

規制の現金化 - 財政赤字解消の一方策 -

慶應義塾大学経済学部 土居 丈朗

要約

現在、政府は数多くの規制をわが国の経済活動に課している、これが経済活動の妨げとなっているという指摘がなされて、久しい。目下、規制緩和に取り組んでいる最中である。規制が緩和・撤廃された暁には、自由な経済活動が行われ、マクロ経済が活性化すると期待されている。そうした中で、この動きとは必ずしも関係なく、わが国政府には財政赤字の累増という問題に直面している。財政赤字の削減には、非効率な歳出の削減や増税、そして国有資産の売却などのアイデアがこれまでに出版されている。そこで本稿では、この財政赤字削減に対して、無形資産ともいうべき規制の許認可権（に付随する経済的利益）を、規制撤廃と同時に民間の経済主体から適切な料金を徴収する形で、「規制の現金化」という方法が、規制緩和と財政赤字削減を同時に促進する一策であることを述べたい。

1. 規制緩和と財政赤字削減

政府は、目下、これまでに設けていた数多くの規制を、より緩和して自由な経済活動が行えるよう、様々な取り組みを行っている。これについては、一般的には必ずしも芳しい評価はなされていないが、進捗速度はともあれ、方向性としては、規制撤廃の方向に向かっている。規制緩和、規制撤廃は当然のことながら、これまで許認可権をもっていた政府当局がそれを何ら見返りも求めず（無料で）手放し、民間の経済主体（企業や家計）が許認可権に縛られずに自由に経済活動を行うことを予定している。しかし、前述の芳しくない評価にも現れているように、規制緩和・撤廃を行う際には、規制当局にとって直接的には、規制・許認可権に伴う経済的利益を失うダメージを重視して規制緩和・撤廃に躊躇する局面が、しばしば見受けられる。理想論から言えば、規制当局は躊躇することなく、経済全体の利益を考えて規制撤廃を積極的に行うべきであるということは間違いない。ところが、実態として、規制当局が規制に伴う個別利害で規制緩和に消極的である以上、何らかの別のインセンティブを与えて政府に与えて規制緩和をより積極的に進める方策を考える必要がある。

さて、現在のわが国の政府を取り巻く環境について他に目を転じれば、財政赤字の累増という問題はもはや無視できない。井堀・土居(2000)では、厳密な経済分析から導いた結論として、わが国の財政赤字は、国有資産売却などではな

く租税で償還することを前提に、従来の財政運営を将来にわたって継続すれば、将来のいずれかの時点で財政が破綻する状況にあることが指摘されている。より簡明に言えば、このままではわが国の財政は、税金だけで借金を返済しようとしても、将来のいつかに破綻してしまう状況にある、ということである。このことを踏まえれば、財政赤字削減は、わが国政府にとって急務であるといえる。

財政赤字削減の具体策となれば、前述のように、増税だけ債務償還をしても不十分なぐらい公債残高が累増しているから、他の手段も講じなければならないことが示唆される。それには、非効率な歳出を積極的に削減するとか、国有資産を売却するとか、これまでもいくつかのアイデアが出されている。国が持つ「資産」とは、一般には、土地や建物などの有形固定資産が容易に想像される。これを売却できればある程度の金額にはなるであろう。しかし、東京の真中の皇居や霞ヶ関を売却するというならまだしも、非効率な公共投資が行われているという指摘から考えて、非効率な（価値の少ない）公共投資（フロー）の蓄積である有形固定資産（ストック）が、売却できたとしても国債償還に足る大きな額になるとは期待しにくい。

ただ、「資産」は、貸借対照表をご存知の方ならご承知のように、有形固定資産だけでなく、無形固定資産も立派な「資産」として価値が認められている。では、国が持つ無形固定資産とは何であろうか。それは、民間企業と同様、国立大学や国の研究機関で生み出された特許権などは当然該当するし、民間企業における営業権に相当する国の「営業（すなわち行政）」上の諸権利を金銭的価値に換算したのも該当すると考えられる。国にとって営業権に相当するものは、まさに前述の許認可権もその一つといえよう。もしこうした国が持つ無形固定資産にしかるべき金銭的価値があるならば、これを民間の経済主体に売却することによって、国は現金収入を得ることができる。この無形固定資産の売却収入を財政赤字の削減に充てることは、十分に可能な方策である。

ここで注意したいのは、最近流行している国のバランスシート論議のように、この無形固定資産の金銭的価値をどう評価するか、国はいくらの無形固定資産を持っているか、という次元の話の本稿でしたいわけではない。無形固定資産が真に金銭的価値を持つならば、それを実際に民間の経済主体に売却できればしかるべき金額が国の収入として入って来るわけだから、その収入に着目したいということである。

2. 「規制の現金化」

上記のような、国が持つ規制に関わる許認可権を売却して現金収入を得る（これを「規制の現金化」と呼ぼう）という方法が、規制緩和と財政赤字削減を同

時に促進する一策であることを、以下ではより深く議論したい。国がもつ無形固定資産を売却して財政赤字削減に充てる、規制の現金化というアイデアは、これまでにあまり大きく取り上げられたことはない。これは、具体的にどのように行えばよいかを説明しよう。

例えば、職業紹介事業の許可枠を職業紹介事業を営みたい企業に入札して、売却するのである。(注) 現在わが国では、民間企業が職業紹介事業を行う場合、労働大臣の許可を受けなければならない。小畠(2000)などで指摘されているように、1990年代の規制緩和の動きを受けて、許可を受けた民間企業はある程度増加したが、必ずしも十分ではない。この職業紹介事業の許可は、労働省が管轄し、その枠自体は無料で職業紹介会社に利用させている。しかも、許可枠は実質的な競争がない状態で既存の寡占状態ともいうべき、約 4000 事業者によって占められている。この枠を利用した職業紹介会社の多くは料金を取った求職者に職業紹介をして収入を得ている。許可枠を獲得した会社は、その枠自体にはコストを全く払わずに料金収入を得ているわけだから、その分だけ多くのレントを得ていることになる。これが、経済理論で言う規制によるレントである。しかし、このレントは職業紹介会社に関係する人たちにしか(直接的には)行き渡らない。

このレントについて、経済学では次のように考えられている。図 1 のような需要曲線と供給曲線があるとして、もしこの市場で規制がなかったとき、需給が均衡するのは点 E で、価格が P_E で、均衡需給量が Q_E だけ取引される。これにより、消費者は消費者余剰として AEP_E の大きさだけ便益を手に入れ、生産者は BEP_E だけ生産者余剰を手に入れる。ところが、政府が何らかの理由で生産者に対して規制をかけたとする。特に結果として取引数量が Q_R 以上にならないようにする規制をかけたとする。このとき、供給曲線は点 D のところで垂直になる。規制をかけたときの需給均衡は点 C で、価格が P_R で、数量は Q_R だけ取引される。この状態では、消費者余剰は ACP_R と規制がないときと比べて減るが、生産者余剰は台形 $BDCP_E$ と規制がないときの BEP_E よりも増える可能性がある。つまり、規制によって、生産者はむしろ得をするのである。ところが、社会全体では消費者余剰と生産者余剰の合計である総余剰は、規制をかけた後は台形 $ABDC$ で規制がないときの AEB よりも少なくなっている。その少なくなった総余剰が斜線部の三角形で、規制によって社会的に便益が失われた部分(超過負担)となる。このとき、規制によるレントとは、規制がないときに比べて多くなった生産者余剰の分である。すなわち、台形 $BDCP_E$ マイナス $BEP_E = CFP_E P_R$ マイナス DEF である。

同様の例としては、空港の発着枠についても言える。中条(2000)などに詳しいが、これに関する許認可権は運輸省が持ち、国内では数社の寡占状態の航空会

社によって、空港の発着枠が利用されている。そもそも、国内航空への新規参入自体が規制されており、この発着枠を利用できるのは、既存の航空会社だけである。既存の航空会社以外にも発着枠の利用に自由参入できるならば、もっと安い運賃で航空機が飛ばせるかもしれない（実際、わずか数社だが新規参入した 1990 年代にはこうした可能性が一部実現した）。そうすれば、多くの国民に空港・航空サービスの便益が行き渡ることになる。だから、航空行政にも規制緩和を進めるべきだという議論になる。

確かに、規制緩和は重要だが、さほどスピーディーに進められているとは言いがたい。これを阻んでいるのは、現行規制による既得権益を得ている人たちがこれを失いたくないために、陰に陽に既得権益が守られるよう行動しているからである。今までの議論では、既得権益に固執する人たちが諸悪の根源で、規制緩和を進め、超越的に彼らから既得権益を強奪しなければならない、という論調である。こうした論調で規制緩和を進めた結果が、前述の通り、様々な抵抗にあって思ったほどには規制緩和が進まなかったということである。

そこで、一步譲って、既得権益を得ている規制当局の人たちにある程度の報酬を与えた上で既得権益を手放してもらうという方法が、さらに規制緩和を進めるために必要な手立てであると考え。それが、規制の現金化、無形固定資産としての規制を、入札等で現金化するのである。

3. 「規制の現金化」のあり方

許認可権に裏付けられた天下りは、皮肉な言い方をすれば、規制の現金化をしているともいえる。なぜなら、規制によって図 1 のような現金化されたレントを享受した生産者がいて、そこに許認可権をもつ官僚が天下って給与や退職金などの形で現金を受け取っているからである。これが問題なのは、その現金が属人的、属組織的で、国民全体に恩恵が及ばないところである。具体的に言えば、許認可権からレントを得ている特殊法人や民間企業で、給与や退職金を受け取る形で現金化しているのは、その法人に天下った官僚やそこに勤めている従業員などに限られていることである。よく指摘される例でいえば、銀行員、パイロットやフライトアテンダントがなぜ高い給料を得ているかといえ、彼らが規制産業に勤めていて、そこでレントを享受していることが一つの大きな理由である。こうした行為こそが、政府が保有している無形固定資産である許認可権を現金化する行為そのものであるといつてよい。先の論理から言えば、規制を現金化して、国庫に収入が納付されれば、その恩恵が国民全体に及ぶ可能性があり、より望ましい解決策であるといえよう。しかし、天下りが悪いのは、先の論理から言えば、天下りによる所得が、特定官庁の特定の元官僚にのみもたらされていて、その恩恵は国民全体には及ばないことであって、規制を

現金化する行為そのものではない。

これを拡張して極言すれば、許認可の在り処をよく知っている官僚に、許認可権を現金化するべく、許認可権を民間の経済主体に売却・貸与し、それによる収入の大半を国庫に納付させ、その一部を出来高払いとして天降りによる所得を与える代わりにこの売却・貸与の契約を成立させた官僚に支払えば、官僚が進んで規制（許認可権）を現金化・流動化してくれ、かつその収入で財政赤字が削減できる。さらに、規制が緩和されたことによる経済活動の活性化という二次的な便益も国民は享受できる。

この解決策は最善のものとは思わない。できれば規制を無条件・無料で撤廃し、増税や歳出削減で財政赤字を削減すべきである。しかし、目下の硬直した行財政の構造を鑑みれば、既に存在する規制や許認可権は無視できず、それを司っている官僚の存在も無視できない。この状況下で、規制緩和による経済的便益をより早く享受したいならば、既得権益を握る人たちにわずかでよいからそれを手放すための「えさ：インセンティブ」を与える必要がある。それが、上記の方法である。この方法は、次善の策ではあるが、なかなか進まない規制緩和を促し、財政赤字の削減にもつながる。ペット（有権者にとっての公僕たる官僚）もえさを与えなければ芸をしないのである。

では、本当に現金化できるのかといえ、その源泉が前述のレントである。本来規制がないときには得られなかったレントは、規制を受けているときには社会的な総余剰を減少させながら生産者だけ享受している。だから、レントの分だけ、その規制・許認可権に金銭的価値があるといえる。規制がある状況では、この金銭的価値は生産者に帰属しているから、生産者にレント分だけの支払能力がある。そこで、規制緩和して政府が許認可権を手放すと同時に、政府が当該企業からレント分だけ徴収すれば、規制緩和を進めると同時に政府に現金収入がもたらされる。レントがどの程度の大きさかを測定する方法は、多数の参加者を集めて規制・許認可権を競争入札にかければ、許認可権を買うために企業が赤字にならない（利潤がゼロとなる）ところまで現金を支払ってもよいと考えるから、競争入札によって規制がない状態で得られる生産者余剰になるところまでレントに相当する額を生産者は政府に支払う。この方法で、目に見えないレントを陽表的にあぶり出し、政府の収入とすることができる。

上記は、規制緩和と財政赤字削減を進めたいと願う一経済学者の試案である。

注

ここでの「許可枠」とは、「許可証」と言い換えても良い。つまり、ここでの「許可枠」は、許可する会社数の上限と意味するものではなく、実際労働省が上限を設けているわけでもない。

参考文献

- 井堀利宏・土居丈朗, 2000, 『財政読本 (第 5 版)』, 東洋経済新報社.
小嶋典明, 2000, 「労働市場の規制改革」, 八代尚宏編『社会的規制の経済分析』,
日本経済新聞社.
中条潮, 2000, 「運輸・交通の規制改革」, 八代尚宏編『社会的規制の経済分析』,
日本経済新聞社.

図 1

