

規制緩和の政策過程に関する一考察

松井隆幸

I. 本稿の課題

近年、規制緩和をめぐる議論はますます盛んである。そして、いまなぜ規制緩和が必要か、規制緩和の遅れが日本経済にどのような弊害をもたらしているか、規制緩和によってどういうメリットが予測できるか、すなわち「何をすべきか」については論じ尽くされた感がある。一方で「規制緩和を阻むものは何か」についても、政官産の相互癒着や既得権益の構造、当事者に依存した政策形成、事後評価より事前予防に傾斜しすぎた行政システムなど、論者により重点は異なるものの、ほぼ論点は出揃っている。一方規制緩和効果への過度の樂觀を批判する議論も、数多くある。

さて、ここで分析の課題とするのは、「規制緩和の進行を規定する経済要因は何か、何故業種により緩和の進展に差があるのか」という点である。日本産業の問題点を論ずる際、「競争で鍛えられた製造業と規制の下で脆弱化した第3次産業」といった指摘が頻出するが、なぜ第3次産業では未だに規制や政府介入が多くみられるのだろうか。また、製造業の中でも政府による介入を頻繁に受けてきた業界もあるし、第3次産業内部でも、業種によって規制の程度に大きな違いがある。そのような差はなぜ生じるのだろうか。

この点を検討するには、規制緩和がどのような経過をたどって進展したのか（またはしなかったのか）、すなわち規制緩和の政策過程を分析する必要がある。政治の側に着目して、この課題に取り組んだ研究は既に数多く存在している¹。これらは政党・官僚組織・業界団体・キーパーソンの動き、改革のための組織、選挙との関連などに視点を置いたものであり、多くの成果を挙げている。筆者

はこれに加えて経済の側からの接近も可能であると考えており、規制が維持される過程をも含めて本稿で分析の視点を提示したい。

ここで対象とする「規制」とは、本来企業の自己判断に任せるべきとされる、参入・退出・価格・生産量・品種・設備投資などである。法的規制のみでなく行政指導による調整も、それが実質的に効力をもつ場合は、含める必要がある。

公企業の「民営化」は、厳密には規制緩和とは異なる²し、民営化に伴って新たな規制が導入される場合も多い。ただし2つの理由で本稿の対象に含めたい。第1に市場メカニズムの導入・活用という方向性は同じであり、第2に民営化についても本稿の議論が当てはまると考えるからである。

なお筆者は現時点での規制緩和の必要性についてはごく大筋で同意するが、本稿はその政策過程を対象としたものであり、個々の規制や規制緩和の是非について論じたものではない。

II. 代替的手段と規制回避行動

経済の側から規制緩和の推進要因を分析する際に、示唆を与えてくれるのが、ローゼンブルース（1993）である。これは規制の形成や維持が規制産業自身の利害によって起こるとするStiglerの虜理論³を、規制緩和にも適用したものである。

ここでは主として1970—80年代における日本の金融業界（とくに銀行）における規制緩和の政策過程と部門ごとの相違が分析され、規制緩和をもたらしたのが顧客の政治的働きかけではなく、主として銀行自身の利害の変化によることを指摘している。すなわち、経済環境の変化によって、銀行の顧客が外部の代替的な手段によって銀行との取引を回避するようになった結果、銀行自身が保護的規制に不利益を感じ、規制緩和を受け入れてきたという見解である⁴。

具体的には、国際金融市場の発達と日本企業の国際的な信用向上の結果、顧客である日本企業が、規制された国内の銀行を迂回して海外の金融市場で資金の調達を始めたことである⁵。その結果銀行は規制緩和を受け入れ、そこで生

まれた金融商品を武器に海外と競争せざるを得なくなったという訳である。

典型的なのがコマーシャル・ペーパー（以下CP）市場をめぐる銀行業界の態度の変化である。銀行は長年日本でのCP市場設立に反対してきたが、日本企業が海外でCPを発行し始めるに到り、国内でのCP発行に同意し、それを引き受けることに活路を見出したのである⁶。これに対し小額預金の規制緩和が大きく遅れたのは、当時は小額預金者が預金口座に対する有力な代替物を持たず、これを避ける術がなかったからであると説明される⁷。

もちろんローゼンブルースのメッセージは、規制は放置しておいても市場の力で崩壊するという楽観論ではないだろうし、規制産業の同意がなければ規制緩和は実現しないという運命論でもないだろう。要は「規制緩和が実現する際には、規制は弱い所から崩れる。そしてその強弱を決めるのは、基本的には政治よりも市場である」ということであろう。

それではローゼンブルースの分析のうち、一般化の可能性のあるのはどの部分だろうか。真淵（1998）は、「ローゼンブルースのメッセージは、規制によって保護されている産業の顧客が、代替的な方法を得ることによって、当該産業の顧客であることをやめる、つまり「退出」することによって、規制緩和が実現するというところにある」⁸と要約している。つまり代替的手段の登場によって起こる顧客の規制産業回避が、規制緩和の引き金になるということだが、この点は多くの産業に妥当するのではないだろうか（図-1）。

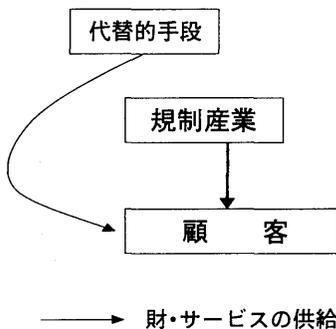


図-1 代替的手段による規制回避

Ⅲ. グローバル化と技術革新

代替的手段は様々な経緯で登場するだろうが、きわめて多くの事例の背景となったと思われるものが二つある。グローバル化と技術革新である。グローバル化とは、ローゼンブルースの分析にもあるように、国内産業にとっては海外に競争相手が、顧客にとっては代替的手段が現れることを意味する。海外の競争相手は、人件費や技術環境の違いから国内企業にない競争力を持つ場合があること、国内の政治や行政の影響が及び難いことから、規制に対して強力なアウトサイダーになる可能性が高いのである。

また橋本・中川（2000）では、企業が海外の市場に参入する場合、規制がより緩和された国を選ぶ傾向にあり、各国が市場参入促進・誘致のために規制緩和を促されることを指摘している⁹。そしてS.ヴォーゲルの議論を引きつつ、東京外国為替市場の活性化を意図した外国為替業務の自由化がその一例であることを示唆している。

製造業と第3次産業の規制緩和進展度の違いも、モノのグローバル化がサービスよりもはるかに早く進展したことが一因ではないだろうか¹⁰。日本の場合、貿易自由化は1960年代に一部を除きほぼ完了しているし、その後の円高と東アジアの経済発展に伴う製品輸入の急増は、国内だけの生産・設備・価格等の調整・規制を無意味にしてきたのである。むしろ現代では第3次産業においても、グローバル化が急速に進展しつつあるのは周知の通りである。

実は製造業でも、195,60年代には行政指導等による生産調整が頻繁にみられていたし、オイル・ショック後の不況に際しては立法措置を伴う広範な設備廃棄カルテルが実施されている。現代では前者はほとんどみられないし、後者の場合もアルミ地金やフェロアロイなどでは輸入急増が設備廃棄の効果を打ち消している¹¹。この際に業績の回復した合成繊維産業でも設備調整の間に韓国・台湾に国際市場でのシェアを奪われているし、造船業では廃棄した設備とほぼ同量を韓国が新規投資するということが起こっている¹²。

規制緩和が最も遅れているのが国内の運輸業であるのも、グローバル化が進

みにくい分野であることが大きな原因であろう。東京・金沢間の輸送を、割安だからといってソウル・釜山間の輸送で代替することはできない。しかし国内・国際を組み合わせた輸送の場合には、この分野ですら国際競争の影響を受ける。地方立地企業が海外と取引する際、横浜港や神戸港のかわりに釜山港を経由することによって高コストの国内輸送を回避するのはその一例である¹³。

いま一つ、多くのケースで規制産業の外部に代替的手段を生み出してきたのが技術革新である。ここではまずその典型的な事例として、アメリカの通信業界における規制緩和を概観してみる。アメリカでは1996年の改正電気通信法により長距離・地域にCATVなども加えた相互参入が認められたが、これは「すでに先行していた情報通信産業のダイナミックな変貌ぶりを法的に追認するものであった」¹⁴といわれる。

無線技術の発達はず、回線を引かずに長距離通信に参入することを可能にし、「長距離通信会社の回線をバイパス(回避)して」¹⁵低料金で長距離通信を提供する事業者が現れた。このため1982年の修正同意審決で長距離=競争、地域=独占の体制が成立した¹⁶。技術革新がさらに加速して地域内の無線通信や光ファイバー通信のコストが低下すると、長距離通信会社は地域独占を持つベル系電話会社への接続料を回避したいと考えるようになる。そして80年代後半には、大都市の光ファイバー網により、大口ユーザーにローカル通信を提供する業者も現れた¹⁷。地域独占を享受していたベル系電話会社も、独立系企業などが長距離や国際通信に進出して多様なサービスを供給し始めるに到り、相互参入と競争導入を求めるようになったのである¹⁸。

日本の3公社民営化の際も、急速な技術革新の中にあつた電電公社では当事者も危機意識が強く、公社制度や既存の規制の不都合を指摘する声があがっていたといわれる¹⁹。当事者が消極的であつた国鉄が最終的に分割民営化を選ばざるを得なかつたのも、モータリゼーションや航空機利用の普及といった技術革新の下で、競争力を持つ東海道新幹線の運賃を割高に設定して不採算路線を支えるという内部補助が限界にきていたためとみることができる²⁰。

この他、各国で試みられている電力事業の規制緩和の背景には分散型発電や自家発電技術の発達があるし、インターネットは様々な分野で規制に対するバイパスを作り出していくであろう。ただし音楽などのネット配信による著作権の回避については、見解が分かれるところである。

さて、ここでいう技術革新とは、工学的なものに限られる訳ではない。硬直的な郵便の料金・サービスを回避すべく生まれた圧着ハガキ²¹やメール便のような工夫も、重要な技術革新である。ヤマト運輸はメール便以外にも規制に抗して様々な新事業を打ち出してきたが、これは規制産業内部の企業が自ら、顧客に対する代替的な手段を「創造」してきた例である²²。

以上の分析から第1の視点として以下を提示したい。

「代替的な手段の出現に伴う企業や消費者の規制回避行動は、規制緩和を強く促進する。そしてその背景として最も重要なのが、グローバル化と技術革新である。従ってグローバル化と技術革新の度合いが、規制緩和の進行に影響を与える」(図-2)

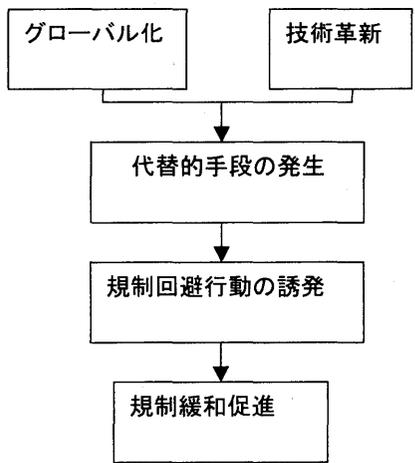


図-2 規制緩和促進のメカニズム

もちろん理論経済学による分析の貢献、海外での規制緩和の成功体験、そして外圧²³などの影響を無視すべきではない。産業の外部からの政治的働きかけが、重要であった事例も存在するであろう²⁴。また同じ産業での国際間の相違は、政治・行政システムの違いで説明すべきかもしれない。ここでは一国内・産業間の、規制緩和進展度の傾向的な相違に対して、上記仮説が一定の説明力を持つと考えるのみである。

IV. 分岐点：困り込みと規制緩和

さて規制緩和を促進するのが政治よりも市場であるというメッセージを受け入れたとしても、政治の役割を軽視してよい訳ではない。むしろ全く逆であると筆者は考える。なぜなら規制緩和がグローバル化と技術革新をもたらすことが喧伝される通りならば、グローバル化と技術革新がまた規制緩和を促進するのであれば、両者の間にフィードバックが成立する²⁵(図-3)。従って政治による僅かな影響の差が、後には大きな違いをもたらす可能性がある。

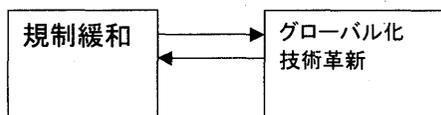


図-3 規制緩和のフィードバック

それでは、政治的な働きかけが重要になるのはどのような状況下であろうか。経済環境の変化によって顧客に代替的手段が生まれた場合、規制を支持してきた業界・官庁・政界（大山のいう「既得権のネットワーク」²⁶）には二通りの選択肢がある。規制緩和を受け入れ、企業は規制の外に活路を見出すか、新たな手段を規制の中に困り込むかである。

この点に関しては、我が国小売業の規制の推移が示唆的である。既存の小売業界を揺るがしたスーパー（後にはコンビニエンス・ストアや郊外型SC）の登場は、消費者に代替的手段を提供する技術革新であるともいえる。1974年の

大店法制定は中小小売店と百貨店という既存勢力がスーパーを規制の中に囲い込んだものといえるし、2000年の同法廃止に至る90年代の動きは規制緩和容認の選択肢である。

建林（1991，1992）によると、日本の小売流通政策は規制と競争促進との間を頻繁に揺れ動いてきており、それを左右したのは自民党の態度であったという。建林によると、自民党は政権が不安定な時期には中小小売業界の票を求めて保護的規制を支持し、政権安定時には長期的経済発展をにらんで競争促進を指向する傾向があった²⁷。

例えばスーパー登場に伴う1960年代初めの規制を求める動きに対して自民党は反応しなかったが、その背景には当時の政権安定があったという。そして70年代初めの大店法制定の際には、当初案が百貨店法の許可制を届出制に転換することによる規制緩和を意図していたにもかかわらず、これに介入して規制的色彩の強い「事前調整つき届出制」への修正をもたらした。これには1972年の総選挙敗北による危機意識が影響したと指摘するのである²⁸。

すなわち緩和か囲い込みかの分岐点において政治の役割は重要となり、そこでの方向性が経路依存をもたらすと考えられる。そして分岐点を生み出すのは経済環境の変化、とりわけグローバル化と技術革新である。

囲い込みの例は他にもある。例えば山内（1995）によると、多くの国で自動車輸送や航空輸送に規制が導入された契機は、鉄道との競合関係の調整であった。つまり「鉄道規制という既存の規制が、道路自動車輸送や航空輸送に対する新しい規制を必要とした」のである²⁹。

グローバル化をめぐる囲い込みの例もある。日本からアメリカへの繊維製品の輸出を制限する2国間協定（1957年）は、その間隙についてアジア諸国が対米繊維輸出を伸ばすと、次々とアメリカとそれらの国々との間に拡張されていった。やがて「協定は多国間、多繊維、多衣類を包括する規制の迷路となった」のである³⁰。

以下が第2の視点である。

「経済環境が変化する際には、代替的手段を規制内に囲い込むか、緩和するか
の分岐点が生じ、そこでの選択がその後の規制のあり方を規定する」

さて囲い込みが選択された場合、あるいは新たに規制が形成された場合も同様であるが、規制が維持（場合によっては強化）されていく経路が存在する。

Stiglerは、企業が自己に有利な政府介入を引き出せる場合、補助金よりも参入制限を好むことを指摘している³¹。補助金の利益は後発企業の参入によって分散してしまうからである。その場合、すでに参入している企業や、いったん参入に成功した企業は規制を支持する傾向にある。大店法が当初の支持勢力である中小小売店に加えて、百貨店、さらにはスーパーの先発組と支持者を拡大していったのが好例である³²。

その過程で組織が形成され、票田あるいは圧力団体となれば、これが規制維持の基盤となる。また規制産業では通常の競争から保護される一方、それと異なるノウハウが必要とされることがある。有利な政策の獲得を目指すレント・シーキング、政府による調整を有利にするためのシェア競争³³などである。企業がそのようなノウハウに熟練し、そこに資源を投入するほど、外部に発生した事業機会に反応する能力は低下し、規制の維持・囲い込みを求めるであろう³⁴。製造業でも、臨時措置法の更新を繰り返した繊維産業の一部や世界シェア1位に育ちながらも政府介入が続いた造船業などは、規制維持の経路に陥ったとみることができる。

後には弊害の多い規制であっても、導入当初にはもちろん正当な理由があるかもしれない。ただしその理由が、参入制限をも正当化するものかどうかは厳しく吟味されねばならない。例えば「教育は市場メカニズムになじまない部分がある」という見解は考慮に値するが、それが教材納入業者を固定する理由にはならないはずである。参入制限は上記のプロセスで規制を定着させる経路を生み出し、規制が存在理由を失った後も存続させるのである³⁵。

もっとも行政当局が何か（安全性、業務内容等）を監査する必要があるとき、

参入制限によって対象を限定することで監査コストが軽減されるという利点がある。だがこれに対しても以下の反論が成り立つ。第1に、仮に当初の評価(選んだ企業)が最善であっても、環境変化の中で最善であり続けることは困難である。第2に上記のように規制を定着させる弊害が大きい。

V. おわりに

本稿は(虜理論やローゼンブルースの分析も同様だが)マクロの体制論を指向するものではない。だが今日のようにグローバル化・技術革新が並行して相互促進的に起こっている場合には、図-1~3のような事態がいたる所で発生し、国家や国際間の制度のあり方を変えるかもしれない。このような状況下では規制の維持や囲い込みのための政治的コスト、消費者や消費産業の負担するコストは莫大なものになるからである。もちろん変化は自動的に起こるのではなく、政治や行政の役割が重要なことはいうまでもない。

最後に、本稿の議論は主として日本産業を念頭に置いているが、他の国にも当てはまると考える。日本の規制を論じる際、「日本型官民関係」「日本型行政システム」などの表現が用いられる傾向にあるが、それが日本特殊論につながるならば、日本の何が問題かを論じることもできなくなってしまう。比較可能・操作可能な分析枠組みの構築が必要なのではないだろうか。

注

1. 建林(1991,1992), 藤原(1999), アップバーム(1993), 大山(1993)など。また後述の理由で公企業の民営化も議論に含めるなら飯尾(1993)なども含めて良いであろう。
2. 飯尾(1993) p p227-228。
3. Stigler(1971)。
4. この部分は、書評論文である真淵(1998) p 169による要約を参考にした。
5. この他同論文では、経済成長率の低下に伴う資金需要の減少や、国債の大量発行(これは金融・証券の垣根の引き下げ要因としてあげられている)などの環境変化をあげている。
6. ローゼンブルース(1993) p p 81-82。
7. 同上 p p 80-81。
8. 真淵(1998) p 171。
9. 橋本・中川(2000) p 12。

10. もちろん、第3次産業にはもともと自然独占などを根拠にした規制が広範に存在していたことも大きな理由である。
11. 田中（1985）。全業種の比較は拙著 p p 105-107。
12. 伊丹（1992） p p 200-201。
13. 山崎（1998） p 165。日本経済新聞社（1996） p p 75-76には、ドイツから東京を經由して北海道に暖房器具を輸入していた業者が、高コストの国内輸送を回避すべくパナマ運河経由の逆周り航路を選択した事例すら紹介されている。
14. 岡田（1996）。
15. 城所（1996） p p 15-16。
16. アメリカでは、法律の変更を待たずに、裁判所の対応によって制度変更がなされてきた面が強い（同上書、 p p 12-15）。この点がアメリカの制度的対応の早さの一因であったと考えられる。
17. 同上書、 p p 20-21。
18. 同上書、 p 142。
19. 臨調の会合でも、会長自身が、公社制による予算や人員配置の制約が技術革新への対応を遅らせていることをしばしば指摘していた（飯尾（1993） p p 49, 70）。また1981年、電電の聖域といわれた本電話機規制（加入後最初の電話機が公社製に限られる）について検討した内部委員会は、ファクシミリやデータ通信の利用者は公社製電話機を使っておらず、規制が意味を失いつつあることを指摘している（『朝日新聞』1981年7月16日）。
20. 葛西（2001） p p 153-154。
21. 口座の情報などプライバシーにかかわる郵便をハガキ料金で送ることを可能にすべく、1994年にさくら銀行が導入したものである（日本経済新聞社（1996） p 92）。
22. ヤマト運輸の小倉昌男氏は「うちが始めた宅急便は規制が緩んだから出たのではない。ニーズがあるからやったのです。」と述べている（『日本経済新聞』1995年6月4日）。
23. 外圧が海外の生産者の働きかけによるのならば、これも虜理論によって説明できる。
24. 例えば日本の石油産業の規制緩和がこれに当たると考える議論がある（大山（1993）、橋本・中川（2000）8章）。
25. グローバル化と規制緩和が相互促進的なことは、橋本・中川（2000） p 14においても指摘されている。
26. 大山（1993）。
27. 建林（1991） p p 79-80。
28. 建林（1992） p p 82-88。なお90年代の緩和については、自民党が89年の参院選敗北による危機意識から緩和に抵抗したにもかかわらず、アメリカの圧力とそれに答えた政府首脳の間介によって実現したと分析されている。この際の緩和促進要因には、モータリゼーションの進展や次々と登場する新業態、後継者難などによって既存小売業の存立基盤が崩れてきたことを加えても良いであろう。
この他小売業の規制には、新業態の登場に対応した各地域の困り込みの試み（コンビニ規制など）、車を利用した他地域の小売店利用という消費者の規制回避など、本稿の論旨に対応する事例が多い。
29. 山内（1995） p 20。
30. ディキシット（2000） p 184。
31. Stigler（1973） p 5。
32. 日本経済新聞社（1996） p 158には、近年の酒販免許規制緩和の中で、シェアを拡大したディスカウントストア業界が、緩和慎重論に転じた動きが紹介されている。
33. 伊丹（1992） p 15。これは造船業に関する議論だが、伊丹は銀行業などでも同様の分析を

展開している。

34. 規制によって受ける利益と規制維持のための投資も、また相互促進的であるといえる。
35. 役割を失った政策が存続することには、行政の担い手である官僚機構の現状維持指向という理由もある（脇山（1994）第一章、ディキシット（2000）p p51-55）。ディキシットは、政治における経路依存効果を「QWERTYの政治学」と表現している。

参考文献

- アップーム、フランク「規制の民営化—大店法の運用」『レヴァイアサン』12、1993年春。
- 伊丹敬之・伊丹研究室『日本の造船業』NTT出版、1992年。
- 飯尾潤『民営化の政治過程』東京大学出版会、1993年。
- 大山耕介「行政指導の規制緩和—石油産業のアクション・プログラム」『レヴァイアサン』12、1993年春。
- 岡田羊祐「やさしい経済学—情報化と政府の役割（6）」『日本経済新聞』1996年9月16日。
- 葛西敬之『未完の「国鉄改革」』東洋経済新報社、2001年。
- 城所岩生『米国通信戦争』日刊工業新聞社、1996。
- 田中美生「構造不況と産業調整政策」（神戸学院）『経済学論集』17-3、1985年。
- 田村正紀「大店法イデオロギーの終焉」日本経済新聞社（1990）所収。
- 建林正彦「小売流通政策の形成過程—大型店規制政策の変遷と政治—」（一）（二）『法学論叢』130-3、1991年 130-5、1992年。
- ディキシット、アビナッシュ。『経済政策の政治経済学』北村行信訳、日本経済新聞社、2000年。
- 西田達昭「メガ・コンペティション時代の日米通信産業」『公共事業研究』49-3、1998。
- 日本経済新聞社『規制に挑む』同社、1996年。
- 日本経済新聞社『大店法が消える日』同社、1990年。
- 橋本寿朗・中川淳司編『規制緩和の政治経済学』有斐閣、2000年。
- 藤原真史「大店法廃止の政治過程」『早稲田政治公報研究』62、1999年。
- 松井隆幸『戦後日本産業政策の政策過程』九州大学出版会、1997年。
- 真淵勝「書評論文—国家と社会の関係」『レヴァイアサン』22、1998年春。
- 矢島正之「電気事業の構造変化の動向について」『公共事業研究』49-1、1997。
- 山内弘隆「運輸産業における市場構造と規制制度」『季刊行政管理研究』69、1995。
- 山崎朗『日本の国土計画と地域開発』東洋経済新報社、1998年。
- ローゼンブルース、フランシス「金融規制緩和と「虜理論」」『レヴァイアサン』12、1993年・春。
- 脇山俊『官僚の書いた官僚改革』産能大学出版部、1994年。

Stigler, George "The Theory of Regulation" *Bell Journal of Economics and Management Science*, 1971.