

91-J-12

日本の政府対企業関係

奥野（藤原）正寛
（東京大学経済学部）

1991年11月

奥野（藤原）正寛（東京大学経済学部）

1. はじめに

日本企業における労使関係や経営手法、あるいは下請け関係や企業系列などの日本の企業間関係——以下これらを「日本的企業システム」と呼ぼう——の一つの、しかし重要な特徴は、企業や企業間関係を構成する主体が、長期的な信頼関係を基にした協調関係を作りだすことにある。このような協調関係を基礎とした日本的企業システムの功罪については、ことなる二つの見解が存在する。

第一は、日本的企業システムは生産面においてきわめて「効率的」であり、製品の品質を高めながら生産費用をきり下げることに貢献してきたという見解である。この見解にしたがえば、日本的企業システムは日本企業が世界市場に進出することを手助けし、その結果、日本経済の成長に貢献した。その意味で日本的企業システムは、日本経済にとって望ましいシステムでこそあれ、批判の対象ではありえない。また日本製品の品質の高さを強調するならば、これら高品質の日本製品が低価格で国際的に進出したことによって、海外の消費者も利益を獲得したということも不可能ではない。

これに対して第二の見解は、日本的企業システムは「公正」ではなく「閉鎖的」であるとする。たとえば、系列や下請けといった企業間関係は新規事業者をしめだす参入障壁であり、海外企業の参入を意図的に阻止しているとする。また、床式持ち合いをはじめとした外国とことなる日本独得のシステムが日本的経営を可能にしているのであり、それらの日本独得のシステムを背景とした日本企業が、開かれたシステムのもとにある他国の企業と競争するのは公正ではないとする。

¹⁾ 本稿は、1991年2月に開催される予定だった、日本経済研究センターと米国NBERの共同コンファレンスで発表するために執筆された原稿を、同コンファレンスが湾岸戦争のため1992年2月に延期されたため、若干の手直しを加えたものである。本稿執筆のための資料の収集に当たって、東京大学経済学部資料室の高野彰氏と和田隆子さんにご協力頂いた。

この考え方によれば、日米摩擦などの背後にあるものは、日本的企業システムの不公正性である。

日本的企業システムと同じように、日本における政府対企業関係、あるいは政府対民間の関係にも、まったくことなる二つの評価が与えられてきた。産業政策をめぐる「神話」が示すように、一部の論者、とくに日本の官僚は、政府によるさまざまな産業育成政策や行政指導をはじめとしたきめ細かい行政が、日本経済の安定と成長に貢献してきたと自負する²⁾。たとえば、1985年から88年の間だけでも、172行の商業銀行と89の貯蓄金融機関が倒産した米国に比べて、日本では戦後1件の銀行倒産も存在しない。この事実は、米国に比べて日本の金融業がより集中度が高いという事実を認めたとしても、両国の間の金融行政の相違を反映し、少なくとも「金融業の安定」という評価基準からは、日本の行政システムの方がより良いパフォーマンスを示しているといえるだろう。

これに対して別の論者は、日本の行政は密室内での恣意的な決定をもとに、既存の日本企業だけを戦略的に育成しようとするとして批判する。しめだされた外国企業はその異議を申し立てる場所さえないし、かりに日本企業が違法行為をおかしても、それに対して加えられる罰もきわめて軽いものでしかない³⁾。特に、1991年に起こった幾つもの銀行・証券スキャンダルは、このような見方を強めこそすれ、決して弱めるものではない。特に証券業界における大口顧客に対する損失補填は、大蔵省が事前に認めていたのではないかと考える人が多いし、実は大蔵省が指導した結果であるとする見方さえ存在する。このような視点からは、日本の政府対企業関係は、不透明であるばかりか不公正なシステムでもある。

本稿では、公的介入や政府規制を例にとり、日本の政府対企業関係を外国、とくに米国の規制と比較する。さらに、日本の政府規制を、企業内組織あるいは企業間関係に対比することによって、その特徴を考察し、そのメリットと問題点を検討する。

本稿の構成は次のようなものである。次節では、日本における政府対企業関係の典型例として政府規制をとりあげ、1980年代を通じた規制緩和を概観する。と

²⁾ 例えば、Jonson [1982], 両角 [1966]などを参照せよ。

³⁾ 例えば、Wolfren [1989]などを参照せよ。

くに電気通信業での規制緩和を例として、日米の簡単な比較を試みる。三節では、日本における政府対企業関係の実態を考えるために、宅配便にかかわる路線トラック便の認可問題を取りあげ、その背後にある行政の実態を検討する。四節では、二節および三節で検討した日本の政府対企業関係を日本の企業システムと対比させることで、そのメリットとデメリットを考察する。五節で結論を述べる。

2. 日米の公的規制

経済学の立場から考えれば、政府規制ないし公的規制は、自由競争に経済活動をまかせたときに発生する市場の失敗に対処する手段である。したがって、さまざまな規制をその理由がどの市場の失敗に対処しようとしているかに応じて、いくつかのカテゴリーにわけることができる。第一は、自然独占などによって生じる寡占・不完全競争産業において、企業の独占力によって利用者の利益が損なわれることに対処する規制であり、しばしば「経済的規制」と呼ばれるものである。第二は、情報の不完全性や外部効果などによって生じる国民の生命・健康に対する危険、あるいは自然災害などに対処する規制である。第三は、必ずしも市場の失敗は存在しないが、規制を行うことが非経済的価値をもつために行われるものである。第二・第三は、ときに「社会的規制」と呼ばれる。もっとも現実には、必ずしも経済学の観点からはその論理的根拠が明らかでない規制も多く、これらの区分は便宜的なものでしかない。言いかえれば、戦後急速な変化をとげた日本には、根拠もハッキリせず不必要にきびしい公的規制が多く存在した。

1970年代の後半からおこった米国の規制緩和の動きを受けて、日本でも1980年代をつうじて、臨時行政調査会(通称、臨調：1981-83)、新旧の臨時行政改革推進審議会(通称、行草審：1983-86, 1987-90)の活動を中心として、公的規制がみなおされてきた。政府規制の側面では、これらの規制緩和によって、三公社(国鉄、電電公社、専売公社)の民営化(株式会社化)と日本航空の政府保有株の売却による完全民営化が行われ、とくに電気通信・金融・運輸・エネルギー・流通などの諸産業において規制緩和が進行した。第一表は、この間の規制緩和の概略を簡

草[1990]がまとめたものである⁴⁾。

たとえば電気通信業では、国内電気通信業を独占していた電電公社が日本電信電話株式会社（NTT）として民営化され、V A N部門が分離された。また業態を、みずから通信回線設備を保有する第一種とそれ以外の第二種に分離し、第一種は参入と新規サービスを許可制、料金を認可制としたものの、新規参入が認められ複数事業者による競争体制が成立した。第二種は、大規模事業は参入と新規サービスを登録制、料金を届出制とし、それ以外の事業は参入の届出だけで事業が行えることになった。

このように形式的には、公企業による独占から複数民間企業による競争へと規制が緩和された電気通信業であるが、米国とくらべると規制のあり方は緩和後も大きくことなっている。第一に、日本では参入や事業約款について許可制度や登録制度が課され、事業者は事業を行うにあたって監督官庁（郵政省）の了解をえる必要がある。これに対し米国では、料金や新規サービスの内容に対して事後的に規制を行うことしか許されていない場合が多く、また反トラスト法に基づく規制が基制の大きな部分を占める。このため日本では、新しいサービスを提供するためにも郵政省の了解が必要であるが、米国では比較的容易に提供できる。類型化すれば、日本の電気通信行政の原則は禁止であり、新しいサービスを提供したり料金を変更するためには監督官庁の許可が必要である。これに対して、米国の原則は自由であり、サービスや料金に問題があれば事後的な検討によって禁止されるということができよう。

第二に、日本では電気通信産業を監督するのは郵政省という単一の官庁であり、通産省などの他省庁は直接の権限をもたない。独占禁止法を背景に公正取引委員会もそれなりの権限を持ってはいるが、組織としてはきわめて弱体であるし、積極的な活動を行ってこなかった事実を否認しない。このため日本では、電気通信業に関わる行政は郵政省によってのみ行われ、産業全体を見通した、長期的に整合的な行政を行うことが可能である。これに対し米国の場合には、規制機関として連邦通信委員会（F C C）、司法省、裁判所、州公益事業委員会がそれぞれ権限

⁴⁾ 詳細は、Uekusa [1990]、臨時行政改革推進審議会事務局 [1988]、[1989]を参照せよ。

をもち、Check and Balanceのメカニズムが働く。この結果、米国の規制理念はときに変動し、規制のあり方も不統一になる。しかし他方、日本では監督官庁と事業者間の関係が長期的で閉鎖的なものになり、法律や通達などの明文化されたルールではなく、監督当局が裁量的・恣意的に、個別事業者の経営にまで介入して政策を実行することも多い。

第三に、日本の行政は「行政指導」によってその政策目的を実現しようとする場合が多い。行政指導を厳密に定義すれば、「行政主体が一定の公の行政目的を達成するため、行政客体の一定の行為を期待して、それ自体法的拘束力なく行政客体に直接働きかける行政の行為形式」である。つまり、当局に権限がなくとも行政指導という形で行政活動が行われ、それを被規制主体もうけいれる点に特徴がある。当局の行政指導にしたがわなければ、将来、監督官庁のもつ許認可権限によって報復されるおそれ大きいからである⁵⁾。このため、日本の行政は細部にまで目の届いた行政を行うことが可能であるが、透明性に欠けることになる。これに対して米国では、司法によるチェックが存在するから明示的な条文や判例に基づいて行政を行うことが必要となる。

以上を類型化すれば、米国の規制は「ルール依存型(rule-based)規制」であるのに対して、日本の規制は、規制する当局と規制される事業者の長期関係に基づいた「関係依存型(relation-based)規制」であるといえよう。日米間の公的規制のあり方の違いについてのこの評価は、電気通信業にとどまらず、広くさまざまな産業においてみられる。次節では、過去10年間ほどの宅配便に関わる路線規制を簡単に説明し、日本の政府対企業関係の実態を検討したい。

3. 日本の政府規制——宅配便を例として

革新的な経営者、小倉昌男氏にひきいられたヤマト運輸が、1976年に開始した宅配便は、door to doorの小口貨物輸送業務である。1976年当時、小口貨物は6kgまでは郵便小荷物、それ以上は鉄道小荷物しか存在しなかった。郵便局や国鉄の駅まで利用者が荷物を運ぶ必要のあるこれら小荷物とことなるとなると、輸送業者が

⁵⁾ いわゆる、「箸の上げ下げまで監督官庁が口出しする」という行政形態がこれである。

みずから集配・宅配することが宅配便の特徴である。他方、集配・宅配を行う大口貨物とくらべると、キロ当たりの料金を高く設定できることに宅配便のメリットがある。つまり全国にきめ細かい営業所のネットワークを作り、多数の小口貨物を集配・宅配サービスをつうじて集め、それらをまとめて輸送することで規模の経済性を活用できれば、集配・宅配サービスのコストをまかなった上で十分な利益を獲得することができる。

1976年にはじまった宅配便サービスは、集配・宅配サービスを行わない郵便小包と料金がほとんど同じであり、しかも集配の翌日には配達されるという良質のサービスに支えられて急速に発展をとげ、1982年度には郵便小包の扱い個数を抜き、1985年度には郵便小包の3倍を輸送するにいたった。このような急速な発達を背景に同業他社の参入も続き、日本通運、西濃運輸など、大規模なトラック運送業者の多くが宅配便業務を開始した。

ところで宅配便は道路運送業の一つであり、運輸省の所管である。運輸省は、主要省庁の許認可権限数を示した第二表からも明らかなように、日本の行政官庁の中でももっとも規制権限を多くもつ官庁であり、路線・料金などさまざまな許認可権限をもっている。ヤマト運輸は宅配便を確立するにあたって、全国にまたがる路線網を構築し、新しいサービスのための料金体系を作る必要があった。このため、運輸省などからの許認可をうけることが必要であった。また全国に路線網を作ることは、すでに各地で営業を行っている既存事業者との利害対立をひきおこすことでもあった。

宅配便業者が一つの地域に進出するためには、集荷した小荷物をまとめて運送するため、幹線での路線トラック業務を行わなければならない。1989年に新法が制定されるまで、このためには運輸省の認可が必要であった。しかし地方の小規模業者への影響をおそれた運輸省は、ヤマト運輸をはじめとした宅配便業者に路線認可を与えることに消極的であった。運輸省がとった対策は、新たな認可申請を受け付けはするもののその決裁を行わず、事実上棚ざらしすることによって認可を与えないという（日本の行政で普遍的に行われる）方法である。このためヤマト運輸など宅配便業者は、すでに路線免許をもっている地方業者を買収するという迂遠な方法によって路線権を獲得せざるをえなかった。それもできない場合は、道路運送法の対象外である小型の軽車両を使って運送を行った。しかし、後

者は宅配便のメリットである規模の経済性を発揮できないことは明らかである。

このような運輸省の対応の典型例は、1981年11月にヤマト運輸が申請した東北地方の3路線に対する認可申請である。5年以上も棚ざらしされたヤマト運輸は、規制緩和の世論にも支えられて、1986年2月、運輸省に対して行政不服審査法に基づく異議申し立てを行った。行政当局に対してこのような対応をとることは、日本ではきわめて異例である。これに対して運輸省は、①免許基準にしたがって輸送需要を慎重に審査しているが、地元事業者の反対が強い、②申請後にヤマト運輸は（免許の不要な）軽貨物自動車で営業をはじめたり、地元業者の路線部門を買収するなど免許申請当時と状況が変わった、などを理由として再申請をすべきだとした。しかし、ヤマト運輸は①地元業者の反対は直接の免許基準にあたらぬ、②これまでうけた免許の中にも申請後軽貨物自動車で営業した例は多い、③地元業者の買収は1985年秋のことで、行政側の対応の遅れは明らかであると批判した⁶⁾。この論争は、同年9月にヤマト運輸が行政事件訴訟法に基づく「不作為の違法確認の訴え」をおこし、これに対して、運輸省は1986年12月3路線のうち2路線に免許を与え、他方ヤマト運輸は翌年2月提訴をとり下げることで決着がついた。

以下この例をもとにして、次の三点を考えたい。第一に認可の基準はどのような形で決められるのか、第二になぜ行政当局は、認可の可否の決定を迅速に行わないのか、第三は、長期間申請を棚ざらしされた事業者は、なぜもっと異議を申し立てを行わないのかである。

まず、第一の点を検討しよう。当時の路線トラック事業の免許基準を定めた道路運送法第6条はその第2項に、免許を得られる事業者は、「当該事業の開始によって当該路線または事業区域に関わる供給輸送力が輸送需要量に対し不均衡とならないものであること」と定めていた。この需給調整条項による参入規制が、路線トラック事業に必要だったか否かはここでは問わない。問題は需給調整条項の存在が、免許を与える条件がしばしば、既存業者の経営を圧迫しないことであると解釈されてきたことである。この解釈が免許を与える基準であれば、判断基準はきわめて恣意的なものになろうし、不透明なものにならざるをえない。むしろ

⁶⁾ 日経流通新聞、1986年2月10日による。

ろ行政当局は、判断が恣意的だと批判されることをおそれて、十分な需要が存在することを証明するための形式的な要件をつけようとしかねない。

たとえば、区域貨物事業の免許において最近の規制緩和までとられてきた判断方法は、「ゴツン免許」と呼ばれる方法である。当時、運輸省が要求した需要の証明は、荷主の出荷承諾書を申請書に添付して提出させるという方式であった。「荷主の出荷承諾書」とは、もし事業を開始すれば、申請者に貨物の運送を依頼することを証明する書類である。しかし、荷主の立場からいえば、運送実績もないものに対して大量で継続的な運送を依頼するはずがない。そこで免許をえようとするものは、まず無免許で運送実績を作ることが必要となった。運輸省が採用した免許基準が、違法行為を助長することになったのである⁷⁾。

日本の行政当局が恣意性を避けるためにしばしば採用するいま一つの方法は、業界団体を通じて自主調整を行わせる方法である。森田[1986]の運輸省担当者とのインタビューによれば、「実際には免許申請を受理する際に業界団体の指導を受けるように指示することによって、事実上業界団体に加入しないものの申請を受理しないという対応が行われていた」⁸⁾という。業界団体はまた、行政当局が行政指導を行う際の有効な媒体として機能してきたことも疑いの余地がない。

第二の問題に移ろう。行政当局が迅速な決定を行わない最大の理由は、（とくに小規模の）既存事業者を保護するために新規参入を押さえようとするからである。このためにもっとも有効な方法が、（かりに届出制であっても）申請を受理しないことである。上述のヤマト運輸の3路線の認可申請が5年以上にもわたって放置された背景説明として運輸省が与えた説明①は、このことを如実に示している。もっとも、当局が意図的に既存事業者を保護しようとしていると批判するのは過酷かもしれない。当局は、当該産業を監督する責任を負っているのであり、革新的な新規事業者が参入して未知の状態におちいるよりは、従来と同じ状況が継続することを選好する理由があるからである。しかし意図のあるなしにかかわらず、結果としておこることは同じである。

監督官庁が、新規事業者と既存事業者の利害対立を調整するために決定が遅滞

⁷⁾ 森田 [1988], pp. 211-3.

⁸⁾ 森田 [1988], p. 279.

することは、日本の行政に一般的に見られる傾向である。たとえば、少なくとも最近まで大規模小売店舗が出店することが困難であったのは、よく知られているように大店法（大規模小売店舗法）の運用のためであった。つまり新規に出店を希望する業者は、地元の中小売業者の承認を必要とされ、そのために7年以上も事実上出店を拒否されるケースが続出したのである⁹⁾。

もっとも行政当局が迅速な決定を行わないのは、行わなくともすむような制度が存在するからでもある。たとえば上述のヤマト運輸の例でいえば、申請が出されてから5年以上も可否の決定を行わず、放置することができることに問題がある。しかし法律の条文に申請から決定までの期限を書き入れることで、すべてが解決すると考えることもナイーブにすぎる。大店法の場合には、届出から7カ月経てば開店できることが法律に明示されているにもかかわらず、その届出を行うこと自体に、地元との自主的な調整が必要であるとされたために、上記のように事実上出店を拒否される事態が発生したからである。

その意味で、日本の行政に関わる根本的な問題の一つは、行政行為に対する異議申し立てが容易に行えないことである。本来、行政に対して異議をもつものは、行政訴訟によって救済されるはずである。しかし、日本で行政上の処分が行政訴訟によって争われ、しかもそれによって民間事業者が救済されたという事例はほとんどきかない。これには大別して二つの理由があると思われる¹⁰⁾。第一は、行政訴訟制度のあり方である。法律概念上の理由で、行政訴訟を提訴するための資格要件はきわめて制限されており、しかも訴訟制度自体が行政の円滑な運行を妨げないように作られている。たとえば、訴えがあっても行政処分の効力は停止されないし、裁判所の決定を総理大臣がくつがえすことができたり、処分が違法であっても事情によっては原告の請求を棄却できる。第二のより重要な問題は、訴訟に必要な時間と費用が膨大なものになることである。1983年度の訴訟時間を推計した宮崎[1988]によれば、行政訴訟が提起されてから結審にいたるまでの平均所要年数は、第一審で4年、第二・三審でそれぞれ2年強である（第三表参照）。したがって、行政処分（あるいは不作為）に不満をもつ事業者も、もし最高裁ま

⁹⁾ 例えば、Okuno-Fujiwara [forthcoming] を参照せよ。

¹⁰⁾ 例えば、宮崎 [1986] を参照せよ。

で行くならば、平均でも9年近い年月とそのため訴訟費用を支払わなければならない。

それだけの費用を支払っても、満足のえられる判決がえられると予想されなければ、行政訴訟制度を使って救済を求めようとする人の数はきわめて少なくなる。事実、1989年度に提訴された行政訴訟の数は1万数千件であるが、その大多数は国税関係であり、たとえばここでとりあげた運輸省関係の提訴数はわずか55件にすぎない。しかし行政訴訟の勝訴割合などの体系的な統計はみあたらないので、行政訴訟と似た性格をもつ行政不服申し立て制度をとりあげよう。

日本の行政訴訟制度は、本来の「行政訴訟制度」と「行政上の不服申し立て制度」の二つからなっている。両者の制度上の違いは、後者が行政内部の審査制度であり、審査機関の独立性が保証されておらず、審査手続きが厳格でない反面、前者とちがって比較的短時間で事案が処理され、費用も少なくてすむというメリットをもっている。不服申し立て制度の中でも比較的制度が整っており、件数としても多い国税に関する不服申し立てでさえ、1983年度で総数で34千件、（給与所得控除制度に対する不服申し立てを除けば）わずか10千件余でしかない。しかも、その結果不服申し立ての全部または一部が認められたのは25%であり、この比率は年々低下している¹¹⁾。国税の場合をはじめ多くの場合、行政訴訟を提訴するためにはあらかじめ不服申し立てを行わなければならないから、不服申し立てで期待通りの結論をえられなかったケースだけが、行政訴訟につながる。こう考えれば、行政訴訟を提訴したとしても、それが認められる可能性はきわめて低いと考えざるをえない。

4. 日本の政府対企業関係における長期関係と信頼関係

第一節ですでに述べたように、日本的企業システムは終身雇用制、系列グループや下請け関係にみられるように、長期的な信頼関係を基にして協調関係を作り出す。ところで伝統的な経済学、とくに市場モデルは、暗黙のうちに市場で取引きされるものは財やサービスであり、その取引きは標準化されたものを対象とした、一回ごとに完結する取引きであると考えてきた。しかし現実の社会で取引き

¹¹⁾ 宮崎 [1986], pp. 94-6, 第1-4表を参照。

される対象は複雑であり、継続的な経済関係を前提とする取引も多い。

たとえば自動車は、長期にわたって同じモデルを生産するから、その部品も同一のものが要求される。しかし部品生産のためには資本設備が必要であり、一旦ある部品メーカーが設備を設置すれば、別の部品メーカーに部品の供給をきりかえることは、新しい資本設備の費用だけコストをおしあげる。逆に買取りを拒否された部品メーカーは、その設備が当該部品の生産にしか使えなければ、設備に投下した費用を回収できない。また労働行為の多くは、そのための特殊技能や熟練が要求されるが、それらの多くはOJTや生産活動の中でのみ蓄積される。したがって、技能や熟練を獲得した労働者を解雇して新たな労働者を雇用することは、企業にとっても技能や熟練を失うことになる。

このように、設備や人的資本などのストックが取引関係が継続する場合にのみ価値をもつ——リレーション・スペシフィックな——場合、当該取引は、一回かぎりの取引を別々の相手と繰り返し行うよりも、特定の相手と長期継続的に行った方が取引主体双方に有利である。その結果、これらの取引は自動車メーカーと部品メーカー間の下請け関係、あるいは企業と労働者の終身雇用制度といった長期的取引として実現される。

ところで、継続的取引は長期にわたる取引だから不確実性がつきまとう。不確実性をもつ契約（取引）は一般的に複雑になる。たとえば、不確実性を扱う典型的な取引である「保険契約」は、ある特定の状況——購入者の保有する特定の家屋に火災が発生し、その原因が天災ではなく、購入者の故意に基づくものでもない、など——が契約購入者に発生したとき、そのときにのみ、保険会社が一定額の金銭を購入者に支払うことを約束する。このため保険約款には、事後的な紛争が生じないよう条件がくわしく記載される。それでもしばしば紛争が生じ、その解決が法廷にゆだねられることも多い。

保険約款や運送約款は同一契約の利用者も多く、標準化がすすんでいる。これに対して継続的取引、たとえば従業員の雇用や部品メーカーとの下請け関係などは、おこりうる状況自体が多岐にわたり予測不可能なものが多い。これらの継続的取引を、おこりうるすべての状況に対して個別の対応を書きこんだ契約で対処することは、物理的にも費用的にも困難である。

このような場合、考えられる対応は二種類ある。第一は、さまざまな状況をい

くっかに区分して、それぞれに対する対応を契約に書きこんでおくことである。この場合、取引当事者間で紛争がおこれば、第三者である裁判所などに解決をゆだねることになる。法的に明確な長期「契約」を結ぶことで、継続的取引を担保することに他ならない。第二の方法は、取引を継続することは信頼関係にまかせ、新たな状況がおこれば、状況に応じて当事者が交渉や話し合いを行い、両者にとって最善の解決をさぐろうとする道である。これを、長期的取引「関係」と呼ぼう。経済学の専門用語を使えば、「不完全契約(incomplete contract)」にほかならない¹²⁾。

ところで、長期的契約は必ずしも常に望ましい解決方法ではない。第一に、取引されるのは多くの場合、部品の品質、労働者の労働意欲など、取引相手がコントロールできない変数であり契約に書きこむことが困難である。かりに契約に書きこめたとしても、それに対する紛争がおこったときに、第三者である裁判所などで立証することが困難である。労働者が企業ののぞむ形で働かなかったといっても、それが意図的な怠業なのか、病気などのやむを得ぬ事情によるものかを立証することが困難なように。第二に、契約をめぐる紛争は裁判所などの専門的紛争処理機関にまかされることになるが、そのためには弁護士や解決のための時間などの費用が必要である。このため、継続的取引を長期契約によって解決することは、しばしば非効率的とならざるをえない。

これに対して長期的取引関係は、より効率的な解決をもたらすことが多い。第一に、当事者間の交渉によって問題を解決するから、無駄のない効率的な解決がはかられる。もし無駄があり、ほかに当事者双方に利益をもたらす道があれば、当事者が合理的であるかぎり話し合いによってより効率的な解決が採用されるからである。第二に、交渉や話し合いが当事者間の共通利益を実現するから、当事者間の意思を疎通させるために、お互いの私的情報を交換するインセンティブが存在する。お互いに情報を秘匿しようとするインセンティブを与えかねない長期契約とちがって、より完全な情報の下でよりのぞましい解決を採用できる長期的取引関係は、一般的により効率的な解決をもたらす。第三に、あらかじめ状況ごとにその対応をきめてしまう長期契約とことなって、お互いの話し合いによって解決

¹²⁾ 例えば、Grossman and Hart [1986], Tirole [1988]などを参照せよ。

する長期的取引関係のシステムは、状況状況に応じてより適切な解決を採用することができる。

このように長期的取引関係に基づいたシステムは、契約に基づいたシステムと比較して少なくとも効率性の面からは、きわめて有効である。しかし長期的取引関係にも、いくつかの大きな欠点が存在する。

第一に、経済全体からみればサブシステムにすぎない当事者間で行われる交渉は、いくら当事者にとって効率的でも、経済全体の視点からは非効率的であることが多い。長期的取引関係から取り残されたアウトサイダーは、インサイダー同士にとって効率的な解決によって、かえって被害をこうむるかもしれない。第二に、話し合いや交渉による解決であるために、交渉力のちがいが実現される結果を大きく左右する。とくに、交渉力をもたない主体にとっては、実現される結果はときに、長期契約の場合よりかえってのぞましくないものになる。第三に、解決が当事者間の交渉によって行われるため、解決の仕方が不透明であり、現実的で実利的な解決は行われても、スジの通った解決が行われにくい。第四に、現在の約束が将来交渉によってくつがえされる可能性があるから、コミットメントをすることが困難である。たとえば契約をしておけば、部品メーカーはある車種のための設備投資を行っても、その車種が生産中止になっても補償金をえられる。しかし長期的取引関係の下では、いくらその約束をしておいても、交渉で補償金を値切られる可能性が大きい¹³⁾。

さて、筆者は日本的企業システムと外国（特に米国）のシステムの大きな相違が、ここで述べた契約に基づいたシステムか、長期的取引関係に基づいたシステムかの違いによる部分が大いと考えている。同様のことは、政府対企業関係にもいえる。すでに述べたように、日本の行政システムの多くは、単一の監督官庁が全事業者を集めた業界団体を通じて行政を行うという形をとる。参入規制があればもちろん、なくとも業界団体に加盟させるということで、事業者は行政システムのインサイダーとなる。監督官庁とインサイダーとなった事業者が、行政活動に関して長期的な関係を結ぶのである。このシステムの下で行政活動をささ

¹³⁾ 日本的企業システムの下では、これは下部の持ち合いを始めとする系列関係や、元請け企業の名声(reputation)によって担保されていると考えられる。

えるものは、業界団体をつうじて各事業者が利害を調整し、場合によっては当局に業界ののぞむ行政行為を選ばせられるというアメと、当局のもつ権限というムチである。インサイダーとなった事業者と監督官庁は、法律やルールにこだわらずお互いにメリットのある道を探り、細部にまで目の行き届いた行政が実現されることになる。

このことは、規制緩和の推進方策に関する調査研究を取りまとめた伊藤の次の総括からも明らかである。

ここで明らかなことは、参入の許可が得られなかった者、もしくは得られそうもないものにとって、「許認可」が規制としての意味を持つことである。・・・問題は、参入の許可を与えられた者にとって、それがどういう意味をもつかということである。この点――許可の種類・内容にバラツキはあるにしても――概してそれが有形無形のベネフィットをもたらすということには、異論がないであろう。つまり、それは受益的作用としての一面をもっているのである。だが、参入の許可はたんなる受益にとどまることはできない。特権が特別の義務を伴うように、それは、同時に、参入を認められた者に対して特別の負担を課することになる。正統と認知された業界団体に加入し、そのメンバーとして監督官庁による政策の実施に協力する――監督作用を「代替」して実施する――という負担がそれである。日本の業界団体――業界団体という現象自体はアメリカにもイギリスにも存在する――の特徴が関連企業の「全員加入」にあるということはつとに指摘されてきたことであつたが、実際、本研究会における討議の過程で明らかにされた日本型政府産業関係の最大の特徴は、「アウトサイダーの非存在」ということであつた。もちろん、こうした「全員加入」は強制の契機なしには成立しえない。この契機を提供していたもの、それが他ならぬ許認可だったのである。その先行過程や後行過程と関連させ、一連の規制作用の一環として許認可を捉える必要があるという上述の要請は、一つにはこの点から導かれたものであつた。この先行過程や後行過程の中で、「全員加入」の了解が生まれたり、監督作用の「代替」の約束がとり交わされたりすることになるのである。ここには、明らかに、参入の許可が得られなかった者に対する規

制とは性質を異にする、いまひとつのインサイダーに対する規制が働いている。つまり、許認可には二重の規制作用が含まれていたのである。このことが日本の規制行政をユニークなものたらしめていたことは疑問の余地がない¹⁴⁾。

さて日本の行政システムが、日本的企業システムのように長期的関係をてことして機能しているなら、長期的取引関係の欠点がここにも存在するはずである。事実、日本の行政がインサイダーのための行政であり、既存事業者の既得権をまもる場合が多いこと。また、新規参入をくわだてる（国内・国外の）企業や消費者の利益が無視されているという指摘は、あらためてくりかえすまでもない。さらに、1981年に通産省が、貿易管理令という乗用車輸出問題とは無関係の権限行使をてこととして、対米乗用車輸出の自主規制を業界にうけいれさせたように、さまざまな権限を背景として日本の官庁が法的根拠のない行政を民間に強いることも事実である。また、日本の行政の不透明性と、当事者である監督官庁と既存事業者にとって現実的で実利的な解決がはかられやすいということも、あらためて述べるまでもない。

しかしながら、ここで述べたことは必ずしも日本の行政システムが、すべての面でのぞましくないという意味ではない。ちょうど日本的企業システムが効率性の面からは有効であったように、日本的行政システムはそれなりに有効である。

銀行業を例にとろう。銀行業では、銀行倒産にともなう預金者の保護が必要である。しかし、預金者保険のように安易に預金者の保護を行うと、米国の貯蓄組合(saving and loans)の例が示すように、経営者や投資家はリスクの高い貸付に走る。預金者保険がなければ、経営が破綻したときに顧客である預金者のこうむる損害を考えて（あるいはその結果発生する個人的負担のために）、堅実な貸付しかできない。しかし預金保険があれば、経営が破綻しても預金は保険がカバーするから、うまくいったときの収益率だけを考えればよい。その結果、リスクの高い貸付が増加する。モラル・ハザード(moral hazard)である。

これに対して日本では、参入規制などのさまざまな規制によって競争を制限することで、銀行業にレント（超過利潤）を与え、経営を安定化させてきた。さら

¹⁴⁾ 伊藤 [1988], pp. 121-2.

に、大蔵省や日本銀行が個別銀行の経営内容にまで立ち入るとともに、経営状態が悪化した銀行があってもそれを公開せず、立て直しを援助してきたといわれる。この結果、戦後日本の銀行業は、倒産がまったくないという意味できわめて安定的に機能してきた。いうまでもなく、そのためには低い預金利子率をはじめとして、さまざまな形で利用者がコストを負担してきた。しかし植田[1990]が示すように、少なくとも銀行業においてはそのコストは（米国とくらべて）それほど高くはなかったといえることができる。

5. 終わりに

本稿で筆者は、日本の政府対企業関係を米国のそれと対比した。そこでの主張は、日本のそれは長期関係に基づいた「関係依存型規制」であり、米国のそれは契約社会の「ルール依存型規制」であるというものであった。いうまでもなくこれは類型化であり、日米の差がすべてこれによって捉えられるものではない。また日米以外のたとえばヨーロッパの政府対企業関係は、本稿の視点には入っていない。しかしこのような類型化は、日本の行政システムあるいは日本的システム全体の本質を捉えるためにある程度有効だと思われる。

このような類型化によって筆者が主張したのは、日米それぞれのシステムには、それなりのメリットとデメリットがあるということである。日本的システムは、インサイダーにとって効率的で安定的なシステムを保証する。しかしアウトサイダーである新規参入を企てる企業や消費者にとっては、このシステムは閉鎖的であり異議を申し立てるコストも高い。逆に米国のそれは明示的なルールに則った透明なシステムであり、インサイダーとアウトサイダーを区別しないし、異議申し立てのコストも低い。しかし米国型の行政も、運用の弾力性に欠け、問題の細部まで見通した機動的な解決をはかることが困難だという欠点をもっている。

念のために付け加えておけば、異議申し立てのコストを低くすることだけで、問題が解決するわけではない。敗訴しても相手側の弁護士費用を支払わなくて良いという米国の司法システムは、ちょうど銀行業における預金保険システムのよように、勝訴の可能性が小さくとも、勝訴すれば得られる利得が大きい（リスクの大きい）訴訟を不必要に増やすインセンティブを与える。異議申し立ての場所を確保しながらそれを社会にとって低い費用で運営するためには、それなりのシス

テムが必要である。

このように、両国の行政システムは大きくことなっている。しかし、日本社会が国際社会の中で占める役割がこれだけ増大し、外国企業の日本国内での活動が一層拡大して行こうとしている現在、このような行政システムの不整合性が残されることがのぞましいとは考えられない。国際的な観点からは、少なくとも日本の行政システムの次の3点は、国際的整合性のためにも早急に改善する必要があるように思われる。第一は、行政手続きを透明なものにし、異議申し立てのコストを低下させることである。すでに述べたように、行政訴訟を容易に行えるようにすることは、必ずしも米国型の訴訟社会になることではない。第二は、企業内組織や企業間関係とことなっていて、行政という公的な側面においては、インサイダーとアウトサイダーを区別すべきではない。そのためにも、許認可などの政府規制を一層削減すると共に、業界団体を通じた行政はできるだけ避けるべきであろう。第三に、行政手続の透明性を高めるためにも、インサイダーに比べてアウトサイダーの不利益を減らすためにも、行政サイドの情報をできるだけ公開することである。

第一表

日本における規制緩和

産業	臨 調	旧 行 革	新 行 革	改正法規等	参 入	料 金	規制緩和内容
							その他
信：電気通信	○		○	1985電気通信事業法	◎	◎	NTT民営化
電波			○		○		電波利用の拡大
輸：トラック	○	○	○	1989貨物自動車輸送事業法	◎	◎	事業区分の抜本見直し
貸切バス		○			◎	◎	乗合バスは料金・事業内容も緩和
タクシー		○			○		事業区分見直し
航空		○	○	1986運輸政策審議会最終答申	◎	○	JAL完全民営化
海上運送		○	○		○	○	合併規制緩和
運送取扱			○	1989貨物運送取扱事業法	◎	◎	
港湾運送			○			○	
倉庫			○			○	
融：銀行	○	○	○	1981銀行法改正、審議会答申		○	業務規制、店舗規制、営業時間規制等の緩和
証券		○	○		○		業務規制、店舗規制緩和
損害保険	○		○		○	○	業務規制、資産運用規制の緩和
生命保険		○	○		○	○	業務規制、資産運用規制の緩和
社：石油精製	○	○	○				設備規制、生産規制、輸入規制緩和
ガソリン販売		○	○		○		設備規制緩和
電気および		○	○				各種の割引料金制度の導入促進
都市ガス		○	○				
通：大規模店			○		○		設備規制・営業時間規制の緩和
酒類	○		○		○		
たばこ	○			1985たばこ事業法	◎		専売公社の民営化、専売制の廃止
業：農業生産			○				食管制による価格規制の適正化、生産調整の弾力化、米検査制度の簡素化
米流通			○		○		営業地域規制弾力化、自主流通米の拡大、特定農産物の輸入弾力化
農業資材			○	1989肥料価格安定臨時措置法を廃止する法	◎	◎	
の他：蚕糸製紙	○				○		設備規制の廃止、検査制度の民間移行
ニュービジネス			○	1989特定新規事業実施円滑化臨時措置法			ニュービジネスの開業促進

注) 規制緩和内容における◎印は法改正を伴う実質的な規制緩和、○は現行規制法を前提として法運用の弾力化をする。

資料) 臨調OB編『臨調・行革審』(行政管理研究センター、1987年)、臨時行政改革推進審議会事務局『規制緩和ぎょうせい、1988年)、公正取引委員会事務局『物流関連、消費者向け財・サービス供給、農業関連分野におけるの概要』(公正取引委員会、1989年)

(注) 植草 [1990] より引用。

第二表

主要官庁の許認可等省庁別事項数

把握時点 省庁名	1985. 3. 31	1989. 3. 31	1990. 3. 31
科学技術庁	218	291	291
環境庁	149	159	162
大蔵省	1,116	1,173	1,195
厚生省	936	1,015	1,033
農林水産省	1,263	1,270	1,299
通商産業省	1,870	1,900	1,908
運輸省	2,017	1,962	1,988
郵政省	265	284	306
労働省	532	560	559
建設省	742	804	808
計	10,054	10,441	10,581

(資料) 総務庁行政監察局、「許認可等の統一的把握の結果について」、1990年11月。

第三表

行政訴訟の判決までの審理期間別割合

処理年数	2年以内	3-5年	6-9年	10年以上	平均年数
地方裁判所	41.3%	35.8%	11.0%	11.9%	3.98年
高騰裁判所	70.2%	22.8%	3.5%	3.5%	2.30年
最高裁判所	53.8%	38.5%	7.7%	---	2.38年

(資料) 宮崎 [1986], p. 89.
(年度) 1979年.

参考文献

- Grossman, S.J. and O.D. Hart [1986]
"The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration," Journal of Political Economy, Vol.94, pp.691-719.
- 伊藤太一 [1988]
「規制緩和をめぐる理論状況とその推進方策」『規制緩和の推進方策に関する調査研究報告書』、総務庁官房企画課。
- Johnson, C. [1982]
MITI and the Japanese Miracle--The Growth of Industrial Policy 1925-75, Stanford University Press, Stanford.
- 宮崎良夫 [1986]
「行政不服審査制度の運用と問題点」『社会科学研究』, Vol.38(2), pp.85-134.
- 森田朗 [1988]
『許認可行政と官僚制』, 岩波書店。
- 両角良彦 [1966]
『産業政策の理論』, 日本経済新聞社。
- Okuno-Fujiwara, M. [1991]
"Industrial Policy in Japan: A Political Economy View," in P.Krugman (ed.) The United States and Japan: Trade and Investment, University of Chicago Press, Chicago.
- 臨時行政改革推進審議会事務室 [1988]
『規制緩和』、ぎょうせい、東京。
- 臨時行政改革推進審議会事務室 [1989]
『規制緩和の推進』、ぎょうせい、東京。
- 塩野宏 [1981]
『行政指導に関する調査研究報告書』、行政管理庁。
- Tirole, J. [1988]
The Theory of Industrial Organization, MIT Press, Cambridge.
- 植田和男 [1990]
「日本型規制の”功罪”」、現代経済研究グループ編『日本の政治経済システム』、日本経済新聞社。
- 植草益 [1990]
「日本の政府規制—その国際的調和・統一に向けて—」
- Uekusa, M. [1990]
"Government Regulations in Japan: Toward Their International Harmonization and Integration," in K.Yamamura (ed.) Japan's Economic Structure: Should it Change?, Society for Japanese Studies, Seattle.
- Wolfren, K. van [1989]
The Enigma of Japanese Power, Macmillan, London.