

論文の内容の要旨

論文題目

規制緩和と市場構造の変化 —航空・石油・通信セクターにおける均衡経路の比較分析—

氏名

深谷 健

本論文「規制緩和と市場構造の変化—航空・石油・通信セクターにおける均衡経路の比較分析—」は、航空輸送セクター、石油セクター、電気通信セクターを検討素材として、この3つのセクターにおける規制緩和の過程のセクター間比較分析を行うことにより、日本の政府産業関係が多様化したことを明らかにした研究である。

従来、日本の政府産業関係を理解する通説として、例えば、リチャード・サミュエルズが政府と産業との永続的な「相互の了承」と枠付けたように、政府の広い管轄の中での緩い統制に基づき、相互の合意形成が行なわれ、これが戦後の特異な経済成長を促してきたと考えられてきた。ここで、このような政府産業関係の理論的背景を前提として、これを規制緩和が進んだ時期まで外挿すれば、「相互の了承」のもとで、漸進的に経済的規制が緩和されることにより、緩やかに市場競争が創出され、これと共に政府の産業への関与が縮小されることが想定される。そして、その帰結としての規制緩和後の規制レジーム態様は、規制の管轄が限定的になり、その限定された領域に統制が及ぶ、ルールを基盤とした規制レジームへと移行するという像が描かれることとなる。

しかしながら、本論文では、日本の規制緩和の過程を通じて形成された規制レジームは、必ずしもここで想定されたようなルールベースのものではなく、3つの異なる態様が生じていることが示される。すなわち、規制緩和の過程における政府と産業の相互作用の結果として、各々のセクターにおける規制緩和の経路が、当初想定されていた経路から分岐し、全く異なる着地点に辿り着くこととなり、その帰結として、各セクターの規制レジームは、

単一の政府産業関係ではなく、実態として意外なヴァリエーションを呈することとなったことが主張される。

本論文は、第1部において規制緩和の均衡経路の分析枠組みを提示し、第2部において、3つのセクターにおける規制緩和の過程の比較分析を行うという構成をとる。

まず、第1部の第1章では、なぜ規制緩和の過程が当初意図したものと異なる方向へ進み、帰結として産業セクターごとに多様な規制レジームを形成したのか、という問題を解明するための分析枠組みとして、規制理論・産業組織論・進化ゲーム理論といった既存研究を参照しつつ、規制変化を受容する企業側の観点を明示的に組み込み、規制緩和の均衡経路を分析するフレームを構築する。ここでは、初期条件としての日本の規制レジーム態様を、規制の管轄が広くその統制が弱いという側面から構成し、ここを出発点として、4つの経路と4つの帰結からなる分岐チャートを構成する。すなわち、まず、規制緩和の過程の基本的経路として、政府規制の変化と市場構造の変化が共に漸進的に進み、これにより市場競争が創出され政府関与が縮小する漸進的進展経路を特定する。その上で、それ以外の経路の類型として、(1)市場競争が確立せず政府関与が逆に拡大する漸進的後退経路、(2)市場競争が当初の想定を越えて拡大し、政府の関与が急速に失われる急進的進展経路、(3)市場競争が急速に進展し、政府規制が新たに拡大する急進的設計経路という3つの経路が示され、基本的経路と合わせて4つの均衡経路を描き出す。その後、このような4つの経路に対応した帰結として、政府規制の関与の縮小・拡大、また、政府介入による産業への統制が強いか否かという2つの基準を軸として、4つの規制レジーム態様の類型が示される。すなわち、(1)当初想定された規制緩和の帰結である「ルールベース型規制レジーム」、(2)政府の規制の管轄が広く、またその産業へのコントロールが強い「混合型規制レジーム」、(3)政府の規制の管轄が狭く、またそのコントロールが弱い「縮小型規制レジーム」、そして(4)政府の規制管轄が広いが、産業へのコントロールが弱い「管轄ベース型規制レジーム」の4つである。

続く第2部では、航空輸送・石油・電気通信という3つのセクターにおける規制緩和の過程の比較分析を通じて、3つのセクターがどのように当初想定されていた経路から分岐し、帰結として異なる規制レジームを形成していったのかを明らかにしている。

まず、第2章では、漸進的進展経路から漸進的後退経路へと分岐した例として、航空輸送セクターの規制緩和の過程を検討している。ここでは、従来のJAL・ANA・JAS各社の市場における役割分担を規定した45・47体制が1985年に廃止されたことにより、初期の規制緩和が始まり、これが政府主導で徐々に進められる「管理された競争」として、漸進的進展経路であることを特定した。その後、第2次規制緩和の過程において、段階的に参入規制・価格規制の再構築が行なわれる過程で、1996年の制度改正において価格に関するインセンティブ規制が導入された際に、寡占的供給構造における各社の横並び行動の帰結として、市場の価格競争が競争制限的となる。ここを分岐点として、漸進的な規制緩和に対して、漸進的に市場が競争制限的となる漸進的後退経路へと逸れ、その後も略奪的価格

設定が行なわれるなど、この競争制限的市場構造がアクターに収穫逓増をもたらし、経路へのロックインが生じる。航空輸送セクターの規制緩和は、その初期の段階より途中までは政府のコントロール通りに進んできたにもかかわらず、その帰結として、市場は競争制限的となり、需給調整規制は廃止されたものの、混雑空港問題を軸として政府の規制管轄が参入・価格という主要規制領域に持続することとなり、その規制レジームは、管轄が広く統制も強まった混合型規制レジームへと転換することとなった。

次に、第3章では、漸進的進展経路から急進的進展経路へと分岐した例として、石油セクターの規制緩和の過程を検討している。特定石油製品輸入暫定措置法を時限立法として制定したことに始まる第1段階の規制緩和においては、政府による段階的な生産・販売規制の緩和により、市場に段階的に競争が創出され、予定通り漸進的進展経路を辿ることとなる。その後、第2段階の規制緩和の過程において、その主要な規制変化である特石法廃止の際に、市場はその変化を先取りするように過剰反応を引き起こし、既存企業の競争制限行動としての参入阻止戦略が生じ、それを契機として石油製品価格が低廉化し、市場が過当競争の様相を呈することとなった。ここを分岐点として、石油セクターの規制緩和の過程は、漸進的な経路ではなく、急進的進展経路へと逸れることとなり、そのままこの経路へとロックインされた帰結として、市場の急進的動態に合わせるように需給調整規制を含む石油業法が廃止され、政府の規制管轄もその統制も縮小させた縮小型規制レジームへと転換したのである。

そして、第4章では、漸進的進展経路から急進的進展経路へと分岐した例として、電気通信セクターの規制緩和の過程を検討している。ここでは、初期の規制緩和における電電公社民営化と電電改革3法の施行といった競争創出過程が、政府による「管理された競争」であり、これを漸進的進展経路であると特定した。しかしながら、その後、第2段階の規制緩和の過程において、本格的にNTTの経営形態問題が検討課題となり、政府主導による分離・分割論が活発となる中、1995年にNTTが、その組織解体に対する回避戦略として、自ら保持する回線ネットワークを開放するネットワークのオープン化を公表する。ここを分岐点として、市場競争が本格的に進展し出し、電気通信セクターの規制緩和の過程は、急進的進展経路へと逸れることとなる。ここから、市場競争は進展したものの、回線を保持するNTTのボトルネック構造は維持されたままとなり、これが規模の経済性・ネットワーク外部性といった要因からロックインされ、このボトルネック独占性を軸に接続規制・接続料金規制といった規制再構築が繰り返される。そして、その帰結として、電気通信セクターにおいては、政府の規制管轄は広がれども、その統制が効いていない管轄ベース型規制レジームが形成されたのである。

終章では、本論文の理論的主張と含意が提示される。まず、規制緩和により市場競争を創出し、ルールベース型の規制レジームへと移行することを改革目的としていたにもかかわらず、規制緩和の帰結として生じた実態は、それとは異なるレジーム態様として、「混合型」・「縮小型」・「管轄ベース型」というようにハイブリッド化された形で多様化したこと

を指摘している。次に、その要因として、以下の点を示している。すなわち、第1に、規制緩和という政府の政策に対する企業の予期せぬ反応が、政府側の意図通りではなかったことから、セクターごとに異なる市場構造が形成され、これにより、規制緩和の経路が分岐することとなる。そして、第2に、一度この経路が逸れてしまうと、その分岐した方向へ、経路依存と収穫逡増メカニズムによるロックイン効果が生じ、これにより、新たに形成された市場構造は不可逆となり、その経路の帰結としてのレジーム態様が多様な状態のままに固定するのである。

これまで、しばしば、日本の規制緩和の過程は、政府と産業との「相互の了承」を前提とした漸進的過程を辿るものと想定されてきたが、実態としては、むしろ、政府と企業の対立に基づく「相互の不承認」として認識できるような、コンセンサスの取れない不安定な過程を経ていることが、本論文の議論から指摘されることとなる。

最後に、日本の規制緩和の過程が、政府の権限獲得過程としての側面を持つことを指摘し、3つのセクター間比較分析を通じて、市場競争の創出・規制の管轄・規制の統制という3つの軸において、政府が実現しようとするこの3つの全てのベクトルを同時に満たすことはできないという「規制緩和のトリレンマ」という解釈を提示している。

以上、本論文は、従来の規制研究・規制緩和研究において看過されてきた政府と産業の相互作用を通じた市場構造の変化に焦点を当て、日本の規制緩和の過程で規制レジームが多様化したことを明らかにし、従来一元的な捉え方をされることが多かった日本の政府産業関係の像とは異なる理解を提示した研究である。