

政治主導のための行政改革

新藤 宗幸

公益財団法人 後藤・安田記念東京都市
研究所研究担当常務理事

2009年8月の政権交代とは、いったい何であったのか。「官僚主導から政治主導へ」のスローガンに多くの国民は期待を寄せ、この国の改革をねがった。だが、あれからまもなく3年が過ぎようとする現在、民主党政権への期待はすっかり色褪せている。それどころか、野田佳彦政権の「税と社会保障の一体改革」を名分とする消費税増税論は、否定したはずの「官僚主導」そのものといってよい。

民主党政権は、「官僚主導」の中身を吟味することなく、「官僚主導」の打破を公務員バッシングと誤解しているようだ。国家公務員の給与の7.8%の削減、公務員採用数の52%の削減は、まさに「大衆受け」を狙っているのだろうが、政府・公共部門をいかに改革するかをまったく考えていないといってよい。この小稿では、いま問われる政治主導のための行政改革とは何か、を考えてみることにする。

しんどう むねゆき

東京市政調査会研究員、専修大学法学部助教授、立教大学法学部教授、千葉大学法経学部教授などを経て、2011年4月より現職。この間、米国 The Urban Institute 客員研究員、英国シェフィールド大学日本研究センター客員教授。

著書に、『司法官僚 裁判所の権力者たち』（岩波書店、2009年）、『財政投融资』（東京大学出版会、2006年）、『政治主導：官僚制を問いなおす』（筑摩書房、2012年）など多数。

政治と行政の「融合」こそが病巣

「官僚」という言葉は、もともとカースワード（呪い言葉）であり、洋の東西を問わずけつして評判の芳しい言葉ではない。現代日本でも「官僚主義」「官僚的」という言葉は、批判的文脈で使われることはあっても、好意的な意味をもつものではない。

しかし、この次元で「官僚」主導をとらえてはならないであろう。いったい、官僚主導とは何を意味し、ここから脱するためにいかなる改革を必要とするのか。それには官僚制組織の必要性を明確にしたうえで、その行動の態様が分析されねばならないし、同時に官僚制組織のあり方は政党政治さらに政権の行動と表裏であることを前提として考えねばならない。

ここでは行政学の講義のような官僚制の概念説明にくわしく立ち入る余裕はない。ただし、巨大組織社会において官僚制組織を欠いて社会が機能することはない。マックス・ウェーバーをあらためて取り上げるまでもないが、官僚制組織はそこに蓄積された専門的・技術的能力と行動の予測可能性において合理的組織なのである。政府部門のみならず企業、政党、利益集団から宗教集団などの巨大組織に官僚制組織が進行した理由である。なかでも政府部門の官僚制組織は、権力を背景として大規模に組織化されたのである。

ところで、こうした一般的に合理的組織とされる官

僚制組織ではあるものの、それはそれぞれの国の歴史的背景によって組織構造を異にしてきた。民主党政権はこの国を「官僚主導」の国と認識したがゆえに、「官僚主導から政治主導へ」を一大スローガンとしたのであろう。それにはまったく理由がないわけではない。第二次大戦前期にさかのぼらなくとも日本の官僚機構は近代化の「牽引車」であったといつてよい。省を問わず彼らが近代化に用いた政策手段は、「官僚制によって仕切られた市場」を形成することだった。つまり、石油事業法、電力事業法、建設事業法といった〇〇業法を制定し、業界への参入規制と業界内部における事業者の行動を「規制」することだった。銀行法や(旧)証券取引法もタテマエとしては、預金者の保護や有価証券の公正取引の監視をかかげながらも、実態は銀行業法であり証券業法だった。

この政策手段は一見すると業に対する規制法のようにみえるが、業界側にもメリットの大きいものだった。業界内で事業者は他を圧倒して寡占状態をつくることはできないが、危機的な事業状態に陥れば官僚制によって「保護」された。それどころか、業界内のルールは官庁と業界の共同統治ルールであって、業界団体(多くのばあい社団法人)と官庁との「共同作品」だった。

この政策手段によって、たしかに日本の近代化は達成された。しかし、それがもたらした弊害も大きい。多くを指摘できるが、第一に、なによりも官僚制と市場の境界領域を不鮮明とし、境界部に壮大なグレーゾーンを築き上げたことだ。その結果、官僚制の改革も市場の改革のどちらについてもインセンティブがどこからも機能しないことだ。第二に、こうした近代化の成功は、他方において政党の「成長」を促した。とりわけ政権政党は、その安定とともに業界と官僚制を取り結び、政党としてのさらなる基盤強化のためにブローカーと化していった。自民党はまさに超包括政党となり内部は相互の対立さえある「族議員」の巢窟となっていった。自民党政治を彩り、いま民主党が模倣している法案等の与党事前審査制は、ブロー

カー政治の装置なのだ。

たしかに、日本の政治は「官僚主導」のようにみえる。かつて佐藤誠三郎、猪口孝、村松岐夫らの政治学者が、「新しい日本政治学」を掲げて政権党の政策能力の向上と官僚制へのリーダーシップの発揮を強調した。しかし、それはあくまで「族議員集団」レベルのことだ。ブローカーを長年やっていれば、政策の知恵がつくのは当然のことである。官僚制と政党のどちらが優位しているのかは、実はつまらない問題である。官僚制と政党は「融合」状態にあるといわねばならないのである。

「官僚制に仕切られた市場」は、かつてほどの強靱さをもっていない。だが、未曾有の東京電力福島第一原子力発電所の事故後に一挙に明らかにされた「原子カムラ」が象徴するように、業界を介する官と政の「融合」状況はなんら解消されていない。民主党政権の見当違いは、官と政の「融合」状況をみずに、官と政を二極対立ととらえていることである。したがって、政務三役による意思決定をいってみたものの実態が伴わず、苛立ち感からか水戸黄門のごとく「政権党」の印籠を振りかざして官僚バッシングに走るのだ。

日本の政治と行政に新しい地平を拓こうとするならば、まさに脈々とつづく政治と官僚の「融合」状態を打破する改革が問われているのである。それは政党としての組織構造から行政組織のあり方まで多岐の分野におよぶのだが、「行政改革」に限定して課題を述べておこう。

政治主導のための行政改革 ——最も重視すべきアジェンダ

日本の行政組織法制は、戦前期からの伝統と「法律による行政」の認識の浅薄さに特徴づけられる。中央省は国家行政組織法を基準法として各省設置法によって設置の法的根拠があたえられている。戦前期に国家行政組織法に相当したのは各省官制通則であり、各省はこれを基準法として〇〇省官制に

よって設置の根拠があたえられた。これらはいずれも天皇の名において公布された勅令だった。戦後改革はこれらを国会制定法としたという意味で、「民主改革」であつたらう。

だが、各省は省の設置と所掌事務のみならず1983年まで内部部局である局の設置までを法律事項とされた。それ以下の部局は政令・省令事項とされた。この体制には「鉄格子」がはまっているようなものとの批判が展開されてきたが、「法律による行政」は執政部たる内閣の政治的裁量による省庁編制を許さなかった。2001年の中央府省の再編は、それだけをみれば「大改革」だが、この基本構造に変化はない。新設された内閣府は国家行政組織法の縛りから解放されたが、内閣府設置法を必要としていることに変わりない。

省編制が内閣の自由にならない「鉄格子」がはまっていることは、視点を変えると各府省がきわめて安定した制度のもとにあることを意味する。そして政策・事業の拡大によって、傘下にきわめて多数のステイクホルダーを抱え込んできたのである。

民主党は政権交代が目前に迫った段階でイギリスに調査団を送った。なにかにつけ議院内閣制の「モデル」とされるイギリスだが、イギリスの各省編制権は国王（女王）の権限だが、現体制の下では実質的に内閣にあり、議会の関与するところではない。フランスでも各省編制権は大統領にある。したがって、政権交代時はもとより政治・行政環境の変化を反映して、財務・外務・国防といった国家の基幹にかかる省を別にすると頻繁な再編が行われる。ヨーロッパの他の多くの国でも同様だ。

「政治主導」を掲げて政務三役による政治指導というのは簡単だ。だが、省の編制が「安定」的であり権限・財源・人・情報を蓄積している官僚機構を少数の政治家が指導できるものではない。執政部＝内閣による行政の主導をいうこと自体は正しい。だが、このためには、内閣に省庁編制権限が一元化され、省庁体制の流動化を可能とせねばならないのである。それによって、省に張り付いたステイクホルダー

の力を弱めることができるし、政治家のブローカー行為にピリオドを打つことができよう。

もう一点、日本の行政改革というよりは政治改革といった方が適切とも思えるが、忘れてきているのは、内閣の首長である首相の行政各部にたいする指揮権の強化だ。日本の内閣運営の三原則とされているのは、首相指導の原則、合議制の原則、所轄の原則である。首相指導の原則は、首相に大臣の任免権があることを意味する。合議制の原則とは内閣の意思決定は合議によるとするものだ。所轄の原則とは、内閣法、国家行政組織法にもとづき各府省は主任の国务大臣によって所轄されるとするものである。首相が主任の大臣であるのは内閣府である。各省はそれぞれの大臣に所轄され、法的には首相の指揮権はおよばない。したがって、内閣運営の三原則とはいうが、そのベースにあるのは所轄の原則である。首相に大臣の任免権があるとはいえ、意に沿わない大臣を頻繁に交代させたり自ら兼務することなど、政治的に不可能だ。合議制の原則とはいうが、実際にみるように閣議で他府省の所管事項をめぐる議論を展開する余地はないから、各大臣は閣議決定文書に黙々と花押を記すだけとなる。

橋本龍太郎は自ら主宰した行政改革会議（1996～1997年）において、この首相指導体制の弱体化を問題視した。連立政権であるとともに自らも自民党内の大ボスでなく政治的影響力の行使に限界を感じてのことであろう。この問題は行政改革会議での議論の末に、内閣法第4条第2項を改正するとなった。つまり、「閣議は、内閣総理大臣がこれを主宰する」との簡潔な条文に続けて「この場合において、内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を發議することができる」なる一文が追加された。いわゆる「首相發議権」の法制化である。内閣法の改正は2001年の行政改革によって実現をみた。これによって首相には、所轄の原則に制約されずに各省を指揮できる可能性が拓かれた。しかし、考えてもみよう。1990年代後半に至るまで首相の指揮権に疑問が生まれなかったことはきわめて不思議

議なことだ。それだけ日本は「平和ボケ」の時代を生きてきたのだ。

内閣法第4条2項の改正に意義がないとはいわない。だが、首相を執政部の首長とするためには、内閣法4条ではなく第3条と第6条の改正、ならびに国家行政組織法の改正を必要としよう。内閣法第3条第1項は「各大臣は、別に法律の定めるところにより、主任の大臣として、行政事務を分担管理する」としている。そして、ここで「別の法律」とは国家行政組織法であり、その第5条1項は、内閣法と同様に「主任の大臣」制をさだめる。

問われているのは、所轄の原則の基礎である「主任の大臣」制を廃止し、内閣法第6条の「内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基づいて、行政各部を指揮監督する」から「閣議にかけて決定した方針に基づいて」を削除することだ。これによって初めて首相は名実ともに執政部の首長になるのだ。

「政治主導」をいうのは、きわめて簡単なことだ。しかし、これまで述べてきたのは、政治主導＝政権主導（首相指導）の体制の構築にとって、もっとも基本的な事項である。ここに改革の手を入れずに政治主導の制度枠組みなど創れるものではない。一時期、大衆的「喝采」を浴びた事業仕分けを繰り返しても、官僚機構はびくともしない。体裁を変えた事業を立案するだけだ。独立行政法人を批判し統合や民営化を迫っても、官僚機構は新たなコントロール機能を見出していく。こうした行政の「周辺」をいくらいじってみても、

官僚機構は動揺をきたすものではない。野田政権は「平成版の第二臨調」としてとりあえず行政改革懇談会を立ち上げるという。おそらくそこでは、公務員給与、定数削減、独立行政法人の改革、市場化テストの大規模導入などがアジェンダとされようが、それらは「木をみて森をみず」に等しい。そこからは政治と官僚の「融合」状況は解消されないし、ましてや「政治主導」による行政は望むべくもない。

むすび

以上に述べてきたような行政改革を実現するためには、一方において政党そのもの自己改革が果敢に進められなくてはならない。また政治リーダーの言葉づらでない政治への確固たる識見を必要とする。選挙公約（マニフェスト）は、説明責任を伴っている限り政治・行政環境に応じて修正されてもよい。だが、綱領ないし綱領的文書をもたない政権党なるものがあるのか。政党はいかなる未来を築こうとするのかを明示するとともに、それに向けた党員のトレーニングを重ね、自らの政治的信念を貫いていかねばならない。

ところが、デマゴグ集団のような政治勢力が大衆の人気を博すと、そこに迎合していく。この状況は1930年代前夜のような。確たる政治的信念にもとづく本質的な行政改革の断行が、これほど問われている時代もないといってよい。■

金融と政府

—市場の誤りを阻止しない権力構造

本山 美彦

大阪産業大学学長

はじめに

2012年2月2日付『朝日新聞』が、1面トップに刺激的なタイトルを付けた記事を掲載した。「日本国債の急落を想定、三菱UFJ銀行、危機対策」がそれである。そこでは、日本最大のメガバンクである三菱東京UFJ銀行が、日本国債は、あと4年（2016年）以内に暴落すると想定して、その「Xデー」に向けて準備していると書かれていた。

大量の日本国債を保有している同行は、暴落に備える「危機管理計画」を2011年末に作成していて、日本の経常収支が2016年にも赤字になり、それを受けて日本国債の格付けが下がり、10年物長期国債の年金利が現行の1%から3.5%に上昇し、国債価格が下がる可能性が重視されているという（朝日

新聞、2012）。

約42兆円の日本国債を抱えている同行では、5%の国債価格下落で2兆円以上の評価損が出るという。同行は、長期日本国債の売却、1年以内の短期日本国債への置き換えを3兆円分行う構えであるという。大量の国債を抱えているのは、同行だけではない。みずほFGは約30.5兆円、三井住友FGも約26兆円分保有しているとされる。

こうした、逃げ足の速いメガバンクの国債投げ売りは、日本の財政赤字を増幅させ、長期金利高、そして、円高という局面を生み出してしまふ。日本国債の90%は日本の企業や個人が保有しているから、日本はギリシャのようにはならないというのが定説だが、日本国債の暴落危機を前にして逃げ足を速めるのは、日本の企業も外資と同様であり、日本人保有率の高さは、日本国債の安全性を保証するものではない、といったことを『朝日新聞』の記事は、強調している。おそらくは、意識して消費税引き上げ論の後押しを同紙は行ったのであろう。

しかし、国債暴落の危惧と消費税引き上げとを短絡することはよくない。低金利を利用して日本の銀行に大量の国債を買わせ、結果的に貸出先のない銀行預金を増やして、再び過剰流動性を作り出してしまったのが、日本政府であった。市場の流れが誤った方向に向かうことを阻止するのが政府の役割なのに、むしろ誤った流れを助長してきたのが、日本も含めた世界の政府であった。この悪しき慣習の付けが、いまや

もとやま よしひこ

京都大学大学院経済学研究科修士課程理論経済史専攻。経済学修士。専門は世界経済論。甲南大学経済学部助教授、京都大学経済学部教授、福井県立大学大学院経済学研究科教授を経て、大阪産業大学経済学部教授、2010年より現職。

著書に、『金融権力—グローバル経済とリスク・ビジネス』岩波新書（2008年）、『オバマ現象を解説する—金融人脈と米中融合』ナカニシヤ出版（2010年）、『韓国併合』御茶の水書房（2011年）など。

世界中に回ってきているのである。

長期債比率が極端に低い日本の国債

日本の国債残高の規模は、「ソブリン危機」にある欧州の重債務国のそれよりもはるかに大きいことはもはや周知である。しかしかつては、10年物長期債が日本国債の主軸であったが、2000年以降、国債が大量に発行されるようになって、中・短期債が長期債に取って替わったということとその怖さはあまり知られていない。日本の長期債比率は、結果的に米国、カナダに次ぐ低さであった(30%台)。これに反して、欧州各国は安定した資金調達を愛好するために、長期債比率は高い(ドイツ60%台)。

資金調達の短期化は、長期であれ中・短期であれ、ひとたび市場の信任が失われると、利払い費用の増加、それを賄うためのさらなる国債の増発という悪循環を生み出す。すでに対GDP比で、50%を超えている日本の所用資金調達額では、もはや日本の国債依存は臨界点に達しているといえよう。ちなみに、ドイツのその比率は10%そこそこである(河村、2012、14～15頁)。

欧州の「ソブリン危機」の動向を見ると、市場が動揺すれば、長期金利よりも短期金利の上昇率の方が高くなっている。ギリシャの場合、2011年3月以降、短期金利が長期金利を上回る状態という逆イールド期間があった(河村、2011a、33頁)。

河村(2011b)によれば、日本の場合、財政赤字を賄うための新規国債発行額は、対GDP比10%程度で、諸外国と比べて特別に変わっているわけではないが、対GDPに占める満期負債の規模は45%前後で、ギリシャ(23%)に比べても突出して高い。ドイツなどは、10%を割っている。これは、日本の国債の調達年限が短期化傾向にあることが原因であることはいうまでもない(IMF, 2011)。

新規国債の短期化は必ず、借り換えの負担を大きくする。とくに、金利上昇局面では壊滅的な打撃を財務省に与えることになる。

事実、1985年から2000年までの国債の利払い費は、年間10兆円前後で推移し、利払い費は、短期国債発行による調達に移行することによって、2010年には7.8兆円程度に圧縮されてきた。しかし、上記、河村の試算によれば、2019年には約17兆円に膨らむことになる(河村、2012、45頁)。

こうしたことから推測すると、長期国債を短期国債に振りかえるというメガバンクの危機対応策は、刺激的な言辞にもかかわらず、短期国債に国債の重点をシフトさせたい日本政府の方針に乗っかっているようにも思われるのである。つまり、政府が、是正すべき流れを逆に助長してしまっている。

国債＝無リスク資産説は、この200年間、つねに神話であった

2010年にギリシャ国債の危機が発生するまで、先進国の多くの人たちが、この10年、「ソブリン危機」の存在を無視してきた。国家が破産するはずはないと信じ切っていたのである。

歴史的には、1800年から現在までの200年間で、政府破産の件数は250を超えている(Reinhart & Rogoff, 2009, p. 111)。国家は消滅しない。それは確かである。しかし、国家の一機関である政府は破産し続けてきたのである。にもかかわらず、人々は、政府は破産しないと思いつけてきたとマックス・ウィンクラー(Max Winkler)が指摘したのは、1933年のことであった(Winkler, 1933, rep. p. 19)。

国債への投資といっても、それは、政府の債券への投資であって、けっして国家に投資しているわけではない。相次ぐ各国政府のデフォルトによって、シティバンクをはじめとした米国のメガバンクが大損したのは、1980年代のことであった。デフォルトが現実化する前には、オイルダラーの環流が囃され、米国の銀行は競って、ラテンアメリカの政府に貸し込んだ。シティバンクの当時の会長、ウォルター・リステンなどは、「国家は破産しないものだ」と豪語していて、同行が危機に陥ると、寄ってたかってその言葉を揶揄されたものである(Sylla, 1996)。同じような言葉がババ

ル時にはきまって流布された。「今回はこれまでとは違う」と。この種の言辭は、歴史上幾度も繰り返し、発信されてきた。

しかし、政府債券のデフォルトは頻発してきた。南北戦争後、英国の銀行は南部への投資を回収できなかった (George, 1932, p.78)。1917年12月には、ソビエト圏内の外国人投資は接収された (Winkler, 1999)。敗戦国の旧政府を打倒して新設された新政府は、往々にして旧政府の債務を無視してきた。

第一次世界大戦によって、1918年の戦勝国の英仏ですら、戦時債務の支払いができなかった。有名なベルサイユ条約によって、ドイツは苛酷な賠償金支払いを義務づけられ、その支払いによって、英仏は米国への債務返済に使用する予定であった。しかし、「戦争の経済的帰結」は、ドイツは当然ながら、どの国も債務返済が不能になっていたのである。結局、もつれた糸をほぐすには、債務の軽減という刀によって、結び目 (ゴルディアスの結び目) を切断するしかなかったのである (George, 1932, p. 141)。

ウッドロー・ウィルソン政権下の財務長官ウィリアム・マッカドーが、第一次大戦時の同盟国に貸し込んだ当事者であった。年々の微々たる返済額では、各国の米国に対する債務は膨れあがるばかりであるとの認識を持っていた彼ですら、米国への返済は、額面通りに米国金貨で支払えとの強硬姿勢を示していたのである (McAdoo, 1931, pp. 414-15, 金貨戦争への復習)。

話が少し横道に逸れるが、マッカドーによる「米国金貨」について説明しておこう。第一次世界大戦勃発前夜の1914年7月の最終週になって、英仏の投資家たちが、米国金融債を米国通貨に替え、それで米国内の金に兌換し、本国に金を送還し出したのである。これを大々的に仕掛けられると、ドルの裏付けである金が米国で払底し、ドル暴落、それによって、外国資本による米国資産の買い叩きが発生する可能性が出てきた。当時米国は、まだ債務国であった。

マッカドーは、断固、ドルの金本位制を死守しようと

していた。彼は投機に抗すべく、ニューヨークの証券取引所を直ちに、4週間も閉鎖したのである。これは、米国の金融債が売却されることを防ぐためである。この大胆な行動が、米国の金本位制を守っただけでなく、世界の金融的覇権が、欧州から米国に移るきっかけとなったとウィリアム・シルバーは断じている (Silber, 2007)。

結局は、ドイツの経済復興のための新規融資が、返済条件を緩和して実行され、それとともに、膠着状態にあった第一次世界大戦の債務問題は一段落した。これが1924年のドーズ・プランであり、債務問題の膠着をほぐした功績に対して、チャールズ・ドーズは、1925年にノーベル平和賞を授与されている。

ドーズ・プランによってドイツの利払いは大幅に軽減され、ドイツに賠償を強制するために続けられていたフランスによるドイツ領の一部地域の占領も解除された。債権者たちは、ドイツの新しい中央銀行であるライヒスバンクを監視しただけでなく、関税、たばこ税、ビール税、砂糖税の差し押さえも緩和された。

いずれにせよ、ドーズ・プランは成功した。ドイツ経済は奇跡的な回復を見せ、外国の投資家たちもドイツの高度成長に幻惑されて、今度は競ってドイツ国債を購入するようになった。マルクの値上がりを期待して、外国人のマルク建て預金は増えた (Davis, 1975, p. 77)。

ドーズ・プランの成功によって、米国人が外国債投資に関心を示すようになり、国際金融市場の中心地が、両大戦間期にロンドンからニューヨークに移った。

しかし、ドーズ・プランをもってしても、第一次大戦で作り出された不良国債は一掃されなかった。1929年、ドーズ・プラン改革の新しいプランであるヤング・プランが国際会議でまとめられることになった。ドーズ・プランでの新規資金供与の満期は19年であったが、それでも完済できなかったため、今度は、きわめて長い59年物国債の発行がドイツに認められた。このときに作られた債権監視機構が国際決済銀行 (BIS) である。責められるべきは、ドーズ・プランにせよ、ヤング・プランにせよ、一時的には最悪

な状態から金融機関を救ったが、今度は、その救済策が新たな「ソブリン危機」を引き起こしたことである。事実、1920年代に発行されたドイツの新規国債は、1936年になっても、その35%がデフォルトに陥ったのである。それを助長したのが、米国政府であった。

銀行は、許認可権を握っている政治権力に対して非常に弱い立場に置かれている。それを利用して、各国政府、とくに米国政府は第一次世界大戦時に同盟国の国債を自国銀行に買わせた。その後は、ドイツ国債を買わせた。近年になっても、オイルダラー関係、住宅関係への投資を銀行に対して誘導した。ギリシャ危機も結局は政府の誘導による。政府が政府債務を大きくし、つぎの、より大きな「ソブリン危機」を用意しているのである (Pollock, 2012)。

おわりに

銀行は、保有する日本国債の値下がりには怯えている。それは確かである。しかし、個人が国債を買うのと銀行が買うのとではまったく経済的意味合いが異なる。個人が国債を買っても、預金は買った人の預金口座から売った人の預金口座に移るだけで、日本全体としての預金量は変わらない。

しかし、銀行が国債を買うことは銀行の帳簿を通じてやることなので、銀行は、国債購入に見合うだけの信用創造を行い、日本全体の預金を増やしているのである。預金が増える中で、その預金の運用が困難なために、無リスク資産と見られている国債保有を銀行は余儀なく増加させてしまい、これがさらに預金量を増やしてしまう。

銀行の総資産に占める国債保有額の比率はメガバンクで20%前後である。また、GDPに占める預金量の比率において、日本は他の先進国に比べて圧倒的に高い。日本の預金は動かない。動かない預金を量的緩和という名目の下で増大させても、意味がない。低金利が続き、一段の量的緩和に日銀がよしんば踏み切っても、経済的浮揚効果はほとんどな

いのである (五十嵐、2012)。

いまや、日本政府は、国債のさらなる短期化を目指して日本の金融機関を誘導している。権力が誤って使われている。■

《参考文献》

- 『朝日新聞』(2012)、「日本国債の急落を想定、三菱UFJ銀行、危機対策」2月2日付、1面。
- 五十嵐敬喜(2012)、「量的緩和が抱える課題」『日本経済新聞』(夕刊)4月18日付、5面。
- 河村小百合(2012)、「深刻なダメージを受けやすい年限構成、調達構造」『エコノミスト』2012年2月13日号。
- 河村小百合(2011a)、「短期化で危うい調達構造と急増が見込まれる利払い費」『エコノミスト』2011年11月29日号。
- 河村小百合(2011b)、「我が国の国債発行と財政運営の先行きをどうみるか」『Business & Economic Review』2011年12月号。
- Davis, Joseph S. (1975), *The World between the Wars, 1919-39: An Economist's View*, Johns Hopkins U.P.
- George, David Lloyd (1932), *The Truth about Reparations and War Debts*, William Heinemann, 1932.
- IMF (2011), *Fiscal Monitor*, April.
- McAdoo, William G. (1931), *Crowded Years: The Reminiscences of William G. McAdoo*, Houghton Mifflin.
- Pollock, Alex J. (2012), "Yet another Sovereign debt crisis," March 16, American Enterprise Institute, <http://www.aei.org/outlook/economics/international-economy/trade/the-eurozone-crisis-and-the-us-economy-what-has-gone-wrong-outlook/>
- Reinhart, Carmen & Kenneth Rogoff (2009), *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton, U. P.
- Silber, William L. (2007), *When Washington Shut Down Wall Street: The Great Financial Crisis of 1914 and the Origins of America's Monetary Supremacy*, Princeton U. P.
- Sylla, Richard (1996), "Where's Walter?," *Chief Executive Magazine*, October, <http://chiefexecutive.net/wheres-walter>.
- Winkler, Max (1933), *Foreign Bonds: An Autopsy*, Roland Swain, Co., rep. Beard Books, 1999.

日中韓 FTA に社会条項を

—東アジアにおける日本の役割

武川 正吾

東京大学大学院人文社会系研究科教授

日中韓 FTA 交渉のスタート

報道によると、2012年5月13日、第5回日中韓サミットが北京で開催され、日中韓投資協定に3カ国首脳が署名した。それだけでなく日中韓FTA（自由貿易協定）の交渉を、年内に開始することが3カ国首脳の間で合意された。

ここ1、2年の日本では、貿易協定に関するメディアの話題の中心は、もっぱらTPP（環太平洋戦略的経済連携協定）にあり、東アジア共同体に関する議論は影を潜めていた。こうした状況で日中韓FTAの交渉開始が決まったことは、日本の対外関係が東アジア重視へ回帰（再確認）したことを意味している。もちろんアメリカとのTPP交渉を有利に進めるために、FTAの交渉を拮抗力として利用しようとする日本政府の思

惑はあるかもしれない。しかし、それはそれとして、これからの日本が（も）東アジアのなかで生きていかなければならないということを確認したという点で、この合意は、重要だと思う。

しかし、他方で、今後の日中韓FTA交渉の展開には懸念もある。TPPの場合と同様に（そもそもTPPの交渉に参加すべきか否かということが大問題であるが、この小文では、この論点についてはふれない）日中韓FTAも、東アジア地域の経済統合については熱心に追求するであろうが、その社会的次元——環境や労働など社会政策に関する事項——については、これまでと同様に軽視された状態が続くのではないか、と思われるからである。まだ交渉が始まったわけではないから断定することはできないが、日本がこれまで他国と結んできた経済連携協定との類推で考えれば、自由貿易の社会的次元については、従来と同じ対応が繰り返される可能性が高い。

自由貿易は経済の発展のためにはよいことだろうが、それは一定のルールの下で行われてはじめて言えることである。そうでないと、副作用が、他の社会システムに悪影響を及ぼしかねない。これを予防するためには、自由貿易に関する協定についても、たえず社会的次元——労働、社会保障、環境など社会政策に関する事項——への配慮が必要となる。日中韓FTAにおいても社会条項——社会政策に対する配慮——が盛り込まれることが望ましいし、これから始まるであろう交渉においては、日本が率先して社会条項

たけがわ しょうご

東京大学大学院社会学研究科博士課程単位取得退学（1984年）。社会保障研究所、中央大学、東京大学助教授（1993年）を経て、現職。専門分野は、社会政策、福祉社会学。

著書に、『連帯と承認——グローバル化と個人化のなかの福祉国家』（東京大学出版会、2007年）、『福祉社会——包摂の社会政策』（有斐閣、2011年）、『政策志向の社会学——福祉国家と市民社会』（有斐閣、2012年）など。

の提案をすべきだというのが、この小文の主旨である。

東アジアへの回帰

東アジアでの国際協力に関する有力な議論の1つは、東アジア共同体に関するものである。東アジア共同体構想の歴史はそれなりに古い（とはいえ「大東亜共栄圏」の構想にまで遡るのは適切ではない）。哲学者・廣松渉（1994年没）の最晩年の遺言的文章は「東アジアが歴史の主役に——日中を軸に「東亜」の新体制を——」というものだった。近代経済学者・森嶋通夫も晩年（1997年）に、沖縄に首府を置く東アジア共同体の建設を提案した（『日本にできることは何か』岩波書店、2001年）。20世紀後半の日本を代表する知識人の2人が、20世紀末に、そろって東アジア共同体を提案していたことになる。

国際政治や国際経済の場面でも、20世紀末以降、ある程度の具体性をもって東アジア共同体が論じられるようになった（谷口誠『東アジア共同体』岩波新書、2004年；進藤榮一『東アジア共同体をどうつくるか』ちくま新書、2007年など）。1997年のアジアの通貨危機を乗り越えるために東アジアにおける国際協力の気運が高まり、通貨面での国際協力が進んだ。そうした実績を背景に、2002年1月、小泉純一郎首相は「東アジア共同体」（an East Asian community）の構想を国会で打ち出した。このころまでには「ASEAN+3」のコンセプトも定着した。2008年12月、麻生太郎首相は、福岡で開催された日中韓首脳会議を「第1回日中韓サミット」と位置づけ、これを重視した。それから3年半が経過した2012年5月、日中韓FTAの交渉開始の合意が交わされたことになる。

以上の動きは日本の一人芝居だったわけではなくて、中国、韓国での動きも日本と並行していた。両国とも21世紀に入ってから、東アジア共同体の構想に対して積極的な姿勢を取るようになった（ASEAN諸国は、マハティール首相以来、この構想に熱心だった）。中国では、2002年の第16回共産党大会で「与隣為善、以隣為伴」（隣国と善をなし、隣国を伴侶とする）との

外交方針が示され、東アジア重視の姿勢が打ち出された。韓国でも、2003年、盧武鉉大統領が、就任演説のなかで「平和と繁栄の東北アジア時代」をうたい、同じく東アジア重視の姿勢を打ち出した。それぞれ同床異夢であったかもしれないが、関係国の間で、東アジア重視の合意が形成されてきたことになる。

2009年9月に日本では自公政権から民主党政権への政権交代があったが、民主党も、2009年のマニフェストのなかでは「東アジア共同体の構築をめざし、アジア外交を強化する」と記していたので、東アジア重視について特段の政策の変更はなかった。鳩山由起夫首相にいたっては、首相就任前の論文のなかではあったが、東アジア共同体の構想にふれ、「アジア共通通貨」や「安全保障の枠組み」にまで言及していた（『Voice』PHP研究所、2009年9月号）。

ところが、2010年、菅直人首相の下で、突然、TPPが日本の政治の表舞台に登場し、これまで積み上げてきた東アジア共同体の議論は吹き飛んでしまった。後継の野田佳彦首相もTPPの推進には熱心だった。さらに、2011年10月、同首相は「いま、この時期に東アジア共同体などといった大ビジョンを打ち出す必要はない」などと述べて（『Voice』PHP研究所、2011年10月号）、東アジア共同体に関する議論を封印してしまった。その結果、TPPに関して賛否双方の立場から百家争鳴の状態が続いたが、東アジア共同体に関する議論は鬼門となった。

それが、ここにきて日中韓FTA交渉開始の話が持ち上がったわけであるから、これまで中断されていた、ここ十数年の東アジア重視の方針が、再確認されたことになる。各国政府の思惑はともかく、日本が東アジアのなかに位置している以上、東アジアを重視するという自体はよいことであろう。

グローバル化と地域主義

現在はグローバル化の時代と言われている。モノ、ヒト、カネ、情報の国境を越えた移動が増加したために、世界がボーダーレス（国境の壁が低くなった状態）

となり、国民国家の相対化が進んでいると考えられている。たしかに、以前にくらべると、とりわけカネと情報の移動は自由になっている。いまでは情報もカネも瞬時に世界中を動き回ることができる。

このようなグローバル化の時代に、東アジアといったリージョン（地域）にこだわることは得策なのだろうか。リージョナリズム（地域主義や地域統合）は、はたしてどれくらい重要な意味をもっているのだろうか。日本にとっては中国よりアメリカの方が、韓国にとっても日本よりもアメリカの方が、中国にとっては日本や韓国よりドイツなどEU諸国の方が経済的に重要だということはないのか。リージョン（地域）に固有と思われている問題も、結局はグローバル化に解消されてしまうのではないのか。

たしかに情報や金融にはそのようなところがあるかもしれない。しかしグローバル化の時代にあっても、東アジアをはじめとするリージョン（地域）が依然として重要であり続ける理由がある。

1つは、貿易である。各国の貿易相手国は世界中に一樣に存在するのではない。輸送のコストが全般的に低くなったため、以前にくらべれば、遠くの国との貿易もやりやすくなってはいる。しかし近隣諸国との貿易が遠方諸国との貿易より依然として多いのも事実である。北アメリカ（北米自由貿易協定加盟国）、ヨーロッパ（EU加盟国）、東アジアは、現在、世界の3大経済圏を成しているが、いずれのリージョン（地域）でも、全貿易に占める域内貿易の割合は約半分となっている。グローバル化の時代にあっても、地理的、政治的、文化的など様々な要因から、リージョン（地域）は、存在感を持ち続けている。

もう1つは、人口移動である。世界の人口の移動の多くは開発途上国から先進国へのものであると考えられているが、国連の『人間開発報告』によれば、国境を越えた人口の移動の約半数は、やはり域内で行われている（さらに多くの移動は国境の内部で行われている）。アジアの域内での人口移動は、世界全体の国境を越えた人口移動の約20%に達し、これはEUへ他リージョン（地域）から移住してくる人口よりも多

いとのことである。グローバル化したとはいえ、人口移動に関しては、国境やリージョン（地域）の壁はまだ高いのである。

地域主義と社会政策

グローバルだけでなく、リージョン（地域）の水準が重要となるのはよいとして、なぜ、自由貿易のための取り決めのなかに、社会政策の問題が関係してくるのか。自由貿易に関する協定は関税など純粋に経済的な事項に限られるべきではないのか。

この疑問に対しては、グローバル化と社会政策に関して、これまで積み上げられてきた議論を思い起こすとよい。

グローバル化は潜在的にソーシャル・ダンピングや「底辺への競争」の圧力——国際競争のなかで、生産コストを削減するために賃金や労働条件を切り下げるための圧力——を生む。もちろんこの圧力が顕在化するか否かは、各国の個別的な事情による。ある国では労働条件の切り下げが進むかもしれないが、別の国では、それを阻止するための国内勢力が存在していて、これが防げるかもしれない。しかし、いずれにせよ各国がたえずそうした圧力にさらされることは間違いない。もし各国が、それまでの社会政策の水準を維持しようとするのなら、それは国際協力に訴えるしかない。グローバル化の時代には、社会政策の問題も一国では対応が困難となるからである。ここにグローバル社会政策が求められる理由がある（拙稿「グローバル化と福祉国家——「グローバル社会政策」のすすめ」『世界の労働』日本ILO協会、2011年1月号；大沢真理「グローバル社会政策の構想」同編『公正なグローバル・コミュニティを』岩波書店、2011年など）。

こうしたロジックは、グローバルの水準だけでなく、リージョン（地域）の水準にも当てはまる。自由貿易によって地域の経済統合が進むと、やはりコスト削減のためのソーシャル・ダンピングや「底辺への競争」が生じる可能性があるからである。そして、こうしたリスクには1カ国単位で取り組むことがむずかしい。

リージョン（地域）で暮らす人々の生活を守るためには、リージョン（地域）の水準における社会政策が必要となる。自由貿易協定における社会条項は、そのための一歩である。

東アジア社会政策への一里塚

東アジアでは、こうしたリージョン（地域）の水準における社会政策はほとんど見られないが（かつて国際自由労連が「アジア社会憲章」を提起したことがあったが、現在は、ほとんど忘れられている）、他のリージョン（地域）には実例がある。EUの共通社会政策については、（その評価は分かれるかもしれないが）日本でもよく知られている。あまり知られていないのは、アメリカやEUが、FTAを他国や他地域と結ぶときに、社会条項を盛り込んでいるということである。アメリカは北米自由貿易協定（NAFTA）に対して、労働と環境に関する補完協定を求め、締結した。EUが中南米諸国と結んだFTAにも、強制労働や児童労働の禁止をはじめとする社会条項が盛り込まれた。すでに前例はあるのだ。

日中韓FTAの社会条項としては、どのようなものが想定されるだろうか。社会政策には、経済発展の段階とは無関係に導入されなければならないものと、経済発展の段階に応じて導入されるべきものがある。国連の国際人権規約やILOの中核的労働基準は前者に該当するだろう（吾郷眞一『ILOコア条約と貿易』教育文化協会、2001年）。これに対して、年金・医療・

福祉サービスなどの具体的な水準は、後者に属するものと考えられる。いずれもリージョン（地域）の社会政策として重要な意味があるが、とりえず問題となるのは前者（とりわけ中核的労働基準）に関する社会条項の方である。そこには団結権と団体交渉権、強制労働の禁止、児童労働の禁止、雇用における差別禁止（同一価値労働同一賃金を含む）といった4つの分野に分類される8つのILO条約が含まれる（これらのうち2つの条約は日本もまだ批准していない）。

日中韓FTAに社会条項が挿入されれば、それで東アジア地域の社会政策が完成するというものでもない。しかしそれは、リージョン（地域）の社会政策として不可欠のものであり、そのための最初の一歩となる。また、リージョン（地域）の社会政策は、ランゲンホーフエンによると、「グローバル社会政策の触媒」であるから（Deacon, Bob et al., ed. *World-Regional Social Policy and Global Governance*, Routledge, 2010）、長期的には、グローバル社会政策の成立にとっても重要な役割を果たすことができる。

従来、東アジア共同体に関する議論は社会政策の観点が弱かった。他方、社会条項に関する議論は東アジアの視点が弱かった。しかし、これら2つの議論は相互にそれぞれの欠を補い合うべきだろう。これから始まるであろう日中韓FTAに関しても、これら2つの議論を踏まえての対応が必要と思われる。そして日本は、この分野での指導的役割を果たすべきではないだろうか。■

「大きな政府」から「小さな政府」、 そして大きな規制国家へ？

高安 健将

成蹊大学法学部教授

政府は危機の救世主か、危機の元凶か

2011年は世界史的にも記憶される年となろう。福島における原発事故は、独占企業とこれを規制する機関そして監督官庁のあまりに大きな失敗の帰結であった。2008年も歴史的な危機の年であった。リーマン・ショックに至る一連の金融危機は、自由を謳歌した金融機関の破滅的な失敗の帰結であった。他方で、2000年代に日本で大きな政治問題となった公的年金流用問題や年金記録問題は、政府である厚生労働省（旧厚生省）と社会保険庁によって引き起こされ、前者の公的年金の流用に至っては歴代政権の政策であったとさえみなすこともできる。

危機は、秩序の担い手が政府であれ、市場であれ、訪れる。規制機関も規制対象によって取り込まれる。しかし、市場に危機の克服を委ねるという処方

箋は今日、実践されるまでには至っていない。震源地がいずれであれ、危機に際しては政府ないし公的機関が登場せざるをえないのが現状である。もちろん、政府や公的機関が問題の答えであるとも言えないところに困難の背景はある。

それでは政府や公的機関にはどのような役割が求められるのであろうか。本稿では日英両国における近年の動向から、政府の役割について考える。

新自由主義の時代 ：「小さな政府」論の台頭

20世紀前半における市場の失敗は、ロシアの共産主義化や欧州の「赤い30年代」をもたらし、米国ではフランクリン・ローズベルト大統領によるニュー・ディール政策につながった。政府が財とサービスの配分の担い手として市場に取って代わったり、財政政策や強い規制によって市場に介入し、公営企業をもって市場の主要プレーヤーとなる時代がやってきた。「大きな政府」の時代である。

だが、「大きな政府」は発展産業民主主義諸国では1970年代に限界に直面し、強い批判を受けるようになった。1980年代になると、レーガン政権やサッチャー政権に代表されるように、欧米各国で政治のメインストリームに経済的自由主義が復活すると、政府は「問題の答え」としてではなく、むしろ「問題それ自体」であると捉えられるようになった。経済的自

たかやす けんすけ

London School of Economics and Political Science 政治学部大学院博士課程修了。Ph.D.（ロンドン大学）。専門は、比較政治学、政治過程論。北海道大学講師、成蹊大学法学部准教授を経て、現職。

著書に、『首相の権力——日英比較からみる政権党とのダイナミズム』（創文社、2009年）、『日本政治を比較する』（日本比較政治学会報 第7号）（共著、早稲田大学出版部、2005年）など。

由主義にとって、政府の縮小は必然的な主張であった。

「小さな政府」を志向する改革は、規制緩和、民営化、公共セクター再編、減税と歳出削減といった中心的政策から成り、特に英国では、公共サービスや政府内での市場化、業績志向、政策決定よりも政策執行の重視といった方向性も備えていた。このようないわゆる「官から民へ」の改革の背景には、効率性の向上や市場の活性化への期待、財政的制約、政府や公営企業の提供する公共サービスへの不満、といったことが指摘できた。「小さな政府」を志向する改革は、政府の携わる直轄領域の縮小と残された公的部門と市場の柔軟性を高め、ダイナミックな経済成長を目指したのである。

クラブ的政治運営と「大きな政府」

ところで、「大きな政府」は、マクロな資源配分を重視して、社会や経済の秩序形成に関しては、金融界、産業界、地方自治体、医療、学校・大学、法律家、会計士といった各業界や分野のインサイダーによる自主規制に委ねていた。日本では省庁が行政指導などを介して、ある種のカルテル的な業界秩序を維持してきた。護送船団方式とは、まさに省庁も関与するかたちで業界インサイダーが自主規制によって秩序を形成・維持する方法であった。

英国では、こうした自主規制は、エリートによるクラブ的政治運営の伝統のうえに成立していた (M. Moran, 2003, *The British Regulatory State: High Modernism and Hyper-Innovation*, Oxford: Oxford University Press)。クラブとは紳士の集う会員制の社交場を指す。クラブ的政治運営の第1の特徴は、クラブのインサイダーを優遇するその閉鎖性である。クラブはあくまで非公式の交流であって、政府と直接に関わるものではない。第2の特徴は、規制する主体と客体の間に存在する協調関係である。クラブ的政治運営の前提には性善説があるとも言え、プレーヤーには紳士的な自己抑制が期待される。そして第

3に、既存の業界秩序の維持にコミットして行動する限り、プレーヤーには公的審査や説明責任は免除されることになる。

こうした自主規制とクラブ的政治運営は、1990年代半ばまでの自民党一党優位政党制下の日本においてもみられたと言ってよい。政府の規制によって参入者を制限したうえで、プレーヤーは相互に自主規制の秩序を形成し、関係官僚組織にその秩序の蝶番ないし伴走者の役割を担わせた。各業界や分野にかかわる諸問題は、インサイダーによって処理されてきたのである。こうした仕組みは、業界や分野の外部に位置する一般の人びとを排除するかたちで、エリートやインサイダー、専門家の自立性を擁護するべく機能してきた。

だが、自主規制とクラブ的な政治運営は徐々に維持困難なものとなっていった。英国では1970年代の経済危機の時代以降1990年代に至るまで、また日本では1990年代の経済危機の時代を経て、強い批判にさらされることになった。

自主規制とクラブ的政治運営の失敗

英国では、ギネス事件 (1986年)、ブルー・アロー事件 (1987年)、BCCI事件 (1991年)、マックスウェル事件 (1991年)などで、企業による損失補てんと証券詐欺、銀行のマネーロンダリングや麻薬取引、武器密輸への関与、経営者による年金基金の流用を伴う不正経理、企業と銀行による証券詐欺疑惑が発覚したうえ、経営破たんする企業もあり、市場自体の信頼が大きく低下する時期があった。1986年に英国で初めて牛海綿状脳症に感染した牛が確認された、いわゆるBSE (狂牛病) 問題も、1996年まで政府がBSEのひとへの感染を認めず、政府、専門家、業界がBSEの拡大ならびにひとへの感染阻止に失敗した事件である。これらは、自主規制では市場の信頼を維持できないことが明らかとなった一連の事件である。

他方、1990年代の日本では、証券会社が損失補てんを行っていたという証券不祥事 (1991年)、大和

銀行ニューヨーク支店巨額損失事件（1995年）、住専問題（1996年）、山一証券の粉飾決算事件（1997年）、野村証券や第一勧業銀行をはじめ日本を代表する企業による総会屋への利益供与事件（1997年）などが続き、業界のみならず、監督官庁である旧大蔵省の信用も失墜する一連の事件があった。ほかにも、薬害エイズ事件やB型肝炎訴訟、薬害C型肝炎訴訟、三菱自動車工業によるリコール隠し（2000年、関連会社による同様の事件としては2004年）なども、企業や専門家、監督官庁に判断を委ねて失敗した痛ましい事件であった。

そして2011年の原発事故では、日本で有数の企業であるはずの電力会社はもちろんのこと、規制機関であるはずの内閣府・原子力安全委員会や経済産業省内の原子力安全・保安院さらには文部科学省と国土交通省、そして研究機関の専門家も、原子力発電所の運営と原子力政策を「委ねる」ことのできない存在であることが、未だ被害も確定しないあまりに大きな犠牲のうえに明らかとなった。

自主規制やクラブ的政治運営の前提は、各業界・各分野のエリートや専門家に一般の人びとは判断を委ねる、ということであった。だが、こうした事件にみられるように、日英両国で、政治、官僚、経済界のエリートさらには専門家も、判断と舵取りを誤って行き詰まり、自らへの信頼を大きく失ったのである。

「小さな政府」と市場の失敗

さらに「小さな政府」を志向する諸改革は、既存の業界や分野のエリートを保護する規制を緩和し、その特権的な地位を少しずつ剥奪している。日英両国で濃淡はあれ、金融や通信、郵便、鉄道、労働組合、地方自治体の提供する地域サービスなどはその例である。規制緩和は各業界や分野の開放を意味したことから、新規参入のプレーヤーが多数出現することになった。自主規制による従来の秩序には依拠しないプレーヤーの登場によって、既存のクラブ的政治運営は成立しない事態となっていた。

だが、「小さな政府」が自動的に新しい秩序を形成することにはならなかった。英国では、地下鉄キングス・クロス駅火災（1987年）、パイパー・アルファ北海油田爆発事故（1988年）そしてクラップム・ジャンクション列車衝突事故（1988年）が立て続けに起きていたが、これらの事故については、安全設備の軽視や過少投資を重要な背景として指摘されていた。

日本でも、耐震強度偽装問題（2005年）やライブドアの粉飾決算事件（2006年）、村上ファンドによるインサイダー取引事件（2006年）、グッドウィル・グループ傘下のコムスンによる介護報酬不正請求事件（2006年）、AIJ投資顧問問題（2012年）、高速ツアーバス事故（2012年）などはまさに規制緩和の帰結であった。対策がとられないままに今日まで続く偽装請負や違法派遣、日雇い派遣、労働形態に由来する貧困といった非正規雇用にかかわる問題も、労働規制の一連の緩和を背景としている。

こうした問題や事件、事故が、市場の適正な作用にもプラスとならないことは明らかである。ライブドア事件や村上ファンド事件はベンチャー熱に冷や水を浴びせ、市場と潜在的な新規参入者を萎縮させてしまった。ベンチャー企業の違法かつ無理な経営は防止するのが望ましい。だが、ベンチャー企業に対する不信がその健全な育成を阻むとすれば、経済のみならず社会の活性化にとっても不利益となろう。

企業の提供する財やサービスの価値と安全性や、企業の組織に関する情報公開は、市場が健全に機能するためにはなくてはならない。多様なプレーヤーの参入と退出を容易にするのであれば、参入時に求められるルールの整備は不可欠である。公正な市場競争を保障することで社会における資源配分の効率性を確保するためにも、規制とこれを監視する機関が必要である。自由と選択が増えることは望ましいが、これらが市場という真空空間のなかで成立すると考えることは誤りである。

さらに言えば、市場での自由競争がもたらす必然的な格差と貧富の拡大に対しても社会には是正を求める強い声がある。この観点から言えば、企業には

被用者に対する適正な待遇を保障することが求められる。それが重要であるのは、企業には長時間、低賃金、不安定な雇用条件によって人件費を削減し競争力を獲得しようとするインセンティブが働く一方で、社会全体としては人びとの生活の不安定さが増し、国内市場が委縮することで、企業の業績にも悪影響となり、トータルではマイナスとなってしまうからである。もちろん、効率性を高めるための規制と、社会的公正を実現するための規制はときに調和し、ときに矛盾する。だが、いずれの場合にも、自主規制や業界保護を志向する監督官庁による規制では、人びとの保護には不十分である。

ところで、効率性を高めるための規制には、それが競争に参加する全プレーヤーに適用されるとの保証があれば、プレーヤー間に基本的な合意は可能であろう。ただし、市場がグローバル化した今日、全プレーヤーに規制が適用されるためには、自ずとグローバルな規制が必要であるということにはなる。政府は、規制のないグローバル市場に自国の市場を合わせるのか、それとも自らが望ましいと考える秩序をグローバル市場にも求めるのか、問われることになる。

「小さな政府」から大きな規制国家へ？

「大きな政府」の時代には、日英両国で官僚機構の関与の仕方とこれを支える規制のあり方に違いはあったが、各業界や分野の秩序はインサイダーによる自主規制を基礎とする点で共通していた。だが、当該の業界と分野に関する知識と利益をもつエリートや専門家が、業界や分野はもちろん社会全体の利益に貢献できない状況が顕在化し、旧来秩序の維持は困難になった。さらに「小さな政府」を求める改革によって、新規参加者が増え、旧来の秩序に対する合意も崩れることになった。その結果、新しい秩序形成のあり方が求められるようになったのである。

英国では、政府と公共セクターが、直接に雇用し事業を運営するという意味での船の「漕ぎ手」から、目標とルールを設定を行うという意味での「舵

取り」をする存在へと変化したとの議論もみられる(D. Osborne and T. Gaebler, 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume)。もちろん、労働党政権下では、公共セクターが雇用を積極的に引き受けていた現実に鑑みれば、政府が「漕ぎ手」であることを放棄したとは言えない。とはいえ、教育水準局 (OFSTED, 1992年設置)、金融サービス機構 (FSA, 1997年設置)、食品基準庁 (FSA, 2000年設置)、ガス及び電力市場規制庁 (Ofgem, 1999年)、テレビやラジオの規制も行う情報通信庁 (Ofcom, 2003年設置)の存在は、各分野に規制機関の設置が確実に進められていることを示唆している。

他方で、日本の政府は従来から「漕ぎ手」ではなく、行政指導を典型とする「舵取り」を行ってきた。これに対する批判が日本における規制緩和や「小さな政府」論への支持につながったと言ってよい。安易に規制の強化を日本政治の文脈で主張しにくいのはこのためである。

近年の英国でみられる規制の特徴は、標準化、集権化、制度化、そして監査の拡大である。この場合、制度化とは、司法を重視するという意味での法律主義を指す。換言すれば、明確なルールが設定され、皆が一律のルールに基づいてプレーすることを確約し、規制機関がルールの遵守をチェックすることを明示し、守られていない場合にはルールに基づいて処分するということである。英国は近年、規制国家と特徴づけられるほどに規制機関を増やしている。

確かに日本でも、近年、証券取引等監視委員会 (1992年設置) や金融庁 (2000年設置)、消費者庁 (2009年設置) が設置され、原子力規制庁も新設予定ではある。だが、たとえば、病院、医薬品、鉄道やタクシー、バスといった交通機関などに関する多くの規制機関は依然として各省内で担当しており、業界保護と消費者・市民保護を同じ機関が行うという状況が続いている。また、金融庁の場合には、旧大蔵省の金融機関に対する裁量的な規制と本質的に異なるのかという批判も存在する。司法の積極化についても、日

本の検査があまり前のめりに、あるいは裁量的に介入しようとするならば、それは市場の活力のみならず社会全体を萎縮させることになる。つまり、規制の強化も、標準化や透明化が確立しなければ、従来の行政指導のように官庁による不透明で責任の所在の曖昧な規制が復活するだけとなる危険もある。

おわりに

政府が、市場にとって代わることも、市場のなかで大きなプレーヤーとなることも、これまでのところ、決定的な答えとはならなかった。それゆえに、規制の意義が今日、強調される場所となっている。だが、規制機関が業界に取り込まれ、監視役を果たせない

恐れは、今回の原発事故をみても、杞憂でないことが明らかである一方、厳格にルールを適用しようとするれば、それがかえって恣意的な判断を規制機関に求めることになりかねない。さらに専門知識をもちつつ、インサイダーからは独立して監視を行う人員をどのように確保し、そのコストを誰が負担するのかといった根本的な問題もある。

日英両国ともに、規制と規制機関が専門知識をもたない社会一般の人びとに対して組織として開かれて交流と応答性を保ち、自らの存在や行為の正当性を説明する責任を負うことで、緊張感を維持し続けなければ、それでなくとも困難な規制という役割を最低限度にも果たすことはできないであろう。■

