

裁量型規制からルール型規制へ

鶴田俊正

経済学の立場からの接近

最初に、3人のスピーカーがどういう立場に立っているかについて、私が認識している範囲内において、お話し上げておいた方が次の議論に有益だろうと思います。宮本さんは、ご自分を社会経済学の立場で議論するというふうにおっしゃられました。正村さんは、経済体制論がご専門ですから、非常に広い視点でものを捉えておられる。経済学という狭い立場ではなく、政治、経済、社会の相互作用の中で、社会の仕組みを考えるという研究態度を一貫して保持されているように思います。しかし、正村さんの憎いところは、ミクロについても精通しているということです。ここが、正村さんの議論に包括力があって、説得力があるところかなと思っております。

私はどちらかという、経済学の立場でものを考えるという習慣があります。しかも、どちらかというミクロのレベルで掘り下げて議論をしており、必要に応じてマクロの議論を取り込むというのが、私のアプローチだと思います。その意味では、私の議論は、3人の中で一番狭いかもしれません。したがって、今回の本でも、経済学の基本的視点である資源配分と所得分配の視点を重視しておりますから、一番視野が狭いだろうと思います。その中で私のアプローチの特徴は何かといいますと、経済学では market mechanism の作用を分析するということになると思うんですが、それだけではなく、法制度とマーケットの相互作用の過程を、私は明示的に取り上げているといえるかもしれません。つまり私の議論は、市場と法制度の関連性を絶えず意識しながら論じているところに特徴があるといえます。

私は、宮本さんとディスカッションする機会を過去にもったかもしれませんが、そう度々ではございません。そういう意味で、今回、非常に新鮮な機会を用意していただきありがとうございます。正村さんとは最初に出会ったのは今から31年前でございます。お互いにまだ30才台のころで、私が32〜3才のころだったでしょうか。正村さんが、ちょうど30才台の半ばから、半ばを越えつつあるころです。そのころから、数えてみるときがないと思うのですが、たとえば二人で対談をしたこともありますし、あるいはシンポジウム等々で、正村さんがコーディネーターをつとめられて私がディスカッサントになってみたり、私がコーディネーターをやって正村さんがディスカッサントになったりしました。また、その他の研究会にも、実にしばしばご一緒させていただきました。ですから、正村さんのお話になる言葉の一つ一つが、私の中に抵抗なく、すんなりと入り込んでいくんですね。しかも、正村さんは本当に多くの本

を今までにお書きになっておられ、それを全部私にくださるものですから、私は正村先生の忠実な読者です。そういう意味では、正村先生の考えられていることが素直に入ってきて、共鳴する部分が多いものですから、読んでいても非常に楽なんですね。安心して読んじゃいますから。そういう意味では、日頃お教えいただいている立場ですから、今日議論が成立するか否か確信がございません。ただ、一点だけ疑問に思うことがございますので、しかも私の『規制緩和』の本と関係がございますから、最後に、そのことを申し上げさせていただきたいと思っております。

私の本の具体的な視点を述べる前に、私の『規制緩和』で論じた規制の問題や独占禁止法について、私がこの20年ばかりの間にどのようにかかわり合ってきたのかについて、若干申し上げておいた方がいいのかなと思います。私は、研究者の道に入った当初より産業組織論に関心を持っておりましたから、そういう観点から独占禁止法に大きな関心を払い、また、多少なりとも私の論文でそのことに触れておりました。しかし、具体的に公正取引委員会と何らかの関係を持ち、政策の形成過程に関与し始めたのは1977年ですから、もう21年になります。独占禁止法研究会、いわゆる独禁研に参加したのが最初でございます。1977年の法改正に際して設立されていたのが第一次独禁研でございます。私は、第二次独禁研、つまり流通系列化と独禁法の問題を取り扱った研究会と、第三次独禁研、不公正な取引方法に関する一般指定の法改正の問題を検討した研究会でございますが、そのあたりからコミットし始め、今日に至るまでにいろいろな研究会に参加し、日本の競争政策のあり方について多少なりとも関与してきたわけです。

規制の問題についていえば、実はこれに関心を持ちましたのは、専修大学の短期留学でアメリカに行かせていただいたときであります。そのときに関心を抱いていたテーマが、アメリカの deregulation policy と、アメリカの anti-trust policy の現状についてでして、それがどうなっているかに興味を抱き、ワシントン DC に赴きました。そこで、FTC に通いながら当時のアメリカの状況を観察してきました。それが最初でございます。

規制緩和をめぐる政治・行政風土

規制緩和の議論についてよく混乱する方がいらっしゃいますので、あらかじめ一言申し上げておいた方がいいかと思えますことは、規制緩和はアメリカの圧力で行われているんだとおっしゃる方が実に多くいらっしゃいます。確かにアメリカなりイギリスの試みが、かなり影響してはおります。しかし、歴史的に見ますと、1979年に OECD が規制緩和を採択して、各国に勧告することから始まっているのです。したがって、アメリカの圧力というよりむしろ、OECD の勧告を受けて、日本で規制緩和の議論がスタートしたというふうに思います。

私がアメリカに留学したのは1982年度であります、ちょうど1982年に、公正取引委員会が、規制緩和のためのレポートを作ります。これは、公正取引委員会内部で作るわけですが、実はその時は、作成されたレポートは、官庁の中で全部お蔵に入ってしまう。つまりその当時は、規制緩和という言葉自体も一般化していないし、ましてや、公正取引委員会が規制について、各省庁が行っている regulation について物申すというのはけしからんという、そのような政治・行政風土があったということでもあります。

1980年代は、あとで議論にできるかもしれませんが、中曽根さんが国鉄・電電公社・専売公社の民営化を推進した時期であります。また、行革審等々を通じて、規制緩和を推進すべきだという議論も、ぼつぼつ行われ始めておりました。特に、3公社の民営化のあたりには、新保守主義の議論との関連からも規制の問題が、少しずつ議論され始めていたと思います。しかし、当時は、日本の中心的な政策として、それをどう扱うかということについて、まだまだはっきりとした展望なり、タイム・スケジュールが画けていた訳ではないと思います。まして、規制緩和が中央政府の中心的な政策課題になることは、遠い遠い先の世界だというような印象をもっておりました。

公正取引委員会の中で、「政府規制等と競争政策に関する検討委員会」(「規制研」)——最初から私が座長をやっている9年目になるところですが——、それを始めたのは1988年なんです。実は翌年の1989年にレポートを発表いたしますけれども、その1989年に、例のSII、アメリカとの日米構造協議 (Structural Impediments Initiative Talks) が始まりました。そこでアメリカは、market mechanism がもっと働くような仕組みを考えろという提案を日本にいたします。アメリカが日本に検討を求めたテーマは六つありました。そのうちの四つが競争政策に関する問題であって、そのうちの一つに規制緩和の問題が入っていたんですね。

私達の研究会では、規制緩和についてかなり包括的に取り組み、非常に多くの産業について分析し、1989年に分厚いレポートを作成・公表いたしました。これが多分、規制緩和に対して包括的な分析をし、そして政策論の立場から規制緩和をした方がよろしいというふうに体系だって論じた最初のレポートだったと思います。ところが当時、日本経済新聞に、公正取引委員会はいかにも安直な議論をしすぎている、という社説がのったんです。なぜかと申しますと、私どもが出したレポートがアメリカの要求と全くタイミングが一致したものですから、公正取引委員会はアメリカの要求に対して拙速主義でレポートを出したというように勘違いをされたのです。そういう拙速主義では駄目だよ、という社説がのったんですね。1989年の10月31日から11月1日、そのころの社説です。そのくらいアメリカの要求とばっちりあったりレポートが出てしまったわけですから、規制緩和というのはアメリカの要求に従って日本が取り組んでいるんだという錯覚をお持ちの方がいっぱいおられます。けれども実は、その前行革審の議論があり、

そして公正取引委員会での取り組みがあり、このレポートも1年半ぐらいの時間をかけて作成したものでした。このような、日本における内発的な取り組みの延長線上に今日があるというふうに考えていただいた方がいいと思います。

規制研は1989年に規制緩和に関する包括的なレポートをまとめ、またそれ以降にも規制緩和に関するいくつかのレポートを出していますが、実はそのとき私は、規制緩和ということが日本の政府の中心的に政策になるのは、まだまだ当分先だというふうに思っておりました。今世紀末か来世紀に入ってからなんじゃないかなと思っておりました。日本の政府と民間との関係を見てみますと、いろいろな規制が絡み合っていて、政府と産業との相互依存関係の濃さに着目いたしますと、規制緩和のテーマはそう簡単には中央政府の政策に入ってこないだろう、そういう印象がありました。当然、霞ヶ関の中でも、規制緩和を率直に受け入れる風土に欠けていたと思います。

規制研が最初に出したレポートは、「ぎょうせい」という出版社から『規制緩和と競争政策』という書名で出版いたしましたけれども、なぜか、専修大学教授・鶴田俊正編になっていました。一般的には、公正取引委員会事務局編とするのが普通であって、「はじめに」あたりで研究会の趣旨なり、メンバー等を記載して責任の所在をはっきりさせるというのが習わしだと思いますが、なぜか鶴田俊正編といたしました。規制研は公正取引委員会の私的研究機関でございますから、公正取引委員会の意見とは違うということもできるし、また同じということもできるのであります。もし、事務局編となってしまうたら、書いてある内容が公正取引委員会の意見そのものと受け取られることになってしまいます。公正取引委員会は残念ながら弱小官庁でありましたから、そういう圧力がかかると仕事がやりにくくなる。したがってそういう評価の生まれるのを避けたい。しかし、規制研なり、そこで展開されている議論が公正取引委員会と無関係であるとはいえないものですから、座長であった私が編者になってまとめたというかたちになったわけです。

したがって、当時の霞ヶ関でも、規制緩和はタブーであって、やはり表立った議論ができない、そういう状況でありました。当時のレポートをみていただければわかるのですけれども、今日からみれば表現をもう少しきっちりとしたかたちで書けばよかつたんじゃないかと反省いたしますけれども、当時としては、かなり歯に衣をかぶせない思い切った表現で、ストレートに結論を書いている作品でありました。「霞ヶ関文学」と私はいっておりますけれども、当時までの、現在でも大きくは変わってはおりませんが、政府の出す文章というのは、行間を読んでいくのが非常に難しいんですね。私もだいぶ行間の読み方を修得いたしました。こういうふう書いてあればこうなのかなというのが、だいぶわかってまいりましたけれども、そのレポートは、かなりストレートに結論が書いてあったように思っております。

経済システムを捉える基本的視点

そういうバックグラウンドの中で、1993年に自民党が分裂し、細川さんが内閣総理大臣になられたこと、私はこれはやはり、日本の社会にとって非常に大きな意味があったと思います。その後、この連立政権は崩壊し、また自民政権が復活しますが、この細川内閣が出現したことによって、いわゆる規制改革・規制緩和というコンセプトを使った政策が、中央政府によって打ち立てられたということです。それがその後の、羽田内閣、村山内閣、橋本内閣とずっと続いてきているわけですから、そういう意味で、あの細川内閣が出現したということが、日本の経済社会において、相当大きな意味があったと、そういうふうに思うわけです。

こんな変遷を経て、私は求めに応じて、規制緩和に関する小論をいろいろと書いてまいりましたけれども、ちょうどある出版社の方が、全部集めてこれだけあるから本に書かないかと誘ってくれて書いたのが、この本であります。もう時効だと思いますから申し上げますけれども、最初の出版社は丸善でありました。丸善に求められて、一昨年（1996年）の5月に原稿を全部お渡しして、そして、一稿、二稿、三稿まで終わって、もうほとんど完成という段階で、丸善の方が、私の本の一番最後に書いてある著作物の再販制度について批判的に論じている部分を外さなければうちで出版しないよというふうになって、それからトラブって、先ほど野口さんがおっしゃったような経緯で、筑摩書房から出した次第です。

私が、この本を書く上で大きな関心を払ったことは、当時でも規制緩和さえすればすべていいんだというような議論があったし、宮本さんも正村さんも批判されていますけれども、いわゆる市場万能論という考え方があったことは事実です。また、レッセ・フェールに戻ればすべていいんだというような極論があったことも事実だし、また、そういうものとして規制緩和論を否定している方がいらしたことも事実です。ですから、そういうことをきっちり整理しておく必要があるということで、私なりの規制緩和に対する考え方をまとめさせていただいたというふうになるだろうと思います。

その場合に、私がこの本を書き終えてみて、私なりに反芻してみますと、私の本の特徴は、一つは、市場と法制度の相互作用の中で規制の問題を分析し、論じているところだと思います。もう一つは、これはあとの議論と関係しますが、私が戦後をどのように捉えているかということです。実は、これはまたあとで正村さんにもお聞きしたいなと思っているんですが、正村さんの『改革とは何か』という本の47ページの真ん中から左側のところですが、「われわれが改革の対象としなければならないのは、「戦時体制」の遺物ではない。第二次世界大戦後の制度的・組織的再編成によってつくりあげられ、われわれが「戦後民主主義」と呼んできた政治制度と深いかかわりを持つかたちで維持され部分的修正が加えられてきた現在の社会経済システムであり、むしろ「戦後体制」と呼ばれるべきものである」というふうに書かれてあるわ

けです。確かに、これで90%以上このままで異議申し立てはないんですけれども、やはり改革の対象としなければならない戦時体制の遺物が相当に大きいというのが、私の認識であります。

というのは、私のこの『規制緩和』のだいぶ前になりますけれども、『戦後日本の産業政策』（日本経済新聞社）という本を書く機会がございました。あの中で私が持った一つの視点は、戦後の日本というのは、戦前の制度やものの考え方などが、戦後導入された仕組みの中に適応し、そして変質していくプロセスという捉え方でして、そして日本の産業政策の本を書き上げたわけです。私はこの『規制緩和』ではそういうことを明示的に書いてはいませんけれども、前の産業政策の本では、そのことを一つの私の視点として書いております。その戦後のシステムは、戦前型の仕組みを戦後の経済システムに適応し、また変質していく過程だという認識は、いまでも私は持っております。

戦前の仕組みは、敗戦によって大幅に整理されたのは事実です。戦時中の統制の仕組みとそれを支えた法制度は、基本的には敗戦と共に解体・廃棄されましたし、戦後改革によって戦前とは全く異なった産業社会が生まれ出されたことは事実です。この意味では、戦後に、日本は戦前とは全く異なった政治・経済システムの下で経済発展を実現していったといえます。しかし、戦前の影響が全く皆無かといえばそうではないという認識を、私は持っております。

たとえば、銀行法は戦前のものが継承され、戦後の金融の基本的な枠組み作りに影響しておりますし、石油業法、百貨店法も、戦前と同じものが、戦後、復活いたしました。あるいは、酒類販売店の免許制は1938年以来一貫して維持されてきましたし、何よりも、日銀法、食管法、借地借家法は、いずれも1942年に制定されたものです。戦争を遂行するために中央銀行をどのようにして国家目標に組み込んでいくかという視点から制定された日銀法が、昨年（1997年）に改正されるまで日本の金融政策のベースとなっていたことは驚くべきことです。食管法は数年前に新食糧法へと衣替えされましたが、戦後の、統制を基本とした農業経済を支えてきた制度です。借地借家法は、今なお、都市における貸家供給を、事実上、制限している法制度です。

それよりも、私が重視したいのは、官僚機構が、事実上、戦前のまま継承されていることです。官僚機構も、戦後改革の一貫として形式的には再編成され、内務省、鉄道省、逓信省などが解体されたことは否定できませんが、戦争責任を問われて追放された官僚はごく僅かですし、民間の経営者が大量に戦争責任を追及され、パージされた事実と比較いたしますと、全く無傷といって差し支えない状態でした。戦時中に統制経済を支えた官僚はそっくりそのまま、戦後の経済復興から自立化の過程での旗振り役を演じておりました。彼らのもつ統制指向が、戦後の産業政策等に何の影響を与えなかったとは決していえないほどの大きな影響力を行使したといえます。また、戦時中に発足した産業別の統制会は、戦後、自治組織としての事業者団体に変質しましたが、「官」と「民」との中間に位置づき、戦中の統制経済時代と同じように

情報仲介機能を果たしながら、縦割り行政の重要な一翼を担っていたことは、改めて強調してもよいと思います。日本の官僚機構の行政スタイルを象徴している「行政指導」「裁量型行政」などは、まさにこのような仕組みの中で戦後も生き続けてきたことが重要です。

私は「裁量型規制からルール型の規制」への転換の必要性を、私の本の中で強調しておりますが、このことの意味することは、まさに戦前・戦後の仕組みを整理して、新しい時代に適応した、国際化時代に相応しい、新しい行政の仕組みを作り出すことがいかに重要かを論じることにあります。宮本さんと正村さんと私とで、現在をどう捉えたらいいかというところで、意見が多少対立するところかなという気がいたしました。戦前の遺産をどのように位置づけるかの違いかもしれません。

規制緩和と独禁法

私は、規制を見直す視点として、以下の二つを重視しております。一つは、国際的な視点といますか、国際社会の相互依存関係が非常に深まっていますから、その中で、日本が日本なりのシステムを維持していたんではだめだろう。つまり、政府と産業との関係になりますけれども、今までの仕組みには限界がある。もう一つは、歴史的視点です。戦前から継承してきた仕組みは、完全に行き詰まっていますから、それを変えなきゃいけないというのが、私の規制緩和への視点であります。この歴史的視点は、私の著作の中で一つの大きな柱になっていますから、戦後をどう考えるかということが、私にとっては非常に重要なことになっていると思います。

もう一つ、宮本さんの議論に関係しているんですけども、宮本さんは慎重に現在の社会を考えておられて、日本型のシステムといわれるものの対極にアメリカ型システムを置く人がいるわけですけども、それをとことん批判されているわけですね。そういう意味では、日本の仕組みというものを大事にしよう、あるいはそれを継承せざるを得ないというところを強調されています。その点については、私も全く異論はないところです。たまたまですが、いまある本のある章で、「日本の経済システム」というのを書いておまして、私はこういうふうに書いております。これはあとで宮本さんと議論になると思いますから、これだけははっきりとおきたいんですけども、経済の仕組みや制度の国家間における違いは、過去の歴史的経路が現在を規定している、つまり path dependency といえるものである。だから、歴史的偶然や政策的介入、あるいは文化・慣行はすべての国で異なるから、仕組みや制度は国の数ほど多様性を持つといえる。そういう意味では、日本異質論がありますけれど、そうではなくて日本をスタンダードにおいた場合には、アメリカ異質論、ドイツ異質論が成立するだろう、というのが私の基本的スタンスです。ですから、この点について私は、宮本さんとは多分意見が一致

するところだろうと思います。

私は、今日の日本の経済システムは混合経済システムだと思います。私が市場万能論に組みしないのは、また、そういう考え方に違和感を感じますのは、このような現状認識に基づいているといえます。この点に関しましては、正村さん、宮本さんと完全に一致していると思います。したがって、私が「規制」といった場合に、政府と産業との関係についてでありまして、まさに経済システムの中のサブ・システムとしての位置付けであります。つまり、現在の日本経済は、混合経済システムでありますから、政府と民間との相互作用の中で経済は発展していくわけです。政府が介入すべき領域は、たとえば、福祉、環境問題、都市問題、あるいは自然独占の問題とか、あるいは公共財の供給とか、情報格差の是正とか、非常に広い分野で、政府が経済活動にコミットしなければならない領域があるといえます。こういうものを包括的に議論しているのではなくて、私の『規制緩和』では、経済システムのサブ・システムとしての政府と産業との関係を議論していくというふうになると思います。

今日の経済システムが混合経済システムである限り、政府が果たすべき役割は非常に大きいと認識しておりますし、このことをはっきり明記しておりますし、むしろ21世紀においては、政府が関与すべき経済活動領域はさらに広がるのではないかとさえ思っております。むしろそのように広くなることが想定されるがゆえに、現在、政府が介入する必要がない分野が非常に多いし、あるいは過剰介入の分野がありすぎるから、それを見直した方がいいということになる。それを見直さない限り、21世紀に政府は正常な活動ができないのではないだろうか。こういうことから私は規制緩和の議論を展開している、といていいと思います。

重要なポイントは、政府の過剰介入を排除し、正常なレベルまで政府規制が緩和された時には、当然マーケットが働く領域は拡大いたしますから、それに対しては独占禁止法がきっちりワークするような状況でなければいけない。したがってこの本では、前半で規制の部分を書き、そして後半で独占禁止法の部分を書いている。京都大学の根井雅弘さんが非常に高く評価してくれまして、朝日新聞社の『Ronza』（1997年7月号）という雑誌の中で、シュンペーターの著作と一緒に私の本を並べてくれるという大変光栄な思いもしましたけれども、そういう意味で、規制緩和と独占禁止法の議論を密接に関連づけながら議論した著作は、おそらく私の本が最初ではないかと思えます。

特に独占禁止法のことにつきましては、冒頭に申し上げましたように、私は、1977年から主要な問題について、ささやかでございますがコミットしてまいりましたから、後世の研究者が私の本を手引きにして、いろいろな文献を追いかけていけば、日本の独禁政策をフォローすることができると思いましたが、かなり広範に書いてあります。そういう意味で、手前味噌ですけれども、経済学の立場から、経済学の分析視点を中心に据えて、そしてマーケッ

トと法制度の相互作用を通じて、将来どうあったらよいかということを書いたのがこの本だ、というふうになると思います。

そういう意味で私は、宮本さんのように社会経済の立場からの広い視点を持っているわけではないし、正村さんのように経済体制論という広い視点を持っているわけでもない。お二人の議論のパーツの一部を私は提供しているというような位置づけだと思います。このように私の仕事を位置づけますと、今日ここにおられる方は、活発な議論を期待されているのかもしれませんが、私の主張はお二人の議論に吸収され、そっくりそのままとけ込んでしまうのではないかという気がいたします。したがって、私のプレゼンテーションが終われば、もう議論しなくていい、お二人のおっしゃるとおりだというふうになるんじゃないかなと思うわけでございます。