

フランスにおける独立行政機関（AAI）の創設：CRE を例に

半田恭明

序論

1980年代以降、ヨーロッパにおいては従来国有であった企業の民営化や、独占的に運営されてきた市場の自由化などによって、市場の規制のあり方が大きく変容してきた。各国レベルでの自然独占が当然視されてきた電力セクターにおいても、90年代初頭から欧州委員会が同市場に競争原理を導入しようと試みるようになる。その結果、96年には電力市場自由化指令が採択され、その後も改正指令が採択されるなど、ヨーロッパの電力市場は大きな変容の時期を迎えることとなった。

この96年EU指令は、自由化後の市場を規制する独立のアクターの任命を義務的とする一方で、加盟国の規制行政に対しても影響を与えた。主要電力企業に対する監督、また市場規制も関連省庁が行ってきたフランスにおいて、この指令は電力市場を規制する独立規制機関（independent regulatory agency: IRA）の創設という帰結を生んだ。政府や企業から独立して規制を行うこのIRAは、その憲法が「政府は行政を司る」と規定するフランスにおいて、いかなる位置づけにあるのか。

本稿は、この電力市場におけるIRAが有する規制権限と、それを取り巻くコントロールの在り方を明らかにすることを目指すものである。

1. 規制国家論という視座

1980年代初頭から西欧諸国政府が着手した民営化・自由化政策によって、国家—市場関係は変化してきた。この経済領域における国家の役割の変容を「規制」という概念に着目して分析し、現在のヨーロッパの政治・行政学研究において非常に重要な位置を占めているのが、マヨネの一連の業績である。1994年の*West European Politics*の「西欧国家：衰退あるいは再定義？」という特集号に掲載された論文において、彼は1980年代以降のヨーロッパ諸国における経済の自由化や民営化の進展、そして欧州委員会の役割の向上を考察した。その結果、自由化・民営化後の市場では、規制緩和によって自由放任主義的市場が現れるのではなく、むしろ再規制が行われることによって効率的な市場が形成される、と結論づけている(Majone 1994: 97)。そして、97年の論文では、ヨーロッパの諸国家が、議会、省庁、国有企業を主要なアクターとし、国家がその主要な政策として直接的支出を伴う再分配政策を掲げる

「積極的国家」から、専門家、裁判官や規制機関が大きな影響力を持ち、国家が社会・経済的問題を「規制」という直接的な支出を必ずしも必要としない手法で統治する「規制国家」へとその姿を移行させていると論じた(Majone 1997: 149)。

彼は、積極的国家から規制国家への変容の前提となるのは、規制改革（自由化、規制緩和、民営化）、緊縮財政、そして経済・通貨統合といった「いくつかの基本的政策の蓄積」だとしている。その上で、規制国家の出現を説明する変数として、民営化、政策形成のヨーロッパ化、間接的統治へのシフトの3つを挙げている(Majone 1997: 140)。

第1の民営化については、以下のような説明がなされる。従来西欧諸国では公共サービスとみなされてきた電力などのセクターは、国家が国有企業に国内市場における独占的地位を付与するという形で運営がなされてきた。当該市場においては、政府が国有企業を民営化したとしても、従来支配的地位にあった企業と新規参入事業者との競争力に相当な差があるという状況が生まれやすい。そこから、公平な競争条件を維持するために規制が必要となる。このため、80年代以降民営化・自由化政策に着手した西欧諸国においては、再規制という現象が見られるようになる。

第2の変数は、政策形成のヨーロッパ化である。87年の単一欧州議定書の発効以来、欧州委員会が発する指令は量的にも質的にも増加した。この時期、EUの権限は特に経済的・社会的規制の領域において拡大した。しかし、欧州委員会自体は政策実施のための十分な資源を有しないため、指令遵守を確保する際に加盟国行政に大きく依存する。ここから、欧州委員会が市場規制においてその権限を強化することは、結果として加盟国国内における指令の遵守確保を確実にするために、競争委員会のような独立規制委員会の出現などを促す要因の一つとなる。

第3の変数は、間接的統治への移行である。規制国家論の文脈で重要と思われるのは、行政から私的アクターや政府外公共機関へのサービス供給責任の委任、またその際の監督・説明責任担保のメカニズムとしての契約的取り決めである。このような契約的取り決めを持って、第三者による公共サービスの供給を規制するのが、中央省庁の主要な機能になるとされる (Majone 1997: 143-148)。

この規制国家の主たる制度的特徴として挙げられるのがIRAであり、それらは規制に関する大きな制度的変化を構成する (Gilardi 2008: 21)。サッチャーは、IRAの定義が困難だとしつつも、「IRAとして内包されるための最低条件は、フォーマルな制度的位置づけに関係するもので、以下のものを含む：エージェンシーは、公法のもと独自の権限と責任を有する。それらは省庁から組織的に分離される。それらは直接的に選出されたり、選挙によって公職に就いたものによって運営されたりするものではない」(Thatcher 2002: 127)としている。

マヨーネは、上記のような性格を有するIRAに相当する機関の例として、フランスにおける「独立行政機関 (autorité administrative indépendante: AAI)」¹の証券取引委員会や競争委員会などを挙げている(Majone 1994: 83-84)。2001年のフランス国務

院 (Conseil d'État) 報告によれば、当時34のAAIがフランスに存在していた(Conseil d'État 2001: 306)。シュヴァリエは、規制権限を行使するAAIの普及は、健康や環境という領域で特殊公施設が担ってきた規制機能の自律化を更に促進するものであるとしている (Chevallier 2001: 839-840)。フランスの行政法学にとっても、経済的活動領域におけるAAIの増加が創出する「新たに見られる制度風景」は、大きな変動の一つとしてとらえられている (Weil et Pouyaud 2010: 21-26)。

この規制国家化の進展は、ヨーロッパ政治研究において、以下の3つの点で重要であるとされる。第1に、現代国家の本質的な側面として捉えられてきたインフラ産業が民営化の対象となることである。第2に、独立で直接的な民主的正当性を有しない規制機関の創設が、国家の権限の再配分を引き起こすこと。第3に、規制されるセクターにおける関係の公式化が政府の裁量的権限を低下させる可能性があることである (Lodge 2008: 282-83)。本稿は、とりわけ第2の問題に焦点を当てるものである。

フランスのIRAに関する研究としては、まずエルジーの論文が挙げられる。エルジーは、規制国家への移行の一つの指標としてとらえられるIRAの創設理由について、フランスの放送と電力市場を管轄するAAIをケースとして扱って分析を行っている。彼は、AAI創設の理由として政策の複雑性、政策へのコミットメント確保、政策波及、委任による非難回避や効率的政策決定、政治的リーダーシップ、国家の伝統、より大規模な国家改革の一部、という仮説を立てる。そしてやや定性的な分析の結果として、政策の複雑性とコミットメント確保、そして政策波及が大きな影響を与える要因であるとしている (Elgie 2006: 224-26)。

また、IRAに関する比較研究を行うものとして、サッチャーの論文がある。サッチャーは、英仏の電気通信と電力市場におけるIRAについて、規制国家論と資本主義の多様性論を組み合わせた分析をしている。彼は、両国の伝統においてIRA創設が革新的であったうえで、省庁・歴史的事業者間の人的コネクション、また省庁とIRAの権限構造、そしてIRAが市場規制において果たす役割について両国では差異があることを指摘している。彼は、イギリスのIRAが、民間出身スタッフを多く抱え、国際的な競争市場の創出を目的とし、省庁から相当程度の自律性を持って行動するのに対し、フランスのIRAでは既存の技術官僚的エリートが役員を多くを占め権限を握っていること、そのIRAの行動の目的が、国際的に競争力のある国内市場アクターの創出と、その国外市場への拡大という国家戦略の一部であることを指摘している。このように、サッチャーは規制国家化の進展が諸国家の制度に与える影響を指摘しつつも、既存の制度が、収斂傾向を持つとされる改革に際して媒介変数としての影響力を有するため、改革後の制度に差異が生じると分析している (Thatcher 2007: 1042-44)。

ケーススタディを用いた上記の諸論文とは異なり、フォーマルモデルに依拠してIRAの独立性を比較分析する業績としては、ジラルディの研究が挙げられる。彼は、中央省庁からのIRAの「公式な独立性(formal independence)」を明らかにするために、

東方拡大前のEU加盟国にノルウェーとスイスを加えた17カ国について、定量的分析を行なっている。分析の結果、政府からIRAへの規制権限の委任に最も強く影響を与えるのが、第1に信頼性に関するプレッシャー、第2に政治的不確実性であることが明らかにされている。また、彼の分析の特徴として、ツェベリスの「拒否権プレイヤー」論をIRA創設と結びつけていることが挙げられる。ジラルディは、拒否権プレイヤーが多い政治システムにおいては、IRAが設立される可能性が低くなるとともに、設立されたとしても政府からの公式の独立性が低くなる、としている。彼はまた、拒否権プレイヤーの存在が信頼性、政治的不確実性のプレッシャーを緩和するとし、これら2要因がIRA設立の可能性について与えるインパクトが、拒否権プレイヤーが少ない国においてより強くなるとしている(Gilardi 2008: 125)。つまり、ジラルディは、拒否権プレイヤーの存在が政策の安定性を促進するという点で、IRAと同じ機能を果たすものとしている。この視点は、IRAと他の制度的アクターの関係に焦点を当てる点で、本稿にとっても重要である。IRAに焦点を当てるこのような研究は、規制国家の不可欠な部分であるIRAについて非常に多くの有益な知識を与えるものである。

しかし、ジョルダナらが指摘するように、新たに創設される規制機関は、既存の制度的環境に埋め込まれるのであり、IRAは規制政策の意志決定・施行過程における一部分でしかない (Jordana et Sancho 2004: 296)。この点、IRAのみならず、規制に関して主要な役割を果たすアクターの相互関係を分析の射程に収め、それらの制度間政治を考察することが、IRAに関する理解を深めるために必要となる。

この問題意識から、本稿では規制デザイン分析²を分析手法として用い、「国家権力の現われ」(Lodge 2010: 71)とされ、政治学における重要な主題となってきたインフラ産業、中でもフランス電力セクターを事例とした研究を行う。規制デザイン分析では、規制デザインの構成要素として、第1に制度の多様性(関与アクターの数)、第2にそれらの間の責任の分担(政策決定への関与の度合い)、第3に権力構造(最終的決定に関する権限)を考察する (Jordana and Sancho 2004: 300)。この分析手法を採用することで、規制に携わる新たなアクターであるIRAが、既存の政治・行政的制度設計の中でいかなる機能を果たすのかを明らかにすることを目指す。また、構成要素を3つに分類しそれらを個別に分析することで、制度設計の多様性(IRAの出現)が、実際に他の2つの構成要素に影響を与えるのかどうかを考察することが可能となる。

本稿は以下のように展開する。第2章では、上記3つの変数に着目し、自由化以前のフランス電力セクターにおける規制デザインを特定する。第3章では、高度な国家的介入のもとにあった同セクターにおいて自由化が進展し規制国家化に向かう動きを、EUの市場自由化政策との関連から考察する。第4章ではEU指令の国内法化過程を考察し、第5章では自由化以後の同セクターにおける規制デザインの変化・継続性を明らかにする。

2. 戦後フランス電力セクターの特徴

第2次世界大戦以前のフランス電力セクターは、電力生産・供給各社が乱立する状態にあった。大戦後には、1946年の電力・ガス国有化法³によって、電力各社を統合・整理する形でフランス電力(Électricité de France:EDF)が創設され、同社には国内市場におけるほぼ独占的な地位が付与された。国有企業としてのEDFは、サービスの継続性、平等性、普遍性、可変性そして特殊性という公共サービス⁴の5原則のもと、省庁による直接的な監督によって規制されることとなる。

戦後のフランスでは、技術的な規制にかかわる問題は、「規制共和主義」と呼ばれる「選別された専門家と、選挙により正当化された当局との密接な協力を好み、大衆の参加の余地は最小限にとどまる」統治方式によって管理されてきたとされる(Whiteside 2003: 154)。この構図は、「EDFの制度的構造は…、高度に集権化されハイアラーキカルであり、グランコールの少数の官僚(とりわけ理工科学校、国立鉱山高等学校あるいは国立土木高等学校の出身者)が覇権的役割を果たすものであった。消費者は大抵ないがしろにされ、また生産に関するライセンス発行権限を有する地方公共団体はしばしば周縁化された」とされる電力セクターにも妥当する(Bauby 2007: 1056)。

戦後の電力セクターについてその規制手法をごく簡潔に整理すると、EDFを代表とするフランス電力セクターに関して規制を行う監督省庁は産業省、財務省であった。監督省庁による規制は細部にまで及ぶものであり、予算、投資、価格、市場などを支配していた。監督省庁はまた、EDFを産業政策、経済政策そして景気対策の道具として扱うこともあった。ここに、公企業に対する政府の政治的支配、行政的監督の優越という、一見非対称的な関係を見て取ることができる(Bauby 1998: 26, 2007: 1056)。

その反面、EDFの役員の多くはポリテクニクなどのグランド・ゼコール出身者であり、このことが監督省庁との総じて良好な関係の維持に寄与していた。また、EDFのトップは経済・技術的な専門性を有しており、ときには監督省庁に対して優位に立つこともでき、公的決定に関して決定的な影響力を与えることもあった。さらには、EDFが最も高いレベルでの政治的、また技術・官僚的支援・保証を有していたために省庁による財政的制約を最小化することもできたとされる(Bauby 1998: 26-27; Hayward 1986: 52)。

監督省庁とは別の規制アクターとして、46年電力・ガス国有化法第45条に設立根拠を持つ電力・ガス高等評議会(Conseil supérieur de l'électricité et du gaz: CSE)が存在する。同条によると、CSEは同法の適用文書、また両セクターに関する政令や規則について諮問を受け、公権力の要請のもと、意見を提出することができる。さらには同法によって創設される様々な施設や業務委託者との間に生ずる対立を裁定するものとされ、その決定は行政裁判所への不服申し立ての対象となる。しかし、

このCSEの紛争処理権限については、ごくまれにしか使用されなかったという評価がなされている（Chebel-Horstmann 2006: 386-87）。

60年代後半から、省庁による公企業への監督をゆるめ、企業に運営上の裁量を与えようとする試みがみられるようになった。67年には、公企業経営に関するノラ報告が提出された。その「基本的方向は、公企業の現状を改善するために政府は公企業の料金などにたいする規制を緩和し、経営の自律性をより広範に与えるべきである」（熊倉 2009: 200）というものであった。この提案を受けて、70年にはEDFと政府との間にプログラム契約（*contrat de programme*）が締結され、政府がEDFに対する監督を緩和し、事前的統制から事後的統制に重点を移行することが明記された。また、EDFが達成すべき目標、政府によるEDFに対する助成の内容及び料金値上げの新たな手続きとそれに関する規制の内容などが定められた（Krieger 1971: 650-652; 熊倉 2009: 200-01）。この契約によって、EDFが行使できる裁量の幅は拡張したものの、電力価格に関する財務省による認可制など、重要な規制は存続し、財務省と産業省がEDFを直接規制するという大枠の制度は変化しなかったとされる（熊倉 2009: 202）。アナスタソプーロスは、この契約について、「公企業に対する規制手法というよりは、公企業の自律性に関する言説を促進する目的のごまかしである」と述べている（Anastassopoulos 1985: 93）。このように、20世紀終盤に自由化の波が訪れるまで、基本的には国有・独占的アクター（EDF）に対する省庁の直接規制という方式がフランス電力セクターにおける規制の在り方を特徴づけてきた。

規制デザイン分析の3つの要素に着目して簡潔に整理しよう。第1に、電力セクターの公企業に対して規制を行うのは産業省と財務省、そしてCSEであった。第2に、CSEはその独立性や専門性を高く評価されつつも、基本的に諮問的役割しか担わず、紛争処理権限はほぼ行使してこなかったとされる。反面、EDFを所有する政府は、その独占企業に対して、細部にまで及ぶ規制を行うことができた。第3の最終的な決定権限についても、CSEの意見などは拘束力を持たず、CSEが意見提出を求められた事項についての最終的な決定権は監督省庁にあるとされた。このように、自由化以前の規制デザインは、EDFに対する監督省庁のハイアラーキカルかつ裁量的な規制権限の行使、そしてそれに対するコントロールの不在によって特徴づけられるといえよう。このような電力セクターにおける制度編成のあり方は1990年代に入って変容を迫られることとなる。

3. 電力自由化指令の採択に向けて

1992年、欧州委員会は閣僚理事会と欧州議会の関与を必要とする「協力手続（EC条約第252条）」に基づいた指令を採択することを目指し、閣僚理事会と欧州議会に自らが作成した指令案を提出した⁵。

その指令案の内容の主要な点は、以下の3点である。第1に、公開されたアクセ

料金に基づいて第三者による電力網へのアクセスを認める「規制された第三者アクセス」を導入する点。これにより、消費者が電力供給会社を選択することが可能となる。第2に、発電所の建設・送電線の設置に関する排他的権限を廃止し、施設の設置について非差別的な認可手続きの導入を加盟国に求める点。最後に、電力の生産部門と配電・送電部門の所有・運営を分離するアンバンドリングが要求された点である。

指令案の提出を受けた92年のエネルギー担当閣僚理事会では、「欧州議会が重要とみなした諸原則について、欧州委員会は考慮しなければならない」という総括がなされた。1993年後半には欧州議会が当該指令案について第1読会を開催し、欧州委員会に対して修正を提案している。それを受けた委員会の改正指令案では、TPAに関して「交渉手続き」を追加すること、その交渉を管轄する第三者機関的な規制アクターを指名すること、公共サービス理念を強化し指令案に挿入することが盛り込まれた(Klom 1994: 10-11)。

上記のような規定を有する指令が採択されれば、電力の生産と送配電を一手に担う垂直統合企業のEDFを所有する政府が同時に市場規制をも行なっているフランス電力セクターには、大きな制度変化の圧力がかかることとなる。

このような指令案に対してフランス政府がどのような選好を抱いていたかを知るために、93年のマンディル報告を考察することが有益である。当時の産業省エネルギー・原料総局(DGEMP)局長であったマンディルが委員長となった調査委員会は、エネルギー関連の様々なアクターに諮問を行った後、報告書を提出した。本稿の射程において重要なのは、EDFが有する電力の輸出入に関する独占を廃止した場合、市場に開放されたセクターをいかに規制していくのか、という点である。この点、報告書は、電力セクターが公共サービスの使命を負っていることと、新規参入事業者とEDFとの公平な競争を維持する必要性の2点を考慮し、同セクターの運営を市場の論理だけに任せるわけにはいかず、ある程度の規制が必要となる、としている。その規制を行うアクターについては、規制に特化した機関の創設を推奨している(Ministère de l'Industrie 1994: 176)。

報告書は、そのような機関を創設することで、既存の一般的機関との関係が困難なものになるとの認識をしつつも、特別な機関を創設することの利益として、その機関が競争の発展に関して積極的に行動できること、また専門性を活かして競争関連事項について日常的に携われることを挙げている。そして、その機関が持つべき使命として、価格の公平性の追求、競争の検証、競争入札の監視、輸出入ライセンスの申し込みの管理、投資計画の認可などを列挙している。ここでは、規制によって新規参入を妨げるのではなく、公平な競争条件を創出することが目標とされていることがわかる(Ministère de l'Industrie 1994: 177)。また、この機関の制度化にあたっては「既存の規制機関である競争委員会と電気通信規制委員会との連携の上で検討を行うことがよい」とされていることから、当該規制機関が、市場の当事者また

政府から自律して規制を行う AAI になることが想定されていることが分かる。このマンディール報告はその後のエネルギー担当閣僚理事会におけるフランス代表の立場を方向づけるものであった。

この報告書において、電力市場を規制する AAI の設立が必要とされつつも、それが既存の機関との関係を困難なものとする認識されていることは注目に値する。エルジー (Elgie 2005) が指摘するように、現行の制度では複雑な政策への対処が困難なため専門の規制機関が必要とされたことが分かる。他方、当該機関が一定の自律性を有するものと想定されるため、前節で考察した「政府による電力市場へのハイパーキカルかつ裁量的な権限行使、またそれに対するコントロールの不在」という構図に、AAI が新たなアクターとして登場することになる。従来規制権限を独占してきた政府としては、それが損なわれることに対して懸念を抱くのが当然であり、AAI の制度設計については慎重とならざるを得ないであろう。フランス電力市場における AAI 創設については同意することが困難でありつつも、EU 指令によって半ば義務的となっていたことがうかがえる (du Marais 2004: 507)。

この指令案は、長く激しい交渉の末、96 年 12 月に最終的に採択され、指令として発効することとなった。指令は、加盟国における IRA の創設自体は義務的としなないものの、電力セクターの企業から独立して規制を行うアクターを指名することを加盟国に義務として課した。この指令の発効を受け、加盟国では指令の国内法化のプロセスが開始されることとなる。

4. フランスにおける国内法化と CRE の創設

フランス国内では、EU 指令成立を受け、ピエレ産業省大臣補佐によって任命されたデュモンを代表とする調査委員会が、いかに EU 指令に対応すべきかを考察するための報告書作成に取り掛かった。同委員会は、98 年に首相宛に報告書を提出している。報告書は、議会に提出される政府提案案の作成のために様々なアクターと協議を行った結果であり、指令国内法化のための「白書」とともに、法案の基礎を方向付ける役割を持つものである。

同報告書は、規制機関の役割について、それが国家のエネルギー政策の決定や長期計画化、新たな電力生産者の認可などの伝統的な国家機能を侵害するものであってはならず、競争規定の尊重と電力の一般利益サービスに由来するさまざまな義務の遵守を監視する治安判事 (juge de paix) の機能を果たすものとされている。「治安判事」としての規制機関は、送電ネットワークへの平等なアクセス、電力の供給契約、入札や権限付与をめぐる対等な扱い、そして支配的地位の濫用などに関わる紛争を受理する役割を持つものと想定されている。この機能において、政府から任命される 3 人の委員で構成される当該規制機関の委員会は、監査と制裁を行うための全権力を有するとされる。

そして、規制機関が満たすべき条件として、まず「なんらかの司法的・経済的従属に由来する影響力を被ると疑われないようにしなければならない」という項目が挙げられている。省庁や EDF との結びつきもあってはならないとされており、規制機関は独立した存在であるべきとされている。その権限は複数の機関へ細分化する形で付与されるのではなく、単一の機関に委任されるほうが望ましいとされている。

さらに、規制が司法的、技術的、経済的、会計的問題へと広範に関与するために、高度な専門性を備えたスタッフ編成が必要とされている。その他には、規制機関による決定について透明性があること、合議制と諮問会議の存在により民主的性格を与えることが規制機関の良好な作用に必要な条件として挙げられている (Dumont 1998: 17-22)。

政府提出法案は、下院・上院における審議・採決に時間がかかったため、96年指令に定められた国内法化の期限を過ぎ、2000年になってようやく法律として成立した。

5. 自由化後の電力市場規制に関する規制デザイン

2000年に発効した「電力公共サービスの現代化と発展に関する2000年2月10日法(以下2000年法と略)」は、第28条から第43条までを「規制」と銘打たれた章にあてている。その第28条は電力市場を規制するアクターとなる電力規制委員会(Commission de la régulation de l'électricité: CRE)の構成などについて規定している。96年EU指令は、その第20条第3項において、「加盟国は、問題となる契約や交渉に関する紛争を処理するための権限を持つ、当事者から独立する義務のある機関を任命する」と規定していた⁶。この規定からは、規制アクターが必ずしも省庁から独立している必要はないことになるが、フランスにおいては電力市場の主要アクターであるEDFが同法制定時点では完全に国有企業であり関連省庁からの監督を受けるため、省庁からも独立した規制機関を設けることとなった。以下、この独立性がどのように制度的に担保されているのかを考察する。

まずCREの役員は、ある特定の制度的利益が支配的とならぬよう、複数のアクターによる任命による。2000年法第28条は、委員長含む3名が政令によって、その他3名がそれぞれ上院、国民議会、経済社会評議会の議長によって任命されることと規定している⁷。

これらの任命は、法的、経済的そして技術的領域における各人の資質を考慮し行われる。任期は委員長が6年、その他政令によって任命される2名についてはくじ引きにより1名が4年、もう1名が2年、そして議会の議長などの任命による3名について、同様の方法でそれぞれ6年、4年、2年と規定されている。委員会メンバーは再任不可能であるとともに、その任期中は規則との重大な抵触などによる以外は罷免不可能である。また第28条により、任期中は議員、さらにエネルギーセクタ

一における役職など、独立した規制機関の委員の使命と抵触すると疑われる兼職は一切禁止されている⁸。

なお、同法第 29 条は、エネルギー担当相により任命される CRE 付政府委員が CRE に対して政府見解、とりわけエネルギー政策に関するそれを知らしめることができる、と規定している。この政府委員も、CRE による規制対象となる EDF 付政府委員にはなりえない。政府委員は、委員会の議題にエネルギー政策や送配電ネットワークに関する問題を挿入することができ、CRE がこの問題の審議自体を拒否することは不可能である。しかし、その審議の場には政府委員は参加できないことが定められている。CRE はこのような組織的構成を採用することにより、専門性を活かした規制を独立して行うものとされている。

CRE は、規制に関していかなる権限を有するのか。2000 年法は、その第 36 条において CRE が有する規制権限を簡潔にまとめている。同条項によると、CRE が有する規制に関する権限は大きく分けて 4 つに分類される。CRE が有する権限は、諮問的権限、行政立法権、紛争処理権限、そして調査、提訴、制裁を行使する権限を有する。本稿では、その名称からさほど強制力のないものと予想される第 1 の諮問的権限、また、「CRE が最も広い裁量を有し、また最も政府の介入を受けにくい」とされる第 3 の紛争処理権限 (Monsebernard 2006: 236-37) に焦点を絞って考察を行う。

5.1 CRE の諮問的権限

CRE が諮問的権限を行使するのは、電力セクターの企業などから意見を求められる場合と、政府の決定などに関して 2000 年法上 CRE の意見・提案を得ることが義務的とされる場合であり、この権限がカバーする領域は多岐に及ぶ。CRE は、例えば 2000 年法第 10 条に定められている、電力の独立生産者からの買い上げ条件に関する省令案などの広範な領域について、自らが有する専門性に基づき意見を提出することができる。第 36 条 4 項に基づき CRE が提出する意見は、省庁にとっては受け入れがたいものもある⁹。しかし、この条項に基づく CRE の意見は、なんら拘束力を有するものではなく、関連省庁はこれを無視して省令を施行することが可能である。この点、元 CRE 局長のテューオーは、意見提出権について、「最終段階の省令案に対して意見を述べられるだけである」と、意思決定過程への関与の程度に関して不満を述べている (Tuot 2001: 53)。

諮問的権限のうち、CRE がその自律性を発揮できるのは、2000 年法第 36 条 1 項に基づき、提案を行う際である。CRE は、送配電網アクセス・利用料金、一般利益に資する経済的使命の費用などについて提案を提出するが、とりわけ 2000 年法第 4 条が定める領域については、CRE の提案は大きな意味を有する。同条項は、「料金とその上限に関する決定は経済担当大臣と産業大臣によって共同でなされるが、公

的な送配電網の利用料金に関する決定は CRE の提案に基づく...」、また「同条項において規定された料金やその上限に関して両大臣が決定を行う際は、CRE の提案あるいは意見の公布手続を行う」と規定している。これらの事項についての最終的な決定権限は関連省庁にあるとされる。重要となるのは、決定の際、CRE の提案内容から逸脱した決定を行う権限を関連省庁が有さないことである。関連省庁は、CRE の提案をそのまま受け入れるか、受け入れがたいと判断する際に新たな提案を CRE に要求することができるのみである (Tuot 2003: 316)。

この規定は 2002 年のペマール (PEMAR) 社の事例で実際に問題となった。当時、送配電網アクセス・利用料金の最終的な決定は、CRE の提案に基づき、関連省庁が行うことという規定になっていた¹⁰。この規定に基づき、CRE は料金設定に関する提案を、接続電圧クラスについての決定を行わないまま省庁に提出した。この提案において CRE がそれを決定しなかったのは、既存のそれに則ることを想定していたためであった。

しかし、CRE の提案を受けた省庁は、基本的には提案通りの決定を行ったが、その際に CRE が想定していたものと異なる接続電圧クラスを採用した。この行為は、省庁が間接的に CRE の提案を修正したものと解釈することができた。

ペマール社は、送電網への接続を求め、ネットワーク管理者 (GRT) である RTE に申請を行った。この申請に対し RTE は、省庁が採用した接続電圧クラスに基づいたカテゴリーをペマール社に対して適用した。これは省庁による新たな修正がなければ適用されなかったはずのカテゴリーであった。

この RTE の決定に対し、ペマール社は当初の期待に反するとして、当該修正がなければ自らに適用されるはずであったカテゴリーの適用をするよう CRE に申し立てた。この紛争処理において CRE は、自らの提案と省庁による決定内容には相違があり、ある部分の利用者について、期待とは異なるカテゴリーの適用がなされる可能性があるかと判断した。また CRE は「政令の決定者は、この提案を修正する権限は有していない。料金設定に関する合法的なレジームは、送付された提案を採択するか却下するかは権限しか省庁に与えていない」と主張した。CRE はさらに、「2002 年政令の決定者は、電圧クラスを決定したことで、適法性を汚す法律の錯誤を犯している」としたうえで、「適法性の原則に従う AAI である CRE は、その決定権の行使の際非合法的な規定の適用をしないという義務を負う」とした。そして、「もしそのような規定を適用するならば、自らの決定も違法となり、国家責任を発生させる可能性もある」と判断し、RTE にペマール社の要求通りにするよう命令した (Santiago Junior 2007: 297-99) ¹¹。

このペマール社の事例は、CRE の提案が必要とされる領域においては、その提案を政府が採用しないことが可能であるとはいえ、新たな政策を施行しようとするのであれば政府にとって無視しえないものであるということを示している。この領域については、省庁と CRE の共同決定が必要であり、それぞれのアクターが拒否権を

有するような状況にあると評価することができよう。このような状況においては、政府と CRE の選好の間に相当な距離がある場合、新たな政策が決定されないということの意味しうる。この点についてテュオーは、「政令による承認という、決定過程への政府の関与のみかけしか保たない手続きを選択する代わりに、仮にフランスが規制機関にネットワークに関する料金設定の全権を与えていたならば、このような紛争は生じなかったことを指摘しておこう」と述べたうえで、「しばしば主張されることとは反対に、憲法院判決¹²はこのような行政決定権の委任をまったく禁止していない」とし、CRE への権限の強化を要求している (Tuot 2003: 317)。テュオーのこの意見は CRE 長官としての公式なものではないが、CRE の自律性とそれに対する省庁の監督に関する当事者の立場を明らかにするものであり、ここから CRE が政策決定においてより自律的な役割を担うようになるための改革を要求していることが読み取れる。この CRE によるこの事例の紛争処理の仕方について、CRE による介入主義・アクティヴィズムだと指摘する向きもある。というのは、普通の司法裁判所であれば違法な規定を適用しないという決定に留めただろうが (Chebel-Horstmann 2006: 425)、この事例において CRE は 1958 年の国務院 *Ponard* 判決¹³を明示的でないながらも引き合いに出して政令の不適用を決定したばかりか、自らが提案という手段で以前決定した規則に則した解決を命ずることで都合よく紛争を処理しているからである (Richer 2004: 404-06)。このように、制度的階層上上位に位置すると思われる省庁の決定を覆し、自らの提案を実際に適用することが出来たということは、それが可能な領域がかなり狭いとはいえ、CRE の政府からの自律性を一定程度裏付けるものと評価できる。

5.2 CRE の紛争処理 (règlement de différends) に関する権限

2000 年法は、その第 37 条において、「公的な送配電網の管理者とその利用者との間に、その送配電網へのアクセスや利用に関する紛争、とりわけ送配電網へのアクセスの拒否あるいは契約の締結、第 15 条Ⅲや第 23 条に規定されたプロトコルや契約の解釈や執行に関する意見の対立がある場合には、CRE は一方あるいは他方の当事者による不服申し立てを管轄することができる」と規定している。CRE が同条に基づき下す決定と裁判所による判決を考察することで、CRE と裁判所との関係を描写することが出来よう (Richer 2004: 394)。

上記条項から明らかなのは、AAI である CRE が紛争処理の権限を有することである。政府などから独立して規制を行う AAI へのこのような権限付与は憲法の観点から問題となるが、この点についてフランス憲法院が判決を下している。競争委員会への紛争処理権限の付与に関する 87 年の判決において憲法院は、独立行政機関へのそのような権限付与は 2 つの条件に服する限りにおいて合憲であると判断している。その 2 つの条件とは、第 1 に付与される権限が明確で、裁判管轄権限の諸規則によ

り限定されていること、第2にこの権限付与が裁判の良き運営の必要性によって正当化されること、である¹⁴。憲法院はさらに、AAIへの紛争処理権限の付与は、そのAAIによる紛争処理が、対審の原則を順守し、その決定に対する不服申し立ての手段が執行停止の可能性を規定している限りにおいて合憲である、とさらに明確化を行なっている。

上記憲法院判決から、CREの紛争処理権限も限定されたものとなることが予想されるが、2000年法第38条によれば、CREが管轄する紛争は実際に2つの点で限定されている。第1に、CREが管轄する紛争は、GRTとその利用者との間のそれに限られる。例えば、自律的電力生産者とEDFとの間での電力購入義務契約を問題とした紛争は、ここでのEDFがRTEとしてみなされないため、CREの管轄外となる。第2に、CREが管轄する紛争は、2000年法第23条に規定される、ネットワーク・アクセスやその利用に関するものに限られる。これら2つの条件に当てはまらない電力市場に関する紛争は、その他の裁判所が管轄することとなる(Guénaire 2004: 191-92)。このような権限領域の分割の仕方は非常に曖昧で、同じ紛争について複数の管轄権限が重複・競合する場合もある。

CREが管轄を有することが明白な紛争についても、2000年法上CREは「提訴を受理することが出来る (peut être saisie)」のであって、紛争当事者にとってCREへの提訴は義務的ではなく、CREを通さずに通常の裁判所に提訴することが可能である。CREと他の裁判所の関係については、2000年法の適用政令となる2000年9月11日政令が定めている。同政令第8条は「上掲2000年2月10日法第38条の適用に基づきCREによってなされた決定と保全措置についての不服申し立ては、パリ控訴院の管轄権限であり、それはこの章の規定に従って構成、予審、裁定され、民事訴訟法典第2冊第6章の適用から免れる」¹⁵と規定し、CREの決定に紛争当事者のいずれかが異議を申し立てる場合、パリ控訴院がCREの決定に関する上級審となることが定められている。また、司法裁判所の判決についてCREが上級審となることはなく、CREを第一審とすることも義務ではない(Chebel-Horstmann 2006: 417)。

このように、CREが紛争処理を管轄する場合、前述の憲法院判決の主旨と2000年法、関連政令により、その決定は司法的権限の統制を受ける。このような統制の下においても、CREは法の不明確さを利用し、自らの権限を拡張しようとすることがある。以下、いくつかのCRE決定とそれに対する控訴院判決を通して、CREと司法裁判所との関係を考察する。

5.2.1 CREによる *Dounor* 決定¹⁶

CREが自らの権限に関する解釈を明確にしたのは、2002年のドゥノール(Dounor)決定においてである(Tuot 2003: 313)。この紛争は、ドゥノール社が欠陥のある電力カウンターに基づく電力料金の請求に関して、EDFを相手取ってCREに紛争処理を

要求したものである。本紛争処理に関する CRE 決定の冒頭部分によれば、EDF は、ドゥノールの要求が不受理に値すること、CRE が本紛争を処理する権限を有しないことを主たる理由に、ドゥノールの要求を却下することを CRE に要求した。EDF は、CRE の紛争処理権限について、2000 年法第 38 条の規定から、アクセス契約の執行から生ずる事項についてはそれが及ばないこと、また送配電網アクセスに関係のない、責任という古典的概念が問題となっている紛争を処理する権限を CRE は有しないとして、本紛争が普通法上の裁判所によって管轄されるべきだと主張した。

この EDF の主張を CRE は却下している。CRE は、2000 年法第 38 条により、CRE がネットワークへのアクセスや利用に関する紛争処理要求を管轄する権限を有することを確認したうえで、同条が「CRE が、とりわけ同法第 23 条第 3 項によって対象とされた契約の執行に関する対立を管轄できることが明示的に規定されている」としている。そして、「EDF が主張することとは反対に、その権限は送配電網へのアクセスや利用が拒絶されたり、透明性・無差別原則や公正な競争の規則を無視してそれが確保されたりするというケースだけに限定されるものではない」と主張した。そのうえで、ドゥノール社の要求が送配電網アクセス契約の適用のもと EDF によって設置されたカウンターの欠陥と請求書の誤記によって被った損害賠償に関するものであり、それは 2000 年法第 23 条が規定する条件において締結された契約の執行に関する対立であるといえるから、CRE が当該紛争処理の権限を有しないとする EDF の主張には根拠がない、とした。

この決定に関してテューオーは、「電力に関してはすべてがネットワークを通して行われる。電力は消費されるために生産されるのであり、それは必然的にネットワークを経由する。紛争処理の際、ネットワーク利用と関連性を有しない問題などあるだろうか」と述べ、CRE の権限の幅の解釈についてとりうる拡大解釈が、「電力という単語が姿を現すすべての紛争において CRE が準裁判官 (quasi-juge) 的役割を担う」というものであったとしている。しかしながら、彼はそのような解釈は「EU としてフランスの立法者の意図から逸脱するものである」と認識し、この点については 2000 年法第 38 条の形式的な基準を優先させた、と振り返っている。つまり、立法者の意図から明らかに逸脱するような行為は自主規制した、と CRE の立場を主張している (Tuot 2003: 314) ¹⁷。

可能な限りの拡大解釈は避けたとはいえるものの、明示的に規定された案件ではない問題を扱ったという点で、拡大解釈であったということには疑いの余地はないであろう。オルストマンは「CRE は、『とりわけ』第 38 条によって対象とされた領域において行動するのであるが、それが意味するのは、その法律がネットワーク・アクセスに関する契約やプロトコルの解釈や執行の隣接領域における CRE の権限を除外していないということである」と述べ、CRE が、本事例において見られたように、根拠法の不明確さを利用し、送配電網アクセスや利用に関する紛争をそれと不可分な関連問題においても裁定する権限を有すると明確化することに熱心であった

と指摘している (Chebel-Horstmann 2006: 418)。

この事例から明らかとなるのは、CRE が、96 年 EU 指令と、CRE 創設の根拠法である 2000 年法の趣旨を考慮して、むやみに権限の最大化を追求せずとも、その権限の根拠となる条項 (またはその沈黙) を利用して権限拡大を図ることがある、ということである。

しかし、CRE による権限拡大の行動が一定の境界線を越えた場合、他のアクターによって CRE の決定に制約が課されることがある。以下、パリ控訴院 2005 年 *Cerestar/RTE* 判決を例に、CRE と控訴院の関係を考察する。

5.2.2 CRE の *Cerestar/RTE* 決定¹⁸とパリ控訴院判決¹⁹

控訴院判決のもととなるのは、CRE の 2004 年 5 月 25 日決定である。この紛争処理において原告である RTE は、送電網を利用しつつも RTE が提示する条件での送電網アクセス契約の締結を拒否するセレスター (Cerestar) 社に対して、遅滞金を含めた請求書の未払い金の清算、損害賠償金の支払い、送電網アクセス契約の締結、そして契約拒絶の場合にアクセスが中止されることを請求し、CRE に提訴を行った。この請求に対し、セレスター社は、CRE はネットワーク管理者とその利用者との間の契約の適用とは関係ない本件について裁定する権限を有しない、また 2000 年法第 38 条により、CRE には契約義務の執行や損害賠償金の支払いを命ずる権限、ましてや契約締結を命ずる権限など有しない、さらに CRE は所有権に関する本件を管轄する権限を持たないと主張し、RTE による請求の棄却を求めた。

CRE はその決定において、本件が送電網アクセスの料金決定とその契約締結に関するものであることから、2000 年法第 38 条の規定により、CRE が紛争処理権限を有すると判断した。そして、結論部分では第 1 条でセレスター社が RTE に対して遅滞金を含めた未払い金を支払わなければならないこと、第 2 条で同社が RTE と送電網アクセス契約を締結しなければならないこと、第 3 条では RTE が請求する損害賠償金の請求について裁定する理由がないこと、第 4 に両者によるその他の請求は棄却されること、この 4 点を決定した。

この決定に対しセレスター社が控訴院に不服申し立てを行った結果下されたのが、2005 年控訴院判決である。この判決において、控訴院は CRE による決定のうち、第 1 条、第 2 条を取消し、修正した。まず CRE 決定第 1 条については、2000 年法第 38 条が定めるような「技術的・金銭的な諸条件を明確化する」ために接続点を決定したうえで、RTE による未払い金と遅滞金の支払いを命じたこと自体は適合的としながらも、その義務の不履行の際の制裁を持ってその決定を履行するよう命じることは、契約の問題を管轄する普通法上の裁判所の権限によってのみ可能なことであり、AAI である CRE が行う規制にはそのような権限は含まれず、CRE の決定は越権であると判断した。第 2 条については、控訴院は、CRE が同社に契約を締結しな

い権利を認める一方、契約を締結しない場合に RTE が送電網アクセスを遮断することを認めたことを「矛盾」だと指摘し、越権であるとした。

この判決についてテューオーは、「2000 年法第 38 条を、CRE が命令を伴った形で解決を与えることを禁じていると解釈することは、制裁権限を付与していることから確認される立法者の意図の実効性を奪うもの」とし、「控訴院には他の動機があり…、CRE は契約問題を管轄する裁判所のそれと同一、またはそれに勝るような権限を持ちえないということだ」と指摘している (Tuot 2005: 99)。彼は、規制機関の決定が「司法化」あるいは「裁判行為化」することで CRE の決定の効率性が害されたことを批判している (Tuot 2004: 76)。一方、この控訴院判決によって、規制機関としての CRE の役割・機能の明確化がなされたと評価することもできる。CRE は紛争処理における自らの決定の実効性を向上させるため 2000 年法第 40 条に定められている制裁を後ろ立てとして用いようとしたが、控訴院は CRE の規制権限には、制裁をもって契約を履行させることは含まれないと判断しているのである。この解釈からは、規制機関がその専門性に基づき紛争処理の技術的・金銭的側面を決定した部分については紛争当事者にとって拘束力を持つことを認めつつも、それが履行されない場合に制裁を課すのは同機関の規制権限に含まれず、それを行うには司法裁判所に訴えを起こさなければならない、という分業が成り立つべきであるという控訴院の主張がうかがえる。この控訴院の判断については、CRE にとって不可欠な権限を剥奪する可能性がある」と指摘する向きもある (Frison-Roche 2005: 111)。

結論

本稿は、CRE がフランスの政治・行政システムの中でいかなる位置づけにあるのかを明確にするため、ジョルダナーナらの規制デザインに関する制度配置分析を採用した。ここでは、本稿で扱った事例がその分析の視座からどのように評価できるのかを整理する。

第 1 のアクターの多様性に関しては、CRE 創設により更に多様化したと評価できる。新たな機関が創設されたとしても、政府の厳しい監督下に置かれ、その選好が政府のものと同じであれば多様化したとは評価できない。しかし、以前 CSE が省庁の監督の下担っていた諮問や紛争処理の権限を、CRE がベマール決定にみられるように省庁に対してより強い形で行使するようになったことから、CRE を自律的な規制アクターとみなすことが出来る。また、CRE の紛争処理の特徴から、それが行政裁判官的な役割を果たしているという主張もあるが (Richer 2004: 403)、その決定に対して司法裁判所であるパリ控訴院が上級審となっている点も、多様化の要因となっている。

第 2 の権限配分についてだが、まず諮問的権限においては、CRE の影響力が限定的であることを確認した。テューオーが批判したように、CRE は政策決定において大

抵は意見を述べられるだけであり、政府はその意見を政策に反映する義務を負わないという非対称的な関係となっている。提案を提出することで CRE がある程度自律的な影響力を行使し、共同決定者のような立場になることが可能であるとはいえ、この諮問的権限に関する大抵のケースでは、政府は CRE が有する専門性を活かしつつ、マンディル報告が想定したような「困難な関係」を回避するような権限配分になっていると評価できよう。紛争処理権限においては、CRE の決定がパリ控訴院による統制を受けることが確認されたが、控訴院 *Cerestar/RTE* 判決からうかがえるのは、控訴院が、CRE が専門性に基づき下した紛争の技術的・金銭的側面の決定については異議を唱えず、その権限配分について統制を行なっていることである。前述したように、控訴院は、CRE が自らの決定を自らの制裁権限をもって強制力のあるものとすることを許容せず、そのような権限は司法裁判所のみに属するものであると判断し、両機関間の権限配分を一方向的に明確化した。このような権限配分が徹底されれば、CRE は裁判において意見を提出出来るだけの第三者機関のような位置づけになってしまう。このような権限配分については、迅速性が要求される規制領域における規制機関の実効性を損なうものとして批判があるが、一方で司法裁判所による統制が存在することが、AAI の正当性の根源となると指摘する論者もいる (Lombard 2004: 31)。

第 3 の最終決定権限に関しては、少なくとも本稿で扱った 2 つの領域において、CRE の決定が最終決定になることはほぼないことが確認された。比較的強い影響力を持つ CRE の提案権についても、それと逸脱する政府決定を妨げる効果があるとはいえ、その提案が実際に効力を持つには、省庁による決定が不可欠である。この点で、マレが指摘するような「高度に集権化された独立規制のフランス的モデル」(du Marais 2004: 568) が電力市場規制においても生じていると言えよう。また紛争処理における CRE 決定も、その決定に不服申し立てがなされない限りにおいて最終的な決定となるに過ぎない。その他の場合には、控訴院ひいては破棄院が最終的決定権を有することとなり、その権限領域に踏み込む CRE の決定には上級審が敏感に反応することを確認した。

以上、本稿では、EU 指令による市場の開放への対処のために AAI が創設され規制国家化が進展したが、既存の制度との整合性が懸念されたことから、従来フランスにおいてみられた集権的な規制の在り方が存続していることを確認した。この点はサッチャーの主張を支持するものであるが、CRE が国家の戦略を追求するための一部分を構成している、という点についてはニュアンスをつけなければならないだろう。CRE は、政府の政策案に対して否定的な意見を提出するばかりか、提案提出権と紛争処理権限を組み合わせることで政府の決定を覆すこともある。限定的ながらも、CRE は政府に対してもその選好と異なる自らの決定を受け入れさせるケースが存在するのである。また、規制デザイン の 3 つのレベルに着目して紛争処理権限のケースを分析したことで、根拠法上は相当程度自律的に決定を行なうことが出来ると想

定された当該権限において、CRE の決定が司法裁判所による厳しい統制を受けることを明らかに出来た。特に、裁判所が CRE の規制権限の明確化に寄与していることを考慮すれば、今まであまり考察されてこなかった両者の関係により焦点を当てて考察することが必要となろう。

¹ 邦語での AAI に関する貴重な業績として、清田（2008）がある。

² 「規制デザイン」とは、所与のセクターにおける規制の立案・執行に関するアクターなどを規定する制度を指す。

³ Loi N° 46-628 du 8 Avril 1946 sur la Nationalisation de l'Electricité et du Gaz, *Journal Officiel de la République Française*, 9 avril 1946.

⁴ フランスにおける公共サービス概念については、Cole（1999）を参照。

⁵ その後マーストリヒト条約の発効に伴い、同条約第 189 条 b に基づく共同決定手続に移行している。

⁶ Directive 96/92/CE, article 20.

⁷ 2004 年 3 月からは、ガス分野への権限拡張を主題とする 2000 年法改正により、その構成が変化している。法改正後は、2 名が政府、2 名が上院議長、2 名が国民議会議長、1 名が経済社会評議会議長によって任命されるという規定になっている。

⁸ CRE の役員の構成に関して、サッチャーは「CRE は電力に関する過去の公式な制度的配置との決別である。しかし、それはグランコールのメンバーによって統率されており、その多くはフランスのエネルギー供給会社と密接な関係を有していたのである」と指摘している（Thatcher 2007 : 1040-41）。

⁹ たとえば、水力発電に基づく電力の買い上げに関する省令についての 2001 年 6 月 5 日 CRE 意見は、政府の選好とは異なったものであったとされる。

¹⁰ Décret No. 2001-365 du 26 avril 2001.

¹¹ Décision de la CRE du 12 décembre 2002.

¹² この点については次章で説明している。

¹³ Conseil d'État, Sect., 14 novembre 1958, Ponard, Rec. p. 554.

¹⁴ Décision du Conseil Constitutionnel No 86-224 DC du 23 janvier 1987.

¹⁵ Décret du 11 septembre 2000 relatif à procédures applicables devant la Commission de régulation de l'électricité.

¹⁶ Décision de la CRE en date du 30 mai 2002.

¹⁷ CRE が管轄しないとされた紛争の種類については、Chebel-Horstmann 2006 : 420 を参照のこと。

¹⁸ Décision de la CRE du 25 mai 2004.

¹⁹ Arrêt de la Cour d'appel de Paris du 25 janvier 2005.

【参考文献】

- 清田雄治 (2008) 「フランスにおける『独立行政機関』(les autorités administratives indépendantes) の憲法上の位置——CNILの法的性格論への覚書」『立命館法学』2008年(5/6): 115-45.
- 熊倉修 (2009) 『フランスの経済発展と公企業』芦書房.
- Anastassopoulos, J. P. (1985) 'Les entreprises publiques entre l'autonomie et la dépendance : une analyse des divers instruments de régulation des entreprises publiques par l'État', *Politiques et management public* 3(2):73-98.
- Bauby, P. (1998) 'Service public: de la tutelle à la régulation', *Flux* n° 31/32: 25-34.
- Bauby, P. and Varone, F. (2007) 'Europeanization of the French electricity policy: four paradoxes', *Journal of European Public Policy* 14(7): 1048-60.
- Chebel-horstmann, N. (2006) *La régulation du marché de l'électricité: concurrence et accès aux réseaux*, Paris: L'Harmattan.
- Chevallier, J. (2001) 'La régulation juridique en question', *Droit et Société* 49/2001: 827-46.
- Cole, A. (1999) 'The service public under stress', *West European Politics* 22(4): 166-84.
- Dumont, J. L. (1998) *Réussir la future organisation électrique française*, Paris: La Documentation française.
- Elgie, R. (2006) 'Why do governments delegate authority to quasi-autonomous agencies? The case of independent administrative authorities in France', *Governance* 19(2): 207-27.
- Frison-Roche, M. A. (2005) 'La cour d'appel de Paris sanctionne le régulateur pour excès de pouvoir', *Revue Lamy de la concurrence* n° 3: 111-12.
- Gilardi, F. (2008), *Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Guénaire, M. (2005) 'L'expérience du règlement des différends devant la Commission de régulation de l'énergie', in M. A. Frison-Roche (dir.) *Droit et économie de la régulation 3, Les risques de régulation*, Paris: Presse de Sciences Po, pp. 191-96.
- Hayward, J. (1986) *The state and the market economy: industrial patriotism and economic intervention in France*, Brighton: Harvester press.
- Jordana, J. and Sancho, D. (2004) 'Regulatory designs, institutional constellations and the study of the regulatory state', in J. Jordana and D. Levi-Faur (eds.) *The politics of regulation: institutions and regulatory reforms for the age of governance*, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, pp. 296-319.
- Klom, A. (1994) 'Amended proposals for the completion of the internal market for electricity and natural gas', *Energy in Europe* 23/1994: 10-12.
- Krieger, A. (1971) 'L'autonomie nouvelle de l'Électricité de France en vertu du contrat de programme', *La Revue Administratif* 144: 648-54.
- Lodge, M. (2008) 'Regulation, the regulatory state and European politics', *West European Politics* 31(1): 280-301.
- Lodge, M. (2010) 'Regulating infrastructures: the limits of the regulatory state', *Der moderne staat* 3(1): 71-87.

Lombard, M. (2004) 'La régulation dans un État de droit', in M. A. Frison-Roche (dir.) *Droit et économie de la régulation 2: Règles et pouvoirs dans les systèmes de régulation*, Paris: Presses de Sciences Po, pp. 26-33.

Majone, G. (1994) 'The rise of the regulatory state in Europe', *West European Politics* 17(3): 77-101.

Majone, G. (1997) 'From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance', *Journal of Public Policy* 17(2): 139-67.

Marais, B. du (2004) *Droit public de la régulation économique*, Paris: Presses de Sciences Po.

Ministère de l'Industrie (1994) 'Rapport du groupe de travail sur la réforme de l'organisation électrique et gazière française', *Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz* 498: 155-89.

Mosenbernard, M. S. de (2006) 'L'encadrement des contrats par le régulateur et par le juge', in M. A. Frison-Roche (dir.) *Droit et économie de la régulation 4: Les engagements dans les systèmes de régulation*, Paris: Presse de Sciences Po, pp. 231-37.

Richer, L. (2004) 'Le règlement des différends par la Commission de régulation de l'énergie', in *Mouvement du droit public : du droit administratif au droit constitutionnel, du droit français aux autres droits: mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Paris: Dalloz, pp. 393-406.

Santiago Junior, F. A. (2007) La régulation du secteur électrique en France et au Brésil, Thèse, Paris 1.

Thatcher, M. (2002) 'Delegation to independent regulatory agencies: pressures, functions and contextual mediation', *West European Politics* 25(1): 125-47.

Thatcher, M. (2007) 'Regulatory agencies, the state and markets: a Franco-British comparison', *Journal of European Public Policy* 14(7): 1028-47.

Tuot, T. (2001) 'La loi du 10 février 2000 un an après l'installation de la régulation du marché électrique', *Revue Juridique de l'Économie Publique* 573: 51-57.

Tuot, T. (2003) 'Régulation du marché de l'électricité: une année de règlement de différends', *Revue Française de Droit Administratif* mars-avril 2003: 312-23.

Tuot, T. (2004) 'La sauvegarde et l'adaptation de la hiérarchie des normes en matière de régulation', in M. A. Frison-Roche (dir.) *Droit et économie de la régulation 2: Règles et pouvoirs dans les systèmes de régulation*, Paris : Presses de Sciences Po, pp. 74-76.

Tuot, T. (2004) 'Electricité: La cour d'appel juge que la CRE n'a pas le pouvoir d'adresser à un utilisateur du réseau une injonction de conclure un contrat, Concurrences n° 2-2005: 98-100

Weil, P. and Pouyaud, D. (2010) *Le droit administratif*, 23^e édition, Paris: Presses Universitaires de France. 兼子仁・滝沢正訳 (2007)、『フランス行政法：判例行政法のモデル』、三省堂

Whiteside, K.H. (2003) 'French regulatory republicanism and the risks of genetically engineered crops', *French politics* 1(2): 153-74.

L'établissement d'autorité administrative indépendante (AAI) en France : le cas de la CRE

Yasuaki Handa

Cet article a pour but de clarifier la position qu'occupe la Commission de la régulation de l'énergie (CRE), une autorité administrative indépendante (AAI) dans le secteur du marché énergétique, au sein du système politique français. Nous pourrions alors nous demander de quelles compétences relèvent la CRE, et quel rapport a-t-elle établi entre les autres institutions politiques et administratives? Telles sont les problématiques auxquelles nous tenterons de répondre.

La directive 96/92 de l'UE, stipulant que 'les États membres doivent désigner une autorité compétente, qui doit être indépendante des parties...', a mis en doute la gestion du secteur électrique en France, dans lequel l'État avait été à la fois 'juge' et 'acteur'. En 2000 le gouvernement français a répondu aux exigences de la directive en créant la CRE, indépendante du gouvernement ainsi que des acteurs du secteur qu'elle régule.

L'établissement des *independent regulatory agency* (y compris AAI en France) est censé constituer une marque de la transformation de l'État positif à l'État régulateur. La transformation occupe une place importante dans la science politique pour les raisons suivantes : elle concerne la privatisation des infrastructures qui constituent une part essentielle de l'État moderne. Ensuite, l'apparition de l'AAI cause une réallocation des pouvoirs entre les diverses institutions en matière de régulation. Dernièrement, la formalisation du rapport entre l'État et le secteur régulé a eu le potentiel de réduire le pouvoir discrétionnaire que détient le gouvernement. Il faut donc à présent s'assurer de la portée de la compétence régulatrice qu'exerce la CRE.

Pour ce faire, cet article s'appuie sur la perspective de '*institutional constellations*' avancée par Jordana et Sancho. Ici, la recherche s'effectue en identifiant trois facteurs de prise de décision : la diversité d'acteurs participant à celle-ci, l'allocation de la compétence entre les acteurs et le détenteur de la capacité de contrôler la décision finale. Parmi les quatre catégories de compétence qui sont confiées à la CRE, nous allons particulièrement nous intéresser à son pouvoir consultatif et celui concernant le règlement de différends.

Le mot ‘consultatif’, à première vue, pourrait donner l’impression d’un pouvoir sans importance. Certes, les avis de la CRE dans le cadre de consultations qui lui sont adressées n’ont pas d’effet contraignant. Cependant, par sa proposition, qui est indispensable pour les décisions sur les tarifs et plafonds de prix par exemple, la CRE peut exercer une influence sur les ministres concernés. La loi du 10 février 2000 stipule que ‘les décisions sont prises conjointement par les ministres chargés de l’économie et de l’énergie, sur proposition de la CRE’. Il est important de noter que les ministres détenteurs de la capacité de décision finale ne peuvent pas ignorer ou modifier la proposition de la CRE lors de sa prise de décision. L’affaire de PEMAR met clairement en évidence cet aspect. La CRE émet sa proposition sur le tarif d’utilisation du réseau électrique après laquelle les ministres ont instauré une règle. Ce faisant, ils adoptèrent des catégories tout à fait différentes de celles que la CRE supposait. La CRE, affirmant qu’ils aient commis une erreur de droit en faisant une telle modification à sa proposition, a refusé d’appliquer la catégorie adoptée par les ministres à PEMAR. Cela a pu montrer que la CRE est une sorte de co-décideur en ce qui concerne le tarif d’utilisation du réseau.

À propos du règlement de différends, la CRE semble être une entité autonome à l’égard de la prise de décision parce qu’elle peut arbitrer les litiges dont elle est saisie sans que les autres acteurs interviennent. Mais il faut souligner que sa décision peut faire l’oeuvre d’un recours auprès de la cour d’appel de Paris et ainsi être rejetée. Étant insérée au système judiciaire, la marge de manoeuvre est strictement limitée. Ses décisions sur Dounor/EDF et celle concernant Cerestar/RTE sont propices à clarifier ce point. Dans la première, la CRE a saisi l’occasion pour élargir sa compétence d’intervention, mais elle n’a pas poursuivi son ambitieuse expansion. Avec cette ‘autolimitation’, la décision de la CRE n’a pas entraîné de contrôle juridique. Cependant, dans la seconde, en enjoignant une conclusion de contrat, elle a franchi la limite en envahissant la compétence de juge de contrat. Saisie du recours, la cour d’appel de Paris a annulé une partie de ses décisions, en affirmant que ce que la CRE avait fait ne relevait de la mission de régulation qui lui était confiée, et que cela concernait exclusivement le juge du contrat.

L’analyse a démontré l’existence de luttes entre les divers établissements pour garder une certaine influence sur la régulation. Dans un système de polycentrisme, la discrétion que possède la CRE est restreinte par le gouvernement ou l’autorité judiciaire, alors que dans certains domaines elle a acquis un pouvoir d’influence sur le gouvernement.