

社会的厚生毀損概念「行政の失敗」

— 市場参入に対する行政の役割に着目して —

大 矢 裕 一*

要 約

社会的厚生は、個人の効用の集積であり、社会全体の望ましさを示すものである。公共経済学ではこの社会的厚生を最大化させる制度設計のあり方がこれまで議論され、社会的厚生を最大化させることが政府の役割であることが認識されている。しかし、周知されている通り、「市場の失敗」及び「政府の失敗」によって、社会的厚生の拡大が抑制・毀損される。これらのことに加え、事業の許認可における行政の判断の誤りによって社会的厚生の拡大が阻害され得る。本研究は、事業に対する行政の許認可に関して、社会的厚生毀損の要因を行政と市場との関係から検討し、社会的厚生を確保するための、市場に対する行政の役割を明確にする。

行政は事業の許認可権限を持つため、行政は実質的に企業の市場参入を規制（審査）する権限を持つことになる。言わば、行政は企業の市場参入への門番（ゲートキーパー）の役割を果たすことになる。公害等負の外部効果を発生させる事業者、食品衛生の維持に不備のある事業者や危険物を適切に処理する能力を有しない事業者等、不適切な事業者に対して、また、事業の許認可をめぐる事業者間で競合となった際に社会的厚生の最大化に適さない事業者に対して、市場参入への事業の許認可を行政が与えることを、本稿は「行政の失敗 (administration failure)」という概念で示す。「行政の失敗」の要因は、事業の審査に関する法の不備、行政と事業者との情報の非対称性、行政（官）の審査能力の欠如、事業審査の際の行政への贈賄が考えられる。外部不経済を発生させる無許可操業や、国民生活に弊害を及ぼす薬物の売買等の犯罪行為に対する取締りの不備も、予算と人員の制約を受けるが、それらを取り締まる立場にある警察行政という観点で「行政の失敗」と言える。

キーワード：社会的厚生、市場の失敗、政府の失敗、行政許認可、市場参入

1. はじめに

社会的厚生 (social welfare) は、個人の効用 (utility) の集積であり、社会全体の望ましさを示すものである。公共経済学ではこの社会的厚生を最大化させる制度設計のあり方がこれまで議論され、社会的厚生を最大化させることが政府の役割であることが認識されている。しかしながら、周知されている通り、「市場の失敗⁽¹⁾」及び「政府の失敗⁽²⁾」によって、社会的厚生の拡大が抑制・毀損される。これらのことに加え、事業の許認可における行政の判断の誤りによって社会的厚

生の拡大が阻害され得る。事業の許認可における行政の判断の誤りと阻害される社会的厚生との関係に関しては、社会的厚生確保のための制度設計上の重要な観点の一つとなるにも関わらず、これまで十分に検討されてこなかった。事業者がどのような事業を展開することを行政が認めるのかに関しては、国民生活の利便性や満足度に関わる。個人の選好 (preference) 率の違いもあり、個人間の効用比較を厳密に行うことは不可能であるが、社会的厚生を如何に毀損させないかという観点からの、市場に対する行政の役割に関する研究は不十分である。そこで、本研究は事業に対する行政の許認可に関して、社会的厚生毀損の要因を行政と市場との関係から検討し、社会的厚生を確保するための、市場に対する行政の役割を明確に

2019年11月30日受付

* 江戸川大学 基礎・教養教育センター非常勤講師 経済学

する。

本稿の構成は以下の通りである。2節で既存研究を整理し、考察のための視点を整理する。3節では、事業に対する行政の許認可の意義とその阻害要因について検討する。4節でこれまで確認した事項を踏まえ、事業への行政の許認可に関する社会的厚生毀損の要因を、行政と市場との関係から考察し結論を述べる。

2. 先行研究

本節では既存研究を整理し、考察のための視点を整理する。

(1) 事業者と政治家との結びつき

張 (2005) 及び Pakhriazad and Shinohara (2005) は、ASEAN 諸国のマレーシアにおいて、事業者と政治家との結びつきが事業に影響を与えることを示している。Pakhriazad and Shinohara (2005) は、マレーシアにおけるマレー半島で最大の森林面積を有するパハン州の森林行政において、政治家への資金提供に起因する、場当たりの伐採ライセンスの発行がなされていることを示している。

(2) 行政機関の判断基準

森田 (1992) は、許認可行政における法運用に関して、日本の行政機関の行動を規定する論理について整理している。一つは、行政活動は法律上の根拠を常に要し、法律に違反してはならないとする、合法性の論理である。二つ目は結果責任の論理で、三つ目として、多数の行政活動への効果的な予算人員配分が求められる、効率の論理を挙げている。

(3) 汚職

ここでは、汚職に関して、①汚職が法律の改変及び法律の実施にどのように関わるか、②どのような社会要因が汚職を抑制するか、③汚職の摘発に関わる汚職捜査の質、④本来汚職を摘発すべき警察官の汚職による弊害、⑤汚職の利点、⑥汚職

を防止するための方策、⑦社会的厚生を毀損する法制度設計上の要因の観点からまとめる。

汚職が立法及び法の執行に影響を与えることを指摘する研究として、Hellman *et al.* (2000) は、汚職を、現行法を変更させるためのものと、現行法の実施に影響を与えるものとの間に区分している。Del Bo and Florio (2012) は、現行法を変更させるための汚職は政策の選択と関連し、現行法の実施に影響を与える汚職は行政計画の選択と関連すると捉えている。そして、汚職は行政計画の非効率性の原因となることを指摘している。

どのような社会要因が汚職を抑制するのかわかりやすくすることは、汚職による経済活動の歪みを生じさせる頻度を減少させることに役立つ。鈴木・岩崎 (2008) は、旧社会主義移行諸国の汚職水準とその決定要因を分析し、市場化、法の支配及び民主化という3つの政策体系を中核とする体制移行諸政策の進展度と汚職水準の間には緊密な相関関係があることを実証している。竹中 (2011) は、フィリピンの個票データを用いて学歴と信仰の面から人々の汚職に対する許容度を分析している。その結果、中等教育以上の教育を受けた者及び信仰心の強い者は汚職の許容度が低いことが明らかとなっている。

汚職件数を減少させるためには、汚職発覚時の代償を念頭に置かせ、贈賄を踏み留まることが重要であると考えられるが、その際、汚職捜査における捜査の質が問題となる。汚職の捜査機関に関わるものとして、橋本 (1993) は、検察制度を持たないオーストラリアにおけるニュー・サウス・ウェールズ州の汚職対策独立委員会 (Independent Commission Against Corruption) の問題点を整理している。当時、設立から未だ4年しか経過していなかった汚職対策独立委員会は捜査員の不足から捜査能力に限界があり、警察などの他の捜査機関との情報交換がなければ犯罪認知・操作を十分行えない状態であった (橋本 1993)。汚職の摘発に関しては、人員の確保とその育成が必要となる。

本来汚職を摘発すべき警察官の汚職を扱ったものは、大貫 (1998) がある。大貫 (1998) は、警

察官の汚職事件の分析を通じて社会環境や公務員個人の心理面、組織体制から公務員の贈賄問題の背景に関して考察している。警察官への犯罪の見逃しのための贈賄や、警察官が職務上知り得た捜査情報などを提供し対価を得る行為は犯罪の抑制に関して悪影響を与えるものと懸念される。

元来汚職は賄賂を提供するものと、それを受け取る者の私的利益の拡大に寄与するためのものであり、社会規範としては悪であると一般的には認識されているが、必要悪として肯定されるべきものであるというような外形を備えるケースもある。汚職の利点を述べたものは井上（1984）がある。井上（1984）は、汚職を機能的側面、規範的側面及び組織的側面から整理し、以下のように汚職（贈賄）の利点をまとめている。①政府により市場に対して厳しい規制が存在する場合、この規制の緩和を意図してなされる贈賄は経済活動の活性化に寄与する。②選挙区を代表する政治家への贈賄（政治資金の供与）は役所が十分に対応しきれていない問題を解決し選挙区民の諸要求の充足へとつながる。③政治参加の手段、④経済主体から政治アクターへの贈賄を通じて両者の交流が促される。また、贈賄によって行政手続きが円滑に進み、経済活動を活発化させるという意見もある（竹中 2011）。しかしながら、汚職は公共の利益よりも、特定集団の利益を優先させ、本来中立であるべき公務員の立場を毀損するものである（井上 1984）。政府（行政）の志向にも依拠するが、贈賄によらずとも上記の利点を追求する手段はあるように思われる。

Beblavy（2007）は、汚職を防止するために、汚職のコスト及び汚職の検挙率を高め、汚職の恩恵及び行政の裁量を縮小させる措置を提案している。

社会的厚生を毀損する、法制度設計上の要因を理論分析するものとして、大矢（2017）は、経済成長を促進するために、営利事業のための土地収用制度を導入したマレーシアの事例から、土地収用（事業）における行政の許認可に関する法制度設計上の普遍的な弊害要因を明らかにしている。明確な言及はなされていないが、当該法制度設計

上の弊害要因は土地収用事業のみならず、事業を開始するにあたり、行政の許認可が必要となる全ての事業に該当するものであり、弊害要因を踏まえた上で、（法）制度設計を行うことが重要となる。大矢（2017）は、贈賄を通して行政が失敗をすること及び社会的厚生拡大を顧みない判断を行う可能性があることを予め念頭に置いた上で、行政の失敗の程度を小さくすることを見越した制度設計を行うことも法制度設計上の重要な観点であると指摘している。「行政の失敗」という言い回しがなされてはいるが、事業に対する許認可の権限を有する行政と市場との関係において、どのような要因により社会的厚生が毀損されるのかについては具体的な説明が十分になされておらず、経済学の観点から、社会的厚生確保のための、事業の許認可について分析する研究は十分ではない。

3. 行政許認可

ここでは、事業に対する行政の許認可の意義とその阻害要因について検討する。

そもそも新規に事業を行うにあたり、なぜ行政の許認可が必要となるのか。行政が規制などせず、自由な経済活動を認めることが国の経済発展に最大限寄与するという考え方もある。しかしながら、社会の安全や公衆衛生、資源・環境の保全、社会・産業の持続的な発展等を確保するために、新たに事業を開始するにあたり、その適正に関して、公正な観点から行政の審査が必要とされる。それ故、行政の審査を経て適格性を備えた事業（計画）及びそれを実行可能な能力を備えた事業者であることが確認されて初めて事業を開始することができるのである。この審査の具体的なあり方に関しては、一般的には当該産業を所管する省庁が立案する法律等により定められる⁽³⁾。その審査のあり方に関しては立法当初の目的・理念を達成するものでなければならない。

この事業の許認可における行政の審査を歪めるものとして、先行研究でも示されている通り、許認可申請の際の事業者から行政への贈賄が考えら

れる⁽⁴⁾。これにより事業の審査が適切になされず、適格性を備えていない企業や事業、立法当初の目的には十分そぐわない事業に対して事業の許認可がなされる危険性がある⁽⁵⁾。例えば、法律が定める基準を満たしていない企業が、事業の許認可を得るために行政に賄賂を贈り、事業の許認可がなされることがあり得る。また、事業の許認可をめぐり、A社とB社が競合関係となり、A社とB社のどちらかにしか事業の許認可が与えられない場合、本来ならばA社に許認可を与えた方が国民（住民・利用者）の厚生水準が大きくなると見積られる場合でも、B社が事業の許認可権限を持つ行政に対して賄賂を贈り、B社が事業の許認可を獲得すると、本来実現可能であった厚生水準からは低い状態となる⁽⁶⁾。賄賂の受け取り手としては、行政官⁽⁷⁾、行政官に働きかけを行うことができる政治家及びこれらの利害関係者が想定される。賄賂の送り手となり得る者は、主にその見返りを求める者及びその関係者になるが、その行為者は特に制限されないものと思われる。

4. 考察と結論

行政は事業の許認可権限を持つため、行政は実質的に企業の市場参入を規制（審査）する権限を持つことになる。言わば、行政は企業の市場参入への門番（ゲートキーパー）の役割を果たすことになる。公害等負の外部効果を発生させる事業者、食品衛生の維持に不備のある事業者や危険物を適切に処理する能力を有しない事業者等、不適切な事業者に対し、また、前節の例で示したように、事業の許認可をめぐり事業者間で競合となった際に社会的厚生を最大化に適さない事業者に対して、市場参入への事業の許認可を行政が与えることを「行政の失敗（administration failure）」と呼べる。「行政の失敗」の要因は、事業の審査に関する法の不備⁽⁸⁾、行政と事業者との情報の非対称性、行政（官）の審査能力の欠如、また、既に先行研究でも指摘され、本稿でも検討した通り、事業の審査の際の行政への贈賄が考えられ

る。外部不経済を発生させる無許可操業や、国民生活に弊害を及ぼす薬物の売買等の犯罪行為に対する取締りの不備も、人員や人員の確保等の取締りに掛かる予算の制約を受けるが、それらを取り締まる立場にある警察行政という観点で「行政の失敗」と言える。

事業者の市場参入許可後は、事業者が適切に業務を行うことに資する、事業者への適切な援助及び監視・監督体制を構築することを行政は求められる。

また、地球規模の環境問題が留意される昨今においては、特に途上国における製造業の事業（審査）のあり方に関して、当該国の発展状況を踏まえながら、国際機関や先進国等からの精度の高い技術援助が必要とされよう。

事業を開始するにあたっての適切な審査は重要であるが、事業者に対して如何に市場参入を促すかに関しても同じく重要な事項となる。行政の許認可のあり方と企業の市場参入へのアクセス性の差異による社会的厚生への影響に関する分析は今後の研究課題としたい。

《注》

- (1) 「市場の失敗」に関しては、公害等外部不経済の発生、規模の経済による独占価格等の発生、売り手と買い手との情報の非対称性、公共財の非最適供給が挙げられる。
- (2) 「政府の失敗」については、公的機関の非効率な運営、「市場の失敗」への政府の不对応、「市場の失敗」が生じていない状態での政府の市場介入が挙げられる。
- (3) 言うまでもないが、議員立法も可能である。
- (4) 贈賄賂（汚職）以外の行政の審査を歪める要因として、行政（官）の審査能力及び企業の情報開示の不備が考えられる。
- (5) なお、佐藤（1998）は、開発事業に自治体を加えることで開発事業に必要な許認可を得やすくなることを挙げている。日本においては、行政の出資比率が25%未満の場合、地方自治法上、自治体に財政監督権がなく、会社の経営方針に自治体の意向を反映させることが困難となることを佐藤（1998）は指摘している。
- (6) これとは逆に、贈賄によって、事業者が変更されることにより、得られる社会的厚生水準が増大するケースも考えられる。
- (7) ①権限を有する行政官に渡されるケース、②権

限を有する行政官に働きかけを行うことができる立場にいる行政官に渡されるケース。③実行力が乏しくなる可能性が考えられるが、下級行政官に渡され、権限を有する行政官又は権限を有する行政官に働きかけを行うことができる立場にいる行政官に取り計らってもらえるケースに分類できよう。

- (8) 日本では、法に欠点がある場合の行政の対応として、行政指導という方策がある。ただし、行政指導に従うかどうかは、行政指導を受ける側の任意のものであり、行政指導に従わないことを理由として不利益処分をすることは禁止されている(行政手続法 32 条)。

参考文献

- 張開玫 (2005), 「マレーシアにおける華人企業グループの発展状況」, 東アジア研究, 42 号, pp.17-29
- Pakhriazad, H. Z., & Shinohara, T. (2005), "A Study of Legitimate Rights of the Sultan and Malay Customary Land Tenure System in the State of Pahang, Peninsular Malaysia", *Journal of Forest Economics*, 51 (2), pp.13-20
- 森田朗 (1992), 「許認可行政における法運用の分析」, 法社会学 44 号, pp.111-115
- Hellman, J., Jones, G., & Kaufmann, D. (2000), "Seize the state, seize the day: state capture, corruption and influence in transition", World Bank Policy Research Paper, No. 2444
- Del Bo, C., & Florio, M. (2012), "Public enterprises, planning and policy adoption: three welfare propositions", *Journal of Economic Policy Reform*, 15 (4), pp.263-279
- 鈴木拓・岩崎一郎 (2008), 「移行諸国の汚職水準とその決定要因」, 比較経済研究, 46 巻 1 号, pp.97-114
- 竹中慎二 (2011), 「汚職許容度の形成要因」, 行動経済学, 4 巻, pp.150-154
- 橋本雄太郎 (1993), 「オーストラリアにおける汚職犯罪の動向とその刑事司法上の対策」, オーストラリア研究, 4 巻, pp.1-9
- 大貫啓行 (1998), 「公務員における規範意識崩壊の危機 (モラルハザード) に関する考察 — ある警察官の汚職事例の解明を通して —」, 麗沢大学紀要, 66 巻, pp.133-149
- 井上真理子 (1984), 「汚職について: 機能・規範・組織」, 国際関係論集, pp.76-87
- Beblavy, M. (2007), "Costs of corruption and potential remedies from an economic point of view", *Ekonomický časopis (Journal of Economics)*, 7 (55), pp.697-711
- 大矢裕一 (2017), 「経済成長を図るための非公共目的を包含する土地収用法制度の弊害要因 — ASEAN 諸国におけるマレーシアの事例からの考察 —」, 日本不動産学会誌, 31 巻 3 号, pp.100-109
- 佐藤延子 (1998), 「地域振興と地方自治体 - 第 3 セクターと自治体の役割」, 大垣女子短期大学研究紀要, 39 巻, pp.31-44

