



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

ネットワーク事業規制を担う 独立行政機関について

ドイツ連邦伝送網庁 (Bundesnetzagentur)
を手がかりに

成蹊大学准教授
博士 (法学)
巽智彦



自己紹介



- 成蹊大学法学部法律学科准教授（行政法）
 - 行政訴訟・憲法訴訟、経済行政法、ドイツ法、ヨーロッパ法
- 2017.9-2019.8
 - ドイツ・ハイデルベルク（大学法学部、マックス・プランク比較公法・国際法研究所）にて在外研究
- 2019.4-8
 - ハイデルベルク大学法学部講師（比較公法、日本法）

本報告に関する業績



- 巽智彦「規整法（Regulierungsrecht）について」成蹊法学（89）2018年12月
- 巽智彦「ヨーロッパとドイツの規整コンセプトの衝突：電気通信分野における法律の留保を題材に」成蹊法学（90）2019年6月
- 巽智彦「規整法と法律の留保：『多元的システム』における行政の正統性」法律時報 91(10) 2019年9月



1. ドイツの電気通信事業規制の概要

- EEC/ECによる市場自由化ないし民間化の推進
 - 公企業に関する権限（欧州委員会）
 - EEC条約90条3項、EC条約86条3項。現在のEU運営条約106条3項
 - 1987・1994：市場自由化グリーンペーパー
 - 1988：端末自由化指令
 - 1990：主要電気通信役務自由化指令
 - 1996：音声通話一般自由化指令



1. ドイツの電気通信事業規制の概要

- EEC／ECによる競争法の調和の推進
 - 域内市場創出・機能化の権限（理事会＋欧州議会（EC））
 - EEC条約100a条1項、EC条約95条1項。現在のEU運営条約114条1項
 - 1990：オープン・ネットワーク・プロビジョン枠組指令
 - 1997：相互接続指令
 - 1997：ライセンス指令



1. ドイツの電気通信事業規制の概要

- (西) ドイツにおける電気通信事業の民間化
 - 1949- : 基本法 (Grundgesetz) 制定
 - …電気通信に関する連邦の排他的立法権限
 - Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG
 - …連邦固有行政としての「連邦郵便」 (die Bundespost)
 - Art. 87 Abs. 1 GG a. F.
 - 1989 : 第一次郵便改革 (Postreform I)
 - …端末市場の自由化
 - …「連邦郵便」の特別財産 (Sondervermögen) として、郵便サービス (POSTDIENST)、郵便貯金 (POSTBANK) およびテレコム (TELEKOM) の分割



1. ドイツの電気通信事業規制の概要

- ドイツにおける電気通信事業の民間化
 - 1994：第二次郵便改革（Postreform II）
 - …第41次基本法改正法
 - Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 30. 08. 1994, BGBl. I 1994, S. 2245
 - →連邦固有行政から「連邦郵便」を削除
 - Art. 1 Nr. 3
 - = 連邦郵便の民間化



1. ドイツの電気通信事業規制の概要

- ドイツにおける電気通信事業の民間化
 - …第41次基本法改正法
 - Art. 1 Nr. 5
 - → 「特別財産たるドイツ連邦郵便は、連邦法律の基準に従い、**私法形式の企業**に改組される。連邦は、この企業から生じるすべての事務について、排他的立法権限を有する。」
 - Art. 143b Abs. 1 GG
 - = ドイツテレコム株式会社（Deutsche Telekom AG）設立



1. ドイツの電気通信事業規制の概要

- ドイツにおける電気通信事業の民間化
 - …第41次基本法改正法
 - Art. 1 Nr. 4
 - → 「**連邦** (Der Bund) は、連邦参議院の同意を要する連邦法律の基準に従い、郵便および電気通信の領域において、格差のない形で (flächendeckend)、適切かつ十分なサービスを**保障する** (gewährleistet) 」。
 - Art. 87f Abs. 1 GG
 - → 「郵便および電気通信の分野における高権的任務は、連邦固有行政において遂行する」。
 - Art. 87f Abs. 2 GG
 - = 連邦法律・連邦行政による再規制 (給付行政から**保障行政**へ)



1. ドイツの電気通信事業規制の概要

- ドイツにおける電気通信事業の民間化
 - 1996：第三次郵便改革（Postreform III）
 - …（旧）電気通信法（TKG）の制定
 - Telekommunikationsgesetz vom 25. 7. 1996, BGBl. I 1996 S. 1120
 - →事業の許可制
 - →接続義務、料金規制etc.



1. ドイツの電気通信事業規制の概要

- EC/EUにおける電気通信法の調和の推進
 - 2002：電気通信指令等パッケージ
 - 枠組指令（Framework Directive）、認可指令（Authorisation Directive）、アクセス指令（Access Directive）、ユニバーサル・サービス指令等
 - 2004：（現行）電気通信法（TKG）
 - …許可制の廃止、届出制への移行
 - …**市場規整（Marktregulierung）**の導入



1. ドイツの電気通信事業規制の概要

- 市場規整 (Marktregulierung)
 - 非対称規制ないし領域特定規制 (sector-specific regulation/ sektorspezifische Regulierung)
 - ①市場画定 (Marktdefinition)、②市場分析 (Marktanalyse)、③規整処分 (Regulierungsverfügung)
 - **連邦伝送網庁** (Bundesnetzagentur) が担う
 - EU委員会、BEREC (2009-)、他国規整庁との行政連携



1. ドイツの電気通信事業規制の概要

- EC/EUにおける電気通信法の調和の推進
 - 2009：電気通信レビュー立法パッケージ
 - 「より良い規整のための指令」、「市民の権利指令」
 - BEREC設立規則
 - 2012：電気通信法改正
 - …市場規整におけるBERECの関与
 - = 行政連携の手続の詳細化
 - § 12 Abs.2 TKG



1. ドイツの電気通信事業規制の概要

- EC/EUにおける電気通信法の調和の推進
 - 2007、2009、2012：ローミング**規則**（改正）
 - 2015：欧州デジタル単一市場戦略
 - 6. May 2015 COM(2015) 192 final
 - 2015：ネットワーク中立性**規則**（ローミング規則改正）
 - 2017：ローミング**規則**改正
 - 2018：ジオブロッキング**規則**
 - 2018：ヨーロッパ電気通信法典指令



2. 連邦伝送網庁の「独立性」

- ドイツのネットワーク事業規制官庁
 - 1994- : Postreform II (Telekom民営化)
 - 連邦郵便通信省 (BMPT: Bundesministerium für Post und Telekommunikation) (-1997)
 - …連邦郵便通信庁 (BAPT: Bundesamt für Post und Telekommunikation) (-1997)
 - ※連邦郵便通信アンシュタルト (BAnsPT: Bundesanstalt für Post und Telekommunikation) (1995-)
 - 財務省所管、政府持株売却・共済年金等を所掌



2. 連邦伝送網庁の「独立性」

- ドイツのネットワーク事業規制官庁
 - 1996- : Postreform III (ex-TKG)
 - **通信郵便**規整庁 (RegTP: Regulierungsbehörde für **Telekommunikation und Post**) (1. 1. 1998-)
 - 連邦経済エネルギー省 (BMWi: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) (-2002, 2005-)、連邦経済労働省 (BMWi: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) (2002-2005) の所管する規制機関
 - ※BMPT、BAPTは改組により消滅 (-31. 12. 1997)



2. 連邦伝送網庁の「独立性」

- ドイツのネットワーク事業規制官庁
 - 2005- : 電気通信指令等パッケージの転換 (TKG)
 - **連邦伝送網庁** (BNetzA: **Bundesnetzagentur** für **Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen**)
 - …電気通信、郵便に加え、**電力・ガス、鉄道**を所管
 - = 産業横断的なネットワーク事業規制 (規整) 機関



2. 連邦伝送網庁の「独立性」

- ドイツのネットワーク事業規制官庁
 - **連邦伝送網庁**
 - …連邦経済エネルギー省（BMW_i）の所管する**独立**連邦上級官庁（**selbstständige** Bundesoberbehörde）
 - …一般競争官庁と同格（連邦カルテル庁: BMW_iの所管する独立連邦上級官庁）



2. 連邦伝送網庁の「独立性」

- ドイツのネットワーク事業規制官庁
 - **連邦伝送網庁**の権限
 - …a. 規制（市場規整手続）
 - …b. 行政調査
 - …c. 制裁
 - e.g. 最大50万ユーロの制裁金（Bußgeld）
 - …d. （裁判外）紛争処理



2. 連邦伝送網庁の「独立性」

- ドイツのネットワーク事業規制官庁
 - 連邦経済エネルギー省の権限
 - …政策立案、法案作成、省庁間調整
 - 連邦カルテル庁の権限
 - …EU競争法および反競争制限法（GWB）の実施
 - ※市場規整手続と重疊的に適用可能（§ 2 Abs. 4 TKG）
 - …行政規則案や処分案の相互調整（§ 123 TKG）



2. 連邦伝送網庁の「独立性」

- ①事業からの独立
 - 所有と規制の分離
- ②事業者からの独立
 - regulatory captureの防止
- ③政治からの独立
 - 党派的な権限行使の防止
- ④一般競争官庁からの独立
 - 市場「形成」任務の独自性



2. 連邦伝送網庁の「独立性」

• ①事業からの独立

- 「加盟国が電気通信ネットワークおよび／または電気通信役務を提供する企業に関与する場合、またはこれらを統制する場合には、**高権的機能を、所有権または統制に関連する活動から、実効的かつ構造的に分離**することを確保しなければならない」（枠組指令3条2項1文）。
- = 所有と規制の分離
- ※黄金株は禁止されていない（「企業に関与する場合」）



2. 連邦伝送網庁の「独立性」

• ②事業者からの独立

- 「加盟国は、国内規整庁が電気通信ネットワーク、電気通信設備または電気通信役務を提供するすべての**企業から法的かつ機能的に独立する**よう配慮することにより、その独立性を保障する」（枠組指令3条2項1文）。
- = regulatory captureの防止
- …産業分野横断的なネットワーク事業規整庁（Masing）
- …合議体による決定（Scheurle/ Kaienburg）



2. 連邦伝送網庁の「独立性」

• ③政治からの独立

- 「加盟国は、国内規整庁がその権限を党派性なくかつ透明に行使するよう配慮する」（枠組指令3条3項（2002-））。
- 「権限を有する国内規整庁は、独立して活動し、EC/EU指令を転換する国内法に基づき委ねられた進行中の任務を達成することとの関係では、他の地位からの**指示**を仰がず、またそうした**指示**を受けない」（枠組指令3条3a項（2009-））。
- = 党派的な権限行使の防止
- …政府からの独立



2. 連邦伝送網庁の「独立性」

- ③政治からの独立
 - **独立**連邦上級官庁
 - →連邦経済エネルギー大臣からの（個別的）指示を受けない
 - ※一般的指示の可能性の留保（§ 117 TKG）
 - …民主政原理（Demokratieprinzip）の現れとしての行政の「正統性の連鎖」（Legitimationskette）



2. 連邦伝送網庁の「独立性」

• ③政治からの独立

- 「加盟国は、国内規整庁が、委ねられた任務を達成できるように、適切な財政的および人的資源を利用できるように配慮する（枠組指令3条3項（2009-））。
- 「加盟国は…国内規整庁が固有の単年度予算を利用できることを保障する。予算は公表される。さらに加盟国は、国内規整庁が十分な財政的および人的資源を利用することで、BERECに積極的に関与し、そこに貢献することができる状態を保障する」。 （枠組指令3条3a項（2009-））。
- = 任務達成に必要なリソースの確保
- …財務官庁からの独立（→所有と規制の分離）



2. 連邦伝送網庁の「独立性」

- ④一般競争官庁からの独立
 - 「加盟国は…規整庁と競争法および消費者保護法の適用の権限を有する国内官庁との間での助言および協働に配慮する」
(枠組指令3条4項)。
 - 競争創出（市場形成）と競争維持（市場保全）の質的差異
 - 一般競争法における行政介入請求権の否定、民事裁判所によるカルテル庁の判断の全面審査（Masing）
 - エネルギー市場における一般競争法の機能不全（Säcker）