosser (2004) p. 226.

を示すべきものとされた。また、フランチャイズ契約は、民営化の初期において、長期的計画として一般的に7年、10年あるいは15年の期間で締結されたが、サービスの確保の見地から、5年及び8年の期間へと短縮する方針が示された⁶⁴⁾。さらに、前記のように Network Rail の取締役に代表者を派遣することによって、インフラ設備の安全性についての監督が期待されている。

(3) 小括

以上述べてきた鉄道事業における民営化の枠組み及び規制制度の発展は、部分的民営化の段階——完全な民営化の段階——一部の再国有化⁶⁵⁾の流れとして表現できる。特に、再国有化の手法として、「第三の道⁶⁶⁾」と呼ばれる Network Rail のような組織形態、非営利会社が採用されたことに、ここでは注目すべきであろう。繰り返して述べるならば、この組織の設置に際しては、取締役会の構成員が鉄道事業に関連の深い産業部門、利害関係者等の代表によって占められ、役員構成にも公益の確保の見地が組み込まれている。また、業務運営の目標を構成員に対する利益の配当ではなく、インフラ整備に置くことを確保する仕組みが採用されている。このような組織形態は、イギリスにおける新たな公益・公共性の確保の仕組みとして注目されている。

63) 詳細に説明すると、TOCs はアクセスの配分をできるだけ多く求めるわけであり、Rail track (特に民営化後の民間会社形態) が、TOCs の利用により料金を徴収するため、軌道の運輸能力を考えずに一定の時間内に可能な限り多くの列車を走行させることが考えられる。そのアクセス協議については、ORR の監督が求められるため、事故の発生については ORR の監督には瑕疵があったとも考えられよう。

64) In T. Prosser (2004) p 221.

65) ここでは、再国有化という表現を用いて 2001 年後の鉄道事業の状態をまとめた。しかしながら、「国有化」といっても、従来の意味とは異なる部分がある。それは従来の「国有化」というのは、資本の所有形態のみならず、経営上の独占をも意味するが、新たな組織形態 non-for-profit company、すなわち public interest company の特徴からみれば、保証金としての資本は全て国あるいは政府が税収で確保するため、資本上の性格からは「国有」といえよう。また、鉄道事業に関しては、インフラ設備に係る部分のみを NR が引き継ぐので、その意味では「一部の国有化」といえよう。

66) ここでいうのは、会社の形態を採用するが、会社とは別に、営利性を運営目標としない公的性格を有する組織形態の採用を意味する。すなわち、公的でもなく私的でもない手法のことを指す。

V 終わりに

(1) 鉄道事業の民営化におけるイギリスの特徴

これまで述べてきたように、鉄道事業における民営化の際には、法的には「水平—垂直」の混合システムが形成された。

このようなシステムのうち、私法上の契約技術の導入については、民営化政策の核心である競争性原理の導入を目指し、さらに公的介入を防ぐとの見地からは、評価できると考えられる。もっとも、民営化の進展に伴って発展してきた鉄道事業に対する規制システムを概観するならば、従来通りにサービスを提供することが民営化の前提条件とされ、それを維持するために様々な法的仕組みが設けられていたことも確認できた。さらに、軌道の利用に係る契約、承認書がすべて ORR の規制の下に置かれ、また、フランチャイズ方式を通じて経営権を取得する際にも、OPRF の審査が必要とされた。

したがって、民営化された鉄道事業のシステムにおいては、あくまでも公法上の規制を通じて整備された条件の下で、私法上の契約手法が採用された、と評価すべきものと考えられる。

(2) イギリス方式の利点と限界

イギリス方式の利点としては、公的事務運営における多数当事者のネットワークの形成、その間に締結される契約方式を通じた柔軟な業務運営、また、民営化の初期における規制制度の柔軟性、等をあげることができる。

しかしながら、このような制度設計の下においても、Rail track の再国有化という帰結を防ぐことができなかつた訳であるが、その原因は、次の諸点に求めることができよう。

① 規制制度上の空白

すでに紹介したように、改革の当初は、TOCs の事業参入のインセンティブを向上させ、積極的に鉄道事業の経営への積極的な参与を確保するために、低コストの経営が可能となる「上下分離」の手法が採用された。このことは、インフラ

設備に係る業務は国が継続的に保持することを意味していた。そのために、BRの子会社である Rail track に対しては、TOCs との間に締結するアクセス承認書以外に、ORR の介入は存在しなかった。また、Rail track はインフラ設備の所有者であるが、効率性の向上の観点から、実際のメンテナンス業務を私的主体へ委託する手法が採用されることとなった。そして、その際に締結された契約行為についても、ORR の規制対象とはされなかった⁶⁷⁾。さらに、1996年に株式売却がされた後にも、この部分については制度改革がなされていなかったため、実際には規制上の空白ができていた。

② 私法上の契約手法の弱点

また、再三、述べてきたように、鉄道事業における民営化においては、様々な当事者の間において契約のリンク関係が形成されていた。

以前は国が独占してきた分野において、私的主体へ資本・公的任務等を移転する際に契約の手法を利用することについては、経済学的な見地から効率性を向上させ、当事者間の地位の対等性・競争性を確保する目的のもとに採用されものと考えることができる。

契約手法の採用によって、各主体間における交渉は対等に行うことが保障されるが、そのためには、可能な限り政府から直接的な規制を受けず、契約による自己規制 (self-regulation) を行うことが理想的である、とされた。もっとも、契約を通じた自己統制の手法では、多くの場合、事前監督的手法・強権的手法を採用することは困難である。したがって、契約違反があった場合にも、多くの場合には事後的な賠償請求の手段しか行使できないのが通例といえよう。

③ インフラ整備における問題点

しかしながら、一部の再国有化へと至る経緯が示すように、国民の生命・健康に密接に関わるような基幹的なインフラの整備のような事項については、事前監

67) In T. Prosser (2004) p.220, referenced from the Environment, Transport and Regional Affairs Committee, *Rail Investment: Renewal, Maintenance and Development of the Rail Network* (2000), HC 18.

督的手法・強権的な手法は不可欠であり、事後的な賠償請求のみによって、契約違反を抑止することはもともと困難であった。

(3) イギリスの経験からの示唆

これまで、日本や中国においては、イギリスはもっとも民営化が徹底された国であり、国有企業の売却、規制の緩和が強力に推し進められた国として注目されてきた。同時に、イギリスに習って、徹底的な民営化の推進がされるべきである、とする経済学・会社法学者の見解も有力であった。しかしながら、これまで見てきたイギリスの経験からは、①契約を通じた柔軟なネットワークも、公法的な規制を通じて形成された条件の下に初めて展開可能であったこと、②鉄道インフラ設備のような、公共性が高く、利用者の生命・安全に密接に関わる部分については、公法的な規制と契約方式による柔軟な自己規制のシステムでは、十分には公共性は確保できないこと、③鉄道インフラ設備の維持・整備については、民間主体に対する公法的な規制に加えて、運営主体についても、公共性を確保する制度的仕組みを設けることが必要であると考えられるにいたったことが、確認できた。

もちろん、前述のように、公法的な規制によって一定の条件を確保した後は、様々な当事者間で締結された自己規制のネットワークを展開して、柔軟な業務運営を確保するイギリスの方式は、注目に値するものであり、その他の国にとっても一定の示唆があろう。ただし、それと同時に、鉄道に代表される事業の公共性を確保する上では、イギリスではカバーできない事項があること、そして、その際には、民間主体に対する公的規制のみでは不十分であり、運営主体自体に公共性確保の仕組みを設けることが必要である、と民営化推進の先頭を立つとされたイギリスにおいても考えられるようになったことは、今後、ほかの国における鉄道事業、さらには、公共的な事業の民営化の在り方を考えるうえで、参考となるう。

以上、イギリスの国営企業の民営化について、鉄道事業に焦点をあてて考察を加えてきた。今後は、既に日本に紹介文献があるものの、電力、水道、ガス等のその他の公益事業分野の経験と鉄道事業の経験とを比較し、イギリスにおける国営事業の民営化に関する法的考察を行うことしたい。その上で、これまで、筆者

が行ってきた日本、中国、イギリスにおける国営企業の民営化に関する包括的な比較法的考察を完成させることとする。