

「第 25 回公開セミナー」

【丸山】：ただ今から京都大学経済研究所先端政策分析センター及び公正取引委員会競争政策研究センター共催による公開セミナー「競争政策・規制影響分析の発展に向けて」を開催させていただきます。私、パネルディスカッションのコーディネーターをさせていただきます京都大学経済研究所の丸山と申します。よろしくお願いいたします。初めに公正取引委員会競争政策研究センター、小田切所長から開催の御挨拶をさせていただきます。

【小田切】：ただ今御紹介がございました、公正取引委員会競争政策研究センター所長をしております小田切でございます。本日は大変お忙しい中、大勢の方にお集まりいただきましてありがとうございます。本日のセミナーにつきましては当初、本年 3 月 18 日の開催を予定しておりまして、そのときにもお申込みいただいた皆様がおられるかと思います。しかしながら、3 月 11 日に発生いたしました東日本大震災の影響を考え開催を中止して、今回に延期をさせていただいたものでございます。

セミナーの開会に当たりましてこのセミナーの趣旨をお話させていただきたいと思います。競争政策研究センターは本年度で 9 年目に当たっております。競争政策につきまして法学的な立場、経済学的な立場双方からの分析をしたり、あるいは法学者・経済学者の交流の場としたり、更には政策担当者の皆様と学界との間での接点の場としたいと、そのような願いを込めて運営をしております。

我が国も、行政機関が行う規制が競争に与える影響分析の実証が求められている状況でございます。そこで、本日のセミナーでは、我が国の競争政策及び規制が競争に与える影響分析における経済分析の有用性を高めていきたいということで、どのような分析に今後力を入れていくべきか、あるいは規制による競争状況への影響分析に対してどのように貢献していくべきか、このような点につきまして実務家、研究者の皆様とも議論を行いまして、今後の参考としていかしていきたいという趣旨でございます。本日これからの講演、パネルディスカッションが競争政策及び規制が競争に与える影響分析における経済分析の在り方について皆様の御理解を深め、また私どもが学ぶ機会とさせていただければと思っております。最後になりますけれども、今回のセミナーにつきましては、競争政策研究センターと京都大学先端政策分析研究センターとの共催とさせていただいており、京都大学先端政策分析研究センターには多大な御支援を賜っております。そのことにつきましてお礼を申し上げまして御挨拶とさせていただきます。

【丸山】：小田切所長ありがとうございました。所長からもお話がありましたけれども、私からも若干開催趣旨の補足をさせていただきます。なぜ本日、京大経済研究所と公正取引委員会競争政策研究センターの共催かということですが、私が京大経済研究所に所属しており、規制影響分析を研究していますが、そのときに、たまたま公正取引委員会の方でも規制影響分析の一環として競争評価を行う取組が試行されたと。ちょうどよい機会であり、私からこういう場を設けてはとプロポーザルさせていただいて、今回のセミナー開催に至

ったという経緯がございます。開催に至るまでに関しては、事務局の室長以下の方の御尽力どうもありがとうございました。

それではプログラムを開始したいと思います。お手元にプログラムがあると思いますが大きく 2 部構成の形になっております。第 1 部につきましては小田切所長、それから公正取引委員会経済取引局笠原調整課長から、それぞれ基調講演をお願いしたいと考えております。続きまして講演内容を踏まえた形で、近畿大学経営学部春日先生と私丸山が加わりまして、パネルディスカッションという形で進めたいと考えております。

早速ですが第 1 部に入りたいと思います。まずは、小田切所長から「競争政策の経済学から規制を考える」と題しまして御講演をお願いいたします。

【小田切】：それでは「競争政策の経済学から規制を考える」というテーマで話をさせていただきます。私は規制影響分析ということにつきましての専門家ではございません。産業組織論、競争政策論を専門としておりますが、そのような立場から、規制についてお話をさせていただきたいと思います。

まず初歩的な話で恐縮ですが、競争はなぜ重要かをシンプルな例を使って話をさせていただきます。

皆様御承知のように、経済学では図にあるような需要曲線というものを考えます。例えば簡単な話として生産・販売に要する 1 単位当たりの費用を 40 円とします。これは生産量に関わりなく一定だいたします。競争があると、40 円より高い価格を企業が付ければ、それより低い価格を付けて顧客を奪おうとする企業が出てくるはずです。このために、競争的な状況では 40 円の価格が均衡にならなければなりません。したがって、この図にあるような需要曲線ですと、40 円の価格で 60 人が商品を買えることになります。ところが独占やカルテルにより、70 円の価格を付けると企業は単位当たり 30 円の利潤を得ることができます。このとき需要量が 30 となり、 $30 \text{ 円} \times 30 \text{ 個}$ で 900 円が利潤になります。ですから競争と独占の比較を行うと、二つの重要なポイントがございます。一つはこの最初の 30 個の商品を買おうとする消費者たちにとり、競争的であるならば 40 円で買えた物を 70 円で買わなければならないという点です。この買手たちは買ったこと自体はうれしいわけですが、より高く買わされたという状況になっています。しかしながら、この図でいう A という部分は、本来消費者が享受できたものが企業に移転したという、いわば所得の移転が起きた部分と解釈できます。一方、より重要なのは、こちらの 31 個目から 60 個目に当たる消費者の人たちへの影響です。それまでは 40 円で買えていましたから、例えば 69 円までなら買ってもよいと思っていた消費者は、差額 29 円にあたる利益、経済学者は余剰と呼んでいますが、それを得ることができていました。こういう余剰を集めたのが図の B という面積です。ところが、独占になり、70 円の価格になると、これらの消費者は買わなくなります。そのため、この B という余剰を、誰も受け取ることができなくなってしまいます。これを、競争的であったならば得られていた利益が社会から失われてしまったという意味で社会的厚生損失と呼びます。

つまり、購入できた消費者が余剰を減らされたという問題と、購入できなかった消費者がその余剰を得る機会を失ったという両方の問題があります。通常私ども経済学者は、社会的厚生を問題としております。したがって独占の弊害として、B という余剰が失われたことを重視します。しかし、もう一つ、A という部分に示された、消費者が本来享受したものが企業に移ってしまったという分配の問題があります。このことはまた後にパネルディスカッションの場でも申し上げたいと思いますけれども、規制の評価をするときの基準を消費者で考えるか社会全体で考えるのかということによって、ここのロスを B だけで考えた方がいいのか、A も考えた方がいいのかということが問題として出てきます。

さらに、イノベーションや研究開発についても、やはり独占の下では、新製品を開発して競合他社より魅力的な商品を提供するインセンティブが弱まる、あるいは、コストを下げてより安い価格でお客を奪おうというインセンティブも失われるという意味で、十分に行われないおそれがあります。このために、御承知のように競争政策が非常に重要な役割を持っており、独占禁止法は正にそのためにあるわけです。

そうしたことを踏まえた上で考えたいのですが、産業組織論の分野では古くから SCP パラダイムという考え方がございます。SCP パラダイムはやや伝統的な考え方という意味で、現在いろいろ異論も出て来ているとは思いますが、考え方の整理という意味で、便利ですので使われております。S は **Structure** ; 市場構造, C は **Conduct** ; 市場行動, P は **Performance** ; 市場成果というようにそれぞれの頭文字を取ったものでして、市場構造とは通常、売手、買手の数や分布（集中度）の問題であるとか、参入障壁の問題であるとか、製品の差別化の問題のことを指します。一方、市場行動というのはその市場に参加する企業、消費者等がどう行動するかということですが、一番代表的なものは価格や生産量の決定、あるいは製品戦略、マーケティング戦略であるとか、さらには企業間の関係をどう考えるか、そういうことに関しての企業の行動を一般的に市場行動、**Conduct** と呼んでいるわけです。それに基づいて市場の成果というものが配分の効率性なり経営の効率性なり技術進歩なり、そういうようなもので考えられるわけでございます。伝統的な考え方としては、この図にあるように、構造に基づいて行動が決まり、行動の結果、成果が決まるというふうに考えていたわけでございます。

しかしながら、そうした単純なものではなく、それらの間での相互作用を考えるべきだという議論が起きてきました。ここにありますように行動の結果、構造が変わっていく、例えば研究開発をやればそれによって魅力的な製品を作った企業はシェアを伸ばして構造を変えていくとか、そういうことが起きるわけです。それからさらに、成果の結果が行動を変えていく、さらには、成果が構造を変えていくというように、いろんな形でこれらが相互に関わっているということが強調されるようになりました。さらには、もう一つ重要なポイントとして、この SCP の関係を形作る外部要因というものも重要です。外部要因とはどういうものかといいますと、一つは市場の要因です。市場の要因と申しますのは製品需要・生産要素供給を決めるものですから、例えば消費者の好みが変わる、また、例えば

今回のように大震災が来るといろいろな形で需要の条件が変わる。それから生産要素の条件も変わる、そういうことがいろいろ影響してきます。更にもう一つは、技術の要因ということで、製品や生産方法を決める技術が影響してまいります。そしてもう一つ重要なのが公共政策で、法制度、産業政策、規制、競争政策、こういうものが関わってくるわけでございます。したがって、規制というものの影響を見ていくにはこの **Structure, Conduct, Performance**, それらにどういう形で影響していくかという形で見るのが最初のアプローチとして非常にやりやすいのではないかと考えております。

規制には一般的に経済的な規制と社会的な規制があるといわれております。経済的規制の代表的なものは価格や生産量に関する規制、あるいは参入・退出に対する規制ですし、社会的規制の代表的なものは環境規制、あるいは安全規制ですが、この両者を区別することは必ずしも容易な問題ではありません。経済的でも社会的でもあるような規制は非常に多いわけです。ここに例を書きましたけれども、タクシーの台数規制が最近一部で行われております。タクシーの台数規制というのは、どう見ても明らかに生産の規制でもあるし参入の規制でもあるわけですが、この規制を主張する方々は、タクシーが多過ぎると運転手は乱暴な運転をする、よって安全が維持できないということをおっしゃっているわけです。それから社会的とされる規制もいろんな形で経済的な影響を伴います。そういうことを考えていくわけですが、経済学の中で最も代表的な規制として論じられるのは参入規制、価格規制です。通常は自然独占というケースを議論いたします。自然独占というのは規模の経済性が大きく働く状況で、1社で供給した方が望ましい状況です。こうした自然独占が認められる場合には参入を規制すべきだ、なぜならば参入により複数企業が存在すると規模の経済性を十分にいかせないという議論がなされます。また、価格も規制すべきだ、なぜならば独占企業が独占的な高価格を設定してしまうからという議論がなされます。

こういうことがずっと議論されてきたわけですが、1980年代に「コンテストابل市場の理論」が大きく主張されるようになりました。コンテストابل市場というのは、独占企業がいても、参入が容易であれば、参入により利益が見込まれる限り直ちに参入が起きてしまうような市場を指しておりまして、**Baumol, Panzar, Willig** という3名の経済学者が有名な本を書いております。彼らの理論分析によりますと、市場が今言った意味でコンテストابلであるならば、均衡では価格は平均費用に等しい。操業している企業が2社以上であれば価格は限界費用にも等しくなる。それでないとは市場は均衡になりません。そうしますと、2社以上あるならば価格は限界費用に等しいということで、「パレート最適」という、社会的に最適な状況になります。また独占の場合1社であっても価格は平均費用に等しくなるので、これは「ラムゼイ最適」と申しますが、企業の利潤がマイナスではないという条件の下での社会的厚生最大化という解と一致します。したがって、市場がコンテストابلであるならば、いかに独占であっても価格は規制する必要はないのだというのが、このコンテストابل市場理論の大きなメッセージです。したがって、政府は

規制を行うよりも、そういうコンテストな市場環境をつくるべきだということを政策提言として明らかにしたわけでございます。

コンテストにするにはどうするかというと、参入障壁を除くべきだということになります。参入障壁を生む最大の理由は「サunkコスト」といわれる費用の存在です。サunkコストとは、いったん投資しますと、生産活動を停止してももはや回収することができない費用です。このサunkコストの代表例として特に公益事業でよく挙げられるのが不可欠設備、あるいは **Essential facility** といわれているものです。ですからこの不可欠設備に伴った費用がサunkという形にはならないような仕組みをつくるべきだということが、ここ 20 年ほど規制緩和の主流の議論としていわれてきました。例えば不可欠設備にアクセスフィーを払うという形で誰でもオープンにアクセスできるようにする。それから電池などの利用権をオークションで競争させるとか、ここのところ急に議論がされてきましたが、上下分離、つまり電力でいうと発電と送電の分離という議論がされているわけです。電力の場合でいうと、送電網は不可欠設備という形でサunkコストとなるわけですが、発電につきましては必ずしもそうではないので、送電網へは誰でも対等にアクセスできるようにして、発電への参入を促せばいいという発想に基づくものでございます。

その上で先ほどお話ししました構造、行動、成果（S, C, P）への影響を考えていかなければならないわけですが、社会的な規制についてどうそれを評価していくか。市場構造への影響という点で申しますと、例えば、経営に必要な最小効率規模（**Minimum efficiency scale, MES**）が変われば集中度が変わっていきます。つまり、**MES** が高まる、つまり必要な規模が大きくなるということは、それだけそこに存続し得る企業が減っていくということですから、集中度を高める効果があります。例えば汚染除去装置というものは大きな装置を必要としますから、**MES** を高めてしまう。それから安全規制によって製品開発の研究費が高騰すると企業レベルでの **MES** が高まってしまうという問題があります。

あるいは、製品間の代替性を下げたり代替可能な製品の種類を減らすということになりますと、個々の製品に対して需要の価格弾力性を低める、つまりこの商品が高いからといってなかなか他の商品に移るということができなくなるという問題がございますから、より独占的な価格設定を可能にするおそれがあります。例えば安全規制の名目で輸入品を制限するとか、新製品の導入を遅らせるというようなことになりますと、既存の製品に対する価格弾力性を低めるという形で独占的な状況を生むおそれがあります。それから製品間の代替性というよりも、むしろ地理的な意味での代替性ということになりますけれども、例えば店舗の規制をやると既存店舗の地理的独占性を高めるという問題もあるわけです。それから、先ほど申しました参入障壁を高めると、コンテストビリティを低めて競争圧力を減じさせるという問題が生じます。したがって先ほどもお話ししましたが、この環境規制や安全規制等々もサunkコストを生むような投資を必要にするようなものであるとそれだけ参入を難しくする、つまりコンテストビリティというものを損なうおそれがございます。また、例えば会社設立や事業開始に伴う手続とか経費とか、このようなものも参

入障壁となる可能性があります。このことについてはまた後で一つの例をお話いたします。

それから、行動と構造との関係にもいろんな影響が考えられます。例えばマーケティング活動への影響という意味でみますと、メディアやインターネット等への規制をしますと広告活動による競争を難しくする可能性がないわけではありません。特にインターネットの普及で広告が容易になったところへ規制を掛けるということになると、それだけ影響を及ぼす可能性が大きくなります。製品表示規制というものもそういう影響があり得る、出店規制も影響があり得る、交通規制等も影響があり得るということです。いずれにしても、重要なのは企業間格差への影響です。規制の影響が全ての企業に対して一律に影響するのであるならば、競争上の問題はそれほど大きくないと言えます。これは簡単に言うと原料価格が、例えば石油価格が上がったからといって競争条件はゆがむとかいう問題はあまりないわけです。しかし、特定の企業に対しては影響があるが他の企業にはそうではないということになると、競争条件を変えてしまう可能性があります。

それから投資活動への影響ということでも環境規制、安全規制等が工場建設費用を高める。あるいは工場建設に要する期間を長くする。そうすると投資活動を抑制するおそれがございます。投資活動が遅れるということは、それだけ生産能力の拡大を押さえることになって競争を和らげる可能性が長期的にはあります。あるいは投資にはヒト、カネ、情報というようなものが必要ですから、資本市場規制が資金調達を難しくするとか、労働規制が従業員の確保を難しくするおそれがあると、しかも、これも企業間格差の問題ですけれども、既存企業よりも新規企業にそのことが障害として働くということになると、新規参入を抑えるという形で競争を悪化させるおそれがあります。

研究開発についても、製品に求める安全規制や環境規制等が研究開発費用を高めて、新製品の導入を遅らせるといった問題があるわけです。それから研究に関しての安全規制、例えば臨床試験についてもいろいろな規制が強まることによって、それが既存の企業にはそれほど問題にはならないけれども、新規の企業に対しては問題となるとすれば、これも競争への悪影響という可能性があります。

それから企業間関係への影響ということも申し上げたいと思います。現在、我々経済学者は「企業の境界」の問題といいまして、企業の内部でどれだけ一つの業務を行うか、あるいはそれを外のリソースを利用して行うかという問題を重要な問題として考えております。現在、この企業の境界はいろいろな形で多様化してしまっていて、例えば経営の管理のやり方、生産・販売・流通・研究開発、いずれの局面においても、業務を共同で行う、あるいはアウトソーシングするというようなことが幅広く行われております。例えばベンチャー企業という存在が可能となってきたのは、こういうアウトソーシングをうまくいかすことができるようになってきたからです。そうしたときに、規制によってこうしたアウトソーシングを非常にやりにくくする、社内でやらないときちんと安全が保たれないというような議論になってくると、こういうベンチャー企業は非常にやりにくくなるという問題があり得ます。あるいは専門業者にアウトソースするために、例えば医薬の研究開発で

いうと臨床試験を専門に請け負うような企業がございすけれども、そういう専門業者の設立とか経営が困難になるというようなことになると、やはり大きな影響があるおそれがあります。

それからもう一つの企業間の問題でいいますと、共謀、協調、談合、正にこれは独占禁止法の柱の一つですけれども、こういう問題について、経済学では「トリガー戦略」という理論がいわれております。談合やカルテルから逸脱した場合に報復を受ける、その報復の脅威が有効であるならば、特にカルテルを結成しなくても、暗黙のうちに協調が可能になるということが言われております。そうだとすると、企業間でお互いにその意思が共有されている、あるいは逸脱と言いますけれども、誰かが値引き的なことを行動したときに、すぐそれが見付かるような状況になると、報復が迅速に起きるということをおそれて暗黙の協調が成立しやすくなってしまうということがございす。そういうことについても、規制がそれに対してどういう影響を与えるかを考えていく必要があります。

そのように規制が **Structure, Conduct, Performance**, すなわち構造、行動、成果、そしてそれらの関係に影響を与えることで競争条件を変化させるという可能性がございす。したがってそういうことを評価していく必要があります。基本的には、競争政策という観点からみる限り、規制は最小化されるべきだと考えます。競争政策というのは市場に対する信頼から出発しているものと私は理解しておりますから、そういう意味で規制は最小化されるべきだと思いますけれども、必要なケースもあります。その場合には、それによって競争を損なうことがないように制度設計をしていく必要があると思います。規制が必要なケースは、例えばいろいろな意味での外部性がある場合とか、情報の不完全性によって市場での円滑な取引が妨げられているような場合があります。あるいは情報の偏在、あるいは非対称性と言いますけれども、一部の人だけ情報を持っていることになると、その情報を持った人がそれを使うことによって機会主義的な行動を採るおそれがあります。そういうときに規制という形で情報ができるだけ非対称にならないようにする必要があります。例えば証券取引などにはこういう問題は大きいわけですが、そういう意味での規制というのは必要性があるわけです。ただし、それが競争を損なうことが最小になるように制度設計が必要であらうということでございす。

最後に一つだけ、最近面白い論文を見たものですから紹介させていただきたいと思ひます。規制緩和が新規開業に与える影響というものです。ポルトガルというちょっと変わったところのケースでみた論文です。著者は **Branstetter** その他で、彼は日本のこともよく知っている研究者ですが、ポルトガルの研究者と組んで分析したようです。ポルトガルでは「**On the Spot Firm** 政策」という企業の設立に関わる政策を実施したということです。それまでは企業を設立するためには数カ所の役所を回って 11 の手続をする。20 の書類を出さなければいけない。それが全てクリアされるまでには 54～78 日掛かっていたのだそうです。ところがこの「**On the Spot Firm** 政策」を取り入れることによって、その手続に必要なものを 1 カ所に集約する。七つの手続で済ませる、それを全て 1 時間で終わらせるとい

うようにしたのだそうです。2005年に法改正をしまして、2005年～2009年にかけて county ですから郡というか市町村レベルかと思いますが、それぞれに実施をしていったということでして、したがって、市町村で少しずつ、早くからやったところ、遅れたところがあるようです。そのことをいかして 308 の counties と、それから月次データを使って彼らは計量分析をしました。そうしたところ、彼らの推定によりますと、この政策によってまず開業が 17 パーセント増、言い換えますと人口 10 万人当たり開業が 2 社増加したといえます。この開業によって人口 10 万人当たり 7 人の雇用が増えたということです。これらがどれくらい大きいかはいろいろ意見があるかと思いますが、少なくともプラスの影響があったということが重要かと思います。開業規模別では従業員数 2 から 5 人という増加ですから、やはり小さい会社は、前ですと面倒な手続のために開業をあきらめてしまっていたような場合でも、新しい政策の下では開業するようになったということであろうかと思います。それから産業別でいうと農業・建設・小売というようなところで増加している。それから、やはりそういう小さい会社が簡単に設立できるようになったものですから、つぶれる可能性も多くなるわけです。したがって開業 2 年後にどれだけ生存しているかという生存確率は 4 パーセント低下したということです。いずれにしても、こういう新規開業を促進するということによって市場に参入を増やす、したがって、競争へのプラス効果があったのではないかと考えられます。これなどはちょうど最近の海外の事例ですけれども、規制を緩和する、会社設立ということについても規制緩和する、手続の簡素化といった方が正しいかもしれませんが、そういうことによって実際にプラス効果が生まれましたという実証結果で、規制緩和の数量的な評価をした資料として御紹介を申し上げます。私からは以上とさせていただきます。

【丸山】：小田切所長どうもありがとうございました。講演の内容につきまして御質問等があるかもしれませんが、この後、第 2 部でパネルディスカッションを行いますので、そのときに質疑応答の時間を待ちたいと思います。そちらでまとめて御質問御対応という形で考えておりますのでよろしくお願いいたします。

それでは続きまして基調講演の 2 番目、公正取引委員会経済取引局笠原調整課長より「規制の事前評価における競争評価への取組について」ということで御講演をお願いしたいと思います。

【笠原】：御紹介いただきました公正取引委員会調整課長の笠原と申します。よろしくお願いいたします。私からは現在、政府で行われております規制の事前評価と、その枠組みの中で行われております競争評価の取組の現状について御紹介をしたいと思います。公正取引委員会は独占禁止法の執行官庁という大きな一つの顔があるわけですが、もう一つ政府規制等の公的制度について競争政策的な観点を反映させていくという取組も大事な仕事でございます。これについて公正取引委員会としては、その取組の枠組みということで申しますと、事前の段階と事後の段階と二つの段階がありまして、事前の段階では正に規制、まずその前提となる法令等が立案される段階で、省庁間の調整の中でできるだけ競

争制限的でない制度設計を求めていくということをしておりますし、また既にできた規制については、社会の変化を踏まえて、事後的に競争政策上の問題点等の指摘をして見直しを求めていっております。どちらも車の両輪ということですが、規制の問題点の一つとして事業者はやはり公の制度の枠組みの中で事業活動をするわけですので、その規制に従った行動様式というのを確立して、その下で合理的な行動を採るということになりますので、やはり一度できあがった規制を変えるということについてはいろいろと難しい、できることならば、あらかじめ設計する段階で分かっていることは取り込んで適切な規制にする必要があるということです。そういう意味で事前のプロセスというのは非常に重要だと思います。また当然こういう制度を設計し運用していくというためには、いろいろな社会の説得のプロセス等もあるわけですので、その中にどう取り込んでいくかということを考えると、やはり設計者自身がまずそういうことをよく考えて設計をしていくということも非常に重要なわけです。そういう観点で、これは必ずしもその競争政策、競争への影響ということだけではなく、規制の設計、それ自体においても設計者自身があらかじめいろいろなことをよく勘案して設計するということが必要であるということから、その規制の事前評価というものが行われるようになってきているということです。その事前評価の位置付けについて簡単に御紹介をしたいと思います。

政策評価、これは総務省が所管する制度であります。大きな枠組みとして一つは総務省自身がその評価をする行政評価というものと、個々の行政機関自らがその政策について行う評価ということで政策評価というものが平成 14 年度から実施されてきています。この政策評価の中には事前のものと事後のものがありまして、事後のものはあらかじめ当該機関が何を評価するか定めてやっていくということです。事前のものにつきましては、特に国民生活、社会経済等に相当程度の影響を及ぼす、重要なものについて実施をするということで、この政策評価の仕組みができた時点で公共事業、研究開発、ODA というのが指定されました。さらに平成 19 年には規制が指定され、それから最近では租税特別措置というのも指定されています。この規制についての事前評価というものが平成 16 年 10 月から施行され、19 年から本格実施が行われております。これが **Regulatory Impact Assessment (RIA)** といわれているもの、規制の事前評価の仕組みです。

次に、ではその中で競争評価がどのような形で行われているかということです。規制の事前評価自体は先ほど小田切所長の話の中にもありましたような観点から行うわけですが、規制により発生する効果を予測して評価をする。それを特にオープンにすることで、規制の中身の向上とともにその規制についての理解を得るということも図るということですけれども、では何を評価するかということです。一つはその目的、内容、必要性です。それからその効果についてですが、規制の費用と規制によってもたらされる便益というものをそれぞれ洗い出していく。そして両者の関係というものを分析する。それが計画をしている規制だけでなく、その代替案というものについてもそれぞれそういう分析を行って、ではどれがいいかという判断、評価をします。その費用と便益という中で、

規制への影響を費用の項目の中でみるということです。規制の費用としては遵守費用、これは規制を受ける事業者、あるいは国民の手続、あるいはそれにより導入しなければいけない設備等の費用であります。それから行政費用、これは規制の実施運用、あるいは制度化に掛かる費用ということです。その他の社会的費用ということで社会、あるいは環境等へのマイナスの影響というものをここの社会的費用の中でみる。その一つの項目として、競争に対する影響というものもこの費用の項目の中でみていこうということになっています。

このような規制の事前評価、あるいはそれに競争に対する影響というものを組み込んでいくという取組は日本だけのものではなく世界で進められているところです。それに向かって動かしてきた議論として「OECD における議論」の経過を御紹介したいと思います。OECDにおいては平成17年に理事会で「規制の質と実施についての指導原則」が採択され、この中で規制の事前評価が盛り込まれた。そういう枠組みができていることを前提として、その中に競争への影響の評価を取り込んでいくための有用性なり手法なりについて、OECDの競争委員会、これは競争政策について議論をする場ですけれども、そこで議論をし、それが平成19年には手法として競争評価チェックリストであるとか、解説等を含む競争評価のツールキットというものを出された。そういう成果を踏まえて平成21年に理事会において競争評価についての勧告が出されて、加盟国政府に対して競争評価を行うための明確で透明な基準の開発、あるいは効率的・効果的な方法で公共政策の見直しに組み込むべきであるということ、それから政策立案プロセスの早期の段階で組み込まれるべきであるというようなことを骨子とした理事会勧告が行われました。

こういう経過の中で、では日本でこの競争評価についてどのような形で立案の検討が進んできたか。平成19年に規制の事前評価の本格実施が行われ、競争評価の観点についても必要性等を説明するという事で政策評価の所管である総務省において主催された研修会に講師を派遣する形で、各省の理解を深めるということをしております。また、さらにOECDでの競争評価の手法の検討を踏まえながら公正取引委員会としても競争評価の手法を検討しまして、平成21年12月にはチェックリストの提案というものを各省に提示をしています。平成22年4月から競争評価の試行的な実施が開始されています。この中で公正取引委員会の試行的な実施について協力をしていくということ、それから試行的な実施としてチェックリストを活用して試行を行うということとされました。それから平成23年度以降の適切な時期に、現時点ではまだ決まっておりませんが本格実施に移行することもここであつたわけでした。そういう試行的な実施、さらに本格実施に向かっても円滑に行えるように、私どもとしてはその活用の「手引」の配布、研修における周知を行っています。

では、その手法等ですが、それがチェックリストです。お手元にはレジュメの後ろに縦長のチェックリストをお配りしております。時間の関係で直接は触れませんが、大きく分けると三つの柱を立ててそれぞれについてまた問いを発しています。それに対して「はい」「いいえ」で回答するという形で、問題となる規制が競争にどのような影響を与えるかを

見極めていくということです。①その規制は事業者の数を制限するか、②競争する手段・活動を制限するか、③競争する意欲を減少させるか、あるいは回避する意欲を増加させるかというこの三つの柱で問いを構成しています。これは先ほどの小田切所長のお話の **Structure, Conduct** ということ言えば 1 番目のものが **Structure** に対応するだろう。それから 2 番目はその **Conduct** を直接、規制の内容自体が左右するようなものと。そして 3 番目というのはその規制自体の内容に入っているわけではないけれども、その波及効果としてその企業行動を変えていくと。先ほどの協調的行為の拡大といったようなことというのは規制そのものがそうっていないものでも、その効果としてそういうのが出てくると。そういう側面というように整理をすることができるのではないかと思います。定義上事業者に対して義務を課す、あるいはその権利を制限するという形が大枠の規制ということですので、パフォーマンスに対して直接のチェックリストの形で出てくるというよりは、むしろこういう「はい」「いいえ」を整理した結果として、ではどういう影響が出るのか、それを社会的費用の一環として整理をしていって、ほかの便益と比べてみるという形になってくるのではないかと思います。まずはこのような形でのチェックリストを作って事前評価をするのが現在試行されている内容です。

こういうチェックリストの作成等について相談があれば公正取引委員会において対応しています。現在 5 月末までで規制の事前評価を 64 件¹実施しております。事前評価書とチェックリストについては総務省から公正取引委員会に出されております。事前評価書については公表されています。こういう私どもの取組について昨年度末に政策評価を行っております。この競争評価というものが競争評価実施の定着のためにどれだけ役に立っているかという観点から政策評価をしたということにして、その我々の普及対象、ユーザーである各省の担当者等の視点から政策評価をしました。その中では、実施についての説明なり「手引」の内容の充実が求められています。平成 23 年度以降、適切な時期に本格実施に移行ということです。そうすると点検の対象にもなるということです。更なる充実を求められていくということです。そういうことに向かっていろいろな支援の対応についても現在当委員会において検討を進めているところです。「はい」「いいえ」を実際にどう評価して、他の便益との関係の整理につなげて、評価を適切なものにできるかどうかという点で、やはり経済学的な視点を、実際にその規制の設計の段階において利用可能なデータ、あるいはいろいろな分析の前提となるモデルと併せて、どうやって活用していけるかという辺りが今後の課題になってくるかと思います。以上、私からは規制の事前評価における競争評価の現状について御紹介いたしました。ありがとうございました。

【丸山】：笠原課長どうもありがとうございました。御講演につきましても御質問等あるかもしれませんが、小田切所長の基調講演と同様、パネルディスカッションのところでまとめて御対応させていただければと考えております。それでは第 2 部、パネルディスカッションを開催したいと思いますけれども、会場設営のため開始はしばらくお待ちいただけ

¹ 公正取引委員会における受領日ベースの件数である。

ばと思います。よろしくお願いします。

(休憩)

【丸山】：それでは第2部のパネルディスカッションを始めさせていただきます。改めまして本日のパネリストを御紹介させていただきます。

最初に基調講演を頂きました小田切所長です。同じく2番目に基調講演を頂きました笠原調整課長です。次に近畿大学経営学部から春日先生です。最後に私は司会ですけれども、京都大学経済研究所の丸山がコーディネーターという形で進めさせていただきたいと思います。それではパネルディスカッションを始める前に話題提供ということで、私、丸山及び春日先生から各10分程度お話をさせていただきたいと思います。まず私からお話をさせていただきます。

私からは、先ほど笠原課長から御説明がありました規制の事前評価につきまして、冒頭、若干研究をしていると申し上げましたので、その研究の成果について御紹介させていただきます。

「規制影響分析」については、通常、「規制評価」などとも言い表しておりますけれども、一つの呼び方として国際的には笠原課長からもお話があったような「RIA」という名称で各国において導入されています。これにつきましては、先ほどもお話がありましたが基本的には規制の導入や修正等に際して、実施に当たって想定されるコスト及び便益についての影響を客観的に分析して公表するということを目指しているものです。この規制評価、規制影響分析については種々規制改革の関係で、例えば「規制改革3カ年計画」等にも位置付けられていて我が国でも導入されてきたというような経緯がございます。評価の対象ですけれども、規制というのは、国民の権利を制限し、又はこれに義務を課す作用をいいます。租税や裁判手続等々については除くというふうな形になっています。具体的には抽象的な中身になっていて、対象外のものとしてはこちら、後で(a)(b)(c)ということで、こういうものについては除くという形になっています。包括的な形で規制というものを捉えていて、どういうものを対象として分析するのかということについては、非常に幅の広いものについて分析をする形になっているのですが、実際の運用の面ではかなり対象を限定した形で運用されています。このように、規制を導入するときは事前に分析することになっています。公表時期は、法律については法案の閣議決定前、それから政令についてはパブコメの前という形になっています。まず制度的に取り組まれている規制評価について、どの程度取り組まれているのかですが、平成19年に導入されて、現在までこのように推移をしており、導入の次の年の平成20年にはかなりの本数の評価が行われたのですけれども、最近では若干落ちてきています。担当省庁別の評価の本数については、金融庁と厚生労働省が非常に多くなっています。時期については通常国会前の時期に法律の改正等がある関係で2月とか3月に公表というのが非常に多いということです。あとは政令

の整備の関係で 10 月などにも多いということが傾向的には見てとれるかと思います。

先ほど規制のコストとベネフィットについて明らかにするという形で御紹介しましたが、ではそのコストとベネフィットについて定量化とか金銭価値化といった見方で現状の取組についてみると、規制評価について現状ではほとんどが定性的記述にとどまっています。遵守費用について、主として事業者が負担する費用については比較的金銭価値化されているものもあります。例えば経済産業省とか総務省で公表しているものについては幾つかあると。他方、便益については費用よりも定量化とか金銭価値化の取組の程度が低い状況です。

先ほどお話もありましたが、特に規制評価の場合には代替案との比較検討というものが非常に重要になります。私の作業の都合上、発足から 3 年分しか分析をしていませんが、平均 8 割ぐらいの評価書については代替案を提示して分析しているということにはなっています。また、徐々に評価を行っている評価書の比重が高まっております。このように規制評価における代替案の検討という点では我が国の取組は一定の評価ができと思っています。他方、実際にコストとベネフィットの比較ということでは、経済学では費用便益分析としてなされていることが多いのですが、実際にその定量化とか金銭価値化というものの取組が少ないということもあって、本当の意味での費用便益分析がなされている例は非常に少ない状況です。スライド 8 ページ上の表の 2 件は費用便益分析として費用、便益ともに金銭価値化している例です。それから下の表の 6 件は費用効果分析、つまり便益については何らかの形で定量化することにより数量的な形で分析を行ったものです。私が調べた限り、これら 8 件がこの 3 年間で費用便益分析、費用効果分析を行っている評価書です。全て経済産業省でやっているものです。

我が国はこういうやり方ですが、他国の規制評価ということで、私が挙げた金銭価値化とか定量化という切り口で見るとどうなっているかということで、米国、スウェーデン等の状況を御紹介します。スウェーデンは実は規制評価について早くから取り組んでおり、また、相当程度定量化とか金銭価値化が進んでいます。米国では RIA という形でやっています、担当する省庁は OMB といわれているところなのですが、特に 1 億ドル以上のものについて、経済的な影響があるものについては RIA という形で分析することになっています。

特に米国では、この取組は長いスパンで行われていて、OMB の中でもいろいろなエコノミストが、あるいは分析を担当する省庁にもエコノミストがおり、かなり経済分析というアプローチでの取組が進んでいます。特に米国の場合は単純に分析内容が良いかどうかチェックするだけではなく、その規制の中身自体を見て、この規制が良いか悪いかについても OMB がチェックしています。オバマ政権になって、オバマ大統領はオープンガバメントということで、かなり国民との対話を重視されているということで、この規制の制定プロセス、RIA についても、できる限りオープンな形で市民からコメントを求めるというような指示を出しているようです。

EUについては、これは **Regulatory** という「規制」が抜けていて「IA」という形になっています。次の春日先生で事例を御紹介いただけたと思いますけれども、こちらでも EU で行われている政策のインパクトについて、このような IA という形で分析をしています。EU については、むしろ政策を立案するそれぞれの欧州委員会の中のセクション内のコミュニケーションを重視しており、その手段として続けているということがあるようです。ただし、フィードバックという形で足元、いわゆる欧州の市民からコメントを求めるということについても、最近はなされているようです。特定の社会面、環境面のインパクトについても、できるだけ分析を進めているようです。詳しくはこちらを読んでいただければと思います。

こういった「費用・便益の定量化」等の基準を設定する形で、規制評価の「質」を追究しようということで、我が国の取組が他国と比較してその質についてどうなっているかはなかなか分かりにくいことがあります。私は今回先行研究とスコアリングカードというものを活用して、それにチェックをする形で、欧米の状況と我が国の足元での規制評価の取組を比較評価してみたらどうかということでやってみました。これがスコアリングというもので、青で網掛けしているものが実際にチェックした項目です。詳しくはこちらを御覧ください。このようなスコアリングという形でやってみました。主に定量化とか金銭価値化という切り口を質として見たものです。これで見ると、経年的な傾向としては、平成 19 年の取組開始の頃は結構それなりにあったのですが、平成 20 年、21 年とちょっと下がってきています。実はこの点が重要でして、EU と米国の RIA のスコアリングを比較して見てみますと、実は日本が一番内側のところで星形となっていて、スコアリングで見るとかなりほかの国と比べると成績が悪いと見て取れます。バックデータはこちらです。EU の年次で分けてみても 2003 年と 2007 年を比べてみると、2003 年と 2007 年の値がスコアがアップしていると言えます。他方、日本は先ほど言ったようにスコアは年次的に収縮してきています。スコアリングという形で見たときに質ということでは、日本はちょっとどうかなという状況です。

こちらが全体の状況ということ。日本のスコアが低いというのがお分かりになると思います。きちんと費用便益分析をやっている経産省の例では「ガス事業法」とかがあるということです。

改善の方向性としてはプロセス管理及び分析の水準を上げていくということが考えられます。プロセスの方ではチェック機関の存在が重要なのではないかとことです。それから分析の水準を上げていくということでは、事例の蓄積とか、手法の面での研究の促進とかトレーニングということが重要ではないかと考えています。以上私からの説明です。続いて春日先生から話題提供ということでお願いします。

【春日】：それでは、私、近畿大学の春日からお話をさせていただきたいと思います。先ほど基調講演で、小田切先生から経済理論のお話をさせていただきました。それから競争評価のお話につきましては笠原課長から頂きました。それから RIA 制度一般について、日本の

状況も含めた分析について丸山先生からお話を頂きましたので、私は別の視点から海外の事例を御紹介致します。タイトルを「情報通信分野における規制影響分析」とし、EU の事例を中心にお話させていただきたいと思っております。なぜ情報通信分野かというと、たまたま私がそこを専門に研究しているからということでもありますが、今回皆様にお伝えしたい事項がうまく含まれている事例でもあるからです。持ち時間が 10 分なので、この分野にも詳しくない方もいらっしゃると思いますし、あまり個別の内容を深掘りしても意味が薄いと思います。ここでは事例を報告させていただくことで、皆さん方にもイメージを共有していただくことができれば十分ではないかと考えております。

本報告を聞いていただく時、ポイントは 2 点ほどあると思います。「本報告のポイント」というスライドをご覧ください。

1 点目が、本報告は EU における規制影響分析の事例だということです。先ほど丸山先生の方から御報告がありましたけれども、ヨーロッパでは「インパクト・アセスメント」と呼ばれていまして、一般には、**Regulatory Impact Assessment, Regulatory Impact Analysis** と言ったりしますが、EU の場合は R という字が消えていまして「IA」という形で呼ばれることが多くなっております。この事例報告をまずさせていただきたい。それはなぜかと言いますと、更に理由が 2 点ほどあります。まず(a)をご覧くださいなのですが、EU では、IA の事例について 2003 年から分野別に文書で非常に体系的に整理されていまして、しかもそれがホームページ上で整理されて公開されており、我々海外の研究者も簡単に文書を入手できるようになっております。IA が実施された分野をみてもここに書いてあるとおり、エネルギーや農業・地域開発、環境・教育・文化・多言語・青少年等、多様な分野にわたって、EU が実施している政策について包括的な報告がなされている、それを見ていただきたいというのが、一つ目です。それから二つ目に(b)をご覧くださいなのですが、HP には EU が政策を提案した文書と、その影響分析を行った **Impact Assessment** の文書というのが分けて掲載されております。EU の政策提案からそれほど遅くならない時期に、**Impact Assessment** が公表されるようになっていて、しかもその対応関係というのが明確に記されているということで非常に見やすくなっています。これを実際に知っていただきたいというのが、二つ目であります。

それから多分、報告後のディスカッションで重要になってくるのは 2 点目の (2) のところかと思いますが、情報通信分野の **Impact Assessment** というのをなぜ報告するのかというと、また 2 点ほど理由があります。(a)の点ですが、この情報通信分野というのは御承知の方も多いかと思いますが、かなり規制緩和が進んだ分野といわれております。これは欧州においても同じでして、そういう分野での **Impact Assessment** というのは最近、特に日本ではあまりやろうと思ってもなかなか実施しにくい状況になっています。特に今回御紹介するのは料金規制の分析でして、料金規制というのは NTT を除いて現状ではほとんどいない。支配的事業者の料金規制というのは今でも一部議論されますけれども、他はほとんど届出制になっていて議論されることはありません。しかし比較的最近、EU では規制が

行われ定量的に分析された事例があるため、非常に興味深いものになっています。ですの
で、ちょっと注目していただきたいというのが一つ目です。

それから二つ目として(b)ですけれども、規制の影響がどう及ぶかについて定量的な分析
を行うことが大切だということをいろいろな先生方が指摘されます。それはもちろんそう
なのですが、計量分析というのは緻密に考えれば考えるほど種々の仮定が必要になってく
るし、それに応じていろいろな結果が出てくるため、利害関係者の間で合意することがす
ごく難しいのです。先ほど丸山先生からコミュニケーションのツールというお話がありま
したけれども、今回御紹介する事例というのは、この IA を通じて議論の根拠というか、政
策を推進する根拠としての IA が行われたということが非常に良く表れた事例になっており
ます。IA の結果に基づいて規制当局は政策の意義を示しますし、反論する方は一応この評
価された結果をベースにして反論していくという形で、IA 結果がその議論の土台といいま
すか、ベースになっているところが興味深い。要するに、事後検証可能性を担保するとい
う意味でも非常に貴重な事例になると考えられるのではないかという意味で、御紹介をし
ておきたいと考えました。

それでは内容に入っていきます。4 枚目のスライドですが、ここは簡単に御説明したい
と思います。EU における IA の事例報告という観点で申し上げますと、グラフを御覧いた
だきたいのですが、この折れ線グラフが EU のホームページに載っている 2003 年度から
2010 年度までのインパクトアセスメントの総数でございます。時期としては 2008 年度が
一番充実しており 122 件、全部で 553 件実施していることを示しています。一方、棒グラ
フで示していますのが、ICT 分野に限定した IA 事例の数になります。スケールは右側にな
りますので実は非常に少ないのですけれども、ICT 分野の分析というのは全部で 29 件、全
体の約 5 パーセント程度になっています。御覧のとおり EU においても ICT 分野の IA は
それほど多いというわけではありませんが、それでも一応 IA は一定程度実施されています。

それから EU の提案と Impact Assessment の対応関係というのが明示されています。5
ページ目のスライドを見ていただきたいのですが、これは EU のホームページにあったも
のを、整理して一部省略した上で日本語訳したものです。先ほど御説明いたしましたとお
り、分野は多岐にわたっているのですが、ICT 分野は「情報社会とメディア」という名称
でまとめて記載されています。各項目の一番右側に書かれているのが参照提案で、欧州委
員会が提案した順に COM(年号)番号という形で整理されています。その IA 結果が、SEC(年
号)番号という形で並んでおりまして、提案とそれを分析した結果が容易に相互参照でき
るようになっています。先ほどポイントのところで申し上げた、本日特に御紹介したい事例
は、中央に転載で囲ってあります「ローミング」に関する規制です。ちょっと耳慣れない
言葉ですけれども、要は携帯電話の料金規制というふうに理解していただければと十分か
と思います。実は一つ上のところにも、特に印はつけませんでしたが、同様に携帯電話に
関する料金規制が検討されています。つまり、携帯電話の料金規制については、2006 年に
1 回やって、さらに 2008 年にもう 1 回実施しております。御承知のように携帯電話の発展

は著しいので、すぐに規制が陳腐化してしまうという状況があり、それで 2 回ほど比較的近い時期に実施されたようです。本日は、このうち 2006 年の事例を中心に御紹介したいと思います。

事例は「携帯電話の国際ローミングサービスに関する着信料金規制」についてです。図絵で簡単にイメージを持っていただければ十分ですので、詳細は後で資料を読んでいただければと思います。御承知のように EU という国は国同士が外国といっても密接に隣接しており、域内の経済統合も実現している現在では、海外に行くという感覚がなく行き来できる状況になっています。スライドの 7 枚目をご覧ください。今、A 国と B 国という二つの国があります。まず A 国の利用者を考えてみますと、通常は自国つまり A 国にいれば A 国の中で、自国の事業者 H に対して料金を支払うだけですけれども、EU のように各国が隣接しており、すぐ他国に行ける場合には、この B 国にも利用者が出かけることが頻繁に起きます。この場合の料金を一体どのように支払うのかというと、自分の国だけにいれば自国事業者 H の電話網を利用するだけなので H に対してのみ料金を支払えば済んだのですが、外国に行った場合には外国事業者 F の電話網を利用した分の料金も一緒に払わなければいけません。ただ、この料金徴収の仕方というのは H と F に別々に払うわけではなく、契約しているのは自国の事業者 H だけなので、実際に利用者がお金を支払うのは H に対してだけです。で、外国事業者 F は自分のネットワークが利用された分の利用料を H からもらう、逆に申しますと、H は利用者から支払われた料金の一部を F に支払うという仕組みになっています。

そこで問題は何かと申しますと、結局、その外国事業者 F というのは直接利用者に対して料金を請求するわけではないため、F の着信料金が多少高くても利用者にはよく分からないというような状況になっている点です。B 国には、ほかにも競争事業者が幾つかあるため限度なく高い着信料金を設定できるわけではないのですが、一般に自国事業者 H が B 国で契約を結ぶのは B 国内である程度実力のある「強い」事業者であるため、F は自分が整備しているネットワークを使う料金、ローミング料金といいますけれども、これを少し高めに設定することができるわけです。高めに設定しても利用者はそれが直接は分からないので即座に離れていくわけではないという状況がありまして、国際ローミング料金、外国に行ったときに外国事業者 F のネットワークを利用する料金が高止まりしてしまっているというような状況が指摘されてきました。

これに対して EU がどのように対応したらよいかという点では、選択肢は二つありました。図では 1 社だけしか書いておりませんが、実際にはもうちょっと選択できる事業者があり、そもそも事業者間で競争が行われています。ですから自国事業者 H というのは別に F に頼る必要はなくて、F2、F3 というもっと安い事業者があればそちらを選択してもいいわけです。市場原理に任せれば競争によって自然に料金が低下するはずですので、このまま放置するというのも一つの方策でした。一方、規制を課すことで強制的に料金を下げってしまうという選択肢もありました。規制の根拠として小田切先生から解説がございました、

情報偏在とか自然独占性とかその種の根拠は最近通信面ではあまり規制を正当化できる理由ではなくなってきましたけれども、あまりにも競争が進まないの、規制を適用して無理やり料金を下げたという事例になっています。もちろん、一応正当な手続はきちんと踏んでおります。まず 2005 年 5 月に問題を周知し、1 年ぐらい期間を置いてローミング料金が自然に下がるかどうかを観察してみたのですが、待てど暮らせど全然下がらない。その結果、やむを得ず強制的に下げの必要があると判断され、EU でそのような政策が提案され、必要なインパクトアセスメントを行ったという経過になっています。

8 ページ目以下の IA の概要については、あまり詳細に御説明する時間もございませんので概要だけ見ていただきたいのですが、まずは想定される政策を幾つか用意し、定性的な分析をまず行ってみたということが書いてあります。ました。政策変更もしない場合からいろいろ変えていった場合、規制をした場合にどんなプラス、マイナスがあるかということを定性的に検討していった結果について、まとめてあります。それから各種政策を導入した場合にどのくらい経済厚生が変化するかを分析するため、需要関数を推計して定量分析をしてみた結果をまとめております。また経済厚生の変化についても調べております。想定したケースが幾つかあるため棒グラフが幾つか出ていますが、いろいろなケースにおいて消費者余剰、生産者余剰、そのトータルとしての総余剰を算出しており、いずれの場合にも総余剰は上昇するという結果になっていることを示しています。これが定量的な分析によって検討した結果の概略ですが、インパクトアセスメントを行って最大でローミング料金は 70 パーセントぐらい下がる、だから総余剰が上がってすごく良いことがあるのだという趣旨のまとめが行われております。

後の議論で大事になってくるのはこの辺だと思いますが、その政策の実施過程で、最初に示された案がそのまま了承されるという話にはならないということです。その過程で大事なものは、政策当局内の各部署の担当者や外部の事業者など、いろいろな人から意見・評価をもらってディスカッションをしながら合意を形成していくというプロセスです。この事例ではいろいろな通信事業者から反発があって、既に着信料金は競争によって傾向的には低下しつつあるのだから良いのではないかと、もし現状よりも事業者利益が下がったら設備投資ができなくなる、といった意見が出されました。接続料金規制を含むこの種の政策では、日本の NTT などでも同様の議論が見られます。そのため、着信料金の規制は不要という意見もありましたが、結局は料金が下がるのを歓迎する消費者団体を中心とする意見が通って実施されることになり、11 ページの右下に書いてありますように、2007 年 6 月 30 日、2008 年 8 月 30 日、2009 年 8 月 30 日と段階的にどんどん料金が引き下げられていって、最終的に 60 パーセントぐらい下がったという結果が得られています。実は各国を代表する事業者の側はそれでも納得せず、裁判にまで発展しました。最終的には事業者が負けてしまって、欧州司法裁判所によっても、EU 委員会がこのような着信料金規制をすることが結果的に認められたということになりました。

EU では特に、域内の国境を取り払って経済的統合を促進したいという政治的思惑もあつ

て、すごく象徴的な成功事例になりました。そのような政治的意図が垣間見えるという背景もあって、この規制に関する評価には当然批判的な側面は多くあります。ただそうはいつつも、やはり実施の過程が予め定められた一定の手続きに沿っており、かつ透明性が担保されており、更に実施の段階でインパクトアセスメントを用いて何か議論するときにはその結果というのをベースにしながら進めてきたという意味で、一定の評価はできる手法ではないだろうか、と。事後検証ができるという点で、EU の IA の一つの成功事例として考えられるのではないかとということで一応御紹介をさせていただきました。以上で私の発表に代えさせていただきます。

【丸山】：春日先生どうもありがとうございました。それではディスカッションに入りたいと思います。まずディスカッションに入る前に、今まで基調講演、話題提供をさせていただきましたけれども、私の方でまず、規制政策と競争政策、それから経済分析という形の相互関係について、今までの講演ですとか話題提供を基に、私が思っていることを議論の出発点というような形でちょっと提示させていただきたいと思います。

まず規制政策と競争政策ということですが、従前、伝統的に、規制と競争を考えるときには、両者の議論が分断されていたと思います。例えば自然独占などを考えるような産業にとっては、そちらは規制政策で、そうではない産業について競争政策で考えるべきだということになっていたことが、90年代から規制改革、規制緩和ということで、その規制と競争というのが分断されていくものではなく、規制をある程度うまい形で設計することによって、競争というのを促進していくということが考えられるようになったのではないかと、ということです。すなわち「分断」から「連続」という形に両者の間を捉えていくようになっていったのではないかとというのが、私が思っている点です。では、そのとき経済分析というのをどう考えるかということですが、規制評価というのは規制政策を考える上で、非常に経済分析という視点を重視した形で分析をしているということがあります。そのときに、実は直近で試行されている競争評価というのは、規制の競争阻害的なコスト増の要素が生じていないかのチェックをする分析をする、そのときに基本的には経済分析という考え方にのっとって考えているものではないかと考えています。新しいところでは、先ほど笠原課長のお話にもあったように、「社会的な費用」というところを通じて競争を考えているということではないかと。

そこで課題として、幾つか考えられると思います。例えば規制分析においてはコストとベネフィットに着目しているわけですが、もちろん余剰分析という形でできればいいのですが果たしてコストベネフィットということだけで分析するのが良いのかどうかという点もあります。それ以外のところでも、例えばその費用と便益で捉えきれないことについて競争との関係で見なければいけない、例えばイノベーションなどを考えることではTFP (Total Factor Productivity) とか、そういうようなものについても考えなければいけないということもあるのではないかと。更に定量性ということについて、私の方では少し強調してお話をさせていただきますけれども、どこまでそれが追究できるのかという問題

もあるのではないかと思います。またこういう分析は、精緻な分析というよりは先ほど春日先生からのお話もありましたが、それを基にコミュニケーション手段として議論をすることが重要なのだという意味で捉えるということもあるのではないかと思います。それから経済分析という形で考えるときには、当然そのモデルというものを経済分析の場合には非常に重視するわけですが、この規制影響分析についてはあまりモデルとかというのは明示的に考えないで、コスト便益とかという形で、単純な形でやっているということもあるので、所長からあった話のような SCP の構造などについても、相互作用についてもなかなか長期には捉えきれないという問題点もあるのではないかと思います。このようなことが、ちょっと私が基調講演等お聞きした上での課題という形で考えられる点ではないかと思いましたが、それは置いておいて、それぞれ基調講演、パネリストの方から今までのお話を踏まえてコメント、まず初めに所長からよろしくお願いします。

【小田切】：丸山先生、春日先生のお話を大変興味深く伺わせていただきましたけれども、米国及び EU におきましては定量的な分析がかなり進んでいる。少なくともそういう試みをしようとしているということが、大変に私の印象に残りました。やはり日本においてもこれが非常に重要であろうと思います。競争政策の分野では、競争政策の効果についての定量的な分析がいろいろいかにされようとしつつあります。代表例はやはり企業結合・合併の事案であろうかと思います。特に米国、更に EU でも進みつつありますけれども、企業結合が起きたときに、それによってどれだけの価格の上昇効果が起きるかとか、その他の経済変数にどういう影響が起きるかということについて、定量的な分析を行うということがかなり進んできております。日本ではまだ残念ながらいいわけですが、米国ではかなり進んできている。EU でも幾つかのケースが出ています。しかもそういう企業結合の効果の分析についても、当初は割に単純な形の分析でやって、例えて言いますと、その合併によって集中度が高まる。集中度が高まると価格がどれぐらい上がるかということの、今までの経験則というか、あるいは定量分析の結果を持って、したがって、この合併によって集中度がこれだけ上がる。そうすると、それを掛け合わせてこれだけ価格が上がるであろうというような感じの分析が多かったわけです。けれども最近ではよりきちんとした企業の行動を捉えた上での合併シミュレーションというのが幾つか行われるようになってきております。これはその合併によって市場構造が変わると、それによって企業の最適行動はどうなるかということ、モデルとして導いた上で、推定されたパラメーターをそれに当てはめることによってシミュレーションをやるというやり方です。こういうやり方によって、構造が変わることにより企業の行動が変わる。その結果、均衡で決まってくる価格や生産量がどう変わってくるかということ、モデルを組み込む形での予測、シミュレーションをしている。そういう事例が幾つか出てきているわけです。

こういう考え方は規制に対しても応用できると思われるわけです。規制することによって、例えば新しい規制の下では各企業の最適行動はどうなるのかということ、理論的に導いた上で、推定されたパラメーターをそこに導入することによってシミュレーションを行

うというやり方が可能になるはずです。ただし、企業結合のシミュレーションに比べて、規制をそういう形で評価することの難しさを考えたときに二つの大きなポイントがあるかと思います。一つは、合併の場合には、合併が正に構造を変えるものです。それに対して規制の時には、規制をしたことにより構造がどう変わるかということも、また予測しなければならなくなる。という意味でもう一段階の予測作業がそこに入ってくるわけでして、ここが多分非常に難しい問題になると思います。

それからもう一つ申し上げたいのは、定量分析というのはやはり非常に重要でもありますし、先ほど春日先生もお話をされましたように、評価へのベースになるという意味で非常に重要ですから、されるべきだと思いますけれども、出て来た数字というのはどうしても幾つもの仮定に依存せざるを得ません。言い換えますと、平均値だけを見たのでは駄目だということです。つまりいろんな前提状況によって予測値も変わってくるわけですから、これだけの分散があるんだということも認識した上で数字を使ってもらいたいわけですが、どうしても平均値的な数字だけが一人歩きするということが心配されるわけです。そうしたときに企業結合で、米国の事例などを見てみますと、合併シミュレーション等々の数量的な見方というのが、それなりに役を果たしていると思うのは、一方があるシミュレーション結果を出して、それに基づいて主張すると、必ず、「いや、そうじゃない、こうだ」という人が出てくるわけです。それはなぜかという、裁判になることが多いものですから、例えばFTC側のエコノミストがやってみたらこういう結果になりましたという、今度は企業側のエコノミストが「いや、そうではない、こうなるんです」というような形でそこにやり合いがあるわけです。そのやり合いのプロセスを見ることによって、どれぐらいそれぞれの予測値というものが、それぞれの仮定に依存しているものが明らかになってきて、議論が深まるわけです。

一方、規制の評価の場合に、そういう形のプロセスが起こり得るのかどうか、それが無いとやはり片一方がある一定の仮定の下で作った数字だけが一人歩きするという恐れがあると思います。この点、これからの規制の評価においてどう考えていくべきか、ディスカッションをしながらお互いに発展させていくような仕組みをどう作っていくかということも制度設計として重要なポイントであろうと思います。私からは以上です。

【丸山】：ありがとうございました。議論に入る前に続いて笠原課長からコメントをよろしければお願いいたします。

【笠原】：私も丸山先生、春日先生のお話を伺って、欧米において積極的に定量的な評価をされているということについて、非常に新鮮さを感じたわけですが、同時に定量分析というものの難しさ、データの問題等も含めた難しさというのもある中で、コミュニケーションのツールとしてどのぐらいの割り切りの中でやっているのかという点について関心を持ちました。今の小田切所長のお話にもありました、そういうやり取りをするときに、こういう分析の仕方がいいのか、ほかの仕方があるのかというのが何か学術論争にずーっと走っていつてしまうと、これがなかなか制度設計につながってこないというような部分

もあって、そういう分析を媒介にした議論の仕方についての意見なりコンセンサスなりというのが必要なかなという感じを持ちました。

2 点目として、こういう経済分析が規制の改革の中に組み込まれているというのは、一つは今までの、もう 30 年近い規制改革の流れの中で、やはり目的と手段の整合性という観点から作り直そうという意識というのが一つ定着してきて、ではそれを数字として、あるいは完全に数字化できないとしても、そういう数字とのバランスで見ていくということがだんだん定着してきたことの表れではないかと思います。何か規制の必要があるからといってぺたっと抜けないように広範な規制をするのではなくて、規制を必要範囲内のものにとどめるという考え方が定着してきたと思います。

3 点目に、競争評価の部分が社会的費用のところだけ見るという御指摘がありました。これは正にそういう枠組みで設計されているということなんですけれども、一つはその競争政策、あるいは市場に対する経済効果の中でのプラス、マイナスというのと、もう少し全体の政策判断の中で、それ以外の部分の利益のプラス・マイナス、多分両方のスクリーンを通した上で最終的な決定がなされるという二つの考えがあるんだろうなと思っております。そのときにどちらの点で今後の処理をしていくかと、プラスで出てくるのであれば、実はもう一つの点でやるということがあるのかとの仕分けも要るのかなと。もうちょっと具体的に言えば、例えば市場創設・競争促進的な規制をするために一定の企業への行動を制約することをした場合には、多分規制がその制約自体を目的とするものであるもので、それによる競争促進的メリットというのは規制の便益のところにも多分積まれて来るものとして評価されるんだろうと思います。そうすると競争評価のところのプラス・マイナスでやって、もう 1 回便益のところであれば、これはダブルカウントになるわけですので、そういうのは例えばどういうふうに仕分けるのかなといったことも考えていかなければいけないという感じを持ちました。

【丸山】：ありがとうございました。それでは私からのコメント、お二方からのコメントも踏まえて何かあればお願いいたします。

【春日】：私からは一応事例担当ということで、事例で少しお話したいと思うんですけれども、発表の初めの方に少し申し上げましたが、先ほど御説明した規制事例の後、2008 年にもう 1 回携帯電話の規制が導入されております。こちらは単なる通話だけではなくて、ショートメッセージサービスやデータ通信とか、より多くの付加的サービスについて一緒にインパクトアセスメントが行われています。先ほど小田切所長からコメントがありましたけれども、この IA 自体は 2 年ほど後に実施されているわけですから、本来もっと精緻化されていてもおかしくないはずなのに、端的に言うやや貧弱な分析になっております。なぜかという、やはり複合的なサービスを考える場合、一つ一つのサービスに要するコストや料金を分けて分析する事が難しいんですね。そのため、このような定量分析を実施する上でのマイナス面というか、なかなかうまく行えていない面というのがどうしてもあるといえるでしょう。私は今大学の教員をしておりますが、その前には総務省で働いていた

こともありその時の経験をお話させていただきますが、当時はまだこのような規制影響分析、または競争評価という制度はなかったんですが、標準モデルを使った形でコストを算出しようとする試みはあって、NTTのネットワークに接続するための接続料金を決めるときに、どのようにやったかという、NTTさんに必要なデータがある程度出してもらって、非公表のワーキンググループ内でいろいろな事業者や規制当局の担当者が入って議論をしました。完全に実際のデータというわけではなく、効率的なネットワーク構成で、かつ利用する設備や機械も最新技術のものを利用した場合に最低限どの程度のコストが必要か、という観点での計算ですから、このような試みが可能になったという特殊事情はありますが、みんなでコストはどの程度かというのを議論していった経験があります。すごく手間暇が掛かるすごいプロジェクトですが、結果として決められる接続料金の多寡によってNCC側の利益にも大きな影響が及ぶため、皆真剣に取り組んでいました。計量分析という難しいことは全然やっておらず、求められた費用を積み上げていく地道なタイプのプロジェクトでしたが、コンセプトはIAと似ているのではないかと思います。非常に手間暇が掛かるので、全部のケースで同様にできるかというとなかなか難しいものなのですが、やはり小田切所長もおっしゃいましたが、そのやり取り、フィードバックというのをきちんとできるような枠組みというのを作っておくというのがすごく大事なことだという感想を待ちました。

それから定量的な分析は、それはそれですごく大事なんですけれども、前段となる定性的な分析についても、実際に政策決定をやっていた経験からすると、このような規制の事前評価、またはその一部としての競争評価という形で正当化していただけるということは、非常に有益であろうと思えます。新しい制度や規制については、当然良い効果があると思って実際には規制を導入するわけですが、別に隠しているわけでもないのですが、特に聞かれなければ説明しないで済ませてしまっていたという部分があるのではないかと思います。そういう意味でもこのようなチェックリストというのをきちんと整備していただくということは、規制を施行する側からしてもやはり考えるきっかけにもなるし、そこにチェックをしたら自分に説明責任が発生してくるということがあるので、従来は黙っていたものについて説明するきっかけにもなりますし、定性分析をやること自体かなり意味があるのではないかと感じました。

【丸山】：ありがとうございます。私からちょっと春日先生へのレスポンスという形でお話させていただきますと、私もコミュニケーションのツールとしての評価書は、やはり重要だと思います。ただ、評価書の公表時期については、法律では閣議決定前というような形になっているのですが、実際には駆け込みでほぼ閣議決定と同時に評価書が公表されることも、実例として多々あるようです。なるべく固まった法案についての説明書としての評価というよりは、本来の意図であるような議論の出発点、あるいは叩き台としての位置付けとしての評価書になったらいいなと感じております。ただし、規制評価そのものがちょっと注目度が低いということもあらうとは思います。原因の一つは分析の質ということ

が考えられるわけですが、私は定量化とか金銭価値化というふうに質を強調しましたけれども、春日先生からお話があったとおり、それだけを追い求めるということではなくて、私は定性的な記述というものについてはかなり重要なのではないかと考えています。例えばどうすることが便益という形でカウントしているのか、何を費用という形でカウントしているのかということについて、先ほど春日先生からお話がありましたように、日本ではそういうことについて対外的に明らかにするということが従来なかったということがあるわけです。それを評価書という形で明らかにするというのがなされたということで一つ重要なことだと思います。

これで最後にしますが、私が思うに、日本で今やっている規制評価分析については、全てのものについて対象にすると、細かい規制の改廃についても全部分析書を作らないといけないということで、手間が掛かりすぎてしまうのではないかと。というのは米国では、経済的なインパクトが 1 億ドル以上ということで、メリハリを付けた形で評価をしており、EU についてもそういうところもありますので、そういう形でやっていくことで、むしろ限られたもの、重要なものについて、よく考えた上で分析書を充実させていくということも一つの方向性ではないかと考えています。

そのときに、経済的なインパクトという場合、何がインパクトが大きいのかについて、定性的なことだけでは分からないということもありますので、その意味から行くとある程度のインパクトを量るような定量化は必要かもしれませんが、方向性としては今のような形ではなく、もうちょっとメリハリを付けるような形で、充実するということで、質を上げていくということも一つの方向性ではないかと考えています。

付け加えとして競争評価についてどのように考えるかということは、今ちょっと取組が始まったばかりなので、なかなか競争と規制について一つの次元で捉えるということについては、今枠組みとして捉えているような単純な費用便益分析では、やはり捉えきれないようなところもあると思っていますので、そこは少し実例の蓄積を重ねていってやっていく必要があると考えております。

それでは時間もありますので、せっかくの機会ですので、今までのやり取り、前半の基調講演を踏まえての質問、あるいは御意見などありましたら質疑応答という形でさせていただきます。何かありましたら挙手をお願いいたします。

【質問者 1】：貴重な御講演並びにパネルディスカッションをどうもありがとうございます。笠原課長と丸山先生に 1 点ずつ御質問をさせていただきたいと思います。まず笠原課長の御講演の中で、競争評価に関して事前評価と事後評価という二つがあるというお話があったかと思います。事前評価については既に 64 件²実施されているというお話がありましたが、まずこの事後評価というのをされたケースはあったのでしょうか。もし事後評価されたということであれば、その事後評価を通じて当初想定をしていた事前評価の内容とどれだけギャップがあるのか、そのギャップを生んだ場合は規制のどの辺に課題があったの

² 公正取引委員会における受領日ベースの件数である。

か、そういった見直しがされたケースがあったのかどうか。御紹介いただけるようであればお願いしたいというのが1点です。

それから2点目、丸山先生ですが、これはちょっと私の素朴な質問なんです、日本ではなかなか定量的分析は進んでいない。コミュニケーションツールとしては非常に重要だというお話を伺いましたが、今後、日本の中で定量的分析はなぜ進まないのか、それを分析しながら、やはり定量的分析を進めていく方向にいくのか、あるいは日本の中ではやはり定量的分析はそぐわないと。第3の切り口、第3の軸で評価していくべきではないのか、そういったような観点で進むのか、今後の方向性について、もし御参考になるようなお話がございましたら御紹介いただければと思います。以上2点、よろしくお願いいたします。

【笠原】：事前評価と事後評価というもの、これは政策評価全体の枠組みの中で事前にやるものと事後にやるものがあるということになります。その事前評価の中の手法として競争評価が入ってきているという形です。事後評価についてはその中で競争評価というものが組み込まれているという形になっているわけですが、この政策の必要性、有効性、効率性といった中で例えば弊害が出ているかどうかというような分析がなされるようになるだろうと思います。あと競争評価の試行の対象となった規制自体が22年4月以降に閣議があったものとなっていますので、まだタイミング的にも事後のことがどうなるかという状況にはなっていません。

【丸山】：私の質問については、先ほど何が何でも定量化という形で申し上げましたが、ある程度のものについては必要だと思います。なぜかという、先ほど欧米の例ということで申し上げましたが、例えば欧米当局と話をするとき「何故日本ではやってないのか」という問いがあったときに、そういうことをやってないということは、ちょっと通りにくいんじゃないかと。もちろんそれぞれの国の事情もあると思うので、全ての案件について定量化する必要はないと思いますが、例えば各国との政策協議等のようなところでは、なかなか現状でいいというふうには行かないのではと思っていますので、そこは少し見直す必要があると思います。ほかにどなたかいらっしゃいますでしょうか。

【質問者2】：今回の規制の評価のお話ですけれども、経済学的な考え方というのは非常に重要になる局面、例えば先ほどの笠原課長からのお話ではありますけれど、ダブルカウントということが起こる理由というのは、機会費用という考え方をきちっと理解していないとなかなか難しいところだと思います。そうした中で定量分析はなかなか行われないうところですが、一つは評価する際にバックデータというか、そういうものがきちっと公開されて、その評価が検証できるような基盤が実際にあるということ、そういった議論がなされるかどうかということも非常に重要だと思いますし、あと経済学の側からすると、小田切先生のおっしゃるような、なかなかうまくいかない理由を何となく感じるところは多分、費用対効果の分析を若い経済学者がどれだけ熱意を持って行うか、ということについて、実は経済学の側であまり評価していないんじゃないのか、というようなことが一つ問題としてあるのではないかなと思うんです。その辺り、どなたでもいいのですけれど

も、教育の観点とか実務上の観点からちょっと教えていただければと思います。

【丸山】：教育の場というのは恐縮ですけども、小田切所長から、もしよろしければ。

【小田切】：これは、その前の丸山先生の御質問とも関わる話ですけども、一般的に定量的分析というのは、日本ではまだ非常に少ないことは確かですが、少しずつ日本でも増えてきていると思います。例えば公正取引委員会でもその政策評価の中で、不当な取引制限の摘発とか企業結合への問題解消措置によって、これだけ消費者利益に貢献したという数字を作っています。その数字がどのようにして作られたかは正直なところ不明確に思いますが、とにかくそういうものが昔はなかったのが、いろいろなところで、公表されるようになってきているわけです。そのほかにも、これもカルテル関係で、価格について回帰分析をして、カルテルで価格が上がったという証拠はないという形でディフェンスをしてこられた例が 2009 年に起きています。これなどもそれまではなかった事例です。そういう意味で定量的な形での分析が以前に比べれば少しは出て来ているということからすると、時間はかかりますが、これからもどんどん増えていかざるを得ない、増えていくだろうと思っています。

ただもう一つの問題は、質問者 2 の御質問に関わるかと思いますが、そういう計量的な分析をやったときにそれを実際に利用して判断に活かせる能力がどれだけ付いているか、つまり分析した側はそれなりに数字を出してくる。それをきちんと受け止められる人がいるのかということですね。例えば裁判になる場合でも、役所でも、計量経済学的な議論をどれだけ受け止められるか、そここのところのやり取りが、少なくとも米国の競争政策のやり方に比べるとまだ進んでいないというか、これから進めて行かなければいけないと思います。教育という観点からいいますと、今、質問者 2 から御質問がありましたように、そういう分析をやるということについての、やる気が起きるようなインセンティブを付ける仕組みができているかという問題もありますが、法学と経済学、あるいは公共政策と経済学との間でのお互いにコミュニケーションできるような、それぞれ専門だけに閉じこめるのではなくて、お互いにそれなりに言葉を交わせるようになるという、そういう形の教育、それから役所の体制、裁判の仕組み、そういうものもこれからの日本はもっと考えていかなければいけないと思います。

【丸山】：もし実務の方からということで、春日先生から何かありましたら。

【春日】：データのことと申し上げますと、おっしゃるとおり、特に日本などはすごくミゼラブルな状況じゃないかと思います。定量分析を行おうと思ってデータを探してみてもなかなか適当なデータというのは見つからない。しかも強制的に出させるというふうな状況にもないと思います。EU の事例も、推計に用いた根拠データについては一応公にしています。事業用ごと／住宅用ごとの料金データとか、国内／国外の発信／着信別の携帯電話料金、あとローミングの費用データなどというのも一応掲載されています。しかしそれは、何か具体的な推計をするときには強制力を持って EU 委員会がそのデータを出させたということでは必ずしもないようでして、実際に何か具体的な推計をするときには、多分いろ

いろな困難がでてくるのではないかと思います。

先ほど接続料金のお話を少しさせていただきましたが、RIA と直接の関係はありませんが、そこでは支配的事業者と競争事業者とがお互いに協力し合いながら、モデルを作って積み上げ型の費用計算をしていった時には、実は役所が一応支配的事業者の規制の根拠に基づいて、どうしても議論を進めるために必要不可欠で企業秘密の観点から見て問題も大きくないと考えられる場合には、データを出せという強制力を発揮して、なんとかワーキンググループを機能させた、というような背景があります。ですから御指摘のとおり、相互対話を行う上で、基となるデータというのをどう確保するのか、これはやっぱりどこか主担当となる機関が、みんなが利用できる形でデータを利用可能な状態にしていくかを考える必要があるのではないかと思いますし、非常に重要な御指摘ではないかと思います。

【丸山】：ありがとうございました。時間が過ぎてしまいましたので、恐縮ですが、もし御質問等があればお手元にアンケート用紙を配布させていただいておりますので、そちらに別途記入していただければと思います。

それでは時間がまいりましたので、本日のセミナーはこれで終了とさせていただきます。恐縮ですけれどもパネリストの皆様方に拍手をお願いいたします。

(拍手)

ありがとうございます。それではアンケート用紙を記入していただきましたら、椅子の上に置くか係の者で集約いたしますのでよろしくお願いいたします。どうもありがとうございました。

(終了)