企業環境研究年報
No.1, July 1996

規制緩和政策の現段階

── 日本的特徴と問題 ──

永山　利和
（日本大学）

はじめに

「規制」をどう定義するかによって規制緩和の内容や範囲，規制緩和の機能は様々な評価がありうる。そもそも契約，譲渡などの原則を規定している民法などは規制として取り扱われるケースは少ない。規制（regulation）とは「正式の原則または秩序（an official rule or oder）」という意味があるが，それとともに，一定の原則や秩序にもとづいて行われる「公式の統制（control by rule）」をいうことがある。前者の意味で「規制」は原理，原則であるが，後者の意味では何らかの組織，機関などが法，原則にもとづいて行う統制行為を表わしている。つまり，規制とは法一般を表すrule（原則），order（秩序）と法にもとづく施行，実施などにおける手続，細則など運用を定めている場合があるといえよう。

そもそも，これら「規制」の根拠はやはり近代国家の法の形成とその運用にかかわる。それは現代国家の性格や機能が経済面でどのように評価されるのかにかかわる大きなテーマである。現代の国家，すなわちブルジョア革命（近代社会への移行過程）後の，国家がいわゆる主権にもとづいた様々な立法行為とその運用が経済面でも大なり小なり「規制」の根拠となっている。近代国家は多くの経済的行動にたいし一定の法原理にもとづく行政による規制体系をつくり上げている。いわゆる資本主義的経済とその法体系との深い関係である。それは単純に「見える」関係とはいえない。しかしその法の構造は封建時代における教会や封建領主の支配する時期に比べはるかに「経済主義」，「市場主義」であるばかりでなく，法が「見える」形で運営されているし，法制定やその運用も，立法・行政・司法などの機関が設けられるようになっている。これは容易に理解できるであろう。

近代社会の経済と法の関係にかかわる現実の実行過程は社会発展の整理された理論よりも複雑である。近代社会出現の以前から，婚姻，相続，土地所有などの規制法はかなり発達しており，法制史のうえからもローマ法，ゲルマン法，イギリスのコモン・ローなどの歴史研究が行われている。それは主権国家の下における議会，三権分立の一面を占める司法機関の判断（判例）などが，法的には統治力が弱いケースもある一方で，法の現実の機能では伝統的な地域の法の効力が強いケースがしばしばある。まして，国際法などは立法過程の手続きは最強の権力で決定されながら，現実に発揮される法的効力は道徳規範ほどのレベルに留まっているケースもあろう。

法よりも慣行，慣習が現実の行動規準（いわゆる法による基準＝standardではなく，各主体の判断や行動の規準＝criterion）であることも少なくない。「市場原理」を優先するという場合，しばしば法よりも慣行，慣習の合理性が法的強制力を超える事例をわれわれはより多くとり上げることができる。それは「法」の形成，運用，破壊，消滅が今日の比較的単純な立法過程だけからは評価できない側面もあることを認識しておかなければならないことを示している。

イギリスの歴史法学者ヴィノグラドフは，「法における常識」のなかでこう指摘している。法律形成の基本的要因として，立法の手続や法を侵犯したときの支配的地位を占める権力の存在を考慮してもなお法は究極において「承認」(recognition) によって成立する事実を指摘する。その事例として以下のような興味ある歴史的事実を指摘している。

「事実上からいって，その信者たちにきわめて厳格な戒律を課してきた団体には，くりかえし譲歩がなされてきたのであり，その信者たちは，政治的主権者の命令に反してまでも，その戒律を熱烈に守りとおしたのであった。自主的な法の領域が教会の内部に形成されたということは，広い範囲にわたって行なわれつつあったことの一例にすぎない。職業組合と同じく地方団体も独自の法規範を作ることができた。たとえばドイツの中世法には，とくにこのようなものの発展した例を豊富にみいだしうる。そこには農民，都市の住民，同業組合，商業組合，封建的社会などの特殊な法があったのであり，それらの法の形成がすべて公国や帝国の上級の法に従属して行なわれなければならないという関係は，はなはだいい加減なものであった。イギリスでは，このような分散主義的傾向が支配的になったことはなかったが，それでもなお，村や市邑の慣習は，一種の地方的自主性にもとづいて生れたものであり，初期のコモン・ローもこれを広く承認しなければならなかった。現在，地方団体の条例，あらゆる種類の法人，団体，労働組合の内部規定や慣習というものは，続々としてあらわれつつある。もちろんこれらは，国王裁判所の解釈する国家法の下位に立つものであるが，このような法的効力の段階構造は，法の起源や内容に影響を与えるものではない。それを作り出すのは，国家ではなくて，国家のなかの社会である。それらはそれら自身の制裁（罰金，特権の剝奪，除名のごとき）をもっており，それらの法と国家法とが最終的にどんな妥協をとげるかは，結局，中央集権と地方権力との間の闘争の結果の如何によってきまるのである。またその結果は，それぞれの時代によって異なりうるのであって，たとえ国家が，しだいに，法を中央に集中することになった後でも，地方的職能的な自主性という反対の方向への動きがはじまりえないとは，決して断言できないのである」(岩波文庫版，pp.35-36)。

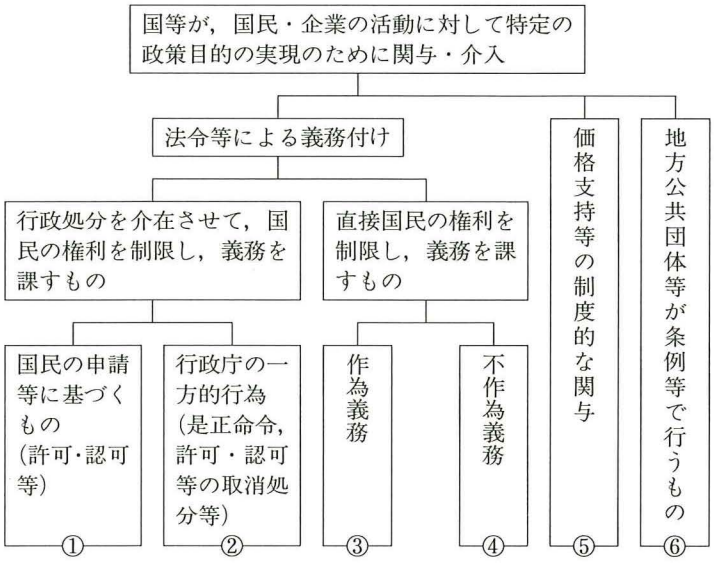
法の「段階構造」が形成され，そのもとで中央と地方あるいは産業などの間で法と法の内部の「闘争」が行われている。そうだとすれば，今日の規制緩和を推進するベクトルは，法形成とそれらの運用・消滅という全体の動態のなかで，いかなる内容を持った動因なのであろうか。少なくとも中央集権的立法の結果やその効力が現実の経済過程と遊離していると考えてよいのであろうか。それともまったく別の現代的問題をはらんでいるのであろうか。

これらの論点は，すでに規制緩和が行政政策上の主要改革目標となった1980年代以降の流れをみただけでも多くの規制緩和政策の変化が生じていることにも明らかである。しかし，規制緩和政策とはいっても，その範囲や対象はかならずしも明示的ではないように思われるのである。

1 変化する「規制緩和」

「規制緩和」は，すでに若干示唆したように，規制そのものの定義が定まっているわけではない。むしろ，「規制緩和」の名のもとに様々な他の政策を実現させようという一種の国家政策目標となっている。また，景気政策の手詰り状況に対応する政治的手段という役割を担って登場するのが「規制緩和」である。1995年総務庁「規制緩和推進の現況」によると，「『公的規制』とは何かについて法令上の定義はない」が，「国や地方自治体が企業・国民の活動に対して特定の政策目的の実現のために関与・介入するものを指す。それは許認可等の手段による規制を典型とし，その他にも，許認可等に付随して，あるいはそれとは別個に行われる規制的な行政

図1　公的規制の体系



〔例〕
①…営業開始の許可，施設・設備の変更の認可，運賃・料金の設定（変更）の認可，製品・施設等に関する検査等
②…規準や法令に違反した場合等における改善命令，営業停止命令，許可・認可等の取消処分等
③…指定された期間内における業務開始義務，運賃，契約約款等の掲示義務，成分等の表示義務，帳簿の記載・備付け義務等
④…他業務の兼業の禁止，不当な勧誘等の禁止，公衆の利便を阻害する行為の禁止，名義貸しの禁止等
⑤…農産物の価格安定制度等
⑥…宅地開発等指導要綱，ふぐ調理師の免許等
出所：総務庁「規制緩和推進の現況」による。

指導や価格支持等の制度的な関与」という第二次行革審（臨時行政改革推進審議会）の定義を採用している。

植草益「公的規制の経済学」（筑摩書房，1991年）においては，法律学者の金沢良雄氏の定義に沿ってつぎのようにのべている。すなわち，「公的規制を……市場機構を基礎とする経済体制において，市場機構の内在する問題（広義の『市場の失敗』）を是正・補正する目的で，政府が経済主体（特に企業）の行動に関与・干渉する行為であると解釈すれば，公的規制は，……広義の市場の失敗に関連した法制度（とくに法律およびそれを基礎とした政策を中心に述べた）のすべてが含まれることになる」。これら広義の公的規制から，植草氏は財政，租税，金融政策など「マクロ経済政策」，労働経済を除き，「ミクロ経済への公的干渉」を公的規制と規定している。

さらに植草氏は「ミクロ経済への公的干渉の目的と手段によって公的規制の3類型」として，(1)「公的提供政策」（公共事業投資，社会的公共サービス，福祉政策等），(2)「公共誘導政策」（産業政策，科学技術振興政策等），(3)「公的規制政策」（法的権限によって経済主体の行動を規制する独占禁止政策，広告・表示・情報開示規制，消費者保護，商法・民法等の企業行動規制等）をあげている。

しかし，いずれにしても政府・地方自治体等による「規制」が，かなり多様な内容をふくみ，何をもって「緩和」すべき対象となる「規制」

表1　広義の公的規制

項　目	主 目 的	主要政府活動
間接規制		
不公正競争規制	不完全競争への対応	独占禁止法，民法，商法等による独占行為等の不公正競争行為規制
直接規制（狭義の公的規制）		
経済的規制	自然独占等への対応	公益事業規制等における参入・退出，価格，投資等の規制
社会的規制	外部性・非価値財への対応	公害防止，環境保護，健康・安全確保，麻薬取締，火薬取締等

出所：植草益「公的規制の経済学」（筑摩書房，1991年）による。

なのかは「規制緩和」政策をつづける政府自身においても明示的な内容や範囲を規定しているわけではない。総務庁「規制緩和推進の現況」（以下『現況』と略記する）は，これらの曖昧な内容，範囲を図1に示すような体系で「公的規制」をまとめ，そのうえで，5つの「公的規制」の政策目的を示している。

すなわち，(1)外部不経済の回避，(2)情報の不完全性による不利益の回避，(3)規模の利益が存在することによる不利益の回避，(4)産業の健全な育成，(5)食糧供給力の維持・確保と国土・環境保全等の農業・農村の公益的機能の発揮，などを目的にしてきた。しかし，これらの目的をもって形成されてきた「公的規制」も経済社会の変化，技術進歩により，目的や手段の適合性，有効性が問い直されなければならない場合があろう。こうした規制の洗い直しについて『現況』はつぎのような5点を指摘している。それは，(1)安価な商品・サービスの提供と内外価格差是正のための業者間競争の促進，(2)公共部門の役割見直し，官主導から民自律への転換を意味する市場原理を基本とした産業構造の転換，(3)日本における制度・仕組みの国際的調和，国際的整合性の確保，(4)許認可等の申請・報告などに伴う国民負担，行政事務負担の軽減，(5)行政運営や制度・運用の透明性・公正性の確保などの必要，等々が規制緩和の必要性であると指摘している。

今日推進されようとしている政府の公的規制の内容や目的は，上記に略記した内容や目的，さらにはそれら規制の緩和政策見直しの必要性から明らかなことは，いわゆるマクロ経済をふくめており，今日の状況をふまえるならば，植草氏の規定をはるかに超えて広義の意味での公的規制を考えなければならない事態であることは明らかである。

すなわち，植草氏は主として市場機能の不完全性ないしは市場機能が十分作用しない領域などへの国家の介入を中心に公的規制をとらえていると思われる。それは，市場機能が十分働かない，公共財，外部性，自然独占，不完全競争，不確実性・リスク，情報の非対称性など，いわゆる「市場の失敗」を生みだす社会経済の不突合に対処するために，国家によって採用される多様な市場機能の補正として法的，行政的介入，干渉が公的規制だというのである。この意味において「市場機能」の補正として公的規制を把えている（表1参照）。

公的規制が本格的に研究され始める1980年代においては，まだ規制問題は政府の経済政策の中心に据えられていたわけではない。まさに市場機構が有する不完全性の補正にとどまっていた市場政策の補完的政策の位置にあったといえよう。しかし，現在生じている諸問題は市場機構をめぐる環境を大きく変えてきた。そればかりでなく，市場機構の補正役を果す国家（それは広義の国家であって地方自治体などを含む）そのものの経済的役割までもが問い直されるようになっているといえよう。

規制緩和政策自体が，多様な政策的意図を実現するために改めて国家的プロジェクトの位置に据えられたといえよう。この政策目的の変化が生じたために規制緩和政策はたんなる「市場の失敗」にたいする補完的政策の地位から，物価政策，国際的な制度・政策調整，産業政策などの役割を担いうると期待されるようになって

いる。こういう政策位置の変化が今日の「規制緩和」政策の役割である。規制緩和が多様な分野に及び，さらにより基本的なマクロ政策，労働政策などへも及んでいるのがその証しであろう。規制緩和の政策対象の拡大，変更の深化などによって規制緩和の役割自体が変化してきているといわなければならない。この変化をとらえる作業はより多くの検証が必要であろう。

規制ないし規制緩和政策は現実には経済と法との複雑な相互作用を含んでいる。その基本的パターンのひとつは，法を中心とするヴィノグラドフのいう「段階構造」の下で，基本的規制として機能する独占禁止法，民法，商法などとそれらを運用する様々の関連法規，施行令，通達などの法実施にともなう手続きなどの体系から成り立っている。他方これらの法規が発揮する効果は法の規制対象である経済活動が独自の慣習，慣行を有し，かつ様々な要因によって変化している。現実の規制やその緩和は法規と経済活動との相互作用における介入，干渉，促進などである。これらの法と経済との相互作用の一連の過程は，高度に組織化され，国際的に連携化され，社会化された現代の経済活動自体が多様な法規と関連を有するようになっている。法と経済の相互作用は経済における技術革新，市場競争などを含んでおり，これらの経済の論理が関連諸法規の機能への反作用をふくんでいる。したがって，たえず具体的な経済と法との相互作用とそれらの作用の過程を追いかける必要がある。

ひとまず「仮説」的な整理をしておくことが論議の「叩き台」として有効であろう。ここでは第二臨調，すなわち，1980年代以降における規制緩和の基本的流れを追うことにしよう。

2 「規制緩和政策」の展開

行政事務の簡素化などにたいする政策はすでに1967年の第55国会以来，論議され，数回にわたり法改正も行われた。1979年の第90国会までに延べ181本の法律改正が行われた。これらによって許認可等の整理・合理化事項は337に及ぶ。

(1) 80年代前半期における規制政策の前提条件

臨時行政調査会（第二臨調，1981年から1983年），臨時行政調査会（第一次行革審，1983年から1986年）においては，政策的重点はいわゆる民間活力の導入，公的部門の役割見直し，とくにいわゆる国鉄，電々，たばこの民営化が中心テーマであった。むろん，第二臨調，第一次行革審においても，行政改革の一環として規制緩和に相当する許認可事項の整理・統合・簡素化が指摘され，一部実行されている。

しかし，80年代なかばまでの第一次行革審においては，規制緩和は政策目的であるよりも，民間活力導入などの目的のために，いわゆる公共部門の民営化，第3セクターの設立をふくむ民間委託の拡大などに主力が注がれたといってよい。「民活路線」推進が中心であって，いわゆる規制緩和はそのための手段であった[1)]。

規制緩和政策の位置に最初の変化が生じるのは，1985年9月のプラザ合意後であった。プラザ合意にいたる経過は，その後の規制緩和政策の転換と並んで多くの重要な政策転換のルツボとなる内容を含んでいるといえよう。すなわち，アメリカは80年代前半において，(1)70年代に昂進したインフレを防止することに端を発したレーガノミックスという名のアメリカのドル防衛政策の政策的破綻，(2)ハイパワードマネーのコントロールによってもたらされた高金利政策と石油危機の緩和によってもたらされたメキシコなど中南米開発途上国の累積債務のデフォルト（債務不履行）とそれが現実化したときのアメリカ金融機関の信用システムの危機および，その波及効果である国際的な信用システムの破綻，(3)高金利によるインフレの沈静，ドル高（ドル防衛策のねらった政策的結果のひとつ）が実現をみたものの，国債利払いの増加による財政赤字の拡大，輸出競争力の低下と国際収支の悪化，(4)ドル危機，財政危機，信用危機の回避はアメ

リカ単独では不可能であること，などの課題に直面していた。アメリカはこの課題を単独で乗り切るのではなく，ＩＭＦ・世界銀行などの国際機関を介してＧ５（主要５ケ国蔵相，中央銀行総裁会議）体制をつくった。これは，国際的な協調融資体制をふくむ国際的金利引き下げを契機にした金融政策の協調体制，さらにはこれらの延長線上における財政・金融政策のハーモナイゼーションへの移行などがすすめられる突破口になった。

プラザ合意の主要点は，(1)為替市場における主要国間による協調介入によるドル高の是正，(2)他方ドルの暴落を避けるために協調的な金利水準の低下，(3)中南米諸国における累積債務についての返済計画，融資条件の見直し，などが盛り込まれていた。

それにくわえて，日本では金融面におけるいわゆる「自由化」を推進せざるをえない条件が進行していた。1970年代から始められた国債の大量発行はアメリカの金利自由化，日米円・ドル委員会設置（1983年）などにより日本への自由化促進圧力の影響が強まった。すでに累積した大量国債の市中消化・銀行の国債ディーリングへの参入（1984年）などを受け，プラザ合意後には長期国債の先物取引の開始（1985年10月），などによって金融自由化への動きは必然的流れとなっていった。

こうした情勢のなかで行われたプラザ合意がもたらした作用は，今日からみてもますます大きな位置をしめるものであったといえる。

プラザ合意を受けて日本では金融政策への協調にとどまらなかった。２度にわたる前川レポートはこの時期における日本経済の対応として貿易黒字の削減，内需拡大などの政策方向をとりまとめた。これらの提言を受けて政府は具体的な対応策を考えねばならなかった。いわゆる「構造調整」の開始である。

(2)　80年代後半の規制緩和政策推進のプロセス

(1)　1987年経済審議会「構造調整の指針」では，その内容をつぎの２点に絞っている。すなわち，そのひとつは国民生活の質の向上を中心とする内需主導型経済構造の転換であり，いまひとつは需要構造の変革に見合った産業構造の転換，輸入の拡大という供給構造の変革だとし，経済構造における需給両面での転換・調整が必要だという方針を採用している。そして経済構造の調整・転換に当っては，行政主導よりも民間主導，すなわち市場メカニズムの活用を基本とすることであるとして，国内の産業活動，海外からの市場アクセス，内外両市場にわたるメカニズムにかかわる規制緩和の徹底がはかられるべきであるという政府の経済政策目標を定めることとなった。ここに「規制緩和」政策が政府経済政策目標における中心テーマとしてすえられることになったといえよう。

(2)　1987年に発足した第二次行革審（臨時行政改革推進審議会）は，プラザ合意を受けた新しい経済構造の調整をめざし，規制緩和政策へ本格的に歩み出す方針をもったといえよう。すなわち，1988年12月の第２次行革審答申「公的規制の緩和等に関する答申」がそれを鮮明にした。

すなわち同答申はつぎの３点を強調している。

そのひとつは，より個性的で多様性に富んだ需要に対応した供給構造の変革を推進し，国民生活の質的向上を図る，という点である。

第２には，市場原理を基本として産業構造の転換を進め，産業活力の維持・増進を図ることである。

第３には，「国際経済社会におけるわが国の地位」を踏まえ，市場アクセスの改善を進めることである。

同答申はこれらを基本に流通，物流，情報・通信，金融，エネルギー，農産物，ニュービジネス等に関する規制緩和の具体的提案を行っている。この答申を受けた政府は1988年12月に「規制緩和推進要綱」を閣議決定し，トラック事業・運送取扱事業について需給調整規制の廃止，運賃・料金規制の緩和，通運事業法の廃止

などを決定した。また注目された金融自由化に関しても，金利規制に関し，1,000万円以上の大口定期預金の自由化，小口MMCの最低預入単位の撤廃などを措置した。

(3) 90年代の規制緩和政策の「地位」

1990年に発足した第三次行革審（臨時行政改革推進審議会）は，第二次行革審と同様，国民生活重視，国際化への対応の二本柱を提案した。1992年6月第三次行革審は，「国際化対応，国民生活重視の行政改革に関する第三次答申」においてつぎのような内容を含んだ答申を行っている。すなわち，国民生活の質的向上，産業構造の転換，地域の活性化を図り，開かれた市場の形成を図るなどの視点から，制度・基準の国際化，消費者重視の政策確立をめざして規制緩和を提言した。

この答申は第二次行革審に比して次第に産業構造政策などが重要視されるようになり，90年代の行政改革の柱に「規制緩和」政策が据えられただけでなく，規制緩和政策が産業政策においても重ね合わされる政策になったといえよう。

すなわち，1993年4月の経済対策閣僚会議において「総合的な経済政策の推進について」（総合経済対策）が決定された。この総合経済対策の中核には「規制緩和の推進」がとり上げられた。それはつぎのようにのべている。「公的規制がもたらす国民や企業の実質的な負担や制約を軽減し，民間活力を引き出すとともに，国民生活の質の向上を図るため，公的規制の目的・内容を緊急に見直し，この結果に応じ許認可等の大幅な整理を図る」とのべている。ここには，規制緩和がバブル崩壊後の長びく平成不況にたいし，有効な刺激効果を有しているとの期待さえ読みとれる。

(4) 第三次行革審と今日の「規制緩和」政策

1993年10月の第三次行革審最終答申では，「国民が，経済力に見合う真の豊かさと，自己の選択と責任の下で多様なライフスタイルを享受できる社会を実現するとともに，企業の自発的な創意工夫を最大限に発揮し得る経済社会を実現し，……民間活力が十分発揮されるような新たな秩序・制度・ルールの構築を目指すべきである」とのべ，アクションプランの策定，規制緩和推進の仕組みの確立，強力な推進体制の整備，規制緩和のための基盤的条件の整備などを提言した。

1994年2月には閣議決定「今後における行政改革の推進方策について」（いわゆる「行革大綱」）が出され，「内外への透明性の向上と国際的調和を図りつつ，中長期的に自己責任原則と市場原理に立った経済社会を実現する」として，250項目の規制緩和事項，届出･報告等の負担軽減781項目の推進を決定した。

同年3月の閣議決定「対外経済改革要綱」も「内需拡大や輸入の促進や国民生活の質の向上」，「新規事業の拡大，内外価格差の縮小」の視点から，住宅・土地，情報・通信，輸入促進・市場アクセス改善・流通，金融・証券・保険などの規制緩和が提案され，7月の閣議決定「規制緩和推進要綱」では上記関連分野の279事項の規制緩和が決定された。

さらに1994年2月「規制緩和推進計画」策定が閣議決定されたさい，行政改革推進本部（内閣）とは別個に，第三次行革審最終答申が指摘している「権威ある第三者機関」による行政改革推進監視機関として1994年12月行政改革推進委員会が設置された。この委員会は規制緩和推進事項に対する施策の実施状況の監視，行政情報の公開のための法律制定，その他制度整備に関する事項の調査審議と総理大臣への意見具申を任務とした。行政改革推進委員会には，上記の機能のうち規制緩和実施状況の監視を行う「規制緩和小委員会」が発足（1995年4月）し，同年12月，「光り輝く国をめざして――平成7年度規制緩和推進計画の見直しについて――」（以下「小委員会報告」）を公表している。

「小委員会報告は」，“パラダイムシフト”

と世界の中の日本とを重ね合わせ，「経済大国，規制大国，生活小国」の実情を改革することは，「明治維新や第二次大戦後の改革に匹敵するか，それ以上」の改革だとのべ，「国全体のリストラの一環として聖域を設け」ないで取り組んでいる，とのべている。

同小委員会の「基本認識」は「『日本人，仲間，画一，お上依存，大きな政府，横並び，もたれ合い，統制，単一価値の閉鎖的な和や秩序』を中心とする考え方や仕組みから，『国際的に開かれた，世界から魅力あると思われる，小さな政府，個性的，自立，自由，多様な価値観が共存できる』方向に転換させる」ことだとして，規制緩和推進計画に盛り込まれた1091事項のフォローアップをしている。その結果，規制緩和推進計画に係る事項の改善措置は十分図られており，改善内容についての事業者の評価も「利便性の向上及び事業者の負担軽減が図られた。新たな事業展開の可能性が生れた等から評価するものが多い」とのべている。

以上をふまえ，土地・住宅，情報・通信，流通，農水産物，運輸，金融・証券・保険，エネルギーなどの各産業分野をフォローアップしたうえで，雇用・労働，医療・福祉，競争政策，法務，基準・認証，輸入手続，保安などの領域への見直しを提案している。

3　日本的規制緩和政策とその再編方向

第二臨調以来の規制緩和政策の流れをみると，第二臨調からプラザ合意後の第二次行革審以前においては，行政改革の中心課題が民間活力を行政領域に導入する手段の一部に規制緩和が位置づけられていた。プラザ合意後は，規制緩和政策は「国民生活向上」，「市場原理の貫徹」，「国際的経済構造調整」などの実現に不可欠の手段として位置づけられたばかりでない。「行政改革委員会規制緩和小委員会」のフォローアップ報告である「光り輝く国をめざして」によると，規制緩和が国民意識の改革をふくめて，「価値観，組織，方法を大胆かつ迅速に変えて」，「自由闊達で活力溢れる21世紀の日本社会を実現する礎」として位置づけられ，いわば，規制緩和が国家行政目的の位置に坐ったといえよう。つまり「自己責任」，「市場原理」，「国際協調」などの実現が規制緩和政策によって実現されるとの考え方が浮び上ってくる。

内外価格差，高コスト構造，産業空洞化，金融不安，財政危機，世界に例をみない高齢社会への突入などにたいし，規制緩和政策が「光り輝く国」へと導くというのである。

かつて高度経済成長を国家の政策目標としたとき，国民所得を増加することによる生活向上，国際競争力の強化，日本の経済社会の国際的地位の向上をもたらすというような論法と同じく，規制緩和政策が「万能薬」的処方箋であるように取り扱われているのが今日的特徴である。そこで規制緩和政策の展開をふまえて，これらの国家行政目標に相当する今日の規制緩和の政策論的評価をしてみよう。

そこでまず問われるのは，政策当局者の日本経済の問題認識とそれらへの評価，それぞれの具体的課題へのオルタナティブズ（代替案）への論点などについての視点についてである。

まず，日本経済の今日的問題認識について決り文句のようになっている事象は，内外価格差，護送船団，もたれ合い，お上依存などが槍玉に上っている。こうしたキャッチフレーズにしても内容が余りに曖昧な事象指摘が多い。そのため，具体的な問題の内容がみえない。すでにのべたように行政改革，規制緩和政策についての提言，政策は「梅雨」のように長期間にわたり発せられた。それにもかかわらず，日本経済における経済，産業の構造的問題指摘は，上記のような単語を並べた域を出ていないともいえよう。

(1)　内外価格差解消論

ちなみに，内外価格差の問題をみてみよう。日本は世界に冠たる高物価社会になった。米，

牛肉，木材などが事例として上げられる。それは虚偽ではない。しかし，まず，物価水準の高低の国際比較は少なくともつぎの点は考慮されるべきである。第一に物価調査の前提となっている「品質」の統一化である。第二には取り扱われる商品のウェート，つまり生産，流通，消費の構造的位置の軽重である。第三には貨幣と貨幣との交換比率，つまり為替水準の変動の作用である。これらを考慮すると，高物価はそれ自体多様な要因が絡み合っていることになる。結論の方からいえば，輸出競争力の強い商品の高値安定と輸出競争力をもたない商品の高騰である。前者はいわば国際的な下方硬直型・寡占価格型の価格であり，後者は為替変動，円高による高騰が高価格化を生んでいるという相乗効果が日本の高物価なのである。とくに後者の裏返しが輸入依存原材料製品である鉄鋼，石油製品・同誘導品の高価格傾向であり，この領域の特徴として指摘できることは，いわゆる円高差益が価格にほとんど反映されていない点である。

したがって，内外価格差の存在はその指摘が誤っているのではない。しかし規制緩和によって改善される効果はあっても，より効果的には円高などによる低価格化要因を現実化するような輸入商社，大手原材料メーカー販売戦略の監視，競争促進がより効果的である，という政策的選択肢がまず検討されるべきである。

第二に現実に流通経路のあり方が高価格形成要因になっているとの指摘にも問題がある。内外価格差の原因が中小企業が多い流通段階の構造によるとの指摘は，たんに多段階制や小規模な物流・商流がもたらしているだけでなく，大手メーカーが流通，販売戦略の基本においたカルテル価格的「横並び」販売戦略と小規模事業者への低コスト・低取引価格「依存」，さらにはこれらカルテル的，系列的取引を独禁法政策を緩めに運用し，数々の不況カルテルを行政指導してきた独占企業，大手企業の「お上依存」が反省されなければならないであろう。

第三に，国内の生産・流通における構造全体と海外からの輸入を前提にした流通の構造とを単純に比較することが長期的に正しい比較といえるかどうかが配慮されるべきであろう。とりわけ，農林水産物，鉱物，エネルギーなど自然条件と深くかかわる産業においては，生産過程への社会資本投資コストや自然との共存コストと製品コストとを合わせて考えるとき，単純に輸入商品価格と国内商品価格との価格差とを「低価格化」とはいい難い場合が出てこよう。米の内外価格比較において日本の米価格のコスト算出において治山，治水，用水管理による環境保全，レクリエーション空間やこれらへの道路・橋梁などの通路の確保等の費用を除くと，輸入米価格がいまは安いとはみえても，輸入米依存が長期的には小売価格差ほどの「低価格化」が消費者にもたらされるかどうかは疑問である。

これらの指摘は内外価格差の是正の不必要性を主張するわけではない。この論稿での主張は，内外価格差の存在と規制緩和政策との結びつきが，行革審が再三にわたり提言されているほどの価格差縮小効果を生まず，むしろ大企業間の競争化，大企業製品の寡占価格とそれを維持するために形成されてきた非競争体質，これらの市場体質を生み出した行政対応の改革が消費者や小規模流通業者などの視点から改めて見直され，その方向での規制のあり方を再編・改革する必要がある，という主張なのである[2)]。

(2) 中小企業放置の産業政策

さらに産業政策について規制諸政策が生んできた既得権を廃し，自己責任制，市場原理尊重に改め，これらの措置によって促進される競争は，中小零細企業の淘汰であっても，それは「弱者や雇用の問題といった痛みの手当ては別途行う」という形で産業における寡占化，独占化を競争による効率化と引きかえることが経済合理性をもつかという主張についても吟味が必要である。円高と海外直接投資の増加，機械など製品・部品の輸入の急増が産業の空洞化を生

んでいることはすでに中小企業白書においても指摘されている。これをふまえて，競争に負けた中小企業は経済的存在理由がなくなった証しである，というのではいささか単純すぎる。この論法は偏差値教育で選ばれた優等生が，人間としての優等生と思い込まされる「大企業社会の人間選別方法」のそれに類似しているように思われる。とくに「痛み」への寛容さがいわゆるベンチャー・ビジネス，起業家精神の昂揚と抱き合わせで語られるとき，そこには「市場原理」信仰を唱えながらの高度経済成長以前からの大企業至上主義が根底にあるといえよう。すなわち，日本の産業政策においてベンチャービジネスを育成するためには，公的，私的（企業）研究・開発機関に働く労働者が研究・開発したパテント，ノーハウなどの所有権，利用権などが制度的にも，司法的にも企業の所有権，利用権が優先され，独立，自立への基礎的条件を奪われたままで，ベンチャービジネスや起業が叫ばれているという政策対象者へのスタンスのアンバランスがある。この点はつぎのようである。つまり，国家行政が起業やベンチャービジネスの奨励をするという政策をとるのであれば，国が既存の企業，とくに大企業のパテント，実用新案などにたいする所有関係を開放して，開発者中心の所有政策体系へ改め，研究・開発者の行動を重視するように規制を改め，企業が研究・開発労働者を囲い込んで，技術進歩を押し止めたり，独占化したりする傾向を改める政策がとられなければならない。そのうえで，これら起業への資本を支援するために，ある程度第三者の審査などをふまえ，銀行など金融機関の担保主義的融資条件を改め，新規開業や，成長可能性の高い企業・事業にたいし，金融が円滑に行えるように条件整備が先行されるべきであろう。それには積極的に新規事業への参入を金融面から促進する条件の整備が求められる。これらの条件が整備されていくならば，少なくとも中小企業開業へのインセンティブが強化されることにより，こうした改革を行わない見返りに，中小企業の「痛み」への寛容さを殊更に強調し，寡占化・独占化への政策的傾斜をあえて「光り輝く国」のシンボルとしなくてもよいであろう。つまり中小企業の多数存在，創立が「陰の部分」ではなく，「陽の部分」となる中小企業が生れ易くなり，市場における競争の「多様性」が高まることになるであろう。大企業性市場ばかりの多様な存在よりも，中小企業の存在を混えた市場の多様性を維持する方が長期的には「活力」ある市場が維持されるはずであろう。

(3)　WTO設立と大企業保護政策の軌道修正

第三には，規制緩和政策の日本的特質として1985年プラザ合意後の「メガ・コンペティション」への内外における既存大企業市場確保政策が見え隠れしていることである。

すでにのべたように1985年のプラザ合意とその後に行われた行政改革，規制緩和政策は，一種の「性格変化」を遂げてきたことを示した。この変化を促した最大の理由は，旧ガット・ウルグアイラウンドの進展，ＷＴＯ結成への歩みであった[3)]。とくに1987年以降のラウンドの進展は，少なくとも工業部門のみならず，サービス貿易分野の協議体制の確立をふくむ広範囲にわたる見通しになってから，規制緩和が国の産業政策と一体化して検討されるようになっていたことはすでに示唆した通りである。この動向は日本のみならず，欧米の規制緩和においても，うかがえるところである（表２）。しかし，欧米の場合は民営化よりも産業におけるメガ・コンペティションを乗り切るインフラストラクチュア産業である電気，ガス，交通などの大企業間競争促進，さらには金融の自由化・国際化に備えた信用保証体制の再編であった。

それに比べて日本においては大企業の間の直接的な市場確保的な「協議貿易」，「二国間協定」型の自主規制とそれらの行政による黙認ないし行政指導，Ｍ＆Ａではなく競争制限的合併により企業規模におけるスケール・メリット追

表２　欧米における規制緩和・民営化の主な流れ

1970　年　代	1980　年　代	1990　年　代
70・預金金利自由化が始まる【米】 71・民間航空法【英】（BA設立，BCal発足） ・付加価値通信網（VAN）自由化【米】 75・証券手数料自由化【米】 76・鉄道業活性化・規制改革法【米】 （料金規制緩和） 77・航空貨物輸送規制緩和法【米】 （参入・料金規制の廃止） ・郵電分離（BT設立）【英】 78・航空旅客輸送業規制緩和法【米】 （参入・料金規制の緩和） ・天然ガス政策【米】 79・サッチャー政権競争法【英】 ・国際航空輸送競争法 ・EC委員会より航空自由化に関するメモランダムＩ提出	80・自動車輸送事業者法【米】 （トラック参入規制の緩和） ・交通法【英】（バスの免許，運賃規制の緩和） ・スタガース鉄道法【米】（経営の自由化促進） ・「80年金融制度改革法」預金金利規制の段階的撤廃，貯蓄金融機関の資金運用拡大等【米】 81・レーガン政権誕生【米】 ・原油・石油製品統制解除【米】 ・公正運賃法（バス）【英】 82・バス規制改善法【米】 （州際バスに関する参入規制の緩和） ・AT＆T分割同意判決【米】 ・マーキュリー免許付与【英】 ・National Freight Corp（陸運）の株放出【英】 83・BPの株放出【英】 ・航空の運賃許可制廃止【米】 ・交通法（バスの自治体の補助政策を規制）【英】 84・BTの民営化，価格キャップ制の導入【英】 ・EC委員会より航空自由化に関するメモランダムII提出 ・Wytch Farm（石油）の株放出【英】 ・Enterprise Oil（石油）の株放出【英】 ・AT＆T分割【米】 85・民間航空委員会解散【米】 ・航空運賃届出制へ【英】 ・交通法（バス事業免許の廃止）【英】 86・ガス公社民営化及び価格キャップ制導入【英】 ・米国預金金利自由化が完了（要求払い預金を除く ・ビッグバン【英】 （金融証券市場の大改革，証券手数料自由化） ・IVG（不動産・運輸）の株放出【西独】 87・ロールスロイスの株放出【英】 ・BAの株放出【英】 ・VEBA（電気・電力）の完全民営化【西独】 ・CGE（電気）の株放出【仏】 ・EC委員会にて第１次航空自由化政策（パッケージＩ）採択 88・電気通信分野のグリーンペーパー発表【EC】 ・ブリティッシュスティールの株放出【英】 ・93年までに道路運送での参入数量割当廃止決定【EC】 ・エネルギー単一市場構想発表【EC】 89・競争導入及びDBP再編成の新立法【独】 ・S&L救済法　整理信託公社（RTC）の新設等【米】	90・電力発電，送電，配電会社民営化と価格キャップ制及び発電事業の競争入札制導入【英】 ・EC委員会にて第２次航空自由化政策（パッケージII）採択 91・テレコムが郵電省より分割【仏】 ・連邦預金保険公社改善法【米】 92・ブッシュ大統領規制改革案発表【米】 ・97年より航空自由化（パッケージIII） （運賃や路線参入の大幅自由化案に合意【EC】 ・民営化総仕上げ【英】 （国鉄・石炭の民営化準備作業に着手） ・運輸関係，保険業務など30分野の規制緩和を閣議決定（含国鉄民営化）【独】 ・国家エネルギー政策法【米】 93・EC市場統合【EC】 ・クリントン政権発足【米】 ・「ナショナル・パフォーマンス・レビュー」発表【米】 ・郵政三公社の民営化方向決定【独】 ・「国鉄民営化法案」成立【英】 ・「石炭公社民営化法案」提出【英】 94・クリントン政権INN関連法案提出【米】 ・「規制総和及びコントラクティング・アウト法案」提出【英】 ・郵便事業民営化計画発表【英】

出所：規制緩和・民営化研究会「欧米の規制緩和と民営化」（大蔵省印刷局，1994年）による。

求の大型企業へのさらなる追求，持株会社の復活論などである。また，国鉄の分割・民営化に関しても事実上運輸省（事業の民営化と借金棚上げ），労働省（国労の解体と連合結成），厚生省（共済事業への助成）などの「総合的癒着」である。それらは「天下り」を拡大させ，かつ労働組合活動を国家ぐるみで押え込むという大企業保護主義継続の「お上依存」型民営化であった。またＮＴＴ独占は依然として今日でも継続しているとみなされよう。

いうところの規制暖和はＷＴＯ設立を契機にして，次のようなダブル・スタンダード（二重標準制，差別制）体制に移行したといえよう。

ひとつのスタンダード（「標準」）は，メガ・コンペティションが少なからぬ大企業へも大きな脅威を与え，従来以上のスケール・メリット追求を必要とした。そのために，たとえば，セメント，化学，石油化学，紙・パルプなどの主要な素材原料生産部門で大規模な合併を必要とした。またそのための条件整備として，自社株買いなど，独禁法の運用緩和，さらにはより大規模なリストラ推進のための持株会社解禁などを押し進めようとしている。要するにこれらはメガ・コンペティション段階における大企業への新たな保護・護送船団政策の再編・強化策である。

いまひとつのスタンダード（「標準」）はＷＴＯ加盟によって生じる市場開放，国際協調などの実質を伴う規制緩和政策の実現である。それらの市場開放，国際協調の対象に選択されたのは主として消費財製造部門・商業・サービス業など，主として中小企業を多数含む産業領域である。運輸業，小売業（大規模小売店舗法のみならず，酒類，新食糧法による米流通），ガソリン，医薬品などの分野などが，それらを示している。しかも，事実上強力な非関税障壁とされてきた食品表示，乳製品容器包装，新車の完成検査終了証などの基準認証，各種通関業規制（通関業の許可，営業所の開設，営業区域の拡大など）も緩和され，国際競争を促進する道を開いた。これはたんに中小企業を整理し，そのなかから国際競争に耐える中小企業を育成する目的があるのではない。これら一連の市場開放，国際競争措置は，(1)国際競争化により，「市場開放」姿勢を海外に示す，(2)海外資本進出を促す，(3)国内大企業も新たなビジネス・チャンスとする，(4)これらの政策推進によって大企業の周辺業務領域におけるコスト圧縮をはかり，利潤拡大につなげる，などである。つまり，中小企業分野の構造的合理化を兼ねた「市場開放」，「国際協調政策」の実施へと大企業保護政策を軌道修正することにあると評価できる。

90年代，とくにＷＴＯ発足を契機に，メガ・コンペティション対策として，政府・大企業の政策は，規制緩和政策を用いて，こうした，ダブル・スタンダード型政策を推進しているのである。これは，一面で競争促進が必要な領域で寡占化，独占化をすすめ，十分競争的な領域，さらに重層下請的シワ寄せ機構をもっていた分野においては，ますます下請間競争圧力を強めている（たとえば建設業など）。他面で競争的市場へ大企業がより大規模に参入し，スケール・メリットが獲得できる市場形成が可能な領域は遠慮なく再編・集約化された大企業向け市場にしようとしている（商業部門などを考えてみることができよう）。

これら日本での規制緩和政策の方向は，長期的に産業発展のために必要なインフラストラクチュア的産業，あるいは公的セクターにおける独占化，寡占化の弊害を除去し，中小企業にも活動の余地を押し拡げようとする政策をふくんだ欧米型の規制再編政策とはかなり異質な方向性をもつ規制緩和政策といえよう。

4 パラダイム転換必要な金融政策

「住専（住宅専門金融会社）」問題にかかわって次第に明らかになってきた金融政策に関して見られるように日本の規制政策に関しても，「保護」，「横並び」，「護送船団」などの方式で「守られ」ているのは，中小企業金融機関ではない。ましてや中小企業でもない。都市銀行，

長期信用銀行，信託銀行などのいわゆる大銀行である。たしかに東京協和，安全両信用組合にたいする「救済措置」にみられるように，中小金融機関にたいする「保護」，「救済」のような措置がないわけではない。しかし，それは大蔵省およびその地方機関である財務局などの「行政指導」によって，地方自治体が救済に動員されるという手続措置をへて，長期信用銀行などの大手金融機関の債権保護・救済が，いわゆる「信用システム」の維持を名目にしてはかられたのである。

信用システムの破綻は一般的に望ましいものではない。しかし，信用システムの破綻防止の心要性は何より預金者保護が基本であり，それなしに国家行政・財政による保護・救済は一般的企業救済政策として国家などの財政支援を法的に行うことはありえない。しかし，「住専」処理のプロセスをみると，それは，改めて，日本の「信用システム維持」という名をかりて，政府の金融政策が大銀行保護，大銀行護送船団戦略であったことを明らかにした。これを中小企業や一般的な自然人としての国民の視点からみると，改革されるべき規制とは「信用システム維持」という名の実質的な大銀行の利益確保・保護政策であることは明らかである。とくに大蔵省銀行局（MOF）対銀行協会，株式会社日本銀行と同政策委員会との関係，とくに日銀における公定歩合決定政策が有する多面性，公共性の内容に即して，日本銀行政策委員会のなかに預金者としての消費者，労働組合などの組織，および中小企業者団体の代表を選定するなどの改革が求められている。従来までの金融政策パラダイムが崩壊し，再建されなければならないからである。

これら現行金融政策に関する基本的改革方向は大銀行保護の「護送船団」型政策決定の行政的機構の改組，すなわち大蔵省主計局，証券・金融局，主税局など「分割」・「独立」などの行政組織の改組方向も検討するに値するが，何よりも金融政策の基本的政策内容を中小企業，生活者の視点から再検討し，これらの改組の前提条件として，政策立案の基本に加えることが肝要であろう。

これらの金融政策のパラダイム転換の必要性はどのような事由によるのであろうか。すなわち，基本的に通貨供給政策，金利政策さらには金融機関のタテ割の分野政策などには，それぞれの行政政策としての目標に沿った意図があった。それらのなかに第二次大戦前から区分すべき明瞭な経済的民主主義，つまり経済主体間の関係調整や文字通り「自然人」としての国民にたいする経済的利害関係の基本的安定確保が課題となっていた。法文上，「自然人」としての国民にたいする安定確保規定はないが，たとえば銀行法第１条に規定されているつぎの文言に沿って今日発生している多数の不祥事との関連で銀行法制定（1981年）の意義を考え直すことも無駄ではあるまい。

「この法律は，銀行の業務の公共性にかんがみ，信用を維持し，預金者等の保護を確保するとともに金融の円滑を図るため，銀行の業務の健全かつ適切な運営を期し，もつて国民経済の健全な発展に資することを目的とする」。

ここには，銀行業務の公共性がまず示されている。そのうえで公共性とは預金者保護が，信用の維持とならんで表記されており，預金者等の保護が信用維持，つまり信用システムと並列的関係に立っている。そのうえで国民経済の健全な発展との関係が明記されている。信用システムの維持と預金者保護という基本的スタンスに立つと，銀行という経営の維持と倒産防止が何よりも最優先でないことはいうまでもない。それは必ずしも独断や偏見ではない。同法第１条第２項はつぎのようにいう。すなわち，「この法律の運用に当たつては，銀行の業務の運営についての自主的な努力を尊重するよう配慮しなければならない」とのべ，銀行経営維持は業務の公共性に優先するものでないことがわかる。したがって預金者保護や国民経済における経営上の多数者たる地位にある中小企業の立場を強化

する視点からの改革は十分に根拠を持っている。

そのうえに金利政策は証券市場政策などと合わせて大多数の国民にとっての基礎的社会資産である年金基金の運用とその果実（利子）の大小いかんを通して高齢者の生活内容を規定していく。さらには現役労働者はもとより20歳以上の学生にたいしても，年金負担が月々の賃金，年間の一時金，臨時給与（いわゆるボーナス）などからの控除，預金性私保険商品の価値減価などによって多くの「減収」をもたらし，いわゆる可処分所得の圧縮を生み，日常の消費生活にも大きな負担を及ぼすようになっている。金融政策はこの一事をみても，その公共性，公的性格は明瞭である。預金者とはたんに預け入れている者と金融機関との関係だけにおける主体にとどまるものではない。銀行法上からみても，公共性としての実を預金者に与えるべき政策の具体化とその道筋の法的，行政的手続とが必要なのである。

それにくわえ，中小企業金融は従来の大企業，大銀行中心からみた補完的金融領域としての位置におかれるべきではなく，ベンチャービジネス育成もふくめ，金融政策の中核に据えられるべき金融政策対象領域である。とりわけ今日の大企業金融は多国籍企業化や海外事業活動の展開が大規模化するのにともない，大企業金融の構造変化がすすみ，資金・資本調達先の多様化，メインバンク制の変質などが進行している。したがって国内の銀行は国内金融市場のなかにおける中小企業金融を重視し，それに向けた積極的対応が迫られているといえよう。こうした金融政策の転換の内容変更とそれに沿った金融制度・政策改革が必要であろう。

5　中小企業軽視の空洞化回避政策

中小企業からみると，1990年代に入ってからの規制緩和政策は，大きな転換を示したことはすでに指摘した。とくに第三次行革審答申とそれを受けて国家政策の総合的経済対策の中核に据えられるようになった（1993年の経済対策閣僚会議）。そして今日までの一定の規制緩和政策実施過程の監視，行政情報の公開，総理大臣への意見具申などの諸機能を備えた行政改革推進委員会が発足した。

規制緩和がそれ自体として国家行政推進の目標の中心に据えられ，その目標実現を監視する第三者機関を設置するほどの力が入った段階で，中小企業問題の最大の焦点は，産業構造の空洞化，というよりもむしろ中小企業存立構造の空洞化が進展しているといえよう。日本の規制緩和政策により，たしかに規制緩和推進政策の対象となったその領域においては，海外企業の進出・参入，大企業やその系列企業の参入，シェアー拡大などによって，必ずしも空洞化が生じるわけではないかもしれない。企業対企業という単純な競争構図からいえば，より競争力がある企業がより競争力のない企業にとって代っただけの「企業交替」であるケースも少なくないであろう。これはいわゆる産業構造の空洞化現象とはいえない。むしろ産業構造の再編・調整というべき事象であろう。

よく知られているように日本の中小企業の存立構造は，多国籍企業のいう「取引コスト」合理化の対象となる余地を多く有してきたことが結果的に証明されてきた。いわゆる「悪魔のサイクル」と呼ばれた下請重層構造――やや感情的に表現すれば汗と涙のガマンの構造――の機能である。これらの機能は関連する中小企業群のメッシング組織（網の目組織）のようにみえる，それら個々の企業間結合の基本的メカニズムは，より専門化された生産分野を基礎にした重層的な，直接的生産機能の結合体であり，細分化された社会的分業形態をとった大企業の企業内分業外延化であり，具体的には，商品開発・設計，材料選定，販路の取捨などはもとより，価格形成能力も乏しい中小企業経営体の結合である。

つまり，個々の中小企業のうち下請型中小企業は通常の企業が有する商品（製品）企画・開発，原材料・機械設備の調達，労働力の購入，

生産，販売のための価格設定，販路の組織化などの独立した企業活動は行えない。ここにメッシング組織が重層的に形成される。これらの重層的組織のなかの中小企業は競争企業が存在し，代替・交替する企業がある間はメッシング組織の内と外の双方で競争する。しかし，とくにプラザ合意後の円高，大企業の多国籍化と海外直接投資，これらの行動に伴って上位中小企業の海外進出，海外企業の部品供給能力の向上，開発輸入などが進展する過程で，重層構造自体がスリム化された。重層構造とその周辺中小企業の量的整理がすすみ，競争条件は国内より，国外との関係のなかで，とりわけ価格競争がより激化した。これらのメガ・コンペティション時代の価格競争は為替変動が媒介している。そのため，親企業傘下の下請型中小企業グループやましてや個別的な中小企業の自己責任制下の企業努力型対応では環境変化への適応が不可能な状況が生れてきた。

メッシング組織は弱い環から切れる。それは重層構造全体を一挙に崩壊させるものではないが，傘下中小企業からの離脱，つまり中小企業の集団的構造のひび割れ，崩壊の過程が進行し始めている，そこには企業の代替・交替ではなく，市場の海外への移管である。その結果として雇用労働力の失業労働力化やそれらカネとヒトの過剰化は，いわゆる空洞化に結果する。つまり，これらの事態が中小企業の存立構造の空洞化である。

「小委員会報告」は，「痛みについて」のなかで，規制緩和は「産業構造の大きな変革をもたらす」が，「原則として，結果はすべて市場が決めるべき」であって，「競争促進はとりもなおさず弱肉強食であり，中小零細企業は大企業によって淘汰されるという論議が行われることがある。しかし，淘汰されるのは市場競争に負けた効率の悪い企業であって，そのことは中小企業でも大企業でも同じである。……企業間の熾烈な競争は，消費者の利益を最もよく実現する方法のひとつであり，それが弱者保護に役立つことになる」とのべている。弱者保護はもとより論理矛盾であり，かつ政策遂行上の虚偽である。そうした意志は「小委員会報告」にはない。強者保護を行って，弱者切捨ての姿勢の方に傾斜しているのが「小委員会報告」の立場であろう。したがって，メガ・コンペティションの下で修正大企業保護政策をとっていき，中小企業整理・淘汰は消費者利益となるから合理的根拠をもつという主張である。しかし，さきに指摘したように，内外価格差問題からも，価格問題の根底にも輸出品独占・寡占価格維持政策，円高利益「囲い込み」政策などによって価格引き下げ可能性が大企業の収益実現手段の一手段として確保されてきたのであるから，消費者利益とは可能性において真実であるかもしれないが，それが現実の事態となるかのようにいうのは政策的説得力に乏しいし，場合によっては虚偽的政策となる。

むしろ，競争政策の進展を大企業が支配する分野で促進することが重要であろう。とくに，原材料，電力・石油製品の工場出荷段階での価格低下，交通，通信など中小企業にとってもインフラストラクチュア産業である価格低下を促進し，中小企業の存立構造の再確立をはかることが，空洞化にたいするより効率的政策であろう。日本経済にとっては国内における中小企業の存在こそが競争の多様性，市場変化への柔軟な対応をもたらすものであり，海外に進出を続行する大企業よりも中小企業の集合体の方が上記の条件が与えられれば国民経済全体の発展に資すると考える方が，市場原理，独占・寡占の規制原理にも整合性を有する政策の基本的方向である。

いま日本経済にかかわる多数者は日本の「居住者」とそれらにかかわる「中小企業者」との連合的視点からの再建策を探ることが現実的であろう。

むすび

規制が法にもとづく施行，実施手続，運用細

則などという形式的論議に即して，今日の規制に関する政策を検討してみると，政策主体である政府の主張とは別個に，多くの隠された「経済政策」，「産業政策」が組込まれていることが明らかとなった。だがこれらの事実発見のみにとどまっているわけにはいかないほど多くの問題をかかえているのが現代日本の市場経済システムにおける企業，とりわけ大企業の行動様式である。

「住専」以前のバブル経済の出現，不正融資，証券会社の損失補塡，公共事業入札にからむ数々の談合，公的機関への物品納入における不当な低価格，アメリカ大和銀行の不法行為，「住専」企業経営者の数々の不法，不正行為（脱税，背任など），エイズ薬害･殺人，アメリカ三菱自動車のセクシュアル・ハラスメント。こうした数々の「企業組織の，企業組織による，企業のための」不法行為，犯罪行為は「日本的経営」のもっとも現代的行動を特徴づけている。

しかし，規制政策やその立案者は何故にこれらの行動に深い分析や政策対応をしないで済ませているのだろうか。少なくとも多くの情報を入手しようとすれば，「情報公開」が可能な立場に，これら政策立案者は坐っているはずである。

これらの事件・事象のなかに日本企業の法に対する本音が露出しているとみるのは誤りであろうか。一口にそれは，「国への甘え」，「国民の無視」ではないだろうか。金（利益）につながらぬ規範や余計な企業コストを要することになる公正，公平，公共などの人間的規制の蹂躙などを規制することなしに，法の無視，侵犯を問うことなしに，「市場原理」優先，「自己責任」の訴え，「消費者利益」の自覚を語るのは，問題点をそらすための「オシャベリ」というべきではないのだろうかとさえ思えてくる。

今日的不法，不正に体現された社会的，組織的な日本大企業の慣性，ヴィノグラドフの指摘に従っていえば「あらゆる種類の法人，団体，労働組合の内部規定や慣習」とは日本においては，自治的行動を通じて，次第に法へ集約される自律的規範とはならずに，「法的効力の段階構造」に即して理解すると，逆に日本の法体系全体をさえ覆えす慣性，つまり，法治国家の崩壊という慣性をもっているのではないかと疑いたくなる。しかし，今日，日本の法体系は原理的に大企業の行動規制のために，ましてや大企業の否定を旨としているのではなく，逆にそれをずっとフォローしてきた55年体制ないし40年体制の産物としての法体系があり，そのなかでの事象なのである。

もし規制緩和で，「光り輝く国」としたいのであれば，規制緩和のために「小委員会報告」がいう多くの教示もさることながら，「まず，合法的行為を！」を実行させるべきではなかろうか。一般的勤労者や中小企業者からみて，末野興産の従業員賃金支払にかかわる所得税が納入されていない事実は，不正・不法だと思うが，それ以前に長期にわたり所得税未納状態がどうして可能だったか，また税務当局や税務調査の担当者が末野興産の本社ビルを訪問したのかどうか，しなかったとすれば何故か，等々の事実情報をご教示願いたくなる。こうした疑問は疑問をもつ方の疑い深い性格に帰せられることなのだろうか。

今日企業社会日本にかかわる１つ１つの汚れた痕蓋をひとつひとつ剝がそうと取り組むと，それら作業をする側までも次第に汚されてしまうのではないかという恐れを禁じえない。心理的，心情的に法治国家の崩壊が始まったのではないのか，とも思える。かつて，経済一流，政治は三流といわれた日本である。いまでは経済も政治も行政もみな三流以下になってしまっているのだろう。

規制緩和政策は，しかし，中小企業や国民生活に重大な選択を迫っていることも確かである。不法，不正の匡正とともに，誤った市場原理の適用，行政・財政活動の矯正がなければ，今日進められようとしている規制緩和政策は，「痛み」の自己負担などをはじめ，消費税増税など

が，社会的にも政治的にも許容され支持されるものとはなりえないであろう。そればかりか，制度不信，行政不信を強めるであろう。そのうえさまよえる日本，汚れた日本人，無法の金儲け組織としての日本企業のそしりを逃れられない可能性がある。こうしたイメージの払拭なしに，「光り」も「輝き」もありうべくもない。それが今日までの規制緩和政策の現実的到達点としての基本課題であると言うべきであろう。

1) 第二臨調以来1993年ごろまでの行政改革の評価については，行財政総合研究所研究叢書，横田茂・永山利和編「転換期の行財政改革」（大月書店，1994年）参照。

2) この点については拙稿「国際経済調整下の中小企業のゆらぎ」（季刊「経済と社会」1996年春季号，第5号）により詳しくのべた。

3) ウルグアイランドの成立の経緯やその意義については，筑紫勝麿「ウルグアイランド——GATTからWTOへ——」（日本関税協会，1994年）を参照されたい。