

＜規制＞に関するノート：

なぜ、そしてどのように経済は規制されるのか？

「市場」と「市場の失敗」——経営学の立場から

アーノルド・ピコー
小山 明宏 (訳・註)

国家による規制はなされ、またなされなくてはならない、それは、完全な市場というものは存在しないからである。国家は介入によって市場やマネジメントの不備や失敗を制限する。

しかし、規制というものは常に政治権力の活動の場でもある。

経済というものは、希少な手段や資源をその最良の使用対象へと用いることである。これは様々な方法で起こりうる。一般的に出発点とされるのは、できるだけオープンで自由に機能する市場メカニズムが、経済の成功にとってその最重要かつ効率的な補助手段である、ということである。市場は供給と需要をつなぎ合わせ、需要者の選択可能性に基づいて、供給者の下での実りあるそしてより成果のある競争へと進行し、新しい供給者には、その革新性のテストというプラットフォームを提供し、購入者にとっては最大の効用を約束するような供給へと、購買力のある需要を導き、各自がその能力に対応する道へと進めるように、そして採算がとれるようにする、というようにするのである。

市場は、そのために調整、配分、革新という機能を持つ。同時に、富を増加させるような企業間での分業ならびに専門化が、市場プロセスのダイナミックスの中で、そして成長経済の中で進展している。企業内でもまた経済活動が行われ、そこではもちろん、市場メカニズムの助けだけでなく、計画、組織そしてコントロール、すなわち通常多数の有能かつ（とりわけ成果に応じた報酬により）動機づけられた従業者（Beschäftigten）が参加している労働プロセスのマネジメントによっているのである。

このように記された経済というものが機能するためには、一般的な法的安定性と秩序の配慮をする、単に、いくつかの基本的な国家の法という、単純な図式が必要となる。

経済の「美しく無傷な世界」？

不完全さを伴う現実の経済事象（それは嘆くべき諸問題へとつながることも希でない）は、この「美しく無傷な世界」に対待するものである。いくつかの産業における、望ましいとは言えない発展は、有効だと思われていたメカニズムの失敗と関係があるとしばしば主張されてい

る。市場が失敗するのは、その機能として前提とされていたものが存在していないこと、市場参加者が市場に反した行動をすること、また、マネジメントが失敗するのは、その行動の裁量性を機会主義的に、そして無責任に使うことによって、そして国家や政治が失敗するのは、特定の市場にとって必要な秩序の枠組みを確保するのに失敗するからである。そしてまさに、このたびの金融および通貨市場での危機については、そしてまた健康産業、消費財産業、エネルギー、マスコミそして運輸市場における多くの議論は、それらの産業における国家による介入が（そのような産業独自の介入も、規制と呼ぶ）過不足があったのか、あるいはまちがいだったのか、それによって望ましくないゆがみ、問題あるいは危機さえも生じさせてしまったのか、という疑問を生じさせてしまったのである。

経済学の研究分野としての国家による規制

国家は一般になぜ、経済の諸部門を規制するのだろうか、そしてそれがもし肯定されるならば、それはどのようになされるべきか、そしてどのような困難が、そこで起こるのであるのか。

これらの問題に対しては経済学としては、隣接部門との関連でも、今日まで何年も追及されて来てはいるものの、ほんの部分的にしか明らかにされて来ていない。

学術的な取り扱いとしては、2つの互いに異なる分野が生じている。

規制に関する規範的な理論

まずは規制に関する規範的な理論がある。そこでは、望ましくない展開が回避され、あるいは是正されるように、国家は市場での事象にどのようなやり方で干渉するべきかを示そうとしている。そこでは、市場の失敗、部分的にはマネジメントの失敗と闘うのに有効だということと理解される。もし市場モデルで約束されている調整、配分、そして革新という機能がうまく作動しないなら、その機能が再び作られるよう、国家は介入する。そこでは本質的に3つの、部分的にお互いに関連した市場の失敗の出現形態があり、特定の解決戦略が提案される。

1. 望ましくない外部効果の出現：

外部効果というのは、行為者の意思決定の計算の中におさまらず、第三者に迷惑をかけたり、便宜をもたらしたりする。たとえば、製品の制約による環境への悪影響、製品の利用や消費による健康へのリスク、公開情報の利用による第三者の便益獲得などが挙げられる。そのような効果は、たとえば命令や禁止、財政上の刺激や制裁、法律立場の新規定義などで限定される。

2. 公共財の調達：

そのような財の供給は、通例、国家の責務であり、古典的な市場メカニズムでは保証されない。同時に、この財は社会が機能するのに、まぎれもなく重要であり、社会によって望まれるものである。たとえば、公共の安全性、貨幣や金融の体制の機能に対する信頼、意見の自由、教育や情報、損なわれていない自然などが挙げられる。

市場参加者の活動によってそのような財が危険にさらされる限り、国家による介入が必要とされる。金融部門における例が当面考案対象となる。信用市場、金融市場での様々な行動者が、

<規制>に関するノート：なぜ、そしてどのように経済は規制されるのか？（ピコー）

行動の余地を与えられ、信頼をそこなうほどのリスクで、また結局はこの公共財の一時的な崩壊へつながるほどへとそれを、使い尽くしていたため、まさにこの財のために、より良い持続的な規制が必要なのである。

3. 競争を危険にさらす、あるいは競争の排除

競争は、市場機能を満たすのに中心になる前提である。特定の諸産業の構造は、独占の形成を幫助している。これは特に次のような市場での場合があてはまる：すなわち、すぐには複製できないようなネットワークに、本質的にそのもたらされる成果が対応する市場で、このためネットワークの事業者が一種の独占、ならびに「ボトルネック」をなす（たとえばテレコミュニケーション、鉄道、エネルギー、郵便網）。ここでの国家の規制の課題の内訳としては、市場介入（たとえば競争者へのネットワークへの参入権、ネットワーク事業者の価格コントロールへの参入権、被差別の徹底など）により競争を可能にすることにある。

これらの諸ポイントについては、経済学で一連の規範的なモデルを発展させてきており、それは様々な仮定と制約条件について、「正しい」規制手段を引き出している。マネジメントにおける「コンプライアンス」も、すなわち重要なルールの遵守（たとえば市場情報、腐敗、輸出や環境および安全という分野）における義務は、刺激や責任・懲罰のルールの推薦によって改善が試みられている。

規制のポジティブな理論

規制のポジティブな理論は、規範的な理論に対峙するものである。それは、現実において規制のルールがどのように実現し、利用されるかを研究しようというものである。こうしてここでは、説明的で実証的な作業の方向の問題である。一般になぜそのような問題設定が必要なのか、そして規範的に見つけられ、推薦された「正しい」規制がひとつひとつ対応して実行されないのか。答えは簡単である：そういうとてもうまく案出された規制ルールは、現実の制約に直面するのである。規制の基準の利用可能性を困難にする、あるいは妨げるような知識の不足が存在することは稀ではない。そこで、リスク、価格、市場占有率などのコントロールには行動様式、コスト、市場構造に関する正確な知識が前提となり、それは一般に仮に明らかになるとしても非常に高い費用を要するのである。しかしながらそこでより重要で、しばしば見られるのは、政治的な利益および権力という分野の影響である。こうして良く考え抜かれた、モデルに基づいた「最適な」推薦された規制は、純粋な形では法の上で、あるいは政令や適用にほんの稀にしか成功しなかった、むしろ政治的なプロセスで修正され、改変され、弱められたり過度に強められたりしたのである。結果としてそれらは、プロセスの始めに期待されていたものとは異なった作用を持つこととなる。専門家とその意見、政党、利益代表者たち、そしてロビーグループがこのプロセスでマスメディアや議会、専門の世界での議論と同様に、まさに影響力を持つことになる。その際に、たとえば実際に外部効果が存在するのか、公共財が有意に危険にさらされているか、競争に対して深刻に増大する危険が存在するか、それによる結果はどのように評価されるかなどの、出現事実がどのように評価されるか、ならびに、問題（たとえば、どのような手段がどのような効用とコストのバランスを持ち、どのような計画期間が根底に存在しているのか、将来の市場の発展・テクノロジーの発展に関するどのような前提が是

認できるのか)を限定させ、除去し、あるいは回避する、正しく、目標へ導く道へ向かう努力が重要である。このような政治的プロセスでは、経済学のおよび政治的な市場が限定される。経済的な利益に関わる者は、自らのグループの利益をできるだけ大きくするために、政治的な意見表明者や意思決定者の心をとらえようとする。結局は、将来の戦略的な行動の裁量の余地、およびそれに伴うその将来の成功は、当該産業の多くの企業にとって、規制領域の形成によって決まる。こうして、少なからぬ例において、特定の産業における規制に関する疑問は、選挙における闘い、選挙のプログラム、そして(政党間の)提携の対象にさえなるのである。我々は、ヴィリー・ブランドが1960年代の選挙で掲げた「ルール川上の青い空」というスローガンや、バラク・オバマの2008年の選挙での、テレコミュニケーションにおけるネットワーク中立性や、銀行規制に関する標語を思い出すことになる。

規制の取り込み：被規制者は規制者を取り込もうとする

1982年のノーベル経済学賞受賞者、ジョージ・シュティグリッツ(1911-1991)は、この関係を早くからそして批判的に分析していた。のちに様々な研究で補強された、彼の認識は、彼の次の叙述により頂点に達している：規制というものは、産業に受け入れられ、デザインされ、実行されるのは、何よりもまず、自らの利益のためだ。

こうして規範的な規制の疑問は、実務的には「逆立ちする」ことになる：規範的な解釈では本来市場の失敗の除去に役立つべき規制が、結果として市場の失敗の問題の除去をすることなく、当該産業の経済状態の改善へと続くことになる。その根拠としては、経済的な利益集団が、補助金、新規競争参入者の市場参入の妨害、代替物の許可を困難にする、ならびに補完製品のコントロール、価格拘束の設定によるコントロールなどにより自らの市場ポジションを守るために、国家の支援を獲得することにある。規制に関するこの非常に懐疑的なイメージが、一貫して実証的に裏付けられているわけではないにしても、さまざまな産業で、うまく富を向上させるような規制の注目すべき例が存在しており、この分析が非常に本質的な問題、すなわち、「規制の取り込み」の危険、つまり被規制者が規制者を取り込もうとする問題に敏感になることとなる。これについて最近の金融危機は、多様な例を示してくれたわけではない：その崩壊に先行したのは、規制緩和のためのとりわけ金融部門(特に投資銀行)の様々な、成果が豊かなイニシアティブであり、またこの産業に所属する人々による、重要な金融政策上のポジションの占有だったのである。

独立した規制はどうすれば可能なのか？

ここでわかるのは、規制と政治的責任が、規制される産業から厳密に独立であることの重要性である。そのような要求は、実際には簡単には解決されない。ロビーグループや企業や産業の政治的な利益代表者の負の影響に、むきになるのはよくあることであるが、そこでは2つのことがよく見過ごされる：まず、ひとつは、この行動者が、高度に特殊な産業の情報と市場の情報を束ねる立場にあり、この情報インプットに代替的なインプットを持たないような政府や議員と接触があるとき、もうひとつは、彼らが政府規定や規制規定を、その制定メンバーにもたらすような場合で、そこでは基本的にその作業を楽にしている。規制政策の術(Kunst)は、

<規制>に関するノート：なぜ、そしてどのように経済は規制されるのか？（ピコー）

とりわけ、この原則的に歓迎される情報交換を獲得すること、第三者判断によって客観化すること、そしてそれによって誤った影響力の行使を避けるところにある。これはすべての側面における行動者の高度の専門的能力と個人的完璧さによってのみ到達可能である。

規範的およびポジティブな規制の理論は、以前よりもずっと強く、相互に密接に関連しあわなくてはならない。そうすれば、どのような場合に国家は非国家的な立場のものに規制を委譲し、あるいはとりあえず任意の自己規制を任せられるかさえ、さらに、グローバル化された世界の中で、どのような前提条件の下で、効果を上げるために規制がグローバルたりうるかという疑問（ただしそれはけっして、いつも必要なわけではない）に対する安定した知識が得られよう。

完全な市場は存在せず、市場やマネジメントの欠陥や失敗が、国家による目標を持った介入によって制限されうることから、国家による規制は、経済の中には存在するであろうし、存在しなくてはならない。生じている問題というのはい、はっきりとは把握できないもので、その評価はつねに立場に依存するものなので、そして規制手段というものは様々な影響の支配下にあることから、そしてその規制手段の効果というものもおおく、不確実なものであるから、規制というものはつねに政治的な力が動く場となるだろう。これらはもちろん、出発点として、経済理論において、統合されたのである。

若干のコメント

この小論の著者の、アーノルド・ピコー（Arnold Picot）教授は、ミュンヘン大学（Ludwig Maximilians Universität, München）の情報・組織・マネジメント研究所の所長である。彼はとりわけまた、連邦ネットワークエージェントの規制検討ワーキンググループの議長でもある。彼の研究テーマの中心は、情報とコミュニケーション、そしてその組織構造への影響である。彼はバイエルン科学アカデミーのメンバーで、その哲学・歴史クラスの長である。

記者がドイツ、トリアー大学での研究滞在にあたって、特に当時、計画していた Zfbf (Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung) への投稿の件もあって、ミュンヘンで初めてピコー教授にお会いしたのが1990年秋で、それ以来のお付き合いであるが、彼は一貫して新制度派経済学の立場から研究を続けて来られ、その著書 Picot, A., Dietl, H. & Franck, E., Organisation --- Eine ökonomische Perspektive, Schäffer Poeschel 5.Auflage 2008は、『ピコー、ディートル、フランク：新制度派経済学による組織入門（白桃書房）』として我が国でもつとに知られているところである。ピコー教授は1997～98年にはドイツの経営学会の会長を務められた。門下からもエゴン・フランク教授（チューリヒ大学）、ヘルムート・ディートル教授（チューリヒ大学）を初めとして多数の教授（ドイツでは教授は国家資格）と、博士号取得者を輩出し、ミュンヘン大学からの新制度派経済学による研究グループはつとに知られるところである。記者が1995年にやはり同じバイエルン州のバイロイト大学で正教授（C4）として勤務し、毎週ドイツ語で日本企業論の授業とゼミを担当した時も、当時ミュンヘンに住んでバイロイトへ通っていたこともあり、折に触れてピコー教授の研究室（ドイツでは Büro と呼ぶ）でアドバイスをいただくことができた。

規制に関するピコー教授の論稿は数多いが、やはり前述のエネルギーネットワーク、テレコミュニケーションネットワークへの規制、政府介入がとりあげられている。門下生のヴォルフガング・ブル教授（現シュトゥットガルト大学）との共同研究の成果は、訳者も多数いただいたが、訳者自身の研究テーマとは異なるため、コメントなどを差し上げることができなかったのが残念である。

この小論は、「バイエルン科学アカデミー雑誌」2011年第3号にピコー教授が寄稿したノートの概略である。完全な訳ではないが、その論調を伝えることはできたと考えている。

市場の失敗と規制の問題は、もうあらためて言うまでもなく、経済学におけるポピュラーなトピックである。そして、すでに十分な数の解説や検討がなされている。ただし、ピコー教授のような経営学者が、企業経営、マネジメントとの関連でこの問題をどのように捉えているか、という点は、興味のあるところである。もちろん、ここでのとりあげ方も基本的には経済学でのそれと本質的に異なるものではないが、いたるところにマネジメントという概念が出てくるところが、やはり特徴的と言えるであろう。遡って考えると、およそ20年前の東西ドイツの統一にあたり、旧東ドイツの国家体制の実情（窮状）について、体制の違う社会主義とはいえ、結局は資本主義で言うさまざまな市場の失敗（当然マネジメントも含む）にあたる経済のほころびが手をつけられずに放置されていたのが明らかになって、あたかも経済学の教科書の叙述のサンプルを見た感を、当時の西ドイツの研究者たちが持ったのは、未だに記憶に新しい。

訳者もやはり経営学研究者であり、この問題を経済学での見方だけでなく、経営学の観点から見るための、ひとつの試みとして、紹介を試みた。短い論稿ではあるが、興味深い叙述であると認識しているところである。