

調査資料2008-6

経済分野に おける 規制改革の 影響と対策

2009年3月



国立国会図書館
調査及び立法考査局

経済分野における 規制改革の影響と対策



2009年3月

国立国会図書館
調査及び立法考査局

はしがき

我が国においては、1980年代以降、様々な事業分野で公的規制の緩和、すなわち「規制緩和」が国の政策として推進されてきた。特に従来、国民経済、国民生活の不可欠な基盤として強い公的規制の下に置かれてきた運輸、通信、エネルギー、金融、食糧などの事業分野において、順次、規制緩和が進められ、各々の事業の在り方に変化を迫るとともに、国民生活の端々にまで顕著な変化をもたらしてきた。

例えば通信分野では、国内通信事業を独占していた旧電電公社が、昭和60(1985)年に民営化され、同時に、通信事業が自由化されて新規参入が可能となった。以後、新規参入が相次ぎ、競争体制の下で、料金の引下げやサービスの多様化が進んできた。他の分野でも、航空運賃の割引、銀行の店舗での投資信託や保険の販売、スーパーや専門安売り店での米穀販売など、生活に身近なところで様々な変化がみられる。

これらは、一端にすぎず、経済活性化や国民生活の向上に資する目的で、広範な分野で、順次、段階を経て進められてきたものであるが、規制緩和後の状況としては、様々な問題も生じ、国としての対応が求められてきている。

2000年前後から「規制改革」の名称が多用されるようになり、この規制緩和の政策上の動きは、単なる規制の緩和・撤廃だけでなく、公正な競争条件の整備に向けたルール整備などを含む内容を持つものとなっている。また、規制緩和の動きは、主に経済分野が先行してきたが、近年では、教育、福祉、医療、環境などの社会分野へと拡がりをみせている。

調査及び立法考査局では、我が国における規制緩和（改革）の影響と問題点をとらえ直すために、主要な事業分野を選び、具体的な状況について調査を行った。対象分野としては、経済活動への規制のうち、国民生活に直接的な影響が大きいとみられる、タクシー、トラック、航空、通信、電気、金融、米穀の7つの事業分野を選択した。これらの分野について、従前の規制制度、規制緩和の経緯とその目的、規制緩和の効果・影響、規制緩和から生じた問題と対応策について整理した。

規制改革をめぐる今後の政策論議、国会審議に資することができれば幸いである。

平成21年3月

調査及び立法考査局長
村山 隆雄

経済分野における規制改革の影響と対策

目 次

1	総論 (1) 規制改革の経緯と調査の概要	山口 広文	1
2	総論 (2) 規制改革をめぐる経済学的な見方	川崎 一泰	17
3	タクシー事業	山崎 治	31
4	トラック運送業	岡本 常将	47
5	航空事業	福山 潤三	59
6	通信事業	清水 直樹	73
7	電気事業	山口 聡	87
8	金融 (1) 戦後の金融改革の流れ	重田 正美	103
9	金融 (2) 金融分野における業際規制	鳳 佳世子	111
10	米制度	樋口 修	119

Impacts and Measures of the Regulatory Reform in the Economic Fields

- 1 Outline of regulatory reform in Japan and summary of the research
- 2 The economic view of regulatory reform
- 3 Taxi business
- 4 Trucking industry
- 5 Aviation industry
- 6 Telecommunications
- 7 Electric power industry
- 8 Flow of postwar financial reform
- 9 Regulation for separating securities activities from deposit banking
business
- 10 Deregulation of rice management system

1 総論（1）規制改革の経緯と調査の概要

山口 広文

目次

はじめに	1 規制改革の背景と目的
I 規制改革の経緯	2 規制改革の効果と影響
1 1980年代の行政改革	III 調査の概要と焦点
2 1990年代の規制緩和推進	1 調査の概要
3 2000年代の規制改革	2 各分野の特色と焦点
II 規制改革の目的と効果	

はじめに

我が国では、1980年代以降、金融、通信、交通、エネルギー、農産物などの幅広い事業分野で規制緩和が進められてきた。近年は、この「規制緩和」に代わって「規制改革」が政策や組織の名称として主に用いられ、単に公的規制の緩和にとどまらず、新規参入や競争を促進する制度・ルールの整備など規制制度の再構築を含むものに内容的な拡がりを見せている。

政府による規制には、経済的規制と社会的規制がある。経済的規制は、財・サービスの安定供給の必要性や、規模の経済（独占性の高い事業分野）への対応、産業の保護・育成の観点からなされる公的規制である。これに対して、社会的規制は、安全確保や環境保全などの見地からなされる公的規制である。本調査では、特に、運輸（タクシー、トラック）、通信、電気、金融、米穀の各事業分野を取り上げ、主に、前者の経済的規制に焦点を絞って、規制緩和前後の状況や影響、問題点、対応策について整理している。各々の分野について報告に入る前に、本章では、これまでの国の規制改革の動向について略述し、本調査で対象とした個別領域について概観することとする。

なお、経済分野における規制改革をめぐっては、規制緩和（改革）の意義、効果、在り方に関して、経済学的な観点からの検討、論議が欠かせないが、この点に関しては、第2章をご参照いただきたい。

I 規制改革の経緯

1 1980年代の行政改革

今日の規制改革政策につながる1980年代における政策的な動きとしては、臨時行政調査会、臨時行政改革審議会の調査審議をもとに、行政改革の一環として規制緩和策が進められた。この行政改革の一環としての規制緩和策は、まず、公企業の民営化とこれに伴う事業の規制緩和

に始まり、各種の民間事業に対する公的規制の緩和へと展開した。

この時期、既に1970年代から、海外では米国や英国において、公益事業の規制緩和が進展しつつあった。

まず、米国では、カーター政権（1977年1月～1981年1月）とレーガン政権（1981年1月～1989年1月）のもとで、証券業における株式委託手数料規制の撤廃（1975年）、航空輸送（旅客）における参入・料金規制の廃止（1978年に法制定、その後順次実施）、トラック運送業における参入・価格規制の緩和（1980年）、金融業における預金金利規制の撤廃（1980年—法制定、その後順次実施）、電気通信分野におけるAT&Tの分割（1982年）とこれに伴う規制緩和などによる一連の規制緩和・撤廃、競争促進の政策が展開しつつあった。

また、英国では、サッチャー政権下（1979年5月～1990年11月）で、電話会社（1984年）、ガス会社（1986年）、空港（1986年）、航空会社（1987年）などの国有企業の民営化や当該事業の規制緩和が行なわれ、金融においても大幅な規制緩和が推進された。

こうした1970年代から1980年代初期にかけての、海外特に米国と英国における規制緩和の先行した動きが、どの程度我が国での動きに影響を与えたかは明らかでないが、政策形成に際して、しばしば参照されてきたものである。

我が国に話を戻すと、昭和56（1981）年には、臨時行政調査会（臨調、土光敏夫会長）が、内閣総理大臣の諮問機関として設置され、行財政改革の推進を主目的として調査審議を行なった。

一連の答申の中で、特に規制緩和に関連するものとしては、『第3次答申』（昭和57年7月）において、当時の日本電信電話公社（現NTTグループ）の民営化と電気通信事業における規制緩和（競争導入）を提言し、その後、『最終（第5次）答申』（昭和58年3月）において、許認可等の改革として、銀行、損害保険、酒類販売、蚕糸・製糸、石油、貨物運送などの各事業に関する規制緩和に言及した。

『最終答申』を締めくくりとして臨調は解散したが、一連の臨調答申への政府の対応を監視し、具体的な推進方策を審議するために、昭和58（1983）年7月に、臨時行政改革推進審議会（第1次行革審、土光敏夫会長）が設置され、昭和61（1986）年6月まで続いた。

この第1次行革審では、臨調答申で示された1350項目の進捗状況を点検し、『今後における行財政改革の基本方向』（昭和61年6月）の中で、許認可等については、金融・運輸関係の規制の弾力化、運転免許更新手続の簡易化など約400項目の改革が推進されていることを示している。とはいえ、行財政改革は「いまだ道半ば」とした。

第1次行革審の後を受けて発足した臨時行政改革推進審議会（第2次行革審、大槻文平会長）は、昭和62（1987）年4月に発足し、平成2（1990）年4月まで審議を行なった。第2次行革審は、行政改革の推進状況の点検のほかに、昭和62年以降顕在化した急激な地価高騰への対応策について審議し、『当面の地価等土地対策に関する答申』（昭和62年10月、いわゆる『緊急土地答申』）、『地価等土地対策に関する答申』（昭和63年6月、いわゆる『土地基本答申』）を行なっている。

そして、昭和63（1988）年12月には、『公的規制の緩和等に関する答申』を提出した。同答申では、以下の7分野での規制緩和、検査検定・資格制度の見直しが示された。本調査で取り

上げた事業分野についても、具体的な言及がなされている（②～⑥の一以下）。

- ①流通（大規模店舗、酒類販売、塩専売、医薬品販売等）
- ②物流（トラック、運送取扱、海上輸送、港湾輸送、倉庫業等）
 - トラック事業については、需給調整規制の廃止や運賃・料金規制の届出制への移行、事業区分の抜本見直しなど
- ③情報通信（電気通信、電波）
 - 電気通信事業の有効競争条件の整備など
- ④金融（銀行、証券、保険）
 - 金利規制、銀行・証券の事業分野規制の緩和など
- ⑤エネルギー（石油、電気、ガス、LPG販売）
 - 電気料金制度の一層の緩和など
- ⑥農産物（農業、農業生産資材）
 - 米穀流通規制の緩和、食糧管理制度の見直しなど
- ⑦ニュービジネス（金融、自動車リース、労働派遣、小包運送、映画等）

この答申の後、同年12月13日には、同答申の趣旨に沿って、「規制緩和推進要綱」が閣議決定されている。

さらに、平成元（1989）年12月に、『国と地方の関係に関する答申』が提出され、翌平成2年4月に、『最終答申』が出されて、第2次行革審は任務を終えた。

続く臨時行政改革推進審議会（第3次行革審、鈴木永二会長）は、平成2（1990）年10月から平成5（1993）年10月にかけて設置された。

規制緩和関係では、『国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第3次答申』（平成4年6月）において、公的規制の見直しに関して、「競争的産業における需給調整の視点からの参入・設備規制については、原則として、10年以内のできるだけ早い時期に廃止の方向で検討する」とし、①酒類の販売・製造業、②製造たばこの小売販売、③銀行等、④損害保険、生命保険、⑤農業、⑥割賦販売業、⑦揮発油販売業、⑧電気・ガス事業、⑨一般乗用旅客自動車運送事業、⑩定期航空運送事業、⑪第一種電気通信事業、⑫放送事業、⑬公共建築工事、の各事業分野における規制緩和措置の方向を具体的に示した。このうち本報告書で取り上げた分野では、以下のような措置が含まれている。

- ③銀行等 — 銀行の新規参入の推進、店舗認可の抜本的な自由化・弾力化
- ⑤農業 — 自主流通米取引の円滑化、米穀販売業者の新規参入円滑化など
- ⑧電気・ガス事業 — 料金メニューの多様化、分散型電源に係る規制緩和の検討など
- ⑨一般乗用旅客自動車運送事業（タクシー） — 需給調整の運用緩和・適正競争の推進、運賃体系の多様化
- ⑩定期航空運送事業 — ダブル・トリプルトラック化に係る基準の見直し、割引運賃の導入拡充
- ⑪一種電気通信事業 — 新規参入促進の観点からの事業許可の運用、料金・サービスの一層の多様化

第3次行革審は、平成5（1993）年10月に『最終答申』を提出し、その中で、「官主導から民自律への転換」との基本的考え方に立った規制緩和の推進や、地方分権の推進、中央省庁体

制の見直しなどに言及した。

規制緩和については、規制緩和に関するアクション・プランの策定や、第三者的な推進機関の設置を求めた。これは、後に、規制緩和推進計画（3か年計画）の策定や、行政改革委員会規制緩和小委員会から現在の規制改革会議に至る監視・審議組織の設置として具体化した。

2 1990年代の規制緩和推進

臨調から行革審（第1次～第3次）を通して、行政改革の一環としての規制緩和策が形成されてきたが、第3次行革審の『最終答申』（平成5年10月）をもって一区切りとなる。

この頃、我が国の対米貿易黒字の増大を背景に日米の経済摩擦が深刻化し、米国政府より、我が国市場の対外開放が強く求められた。また、この1990年代初頭は、我が国経済が「バブル崩壊」を契機に、「失われた10年」と呼ばれる長期の不況に突入した転換期であった。この時期の規制緩和策は、国内の不況対策と対外的な経済摩擦対策が背景をなしていた。

そうした状況の中で、平成5（1993）年9月に、細川護熙首相（当時）の私的諮問機関として経済改革研究会（平岩外四座長）が設置され、同年11月に、『規制緩和について（中間報告）』（通称「平岩レポート」）が提出された。同レポートでは、規制緩和を考える基本原則として、「経済的規制は『原則自由』に」、「社会的規制は『自己責任』を原則に最小限に」とすることを掲げた。

同年12月に最終報告として提出された『経済改革について』においては、「改革のための5つの政策の柱」の一つとして、規制緩和を最初に挙げ、中間報告と同様に、経済的規制の「原則自由・例外規制」と社会的規制の透明化・簡素化を強調している。

その後、規制緩和の総合的な実施計画として『規制緩和推進計画』（3か年計画）が、平成7（1995）年3月に閣議決定された。

同計画では、我が国経済社会を、「国際的に開かれた」、「自己責任原則と市場原理に立つ自由な経済社会」とすることを基本として、①消費者の多様なニーズに対応した選択幅の拡大、内外価格差縮小等による国民生活の質的向上、②内需拡大や輸入促進、事業機会拡大等による対外経済摩擦解消、③国民負担軽減や行政事務簡素化等の観点から、規制緩和等を計画的に進めるとしている。経済的規制については「原則自由・例外規制」、社会的規制については「本来の政策目的に沿った必要最小限のもの」との基本的考え方が示された。さらに、具体的な規制緩和措置と実施予定年度が明記され、以後の規制緩和・改革の3か年計画の原型となった。

なお、平成6（2004）年12月から平成9（2007）年12月にかけて、行政改革の監視と調査審議を任務として行政改革委員会が設置された。そして、平成7年4月には、規制緩和の実施状況を監視するために規制緩和小委員会が設けられた。これは、行政改革推進本部規制緩和委員会（平成10年1月～）、同規制改革委員会（改称、平成11年4月～）、総合規制改革会議（平成13年4月～）、規制改革・民間開放推進会議（平成16年4月～）、規制改革会議（平成19年1月～）と続く、後の規制緩和・改革に関する監視・審議組織の前身となった。

3年後には、平成10（1998）年3月に、新たな「規制緩和推進3か年計画」がまとめられている。前の計画と同様に、冒頭で我が国経済社会を「自己責任原則と市場原理に立つ自由で公正な経済社会」とすることが強調された。また、行政の在り方について、「事前規制型の行政

から事後チェック型の行政に転換」することが打ち出されている。

そのために、「1. 経済的規制は原則自由、社会的規制は必要最小限との原則の下、規制の撤廃、又はより緩やかな規制への移行、2. 検査の民間移行等規制方法の合理化、3. 規制内容の明確化、簡素化、4. 規制の国際的整合化、5. 規制関連手続きの迅速化、6. 規制制定手続きの透明化を重視」して規制緩和等を計画的に実施していくとした。

なお、平成10（1998）年1月には、内閣に置かれた行政改革推進本部の下に規制緩和委員会が設置されたが、同委員会は翌年、「規制改革委員会」に改称された。

3 2000年代の規制改革

1990年代末期から、規制をめぐる議論や政策における用語として、「規制緩和」に代えて「規制改革」が多用されるようになり、規制政策にも若干ニュアンスの変化がみられるようになる。そこには、従来の規制緩和推進にとどまらず、新規参入や競争を促進する制度・ルールの整備なども含んだ規制制度の再構築としての意味合いを持つものに内容が広がったと理解される。

ちなみに、前述の規制緩和委員会から規制改革委員会への改称に際し、委員会の任務について、「規制改革（規制の緩和、撤廃及び事前規制型行政から事後チェック型行政に転換していくことに伴う新たなルールの創設、規制緩和の推進に併せた競争政策の積極的展開等）について調査審議」することと示されている（「規制緩和委員会の名称変更等について」平成11年4月6日行政改革推進本部長決定）。

平成13（2001）年3月には、新たに『規制改革推進3か年計画』が閣議決定されたが、名称として「規制改革」が用いられている。

同計画では、IT、医療、福祉、雇用・労働、教育、環境の諸分野について、公的規制にとどまらずシステム全体について、戦略的かつ抜本的な改革に向けて取り組むことを示しており、規制改革の重点的な対象分野が、経済分野から社会分野へと広がりをみせている。

計画策定直後には、規制改革委員会に代えて、総合規制改革会議（平成13年4月1日～平成16年4月）が内閣府に設置され、規制改革推進のための審議、同計画実施状況の監視を行なうこととなった。

平成16（2004）年3月には、後継の「規制改革・民間開放推進3か年計画」が閣議決定された。名称に「民間開放」が加わり、行政サービスの外部（民間）委託への取組が強調されている。

同年4月からは、内閣府に置かれた規制改革・民間開放推進会議が、規制改革に関する審議と計画の進捗状況の監視に当たることとなった。

平成19（2007）年1月には、同会議に代えて規制改革会議が内閣府に設置され、同年6月には、「規制改革推進のための3か年計画」が閣議決定された。

同計画の冒頭では、過去4次にわたる規制改革関連の政府計画（「3か年計画」）において、概ね7000項目の規制改革が実施され、「規制改革は着実に進みつつあるものの、依然多くの取り組むべき課題が残っており、改革はなお途上にある」としている。

なお、現行の計画としては、「規制改革推進のための3か年計画（改訂）」が、平成20（2008）年3月に閣議決定されている（平成21年1月現在）。

以上のような、1980年代以降の我が国における規制改革の流れを顧みれば、次のように整理できる。

まず、1980年代の臨調・行革審における調査審議の中で、「小さな政府」を目指す行政改革の一環として、規制緩和が取り上げられ、次第に大きな位置を占めるようになった。また、1980年代後半から1990年代前半にかけて国際的な経済摩擦の問題化を背景に、内需拡大、経済構造改革、対外経済開放の推進において、重要な要素として規制緩和が取り上げられた。

そして、1990年代中頃から、規制緩和・改革の3か年計画が策定され、総合的な政府施策として推進されてきた。なお、2000年前後からは、「規制緩和」に代えて「規制改革」が公の文書や関係の組織名称でも頻繁に用いられるようになり、政策の意味合いにも変化が生じてきたとみられる。こうした流れの中で、個別の事業分野での規制改革の展開は、一律ではなく、個々の領域の特質や状況により様相が異なる。本共同調査で対象とした各分野にも様々な政策展開と影響・問題が看取できる。

II 規制改革の目的と効果

1 規制改革の背景と目的

規制緩和・規制改革の目的や意義を捉えるには、まず、公的規制の役割、公的規制を必要とする根拠を確認しておく必要がある。

各種の事業分野で公的規制を必要としてきた理由付けについては、規制緩和（改革）関連の政策文書でしばしば言及されている。例えば、臨時行政改革推進審議会（第2次行革審）の「公的規制の緩和等に関する答申」（昭和63年12月）では、「規制」について以下のように説明している。

まず、経済的規制について、「市場の自由な動きにゆだねておいたのでは、財・サービスの適切な供給や望ましい価格水準が確保されないおそれがある場合に、政府が、個々の産業への参入者の資格や数、設備投資の種類や量、生産数量や価格等を直接規制することによって、産業の健全な発展と消費者の利益を図ろうとするもの」であるとし、公益事業等への規制をその典型例として挙げている。

さらに、「規模の経済性や資源の希少性などによって自然独占性が強く、市場原理が十分に働かない産業」に適用され、さらに、信用秩序の維持や緊急時の安定供給の確保の観点から規制が必要なことがあるとしている。

また、社会的規制については、「例えば、消費者や労働者の安全・健康の確保、環境の保全、災害の防止等を目的として、商品・サービスの質やその提供に伴う各種の活動に一定の基準を設定したり、制限を加えたりする場合がこれに当たるのであって、経済的、社会的活動に伴って、発生するおそれのあるマイナスの社会的副作用を最小限にとどめるとともに、国民の生命や財産を守り、公共の福祉の増進に寄与しようとするもの」と説明している。

このように、経済的規制については、事業分野の性格によって、市場原理に委ねておくだけでは、財・サービスの提供が適切な価格で安定的に供給されないと考えられる分野（主に運輸、通信、エネルギー供給などの公益事業）や、財・サービスの安定的で確実な提供が特に強く要請される分野（金融・食糧など）に関して、事業者の参入制限や事業規制、料金規制などにより、事業の安定的発展を図るものといえる。

また、社会的規制については、消費者や労働者の安全性の確保や環境保全、災害防止を目的としてなされる様々な基準・制限による規制であり、対象は広範な事業に及ぶことになる。

前述のように、1980年代以降の我が国の規制緩和・改革政策においては、まず、財政再建の必要性を踏まえて、「小さな政府」を構築し、行政コストを縮減する行政改革の一環として位置づけられた。具体策として1980年代中頃には、旧日本電信電話公社（電電公社）、旧日本国有鉄道（国鉄）、旧日本専売公社の民営化が実施された。特に、電電公社の民営化とこれに伴う電気通信事業の規制緩和（独占廃止と競争導入）は、後の公益事業における規制緩和の先駆けをなしたといえる。

この「小さな政府」志向は、単に国営企業の民営化にとどまらず、これまで公益上の理由から強い規制を受けてきた各種の民間事業に対する公的規制の緩和として展開する。

経済改革研究会の中間報告では、「公的規制は、これまで産業の発展と国民生活の安定にそれなりの寄与をしてきた。しかし、いまでは、かえって経済社会の硬直性を強め、今後の経済社会構造の変革を妨げている面が強まっている」と指摘した。そして、規制緩和の効果として、「企業には新しいビジネスチャンスが与えられ、雇用も拡大し、消費者には多様な商品・サービスの選択の幅を広げる。内外価格差の縮小にも役立つ」とした。

この文言に簡潔に示されているように、1980年代以来の規制緩和・改革政策の背景には、従来の公的規制が、一定の役割は認められるにせよ、ビジネスチャンスの拡大や経済社会構造の変革を阻害する要因となっているとの認識が読み取れる。

その根底には、①技術革新の進展による規制根拠の薄弱化、②規制対象の事業分野における競争促進の必要性、③国際的な規制政策の整合化の必要性といった要素があるといえる。

技術革新の進展は、電気通信事業に典型的にみられるように、「規模の経済」による自然独占・自然寡占の存在を根拠とした参入規制の意義を薄弱なものとした。むしろ、公的規制が、技術革新の一層の進展、事業の発展性、ひいては消費者利益の増進を妨げるケースが多くなってきた。

また、従来、製造業を中心とした経済社会を基盤として支える役割、特に財・サービスの安定供給を主に期待されてきた交通・通信、エネルギー、金融、食糧などの事業分野において、より高度で多様な需要に対する対応が求められるようになり、積極的な事業戦略の展開を可能にするために、規制緩和の必要性が強く認識されるに至った。これは、内外価格差を縮小し、国民生活の向上と我が国産業の国際競争力の強化を図る上でも必要とされた。

規制政策は、経済のグローバル化が進展する中では、一国内で完結するものでなく、他国の動向や、国際的な枠組み形成を睨みながら、制度的な調整を図っていく必要がある。米国、英国に主導される形で、主要先進諸国で規制緩和政策が進展する中で、我が国としても、国際的視野のもとで規制緩和を進めていく必要があった。これは、単に、国際的な経済摩擦の回避という受動的な対応ではなく、我が国当該産業の国際競争力強化という面でも重要な課題となった。

2 規制改革の効果と影響

経済的公的規制は、主に参入規制、事業規制、料金規制を含んでおり、その緩和により、事業者の新規参入による競争促進、事業者によるより自由な事業展開と料金設定が可能となる。

それによって、消費者サイドからみれば、製品・サービスの多様化・高品質化と料金の低下が見込まれる。また、事業者サイドからみれば、事業のより自由度の高い展開により経営効率化へのインセンティブが生じると考えられる。これらの効果を実現することで、経済全体の活性化、構造変革をもたらすと期待される。

ちなみに、これまでの規制緩和・改革の効果、特に経済的效果について、内閣府でとりまとめた報告書に試算結果が示されている。そのうち、内閣府政策統括官室『規制改革の経済効果利用者メリットの分析（改訂試算）2007年版（政策効果分析レポートNo.22）』（平成19年3月）では、規制改革により期待する利用者メリットについて、以下の点を挙げている。

- ①企業間競争促進による価格（料金）の低廉化
- ②価格低下による新たな需要の派生
- ③技術革新・商品開発・新市場創出の促進による財・サービスの質の向上及び選択メニューの多様化
- ④ネットワーク開放による効率性の改善と利用者便益の向上（電気通信などのネットワークサービスの場合）
- ⑤行政手続の緩和等による利用者の手続に要する金額的、時間的コストの節約
- ⑥公共料金部門での情報公開の進展による消費者の情報収集コストの節約

反面、規制緩和の影響としては、事業者間の競争促進により、不採算事業部門の継続が困難になるか部分的な料金引上げの可能性があるが、また、過当競争による安全性確保への支障、従業者の待遇低下なども想定されうる。

実際には、規制緩和の影響は、個々の事業分野により様々な展開をみせており、本調査で取り上げたタクシー、トラック、航空、通信、電気、金融、米穀流通の各分野でも、規制緩和の影響や問題は各々様相がかなり異なるといえる。

Ⅲ 調査の概要と焦点

1 調査の概要

本調査では、国民生活への直接的な影響や規制緩和の進展の観点から、タクシー事業、トラック運送業、航空輸送、通信事業、電気事業、金融、米制度の各分野を取り上げている。各々の分野において、規制緩和前後の状況の変化や問題点、今後の課題とされる点を整理した。以下でその概要を取りまとめておく。

〈タクシー事業〉

「同一地域同一運賃」の原則による料金規制と需給調整規制が行なわれてきた。平成9（1997）年以降、順次、同一運賃ブロックにおける運賃の多様化を可能とする措置がとられ、また、同年には需給調整基準が弾力化され、平成14（2002）年には需給調整規制が原則廃止された。

需給調整規制の廃止後、事業者の新規参入と増車が進み、一部地域では、業者間の価格競争も展開した。他方、タクシーの需要動向は地域差があるが、全国的には、輸送人員の微減傾向が続いている。そうした中で、タクシー運転手の収入低減、過重労働、交通事故の増加などが問題視されるようになった。

最近の動きとしては、「特別監視地域」等地域を指定しての需給動向等の監視や、「緊急調整

地域」の指定による需給調整の再導入、一部地域での運賃値上げ認可などがなされている。この第171回国会（常会）に地域を特定して車両台数の調整を可能とする法案が提出されている。

〈トラック運送業〉

トラック運送業は、「道路運送法」（昭和26年法律第183号）に基づく免許制度による需給調整や許可運賃制度による料金規制が行なわれてきた。平成2（1990）年の「貨物自動車運送事業法」（平成元年法律第83号）と「貨物運送取扱事業法」（平成元年法律第82号）、いわゆる「物流二法」の施行と、平成15（2003）年の両法改正により規制緩和が進み、事業区分の一本化、営業区域の廃止、免許制から許可制へ変更と最低保有車両台数引下げ等の参入規制緩和、運賃規制の段階的緩和（許可制→事前届出制→事後届出制）等の措置がとられた。

規制緩和後、事業者数や営業用車両数が増加している。規制緩和前から運賃の低下傾向があり、他方、倒産件数の増加もみられる。

現在のところ、最低車両保有台数（5台）の撤廃といった一層の緩和措置の是非や、物流をめぐる荷主と物流事業者との間、また、物流事業者間の取引関係の公正化、環境・安全対策の強化が課題とされている。

〈航空事業〉

航空事業は、幼稚産業保護の観点から、「航空法」（昭和27年法律第231号）に基づいて政府による強い関与があり、また、閣議了解（昭和45年）等により当時の3事業者の事業範囲の明確化等がなされて、経営の安定化やネットワークの維持拡大が図られてきた。

米国における1970年代末以降の航空規制緩和の動きも受けて、1980年代中頃から国際線・国内線双方での競争促進の必要性が認められ、1990年代には、法改正を伴わない運用基準の変更による路線・運賃規制の緩和が進み、平成12（2000）年には航空法改正が行なわれ、参入・退出、運航計画、運賃についての一層の規制緩和がなされた。

規制緩和後の動向としては、新規事業者の参入が生じ、便数全体は増加傾向にある。一方で、幹線の大幅な伸び率に対し、非幹線は低い伸び率にとどまっており、また、不採算路線からの撤退もみられる。運賃については、割引運賃の低価格化や多様化が進んでいる。

今後の課題として、発着枠の拡大とその配分ルールの形成、地方路線の維持が課題とされている。

〈通信事業〉

昭和60（1985）年までは、旧日本電信電話公社（電電公社）の独占体制であったが、同公社の民営化と独占の廃止により、電気通信の各分野において、長距離通話を皮切りに、順次、複数事業者による競争体制に移行した。競争体制の構築においては、NTTの市内電話網との接続が重要・不可欠な条件であり、そのルールが大きな課題となった。なお、平成11（1999）年には、競争条件整備の観点から、NTTの分割・再編が行なわれた。

独占廃止後、多数の新規参入事業者があり、また、合併・再編も行なわれた。事業分野によるが、料金の低廉化とサービスの多様化が急速に展開し、特に、長距離通話、移動体通信、インターネット接続で顕著に表れた。規制緩和の先駆けをなし、技術革新の進展が極めて急速な領域であり、規制緩和の動きも、漸次、法改正や制度整備が重ねられてきた。

現在、公正な競争条件の確保や、ユニバーサルサービスの確保が課題とされている。

〈電気事業〉

戦後、電力9社による発送配電一体の地域独占体制が続けられてきた。電力技術の進歩や、海外における電力自由化の動向、内外価格差問題を背景に、平成7（1995）年、平成11（1999）年、平成15（2003）年に、電気事業法（昭和39年法律第170号）が改正され、発電・小売事業への参入規制緩和、料金規制の見直し、託送利用ルールの整備、卸電力取引所の創設などが段階的に行なわれた。

一連の規制緩和後、電気料金の低下、内外価格差の縮小、電力各社の経営効率化の傾向が認められるが、他の要因もあり、規制緩和の効果がどうかは判断が難しい。新規参入事業者のシェアは、発電市場で3.2%（平成18年度）、小売市場で2.6%（平成19年度）にとどまっている。

電気の安定供給を維持しながら、発電・卸電力市場における競争環境の整備や家庭部門への小売自由化を進めることが課題とされている。

〈金融〉

戦後、銀行システム全体の安定性確保のために、業務範囲や店舗展開、預金金利などについて競争制限的な規制を課してきた。1970年代後半以降、徐々に見直しが進んだが、1990年代後半には、いわゆる「日本版ビッグバン」が実施された。さらに、平成18（2006）年には、「金融商品取引法」（昭和23年法律第25号）の制定（証券取引法等の改正）により、幅広い金融商品を横断的に規律する制度が整備された。

ビッグバン以降の変化に絞ると、銀行、証券、保険などの伝統的な業態別区分の実質的融合、市場取引の公正性を確保するルールの形成、会計基準などのグローバル・スタンダードへの適合化、個人による外貨預金や外貨建て投資信託の増加、外国為替取引への個人の参入などが進んできた。

反面、金融サービスの多様化に伴うトラブル増加への対応が必要となった。現在、一層の規制緩和や金融市場整備を進め、我が国の国際金融センターとしての地位向上を目指す動きがあるとともに、今次の米国サブプライムローン問題に端を発する世界的な金融危機の中で、国際的に金融監督体制見直しの動きがある。

〈米制度〉

米は、我が国農業の基幹作物であり、また、伝統的な主食として必需性が高く、戦中より、食糧管理法（昭和17年法律第40号）のもとで、生産・流通・消費・価格・輸入のすべての面において強力な公的規制がなされてきた。しかし高度成長期以降、食糧事情が変化する中で、食糧管理特別会計の赤字や古米在庫の増加が問題となった。昭和44（1969）年に自主流通米制度が導入されて以後、特にウルグアイ・ラウンド農業合意を受けて、平成7（2005）年に食糧管理法に代えて食糧法（通称、平成6年法律第113号）が制定されてから、流通・価格規制を中心に大幅な規制緩和が実施された。

食糧法施行後、業者数は一旦増加するが、次第に減少傾向となっている。また、小売価格の変動は、需給状況に左右されている面が大きく、規制緩和の効果は判然としない。

規制緩和後、年によっては過剰米問題が発生し、平成20（2008）年には事故米穀の不正規流

通が問題となった。今後、適切な生産規制の在り方、政府の補助政策、食品としての安全性確保、貿易自由化への対応が課題とされる。

2 各分野の特色と焦点

規制改革の影響や課題については、各分野一様ではなく、各々の事業の特質・業態に応じて、様相がかなり異なっている。

いずれの分野も、国民経済、国民生活の重要不可欠な要素として公益性の高い事業という点では共通していても、大別して、運輸、通信、電気といったネットワーク型の公益事業と、金融、米流通の事業では、性格が異なる。

〈ネットワーク型事業〉

ネットワーク型の公益事業のうち、通信事業は、規制緩和政策において、先行して実施されている。技術革新が急速に進んでいる分野であり、民営化と競争導入の後、新規事業者の参入が進み、サービスの多様化・高度化と料金低下が概ね顕著にみられる。これに対して、他の分野では、新規参入や料金水準の変化についてみると、その展開はかなり様相が異なる。

電気事業も、大規模な送配電網を必要とする点では、大規模な回線設備を要する通信事業と類似する一面を持つといえるが、規制緩和後の新規参入は進んでいない。一方、料金水準は低下しており、既存事業者に潜在的競争圧力が作用している可能性がある。安定供給面にも配慮しながら、競争環境を改善することが重要な課題となっている。

タクシー、トラックの事業分野は、道路というネットワーク性の高いインフラに依拠するが、事業自体は、大小多数の事業者が、基本的には、その事業能力の範囲で個別に事業を営んでいる。新規参入・競争促進によって料金低下が実現したものの、タクシー運転手の収入低下やトラック業者の倒産増加などを伴っている。これらの分野では、技術革新による生産性向上の余地が乏しく、料金低下が専ら業者間の競争激化によっていることの反映といえる。タクシー事業に関しては、部分的には規制再強化の動きがある。

航空事業は、参入や路線設定の規制緩和は、料金引下げをもたらす反面、路線の需要の多寡により増便・減便がなされ、一部不採算路線からの撤退例もあり、地域的には切実な問題となっている。公正な競争が促進されるために、航空会社に対する発着枠の配分や空港施設の利用をめぐる適正な条件整備が課題とされている。

これらの事業分野では、技術革新の進展度や、依拠するネットワーク、設備との関連により規制緩和の効果や問題点に差異がみられる。

〈非ネットワーク型事業〉

他方、金融、米流通のような事業分野に関しては、規制緩和の推進にあたって、事業の活性化を図りつつ、サービス・商品提供の安定性・安全性を確保することが求められ、政策上の論点もその点を中心となる。

特に金融は、通信や航空と並んで規制緩和政策の代表的な分野として注目されてきた。確かに、銀行・証券業務の融合など業態の変化や、サービス料金の低減、サービス・商品の多様化などの効果がみられ、他方、消費者とのトラブルの防止などが課題となった。現在、米国のサブプライムローン問題に端を発する世界的な金融危機の発生により、金融事業への規制の在り

方が、国際的な課題とされる状況となっている。

米流通に関しては、食糧の安定供給確保を前提としつつ、流通体制の効率化を図るために、段階的に規制緩和と流通体制の整備が進められてきた。食の安全性確保や貿易自由化への対応などでなお課題を抱えている。

こうして、各々の経済的分野で様々な規制改革の効果と問題点を抱えつつ、競争激化から生ずる事業経営上の問題や安全性確保などの個々の問題点について、規制政策の見直しや、社会的に必要度の高い不採算事業への支援策などが政策論議の対象となっている。

いずれの分野においても、安定的なサービス提供とも両立するような、公正・有効な競争条件の確保が、共通して重要な政策課題の一つといえる。

(やまぐち ひろふみ 国土交通調査室)

表1 規制改革の経緯 (略年表)

年次	審議・監視組織、主な答申・計画	個別分野の主要施策
昭56 (1981)	臨時行政調査会 (3月～)	
昭57 (1982)	『第3次答申』(電電公社民営化など)	
昭58 (1983)	『最終(第5次)答申』(許認可等の改革など) 臨時行政改革推進審議会 (第1次、7月～)	
昭59 (1984)		
昭60 (1985)		〈通信〉電電公社民営化・事業独占廃止
昭61 (1986)		〈航空〉航空路線への複数業者容認
昭62 (1987)	臨時行政改革推進審議会 (第2次、4月～)	
昭63 (1988)	『公的規制の緩和等に関する答申』 (経済7分野における規制緩和)	
平1 (1989)		
平2 (1990)	臨時行政改革推進審議会 (第3次、10月～)	〈トラック〉物流2法施行 (事業区分一本化、参入：許可制、運賃：事前届出制)
平3 (1991)		
平4 (1992)	『国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第3次答申』	〈航空〉航空路線への複数業者容認の条件緩和(平4～9) 〈金融〉金融制度改革関連法
平5 (1993)	経済構造研究会 (9月～12月) 『規制緩和について (中間報告)』 『経済改革について』	
平6 (1994)		
平7 (1995)	『規制緩和推進計画』(3月) 行政改革委員会規制緩和小委員会 (4月～)	〈航空〉50%以内の営業割引運賃への届出制導入 〈電気〉電気事業法改正 (発電事業への参入規制緩和、料金規制の見直し) 〈米〉食糧法制定 (政府への売渡し義務廃止、出荷・販売業者の登録制)
平8 (1996)		〈運輸一般〉需給調整規制の廃止宣言 〈航空〉普通運賃の幅運賃制度導入 〈金融〉金融ビッグバンの展開 (平8～13)
平9 (1997)		〈タクシー〉ゾーン運賃制・初乗距離短縮運賃の導入 〈通信〉電気通信事業法改正 (需給調整条項廃止、接続規制の整備)
平10 (1998)	規制緩和委員会 (行政改革推進本部、1月～) 『規制緩和推進3か年計画』(3月)	
平11 (1999)	規制改革委員会 (改称、4月～)	〈通信〉NTT分割・再編 〈電気〉電気事業法改正 (小売事業の部分自由化、料金規制見直し)
平12 (2000)		〈航空〉航空法改正 (参入：路線免許制→事業許可制、 運賃・運航計画：認可性→事前届出制)
平13 (2001)	『規制改革推進3か年計画』(3月) 総合規制改革会議 (内閣府、4月～)	
平14 (2002)		〈タクシー〉需給調整規制の原則廃止
平15 (2003)		〈トラック〉物流2法改正 (営業区域廃止、運賃：事後届出制へ) 〈通信〉電気通信事業法改正 (1種・2種区分廃止、参 入規制の一層の緩和、一部を除く料金規制廃止) 〈電気〉電気事業法改正 (小売の自由化拡大、託送利用 ルール整備、卸電力取引所の創設)
平16 (2004)	『規制改革・民間開放推進3か年計画』(3月) 規制改革・民間開放推進会議 (内閣府、4月～)	〈米〉食糧法改正 (計画流通米制度の廃止、出荷・販売業者の届出制)
平17 (2005)		
平18 (2006)		〈金融〉金融商品取引法制定 (金融商品の横断的な制度整備、情報開示制度整備など)
平19 (2007)	規制改革会議 (内閣府) (1月) 『規制改革推進のための3か年計画』(6月)	
平20 (2008)		

(出典) 本報告書の各章の内容をもとに筆者作成

表2 調査対象各分野の状況一覧

	従前の規制	規制緩和措置
タクシー	○「同一地域同一運賃」の原則による料金規制と需給調整規制	○平成9年以降、順次、同一運賃ブロックにおける運賃の多様化を可能とする措置 ○平成9年には需給調整基準が弾力化、平成14年には需給調整規制が原則廃止
トラック	○免許制度による需給調整や許可運賃制度による料金規制	○事業区分の一本化、営業区域の廃止、免許制から許可制へ変更と最低保有車両台数引下げ等の参入規制緩和 ○運賃規制の段階的緩和（許可制→事前届出制→事後届出制）等
航空	○幼稚産業保護の観点から、政府による強い関与 ○経営の安定化やネットワークの維持拡大のために、3事業者の事業範囲の明確化	○1990年代には、法改正を伴わない運用基準の変更による路線・運賃規制の緩和 ○平成12年には航空法改正、参入・退出、運航計画、運賃についての一層の規制緩和
通信	○昭和60年までは、旧日本電信電話公社（電電公社）の独占体制	○電電公社民営化と独占廃止により、長距離通話を皮切りに、順次、複数事業者による競争体制に移行 ○漸次、競争体制の構築に向け法改正や制度整備 ○平成11年には、競争条件整備の観点から、NTTの分割・再編
電気	○戦後、電力9社による発送配電一体の地域独占体制	○平成7年、平成11年、平成15年に、電気事業法を改正 ○発電・小売事業への参入規制緩和、料金規制の見直し、託送利用ルールの整備、卸電力取引所の創設などを段階的に実施
金融	○戦後、銀行システム全体の安定性確保のために、業務範囲や店舗展開、預金金利などについて競争制限的な規制	○1970年代後半以降、徐々に見直しが進み、1990年代後半には、いわゆる「日本版ビッグバン」 ○平成18年には「金融取引法」制定、幅広い金融商品を横断的に規律する制度を整備
米	○主食として必需性が高く、戦中より、生産・流通・消費・価格・輸入のすべての面において強力な公的規制	○昭和44年の自主流通米制度導入後、平成6年、平成7年のウルグアイ・ラウンド農業合意を機に、平成7年に食糧管理法に代えて食糧法定定、流通・価格規制を中心に大幅な規制緩和

(出典) 本報告書の各章の内容をもとに筆者作成

規制緩和後の状況	課 題	
<ul style="list-style-type: none"> ○事業者の新規参入と増車が進み、一部地域では、業者間の価格競争。地域差があるが、全国的には、輸送人員の微減傾向。運転手の収入低減、過重労働、交通事故の増加などが問題化 ○「特別監視地域」等の指定による需給状況の監視、「緊急調整地域」の指定による需給調整の再導入(仙台地域) 	<ul style="list-style-type: none"> ○一部地域での運賃値上げ認可をめぐる論議 ○地域を特定し、車両台数の自主的調整を可能とする立法措置 	タクシー
<ul style="list-style-type: none"> ○事業者数や営業用車両数の増加 ○規制緩和前から運賃の低下傾向 ○倒産件数の増加 	<ul style="list-style-type: none"> ○最低車両保有台数（5台）の撤廃などの一層の緩和措置の是非 ○物流をめぐる荷主と物流事業者との間、物流事業者間の取引関係の公正化 ○環境・安全対策の強化 	トラック
<ul style="list-style-type: none"> ○3社の新規参入 ○便数全体は増加傾向にあるが、幹線の大幅な伸び率に対し、非幹線は低い伸び率。また、不採算路線からの撤退も ○運賃については、低価格化や多様化 	<ul style="list-style-type: none"> ○公正な競争条件の確保（発着枠の拡大とその配分ルールの形成、新規事業者への排除行為対策） ○地方路線の維持 	航空
<ul style="list-style-type: none"> ○独占廃止後、多数の新規参入、その後、業者間で合併・再編 ○料金の低廉化とサービスの多様化が急速に展開し、特に、長距離通話、移動体通信とインターネット接続で顕著 	<ul style="list-style-type: none"> ○公正な競争条件の確保（NTTの市内電話網との接続が重要・不可欠） ○ユニバーサルサービスの確保 	通信
<ul style="list-style-type: none"> ○電気料金の低下、内外価格差の縮小、電力各社の経営効率化の傾向（他の要因もあり、規制緩和の効果はどうかは判断が困難） ○新規参入事業者のシェアは、発電市場で3.2%（平成18年度）、小売市場で2.6%（平成19年度） 	<ul style="list-style-type: none"> ○電気の安定供給を維持しつつ、発電・卸電力市場における競争環境の整備、家庭部門への小売自由化の推進 	電気
<ul style="list-style-type: none"> ○銀行、証券、保険などの伝統的な業態別区分の実質的融合 ○市場取引の公正性を確保するルールの形成 ○会計基準などのグローバル・スタンダードへの適合化 ○個人による外貨預金や外貨建て投資信託の増加 ○外国為替取引への個人の参入など 	<ul style="list-style-type: none"> ○金融サービスの多様化に伴うトラブル増加への対応 ○一層の規制改革や金融市場整備を進め、わが国の国際金融センターとしての地位向上 ○世界的金融危機を背景に、国際的に金融監督体制見直しの動き 	金融
<ul style="list-style-type: none"> ○食糧法施行後、業者数が一旦増加するが、次第に減少傾向 ○小売価格は、若干変動はあるが、収穫の豊凶や販売動向に左右されている面が大きく、規制緩和の効果は不明 ○年によっては米過剰問題 ○事故米穀の不正規流通が問題化（平成20年） 	<ul style="list-style-type: none"> ○適切な生産統制の在り方 ○政府の補助政策 ○食品としての安全性確保 ○貿易自由化対応 	米

2 総論（2）規制改革をめぐる経済学的な見方

川崎 一泰

目次

はじめに	1 グローバリゼーションの進展に伴う国際関係
I 市場における政策介入が正当化される経済学的根拠	2 成長戦略としての規制改革（競争促進型規制）
1 市場の失敗	IV 規制改革をめぐる社会的弊害に関する論点
2 消費者保護	1 ユニバーサル・サービス問題
II 問題解決のための政策的介入方法と規制緩和の背景	2 コスト削減に伴う安全性、雇用に関する問題
1 料金規制と参入規制（需給調整型規制）	3 規制影響度問題
2 インセンティブ規制	おわりに
3 料金の多様化・参入の弾力化	
III 規制改革をめぐる最近の動向と論点	

はじめに

わが国は戦後に築き上げられた制度の下で高度経済成長を成し遂げ、国際社会への復帰を果たしてきた。また、同時に産業が高度化し、生産性が向上するにつれて、多様な需要が生まれるようになっていった。そうした国際化と産業構造が転換していく中、経済的規制が企業活動を阻害することが危惧されるようになり、規制緩和が求められるようになっていった。

ここでは、経済的規制が正当化される根拠を経済理論に基づきたどり、時代背景の変化でどのような改革が求められるようになってきたかを整理する。

I 市場における政策介入が正当化される経済学的根拠

そもそも資本主義経済において、公的部門が市場取引に介入し、規制を課す根拠はどこにあるのだろうか？こうした根拠は経済学のテキストの中でも、「市場の失敗」と呼ばれる現象が現実の経済社会では発生するので、政府は、市場経済の限界を修正し、社会的に望ましい方向に導くために政策的介入が必要だとされている。

こうした点を理解するために以下で経済的規制が課せられてきた公益事業と呼ばれる産業規制の根拠となる部分を中心に簡単に整理してみよう。

1 市場の失敗

市場が機能し、市場で行われる取引が最適な資源配分を実現するためには、いくつかの条件が満たされている必要があり、これらを満たしている市場を完全競争市場と呼ぶ。この完全競争市場の条件とは以下の4つである。

- ① すべての市場参加者に価格支配力はない（プライス・テイカーとして行動する）
- ② 私的財を取引する
- ③ 取引したい市場がすべて存在する（完備市場）
- ④ 売り手、買い手ともに商品に対する知識を同等に持っている（対称情報）

この条件を満たさない場合は、市場均衡が必ずしも社会にとって望ましいものとはならず、この状態を「市場の失敗」と呼ぶ。現実の経済社会においては、こうした条件をすべて満たすような市場は数少ないため、大なり小なりの政策介入は必要となってくる。この政策介入のあり方を理解するために、経済規制とかかわりの深い「費用逓減型産業」を例にとり、「なぜ政策介入が必要なのか」、「どのような介入が求められるのか」を明らかにする。

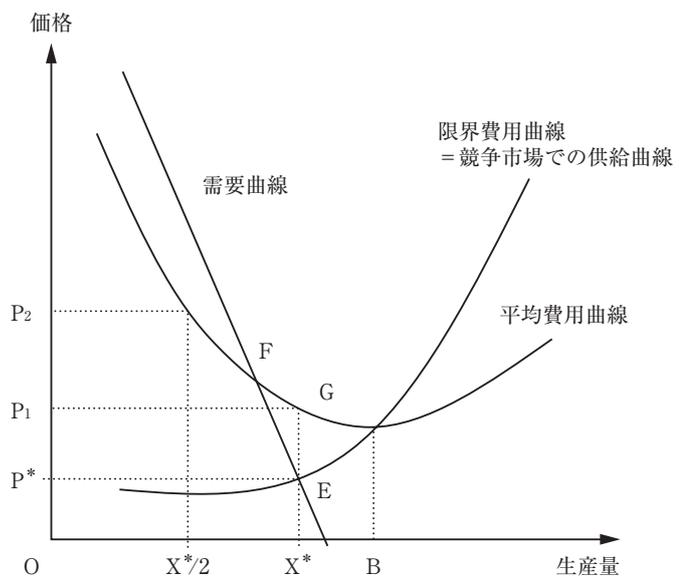
（1）費用逓減型産業⁽¹⁾とは？

（平均）費用逓減型産業とは、平均費用が逓減している状態（図1のOBの区間）で市場均衡が実現してしまう産業を言う。このような産業では複数社で生産するよりも、1社で生産した方が平均費用を安く抑えられるので、自由競争市場では、競争の結果が独占状態に陥ってしまうのである（これを「自然独占」という）。

たとえば、市場の需給関係で決まる X^* の生産量を2社が半分ずつ生産したとしよう。このときの平均費用 P_2 を5万円とし、分割前の価格 P_1 を3万円としよう。すると、2社で生産した場合の総費用は5万円 $\times X^*/2$ （個） $\times 2$ （社）で、 $5X^*$ となる。一方、1社で生産した場合の総費用は3万円 $\times X^*$ で、 $3X^*$ となる。したがって、1社独占で生産した方が、社会全体としてかかる費用が安く抑えられるのである。

このような産業では、大量生産をすることにより平均費用を抑制（「規模の経済性」が働くという）できるため、大企業による独占状態に陥りやすくなってしまふ。だからといって、複数社で生産をすると、かえってコストがかかり社会的にも効率的ではない。費用逓減型産業にはこうしたジレンマが

図1 費用逓減型産業



（出典） 筆者作成

(1) ここで用いられる用語は以下のように定義する。総費用は生産にかかるすべての費用を指し、固定費用（生産設備など生産量とは関係なくかかる費用）と可変費用（原材料費など生産量に応じてかかる費用）の和で表せる。平均費用とは、生産物1単位（車なら台、船なら隻など）あたりの費用のことであり、総費用/生産量で表せる。

存在するのである。

（2）費用逓減型産業はどのような産業か？

平均費用はその定義から、以下のようになる。

$$\begin{aligned} \text{平均費用} &= \text{総費用} / \text{生産量} \\ &= \text{固定費用} / \text{生産量} + \text{可変費用} / \text{生産量} \end{aligned}$$

右辺第1項は生産量の増大に伴い小さくなる（0に近づく）のに対して、第2項は生産量の増大に伴い一般に大きくなる。したがって、平均費用は生産量に対してU字型になるのである。費用逓減型産業とは、この平均費用が逓減している状態で、均衡してしまうのである。すなわち、固定費用が相当大きいにもかかわらず、当初は需要がそれに見合うほど十分大きくない産業が費用逓減型産業となりやすくなる。具体的には、電力、都市ガス、鉄道、航空、通信などの産業がこれに相当する。これらの産業はネットワーク構築や機材調達などで巨額の資金を必要とし、需要がそれに見合うだけ大きくなかった時期があったと考えられている。これらの産業では巨額の設備（装置）を必要とすることから、これらの産業のことを「装置産業」とも呼ばれている。このような産業では、市場競争の結果、独占状態に陥りやすく、政策的な介入が容認されてきた。

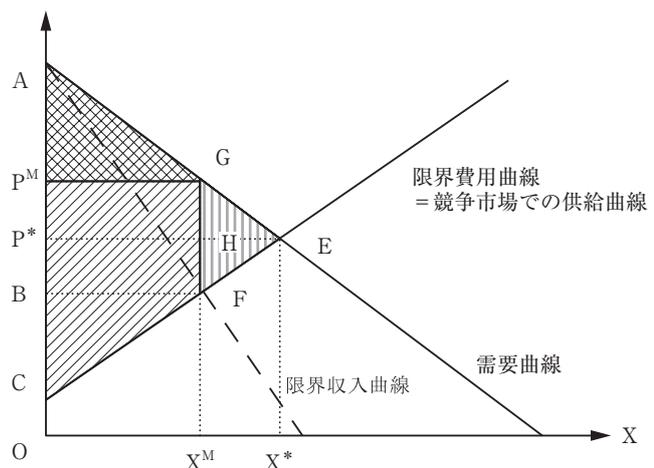
（3）独占状態の問題点は何か？

そもそも、独占状態は何が問題であったのかを確認しよう。経済学のテキストでは、独占状態での均衡は、限界収入（MR）と限界費用（MC）が等しくなる生産量が実現する。

図2では、仮に複数社が製品を製造し、完全競争であったときの均衡Eに対して、独占均衡はGとなることを表している。競争状態と比べ、独占状態は価格が高く（ $P^* \rightarrow P^M$ ）、生産量も過小（ $X^* \rightarrow X^M$ ）となっている。また、余剰^②（利益）も、消費者余剰が縮小している（ $AP^*E \rightarrow AP^MG$ ）のに対して、生産者余剰が拡大（ $P^*EC \rightarrow P^MGFC$ ）している。

しかしながら、独占状態が望ましくないのは、生産者が消費者の余剰（利益）を搾取しているからではない。なぜならば、この独占状態の実現によって得られた利益を税として徴収し、消費者に再分配すれば、分配問題は事後的に解決できる。むしろ問題なのは、効率性の問題である。競争状態における均衡での社会全体での余剰（この場合、消費者と生産者の余剰の合計）は図2のACEの領域の面積になるが、独占状態での社会全体での余剰はAGFCとなってしまふ。この2つの余剰の間でGEF分は事後的には取り返

図2 独占均衡と余剰



（出典）筆者作成

② 余剰分析は、政策評価をする際にしばしば用いられる経済学の考え方で、消費者余剰（消費者利益）は需要曲線と価格線で囲まれた領域の面積で表され、生産者余剰（生産者利益）は供給曲線と価格線で囲まれた領域の面積で表される。公共経済学では、こうした余剰の大小を比較しながら、政策評価を行うことがある。

しが見つからない社会的損失と考えられている。具体的な事例でのイメージとしては、独占状態の高値で取引がなされていると、その財・サービスを使った他の産業の生産コストが上昇することになり、社会全体での生産が過小になる可能性があることをイメージすればよいだろう。したがって、独占状態の問題は分配問題ではなく、効率性の問題で議論をしなければ、この問題の本質を見誤る可能性が高くなる。

つまり、経済学の観点から考えると、費用逓減型産業の問題は、その産業特性のため、独占状態に陥り、社会全体としての利益を失ってしまうことにある。したがって、政府による市場介入が求められるのである。ただ、分配問題は事後的に解決可能なため、その介入はあくまでも効率性の観点からである必要がある。

2 消費者保護

経済規制の中でしばしば取り扱われる観点として、「消費者保護」の観点からの議論がある。ここでは、「情報の非対称性」から生じる消費者の不利益と「ユニバーサル・サービス」をめぐる論点から消費者保護と規制について整理する。

(1) 情報の非対称性⁽³⁾

生産者と消費者との間で商品やサービスに関して著しく情報格差が大きいとき、市場は不完全にしか機能せず、資源配分は必ずしも効率的にはならない。一般に、買い手（消費者）は売り手に比べると財・サービスの特性を十分には得られない場合が多い。このように消費者は情報が十分に得られないまま取引をせざるをえないので、しばしば品質の劣るものが市場に出回ることになってしまう。そうすると質の悪いものばかりか、質のよいものの取引にまで影響を与えることになる⁽⁴⁾ので、品質情報の適正な開示は消費者保護のみならず、良質の商品を生産する生産者の保護にもつながる。

不誠実な生産者は消費者からの信用を失い、市場で淘汰されるため、市場メカニズムを通じても、この問題は解決できるとする考え方も存在する。しかし、市場経済を健全に作動させるためには、市場の基本ルールに加えて、「不公正な取引方法」を排除することが必要である。これは競合企業が少数で情報の非対称性がある場合、品質に関して虚偽の行動をとる方が有利となるケースが存在するためである⁽⁵⁾。したがって、誠実な行動をとることが最適な手段となるようなインセンティブを生産者に与える必要があり、これが近年、主流となってきているインセンティブ規制の基本的な背景である。

(2) ユニバーサル・サービス

ユニバーサル・サービスとは、一般に、全国どこでも受けられる全国一律のサービスを言う。日本国憲法第25条には「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」とある。いわゆる生存権の規定である。国民にとって平等にサービスを楽しむ権利を保障するという意味で、公益事業には大なり小なりの「ユニバーサル・サービス」の提供が求

(3) 桑原秀史『公共料金の経済学』有斐閣、2008、第1章4節は、情報の非対称性があるときの消費者保護規制のあり方を扱っている。

(4) 粗悪品の流通が市場全体の信用を落とし、市場全体が縮小してしまうことが起こる。

(5) 桑原 前掲注(3)。

められている。

市場メカニズムに依拠すると、利益の上がる場所では参入が相次ぎ、料金引き下げや付加的なサービスを受けられるなどの競争による利益を享受できるが、一方で利益が小さい地方などでは、そうしたサービスを受けられないという事態に陥る可能性がある。こうした利益の上がる場所だけにしか参入しないような「クリーム・スキミング（おいしいところ取り）」を防ぐという観点から、公的規制が正当化されている。ユニバーサル・サービスをめぐる公的規制の必要性についてはこうした観点から正当化されている。たとえば、「110番通報」や「119番通報」などの緊急電話は全国どこでもかけられた方が社会として望ましいし、どこに住んでいても郵便を授受することができる方が社会として望ましい。

しかしながら、ユニバーサル・サービスの範囲や水準については議論が分かれるところであり、先に述べたように分配問題は事後的に解決可能であるが、失った社会的利益は取り返すことができないので、効率性の観点で議論をすることが重要である。

II 問題解決のための政策的介入方法と規制緩和の背景

市場の失敗や消費者保護の観点から、政府が市場介入することが理論的には正当化されるが、どのように介入するかは大きな問題である。従来、独占企業として行動をさせないための料金規制や参入規制などの手段により、政策的介入がなされてきた。その手段となっていた経済的規制をめぐりその背景となる経済社会環境が変化したことにより、規制緩和や規制改革が求められるようになっていった。ここでは、そうした料金規制や参入規制の理論的背景や時代変化に伴い規制のあり方や考え方がどのように変化してきたかを整理する。

1 料金規制と参入規制（需給調整型規制）

わが国の経済規制は、「平均費用価格形成原理」に基づく、総括原価主義の料金規制と参入規制が主流である。平均費用価格形成原理とは、生産者の平均費用曲線と需要曲線の交点、図1の点Fの価格を上限とする規制を課すものである。これは、資源配分上の最適点（図1のE）⁽⁶⁾と比べると価格も高く、生産は過小ではあるものの、生産者の収支が均衡することから独立採算を維持でき、「次善（second best）策」と呼ばれている。

この考え方にに基づき、生産者が事業を遂行する際にかかる費用に適正な事業報酬を加えたものを総括原価といい、これを保障する収益が確保できるような価格設定をしている。こうした考え方を総括原価主義と呼んでおり、多くの公益事業の料金設定はこの考え方に基づいて決定されている。

（1）公正報酬方式

総括原価主義は、料金収入が適正な原価、すなわち効率的な費用と適正な報酬を積み上げた

(6) ここを上限にする考え方は「限界費用価格形成原理」という。費用逓減型産業の場合、図1のように平均費用が逓減している状態で限界費用曲線と需要曲線が一致してしまうため、生産者には収入を上回る費用負担が強いられる。単純な利潤を考えると、それは収入である売上高と生産コストの差で定義できる。図1のEで価格規制をした場合、価格は P^* 、生産量は X^* となる。したがって、売上高は $P^* \times X^*$ であるから、 OP^*EX^* の面積となる。一方、総費用と平均費用の関係から（総費用＝平均費用×生産量）、 $OPIGX^*$ の面積となる。したがって、収入よりも費用の方が上回り、生産者に赤字が発生することになる。この価格規制を行った場合は、生産者の赤字を補助金等で穴埋めをしなければならなくなってしまふ。

ものと一致するよう料金を規制するものであるが、今日では、営業費に資産価値の一定割合（これが公正報酬となる）を加えたものを総括原価とする公正報酬方式が一般的である⁽⁷⁾。この公正報酬方式は、料金算定の根拠が比較的わかりやすく、生産者に過大な利益もなく、消費者に過大な負担を強いることもないというメリットがある一方で、コストに関する情報は生産者が持っており、適正な原価の算定が難しく、コストの低下が料金の引き下げにつながるため、生産者に費用削減の誘因が働かない点が大きな課題となっている。また、公正報酬方式では、利潤の拡大を意図する規制企業が必要以上に資産を拡大する誘因を持つ結果、過度の設備投入が行われてしまう（これを「アバーチ=ジョンソン効果」という⁽⁸⁾）ことで、生産技術上の非効率も生じてしまう点も課題である。

（2）参入規制の正当性

免許や許認可を与えることで、市場に参入することを規制することの是非はどのように考えたらよいのだろうか。経済学では、大きく2つの論点から参入規制が正当化されてきた。

第一に、内部補助が正当化されるケースである。内部補助とは、複数の財を供給する企業が一部の財で生じる赤字を他の財の黒字で補填することをいう。旧国鉄では、地方ローカル線で生じる赤字分を都市部の路線で生じる黒字分で補填をしていた。また、バス路線の許認可にも比較的需のある路線とローカル線をセットで運行許可を出すことで、内部補助を暗黙のうちに事業者に要求してきたこともあった。こうすることが社会的に望ましいのであれば、参入規制も必要であろう。こうした規制がなければ、収益性の高いところにだけ参入が相次ぎ（クリーム・スキミング）、ユニバーサル・サービスを提供する企業は収益性の低いところでも供給を続けなければならないために、経営が悪化することになる。場合によっては、収益性の低いところでは退出が起こるかもしれない。このようなクリーム・スキミングを防ぐためには、参入規制は有効である。しかし、内部補助を伴う価格設定は公平かどうか、内部補助は非効率な部門への参入を促していないかなどの課題もある。

第二に、退出に伴い回収不能となるコスト（埋没費用（サンク・コスト）という）が膨大なケースである。特に、費用逓減型産業においては、その定義上、初期投資が膨大であるため、事業性がなく、退出する際には、投資分の回収が困難となり、無駄になる可能性がある。ボーモル等⁽⁹⁾は「完全な競争可能市場（コンテストابل・マーケット）」を産業への参入・退出の自由があり、かつ、退出する際の固定費用は完全に回収できる（=サンク・コストがない）市場と定義している。逆に言うと、サンク・コストが存在する場合は、競争不可能で参入規制が必要ということになる。

参入規制は営業許可や免許を政府が事業者に与え、独占的な地位を認める代わりに、料金規制を受け入れさせる手段となっていたものと考えられる。高度経済成長期は膨張した資本装備も需の増大で吸収でき、生産者も独占的な地位があるため安心して設備投資を行ってきた。一方で、不採算部門を温存させ、累積赤字を拡大させていった旧国鉄のような負の側面もあったことは否めない。

(7) 桑原 前掲注(3)。

(8) 井堀利宏『公共経済の理論』有斐閣、1996、p.40。

(9) William J. Baumol et al., *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace New York: Javanovich, 1982, p.43-44.

2 インセンティブ規制

高度経済成長期も終焉を迎え、リース業などが発展したことに伴い、生産設備がサンク・コストとなる危険性は小さくなっていった。むしろ、過剰資本や内部補助により、「①事業の効率化が遅れ、②日本の公共料金が世界でも高水準（内外価格差）であることが課題となる」と政府の物価安定政策会議の報告書が出されるなど、生産の非効率と海外との価格差の方に注目が集まるようになっていった。公正報酬方式は企業側の費用削減努力を促すことができなかったため、そうした努力を促すような規制改革が求められるようになったのである。

表1は公共料金の内外価格差を、日本を100とした各国の水準を示したものである。比較のための前提条件や為替レートの影響を強く受けるため、単純な高低での議論には注意が必要ではあるが、ひとつの目安にはなる。これを見ると、わが国の公共料金の中で、平成13年時点においては、エネルギー分野、通信分野、バス・タクシー分野で欧米と比べて相対的にわが国の料金が高かったことがうかがえる。これが平成20年になると長距離通話や国際電話などの分野で欧米に比べて相対的に高い分野もあるものの、概ね公共料金の水準は欧米並みもしくは欧米よりも低くなったことがうかがえる。

こうした事業の効率化や内外価格差の解消のための規制改革が求められてきた。以下、その代表的なプライス・キャップ方式とヤードスティック方式の2つを簡単に紹介し、どのような分野で適用されてきたかを概観する。

（1）プライス・キャップ（価格上限規制）方式

プライス・キャップ方式は公正報酬率規制に代わり、費用と直接関係しない方式で決められる料金改定率の上限について、規制当局と契約を結ぶものである。事前に政府との間で物価上昇や生産性向上率などをあらかじめ定め、価格の上限を設定するというものである。この方式では、企業の生産性向上が当初予定していたものより進めば、会社の利潤や料金引き下げに使い、利潤最大化を狙う企業は生産性向上の努力を行うインセンティブを持つのである。費用の積み上げとは異なり、技術革新による生産性向上を促す有効な手段と考えられている。わが国では、NTT東日本及びNTT西日本の固定電話サービスなどでこの方式がとられている。

（2）ヤードスティック方式

ヤードスティック方式は、同一サービスを提供する事業者の間で、最も生産性の高い事業者を基準とする料金規制を課す方式である。これにより料金が低い企業は一定期間中にその基準料金に追いつく必要があり、規制企業に対して生産性向上によるコスト削減を促す意図がある。また、基準となった企業が期間中にさらなる生産性を向上させ、コスト削減を実現した場合の利潤は、事業者の報酬となることから、すべての事業者に生産性を向上させるインセンティブがあることになる。

現在、電力料金やガス料金の引き上げの際に、電力、ガス各社の経営努力を査定し、総括原価から減額していく制度が採用されている。経営努力が足りない企業は減額率が大きくなり、料金の引き上げが大きく抑制される一方、経営努力による生産性向上を図っているところは総括原価からの減額が少なくなる仕組みとなっている。

表1 公共料金の内外価格差（為替レート換算：日本を100とした各国の水準）

種 類		年 月	アメリカ	イギリス	フランス	ド イ ツ		
エネルギー・水	電気（290kWh使用時）	2008. 2	132	116	91	150		
	電気（280kWh使用時）	2001. 11	94	55	46	68		
	ガス（55万kcal使用時）	2008. 2	75	73	85	106		
		2001. 11	47	27	43	47		
	上水道（20m ³ 使用時）	2008. 2	57	171	173	269		
	上水道	2001. 11	44	90	66	171		
	下水道（20m ³ 使用時）	2008. 2	123	142	209	484		
	下水道	2001. 11	119	99	—	217		
通 信	郵便	はがき	2008. 2	56	144	154	142	
			2001. 11	51	95	89	111	
		封書	2008. 2	55	90	96	109	
			2001. 11	52	59	56	76	
	小包（2kg）	2001. 11	185	226	91	78		
	電 話	市内通話	2008. 2	122	367	267	211	
			2001. 11	243	260	225	113	
		長距離通話（100km）	2008. 2	43	52	38	38	
			2001. 11	76	129	157	101	
		国際電話	2008. 2	23	15	56	85	
			2001. 11	57	94	57	107	
		公衆電話	2008. 2	180	280	157	363	
			2001. 11	102	70	89	111	
	携帯電話（月額料金、300分相当）	2008. 2	59	79	104	61		
	携帯電話	2001. 11	66	105	70	83		
	インターネット	ISP	2001. 11	118	132	100	167	
		ADSL（8M、無制限）	2008. 2	97	107	143	123	
		ADSL	2001. 11	134	131	101	124	
	交 通	国内航空	最頻運賃（400km換算）	2008. 2	137	109	221	174
			普通運賃	2001. 11	190	130	179	125
割引運賃（最低）			2001. 11	79	25	69	49	
鉄 道		新幹線（300km換算） 表定速度150km/h以上	2008. 2	—	239	73	126	
		特急（300km換算） 表定速度150km/h未満	2008. 2	174	—	—	104	
		特急（500km）	2001. 11	246	125	44	96	
		普通（100km換算）	2008. 2	81	409	137	165	
		普通（30km）	2001. 11	70	253	110	127	
		地下鉄（初乗り）	2008. 2	134	526	148	118	
2001. 11			115	165	88	77		
バス（初乗り）		2008. 2	107	211	119	95		
バス		2001. 11	92	88	71	62		
タクシー（昼間5km走行）	2008. 2	54	102	54	101			
タクシー（5km）	2001. 11	52	74	35	62			
公営住宅家賃	2001. 11	68	39	—	—			

（注） 為替レートについては、平成20（2008）年データは、1ドル=107.11円、1ポンド=210.44円、1ユーロ=157.75円で換算、平成13（2001）年データは、1ドル=122.31円、1ポンド=175.72円、1フラン=16.56円、1マルク=55.54円で換算。日本は東京、アメリカはニューヨーク、イギリスはロンドン、フランスはパリ、ドイツは2001年調査時フランクフルト、2008年調査時はベルリンの料金。

（出典） 2008年2月分のデータは「公共料金の窓」（内閣府）〈<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/koukyou/>〉より平成21年1月引用、2001年11月分データは「教えて！公共料金2002」（内閣府）を引用し、筆者作成。

3 料金の多様化・参入の弾力化

費用逓減型産業にとって、悩ましいのは固定資本が巨額であることであった。初期投資が大きいため、自然独占の状態に陥りやすいことから、規制当局からの規制を受けることになっている。前項までのように総括原価を算定し、料金をどのようにとるかという問題に直面する。一律に使用量に応じて徴収するのはシンプルでわかりやすいが、消費量の少ない消費者はネットワークなどの固定資本に対する費用負担を免れてしまう。こうした問題を解消するため、固定資本部分の負担を基本料金という形で利用者に一律に求め、利用料に応じた従量料金を加算する二部料金制（非線形料金制度）がある。また、固定資本の調整が困難な費用逓減型産業では、需要の平準化を図るためにピーク・ロード料金なども採用されている。さらには、固定資本部分を他の事業と共同利用することで、固定資本部分の需要を拡大するような取り組みもなされている。

このように現行の主な料金徴収法や参入の弾力化によって、固定費用部分の負担を軽減する考え方について簡単に解説をする。

（1）二部料金制（非線形料金）

二部料金制は、財の利用権や加入権として徴収される固定料金と使用量に比例する従量料金で構成される料金体系のことをいう。費用逓減型産業の場合、従量料金を財供給の限界費用と等しく設定し、そこで生じる赤字部分⁽¹⁰⁾は基本料金で補填をすることで、限界費用価格形成原理と同じ効果となる。したがって、二部料金は平均費用価格形成原理よりも効率性の観点から、状態がよいことになる。

このような二部料金制は多くの公益事業で採用されており、その体系も最近では多様化している。たとえば、家庭用電気料金においては、「ブロック増型二部料金制」が採用されており、使用量の段階によって、従量料金の単価が変化する体系を採用している。また、都市ガスは「複数二部料金制」を採用しており、使用量が多くなると、基本料金は上昇するものの従量料金の単価が安くなり、料金総額の伸びが抑制されるようになっている。

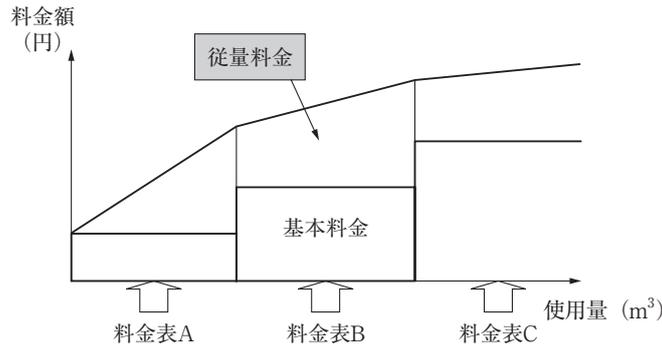
このように、二部料金制はさまざまな分野で適用されているものの、その体系は多様化している。

（2）ピーク・ロード料金

電力、ガス、交通、通信などの公益事業の需要は、季節や時間帯によって大きく変動することがある。しかしながら、巨大な設備を有する費用逓減型産業においては、需要の変動に応じた生産調整が困難なものが多く、ピーク時にあわせて設備投資をするとオフピーク時に余剰が生じることになってしまう。こうした需要の循環的な変動を平準化することで、設備の有効活用が図られるために、こうしたピーク、オフピークで料金を変動させる「ピーク・ロード料金」は有効である。すなわち、ピーク時の料金を相対的に高めに設定し、利用者に使用を抑制させ、新たな設備投資を抑制する一方で、オフピーク時の料金を相対的に安めに設定することで、利用者に利用を促すことで、遊休施設の利用を促進できる。

(10) 前掲注(6)。

図3 複数二部料金制



複数二部料金制の例

	月間使用量	基本料金 (円/月)	単位料金 (円/m ³)
料金表A	0 から20m ³ まで	724.50	153.23
料金表B	20m ³ をこえ80m ³ まで	1,081.50	135.38
料金表C	80m ³ をこえ200m ³ まで	1,333.50	132.23
料金表D	200m ³ をこえ500m ³ まで	2,467.50	126.56
料金表E	500m ³ をこえ800m ³ まで	5,722.50	120.05
料金表F	800m ³ をこえる場合	13,618.50	110.18

- (備考) 1. 東京ガスの料金表(東京地区等、平成20年10月分検針分から平成20年12月検針分に適用。税込み)
 2. 単料金は、原料費調整制度により3ヶ月ごとに調整される。
 3. 東京ガス公表資料より作成

(出典) 「公共料金の窓」(内閣府) <<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/koukyou/>>
 より平成21年1月引用。

最近では、高速道路が深夜の時間帯に割引を行ったり、鉄道で休日限定や昼間の時間帯限定の回数券を発行し、通常のものより割引率を高めたりする取り組みがなされている。こうしたサービスはETCや自動改札の普及が大きな役割を果たしている。

(3) 範囲の経済性

複数の財を複数で生産するよりも1社で生産した方が、費用が安くなるケースがある。たとえば、固定資本を共有する2つ以上のサービスを供給することで、利用者を拡大し、それぞれの固定費の負担ウェイトを小さくすることができる。このように生産要素を共有し、生産コストを抑制できるようなケースを「範囲の経済性」が働くという。

例えば、鉄道事業者が線路脇に敷設している列車運行を管理するためのネットワーク網を利用し、近隣住民へのケーブルテレビ事業を展開するケースが見られる。電力事業者の電話事業参入なども、範囲の経済性を活用したものである。これは参入規制を事実上撤廃することを意味している。

このように費用逓減型産業においては、もともと固定費用が巨額であるために、自然独占の状態に陥ってしまい「参入規制」というある種の特権を与え、「料金規制」という義務を課したのである。これは事業ごとに需給調整がなされていたことから「需給調整型規制」と呼ばれる。ところが、国際化や情報化の進展に伴い、こうした産業の効率性を高める必要性がでてくると、競争的な環境の下で切磋琢磨させることにより、効率的な生産体制の確立を図ったので

ある。「規制緩和」はこうした競争的な環境をつくる過程で、競争を阻害する要素を取り除いていくものが主流であったように思える。また、リース業などの発展や技術進歩によりサンク・コストなどの社会的負担は減り、既存施設を有効活用できるような技術開発があり、経済的規制が想定していたそもそもの課題が薄れたことも、こうした動きを加速することになったものと考えられる。

その反面、内外価格差に代表されるような規制を受けている産業の料金が諸外国と比べて割高になるなど、国際競争をする上でも不利にならないように、さらなる規制緩和を進め効率的生産を促す一方で、適正な競争を促進するルール（競争促進法）づくりの必要性が高まり、電気通信分野では、インフラ部分（回線）の相互接続義務などが課されるなどの規制強化の側面も持つ「規制改革」が進められるようになった。

Ⅲ 規制改革をめぐる最近の動向と論点

1 グローバリゼーションの進展に伴う国際関係

ヒト、モノ、カネが国境を越え移動し、モノとカネは国境を越えて取引される中、国内の規制がこうした経済活動を阻害することも起こるようになってきた。外資規制などの直接的な規制に加えて、国内独自の規格や会計基準などの間接規制もそうである。海外からの投資を呼び込もうとしても、これらの規制が邪魔をすることがある。逆に、日本企業が海外進出をする際にも、国際標準に従わなければならない、二重投資を強いられるケースもある。逆に、国際標準がないために、二重、三重の投資を強いられている分野もある。

こうした中、国際的な取引ルールの共通化の動きが見られており、それに対応する国内規制の改革が求められるであろう。例えば、会計基準の標準化（時価会計）、BIS規制などの国際標準の情報開示、さらには、EU憲法の制定に向けた動きもある。これは国際取引をする際の基本ルール、特に、取引ルールを明文化する必要性が出たためだといわれている。

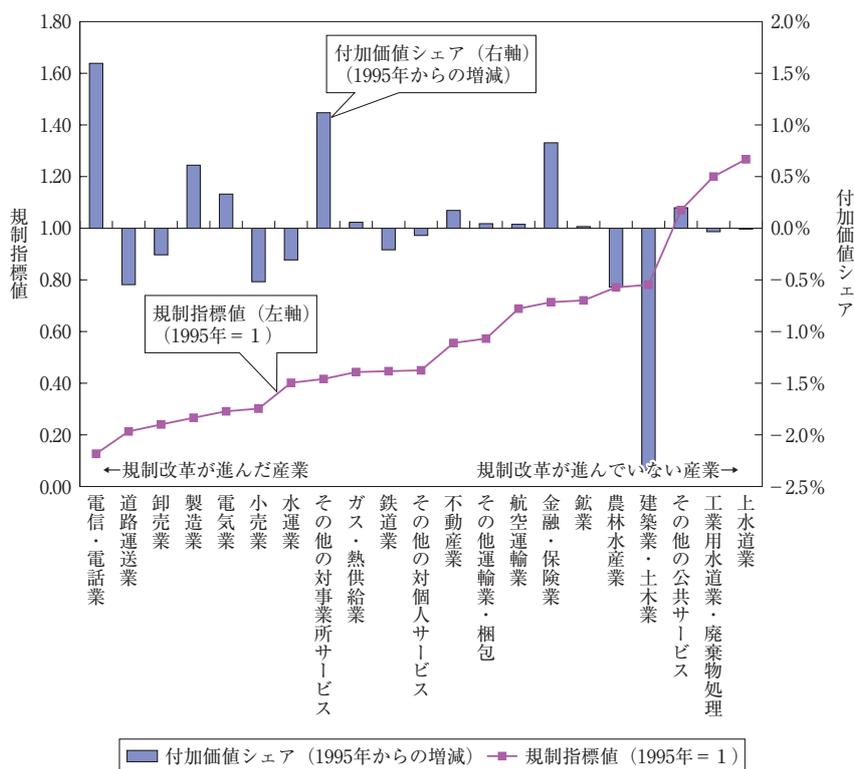
2 成長戦略としての規制改革（競争促進型規制）

わが国は急速な少子高齢化の進展に伴い人口が減少に転じはじめた。こうした人口減少社会で経済成長を維持するためには、女性や高齢者の労働参加を促すことに加えて、生産性の向上が不可欠な状況である。規制改革は経済成長を促す経済政策として捉えられている側面もある。

近年の規制改革と生産性上昇の関係を分析した「構造改革評価報告書6」（内閣府、平成18年12月）は、規制改革の進捗を数値化した上でマクロ経済との関係を分析した結果、改革が進んだ産業では生産性も高いという結論を導き出している（図4参照）。このため、相対的に改革が進んでいない産業での見直しを加速し、経済の成長力を高め、活力を挙げることが重要であるとしている。

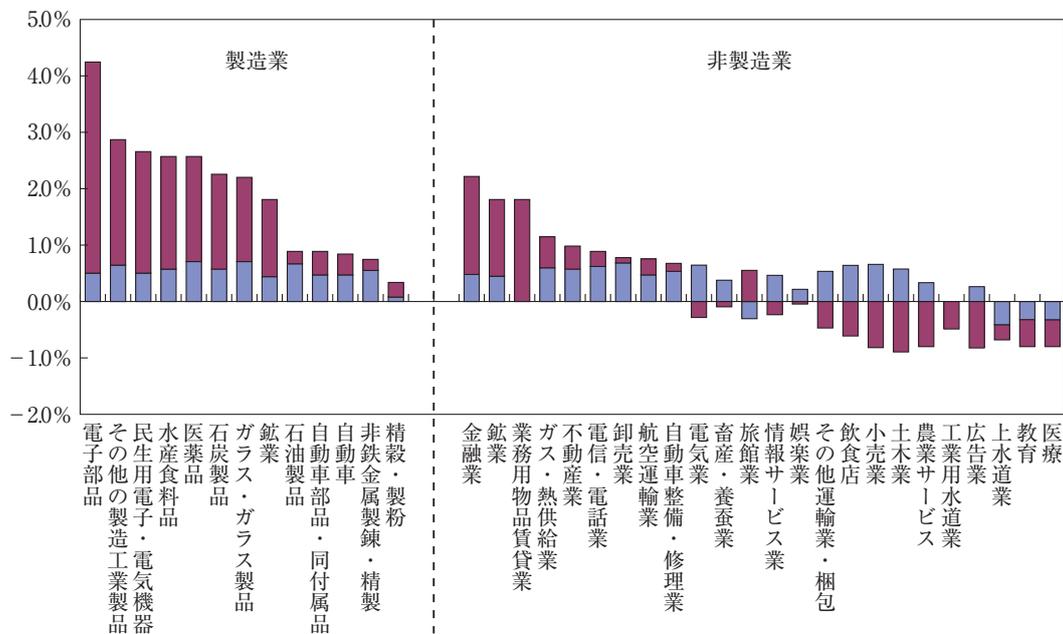
また、非製造業での規制改革は製造業のそれと比べると、生産性の伸びにつながる余地が大きく、足元で伸びが低く抑えられていることから、この分野での規制改革が重要な意義を持つと結論付けている（図5参照）。具体的には、農林水産業、教育、医療、道路運送業、金融・保険業などが上げられている。これらの分野での規制改革が進めば、雇用創出にもつながるとの意見が規制改革会議等でも出されている。

図4 規制指標と付加価値成長（1995年と2002年の比較）



(出典) 内閣府「構造改革評価報告書6」2006.12, p.4.
 <<http://www5.cao.go.jp/j-j/kozo/2006-12/hontai.pdf>>

図5 生産性の伸びと規制改革効果（1995-2002：斜線部が規制改革分）



(出典) 内閣府「構造改革評価報告書6」2006.12, p.19. <<http://www5.cao.go.jp/j-j/kozo/2006-12/hontai.pdf>>

IV 規制改革をめぐる社会的弊害に関する論点

規制改革の結果、改革前には起こらなかった課題が浮き彫りになることがある。そうした規制改革の弊害とされる部分を整理する。

1 ユニバーサル・サービス問題

最初に述べたようにユニバーサル・サービスの問題は分配問題とは切り離し、効率性の観点からの議論が重要である。全国どこに住んでいても同じサービスを受けられるような状態を確保するために、これまでは参入規制が中心的であった。しかし、この参入規制が緩和されたり、民営化されたりすることによって、ユニバーサル・サービスが確保できないとの指摘がしばしばなされる。こうした中、いくつかの新しい取り組みがなされるようになってきた。

（1）ユニバーサル・サービス料金（税）

電気通信の分野でNTT東日本、NTT西日本が維持している加入電話、緊急電話（110番、119番など）や公衆電話を維持するために、ユニバーサル料金が課せられている。2009年1月現在では1電話番号につき6円を徴収し、これらのサービスの維持にかかる費用をまかなっている。この方法は一度社会的利益を最大化した上で再分配をしているため、生産は効率的になる。事前に参入規制を課して、ユニバーサル・サービスを実現しようとする、先に述べたように費用を削減するインセンティブがなく、非効率な状態となってしまうことが懸念された。また、受益者である利用者が負担し、受益者負担の原則にかなっている点も特筆すべきである。

（2）ユニバーサル・サービス規定

ユニバーサル・サービスを提供する義務を課すことで、民間会社はさまざまな工夫をする。郵便会社とコンビニエンスストアが提携をし、トラックを共同利用するなどのコスト削減が図られている。こうした範囲の経済性を利用し、ユニバーサル・サービスを維持する取り組みもなされている。

このように規制改革によってユニバーサル・サービスが実現できなくなるわけではなく、参入規制によってユニバーサル・サービスを維持するのか、それを維持するためのコストを負担する仕組みをつくったり、維持コストを削減する工夫を促したりするのかという手段の問題であるものと考えられる。

2 コスト削減に伴う安全性、雇用に関する問題

コスト削減が行き過ぎると、安全性を維持するための投資を怠る可能性が出てくる。また、過度な労働を強いることで事故が起こる可能性も出てくる。こうした点は、公益事業に限った問題ではなく、価格規制や参入規制に代表される経済規制とは一線を画した議論をしなければならない。

この問題は適正な競争を促すための競争ルールの整備によって解決されるべきものであろう。参入規制を緩和する一方で、競争ルールで規制を課すということにはなるが、合理化や新しいサービスの創造などの創意工夫を促す効果は大きい。雇用に関しては、規制緩和によって

賃金水準は下がったかもしれないが、雇用は確実に増えたと考えることもできる。一種の「ワークシェアリング」ということもできる。

3 規制影響度問題

最後になるが、建築基準法の改正や金融商取引法の改正に伴い、住宅着工や投資信託の売り上げが急激に落ち込んだ。「官製不況」と揶揄されもした。経済活動は複雑に相互依存をしているため、一部の部門に課した規制が他の部門に影響を及ぼす可能性が高い。そうした影響度を考慮した規制改革論議が求められる。

おわりに

規制改革をめぐっては、その規制ができた当初と時代背景が変化をしていく中で見直しが求められ、改革が行われてきた。ところが、その改革の結果、さまざまな弊害が現実化し、そのときどきで対処をしていくことになる。本章では、経済理論に基づき、規制改革の問題の原点をさぐりながら、現実の経済社会への提要方法とその背景にある考え方を明らかにすることを試みた。以下の各論では、詳細な変遷やそのときどきの考え方が示されており、全体として共通する部分とそれぞれの部門の特有の課題が示される。ここでは共通部分の理論的背景を中心に議論をしてきたため、拾いきれなかった部分もあるが、そうした部分については各論を読み進めてフォローをしていただければ幸いである。

(かわさき かずやす 非常勤調査員)

3 タクシー事業

山崎 治

目次

はじめに	IV タクシー市場の特殊性
I 規制緩和に至る経緯	1 タクシー市場の特殊性
1 運賃規制の緩和	2 新たな事業形態の出現
2 需給調整規制の緩和	V 政策面の課題
II 平成14年の規制緩和とその影響	1 安全性の悪化防止を目的とした規制の妥当性
1 平成14年の規制緩和	2 これまでの政府の対応に対する批判
2 タクシー事業の状況	3 現状打開のための方策
3 安全性に対する影響	VI 今後の政府の対応
III 参入規制緩和の見直しの動き	1 交通政策審議会の答申
1 輸送人員の減少	2 規制改革会議の答申
2 再規制の動き	おわりに
3 運賃値上げと総括原価方式	

はじめに

タクシー事業については、収益基盤、運転手の労働条件等が悪化している状況を受け、再び規制を強化する動きが現われている。状況悪化の原因を平成14年の規制緩和に求める見方もあるが、様々な要因が複雑に絡み合っているものと思われることから、本稿では、これまでの経緯及び状況を整理し、論点の明確化を試みることにしたい。

I 規制緩和に至る経緯

1 運賃規制の緩和

終戦後、タクシー運賃については、しばらくの間、物価統制令に基づく上限価格（最高統制額）が定められていたが、昭和27年に、道路運送法（昭和26年6月1日法律第183号）の下で定額制に移行した。その後、タクシー輸送は順調な復興過程を辿り、輸送人員は急増した。

しかし、昭和30年に、大都市へのタクシーの集中と景気後退がもたらした需給のアンバランスから、タクシー不況が発生すると、運輸省は、同一地域同一運賃原則（同じ運賃ブロック内のタクシーの初乗運賃を同一とする行政方針）を掲げ⁽¹⁾、新規免許と増車の停止による需給調整に乗

(1) 7月23日付運輸省自動車局長通達。

り出した⁽²⁾。

以来、同一地域同一運賃原則が長期にわたって維持された。一方で、タクシー需要は、マイカーの普及や第一次石油危機（昭和48年）以降の継続的な運賃値上げ等の影響で、昭和45年頃をピークに減少し続けている。タクシー需要の減少により、タクシー事業規制の諸問題が顕在化するにつれて、規制のあり方についての議論が活発化し、年号が平成に変わった頃から、規制緩和の動きが目立つようになった。

平成5年、運輸政策審議会の地域交通部会は、同一地域同一運賃原則を改め、同一運賃ブロックにおけるタクシー運賃の多様化を認める答申⁽³⁾を運輸大臣に提出した。平成9年には、ゾーン運賃制（運賃ブロックごとに運輸局により定められた運賃を上限、その運賃から10%低い運賃を下限とし、事業者がその範囲内で運賃を選択可能にする方式）と初乗距離短縮運賃（初乗り距離を短く設定することにより、初乗り運賃を低く設定することを可能にする方式）が導入された。平成14年の規制緩和以降は、上限運賃制⁽⁴⁾が採用されている。

2 需給調整規制の緩和

昭和30年に開始された新規参入と増車の停止は、タクシー市場が需要超過に移行した昭和34年に解除されたが、その後も需給調整規制が撤廃されることはなく、供給超過に陥ると、需給調整を厳しく適用するという対応が続けられた。

しかし、平成8年12月に、行政改革委員会が運輸事業の需給調整規制の廃止を打ち出し、平成9年3月に、政府が「規制緩和推進計画の再改定」において、需給調整規制の廃止、運賃の上限価格への移行の方針を決定すると、規制緩和が本格化することとなった。

参入規制については、平成9年に、参入の際に必要とされる最低保有車両数が10両に引き下げられ、平成14年には、免許制が許可制に改められた。需給調整規制についても、平成9年に需給調整基準が弾力化され⁽⁵⁾、平成14年に原則廃止が決まった。ただし、一方で、後述の通り、国土交通大臣による需給調整を一定の条件下で認める緊急調整措置の制度が設けられた。

以下、平成14年の規制緩和と、それがもたらした影響をめぐる動きについて見ていく。

II 平成14年の規制緩和とその影響

1 平成14年の規制緩和

平成14年2月に行われた規制緩和では、参入について、事業区域毎の免許制が事業毎の許可制に、退出について、許可制が事後届出制に変更された。運賃・料金については、運賃ブロック毎に上限運賃額を算定し、その上限運賃額以下の一定の範囲内の運賃の申請を原則として自動認可することとされた。自動認可の下限額を下回る運賃の申請については個別に審査され、

(2) 戦後における我が国の交通政策に関する調査研究委員会編『戦後日本の交通政策』（運輸経済研究資料）運輸経済研究センター、1990、p.233。

(3) 運輸政策審議会「今後のタクシー事業のあり方について」1993.5.11。

(4) 運賃ブロックごとに運賃の上限額を算定し、その上限額以下の一定の範囲内の運賃申請であれば、原則として自動認可される。自動認可の下限額を下回る運賃の申請は、個別に審査され、ダンピングに該当しなければ認可される。上限運賃の改定については、運賃改定申請を行った法人事業者の車両数の合計が当該運賃ブロックにおける法人事業者の車両数の7割を超えたところで、その手続きが開始される。

(5) 過去5年間の実績に基づき算出された基準車両数に一定割合（平成9年度は1割、10年度は2割）を上乗せし、段階的緩和が図られた。

ダンピングに該当しなければ認可される。運賃の改定については、運賃改定申請を行った法人事業者の車両数合計が当該運賃ブロックにおける法人事業者全体車両数の7割を超えた場合に、その手続を開始することになった。また、運輸審議会の諮問手続を経た上で、国土交通大臣が指定する「緊急調整地域」において、参入や増車を禁止できるようにする制度が導入された。

2 タクシー事業の状況

タクシー事業については、平成14年の需給調整規制の廃止後、新規参入及び増車が多数行われた。既存の事業者からの独立による新規参入だけでなく、異業種からのタクシー事業への進出や、大手タクシー事業者の全国展開が見られた⁽⁶⁾。タクシー事業者数は、規制緩和前の平成12年度末に53,285社であったものが、年々増加し続け、平成18年度末には57,740社となっている。車両数も、256,343台から273,740台に増加した(表1を参照)。

タクシー事業を取り巻く状況には、地域的なばらつきもある。個人タクシー、ハイヤー、福祉輸送を除いたデータになるが、平成13年3月末と平成19年3月末の一般法人タクシーの事業者数、車両数、実働1日1車当りの営業収入を都道府県別に比較したのが表2である。事業者数や車両数の増減については、一定の傾向があるとは言い難い。一方、実働1日1車当りの営業収入は、ほとんどの都道府県で減少している。

また、男性に限ったデータしか掲載されていないが、『賃金構造基本統計調査』を使用し、タクシー運転者の人数と年間給与推計額を、都道府県別に平成13年6月末と平成19年6月末で比較すると(表3を参照)、運転者数は、ほとんどの道府県で減少しているのに対し、東京都では例外的に16,999人増加している。これについては、10,400人という大幅な減少を示した千葉

表1 タクシー事業者数等の推移

年度(末)	タクシー事業者数			タクシー車両数	タクシーが第1当事者となった交通事故件数
	法人等	個人	合計		
平成9	6,993	46,879	53,872	258,475	19,776
平成10	7,000	46,764	53,764	257,780	20,872
平成11	6,969	46,731	53,700	257,088	23,042
平成12	7,018	46,267	53,285	256,343	25,624
平成13	7,046	46,117	53,163	259,033	26,052
平成14	7,374	46,331	53,705	263,282	25,970
平成15	8,048	46,479	54,527	267,141	27,285
平成16	8,766	46,360	55,126	270,703	27,104
平成17	10,445	45,929	56,374	273,181	27,794
平成18	12,254	45,486	57,740	273,740	26,704

(出典) 国土交通省総合政策局情報管理部『陸運統計要覧』1997～2006年版；全国乗用自動車連合会監修『ハイヤー・タクシー年鑑2008』東京交通新聞社、2008を参照して作成。

(6) 岩橋建治「規制緩和によるタクシー事業活性化の社会的含意」関西活性化研究班『社会変動と関西活性化』(研究双書第144冊)関西大学経済・政治研究所、2007、p.118。

表2 法人、一般タクシーの事業者数、車両数、実働1日1車当りの営業収入（都道府県別）

都道府県名	事業者数			車両数			実働1日1車当りの営業収入(円)		
	平成13年 3月末	平成19年 3月末	増減 (▲は減)	平成13年 3月末	平成19年 3月末	増減 (▲は減)	平成13年 3月末	平成19年 3月末	増減 (▲は減)
北海道	346	372	26	11,360	11,932	572	31,748	26,554	▲ 5,194
宮城県	217	223	6	3,996	4,880	884	30,445	23,102	▲ 7,343
福島県	172	172	0	2,879	2,887	8	24,726	20,814	▲ 3,912
岩手県	157	156	▲ 1	2,500	2,611	111	23,425	19,142	▲ 4,283
青森県	145	133	▲12	3,389	3,308	▲ 81	25,307	19,340	▲ 5,967
山形県	83	84	1	1,308	1,457	149	25,868	20,732	▲ 5,136
秋田県	112	105	▲ 7	1,860	1,706	▲ 154	22,955	19,492	▲ 3,463
東京都	388	436	48	36,201	36,743	542	51,768	49,669	▲ 2,099
神奈川県	175	188	13	9,506	10,949	1,443	43,243	40,564	▲ 2,679
埼玉県	204	205	1	6,209	6,670	461	34,487	34,805	318
千葉県	239	235	▲ 4	6,565	6,726	161	32,234	31,832	▲ 402
茨城県	266	268	2	3,476	3,268	▲ 208	24,205	22,870	▲ 1,335
群馬県	80	75	▲ 5	2,218	2,025	▲ 193	23,310	21,689	▲ 1,621
栃木県	111	114	3	2,106	2,104	▲ 2	26,687	24,628	▲ 2,059
山梨県	95	94	▲ 1	1,204	1,172	▲ 32	24,677	23,597	▲ 1,080
新潟県	152	145	▲ 7	3,495	3,519	24	26,493	23,231	▲ 3,262
長野県	149	140	▲ 9	3,348	3,457	109	24,753	21,448	▲ 3,305
石川県	94	96	2	1,711	2,077	366	38,865	21,329	▲17,536
富山県	55	59	4	1,105	1,242	137	29,348	24,249	▲ 5,099
愛知県	166	167	1	9,302	9,834	532	28,830	30,417	1,587
静岡県	140	137	▲ 3	5,557	5,775	218	25,937	25,792	▲ 145
岐阜県	72	65	▲ 7	2,694	2,628	▲ 66	21,002	20,851	▲ 151
三重県	73	63	▲10	1,562	1,651	89	22,821	22,949	128
福井県	58	59	1	1,016	1,073	57	25,403	23,142	▲ 2,261
大阪府	170	215	45	15,559	18,683	3,124	33,355	29,621	▲ 3,734
京都府	69	71	2	6,801	6,952	151	28,003	26,549	▲ 1,454
兵庫県	265	271	6	7,774	8,472	698	29,032	23,874	▲ 5,158
奈良県	72	74	2	1,176	1,224	48	27,847	26,224	▲ 1,623
滋賀県	28	35	7	1,155	1,236	81	26,526	25,377	▲ 1,149
和歌山県	82	79	▲ 3	1,941	1,811	▲ 130	17,183	16,495	▲ 688
広島県	246	250	4	5,151	6,013	862	28,180	25,485	▲ 2,695
鳥取県	36	33	▲ 3	763	797	34	27,061	23,647	▲ 3,414
島根県	121	118	▲ 3	1,348	1,452	104	21,783	17,785	▲ 3,998
岡山県	190	175	▲15	3,028	3,699	671	21,839	20,054	▲ 1,785
山口県	149	137	▲12	2,656	2,657	1	21,763	20,619	▲ 1,144
香川県	108	96	▲12	1,702	1,645	▲ 57	23,057	23,322	265
徳島県	124	115	▲ 9	1,309	1,249	▲ 60	20,308	17,394	▲ 2,914
愛媛県	210	196	▲14	2,346	2,401	55	25,864	22,570	▲ 3,294
高知県	162	151	▲11	1,652	1,530	▲ 122	25,015	21,245	▲ 3,770
福岡県	309	305	▲ 4	10,118	11,146	1,028	27,635	25,805	▲ 1,830
長崎県	155	156	1	3,179	3,254	75	28,032	22,977	▲ 5,055
大分県	97	89	▲ 8	2,581	2,545	▲ 36	22,114	20,537	▲ 1,577
佐賀県	64	57	▲ 7	1,336	1,303	▲ 33	20,954	19,855	▲ 1,099
熊本県	191	193	2	3,797	3,960	163	20,697	18,163	▲ 2,534
宮崎県	46	50	4	2,112	2,377	265	19,044	16,078	▲ 2,966
鹿児島県	169	162	▲ 7	4,101	4,110	9	19,264	17,444	▲ 1,820
沖縄県	170	156	▲14	3,876	4,106	230	25,036	22,735	▲ 2,301
全 国	6,982	6,975	▲ 7	210,028	222,316	12,288	32,361	29,703	▲ 2,658

(注) 一般法人タクシーだけで、個人タクシー、ハイヤー、福祉輸送は除かれている。
(出典) 全国乗用自動車連合会監修『ハイヤー・タクシー年鑑』平成15年版、平成20年版を参照して筆者作成。

表3 タクシー運転者〔男〕の人数、年間給与推計額（都道府県別）

都道府県名	運転者数〔男〕(人)			年間給与推計額(円)		
	平成13年6月末	平成19年6月末	増減(▲は減)	平成13年6月末	平成19年6月末	増減(▲は減)
北海道	20,700	7,750	▲12,950	3,169,100	2,624,700	▲544,400
宮城県	4,580	3,600	▲ 980	2,800,600	2,106,200	▲694,400
福島県	2,560	2,260	▲ 300	2,810,600	2,789,600	▲ 21,000
岩手県	3,310	2,490	▲ 820	2,675,500	2,117,600	▲557,900
青森県	6,100	2,570	▲ 3,530	2,315,300	1,982,200	▲333,100
山形県	2,370	1,260	▲ 1,110	3,108,500	2,822,200	▲286,300
秋田県	2,410	1,600	▲ 810	2,236,800	2,214,800	▲ 22,000
東京都	47,370	63,370	16,000	4,363,100	4,483,400	120,300
神奈川県	20,620	18,000	▲ 2,620	3,817,600	3,832,100	14,500
埼玉県	10,970	9,050	▲ 1,920	3,290,100	3,796,000	505,900
千葉県	13,030	2,630	▲10,400	3,728,900	2,969,600	▲759,300
茨城県	2,380	2,490	110	3,204,400	3,248,300	43,900
群馬県	2,370	2,330	▲ 40	2,819,700	2,581,100	▲238,600
栃木県	3,070	1,750	▲ 1,320	3,336,100	2,909,300	▲426,800
山梨県	580	180	▲ 400	2,799,800	2,351,800	▲448,000
新潟県	7,490	4,110	▲ 3,380	2,932,300	2,549,900	▲382,400
長野県	2,670	4,460	1,790	3,298,300	2,793,500	▲504,800
石川県	2,770	780	▲ 1,990	2,815,200	1,936,300	▲878,900
富山県	990	530	▲ 460	3,749,000	3,717,900	▲ 31,100
愛知県	10,080	8,690	▲ 1,390	3,681,700	4,033,300	351,600
静岡県	9,080	4,530	▲ 4,550	3,203,000	3,380,100	177,100
岐阜県	1,640	1,490	▲ 150	3,073,500	2,726,800	▲346,700
三重県	1,060	1,350	290	4,002,900	3,864,800	▲138,100
福井県	730	1,320	590	3,078,000	2,769,200	▲308,800
大阪府	24,300	17,150	▲ 7,150	3,567,000	3,558,400	▲ 8,600
京都府	3,450	3,290	▲ 160	2,579,600	3,055,800	476,200
兵庫県	4,120	4,880	760	3,075,400	2,593,400	▲482,000
奈良県	790	560	▲ 230	3,077,700	2,814,100	▲263,600
滋賀県	1,250	230	▲ 1,020	3,763,200	3,626,200	▲137,000
和歌山県	1,300	780	▲ 520	2,250,600	2,557,000	306,400
広島県	5,290	3,170	▲ 2,120	3,248,900	2,949,900	▲299,000
鳥取県	430	1,040	610	2,556,400	2,501,200	▲ 55,200
島根県	1,190	670	▲ 520	3,160,000	2,516,900	▲643,100
岡山県	2,270	2,340	70	3,224,200	3,358,100	133,900
山口県	4,080	800	▲ 3,280	2,623,100	2,239,000	▲384,100
香川県	2,200	1,420	▲ 780	2,695,200	2,553,400	▲141,800
徳島県	560	570	10	2,459,600	2,610,400	150,800
愛媛県	900	720	▲ 180	3,163,900	2,358,900	▲805,000
高知県	1,240	1,090	▲ 150	2,699,800	2,280,000	▲419,800
福岡県	12,270	12,790	520	3,047,400	2,725,600	▲321,800
長崎県	2,350	2,130	▲ 220	2,574,400	2,198,400	▲376,000
大分県	2,590	3,060	470	2,530,100	2,627,300	97,200
佐賀県	2,040	1,440	▲ 600	2,774,900	2,280,200	▲494,700
熊本県	6,870	2,770	▲ 4,100	2,601,000	2,283,000	▲318,000
宮崎県	3,830	2,810	▲ 1,020	2,209,000	2,365,300	156,300
鹿児島県	4,630	2,140	▲ 2,490	2,364,500	1,870,900	▲493,600
沖縄県	7,570	6,410	▲ 1,160	1,960,400	1,834,400	▲126,000
全国	274,450	220,820	▲53,630	3,342,000	3,425,700	83,700

(注) 年間給与推計額は、(きまって支給する現金給与額)×12+(年間賞与その他特別給与額)により計算。

女性運転手も含めた運転者数(全国)は、平成13年6月末が281,220人、平成19年6月末が227,170人。

(出典) 厚生労働省『賃金構造基本統計調査』平成13年版、平成19年版を参照して筆者作成。

県を含めた首都圏全体でタクシー運転者の雇用調整が図られたということも考えられる。年間給与推計額は、12都府県で増加している。増加額は、埼玉県が505,900円で最も多く、京都府の476,200円、愛知県の351,600円がそれに続いている。

需要動向についても、地域による差は大きい。表4は、三大都市圏（首都交通圏、中京交通圏、京阪神交通圏）とそれ以外の地域のタクシー輸送人員の推移を示したものである。タクシーの輸送人員の減少傾向は、平成14年以前から見られるものであるが、地域的には、三大都市圏以外の地域における減少によるものであることがわかる。

大阪市域交通圏では、平成5年の運賃規制緩和以前から、MKや三菱といった価格競争に意欲的な事業者が活発に活動していたこともあり、平成14年の規制緩和後も、激しい価格競争が展開されているが⁽⁷⁾、他の地域と異なり、需要（総実車キロ）は伸びている⁽⁸⁾。

仙台市では、長期にわたる景気低迷の影響により需要が落ち込む一方で、急激な供給力の増強が行われたことにより、交通渋滞、過労運転等の社会問題が引き起こされた。平成13年度と平成18年度を比較すると、需要（総実車キロ）は63,891,074kmから61,346,616kmに減少する一方で、供給（延べ実動車両数）は674,673台から891,265台に増加している⁽⁹⁾。

厳しい状況に陥った仙台市⁽¹⁰⁾では、平成17年に、「仙台圏におけるタクシー問題対策協議会」が設置され、関係者間で問題解決に向けた自主的な対応の検討が行われたが⁽¹¹⁾、その後も状況は改善されておらず、自主的に減車する動きも出てきた⁽¹²⁾。

表4 三大都市圏等のタクシー輸送人員の推移（単位：千人）

	首都交通圏 の輸送人員	中京交通圏 の輸送人員	京阪神交通圏の 輸送人員	その他の地域の 輸送人員	営業用乗用車の 輸送人員（全国）
平成12年	724,843	94,492	293,180	1,320,554	2,433,069
平成13年	716,942	93,004	296,427	1,237,348	2,343,721
平成14年	720,539	99,932	295,259	1,250,590	2,366,320
平成15年	725,493	96,707	294,453	1,234,894	2,351,547
平成16年	727,313	96,470	297,570	1,122,502	2,243,855
平成17年	738,035	107,802	298,204	1,073,320	2,217,361

（注）首都交通圏は、東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県に、中京交通圏は、愛知県、岐阜県に、京阪神交通圏は、大阪府、京都府、兵庫県、奈良県に営業所がある事業者分のデータ。

「その他の地域の輸送人員」は、「営業用乗用車の輸送人員（全国）」から「三大都市圏の輸送人員」を差引いたもの。

（出典）国土交通省総合政策局情報管理部『陸運統計要覧 平成18年版』2007；運輸政策研究機構『平成19年版 都市交通年報』2008を参照して作成。

(7) 同上, pp.123-124.

(8) 交通政策審議会陸上交通分科会自動車交通部会タクシー事業を巡る諸問題に関する検討ワーキンググループ（第13回）配布資料5「参考資料」2008.12.5, p.12. 国土交通省HP（<http://www.mlit.go.jp/common/000028528.pdf>）

(9) 同上.

(10) 「仙台がタクシー規制地域指定 業界賛否分かれる 利用者は歓迎目立つ」『朝日新聞』（宮城全県版）2008.1.10によると、仙台市内のタクシー台数は、平成14年の規制緩和以降、1,000台以上増え、約3,600台になった。1台当たりの運送収入は、平成13年度の1,185万円から、平成18年度は794万円に減少した。その結果、平成18年度の運転手1人当たりの年間給与は、平均18万700円と、全国平均の25万3千円を大きく下回った。

(11) 検討結果は、東北運輸局『仙台圏におけるタクシー問題対策協議会 検討結果について』2005.9.13. 国土交通省東北運輸局HP（<http://www.tht.mlit.go.jp/puresu/jk050913.pdf>）としてまとめられている。

(12) 「仙台のタクシー 自主的に『減車』の動き」『朝日新聞』（宮城全県版）2008.1.16.

3 安全性に対する影響

平成14年の規制緩和後も、全国的に見ると、運賃水準はほとんど変化していないが、主要空港等と利用者の多い一定の地区間において、事前に一定の運賃を定める定額運賃を導入する等のサービス改善が行われている⁽¹³⁾。また、介護タクシー⁽¹⁴⁾のような新しいサービスを展開することで、タクシー需要の開拓を図ろうとする動きが出てきているが、多様なサービスや料金体系が生まれる一方で、安全面での歪みが生じたとする見方もある。

平成18年8月に出された交通政策審議会陸上交通分科会自動車交通部会タクシーサービスの将来ビジョン小委員会の「報告書」でも、タクシーの現状の背景分析として、経営者の意識改革の遅れ、経営者のモラルハザード（法令遵守意識の低下）、運転手の労働環境の悪化、モラル・安全への信頼の低下など、サービスの質の低下と安全性の低下へのおそれが増しているという指摘がされている⁽¹⁵⁾。

タクシーが第1当事者となった交通事故件数は、平成3年から増加傾向にある。平成17年に営業用乗用車が第1当事者となった事故件数は27,794件で、10年前と比べると48%増加している。同期間に自動車全体の交通事故件数は23%しか増加しておらず⁽¹⁶⁾、タクシーによる事故の増加が目立っているが、規制緩和との因果関係が明らかになっているわけではない。

規制緩和後、タクシーが人身事故を引き起こす割合は、首都圏より宮城県、福岡県等の地方都市で高くなっているとする分析もある⁽¹⁷⁾。仙台市を抱える宮城県では、平成17年度は平成13年度と比べて実車率⁽¹⁸⁾が3ポイント低下しているが、走行距離当りの事故件数は、約3割増えている。同様に、実車率の低下と走行距離当りの事故件数の変化に相関関係が窺える地域は多くある。これは、実車率が低いと1日の売上が減るため、運転手は客を見つけようと急いだり、注意力が散漫になったりするためだと考えられている。

Ⅲ 参入規制緩和の見直しの動き

1 輸送人員の減少

タクシーの車両数が増加する一方で、タクシーの輸送人員は、平成14年の規制緩和以降は、横這い状態にある（平成13年度の19億3948万人に対し、平成18年度は19億4110万人）。需要が増えないのに車両数が増えれば、限られたパイの奪い合いが激化する。その結果、運転手1人当りの運送収入は減少し、歩合制で働いているタクシー労働者の賃金・労働条件は悪化する。平成8年以降、減少傾向にあったタクシー運転手（男性、平均年齢56.1歳）の年間賃金は、規制緩和後も減少し続けた。平成18年以降は僅かに持ち直しているが、それでも、平成19年は342万円に留まった。これは全産業平均（男性、平均年齢41.9歳）の年間賃金554万円より212万円も低くなっている⁽¹⁹⁾。

(13) 国土交通省『平成14年度 国土交通白書』p.106。

(14) 高齢者、身体障害者等の移動制約者等の搬送、車椅子利用者等の便宜を図るため、寝台やリフトを備えているタクシー。

(15) 交通政策審議会陸上交通分科会自動車交通部会タクシーサービスの将来ビジョン小委員会「報告書」2006.7, p.15. 国土交通省HP（<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/09/090707/01.pdf>）

(16) 国土交通省総合政策局情報管理部『平成18年度版 陸運統計要覧』pp.143-144。

(17) 「客争奪の末 事故増加 タクシー規制緩和のひずみ生む 実車率低い地方深刻」『朝日新聞』2007.10.10。

(18) 1日の走行距離に占める客を乗せて走った距離の割合。

タクシーに対する需要が減少しているのに新規参入が相次ぐのは、経営者がタクシー1台当りの運送収入の減少を台数を増やすことで補い、会社としての総売上を確保しようとするためと考えられている。その結果、運転者1人当たりの賃金は低下する。すべての事業者が、そのような行動を採るわけではないが、増車が更なる運送収入と賃金の低下を招くという負のスパイラルに陥っていることは確かなように思われる。

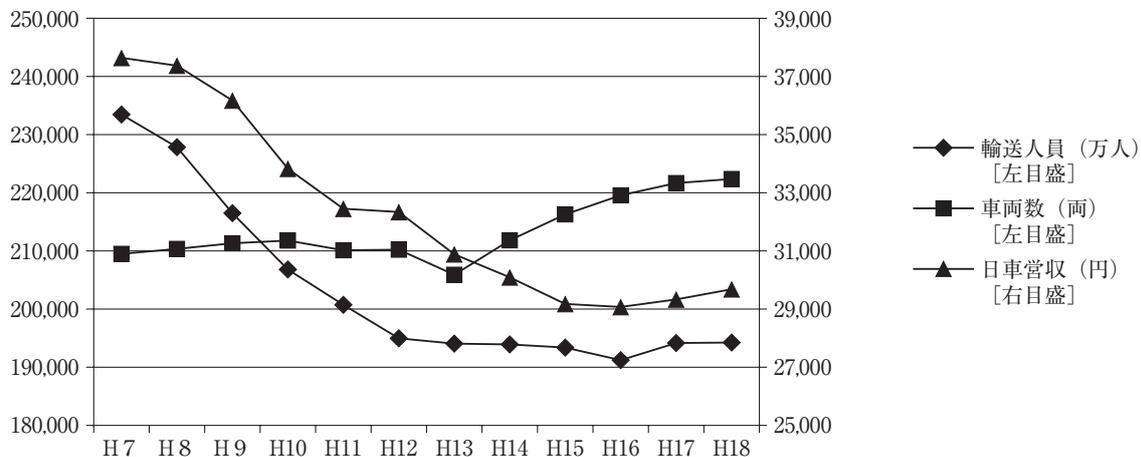
2 再規制の動き

国土交通省は、これまで、平成16年10月に「魅力あるタクシー事業のあり方研究会」⁽²⁰⁾を立ち上げ、検討を行う等の対策を講じてきたが、需給調整にまでは踏み込まなかった。しかし、状況の悪化が無視し得ないレベルに達したとみなし、平成19年11月20日、競争が過熱している地域について、新規参入や台数の増加を制限する施策を発表した⁽²¹⁾。

一つは、著しい供給過剰のために輸送の安全や旅客の利便性を確保することが困難となるおそれがあると認められる地域として、仙台市を道路運送法第8条の規定に基づく「緊急調整地域」に指定するため、運輸審議会に諮問することである。仙台市については、その後、運輸審議会への諮問を経て、平成20年1月9日～8月31日の期間で指定が行われた⁽²²⁾。緊急調整地域の要件から重大事故の要件を外す等の見直しも行われた。

もう一つは、緊急調整地域の指定に至る事態を未然に防止するための運用上の措置（平成19年11月20日～平成20年8月31日）として、供給過剰の兆候のある地域を「特別監視地域」⁽²³⁾に指定するこれまでの措置に加え、供給の拡大により運転手の労働条件の悪化が懸念される一定の地

図1 タクシーの輸送人員、車両数、日車営収の推移 [年度]



(注) 「日車営収」とは、実働1日当たりの営業収入のこと。

(出典) 「タクシー事業を巡る諸問題に関する検討ワーキンググループ (第13回) 配付資料5:参考資料」2008.12.5, p.5.

国土交通省HP <<http://www.mlit.go.jp/common/000028528.pdf>>

(19) 交通政策審議会陸上交通分科会自動車交通部会タクシー事業を巡る諸問題に関する検討ワーキンググループ 前掲注(8), p.6.

(20) 平成17年8月に「中間とりまとめ」国土交通省HP <<http://www.mlit.go.jp/jidosha/sesaku/jigyoyo/taxi/jyoyo/sonota/report.pdf>>を公表している。

(21) 国土交通省自動車交通局旅客課「一般乗用旅客自動車運送事業(タクシー)に係る緊急調整地域の指定等について」2007.11.20. 国土交通省HP <http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/09/091120_3.html>:「タクシー参入 厳格化 6地区 仙台は新規禁止へ」『朝日新聞』2007.11.20.

(22) 仙台市の「緊急調整地域」の指定は、再度の運輸審議会への諮問を経て、平成20年9月1日に、平成22年8月31日まで延長された。

(23) 平成19年度に指定されたのは、札幌交通圏など67地域。

域を「特定特別監視地域」（概ね人口30万人以上の都市を含む営業区域）に指定するという新たな措置の導入であった。特定特別監視地域に指定されたのは、札幌交通圏、旭川交通圏、仙台市、長野交通圏、富山交通圏、広島交通圏の6地域である。更に、指定地域の見直しにより、特別監視地域から解除された営業区域のうち、供給拡大により運転手の労働条件の悪化を招く懸念がある7地域⁽²⁴⁾が「準特定特別監視地域」に指定された。特別重点監視地域⁽²⁵⁾には、沖縄本島が指定された。

3 運賃値上げと総括原価方式

平成19年12月3日から東京都等のタクシー運賃が値上げされた⁽²⁶⁾。タクシー運賃を値上げする動きは全国に広がっている。全国に先駆けて平成19年4月から値上げが認可された長野県の長野市を中心とする地区では、22社中18社が値上げを行ったが、客離れを意識し、初乗り運賃を新たな上限まで引き上げたのは13社に留まった。利用者の目を意識して、国土交通省が審査を開始した後に、値上げを取り下げる例も出てきている⁽²⁷⁾。

運賃値上げの狙いは、運転手の待遇改善にあるが、運転手の収入の減少を招いてきた歩合給制の仕組みは変わっていないため、運賃値上げが本当の改善につながるかどうかかわからないとする意見もある。また、当時、運賃値上げに難色を示していた大田弘子経済財政担当相は、タクシー事業において市場原理が働かない原因の一つとして、総括原価方式を採る現在の運賃認可制度⁽²⁸⁾を問題視した。平成19年10月18日に行われた「物価問題に関する関係閣僚会議」も、政府に対して見直しを求める項目の中に、総括原価方式を含めている⁽²⁹⁾。

利益が自動的に確保できる仕組みであるとする総括原価方式に対する批判については、事業者の側から反論が行われている。神奈中ハイヤー株式会社の栗崎康平社長は、「平均原価を下回る効率的な経営をしている事業者は、平均原価と実績額の差の分を実績額に上乘せした運賃水準に出来て優遇されるため、さらなる経営効率化への動機付けを与えられることとなり、一方非効率的な経営をしている事業者は原価を低く抑えなければならないので、効率化が促されることになる⁽³⁰⁾」と、合理的な方式であることを強調している。

IV タクシー市場の特殊性

1 タクシー市場の特殊性

タクシー市場には、他の運輸事業とは異なる特徴が幾つか見られる。タクシー事業における

(24) 函館交通圏、奈良市域交通圏、大津市、高松交通圏、松山交通圏、福岡交通圏、宮崎交通圏。

(25) 緊急調整地域から解除された営業区域を指定。

(26) 国土交通省自動車交通局旅客課「東京特別区・武三地区、多摩地区及び神奈川京浜地区におけるタクシー運賃の改定について」2007.10.19. 国土交通省HP <http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/09/091019_.html>

(27) この段落以降の記述については、「タクシー、値上げの道 運転手の待遇改善が狙い 台数急増、競争は激化」『朝日新聞』2007.10.20を参照。

(28) 各地域で業績が良いタクシー事業者を選び、人件費、燃料費等の営業費用を積み上げ、そこに適正な利益を上乘せした額と、業者の実際の運賃収入との間に大きな差がある場合には、その差を運賃の値上げにより穴埋めする方法。他の公共料金決定の際にも用いられている。

(29) 物価問題に関する関係閣僚会議「東京地区タクシーの上限運賃改定について」2007.10.18. 首相官邸HP <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/index/bukka/kettei/071018taxi.pdf>>

(30) 交通政策審議会陸上交通分科会自動車交通部会タクシー事業を巡る諸問題に関する検討ワーキンググループ（第3回）配布資料4-1「タクシー運賃値上げをめぐる諸問題について（神奈中ハイヤー株式会社）」2008.3.6, p.5. 国土交通省HP <<http://www.mlit.go.jp/singikai/koutusin/rikujou/jidosha/taxijigyuu/03/images/04-1.pdf>>

市場の失敗を経済学的な面から捉える際は、それらの特徴を踏まえた上で論を進める必要がある。また、無線配車されるタクシー、タクシー乗り場で乗るタクシー、流しのタクシーでは、市場の性格が異なるため、詳しい分析を行う際には注意が必要である。

タクシー市場の特徴の1点目は、鉄道、バス等の公共交通機関が、決まった時間に決められた場所から場所へ輸送を行っているのに対し、タクシーは、利用者が望む時間に望む場所から場所へ輸送を行うという、極めて個人的なニーズに対応したサービスを行うということである。また、運転手と利用者との関係が一回限りの取引であることが多く、良質なサービスの提供意欲の低下を生じやすいということも言える。

2点目は、タクシーの運賃は乗って走って見ないとわからないということである。極端な例になるが、運賃が完全に自由化され、運転手との交渉により決まるような場合、タクシーの運転手は、経験的に料金が幾らになるのかわかるのに対し、運賃相場を知らない利用者は見当が付けられないという「情報の非対称性」の問題が生じることになる。

3点目は、利用者に与えられる情報が不完全だということである。特に流しの場合、利用者がタクシー会社、運転手を選択することは難しい。タクシーの外観で会社を判断したり、一旦タクシーを止め、料金面やサービス面で不満があった場合、次のタクシーを待つということも理論的には可能であるが、望むタクシーを捕まえるまでの待ち時間を知ることは不可能で、待ち時間の機会費用を事前に把握することはできない。

4点目は、タクシー以外の交通サービスにも見られる特徴であるが、サービスの供給（総走行時間）と需要（実車時間）の間にギャップ（空車時間）があるということである。タクシー車両数を増やして市場を拡大させると、利用者の待ち時間⁽³¹⁾は減少するため、社会的な平均費用は逡減していく。この外部性は「待ち時間外部性」と呼ばれているが、サービスの密度が増加することによって利用者の不効用の減少が起きるという意味で、「密度の経済」と呼ばれることもある。

5点目は、自動車の運転技術を除けば、特に高度な専門的技術を必要とせず、乗用車1台分程度の初期投資で営業を始められるため、参入規制が無ければ、極めて参入が容易な市場であるということである。過当競争に陥りやすいというこの特徴は、規制をかける際の大きな根拠となっている。

2 新たな事業形態の出現

タクシー事業の労働面での特徴として、運転者の給与体系に歩合給制が採用されていることが指摘されることが多いが、近年、歩合給制とも固定給制とも異なる新たな方式が現れている。法人タクシーと個人タクシーの折衷型のような「リース制タクシー（企業内個人タクシー）」という事業形態の出現は、運転者の労働条件の悪化やモラルの低下などを引き起こす原因の一つと考えられている。

リース制タクシーとは、タクシーの運転者が、営業収入の中から法人事業者に燃料費、修繕費、租税公課等の一定の経費と事業者報酬分を「リース料」として支払い、残った分を賃金として留保する利益配分型の賃金体系に基づいて実施されている事業形態である。リース制タクシーでは、営業収入が少なかった場合でも法人事業者に一定額を支払わなければならない。法

(31) 利用者の待ち時間のコストは、交通サービス生産のために利用者が被った費用と考えられる。

人事業者は、運転手を確保しさえすれば、サービス提供は運転者任せとなるため、運転者の自発的な労働強化を誘発しやすく、営業車の自宅「持ち帰り」等の問題も引き起こしている⁽³²⁾。

V 政策面の課題

1 安全性の悪化防止を目的とした規制の妥当性

規制緩和の負の影響として、タクシー運転手の労働条件の悪化や安全性の低下が問題視されることが多いが、そのような見方を否定する意見もある。そもそも労働条件や安全性は、労働規定や安全規定を遵守させ、違反者へのペナルティを厳格にすることにより確保すべきで、過酷な労働条件や危険な企業に対しては、市場から経営者へのチェックも働くと考えられることから、参入規制や価格規制の根拠とはなり得ないという批判である。

関西大学社会学部非常勤講師の岩崎建治氏は、規制緩和による自由競争を促す理念が「労働者保護」と「競争の公正さ」の理念をおざなりにしたままタクシー事業における支配的な文脈であり続ける限り、タクシーの安全性は低下すると考えている。そして、それを避けるためには、法令遵守に対する事業者間の合意が不可欠で、行政当局に対し、安全と労務管理に関する既存の規制の適用をより効果的に実施することを求めている。時事通信社の松崎勝美氏も、法令違反や安全性に問題がある事業者には厳しい態度で臨み、「安易な参入では、割に合わない」と思わせることが重要だと主張している⁽³³⁾。

内閣府の規制改革会議も、平成20年7月31日に発表した「タクシー事業を巡る諸問題に関する見解」で、「タクシー車両が増加したことに伴い、タクシー運転手の待遇が悪化し、過労運転による安全性・サービスの低下等を招いているとの指摘もあるが、統計データを見る限り、その根拠は薄弱である。賃金の減少や事故率の上昇傾向は、規制緩和と必ずしもリンクしておらず、特に法改正のなされた平成14年以降では、賃金の減少と事故率の上昇傾向は緩やかか、横ばい傾向にあることを踏まえれば、参入・増車抑制によりこれらを改善しようとの考え方には疑問があると言わざるを得ない。事故への対応は、台数規制ではなく、悪質な事故を発生させた運転手や会社に対する行為規制で対応すべきである」という見解を示している⁽³⁴⁾。

タクシー事業に係る輸送の安全確保については、平成19年に成立した「タクシー業務適正化特別措置法の一部を改正する法律」（平成19年6月15日法律第87号）により、指定地域⁽³⁵⁾制度の見直し（指定地域の要件に輸送の安全確保を追加等）や、タクシー運転者の登録制度の見直し（指定地域においては、輸送の安全及び利用者の利便の確保に関する講習を受講・終了し、タクシー運転者登録を受けないと、タクシーに乗務することができない）が行われた。登録制度の対象となる法人タクシー事業者は1,573社（全国6,975社の約23%）、法人タクシー運転者は約218,500人（全国357,794人の約61%）となっている。

(32) 交通政策審議会陸上交通分科会自動車交通部会タクシーサービスの将来ビジョン小委員会（第3回）資料「事業形態の変化に対応した安全確保のあり方」2006.1.17. 国土交通省HP（<http://www.mlit.go.jp/singikai/koutusin/rikujou/ji-dosha/taxi/03/images/05.pdf>）

(33) 松崎勝美「規制緩和で視界不良のタクシー業界『市場の失敗』で値上げ？」『時事トップ・コンフィデンシャル』11418号、2007.7.27.

(34) 規制改革会議「タクシー事業を巡る諸問題に関する見解」2008.7.31. 内閣府HP（http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2008/0731/item080731_01.pdf）

(35) 平成20年6月14日の改正タクシー業務適正化特別措置法の施行により、指定地域は、流し営業が中心の13地域に拡大された。新たに加わったのは、札幌地域、仙台地域、さいたま地域、千葉地域、横浜地域、名古屋地域、京都地域、神戸地域、広島地域、北九州地域、福岡地域で、従来の東京地域と大阪地域は、特定指定地域に指定された。

2 これまでの政府の対応に対する批判

規制改革会議は、前述の見解の中で、平成20年7月11日の通達のような監視対象領域を大幅に拡大する規制が、一府省内の手続きにより発出されたことは不適切だと考え、速やかに見直すことを求めた。平成20年7月11日の通達とは、「一般乗用旅客自動車運送事業（タクシー）に係る緊急調整地域の指定等について」⁽³⁶⁾のことで、「特別監視地域」と「特定特別監視地域」の指定要件等を変更した上で、新たな地域を指定するという内容が含まれている。

「緊急調整地域」は、道路運送法に基づく措置であるため、その指定には運輸審議会への諮問が必要となるが、「特別監視地域」と「特定特別監視地域」は、行政通達に基づく措置であり⁽³⁷⁾、「緊急調整地域」のような手続は必要とされていない。

平成20年7月の通達により、「特別監視地域」は537地域（全国644の営業地域の約83%）に、「特定特別監視地域」は109地域に拡大された。「特別監視地域」については、各地域の事情を把握せず、数値の比較だけで機械的に判定されているため、例えば愛知県では、競争が激しいはずの名古屋市が指定から外れ、過疎地で過当競争が起きるとは思えない北設楽郡が指定されるという矛盾が指摘されている⁽³⁸⁾。

表2、表3からもわかるように、規制緩和後のタクシー事業を取り巻く状況は、地域により大きく異なっている。そのような状況に全国一律の基準で対応しても、期待したほどの効果は得られず、愛知県のように矛盾したケースも出てくる。内閣府の物価安定政策会議が平成20年10月24日の会合でタクシー問題を取り上げた際にも、委員の間から、92地区に分かれているタクシー市場を全国一律で規制するのは難しく、タクシー規制の権限を地方に移譲すべきである、中央は規制について幾つかのモデルケースをガイドラインとして示し、地方はそのガイドラインに沿って規制を行うのが良い、という意見が出されている⁽³⁹⁾。

3 現状打開のための方策

タクシーの燃料であるLPガスの価格は、平成20年に入ると急騰した⁽⁴⁰⁾。この燃料代の高騰が、タクシー事業の苦境に拍車をかけた。和歌山のタクシー会社4社は、平成20年9月9日、国土交通省近畿運輸局に対して、燃料代高騰⁽⁴¹⁾を受けた料金の値上げを申請した。和歌山県タクシー協会和歌山支部の田畑孝芳経営委員長は、人件費削減に踏み込まざるを得ないとして、燃料価格の上昇分を料金に上乗せできる「燃油サーチャージ制度」の導入を求めた。同様の要望は、他の地域の事業者からも出された⁽⁴²⁾。

タクシー事業の厳しい現状を打開するための方策として、更なる規制の緩和を図るという考え方もある。大分大学経済学部の山本雄吾准教授は、大分県内のタクシー会社と民間シンクタ

(36) 国土交通省「一般乗用旅客自動車運送事業（タクシー）に係る緊急調整地域の指定等について」2008.7.11. 国土交通省HP（<http://www.mlit.go.jp/common/000019611.pdf>）

(37) 国土交通省自動車交通局長通達「緊急調整措置の発動要件等について」（平成13年10月26日 国自旅第102号）

(38) 「過疎の町 タクシー過剰？ たった5台の設楽、増車規制 名古屋市除外 国の判定、機械的」『朝日新聞』（名古屋本社版）2008.7.21.

(39) 「第45回物価安定政策会議総会議事録」2008.10.24. 内閣府HP
（<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/koukyou/data/20data/butu201024-gijiroku.pdf>）

(40) 日本LPガス協会「流通段階におけるLPガス価格の推移」（<http://www.j-lpgas.gr.jp/stat/pdf/h20/kakakusuii.pdf>）

(41) 「タクシーも『燃油サーチャージ』を和歌山4社『もう限界』高騰分だけ値上げ申請」『朝日新聞』（大阪本社版）2008.9.10によると、LPガス1リットル当たりの価格は、前回改定申請時（平成18年）の72円から97円に値上がりしている。

(42) 例えば、神奈中ハイヤー株式会社（栗崎 前掲注（30），p.6を参照）。

ンクと共同で、タクシー会社の新しいサービスに関する調査を行い、時間帯によっては、現在、過疎地域や空港アクセス等に限定されている乗合タクシーを一般的なサービスとして拡大することが、コスト引き下げに有効であるという結論を導き出している⁽⁴³⁾。

潜在需要の掘り起こし策としては、定額サービスの提供を促進するということも考えられる。定額制タクシーは、利用者にとっては、渋滞に巻き込まれたり、道に迷ったりしても料金が増える心配が無い、タクシー会社にとっては、単価の高い客を効率的に確保できるというメリットがある。しかし、現在、タクシー会社が定額サービスを提供する場合、ルート毎に国土交通省の認可が必要で、使い勝手があまり良くないため、その活用は、空港と利用者の多い地区を結ぶ区間等に限られている。

株式会社トランは、JR北海道の子会社である北海道ジェイ・アール・サービスネットと業務提携し、国土交通省に届け出る必要がない「旅行商品」として定額サービスを提供することで、利用者が出発地と到着地を自由に選べるようにした⁽⁴⁴⁾。予約は、「らくらくタクシー」のサイト⁽⁴⁵⁾上で必要事項を入力することにより行われる。サイトへの登録を希望するタクシー会社は増えており、定額サービスについては、一定の需要を期待することができる。

VI 今後の政府の対応

国土交通大臣は、平成19年12月に、「物価問題に関する関係閣僚会議」において検討を進めることとされた論点を中心とするタクシー事業を巡る諸問題について、交通政策審議会に諮問を行った。それを受け、平成20年2月、交通政策審議会の陸上交通分科会自動車交通部会に「タクシー事業を巡る諸問題に関する検討ワーキンググループ」が設置され、12月18日に「タクシー事業を巡る諸問題への対策について」と題する答申（以下「答申」という。）⁽⁴⁶⁾が出された。

1 交通政策審議会の答申

答申は、地域によって状況や程度は異なるが、タクシー事業の収益基盤の悪化、運転手の労働条件の悪化等の問題が発生しているという認識を示し、その原因として、①タクシーの輸送人員の減少、②過剰な輸送力の増加、③過度な運賃競争、④タクシー事業の構造的要因（利用者の選択可能性の低さ、歩合制主体の賃金体系等）を挙げている。そして、④の構造的要因を、過剰な輸送力の増加や過度な運賃競争を引き起こす根源的な要素とみなし、それらの要因への適切な対応が極めて重要であると考えている。

具体的な対応としては、利用者によるタクシーの選択可能性の向上を図るため、ITの活用、ランク制度の充実、乗り場の整備、情報提供の充実等によりタクシー選択の環境を整備すること、歩合制賃金のあり方については、歩合制賃金の存在を前提としつつ（ただし、歩合制賃金の実態を所与の前提とすることなく）、需給バランスの改善や適性な運賃水準の確保等、総合的な対策を通じて諸問題の解決を図ること、を求めている。

(43) 山本雄吾「タクシー事業の生き残り戦略—乗合タクシーの導入による需要拡大の可能性—」『産学官連携ジャーナル』4巻2号、2008、pp.2-3。

(44) 「安心 定額制タクシー 乗る前に料金算出」『産経新聞』2008.5.9。

(45) 「らくらくタクシー」HP <<http://www.rakurakutaxi.jp/>>

(46) 交通政策審議会「タクシー事業を巡る諸問題への対策について 答申」2008.12.18。国土交通省HP <<http://www.mlit.go.jp/common/000029284.pdf>>

そして、答申は、今後講ずべき対策を、「利用者のニーズに合致したサービスの提供」、「悪質事業者等への対策」、「運賃制度のあり方」、「供給過剰進行地域における対策」の4つに分けて整理している。それぞれの対策の概要は、次の通りである。

「利用者のニーズに合致したサービスの提供」は、前述の構造的要因への具体的な対応で示した通りである。苦情等への対応の充実・強化も求めている。

「悪質事業者等への対策」としては、①悪質事業者等に関する情報の利用者への提供の充実、②事業者団体による研修、街頭指導、苦情対応等、主体的取組みの強化、③運転者登録制度の厳格な運用、対象地域の拡大による運転手の資質の確保、④監査体制の充実、行政処分の強化等、行政による事後チェックの強化、参入時の許可要件や審査手続、増車時の手続等、行政による事前チェックの強化、が挙げられている。

「運賃制度のあり方」については、利用者利益の保護のための運賃の上限に関する規制、低額運賃に対する適切なチェック、運賃改定手続における透明性の確保が必要である等の認識の下で、適正実車率のような概念で、効率的な車両運用を促す方向で査定方法を見直し、適正人件費のような概念で、労働条件改善を促すための人件費の査定を行うべきだとしている。過度な運賃競争を防ぐための対策としては、下限運賃の設定や下限割れ運賃の審査に関する道路運送法の不当競争の防止に係る規定の考え方について、ガイドライン等による明確化が必要だとしている。

「供給過剰進行地域における対策」については、供給過剰は、タクシーを巡る様々な問題の背景に存在する根本的な問題であるとの認識した上で、供給過剰が進行している地域においては、地域の公共交通機関としてのタクシーの機能の維持・活性化の観点からの総合的な取組みが必要だとしている。そして、その際に留意すべき視点として、真に必要とされる取組みを、必要とされる期間に限り、様々な問題が深刻化している地域に限って行うこと、総合的な取組みを行うため、消費者、地方公共団体などタクシーに関わる地域の多様な関係者が参画した取組みを行うこと、を求めている。

具体的には、現行の緊急調整措置を存置した上で、特定の地域において、一定の期間に必要な総合的な取組みを行う「特定地域指定制度」を創設し、地域の指定は、国が一定の客観的な指標に基づいて行うことが提案されている。また、「特定地域指定制度」の対象となった地域社会におけるタクシーの位置付けを明確にし、諸問題に総合的に対応するため、「タクシー維持・活性化総合計画」を作成することを求め、その計画の作成や実施を図るための地域の関係者による協議体を設置すべきとしている。

「タクシー維持・活性化総合計画」を作成した地域では、同計画に基づき、新規参入及び増車については、許可等の基準・要件及びその審査が厳格化され、供給が抑制されることになる。また、そのような地域において、複数の事業者が共同して減車を進めることについて、供給過剰対策としての要請と競争政策との調和を図りつつ、その自主的、協調的な取組みが推進されるスキームを導入すべきであると考えている。

2 規制改革会議の答申

規制改革会議は、平成20年12月22日に発表した第三次答申の中で、サービス競争を促進する目的で、タクシー会社への評価制度の導入について検討することを国土交通省に求めた。具体的には、国土交通省がサービスや安全面等を基準に各社をランク付けし、その情報を公開する

こと、また、利用者が業者を選択しやすい環境を整えるため、駅前などのタクシー乗り場をランクに応じて区別することが考えられている。政府は、12月26日に、この答申を最大限尊重するという方針を閣議決定した。

おわりに

交通政策審議会等の答申を受け、政府は、平成21年1月5日に召集された第171回国会に「特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法案（仮称）」を提出した⁽⁴⁷⁾。供給過剰等の問題が生じた地域において、地方運輸局長、地方公共団体の長、タクシー事業者、地域住民等により組織される協議会による地域計画（仮称）を作成できるようにする、また、タクシー事業者が、地域計画に即し、一定の期間に限り、共同して減車を進めること等を可能にするという内容の法案である。しかし、一部の地域とはいえ、再び規制が強化されることにより、適切な競争が阻害されるのではないかと懸念する声も根強く残っており、今後の議論の展開が注目される。

（やまざき おさむ 国土交通課）

(47) 「〈インタビュー〉国土交通省 本田勝自動車交通局長」『日刊自動車新聞』2009.1.6；国土交通省「特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法（タクシー適正化・活性化法案）について」2009.2.9. 国土交通省HP 〈http://www.mlit.go.jp/report/press/jidosha03_hh_000037.html〉

4 トラック運送業

岡本 常将

目次

はじめに	Ⅲ 規制緩和後の状況
I トラック運送業とは	1 トラック運送業界の状況
1 物流業におけるトラック運送業の位置づけ	2 規制緩和のメリット
2 トラック運送業の分類	3 規制緩和の問題点
II 規制緩和の流れ	IV 今後の課題
1 規制緩和が行われるまで	1 更なる規制緩和
2 経済的規制の緩和	2 業界の再編
3 社会的規制の強化と取引の公正化	おわりに

はじめに

我が国の貨物運送の主体はもともと鉄道輸送が担っていたが、1960年以降のモータリゼーションの進展に伴い、その中心がトラック輸送へと転換した。トラック運送業は1990年代の規制緩和の流れの中で参入が容易となり、競争が活発化した。その規制緩和が物流の要であるトラック運送業に与えた影響と当面の課題について、以下にとりまとめた。

I トラック運送業とは

1 物流業におけるトラック運送業の位置づけ

物流業の中にはトラック運送業の他に鉄道、海運、航空、倉庫などの業種があり、その事業の内容や市場規模もさまざまである。その中でトラック運送業は最も市場規模が大きく、平成18年度の営業収入は物流業約23兆4500億円のうち13兆6046億円と、全体の58%を占めている⁽¹⁾。

国内貨物輸送量はトンベースで年間54億トン、トンキロベース⁽²⁾で5787億トン（ともに平成18年度）である⁽³⁾。そのうちトラックの輸送機関分担率はトンベースで91.4%、トンキロベースで59.9%であり、以上から日本の物流業はトラック運送業がメインであるといえることができる。

(1) 「拡大する物流業の市場規模、トラック運送業がけん引」『物流業界ニュース』2008.10.6。
<http://www.fujibuturyu.co.jp/headlines/081006/05.html> (last access 2008.12.19 以下同じ)

(2) トン数に輸送距離を乗じてその仕事量をあらわした単位。1トンのものを10キロメートル輸送したときは10トンキロとなる。

(3) 全日本トラック協会『日本のトラック輸送産業2008』2008.12, p.3-4。
<http://www.jta.or.jp/coho/yusosangyo/img/yusosangyo2008.pdf>

あろう。

トラックにも2種類あり、緑ナンバーの営業用と白ナンバーの自家用が存在する。自家用は自らの貨物を自ら所有するトラックで輸送するのでトラック運送業とはいえず、事業としてのトラック輸送は営業用トラックが担っている。営業用トラックは輸送トン数で58.4%、輸送トンキロ数で87.2%を占めており、経営効率の観点等から自家用から営業用への転換が求められている⁽⁴⁾。

営業用トラックではさまざまな貨物が運ばれており、農水産品や食料工業品などの消費関連貨物が31%、木材や砂利などの建設関連貨物が35%、金属や機械、石油製品などの生産関連貨物が34%となっている。それに対して自家用は建設関連が65%を占めているのが特徴である⁽⁵⁾。

2 トラック運送業の分類

「貨物自動車運送事業法」(平成元年法律第83号)では、トラック運送業は3つに分類される。

(1) 一般貨物自動車運送事業

「他人の需要に応じ、有償で、自動車を使用して貨物を運送する事業」であり、主にまとまった貨物を車両単位で貸し切って輸送する事業を指す。

平成2年に貨物自動車運送事業法と「貨物運送取扱事業法」(平成元年法律第82号)の、いわゆる物流二法が施行され(詳細は後述)、従来の「路線」と「区域」とよばれていた事業区分が統一された。路線事業とは全国的にネットワークを持ち、積み合わせ輸送を行うのに対し、区域事業は特定の地域内での貸し切り輸送を担っていた⁽⁶⁾。これらの事業区分が統一されることで積み合わせ輸送は自由に行えることになった。

しかしながら、積み合わせ輸送の中には、ターミナルを持ち全国的なネットワークが必要な定期便などがあり、旧路線トラック事業者を「特別積み合わせ貨物運送事業者」として一般貨物自動車運送事業の中で区別することにした。また、特殊事業として霊柩運送事業も一般貨物自動車運送事業の特殊形態として存在している。

主に個人向けのサービスとしてわれわれに馴染み深いのは宅配便と引越しであろう。

宅配便事業は、特別積み合わせ事業の一部であり、特別な名称を付した商品として販売されているものである⁽⁷⁾。引越し事業は、一般貨物自動車運送事業の中でも引越しという限定した市場に特化し、さまざまなサービスを付加した業態である。

(2) 特定貨物自動車運送事業

「特定の者の需要に応じ、有償で、自動車を使用して貨物を運送する事業」をいう。荷主が決まっているため、その荷主の会社のロゴを付けて営業しているトラックが多く見られる。

(4) 同上, pp.6-7。

トラックの稼働効率を示す指標に「実働一日一車当たり輸送トンキロ」があり、この指標を用いて比較すると営業用トラックは自家用トラックの約29倍の輸送効率を示している。

(5) 同上, p8。

(6) 積み合わせ輸送とは、不特定多数の荷主の荷物を預かり、定時にターミナル間を結んで輸送することをさすのに対し、貸し切り輸送とは、特定の荷主の荷物をA地点からB地点に荷主の希望する時間に輸送することをさす。前者を乗合バス、後者を貸切バスにたとえると分かりやすい。

(7) たとえば「宅急便」はヤマト運輸の宅配便の商品名である。

表1 トラック運送業の分類と事業者数（平成19年3月31日現在）

事業名	事業者数
(1) 一般貨物自動車運送事業（特積・霊柩除く）	57,167
特別積み合わせ貨物運送事業（宅配便など）	282
霊柩運送事業	4,312
(2) 特定貨物自動車運送事業	806
(3) 貨物軽自動車運送事業	155,455

（出典）国土交通省自動車交通局貨物課『貨物自動車運送事業者数（運輸局・支局別）』

（<http://www.mlit.go.jp/common/000010072.pdf>）を参照して筆者作成

（3）貨物軽自動車運送事業

軽自動車によるトラック運送業を指し⁽⁸⁾、バイク便もここに含まれる。保有すべき最低車両数が1台のため、零細企業が多くなっている。

なお、次章以降では、トラック運送事業の中の「一般貨物自動車運送事業」を中心に記すことにする。一般の中でも特別な宅配便事業や霊柩事業、特定貨物自動車運送事業や貨物軽自動車運送事業については特に言及しないこととする。

II 規制緩和の流れ

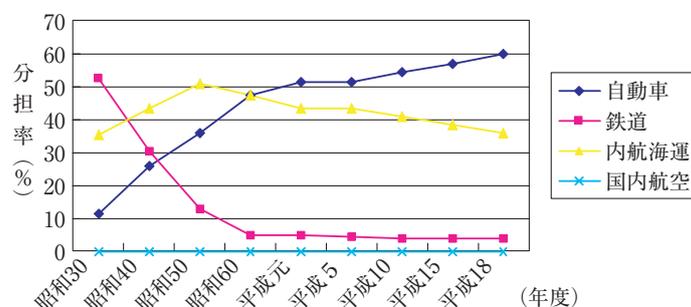
1 規制緩和が行われるまで

トラック運送業は、昭和26年に全面改正された「道路運送法」（昭和26年法律第183号）によって、需給調整をベースとした免許制度や全国及び地域均一の許可運賃制度等の事業規制のもと発展してきた。

特に1960年代からは高度経済成長に伴って輸送需要が増し、高速道路建設などの道路整備が進んだことでトラックによる大量輸送時代に突入した。これまで主役を担っていた鉄道輸送の地位が低下し、トラックが国内貨物輸送において主な輸送手段に成長していった。

1980年代に入ると諸産業の規制緩和の流れに伴い、政府によるトラック運送事業規制も見直

図1 運送機関別輸送分担率（トンキロベース）の推移



（出典）国土交通省総合政策局情報管理部『陸運統計要覧 平成18年度版』p.11および全日本トラック協会『日本のトラック輸送産業 2008』pp.4-5を参照して筆者作成

(8) 個人営業のオーナードライバーが協同組合方式で運営している「赤帽」が有名である。

しを迫られることになった。平成2年に、先に述べた物流二法⁽⁹⁾が施行され、トラック運送業の規制緩和が始まった。物流二法の理念は、経済的規制の緩和、社会的規制の強化であり、事業参入規制を緩和して市場競争原理を導入した。そして平成15年には、従前の規制緩和政策をさらに推し進めることを目的として物流二法の改正がなされた。

2 経済的規制の緩和

貨物自動車運送事業法では、既述のとおり平成2年に従来の「路線」「区域」の事業区分を廃止し、参入を免許制から許可制にした。運賃も認可制から事前届出制に変更された。平成15年には営業区域も廃止され、運賃は事後届出制に変更された。また事業開始に必要な最低保有車両台数も順次引き下げられ、最低5台に統一された⁽¹⁰⁾。

また貨物運送取扱事業法によって自社でトラックを保有することなく他の事業者⁽¹¹⁾を利用して貨物輸送を行う「利用運送業」や荷主と運送事業者の運送契約を仲介する「運送取次業」⁽¹²⁾が法的に認められることになった。平成15年の法改正では「運送取次業」が自由営業となり法の対象から外され、法律の名称も「貨物利用運送事業法」に変更された。

3 社会的規制の強化と取引の公正化

貨物自動車運送事業法では以下の規定が設けられ、社会的規制の強化が図られた。

- ① 輸送の安全を図るために過労防止や過積載の禁止規定を法制化し、運行管理者資格を実務経験から試験制にする。
- ② 民間の自主努力で過労運転や過積載などの違法行為を防止することを目的として適正化実施機関⁽¹³⁾を設けて事業者に指導等を行う。(貨物自動車運送適正化事業)
- ③ 違法行為を強要した悪質な荷主に対しては国土交通大臣が勧告を行う。

また、大気汚染の深刻化に伴って排ガス除去装置の設置がトラックに義務付けられるようになった⁽¹⁴⁾。そして、トラックの交通事故増大に伴う安全対策の強化として、時速90キロ以上の走行を制限するスピードリミッター(速度制御装置)の装着も義務付けられた⁽¹⁵⁾。

「取引の公正化」についても規制が強化された。下請け重層構造となっているトラック運送業においては荷主や元請事業者からの買ったたき行為や代金減額などの行為が横行していたため、優越的地位の濫用を規制し取引の公正化を図る必要があった。そこで平成15年に「下請代金支払遅延等防止法」(昭和31年法律第120号 以下「下請法」)の改正が行われ、トラック運送業を含むサービス業が規制対象に含まれることになった。しかし、下請法が適用される取引は同業者間の下請取引であり、荷主とトラック運送事業者との取引については対象とされてはいなかった。そこで、平成16年に「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」(昭和22年法

(9) 元々、道路運送法ではトラック運送業だけではなくバスやタクシーなどの旅客運送事業も対象としていた。貨物と旅客では規制緩和のあり方が異なるということもあり、旅客部分を道路運送法に残し、貨物部分を新たに法制化した。

(10) 当初は地方運輸局により最低保有車両台数が5~15台とばらつきがあり、最終的に全国一律5台に統一した。

(11) 「下請け業者」と呼ばれる。それに対して利用する側は「元請」と呼ばれる。

(12) コンビニなどでの宅配便取次業務がその典型例。

(13) 地方と全国の両方に置かれ、国土交通大臣の指定により(社)全日本トラック協会及びその地方支部がこれにあっている。

(14) 2001年に改正された「自動車から排出される窒素酸化物及び粒子状物質の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法(通称「自動車NOX・PM法」)」(平成4年法律第70号)による。

(15) 2001年に道路運送車両の保安基準が改正されたことによる。

表2 規制緩和の流れ

経済的規制	項目	実施時期
事業内容	路線、区域の事業区分を1本化	1990年
	営業区域の廃止	2003年
参入	参入規制を免許制から許可制へ	1990年
	最低保有車両台数を引き下げ	1996年
	退出規制を許可制から届出制へ	1990年
運賃	運賃を認可制から事前届出制へ	1990年
	運賃を事後届出制へ（30日以内）	2003年
輸送の安全	過労防止、過積載の禁止規定の法制化	1990年
	運転者の運行期間は6日以内に	2003年
運行管理者	運行管理者資格を実務経験から試験制に	1990年
指導機関	全国適正化事業実施機関を指定し、事業者の活動を監督	1990年
荷主勧告	違法行為を強要した荷主に対して、その是正を勧告できる	1990年

(出典) 野尻俊明編著『流通関係法（第3版）』白桃書房, 2006, p.130の表を基に作成

律第54号 以下「独占禁止法」の特殊指定⁽¹⁶⁾がなされることで、異業者間（ここでは荷主とトラック運送業者）の取引においても改正下請法と同等の規制がなされることとなった⁽¹⁷⁾。

Ⅲ 規制緩和後の状況

1 トラック運送業界の状況

(1) 参入事業者数の増加

参入規制の緩和が実施された結果、一般貨物自動車運送事業者数は1990年代に大幅に増加した。特に1990年代後半に最低保有車両台数を段階的に削減していったことで新規参入が一段と盛んになった。

こうした旺盛な市場参入の中には、特定貨物自動車運送業や自家用トラックからの転換も多く含まれていた。規制緩和前は他人の荷物を自家用トラックで運ぶいわゆる「白トラ」行為が横行していたが、参入規制の緩和に伴い、それらの事業者が合法的な市場参入を果たしたとみられている⁽¹⁸⁾。

参入事業者が増える一方で、輸送市場は低迷している。物流二法の施行後にバブルが崩壊し、景気の低迷や生産立地のアジアへの移行による国内産地と市場を結ぶ域間輸送の減少などによって国内流動貨物が増えなくなったため、トラック輸送貨物量もここ10年は大幅な伸びを見せていない。需要が増えないのに事業者数が増えると、トラック運送業者は荷主に対して相対的に劣勢になると言われている⁽¹⁹⁾。

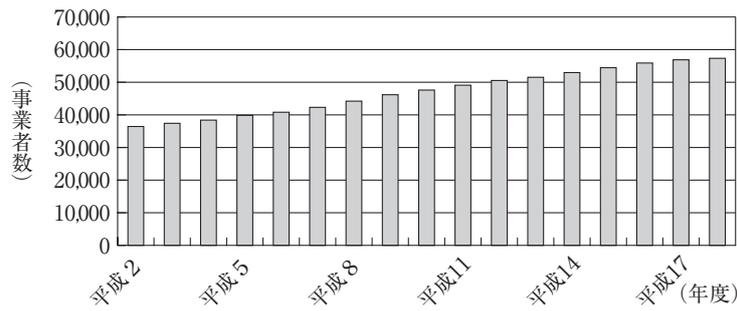
(16) 独占禁止法が禁止する「不公正な取引方法」は、具体的な行為類型を公正取引委員会が告示によって指定している。告示には2種類あり、すべての業種に共通に適用される「一般指定」と、特定の一業種のみ適用される「特殊指定」とがある。

(17) 野尻俊明「貨物自動車運送事業のポスト規制緩和政策」『高速道路と自動車』47巻5号, 2004.5, pp9-10。

(18) 齊藤実「規制緩和とトラック運送業の構造」『IATSS Review』29巻1号, 2004.3, p.45。

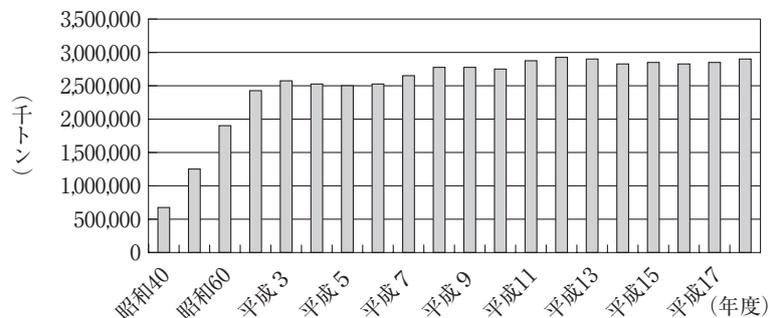
(19) 中田信哉「貨物自動車運送業界の構造再編」『東京経大会誌 経営学』254号, 2007, p.70。

図2 一般貨物自動車運送事業者（特積・霊柩除く）数の推移



(注) 各年度末の事業者数

図3 トラック輸送トン数の推移



(注) 軽自動車を含む営業用車両の輸送トン数

(出典) 国土交通省『自動車輸送統計年報 平成19年度分』

〈<http://toukei.mlit.go.jp/06/annual/index.pdf>〉を参照して筆者作成

(2) 運送コストの上昇

規制緩和によって直接もたらされたわけではないが、環境規制の強化や原油高騰によってトラック運送事業者が負担するコストが上昇している。

先に述べた環境規制により、トラック1台あたり排ガス除去装置は60万円、スピードリミッターは20万円の設置費用がかかる⁽²⁰⁾。

また、軽油価格が平成15年度には1リットルあたり64円だったものが平成20年8月には約144円となり、2倍以上に上昇している。軽油価格1円の値上がりでトラック運送業界全体の負担費用は約160億円増えるため、この5年間で約1兆円の燃料経費の増加が発生したといわれている⁽²¹⁾。政府は平成20年3月、大幅なコスト増に対処するため、航空等で導入されている「燃油サーチャージ制」の導入等の緊急措置を講じることに決めた⁽²²⁾。現在は原油価格の高騰はおさまったものの、景気悪化の影響等もあり、政府は引き続き支援を検討している⁽²³⁾。

(20) 齊藤 前掲注(18), pp.47-48。

(21) 全日本トラック協会 前掲注(3), p.14。

(22) 国土交通省・公正取引委員会「軽油価格高騰に対処するためのトラック運送業に対する緊急措置について」2008.3。
 〈<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha08/09/090304/05.pdf>〉

(23) 「荷主との交渉時の弱者対策、軽油価格のさらなる引き下げなどが議論に」『物流業界ニュース』2008.12.1。
 〈<http://www.fujibuturyu.co.jp/headlines/081201/02.html>〉

2 規制緩和のメリット

規制緩和によりトラックの運賃はそれまでの認可運賃から届出運賃に変更され、各事業者が自由に設定できるようになった。しかしながら規制緩和以前から認可運賃とは別の実勢運賃が存在し、実際には需給関係によって運賃が決まっていた。

1990年代の不況で、荷主企業は物流コストの削減を強く求めるようになった。荷主企業は物流コストの大部分を占めるトラック運賃の引き下げを要求した。新規参入が相次いで供給過剰気味なトラック運送業者は、この荷主の要求を受け入れざるを得なかったのである⁽²⁴⁾。

トラックの運賃が低下した、といっても実勢運賃が横行している状態ではその運賃の実態を把握することは容易ではない。日本銀行が公表している「企業向けサービス価格指数」によれば、道路貨物運送の価格指数は平成7年以降継続的に減少傾向を示している。しかも、近年、運輸全体では指数が上昇しているにもかかわらず、道路貨物運送は下げ止まっている⁽²⁵⁾。

また、内閣府は規制緩和の経済効果のレポートを発表し、トラックの規制緩和における利用者メリットを3兆4308億円（平成17年度）と試算している⁽²⁶⁾。

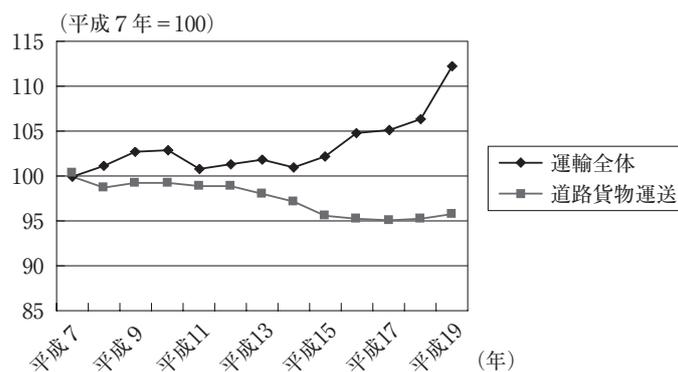
3 規制緩和の問題点

規制緩和後の事業者の大量参入による競争激化及び運賃の低下、コストの上昇によってトラック運送業者の経営の厳しさが増している。経営維持のためにトラック運送業者は過密な運行を行う傾向が生じた。これにより「過労運転」と「過積載」の問題が指摘されてきた。

(1) 労務問題

全国運輸産業労働組合連合会（運輸労連⁽²⁷⁾）が行ったトラックドライバーへのアンケートによると、

図3 企業向けサービス価格指数の推移



(出典) 日本銀行『企業向けサービス価格指数』を基に試算

(24) 齊藤 前掲注(18), p.46。

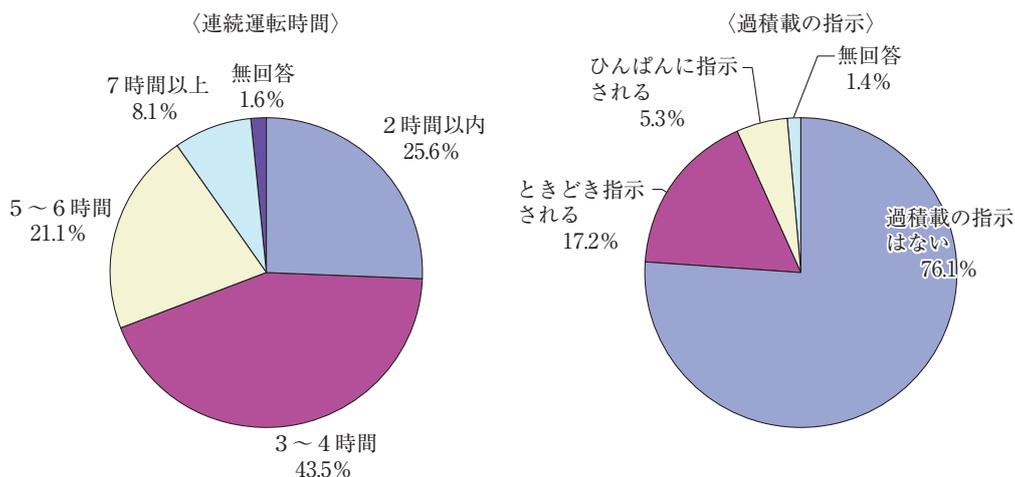
(25) この日本銀行の調査は荷主企業に対して運賃をアンケートする方式で行われているため、必ずしも運賃の低下を正確には反映していないと批判されている（同上, p.47）。

(26) 内閣府政策統括官室『政策効果分析レポートNo.22 規制緩和の経済効果—利用者メリットの分析（改定試算）2007年版—』2007.3, p.17。〈<http://www5.cao.go.jp/keizai3/2007/0328seisakukoka22-2.pdf>〉

輸送運賃の一般物価に対する相対価格（平均運賃/消費者物価指数）の低下による消費者余剰の増加分を規制緩和の進展による効果として計算している。

(27) トラック運送業をはじめ、鉄道、港湾、航空などの輸送分野における労働者の労働組合のこと。622組合、127,338名が加入している。

図4 アンケート結果（連続運転時間・過積載の指示）



(出典) 運輸労連「2008年トラック運転者7,704名の証言」
 (http://www.unyuroren.or.jp/home/driver/2008/index.html)

約30%のドライバーは厚生労働省の「改善基準」⁽²⁸⁾が定める「連続運転時間」(最大4時間)を守れずに日々の運行をこなしている。また、約23%のドライバーが過積載の指示を受けたと証言している。この過労運転や過積載が原因で大きな事故が起こり、新聞報道される中でドライバーの過酷な実態が明らかにされることも多い⁽²⁹⁾。

トラック運送業に従事する労働者の待遇は他産業に比べて非常に低水準におかれている⁽³⁰⁾。平成19年7月に行われた調査⁽³¹⁾から年間賃金を計算すると、全産業平均の490万円に対してトラック運送業は427万円であり、その差は63万円となっている。年間総労働時間においても、全産業平均2,160時間に対して2,508時間と、約350時間上回る結果となっている。

交通事故件数は、規制緩和後に増大の一途をたどっていたが、警察による取締りの強化やスピードリミッターの装着などによって近年は落ち着きつつある。

また、トラック運送業では社会保険の未加入が問題となっている。平成18年度で26.7% (社会保険)、12.9% (労働保険) の事業所が未加入となっている。未加入率は増加しており、政府は「保険にも入らず運送コストを切り詰めるなど健全な競争を阻害している」とこれを問題視し、平成20年7月から「社会保険の加入」を新規参入の許可要件にした。既存業者の未加入についても行政処分 (許可取り消しなど) の対象となる⁽³²⁾。

(2) 倒産件数の増大

トラック運送業界では、経営状況の悪化に伴って倒産する企業が増加した。倒産件数は、平成5年に300件程度であったのが平成14年には600件を突破した。平成16年以降は350件程度で

(28) 正式には「自動車運転者の労働時間等の改善のための基準」(平成元年労働省告示第7号) 交通安全を確保するためにトラック運転者の「拘束時間」「休息期間」「運転時間」「時間外や休日労働」などを規制している。

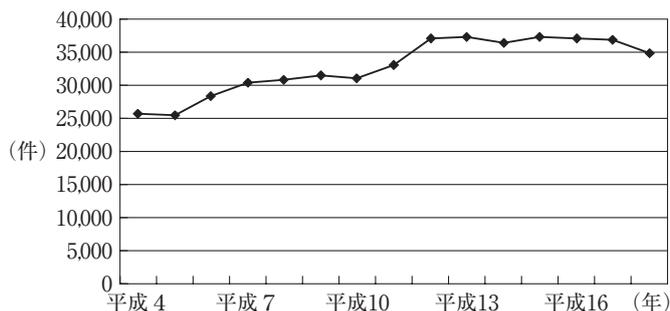
(29) 事故 隣り合わせ『備車』生活 仮眠も削った『朝日新聞』2008.7.21など。

(30) トラック運送業は、総経費の約半分が人件費という典型的な労働集約型事業のため、人件費はコストカットの第一の対象となる。

(31) 厚生労働省『平成19年賃金構造基本統計調査』
 (http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL02020101.do?method=xlsDownload&fileId=000001308701&releaseCount=1)

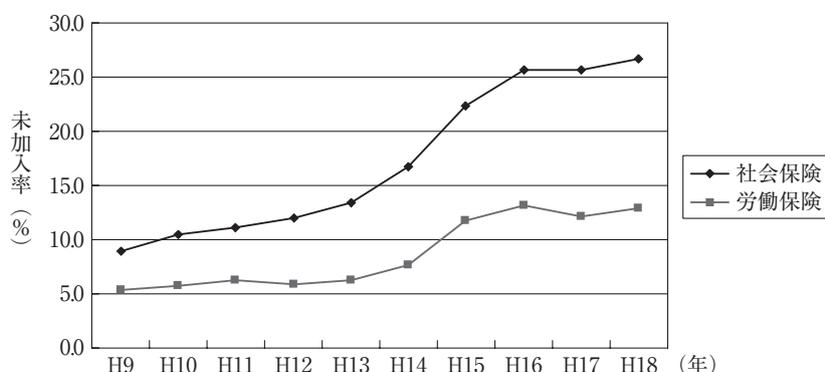
(32) 「貨物自動車運送事業者の社会保険等の未加入対策の強化について」(平成20年国自貨第225号)
 (http://www.mlit.go.jp/common/000021692.pdf)

図5 トラックが第1当事者の事故件数の推移



(出典) 国土交通省ホームページ「自動車総合安全情報」
 〈<http://www.mlit.go.jp/jidosha/anzaen/subcontents/statistics.html>〉を基に筆者作成

図6 労働保険・社会保険未加入率の推移



(出典) 全日本トラック協会『企業物流とトラック輸送2008』2008.10.p.7

推移している⁽³³⁾が、平成20年は原油高や景気悪化の影響もあり10月までで既に398件に達している⁽³⁴⁾。

年間数百件の倒産がありながら2,000以上の企業が毎年新規参入してくる業界の体質を問題視する向きもある。規制緩和後の現行の制度では、事業者免許はよほどのことがない限り剥奪されない。剥奪されそうになっても、容易に免許が下りるので新たに申請すればよい。従って平気で違反行為を繰り返す業者が絶えない。社会のルールをきちんと守っている事業者、そしてまじめに働いている労働者が報われない状況が続いているという見方がある⁽³⁵⁾。

先に述べた貨物自動車運送適正化事業の一環で、平成15年より「貨物自動車運送事業安全評価事業」がスタートした。これは「安全関連の法を遵守しているか」「違反を繰り返していないか」をポイント換算し事業所単位で「安全優良事業所」として認定する制度である。この制度が進んでいけば利用者は優良事業所を選択しやすくなり、悪質な事業者を排除することができる。運輸労連ではさらに一歩進め、5年に1度は事業者免許の更新を義務づける制度を提案

(33) 2001年までは、「斎藤 前掲注(19), p.47」の表を参照し、2002年以降は、東京商工リサーチの「データ解析特別記事」より、「2005年原油上昇の影響について」2006.3.16 〈http://www.tsr-net.co.jp/new/data/1175444_818.html〉

「2008年1月～8月道路貨物運送業の倒産状況」2008.9.17 〈http://www.tsr-net.co.jp/new/data/1179011_818.html〉を参照した。

(34) 「トラック事業者の破綻急増」『日本経済新聞』2008.11.17。

(35) 溝上一生「トラック運輸 業界疲弊 規制緩和『負の連鎖』」『ひろばユニオン』530号, 2006.4, p.29。

している⁽³⁶⁾。

IV 今後の課題

物流二法の改正は、当時の運送業界の現実に法制度を合わせるものであったため、事業への影響はさほどないと見られていた⁽³⁷⁾。ところが、現実には予想を超える大幅な事業者数の増加が起り、競争が一層激化したが、規制緩和によって市場に一定の効果を与えたとみることができよう。

一方で社会的規制の効果については、交通事故件数の高止まりや労働条件の改善が見られないことから、予定された効果が現れていないのではないとも言われている⁽³⁸⁾。確かに社会的規制は制度があるにもかかわらずうまく活用されていない面がある⁽³⁹⁾。

しかしながら、この一連の規制緩和によって業界にも後述する新たなサービスの提供など、構造の再編が起こっており、政府も社会的規制面を強化していく方針を打ち出している。以下では、今後予想される動きについて触れる。

1 更なる規制緩和

トラック運送業における経済的な規制は、最低保有車両台数を除いてほぼ撤廃されている。現在、最低保有車両台数は5台⁽⁴⁰⁾であるが、これも見直してはどうかと平成16年から平成17年にかけて政府の「規制緩和・民間開放推進会議」でも議論されてきた。国土交通省はトラックの事故が減っていないことを理由に「最低5台」の線を譲らなかったが、現状では最低保有車両数が守られているとはいいがたいとみられている⁽⁴¹⁾。

参入時には5台の条件を満たしていた事業者も、その後の事情で保有台数が減った場合には、「減車」の届出をすれば継続して営業ができる。そんな事業者が全国に3,700社はあるといわれている⁽⁴²⁾。

減車の措置は一時的なものとして認められているが、中には故意で悪質な事例もあるといわれている。そこで政府は社会保険などへの未加入への行政処分の強化と合わせて「5台割れ」事業者を厳しくチェックすることにしている。

この規制が緩和されれば、業界への参入はいっそう激しさを増すであろう。それで輸送の安全は守れるのか。この問題については今後も議論されていくであろう。

2 業界の再編

トラック運送業界においてはこれまで企業の統合はあまり行われてこなかった。中小企業が99%であり、それぞれがオーナー企業であって、統合になじまないものとされてきた。さらにトラックは1台単位で生産活動が行われ、統合による規模のメリットが成立しにくかったこと

(36) 同上

(37) 野尻 前掲注(17), p8。

(38) 同上

(39) 荷主への勧告制度は一度も活用された例がない。

(40) 一般廃棄物の取扱車や霊柩車、淡路島などの離島の事業者を除く。

(41) 「トラック5台以下の矛盾—行政、業界は問題置き去りに」『流通設計21』2007.5, p8。

(42) 「最低車両『5台』割れ事業者をどうする? 国交省が対策強化」『物流業界ニュース』2008.8.4。

〈<http://www.fujibuturyu.co.jp/headlines/080804/02.html>〉

も挙げられる⁽⁴³⁾。このことが新たな市場の開拓を妨げてきた要因ともなっている。

近年、今後の環境変化に対する危機意識や国際的な競争状況変化などが引き金となって、物流業界全体がトラック運送業も巻き込み、企業同士の単純な共同化を超えた提携合併や新市場の開拓に乗り出してきている。

提携の代表的な例がヤマト運輸と西濃運輸などによるJITBOXチャーター便事業⁽⁴⁴⁾である。特積み業者が提携することで規模のメリットを図り、荷主側に新たな需要を生み出すことに成功した。またトラック運送業界を超えて他の流通業や海外とも積極的に提携を図る動きがある⁽⁴⁵⁾。

また、3PL(サードパーティロジスティクス)と呼ばれる新たな事業展開が起こっている。3PLは一般の企業の物流システムを効率化するために、企業に替わって物流システムを請負い、管理運営する。事業者はコンサルティング機能を持ち、荷主企業に効率的な物流システムを企画し提案する。この事業の展開によって、トラック運送の熾烈な価格競争と差異化を図ることができる⁽⁴⁶⁾。

高度情報化社会を迎えて、情報通信技術もトラック運送の分野に活用されている。代表的なものが求荷・求車ネットワークシステム⁽⁴⁷⁾の「WebKIT」と呼ばれるもので、中小トラック業者が、インターネットを利用した帰り荷確保や融通配車のための情報交換を効率的に行う手段として利用されている。平成19年度では荷物情報が約31万件、車両情報が約13万件登録されている⁽⁴⁸⁾。

おわりに

1990年に物流二法の施行によって本格的に始まった規制緩和の流れは、経済的規制の緩和に伴って起こった競争の激化をもたらした。参入事業者の増大に不況の深刻化も重なって、過労運転や過積載などの負の側面が顕在化した。それに伴って社会的規制が一段と強化されるようになってきている。昨今の景況低下も重なって、トラック運送業者にとっては経営面で苦しい状況が続くと思われるが、その中で3PLなど新たな業界再編の動きが起こりつつある。規制緩和の流れが今後、逆行することはないとみられる。他の事業者との差別化など、事業者にはより一層の経営努力が求められるだろう。

貨物物流は国の根幹を成す産業である。その安全性と公正な競争について今後も政府、業界が協力して取り組んでいく必要がある。

(おかもと つねまさ 国土交通課)

(43) 中田 前掲注(19), p77。

(44) 貨物をボックス単位にして扱い、必要なものを必要なときに必要なだけ送れるようにしたサービス。

(45) ヤマト運輸とドイツポストの提携など。

(46) 斎藤 前掲注(18), p50。

(47) 「車はあるが帰りの貨物がない」、「貨物があるので車を回して」という情報を相互に交換し、うまくマッチングすることで配車業務の合理化と輸送効率向上を図るシステム。

(48) 全日本トラック協会 前掲注(3), p28。

5 航空事業

福山 潤三

目次

はじめに	3 安全性への影響
I 規制の成立	IV 規制緩和後の課題と対応
II 規制緩和の経緯	1 新規参入事業者に対する排除行為対策
1 米国の規制緩和	2 不可欠施設の配分
2 45・47体制の廃止と航空法の改正	3 地方路線の維持
III 規制緩和の評価	おわりに
1 新規参入と運賃競争	
2 航空ネットワークの変化	

はじめに

航空事業には、国内、国際と、2つの市場が存在し、いずれにおいても、世界的に規制緩和が進められてきた。そのうち、国際航空市場では、伝統的に二国間の政府協議による路線設定が行われてきたが、近年、政府を介さない、事業者判断による事業展開が主流となりつつある。ただし、我が国では、成田空港、羽田空港といった、拠点空港の容量が限界に近づいており、抜本的な自由化には至っていないのが現状である。

一方、国内航空市場では、行政主導の色合いが段階的に弱められ、最終的には、大幅な法改正という形で、明確に規制緩和が進められてきた。そのため、本稿では、国内航空市場に焦点を絞り、規制緩和を扱うこととする。

本報告書では、運輸分野の事例として、他にタクシー、道路貨物運送（トラック）事業を取り上げている。航空事業は、多数の個人が構成単位となるこれらの事業とは対照的に、日本航空、全日空、日本エアシステムといった、少数の事業者がそれぞれ住み分けを行う、高度に寡占化された市場であった。また、各地の空港間を結ぶネットワーク産業としての性格を備えており、特に地方部においては、重要な交通手段となっている。そのため、規制緩和を評価するにあたっては、公正な競争の促進と、ネットワークの維持といった観点が重要である。この点を踏まえて、以下、規制緩和の経緯を確認した上で、その評価と、課題の整理を行う。

I 規制の成立

我が国の定期航空事業は、大正11（1922）年に設立された、日本航空輸送研究所による、堺・徳島間の運航から始められた。その後、1930年代にかけて、大陸への国際線が就航するなど、

事業は広がりを見せたが、第二次世界大戦の勃発と、終戦後のGHQによる指令により、我が国の民間航空活動は停滞期を迎えた。しかし、昭和26年になって、一部事業の再開が認められたほか、翌昭和27年には、サンフランシスコ講和条約が発効するなど、民間航空活動の再開に向けた動きが、徐々に見られるようになった。それを受けて、「航空法」(昭和27年法律第231号)などの関係法令が整備され、以後、現在まで、それらの法令の下で、我が国の民間航空活動が展開されている⁽¹⁾。

制定当時の航空法は、定期航空運送事業を始めるにあたり、路線ごとに運輸大臣の免許を義務付けたほか、運賃・運送約款を、運輸大臣の認可制とするなど、強い規制を設けていた。その理由は、当時、航空産業が、誕生したばかりの幼稚産業であったことをとらえて、「初期航空事業の健全な発達をはかり、もつて当該事業の秩序を確立する必要」⁽²⁾があると説明されている。

その後、高度経済成長を背景として、国策会社であった日本航空のみならず、複数の航空運送事業者が登場した。一方で、政府は、産業の保護・育成という観点から、昭和45年の閣議了解と、昭和47年の運輸大臣示達により、主要三社の事業範囲を明確に区分する体制を構築した。以後、日本航空は、国際線・国内幹線を、全日空は、国内幹線・国内ローカル線を、東亜国内航空は、国内ローカル線を運航することが基本とされ、競争の抑制が図られることとなった(閣議了解・示達の年号をとって、45・47体制と呼ばれる)。

II 規制緩和の経緯

1 米国の規制緩和

このように、初期の航空産業は、強い規制の下に置かれていたが、産業の発達とともに、規制のあり方は、変化し始めた。最初に注目されたのが、米国の航空産業における規制緩和である⁽³⁾。従来、米国では、規制機関であるCAB(Civil Aeronautics Board: 民間航空委員会)が、参入の免許制、運賃の認可制、就航路線の指定など、事業の細部に至るまで、規制を実施していた。これは、競争制限による企業財務の安定化を図ったものであるが、実際のコストと乖離した、硬直的な運賃や、生産性の低さなどが、次第に問題視されるようになった⁽⁴⁾。

そうして、規制緩和に向けた試行が進められた結果、1978年に「航空規制緩和法」が制定されるに至った。同法の成立により、以後10年程度の間に、路線参入・撤廃の自由化、運賃の自由化、CABの解体といった、各種の規制緩和・撤廃措置が実行に移されることとなった。それにより、新規参入が進み、多様な割引運賃メニューや、LCC(Low Cost Carrier)と呼ばれる格安航空会社が登場するなど、様々な変化が生じた。以後、米国の規制緩和は、先事例として、各国で参照されることとなった。

(1) 戦前期の航空活動については、ANA総合研究所編著『航空産業入門』東洋経済新報社、2008、pp.3-12。

(2) 第13回国会衆議院運輸委員会議録第27号 昭和27年5月9日 p.7. 大庭哲夫政府委員(航空庁長官)の発言。

(3) 以下、米国における規制緩和の経緯については、塩見英治『米国航空政策の研究』文眞堂、2006、pp.99-151。

(4) 例えば、CABによる運賃規制の対象外であった、州内航空企業との比較を通して、規制対象となっていた航空企業の運賃面、コスト面の課題が明らかにされた。

2 45・47体制の廃止と航空法の改正

一方、我が国においても、航空需要の拡大を背景として、航空産業は着実に成長を続けていた。そのため、国内線のみ就航とされていた全日空が、国際線の就航を求めるなど、事業の拡大を求める声が次第に強まっていた。実際、単一の航空事業者によって運営されている路線では、供給力が限界に達する例も見られ始めており⁽⁵⁾、規制緩和に向けた圧力は高まりつつあった。折しも、昭和60年に、日米間で新規旅客便の就航を内容とする暫定合意が成立したことで、事業規制の在り方に関する議論は本格化することとなった。こうして、翌61年、運輸政策審議会が「今後の航空企業の運営体制の在り方について」を答申し、①国際線の複数社体制、②国内線の競争の促進、③日本航空の民営化といった方針が盛り込まれ、前述の45・47体制は廃止された⁽⁶⁾。

回答申を皮切りに、以後、ダブルトラック・トリプルトラック基準⁽⁷⁾の緩和・廃止（平成9年に完全廃止）、届出制による50%までの営業割引運賃の導入（平成7年）、普通運賃への幅運賃制度適用（平成8年）といった行政上の措置が進められた。平成8年になると、運輸省が、運輸事業全般について、需給調整規制を廃止する方針を示し、航空分野でも、事業法の見直しに向けた動きが確定的なものとなった。

このような変化を踏まえて、平成12年に、航空法が改正され、参入（路線ごとの免許制→事業者ごとの許可制）、退出（許可制→事前届出制）、運賃（認可制→事前届出制）⁽⁸⁾の各事項について、規制が緩和された。

Ⅲ 規制緩和の評価

一連の規制緩和に対しては、平成17年に、国土交通省が政策レビューを発表しているほか⁽⁹⁾、多くの有識者が分析を試みている。以下、主要指標を確認しながら、規制緩和による変化を、概説する。

1 新規参入と運賃競争

規制緩和に伴う大きな変化として、新規事業者の参入が挙げられる。その代表例が、平成10年に相次いで参入した、スカイマークエアラインズ（現スカイマーク株式会社、以下、「スカイマーク」と言う）と、北海道国際航空株式会社（エア・ドゥ）である。

スカイマークは、羽田―福岡間（平成10年9月）に、エア・ドゥは、羽田―新千歳間（平成10年12月）に、それぞれ就航し、両路線で、4社による競争体制が成立した。ここで注目すべきは、

(5) 国際線就航が日本航空1社だけに認められていた中、日本関係路線における、我が国事業者のシェアは、40%前後に留まり、相手国との間に不均衡が生じていた。川口満『現代航空政策論』成山堂書店、2000、pp.169-170。

(6) 以下、規制緩和の経緯については、ANA総合研究所 前掲注(1)、pp.14-18。

(7) 同一路線を2社が運航することを、ダブルトラック、3社が運航することを、トリプルトラックと呼ぶ。従来、同一路線の複数社運航は認められていなかったが、45・47体制の廃止とともに、ダブルトラック（年間需要70万人以上の路線）、トリプルトラック（同100万人以上の路線）が認められるようになった。その後、段階的に基準が緩和され、平成9年には、完全に自由化された。田浦元「わが国の航空規制緩和と政策の非競争性」『企業環境研究年報』6号、2001.11、p.42。

(8) 一方で、設定された運賃・料金が、不当な競争を引き起こすおそれがある場合など、一定の要件を満たす場合には、国土交通大臣は変更を命じることができる（航空法第105条第2項）。

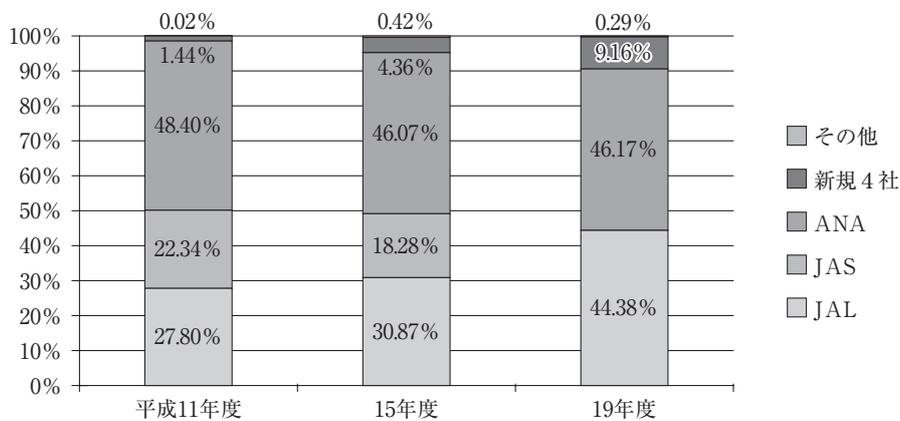
(9) 国土交通省『国内航空における規制緩和 改正航空法による規制緩和の検証』2005.3。

〈<http://www.mlit.go.jp/hyouka/pdf/review/16/koukuu.pdf>〉

新規2社が、格安運賃を掲げて参入したことである。スカイマークは、従来の普通運賃の半額となる、片道13,700円、エア・ドゥは、同36%引きの16,000円で就航し、事業開始後しばらくの間、既存事業者を上回る座席利用率を確保することに成功した。続けて、既存事業者の側も、対抗して値下げを実施したことから、割引運賃は大幅に低下した⁽¹⁰⁾。その後も、普通運賃については上昇傾向にあるものの、競争が促進された路線を中心に、割引運賃の低廉化が進んでいる⁽¹¹⁾。

一方、後述するような優遇策を受けて、新規事業者の市場シェアは、一定の成長が確認されている(図1)。事業者数も、平成9年度(16社)から、平成17年度(26社)までの間、増加しているが、採算性の問題などから、事業から撤退する事業者も見られており、平成20年度現在は、23社となっている⁽¹²⁾。

図1 国内定期航空事業者別旅客輸送シェア推移(旅客人キロベース)



※ JAL・JASについては、平成16年に統合している(以降、JALとして整理)。
 ※ 新規4社とは、スカイマーク、エア・ドゥ、スカイネットアジア航空(平成14年就航)、スターフライヤー(平成18年就航)を指す。
 (出典) 国土交通省総合政策局情報管理部情報安全・調査課編『航空輸送統計年報』各年版を基に筆者作成

2 航空ネットワークの変化

航空ネットワークの利便性を測る指標としては、路線数と便数が挙げられる。規制緩和前後で比較すると、路線数については減少傾向にあるが、便数は増加している。ただし、これらの傾向は、全国一律のものではない(図2、3)。

幹線⁽¹³⁾と呼ばれる主要路線を中心とする、1日当たりの便数が10便を上回るような路線にお

(10) 平成11年時点の、運航距離1キロ当たり単価は、10年前と比較して、スカイマーク参入路線(東京・福岡間)では、52%、エア・ドゥ参入路線(東京・札幌間)では、40%程度、減少したとされる。栗田善吉「国内航空産業の規制緩和と市場再編」『運輸と経済』64巻1号、2004.1、p.43。

(11) 大手航空事業者が導入している7日前割引運賃を見ると、1事業者による単独運航路線では、20%から30%程度の割引率が多いものの、新規事業者との競合路線では、36%(羽田—女満別)から59%(羽田—福岡)の割引率が適用されている。国土交通省航空局「競争促進・新規参入による運賃水準へのインパクト」『羽田空港発着枠の配分基準検討懇談会(第1回)資料4 羽田空港発着枠の現状と検討課題』2008.12、p.22。<<http://www.mlit.go.jp/common/000029714.pdf>>

(12) これまでに、オレンジカーゴ、日本航空ジャパン(日本航空インターナショナルと合併)、エア北海道、ギャラクシーエアラインズ、旭伸航空、エアトランセが事業を廃止している。同上、「新規航空会社の参入」p.18。

(13) 札幌、東京、成田、大阪、関西、福岡、那覇の各空港を相互に結ぶ路線を相互に結ぶ路線を指す。国土交通省「航空輸送統計調査 用語解説」<<http://toukei.mlit.go.jp/koukuu/koukuu.html>>

いては、路線数が増加傾向にある上に、便数は大きく伸びている。一方、1日当たりの便数が3便以下に留まるような少数路線においては、路線数及び便数の減少傾向が明確に見られている。事業者の経営判断による、路線への参入や撤退が可能となったことで、収益性の低い路線から、より大きな利益が見込める路線への移行が進んでいるものと見られる。

3 安全性への影響

事故や重大インシデント⁽¹⁴⁾の件数については、統計上、規制緩和の前後で大きな変化はない(図4)。ただし、整備部門に関しても、様々な規制緩和が実施されたことから、安全性の低下を危惧する声もある⁽¹⁵⁾(表1)。また、平成17年には、日本航空が、航空機の整備不良や、滑走路への誤進入など、数多くの運航トラブルを発生させたほか、翌18年には、スカイマークも、整備不良のままでの運航が発覚するなど、航空事業への信頼感が、大きく損なわれる事態が生じた。

図2 規模別路線数推移 (単位: 路線)

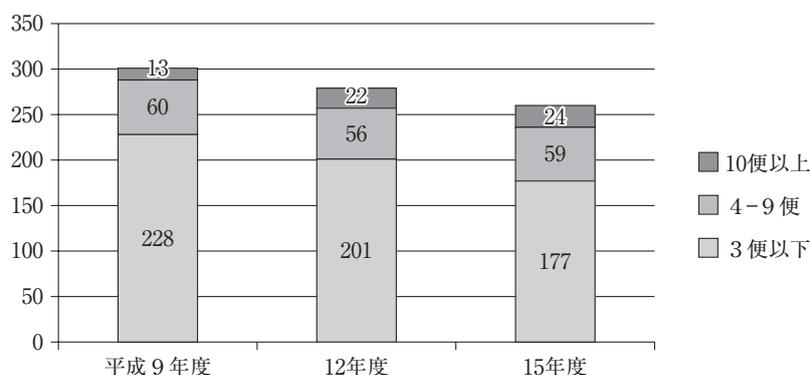
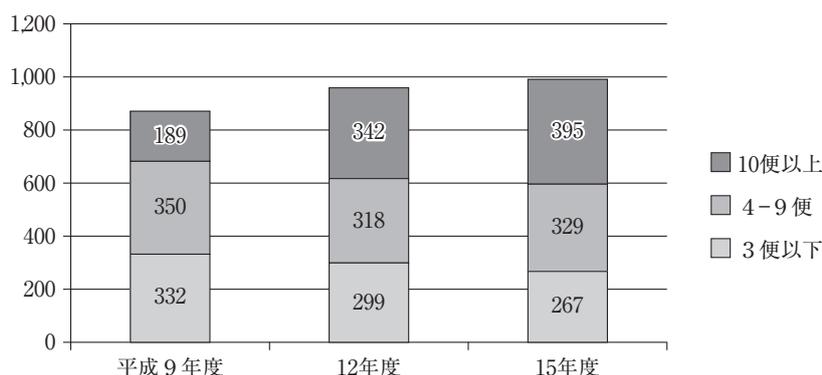


図3 路線規模別便数推移 (単位: 便/日)



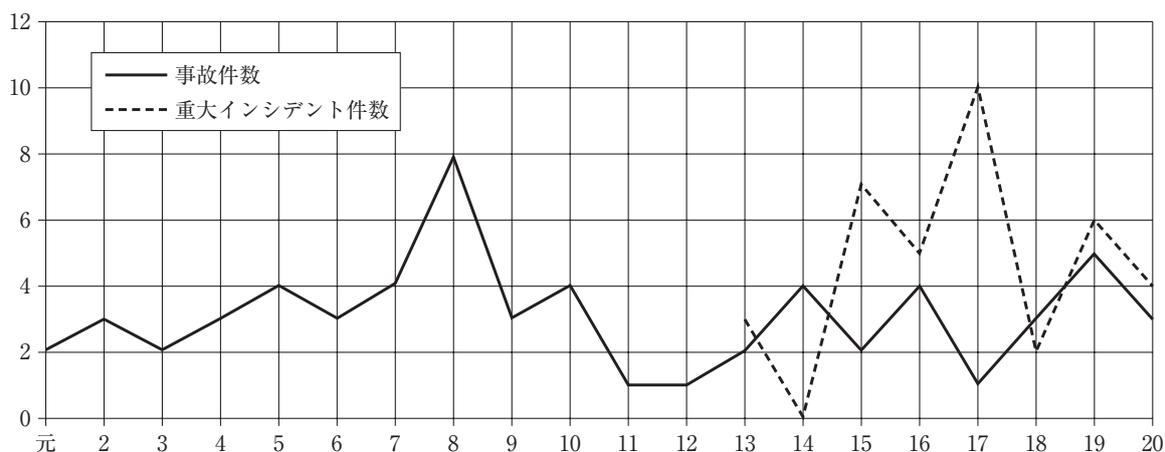
(出典) 図2、3ともに、国土交通省『国内航空における規制緩和 改正航空法による規制緩和の検証』2005.3, p.19.

(<http://www.mlit.go.jp/hyouka/pdf/review/16/koukuu.pdf>) を基に筆者作成

(14) 重大インシデントとは、事故が発生するおそれがあると認められる事態を指し、閉鎖中の又は他の航空機が使用中の滑走路からの離陸又はその中止など、16の事態が報告対象とされている(航空法施行規則第166条の4)。平成13年から調査対象となっている。

(15) 運輸事業の規制緩和と、安全性との因果関係を整理したものとして、寺西香澄「公共輸送の安全確保」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』522号, 2006.3.13.

図4 飛行機（大型機）の事故・重大インシデント件数（年別）（単位：件）



（出典）「航空事故等に関する統計」運輸安全委員会ウェブサイト

（<http://araic.assistmicro.co.jp/jtsb/aircraft/toukei/airtoukei.asp>）を基に筆者作成

表1 整備士・乗務員関係の主な規制緩和

年	事 項
昭和60年	・パイロット2名で運航するジャンボ機導入が可能になる
63年	・検査部門の独立制度（作業実施者と検査者の区別）廃止
平成4年	・運航整備部門の飛行間点検一部委託化・協業化を認可 （自社以外の整備士による飛行間点検が一部可能になる）
5年	・飛行間点検における出発前確認の委託化を認可
8年	・航空法改正により、定例重整備の海外企業委託が可能になる ・契約制客室乗務員の導入
9年	・航空法改正により、国の検査を民間企業に委託可能になる
12年	・航空法改正により、事業認可要件であった安全対策事項を、事後監視方式に緩和、整備士資格制度を緩和
13年	・管理の受委託制度、運送の共同引受けを許可

（出典）村中哲也「空の安全と規制緩和」『労働法律旬報』1604号, 2005.7.下旬, pp.53-57.を基に筆者作成

近年の航空事故や、重大インシデントの多くは、人的ミス（ヒューマンエラー）に起因するところが大きくなっている。したがって、人材育成が重要な課題となるが、規制緩和に伴って、整備士をはじめとする現場の人員は削減される傾向にあり、技術継承が難しくなっているとの指摘もある⁽¹⁶⁾。整備などの委託・外注によるコスト削減は、経営体力強化のためには有効な手段であるが、同時に、委託先の行動を、委託元が、責任を持って監視することが求められる⁽¹⁷⁾。

また、政府は、平成18年、第164回国会（常会）において、航空法を改正し⁽¹⁸⁾、いわゆる運輸安全マネジメント制度を導入している。運輸安全マネジメント制度とは、事業者に、安全管理規定の策定を義務付け、経営トップ主導の安全管理体制の構築を図った上で、国がその内容を

(16) 後藤絵里・坂井浩和「航空 国内外エアラインの安全度 重大インシデント数、整備体制、外注化などを徹底比較してみると」『Aera』19巻14号, 2006.3.27, p.29.

(17) 笹原修「講演 航空機整備分野における安全管理と品質管理活動」『日本原子力学会誌』47巻1号, 2005, pp.25-29.

(18) 「運輸の安全性の向上のための鉄道事業法等の一部を改正する法律案」として提出された。

評価するものである。

平成20年9月までの評価によると、航空事業は、「総じて、運輸安全マネジメントに対する理解度が比較的高く、マネジメント的な取組みが進められている」とされている⁽¹⁹⁾。ただし、同時に「外注先（整備・運航）に対する適切な安全管理の充実・強化について把握する必要がある」とも指摘されていることは、注意すべきであろう。

IV 規制緩和後の課題と対応

以上のような変化について、国土交通省自身は、特に大きな問題は生じていないと判断している。ただし、以下の課題が論点として残されている。

1 新規参入事業者に対する排除行為対策

(1) 略奪的価格設定問題

新規事業者の参入が生じると、既存事業者の側も、運賃引き下げに着手し、競争が促進される傾向にある。特に、新規事業者と競合する路線・時間帯では、既存事業者側も大幅な値下げを行う事例が多い。多数の事業者が参入する市場において、より激しい競争が生じること自体は、市場原理に沿うものであり、規制緩和の果実と言える。

しかし、新規事業者の経営が、未だ軌道に乗っていない場合には、既存事業者は、コスト割れをするような大幅な運賃引き下げで対抗し、相手より有利な立場に立つことも可能である。その結果、新規事業者が市場から撤退し、既存事業者が再び値上げを実施すれば、消費者利益が損なわれる恐れがある。こうした問題を、略奪的価格設定と呼び、米国の規制緩和においても、不公正競争の事例として、議論の対象となった⁽²⁰⁾。

(2) 我が国における新規事業者への対抗値下げ

我が国でも、既存事業者は、大幅な対抗値下げを行ってきた。スカイマーク、エア・ドゥの参入から半年経過した時点で、既存事業者は、新規事業者の運賃と同額となる特定便割引運賃を設定した。それにより、新規事業者の座席率は、大きく落ち込む結果となった。

こうした運賃設定行動について、公正取引委員会は調査を行い、平成11年に、その結果を取りまとめた⁽²¹⁾。同文書は、まず、既存事業者が、100%近いシェアを有しており、空港カウンターなどの施設利用にあたっては、新規事業者が不利な立場に置かれる可能性を指摘している。その上で、公正かつ自由な競争を確保するために、新規事業者への配慮が必要であることを確認し、既存事業者の運賃設定行動などに検討を加えている。その結果、「路線の供給に要する費用を著しく下回る」運賃を設定し、新規事業者の活動を困難にさせる行為については、独占禁止法上問題となるとの方針が示された。

しかし、当時の運賃設定については、新規2社の排除につながりかねないものとしながらも、「独占禁止法上問題であるとするものではない」との判断を示している。新規事業者の運航時

(19) 国土交通省大臣官房運輸安全政策審議官『運輸安全マネジメント評価の実施結果概要（平成20年度）』2008.10, p.22, 国土交通省ウェブサイト〈<http://www.mlit.go.jp/common/000028720.pdf>〉

(20) 塩見 前掲注(3), pp.329-340.

(21) 「国内定期航空旅客運送事業分野における大手3社と新規2社の競争の状況等について」。以下、本文書の内容については、岩成博夫「新規参入後の国内航空市場における競争について」『公正取引』594号, 2000.4, pp.21-30.

間に近接する便で、大幅割引が行われている点については、差別的な内容であるおそれがあると評価されたものの、既存事業者の設定運賃が、運航コストを下回っていると認めるに足る情報が得られなかったことが、その理由とされている。

(3) 公正取引委員会による改善措置要求

その後も、運賃競争が継続する中で、競争条件の公正性を問う声は、根強く出され続けた。そうした中、平成14年9月、スカイマークの申し立てに対して、公正取引委員会は、既存事業者の運賃設定を、独占禁止法に違反するおそれがあると判断し、自主的な改善措置を求めるに至った⁽²²⁾。この判断には、同年6月に、エア・ドゥが破綻したことが影響していると言われていたが、国土交通大臣の運賃変更命令が行われておらず、政府内部で意見の相違がある点や、違反の「おそれがある」との判断に留まっておらず、違反を立証するまでには至っていないことなど、課題も指摘されている⁽²³⁾。

設定された運賃が、コストを下回る場合、当該運賃は、不公正なものと思われられることになるが、コストとは何かという問いには、一律の基準で答えることは困難であり、個別に検討せざるを得ないとの見方が強い⁽²⁴⁾。しかし、どのような運賃設定が問題視されるかという点が、事前に明確になっていなければ、経営上無理のない場合でも、運賃引き下げが躊躇される可能性があろう。何らかのガイドラインが必要であるとの指摘もなされており⁽²⁵⁾、公正な競争と、利用者利益の増大を両立させるような、監視のあり方が求められる。

2 不可欠施設の配分

(1) 不可欠施設の配分問題

航空運送事業の運営にあたっては、空港における発着枠のほか、顧客を受け入れるターミナルビルのカウンターなどの施設が欠かせない。また、常日頃からの機体整備も非常に重要である。したがって、航空事業に新規参入するためには、こうした不可欠施設へのアクセスが確保されなければならない。しかし、制度面で規制緩和が実施されてきたものの、こうした施設の供給量までもが、連動して増加したわけではない。そのため、特段の配慮がなされない場合、新規事業者が、不利な競争条件のもとに置かれる可能性がある⁽²⁶⁾。

以下、民対民の契約が基本となる空港施設、機体整備と、公的セクターが管理する発着枠に分けて、配分のあり方に関する議論を整理する。

(2) 空港施設と機体整備へのアクセス

従来の規制下では、基本的に、新規参入が生じることは想定されていなかったため、空港施設の利用にあたっては、既存事業者の権益が維持されていた。一方、経営基盤が不安定な新規事業者が、当初から自前の機体整備場を確保することは困難であり、既存事業者への整備委託

(22) 公正取引委員会「大手航空3社の運賃設定について」2002.9.30.

〈<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/02.september/02093003.pdf>〉

(23) 井手秀樹「航空自由化と料金競争」『ていくおふ』102号, 2003.Spr, p.6.

(24) 米国においては、運輸省が、機会費用（他の対応措置をとった場合に得られた利益）を下回る場合を不当販売にあたるの方針を提案した。しかし、機会費用の算定は推定によるしかなく、過大に評価されると、過剰規制になるおそれがある点などが指摘された。古城誠「航空自由化と不当販売規制」『公正取引』594号, 2000.4, pp.17-19.

(25) 杉浦一機「規制緩和後のわが国の航空運賃の動向」『運輸と経済』63巻1号, 2003.1, p.29.

(26) 岩成 前掲注(21), p.24.

が不可避となる。公正取引委員会は、前述の文書（平成11年）において、こうした問題についても検討を行った⁽²⁷⁾。

まず、空港施設については、空港ビル会社が管理するものであり、既存事業者側が直接関与するものではないとしたものの、公正な競争のためには、施設配分について、公正かつ透明なルールが必要と指摘した。

一方の機体整備は、既存事業者側に、基本的に取引先選択の自由があるとしながらも、合理的な取引条件のもとで、自社が提供できる機体整備については、新規事業者の要求を拒絶しないことが望ましいとして、配慮を求めた。

このような、新規事業者への配慮という考え方は、以後も重要な視点として維持されている。例えば、日本航空と、日本エアシステムの統合（両社の頭文字を取り、JJ統合と呼ばれる）に関する議論が持ち上がった当初、公正取引委員会は、同調的な運賃行動が容易になる、運賃割引が減少する、新規事業者が牽制力となるまでに育っていない、といった課題を指摘し、一般利用者が不利益を被る可能性がある⁽²⁸⁾と判断した。それに対して、JJ側は、発着枠の他、空港施設や、整備業務の面で、新規事業者に配慮することなどを内容とする対応策を示した。合わせて、国土交通省も競争促進的ルールの形成を進める意向を示した結果、最終的にJJ統合は、独占禁止法違反のおそれがないものと判断されるに至った。

（3）混雑空港における発着枠配分問題

旧来の航空法においては、事業参入は、路線ごとの免許制により行われてきたため、発着枠の配分問題は顕在化しなかった。しかし、規制緩和により、航空運送事業全体に対する許可制に移行したため、個別路線・便数の設定は、事業者の経営判断に委ねられることとなった。そのため、恒常的な発着枠配分ルール設定の必要性が認識されるようになった。

また、我が国の国内航空は、各地の空港と、羽田空港などの都市圏に近い空港とを結ぶ路線が、主要な収益源となっており⁽²⁹⁾、こうした空港の発着枠配分を求める声は大きい。しかし、羽田に代表される、特に利用が多い空港では、容量が限界に近づいており、今後の大幅な施設拡大も難しい状況にある。こうした事情を踏まえて、平成10年4月の運輸審議会航空分科会答申において、混雑空港⁽³⁰⁾の限られた発着枠について、効率的で、客観性・透明性を備えた配分ルールの構築が適当との結論が出された。

（4）発着枠配分枠組みの形成

上記答申以降は、具体的な発着枠の配分が進められてきた（表2）⁽³¹⁾。まず、平成10年11月の「スロット配分方式懇談会」報告において、大まかな方向性が設定された後、平成12年、16年に、具体的な配分ルールが設定された。すなわち、①一定のルールで既存事業者から発着枠を回収

(27) 同上, pp.26-29.

(28) JJ統合については、石谷直久・五十嵐俊子「日本航空株式会社及び株式会社日本エアシステムの持株会社の設立による事業統合について」『公正取引』621号, 2002.7, pp.44-47.

(29) 例えば、平成19年度の国内線旅客は、約9480万人であるが、そのうち約6140万人（約64.7%）が、羽田空港を利用している。国土交通省総合政策局情報管理部情報安全・調査課編「第10表 国内定期航空空港間旅客流動表（年度）」『航空輸送統計年報』2007年版。

(30) 使用状況に照らして、航空機の運航の安全を確保するため、離・着陸回数を制限する必要があるとされる空港を指す。現在、成田国際、関西国際、東京国際（羽田）、大阪国際（伊丹）の各空港が指定されており、当該空港の使用には、国土交通大臣の許可が必要となる（航空法第107条の3、航空法施行規則第219条の2）

(31) 議論の内容について、山内弘隆「羽田空港のスロット回収再配分について」『航空と文化』90号, 2005.春季, pp.2-7.

表2 発着枠（羽田空港）の配分経緯

	平成9年	平成12年	平成14年		平成15年	平成17年		平成19年
	7月	7月	4月	10月	7月	4月	12月	11月
	新C滑走路 供用	新B滑走路 供用	中華航空 成田移転	JJ統合に 伴う返還	滑走路占有 時間の短縮	回収・再配分	管制運用 の見直し	高速離脱誘導路 の整備等
新規事業者	6	15	4	12	10	20	5	4+2/3
	SKY、ADO の新規参入			SNAの新 規参入				SFJに配分 (羽田―関西線 4便、国内地方 路線2/3便)
	計	6	21	25	37	47	67	72
既存事業者	6	2	—	—	—	—	—	1+1/3
	政策枠 (1便路線・ 新空港)	特別路線枠 (新空港)						国内地方路線 (JAL、ANA各 2/3便)
	28	40	—	12減	—	20増40減	5	—
	自由枠	評価方式で 配分		JALから 回収		JAL = 11増22減 ANA = 9増18減		
計	310 ^{※1}	352	352	340	340	320	325	326+1/3
合計	316	373	377	377	387	387	397	403 ^{※2}

(凡例) SKY=スカイマーク、ADO=エア・ドゥ、SNA=スカイネットアジア航空、SFJ=スターフライヤー

※1 既に配分されていた276枠分を含む。

※2 平成19年11月に配分した6便分は、暫定使用。

(出典) 国土交通省航空局「2. 羽田空港の発着枠配分の経緯」『羽田空港発着枠の配分基準検討懇談会（第1回）資料4 羽田空港発着枠の現状と検討課題』2008.12, pp.13-16. <<http://www.mlit.go.jp/common/000029714.pdf>>を基に筆者作成

し、②競争促進、多様なネットワークの構築という観点から発着枠の優先配分を行った上で、③残った枠を、一定の評価項目に従い配分する、という枠組みである。

我が国では、発着枠の拡大は容易ではないため、既存事業者から発着枠を回収する方式を検討しなければならない。そのために、一定割合で既存事業者から回収する定率回収法と、効率性を評価する基準を設定し、それに照らして回収する発着枠数を決定する効率性基準回収法を組み合わせた方針が定められた⁽³²⁾。

一連の規制緩和は、競争の促進を目的の一つとして実施されてきたが、そのためには、新規事業者が、既存事業者に伍するだけの競争力を確保することが必要となる。そこで、発着枠配分の議論においては、新規事業者に、優先的に配分する方針が採用された。

(32) 評価項目としては、①利用者利便向上、②効率的な経営、③発着枠の効率的な使用といった観点が設定されている。また、①については、さらに運賃水準、安全確保、全国的な航空ネットワーク形成といった項目に細分化されている。当面の羽田空港の望ましい利用のあり方に関する懇談会『当面の羽田空港の望ましい利用のあり方について』2004.9.7, p.13, 国土交通省ウェブサイト <http://www.mlit.go.jp/koku/04_outline/08_shingikai/09_surokon/img/houkoku.pdf>

一方で、事業者の経営判断によって、路線が設定できるようになったとはいえ、最小限のネットワークは維持すべきとの議論は根強い。そこで、多様な航空網の維持・形成に資するような路線設定に関しても、優先的な配分が行われることとなった。

上記の優先配分枠を除いた部分が、既存事業者に配分されることになるが、その方式として、入札方式と評価方式の二種類が検討された。その結果、入札方式は、①特定の事業者が大半の発着枠を落札する可能性があり、安定性に欠ける、②多様な航空網の維持という目標に対しては、不十分な方式である、として、評価方式が採用された。評価方式は、利用者の利便性や、経営・発着枠使用の効率性に関する指標を設定し、その評価に応じて発着枠を割り振る方式である。しかし、指標の設定にあたって、行政裁量の余地が残っているとの指摘も見られる⁽³³⁾。

(5) 今後の課題

混雑空港は、5年ごとに見直すこととされており、平成22年2月がその期限となっている。折しも、同年中に、成田空港の暫定平行滑走路延伸と、羽田空港のD滑走路供用が予定されており、空港容量の拡大が見込まれている。しかし、航空需要は、当面拡大し続けると見られており、今後も発着枠の希少性は、根本的には解消されない⁽³⁴⁾。そのため、平成20年12月18日に、航空局長の私的懇談会「羽田空港発着枠の配分基準検討懇談会」が設置され、発着枠の配分方法について、改めて検討が行われることとなった⁽³⁵⁾。

今回の議論では、新規事業者優遇枠の在り方のほか、後述するように、昨今の厳しい経済状況の中で、地方路線を中心に、路線の縮小傾向が見られていることを踏まえて、地方ネットワークの維持・形成という観点が主要な論点になると見られている。

また、羽田空港に関しては、世界的な国際航空自由化の流れを受けて、国際線増強を支持する意見が強まっている。今後、同空港の発着枠については、国内線と国際線との配分という新たな要素を考慮することが不可欠であり、更なる議論が必要となろう。

3 地方路線の維持

(1) 地方路線の現状

航空法の改正により、事業者は、発着枠の制限はあるものの、自らの経営判断に基づいて、路線を設定できるようになった。それにより、需要の大きい路線では、新規参入が進み、運賃低下など、競争による利用者利益の拡大も進んでいる。しかし、近年、原油価格高騰や、経済状況の悪化を受けて、事業者は、地方を中心とする、利用者が少ない路線を縮小する動きを強めている（表3）。

例えば、平成20年の8月から9月にかけて、日本航空、全日空は、路線計画の見直しを発表した⁽³⁶⁾。国内線について見ると、日本航空は、収益性の高い羽田路線を中心に、7路線で増便を実施する一方で、4路線での減便と、12路線の運休を決めた。全日空も、1路線を増便した

(33) 中条潮「運輸・交通における市場規制の撤廃へ向けて」『ESP. economy.society.policy』443号, 2002.8, p.25.

(34) 平成17年（2005年）時点のデータをもとに、交通政策審議会航空分科会が行った航空需要予測によると、平成17年度から平成24年度（2012年度）までに、国内旅客は、年平均で1.3%、国内貨物は、同2.2%拡大するとされる。また、平成24年度から、平成29年度（2017年度）までの期間には、それぞれ、年平均で1.0%、2.7%の伸びが推計されている。交通政策審議会航空分科会『今後の空港及び航空保安施設の整備に関する方策について 答申 戦略的新航空政策ビジョン』国土交通省ウェブサイト, 2007.6.21, pp.3-4. <<http://www.mlit.go.jp/singikai/koutusin/koku/tousinn2.pdf>>

(35) 『「羽田空港発着枠の配分基準検討懇談会」の開催について』2008.12.16, 国土交通省ウェブサイト <http://www.mlit.go.jp/report/press/cab04_hh_000031.html>

表3 近年の国内線新規路線・廃止路線

	平成15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
新規路線	7	1	14	5	2	2
	羽田—山形 伊丹—女満別 仙台—女満別 釧路—仙台 伊丹—石垣 羽田—能登 伊丹—函館	名古屋—稚内	関西—旭川 関西—福島 名古屋—熊本 大島—八丈島 名古屋—長崎 羽田—神戸 神戸—新千歳 神戸—那覇 神戸—仙台 神戸—新潟 神戸—熊本 神戸—鹿児島 那覇—鹿児島 那覇—新北九州	関西—花巻 関西—高知 福岡—高知 成田—那覇 名古屋—福岡	神戸—石垣 関西—佐賀 (貨物)	関西—仙台 中部—石垣
	△4	△10	△2	△8	△12	△15
	広島—青森 広島—函館 関西—大分 那覇—青森	那覇—出雲 関西—高知 関西—庄内 新潟—旭川 新潟—女満別 関西—長崎 仙台—女満別 仙台—釧路 関西—熊本 小松—鹿児島	伊丹—女満別 伊丹—函館	福島—福岡 富山—那覇 中部—鳥取 仙台—岡山 仙台—高松 関西—宮古 福岡—石垣 中部—石垣	名古屋—北九州 関西—宮崎 伊丹—石垣 神戸—新潟 仙台—函館 大分—那覇 神戸—熊本 新千歳—三沢 福岡—青森 福岡—花巻 中部—福島 中部—佐賀	新千歳—那覇 福岡—富山 新千歳—松山 新千歳—中標津 新千歳—鹿児島 新千歳—高松 新千歳—庄内 神戸—鹿児島 福島—那覇 高知—那覇 関西—仙台 関西—福島 関西—秋田 関西—花巻 花巻—那覇

※ 日本航空、全日空、日本トランスオーシャン、ジャルエクスプレス、スカイマーク、エア・ドゥ、スカイネットアジア航空、スターフライヤーの各社が運航する路線を対象とする。

(出典) 国土交通省航空局「国内航空ネットワークの推移」『羽田空港発着枠の配分基準検討懇談会(第1回)資料4羽田空港発着枠の現状と検討課題』2008.12, p.33. <<http://www.mlit.go.jp/common/000029714.pdf>> を基に筆者作成

他は、8路線での減便と、1路線の休止を実施することとなった。

(36) 日本航空については、『プレスリリース』日本航空ウェブサイト <<http://www.jal.co.jp/>> より、「JALグループ、2008年度下期路線便数計画の一部変更を決定」第08062号、2008.8.7.; 「JALグループ、2008年度下期路線便数計画を追加変更」第08079号、2008.9.4.

全日空については、『プレスリリース』全日空ウェブサイト <<http://www.ana.co.jp/>> より、「2008年度下期 ANAグループ航空輸送事業計画を修正」第08-100号、2008.8.6.

減便や運休・休止の対象となった路線の多くは、関西国際空港、新千歳空港、那覇空港などの空港と、地方空港を結ぶものであるが、もともとの路線数・便数がさほど多くない地方空港にとって、その影響は小さくない。例えば、日本航空は、平成21年2月に、福島空港から撤退することとなったが、同社が運航する3路線の利用者数は、同空港利用者数の4割を占める規模であり、地元経済への影響が危惧されている⁽³⁷⁾。路線縮小の対象となった空港付近の自治体からは、存続を求める声が上がっているが、見直しは進んでいない。

(2) 地方路線の維持に向けた議論

こうした動きに対して、国土交通省は、路線設定は事業者の判断であるとの立場をとっており、積極的な関与は行っていない⁽³⁸⁾。政府は、着陸料の減免や、固定資産税の軽減といった措置を講じているが、低需要路線に対する補助は、離島路線を除いて、実施していない⁽³⁹⁾。この点、海外では、離島に限定することなく、地方路線の補助制度を設けている事例もあり、何らかの対応を検討すべきとの指摘もある⁽⁴⁰⁾(表4)。

表4 海外における地方路線に対する補助制度⁽⁴¹⁾

国	米 国	フランス	オーストラリア
名称	EAS (Essential Air Service) プログラム	航空輸送均等化基金	RASS (the Remote Air Service Subsidy)
概要	1978年の規制緩和を受けて、不可欠路線維持のために創設。特定の地域が全国的なネットワークに連結するため、適切なハブ空港と結んだ上で、最低限の往復運航を実施する航空会社を認定し、運航費の一部を補助するもの。	国土整備・開発に関する基本法(1995年)に基づき「航空輸送均等化基金」を創設。1999年に「航空輸送・空港均等化基金」に改組。同基金により、航空会社に対して補助を行う。	国内遠隔地域に対する毎週の航空運送サービス維持を目的として、1982年から補助を実施。
補助対象	規制緩和以前に航空サービスを受けていた地域のうち、以下のもの。 ① ミディアム・ハブ空港、ラージ・ハブ空港から70マイル以上の距離がある ② 補助金額が1人あたり200ドル以下	EC規則2408/92にいう公共輸送義務が課されている路線のうち、以下のもの ① 前年輸送実績が1万人以上15万人以下 ② どちらか一方の空港の前年輸送実績が年間150万人以下 ③ 他の交通手段で所要時間2時間30分未満のものがない	① 必要性(常住者がおり、週1便以上の航空サービスを持たない地域への運送であること) ② 遠隔性(必需品等が得られる地域へのアクセスに、地上交通手段で片道2時間を要すること等)

(出典) 国土交通省航空局「諸外国における地方路線維持の取組み」『羽田空港発着枠の配分基準検討懇談会(第1回)資料4 羽田空港発着枠の現状と検討課題』2008.12, p.61. <<http://www.mlit.go.jp/common/000029714.pdf>>を基に筆者作成

(37) 「日航と全日空 路線廃止・減便 地方空港、過剰投資のつけ」『日本経済新聞』2008.8.6.

(38) 「航空路線の減便や休止は、一義的には勿論、航空会社の経営判断ではありますが、路線の見直しということは、必然的に利用者の利便に大きな影響を与えます。…(中略)…そういうことから、航空会社において、関係する自治体等と納得してもらうように十分協議を行って頂く。そのようなことが必要であると私は考えています」『冬柴大臣会見要旨』2008.7.11, 国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/report/interview/daijn080711.html>>

(39) 離島路線では、機体購入費や、運航費などが、一部補助されている。国土交通省交通局『数字でみる航空 2008』2008, pp.297-299.

(40) 杉浦一機「激動する航空業界 フライト・ルポルタージュ76 国内航空路線の大規模再編」『JR Gazette』65巻4号, 2007.4, pp.70-71.

(41) 米国、フランスの制度については、以下の資料に詳しい。【米国】塩見 前掲注(3)「第5章 小地域における航空サービスとEASおよびパイロット・プログラム」pp.239-264; 【フランス】平澤崇裕『主要国運輸事情調査報告書 EU運輸事情調査3』運輸政策研究機構ウェブサイト, 2004.5.10, pp.36-37, <<http://www.jterc.or.jp/koku/shyokoku/03pdf/eu3.pdf>>; 『主要国運輸事情調査報告書 フランス共和国』運輸政策研究機構ウェブサイト, 2007.10, pp.17-19. <<http://www.jterc.or.jp/koku/shyokoku/03pdf/france.pdf>>

しかし、一方で、「一県一空港」と言われるように、次々と新空港の建設を進めてきたことが、問題の背景にあるとの見方も少なくない⁽⁴²⁾。地方空港に対しては、空港整備特別会計から、多額の整備費が補助されるため、地元自治体は、比較的容易に空港を整備することができた。その結果、開港後の利用実績が、事前の需要予測を著しく下回る事例も数多く確認されている⁽⁴³⁾。

現在のところ、路線の維持という問題に対しては、空港周辺の自治体による主体的な取組みが重視されている。例えば、石川県の能登空港では、事業者との間で、搭乗率保証制度を設けており、事前に合意した、一定の搭乗率を達成できなかった場合には、事業者側に保証金を支払うこととしている⁽⁴⁴⁾。そのほか、地元住民への運賃補助や、国際線の就航など、様々な対策が講じられている⁽⁴⁵⁾。こうした措置には、公費の支出を伴うものもあり、地元住民を含めた関係者間の合意形成が必要となるが、航空産業の競争が進む中、個々の空港においても、経営意識を高め、利用促進を図ることが不可欠であろう。

おわりに

本稿では、幼稚産業として、強い規制が課されていた航空産業が、着実に成長を続ける中で、規制緩和により、競争促進的な環境整備が図られてきた経緯と、それに伴う課題を整理した。しかし、羽田空港、成田空港の容量拡大が期待されている一方で、世界的な経済の低迷に伴い、航空産業は、極めて厳しい経営状況に直面しており、航空産業を取り巻く環境は、今も変化の最中にある。今後も、国際航空分野における自由化の議論とあわせて、こうした環境の変化に応じた規制のあり方が問われ続けることになると考えられる。その議論にあたっては、公正な競争の促進と、ネットワーク維持という二つの視点を、適切に調和させることが不可欠であろう。

(ふくやま じゅんぞう 国土交通課)

(42) 富岡耕「相次ぐ廃止・減便 露呈した“余剰空港”」『週刊東洋経済』6159号, 2008.8.16-23, pp.32-33.

(43) 福山潤三「空港整備特別会計の見直し」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』573号, 2007.3.20, pp.1-5.

(44) 反対に、一定の搭乗率を上回った場合には、事業者側から、販売促進協力金が支払われる。平成15年の開港以降、3年連続で、販売促進協力金を受け取っており、現在のところ、保証金を支払ったことはない。「能登空港開港5年 需要を実証、増便は課題=石川」『読売新聞』2008.7.4.

(45) 古山幹雄・平木協夫「逆風強まる地方空港忍び寄る「廃港」の2文字」『日経グローバル』75号, 2007.5.7, pp.6-17.

6 通信事業

清水 直樹

目次

はじめに	2 事業者から見た規制緩和
I 通信事業の概況	3 利用者から見た規制緩和
II 規制緩和の特徴と経緯	IV 規制緩和に伴う政策課題
1 規制緩和の特徴	1 公正な競争条件の整備
2 規制緩和の経緯	2 ユニバーサルサービスの確保
III 規制緩和の影響	おわりに
1 情報通信産業の規模	

はじめに

昭和60年以降の通信事業における規制緩和（改革）は、一般的には、事業者間の競争を促進し、利用者に料金の低廉化と、サービスの高度化・多様化をもたらしたとされる⁽¹⁾。これは、20年余の間の規制緩和（改革）の積み重ねの結果、実現したものといえる。一方で、規制を緩和して競争を導入した結果、事業者間の公正な競争条件を確保することが課題となっている。また、競争が進展しても、生活に不可欠と位置付けられる一定範囲の通信サービスは、すべての国民があまねく公平に利用できること（ユニバーサルサービスの確保）が求められる。本章では、通信事業における規制緩和（改革）の経緯等をまとめ、それに伴って生じた政策課題について述べる。

I 通信事業の概況

電気通信事業者によって提供されるサービスには、大きくいって、①固定電話、②移動電話、③ブロードバンドのインターネット接続がある。それぞれの契約数の推移は、図1のようになっている。固定電話の契約数は、平成10（1998）年をピークに減少傾向にある。

①固定電話

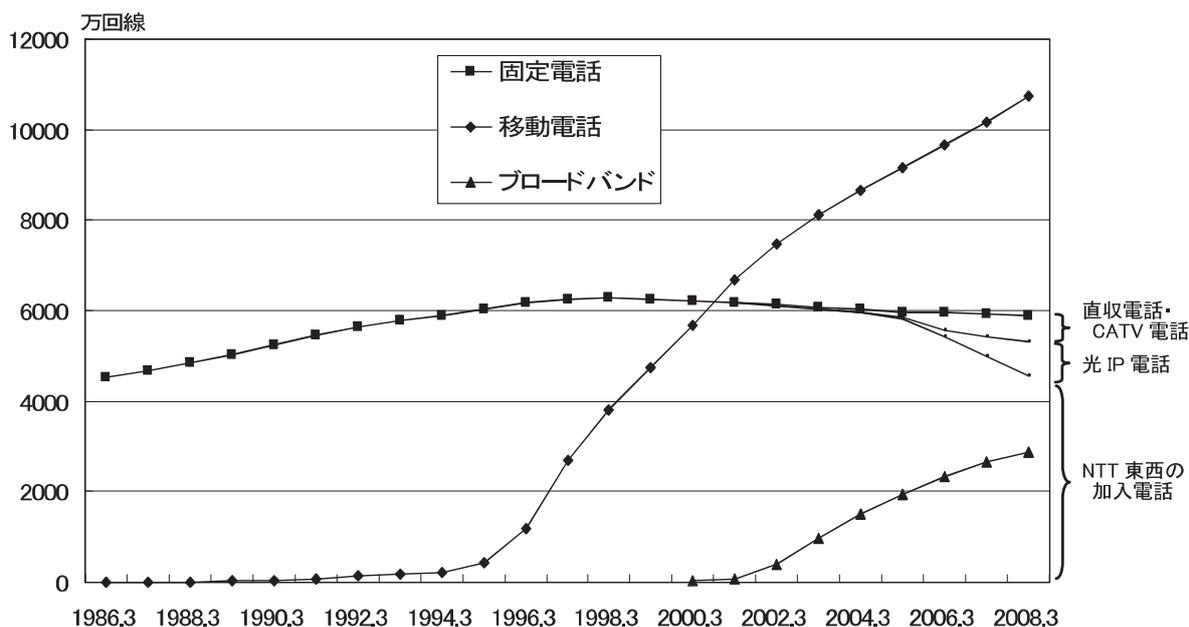
以前は、固定電話といえば、旧来からある日本電信電話株式会社（以下、「NTT」とする。）⁽²⁾

(1) 例えば、情報通信審議会「IT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方についての最終答申」2002.8.7, pp.2-7. (<http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/pdf/020807_14_02.pdf> 参照。

ただし、公衆電話の撤去、通話品質保証型のIP電話の大規模障害、電気通信事業者（近未来通信など）による投資被害事件など、規制緩和の「弊害」とも呼ばれるような出来事は発生している。

(2) 昭和60年に誕生したNTTは、平成11年に、持株会社である日本電信電話株式会社（NTT）、地域通信会社である東日本電信電話株式会社（NTT東日本）及び西日本電信電話株式会社（NTT西日本）、長距離通信会社であるエヌ・ティ・ティ・コミュニケーションズ株式会社（NTTコミュニケーションズ）に再編された。

図1 通信回線の契約数の推移



(出典) 総務省「電気通信事業分野の競争状況に関する四半期データ」

〈http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/kyousouhyouka/data.html〉などを基に筆者作成。

の加入電話を指したが、平成18年頃から、NTT東日本及びNTT西日本（以下、「NTT東西」とする。）の「ひかり電話」などの光IP電話が増加している。光IP電話は、加入電話相当のレベルが保証されているもので、加入電話と同じ番号体系（0AB-J番号）をとる⁽³⁾。旧来型の加入電話の契約数が、固定電話全体の8割を切る一方、光IP電話の契約数は2割近くにのぼっている。光IP電話は、光ファイバー回線のブロードバンド契約者が、500円程度の付加料金で契約できるサービスであり、光ファイバー回線の契約数の増加に伴って増加している。

②移動電話

移動電話（携帯電話とPHSなどの合計）は、平成20年9月末現在、1億942万台の契約がある。事業者別のシェアは、NTTドコモ49.3%、au(KDDI) 27.8%、ソフトバンクモバイル17.9%などとなっている。NTTから初めて携帯電話が発売されたのは、昭和62年のことであり、翌63年には新規参入が認められた。その後、端末の軽量小型化、売り切り制導入⁽⁴⁾、新規加入料の値下げと廃止⁽⁵⁾、などの要因もあり、平成8（1996）年頃から急速に普及した。

③ブロードバンド

高速のインターネット接続を提供するブロードバンドには、ADSL⁽⁶⁾、FTTH(光ファイバー回

(3) IP電話とは、インターネットの通信規約であるIP(インターネット・プロトコル)を用いて、音声をパケットに分割してルーターによって伝送する電話サービスである。IP電話の中でも、音声品質や緊急通報の点で、加入電話相当のレベルが保証されているものには、加入電話と同じ体系の電話番号（0AB-J番号）が、保証されていないものには、IP電話固有の電話番号（050番号）が付与されている。

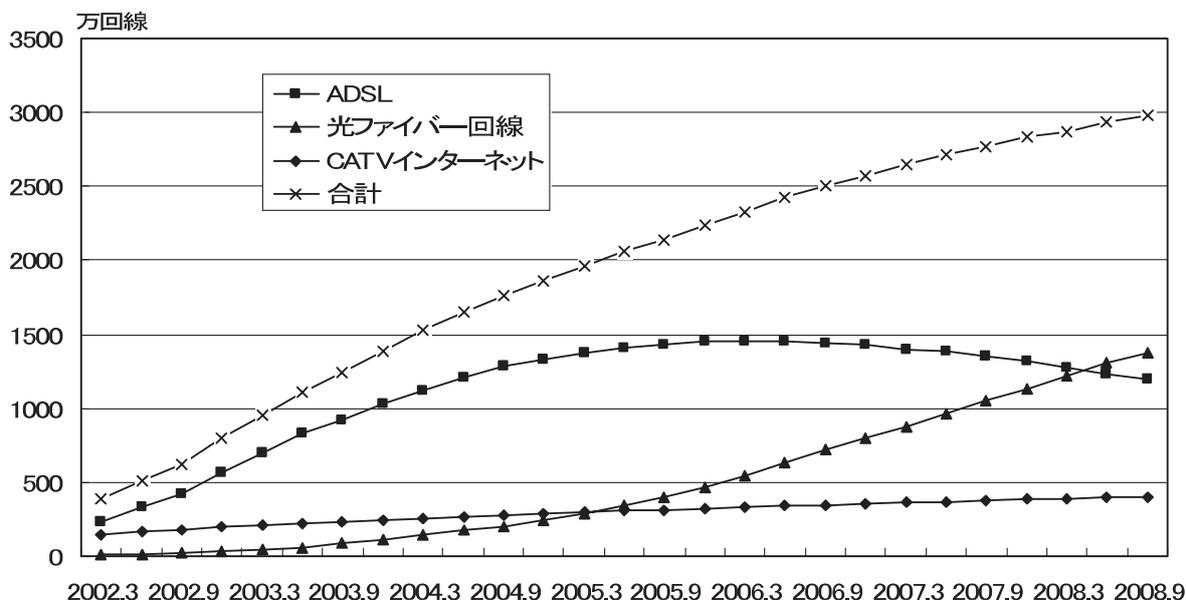
(4) 平成6年に、端末設備等規則（昭和60年4月1日郵政省令第31号）が改正され、移動電話機の位置付けが、電気通信回線設備（事業者が一体的に提供すべきもの）から、端末設備（利用者の所有物）へ変更された。これ以降、多様で低廉な端末が登場した。

(5) 新規加入料は、NTTドコモの場合、平成4年当時45,800円であったが、順次下げられ、平成8年に廃止された。

(6) Asymmetric Digital Subscriber Line(非対称デジタル加入者線)の略。電話用のメタルの加入者線に、モデムなどを設置することにより、高速のデジタルデータ伝送を可能にする。サービスによって速度は異なるが、例えば下り最大50Mbps、上り最大5Mbps程度と、加入者がデータ受信に使用する下りの通信速度が、上りに比べ速く設定されていることが特徴である。局舎から加入者宅までの距離が長くなると、減衰が生じて速度が落ちる。

線⁽⁷⁾、CATVインターネット⁽⁸⁾、といった種類がある。ブロードバンドの普及の推移は、図2のとおりである。当初のブロードバンド普及をけん引したADSLが広まったのは、平成13(2001)年に、ソフトバンクがそれまでの業界標準の約半額でのサービス開始を発表して以降である⁽⁹⁾。ブロードバンドの主流は、高速で多機能なサービスが利用可能な光ファイバー回線に移行してきており、平成20年6月には、光ファイバー回線の契約数がADSLを上回った。

図2 ブロードバンド契約数の推移



(出典) 総務省「電気通信事業分野の競争状況に関する四半期データ」
 〈http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/kyousouhyouka/data.html〉などを基に筆者作成。

通信事業は、電話交換機を用いる伝統的な固定電話網の時代から、IP(インターネット・プロトコル)網の時代へと、ネットワークの構造的変化に直面している。IP網では、音声・データ・映像のいずれもが、パケットという単位に分割されて伝送される。このような技術革新に伴って、①固定電話、②携帯電話、③ブロードバンドという、これまで別々であったサービス間の垣根が低下している。IP電話の普及は、変化の最たる例といえる。今後は、1台の携帯型端末が、固定通信の子機と移動通信の端末を兼ねるサービス(FMC: Fixed Mobile Convergence)などの普及も期待される。

なお、NTT東西は、既存の固定電話網・IP網を統合する新たなIP網として、通信品質やセキュリティ面で信頼性の高いNGN(Next Generation Network: 次世代ネットワーク)を構築中である。平成20年3月に東京・大阪などで開始されたNGNサービスは、平成22年度には、現在光ファイバー回線のサービス提供が実施されている地域まで拡大される計画である⁽¹⁰⁾。

(7) Fiber To The Homeの略。各家庭まで敷設された光ファイバーケーブルによって、数十～100Mbps程度の、高速大容量のインターネット接続を可能にするサービス。

(8) ケーブルテレビ用の同軸ケーブル網を用いて提供するインターネット接続サービス。

(9) ソフトバンクが開始したYahoo! BBは、既存の事業者と異なる仕様を用いることで、コストを削減することに成功した。参入前の業界標準が1.5Mbps程度、月額料金6,000円弱であったのに対して、Yahoo! BBは最大速度8Mbps、月額3,017円という価格設定であった。

(10) 日本電信電話株式会社「サービス創造グループを目標してブロードバンド・ユビキタスサービスの本格展開」2008.5.13. 〈http://www.ntt.co.jp/news/news08/0805qsvh/ljzn080513d_01.html〉

II 規制緩和の特徴と経緯

1 規制緩和の特徴

通信事業は、大規模なネットワーク設備を必要とする産業（いわゆる「装置産業」）であり、事業を行うために投じた資本の多くは、他に転用することが困難な埋没費用（サンクコスト）となる。また、「規模の経済」や「ネットワーク外部性」が働くことから、複数の事業者が競争するよりも、1事業者独占の方が効率的にネットワークが構築され、低廉にサービスが供給されると考えられていた。

これらの事情を背景に、米国では電話機発明者であるアレクサンダー・グラハム・ベル（Alexander Graham Bell）の流れをくむ民間企業AT&Tが、その他の多くの国では国営の事業体が、独占的に事業を営むことを許容されるかわりに、料金などの規制を課されてきた。我が国では、通信省によって明治時代に開始された通信事業は、戦後、日本電信電話公社（以下、「電電公社」とする。）が独占で行う形態に引き継がれた。

しかし、技術の進歩に伴う参入コストの低下や、自由競争による市場活性化を求める声の高まりから、各国で通信事業に競争を導入すべきだという意見が強まることとなる⁽¹¹⁾。1970年代後半以降、米国（1978年）、英国（1982年）、日本（1985年）において、電話サービスの自由化が実施され、この動きは1990年代にヨーロッパ諸国でも次第に広がっていくこととなった⁽¹²⁾。

さて、1980年代の「規制緩和」（deregulation）という概念は、1990年代以降、「規制改革」（regulatory reform）という概念に置き換えられていった⁽¹³⁾。「規制緩和」と「規制改革」の概念の違いは、「規制緩和」が競争制限的規制の緩和や撤廃のみを意味するのに対して、「規制改革」は、これに加えて競争促進的な事業法規制の導入や競争法の積極的な適用を含む統合的な概念、といわれる⁽¹⁴⁾。

本報告書の第1章「規制改革の経緯と調査の概要」でも触れているように、我が国では、2000年前後から「規制緩和」に代えて「規制改革」が政策用語として用いられるようになり、政策のニュアンスにも変化が生じた⁽¹⁵⁾。我が国の通信事業の規制緩和（改革）の経緯については、次節で概観するが、平成9（1997）年の電気通信事業法改正（料金認可制から届出制への変更など）は、「規制改革」が意味する競争促進的な事業法規制への転換点と位置づけられることが指摘されている⁽¹⁶⁾。

(11) 小向太郎『情報法入門』NTT出版、2008、p.54。

(12) 古城誠・南部鶴彦「電気通信規制の歴史と日米の規制比較」奥野正寛ほか編『日本の電気通信』（シリーズ・現代経済研究5）日本経済新聞社、1993、pp.27-28；木村順吾『情報政策法』東洋経済新報社、1999、pp.23-28など参照。

(13) 川本明「日本の規制改革 展望と課題」山本哲三・佐藤英善編著『ネットワーク産業の規制改革—欧米の経験から何を学ぶか』日本評論社、2001、p.44-46。

「規制改革」ということばについては、「規制改革という語は、強者が弱者に対する、国境を越えた規制緩和、市場開放、投資環境改善、知的財産権強化等の要求を一層強化するのに役立っている点で、さらに性質の悪い道具となっていることに警戒する必要がある」との指摘もある（木村順吾『IT時代の法と経済』東洋経済新報社、2001、p.6）。

(14) KDDI総研編『通信分野における競争政策の国際的展開』KDDI総研、2006、pp.10-13。

(15) 我が国における「規制緩和」と「規制改革」の違いは、①規制改革が規制緩和に加えてより積極的に、規制の撤廃を視野に入れていること、②その結果として生ずる事後チェック型行政への転換に伴う新たなルール設定という形での、積極的な立法論を許容するものであること、③よりいっそう競争政策との結びつきが強く意識されていること、の3点にまとめられるという（来生新「公益事業の規制改革と競争政策」『日本経済法学会年報』23号、2002、p.7）。

(16) KDDI総研編 前掲注(14)、p.12参照。同様に、米国では1996年電気通信法成立が、EUでは1998年の通信市場完全自由化、ないし2002年の「新たな規制枠組み」採択が、競争促進的な事業法規制への転換点と位置づけられることを指摘する。

2 規制緩和の経緯

我が国の通信事業の規制緩和（改革）は、表1のように進められた⁽¹⁷⁾。通信事業は、情報を送り手から受け手へと電氣的に伝送するサービスであり、事業を行うためには、各家庭あるいは各端末までを結ぶ回線網が必要である。民間事業者の参入は、電電公社民営化・NTT発足と同時の昭和60年に認められたが、新規参入事業者がサービスを行うためには、先行するNTTが張り巡らせた回線網に接続して、それを利用することが不可欠であった。そこで、通信事業の規制緩和（改革）では、参入や料金に関する規制の在り方とともに、加入者回線網という「ボトルネック設備⁽¹⁸⁾」に対する接続規制の整備が課題となった。

規制緩和の議論の発端は、昭和57年の第2次臨時行政調査会（いわゆる「土光臨調」）の「第3次答申」である。「第3次答申」は、当時の電気通信事業が量的拡大から質的拡大に移行していること、独占の公社形態では合理化の点で問題があることなどを理由に、①電電公社を分割した上で特殊会社とすること、②電気通信事業に新規参入を認めることなどを求めた。

表1 通信事業の規制緩和の経緯

	参入規制	料金・サービス規制	接続規制	外資規制
1985年	通信市場自由化、NTT発足			
	・回線設備の設置の有無により、第1種と第2種電気通信事業者に区分 ・第1種は許可制	・第1種電気通信事業者は、料金・（提供サービスの条件を記す）契約約款は認可制	・基本的に事業者間協議	・NTT：100%排除 ・NTT以外の第1種電気通信事業者 ：1/3未満に制限
1992年				・NTT：1/5未満に緩和
1997～98年	・需給調整条項を廃止	・料金が届出制に（NTT東西の市内電話料金等はプライスキャップ規制→2000年10月から適用）	・「指定電気通信設備」に係る接続規制を創設	・NTT以外の第1種電気通信事業者 ：外資規制廃止
1999年	NTT再編 （持株会社、地域通信会社（NTT東日本、NTT西日本）、長距離通信会社（NTTコミュニケーションズ）に分割）			
2001年		《市場支配力に応じて規制に差をつける「非対称規制」の整備》 非支配的事業者については、 ・契約約款が届出制に	・接続協定が届出制に	・NTT：1/3未満に緩和
2004年	・第1種、第2種電気通信事業者の区分を廃止 ・設備の規模により、登録または届出制に	・NTT東西の市内電話料金等（プライスキャップ規制）を除いて、料金規制廃止 ・NTT東西のユニバーサルサービス等を除いて、約款規制廃止		

（出典）筆者作成。

(17) 電気通信事業法の改正経緯の詳細については、多賀谷一照ほか編著『電気通信事業法逐条解説』電気通信振興会、2008、pp.1-14を参照されたい。

(18) ボトルネック設備とは、「あるサービスを供給するのに不可欠であるが、投資の絶対額が大きいなどの理由で新規参入事業者が自ら整備・創出することが困難な施設や資源」をいう（内閣府国民生活局編『公共料金の構造改革』財務省印刷局、2002、p.15.）。

これを受けて制定された日本電信電話株式会社法（昭和59年法律第85号）及び電気通信事業法（昭和59年法律第86号）が、昭和60（1985）年に施行され、電電公社の民営化（一社体制）と、通信事業の民間開放が実現した。当時の電気通信事業法は、回線設備を自ら設置する第1種電気通信事業者と、他社の回線設備を利用してサービス提供する第2種電気通信事業者とを区分して規制した。この枠組みは、市場に対する影響力の大きい第1種電気通信事業者には相対的に重い規制を課し、事業者間の公正な競争の確保を図るものであった⁽¹⁹⁾。しかし、ボトルネック設備に対する接続ルールは存在せず、接続条件などは、基本的には事業者間の協議に委ねられていたため、郵政省を巻き込んだ対立を生じさせた⁽²⁰⁾。

接続規制が整備されたのは、平成9（1997）年の電気通信事業法改正（平成9年法律第97号）においてである。固定通信事業で、都道府県ごとに、加入者回線のシェアが50%を超える事業者には、指定電気通信設備に係る接続規制が設けられた（現在の第1種指定電気通信設備制度）。さらに、平成10（1998）年の電気通信事業法改正（平成10年法律第58号）で、第1種電気通信事業者の料金が、認可制から原則として届出制に緩和された。

平成11（1999）年7月には、NTTが再編され、持株会社（NTT）、東西の地域通信会社（NTT東日本、NTT西日本）、長距離通信会社（一般商人であるNTTコミュニケーションズ）に分割された。NTT再編は、ボトルネック設備を有するNTTを分割することによって公正有効競争の促進を図り、また、国際通信などの新規事業への進出を可能にするなどの経営の自由度を与えるという観点から実施された。

平成13（2001）年の電気通信事業法改正（平成13年法律第62号）では、移動通信事業にも接続規制が設けられた（第2種指定電気通信設備制度）。また、この改正により、支配的事業者規制が導入され、接続で知り得た情報の目的外利用・提供の禁止等の行為規制が設けられた。一方、市場支配力を有しない事業者については、接続協定が認可制から届出制に変更されるなどの規制緩和が行われ、支配力に応じて規制に差をつける非対称規制の整備が進んだ。

平成15（2003）年の電気通信事業法改正（平成15年法律第125号）では、設備設置の有無によって、第1種、第2種電気通信事業者に区分して規制する枠組みが廃止された（施行は平成16年）。指定電気通信設備に係る接続を規制する一方で、料金や提供サービスに関する規制は、設備とは切り離すという考え方によるものである。改正後の参入規制では、一定の規模を超える場合は総務大臣への登録を要するが、その他の場合は総務大臣への届出に緩和された⁽²¹⁾。また、非支配的事業者については、原則として契約約款の作成・届出義務が廃止された。

以上の改正の結果、電気通信事業法は、表2のような形で、市場支配力に応じて差をつける「非対称規制」を行っている。今後は、平成18年に政府与党間で合意された内容に基づき、①当面は回線網の開放等、必要な公正競争ルールの整備等を図ること、②ブロードバンドの普及状況等を見極めた上で、平成22年の時点でNTTの組織問題の検討を行うこと、となっている⁽²²⁾。

(19) 第1種電気通信事業者の参入・退出、料金が、郵政大臣の許可制・認可制となっており、需給調整を意図する側面の強い、管理された競争状態であったといえる。

(20) 当時の電気通信事業法では、第1種電気通信事業者間の接続協定には、郵政大臣の認可が必要であること（第38条）、事業者間の協議が調わない等の場合、郵政大臣は協定の締結命令や裁定を行うこと（第39条）、が規定されていた。

(21) 一定の規模とは、①端末系伝送路設備の設置の区域が一の市町村（特別区、指定都市の区）の区域を越えないこと、②中継系伝送路設備の設置の区域が一の都道府県の区域を越えないこと（電気通信事業法施行規則第3条第1項）。

(22) 清水直樹「通信・放送政策の課題—『通信・放送の在り方に関する懇談会』をめぐって—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』551号、2006.10.12参照。

表2 電気通信事業法における支配的事業者に対する規制

	第1種指定電気通信設備（固定系）を設置する事業者	第2種指定電気通信設備（移動系）を設置する事業者
指 定 要 件	都道府県ごと、シェアが50%を超える加入者回線を有すること → 各都道府県でNTT東西を指定	業務区域ごと、シェアが25%を超える端末設備を有すること → NTTドコモ、KDDI、沖縄セルラーを指定
接 続 規 制	・接続約款の作成と、総務大臣による認可 ・接続料の算定方法についての法的要件（長期増分費用方式の適用など） ・接続会計の整理と、接続に関する収支の状況の公表	・接続約款の作成と、総務大臣への届出
対象となる設備	加入者回線と、これと一体として設置する電気通信設備	基地局回線と、移動体通信を提供するために設置される電気通信設備
行 為 規 制	・接続の業務に関して知り得た情報を、目的外に利用又は提供すること ・特定の電気通信事業者に対し、不当に優先的又は不利な取扱いをすること ・他の電気通信事業者、電気通信設備の製造業者、販売業者に対し、不当な規律又は干渉をすること ・総務大臣が指定する「特定関係事業者」（→NTTコミュニケーションズを指定）との間のファイヤーウォール	※以下の禁止行為の適用は、収益のシェアが25%を超える事業者を個別に指定 → NTTドコモを指定 ・接続の業務に関して知り得た情報を、目的外に利用又は提供すること ・特定の電気通信事業者に対し、不当に優先的又は不利な取扱いをすること ・他の電気通信事業者、電気通信設備の製造業者、販売業者に対し、不当な規律又は干渉をすること

(出典) IP化の進展に対応した競争ルールの在り方に関する懇談会『IP化の進展に対応した競争ルールの在り方について—新競争促進プログラム2010—』2006.9, p.20. (http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060915_5_4.pdf) を基に筆者作成。

Ⅲ 規制緩和の影響

1 情報通信産業の規模

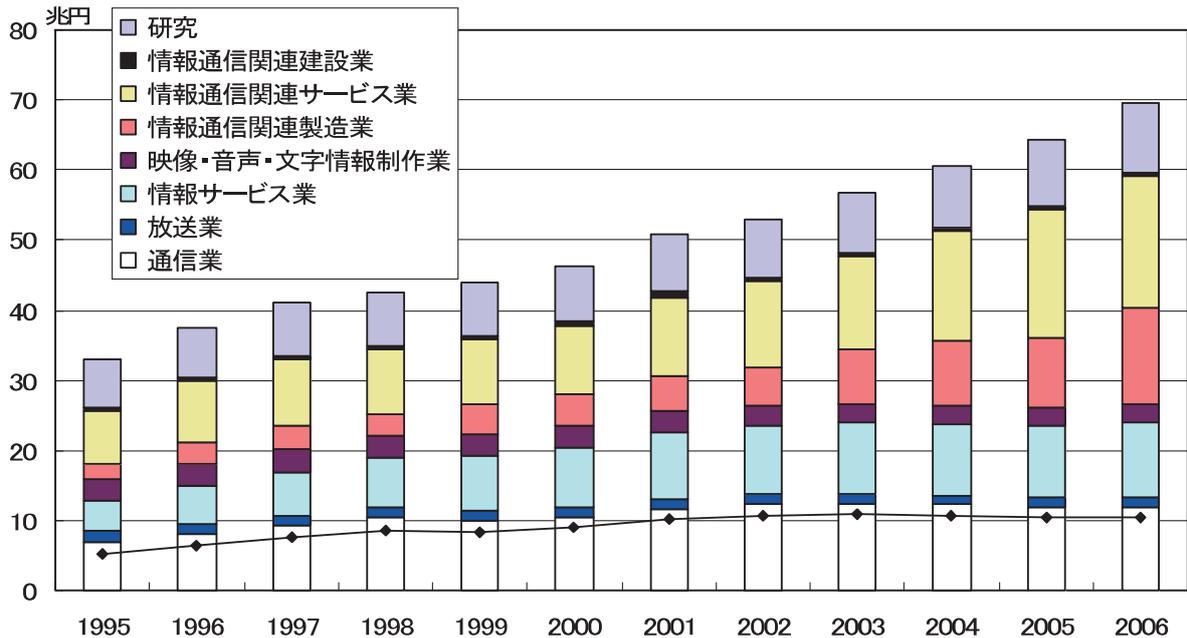
総務省のまとめによると、情報通信産業の平成12年価格の実質国内総生産（実質GDP）は、図3のように推移している。ここでいう、情報通信産業とは、通信業（郵便と電気通信）のみならず、放送業、情報サービス業（ソフトウェア等）、情報通信関連機器製造業（携帯電話やパソコン製造等）、情報通信関連サービス業（情報通信機器賃貸業等）等を含んだものである。平成18年の情報通信産業の実質GDPは69.7兆円であり、一貫してプラス成長を続けている。情報通信産業は、他の産業と比べて、最も高い成長を遂げている⁽²³⁾。

情報通信産業のうち、電気通信による通信業（「固定電気通信」、「移動電気通信」、「電気通信に付帯するサービス」の合計）に限定して、その実質GDPを図3に折れ線で示した。平成15（2003）年をピークに、マイナス成長となっている。サービス価格の低廉化や、固定電話市場の縮小などが要因と見られる。ただし、IP網の通信ネットワークは、さまざまなコンテンツ（情報の中身）の伝送を可能にするものであり、他の分野のサービスや産業にとっても、重要なネットワークとなっている。政府も、「IT新改革戦略」⁽²⁴⁾において、「いつでも、どこでも、誰でもITの恩恵を実感できる社会の実現」を目指すなど、通信事業によって整備されるIT基盤を利活用する

(23) 総務省『平成20年版 情報通信白書』2008, p.33参照。

(24) IT戦略本部「IT新改革戦略」2006.1.19. (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/060119honbun.pdf>)

図3 通信産業の実質GDPの推移



(出典) 総務省『平成20年版 情報通信白書』2008, pp.33, 251.を基に筆者作成。

ことに力を入れている。

2 事業者から見た規制緩和

事業者の側から見ると、参入や提供サービスに関する規制の緩和によって、事業展開が容易になったといえる。電気通信事業者数の推移を見ると、表3のようになっている。

平成16年3月末までは、自ら回線設備を設置してサービスを提供する「第1種電気通信事業者」(許可制)、公専公接続による電話サービス⁽²⁵⁾や国際通信サービスを提供する「特別第2種電気通信事業者」(登録制)、それ以外の「一般第2種電気通信事業者」(届出制)の区分があった⁽²⁶⁾。平成16年4月以降、設備を設置する区域の規模に応じて、事業者が総務大臣へ登録か届出をする制度になった。旧第1種電気通信事業者の一部は登録電気通信事業者、その他の旧第

表3 事業者数の推移 (各年4月1日現在)

	1985年	1990年	1995年	2000年	2003年	(制度改正)	2004年	2008年
第1種電気通信事業者(許可制)	2	62	111	249	414	登録電気通信事業者 届出電気通信事業者	299 12,155	324 14,171
特別第2種電気通信事業者(登録制)	0	28	44	101	115			
一般第2種電気通信事業者(届出制)	85	813	2,063	7,550	10,789			
合計	87	903	2,218	7,900	11,318	合計	12,454	14,495

(出典) 総務省「情報通信統計データベース」〈<http://www.johotsusintokei.soumu.go.jp/>〉

(25) 公専公接続とは、専用線の両端に公衆網を接続する通信形態。

(26) 平成9年に第1種電気通信事業者の許可基準から需給調整条項が廃止され、平成10年に第2種電気通信事業者も(一定の要件のもとで)自前の回線設備設置が可能になるなどの、参入規制の緩和が実施された。

1種電気通信事業者とすべての旧第2種電気通信事業者は届出電気通信事業者、とみなされることとなった。

この改正においては、許可制の廃止によって参入手続きの簡素化が進むとともに、それまでの第2種電気通信事業者も自前で回線設備を設置することが可能となるため、事業への参入と投資意欲を促進させる効果が期待された⁽²⁷⁾。数字の上では、電気通信事業者の数は、年々増加しており、現在15,000近い事業者が存在している。そのうち、約1万の事業者は、限定された地域内で、インターネット接続サービスを提供する小規模の事業者である。通信事業全体を大きく見れば、競争の進展により、NTT、KDDI、ソフトバンクの3つのグループに集約されている。

3 利用者から見た規制緩和

規制緩和と技術の進歩に伴って、サービスの高度化・多様化が進展するとともに、料金の低廉化が顕著に進んだサービス分野もある。

NTT発足時の固定電話の通話料金は、電電公社時代の政策的観点による料金体系を踏襲し、市内通話料金はコストよりも安く、長距離通話の料金はコストよりも高く設定されていた。新規参入事業者は、NTTよりも安い料金設定が可能な長距離通話市場に参入し、長距離通話市場で競争が進展した。例えば、東京・大阪間の通話料金（平日昼間3分間）は、NTT発足時に400円であったが、値下げ競争の結果、現在は80円⁽²⁸⁾にまで下がっている。他方、NTTの市内通話の料金（平日昼間3分間）は、NTT発足時に10円であったが、平成13年1月に9円、5月に8.5円に値下げされるまでは料金に変動はなかった。

携帯電話は、1990年代の普及期に月額基本料金の値下げ等が行われたが、近年は、定額制や家族割引導入などの影響もあってさらに料金が下がっている。携帯電話事業者のARPU(Average Revenue Per User：加入者1人あたりの売上高)は、平成14年から平成19年にかけて、NTTドコモ：8,120円→6,360円、KDDI：7,570円→6,260円、ソフトバンク：7,270円→4,658円、と減少している⁽²⁹⁾。なお、携帯電話事業者各社が、「端末販売時に奨励金を出して端末代金を抑えるかわり、その費用を通信料金に上乗せして回収する」というビジネスモデルをやめ、端末代金と通信料金を分離するようにしたことで、通信料金の値下げにつながっている⁽³⁰⁾。

ブロードバンドの料金については、ADSLは、平成13年のソフトバンク参入時に、NTT東西などが値下げして以降、大きな値下げは行われておらず、月額3,000円程度である。ただし、技術革新によって、同じ水準の料金でも、当時より高速な通信サービスが受けられるようになっている。光ファイバー回線は、段階的に料金の値下げが行われているが、平成17年以降はやや沈静化している。戸建て向けサービスは月額5,000円台程度であるが、まとまった契約が可能な集合住宅向けサービスでは、料金水準はADSLと同程度まで下がっている⁽³¹⁾。

(27) 鈴木賢一「電気通信事業における競争政策—情報通信審議会最終答申と電気通信事業法改正—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』418号, 2003.4.7, pp.5-6.

(28) NTTコミュニケーションズ、KDDI、ソフトバンクテレコム利用時。

(29) 情報通信総合研究所編『情報通信データブック2009』NTT出版, 2008, p.74.

(30) 平成19年の総務省「モバイルビジネス研究会」における検討などを経て、各社ともビジネスモデルを変更した。従来のビジネスモデルは、同じ端末を長く使う利用者にとっては不公平な仕組みであった。現在、携帯電話事業者各社は、端末の割賦販売をすることによって、端末販売時における購入者の負担を軽くする仕組みを採用している。

(31) ブロードバンドの料金については、総務省「電気通信事業分野における競争状況の評価2007」2008.9, pp.150-152, 165-168. <http://www.soumu.go.jp/s-news/2008/080905_3.html> 参照。

IV 規制緩和に伴う政策課題

1 公正な競争条件の整備

(1) 通信事業における競争促進

通信事業において、競争促進を通じた利用者利益の拡大が目指されている以上、事業者間の公正な競争条件を確保する必要がある。例えば、竹中平蔵総務大臣（当時）のもとで、今後の通信・放送政策の在り方を検討した有識者懇談会「通信・放送の在り方に関する懇談会」は、「通信事業における一層の競争の促進」として、「通信・放送の融合の進展等に対応した新しいサービスの登場や料金の低廉化・多様化等を促すためには、通信市場における公正競争を徹底することが必要である⁽³²⁾」ことを指摘している。

我が国の通信事業の規制は、競争の進展を踏まえて、平成15（2003）年の電気通信事業法改正により、事後的に競争監視するという性格が一層強まった。公正な競争監視の観点からは、競争が成立する部分については、産業共通の競争法である「独占禁止法」を基準としたルールを拡大していくことも必要になっている⁽³³⁾。しかし、現時点で、電気通信事業法などによる特定領域規制が役割を終えたというわけでもない。公正取引委員会と総務省が共同発表している「電気通信事業分野における競争の促進に関する指針」⁽³⁴⁾においても、通信事業における「ボトルネック設備などの特殊性」や「独占から競争への過渡的状況にあること」を前提にすれば、独占禁止法及び電気通信事業法を適正に運用していくことが必要となることが述べられている⁽³⁵⁾。

通信事業の中でも、「周波数の有限性」という性格をもつ無線通信では、周波数の割り当てを受ける事業者は限られざるを得ない。総務省は、携帯電話や次世代高速無線通信などにおいては、MVNO(Mobile Virtual Network Operator：仮想移動体通信事業者)⁽³⁶⁾の普及を後押しする政策なども実施して、競争促進を図っている⁽³⁷⁾。一方で、欧米では実施されている「周波数オークション」や「周波数取引」といった、市場原理を活用した周波数割り当てについては、総務省は慎重な姿勢をとっている⁽³⁸⁾。

有線通信においては、資源の有限性は存在しないが、設備のボトルネック性が存在するために、公正な競争条件を確保する枠組みをつくる必要があると考えられている。ネットワークの

(32) 通信・放送の在り方に関する懇談会「通信・放送の在り方に関する懇談会 報告書」2008.6.6. p.5.
(http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/chousa/tsushin_hosou/pdf/060606_saisyuu.pdf)

(33) 例えば、公正取引委員会の研究会から、「公益事業分野に競争が導入された以上、当該事業分野における競争上の問題については、公正かつ自由な競争を促進することを目的とする独占禁止法により規律されていることが基本となる」との指摘もなされた（政府規制等と競争政策に関する研究会「公益事業分野における規制緩和と競争政策」2001.1, p.21.参照）。

(34) 公正取引委員会・総務省「電気通信事業分野における競争の促進に関する指針」2008.8.
(http://www.soumu.go.jp/s-news/2008/pdf/080829_11_bt1.pdf)

(35) 独占禁止法と（電気通信）事業法の適用関係に関する考察としては、土田和博「独禁法と事業法による公益事業規制のあり方に関する一考察」土田和博・須網隆夫編著『政府規制と経済法—規制改革時代の独禁法と事業法』日本評論社、2006. pp.153-176；西村暢史「情報通信領域に対する法規制の視点—事業法と独禁法」『比較法雑誌』42巻2号、2008.9. pp.235-259などを参照されたい。

(36) MVNOとは、周波数の割り当てを受けず、無線通信の事業者からネットワークの一部を借りて、サービスを提供する事業者。

(37) 平成19年2月に、「MVNO事業化ガイドライン」が改正された。これにより、MVNOに係る協議が不調だった場合の、総務大臣による協議命令や裁定、紛争処理委員会による斡旋・仲裁の手続きが明確化された。

(38) 例えば、総務省で開催された「電波有効利用政策研究会」は、オークション導入によって免許料が高騰すると、①国民へのサービス遅延や人口カバー率の切り捨て、②国家の成長・戦略産業であるIT産業の衰退、③将来的な電波の迅速な再配分を困難とする欠点、などの問題があることを挙げている（電波有効利用政策研究会「電波有効利用政策研究会 第1次報告書」2002.12. p.63. (http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/021225_2.html) 参照）。

IP化が進展する通信事業では、各家庭からIP網へアクセスするためのブロードバンド回線市場における競争条件の整備が不可欠である。ブロードバンド回線としては、今後は無線通信の重要性が増すものと考えられるが、当面競争が展開される主要な伝送インフラは、有線の光ファイバー回線であるといえる。以下では、競争条件整備の一例として、光ファイバー回線市場の課題を取り上げる。

(2) 光ファイバー回線市場における競争

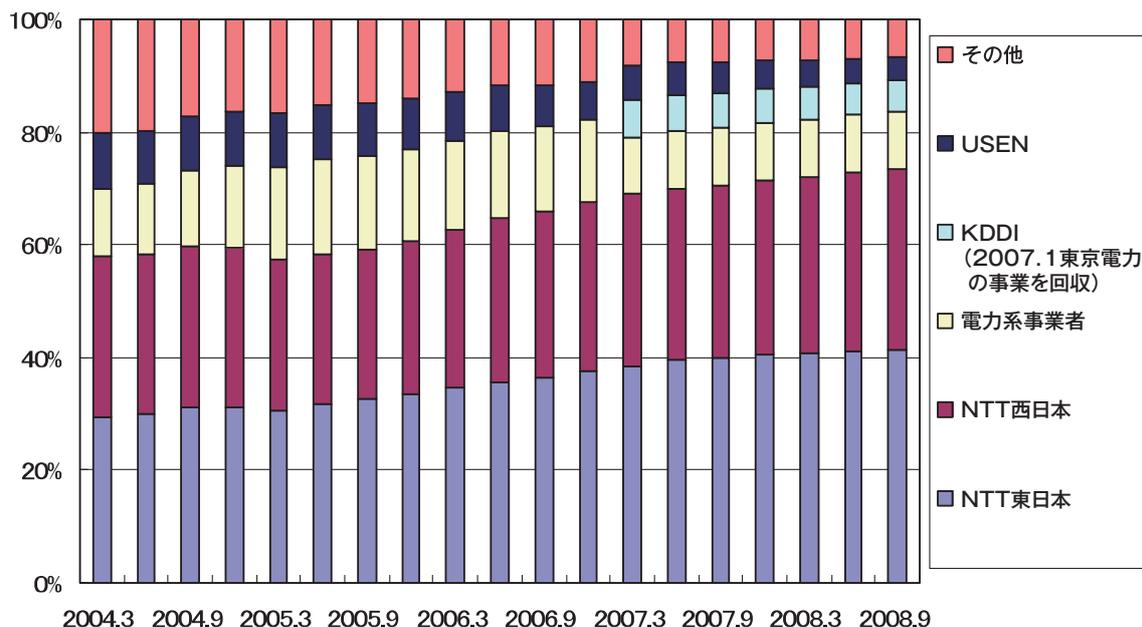
図4は、光ファイバー回線のブロードバンド契約のシェアの推移をあらわしたものであるが、NTT東西のシェアが増加傾向にあることが分かる。ここで考えなければならないのは、NTT東西のシェア増加の原因が、純粋な企業努力によるものか、優越的地位を利用したものかという点である。

光ファイバー回線は、固定電話のメタルの回線網とは異なり、NTT東西も新規に敷設しているインフラである。ただし、NTT東西と電力系通信事業者などは、回線網を敷設するための電柱などの基盤を保有している点で、有利な立場にある。

現在の接続規制では、都道府県ごとに、加入者回線のシェアが50%を超える事業者が保有する光ファイバー回線は、その事業者が使用していなければ、他事業者に貸し出すことが義務づけられる(表2参照)。シェアの算定は、固定電話のメタル回線と光ファイバー回線の区別なく行われるため、メタル回線をほぼ独占するNTT東西の光ファイバー設備は、すべての都道府県で接続規制の対象となっている。

各事業者が競争下で構築中の光ファイバー回線に対して、このような要件の接続規制を課すことに関しては、設備ベースの競争のインセンティブを阻害するおそれがあることが指摘されている⁽³⁹⁾。一方で、開放義務の問題と地方の投資インセンティブの問題ははっきりと区別すべきであり、NTT東西だけに一方的に損失を与えるような接続規制を作らないことが重要であ

図4 光ファイバー回線の契約数のシェア



(出典) 総務省「電気通信事業分野の競争状況に関する四半期データ」

(http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/kyousouhyouka/data.html)などを基に筆者作成。

るとの指摘もある⁽³⁹⁾。サービスベースの競争と設備ベースの競争のバランスをとることは困難な課題であるが、設備ベースの公正競争を促進するためには、NTT東西や電力系通信事業者が保有する、電柱などの敷設基盤の公正な利用環境の整備が不可欠といえよう⁽⁴⁰⁾。

接続規制においては、回線を借りる際に支払う料金（接続料）が、適正な金額であることが重要である。平成20～22年度の光ファイバー1芯の接続料は、NTT東日本が月額4,610円、西日本が月額4,932円で認可されている。平成19年度までの5,074円（NTT東西とも）に比べ、金額は値下げされた。ただし、NTT東西は、原則として、1芯の光ファイバーを加入者宅の近くで8分岐させ、最大8回線の加入者を収容している。NTT東西は、分岐された1回線ごとの貸し出しには、新サービスの展開や品質維持への支障などを理由に、応じていない。これに対して、回線を借りる側の事業者は、自社のサービスに必要な分だけを借りたいために、分岐された1回線ごとの貸し出しを求めた。総務省は、現時点での分岐貸しの制度導入は見送ったが⁽⁴¹⁾、接続料の水準の決定などとともに、規制機関にはこのような政策判断も求められることとなる⁽⁴²⁾。

2 ユニバーサルサービスの確保

日常生活における必需性があるにも関わらず、市場に任せてもあまねく提供されることが困難なサービスは、「ユニバーサルサービス」として確保されることが求められる。通信サービスは、ユニバーサルサービスの典型例の1つと位置づけられる。

日本電信電話株式会社等に関する法律第3条は、NTTに対して、「国民生活に不可欠な電話の役務のあまねく日本全国における適切、公平かつ安定的な提供の確保に寄与する」責務を課している。しかし、利益の出やすい分野での競争が進展するにつれ、NTTの内部相互補助によってサービスを維持することの難しさが指摘されるようになった⁽⁴³⁾。そこで、平成13（2001）年の電気通信事業法改正で設けられたのが、サービス維持に必要な費用を市場の全参加者から徴収する制度（ユニバーサルサービス基金制度）である。

ユニバーサルサービスの対象となるサービスは、「基礎的電気通信役務」として、①加入電話、②第1種公衆電話⁽⁴⁵⁾、③緊急通報（警察、消防、海上保安機関）が規定されている⁽⁴⁶⁾。ユニバーサルサービスの提供者は、「適格電気通信事業者」として、①基礎的電気通信役務に関する会計を公表していること、②ほかの通信事業者との接続約款を定めていること、③業務区域の範囲

(39) 浅井澄子「通信分野における規制緩和」藤原淳一郎・矢島正之監修『市場自由化と公益事業』白桃書房、2007、p.254。

事業法基準の接続規制への批判的考察については、滝川敏明「情報通信の接続規制—事業法から競争法基準への転換」稗貫俊文編『競争法の現代的諸相（下）』信山社、2005、pp.787-805.を参照されたい。

(40) 依田高典『ブロードバンドエコノミクス』日本経済新聞社、2007、pp.151-153。

(41) 総務省は、「電気通信分野における公益事業者の電柱・管路等使用に関するガイドライン」（平成13年3月）を策定するなどの取り組みを行っている。

(42) 情報通信審議会「次世代ネットワークに係る接続ルールの在り方について 答申」2008.3.27。
<http://www.soumu.go.jp/s-news/2008/080327_3.html>

(43) そもそも問題として、総務省という中央省庁が規制を担うのではなく、規制機関の政府からの独立性を確保すべきだという議論がある。独立性を確保すべき理由として、①政治的影響力を排除しなければならないこと、②裁量型ではなくルール型の規制を行うべきであること、③高い専門性が求められることが挙げられる（岸井大太郎「規制改革と独立規制機関・競争当局」岸井大太郎・鳥居昭夫編著『公益事業の規制改革と競争政策』法政大学出版局、2005、pp.15-21.参照）。

(44) 例えば、マルチメディア時代に向けた料金・サービス政策に関する研究会「ユニバーサルサービスの新たな確保の在り方について」1998.6.22.<http://www.soumu.go.jp/joho-tsusin/pressrelease/japanese/denki/980622j602_2.html> 参照。

(45) 社会生活上の安全および戸外での最低限の通信手段を確保する観点から、一定の基準で設置される公衆電話。市街地：おおむね500m四方に1台。それ以外：おおむね1km四方に1台。

(46) 電気通信事業法施行規則第14条

が総務省令で定める基準（＝100％）を満たしていること、の3点の要件が規定されている⁽⁴⁷⁾。3点目のエリアカバー率100％の規定により、提供者は、NTT東西となっている。

ユニバーサルサービス基金制度の設立当初は、NTT東西の各々の収支が黒字であったため、基金が発動されることはなかった。しかし、NTT東西の固定電話事業の収支が悪化していることから、加入者回線分布で上位4.9％に属する高コスト地域について、基金から費用を補填することとなった。平成19年1月から基金の運用が開始されており、現在は、携帯電話やIP電話も含め、1電話番号当たり月額約6円が徴収されている。

IP化の進展に伴って、ユニバーサルサービス基金による補填対象に、IP網へ接続するためのアクセス回線網の維持費用も含めるべきか、という議論もある⁽⁴⁸⁾。総務省の政策目標である、平成22年度の「ブロードバンド・ゼロ地域の解消」（全国いずれの地域においてもブロードバンドサービスを利用することを可能とすること）⁽⁴⁹⁾に合わせて、検討を進めていく必要がある。一方で、競争政策との関係では、ユニバーサルサービス規制が競争をできる限り歪めないことが求められるため、ユニバーサルサービスの範囲は最小限であるべきことが指摘されている⁽⁵⁰⁾。

電話サービスは、全国であまねく利用可能とすべきであるが、旧来型の加入電話は、次第にIP電話に取って替わられるものと予測される。IP電話への移行、あるいは全国でブロードバンドが利用可能となる状態の実現に合わせて、競争政策とバランスの取れたユニバーサルサービス制度の設計が望まれる。

おわりに

以上見たように、規制緩和（改革）が進展した通信事業においても、規制を緩和・撤廃する一方向のみによって、通信事業の発展と利用者利益の拡大が達成されると考えられているわけではない。例えば、接続規制に関して、「事業者間の競争の導入は、規制の緩和ではなく、ますます複雑な規制の導入とその運用をめぐる紛争を生み出しつつある⁽⁵¹⁾」ことが指摘されている。事業者間の公正な競争条件を確保することが、高度なレベルで求められている。

本章の結びとして、今後の通信法制の在り方をめぐる議論についても言及したい。総務省は、通信と放送に関する法体系を、「情報通信法」（仮称）として一本化し、通信と放送の融合・連携の時代に即したものにすることを構想している⁽⁵²⁾。平成22年の通常国会への法案提出を目指して、検討を進めている。現在の通信と放送に関する法体系は、電気通信事業法、放送法、有線テレビジョン放送法など、メディアの種類に応じて、事業毎に仕切られた法律で規制する「縦割り」型の法体系である。構想される情報通信法は、通信と放送の伝送インフラの共有化などを踏まえて、「コンテンツ」「プラットフォーム」「伝送インフラ」のレイヤー（層）毎に規制

(47) 電気通信事業法第108条

(48) ユニバーサルサービス制度の将来像に関する研究会「ユニバーサルサービス制度の将来像に関する研究会 報告書」2007.12. <http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/071211_3.html>

(49) 総務省「デジタル・ディバイド解消戦略」2008.6. <http://www.soumu.go.jp/s-news/2008/pdf/080624_3_bt2.pdf>

(50) 佐々木勉「電気通信：競争下におけるユニバーサル・サービス政策」山本哲三・佐藤英善編著『ネットワーク産業の規制改革—欧米の経験から何を学ぶか』日本評論社、2001、pp.101-118.参照。

(51) 長谷部恭男「グローバル化の中の通信規制」ダニエル・フット、長谷部恭男編『メディアと制度』（融ける境 越える法4）東京大学出版会、2005、p.179.

(52) 通信・放送の総合的な法体系に関する研究会「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会 報告書」2007.12.6. <http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/chousa/tsushin_houseikikaku/pdf/071206_4.pdf>

する「横割り」型の法体系に転換しようというものである。各レイヤー内の規制を、「思い切って各種規制を緩和・集約」することも検討されており、各レイヤー内における公正競争の促進を目指している。IP化の進展などに伴って、通信と放送の融合・連携が見込まれるなか、情報通信産業の構造変化に対応した法体系の構築を模索する必要がある⁽⁵³⁾。

また、本章では、主に、電気通信事業法による支配的事業者に対する規制について述べた。しかしながら、通信事業では、旧・独占事業者であるNTTの組織の在り方に関する議論も不可欠である⁽⁵⁴⁾。平成11年のNTT再編は、地域通信会社2社と長距離通信会社への分割という固定電話網の発想に基づいたものであり、ネットワークやサービスの融合が進むIP網の時代にふさわしいものとは必ずしもいえない。また、再編において持株会社体制を採用したことについては、競争政策の観点からはあまり意味がないという指摘とともに⁽⁵⁵⁾、NTTグループの巨大な資本力が我が国のブロードバンドの普及に寄与したという指摘もある⁽⁵⁶⁾。今後のNTTの組織の在り方として、地域ではなく事業構造で分割してインフラには公正な接続規制を課すべきだという意見や⁽⁵⁷⁾、国内の公正接続政策よりも国際競争力の観点を重視して判断すべきという意見がある⁽⁵⁸⁾。平成18年の政府与党合意では、NTTの組織問題は、平成22年の時点で検討を行うこととされている。

通信事業においては、「競争政策のジレンマ」が生じることも指摘される。これは、「情報通信産業では、競争政策が成功すれば、収穫逦増性⁽⁵⁹⁾が作用し、ボトルネックの部分で独占化が進むので、規制が必要になる⁽⁶⁰⁾」というものである。規制緩和（改革）が一段落したとはいえ、引き続き、規制と競争のバランスがとれた制度の設計が求められる。

（しみず なおき 国土交通課）

(53) 情報通信法構想については、清水直樹「情報通信法構想と放送規制をめぐる論議」『レファレンス』694号, 2008.11, pp.61-76も参照されたい。

(54) 清水直樹・梶善登「通信産業の競争と規制の在り方」『レファレンス』673号, 2007.2, pp.125-154参照。

(55) 本間雅雄「通信自由化20年、その評価と課題」『電気通信』708号, 2005.12, p.23.

(56) 依田 前掲注(40), pp.46-49.

(57) 池田信夫「『再統合』『再独占』に向けた“トロイの木馬”か」『エコノミスト』85巻41号, 2007.8.7, pp.74-78.

(58) 新保豊「国内の『公正接続』政策より国際競争力の観点を重視せよ」同上, pp.80-82.

(59) 収穫逦増性は、「規模の経済」や「ネットワーク外部性」がもたらす性質といえる。

(60) 依田 前掲注(40), pp.3-5.

7 電気事業

山口 聡

目次

はじめに	2 内外価格差の縮小
I 規制の歴史的経緯	3 経営の効率化
1 戦前期における民間主導体制	V 規制緩和後の競争状況
2 戦時における国家管理体制	1 発電市場の状況
3 戦後における9電力地域独占体制	2 卸電力取引の状況
II 規制の概要とその根拠	3 小売市場の状況
1 旧電気事業法による規制の概要	VI 規制緩和の評価
2 規制の根拠	1 政府による評価
III 規制緩和の経緯	2 有識者による評価
1 規制緩和の背景	VII 今後の課題
2 平成7年の電気事業法改正	1 家庭部門まで含めた全面自由化
3 平成11年の電気事業法改正	2 既自由化部門の競争環境整備
4 平成15年の電気事業法改正	3 安定供給との両立
IV 規制緩和の効果	おわりに
1 電気料金の低下	

はじめに

我が国の電気事業は、電気の特性を根拠にして、戦後約50年もの間、地域別、民営、発送配電一貫を特徴とする9ないし10の電力会社による独占体制を維持してきた。しかし、技術進歩や内外の情勢変化を受けて、独占を維持するよりも、競争を導入して効率性を高めるべきとの声が高まり、平成7（1995）年に、電気事業法（昭和39年法律第170号）が30年ぶりに大幅改正され、参入規制や料金規制が緩和された。以後、現在まで、段階的に規制が緩和されている。今のところ、活発な競争状況は観察されないものの、電気料金は低下傾向にある。本稿では、まず、規制及びその緩和の経緯と概要を概観したうえで、電気料金低下が、規制緩和の成果といえるのかどうかを検証し、今後の改革の方向性を展望する。加えて、我が国よりも早くから規制緩和を実施してきた欧米の事例を踏まえて、規制緩和がもたらしうる問題についても紹介する。

I 規制の歴史的経緯

1 戦前期における民間主導体制

明治16(1883)年に、我が国最初の電力会社(東京電灯)が発足した頃は、電気事業は、リスクの高いベンチャー・ビジネスとしての性格が強かった⁽¹⁾。その後、市場への参入企業数が増加したため、電力行政の整備を進める観点から、明治24(1891)年に電気営業取締規則、明治29(1896)年に電気事業取締規則が公布された。これらの規則の主眼は、保安対策に置かれ、政府の関与は著しく限定的であった⁽²⁾。明治44(1911)年には、事業の許可制、料金属出制等、電力行政の基本方針を定めた電気事業法(明治44年法律第55号)が公布された。同法は、電気営業取締規則に比べて、包括的で積極的な内容を有していたが、政府による電力業経営への関与が積極化されたわけではなく、5大電力(東京電灯、東邦電力、宇治川電気、大同電力、日本電力)を中心とする民間主導の競争体制は維持された⁽³⁾。

しかし、昭和7(1932)年に、供給区域の独占、供給区域内における供給義務、料金認可制などを盛り込んだ新しい電気事業法(昭和6年法律第61号)が施行されたこと、また、円相場の低落により、外債の元金支払い負担が急増した5大電力が、カルテル組織である電力連盟を結成し、競争を自主統制し、寡占構造を確立したことを受けて、競争の時代は終焉した⁽⁴⁾。

2 戦時における国家管理体制

日中戦争、太平洋戦争へと続く戦時経済の下において、電気事業は国家管理体制へと移行した。昭和13(1938)年に、「電力管理法」(昭和13年法律第76号)、「日本発送電株式会社法」(昭和13年法律第77号)等、4法が成立し、その翌年に、既存電気事業者からの設備出資を受けて、全国の発電と送電を行う日本発送電株式会社が誕生した。国家管理の実施官庁として、電気庁も発足した。さらに、配電統制令の施行と電力管理法施行令の改正により、昭和17(1942)年には、412あった電気事業者は、全国を9ブロック(北海道、東北、関東、中部、北陸、関西、中国、四国、九州)に分けてそれぞれの配電と小売を行う9つの配電会社と日本発送電株式会社に統合された。

3 戦後における9電力地域独占体制

第2次世界大戦後、電気事業体制の再編成について議論が行われ、昭和25(1950)年に、ポツダム政令として、電気事業再編成令と公益事業令が公布された。これを受けて、翌年には、全国9地域で、それぞれ発送配電を行う民間の9電力会社(北海道電力、東北電力、東京電力、中部電力、北陸電力、関西電力、中国電力、四国電力、九州電力)が誕生し、民営、発送配電一貫経営、地域別9分割、独占を特徴とする9電力体制が発足した⁽⁵⁾。この電力再編成に伴い、日本発送電と9配電会社は解散して、電力国家管理の時代は終わった。その後、公益事業令を中心とした事業規制は実情にそぐわないものとなったため、昭和39(1964)年に、新たに電気事

(1) 穴山佛三『電力産業の経済学』NTT出版、2005、p.34。

(2) 橘川武郎『日本電力業発展のダイナミズム』名古屋大学出版会、2004、p.46。

(3) 同上、pp.84,109。

(4) 同上、pp.129-130。

(5) 昭和51(1976)年の沖縄の電気事業一元化、昭和63(1988)年の沖縄電力の民営化を経て、現在は10電力体制となっている。

業法が制定された。

II 規制の概要とその根拠

1 旧電気事業法による規制の概要

平成7年に電気事業法の大幅改正が行われるまで、30年以上にわたり、以下のような規制が行われてきた。

【参入規制】電気事業を営もうとする者は、通商産業大臣の許可を受けなければならない。

【供給義務規制】一般電気事業者⁽⁶⁾は、正当な理由がなければ、その供給区域における一般の需要に応ずる電気の供給を拒んではならない。供給区域外には、供給してはならない。

【料金規制】一般電気事業者がその独占的地位を利用して、供給約款の内容を恣意的に定めたり、需要家間の取り扱いにおいて不公平があってはならないことから、電気料金等の供給条件については、供給約款を定めて、通商産業大臣の認可を受けなければならない。

2 規制の根拠

電気事業に規制が必要とされるのは、電気が以下のような特性を有しているためである⁽⁷⁾。

【非貯蔵性】電気は貯められないため、電気の発生と消費は同時かつ同量に行われなくてはならない。需要の変動に合わせて、瞬時に発電量をバランスさせなければ、周波数（電気の品質の一つ）が変動して発電設備が停止し、供給信頼度に影響を及ぼす可能性がある。

【同質性】電気は同質性が強いいため、製品差別化による競争の余地が限定的であり、固定費回収のための価格競争が激化しやすい。

【共通必需性】電気は生活必需品であることから、需要の価格弾力性が小さく、市場支配力が行使されやすい。

【ネットワークシステム供給】電気は、ネットワークシステムから供給される。ネットワークの外部経済性を享受するには、送電ネットワークの二重投資の回避が必要である。また、電気の安定供給のためには、発電所と送電ネットワークを緊密に結びつけた一体的なシステム運用が必要である。

【装置型産業】電気の製造・供給には、巨大な発電設備、送電設備が必要だが、短期間には増設できず（供給の価格弾力性が小さい）、需給逼迫時には、価格が急激に上昇しやすい。このため、ある程度以上の予備的な電源や送電容量を確保する必要がある。

III 規制緩和の経緯

1 規制緩和の背景

1990年代に入って、以下の3点を背景として、規制緩和の要請が高まった。

【技術進歩】コージェネレーション⁽⁸⁾の発達、需要地に近接して設置する小規模発電機の効

(6) 一般（不特定多数）の需要に応じて電気を供給する者。前述の10電力会社が該当する。

(7) 以下で説明する電気の特性は、穴山 前掲注(1), pp.3-9の記述による。

(8) 石油やガスを利用して発電するだけでなく、発電の際に発生する排熱を有効利用するシステム。通常の発電所よりもエネルギーを有効利用できる。

率性向上等、分散型電源の進歩により、発電分野については、自然独占性が弱いと理解されるようになった。また、情報通信技術を用いた需要側機器のコントロール等の技術進歩によって⁽⁹⁾、小売分野についても、競争を導入した方がより効率的になると考えられるようになった⁽¹⁰⁾。

【世界的な規制緩和の進展】イギリス（1990年）、ノルウェー（1991年）、アルゼンチン（1992年）、ニュージーランド（1993年）、オーストラリア（1994年）と、1990年以降、次々と自由化に踏み切る国が増えた。電気事業の規制緩和を「世界的潮流」とする認識が出てきた⁽¹¹⁾。

【内外価格差問題】平成3（1991）年のバブル経済崩壊以降の景気後退に加えて、平成5（1993）年以降の円高の進展により、製造業における国際競争が熾烈になったことを受けて、産業界から、コスト削減の一環として、電気料金の内外価格差の是正を求める声が高まった⁽¹²⁾。これを受けた同年の総務庁（現総務省）による規制緩和提言⁽¹³⁾を契機として、通商産業省電気事業審議会（現経済産業省総合資源エネルギー調査会電気事業分科会）において、電気事業全般に関する制度改革の検討が開始された。

2 平成7年の電気事業法改正

通商産業省電気事業審議会での検討に基づき、31年ぶりに電気事業法が大幅改正された。主な改正内容は以下の通りである。

【発電事業への参入規制の緩和】一般電気事業者・卸電気事業者⁽¹⁴⁾以外の「独立発電事業者（Independent Power Producer：IPP）」⁽¹⁵⁾と呼ばれる事業者が、一般電気事業者に対して電気を卸売することが認められるようになった。

【小売事業への参入整備】発電プラントの所有者が、自らの送配電設備を利用して、特定の周辺地域内の需要家に電力を供給できる「特定電気事業」⁽¹⁶⁾制度が創設された。

【料金規制の見直し】負荷平準化⁽¹⁷⁾に資する料金メニュー（選択約款）について、届出制が導入された。また、電気事業法によるものではないが、一般電気事業者間の間接的競争を促進するため、料金改定の際に、効率化の度合いを共通の尺度で相対評価し、格差づけするヤードスティック査定が導入された（平成11（1999）年の電気事業法改正で料金引き下げ時における届出制が導入されたことに伴い、現在では料金値上げ時のみ実施。）

(9) スマートメーターと呼ばれるデータ通信機能と電気機器の管理機能を有する電子式の電気メーターが開発され、需要家と電気事業者は、インターネットを通じて、リアルタイムに機器の電力消費の状況を把握することができるようになった。将来的には、電気事業者が需要家の機器を遠隔操作して、需要をコントロールすることにより、価格が高いピーク時間の需要を抑制することもできる。

(10) 穴山 前掲注(1), pp.26,193.

(11) 同上, pp.193.

(12) 木船久雄「第4章 電力市場の変貌と自由化政策」エネルギー産業研究会編『石油危機から30年—エネルギー政策の検証』エネルギーフォーラム, 2003, p.135.

(13) 総務庁『エネルギーに関する行政監察結果に基づく勧告：電力及びガスを中心として（平成5年8月）』

(14) 一般電気事業者に電気を供給する電気事業者で、200万kW超の設備を有する者（電源開発、日本原子力発電の2社）。200万kW以下だが、地方公共団体が運営する公営電気事業者（31事業者）とそれ以外の16社（東北・東京両電力会社の共同出資により設立された相馬共同火力発電等）についても、特例で卸電気事業者とみなされている。

(15) 発電から小売までを行う一般電気事業者とは異なり、発電だけを行って、一般電気事業者に卸売販売する事業者。電気事業法では、「卸供給事業者」と呼ばれる。新日本製鐵、昭和電工、日立造船、日立製作所、明海発電、中山共同発電、ガス&パワー、神鋼神戸発電、九州石油、糸魚川発電、JFEスチール、ジェネックス、新日本石油精製、コスモ石油、出光興産、宇部興産、土佐発電、住友金属工業、東京ガス横須賀パワー等、自家用発電のノウハウを持っている企業が多い。

(16) 特定電気事業者は、以下の5社（平成20年3月末現在）。諏訪エネルギーサービス、東日本旅客鉄道、六本木エネルギーサービス、住友共同電力、JFEスチール（『電気事業便覧』平成20年版, p.11.）

(17) 時間帯や季節ごとの需要格差を縮小すること。電気はその特性から、ピーク需要に備えて設備を建設しなければならないが、需要格差を縮小することで、設備の利用効率を高め、発電コストを抑制することができる。

3 平成11年の電気事業法改正

平成8（1996）年12月に閣議決定された「経済構造の変革と創造のためのプログラム」、及び同プログラムを具体化した「経済構造の変革と創造のための行動計画」（平成9年5月閣議決定）において、政府目標として「電気事業については平成13（2001）年迄に国際的に遜色のないコスト水準を目指し、わが国の電気事業のあり方全般について見直しを行う」旨決定が行われた。当該決定を受け、電気事業審議会で検討が行われ、平成11年5月に電気事業法が改正され、平成12（2000）年3月から施行された。主な改正内容は以下の通りである。

【小売事業の部分自由化】一般電気事業者の販売電力量の約3割を占める特別高圧需要家（契約電力2000kW以上で、2万V以上の送電線で受電する需要家）を対象に、参入規制・供給義務規制・料金規制が撤廃された（小売自由化開始）。これに伴い、一般電気事業者の送電ネットワークを利用（託送）して、自由化対象の需要家に小売を行う「特定規模電気事業者（Power Producer and Supplier: PPS）」⁽¹⁸⁾が創設された。PPSは、発電部門に参入することもできる。

【料金規制の見直し】規制部門における料金引下げについて、届出制が導入された。また、経営効率化に資する選択約款も設定可能になり、一般電気事業者の裁量の自由度が向上した。

4 平成15年の電気事業法改正

平成13年11月から、総合資源エネルギー調査会電気事業分科会において、議論が開始された。PPSの電源確保が困難であること、一般電気事業者間の域外への相互参入がないこと、託送制度が利用しにくいこと、規制緩和が進展していたアメリカのカリフォルニア州において電力危機が発生したこと等を踏まえて、海外諸制度の模倣ではなく、日本型モデルを確立すべきとの観点から、平成15（2003）年6月に電気事業法が改正され、平成17（2005）年4月に全面施行された。主な改正内容は以下の通りである。

【小売事業の自由化範囲拡大】平成16（2004）年4月から高圧需要家の一部（契約電力500kW以上で、6000V以上の送電線で受電する需要家）、平成17年4月から全ての高圧需要家（契約電力50kW以上で、6000V以上の送電線で受電する需要家）に対する参入規制・供給義務規制・料金規制が撤廃され、一般電気事業者の販売電力量の約6割が自由化された。

【託送利用ルールの整備】送配電部門の公平性・透明性を担保する観点から、託送ルール策定・監視を行う中立的な「送配電等業務支援機関」が設立された。また、一般電気事業者の送配電部門と発電・販売部門との間での情報遮断が行われ、内部相互補助が禁止された。さらに、これまで、託送サービスを利用する際、供給区域をまたぐごとに振替料金が課されていたが、需要家の選択肢拡大、広域的な電源活用の観点から廃止された。送配電部門と発電部門・販売部門の別会社化（法的分離）や、送配電部門の系統運用を行う独立機関（Independent System Operator: ISO）の設立（構造分離）などにより、自然独占性の残る送配電部門を欧米のように分離（アンバンドリング）することで、送配電部門の公平性・透明性を向上させるべきとの意見もあったが、発電・送配電・販売の各部門の相互連携を図ることにより、安定供給を確保することが

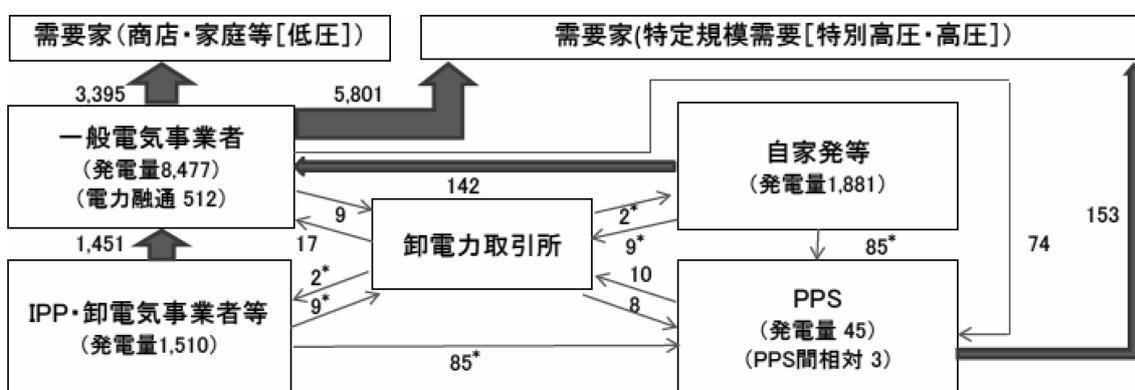
(18) 経済産業大臣に届出を行っているPPSは、以下の25社（平成20年3月13日現在）。ダイヤモンドパワー、丸紅、イーレックス、新日鉄エンジニアリング、エネット、サミットエナジー、大王製紙、サニックス、新日本石油、GTFグリーンパワー、大阪ガス、エネサーブ、ファーストエスコ、太陽光発電設備、光発電・グリーン電力販売機構、スペクトルパワーデザイン、松下電器産業、王子製紙、極東エレテック、三洋通信エンジニアリング、ダイトーシステムインターナショナル、日本テクノ、昭和シェル石油、日本エネルギーネットワーク、日本風力開発。

重視され、採り入れられなかった。

【卸電力取引所の創設】電源開発投資のリスク判断の一助となる指標価格の形成、需給ミスマッチ時の電力の販売・調達手段の充実を目的に、平成15年11月に、一般電気事業者、卸電気事業者、PPS等の拠出により、私設・任意の組織として、日本卸電力取引所（Japan Electric Power eXchange：JEPX）が設立された。JEPXには、スポット市場（翌日受け渡しの電気の取引を行う）、先渡市場（一定期間後に受け渡す電気の取引を行う）、先渡掲示板市場（掲示板による自由な書き込みによる取引を行う）が創設され、平成17年4月から電力取引が開始された。

以上の改正を経て、卸市場では、既存の一般電気事業者や卸電気事業者に加えて、IPPやPPS等の新規事業者が、卸電力取引所や相対取引を通じて、自由に電力を売買できるようになった。小売市場では、PPSが、自ら発電した電力や卸市場で調達した電力を、大口需要家に対して売却できるようになった（図1）。

図1 電力市場における取引状況（平成19年度）



単位：億kWh

*IPP・卸電気事業者等と自家発電等の合算値

（出典） 総合資源エネルギー調査会電気事業分科会・都市熱エネルギー部会市場監視小委員

「平成19年度電力・ガス市場における紛争処理等の結果及び制度運用に係る報告（平成20年8月）」p.38

〈<http://www.enecho.meti.go.jp/info/committee/data/080827.pdf>〉. 経済産業省『電力調査統計』より筆者作成。

IV 規制緩和の効果

1 電気料金の低下

規制緩和以降、一般電気事業者9社（沖縄電力を除く）の電力料金⁽¹⁹⁾の平均単価の水準は約20%低下した（図2）。規制分野である電灯料金⁽²⁰⁾の平均単価の水準も約16%低下した（図3）。一般電気事業者間の料金格差も平成16年度まで縮小傾向にあった。ただ、料金低下や事業者間の料金格差の縮小は、規制緩和前から始まっており、規制緩和による成果といえるかどうか明確ではない。一般電気事業者間の料金格差も、平成17年度以降は拡大している。

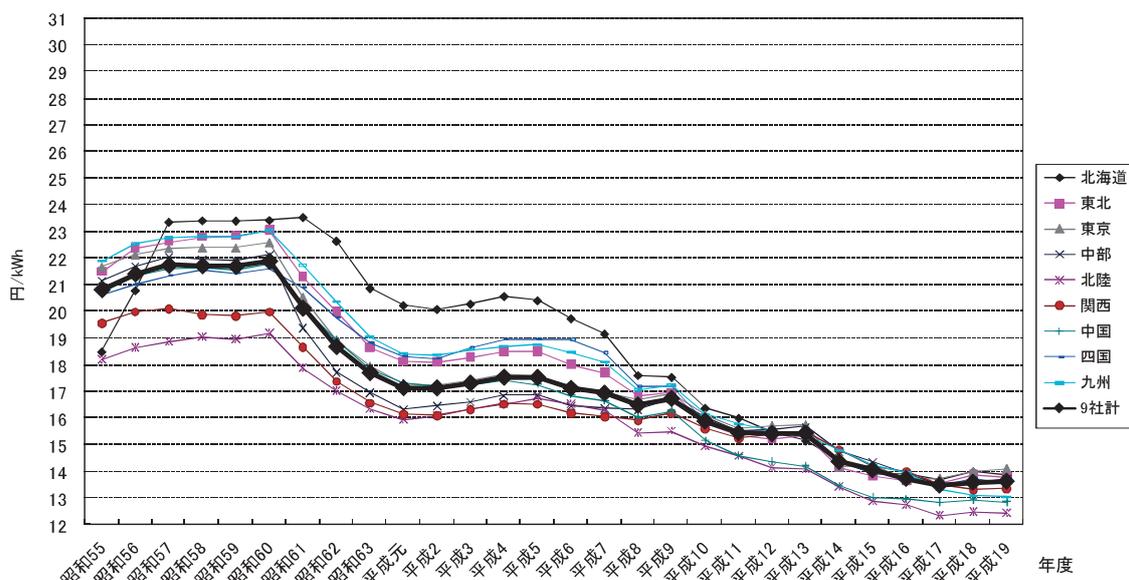
2 内外価格差の縮小

2000年以降、産業用、家庭用ともに内外価格差は縮小・逆転している（図4、5）。ただ、我

(19) 電力料金は、主に工場、オフィス等に対する電気料金で、自由化対象需要家を含む。

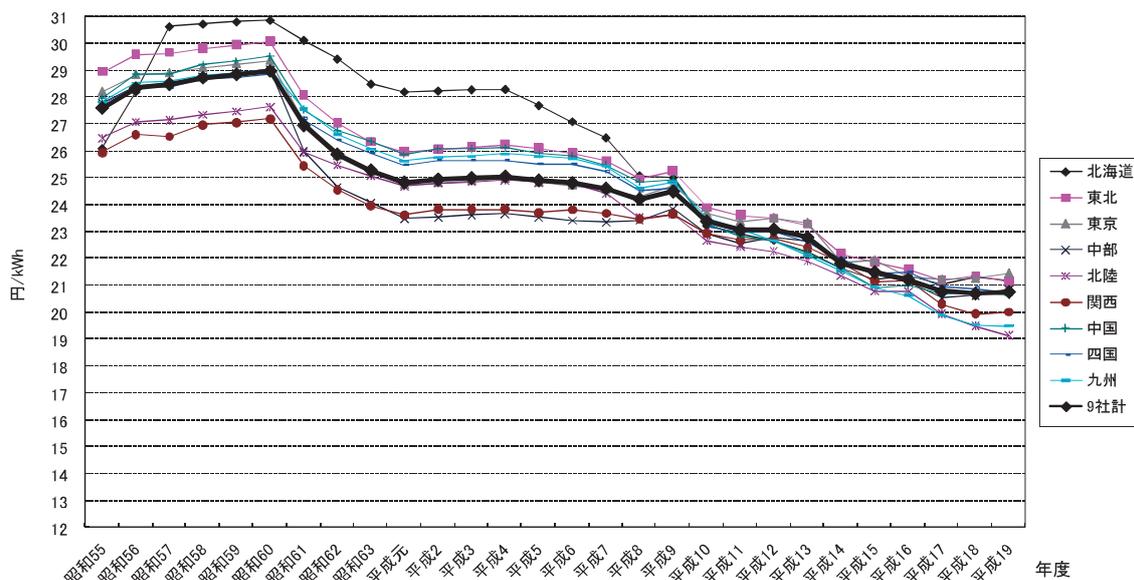
(20) 電灯料金は、主に一般家庭に対する電気料金。

図2 電力料金（総合単価）の推移



(出典) 電気事業連合会ウェブサイトの電力統計情報〈<http://www.fepc.or.jp/library/data/tokei/index.html>〉より、電力料収益を電力需要量で除して、平均単価を計算。

図3 電灯料金（総合単価）の推移

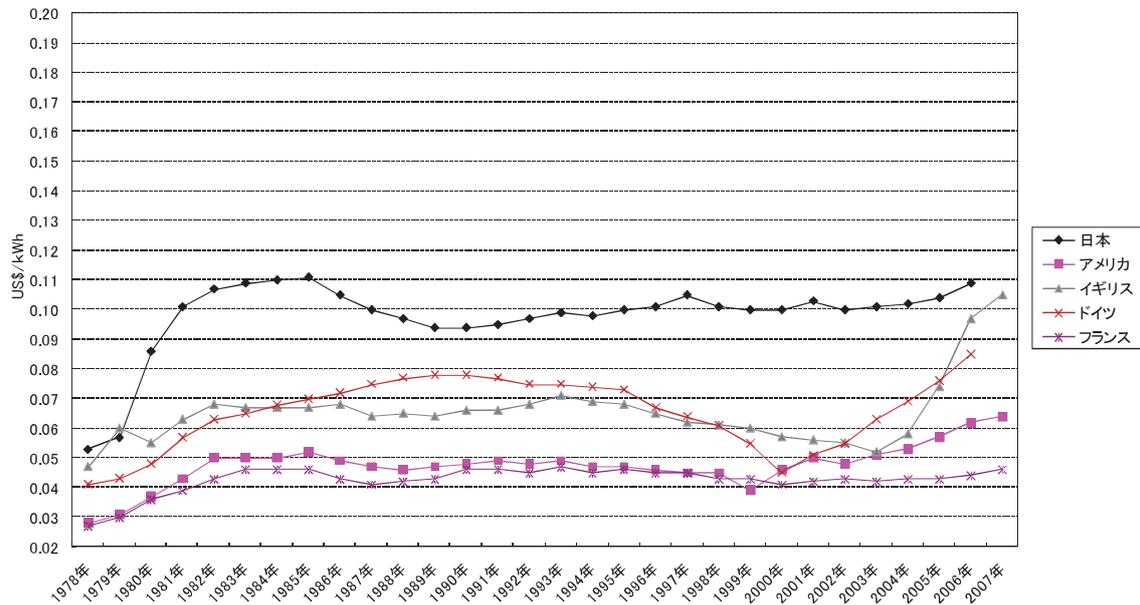


(出典) 電気事業連合会ウェブサイトの電力統計情報〈<http://www.fepc.or.jp/library/data/tokei/index.html>〉より、電灯料収益を電灯需要量で除して、平均単価を計算。

が国における規制緩和の寄与によるものとは必ずしもいえない。欧州では、ガス価格が高騰していること、2005年から排出量取引制度が導入されたこと、再生可能エネルギーの固定価格買取制度が導入されたこと（ドイツ）など、規制緩和とは別の要因で電気料金が上昇していること、アメリカでは、燃料費やインフラ整備のための資本費の上昇を電気料金に自動転嫁する制度を導入する州が増加していることなどの要因も考えられる。そもそも、我が国の電気料金が割高なのは、高品質の電力システムの維持、高度な環境対策の実施、低いエネルギー自給率、高い賃金水準など、電気事業者の外的環境要因にあるとの分析もあり⁽²¹⁾、規制緩和だけで内外価格

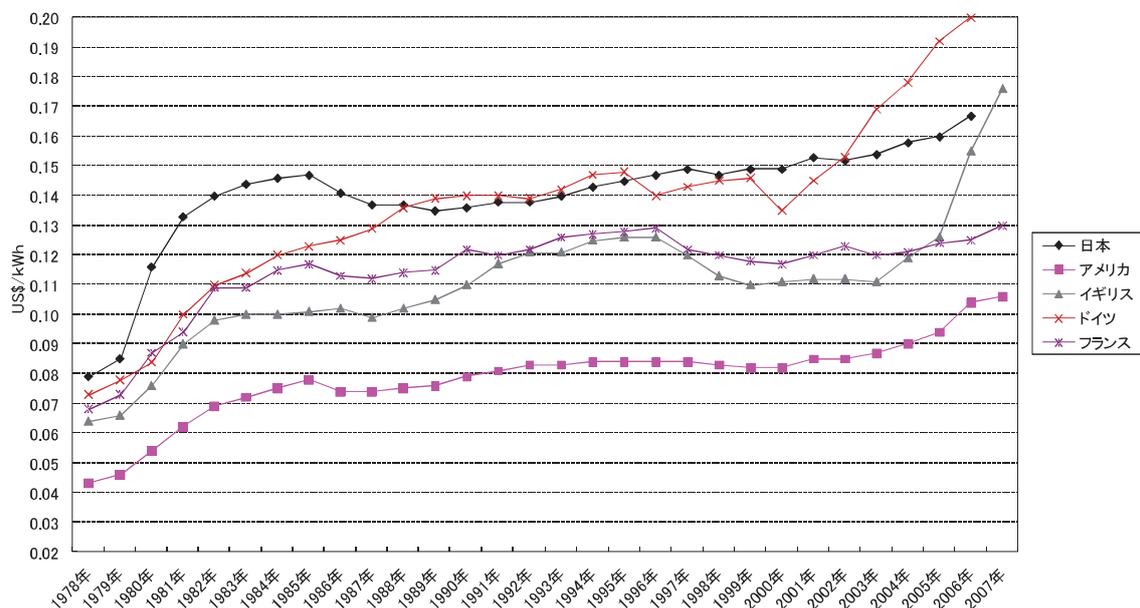
差を解消することには、限界があるとも考えられる。

図4 電気料金（産業用）の国際比較（購買力平価 [PPP] 換算）



(出典) IEA, Energy Prices & Taxes.より筆者作成。

図5 電気料金（家庭用）の国際比較（購買力平価 [PPP] 換算）



(出典) IEA, Energy Prices & Taxes.より筆者作成。

3 経営の効率化

一般電気事業者9社の経常費用（燃料費を除く）は、規制緩和以降、減少傾向にある（図6）。特に、人件費、修繕費、支払利息、減価償却費の減少が目立つ。ただ、支払利息の減少は、長

(21) 筒井美樹・刀根薫「環境要因を補正した日米電気事業者の効率性比較」『社会経済研究』2008.2, pp.113-130.

期金利の低下による影響、修繕費と減価償却費の減少は、電力需要の伸びの鈍化に伴う新規設備投資や設備維持更新費用の減額による影響等も考えられる。経常費用の減少は、競争によるのか、それとも、競争外の原因によるのかを見極める必要がある。

図6 一般電気事業者（9社計）の経常費用（燃料費を除く）の対前年度増減額 単位：億円

年 度	昭和61	昭和62	昭和63	平成元	平成2	平成3	平成4	平成5	平成6	平成7	平成8
人 件 費	279	603	260	863	672	378	574	571	572	1,212	166
修 繕 費	1,368	241	509	-24	544	2,103	1,635	1,681	708	24	-1,479
支 払 利 息	-464	-450	116	485	1,421	359	-741	-246	-63	262	-776
減 価 償 却 費	881	1,233	656	493	1,138	942	770	1,853	2,175	970	1,832
固 定 資 産 税	272	84	209	95	157	172	175	62	282	231	155
事 業 税	-147	4	6	54	124	62	51	3	123	16	-5
地帯間購入電力料	-422	-482	60	-54	457	1,473	372	212	-381	1,173	-180
他社購入電力料	-926	122	33	-30	634	296	50	68	571	815	167
そ の 他 費 用	1,915	745	1,267	648	705	1,416	2,174	1,723	1,552	-150	-1,615
合 計	2,756	2,100	3,117	2,530	5,852	7,200	5,059	5,927	5,539	4,552	-1,736

年 度	平成9	平成10	平成11	平成12	平成13	平成14	平成15	平成16	平成17	平成18	平成19
人 件 費	1,229	987	-944	-230	-540	1,250	-875	-1,309	-1,624	-1,135	-1,234
修 繕 費	367	-1,089	-248	-654	-1,140	-1,954	-288	609	-128	984	26
支 払 利 息	377	-1,313	-1,454	-999	-1,679	-1,452	-1,201	-401	-988	-320	-362
減 価 償 却 費	1,302	-753	-728	-1,052	-320	-1,475	-1,427	-977	-713	-1,643	180
固 定 資 産 税	104	157	68	-42	-48	-57	-118	-77	-104	-61	-66
事 業 税	80	-79	-262	27	-49	-75	-47	23	10	17	58
地帯間購入電力料	167	510	-274	176	-26	-870	-514	-286	365	298	-221
他社購入電力料	111	-284	-284	1,090	447	664	-190	826	584	244	1,311
そ の 他 費 用	958	374	-4	1,997	2,050	-2,897	-321	949	2	1,303	-640
合 計	4,695	-1,490	-4,129	313	-1,304	-6,866	-4,981	-643	-2,596	-313	-948

(出典) 電気事業連合会ウェブサイトの電力統計情報(<http://www.fepec.or.jp/library/data/tokei/index.html>)より筆者作成。

V 規制緩和後の競争状況

1 発電市場の状況

規制緩和以降、発電設備容量に占める新規参入事業者（IPP⁽²²⁾、PPS⁽²³⁾、特定電気事業者⁽²⁴⁾）のシェアは、少しずつ上昇しているものの、その水準はまだ3%程度にとどまっている（図7）。今後も、新規参入事業者による火力発電所の開発（泉北天然ガス発電所（平成21年）、扇島パワーステーション（平成22年）など）が見込まれているが、発電市場に与える影響は限定的であり、既存事業者（一般電気事業者と卸電気事業者）が圧倒的なシェアを占める現在の市場構造は、今後も維持される見込みである。

(22) 前掲注(15)参照。

(23) 前掲注(18)参照。

(24) 前掲注(16)参照。

図7 発電設備容量のシェアの推移

年度	一般電気事業者	卸電気事業者	IPP	PPS	特定電気事業者
平成7	85.6%	14.4%	0.0%	0.0%	0.0%
平成8	85.8%	14.2%	0.0%	0.0%	0.0%
平成9	85.8%	14.2%	0.0%	0.0%	0.0%
平成10	86.1%	13.9%	0.0%	0.0%	0.0%
平成11	85.9%	13.7%	0.4%	0.0%	0.0%
平成12	84.9%	14.3%	0.8%	0.0%	0.0%
平成13	85.0%	13.9%	0.9%	0.2%	0.1%
平成14	84.4%	13.9%	1.5%	0.2%	0.1%
平成15	84.1%	13.9%	1.7%	0.2%	0.1%
平成16	84.1%	13.4%	2.1%	0.4%	0.1%
平成17	83.8%	13.3%	2.5%	0.4%	0.1%
平成18	83.7%	13.3%	2.7%	0.4%	0.1%

(出典) 『電源開発の概要』、『電気事業便覧』の各年版より筆者作成。

2 卸電力取引の状況

JEPXの設立により、事業者間の競争が促進され、全国規模で電力流通が活性化することが期待されているが、現状（平成19年度）では、JEPXにおける取引量は、小売販売電力量の0.3%にとどまっている（図1参照）。北欧（45%）やドイツ（17%）などと比較すると著しく低い⁽²⁵⁾。一般電気事業者による長期の相対取引が大宗を占める構造に大きな変化は見られない。その理由として、エネルギー市場の構造が根本的に異なるとの指摘もある。すなわち、欧米に比べて、ガスパイプライン等、発電所までの一次エネルギー⁽²⁶⁾供給インフラが未整備なため、各事業者が自らリスクを取り、一次エネルギーを発電所まで運ぶ必要があること（物理的流動性欠如）、その結果、一次エネルギーについて、長期契約の比重が高くなり、取引の流動性が低くなること（金融的流動性欠如）、水力資源について極端な地域的偏在がなく、化石燃料についてもほとんど海上輸送による輸入に頼っており、各電力会社の電源構成について地域ごとの特徴が少ないことなどから、我が国では、取引所取引のニーズは少ないという⁽²⁷⁾。

3 小売市場の状況

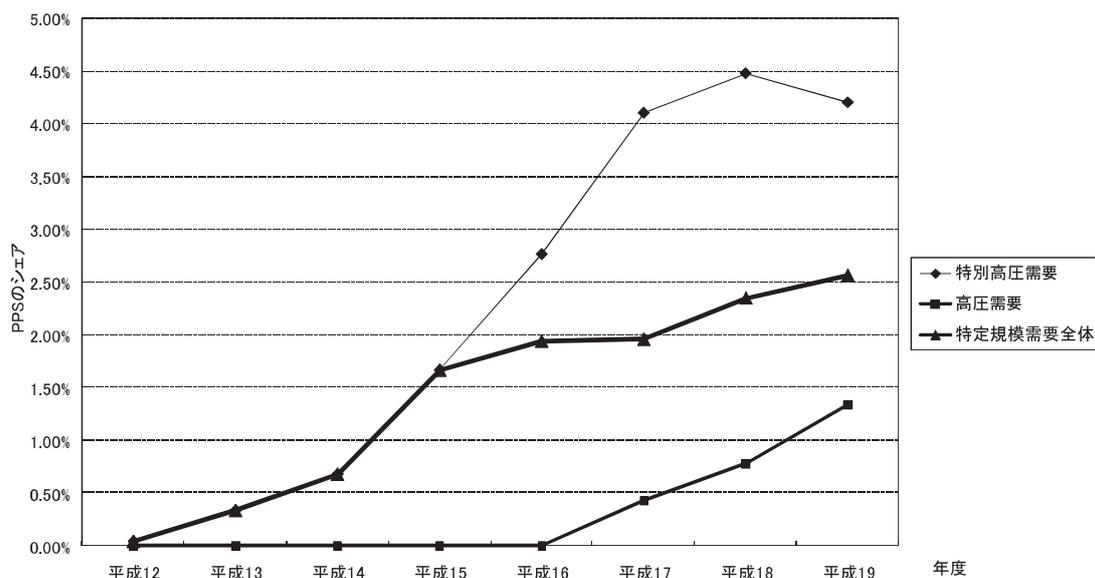
自由化分野（特定規模需要）全体に対するPPSの供給シェアは増加傾向にあるが、伸びは鈍化している。水準も2.56%（平成19年度）にとどまる（図8）。特定規模需要のうち、自由化されて間もない高圧需要に対するPPSの供給シェアは増加傾向にあるが、特別高圧需要に対するPPSの供給シェアは、平成19年度に減少に転じた。また、一般電気事業者間による区域外供給

(25) 経済産業省「我が国における電気事業をめぐる現状（平成19年4月13日）」p.24。（第24回電気事業分科会合 配付資料5）〈<http://www.enecho.meti.go.jp/denkihp/bunkakai/24th/070417-5.pdf>〉

(26) エネルギーを生み出すための原油、液化天然ガス、石炭などの化石資源や、原子力発電の燃料としてのウラン等のエネルギー資源のこと。一次エネルギーは石油会社や電力・ガス会社等によりガソリンや灯油、電気、都市ガス等といった使い勝手の良い二次エネルギーへと転換されて、消費者のもとへ届けられ、使用される。

(27) 金本良嗣編「電気事業への市場メカニズム導入による効果と課題—欧米の自由化制度のパフォーマンス評価から—」2007.1.17, p.164. 東京大学ウェブサイト 〈<http://www.e.u-tokyo.ac.jp/cirje/network/EPM06/index.html>〉

図8 特定規模需要に対するPPSの供給シェア



(出典) 経済産業省『電力調査統計』各年度版

〈<http://www.enecho.meti.go.jp/info/statistics/denryoku/result-2.htm>〉より筆者作成。

の実績は1件（九州電力によるジャスコ宇品店（広島市）への供給）のみであり、一般電気事業者間においても、活発な競争は観察されない。

VI 規制緩和の評価

1 政府による評価

小売事業の全面自由化の検討に向けて、経済産業省や内閣府の審議会、公正取引委員会において、規制緩和の成果について評価が行われ、報告書がとりまとめられた（図9）。経済産業省の審議会の報告書は、市場シェア等では推し量れない「潜在的な競争圧力」が作用していると判断し、それが電気料金の低下をもたらしっていると評価している。内閣府の審議会の報告書も、電気料金の内外価格差の縮小・逆転を改革の成果として評価している。一方、公正取引委員会の報告書は、規制分野における料金引き下げ幅が小さいこと、内外価格差の大きさが依然として解消されないことを問題点として強調している。

2 有識者による評価

有識者も概ね、規制緩和が一般電気事業者の経営効率化と電気料金低下に貢献したことを評価している。

①依田高典・京都大学教授ほか 電力産業の費用水準は、規制緩和がなかった場合に想定された水準に比べて、平成8～11年までの規制改革第1期においては7.5%、平成12～14年までの規制改革第2期においては、11.8%それぞれ低い。水面下で一般電気事業者は経営効率化を進め、費用削減を実施している⁽²⁸⁾。

(28) 依田高典ほか「日本の電力自由化が技術的効率性に与えた効果の実証分析」『公益事業研究』Vol.56, No.3, 2004, pp.53-59.

図9 政府による規制緩和の評価

省庁・審議会	報告書	評価内容
経済産業省・産業構造審議会新成長政策部会競争環境整備小委員会	「電力市場の競争評価」(平成18年1月)	電力市場では、一般電気事業者と新規参入者で構成される電気事業者間の市場シェアだけでは測れない潜在的な競争圧力が存在し、電力料金引下げの推進力となっていると考えられる。市場の競争の実態を正しく把握するためには、こうした市場シェアでは推し量れない競争促進要素の分析が必要であり、競争促進のためには、これらの競争圧力がより有効に働くよう環境整備を行っていくことが重要と考えられる。
経済産業省・総合資源エネルギー調査会電気事業分科会制度改革小委員会	「制度改革評価小委員会報告書」(平成18年5月22日)	競争原理を活用した効率化の促進については、自由化分野における電気料金の低下に加え、規制分野においても効率化の効果が均てんされるなど着実に成果を上げていると考えられる。需要家選択肢の確保については、PPSのシェアは未だ小さく、電力間競争はほとんど生じていないが、電力会社間の料金格差が大幅に縮小するなど潜在的な競争圧力が働いていると考えられる。
公正取引委員会	「電力市場における競争状況と今後の課題について」(平成18年6月)	自由化以降、特に競争が活発に行われている特別高圧業務用分野において25.5%の料金引下げが行われているのに対して、規制分野については8.1%の引下げ幅にとどまっている。日本の電気料金が下がり、格差は縮小しているといえるが、アメリカの価格水準と比べて、依然として倍以上の格差が存在している。
内閣府・規制改革会議	「規制改革推進のための第3次答申—規制の集中改革プログラム—」(平成20年12月22日)	制度改革は一定の成果を上げつつあり、電力会社間の内々格差も次第に縮小している。また、我が国と欧米先進諸国との間の電気料金の価格差は縮小・逆転している。

(出典) 筆者作成

②戒能一成・経済産業研究所研究員・大阪大学特任教授 政策制度変更の影響により、設備投資の合理化や操業費用の低減など、一般電気事業者による経営努力が認められる。過去15年間(平成元～15年度)の平均費用16%低減のうち、政策制度変更による寄与は約5%である⁽²⁹⁾。

③服部徹・電力中央研究所主任研究員ほか 潜在的競争圧力は、平成3～17年度にかけて、電気料金を17～19%低下させることに寄与した。この間、利子率の低下等に伴う資本価格の低下は、電気料金を5.1%低下させることに貢献したが、これと比べても、潜在的競争圧力の影響は決して小さくはない⁽³⁰⁾。

④中野牧子・名古屋大学准教授、馬奈木俊介・横浜国立大学准教授 平成7年以降実施されてきた制度改革は、一般電気事業者間の競争を促進し、汽力発電⁽³¹⁾部門の生産性成長率にプラスの貢献をしている⁽³²⁾。

ただ、以上の評価は、第3次制度改革の本格施行(平成17年)から間もない時期に、あるいは、それ以前に、データ制約があるなかで実施されたものである。電気事業は、装置型産業であり、規制緩和の影響が顕在化するまでにある程度の時間を要することを考えると、もう少し時間をおいてから、再検証することが必要となろう。

(29) 戒能一成「電気事業・都市ガス事業における政策制度変更の定量的影響分析」『RIETI-Discussion Paper』05-J-034, 2005.11. 経済産業研究所ウェブサイト <<http://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/05j034.pdf>>

(30) 服部徹・大藤建太「電力の自由化と電気料金の変化に関する分析—潜在的競争圧力の影響 規制緩和効果の評価」『電力中央研究所報告 研究報告 Y』06011号, 2007.4, pp.1-16.

(31) 石油や石炭等を燃やして、その熱で水を蒸気に変え、その蒸気力でタービンを作動させ、発電する方法。大きな火力発電所は、ほとんどこの汽力発電である。

(32) 中野牧子・馬奈木俊介「電力産業における規制緩和の効果の検証」『横浜経営研究』27巻3・4号, 2007, pp.101-113.

Ⅶ 今後の課題

潜在的とはいえ、競争圧力が働いており、それが電気料金の低下に寄与しているとの評価が多数であること、むしろ、規制緩和が進展する欧米において、電気料金の上昇や停電が発生していることを背景に、積極的な規制緩和による競争の促進を求める意見は少なくなっている。欧米で採り入れられているアンバンドリングの実施を求める意見もほとんどみられなくなった。

平成20年3月に、総合資源エネルギー調査会電気事業分科会がとりまとめた「今後の望ましい電気事業制度の在り方について」(基本答申)⁽³³⁾も、こうした意見の趨勢に沿う形で、今後の改革の方向性を打ち出した。

1 家庭部門まで含めた全面自由化

電気事業制度改革のあり方について、平成19年4月から、総合資源エネルギー調査会電気事業分科会において議論が行われた。最大の検討課題は、小売事業の自由化範囲を低圧需要(商店や小規模工場、家庭)まで含めて全面自由化することの是非であった。平成15年度の電気事業法改正に当たって、同分科会は、条件が整備され次第、全面自由化を実施することが適当であるとの見解を示していたが⁽³⁴⁾、既に全面自由化を実施しているイギリスやドイツ、アメリカの一部の州で電気料金が高騰しているため、どのような対応をとるべきかが注目された。議論の結果とりまとめられた基本答申では、現時点において、既自由化範囲での需要家選択肢が十分確保されておらず、小売自由化範囲を拡大するに当たっての前提条件が未だ整っていないため、大口需要家に比して相対的に価格交渉力が乏しく、入手可能な情報が限定的である家庭部門の需要家にまで、小売自由化範囲の拡大を行うことは適切ではなく、まずは既自由化範囲において、競争環境整備に資する制度改革を実施することが適当であるとの結論が出された⁽³⁵⁾。そして、既自由化範囲における需要家選択肢の拡大が期待し得る一定期間(5年くらい)の経過後、再度検証を行うこととされた⁽³⁶⁾。

今のところ、基本答申のこの結論に対して目立った反対意見はない。ただ、基本答申は、全面自由化の是非の判断基準として、料金低下によって需要家利益を拡大できるかどうかという点を重視しており、地球温暖化対策としての有効性という観点を軽視しているように思われる。例えば、全面自由化は、スマートメーターの設置を通じて、商店や小規模工場、家庭まで含む全需要家に対して、電気の消費量を抑制するインセンティブを与えることができる。また、広く薄く分布する再生可能エネルギーを使用した分散型電源による電気を、近傍の小規模需要家に供給することを可能にし、地産地消による再生可能エネルギーの普及振興に資する面もある⁽³⁷⁾。確かに、規制緩和の当初の目的は、電気事業の効率化と内外価格差の是正であったが、時代の要請に応じた配慮も必要とされよう。

(33) 総合資源エネルギー調査会電気事業分科会「今後の望ましい電気事業制度の在り方について(平成20年3月)」
<http://www.enecho.meti.go.jp/info/committee/data/080313d.pdf>

(34) 総合資源エネルギー調査会電気事業分科会報告「今後の望ましい電気事業制度の骨格について(平成15年2月)」p.34
<http://www.enecho.meti.go.jp/denkihp/bunkakai/14th/tousin.pdf>

(35) 総合資源エネルギー調査会電気事業分科会 前掲注(33), pp.6-7.

(36) 同上, p.7.

(37) 井熊均『ポスト京都時代のエネルギーシステム—分散電源と再生可能エネルギー』北星堂書店, 2007, pp.216-218.

2 既自由化部門の競争環境整備

基本答申は、現行制度を維持することを基本にして、既自由化部門での競争環境の整備を進めるために、以下のような制度改革の方向性を打ち出した。

【発電・卸電力市場の競争環境整備】卸電力市場における取引を活性化させるため、卸電力取引所の取引メニューの充実化（先渡取引の活性化、受け渡し当日の電気の取引を行う時間前市場の創設）、取引ルールの改善、取引量の増加目標の共有、取引所取引に係る市場監視の徹底、卸電力取引所の内部組織の在り方の見直しを行う。

【同時同量・インバランス制度の改善】PPSや発電事業者の事業リスクを低減して、一般電気事業者とPPSとの間のイコールフットイング（競争条件の公平化）を図るために、インバランス料金制度⁽³⁸⁾の改善（発電事業者の発電不調時の調整容易化、変動範囲外インバランスの裾切り値設定等）を進める。

【託送供給料金制度の改善】託送供給料金の公平性・透明性の向上を図るため、託送供給料金に対する変更命令の発動基準の見直し、送配電部門において生じた超過利潤の用途明確化、託送供給料金の事後チェック等を行う。

しかし、これらの制度改革が実施されても、新規参入を促す要因にはならないのではないかと懸念もある⁽³⁹⁾。中長期的には新興国の需要の伸びにより、原油をはじめとした資源高が見込まれること、また、環境配慮型入札の実施等、地球環境への配慮が求められるようになったことから、原子力や大型水力を有しておらず、化石燃料の利用が多い新規事業者（PPS、IPP）が、市場に参入することは難しいためである。PPSが原子力や水力による電気を入手できるような仕組みを導入する等、一般電気事業者と新規事業者との間のイコールフットイング実現に向けた更なる議論が必要とされよう。

また、新規参入の促進よりも、電力会社間の競争を期待する声もある⁽⁴⁰⁾。しかし、今回の制度改革では、新たな競争促進施策の導入は見送られた。

3 安定供給との両立

(1) 供給信頼度の維持

欧米では、供給信頼度（停電の発生頻度、継続時間、発生範囲等の電力供給の信頼性）の維持のあり方が問題となっている。実際、2000年夏から2001年の冬にかけて発生したアメリカ・カリフォルニア州における電力危機（電力需給の逼迫により、電力価格の高騰や大規模停電が発生）は、電気事業の規制緩和が供給信頼度に対して、深刻な影響を及ぼす可能性があることを示唆した。同州の厳しい環境規制のために、発電に対する設備投資が進まなかったこと、電力会社に対して取引所での取引を義務付ける一方、需要家に卸価格を転嫁できる仕組みになっていない等、同州が独特な規制制度を採用していたことが問題であって、規制緩和そのものの問題ではないとの見方もあるが、規制緩和が開始される前から、供給義務規制がなくなることを見越した電

(38) PPSは、供給量と需要量を30分単位で3%以内の変動幅に保つ同時同量が義務付けられている。需給の不一致（インバランス）が生じた場合は、一般電気事業者がこれを補正するが、この補正の対価として、PPSが一般電気事業者に対して支払う料金のことをインバランス料金という。大幅なインバランス（変動範囲外インバランス）を発生させた場合は、高額なインバランス料金が課せられる。

(39) 「迷走する制度改革 電力自由化に漂う「諦観」」『エネルギーフォーラム』No.643, 2008.7, p.65.

(40) 阿部聖史「電力会社は従来と異なる発想で成長を目指してほしい」『エネルギーフォーラム』No.640, 2008.4, p.29.

力会社が、長期的視点で発電と送電の設備投資を控えたとの見方もある⁽⁴¹⁾。欧米では、2003年夏にも、北米北東部、北欧、イタリアで相次いで大停電が発生した。これらの停電の原因は、カリフォルニア州における電力危機とは異なり、送電線と樹木との接触、系統運用者の運用ミスなどであり、規制緩和が停電の直接の原因とは考えられていないが、規制緩和の帰結として、系統運用が複雑になっていることを示唆しているともいえよう。欧米では、これらの停電の経験に加えて、供給予備力が実際に低下していることから、市場メカニズムだけでは、供給信頼度の維持のために必要な発電設備と送電設備の建設を確保することは不可能であるとの認識が広まっている⁽⁴²⁾。

我が国は、発送配電一貫経営の一般電気事業者が、自社の供給エリアに十分な予備力を確保しており、これまでのところ、停電時間、周波数、電圧といった電力の品質の低下は見られておらず、供給信頼度に影響を与えるには至っていない。しかし、PPS等との競争のさらなる進展によっては、今後は必ずしも十分な予備力が維持されない可能性がある。「基本答申」では、今後、PPSのシェアが拡大する方向に向かう可能性があることにかんがみ、実態を踏まえつつ、自由化環境下での供給力を確保するために、流通設備形成の基礎となる供給区域ごとの需要の実績及び見通しの把握・公表、PPSの自社需要に対する供給力の確保状況の把握等の施策が提示された⁽⁴³⁾。今後も、競争の進展状況と設備投資、予備力確保の動向を注視しつつ、必要に応じて追加的な対策を講じる必要があるとされよう。

(2) 電源構成のバランス確保

自由化市場では、需要の伸びに関する誤った予測等の投資リスクは、基本的には、電力会社が負うことになっているため、投資リスクを軽減するために、電力会社は、資本コストが小さい投資を選択して、リスクを最小化しようとするインセンティブを持つ⁽⁴⁴⁾。実際、イギリスでは、1990年代におけるガス価格の低下やコンバインドサイクル・ガスタービン技術⁽⁴⁵⁾と相俟って、ガスを利用する電源が増大し、ガスへの依存度が高まる一方、原子力発電への投資は進まなかった。その結果、近年のガス価格の高騰を反映して、電気料金が高騰している。我が国では、「原子力政策大綱（平成17年10月閣議決定）」において、2030年以後も、総発電電力量の30～40%程度という現在の水準程度か、それ以上の供給割合を原子力発電が担うことを目指すとの目標を打ち出しているが⁽⁴⁶⁾、自由化が進展する中で、一般電気事業者に原子力投資に対するインセンティブをどのように付与するのかが課題となっている。なかには、原子力発電事業を電気事業者から分離し、政策的支援を受ける専業会社に集中させるべきという提案も出ている⁽⁴⁷⁾。PPSと一般電気事業者との間の公平な競争環境の整備という観点もあわせて、原子力発電事業のあり方について、十分な検討が加えられるべきであろう。

(41) 矢島正之『電力改革再考』東洋経済新報社、2004、pp.150-151。

(42) 矢島正之「わが国電力自由化の展望と課題—日本型電力自由化を目指して—」『電力中央研究所報告』Y06023、2007.4、pp.19-20。

(43) 総合資源エネルギー調査会電気事業分科会 前掲注(33)、p.21。

(44) 矢島 前掲注(42)、p.21。

(45) ガスタービンと蒸気タービンを組み合わせた発電設備。熱効率が高く、他の化石燃料を利用した発電に比べて、二酸化炭素の発生が少ないため、地球温暖化対策として注目されている。

(46) 原子力委員会『原子力政策大綱（平成17年10月11日）』p.32。(<<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/tyoki/tyoki.htm>>)

(47) 橘川武郎「電力自由化とエネルギー・セキュリティ—歴史的経緯を踏まえた日本電力業の将来像の展望—」『社会科学研究』2007、Vol.58、No.2、p.203。

おわりに

電気事業の規制緩和は、これまで、一般電気事業者に対して、何らかの競争圧力をもたらして、電気料金の低下にある程度寄与してきた。しかし、必ずしも十分な成果とはいえないこと、電力市場で活発な競争状況が観察されないこと、また、地球温暖化問題の深刻化、資源価格の上昇・高止まりなど、外部環境が大きく変化していることを踏まえると、「基本答申」よりももう一段踏み込んだ規制緩和・競争活性化策を講じる必要があるのではないだろうか。ただ、規制緩和が進展する欧米で、むしろ、電気料金の高騰が発生し、供給信頼度の問題や電源構成のバランス確保の問題が深刻化していることにも目を向ける必要がある。我が国でも、規制緩和の進展とともに、こうした問題が顕在化する可能性がある。改革を進めるに当たっては、電気の特性を再認識して、長期的観点から、随時、再評価を行い、慎重に、段階的に、日本型の制度設計を進めるという姿勢を今後も堅持していくことが大前提となろう。

(やまぐち さとし 経済産業課)

8 金融（1）戦後の金融改革の流れ

重田 正美

目次

はじめに	4 金融商品取引法の成立
I 戦後の金融制度の変遷	II 金融規制緩和の影響と進展
1 金融制度改革以前の金融システム	1 金融ビッグバン以降の変化
2 金融制度改革	2 金融市場改革（「貯蓄から投資へ」）
3 日本版金融ビッグバン	III 今後の見通し—結びにかえて—

はじめに

日本の金融制度における戦後の「護送船団方式」（後述）は、様々な規制緩和によって、大きく変化してきた。高度経済成長時代から安定成長時代となった環境の変化や、世界的な金融資本市場の変化などを背景として、金融分野の改革は、日本が先進国の仲間入りをする中で不可避なものであった。

本稿は、昭和50年代からの金融自由化、平成の日本版金融ビッグバン、そして近年の動きをまとめることで、日本の金融改革の流れを整理する。なお、金融改革の最大のテーマである業
 際規制については次章の「金融分野における業際規制」にその詳細をまとめている。

I 戦後の金融制度の変遷

1 金融制度改革以前の金融システム

（1）銀行中心の金融システム

第二次世界大戦後の日本においては、競争制限的な規制によって、政府が資金配分と金利体系を管理して経済復興を支援する金融制度が構築された。これに伴い、銀行を核とした金融制度が形成され、資金需要の性質によって普通銀行、長期信用銀行、信託銀行、信用金庫、信用組合といった専門金融機関が設立される分業体制が整った。この体制をより確実なものとするために、銀行の業務範囲、店舗展開や預金金利等に関して、各種の競争制限的な規制が課されてきた。

（2）銀行の業務範囲

金融システム改革以前の銀行の業務範囲は、明確な「分離主義」に基づくものであった。具体的には、①銀行と証券の分離（銀証分離）⁽¹⁾、②長短金融の分離⁽²⁾、③預金業務と信託業務の分離⁽³⁾、④中小企業専門金融機関制度、⑤外国為替業務の特定化（内外市場の分断規制）⁽⁴⁾、等が

ある。

これらの業務分野規制は、各業務の間に垣根を設けて他の金融機関の参入を防ぐものであった（垣根問題）。この時期に金融行政を担当していた大蔵省は、様々な規制によって金融業界を直接的に管理・指導し、「護送船団方式」といわれる保護行政を行っていた⁽⁵⁾。

2 金融制度改革

（1）制度的枠組みの見直しの背景

銀行中心の金融制度は、わが国の高度経済成長期においては経済発展に大きく寄与した。しかし、安定成長期への移行⁽⁶⁾、投資超過経済から貯蓄超過経済への転化、国債の大量発行と国際化（二つのコクサイ化）⁽⁷⁾、外国為替の変動相場制への移行といった昭和50年代以降の内外の環境変化に伴い、金融取引に関わる制度的枠組みの見直しが強く求められるようになった。

（2）金融自由化の経緯（金融制度改革以前）

昭和50年代からの金融制度の見直しとしては、金利の自由化や銀行・証券等に対する業務規制の緩和、為替管理の緩和や撤廃等がある。これらの規制緩和は段階的に進められた。

（i）預金金利規制の自由化

昭和20年代から30年代にかけて、日本企業の国際競争力を強化するために、銀行の貸出金利を低く抑える低金利政策が人為的に採られていた。預金金利については、昭和22年に施行された「臨時金利調整法」（昭和22年法律第181号、以下「臨金法」）に基づき、金利の最高限度がガイドラインによって規定されていた。しかし昭和50年代以降、国債の大量発行、現先市場⁽⁸⁾の発達等を契機として、金利規制は次第に緩和された。預金金利規制については、昭和60年10月以降、臨金法における金利規制の規制対象を縮小するという形で、大口取引から段階的に自由化が進められた。最終的には、平成5年6月に定期預金金利が完全に自由化され、平成6年10月に流動性預金金利が自由化された。

（ii）為替管理の自由化・撤廃

「外国為替及び外国貿易管理法」（昭和24年法律第228号、以下「外為法」）に基づく為替管理は、日本の経済が復興し、IMF、GATT、OECDに加盟するなど、その国際的地位が高まってくるのに伴い、順次自由化措置が採られてきた⁽⁹⁾。その後、昭和46年の金・ドル交換停止（ニクソン・

(1) 銀行による証券業務（有価証券の引き受け・販売）の兼営を禁止。詳細は後述。

(2) 長期と短期の金融業務を制度的に分離しそれぞれ別個の金融機関に行わせること。

(3) 銀行・信託業務の兼営を原則禁止。信託業務に従事しうる金融機関の範囲を限定すること。

(4) 昭和24年制定の「外国為替及び外国貿易管理法」（外為法）に基づき、海外との資本取引について為替管理という形で規制。対外資本取引を原則禁止として、為替管理により、結果的に国内の金融取引は海外市場からの影響が遮断された（海外遮断効果）。

(5) 橘木俊詔編『戦後日本経済を検証する』東京大学出版会、2003、pp.231-234。

(6) 昭和49年の実質経済成長率は戦後初めてのマイナス成長となり、1970年代平均で4.4%と1960年代の半分以下の成長率に低下している。

(7) 経済成長率低下に伴い歳入不足を補うために国債が大量発行されるようになった。国債を市中で消化する必要に迫られ、従来のような厳格な金利規制の継続は困難となり、また欧米諸国からも金融自由化・国際化への圧力が高まった（西村吉正『日本の金融制度改革』東洋経済新報社、2003、pp.17-18.）。

(8) 一定期間後に一定の価格で同一銘柄を売り戻す、あるいは買い戻すことを予め約定した債券売買取引。昭和47年以降急速に拡大した。

ショック)を経て昭和48年2月に外国為替は変動相場制に移行し、わが国においても国際的な資本取引の自由化を求める声が高まった。昭和54年12月には外為法が全面改正され(施行は翌年12月)、対外資本取引は原則禁止から原則自由の取り扱いに変更された⁽¹⁰⁾。

改正外為法の施行により、内外資本の交流が活発化し、これまで国際金融市場から遮断されていた国内金融市場は、国際的に開かれた市場に向かって変化を始めた。この結果、金融市場は海外の金利の影響を受けるようになり、国内金融市場における規制金利体系や低金利政策の維持は困難となることで、金利の自由化が促された。

1980年代に入ると、米国をはじめとする諸外国から、円・ドル為替レート問題を含めて、金融・資本市場の自由化や円の国際化について強い関心が寄せられ始めた。昭和59年に日米円・ドル委員会が設置され、同年5月には報告書が発表された。この報告書では金融の自由化・円の国際化について幅広く提言がなされており、これに基づき昭和59年から昭和60年にかけて、実需原則⁽¹¹⁾の撤廃、円転規制⁽¹²⁾の撤廃、円建て対外貸付とユーロ円貸付・ユーロ円債などの自由化、等が実施された。

このように、国際化に対応した制度面での環境整備は、昭和60年前後から推進された。最終的には、金融ビッグバンの一環として、平成10年4月には改正外為法が施行され、為銀主義⁽¹³⁾が撤廃されるなど、外国為替取引は完全に自由化され、商社やメーカーは自由に外為取引が行えるようになり、企業間ドル決済も可能になった。

(3) 金融制度改革

前項で述べてきた昭和50年代からの自由化措置の実施は、金融環境の変化や金融革新の動きとともに、戦後の金融制度のあり方を見直す契機となり、金融制度改革を更に促すこととなった。分業主義・専門金融機関制度に基づく金融制度は、わが国の戦後経済復興と高度経済成長を金融面から支えてきた。しかし、日本経済が安定成長に移行し、銀行に対する資金需要が落ち着いたこと、大企業の資金調達方法が多様化したことなどから、都市銀行等は大企業向けの短期金融業務に加え、長期金融、中小企業金融などこれまで長期金融機関や地方銀行、信金、信組などが中心となっていた分野にも力点を置くようになった。

金融自由化、2つのコクサイ化、証券化⁽¹⁴⁾という金融環境の変化への対応過程の中で、金融機関相互間の競争が激化し、かつてのような「棲み分け」を原則とした業界秩序は崩れ、金融機関の同質化が進むことになった。その結果、縦割り型金融制度の意義が薄れたほか、分業主義に基づく規制体系では、多様化する企業や家計の金融取引ニーズが十分に満たされない可能性が高まってきた。

こうした金融環境の変化を受け、わが国でも金融制度改革を求める声が高まり、昭和60年に大蔵大臣の諮問機関である金融制度調査会の下に「専門金融機関制度をめぐる諸問題研究のた

(9) 例えば昭和39年4月に日本はIMF 8条国に移行したが、その際8条国の義務として經常取引に伴う為替制限をほぼ全面的に撤廃した。

(10) このほか、居住者外貨預金の自由化、居住者向けの外貨建て貸付(インパクトローン)の自由化などが実施された。

(11) 銀行が顧客との間で行う先物外為取引は実需(貿易など実態のある取引)に基づくものでなければならない原則。

(12) 銀行が海外から持ち込んだドルを日本国内において円に転換できる金額に対する制限。

(13) 日本に居住する企業や個人が対外取引を行う時は、すべて外国為替公認銀行(為銀)を取引相手にしなければならない原則。

(14) ここでいう「証券化」とは、企業等の資金調達が従来の銀行借入れから証券形態により資本市場から資金調達へシフトしたことを言う。

めの専門委員会（制度問題研究会）」が設置された。これ以降、専門金融機関制度の見直しに向けた議論が進められた。幾つかの中間報告や金融・証券・保険それぞれの分野での検討を経て⁽¹⁵⁾、平成3年6月、制度問題研究会が最終報告書として「新しい金融制度について」を発表した。同報告書では、業態分野規制を見直し、相互参入の方式については業態別子会社を主体としつつ、本体での相互乗り入れを組み合わせることが適当であるとしている⁽¹⁶⁾。

この最終報告を基礎として平成4年6月に「金融制度及び証券取引制度の改革のための関係法律の整備等に関する法律」（平成4年法律第87号、以下「金融制度改革関連法」）が成立し、翌年4月に施行された。同法成立により、銀行、証券会社、及び信託銀行は、業態別子会社の設立を通じて、本体業務以外の銀行・証券・信託業務に参入することが可能となった。

3 日本版金融ビッグバン

(1) 背景

平成5年以降、一連の金融制度改革は実行に移されていったが、これは従来の金融秩序に配慮した上で、漸進的に進められたものであった。世界的に見ると1980年代以降は金融の自由化、グローバル化が急速な勢いで進展したため、旧来のテンポや枠組みのままで自由化を進めていくと、日本の金融が世界的な動きの中で取り残されてしまう恐れがあった。更に日本国内では、1980年代後半に膨張したバブル経済が1990年代初めに崩壊したことで、各金融機関ともに不良債権問題への対応等、「負の遺産」の処理に追われ、改革実施の遅れや国際競争力の低下が指摘される状況に陥った⁽¹⁷⁾。

こうした状況を踏まえて、橋本龍太郎首相（当時）は平成8年11月、2001年を最終期限として金融制度の抜本的な改革（日本版金融ビッグバン）を行うことを表明した。

(2) 日本版金融ビッグバンの概要⁽¹⁸⁾

日本版ビッグバンでは、わが国の金融市場を2001年までにニューヨーク・ロンドン並みの国際金融市場として再生することを目指すため、市場自体の構造改革を成し遂げ、東京市場の活性化を図ることが必要であるとされた。改革の原則として、フリー（市場原理が働く自由な市場）、フェア（透明で信頼のできる市場）、グローバル（国際的で時代を先取りする市場）な国際金融市場を目指すことが掲げられた。

具体的には外国為替の完全自由化、金融の業務範囲の弾力化、直接金融の充実などにより競争を促進し、同時にディスクロージャーの充実徹底や会計制度の見直しを通じて市場の整備を進展させることで、「1200兆円にも上る個人金融資産がより有利に運用され」、「これら資金を次代を担う成長産業へ供給していくこと」、つまり従来の間接金融中心の日本の金融システムを直接金融型のシステムに方向転換していくことが打ち出された（表1）。

(15) 制度問題研究会は昭和62年12月に報告書を発表し、更に翌年2月に金融制度調査会（蔵相の諮問機関）に金融制度第1・第2委員会が設けられた。証券分野では証券取引審議会に昭和63年9月に基本問題研究会が設置され、更に保険審議会には平成元年4月に総合部会が設置された。議論の経緯については、西村 前掲書、第7章を参照。

(16) 他にも、銀行、証券会社の業務制限の緩和や地域金融機関のあり方について検討しており、更に、金融業務に関する諸規制、諸慣行の抜本的な見直し、外国金融機関、保険、ノンバンク、政府系金融機関の取り扱いについても広範な提言がされていた。

(17) 金融制度調査会『わが国金融システムの改革について』1997, 6.13, p.2.

(18) 政府による発表は以下のサイトを参照。金融庁ウェブサイト〈http://www.fsa.go.jp/p_mof/big-bang/bb1.htm〉

表1 日本版金融ビッグバン構想

(1) 幅広い競争の実現；業務分野規制の撤廃、金融持株会社の解禁、証券取引法の改正（金融サービス法の制定）、持株会社による銀行・証券・信託の業際撤廃、生損保の相互参入
(2) 資本取引の自由化；資本市場の機能向上、商品規制の緩和、外国為替管理の抜本改正、株式売買手数料の自由化、取引所集中義務の撤廃、運用商品の規制緩和、外国為替の完全自由化
(3) 規制・監督体制の見直し；破綻処理制度の整備、ルール行政、競争政策の強化、早期是正措置の導入、大蔵省からの金融行政の分離、日銀法の改正（独立性の付与）

（出典）金融庁「日本版ビッグバンとは」〈http://www.fsa.go.jp/p_mof/big-bang/bb1.htm〉等をもとに筆者作成。

（3）金融行政改革

金融ビッグバンの流れの中で、大蔵省による金融行政のあり方も大きな転換を遂げた。上述したように、わが国の金融行政は、従来、「護送船団方式」と称され、1つの金融機関も倒産することのないように、行政主導の事前調整や管理を厳格に実施していた。しかし、1990年代に入ると、不良債権に起因して金融機関の破たんが続発し、その処理においても大蔵省の不手際や金融不祥事が相次いだことから、財政と金融の分離論が顕在化した。

平成10年には、大蔵省が担ってきた民間金融機関等の検査・監督の業務が分離され、金融監督庁が設置された。同時に、ルールに基づく透明で公正な金融行政への転換を目指して、行政指導の根拠となっていた金融関係の通達・事務連絡は全廃された⁽¹⁹⁾。

金融監督庁は、平成12年7月に金融庁に改組され⁽²⁰⁾、金融に関する検査・監督に加えて大蔵省が所管していた国内金融に関する企画・立案業務も金融庁が所管することになった。さらに平成13年1月には、廃止される金融再生委員会⁽²¹⁾の機能（金融機関の破綻処理・危機管理）が金融庁に移管された。

4 金融商品取引法の成立

日本版金融ビッグバンによる規制緩和等により、多種多様で複雑な金融商品が身近になる半面、金融取引を巡るトラブルが増加した。そうしたトラブルに対応するため、平成12年5月には、「金融商品の販売等に関する法律」（平成12年法律第101号、以下「金融商品販売法」）が制定された。同法は、私法のルール（取引ルール）として、幅広い金融商品を横断的に規制対象とし、金融商品販売業者の説明責任義務を明確にした⁽²²⁾。

一方、業者ルールに関しては、業界を横断的に監督するための法制が整備されていなかった。このため、業界横断的に金融業者を監督し、投資家を保護するため、金融審議会において、投資サービス法を制定するための検討が進められた。

平成18年6月、「証券取引法」（昭和23年法律第25号）は改正され、これまで各業法によって縦割りで規制されてきた金融商品について、横断的に投資家を保護する、いわゆる「投資サービス法」の考え方が採用された。この改正では、ライブドア事件⁽²³⁾などを踏まえ、市場規制の見

(19) 通達のうち法令の解釈や執行に関わり行政上不可欠なものについては、省令、告示等に移行の上最小限の範囲で改めて定められた。

(20) 中央省庁再編法の施行（平成13年1月）に先立つ。

(21) 金融機関の破綻処理、金融機関の資本の増強、金融危機管理の企画・立案などを行う組織として、平成10年12月に設立された。

(22) 鳳佳世子「金融取引と消費者保護体制」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』623号、2008.12.4を参照。

(23) 小池拓自「ライブドア証券取引法違反事件」『国政の論点』2006.4.21。（事務用資料）を参照。

直しも図られ、法律の名称は、「金融商品取引法」に改められた⁽²⁴⁾。

II 金融規制緩和の影響と進展

1 金融ビッグバン以降の変化

「金融システム改革法」に基づく一連の規制緩和や金融監督行政の改革は、金融市場における業態の垣根を越えた競争や再編を促進した。株式売買手数料自由化により、手数料水準は劇的に低下した。株式売買の取引所集中義務の撤廃を受け、証券取引所を介さない場外取引が活発化した。証券会社が免許制から登録制へと移行したことを背景として、国内非金融業等による証券会社設立の動きが相次いだ。1990年代後半以降は、わが国の証券市場がグローバルな競争に巻き込まれる中で、国内でも新しい証券市場を創設する動きが台頭した⁽²⁵⁾。

金融ビッグバンによる一連の改革は、それまでの金融制度改革の歩みに比べ、画期的かつ抜本的な改革を実現したと評価できよう⁽²⁶⁾。日本の金融証券市場は、規模の面ではバブル経済期に比べ縮小した部分もあるが、多様な商品を多様な参加者が取引している点や、情報開示の量やスピードが飛躍的に向上している点においては、自由競争市場としての成熟を重ねていると言えよう。金融監督行政についても、順次、法整備が進められ、証券取引等監視委員会を拡充⁽²⁷⁾するなどの整備が着実に進められている。

2 金融市場改革（「貯蓄から投資へ」）

（1）金融システム改革法以降の動き

金融庁は平成13年8月に「証券市場の構造改革プログラム」を公表した。これは、当時の小泉政権が同年6月に発表した「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太の方針）」に基づき策定されたものである⁽²⁸⁾。平成14年8月には、「証券市場の改革促進プログラム」が公表され、市場機能を中核とした金融システムを作り上げるために、証券会社の最低資本金の引下げ、販売代理店制度（証券仲介業）の導入、少額投資の促進、証券決済システムの整備等が進められた。

金融庁はそれ以降も、「個人株主の育成・拡大に向けたアクションプラン策定の要請」（平成15年5月）、「金融改革プログラム」（平成16年12月）等を公表して、証券市場改革を進めていった。

（2）金融・資本市場競争力強化プラン

前項までに見てきたように、日本版金融ビッグバン以降、様々な規制緩和や市場法制的整備

(24) 金融商品取引法の概要は以下のサイトを参照。

金融庁「金融商品取引法について」〈<http://www.fsa.go.jp/policy/kinyusyohin/index.html>〉

(25) 鳳佳世子「証券取引所の現状と課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』603号, 2007.12.6を参照。

(26) 金融ビッグバンに対する評価としては、①1990年代後半以降深刻化した不良債権処理と金融危機対応を行いながら、将来構想としての金融改革を同時に取り組むのは、当時のわが国金融にとって重すぎる課題だったのではないかと（西村, 前掲書, pp.370-372）、②画期的な抜本改革ではあったが、1980年代中に実現すべき事項を10年遅れで実現した敗者復活戦である（池尾和人「敗者復活戦としての金融ビッグバン」『ESP』480号, 2005.9, pp.80-83）、等の批判的な指摘もある。

(27) 梶朋美「証券取引等監視委員会—組織、活動の現状とあり方をめぐる議論—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』545号, 2006.6.14を参照。

(28) 「基本方針」では、「個人投資家が主役の証券市場の構築に向けて、貯蓄尊重から投資重視への政策の力点の置き換えなどを踏まえ、抜本的かつ総合的な証券市場の構造改革を進め、個人投資家の積極的な市場参加のための環境整備を図り、証券市場による直接金融の機能を高めることが喫緊の課題」とされた。

を通じて、資本市場を支えるインフラが整えられてきた。しかし、それらの取組みにもかかわらず、世界における日本の金融の位置づけ、評価は低いとの見方が少なくない⁽²⁹⁾。また、家計の金融資産における預貯金の割合は株式・出資金に比べて依然として高く、「貯蓄から投資へ」という流れは遅々として進んでいない。

国際的な市場間競争が激化する中、金融システム改革の工程は、絶えず見直されていく必要がある。魅力ある市場の実現を通じて、わが国の金融サービス業の高付加価値化を促し、金融が日本経済の持続的成長に貢献していくことが、より強く期待される。このような観点から、金融庁は、平成19年12月に「金融・資本市場競争力強化プラン」(表2)を公表し、同プランに沿った取組みを続けている⁽³¹⁾。

表2 金融・資本市場競争力強化プランのポイント

(1) 信頼と活力のある市場の構築（プロ向け市場の創設、ETFの多様化、金融商品取引法上の課徴金制度の見直し）
(2) 金融サービス業の活力と競争を促すビジネス環境の整備（ファイア・ウォール規制の見直し、銀行・保険会社グループの業務範囲の見直し）
(3) より良い規制環境の実現（ベター・レギュレーション）
(4) 市場をめぐる周辺環境の整備（金融専門人材の育成・確保、国際金融センターとしての都市機能の向上等）

(注) 金融商品取引法の平成20年改正で対応したものは下線で示している。

(出典) 金融庁「市場強化プラン(金融・資本市場競争力強化プラン)について」<http://www.fsa.go.jp/policy/bmi/index.html> をもとに筆者作成

Ⅲ 今後の見通し—結びにかえて—

平成19(2007)年夏以降、米国の住宅市場で生じたサブプライム・ローン⁽³²⁾の焦げ付きに端を発した世界的な金融危機は、各国の実体経済にまで悪影響を及ぼしている⁽³³⁾。被害が拡大した一因として、証券化商品や投資ファンドに対する関する規制に不備があったことが指摘されている。サブプライム・ローンのようなリスクの高い債権を含めた様々な債権が証券化され、さらに何度も証券化を繰り返した上で、世界中の投資家に販売されていた。投資の際に借入を活用するレバレッジ運用も多用されていた。とりわけ米国では、投資銀行業務に対する規制が過度に緩和され、その監督体制に問題があったことが指摘されている⁽³⁴⁾。

金融に関する規制緩和を進めることによって、金融市場が活性化し、個人や企業に効率的な金融サービスが提供され、結果として、経済全体がより発展することが期待されてきた。そのようなメリットがあるものの、新しい金融取引や技術に対して適切な規制や監督を怠れば、従来にないような大きな金融危機が繰り返し生じることが、昨今の状況から明らかになってきた。

金融市場の活力を伸ばすことと、より実効性のある金融監督体制を整備することのバランスが問われており、金融危機後の金融のあり方について、先進国だけではなく、途上国を含めて

(29) 平成19(2007)年9月に公表されたシティ・オブ・ロンドンの「国際金融センター指標」では、東京市場は10位(1位はロンドン、2位はニューヨーク)。

(30) 預貯金の割合は平成6年50.3%→平成18年47.3%、株式出資金の割合は同8.2%→12.2%(金融広報中央委員会「2 金融資産と負債」『暮らしと金融なんでもデータ』<http://www.shiruporuto.jp/finance/tokei/stat/pdf/data02a.pdf>)。

(31) 同プランのうち法改正を要する事項については平成20年6月に金融商品取引法が改正された。

(32) 低所得者や、過去に延滞歴があるなど信用力の低い顧客層向けの住宅ローン

(33) 重田正美「サブプライム・ローン問題の軌跡—世界金融危機への拡大—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』622号、2008.12.4を参照。

(34) 例えばP. サミュエルソン「規制緩和と金融工学が元凶」『朝日新聞』2008.10.25。

世界各国が連携して方策を検討し、それを着実に実行に移していくことが求められている⁽³⁵⁾。

(しげた まさみ 財政金融課)

(35) 2008年11月14・15日にワシントンで開催された金融サミットでは、金融監督・規制について国際的な調和に目配りした仕組みに変えていくことで合意した。具体的には、国境を越えて活動する主要な金融機関をそれぞれ監督することを打ち出している（「金融サミット閉幕 危機克服具体策先送り」『日本経済新聞』2008.11.17.）。

9 金融（2）金融分野における業際規制

鳳 佳世子

目 次

はじめに	2 ファイアーウォール規制の概要と緩和の動き
I 業際規制の歴史	III 業際規制の緩和の効果
II 業際規制の緩和	IV 業際規制の緩和の課題—結びにかえて—
1 業際規制の緩和とファイアーウォール規制の導入	

はじめに

本稿は、金融分野における規制緩和のうち、銀証分離（銀行業務と証券業務を兼ねることを禁じた政策）を中心とした業際規制の緩和について、現状と課題を整理する。

I 業際規制の歴史

戦後のわが国の金融システムは、専門制・分業制を特色とし、銀行、証券会社、保険会社等の業務範囲は明確に分けられ、異なる業態への参入が禁止されていた。銀行による証券業務の禁止は、米国の制度を参考に定められた。米国においては、戦前の大恐慌の際に、銀行による証券業務の存在が証券投機や不公正取引の温床となり、証券価格の暴騰と暴落を招き、その影響が国民全体に及ぶ要因になったとの反省から、1933年のグラス・スティーガル法によって、銀行の証券業務が厳しく制限された⁽¹⁾。日本においても、昭和23年に制定された証券取引法の第65条（現金融商品取引法第33条）において、原則として銀行の証券業務が禁止された。その立法趣旨は、①銀行の財務の健全性確保、②銀行と証券業を兼ねることによる利益相反の防止⁽²⁾、③銀行の優越的地位の濫用⁽³⁾の防止であった。

(1) グラス・スティーガル法において銀証分離を定めた規定は、第16条（銀行による証券業務の禁止〈国債等を除く〉）、第20条（銀行が証券会社と系列関係を持つことの禁止）、第21条（証券会社の預金受け入れを禁止）、第32条（銀行と証券会社との間で取締役等を兼任することの禁止）であった。

(2) 銀行業務と証券業を兼ねることによる利益相反とは、例えば、銀行が預金を原資に企業に貸付を行っている場合に、当該企業の業績が芳しくなくなった時点で、当該企業の社債発行の引き受けを証券会社の立場で行い、投資者にリスクを転嫁する形で融資を回収するといったことを指す。

(3) 銀行の優越的地位の濫用とは、例えば、企業に貸出を行うという立場にある銀行が、その地位を利用して、証券サービスの購入を当該企業に強いるといったことを指す。

II 業際規制の緩和

1 業際規制の緩和とファイアーウォール規制の導入

米国においては、1987年にグラス・スティーガル法の運用が部分的に緩和され、株式・社債等の引受・ディーリング業務による収入割合が銀行持株会社の総収入の一定以下である証券会社であれば、銀行持株会社の傘下に入ることが認められるようになった⁽⁴⁾。ただし、その際、銀証分離政策を緩和することによって懸念される、利益相反や銀行の優越的地位の濫用等の発生を防止するため、いわゆる「ファイアーウォール規制」(後述)が導入されることになった。

日本においても、平成5年に施行された金融制度改革法で、銀証分離の原則は維持しつつ、業態別子会社方式による銀行・証券間の相互参入が認められるようになった。その後、金融ビッグバンの一環として、平成10年には金融システム改革法により金融持株会社⁽⁵⁾形態での銀行・証券会社の相互参入が認められ、また、銀行・保険会社、証券・保険会社間の業態別子会社形式による相互参入も漸次解禁された結果、金融コングロマリット⁽⁶⁾化が進展し、2000年代以降は、いわゆるメガバンク・グループが形成されるようになった(表1)。業際規制が緩和されるようになると、米国の制度を参考に、日本においても銀行・証券間のファイアーウォール規制が導入されることとなった。

2 ファイアーウォール規制の概要と緩和の動き

(1) ファイアーウォール規制の現状

ファイアーウォール規制の例としては、役職員の兼職規制、顧客の非公開情報の共有の制限、信用供与を利用した抱き合わせ行為の禁止等が挙げられる。日本、米国、英国、EU(EU指令⁽⁷⁾)における銀行・証券間のファイアーウォール規制は、表2の通りである。欧州においては、

表1 メガバンク・グループの概要

金融持株会社	主要傘下子会社
三菱UFJフィナンシャル・グループ	三菱東京UFJ銀行、三菱UFJ信託銀行、三菱UFJ証券
みずほフィナンシャルグループ	みずほ銀行、みずほコーポレート銀行、みずほ信託銀行、みずほ証券、みずほインベスターズ証券、新光証券
三井住友フィナンシャルグループ	三井住友銀行、SMBCフレンド証券、大和証券SMBC

(注) 大和証券SMBCは、大和証券グループと三井住友フィナンシャルグループの合弁証券会社。

(出典) 各社ホームページをもとに筆者作成。

(4) 例えば、大手金融持株会社J.P. モルガンは、1989年、証券子会社を通じて社債等一般の債券の引受・売買業務に従事することを米連邦準備制度理事会(FRB)から認可され、さらに翌年には、株式引受業務も認可された。これにより同社は、1930年代以降の米国の銀行持株会社として初めて総合的証券サービスが提供できるようになった。2000年には、チェース・マンハッタン銀行と合併してJ.P. モルガン・チェースとなっている。

(5) 持株会社の解禁は、平成9年の独占禁止法改正により認められるようになった。

(6) 金融コングロマリットとは、一般に、銀行、証券及び保険の少なくとも二つを包括するような広範囲の金融サービスを提供する企業グループを指す。

(7) EUは、金融サービスの単一市場化に際し、金融機関の経営危機による金融不安の発生を防止し、顧客保護を図るため、銀行、証券、保険といった業態別に各国の健全性監督を統一することを目的とした各種のEU指令を採択し、加盟各国は指令に基づいた立法を行っている。しかし、金融コングロマリットに関しては、業態別の監督法制では必ずしもコングロマリット全体の健全性確保に十分でないとの判断から、EUは、金融コングロマリットに対する補完的監督を定めたいわゆる「金融コングロマリット指令」を2002年に採択している。

表2 日・米・欧における銀行・証券間のファイアーウォール規制

		日本	米国	英国	EU (EU指令)
本体における銀行と証券業の兼営		×	×	○	○
役職員の兼職		○	○ [1999年に解禁]	○	○
金融グループ内における顧客の非公開情報共有	個人顧客	事前同意	○ [1997年に解禁]	事前同意	顧客による同意が必要
	法人顧客	顧客が不同意の場合共有を制限[府令事項]	○	○	○
利益相反への対応		利益相反管理体制の整備 [法律事項]	利益相反管理体制の整備 [FRB監督マニュアル]	利益相反管理体制の整備 [FSAハンドブック]	利益相反管理体制の整備 [金融商品市場指令]

(注1) 特段の規制がないものについては○、規制により禁止されているものは×と表記。

(注2) 日本における規制内容は、平成20年6月の金融商品取引法改正における改正点を反映したもの [未施行]。

(出典) 池田唯一ほか『逐条解説 2008年金融商品取引法改正』商事法務, 2008, p.85:『諸外国における金融コングロマリットの実態について』財団法人損害保険事業総合研究所研究部, pp.13-17をもとに筆者作成。

伝統的にユニバーサルバンキング（銀行業と証券業の兼営）が発展しており、銀行業と証券業の兼営が認められ、ファイアーウォール規制は比較的緩やかである。

（2）ファイアーウォール規制の見直しをめぐる議論

ファイアーウォール規制をめぐるのは、米国における規制緩和の動きに加えて、いくつかの大きな環境変化が指摘されている。

まず、米国においては、1997年、顧客の非公開情報に係る共有制限が撤廃される等、ファイアーウォール規制の大幅な見直しが行われた。さらに、1999年に制定されたグラム・リーチ・ブライリー法においては、銀行・証券分離の原則は維持しつつも、役職員の兼職規制が撤廃された。

また、国際的に見ても、金融業においては近年グループ化が進展し、銀行業と証券業の垣根が低くなりつつある⁽⁸⁾。金融機関からは、銀証一体運営により、複合的かつ高度な金融商品・サービスが提供できるというメリットが指摘されている⁽⁹⁾。

こうしたなか、平成18年秋以降、経済財政諮問会議や金融審議会において、ファイアーウォール規制の見直しに係る議論が行われるようになった。議論の対象は主に役職員の兼職規制と非公開情報の共有制限に関するものであり、規制の緩和を支持する立場からは、「(規制の存在が)金融グループとして利用者に総合的なサービスを提供するための金融イノベーションを阻害している」、「金融グループとして要求される統合的リスク管理やコンプライアンスの障害となっている」、「海外金融機関にとっては、規制対応のための体制整備に伴う管理コストが増加している」、等の意見が出され、他方、規制に慎重な立場からは、「ファイアーウォール規制の根拠とされている利益相反や優越的地位の濫用の可能性は依然として残っている」、「金融分野における顧客の非公開情報に対する顧客の意識の高まりについて、十分に配慮する必要がある」、

(8) 傘下に複数の業態をもつ代表的な金融グループとしては、シティグループ（米国）、バンクオブアメリカ（米国）、HSBC（英国）、UBS（スイス）等が挙げられる。

(9) 金融審議会第一部会 三井住友銀行提出資料「銀証ファイアーウォール規制の見直しについて」2007.11.14. <http://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/dail/siryou/20071114/03.pdf>

等の意見が出された⁽¹⁰⁾。

(3) 金融商品取引法改正によるファイアーウォール規制の緩和

ファイアーウォール規制の見直しに関する議論は、平成19年12月18日に金融審議会第一部会が公表した報告書⁽¹¹⁾に反映された。報告書においては、ファイアーウォール規制のうち、役職員の兼職規制については撤廃し、非公開情報の共有については制限を緩和することが提言された。また、金融庁が同月21日に取りまとめた「金融・資本市場競争力強化プラン⁽¹²⁾」においても、同様の内容が提言された。これらの提言を踏まえ、平成20年6月の金融商品取引法改正において、役職員の兼職規制の撤廃と、非公開情報の共有制限の緩和が行われた(表3)。ただし、利益相反による弊害を的確に防止するため、証券会社や銀行等に対しては、利益相反の管理のための体制整備が法令上義務付けられた⁽¹³⁾。

III 業際規制の緩和の効果

内閣府の年次経済財政報告⁽¹⁴⁾によれば、業際規制の緩和により金融コングロマリットを組成するメリットとして、① 広範囲の金融サービスを提供することによる「リスク分散効果」、② 一箇所で多種類の金融サービスを提供することにより顧客を繋ぎ止める「顧客基盤の維持・拡大効果」(顧客にとっては利便性向上の効果)、③ 店舗や従業員、システム、ブランド力等を共同利用することにより固定費を節約する「費用のシナジー効果」が挙げられている。

表3 金融商品取引法改正によるファイアーウォール規制の見直しの概要

		改正前	改正後
本体における銀行と証券業の兼営		禁止	禁止
役職員の兼職		規制あり [法第31条の4第1項～第3項]	規制なし [撤廃]
金融グループ内における顧客の非公開情報共有	個人顧客	事前同意が必要	事前同意が必要
	法人顧客	事前同意が必要	顧客が不同意の場合のみ共有を制限 [府令事項]
利益相反への対応		利益相反に係る開示 [府令事項]	利益相反に係る開示 [府令事項] 利益相反管理体制の整備を求める [法律事項]

(出典) 池田唯一ほか『逐条解説 2008年金融商品取引法改正』商事法務, p.72等をもとに筆者作成。

(10) 経済財政諮問会議「グローバル化改革専門調査会 金融・資本市場ワーキンググループ」の第一次報告「真に競争力のある金融・資本市場の確立に向けて」2007.4.20. (<http://www.keizai-shimon.go.jp/special/global/finance/08/item1.pdf>); 金融審議会金融分科会「我が国金融・資本市場の国際化に関するスタディグループ」の「中間論点整理(第一次)」2007.6.13. (http://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20070613/01.pdf)

(11) 金融審議会金融分科会第一部会報告「我が国・金融資本市場の競争力強化に向けて」2007.12.18. (http://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20071218-1/01.pdf)

(12) 金融庁「金融・資本市場競争力強化プラン」2008.12.21. (<http://www.fsa.go.jp/policy/competitiveness/01.pdf>)

(13) 「金融商品取引法等の一部を改正する法律」(平成20年法律第65号)第13条の3の2「銀行は、当該銀行、当該銀行を所属銀行とする銀行代理業者又は当該銀行の親金融機関等若しくは子金融機関等が行う取引に伴い、当該銀行、当該銀行を所属銀行とする銀行代理業者又は当該銀行の子金融機関等が行う業務(銀行業、銀行代理業その他の内閣府令で定める業務に限る。)に係る顧客の利益が不当に害されることのないよう、内閣府令で定めるところにより、当該業務に関する情報を適正に管理し、かつ、当該業務の実状況を適切に監視するための体制の整備その他必要な措置を講じなければならない。」

(14) 内閣府「平成18年度年次経済財政報告(経済財政政策担当大臣報告)一成長条件が復元し、新たな成長を目指す日本経済一」2006.7. (<http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je06/06-00204.html>)

また、銀行は、平成10年の窓口販売の解禁⁽¹⁵⁾以降、投資信託販売におけるプレゼンスを拡大させていることがわかる（表4）。さらに、銀行の証券子会社は、企業が発行する社債の引受において、専業の証券会社よりも上位を占めている（表5）。

金融コングロマリット化のデメリットとしては、業務が多岐にわたり複雑化することに伴うリスク管理の難しさが指摘されている⁽¹⁶⁾。また、顧客の立場からみると、ワンストップショッピングに伴うメリットの一方で、金融商品の抱き合わせ販売等により損害を被るケースも考えられる。こうした弊害を防止するために、業際規制の緩和と並行して、法律によって利益相反防止のための体制の整備が求められている。

IV 業際規制の緩和の課題—結びにかえて—

日本においては、伝統的に業際規制が緩やかな欧州や、近年規制緩和を進めている米国に対する金融・資本市場の国際競争力を高めるために、業際規制の緩和やファイアーウォール規制

表4 契約型公募投資信託の販売態別純資産残高シェアの推移

	全 体			うち株式投信		
	証券会社	銀行等	直 販	証券会社	銀行等	直 販
平成11年	90.40%	5.40%	4.20%	91.2%	5.2%	3.6%
12年	85.90%	11.00%	3.10%	83.1%	13.4%	3.5%
13年	80.20%	17.10%	2.70%	74.6%	22.7%	2.7%
14年	76.90%	21.60%	1.50%	67.6%	30.9%	1.5%
15年	72.00%	27.40%	0.60%	59.9%	39.1%	1.0%
16年	65.40%	33.80%	0.80%	52.8%	46.1%	1.1%
17年	61.80%	37.60%	0.60%	50.4%	48.8%	0.8%
18年	57.30%	42.10%	0.60%	48.4%	50.9%	0.7%
19年	56.80%	42.60%	0.60%	49.6%	49.8%	0.6%
20年	57.10%	42.40%	0.50%	46.7%	52.7%	0.6%

（注）平成20年は11月までのデータ。

（出典）投資信託協会「契約型公募投信の販売態別純資産残高の状況」をもとに筆者作成。

表5 証券会社による社債・株式の主幹事引受ランキング

順位	社債（平成20年4月～11月）	株式（平成20年4月～9月）
1	三菱UFJ証券	UBS証券
2	みずほ証券	野村証券
3	大和証券SMBC	日興シティグループ証券
4	野村証券	ゴールドマン・サックス
5	日興シティグループ証券	大和証券SMBC

（注）太字部分が銀行系証券会社。

（出典）「社債主幹事ランキング 三菱UFJ証券 11月トップに」『日経ヴェリタス』2008.12.7, p.16等をもとに筆者作成。

(15) 投資信託会社に店舗スペースの利用を認める形での販売（「間貸し方式」）は平成9年から行われていたが、銀行本体による投資信託の窓口販売の解禁は平成10年からである。

(16) 前掲注(14)

の緩和が議論されている。しかし、2008年以降深刻化し続ける金融危機により、投資銀行業務に進出していた欧米の銀行や証券会社が相次いで経営危機に直面している⁽¹⁷⁾。

欧米には、投資銀行 (investment bank) と呼ばれる金融機関が存在する。投資銀行について明確な定義はないが、M&Aの仲介、事業財務戦略の助言 (アドバイザー) や自己資金での事業投融資 (プリンシパル投資)、企業再生ビジネス、投資顧問等の多岐にわたる事業を行っている場合を投資銀行と呼ぶことが多い。伝統的にユニバーサルバンキング (銀行本体による証券業務等の兼業) が認められている欧州においては、大手の商業銀行⁽¹⁸⁾ が投資銀行業務を手がけているケースが多い (UBS、クレディ・スイス、ドイツ銀行等)。一方、銀証分離政策がとられている米国においては、投資銀行は証券会社から発展し、預金を有しないため、証券会社と同様であるとみなされている⁽¹⁹⁾。こうした性質の違いはあるが、サブプライム・ローン問題およびそれに続くクレジット・バブルの崩壊により、欧米の投資銀行は、巨額の損失を被った。米国においては、投資銀行ビジネスを手がけていた証券大手5社が相次いで経営危機に陥った。その上に、監督体制の不備や政策対応のミスが重なり、結果的に、破産申請したリーマン・ブラザーズ以外は、銀行に吸収され、または銀行持株会社化した⁽²⁰⁾。こうして、FRBの支援が受けやすい体制となったものの、規制緩和により金融機関の手がける業務が多様化・複雑化するなかで、金融監督体制のあり方が改めて問われている⁽²¹⁾。また、金融安定化法による公的資金注入が決まった米金融大手シティグループは、2009年1月、これまでの事業多角化の路線を転換する方針を打ち出した⁽²²⁾。シティグループにおいては、以前から法令遵守をめぐる不祥事も多発しており⁽²³⁾、事業の多角化および組織の巨大化に伴い、グループ内のリスク管理が難しくなっていたことが指摘されている⁽²⁴⁾。

欧州においては、金融危機に際し、金融機関の国有化や公的資金の注入等の対策が積極的に打ち出されているが、金融機関の監督体制が各国で異なるため、足並みの乱れが懸念されている⁽²⁵⁾。また、金融・資本市場が国際化するなかで、各国の監督体制を調和させることが課題とする声も上がっている⁽²⁶⁾。

折しも、日本においては、規制緩和と消費者保護のバランスを踏まえた金融監督体制のあり方が議論されており⁽²⁷⁾、今後は、規制緩和による弊害を再点検し、国際的な連携を深めつつ各国において金融監督体制を整備することが課題となろう。

(おおとり かよこ 財政金融課)

(17) 2007年夏以降のサブプライム・ローン問題および世界的な金融危機の経緯については、重田正美「サブプライム・ローン問題の軌跡—世界金融危機への拡大—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』622号、2008.12.4を参照されたい。

(18) 欧米においては、一般に、預金を集めて融資を行う場合を商業銀行といい、ブローカー業務や引受業務などを中心に行う場合を証券会社という。ブローカー業務とは、投資家から委託を受けて有価証券を売買する業務のことであり、引受業務とは、企業が株式や債券を発行する場合に、発行会社に代わって有価証券を引き受ける業務のことである。

(19) 米国においては、証券会社と投資銀行の監督は連邦証券取引委員会 (SEC) が行っている。

(20) 2008年3月に証券大手ベア・スターンズ (全米5位) が米銀大手JPモルガン・チェースに買収されることとなり、同9月にリーマン・ブラザーズ (同4位) が破産申請した。メリルリンチ (同3位) は米銀大手バンク・オブ・アメリカに買収され、最大手のゴールドマン・サックスと第2位のモルガン・スタンレーは同9月に銀行持株会社化した。米国における投資銀行大手が消滅したことになる。

(21) 2008年11月の金融サミット (主要8カ国に新興国を加えたG20による緊急首脳会合) においては、金融市場と規制の枠組みを強化し、危機再来を防ぐ共通原則が確認された。

(22) 「米シティ、会社2分割 日興2社売却も 銀行業務に回帰」『日本経済新聞』2009.1.17。

(23) 「金融庁、シティきょう処分 富裕層部門、一部業務を停止」『日本経済新聞』2004.9.17。

(24) 「シティグループ「解体」 総合金融路線が裏目に」『日本経済新聞』2009.1.17。

(25) 「世界株安、米欧は危機の根元を断て」『日本経済新聞』2008.10.8。

(26) 枝川二郎「監督・規制体制の不備を露呈したが国際的な統一は難しい」『エコノミスト』86巻66号、2008.12.2, p.35。

(27) 鳳佳世子「金融取引と消費者保護体制」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』623号、2008.12.4を参照。

巻末表 日本における証券会社・銀行間のファイアーウォール規制の沿革

平成	金融制度改革等の概要	ファイアーウォール規制の沿革	
		緩 和	整 備
5年	金融制度改革法 ・業態別子会社方式による相互参入 解禁		ファイアーウォール規制の導入 ・役職員の兼職規制 ・信用供与を利用した抱き合わせ行 為の禁止 ・非公開情報の授受の禁止 ・共同訪問の禁止 ・人事交流の制限 ・店舗の共用制限 ・証券子会社の主幹事制限 等
10年	金融システム改革 ・金融持ち株会社の設立解禁		・預金との誤認防止措置の整備
11年		ファイアーウォール規制の緩和 ・非公開情報の授受の禁止の緩和 ・店舗の共有制限の緩和 ・共同訪問の解禁 ・人事交流の制限の廃止	・コンピュータの共用制限 ・別法人であることの開示義務
12年		・内部管理目的での非公開情報の授 受及びコンピューターの共用の容 認（個別承認制）	
14年		・店舗の共用制限の廃止	・共同店舗における誤認防止措置の 整備
16年	・銀行等による証券仲介業務の解禁		・仲介業務における銀行等に対する 弊害防止措置の整備
17年	・個人情報保護法施行		
18年		・コンピュータの共用制限の廃止	
19年	・金融商品取引法施行	・非公開情報の授受の禁止の適用除 外の追加 ・内部管理目的での非公開情報の授 受の対象の追加 ・親・子法人等の発行証券の引受主 幹事制限の緩和	

（出典） 池田唯一ほか『逐条解説 2008年 金融商品取引法改正』商事法務，2008，p.74.をもとに筆者作成。

10 米制度

樋口 修

目 次

はじめに	成16年)
I 米制度に関する規制の特徴	III 米制度に関する規制改革の効果
II 米制度に関する規制改革の経緯	IV 米制度に関する規制改革の課題
1 食糧管理法（昭和17年）	1 米価の大幅下落と「米緊急対策」（平成19年）
2 自主流通米制度の導入（昭和44年）	2 事故米穀の不正規流通問題（平成20年）
3 ウルグアイ・ラウンド農業合意とミニマム・アクセスの導入	おわりに
4 旧食糧法の施行（平成7年）	
5 新食糧法（改正食糧法）の施行（平成16年）	

はじめに

米は、我が国農業の基幹作物であり、同時に主食として必需品でもある。このため、米は、農産物の中で、財政支援を含めた国による関与が最も大きな作目であり、その生産・流通・価格・消費・国境措置（以下「米制度」という。）に関する規制は、経済分野の規制の中でも、最も強力なものの一つであった。

米制度に関する規制は、食料需給、財政、対外経済関係等の変化に伴い、順次改革が行われてきたが、今日でもなお、それに関連する問題が発生している。平成19年秋に発生した米価の大幅下落、平成20年8月に発生した事故米穀（いわゆる汚染米）の不正規流通の主要な原因の一つには、米制度に関する規制の問題があった。

本章では、米制度に関する規制改革の経緯を概観した後、その効果、及び現在発生している課題について紹介する。

I 米制度に関する規制の特徴

過去における米に関する規制は、生産・流通・価格・消費・国境措置の全ての段階において、極めて強力なものであった。その主な内容は、表1のとおりである。

II 米制度に関する規制改革の経緯

この米制度に関する規制は、経済・社会状況の変化に伴い、次第に緩和されていった。主要

表1 米に関する過去の主な規制

生産規制	①農地に関する規制（権利の移動制限・転用規制）
	②需給調整（生産調整）
流通規制	①国による全量買い入れ（全量供出の義務）
	②一元集荷の原則
	③流通ルート固定（不正規流通の禁止）
	④集荷業者・販売業者の許可（指定）制
価格規制	①公定価格（生産者米価・消費者米価）
	②価格統制（物価統制令）
消費規制	①配給制度
国境規制	①政府による一元輸入（国家貿易）
	②輸入米の実質的な市場隔離

（注） 昭和17年の食糧管理法の制定以降の主要な規制を掲げたものであり、現在では改正・廃止されている規制もある。この表に掲げた各々の規制が実施された時期は異なり、全ての規制が同時に行われていたわけではない。

（出典） 筆者作成。

表2 米制度の規制改革に関連する主な経緯

昭和17（1942）	食糧管理法制定
昭和44（1969）	自主流通米制度の導入
	生産調整開始（昭和45年から本格実施）
昭和47（1972）	小売価格の自由化（物価統制令の適用廃止）
昭和56（1981）	米穀通帳廃止（配給制度の終了）
平成2（1990）	自主流通米価格形成機構の設立
平成5（1993）	平成の大凶作
平成6（1994）	ガット・ウルグアイ・ラウンド合意（平成7年度から実施）
平成7（1995）	旧食糧法施行（11月1日～）
平成14（2002）	米政策改革大綱決定
平成16（2004）	改正食糧法（新食糧法）施行
平成17（2005）	経営所得安定対策等大綱制定
平成19（2007）	米価大幅下落、「米緊急対策」策定
平成20（2008）	事故米穀（いわゆる汚染米）の不正規流通問題発生

（出典） 筆者作成。

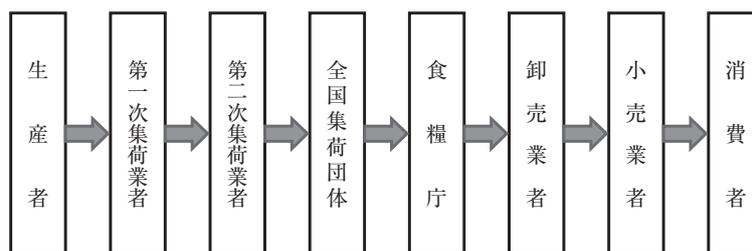
な規制改革の経緯は、以下に示すとおりである。

1 食糧管理法（昭和17年）

食糧管理法は、第二次世界大戦中の昭和17年2月に、それまでの米穀統制に関する法規を集大成する形で制定された。同法は、米穀が不足することを念頭に置いて、政府が米及びその他の主要食糧を一元一括管理し、全ての流通過程にわたり、直接統制を行うものであった。

昭和44年に自主流通米制度が導入されるまでの、食糧管理法に基づく米の流通ルートは、図

図1 食糧管理法に基づく昭和44年までの米の流通ルート



(注) 昭和26年までは、卸売業者・小売業者の代わりに、食糧の配給統制を行う公的機関として、食糧営団（昭和22年以降は食糧配給公団）が置かれた。

(出典) 加古敏之「日本における食糧管理制度の展開と米流通」『世界におけるコメの消費拡大・普及戦略に関する学際的総合研究 2005年度研究報告』p.156.

1のとおりであり、その特徴は以下の点にある。

①流通規制・消費規制

生産者は、自家消費用等を除き、米の全量を政府（食糧庁）に売渡す義務を負う（全量供出の義務）。米は、農林水産大臣による指定制の集荷業者（法制定時は産業組合等、後に農業協同組合等）が一元的に集荷し（一元集荷の原則）⁽¹⁾、政府に売り渡す。政府は、都道府県知事による許可制の卸売業者・小売業者（米穀店）を通じて消費者に米を配給することにより⁽²⁾、消費量を統制する。

政府による米の買入れ、売渡しの実効性を確保するため、米の流通に関する統制が行われる。すなわち、図1に示したルート以外に、米の流通ルートは認められない⁽³⁾。

②価格規制

政府（食糧庁）が生産者から米を買い上げる価格である生産者米価は、米の再生産が確保できるよう、また、政府が卸売業者に売却する価格である消費者米価は、家計の安定を図るよう公定された。また、小売業者が消費者に売却する小売価格は、物価統制令⁽⁴⁾により規制された。

③国境規制

米の輸入は政府が行う。政府以外の者が米を輸入する場合は、許可が必要であり、かつ、輸入した米は、これを政府に売り渡す義務が課される。

なお、米の生産に必要な農地を保全するため、農地関係法制⁽⁵⁾により、農地の転用（農地を農地以外のものにすること）及び転用目的での農地の権利移動は許可制とされており、生産面についても、規制が行われた。

(1) 米の集荷業者には、商系（農協ではない民間業者）の組織である全集連系の組織もあったが、取扱量は系統農協の組織と比べればわずかであり、実態としては、系統農協による一元集荷・一元販売体制が維持されていた（加古敏之の「日本における食糧管理制度の展開と米流通」『世界におけるコメの消費拡大・普及戦略に関する学際的総合研究 2005年度研究報告』p.184.）。したがって、一次集荷業者は単位農業協同組合、二次集荷業者は都道府県の経済農業協同組合連合会、全国集荷団体は全国農業協同組合連合会（全農）が中心であった。

(2) 配給制とは、全ての個人に対して、一定期間に一定量の商品を得る権利を与える（配給量は政府が定める）ことを通じて、消費量を統制する制度である。

(3) 図1の流通ルート以外のルートで流通する米は、食糧管理法違反となる（いわゆるヤミ米）。

(4) 物価統制令（昭和21年3月3日勅令第118号）は、第二次世界大戦後のインフレ対策として制定された勅令（いわゆるポツダム勅令）であり、法律としての効力を有する。商品の品目ごとに統制価格（当該金額を超えて契約、支払、受領することができない価格）を定め、暴利、不当取引、抱合せ、買占めを取り締まった（金森久雄ほか編『経済辞典 第4版』有斐閣、2002、p.1086.）。統制は昭和20年代にほぼ撤廃されたが、米の小売価格に関する統制は、昭和47年まで、長く継続していた。平成21年1月現在、公衆浴場の入浴料金のみが、統制の対象となっている。

(5) 農地の転用規制は、臨時農地等管理令（昭和16年勅令第114号）、一部改正後の農地調整法（昭和13年法律第67号）を経て、昭和27年以降、農地法（昭和27年法律第229号）で規制されている。平成21年1月現在、この規制は有効である（農地法第4条及び第5条）。

2 自主流通米制度の導入（昭和44年）

こうした食糧管理法による規制は、戦中・戦争直後の、食料事情の悪化した時期には有効に機能した。しかし、昭和30年の大豊作を契機として、食料不足は基本的に解消され⁽⁶⁾、これ以後は、米の輸入を減らしつつ、配給量を増やすことができた⁽⁷⁾。さらに、昭和42年～昭和44年の3年連続の大豊作以降、我が国の米は、需給面では不足基調から過剰基調へと転換した⁽⁸⁾。

価格面では、昭和20年代に低く抑えられていた生産者米価は、昭和36年～昭和43年の間大幅に上昇した。この背景には、他産業並み所得の確保を保証する農業基本法が昭和36年に成立し、高度成長の中で広がる他産業との所得格差を短期間に埋める手段として、生産者米価の引き上げが選択されたことがある⁽⁹⁾。その一方で、消費者米価は国民生活安定のために抑制されたため、生産者米価が消費者米価を上回る「売買逆ザヤ」が発生した⁽¹⁰⁾。

この結果、食糧管理特別会計には赤字が累積し、昭和44年度予算における一般会計から食糧管理特別会計への繰入額（食管赤字）は、2970億円となった。食管赤字は、当時の一般会計予算（6兆7395億円）の4.4%、農林水産予算の39%を占めており、農業政策の弾力性を大きく損なっていた⁽¹¹⁾。

生産者米価の引き上げにより、米の生産インセンティブが高まる一方で、食生活の変化等により、米の消費量は年々減少した⁽¹²⁾。食糧管理法で規定する米の全量供出の義務は、換言すれば、政府が米を全量買入れることを保証するものであり、結果として、政府の米在庫は増大し、昭和44年10月末には553万トン⁽¹³⁾に達した。これは、当時の米消費量（1197万トン）の約46%、現在（平成18年）の米消費量（919万トン）の約60%に相当するものであった。

以上のように、不足基調から過剰基調への米の需給の転換、食糧管理特別会計の赤字、古米在庫の蓄積により、米制度に関して、従来の強い統制を継続することは困難になっていた。これを背景として、昭和44年に導入された自主流通米制度は、米制度に関する規制の重大な変更を行うものであり、同じく昭和44年に開始された生産調整と共に、戦後農政の転換点を構成するものであった。

自主流通米制度が導入されて以降の、食糧管理法の下での米の流通ルートは、図2に示すとおりである。

自主流通米とは、食糧管理法の傘の下にあるが、政府を経由しない米である。政府は、流通計画を立てて流通量を把握するが、流通過程には直接参加せず、集荷業者から直接、卸売業者に販売される⁽¹⁴⁾。価格は、集荷業者と卸売業者との交渉で決められ、政府は関与しない（したがっ

(6) 岸康彦『食と農の戦後史』日本経済新聞社、1996、pp.158-159。

(7) 同上、p.160。

(8) 昭和41年から、(ウルグアイ・ラウンド合意によるミニマム・アクセス導入後の)平成8年に至るまで、我が国の米の自給率は、「平成の大凶作」であった平成5年の75%を除くと、常に100%を超えていた。昭和44年以降、米の輸入はほとんど行われず、この時期以降、国境規制は、食糧の確保から、輸入の抑制という性格を有するものに変化した。

(9) 岸 前掲注(6)、p.162。

(10) 売買逆ザヤは、昭和38・39年頃から、昭和60・61年頃まで続いた。

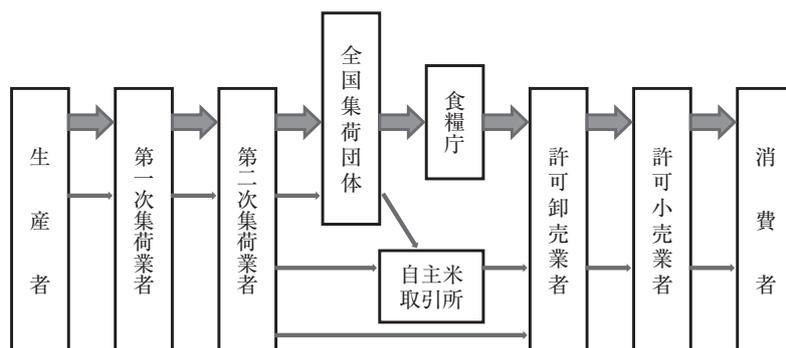
(11) 『昭和44年 年次経済報告 参考資料 昭和43年の日本経済』「6(1)(五)顕在化した食管制度の問題」

(12) 米の1人当たり年間消費量は、昭和37年の118キログラムをピークとして年々減少し、平成18年には67.4キログラムとなっている。

(13) さらに昭和47年には、古米在庫は720万トンに達した（岸 前掲注(6)、p.164）。

(14) 前述のように、従来の食糧管理法の下では、図1で示した流通ルートをとらない米は、不正規流通米（ヤミ米）として食糧管理法違反であり、自主流通米は、この原則に重大な例外を設けるものであった。ただし、政府の流通計画外にある米（不正規流通米）は、自主流通米制度の導入後も、依然として食糧管理法違反であった。

図2 食糧管理法に基づく昭和44年～平成7年の米の流通ルート



(注) 自主米取引所を経由する流通ルートは、平成2年8月の自主流通米価格形成機構の創設以降に形成された。

(出典) 加古敏之「日本における食糧管理制度の展開と米流通」『世界におけるコメの消費拡大・普及戦略に関する学際的総合研究 2005年度研究報告』p.156.

て政府の買入費用・保管費用が不要であり、財政には負担がかからない⁽¹⁵⁾。

自主流通米制度の導入は、その後の米制度に関する規制改革の端緒となった。当時、米の小売価格は、物価統制令により規制されていたが、不正規流通米のヤミ価格販売等が発生し、価格規制の乱れが顕在化していた。前述のように、自主流通米の価格は、集荷業者と卸売業者との交渉で決められるため、政府が末端の小売価格を統制することは困難であり、したがって、自主流通米の小売価格は、物価統制令の適用から除外されていた。このため、米の過剰基調の下で、自主流通米の比重が拡大するに従い⁽¹⁶⁾、米の小売価格の統制は実効力が低下し、昭和47年4月1日には、政府米の販売価格（消費者米価）も、物価統制令の適用から除外された。これに伴い、米の小売価格は自由に決められるようになった⁽¹⁷⁾。

また、米穀通帳（米穀類購入通帳）に象徴される配給制度は、昭和40年代には、既にかんりの程度形骸化していたが、昭和56年の食糧管理法改正により、緊急時を除いて廃止された。これに伴い、米穀通帳も廃止された。

3 ウルグアイ・ラウンド農業合意とミニマム・アクセスの導入

(1) 平成の大凶作（平成5年）

昭和42年以降、我が国の米需給は過剰基調で推移してきたが、平成5年は、39年ぶりの記録的な冷夏となり、米の作況指数は、74の「著しい不良」となった。政府米在庫も少なかったため、深刻な米不足が発生し、不足する米が外国から緊急輸入された。

(2) ウルグアイ・ラウンド農業合意

平成6（1994）年に調印されたウルグアイ・ラウンド農業合意では、原則としてすべての関

(15) 価格形成の透明性と公平性を実現することを目的に、平成2年8月に、自主流通米の価格形成の場である自主流通米価格形成機構（図2の「自主米取引所」）が設立され、入札取引により自主流通米の指標価格が決定されるようになった。

(16) 昭和44年度の自主流通米の流通実績は、85万9000トン（同年の消費仕向量（1098万トン）の約7.8%）にとどまったが、その後次第に増加し、昭和63年には、自主流通米の集荷量が、政府買入量を上回った。食糧管理法の末期である平成4年には、流通量に占める政府米の比率が19%であるのに対して、自主流通米は48%であり、残り33%は（食糧管理法違反である）自由米であった（加古 前掲注(1), p.161.）。

(17) 岸 前掲注(6), p.167.

表3 ミニマム・アクセス米の当初の輸入数量予定（単位：万玄米トン）

会計年度	平成7（1995）	8（1996）	9（1997）	10（1998）	11（1999）	12（2000）
輸入量	43	51	60	68	77	85
比率(注)	4.0%	4.8%	5.6%	6.4%	7.2%	8.0%

(注) 「比率」とは、基準期間（1986-88年）の米の国内消費量に対する、ミニマム・アクセス米の比率をいう。

(出典) 農林水産省「米をめぐる事情と諸課題」（食料・農業・農村基本問題調査会 農業部会第5回会議〔平成9年10月16日〕配布資料）

税以外の国境措置を関税に置き換えるという、いわゆる包括的関税化の考え方がとられ、あわせて、我が国の米のように、基準期間（1986-88年）における輸入量がほとんどない品目については、最低輸入量（ミニマム・アクセス）として当時の国内消費量の3%の輸入を認め、それを6年間で5%まで拡大することとされた。ただし、我が国の米に関しては、関税化の特例措置の適用が認められ、当面米の関税化を行わない代償として、米のミニマム・アクセスについて、通常の「約束実施期間の初年度（1995年）に基準期間の国内消費量の3%→最終年度（2000年）に5%」から、「同4%→8%」に加重された数量を受け入れることとなった（表3）。

しかし、実際には、平成11年4月1日から、我が国は米の関税化を受け入れたため、同年度以降は代償が課されず、ミニマム・アクセス米の輸入数量は、平成11年度は72.4万玄米トン、平成12年度は76.7万玄米トンになった。新たなWTO農業合意が成立するまでは、この平成12年度のミニマム・アクセス数量（76.7万玄米トン）が維持される。

ミニマム・アクセス米の輸入は、政府が一元的に行う（国家貿易）。関税化を受け入れたことにより、民間部門がミニマム・アクセス米とは別に米を輸入することが可能になったが、実質関税率が、平成12年度の段階で341円/kg（従価税換算すると約778%〔精米の場合〕又は約568%〔玄米の場合〕）と高率であるため、実際の輸入数量はごく限られたものとなっている⁽¹⁸⁾。したがって、米については、現在も事実上、国家貿易が継続している。

また、ミニマム・アクセス米は、国産米の需給に影響を与えないよう、価格面で国産米が対抗し難い、加工用、援助用、飼料用を中心に供給し（一部は備蓄用に充当）、主食用に充当した場合には、それと同量以上の国産の政府米を、援助用・飼料用に活用している。したがって、輸入米については、現在でも、実質的に市場隔離がなされているといえる。

4 旧食糧法の施行（平成7年）

上述のような、米をとりまく状況の変化を踏まえ、平成7年のウルグアイ・ラウンド農業合意の実施を契機として、食糧管理法に代わり、「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」（旧食糧法）が施行された。旧食糧法に基づく米の流通ルートは、図3に示すとおりであり、その主な特徴は以下の点にあった。

①政府への売り渡し義務の廃止

旧食糧法では、民間流通により価格形成が行われる自主流通米を、米流通の主体として位置付けた。食糧管理法の下での米制度に比べて、政府の役割は大幅に縮小し、政府米の操作を通じた備蓄の運営、ミニマム・アクセス米の運用に限定された。

また、米の政府への売り渡し義務が廃止され、従来、違法であった自由米（不正規流通米、

(18) 『ジェトロ アグロトレードハンドブック2008』p.17.

ヤミ米)は、計画外流通米として合法化された。生産者は、数量について農林水産大臣に届け出れば、米を自由に販売することが可能になった。

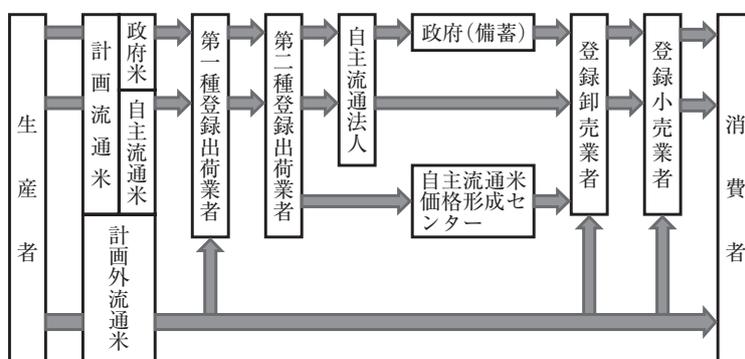
②出荷業者・販売業者の登録制への移行

食糧管理法の下では、集荷業者については指定制、卸売業者・小売業者については許可制がとられていたが、旧食糧法の下では、いずれも登録制となり、一定の要件を満たせば参入可能となった。

③生産調整の法制化

米の生産調整は、構造的な過剰米への対応策として、昭和44年に試行的に行われ、翌昭和45年から本格的に実施された。生産調整は、食糧管理法の下では法的根拠を持たず、行政指導として行われていたが、旧食糧法により法制化された。生産調整への参加は義務ではないが、参加しない者は、政府米への出荷ができないものとされた。

図3 旧食糧法に基づく平成7年～平成16年の米の流通ルート



(出典) 藤野信之「米流通制度改革と米価の動向」『農林金融』2005.3, p.40. 原典は農林水産省資料。

5 新食糧法 (改正食糧法) の施行 (平成16年)

平成14年12月、農林水産省は「米政策改革大綱」を策定し、平成22年度という目標年次を明確にして、米作りの本来あるべき姿の実現を目指し、水田農業政策・米政策の転換を行った。これを受けて、「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」が大幅に改正され (新食糧法)、平成16年4月1日から施行された。

新食糧法に基づく米の流通ルートは、図4に示すとおりであり、その主な特徴は、以下のとおりである。

①流通ルート区分の廃止

政府米 (備蓄目的、100万トン を適正水準とする) を除き、国産米については、流通ルートによる法規制上の区分 (自主流通米・計画外流通米) が廃止された。

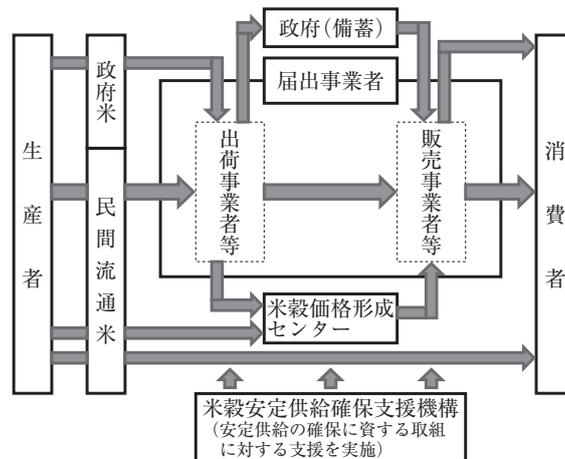
②出荷業者・販売業者の届出制への移行

届出により、誰でも米の集荷、販売を行うことが可能になった。

③生産者米価・消費者米価の廃止

政府米の買入れ・売渡しは、入札制になり、既にその役割を減じていた生産者米価、消費者米価は、完全に廃止された。

図4 新食糧法に基づく平成16年4月以降の米の流通ルート



(出典) 藤野信之「米流通制度改革と米価の動向」『農林金融』2005.3, p.40. 原典は農林水産省資料。

④価格形成の場

旧食糧法では、価格形成の場として法的に位置づけられた自主流通米価格形成センター（自主流通米価格形成機構の後身の機関）は1か所だけであったが、新食糧法では、価格形成の場である米穀価格形成センターは、複数の機関が併存することが容認されている。

このように、新食糧法の施行に伴い、表1に掲げた米制度に関する規制のうち、流通規制と価格規制は、原則的に廃止された。消費規制は、既に昭和56年に原則的に廃止されているため⁽¹⁹⁾、現在の米制度に関する規制は、生産規制と国境規制を残すだけとなっている。

Ⅲ 米制度に関する規制改革の効果

以上でみたように、米制度に関する規制改革は、その多くが、経済・社会状況に即して変化した、米の生産・流通等の実態に対応するような形で行われた。したがって、米制度の場合には、規制改革を最大の原因として、市場に劇的な変化が生じたというケースは少ない。主な指標の動向は、以下のとおりである。

①小売価格

一般に、米の小売価格は、規制改革の進展よりも、国内の米の需給状況を主要な要因として決まる傾向が強く、長期的には低落傾向にある。平成7年11月に、旧食糧法の施行による規制改革が行われたが、翌年の平成8年には、東京都区部における米（うるち米（複数原料米））の小売価格は、前年の10kg当たり5217円から4805円となり、約8%下落した⁽²⁰⁾。ただし、この下落の最大の原因は、豊作や販売不振で米余り感が強まっていたためとみられている。

逆に、新食糧法が施行され、流通業者の参入規制がなくなった平成16年には、小売価格は、前年の10kg当たり4030円から4606円となり、約14%上昇した。これは、前年の平成15年に、冷夏により米が不作となったことが、最大の原因とされている。

(19) ただし、米穀の供給が大幅に不足する場合には、政府はこれらの規制を実施することができる（食糧法第37条）。

(20) 総務省統計局「小売物価統計調査」（総務省統計局ホームページ〈<http://www.stat.go.jp/data/kouri/index.htm>〉）による。

②流通業者数

米の流通業者数は、旧食糧法、新食糧法の施行による規制改革を受けて、それぞれ一旦は増加するものの、次第に減少する傾向となっている。食糧管理法下の最終年である平成7年には、流通業者の総数は76385（出荷業者3804、卸売業者275、小売業者72306）であったが⁽²¹⁾、旧食糧法が施行された初年である平成8年には、114073（出荷業者3382、卸売業者339、小売業者110352）に増加した。しかし、旧食糧法の下での最終年である平成15年には、81862（出荷業者2162、卸売業者364、小売業者79336）まで減少した。新食糧法が施行された平成16年には、出荷・販売事業者⁽²²⁾の総数は92657となり、規制改革に伴い一旦は増加したが、平成19年には、81862まで減少している。

流通業者数減少の原因としては、競争による淘汰のほか、米の消費量の減少もあると考えられる。

しかし、こうした指標の状況は、必ずしも米制度の規制改革の有効性が低いことを意味するものではない。例えば、米価については、構造的な緩和基調にある需給状況の下で、規制改革を梃子にして、低下傾向が加速することが指摘されている⁽²³⁾。また、上述のように、米制度に関する規制改革は、経済・社会状況の変化に応じて行われたものであり、規制改革を行わないままでは、米制度は実態から大幅に乖離したものになったと考えられる。政策の有効性を確保するためにも、その規制改革は不可欠であった。

IV 米制度に関する規制改革の課題

このように、改革が進展してきたにもかかわらず、米制度に関する規制をめぐっては、近年、その問題点を明らかにする出来事が発生している。1つは、平成19年に発生した米価の大幅下落、もう1つは、平成20年に発生した事故米穀の不正規流通問題である。

1 米価の大幅下落と「米緊急対策」（平成19年）

米の生産調整（需給調整）は、平成14年の「米政策改革大綱」、及び平成17年の「経営所得安定対策等大綱」を受けて、2段階で改革が行われた。第1段階は、行政が、転作面積を配分する従来の方式から、販売実績を基礎として、米の生産目標数量を配分する方式に転換するものであり、平成16年産米から実施された。第2段階は、行政による全農業者への翌年産米の生産目標数量の配分（生産調整の割当）を廃止し、農業者・農業者団体が主体的に生産調整を行うシステムに転換するものであり、平成19年産米から実施された。

第2段階の改革後は、農業者が、自分が参加する生産調整方針作成者（農業者や農業者団体）を選択し、その者の方針に従って生産調整を実施する⁽²⁴⁾。生産調整に関する行政の役割は、原則として、需給に関する情報の提供に限られる。

しかし、この農業者・農業者団体による主体的な生産調整は、実効性を確保できず、システム転換が開始された平成19年には、大幅な過剰作付けが発生した。このため、作況は平年作で

(21) 農林水産省「米流通をめぐる状況」（第1回米流通システム検討会〔平成20年10月17日〕配布資料），p.6.

(22) 新食糧法の下では、業種ごとの区別がなされず、一括して「出荷・販売事業者」として計上されている。

(23) 藤野信之「米流通制度改革と米価の動向」『農林金融』2005.3, pp.43-47, 50.

(24) 生産調整方針に参加しない農業者は、国の支援（助成措置等）を受けることができない。

あるにもかかわらず、米が23万トン余分に生産され、国内の米価は大幅に下落した。政府は、平成19年10月、「米緊急対策」を発表し、備蓄米数量の積み増し、非主食用としての処理に対する助成を行うと共に、生産調整の実効性を確保するため、行政が積極的に関与する（具体的には、指導の強化、助成措置の減額等のペナルティの強化等を行う）こととした。

平成20年には、国際的な穀物価格の高騰を受け、国産米の需要が増加したこともあって、前年と同様の米価の大幅下落の問題が発生することは回避されたが、平成13年以来7年ぶりの豊作となったため、過剰分の米を、主食用米の実勢価格で国が買い入れて市場から隔離する措置が講じられた⁽²⁵⁾。

過剰作付けの発生は、生産調整という規制手法自体の難しさと、政府が関与することなく、その実効性を確保することの難しさを、改めて示すものとなった。

2 事故米穀の不正規流通問題（平成20年）

平成20年8月、農林水産省が非食用に用途を限定して売却した事故米穀（いわゆる汚染米）を、購入した業者が食用に横流ししていることが発覚した。調査の結果、他の業者が食用への不正転売を行った事例も判明し、食品衛生法違反等の疑いで、強制捜査が行われた。

規制改革に関して、この事件から明らかになったのは、米の流通の自由化に伴い、最終消費されるまでに10以上の業者を経由する等、流通ルートが極めて複雑化していること、それにもかかわらず、出荷記録（事故米穀を混入した商品をどこへ販売したのか等）が必ずしも存在せず、流通先を特定するのが困難であるということであった⁽²⁶⁾。このため、この事件をうけて発足した農林水産省の有識者会議である「米流通システム検討会」は、平成20年11月の中間とりまとめで、生産・加工・流通の段階における食品の移動を追跡できるようにするトレーサビリティの仕組みを、米穀及びその加工品について導入すること等を提言している⁽²⁷⁾。

おわりに

平成21年1月5日、石破茂農林水産大臣は、閣議後の会見で、米政策を総合的に見直すための議論を本格化させる意向を表明した⁽²⁸⁾。平成21年1月現在、現行農地制度の再構築を内容として含む、新たな農地制度改革の方針が提示されており⁽²⁹⁾、また、上述のように、トレーサビリティ等の新たな流通規制の仕組みが提言されている。これに加えて、WTO農業交渉（ドーハ・ラウンド）が進行中であるため、現行の米制度に関する規制は、近い将来において、大幅に改革される可能性が高い。

農産物は、他の一般的な財と比較して、①供給面において自然条件の影響（作柄変動）が不可避であり、しかもその変動規模が大き（不確実性によるリスクが大き）、②需要面において価格弾力性が小さい、③生産要素の経常投入から産出に至るまでの時間が極めて長く、価格（需

(25) 「過剰米、実勢価格で買い入れ、農水省08年産対策を決定」『日本農業新聞』2008.10.23; 「米集荷円滑化対策、抜本的に見直し」『日本農業新聞』2009.1.15.

(26) 「事故米の不正流通」『朝日キーワード2009→10』朝日新聞社、2009、p.49.

(27) 米流通システム検討会「中間とりまとめ（制度の骨格）」平成20年11月27日 農林水産省ホームページ
<<http://www.maff.go.jp/j/press/soushoku/keikaku/pdf/081127-02.pdf>>

(28) 「水田政策、抜本的に見直し、農相、生産調整、MA議論」『日本農業新聞』2009.1.6.

(29) 農林水産省「農地改革プラン」平成20年12月3日 農林水産省ホームページ
<<http://www.maff.go.jp/j/press/keiei/koukai/pdf/081203-03.pdf>>

要)に応じた生産量の調整を行いにくい⁽³⁰⁾、④第2次産業、第3次産業に比べて成長率が低い、⑤生産要素として不可欠な土地が、我が国では希少であるため、(転用規制の存在にもかかわらず)他産業との競合により地価が引き上げられる、⑥特に安全性については、情報の非対称性が生じやすく(有害であるか否かが消費者には分かりにくい)、食品偽装が起こりやすい、等の特徴を有している⁽³¹⁾。こうした農産物の財としての特徴を踏まえた上で、市場が効率的に機能するような規制を構築することが、米制度及び農産物の規制に関する、喫緊の課題となっている。

(ひぐち おさむ 農林環境調査室)

(30) 野菜作・養鶏等、産出までの時間が短い農業部門の規制は、相対的に小さくなっている。

(31) 農産物の財としての特徴は、荏開津典生『農業経済学 第3版』(岩波テキストブックス)岩波書店, 2008, 第1章-第4章、その他の記述による。

あとかき

本報告書は、平成20年度に、調査及び立法考査局が「経済分野における規制改革の影響と対策」というテーマのもとに行った「国内共同調査プロジェクト」の成果をとりまとめたものである。当「国内共同調査プロジェクト」の参加メンバーは、下記のとおりである。

座長 八木 寿明（専門調査員・国土交通調査室・平成20年6月まで）
同 山口 広文（専門調査員・国土交通調査室・平成20年7月から）
事務局長 山崎 治（国土交通課長）
調査員 樋口 修（主任調査員・農林環境調査室）
同 重田 正美（財政金融課）
同 鳳 佳世子（財政金融課）
同 山口 聡（経済産業課）
同 清水 直樹（国土交通課）
同 福山 潤三（国土交通課）
同 岡本 常将（国土交通課）
非常勤調査員 川崎 一泰（東海大学政治経済学部准教授）

なお、当「国内共同調査プロジェクト」を進める過程で、山内弘隆・一橋大学大学院商学研究科教授から、平成20年9月5日にお話を伺い、貴重な情報と的確なご指摘を賜った。

調査資料2008-6

経済分野における規制改革の影響と対策

平成21年 3月24日発行
ISBN 978-4-87582-679-8

国立国会図書館
調査及び立法考査局

〒100-8924 東京都千代田区永田町 1 丁目10番 1 号
電話 03 (3581) 2331
E-mail bureau@ndl.go.jp

