

利益団体と規制政策

竹中 康治

1960年代後半以降、経済学には政治プロセスや行政プロセスを分析の対象としてきた長い歴史がある。規制理論の分野では、規制が本来の目的から見て利益団体に有利にゆがめられている可能性がある、とする“capture theory”がある。capture theoryは規制当局、あるいは規制プロセスが特定の利益団体によって「とりこ（虜）」にされ、彼らに有利に働いていると主張する。「とりこ」理論によれば規制は規制レントをうみ、それは被規制企業に帰属し、結局、規制は被規制企業の利益になる。

capture theoryは80年代に入って情報の非対称性、あるいはagency theoryで武装され、理論として精緻化された。Laffont and Tirole [1993] (pp.475-76)が主張するように、対称的な情報が確保されているところにagency問題が起きようもない。したがって、規制当局が被規制者に「とりこ」にされる原因は情報の非対称性にあることになる。規制当局は企業の技術や費用関数について無知であり、議会もまたそうである。情報の非対称性は、利益団体と規制当局との間だけではなく、規制当局と議会との間にも存在する。Laffont and Tirole [1993] (Chap.11)はこうした情報の非対称性をモデル化し、規制当局が「とりこ」にされるメカニズムを明示的に明らかにした。

ロビー活動は規制当局が「とりこ」にされるなかで登場場面があるかもしれない。しかしcapture theoryに関する文献の中で、ロビー活動は利益団体が政策決定に影響与える手段の1つとして列挙されているにすぎない（例えば、Laffont and Tirole [1993], p.476）。

ロビー活動は特定の利益団体による（1）政治家や役人への陳情活動、及び（2）マスコミを通じた世論工作と定義される。政治家や役人への陳情は献金や選挙協力、天下り先の提供その他の利益供与を伴うことが普通である。そうした活動の合法性や違法性は国によって違うが、上で定義した活動をすべて禁止することはほとんど不可能である。そうであれば、そうした活動が政策決定にどのような影響を及ぼしているか、あるいは及ぼす可能性があるか、議論する価値は十分にある。

以下では主にロビー活動を（1）の利益団体による陳情活動に伴う利益供与に加え、役人や政治家への何らかの「圧力（あるいは脅迫）」も含めて議論したい。ただし、「とりこ」の理由は必ずしも情報の非対称性にあるとは限らない。もし議会そのものが被規制者に「とりこ」にされるのであれば、情報の非対称性は必要ない。議員を「とりこ」にすると、本来ある政策Aを持つ候補者に別の政策Bを掲げさせて、政策Aを諦めさせることや、議員に立法活動をさせたり、省庁や内閣へ働きかけさせることを意味する。

以下では1で、問題の背景をとりこ理論の視点から述べ、2で利益供与活動の政策決定への関与を明示化したRuffin [2003]を紹介する。Ruffin [2003]は利益供与活動による議会の

「とりこ」をモデル化し、実証する。ここでは Ruffin [2003] のモデルを使って制度改革におけるロビー活動という名の利益供与の効果を述べたい。1と2の議論をもとに、3では最近の我が国の参入規制やその緩和事例を考えたい。

1. とりこ理論

政治経済学的に規制の説明には2つ、あるいは3つの考え方がある。第1は公共利益説 (public interest theory) であり、規制は市場の失敗を防ぐためにあると考える。第2はとりこ理論 (capture theory) であり、規制当局は被規制企業の利益になるように規制政策を立案し、実施すると主張する。1970年代以降とりこ理論は「とりこ」の原因が、規制当局と被規制企業との間、それに規制当局と議会 (あるいは選挙民) との間の情報の非対称性を重視する。しかし、「とりこ」は必ずしも情報の非対称性を必要としないかもしれない。特に、政治家や役人への利益団体による利益供与が幅広く認められているような発展途上国ではそうである。また先進国ではあっても、利益団体による利益供与をどのような形であれすべて禁止できないし、禁止する必要もない。例えば、労働組合による特定団体への支援はその典型例である。

とりこ理論と非常によく似た説明が後述の toll-booth theory である。toll-booth theory によれば、規制レントは結局のところ政治家に帰属し、被規制企業が悪化することさえある。

Stigler [1971] はその古典的論文で規制が被規制企業の利益となることを明らかにしている。その中で扱われた事例は、1930年前後の米国におけるトラック輸送にともなう重量制限である。Stigler は州にわたるクロスセクションデータを使って、重量制限をトラック輸送の補完産業の規模、代替産業の平均規模、道路の質という3つの要因に回帰させた。補完産業とは当時のトラック輸送の荷主である農業である。代替産業とは当時のトラックのライバルである鉄道であり、平均規模とは鉄道貨物の平均輸送距離である。補完産業は出来るだけトラック輸送の利便性を享受したい。一方で、トラック輸送と直接競争関係にあるのは鉄道である。特に当時、トラック輸送は比較的短距離輸送に優れ、輸送距離が伸びるにつれて鉄道輸送が競争上優位していく。

道路の質は技術的にトラック輸送による道路の損傷を少なくし、したがって重量の制限値は引き上げられる。Stigler の OLS 分析はこれら3つの説明変数は正で有意性の高い結果を示している。こうした結果は、道路の重量制限が経済的合理性や技術的理由によって説明されるというよりも、何らかの政治力学によって説明されることを示唆する。3番目の要因である道路の質は、そうした政治力学に技術が影響を与えることを意味している。

規制レントは被規制企業にのみに独占的に帰属するのではない。一部はその企業の従業員にも所有される。ただし規制レントの共有は労働組合の有無に影響されるかもしれない。Rose [1987] は規制下にあった米国のトラック輸送産業について、被規制企業の従業員の賃金は労働組合が組織されている場合、未組織の場合に比べ30%から50%高いことを示した。

規制レントは政治家によっても共有される。この点を強調するのが、toll-booth 理論である。toll-booth 理論の観点から、競争あるいは規制といった経済的特徴を政治的変数と直接関連付けて実証的に明らかにするのは、Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes and Shleifer [2002] (以下、DLLS と呼ぶ) である。DLLS は企業創業にあたって制度上必要とされる手続きや費用・手数料、それに手続きが完了するまでの日数といった創業規制が誰のためにあるのかを明らかにする意図を持っている。

最初に DLLS は 78ヶ国にわたって、(1) 財・サービスの質、(2) 水質汚染、(3) 薬品中毒による死亡数、(4) 腸管感染による死亡数、(5) 地下経済規模、(6) 地下経済の雇用数、(7) 生産物市場の競争、の 7つの項目をそれぞれ被説明変数として、「創業手続き数」と「1人当たりの GDP」に回帰させる。その結果、創業手続き数が有意な効果を及ぼしているのは、被説明変数が (1)、(4)、(5)、(6) の場合である。しかも「創業手続き数」は、(1) では負の効果が、残りの (4)、(5)、(6) では正の効果が認められた。

こうした結果は規制の公共利益説を否定し、とりこ理論や toll-booth 理論を示唆する。DLLS はさらに、腐敗指数 (corruption index)¹⁾ を創業障壁 (手続き数、手続き完了までの時間の長さ、手続きのための手数料) に回帰した。その結果、創業障壁は腐敗の程度に対して正の関係を持つことが明らかになった。

最後に DLLS は創業手続き数を 6つの政治的変数に回帰させるが、とりこ理論や toll-booth 理論が予想する結果と一致する。こうした実証結果から、少なくとも参入規制は規制の公共利益説に反することが明らかとなった。

2. Ruffin のモデル

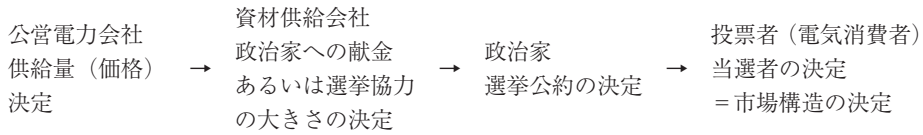
2-1. 理論モデル

Ruffin [2003] は電力市場改革における政治プロセスをゲーム理論的アプローチによって説明し、その結果を実証する。Ruffin のモデルでは、現行の独占的な公営電力供給体制が維持されるか、あるいは市場改革が行われて民営化されるか、を描写する。プレイヤーは公営電力会社、公営電力会社への資材供給者、政治家、電気消費者兼投票者である。

ゲームはプレイヤーの選択に順番のある手番ゲームである。最初の手番は公営電力会社が電気料金 (したがって電力供給量) を決定する。続いて公営電力会社への資材供給者が政治家に公営供給政策を維持するように働きかけ、そのための献金額、あるいは選挙協力の程度を決定する。つぎに政治家が政策を選び、最後に選挙が行われ、電力の消費者が投票する (図 1 を参照)。

公営電力会社と民間電力会社では同量の供給量でも費用は異なり、公営企業の方が高い。その違いには資材供給者が独占的公営発電から得る便益が含まれる。公営発電事業は独占ではあるが、独占価格は設定されない。それどころか、完全競争価格よりも低い価格が設定される。それによる公営企業の損失は政府によって補填される。

図1 プレイヤーの決定順序



公営電力企業の利益あるいは便益は、消費者の便益と資材供給会社（公営企業の職員その他の選挙運動への協力のような公営企業から政治家が直接引き出す便益も含める）の便益の総和から、その公営企業に移転される損失補填分の政府にとっての費用相当額（後述）を差し引いた大きさで定義される。公営電力企業の利益が消費者の便益と公営電力企業の費用によって表わされるのは（政府による損失補填部分を差し引かなければならないが）、公営企業が消費者と従業員を含めた関係者の支持を得たいからである。消費者の便益は、完全競争価格をベンチマークとして使うと、完全競争価格とそれより低く設定された電気料金との差額に供給量を掛け合わせた大きさに等しく定義される。

ところで政府にとっての公営企業への損失補填は補填額以上の費用となり得る。例えば、政府から公営企業への損失補てん額を T で表わすと、政府にとっての費用は T ではなく、それにある係数 α を掛け合わせた αT に等しく、 $Ruffin$ は $\alpha > 1$ と仮定する。この仮定は政府の財政がひっ迫した場合には成立するかもしれない。Laffont and Tirole [1993] の capture theory も同様に $\alpha > 1$ の仮定を置いている。公営電力企業はこのようにして定義される利益が最大となるように供給量（したがって電気料金）を決定する。

電力事業に供給する資材供給者の効用は、公営電力事業から得られる便益に、市場改革でもし電力市場が民間独占事業になるとすればそのとき資材供給者に帰属することになる独占的発電利潤の一部を加え、課税（全体的な税収の一定割合）と政治家（あるいは政党）への便宜を差し引いた大きさである。資材供給者は投票権を持たないと仮定される。資材供給者の政治家への献金は必ずしも 1 人の政治家にのみに限定されるわけではなく、複数の政治家の及ぶこともあり得る。

政治家は 2 人（あるいは 2 つの政党）からなり、イデオロギーや選挙公約が異なる。ここでイデオロギーというのは、電力が公営企業によって供給されるべきとの考え（左翼）と民間企業が供給すべきとの考え（右翼）のことである。ただし、選挙公約は政治家のイデオロギーと異なるかもしれない。

政治家の期待効用は、選挙に当選したときの効用に当選確率を掛け合わせたものに、落選したときの効用に落選確率を掛けたものを加えた大きさから、資材供給会社からの献金あるいは選挙協力の効用を加えたものに等しい²⁾。ここで、当選確率と落選確率の和は当選のことながら 1 に等しい。資材供給会社からの献金あるいは選挙協力の効用は当落にかかわらず同じ大きさである。Ruffin は政治家の効用が選挙での当落に直接関わる部分と献金あるいは選挙協力に関わる部分とに分離されると仮定する。

選挙後の効用は事務所の価値から政治家自身の政治的妥協の不効用を差し引いた大きさに等しい。政治的妥協の不効用は政治家自身の理想（イデオロギー）と選挙公約との乖離に比例する。この乖離は政治家が理想とする電力供給量と公約で掲げる市場構造のもとでの供給量との間の絶対差によって表される。ここでも、効用は事務所価値の効用と政治的妥協の不効用は分離できる分離型が仮定される。

事務所の価値は落選時はゼロと仮定する。また落選時には、対立候補の公約と当該候補自身の理想との乖離に比例した大きさの不効用が発生する。政治家は期待効用を最大にするように選挙公約を選ぶ。選挙公約は3種類の電力市場構造から1つが選ばれる。私的独占市場と完全競争市場、それに公営独占市場である。いま線形の需要曲線と民営化市場での一定の限界費用を仮定すれば、完全競争価格は（一定の）限界費用に等しく、私的独占市場での供給量は完全競争市場での供給量の半分となる。公営独占市場での供給量は前述の公営独占企業の利益（通常の利潤と異なる）最大化行動から決定される。

政治家のイデオロギーは左翼と右翼からなる。左翼政治家は公営独占市場を理想とする。右翼政治家は2つのタイプからなり、完全競争を理想とするタイプと私的独占を理想とするタイプである。

電力の消費者は選挙の投票者でもある。消費者の効用は電気の消費から得られる消費者余剰から消費者の租税負担分と現実の供給制度と消費者自身のイデオロギーとの乖離に比例した不効用を差し引いた線形で定義される。現実の供給制度と消費者自身のイデオロギーとの乖離は現実の制度のもとでの供給量と消費者の理想とする制度のもとでの供給量との差の絶対額に等しい。

消費者は選挙で各候補者の中から効用が最大となるような制度を公約に掲げる候補者を選ぶ。しかし消費者の効用が最大となる制度を公約とする候補者が必ず存在するとは限らない。例えば消費者にとって完全競争的市場が実現する制度が最適（効用最大化）だとしても、そうした制度改革を公約に掲げる候補者がいなければ、消費者である投票者はつぎ善の選択をせざるを得ない。

消費者のイデオロギーは原理的には政治家と同様である。すなわち公営供給、完全競争供給、私的独占供給の3つであるが、Ruffinのフレームワークでは実質的には前の2者のみである。イデオロギー上は完全競争供給を選好する消費者であっても、完全競争を掲げる候補者に投票するとは限らない。イデオロギー上の選好よりも経済的利益が優先されることもあり得る。租税負担を所与とすると、公営電力供給によって電気料金が限界費用よりも大幅に下回るのであれば、消費者は公営供給を公約に掲げる候補者に投票する。

2-2. 実証結果

モデルの均衡はサブ・ゲーム完全均衡でなければならない。そうした均衡で成立する結論はつぎのように整理される。前述したように、消費者がイデオロギー上の最も選好度が低い

市場構造は私的独占であると仮定していることに注意したい。

(1) 消費者の選好が最も高い市場構造が公営独占である場合には、必ず公営独占を公約に掲げる候補者が立候補し、当選する。

(2) 消費者の選好が最も高い市場構造が完全競争である場合には、

(2-1) もし資材供給者の政治家への献金や選挙協力がなければ政治家のイデオロギーが非常に強くない限りは、完全競争を公約に掲げる候補者が立候補し、当選する(命題2)。

(2-2) もし資材供給者の政治家への献金や選挙協力が存在すれば、投票権を持たない資材供給者の市場改革への影響力は強く、完全競争市場を公約に掲げる候補者は出現しないかもしれない。たとえ、完全競争をイデオロギーとする政治家が存在するとしてもである。したがって、資材供給者の候補者への献金や選挙協力は公営企業体制に有利に働く(命題3)

(2-3) 上の議論は資材供給者が単独か、あるいは一つにまとまって政治家に働きかけるとの仮定にもとづくが、もし資材供給者間でレントをめぐる競争が存在するならば、その結果、政治家への働きかけ(献金や選挙協力)をめぐる競争が起きる。資材供給者全体としての政治家への働きかけは、単独あるいは1つにまとまっている場合よりも大きくなり、したがって、(2-2)の結論はより強化される(命題4)。

(3) もしなんらかの制度的制約、例えば、政策の変更を制約する憲法上の制約や議会での改革成立要件が存在しなければ、公営制度により有利に働くが、献金の効果も弱くする。完全競争が選ばれる場合には、制度制約が弱ければ、再選挙の可能性や選挙後の公約違反の可能性があるため、献金を通してその結果を逆転することはより困難となる(命題5)。制度制約の弱さ、あるいは欠如は政治決定の不安定さや不確実性を増す要因となる。

Ruffin はこうした制度選択の理論モデル分析の結果をもとに90年代(英とチリを除く)に電力市場改革を行った国々をサンプルに実証分析を行う。理論分析結果をまとめてつぎのような実証仮説をたてる。

仮説1：以下の1~3の条件が成立するならば、民営が大勢となる。

仮説2：以下の1~3の条件が成立するならば、規制緩和が起きる可能性が高い。

- 1 私的所有に有利なイデオロギーが一般的な国か地域で、
- 2 レント分配をめぐる対立がそれほど深刻ではない、
- 3 ただし、(制度制約を代表する)司法の独立性は必ずしも必要ない。

Ruffin は仮説1と2にしたがって、独立変数として「所有指標」と「競争指標」、それに「要約変数」を作る。「所有指標」は電力産業各部門(発電、送電、・・・)の資産所有形態や規制当局の独立性その他に関する10項目を数値化して合計したものである。

「競争指標」は発電部門での競争の程度その他の6項目を数値化して合計したものである。「要約変数」は「所有指標」と「競争指標」、それに電力産業改革の程度を数値化したものを合計した値である。説明変数は、「司法の独立性指標」、「イデオロギー指標」、「利益対立指標」、それにOLS分析のための「コントロール変数」をつくる。

主に 90 年代以降に電力市場改革を行った国々のデータを使って、OLS を使ったつぎのモデルのクロスセクション推定を行う。

所有指標（あるいは、競争指標、要約変数）= 定数項 + α × 司法の独立性指標 + β × イデオロギー指標 + γ × 利益対立指標 + δ × コントロール変数。

Ruffin は「仮説 1」と「仮説 2」の成立の可否を α 、 β 、 γ の推定値についての符号と統計的有意性によって判断する。推定結果は仮説 1 と仮説 2 を支持する。すなわち β や γ の符号は仮説に一致し、またその統計的に有意にゼロと異なる。しかし α の有意性は見出されない。

3. わが国の事例に基づく利益対立仮説

わが国で規制緩和が政治課題となったのは 1993 年の経済改革研究会の中間報告による。それ以前にも 88 年の第 2 つぎ行革審の答申で、経済的規制の大幅な見直しの必要性が指摘されている。また現実には、80 年代半ばには国鉄や電電公社の民営化、それに国内・国際電話サービスの参入規制の緩和が続けざまに行われた。その後 90 年代半ばから公益事業各分野で規制が緩和されてきたし、現在も規制緩和（規制改革）が重要な政治課題となっている。

井手・鳥居・竹中（2010、第 13 章 p300-301）に規制緩和の要因が 6 つ列挙されている。要約すると規制緩和の要因は、(1) 規制に対する評価の変化、(2) 参入規制のプラス効果を上回るマイナス効果、(3) 技術革新による自然独占の根拠の縮小、あるいは消滅、(4) 規制緩和を求める大口需要家の、あるいは新規参入を要望する新規事業者の緩和要求、(5) 規制緩和を求める外国政府の要求、(6) 民営化の結果、株式を売却して財政赤字を縮小すること、である。

Ruffin のモデルに沿ってわが国の 1990 年代以降の規制動向を考えると、これら 6 つの要因のうち、(1) と (4) が重要となる。前述の Ruffin の実証モデルの用語を使えば、(1) は Ruffin モデルのイデオロギー指標にあたる。(4)（あるいは (5)）は利益対立指標にあたる。

ただし利益対立指標は Ruffin のモデルでは、公営電力会社のレント分配をめぐる対立を表し、対立が深刻なほど公営供給体制を主張する政治家への利益供与が大きくなり（政治競争）、公営供給体制が維持される傾向が強いと主張する。しかし社会の規制緩和傾向を所与とすると、緩和に反対する利益団体と緩和を要求する利益団体との対立があれば、Ruffin とは逆に規制が部分的にせよ緩和される可能性が大きくなる。どちらの側の利益団体も政治家への利益供与競争に走ることになる。あるいは、この場合規制は緩和されるが、部分的な緩和にとどまるかもしれない。

逆に規制緩和を要求する利益団体が存在しなければ、規制は維持され続ける可能性が出て

くる。規制緩和を要求する特定の利益団体の有無が重要である。たとえ規制緩和によって利用者に便益が生じるとしても、利用者が政治家への働きかけを行う一定の団体とならなければ、規制緩和という政策決定に積極的な関与はできない。

実際に Ruffin の理論モデルに参入規制の緩和を要求する利益団体を含めることは可能である。Ruffin のモデルでは参入規制の緩和によって完全競争が出現する。しかし、そこで参入規制の緩和を要求する企業や団体が政治家に利益供与をしないのは、完全競争市場の常で、超過利潤が獲得できないからに他ならない。完全競争市場が成立するのは私営電力会社（新規参入する）の限界費用が一定で、かつ固定費用が存在しないという仮定による。

Ruffin のモデルで市場改革の選択肢に完全競争市場に代えて、クールノー・タイプの複占市場を仮定しよう。複占企業は新たに民営化された旧公営電力会社と新規参入企業によって構成される。何らかの理由によって、これ以上の参入は生じないとしよう。このとき新規参入企業には超過利潤（レント）が発生する。したがって新規に参入を計画している企業は市場の複占化を候補者に「陳情」して、このレントの範囲内で利益供与を持ちかけることになる³⁾。

前述したように公営電力会社の損失は政府によって補填されるが、政府にとって損失補填（T）は補填額以上の費用負担（ αT , $\alpha > 1$ ）となり得る。いま α が比較的大きく、投票者のイデオロギーとして民間供給志向が強いとする。こうしたモデルの修正によって、理論的帰結はつぎのように修正される。

Ruffin モデルの理論的結論の修正

このレントをもとに参入を希望する企業が規制緩和の陳情活動を行う結果、参入規制の緩和・複占市場の形成を公約に掲げる候補者が現れ、かつ当選する可能性がある。この場合、新規参入後もある程度レントが生じていることと、加えて α が比較的大きく（政府にとって損失補填の負担感が大きく）、公営の電力企業は電気料金を限界費用水準から大きく下げておく余力がない、ことが重要である。

このように参入規制の緩和後も完全競争が成立せず、超過利潤が生じる場合には規制緩和を要求する利益供与活動が存在するようになるため、規制の継続を要求する利益団体の（Ruffin モデルでは資材供給者）の政治家への利益供与の効果は小さくなり、利益供与は大きくなる。

実際、電力や都市ガスのような自然独占分野では参入規制の緩和後の問題の1つは緩和以前から存在する既存の電力会社や都市ガス会社の市場支配力である⁴⁾。電力市場や都市ガス市場は費用の劣加法性を特徴とする自然独占分野であるが、参入規制の緩和と同時に費用の劣加法性が顕著な事業部門（電気事業のうち送電部門、都市ガス事業のうちガス導管部門、固定電話事業のうち地域電話部門）が分離（司法分離ないしは会計分離）されても、なお従来からの企業は市場支配力を有する。

わが国場合、電力分野は1996年から、都市ガス分野は95年から部分的に自由化が進み、

現在（2014年）では両事業ともにほぼ家庭用に相当する消費規模用を除き（「大口市場」と呼ばれる）自由化されており、電力・都市ガスともに2016年からの小口を含めた完全自由化が期待されている。しかし2013年現在の大口市場での新規事業者の販売量シェアは電力で4%、都市ガスで17%に過ぎない⁵⁾。ただし大手の都市ガス事業者の供給区域では新規参入のシェアはさらに小さくなる。

わが国の大口電力市場で新規参入が進まないのは既存の電力事業者と新規参入者との燃料種別が異なることによるのかもしれない。既存事業者の発電は水力・原子力・火力の混成であるが、新規事業者は火力のみである。加えてわが国で使われるLNGの価格は原油の輸入価格（JCC）に連動しており、したがって新規事業者の発電費用は既存事業者よりもはるかに石油価格に影響される。2008年の夏をピークとする石油価格の高騰はこうして新規事業者の参入を妨げることとなった。実際に震災時にあったわが国の自家発電設備の稼働率はほぼ50%に過ぎなかった。これは石油価格の高騰で自家発電が割高となった結果、自家発電設備が休止されていたことを示している。しかし原子力発電がすべて止まり、しかも再稼働がなかなか困難な現在でも新規参入が進む気配はない。

我が国の電力や都市ガス分野で新規参入が進まない第2の要因は、既存企業が参入阻止価格を設定している可能性である。しかし、震災後の原子力発電の停止による電力不足や再生エネルギーの買取制度のもとで、既存の電力会社に参入阻止価格を設定する余裕はないように思われる。

もう一つ考えられる要因は、電力の託送制度も参入障壁となるかもしれない。実際、常に審議会その他で問題となるのは現行の「同時同量」制度である。このように考えると電力・都市ガス事業では参入規制を緩和しても完全競争市場は成立し難いと考えざるを得ない。言い換えれば、何らかの参入障壁要因が存在することになる。先の修正Ruffinモデルで規制緩和後に複占市場が成立すると仮定した。その仮定の背景として何らかの参入障壁の存在をうかがわせるし、そうした参入障壁を代表して固定費用を仮定することができよう。

修正したRuffinのモデルで仮定した規制緩和後の複占市場はあくまで、計算上の便宜を考慮した仮定に過ぎない。重要なことは、規制緩和後に成立する市場は完全競争市場ではなく、超過利潤が多少とも発生する不完全市場であるかもしれないということである。その場合Ruffinの結論とは逆に、参入規制が緩和されるように新規参入予定者による利益供与がなされる可能性が出てくる。

修正Ruffinのモデルの複占市場の仮定は規制緩和後に完全競争が成立せず、一定のレントが生じる可能性を考慮したものである。そうであれば比較的大きな固定費用以外にも、政府が参入規制を緩和するにしても、あらたな参入障壁が作られる可能性はある。例えば、電力事業分野における現行の「同時同量」制度や部分的な参入規制の緩和である。部分的な緩和とは、新規参入は認めるもの参入できる企業の数を制限することを意味する。

部分的な緩和の例として、電電公社の民営化（NTT）にともなって国内長距離電話事業の

へ新規参入は3社に限定されたことや、あるいは国内航空事業の緩和も当初は1路線2社から始まった事例が挙げられよう。

さらに規制が緩和された後、新規参入企業が今度は参入の規制を働きかける可能性がある。このことは参入規制の緩和が部分的で、緩和後にもレントが生じていることを意味する。こうした修正 Ruffin モデルの結論を反映させて、わが国の規制緩和に関する利益団体の活動についてつぎの修正命題 1 と 2 をおく。

修正仮説 1：陳情活動を行う利益団体が規制を維持することを意図する団体のみの場合、規制緩和が起きる可能性は低くなる。

修正仮説 2：規制の緩和が不十分で何らのレントが残っている場合、新規に参入した企業が逆に一層の緩和に反対して規制を働きかける可能性がある。

Ruffin の仮説と本稿の仮説の相違は背景の違いによる。すなわち第 1 に、Ruffin は多国間比較（クロスセクション）を意図していたことに対して、本稿はわが国の規制緩和のみが興味の対象である。第 2 に、Ruffin [2003] では南米 4 カ国の電力供給体制の改革が後半部分のテーマであり、前半のモデルも南米の実情が写し取られたのではないかと想像できる。

本稿のように 1 カ国のみを対象とするときには、イデオロギー指標や司法の独立性指標は一定であって変化しない。ただしイデオロギー（指標）は、例えば 2008 年のリーマン・ショック後に見られたように、市場競争を否定する方向に動くことがあるし、90 年代のように競争志向的となることもある。上の仮説は言い換えれば、わが国の規制緩和傾向のなかで、規制の維持を主張する利益団体と緩和を主張する利益団体がともに存在する場合には、規制が維持される可能性が低くなることを意味する。

以下では先の修正仮説をもとに、ごく最近の事例を使って利益団体の有無から規制の緩和の程度を説明したい。取り上げる事例は、タクシー台数、市販薬のネット販売、電力小売と都市ガスの完全自由化、司法試験合格者数、外国法務弁護士事務所の設立、新聞特殊指定、専門職の裁量労働制、混合診療の拡大、TPP、医学部新設、である。

表 1 で各事例ごとに規制の強化・維持を主張する利益団体を併記した。このうちタクシー台数規制（需給調整条項）は 2002 年に廃止されるが、2008 年に通達の形で、2014 年には特別措置法の形で復活した。タクシーの台数制限で注目されるのは、第 1 に 2008 年のリーマン・ショックによる景気の落ち込みがあり、社会が市場不信の傾向が強まったことである。前述の Ruffin モデルを使えば、投票者のイデオロギー（あるいは政治家のイデオロギーも）が競争ではなく、「公営供給」に傾いた時期である。

第 2 に台数制限の理由として使われたのは、タクシー運転手の収入減と他業種比較での収入の低さであった。もし台数制限によってレントが生じるとしたら、そのレントの一部は歩

合制によって運転手に帰属される。もし歩合が変わらなければ運転手の収入は増大するはずである。Rose [1987] は、労働組合がある場合レントの一部は運転手に帰属することを米国のトラック輸送で発見したが、果たしてわが国ではどうであろうか。今後の規制の効果を研究するうえで非常に興味深い。

市販薬のネット販売の解禁は、ネット販売を禁じた厚生労働省令を最高裁が無効と判断したこと、及び政府の規制改革会議が医薬品ネット販売の全面解禁を最優先案件として位置づけたことによる。ネット販売に「わずかな」規制を設けた薬事法の改正は厚生労働省が新たに設けた参入規制である。ネット販売事業者はもちろん規制緩和を主張するが、かれらが利益供与という陳情活動をした様子はマスコミ報道から伺えない。蒲（2014）が言うように、「処方箋薬市場は9兆円を超えており、1兆円に満たない一般用医薬品市場よりもはるかに大きいのであって、実は、本当に守りたいものは他にある・・・」であり、規制を守る利益団体は日本薬剤師会であろう⁶⁾。

市販薬のネット販売は販売規模で言っても（0.2%）、品目数で言っても（1%）わずかであるが、日本薬剤師会はおそらくこれが処方箋薬の販売まで拡大することを危惧しているようだ。

電力小売や都市ガスの完全自由化はかつて議論され、2007年に議論の継続となった課題である。それが2011年の東日本大震災による原発停止とあいまって、自由化議論が急速に進んだようである。それには電力産業における電気事業連合会の政治力の大幅な低下が報道されている⁷⁾。従来より電力改革は都市ガス改革につながってきたから、電力の完全自由化は都市ガスの完全自由化を意味することになる。ところで電力小売りの規制緩和による新規参入者はおもに大手の都市ガス企業である。また都市ガス市場の新規参入者は既存の電力事業者である。これまで電力市場改革と都市ガス市場改革がほぼ同時に行われてきたことを考えると、電力市場改革と都市ガス市場改革で新規参入予定者が規制緩和の利益供与活動を積極的に行うとは考えにくい。さらに家庭向けのような小口の都市ガス市場の規制緩和について都市ガス会社間で意見がかなり異なっている可能性がある。都市ガス企業は全国で238社存在し（2012年現在）、規模格差は非常に大きく、また公営企業も30社近く存在するからである。

現在司法試験の合格者は2000名強と当初の予定を大幅に下回っている。実際、2007年には司法試験委員会が2010年の合格者数を2900~3000人とすることを発表した。合格者数の低下は受験者数の伸び悩みや学力不足が理由に挙げられるが、果たしてこれだけであろうか。弁護士事務所への就職がままならない合格者が多数にのぼると報道されているが、弁護士の数の抑制によって誰が利益を得るのか、と考えざるを得ない。

また外国弁護士特別措置法の成立によって、外国法務事務弁護士のみを社員（出資者および経営者）とする法人の設立が可能となった。しかし、日本の弁護士が社員になれない外弁法人にはほとんど国内の需要はない、との見方がある⁸⁾。そうであるとすれば、この規制緩和

和には日本弁護士会の抵抗（規制維持のための利益供与活動）はなかったはずである。

新聞の特殊指定は単なる再販制度と異なり、価格維持が義務化されている。新聞の再販制度（著作物の再販制度）は90年代から議論されているが、市販薬等他の分野の再販制度は廃止されても著作分野にのみ残り、しかも新聞のみにさらに強力な特殊指定が存在することは新聞協会の政治力という名の利益供与活動や圧力がうかがわれる。

混合診療「患者申し出療養」案は規制改革会議が2014年に提案したもので、これまでの非常に限定的であった混合診療を拡大することに医師側から反対意見が聞かれる⁹⁾。さらに医学部の新設もそうであり、やはり医師側から反対意見がだされている¹⁰⁾。医学部は1981年を最後に、医師不足にもかかわらず30年以上も新設されていない¹¹⁾。

医学部の新設は、「特区」という極めて例外的な形で提案されているにもかかわらずなぜ医師は反対なのか。これが将来の医学部の本格的な増設、あるいは医学部定員の大幅な増員につながることを危惧しているのであろう。また医療機関や医師が混合診療に反対するのは混合診療の拡大につれて、自由診療部分の診療費をめぐる競争が拡大し、診療費競争のない保険診療の相対的な縮小を予想しているのかもしれない。

混合診療の拡大や医学部新設は現行制度の制度を大きく変えるのではなく、若干の変更にすぎない。規制維持派はそれでもそこを起点に、将来の変革が始まるのかもしれないことを予想する。これは前述の市販薬のネット販売規制と同じである。将来ネット販売が処方薬にまで拡大することを予想して、同時に薬事法で処方薬の対面販売が義務付けられた。ただこのように考えた場合、先にあげた外国弁護士特別措置法はこの「将来を予想した規制あるいは規制緩和」の説明に合わないかもしれない。いまは許可されなくても、外国弁護士事務所の解禁を基点として将来の日本人弁護士との共同経営が認められるようになるのかもしれないからだ。

同様に、将来の緩和領域の拡大を危惧して緩和領域を出来るだけ限定的とするということもありえる。それがホワイトカラー・エグゼンプション案であろう。ホワイトカラー・エグゼンプションをめぐるのは、厚労省は裁量労働制の適用で問題解決を図ろうとしており、また領域を画する年収問題もあって、現在は未だ最終決定に至っていない。ただし、市販薬のネット販売に除外品目を残したり、処方箋薬のネット販売を薬事法で禁止したり（処方箋薬の対面販売の義務付け）、さらには厚労省がホワイトカラー・エグゼンプションではなく裁量労働制の導入を試みたりという事例を見ると、規制当局それ自体も「囚われの身」ではなく、規制の利益団体なのではないかと思われてくる。規制自体が裁量的政策部分を大きく持つからである。

全国農業業協同組合（JA）は利益供与団体として弱体化化していると言って良い¹²⁾。TPP参加交渉にしても、かつては5品目と名付けられた農産物の輸入は議論すらできなかったテーマであるし、JA中央の解体提案もそうである。これは農業従事者の激減と高齢化によって集票能力が低下したことは明らかである。こうした利益供与団体の弱体化は先に挙げた電

表 1

分野及び規制	規制維持・強化利益団体	備考
通達による供給抑制 (2008)	全国ハイヤー・タクシー連合会, 全国個人タクシー協会, 労働組合	・国土交通省通達 ・新規参入の最低車両引き上げ, ・増車監査強化等
タクシー事業適正化・活性化特別措置法 (2014)	全国ハイヤー・タクシー連合会, 全国個人タクシー協会, 労働組合	・議員立法 ・需給調整条項
薬事法改正 (2014)	日本薬剤師会	・第一類医薬品のネット販売を禁ずる厚生労働省令の無効判決 (2013) ・薬事法改正点 ① 「要指導医薬品」分類の新設定: 処方箋薬から市販薬への切り替え後, 原則として3年間販売を認められない医薬品23品目, また副作用リスクの高い劇薬5品目がネット販売から除外, ② ネット販売方法の制限 (販売ごとに薬剤師からのメールによる情報提供と相談), レコメン機能の禁止, 口コミ機能の禁止等, ③ 処方箋薬のネット販売禁止 (従来の禁止措置は省令による)
電力小売の完全自由化 (2016)	電気事業連合会	・小口需要家部門の自由化
都市ガスの完全自由化 (2016)	日本ガス協会	・小口需要家部門の自由化
司法試験合格者数	日本弁護士会	・司法試験委員会は2010年には2900~3000人を合格者数の目安としたいと発表 (2007).
新聞特殊指定	日本新聞協会	・特殊指定の支持: 自民党「新聞販売懇話会」, 自民党「新聞の特殊指定に関する議員立法検討チーム」 (2005)
外国弁護士特別措置法 (2014 成立)	日本弁護士会	・外国法事務弁護士のみを社員 (出資者兼経営者) とする法人の設立が可能.
混合診療「患者申し出療養」案	日本医師会	・規制改革会議提案 (2014 年)
医学部新設	日本医師会	・規制改革会議提案 (2014 年) 国家戦略特区形式の医学部新設案
ホワイトカラー・エグゼンプション	労働組合	・産業競争力会議決定 (2014) ・厚労省は裁量労働制の拡大をはかる.
全国農業協同組合中央会による各地域の農協の一律指導の廃止案	全国農業組合中央会 (JA 中央)	・政府成長戦略 (2014) ・規制改革会議による中央会制度の廃止提言 (2014)
TPP 参加	農協	
NTT の光回線と携帯電話のセット販売計画	KDDI, ソフトバンク等	・通信政策の検討会 (総務省) で議論 (2014)

注1) カッコ内は実施年

力市場改革に見る電事連も同様である。

表の最後にある NTT 東西会社の光回線を使った NTT ドコモの販売事業計画については総務省が規制をかけるようであるが、ここで挙げた意義は従来の新規参入者（新規といってももう随分と年月は経つが）が NTT 各社の事業区分の拡大という「規制の緩和」に反対する先の修正仮説 2 のケースであるからだ。ただし参入者に当たる各企業が利益供与活動を行っているかどうかは不明である。

以上のごく最近の事例から、規制の維持あるいは強化については修正仮説 1 が成立する可能性が高い。表 1 であげた事例のいくつかは首相の主張が強く反映された改革案である。にもかかわらず利益団体が弱小していない限りは、そして社会の支持（市場への不信）がある限り規制は緩和されても重要な点は緩和されずに残される。

結論

本稿の仮説はいわゆる「世間の常識」と合致する。しかしわれわれが知りたいのは、利益団体と社会の「イデオロギー」が規制やその緩和に与える影響の大きさである。そのためには数量分析が必要である。数量分析として例えば回帰分析を考えると、利益団体の力を測る指標や変数と社会の市場への信頼ないし不審を表す指標が必要である。さらには被説明変数として規制の程度を表す指標が必要となる。

これらのうち利益団体の力をはかる指標として、その団体の人的規模やその団体から推薦を受けて当選した議員の数、あるいはまた国会議員連盟の有無や参加人数がある。また社会の市場への信頼度は各種マスコミによるアンケート調査が利用できるかもしれない。

しかし指標化や変数化が最も困難な要因は最後に挙げた規制の程度を表す指標である。規制の程度は利益団体による規制や規制緩和の評価と関係しており、例えば前章で挙げた市販薬のネット販売を例に取れば、今回ネット販売が禁止となったのは全市販薬中のわずかな割合でしかなく、単純に解釈すればネット販売禁止規制の全面解除のように見えるかもしれない。しかし僅かであってもネット販売禁止役が残されたことの意味は大きい。さらに今回処方箋薬の対面販売が省令ではなく、薬事法の中で義務付けられたことは今後の医薬品のネット販売を考えると（販売規模で見て市販薬は処方箋薬のわずか 1/9 でしかない）、果たして日本薬剤師会という利益団体にとって今回の規制緩和が危惧したような緩和であったか大いに疑問である。

このように規制の緩和には数量化あるいはスコア化できない側面が多く存在する。この分野の実証研究の重要な課題はこうした規制に対する利益団体からの評価をどのように数量化するのか、あるいは数量化を回避できる方法があるのか、といった問題である。

注

- 1) 腐敗とは公的権限を指摘利益のために使うことであり、公務員への賄賂、公的調達におけるキックバック、公的資金の横領等である。腐敗指数は1から7あまでの数字によって表されるが、1が最も腐敗の程度が高い。したがってDLLS [2002]で、Table Vによってこの回帰分析結果が示されるが、創業障壁の係数は負になっている。
- 2) 政治家の期待効用の計算にあたって、起こり得るイベントは当選と落選の2つしかない。Ruffinのモデルでは、当選確率（あるいは落選確率）は当該候補と対立候補のそれぞれの公約に依存する。ただし確率分布はモデルには明示化されない。2人の候補者が皆同じ公約を掲げる場合には、各候補者の当選確率は1/2であると仮定されていることが計算結果からうかがえる。投票者の選好を所与とすると、その選好に一致する公約を掲げる候補者のみが当選するからである。
- 3) Ruffinのモデルで、[右翼]候補者の中にはイデオロギーとして競争を志向する者と独占を志向する者（競争否定派）が存在するが、複占はどちらにとっても公営供給よりもイデオロギーとしては勝り、どちらの[右翼]候補者にとってもつぎ善の策となる。
- 4) 参入規制緩和後の電力市場の市場支配力については、竹中（2005）を参照のこと。一般に公益事業の規制緩和は英国が世界で最も早く行ったが、その英国で最も早く規制が緩和された分野は都市ガス事業で1986年のことである。規制緩和の直後はほとんど参入が見られなかった。その理由は都市ガスの原料の天然ガスの供給源（北海ガス田）のほとんどを既存の都市ガス企業（旧ブリティッシュ・ガス）が長期契約によって独占していたからである。その後、英国の規制当局は旧ブリティッシュ・ガスに供給源を手放すように要求した。その後新規参入は続いたが、低所得者が多い小口家庭用市場では新規参入は少なく、競争はあまり浸透していないようである（竹中、長谷川、井手（2004））。
- 5) 資源エネルギー庁ホームページ「大口ガス供給の状況」（20013年8月現在）
- 6) 蒲俊郎「改正薬事法施行、どうなる医薬品ネット販売解禁？」、2014,6月11日、読売オンライン 新おとな総研（<http://www.yomiuri.co.jp/otona/life/law/20140610-OYT8T50139.html>）参照。
- 7) 例えば、日本経済新聞「電事連、崩れる10電力体制」総合1（2面）2014年6月14日、朝刊。
- 8) 藤本一郎、2014年、3月9日、「地方の「涉外弁護士」の仕事が減る？「外国法弁護士」に関する新制度導入へ」、弁護士ドットコム・トピックス、<http://www.bengo4.com/topics/1266/>
- 9) 例えば、「成長戦略 4代改革を問う」、日本経済新聞、経済面（第5面）、2014年、6月20日、朝刊。
- 10) 例えば、「国家戦略の現場 既存大学で対応可能 医学部新設問題 全国医学部長病院長会議・森山顧問に聞く」、カナコロ（神奈川新聞）、http://www.kanaloco.jp/article/72642/cms_id/85004
- 11) 「特区動くか」、日本経済新聞、2014年、5月19日、朝刊。
- 12) 「JA中央、衰える「政治力」」、日本経済新聞 総合1,2014年6月12日、朝刊。

参考文献

- 井手秀樹、鳥居昭夫、竹中康治（2010）『入門・産業組織』、有斐閣。
- 竹中康治、長谷川秀夫、井手秀樹（2004）「第6章 世界のガス産業：構造と改革」、植草益編『日本の産業システム エネルギー産業の変革』所収、NTT出版。
- 竹中康治（2005）「第2部第5章 電力市場における市場支配力」、岸井大太郎、鳥居昭夫編『公益事業の規制改革と競争政策』所収、法政大学出版会。
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. and Shleifer, A. (2002) "The Regulation of Entry", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. CXVII, no. 1, pp. 1-37.
- Laffont, J.-J., and Tirole, T. (1993) *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Chapter 11, Cambridge, MA: MIT Press.
- Rose, N., L. (1987) "Labor Rent Sharing and Regulation: Evidence from the Trucking Industry", *Journal of Political Economy*, vol. 95, no. 6, pp. 1146-78.

- Ruffin, C. (2003) *The Political Economy of Institutional Change in the Electricity Supply Industry*, Northampton MA. Edward Elgar Publishing, Inc.
- Stigler, G., J. (1971) "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management*, vol. 2, no. 1, pp. 3-21.