

96-J-18

「社会的規制」の政治経済学

三輪 芳朗
東京大学大学院経済学研究科教授

1996年10月

このディスカッション・ペーパーは、内部での討論に資するための未定稿の段階にある論文草稿である。著者の承諾なしに引用・複写することは差し控えられる。

「社会的規制」の政治経済学¹

三輪芳朗
(東京大学)

目次

	page
[I]. はじめに	1
[II]. 政府の「規制緩和推進計画」の基本的考え方	4
[III]. 意思決定の政治プロセスの概略	9
[IV]. 所管課と審議会等	12
[V]. 権益の実現・維持のための装置	15
[VI]. 例示 1: 事業税の新聞業等に対する非課税措置の見直し反対運動	18
[VII]. 例示 2: 日本新聞協会の再販廃止反対運動	21
[VIII]. 結語	25
参照文献	27

¹ この論文は、改訂のうえ、1997年春刊行の「社会的規制」に関する論文集に収録される予定である。

Political Economy of "Social Regulation"

Yoshiro MIWA

"Social Regulation" is a catchy but ill-defined phrase. Backed up by a conventional wisdom, which has never been critically examined, that "social values" and therefore policies for "social goals" have a higher - quite often lexicographically higher - priority to "economic values" and policies for "economic goals", this phrase is used as an effective, political slogan for justifying the present state of regulations. Focusing on the critical position of *shokan-ka* - the division in the main ministry with jurisdiction over the industry - in the political game on the maintenance and revision of the government regulation toward an industry, this paper investigates who are the players of the game, how they participate in it, and how the institutional settings have been organized and affect it. Applying the general discussion to two examples from the Japan Newspapers Associations' political movement - one for the maintenance of their preferential tax treatment and another for the maintenance of the Anti-monopoly Act clause that exempts the application of resale price maintenance prohibition to the newspapers publisher's case - this paper concludes that the most powerful way to maintain the vested interest through government regulation - or government policy in general - is to control the flow of information and to keep the public ignorant of the details of regulations, and to this objective, "social regulation" is an effective phrase.

「社会的規制」の政治経済学

三輪芳朗

(東京大学経済学部)

渡邊恒雄参考人：

「再販問題がこのような国会の規制緩和特別委員会のような場面、あるいは商工委員会でも結構でございますが、国会の場で取り上げられるような段階のものであるならば、双方の意見を対等に新聞で報道いたします。／私は・・・公取委員会の私的研究会なるものの権威を全く認めておりません。しかも、そこで仮に再販を廃止しろという結論を出して、公取委員会が仮に乗っかって、どうして一体、法律の改正ができるのでしょうか。法律の改正は、次官会議、閣議を通り、国会に提出され、委員会に付託され、本会議で採決されなければ通らないわけであります。それも衆参両院を通らなければならないわけです。／・・・私は、その私的委員会で、しかも、我々の議論が極めて凶悪で刑事罰の対象になる反社会的行為であると断定するような三輪教授を含んだこの三人の、イデオログと称しておるわけでありますが、こういう凶悪な人達、お言葉をそのままお返しするわけでありますが、凶悪な人達の議論を大々的に報道する義務を感じないのです。オウム真理教の教祖の理論を長々と新聞で連載して全部書けと言われたって、書きません。それと同じことでもあります。／しかし、それが公的なものになり、国会で議論される、国会に提出される種類のものであると判断されれば、当然これは、新聞社の存立を危うくする議論といえども大々的に報道いたします。私は、このような少数のくだらぬ学者の言うことを大々的に報道することが正義に即したものだ、新聞の主張する正義とか言論の自由に即したものだとはちっとも考えられません。」(1996年6月5日の衆議院規制緩和に関する特別委員会における日本新聞協会理事・再販対策特別委員長、読売新聞代表取締役渡邊恒雄氏の参考人陳述より。本論文第VII節を参照。)

II. はじめに

「社会的規制」という表現に明確な定義があるわけではない。また、たとえば、「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る」(植草[1991, p.25])との記述は、おおよそどのような分野・方面の規制に関してこの表現が用いられるかを示すとしても、それが想定する規制の範囲に関して広範な合意の存在を期待できるわけではない。この表現は、「経済的規制」ではない政府規制を指すものとして用いられるが、明確な定義の不在は分離基準の不在を意味する。従って、自らの基準に従ってほとんどの人々が「経済的」ではなく「社会的」だと一致して判定する規制が少なくないとしても、判定が分かれたり、不安定

であったり、あるいは時間とともに大きく変化するケースも少なくない。

規制、産業政策、社会政策などのいずれの名称で呼ばれるにせよ、民間の経済活動に対する政府の関与が「市場の失敗」によってのみ正当化されうるという点について、少なくとも経済学者の間では基本的な合意がある。見解が対立するのは、以下の論点についてである：「市場の失敗」とは何か；いかなる条件下でそれは発生するのか；政府の対応を求める場合に、いかなる政策をその内容として求めるべきか；それを誰が決めるのか；政府の行動を誰がどのようにしてコントロールするか；コントロールはどれほど有効か；政策コストはどれほどか；コストはいかなる形で発生するか；政策コストをも考慮に入れた場合に、「市場の失敗」のリストのどの部分で政府の関与が依然として正当化されるか。規制をどのように定義し、政府の関与の何をこれに含めるかにかかわらず、この基本的合意はすべての規制にあてはまる。特定の規制が「経済的」であるか「社会的」であるかは重要ではない。「経済的」であれ「社会的」であれ、規制が妥当なものとして正当化され、存続するためには、コストを上回る便益が得られなければならない。

「社会的規制」という表現自体、これを用いること、さらにその用いられ方のすべてが、「政治」であり「政治プロセス」そのものであるから、「社会的規制」の政治経済学の焦点は、この表現の用いられ方に合わせられる。病原性大腸菌 O-157 による食中毒が話題になると生鮮食品の消費が落ち込んだように、われわれの消費活動は、安全・健康・衛生の確保などにも配慮しながら営まれる。しかし、特定の消費選択が「経済的」か「社会的」かといちいち話題にすることはない。個々の選択メニューごとに「社会的」色彩の濃淡のごときものを各人が判断するとしても、その判断は通常大きなばらつきをもつ。各人は、各選択メニューから得られる便益（効用）とその代償（コスト）を比較して自らが最善と考えるメニューを選択する。その際には、特定のメニューがどれほど「社会的」かではなく、便益が代償（その購入によって断念せざるをえないメニューの価値）を上回ることのみが重要である。より安全な食品の確保のために読書のための支出が犠牲にされるケースのように、代償として犠牲にされる消費メニューも多かれ少なかれ「社会的」価値をもつことはいうまでもない。

「市場の失敗」によって政府の関与が具体的に求められるのは、民間の経済主体の自由な選択に任せるよりもその方が望ましい結果につながるからであって、そのことの目指す便益が「社会的」だからではない。「経済的」ではない「社会的」価値の実現のためであっても、「市場の失敗」によって正当化されなければ、政府の出る幕はない。「社会的規制」という表現は、特定の分野の特定のタイプの正当化理由を用いる規制に焦点を合わせ

1 この論文では、「規制」の定義あるいはその範囲の画定には関心を持たない。「政策」「税制」「規制」「指導」「希望」などのいずれで表現されるものであれ、民間の経済活動（「経済活動」か否かもここでは論点ではないから、これが気に入らなければ「活動」でよい）に対する政府の関与あるいは介入全般にあてはまる。

るために便利なラベルであるとしても、新たな知見に直接帰結する分析概念ではない。以下に見るように、「社会的規制」という表現は、「社会的」価値に比べて、「経済的」価値が一段と低次元のものだと序列づける漠然とした国民意識（以下、「漠然とした序列観」）の存在を前提として展開される政治プロセスで愛用されるスローガンである。この表現に焦点を合わせるにより、昨今の日本の規制の見直し、とりわけ緩和論議の政治プロセスの経済学的分析を進めることができる。

この論文では、現行の規制がなぜ行われるようになったか、なぜ現状通りなのかよりも、現在進行中の規制の見直しあるいは緩和論議のプロセスでの位置づけに焦点を合わせる。以下に見るように、現存の規制、とりわけ規制の見直し論議の対象として話題にすらなにくいものの中には、何十年も前に、政府の役割等にかんする国民の考え方が現時点とは大きく異なった状況下で開始されたものが少なくない。そのような規制について、開始時点でそれを選択した理由・メカニズムと現時点で現状を支えるメカニズムとがしばしば大きく異なる。このため、将来に向けてより適切な規制を模索するという観点に照らして、現状に焦点を合わせるの方が有益だと考えるのである。既存の規制の中には同一内容のものを開始することが現状では不可能なものも少なくない。この意味では、規制の現状は、過去の経緯に依存しており（path dependent²）であり、依存の仕方が、意思決定システム等の政治的要因に決定的に影響を受けている。特定の論点に関する議論は、それをとりまく環境要因に制約され、重大な影響を受ける。いったん開始された規制は、その維持・強化に強い関心を有するグループが、議論のための論点の取り上げ方・場所・開始時期・意思決定メカニズム・当該論点に関する国民世論の状態およびその形成などの環境要因に影響を与えることによって、その後の規制見直し・廃止論議を決定的に左右することができる。このため、規制開始の実現に比べれば、現行規制を維持したり見直し作業を遅延させることの方が格段に容易である。最近の規制緩和の流れの中では、特定の規制の維持に熱心なグループが愛用するのが、安全・健康・文化・環境などの「社会的価値」を強調した「社会的規制」だとの位置づけである。だからこそ、「社会的規制」の政治経済分析が有益なのである³。

² Path dependence の重要性は、規制の内容により、環境により大きく異なる。検討すべきポイントはその重要性であって、その「有無」ではない。この点に関連して、Ramseyer and Kaplan [1996]参照。

³ 「社会的規制」という表現が用いられることおよびその用いられ方に注目すること、その基礎となる後述の「漠然とした序列観」の役割を重視することの2点を除けば、「社会的」規制に係る分析がより一般的な「規制の政治経済学」と異なるところはない。後者の例としては金融制度改革をとりあげた三輪[1993, 第1章]を参照。もっとも、金融制度改革論議でも「金融秩序の維持」「預金者保護」「投資家保護」などの「社会的」価値につながる曖昧な表現が規制目的を表すものとして強調されるから、これも「社会的規制」の分

本論文の検討結果の中心は次の通りである。詳細な情報が十分に与えられているという条件下で国民（消費者）が自由に選択した結果を望ましい状態（状態 A）とすると、状態 A から大きく乖離した状態を実現し、維持するために努力するグループが、そのための政治プロセスで採用する基本戦略は、次の 3 点の組み合わせである：(1)実状及び関連事項の詳細を国民に知らせない；(2)国民に知られない状態を維持するために、たとえば、順調に推移しているか、余計なことが行われていないか、適切な監視が行われているかなどという視点からの関心を国民に抱かせないようにする；(3)かりに一部の国民が関心を抱いても関連情報へのアクセスを困難にする等の方法によりそれを深めるための努力のコストを大きくしたり、一部の国民が制度等の変更が必要だと考えてもその実現のためのコストがきわめて大きい状態を創出して、さらなる努力を断念させるための装置を構築する。以上のいずれにおいても、「漠然とした序列観」の存在を前提にして、「社会的規制」という表現が頻繁に用いられ、現実には有効に機能してきた。

本論文の以下の構成は、次のとおりである。II では「経済的規制は、原則自由・例外規制で、社会的規制は、必要最小限」との政府の「規制緩和推進計画」で採用された基本的考え方の実質的意味について検討する。III で規制に関連する意思決定の政治プロセスの概略を紹介し、IV ではこの中心に位置する所管課とそれを補完する位置にある審議会等の役割について検討する。V では政治プロセスを通じて自らの権益を実現し、維持するために採用される方法、構築される「安全装置」について検討する。VI と VII では以上の検討内容を具体的に例示する。VI では事業税の新聞業等に対する非課税措置の見直し反対運動を、VII で日本新聞協会の再販廃止反対運動を具体例としてとりあげる。VIII は結論の要約を含む結語である。

【II】. 政府の「規制緩和推進計画」の基本的考え方

1993 年 10 月の第 3 次行政改革推進審議会（「行革審」）の「最終答申」は「規制緩和に関する中期的かつ総合的なアクション・プランを策定すること」を求めた。これに対応した 1994 年 2 月 15 日の閣議決定「今後における行政改革の推進方策について」に基づいて 1995 年 3 月 31 日に閣議決定された「規制緩和推進計画」は、「計画策定後も、引き続き、社会、経済情勢の変化等を踏まえつつ、経済的規制については、原則自由・例外規制、かつ、社会的規制については、本来の政策目的に添った必要最小限のものとする」ことを基本的考え方として、計画を見直すこととし⁴た。見直し作業の監視を担当する行政改革委員会（行革委）はこの目的のために設置した規制緩和小委員会の審議を受けて同年 12 月 14 日に「規制緩和の推進に関する意見（第 1 次）」を内閣総理大臣に提出した。「意見」

析例として分類されるかもしれない。

⁴ 総務庁[1995, pp.99-104]。

は「基本的認識」の部分で次のように述べている。

「経済的規制は、原則自由・例外規制で、社会的規制は、必要最小限という考え方が定着した最近では、経済的行為に関する規制であっても、社会的規制の面があると主張されることが多い。／規制の緩和・撤廃に反対ないしは慎重という立場の人たちからは、『国民の健康・安全の確保や環境保護、地域社会のために必要』、『労働者保護や中小企業保護さらには弱者保護が必要』、あるいは『今までのやり方や秩序を破壊することは影響が大きい』、『営利法人や民間に自由にさせたら無秩序で大混乱になる』といった主張がなされる。／もちろん国民の生命、安全を脅かすことや社会を無秩序にすることが規制の緩和・撤廃の趣旨ではない。しかし、そうした大義名分によって構造改革を阻止あるいは遅らせようとする事と、真に必要な社会的規制を実行することとは峻別して考える必要がある。／社会的規制といわれてもそれを鵜呑みにすることなく、既得権者の論理、特定の供給者の側に立った論理、あるいは国民の自主性や自立を否定し、抑制する論理ではないかといった観点から、その規制のコストや便益を見極めて、国民全体の立場から議論すべきと考える。／真に必要な社会的規制は、それ自体を目的とする法規制によって行われるのが本来の姿であり、競争抑制や需給調整あるいは行政の恣意的介入などによって行われるべきではない」（行政改革委員会[1996, p.10]）⁵。

具体的ケースを念頭に置いた検討の前提として、一般論として次の3点に留意してほしい。(1)「経済的規制は原則自由・例外規制、社会的規制は必要最小限という考え方」は、政府の「規制緩和推進計画」の基本的考え方でもあり、今日までにすでに相当定着している。従って、特定の規制が「社会的規制」だとしても、「経済的規制」として「原則自由・例外規制」の原則の適用を免れるというにすぎず、「コストや便益を見極めて」必要最小限のものであることを確認するためのテストまで免除されるものではない。(2)国民の生命、安全、秩序の維持等の大義名分を掲げて「社会的規制」だとする主張や、それと並行した規制の緩和・撤廃に反対あるいは慎重な主張は、既得権者の論理、特定の供給者の側に立った論理、あるいは国民の自主性や自立を否定し、抑制する論理であることがしばしばである。このような主張を鵜呑みにすることは危険であり、その実質的内容およびその妥当性に関する慎重な検討が必要である。(3)必要最小限の社会的規制の範囲および内容の検討

⁵ 行政改革委員会[1996]は、規制緩和小委員会を中心とした規制緩和に係る行政改革委員会の1995年度中の活動の記録であり、関係文書、議事概要等が含まれる。この論文でも関係文書等への参照はこの文献の収録ページによる。私（三輪）もこの規制緩和小委員会のメンバー（「参与」と呼ばれる）の一人であり、そこでの見聞・経験がこの論文の基礎となっている。

は、主として既得権者や特定の供給者のグループ、それと協力関係にあるあるいは陥りやすい所管官庁に任せることは適切ではない。また、真に必要な社会的規制は、競争の抑制や需給調整あるいは行政の恣意的介入によって行われるべきではない。

長期間にわたって進行し、最近になって実現したこのような基本的考え方の定着は重要な意味を持つ。第 1 に、原則自由・例外規制という範疇を明示して、「社会的規制」だとの主張に広範な国民的支持を獲得・保持できない規制の維持を困難にしたことである。大幅緩和や撤廃にはならない規制とともに一括して規制緩和論議の対象になった状況と比べると、「経済的規制」あるいはこれに該当するとの有力な意見がある規制には、「社会的規制」だとしてこの範疇から逃れるか、「経済的規制」として例外規制の地位を保持するかのいずれかを目指した、国民・消費者に対する説得のための努力が新たに課せられたことになる。この努力を長期間にわたって有効に行うことは容易ではない。第 2 に、「社会的規制」に区分される規制の多くは、これまで長期にわたって、規制の存在のみならず現行規制の内容に関しても国民的議論の対象とならなかった。詳細が規制主体とその対象（たとえば、規制業種）の外側の人々に知られず、「必要最小限」かという問いの前提となる規制のコストを問うことさえほとんどなかった。この状況下では、「社会的規制」だと主張する必要すらなかったから、なぜ「社会的」かという内容にまで立ち入った検討は、多くの場合、規制関係者の間でもほとんど行われなかった。基本的考え方の定着によって、なぜ「社会的」か、なぜそれが現行規制によって実現されるべきなのかを国民に対して明示し、説得する必要が生まれた。また、その前提として関連情報の開示が期待されるようになった。第 3 に、「社会的規制は必要最小限」という基本的考え方は、「規制のコストや便益を見極めて、国民全体の立場から議論すべき」だとの立場に支えられる。たとえば、「知る権利にかかわる憲法的価値にさえ経済的価値が優先するのか」という類いの主張あるいはスローガンは、暗黙のうちに辞書的な序列を想定し、そこでは、社会的価値は、経済的価値に優先し、その実現に経済的価値であるコストを考慮する必要はないと考えている。基本的な考え方は、このような序列を否定し、それぞれの規制についてコストや便益という経済的価値を見極めて必要最小限という意味で、最適な社会的規制を選択すべきだとしているのである⁶。

とりわけ第 3 点が基本だから、補足しておく。たとえば、プールで子供が溺死したという現実を前にして、このような事件の再発防止に大きな価値を見出し、そのための規制を「社会的」だとすることに異論は少ない。しかし、目的の実現のために、水泳を全面禁止

⁶ コストとともに便益を考慮して選択するのが通常だから、「安さは絶対的価値ではない」という表現は誤りではないし、誰もこれに反対しない。「規制緩和をすればよいというものではない」という「批判」も同様である。これらの表現は、「社会的」価値が「経済的」価値より高次のものだとする漠然とした国民意識に訴えるために盾の一面だけを強調するものであって、論理的に意味はない。

したり、水深 50cm 以上のプールの建設を禁止すれば、大部分の国民は、これを「社会的規制」として不適切あるいは過剰だと考えるはずだ。基本的な考え方は、このような目的の価値自体を否定したり軽視するのではなく、そのために犠牲にされるものの価値と比較しながら適切な規制を求めるべきだというにすぎない。「いつでもどこでも最高の医療サービスの提供を受けられる体制の整備」の実現に価値があると考え人々も、そのためには国民が医者や看護婦等になって医療サービスの供給に従事しても足りず、その帰結として最低限の食糧すら確保できないことに気づけば、犠牲にされる財・サービス（つまり、コスト）とのバランスに配慮すべきだとの主張に賛同するだろう。基本的な考え方は、このような当然のことを明示したにすぎないから、時間とともに定着するのである。重要な点は、これまで、このような考え方が明示され、定着してこなかったことである。規制の見直し・緩和に反対する人々は、その定着を実質的に妨害しつつ、定着しない状態を最大限に利用してきた。その結果として、「社会的」価値に比べて、それを対比される「経済的」価値が一段と低次元のものだと序列づける漠然とした国民意識（「漠然とした序列観」）が醸成され、それが規制の見直しの重大な障害として機能してきたのである⁷。

現状では、あらゆる「規制」は、少なくとも一部の人々にとって「経済的」価値以上の「社会的」価値を実現するためのものと映じているはずである。法律に直接明記されるケースはもちろん、所管官庁等が法律に基づく裁量権の行使として決めたり、行政指導として行われるケースでも、規制の存続やその実質的内容が、そのような位置づけをまったく伴わないものは存在するとしても稀だろう。この点は、規制の存続期間の長さ、規制の維持を支持する人々の範囲の広さや支持の強さ・熱心さの程度等にかかわらず成立する。政治経済学的分析が必要なのは、そのための舞台装置とともに十分な情報と検討の機会が与えられた際に国民が選択すると予想される規制の内容と現実の規制の内容が大きく乖離するケースが少なくないためであり、その乖離を生み出す要因が政治プロセスに用意されているからだ。その際のキー・ワードが「社会的規制」であり、その基礎が「漠然とした序列観」の存在である。とりわけ現行規制の維持に熱心なグループにとってこれらに訴えることがこれまでも有効であり、規制緩和・行政改革の時代にはさらに有効な手段と映じているためである。

「漠然とした序列観」が広範に存在する状況の下では、「社会的規制」という表現はいわば錦の御旗であって、これが実質的に誰の手中にあり、その実質的内容を誰がどのよう

⁷ 現時点でも、意識的あるいは無意識的に多くの人々がこの基本的考え方を受け入れていないだろう。しかし、大部分は、十分な情報を持たなかったり、過去の経緯の帰結として異なる立場を鵜呑みにしたためであり、基本的考え方を採用し続けることによってそのような人々にも受け入れられるはずである。十分に理解した上で、意識的に受け入れない人々も少なくないが、個別の規制の見直し・廃止に反対するためのポジション選択であり、政治的なものである。

にして決め、何の目的に使うかによってその役割が大きく異なる。「社会的規制」は無定義概念であって、この旗を手中に収める者が、安全、安定、生命、健康、秩序、公共性、知る権利、文化、福祉、環境、共生、国際化などの漠然とし明確には反対しにくいがなんとなくプラス・イメージを与える表現を用いることを通してこの表現の実質的意味を大きく左右することができる。このため、「社会的規制」という表現の使用は、「規制」の存続および内容の決定をめぐる政治プロセスを有利に進めるためのきわめて便利かつ有力な武器となる。従って、この点に対する配慮、その基礎となる「社会的規制」の政治経済分析抜きに、「経済的規制」と区別した「社会的規制」という概念を設定し用いることにより、この旗の存在・使用を容認することは冷静な見直し論議の進行を妨げる危険なことである。「縦割り行政」とそれに基づく意思決定システムの下では、規制の現状を決定し、今後もその維持に熱心なグループとそれに基本的に同調する所管官庁がこの旗を手中に収める。彼等にこの表現の無制限な使用を認めれば、現状でも多くの分野で観察されるように、「この規制は特別なのだ」、「効率性などという経済的価値を重視して『いいかげんな』見直しをしてはいけない」、さらに「『市場メカニズム』はロクな帰結を生み出さない」などという主張を展開し、規制の維持を支持する強固な世論を形成する手段として利用されるだろう。これは冷静な規制の見直し作業から当該規制を隔離することにつながる。

国民世論、政治（これは「世論」を基本的には反映している）には大きな流れが存在する。規制緩和・行政改革に関する、とりわけここ数年間の国民世論の変化には驚くべきものがある⁸。これは、政府の「規制緩和推進計画」の基本的考え方を典型とする「社会的」規制という表現に関する考え方、その用い方の定着に象徴される。「社会的」である実質の内容説明を求め、説明内容の当否について検討することを当然だと考えはじめた。政府の行政改革委員会が、規制緩和小委員会を通じて、規制に関して具体的に説明を求め、個別規制の概要および規制に対する緩和と維持の両サイドの意見を『論点公開』として公表し、さらに関係する団体等および官庁の出席を求めて公開ディスカッションを実施したことがその代表である⁹。直接の利害関係者である関係業界と所管官庁を中心とする各種審議会等とは異なり、ここでは、「社会的規制」だとの位置づけはほとんど意味をもたず、その実質的内容に関する議論が展開されることになる。

⁸ 従来必ずしも規制緩和に積極的ではなかった代表的消費者団体が、1995年頃にいわば劇的な方針転換を表明したことがこの象徴である。

⁹ 『論点公開』、小委員会・公開ディスカッション等の審議概要は行政改革委員会[1996]に収録されている。たとえば、「法曹人口の大幅増員」等を議題とした1995年9月14日の公開ディスカッションには小委員会メンバーの他に日本弁護士連合会と法務省の代表が出席したし、「情報・通信分野についての規制緩和」を議題とした11月9日のディスカッションには、小委員会メンバーの他に、NTT、日本テレコム等の通信企業の代表と郵政省電気通信局の代表が出席した。

もちろん、「規制のコストと便益を見極めて」、「社会的規制」も必要最小限のものに限定するという基本的考え方が定着することと、既存の規制の見直し・大幅緩和・廃止とは次元が異なる。基本的考え方の定着は、ほとんどの「社会的規制」が規制緩和論議の土俵に上ることになるというにすぎない。しかし、既存の規制を現在の内容のままで適切だとする立場をこの過程を通じて維持することはほとんどの場合容易ではないだろう。また、即座に影響が顕在化しないとしても、説明を通じて「社会的」規制の内実と根拠の詳細が国民に明示されれば、その後の適切な規制に関する議論は根本的に変化するはずである。

【III】. 意思決定の政治プロセスの概略

(A)「営利法人にも医療機関の免許を与えるようにしてはどうか。」「医療は人命にかかわるものです。利潤動機に左右されるような団体に免許を与えるわけにはまいりません。」(B)「真夜中や週末に風邪を引いたり歯が痛くなった時にも風邪薬や鎮痛剤を入手可能なように安全性の高い大衆薬に限ってたとえばコンビニでも販売可能にしてはどうか。」「最近の大衆薬は強い副作用やアレルギーを伴うことがあります。大衆薬だからといって、そのような扱いは危険です。」(C)「有料職業紹介事業の許可を現在の職種と料率を厳しく限定したポジティブ・リスト方式から弊害の著しい職種のみ禁止するネガティブ・リスト方式に移行し、料率も大幅に自由化してはどうか。」「生身の人間が対象ですから生産物の取引のようにまいりません。日本には江戸時代以来の口入れ稼業の伝統がありますし、弱者である労働者がとんでもない料率をふっかけられるかもしれません。」

いずれも規制緩和委員会でのヒアリングで表明された、「社会的規制」とされる規制の具体的な側面に関する、緩和側の問題提起に対する担当省庁の局長・審議官クラスの責任者の回答である¹⁰。たとえば、医療法による医療機関の開設に関する規制が「社会的規制」だと考える人々も、規制の具体的内容の一端である営利法人の医療機関免許取得禁止の根拠が、それによって利潤動機の発揮を抑止できるからだときいては、規制の具体的内容にたち入って慎重に検討する必要があると考えるはずだ。この根拠では、医療機関・医師の行動の現状を知るほとんどの人々がしらけるだろう。利潤として計上しなければよいため、獲得された実質的な利潤から、建物・機械への投資、さまざまな「経費」、さらに相続者である子弟を医者にするための投資などが過剰に生まれる。営利法人の参入は利潤獲得の見通しに基づくから、参入希望は無駄の存在の証左である。無駄はとりわけ参入制限に起因する競争の欠如によるのが常である。従来型とは異質な参入者の登場は、提供されるサービスの改善、機械・設備などのより効率的な利用や、企業内組織および企業間関係のより柔軟な編成のための大胆な工夫を通じる供給コスト削減を促す。また、医療法人の理事

¹⁰ 具体的な制度および論点の詳細については行政改革委員会[1996]の『論点公開』および『規制緩和の推進に関する意見（第1次）』関連部分を参照。

長が医師でなければならないのと同じく医療法による規制は適切だろうか¹¹。基本的考え方の定着とともに始まった、「社会的規制」は必要最小限との考え方に基づく、「社会的」だとする根拠の内容の明示を求めてその内容にまで立ち入る検討は、この例示が象徴する効果をもたらす。

上に例示した3つのケース¹²は、次の疑問につながる。(1)本当にこれが根拠か。(2)こんな根拠で誰が納得するのか。(3)これで現行制度が正当化できてきたとすれば、その理由は何か。(4)今後もこのような根拠による正当化が維持されるのか。これらの疑問に対する解答はケースによって大きく異なるが、意思決定のシステムおよびそこに反映される政治経済的要因に対する検討が解答を導くためには必要である。

規制内容の変更（緩和や撤廃にかぎらず、強化・新設についても同様である）を実現するためのプロセスはケースによって大きく異なる。ここでは、法律の制定・改正を伴うケースについて、政策企画が実現するまでの典型的プロセスを例示する。

「世論」 ↔ 所管課（↔ 局 ↔ 省） ↔ 省（局あるいは課）の方針の決定と
関係審議会（研究会）等への諮問 → 審議会等での検討 → 所管官庁での法案の作成
↔（政党、とりわけ与党の同意の確保） ↔ 次官会議 ↔ 法案の閣議決定 →
国会での委員会審議 → 本会議での改正法の成立

日本の「官庁における業務編成の基本単位は本省の所管課である。所管事項についていえば、本省各課は、事実上、日本国政府そのものである。・・・各課の係長レベルに政策企画の実質的作業が集中し、課長レベルに課内を統合して政策企画を始動させる実権、また、他課が発案した政策企画を同意推進、あるいは、反対妨害する実権が集中する。・・・/所管課は所管事項の処理に関する排他的独占を特徴としている。したがって、所管事項に関する政策企画もまた、所管課の内部から『自主的に』発案されたものだけが、『純正な』ないし『正統な』政策企画として、容認される」（京極[1983, pp.347-48]）。このような

¹¹ 「漠然とした序列観」の下では、医療等の「社会的規制」の対象分野での競争の促進や効率化の推進を論じることに抵抗が強い。同じサービスをより少ないコスト（資源）で供給するのが効率化だから、節約された人的・物的資源を他の用途に向けられるという意味で、効率化の望ましさは他の財と変わらない。必要ならば質的基準を満たすことを求めればよい。この点もたとえば自動車の安全基準等と同様である。この論点に関しては、行政改革委員会規制緩和委員会[1996]を参照。

¹² たとえば、酒類販売の免許制の根拠として、「酒税の安定確保」、「酒が致酔性飲料であること」、「青少年の飲酒防止」があげられることや、農地法による株式会社等一般企業による農地の権利取得の禁止の論拠などでもほとんど同質の疑問に直面するだろう。前者については行政改革委員会[1996]、後者については三輪[1996a]を参照。

所管課が占める地位の戦力的重要性と関連して、上記の4つの疑問に答えるために以下の5点が重要である。(1)「政策企画を始動させる実権」を所管課が掌握するから、所管課がその始動を必要と判断することがプロセスのはじまりである。(2)法改正が必要なこの政策企画の始動の現実化は、国会での法案の成立可能性を前提とする。たとえば、与党（あるいは連立与党）内、国会の委員会で賛成が得らず、国会で成立しそうにない法改正を伴う政策企画は、結局実現しないから、所管課を中心とした作業が始まらない。他省庁の反対等のために成立の見通しが立たないケースも同様である。(3)成立の見通しとともに政策企画の始動に係る所管課の判断に影響を与えるのが、「世論」の動向である。所管課の判断および意思決定に強い影響を与える「世論」は、問題の性質や政治状況を含む環境条件によって異なるが、通常は「国民世論」あるいは消費者の平均的意向とは異なる。(4)とりわけ特定の産業分野に係る規制のケースでは、所管課（原課あるいは原局）に対する当該産業の多数派の声が業界団体を通じて伝えられ、圧倒的に優勢な「世論」を形成する。この「世論」は、審議会等での検討、官庁間折衝、政党あるいは個々の政治家との接触を通じても所管課の判断に影響を与える。(5)所管課の意思決定の基本となる目的関数が何か、それと局、省の目的関数との関係はいかなるものか、これらの点に、たとえば、直接担当する課長、局長、大臣の個人的資質等が影響するかという点についてはここでは立ち入らない。しかし、所管課が政策企画の始動を決断しなければすべてが始まらないということ、および、所管課の意思決定が基本的に「世論」を反映して行われるのであって、特定の規制の維持それ自体、さらに特定産業分野に対する「統制」を含む権力の行使それ自体に重大な関心をもつのではないことを確認しておくことが重要である。

行革委規制緩和委員会からの求めた説明に回答したのは所管課（あるいは局、さらに省）である。所管課の回答は、置かれた状況によってたとえば以下のような性質をもつ。(1)規制の緩和に実現の見通しがなければ、所管課はそれを前提として「理屈」を考えなければならない。このため、場合によっては、所管課を含めた多くの人々が納得するものが見つからず、本当にこれが根拠か、こんな根拠で誰が納得するのかという疑問が広範に生まれることが不可避となる¹³。(2)「社会的規制は、必要最小限」という考え方の定着は最近のことであり、「社会的規制」とされるものの多くは、これまで「社会的」規制の具体的内容を明確化し、現行規制が必要最小限であることについて今回のような説明を求められな

¹³ 緩和が必要だと考え、容易ではないがその実現が可能だと判断するケースでは、状況はより複雑となる。対関係業界の関係の維持は通常業務の遂行に不可欠だから、所管課は、業界との関係を極端に悪化させることなく目的を実現するために、関係業界の意向を挺して維持のための努力をしたうえで、やむを得ず緩和要求を受け入れたとの姿勢を貫く必要がある。各企業との関係で同質の立場に立つ業界団体も、この状況下では所管課と利害を共有する。このケースでは、広範な理解を得られないと予想しつつ、関係企業等の中で使われてきた「正当化理由」をそのまま説明に用いることになる。

かった。結果として、説明する側においても具体的内容にまで立ち入った検討が行われず、その明確化、必要最小限であることが話題にすらならなかったケースも少なくない。このケースでは、「正当化」を試みる必要がこれまで存在しなかったのであって、現在行われているような根拠による「正当化」が可能であったわけではない。したがって、当面はともかく現状が今後も維持可能かは疑問である。(3)規制の根拠の具体的内容に関する説明およびそれに係る議論の経緯の公開を求めるという考え方が定着する以前には、「社会的規制」の内容等に係る説明・議論は、存在するとしても被規制産業を中心とした関係者間の利害調整の一環としてであった。審議会等の利害調整の場では、「必要最小限」というとりわけ消費者の利益を反映した基準は重視されず、報告書等に現れる「社会的規制」および関連する表現群も関係者間の利害調整のための修飾用の道具にすぎなかった。なかには、審議会等の場でも「社会的（規制）」等の規制の正当化理由が話題にすらならず、今日においても、求められた説明に回答する意欲が見えないケースもある¹⁴。(4)説明を求められず、そのための準備の必要もなかったケースには、現行規制の具体的内容の決定およびその正当化が単純な誤りや誤解に基づくまま放置されているものも含まれる。このようなケースでは、提示される説明ではほとんど誰も納得せず、それを根拠にした正当化を長期的に維持することは容易ではない¹⁵。

[IV]. 所管課と審議会等

規制緩和の進捗状況の決定要因として所管課を中心とする「官僚」の抵抗の重要さがし

¹⁴ 医療、教育、法曹、新聞などの分野が代表である。たとえば、独禁法上原則違法の再販売価格維持行為を新聞等の著作物について適用除外とする規定の当否をめぐるケースに関連して、これに反対する日本新聞協会の代表は公正取引委員会の研究会のヒアリングの席で、主張の根拠として「公共性」という表現をお経のように繰り返すのみであった。より正確に理解するために「公共性」の実質的内容の説明を繰り返し求められて、ようやく「すべての国民が毎日必要とするということです」と回答した。これに対して、「それでは、その点では、トイレット・ペーパーと同じで、トイレット・ペーパーの業界でも再販は適用除外にすべきだということですか」とさらに説明を求められ、それが、後日、『朝日新聞』（1995年8月26日）の「新聞が使命を貫く土台は」と題した社説の「新聞や書籍が文化性をもつというのなら、せっけんもそうだ。使うとさっぱりして豊かな気分になれる」との再販見直しの意見を批判する冒頭の記述に化けることになる。この点については、三輪[1995a]を参照。

¹⁵ ストック・オプションの全面解禁に対する法務省の反対理由はこの例である。論点の内容については行政改革委員会[1996, pp.224-25]、具体的なやり取りについては三輪[1995b, pp.2-5]を参照。

ばしば強調される。「国家機関、あるいは、政府、諸官庁における制度上の権限と実質的な決定力の所在とが一致せず、実質的な決定力は、閣議から次官会議へ、次官会議から各省の省議へ、省議から課長レベルにおける非公式の調整へと下降し、拡散する」(京極[1983, p.347])という状況下で所管課が占める位置の戦略的重要性に注目すれば、この「強調」は誤りではない。しかし、大きな誤解の源ともなり得る。所管課の意思決定を規定する、目的関数、構成メンバーに与えられている誘因のシステム、そして重要な「世論」の内容に注意すべきである。

現行行政システム(しばしば、「縦割り行政」と呼ばれる)下では、特定の規制も行政活動の一環であるから、所管課にとって、所管業種との密接な連携は行政の円滑な遂行の大前提である。所管課と所管業種を構成する企業の間位置する業界団体は、所管課の業界向けの窓口あるいは代理人として行政機構の実質の一部を構成する。業界団体は、他方、対官庁・政治さらに世論に対する企業側の窓口でもあり、彼らの利益の実現のために活動する。従って、規制を含む特定の論点・事項に関して、所管課は業界団体さらにその背後にある業界(企業)の意向を軽視あるいは無視して、行政の円滑な推進の前提を揺るがすわけにはいかない¹⁶。

一般に、消費者 ↔ 官庁、(審議会等)、政治 ↔ 業界団体 ↔ 業界という principal-agent 関係が成立し、消費者と業界の双方がより望ましい状態を実現すべく政府に働きかけている。政治、官庁(所管課)は相互に影響しながら、双方が消費者・業界双方の意向を仲介し、その実現に努力するから、影響を与える方向を示す矢印が完全に一方的を向いていると考えるのは適当ではない。消費者・業界のいずれの意向が「世論」として反映されやすいかは、問題の性質や環境条件によって異なる。所管課が、消費者の要求を受け入れて、業界が望まない状態の実現を選択するケースでも、行政全般に対する影響を考慮に入れて、業界を説得しなければならず、場合によっては、同意を引出すための取引条件の提示を強いられるのである。「社会的規制は、必要最小限」という原則が定着し、現行規制の正当化の根拠の明示を求められる今日でも同様である。「政策企画の始動」に連動して開催される審議会等は利害関係者間の取引と説得の場であり、そこで実質的な意思決定が行われることはほとんどない¹⁷。提起された論点に対する所管課の意思決定は、「世

¹⁶ この関係の象徴が業界団体の専務理事あるいは常務理事としての「天下り」の存在である。

¹⁷ 典型的には、審議会は継続して存続し、必要に応じて開かれる。構成メンバーは利害関係者のグループの代表を中心に構成され、審議会の役割に十分な理解を有すると官庁が判断し各グループが原則的に同意するメンバーが加わる。検討課題によって追加されるメンバーについても同様であって、ここで検討開始時点で予定されたものと異なる結論の到達する可能性はほとんどゼロである。したがって、審議会が「隠れ蓑」にされるとするしばしば見られる表現は、ほとんどの場合、審議会に対する誤解に基づく。

論」の動向を注視し、具体的な政策企画の実現可能性まで考慮して行われるが、ここで決定的な役割を果たすのが「世論」である。「縦割り」と呼ばれる行政システムおよび、「族議員」が大きな役割を演じる国会が最終決定権をもつことを含む現行の意思決定システムと各官僚に与えられた誘因システムの下で、消費者利益の実現がなかなか進まないとしても、それを「官僚の抵抗」と表現することは、官僚の役割に対する過大評価である¹⁸。

関係業法をはじめとする法律に明記されるケースにかぎらず、具体的な政策企画の始動に際して（始動に対する強い要求を退けて現状を維持する際も同様である）、所管省庁（所管課）は審議会等（以下、単に「審議会」と記す）の意見を聞き、その構成メンバーの同意を得ることが義務づけられ、あるいは同意の取得を実質的に約束していることが多い¹⁹。継続的に存続することが多い審議会では、メンバー構成やその役割等に関して関係業界の同意を得ることが円滑な運営を通じて審議会が本来の役割を果たす前提となる。このため、その時点に至る経緯を含めた関係業界、とりわけ業界内で支配的地位を占めるグループの利害が反映され易い存在である²⁰。業界団体を通じて表明される業界内「世論」は、企業、企業グループ、あるいは業界を構成する各業種を基本単位とする「業界内政治」の結果として形成・維持・変更されるから、政策企画の始動、審議会メンバーの構成や指名される業界代表の変更等に関して関係業界内部で合意が得られなければ現状維持となる傾向が強い²¹。業界内、関係業界相互間、業界・官庁間に位置して行政の円滑な遂行の基礎となって

¹⁸ 官僚が「悪役」とされる理由は、悪役が求められ、場合によっては、悪役を演じることが円滑な行政の推進に有益なためである。新聞等が官僚悪役論に与する理由の一端は、実質的「悪役」である業界の反発を回避し、反論しない官僚にその役割を担わせる方が楽だとの判断にあるが、単なる無知による場合も少なくない。

¹⁹ この点は、規制にかぎらず、「産業政策」を含む政策全般にあてはまる。審議会等の性格づけ、役割等に関しては、Miwa [1996, Chapter 8]を参照。

²⁰ 関係業界ではなく、別個のグループのケースもある。たとえば、有料職業紹介事業の規制緩和や自由化に対する労働省の中央職業安定審議会の対応は、労働組合の意向を反映する。このケースについては、行政改革委員会監修[1996, pp.242-49, 456-60]を参照。

²¹ 関係業界内でリーダーシップを掌握するグループが、自らの地位の将来の低下を防止するために、「業界代表」の指名に関して指名する側の官庁を実質的にコミットさせるケースもある。たとえば、中央社会保険医療協議会法（1950年法第47号）は20人の委員中8人を「医師、歯科医師及び薬剤師を代表する委員」とし、「委員の任命は、各関係団体の推薦による」と定める（第3条）。たとえば、1957年には、医師会から推薦した「代表としての資格を失った者について、厚生大臣が勝手に説得留任せしめた」ことに対しては武見太郎日本医師会名で厚生大臣あてに「絶対に承服することができません」との回答（10月22日、日医発第313号）が出された。回答の第1点は「日本医師会は医療関係団体として三十年来推薦団体として認められた慣行のあること」の指摘である。この回答との関連

いる暗黙の了解に重大な影響を与える可能性があるから、審議会メンバーの構成や役割の変更には、直接影響を受けるメンバーとかれが代表する利害関係グループ（出身母体）のみならず、他のメンバーとその関係グループも容易には賛成しない²²。所管課の政策企画に係る意思決定の基礎となり、それに決定的に影響する「世論」が、このようにして形成され、審議会を通して表明されるから、意思決定を含めた現行行政システム下では、所管課の意思決定は、「消費者」の意向よりも、関係業界の意向をより強く反映し易い。業界内部や審議会で行われる議論の實質的内容およびそこで用いられる表現と、所管課が行政改革委員会を含む「外部」に対して現行規制の維持を正当化し説明する際に用いる表現とが同一でないことは、当然の帰結なのである。「社会的規制」という表現は、「外部」に対して説明する際に有効なものとして用いられるのであって、その観点から審議会や業界内での議論でも参照されるにすぎない。

[V]. 権益の実現・維持のための装置

所管課の意思決定は「世論」を反映して行われる。このため、目的の実現を目指す利害関係者のグループは、自らに有利な立場が有力な「世論」として形成されること、あるいはそれが「世論」に反映された状態の実現・維持のために活発な活動を展開する。活動内容は、課題の性格およびそれに関する国民世論等の環境条件、反対あるいは競合する立場を支持する勢力の強さ、目的実現のために克服することが必要な障害等によってさまざまである。「社会的」であることを前面に押し出して現行規制の維持を主張するケースのほとんどでは、反対あるいは競合する立場を支持する「声」をこれまでほぼ完全に無視することができた。このようなケースでは、有利な「世論」の存在は自明の与件であって、直接の関係者間の利害調整に専念できたのである。

は不明だが、現実には 1994 年時点でも医師を代表する 5 名の委員は日本医師会の推薦になっており、これが結果として開業医の利益が優先される傾向が強い現状の一因となっている。このようなコミットメントの存在は、現在の支配的グループの「業界内政治」上の地位を将来にわたって維持・強化する機能を果たす。

²² 審議会メンバーの構成や各委員の指名の現状は政治的妥協の結果だから、その変更が基礎である了解に与える影響の帰結はどの業界メンバーや所管課にも正確には予測不可能である。また、いったん流動化した（あるいは「乱れた」）「秩序」の回復には多大なエネルギーと時間を要する。この点はいわゆる「中立委員」についてもあてはまる。いかなる立場のどのような人物か、いざという場合に誰がその人物の行動に「責任」をもつか、中立委員の比重と役割はいかなるものかなどの点で、基礎となる関係者の了解が崩れることのコストは少なくない。もちろん、従来 of 経緯を無視し、「審議会」を新設してそこに検討を依頼することは所管課にとってきわめてコストの高い選択肢である。

規制を含む特定の政策の維持や新たな政策企画の実現は、最終的には国民世論の支持を必要とする。「社会的規制は、必要最小限」との基本的考え方の定着が進行し、この線に沿った明示的な説明を国民世論が求めるようになる以前には、多くの国民は、そのような説明を求めず、規制の詳細な内容を知らされることなく、業界を中心とした関係者間の利害調整の結果を受け入れ、これを結果として承認し、「支持」してきた。明示的な説明を求められれば、規制によって実現する利益が、特定業界・特定企業グループのものであるよりも、国民全体にとってのものだと主張することが必要となる。この点は、規制が「社会的」であるか「経済的」であるかを問わない。「社会的規制」という表現が、現行規制の維持を求める側にとって重要なのは、この表現が「漠然とした序列観」の下で、「国民世論」の支持あるいは承認を獲得するための有効な手段となるからである。「社会的規制」イコール「国民全体にとって望ましい規制」だとの図式が「漠然とした序列観」の下で漠然と存在する点を意図的に利用をするケースも見受けられる²³。「社会的規制」という表現のこのような有効性は、国民の学習効果によって時間とともに低下する。「必要最小限」かどうかを検討するために「社会的」であることの具体的内容の説明を求め、それをめぐって公開の討議を展開することが有効性の低下プロセスを促進する²⁴。

政治的意思決定の基本単位である政党の行動は国民世論を反映する。国民が「社会的規制」という表現に無防備でその具体的内容に無頓着であれば、たとえば、個別業界の意向を挺した「族議員」の行動を政党が強く制約することはないだろう。しかし、「社会的規制は、必要最小限」との基本的な考え方が定着し、これに忠実であることが現実にあるいは潜在的に党に対する国民の支持の強化につながると判断すれば、政党の行動が変化することはある。「族議員」の行動と所属政党の関係は多様であるが、次の3点が重要である：(1)広範な国民的関心の対象とならない案件については、政党としての明確な意思決定は下さず、「族議員」等の行動を「党」として制約することはない；(2)連立与党相互間や各党内部で意見の深刻な対立が生まれ、国民的関心が高まったケースでは、しばしば「党」としての結論を出す必要が生まれる。このような案件については、「党」としての検討と意思決定が行われ、「族議員」等の行動はこれによって制約される²⁵；(3)政党間の意思決

²³ 残念ながら、訴えられる側のみならず訴える側にもこのような図式の信奉者が少なくない。この点の珍妙さは、先の水深50cm以上のプールの建設を禁止する政策の愚かさを想起すれば容易に理解できるはずである。

²⁴ この意味で、「社会的」かどうか、その内容は妥当かを判断し決定する実質的権限（先に用いた表現では、錦の御旗）を、これまでのように実質的に業界側の手中に置いたままの状況から、実質的に国民の監視下に移すことが必要である。

²⁵ 関係議員間の直接の話合いの場から、各政党の討議および意思決定のための機関に移すことは「党に持ち帰る」と表現され、次回以降の会合での各議員の行動は党の決定に制約される。もちろん、「党」の役割、党と各議員の関係は政党により、問題の性格により多

定の調整を必要とする連立政権下では、各政党の意思決定と所属議員の意向の関係はより複雑・微妙になる。各党の責任者間の合意に基づく予定が最終段階で変更されることもありうる。「族議員」およびその行動を求める関係者のグループは、国民的関心事となったり、他の議員や他の政党が強い関心を抱き、結果として「党」の関与の開始につながる事態の回避に注意を払う。同時に、多くの議員の支持あるいは了解を獲得して、関与の開始を防止し、さらには党の結論として受け入れられることを目指す。「社会的規制」という表現はここでも有効な機能を果たす²⁶。

最終的に改正法が国会で成立するまでのプロセスのあらゆる段階にそれを妨害し、その推進者の意気を沮喪させるための安全装置を設置することができる²⁷。たとえば、所管課が法改正に賛成し、その実現に向けて意思を固めたケースを想定した、その実現阻止のために設置可能な安全装置としては少なくとも次の9つのタイプが列挙できる²⁸。このいずれにおいても「社会的規制」という表現は有効に利用可能である。(1)閣議で合意が成立しないように、関係大臣の誰かに反対させる。(2)与野党をとわずいずれかの政党に反対させる。他の案件への影響に配慮すると、成立の強行はしにくい。(3)与党内部での意思決定機関で

様であり、この通りいかないこともある。たとえば、1995年末の政権交代後の社会民主党では、党の決定の拘束力は弱く、それが、たとえば独占禁止法第9条の持ち株会社禁止規定の見直しをはじめとする連立与党内の意思決定の混乱あるいは迷走を招いたと言われる。²⁶ 新聞の再販を独禁法の適用除外とする制度の見直しあるいは廃止の動きを牽制し、さらには押しつぶすためと見られる1995年秋以降の日本新聞協会の行動(有力政治家の支持を求めその経緯を逐一報道することや、11月末をピークとする自らの紙面を用いた大キャンペーン等)は、広範な国民に関心を喚起することのディメリットを過小評価しているようにも思われるが、ここに示した見方からは説明しにくい。さらに、新聞協会を代表して渡邊恒雄読売新聞社長が1996年6月5日の衆議院「規制緩和に関する特別委員会」で参考人として行った陳述(「規制緩和に関する特別委員会議録第9号」pp.1-18を参照)の意図は一層理解しがたい。この間の事情の詳細については、新聞・雑誌・書籍の3協会一致の「言論統制」「情報統制」のために活字にならない。関心のある読者は、三輪[1995c,1996c]を掲載した私の home page

[http://www.e.u-tokyo.ac.jp/~kanemoto/Miwa_jis.html]

を参照されたい。また、簡単には、三輪[1996b]を参照。

²⁷ この点は規制の緩和にかぎらず、行政全般(たとえば、優遇税制の廃止)について成立する。

²⁸ 所管課が実現の見通しが立たない政策企画を始動することはないから、(I)業界あるいは業界団体が直接所管課を説得することはすでに有効でなくなっている、(II)以下に列挙する多様なタイプの安全装置も所管課の決断を阻止するほどには有効ではなかったことになる。通常は、安全措置の制約下での業界団体との合意で現状が決まっている。

強硬な反対をする委員を確保する。(4)関係委員会で反対する議員を確保する。(5)所管省庁に改正法を作ることを断念させよう働きかける。議員等を通じるケースや他の省庁と協力するケースなど多様なルートを通じて、多面的な働きかけを行う。(6)他部局に反対することを求めるなどの方法で所管官庁内の意見の一致を妨げる。(7)関係審議会・研究会で意見が一致しないようにする。先述の如きメンバー構成、具体的人選、さらに役割了解に基づく審議会において、現行規制の重要な変更に係る政策企画にメンバーの一致した賛成が得られることはない。このため、多様な手段を用いた説得・取引が試みられることになるが、依然として、最後まで特定のメンバーあるいはグループが妥協せず、たとえば結論を両論併記に持ち込むことは困難ではない。審議会の結論が一致しなければ、所管課が改正法を作成してその後のプロセスに進むことに困難が生じる。(8)常設の審議会では、取り上げる議題の選定ルールとして関係者間の合意が得られなければ議題としないと取り決めたり、結論の導き方について「全会一致」をルールとするとの了解を設けておく。(9)プロセスの全段階で国民世論の支持が有効に機能するから、多方面に多様な働きかけを行う。働きかけの対象はケース・環境条件によりさまざまであり、政治家、官僚、審議会等の「中立委員」を含むメンバー、「オピニオン・リーダー」、消費者団体等、さらに国民全体が対象となる。ほとんどの国民に詳細を知らせずに無関心に基づく消極的承認を確保することと、一部の政治家等に対する積極的働きかけの組合せが選択されるケースも少なくない。日常的な働きかけの成果がイザという時のより積極的活動の基盤を形成する²⁹。

[VI]. 例示1：事業税の新聞業等に対する非課税措置の見直し反対運動

以上の検討内容をより具体的に例示するために、最近話題の新聞の再販廃止反対運動(独占禁止法上原則違法の再販売価格維持行為を「著作物」について適用除外とする規定の適用範囲の見直しおよびそれを削除しようとの動きに対する反対運動。範囲の見直しによって新聞が適用除外対象から外される可能性もある)および、その過程でも言及された新聞

²⁹ 規制緩和の実現が法改正を伴わないケースでは工夫する安全装置が異なるが、一般にその有効性はより限定的となる。この意味で、基礎となる具体的な法規定の存在は、規制とそれに伴う既得権の安定性に重要である。前述衆議院特別委員会での次の渡邊発言はこの点を象徴する：「公取委委員会の事務局長にも確認したところでありますが、君らの言っているこの再販廃止論なるものは、これはちゃんと法律改正でやるんだろうな、一片の告示で勝手に君らの事務局の見解を委員会を通して、・・そこで決めて布告するんじゃないだろうな」(『議事録』p.17)。行政指導等に基づく規制には安定性の面で不安があるが、法規定の成立のための協力の対価を議員・政党等に支払う必要がある。もっとも普遍的な対価は「票」であるが、資金協力やより見えにくい利権のケースも少なくない。

業等に対する事業税の非課税措置見直しの経緯を以下の2節で取り上げる。

日本新聞協会を中心とする再販廃止反対運動が活発化するのには1994年秋に公正取引委員会が「政府規制等と競争政策に関する研究会」（座長：鶴田俊正教授）の下に「再販問題検討小委員会」（座長：金子晃教授）を設置した後である。これが顕在化するのには小委員会が「再販適用除外が認められる著作物の取扱いについて」と題する「中間報告」を公表した1995年7月以降である。行革委規制緩和小委員会が競争政策に係る主要な論点の一つとして著作物再販制度の見直しを取り上げたことが運動を加速し、小委員会の報告書の作成予定日である12月7日の直前に反対運動はピークを迎えた。11月中旬以降、新聞協会の代表が各政党の代表をはじめとする有力政治家を訪問し、協力の約束をとりつけたとの報道が連日各紙をにぎわし、同時に各紙は自らの紙面を使って派手なキャンペーンを繰り広げた。運動が最高潮に達した11月27日付けで日本新聞協会は会長（小池唯夫毎日新聞社長）と再販対策特別委員会委員長（渡邊恒雄読売新聞社長）の連盟で会員代表者に「再販維持のための紙面活動につきお願いの件」（新協1565号）を出し、「再販制度の廃止は、明治以来今日まで維持されてきた新聞の宅配を崩壊させ、全一般紙の部数を半減させ、また良質な出版物発行者や書店を倒産させるでしょう。この1週間以内に新聞・出版界は、このような不当な暴論を排除すべく結束して立ち上がらなければ悔いを千載に残すことになるでしょう」とし「紙面等でのキャンペーンをお願い」した。その際に、このままでは、「結論を1年送りにして、ついに廃止されてしまった事業税のケースと同様の経緯をたどる恐れがあります」とされた。この節では「事業税のケース」を取り上げる³⁰。

1951年から54年の間に、新聞業を先頭にした7業種（新聞業、新聞送達業、出版業、教育映画製作業、新聞広告取扱業、教科書供給業、一般放送事業）が国会修正によって次々と事業税の非課税措置を実現した。30年余の後の1985年度改正で非課税措置は税負担の公平を確保する見地から廃止された（政府提案）が、同時に3年間の経過措置として当該所得金額の1/2を所得金額から控除して税額を算定することになった。経過措置は、1988年度改正で2年間延長され、1990年度以降さらに1年間の延長が4度繰り返された。ようやく1994年度改正で98年4月以降の事業年度には控除額をゼロにすることとして、それまでの期間中控除割合を段階的に減少させることが決められた。現時点でもこの事業税の非課税措置は経過措置として依然存続しており、さらなる延長を求める運動が展開されている。

1985年度改正以前の経緯の詳細を知り、今回の再販廃止反対キャンペーンと同根と見る神野直彦東京大学教授（財政学）の事業税非課税存続運動に関する解説とコメントは次の4点である³¹。(1)新聞業界の廃止反対運動はまことに激しく、執拗であり、非課税措置廃止

³⁰ この文書の全文および関連する解説等については、三輪[1995c]を参照。残念ながら、現時点では出版の道は閉ざされている。

³¹ 「事業税のケース」に係る詳細な事実・経緯の教示および関連事項に関するディスカッ

決定後も経過措置をほぼ 15 年間にわたって存続させたなりふりかまわぬ仕事ぶりは見事としかいいようがない。(2)政府提案の提出・実現のプロセス、さらにその後の「経過措置」存続・延長のプロセスを通じて政治家をも抱き込んだ激しい運動があったといわれる。不当な措置だとして公的に廃止が決定された後の「経過措置」の存続・延長を求める運動を国民の前でオープンに展開するわけにはいかない。国民の眼に触れない「運動」が功を奏し、「経過措置」を 15 年間にわたって存続させるという異常な事態を実現させたことに「運動」の内実が象徴される。政府提案の提出・実現に至るプロセスでの「運動」の激しさもそれ以下ではあり得ない。(3)自らの業界の既得権益に関わることは一切報道しないという差別的取扱いに呆れた。他の業界の非課税措置廃止反対運動や政治的発言力が弱いグループに対する優遇措置に対しては、わずかなものでも克明に報道するのに対して、自らの業界の執拗な運動については一切報道しないというスタンスは、国民の知る権利を踏みしめるものいわざるをえない。(4)新聞業等の業界関係者の、自分達の業界は特別だとする特権意識の強烈さに驚き、あきれた。

今日時点でも、事業税に新聞業等に対する非課税措置が存在したこと、その存続のために数十年間にわたって激しい運動が展開されたことを知る国民はほとんどいない。また、新聞協会の意向に沿った政治家の圧力の存在についても同様である。たとえば、20 年前に事態の詳細が多くの国民に知らされていたとしてもこの非課税措置が同様の経過をたどったと考える読者は少ないだろう。規制にかぎらず、政策上の優遇措置の実現・維持にもっとも有効な方法が、詳細な実態を国民に知らせないことだという点がここに象徴されている。新聞等はこのための最有力手段を掌中に収め、さらに業界団体として団結して行動することによりそれを独占することができる³²。これだけで安全装置として十分であり、それ以上の対価を必要とする努力は不要と判断したためか、関係業法、所管課、関係審議会等も存在しないし、前節で見た多様な安全装置も明示的にはほとんど用意されていない。この過程では、「公共性」や「社会的」という表現が用いられることはあっても、その実質的意味が問われることはなかった。以上の意味で、もっとも完璧に「国民世論」を無視することが可能であり、現実にもそれを実行した業界である。

ションを通じて神野教授から受けた示唆・協力を深謝する。また、この部分の記述に関する別の税法の専門家のコメントは、「よくご存知ですね。この通りです」というものであった。

³² さらに、不都合な人物に関するブラック・リストを協会が作成して、そのような人物の意見が公表されないようにしているといわれる。ちなみに、OB を含めた複数の新聞関係者から「協会のブラック・リストに載っているから、あなたの意見が新聞に掲載されることはあり得ない」と言われている。「ブラック」であるから、もちろん、この点の事実関係は確認しようがない。

[VII]. 例示 2：日本新聞協会の再販廃止反対運動

新聞協会を中心とした再販廃止反対運動は 1995 年夏頃から顕在化した³³。この運動では、再販擁護のキャンペーンを展開すると同時に、廃止をする側の意見、廃止かどうかはともかく見直し論議をすべきだとの意見の内容、さらに、たとえば主要な消費者団体が一致して新聞の再販廃止に対する支持を表明したという事実等に関して、ほとんど報道しないという点でも協会所属各社とよび関係団体が共同歩調をとった³⁴。冒頭の渡邊発言は、衆議院の特別委員会終盤で、秋葉忠利議員が、「止めるべきだ主張している人達の意見・・・実質的に意味のある、情報として意味のあること」が報道されていない点を指摘し、「なぜそういうところをやはり事実をもって、そして論理的にだれにも納得のいくようにきちんとした議論を提出していただきたい」との発言に対する、日本新聞協会を代表して出席した参考人の回答である³⁵。

「知る権利」「公共性」「文化」「報道の自由」など、「安全」「健康」「衛生」「福祉」「環境」「公平」などと同じくそれ自体としては反対しようがない表現、スローガンを掲げ、その具体的内容に関する「部外者」の問いかけ、問題提起を可能であれば無視することが自らの利益につながるという普遍的に妥当する原則に忠実な行動、発言内容である。他の業界と様相を異にするのは、「可能であれば」という点に関する判断である。断固たる決意とそれを実現できるとする力の誇示をこのような形で実行しても、「報道」手段を完全に掌握する新聞協会等は、これをほとんどの国民に知られずにおくことができると判断しているのである³⁶。ここには、「社会的規制は、必要最小限」という基本的考え方

³³ 雑誌、書籍の両協会と完全な共同歩調をとって実施された。

³⁴ 後に反対運動の標的になる行革委規制緩和小委員会が著作物再販制度を含む多数の論点に関する賛否両論の具体的内容に立ち入った『論点公開』は翌日（1995 年 7 月 28 日）の『朝日新聞』ではわずか数行のべた記事扱いであった。

³⁵ 言及された三輪教授は私のことであり、とりあげられた文献は三輪[1996b]である。3 協会の強固な結束の前に三輪[1995c]をはじめとする意見を公表する方法が全く存在しない状況下で、ようやく公表できたものである。もっとも、渡邊氏の引用および指摘の内容は、完全な誤読に基づくいいがかりである。キャンペーンが国民の知る権利を侵害するものであり、これを協調して行うことは凶悪であり、「場合によっては刑事罰の対象になる価格カルテルに劣らぬ反社会的行為である」と述べたにすぎない。このキャンペーンを「報道」だと考える読者が多いとは思わないし、価格カルテルが場合によっては刑事罰の対象になるのは独禁法の規定の内容である。「知る権利」の実現を重視するはずの新聞協会が、その侵害を共同して行うことを「凶悪」でないともいうのだろうか。これらの点の詳細については、三輪[1996c]を参照。残念ながら、出版の道はない。

³⁶ たとえば、日本医師会、日本弁護士連合会、全国農業協同組合中央会（全中）、日本労

を受け入れないに止まらず、新聞に係ることを「社会的規制」の範疇に入れて他の「規制」と同列に扱うことを拒否する姿勢すらうかがわれる。

規制の存続・撤廃を含め、政策の当否の検討主体は国民であり、その受益者も国民である。規制対象の新聞協会が検討することの是非までふくめて検討主体に指示する新聞協会等の再販廃止反対キャンペーンは、たとえばいえば、料理の素材である鯉が、俎上に乗せるのは怪しからんと説教し、料理人と顧客を指揮するようなものである。また、かりに「知る権利」の実現が重要でありそのための基本的役割を新聞が担うとしても、既存業者がつねにこの役割を適切に果たす保証はない。それぞれの国民が抱く新聞に対する不満等への対応まで含めた役割を、既存業者、とりわけその業界団体が独占的かつ永続的に担うこと、さらにそのことの当否の判断まで含めて彼らに委嘱することを承認する国民は稀である³⁷。従って、詳細な実態を知ればほとんどの国民が現状および今回のキャンペーンのような行為を支持しないだろう。

「漠然とした序列観」の存在と、国民に流れる情報を実施的にコントロールする最有力手段を掌握するという事実が、今回のキャンペーンを中心とする一連の行動の基礎である。

「社会的」規制だとの主張につながる安全、健康等の表現あるいはスローガンを用いて「漠然たる序列観」に訴えて現行規制維持への実質的支持を獲得するにとどまらず、「知る権利」「言論弾圧」「公共性」等の表現を強調することにより、新聞にかかわる規制（および優遇措置を含む制度）は、他の「社会的規制」とは異なる次元のものであり、「社会的規制は、必要最小限」との基本的考え方を拒絶し、さらに「社会的」であることの具体的内容を明示してそれに関して検討すべきだとの声をも実質的に拒否している。しかし、国民的関心が高まることは長期的に見れば規制を維持する側の利益にならないから、再販廃止反対運動として現出した今回の騒動は、これまでのこの業界団体の行動とは様相を異にする。この面に注目することが、社会的規制の政治経済分析の例示としてこのケースを取り上げる理由である。

基本的なポイントは、現行再販制度が独占禁止法の適用除外規定（第24条の2第4項）によるのであって、業法等の他の法律に明示された適用除外ではないことである。独占禁止法を所管するのは公正取引委員会である。縦割り行政下で所管業種と密接な関係を保ちながら行政を遂行する官庁とは異なり、独占禁止法を中心とする競争政策の遂行を基本的な役割とする。行政改革・規制緩和が政策の最重点課題の一つとなり、政府は「規制緩和推進計画」を作成し、「社会的規制は、必要最小限」との基本的考え方を採用した。同時

働組合総連合（連合）などが同様の力の誇示を行った場合に予想される帰結と比較してみればよい。特別委員会での渡邊発言を議事録等で読んだ人の中で、呆れ返ったり、怒ったりせず、当然だとして支持した人は、私の知るかぎり、業界関係者以外にはいない。

³⁷ 「白でも黒でも、鼠を捕るのがよい猫だ」との名言がここでもあてはまる。権力が腐敗するのはいずれも同じである。関連する論点については三輪[1996b]を参照。

に、競争政策の重視を政策の柱の一つとし、その一環として独禁法の適用除外制度の見直しを積極的に進めている。このような環境下で、公取委が長年の懸案である適用除外の見直し、縮小、撤廃を進めることに熱心なのは当然である。

関連規定は、「著作物を発行する事業者又はその発行する物を販売する事業者が」行う再販行為であって、「当該行為が一般消費者の利益を不当に害することとなる場合」等のケースに該当しない等の要件を満たすものについて独禁法の適用を除外するものである。ビデオ、レーザーディスク等の映像媒体やコンピュータープログラム、データベース等が対象外となっていることに見られるように、「著作物」の範囲が自明であるわけではない。また、要件を満たすかどうか適宜見直す必要がある。これらの点に鑑み、1998年12月末までに「再販適用除外が認められている著作物の範囲の限定・明確化を図る」ことが「規制緩和推進計画」に含められた³⁸。この作業を担当する公取委は、従来より存在する「政府規制等と競争政策に関する研究会」の下に新たに「再販問題検討小委員会」を設置して検討を開始した³⁹。多くの現業官庁の審議会が関係グループ間の利害調整の場であるのとは異なり、公取委の研究会は、直接の利害関係を有するグループの代表を入れないのが通例である。この小委員会では、10人のメンバーのほとんどを法学者を中心にした大学教授が占めた。新聞協会がこれまでとは異なる行動に出た理由は、放置すれば、新聞の適用除外を廃止する意見が勢いを得て、それを止めることが大騒動になる可能性があったからである。

所管官庁が公正取引委員会であるという点に加えて次の5点が重要である。(1)通常の意味での所管課が存在しない。閣議等政府部内で協会の意向を直接代弁すべきたとえば所管大臣が存在しないし、公取委に対して協会の意向を代弁する部局が霞ヶ関に存在しない。このために、活字文化懇談会が3協会と文化庁共同で急速結成された。(2)通常、業界の意向を反映させる場である審議会等が存在せず、検討の場である再販問題検討小委員会には業界の代表は参加していない。各メンバーに対する協会を挙げての説得工作にはほとんど効果がなく、小委員会との意見交換の場でも制度擁護のための説得的な根拠の提示がほとんどできなかった⁴⁰。(3)1995年7月に公表された小委員会の「中間報告」は、各方面からのコメント、意見等を求めるために当面の検討結果を公表し、本報告作成のための委員会を数ヶ月後に再開しようとするものであるが、中間報告と基本的に異なる結論となる可能性は小さいと予想された。小委員会が適用除外の対象範囲に新聞を入れない、あるいは、

³⁸ 1994年7月の閣議決定をそのまま受けたものである。「規制緩和推進計画」の開始直後の前倒しにより、この見直しの期限も1998年3月末とされた。

³⁹ 冒頭の引用部分で渡邊氏が「私的研究会なるものの権威を全く認めておりません」とした研究会である。前注の閣議決定を受けたものであって、「規制緩和推進計画」発足以前に設置されている。

⁴⁰ 先述のトイレットペーパー発言騒動の場となった1995年3月3日午前の会合である。簡単には、三輪[1995a]を参照。

適用除外規定自体の削除という明確な結論を出せば、親委員会である「政府規制と競争政策に関する研究会」がそのまま受け入れることはほとんど確実であり、公取委がその結論に従うことも当然予想された。(4)加えて、行政改革委員会規制緩和小委員会が「論点」の1つとして著作物の再販制度の見直しを取り上げ、放置すれば、新聞の再販廃止の意見を内閣総理大臣に提出することが予想される事態となった。総理が意見の内容を「尊重しなければならない」(行革委設置法第4条)にとどまらず、これを最大限尊重するとの閣議決定が行われたから、政治家の誰かが反対すれば簡単につぶせる案件ではなくなったのである。公取委にとっても行革委の意見を無視することは容易ではない。(5)1995年の夏頃から主要な消費者団体の規制緩和に対して前向きに取り組む方向への方針転換が目立ち、とりわけ新聞再販廃止への支持が明確になった。以上の要因の下で、業界団体―所管課―審議会―族議員という多くのケースで有効な関係プレーのための装置の構築、設置を怠ってきた新聞協会は新たな対応を迫られたのである。

自らに好都合な情報をふんだんに流し、さらにそれを押し付けるキャンペーンを展開すると同時に、不都合な情報の流通を徹底的に押え込むという形で、最大の武器である掌中の情報操作の最有力手段を行使することが依然として基本である。少なからぬ読者の反発・反感を買うこと、さらに新聞自体に対する信頼が多少は低下することまでは恐らく考慮済みだろう。有力政治家の支持をとりつけ、その旨を表明させることは、力を誇示して、威嚇すると同時に、国民世論の大きな流れになる以前にあきらめの気分を充満させる効果を狙ったものだ。もちろん、これに起因する読者の反発・反感も考慮済みだろう。一連の運動の最大の標的は公取委だったはずだ。公取委が法改正を提起した場合に、競争政策重視のこの時代にこれを押しつぶすのはいかなる政治家にとっても大事であるし、その仕事を依頼することのコストは新聞協会にとっても低くはない。研究会が明確な結論を提出すれば、それを受けた公取委が法改正を提起しないことのコストが大きくなるから、必然的に、小委員会がその先の標的となる。「中間報告」を提出した小委員会がそのままのメンバーで審議を再開すれば結論が変わる可能性はほとんどないから、その構成に照準が合わせられるのはこれまた当然である。

常識的なスケジュールでは、「中間報告」提出から数ヶ月後の1995年秋口には小委員会の審議が再開され、その数ヶ月後には「本報告」が作成されるはずであった。現実には、1996年9月初旬になっても再開されていない。この間に各方面でさまざまな「作業」が行った。公取委の「政府規制等と競争政策に関する研究会」「再販問題検討小委員会」双方のメンバーであると同時に、行革委規制緩和小委員会のメンバーでもある私の手元には直接間接さまざまな情報が届く。その多くは確認のしようがないものだから、ここには記さず、時間の経過を待つこととし、一連の「作業」の焦点が、研究会が再販廃止の方向で明確な結論を出すことの阻止に合わせられていること、そのために、新聞協会の意向を挺したメンバーを入れて、結論を「両論併記」に持ち込むことが直接の運動目標だというほ

とんど自明の点を記すに止める⁴¹。

[VIII]. 結語

詳細な実態に関する十分な情報を与えられ、可能な選択肢を明示された状況下で、国民（消費者）の自由な選択に任せた場合に実現する状態（状態 A）と、現在の状態とが大きく乖離したり、状態 A への移行があまりに遅々としているケースでは、通常、多様な要因が複雑にからみあって状態 A の実現を妨げる原因となっている。規制についても同様である。個々の規制についてみると、関係各業界を中心とした現行規制の実現・維持に向けた積極的努力と相互間の利害調整の結果として説明できる部分が極めて大きいのが通例である。

状態 A から大きく乖離した状況の維持を可能とする要因の第 1 は、詳細な実態に関する十分な情報が多くの国民に知られていないことである。その形成のためには、次の 3 つの方法を組み合わせる：(i)規制の存在自体を知られないようにする；(ii)規制内容に関して検討し、場合によっては業界及び規制の実態を監視するための「専門家」のグループ（審議会はその一例）を結成し、それに対する「一任」をとりつけ、結果として詳細な実態がその外側に知られないようにする；(iii)順調に運用されているという印象を与えて、何か問題があるのではないかという視点からの国民的関心の高揚を早めに防止する。前節で取り上げた新聞業はこの要因の形成を手段として最も有効に用いてきたケースである。医療、法曹などのように従来ほとんど規制の見直し・緩和論議の対象とならなかったケースもこの要因への依存度が高い。

第 2 の要因は、安全、健康、生命、安定、文化、金融秩序の安定等の表現あるいはスローガンをを用いた説得（およびキャンペーンによる押し付け）によって形成される多くの国民が現状に満足した状態である。「社会的」価値に比べて、「経済的」価値が一段と低次元だと序列づける漠然とした国民意識（「漠然たる序列観」）の存在とともに、詳細な実態が十分には多くの国民に知られていないという第 1 の要因にも依存するが、「社会的」

⁴¹ だからこそ、前注 29 に引用した部分で渡邊氏が発言したように「法律改正でやるんだろ」と公取委事務局長に確認を求めたのである。先の引用に続く部分で、渡邊氏は「これは必ずこれだけの大きな問題になったのだから国会を通します」との回答を得たと発言している。これは「著作物の範囲の見直し」という形式をとらないという方針を確定したことを意味するから、「事実か」「いかなる責任の下での回答か」「いかなる状況で答えたのか」「内容に拘束力はあるのか」などという疑問が即座に浮かぶ。これらの点については、三輪[1996c, IV]を参照。このシナリオ通りに推移した場合には、改めて、何故公取委はメンバー構成を変更したか、誰がどのようにしてそのような決断を促したかが問われなければならない。

価値を反映するとされるスローガンに訴えることが有効な状況を強化し、同時にこれを有効に利用して支持を獲得するのである。この要因のより一層有効な利用には、次の3つの方法を組み合わせる：(ⅰ)「安定」などの「社会的」価値の重要性を強調して、その重要性は自明だとの印象を与えることによりその詳細かつ具体的な内容に対する関心の高まりを抑える；(ⅱ)内容に関して検討するための「専門家」のグループを結成し、「社会的」であることの具体的な内容の検討をここに集約するとの実質的了承をとりつけることにより、不都合な問題提起が大きな声にならないようにする；(ⅲ)順調に運用されているという印象を与えて、規制の具体的な内容に関する国民的関心の高揚を早めに防止する。

第3の要因は、現行規制に関する問題点を意識した主体が、その見直し、緩和、あるいは廃止の実現のために超えるべき多くの高い障害の存在である。規制の実現・維持にコストが必要なように、その見直し・緩和の実現にもコストがかかる。このコストを大きくすることが、緩和推進勢力の意欲を減退させるのである。一般に、状態Aへの移行を求める消費者の要求は、支持者の数は大きい、そうであるが故に結束が容易ではない。さらに、各消費者がその実現から直接受け取る便益が小さく、結局大きな声になりにくい。この要因の有効利用には、次の3つの方法を組み合わせる：(ⅰ)現行制度維持に賛成する消費者のグループを創り出したり、その活動を支援して、消費者の結束を困難にする；(ⅱ)審議会等での合意を実質的に義務づけると同時に、当該規制を含めた多くの「問題」が複雑にからみ合った状況を作り出してそこで合意を得にくくする；(ⅲ)他の行政課題と関係づけたり、政治家や他省庁の応援を仰ぐことにより、政策企画の始動の実権を掌握する所管課の企画始動のコストを大きくする。

たとえば、昨今話題の司法試験合格者数を増加させるとの法務省及び裁判所の意向に対して、日本弁護士連合会は多くの注文をつけながら、増加数の実質的な削減と増加策の実施の延期を目指してきた。司法試験は資格試験であって、本来合格者数の枠を事前に定めることになじまない。合格者数を事前に定めることは、普通の産業分野では「需給調整」と呼ばれ、監督官庁が行うものさえ望ましくないとほとんど廃止される方向である。日弁連の行動は、業者の団体が需給調整の実施方法の具体的な内容についてまで拒否権をテコにして関与しようとするものであって、他の分野ではとうてい許されないものだ。これが長年にわたって堂々として行われてきたのは、法曹分野は特別だとして「社会的規制」としての見直し論議の対象にすらならなかったこと、詳細な実態が外部にほとんど知られてこなかったことの2点に加えて、関連する制度のすべてについてその変更の前提として、裁判所・法務省・弁護士会の法曹3者間の合意が必要との「国会決議」が存在するためである⁴²。

⁴² たとえば、1970年5月に参議院法務委員会は「今後、司法制度の改正にあたっては、法曹三者（裁判所、法務省、弁護士会）の意見を一致させて実施するように努めなければならない」との付帯決議をしている。審議会にあたる法曹養成制度等改革協議会は、学識経

国民（消費者）にとって望ましい状態 A から乖離した状態・規制を実現し、維持するために努力する業界団体等のグループが、そのための政治プロセスで採用する基本戦略は、次の 3 点の組み合わせである：(1)実状および関連事項の詳細を国民に知らせない；(2)国民に知られない状態を維持するために、具体的内容に関する関心を国民が抱かないようにする；(3)一部の国民が関心を抱いても、具体的な行動を起すコストを大きくし、さらなる努力を断念させるようにする。以上のいずれにおいても、「漠然とした序列観」の存在を前提にして、「社会的規制」という表現が頻繁に用いられ、現実にも有効に機能してきた。この結果、今日「社会的規制」だとされる規制の多くは、最近に至るまで本格的には規制見直しの対象とならず、とりわけ規制のコストへの配慮を求められることがほとんどなかった。しかし、「社会的規制は、必要最小限」との基本的考え方の定着にともない、「社会的」であることの具体的内容の説明を求められ、その内容の適否および現状が「必要最小限か」という点をめぐって活発な議論が行われるようになった。このプロセスで、「社会的規制」をめぐる環境条件は大きく変貌し、関連する政治プロセスとともに規制の内容も大きく変化しつつある。昨今の新聞協会の再販廃止反対運動はこのような変化を象徴しているともみることができる。新聞等のマスメディアは規制の見直しの舞台となる政治経済プロセスを支えるインフラストラクチュアとして重要な存在である。このため、企業行動・業界構造とその提供するサービスの内容、およびそれに係る規制の今後の動向はこの国の行政改革・規制緩和の動向を大きく左右する。新聞協会はキャンペーンのキー・ワードとして「知る権利」とともに「文化性」を重視した。皮肉なことに、協会およびその構成メンバーである各新聞社の現実の行動に反映された実態は、この国の「文化性」の低さを露呈してしまった。結局、国民は自らの「文化性」を反映した新聞を持つことになるからである⁴³。

参照文献

公正取引委員会[1995]『再販適用除外が認められる著作物の取扱について（中間報告）』（政府規制と競争政策に関する研究会・再販問題検討小委員会）7月。

京極純一[1983]『日本の政治』東京大学出版会。

行政改革委員会監修[1996]『光り輝く国をめざして：行政改革委員会一規制緩和の推進に

験者・大学関係者 10 名及び法曹関係者 14 名で構成されている。以上の点に関しては、行政改革委員会[1996, pp.290-94, 446-56]を参照。

⁴³ 関連して、三輪[1996c]および『週間東洋経済』1996年8月3日号、71ページを参照。渡邊氏が日本新聞協会の代表として陳述していること、その内容に関して、どの新聞、その雑誌も内容に立ち入ったコメント等を発表せず、事実上支持している点こそが「滑稽で憂鬱な光景」であり、「文化性」を反映している。

- 関する意見（第1次）一』行政管理センター.
- 行政改革委員会規制緩和小委員会[1996]『規制緩和に関する論点公開（第4次）』7月25日.
- 三輪芳朗[1993]『金融行政改革：「役所ばなれ」のすすめ』日本経済新聞社.
- 三輪芳朗[1995a]「規制緩和は国を滅ぼす『悪夢』ではない」『日本経済の見方が逆転する本（別冊宝島 No. 236）』10月.
- 三輪芳朗[1995b]「金融・資本市場の規制緩和」『証券アナリストジャーナル』12月号.
- 三輪芳朗[1995c]「日本の業界団体：日本新聞協会の再販廃止反対運動」（mimeo. 私のホームページ参照[http://www.e.u-tokyo.ac.jp/~kanemoto/Miwa_jis.html]).
- 三輪芳朗[1996a]「農地の所有・利用にかかわる規制緩和—行政改革委員会の議論をめぐって—」『農業と経済』4月号.
- 三輪芳朗[1996b]「知る権利と再販問題」『経済広報』（経済広報センター（経団連））5号）.(私のホームページにも収録 [http://www.e.u-tokyo.ac.jp/~kanemoto/Miwa_jis.html]).
- 三輪芳朗[1996c]「ある滑稽で陰惨な光景：渡邊恒雄日本新聞協会理事・再販反対特別委員長、読売新聞代表取締役社長の衆議院『規制緩和に関する特別委員会』参考人陳述とその後」（mimeo. 私のホームページ参照 [http://www.e.u-tokyo.ac.jp/~kanemoto/Miwa_jis.html]) .
- Miwa, Yoshiro [1996] *Firms and Industrial Organization in Japan*. London: Macmillan.
- Ramseyer, Mark J. and Steven N. Kaplan [1996] “Those Japanese Firms with their Disdain for Shareholders: Another Fable for the Academy”, *Washington University Law Quarterly*, Vol.74, No.2, pp.403-18.
- 衆議院[1996]『第136国会衆議院規制緩和に関する特別委員会議録第9号』（6月5日）.
- 総務庁[1995]『規制緩和推進の状況』総務庁.
- 植草 益[1991]『公的規制の経済学』筑摩書房.