法と経済学研究

Law and Economics Review

Aug 2018 14巻1号

法と経済学会

Japan Law and Economics Association

法と経済学研究 Law and Economics Review

14巻1号 2018年8月

目 次

◆ 法と経済学会・第 16 回全国大会講演報告

ロシンポジウム 1

『独占禁止法による市場介入の論点 - 企業統合時に地方銀行統合等を素材として 』

小田切 宏之(一橋大学名誉教授) 問題提起

浜田 宏一 (イエール大学名誉教授)

木村 武 (日本銀行審議役)

パネルディスカッション

小田切 宏之(一橋大学名誉教授)

川濱 昇(京都大学教授)

神田 秀樹 (学習院大学教授)

木村 武 (日本銀行審議役)

根岸 哲(神戸大学特命教授)

浜田 宏一 (イエール大学名誉教授)

福井 秀夫(政策研究大学院大学教授)

28 □会長講演

> 神田 秀樹 (学習院大学教授) 司会 宇佐美 誠(京都大学)

口法と経済学会・関西大学ソシオネットワーク戦略研究機構共同開催シンポジウム (校正作業中)

『 行動経済学と法 』

コーディネーター 村松 幹二(駒澤大学経済学部教授)

パネリスト 飯田 高(東京大学社会科学研究所准教授)

川西 諭(上智大学経済学部教授)

川村 哲也 (日本経済大学経営学部講師)

西内 康人(京都大学 大学院法学研究科准教授)

本西 泰三 (関西大学経済学部 教授

・関西大学ソシオネットワーク戦略研究機構長)

森 知晴 (立命館大学総合心理学部准教授)

法解釈の誤り事案に見る指定確認検査機関の責任と建築確認制度改善策	37
富田 裕(TMI 総合法律事務所・弁護士)	

消費者政策と資源管理問題

- 海のエコラベルのコンジョイント分析-- 59 行本 雅 (青森公立大学) 村上 佳世 (日本学術振興会特別研究員 RPD) 丸山 達也 (国民生活センター)

◆法と経済学会・第16回全国大会 講演報告◆

ロシンポジウム

『独占禁止法による市場介入の論点

- 企業統合時に地方銀行統合等を素材として』

日時:2018年7月14日(土)15:15~17:45

場所:関西大学千里山キャンパス(100周年記念会館)

(ホール1)

問題提起

小田切 宏之(一橋大学名誉教授) 浜田 宏一 (イエール大学名誉教授) 木村 武(日本銀行審議役)

パネルディスカッション

小田切 宏之(一橋大学名誉教授)

川濱 昇(京都大学教授)

神田 秀樹 (学習院大学教授)

木村 武 (日本銀行審議役)

根岸 哲(神戸大学特命教授)

浜田 宏一(イエール大学名誉教授)

福井 秀夫(政策研究大学院大学教授)

【福井】: ただいまから『独占禁止法による市場 介入の論点-企業統合時に地方銀行統合等を素 材として』を開始いたします。

初めに、小田切宏之さん、問題提起をお願いします。

【小田切】: 小田切でございます。今日は、企業結合の話を中心にさせていただきたいと思います。私は一昨年秋まで公正取引委員会委員をしておりまして、今も公正取引委員会顧問という肩書きをもらっておりますけれども、今日はそういうこととは無関係に、一エコノミストとして話をさせていただきます。

まず、企業結合規制の仕組みについて、多くの 方がご承知だとは思いますが、一応、説明させて いただきます。公正取引委員会が通常「企業結合」 と呼んでおりますものは、合併、株式保有、役員 兼任、分割、共同株式移転、事業の譲り受け、等 々、いわゆる M&A に当たるものです。これらに ついて独占禁止法上の規制があり、そのために、 国内売上高が一定規模以上の企業結合であれば 事前届け出が義務づけられています。その上で、 これは独占禁止法上の文言ですが、この企業結合 によって「一定の取引分野における競争を実質的 に制限することとなる」場合には、その企業結合 は禁止されるという規定になっています。

ただし、問題があるとされる事例であっても、独占禁止法上の問題を解消するための措置がとられることによって容認されることがあります。こうした措置を問題解消措置、英語で remedy と

言います。

問題になるのは、「一定の取引分野」とは何か、また、「競争を実質的に制限する」のはどのような場合かです。まず、一定の取引分野をどう画定するかですが、これは市場画定の問題と呼ばれます。大きくいって二つの問題があり、一つは代替的な製品をどこまで含めるかです。例えば、この後でお話しする石油業界の事例の場合に、石油全体で考えてよいのか。ガソリンと重油を分けて考えるのかというような問題です。もう一つは、地理的な範囲をどこまで含めるかです。これはケース・バイ・バースで、国境を越えて世界全体で考える場合もあれば、日本全国で考える場合もあり、あるいは国内の地域に分けて考える場合もあります。

もう一つの、「競争を実質的に制限することと なる」かどうかの判断ですが、基本的には、さま ざまな観点から総合的に判断します。通常は、当 事会社グループの地位および競争者の状況、特に、 市場におけるシェアや集中度を最初に見ます。市 場シェアが小さいもの同士の合併であるとか、合 併によっても集中度が一定以上に上がるもので はない場合には、基本的には、そのまま問題視さ れないことになります。これをセーフハーバー、 すなわち安全港基準と呼びますが、公正取引委員 会が公表しているガイドラインにこのための基 準が明示されています。それが満たされているの であれば、基本的には問題なしということになり ます。このセーフハーバーが満たされない場合で も、輸入や参入、隣接市場からの競争圧力、需要 者からの競争圧力など、幅広い観点から検討して、 全体的に競争が損なわれるものかどうかが判断 されます。

こういうことを実際にわかっていただくため には、事例を知っていただくのが一番だろうと考 えますので、三つほど事例をお話しします。

最初は石油精製・元売です。2016年度に、出光 興産と昭和シェルが統合、JXホールディングスと 東燃ゼネラルが統合するという、2件の統合がほ ぼ同時に提案されました。そこで、4社が2社に なってしまうという状況を踏まえた上で審査を行っています。そうしますと、例えばガソリン元売市場では、JXと東燃ゼネラルが統合すると約50%のシェアになり、出光と昭和シェルが統合すると約30%のシェアになって、統合2社だけで約80%のシェアになるという、非常に集中が高まる状況でした。もちろん、セーフハーバーをクリアしていません。

それでも、公正取引委員会は単独行動によっては競争を実質的に制限することにはならないという判断をしています。それはなぜかというと、この業界では需要が減少傾向にあり、過剰能力が続くと予想されていました。このため、追加的に生産するときの限界費用が非常に低いわけです。そういう状況では、低価格でも、できるだけ生産量を増やして稼働率を上げたいというインセンティブが働くと考えられ、単独行動によっては、集中度が高まっても価格競争が制限されることはないと判断されています。

一方、協調的行動という観点からは競争制限が 懸念されました。

統合前は主要企業が5社ありましたので、1社だけ値上げした時に他社が追随するかどうかは予測しにくく、互いに値上げしにくい状況であったと考えられました。しかし統合後は、1社で50%のシェアを持つリーダー企業ができますので、そのリーダーが値上げをした時には、他社も一緒に追随して値上げをしないと、リーダーから報復を受けることを考えなければいけないという状況になります。このために、協調的行動が心配されます。

この点、経済学で、ゲーム理論に基づいたカルテル理論が、ここ 30 年ぐらいの間に非常に進化しましたが、その成果が取り入れられています。そこで、協調的行動によって競争が実質的に制限されることが懸念されました。これに対し当事会社は、そんな値上げをしたら輸入が増えると主張したと聞いております。ところが、輸入については、石油備蓄義務が石油業法によって存在します。つまり、国内で石油を販売するためには、一

定比率を備蓄しておかなければいけないという 規定です。既存企業は、当然、タンカーなりタン クを持っているので備蓄ができます。しかし、例 えば商社が、価格が上がってきたので輸入したら 利益を上げられると考えても、自社でタンクを持 っていないので備蓄が難しく、このことが輸入に 対する参入障壁として働くことが懸念されまし た。

それに対して、当事会社たちは石油備蓄義務の 肩代わりを提案しました。つまり、そうした場合 には、当事会社たちが、自社保有のタンク等を適 正な料金で提供する約束をするという形の問題 解消措置です。この措置を前提とすれば、競争を 実質的に制限することとはならないと判断され、 結局、認められています。繰り返しますが、1 社 で 50%、2 社で 80%になるような、集中が非常に 高まるような企業結合ですが、それでも認められ ています。

2番目にお話するのは、コンビニエンスストア (コンビニ) の事例です。ファミリーマートとユ ニーグループの統合で2015年度に起きています。 ユニーグループはスーパーマーケットも経営し ていましたが、サークル K、サンクスという 2 つ のブランドのコンビニも経営していました。そこ で、統合する両社で事業が重複するのはコンビニ ですから、審査対象の役務としてはコンビニとし て画定しました。ただ、地理的な市場画定もする 必要があります。コンビニの場合には、利用客は 歩いて行くか自転車で行くのが普通ですから、そ の距離内でどれだけ競争があるかを問題にする 必要があります。そこで、この場合には、当事会 社のコンビニ店を中心とする半径 500m 圏を調べ ています。つまり、それぞれの全ての店について 500mの円を描いて、その中にライバルのコンビニ 店があるかどうかを全部チェックしています。膨 大な作業です。例えばサークルKかサンクスのあ る店の 500m 圏の中にファミリーマートの店はあ るけれども、他社のコンビニ店はないとしたとき には、この二つが統合すれば、その市場では、複 数店あっても同一ブランドとなり、事実上独占に なってしまいます。こうした検討を詳細にしたところ、そういう集中が高まる地域においても、他の業態の店舗、例えばスーパーマーケットが競争相手としてあるとか、地理的な隣接市場に競合するコンビニがあるとかということで、一定の競争圧力が働いていると判断され、結局、統合は無条件で認められています。

こうした分析の中で経済分析も活用されています。この会場には、法学者と経済学者の両方の方がいらっしゃいますが、法学と経済学が助け合い、それぞれの成果を生かしつつ政策執行が行われているという意味では、私は、公正取引委員会をはじめとする世界の競争当局はその最たるものだと思っています。特に海外では、主要な経済学者が競争当局のチーフエコノミストとしているいろな問題の解決に当たる。そこで得た問題意識を今度はアカデミックに持ち帰り、学者として新しい成果を生み出す。これによって、私は経済学と競争政策の共進化と呼んでいますが、そうしたサイクルが生まれています。

このコンビニの事例では、値上げのインセンティブに関わる経済分析で、転換率という概念、またそれを応用した GUPPI、Gross Upward Pricing Pressure Index と呼ばれる指標が使われています。これは 2010 年にアメリカの経済学者ファレルとシャピロによって提案されたもので、彼らは当時のチーフエコノミストとして、米国当局の合併ガイドラインの改定にあたり、この概念を取り入れています。

そこで、公正取引委員会はコンビニ市場において GUPPI を計算し、どのような店の市場では値上げ圧力が起こりやすいか、それ故に重点審査が必要かを選択するために使っています。また、計量経済モデルにより、他業態からの競争圧力について推定することも行っています。このように、企業結合審査では、法学も経済学も、特に新しい経済分析手法も盛んに利用されていることを知っていただきたいと思います。

三つ目の事例として、新潟の第四銀行と北越銀行という二つの地方銀行(地銀)が統合した2017

年度の事例をとりあげましょう。市場画定ですが、 公正取引委員会が調べてみたところ、貸出において、大規模・中堅企業向けと中小企業向けでは違いがあることがわかりました。それから、新潟県外に所在する銀行等から借り入れを行うものはほとんどいないこともわかりました。さらに、ネット銀行とかフィンテック企業等から借り入れができるではないかという議論がよくされますが、実際に調べてみると、これらもほとんどありませんでした。そこで市場を新潟県に限定してよく、大規模・中堅企業向けについては新潟県全体で考えることが妥当とされました。

すると、両銀行が一緒になることによって約55%のシェアになります。しかし、詳しく調べてみると、需要者にとっての取引先変更の容易性が認められるとか、隣接市場から競争圧力があるといった事実があり、競争を実質的に制限することとはならないと結論されました。

一方、中小企業向け貸出については、地理的により限定されていることがわかりましたので、新潟県内を10の経済圏に分けて、それぞれに検討しています。そうしますと、それぞれの経済圏で、この二つの銀行が一緒になることで40%から60%のシェアを持ち1位になることになります。これにつきましてもさらに詳しく調べてみたところ、それなりに競合できる金融機関が信用金庫や信用組合等を含め存在すると判断され、中小企業にとって借入先に係る十分な選択肢が確保できなくなるような状況にはならない、よって、競争を実質的に制限することとはならないと結論されています。

地銀につきましては、2010年度、私が所長をしていた時代に、公正取引委員会の競争政策研究センターで、法学者・経済学者や職員の方と一緒に企業結合の事後評価という共同研究を実施したことがあります。そこで、2000年度から2006年度までに起きた6件の第一地銀・第二地銀の企業結合を調べてみました。

事後評価では、企業結合した地銀としていない 地銀とでペアを作って比較しました。比較相手の

地銀を選ぶためには、傾向スコア比較法 (propensity score matching method) という厳密な手法を使っています。純資産利益率 ROE について、企業結合した地銀を比較対象の企業結合していない地銀と比較してみると、企業結合後には比較対象行と比較して ROE が悪化したケースの方が多いことがわかりました。統計的に有意な差ではありませんが、統合したことで効率性が上がり収益性が上がるという仮説は支持されなかったことになります。この結果が示すように、そして他の多くの分析結果も示唆するように、合併などの企業結合によって効率性が上がるという主張は、鵜呑みにしない方がよいと私は考えています。

結論です。お話しした事例で分かっていただけたと思いますが、企業結合の審査は多面的に行われています。マーケットシェアや集中度についてのセーフハーバーが満たされないから禁止されるわけではありませんし、経済学的な分析も活用されています。実際に、日本では禁止された事例はありません。昨年度ですと、306件の届け出がありましたが、94%の287件が簡単な第1次審査で終わっています。第2次審査に進んだのは、先ほどお話した新潟の地銀の1件だけです。もちろん、問題が指摘されたケースは今まで多くありますが、全て問題解消措置で容認されています。あるいは、当事会社が取り下げたものもあります。

また、先ほどの実証結果でお話ししましたが、 企業結合による効率性向上は過大に主張されが ちです。資源の再配分という観点から考えると、 非効率なため倒産しそうな会社であれば、救済合 併するよりは、倒産してその資源が市場を通じて 再配分された方が経済にとって望ましい場合が あります。

2000 年代の代表的な事例は JAL と JAS の合併です。JAS が倒産寸前であったという議論が事実だとすれば、合併がなければ、パイロットやメインテナンスクルーなどの JAS の人材が外部に流れ、LCC はもっと早く参入できたのではないでしょうか。

最後に、競争政策では Type I error と Type Ⅱ

error という区別をする場合があります。Type I error というのは無実なのに違反とする。Type II error というのは違反があるのに見逃すことです。これは個人的な考え方かも知れませんが、企業結合についてはType II errorにより注意すべきではないかと思います。企業結合は不可逆的ですから、後から禁止すべきであったとわかっても手遅れです。また、経営努力によって効率性を改善できるはずだったり、市場を通じた資源再配分の方が社会的に望ましかったりする場合もあります。そういう意味も含め、企業結合規制の役割は大きいと考えております。

【福井】: ありがとうございました。続きまして、 浜田宏一さん、よろしくお願いします。

【浜田】: イェール大学の浜田宏一です。法律と 経済という共通領域は、難しい領域だと思います。 盛んになったとはこの出席者数からは言えない かもしれませんけれども、ともかく、十何年も法 と経済の学会が続いているのは大変うれしく思 っております。経済的なアプローチは、独禁法に は比較的両者の協力があったのですが、経済的な 観点から法律現象を見ることを言い始めました ときに、特に法律学の先生では理解を示してくだ さる先生が少なかったのです。久しぶりにお会い しました根岸さんは、独禁法の観点から非常に理 解を示してくださいました。神戸大学のキャンパ スでお話を伺ったのを大変懐かしく思います。そ れから、川濱さんは、近代経済学のファンで、経 済学者以上に経済学が分かっておられます。私が いろいろ議論を仕掛けまして、いつも法律的とい うよりも経済学も含めて撃退されていた、という 印象を持っております。それから、日本の学会は 新陳代謝がゆっくりで、神田さんがどうして今ご ろまで会長に選ばれなかったのか、というのも非 常に不思議に思います。

これを僕がお願いしたのは、政府関係の人から、 今、マイナス金利とか低金利政策をやっている。 そうすると、中小金融機関の利ざやは、どうして も調達金利が低くなっただけでは利潤が減るという、必然性はないのですが、そうなる経験則がある。それで困るという意見を聞きました。

例えば、地方銀行が二つの県を合わせて合併し ようとすると、公取が疑念を挟むということがあ ります。それは、私がここに来る前の準備会で、 昔の部院のように、どれだけ独占度を持っている というところから始まる経済学はだんだん変わ っていっていいのではないかと思います。 Economic behavior がどう変わるかを考えて、そ の結果、パフォーマンスというのは、結局、顧客 の利益です。銀行なら銀行の顧客の利益が妨げら れないならば、大きくなってもいいのではないか と考えていました。そういう古臭い経済学を使っ ている人は今はいないんだと小田切さんに準備 中に会議室で聞きました。しかし、そういう意識 があっても、初めのところは独占度であると。独 占度というのは数字ですから、ほかのものと比べ て具体性があるので、少なくても法的なプロセス になってしまうとそこがものを言うので、伝統が 日本の金融制度の効率性を妨げている可能性が、 まだ残っているかもしれない。私の杞憂でなけれ ばいいわけです。

私がこの議論を持ってきたのは、今の金融政策をするためには低金利をやらなくてはいけない。 低金利をすると銀行が困る。だから、銀行が困るから金融政策はやめてくれ、雇用に悪影響があってもいいと。しかし低金利政策がそれ自身必要な時には、公取の独禁政策の方の考えを変えてもらってもよいのではないかというのが私の立場です。それはまずいという問題意識は正しいですが、今の問題について、今の地方銀行との合併の問題については自由に議論していただいて、いろいろな観点からの見方をここで議論して、これからどちらの方向に行くかを行政当局も学者も考えてほしいと感じております。

それで、本日の金融の合併その他に対する基礎的なことを私がご説明する能力がないものですから、日本銀行の木村武審議役にお願いいたします。そういう意味で、私は彼が時間を使った方が

有効と思いますので、この辺でやめますが、木村 さんをご紹介いたします。

木村さんは公益金融の参入組織、そういうミクロの問題について優れた学者であるだけではなくて、財政政策で物価が決まるという、FTPLと言いますが、経済学の最先端にある議論について非常に的確な理解を持っておられて、いつも僕は木村さんから習っています。これは学者の中でも賛成と反対が分かれていることで、この間、プリンストンを訪ねたら、シムスが、財政の物価決定理論を推進している人ですけれども、そこには日本の清滝信宏さんという今ノーベル経済学賞に近いといわれている、清滝信宏さんがいて「私は、あの議論は信じていない」と言っていました。いろいろ意見が分かれるところではあります。

財務省の人が言うように、政府は必ず、長年かけても収支をバランスしなくてはいけない。また、そういうふうに思ってみんなは行動しているという世界は非常に限られたものです。あるときには、赤字を自転車操業するような制度であった方が、かえって国民のためになることもあるといったことが出てくる可能性を持っている FTPL 理論です。法律とは関係ありませんけれども、財務省があまりにも宣伝をして、自分のところに権力を集めようとするようなところがありますので、そういうことに対しては大変解毒剤としてのいい議論になっていると思います。

その専門家で、私が新しい理論を理解するのに 最も役立つ仕事を日本でしておられるのが木村 武さんであることを付け加えておきます。

【福井】: ありがとうございました。では、木村武さん、お願いします。

【木村】: 日本銀行・金融機構局審議役の木村です。本日は、「銀行間競争と金融の安定性」について整理・考察し、銀行業の競争政策を考えるうえでの材料を皆様に提供したいと思います。

最初に、銀行間競争と金融の安定性に関して、 IMFがうまく整理していますので、その考え方を 紹介します (IMF, "Key Aspects of Macroprudential Policy", June 2013)。重要なポイントは二つあります。

- (1)一般に、競争は企業の効率性に影響を与えるが、銀行業の場合には、競争がシステミック・リスクにも影響する。したがって、銀行の競争政策を検討する際には、competitive pricingを主な焦点とする一般事業法人向けの競争政策とは異なり、マクロプルーデンスの視点も持つべきである。

これからお話させていただく内容は、日本銀行の公式見解ではなく、私個人の意見でありますが、私の考えも基本的にはIMFの上記の見方と同じです。

最初に、日本の銀行のビジネスモデルの特徴について確認しておきます。この点に関する共通認識を持っておくことが、競争政策に関する議論を深めるうえで非常に重要です。

日本の金融機関の競争環境やビジネスモデルは、米欧とはやや異なるところがあります。人口当たりの金融機関店舗数に関する国際比較によれば、日本は、銀行代理業を営む郵便局数まで含めると、オーバーバンキングとされるドイツとほぼ同水準となります。また、可住地面積当たりの金融機関店舗数については、日本が突出して多くなっています。もちろん、これには日本の人口密度の高さも影響していますが、狭い国土に銀行店舗が密集すれば、預金者や企業にとって店舗の選択肢が増えるため、それだけ店舗間の競争も激しくなりやすいと考えられます。

では、店舗数が過密な状態にある日本の金融機関は、一店舗あたりどの程度収益をあげているのでしょうか。近年における金融機関の収益性の低下は、日本だけではなく、低金利環境が続く先進

各国において概ね共通にみられる現象ですが、そうしたなかでも、本邦金融機関の収益性は国際的にみて低さが目立ちます。特に、地域金融機関では、1店舗当たりの業務粗利益が低くなっています。

金融機関の業務粗利益は、預貸ビジネスから得る資金利益と、手数料ビジネスから得られる非資金利益からなりますが、日本の金融機関の低収益性には、低金利環境の長期化による資金利益の減少に加え、手数料ビジネスから得られる非資金利益の低さも大きく影響しています。

2000年代以降、日本の金融機関は収益源の多様 化を企図して、手数料ビジネスの拡充に取り組ん できていますが、それでもなお、非資金利益の水 準は米欧の金融機関に比べ低い状況にあります。

日本の金融機関の手数料収入が少ない背景には、幾つかの要因があげられます。郵便局・ゆうちょ銀行との競合関係に加え、「サービスはただ」と思っている国民から手数料をとることが非常に難しいといった点も影響していると思います。

要するに、日本の金融機関のビジネスモデルは、 収益源が資金利益に偏った「一本柱」型といえま す。これは、欧米の金融機関の収益源が、資金利 益と非資金利益の双方からなる「二本柱」型であ ることとは対照的です。

日本の金融機関の「一本柱」型ビジネスモデルにおいて、近年は資金利益の規模を左右する人口や企業数が継続的に減少していることが、(一本柱を傾かせるという意味で)金融機関の経営環境や競争環境に大きな影響を与えるようになっています。この点が非常に重要なポイントです。

2000年代半ばにかけて金融機関の統廃合が進み、店舗数や従業員数も削減されましたが、金融取引需要を規定する人口や企業数はその後も継続的に減少しているため、金融機関の店舗数や従業員数は、需要対比で過剰(すなわち、オーバーキャパシティ)となっている可能性があります。

例えば、2000年代入り後、企業の廃業率は開業率を一貫して上回っており、企業総数はこの10年間で10%強減少しましたが、この間の金融機関店

舗数の減少率は3%弱に過ぎません。また、企業数の減少は、どこか特定の地域で起きているわけではありません。全国の各市町村で共通に発生している、common shockです。

過去10年間、企業数が国内のほぼ全域で減少しているのに対し、金融機関の店舗数をみると、横ばいとなっている地域が多くみられるほか、首都圏や県庁所在地などでは、むしろ店舗数が増加している地域もみられます。

全国の各市町村で企業数が減少していく過程 で、銀行は、相対的に企業密度の高い都市圏に店 舗を集積させる傾向があります。その結果、首都 圏や県庁所在地でも、銀行間の競争が激化してい るのです。

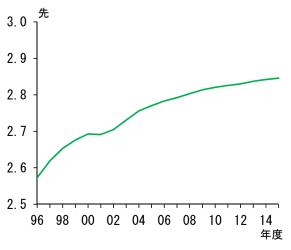
企業数や人口の減少が一時的なものであれば、 そう心配する必要もありませんが、先行き、人口 の減少は全国の各市町村で続きます。金融取引需 要を規定する人口や企業数が継続的に減少する という点で、金融機関は慢性ストレスに直面して いるといえます。この慢性ストレスは、海外の先 進国ではみられない、日本の特徴であり、それだ け日本の金融機関は、米欧の金融機関に比べ厳し い環境にあるといえます。

では、金融機関が直面する慢性ストレスの収益 インパクトは、具体的にいかほどのものでしょう か。全国ほぼ全てのエリアでみられる人口や企業 数の継続的な減少が、金融機関の収益をどの程度 下押ししてきたのでしょうか。地域金融機関を対 象にしたパネル推計によれば、金融機関の過去10 年間の預貸利鞘の低下には、金融緩和による市場 金利の低下に加え、人口や企業数の減少などの構 造要因、つまり慢性ストレスが相応に影響してい ることが確認できます。なぜ、慢性ストレスが収 益を下押しするかと言えば、企業数や人口が減少 し、金融取引需要のパイが縮小するなかで、金融 機関店舗間の競争が激化しているからです。今後 10年間の予測については、市場金利のパス次第で 利鞘の水準は変わりますが、人口減少などの慢性 ストレスは、金融機関の利鞘を下押しし続けるこ とが見込まれます。仮に市場金利が上昇しそれに 伴って調達コストが上昇した場合でも、慢性ストレスによる競争激化から貸出金利の引き上げが十分進まず、金融機関の預貸利鞘はさほど改善しない可能性があります。

このように、慢性ストレスが金融機関の収益を 下押しする中で、金融機関は収益の下振れを何と か食い止めようと、新たな取引機会を求めて法人 営業を強化してきました。そうした行動は、個々 の金融機関にとってみると合理的ですが、全体集 計すると、競争激化から貸出金利が予想以上に低 下し、ますます収益環境が厳しくなるという「合 成の誤謬」が起こるわけです。

各金融機関店舗の営業エリア内において企業数が減少し、店舗間の競争激化が進む過程で、金融機関と企業の取引関係には明確な変化が表れてきています。各金融機関店舗の顧客企業に関して、自店舗を含め何先の金融機関と取引を行っているか、その平均値を計算すると、増加傾向を辿っていることが確認できます(次図)。企業にとっては、取引金融機関数を増やすことによって、より有利な貸出条件を引き出すことができるようになっているのです。つまり、金融取引需要の価格弾性値が上昇している可能性が高いと考えられます。取引金融機関数の増加は、特に、店舗の過剰感の強い地域で起きています。平均的にみ

企業(1社当たり)の取引金融機関数の推移

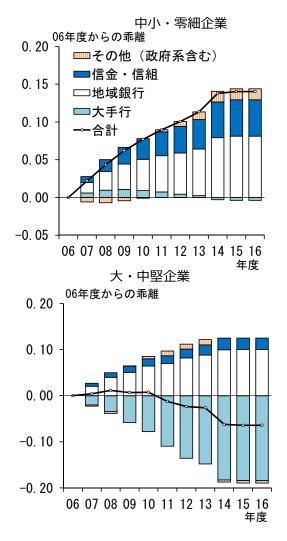


(注) 集計対象は、1996年度から継続してデータが利用可能な企業。 (資料) 帝国データバンク

れば、企業の取引金融機関数は2~3先ですが、金融機関の店舗がより集積している都市圏を中心に、取引金融機関が5先以上ある企業も増えてきています。

では、どういった規模の企業が取引金融機関数を増やしているのでしょうか。取引金融機関数を増やして、金融機関を天秤にかけるような企業は、大企業ばかりだと思われるかもしれませんが、実態はまったく異なります。中小・零細企業の方が、取引金融機関数を増やしているのです(次図)。過去10年間で、中小零細企業100社のうち、だいたい15社が取引金融機関数を1行増やした計算になります。

企業の取引金融機関数の変化の寄与度分解



(注) 集計対象は、2006年度から継続してデータが利用可能な企業。 (資料) 帝国データバンク

中小零細企業の取引金融機関数の変化の内訳 をみると、これらの企業に食い込んでいるのは、 大手行ではなく、地域銀行(県外の地銀も含む) や信金・信組です。

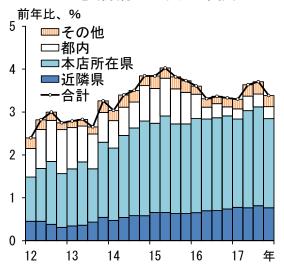
一方、大企業の取引金融機関数をみると、過去 10年間、大きな動きがないことがわかります。 これは、地域銀行がシンジケート・ローン参加を 通して取引開拓を行う一方、大手行は手数料を含 む総合取引推進のためメイン化を進めているこ とが背景にあります。

地域金融機関間の競争激化の状況については、 地域銀行のエリア別貸出の動きからも確認できます(次図)。近年、都内での貸出競争が激化するなか、地銀は利鞘の薄いシンジケート・ローンを抑制してきているため、都内店貸出のプラス寄与は縮小しています。地銀は本店所在県での貸出増加、つまり地元回帰を進めるとともに、本店所在地の近隣県への貸出増加にも注力しています。この結果、地元県内の金融機関同士に加え、近隣県の地銀との間でも、貸出競争が激化しています。

また、各銀行の地元県内での貸出シェア(県内 での寡占度)と貸出金利の変化の関係をみても、 両者に有意な相関は観察されません。企業数が全 国的に減少するなか、各行が県境を越えて法人営 業を強化しているため、県外銀行からの貸出が潜 在的な競争圧力として強く作用していると考え られます。県外からの貸出が潜在的な競争圧力と して作用しているため、たとえ、県内貸出シェア の高い地銀であっても、金利を自由には設定でき ないように窺われます。日本は、狭い国土に金融 機関の店舗が密集しているため、店舗の競争度合 いが高く、どこかの店舗が寡占的なプライシング を行おうとすれば、すぐに近隣店舗が低い金利を 提示するので、表面上の貸出シェアの高い銀行で あっても、プライスリーダーにはなりにくいと考 えられます。つまり、国内貸出市場は、コンテス タブル市場であると考えられます。

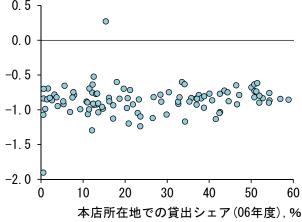
ところで、銀行の競争力をみるうえで、県内貸 出シェアをベースにしたハーフィンダール指数 (HHI)が、過去の調査研究などではしばしば使わ

地域銀行のエリア別貸出



各地域銀行の本店所在県での 貸出シェアと貸出利回り

貸出利回り変化幅(06→16年度), %pt 0.5 7



(注) 1. 左図の地域分類は次の手順による。①全国を北海道、東北、関東甲信越(除く東京)、東京、北陸、東海、近畿、中国、四国、九州・沖縄の10エリアに分割。②本店が所在する都道府県内での貸出を「本店所在県」に、本店が所在するエリアのうち「本店所在県」以外での貸出を「近隣県」に、都内店の貸出を「都内」に、その他の貸出を「その他」に分類。直近は2017年12月末。

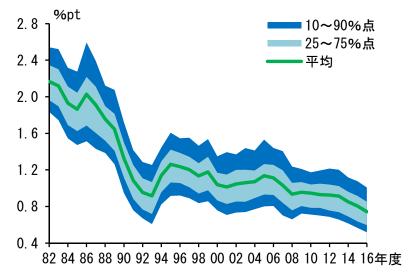
2. 貸出シェアは、国内銀行勘定ベースで次式で定義。都道府県内の貸出残高は、大手行等、地域銀行、信用金庫の合計。 本店所在地での貸出シェア=本店所在地の都道府県内の貸出残高/当該都道府県内の貸出残高。貸出利回りは、国内業務部門ベース。 (出所) 日本銀行、金融ジャーナル社「金融マップ」 れてきましたが、供給サイドの情報しか反映しないHHIは必ずしも適切な指標であるとは言えないように思います。企業の取引金融機関数が増加し、金融取引需要の価格弾性値が上昇している可能性を踏まえると、金融機関の競争環境を定量化するうえで最も適切な方法は、マークアップを直接計測することです。地域金融機関を対象としたパネル推計によれば、マークアップが長期的にみて低下傾向にあることが確認できます(次図)。これには、金融緩和が銀行のクレジット・リスクテイクを後押し、競争を促進させている面もありますが、同時に、慢性ストレスに直面した金融機関が法人営業を強化してきた結果、企業の取引金融機関数が増加し、需要の価格弾性値が上昇していることも相応に影響しているとみています。

では、銀行間競争は金融安定に対して、どのような影響を及ぼしているのでしょうか。競争と金融安定に関しては、二つの異なる見方があります。一つは、Competition-stability viewです。「競争が銀行経営の安定性を高める」という見方です。これは、銀行間競争によって貸出金利が低下し、借り手の安全性が高まる結果、銀行のリスクも低下するというチャネルを重視したものです。もう一つの見方は、Competition-fragility viewです。「競争が銀行経営の安定性を損ねる」という見方です。これは、競争によって、銀行が利鞘や収益

の縮小を余儀なくされる結果、過度なリスクテイクに走り、負のショックへの耐性が弱まるという チャネルを重視したものです。

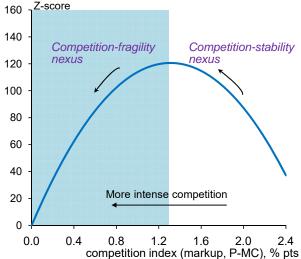
いずれの見方が日本の金融システムにあては まるのでしょうか。地域金融機関のパネル分析を 行うと、興味深い結果が得られます。次左図では、 縦軸に銀行経営の安定性指標であるZスコア、横 軸に銀行間競争の度合いを表すマークアップを とっています。Zスコアとは、銀行がリスクテイク 見合いで、十分な損失吸収力を確保しているかど うかをみた指標です。リスクに対して十分な損失 吸収力がある場合、Zスコアは高くなり、逆に、現 在の損失吸収力に対して、銀行が過度にリスクを とっている場合には、Zスコアは低くなります。日 本では、Zスコアとマークアップの関係が逆U字型 に推計されます。つまり、ある程度競争が進むこ とは、銀行経営の安定につながり、competitionstability nexusが成立します。しかし、ある閾値 を超えて、競争が過度に進むと、銀行経営が不安 定化するという、competition-fragility nexus が成立します。IMFは「金融の安定性を考慮す ると、銀行間競争はほどほどの水準がよい」とい う見方を示していることを冒頭に紹介しました が、ほどほどの競争水準とは、金融安定を最大化 する逆U字の頂点に対応していると解釈可能で す。



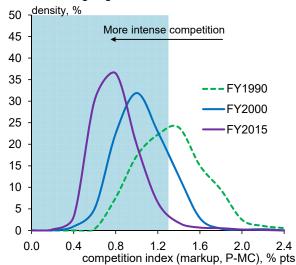


(注) 金融仲介サービスの価格(P)は、経常収益の総資産比率とする。限界費用(MC)は、個々の銀行の費用関数の推計結果をもとに算出した(具体的には、労働・ 調達・資本の3つの生産要素に基づくトランスログ型費用関数をパネル推計)。詳しくは、日本銀行FSR(2017年4月号、BOX3)を参照。

Relationship between competition index and business stability (Z-score)



Distribution of competition index among regional financial institutions



- Z-score is an indicator that measures financial institution's business stability and is defined as the ratio of a financial institution's loss-absorbing capacity to the volatility of profits.

 2. The left-hand chart shows the cumulative effects of markup (P-MC) changes on the Z-score, by using the following estimated equation:

 Z-score = (30.18 × (P-MC) 11.52 × (P-MC)/ (1 0.84).

 3. The shaded area indicates the range over which a decline in the competition index (P-MC), suggesting more intense competition among financial institutions, leads to a decline in the Z-score and hence lowers financial institution's business stability.
- Density in the right-hand chart is estimated by using the Gaussian kernel function
- 5. For details, see the April 2017 issue of the Financial System Report

現在の日本の金融システムは、この逆U字のど こに位置しているのでしょうか。この点について は、地域金融機関のマークアップの分布で確認で きます。上右図をみると、1990年頃の分布の中央 値は、逆U字の頂点近傍にありましたが、その後、 年々、分布は左側にシフトし、現在は、ほとんど の地域金融機関の競争環境は、competitionfragility nexusの領域に位置しています。近年、 金融機関は、競争激化が一因となって、信用リス クの相対的に高い企業 (所謂ミドルリスク企業) に貸出を増やしています。これは、銀行間の過度 な競争が、金融の潜在的な脆弱性を高める一例と 言ってよいと思います。

最後に、銀行間競争とシステミックリスクにつ いて、説明します。銀行業が、他の産業と異なる 最大の理由は、システミックリスクの存在です。 個別の金融機関の経営不安定化が、他の金融機関、 他の市場、または金融システム全体に波及するリ スクです。システミックリスクが現実のものとな った場合には、多くの決済が混乱に陥り、企業や 個人の経済活動に悪影響が及ぶことになります。 Zスコアは、個々の金融機関の経営安定性につい て指標化したものですが、個々の金融機関の経営

不安定化が金融システム全体に波及するシステ ミックリスクの度合いを指標化したものとして、 CoVaRという指標があります。詳細は割愛します が、私どもの分析によれば、「マークアップが低 下し、競争が過度に進むと、CoVaRが増加する、す なわち、システミックリスクが増加する可能性が ある」ことが確認できます。

日本の地域金融機関のCoVaRが近年、増加傾向 にあるのは、①金融機関の経営が資金利益依存と いう「一本柱」型のcommon business modelに基づ いていること、②そして、人口や企業数の減少と いう慢性ストレスがcommon shockとなって経営 に影響を及ぼすようになり、金融機関がcommon behaviorをとる傾向にあるためです。これを、金 融理論では、金融機関間の相互連結性 (interconnectedness) の高まりと捉えます。競 争環境は、相互連結性に影響を与えるのです。

システミックリスクとは、金融機関間の相互連 結性を経由した外部性に起因したものであり、個 々の金融機関の経営改善だけによって解決でき るものではありません。システミックリスク抑制 に向けた当局によるなんらかの対応が必要とな ります。プルーデンス政策や競争政策を遂行して

いくうえで、当局は、銀行間の競争激化が、外部性を経由して、金融経済システムに大きな影響を与え得ることを十分に認識する必要があると思います。

【福井】: ありがとうございました。

それでは、続きましてパネルディスカッション に移りたいと思います。以上の問題提起を受けま して、企業結合、独禁法全般を合わせて問題提起 を受けたコメントを頂きたいと思います。まず、 最初は根岸さんからお願いいたします。

【根岸】: 私は法と経済学会に十分寄与しうるだけの情報と能力に欠けていますが、独禁法を中心とする経済法の研究を長年行ってきましたので、本日のシンポジウムに参加させていただきました。お手元のレジュメをはしょってお話ししたいと思います。

これまで地方銀行の結合問題とか合併問題が 取り上げられておりますので、まずそこから入り ます。銀行の合併などは、銀行法上、認可の対象 になっています。銀行法に認可基準が定められて おります。しかし、独禁法との関係では、銀行法 で認可を受けたからといって独禁法の適用除外 になるわけではありません。そういう仕組みにな っていますので、独禁法上は、地方銀行の結合で あるからといって特別な配慮をすることは許さ れていません。

木村さんにお話しいただきまして、大変参考になりました。システミック・リスクのお話がございました。銀行法上の合併などの認可において、このようなことは考慮されているのでしょうか。銀行法上の認可基準を見ると、必ずしもそのようなことが書いていないように見えます。それから、独禁法の合併届出事案については、全てではありませんが、重要なものについては公表されています。どのような審査経緯を経て問題ないと判断したのか、あるいは、問題はあるが問題解消措置・remedyを取って許されたのかということについて公表されております。あとでトレースができる。

しかし、銀行法上の認可は、どのように行われているのか。明らかではありません。もっとも私が知らないだけかもしれません。それは、本来は公表されるべきではないかと思います。

独禁法上は、基本的に、企業結合によって、市 場において価格をコントロールできる場合とか、 あるいは需要者にとって十分な選択肢が確保で きなくなるような場合に、独禁法違反ということ になります。一定の取引分野において競争を実質 的に制限することとなる場合には許されないこ とになっています。先ほどの木村さんのご報告で、 9ページ、10ページ、それから11ページの分析 の結果を拝見いたしますと、特に中小零細企業の 取引金融機関の数が増加しているということが 書いてあります。それから、11ページの地域銀行 は、近年、本店所在県やその近隣県への貸し出し を積極的に行っている。県外からの貸し出しが潜 在的要素として作用しているということが書い てあります。もし、そうであれば、当該地方銀行 の合併は独禁法上許されるものと思います。要す るに、需要者にとって十分な選択肢が確保できる のであれば、問題はない。これは、先ほど、小田 切さんがご報告なさったと思いますが、第四銀行 と北越銀行の結合については、結局、競争銀行か らの競争圧力とか、あるいは隣接市場、他の金融 機関からの競争圧力があって、つまり需要者にと って選択肢が十分に確保されている、ということ で認められています。

したがって、先ほどのご説明のような状態にあれば、その地方銀行の結合も独禁法上問題がない、ということであると思います。合併とか結合を独禁法上の問題にする場合に、最も重要なポイントは市場画定にあると思います。市場が画定されると、そこでの市場の競争への影響を評価することになります。そして、画定された市場での競争者の競争圧力、参入圧力、需要者からの競争圧力、隣接市場からの競争圧力などがどの程度あるかということが検討されます。第四銀行と北越銀行の統合においても、商品の範囲と地理的範囲の観点から市場を画定した上で検討がなされました。

競争を実質的に制限することとなるか否かを 判断する上で、効率性とか経営状況が考慮要因に なるという報告もありました。ただ、これが考慮 要因となった上で、競争を実質的に制限すること とならないと判断されることは極めて難しいと 思います。ほとんどないと思います。これは、他 の諸国においても基本的に同じだと思います。

それから、企業結合後に企業経営に行政が介入する事後的モニタリングが有効だから、別に企業結合を認めてもいいではないか、こういう議論もあると思います。そのような取り扱いは私の考えではあり得ないと思います。企業結合後に行政が企業経営に介入することになることはあり得ない、あるいはできないと考えています。以上のような判断において、先ほどからお話がありましたように、近年、結合を進める企業の側でも、公正取引委員会側でも、経済分析が盛んに活用されるようになっています。私は、それについて評価する能力はありませんが、小田切さんの報告にあったとおりであります。

このような独禁法上の企業結合の解釈・運用というのは、国際的な競争当局において基本的には共通していると思います。私は、グローバルスタンダードに従えというのは賛成ではありません。つまり、グローバルスタンダードとは何なのかを十分に吟味しなければならないし、そもそも、グローバルスタンダード自身も変化するわけですから。しかし、以上のような解釈・運用は国際的な競争法の運用において共通しています。現在、ICN、International Competition Network といって、国際的な競争当局が集まる会合がありますが、ICN の中でも企業結合に対する競争法の解釈・運用は相当程度、共通し収斂しつつあると思います。

しかし、具体的な合併、結合について議論する ためには、個別の事件ごとに個別具体的な事情を 踏まえた上で検討しなければならないので、一般 論としてはなかなか議論することは困難であろ うと思います。

なお、アメリカでは、後程たぶん、川濱報告に あると思いますけれども、1966 年 The Bank Merger Act が制定されておりまして、金融当局と 競争当局の司法省が権限を共管しています。共管 しているのですが、当該合併が違法かどうかの基 準については、基本的に反トラスト法、独禁法で 言えば、一定の取引分野における競争を実質的に 制限することとなるか否かが決め手となってい ます。

もっとも、特別なディフェンスが定められております。それが the convenience and needs of the community to be served、当該地域の便宜と必要です。このような当該地域の便宜と必要を満たす効果が反競争効果を明白に上回ることでないと抗弁は認められず、これは非常に難しい、滅多に認められないというのが、アメリカの現況だと思います。

福井さんから事前に独禁法ないし競争政策の他の問題意識についても述べるようにというお話がありましたので、プラットフォーマーの行為と独禁法の問題、いわゆるビッグデータとの関係、そして標準規格必須特許の権利行使の問題、これは特許法と競争法の問題ですが、これらの問題も取り上げようと考えましたが、本日のテーマは地方銀行の合併と独禁法ないし競争政策に集中していますので、これらの問題の話は省ききたく思います。

【福井】: ありがとうございました。続きまして、神田さん、お願いします。

【神田】: 学習院大学の神田と申します。私は 法律のうちで、会社法とか銀行法とか、金融法と かを研究しています。あまり独占禁止法に接する 機会はありません。今日は参加させていただきま して大変光栄です。

今日のテーマも地銀とかプラットフォームとかいくつかあるのですが、時間の関係もあるので、地銀をポイントにおいて、会社法や金融法の目から見て感じていることを2、3申し上げた上で、本日のメインである独禁法と法制度の接点について二つ申し述べたいと思います。

会社法上の観点からみると、今日の論点は先生 方のお話の中で出てきたところで言いますと、例 えば、銀行の業績とかを評価するときも、ROEとは 何でしょうという問題があると思います。普通の 事業法人ですと、資本コストが出発点になります。 その資本コストは、エクイティとデットのコスト の加重平均、WACCを通常使います。そのエクイティのコストをどう計算するのかは、いろんなやり 方がありますが、通常は市場株価における過去の ベータ値から計算したりします。

しかし、銀行の場合は、特殊です。デットは問題にしなくて、銀行の資本コストの場合にはエクイティだけを考えます。実際にたとえば三菱UFJフィナンシャルグループのホームページをご覧になりますと、その会社のROEが出ています。しかも、そこのROEは規制資本をベースに計算しています。

三菱さんのいいところは、ROEを二つ公表しています。一つは、一般的な意味での資本コストに基づくもので、もう一つは規制資本に基づくものと思われます。

それから、中小企業金融というか、中小零細企業の資金調達ということがあると思います。私の感覚では、地銀とか他の地域の機関から借りられるかというと、その問い自体への答えはイエスなのですが、必ずしもリスクに応じて貸付けということになっていません。例えば、従業員が20人以下の零細企業とか、中小企業のほとんどの場合は公的なサポートが使えます。信用保証協会という制度があります。昔は100%保証でした。最近は80%以下でけれども、公的な保証制度があります。また、経営者ガイドラインの制定など、この世界は動きがいろいろあります。けれども、基本的には諸外国であったら別の形で貸付けがされるのですが、日本では零細企業の場合は公的な保証制度が存在しているという特徴があります。

それから、金融の分野では世界の課題と日本の 課題があります。世界の課題は地球規模でいうと 富が偏在している。お金が余っている地域と、そ うでないところは、非常に格差があります。非常 に貧しい地域が地球には存在しています。他方、 お金余りの方はお金が余って、行き場をなくして います、利回り重視の金融商品が開発される。言 葉を換えますと、企業の成長力を遂げることより も資産の利回りの方が重視される。それでいいの かというのが世界の問題です。

日本の問題は二つありまして、一つは、銀行預 金の過大。それから、もう一つは銀行部門の過大 です。

預金の方からお話ししますと、ご承知のように 日本の個人金融資産は1,800兆とか1,900兆とか 言われていますが、ゼロ金利時代になってからも、 あるいは低金利になってからも銀行預金の比率 は増えている。金利が低くなっても銀行預金は増 えているという実態があります。個人金融資産の 半分以上が銀行預金ないし貯金です。これはよく、 国民の選択がおかしいかというのですが、国民は 賢い選択をしているので、銀行預金以外のところ は選んでないと言われています。

2000年ごろから日本は国を挙げて「貯蓄から投資へ」というキャッチフレーズで少しでも預金から投資商品へということを言ってきたのですが、全然進まない。なぜ進まないかというと、よく言われる例をご紹介します。日経平均株価は昨年の末で2万円でした。30年前の1987年はというと、同じ2万円でした。

アメリカのダウ・ジョーンズは昨年末、2万ドルでした。30年前の1987年は2,000ドルでした。ですから、アメリカの株を買っていれば10倍になっていたわけです。日本は1倍というか、増えていない。ですから、誰も株は買わない。預金にするほうが賢明な判断だったというのが、通常の説明です。

ただ、預金が多いとして、今日では、銀行はそれを貸す先がない、ということでありまして、この問題をどう解決するかというのが日本での課題であるということになります。

一つは、預貸ビジネスのセクターを小さくして いくという課題であり、もう一つは銀行がもうか るようにしていく。これは先ほどのスライドにあ ったとおりです。

以上は会社法と金融法の方から見た感想です。 これを本日の地銀と独禁法の問題との接点とい うことで、二つ申し上げたいと思います。

まず第一は、今、申し上げたことから明らかなように、競争政策と銀行とか金融の分野でやろうとしている政策は、性格が異なるのでぶつかります。しかし、二つがぶつかった場合、それをどう決めていくか、どう調整するのかというメカニズムは、きれいな形で制度として用意されてはいません。実際問題としては、どうしてもそのときの悪く言うと力関係とか、よく言うとそのときの雰囲気で決まるというのが日本の実態かと思います。

先ほど説明されましたが、IMFのレポートがあるようですが、それは独禁法にも書いていないし、銀行法にも書いてありません。伝統的には、法学では、「事業法と独禁法」とか、そういう名前で呼んできた分野があります。そういう形でやってきましたが、二つの政策がぶつかった場合にどうするかということについてきれいな制度にはなっていない。

地銀の統合も同じだと思います。独禁法サイドで言えば、競争制限のおそれがあっても一定の場合にはやっていいですよという枠組みを独禁法の中には入れています。そして、公取も長年の経験の中で粛々とやってきています。

私から見ると金融庁のレポートとかを見ると、 競争制限性はありませんよと言っているように 見えるのですけれども、そういう土俵で言っても、 現在の制度のもとでは、第一次的にこれを決める のは公取です。決めた後に議論しても駄目で、争 うのであれば、事後的に裁判所で争うしかありま せん。しかも、裁判所もこの二つの政策を今ある 一般的な枠組みの中で、調整なり、白黒つけるの は非常に難しいと思いますし、事後的に判断する のは適切かということもあると思います。そうい う意味では将来への課題ということで言うと、こ ういうものをどういう枠組みで決めていくのか、 調整していくのかということについて、もう少し 賢い、優れたシステムなりルールを持つべきでは ないかと思います。

2点目です。企業結合の分野というのは独禁法の中で特異なものと言っていいと思います。それは事前規制だからです。独禁法は原則は事後規制です。事前規制の場合、これから合併するわけでどうなるか分かりません。合併したらどうなるであろうかということを予測して、駄目だろうと言うわけです。のみならず、実務的には公取の審査はほとんど九十数%通りますけれども、一応毎年300件程度来ます。情報がたくさん集まる中で粛々と公取の実務が積み重なって今日に至っています。

そこで、合併すれば競争が制限されるおそれがあるか。その文脈で、どういう市場かを確定し、そして競争制限のおそれがあるのかを判断していきます。長年の実務積み重ねの中で銀行セクターの事例を含めて粛々とやっておられると思います。

事前の判断ですので、やってみないと分からないということがあります。経済分析も利用されます。私自身は経済分析を大いに活用してほしいと願っている一人です。ただ、やってみないと効果は分からないという面もあることは否定できないと思います。

そういうことで言うと、ややいい加減な言い方になりますが、事前でそんなにとやかく言わないで、事後でみるというアプローチも考えた方がいい場合があるかもしれないという気がします。以上です。

【福井】: ありがとうございました。川濱さん、お願いします。

【川濱】: 私のレジュメは今までのお話からすると、out of contextな感じがするかもしれませんので、まず、今のお話に関連して少しコメントいたします。事前規制と事後規制の関係ですが、規制緩和の時代から事前規制をやめましょうというのは、基本的なトレンドです。しかしながら、

企業結合規制に関しては、規制緩和の時代に世界的に事前規制に変わっています。レーガン政権の時代に事前規制としての企業結合規制は完成したと言えました。1976年にハートスコットロディノ法が制定され届出制度が始まりましたが、それが実効性を持つ企業結合規制の枠組みは、レーガン政権期の1982年のガイドライン制定の段階で枠組みが完成されています。事前の問題解消措置設計が重視される方向へ転舵したわけです。それからEUも、89年になって初めて全面的な事前規制型企業結合規制が採用されるようになりました。

これは理由があります。後になってから企業結合を違法としたのでは、政府規制によって事後に競争を回避させる道がほとんどない。また、事後に企業結合を否定すると企業側にコストがかかりすぎる、これらからレーガン政権時代に企業結合規制が事前規制として完成されていくわけです。

もう一点は、IMFレポートにある、競争政策とプ ルーデンス規制との関係です。これが代替的か補 完的かについては基本的には補完的であります が、過度の競争がプルーデンスに悪影響を持つこ とも確かです。しかし、これを競争政策の問題と して制御することに関して問題点があります。私 が知る限りでは、この問題への対応として企業結 合規制を利用するというのは、ほとんど考えられ なかったのです。この問題は、2007年から2009年 のリーマンショックと呼ばれる金融危機の経験 に基づいて展開された議論だと思いますが、それ に基づく対応はどうだったかに関する総括的な 研究はあとで言及しますが、一般的な企業結合で は競争の全般的な程度、特定市場レベルで競争の 程度にかかわるだけであって、マクロプルーデン スのための競争制御にはあまりにも能力が乏し すぎる。だから、むしろ通常は特に競争の程度を 緩めるためには、例えば行為規制とか、その他の さまざまな参入規制を挟むことによることにな ろうかと思います。

さらにもう一つ言いますと、コンテスタブルマ ーケットが前提条件の議論ですと、企業結合によ って競争の程度を左右することが本来的に無理 になります。

では、次にレジュメに戻ります。独占禁止法の 法と経済学で、独禁法は比較的知られていない法 律なので、具体的にどんなことをやっているかに 関しては経済学者の方々は疑問を持っています。 経済学者の方からはある種の固定観念で見てお られる方が多いと思います。しかし、法律の方に おいても実はここの部分は経済的評価というの が分かりづらく誤解の元となっているところで す。各国の独禁法、特にEU、アメリカではリチャード・ポズナーが20世紀の終わり頃に言ったよう に、いまや反トラスト法は応用ミクロ経済学にな ったということですが、EU競争法実務も企業結合 に関しては応用ミクロ経済の側面が出ています。 ここは、まずポイントとしては、独禁法の評価

軸で、競争の実質的制限や、公正競争阻害性の中でも市場減殺と呼ばれるタイプの悪影響の問題があります。特定の事実からカテゴリカルにこういった悪影響があるということを示す経験則がないときには、ケース・バイ・ケースで立証していくようになっています。

このとき、法の知識だけでそういうことができるわけではありません。こういったときには、ある一定の状況下において市場支配力の形成・維持・強化をもたらすであろうことを示す理論が必要になります。欧米ではTheory of harmと呼ばれますが、これに基づいて現実の行為が市場支配の形成等をもたらすことを示すというのが基本です。

もっとも、日本の場合には独禁法の正式事例の 多くはハードコアカルテルです。日本ではハード コアカルテルではあっても、立証が要求されてい るんですけれども、アメリカやヨーロッパは正確 にはOECD加盟国で日本を除くすべての国は、ハー ドコアカルテルに関しては市場分析なしに、直ち に法的立場を取っています。したがって、それら の国ではTheory of harmは必要ありません。

日本でも、ハードコアカルテルの事案では、立証と言っても推定則を多用した簡略からされたもので、特にTheory of harmを持ち出さずに処理

することが可能ですし、そうでないと困ります。

これに対して、企業結合のときにはTheory of harmなしで悪影響の認識ができるかというと、それは不可能なはずです。法律家の中にはTheory of harmを明示化する議論は経済分析であって法的分析はないという方がまだかなり見受けられます。もっともそのような方々の法的分析といっても、実は古典的な集中度と価格の実証分析を前提としたものであって、論者が先入観として与えられていた経済的な知見ということになります。商法に比べて、経済理論や実証に精通した経済法研究者が少ないこともあって、一部の法律家の先入観を独禁法の趨勢と誤解される傾向があるのかもしれません。

しかし、公正取引委員会の実務は小田切さんのご報告のように進歩しており、国際標準の分析手法ですし、この点に関して深く理解する法学者や弁護士も増えています。しかし、企業結合実務で不慣れな弁護士が扱うと企業とのコミュニケーションがうまくいかないこともあり、企業結合規制の実態に誤解が残るところだろうと思います。

企業結合分析の現状の話を少し詳しく述べま す。これは米国を参考にすると、ある種の誤解を もたらします。

先ほども指摘しましたようによくある誤解は、 集中度やシェアが高度であれば、市場支配力が発生するという前提で分析しているのではないかということです。また、かつてはそのような理解が一般的だったようです。特に米国法では、1963年の最高裁判例が高度集中度プラス実質的なシェア増加があれば、違法性が推定される。しかもかなり強く推定されるとあるため、もっぱら集中度とシェアが決定的であり、したがって市場画定が決定的だという理解がありました。注意すべきは、我が国はこの原則を採用していないのです。ただ、知的な影響はあって、強く印象づけられたことは確かです。

もちろん、市場の集中度とシェアはどこの国で も重視はするのですけれども、日本が採用してい るのは、先ほど小田切さんがおっしゃったセーフ ハーバーとしての利用です。

ところが、合衆国の場合は、ある一定の集中度に関しては違法性、わが国でいうならば競争の実質的制限が強く推定されるという、判例準則が今でも存在します。しかし、現実の実務では様々なTheory of harmに照らして説明を行っています。

ちなみに先ほど言及した63年の判例の草稿を 書いたのは、その当時ロークラークだった、法と 経済学及びシカゴ学派の代表者のポズナーだと 言われています。

この判例にはシカゴ学派の多くからは批判は ありますが、ポズナーは、この判例は今でも妥当 すると言っています。この判例の基礎となる実証 研究に対しては、集中度から市場支配力に関して は、因果効果の分析が不十分になってないかとい う批判などがあるし、そもそも一連の研究の外的 妥当性も問題です。しかし、Theory of harmとし て、協調行動を繰り返しゲームの枠組みでこれを 読み直すなら一定の合理性を持ちます。ポズナー は、集中度・シェアはスクリーニングに過ぎずに、 それ以外の構造的指標をテコにすると、やはり協 調行動の危険性というのは高いという形で主張 しています。したがって、集中度・シェア等の構 造的指標だけではなくて、Theory of harmに照ら してそれらを評価することが重要だということ になります。特に、2010年の米国の企業結合ガイ ドラインではTheory of harmと実証手法のレパー トリーが数多く列挙されています。小田切さんが 言及されたGIPPIやマーケットシミュレーション、 自然実験型アプローチなど、理論と実証の様々な 技法が使われています。

なお、ガイドラインのレパートリーとは、網羅 的ではありません。経済学者、法学者、関与して いる競争当局の交流と努力の成果として信頼で きる理論が見いだされていくのだと思います。

レジュメに従いまして、次に、金融分野における特別の企業結合規制をもつ代表である米国の銀行市場における企業結合規制について説明いたします。手続きの特色としては、各銀行監督当局とDOJの両方が所管するということです、ご存

じのように銀行監督当局は四つあります。なお、規制法と独禁法が両方で企業結合を規制しているという枠組みは米国では銀行に限らず、たくさんあります。しかし、他の規制法は基本的にPublic Interestを要件としており、独禁法の要件とは文言上異なっていますが、けれども、銀行規制においては、米国反トラスト反競争効果要件が採用されております。シャーマン法1条、クレイトン法7条等の要件がすべて網羅されて、それを審査することになっています。

このように競争の観点からの評価が二重になされることになります。手続的に複雑な側面もありますので、司法省と金融担当当局との間で、95年にスクリーニングのための共同の文書が策定されており、2000年に改正されています。ただし、これは市場画定とスクリーニングの手順を述べただけの文章です。

その内容ですが、HHI1800でデルタで200を原則として問題があるとしています。2010年ガイドラインとは異なった数値となっています。なお、金融当局が1,800を超えた場合を対象としているようですが、DOJはそれ以下でも対処することがあることを確認しています。

もう一つ、特徴的なのは関連市場画定の方法で す。先ほど申しましたが、競争当局の場合は Theory of harmを見つけるための前提として、市 場の範囲を知ることから、いわゆる仮定的独占者 基準ないしSSNIP基準にしたがって、要する に市場支配力の形成に寄与がありそうかなさそ うかを判断するにふさわしい形で、市場を見てい ます。これはケースバイケースの専門的判断が必 要で、当然カテゴリカルに市場範囲を決められま せん。金融当局が行う場合は基本的には商品市場 を類型的に把握しています。要するに商業銀行だ から商業銀行部門、すなわちデポジットを取った 形で、銀行業務を行うようなタイプのプレーヤー からなるクラスターで、市場を画定し、また、地 域もそれに適合してかなり類型的に捉えていま す。

他方、司法省は基本的にSSNIPに従って市

場画定を行います。これは市場支配力の形成等を評価する観点から、需要者の代替性に注目して中小企業融資という形で画定される場合が通常です。なお、中小企業融資だったら、当然、商業銀行と商業銀行以外の金融機関等も含めた市場が画定されることになります。商品市場に合わせて地理的市場も画定されます。このように、市場支配力分析に適合する形で市場画定がなされますので金融規制当局よりも広い市場画定も見られます。要するにここの入り口の部分でかなり違いがあります。

金融機関がカテゴリカルな市場画定を中心に する理由ですが、おそらくは、競争分析というの は基本的に個別具体的な市場の競争状況を専門 的な知見に基づいて分析する必要があるのです が、金融当局がやはりそのための資源を持ってい ない。プルーデンス規制とはかなり異なった観点 で需要者の動向など当事者のインタラクション を評価する必要があり個別の市場でのヒアリン グや当事者間でのダイバージョンレイシオの算 定など市場支配力にかかわる要因は、個別具体的 に競争の程度を把握する必要があります。基本的 に市場支配力が発生するような状況というのは、 かなり特殊な例外的な事例であり、需要者の選択 肢が低下するかどうかなどの程度の問題なわけ で、かなり特殊な専門的知見が必要となるせいだ と思います。

なお、金融機関の企業結合規制については特殊な抗弁としての地域共同体の便宜と必要性の問題があります。これは、1966年法で採用されたものです。この立証責任は銀行側にあるということは、レジュメにある1967年の判例で確認されました。しかし、これは許容された例がきわめて少ないです。レジュメにある1984年の事件でFEDがこの抗弁を入れた例があります。

この事例では、当事銀行の一つは特定地域の唯一の銀行で、その維持が必要とされ、より制限的でない他の選択肢は存在しない、そういった条件から、許容されるのだという判断を示された例です。この説明からもおわかりになると思いますが、

この抗弁は具体的には破綻企業の抗弁の特殊例という形になります。また、本件は、そもそも現在の企業結合では反競争的ではないと評価される可能性が高い事件です。形式的な市場画定で、HHIは4331になっているのですが、DOJ型の市場画定だったらHHIは、2872から3,058に増加するだけでいい。かつ、この評価根拠事実は市場シェアの増大だけであって、競合する銀行が複数あったことも確認されていて、日本の場合まったく問題なしという評価なのが、金融当局の採用する形式的な市場集中度基準で問題があるように見えた事例と言うことになります。

逆に言うと84年はレーガン政権期ではありますがIHIの顕著な上昇があった場合に関して、慎重な扱いをしなければいけないと一般に認識されていたがゆえの事案と思われます。

ついでに破綻企業の抗弁に関して説明します。 破綻企業の抗弁というのは米国反トラスト法固 有の問題です。日本とEUでは、抗弁ではなく、当 該企業結合が反競争効果を持たない、あるいは一 見した市場支配力に因果的寄与をもたないとい うもので、いわば反証です。先ほど、根岸さんが 日本で認められた例はないとおっしゃいました が、米国では、買収される企業が破綻企業ないし 破綻部門であれば、仮に反競争効果をもったとし ても許容される特殊な抗弁であって、そのような 事例は日本では見られません。日本やEUは破綻企 業の抗弁という形で呼ぶ人はいますけれども。

ただし、米国ではこのように抗弁ではありますが、LRAの存在チェックがあり、より制限的でない他の買収先があれば抗弁は認められません。その結果、実際の適用範囲が狭いのです。その結果、日本では広く破綻企業である事実が競争評価で考慮されているけれども、米国は基本的には稀だということになります。レジュメで言及しました、プルーデンス規制と競争の関係を扱ったVives教授の包括的なテキストで、破綻企業の抗弁の文脈で日本と米国の対比として語っているところでもあります。なお、これは金融機関の話ではなく、一般の破綻金融の抗弁の利用例として挙げてい

ます。

もう一点、プルーデンス規制の観点から問題点 があります。破綻企業の抗弁を金融機関に適用す ると、かえって金融リスクが増大する危険性があ るというよく知られた事実です。破綻企業の抗弁 を金融機関で使うというのは、何となく考えられ そうでもありますが、財務上の構造的問題を抱え 込んでいる金融機関に適用すると、救済される側 のToxicな資産を買収側に取り込ませてしまい問 題が拡散する場合があったり、一時的な流動性の 欠如が問題なときに合併で救済することは問題 が残るなど好ましくないことが考えられます。競 争政策で許容される場合であっても健全規制で は考慮すべきでないケースということが考えら れます。健全性の観点からの資産評価の重要性を 考えますと、むしろ金融機関は歯止めとしての役 割が期待されます。地域共同体の便宜と必要性の 重視はプルーデンスの観点からは逆行したもの と言えるかもしれません。その点で、この抗弁が 今日重視されないのは当然だと思います。

金融機関の特殊性としてはやはりプルーデン ス規制と競争の関係を考える必要があります。 2007年から2009年のリーマンショックなど一連 の金融危機の問題は競争と金融の安定性との関 係が大きな検討課題となり、先ほどのIMF報告 書などが出たわけです。また、先ほど紹介したV i v e s の著書は議論が収斂した後の総括とな っています。しかし、ここでの基本的なアプロー チは両者は別個の問題として存在し、代替的な関 係にはならないこと、また場合によっては共同す る必要があることなどだと思います。破綻企業の 抗弁に関しては、むしろ反トラストの立場では安 易に認める可能性があるのを押しとどめるのに 共同が必要かもしれないと言うことになるのか もしれません。また重要なポイントとして、企業 結合に関してはほとんどこの問題が言及されて いないことです。プルーデンスのために企業結合 を促進するという方策は論点となっていない。せ いぜい論点になるのは、米国の金融規制にある単 なる規模の拡張を規制するタイプの企業結合規

制などが桎梏とならないかという点ぐらいだと 思います。ファインチューニングに企業結合を利 用することを示唆する議論は、私が見る限りでは 見当たりませんでした。企業結合規制で競争の度 合いと、それから要するに健全性の確保の問題と、 ファイン・チューニングするというのはすごく難 しいというか、筋が悪いのではないかなという気 がいたします。

そもそも、競争とプルーデンスを代替関係とみるのは古典的な見方です。金融規制で競争を低下させつつ、プルーデンスを維持させようという政策です。今日では妥当しない立場です。もちろん、それを反省する考えがあり得るかもしれません。もちろん競争の行き過ぎがプルーデンスの問題になるかも分からないので、そのファイン・チューニングというのは基本的には金融規制関連当局が行う、参入ないし活動に対する制約を中心に考えられるのではないかな、というのが感想になります。

【福井】: ありがとうございました。続きまして、福井からコメントを申し上げます。私は行政法を研究していますが、タクシーの需給調整に関してワンコインタクシーが国土交通省の処分の違法を訴えた裁判、ヤマト運輸対郵政公社事件に関わりました。後者では、根岸さんと同趣旨の見解で意見書を提出しています。そのとき独禁法を勉強したのがこの問題に関わった原点です。

どちらも意見書を裁判所に提出しましたが、タクシーについては根岸さん、私の見解が採用されて原告が勝訴しています。これらの主な論点は、タクシーの需給調整の限界、郵便と宅配便の競合、略奪価格の問題でした。最近では酒税法の改正で酒の安売り規制が導入されたことも批判しています。

競争政策を考える上で、略奪価格や需給調整の問題も、結構企業結合の問題と理論的に関連があると感じました。競争抑制の原因として、参入障壁の存在が指摘されます。

参入障壁については、障壁の緩和によって参入

可能性をもっと高める余地があるのかどうかが、 独禁法の適用場面の多くを通じてかなり重要な ことではないかと思います。企業結合にとどまら ず、例えば優越的地位の濫用、プラットフォーム との抱き合わせなどの問題を通じても、参入障壁、 参入可能性をどう考えるかが重要になると思い ます。

もう一つ、価格競争のことがよく言われます。 独禁法とは法の場面が違いますが、公共調達では、 原則価格競争入札で相手を決定と、会計法、地方 自治法で定められています。ここでの「競争」概 念は価格のみで、品質競争が法の「競争」概念に 入っておらず、例えば一定の価格の範囲で品質を 競わせる企画競争やコンペは全部、「価格競争」 の例外たる「随意契約」という整理になっていま す。コンサルティング業務、設計業務、あるいは プランニング業務など、定型的でなく業務に知的 創造性が求められる場合でも、自治体などでは多 くの場合なぜか価格競争入札で行われておりま して、結果としてこれがむしろ談合やカルテルを 助長しているといわれます。

しかし、品質を念頭に置くことは非常に重要なはずです。品質に関しては、独占的競争や、金融機関のサービス提供でどれぐらい創意工夫ができるのかという点と関わってきます。先ほどの地理的範囲、商品影響の範囲にも関わると思いますが、必ずしも単純に同種同一の商品がいろいろなところで提供されている、というわけでもないのではないか、という印象を持ちました。

シェア、セーフハーバー基準などが企業結合で 基準になっています。「競争を実質的に制限する」 こととなるかどうかという、この条文の解釈が大 変重要と感じます。競争を実質的に制限すること になるかどうかの判断は、事前規制ですので、あ らかじめ確定するという難しい判断を強いられ るとき、それをどの程度きちんと予測できるのか どうか。後から似たような事業者や、似たような 競争相手が参入できそうかどうか、という点が非 常に重要な要素になるという印象を持ちます。

企業結合の例として最近調べたものに、西日本

銀行と福岡シティ銀行の合併案件があります。これはセーフハーバールールには抵触するけれども、結論としては競争の実質的制限はないという判断になりました。その理由には疑問を感じました。

理由は、合併したとしても第2位の有力事業者がほぼシェアが同等で存在するから、というのが一つです。それから、競争事業者自体は多数いること、さらに借入事業者が複数の金融機関と取引をしていること、競争金融機関の経営業態に違いがあること。これらを総合して、シェアではある程度多くなるけれども、結果としてはいい、という判断を公取がしています。

このような基準は、非常に定性的で裁量の幅が 大きすぎると思います。こういった諸要素の総合 ということですが、事前にこういった基準を予測 したり、それぞれの要素のウェイトや勘案のされ 方を予測するのは事実上、当事者たる銀行にとっ ても、潜在的な事業者や競争相手にとっても困難 です。さらに言えば、実質的に競争を制限という 要素は、事後的な結果のことを意味するにも拘ら ず、有力事業者の事前のある時点のシェアで決ま っていいのだろうか、という点も疑問です。

なお、競争政策当局と金融機関所管当局、具体的には公取と金融庁で今回の地方銀行の統合問題についての見解が違うようです。これは既に先生方の議論にもありました。それぞれ行政目的が違うと思います。競争当局は、あくまでも競争政策の観点、金融機関の所管当局は、話題にもなっておりましたシステミック・リスク対策、金融業の健全な育成といったものですから、目的や趣旨がかなり違います。これらが連携すべきという議論もあるけれども、相反する要素もある別の権力が一体になると権力濫用の危険が高まります。異なる観点ならむしろ緊張関係があった方がいいかもしれない。どこが重なって、どこが違うのか。連携はどういう観点なら連携できるのか。もう少し具体的に明らかにする必要があると思われます。

金融機関の所管当局についても、行政目的には

競争政策と矛盾する側面があると思います。私がかつて関わったタクシーの事件では、実質的には国土交通省の監督部局がタクシーの官製談合を実質的に議員立法で主導していました。最近の酒税法の改正もそうです。族議員と租税当局とが一体となって既存酒屋の保護のために安売り規制法律を作ったわけで、この種の経済的な自由と矛盾する動きが、タクシー、酒の分野などで典型的に見られました。

事業所管行政部局、議員立法に関わる議員は、 業界保護、競争抑制の方にどちらかというと寄り がちという傾向があります。金融機関の場合どこ まで厳密に当てはまるのかはともかく、競争政策 は、業界の所管部局とはあくまでも独立に権限を 行使する、独立に独占や競争促進の問題を考える ことが重要だと考えます。

一方で、合併によって本当に顧客サービスの品質が落ちるのかどうか、金利や貸出条件、店舗の立地で誰かに多大な不利益を与え得るのかどうか、という観点で考えれば、これもさっき神田さんが言われたことに、私もシンパシーを感じるのですが、本当に事前にものすごく心配してがんじがらめに安全サイドで決めてしまっていいのだろうか、という印象を持ちます。

金融機関の場合、一回市場が出来上がってしまうと、場合によってはネットワーク性があって、後から参入しにくいという事情があるかもしれませんが、仮に弊害が生じても事後的に対応できるので、事前にどれだけとやかく言うべきかは判然としない。しかも、先ほど小田切さんからご紹介があったコンビニの合併などですと、恐らく参入コストも固定費もほとんどなく、参入は容易です。そう考えれば、参入できる可能性があったらかなりの程度は合併などをオーケーしていい場合が多いと思います。

金融機関という固有の話をさておくとしても、 事前規制としての合併規制が、それを精密に事前 に行って、どれくらい本当に実効性を持つのか、 懸念を感じます。

一方で、業界が所管官庁によってがんじがらめ

にコントロールされた護送船団のような業界で あったり、特定の利権が結びついた業界などの場 合には、その意向を受ける形での合併等が簡単に できてしまう。これも問題があると思います。

さらに、「地理的範囲」が、一定の取引分野の 競争の実質的な制限、という要件の認定で、重要 な意味を持っているという運用は分かります。け れども、その意味の「地理的範囲」を本当にあら かじめきちんと確定し得るのかどうか。商品競争、 新しい商品開発を考えると、金融業でもずいぶん 役務について幅があるし、どこのライバルがどん な新しいサービスで後から出てくるのか、につい ても、県内、県外なのか、あるいは遠く離れたと ころから出てくるのかもしれない、という可能性 も考えると、新たな競争事業者の参入可能性を 「地理的範囲」としてどれくらい「事前に」確定 できるのか、という素朴な疑問がいまだに残って います。

全体としては、金融機関に限らず、合併規制、 さらに独禁法の発動等について重要なことは、競 争的な市場の成立を促進する、あるいは参入障壁 がもしあるとしたらそれを緩和する、特に、官製 の規制や許認可、官の補助金、官の庇護する独占 領域で守られた領域については、新陳代謝を促し、 参入障壁をできるだけ低くしていくことこそ、所 管官庁の利害と対立してでも公取が行うべき、む しろ本質的な課題ではないでしょうか。

では、続きましてディスカッションです。まず木村さんからお願いいたします。

【木村】: 銀行業の競争政策について、先生方から様々な見方が提示されましたが、最後に、まだ取り上げられていないissueについて指摘したいと思います。オープン・イノベーションやデジタルエコノミーが進展するもとでの、金融業に対する競争政策の課題についてです。

近年、銀行がフィンテック企業に対して、システム間連携を認めることにより、顧客が銀行口座をより便利に活用することを可能にする動きが広がっています。所謂、銀行分野におけるオープ

ンAPIです。オープンAPIにより、電子商取引サイトとオンラインバンキング・プラットフォームがつながれば、消費者が電子商取引での購買の決済をクレジットカードではなく、自分の銀行口座から即時に引き落とすことも可能になります。また、スマホを用いて、銀行口座情報などを統合して閲覧できる、個人財務管理アプリもこれに該当します。企業も、銀行口座の残高や取引に係る情報を自動的に収集し会計帳簿を作成するサービスを利用することにより、これまで手作業で行っていた経理作業を効率化できるようになります。

英国は、2014年に、銀行分野のオープンAPIで世 界をリードすると宣言し、銀行は、競争政策当局 の命令により、オープンAPIを義務付けられるよ うになりました。この競争政策当局による措置は、 決済サービス分野における競争を促進するため に実施されたものです。ある統計によりますと、 英国の家計は、家計支出の約1%を金融機関に手 数料として支払っています。一月の家計支出10 万円のうち、約千円を金融機関に払っている計算 になります。ちなみに、日本の家計が金融機関に 払う手数料は、全支出の0.01%です。一月の家計 支出10万円のうち、たったの10円です。日本と 比べると、英国の家計は100倍の手数料を金融機 関に払っている。つまり、それだけ、英国の金融 機関は、決済サービスの提供において超過利潤を 得ているということです。こうした状況を改善す るために、英国の競争政策当局は、フィンテック 企業と銀行の競争を促し、消費者余剰を改善させ ようとしたわけです。

また、英国は、中小企業向け融資分野において も、競争促進政策を2015年に導入しています。英 国の銀行は、貸出先である中小企業の情報を、他 の銀行から要請があれば、企業の同意を得たうえ で、信用情報機関を通して提供することが義務付 けられています。さらに、銀行が中小企業の融資 を断る場合にも、その企業に関する情報をファイ ナンス・プラットフォームを通して、他の銀行に 提供することが義務付けられています。オルタナ ティブ・レンダーは、ファイナンス・プラットフ オームにアクセスすることにより、銀行に融資を 断られた企業の情報を入手でき、融資の可能性を 検討できるようになったわけです。こうした、オープンデータの発想に基づいた、中小企業融資に おける競争促進政策がどの程度有効であるかは、 日本にとっても、非常に重要なポイントかと思い ます。銀行間の債権譲渡のような荒療治との比較 という点でも、興味深いのではないでしょうか。

【福井】: ありがとうございます。続きまして、 小田切さん、お願いします。

【小田切】: いろいろなご意見をお伺いしまして、いや、それは違うのではないかと思うことも 実はありましたが、時間に制約がありますので、 総論的な話のみをさせていただきます。

最近、新聞などで、ガソリン価格が上がってきているという報道があります。原油価格が上がってきたこともありますが、JX・東燃と出光・シェルの統合が認められて以来上がったと書いている記事もあります。ガソリンスタンドに対して、いわゆる業転ものという安い製品が昔は出回っていたのですが、大手元売の統合によってこの流通が制限され、ガソリン小売価格も上がってきているのではないかという記事です。

あるいは、企業結合ではないのですが、先ほど 福井さんが紹介されていた酒の安売り規制の話 もあります。あのとき私はちょうど委員でしたが、 公正取引委員会としてはこれまで通りの不当廉 売規制を粛々とやりましょうというスタンスで した。ところが、規制の話が起きたことによって 各社が自粛したのか、事実上お酒の価格が上がり ました。そうしますと、新聞記事が、安売り規制 を始めたから消費者が困っているという論調に なりました。

ところが、実は、酒の話でも、ガソリンの話でも、そういうふうに実際に価格が上がることが起きる前には、新聞論調はむしろ、酒の安売りが増えて町のいわゆる酒屋さんがどんどん減っていく、これは問題だとか、あるいはガソリンスタン

ドについても赤字のところが多くて大変問題であるといった、正直言って業界寄りの記事が多かったのです。

今回の地銀の件についても、私は新聞記者の方々と話をしたことがありますが、業界の方は非常にそういうところに働きかけをしておられる。それから、規制官庁には、よく取材に行って話をいるいろ聞かされている。というのが事実です。

これはまさに規制におけるキャプチャー(囚われ)の議論がいうとおりです。業界、規制官庁、 族議員、そういう人たちは利害関係があるので、 マスコミ等に対して、何らかの形で影響を及ぼそ うと一生懸命やる。ところが、価格が上がると損 害を受けるのは基本的に消費者なのですが、個々 の消費者は相対的に小さい存在ですし、価格がど うなるかを予測するわけでもないので、消費者の 方から事前に働きかけをするという話にはなり ません。これは良くも悪くも民主主義の特徴だろ うと思います。そういうこともよくよく考えて、 地銀の問題なども考えていただきたいと思います。

公正取引委員会のような競争当局は、こういう 意味での利害関係もありませんし、究極的に保護 するべき対象といえる消費者の方々はそうした 活動をされるわけでもありません。

それだけに、競争当局の独立性は非常に重要だと思っております。私は、以前OECDの競争委員会で各国の競争当局の方々とも交流しましたけれども、各国とも、競争当局の独立性は不可欠だという認識を非常に強く持っております。このことを強調して、とりあえず終わらせていただきます。

【福井】: ありがとうございました。では、続きまして浜田さん、よろしくお願いします。

【浜田】: 私はマルチ国籍人間で、アメリカに住んでいて時々日本に帰る個人の金融主体です。 どこでキャッシュカードを使うかという、お金を自分の口座から自分の口座に送る。そういうことに関して、お役所はまったく関与しないでよいの ではないかと思います。ところが、自分の口座から自分の口座に送金するのにも、これは北朝鮮に送るものではないのねと銀行は聞いてくる。今までできた電子取引もできなくなった。日本は国際化して東京は世界のハブになるとか言っているときに、お役所の、そして国際的銀行の個人取引の取り扱値は極めて閉鎖的である。こう言うと財務省に調べられるから注意しなさいと言う人もいます。そのへんが国際化しているところで僕に向かって何千ドルか送るのに、これは北朝鮮に送るんですかということを聞いてくる。これでは日本が既に中国に金融センターとして場を奪われたのは、当然のことであったと思います。

そういう中で統制したい、自分の権力を保ちたいという本能みたいなものがあるのだと思います。それをちゃんとわれわれは見張る必要があるような感じがします。例えば二つの銀行がなぜ合併しようとするかというと、過疎化で人間が少なくなっていると。なぜ人間が少なくなって銀行の収益が上がらなくなるかというと、固定費用は急には削れない。そこで、二つ合わせれば変動費用はそれぞれかかるにしても、固定費用が節約できるということで、それは社会のためになるのです。

それが、この領域では独占度が何%より上になっちゃうから駄目だというふうな感じで議論して、また金融政策を十分に緩和しようと思っても、中小銀行の経営が悪くなるから駄目だという状態でそれを阻止するのは望ましくないと経済政策上望ましくないと思って議題を提案したのです。

【福井】: ありがとうございました。神田さん、 お願いします。

【神田】: では、2点、事前規制についてと銀行規制の変遷のことで発言させていただきます。先ほど川濱さんから詳細になぜ事前規制が必要かについて説明がありました。抽象的な理屈だけを言いますと、事前規制がよいのであれば、なぜ企業結合の場面だけにそれを採用するのかという

問いがあると思います。一般論としては、事前規制と事後規制とは一長一短だと思います。

私には、どっちがよくてどっちが悪いかというのはよく分かりません。ただ、そういう中で一部に事前規制が採用されている。こういう中で金融の分野に競争法を適用するとどうなるでしょうか、ということです。

もう一点は日本での銀行規制の変遷ということです。これも小田切さんがおっしゃったことかと思います。銀行規制は、大昔は銀行には競争させないという規制でした。金利を規制し、出店を規制していました。アメリカでは、昔は、銀行は支店は一つしか持てませんでした。競争させないという制度でした。ですけれども、50年ほどの間に銀行規制のパラダイムは転換しました。銀行も競争した方がいいというようになりました。今日の銀行規制は、競争させる規制です。でも、先ほどの皆様の言葉にもプルーデンスという言葉が出ていましたけれども、金融システムというか経済に悪影響を及ぼすような競争はさせないというところで金融の規制はできています。

こうした現在の金融規制と競争政策との関係 については、まだまだ議論をしていく必要のある テーマが残っているように思います。以上です。

【福井】: ありがとうございました。川濱さん、 お願いします。

【川濱】: 地銀の企業結合による救済を、破綻 企業の抗弁や地域共同体の必要性として捉える と、プルーデンス規制の観点からも疑問が残るこ とを述べましたが、このような統合がどのような 場合に有益なのかを少し考えたいと思います。効 率性の向上を持ち出すことも考えられMS宇賀、 地銀の統合によって効率性が向上するというの は、本来的には競争させて最も経営能力の高いも のを統合させたときに、当然のことながら、銀行 の救済の場合、マネジメントの能力の問題が根本 的に重要ですから、買収をした後、買収する側の マネジメントを見極めることが大きな鍵になる。 これは競争を経た上でないと判断できないのではないかという気がいたします。

あるいは極端な立場として、地銀型ビジネスは そもそも破綻に瀕するに決まっており、それが多 数存在するときに同時に破綻する危険性、2007ー 9年のように破綻リスクがCorrelateしていると きにtoo many to failになりかねないのを制御可 能なレベルにまで抑制しようという穿った見方 ぐらいしか思いつきません。もう少し考えたいと 思います。

【福井】: ありがとうございました。根岸さん、お願いします。

【根岸】: 私はなぜ独禁法というか、競争法を 勉強しようと思ったかというと、後付けに過ぎま せんが、それは競争のルールがあらゆる経済ない し産業の分野に適用されるということが非常に 大きい。本日の話は金融分野の話ですが、独禁法 はあらゆる分野に適用があるということ。

そして、その経済とか産業の分野自体が大きく変化するということ、また、経済ないし産業の分野が国際化するということ、さらに、適用されるルールや経済分析の手法の変化・進展もある。これらの変化を踏まえて独禁法ないし競争法が解釈・運用されるのを研究対象にすることは非常に楽しい。

先ほど小田切さんがおっしゃったのですが、国際的な競争当局の会合でしばしば強調されることは、競争当局の独立性です。競争当局の独立性がないところでは政治的な又は産業政策的な介入によって競争政策が歪んでしまう。この点は私も全く同感です。このことは、独立の行政委員会である公正取引委員会にもそのまま当てはまります

しかし、もちろん独立の行政委員会だからといって、当然のことながら、他の様々な分野の状況・事情についてすべて分るわけではない。したがって、他の経済分野や産業分野の方々、それらの分野の管轄官庁の方々との対話や意見交換が重

要です。青木委員もご出席ですが、公正取引員会は、一体競争政策をどのような考え方に基づきどのように実施しているのかについて、より一層様々の分野の専門家をはじめわれわれ国民に向けて十分advocacyをやっていただきたいと思います。

昔のルールままで、例えばシェアのみを重視して、今でも独禁法を動かしているのであろうというような誤解が専門家の間にもあります。そうではないということについて、十分advocacyをお願いしたいと思います。

【福井】: ありがとうございました。私も公取には頑張ってほしいと思います。例えば、昔牛乳の安売りに介入したり、ガソリンスタンドで安く売るな、などこういうのはちょっとどうかと思いますので、本当の競争政策のために邁進してほしいと思います。

フロアからのご質問、コメント等をいただきたいと思います。公取委員の青木さんがいらっしゃいますのでコメント、ご意見をよろしくお願いします。

【青木 玲子(公正取引委員会委員)】: ありがとうございます。まず、私、今日はさっきのセッションのときにも言いましたが、個人として参加しています。旅費も自分で払ってきました。ただ所属が公正取引委員会しかなくて、公正取引委員会になっています。

法と経済学会は昔から参加していて、今回も自分に関係のある議題です。福井さんと浜田さんに取り上げていただいたということと、あとはそれぞれ各分野の第一線の先生方のコメントをいただけて、今advocacyという話がありました。地銀の問題にしても公取のそれぞれの問題にしても、これだけ真面目に皆さんに議論していただけると、本当に競争政策がよくなるなとつくづく思いました。今後ともよろしくお願いします。先生方もそうですし、こっち側に座っている方々も競争政策のことを考えていただけるとありがたいで

す。

【福井】: ありがとうございました。元公取の 荒井さんもいらっしゃるので、一言、どうでしょ うか。

【荒井 弘毅 (秀明大学総合経営学部教授)】: ご指名ありがとうございます。元公取で、今は秀明大学という大学におります、荒井でございます。 今日は比較的競争政策側の方が多くパネリストでいらしていただいて、競争政策側のコメントが多かったように見受けられますが、金融当局側からもいろいろ意見があると思います。また、根岸さんが言及されていましたとおり、さまざまな分野の競争を競争政策としていくというところから、事業者サイド、あるいは消費者サイドというさまざまな分野のパネリストの登壇もあり得たのかなと、今このパネルを全体通して聞いたところの私からの感想になります。どうもありがとうございました。

【福井】: ありがとうございました。金融ご専門の鶴田さんがいらっしゃいますが、いかがでしょうか。

【鶴田 大輔(日本大学経済学部教授)】: 私は競争法や競争政策の専門ではなく、経済学の立場から中小企業金融に関して実証研究している者です。本日の先生方のお話を聞いていて、非常に勉強になりました。実証研究している立場から意見を申し上げると、私の考えた方はどちらかというと木村さんの考え方に近いと思います。最近、中小企業金融の話を伺うと、銀行間の競争が激しくなっており、言い換えるとマーケットが競争的になっているかと思います。中小企業の貸出市場を論じるうえで、実証研究というのが非常に重要になってきますので、今後とも、そのような研究を踏まえて政策提言をしたいと思いますので、皆さんもよろしくお願いいたします。今日はありがとうございました。

【福井】: ありがとうございました。田中さん、 お願いします。

【田中 亘(東京大学社会科学研究所教授)】: 大変面白い報告で、勉強させていただきました。 私としては、木村さんがおっしゃった「ほどほど のレベルの競争」という考え方が、競争政策にど う影響するのかなというところが、今後の競争政 策の中で注目したいところであります。現在の状 況では地銀は県境を越えて競争ができているか ら、「ほどほどの競争」の理論をとるまでもなく、 地銀どうしで結合しても実質的な競争制限にな らないという判断ができるため、この理論の当否 は、実際の競争政策においてはまだクルーシャル な論点になっていないのではないかと思います。 でも、「ほどほどの競争」という考え方が、県 境を越えた地銀間の競争を制限するという形で 地銀の経営の安定を図るべきである、ということ まで含意するとすれば、たとえば、地銀間の結合 によって県境を越えた競争が阻害されるという

によって県境を越えた競争が阻害されるという 事態が見込める場合、通常の競争政策の観点から は、そのような結合は認められないところである が、「ほどほどの競争」の理論を適用すれば、金 融機関の結合によってその経営を安定させるこ とにメリットがあるために結合を認めるべきだ、 と言う議論がされる可能性がある。そうだとすれ ば、「ほどほどの競争」という理論は、競争政策 に対しても重大な含意を持つ可能性があります。 果たして「ほどほどの競争」の理論はそこまでの 含意を持つものなのかという点が、私にはよくわ からないところであります。

ただ、システマティック・リスクの問題は、前回の金融危機のときは、巨大金融機関の問題だったので、地域金融機関のことは従来は私はあまり気にしていなかったのですけれども、将来において、中小規模の金融機関が連鎖的に危機に陥るといった形でシステマティック・リスクが起きるようなことがもしあれば、競争促進と金融機関の経営の安定とをいかにトレードオフさせるかとい

う、「ほどほどの競争」理論が考えているであろう問題がよりクローズアップされてくる可能性があると思います。まったくの素人ですが、そういう感想を持ちました。どうもありがとうございます。

【福井】: ありがとうございます。清水さん、 いかがですか。

【清水 剛(東京大学大学院総合文化研究科准教

授)】: 私は経営学というものをやっていたものですから、興味深く聞かせていただきました。昔、私も合併の研究を少しやっていたときがありまして、そのときに気になったのが、そもそも合併はどれぐらいの効率で改善するのかという点です。もし、合併により効率が改善するのであれば、そのような合併をどこまで規制しなくてはいけないのか、という点も問題となります。ひょっとすると、完全に放置して競争に任せてもいいのかもしれない。ただし、それをやってしまうと地域社会全体に影響が出てしまうこともありうるので、難しいなと思いました。以上です。

【福井】: ありがとうございました。太田さん、 いかがですか。

【太田 勝造(東京大学大学院法学政治学研究科教授)】: 全体的な印象ですが、個人的に非常に勉強させていただきました。何となく福井さんがおっしゃったことをお聞きしていて、過去の監督官庁が競争を歪めてきたのを、今どうやって是正するかということのように感じました。その是正策の一つの方策が地銀の合併等で、言ってみれば敗戦処理をやっている弥縫策という感じがします。このような弥縫策と適正な競争政策とがうまく整合するのか、心配になったというのがお聞きしていて感じた点です。以上です。

【福井】: ありがとうございました。それでは 皆様、長時間どうもありがとうございました。

◆法と経済学会・第16回全国大会 講演報告◆

□会長講演

『法と経済学の昔と今』

日時:2018年7月15日(日)13:15~14:00

場所:関西大学千里山キャンパス(100周年記念会館)

(ホール1)

神田 秀樹 (学習院大学教授)

司会:宇佐美 誠(京都大学)

【宇佐美】: 京都大学の宇佐美でございます。 この会長講演の司会を務めさせていただきます。 よろしくお願いいたします。

まず、私から神田先生のご紹介をごく短くさせていただければと思います。皆さま、既によくご存じのとおり、神田先生は大変ご高名な法学者でいらっしゃいまして、1977年、東京大学法学部をご卒業後、直ちに東京大学法学部の助手にご就任になり、その後、学習院大学のご勤務を経まして、1988年から東京大学で教鞭を執られ、現在は東京大学の名誉教授であられると同時に、学習院大学の法科大学院の教授もお務めになっていらっしゃいます。また、司法試験委員会の委員長もお務めになっています。

ご業績については、弘文堂の『会社法』が既に 20 版を重ねているほか、岩波書店の『会社法入門』など、ご案内のとおり、大変多数の商法関係 のご業績をお持ちでございます。法と経済関連では、今や古典的名著と言えます、小林秀之先生と のご共著『「法と経済学」入門』の他、『会社法の経済学』など、法と経済学関係のご業績も多数お 持ちでございます。

本日は「法と経済学の昔と今」というタイトルでご講演を頂きます。私自身、拝聴するのを大変楽しみにしております。それでは、皆さまと共に拍手をもってお迎えしたいと思います。

【神田】: 宇佐美先生、過分なお言葉をいただきまして、どうもありがとうございました。この

あと私のお話を聞いていただければ、私が何も知らない人間だとお分かりいただけると思います。 2年前にこの法と経済学会の副会長に選んでいただきまして、規定により、今年度と来年度と会長を務めさせていただくことになりました。そこで、本日は少しお話をさせていただきます。

資料などは何も準備しておりません。普通、私はパワーポイントを使ってお話しをしますが、そうするとどうしても話が長くなったりするものですから、むしろ今日は資料なしで雑談をさせていただこうと決めました。雑談の内容としては、私は相対的には古い人間ですので、まず昔話をさせていただきます。若干自分のことになって恐縮ですが。そして、法と経済学の今とこの学会に期待したいことについて、大きなことを申し上げます。それで、あと時間が多分残ると思いますので、私が最近、関心を持っているテーマが幾つかありますので、その一つ二つをご紹介します。

私は大学を出て助手を務めた後、今、勤務しています学習院大学にご縁があって、1980年に専任講師として就職しました。そして、82年に初めてアメリカへ留学しました。私はドメスティックな人間でして、それまで日本を一歩も出たことがなく、長時間飛行機に乗るのも初めてでした。82年の7月に飛行機に乗ったときにシートベルトの締め方がよくわからなかった。そういうことを今では懐かしく思い出します。

当時、私はバージニア大学のロースクールに行きました。最初、2年で2か所へ行こうと思って

いたのですけれども、バージニアが気に入ったため、結果として2年間をそこで過ごしてしまいました。

82 年に、なぜバージニア大学か行ったかとい うと、会社法の勉強をしたいということで行きま した。ある奨学金をいただいたのですけれども、 当時私はハーバードとかバークレーとか、アメリ カの中で、あえて言えばより名が通っているとい うか、国際的に名が通っているところの行き先を 希望として出しました。ところが、奨学金の面接 で、面接員の方からそういうところに行くべきで ないと言われました。会社法を研究するのだった ら、アメリカの上場会社の多くはデラウェア州と いう、愛知県ぐらいの州があるのですけれども、 その州の会社法に基づいて設立されているから、 デラウェア州の会社法を研究しなさいと言われ ました。その面接員の人が誰かはわかりませんが、 たぶん東京在住のアメリカ人弁護士さんだった と思います。私は、大学で3年間助手をしていた こともあり、知識としてはデラウエア州会社法と いうものを多少は知っていたのですが、デラウェ ア州会社法を勉強するとしてどこへ行くべきだ ろうかと思って、調べました。デラウェア州にも 大学はあるのですけど、聞いたことがないと言っ たら失礼ですけれども、あまり著名ではない。そ こで調べましたら、デラウェア州の現在の会社法 というのは 1967 年に全文改正されていて、それ がその後の改正を経て今日に至っています。その 67年改正のもとになった報告書というものを63 年に執筆した人が Ernest Folk という先生である ことがわかりました。Folk 教授は、今は、お亡 くなりになってしまいましたが、当時、バージニ ア大学の先生でした。私は、論文を読んだことは あったのですけれども、1度もお会いしたことは なかったので、手紙を書きました。当時はインタ ーネットもありません。電子メールももちろんあ りません。結構、やりとりで時間がかかりました けれども、「来るなら受け入れてやるぞ」と言わ れまして、それで行くことにしました。

そうしたら、この学会の会長を務められました

古城先生が私より 1 年先にバージニア大学に行っておられました。1年目は古城先生とペアで滞在させていただくことになり、古城先生には大変お世話になりました。

バージニア大学に行ったら、私とその後親しくなった、生まれが同じ年のSaul Levmore という先生がいました。この人はその後、シカゴ大学のロースクールのディーンになった人です。私は彼に初めて会ったときに「これからアメリカの会社法を勉強したいと思うのですけれども、何を読んだらいいのでしょうか」と聞くと、「最初に読むべき論文はこれだ」と教えてくれました。

それは 1982 年、私が行った年に、イェール・ロー・ジャーナルに掲載された論文でした。ただ、当時はインターネットも何もない。日本にいてもローレビューの最新号はすぐには読めませんでした。冊子が来るまでに3か月も4か月もたって、来てからようやく読める。そういう状況でしたので、日本ではその論文のことは私は知りませんでした。

どういう論文かというと、Frank Easterbrook と Daniel Fischel というシカゴ大学の二人が書いた「corporate control trasnactions」、こういうタイトルです。経済学的な視点から企業の支配権取引に関する法制度のあり方を論じた論文でした。

Frank Easterbrook 氏は、当時はシカゴ大学の先生でしたが、その後、連邦控訴裁判所の裁判官になっています。Daniel Fischel 氏は、現在はシカゴ大学の名誉教授です。Easterbrook 氏は私よりも五つ年上で、Fischel 氏は三つ年上です。ただ、彼らは当時30代前半でした。私はそれまでお会いしたことはもちろんありませんでした。

どうしてこの論文をまず読めと言われたのかは、当時は私にはわからなかったのですけれども、とにかくそれを読んで、勉強しました。読んだ感想としては、法学というのは私が日本で受けてきた教育とだいぶ違うと思ったということと、まだその時点では、そういうアプローチは会社法ですらほとんどないのではないかと感じたことです。

こんな話をしているとそれだけで終わってしまいますので、話を少しスピードアップさせていただきます。当時、私と同じ世代の人たちがたくさんアメリカに法学者としていらっしゃいました。私と同年齢の人としては、シカゴ大学にはDouglas Baird という人がいました。倒産法や担保法が専門の人でして、彼からも、その後、多くのことを教わりました。そのほかにも非常に多くの人との出会いがありました。こうした人たちとアメリカの学界は今後どうなるのだろうかといったことなど、いろいろと話をする機会がありました。

1988 年に東大に移籍したのですけれども、そ の後3回、シカゴ大学に行く機会を与えられまし た。各回3か月でしたので短かったのですが、89 年、91年、93年と機会をいただきました。ちょ うどそのころ、91 年にアメリカの法と経済学会 というのが創立されました。これは私にとっては 全くの偶然です。たまたまシカゴにいたときでし た。そして、1991年の春にこのアメリカの「Law and Economics Association」の創立大会がイリ ノイ州立大学で開催されました。イリノイ州立大 学はイリノイ州のシャンペン・アバナ市にあるの ですけれども、シカゴから車で3時間ぐらいのと ころでした。これも偶然ですが、私は、そこで Levmore 教授との共著論文を報告させていただく 機会を得ました。私自身は毎年出ることはできな いので、その学会に入会はしなかったのですけれ ども、ただ、創立大会で論文を発表する機会を得 たので、しかも近くでしたので行ってきました。

それで、この 91 年のアメリカの法と経済学会の創立大会では 4 人のゴッドファーザーというか、法と経済学の元祖というべき方々の記念講演がありました。その記念講演は、たぶん学会のホームページかビデオか何かで配信されているのではないかと思いますが、確認していません。私が 91 年に出たそのときの記憶でお話ししますので、27 年前のことなので中身が違っているかもしれません。4 人のゴッドファーザーというのは、年長順に、最初が Ronald Coase (1910-2013)、2

番目が Henry Manne (1928-2015)、3 番目が Guido Calabresi (1932-)、そして 4 番目が Richard Posner (1939-)でした。なお、ポズナーではなく ポウズナーと発音します。

今日、これをご紹介したいと思ったのは、4人が言ったことが全然違ったということです。正直言いまして、私はそれしか覚えていません。ですから、今からご紹介する内容は違っているかもしれません。

最初に講演をしたのはロナルド・コースです。 コース氏は経済学者ですけれども、シカゴ大学で の所属はロースクールです。この方は 1910 年生 まれです。ですから、アメリカの 91 年の当時の 創立大会の時点で既に 80 歳を過ぎていらっしゃ いました。この先生は長寿な方で、2013 年にお 亡くなりになりました。法と経済学会で記念講演 をされたその年の秋に、コース氏はノーベル経済 学賞を受賞されました。

コース先生が何を言ったかということですが、 次のような話でした。「私は 1960 年にソーシャ ルコストという論文を書き、その後それはコース の定理と呼ばれて有名になりました。その論文を 書いたときの私の関心は、法制度とか法のルール というのがマーケットエコノミーにどういう影 響を与えるか。こういう関心で論文を書きました。 ところが、私の後世代の人たちは、私を法と経済 学の創立者と呼んで、コースの定理とかいう名称 を付けて、全然違うことを始めた。私の後世代の 人たちは、経済学のツールを用いて、法制度とか 法のルールそのものを分析するということを始 め、法の良しあしを議論したり、そういうふうに なった。それは私はまったく予想していなかった。 だけども、私が法と経済学の元祖と呼ばれること は大変光栄です。」

その次に登場したヘンリー・マニという人は、 たぶん本日お越しの皆さんにとっては一番知られていない人だと思います。当時、ジョージメイ スン大学に所属されていました。この方は 1928 年生まれですので、当時(誕生日が来ていれば) 63歳でした。マニ氏は、会社法の分野で market for corporate control ということを書いた論文 で有名な先生です。

この先生が何をおっしゃったかですけれども、「法と経済学会が設立さたことは喜ばしい。アメリカの法と経済学研究には大きな特徴がある。その特徴は何か。それは、研究の場所が経済学部ではなくて法学部(ロースクール)であることである。そこに経済の先生方も来ていただいて、また経済学を専門とする先生がロースクールで職を得て研究がされてきている。場所がロースクールであるということが重要だ。」たしかにコース氏のように昔からロースクール所属の経済学研究者もいらっしゃいましたが、これは例外でして、1990年前後以降、アメリカの主要なロースクールは経済学の先生方をアポイントするようになりました。

3番目のグイド・カラブレイジ氏は日本でもよく知られている人だと思います。1932年のお生まれですので、当時(誕生日が来ていれば)59歳でした。カラブレイジ氏は、イェール大学ロースクールのディーンを務めた方です。

カラブレイジ氏は、法と経済学の研究は規範的な研究でなければいけないと強調されました。つまり法制度や法のルールのあるべき姿、そういう議論をするときに学問は大変有益なので、法と経済学という学問もそういう方向で発展してほしいということをおっしゃいました。

最後の4番目のリチャード・ポウズナー氏。彼は、1939年生まれですので、当時(誕生日が来ていれば)52歳でした。彼は、4人のなかではもっとも若い方だったということになりますけれども、何と言ったかというと、カラブレイジ氏とはまったく反対で、「法と経済学の貢献は実証的なところにある。あるべき論ではなくて、むしろ実証的な研究がこの学会によって今後発展することを私は期待する」とおっしゃいました。

それで、この記念講演を聞いた私は、これらの 方々のなかで面識があったのは、コース先生とポ ウズナー先生でした。4人の記念講演を聞いて、 私は人によってこんなに違うものかな、こんなこ とでこの学会は大丈夫なのだろうかと、それだけを感じました。実は日本の私どもの学会も 2003 年に設立されたと思いますが、少し似たようなところがあるかもしれません。人によって考えていることが全然違うので、大丈夫だろうかという点では共通しているかもしれません。

いずれにせよ、その後、アメリカで法と経済学がどう展開したかといえば、一言では言えませんし、今 2018 年ですので、1991 年当時からは 30 年あまり経っており、変遷もあります。しかし、おおざっぱに言えば、アメリカの主要なロースクールを見るかぎり、そこにあまり差はないというか、法と経済学は研究の主流になっていると言っていいのではないかと思います。もちろん分野がいろいろありますので、濃淡はありますし、また手法としても規範的な研究であったり、実証的な研究であったり、いろいろあります。ただ、いずれにしても、91 年の学会設立以降、アメリカでは法と経済学はより盛んになって今日に至っていると、一言でいえばそういうことかと思います。

とりわけ 21 世紀、今世紀に入ってからは、実証研究が盛んになっています。とくに最近の 10 年くらいは。日本語で言えば計量経済学とかデータ分析といった手法を用いた研究が、アメリカの上位ロースクールを見ると研究の主流になっているといってよいと思います。

そこで、今後の日本における法と経済学研究というか、この学会への期待ということになりますが、まず、日本の現状はどうかということがあります。私は状況を正しく評価するだけの能力を持っていませんけれども、少なくとも法学部においては法と経済学が盛んになっているとは今日でもなかなか言えないように思います。私も、初めての留学から帰って来た後に、東大の法学部のワークショップで法と経済学の話をさせていただってすが、させていただこうと思ったときに、多くの方から「やめたほうがいい」と言われました。いずれにしても、日本では法学部では法と経済学は今日でもあまり盛んとは言えないと思います。

もう一つ、分野の問題があります。私が何十年 か前にアメリカの仲間と盛んに話したことの一 つは、どの法分野が法と経済学に向くかという話 です。ご存知のように、独禁法とか商法・会社法 の分野では、経済分析ということは、それがちゃ んと使われているかどうかという議論の余地は あるかもしれませんけれども、それなりに使いや すいので使われてきましたし、今日でも使われて います。

ただ、当時は、少なくともアメリカの学会が誕生した 91 年あたりでは、むしろ一見すると経済分析とは縁がなさそうな家族法や刑法とか、そういう分野で経済分析が行われたということがありまして、そのことのインパクトが大きかったです。もちろん、独禁法・商法・会社法などの分野では盛んに行われました。

それが今どうなっているのかというと、私は正しく評価する自信というか能力がないのですけれども、独禁法をはじめとして、アメリカでは、商法・会社法などの分野では経済分析は非常に使われていると思います。では、家族法や刑法などの分野でその後発展したかと言われると、そんなに発展しているとは思えないというのが私の感触です。しかし、少なくとも90年代には家族法や刑法の分野でも経済分析が目立ったと思ったというのが、私の印象です。

日本で分野を見ますと、この学会のシンポジウムのテーマや個別報告のテーマをご覧いただくとお分かりいただけると思います。一部の例外はありますが、なかなか民法や刑法の分野で法と経済学研究が行われているとは思えません。したがって、私としては、今後、ぜひそういう分野においても法と経済学の研究がもっと進むことを期待したいと思います。

では、独禁法や商法・会社法などの分野はどうかということです。これらの分野では、日本でもそれなりに研究が進んでいると思います。ただ、研究の絶対的な量あるいは研究者の層という観点から見ますと、まだまだ法制度とか法のルールに関連した実証的な研究というのは少ないと思

います。

そういうことで言いますと、日本では、法と経済学の研究というのは、many futures というか、まだ将来への課題がいろいろとあるので、この貴重な学会もぜひそうした研究を進めていくきっかけとなり、そして、その成果を発表する場として、あるいはぜひ皆さん方といろんなことをテーマにして議論する場として、発展していただきたいと願っています。

以上が昔話と感想です。あと若干、時間がありますので、私が最近、関心を持っているテーマを 1、2 お話ししたいと思います。

実は昨日の懇親会で一つ言ってしまいました ので、それは取り上げにくいのですが、この6月 にアメリカで GCGC という団体の年次国際会議が ありました。GCGC というのはグローバル・コー ポレートガバナンス・コロキアという団体の略称 でして、国際学会のようなものです。これは私の 仲間が5年ぐらい前に、世界の12の大学にスポ ンサーになってもらって作った学術団体です。年 1回各大学の持ち回りで集まって議論をする研究 団体です。コーポレートガバナンスというのは広 くとらえ、メンバーは半数が法律関係者、半数が 経済学の先生方ということでやっています。ウェ ブサイトがありまして、その大会の様子などはす べてビデオ配信されていますので、ご関心がある 方はご覧いただければと思います。 今年の6月初 めに、第4回の大会がハーバード大学のロースク ールでありました。初回は 2015 年にスタンフォ ード大学で、2回目はストックホルムでありまし て、昨年は3回目を東京で開催しました。

2回目のストックホルムのときは有名な経済学研究者であるOliver Hart と先生が報告をされて、その後の秋に、この先生はノーベル経済学賞を受賞されました。今年の大会には、東大からは、商法の藤田友敬氏と後藤元氏に参加していただきました。コーポレートガバナンスの分野は、2~3年前は一番有名なテーマは何かというと、人によって違うかもしれませんけれども、短期か中長期かという議論でした。企業評価は短期的に見るべ

きか、中長期的を見るべきか。この問題は現在でも決着がついているわけではありません。

しかし、最近のテーマは何かと言われると、二つないし三つです。日本で紹介され、日本でも議論されているテーマもあるのですけれども、ほとんど日本で紹介のないテーマもあるように感じています。一番紹介のないテーマは、昨日、懇親会の場で申し上げたのですけれども、英語でcommon ownership と呼ばれている問題です。これは今はお話ししません。

もう一つ、多少日本でも紹介があるのですが、 アメリカで議論が一層盛んになっているテーマ が、あまりうまく言えないのですけれども、学界 では dual-class voting stock と呼んでいる、議 決権種類株式などというものです。実務では weighted voting と呼ぶようです。

どういう話かと言いますと、議決権というか、 支配権を固定する特殊な株式を出して、それを創 業者が持つような上場会社です。そのような上場 会社については、創業者が同意しないかぎり、支 配権の交代は起きえません。そういう仕組みの上 場会社はいいのか、という話です。

世界の時価総額ランキングというのがあります。上場企業は株式市場によって評価されるという意味では、株価は株式市場における上場企業の評価の結果を表していると言えると思います。

日本ですとトップはトヨタで、その時価総額は約20兆円です。しかし、世界の時価総額ランキングですと、トヨタは30番か35番目くらいになります。世界のトップ5は何かというと、1番はアップルです。2番目がアマゾン。現在ではアマゾンです。3番目はグーグル、4番目がマイクロソフト、そして5番目はフェイスブックです。いずれも、その時価総額はトヨタの何倍もあります。

この五大企業のうちの二つ、少なくとも私が知る限り、グーグルとフェイスブックというのは、 今言いました創業者が特殊な株式を保有しており、その結果、上場会社であっても(グーグルでいえば上場会社は持株会社になるのですけれども)、支配権の変更は、創業者が承諾しないかぎ り、不可能です。ヘンリー・マニ氏が言ったマーケット・フォー・コーポレート・コントロールは 機能しません。敵対的な買収を目指していくら上 場株式を全部かき集めたって駄目です。創業者が 8割ぐらいの議決権を持っているからです。それ でも、証券取引所はそういう企業の上場を認めて いるため、それらの企業は上場企業となっている わけです。

それで、こういうのはいいのか。日本の状況は ご存知かと思いますが、原則としては東京証券取 引所はそういう会社の上場を認めません。例外と して、数年前にサイバーダインという医療用のロ ボット等を作っている会社の上場を認めました。 筑波大学の先生が個人で 80%の議決権を保持す る、その意味ではグーグルやフェイスブックと同 じ構造です。東京証券取引所はこの会社の上場を 認めましたが、それは例外でして、これ以外は、 少なくとも今日に至るまでのところでは、申請が あったとしても認めていません。

日本では通常は創業家はどうするかというと、 普通株だけで上場します。たとえば創業家が 60 %の株式を保有して、残りの 40%の株式を上場 します。これでも 60%の株式 (の少なくとも一部)が売られないと支配権の交代は起きないので すけれども、普通株ですので、dual class とは 全然効果は違います。なお、グーグルやフェイス ブックも無条件で議決権が固定されているわけ ではありませんで、かりにもし創業者であるたと えばフェイスブックであればザッカーバーグさ んが、自分の保有する株式を他人に売ったらその 時点で普通株に転換されるという仕組みとされ ています。そういういろいろな契約条件が付いて はいます。

ただ、付いていないのは、付いていないのはという言い方がいいかどうかわかりませんけれども、ザッカーバーグさんがそのお子さん、あるいはその孫にと、保有する株式を承継していく場合には、支配権は固定されたままです。こういう仕組みはいかがなものか。少なくとも支配権が交代する可能性がおよそないというのは問題ではな

いかという議論です。

これを問題視している1人が、今回、たまたまGCGCの大会の開催校となったハーバード大学のロースクールの有名なLucian Bebchukという先生です。私より二つ若い方です。ベブチャック氏がやはりこれは問題だという論文をGCGCの今年の大会で報告されました。アメリカでは、グーグルとフェイスブックの二つだけではありません。証券取引所は、法律家の言葉で言うと一株一議決権原則というのを上場会社に要求はしているのですが、例外として、新規上場(IPO)のときは、議決権種類株式を認めています。日本では例外はあるけれども、厳しいという状況です。

ベブチャック氏は、これは問題だということで、いろいろ報告されたのですが、それは GCGC のウェブサイトで公開されています。ご関心があれば、ご覧いただければと思います。ディスカッサントとしてコメントをされたのは、経済学者でロンドン大学のビジネススクールの Julian Franks 氏という方です。フランク氏は、経済学者が通常こういう話を聞いたら、法で規制すべきだとは言わない。これは市場の判断に委ねるのがいい。そういう会社が良くないと評価するかどうかに関するやり方はいろいろあるけれども、たとえばインデックス(株価指数)にそういう会社を含めるインデックスと含めないインデックスとの二つを用意して、投資家がどっちを買うかを見ればいいということをおっしゃいました。

実は先ほどちょっとすっ飛ばして、昨日の懇親会で少し申し上げたことなのですけれども、今、全世界でインデックス投資というのが非常に盛んになっています。パッシブ運用と実務で呼ばれているものです。大手4機関投資家というのがありますけれども、著名なのはブラックロックです。GCGCの大会には、別のテーマを議論するためにブラックロックから2人、それからスタンダード・アンド・プアーズ・インデックスから1人来ておられました。

そこで、ブラックロックの人にグーグルやフェ イスブックの株は買うのですかという質問が出 たのですが、答えはインデックスの株を買っていると。そうしたら、S&P の人によれば、S&P500という著名な指数では、ESGとかを重視していて、とくに石炭に関連するところにお金を出している会社は500から外しているそうです。ですから、S&P500からそういう銘柄は外されている。だけど、グーグルやフェイスブックは外してない。

それで、さっきの話で、外したのと外さないのを両方つくって、投資家に選んでもらうのがいいのではという議論になりました。そこで、なぜ、外す指数を作らないのかという話に質問が集中しました。それに対する答えは、私にはよくわからなかったです。要するにグーグルやフェイスブックはいい会社だからと。なぜ議決権種類株式を出して創業者の支配権を固定している会社がいい会社なのか、その点については、そういうことは考慮しないというか、それはグーグルやフェイスブックだからと言ってしまえばそれまでかもしれません。

そうすると、市場において、そういうものを除いたインデックスを作る人が出てきて、それが普及するかどうかは投資家が判断するものだから、というロジックにさらに進むことになります。しかし、いずれにしてもどうもよくわからない。

これが、私の関心を持っているテーマの一つです。日本では比較的厳しく制限して運用していますので、あまり問題になることはないし、表に出ることも少ないです。しかし、いずれにせよ、このグーグルやフェイスブックの仕組みがどうなのかというのは、今、アメリカの学界においては、私の理解では最も議論されるテーマの一つになっていると思います。

もう一つくらい、何かテーマを挙げようかと思います。準備してきていないので、いい加減な言い方になりますが、今、日本ではコーポレートガバナンス分野の一つの話題として、今年の6月1日からコーポレートガバナンス・コードが改訂されまして、政策保有株式というのはよくない、だから、なくしていきましょうという流れが強いです。政策保有株式というのは、わかりにくいと思

いますが、一般の事業法人が他の事業法人の株を 持つ。それが投資目的でないものを全部そう言い ます。英語になりませんので、これを訳すときに policy purpose での holding と訳したら誰にも 通じません。

それから、金融機関が保有している事業法人の株を減らしていきましょうということも、現在、国を挙げての施策になっています。ただ、いずれにせよ、今、どういうふうになっているかというと、日本の議論は、政策保有株式の保有は、リスクに応じたリターンを期待するものでないので、企業価値に貢献しない。少なくともなぜそれを持つのかをきちんと説明してください。方向としては縮減してください。こういうことになっています。それが機関投資家の声であることも確かです。それで、ハーバード大学は、アメリカの他の大学と同じで、寄付により巨額のお金を持っていま

学と同じで、寄付により巨額のお金を持っています。そのお金を運用するのには、運用委員会というのがあって、ロースクールだけではなくて、ハーバード大学の全体のお金を運用しています。その運用委員会の委員長を務めている人は、ハーバード・ロースクールのアレン・フェレルという先生です。それで、GCGCの大会にこの先生が出ていて、ハーバード大学のお金の運用の話になりました。ハーバードでは株を投資目的で買っているのかという質問に対して、リスクとリターンはあまり考えたことがないと言うのです。

リスクとリターンで買ってないとすると、何で買っているのか、という質問に対して、バリューだというのです。「バリューって何ですか」といったら、それはやはり長年のお付き合いがあったりすることで株を保有したりすると。私はその回答にある種感動して、これぞアメリカにおける政策保有だと。リスク・リターンではなくて、バリュー。そうしたら、そんなことをしてfiduciaryduty違反にならないのですかという質問が出ました。fiduciarydutyの分野の専門家としてハーバード・ロースクールには、ロバート・シトコフという先生がいます。シトコフ氏もそこにいらっしゃって、「それは違反じゃないか」との質問

に、次のように答えました。法律家らしい答えなのですが、エリサ法(年金運用)だったら、違反だというのです。株を持つときに、それはリスクとリターンというところで説明がつかなかればいけない。ESGであってもそうだそうです。リスクとリターンで説明がつかないものは、英語でcollateral benefit と言うようです。副次的な(collateral)もので、それは fiduciary duty違反となるというのがエリサ法であり、エリサ法は厳しい。そういう答えです。

では、ハーバード大学は違反をしているかといったら、いや、法律上は、ハーバード大学はエリサ法のfiduciaryではない。ハーバードの基金はfoundation(財団)という形式になっている、foundationにおける義務は緩いのですというのが回答でした。そして、おそらく訴える人はいないでしょうとも。こうしたやりとりはGCGCのウェブサイトで公開されますので、ご関心のある方は見ていただければと思います。

これは法律家がする細かい議論です。私は、一般の人が聞いたらわかったようでわからないという感じではないかと思いました。

こういう分野を含めて、興味深いテーマはたく さん出てきていると思います。ぜひこの学会でも、 皆さんと共に議論をする機会を与えていただけ れば、大変光栄に思います。

最後に、本学会の運営について、皆さん方にお 気付きの点がありましたら、こうしたらどうかと いうことなどを、総務委員長の村松先生あるいは 企画運営委員長の清水先生、その他、理事の先生 方にでも、また、私や事務局にでも結構ですので、 ぜひお寄せいただければ幸いです。

最後に本学会の運営についてのお願いまでさせていただきましたが、以上をもって、雑談で恐縮ですけれども、会長講演とさせていただきます。どうも、ありがとうございました。

【字佐美】: 神田先生、本当にありがとうございました。アメリカの法と経済学会設立時の興味深いお話から、先生ご自身の最近の研究関心に至

るまで、大変示唆に富んだお話をいただきました。 皆さま、改めて神田会長に拍手をお願いいたしま す。どうもありがとうございました。

法解釈の誤り事案に見る指定確認検査機関の責任と建築確認制度改善策 Remedy to malfunctioning building certification system judging from error cases of the law interpretation

弁護士 富田 裕

Yu Tomita: Attorney at law

要旨

建築確認の審査において、指定確認検査機関が法解釈を誤って建築確認を行い、後になって建築確認が取り消される例が見受けられる。

ここでは、指定確認検査機関が確認審査を行うに際し建築基準法の解釈について明確に 判断できない場合、特定行政庁への照会義務があり、照会を怠った場合、責任を負うもの であることを述べるとともに、法解釈の誤りによる建築確認の取り消しを防ぐために建築 基準法の法解釈が分かれうる部分を政省令に明示すべきことを述べる。

キーワード

建築確認、法解釈の誤り、過失

1 はじめに

建築確認の審査において、指定確認検査機関、建築主事等の審査機関が法解釈を誤って 建築確認を行い、後になって建築確認が取り消される例が見受けられる。

例えば、東京地判 2015 年 6 月 19 日1は、建築基準法施行令(以下、「施行令」という。) 126 条の 6 第 2 号の解釈に関し、旧建設省事務連絡による解釈と東京都事務連絡による解釈という異なった解釈が存在している中で、指定確認検査機関が東京都事務連絡によって解釈を行い、建築確認を下したが、後に世田谷区建築審査会が旧建設省事務連絡に基づいた解釈により当該建築確認を取消し、建築主に設計変更に要する費用等約 9000 万円の損害が発生した事案である。

刑法の分野では、事実の認識に誤りがある場合を事実の錯誤、事実の認識に誤りはないが、規範についての認識に誤りがある場合を法律の錯誤という。

審査機関の建築確認の誤り事案についても、事実の錯誤に対応する事実の見落とし事案と、法律の錯誤に対応する法律の認識に誤りがある事案に分類できそうである。

例えば、審査機関が事実を見落とした事案としては、実際には、設計図書の柱、梁、基礎等の主要構造部に構造耐力不足があったにもかかわらず、審査機関がこれを見落とした例をあげられる。横浜地判 2012 年 1月 31 日2の事案、静岡地判 2012 年 12 月 7 日の事案3

-

 $^{^{1}}$ 東京地判平 2015 年 6 月 19 日判例タイムズ 1422 号 317 頁

² 横浜地判 2012 年 1 月 31 日判例時報 2146 号 91 頁、判例タイムズ 1389 号 155 頁

³ 静岡地判 2012 年 12 月 7 日判例時報 2173 号 62 頁

は、実際には建築基準法が要求する建物の耐力がないにもかかわらず、建築確認の審査担当者が耐力があるものと誤信して建築確認を行った場合において、審査担当者の過失が認められ、審査機関の国家賠償責任が認められた例である。

実際には建築基準法が要求する建物の耐力がないにもかかわらず、審査機関が耐力があるものと誤信し建築確認を行った場合については、最判 2013 年 3 月 26 日 4 がどのような場合に審査機関の責任が認められるかに関する規律を明示した。すなわち、同最判は、「申請書類の記載事項における誤りが明らかで、当該事項の審査を担当する者として他の記載内容や資料と符合するか否かを当然に照合すべきであったにもかかわらず、その照合がなされなかったなど、建築主事が職務上通常払うべき注意をもって申請書類の記載を確認していればその記載から当該計画の建築基準関係規定への不適合を発見することができたにもかかわらずその注意を怠って漫然とその不適合を看過した結果当該計画につき建築確認を行ったと認められる場合に、国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法となるものと解するのが相当である。」とした。

これに対し、東京地判2015年6月19日の事例は、審査機関が法律の認識を誤った事案ということができる。これ以外に審査機関が法律の認識を誤った事案としては、東京都建築安全条例4条3項の解釈に関し区長が安全上支障がないとした法解釈の裁量逸脱の違法が認定され建築確認が取り消された東京高判2009年1月14日5、建築基準法56条の2第3項、施行令135条の12の解釈に関し指定確認検査機関の法解釈が裁判所によって否定され、建築確認が取り消されたさいたま地判2014年3月19日6の事案をあげることができる。

指定確認検査機関の法解釈の誤り事案については、今のところ、どのような場合に審査 機関が責任を負うかについての最高裁の判断はない。

そこで、本稿では、東京地判 2015 年 6 月 19 日の裁判例をもとに、指定確認検査機関の 法解釈の誤り事案において指定確認機関はどのような場合に責任を負うかについて考察す る。そして、指定確認検査機関の法解釈の誤りを予防するための制度構築について考察・ 提案する。

2 指定確認検査機関が法解釈を誤った事例

(1) 東京地判 2015 年 6 月 19 日

東京地判 2015 年 6 月 19 日は、施行令 126 条の 6 第 2 号の解釈が問題となった事案である。

施行令 126 条の 6 第 2 号の「道」に「面する」の解釈に関し、旧建設省事務連絡は、道から建物の非常用進入口等までの距離は 20 メートル以下でなければならないとするのに対し、東京都事務連絡は、東京都では旧建設省事務連絡のいう道から非常用の進入口等まで

38

 $^{^4}$ 最判 2013 年 3 月 26 日裁判所ウェブサイト、裁判所時報 1576 号 8 頁、最高裁判所裁判集民事 243 号 101 百

⁵ 東京高判 2009 年 1 月 14 日裁判所ウェブサイト、ウエストロー・ジャパン文献番号 2009WLJPCA01149002

⁶ さいたま地判 2014 年 3 月 19 日判例時報 2229 号 3 頁

の距離を20メートル以下とするという要件は適用されないとしている。

具体的にいうと、施行令 126条の 6 第 2 号の規定、旧建設省事務連絡、東京都事務連絡 は以下のとおりである。

施行令 126 条の 6 建築物の高さ 31 メートル以下の部分にある 3 階以上の階(不燃性の物品の保管その他これと同等以上に火災の発生のおそれの少ない用途に供する階又は国土交通大臣が定める特別の理由により屋外からの進入を防止する必要がある階で、その直上階又は直下階から進入することができるものを除く。)には、非常用の進入口を設けなければならない。ただし、次の各号のいずれかに該当する場合においては、この限りでない。

- 一 第 129 条の 13 の 3 の規定に適合するエレベーターを設置している場合
- 二 <u>道又は道に通ずる幅員 4 メートル以上の通路その他の空地に面する各階の外壁面に窓</u> <u>その他の開口部</u> (直径一メートル以上の円が内接することができるもの又はその幅及び高さが、それぞれ、七十五センチメートル以上及び一.二メートル以上のもので、格子その他の屋外からの進入を妨げる構造を有しないものに限る。) を当該壁面の長さ 10 メートル以内ごとに設けている場合 (下線部、筆者)

1993年12月13日付け旧建設省事務連絡

次の基準に適合する場合においては、路地状敷地に建築される建築物についても、非常用の進入口等が「道又は道に通ずる幅員 4 メートル以上の通路その他の空地に面する」ものと解することとするとし、基準として、「道から非常用の進入口等までの延長が 20 メートル以下であること」をあげている。

1993年12月20日付け東京都事務連絡

東京都においては、旧建設省事務連絡の「道から非常用の進入口等までの延長が 20 メートル以下であること」については特に規制していないことが記されている。

建築確認申請がなされた本件マンションは、図1のとおり、旗竿状の敷地の奥に計画され、道路から非常用進入口に代わる代替進入口(以下、「本件代替進入口」という。)まで31メートル程度の距離があったが、指定確認検査機関は、東京都事務連絡により、道路から代替進入口までの距離が20メートル以上あってもよいと解釈し、建築確認をした。

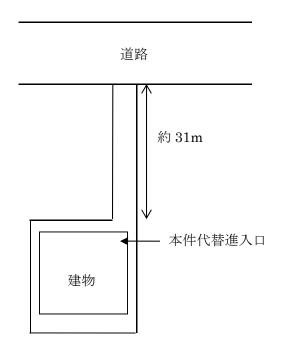


図1 本件マンションの計画

しかしながら、後に、世田谷区建築審査会は、旧建設省事務連絡に基づいた解釈により、 本件代替進入口は道から 20 メートル以上離れているとして建築確認を取り消した7。

建築主は、本件マンションを非常用進入口の設置が義務付けられる 3 階建てから非常用進入口の設置が義務付けられない 2 階建てに設計変更し、分譲した。その後、建築主は、建築確認を下した指定確認検査機関に対し、設計変更に要した費用等 9012 万円の支払いを求める債務不履行に基づく損害賠償請求訴訟を提起した。

判決は、以下を述べている。

(i)被告指定確認検査機関の建築確認の適法性について

_

⁷ 判決では触れられていないが、周辺住民が建築確認取消を求める審査請求において本件の建築計画が建築基準法の単体規定である施行令126条の6第2号に違反する旨を主張することは、「取消訴訟においては、自己の法律上の利益に関係のない違法を理由として取消しを求めることができない。」とする行政事件訴訟法10条に反するのではないかは問題となると思われる(政策研究大学院大学福井秀夫教授より指摘)。この点、東京地判2008年4月18日(ウエストロー・ジャパン文献番号2008WLJPCA4188004)は、原告適格の有無の判断の局面であるが、建物の延べ面積に応じて敷地の接道幅や道路の幅を規定する東京都建築安全条例4条1項、2項は、火災が発生した場合における避難、消火及び救助活動を迅速かつ適切に行うための規定であるとしつつ、同条3項が「建築物の周囲の空地の状況その他土地及び周囲の状況により知事が安全上支障がないと認める場合」に同条1項、2項を適用しないとしているのは、建物が火災により炎上した場合に隣接する建物やその居住者等に重大な被害が及ぶことのないようにするためであるとし、同項は周辺住民の個別的利益を保護する趣旨を含むとしている。施行令126条の6は、建物居住者の避難、消火及び救助活動の円滑のための規定であるが、消火活動により建物の炎上を防ぐことができ、これにより隣接する建物への延焼を防ぐことができるという点で、隣接する建物の居住者の法律上の利益にも関わるものといえ、行政事件訴訟法10条1項の主張制限にはかからないものと考えられる。

まず、判決は、本件代替進入口は、施行令 126条の6第2号の「面する」との要件を充足していないとまではいえない、とした。建築審査会の裁決では、本件代替進入口は旧建設省事務連絡を満たさないとして建築確認が取り消されたが、判決では、本件代替進入口は施行令126条第2号を充足しており建築確認は適法と判断されたことになる8。

すなわち、判決は、施行令 126 条の 6 は、災害時において、公共消防による建築物内の人々の救出及び消火活動が円滑に行えるよう直接屋外から屋内に進入することができる開口部(非常用の進入口)を外壁面に設置することを義務付けた規定であり、同条ただし書は、非常用の進入口の機能を十分代替し得る設備が設けられている建築物であれば同条本文の要件を緩和するとの趣旨で設けられた規定であり、その代替的な具体的設備として非常用エレベーター又は代替開口部を予定しているものとした。そして、判決は、代替開口部が施行令 126 条の 6 第 2 号の「道」に「面する」か否かを判断するに当たっては、接面する道と代替開口部との距離、代替開口部の設置位置、形状といった事情のほか、当該建築物の規模・形状、敷地の形状、周囲の建築物の立地状況及び道の敷設状況、公共消防の整備状況、消防活動上の具体的な支障の有無等の諸事情を総合勘案し、非常用の進入口が設置された場合と同等に円滑な消防活動の実現という立法目的を達成することが可能かどうかといった実質的な見地から検討することを要すると解するのが相当であるとした。

そして、判決は、施行令 126 条の 6 第 2 号所定の代替開口部に該当するか否かは非常用の進入口が設置された場合と同等の円滑な消防活動の実現を図り得るかといった実質的見地から検討すべきものであるから、道と代替開口部との距離が同号の「面する」との要件該当性を判断する上で重要な事情の一つとなるとしても、当該事情のみをもって同号の要件該当性の判断されるものではないとした。

そして、判決は、世田谷消防署が本件代替進入口の設置位置、形状、道路からの距離等を斟酌した上で建築基準法上の建築物の防火に関する規定に違反しないと判定して消防同意を行っている事情等をあげ、円滑な消防活動の実現という立法目的の達成可能性の見地から検討しても、本件代替進入口は、施行令 126 条の 6 第 2 号所定の「面する」との要件を充足していないとまではいえないとした。

(ii) 仮に建築確認が違法である場合の指定確認検査機関の注意義務違反の有無

次に、判決は、仮に本件代替進入口の施行令 126条の6第2号の要件該当性が否定され、 建築確認が違法だった場合について、被告指定確認検査機関に確認検査契約に係る注意義 務違反があるか否かを検討している。

この点、判決は、まず、被告の債務不履行の有無に関し、建築確認の申請をした建築主

⁸ かかる結論からすると、建築主側は建築審査会の裁決を違法であるとして裁決の取消訴訟を提起していたならば、建築確認取消しの裁決が取り消されて建築確認の適法が確定し、建築主は3階建ての建物を建てられたことになる。建築主が取消訴訟を提起しなかったため土地の高度利用といった正の外部性が減少したことを考慮すると、行政訴訟に対して奨励金を出すなど正の外部性に対応したピグー補助金を与え、違法是正機能の発揮を奨励することも考えられる(政策研究大学院大学福井秀夫教授からの聴取による)。

とそれを引き受けた指定確認検査機関との関係は、民法上の報酬支払特約付き準委任契約 (建築確認検査業務委託契約)であり、指定確認検査機関がなした確認に関する事務に過 誤があった場合、指定確認検査機関は債務不履行に基づく損害賠償責任を負うとした。

次に、判決は、指定確認検査機関は、確認審査を行うに際し、建築基準関係規定はもとより、国土交通大臣及び特定行政庁等からの指示・連絡等に係る文書のほか、建築基準関係規定の解釈等について特定行政庁が公表している情報又は発行している資料を参考にし、また、これらにより建築関係規定の解釈、都市計画に関する状況等を明確に判断できない場合は特定行政庁への照会を行うなどして、当該建築計画が建築基準関係規定に適合するか否かについて判断する債務を負うとした。

しかし、判決は、世田谷区は確認審査時に被告が東京都事務連絡によって解釈していることを知りながら、被告に対し非常用進入口が建築基準法 126条の6に適合しないとの意見を明示していないこと、世田谷区は被告から確認審査報告書の提出を受けた後も被告に対し建築基準法6条の2第11項(現行法の6項)に基づき本件建築計画が建築基準関係規定に適合しないと認める旨の通知(不適合通知)をしなかったこと、世田谷区は本件確認処分に先立って東京都の事務連絡は適用されない旨を公表していなかったこと等を考慮し、被告が東京都事務連絡によって旧建設省事務連絡の適用が排除されていると考えたことには合理的な理由があるといえ、被告が本件確認処分をするに先立ち特定行政庁である世田谷区に東京都の事務連絡の適用の有無について問い合わせをしなかったとしても、それをもって受任者としての善管注意義務を怠ったとはいえないとした。

判決では、被告指定確認検査機関による建築確認自体が違法とまではいえないと判断されたため、それそれ指定確認検査機関の責任が認められる余地はない。

もっとも、判決の後段では、指定確認検査機関による建築確認が違法であることを前提 に指定確認検査機関の過失の有無が検討されている。そこで、以下、仮に指定確認検査機 関の建築確認が違法であるとした場合に指定確認検査機関に過失があるか否かについて検 討する。

(2) 事件の背景

_

事件の背景としては、2000年の地方分権一括法(地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律)により、建築確認事務は、国の機関委任事務から地方公共団体の自治事務とされ、特定行政庁には建築基準法の解釈権限が与えられ、特定行政庁ごとに異なった解釈が行われるようになったことをあげることができる9。判決も、建築確認が地方自治体の自治事務に該当すること(地方自治法2条8号)から、東京都が旧建設省事務連絡と異なる事務連絡を定めることも許されるとしている。

⁹ 阿部泰隆「行政法解釈学 I 」 (有斐閣、2008年) 445 頁は、地方公共団体の自治事務に関する法令解釈権限について、「2000年改革後の自治事務と法定受託事務は地方公共団体の事務で、その執行に当たっては、国法の解釈も必要であり、その権限も与えられていると解される。」としている。

また、事件の背景としては、従前、建築確認は、特定行政庁の建築主事によって行われ ていたが、1998年の建築基準法改正により民間の指定確認検査機関でも行えるようになっ たことをあげることができる。

指定確認検査機関による建築確認を導入した1998年の建築基準法改正は、1997年3月 24日付けの建築審議会による「二十一世紀を展望し、経済社会の変化に対応した新たな建 築行政の在り方に関する答申」10を受けてなされた。この答申では、建築確認の民間開放の 趣旨として、行政側の十分な体制整備を期待することが困難であること、民間による多様 なサービスの提供が期待できることがあげられている。

指定確認検査機関の制度の創設について、立法担当者である建設省住宅局建築指導課・ 市街地建築課監修による「改正建築基準法のポイント」では、「民間においては、建築関係 専門技術者の充実を背景に、住宅の性能保証事業の一環として建築計画の審査や施工検査 を実施したり、あるいはコンピューター技術・情報通信技術を駆使して柔軟かつ迅速に審 査を実施するなど、多様なサービスの提供が可能となっている。このような状況を踏まえ、 二一世紀を見据えて官民の役割分担の見直しを行うこととし、建築主においては、民間に よる多様なサービスの活用の途を開き、自主的な建築物の安全性の確保を促進するととも に、行政においては、違反是正等本来行政でしか行い得ない業務にその能力を集中させる ことにより、建築規制の実効性の確保を図ることとした。」(下線部、筆者)と述べられて いる11。

この民間の審査機関を設けたことで、行政の事務負担の軽減が図られ、中間検査、完了 検査などの実施率が飛躍的に向上したが、一方で、指定確認検査機関のそれぞれが建築基 準法の法解釈を行うことにより、審査機関ごとに異なる法解釈が生じやすくなった。

指定確認検査機関は特定行政庁の監督下において建築確認業務を行っているから指定確 認検査機関は特定行政庁の法解釈に従って建築確認事務を行わねばならないものであるが (最判 2005 年 6 月 24 日12)、全国的に活動する指定確認検査機関にとって、個々の特定行 政庁の個別の法解釈の相違を全て把握することはほとんど不可能であり、指定確認検査機 関が特定行政庁の解釈と異なった解釈で建築確認を行うことが多々あるものと思われる。

このような背景から、建築確認の際の建築基準法の解釈については、特定行政庁が異な

¹⁰ 建築審議会答申「二十一世紀を展望し、経済社会の変化に対応した新たな建築行政の在り方に関する 答申」(1997年3月24日)

http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/build/info_19970324_0.html

¹¹ 建設省住宅局建築指導課・市街地建築課監修「改正建築基準法のポイント」14頁(株式会社ぎょうせい、 1998年)

¹² 最判 2005 年 6 月 24 日 (判例時報 1904 号 69 頁) が「法は建築物の計画が建築基準関係規定に適合する ものであることについての確認に関する事務を地方公共団体の事務とする前提に立った上で、指定確認検 <u> 査機関をして、上記の確認に関する事務を特定行政庁の監督下において行わせることとした</u>ということが できる」(下線部、筆者)とし、「指定確認検査機関による確認に関する事務は、建築主事による確認に関 する事務と同様に、地方公共団体の事務であり、その事務の帰属する行政主体は、当該確認に係る建築物 <u>について確認する権限を有する建築主事が置かれた地方公共団体である</u>と解するのが相当である。」(下線 部、筆者)としていることからも、指定確認検査機関は地方公共団体に属する特定行政庁の法解釈のもと で建築確認を行うものと考えられる。

った解釈をすることが認められているだけでなく、指定確認検査機関が特定行政庁の解釈 を知らないで建築基準法の解釈を行い、建築確認を行うため、指定確認検査機関が法解釈 を誤る事例が生じていると推測される。

そして、特定行政庁が指定確認検査機関の建築確認における法解釈の誤りに気付いた場合、特定行政庁が建築主及び指定確認検査機関に建築基準法への不適合通知(建築基準法6条の2第11項)が出し建築確認を失効させる例や、建築審査会が建築確認を取り消し建築工事が中断する例が出てきている。

以下、指定確認検査機関が法解釈を誤り、建築確認が取り消された事案について、東京 地判 2015 年 6 月 19 日の規律で指定確認検査機関の責任の有無を判断することに関し、① 先行する裁判例との整合性の観点、②予見可能性に基づく結果回避義務違反の有無の観点、 ③法と経済学の観点から考察する。

3 指定確認検査機関が法解釈を誤った場合の損害負担ルール

(1) 先行する裁判例からの考察

指定確認検査機関の担当者が法解釈を誤った場合の過失の有無に関し、参考となるものとして、最判 1971 年 6 月 24 日 13 、最判 2004 年 1 月 15 日 14 、東京地判 1977 年 4 月 22 日 15 及びこの控訴審判決である東京高判 1979 年 9 月 27 日 16 がある。以下、これらについて述べる。

まず、最判 1971 年 6 月 24 日は、未登記立木の差し押さえの方法に関し、債権執行に準じ立木を伐採する権利の差し押さえによるべきものとし、有体動産としての立木の差し押さえによる方法を違法と判断したが、「ある事項に関する法律解釈につき異なる見解が対立し、実務上の取り扱いも分かれていて、そのいずれについても相当の根拠が認められる場合に、公務員がその一方の見解を正当としこれに立脚して公務を執行したときは、のちにその執行が違法と判断されたからといって、ただちに右公務員に過失があったものとすることは相当でない。」(下線部、筆者)とし、有体動産としての立木の差し押さえをした執行吏に過失はないとした17。

次に、最判 2004 年 1 月 15 日は、在留資格を有しない外国人である X が横浜市の区長に対し国民健康法に基づき国民健康保険の被保険者証の交付を請求したところ、同法 5 条の「住所を有する者」に該当しないとして被保険者証の交付をしない処分を受けたため、区

¹³ 最判 1981 年 6 月 24 日民集 25 巻 4 号 574 頁

¹⁴ 最判 2004 年 1 月 15 日民集 58 巻 1 号 26 頁

¹⁵ 東京地判 1977 年 4 月 22 日下級裁判所民事裁判例集 28 巻 1~4 号 412 頁、判例時報 873 号 70 頁

 $^{^{16}}$ 東京高判 1979 年 9 月 27 日判例時報 939 号 26 頁、判例タイムズ 403 号 97 頁

¹⁷ 政策研究大学院大学福井秀夫教授は、本最判は裁判所の実務上の取り扱いが分かれる場合において違法な取り扱いをした執行吏に過失がないとしたものであり、行政庁の解釈が分かれる場合にまで射程が及ぶものではないとする。そして、同氏は、誤った行政解釈に基づく違法な行政処分により私人が損害を被った場合において私人が提起した国家賠償請求訴訟で行政の過失が認められないとすると、私人の活動における取引費用が著しく高いものとなり資源配分が歪められるとし、本来、誤った行政解釈に基づく違法な処分により損害が生じた場合、当該処分をした行政に無過失責任を負わすべきであるとする(福井秀夫氏より直接聴取)。

長が依拠した同法 5 条の解釈通達を出した国に対し国家賠償請求をした事案である。判決は、被保険者証を交付しなかった処分には違法があるものの、「ある事項に関する法律解釈につき異なる見解が対立し、実務上の取り扱いも分かれていて、そのいずれについても相当の根拠が認められる場合に、公務員がその一方の見解を正当としこれに立脚して公務を執行したときは、のちにその執行が違法と判断されたからといって、ただちに右公務員に過失があったものとすることは相当でない。」とした最判 1981 年 6 月 24 日を引用し、横浜市の担当者に過失があったとはいえないとした。

次に、建築確認にかかる法解釈の誤り事案の裁判例である東京地判 1977 年 4 月 22 日及びこの控訴審判決である東京高判 1979 年 9 月 27 日は以下のとおりである。

Xは、1972年2月18日、建築主事Aに対し建築確認申請をしたが、建築主事AはXの建築確認申請の対象となる土地が隣地の共同住宅の建物が存在する敷地の一部を含んだものであったので、仮にこの建築確認申請に対して建築確認を行うと敷地の二重使用を認め、既に建った隣地の共同住宅の建物が容積率、建ペい率等の建築基準法に違反することになるとして、1972年4月18日、当該建築確認申請が建築基準法6条4項に適合しない旨の通知を行い(以下、「本件処分」という。)、建築確認を行わなかった。

しかし、Xは、1972年5月15日、本件処分の取り消しを求めて東京都建築審査会に審査請求を行い、東京都建築審査会は、1974年8月8日、確認申請に係る建築物が建築されることによって隣地の共同住宅が違法建築物となるものではないとして本件処分を取り消す裁決をした。

その後、Xは、建築主事Aの法解釈は、建築確認申請においては敷地単位で建築基準法 適合性を判断すべきであるという原則の解釈を誤ったものであるとして、建築主事Aが属 する東京都中野区Yに対して国家賠償請求訴訟を提起した。

判決は、建築確認の審査は当該建築確認申請に係る建築物の敷地を単位として審査されるべきであり、敷地単位でみた場合、建築確認申請は法令に適合していたのであるから、建築主事Aによる本件処分は違法であるとした。

そのうえで、判決は、建築主事Aに故意又は過失があったかに関し、「<u>公務員が職務上通</u>常要求される法律的知識、経験法則に基づいて争いある解釈のうちの一つの解釈に従ったときは、その解釈が十分な合理性を有するものである限り、後にそれが裁判所に採用されず違法な処分であるとされたとしても、公務員に処分の違法性について認識又はその可能性があったということはできないから、故意または過失はないというべき」(下線部、筆者)とした。そして、本件に関し、建築確認にあたり敷地の二重使用が認められるか否かについては肯定的見解と否定的見解があること、確定した判例、学説がないこと、建築主事Aは上級庁である東京都首都整備局建築指導部に照会したが、同部内においても肯定、否定の両様の意見に分かれたこと等を認定し、建築主事Aに故意又は過失はなかったとした。

そして、控訴審判決は、さらに、建築確認申請に係る計画を容認することが国民の生命、 健康、財産の保護を図るという建築基準法の目的に著しく違背する場合、建築基準法に不 適合との決定をすることは国家賠償法1条の違法な公権力の行使とならないとし、本件においても、本件処分が違法な公権力の行使と断ずることはできないとした。そのうえで、仮に違法な公権力の行使に当たるとしても、「<u>ある事項に関する法解釈において、公務員がそのうちの一方の見解をとり、その見解に立脚して公務を執行したが、後になってその執行が裁判により違法であると判断されたとしても、これをもって直ちに公務員に故意又は過失があったものと認めるのが相当ではない</u>ことは、すでに判例¹⁸の示すところ」(下線部、筆者)として、建築主事Aの故意又は過失を否定した。

指定確認検査機関から建築確認を受け、確認済証の交付を受けたときは、当該建築確認は建築主事による建築確認と、当該確認済証は建築主事により交付された確認済証とみなされる(建築基準法6条の2第1項)。そうであれば、指定確認検査機関の担当者が法解釈を誤った場合の責任は、建築主事という公務員が法解釈を誤った場合の責任と同じく考えることができる。

そうすると、指定確認検査機関が法解釈を誤った事案である東京地判 2015 年 6 月 19 日 においても、上記の判例及び裁判例と同様、複数の解釈がありうる場合において、そのいずれかの解釈に従って公務を執行した以上、指定確認検査機関には過失がないとされそうである。

もっとも、2(2)で述べたとおり、指定確認検査機関は、特定行政庁の監督下において特定行政庁の法解釈により建築確認事務を行っている。

そして、建築基準法 77 条の 32 第 1 項は、「指定確認検査機関は、確認検査の適正な実施のため必要な事項について、特定行政庁に照会することができる。この場合において、当該特定行政庁は、当該照会をした者に対して、照会に係る事項の通知その他必要な措置を講ずるものとする。」(下線部、筆者)と規定しており、指定確認検査機関は、複数の法解釈のうちどの解釈によるべきか判断がつかない場合、特定行政庁に照会をすることができる。

そうであれば、指定確認検査機関は、複数の解釈のうちいずれの解釈によるべきか判断がつかない場合において、いずれかの解釈によればそれでよいというものではなく、特定行政庁に照会する義務があると考えるべきである。

東京地判 2015 年 6 月 19 日は、指定確認検査機関は、建築基準関係規定の解釈等について明確に判断できない場合は、特定行政庁への照会を行うなどして、当該建築計画が建築 基準関係規定に適合するか否かについて判断する債務を負うとした。

この判断は、公務員は、複数の解釈がありうる場合、いずれかの解釈によればよいとしたものではなく、どの解釈に従ったらよいかわからない場合、特定行政庁に照会を行う義務があり、照会しない場合、過失ありとされる可能性がある点で、上記の判例及び裁判例と異なっているが、指定確認検査機関が特定行政庁の解釈に基づき建築確認を行う以上、

_

¹⁸ 最高裁 1969 年 2 月 18 日第三小法廷判決、裁集民 94 号 333 頁、同庁 1981 年 6 月 24 日第一小法廷判決、 民集 25 巻 4 号 574 頁

この結論は先行する判例や裁判例と整合する。

(2) 結果発生の予見可能性、結果回避義務違反の観点からの考察

過失とは、結果発生の予見可能性を前提とした結果回避義務違反であるといわれる19。

そこで、解釈が分かれる場合に、解釈の誤りの予見可能性があるか、解釈の誤りを回避 するための行為義務たる結果回避義務があるかの観点から指定確認機関がどのような場合 に責任を負うかについて考えてみる。

この点、指定確認検査機関は特定行政庁の監督下において建築確認を行っているから、 仮に指定確認検査機関が建築基準法の法解釈に疑問をもったなら、建築確認を行う特定行 政庁に解釈を尋ねることで建築基準法の解釈の誤りによる違法な建築確認を防ぐことがで きる。この場合、指定確認検査機関は、法解釈の誤りの予見可能性を前提に、特定行政庁 に解釈を尋ねることで解釈の誤りを回避できる。

そうすると、指定確認検査機関は、ある条項に複数の解釈がある場合において、特定行政庁の解釈がどちらの解釈によっているか不明な場合、特定行政庁に照会する義務があることになろう。

そうだとすると、東京地判 2015 年 6 月 19 日が、法解釈に関し明確な判断ができない場合に特定行政庁に照会を行う義務があるとしたことは適切な判断であったということができる。

(3) 法と経済学の観点からの考察

グイド・カラブレイジによる損害負担のルールでは、社会的費用は、損害の予防費用、 損害が発生した場合の事故費用(事故発生確率×事故損害)の和であるとし、損害の負担 者を誰にするか、加害者にどの程度の注意義務が求められるかは、社会的費用を最小化の 観点から定められるとする²⁰。

社会的費用=予防費用+事故費用=予防費用+事故発生確率×損害

そして、同ルールは、社会的費用が最小である者(これを最安価損害回避者という。)に 損害を負担させるべきであり、要求される注意義務のレベルは社会的費用最小化の観点か ら設定すべきとする。

下の図2で、予防水準を上げると、それだけ予防費用が増えるが、予防水準を上げただけ事故費用は減少する。そうすると、予防費用が増えると事故費用は減少するから、両者の和である社会的費用には最低のポイントがある。ここで、加害者が社会的費用を最小化

_

¹⁹ 内田貴「民法Ⅱ 債権各論」(東京大学出版会、第3版、2013)年337頁は、過失とは心理状態(主観的過失)ではなく、すべきでない行為をしたという行為義務違反であり、損害の発生は予見可能であり、それを回避すべき行為義務があったにもかかわらずそれを怠ったこと(客観的過失)であるとしている。

²⁰ 正確には、カラブレイジはこれに運用費用を足したものが社会的費用であるとするが、ここでは議論を 単純化するために運用費用は省いて考える。

する X の水準以下の注意しか払わない時に事故が発生した場合、その加害者は損害賠償責任を負うことにすると、その加害者は X のレベルの注意義務を払うことになるから、これにより社会的費用の最小化、ひいては、効率的資源配分の実現を期待できる²¹。

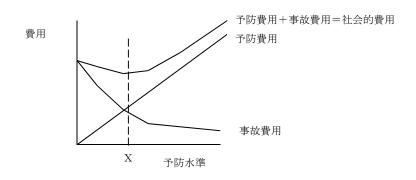


図2 社会的費用を最小化する予防水準

以下、この損害負担のルールに基づき、指定確認検査機関が法解釈を誤った事案において、(i) 誰が損害を負担すべきか、(ii) 過失責任ルールとすべきか、あるいは、無過失責任ルールとすべきか、(iii) 過失責任ルールの場合、加害者にどの程度の注意義務を課すべきか、について検討する。

まず、(i) 誰が損害を負担すべきかについては、誰に損害を負担させればより安い予防費用により事故費用を低減させることができるか(最安価損害回避者が誰か)が問われる。

この点、損害回避者としては、マンション開発業者である建築主、建築主が依頼した設計者、建築確認申請の図面を審査する指定確認検査機関、建築基準法の解釈を行う特定行政庁が考えられる。

そのうち、マンションの開発業者である建築主は、適切な設計事務所を選択し、設計事務所に対し、法令の解釈が分かれる場合に法令上認められ得る延床面積ぎりぎりの設計をするのではなく、法令上確実に認められる範囲の設計をするよう指示することで法解釈の誤りによる建築確認の取消を防ぐことができる。

次に、建築主が依頼した設計者は、建築士の資格を有しており、建築基準法の解釈の専門家である。そうであるから、特定行政庁に法解釈を照会してでも解釈の適法性を確保する義務を負っているということができる。

次に、指定確認検査機関は、建築基準法の解釈という点では設計者以上に専門家である。 また、特定行政庁による建築基準法の解釈のもとで建築基準法の解釈を行う建築確認を行

²¹ ロバート・D・クーター、トーマス・S・ユーエン「法と経済学」(商事法務研究会、1997年) 354 頁は、社会的費用を最小化する予防水準を下回る注意義務しか払わなかった加害者に損害賠償責任を負わせるべきであるとする。

う義務を負っており、建築基準法 77 条の 32 第 1 項に基づき特定行政庁に対し法解釈を照 会する権限も有している。そうすると、指定確認検査機関は安価に損害を回避できる者と いうことができる。

次に、特定行政庁は、管内における建築基準法の解釈を行う権限を有する者である。しかしながら、特定行政庁は、指定確認検査機関に申請された個別の建築計画について建築確認審査を行うものではないので、指定確認検査機関に申請された建築確認審査の際に法解釈を行い、損害を回避できる立場にはない。

以上からすると、設計者と指定確認検査機関は安価に損害を回避できる者であるととも に、建築主も設計者に対し法令ぎりぎりの設計を指示するのではなく法令上確実に認めら れる範囲の設計をするよう指示することで法解釈の誤りを回避することができる。

そして、この三者の中では、指定確認検査機関が建築基準法に基づく確認審査の専門機関であり、特定行政庁に対する法令の照会権限も有していることから(建築基準法 77 条の32 第 1 項)、指定確認検査機関が最も安価に損害を回避することができると言える。

次に、(ii) 過失責任ルールとすべきか、それとも、無過失責任ルールとすべきかについては、指定確認検査機関の他に誰が損害を回避できるかを検討する必要がある。

損害の予防が加害者に一方的に依存する場合を予防の一方性、損害の予防が加害者、被害者の予防行為に依存する場合を予防の双方性という。

予防の双方性の場合、加害者のみならず、被害者も損害を回避することができるが、加害者1人に無過失責任を負わせると、被害者による損害回避が行われなくなる。そのため、予防の双方性の場合、過失責任とし、被害者も損害を負担する余地を設けるのが望ましい。これに対し、予防の一方性の場合、加害者だけが損害を回避することができ、被害者は損害を回避できないから、加害者に無過失責任ルールを適用しても問題ない。

これに加え、英米法では、寄与過失(Contributory Negligence)の抗弁を認める無過失責任という責任負担ルールがある²²。この責任ルールは、被害者の注意水準が相当の注意に満たなければ、被害者は損害に寄与する過失がある(contributorily negligent)とされ、自ら損害を負担しなければならないが、被害者の注意水準が相当の注意の水準に達しているときには、加害者が事故の損害を負担するルールである。このルールの場合、被害者は寄与過失を認められて損害を負担させられることを避けるために相当の注意を払うので、予防の双方性の場合であっても、加害者、被害者の双方による損害の回避を期待できる。

以上からすると、予防の双方性の場合は過失責任ルールや寄与過失の抗弁を認める無過 失責任ルールが望ましく、予防の一方性の場合は無過失責任ルールを採用してよいことに なる。

さらに、過失責任ルールと寄与過失の抗弁を認める無過失責任ルールの比較では、過失 責任ルールの場合、加害者が相当の注意を払う限りにおいて自らの責任を免れることから、 加害者の活動水準が過剰になるがちとなるのに対し、寄与過失の抗弁を認める無過失責任

_

²² スティーブン・シャベル「法と経済学」(日本経済新聞出版社、第 1 版、2010 年)210 頁、217 頁。

ルールの場合、被害者が相当の注意を払う限りにおいて自らの損害負担を免れるから、被害者の活動水準が過剰になりがちとなるという相違がある。そこで、加害者の活動水準を制御する必要があるときには寄与過失の抗弁を認める無過失責任ルールが望ましく、被害者の活動水準を制御する必要があるときには過失責任ルールが望ましい。具体的には、加害者の活動が危険を伴う活動であるときには寄与過失抗弁を認める過失責任ルールが望ましく、加害者の活動がさほど危険を伴うものでないときは過失責任ルールで問題ない²³。

また、過失責任ルールと寄与過失の抗弁を認める無過失責任ルールの比較では、過失責任ルールの場合、加害者が相当の注意を払う限りにおいて被害者が損害を負担するから、被害者がリスク回避的な場合、この制度は被害者が活動水準を低下させ望ましくない。この意味で、過失責任ルールは、被害者がリスク中立的な場合に採用すべきである。一方、寄与過失の抗弁を認める無過失責任ルールの場合、被害者が相当の注意を払う限りにおいて加害者が損害を負担するから、加害者がリスク回避的な場合、この制度は加害者が活動水準を低下させ望ましくない。この意味で、寄与過失の抗弁を認める無過失責任ルールは、加害者がリスク中立的な場合に採用すべきである²⁴。

指定確認検査機関による法解釈の誤り事案の場合、設計者、建築主も損害の回避をすることができる。被害者である建築主も損害の回避をできるから予防の双方性の場合といえ、被害者も損害負担の余地がある過失責任ルールまたは寄与過失の抗弁を認める無過失責任ルールが望ましい。

そして、加害者である指定確認検査機関と被害者である建築主のどちらの活動水準を制御する必要があるかについて鑑みるに、指定確認検査機関による確認申請の審査業務は計画の法令適合性のチェック業務であり特段危険な活動とはいえないこと、確認審査業務は確認申請を受けて審査する受け身の立場であるから活動水準の制御になじみにくいこと、被害者である建築主の活動は、マンションを建てることには様々なリスクを伴い、ひとたびリスクが顕在化すると多くのマンション住民の生活に影響を与える点で(建物の瑕疵が発覚した場合における住民による補修工事の受忍、仮住まいへの引っ越し等)、活動水準を制御する必要が大きいと考えられることを考慮すると、被害者である建築主の活動水準を制御する必要がより大きいといえる。

また、被害者と加害者のどちらがリスク中立的かについて鑑みるに、マンション開発業者である建築主は、マンション開発事業、販売事業を行い大きな収益を上げているため、建物の補修費用等の損害が発生した場合でも損害額は収益に比してさほど大きなものとはならないのに対し、指定確認検査機関は、確認申請のあった建築計画を数万円から数十万円程度低額の審査料で数多くの件数審査する活動をしているが、ひとたび損害が発生するとその損害額は審査料の数百倍を超え得る点で、被害者たる建築主がよりリスク中立的と

²³ シャベル 230 乃至 236 頁。

²⁴ シャベル 293 乃至 305 頁。

いえる25 26。

以上から、指定確認検査機関による法解釈の誤り事案の場合、被害者の活動水準を制御する必要があり、被害者の方がリスク中立的であると考えられることから、寄与過失の抗弁を認める無過失責任ルールと過失責任ルールでは、被害者がリスク負担をする過失責任ルールが望ましい。

次に、(iii) 指定確認検査機関にどのような注意義務違反があった場合に過失があると認められるべきか。

予防費用と事故費用の和を最小にして社会的費用を最小限とする観点からすると、最初、ほんの少し予防費用を増加しただけで事故費用は大幅に下がり、両者の和である社会的費用が減少するが、ある程度以上注意水準が上がると、予防費用が増加する割に事故費用は減少せず、その和となる社会的費用は予防費用の増加により却って増加することになる。

そこで、予防費用と事故費用の和である社会的費用が最低のポイントに注意水準を設定することになる。

指定確認検査機関の法解釈の誤り事案について考えてみると、指定確認検査機関がある 条項について複数の解釈があることを認識し、当該特定行政庁でそのどちらの解釈によっ ているか不明である場合、指定確認検査機関は、容易に(少ない予防費用にて)当該特定 行政庁に対しどちらの解釈によっているかを照会し、事故費用を低下できる。この場合、 指定確認検査機関が特定行政庁に照会をしなかったなら、過失ありとされることになろう。

一方、指定確認検査機関がある条項について複数の解釈があることを認識したが、当該 特定行政庁でそのうちの特定の解釈によっていると考えることがしかるべき場合、指定確 認検査機関がこのような場合についてまで特定行政庁に対し照会しなければならないとす ると、指定確認検査機関は、複数の法解釈がありうる場合の全てについて特定行政庁に照 会をしなければならなくなり、予防費用が莫大となる割には事故が減少しない事態となる。 このような場合についてまで指定確認検査機関に特定行政庁への照会義務を課すと、予防 費用+事故費用で算定される社会的費用は非常に大きくなってしまうから、このような場 合には照会義務はない、すなわち、過失はないとすべきであろう。

(4) 小括

_

以上、①先行する判例との整合性の観点、②結果回避義務違反の観点、③法と経済学の 観点から、指定確認検査機関は、どのような場合に責任を負うべきかについて考察したが、 指定確認検査機関は、ある条項に複数の解釈がある場合において、特定行政庁の解釈がど ちらの解釈によっているか不明な場合、特定行政庁に照会する義務があり、照会を怠った 場合、過失があるものと考えられる。

²⁵ シャベル 295 頁は、ある者の資産に対し損害が大きい可能性が高い場合、その者はリスク回避的になるのに対し、ある者の資産に対し損害が小さい可能性が高い場合、その者はリスク中立的になるとする。

²⁶ 指定確認検査機関が法解釈を誤った場合の建築主向けの損害保険はない反面、指定確認検査機関向けの 賠償保険はかなり普及している。もっとも、指定確認検査機関向けの保険には限度額があり、賠償額が限 度額を超えることも考えられることからすると、やはり指定確認検査機関の方がリスク回避的と思われる。

そうすると、東京地判 2015 年 6 月 19 日が、指定確認検査機関は、建築基準関係規定の解釈を明確に判断できない場合は特定行政庁への照会を行うなどして当該建築計画が建築基準関係規定に適合するか否かについて判断する債務を負うとした点は適切な判断であったということができる。

4 東京地判 2015 年 6 月 19 日の事案における過失の有無

もっとも、東京地判 2015 年 6 月 19 日は、特定行政庁である世田谷区が東京都事務連絡によっていると考えることには合理的な理由があったとして、当該事案において、指定確認検査機関が世田谷区に照会を行う義務まではないとした。

しかし、東京地判 2015 年 6 月 19 日の事案が特定行政庁への照会を要さないほど特定行政庁の法解釈が明確であった事案といえるかは疑問である。

本件の事案における建築確認の審査過程は以下のとおりである。

- ・原告は2009年10月18日に被告に対し確認申請を行った。
- ・被告は確認申請を受けた後、被告が道路敷地関係調査票を世田谷区に提出したところ、 世田谷区より旧建設省事務連絡に適合しないのではないかとの指摘があり、世田谷区より、被告に対し、確認審査報告書のチェックリスト備考欄にこの点に関する被告のコメントを記入されたいとの指示がなされた。
- ・しかしながら、被告は旧建設省事務連絡を適用しない旨の東京都事務連絡が発出されていること、世田谷区消防署からも消防同意を得ていたこと、世田谷区も旧建設省事務連絡との不適合を指摘しただけであったことから、東京都事務連絡を適用することは特定行政庁である世田谷区も了解していると考え、本件代替進入口は令126条の6第2号に適合しているとの判断を変更しなかった。
- 被告は2009年11月8日に建築確認処分を行った。
- ・被告は、同日、世田谷区に対し、東京都事務連絡を参考としたこと、道から代替進入口まで 20mを超えてはいるが、代替進入口は計画建物において道路から最も近い部位に設けられ、敷地内通路 (2m) に面していることを評価したこと等を記載した確認審査報告書を提出した。これに対し、世田谷区からは本件建築計画が建築基準関係規定に適合しないと認める旨の通知を受けなかったため、被告は、世田谷区は被告の見解を相当と判断したものと理解した。
- ・世田谷区は、当時、同区においては東京都事務連絡を採用しない旨の公表はしてなかった。

以上の経緯をみると、被告は、世田谷区より旧建設省事務連絡に適合しないのではないかとの指摘を受けており、被告は旧建設省事務連絡、東京都事務連絡の両方が存在することを理解していたといえる。

そして、被告は、世田谷区が旧建設省事務連絡による解釈を行っているか、東京都事務 連絡による解釈によっているかについて明確な判断をできないまま、東京都事務連絡をも とに法解釈を行い、建築確認を行っている。

そうだとすると、本件の場合、世田谷区がどちらの解釈によっているか明確に判断ができない場合であるから、被告たる指定確認検査機関は世田谷区に対し建築基準法77条の32第1項に基づき世田谷区の解釈を照会すべきであったといえ、そのような照会を怠った被告指定確認検査機関には過失があったというべきである。

5 「法解釈を誤った事案」から導かれる今後の課題と制度改善策

(1) 法解釈の誤りを防ぐための方策

3において、指定確認検査機関は、ある条項に複数の解釈がある場合において、特定行政庁の解釈がどちらの解釈によっているか不明な場合、特定行政庁に照会する義務があり、 照会を怠った場合、過失があるものと考えられることを述べた。

もっとも、指定確認検査機関にとって特定の条項の解釈が複数存在することすらわからない場合、指定確認検査機関が特定行政庁に照会を行う契機がなく、指定確認検査機関には結果回避可能性がないとされる余地がないわけではない。

また、仮に指定確認検査機関に過失があり指定確認検査機関が損害賠償責任を負う場合でも、建築確認の取り消しによりいったんは建築主に建物の是正費用等の損害が生じる。 この場合、建築主は、損害の填補を求めて損害賠償請求訴訟を提起しなければならないし、 損害賠償請求で建築主に生じた損害が全て填補されるわけでもない。

そうすると、指定確認検査機関の解釈の誤りによる建築確認の取り消しを防ぐことが望ましいことは言うまでもない。そして、指定確認検査機関の法解釈の誤りを防ぐためには国や各特定行政庁の解釈が明示的に統一されていることが望ましい。

(2) 建築確認が自治事務であることとの関係

もっとも、2000年の地方分権一括法では建築確認事務は自治事務とされ、特定行政庁に 建築基準法の解釈権があるとされているから、国、各特定行政庁間で解釈が異なることは 肯定されるとも思われる。東京地判2015年6月19日も、建築確認の事務は自治事務に該 当するとし、建築主事が建築基準関係規定の適合性を判断するに際し、当該地方公共団体 の地域的特性や地域事情に応じた解釈をすることも建築基準関係法規の趣旨、目的を逸脱 しない限度であれば一概に否定されないとし、東京都が旧建設省事務連絡と異なる東京都 事務連絡を定めることも許されないとはいえないとしている。

この点、2000年の地方分権一括法により、建築確認事務は、国の機関委任事務から地方公共団体の自治事務とされ、特定行政庁に建築基準法の解釈権限が与えられた。そのため、国と特定行政庁との建築基準法の解釈が異なることが容認されていることは確かである。

しかし、地方分権一括法に向け地方分権推進委員会が 1996 年に提出した中間報告²⁷が個性豊かな地域社会の形成のために地方分権を推進すると述べているように、地方分権一括法は地方公共団体が個性豊かな地域社会形成のために個別に法律の解釈を行うことを認めるものである。同法が個性豊かな地域社会の形成とは全く関係なしに特定の条項の解釈が地域ごとにまちまちとなることまで認めるものとは考えにくい。

施行令 126 条の 6 第 2 項は避難の安全、消防活動の円滑のための規定であり、何ら個性ある地域社会の形成とは関係ない規定である。

そうであるなら、地方分権一括法により各特定行政庁が法令の解釈権を持つことになったといっても、地方分権一括法がこのような点についてまでまちまちの解釈を認めるものとは解しにくい。

同じ幅、同じ距離の敷地内通路がある場合において、消防車の迅速な接車のために要する時間や人が逃げるための時間は全国どこでも変わらない。地方分権一括法を前提としても、建築基準法施行令 126 条の 6 の解釈に関し、国の解釈と特定行政庁の解釈が異なることの合理性はない。

そうだとすると、建築確認が自治事務であることを前提としても、地域の特性と無関係の条項については、国や各特定行政庁の間の解釈が統一されていることが望ましい。

(3) 政令、省令による解釈の統一

自治事務を前提とすると、国からの通達により解釈の統一を考えることはできない。 国の解釈と特定行政庁の解釈を統一していくためには、政令、省令、告示などに明示することで解釈の統一を図っていくことになろう。この場合、指定確認検査機関は、政省令、告示をもとに解釈を行い個別の建築計画の建築確認審査を行うことになるから、指定確認検査機関による解釈の誤りは減ると思われる。

6 まとめ

本稿では、まず、指定確認検査機関の建築確認の誤り事案には、事実の見落とし事案と法解釈の誤り事案があることを述べた。

次に、指定確認検査機関の法解釈の誤り事案である東京地判2015年6月19日をもとに、 指定確認機関はどのような場合に責任を負担すべきかについて、①先行する裁判例との整 合の観点、②予見可能性に基づく結果回避義務違反の有無の観点、③法と経済学の観点か ら考察し、同裁判例が指定確認検査機関は確認審査を行うに際し建築基準法の解釈につい て明確に判断できない場合において特定行政庁への照会義務があると判断したことは適切 であることを述べた。

次に、東京地判2015年6月19日の事案の場合、指定確認検査機関が建築基準法の特定

http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8313852/www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/middle/index.html

²⁷ 地方分権推進委員会中間報告(1996年3月29日)

条項に関する特定行政庁の解釈について明確に判断できない場合であり、指定確認検査機関は特定行政庁に照会すべきであったこと、にもかかわらず、指定確認検査機関は照会を 怠っており、指定確認検査機関の過失が認定されるべき事案であったことを述べた。

次に、建築確認の取り消しにより建築主に不足の損害が生ずる可能性をなくしていくためには、国、各特定行政庁の解釈の統一を図るため建築基準法の解釈の部分を政令、省令、告示レベルに明示していくことが望ましいことを述べた。

以上

参照判例

--最高裁判例

最判 1981 年 6 月 24 日民集 25 巻 4 号 574 頁

最判 2004 年 1 月 15 日民集 58 巻 1 号 26 頁

最判 2005 年 6 月 24 日裁判集民 217 号 277 頁、裁時 1390 号 8 頁、裁判所ウェブサイト、判例タイムズ 1187 号 150 頁、判例時報 1904 号 69 頁

最判 2013 年 3 月 26 日裁判所ウェブサイト、裁判所時報 1576 号 8 頁、最高裁判所裁判集民事 243 号 101 頁

一高裁判例

東京高判 1979 年 9 月 27 日判例時報 939 号 26 頁、判例タイムズ 403 号 97 頁

東京高判 2009 年 1 月 14 日裁判所ウェブサイト、ウエストロー・ジャパン文献番号 2009WLJPCA01149002

一地裁判例

東京地判 1977 年 4 月 22 日下級裁判所民事裁判例集 28 巻 $1\sim$ 4 号 412 頁、判例時報 873 号 70 頁

横浜地判 2012 年 1 月 31 日判例時報 2146 号 91 頁、判例タイムズ 1389 号 155 頁

静岡地判 2012 年 12 月 7 日判例時報 2173 号 62 頁

さいたま地判 2014 年 3 月 19 日判例時報 2229 号 3 頁

東京地判 2015 年 6 月 19 日判例タイムズ 1422 号 317 頁

参考文献

阿部泰隆「行政法解釈学 I」(有斐閣、2008年)

碓井光明「都市行政法精義Ⅱ」(信山社出版、初版第1版、2014年)

内田貴「民法Ⅱ 債権各論」(東京大学出版会、第3版、2013年)

建築審議会答申「二十一世紀を展望し、経済社会の変化に対応した新たな建築行政の在り 方に関する答申」(1997年3月24日)

http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/build/info_19970324_0.html

スティーブン・シャベル「法と経済学」(日本経済新聞出版社、第1版、2010年)

地方分権推進委員会中間報告(1996年3月29日)

http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8313852/www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/middle/index.html

福井秀夫「ケースからはじめよう 法と経済学 法の隠れた機能を知る」(日本評論社、2007年)

ロバート・D・クーター、トーマス・S・ユーエン「法と経済学」(商事法務研究会、1997年)

Remedy to malfunctioning building certification system judging from error cases of the law interpretation

Yu Tomita

Attorney at law , TMI LAW OFFICE

Abstract:

In late years, in building certification examination, there are some cases that the law interpretation of a private examination organization includes errors. By analyzing these cases, it was found out that in many cases, a private examination organization and a building designer are irresponsible for the misinterpretation, therefore building owners have to take risks, and the system to let a private examination organization under the control of a local government is necessary in order not to invalid building permissions easily.

Key words:

Building permission, Mistake, Misinterpretation of law

消費者政策と資源管理問題* 一海のエコラベルのコンジョイント分析—

行本 雅 青森公立大学 村上 佳世 日本学術振興会特別研究員 RPD 丸山 達也 国民生活センター

要旨

本論文では、共有資源管理において、制度設計の失敗により、生産者間の協調が失敗しており政府の直接規制も機能していない場合に、消費者に働きかける政策の有効性について検討する。主要な結論は、論理構造を理解できるように消費者に情報を伝えると、ある程度将来世代に配慮した意思決定がなされた。こうした人たちが十分に多ければ、認証制度のような消費者政策によって、生産者に協調するインセンティブを与えることが可能である。

キーワード: 共有資源管理, 消費者政策, 世代間衡平性

1. はじめに

1.1. 研究の背景と目的

本研究では、水産資源管理を目的とした水産エコラベルを取り上げ、消費者を対象とした政策が有用であるか検討する。クロマグロなどの水産資源では、乱獲による資源の枯渇が問題となっている。水産資源は、共有資源(コモンズ)の一種で、資源管理に配慮して乱獲を行わなければ持続的に利用可能だが、個々の漁業者が自らの短期的な利益を追求して乱獲を行うために資源が枯渇する負の外部性の問題、いわゆる「コモンズの悲劇」が起きている1.

水産資源管理においては、沿岸部では漁業権が設定されている. すなわち、漁業法第六条は共同漁業権について定めており、地元の漁業協同組合が一定の水面を利用して漁業を営

-

^{*}本研究は、『食品ラベルへの消費者評価に関する研究』、京都大学経済研究所附属先端政策分析研究センター、2011、内閣府経済社会総合研究所委託調査がもととなっている。なお、本研究の内容は筆者らの所属機関および内閣府経済社会総合研究所の見解を示すものではない。

本論文の作成過程において, 二名の匿名のレフェリー, 秋山学(神戸学院大学), 依田高典(京都大学), 植田和弘(京都大学), 宇佐美誠(京都大学), 浦川邦夫(九州大学), 大床太郎(獨協大学), 大堀秀一(関西大学), 楠見孝(京都大学), 齋藤隆志(明治学院大学), 寶多康弘(南山大学), 成生達彦(同志社大学), 新倉貴士(法政大学), 新山陽子(立命館大学), 長谷川誠(京都大学), 小嶋健太(関西大学), 平野大昌(名古屋市立大学), 松村敏弘(東京大学), 馬奈木俊介(九州大学), 森田玉雪(山梨県立大学), 山鹿久木(関西学院大学), および CASE 参加の各氏より有益なコメントをいただいた. 記して謝する次第である.

¹ 共有資源管理全般について広範にサーベイを行った文献として、Stavins (2011) がある. また、McMillan (2002) は制度設計の観点から水産資源管理における主要な論点を簡明に整理したすぐれた案内である.

む権利を有している. このように, 沿岸部で特定の漁協が海域を独占的に管理している場合には資源管理は上手くいく可能性がある.

しかし、沖合などについては、多くの漁業が政府の許可を受けなければ営むことができない許可漁業 (漁業法第五十二条、第六十五条、第六十六条)となっており、漁業権漁業のように他の漁業者を排して独占的に営むことはできない。このように漁業者間の競合が生じている場合には、乱獲がなされやすい。また、海域を区切って独占的に管理したとしても、回遊性の高い魚類などでは魚が境界を越えて移動するためやはり外部性の問題が生じる².

このため、許容漁獲量 (Total Allowable Catch: TAC) とよばれる漁獲量規制がなされている (海洋生物資源の保存及び管理に関する法律第二条第2項,第6項,海洋生物資源の保存及び管理に関する法律施行令第一条). これには、総量としての漁獲量を制限する方式 (オリンピック方式) と、各漁業者に対して漁獲量を割り当てる方式 (個別漁獲割当方式) とがある. このうち後者については、法律上の規定は存在するものの (海洋生物資源の保存及び管理に関する法律第十一条)、新潟県のホッコクアカエビのえびかご漁業のモデル事業 (新潟県新資源管理制度) で用いられるなど一部に限られており、日本では基本的に前者の総量規制がなされている3.

しかし、こうした総量規制は以下の理由から不十分なものとなりやすい.まず、水産資源の状態を科学的に評価することは、生態系や環境の影響を考慮しなければならず技術的に難しい.また、資源状態の評価に不確実性がともなうため、漁獲量規制は既存の漁業者の利益が失われることに配慮して現状維持になりやすい.実際、我が国においては、TACが科学的な知見に基づいた許容漁獲量である生物学的許容漁獲量(Acceptable Biological Catch: ABC)を上回って設定されるケースがしばしば見られる.

さらに、オリンピック方式は、どの漁業者が獲るかについては取り決めがなく、総量が規定に達した時点で漁が打ち切られる制度であり、漁業者にはライバルを出し抜くことに対する強いインセンティブがある。このため漁業者は、より早くより多くの漁獲を得るために激しい競争を行っており、漁船には積極的な投資が行われている。この結果、現在の漁船の漁獲能力は非常に発達している。

しかしながら、このことは資源管理のみならず、効率性の観点からも望ましい結果をもたらさない。例えば、十分に生育するのを待ってから漁獲した方が高い価格で販売できる場合にも、ライバルに先に獲られてしまえばそれまでであるから、生育を待たずに漁獲するのである。あくまでも、ライバルよりも先に獲ることを巡って競争を行っているに過ぎ

² Ostrom (1990) は、コモンズの管理が上手くいく条件のひとつとして、境界が明確に定義できることをあげているが、漁業においてはこの条件が満たされにくい。もっとも、沿岸部で回遊性の低い漁業の場合には Ostrom の条件は十分成立しうる。後述する MSC 認証を日本で最初に受けた「京都府機船底曳網漁業連合会のズワイガニ、アカガレイ漁業」などはこうしたケースであると考えられる。詳細については山崎(2016) を参照のこと。

 $^{^3}$ 日本の漁業制度の詳細については、金田 (2016, 2017), 加瀬 (2016), 小野編著 (2005), 勝川 (2010a, b, 2012, 2016) などを参照のこと。

ず、生産性の向上のために投資が行われているわけではない4.

もっとも、オリンピック方式であっても TAC による規制を厳格に行えば、資源の枯渇にはつながらない。しかし、上述のように TAC が ABC を上回る水準で設定されるなど資源管理上機能していない状況下では、総量の上限を設定することでかえって漁業者間の競合をあおり、結果的に外部性の問題をエスカレートさせてしまうのである5.

さらに、マグロの場合は資源の分布が公海や複数の国の 200 カイリ経済水域にまたがっており、広い範囲を回遊することがより問題を困難にしてきた。このため、海域ごとに国際的な管理機関を設けて協議が行われている。例えば、大西洋であれば大西洋マグロ類保存委員会 (ICCAT) が TAC を定めて、これを加盟各国が遵守することになっている6. しかし、国際的な合意形成は容易ではない。実際、ICCAT の資源管理は機能してきたとは言い難く、地中海のクロマグロは乱獲のために危機的な状況にある7. さらに 2014年には、中西部太平洋マグロ類委員会 (WCPFC) が管理する太平洋クロマグロも国際自然保護連合 (IUCN) から絶滅危惧種に指定されている.

なお、もし乱獲が行われたとしても、市場メカニズムが働くことによって長期的には問題が解決されるのではないか、という疑問を抱くかもしれない。資源量が減少して漁獲量が減れば、価格の上昇によって需要が減少するために、資源の枯渇には至らないという可能性である。しかし、広域的な外部性が存在するもとで、需要の価格弾力性が十分に小さい場合には、市場メカニズムは資源の枯渇を加速させる結果をもたらしうる8. 価格が上昇しても購入する消費者が十分に存在し、資源量が減少しても生産コストが変化しない場合には、個々の漁業者にとっては漁を中止するインセンティブがないため、市場メカニズムを通じて外部性の問題がエスカレートするのである9.

このように、共有資源の管理において生産者による協調が失敗しており、さらに政府による生産者に対する規制も機能していない場合に、消費者が資源管理に対して一定の役割を果たそうとする取り組みの一つに水産エコラベルがある¹⁰. これまで、資源管理においては生産者に対する規制が主たる政策手段として用いられてきたが、結局のところ最終的に

.

⁴ 資源管理の観点からは、個別漁獲割当方式が優れているのは明らかである. McMillan (2002) や Stavins (2011) 、および行本・村上・丸山 (2013) の補論を参照のこと。日本の現状については、勝川 (2010a、b、2012) 、山下 (2012) などを参照のこと。また、漁獲量を個別に割り当てるだけでなく、その譲渡も認める譲渡可能個別割当方式には、漁獲量規制が不十分であると考える環境保護団体などが参加して、漁獲枠を買い取ることも可能であるという特徴がある。この点につていては Kreps (2004) も参照のこと。

⁵ また,各漁業者には,TACを遵守するインセンティブが存在しない点にも留意されたい.この点は,オリンピック方式と個別漁獲高割当方式との決定的な相違点である.

⁶ マグロの資源状態や国際的な枠組みの詳細については、魚住 (2010) を参照のこと.

⁷ 国際的な合意形成が困難な場合の代替的な手段として、ピグー税がある。この点については、行本・村上・丸山 (2013) の補論および Stiglitz (2013) を参照のこと。

⁸ 広域的外部性と市場メカニズムについては、Hammond、Kaneko and Wooders (1989), Kaneko and Wooders (1994) を参照のこと. 彼らのモデルは、広域的外部性と市場メカニズムを統一的に扱うものである

⁹ 嗜好品などはこうしたメカニズムが働きやすい. 象牙はこの典型的な例である. 大西洋におけるクロマグロやインド洋におけるミナミマグロの乱獲も同様のメカニズムで説明されよう.

¹⁰ 水産エコラベルの詳細については、田村 (2010) を参照のこと.

資源を消費しているのは消費者である.したがって,資源管理問題において,消費者自身が 一定の役割を果たすことには意味があろう¹¹.

さらにいうならば、この問題はすぐれて世代間の衡平性の問題でもある。すなわち、ひとたび資源が枯渇してしまった場合、その回復は容易ではない。現在の世代には、過去の世代から受け継いだ資源を、どのような状態で将来の世代に引き継ぐかについて十分な責任を負う必要がある¹².この観点からは、現在、資源を消費することで利益を享受している消費者自身が役割を果たすことは、将来世代に対して負うべき責務であるとさえいえよう。

水産エコラベルは複数存在するが、一般的には民間団体などが審査を行い、持続可能な 資源管理に取り組んでいる漁業者や水産物を認証し、ラベルの表示を認める制度である。 もし、消費者が資源管理に対して一定の価値を見出すなら、このラベルがついている製品 に対する支払い意思額が上昇し、資源管理に取り組む生産者に対するインセンティブとし て機能しよう。さらに、ラベルのない製品に対して否定的な評価がなされれば、乱獲を行う 漁業者に対するペナルティとしての効果もあろう^{13, 14}.

もっとも、こうしたラベルによって消費者に働きかける政策は、問題の場を生産者間から消費者の間に移すだけで、本質的な解決につながらない可能性も存在する. すなわち、資源管理に理解を示さない消費者や利己的に振る舞う消費者が十分に多ければ、結局、問題の解決にはならないかもしれない¹⁵. また、そもそもこうした政策は消費者が実際に選択行動を変化させなければ、有用な政策手段とはなり得ない.

そこで、本研究では、ラベルを通じて消費者に働きかける政策の有効性を実証的に分析することで、資源管理において消費者がどのような役割を果たし得るのかを検討する. このために web 調査を用いて、資源問題についての情報を伝えたとき、消費者の水産エコラベルに対する選択行動がどのように変化するかを分析する.

以下の構成は次の通りである. 第2節で本研究全体の設計と手法について述べ, 第3節で

¹¹ 外部性の問題においては、生産者への直接規制が機能すれば最も効果的である. しかし残念ながら、水産資源管理においては TAC が ABC を上回って設定されるなど、生産者の短期的な利益に配慮した規制がなされているのが現状である. こうした状況下において、消費者自身が役割を果たせないだろうか、というのが本稿の問題意識である.

¹² 世代間の衡平性については、鈴村・吉原 (2000)、鈴村 (2002)、鈴村編 (2006) などを参照のこと、彼らの一連の研究は、Dworkin (1981a,b) の「責任と補償」の原理を出発点とし、世代間衡平性の問題に適用できる枠組みを構成しようとするものである。彼らは、「歴史的経路選択に対する責任」の原理を提唱している。

¹³ 欧米では、ウォルマートなど大手小売業者の一部が、今後販売する天然魚をすべて MSC 認証を受けたものに切り替えると発表しており、大きな影響をもたらしたとされる. 消費者だけでなく、こうした流通業者も重要なプレイヤーである.

¹⁴ 生産者と消費者の関係は、生産者が先に生産する製品を決定し、消費者がそれを受けて購入するかどうかを決定するステージゲームとして記述される。この状況下ではゲームのエンドのプレイヤーである消費者自身は自らの戦略にコミットできない。したがって、政府や第三者機関などの消費者以外のプレイヤーが消費者に対して働きかけることには意味がある。特に、乱獲を行う業者に対するペナルティとしての効果が重要である。この意味でも生産者に対して影響力を行使しうる流通業者は重要な役割を担っている。

¹⁵ 総量規制が存在しない状況下では、ラベル表示による垂直的差別化の結果、価格の低下したラベルのない製品の生産量が増え、かえって資源問題が悪化する可能性さえ存在する.

本研究に使用するコンジョイント分析について,第 4 節でアンケート調査の設計について 説明する.第5節で推計結果について述べる.最後に,第6節で結果と政策的含意について 述べる.

2. 研究の設計と手法

本研究では、資源問題が厳しい状況にあるクロマグロを対象として、水産エコラベルのうち普及が進んでいる MSC (Marine Stewardship Council) ラベルを取り上げ、実験的な手法を取り入れた web 調査を用いてコンジョイント分析を行う^{16,17}.このラベルは、民間の非営利団体である海洋管理協議会 (MSC) が認証を行っており、国際的に普及が進んでいる.日本では、まだあまり認知はされていないものの、大手スーパーや生協などで取り扱いが増えてきており、現時点では最も有力な水産エコラベルである.

本研究では、水産エコラベルや資源問題について情報を伝えることで、消費者の選択行動がどのように変化するかを分析する.これによって、資源管理問題において消費者に対して働きかける政策の有用性を検討する.

本研究の特徴は、以下の3点である.第1点は、消費者に提示した情報が長期的に選択行動に及ぼす影響を分析する.調査中に回答者に情報を提示して選択行動の変化を分析する 先行研究の多くは、情報提示直後の影響を分析するにとどまっており、実用性の観点からは疑問がある.そこで本研究では、スクリーニング調査の段階であらかじめ水産エコラベルや資源問題について回答者に情報を提示しておいて、約24日後に本調査を行うことで、提示した情報が長期的に選択行動に及ぼす影響を分析する.

第2点は、認知心理学のスキーマ理論を踏まえ¹⁸、資源問題について論理的な構造を理解しなければ解けない課題を課すことを試みる. 従来の研究では、単純な情報提示を行うにとどまっているが、認知心理学においては、断片的な知識よりもそれらが構造化されていることを重視する. そこで、こうした課題を課して、提示した情報が構造化された知識として回答者に定着するように促した¹⁹.

¹⁶ 本研究のような消費者を対象とした研究は、市場における均衡との関係がよくわからないものの、消費者の選択行動の変化について検証するのには適している。また、実験的な手法を取り入れた web 調査を用いてコンジョイント分析を行った先行研究として、行本・丸山・村上・林(2012)、村上・丸山・林・行本(2013)がある。web 調査を用いるのは、実験室のような厳密な統制は出来ないものの、政策上の効果を検証するために実際の購買層を対象にできるためである。なお、本研究の MSC ラベルは、味などの品質と異なり消費者が購入後にフィードバックを観察できないため、繰り返し実験は適さない。

¹⁷ 水産エコラベルについて, web 調査に基づいたコンジョイント分析を行った先行研究として, 森田・馬奈木 (2010) がある. 彼らは, 資源の枯渇について国際機関や学術誌の情報を提供することで, こうした情報源の相違による影響を分析している.

¹⁸ 認知心理学におけるスキーマの考え方については、Thagard (1996)、高野 (1995) などを、消費者行動研究への応用については、新倉 (2005) などを参照のこと.

 $^{^{19}}$ 本論文では,スクリーニング調査でなにも情報を提示しなかった場合と,情報を提示した上でその知識の構造化を促すための課題を課した場合を比較している. 単純に情報を提示する場合と課題を課す場合の情報提示の仕方による効果の違いについては,行本・村上・丸山(2013)の B グループと 2013 でかった。 の分析結果の比較を参照されたい.

第3点は、アウトサイドオプションに着目する. 従来の研究では、研究対象のラベルに対する評価ばかりが分析されてきたが、本研究で取り上げる資源管理問題においては、将来世代に配慮して消費を抑制する、という意思決定もありえよう. このために、「どちらも買わない」という選択肢に対する評価を分析する.

もし、消費者に対して水産エコラベルや資源問題についての情報を伝えても、消費者が 選択行動を変化させなかったり、利己的に振る舞ったりすれば、ラベル表示による政策は 有効ではない。また、変化するとしても、情報を提示された直後しか反応しないのであれば、 有効な政策手段とはなり得ない。さらに、単に情報を伝えるだけでなく、その論理構造を理 解させることが重要なのであれば、情報の伝え方を工夫することで政策の効果を上げるこ とができよう。本研究では、これらの点を検証することで、資源管理問題におけるラベル表 示政策の有用性を検討する。

3. コンジョイント分析の概要

本研究で用いる選択型コンジョイント分析は、Gorman および Lancaster によって開発された特性アプローチ²⁰に基づく表明選好法の一種で、アンケートを通じて回答者に仮想的な財を選択してもらい、その選択結果をもとに回答者の各属性に対する評価を推計するものである。コンジョイント分析は表明選好法の中でも複数の属性を同時に評価することに長けており、本研究で扱うような付加価値のある製品に適している。

選択型コンジョイント分析では、アンケートを通じて得た回答者の仮想的な財の選択データをもとに、回答者の各属性に対する評価を最尤推定法で推計する.離散選択を扱う場合の最も基本的なモデルは、条件付きロジットモデル²¹であるが、一般に、本研究のような購買選択を扱う場合はより一般化された入れ子ロジットモデル²²の方が当てはまりがよいと考えられており、本稿の分析でも同様の傾向がみられたことから、このモデルを採用した.

離散型の入れ子ロジットモデルの概要は以下の通りである。個人に対して財の選択肢集合 C を提示し、その中から購入する財を選択してもらう。 $\mathbf{x}_{ik}(k=1,\cdots,K)$ を財iにおける製品属性kの水準を表すベクトルとすると、個人 n が財i \in C を選択したときにはただ 1 の値 x_{ik} に決まるので、個人 n が財i を選択したときの効用 U_i^n は以下の線形関数で定義される。

$$U_{i}^{n}(x_{ik}, p_{i}) = \sum_{k=1}^{K} \beta_{ik}^{n} x_{ik} + \beta_{ip}^{n} p_{i} + \varepsilon_{i}^{n}$$
(1)

ここで、 p_i は財iの貨幣属性を表し、 $\boldsymbol{\mathcal{E}_i^n}$ は誤差項で第一種極値分布に従うとする. 誤差項

²⁰ 特性アプローチについては、奥野・鈴村 (1988) を参照のこと.

²¹ McFadden (1974).

²² McFadden (1978).

の仮定により, 選択確率は,

$$\pi_i^n = \frac{\exp(V_i^n)}{\sum_{j \in C} \exp(V_j^n)}$$

で表される(条件付きロジットモデル). ここで、 $V_i^n \equiv \sum_{k=1}^K \beta_{ik}^n x_{ik} + \beta_{ip}^n p_i$ である.

また、この定式化を基礎として、S個の入れ子からなる階層的な意思決定が行われる場合、選択確率は、

$$\pi_{i}^{n} = \frac{\exp\left(\left(V_{i}^{n} / \lambda_{s}\right) \left(\sum_{j \in C_{s}} \exp\left(\left(V_{j}^{n} / \lambda_{s}\right)\right)^{\lambda_{s}-1}\right)}{\sum_{s=1}^{S} \left(\sum_{j \in C_{s}} \exp\left(\left(V_{j}^{n} / \lambda_{s}\right)\right)^{\lambda_{s}}\right)}$$

と表せる(入れ子ロジットモデル) 23 . ここで, C_s は $_S$ (=1,…,S) 番目の入れ子内の選択肢集合, λ_s は $_S$ 番目の入れ子内の相関を表すパラメータである(IV パラメータと呼ばれる). 個人 $_S$ は(1)を最大化するように財 $_S$ を選択するとすれば,個人 $_S$ が財 $_S$ を選択する確率は,任意の $_S$ ($_S$ ($_S$) に対して,

$$\pi_i^n = \Pr(U_i^n > U_i^n)$$

と表される. この選択確率は効用の差に依存するため \mathbf{x}_{ik} の任意の水準をベンチマークとして $\mathbf{0}$ に基準化し、対数尤度関数 $\mathbf{\Phi}$ を

$$\Phi(\beta_{1,1}^{n}, \beta_{1,2}^{n}, \dots, \beta_{k,\ell}^{n}, \dots, \beta_{K,L-1}^{n}, \beta_{p}^{n}) = \sum_{n} \sum_{i \in C} I_{i}^{n} (U_{i}^{n} > U_{j}^{n}) \log \pi_{i}^{n}$$
(2)

とする. ここで、 ℓ は製品属性 k の水準を表し ($\ell=1,\cdots,L$)、 $I_i^n(U_i^n>U_j^n)$ は個人 nが財 i を選択した場合に 1、そうでない場合に 0 をとる指示関数である. 本研究では、(2)を最大化するパラメータ $\beta_{1,1}$, $\beta_{1,2}$, \cdots , $\beta_{k,\ell}$, \cdots , $\beta_{k,\ell-1}$, β_p を推定したうえで、直観的に評価しやすい指標として製品属性の水準に対する平均的個人の支払意思額 $WTP_{k,\ell}=-\beta_{k,\ell}/\beta_p$ を推計する 24. この支払意思額 (WTP) は、消費者が食品ラベルから当該の財の品質に対して形成して

いる信念を反映している.

²³ 離散選択分析のモデルについては, Train (2003) を参照のこと.

²⁴ Hensher, Rose, and Greene (2005) による.

4. アンケート調査

4.1. 調査の概要と設計

本研究の調査は、『食品ラベルに関する調査』として 2011 年 1 月から 2 月にかけて行った. web 調査によって実施し、スクリーニング調査、プレテスト、本調査の 3 段階で行った. 調査の実施は株式会社インテージに依頼し、同社のモニターを対象として行った25. 同社は回答者に対してポイントを付与しており、これが回答者に対するインセンティブとなっている。今回の調査では、謝礼として 80 ポイントが付与された26.

調査の第1段階として,2011年1月11日から14日にかけてスクリーニング調査を行い, 実際にマグロを購入している消費者を調査対象者とした. 国勢調査の各地域の性別・年齢階層分布に基づき,全国の18歳以上の25,695人を対象に回答を依頼し,11,915人から回答を得た. このうち、上記の条件を満たす11,711人を調査対象者とした.

スクリーニング調査では、サンプルを 4 グループに分けてそれぞれ異なった情報を提示した.本稿ではこのうち 3 グループのデータを用いて分析を行う²⁷.まず、MSC ラベルを知っているかをラベルの意味を 6 択のクイズでたずねて確認し、正解を提示した上で、マグロの購買行動についてたずね、資源問題について知っているかをチェックするための正誤クイズを行って正解を提示した.

その上で、グループごとに異なった情報を提示した。まず、対照群(control group)はそのままアンケートを終了し、なにも情報は提示しなかった。次に、処置群(treatment group)1 には、現在のクロマグロの漁獲量が持続可能な水準を上回っていること(情報①)を伝えた上で、論理構造を追わないと正答できない論理構造を図示した穴埋め問題を解いてもらった28. そして、処置群 2 には、情報①を処置群 1 と同様の仕方で伝えた上で穴埋め問題を解いてもらい、さらにクロマグロの消費の 7 割以上を日本人が消費しており、MSCラベルを通じて消費者も資源問題に役割を果たすことができること(情報②)を伝えた上で、これについても情報①と同様の穴埋め問題を解いてもらった。

第 2 段階として, 2011 年 1 月 21 日から 25 日にかけてプレテストを行い, 本調査の調査 設計が適切であるかをチェックした.

第3段階として, 2011年2月4日から7日にかけて本調査を行った. 本調査では, 調査対象者のうち3,340人に調査を依頼し, 2,465人から回答を得た. このうち, 明らかに調査に非

.

²⁵ 実際の提示画面など、調査の詳細については行本・村上・丸山 (2013) を参照のこと.

²⁶ この80ポイントは80円に相当する.

²⁷ 本稿では、記述を簡潔にするため、分析対象を絞る. 全体の包括的な分析結果については行本・村上・丸山 (2013) をご参照いただきたい.

²⁸ 記憶を定着させる上で理想的なのは、発話などで回答者に文章を再構成させる課題であるが、web 調査で行うには負荷が大きすぎるため、本研究ではこのように論理を順に追わないと回答できない課題を用いた. web 調査においては、負荷が大きい課題を課すと脱落サンプルが生じることでサンプルにバイアスが生じてしまう. このため、本研究では回答者に負荷をかけながらも脱落サンプルによるバイアスが生じないよう配慮して設計を行った.

協力的な回答者を除いた 1,989 人を分析対象とした²⁹. このうち本稿の分析対象とするのは, 対照群が 495 人, 処置群 1 が 502 人, 処置群 2 が 505 人である.

本調査の設計は、まず、マグロの購買行動や関与などについてたずねた上で、MSC ラベルについてスクリーニングと同様の質問を行い、記憶の定着について確認した。その上で、1回目のコンジョイント設問を行った。そして、スクリーニングと同様の正誤クイズで資源問題についての知識をチェックした。

次に、すべてのグループに対してスクリーニングで用いた情報①と情報②を提示し、その情報に対してどのように思ったかをたずねた。その上で、2回目のコンジョイント設問を行い、再度、スクリーニングと同様の正誤クイズで資源問題についての知識をチェックしてから、マグロの店頭での見分け方、料理・保存の仕方、資源問題の三つの知識についてのクイズを行った。そして、スクリーニングと同様の情報①と情報②についての穴埋め問題を解いてもらい、論理構造を理解できているかをチェックした。

最後に、消費行動についての意識や学習意欲、スクリーニング調査後に MSC ラベルについて調べたりしたかをたずね、その他のデモグラフィック属性などをたずねた.

4.2. プロファイル設計

コンジョイント設問に用いるプロファイルは、実際のデパートやスーパーの表示や価格帯を参考に表1のように設定した.

属性	水準1	水準 2	水準 3	水準4	水準5	水準6
MSCラベル	ラベルなし	ラベルあり				
生産方法	養殖	天然				
産地	外国産	国産				
状態	解凍	生				
価格	800円	850円	900円	950円	1000円	1050円

<表1プロファイル設計>

コンジョイント設問の例は図 1 の通りである. MSC ラベル,産地,生産方法,保存状態,価格の 5 属性の各水準につき,直交計画表を用いて作成した 16 個のプロファイルをもとに 8 つの選択肢集合を設計した. 各選択肢は 2 つの選択肢に「どちらも買わない」を加えた 3 択形式となっている. なお,既視感があると回答者が 2 回目のコンジョイント設問で十分に 考えずに回答する可能性を考慮し,それぞれ異なるプロファイルを用いた30. また,コンジョイント設問の前には CVM 形式の設問を設け,普段価格帯を意識していない消費者が混乱

^{29 1} 回目のコンジョイント設問のすべてにおいて「どちらも買わない」を選択した回答者, すべての設問で同一の選択肢を選択した回答者, トラップ設問を設定して非合理的な回答を行った回答者, 回答時間が短すぎる (7 分以下) 回答者をそれぞれ除外した.

³⁰ 使用した全コンジョイントセットについては、行本・村上・丸山 (2013) の付表1を参照のこと.

しないように配慮した.



<図1コンジョイント設問>

4-3. 変数の作成

変数の作成に当たっては、Likert の 5 段階尺度を基本としながらも、日本ではニュートラルに回答が偏る傾向があることが知られているため、これを避けるために基本的に 4 段階の尺度を用いた。作成した主要な変数についてであるが、関与や知識、年齢、性別、所得、学歴などのデモグラフィック属性などについて作成した。これらの分布からは、グループ間のサンプリングに大きな偏りはみられなかった。また、スクリーニング調査で、MSC ラベルの意味を知っているかをたずねた設問の正答率も各グループとも 8%前後であった。したがって、負荷をかけたグループで脱落サンプルが生じることによるグループ間の偏りはみられなかった31.

5. 推定結果

5.1. コンジョイント分析(1 回目)

スクリーニング調査において行った情報提示が、本調査における選択行動に与えた影響をみるために、1回目のコンジョイント設問のデータを用いてパラメータを推定し、それに基づいて WTP を計算した。この WTP によって、スクリーニング調査時点での情報提示の効果を分析できる。推定結果は、表 2, 3 の通りである。

<表2 1回目コンジョイント推定結果>

³¹ 詳細については行本・村上・丸山 (2013) の付表 2 および第5節を参照のこと.

	対照群		処置	詳1	処置群2		
	Coeff.	s.e.	Coeff.	s.e.	Coeff.	s.e.	
MSC	1.271	0.099 ***	1.379	0.102 ***	1.395	0.103 ***	
国産	1.937	0.117 ***	1.945	0.122 ***	2.030	0.124 ***	
養殖	-1.334	0.091 ***	-1.361	0.093 ***	-1.421	0.095 ***	
生	1.774	0.130 ***	1.890	0.129 ***	1.723	0.130 ***	
どちらも選択しない	-5.549	0.505 ***	-5.780	0.525 ***	-5.417	0.509 ***	
価格	-0.018	0.001 ***	-0.019	0.001 ***	-0.019	0.001 ***	
IV(買う)	0.233	0.038 ***	0.226	0.036 ***	0.211	0.036 ***	
IV(買わない)	1.000	0.000	1.000	0.000	1.000	0.000	
観察数	396	0	401	6	404	10	
LRI	0.43148		0.440)73	0.43009		
最大尤度	-2985.088		-2982.	219	-3048.852		

注) ただし、***は1%水準で有意である。

<表 3 1回目 WTP>

	対照群		処置群1		処置群2	
	WTP		WTP		WTP	
MSC	71.55	***	71.47	***	73.91	***
国産	109.03	***	100.81	***	107.52	***
養殖	-75.12	***	-70.53	***	-75.25	***
生	99.87	***	97.93	***	91.29	***
どちらも選択しない	-312.37	***	-299.55	***	-286.92	***

注) ただし、***は1%水準で有意である。

結果は、MSC ラベルに対する WTP は、対照群が 71.55、処置群 1 が 71.47、処置群 2 が 73.91 であり、資源についての情報①と消費行動についての情報②を提示しそれぞれについて論理構造を追わないと回答できない課題を課した処置群 2 がやや高い値となった。しかし、情報①のみ提示して課題を課した処置群 1 は、情報①も情報②も提示しなかった対照群と有意な差はみられなかった。

さらに、「どちらも買わない」という選択についても他の係数の WTP と同様の計算をして比較する. これは、アウトサイドオプションを反映している 32,33 . 結果は、対照群が $^{-312.37}$ 、処置群 1 が $^{-299.55}$ 、処置群 2 が $^{-286.92}$ であり、追加的な情報を提示して課題を

32 これはアウトサイドオプションの正確な貨幣評価を求めるのが目的ではなく,分散の異なる各グループ間での比較を行うために,貨幣で基準化したものである.

 $^{^{33}}$ 情報提示後に感想をたずねた自由回答欄において、「資源回復のために消費を控えたい」など、資源保護のために消費を控える、もしくは食べ過ぎないようにしたい、といった主旨の回答が全サンプルの 5% (102 サンプル) でみられた.

課したりしたグループほど有意に高くなった.

したがって、スクリーニング調査時点での情報提示とそれについての課題は、1回目のコンジョイント設問での選択行動において、MSC ラベルの WTP よりもむしろアウトサイドオプションに対して影響した.

5.2. コンジョイント分析 (2回目)

次に、2回目のコンジョイント分析の結果をみてみる。本調査では情報①と情報②をすべてのグループに見せてから 2回目のコンジョイント設問を設けているので、2回目のコンジョイント分析の WTP で、本調査での情報提示の効果が、スクリーニング調査時点で情報を提示しそれについて課題を課したことによってどのように違うかを分析できる。推定結果は、表 4.5の通りである。

対照群 処置群2 処置群1 Coeff. s.e. Coeff. s.e. Coeff. s.e. 0.075 *** 0.074 *** 0.077 *** MSC 1.730 1.731 1.836 国産 0.078 *** 0.086 *** 1.484 1.418 0.081 *** 1.508 養殖 -0.529 0.081 *** -0.449 0.083 *** -0.451 0.085 *** 生 0.470 0.081 *** 0.623 0.084 *** 0.484 0.085 *** どちらも選択しない -6.430 0.515 *** -6.195 0.492 *** -6.310 0.505 *** 0.001 *** 0.001 *** 0.001 *** 価格 -0.012 -0.013 -0.013 IV (買う) 0.533 0.066 *** 0.459 0.056 *** 0.449 0.057 *** IV (買わない) 1.000 0.000 1.000 0.000 1.000 0.000 3960 4016 4040 観察数 0.39585 0.40322 LRI 0.41178 -3036.325 -3144.112 -3123.536 最大尤度

<表 4 2回目コンジョイント推定結果>

注) ただし、***は1%水準で有意である。

<表 5 2回目 WTP>

	対照群		処置群1		処置群2	
	WTP		WTP		WTP	
MSC	148.63	***	134.57	***	136.63	***
国産	127.45	***	110.27	***	112.21	***
養殖	-45.46	***	-34.90	***	-33.55	***
生	40.39	***	48.43	***	36.01	***
どちらも選択しない	-552.36	***	-481.66	***	-469.64	***

注) ただし、***は1%水準で有意である。

結果は、MSC ラベルに対する WTP は、対照群が 148.63、処置群 1 が 134.57、処置群 2 が 136.63 とそれぞれ上昇し、情報①も情報②も提示していない対照群が最も高く、情報①と情報②の両方を提示して課題を課した処置群 2、情報①のみ提示して課題を課した処置群 1 の順に有意に高い値となった。さらに、「どちらも買わない」という選択については、対照群が-552.36、処置群 1 が-481.66、処置群 2 が-469.64 とそれぞれ低下したが、相対的には追加的な情報を提示して課題を課したグループほど有意に高く、1 回目よりも傾向が顕著になっている 34 .

したがって、スクリーニング調査で情報を提示して課題を課した処置群 1 と処置群 2 は、マグロを購入することのアウトサイドオプションが相対的に上昇した上で、MSC ラベルに対して高い評価をしているといえる。これに対して、なにも情報を提示しなかった対照群は、情報提示による MSC ラベルに対する WTP の上昇幅は高かったものの、アウトサイドオプションは相対的に最も低かった35.

6. 結論と政策的含意

6.1. 結論

-

³⁴ アウトサイドオプションの水準自体は1回目から2回目にかけて下がっている。この理由には、使用するコンジョイントセットが1回目と2回目で異なること、回答者が設問に慣れることや、情報提供や質問に触れることで回答者の回答意欲やマグロ選択に関する関与が一時的に高まること、などの影響が考え得る。これらは、推計モデルの構造上、定数項であるアウトサイドオプションの水準に影響を与える。他方、同じ推計モデルの中での対照群と統制群の相対的な大きさは、上述の影響からは独立して解釈が可能である。
35 回答者の行動の変化は他の属性の評価にも表れている。例えば、「天然」と比較した「養殖」の評価は、1回目から2回目にかけて上昇している。このことは天然資源の減少を考慮して養殖を選択しよう、と考えた回答者が一定数いたことを反映している可能性が考えられる。しかしながら、一般に流通する養殖のマグロのほとんどは天然の稚魚を捕獲して育てるものであり、これらは資源管理上の問題の根本的な解決にはなっていない。このことを回答者のうち約半数は知っていたが残りの回答者は知らなかった(これはアンケートの最後に設けた「『養殖』と表示されたマグロの多くは、卵から成魚(大人の魚)になるまで、人の手によって育てられている(正解は誤り)」という正誤クイズの結果で確認された。)、養殖という属性に対する回答者の評価は、こうした回答者の有している知識によっても左右される。「生」と「解凍」の比較についても同様のことがいえる。本論文では立ち入らないが、こうした回答者の多様性を考慮した情報提供のあり方についての議論も現代の重要な課題である。

本研究の結果は以下の通りである.まず,スクリーニング調査での情報提示は,1回目のコンジョイント設問での選択行動におけるMSCラベルのWTPにはほとんど影響しなかった.しかし,「どちらも買わない」という選択肢に対する評価が上昇しており,アウトサイドオプションに影響したと考えられる.

次に、2回目のコンジョイント分析の選択行動では、MSC ラベルに対する WTP が上昇し、さらにアウトサイドオプションに大きな違いがみられた。すなわち、スクリーニング調査でなにも情報を提示しないと、はじめて見た情報によって MSC ラベルに対する WTP を大きく上昇させるものの、相対的には MSC ラベルの付いていないマグロの購入に対しても積極的であった。これに対して、スクリーニング調査で情報を提示した上で論理構造を理解できるように課題を課すと、MSC ラベルに対して高い評価をするだけでなく、相対的に資源の枯渇に配慮してマグロの購入に当たって慎重になった。後者の、ラベルの付いた製品を評価するだけでなく、消費を抑制する反応は、より資源管理問題を深く理解した上での意思決定の結果であるように推察される。

6.2. 政策的含意

本研究の結果は、資源管理問題において消費者に働きかける政策が有効であることを意味している。もっとも、消費者に対して単純に情報を提示するだけであれば、消費者の行動の変化は感情的なものにとどまってしまうであろう。政策上の効果を上げるには、知識を構造化させることが重要である。

このような課題を事前に課した人たちは、単に感情的に振る舞うのではなく、資源の枯渇に配慮してマグロの購入に当たって慎重になった上で MSC ラベルに対して高い評価をしており、単に自己の利得のみを追求するのではなく、ある程度将来世代などの他者に対して配慮した選択行動を行った。こうした人たちが十分に多ければ、資源に配慮した漁業者の製品に対する認証制度は政策手段として有効であろう。

これまで、資源管理問題においては、生産者に対する直接規制が主な政策手段として用いられてきた。しかし、水産資源管理においては、制度設計の失敗により生産者間の協調ができずにいる上、生産者に対する規制も十分に機能していない。現行の総量規制から個別漁獲割当方式への速やかな移行が望ましいことは言うまでもない³6. しかしこうした場合には、生産者に対する漁獲量規制とあわせて消費者に働きかける政策をもとることで、生産者に対して資源管理に配慮して協調するインセンティブを与えることが求められよう。これによって、ラベルのない製品に対してネガティブな行動がとられれば、乱獲を行う漁業者に対するペナルティとして機能しうる可能性もある³7.

さらに、この問題はすぐれて世代間の衡平性の問題でもある。すなわち、資源を消費する

³⁶ 法律上の規定はすでに存在しており、法的には移行のハードルは高くないと思われる.

³⁷ こうしたラベルによる政策の最終的な目標は、生産者に資源管理に配慮して協調するインセンティブを 与えることである点に留意されたい.

ことによって利益を享受している現在の消費者には、将来世代に対して資源の持続可能な利用に務める責務がある。このような観点からは、消費者が資源管理問題において一定の役割を果たせる仕組みを整備することは、深刻な環境・資源問題に直面している現代において政府の担うべき新たな政策課題であるといえよう38.

参考文献

- Dworkin, Ronald. (1981a) "What is Equality? Part1: Equality of Welfare," *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 10, pp. 185-246.
- Dworkin, Ronald. (1981b) "What is Equality? Part2: Equality of Resources," *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 10, pp. 283-345.
- Hammond, Peter J., Mamoru Kaneko and Myrna H. Wooders (1989) "Continuum Economies with Finite Coalitions: Core, Equilibria, and Widespread Externalities," *Journal of Economic Theory*, Vol. 49, pp. 113-134.
- Hensher, David A., John M. Rose and William H. Greene (2005) *Applied Choice Analysis*, Cambridge University Press.
- Kaneko, Mamoru, and Myrna H. Wooders (1994) "Widespread Externalities and Perfectly Competitive Markets: Examples," In Robert P. Gilles and Pieter H. M. Ruys (ed.), *Imperfections and Behavior in Economics Organizations*, Kluwer Academic Publisher, pp.71-87.
- Kreps, David M. (2004) *Microeconomics for Managers*, Norton, pp.353-354. (中泉真樹・尾近裕幸・林行成・細谷圭・増原宏明訳(2008) 『MBA のためのミクロ経済学入門 I 』, 東洋経済新報社, pp.456-459.)
- McFadden, Daniel (1974) "Conditional Logit Analysis of Qualitative Choice Behavior," In P. Zarembka (ed.), *Frontiers in Econometrics*, Academic Press, pp. 105-142.
- McFadden, Daniel (1978) "Modelling the Choice of Residential Location," In Karqvist, Lundqvist, Snickars, and Weibull (ed.), Spatial Interaction Theory and Planning Models, North Holland, pp. 75-96.
- McMillan, John (2002) "No Man is an Island," In *Reinventing the Bazaar: A Natural History of Markets*, Norton, ch.10, pp.119-135. (瀧澤弘和・木村友二訳(2007), 『市場を創る バザールからネット取引まで』, NTT 出版, 第 10 章 「なんびとも孤島にあらず」, pp.171-194.)
- Ostrom, Elinor R. (1990) Governing Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge University Press.
- Stavins, Robert N. (2011) "The Problem of the Commons: Still Unsettled after 100

38 脚注 14 で述べたように,消費者が持続的な資源管理に価値を見出したとしても,MSC ラベルのような 認証制度がなければ,消費者には選択の余地がないことに留意されたい. Years," American Economic Review, Vol.101, No.1, pp.81-108.

Stiglitz, Joseph E. (2013) "Sharing the Burden of Saving the Planet: Global Social Justice for Sustainable Development," In Mary Kaldor and Joseph E. Stiglitz, eds., The Quest for Security: Protection without Protectionism and the Challenge of Global Governance, Columbia University Press, ch.7, pp. 161-204.

Thagard, Paul (1996) *Mind Introduction to Cognitive Science*, Massachusetts Institute of Technology. (松原仁監訳, 梅田聡・江尻桂子・幸島明男・開一夫訳 (1999)『マインド認知科学入門』, 共立出版.)

Train, Kenneth E. (2003) *Discrete Choice Methods with Simulation*, Cambridge University Press.

魚住雄二 (2010), 「混迷するまぐろ類資源管理からの脱却に向けて」, 田中克・川合真一郎・谷口順彦・坂田泰造編, 『水産の 21 世紀』, 第 1 章第 2 節, 京都大学学術出版会, pp.30-51.

奥野正寛・鈴村興太郎 (1988), 『ミクロ経済学Ⅱ』, 岩波書店, pp.249-253.

小野征一郎編著 (2005), 『TAC 制度下の漁業管理』,農林統計協会.

加瀬和俊(2016),『3時間でわかる漁業権』, 筑波書房.

勝川俊雄 (2010a), 「資源管理は可能か」, 寳多康弘・馬奈木俊介編著, 『資源経済学への 招待』, 第3章, ミネルヴァ書房, pp.57-78.

勝川俊雄 (2010b), 「水産改革への提言」, 寳多康弘・馬奈木俊介編著, 『資源経済学への 招待』, 第 12 章, ミネルヴァ書房, pp.243-265.

勝川俊雄 (2012), 『漁業という日本の問題』, NTT 出版.

勝川俊雄(2016),『魚が食べられなくなる日』,小学館新書.

金田禎之(2016),『新編 漁業法のここが知りたい 2 訂増補版』,成山堂書店.

金田禎之(2017),『新編 漁業法詳解 増補5訂版』,成山堂書店.

鈴村興太郎 (2002), 「世代間衡平性の厚生経済学」, 『経済研究』, Vol. 53, No. 3, pp. 193-203.

鈴村興太郎編(2006),『世代間衡平性の論理と倫理』,東洋経済新報社.

鈴村興太郎・吉原直毅 (2000), 「責任と補償 厚生経済学の新しいパラダイム」, 『経済研究』, Vol. 51, No. 2, pp. 162-184.

高野陽太郎編(1995),『認知心理学2 記憶』,東京大学出版会.

田村典江 (2010),「水産エコラベル: その役割と影響」,田中克・川合真一郎・谷口順彦・坂田泰造編,『水産の 21 世紀』,第6章第4節,京都大学学術出版会,pp.469-486.

新倉貴士(2005),『消費者の認知世界—ブランドマーケティング・パースペクティブ』,千倉書房.

村上佳世・丸山達也・林健太・行本雅 (2013), 「消費者の知識と信念の更新」, 『日本経済研究』, Vol.68, pp.23-43.

- 森田玉雪・馬奈木俊介 (2010), 「水産エコラベリングの発展可能性―ウェブ調査による需要分析」, 寳多康弘・馬奈木俊介編著, 『資源経済学への招待』, 第9章, ミネルヴァ書房, pp.173-204.
- 山崎淳 (2016), 「京都府底曳網漁業の資源管理と MSC 認証」, 大元鈴子・佐藤哲・内藤大輔編, 『国際資源管理認証』, 第7章, 東京大学出版会.
- 山下東子(2012),『魚の経済学 第2版』,日本評論社.
- 行本雅・丸山達也・村上佳世・林健太 (2012), 「消費者の信念と情報開示」, 『応用経済 学研究』, Vol.5, pp.164-175.
- 行本雅・村上佳世・丸山達也(2013), 「消費者政策と資源管理問題」, 京都大学経済研究 所 Discussion Paper, No.1302.
- 海洋管理協議会 (MSC) web ページ https://www.msc.org/jp
- 国際自然保護連合 (IUCN) 絶滅危惧種レッドリスト web ページ http://www.iucnredlist.org/

Consumer Policy and Resource Management Problem —A Conjoint Analysis of the Marine Eco Label—

Tadashi Yukimoto
Aomori Public University
Kayo Murakami
JSPS Research Fellow, Kyoto University
Tatsuya Maruyama
National Consumer Affairs Center

This paper investigates the effectiveness of consumer policy in common resource management where inadequate mechanism design causes the failure of producers' cooperation and dysfunction of regulation by government. The main results of this paper are as follows. Consumers who were given logically structured information made their decision in considering the future generations. This empirical result suggests that if there were enough consumers who consider the future generations, consumer policy such as certification systems would give producers incentives to cooperation.

Key Words: Common Resource Management, Consumer Policy, Intergenerational Equity