

Discussion Paper #98-DOJ-92

規制緩和推進の現状と
一層の推進のための方向と課題
—米・英等との比較を含めて—

江藤 勝
山内 弘隆
中内 正希
秋吉 貴雄

1998年8月

通商産業研究所 Discussion Paper Series は、通商産業省における研究成果等を取りまとめ、所内での論議に用いるとともに、関係の方々から御意見を頂くために作成するものである。この Discussion Paper Series の内容は、研究上の試論であって、最終的な研究成果ではないので、著者の許可なく、引用または複写することは差し控えられる。また、ここに記された意見は、著者個人のものであって、通商産業省または著者が所属する組織の見解ではない。

要 旨

本稿では、この10年余にわたって進められている日本の規制緩和の現状を、米英等と比較しながら、その経緯・背景や意義・目的を明らかにし、またその進捗の程度、これまでもたらされている経済的諸影響を分析した後、さらに、政治経済学的視点や制度的比較の視点から日本の規制緩和の特徴を分析し、最後に今後の規制緩和の一層の推進のための方向と課題を明らかにしている。

第I章では、(1) 経緯・背景の比較において、他については基本的に同じだが、日本の経済的成果が米英等に比べて、90年代初めごろまで良かったことが、日本の規制緩和への取り組みを遅らせた一因になったことを指摘し、(2) 現時点での意義・目的は、グローバル化、情報化、少子・高齢化、フロント・ランナー化という、日本の経済社会環境の中長期的変化によりもたらされている諸課題に、抜本的経済構造改革により対応していくための、最大かつ最適な手段の一つになること、また、他の諸改革の通底的改革手段となり、かつ、日本の社会構造や日本人の意識や行動様式を分権的、主体的なものに変えていく手段となることにある、としている。

第II章では、規制緩和の進捗状況の程度を分析した結果として、日本が規制の多い国であるため、数量的には極めて多数の規制緩和措置がとられてきたが、参入・退出ないし需給調整規制及び価格規制の緩和措置は、極めて緩やかに進められており、この意味での質的な進捗は、米英と比べて極めて遅れているとしている。また、規制緩和の結果、行政機関・予算・公務員数などがどのように再編・縮小されたかについては、日本は明確でないとしている。他方、規制緩和の進展の一方で、ルール強化や環境規制などの強化も行われていることも指摘している。

第III章の経済的諸影響の分析結果としては、全てがこの影響かは留保が必要としながらも、米英においては、価格・料金の低下、生産性の上昇、消費者余剰等の拡大、雇用はミクロで増減半々・マクロで増大、商品サービスの多様性・利便性の拡大、寡占度は上昇したものと下降したものに分岐、技術革新の進展等が指摘され、一方で、倒産多発、賃金低下、所得分配の不平等度の拡大も指摘されている。日本については、一般的に、新規参入の拡大、輸入拡大、価格・料金の低下、生産性上昇、消費者余剰の拡大、購買力平価の改善、産業レベルの雇用の拡大、GDP拡大への貢献等が確認される一方で、対内直投の不振が指摘されている。今のところ、賃金低下や所得分配の不平等化、米英のような失業・雇用問題は確認されていない。今後の一層の推進に備えて、雇用・ユニバーサルサービス等への対策が進められている。さらに、今後の推進による経済効果に関する内外の予測については、日本は、成長率の押し上げ、生産性向上、価格低下等の面で極めて大きく、雇用はほぼ増減バランスする、と整理している。

第IV章の一般的な、政治経済学的な分析による日本の規制緩和の特徴は、参入や退出を政府が管理しつつ行ってきたこと、規制権限の集中が見られること、省庁が裁量権を持つ

ていること、円滑で一貫性を持って推進してきたこと、規制機関が独立していないこと、進捗が緩やかなこと等であるとし、さらに、米国の規制緩和が成功した要因を5つ挙げている。

第V章では、規制緩和の政策過程について政策科学的分析手法から分析している。具体的には、修正サバティア・モデルを使用して、日米の航空産業の比較分析を行っている。その結論として、日米の規制緩和の意義や程度の捉え方の差、推進した政策エリートの構成の差、「鉄の三角形」の三者間の距離の差、政策決定の場の差等、を指摘している。

第VI章では、今後の規制緩和推進の考え方として、「規制緩和」から「規制改革」への用語・概念の転換、国際的視点の一層の拡大・強化、包括的・段階的・連続的かつできるだけ急速な規制緩和の推進、行政改革・公共部門改革との一層の関係強化を挙げている。さらに今後の主要分野として、第二章で指摘された質的規制に関するもの、民規制、認証・検査等規制、地方規制等を挙げ、また、優先順位についても論じている。さらに今後の経済的規制・社会的規制のあり方を、全体的視点から展望し、かつ、今後必要な規制手続や制度として、パブリック・コメント制度や第三者ないし独立規制機関の設置、中立的紛争処理システムの強化、公取機能等の強化、司法インフラの整備強化、情報公開法の早急な制定、公務員制度の抜本的見直しを提言している。また、今後の規制緩和の推進に伴う諸問題への対応の方向を探るため、米英で生じている問題、及び、日本でこれまで学識経験者によってなされている規制緩和の問題点の指摘や警告を整理した後、それらに対して、(1) 規制緩和だけでなく強化も行われていること、(2) 「雇用」「分配」「安全」「ユニバーサルサービス」「寡占的弊害」等すべて重要な問題であり、政策的対応を要するものであること、(3) 規制緩和のコストを考えるのみでなく、規制のコストも考えるべきこと、(4) 経済危機対応への他の方法や選択肢を示すべきこと、(5) 日本の伝統の破壊には必ずしもならないこと、等を主張している。

そして最後に規制緩和の推進と同時に、今後、新たな政府の役割についての議論や検討が、一層なされることを期待している。

規制緩和推進の現状と一層の推進のための方向と課題
—米・英等との比較を含めて—

[未定稿]

(目次)

はじめに	1
第Ⅰ章 規制緩和推進の経緯・背景と意義・目的	2
1. 欧米主要国や日本の一般的な経緯・背景	2
2. 米、英、独、ニュージーランド及び日本の経緯・背景	2
(1) アメリカ	2
(2) イギリス	3
(3) ドイツ	4
(4) ニュージーランド	4
(5) 日本の経緯・背景	5
3. 「経済的危機状況」の差から生じた「目的意識」の差	6
4. 現在における規制緩和の意義・目的	8
(1) 経済学からみた規制緩和の目的	8
(2) 内外の経済社会環境の変化	9
(3) 現時点における規制緩和推進の意義・目的	9
第Ⅱ章 規制緩和の進捗状況	22
1. 推進計画を中心とした近年の日本の規制緩和の進捗の現況	22
(1) 進捗状況の量的把握	22
(2) 進捗状況の質的把握	23
2. 規制緩和の進捗についての国際比較	25
(1) 各産業分野における比較	25
(2) 規制方式や規制機関に関する比較	29
3. 規制緩和の進展の一方でのルール強化、環境規制等の強化	31
第Ⅲ章 規制緩和の経済的諸影響	40
1. 米・英等における経済的諸影響	40
2. 日本における経済的諸影響	41

3. 規制緩和に伴う諸問題への対応	43
4. 経済的効果の予測	44
第IV章 日本規制緩和の特徴	
一進捗内容等で、英米との差異をもたらす要因一	70
1. 経済危機の状況、規制の経済社会におけるウエイトの差異	70
2. 「市場」や「競争」に対する考え方や行動様式の差異	70
3. 米、英等と比較した時の日本の規制緩和の特徴	71
4. アメリカの「規制」ないし「規制緩和」の政治経済学的分析	73
5. アメリカの規制緩和の成功要因	75
第V章 規制緩和の政策過程—政策科学的手法による日米比較分析—	77
1. 分析のフレーム	77
(1) 2つの事例	77
①「政治的事件」としての規制緩和	77
②2つの事例	79
(2)説明モデル：修正サバティアモデル	80
①「唱道連携による政策決定」という政策決定観	80
②政策サブシステムに対する2つの外的事象	82
③政策サブシステムにおける唱道連携グループ間の相互作用	83
④修正サバティアモデル	84
(3)比較モデル	86
①基本概念	86
②比較モデル	87
2. 米国における航空輸送産業の規制緩和	88
(1)規制緩和の展開	88
①米国航空輸送産業における規制	88
②事件としての規制緩和	88
(2)政策サブシステムの構造	89
(3)政策サブシステムをめぐる外的事象	89
①社会経済状況	89
②他の政策サブシステムでの動向	90
③制度的状況	91
(4)政策サブシステムにおける動向	92
①グループ間の相互作用	92
②決定の態様—政策志向学習による決定—	93

3. 日本における航空輸送産業の規制緩和	94
(1) 規制緩和の展開	94
① 日本航空輸送産業における規制	94
② 規制緩和の経緯	95
(2) 政策サブシステムの構造	95
(3) 政策サブシステムをめぐる外的事象	96
① 社会経済状況	96
② 他の政策サブシステムでの動向	97
③ 制度的状況	97
(4) 政策サブシステムにおける動向	98
① グループ間の相互作用	98
② 決定の態様－仕切られた決定－	99
4. 比較分析	99
(1) 2つのコンテキスト	99
(2) 2つの決定構造	100

第VI章 今後の一層の推進のための方向と課題	102
1. 米英等の一段の進捗と日本の「新3か年計画」のスタート	102
2. 意義・目的の再確認	103
3. 今後の規制緩和推進の基本的考え方	104
(1) 「規制緩和」から「規制改革」への用語・概念の転換	104
(2) 国際的視点の一層の拡大・強化	105
(3) 包括的、段階的、連続的かつ出来るだけ急速な規制緩和の推進	106
(4) 行政改革・公共部門改革との一層の関係強化	107
(5) 今後の規制緩和の推進の主要な内容・分野と優先順位	108
4. 今後の経済的規制・社会的規制緩和推進の基本的方向	112
5. 今後の規制緩和推進を図るための規制手続や制度の方向	115
6. どうしたら規制緩和の推進を図れるか－若干の考察－	117
7. 今後の規制緩和推進に伴う諸問題への対応の方向	118
(1) アメリカ、イギリス等で生じている問題	119
(2) 日本の規制緩和推進のもたらす問題点の指摘や警告・批判	120
むすび	122

規制緩和進展の現状と一層の推進のための方向と課題

—米・英等との比較を含めて—

江藤 勝

日本労働研究機構常任参与・前通商産業省通商産業研究所次長

山内 弘隆

一橋大学商学部教授・通商産業省通商産業研究所特別研究官

中内 正希

株式会社東洋信託銀行総合企画部・前通商産業省通商産業研究所研究官

秋吉 貴雄

一橋大学大学院

はじめに

日本の規制緩和の歴史は、1960年代に許認可等の整理のかたちで始められた時から数えれば約30年、第二次臨調の80年代前半から数えても十数年が経過している。本稿では、主として80年代後半以降現在に至るまでの、十年余りの規制緩和の進捗の状況を評価するとともに、今後の一層の推進のための課題と方向を提示せんとするものである。

第I章においては、これまでの規制緩和推進の経緯・背景、目的等を米英等との比較も行いながら整理し、現時点での規制緩和推進の意義・目的を明らかにする。

第II章においては、日本の規制緩和の進捗が量、質、速度等の面でどのような状態にあるのか、米、英等との比較も行いながら分析、評価する。

第III章においては、同じく米英等と比較しつつこれまでの規制緩和がもたらした経済的成果等や他方において生じているとされる諸問題について整理し、かつ、今後の一層の推進を図った場合の経済的成果の試算についても整理する。

(以上の第II章及び第III章は、主として既存資料や先行業績の整理により、作成されている。)

第IV章においては、日本の規制緩和の特徴を米英等と比較、整理し、第II章および第III章でみた進捗や成果の差異がどこから来ているのか、一般的なレベルで考察する。

第V章においては、IV章を受けて、それらの差異を生じさせている要因の一つである、政策決定過程の国際比較分析を、政策科学的手法で行う。比較の対象国は米国で、ケーススタディの対象産業として、航空をとりあげる。

第VI章においては、以上の分析結果も踏まえて、今後の一層の推進のための、方向と課題について、試論を提示する。

第 I 章 規制緩和推進の経緯・背景と意義・目的

1. 欧米主要国や日本の一般的な経緯・背景

(1)第二次大戦直後から 1960 年代ごろまでは、欧米の主要国や日本では、民間部門や自由な競争市場に対する政府規制や介入（国有化や公営企業の設立も民間や市場への介入と考えれば政府規制の一種である）が相当広範囲に行われ、これは戦後の混乱期の秩序回復や貧困・失業・不平等問題への対応、所得や生活水準の回復や一層の引き上げ等の見地からすれば必要でもあり、また相当な成果をあげ、60 年代には各種の経済指標において、戦前の水準を超えて新しい経済の成長・発展レベルに達した。この間の経済政策や経済運営の理念や理論は、いわゆるケインズ主義による有効需要の管理や市場の失敗の是正等であった。

(2)しかし 70 年代に入ると二度にわたるオイル・ショックの発生もあり、各国でインフレの高進、成長率・生産性の低下、失業の増大、供給サイドの弱体化、財政赤字の急拡大や対外的には経済・貿易摩擦の激化等を背景として、大きな政府の高コスト化、「市場の失敗」でなく「政府の失敗」がもたらす非効率や非合理性（すなわち国有企業赤字の継続・増大、規制の既得権保護化や各種の失敗 [一部への超過利潤や高賃金の保障、レントシーキング活動の拡大・横行、フリーライダーへの不公正な所得再分配、新産業等の創出や国際間取引への障壁化、ペーパーワークの手續のみでも生じる多大の時間と資金のロス等]）がクローズアップされることとなった。

(3)これと呼応するように 70 年代に入ると政策論や経済理念にも変化がもたらされ、民間の自由な競争市場を重視した「小さな政府」や「政府の失敗」が強く主張されるようになった。すなわち新保守主義の流れとされるものの登場であり、これと技術革新の進展、そして生活水準の上昇や絶対的な貧困の消滅、産業・就業構造の変化等が背景となって、これまで政府の規制や介入の根拠として当然視されしてきた、自然独占、規模の経済性、不完全競争、情報の非対称性、幼稚産業や中小零細企業保護、消費者保護等の考え方が現実的にも理論的にも改めて問い直されることとなった。たとえば自然独占となり規模の経済性があるとみなされていた市場についても、潜在的な競争の可能性や参入・退出の容易さを重視する見直しをもたらした、コンテストビリティの理論が登場し、その後の規制緩和推進の理論的根拠の一つとして機能することになった。（もともと、80 年代には、「ゲーム理論」や「戦略的貿易理論」の登場によって新たな政府の役割も論じられるようになった。）

2. 米、英、独、ニュージーランド及び日本の経緯・背景

(1)アメリカ

アメリカの経済は、1970 年代から二度の石油ショックもあり、インフレ高進、生産性や

成長率の低下、供給サイドの弱体化、国際競争力の低下、財政赤字の拡大等が生じ、それまで当然視された「大きな政府」の高コスト化、「市場の失敗」でなく「政府の失敗」ないし「規制の失敗」が指摘されるようになった。すなわち、規制は、技術革新の抑制、非効率性温存、賃金・価格のスパイラルな上昇を招来し、資源の最適配分を損ない、無駄な競争を増大させ、料金の多様化や商品選択の障害となっている、と考えられるようになった。そして、それらの非効率性は、Winston[1993]によれば個別産業レベルでは図表 I-1 のようなものであった。70年代前半のフォード、カーターの民主党政権時代から、航空、トラック、鉄道、通信、CATV、銀行、証券、石油、天然ガス等の経済的規制の緩和が始められ、レーガン・ブッシュの共和党政権時代に一層の推進が図られた(図表 I-2)。特に、82年に発足したレーガン政権は、スタグフレーション、財政赤字拡大、貿易赤字拡大に悩むアメリカ経済の再生を図るため、経済政策の大幅転換を行った。それは、具体的には①歳出の伸びの抑制、②多年度にわたる大規模減税、③安定的な金融政策、そして④政府規制の緩和、からなる「経済再生計画」として示された。規制緩和は、形式的には大部分規制法の緩和や廃止と運用の規制緩和で行われたが、電気通信等では同意判決がAT&Tの分割をもたらし、競争を促進した。もっともパイプライン、海運、TV、ラジオ放送、地方の電気、ガス、トラック等で緩和が遅れたとされている。これら規制緩和の結果、価格・料金・金利、参入・退出、業務分野に対する規制が撤廃ないし自由化された。一方、社会的規制については、1960年代、70年代と安全、労働、消費者、環境問題に対処するため、規制は強化されてきた。80年代のレーガン・ブッシュ政権においても経済的規制の緩和と同じようには、緩和は進展しなかったが、担当機関の予算や人員は削減ないし抑制され、また、社会的規制の目標基準が緩和されたり、実施が遅延されたりするかたちでの規制緩和措置がとられた(佐藤治正[1997])。

(2)イギリス

イギリスにおいても、60年代、70年代と経済的成果が悪化し、「イギリス病」と言われる状況を打開するための、「大きな政府」ないし公共部門のウエイト、及び民間経済への介入の度合を低下させる試みは、79年からサッチャー首相以後の保守党政権によって進められたが、具体的には国有企業の民営化が中心となり、それと一体化ないし並行して、規制緩和が進められ、加えて行政サービスの民間委託や現業機関のエージェンシー化が促進された。

民営化は83年までとその後の87年までの2時期と88年以後現在までの3つの時期に区分できる(図表 I-3)。1期は競争産業分野にあったものが(BP等)、次に公益独占事業体が(BT、BA、BG等)民営化され、そしてそれ以後は民営化最終段階と言われ、現在まで公社や公共企業体等が(水道公社、電力、BR等)民営化されている(Vickers and Yarrow [1988])、(Vickers[1991][1992])。

規制緩和については、航空で参入が緩和され、運賃も自由化され、バスでは参入、運賃

とともに自由化され、電気通信も参入を緩和し、TV放送では、民間放送免許に入札制を導入し、また電力では参入が緩和され、卸売価格には入札制の導入を見た。ガスも参入緩和され、証券については、手数料自由化や兼業の緩和がなされた。メジャー政権になってからは94年には、健康・安全等に係る社会的規制で、消費者や事業者に過度の負担や不便を与えているもの（パブの子供の入場制限、商店の夜間営業時間制限、職業紹介や雇用保護関係規制、運転面許更新期間の制限等）を緩和するための法律が制定されている（図表I-4）。

(3) ドイツ

旧西ドイツにおいては、EC及びOECDにおける規制緩和や民営化の調和的实施に関する議論の進展等を背景として、70年代から徐々に規制緩和や民営化が進められてきた。エネルギー部門では、石油・ガスは早くから私有で、価格・参入規制はなくなり、自動車のフォルクス・ワーゲンや化学等では民営化も行われ、83年から90年の政府株式売却益は、100億マルクに上ると言われている（図表I-5）。93年のEC市場統合に向けて、87年ごろから、規制緩和・民営化の動きは、一段の進展をみることとなった。すなわち経済的のみならず社会的規制の緩和も含む規制緩和については、87年に独立9人委員会が設立され、保険、交通、運輸、送配電、検査、技術、鑑定、法律・経営相談、手工業、労働市場の規制を見直し、91年に97の勧告を提案した。これを受けて政府は、7人委員会を設け、優先順位をつけ、30について即時実施することを決定したが、その主なものは、運輸では、94年1月よりの貨物・鉄道・道路・水運の運賃自由化、鉄道民営化等、エネルギーでは、EC統一政策との調和や自治体の独占調達問題の改善等、技術的検査については、車検等で需給要件にかかわらず、原則的な参入規制撤廃等、手工業では、検査要件の緩和による参入容易化等、労働では、2年内の賃金協定の解除を可能とすることや、人材派遣業の規制緩和等であった。この緩和や民営化の動きは、90年の独禁法改正によって、それまで適用除外となっていた、運輸・銀行・保険・公益事業が適用対象となったことで一層促進されたとみられる。さらに、85年からマルクの国際通貨化をめざした金融・資本市場の自由化が進んだ。

(4) ニュージーランド

欧米の国ではないが、OECD加盟国の一つとして近年我が国で、その規制緩和や民営化の動向が注目されている国としてニュージーランドがある。このため、上記三か国に加えて、ニュージーランドについて以下に簡単に述べることにする。ニュージーランドも、1980年代の半ば近くまで、国内産業に対する規制や国有企業が多数存在し、これに伴う保護や援助を広範に行っていたが、二度のオイルショックや英連邦特惠関税の終了等により、成長率低下とインフレの継続並びに失業・経常収支赤字・財政赤字・対外債務の増大がみられ、この状況からの脱却の必要性が強く認識されるようになった。これらを背景として、

1984年に政権についたロンギ首相の労働党政権が、徹底した市場原理の導入が必要だとして規制緩和に着手した。改めて、その当時の状況をみると、上記のようなニュージーランドの経済困難の下では、国民党であれ労働党であれ、経済再建に着手せざるを得ない状況にあった。また、当時の労働党政権は、主として弁護士や大学教授など40才前後の若い専門家集団（労組出身者は少なかった）から構成され、当時の英国や米国等の新保守主義的経済政策を指向する者が多かった。さらに政治的にみるとNZ政権の一般的特徴として、首相を中心とする主要閣僚に政治的権限が集中していること、また、84年の選挙が事前の予告なしに抜き打ちに行われたため、政権をとった労働党は詳細な公約を掲げず勝利し、選挙前に多くの公約をする時間的余裕もなく、従って、公約に縛られる制約が少なかった。こうした状況も、労働党政権が思い切った規制緩和に着手しやすかった要因とみられている（コリン・ジェームズ[1994]）。ロンギ政権は、1984年からの物価・賃金の規制緩和、金利規制、為替管理等の緩和や撤廃を皮切りに、銀行参入自由化、通信・郵便貯金・航空・鉄道の運輸関係部門の国営企業の民営化、電気通信事業やバス・タクシーへの参入の自由化、外国資本の国内航空会社の発足、発電・電力の小売の独占の排除及び価格規制の廃止等を行った。90年のボルジャー国民党政権成立後も、労組への強制加入制度の廃止、店舗営業時間の延長、中央銀行による銀行監査制度の廃止等が行われてきた（図表I-6）。これらに加えて、輸入数量制限や輸出ライセンスの撤廃等も行われ、さらに、行政、公共部門改革として、中央銀行総裁や各省次官への契約制の導入、財政情報の事前開示と透明性の確保等の措置を講じている。一方、福祉・医療、教育等の社会的規制分野の緩和も80年代後半より始まっているが、経済分野のように急速には進展していない。

(5)日本の経緯・背景

日本においても、70年代二つのオイル・ショックで大きなダメージを受け、財政赤字の大幅化と継続、成長率の屈折、さらには既述した国際的な動きや理論・理念の方向転換を背景として、いわゆる「中曽根行革」「土光臨調」の開始以来、臨調審・行革審を舞台に、まず電電公社・専売公社・国鉄の民営化が検討され、85年に前二社、87年に国鉄が分割・民営化された。80年代後半以降には、政府規制の緩和が本格的に審議・検討されるようになり、88年12月に「規制緩和推進要綱」が政府決定され、以後これを中心として、我が国の包括的、統一的な規制緩和の推進が図られるようになった。

これに加えて86年以降の円高に対応し、また経常収支の黒字拡大に伴う米国等との経済摩擦に対応するため、構造調整の指針を示した「前川レポート」やその後の二つの「経済計画」、「内外価格差対策本部」さらに米国とのSII協議、また市場開放推進を直接の目的とするOTOの活動、GATTウルグアイ・ラウンドの合意、公正取引委員会等によっても推進されてきた。そして日本の規制緩和の推進は、93年の細川連立政権発足以降、一段と拍車がかかることとなった。経常収支の黒字拡大による対米経済摩擦の再燃を背景として、「経済構造改革研究会（いわゆる「平岩研究会」）が設けられ93年末までに規

制緩和推進の基本的考え方や枠組みが報告書としてとりまとめられた。すなわち、「経済的規制は原則禁止、社会的規制は必要最小限に」という理念の下、推進5か年計画の作成、規制緩和白書の作成、行政改革委員会の法的設置等が提言された。その後、首相を長とする行政改革推進本部の下に、時限立法で行政改革委員会が設けられ、その下に設けられた「規制緩和小委員会」の活動を中核として、政府レベルでの「規制緩和3か年計画」（当初は5か年であった）が、1995年の3月末に作成され、これ以降日本の規制緩和の推進は97年度末まで、この計画を毎年度改訂することとして行われることになった。この計画の他にも、経済対策、経済計画、経済構造改革行動計画、市場解放問題対策本部の決定や公正取引委員会の競争政策の強化等において規制緩和措置が講ぜられてきており、これらが一体となって、推進が図られている（図表I-7）。

3. 「経済的危機状況」の差から生じた「目的意識」の差

(1)日本の規制緩和は、もともと60年代に国民負担の軽減や行政事務の簡素合理化を目的とした許認可等の整理としてスタートした。勿論80年代に入り、いわゆる「土光臨調」「中曽根行革」の登場の背景には、上記のように、米、英等欧米主要国と同様な、二度のオイルショックによる成長率の低下、70年代からの物価上昇、財政赤字の拡大があり、また、思潮的には、サッチャー、レーガン政権の登場の背景にあった「新保守主義」や「市場の失敗」から「政府の失敗」、「大きな政府」から「小さな政府」への理念の転換及び経済理論の変化の影響を受けたことも事実であろう。しかし、当時のアメリカ、イギリス、そしてニュージーランドと比較してみても、規制緩和推進の強力な動因の一つである、一国経済パフォーマンスの悪化の程度が相当に違っていたことが、改めて指摘されなければならないであろう。

①70年代から80年代にかけてのアメリカ経済は、60年代に5%を越える年の多かった成長率が70年代に2度、80年代前半に2度マイナス成長を記録した。これと並んで70年代後半から生産性の伸びの低下も長期に続くことになった。失業率は70年代半ばから上昇し、80年代前半には10%近くなり、消費者物価上昇率も60年代終わりごろから上昇し、70年代後半から80年代初めまでに10%を越えた年が3度あり、まさに「スタグフレーション」という状況にあった。また貿易収支（商品）は、70年代に入って赤字が続き始め、80年代半ばからは毎年1000億ドルを越え、経常収支も80年代前半から毎年大幅赤字が続き、80年代半ばには対外純債務国に転落している。さらに、60年代のアメリカ型福祉国家の形成をめざした「偉大な社会」のコストは、財政赤字の拡大に帰結し、70年代初めごろから90年代半ばまで、恒常的な経常収支との「双子の赤字」に対応を迫られることになった。このような長期にわたる文字通りの「アメリカ経済の危機」が、70年代の規制見直しの始まりと、レーガン政権のアメリカ経済の「再生」を目的とする計画の4本柱の

1つとして、「規制緩和」を位置づけさせる強力な理由となった。

②事情は70年代のイギリスも同じようなもので、60年代のポンド危機に象徴される国際競争力の喪失や貿易・経常収支赤字の拡大、国有企业赤字拡大や福祉国家維持コスト増大からの財政赤字の拡大が生じていた。さらに70年代二度のマイナス成長、インフレ率上昇、失業率増加等が続き、ストライキの頻発等も加わって「イギリス病」と称されるような経済危機に直面していた。このため、それまでの労働党政府の国有化政策や非効率な福祉国家維持政策や、それらに妥協する形の対応を続けてきたいわゆる「保守党・ウェット派」からの全面的な訣別を告げたサッチャー政権の誕生が不可避となった訳である。

③また、経済の大危機から、労働党政権にそれまでの政策とは正反対の方向転換を行わせたニュージーランドについては、既に第I章で述べたとおりである。

(2)これらの国の経済的危機や困難の状況と比較すると、日本やドイツ(旧西ドイツ)の70年代から80年代の経済的パフォーマンスは少なくとも相対的に依然良好であったことが指摘されねばならないであろう。既に述べたように日本も、70年代から80年代前半にかけて、経済的成果は悪化したものの、80年代前半の貿易・経常収支黒字の拡大、80年代後半以降の円的大幅上昇、バブルを含む経済の大拡大、世界最大の債権国化、低失業率、資産価格の高騰はあったが一般物価の安定等、よい状況にあったことはなお記憶に新たなことである。(ドイツも高失業率等を除けば、ほぼ日本と同じような成果がみられたと言えよう。)

(3)これらの日本の経緯や背景を映すものとして、規制緩和推進の目的についてみると、既述のように、80年代前半は、「経済危機」対策としての規制緩和の認識は全くなく、「国民負担の軽減や行政事務の簡素合理化」、「民間活力の助長」がそれであり、80年代半ば以降は、巨大化する貿易・経常収支黒字を背景とした「経済摩擦対策」、「円高がもたらした内外価格差の是正による国民生活への利益の還元」、「市場アクセスの改善等による国際的調和の促進」、「新規産業の拡大」等が掲げられるに至った。その後、90年代に入り、バブル経済後の景気後退の中で、再び拡大する貿易・経常収支黒字や米欧の対日圧力の高まりを背景として「国際化対応」と、「国民生活重視」が規制緩和推進の主目的とされ、93年には、不況長期化とともに、これが「企業のビジネスチャンスの拡大や内需の掘り起こし」、「非製造業部門の効率化による内外価格差の是正」等、景気対策や経済の構造改革をめざすものへとシフトし始めた。そして、同年には連立政権登場後の平岩委員会が「経済改革」の中核としての規制緩和を明確に位置づけた。

しかし、95年からの規制緩和推進3年計画においても、「内外価格差の改善等による国民生活の向上」、「内需の拡大・輸入の促進・事業機会の拡大等による国際的調和の促

進」が目的とされたが、95年以降の急激な円高により、市場の空洞化や高コスト構造の是正が不可避のもととなり、97年の再改訂時に初めて「我が国経済社会の抜本的な構造改革を図る」ということが、目的に追加されたのである。

(4)このように、日本の規制緩和推進の目的は、十数年の時間を要して経済構造の大改革を志向するものに変化してきており、同じような背景をもったドイツも、旧東独との統一後、1993年以降EU市場統合の進展もあって、1996年の「投資と雇用のためのアクションプログラム」において、規制緩和を構造改革の重要な柱の一つとして位置づけ、その推進を本格化させつつある(Bundesministerium für Wirtschaft[1997])。このように、日本の規制緩和の進展の評価を行う場合、経緯・背景そして目的における、アメリカ・イギリス・ニュージーランドとの大きな差異ないしドイツとの類似性に留意しておく必要がある。日本の場合は現時点(98年6月)でもなお、経済危機の認識は甘く、世界不況の震源になる恐れさえある。

4. 現在における規制緩和推進の意義・目的

(1)経済学からみた規制緩和の目的

植草益[1991]によれば、そもそも経済的規制緩和の目的は、経済学的には次のようなものとされる。「経済的規制の緩和はいずれの形態でも規制産業への競争の導入を目的としている。すなわち、参入規制や価格規制を緩和すれば、新規企業の参入による競争や新規企業と既存企業との間および既存企業間の価格競争が発生・激化するから、規制緩和は競争の導入・促進を通じての、多様な新規サービスの提供、料金水準の低下、料金体系の多様化、技術革新の促進等を目的としている。」これを別言すれば、規制がある産業で規制緩和・撤廃を行うことにより、競争を導入し、生産性を向上させ、もって産業内・産業間の資源配分の最適化を図り、結局は一国経済のパフォーマンスを改善することを目的とするということであろう。

さらに社会的規制の緩和・撤廃の目的については、必ずしも定まった見解はないようであるが、三輪芳朗[1996]によれば、「それぞれの規制についてコストや便益という経済的価値を見極めて必要最小限にし、「最適な社会的規制を選択」することにあるとしており、社会的規制が一国経済の経済的合理性や効率性向上の障害となることをチェックし、最小限にすることにあると言えよう。

このような、経済学的にみた規制緩和の目的は、既にみたように、日本の政策決定レベルの目的においては、「国民負担の軽減」「民間活力の助長」「内外価格差の是正」「市場アクセスの改善」「新規産業の拡大」等の表現で示されてきた。しかしながら、この1～2年で既述のように、これまでなかった「我が国経済社会の抜本的な構造改革を図る」という目的が第一次的に掲げられるようになった。以下では、この目的の登場とその最重視へと政府スタンスの転換をもたらした主要な背景を明らかにするとともに、現時点での規

制緩和推進の意義・目的を明らかにしたい。

(2)内外の経済社会環境の変化

既に述べたように、抜本的な経済構造改革や従来の経済政策体系の全面的転換を図る理由は、第一に、それらなしには回避できない、「待ったなし」の経済危機の発生であろう。この点で、バブル経済終了後の我が国の経済パフォーマンスの長期不振、特にここ1年の不振の高まりについては今更多言を要しないであろう。その不振の要因の一つとして東アジアの通貨危機の発生があるが、国内的な不良債権問題や金融システム不安、将来への不確実性拡大から生じる需要の低迷、いわゆる日本の経済システムの制度疲労からくる効率性、合理性の喪失、他ならぬ規制や慣行等による国際分業・国内市場における資源配分上の歪みの存在等々があげられよう。しかし、問題の根は、さらにこれらの背景にある我が国経済を取り巻く、中長期的な内外環境の変化にあると考えなければならない。

一柳良雄・細谷祐二[1998]は、内外の経済社会環境の変化として、(ア)グローバル化の進展 (イ)情報化による経済社会全般の革新 (ウ)少子・高齢化の進展 (エ)日本経済のフロントランナー化、を挙げている。即ち、(ア)については、近年の急速な資本移動の活発化により、国民経済の相互依存関係の高まり、国際的ハーモナイゼーションの要請の高まり、**Regulation Arbitrage** の高まりがもたらされ、国際・国内両面での制度見直しの必要性が生じてきたとする。また、(イ)により、生産・流通する情報量、情報内容の多様度の急激な増大と市場・組織のガバナンス構造のドラスティックな変化が生じ、政府による民間経済主体への働きかけに限界が生じるとともに、財・サービスのモジュール化による市場競争の激化・複雑化が生じているとする。(ウ)については、少子・高齢化社会の一層の進展に伴う人口減少及び労働力減少による貯蓄率・投資率の低下、成長率の鈍化、国民負担率の上昇、勤労意欲の減少、日本の事業活動環境の魅力の低下による日本経済の活力喪失が問題となり、(エ)については、80年代までのキャッチ・アップ過程や後発の利益の享受の時代が終了した現在、将来に対する不確実性の高まりにより、明確な目標設定も容易でなくなり、これまでの組織や制度的枠組みでは世界的規模での激しい競争に勝ち抜けなくなるとする。そしてこれらの困難な局面を打開するには、これまで以上のイノベーションを生み出すための努力が必要であり、それは、民間経済主体の力と、価格を通じた市場の資源配分機能の強化によって実現されるべきであるとしている。

(3)現時点における規制緩和推進の意義・目的

このような日本をとりまく内外の経済社会環境の変化や課題と、その基本的対応の方向を考慮するとき、

①現時点での規制緩和の意義は、第一に、(2)でみたような、内外で生じている歴史的な経済社会環境の中長期的変化、とりわけ、グローバル化・情報化の進展による「メガ・コン

ペティション」時代の到来とそれから生じる課題に対応し、かつ当面の経済不振の要因を開く、最大かつ最適な手段の一つであるということにある。そして改めて、規制緩和の目的を論ずれば「規制緩和は、政府ないし公共部門の民間経済ないし民間部門に対する介入を、可能な限り緩和・撤廃し、市場における民間企業（人）の自由な創意・工夫に基づく競争を通じて、生産性の向上を図るとともに、新生産方式、新商品・サービス、新産業・新市場の開発・開拓を行わんとするものであり、一言にすれば、競争を通じた旧弊の打破を行う「革新」の創出による、経済効率の向上と資源の最適配分を図らんとするものである。別言すれば、経済の運営を、可能な限り政府や公共部門の計画や指導から、民間部門と自由な市場価格メカニズムの手に委ね、それによってよりよい経済成果をあげていこうとするものであり、また同時にこれは権限の政府・公共部門における集中を、分散化、分権化していくことを目的とするものである。この点について、伊藤元重[1997]も、日本の構造改革を進めていくためには、まず「日本経済の市場化」を、方法として採用し、実現していくことが重要であるとし、その具体的手段として、行政改革、地方分権等と並んで、創造的破壊と試行錯誤を伴いながら新しい経済社会を創出するものとしての規制緩和を位置づけている。（勿論、政府・公共部門の全廃や、規制緩和の全廃等を筆者や伊藤が主張している訳でなく、以下の第Ⅱ章では必要な規制の強化の動きについて述べ、また第Ⅵ章においては、規制の今後の方向や新しい政府の役割の検討の動きについても触れる。）

以上のように、規制緩和の推進は、その本来的な目的や性格からみても、内外の経済環境変化から生じている中長期的な諸課題への対応及び当面の経済不振打開のための、最大かつ最適な方法の一つであり、以上述べたことが、まず政府の「規制緩和推進計画」で規制緩和推進の目的とされる「抜本的な構造改革」という言葉の中味にならねばならないであろう。

②第二に、以上のような日本経済が、内外の中長期的な経済社会環境の変化の中で、現在直面している経済危機を規制緩和を中心とした抜本的構造改革により打破していく、その究極の経済的目的は、端的に言って、江藤・宮川等[1997]が述べているように（かつてのアメリカ経済が70年代、80年代の長期的低迷にあったときに、その脱出の鍵としてクルーグマンが指摘したと同様に）「生産性上昇率の低下阻止」にあると言えよう。

そして、これは日本の場合、非製造業ないしサービス産業の生産性の低さを是正することによってもたらされるとみられる。

(i)平成10年版通商白書は、グローバルイゼーションの進展や世界的な規制緩和の進行を受けて、本来非貿易財であるサービス産業部門にも国際的な競争が生じてきたことを踏まえつつ、サービス貿易の比較優位、サービス産業の生産性、製造業との関係の深化、の3点に注目しながら日本の「サービス産業の弱さ」を指摘している。

それによれば、日本は図表I-8に示すように、主要国中第1位のサービス貿易赤字国であり、輸出のサービス集約度が低いことと併せて、日本のサービス産業の競争力の低さ

(財貿易に比較優位があること)が指摘されている。このような日本の比較優位構造は、(a)製造業が相対的に低い価格上昇にとどまってきたのに対し、国際競争にさらされず国内の諸規制によって守られたサービス産業が低生産性のままで価格を上昇させた結果、大きな価格差を生んできたこと、(b)70～95年の期間において、金融・保険、卸売・小売を除くサービス産業において、産業全体の労働生産性に対する相対的な労働生産性が一貫して低下してきたこと、(c)広義の技術進歩を表すTFP(全要素生産性)の伸び率が、卸売・小売、運輸・通信を除いて、サービス産業においては、総じて横這いしないしマイナスであること、等によるものであるとされている。そして、図表I-9に見るように、サービス産業の生産性波及効果は大きく、サービス産業の生産性の上昇が産業全体の生産性上昇の鍵となっていることが示されている。

(ii)また、平成9年版経済白書においても、全体としてTFP上昇による非製造業の生産の伸びに対する寄与は小さく、むしろ、非製造業においては、資本装備率の上昇による寄与が大きく、内外の製造業のTFP上昇に伴い資本財に体化された技術等がその生産の増大に寄与しているといえることとされている。

以上のことから、これまでの日本の経済・産業構造においては、相対的に効率性が高く、技術力のある製造業が、競争力に劣る非製造業・サービス産業の成長を下支えし、さらにサービス貿易赤字をカバーしてきたといえる。しかし、図表I-10に示すように、近年、知識集約度の高まりや情報化の進展、アウトソーシングの活発化等を反映して、対事業所サービス、教育・研究、通信・放送等価格波及効果が高まっており、また、波及効果の絶対水準は95年時点において、商業、対事業所サービス、不動産をはじめとするサービス産業で大きく、したがって、産業全体に与える影響力という観点でみると、サービス産業の生産性上昇の有効性が大きいといえる。

(iii)そして、90年時点において被規制部門の付加価値額183兆円のうち、製造業の被規制部門の付加価値額は16兆円であり、被規制部門内での製造業のウエイトは、8.9%程に過ぎない(後掲の図表II-2参照)。これらのことを考えると、規制緩和の推進によって競争原理を導入し、特にサービス産業部門において生産性の上昇を図ることは、今後の日本の産業構造改革、経済成長にとって、非常に重要であるといえる。

③第三に、国内課題に対応するとき、第II章でみるように、規制緩和は、いわゆる単なる経済構造改革分野のみならず、行政改革をはじめとして財政構造改革、社会保障構造改革、金融システム改革、教育改革の全分野の改革において今や通底的な改革事項にならねばならないということである。すなわち、これらの改革のいずれにおいても、規制緩和のもつ「市場化」の論理が貫徹される必要があるからである。

④第四に、規制緩和の意義・目的は、単に経済的成果や資源配分の効率化や最適化の視点からのみみるべきではない。即ち、長期的には規制緩和の推進により日本の社会構造を分

権型のものに変えていくとともに、日本人の意識や行動様式を主体性の確立した、政府や公共部門に依存しないものに変えていくことが重要である。この点に関して、中条潮[1997][1998]も、分権型社会にむけて「規制緩和は公的制度改革とそれを支えてきた社会制度と国民意識の変革も目指すべきである。」と主張している。即ち、「官尊民卑」「中央集権」そして「横ならび」「もたれ合い」「付和雷同」から、生産者、消費者をはじめとする個々の国民が、自己判断と自己責任を基盤とする主体的、分権的な意思決定システムの機能する社会に変えていくことも、規制緩和推進の重要な意義・目的であろう。

図表 I-1 規制によって生じた経済的非効率
(経済学者が規制緩和によって除去されるとする規制によってつくられた非効率)

産 業	非 効 率 な 事 例
航 空	<ul style="list-style-type: none"> ①運賃はCABによって体系付けられており、中・長距離では限界コストにはりつき、近距離では、限界コストを下回る ②参入・退出の自由がない ③料金、飛行ルート等を適切に調整することができないため、コストが増大し、収益が減少する。 ④ネットワークの構築等に非効率性が生じる
ト ラ ッ ク	<ul style="list-style-type: none"> ①料金はICCにより規制 ②輸送する積み荷の種類に規制があり、輸送ルートが規制されているため、コストが増大する ③生産性の向上、技術革新、経営の質に悪影響を与える
鉄 道	<ul style="list-style-type: none"> ①料金はICCにより規制、料金構造は複雑でありかつ、ほとんどの部分で限界コストを上回り、ある部分では下回る ②キャリアは料金、ルートの適切な設定ができない、労働コストの超過によりオペレーティング・コストの増大、歳入の低下をまねく ③規制が生産性向上、技術革新、経営の質を阻害する
電 気 通 信	<ul style="list-style-type: none"> ①料金はFCCによる規制で常に限界コストを上回る ②ATT、その他の大企業の機器について規制をすることにより技術革新、生産性の増大を阻害
C A T V	<ul style="list-style-type: none"> ①FCCはプログラム・サービスを規制 ②多様な料金規制とフランチャイズ料金は、消費者のコストを増大
銀 行	<ul style="list-style-type: none"> ①預金利子率の制限は金利収入を抑制 ②州際間規制は競争を阻害、リスクの増加 ③投資の制限、消費者へのサービスの制限
証 券	<ul style="list-style-type: none"> ①手数料の固定化により価格競争による利益享受を阻害
石 油	<ul style="list-style-type: none"> ①自由市場においてより国内石油価格の上限が低い ②長期的な石油供給の発展を阻害
天 然 ガ ス	<ul style="list-style-type: none"> ①井戸元価格を短期市場の水準より低く規制 ②長期的な天然ガス供給の発展を阻害

出所) Winston, Clifford[1993]

図表 I-2 米国内における規制緩和の主な流れ

	1970年代	1980年代	1990年代	
主 な 動 き	70	・預金金利自由化が始まる	80	・自動車輸送事業者法 (トラック参入規制の緩和) ・スターガス鉄道法 (経営の自由化促進) ・「80年金融制度改革法」預金金利 規制の段階的撤廃、貯蓄金融機関 の資金運用拡大等
	71	・付加価値通信網 (VAN) 自由化	81	・レーガン政権誕生 ・原油・石油製品統制解除
	75	・証券手数料自由化		・バス規制改善法 (州営バスに関する参入規制の 緩和)
	76	・鉄道活性化・規制改革法 (料金規制緩和)	82	・A T & T 分割同意判決
	77	・航空貨物輸送規制緩和法 (参入・料金規制の緩和)	83	・航空の運賃許可制廃止
	78	・航空旅客輸送業規制緩和法 (参入・料金規制の緩和) ・天然ガス政策法 (価格規制緩和)	84	・A T & T 分割
	79	・原・精製油規制排除法 (国内原油価格規制廃止)	85	・民間航空委員会解散
			86	・米国内預金金利自由化が完了 (要求払い預金を除く)
			89	・ブッシュ政権発足 ・S & L 救済法 整理信託公社 (RTC) の新設等
		91	・連邦預金保険公社改憲法	
		92	・ブッシュ大統領規制改革案発表 ・エネルギー政策法、電力託送命令 等	
		93	・クリントン政権発足 ・ナショナル・パフオーマンス・レ ビュー発表	
		94	・州レベルのトラック産業の規制緩和 のための法律成立 ・州際銀行支店効率化法成立	
		96	・連邦エネルギー規制委員会、大電 力会社に対するメガ規制決定 ・電気通信法改正、施行ルール策定	
		97	・マイクロソフトの抱き合わせ販売 司法省により提訴される	
		98	・カリフォルニア州で電力小売自由 化	

出所) 規制緩和・民営化研究会 [1994] に追加・修正。

図表 I-3 主要企業の民営化

民営化開始年	電 気 通 信	エ ネ ル ギ ー	運 輸	そ の 他
1979/80		(サッチャー政権第1期) ブリティッシュ ペトロリアム (石油)		ICL (エレクトロニクス)
1980/81				ブリティッシュ・ア エロスペース
1981/82	ケーブル& ワイヤレス (国際通信)		ナショナル・ フレイツ(陸運)	アマシャム・インタ ーナショナル(機械)
1982/83	International Aeradio (通信)	ブリトイル (石油)	A. ブリティッ シュ・ボート (港湾)	英国鉄道ホテル
1983/84				
1984/85	ブリティッシュ ・テレコム (通信)	(サッチャー政権第2期) wytch farm (石油) エンタープライ ズ・オイル	Sealink (フェリー)	ジャガー Inmos (半導体)
1985/86				
1986/87		ブリティッシュ ・ガス	ブリティッシュ ・エアウェイズ	
1987/88		(サッチャー政権第3期) ブリティッシュ ・エアポーツ		ロールス・ロイス
1988/89			ナショナル・バ ス・カンパニー	
1989/90				水道公社
1990/91		電力会社 地方配電会社		
1991/92		(メジャー政権)		
1992/93				
1993/94				
1994/95		ブリティッシュ ・コール	ブリティッシュ ・レイル	

出所) 図表 I-2 に同じ。

図表 I - 4 英国における規制緩和の主な流れ

1979年	●サッチャー政権成立
80年	●交通法制定により、急行バスの参入・価格自由化。
81年	●電気通信法制定により B T 設立。
83年	●マーキュリー参入。 ●エネルギー法成立（国営電力会社を買電等義務付け）。 ●交通法改正（バスの自治体の補助政策を規制）。
84年	●電気通信庁設立（O F T E L）。 ●B T 価格キャップ制導入。
85年	●交通法改正により、全バスの参入・価格自由化。 ●航空運賃届出制へ。 ●交通法改正でバス事業免許の廃止。
86年	●ガス法成立、参入許可制と価格キャップ制の導入。 ●独立規制官庁 O F G A S 設立。 ●ビッグ・バン大改革。
87年	●銀行法改正。 ●B A、B C a l を合併。
89年	●電力法改正（分割・民営化決定）。 ●電力庁（O F F E R）設立。
90年	●電力大口需要家、発電・配電会社の選択自由化。 ●発電電力プール制、価格入札制。 ●送・配・小売価格にプライスカップ制。 ●独立テレビ規制委員会（I T C）、民間放送免許の入札制導入。
91年	●電気通信に、新規参入増加始まる。 ●メジャー政権成立。
92年	●O F G A S、B G の分割を提案。
93年	●独占・合併委員会（M M C）、B G 販売部門の分割勧告。
94年	●トラックの資格免許制緩和。 ●規制緩和とコントラクティング・アウト法制定。
97年	●ブレア政権成立。 ●「ベター・レギュレーション・タスク・フォース」設置。
98年	●最低賃金制復活法案提出。 ●ロンドン地下鉄、公的所有を維持しつつ、設備の管理・運営を民間に委託。

出所) 規制緩和・民営化研究会[1994], 経済企画庁編「平成8年版世界経済白書」
・「平成9年版世界経済白書」, 等により作成。

図表 I-5 ドイツにおける規制緩和等の進展

1983～90年	フォルクスワーゲン、フェーバー、ファイグ等の民営化完了。(90年まで100億マルクの売却益)
1987年	独立9人委員会設立。規制の見直しを開始。
90年	<ul style="list-style-type: none"> ●独禁法改正(適用除外の削減)。 ●旧東独国営企業民営化のための信託公社設立。 ●第一次資本市場振興法成立。
91年	独立9人委員会97の勧告を行う。
92年	<ul style="list-style-type: none"> ●規制緩和事項を閣議決定。緩和実施を開始。(保険、交通、通運、送配電、検査、技術、鑑定、法律・経営相談、手工業、労働市場の各分野) ●ルフトハンザ、ドイツテレコム等の民営化政策閣議決定。 ●データー、移動体通信の参入自由化と料金規制撤廃。 ●放送に民間も参入。
93年	<ul style="list-style-type: none"> ●ドイツ国鉄民営化法成立。旧西独鉄道と旧東独鉄道が統合され、「ドイツ鉄道株式会社」が成立。(施設・旅客・貨物の三部門に分割)
94年	<ul style="list-style-type: none"> ●民営化法により、電気通信・郵便・郵便貯金の三国営事業体が、ドイツテレコム、ドイツ郵便、ドイツ郵便銀行の三つの株式会社となる。 ●第二次資本市場振興法成立。
96年	<ul style="list-style-type: none"> ●電気通信法の制定(ドイツテレコムの他、国内通信、国際通信、ケーブルテレビに新規参入可能となる。) ●「閉店法」の規制緩和行われる。 ●ガス・電力分野の「競争制限防止法」改正(カルテル規制条項廃止)。 ●省庁業務見直しの閣議決定。
97年	<ul style="list-style-type: none"> ●ドイツ郵政省廃止。郵便法成立。 ●公務員法改革法施行。
98年	<ul style="list-style-type: none"> ●通信回線サービス自由化。 ●第三次資本市場振興法成立。 ●郵便集配事業原則参入自由化。

出所) 規制緩和・民営化研究会[1994], 経済企画庁編「平成8年版世界経済白書」・「平成9年版世界経済白書」, Bundesministerium, Bundesministerium für Wirtschaft[1997]等により作成。

図表 I - 6 ニュージーランドの規制改革等の主な動き

1984年	<ul style="list-style-type: none"> ● ロンギ労働党政権成立 ● 物価・賃金の規制を撤廃 ● 各種補助金の撤廃に着手 ● 預金金利や貸出金利に対する規制を撤廃 ● 各種の為替管理を事実上撤廃
85年	<ul style="list-style-type: none"> ● 変動為替相場制へ移行
86年	<ul style="list-style-type: none"> ● GST（物品・サービス税）の導入など税制改革を実施 ● 国営事業の企業化を促進する国有企業法の制定 ● 規制緩和の実施を定めた商業法の制定
87年	<ul style="list-style-type: none"> ● 銀行業参入の自由化 ● 通信・郵便貯金・運輸などの国営事業の企業化を開始
88年	<ul style="list-style-type: none"> ● 公的部門法の制定で各省の事務次官が契約制に ● 国有企業や国有資産の売却を開始 ● 港湾運営の企業化を促す港湾企業法の制定
89年	<ul style="list-style-type: none"> ● 小・中・高校に学校運営の権限を大幅に委譲 ● ニュージーランド準備銀行法の制定 ● 電気通信事業への参入制限を撤廃 ● オーストラリア資本の国内航空会社が発足
90年	<ul style="list-style-type: none"> ● 第一次ボルジャー国民党政権成立
91年	<ul style="list-style-type: none"> ● 失業手当などの削減 ● 雇用契約法の制定
92年	<ul style="list-style-type: none"> ● 医療費の一部負担、年金支給年齢の引き下げ開始
93年	<ul style="list-style-type: none"> ● 第2次ボルジャー政権
94年	<ul style="list-style-type: none"> ● 17年ぶりの財政黒字（94会計年度） ● 政府に企業と同じ会計基準を義務付けた財政責任法の制定
95年	<ul style="list-style-type: none"> ● 郵便料金の値下げ
96年	<ul style="list-style-type: none"> ● 準備銀行（中央銀行）による銀行監査制度の廃止 ● 過去最大規模の減税を実施

出所) Evans, Lewis, Arthur Grimes and Bryce Wilkinson with David Teece [1996], 齋藤潤[1995]等より作成。

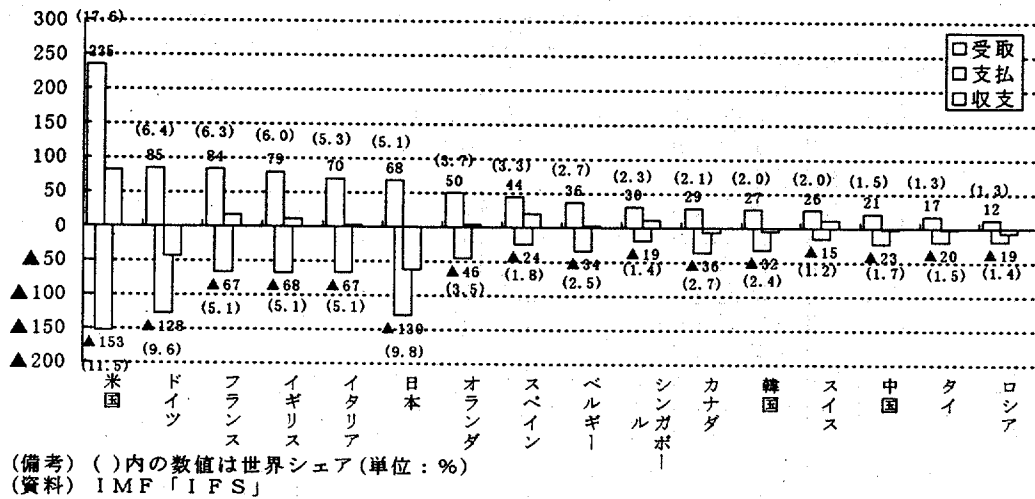
図表 I - 7 日本の規制緩和政策の動き

年・月	事 項
1977. 12	許認可等整理合理化計画（閣議決定） 1,240事項の許認可等について廃止、簡素化等。
1982. 2	臨時行政調査会（第二次臨調、1981～83）答申 電電、国鉄、専売の3公社の民営化答申。
1983. 3	第二次臨調最終答申 行政の責任領域見直し、国民負担の軽減、行政事務の簡素合理化、民間活力の助長等の観点から、235事項の許認可を指摘。 （例）新車の車検の有効期間を2年から3年に延長。
1985. 7	臨時行政改革推進審議会（第一次行革審、1983～86）答申 長期的な構造改善対策として、民間活力の発揮を中心に258事項の許認可等について指摘。
1985	日本専売公社が日本たばこ株式会社に
1985	電電公社が日本電信電話株式会社（NTT）に
1987	国鉄の6旅客会社・1貨物会社への分割・民営化
1988. 12	臨時行政改革推進審議会（第二次行革審、1987～89）答申 「公的規制の緩和に関する答申」。経済構造調整の観点から、国民生活の質的向上、産業構造の転換、国際的調和、等に重点をおいた事業規制改革提案。 （例）トラック事業の規制緩和、金利規制緩和。
1992. 6	臨時行政改革推進審議会（第三次行革審、1990～93）答申 「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する答申」。国民生活関連の経済的規制を中心に規制緩和。 （例）運転免許証の有効期間にメリット制導入。
1993. 4	総合経済対策（閣議決定） 許認可等の1割整理、1万件を切ることを目標に規制見直し。
1993. 9	緊急経済対策（閣議決定） 経済活性化、内需振興の観点から94事項の規制緩和等。 （例）ビール製造免許の最低数量基準引き下げ、携帯電話切り売り制。
1993. 10	第三次行革審最終答申 アクションプランの策定、規制緩和オンブズマン設置、等。
1993. 11	経済改革研究会（平岩研）中間報告 経済的規制は「原則自由」、社会的規制については「自己責任」を原則に最小限にすることを提言。
1994. 2	「今後における行政改革の推進方策について」（行革大綱）（閣議決定） 「規制緩和推進計画」策定、「行政改革委員会」設置等を決定。 781項目の規制緩和・国民負担軽減。 （例）鉄道グリーン料金等の届出化、国内空港の割引運賃届出化。
1994. 7	「今後における規制緩和の推進等について」（閣議決定） 住宅・土地、情報・通信、輸入促進・流通、金融・証券・保険の重点4分野につき279事項の規制緩和。 （例）建設資材の外国検査データ受入れ、トラックの営業区拡大、普通預金の金利自由化。
1995. 3	「規制緩和推進計画」（閣議決定） 1,091項目につき、5年計画で規制緩和。 4月に3年間での繰り上げ実施決定。
1995. 12	行政改革委員会「規制緩和の推進に関する意見（第一次）」 12分野において具体的な規制緩和方策を指摘。
1996. 3	「規制緩和推進計画」改訂（閣議決定）
1996. 12	経済審議会建議 高度情報通信、物流、金融、土地・住宅、雇用・労働、医療・福祉の重点6分野につき、構造改革を提言。
1996. 12	行政改革委員会「規制緩和の推進に関する意見（第二次）」 13分野において具体的な規制緩和方策を指摘。
1997. 3	「規制緩和推進計画」再改訂（閣議決定） 2,823項目の規制緩和。
1997. 5	「経済構造の変革と創造のためのプログラム」（閣議決定） 成長が期待される分野について総合的な施策を展開し、魅力ある事業環境を整備し、経済の効率性や柔軟性と産業の競争力を高める。

注）本年表は総務庁「規制緩和推進の現状」等から作成されたものである。
出所）経済企画庁[1997],『平成9年版 経済白書』

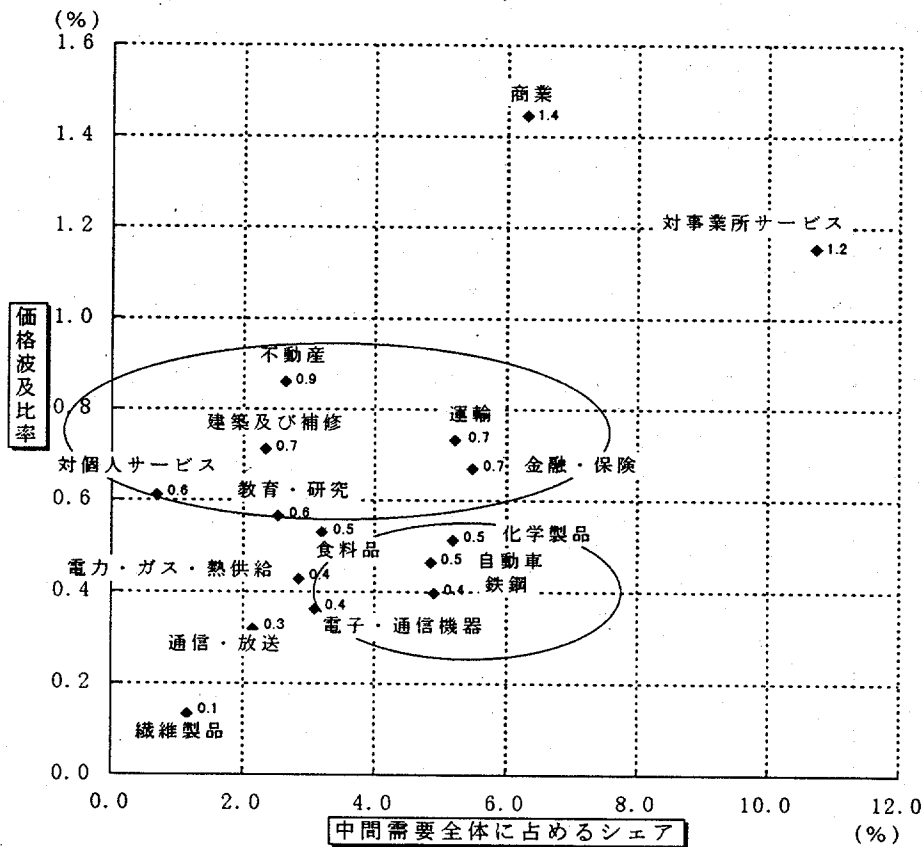
(10億ドル)

図表 I - 8 主要国のサービス貿易(96年)



出所) 通商産業省『平成10年版 通商省白書』

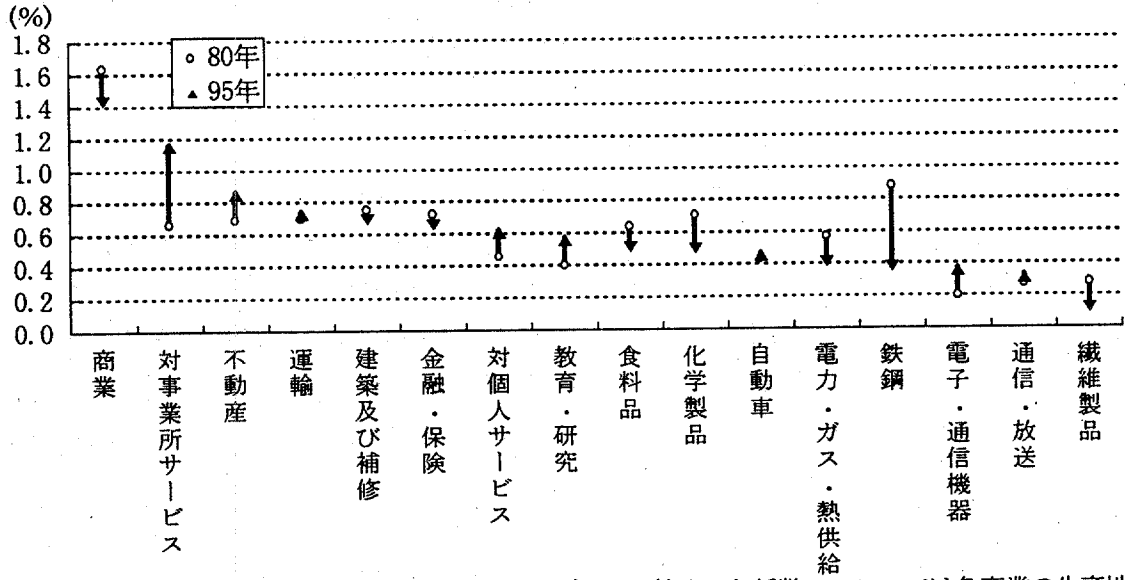
図表 I - 9 日本の産業別生産性波及効果(95年)



(備考) 価格波及比率(各点の横に示した数値)は産業連関表の均衡価格モデルより算出した係数で、ここでは各産業の生産性が上昇した結果として価格が10%低下した場合に、経済全体の物価が何%低下するかを示したもの。
 (資料) 通商産業省「産業連関表延長表」

出所) 通商産業省『平成10年版 通商省白書』

図 I - 10 産業別価格波及比率の変化(80年→95年)



(備考) 価格波及比率は産業連関表の均衡価格モデルより算出した係数で、ここでは各産業の生産性が上昇した結果として価格が10%低下した場合に、経済全体の物価が何%低下するかを示したもの。

(資料) 総務庁「産業連関表」、通商産業省「産業連関表延長表」

出所) 通商産業省『平成10年版 通商白書』

第二章 規制緩和の進捗状況

1. 推進計画を中心とした近年の日本の規制緩和の進捗の現況

前章においては、規制緩和推進の背景や目的について見てきたが、本章では、これまでの政府による規制緩和推進計画を中心とした規制緩和推進政策によって、日本の公的規制はいったいどの程度緩和あるいは改革されたのかを見ていくこととする。

(1) 進捗状況の量的把握

①まず、規制緩和の対象となる分野の数や具体的な緩和事項の数に注目してみると、図Ⅱ-1に示すように、日本において規制緩和が体系的・本格的に審議・検討されるようになった88年12月の竹下内閣時の「規制緩和推進要綱」においては、8分野77項目であったものが、97年の「再改定規制緩和推進計画」においては、13分野2823事項に拡大している。そして、98年3月末に閣議決定された「新3か年計画」では、さらに327項目の新規項目が出されている。このように、事項数においては爆発的な増加があった訳で、規制緩和推進策のカバレッジという面では評価できる。この面について各国と比較すると、アメリカについては、各産業で、スタート時点や推進の方法等がまちまちであり緩和事項数等も明らかでない。イギリスについてもこれまでの全体的な緩和事項数も明らかでないが、1994年施行の「規制緩和及びコントラクティング・アウト法」の制定のための基礎作業を行った“Deregulation Task Forces”は1993年に現行法令3,500と2,200の届出事項等を見直し、12分野、605項目の緩和・改善事項を勧告している(Business Deregulation Task Forces(1994))。また、ドイツにおいては、91年の9人委員会の勧告は97項目であったとされており、少なくとも事項数としては、推進計画において多数の規制緩和措置がとられたと言えよう。また、分野が広がった理由として、社会的規制の領域への拡大があり、項数の拡大にもこれが反映している訳であるが、緩和の内容や質まで考慮すると、微細なものが多数含まれていることも否めない事実である。(もともと、これら項目の実施率は高く、約9割に達している。)

②さらに、そもそも、日本の規制の経済社会に占めるウエイトがアメリカと比較した場合、相当に大きい事実を考慮すれば、対象分野や事項数が拡大するのは当然であるとも言える。図表Ⅱ-2には、経済企画庁が、日本の各産業において被規制業種が生み出す付加価値がGDPに占めるウエイトを65年と90年について計算をしたものがある。これをみると、65年では付加価値ベースで47.8%が何らかの公的規制の対象となっていたものが、90年には製造業等の減少があり、41.8%となり、若干低下している。しかし、米国について見てみると(図表Ⅱ-3)、植草益編[1997]に紹介されているMacAvoyの試算によれば、そもそも付加価値に占める被規制分野のウエイトが日本よりも小さいうえに、さらに、急速な規制緩和の進展により、70年の30.1%から87年には既に19.6%と大きく低下している。特に自

然独占型産業におけるウエイトの低下が著しい（70年の12.1%から87年の5.3%へ）。また、Winston[1993]の試算においても、経済的規制を受けている石油・ガス精製、運輸・公益事業の大部分、金融・保険産業がGNPに占めるウエイトは、77年の17.0%から88年の6.6%へと大きく低下している。ただし、日本と米国では、産業分類も規制の根拠法の形態も異なるため、両国間で試算の前提が異なっていることには、充分留意する必要がある。

また、イギリスの場合は、Johnson[1991]によれば、民営化により、GDP及びGDPにおける固定資本形成に占める国有企業のウエイトは、79年から89年にかけて、それぞれ10.5%から4.7%、15.3%から4.8%へ大きく減少している（図表Ⅱ-4）。このように、規制緩和や民営化により、経済に占める規制産業のウエイトが、アメリカ、イギリスでは、80年代後半時点で既に、相当減少していた。

したがって、日本の規制緩和対象分野が88年当初少数であったことや90年時点で65年からみて僅かしかウエイトが低下していないことは、進展の度合が極めて遅れており、また、緩和努力が不十分であったことを示すものであろう。

(2) 進捗状況の質的把握

①それでは、日本の規制緩和を質的側面から見た場合にはどうであろうか。質的側面では、主として経済的規制の分野においては、自由で公正な競争が生じ、または確保されるようになるための条件である参入・退出ないし需給調整規制がいかに緩和・撤廃されたか及び価格規制が同じようにいかに、緩和・撤廃されたかが一つの判断基準となる。

まず、第三次行革審以降の需給調整規制の廃止の状況については、図表Ⅱ-5のとおりであり、特に95年からの推進計画において、運輸分野における需給調整規制の原則廃止の方針が打ち出されたこと、証券会社の営業免許制が登録制とされること、第一種通信事業の許可に関する過剰設備防止条項が削除されたこと、等評価できる面も多い。しかし、10年程の間に撤廃された需給調整規制は、僅かに10項目ほどであり、また、推進計画の3年間で撤廃が実現したのは、実質的に、塩小売人の指定、蚕種製造業の許可、製糸業に係る免許制、揮発油販売業の許可、自動車ターミナル事業の免許に関する5項目ほどであり、撤廃が予定されている規制についても今後の審議や検討が必要とされているものが多く、さらに、規制緩和小委員会最終報告で「需給調整規制である」とされた十数項目のうちの多くが手つかずのまま残されている。

価格規制についてみても、表Ⅱ-6に示すように、既に廃止・届出制化ないしインセンティブ規制（図表Ⅱ-7参照）を導入したものは、予定されているものの約半分程度である。

したがって、需給調整規制及び価格規制の緩和・撤廃という面から規制緩和の進捗について、評価するならば、改革のスピードは遅く、措置も不十分であると言わざるを得ない。

②次に、規制緩和の質的進捗を把握するために、「推進計画において残された課題」全般

について着目することとする。推進計画において残された課題については、規制緩和小委員会の最終報告が各分野ごとに行っている総括の中で言及されている。また、96年12月に経済審議会が行った「6分野の経済構造改革」の建議は、高度情報通信、物流、金融、土地・住宅、雇用・労働、医療・福祉の6分野について、規制緩和推進を主張する代表的な経済学者によって構成された作業部会で作成された報告書をベースとし、関係省庁とは協議せず独自に具体策を練り上げていく方式を採っていることから、経済学的な見地に立った規制緩和推進策となっており、その建議の措置状況を確認することは、何が課題として残されているのかを基本的に把握するうえで有用である。

規制緩和小委員会最終報告に挙げられた「課題」と経済審議会の「建議」の進捗状況を確認することによって言えることは以下のようなことである。

まず、「建議」において我が国経済全体の構造改革の成否の鍵を握るとされている¹雇用・労働分野（労働省所管）において、有料職業紹介事業における取扱職業の拡大、ネガティブリスト化の徹底、労働者派遣事業におけるネガティブリスト型式の徹底とリストの経常的な見直し、及び派遣労働者保護のための一層の措置が必要であり、この分野の規制緩和は漸進的かつ未だ不十分であると言える。また、運輸分野の中の特に物流分野（運輸省所管）において、内航海運や港湾の部分での規制緩和が遅れており、将来時点での需給調整規制の廃止が決まっている鉄道分野についても現時点では廃止となっておらず、また、すでに需給調整規制が廃止されているトラック分野においても、参入制限的な規制が未だに存在している状況である。このような物流分野の規制緩和の遅れが、我が国において「総合物流業」の成立を阻んでいるとの指摘もある。さらに、「雇用・労働」、「物流」については、在日外資系企業を対象に日本貿易振興会（JETORO）が行った97年のアンケート調査²において「日本における事業展開上の問題点」として上位に挙げられた「人材確保が困難」、「ビジネスコストの高さ」という事項と深く関連があると考えられ、これら二分野の規制緩和の遅れが、日本の対内直接投資額の低さの原因となっている可能性もある。

③この他にも各分野において、日本の経済構造の抜本的な改革という点において、重要であると思われる課題が残されている。電気通信分野における電波オークション制度の導入（郵政省所管）、金融分野の保険部門の規制緩和推進（大蔵省所管）、住宅・土地分野における定期借家権の導入（法務省所管）や公共工事の在り方の問題（建設省・大蔵省・自治省・その他公共工事実施省庁所管）、医療・福祉分野における企業の病院経営の問題（厚生省所管）、農水産物分野における株式会社の農業経営への参入（農林水産省所管）、エネルギー分野における電力供給システムの見直し（通商産業省所管）、教育分野における学校選択の弾力化や大学設置基準の見直し（文部省所管）、法務分野における法曹人口の

¹ 経済審議会『経済審議会建議 6分野の構造改革』（平成8年12月）P.33参照。

² 調査結果の内容については、「ジェットロ白書投資編（98年版）」P.P.80-83参照のこと。

大幅増員の問題（法務省所管）、等が具体的な課題として挙げられるであろう。

④以上の残された課題をみると、結局、各分野の構造改革の核となるような事項について、縦割り行政のもとで規制緩和が遅れているという状況が明らかとなってくる。推進計画の97年3月の再改定時において、規制緩和の目的の一つとして、「経済社会の抜本的な構造改革を図る」ということが明確に打ち出されたが、その目的の達成という意味では、規制緩和の推進はこれからが正念場であると言えるであろう。

2. 規制緩和の進捗についての国際比較

それでは、次に各国で規制緩和推進の対象として注目されている分野や今後の日本の規制緩和の課題ではないかと考えられる分野を中心に、資料の揃う範囲ではあるが、米・英・独・仏との比較を行うことにより、日本の規制緩和の進捗度合いを確認していくこととする。

(1) 各産業分野における比較

①まず、公共工事の入札・契約制度について見てみると、日本では、指名競争入札制度が原則であったものが、93年12月の中央建設審議会建議に基づき、大型工事については一般競争入札方式が採用されるようになった。しかし、中小工事においては、依然として一般競争入札が見送られており、また、地方公共団体においては一般競争入札を導入している団体の数は団体総数のうちの2割強にしかすぎない³。また、日本では、最低の価格で申し込みをした者を落札者とする「自動落札制度」が原則となっている。一方、社団法人日本建設業団体連合会が95年10月に行った調査によれば、欧米における公共工事の発注方式は、米国は発注機関により公共工事の発注方式は異なり（ただし、一般競争入札方式が一般的であると言われている）、イギリスは指名競争入札、ドイツは公開競争入札が基本であり、フランスでは「提案募集方式⁴」が大部分で採用されているというように各国で様々な方式が採られているが、米・英・独・仏いずれの国においても、落札基準を価格だけでなく、技術水準なども含めた総合評価によって行うようになってきているとしている。

公共工事の在り方については、規制緩和小員会の最終報告書では、価格の上下限の設定を撤廃し、ボンド制度等を十分に利用した、総合評価方式を伴う一般競争入札方式の広範な活用が望ましいとしている。

イギリスなどでは、かつて一般競争入札に移行したものの、価格に大きく影響されて品質・技術がおろそかになるとの評価がなされ、64年に再度指名競争に入札に移行しており⁵、

³ 「地方公共団体の入札・契約手続きに関する実態調査」（平成9年建設省・自治省共同調査）による。

⁴ 入札広告の際に、複数の選定基準が重要視される順位とともに示され、その選定基準に基づき、入札者のプランを総合評価して落札者を決めるという方式。

⁵ 米山[1997]参照。

必ずしも一般競争入札が理想型というわけではないが、何れにしても、我が国においては、談合の発生を防ぎ、落札者決定における恣意性を排除するための、入札システム全体の在り方を考えた改革が必要であるといえる。

②次に、農水産物の分野では、OECD[1997]の報告によれば、農業生産者への補助金に占める割合を各国と比較すると、日本の場合はOECD平均値よりもずっと高く、EUはほぼ平均並み、米国は平均よりも低い割合となっている。また、農業の付加価値の程度に占める補助金の割合は、日本はOECD加盟国の中でトップクラスであり、農業政策に占める生産価格支持もウェイトが他国よりもずっと大きいといえることができる。また、株式会社の農業経営については、5か国のうちで、認められていないのは日本だけである。

③電気通信分野については、日本は長距離通信や国際通信で競争導入が進み⁶、移動体通信も競争的な市場となっているが、市内通話は依然としてNTTの独占に近い状態が続いている。市内通話への競争導入がなかなか進まないのは、米国でも同様であるが、OECD[1997]の報告では、イギリスにおいては複占体制から競争体制へと移行している。また、98年1月からのEU市場全体での電気通信市場の自由化により、ドイツ、フランスでは、それまで通信市場はドイツテレコム、フランステレコムによる独占体制であったものが、ドイツでは鉄鋼、電力、フランスでは水道、鉄道、建設といった異業種の企業による新規参入の動きが出てきており⁷、競争的環境へと急速に移行しつつある。

価格規制については、経企庁物価局編[1997]によれば、イギリスでは、BTについてはプライスカップ規制、その他の事業者については事前届出制という非対称な規制がなされている。米国では、州際・国際部門については、支配的事業者にはプライスカップ規制が採られ、非支配的事業者に対しては届出制（変更命令権あり）となっており、市内通話については規制体制は州により異なるが、公正報酬率規制が一般的で、一部プライスカップ規制等のインセンティブ方式を導入している州もある。一方、日本では、これまで総括原価方式（第1種電気通信事業）が採られてきたが、新電気通信事業法の成立により、98年度から市内通話にはプライスカップ規制を導入、それ以外は届出制に移行することになっており、大きく規制緩和が進展する。

この分野では世界的な再編が急速に進んでおり、今後ともダイナミック競争環境の整備

⁶ 98年2月に第一種通信事業者に対する外資規制は撤廃され、さらに、98年5月には、国際電信電話（KDD）法の廃止法案が可決され、KDDは特殊会社から民間会社になり、同社への外国企業の出資制限（上限20%）も撤廃されることとなった。これら法改正に先立ち日本の通信業界の再編が進んでいる。国際系の電話会社は米・英・仏といった外資との資本提携を進め、そして、日本テレコム（長距離系）とITJ（国際系）が97年10月合併、KDD（国際系）とテレウエイ（長距離系）が98年10月の合併を発表、NTTとIDC（国際系）が業務提携を行っている。さらに、DDIはカナダの大手通信会社、テレグローブと提携、国際公専公を利用した国際電話サービスに乗り出すことになり、外資規制撤廃を受け、BTとワールドコム（米国）が第一種通信事業者として日本の通信市場に参入を予定している。

⁷ 「ジェトロ白書投資編（98年版）」P.39参照。

が必要である。

④運輸分野のうち、タクシー事業については、運転者と顧客間の情報の非対称性等の問題等があり、各国とも参入・価格等に何らかの規制を設けており、日本においてはその中で料金体系に、97年からのゾーン運賃制・初乗距離割引制の導入を行ったことは一定の評価に値するが、需給調整基準の弾力化によってなされた97年12月の新規免許交付が東京地区では33年ぶりのものであった(97年12月12日付日経産業新聞)というのは、驚くべきことである。

旅客鉄道事業については、各国とも免許制をとっているが、イギリスでは軌道保有と運行の上下分離や価格規制へプライスカップ規制の導入などの施策がとられており、米国でもICCによる料金自由化等によりかなり競争的になっている。したがって、英米に比べると現時点で、需給調整規制の残る日本の規制緩和は遅れているが、需給調整規制は99年度の廃止が決まり、97年1月に運賃認可に係るヤード・スティック査定⁸の強化等により経営効率化が図られたことも評価に値する。なお、価格規制へのプライスカップ制の導入については、運輸政策審議会交通部会の98年6月の答申において、引き続き検討が必要とされた。

国内航空運送事業については、OECDのレポートによれば、95年時点において、米・英においては、規制緩和により、最低限のサービスに対する要件以外には、参入・料金に対する規制は無くなっている。さらに、英・独・仏を含むEU諸国については、93年1月からEU統一基準のパッケージⅢが実施され⁹、域内他国でのカポタージュが段階的な自由化が進められた結果、域内国での国内航空輸送への参入は、97年4月をもって完全に自由化された¹⁰。一方、日本では、現段階では、参入規制については需給調整規制が残っており運賃は認可制であるが、98年4月の運輸政策審議会航空部会の答申を受け、需給調整規制を廃止し、運賃は届出制(原則設定自由)へ移行する航空法改正案が99年の通常国会に提出される見込みであり、国際的な航空自由化のレベルに追いつきつつある。

⑤電気事業の分野において、日本では、95年12月の改正電気事業法の施行によって、卸売

⁸ 新方式は、適正コスト(運賃改定時の総括原価として認められるコスト)を決定する基となる基準コストを設定するに当たり、各事業者の各費目におけるコスト単価を算出し、その単価を事業内容や事業環境の相違を表す指標で回帰分析して理論値を算出して基準単価とするというものである。そして、基準コストから適正コストを導き出すに当たっては、実績コストが基準コストを上回る事業者については、基準コスト=適正コストとし、実績コストが基準コストを下回る事業者については、(基準コスト+実績コスト)/2=適正コストとして、事業者間の間接的な競争を通じて効率化を推進する方法が採られている。

⁹ EC理事会は87年、90年及び92年の3回にわたり、運賃、輸送力、路線権、免許に関する統一基準を示したパッケージⅠ・Ⅱ・Ⅲを採択し、各国に実施するよう指令を出してきた。パッケージⅢは、93年1月から各国で実施されており、運賃と路線はEU域内では基本的に完全自由化され、EU域内の他国の国内輸送(カポタージュ)も段階的に可能とされてきていた。

¹⁰ 「ジェットロ白書投資編(98年版)」P.41参照。

電気事業へ入札制度が導入され、これまで独立系発電事業者（IPP）計 26 社が発電事業へ新規参入（落札規模は計 617 万 kw、後掲の図表Ⅲ-13 参照）することとなった。しかし、現在の卸電力入札制度では、既存の一般電力会社のコスト低減にはつながるが、一般電力会社へ買電需要がなければ入札は見送られるので、発電部門への競争原理導入は実現できない。そのため、日本では、まず現在大口需要家向けから電力小売りを自由化するとの方向で審議が継続中である。一方、米国では、発電分野へ参入自由化を進め、大手電力会社への託送義務付けが徹底されており、今後は小売段階の自由化も進めていくという状況にあり、既にカリフォルニア州では小売自由化が行われた。（さらに、米政府は 2003 年から消費者が自由に電力会社を選択できるようにする方針である。）イギリスでは、発電、送電、配電事業を完全分離し、送電会社を 1 社として電力取引市場（プール市場）を導入して、発電部門を入札制として自由化、配電部門も需要家への供給を 98 年から完全自由化するというところまでできている。ドイツ・フランスについては現在のところは、独占体制であるが、EU 指令により 99 年から域内電力市場の部分的・段階的自由化が実施予定となっており、今後急テンポで改革が進んでいく可能性がある¹¹。

価格規制については、フランス、ドイツは認可制であり、イギリスは小売電力への料金の規制はプライスカップ規制を採っている。米国は、各州とも認可制が一般的だが、インセンティブ規制を導入している州もある。日本については、総括原価方式の枠組みの中で、96 年 1 月の料金改定時からヤードスティック査定を導入している¹²。

以上、電気事業分野の規制緩和・改革の各国の進捗についてまとめると、日・米・英・独・仏の 5 か国においては、供給システムにおける競争原理導入の政策の実現度合いと料金自由化の両面でイギリスが最も進んでおり、米国は発送電の部分で競争的環境の実現がなされているが、州レベルの規制緩和は現在進行形であり、供給システム全体の改革が達成されるには、あと 5 年程かかるといった状況である。日本はこの 2 国に続くべく、規制緩和・改革を推進しているといった状況である。

⑥大規模小売店舗規制については、「規制緩和に関する論点公開（第 6 次）」等の資料によれば、米国には商業調整に関する法律はなく、州法により都市計画の観点から規制を行うケースのみである。一方、英・独・仏といったヨーロッパ諸国には、出店に関する何らかの規制とともに、英・独・仏とも営業日と営業時間に関する規制が存在している。日本の大店法については、前述の通り廃止され、地方自治体による開発規制に移行することとなっている。新法体制での各自治体の運用にもよるが、この分野については、ヨーロッパ諸国よりも我が国の規制緩和が進むことになろう。

¹¹ 各国の電力供給システムは、電気事業審議会用資料（通商産業省作成）による。各国の電力料金は、経済企画庁物価局編[1997]、『公共料金—競争導入と情報公開』による。

¹² 各事業者が申請する総括原価の査定について、これまでの個別査定に加えて、経費や設備形成に関する指標に基づいて各事業者を比較するヤード・スティック（ものさし）査定を実施。

⑦薬価制度については、「規制緩和に関する論点公開（第4次）」の資料によれば、5か国の中で、公定価格制をとっているのは、日本とフランスであり、その他の国は自由価格制をとっている。ただし、薬価制度の在り方はその国の医療保険の在り方と密接な関係があるので、公定価格よりも自由価格の方が望ましいというようなことは一概には言えないが、日本では薬価差益について以前より問題視されており、薬価基準の在り方については、薬価基準の廃止も含めて、医療保険制度改革の抜本的見直しの中で98年度には結論が出される予定となっている。

また、薬局以外での医薬品の販売については、米国では非処方箋薬について全て販売可能であり、イギリス、ドイツでは一部の一般販売用薬については販売可能となっている。日本においては、現在のところ薬剤師の置かれていない所では、医薬品の販売はできない。実際の医薬品購入にあたって薬剤師の指導が行われていない場合も多く、医薬品販売はその実態を反映させるよう、制度を改める必要があると考える。

(2) 規制方式や規制機関に関する比較

①規制緩和の質的内容に係わるものとして、規制方式のインセンティブ化、客観化、自己責任化、ないし中立化が考えられるが、日本においては、価格規制としてのインセンティブ規制は上記のように、導入されはじめたところであり、米、英に比較すれば、実験段階のものが多く、また、社会的規制におけるインセンティブ規制化もこれからの問題と言えよう。

これらに加えて、基準・認証、検査・検定等における性能基準化もスタートした段階であり、自己責任を伴う自己確認、試験・検査・検定の第三者機関や外国の機関による実施等はほとんどがこれからの課題である。

さらに、イギリスでは民営化後の当該産業の規制担当機関が、旧来の規制機関から分離され、競争の促進や消費者利益の擁護等の視点から、独立的第三者機関として機能している（電気通信産業では OFTEL、ガス産業では OFGAS、電力産業では OFFER、テレビ放送では ITC、証券業は SBI 等）。イギリスでは、さらに、証券業界の自主規制機関が存在し（SFA : Securities and Futures Authority, IMRO : Investment Management Regulatory Organisation, PIA : Personal Investment Authority）、それぞれ FSA (Financial Services Authority) から認定を受けて、英国の投資事業について企業の指導を行っている。一方、日本においては、製造物責任法に伴う苦情処理機関の設立が行われ弁護士による仲裁センターや工業所有権仲裁センター等も設けられてきているが、他の分野での民間の中立的紛争処理機関が一層設立されていくことが必要である。

②さらに、規制緩和や民営化、進展に伴う行政機構や機関の廃止・縮小・再編、レッドテープ削減も含んだ業務量削減について見てみると、イギリスについては、サッチャー政権の下で88年に始まる政府業務のエイジェンシー化の推進により、1988年8月に最初のエー

ジェンシーが発足して以来、1997年3月までに、その総数は、130組織、386,473人にのぼり、中央行政省庁職員の約74%がエージェンシー組織に所属するにいたっている。また、第I章でみたように、公企業の民営化も進められ、ブリティッシュ・テレコム、英国航空をはじめとする多数の国有企業の民営化が実施されている。これにより国有企業の職員数は、79年の全雇用の8.1%から、89年の3.2%に大きく減少した(図表II-3)。さらに、サッチャー政権に続くメージャー政権下でのマーケット・テスト構想により、1992年4月から94年9月までの間に、20億ポンドに相当する業務がテストにかけられ、11億ポンド分の業務が民間に請け負われた。これにより、26,900人分の公務員のポストが削減され、そのなかの10,600人の公務員は落札した民間会社に就職したが残りの者は退職となっている(Britain[1996](An official Handbook),p.69)。

米国においては、国内航空の規制を行っていた民間航空委員会 CAB (Civil Aeronautics Board) が84年末に解散され、その他の主要規制機関においても、図表II-8に示すように、トラック事業の規制緩和により、州際通商委員会 ICC (Interstate Commerce Commission) 職員数が63年の2,413人から92年の635人に激減している他(その後ICCは解散した。)、多くの機関で職員数が大幅に減少し、規制機関の機能が縮小している。また、連邦公務員に占める規制関係の公務員のウエイトについては、増加していたものが、レーガン・ブッシュ政権の80年代になって、一転その数が減少している(図表II-9)。これらのウエイトの変化は、社会的規制、経済的規制に分けて見てみると(図表II-10)、規制緩和進展により経済的規制関係の公務員の増加は抑制されたが、一方で、米国における社会的規制の強化と見直しの動きを反映しているものと考えられる。なお、米国の連邦公務員数は、90年代においても図表II-11に示されているように、93年の約220万人から96年の約200万人へと約10%減少している。

ニュージーランドについては、大胆な行政改革により、多くの省庁再編、統合が行われており、通商産業省、科学産業研究所、建設省、エネルギー省、郵政省などが廃止され、運輸省などでは約3000名いた職員が60名にまで減少するなどしたが、再編の結果中央省庁の数自体は、84年の34から95年の39へと増加している。また、国家公務員数については、国有事業の企業化(Corporatization)とその後の民営化というプロセスで、84年の8万5,000人が95年には3万4,000人へと半数以下に減少している。

日本の場合は、民営化による公社の削減や職員数の削減は明らかになっているが、これまでの規制緩和により、機構や定員がどのように再編・削減されているのか、明確でない。

なお、日本においては、少子化・高齢化、危機的な財政状況、国際的な大競争時代への突入、不祥事による行政への信頼の失墜といった、行政をとりまく環境変化を背景として、96年11月には、橋本内閣総理大臣を会長とする「行政改革会議」が設置され、同年12月に「行政改革プログラム」が閣議決定され、このプログラムの中心的施策として、中央省庁再編や国家公務員の定員削減等の行政機構の改革が推進されることとなった。行政改革会議において討議が重ねられた省庁再編等の改革案は、97年9月に中間報告、同年12月に

最終報告としてまとめられた。そして、行革会議の最終報告を受けて「中央省庁等改革基本法案」が立案され、98年の通常国会に提出されて成立した。法律の主な内容としては、(ア)中央省庁を2001年から現行の1府21省庁から1府12省庁に再編すること、(イ)審議会等の整理合理化を行うこと、(エ)郵政事業は法律施行後5年後（郵政事業庁設置の2年後）に新設する郵政公社に移管すること、(ウ)事務・事業を行う独立行政法人の創設を行うこと、(カ)再編以降の5年間で課等の総数を1,000からできる限り900に近い数にするよう努めること、(キ)国家公務員数を10年間で少なくとも1割削減し、さらに一層の削減をすること、(ク)中央省庁等改革推進本部を設置すること等が挙げられる。

ただし、本法については、(ア)財務省と金融監督庁の間で財政と金融が完全に分離されていないこと、(イ)郵政三事業について「民営化等の見直しは行わない」との条文が存在すること、(ウ)各省庁設置法の権限規定の見直しについて、「検討すること」との衆院での付帯決議にとどまっていること、(エ)「国土交通省」のような巨大な官庁が誕生すること、等に対する批判もなされている。

3. 規制緩和の進展の一方でのルール強化、環境規制等の強化

規制緩和や撤廃と言え、全ての規制が必要なくなると感じる人も居るようであるが、勿論そのようなことはありえないし、安全・環境に関する社会的規制や、経済的規制において情報の非対称性の存在する分野での消費者保護やシステムリスクのヘッジのための最小限のルールを制定するなどのかたちで、安全・環境規制強化や市場のルールの強化が必要となる場合があるのは当然のことである。

このような観点から金融における早期是正措置の導入、市場取引の分野での「不動産特定共同事業法」制定や証券市場での「空売り」規制強化、環境・安全等の分野における「化学兵器禁止法」、「容器リサイクル法」の制定や「大気汚染防止法」・「廃棄物処理法」の改正といった、新規制の導入や、規制の強化がなされている。また、時間外労働・休日労働の上限規制、裁量労働制の拡大、変形労働時間制の要件緩和、短期契約の期間延長などの「労働分野」の規制緩和の方向については、他方における採用時の労働条件明示、退職時の退職事由明示、時間外上限規制、年次有給休暇の早期付与、就業規制や労使協定制の強化等の労働者保護のための規制強化と一体となって行われるべきであること、また、労働の枠組は、国家規制に頼るのではなく、労使双方の自主努力によって改善すべき等の提言が重要であろう（花見忠[1998]）。

そして、これらの導入も「必要最小限」で、コスト・ベネフィットを計量し、競争システムを阻害しない、インセンティブ型、誘導型のものや事前規制から事後規制型のものに転換していくことが望ましいが、現在のところそのようなチェックが明確かつ、公開的に行われているかは必ずしも明らかではない。

図表Ⅱ－１ 規制緩和検討対象分野と緩和計画事項数の変化

閣議決定名	対象分野	緩和計画事項数	合計に対する割合
昭和63年12月 閣議決定 「規制緩和推進要綱」	流通	12	15.6%
	物流	6	7.8%
	情報・通信	3	3.9%
	金融	7	9.1%
	エネルギー	4	5.2%
	検査検定制度・資格制度	35	45.5%
	農産物	5	6.5%
	ニュービジネス,その他等	8	10.4%
合計	8分野	77	100.0%
平成9年3月 閣議決定 「改定規制緩和推進計画」	流通等関係	256	9.1%
	運輸関係	368	13.0%
	情報・通信関係	213	7.5%
	金融・証券・保険関係	409	14.5%
	エネルギー関係	66	2.3%
	基準・認証・輸入等関係	535	19.0%
	住宅・土地等関係	186	6.6%
	雇用・労働関係	78	2.8%
	公害・廃棄物・環境保全関係	61	2.2%
	危険物・防災・保安関係	354	12.5%
	教育	57	2.0%
	その他	240	8.5%
合計	12分野	2823	100.0%

注) 上記分類は総務庁による

図表Ⅱ－２ 日本の各産業における被規制分野のウエイト

項目 業種	各産業の付加価値額が 全体に占めるウエイト(%)		各産業内で規制分野が 占めるウエイト(%)	
	1965年	1990年	1965年	1990年
農林水産業	9.2	2.3	85.7	87.1
鉱業	1.2	0.3	100.0	100.0
建設業	7.3	9.2	100.0	100.0
製造業	31.9	25.9	23.4	14.1
卸売・小売業	12.4	12.8		
金融・保険・証券業	4.7	4.9	100.0	100.0
不動産業	6.2	9.4	2.6	7.5
運輸・通信業	7.7	6.2	98.8	97.3
電気・ガス・水道・ 熱供給業	2.5	2.4	100.0	100.0
サービス業(文教・ 医療・福祉等含む)	12.4	22.8	72.8	55.6
公務	3.2	3.2	0.0	0.0
その他	1.4	0.5	0.0	0.0
合計	100.0	100.0	47.8	41.8

注1) 行政管理庁「65年産業連関表」、総務庁「90年産業連関表」により付加価値額を基に、経済企画庁内国調査第一課にて推計。

2) 本表においては、産業連関表で区分されている各業種について、何らかの関連法律が存在すれば、業種全体を規制対象分野とみなした。このため、当該法律の下で規制緩和が行われる場合でも、規制対象分野は変化しないことに留意する必要がある。

3) 関連法律が対象分野の一部のみを対象としている場合においても、その分野の付加価値額全体を規制対象分野とした。

4) 各分野の中でも、産業連関表の区分上関連法律の特定が難しいものについては算定を行っていない。

出所) 経済企画庁「94年度経済白書」

図表Ⅱ-3 米国における被規制分野のウェイトとその変化

① MacAvoy [1992]による試算

	1965年	1970年	1980年	1987年
価格・参入規制	9.8	15.6	15.0	8.7
自然独占型産業等	6.6	12.1	11.6	5.3
金融・保険業	3.2	3.5	3.4	3.4
健康・安全・環境規制		14.5	12.0	10.9
計	9.8	30.1	27.0	19.6

注1) 被規制分野の産業全体に占める割合(%)を、付加価値額ベースで表したものを。

2) 「自然独占型産業等」には、鉄道、トラック輸送・倉庫、航空、電信・電話、電力・ガス・上下水道等、石油・ガスの採掘が含まれる。ただし、1987年については、電信・電話、電力・ガス・上下水道等、のみが含まれる。

3) 健康・安全・環境規制の分野については、これらの規制の影響が大きい、金属鉱業、石炭鉱業、建設、紙・同関連製品、化学・同関連製品、石油・同関連製品、窯業、一次金属、自動車の各産業の付加価値額がとられている。

出所) 植草益編[1997]

② Winston [1993]による試算

	(%)	
	1977年	1988年
GNPに占めるウェイト (対象産業：石油・ガス精製、運輸・公益事業の大部分、金融・保険の全て)	17.0	6.6

出所) Winston [1993]

図表Ⅱ-4 イギリス国営企業のウェイト

(シェア, %)

	国営企業	中央政府	地方自治体	公的部門計
純資本ストック (名目再調達コスト)				
1979	17.7	6.6	19.8	44.1
1989	7.7	6.7	16.2	30.6
国内総固定資本形成 (名目)				
1979	15.3	4.2	9.7	29.2
1989	4.8	5.0	4.0	13.8
国内総生産 (名目)				
1979	10.5	7.3	9.4	27.2
1989	4.7	7.2	8.4	20.3
雇用				
1979	8.1	9.4	11.8	29.3
1989	3.2	8.7	11.2	23.1

出所) Johnson [1991]

図表Ⅱ－５ 需給調整規制リスト（1/2）

1. 第三次行革審以降 撤廃された規制

項目	実施時期	措置内容
(大蔵省)		
・塩小売人の指定	97年 4月	自由化
(農林水産省)		
・米穀の集荷業者の指定	95年11月	食管法廃止に伴い、需給調整条項を廃止して登録制へ移行
・米穀の販売業者の許可	95年11月	食管法廃止に伴い、需給調整条項を廃止して登録制へ移行
・蚕種製造業の許可	98年 4月	許可制度等廃止
・製糸業者に係る免許制	98年 4月	免許制廃止
(通商産業省)		
・揮発油販売業の許可	96年10月	法改正、段階的に指定地区制度（需給調整地域制度）廃止
(運輸省)		
・自動車ターミナル事業の免許	96年 8月	法改正、需給調整条項を廃止して許可制へ移行
・通運事業の免許	89年12月	貨物運送取扱事業法に改正、需給調整条項を廃止して許可制へ移行
・利用航空運送事業の免許	89年12月	貨物運送取扱事業法に改正、需給調整条項を廃止して許可制へ移行
・貨物自動車運送事業（トラック）の免許	89年12月	貨物自動車運送事業法に改正、需給調整条項を廃止して許可制へ移行

2. 現在撤廃が予定されている規制

項目	実施 予定時期	措置内容
(大蔵省)		
・通関業の許可	98年度以降	次期法改正時に措置
・証券会社の営業免許	98年12月	98年の通常国会に改正法案提出済。需給調整条項を廃止し、免許制を登録制に移行
・外国証券業社の営業免許	同上	同上
・酒類の販売免許	98年9月から段階的な緩和	人口基準については98年9月から段階的な緩和を着実にいき、2003年9月をもって廃止。距離基準については2000年9月に廃止。
・製造たばこの小売販売の許可	98年度以降 逐次検討	97年度における需給調整基準の見直しの結果を勘案し、未成年者喫煙防止という社会的管理目的、零細小売業者に対する激変緩和という趣旨等との適合性に関し、中長期的にその在り方を検討する。
(農林水産省)		
・真珠養殖等に係る事業活動の調整		規制緩和推進計画（需給調整条項を廃止する法律が成立済み）
(通商産業省)		
・大規模小売店業許可	2000年新法 以降施行時	2000年の「大規模小売店舗立地法」の施行に伴い、事業調整を目的とした「大店法」は廃止へ
(運輸省)		
・旅客鉄道事業の免許	99年度	98年6月までに運輸政策審議会答申を得て、99年度需給調整規制の廃止
・貨物鉄道事業の免許	98年6月までの答申	日本貨物鉄道㈱の完全民営化等の経営の改善が図られた段階（概ね4年後を目標）で需給調整規制を廃止
・一般旅客自動車運送事業（バス・タクシー）の免許	遅くとも 2001年度まで （貸切バスは99年度 廃止予定）	98年度に（貸切バスは98年6月までに）運輸政策審議会答申を得て、遅くとも2001年度までに（貸切バスは99年度までに）需給調整規制の廃止
・国内旅客船事業に係る需給調整規制	遅くとも 2001年度まで	98年6月までに運輸政策審議会答申を得て、生活航路の維持方策等を確立した上で、遅くとも2001年度までに需給調整規制の廃止
・貨物フェリーの許可	遅くとも 2001年度まで	運輸政策審議会の答申に基づき、国内旅客船事業に係る需給調整規制の廃止時期に併せて廃止
・内航海運業における船腹調整事業	98年度早期	内航海運暫定措置事業を導入することにより、現在の船腹調整規制を解消
・国内定期航空運送事業の免許	99年度	生活路線の維持方策、混雑空港における発着枠配分ルールの確立等の環境整備方策を確立した上で、廃止
・廃油処理事業の許可	98年度（公布の日）	98年の通常国会に改正法案提出済。需給調整規制を廃止
(郵政省)		
・第一種電気通信事業の許可		規制緩和推進計画（97年11月改正法にて過剰設備防止条項を削除）、新3か年計画（退出規制について、競争の進展及び代替者出現の環境整備を踏まえ、状況の整った分野から順次届出化を図る）

図表Ⅱ－５ 需給調整規制リスト (2/2)

3. 残っている規制

需給調整規制であるとされているもの	備 考
・銀行の営業免許	
・酒類の製造免許	
・公衆浴場の営業許可	
・病院の開設許可の制限	新3か年計画措置内容：病床に係る規制については、急性期病床と慢性期病床の区分について97年度検討、98年度結論。企業による病院経営については、97年度引き続き検討
・国内産糖製造事業者の指定製造施設の設置承認	
・酪農事業施設の設置承認	
・中央卸売市場における卸売業者の許可	
・前払式割賦販売業免許、前払式特定取引業の許可	
・割賦購入あっせん業者の登録	
・小売市場開設許可	
・航空機の製造又は修理の事業許可	
・石油精製業の許可	新3か年計画措置内容：精製業許可に関する需給調整規制について抜本的見直しを行う97年6月を目途に結論を
・港湾運送事業の免許	新3か年計画措置内容：現行の事業免許制(需給調整規制)を廃止し認可制にすべきであるとの行革委最終意見に従って、必要な措置を講ずる(11年度早期に答申予定)
・大学設置基準	

需給調整が行われる懸念があるされているもの
・証券金融会社の営業免許
・市町村以外の水道事業経営の認可
・工業用水事業の許可
・電気事業の許可
・一般ガス事業の許可
・簡易ガス事業の許可
・熱供給事業の許可

- 注1) 「第三次行革審以降撤廃された規制」については、「規制緩和に関する論点公開(第6次)」に掲げられたものに第142回通常国会(98年)での法改正で撤廃されたものを加えている。
- 2) 「現在撤廃が予定されている規制」として掲げている「項目」は、「規制緩和に関する論点公開(第6次)」に掲げられたものである。「措置内容」については、特に断り書きがないものは、新3か年計画によるものである。
- 3) 「残っている規制」は、規制緩和小委員会の最終報告にて掲げられたものである。

図表Ⅱ-6 価格規制緩和の措置内容一覧

	事項名	緩和前の価格 規制方式	措置内容	実施 時期	備 考
農 産 物	農産物価格安定 制度		各種の価格形成を始め、我が国農業をめぐる状 況、農業政策の内容、諸外国の価格制度の実情等 についてわかりやすく説明した資料の作成・配布 を行うなどの情報提供の一層の拡充	措置済、 逐次実施	
	繭糸の価格安定 制度		価格安定制度の廃止	97年5月	
	麦の価格政策		①国内産麦の位置付け、②価格支持に替わる国内 産麦生産振興の在り方とそれに伴う費用の負担の 在り方、③製粉企業の体質強化のための競争条件 の整備等全般にわたって速やかに検討を行う。	検討中	97年3月「麦問題研究会」 発足
通 信 ・ 放 送	第一種電気通信 事業	認可制（対象範 囲料金）	原則廃止届出制に移行するとともに、インセンティブ方 式を導入する	今通常国 会法案提 出	移動体通信料金は96年12 月に届出化
	CSデジタル放送 のトランスポート料 金	届出制の総括原 価主義	総括原価主義の廃止	今通常国 会法案提 出	
	CSデジタル放送 の有料放送の視 聴料金		届出制の導入	97年10月	届出制の導入に当たった は要件としての総括原価 主義を廃止する
運 輸	トラック運賃・料金	届出制	原価計算書の添付を不要とする範囲の拡大	97年3月	将来的に事後届出制その 他のより自由な運賃・料金 規制にする等の一層の規 制緩和をすべき（規制緩和 小委）
	トラック・ミナル事業 の使用料金	認可制	届出制へ	96年8月	
	貸切バス運賃・料 金	認可制	届出制へ	需給調整 規制の廃 止時	
	乗合バス運賃・料 金	認可制	需給調整規制の廃止の際には、上限価格制を検討 の上、措置する		
	バス・ミナル事業 の使用料金	認可制	届出制へ	96年11月	
	タクシー運賃・料 金	認可制	(a)ゾーン運賃制、初乗距離短縮運賃の導入	97年4月	
			(b) 上限価格制を検討の上、遅くとも平成13年度 までに措置することとし、その前倒しに努める	2001年度 まで	
	旅客鉄道の価格	認可制	総括原価方式の下での上限価格制導入、ヤード・ス ティック方式の強化	97年1月	グライス・キャブ制については 引き続き検討必要（98年6 月答申）
	貨物鉄道の運 賃・料金	認可制	総括原価方式の下での上限価格制導入	97年2月	需給調整規制が廃止され る段階で届出制へ移行
	内航海運業にお ける運賃協定	運賃協定	4つの運賃協定が廃止に	97年9 月、11月	
国内航空の運 賃・料金	認可制	幅運賃制導入	96年8月	99年度届出制へ移行	
金 融	株式委託手数料 の自由化		97年4月に売買代金5千万円兆にかかるとなる部分が自由 化され、平成11年末までには完全自由化予定	97年4月、 98年末ま で	
	損害保険料率の 設定の自由化		火災保険、自動車保険等の料率につき、損害保険 料率算出団体の使用義務を廃止する	98年度 （98年7月 1日施行）	今通常国会に改正法案提 出
そ の 他	電力・ガス料金	総括原価方式	総括原価方式の枠組みを維持しつつ、ヤード・スティック 査定を導入	98年1月 及び97年 1月	95年度：一般電気事業者及 び8都市ガス事業者のにお いて新料金適用、96年度：地 方ガス事業者において新料 金適用
	民間職業紹介事 業の紹介手数料 自由化		第2種紹介（依頼を受けて実施する相談、助言、斡 旋等の業務）手数料が新設され、それについては 事業者が自由に設定できることとした	97年4月	第1種紹介（求職と求人 の内容を照合する業務等）手 数料は上限規制が継続
	薬価の設定		行革委の指摘事項（薬価決定過程の公開等中医協 の透明化、新規性に乏しいゾロ薬の価格設定の 一層の適正化、薬価調査の毎年実施、当面の薬価 差の早期縮小と薬価基準制度の見直し）を踏ま え、根本的な見直しを行う。	検討中	政府は、97年9月から中医 協の審議を公開するとす るとともに、ゾロ新を含めた新 薬の価格付けについては、 薬価収載の際の算定 方式や使用した類似薬等 について公表することと した。
	再販売価格維持 制度		全ての指定商品の再販売指定告示の廃止	97年4月	

注）「規制緩和推進計画の再改定について」（97年3月28日閣議決定）の資料をもとに作成

図表Ⅱ-7 価格・料金に関するインセンティブ型ないし競争的市場価格メカニズム活用型規制導入例

【プライス・キャップ方式】

イギリスの国有電気通信企業 (BT) の民営化の際に、最初に用いられた料金規制方式。例えば、英電力の場合、 $M=P(1+PRI-X)+Y$: M =改定後の平均料金水準、 P =現行平均料金水準、 PRI =小売物価上昇推定値、 X =生産性向上率、 Y =転嫁項目(買電コスト等)という方式で料金水準が決定されるため、 X 以上の生産性向上率達成のインセンティブが与えられる。

[導入例]

- 米 電話(州際・国際)
- 英 電話(BT)、電気(配電・小売料金)、ガス(家庭用)、水道、鉄道
- 日本 電話(市内通話について98年度から導入予定)

【ヤード・スティック方式】

事業者間のコスト等の諸指標を比較し、査定に格差を設けたり、効率的な事業者のコスト情報を基準として料金水準を決定する方式

[導入例]

- 米 電力事業における発電効率、燃料コスト等の目標(基準)の部分
- 英 水道・地域配電事業(プライス・キャップ規制の枠組みの中にヤード・スティック規制も部分的に導入)
- 日本 電力(総括原価主義と併用)、都市ガス(〃)、鉄道(〃)

【入札・オークション方式】

[導入例]

- 米 航空(地方補助サービス、競争入札)、電力(卸売)、休耕農地の政府借上げ
1994年よりポケベル、双方向制の映像データサービス、PCS(Personal Communications system)サービス、衛星直接放送の免許
- 英 電力(卸売)、TV放送(競争入札、チャンネル3・チャンネル5)

【排出権取引】

経済全体においてある物質が排出される総量の上限を設定し、その総量の枠内で何らかの基準に基づいて排出権を配分した後、各経済主体間でその排出権の売買を認める制度。

[導入例]

- 米 1995年二酸化硫黄排出(発電会社) 1994年窒素酸化物排出(南加州)
民間企業によるCO₂の個別取引
- 英 ロンドン国際石油取引所(IPE)がCO₂排出権取引市場を設立する動きあり。

【ゾーン運賃制】

[導入例]

- 英 ロンドンバス
- 日本 航空(96年5~6月より)、タクシー代(97年4月より)

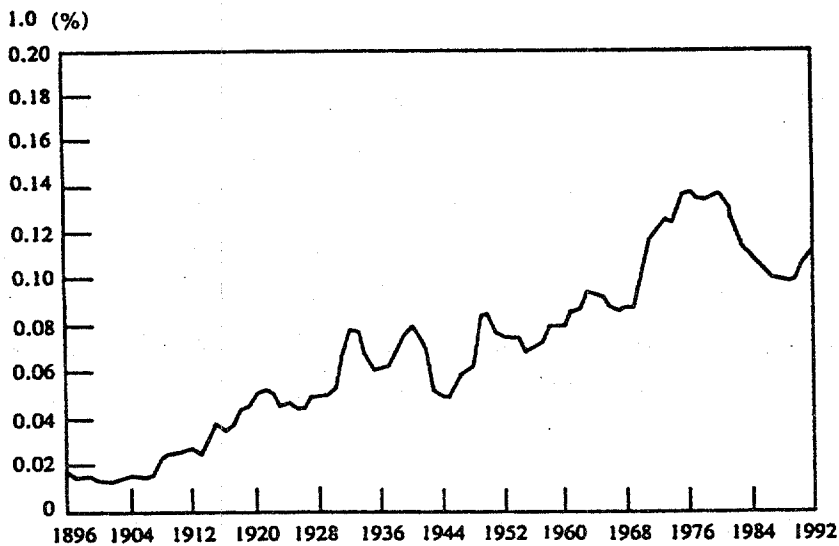
図表Ⅱ-8 主要規制機関の職員数

主要規制機関		ピーク時 職員数	(年)	1992年 職員数	
(社会的規制関連)					
農業マーケティング庁	(AMS:Agricultural Marketing Service)	13,191	(1971)	3,440	↓
動植物衛生検査庁	(APHIS:Animal and Plant Health Inspection Service)	15,026	(1973)	6,075	↓
アルコール, たばこ, 小火器局	(BATF:Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms)	4,578	(1953)	4,202	↓
沿岸警備隊	(CG:Coast Guard)	13,849	(1973)	12,906	↓
環境保護庁	(EPA:Environmental Protection Agency)	17,541	(1992)	17,541	
労働基準局	(ESA:Employment Standards Administration)	3,417	(1979)	2,169	↓
連邦航空局	(FAA:Federal Aviation Administration)	6,990	(1973)	6,482	↓
食品医薬品局	(FDA:Food and Drug Administration)	8,890	(1992)	8,890	
食品安全検査庁	(FSIS:Food Safety and Inspection Service)	13,198	(1979)	9,552	↓
(経済的規制関連)					
州際商業委員会	(ICC:Interstate Commerce Commission)	2,413	(1963)	635	↓
特許商標局	(PTO:Patent and Trademark)	5,320	(1992)	5,320	
連邦通信委員会	(FCC:Federal Communication Commission)	2,216	(1980)	1,782	↓
証券取引委員会	(SEC:Securities and Exchange Commission)	2,643	(1992)	2,643	
連邦預金保険公社	(FDIC:Federal Deposit Insurance Corporation)	5,814	(1992)	5,814	
連邦準備銀行	(FRB:Federal Reserve Banks)	2,477	(1992)	2,477	
銀行監督庁	(COC:Comptroller of the Currency)	3,650	(1992)	3,650	

資料) 規制機関に関する情報は、"Budget of the United States" (各機関会計年度1922~92(1921~86年については、6月末時点の予算要求額からの推計によるデータ)からのデータと連邦規制庁、アメリカ・ビジネス研究センターからのデータをもとに著者が編集したものである。

出所) Winston and Crandall[1994]

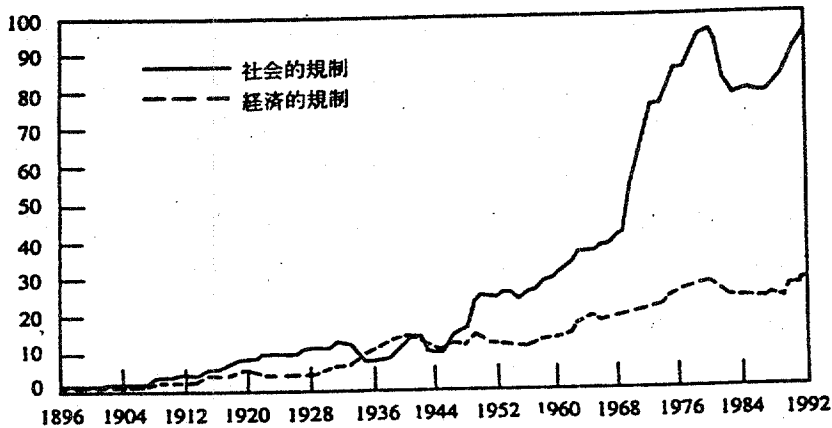
図表Ⅱ-9 連邦公務員に占める規制関係公務員ウエイト



出所) Winston, Clifford and Robert W. Crandall[1994]

図表Ⅱ-10 経済的・社会的規制別関係連邦公務員数

雇用数(千人)



出所) Winston, Clifford and Robert W. Crandall[1994]

図表Ⅱ-11 米連邦政府の公務員数の変化

(単位:人)

省庁名	93年1月時点	96年1月時点	増減数	増減率(%)
農務省	113,687	98,733	-14,954	-13.2
国防総省	966,087	812,923	-153,164	-15.9
住宅都市開発省	13,292	11,575	-1,717	-12.9
内務省	77,313	67,913	-9,400	-12.2
司法省	97,652	104,244	6,592	6.8
労働省	17,719	15,722	-1,997	-11.3
運輸省	70,086	62,782	-7,304	-10.4
その他の省	646,610	620,815	-25,795	-4.0
業務管理局	20,690	15,851	-4,839	-23.4
連邦航空宇宙局	25,191	21,396	-3,795	-15.1
人事管理局	6,861	4,245	-2,616	-38.1
中小企業庁	5,768	4,827	-941	-16.3
国際開発局	4,218	3,484	-734	-17.4
合衆国文化情報局	8,283	7,280	-1,003	-12.1
その他局	115,391	97,543	-17,848	-15.5
計	2,188,848	1,949,333	-239,515	-10.9

注) 米国人事管理局「連邦公務員雇用月報」から作成

第三章 規制緩和の経済的諸影響

以上、日本の規制緩和の進展実態を欧米諸国等との比較も含めて分析してきた。以下では、これまでの規制緩和・民営化がもたらした経済的諸影響と、今後一層規制緩和を行ったときの経済効果予測を、主として、内外の先行業績の整理を行うことによって、みることにする。以下の(1)においては、規制緩和の効果が既にはっきりと現れている米、英等における経済的諸影響を、(2)においては規制緩和を現在推進中である日本のそれらを見ることにし、(3)においては、これら諸影響の中で、特に日本において規制緩和・民営化進展に伴う対応を要する問題とされているものを整理し、かつその対応策を見、さらに規制緩和がもたらす経済効果の予測についてみることにする。

1. 米・英等における経済的諸影響

①米・英における規制緩和の経済的諸影響についての分析は、既に以下のような多数の人々等によって行われている。

Morrison[1995]、Harris[1995]、Winston[1993]、Winston[1996]、Morrison and Winston[1995]、Winston, Corsi, Gramm and Evans[1990]、Ruibinovitz[1993]、Crandall[1997]、Kahn[1995]、Dempsy[1990]、Dempsy[1991]、デンプシー・ゲーツ[1995]、内橋克人とグループ2001[1995]、Yarrow[1992]、Yarrow[1993]、Yarrow[1995]、Robinson[1995]、Abott and Thompson[1991]、Lawton - Smith[1995]、Cave[1995]、OECD[1996]、OECD[1997a]、OECD[1997b]、OECD[1997c]、Lewis, Yarrow, Nambu, Furukawa and ERI Staffs[1996]、Center for the Study of Regulated Industries[1991]、江藤勝・宮川努等[1997]、富士総合研究所[1997]、規制緩和民営化研究会[1994]

それらを極めて簡潔にまとめると、図表Ⅲ-1・図表Ⅲ-2に示すとおりである。これらの分析は、対象期間、分析方法等様々であり、また、規制緩和・民営化の効果のみによるものでない部分も含まれており、その意味で、以下の分析についても、概括的な評価として理解していただきたい。

価格・料金については、殆ど全ての産業で低下をみている。例外は寡占市場であるアメリカのCATVとプライスキャップで介入しているイギリスの水道のみである。生産性も指標のとれる産業で殆ど全て上昇している。雇用は航空、銀行、証券は拡大し、電気通信、天然ガスは減少している。賃金は両国の航空で、他もアメリカで低下している。収益はアメリカで低下したものが多く、逆にイギリスは航空、電気通信、電力で拡大している。投資は、航空、電気通信で盛んである。倒産はアメリカで多発している。商品・サービスの多様性や利便性は多くの産業で増大している。ユニバーサル・サービスも指標のとれる産業でほぼ満たされている。寡占度は航空で上昇しているが、弊害は実質的な競争が強化されたため、大きくはない。他方寡占度はエネルギーや電気通信で低下しつつある。安全性

は航空、アメリカのトラックで悪化していない。技術革新はアメリカで殆どの産業で生じたと確認されている。

さらに、アメリカの消費者余剰、社会的余剰は大きなものであり、後者は年平均GDPの約0.6~0.8%に及んだとされている。

また特に、アメリカの参入・退出は極めて多数に上り(図表Ⅲ-3)、規制緩和により生じた競争の激しさを示している。

なお、ニュージーランドについても、マクロ指標でみるかぎり規制緩和・民営化後のパフォーマンスはよくなっている(図表Ⅲ-4)。もっとも、これらが全て、規制緩和・民営化の効果によるものかどうかは、分からない。

② 一方、問題として生じているものでは、雇用・失業、賃金の低下、所得分配の不平等化がある。(ア)雇用・失業については、個別の産業・企業において短期に生じたのち、産業全体として雇用が拡大しているものと、長期に産業として雇用が縮少しているものがある。米、英においては発生したミクロの雇用削減・失業に特段の政策的対応をしているかどうか明らかでないが、少なくともマクロ的には失業率は低下し、雇用の移動と増大が進んでいると言えよう。賃金の低下や賃金格差の拡大、所得分配の不平等化については、少なくともマクロレベルでは規制緩和・民営化の直接的効果とする実証は我々の知る限りではないが、個別産業・企業レベルで賃金の低下が起るのは、競争が生じた結果であり、レントの縮少がもたらされているケースがあると考えられ(例えばアメリカの航空)、その意味で規制緩和が効果を示していると言える。

③ また、アメリカの航空産業の規制緩和パフォーマンスの評価に関し、我が国で論争となった寡占化の弊害については、少なくとも現在までのところ、独禁政策の運用を基本として、政策対応できるものであり、また、その他の問題も政策的対応で済み、以前のような再規制が必要とされる程度ではない。

2. 日本における経済的諸影響

日本の場合、規制緩和は、今まさに計画的に推進がなされている状況であり、経済的影響をみる際には、「3か年計画」等が目的としたものの実現度の側面からも評価する必要がある。「3か年計画」等では、内外価格差の縮小、新規産業の創出、市場開放や規制緩和による輸入や対内投資の拡大、内需の拡大、低生産性部門の生産性の向上による高コスト構造の是正等が目的とされて来た。そして、規制緩和措置の実施により(図表Ⅲ-5に規制緩和措置の主な事項について例示)、(ア)新産業や事業機会の拡大を示す新規参入については、大店法、酒販売、米の卸小売、ビール、タクシー、国内航空、銀行、証券、保険、電気事業、電気通信事業等において、新規参入が拡大するか、あるいは参入への申請がなされている(図表Ⅲ-6, Ⅲ-7)。他方外国資本の国内参入、直投については、イ

ギリス、アメリカに比較して、極めて少ない（図表Ⅲ－８）。これは、外資規制によるものでなく、国内の地価をはじめとする高コスト構造や労働市場の硬直性等の日本の事業環境の相対的な魅力の低さから生じているとの指摘もあり¹、これらには国内規制が原因となっているものがあるため、この点からも一層の規制緩和の推進が図られることが必要である。勿論、流通等で参入し成功している企業もあるし、全体として最近になり、増加の兆しも出ている（図表Ⅲ－９）。(イ)また、基準・認証、輸入手続の関係での規制緩和は、輸入を増加させたかについては、最近の緩和措置では明確でないが、以前のデータではこれを支持しているものがある²。(ウ)また、価格・料金への影響については、米、英と同様、電気通信をはじめとして、電力、ガソリン、酒類、化粧品、医薬品、車検、トラック、タクシーにおいて低下が生じている（図表Ⅲ－１０）。ちなみに経済企画庁経済研究所で行われた規制緩和・民営化の日米英国際比較研究における Nambu, Tsubouchi and Kurosawa[1995]では、NTTの電話料金の低下により、1980年度から93年度までに累計2兆円の消費者余剰増加があったとしている。(エ)また、内外価格差の縮小の基本となる購買力平価も、規制緩和品目の方が改善率が高くなっている（図表Ⅲ－１１）。(オ)生産性ないし効率向上については、電気通信をはじめ航空、電力、銀行、小売、鉄道（JR）で上昇が確認されている（図表Ⅲ－１２・図表Ⅲ－１３）。なお、部分均衡モデルであるが、江藤・宮川等[1997]によれば、日本の規制緩和・民営化により実質付加価値が増大したと明確に言える産業は、電気通信と鉄道であったとされている。(カ)規制緩和のマクロ的な需要創出効果については、経済企画庁調整局[1997]の『近年の規制緩和による経済効果の定量的試算』によれば、電気通信、放送、大店法、土地・住宅、航空等で生じ、全体で90～95年度の5年間で、名目GDP比の1%台半ば程度を占め、年間名目GDP成長率を0.5%程度拡大させたとされている（図表Ⅲ－１４）。(キ)価格低下による消費者利得も、電気通信分野を中心に名目GDPの1%弱に上ったとされている（図表Ⅲ－１５）。(ク)さらに電気通信とエネルギー分野の価格低下の波及効果で中間投入コストを全体で1.2%程度引下げたとされ、高コスト構造是正への貢献が確認されている。(ケ)雇用への影響については、江藤・宮川等[1997]によれば、電気通信産業で大きく拡大しており、トラック、航空でも増加している（図表Ⅲ－１６）。（なお、同分析によれば、商業統計表でみると小売業の就業者数も増加しているとしている。）JR民営化時の再雇用問題等の問題はあったが、それを除けばこれまでのところ、日本では社会的な問題になる雇用・失業問題は生じていないと言えよう。また、規制緩和・民営化による賃金の低下、賃金や所得格差の拡大や分配の不平等化は今までのところ日本では確認されていない。今後の問題に対応するため、航空・バス・鉄道等でのユニバーサル・サービスの維持策、金融等関連の消費者保護法の立法等が検討されている。(コ)以上のように、大半の指標において、これまでの日本の規制緩和や民営化はよい成果をもたらし、

¹ 『平成10年版通商白書』p.277参照。

² 森山[1997]参照。

また、規制緩和の目的としたものについても、程度の大小はあるがプラスの成果が出ていると思われる。しかし、対内直投についてはなお拡大の余地は大きく、今後のビッグバンの実行、制度の国際統合化努力等が急がれる。

3. 規制緩和に伴う諸問題への対応

米・英等については、規制緩和に伴う諸問題についても、プラスの効果とともに述べたが、日本では、諸問題がはっきりと「現れている」というよりも、「懸念される」という場合が多いと思われる。香西[1997]も「ここ数年、不満はたくさんあるものの、日本の規制緩和は相当進んできた。この過程で何かひどい悪影響が出たか」というと、全体として「まずない」としている。したがって、今後日本において規制緩和を進めるに当たっては、これら諸問題への対応を考えていくことが重要となる。ここでは、これまでの日本の規制緩和の過程で生じた諸問題と将来生じるであろうと思われる諸問題も含めて、採られている対応策等を見ることとする。

①最も関心をもたれるものは、雇用・失業問題であろう。これについては日本の場合、現在までのところ大きな問題となったのは、上記の民営化時のJRの人員削減問題であった。しかし、これも配置転換、再就職斡旋、教育・再訓練等で対応され、最終的に就職できなかった人員は、2,000人弱といわれている。NTT等の場合も配置転換、子会社への移動等で対応されている。勿論、今後一層規制緩和が進展すれば、雇用変動、失業の増大の可能性はないと言えないが、後述する規制緩和の経済効果の「予測」にもあるように、労働市場の規制緩和等が進展すれば、マクロ的には、雇用はバランスしていくものとされている。

②雇用・失業問題とともに、賃金の低下や賃金・所得格差や分配の不平等の問題が、先に述べたとおりアメリカ、イギリスで指摘されている。この点について、今のところ日本では確認ができない。護送船団方式等による超過利潤と高賃金が保障された部分において、賃金が平準化していく過程で低下が生じるとすれば、レントの解消として考えるべきであろう。

③金融ビッグバンに関連した問題への対応措置としては、まず、金融システムの安定化のための金融経済対策において、セーフティーネットとしての預金保険機構の強化がなされている。また、金融システム改革法が今通常国会に提出されたが、同法案により、株式売買委託手数料の完全自由化、証券会社の免許から原則登録制への移行、銀行・証券・保険間の相互参入の促進といった金融ビッグバンの目玉的な法改正とともに、ディスクロージャーの充実と公正な取引の枠組みの確保といったルールの整備や、証券の「投資者保護基金」及び「保険契約者保護機構」の創設といったセーフティーネットの設置についても法案に盛り込まれている。その後上記法案は、国会を通過し成立した。さらに、金融分野に

においては、金融商品についての知識の少ない消費者を守るために、誤解を招く商品説明名などを禁じる「金融サービス法」の制定についても現在検討がなされている。

④ユニバーサルサービスの問題は、航空・バス・鉄道等においてよく問題とされるが、日本でも国内航空運送業において規制緩和措置として、99年度に需給調整規制が廃止される予定であり、そこで課題とされているのが生活維持路線の問題である。なぜなら、図表Ⅲ-17にあるように日本の離島航空会社の多くが経常赤字の状態であり、参入・退出の自由化が図られた場合に、不採算路線が廃線とされる可能性が高いからである。実際、既に国内の航空会社は競争激化を背景にリストラを進めており、日本エアシステムは98年度、国内の40～50路線を運休・減便する方針を打ち出しており、エアーニッポンも13路線で運休・減便を打ち出している（98年3月16日、日本経済新聞）。生活維持路線への対処の仕方は、米・英・仏においてはこれら路線維持のため、政府が何らかの補助を行っている（図表Ⅲ-18）。基本的には、我が国においても補助金の交付等により対処すべきであると考えられる。98年4月に出された運輸政策審議会航空部会の答申においても、地元住民に密着した路線については、国と地方自治体による運航費補助制度を設ける旨の方針が示された。

ユニバーサルサービスの維持の問題は、新聞の再販制度を巡る議論においても主張されている。それは、再販制度を廃止した場合には、過疎地においては、同じ新聞の値段が高くなったり、個別配達が無くなる可能性があり、報道の公共性が犠牲にされるので、再販制度維持、ユニバーサルサービス維持が必要であるというものである。

⑤大店法の規制緩和の過程では、大型店の出店により、地元商店街が衰退したり、高齢消費者の利便性の低下や周辺環境の悪化等が問題とされてきた。これらについては、既に、地域商店街の活性化策や市街地再開発策等が打たれてきているとともに、高齢消費者への足の確保等の策も図られているところもある。また、一方でコンビニエンス・ストアの発展が消費者の利便性維持に対応しているとも言われている。今回の大店法廃止、新法の成立により、環境問題等への対応が真正面から行われることになる。

4. 経済的効果の予測

次に、今後の規制緩和の推進によって、どのような経済効果がもたらされるのかの予測についてみていくこととする。ただし、以下に紹介する予測モデルは、最近の経済波及効果まで考慮した定量モデルにしても、実際にある産業分野において規制緩和が実施された場合に実現される効果の部分に多くの仮定をおいている。具体的には、規制緩和による競争原理の導入や規制コストの減少により、(ア)産業全体の生産性のレベルが最も効率が良い企業のレベルにまで上昇する、(イ)コスト、生産性等が海外の効率の良い産業レベルに追いつく、(ウ)それにより内外価格差が縮小する、などといったものである。このように、規制

緩和の効果予測モデルには「モデルの限界」があるということであり、その点には充分留意する必要がある。

もともと、規制緩和予測モデルの限界は、規制緩和が実施され市場メカニズムが十分に機能する環境下では、「予測できない技術革新」や「新規産業の創出」等、モデルでは捉えきれない大きな経済効果がもたらされる可能性があるということでもある。さらに、規制緩和の効果は、一定の期間でそれが出尽くすものではなく、規制緩和が実施された後、永続的にもたらされるものであるということも忘れてはならないことである。

① OECD が 97 年 5 月に発表した規制改革に関する報告書においては、日本、ドイツ、イギリス、フランスの GDP は 3% から 6% の範囲で高まるとされ、特に日本とドイツの効果が大きく、既に相当緩和が進んだ米国及びイギリスはより効果が少ないとされている。予測は電力、航空、道路輸送、電気通信、流通の 5 部門で規制緩和が一層推進された場合の予測であり、インターリンク類似モデルと I・O 表を使った一般均衡的、動態的分析であるとされている。なお、その後に OECD 事務局の計量内容を詳細に公表した報告書、“The OECD Report on Regulatory Reform, Volume II : Thematic Studies”によれば、一層の規制緩和推進によるマクロの GDP 成長率は、日本がスペインと並んで 5.6% で一番大きく、次いでドイツ、フランスの 4.9% と 4.8% となっている。全体の失業率は各国変わらず、雇用はアメリカのみ僅かに増加し、実質賃金はドイツ、フランス、日本で約 3~4% の伸びとなっている。

また、上記 5 産業のトータルレベルでは、日本はドイツに次いで労働生産性が 2.6% 伸び、資本の生産性は、4.3% と一番上昇し、全要素生産性も 3.0% と、上昇率が一番高くなっている（図表Ⅲ-19）。日本は 5 産業の雇用が技術革新効果が生じたときでもトータルで 1% 減少し、主要 5 か国間では減少が一番大きいものとなっている。全体雇用への寄与度を産業別にみると流通が、労働生産性の伸びが 1.7% と大きい反面、0.6% 減少と一番大きく、また道路輸送も 0.3% 減少するが、電気通信では 0.1% の拡大が見込まれている（図表Ⅲ-20）。さらに GDP レベルの物価上昇率は、5 産業の価格低下効果トータルで日本の下落が一番大きく、-2.1% となっている。

② 日本国内で行われた規制緩和による効果予測をみると、94 年までに民間の学者や研究機関等で行われたものとしては、図表Ⅲ-21 に掲げたものがある。予測の期間や項目等が異なるので正確な比較はできないが、マクロの民間消費支出がその当時の GDP の約 10% 弱程度増大、雇用移動（入職者と離職者の計）は、約 5~6 百万人から 1 千万人だが、ネットとしては、約 60~70 万人から 100 万人の雇用増（600 万人余のネット失業を予測するものも一つある）を見込み、GDP 成長率は年率約 0.7% 程度の増大を見込んでいる。

③ 政府レベルでは、最初の予測は、94 年に経済企画庁の総合計画局に設けられた「楽市楽

座研究会」で行われており（図表Ⅲ-22）、日本の低生産部門のアメリカとの生産性格差を5分の4まで縮小すると仮定した場合、年間GDPが1.6%、実質投資、消費、輸入も、それぞれ1.7%、1.2%、1.6%増大するとみている。雇用は年間67万人の移動が生じるが、ネットではバランスするとしている。

そして、97年には、5月に通商産業省産業政策局が、6月に経済企画庁総合計画局が、相次いで規制緩和の経済効果予測を公表している。

通産省の予測は、一般均衡モデル（CEGモデル）を使用し、1996～2001年の期間での、物流、エネルギー、情報通信、金融、流通の5分野における規制緩和の経済全体への効果を予測している。それによれば、GDP成長率が年平均約1%、GDP拡大効果が大きいのは、情報通信、金融、流通であり、投資も金融、流通が大きく、消費者余剰も情報通信、金融で大きいと、この3分野の効果を結果としてクローズアップすることになっている。雇用については、産業別では、通信・サービス、小売の増大が大きく、一方卸売、金融での減少が目覚ましく、製造業は微増であり、これら増減を単純に合計すると、全体で年間7千人の雇用増ということになっている。

一方、経済企画庁の予測は、中期多部門モデルを使用し、1998～2003年度の期間での、金融、情報通信、運輸、流通、エネルギー、土地・住宅、医療・福祉、雇用・労働の8分野における経済構造改革のマクロ経済への効果を予測している。それによれば、経済全体でみて、年平均0.9%のGDP成長率がもたらされ、消費者物価は年平均1.2%下落し、失業率は2003年度までに0%になるとされている（図表Ⅲ-23）。個別分野の前提では、金融、情報通信、流通の全要素生産性の向上が大きく、新規需要は5年間累計で情報通信分野で約5兆円、投資が同分野で約3兆円と、最大のものになるとみている。雇用面では、労働市場の規制緩和があれば、2003年度までに失業率が0.3%減少し（実数失業者1万人減少）、また産業別には2003年度までに、卸・小売が61万人、金融・保険が22万人、運輸・通信が10万人、それぞれ就業者が減少する一方、労働者派遣業で27万人、建設業で23万人、製造業で19万人、増加するとしている（図表Ⅲ-24）。

その後経済企画庁総合計画局は98年4月に95年から2010年までの規制緩和の長期TFP改善効果を予測しているが、これによると産業全体の年平均TFP改善効果は0.4%となっており、分野別には卸・小売業、金融・保険業、電気・ガス・水道及び製造業では一次金属の改善効果が大きいと予測されている（図表Ⅲ-25）。

なお、これらとは別に、ミクロの部分均衡モデルによる効果を予測したものとして、前述の経済企画庁経済研究所の国際比較研究で、Yamauchi and Murakami[1995]は、航空運賃の決定が平均コストで行われれば、消費者余剰は約70億円増加し、また、Yamauchi [1995]は、トラック産業の料金が1%低下すると、消費者（荷主）余剰は、1兆2千億円増大し、さらに、Kibune[1995]も、10%の電力料金の低下は、460億円の消費者余剰を生むとともに、電力におけるのロードファクターの1%上昇は、コストを1%低下させると試算している。

④以上まとめると、日本において、規制緩和による GDP 増大効果は年平均約 1%、分野別には、生産性上昇と新規需要や投資面も含めて情報通信、流通、金融で効果が大きく、雇用面では、その他サービス業や建設、製造業で雇用が増大し、流通、金融・保険、運輸・通信が大きく減少することになる。

図表Ⅲ-1 規制緩和等の諸影響（米国）

国名	産業	価格料 手数料	生産性	雇用	資金	収益	投資	倒産 多発	商品サ バ多様化	利便性	エハ サ サ サービス	寡占度	寡占的弊害	安全性(外 部不経済)	消費者 余剰拡大	生産者 余剰拡大	社会的 余剰	技術 革新
	航空	↓ (実質 平均)	↑	↑ 32万 78→94年	↓	80年代 ↑ 90年代 ↓	↑	○	○	△ 混雑、 遅延等 あり	△	旅客 収入 ↑	△ CRSでの 価格横並び 等	○	88億～ 148億ドル	49億ドル	137億～ 197億ドル	○
	トラック	↓	↑	↑ 47万 80→94年	↓	↓		○	○	○	○	大企業 レベル ↑		○	154億ドル	△48億 ドル	106億ドル	○
	鉄道	↓ (平均)	↑	↓ △30万 76→94年	↓	90年代 ↓		○	○	○	○	大企業 レベル ↑			72億～ 97億ドル	32億ドル	104億～ 129億ドル	○
	電気 通信	↓ 長距離 (平均) ↑ 地方 (名目)	↑	↓ △12万 82→94年	通信 → 機器 ↓		携帯 電話 ↑		○	○	○	長距離市場 ↓			7.3億～ 16億ドル		7.3億～ 16億ドル	○
	CATV	↑		↑		↑			○	○	寡占のまま	寡占の 価格上昇			3.7億～ 13億ドル		3.7億～ 13億ドル	○
	銀行	↑金利		↑ 48万 80→94年		↓		○	○	○								○
	証券	大小手 口数 ↓				↓									1.4億ドル	-1.4億 ドル	0	
	電力			↑ 6万 78→94年								発電 ↓						○
	天然ガ ス生産	井戸元 価格 ↓		↓ △0.5万 78→94年			↑					販売・輸送 ↓						○
	石油 生産	↓		↓ 合計で △35.5万 81→91年														
	石油 精製					↓												

米

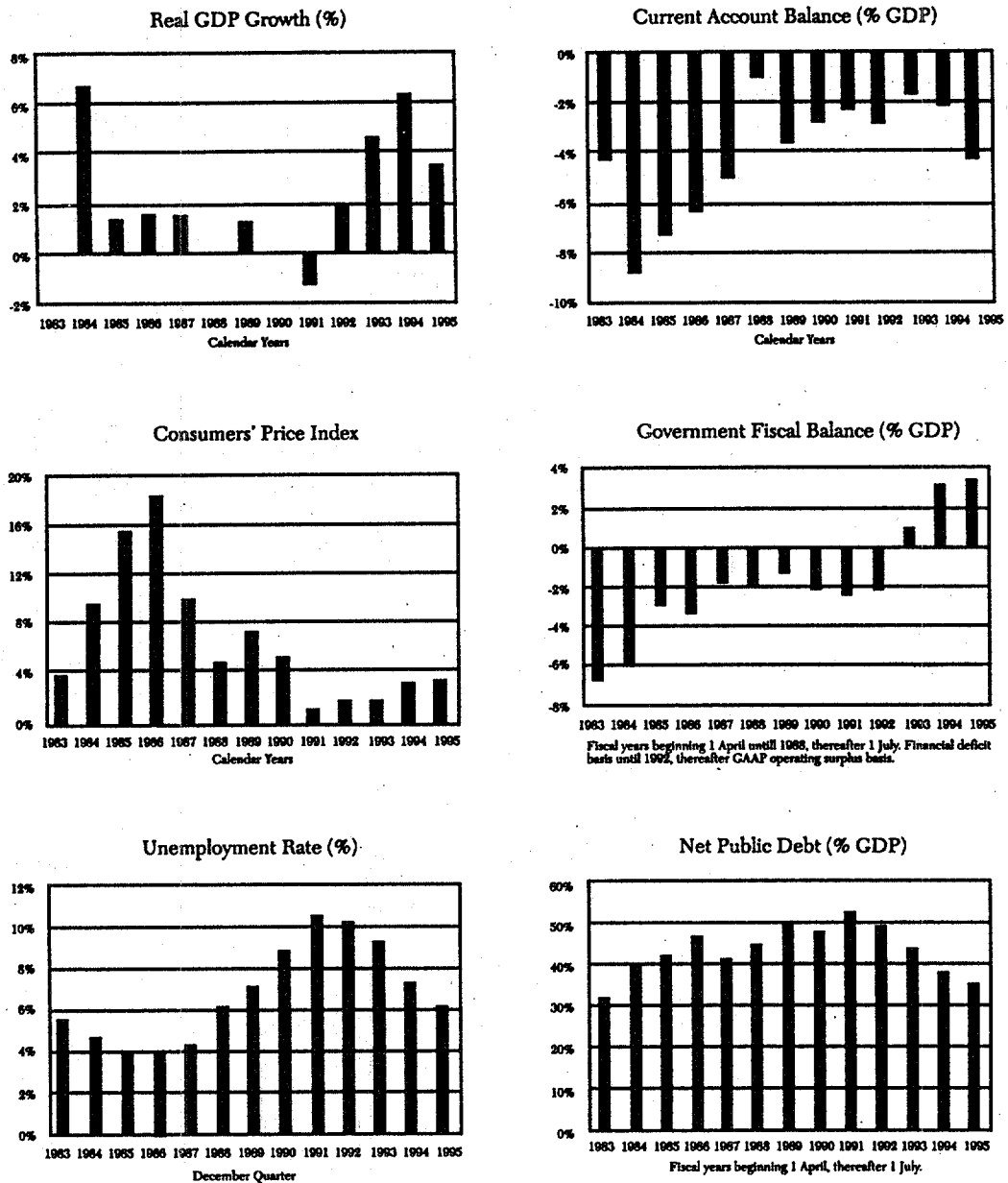
図表Ⅲ-2 規制緩和等の諸影響（英国）

国名	産業	価格料金 手数料	生産性	雇用	貸金	収益	投資	倒産 多発	商品サ-ビ 多様化	利便性	エ-パ-ル サ-ビ-ス	寡占度	寡占的弊害	安全性(外 部不経済)	消費者 余剰拡大	生産者 余剰拡大	社会的 余剰	技術 革新	
英	航空 (BA民営化 87年)	↓	↑	↓ BA合理化 の後増加 1.3万 86→95年	↓	↑	↑		○	○		↑ BAのシェア増大 (輸送能力) 国内60%以上	X 英・EU間 路線 競争増大	○					
	トラック 68年参入価格 自由化 82年民営化	↓							○	○		○		○					
	電気通信 BT 81年公社化 84年民営化		↑	↑ 全要素 生産性	↓ △7.2万 84→95年		↑			○	○	○	BTのシェア 収入で87%		↑				
	電力 90年民営化	↑から↓	↑	↑ 3産業 計で △6.8万 90→95年	↓ △6万 90→95年	↑	↑ 特に 配電 会社						↓ 発電・配電 ともに						
	水道 89年民営化	↑	↑	↑ 3産業 計で △6.8万 90→95年	↓ △0.9万 86→87年														
	ガス 86年BC民営化 参入許可制	↓		↑									↓ 契約市場	○					
	銀行									○	○								
	証券 86年ビッグバン	大口↓ 小口↑			↑ 合計で 2.8万 86→95年					○	○								
	バス 80年急行バス 86年全国参入 価格自由化 86~87年公 営バス民営化 88年NBC・91年 SBC民営化	↓ 急行バス ↑ 大都市								○ (急行・地域)	○		↑ 急行バス 複占化		○				

図表Ⅲ-3 米・英の参入・退出及びネット企業数

米	航空	1978年 43社 1984年 87社 1993年 76社 (コピューターを除く) 85年から89年に14社合併	23社増
		コピューター 210社 1988年 176社	34社減
		(以上のうち、新規参入148社の中で、90年時点で44社残存。104社退出)	
	トラック	LTL 1976年 614社 1993年 135社	479社減
		TL 1980年 18,045社 1993年 54,629社	36,584社増
	鉄道	長距離 1976年以降少くとも合併 12件の後、現在9大会社存在 短距離 200社以上参入	
	銀行	1979年 12,463社 1994年 7,926社	4,537社減
	都市ガス	生産 約8,000社、輸送 約2,300社、配給 約3,000社 (この他に大口需要家や配給会社にガスを売る会社あり)	
	電気通信	長距離 1982年 13社 1987年 270社 1996年 約500社 地方 1984年 ベビーベル7社 1996年 1,000社以上	
	電力	1994年で3,204社の私営、連邦営、地方公営、組合営の他、1980年から90年までコージェネレーター等 4,619件参入	
CATV	1988年半ば 8,413社		
英	航空	1982年 10社 1987年 13社 1996年 約10社 (新規参入3社) (新規参入3社のうち1社退出)	
	バス	86、87年に公営バス民営化 400社参入	
	電気通信	1991年まで2社 1992年1月以降 41社、新免許の申請 95年 59社	
	鉄道	施設保有 1社 車輛保有 民間3社 運行部門 民間に9社フランチャイズ化	
	証券	1986年ビッグバン以前 10社前後、直後 33社 91年 25社(株式) " " 2 " 27社 18社(国債)	
	都市ガス	1986年 BGC民営化以後 生産・輸入 BG+10社 輸送 BG独占 配給 60社	
	水道	上下水道兼営会社 10社 上下水道専門会社 21社	
	TV放送	1990年放送法により免許・入札制、旧来 12社と4社が新規落札	

図表Ⅲ-4 ニュージーランドのマクロ経済指標



出所) Evans, Lewis, Arthur Grimes and Bryce Wilkinson with David Teece[1996]

図表Ⅲ－５ 主な規制緩和実施事項（１／２）

12分野区分	年	規制緩和事項	対象分野
住宅・土地等	1985	・地代家賃統制令の廃止	建築 その他 容積率等
	1992	・定期借地権の創設	
	1993	・有料プロジェクトに対する容積率の割増制度及び総合設計制度の積極適用	建築 容積率等 建築 建築 容積率等
	1994	・建築基準法の改正（木造3階建て共同住宅を防火・準防火地域以外の区域で建築可能化）	
	1996	・建築基準法（ツーバイフォー工法等）の改正（住宅の地下室について一定範囲（床面積の3分の1を限度）を容積率の算定から除外）	
	1997	・枠組壁工法による住宅の構造方法に関する技術基準の性能規定化 ・建築基準審議会答申（性能規定化など） ・都市計画法及び建築基準法の改正（高層住居誘導地区の創設及び共同住宅の共用廊下、階段について容積率の算定から除外） ・水道指定工事店制度の見直し	
流通等	1992	・大店法改正（商調協廃止、出店調整処理期間短縮（最長1年半→1年））	大規模小売店 酒類販売
	1993	・酒類販売事業免許の大型小売店舗（店舗面積1万m ² 以上）に対する開店時免許の付与	
	1994	・大型店の閉店時刻の規制基準の午後7時から午後8時への繰り下げ、休業日数の規制基準の44日から24日への削減等	大規模小売店 米穀物流通等 酒類販売 塩専売
	1996	・米穀の販売業の登録制の実施 ・みりん小売業免許の付与 ・塩専売制の廃止	
	1997	・塩専売制の廃止	
情報・通信	1985	・NTTの発足と電気通信事業法の制定	通信
	1994	・携帯電話等の売切り制導入	通信
	1996	・携帯電話などの移動体通信料金の届出化	通信
	1997	・国内公専公接続の自由化	通信
		・電気通信事業法改正（過剰設備防止条項の削除） ・NTT法の改正（経営形態の再編成） ・電波法の改正（携帯電話などの包括的免許制の導入）	通信 無線局免許
運輸	1982	・バス停留所の位置の変更の認可制を届出制に緩和	バス事業・タクシー事業等
	1986	・国内航空におけるダブル・トリプルトラック化基準の設定	航空運送事業等
	1990	・物流二法（貨物自動車運送事業法、貨物運送取扱事業法）施行 （トラック事業、運送取扱事業について、需給調整規制の廃止、運賃料金の認可制から届出制に緩和）	トラック事業等
	1993	・タクシー事業に係る運賃料金の多様化及び増減車の弾力化（東京・大阪）	バス事業・タクシー事業等
基準・認証・輸入等	1983	・自家用乗用車の新車の新規検査の有効期間を2年から3年に延長	基準・認証(自動車)
	1993	・自動車の車両総重量を軸距離に応じて最大20トンから25トンに引き上げ	基準・認証(自動車)
	1995	・JIS企画の国際規格への一層の整合化作業開始	基準・認証(JIS)
	1997	・自家用自動車の6か月点検、前整備・後検査の義務付け廃止	基準・認証(自動車)
・工業標準化法の改正（JISマーク表示認定業務の内外民間機関への開放）		基準・認証(JIS)	

図表Ⅲ－５ 主な規制緩和実施事項（２／２）

12分野 区分	年	規制緩和事項	対象分野
エネルギー	1995 1996	<ul style="list-style-type: none"> 卸電気事業の許可を原則撤廃し、入札制度を導入 電気・ガス料金制度にヤードスティック方式を導入 特定石油製品輸入暫定措置法の廃止 	電気事業 電気・ガス料金 石油製品
金融・証券・保険	1987 1989 1994 1995 1996 1997	<ul style="list-style-type: none"> 国内CPの発行解禁 大口定期預金金利自由化 株式委託手数料について、10億円を越える部分の売買金額部分について自由化 当座預金を除く流動性預金金利自由化 固定金利定期預金の預入期間制限の撤廃 保険ブローカー制度の導入 厚生年金基金の従来運用部分における信託銀行ごとの資産運用規制(5:3:3:2規制)の撤廃 生・損保会社の小会社による相互参入 社債発行に係る適債基準及び財務制限条項設定義務付けの撤廃 外為法の改正(外国為替公認銀行制度の廃止など) 	金融 金融 証券 金融 金融 保険 金融 保険 証券 金融
雇用・労働	1997	<ul style="list-style-type: none"> 有料職業紹介事業のネガティブリスト化 	雇用
その他	1994 1995 1996	<ul style="list-style-type: none"> ビールの製造免許に係る最低製造数量基準を年間2000klから60klに引き下げ 一般旅券の有効期間を5年から10年に延長 病院給食業務の委託を可能化 	その他 その他 保険・医療

出所) 総務庁「規制緩和白書(97年版)」より作成

図表Ⅲ-6 規制緩和実施産業における新規参入・参入拡大の主な事例(その1)

○大規模小売店舗出店の届出件数(第一種・第二種合計)

89年度	90年度	91年度	92年度	93年度	94年度	95年度	96年度
794	1,667	1,392	1,692	1,406	1,927	2,206	2,269

資料) 通商産業省作成資料

○酒類販売店の規模別商店数

	規模別商店数			合計
	1~4人	5~9人	10人以上	
85年	97,417	8,340	936	106,693
88年	96,153	10,026	1,567	107,746
91年	94,959	10,012	1,679	106,650
94年	81,940	8,380	2,116	92,436

資料) 通商産業省「商業統計表」

○酒類販売の免許場数の推移

年度	92年	93年	94年	95年
場数	177,521	178,126	179,156	179,880
(増減)	(577)	(605)	(1,030)	(724)

資料) 国税庁統計年報書

○米取扱業者数変化

	88年	89年	90年	91年	92年	登録制 移行前	登録後*1
卸売業者数	280	281	285	276	278	274 (96年4月)	339 (96年6月)
販売所数	86,185	90,535	91,656	91,114	92,615	93,334 (95年4月)	175,609 (96年6月)

注1) 95年11月「食料法」施行により、米流通社はの指定・許可制から登録制へ改定。96年6月に初の登録実施。

資料) 食糧庁『米国販売業者の現況調査』, 総務庁「規制緩和白書(97年版)」

○地ビール製造への参入件数

	件数
製造免許取得	34
内免許取得	27
免許申請中及び相談中	約60

(H8.5.31現在)

注) 「内免許」とは、将来、免許の要件を具備すれば免許を得られることの内諾である。

資料) 総務庁「規制緩和白書(97年版)」

○新規参入を予定している航空6社

社名(本社)	計画路線	備考
スカイマークエアラインズ(東京都新宿区)	羽田-福岡	98年7月免許取得
北海道国際航空(札幌市)	羽田-札幌	98年6月免許申請済
ジャパン・パシフィック・エアライン(東京都中央区)	羽田-福岡	
パン・アジア航空(福岡市)	福岡-大阪, 福岡-那覇	
サザンクロス(那覇市)	羽田-那覇	
横浜国際航空(横浜市)	羽田-大阪	

注) 路線計画は日本工業新聞調べによる

○新規タクシー免許事業者一覧

新規事業者名	許可台数	申請台数	新規事業者名	許可台数	申請台数
フラワー交通	中型12	14	京浜運送	中型48	120
東京イエローキャブ	中型58	150	東京エムケイ	中型84	150
板子運送(有)	小型21	30	(有)東京ナトク	中型19	35
アシスト	小型21	30	(有)コヤマ交通	中型20	38
三洋商事	小型21	30			

出所) 日経産業新聞(97年12月12日)

○金融機関における異業種参入

(銀行・証券)	(96年6月28日現在)
銀行・信託銀行の証券子会社による参入数	17社
銀行・証券会社による信託子会社による参入数	16社
地域金融機関の本体での信託参入数	17行
信託代理業務を行う地域金融機関数	164行

資料) 大蔵省銀行局年報

(保険)	
損害保険会社の生命保険子会社による参入数	11社
生命保険会社の損害保険子会社による参入数	6社

資料) 日本経済新聞社「日経金融年報'97 夏季号」

図表Ⅲ-7 規制緩和実施産業における新規参入・参入拡大の主な事例(その2)

○卸電力入札制導入に伴う同事業への新規参入

①1996年度入札の結果

電力会社名	落札企業名
東京電力	荏原製作所, 昭和電工, トムパワースカ川, 日立造船, 日本石油精製, 日立製作所, 日本石油精製, 日立製作所, フリフラスチックス, セラミック-開発
関西電力	神戸製鋼所, 新日本製鐵, 中山共同発電, 大阪ガス, 神戸製鋼所
中部電力	明海発電, 中山共同発電
九州電力	新日本製鐵, 九州石油
東北電力	新日本製鐵, 太平洋金属
北海道電力	新日本製鐵

入札時の平均競争率 4.1倍
 落札規模合計 304.69万kw
 発電事業への新規参入社数 15社

②1997年度入札の結果

電力会社名	落札企業名
東京電力	川崎製鉄, 品川白煉瓦, 東亜石油, 日本石油精製
関西電力	神戸製鋼所, 興亜石油
中部電力	出光興産, コスモ石油
九州電力	新日本製鐵
中国電力	宇部興産, 三菱レイヨン
東北電力	ニチメン, 日本セメント
北海道電力	出光興産, 日本製紙, 日本石油精製

入札時の平均競争率 5.0倍
 落札規模合計 311.827万kw
 発電事業への新規参入社数 11社

注1) 卸電力入札制度は95年12月改正電気事業法の施行により、卸売電気事業の許可が原則撤廃され、導入された。

注2) 98年度に3回目の卸電力募集を行ったのは、四国電力1社にとどまっている。

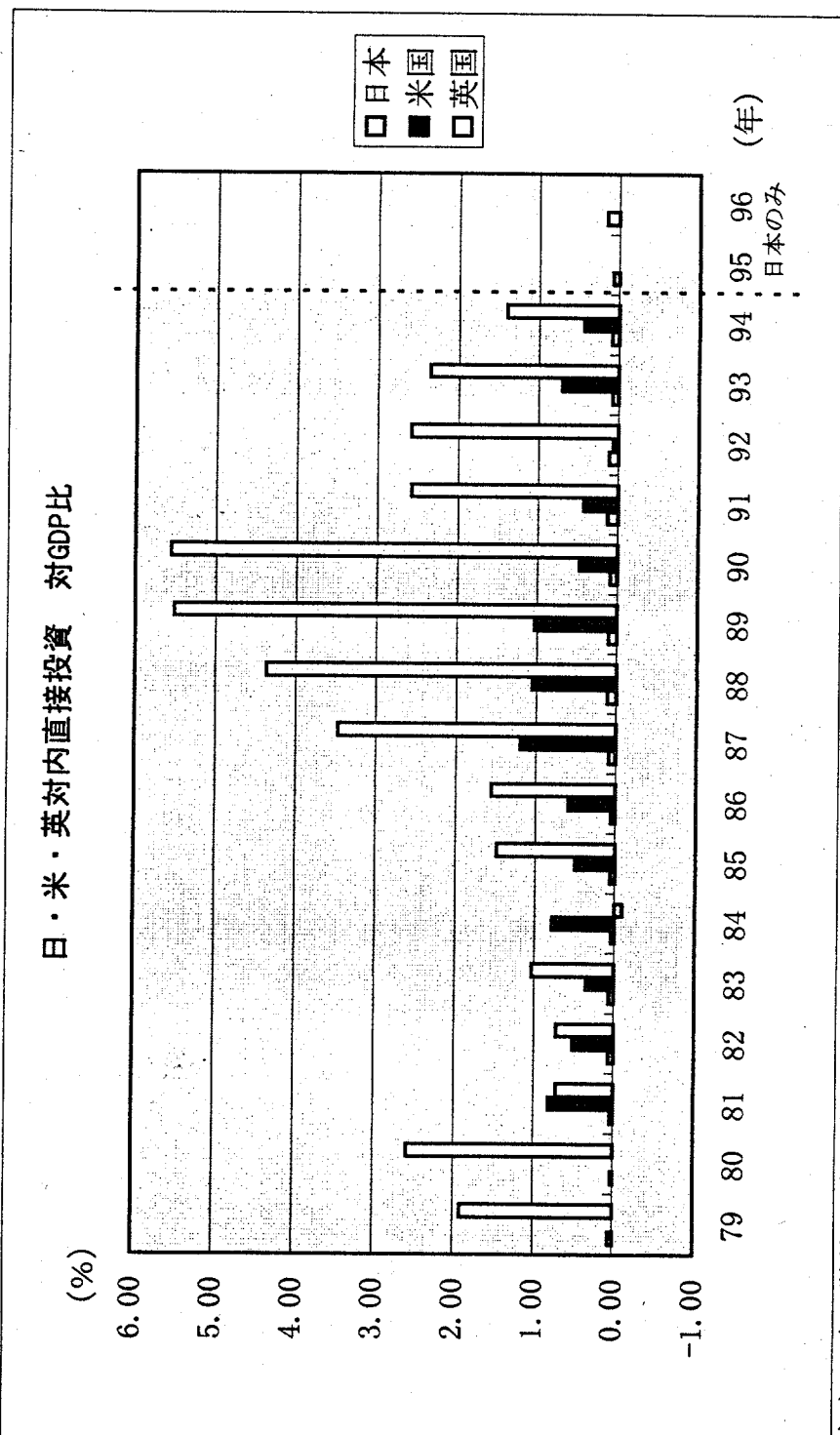
資料) 通商産業省公表資料をもとに作成

○電気通信事業における新規事業者数の推移

(年度)	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96
新第一種事業者		5	11	35	43	60	66	68	77	75	100	115	127
長距離系		3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
地域系			3	4	4	7	7	7	8	10	11	16	28
衛星系		2	2	2	2	2	2	3	3	2	2	2	2
移動系			2	23	31	46	52	53	61	58	82	90	90
国際通信				2	2	2	2	2	2	2	2	4	4
その他			1	1	1								
第二種事業者	85	209	356	530	693	841	943	1036	1179	1589	2107	3134	4588
一般第二種事業者	85	200	346	512	668	813	912	1000	1143	1550	2063	3084	4510
特別第二種事業者	0	9	10	18	25	28	31	36	36	39	44	50	78
合計	85	214	367	565	736	901	1009	1104	1256	1664	2207	3249	4715

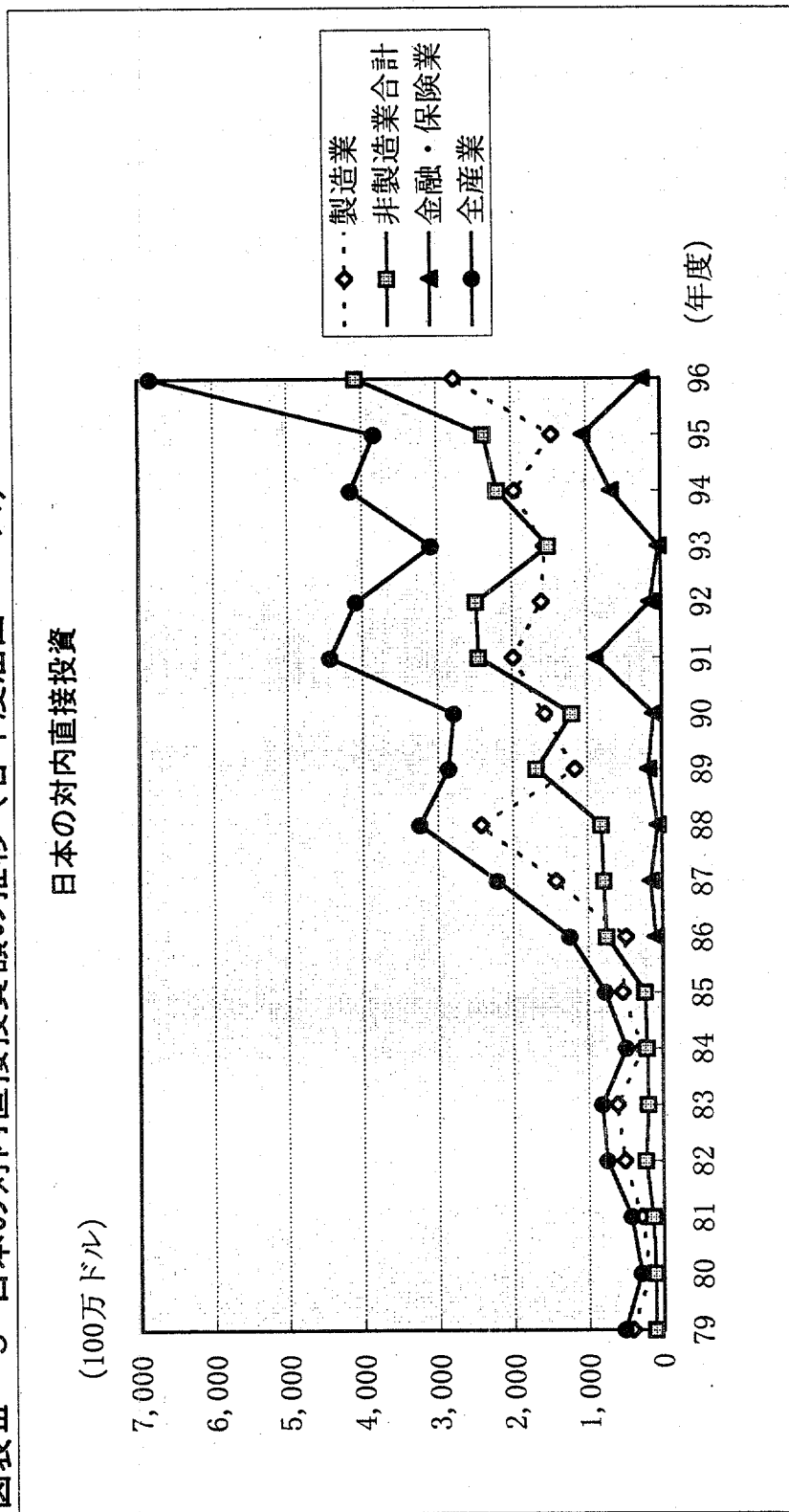
出所) 郵政省『通信に関する現況報告』各年版より作成

図表Ⅲ-8 日・米・英の対内直接投資（対GDP比）



注1) 日本の数値は、各年度の対内直接投資の各年度のGDPに対する比率。
 米・英については、各暦年の対内直接投資の各暦年のGDPに対する比率。
 2) 日本の直接投資額は91年までは届出ベース。それ以降は届出・報告ベース
 米・英の直接投資額は各年のネット・フロー額
 資料) 日本：大蔵省国際金融局年報
 米国：SURVEY OF CURRENT BUSINESS
 資料：Overseas Direct Investment

図表Ⅲ－9 日本の対内直接投資額の推移（各年度届出ベース）



注1) 計数は91年12月までは、届出ベース。それ以降は報告・届出ベース。

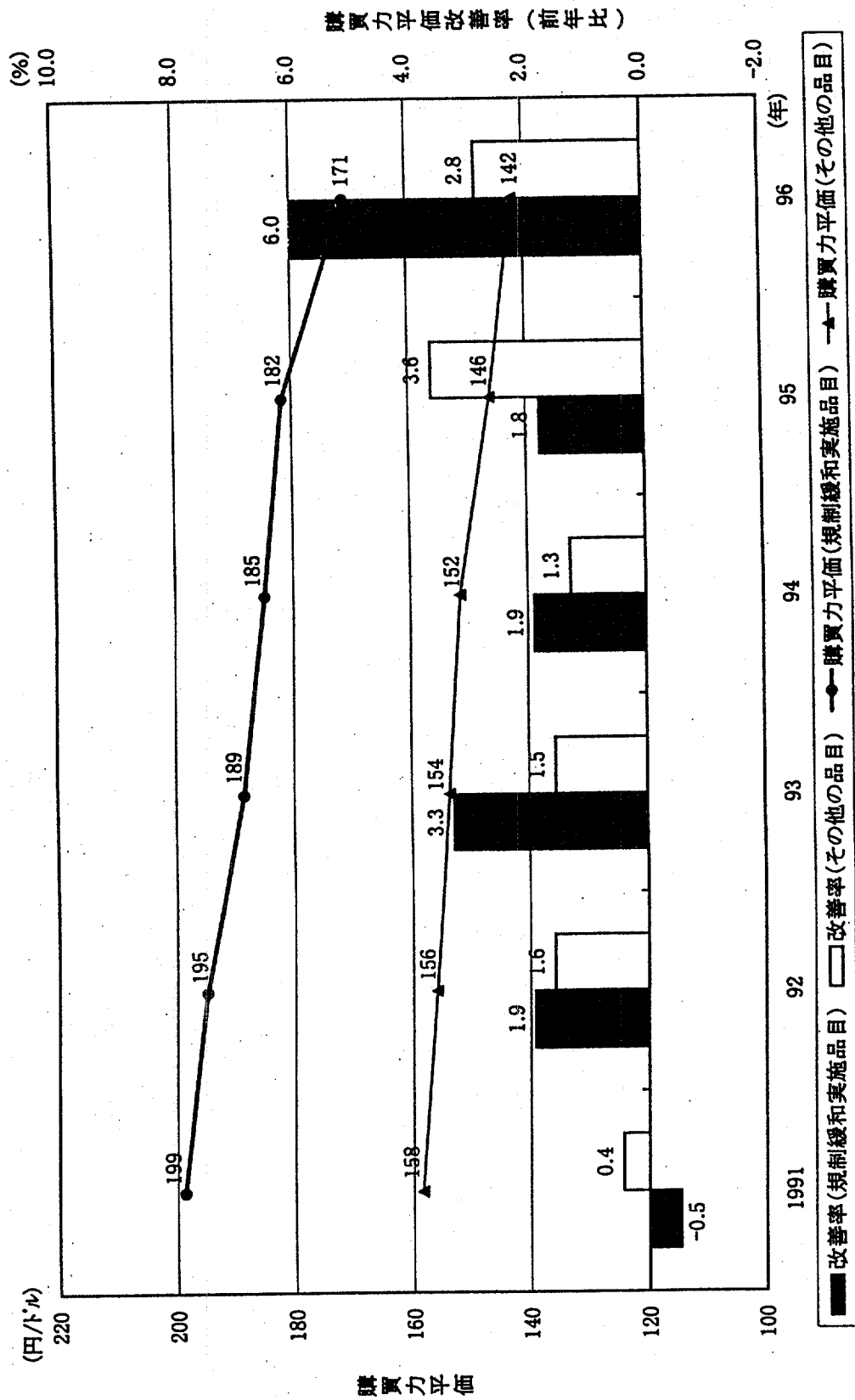
2) 96年度以降の値は円建てで公表されたため、日銀インタナバーバンク期中平均レートによりドル建てに転換。

資料) 大蔵省国際金融局年報

図表Ⅲ-10 規制緩和による価格変化の主な事例

産業	1. 価格の変化、2. 時期・期間等、3. 出所
航空	1 正規運賃からの平均割引率, 90~92年の18.1%→93~96年の22.9%
	2
	3 経済企画庁編[1997], 『平成9年版 経済白書』
トラック	1 H7年度に輸送量が増加に転じた後も実質的な運賃低下
	2 H7→H9年度
	3 運輸省編[1997], 『平成9年度 運輸白書』
電気通信	1 東京-大阪400円(NTT)→110円(NCC), 100円(NTT), 日本-米国1,530円(KDD)→440円(NCC, KDD)
	2 85年4月→97年2月
	3 経済企画庁物価局編[1997], 『物価レポート'97』
電力	1 10社合計約6,120億円の引き下げ(平均家庭1月当たり264円低下)
	2 96年1月
	3 10社合計約7,118億円の引き下げ(平均家庭1月当たり292円低下)
ガス	1 10社合計約7,118億円の引き下げ(平均家庭1月当たり292円低下)
	2 98年1月
	3 総務庁[1997], 『規制緩和白書(97年版)』
揮発油販売	1 都市ガス大手3社で約50億円の引き下げ(平均家庭1月当たり49円低下)
	2 96年1月
	3 総務庁[1997], 『規制緩和白書(97年版)』
酒類販売	1 ガソリン▲10.0%
	2 95.1→97.3
	3 経済企画庁物価局編[1997], 『物価レポート'97』
化粧品・医薬品	1 ウイスキー(輸入品)▲13.9%, ワイン(輸入品)▲16.2%
	2 93.6→97.3
	3 経済企画庁物価局編[1997], 『物価レポート'97』
化粧品・医薬品	1 化粧品▲8.4%, 薬品▲6.1%
	2 96.下期→97.3
	3 経済企画庁物価局編[1997], 『物価レポート'97』
車検	1 定期点検で平均約13%, 車検整備で平均約13%の低下
	2 95年8月のアンケート調査
	3 総務庁[1997], 『規制緩和白書(97年版)』
タクシー	1 初乗距離運賃(東京地区)初乗り 2km660円のところ1km340円, 2kmまで250円80円加算)
	2 97年4月の運賃制度見直し
	3 運輸省編[1997], 『平成9年度 運輸白書』

図表Ⅲ-11 規制緩和実施品目とその他の品目の購買力平価の動向（東京・ニューヨーク間）



(備考) 1. 生計費調査の対象品目のうち、96年までに実施された規制緩和等によって直接的な影響を受ける主要な個別品目を「規制緩和実施品目」、それ以外の品目を「その他の品目」とし、各々の購買力平価の推移を東京・ニューヨーク間についてみてみた。「規制緩和実施品目」とした品目は、米、牛肉、オレンジ、果実飲料、乳製品、酒類、化粧品、混合ビタミン剤、電気代、都市ガス代、石油製品、タクシー代、航空運賃、通話料、自動車整備費。

2. 93年の価格調査による購買力平価をベースに、東京及び米国の消費者物価上昇率(各年11月の前年同月比)を用いて推計。

図表Ⅲ-12 規制緩和による生産性変化の主な事例

産業	1. 生産性、2. 期間、3. 出所
流通(大店法)	1 費用フロンティアからの乖離率37%→28%
	2 76~80年度と91~95年度
	3 経済企画庁編[1997], 『平成9年版 経済白書』
航空	1 全要素生産性年率1.6%上昇
	2 86~95年
	3 経済企画庁編[1997], 『平成9年版 経済白書』
トラック	1 労働生産性上昇, 輸送効率低下(実働率, 実車率, 自動1日1車当たり輸送トン数いずれも低下)
	2 H3→H6年度
	3 運輸省編[1997], 『平成9年度 運輸白書』
鉄道	1 労働生産性40%強上昇
	2 78年度と92年度の比較
	3 経済企画庁総合計画局編[1994], 『現代の楽市楽座』
電気通信	1 全要素生産性年率7.3%上昇
	2 86~95年
	3 経済企画庁編[1997], 『平成9年版 経済白書』
銀行	1 費用フロンティアからの乖離率26%→22%
	2 75~77年度と93~95年度
	3 経済企画庁編[1997], 『平成9年版 経済白書』
電力	1 費用フロンティアからの乖離率7%→6%
	2 81~85年度と91~95年度
	3 経済企画庁編[1997], 『平成9年版 経済白書』

図表Ⅲ-13 規制緩和・民営化関連産業の実質生産性伸び率(日本)

開始年		(1990年価格)							
		1970-75	1975-80	1980-85	1985-90	1990-94	1990-95	1970-94	1970-95
	付加価値額(全産業)	3.9	3.4	2.6	3.6	0.5	0.7	2.9	2.8
	産出額(全産業)	3.3	3.6	2.5	3.9	0.2	0.5	2.8	2.8
1987年	鉄 道	1.2	4.3	6.8	8.4	-0.5	...	4.2	...
1990年	ト ラ ッ ク	-2.1	-1.2	-0.2	1.0	0.6	...	-0.4	...
1986年	航 空	-0.2	5.1	1.2	3.2	-2.4	...	1.5	...
1985年	電 気 通 信	9.3	0.7	6.6	7.5	4.5	...	5.7	...
1990年	小 売 業	6.1	9.9	-0.7	5.8	1.1	2.0	4.5	4.6

- 注1) 付加価値額(全産業)、小売業は、「実質付加価値額(SNAベース)/常用労働者数」である。
 2) 産出額(全産業)は、「生産者価格表示の産出額(SNAベース)/常用労働者数」である。
 3) 鉄道、トラックは、「営業収入/従業者数」である。
 4) 航空は、日本航空、全日本空輸、日本エアシステム3社の「営業収入合計/従業者数合計」である。
 5) 電気通信は、「営業収入/(通信業の常用労働者数-郵便事業定員)」である。
 6) 鉄道、トラック、航空、電気通信は、年度ベースである。

資料) 経済企画庁編『国民経済計算年報(平成9年版)』。
 運輸省運輸政策局情報管理部『陸運統計要覧(平成8年版)』。
 運輸省『運輸経済年次報告』各年版。
 大蔵省印刷局『有価証券報告書総覧』各年版。
 日本経済新聞社『会社総監:未上場会社版』各年版。
 郵政省『通信に関する現状報告』各年版。
 労働大臣官房労働統計調査部『雇用動向調査報告』各年版。
 出所) 江藤・宮川等[1997]

図表Ⅲ-14 需要効果の試算

(単位：百億円)

項目	推計期間	消費*	設備	住宅	輸入	GDP
大店法 (需要減効果)	90~95	361.7 (62.7)	91.7			453.4 (62.7)
情報通信		148.9	77.4			226.3
電気通信	90~95	128.5	70.7			199.2
CATV	90~95	5.8	5.4			11.3
衛星放送	90~95	14.6	1.3			15.9
土地・住宅				20.0	1.4	18.6
木造3階建共同住宅	92~95			11.7		11.7
輸入住宅	94~95			4.5	1.4	3.2
借地権付住宅	93~96			3.8		3.8
航空	94~95	7.2				7.2
転換社債	90~95		70.1			70.1
労働者派遣	90~94	13.7				13.7
地ビール	94~96	1.3	0.4			1.6
合計 (需要減効果額)		532.8 (62.7)	239.6	20.0	1.4	790.9 (62.7)
GDP比(90~95年、%) (除く需要減効果額)						1.68 (1.55)

注) 消費には個人消費のみならず企業消費分も含まれる
出所) 経済企画庁調整局『近年の規制緩和による経済効果の定量的試算』

図表Ⅲ-15 利用者メリット効果の試算

(単位：百億円、()内は名目GDP比)

項目	推計期間	利用者メリット額	規制緩和の内容
電気通信	90~95	123.1 (0.26)	NCC各社参入等
電力・ガス	95~96	100.0 (0.21)	新査定方式導入
転換社債・CP	90, 91~96	73.1 (0.16)	発行条件緩和
車検	95~96	50.9 (0.11)	点検項目簡素化等
酒類販売	92~96	14.1 (0.03)	免許基準等緩和
航空	93~96	9.6 (0.02)	ダブルトリプルトラック化
普通社債	92~96	3.5 (0.01)	発行条件緩和
化粧品・医薬品	93~95	0.4 (0.00)	再販指定解除
合計		462.1 (0.98)	

注) 利用者メリット額は推計期間の平均値
出所) 図表Ⅲ-11に同じ

図表Ⅲ-16 規制緩和・民営化関連産業の就業者数の推移（日本）

開始年	産業	初期年 (実数、構成、70-75 75-80 80-85 (1970年))			開始年 (実数、構成比)			最近年		増減		
		(85年)	(86年)	(87年)	(85年)	(86年)	(87年)	(94年)	(95年)			
	全産業	5,443	0.6	0.9	0.8	6,104	6,134	6,158	6,427	6,658	6,669	+
		100.0				100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
1987年	鉄道	57	-1.4	-0.8	-6.0	29				27		-
		1.1				0.5				0.4		-
1990年	トラック	41	8.1	5.3	3.4	114				119		+
		0.8				1.8				1.8		
1986年	航空	2.2	8.2	2.0	-0.5	3.6				4.1		+
		0.0				0.1				0.1		
1985年	電気通信	40	-0.3	0.5	-1.0	38				49		+
		0.7				0.6				0.7		+
1990年	小売業	210	6.8	2.6	0.7	505				511	511	+
		3.9				7.9				7.7	7.7	-

注1) 鉄道、トラックは従業者数、小売業は常用労働者数である。
 2) 航空は、日本航空、全日本航空、日本エアシステム3社の従業者数の合計である。
 3) 電気通信は、通信業の常用労働者数から郵便事業定員を差し引いたものである。
 資料) 経済企画庁編『国民経済計算年報（平成9年版）』、
 運輸省運輸政策情報管理課『陸運統計要覧（平成8年版）』、
 大蔵省印刷局『有価証券報告書総覧』各年版、
 日本経済新聞社『会社総覧』各年版、
 郵政省『通信に関する現状報告』各年版、
 労働大臣官房労働統計調査部『雇用動向調査報告』各年版。
 出所) 江藤・宮川等[1997]

図表Ⅲ-17 離島航空会社の経営状況

会社名	離島路線数	主な離島路線 (97年6月末現在)	輸送人員	営業収入 (100万円)	経常損益 (百万円)
エアーニッポン	16	東京-八丈島 福岡-対馬	172万人	55,668	200
日本トランスオーシャン航空	8	沖縄-石垣、宮古	176万人	26,010	▲125
新中央航空	4	調布-新島、神津島	3万5000人	1,021	7
東邦航空	5	八丈島-青ヶ島	1万4000人	4,146	▲32
エアー北海道	3	函館-奥尻	2万9000人	279	▲15
長崎航空	5	長崎-上五島、壱岐	3万9000人	763	▲137
日本エアシステム	4	鹿児島-奄美、徳之島	58万人	297,599	170
日本エアコミューター	13	鹿児島-種子島、屋久島	59万人	13,283	▲106
琉球エアコミューター	8	那覇-与論 宮古-多良間	15万人	1,035	▲207
旭伸航空	1	新潟-佐渡	8000人	92	▲84

注) 輸送人員は96年度実績。営業収入、経常損益は離島路線以外も含む全体の95年度実績
出所) 日本経済新聞 (97年11月27日)

図表Ⅲ-18 欧米各国の生活路線維持対策

	補助制度の仕組み	対象路線	対象会社	補助金の交付契約
米 国	・EAS 制度(運輸省が生活 路線として認定した路線を 運航する航空会社に対して 交付(財源はチケット税な ど))	・指定地域とハブ空港間の 路線など ・1地域1路線 ・利用率50%以下の見込み ・アラスカ州を除く73路線 (96年8月時点)	・認定期間2年 ・運輸省が査定して決定	95年度 3,090万ドル 97年度予算 2,590万ドル
英 国	・中央政府が一般会計から 交付。財源確保の特別税制 なし	・経済的な開発の必要性、ラ イフラインの必要性など を考慮して決定 ・スコットランド内6路線 (97年4月時点)	・1路線1社 ・認定期間は最長3年 ・入札で決定	95年度 約60万ポンド
フ ラ ン ス	・「航空運送調整基金」。 財源は国内空港出発者1人 当たり17フラン(97-98年)を 航空会社から徴収	・前年の利用実績が1万~ 15万人など ・20路線(97年4月時点)	・1路線1社 ・自治体の入札で決定	1路線当たり年間200 万-300万フランの見込 み

出所) 日経産業新聞 (97年10月1日)

図表Ⅲ-19 規制緩和の効果の試算（ベースラインに対する変化率）

(%)

	日本	アメリカ	ドイツ	フランス	イギリス	オランダ	スペイン	スウェーデン
(部分的効果) ^{*1}								
労働生産性	2.6	0.5	3.5	2.3	2.0	1.3	3.1	1.7
資本生産性	4.3	0.5	1.3	3.3	1.4	2.9	3.1	1.3
全要素生産性	3.0	0.5	2.8	2.7	1.8	1.8	3.1	1.5
事業部門雇用	-1.0	0.0	-0.4	-0.4	-0.5	0.6	-0.7	-0.6
賃金	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.0	-0.2	-0.1	0.0
GDP物価水準	-2.1	-0.3	-1.3	-1.4	-1.2	n. a	n. a	n. a
(経済全体への効果) ^{*2}								
GDP	5.6	0.9	4.9	4.8	3.5	3.5	5.6	3.1
失業	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
雇用	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
実質賃金	3.4	0.8	4.1	3.9	2.5	2.8	4.2	2.1

- 注1) *1これら効果は各産業における推計値の集計値である。カバーされているのは事業部門だけである。
 2) *2これら効果は経済全体への長期のダイナミックな波及効果を含み、単純化したマクロ経済モデルに基づいている。
 3) オランダ、スペイン、スウェーデンについての試算は仮のものであるが、推計値にはダイナミックな効果を含む。
 4) スペインの推計値は、1990年のコスト構造に基づいたものであり、その後の改革が潜在効果にある程度影響を与えている可能性がある。

出所) OECD[1997], 『The OECD Report on Regulatory Reform Volume II:Thematic Studies』

図表Ⅲ-20 規制緩和効果への各産業の寄与

	日本	アメリカ	ドイツ	フランス	イギリス
(電力)					
労働生産性	0.4	0.2	2.2	0.6	0.7
雇用を含む技術革新効果	0.0	0.0	-0.4	-0.2	-0.2
雇用を除く技術革新効果	0.0	0.0	-0.4	-0.2	-0.2
(航空)					
労働生産性	0.1	0.0	0.2	0.1	0.1
雇用を含む技術革新効果	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
雇用を除く技術革新効果	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.0
(陸運)					
労働生産性	0.3	0.0	0.4	0.2	0.1
雇用を含む技術革新効果	-0.3	0.0	-0.3	-0.2	-0.1
雇用を除く技術革新効果	-0.3	0.0	-0.3	-0.2	-0.1
(電気通信)					
労働生産性	0.2	0.3	0.5	0.7	0.5
雇用を含む技術革新効果	0.1	0.0	0.2	0.1	0.0
雇用を除く技術革新効果	0.0	-0.1	-0.2	-0.2	-0.1
(流通)					
労働生産性	1.7	0.0	0.3	0.8	0.6
雇用を含む技術革新効果	-0.6	0.0	0.2	-0.1	-0.1
雇用を除く技術革新効果	-1.6	0.0	-0.2	-0.5	-0.7
(全産業)					
労働生産性	2.6	0.5	3.5	2.3	2.0
雇用を含む技術革新効果	-1.0	0.0	-0.4	-0.4	-0.5
雇用を除く技術革新効果	-2.1	-0.1	-1.2	-1.1	-1.2

出所) 図表Ⅲ-16に同じ

図表Ⅲ-21 1990年代前半の日本の学者等による効果予測

分類例		分析における基本的仮定、手法	分析の主な結果
内外価格差縮小からのアプローチ	中谷 巖 (一橋大学教授)	内外価格差が半分圧縮し、実質所得増 規制産業から非規制産業へ労働が移動し、非規制産業の生産が増大	民間最終消費支出 43.7 兆円増 688 万人雇用移動発生 非規制産業生産 50.9 兆円増大
	中北 徹 (東洋大学教授)	規制産業の国内価格が 2 割下落し、実質所得増 新規需要を満たすための供給確保のため規制産業から流出した雇用を再活用	GDP が 38 兆円増加 514 万人雇用移動発生
	パークレイズ証券 慶応大学 佐々波グループ	51 品目の輸入規制品の自由化により内外価格差解消、消費拡大	消費余剰 21 兆円上昇 消費拡大は 4 兆 2000 億円 (完全な規制緩和実施でその 10 倍の規模が実現)
	㈱日本総合研究所	規制撤廃により欧米主要国平均レベルまで価格低下し、実質所得増 一方、輸入増加により国内生産が減少。所得、雇用もその分減少	国内価格低下による実質所得 44.8 兆円増、雇用 512 万人増 輸入により 32.9 兆円減、雇用 410 万人減→ネットではプラスの効果
生産性格差	モルガン・スタンレー証券	円の購買力平価と現実の換算レートの格差の半分が縮小し、新規需要が発生 一方、市場自由化による競争力低下、海外現地生産比率の上昇、雇用減少、それに伴う雇用者からの消費減が発生	個人消費 54 兆円増、雇用 500 万人増 空洞化で雇用 400 万人減、需要 43 兆円減→ネットではプラスの効果
	大和総研㈱	日本の非製造業/製造業労働生産性比率(相対労働生産性指数)がすべての非製造業についてアメリカ並みとなった場合、生産性の低い業種では余剰労働力が発生、逆に高い業種では労働力不足に さらに、生産性上昇により国内要素所得も増(ただし、相対労働生産性指数が 100 より高い業種もアメリカ並みに低下すると仮定)	余剰労働力 868 万人、不足労働力 227 万人 各業種でアメリカ並みの労働投入ウェイトとなった場合、34.8 兆円国民要素所得増大(国民要素所得全体の約 1 割)
計量分析	経済同友会	内外価格差の原因である卸売物価に対する消費者物価の上昇率を米独並みに抑制、非製造業の労働生産性を年率 1.4% 上昇、消費者物価の上昇率を 1% 鈍化させることを仮定し、マクロモデルでシュミレーション	実質 GDP 成長率 1% 上昇 2000 年度で経常収支約 2% 削減 就業者標準ケースより 66 万人減
	(社)経済団体連合会	規制産業の技術進歩率が「非規制産業並みに上昇、内外価格差縮小により、消費者物価が 20% 程度低下した場合の各需要項目(民間消費支出、民間投資、公的固定資本形成、公的消費支出)に関するデフレーター)の低下が、2000 年度までに実現すると仮定し、マクロモデルでシュミレーション	1995-2000 年度の累計で、規制産業での生産性上昇により、雇用 284 万人減、実質 GDP 減少 10 兆円減 実質所得の増加により、雇用 358 万人増、実質 GDP 187 兆円の増→ネットではプラスの効果

(出所) 経済企画庁総合計画局「楽市楽座研究会」資料

図表Ⅲ-22 『現代の楽市楽座』（1994年10月）経済企画庁総合計画局による予測

	生産性格差格差縮小の経済効果（5年間）	（年平均増加率）
試算の前提	日本の低生産性部門のアメリカとの生産性格差を5分の4まで縮小すると仮定	
実質GDP	8 %	1.6 %
実質消費	9 %	1.7 %
実質投資	6 %	1.2 %
実質輸入	8 %	1.6 %
延労働移動者	337 万人	67 万人
入職者	168.5 万人	33.5 万人
離職者	168.5 万人	33.5 万人
（参考）		
1992年		1165 万人
延労働移動者 （除パートタイム労働者）		895 万人
新規就業者 （男性）		88 万人
退職者 （男性）		45 万人

- 注1) 労働市場について、産業構造の変化に応じてスムーズに労働移動が行われると仮定している。
- 2) ここで試算された姿は様々な仮定に依存するものであり、現実の経済や物価の動きを必ずしもあらわすものではない。
- 3) 日本とアメリカとの生産性格差を5分の4にするのに、ここでは幾何平均を用いている。
- 4) 延労働移動者は労働省「雇用動向調査報告」より作成。
- 5) 新規就業者、退職者は経済企画庁総合計画局推定。
- 出所) 経済企画庁総合計画局編[1994]、『現代の楽市楽座』。

図表Ⅲ-23 通商産業省産業政策局産業組織課による規制緩和の経済効果予測

規制緩和のマクロ経済への影響

実質 GDP (変化率)	6.0%
設備投資 (累積増加額)	39 兆円
(GDP 上昇に対する寄与度)	2.6%
消費者物価 (変化率)	▲3.4%
消費者余剰 (1 世帯当たり額)	36 万 5,000 円

① 5 分野のうち、1 分野の規制緩和のみを行った場合に、マクロ経済全体の実質 GDP に与える寄与度 (単位：%)

全体	物流	エネルギー	情報通信	金融	流通
6.0	0.7	0.9	2.0	1.5	1.0

注) 波及効果等の理由により、各分野の合計が全体と一致しないことがある。

② 5 分野のうち、1 分野の規制緩和のみを行った場合に、マクロ経済全体の設備投資に与える影響 (寄与度) (単位：%/年)

全体	物流	エネルギー	情報通信	金融	流通
9.4	1.3	1.6	1.6	2.7	2.2

注) 波及効果等の理由により、各分野の合計が全体と一致しないことがある。

③ 費目別消費者物価変化率 (%)

全体	食料飲料	衣服履物	家賃高熱	家具雑貨	医療保険	交通通信	教養娯楽	その他
▲3.4	▲3.6	▲4.1	▲3.8	▲3.5	▲1.0	▲3.4	▲1.2	▲5.2

④ 5 分野のうち、1 分野の規制緩和のみを行った場合に、消費者余剰に与える影響 (寄与度) (単位：万円/世帯)

全体	物流	エネルギー	情報通信	金融	流通
36.5	3.0	5.9	13.5	8.3	6.0

注) 波及効果等の理由により、各分野の合計が全体と一致しないことがある。

⑤ 産業別生産者価格 (年平均) (%)

製造業	建築	エネルギー	卸売	小売	金融	運輸	通信・サービス	その他
▲0.29	▲0.17	▲2.40	▲0.58	▲1.47	▲3.72	▲1.53	▲0.10	▲0.16

⑥ 産業別雇用者数変化 (年平均) (単位：万人)

製造業	建築	エネルギー	卸売	小売	金融	運輸	通信・サービス	その他
0.7	2.9	▲1.2	▲20.7	5.5	▲7.4	▲1.6	18.6	2.0

出所) 通商産業省産業政策局産業組織課『規制緩和の経済効果試算について』(1997年5月)

図表Ⅲ-24 経済企画庁総合計画局による規制緩和の経済効果予測

① 試算の前提

[各分野ごとの効果]

規制緩和分野	施策及び効果	項目	期間(年度)	大きさ
金融	市場原理に基づく競争の激化による生産性の上昇	全要素生産性	1998~2001	27.90%
	個人の金融資産運用の多様化・高度化による金融サービスへの需要増	最終消費	2000までに	2959億円
	為替法改正による金融サービスの輸入増	輸入	1999までに	5704億円
	国際金融市場化による金融サービスの輸出増	輸出	2001までに	9885億円
情報通信	規制緩和により、電機通信業で生産性が上昇	全要素生産性	1998~2002	20.90%
	移動体通信の新規需要	最終消費	1998~2003累計	3兆3846億円
	電気通信機器・電子計算機の新規需要	最終消費	1998~2003累計	1兆6673億円
運輸	新たな無線系サービスの実現や、IT-NET、KDDによる投資	設備投資	1997~2003累計	2兆8076億円
	規制緩和により、運輸業で生産性が上昇	全要素生産性	1998~2002	8.70%
流通	2000年までに製造業との生産性格差国際水準並みになる	全要素生産性	1995~2000	20.60%
エネルギー	電力コストを国際水準並みに引き下げる	電力コスト	1998~2001	△12.7%
土地・住宅	容積率等規制の緩和により、新規マンション需要が生じる	住宅投資	1998~2003	3273億円
	建築基準の性能規定化・国際的整合化等で住宅価格が横ばいになる	住宅価格(建物)	1996から	横ばい
医療・福祉	薬価基準制度の根本的見直しにより、薬価差益が解消	医療コスト	1998から	△1兆3500億円
雇用・労働	有料職業紹介事業、派遣業の事業拡大による新規投資	設備投資	1998~2003	300億円
[経済全体に対する効果]				
経済全体の生産性上昇	下記3効果の和	全要素生産性	1998~2003	0.95%
情報通信ストックの外部性効果	情報通信ストックの増大により、全産業で生産性が上昇	全要素生産性	1998~2003	0.40%
労働規制緩和の生産性向上効果	労働市場の円滑化、労働形態の弾力化等で生産性が上昇	全要素生産性	1998~2003	0.28%
人的資本に対する投資促進効果	所得増大の間接的効果として、人的資本投資が促進	全要素生産性	1998~2003	0.27%
失業率の低下	労働市場の円滑化などで構造的・摩擦的失業が減少	失業率	2003までに	△0.25%
ベンチャー企業等の展開	成長期待分野へのベンチャーキャピタルによるリスクマネーの供給増加	設備投資	1998~2002累計	6681億円

② 規制緩和などの経済構造改革の効果

1998~2003年度	
実質GDP(成長率:1998~2003年度平均)	0.9%
(平均乖離率:1998~2003年度平均)	3.9%
(最終乖離率:2003年度)	5.8%
うち内需(伸び率:1998~2003年度平均)	1.1%
民間最終消費(伸び率:1998~2003年度平均)	1.2%
民間住宅投資(伸び率:1998~2003年度平均)	1.3%
民間企業設備投資(伸び率:1998~2003年度平均)	1.2%
消費者物価(上昇率:1998~2003年度平均)	△1.2%
(平均乖離率:1998~2003年度平均)	△4.7%
(最終乖離率:2003年度平均)	△7.3%
2003年度	
経常収支(対GDP比)	△0.9%
完全失業率	0.0%
(労働市場の規制緩和が実現しなかった場合)	(0.3%)

- 注1) 数値は、規制緩和などの経済構造改革が実現した場合と実現しなかった場合の差を示している。
 2) 本試算は、経済構造改革がマクロ経済に与える影響の大きき方向を示している。
 3) また、経済構造改革の影響は中長期的に及ぶものであり、2003年度までにその効果がすべて出尽くすというわけではない。

③ 労働市場の規制緩和の効果

雇用・失業の増減

(2003年度、単位:万人、%)

	A なし(他の構造改 革のみ)	B 労働市場の規制 緩和の効果	C (A+B) 労働市場の規制 緩和の効果あり
① 就業者数	-11	24	13
② 労働力人口	6	6	12
③ 失業者数(=②-①)	17	-18	-1
(失業率)	0.3	-0.3	0.0
就業者数増減(=①)の産業別内訳			
農林水産業	7	0	7
鉱業	0	0	0
製造業	20	-1	19
建設業	23	0	23
電気・ガス・水道業	1	0	1
卸・小売業	-61	-1	-61
金融・保険業	-22	0	-22
運輸・通信業	-10	0	-10
その他サービス業	31	26	57
(うち労働者派遣業)	(0)	(27)	(27)
政府サービス	0	0	0
対民間非営利サービス	0	0	0
産業計	-11	24	13

注) 2003年度における、構造改革を行わなかった場合との乖離幅を示したもの。

出所) 経済企画庁総合計画局『規制緩和などの経済構造改革が経済に与える影響について』(1997年6月)

図表Ⅲ－25 日本の規制緩和によるTFPの長期改善効果予測

産 業		1995年から2010年の TFP上昇率の年平均改善幅 (%ポイント)
製 造 業	金属製品、一般機械、電気機械、 輸送機械、精密機械	0.3
	パルプ・紙、化学、石油・石炭製品、 窯業・土石製品	0.4
	一次金属	0.8
	食料品、繊維、その他製造業	0.7
第 三 次 産 業	電気・ガス・水道	0.8
	卸売・小売業	1.0
	金融・保険業	0.9
	運輸・通信業	0.5
	不動産業、サービス業	0.0
産業全体		0.4

第IV章 日本の規制緩和の特徴

—進捗内容等で、英米との差異をもたらす要因—

第II章、第III章の分析で、日本の規制緩和の進捗が、米、英等に比較して量的には目覚ましいが、質的な面で不十分で、かつ速度も遅いこと、他方成果の面では、これまでのところ、米、英等と同じような結果が生じており、今後一層の規制緩和を推進した際の経済的効果は米、英等に比較して大きいこと、さらに推進に伴って生じる問題も、今のところそれほど大きいものはない、等が明らかになった。

本章では、以上のような米英等との差異がどのような要因によって生じてくるのか、一般的に考察するとともに、規制や規制緩和の推進に関する要因の分析を行う、規制のアメリカにおける政治経済学的分析の流れを簡単に整理する。具体的に個別産業をとりあげた、政策決定過程の日米間比較分析は、次章において行うこととする。

1. 経済危機の状況、規制の経済社会におけるウエイトの差異

日本と米、英の進捗の差異が生じる要因として、まず第一に、第I章で既にふれた、米、英、ニュージーランドと日本の規制緩和が始められたときの、経済危機の状況が、客観的に違っていたということがあげられる。追いつめられていたものと、まだ余裕があったものの対応姿勢の差がその後の規制緩和推進のスピードやその質的深まりの差に反映したと考えるのは、不自然ではないと思われる。

第二の要因として考えられるのは、もともと日本の経済社会に占める規制産業ないし規制一般のウエイトが米、英等に比べて大きいため、規制緩和の推進に時間を要し、また質的な改善も徐々にしか進まないかもしれないことである。この点確かに、アメリカと比べれば日本の規制分野のウエイトは大きいとみられるが、イギリス、さらにニュージーランドが民営化や規制緩和を始めた時期では、(正確な統計比較は出来ないが、) 国有企業や規制部門の経済全体に占めるウエイトが、日本より相当小さかったとは必ずしも言えないと思われる。しかし今やイギリス、ニュージーランドは、アメリカと並ぶ規制緩和・民営化進捗の最先進国とみられている。その意味では、日本の「遅れ」や「質的浅さ」を単純に、規制の多さや経済部門におけるウエイトの大きさに帰すことはできないであろう。

2. 「市場」や「競争」に対する考え方や行動様式の差異

既に第I章の規制緩和の「意義・目的」で述べたように、日本人の「市場」や「競争」に対する考え方は、アメリカ人やイギリス人のそれらとは違っていると考えられる。かつてバブル経済崩壊時に言われた、シェア競争や激しい競争を評価しない「共生の思想」がそれであるし、業界の「秩序」や「相互依存」を尊重する気風も依然強いとされる。また、第VI章でもふれるように学者や知識人の中にも「競争」や「市場メカニズム」重視に疑問を呈する人々もいる。さらに、少なくともこれまで長期にわたって、一般的に国民レベル

で、政府や公共部門の規制や指導を待ったり、要望したりする気風や風土があったことは否めない事実であろう。この点については、新保生二[1994]や堺屋太一[1993]、辻村江太郎[1990]等が既に指摘していることでもある。

これらの日本人の特長や英米人等との差は、定量的には明確には把握できないものの、日本の規制緩和進捗の遅さや質的浅さを生む要因の一つとなっているとみてよいであろう。

3. 米、英等と比較した時の日本の規制緩和の特徴

さらに、米英等と日本の規制緩和のスピードや質的深まりの差をもたらしている要因を探るため、改めて米英等と比較した日本の規制緩和の特徴を考察しておきたい。ここでは、日本にも長く在住し、日本とアメリカ双方の事情に詳しく、このテーマ自体を政治経済学的視点から分析したスティーブ・ヴォーゲル[1997]の分析結果を整理することとする。まず、ヴォーゲルは規制緩和の、世界と日本の潮流を簡単にレビューした後、日本については1994～5年ごろまでの電気通信、金融、放送、運輸、公益事業の規制緩和の過程を、政府、関係省庁・原局、官僚、政治家等の動きをフォローすることにより分析したのち、規制改革の日本のパターンを次の四点に集約している。

- ①第一は、政府が選択的に競争を促進し、市場への「参入」を管理し、「退出」を最小限に抑えていること、
- ②第二は、政府は規制権限の集中を維持していること、
- ③第三は、政府は省庁に裁量権を保持させていること、
- ④第四は、政府は円滑で一貫性のある方法で改革を実施していること、である。

①は、換言すれば、各省庁が保護・育成の遺産を持ち続けており、日本政府は、国内企業が有利なように、あるいは少なくともマイナスの影響を最小限に止めるようにして改革を進めてきたとする。即ち、競争が国内的にメリットを生むところを選択し、そして国内企業が困らないよう準備して自由化しているとする。このため、合併や提携の斡旋もやる。そしてこの市場コントロールのアプローチが、自由化の主眼が非効率な企業を市場から締め出すことを目的とするイギリス型と対照的であるとする。さらに参入のプロセス自体もコントロールするところに特色があるとみる（電気通信、金融）。②は、日本の規制改革は、官僚制度の大きな再編や権限の分散を伴っていなかった点で他の国と大きな違いがあるという。もともとアメリカでは独立規制機関が規制を行ってきており、これらの機関を、規制対象を支援する立場にある省庁から意図的に分離している。そしてイギリスは、これまで行われてきた民営化・規制緩和の過程で、同一省庁内で一体となっていた育成と規制の機能を分離し、第Ⅱ章で述べたように新たな独立規制機関を創設している。③については、規制緩和により、各省庁の権限が縮小しないよう、別途新しい権限の創出の源を考案してきたということである。①でみた新規市場への参入についてのコントロール権を確保することがその例とする。そして、新法の立案にあたり、彼等の裁量権が最大になるよう

考案し、裁量権の一貫した保持を意図してきたとする。また行政指導も尚根強いとみる。
④については、第Ⅱ章で評価したと同様に、日本の規制緩和は、緩慢なものであったとした上で、これは弱小企業への準備をさせるための省庁の意図的サボタージュ、緩和反対企業や団体への審議会や、官僚と業界・企業の話合い等を通じての説得に時間がとられるためであるとみる。

一方、政府の中央集権的構造が政府の改革への一貫性のあるアプローチを可能にさせ、かつ円滑な進行と確実な履行を可能にしているとする。これには政策権限や政策決定プロセスが省庁に集中しているため、周到な手順で緩和を実施することができるからだとみる。それ故不平や不満を裁判所や与党に持ち込むケースは少ないとする。

さらにヴォーゲルは、イギリス・アメリカの規制緩和・民営化の特徴自体についても次のような評価をしている。

⑤イギリスについては、(i)既にも上記①でふれたように、政府は市場での参入・退出を管理せず、競争を積極的に促進していること、(ii)政府は規制当局を分離・独立させていること(図表Ⅳ-1)、(iii)政府は、規制を成文化し、自由裁量の余地を抑え、正当化していること、(iv)政府は前進と停止をくり返し、対立関係を生みながら実施していること、(v)政府機関、官僚と民間企業が日本のように密接な関係にないこと、等をあげ、次にみるアメリカ型に近づいているとする。

⑥そのアメリカの規制緩和については、(i)もともと、アメリカの規制制度は連邦政府自体が分権化され、独立した規制機関が広範囲に存在していたこと、(ii)司法が規制において実質的な役割を果たしていたこと、(iii)規制権限が連邦機関と州機関で分担されることが多く、権限が分散化されていたこと、(iv)政府機関と企業との間には緊密な協調関係はなく、イギリスとその点似ており、日本とは異なること、(v)79年から一挙に進んだイギリスの民営化・規制緩和のように、アメリカの規制緩和は劇的な変化を生んだとは言えないこと、(vi)規制緩和が、特定の政権によりスタートしたというよりも、ベンチャー精神に富む政治家(エドワード・ケネディ上院議員等)によって始められたこと、(vii)民間航空局(CAB)を撤廃し、AT&Tを分割し、かつ裁判所に従来以上の規制政策での役割を与えており、これらの点でイギリスよりもさらに先行していること、(viii)しかし、イギリスと同様に競争力のない企業の市場からの撤退を容認し、生じる混乱を抑止する努力はしないこと、(ix)規制を法制化し、判決化していること、(x)改革のプロセスが、イギリスの場合よりもはるかに不規則で予測不可能で、利害対立的なものであり、特に民間企業の異議申立が積極的に行われ、この点では日本と正反対であること、をあげている。

⑦ドイツについては、(i)まず第一に、日、米、英に比較して、規制緩和推進において、一番遅れたこと、(ii)連立政権や連邦制の故、中央政府で一気に緩和を進めることが出来なか

ったため、改革を少しずつ進めざるを得なかったこと、(iii)各省庁の所管の中で、官僚が規制緩和の内容や方向を規定していること、(iv)日本と同様に、緩和が既存企業にどうい
う影響を与えるかを配慮すること、(v)改革の全体的整合性をとるようにしていること、(vi)
しかし、日本と違って、少数の強力な中央官庁が規制緩和行動の中心となるのではなく、
調整自体は、多くの機関が非公式に連携した複雑なシステムを通じて行われていること、
(vii)利益団体や大銀行を意思決定過程に組み込んできたが、連邦制や政府の民間部門への
依存が大きいこと等により様々な報償や処罰の強力な手段はとっていないし、政治取引を
構築したり、強制したりできるような制度的能力を持っていないこと、をあげている。

⑧筆者には、このヴォーゲルの分析結果が、全て正確かどうかを検証する能力はないが、
少なくとも94～5年ごろまでの日本の規制緩和の国際比較的特徴としては、相当の程度首
肯できるものではないかと思われる。そして、最近の規制緩和の進展と緩和手続や方法の
改善等が行われてきたことは、ヴォーゲルの分析した特徴点を多少修正をさせるかもしれ
ないが、依然特徴の基本は、これまでと変わっていないため、(それ故、98年5月に開催
された規制緩和委員会での橋本総理の「裁量行政の極小化」発言等が行われるのであろ
う。)第Ⅱ章でみたような進捗の遅れや質的浅さと、他方、実施率や第Ⅲ章でみた、経済
的成果や問題の発生面で、米、英に比較してよりよいという結果に帰結している、と言え
るであろう。

4. アメリカの「規制」ないし「規制緩和」の政治経済学的分析

以上(1)から(3)まで日本の規制緩和の特徴や進捗の内容で、米英等との差異をもたらして
いる要因について分析してきたが、そもそも「規制」あるいは「規制緩和」に関する要因
の分析を行う、規制のアメリカにおける政治経済学的分析の流れについて、以下で簡単な
整理を行う。

①山内弘隆[1982]によれば、「規制理論」の最初には、「公共利益 (Public Interest)
説」があったとされる。この説は、規制は、「何の介入もなくしては市場が効率的運営に
失敗する場合に、市場に代替するものとして、規制が導入されると主張した。より具体的
には、特定の費用状態の故に、ある産業が独占に帰着すつことが不可避ならば、公的に独
占を認める一方、価格を規制することで独占力の行使が排除され、公共の利益が増進され
るといふものである。」

しかしこの「規制の公共利益説」も実証的側面からの弱さ等で不十分なものとされ、そ
の後、「補囚(capture)説」および「生産者保護(Producer Protection)説」が登場し、「規
制機関が産業の手先となり非規制企業の利益を守るようになる」ことや「産業側の利益と
なるように規制が始められる」点に「規制」の本質を求めたとする。しかしこの説も、産
業保護を目的としない環境汚染規制のような規制が登場したため説得力を失い、その後ス

ティグラの経済的規制理論が登場し、「規制という一つの財（ないしサービス）が生産者により獲得される過程」が分析されるようになるが、特にその「過程」が政治過程として一般的な形で分析されるようになった。即ち「規制」の分析とは、「いつ、いかなる理由である業界（ないし同様の考えを持つグループ）が国家を有利に利用できるかを」分析することであり、「規制を求める産業は、票と資金をもってその代価を支払う」と、位置づけた。しかしこの説も、獲得が可能となる条件や状況が示されておらず、検証性や予測性の不足や、規制主体（行政機関や官僚）が登場しないことで不十分なものとされた。この後、ペルツマンがこれを一般化する試みを行い、規制者の行動を理論づけ、またニスカネン等多数の学者が、官僚等の規制者の行動分析を行ってきた。その後さらに分析対象が議会も含めるようになり、規制機関が政治家に支配されることを前提し、利益団体（能動的有権者）、議会、規制機関の間をモデル化しようとする説も登場し、議会常任委員会、議会そのものの行動が分析対象となってきた。これは、産業規制の分析モデルにはならず、一般立法分析モデルであるが、他方規制機関の分析は必ずしも明確でないとされる。

上記の山内論文によれば、アメリカの規制緩和が急激に進んでいた70年代から80年代初めの規制緩和の政治経済理論の極めて概略的な変遷は以上のようなものである。

②その後、Pelzman[1989]は、スティグラやベッカーや自分の唱えた規制の経済理論の検証を、アメリカで行われた規制緩和の産業毎の実態でテストし、政治家や規制者が自分達の利益を失うことになるのに緩和が行われたのは、技術革新等により、規制の利益を受ける企業等の利益が減少し、政治家、規制者がレントの再配分を受け取れなくなったり、彼等自体が緩和に賛成するようになり、緩和が可能になったとして、彼等の理論の正当性を主張している。

③そして、理論としては、基本的には、個別グループ利益の獲得を核におく

Noll and Owen[1983]のインタレスト・グループ・モデルによってよりうまく説明されると言われる。これは、規制は一応、自然独占の弊害の除去や、健康、安全環境の悪化を抑制するためというが、実際は公共の利益を犠牲にして、政治家、官僚、事業者団体、労働組合、消費者団体等の各種利益団体の利益を守るため、その相互利益の調整の結果であるとする。そして、その際重要な問題は、政策決定過程においてどういう利害がよく組織化されて大きな影響力を持つかである。

④なお、規制の政治経済学的分析の一環として、アメリカの規制の増減が現職大統領を出している与党の次期大統領候補の得票率と有意に関係を持っていることを計量的に実証したケースとして、Winston and Crandall[1994]がある。これは特に、第2次大戦後は、経済的規制より社会的規制を強化した方が得票率が高まり、戦前は経済的規制を強化した方がそうなったことを明らかにしている。

5. アメリカの規制緩和の成功要因

最後にこのような複雑で困難にみえるアメリカの規制の政治経済過程分析で、なぜ、70年代、80年代と規制緩和が成功していったかについては、Derthick and Quirk[1985]が分析し、次の5つの要因をあげている。

- (i)政治・経済学者や大統領、官界等のエリートの意見が規制改革の支援に収束したこと、
- (ii)第二に、大統領をはじめ、議会の委員長等のリーダーシップを発揮する地位にある責任者達が主導的に行動したこと、
- (iii)独立の規制委員会や裁判所が強力に緩和を推進する方向にあり、議会は動く必要がほとんどなかったこと、
- (iv)しかし、議会自体も競争促進的法案を通過させたこと、
- (v)規制緩和の影響を受ける産業が政治的行動を通じて自らの利益を守るための十分な力を持っていなかったこと、である。

これらの諸点は今後の我が国の規制緩和の推進方策を検討する際の参考になると思われる。次章では、日米比較の視点で具体的な産業の規制緩和の政治経済学的分析を行う。

図表 IV-1 イギリスの主な規制機関

機 関	設立年度	業 界
(経済規制機関)		
民間航空局 (CAA)	1971	空港
電気通信庁 (OFTEL)	1984	電気通信
ガス供給庁 (OFGAS)	1986	ガス
水道サービス庁 (OFWAT)	1989	水道
電力規制庁 (OFFER)	1990	電力
鉄道規制庁 (ORR)	1993	鉄道輸送
(金融規制機関)		
社会建設委員会	1986	社会建設
証券投資局 (SIB)	1986	投資事業
(社会規制機関)		
公害検察局	1987	全て
国家河川局	1989	水道
放送基準審議会	1990	放送
独立テレビ委員会 (ITC)	1991	テレビ
ラジオ規制局	1991	ラジオ
(競争規制機関)		
独占・合併委員会 (MMC)	1948	全て
公正取引庁 (OFT)	1951	全て

出所) スティーブ・ヴォーゲル[1997], 『規制大国日本のジレンマ』

1. 分析のフレーム

(1) 2つの事例

① 「政治的事件」としての規制緩和

80年代以降先進諸国においては、規制緩和あるいは国有企業の民営化といった手段によって公的部門の改革に取り組んできた。米国においては70年代前半から政府規制の見直し(regulatory reform)が進められ、カーター政権下の70年代後半から運輸、金融産業等で規制緩和(deregulation)が実施され、80年代からは”Deregulating America”と称されたように、各産業で規制緩和が推進された。わが国においても85年の中曽根政権下の第二次臨時行政調査会での三公社の民営化が実施され、更に竹下政権下で「規制緩和推進要綱」が政府決定され、それ以降の各政権では規制緩和が重要な政策課題の一つとして認識された。そして行政改革委員会の下部組織である規制緩和小委員会で規制緩和に向けた議論が展開され、95年に設定された「規制緩和三ヶ年計画」によって今日まで推進され、ここまで見てきたように一定の成果が挙げられている。

しかしその規制緩和の進展度合いについてみると、わが国における規制緩和は各方面から指摘されるように米国と比較して不十分なものであることは否めない。米国においては、経済的規制については規制当局の縮小(航空輸送産業においては撤廃)も含めて徹底して抜本的な規制緩和によって市場に競争原理を導入し、更に社会的規制についても緩和の方向で議論を進めているのに対し、わが国においては経済的規制については非常に限定的なものであることは否めない。またその一方で、わが国及び米国において、各産業間において規制緩和の進展度合いは大きく異なっている。各産業で規制緩和が実施された米国においても、航空輸送産業においては、前述のように経済的規制に関して徹底した規制緩和が実現したのに対し、同じ運輸産業である航空輸送産業においては限定的な規制緩和にとどまった。

この様に、なぜ国家間及び産業間において規制緩和の進展度合いに差が生じるかということについては、規制システムや産業特性といった要因で説明されているが、それでは十分ではない。ここで重要になってくるのが規制及び規制緩和の政治的側面である。

公的規制は、元来自由主義経済社会における個人や集団の行動が、社会全体に対して不利益となる効果、すなわち負の外部効果を持つことがあることから、それらの完全に自由な行動を制限するために設けられたものである。そして公的規制の一つである経済的規制の根拠は、端的には「市場の失敗」である。すなわち、市場は経済学者が想定するように万全ではなく、そのメカニズムにまかせておいては望ましい資源配分が達成されないことがある。そのため、利他的な政府が市場に介入し、規制当局による規制によってそのメカ

ニズムを補正し、公共の利益を確保する必要があるというものである¹。

しかし、Stigler[1971]を始めとし、Posner[1974]、Peltzman[1976]と展開された、一連の「規制の経済理論」と呼ばれる研究で示されたのは、産業に対する規制当局による規制は公共の利益のためになされるものではなく、規制の対象者である産業の利益のためになされるものであるということである。

すなわち、産業と結託した規制当局によって産業側に設計された規制によって利益が生じ、その利益を産業側が獲得するということである。例えば、企業の経済活動を直接規定する行動規制に関してみれば、まず参入規制においては、新規参入者に対する参入要件を厳しくするか、もしくは規制者が恣意的に操作できるように曖昧に参入要件を設定すれば、新規参入者がその要件を満たすことが事実上困難であったり、規制当局が新規参入を認めないということが可能になり、当該産業への新規参入は制限される。そして、当該産業においては一種の非競争状態が創出され、既存の事業者にとっては既存の利益を維持することが可能になる。また、価格規制においては一律価格、最低価格の設定等によって、既存の事業者間において価格競争が禁止され、同様に当該産業において非競争状態が創出され、既存の事業者は既存の利益を維持することが可能になるのである。

このように、規制によって産業側に生じる利益は、既存の事業者にとっては「既得権益」となる。そしてこの既得権益は、利益集団(interest group)、政治家及び議会関係委員会（特に議会小委員会）、規制当局の三者による「鉄の三角形(iron triangle)」によって、維持・拡大されるのである。

そこでは、まず、利益集団は、利益の最大化を行動原理とすることから、規制による既得権益を維持するために、既存の規制の枠組みの存続を求め、政治家及び規制当局に働き掛けるのである。そして、政治家は、再選及び得票の最大化を行動原理とすることから、選挙の際に利益集団からの票を確保するために、議会で自らが所属する委員会（小委員会）で利益集団の利益を代弁し、同時に規制当局に対して既存の規制の枠組みを変更しないように圧力をかけるのである。そして、規制当局の官僚は、自からが属する組織の予算の最大化もしくは自身のキャリアアップを行動原理とすることから、組織の維持拡大のためもしくは利益集団へのいわゆる天下りのため、既存の規制を存続させ、利益集団の代弁者となるのである²。

また「鉄の三角形」は、このように利益を表出・維持する反面、その既得権益に関わる、不利益になる要求も抑えるのである。それは「非決定」³と呼ばれるように、特定の利益集団の既得権益等を脅かすような議題が政策決定過程で検討の対象にされないように、様々な政治手段や、政治的資源が動員されるのである。その結果、特定利益集団の不利益にな

¹ このような立場を取るのが「公共利益 (Public Interest) 派」である。

² 以上のような見解の代表的なものとして、Hamm, K.[1983]がある。

³ 同概念の詳細については、Bachrach, P. and Baratz, M.S.[1963]参照

るような要求というものは、政策決定の場にあがることはないのである。例えば世論で規制緩和が求められても、それに対してまず利益集団によって、規制緩和反対の政治キャンペーンが行われ、規制緩和の弊害が主張される。そして規制当局も規制の根拠を立てに規制緩和に反対の意が表されるのである。そして議会においてもその被規制産業を担当する委員会（小委員会）において、利益集団と関係のある議員（特に有力議員）による働きかけが行われ、委員会としての反対の意が表されるのである。そして結果的に、規制緩和を求めるサイドの議員が法案を提出することを断念し、その結果議題として取り上げられないのである。

これらの点から、既存の規制の枠組みを変更する規制緩和は、既得権益の配分を変化させ、既存の利益構造に大きく影響を与えることから、「鉄の三角形」の強硬な反対に直面することは不可避であり、政策案として選択されることは非常に困難であると考えられていた。規制緩和を実現したアメリカにおいても、60年代から経済学者達によって規制がもたらす非効率性や社会的利益の損失が指摘され、規制緩和の重要性が説かれていたにも関わらず、各産業における「鉄の三角形」の大きな抵抗により70年代前半までは政策決定過程において、政策アジェンダとして取り上げられず、結果的に規制緩和は実現してこなかったのである。そのため、公共の利益よりも私的で特殊な利益が優先される政策決定過程において、業界側の私的で特殊な利益が抑えられ、公共の利益のための規制緩和が成立したことは、「政治的事件」であり「謎」であった。

また、規制緩和の議論においては、規制政策の如何によって新規参入の増減による利益の変化といったように何らかの直接的な影響を受ける業界団体（利益集団）のようなアクターから、規制政策に対して何らかの理念を持つ議員（航空輸送産業におけるケネディ上院議員）のようなアクター、更にはメディアや学者といった様々なアクターが参加しているのである。

② 2つの事例

この様に規制緩和の進展については産業特性と同時に政治的要素の考察は不可欠であり、国家間においては政策決定過程、更には制度的特性が大きく影響してくるのである。そしてここでは日米間の制度特性を比較していくために、「決定的事例研究」（critical case-study）という手法を用いる。具体的には、日米の特定の産業における規制緩和を「決定的事例」（critical case）として取り上げ、各事例について実証的に分析を行い、そこで得られた知見をもとに国家間の制度比較を行うのである。

そのためどのような事例を選択するかということが、研究を行っていく上では非常に重要になってくる。ここで取り上げる事例については、第一に「規制緩和の試みが行われたと広く認識されている」という要件が必要になってくる。第二に「日米の典型的な政策決定過程の特性を示す」といった要件が必要になってくる。ここで注意しなければならないのは、「政策決定過程」の「典型」ではなく、「典型的な政策決定」の「特性」という点

である。すなわち「日本型政策決定」という言葉で示されるものについても、一つの政策決定を示すものではなく、そこには様々な形態の政策決定が含まれるのである。また、日米の国家間の制度特性を際立たせるために、上記の2つの要件を満たす同一の産業について比較を行うことが望ましい。そしてこれらの要件を満たす事例として、①わが国の航空輸送産業、②米国航空輸送産業、という2つの産業について取り上げ、規制緩和の政策決定過程を分析の対象とする。

本章ではこの2つの事例をもとに、日米の比較制度論的分析を行っていくが、前述のように各事例で性質が大きく異なるものであることから、①共通の分析フレームによって各事例の政策過程の特質を抽出、②その特質について比較のフレームに基づいて各事例を位置づけ、という二段階の作業が不可欠である。そのため前者については、サバティア (P. A. Sabatier) が提示した唱道連携モデル (Advocacy Coalition) に基づいた分析フレーム (修正サバティアモデル) を説明モデルとして用いる。そして後者については、①issue context (問題状況)、②institutional context (制度状況) という2つの軸をもとに各産業を位置づけた上で、その差異について分析を行う。以下では分析フレームを構成するこの2つのモデルについて概説する。

(2)説明モデル：修正サバティアモデル

①「唱道連携による政策決定」という政策決定観

ロウイ (T. J. Lowi) が示したように、政策には多様な類型があり、決定される政策によって様々な政策決定の形が有る⁴ことから、これまで政策決定過程の分析フレームについては、いわば百花繚乱的に様々なものが提示されてきた。政策決定過程の分析は政治学が中心であったことから、利害が対立する政策 (規制緩和もこれに含まれる) の決定が主に扱われ、エリートモデルまたはグループモデルに基づいた分析フレームが多用された。

しかし1970年代以降の政策研究の成果によって、伝統的理論モデル及び分析フレームの現実への妥当性が疑問視され、①政策の類型による政策決定過程の区別、②アクター間における政策ネットワークの存在、③政策決定における政策エリートの役割、④政策決定過程における政策分析の役割、という4つの視点を新たに加える必要性が説かれた。そして80年代以降新しい理論モデルが模索され、サバティアはこれらの視点を取り込んだ、統合的分析フレームワークである、理論モデル「唱道連携モデル」を提唱し、「唱道連携による政策決定」という新しい政策決定観を提示した (Sabatier[1988][1992])。

通常政策決定が行われる「場」については、そこで直接的に議論や投票や案の作成といった行為を行う「場」、すなわち特定の行政府の組織であったり、議会での委員会といった具体的な制度や組織が想定される。しかし、実際の政策決定においては、直接的に投票等で政策決定に参加するアクターに対して、「影響力」によって間接的に政策決定に参加す

⁴Lowi[1964][1972]参照

るアクターも存在する。そのため、様々なアクターが参加し影響を及ぼすという、制度の枠を超えた「場」を考慮する必要がある。そして現代社会が複雑化し、政策問題が複雑化、高度化していくにつれ、行政府及び立法府の双方において特定の問題に専門的に対応する形で組織が細分化されてきた。そのため特定の問題に対する実質的な決定というのは、システム全体の中で、その問題を専門的に扱うサブシステムが行っているのである。

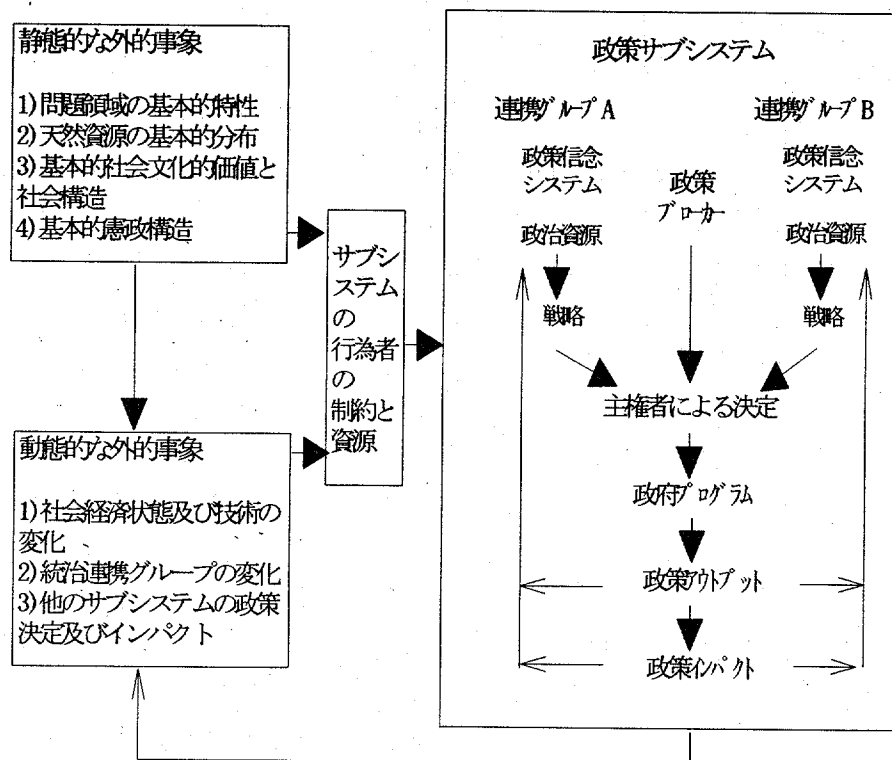
このことから、唱道連携モデルでは政策決定が行われる「場」として、「政策サブシステム」という概念を導入し、「ある特定の政策問題領域に積極的に関わる、公的及び私的組織からのアクターによって構成されるもの」としている。そこではHeclloらによって提示された「政策ネットワーク」の概念をもとに、鉄の三角形モデルが実質的なアクターを政治家と官僚と利益集団の三者を想定しているのに対し、ジャーナリストや政策分析者まで含んだ幅の広い多数のアクターが想定されている。

そして政策サブシステムでは、「諸価値の優先順位付け、重要な因果関係及び環境の認知、政策手段の有効性についての認識などを共有するもの」という「信念システム (belief system)」⁵を共有したアクターによって「唱道連携グループ」が形成され、政策に自らの信念を実現化するために活動が行われるのである。また、そこには政策分析者も含まれ、価値中立的立場を放棄し、特定の立場を唱道しているのである。

このように唱道連携モデルでは、政策を「政策サブシステムにおける唱道連携グループ間の相互作用のアウトプット」と捉え、政策決定を「政策サブシステムにおいて、複数の唱道連携グループが、様々な政治手段及び政治的資源によって、推進する代替案を表出する過程での対立とその調整」としている。そして政策サブシステムにおけるアクター及び唱道連携グループの制約と資源を規定するものとして、サブシステムの外的環境にある静態的な外的事象と動態的な外的事象の2つの外的事象が想定されている(図1参照)。

⁵ Sabatierはこの「信念」には、理念ということから利益やイデオロギーまで含む広いものであるとしている。

図1：唱道連携モデル



出所：Sabatier[1988]

唱道連携モデルの背景にあるのが、長期にわたる政策変化 (policy change) に関する研究であり、その要素として、①問題の認識の変化、②エリート層の認識や世論の変化、③権力闘争、④政策目標の未達成、など考えられるが、Hecllo[1974]では、政策変化を、①社会経済及び政治状態の変化、②政策コミュニティにおけるアクター間の戦略的相互作用、という2つの変数によって説明されるとしている。また、政策分析の特定の立場を唱道する役割も同様に背景にある。

以上のように、唱道連携モデルを構成する要素は、①政策サブシステムにおける対抗的な唱道連携グループ間の相互作用、②政策サブシステムに対する外的事象、の二つであり、後者によって政策サブシステムのアクターの制約と資源が規定されるのである。次にこの2つの要素について、それぞれ考察していく。

②政策サブシステムに対する2つの外的事象

政策決定過程におけるアジェンダ設定の段階においては、社会経済状況や政治状況といった、政策決定過程を取り巻く外的事象によって、どのような 이슈が突出し、またそれがどのように定義されるかが決定される。またそれは同時に、とりわけ政策サブシステムにおけるアクターに対しても影響を与えることとなる。

そのような外的事象は、①長期間にわたってあまり変化しない静態的な事象、②短期間のうちに変化する動態的な事象、とに区別される。

静態的な外的事象の構成要素には、①その政策領域の特性、またそこで扱われる財の特性といった「問題領域の基本的特性」、②経済活動に影響を与える石油等の天然資源の状態といった「天然資源の基本的分布」、③政策サブシステムが存在する社会の「基本的社会文化的価値と社会構造」、④社会の法律的構造である「基本的憲政構造」、という4つが挙げられる。これらは、特定の政策サブシステムの特性や、特定の政策や政党に対する社会全体の選好などを規定するものであり、比較的安定的な変数で、その変化も緩やかなものである。そのため、静態的な外的事象によって、サブシステムでのアクターの行動が直接的に左右されるというよりも、むしろアクターの行動パターンといった根底の部分が規定されるという側面が強いのである。そして静態的な外的事象に何らかの変化があれば、アクターの行動に直接的に影響が与えられ、何らかの政策決定及び政策変更につながり、また動態的な外的事象に対しても影響を与えるのである。

次に動態的な外的事象の構成要素には、①「社会経済状態及び技術の変化」、②大統領や議会多数派の交代といった「統治連携グループの変化」、③他の（関連した）政策サブシステムにおける決定やそこでの変化といった「他のサブシステムの政策決定及びインパクト」、という3つが挙げられる。これらは、既存の政策の因果的前提条件を変化させたり、特定の政党及び利益集団の支持を変化させたりするものであり、動態的に変化する変数である。そのため、動態的な外的事象によって、支持者数や決定権限といったアクターの政治的資源等が直接影響を受け、アクターの行動が直接的に左右され、政策決定及び政策変更につながるのである。

③政策サブシステムにおける唱道連携グループ間の相互作用

特定の信念システムを共有する唱道連携グループは、それぞれ自らの信念を政策に実現させるために、特定の政策代替案を唱道し、信念の異なる他のグループと争う。そこでは各唱道連携グループの持つ政治的資源によって優劣が決定され、それには資金、専門的知識、専門能力、支持者数、決定権限などが含まれる。

そして対抗する唱道連携グループ間で、政治的資源をもとに、説得、交換、脅迫といった政治手段によって相互に相手の主観内容を変えるために、相互調節を行うのである。この連携グループ間での相互作用の過程において重要になってくるのが、「思考及び行動を規定する信念システムの変化」という「政策志向的学習（Policy-Oriented Learning）」の概念である。そこでは自らの政策信念を実現するために、政策問題の状態変数や因果関係に対する理解の改善や、対立グループの信念システムの取り込みによる対応などが行われるのである。

このようなグループ間での相互作用を経て、政策案の決定が行われるが、この段階でクローズアップされるのが、政策サブシステムのアクターの中で「政策ブローカー」と呼ば

れる存在であり、官僚の首脳部や議会の委員会の委員長クラスが想定されている。政策ブローカーの役割は、信念の異なる各グループ間で調整を行って、政策案を決定することである。政策ブローカーは調停者として中立的な立場を取り、グループ間の相互作用による政治的コンフリクトを抑え、各グループが了承できる政策案を求める努力が行われるのである。

④修正サバティアモデル

サバティア自身が認めているように唱道連携モデルは長期の政策過程を対象としたものである。ここでは短期の政策決定及び政策過程を取り扱うため、大きく①外的事象、②フィードバック、という2つに関する仮定を修正する必要がある。

まず外的事象については、サバティアのモデルでは比較的長期における政策の変化を念頭に置いているため、外的事象を静態的なものと動態的なものに区分している。しかしここでは、比較的短期における政策決定を扱うため、静態的なものはその政策サブシステムの特性を示すものとして定数的に扱い、①社会経済状況、②制度的状況、③他の政策サブシステムの動向、といった動態的なものに焦点を当てる。

次にフィードバックについては、サバティアのモデルでは政策サブシステムで決定された政策（及びその結果）によって、外的事象が変化するというフィードバックループが仮定されている。しかしここでは同様に短期の政策決定を扱うため、フィードバックの可能性は否定しないものの、さほど大きな分析要素とはならないのである。

このように修正した修正サバティアモデル（図2）をもとにした分析フレームの分析事項としては、大きく、①政策サブシステムの構造、②外的事象、③唱道連携グループ間の相互作用、④決定の様態、という4つが挙げられる。

第一の政策サブシステムの構造については、「ある特定の問題領域に積極的に関わる、公的及び私的組織からのアクターによって構成されるもの」である「政策サブシステム」において、どのような特性を持つアクターが参加し、そのアクター間において、どのような「信念」を共有する「唱道連携グループ」が存在するかということが重要になる。

具体的には、まず政策サブシステムの特性については、①産業構造、②規制システム、③参加アクターの特質、④唱道連携グループの特定、⑤政策ブローカーの特定、という5つが分析単位となる。そして参加アクターについては、フォーマル・アクターとインフォーマルアクターに区分される。前者は、端的には政策決定に対して正統性（legitimacy）を有し、直接決定を行うアクターであり、議会委員会、政治家、規制機関、司法といったアクターがこれにあたる。また後者は政策決定に対して正統性は有していないものの、フォーマルアクターの行動に対して影響を与えるといった形で決定に間接的に関与するアクターであり、業界団体、労働組合、消費者団体、行政他機関、マスコミ、といったアクターがこれにあたる。そしてそこではその特性と同時にどのような影響与えているのかということが重要になる。

次に各連携グループの特性については、①構成アクターの特定、②構成アクター間の結びつき、③政治的資源及び政治的戦略、という3つが分析単位となる。また構成アクターについては、複数のアクターの中で中心となるアクターの特定が重要になる。

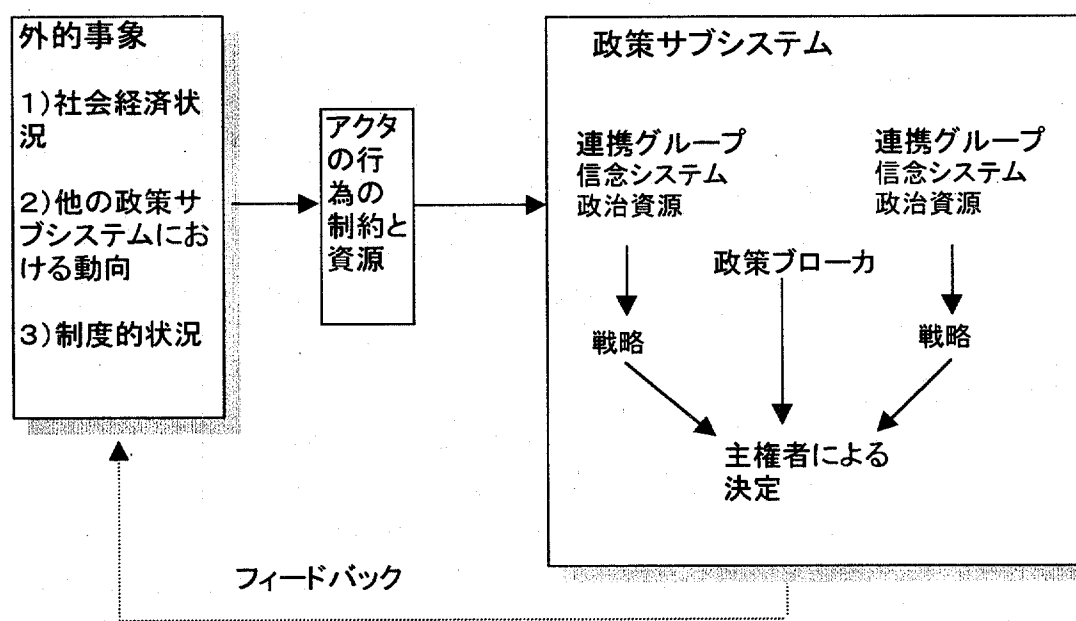
第二の外的事象については、唱道連携グループの政策サブシステムにおける活動に影響を与える「外的事象」にどのようなものがあるかということと、それがどのような影響を政策サブシステムに与えているかということが重要になる。

具体的には前述のように①社会経済状況、②他の政策サブシステムでの動向、③各グループの制度的状況、という3つが分析単位となる。そして制度的状況についてはグループの政治的配置及びその配置を規定する諸制度（議会制度、選挙制度、官僚制度、司法制度、規制制度）といったものが分析単位となる。

第三の唱道連携グループ間の相互作用については、各唱道連携グループがどのような政治的資源、戦略を用いたかということと、グループ間でどのような相互作用が行われたかということが重要になる。

第四の決定の様態については、唱道連携グループ間の相互作用を経て、どのように決定が行われたかということが重要になる。その際に「対抗グループとの相互作用による、思考及び行動を規定する信念システムの変化」という「政策志向学習」や、「政治的コンフリクトをある穏やかな水準以下にとどめ、問題に対する何らかのリーズナブルな解を求めることに関心を持つ」という「政策ブローカー」の存在およびその役割に注目する必要がある。

図2：修正サバティアモデル



(3)比較モデル

①基本概念

各産業において規制緩和の進展度合いの分析する説明モデルとして修正サバティアモデルが用いられるが、その知見を基に各国及び各産業間の規制緩和の進展度合いを比較する軸として、①イシュー・コンテキスト (issue context)、②制度的コンテキスト (institutional context)、という2つを用いる。

イシュー・コンテキストとは、政策決定過程のアジェンダ設定の段階において、①どのようなイシューが取り上げられるか、②取り上げられたイシューがどのように定義されるか、という2つを規定するものである。

一般に政策決定過程においては、政策決定者が政策によって解決しなければならない問題であると認識し、更に政策決定の場で政策アジェンダとして定義されなければ、社会的に重要な問題であっても取り上げられないのである。また政策問題自体は多面性を持つことから、それがどのように定義されるか或いはどの側面が重視されるかということも重要になってくる。そのためイシューコンテキストに対しては、社会経済状況等の政策決定過程を取り巻く外的事象が非常に重要であるが、イシューの定義に関してはその政治状況も併せて重要になってくる。

規制緩和は既得権益の構造を変化させ、利害が対立する政策であることから、「非決定」の概念で示されるように問題自体が政策決定過程で取り上げられないように、利益集団を中心として政策決定者に対して働きかけられるのである。そのため政策決定過程において、いかにイシューとして取り上げられるかということが、重要になってくるのである。また規制緩和自体、複数の個別政策の組み合わせ (policy mix) であることから、それがどのように定義されるか、すなわち包括的に扱われるのか、個別規制毎に扱われるのかということが、その進展に大きく影響してくるのである。

一方、制度的コンテキストとは、政策決定過程においてイシューが取り上げられ、定義された後で、それが政策案として決定されるかどうかを規定するものである。

政策決定に参加するアクターは個人であるか組織であるかを問わず、何らかの制度に所属していることから、アクターの行動は所属する制度のルールや行動様式によって何らかの制約を受けるものである。また複数のアクターが参加する政策決定過程においては、それぞれが所属する制度間の力関係が、権力などの政治的資源に影響を与え、アクター間の力関係に影響を与えてくる。

規制緩和は前述のように政治性が非常に強いイシューであるため、政策サブシステムにおいて、規制緩和の推進を掲げる唱道連携グループと既存の規制の枠組みを維持しようとする唱道連携グループ間において激しい政治対立が見られる。そのため、規制緩和の進展に関して、この両者間の制度的コンテキストが非常に重要になってくるのである。

このような規制緩和をめぐる二つのコンテキストによって、特定の産業での規制緩和の進展度合いが規定されるのである。

②比較モデル⁶

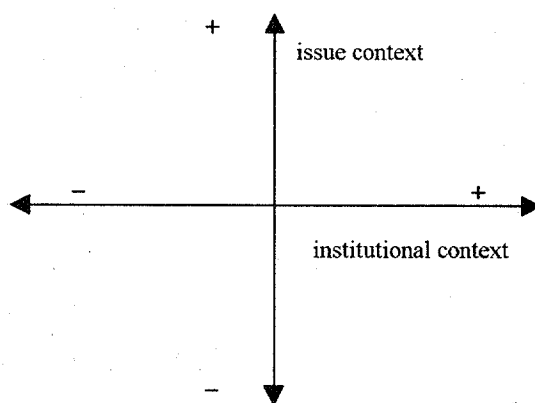
各国間、更には各産業間の規制緩和の進展度合いについて修正サバティアモデルによる分析結果をもとに比較していくことから、イシューコンテキスト、制度的コンテキストに対して具体的にどの分析単位が対応するかということが問題になってくる。

まずイシューコンテキストに関しては、①産業構造、②規制システム、③社会経済状況、④他の政策サブシステムでの動向、という4つの分析単位が重要になってくる。また前述のようにイシューの定義においては政治状況が影響をおよぼすため、後述の制度的コンテキストに対応するアクターの政治的配置も関連してくるのである。

一方制度的コンテキストに関しては、①各グループの政治的資源及び戦略、②各グループを構成するアクターの政治的配置（及びそれを規定する諸制度）、という2つの分析単位が対応する。ここで政治的資源については、政策決定の場において自分の立場に有利な社会経済状況を基に議論を進めるといったように、前述のイシューコンテキストの社会経済状況や他の政策サブシステムの動向も関連してくるのである。

また図3のように、イシューコンテキストと制度的コンテキストによるマトリクスに各産業（各国）をプロットすることによって、規制緩和の進展度合いについて示すことが可能である。そしてここでは規制緩和の試みが行われたと広く認識されている事例を取り上げていることから、産業間及び国家間の規制緩和の進展度合い及びその差異を規定するものとして、制度的コンテキストが特に重要になってくる。

図3：比較マトリクス



⁶ 以下での2つのコンテキストに関する概念についてはMucciaroni[1995]に依拠する。

2. 米国における航空輸送産業の規制緩和

(1) 規制緩和の展開

① 米国航空輸送産業における規制

米国航空輸送産業は、1938年民間航空法(Civil Aeronautics Act of 1938 ; 以下1938年法)を根拠法として、同法に基づいて1940年に設立された民間航空委員会(Civil Aeronautics Board : 以下CAB)によって、市場への参入及び運賃設定を始めとして様々な厳しい規制を受けてきた。そして航空輸送産業は幼稚産業とみなされていたことから、CABによる規制は、他の輸送産業で目的として掲げられた「公共の利益の確保」といったよりも、「産業の保護育成」といった側面が強かった。

参入に関してはCABから免許が発行されたが、競争制限の色合いが強いものであった。新規サービスを申請する事業者に対しては、資格要件と同時に当該サービスが「公共の便益と必要」に合致することを証明することが求められ、実質的な参入障壁となった。そして「グランドファーザーズ・クローズ」 (“Grandfathers Clause”) として知られるように、CABは1938年時点で適切な経営を行っていた事業者に対して免許を発行し、その事業者は後に幹線 (trunk line) 輸送を行う事業者として保護されていた。実際に幹線においては、1938年から76年にかけて新規参入が全く認められず、市場の寡占状態が維持された。

また既存事業者の路線設定、特に路線拡張については厳しく制限され、新規参入と同様の手続きが事業者に対して要求された。

運賃に関しては路線毎に個別、詳細に決定され、各事業者からCABにタリフ (tariff) が提出された。事業者に対しては運賃が「適正かつ合理的」 (just and reasonable) であることが求められ、それに反する場合CABはタリフを差し止めにする権限を保有していた。そしてそこでは競争的な運賃は全く認められず、事業者の運賃設定は非常に硬直的なものとなっていた。

② 事件としての規制緩和

CABによる規制に対してはすでに60年代から経済学者によってさまざまな問題点が指摘され、改革の必要性が問われていた。しかし米国航空輸送産業においては、①CAB、②圧力団体である業界団体の米国航空協会(Air Transport Association、以下ATA)及び労働組合、③下院の公共事業委員会(Public Works Committee)、上院の通商委員会(Commerce Committee)の三者によって、規制による権益を維持するための強力な「鉄の三角形」が形成されていた。そのため「非決定」として知られるように、政策決定の場においてはこの鉄の三角形によって規制緩和は議題として取り上げられることはなかった。70年代に入りCABによる規制の改革の必要性が認識され始めても、この鉄の三角形の強硬な反対から、米国航空輸送産業の規制緩和が実現することはほぼ不可能と見られていた。

74年6月に有力議員であるケネディ(Edward M. Kennedy)上院議員が、自身が委員長を務める上院行政活動小委員会 (Subcommittee on Administrative Practice and Procedure) で翌年初め

にCABに関する公聴会を開催することを表明したことを契機に、航空輸送産業の規制緩和に関する取り組みがスタートした。そしてフォード大統領は規制緩和に取り組み姿勢を明確にし、CABの委員長人事について同年12月に規制緩和に消極的な姿勢を示していたティム (Robert Timm) 委員長の再任を拒否した。

75年に入り2月から行政活動委員会でCABの規制に関する公聴会が開催されると、規制緩和に関する議論は一気に本格化した。その中でフォード大統領を中心として規制緩和に向けた動きがグループが形成され、6月にはロブソン (John Robson) が新たにCAB委員長として任命された。そして10月にはフォード大統領のイニシアチブによって規制緩和法案 (Aviation Reform Act) が提出されたものの、ATAを中心にした強い反対に直面し、廃案に追い込まれた。

しかし規制緩和を推進するグループはキャノン (Howard Cannon) 上院議員とケネディ上院議員を中心として妥協案を模索した。そしてカーター大統領は航空輸送産業の規制緩和に強い関心を示し、77年1月にキャノン上院議員によって上院に提出された規制緩和法案を支援することを表明した。6月にはCABの委員長に規制緩和を唱道する経済学者のカーン (Alfred Kahn) が任命された。

カーンは規制緩和の推進に向けて積極的にCABの組織改革を進め、78年に入ると価格規制に関して漸進的に規制が緩和された。そして議会でも規制緩和に向けた動きが急速に加速し、最終的にCABの廃止を含んだ規制緩和法案 (Airline Deregulation Act of 1978) が同年10月に成立した。

このように、ケネディ上院議員の取り組みから約4年間近くの歳月が経過し、カーター大統領が法案の調停において「歴史的法案」と述べたように、航空輸送産業において規制緩和が実現したことは、まさに「政治的事件」であった。

(2) 政策サブシステムの構造

航空輸送産業の規制政策という問題領域に関する政策サブシステムでは、フォーマルアクター及びインフォーマルアクターの別を問わず多様なアクターが参加していた。そしてそこでは、①規制緩和によって航空輸送市場に自由競争を導入するという信念を有する「規制緩和推進グループ」、②現在の規制による産業の枠組みを維持するという信念を有する「既得権益維持グループ」、という二つの唱道連携グループが形成されていた。

前者の規制緩和推進グループは、①CAB(1975年以降)、②連邦運輸省、③大統領及び大統領府、④ケネディ上院議員及キャノン上院議員を代表とする関係議員、⑤地方大規模自治体、⑥産業界、⑦エコノミスト、⑧シンクタンク、⑨消費者団体、⑩メディア、といったアクターによって形成されていた。そして同グループの活動の中核となったのは、大統領及びケネディ上院議員であったが、そこに著名エコノミストといったインフォーマルアクターが加わっていた。また1975年の委員長交代を契機に、CABもその中核に位置するようになった。

一方、後者の既得権益維持グループは、①CAB(1975年以前)、②ATA、③労働組合、④地方小規模自治体、⑤下院関係委員会及び所属議員、といったアクターによって形成されていた。そして同グループの活動の中核となったのは、ATA及び労働組合であり、前述のように、CABは1975年から反対の立場を取るようになっていった。

(3)政策サブシステムをめぐる外的事象

①社会経済状況

①2桁台の伸びを示した破壊的インフレの進行、②オイルショックによるエネルギー不足、による米国経済の悪化は、航空輸送産業規制政策サブシステムに対して、特に、①規制緩和が議題として取り上げられ、②規制緩和推進グループが既得権益維持グループに対して優位に立つ、という2点で大きな影響を与えた。

経済の悪化に直面し、経済学者やエコノミストによって、企業活動の細部にわたる公的規制の存在と、それによる非効率の発生が指摘され、連邦規制の見直しが叫ばれるようになった。航空輸送産業においても同様に、CABによる規制の根拠が疑問視され、その見直しが求められた。

規制緩和推進グループは、公聴会等の場においてエコノミストやシンクタンクの調査結果等を引用し、規制緩和によって、①運賃の低下、②燃料消費の削減、③不必要な規制によって生じる無駄の排除、といったメリットが生み出されることを示し、その必要性を説いた。

それに対し既得権益維持グループも航空輸送業界の混乱、大規模業者による集中化、辺地へのサービスの低下等のデメリットを主張した。しかし議論の過程においては、規制によるメリットが重視され、また反対派の根拠に対しても、規制緩和推進グループから調査等のデータによる反証が行われたたのであった。

②他の政策サブシステムでの動向

1970年代以降の各産業の政策サブシステムにおける規制緩和政策の決定、とりわけ鉄道輸送産業規制政策サブシステムでの規制緩和の実現は、航空輸送産業規制政策サブシステムに対して、特に規制緩和が議題として取り上げられるという点で大きな影響を与えた。

米国では60年代から州際通商委員会 (Interstate Commerce Commission : ICC) を中心とした運輸産業の規制について、エコノミストを中心に問題点が指摘され、ケネディ政権においては、連邦運輸政策の見直しが図られ、政策目的を従来の産業の保護育成から自由競争導入へと大きく転換した。

そしてフォード政権では規制緩和が本格的に取り上げられ、特に運輸産業がその対象として掲げられた。鉄道輸送産業規制政策サブシステムにおいては、75年5月にフォード大統領のイニシアチブによってICCによる規制の大幅な緩和を掲げた鉄道再生法 (Railroad Revitalization Act) が提出された。同法は上院の反対に直面して廃案となったものの、北東

部の鉄道事業救済を目的とした、一般に4R法とされる1976年鉄道規制改革法（Railroad Revitalization Regulatory Reform Act）において、ICCの規制が見直され、事業者に対して価格設定の自由化が認められたのであった。

もともと、①4R法の第一義的な目的は規制改革ではなく、鉄道事業に対する政府助成であった、②航空輸送の規制緩和とは逆に、規制対象である事業者がむしろ規制改革を望んでいた、③法案自体が非常に不完全なものであった（後に4R法を改正する形で1980年にスタッガース鉄道法が成立）、といった点から、4R法の成立が、航空輸送産業規制政策サブシステムでの相互作用において規制緩和推進グループが優位に立つということに直接的に影響を与えたとは必ずしも断言できない。しかし、米国において最大かつ最古の独立規制委員会であるICCの規制の見直しが行われたことにより、これまで政策決定過程において直接的に取り扱われたなかった議題であった規制緩和が、むしろ最重要事項として認識されたのであった。

③制度的状況

①CABの位置づけ、②規制緩和推進グループの位置づけ、③既得権益維持グループの位置づけ、という制度的状況は、航空輸送産業規制政策サブシステムに対して、特に、規制緩和推進グループが既得権益維持グループに対して優位に立つという点で大きな影響を与えた。

独立規制委員会であるCABは元来、制度及び人事面において自律性のある組織であり、また、大統領によるサポートを受けたことから、根拠法の部分的・漸進的変更による規制緩和が可能であった。実際に、75年にフォード大統領のイニシアチブによって、当時規制緩和に消極的であったティム委員長から、ロバート委員長に委員長が交代すると、CAB内において規制の在り方が検討され、上院に対して規制改革案が提出された。そして77年に経済学者のカーンが委員長に任命されると、規制改革に向けた動きはCAB内で一気に加速し、参入規制、価格規制について抜本的な改革が検討された。

このように独自の決定権限を有するCABが規制に向けた動きを行ったことは、両グループ間の相互作用において、特に既得権益維持グループの活動を弱める上で非常に効果があったのである。実際に78年にはそれまで強硬に反対していた既得権益維持グループもCABの動向から、規制緩和推進グループの提示する規制緩和案の部分的修正という形で妥協に応じたのであった。

規制緩和推進グループのコアアクターは、有力議員であったキャノン上院議員及びケネディ上院議員と、カーター大統領というフォーマルアクターの中でも地位の高いアクターであった。そしてそれらのアクターの連合に、大統領府や関係省庁、上院議員、著名エコノミスト等のアクターが加わり、政策エリートによるネットワークが形成されていた。

一方、既得権益維持グループのコアアクターはATA、労働組合というインフォーマルアクターであった。そして、そこに下院関連委員会及び所属議員といったインフォーマルア

クターが加わっていた。一般に、地域の利益を代表する下院は上院に対して地位が低く、下院関連委員会にはCABの人事関連の権限はなかった。そのため既得権益維持グループはCABに対して実質的な影響力は保持していなかった。また、議会での議論の中心の場であった上院通商委員会においては、既得権益維持グループの議員は地位が低かったことから、影響力はなかったのであった。

そしてそれとあわせて、航空業界よりとみられていた上院通商委員会の航空小委員会の委員長であったキャノン上院議員が、76年にCABの働きかけによって規制緩和推進グループの中核となったことは、既得権益維持グループにとっては大きな痛手となった。

(4)政策サブシステムにおける動向

①グループ間の相互作用

規制緩和推進グループは、既得権益維持グループとの相互作用の過程において、①グループの形成と維持、②戦略的行動による封じ込め、という行動をとった。

既得権益維持グループの抵抗に対抗し、議会及び世論に対して規制緩和の必要性を示威するために、多様なアクターによる強力なグループを結成し、維持することが必要になった。そして、以前から規制に対して反対の立場を取っていた、消費者運動グループや企業荷主グループなど多くのグループを取り込み、ケネディ上院議員が中心にいた航空輸送規制政策サブシステムの間を利用し、非公式に維持し、結束を強めていった。

更に、既得権益維持グループの抵抗を押え込むために、①公聴会、ロビイング等において、社会の多様なアクターが参加していることを示すことによって規制緩和の必要性を示威、②政策分析を戦略的に活用し、議会での議論にあわせて、規制緩和のメリットを提示し、デメリットの根拠を否定、③議会での集中的な審議の実現のために、議題の論点を限定し、議会にタイミングを図って提出、④世論を喚起するために、マスコミを利用して規制のデメリット、規制緩和のメリットを宣伝、といった戦略的行動を取ったのである。

一方、既得権益維持グループは、①75年の委員長交代を契機にしたCABの変容、②中核であったキャノン上院議員の変容、③有力議員であったケネディ上院議員の動向、④多数派形成の失敗、によって危機感を形成していった。特に規制の保護下に合った幹線事業者の一部が規制緩和に賛成の立場を取り、事業者が一枚岩を形成できなかったことは、既得権益維持グループにとっては非常に痛手となった。

そのため、規制緩和推進グループへの対応は、何らかの改革案が出たら即座に抵抗するというものであった。更に、その手段も、①辺地へのサービス低下、大規模事業者による集中化などの規制緩和のデメリットの強調、②政治的キャンペーン、③協力議員への働きかけ、という伝統的手法によるものであった。しかも規制緩和のデメリットはその根拠が否定され、政治的キャンペーンや協力議員への働きかけでも規制緩和推進グループの方が優っていた。

②決定の様態—政策志向学習による決定—

前述のように航空輸送規制政策サブシステムにおいては、規制緩和グループにとって有利な状況が形成され、両グループ間の相互作用においても同グループが優位にたった。しかし規制緩和法案が議会に提出されてから決定まで一年以上もの期間を要したということから示されるように、困難の末の決定であった。

規制緩和が既定路線化された1977年の第95議会において、まず3月に上院に対してキャノン議員からキャノン・ケネディ法案(S2493)が提出された。同法案は、参入及び路線拡張に関してはCABの自由裁量権を制限し、価格規制に関しても運賃の自由ゾーンの範囲内での事業者の運賃設定の自由化、といったように徹底した規制緩和を要求するものであった。そして下院に対しても、同年8月にはほぼ同様の法案(HR8813)がアンダーソン議員によって提出された。

そして両院において法案の審議が進められた。航空輸送全般を対象としたS2493に対し、HR8813は航空貨物を主に対象としていたことから、大手事業者が規制緩和を志向していたこともあり、審議は進展した。そして同年11月に航空貨物輸送に関する規制緩和法案が成立した。一方S2493は事業者を中心とした既得権益維持グループの激しい抵抗に直面し、議会での審議は停滞した。

しかし78年に入り、前年6月に委員長に就任したカーンによってCABが独自に規制改革への取り組みを行うことによって、事態が変化していった。CABは運賃の自由化については進めてきたが、更に大幅な規制緩和を進めることを表明した。そしてこれを受けて3月にはこれまで規制緩和に反対していたWestern社とBraniff社の大手二社が、規制緩和に賛成の意向を示した。また同月に下院航空小委員会でもS2493の修正作業が行われ、そこでは初めてCABを廃止する条項が加えられた。更に4月には、既に規制緩和に賛成の意向を示していたUnited社が一層の規制緩和を求める意向を表明し、上院でも通商委員会では大差で規制緩和推進グループが勝利し、S2493は実質的な変更はなく同月に上院全体で可決された。下院航空小委員会でも5月にはS2493をベースにした妥協案が成立し、そこにはCABの廃止条項含まれた。

これらの動きから、6月にはこれまで規制緩和に対して一貫して強行に抵抗してきたATAが、規制緩和法案に対する反対を撤回することを表明した。そして下院での規制緩和法案通過と、両院協議会での修正作業を踏まえて、同年10月にS2493をベースとした1978年航空輸送規制緩和法が成立した。

同法ではCABの規制権限を83年度末までとし、原則として85年度までに廃止することが規定された。そして参入に関しては前述のS2493に加え過渡的な措置として、各事業者に対して79年度からの3年間に於いて各年度に1路線について、自動的に参入する権利と、他社の参入を拒否する権利が与えられた。また価格規制については、S2943と同様に、現行運賃の-50%から+5%を範囲とする自由ゾーン内で各事業者が自由に運賃を設定することが認められた。

徹底的な規制緩和を求める規制緩和推進グループと、規制の維持を求める既得権益維持グループの妥協は、実際に議会での議論が進まなかったことから、不可能と見られていた。しかし既得権益維持グループは、規制緩和が既に規定路線となり、廃案になればカーンを中心としたCABによって改革が断行される恐れから、政策志向学習によって妥協に応じたのであった。また、中立的立場であったカーター大統領が規制緩和の実現を志向し、両グループ間の政治コンフリクトを調停するために、両者の間に入り、妥協案を模索したのであった。

3. 日本における航空輸送産業の規制緩和

(1) 規制緩和の展開

① 日本航空輸送産業における規制

わが国の航空輸送産業は、1952年に制定された航空法を根拠法として、運輸省航空局による厳格な規制下にあった。そしてその最大の特色は、事業者間の競争を回避し、幼稚産業としての性格を有していた航空輸送産業の保護育成を目的としていたことであった。

参入に関しては免許制となっており、事業者が路線を開設するためには詳細な事業計画とともに申請を行い、運輸大臣の免許を受けなければならなかった。そして免許を与える基準として、①新規サービスの公衆利用への適応性、②各路線での需要との適合性、③事業計画の適切性、④申請者の事業遂行能力、といった点が重視された。また、参入が認められた路線においても、便数の増減等の決定については運輸省の規制下にあった。

一方価格規制に関しては、認可制となっており、運賃の設定のみならずその変更についても運輸大臣の認可が必要とされた。そして認可基準として、①能率的な経営下での適正な費用に適正な利潤を含めた水準とであること、②提供されるサービスに適した価格であること、③差別価格となっていないこと、④他の事業者との不当な競争を起す恐れがないこと、といった点が挙げられていた。

そしてこれらの行動規制以上に、航空輸送産業における規制で重要な役割を担ったのが、「航空憲法」と称される業務分野に関する規制である。具体的には1970年11月に閣議了解され、72年7月に運輸大臣通達として出された「航空企業の運輸体制について」であり、日本航空、全日空、東亜国内航空の定期航空会社の事業分野を定めたものである。そこでは、国際線については日本航空が運営を行い、国内幹線については日本航空と全日空が運営を行い、国内ローカル線については全日空と東亜国内航空が運営を行うとされ、航空輸送市場での競争は事実上制限された。また同時にそこでは国内市場において輸送力調整基準が設定され、一定のロードファクターを超えなければ増便が認められなかった。

このように、各事業者の行動は規制当局によって厳しく制限されており、「路線権あれど経営なし」という言葉に顕著に示されていた。

②規制緩和の経緯

航空輸送産業においては、「航空憲法」によって大手事業者の利益が確保されていたことから、特に運輸省と業界との関係は密接であった。そのため、運輸産業における規制の問題は経済学者を中心に指摘されていたものの、規制緩和策が取られることは航空輸送産業においても想定されなかった。しかし80年代に入り、先進諸国において新保守主義下での民営化及び規制緩和といった公的部門の改革が進められるなかで、わが国の航空輸送産業においても、アメリカにおける航空規制緩和が紹介され、政府規制、特に前述の「航空憲法」の問題がクローズアップされ始めた。

そして84年に入ると、規制緩和をめぐる議論は各方面で活発化した。運輸省内においても6月に新政策研究会が設立され、7月からの機構改革を踏まえて、運輸政策の在り方が検討された。また10月には航空局内に「航空行政に関する政策研究会」が設置され、航空政策の在り方が検討され、事業規制の在り方が検討課題の一番目に示された。そして11月に運輸省は早ければ1987年度に航空憲法を見直し、競争促進を中核にした新しい航空政策に政策転換することを表明した。

85年に入ると規制緩和、特に航空憲法に関する議論が本格化した。4月には経団連から運輸省に対して運輸産業の規制緩和が提言され、陸上輸送産業が中心であったものの航空輸送もその対象にあげられた。そして7月には規制当局である運輸省航空局から、航空輸送産業の規制見直しについて「航空企業の運営体制検討のための論点」が公開され、議論の方向性が示された。同論点に対する各事業者からの回答がまとめられる中で、9月に入ると運輸大臣から諮問機関である運輸政策審議会（以下運政審）に対して、航空政策の抜本的見直しについて諮問が行われ、専門の審議を行う航空部会が設置された。

同様の検討作業は自民党内の航空特別対策委員会でも行われ、10月に発表した要綱の中では、航空憲法を見直し国際線での自由競争を促進することが掲げられ、日本航空の完全民営化についても言及した。11月には航空政策の基本方針となる自民党案「航空企業の運営に対する」がまとめられ、①国際線での外国航空の乗り入れも含めた複数社体制、②国内線の新規参入の推進、③日本航空民営化、といったように、航空市場への積極的な競争原理の導入がかけられた。

そして運政審航空部会はそれまでの議論をまとめ、12月9日に運輸大臣に対して中間答申として、①国際線の複数社体制、②日本航空の完全民営化、③国内線での幹線・ローカル線の区分を廃止し、競争路線を増加、という三点を上申した。この中間答申を受けて同月17日に昭和47年運輸大臣通達は廃止され、航空憲法による参入規制は事実上緩和された。86年6月9日に運政審航空部会は最終答申をまとめ、運輸省は翌10日に国内線の新規参入の基準を定めた通達を示した。

(2)政策サブシステムの構造

航空輸送産業政策サブシステムにおいては、これまで政策決定の場の中心となったのが

運輸政策審議会であったことから、利害関係者を中心とした比較的限定されたアクターが参加していた。そして経済界やエコノミストといったその他のインフォーマルアクターの大半については、直接政策決定へ関与することは困難であった。しかし85年7月に運輸省航空局によって「航空企業の運営体制検討のための論点」が広く公開されると、規制緩和をめぐる議論が活発化した。

そしてそこでは大きく、①規制緩和によって航空輸送市場に自由競争を導入するという信念を有する「規制緩和推進グループ」、②現在の規制による産業の枠組みを維持するという信念を有する「既得権益維持グループ」、という二つの唱道連携グループが形成されていた。

前者の規制緩和推進グループは、①運輸省航空局(84年以降)、②自民党政務調査会交通専門部会及び所属議員(84年以降)、③産業界、④エコノミスト、⑤メディア、といったアクターによって形成されていた。そして同グループの活動の中核となったのは、84年の7月の組織改革による局長交代を契機とした運輸省航空局であったが、そこにエコノミストやメディアといったインフォーマルアクターが加わっていた。

一方、後者の既得権益維持グループは、①運輸省航空局(84年以前)、②自民党政務調査会交通専門部会及び所属議員(84年以前)、③各事業者、といったアクターによって形成されていた。そして同グループの活動の中核となったのは、各事業者、特に国際線でサービスを独占供給していた日本航空であった。そして前述のように運輸省航空局が1984年から反対の立場を取るようになると、同グループは次第に日本航空のみとなっていった。

(3)政策サブシステムをめぐる外的事象

①社会経済状況

1980年代以降の国際航空輸送における「日米交渉」の進展、特に85年4月の暫定交渉の妥結は、①規制緩和が議題として取り上げられ、②規制緩和推進グループが既得権益維持グループに対して優位に立つ、という2点で大きな影響を与えた。

国際間の定期国際航空運送業務については、関係二国間の航空協定に基づいて運営され、その具体的内容については二国区間の航空交渉によって決定されていた。そして日本とアメリカの間においては、アメリカが78年以降の自由競争を背景に、国際航空市場の自由化を求めてきた。日米航空協定は第二次大戦以降の歴史的経緯からアメリカ側に有利な条件となっており、82年6月の日米暫定航空協定に伴って83年からはアメリカの大手航空事業者の乗り入れが認められた。84年4月からの日米航空協定改定交渉では、日本貨物航空(NCA)のアメリカへの乗り入れ問題が取りざたされ、日米通商問題と関連して、難航したものの、85年4月には暫定交渉が成立した。

この暫定交渉の成立は単にNCAの問題ではなく、これによって航空憲法の見直しが急速にクローズアップされ、航空局にとってもその実現が急務となったのであった。実際に当時の航空局西村局長の発言から見られるように、84年時点では規制緩和或いは航空憲法の

見直しは、空港容量の制約から関西国際空港及び羽田空港の沖合い展開が完成する93年度をめどに考えられていた。しかし航空交渉の結果から、日米間の航空路線の追加が決定され、また新日米航空協定に基づいて市場に新規参入する事業者が想定されたことから、航空憲法の問題を大きく取り上げたのであった。

また航空局自身は、「航空企業の運営体制検討のための論点」の公開に見られるように、あくまで中立的な立場を構えたが、日本航空の民営化問題も追加したように、国際線複数社体制を強く志向したのであった。

②他の政策サブシステムでの動向

1980年代以降の各産業の政策サブシステムにおける民営化及び規制緩和政策の議論、また鉄道輸送産業規制政策サブシステムでの国鉄民営化の進展は、航空輸送産業規制政策サブシステムに対して、①規制緩和が議題として取り上げられ、②規制緩和推進グループが既得権益維持グループに対して優位に立つ、という2点で大きな影響を与えた。

航空輸送産業における規制緩和、特に航空憲法の見直しについては、企業間の競争条件の均等化のため、国際線で一元的に運営を行っていた日本航空の民営化は不可欠であった。しかし航空局長の発言をもとに84年の時点での議論を見てみると、そこでは航空政策の課題として航空憲法の問題点は既に指摘されていたものの、日本航空の問題自体については触れられていなかった。

しかし特殊法人の問題が取りざたされ、また国鉄民営化が既定路線として進んでいく中で、日本航空の問題も取りざたされてきた。そして85年の9月には日本航空自身も役員会において完全民営化を決定したのであった。またこのことは同時に、規制緩和に対して抵抗してきた日本航空自体が航空憲法見直し及び市場への競争導入を容認したことにもつながったのであった。

③制度的状況

①規制緩和推進グループ、特に運輸省航空当局の位置づけ、②既得権益維持グループの位置づけ、という制度的状況は、航空輸送産業規制政策サブシステムに対して、特に、規制緩和推進グループが既得権益維持グループに対して優位に立つという点で大きな影響を与えた。

まず規制緩和推進グループのコアアクターであった運輸省航空当局の位置づけについては、特に自民党政務調査会交通専門部会及び業界との関係が重要になった。「規制の経済理論」で指摘されてきたように、わが国においても同様の「鉄の三角形」の存在が指摘され、そこでは規制当局である官僚と同時に、自由民主党の政務調査会の各専門部会に所属する「族議員」の存在、特に当該産業の政策への影響力というものが注目されてきた。

しかし運輸産業に関しては、猪口・岩井[1987]で指摘されているように、運輸省が持つ許認可件数が各省庁の中でも最大規模であることから、運輸省と各業界自体が非常に密接

な関係にあった。そして運輸族の役割は、この両者を結び付けるというものであり、旧国鉄関連の利益（新線及び新駅等の設置）を除けば議員の介入できる利益対象は比較的小さかった。整備新幹線といった特別なイシューを除けば、運輸省の政策を直接運輸族が左右するというよりも、運輸省主導下で両者が密接に連携を取るといった側面の方が強かった。このことは特に航空輸送産業において典型であり、航空憲法によって事業者の利益が確保されていたことから、運輸省航空局と業界の関係は密接であった。そして航空政策決定においても、空港建設といった特殊利益をもたらすイシュー以外では、前述のように運輸省主導の形が取られたのであった。

一方既得権益維持グループのコアアクターは航空輸送事業者というインフォーマルアクターであり、84年の運輸省航空局とともに、自民党政務調査会交通部会が規制緩和推進グループへと加わったことによって、政策決定に対する直接的な影響力というものを失ったのであった。

(4)政策サブシステムにおける動向

①グループ間の相互作用

運輸省航空局を中心とした規制緩和推進グループは、既得権益維持グループとの相互作用の過程において、戦略的行動による封じ込めという行動をとった。具体的には、規制緩和の意向を広く表明したことと同時に、既得権益維持グループの抵抗を押え込むために、①審議会での集中的な審議の実現のために、議題の論点を限定、②規制緩和に関する関心を広く集め、世論を形成するためにマスコミを利用、といった戦略的行動が取られたのである。

前者に関しては、85年7月に航空局が提示した「航空企業の運営体制検討のための論点」が重要であった。そこでは日本航空の民営化の問題が、国際線の複数社体制を実現するために議題に併せて盛り込まれた。一方で一枚岩が壊れた各航空事業者が再結集することが懸念されたため、価格規制に関しては殆ど触れられていなかった。

また後者についても、日米交渉の過程から航空憲法の見直しが必要となった際に、航空局長の発言に見られるように、航空局で政策案を形成するという形ではなく、論点を広く公開することによって（議論の方向性を確定した上で）世論を形成していくという手法が取られたのであった。

一方、既得権益維持グループは、①84年の組織改革を契機にした運輸省航空局の変容、②多数派形成の失敗、によって危機感を形成していった。特に規制の保護下に合った日本航空を除いて、全日空及び東亜国内航空を始めとして航空憲法の見直しに賛成の立場を取り、事業者が一枚岩を形成できなかったことは、既得権益維持グループにとっては非常に痛手となった。そのため、規制緩和推進グループへの対応手段も、辺地へのサービス低下等の規制緩和のデメリットの強調、という伝統的手法によるものとなり、結果的に規制緩和推進グループに押し切られる形となった。

②決定の様態 —仕切られた決定—

約4年もの歳月をかけて徹底した規制緩和法案を成立させたアメリカ航空輸送産業に対して、わが国では84年7月の運輸省の組織改革を契機に、わずか1年半で価格規制については触れない漸進的なものであったものの、規制を改革し、従来の枠組みを変更したのであった。そこでは規制緩和推進グループのコアアクターであった運輸省航空局の「仕切り」によるコントロールが鍵となった。

84年7月に第二次臨時行政調査会の答申に基づいて運輸省内で組織改革が行われ、従来の縦割り組織の許認可省庁から、政策省庁への転換が図られた。しかし、航空局に関しては、現業的業務を抱えていたことから、この組織改革の対象からはずれ、独立した部局となった。そして新しい局長のもと、10月には「航空行政に関する政策研究会」が設置され、93年度をめどにした航空憲法の見直しに入ると同時に、その意向を11月にすばやく内外に表明した。

そして前述のように85年4月の日米航空交渉の妥結から、航空憲法の見直しが急務となると、利害が複雑に関係する議論を進めるために航空局は7月に、「航空企業の運営体制」として①国際線複数社制、②日本航空完全民営化、③国内線競争促進政策、という3つの論点をマスコミも含めた多方面に公開した。

同論点について、航空局長はあくまで「広く一般からの意見を求め、それらを充分勘案しながら、最終的に運輸政策審議会はかりたい」ためとしていた。しかし論点を先に提示することにより、様々な見解が提示され議論が錯綜する可能性が排除され、議論の方向性が規定されたのであった。また同論点は価格規制に関するものは省き、大手三社がそれぞれ思惑の異なる運営体制について限定したものであったことから、大手三社が結託して改革案に反対することを阻止することとなった。

そのため、9月からの運輸政策審議会航空部会では、各社が同論点に対して提出した見解の調整の場となり激しい議論が繰り返されたものの、①国際線複数社体制、②日本航空完全民営化、③国内線ダブル・トリプルトラック化、という基本路線は大きな変更をされることなく決定されたのであった。

4. 比較分析

(1)2つのコンテキスト

航空輸送産業の規制緩和の進展度合いに関して、日米間でなぜ差が生じたのかということに関しては、①イシューコンテキスト、②制度的コンテキスト、という前述の2つのコンテキストの視点が不可欠である。

第一のイシューコンテキスト、すなわちどのように規制緩和がアジェンダとして認識され、定義されたかということに関しては、①日米双方において規制緩和の緊急性が認識された、②しかし日米間でその緊急性を意味するものが異なったことから定義について大きな差異が見られた、という2点が指摘される。

日米双方において特に政策サブシステムを取り巻く社会経済状況から、市場競争を導入する規制緩和は不可欠なイシューであると認識された。そして日本においても、航空不況に見舞われたものの市場は全体として順調に伸びてきたことから、競争状態の創出ということは不可欠になってきた。

しかし規制緩和自体は個別政策の組み合わせであり、実際に具体的にどのようなイシューとして定義されたかについては前述のように大きな差異が見られた。アメリカではインフレによる経済状況の悪化から各産業での抜本的な規制緩和が求められたため、航空輸送産業においても経済的規制の主要規制である参入・価格の双方の緩和が定義された。

それに対し日本では当初は競争を（既得権益維持グループを抑える形で）漸進的に進めることを考えていたものの、日米交渉の妥結をもとに前倒しを余儀なくされたことから、「航空憲法」すなわち参入規制のみをイシューとして定義したのであった。

第二の制度的コンテキスト、すなわちイシューとして定義された規制緩和が政策決定過程において優位に進められた制度的要素ということについては、①日米双方において規制緩和推進グループの中核となったアクターが政策エリートであったことから規制緩和が優位に進められた、②しかしその中核となった政策エリートの構成及びその位置づけが異なったため、規制緩和の展開に日米間の差異を生み出した、という2点が指摘される。

事例の考察で見てきたように、日米双方において規制緩和推進グループの中核となったのは、いわゆる政策エリートと呼ばれる、政策決定において重要な位置付けにあるアクターであった。それに対し、既得権益維持グループの中核は政策決定に間接的に影響力を持つ業界（団体）であったことから、日米双方において規制緩和が進められた。

しかしその政策エリートの構成が、日米間での規制緩和の進展度合いの差異を大きく規定するものとなった。アメリカでは大統領、有力議員、規制当局（CAB）といったように幅広いアクターがほぼ同じ位置づけでグループを構成していたことから、議会での審議が難航したものの、各種規制の緩和を含む包括的なイシューの成立に繋がったのであった。また同時に、CABによる漸進的規制改革やケネディ上院議員による公聴会といったように、各アクターがそれぞれの立場で個別に規制緩和に取り組むことで、既得権益維持グループを包囲する形となったのであった。

それに対し日本では規制当局（運輸省航空局）が政策エリートの中核となっていた。そして規制当局の、①業界との強力な結びつき、②族議員との関係からの主導的地位、という制度的特性から、決定をコントロールしていったのであった。そのため限定的なイシューであったものの、既得権益維持グループを押え込み非常に短期間で規制緩和を実現したのであった。また特に規制当局と業界の結びつきが、イシューを限定的に設定する上で大きく作用したことも指摘される。

(2)2つの決定構造

航空輸送産業における規制緩和の進展度合いの差異については、以上のように2つのコ

ンテキストから説明がなされる。そしてその制度的コンテキストについて注目してみると、規制政策を取り巻く2つの決定構造及びその日米間での差異ということが浮かび上がってくる。

第一の構造がいわゆる「鉄の三角形」といわれる規制政策の当事者間の結びつきに基づく決定構造である。事例の分析で述べたように、規制緩和政策の決定過程においては多様なアクターの参加（特にアメリカ）が見られたが、各グループの中核となり、政策決定に大きな影響を及ぼしたのは「鉄の三角形」の各アクターであった。そしてこの「鉄の三角形」の構造、特にアクター間の関連性について日米間で差異が見られる。

アメリカにおいては「鉄の三角形」の各アクター間において、制度的距離が均等であり、規制当局の委員長の任命について議会関連委員会（政治家）の承認が不可欠であるといったように、相互に影響力を保持している。一方日本においては規制当局と被規制産業間の制度的距離が特に近く、政治家（自民党族議員）は利益を求める形で両者間に介在するため、特に航空輸送産業においては影響力を保持しないということが指摘される。

そして第二の構造が第一の構造をとりまく包括的な決定構造である。説明モデルでは政策決定が行われる「場」について政策サブシステムという概念を導入して、日米の事例を分析したが、その様態、特に中核となった「場」については差異が見られる。

アメリカにおいては議会がその中核であったことから、公聴会等においてたようなアクターが参加し、活発な議論が行われていた。それに対して日本においては審議会が中心であり、比較的限定的なアクターによって議論が行われ、またそこでは規制当局による「仕切り」が影響力を保持していることが指摘される。

以上のように、規制緩和の進展に関しては政策過程、特にその制度的側面ということが不可欠であり、日米間の差異を示すものとなる。もっとも本研究に関しては、①航空輸送産業は比較的新しく「幼稚産業」という側面が強く、特殊性が否めない、②2つの事例とも各国の典型的な政策決定の一つに過ぎず、日本での臨調型の政策決定や、アメリカでの司法が介在する政策決定といった他の典型を示していない、といった問題点は指摘される。そのため今後更に冒頭に述べた事例の要件を基に多くの規制緩和事例を取り上げ、説明モデルと比較モデルに基づいた分析を行うことによって、より日米を中心とした各国間の比較制度分析が可能になると思われる。

第VI章 今後の一層の推進のための方向と課題

1. 米英等の一段の進捗と日本の「新3か年計画」のスタート

これまでの第I章から第V章まで、ここ10年余に及ぶ日本の規制緩和の進捗を、欧米主要国と比較しながら、様々な角度から分析してきた。

一方最近の動向をみると、発展途上国、市場経済移行国を含めて、規制緩和・民営化の世界的進展はとどまるところがないと言ってもよい現状にある。そこで改めて進捗が続く米英等の直近の動向の主要点をみると、

(1)アメリカにおいては、最近、規制緩和が一層推進されているのは、電力、金融、トラックの分野であり、電気通信分野では、96年通信法の目的が必ずしも実現されておらず、また、航空分野では、3～4年前より大手航空会社の競争阻害的動きが目立つようになっており、このための独占禁止政策の強化や関係当局の積極的な動きが見られる。さらに、社会的規制の分野を中心として、規制設定や規制見直しのための、リスク・コスト・ベネフィット計測の実行やインセンティブ規制の導入への要請が強まっている。これらの動きと関連しながら行政改革が、業務における民間活用や公務員数の削減等により進められている。

(2)イギリスにおいては、民営化の最終段階としての、鉄道の民営化が進行し、民営化された電力における競争の強化等が図られる一方、エージェンシー化した機関の更なる民営化が行われている。97年に登場した、18年ぶりの労働党政権では、ブレア首相が、前政権とは違った視点から、また、かつての労働党政権とも違った方向を求めてタスク・フォース (Better Regulation Task Force) を設置し、社会的規制等を中心とした規制の見直しを開始している。

(3)ドイツにおいては、EU単一市場の発足後、経済的困難の高まりを背景として、規制緩和・民営化は一段と本格化している。電気通信、郵便分野での競争が一段と強化され、流通の規制緩和や金融・資本市場の自由化、鉄道やその他の分野の民営化も進行し、他方、現業部門での公務員制度の見直し、民間活用や行政手続の効率化、予算のコスト・ベネフィット計測の取り入れ等による、行政改革・公共部門改革も進んでいる。(以上の、米、英、独の年次的動きについては第I章の図表I-2～I-5を参照。)

(4)OECDでは加盟主要国の規制緩和の実態を調査・分析し、その結果をとりまとめ、さらに政策提言や理事会勧告も含めた報告書を97年に公表した。この報告は、規制緩和の意義を改めて明確にし、また、その過程で生じる雇用問題等への対応策を示唆し、さらに社会的規制緩和の方法や、規制緩和を成功させるための戦略等を提言し、加盟国間の規制

緩和の調和的、効率的進展を促進させようとするものである。また、EUにおいても、運輸、電気通信、エネルギー分野等の民営化・規制緩和、自由化を、加盟国間で調和的に進めるための努力が続いている。

(5)こうした国際的な動きの中で、日本の「規制緩和新3か年計画」が、98年4月からスタートした。本計画の内容は、継続事項297、新規事項327の計624事項からなるものであるが、基本的に、第Ⅱ章でみた前3か年計画で方向が決められていたものの継続や、規制緩和小委員会最終報告等により、前計画で残された問題或いは改めて検討していくべき課題とされたものを取りあげて作成されたものと位置づけられる（主な規制緩和事項のポイントは図表VI-1を参照）。

しかし、第Ⅱ章でみた、残されている課題の全てに対応するものではない。従って個別の緩和事項において、前計画に比して画期的かつ質的に飛躍した内容とはなっていないと考えられる。計画されている、運輸部門をはじめとする参入や需給調整規制・価格規制の撤廃、金融部門の日本版ビッグ・バン実現のための緩和事項の実施、各種インセンティブ規制の導入等が（即ち、主としては経済的規制分野の緩和事項が）、2000年度まで完全に行われれば、日本としては質的に相当な進展をみることになるだろうが、先達である米、英に比較すれば、大半が1980年代初めか半ば頃までに実施されていたものであるため、改めて、これまでの日本の規制緩和の進展速度の遅さと、質的深まりがなかったことを表すものになっている。そのため可能な限り、緩和事項の前倒し実施が必要であろう。

また、第Ⅲ章でみたように、日本の今後の規制緩和がもたらす経済的効果はOECD主要国の中でも極めて大きいものがある。この点からも、我が国の規制緩和は、今後一層の推進が必要である。以下ではそのための方向と課題について考察することとする。

2. 意義・目的の再確認

まず第一に必要なことは、今後の規制緩和を推進することの意義・目的を明確にしておくことである。これは既に第Ⅰ章において、明らかにしているが、再確認すれば、(1)グローバル化の進展、情報化による経済社会の革新、少子・高齢化の進展、日本経済のフロント・ランナー化等の、中長期的な内外の経済社会環境変化による、現在の我が国経済が直面している大きな不振や危機を打開し、解決を急がれている諸課題に対応するための、抜本的な経済構造改革を実現すること、(2)そしてそれは、究極的には、低生産性部門の非製造業ないし、サービス業の、規制緩和による生産性の向上によって実現されていくべきであること、(3)行政改革をはじめとする、財政構造改革、社会保障構造改革、金融システム改革、教育改革等全分野の推進を図るための通底的改革になること、(4)長期的には規制緩和の推進により日本の社会構造を分権型のものに変えていくとともに、日本人の意識や行動様式を主体性の確立した、政府や公共部門に依存しないものに変えていくこと、であった。(5)さらに、これらの意義・目的を実現していく過程は、80年代から一貫して意義・

目的とされてきた「国際的調和の促進」や、同じく 80 年代からの意義・目的とされ、以前から伊藤隆敏[1992]が強く主張している「消費者の便益増大」「消費者の生活の改善」をもたらし、あるいは最近の家計消費不振の「制約のわな」を解く（牧厚志[1998]）ことになると思われる。(6)そしてこれらの意義・目的を実現していく規制緩和による中核的推進力ないし手段は、市場における競争の導入及び強化であり、市場経済化の推進である。

3. 今後の規制緩和推進の基本的考え方

(1) 「規制緩和」から「規制改革」への用語・概念の転換

「規制緩和」という言葉が日本で一般的に使用され始めたのはいつなのかについては、必ずしも明確ではないが、80年代前半からとしても既に十数年の歴史をもっている。この言葉は、日本では規制の撤廃を含んだ広い意味での「規制の緩和」として使われて来たと思われる。またそもそもアメリカでの"Deregulation"（本来は「規制の撤廃」と訳される）という用語が日本では「規制緩和」と訳されて使用されてきたとみられるが、最近のOECDや第四章でみたヴォーゲル(1997)及び川本明(1997)等によれば、"Regulatory Reform"（＝規制改革）という言葉の方が実態を現す言葉としてより適切でないかと思われる。その理由は、①第1に、いわゆる「規制緩和」という日本語の概念では、規制撤廃と規制撤廃に至らない緩和が想定されているが、「規制問題」は、単に規制緩和ないし撤廃のみで終わらないからである。既に第二章でみたように、撤廃・緩和を行う一方で新しい規制の創設や既存規制の強化が行われる場合がある。日本の場合においても規制を緩和しても、一方でそれに伴う許認可の件数は逆に増加するケースが生じている。ましてや後述する一部の識者から、規制緩和と撤廃のみで、必要な規制さえなくなるのか、という批判もうけることになる。②第2に、現在ある規制あるいは現在必要となったから新設した規制も、将来経済社会環境の変化が生じれば、見直し、撤廃あるいは緩和あるいは、強化する必要も生じてくる訳で、そのため上記のOECDの報告や我が国の「新三か年計画」においても必要な見直し条項の新規規制法への導入等を勧告したり、決定している。即ち、時間的にみても「規制」は変化していくことが考えられ、その意味で「規制問題」の解決は、半永久的に継続して取り組まざるを得ない問題と考えられる。一度かぎりの撤廃・緩和というよりも中長期的な継続作業としての「改革」の方がより適切と思われる。③第3に、より本質的な問題として、上記意義・目的のところでも述べ、かつ①、②の規制新設や強化、恒常的な見直しが必要となる大きな理由の一つである、市場競争の導入や強化は、単に規制を撤廃・緩和したり、規制の数を減らすのみでは達成されないためである。即ち「規制緩和」という言葉では、ともすれば規制のレベルが低くなればそれでよしとし、肝心の市場競争の実現がなされているかどうか忘れられがちになることである。日本をはじめ欧米各国、そして国際機関のOECDやEUにおいても行われていることだが、競争政策強化は勿論、行政改革・公共部門改革も含めて、市場競争が実現しているかどうか規制制度の全体的な質をチェックしていくという意味で「規制緩和」から「規制改革」への用語、

概念の転換が、今後の一層の「規制緩和」推進のために、まず必要である。

(2)国際的視点の一層の拡大・強化

第2に指摘しなければならないのは、既にふれたように、我が国を取り巻く中長期的な経済社会環境の変化、とりわけ急速なグローバル化の進展や情報化による多方面での経済社会の革新の発生は、規制緩和推進における国際・国内分離の考え方を、不可能あるいは無意味なものとしつつあると言えよう。

①勿論これまでも、日本の規制緩和は、日本国内での日本企業の新規参入や競争志向を強めるためにのみ行われて来た訳ではなく、海外からの輸入の拡大をはじめ、海外企業の参入や日本への直接投資の拡大等も目的として行われてきた。その実態や成果は、既に第二章、第三章でみたところであるが、これまでの努力にもかかわらず依然十分な進展をみせたとは言い難い。このため上記「新3か年計画」においても、海外事業者の参入の重視を唱え、基準・規格及び検査・検定の見直し等での具体的緩和措置を決定し、国際整合化の一層の促進を図ることとしている。

②しかしながらメガ・コンペティションと言われる世界大での市場経済国間の競争の激化、また中北徹[1997]の言う、急進する技術の発展・革新を背景として、その競争の勝者たるための条件である、金融、情報通信、運輸分野等での世界標準（グローバル・スタンダード）をめぐる争奪戦の展開、これらを考慮する時、日本のこれまでの規制緩和の努力は、いかにも受動的で消極的な印象をまぬがれないものとなっている。そもそも経済学からみれば財貨・サービスをめぐる各国間の自由な貿易や投資の実現は、当事国のみならず、世界全体の経済厚生を拡大していくものと考えられるが、これを妨げているのが各国の規制である。既にGATTの時代から関税の撤廃・引下げ努力が続けられ、製造業製品については鉄鋼・自動車等かなりの分野で、世界市場での自由な競争が行われるようになってきた。しかし医薬品、医療機器、通信機器等では、遅れがみられるため、規制制度の調和、規格の統一、相互承認などの努力が国際的に行われるようになっている。他方、急速な技術革新をみている通信、金融、運輸、エネルギー等のサービス分野は、相互に自由に相手国市場に浸透し合うという、真の意味での国際競争は始まったばかりである。しかしながら、この分野での技術革新による国際競争の物理的拡大に要する時間の短縮はまさに革命的であり、このため、規制緩和の微少な遅れや違いによる裁定取引（Regulatory Arbitrage）が行われ、規制緩和の遅れた国の競争からの置き去りが生じており、日本では既に「東京市場の空洞化」が指摘されてきた。また航空におけるアジア地域のハブ空港は日本にはないともいわれているし、情報通信市場の自由化・開放も十数年、米、英に比べて遅れたと言われて久しい。

③このため、今後の日本の規制緩和努力は、一層国内市場の自由化・開放を進めると同時に、日本から、海外諸国に対して、積極的に、技術革新がもたらす恩恵を十分享受できるような、全世界での国際競争の促進を図るものに転換させていく必要がある。具体的にはまず、WTOやOECD等の国際機関の、規制の国際的整合化への積極的貢献や協力である。例えば98年1月から実施されているWTOの基本的電気通信サービス協定の実施や一層の回線サービスの開放、さらに、サービス貿易に関する一般協定(GATS)の遵守、同じく貿易の技術的障害に関する協定(TBT協定)や衛生植物免疫措置の適用に関する協定(SPS協定)の遵守が必要であろう。また、規制当局間協力としての、製品規制の適合性評価についての相互承認協定の締結や金融サービスの規制協力があり、前述のOECDの97年報告の勧告事項の積極的実施やフォローアップへの協力は当然のことであろう。そしてさらに、より積極的に国際標準を日本から発信していく一層の努力が必要であろう。

(3) 包括的、段階的、連続的かつ出来るだけ急速な規制緩和の推進

①第3は、今後の規制緩和をどの分野でどのような順序で進めていくべきかということである。この点については、後述する規制緩和に否定的あるいは懐疑的な有識者は勿論、基本的に賛成している人も、これも後でみる規制緩和の過程で生じる諸問題のコストを最小化するために、部分的、漸進的な推進を主張する人が多い。

②しかし筆者は、これについては、対象分野は包括的で、かつ段階的・連続的に、また、出来るだけスピードを上げて推進すべきと考える。その理由としては(i)第一に、これまで規制緩和に成功してきたと言われるアメリカ、イギリス、ニュージーランドの経験がそれを示しており、また各国の経験を踏まえて出された上記OECDの97年勧告の中でもこの方向が打ち出されているからである。(ii)第二は、これまで見てきたように、日本経済の直面する危機状況への対応や抜本的構造改革の実施は、今や規制緩和の緩やかな推進では手遅れの状況を産むのみであろう。そのためにも、多分野にわたる包括的規制緩和の段階的、連続的かつ出来るだけ急速な推進が必要である。そして、これは今更議論をするまでもなく、何よりもこれまでの我が国の規制緩和の進め方が、初めから多方面にわたるものであったことである。また、継続的、段階的に行われてきているとも言えよう。ただ問題は、そのスピードと質的深まりがないということである。(iii)第三は、日本経済の構造改革を考えると、より本質的な面からの理由である。比較制度経済学によれば、経済システムは多様であり、また一国の経済システムは多くの各種制度のかたまりであり、しかも、それら各種制度は相互に強い補完性をもっているとされる。またこれに加え、一国経済システムは、それが辿ってきた歴史的な経路依存性があるとされる(青木昌彦(1996))。従って、日本における規制制度自体も相互の補完性が存在し(青木昌彦[1995])、これまでの歴史的経緯に依存して形成され、慣性を有し、現存している訳であり、部分的、表層的

な緩和や改善ではその本質的、抜本的な変化をもたらすことが出来ない訳である(奥野(藤原) 正寛[1993])。

(4) 行政改革・公共部門改革との一層の関係強化

①日本における規制緩和は、言うまでもないことであるが、経済構造改革の支柱であるとともに、地方分権とともに行政改革の重要な柱を構成している。また、これまでの「規制緩和推進計画」や「新3か年計画」でも、一貫して、行政手続の簡素化・合理化や国民負担の軽減等が唱えられてきた。また、行政手続法の制定も行われ、この利用の奨励を図るための広報活動の強化等も決定されている。そして、これらは勿論重要なことであり、引き続き行われなければならない。

②しかし、日本の規制緩和における行政改革との関係で特徴的なことの一つは、第IV章でみたヴォーゲル[1997]も指摘しているように、規制緩和による行政機関や官僚制度の大きな整理・再編や権限の分散等が図られてこなかった点にあると言えよう。既に第II章でみたように、アメリカでは、航空やトラック産業の規制緩和により、担当行政委員会の廃止、人員の大幅削減が行われており、イギリスでは国有企業の民営化により、大幅な公務員の民間職員化・社員化と独立規制委員会の設立、さらに現業部門のエージェンシー化による効率向上が行われ、また、民間委託・民間活用が行われ、公共事業におけるPFIの推進が行われている。ニュージーランドにおいては、規制緩和・民営化により、政府機関・機構の大幅再編や中央省庁公務員数の6割削減が行われている。またドイツにおいても、郵政省の廃止や、それにとまなう人員の再配置も行われている。

③日本においてもこれまで、かつての3公社5現業の民営化や廃止・合理化等により、それら機関の消滅、民間化、職員の非公務員化・職員数の削減が行われてきている。また、これも第II章でみたように「中央省庁等改革基本法」が成立し、行政機構・機関の再編、独立行政法人の創設、課数の削減、公務員数の削減を行うことになっている。これはこれで勿論必要なことであり、一層の改善、強化も、今後必要であろう。特に郵政民営化は世界の流れであることを銘記すべきである(松原聡[1997])。もっとも日本の政府のGDP支出におけるウエイトや、就業人口における公務員数ウエイトは、先進国間比較でも高いものではない。

④しかし、これらウエイトが高くないから、何もしなくてよいということには勿論ならないはずである。より一層の効率化、無駄の排除は当然行われてしかるべきである。この点で特に問題なのは、既に見直しが始まっている特殊法人、さらには認可法人も含めて、政府の規制緩和の推進により、これまで政府のいかなる機構・組織の廃止・再編、予算及び人員の削減等がなされてきたか、明確でないことである。そこで、(i)まず、規制緩和委員

会のフォローアップ作業の中で、このレビューを行うとともに、その結果を公表し、(ii) また、今後の規制緩和策の策定において、その緩和事項が中央省庁、特殊法人・認可法人の予算・業務・人員をどれだけ削減するか、さらに機構・機関・組織の縮小・再編等はどう結びつくのか、関係省庁ごとにチェックし、かつ、その実行を監視し、さらに、それらと一体となった緩和事項の実施、促進を図るべきであろう。(iii)この点において青木昌彦・奥野正寛[1996]は、「民間に適切なインセンティブを与えるには、官僚が事後的な調整、介入を簡単にはできない仕組みにコミットする必要がある。これは、関係依存型政府の存立を支えてきた諸々の要件を変えることを意味しており、具体的には」として、提言する3事項のうちの1事項として、「官僚の権限を規制緩和によって小さくする。また、大蔵省など複数の管轄にまたがる強力な権限をもつ官庁は、分割などによって権限を弱める」必要があるとしている。また、屋山太郎[1997][1998]は、規制と特殊法人や認可法人のコストを拡大させる、いわゆる「天下り」官僚を問題にしており、その改革を主張している。(iv)これまでの規制緩和の推進が遅れ、質的にも十分でなかった故に、上記諸点が規制緩和の推進と不可分一体なものとして、考慮・検討されてこなかった面もあると思われるが、今後一層の規制緩和を推進するための、基本的考え方の一つとして、不可欠のものと思われる。この点について、既に白川一郎[1996]は、規制緩和と行政改革の不可分一体の推進の必要性を指摘している。(v)そして、これは、後述する地方公共団体の規制の見直しと緩和に際しても同じことが行われなければならない。(以上の諸点を含めた日本の経済改革の方向性における行政改革・公共部門改革の具体的、詳細な内容については小島祥一[1996]を参照されたい。)

(5) 今後の規制緩和の推進の主要な内容・分野と優先順位

①今後の規制緩和推進の主要な内容・分野についての基本的な考え方は次のとおりである。

(i)質的規制緩和を進めるため、参入、需給調整、価格規制の早急な緩和・撤廃やインセンティブ化の実現

(a)既に第Ⅱ章で指摘したように、酒類販売・製造、たばこの小売販売、旅客鉄道、貨物鉄道、バス・タクシー、国内旅客船、第一種電気通信事業(退出)、銀行、公衆浴場、病院の開設、国内製糖指定製造施設、酪農事業施設、中央卸売市場卸売業者、前払式割賦販売業、前払式特定取引業、割賦購入あっせん業、小売市場開設許可、航空機製造・修理、石油精製業、港湾運送業、大学設置基準等、図表Ⅱ-4に掲げた分野の参入規制や需給調整規制の撤廃・緩和である。これらの中で運輸の分野では時期が予定されているものがあるが、可能な限り前倒しないし早期かつ確実な実施が必要であろう。(b)また、価格規制の撤廃・緩和ないしインセンティブ化については、図表Ⅱ-5に掲げる、農産物・麦、CS デジタル放送のトランスポンダ料金、トラック運賃・料金、貸切バス運賃・料金、タクシー運賃・料金、貨物鉄道の運賃・料金、国内航空の運賃・料金、株式委託手数料、薬価等の

分野が対象となる。

(ii) 民規制、認証・検査検定・資格制度規制、地方公共団体の規制の緩和・撤廃

既に新3か年計画でもこれらの対処の方向が示されているが、改めて、次のような点に言及しておきたい。

(a) 民規制の緩和・撤廃

97年12月の規制緩和委員会最終報告は、民規制の緩和・撤廃の方向として、(7)背後に競争制限的な行政指導がある場合には、行政はそれを早急に見直すべきであり、(4)行政が何ら関与していない場合は、その旨を周知し、責任の明確化を行うこと、(5)さらに公益法人の活動が新規参入の阻害や高コストの原因になっている場合には「公益法人に対する検査等の委託等に関する基準」(平成8年9月閣議決定)に沿って、引続き適切に措置すべきこと、(8)競争制限的な民間慣行については、公正取引委員会、その他の関係省庁が強力に取り組み、厳正に対処すること、の四点をあげている。

これに示されるように、民規制は、大別して、関係省庁がらみのものと、競争制限的な民間慣行の二つに分けられる。(7)～(5)が前者であり、(8)が後者である。

前者については、具体的には、規制や補助金を使って業界に介入したり指導する関係省庁の所管課と、それを受け入れ、協力し、あるいは逆に所管課へ要望を出すこと等によって業界内の秩序や利益を守る「業界団体」あるいは「公益法人」によって、実行されるとされ(三輪芳朗[1997a],[1997b])、そして、他方では、この所管課を「原局」と呼びかえて、上記のような日本の官僚ないし官庁と業界団体または企業の長期的関係の存在を背景として成立している日本の政府の特性を、「関係依存型」と呼び、かつ、この官僚システムを「官僚制多元主義」としてみる、既述の青木昌彦・奥野正寛[1996]の評価がある。勿論いずれの観点からも、文字通り、「規制緩和」や「廃止」によって、競争制限や独占から生じる非効率等をなくすべきとされるものである。また(8)については、特に独占禁止法との関係で競争強化の観点からこれまでも、公正取引委員会の調査やそれに基づく行動がとられているが、改めて、(7)～(5)も含めて同委員会が関係省庁に見直しを求めることが、既述のように「新3か年計画」でも決定されている。また、産業構造審議会でも97年10月民規制の是正のための「規制慣行監視委員会」(仮称)の設置を提言している。

他方、事業者側からも、98年3月に、「社会経済生産性本部」により、民間規制・制度改革に関する提言がなされており、民規制改革のために、「行政の諸掌事項を行政指導から監視業務中心にすべきであること」、「独禁法を積極化し、取引条件の強制、相手企業からの報復などにより、企業活動が制約されることのないように不公正取引を監視すべきこと」、「行政手続法を利用して、官による規制に対し明確な民主導を主張すること」、「従来型業界組織の廃止(調査・情報センター機能に改革)すること」が必要であるとされている。

以上のような位置づけ、考え方により民規制の撤廃や緩和が行われねばならないであろう。(なお、上記三輪芳朗[1997a]および[1997b]の各論文及び著書では、民規制の政治経済学的分析の対象として、新聞協会の再販撤廃問題が取り上げられており、業界側の強い抵抗にもかかわらず、三輪や中条潮[1995][1998]らの努力により、「新3か年計画」において「制度を維持すべき相当の理由が必要である」とされ、さらに「議論を深め」ることになっている。)

(b) 認証・検査検定・資格制度規制の緩和・撤廃

今後の規制緩和において、社会的規制の見直しが一層本格的に行われるべきである。この点から、次のような、規制緩和小委員会「最終報告」の考え方が尊重されねばならない。即ち、国民生活や経済活動に関して、法令により一定の制約がなわれているものとして、認証・検査検定などを指定された機関が独占的に行っている場合や、資格制度により特定の者に行為が限られている場合などがある。認証・検査検定については、その拠り所となる基準・規格の策定を、行政が独占的かつ一律に行っている場合もある。このため、これらの分野に競争原理の導入や一層の効率化をもたらすため、(f)指定機関制度については、「参入が不当に制限されていないか、ある種の既得権が既存機関に発生していないかなど、幅広く検討すること」、(g)「製品安全については政府認証から製造事業者の自己確認への移行、産業保安については設置者の自主保安をできる限り導入・拡大や基準のグローバル・スタンダード化の推進等を、念頭において検討を進めるべきこと」、(h)「認証・検査検定の実施や基準・規格の策定には専門性が必要であるため、民間の高度な能力を活用すべきであり、直接行政が携わるべきという発想を転換する必要があること」を指摘している。

また、(i)資格制度は、「個々の資格制度があまりにも高い垣根になっていないか、また、実態を反映しない参入制限的な設定になっていないか、更に、有資格者の既得権益を不当に保護することとなっていないかを、検討すべきであること」、「比較的類似した業務を行っている場合には、資格所得要件を緩和することにより、社会で現に働いている有業者の他の資格取得を容易化させ、また、行える業務範囲を拡大して、類似業務の間での相互乗り入れを進めるなどの方法を講じていくべきであること」、「そもそも資格保持者以外の行為を規制する合理性がどの程度あるのか、常に資格横断的に検討するべきこと」が重要な考え方であろう。

(c) 地方公共団体の規制の緩和・撤廃

これまでの規制緩和の努力は、中央省庁のそれに限定されて行われてきた。アメリカやドイツの場合にも遅れがみられるが、地方の規制緩和や撤廃が我が国においてはこれまで全く対象とされて来なかった。このため今後の主要分野の一つとして取り組む必要があり、「新3か年計画」でも、公正取引委員会の努力を含めて、検討、見直しを行うとしている。この点についても規制緩和小委員会最終報告の次の考え方が重要である。(f)規制そのもの

が不合理で過剰規制ではないかとの疑問が国民から呈されているものについては、関係行政庁は、説明責任に基づき規制の妥当性・合理性を明らかにすべきであること、(イ)規制の決定過程及び運用の透明性を高めるべきこと、(ウ)行政手続については、国民負担を極力軽減すべきであること、(エ)制度所管官庁が、全国に著しい差が生じないことを意図している政策については、その趣旨の実現のため関係行政官庁間で十分連携を図るべきであること、(オ)地方規制の設定に当たり、国際約束との乖離が生じないように十分留意する必要がある、その検討・確認を行う機能の在り方を検討すべきであること、(カ)国の法令や各種制度が地方公共団体の活動や制度設計を律している場合もかなり多いが、こうした規制等も早急に見直していくべきこと、である。(キ)さらに、この地方公共団体の規制の是正についても上記産構審の提言では、同監視委員会がモニターするべきとされている。

(ク)また、98年2月に出された経団連の規制緩和要望においては、具体的な緩和すべき地方公共団体の規制として、「医薬品関係」では、医薬品一般販売業に対する上乘せ・横出し規制の撤廃、医薬品卸売一般販売業のうちサンプル卸について倉庫設置規制の緩和、薬剤師会入会の事実上の義務づけの廃止、医薬品一般販売業及び卸売販売業の許可申請時の添付書類の統一、医薬品小売販売における薬歴管理のペーパーレス化、「食品販売関係」では、食品販売業の独自許可制度の廃止、営業許可業種の運用解釈基準の統一、食品衛生協会入会の事実上の義務づけ廃止、「自動車販売関係」では、自動車税・自動車取得税申告書の書式統一、「道路関係」では、道路占有許可申請様式の統一、「屋外広告物関係」では、屋外広告物に関する規制の統一、屋外広告物に関する申請等の統一、「品質表示関係」では、単位価格表示(ユニット・プライシング)対象品目の見直しと統一、注文衣料品等についての品質表示規制の緩和、が挙げられている。

(iii)優先順位

以上、これからの規制緩和推進の主要分野となるべきものについて述べてきたが、これらの中で、優先順位を考えるとすれば、次のようなことが言えよう。

第一に、規制緩和の質的深まりを求めることに優先順位を置くことをまず考えるべきである。第二に、それらの中で相対的に出遅れ、その為に推進すれば質的深まりが全体としても大きくなるようなものや、第三にGDPや需要拡大効果が大きく、また同時に雇用の拡大効果が大きいものが望ましいと考えられる。既にみたように参入・需給調整、価格規制が撤廃ないし緩和されていない分野は多数あるが、これらの中で、これまで既にかんりの検討が行われているものや第三章でみた、各機関が予想した経済効果の大きさ等も考慮すると、運輸、金融、情報通信、医療、認証、公共工事・土地・住宅、流通等が優先されるべきであろう。勿論失業の増大を防ぐため、同時に労働市場の流動性を高めるための規制緩和がなされる必要がある。

4. 今後の経済的規制・社会的規制緩和推進の基本的方向

これまでの日本における規制緩和は、全体としてみた場合、一体どのような方向で規制緩和を実施していくのかが必ずしも明確でない。(例えば石黒一憲[1996]のように「規制緩和のその先が論じられていない」という批判がある。)したがって、今後の規制緩和の進め方、公的規制の在り方を考えていくには、必要な規制は何か、撤廃すべき規制は何かをはっきりさせ、必要な規制についてはどのような規制方式がとられるべきであるか等の、全体の構想を明示することが必要である。そして、その際規制緩和・民営化の経験において20年前後の歴史を持つ、既に示したアメリカ、イギリスの現状や今後の方向から日本の全体的な規制の、今後の基本的方向を考えることも必要であろう。ここでは、その点における我々の分析を踏まえ、既に方向を示している植草益[1997a] [1997b]、社会的規制研究会[1996]を参考にしながら整理することとする。

(1)まず、経済的規制については、①自然独占性が強い産業分野(送電・配電、市内電話、都市ガス供給、鉄道などのネットワーク産業分野)では、程度や方法は勿論考えねばならないが、価格規制と参入規制をの両方を少なくとも当面残さざるを得ないであろう。ただし、価格決定方式を従来の総括原価方式からインセンティブ方式に転換すべきである。なお、インセンティブ規制は企業の活力を引き出すことが大きな狙いであり、その効果をあげるためには、現行価格規制にともなう細部にわたる干渉を排し、価格以外の事業規制についても企業の自由裁量を拡大し、価格・マーケティング政策等を企業自身が進んで工夫していく環境を実現することが重要である。そのためには、可能な限りの競争の導入を図ることが必要であり、また、将来技術革新等により自然独占性が解消された場合には、参入規制は必要なくなり、参入が自由な環境が実現されたならば、価格は自由化すべきである。即ち、完全規制撤廃分野(資格要件は別だが)も当然生じるであろう。

②また、市場構造は既に競争的であるが情報の非対称性などによって取引が円滑にできない分野(金融・交通の一部)には、参入規制をある程度残さざるを得ない。ただし、参入規制では需給調整条項を単に撤廃するだけでなく、参入適格要件を明示したルール型規制に転換することが必要である。タクシーなど、交通の一部における価格規制は必要だが、ここでも簡素な方式のインセンティブ規制への転換を大胆に進めるべきである。

③これ以外の規制産業分野では規制の撤廃に踏み切るべきである。特に、需給調整規制は、価格規制が付随し、生産性の低下を招くものであり、第Ⅱ章で掲げた需給調整規制で、まだ残っているものの早急な撤廃が必要である。「需給調整期制を廃止し、競争を導入すればユニバーサル・サービスが維持されなくなる。」というロジックを主張する者もあるが、需給調整にもとづく内部補助による不採算サービス等の維持は、実質的には、利用者間接税をかけて財源を調達しているにすぎない。補助金等の外部補助の方が参入規制の必要

がなくなり、競争を導入でき、生産性が改善され、従来不採算であった分野の赤字が減少あるいは黒字転化する結果、補助の必要額が低下する可能性がある。したがって、第Ⅲ章でも述べたように、ユニバーサル・サービスの維持は補助金等の外部補助による方が望ましいと言える。また、その場合入札制の導入が必要である。

(2)次に、社会的規制の在り方については、経済的規制の緩和の方向性の社会的コンセンサスがある程度確立されているのに比べれば、社会的規制の規制緩和はこれまで非常に断片的であり、方向性も明確になっていない。したがって、社会的規制については、総論と各論に分けて今後の在り方の検討を行うこととする。

①社会的規制を総論的に考える場合に、(i)まず第一に重要なことは、規制の根拠が希薄になっているものは撤廃し、経済主体の自己責任による制度に委ねるということである。現在では、技術革新の進展や社会経済情勢の変化によって、社会的規制においても、その存続意義が失われているものが少なくない。しかも、企業の自己管理能力が向上しているため、直接規制よりは企業の自己責任に委ねることが妥当なものが多くなっている（特に安全規制、検査・検定制度、基準・認証制度の一部）と言える。ただし、自己責任の重視の政策を推進するに当たっては、事業者が自ら責任を自覚し、安全性の確保等に努め、一方消費者も自らの努力・選択により、リスク低減を図ることの重要性を認識するよう、事業者・消費者双方の意識改革を進めることも大切である。

(ii)他方で、社会的規制については、リスクおよび外部不経済への対処に関連した規制は残さざるを得ない分野が少なくない。特にリスク選択について当事者選択が困難な分野、外部性に関連した規制のほとんど、及び公共財の提供に関連した分野では、公的規制は必要である。

(iii)ただし、規制を残すとしても、(a)基準の設定が適切であること、(b)基準遵守の適切な制度設計がなされていること、(c)国際的調和がとれていること、(d)定期的見直しが行われることが必要である。

(e)適切な基準の設定に当たっては、例えば膨大なコストをかけて非常に厳しい規制を行ったとしても、事故の確立をゼロにすることは不可能であり、したがって、規制のコストに対して安全性の向上等のベネフィットがどれだけ得られるのかというコスト・ベネフィットを考慮し、科学的・合理的に定める必要がある。かけるコストに対するベネフィットを把握するためには、規制の重要度・水準を客観化する必要があり、そのための方法の一つとして、アメリカではリスクアセスメントが有効であるとされている（社会的規制研究会[1996]）。リスクアセスメントの手順としては、発生する可能性のある事故のシナリオを、体系的・包括的に記述し、その発生頻度を見積もる手法が一般的に用いられている。リス

クアセスメントの結果、安全対策等の規制によるリスクの減少が必要となるコスト以上である場合にその規制は正当化される。そして、コストに対するリスク減少の比が大きな対策から、順次採用することにより、限られた資源で最大の効果が得られることになる。我が国においても、今後リスクアセスメントの制度化について検討を行っていくことが必要であると考えられる。アメリカでは、このための法案が議会に提出されている。

(f)また、保険というチェックシステムの活用の推進を図ることも重要である。事業者としては、保険に加入すれば、将来発生するかもしれない不確定な事故等を起こした場合の賠償額(=リスク)が保険料として確定されるため、(利益-保険料-安全対策コスト)を最大とする安全等の水準、即ち、利益を一定とすれば(保険料+安全等対策コスト)を最小とする安全等の水準を満たそうとするからである。

(g)そして、基準遵守の適切な制度設計に関しては、国等の事前規制によるコスト、民間の負担、能力・信頼性の向上等を踏まえると、国等の関与は必要最小限にとどめ、できる限り事前規制から事後規制へ比重を移すべきであり、また、経済的規制と同様、直接規制から誘因型・誘導型規制やルール型の規制への転換を図るべきである。さらに、事前規制における検査・認証等については、必ずしも国等が行わなければならないことはなく、一定の検査能力があると認められた者(第三者機関や民間機関)が複数存在し、検査・認証を受ける事業者が選択可能な状態とする方が競争原理の導入により効率的となる。

(h)また、基準・認証といった分野では、経済活動のグローバル化が進む中、日本の経済活力維持のためにも、国際ルールに則った相互認証体制の整備とともに、国際的整合化の推進も必要である。

(i)さらに、日本人の価値観や技術水準など社会的規制を巡る環境は時とともに変化するものであり、この変化に併せて、規制について定期的な見直しを行えるようなシステムの構築が必要である。

(iv)社会的規制において、自己責任を重視していくに当たっては、政府、企業による情報の公開・開示を積極的に進めて情報の非対称性を減少させることが重要であり、また、事後規制の比重を高めていくに当たっては、迅速、確実な事後救済が図られる必要があり、ここでも負担能力の小さい個人が加害者となる可能性の高い分野では強制保険とするなどの保険の活用の検討が必要である。

(2)次に社会的規制の各分野の在り方については、

(i)健康の確保に関する規制は、保健、医療、生活環境(食品衛生など)、廃棄物処理といった幅広い領域にわたる。中でも保健と医療に関する規制の比重が高いが、これらの規制には、現時点で見ると規制の経済学的根拠が薄れているものが多く、しかも財政改革やサービスの質の向上という観点からして改革の余地が大きい。医療規制については、インセンティブ規制によって病院経営の効率化と国民保険の節減を図ることも重要な検討課題で

あり、また、財団法人・日本医療機能評価機構（第三者機関）が97年から病院サービスの質を向上させることを目的に、病院経営・医療サービスの評価・格付けを発表しはじめたことは注目すべき動向である。

(ii)安全の確保に関する規制は、製品・サービスの安全、労働災害防止、医薬品の安全などの分野を含む。これら規制の根拠は、リスクと情報の非対称性の存在である。しかし、製品の安全性に関する規制については、現在では企業の品質管理能力が著しく向上しており、PL法の整備も行われている。また、「消費者生活製品安全法」、「電気用品取締法」、「ガス事業法」、「消防法」等においては、政府認証から自己認証への移行も行われており、また、基準認証制度についても第三者機関の活用が進められているので、この方向を一層推進すべきである。その他の安全規制では、情報開示義務の強化を基礎にして、ルール型規制への転換を進めるべきである。なお、安全の確保に関しては、情報の非対称性などにより当事者が事前にリスクに関する情報の入手が困難であるか、リスク選択そのものの選択が困難な場合に規制が必要になるのであって、当事者がリスクに関する情報を事前に有しており、かつ事故への対処可能な行為については、当事者の自己責任において対処されるべきであろう。

(iii)災害の防止・環境の保全に関する規制については、外部不経済が規制の根拠となるが、ここでも、インセンティブ規制とルール型規制への転換を一方の主題とし、他方で危機管理に関する新たな制度の構築が大きな課題である。ただし、環境規制については、一柳・細谷[1998]で指摘するように、環境問題の解決に資するようなイノベーションを生み出し新規産業生成を促すようなインセンティブの付与という視点も重要である。その意味では、米・英において、環境規制における排出権売買制度の導入が進められているが、我が国においてその導入について前向きな検討が求められる。

なお、上記植草益[1997]は、以上のような社会的規制の改革の方向性を図表VI-1, VI-2のように図表化しており、参考になるものと思われる。

5. 今後の規制緩和推進を図るための規制手続や制度の方向

既にみてきたような、今後の規制緩和推進における基本的考え方や方向を実現し、また、事前規制から事後規制へ、直接規制や裁量型規制からルール型、インセンティブ型の間接規制へと転換していくため、規制手続や関連制度もこれらにマッチし、こららの方向を促進、確保するものでなければならない。

(1)まず第一に、規制の制定改廃を行う際に、広く一般国民・事業者の意見・情報を考慮し、また、行政の説明責任を重視していくため、パブリック・コメント手続きの導入を図るべ

きであろう。これは既にアメリカで導入されており、「新3か年計画」で検討することになっているが、是非とも導入すべきである。その際行政側から規制の必要性、期待される効果、予想される国民負担等についても明らかにすべきである。既述のリスク・アセスメント、コスト・ベネフィット計測実施が前提となろう。

(2)第二に、既にみたように、イギリスで多数設立され、もともとアメリカにあるような、旧来の規制機関から分離・独立した新規制委員会を設立し、当該分野の規制緩和による競争の促進や消費者利益の擁護・増進を図り、かつ監視する機関の設置を検討すべきである。例えば、電気通信に関して、鈴木興太郎[1997]は、この意味で今後の第三者機関の設立を提唱しており、そのトップや委員の人選、新設コストの多寡等を考慮する必要はあるが(中条潮[1995])、前向きに検討すべきであろう。

(3)第三に、事前規制から事後規制へ、直接裁量型から、間接・ルール型へと規制方式が転換すれば、その遵守が行われているかどうかの監視やルール違反があった場合の事後的な紛争処理や制裁システムの確保が必要となる。監視については、上記第二のタイプの機関の設立があるが、この他にも、司法裁判に委ねる前までの民間の中立的紛争処理機関の一層の設立・利用(例えば、日本ではPL法関連の12機関、特許紛争仲裁センター、アメリカの「アメリカ仲裁協会」、オーストラリアの金融・保険分野の紛争処理機関等の例がある)が、必要である。

(4)第四に、規制緩和の目的が、経済的にも実際的にも実質的な競争の確保にある以上、規制緩和後の競争の拡大の実現を図ったり、逆に不公正な取引や競争方法を拡大させないためにも公正取引委員会の体制と機能の強化が引続き必要であろう。しかしながら、独禁法違反での出訴は制約があるため、直接個人等からの出訴を可能とする方法や経済的規制についての訴訟手続の簡素化や、これらに関する官民双方でのノウハウの提供強化が求められる。

(5)第五は、既に進められつつある司法インフラの整備拡充としての司法試験合格者数の増大や訴訟手続の迅速化を図ることが引続き必要である。

(6)第六は、既に制定された、行政手続法の活用が必要であるとともに、情報公開法の早急な成立が望まれる。

(7)第七は、前にふれた今後の規制緩和の推進を行い同時に行政改革や公共部門の減量化に結びつけていく場合、現行公務員制度の抜本的な見直しが必要であろう。既に関係機関において検討も行われているが、公務員倫理法の制定や現行の天下り禁止措置の強化の動き

は当然としても、同時に他方における公務員の定年延長、昇進・昇給制度や評価制度、採用等についての抜本的な見直しが必要であろう。採用についてもポリティカル・アポイントメントや一括採用、官民癒着の批判を招かない、公開された、明確化された基準を持つ、官民交流の新しいあり方等も検討されるべきであろう。またこれらの見直しは、準公務員とされる特殊法人職員や地方公共団体においても行われる必要がある。

6. どうしたら規制緩和の推進を図れるか—若干の考察—

以上、今後の規制緩和を一層推進するための基本的考え方をはじめとして、主要な推進の内容や方向、優先順位、並びに今後の経済的・社会的規制全体の基本的方向及び必要となる手続や制度の方向を考察してきた。ここでは、これまでみてきた、これら多量・多大な内容を持つ規制緩和を成功的に推進していくためには、何が必要なのか、また、それに対する日本の現状と展望について若干の考察を行うこととする。

(1)第IV章末で示したアメリカの規制緩和が成功した要因についての Derthick and Quirk[1985]の分析結果を、簡単にもう一度示せば、①エリートの意見が規制緩和推進に収束したこと、②大統領のリーダーシップがあったこと、③独立規制委員会や裁判所が緩和を推進したこと、④議会も法案を通過させ協力したこと、⑤既得利益団体たる産業が反対する十分な力がなかったこと、であった。

日本とアメリカの政治経済体制や制度、構造はかなり違うもののアメリカでも当初は、規制緩和が成功すると考える人は少数であったとされる。そこで、この5つの要因が日本にもあてはまるとすれば、日本の現状と今後の展望はどう評価すべきであろうか。勿論個別産業毎の動きとしてみれば色々あるが、全体の傾向としてみると、まず①については、まだエリート間の見解の収束は完全ではないと思われるが、10年前は勿論、5年前と比べても、ここ1~2年でそれなりの規制緩和推進へのコンセンサスが醸成されつつあるとみられる。これは既にふれた日本経済の不振についての危機意識の高まりやここ1~2年の規制緩和委員会の努力や計画による規制緩和の推進実績と成果が、無言の説得力となってきたためと思われる。②についての判断は難しいが、アメリカほどではないにしても、また一層のリーダーシップの発揮は望まれるものの、反対方向への動きは少なくとも考えられないこと、③については、日本とアメリカの制度が違い比較はできないが、日本の場合の規制緩和推進委員会や公正取引委員会等の動きをこれとみれば、それは一段と推進力を高めてきたと言えること、④については、この点の役割が明確でなく、規制法の緩和をイニシアティブをもって進めているとは言えないこと、⑤については、日本の場合依然として、反対する産業の力はかなり強いが、それでも規制緩和を受け入れる業界団体がかなり出てきたこと(運輸、金融、エネルギー等)は確かであろう。以上から、現状の評価としては、それなりの良い方向への動きは出ていると考えられよう。

(2) もっとも今後の展望については、個別産業等の政治力の違いがあるし（農業、建設、医療・福祉、労働、法務等はより強力とされる）、これまでは、質的規制の中核や既得権の中核に踏み込むほど規制緩和が推進されていないということがあるので、今後の楽観的な展望は簡単には出来ないであろう。この点は、これまで「政官財」の鉄のトライアングルと呼ばれているもので、最終的には、この部分をいかに緩和支持派に変えていくかが最大の課題である。

(3) しかし、第V章の日本の航空輸送産業の政策科学的分析の結果が示唆することであるが、日本の場合は、やはりこの鉄のトライアングルの中で「多元主義的官僚制」の役割が大きいのではないかと思われる。また、最近の規制緩和推進に大きな役割を果たしている通産省等においても、原局原課の意識転換が目覚ましいと思われる。そのため、抜本的構造改革を遂げなければならない日本の、官僚・公務員の政策や業務の内容の変革とそれを推進する意識の転換を促進させることや、かつ、それを公務員制度の面からも可能とする制度改革の重要性が、一段と認識されてしかるべきと思われる。

また、政治家においても、連立政権の成立以降、規制緩和を含む構造改革の断行を主張する国会議員が増えており、例えば元経済企画庁長官の田中秀征[1997]は、「改革推進のポイントは既得権益対策」とし、かつ「規制緩和は一気に、大規模に」と主張している。このように他方において政治家における変化も明らかとなりつつある。

さらに 1995 年から、日本の消費者団体も規制緩和の意義を理解するようになり、以前と変わってきたという三輪・中条両教授の評価もある。

(4) これらの諸点を考慮するとき、楽観は許されないが、日本の規制緩和は今後も進展する可能性は高いし、またそうあらねばならないことは勿論である。包括的で多方面にわたる継続的、かつ質的な面での段階的な推進を出来るだけ急速に図っていくことが重要であろう。

7. 今後の規制緩和推進に伴う諸問題への対応の方向

これまで、今後の規制緩和推進のための諸課題を分析してきた。しかしながら、既に第三章でもふれているように、アメリカ、イギリス、ニュージーランド等では規制緩和・民営化の進展に伴う対応を要する問題が発生してきている。また日本でも大店法の規制緩和による、地元商店街や地元住民に対する影響等も指摘されている。日本も今後一層の規制緩和が推進されればアメリカ、イギリス等と同様の問題が発生する可能性もないとは言えないであろう。そこで以下では、改めて、アメリカ、イギリス等で発生した問題、また、日本の国内の有識者等からの、規制緩和推進のもたらす問題の指摘や警告・批判を簡単に整理し、それらに対する対応の方向を考察することにする。

(1)アメリカ、イギリス等で生じている問題

①第三章及び第三章の図表Ⅲ-1、Ⅲ-2で示すように、アメリカ、イギリスの規制緩和産業では、基本的に価格料金は低下し、生産性が上がるものは多いが、雇用は、増加・減少するものが半ばずつの感じであり、その意味で雇用減少、失業増大の問題が生じている。またアメリカでは倒産が多くそれに伴う失業が発生しているし、さらに、航空産業における寡占化とそれによる運賃の上昇や、競争激化での安全性の低下や、さらにはユニバーサル・サービスの悪化を指摘する人達が居る（デンプシー・ゲーツ[1995]）。

さらに、アメリカ、イギリスともに実質賃金の低下や賃金格差不いし所得分配の不平等度が拡大しているという指摘もある（労働省大臣官房国際労働課[1996]、山家悠紀夫[1997]、タイソン[1997]）。

②以上を整理すれば、規制緩和の推進に伴うアメリカ、イギリスでの問題は、失業・雇用、寡占化の弊害、安全性、ユニバーサル・サービス、賃金の低下・所得格差拡大の諸問題であると言えよう。

(i)雇用・失業の問題は、個人の問題としては極めて大きい問題であるが、市場経済の下では不可避免的に生じる問題でもあり、それが故に、マクロの景気対策や失業保険や社会保障制度も創設されたのは言うまでもない。市場経済の競争激化の過程で不幸にして失業した人々の、これらの制度による救済や、これらの人々が産業・就業構造変化に対応して、新たな職場や雇用の場へ移動するための職業訓練や教育の実施、新規雇用に関する情報の提供やあっせんも重要な対応策として、アメリカ、イギリスで採用されていることは勿論であろう。また、短期雇用の拡大や新しい雇用形態も生まれてきており、マクロ的には両国では雇用が拡大し、失業率が低下している。長期安定雇用の減少や雇用が拡大したが賃金は低下ないし上昇しない状況は最善ではないが、失業が継続するよりはより良いことであろう。長期安定雇用が拡大し、賃金も上昇していくような経済運営ができる政策や制度的工夫がどうできるかは、両国のみならず、各国の課題であろう。賃金・所得格差がより拡大していけば、税制等をはじめとする再分配政策の登場が余儀なくされると思われる。

(ii)寡占化による運賃や価格の上昇がアメリカの航空産業やCATVで、何年かおきかに発生しているが、これも第三章で示しているように、独禁当局や運輸省等の担当機関の政策対応で処理されてきている。

(iii)安全性やユニバーサル・サービスの問題も、批判者が指摘するような悪化は、少なくとも統計的に生じたかは明白ではない。安全性確保やユニバーサル・サービスの確保は勿論重要事項であり、今後も必要な安全規制の強化や継続は当然のことであろうし、ユニバーサル・サービス確保のための補助金も継続されている。

(2)日本の規制緩和推進のもたらす問題点の指摘や警告・批判

(i)日本の規制緩和推進のもたらす問題点の指摘や警告ないし批判は、これまでかなりの数の学識経験者や評論家によって行われてきた。名前をあげさせていただければ、飯田経夫[1994]、内橋克人とグループ 2001[1995]、内橋克人(対談集)[1997],[1998]、石黒一憲[1996],[1998]、山家悠紀夫[1997]、伊東光晴[1998]、野口徹也[1996]、鈴木深雪[1994]、原早苗[1997]、野村正實[1998]等の論文や著書がそれらである。これらの諸氏が問題として批判されたり、警告されたりしている内容は多岐にわたり、詳細な紹介は不可能であるが、先にみた「アメリカの航空の規制緩和やニュージーランドのケースがもたらした問題点を詳細に分析したり紹介し、日本でも同様なことが起こりかねないと、規制緩和の実施に警告を送るもの」、「日本の規制緩和によって離島航空が不便になった点や価格破壊で地方の中小小売店が打撃を受けていると批判するもの」、「経済における規制の必要性を主張するもの」、「規制緩和の行く先、終点が見えないとするもの」、「アメリカの要求に屈することやアメリカ型社会への転換を批判・警告するもの」、「分配の不平等化をもたらしとするもの」、「安全性の悪化の懸念の表明」、「雇用へのマイナスを主張するもの」、「大企業が中小企業を淘汰するとみるもの」、「政府の失敗の主張に比重がかかり過ぎており、効率と公正のバランスを問うべきとするもの」等々である。

(ii)これらの警告や批判は、基本的に「政府の失敗」ではなく、「市場の失敗」の可能性を問題にするものであるが、ここではこれら全てについて個別に検討し、評価する余裕はない。また、既に、中条潮[1995]、中谷巖・伊藤隆敏[1994]によって、批判者等に対する詳細な反論がなされ、三輪芳朗[1997b]においても同様な反論が行われている。また、一方、正当、必要な批判・警告もある。例えば、グローバルスタンダードの中味を正確に理解していないでこれを推進する愚かさや、フリードマン流自由主義でない、道徳哲学に立つ自由主義の理解の必要性を説く上記、伊東光晴[1998]の主張がある。

(iii)このためここでは、詳細なコメントは行わないが、既に示したように、(7)規制全廃などあり得ないし、規制が強化されるものも含めてこれからの規制の全体像展望もあること、(1)雇用、分配、安全、ユニバーサル・サービス等は全て重要な問題であり、規制緩和による「市場の失敗」が生ずれば、政策的対応が必要であること、(9)それら政策を打つときも既得権益の擁護にならないような、中立的、競争強化的、コスト・ベネフィット比較的方法を考慮すべきこと、(10)寡占的弊害にも独禁政策等に対応すべきこと、(11)規制緩和のコストを考えるのみでなく、規制のコストも考えるべきこと、(12)規制緩和によることなく、現在の経済危機をどのような方法や手段で打開していくかを示すべきこと、等を、まず言うておきたい。

(iv)また、現在のところ規制緩和によってそれが生じているかが統計的に明らかになって

いない分配の不平等問題については、まず真の弱者や低所得者が誰であるのか、国民の所得や資産を正確にとらまえる必要がある（八田達夫[1997]）。そのための徴税員と予算を抜本的に増大することも提言されているが、先に述べた、規制緩和による予算、人員の削減分を回していく考え方もあろう。

(v)さらに、政策的対応を要するのは、消費者についてであろう。金融ビッグバンや安全・環境規制の見直しや強化等に際しては、消費者に対して、基本的な情報の非対称性があることに注意する必要がある。このためその点からの事業者に対する規制の強化や官民双方の表示を含めた情報提供の強化が必要となろう。消費者契約法や金融サービス法等の検討を急ぐべきであろう。また、他方で消費者教育の強化が重要である。

(vi)失業・雇用対策としては、結局のところ、弾力的、柔軟に機能する労働市場と、新雇用機会の確保のためになる持続的成長をもたらす、安定したマクロ経済環境の維持が必要である。

(vii)エネルギーや食料の安全保障については別途考慮があるべき分野であろう。

(viii)世界標準の受入れやアングロサクソン型規制緩和方式の導入は、日本の伝統の破壊であり自滅行為、というような主張については、もともと日本の現行制度自体が輸入されたものが多いこと（会計、金融制度等）、日本の伝統は、何らかの海外からの刺激や挑戦を受けることによって鍛えなおされてきたこと等を主張する、原田泰[1998]の言葉が重要であろう。

(ix)さらに事後的な規制強化や規制のルール化は、逆に、事後的なコストや人員増をもたらすという指摘もある（神代和欣[1997]）。これについては、コスト・ベネフィットのバランスを考えて行うことと、上記(iv)の、規制緩和による予算、人員の削減分を回していくことが、考えられよう。

最後に規制緩和の推進により、今後政府のウエイトの変化やその役割機能の変化がもたらされていくものと考えられる。既に今後の規制の方向の展望においても、全体としての政府ウエイトの減少が予見される中で、規制の強化を通じて政府の役割が重視される分野があることも見えてきた。この意味で政府の役割については、今後一層の議論や検討が必要があると思われる。この点でイギリスの「マーケット・テスト方式」での政府の役割を絞り込む考え方や、一方で市場補完的な機能を重視する、青木昌彦・奥野(藤原)正寛両教授の比較制度分析（青木昌彦・奥野(藤原)正寛[1996]、青木昌彦・金基・奥野(藤原)正寛編[1997]）、これを今後の経済政策の次元でどう生かしていくかを分析・考

察した既述の一柳良雄・細谷祐二[1998]の提言、また、改革のゴールを「小さな政府」でも「弱い政府」でもない、「有効な政府」とする、正村公宏[1997]の主張もある。規制緩和進展につれて、政府の役割についての一層の議論の高まりが期待される。

むすび

以上、日本の規制緩和の進展の現状と一層の推進のための方向と課題をさぐるため、米英等との比較をしながら、これまでの経緯・背景そして意義・目的を明らかにした後、日本の進捗状況、そのもたらす経済的諸影響、政治経済学的視点や制度的比較の視点からする日本の規制緩和の特徴を分析してきた。その結果を結論的に言えば、日本の規制緩和は、日本的特性をもちつつ日本経済社会の抜本的構造改革を目指して、やっとな本格化しつつあるということである。前途を必ずしも楽観できないが、第VI章で提示した方向に沿い、課題を克服していけば展望が開ける可能性は高いものと思われる。

図表VI-1

規制緩和と推進3か年における主な個別規制緩和事項のポイント

(○: 98年の国会に法案提出 ◎: それ以外)

1 競争政策関係

- ◎ 独禁法適用除外カルテル等（不況カルテル、合理化カルテルの廃止等）
- ◎ 著作物の再販売価格維持制度（制度を維持すべき相当の特別な理由が必要であり、今後、行革委最終意見の指摘する論点に係る議論を深めつつ、適切な措置。当面、各種の流通、取引慣行上の弊害については是正。）

2 住宅・土地、公共工事関係

- ◎ 公共工事の規制の在り方（総合評価方式の導入（10年度）、適切な発注ロットの設定による一般競争方式の実質的な対象工事の拡大（10年度）、履行保障制度の見直し（金融機関の参入の検討10年度結論）、予定価格の事後公表（10年度早期）等）
- ◎ 工業（場）等制限法による規制（制度の枠組みの在り方等につき平成10年度中に結論を得て抜本的な見直し）
- ◎ 定期借家権（導入の検討を行い10年度結論）

3 情報・通信関係

- ◎ NTTの在り方（NTT再編成の着実な実施、東西地域会社間における競争の促進（10年度以降））
- 第一種電気通信事業（料金認可の原則届出化等（10年度））
- ◎ ネットワークの相互接続（接続ルールの見直し（12年度を目途に制度全体見直し）長期増分費用方式の導入（10年度検討、11年度未取扱決定））
- ◎ 放送に係る規制（CSデジタル放送の外資規制の緩和と検討（10年度）、同一衛星中継器における委託放送事業者のチャンネル間での統計多重方式の活用（10年中）、ケーブルテレビ事業者の外資規制等につき撤廃の方向で10年中に結論）
- トランスポンダ料金の総括原価主義廃止（10年度）

4 流通関係

- ◎ 麦の価格政策等（生産、加工、流通にわたる麦政策につき10年度早期に新政策決定）
- ◎ 農業生産資材等（特許権の存続が終了した農薬の登録申請の在り方を検討し10年度結論）
- ◎ 農業生産法人制度等（株式会社の農業経営への参入につき検討し、10年度のできるだけ早期に結論）
- 商品先物取引（新規商品の上場の円滑化、委託手数料の自由化、商品取引員の業務規制緩和）

5 運輸関係

- ◎ トラック事業（10年度に営業区域の経済ブロック単位への拡大、12年度までに最低車両台数の全国一律5台への段階的引き下げ）
- ◎ タクシー事業（10年度に需給調整基準、ゾーン運賃幅のさらなる緩和と検討、需給調整規制を遅くとも13年度までに廃止、需給調整規制の廃止と平行して速やかに上限価格制を検討）
- ◎ 旅客鉄道事業（需給調整規制を11年度に廃止）
- ◎ 内航海運業における船腹調整制度、運賃協定（10年度早期に内航海運暫定措置事業の導入による現在の船腹調整事業の解消）
- ◎ 港湾運送事業に係る規制の見直し（11年度早期に運輸政策審議会の答申）
- ◎ 国内航空運送事業（需給調整規制を11年度に廃止）
- ◎ 強制水先の必要な範囲（本年7月に神戸港における強制水先の必要な船舶の範囲を引き上げる。他の水先区についても、検討の上結論が得られたものから早急に措置）
- ◎ 自動車検査証の有効期間（トラック等の車検証の有効期間の延長について、10年度に具体的な結論）
- ◎ 自動車運転免許の有効期間（有効期間の延長及び更新手続きの一層の簡素化について、12年5月末に方向を明確化）

6 基準・規格・認証・輸入関係

- JAS規格（国際規格との整合化、不要となった規格の廃止、ニーズに即した改正につき10年度検討、速次実施）
- ◎ 新医薬品の製造承認（11年度までに審査手続の迅速化、10年度上期外国臨床試験データ受入れ範囲拡大）

7 金融・証券・保険関係

- 金融システム改革に係る諸規制の緩和
 - ・ 金融・証券における参入、業務規制（11年度下期、銀行・証券・信託の業態別子会社の業務範囲に係る残余の制限の撤廃）
 - ・ 証券会社の参入・退出に係る規制（10年12月、免許制から原則登録制への移行）
 - ・ 株式委託手数料の完全自由化（11月末まで）

- ・ 銀行等の金融機関本体による証券投資信託の販売の解禁（10年12月）
- ・ 私募投資信託（10年12月）
- ・ 保険業とその他金融業（銀行、信託銀行、證券会社等）との子会社方式による相互参入（13年3月まで）
- ・ 火災保険、自動車保険等の損害保険料率の設定の自由化（10年7月）
- ◎ 損害保険商品の販売の自由化（10年度、対象商品の拡大について検討開始）
- ◎ 生命保険の構成員契約規制（在り方の検討）

8 エネルギー関係

- ◎ 電力供給システムの見直し（行革委の意見を踏まえ、かつ、電事審の結論を得た上で、効率化の要請と、ユニバーサルサービス、環境負荷などの政策課題が両立する新たなシステムを構築することとし、その際、効率化の推進手段として小売供給の自由化を始めとする競争導入を検討（10年5月結論））
- ◎ 発電事業（発電事業分野における新たな入札制度を特段の事情変更がない限り11年度から導入）
- ◎ ガス事業（大口供給に係る規制の在り方検討）
- ◎ ガス工作物に係る保安規制（工事計画認可の届出化、届出範囲の縮小等につき検討し10年度結論）
- ◎ 石油精製業（業・設備許可制等の需給調整規制等につき抜本的に見直しを行い、10年6月目途に結論）

9 雇用・労働関係

- ◎ 民営職業紹介事業（有料職業紹介事業の取扱職業の更なる拡大、許可有効期間の延長（10年12月を目途に基本的方向を決定、その具体化に向けて条約及び法律上の措置を可能な限り速やかに行う。））
- 労働者派遣事業（対象事業範囲のネガティブリスト化等（改正法施行時））

10 公害・廃棄物・環境保全関係

- ◎ ガスタービンなどの施設について、ばいじんの測定方法や測定制度を軽減（98年度早期）

11 危険物・防災・保安関係

- ◎ 有人セルフサービス方式の給油取扱所（10年4月から導入）

12 教育関係

- ◎ 教科書の採択制度（採択地区の小規模化、採択方法の工夫改善について取り組みを引き続き促進）
- ◎ 大学の校地面積基準（10年4月、現行の6倍基準を3倍基準に緩和）
- ◎ 学位授与機構による単位累積加算制度（実施に向けて履修の体系的確保等について本格的に検討）
- ◎ 大学以外の教育施設等における学修の単位認定制度（10年度、単位認定範囲、単位数上限について見直し）
- ◎ 大学における秋季入学（導入の促進）
- ◎ 教科書検定制度の透明化（10年度上期から検定意見資料の公表充実、検定意見文書化の検討等）
- ◎ 18歳未満の大学入学について対象年齢の引き下げ、対象分野の拡大

13 医療・福祉関係

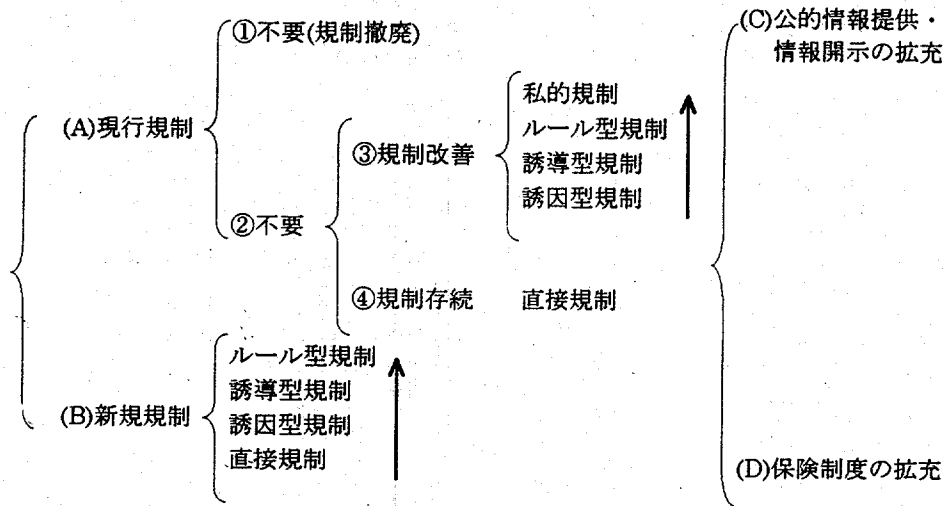
- ◎ 指定訪問看護事業（10年度、企業の指定訪問看護事業への参入）
- ◎ 病床規制（急性期病床と慢性期病床の区分について10年度検討、11年度結論）
- ◎ 広告規制（専門医資格の有無、医療機能評価の結果につき、広告可能事項として検討）
- ◎ 医療関係資格制度に係る規制（理学療法士、作業療法士等の養成過程につき、既修科目を免除する制度の導入等について10年度検討、11年度措置）
- ◎ 高齢者介護への民間企業の参入（社会福祉事業の在り方全般の見直しの中で10年度検討、11年度結論）

14 法務関係

- 法曹入口（10年度以降司法試験合格者1000人程度への増員のための措置の実施、
- ◎ 1500人程度への増員の調査・検討）
- 外国法事務弁護士と我が国の弁護士との共同事業の目的に関する制限の緩和（10年度）
- ◎ 弁護士事務所（法人化、広告制限の緩和・撤廃について検討し10年度結論）
- ◎ 総合的法律・経済関係事務所（弁護士、公認会計士、税理士、弁理士等による総合的な事務所開設について検討し10年度結論）

15 その他

図表VI-2 社会的規制改革の方向（基本方向）



出所) 植草 益編[1997]

図表VI-3 社会的規制の改革方向（分野別）

	[規制根拠]	[(例示)]	[規制・非改革]	[保険]	
社会的規制	健康衛生の確保	公共財 ↓ 情報の非対称制	<ul style="list-style-type: none"> ① (消防) ② (文化財保護) ③ (ごみ回収) ④ (医療・衛生) 	<ul style="list-style-type: none"> [規制・非改革] [公的負担+規制] [公的負担+民間委託+民間活力] [公的負担+受益者負担], 競争入札制 免許制, 誘因型規制, 開示 	公的保険
	安全の確保	リスク ↓ 情報の非対称制	<ul style="list-style-type: none"> ⑤ 個人(スポーツ) ⑥ 消費者(製品) ⑦ 消費者(建設物) ⑧ 労働者(労働災害) ⑨ 消費者(医薬品) 	<ul style="list-style-type: none"> 規制不要 民間基準, 自己認証, 表示, PL法 政府認証, 第三者認証, 表示 政府認証, 第三者認証, 表示 許認可制, 表示 	<ul style="list-style-type: none"> 任意保険 任意保険 労働災害保険 強制保険
	公害防止 環境保全	外部性 ↓ 非価値財	<ul style="list-style-type: none"> ⑩ (電波障害) ⑪ 個人(交通事故) ⑫ 事業者(コンピュータ事故) ⑬ 大域的(大気汚染) ⑭ 拡散的(原発事故) ⑮ (麻薬, 細菌兵器) 	<ul style="list-style-type: none"> 当事者協議, 補償 免許制, ルール型規制 政府基準, 第三者認証, 誘導型規制 政府基準, 第三者認証, 誘導型規制 許可制 禁止 	<ul style="list-style-type: none"> 強制保険 任意保険 強制保険/基金 強制保険/国家援助
	その他				

注) 表示は表示義務を、開示は情報開示をそれぞれ意味する。

出所) 植草 益編[1997]

〔参 照 文 献〕

○第 I 章

- 一柳良雄・細谷祐二[1998],『経済政策の新たな展開』通商産業研究所 Discussion Paper #98-DOJ-89.
- 伊藤元重[1997],「日本の構造改革と市場化の論理」『季刊アステーション』秋号, P.P.28-42.
- 植草益[1991],『公的規制の経済学』筑摩書房.
- 江藤勝[1994],「日本の規制緩和:何が問題か」『経済セミナー』日本評論社, 7月号, P.P.6-9.
- 江藤勝[1996],「規制緩和:いま何が焦点か」『経済セミナー』日本評論社, 1月号, P.P.16-21.
- OECD 編・山本哲三等訳[1993],『規制緩和と民営化』東洋経済新報社.
- 規制緩和・民営化研究会 南部鶴彦・江藤勝編著[1994],『欧米の規制緩和と民営化:動向と成果』大蔵省印刷局.
- 経済改革研究会[1993],『規制緩和について』.
- 経済企画庁編[1996],『平成8年版世界経済白書』大蔵省印刷局.
- 経済企画庁編[1997],『平成9年版世界経済白書』大蔵省印刷局.
- コリン・ジェームス[1994],「社会的ファクターと政治的ファクター」『ニュージーランド規制撤廃への歩み』ニュージーランド大使館.
- 齊藤潤[1995],「ニュージーランドの経済改革」『ESP』経済企画協会, 10月号, P.P.66-73.
- 佐藤治正[1997],「米国における社会的規制の経緯」, 植草益編『社会的規制の経済学』NTT出版, P.P.80-98.
- 在独日本国大使館構造問題研究会[1996],「独経済の構造改革に向けた施策論の現状(下)」『ESP』経済企画協会, 10月号, P.P.64-66.
- 在独日本国大使館構造問題研究会[1996],「独経済の構造改革に向けた施策論の現状(上)」『ESP』経済企画協会, 9月号, P.P.59-63.
- 総務庁[1988],『規制緩和推進要綱』.
- 総務庁[1997],『規制緩和の推進の現況』大蔵省印刷局.
- 中条潮[1997],「下からの規制破壊で改革推進を」『日本経済研究センター会報』日本経済研究センター, 6月15日号, P.P.12-15.
- 中条潮[1998],「目指すは分権型社会の形成」『論争 東洋経済』東洋経済新報社, 1月号, P.P.90-95.
- 山本哲三[1994],『市場か政府か』日本経済評論社.
- Bundesministerium für Wirtschaft[1997], *Reforms for Investment and Jobs*, The Federal Ministry of Economics, Bonn.
- Evans, Lewis, Arthur Grimes and Bryce Wilkinson with David Teece[1996], "Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency," *Journal of Economic Literature*, Vol.XXXIV, December, P.P.1856-1902.

- Vickers, J. and G. Yarrow[1988], *Privatization : An Economic Analysis*, Cambridge, MIT Press.
- Vickers, John[1991], "Government Regulatory Policy," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.7 No.3, P.P.13-29.
- Vickers, John[1992], "The British Privatization Programme : An Economic Appraisal," Conference Paper for "The Moneda y Credito Conference" held in Madrid, 5-6 November.
- Winston, Clifford[1993], "Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists," *Journal of Economic Literature*, Vol.31, September, P.P.1263-1289.

○第二章

- 植草益編[1997], 『社会的規制の経済学』 NTT 出版.
- 経済企画庁編[1997], 『平成9年版経済白書』 大蔵省印刷局.
- 経済審議会行動計画委員会高度情報通信ワーキング・グループ[1996], 『高度情報通信ワーキング・グループ報告書』.
- 経済審議会行動計画委員会物流ワーキング・グループ[1996], 『物流ワーキング・グループ報告書』.
- 経済審議会行動計画委員会土地・住宅ワーキング・グループ[1996], 『土地・住宅ワーキング・グループ報告書』.
- 経済審議会行動計画委員会雇用・労働ワーキング・グループ[1996], 『雇用・労働ワーキング・グループ報告書』.
- 経済審議会行動計画委員会医療・福祉ワーキング・グループ[1996], 『医療・福祉ワーキング・グループ報告書』.
- 経済審議会行動計画委員会金融ワーキンググループ[1996], 『我が国金融システムの活性化のために』.
- 経済企画庁物価局編[1997], 『公共料金：競争導入と情報公開』 大蔵省印刷局.
- 行政改革委員会規制緩和と小委員会[1997], 『大きな一歩、さらに前へ：規制緩和と小委員会最終報告』.
- (社) 日本建設業団体連合会 プロジェクトシステム研究会[1996], 『欧米調査報告書』.
- 日本貿易振興会編[1998], 『世界と日本の海外投資 1997 : ジェトロ白書 投資編』.
- 花見忠[1998], 「経済教室：労働制度、弾力的・創造的に」 『日本経済新聞』 2月24日付.
- 山内弘隆[1997], 「航空産業の規制緩和と残された課題」 『経済セミナー』 日本評論社, 9月号, P.P.25-29.
- 横倉尚[1997], 「社会的規制の対象」, 植草益編 『社会的規制の経済学』 NTT 出版.
- 米山秀隆[1997], 「公共工事の入札・契約制度の改革：アメリカの公共工事システムに学ぶ」 『FRI Review』, Vol.1 No.3, 10月.
- Business Deregulation Task Forces [1994], *Deregulation Task Forces Proposals for Reform*, January.

Johnson, Christopher[1991], *The Economy Under Mrs. Thatcher 1979-1990*, Penguin Books.

OECD[1997], *The OECD Report on Regulatory Reform, Volume I : Sectoral Studies*

Winston, Clifford and Robert W.Crandall[1994], "Explaining Regulatory Policy," *Brookings Papers on Economic Activity*, Microeconomics.

Winston, Clifford[1993], "Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists," *Journal of Economic Literature*, Vol.31, September, P.P.1263-1289

○第三章

内橋克人とグループ2001[1995], 『規制緩和という悪夢』文芸春秋社.

運輸省編[1997], 『平成9年版 運輸白書』.

江藤勝・宮川努・若林光次・稲垣克芳・内田幸男[1997], 『産業構造の変化・産業空洞化と日本経済』通商産業研究所 Conference Paper #97-1-11.

規制緩和・民営化研究会 南部鶴彦・江藤勝編著[1994], 『欧米の規制緩和と民営化：動向と成果』大蔵省印刷局.

経済企画庁総合計画局[1997], 『規制緩和などの経済構造改革が経済に与える影響について』.

経済企画庁総合計画局編[1997], 『現代の楽市楽座』大蔵省印刷局.

経済企画庁調整局[1997], 『近年の規制緩和による経済効果の定量的試算』.

経済企画庁物価局編[1997] 『物価レポート'97』.

経済企画庁編[1997], 『平成9年版経済白書』大蔵省印刷局.

ステーブ モリソン・クリフォード ウイストン等・郭賢泰訳[1997] 「規制緩和の経済効果」日本評論社.

総務庁編[1997], 『規制緩和白書(97年版)』大蔵省印刷局.

通商産業省[1998], 『平成10年版 通商白書』.

通商産業省産業政策局[1997], 『規制緩和の経済効果試算について』.

P.S.デンプシー & A.R.ゲーツ著, 吉田邦朗・福井直祥・井手口哲生訳[1995] 『規制緩和の神話』日本評論社.

富士総合研究所[1997], 『1998年 日本経済の進路』読売新聞社.

森山昌俊[1997], 「規制緩和の輸入拡大効果」『ESP』経済企画協会, February No.298.

Abott, Kim and David Thompson [1991], "Deregulating European aviation", *International Journal of Industrial Organization* 9, P.P.125-140, North-Holland.

Cave, Martin [1995], "Development of the UK Telecommunications Industry through Privatization and Deregulation", *The Keizai Bunseki* 141, P.P.51-102, Economic Research Institute, Economic Planning Agency.

Center for the Study of Regulated Industries [1991], *The UK Water Industry-Charges for Water Services 1991/92*, The Public Finance Foundation.

- Crandall, Robert W. [1997], "Telecommunications Liberalization- ,The U.S. Model", Tripolar Meeting Paper, Tokyo, October 6-7, 1997.
- Dempsey, Paul S. [1990], *Flying Blind: The Failure of Airline Deregulation*, Economic Policy Institute.
- Dempsey, Paul S. [1991] "Running on Empty: Trucking Deregulation and Economic Theory", *Administrative Law Review*, Vol.43 No.2, Spring .
- Evans, Lewis, Arthur Grimes and Bryce Wilkinson with David Teece [1996], "Economic Reform in New Zealand 1984-95 : The Pursuit of Efficiency", *Journal of Economic Literature*, Vol, XXXIV, December, P.P. 1856-1902.
- Harris, G. Robert [1995], "Competition and Public Policies in Telecommunications : A Survey of U,S, Developments", *The Keizai Bunseki 141*, December, 1995, P.P.15-50, Economic Research Institute, Economic Planning Agency.
- Kahn, Edward [1995], "Privatization and Deregulation in the U.S. Electric Power Sector", *The Keizai Bunseki 142*, December, 1995, P.P,15-48 Economic Research Institute, Economic Planning Agency.
- Kibune, Hisao [1995], "Regulatory Reform and its Effect in the Japanese Electric Utility Industry", *The Keizai Bunseki 142*, December, 1995, P.P,89-134, Economic Research Institute, Economic Planning Agency.
- Lawton-Smith, Helen [1995], "Deregulation and Privatization in the UK Freight, and Bus and Coach Industries," *The Keizai Bunseki 143*, December 1995, P.P.137-174, Economic Research Institute, Economic Planning Agency.
- Morrison, Steven A, and Clifford Winston [1995], *The Evolution of the Airline Industry* The Brookings Institution.
- Morrison, Steven A. [1995], "The Effects of Airline Deregulation in the United States," *The Keizai Bunseki 143*, December, P.P.15-48, Economic Reserch Institute, Economic Planning Agency.
- Nambu, Tsuruhiko, Hiroshi Tsubouchi and Fumito Kurosawa [1995], "Competition and Regulation of Japanese Telecommunications Industry," *The Keizai Bunseki 141* P.P.103-127, Economic Research Institute, Economic Planning Agency.
- OECD [1996] *Regulatory Reform and Innovation*, OECD.
- OECD [1997, a], *OECD Report on Regulatory Reform*, OECD, May 27.
- OECD [1997, b], *The OECD Report on Regulatory Reform, Volume I: Sectoral Studies*, OECD.
- OECD [1997, c], *The OECD Report on Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies*, OECD.
- Perl, Lewis, J. Gerorge Yarrow, Tsuruhiko Nambu, Akira Furukawa and ERI Staffs [1996], "Intentional Comparison of Privatization and Deregulation among the USA, the UK and Japan-Volume IV : Country and General Overview- ", *The Keizai Bunseki 144*,

Economic Research Institute, Economic Planning Agency.

- Robinson, Colin [1995], "Electricity Privatization in the United Kingdom and its Results", *The Keizai Bunseki* 142, December, 1995, P.P.49-88, Economic Research Institute, Economic Planning Agency.
- Rubinovitz, Robert N. [1993] "Market Power and Increases for Basic Cable Service since Deregulation", *The Rand Journal of Economics*, Spring, vol.24 No.1, P.P.1-18.
- Simpo, S. and F.Nishizaki[1996], "Measuring the Effects of Regulatory Reform in Japan", note to Working Party I of the Economic Policy Committee, Economic Planning Agency, Tokyo.
- Winston, Clifford [1996], "U.S. Industry Adjustment to Economic Deregulation", Conference Paper, American Enterprise Institute for Public Policy Research, December 9,1996.
- Winston, Clifford, Thomas M. Corsi, Curtis M.Gramm, and Carol A. Evans [1990], *The Economic Effects of Surface Freight Deregulation*, The Brookings Institution.
- Winston, Clifford [1993], "Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXI, September, P.P.1263-1289.
- Yamauchi, Hirotaka, Hideki Murakami and Economic Research Institute [1995], "Air Transportation in Japan : Policy Changes and its Evaluation," *The Keizai Bunseki* 143, December, P.P.85-122, Economic Research Institute, Economic Planning Agency.
- Yamauchi, Hirotaka[1995], "Regulatory Reform and Changes in the Japanese Trucking Industry," *The Keizai Bunseki* 143, December 1995, P.P.175-205, Economic Research Institute, Economic Planning Agency.
- Yarrow, George [1992], *British Electricity Prices since Privatization*, Regulatory Policy Institute, No1, Oxford.
- Yarrow, George [1993], *Regulation and Pricing performance in the gas industry*, Regulatory Policy Institute, No2, Oxford.
- Yarrow, George[1995], "Airline Deregulation and Privatization in the UK," *The Keizai Bunseki* 143, December, P.P.49-83, Economic Research Institute, Economic Planning Agency.

○第四章

- 青木昌彦[1997], 『市場と国家：代替か補完か』通商産業研究所 Conference Paper #97-2-1.
- 青木昌彦・奥野（藤原）正寛[1996], 『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会.
- 堺屋太一[1993], 「規制緩和は倫理の変更、満足化社会の方程式（三四）」『日本経済新聞』, 10月24日付.
- 新保生二[1994], 『第三の開国を目指す日本経済』東洋経済新報社.
- 辻村江太郎[1990], 「自由貿易にまつわる論理と情報」『ESP』, 経済企画協会, 6月号.
- 鶴光太郎[1994], 『日本的市場経済システム：強みと弱みの検証』講談社, P.P.153-188.
- 統計研究会[1997], 『シンポジウム・レポート：日本における規制緩和の推進』（財）統計

研究会

- 統計研究会[1997]『日本における規制緩和をどう進めるべきか：政策科学的アプローチによる日米共同研究』（財）統計研究会。
- 日本機械工業連合会・統計研究会[1996],『平成7年度 我が国の規制緩和推進に関する実証的研究報告書』（社）日本機械工業連合会・（財）統計研究会。
- 三輪芳朗[1997],「『社会的規制』の政治経済学」『経済学論集』第63巻2号,P.P.23-48.
- 山内弘隆[1982],「規制理論の新展開」『公共選択の研究』第2号,P.P.69-82.
- Aoki, Msahiko[1998], *Information, Incentives, and Bargaining in the Japanese Economy*, Cambridge University Press (永易浩一訳,『日本経済の制度分析：情報・インセンティブ・交渉ゲーム』筑摩書房)
- Derthick, M.and Quirk, J.P.[1985], *The Politics of Deregulation*, The Brookings Institution.
- Noll, Roger G. and Bruce M. Owen [1983], *The Political Economy of Deregulation*, American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Noll, Roger G.[1989], “Economic Perspectives on the Politics of Regulation,” *Handbook of Industrial Organization, Volume II*, Edited by R.Schmalensee and R.D. Willing Elsevier Science Publishers B.V., P.P.1253-1287.
- Peltzman, Sam[1989], “The Economic Theory of Regulation After a Decade of Deregulation,” *Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics*, P.P.1-59.
- Stigler, Georg J.[1975], *The Citizen and the State : Essay on Regulation*, The University of Chicago Press, Chicago and London (余後將尊・宇佐美泰生訳,『小さな政府の経済学』東洋経済新報社,1981年)。
- The Deregulation Unit of the Department of Trade and Industry [1994], *Deregulation : Cutting Red Tape*, Department of Trade and Industry, UK January.
- The Institute of Statistical Research [1997], *The Implication for Japanese Deregulation of U.S. Regulatory Reform*, The Institute of Statistical Research.
- Vogel, Steven K.[1996], *The Transformation of The Japanese Economy: The Political Battle Over Deregulation*, Cornell University Press (岡部曜子訳『規制大国日本のジレンマ』東洋経済新報社,1997年)。
- Winston, Clifford and Robert W. Crandall [1994], “Explaining Regulatory Policy,” *Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics*, P.P.1-49.

○第V章

- 秋吉貴雄[1996],「唱道連携による政策決定—米国トラック輸送産業における規制緩和—」,『Eco-Forum』,vol.15, No.1
- 飯尾潤[1994],『民営化の政治過程』,東京大学出版会
- 猪口孝岩井奉信[1987],『「族議員」の研究』,日本経済新聞社

- 松原聡[1991], 『民営化と規制緩和』 日本評論社
- 宮川公男[1995], 『政策科学入門』, 東洋経済新報社
- 西村康雄 (運輸省航空局) [1985a], 『(報告) 今後の航空政策の課題』, 航空政策研究会
- 西村康雄 (運輸省航空局) [1985b], 「規制緩和のすすめかた」, 『航空と文化』 85年10月
- 野尻俊明[1984], 『規制改革と競争政策』, 白桃書房.
- 谷川久[1986], 『(報告) わが国における長期航空政策の視点—運政審答申をめぐって—』,
航空政策研究会
- 中条潮[1983], 「日米航空協定と航空政策の今後」, 『季刊現代経済』 83年4月
- 運輸省[1986], 『運輸白書』
- 運輸省[1987], 『運輸白書』
- 山本哲三[1993], 『市場か政府か』 日本経済評論社
- Bachrach, P. and Baratz, M.S.[1963], “Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework”,
American Political Science Review vol.57, pp.632-642
- Bernstein, M.[1955], *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press
- Derthick, M. and Quirk, J.P.[1985], *The Politics of Deregulation*, The Brookings Institution
- Hamm, K.[1983], “Patterns of Influence among Committees, Agencies, and Interest Groups”,
Legislative Studies Quarterly, vol.8, pp.379-426
- Kingdon, J. W.[1984], *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown
- Latham, E.[1952], *The Group Basis of Politics*, Cornell University Press
- Lowi, Th.J.[1964], “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”, *World
Politics*, vol.16, pp.675-715
- Lowi, Th.J.[1972], “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”, *Public Administration Review*
vol.32, pp.298-310
- March, J. G. and J. P. Olsen[1997], *Democratic Governance*, Free Press
- Mitnick, B.M.[1980], *The Political Economy of Regulation*, Columbia University Press
- Mucciaroni, G.,[1995], *Reversals of Fortune*, Brookings
- Noll, R.G. (eds.)[1985], *Regulatory Policy and the Social Sciences*, U of California Press
- Noll, R.G. and Owen, B.M.[1983], *The Political Economy of Deregulation*, AEI for Public Policy
Research
- Peltzman, S.[1976], “Toward a More General Theory of Regulation”, *Journal of Law and
Economics*, vol.19, No.2, pp.211-240
- Peters, B G[1988], *The Politics of Bureaucracy*, Longman
- Posner, R.A.[1974], “Theories of Economic Regulation”, *The Bell Journal of Economics and
Management Science*, vol.5, pp.335-358
- Quirk, P. J.[1988], “In Defense of the Politics of Ideas”, *Journal of Politics*, vol.50, pp.31-41

- Sabatier, P.[1988], "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein", *Policy Sciences*, vol.21
- Sabatier, P.[1992], "Political Science and Public Policy" in Dunn and Kelly[1992]
- Seidman, H and R. Gilmour[1986], *Politics, Positions, and Power*, Oxford
- Stigler, G.J.[1971], "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol.2, pp.3-21
- Truman, D.B.[1951], *The Government Process*, Knopf
- Wilson, J.Q.[1973], *Political Organization*, Basic Books
- Wilson, J.Q. (eds.)[1980], *The Politics of Regulation*, Basic Books
- Winston, C.[1981], "The Welfare Effect of ICC Rate Regulation Revised", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, pp.232-244
- Yishai, Y.[1992], "From an Iron Triangle to an Iron Duet?", *European Journal of Political Review*, Vol.21, pp.91-108

○第VI章

- 青木昌彦[1995], 『経済システムの進化と多元性』 東洋経済新報社, P.P.23-25.
- 青木昌彦[1996], 「経済学は制度をどうみるか」, 大山道広・西村和雄・吉川洋編『現代経済学の潮流』 東洋経済新報社, P.P.23-45.
- 青木昌彦・奥野（藤原）正寛[1996], 『経済システムの比較制度分析』 東京大学出版会, P.P.247-268.
- 青木昌彦・金 基・奥野（藤原）正寛編[1997], 『東アジアの経済発展と政府の役割』 日本経済新聞社.
- 飯田経夫[1994], 「規制緩和は国を滅ぼす」 『サンサーラ』 11月号.
- 石黒一憲[1996], 「日本の規制緩和論はどこがおかしいか」 『通商摩擦と日本の進路』 木鐸社, P.P.329-353.
- 石黒一憲[1998], 「経済教室：投資自由化 公正の視点も」 『日本経済新聞』 6月5日付.
- 一柳良雄・細谷祐二[1998], 『経済政策の新たな展開』 通商産業研究所 Discussion Paper #98-DOJ-89.
- 伊東光晴[1998], 「時流に追随する人たちへ」 『This is 読売』, 読売新聞社, 5月号, P.P.38-57.
- 伊藤隆敏[1992], 『消費者重視の経済学』 日本経済新聞社.
- 植草益編[1997a], 『社会的規制の経済学』 NTT 出版.
- 植草益編[1997b], 「経済教室：規制緩和、全体構想示す時」 『日本経済新聞』, 7月9日付.
- 内橋克人[1998], 「日本大分裂の時代」 『文芸春秋』 文芸春秋社, 3月号, P.P.186-194.
- 内橋克人編[1997], 『経済学は誰のためにあるのか』 岩波書店.
- 内橋克人とグループ 2001[1995], 『規制緩和という悪夢』 文芸春秋社.
- 奥野（藤原）正寛[1993], 「現代日本経済システム：その構造と変革の可能性」, 岡崎哲二・

- 奥野正寛編『現代日本経済システムの潮流』日本経済新聞社, P.P.273-291.
- 白川一郎[1996], 『規制緩和の経済学』ダイヤモンド社.
- 屋山太郎[1997], 「天下りを全廃せよ」『This is 読売』読売新聞社, 2月号, P.P.82-85.
- 屋山太郎[1998], 「公務員任用制度と天下り」『産経新聞』, 6月12日付.
- 川本明[1997], 『規制改革』中央公論社.
- 岸道雄[1998], 「海外4か国の公的セクター改革と日本への視点」『FRI Review』富士通総研経済研究所, 1月号, P.P.12-46.
- 経済活性化特別委員会[1997], 『規制緩和の継続的取り組みと民間のあり方』社会経済生産性本部.
- 経済企画庁編[1996], 『平成8年版世界経済白書』大蔵省印刷局.
- 経済企画庁編[1997], 『平成9年版世界経済白書』大蔵省印刷局.
- 経済団体連合会[1998], 『規制緩和要望』経済団体連合会事務局.
- 行政改革委員会規制緩和小委員会[1997], 『大きな一歩、さらに前へ: 規制緩和小委員会最終報告』.
- 小島祥一[1996], 『日本経済改革白書』岩波書店.
- 神代和欣[1997], 「労働市場の規制緩和の方向」『日本労働研究雑誌』, July No.446, P.1.
- 社会的規制研究会編[1996], 『これからの社会的規制』通商産業調査会.
- 鈴木深雪[1994], 「安全・表示と規制緩和」『ジュリスト』有斐閣, No.1044 5.1-15号.
- 鈴木興太郎[1997], 「競争に必要な独立レフリー機関」『日本経済研究センター会報』6月1日号, P.P.28-31.
- スティーブ・ヴォーゲル, 岡部曜子訳[1996], 『規制大国日本のジレンマ』東洋経済新報社.
- 田中秀征[1997], 「規制緩和における政治の役割」『日本における規制緩和の推進』財団法人統計研究会, P.P.29-42.
- 中条潮[1995], 『規制破壊』東洋経済新報社.
- 中条潮[1998], 「『存続理由に乏しい』意味」『朝日新聞』1月14日付.
- P.S.デンプシー & A.R.ゲーツ著, 吉田邦朗・福井直祥・井手口哲生訳[1995]『規制緩和の神話』日本評論社.
- 中北徹[1997], 『世界標準の時代』東洋経済新報社.
- 中谷巖・伊藤隆敏[1994], 「規制緩和」は「悪夢」か「福音」か『エコノミスト』毎日新聞社, 8月30日号, P.P.46-54.
- 野口徹也[1996], 「規制制度改革のあり方」『規制制度改革東京シンポジウム』OECD・外務省・通商産業省・(社)経済団体連合会.
- 野村正實[1998], 『雇用不安』岩波書店.
- 八田達夫[1987], 「経済教室: 規制緩和、'弱者'把握前提に」『日本経済新聞』5月8日付.

- 原早苗[1997],「消費者の目から見た規制緩和」『ESP』経済企画協会,10月号.
- 原田泰[1998],「世界標準は日本文化を破壊せず」『産経新聞』6月7日付.
- 蛭田浩一・中村秀行[1997],「規制緩和の進展と消費者行政」『ESP』経済企画協会,3月号,
P.P.75-77.
- 牧厚志[1998],「経済教室:『規制のわな』から解放を」『日本経済新聞』5月28日付.
- 正村公宏[1997],「漸進的改革のすすめ」『This is 読売』5月号,P.P.108-117.
- 松原聡監修[1997],『郵便局が見る見るわかる』サンマーク出版.
- 三輪芳明[1997b],『規制緩和は悪夢ですか』東洋経済新報社.
- 三輪芳朗[1997a],「社会的規制の経済学」『経済学論集』63-2,7月,P.P.23-48.
- 労働省大臣官房国際労働課[1996],『1996年海外労働情勢』.
- ローラ・タイソン[1997],「経済教室:顕在化する米の所得格差」『日本経済新聞』4月24
日付.
- 山家悠紀夫[1997],「規制緩和「五つの神話」を剥ぐ」『論争 東洋経済』東洋経済新報社,
11月号,P.P.146-155.
- Bundesministerium für Wirtschaft[1997], *Reforms for Investment and Jobs*, The Federal Ministry of
Economics, Bonn.
- Cabinet Office[1997], “New Better Regulation Task Force Launched,” Office of Public Service,
News Release, CAB 85/97, 17Sep.
- Derthick, M. and Quirk, J.P.[1985], *The Politics of Deregulation*, The Brookings Institution.
- OECD[1997], *The OECD Report on Regulatory Reform*.