

【別紙2】

審査の結果の要旨

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つのセクターの規制緩和の過程を比較して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ようとするものである。

従来、例えばリチャード・サミュエルズの研究に見られるように、日本の政府産業関係は、政府と産業との永続的な「相互の了承」に基づいて、政府の広い管轄の中で産業に対する緩い統制が行われ、これが高度成長を促してきたと考えられてきた。そして、このような政府産業関係の考え方を日本の規制緩和が進んだ時期にまで外挿すると、「相互の了承」のもとで、漸次、経済的規制を緩和することによって、市場競争を促しつつ、政府の産業への関与を縮小してゆき、この限定された領域ではルールを基盤として統制を図る規制レジームへと移行するという像が描かれることになる。

しかしながら、本論文では、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いて政府と産業の相互作用の結果、当初想定されていた経路から分岐して、全く異なる着地点に辿り着くという状態を生じさせた。そして、規制レジームは、単一の政府産業関係ではなく、産業セクターごとに異なる多様なヴァリエーションを呈することとなったと主張される。

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部において航空輸送、石油、電気通信という3つの産業セクターの規制緩和の過程を比較して分析を行うという構成である。

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をたどり、結果として各産業セクターごとに多様な規制レジームを形成するにいたっ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、規制緩和の過程を記述し、分析するためのフレームが構築される。まず、規制緩和が生じる前の初期条件として、日本の規制レジームにおいては規制の管轄が広くその統制が弱いという点が指摘される。ここを出発点として、4つの経路と4つの帰結としての規制レジームの類型が提示される。第1は、政府の規制政策と市場における産業の対応が漸進的に進み、市場競争が育成され、政府の関与がルールベースのものとなって縮小する方向に進む漸進的進展経路である。これが、政府側が当初、想定していた規制緩和の過程である。それ以外の経路として、(1) 市場の競争が確立せず、政府の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) 市場の競争が急速に進行し、新しい政府規制が拡大する急進的設計経路の3つの経路が示される。このような4つの規制緩和過程

の帰結として生じる規制レジームの態様として、政府の規制対象が広く残存しているか否か、また、実際に政府の介入が行われ、産業への統制が強いものとなっているか否か、の2つを軸として、4つの類型が提示される。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)政府の規制の対象範囲が広く、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)政府の規制の対象が狭く、またコントロールが弱い「縮小型規制レジーム」、(4)政府の規制対象が広いが、実際の産業へのコントロールは弱い「管轄ベース型規制レジーム」の4つである。

第2部では、航空輸送、石油、電気通信という3つの産業セクターにおける規制緩和の過程の分析を通じて、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てゆき、異なる規制レジームを確立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。航空政策においては、従来、45・47体制といわれる国際線、国内幹線、国内ローカル線の役割分担を定める規制を1985年に廃止することによって、規制緩和の過程が出発する。初期の規制緩和の過程は、政府の管理下で徐々に競争を促してゆく漸進的進展経路をたどった。そして、1992年の参入規制の緩和を引き金とする第2次規制緩和の過程では、段階的に参入規制・価格規制の再構築が行なわれた。しかし、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、各航空会社の横並び行動を促し、その結果、市場の価格競争が制限的となった。これを分岐点として、規制緩和の過程は、当初予定したものから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各アクターに収穫逓増をもたらすことで、この状態にロックインする。そして、航空輸送セクターの規制緩和は、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、最終的には、競争制限的な市場が形成され、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・価格といった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、統制が強まった混合型規制レジームへと転換した。

第3章では、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する。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規制緩和の第一段階では、政府による生産・販売規制の緩和が、市場における段階的な競争を創出していった過程であり、当初予定していた漸進的進展経路をたどる。しかし、これに引き続く第2段階の規制緩和の過程では、特石法を廃止をめぐって、市場は制度改正を先取りするように過剰反応を引き起こし、既存企業は参入阻止戦略をとり、石油製品価格が低廉化し、結果として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、漸進的な経路ではなく、急進的進展経路へと分岐した。市場のこのような先取りの行動の帰結として、市場の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のである。この結果、石油産業においては、政府の規制対象が極めて限定され、またその介入も極小化された縮小型規制レジームへの転換が図られた。

第4章では、急進的設計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が検討される。規制緩和の初期の過程では、電電公社民営化と電電改革3法の施行によって政府の管理下に競争が創出され、漸進的進展経路をたどる。しかしながら、その後、本格的にNTTの経営形態問題が検討課題となる第2段階の規制緩和の過程においては、政府

主導による分離・分割論が活発となる中で、1995年にNTTが、これを回避する戦略に転じ、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展開しだし、これに対応すべく政府の側は規制の再構築を迫られ急進的設計経路へと逸れてゆく。市場における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政府の規制の再構築が繰り返される。そして、その帰結として、電気通信セクターの規制レジーム態様は、政府の規制管轄は広がったが、その統制が弱い管轄ベース型規制レジームが形成された。

終章では、本論文の理論的主張と含意が提示される。第1に、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、規制緩和の結果として生じた規制レジームは、それとは異なる「混合型」・「縮小型」・「管轄ベース型」という形で多様化したことが指摘される。

航空、石油、電気通信産業に見られるこのような規制緩和過程の分枝では、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ざる反応によって、各産業セクターごとに異なった市場構造の変化が形作られていく。第2に、いったん当初の方向とは異なる方向へと分岐すると、経路依存とロックイン効果が生じることを通じて、政府にとっても産業にとっても、新しい形作られる産業構造は不可逆となり、規制レジームが多様なままに固定する。

しばしば日本の規制緩和の過程は、従来の政府と産業との相互了承を前提とした漸進的な過程をたどるものとして想定されてきたが、実態は、むしろ、政府と企業の対立に基づく「相互の不了承」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指摘される。

最後に、3つの産業セクターの分析を通じて、規制緩和の過程は、他方では政府の新たな権限獲得過程としての側面を持っていること、そして、政府の視座からすると、この規制緩和の過程で、当初意図したような、市場競争を促すという方向、規制の管轄を縮小するという方向、規制の統制を弱めるという方向を全て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」が生じていることを明らかにする。

以上見てきたように、本論文は、従来の規制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あて、日本の規制緩和の過程で規制レジームの多様化が進行したことを明らかにし、従来ややもすると一元的に描かれてき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。

以上が本論文の要旨である。

本論文の長所としては、次の諸点を挙げることができる。

第1に、本論文では、政府の規制の変更に対して企業がどのような反応をし、その反応の集積によって市場構造がどのように変化するのかを明示的に分析の中に織り込むことによって、規制緩和の過程を政府と産業との相互作用の連鎖として動的に描き出すことに成功している。例えば、石油産業においては、特石法の廃止が議論されるや否や、各企業が参入阻止価格戦略をとり、これによって事実上形成された競争市場が、特石法の規制枠組み自体を不要にするという意図せざる経路をたどる。また、電気通信においては、NTTの分

離・分割論が政府において議論されるや否や、NTT自身がネットワークの開放を公表し、これがこのネットワークを主要な対象とした規制の再構成へとつながってゆく。このように、政府と産業との何回も繰り返される相互のゲームとして規制緩和の過程を興味深く描き出した点は、高く評価できる。

第2に、従来、各産業セクターで比較的共通していると考えられてきた政府産業関係が、規制緩和の過程を経て、政府と産業の反応の意図せざる結果が蓄積することによって、むしろセクター間で異なる多様なものとして確立したという指摘は、新鮮である。また、セクター間の比較を行うことを通じて、日本の政府産業関係が必ずしも画一的なものでも固定したものでもなく、数々の条件に支えられて変化し、また多様なものであることを示した点は、行政学における規制研究に深みを与えるものと評価できよう。

もっとも本論文に短所がないわけではない。

第1に、第1部では先行研究のレビューを通じて、新しい分析枠組みを提示しているが、ここでは、第2部の具体的な事例を扱う比較分析において必ずしも用いられているわけではない要素をいくつか含んでおり、政府産業関係の多様化を説明する理論としては、やや冗長であると感じさせる。

第2に、政府規制と各企業の規制に対する反応の連鎖として規制緩和の過程を描くことに主軸が置かれているため、初期条件としての各セクター間の産業構造の差に対して、十分な考慮が払われていない。また、規制緩和を進める政府の側が、各産業の規制緩和の経路を同一なものとして想定していたかに関しては、政府文書等の一次資料による確認が十分ではないと感じられる場合がある。

しかしながら、これらの問題点は、長所として述べた本論文の価値を大きく損なうものではない。以上から、本論文は、その筆者が自立した研究者としての高度な研究能力を有することを示すものであることはもとより、学界の発展に大きく貢献する特に優秀な論文であり、本論文は博士（法学）の学位を授与するにふさわしいと判定する。