

総論：経済的規制と社会的規制

An Overview of Economic and Social Regulation

南 部 鶴 彦*

Tsuruhiko Nambu

1. 政府の市場介入

政府規制のとらえ方は、どのような学問上の discipline に準拠して論じるかに応じてさまざまな形がありうる。ここでは専ら、経済学というフレーム・ワークのもとで、経済的規制と社会的規制の特質を論じ、両者の相互関係を明らかにするとともに、「規制」のあるべき姿について、筆者の見解を述べることにしたい。

まず経済学の立場では、経済システムをとらえるときに価格が資源配分のパラメータ機能あるいはシグナルの役割を果たしているという認識から出発する。国民に与えられている諸資源はつねに有限であるという意味で稀少性を持っている。そこでその資源がどのように配分されるかで、国民の利益は大きくもなり小さくもなるが、この国民的利益をできるだけ大きくするようなメカニズムとして価格が果たす役割の重要性を強調するのが経済学である。もし価格が売手によっても買手によっても支配されることがなく、売手のインセンティブと買手のインセンティブとが同時に最大化されるときには、資源はもっとも効率よく利用される。これは競争メカニズムが完全に機能するときに達成される状態である。このような資源の効率的配分の状態を経済学では議論の出発点とする。そして現実の経済の仕組みに目を転ずるとき、そのような状態が実現されないことを認識して、これを如何に是正すべきかが経済政策のテーマとなる。競争のメカニズムが十全に機能しない状態を市場の失敗と呼ぶが、これは経済システムの内部そのものに存在する要因によってもたらされることがある。その代表的なものは、規模に関する収穫増である。このときには規模を大きくすればするほど、平均費用が通減するので、究極的には1社

のみが供給することが社会的に望ましいという状態（自然独占）がありうる。これは独占という競争とは矛盾する状態をもたらす。あるいは、買手同士の消費がお互いに独立ではなく、相互にプラスの効果を及ぼしあうことがある。ネットワークによる外部経済効果がその一例である。このときにも、外部経済効果を取り入れた資源の配分を行うには、競争メカニズムではその機能が不十分という意味で、市場は失敗する。

以上のような経済メカニズムそのものに内蔵されている特質の故に市場が機能しないのを補正するものとして登場して来るのが政府である。このとき政府は市場の競争メカニズムを何らかの政策手段により、補正しより効果的な状態をもたらすものとしてサンクションを与えられている。このときにも、最低限の競争のルールを定め、このルールの逸脱をしない限りは政府が登場しないというタイプの介入の仕方と、つねに市場での競争は失敗するものとして、政府が常時プレーヤーとして登場するというタイプの介入の仕方とがある。前者は独占禁止法の立場であって、日本では公正取引委員会がその任にあたる。これに対して、政府が資源配分のあり方にスーパーヴァイザーという形で介入するのが、政府規制委員会あるいは規制官庁のスタイルである。日本では独立に規制委員会ではなく、官庁ごとに所轄権が設置法によって与えられている。いずれにせよ、経済的規制と呼ばれているのは、このような独禁法によらないものを指すのがふつうであり、独禁法の適用除外となっていることが多い。

2. 社会的規制

しかし経済分析は価格というシグナル機能に重点を置いているので、結果として軽視されたり無視されたりするいくつかの重要な要因がある。そして経済システムより広いフレーム・ワークの社会システムという視点からするときには、単なる効率性以外の視野から政府がとりあげるべきものとされるいくつかの目標が

* 学習院大学経済学部教授
〒171 東京都豊島区目白1-5-1

ある。その例をいくつかとりあげてみよう。財やサービスの品質については、もし完全競争の状態が実現されるなら、一物一価の法則が成立し、品質の低いものは安く、高いものは高くという形でスペクトラムが成り立つ。しかし国民はある種の商品については品質の最低水準が保障されるべきだと考え市場が提供するスペクトラムのある部分は、その供給を禁止すべきだとするかもしれない。あるいは品質の一種とも言えるが安全性というものも、市場競争に任せればそれではよいとはされないものの一つである。安全性の低いものは価格が安ければよいという市場の解決法は、一部の国民には大きな被害をもたらすかもしれないからである。さらにより大きな問題として環境の問題がある。あらゆる生産・消費活動は環境を用いて行われているが、環境は基本的には無料で利用できるためその濫用(abuse)が起りやすい。そしてそれは現世代だけでなく将来世代にまで、取り返しのつかない損害を与える可能性がある。

このような例示は全てを包括することは難しいが、社会がある意志をもって経済メカニズムに介入すべきだと考えるときには、再び政府による介入が妥当とされる。ここでは社会が守るべき「価値」を実現するために、経済的規制以外の政府の介入が正当化され、これを社会的規制と呼ぶ。経済学という、disciplineをとらないときには、経済的規制も社会的規制の中に包摂されてしまうこともあるかもしれない。しかし経済学の立場からすれば、経済的規制は市場メカニズムがうまく機能しないときのみ、正当化するものであり、もしあるテクノロジーでは経済的規制が正当化されても、テクノロジーが変化すれば同じ産業でもその規制は正当化しえず、撤廃すべきものとなる。これに反して社会的規制はあるタイプの「価値」を絶対視する人々にとってはつねに必要と主張される可能性がある。このような両者の関係から規制緩和(ディレギュレーション)についても議論の混乱がもたらされているのが日本の現状であろう。そこで次に規制緩和と政府規制の関係について次に論ずることにしたい。

3. 規制緩和の含意

政府規制のスタイルのもっとも明示的なものはアメリカの1887年のICC (Interstate Commerce Commission) の成立であろう。以来100年間にわたって、アメリカ政府は市場への介入をいわゆるインフラ・ストラクチャー型産業を中心として行ってきた。しかし

1970年代以降、政府の介入には顕著な変化が見られた。その最も大きな理由は、産業そのものの構造上の変化が顕著となり、介入の正当性が失われたからである。その一つには、規模の経済性が技術革新によって変化したことがあげられる。これは通信産業を例にとると、もっともわかりやすい。通信産業では市内電話ネットワークを出発点として、銅線による回線網と電話交換機を収容した電話交換局との組合せがもっともコストの安い構造として採用された。これは巨大なヒエラルキーを構成するものとなり規模の経済性が顕著に発揮された。その帰結は自然独占の容認と、これに対するFCC (Federal Communications Commission) の規制及び州ごとの公益事業委員会の規制という制度の確立であった。又同時に、電話ネットワーク加入者が増えれば増えるほど、既存加入者の利益も増加するという顕著な外部経済効果がある。これは料金に対して人為的な工夫を加える根拠となった。しかし1960年以降では、技術革新と需要構造の変化とが伝統的な規制の正当性に大きな疑問符を投げかけた。まず第一に、銅線によるワイアラインの通信網以外にも、効率的な技術が次々と登場し始めた。その最初は、長距離通信におけるマイクロ波であり、衛星の発達であった。さらに市内通信においても、ワイヤレス技術の進化やCATVの登場によって、既存のワイアラインの経済性は挑戦を受けた。これと並んでコンピュータのダウンサイジングは電話交換局の性格を全面的に変えるものとなった。需要面でも、電話ネットワークへの追加的加入がもたらす外部性は加入率の飽和化によってもはや重視すべきものではなくなった。こうしてFCCや公益事業委員会による規制は段階的に縮小し自由な競争への法制度そのものが転換した。

以上のような通信産業での変化は、そこでの技術進歩が顕著であることからもっとも劇的なものであるが、他の分野でもアメリカでは規制緩和のスピードは早い。航空サービスでは1980年以来完全な自由化がなされ、もはや経済的規制は存在しない。電力業でも発電については、自由な競争の導入が推進されている。

このような規制緩和をもたらしたものは、技術革新と需要構造の変化であるが、他方では政府のあり方に対するアメリカ国民の民主主義に基づいた考え方に注目せねばならない。アメリカでは行政府は市民の権利を最大化すべきエージェント(agent)であり、その存在は国民がそれを必要するときに限られている。したがって国民の利益から見て、エージェントが必要でなく

なったときには、これを解任するのは当然のことである。その代表例が国内航空産業を規制してきたCAB (Civil Aeronautics Board) の消滅であり、最近唱えられているFCCの消滅論である。言い換えればわが国のように官庁がそれ自体として一つの制度として存立するレーゾン・デートルがあるとは考えられていないところが、アメリカの規制緩和のスピードを決定している。

4. 社会的規制の位置づけ

以上のような論点を前提として再び社会的規制について考察することにしよう。社会的規制が社会的「価値」の実現を目標としているという意味では、経済的規制の変化をもたらすテクノロジーや需要構造の変化とは独立に、それは存在するかに見える。例えば安全性や環境の保護は市場メカニズムとは独立した努力目標とも言えるからである。しかしそれは次の二つの点において経済メカニズムと内的に連動していることに注意せねばならない。まず第一に、社会的規制を実際に課するとき、それが企業の行動にとって有効な制約として働くとするれば、それは必ず結果として市場成果に影響を与えるという点である。その典型的なものは環境規制である。環境を保護する為に、企業が追加的支出を課せられるときには、通常の価格反動的な需要のもとでは必ずそれは価格の上昇にはねかえる。それは産業が競争的であるか独占的であるかを問わない。あるいはエネルギー分野のように、特定のエネルギー源を社会的に助成するという政策をとれば（あるいは逆に抑圧するという政策をとれば）それは既存企業の投資行動に影響を与え、最終的には資源配分を変化させる。このようにして社会的規制の名のもとに行われることが、経済的規制と実質的に同じ効果を持つことになる。

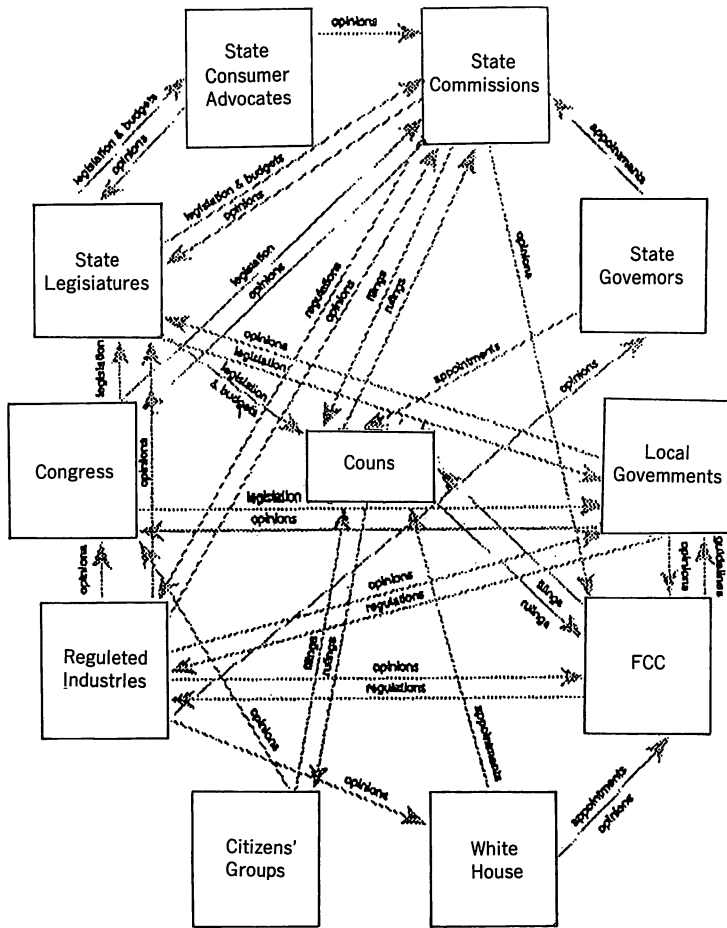
第二には、技術革新がもたらす変化は、社会的規制の内容にも影響することに注意せねばならない。安全性は社会的に見てもっとも優先順位が高いものであろうが、これとて技術革新によって安全性の担保の程度は大きく変化する。通信技術とコンピュータの発展はエネルギーの安全性管理に今後も甚大な影響を及ぼすことになる。そうすると安全性規制という名のもとに、それが価格を引き上げる効果を持っていた例があるとすると、この規制の軽減によって価格の下落を可能とするかもしれない。

このような点から見れば技術革新がもたらすものは

単なる経済的規制の緩和のみならず、社会的規制の緩和にもつながるものであることを十分に認識する必要がある。しかしながら規制緩和の潮流の中にあっても、依然として規制の必要性を主張する声も強い。次にこの点について分析をしてみよう。

5. 規制と既得権益

規制のあり方について本稿では経済学の考え方を中心に分析を行ってきた。このアプローチの特徴は社会的に少数の利害関係者に限定してそのモデルの中でメカニズムをとらえるということである。このアプローチの長所はすべての相互関係が明確に把握できるところにあるが、逆に現実の複雑な利害対立が初めから消去されているところに問題がある。社会的規制は社会的価値の実現を目標にしていると述べたが、この社会的価値というのは実際は多元的なものである。国民の持つ様々な価値観が一元的にある機関によって代表されると考えるのであれば、それは民主主義ではなく、全体主義の社会システムを想定しているのに等しい。実際の国でも利害の代表者は色々な形の制度として、その主張を行うという形をとっている。その複雑な構造をモデル化したものとして、アメリカの通信産業の例をとってみよう。次の図-1は通信政策の形成にあたって代表的にどれだけのプレイヤーが存在し、それがどのような形で意思の表明を行っているかをモデル化したものである。この一応単純化されたモデルでもプレイヤー数は11に及んでいる。各プレイヤーはそれぞれ自らが社会的使命あるいは価値を実現する主体であるとして行動しているから、もしすべての主体が相互にコミュニケーションするとすれば必要となるコミュニケーション数は理論上は $\frac{10 \cdot 11}{2}$ で55本となり、しかもこれは1回で終わらないとすれば途方もないコミュニケーションを重ねなければ合意に達しないかもしれない、逆に結果として決裂がもたらされるかもしれない。比較的良好に整理された通信の世界でもこれが現状であるから、より抽象度の低い世界では実際のところ社会的価値の実現は混沌という状態に近いと言えよう。逆に言えばそのような状況では「ボス」の存在が一元的、独裁的に事態の收拾を可能にしている可能性もある。即ち社会的規制の内実は、既得権の正当化とその実現のプロセスであり、既得権のうちどれが特に社会的正当性が高いかということで、それが政策目標というステイタスを与えられるということになる。このような社会的規制が経済活動にとって有効な制約条件となれば、



Source : Carol Weinhaus, Teresa Pitts, Mark Jamison, et al., *Abort, Retry, Fail? The Need for New Communications Policies*, Telecommunications Industries Analysis Project, Boston, MA, 1994, Figure 13, page 16.
 Copyright© 1995 Carol Weinhaus and the Telecommunications Industries Analysis Project Work Group, Boston, Massachusetts.

図-1 Who Decides What in Communications Policy?
 It's Hard to Make a Change

それは前述したように、市場成果に影響を与える。したがってそれは経済的規制と同質の経済的效果を持っている。このような認識に立つときには、社会的規制はそれ自体社会的価値という高次元の目標を達成するものだから、当然に行うべきだと考えるのではなく、

それがもたらす資源配分上の効果及び所得配分上の効果（それは社会的規制が暗黙の内に前提しているものと異なることがある）を見極めた上で、選択的に採用されるべきものである。