

規制緩和と競争政策

規制緩和から規制改革へ

上 田 慧

はじめに

「規制緩和」論の変容

規制と「市場の失敗」

寡占市場と競争政策の展開 独占禁止法の機能

日米規制緩和協議の問題点

社会的規制の新たな展開

おわりに 規制改革のゆくえ

はじめに

こんにち、長期不況下にある日本経済の再生・活性化のキーワードとして、規制緩和ないし規制撤廃 (deregulation) が注目されている。

わが国では 1980 年代前半の第 2 次臨調 (臨時行政調査会) から第 1 次臨時行政改革審議会 (行革審) にかけて、国鉄・電電公社など公企業の民営化が推進され、規制緩和は副次的な位置づけにあった。しかし、1990 年代に、第 3 次行革審における審議以降、「規制緩和」が、低迷する経済改革の集約的施策として推進されるようになった。

1993 年 11 月の経済改革研究会の中間報告 (いわゆる『平岩レポート』) による「経済的規制は原則自由に、社会的規制は自己責任原則で最小限に」との「基本原則」の明示に始まり、1995 年 3 月末の「規制緩和推進計画」以降数次の計画と各種「業法」改正¹によって実施に移されてきた。

とりわけ、日米構造協議において、「内需拡大・市場開放」を強く求めるアメリカの「外圧」が規制緩和を加速させた。経済協力開発機構 (OECD) 加盟国においても、行財政機構の改革、公企業の民営化、経済的・社会的規制の緩和、外資流入規制の緩和など、「規制緩和と民営化」をキーワードに、「規制の国際化」・「規制緩和競争」・「行政の国際競争」²を推進している。

1 この経緯については、多くの文献があるが、国際的文脈でとらえたものとして、当面、橋本寿朗・中川淳司編『規制緩和の政治経済学』夕斐閣、2000 年を参照されたい。

2 Public Management Service of Organisation for Economic Co-operation and Development, *Regulatory Cooperation for an Interdependent World*, OECD, Paris, 1994 (経済協力開発機構・行政管理委員会、スコット・H・ジェイコブズ編、中邨章監訳『規制の国際化 - 規制緩和・国際標準化・規準強化 -』龍星出版、1996 年、233-234 ページ参照)。

このような「外圧」も加わり、「規制大国」といわれる日本の硬直的な行政機構と日本型経済システム、つまり日本の「政府と企業」間関係を大きく変える方向性が打ち出されてきたのである。『平岩レポート』では、「従来の輸出型経済構造を規制緩和、企業のリストラ、住宅・社会資本投資、内外価格差の縮小等により、内需型経済構造に転換する」と明言されている。公共事業優先の国債増発による財政政策の破綻、輸出主導型の産業構造の限界が明らかになるにつれて、経済界から、民業圧迫論・「小さな政府」論も強まってきた。特殊法人改革など公企業の民営化もすすめられている。こうして、日本経済の活性化策の眼目に、「規制緩和」が据えられることになったのである。

規制緩和問題は、当初の行政手続きの簡素化に始まり、通信・金融・交通・流通・エネルギーなど、産業をめぐる経済的規制をめぐる大きな論争が展開した。しかし、最近では、医療・福祉・教育・雇用など、社会的規制の分野に力点がシフトし、やや様相を異にしている。とりわけ、最近の狂牛病（牛海綿状脳症、略称 BSE）問題、牛肉偽装など雪印食品不祥事事件は、食品・食糧という生活に直接かかわる部面において、懸念されていた「規制緩和」の問題点を鮮明に露呈することになった。

現在、「構造改革」の焦点とされている「規制緩和」は、市民生活と企業経営にどのような影響を及ぼしているのであろうか。この論点は、現代経営学が直面する重要課題になってきている。以上の問題関心から、本稿では、規制緩和論の最近の変化と、若干の理論的前提について検討を加えつつ、アメリカによる「外圧」の内容とその後の問題状況の変化をトレースし、規制緩和論争の現段階について考察することにする。

「規制緩和」論の変容

規制緩和は、アメリカにおけるシカゴ学派の台頭を背景に、1980年代以降、「規制撤廃・解除（Deregulation）」の政策思想としてあらわれた。ハーバード・ビジネススクール教授 R. ヴィーター（Richard H. K. Vietor）によれば、1920年代に、運輸・エネルギー・通信・金融という公益性にかかわる分野（合計して当時の国民総生産の4分の1）において競争が展開したが、1929年世界大恐慌後の1930年代に、競争は衰退して連邦規制が定着し、「経済的規制の時代（The Era of Economic Regulation）」が続いた。しかし、1974年の石油危機・インフレーション・不況の発現、つまりスタグフレーションが深刻化した70年代後半に、「規制の失敗（The Failure of Regulation）」が明らかになり、カーター政権（1977-81年）が着手した一連の「規制改革の波」を経て、1980年代以降、「規制撤廃」ないし「規制改革（Regulatory Reform）」がアメリカはもとより世界的な潮流となったのである。わが国では、1980年代の臨調行革、1990年代の日米構

3 Richard H. K. Vietor, *Contrived Competition: Regulation and Deregulation in America*, Harvard University /

造協議による「外圧」のもとに、低迷する経済改革の集約的施策として「規制緩和」が推進されてきた。⁴

規制緩和を系統的に要求してきた経済団体連合会（経団連）は、1994年11月に、規制緩和の徹底により、1995-2000年にGDP（国内総生産）が実質177兆円、雇用者数も74万人増加するとの試算を発表した。

しかし、2001年8月末現在の日本の経済は、国・地方の長期累積債務が666兆円、国債発行残高も380兆円に達している。途方もない財政赤字とともに、同年4-6月期は、前年比名目GDPがマイナス3.2%と、不況の深刻化が明白になり、輸出の停滞・記録的な企業の負債と倒産に加えて、ついに完全失業率が同年末に5.6%を超えた。電機・電子メーカーをはじめとする企業のリストラクチャリングは、生産拠点の海外シフトを加速し、産業空洞化問題をさらに深刻化させている。このような日本経済の低迷に対応するように、規制緩和をめくり、以下のように新たな変貌が見られる。

第1に、規制緩和の目的の変化である。当初の「行政の効率化・簡素化」から、「原則廃止、例外規制」原則の設定をへて、1990年代後半以降、『規制緩和3カ年計画』の下で、中央集権的な省庁の「横断的検討」が開始され、「地方規制」・「民規制」の検討・見直しにまでその範囲が広がり、「構造改革」の最重点として、かなり包括的な方向性が打ち出されている。

第2に、従来の公的規制は「事前規制型行政」であり、我が国が「先進国へのキャッチ・アップ（追いつき）型であった時代においては効率的」だったが、「民間の活力が一段と発揮されるべき今日の時代において必要とされる」行政は、「事後チェック型行政」である、とされている。規制の形骸化もみられる今日、事後的なチェックはどの程度可能であるのか、その事後的な徹底は、規制のコスト負担の増大さえ懸念される。

第3に、最近、規制緩和に代わり、「規制改革」という用語が打ち出されてきた。政府発表でも顕著な傾向であるが、それは、規制システムの「再構築」「再規制」を意味し、そのために、積極的な競争促進＝独占禁止法政策が必要とされている。

第4に、政府の総合規制改革会議は、2001年7月下旬、「医療、環境、人材（労働）、福祉・保育、教育、都市再生」など公共性が高い重点6分野の「規制改革」の基本方針を決定した。市場原理に馴染まないとされてきた社会的分野への規制改革は、特

4 Press, 1996, pp. 1-20 参照。なお、ヴィーターは、同書で、1983年までに「人為的な競争(Contrived Competition)」が続いたと見ている。

著者には貴重な資料の提供を受けるなどお世話になった。記して感謝したい。

4 わが国におけるおもな規制緩和推進論としては、当面、三輪芳朗『規制緩和は悪夢ですか』東洋経済新報社、1997年、鈴木良男『規制緩和は何故できないのか - 日本経済再生への大変革』日本実業出版社、1994年を参照されたい。

5 総務庁編『規制緩和と白書 - 事前規制型行政から事後チェック型行政への転換を目指して - 』1998年、86ページ参照。

殊法人改革とも関連し、国民生活にとくに大きな影響を及ぼすことになる。

第5に、中国をはじめアジア諸国の世界市場進出が顕著になる中で、日本企業は、産業再生法制定・持株会社解禁・商法改正などの法整備を受けて、カンパニー制や持株会社の採用、M & A（企業合併・買収）などリストラクチャリング戦略を展開している。米・欧・日多国籍企業相互のメガ・コンペティション（大競争）時代における大規模・迅速な事業再編によって、所得格差・地域格差・情報格差にくわえて南北問題など国家・地域間の格差が拡大しつつあることが懸念されている。

規制と「市場の失敗」

1 公的規制の根拠

企業に対する「公的規制」については、「公的機関が企業の行動を、一定の規律でもって、制限する行為⁶」とする見解が一般的である。

しかし、規制は、企業行動を制限したり制約する側面だけでなく、「国家による経済への介入・調整・誘導」という視野の中で位置づける必要がある。公的規制は、様々な経済主体の取引の場である「市場」について、公正な秩序＝市場秩序形成のために、公的機関が設定する規律＝ルールであり、個々の規制はその一環を示すものと考えられる。

公的規制は「経済的規制と社会的規制」とに分けられるが、植草益氏は、前者を「自然独占や情報偏在が存在する分野において資源配分非効率の発生の防止と利用者の公平利用の確保を主な目的として、企業の参入・退出、価格、サービスの量と質、投資、財務・会計等の行動を許認可等の手段によって規制すること」と規定する。これに対して、「社会的規制は、労働者や消費者の安全・健康・衛生の確保、環境の保全、災害の防止等を目的として、財・サービスの質やその提供に伴う各種の活動に一定の基準を設定したり、特定行為の禁止・制限を加えたりする規制」であり、「資格制度、検査検定制度および基準認証制度によって特定の行為の禁止や営業活動の制限を補完している⁷」という。

また、総務庁編『1998年版規制緩和白書』においては、公的規制の目的として以下の諸点を挙げている。

- (1) 自由な活動に任せていては、安全の確保、環境の保全などが十分に図られなくなるため、これを回避する目的で政府が何らかの規制を行う場合である（外部不経済の回避）（例）高圧ガス保安法、消防法等による安全規制、大気汚染防止法に

6 植草 益『公的規制の経済学』筑摩書房、1991年、3ページ。

7 植草 益、同上書、24-25ページ参照。

よる環境規制。

- (2) 財やサービスを生産・提供する側の情報を消費者が十分に得ることができないために被る不利益を解消する目的で、政府が何らかの規制を行う場合(情報の不完全性による不利益の回避)(例)家庭用品品質表示法,消費生活用製品安全法などによる商品の品質・安全性の表示に関する規制。
- (3) 規模の利益が存在する場合,自由競争に任せていては最終的に市場が独占され,価格決定やサービスの提供の面で消費者が不利益を被る結果となるので,こうした事態を避けるため,政府が特定の事業者に参入を認める一方,価格やサービスの提供等についても規制を行う場合(規模の利益が存在することによる不利益の回避)。

(例)電気事業法・ガス事業法の規制

- (4) 幼稚産業の育成や衰退産業の円滑な構造転換など,産業の健全な育成を図るため,政府が参入の規制などを行う場合(産業の健全な育成)。
- (5) 農産物需給の調整と安定を図ることにより,消費者家計の安定と生産者の所得の確保を行う場合(食料供給力の維持・確保と国土・環境保全などの農業・農村の公益的機能の発揮)(例)主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律の規制などが考えられる。⁸

以上のような規制の中には,「社会経済情勢の変化などに伴って,意義が薄れたり,技術進歩などにより実効性を失ったりする場合が少なくない」との理由で,公的規制の見直し,「不要あるいは弊害を及ぼすようになった規制について廃止,緩和を図る必要がある」ものがあるという。⁹

確かに,「規制大国」と称される硬直的な日本の行政構造における許認可行政の中には,国民の観点からみても過重な規制や不要な規制もあることは事実である。その場合の廃止・緩和措置は,公正な市場秩序を維持するための公正なルールや基準の設定の下に行われることが望ましいであろう。¹⁰

2 規制緩和から規制改革へ

規制の根拠について,『規制緩和研究会報告書(1986年)』は,「市場の失敗によって資源配分の効率性が確保されない場合に,それを是正するために政府の政策が必要とさ

8 総務庁編『規制緩和白書』1998年,198-200ページ。なお,規制の根拠と市場の失敗についての研究は多いが,最近の諸学説の考察は,Robert Baldwin and Martin Cave, *Understanding Regulation—Theory, Strategy, and Practice*, Oxford University Press, 1999を参照されたい。

9 総務庁編,前掲書,201ページ。

10 批判的視点からみても,評価される規制緩和,改革を要する規制,規制の必要もある分野などを丹念に指摘された見解として,中村太和『検証 規制緩和』日本経済評論社,1998年,鹿兒島重治『悪い規制,良い規制』サンドケイ出版局,1995年,を参照されたい。

れる」という。¹¹

しかし、一般に、「市場の失敗」の前提となる理想的な「市場」は、「完全競争」が想定される取引の場であり、需要と供給の価格形成によって調整され、最適の資源配分が達成されるとされている。それを歪める要因が「市場の失敗」であり、公的規制が必要とされるわけである。¹²しかし、現実の商品・サービス取引の場＝市場は、様々な経済主体が登場し、複雑多様であり、しかも歴史的に分厚く形成されたものである。市場原理主義者が想定する、完全競争の参加者＝取引当事者は、お互いに相手の情報を所有せず、面識もない空虚な経済主体モデルにすぎない。

しかし、現実の市場取引では、グループ経営を行う巨大企業、またはその関係会社、下請企業、中小企業などの多様な市場取引業者が存在する。なかでも、一般に、大手企業は、巨大な資本力・技術力を持ち、したがって、参入障壁が高くなると、数社の大手企業からなる「寡占市場」が形成される。各社は、競争を繰り広げる中で、より高く安定した利益率を実現するために経営戦略を駆使するのであるが、周知の「寡占的反応」行動とよばれるように、ライバル企業の動向を常に注目し、情報を収集し、互いの経営戦略に反応して企業行動を展開しているのである。

規制緩和とは、実効性を期待した重要な政策として導入されるわけであるから、こうした具体的な「市場」に及ぼす影響は大きい。規制緩和をめぐる論議のこれまでの経過では、公的規制の撤廃・縮小にのみ力点が置かれ、現実の寡占体制そのものの「改革」には殆ど言及がない。これでは、現実の市場への参加者は、資本力の差において圧倒的格差が存在する中で、優勝劣敗が明白となるむき出しの「競争」に鎬を削ることになりかねない。さらに、規制緩和によって国際的な市場開放がすすむ中では、巨大資本といえども、コスト削減・リストラクチャリング（事業再構築）・新製品開発など、果てしない国際競争力強化のための経営戦略を行使する手を緩めることができない。

このような規制緩和をめぐる状況から、「最近、過去の経済自由化政策に対する一定の反省の気運が生まれている。その反省は、とにかく政府介入を極小化するということに専心するあまり、政策当局がその後の市場状態に注意を払わず、競争の実現が不十分になることを見逃ごしてしまった点に向けられている」という見解が生じたことも当然である。¹³

まことに、「規制緩和という語の欠点は、規制のレベルが低くなればすべて規制の

11 経済企画庁総合計画局編『規制緩和の経済的効果』規制緩和研究会報告書、1986年、4-9ページ参照。

12 ボールドウィンとケーヴ（Robert Baldwin and Martin Cave）は、規制の根拠として、独占と自然独占、棚ぼた利益（経済レント）、外部性、情報の不十分性（非対称性）、サービスの継続性と有効性、反競争的行為と恣意的価格設定、公共財とモラル・ハザード、不均衡な購買力（バーゲニングパワー）、欠乏と割当（配給）、分配の不正と社会政策、合理化と調整、計画化、を指摘している（Robert Baldwin and Martin Cave, *op. cit.*, pp. 9-17 参照）。

13 川本 明『規制改革 - 競争と協調 - 』中公新書、1998年、30ページ。

『緩和』に該当し、市場競争が実現されたかどうかという肝心の点が焦点にならないことである。『現実(の市場)にはそうした競争が自動的に実現しない場合が多い。かつての国有企業や競争政策にあった企業は、強力な市場支配力を有することがしばしばである』¹⁴

OECD(経済協力開発機構)や欧米諸国では、早くから「規制改革(regulatory reform)」が、「競争の実現」・「競争促進的規制制度」(procompetitive regulatory regime)を示すキーワードとして登場していた。アメリカ政府が、日本側の電気通信に関する規制改革の不十分な点として、支配的通信事業者=NTTの市場支配力の規制と、独立規制機関の創設、を強く主張していることを想起されたい。

アメリカによる支配的事業者規制と独立規制機関の提起は、同国の「規制緩和」が競争政策の徹底に力点があることを示すとともに、日本の省庁など規制主体と規制される企業との癒着構造に懸念を抱いているからである。国際比較の観点から見ても興味深い論点である。

寡占市場と競争政策の展開 独占禁止法の機能

1 規制改革と独占禁止法

スティーブン・ヴォーゲルは、「規制とは、あらゆる政治経済制度の基本にある政府と産業界の関係を規定するものであり、したがって規制改革はその関係を規定し直す作業である」という。¹⁵アメリカの航空事業では、「規制緩和“deregulation”と呼ばれる行為のほとんどのケースにおいて、政府は自由化を、古い規制の再形成と新しい規制の創出という“reregulation”「再規制」と組み合わせたのだった。こうして我々は、競争の強化と規制の増加という結果に立ち至った。そして、これこそが世界的傾向なのだ。規制緩和が世界の潮流ではないのだ」という。「自由化は規制の強化を意味する」とするのは卓見である。競争政策を推進するには特有の誘導・規制システムが必要になるからである。電気通信事業では、支配的事業者への規制を強化せざるをえず、「金融分野では、競争の激化にともなって、取扱いに慎重さを要する種類の規制を強化しなければならないこともある」¹⁶

14 川本 明, 同上書, 31 ページ。

15 Steven K. Vogel, *The Transformation of The Japanese Economy—The Political Battle over Deregulation*, Cornell University Press, 1996 (スティーブン・ヴォーゲル著, 岡部曜子訳『規制大国日本のジレンマ』東洋経済新報社, 1997年, 3, 5 ページ)。また, 同書で, 「規制改革こそは先進工業国で進行している変革の核心である」, 「改革(規制改革 - 上田記入)であるはずのものが, なぜしばしば『規制緩和』というレトリックで表現されるのか」と指摘されている。この点は, 私見と同様である (*ibid.*, 同上書, 3, 5, 20 ページ参照)。

16 Steven K. Vogel, *ibid.*, 岡部曜子訳, 同上書, 3, 5 ページ。

現状に合わせた規制システムの再形成が必要になるために、いわば「規制緩和のパラドックス（逆説）」とでもいうべき事態がすすんでいるのである。日本における「規制緩和から規制改革への戦略転換」という最近の傾向もようやく、規制緩和一辺倒から、公正な市場秩序を構築すべき規制改革の新たな段階にきていることを示しているのではなかろうか。

『2000年度規制緩和と白書（総務庁編）』では、「規制緩和の将来展望」として、「3つの観点」を挙げている。第1に、「規制改革」の徹底、第2に、「日本新生」をかかげた「経済社会の構造改革に資する規制改革の積極的な取り組みである」、第3に、IT化（情報化）への積極的対応である。「規制改革」については、1999年に規制緩和委員会が規制改革委員会に名称変更したことにともなって、「構造的な環境変化に対応して、規制の全体を再構築していく作業である」とし、規制緩和・撤廃にともない、「必要な場合には、例えば競争政策や消費者政策、環境問題、セーフティーネットの構築などの観点から、自由で公正な経済社会にとって必要とされる新しいルールの確立」をも目指すという¹⁷。

このように、規制緩和・撤廃一辺倒の自由放任の新自由主義は破綻しているといつてよい。競争促進のための「新しいルールの確立」という形で、規制の新設・再規制をも射程に入れざるを得なくなっているのである。

2 競争促進政策 = 独占禁止政策の変貌

川本明氏は、「市場が自ら最適の均衡を実現する」「完全競争モデル」は、「企業にはライバルの顔が見えない」非現実的な競争であることを指摘しながらも、「市場構造が完全競争的であれ寡占市場的であれ、競争状態は各企業に内部効率性を最大限高め、実現可能な最小費用での財サービスの生産を行う圧力を加える」と、現状を前提とした競争促進論の立場を表明されている¹⁸。

現実に近い寡占市場を対象にした競争促進政策の法的規制の要は、独占禁止法である。総務庁編『1998年版規制緩和と白書』は、「公正かつ自由な競争を促進するため、規制緩和とともに競争政策の積極的展開を図る」こととし、具体的には、「独占禁止法違反行為に対する厳正・積極的な対処、中小事業者等に不当な不利益を与える不公正な取引、消費者の適正な商品選択を妨げる不当表示等に対する厳正・迅速な対処、公正取引委員会による需給調整規制等により参入が制限されている分野等の調査・提言、独占禁止法適用除外制度の必要最小限化や地方公共団体が講じている参入規制等の実態調査等の実施、規制に代わって競争制限的な行政指導が行われることのないよう所要の

17 『2000年度規制緩和と白書（総務庁編）』93ページ。

18 川本 明，前掲書，34, 35ページ。

調整を図ることなどの措置を採るとしている¹⁹。」という。

世界的には、競争促進政策の要というべき独占禁止法の規制緩和がすすんでいる。

その背景としては、アメリカを中心に、ダイムラーとクライスラーの自動車大合併のように、1990年代後半の「第5次企業合併運動」=世界的な超大型企業合併・買収運動の高揚がある。合併と独占禁止法との関連をみると、1世紀前の19世紀末に、同一業種内で数十の企業が数ヶ月間で「合同 (consolidation)」し、一挙に市場の8,9割近くを文字どおり「独占」する第1次 M & A が生じたことに始まる。それは、1901年 U.S. スチール社の成立のように、水平的合併によって、独占による市場支配力規制問題を生じさせたが、こうした市場集中による独占化に対して、1890年シャーマン反トラスト法が制定され、独占禁止法制定が世界各国に普及し、少数企業の競争 = 寡占市場論が経済学や経営学の主流になったのである。

アメリカの伝統的な独占禁止政策の主流派理論は、ハーバード学派である。それは、完全競争市場なら効率的資源配分がなされるが、独占市場ではもっとも非効率な資源配分になるという考えから、「現実の寡占的な市場ではその中間にあるので、できるだけ競争市場に近づけ資源の効率的な配分をめざそうとする学派である」。そのため、市場構造 (企業の数と規模分布など) から市場行動 (価格設定など) がきまり、その結果資源配分などの「市場成果」が決まってくる²⁰とする。いわゆる市場構造・行動・成果理論である。その思想は、「市場構造主義」といわれ、1968年の合併ガイドラインでは、「4社の集中度が75%以上の高集中度の場合、合併企業および被合併企業の市場シェアがそれぞれ4%以上であれば、訴追の可能性あり」といった基準が明記されていた。

しかし1980年代レーガン政権の下で、独禁法緩和の傾向が顕著になった。G. J. スティグラー (George J. Stigler) などのシカゴ学派は、「市場集中のいかにかわらず産業、特に寡占産業はいろいろな形での競争をダイナミックに繰り広げている」とする²¹。「規模の経済」による生産効率の改善を優先するため、市場集中度よりも、合併が市場に及ぼす影響に焦点が当てられ、参入の容易さ、製品差別化の程度、企業の市場行動などが重視されるようになった。「価格上昇など消費者の不利益につながる競争排除的行動を厳しく監視すべき」という「市場行動主義」が主流となったのである。独禁当局は、97年4月に5年ぶりに合併審査基準を変更したが、その主眼は、「コスト削減など経営効率の拡大効果を重視する」という合併基準の緩和であり、リストラ型合併を促

19 総務庁編、前掲書、1998年、100ページ。

20 松岡憲司「見える手から、見えざる手へ - 規制緩和と競争 -」(上田 慧・谷口明文・松岡憲司『企業社会のゆくえ - 21世紀への胎動 -』昭和堂、1991年、77-78ページ参照)。

21 松岡憲司、同上論文、78ページ参照。スティグラーは、規制撤廃の点で先駆的であり、S-F Study、といわれる1962年の論文で、1912, 22, 23, 37年の電力産業の料金・報酬率の調査分析により、州公益事業委員会の規制の非効率性と規制撤廃の主張を開始した (G. Stigler and Claire Friedland, "What can regulators regulate?", *Journal of Law and Economics*, 5, 2, Oct. 1962, pp. 1-16 参照)。

進する効果をもたらしている。²²

ハーバード学派とシカゴ学派の中間に、折衷的立場の M. E. ポーターなどの「戦略的行動論」がある。ポーターは、「企業が成長するうえで（いや、生き残るためにも）カギとなるのは、ポジショニングである。既存の企業であれ将来の新規参入組であれ、直接の競合企業からの攻撃に対して備えを固めつつ、買い手、供給業者、代替製品といった方面からの侵略にも強いポジションを獲得しなければならない」、「競争の要因は、個々の業界における既存の競合企業を超えたところに存在する。買い手、供給業者、新規参入の機会を窺う企業、代替製品などは、業界によってその明確さや活発さの点で差があるとはいえ、すべて競争参加者なのである」²³。

細部はともかく、ポーターの競争の概念は同一市場内の寡占企業間だけでなく、周辺関連企業へのきわめて戦略的な対応として具体的に把握されているところに特徴がある。

また、新しい見解として、W. J. ボーモルが開発した「コンテストビリティ理論」がある。市場からの企業の退出時に回収不能の埋没費用（サンクコスト：sunk cost）が殆どなく、参入・退出が自由の場合、「つねに潜在的参入者による競争圧力がはたらく」ので「効率性が実現される」とするものである。²⁴この理論は、とくに自然独占とされてきた公益事業における競争圧力として注目を浴びているが、その前提条件が厳格すぎるなどの問題点が指摘されている。

とくに、公益事業は、広域的なネットワーク伝送設備を通じて、ライフラインともいえるべき産業・生活に不可欠のサービスを継続的に供給する義務を負っている。そうした事業特性からいっても、埋没費用が大きく、市場メカニズムや競争原理を導入することは、容易ではない。単に新規参入を自由化するのではなく、何らかの潜在的・仮想的な競争圧力が働き、経営効率の向上や料金の適正水準への引き下げなどの経営努力を促す「インセンティブ規制」が行われている。

3 被規制産業・公益事業の規制と競争

「公益事業」の場合は、公衆通信サービス、公衆運輸サービス、電気・ガス・水の一

22 上田 慧「第5次企業合併運動とクロスボーダー M & A」『同志社商学』第51巻第1号、1999年6月、485-486ページ参照。

23 Michael E. Porter, *On Competition*, Harvard Business School Press, 1998 (M. ポーター著・竹内弘高訳『競争戦略論』ダイヤモンド社、1999年、12, 33, 60ページ)。

24 松岡憲司、前掲論文、79-80ページ。この学説の体系的な整理は、W. J. Baumol, J. C. Panzar and R. D. Willig, *Contestable Markets and the Theory of Industrial Structure*, Harcourt Brace Javanovich, 1982 参照。なお、その例として挙げられるアメリカの航空事業について、規制緩和の問題点を示した、上田 慧「アメリカ航空事業の規制緩和と国際戦略提携」(『同志社商学』第49巻第5・6号、1998年3月)を参照されたい。また、その限界の指摘としては、山谷修作編著『現代の規制政策 - 公益事業の規制緩和と料金改革 -』税務経理協会、1991年(第6章 山内弘隆稿)参照。

般供給サービス事業に携わるネットワーク型広域伝送事業としての事業特性から、重複投資と破滅的競争の回避を根拠に地域独占が公認され、「自然的独占」として、独占禁止法の適用除外例とされてきた。その事業範囲については、「パブリック・ユーティリティ・ステータス (Public Utility Status) 問題」として国際的論争があるが、法的規定面では、日本を含めて各国の歴史的事情によって異なるが、上記3事業についてはほぼ合意があると思われる。²⁵

しかし、近年のバイパス技術 (Bypass Technology) を通じた飛躍的な技術革新によって、通信衛星など多様な新興のネットワークや、アクセス型端末に加えて、携帯電話などポータブル (ハンディ) 型端末の普及、LAN などプライベート型ネットワークの台頭という形で、ネットワークの分化 = 多様化が生じている。それは、郵便事業に対する宅配便の挑戦、電気通信事業者における第1種、第2種電通事業者の参入・インターネットの発展、鉄道事業をめぐる輸送機関相互の競争など、「自然独占」とされる公益事業においても、競争環境の圧力が高まっていることを示すのである。

そのことは、従来の規制下の「自然独占」の範囲を相当程度狭めているが、歴史的にみても、公益事業は決して競争要因を排除していない。例えば、現在でも、都市ガスの場合は244社も存在するのに、供給区域は都市部面積の2割しか認められていない。しかし、今回のガス事業法改正 (95年3月) では「大口顧客向けのガスの供給自由化」に留まっている。

公益事業においては、多様な競争やアクセス要求を抑制することなく、公正な利用がなされるような安定管理と透明性に富んだ規制改革が必要になってきている。公益事業における競争がネットワーク間競争になり易いという事業特性を無視し、公的規制を撤廃し、私的利害の競争にすべてを委ねることには無理がある。公益事業規制の代替案として、公有化、規制緩和・解除方式、課税とくに超過利潤課税方式、競争入札方式など多様な形態がありうる。²⁶

直江重彦氏は、最近の公益事業における規制緩和・競争導入について、以下のように要約されている。「競争の導入によってこれまでのような料金規制が有効ではなくなることから、伝統的な公正報酬率規制が廃止され生産性向上努力を盛り込んだ価格上限規制 (プライスカップ制 - 上田記入) やヤードスティック規制が世界の多くの国でネットワーク産業の料金規制の手法として採用されている。特に価格上限規制は料金体系設定にかなりの自由度があるため、競争が導入された国での採用が盛んである。ヤードスティック規制は、競争がそれほど機能していない分野や市場で競争に代わる生産性向上

25 上田 慧「公益事業と公企業」大阪経済大学中小企業・経営研究所『経営経済』第27号、1991年3月所収、を参照されたい。

26 佐々木弘『現代公益企業論』白桃書房、1981年、231-246ページ参照。

圧力の手法として有効とされているが、この手法では規制のコストが大きいということもあって採用されている国は限られている。基本的にドミナントな事業者には価格上限規制を課し、新規参入事業者には料金規制を免除する非対称規制が競争の初期の段階では有効であるとされている。しかし、ある程度競争が進展した場合には料金規制そのものが競争阻害要因となり兼ねないという問題があり、競争の進展した産業では料金規制を廃止して、代わりに破滅的競争を避けるためのルールとして略奪的料金設定を禁止するなどの公正競争ルールを策定するという政策が多くの先進国で採用されている²⁷。

とくに、以下の指摘は重要である。「市場メカニズムを利用する新しい産業政策が採用されはじめた」「1980年代の初めでは、ネットワーク産業の規制緩和政策は、小さな政府を目指す行政改革と一致した政策と考えられていたが、その後の産業や市場構造の変化は必ずしも規制緩和が小さい政府をもたらすとはいえないといわれるようになってきている。むしろ、電気通信産業では規制緩和による競争の進展が、国民に多様で安いサービスを提供するようになってはいるが、競争の複雑化やボトルネックによる市場支配などの問題が起り、新たに公正競争の確保のための競争ルールの策定やその適用のためにより大きな行政機関が必要といった皮肉な結果をもたらしている²⁸。

長い引用になったが、この点は今後の公益事業をめぐる再編成を見る場合に注意を要する点である。

日米規制緩和協議の問題点

1 アメリカの規制緩和要求 通信規制の緩和

近年のグローバル化の進行と多国籍企業のグローバルな展開により、主権国家の機能の低下が懸念されている。つまり、多国籍企業など企業の国際活動への規制システムの一国的限界の問題である。多国籍企業論では、移転価格や税の空洞化の問題として論じられてきた。かつて、「国家は個人や集団を保護するため、市場がとめどなく変動しないよう管理できた」が、「グローバル化が極端に進んだ状況では、もはや国家による保護は期待できない」。アウトソーシング（海外委託）など「中枢機能を国内に集中し、生産を海外にゆだねる」方向をリチャード・ローズクランスは、バーチャル化²⁹といい、「国家はもはやみずからの経済システムを制御できないのだ」という。

しかし、2001年9月11日の対米テロ事件は、こうしたグローバル化に対する国家の役割を変質させた。ブッシュ政権の対テロ対策・国防予算の急増・軍需産業の

27 28 直江重彦『ネットワーク産業論』大蔵省印刷局、2000年、84-85、93ページ

29 リチャード・ローズクランズ著、鈴木主税訳『バーチャル国家の時代 - 21世紀における富とパワー - 』日本経済新聞社、2000年、9-11、73ページ参照。

再強化をみても分かるように、対テロ勢力に同盟国との軍事協力で対峙する新軍事ドクトリンに転換した。もはや国家は、バーチャルでありえない。多国籍企業とアメリカの威信を守り、軍事的な再武装を行う強力な国家の出現といえよう。³⁰これが規制緩和にどのような影響を及ぼすのか、新たな課題として生じている。

本稿では、これまでのアメリカにおける通信・IT・金融などにおける規制撤廃と規制改革の経緯については割愛するが、アメリカによる対日規制緩和と要求の内容を検討すると、アメリカ型の「規制撤廃および競争政策」の推進を強く迫るもので、業種別にきわめて詳細で具体的なものである。米国大使館を通じた要望書では、「日本市場を米国の製品・サービスに対し開放すると同時に、日本が持続可能な経済成長をとりもどすことに資する」として、「具体的な提案のみならず、日本における大規模な構造改革を求めるものである」とされている。³¹米国企業への市場開放と日本の「構造改革」との接点に「規制撤廃と競争政策」が据えられていると言えよう。

「電気通信および情報技術 (IT)」では、IT 革命への取組みを評価しつつ、「日本がなぜ情報技術において投資や成長を刺激することが難しいかということは、その『電気通信の慣行と政策』に原因があり、このことがこの分野の他の要素、例えばネットワーク経済を形成するインターネット、電子商取引、コンピューター・サービスおよびソフトウェアにまで影響を広げている。」「低成長への政府の伝統的な反応 (すなわち、特定企業や技術の促進) には、真の革新や市場志向的対応を妨げ、この分野の負担となり続ける歪みを市場にもたらしてしまう危険がある。ここでは、NTT など「支配的事業者」への強い規制と、独立規制機関 (例えば、アメリカの連邦通信委員会など) の設立、競争促進政策の推進を強く求めている点に注意が必要である。アメリカ型規制撤廃 (緩和) = 規制改革の強い要求を示している。とくに、「来るべき郵政省の大再編」に期待をかけており、「郵政省はこの分野で NTT が独占しないような十分な競争安全策を講じないまま、インターネット利用の拡大 (例えば、定額接続、ファイバー・トゥ・ザ・ホーム) を目的とする政策を是認した」と批判している。このような主張は、日本の郵政省再編路線と一見符合するようではあるが、縦割り行政が根強い日本の行政機構の構造的性質と抵触するために、日本政府との意見対立を残している。

すなわち、アメリカは、日本への市場開放要求を背景に、「競争促進型規制改革」を明確に打ち出しているものであり、それ故にこそ、日本の「規制緩和」一辺倒の潮流の弱点を突いている。とくに、「独立規制機関の効果的運営には、支配的事業者 (不均整) 規制に基づく強い権限が必要である。米国政府は日本政府が 2000 年度の法案を準備す

30 日経ビジネス・日経アーキテクチャー他編『テロとグローバル資本主義の明日』日経 BP 社、2001 年参照。

31 以下、米国大使館『日本政府への米国政府年次要望書』(2000 年 10 月 12 日) 参照。

る際に、消費者の利益を主目的とする競争促進型の規制枠組みを確立し、全ての規制行動を指導する根本的基準を作るよう提案する」との案は、アメリカ的な独立規制機関設立という、日本にとっては新たな規制方式の導入になり、短期的には困難視されている。

具体的には、「NTT は、ISDN 回線上の発信・着信へ課している接続料金を取り止める。NTT 東西会社によって予測された割合より大幅にトラヒックが増加した場合、接続料金の引き下げを早める。長期増分費用方式（LRIC）を見直す際、距離ベースの料金の代替として、従量制の接続料金を導入する」ことが要求され、「日本政府は電気通信事業法におけるコモン・キャリア条項の範囲を拡大し、一般第二種電気通信事業者と特別第二種電気通信事業者を含めるべきである」という。その他、情報技術（IT）では、デジタル商品の取引推進・事業者の法的責任・知的所有権・電子商取引を利用した政府調達・セキュリティーなどに関するものである。

2 医療・医薬品、金融、住宅、エネルギー、流通の規制撤廃

アメリカの市場開放・規制撤廃要求が明確な分野として注目されるのが、医療・医薬品、金融、住宅、エネルギー、流通である。とりわけ、「日本の医療システムの効率向上を目指し、広告や医療サービスの範囲などを含む医療サービス分野の規制を撤廃」、「『医療法人』の定義を緩和してさらに多くの業務が委託可能となるようにする」とする点は、現在の新たな医療面における「社会的規制撤廃・競争原理導入」の動向に符合している。

金融についても、「米国政府は、……日本の金融市場のさらなる開放と発展に向けたビッグバン計画下での追加策に関心を持って見守っていく」。とくに、「郵便金融機関（簡保ならびに郵貯）による投資顧問会社サービスの利用を解禁」、「税制優遇措置のある確定拠出年金プランを導入」、「金融分野での規制・監督慣行の透明性を改善」、「保険分野の規制緩和をさらに推進し、その市場を国際競争に開放する取り組みを歓迎すること、金融庁の開始にあたり、「原則の1つとして、競争推進という目標を採用すること」、「日本が簡保引受行為を新たな生・損保の商品にまで拡大することを一切考慮しないよう」要請するなど、かなり立ち入った問題を提起している。

住宅では、「4階建ての木造住宅許可などの日本政府が発表した措置によって米国は大変勇気づけられた。これらの規制緩和と変革が、木造建築工事および幅広い種類の内装製品や機器の使用に多くの新しい機会をもたらすことを、米国は期待」し、「中古住宅市場の活性化」、政府が確約した建築基準法での「性能規定型条項」の実施を求めている。

流通分野については、「日本においては外国製品が港に到着してからエンドユーザー

の手に届くまでの物流過程は、他の主要国と比べ、依然として厳しく規制されているので、コストも割高で時間もかかっている。このような「流通コストや流通時間の長さは、...貿易に歪みを生じさせている」として、通関・輸入手続きなどの規制緩和を求めている。大規模小売店（大型店）について、「日本の小売業の生産性が低いのは...極めて生産性の低い多数の小規模店に起因する」と述べ、「この生産性の低いことが、日本経済の回復を阻害している」と述べている。

とくに、「競争政策と独占禁止法」では、公正取引委員会の独立性の保護・独占禁止法（独禁法）の執行強化・談合の排除・規制産業における競争促進・株式取得における競争の確保・公正取引委員会の人的資源の増加・流通分野における競争促進を重点としている。「透明性およびその他の政府慣行」としては、パブリック・コメント手続き、政策評価と規制インパクト分析、行政手続および慣行などを指摘しつつ、とくに、企業経営について、「商法は、内外の企業に対し日本での好ましい経営環境を確保するうえで中心的な役割を果たしている。...商法改正は、外国企業が日本市場に参入し業務を行う能力にも、大きな影響を及ぼす。商法がこのような方向で修正され実施されれば、日本経済の活性化にも肯定的な影響をもたらすことになるため、日本の2002年度のできるだけ早い時期に改正される必要がある」と述べている。企業の再編・リストラクチュアリング戦略を促進する国際的側面として重要である。

3 日米新経済協議と電力事業自由化

とりわけ、エネルギーでは、「日本政府が卸売りと小売りの両分野において、規制されかつ競争的な環境を促進させるためのより積極的な措置を取ることを求めている」ことが注目される。「短期間に『日本のIT社会』を実現することは、日本が、より安価で効率のよい電力の供給ができるかどうかにかかっている。つまり、ITの成長とエネルギーの規制緩和は、同時に進行する」、「日本政府が2000年3月21日に実施した電力の一部自由化の重要性を認識しながらも、公正で透明かつ非差別的な電力託送および配電設備、ガス・ターミナルやパイプラインへのアクセスを促進するためには、さらなる措置が必要であると信じる」として、独立した規制機関の設置や、専門スタッフの配属、さらには、「最近になって実施された日本の電力会社の発電、託送、配電業務に関する会計の分離は歓迎されるものの」...「機能的な分離を実施し、それによって、主要な電力会社の発電部門および独立系の発電事業者を含めたすべての競争関係にある発電事業者が、託送サービスの料金と利用可能状況に関する情報に平等にアクセスできるようにする」ことを要求している。

このように詳細な「電力・エネルギー市場自由化」・市場開放＝規制撤廃要求は、アメリカのエネルギー大手資本「エンロン」社などの対日進出利害を如実に反映している

ように思われる。このように、かつては公益事業の典型とされていた電力事業などにおける「規制緩和」の影響も国際的である。ブッシュ米政権にとって「日米新経済協議」は、米企業による日本への「要求を吸い上げる包括的窓口の創設という意味もある」との報道がなされており、すでに米国系資本が積極的に進出している。

日本の地域独占型電気事業体制は、1996年の卸電力入札にはじまり、電力小売りの2003年完全自由化を見越して、米欧の電力・エネルギー資本が対日進出し、構造的に変革されようとしている。奥村皓一氏は、「すでに、米欧エネルギー業界では規制緩和と産業の再編が進み、料金値下げ、買収・合併、市場を反映する電力取引へと本格競争の時代に入り、国境や業界（電力、石油、ガス）の垣根を超える合併で総合エネルギーのグローバル企業が出現し始めた³²」と指摘している。

ブッシュ大統領の選挙地盤でもあるテキサスに本拠を構え、現代の電力・エネルギー自由化の寵児と呼ばれた米国のエンロン社が、持ち株会社方式で電力会社10社の発電・送配電の分離などによる機能別分社などを柱にした日本の電力市場改革案を発表した。

エンロンの提言は、「電力会社に電力の競売を義務付け、新規参入者が自由に電力を売買できる仮想市場を2002年中に創設する」、「既存の電力会社を発電部門と、送電、配電、小売りの各部門に分離し、持ち株会社方式で分社」する方式であった。エンロンは青森、福岡、山口の三県で関連会社による発電所建設計画を打ち出し、「発電、送配電一貫体制が安定供給の基盤」と主張する日本の電力業界は、電力危機を招いたカリフォルニア州の例をあげて不安が大きいと反発していた³³。

しかし、2002年2月現在、エンロン社は、IT不況の影響、簿外金融取引の失敗で破綻し、倒産したことにより、エンロン社債を保有していた日本の運用会社のMMF（マネー・マネジメント・ファンド）が元本割れを起こすなど、日本をはじめ世界各国の金融機関に被害が及んでいる。さらに、インサイダー取引疑惑、ブッシュ政権閣僚はじめ政界への多額の政治献金、エネルギー自由化政策との関連、証拠隠滅、簿外取引などのアメリカ企業会計の悪用など、はてしなき市場原理主義と規制緩和路線の破綻の極地を示すことになった。いわゆる「エンロン・ゲート」問題は、日本の電力事業の自由化・規制緩和問題に大きな教訓を残したといえよう。

32 奥村皓一「地域独占を崩す - 電力自由化の大波 - 」『エコノミスト』第78巻第38号、2000年9月12日号、56-58ページ参照。

33 『日本経済新聞』2001年5月16日付参照。

社会的規制の新たな展開

1 狂牛病事件と雪印食品牛肉偽装事件にみる規制緩和問題

狂牛病（牛海綿状脳症，BSE）事件と雪印食品の牛肉偽装事件は，日本の「規制緩和」路線の下で生じた重大事件である。行政の法規制を回避し，業者の自主責任・自主規制を促進した農水省の責任は重い。雪印食品不祥事事件は，国の補助金による国産牛買取制度と，牛肉ラベル貼付けの業者責任を悪用した反社会的行為である。

こうした事件は，古くから経営学の課題であった，「企業倫理」の重要性を示すとともに，「社会的責任」問題が今でも重要であることを示しているが，これだけではなく行政の責任が問われている。この点でも，規制緩和・自由化は，規制の強化を生み易いというパラドックスを生み出している。

品質の改ざん表示は，そもそも実情を直接知りうる企業側と，そうした情報を決定的に不足している消費者側との「情報の非対称性」と「モラル・ハザード＝倫理観の低下による悪乗り行為」の存在を端的に示しており，規制の根拠とされる「市場の失敗」を示すものである。³⁴ そのことは，行政と企業の側との「情報の非対称性」によって，二重の意味で「市場の失敗」を示し，いわば規制緩和の失敗さえも示すものである。

前述した公的規制の根拠に即して指摘すれば，（2）情報の不完全性による不利益の回避，だけではなく，食品の安全の確保を損なった点で，（1）外部不経済の回避を示している。市民生活になじんだ食生活における雪印の独占的位置からみて，（3）規模の利益が存在することによる不利益の回避，の根拠にも波及している。

同様の問題点は，狂牛病事件と農林水産省の行政責任回避の問題点にも現れている。

雪印事件についていえば，すでに2000年夏の雪印乳業集団食中毒事件においてその根源が現れていた。雪印乳業大阪工場は，厚生省が米国アポロ計画で使用された最新衛生管理システムとして1996年に食品衛生法改正により導入した「HACCP（危害分析・重要管理点）方式」の承認を受けていたことに始まる。近年，世界各国が採用したこの方式は，完成品の検査が重点にされず，「製造から流通までの各段階で，企業が自主的に発生の恐れがある危害を予測，これを制御することにより製品の安全を確保するシステム。工程の適正管理が，そのまま製品の品質保証につながる」システムである。³⁵ このシステムは，「裁量行政を排除するため，社会的規制は必要最小限に」という規制緩和の要請にこたえるもので，食品衛生行政が「事前規制型」から「事後チェック型」へ転

34 「市場の失敗」についての経済的分析は，井堀利宏『政府と市場 - 官と民の役割分担』税務経理協会，1999年，23-48ページ参照。また，清野一治『規制と競争の経済学』東京大学出版会，1993年参照。

35 『東京読売新聞』2000年7月7日付参照。

換したことを悪用されたと言えまいか。今回の雪印食品の牛肉偽装事件においても、食肉の虚偽表示は過去に何度も問題になっていたが、農水省は有効な不正防止策を講じなかった。今回の事件を契機に、農水省は2002年2月8日、「食品表示制度対策本部」を設置し、「食品表示制度」の見直しと罰則・監視制度の強化の検討を開始した。表示規定のJAS（日本農林規格）法の罰則強化、生鮮・加工食品の表示の店頭抽出・モニタリング体制の強化などの検討である。また、外資との提携の可能性を探る雪印乳業に対し、農水省は、自由化対策への保護的観点から「外資排除」の圧力をかけたことを認めている。規制緩和が再規制をもたらすだけではなく、根本的な規制改革が必要とされている。

狂牛病（BSE）事件についても、1996年4月に、世界保健機関（WHO）の勧告を軽視し、日本で狂牛病発生リスクが高いとするEU（欧州連合）の報告書を無視し、国会議員に「報告書案などない」と虚偽の姿勢をとったのも農水省である。農水省は、法規制を見送り、禁止は行政指導にとどめたのである³⁶。

96年当時、肉骨粉の牛への給与を法的に禁止していたのは、英国と欧州連合（EU）だけであったが、当初、「生産者団体による自主的禁止」にとどめていたアメリカも、WHOの勧告に敏感に反応し、97年6月に法規制に着手し、97年12月、欧州全域からの肉骨粉輸入を禁止した。オーストラリアも同様であった。しかし、日本で、肉骨粉の輸入禁止は、感染牛確認後の2001年10月であり、肉骨粉使用の法的規制も2001年となり、国際的には大きく遅れた。初の狂牛病確認より以前に、国内製造の肉骨粉のうち9割前後が、国際獣疫事務局（OIE）による加熱・加工処理などの国際基準を満たしていなかったことさえ明らかになっている。日本の対応は、国際的潮流に逆行したともいえるのである。狂牛病問題発生後、ドイツでは保健相と農相が責任を取って辞任し、農業省は「消費者保護・食糧・農業省」に改組され、フランスでも、食品の安全強化を任務とする食品衛生安全庁が設置された。

当時のわが国行政側の背景として、2002年1月31日に公表された「BSE調査検討委員会」の農水省職員へのアンケートの回答の中で、「1990年代は飼料についての規制緩和が次々と行われた時代。使用禁止というドラスティック（徹底的）な措置が取れたかどうか」…「安全を徹底するには新たな規制が必要である。しかし、規制緩和を唱える業界や族議員の壁は厚い」との回答が目立つ³⁷。つまり、規制緩和が、行政・規制の甘さをよび、族議員などの政治的圧力は、規制による既得権益をもつ勢力だけではなく、規制緩和路線の背後にも形成されており、それが大手の業界側の不正な権益を許す温床になっているということになる。本格的な「規制改革」の視点を欠落した、行政

36 『日本農業新聞』2002年1月10日付参照。

37 『毎日新聞』2002年2月3日付参照。

の規制側と規制緩和派との「規制緩和をめぐる大闘争」から生じた隙間が、こうした重大問題を生じさせることになったと思われる。³⁸

2 社会的規制と規制改革

こんにち、欧米各国の規制緩和論争に対応して、日本政府は「規制の国際的整合化」をすすめ、「規制緩和の国際的な期待への対応」を推進しようとしている。諸外国との「規制緩和対話」をすすめ、日米政府間では、1997年6月日米首脳会談で上級会合と4つの専門家会合「電気通信、住宅、医療機器・医薬品、金融サービス」及び作業部会を設置し、2000年10月に双方から「規制緩和要望書」を提出したとされている。

OECDでは、99年4月の日本に関する報告書では、日本は「市場主導型成長を促進する国家を建設するため、現在の取引慣行から断固決別することが必要であるとしている」。99年9月には、APEC第7回首脳会議でも「競争と規制改革を促進するためのAPEC原則」が承認された。³⁹

2000年10月19日、経済対策閣僚会議決定の「日本新生のための新発展政策」にあげられている「景気の自律的回復軌道を確立し」にたいしては、すでに公共事業優先の利益誘導型国債発行依存の財政支出赤字からみてもその破綻が明らかである。「IT革命の飛躍的発展」では、IT革命自体が「永続性のある経済発展」を保証するかどうかは、アメリカのITバブルの崩壊によって疑義が出ているし、環境問題への対応の点でも、アメリカの「京都議定書」離脱問題への日本の追随姿勢への国際的批判がある。

活力に満ちた未来社会を目指す高齢化対策、も老後に不安を醸成する老人医療費の増大など社会保障費の負担増が著しくなっている、の「都市基盤整備」も地方切り捨て・東京集中を加速させるような事態が進行している。

最近、IT関連電機大手会社が、大規模なリストラを強行している。松下電器産業に続き、富士通は国内外で1万6400人の人員削減、NECは、国内で2200人の請負社員を減らし、合計4000人を削減した。これに続き東芝が1万7000人（国内グループ社員の12%）という大規模リストラに踏み切る。大手だけで7万人に達し、これまで大手

38 筆者の視点を明確にするために、日本に規制緩和が導入される際の評価については、以下の3点を指摘しておく。その第1は、米国ではThe Big Deregulation Battle（規制緩和をめぐる大闘争）といわれたように、当初は、新規参入企業によって被規制企業との間で対立・競争を生じながら、結局は寡占に向かい、反競争的な産業構造が再出する傾向がみられないかどうか。第2に、企業活動の細部にわたる行政指導・政省令が必要になるような「規制緩和のパラドックス」が生じないかどうか。第3に、需給調整規制の解除による供給過剰が懸念されるが、現実に経営格差が大きい企業間に、「公正かつ自由な競争秩序」を保証するシステムが考えられているの否か。以上の検証が必要であると思われる（上田 慧『規制緩和』と規制改革 - ネットワーク論の視点から - 日本経営学会編『現代経営学の課題』経営学論集第67集、千倉書房、1997年10月所収）。

39 『2000年規制緩和白書』前掲書、92ページ参照。

の人員削減は海外が中心であったが、国内の大量の人員削減は、地域経済への影響がきわめて大きい。

このような状況で、規制緩和が社会的分野に拡大し、総合規制改革会議が公共性の高い6つの重点「医療、環境、人材（労働）、福祉・保育、教育、都市再生」を設定した。医療分野では、これまでの「出来高払い制」は「過剰診療を招きやすい」として、病気の種類、程度ごとに一定額の診療報酬を払う「定額払い制」の導入が図られている。病院経営への株式会社参入には異論も多いが、今後議論が本格化しよう⁴⁰。規制を取り払い、民間参入をすべてに認め、効率化を優先させることでこうした問題を解決しようとするのは安易である。

1998年白書は、「規制緩和の推進は、我が国経済社会を市場原理や自己責任の原則に基づいた自由なものとするとともに、産業構造の大きな変革をもたらし、それによって中小企業を含む新たな起業機会や雇用の創出にもつながるという極めて重要な課題であるが、一方でいわゆる規制緩和の『影の部分』といわれる雇用面へのマイナスの影響、中小企業の事業活動や消費者の適正な商品選択への影響が懸念される場合もある」としている⁴¹。なお、中央省庁の再編と行政機構の改革は、「国と地方の行政の各部門が納税者に対して、自ら要するコストを提示しつつ、自らの責任を果たす」仕組みの構築であるといわれる。とくに、近年、社会的分野の中でも「雇用破壊」と称される労働条件の悪化、最低賃金制廃止の動き、就労の流動化、不定期な派遣労働の促進などが重要問題として浮上している。就労を保証していたIBMなどアメリカ巨大企業も、1980-95年間に1300万~3900万人をレイオフしてきた。就労の機会が短期的で、地域の産業連関が流動化し、地域やキャリアが根こそぎ無視されるような企業社会からの脱皮が求められている。リチャード・セネットは言う。「いまや資本主義は以前と異なる生産原理で働いている。新資本主義の短期的かつフレキシブルな時間は、人の労働から、したがって、キャリアから、持続性のある物語を作ることを最初から排除する⁴²」。

こうしたことの社会への影響、とりわけ、「誰が私を必要とするのか」という「人間性の問い」が希薄になる社会全体の苛立ちが、最近のさまざまな社会諸相に反映しているかもしれない。目先の利益ばかりでなく、堅実な努力やキャリアが正当に報われ、人間的な信頼感が生まれるような「人間社会」への脱皮が望まれる。

40 『日本経済新聞』2001年7月25日付参照。

41 『規制緩和白書』前掲書、1998年、191ページ参照。

42 リチャード・セネット著・斎藤秀正訳『それでも新資本主義についていくか』ダイヤモンド社、1999年、171ページ参照。

おわりに 規制改革のゆくえ

規制緩和が台頭した背景は、戦後の企業成長 = 資本蓄積・再生産条件を支えた従来の規制システムが、情報化・国際化・グローバル競争など新しい国際経営環境の変化に対応する点で「制度疲労」に陥り、新たな規制システムの改革 = 「規制改革 (Regulatory Reform)」が要請されていることにある。つまり、「規制緩和」は、規制の解除 (撤廃)・緩和・部分的改善・再規制・規制強化など、最近ようやくその現実適応性の複雑性が認識されてきた「規制改革」の一部にすぎないのである。以上の理由により、筆者は、従来の通説的見解である規制緩和論とは一線を画すのであるが、それにもまして重要なことは、アメリカからの外圧と行政の誘導による「上から」の「規制緩和」の国際的影響が重視される。

とりわけ、ネットワーク産業としての事業特性をもつ公益事業 (Public Utility) にたいする規制 (公益事業統制という) の緩和は、いっそう複雑であり、自然独占 (Natural Monopoly) とされる事業特性から、競争導入策も一般産業とは異なる形態とならざるを得ない。規制緩和論が現実⁴³に政策的に適用されるにつれて、OECD においても規制改革が重視されてきているのである。また、規制緩和が、実際に競争促進策になっているかどうか、実態に即して検証が必要である。いわゆる「経済的規制」における参入規制の緩和 = 「競争」促進の側面については、部分的な積極面の指摘は出来るが、基本的には、「公正な競争秩序」の維持・再構築のための本格的な「規制改革」が必要となってきたと考えられるのである。

43 Organisation for Economic Co-operation and Development, *Regulatory Reform, Privatisation and Competition Policy*, OECD, 1992 (OECD 編, 山本哲三・松尾 勝訳『規制緩和と民営化』東洋経済新報社, 1993年) は、そうした基調で論じられている。