

「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、それだけでなく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。■

