

2-3 政府・社会関係

2-3-1 理論的視角—戦後日本の政府・市場関係を中心に

2-3-1-1 比較の視座

(1) 国際比較

1980 年代の国際比較政治経済学—90 年代以降とは日本の評価は逆

P. Kazenstein, *Between Power and Plenty* (1978), *Small States in World Markets* (1985)

アメリカ：分権的な社会と国家を持つ自由主義的な資本主義

日本：強い国家—国家主導の資本主義は世界市場の変化を先取りして積極的に対応

ヨーロッパ小国：コーポラティスト的国家構造、世界経済変化に事後的適応+補償

J. Zysman, *Governments, Markets, and Growth* (1983)

英米：価格メカニズムに基づき資本市場で資金調達—企業主導

日仏：金融機関からの融資、金利は政府規制—国家主導

独：金融機関融資、金利は金融機関が自主的にコントロール—コーポラティスト的交渉

2 つの次元

①政府（国家）と市場（企業）の力関係 cf. 中間としてのネットワーク

②政府政策の「賢さ」=能力

(2) 分野比較—ネットワークの態様

類型化基準—閉鎖性・開放性、官僚の関与、関係の密度、ネットワークの規模

類型：政策共同体—イシューネットワーク

2-3-1-2 日本の政府市場関係をめぐる議論 cf. 建林、久米、真淵

(1) 強く賢い政府

ジョンソン『通産省と日本の奇跡』—開発型国家：国が重要な社会的、経済的目標を設定

強い国家—政策形成過程が個別の政治圧力から隔離され官僚に自律性

産業政策の内容が「市場適合的」—税制、金融等の多様な間接的政策の採用

cf. 「新しい（戦略的）貿易論学派」

(2) 強く賢い市場

経済学者は産業政策に批判的—パトリック、小宮、香西

限定的効果論—篠原、鶴田

日本の財政制度—国債発行に対して非常に警戒的—財政法 4 条：国債発行原則禁止

(3) ネットワーク論：多くの場合賢さ

ネットワーク国家論=国家の強さを国家と社会の制度配置から測定

ザイスマン、オキモト、「新日本株式会社論」（ノーブル）

政策形成における審議会、政策執行における業界団体への注目

村松：日本の官僚制の「活動量」は近代化という大きな目標を与えられたが故に大きかったが、独自のリソースをあまり持たなかったが故にその「自律性」は小さかった

村上：「仕切られた競争モデル」=日本経済の主要部分は、産業毎に分離されたサブシステムに仕切られており、その仕切りの中では激しい競争が起こっていた。政府規制の役割は、主にそのような仕切りを作り、維持することにあり、競争行動そのものを直接に規制することにはなかった+官僚制の政治からの自律

制度派経済学：市場での「取引コスト」（情報コスト、交渉コスト、契約コスト）を想定することで、制度=ネットワークそれ自体の経済的合理性を説明しようとする

(4) But 産業と行政の相互依存的なネットワークの存在から市場志向性を導くのは論理的

飛躍—相互依存関係は市場の働きを歪める可能性

新藤：行政指導による業界「丸抱え」—村上は仕切られた競争としてプラス評価

村上一分野による違いの認識

建林一個別主義的分断的政治過程の（意図せざる）経済的成果？

サミュエルズ：官僚制に広い管轄権を認める代わりに、そこでのコントロールを弱め、私企業がそこで自由に活動することができるという官僚と私企業の「相互の了承」成立
＜石炭＞

決して国有化されることもなかったし、整理統合されることもなかった
個別的に強い影響力を持つ民間利益団体が十分集権化されていない官僚と連合
「石炭産業を国有化した方が安くついたであろう」
＜電力＞

1909年から1910年：後藤新平は水力発電の国家独占主張⇔電力産業、内務省
政党は水利用権と配電免許求める電力会社支持者

政友会と民政党の競争～東京電燈と東邦電力の代理競争

1935年：内閣調査局の下で国営化検討－1939年：日本発送電発足

1952年：電源開発－特殊会社：電力製造卸売りするが直接消費者に売り込むことは禁止
民間の支配維持

＜石油＞

国営石油会社作りは失敗

通産省の政策：国策会社設立→民間企業の合併促進

1966年：石油開発公団設立計画－1975年：民間企業とともに共同備蓄に携わる権利取得
＜代替エネルギー＞

原研コストの半分は9つの電力会社が共同で引き受け

通産省と電力会社の争い：1957年電源開発の軽水炉参入への反対（322）

日本の原子炉は「優等生」←先見の明ではなく国家と企業の相互同意という政治的交渉の産物

＜まとめ＞

アクター内部の政治的抗争を事前に理解する必要＝相互同意の政治

（5）政策分野間関係（財政・金融政策、産業政策）のインパクト－賢さ担保メカニズム

真淵：通産省と大蔵省の間で生じる「政策の市場」

久米：大蔵省が金融政策にも責任を負う制度配置（＝通貨安定への配慮）の下で均衡財政主義の定着促進、予算過程＝擬似市場的な政策決定過程、産業政策－補助金よりも市場志向的な優遇税制・低利融資が政策手段に（予算過程において補助金を獲得する政治的動員力に劣る通産省が予算過程をバイパスしようという思惑）

（6）行政ネットワークの類型化 cf. 辻中

階統型－管轄、権限が媒介物－運輸省等

資金型－職員数、予算額、補助金額等が媒介物－文部省、大蔵省等

情報型－審議会数、私的諮問機関数、委託費等が媒介物－通産省、厚生省等

（7）量⇔力、能力 cf. 前田－グレーゾーンを入れても量は多くない

マクロ動向－曾我 2013

OECD 各国政府支出対 GDP 比：図 13-2（327）

労働人口に占める公務員比：図 13-4（331）

サードセクターの大きさ：図 13-7（339）

NPO 数の変化：図 14-5（368）

2-3-1-3 戦後日本における政府・市場関係の歴史的形成過程

（1）経緯

戦後直後－社会民主主義的イデオロギー有力－傾斜生産方式

吉田第2次内閣－ドッジラインによる米国からの圧力を利用して日本経済を自由主義化
鳩山岸路線－閉鎖的一国資本主義

池田内閣＝日本版「埋め込まれた自由主義」(久米)

(2) 大蔵省と経済安定本部の予算権限を巡る争い

大蔵省：自由主義的な均衡財政主義掲げる

主計局の総理庁移管問題が 1951 年まで論じられる

(3) 公企業の経営形態の変容－戦後直後の公的性格の強化と緩和 cf. 魚住

昭和期：国策会社急増－官民協力の行政手法としての国策会社

営団の論理：官民協力の枠内－私法人の延長に位置づけ

採算ベースに乗らないもの－経済界に配慮

戦後期：公団の誕生

GHQ：統制会・国策会社の解散とそれにかわる公的機関 (public agencies) の設置等を

存続した帝都高速度交通営団も民間出資を排除し、1951 年公法上の法人に

官民協力の論理の枠内の戦前の営団は消滅－公社構想：配給を政府の責任で行う必要

私的独占を排除するための公的独占の論理を持つ行政手法

GHQ 慎重姿勢に－行政手法として大規模に活用されることはなかった

国家行政組織法上の位置づけ

行政調査部：現業官庁の一般行政からの分離構想←能率性確保、監督経営分離

マッカーサー書簡：public corporation 化されれば国家公務員(争議権、団体交渉権剥奪)

から除外

実質骨抜き：日本専売公社法案等－1 つの新しい行政機関の出現：状況対応的な行政手法

公社→「官界で使い易い」公団へ

(4) 通産省の 2 重の性格

吉田は商工省を統制経済的思想に立つものとしてその変革を企図

商工省と貿易庁を統合して通商産業省を設置する動き－ドッジ来日直後に発表

通産省は貿易主義を受け入れたものの重化学工業路線とる－原局が影響力回復

(5) 賢い市場非介入は維持されたのか？－テストケースとしての財政赤字

①山口：大蔵省は予算編成過程に政治アクターをより多く組み込んで、予算獲得をめぐる政治競争に内在する抑制機能を財政規模膨張の抑制に利用する方法をとった－しかし結局政治競争は膨張圧力に

②真淵：財政と金融一体故－小さな政府をもたらしてきた制度配置が逆方向に機能

日本の財政金融制度の特徴は大蔵省という 1 官庁が 2 つの分野を掌握していたこと

日本の財政制度－国債発行に対して非常に警戒的：財政法 4 条：国債発行原則禁止

但書「公共事業費、出資金及び貸付金の財源」については国会の議決の範囲内で国債発行可－定義不明確、会計操作可能－いったん発行されれば抑止力にならず

財政法 5 条－日銀による直接引き受けを原則禁止しかし間接引き受け規制ルール未確立

金融制度

1948 年 8 月連合国総司令部財政金融課－バンキングボード構想

日本銀行強化案－日銀内部に政策委員会設置(政策委員会決定日銀実施)で決着＋限界日本銀行の政府への従属性の意味－70 年代財政赤字が拡大：金融機関特に銀行が負担吸収

1965 年：「建設公債の原則」、「市中公募の原則」を確認＝「新しい歯止め」

1975 年以降大量の赤字国債の発行－市中消化の歯止めかかるのは証券会社引き受けのみ大蔵省の銀行業界への依存状況－規制緩和－健全？

2-3-1-4 転換期の課題－現在の位相：ガバナンス化と政府強化の並存

(1) 行政ネットワークの変容

1980 年代から 90 年代：階統型、資金型→情報型(辻中)

政策共同体→イシューネットワーク？：農業(農商工連携、6 次産業化)、エネルギー(分散型電源、スマートグリッド)

(2) 金融行政の強化？

金融行政における政府の強さ・賢さ問題—小林・加藤 cf.従来の仕切りによる歪み
能力問題：「当時の政策当局者は、バブル崩壊の影響を軽く見積もっていたのではなく、むしろバブル崩壊が日本経済にどのような影響を与えるのかまったく判断できなかった」

金融行政における相互依存ネットワーク管理問題

市場・企業問題—債権者のモラルハザード：経営者は目先の利益追求のために企業存続
土地処分の方法について担保権者の合意が取れないという問題

政府・制度問題—財政投資による建設業・不動産業延命効果、企業会計・監査の問題
システム間での優先順位付け？—真淵

不良債権処理を進める公的資金投入決定は先送り

しかし背後に財政政策の「先取り」も存在=1996年の消費税引き上げ決定：3%から5%

1989年消費税導入の影でも公定歩合引き上げが犠牲に

システム間の相互作用—住専処理（銀行、農林系、国民負担分担）：村松・柳川

護送船団方式の動揺

農林族議員の意を受けて農水省経済局長は主計局、次官との間で「落とし所」探る

—農林系金融機関の負担分担を介した政治家の個別的介入、銀行局長バイパス

—首相、蔵相もバイパス

金融行政の強化

監督当局が独自の判断で迅速機敏に資本注入や厳しい経営改善命令等の行政措置を発動
金融庁において厳格な検査を迅速かつ十分に行う体制

cf.米国監督当局は3000人の検査官、日本の金融庁は財務局入れて1000人(2001年度)

権利調整の迅速化—債権者委員会創設

従来の仕切りの問題—新たなシステム間連携

担保資産が市場で投売りされないようなバッファとしての資産管理機関

整理回収機構と住宅都市整備公団の提携

(3) 安全規制の強化？

原子力安全規制の強化

契機：東電問題—技術基準の改定の遅れ—告示 501号維持基準の欠如、不十分なモニタ
リング—技術基準モニタリングの自主検査への依存

原子力安全・保安院、原子力安全基盤機構創設—メーカーからの人員確保

福島原発事故—原子力規制委員会（事務局：原子力規制庁）創設—安全に加えて、セキ
ュリティ、保障措置、放射線防護機能も統合

cf. ただし、自主規制的機能が重要な局面も—アメリカの INPO の役割

医薬品安全審査の強化

初期条件 cf.石原昭夫

課題としてのドラッグラグ：治験あるいは審査の段階で時間がかかること

2004年：医薬品医療機器総合機構（PMDA）発足—2007年より2012年にかけて相談審
査業務改善のための新プランを実施。米国のような審査のスピードアップを目標にか
かけ新薬担当審査官を増員した（新薬担当審査官は2004年に154人だったものが2010
年には381人。PMDAの総職員数も、同期間に256人から605人に増員）

2009年：PMDA国際部設立—諸外国との連携強化、およびICHなどにおけるガイドラ
イン作成等の国際調和活動

トランスレーショナルリサーチへの注目—基礎研究、臨床研究、一般医療への応用・新
産業創出までの各段階に存在する魔の川（基礎研究と臨床研究の間）、死の谷（臨床研
究と応用の間）の克服—各段階を理解し適切な道筋を示せる「目利き」、「船頭」が必
要

便法としての国際調和化とその限界

<参考文献>

- 西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第3巻：政策と行政』有斐閣（1994年）
久米郁夫「政治経済環境の変化と行政システム」
真淵勝「財政・金融政策」
建林正彦「産業政策と行政」
- 村松岐夫・奥野正寛編『平成バブルの研究（下）』東洋経済新報社（2002年）
村松岐夫・柳川範之「戦後日本における政策実施：政党と官僚－住専処理から」
真淵勝「財政政策の成功と金融政策の失敗－「先取り」と「先送り」の政治経済学」
- 石原昭夫『F D A巨大化と近代化への道』薬事日報社（1999年）
- 魚住弘久『公企業の成立と展開：戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社』岩波書店（2009）
- 小林慶一郎・加藤創太『日本経済の罫』日本経済新聞社（2001年）
- リチャード・J・サミュエルズ『日本における国家と企業－エネルギー産業の歴史と国際比較－』多賀出版（1999）
- 新藤宗幸『行政指導－官庁と業界のあいだ－』岩波書店（1992年）
- 前田健太郎『市民を雇わない国家：日本が公務員の少ない国へと至った道』東京大学出版会（2014）
- 村上泰亮『反古典の政治経済学上・下』中央公論社（1992年）
- 山口二郎『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店（1987年）
- Frank Schwartz (1998). *Advice and Consent: The politics of consultation in Japan*, New York, NY: Cambridge University Press.