

グローバル化の浸透に伴う日本型官民関係の分化 ——テレコムセクターと 金融セクターにおける制度変化の比較研究——

和 田 洋 典*

- I はじめに：グローバル化論と歴史的制度論の狭間
- II 分析枠組み：類型モデルと政策パラダイム・シフトの理論
- III テレコムセクターと金融セクターにおける制度化された官民関係
- IV テレコムセクターにおける官民協調の枠内での制度変化
- V 「三次的変化」として進行した金融セクターの制度変化
- VI 結論

I はじめに：グローバル化論と歴史的制度論の狭間

高度成長期における日本の官民関係の特徴は、官が権威主義的にその意思を民間企業に押しつけることなく、産業セクターごとに構築した協調関係を通じ、行政指導などインフォーマルな手段を多用しつつ、利害を巧みに調整してきた「官民協調」にあるといわれる¹⁾。

S. ヴォーゲル (Steven K. Vogel) は、そうした調整能力は、1980年代以降の規制緩和局面でも存分に発揮された、と論ずる。ヴォーゲルは、日本のテレコム (電気通信) セクターおよび金融セクターにおける所轄官庁が、新規参入を解禁する一方、参入の過程を管理するため、新たに市場競争を律する規制を導入したと指摘し、規制緩和を機に却って官が権力を強化する様を「戦略的再強化 (strategic reinforcement)」として概念づけた。つまり、彼によれば、日本における自由化

『一橋法学』(一橋大学大学院法学研究科)第7巻第3号2008年11月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科博士後期課程

1) Daniel I. Okimoto, *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*, Stanford: Stanford University Press, 1989 (渡辺敏訳『通産省とハイテク産業——日本の競争力を生むメカニズム』サイマル出版会、1991年); Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925-75*, Stanford: Stanford University Press, 1982 (矢野俊比古監訳『通産省と日本の奇跡』TBSブリタニカ、1982年)。

は、通常、想像されるように国家を衰退させたのではなく、新たに裁量的な許認可権限を獲得する機会を提供し、国家を再強化したという²⁾。

しかし、90年代以降、規制緩和・行政改革路線が政権を跨いで定着するに至り、もはや官が既得権益を維持する範囲内で改革の流れをコントロールしているとはいえなくなっている。つまり、従来の制度的特徴のうち、官の主導性という部分については、大幅に後退したのである。

このように変化の兆しを見せる日本政治経済の中軸的制度としての官民関係の行く先を見定める上で参考になるのが、国際政治経済学／比較政治経済学におけるそれぞれ国際要因、国内要因に注目した2つの枠組みである。

第1に、国際要因を重視したグローバル化論がある。グローバル化の圧力という場合、通常、想定されるのは、貿易・資本市場の発達、米国などの主導する国際的な自由化と情報通信技術革新などのトランスナショナルな技術経済要因であろう。本稿では、これに以下の2つの要素を加え、グローバル化をより広義に捉えることにしたい。それは、グローバル化を政治過程に体现される力学として捉えるサーニー (Philip G. Cerny) の提示する「外圧」と「内圧」である。「外圧」は、一般に用いられるのと同様に、外国政府や国際機関による制度改革要求を指す。一方、「内圧」は、企業、投資家、政府関係者といった国内アクターが、グローバル化への対処の必要性を認識し、そのための制度改革を要求するというものである³⁾。

このようなグローバル化論の枠組みでは、それらの圧力が、世界的にアングロ・アメリカン型の制度への収斂をもたらすと予測する。ここで注意を要するのは、アングロ・アメリカン型として想定されているのが、市場への国家介入が限りな

2) Steven K. Vogel, *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Ithaca: Cornell University Press, 1996 (岡部曜子訳『規制大国日本のジレンマ——改革はいかなされるか』東洋経済新報社、1997年)。

3) Philip G. Cerny, "Capturing Benefits, Avoiding Losses: the United States, Japan and the Politics of Constraint," in Susanne Soederberg, Georg Menz and Philip G. Cerny, eds., *Internalizing Globalization: The Rise of Neoliberalism and the Decline of National Varieties of Capitalism*, Basingstoke, U.K.: Palgrave, 2005, ch.7. このように「内圧」を定義すると、後述する国内要因との実証上の区別が困難になるが、概念上、外部要因に起因する国内アクターの認識・行動についてはグローバル化の「内圧」とし、外部要因に起因しないものを国内要因と呼ぶ。

くゼロとなるレッセフェール型の政治経済ではないことである。というのも、官民協調関係が存続してきたセクターには、通常、何らかの本源的な「市場の失敗」が存在するためである。

たとえば、金融セクターの場合、銀行と預金者間の情報の非対称性により、1つの銀行の破綻が信用不安を呼び起こすことで、他の健全な銀行にも連鎖し、市場全体が機能不全に陥るというシステミック・リスクの問題がある。また、国営独占を出発点とするテレコムセクターにおいては、通信回線とその敷設に必要な管路、電柱などの設備を旧国営事業者が独占的に保有することから、自然独占性が完全に解消されない問題がある。

これらの「市場の失敗」は、セクターの特質に内在するものであるため、インフォーマルな利害調整、協調関係に基づく介入手法の有効性が低下した後も、政策介入の必要性がなくなることはない。そこで、従来の介入手法に代わり、明文化されたルールと市場規律に依拠し、官民がアームズ・レングス（一定の距離）を保つ新たな規制国家（regulatory state）スタイルの介入の必要性が増すことになる。

第2に、国内要因を重視した歴史的制度論の系譜に属する日本型資本主義論がある。アンチョードギー（Marie Anchordoguy）、シェード（Ulrike Schaede）は、それぞれ「共同体資本主義（communitarian capitalism）」、「協調的資本主義（co-operative capitalism）」という概念を提示し、日本型資本主義の本質が、共同体意識で結びつく官民の相互扶助的な協調関係にあると論じた⁴⁾。

この立場が示唆するのは、歴史的に形成された制度としての官民協調関係の粘性・経路依存性は非常に強く、グローバル化の圧力を受けても容易に変化しないということである。つまり、グローバル化を受け自由化はある程度進展するも

4) Marie Anchordoguy, *Reprogramming Japan: The High Tech Crisis under Communitarian Capitalism*, Ithaca: Cornell University Press, 2006; Ulrike Schaede, *Cooperative Capitalism: Self-Regulation, Trade Associations, and the Antimonopoly Law in Japan*, N.Y.: Oxford University Press, 2000. 両者の力点の置き方の差や日本型資本主義論全体における位置づけについては、拙稿「日本型資本主義論の新たな視座——資本主義の多様性とグローバリゼーションの観点から」本誌、第6巻第2号、2007年7月、981-1012頁および第6巻第3号、2007年11月、1437-54頁を参照。

の、個々の政策形成が、官民協調関係において調整されるため、およそ関係アクターの合意が不可能な変化は阻止されることになる。そして、漸進的な自由化が蓄積し、官の活動が相当縮小しても、官の抜けた穴が業界団体など民間アクターにより埋められる。その帰結は、民間主導のカルテル的な「産業自主統治 (industry rule)」の実現であり、官民間の協調的な相互扶助関係は結局、維持される、というものとなる。

本稿では、強固に制度化された官民関係を有し、かつ、グローバル化の影響を受けてきた産業セクターを事例として取り上げ、グローバル化と国内制度の力学がどのように働いたかについて歴史的な比較検討を行う。諸産業セクターのうち、前者のグローバル化論の論理に沿った変化が進んだと見られてきたのが、金融セクターである。かつて、大蔵省時代の官民関係は、「護送船団方式」と呼ばれ、密接な官民関係を通じた利害調整により、各業態の保護育成を図る点に特徴を有した。これに対し、現行の所轄官庁である金融庁は、90年代以降の重点的なグローバル化の圧力とそれに伴う改革過程を経て、業界とアームズ・レングスな距離を保った上で、ルールベースで業界に不利な行政処分をも駆使する「強い国家アクター」として、従来とは一変したかたちで再生を遂げた。

他方、テレコムセクターでは、金融セクター同様、90年代以降重点的にグローバル化の圧力を受けきたものの、NTTの地域独占を前提とし、総務省がその範囲で利害調整をしながら競争を導入していくという郵政省創立以来の官民関係(「電気通信秩序」)が継続している。つまり、ここでは歴史的制度論の論理に沿う展開が生じている。こうした捉え方に対しては、テレコムセクターにおいても自由化や競争が進展した以上、金融セクター同様にグローバル化の論理に沿った抜本的な変化を遂げたと見てよいのではないかとの疑義が呈せられるかもしれない。たしかに、自由化と相互接続など競争ルールの整備により、公式制度のレベルでは、米国などと同水準の競争促進的な制度の導入が進みつつある。

しかし、米国などに収斂しているのは公式制度のレベルに止まり、アクターの内面的な部分をも規定する非公式制度としての官民関係のレベルでは、総務省とNTTという2アクター間のインフォーマルな調整に依拠した歴史的な関係が継続しているのが実態である。むしろ、後述するように2000年代に入り、NTTの

独占状態解消を目的とした競争政策などのNTTの反対する政策を実現できない「弱い国家アクター」が顕在化しつつある。

なぜ、同様に「官民協調」による調整の下、「戦略的再強化」という類似した経路を辿っていた2セクターの官民関係が、同時期にグローバル化の圧力を受けながら、全く異なる方向に変容しつつあるのだろうか。本稿ではこの問いについて、日本の官民関係という歴史的経緯に基づく強固な経路依存性を有する制度が、グローバル化の圧力を受けいかなる条件で変容するのかという理論的関心の射程において考察する。

グローバル化論と歴史的制度論はともに、それぞれの示唆する作用を日本の官民関係に及ぼす。しかし、グローバル化の圧力が究極的にその論理に沿った制度変化をもたらすかは、既存の政策パラダイムの有する経路依存性を打破するのに必要となる明瞭な「政策の失敗」の有無に依存するというのが、本稿の中心的な主張である。

本稿の構成は、次のとおりである。Ⅱ節では、日本の政治経済制度の類型モデルと政策パラダイムに関する分析枠組みを設定する。Ⅲ節では、国家主導の「戦略的再強化」が該当したと考えられる時期の両セクターの官民関係について簡潔に述べる。Ⅳ節、Ⅴ節では、それぞれグローバル化の影響を受けたテレコムセクターと金融セクターの官民関係が変容していく政治過程を分析する。Ⅵ節は結論である。

Ⅱ 分析枠組み：類型モデルと政策パラダイム・シフトの理論

1 日本型資本主義の移行過程に関する類型モデル

前節Ⅰでは、金融セクターとテレコムセクターの官民関係は、同様にグローバル化の圧力を受けつつも、その変容の態様が対照的なものとなったと述べた。しかし、このことは一般にそれほど理解されていない。むしろ、両セクターは共に自由化や競争導入、グローバル化への対応で先行したセクターとして一括りで捉えられることが多い。そこで、筆者が別のところで示した日本の政治経済の移行過程に関する類型モデル（図1）を用い、2つのセクターの変容の対照性を明らかにしようと思う。

(図1) 日本型資本主義の移行過程において現れうるモデルの類型

		国家・民間アクター関係の態様	
		官民協調 (結果志向)	アームズ・レングス (手続志向)
国家介入の 程度	大 (能動的)	A 開発主義モデル	C ネオリベラル規制国家モデル
	小 (受動的)	B 自主統治モデル	D レッセフェール・モデル

〔出典〕拙稿「日本型資本主義論の新たな視座——資本主義の多様性とグローバル化の観点から」本誌、第6巻3号、1448頁。

まず、縦横2つの分類軸の説明から始めよう。日本型資本主義は、その対極にある「正統的」なアングロ・アメリカン型資本主義との比較のなかで輪郭の定まった概念である。C. ジョンソン (Chalmers Johnson) の「発展指向型国家」論以来、アングロ・アメリカン型資本主義との対比で、日本型資本主義の特徴として想定されてきたのは、量的に大きく能動的な国家の市場への介入であった。

こうした問題関心から、図1では日本型資本主義を特徴づけるメルクマールとして、国家介入の程度を用いている。この国家介入の程度という分類に加え、介入の態様として、官民がコンセンサスを形成して共通の目標を追求する官民協調と、官民が役割を明確に分化させ一定の距離を保つアームズ・レングスという分類をも導入している。官民協調関係は、戦略分野の発展や斜陽産業の保護といった特定の市場結果の実現を、官民が協力して目指すものである。そこでは、官の行動領域は、法令に明示された範囲に限定されず、むしろ特定の結果の達成に必要なセクター内の利害調整、説得・交渉といったインフォーマルな活動が、行政の実質的部分をなす。そうした法令の枠外の介入が民間側に受け入れられるのは、コンセンサス形成過程において、民間側の意向が十分反映されるためである。

他方、アームズ・レングス型官民関係における国家介入は、基本的に、競争を通じた市場規律を維持するための、競争法、金融のプルーデンス政策といった分

野に限定される。それらの介入は、法令等の形式で明示されたルールに基づく点で、インフォーマルな調整に依拠する官民協調とは大きく異なる。つまり、アームズ・レングス型官民関係においては、選別された産業の保護育成といった特定の市場結果が追求されることはない。逆に、産業・企業の優勝劣敗は市場に委ねられる。理論的には銀行業のように、倒産が、社会経済的に大きな影響を及ぼす場合についても、アドホックな官民協議による破綻回避ではなく、あらかじめ定められたルールに基づく破綻処理がなされることになる。

このような介入の態様に関する分類を導入したのは、90年代以降、日本型資本主義に、アングロ・アメリカン型の自由市場経済の要素が部分的に入り込みつつあるという「ハイブリッド化」現象をいかに捉えるかという問題意識からである⁵⁾。ハイブリッド化は、次に述べるように、国家介入の大小という単一の基準のみによって、日本型資本主義の変化や自由市場経済への収斂の有無を判別することを困難にした。

たとえば、昨今の日本の政治経済では、純粹持ち株会社、合併手続きの簡素化などのアメリカ流のM&Aを容易にする規制緩和や制度整備が進められてきた。その一方、現実の敵対的買収は、ブルドッグソース、Jパワーなど外資の手がけた場合において顕著なように、買収対象企業に加え、経済産業省や裁判所を含む官民の拒絶反応に遭い頓挫するケースが多い。このような状況について、単に、法令上の規制緩和や関連する制度整備をもって、アングロ・アメリカン型への収斂が生じたといえないのは明らかだろう。だからといって、規制緩和により国家介入が相対的に減少した以上、元の「発展指向型国家」がそのまま継続しているとも言いがたい。

図1の類型モデルは、こうしたハイブリッドな状況をも的確に捉えることができるものである。図1の4類型を順に説明すると、まず、国家が主導権を発揮する官民協調関係がA〈開発主義モデル〉である。これには、高度成長期を通じ国家が広範に市場に介入し、産業保護育成を図った「発展指向型国家」から80年

5) 日本型資本主義のハイブリッド化論については、以下を参照。Kozo Yamamura and Wolfgang Streeck, eds., *The End of Diversity?: Prospects for German and Japanese Capitalism*, Ithaca: Cornell University Press, 2003.

代の自由化と再規制の混合による「戦略的再強化」の時期までが該当する。

次に、ハイブリッド化の進展した状況について見ていくと、前述の企業買収の例のように、官による直接的介入が縮小した状況で、民間主導により既存企業の生き残りを志向する協調主義的な行動・慣行が続いている場合は、B〈自主統治モデル〉と見なすことができる。該当する例としては、90年代半ば、日本への輸出拡大を目指した米国メーカーが、官ではなく日本の業界団体の定めた安全基準が一因で、シェア拡大に失敗したとされる板ガラス分野がある⁶⁾。

他方、規制による介入が大きくなされる場合であっても、特定の市場結果の誘導ではなく、金融セクターにおけるプルーデンス規制や独占禁止法といった競争促進、市場友好的な介入が中心であれば、C〈ネオリベラル規制国家モデル〉と見なすことができる。これには、国家が独立規制機関や高度に独立した中央銀行を通じ、金融資本市場のモニタリング体制を整備している米国や英国などの状況が該当する。

残るD〈レッセフェール・モデル〉は、サッチャー期の英国において理念的に追求されたモデルや、日本については明治・大正期において、市場に介入しない「小さな政府」が実現していた時期が該当する。

以上の類型モデルに本稿で事例として取り上げるテレコムセクターと金融セクターを当てはめてみると、90年代半ば頃までの「戦略的再強化」が該当した頃は、双方ともA〈開発主義モデル〉に属していたといえる。その後、業界の保護育成を目的とする介入が縮小した一方、市場規律を維持・促進するルールベースの介入手段の整備が進んだ金融セクターは、C〈ネオリベラル規制国家モデル〉へ接近した。それに対し、官民協調という意味決定方式に変化がないまま、官の相対的な交渉力の低下したテレコムセクターはB〈自主統治モデル〉に近づきつつあると分類できる。以上の整理より、テレコムセクターと金融セクターの官民関係の変容が質的に異なる点が明らかとなったであろう。

6) Ulrike Schaede, "Industry Rules: From Deregulation to Self-Regulation," in Ulrike Schaede and William Grimes, eds., *Japan's Managed Globalization: Adapting to the Twenty-first Century*, N.Y.: M. E. Sharpe, 2003, pp. 198-9.

2 パラダイム・シフトとしての「三次的变化」

次に同じAを起点としながら、テレコムセクターは $A \Rightarrow B$ 、金融セクターは $A \Rightarrow C$ という経路の分岐が生じた要因を説明する枠組みを設定する。この点に関し、参考になるのが、制度変化における3つのレベルを区分したホール (Peter A. Hall) の枠組みである⁷⁾。ホールは、サッチャー期の英国のマクロ経済政策について、以下の3レベルの変化を識別する。まず、中央銀行による利子率の変更など、基本的な政策ツールの操作による変化を、「一次的变化 (first order change)」とする。次に、政策目標を変えないまま、その実現手段を変更するのが「二次的变化 (second order change)」である。これには、新たな貨幣供給や財政支出を制御するシステムの導入などが該当する⁸⁾。これらの変化は、いずれも既存の「政策パラダイム」、英国のマクロ経済政策についていうとケインズ主義の範囲のものである。

クーン (Thomas Kuhn) の科学史でいえば「ノーマル・サイエンス」に相当するこれら2種類の変化に対し、それと根本的に区別されるのが、「パラダイム・シフト」に相当する「三次的变化 (third order change)」である。これは、英国のマクロ政策の例でいえばケインズ主義が否定され、それと基本的な前提を異にするマネタリズムが採用されるというような政策思想・政策目標の転換を指す。

ホールによれば、「一次的」、「二次的」変化は、官僚による日常的な行政運営の範囲内で行われる。それに対し、「三次的变化」は、ケインズ主義のパラダイムでは対処不可能な環境変化に対応するものであり、1976年のIMF救済を仰いだポンド危機のような「政策の失敗」を経由することで達成される。その経過は、官僚というインナーサークルが独占していた政策論争から、政治家やメディアが新たなアイディアを掲げて参入し、アイディアの優勝劣敗の場となる「経済アイディアの市場 (marketplace of economic ideas)」への移行を伴うものとなる。そして、そこでの論争が、解決策としての新たな政策パラダイムの採用につな

7) Peter A. Hall, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain," *Comparative Politics*, 25(3), 1993, pp. 275-96.

8) 一次～三次的变化の訳語については、以下の文献に拠った。中野晃一「行政改革——余波か三次的变化か？」樋渡展洋、三浦まり編『流動期の日本政治——失われた十年の政治学的検証』東京大学出版会、2002年、第7章。

ることになる。これらの過程は、短期・集中的となる。

さらに、ホールの枠組みでは、「三次的変化」への移行を先導するアクターとして政治家が想定されているが、本稿では、これを明示的に扱うため、「政治起業家 (political entrepreneur)」という概念を導入しよう。政治起業家は、ダール (Robert Dahl) が提示して以来、政治学の分野で多くの論者により用いられるようになり、その意味するところは様々であるが、概ねイノベーションを政治分野で進めるアクターとして使われてきた。政治分野でのイノベーションとは、新たなアジェンダ、政策論争、政治勢力の連合を創り出し、その効果を長く定着させることを意味する⁹⁾。

よく挙げられる例としては、1970年代の米国の航空規制緩和において果たしたケネディ上院議員がある。ケネディは、75年に航空規制に関する公聴会を開催し、CAB (民間航空委員会) による航空規制の反競争的な側面に焦点を当てた。そのことで、ケネディは、規制緩和に賛成する消費者団体や経済学者を糾合し、政官業の鉄のトライアングルに支配される航空セクターの規制緩和を導くことに成功した¹⁰⁾。

このホールの枠組みを図1の類型モデルに重ねて考えると、図1横軸の既存官民アクターの利益の確保を優先する官民協調とそれを市場競争に委ねるアームズ・レングスは、根本の政策思想を異にしていることから、それぞれ政策パラダイムをなしていると考えることができる。これに対し、縦軸の国家介入の大小は、それぞれのパラダイム内における程度の差でしかない。それゆえA⇒Cへと移行した金融セクターは、官民協調からアームズ・レングス関係へのパラダイム・シフトを果たしたと見ることができ、その過程は「三次的変化」であったといえる。

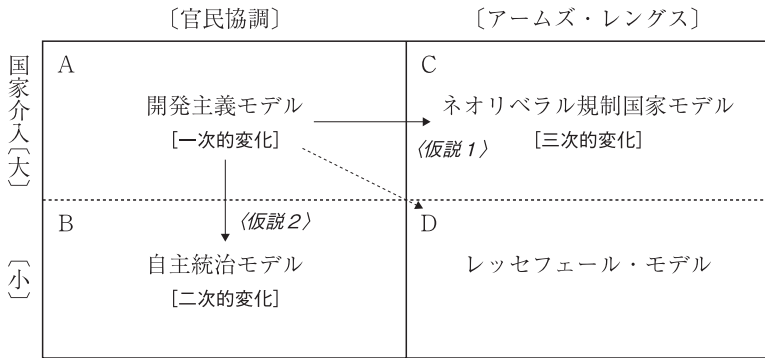
9) 政治起業家の概念については、以下を参照。Adam D. Sheingate, "Political Entrepreneurship, Institutional Change, and American Political Development," *Studies in American Political Development*, 17, (Fall 2003), pp. 185-203; Andrew Polsky, "When Business Speaks: Political Entrepreneurship, Discourse and Mobilization in American Partisan Regimes," *Journal of Theoretical Politics*, 12(4), 2000, pp. 455-76; Robert Dahl, *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*, New Haven, CT: Yale University Press, 1961 (河村望、高橋和宏監訳『統治するのはだれか——アメリカの一都市における民主主義と権力』行人社、1988年)。

10) 米国航空規制緩和の経緯については、Anthony E. Brown, *The Politics of Airline Deregulation*, Knoxville: The University of Tennessee Press, 1987。

一方、 $A \Rightarrow B$ というテレコムセクターの変化は、官民協調パラダイムを保ったまま、従来の介入手法が一部失われた点で「二次的变化」に止まったといえよう。

以上の分析枠組みと、それぞれのセクターの変化に適合的なグローバル化論と歴史的制度論を組み合わせることで、元々何らかの市場の失敗を内在する産業セクターの官民関係について、図2に示す2つの仮説を導き出すことができる。

(図2)「三次的变化」との枠組みと本稿の仮説



〔出典〕 筆者作成。

金融セクターの変化を説明する〈仮説1〉は、グローバル化論の論理に沿った $A \Rightarrow C$ という「三次的变化」を予測する。その経路は以下のとおりである。まず、グローバル化の影響が浸透することで、A〈開発主義モデル〉の介入手法の有効性が低下する。その後、政治、メディアにおける政策論争が、有効性の低下に起因する「政策の失敗」を契機に喚起される¹¹⁾。

そうした状況に対し、政治起業家が、新たな解決策を掲げ登場し、官僚から政策決定の主導権を奪う。その際、政治起業家の掲げる解決策は、当該セクターに「市場の失敗」が内在するため、すべてを市場原理に委ねるレッセフェールとなることはありえない。したがって、一連の論争を経て、アームズ・レングス型の

11) 「政策の失敗」が、政策や制度の転換をもたらす契機となる点については、James Igoe Walsh, "How and why Britain might join the single currency: The role of policy failure," *Review of International Political Economy*, 14(5), 2007, pp. 868-92を参照。

官民関係下、開発主義に代わりグローバル化の要請に整合的な介入手段を備えたC〈ネオリベラル規制国家モデル〉が実現することになる。以上の過程は、短期・集中的に進行する。

これに対し、グローバル化により、A〈開発主義モデル〉の有効性が低下しても、どうにか「政策の失敗」が回避されれば、既存の官僚を中心とする政策形成方式は保たれ、歴史的制度論の論理が支配する政治過程が継続するだろう。この場合、経路依存的、漸進的な制度変化として、有効性を喪失した介入手法は徐々に撤廃される。その一方、グローバル化に整合的なルールベースの介入手法の確立は、官民協調関係の結果施行という政策目標と真っ向から対立することから、合意を得られず阻止されることとなる。その帰結は、官民協調の枠内での官の漸進的「退場」によるB〈自主統治モデル〉の実現($A \Rightarrow B$)である。これがテレコムセクターの変化を説明する〈仮説2〉である。この場合の変化は、漸進的な自由化による主導権の官から民への移行は起きても、関係アクターの共存共栄という政策目標・思想自体の変化を伴わない「二次的变化」となる。

ところで、図1のD〈レッセフェール・モデル〉については、本源的な「市場の失敗」が存在しない一般的なセクターについて実現すると考えられる。これには、かつて通産省の保護育成対象であったものの、現在は消費者保護などに関するもの以外は、基本的に非規制となった製造業セクターの多くが該当するだろう。しかし、このDのケースについては、本稿の問題関心が、冒頭掲げたS. ヴォーゲルらを受け継ぎ、近年までA〈開発主義モデル〉の特質を保っていたセクターとグローバル化の交差にあるため、今回の分析対象からは割愛することにしたい。次節以降では、以上の分析枠組みと仮説について、事例検証を行う。

Ⅲ テレコムセクターと金融セクターにおける制度化された官民関係

本節では、制度変化の過程の検証に当たり、そもそも〈開発主義モデル〉が該当した時期、テレコムセクターおよび金融セクターにおいて、それぞれ、どのような官民関係が実現していたのかを確認しておこう。

1 テレコムセクター：「電気通信秩序」

テレコムセクターの特徴は、自由化後20年以上経過した現状においてもなお独占から競争への過渡的状况を脱していないことである。たとえば2007年度のNTTグループの固定電話の加入者線部分のシェアは87%あり、その他多くの市場区分においても5割を超えている¹²⁾。なぜこうしたことが生じているのか。その政策面の要因としては、電電公社時代から1980年代に至るまで政策文書などに用いられた「電気通信秩序」という概念が指し示すところの総務省とNTTに共有される「秩序」意識がある¹³⁾。

この点を理解する上では、テレコムセクターにおける競争が、電電公社という国営企業による独占から出発したものである点を踏まえる必要がある。NTT以外の新規通信事業者（NCC）は、1986年よりこのセクターに参入して以来、国営独占時代に敷設されたNTTネットワークと同等のものを全国に張り巡らせることが困難という問題に直面し続けた。そのため、NCCは、サービス提供に当たり競争相手であるNTTのネットワークに接続してもらわなければならない状況にある。

総務省（2000年まで郵政省）も、こうした「特異な市場構造」を放置していったわけではなく、NTTと調整しながらそのネットワークの開放性を高めていくことにより競争導入を進めてきた。しかし、両者の調整により競争導入が進むということは、NTTがその受け入れ不能な「過度な」競争促進措置に対し、実質的に拒否権を行使できることを意味した。

では、なぜNTTは所轄官庁である総務省に対し拒否権というほどの強い交渉力を発揮できるのか。理由として、まず挙げることができるのが、政治家へのロビイングの際に労使一体で資金、票という巨大な資源を投入可能なことである。さらに、より根本的な要因として、セクターにおける技術開発と事業遂行を一元

12) 総務省「電気通信事業分野における競争状況の評価2007」（http://www.soumu.go.jp/s-news/2008/080905_3.html）。2008年10月7日最終アクセス。

13) 最近では、総務省がセクターにおいて何らかの「秩序」を想定している点が公式に語られることはないが、1953年制定の有線電気通信法第1条は、2008年9月現在においても「有線電気通信設備の設置及び使用を規律し、有線電気通信に関する秩序を確立すること」を目的として掲げる。

的に手がけてきたという歴史的経緯から、現在においてもNTT側に通信政策策定に必要な情報と知識が偏在していることがある。

このようにNTTがきわめて強い交渉力を保持した総務省とNTTの関係は、民営化以前の公社時代以来のものである。総務省テレコム部局の前身である郵政省とNTTは、元々、通信省という同一組織であった。1885年に発足した通信省は、1949年、GHQによる戦後改革の一環として、郵政省と電気通信省に分かれた。その後、電気通信省が1952年に廃止され、国内電気通信事業は日本電信電話公社（電電公社）、国際電気通信事業は電電公社から分離した国際電信電話株式会社（KDD）に移された。そして、電気通信省の有した通信行政機能については郵政省に引き継がれた¹⁴⁾。

こうした経緯より、電電公社は通信省における電気通信に関する人材の大部分を継承し、情報と知識の面で郵政省に対し圧倒的に優位な立場に立ったのである。それでは、そうした状況における郵政省の通信行政上の役割はいかなるものだったのだろうか。郵政省時代の通信行政発展の経過は、以下の3つの時期に大別できる。

第1の時期は、発足以来1960年代までの、郵政省独自の通信行政がほとんど存在しなかった時期である。郵政省は、電電公社の設立時にその行政機能を受け継ぎ、電電公社の監督部署として電気通信監理官室が設置された。けれども、その権限は形式的なものにすぎなかった。たとえば、管理ポストである電気通信監理官2名のうち、1名は公社の出向者が占めることが不文律であったとされる¹⁵⁾。監督行政が形式的なものとなったのは、前述の情報・知識の偏在に起因する能力不足の問題に加え、当時の考え方として、電気通信行政とは事業の遂行そのものにはかならず、事業遂行を超えた独自の政策という発想自体がなかったためである。そうした事情から、この時期の郵政省の通信行政は、電電公社の方針を追認する以上のものではなかった¹⁶⁾。

当時、独占下にあったテレコムセクターにおいて、潜在的な競争圧力となった

14) 新日本国土政策研究所監修『通信・郵政の明治・大正・昭和概観史——通信郵政の歴史を築いた人々』瑞鳥書房、1988年、11-4頁。

15) 藤井一『分割NTTvs郵政省——大義なき戦い』ダイヤモンド社、1996年。

有線放送電話の問題は、この時期の両者の関係を端的に示している。有線放送電話は、電電公社による電話敷設が地方まで行き渡らなかったことから、農村部における簡易な設備の電話として1950年代より自給自足的に広まったものである。郵政省は、電気通信サービスの公社独占という原則の範囲内で、どの程度まで有線放送電話を認めてよいかを確定するため、関連法令の累次の改正を行った。その際、郵政省の一部には、競争促進に向け有線放送電話の普及を後押しする動きがあったものの、公社の労働組合である全電通出身の議員らを通じた圧力により、その都度、後退を余儀なくされた¹⁷⁾。

第2の時期は、郵政省が公社追従から脱却し、独自の通信政策策定を確立する萌芽が見られた70年代である。この頃は、コンピュータと通信の融合による情報化社会の到来が言われた時期であり、その先兵を担うべきデータ通信について、自由化を求める要望が産業界において高まっていた。また、技術進歩によりCATVの通信機能を通信法制上どう位置づけるかという問題が生じていた。これらは郵政省の通信行政にとって追い風となり、公社の監督という観点を超え、有線、無線を総合する通信政策立案機能が必要との理屈により、70年、通信政策課が設置された¹⁸⁾。

翌71年には、若手課長補佐クラスを中心に情報化社会を見据えたビジョンとして「通信行政の展望」（以下「展望」）がまとめられる。「展望」は、公社に配慮し、その独占事業ゆえに可能だった成果を高く評価しつつも、独占供給体制の見直しや新規参入の促進、郵政省の通信行政機能の大幅拡充、通信関係の審議会設置など、のちの自由化以後の通信行政の青写真を示した¹⁹⁾。

しかし、「展望」の扱いは、公社との軋轢をおそれた省幹部の判断により、「私

16) このあたりの事情について、1977年の著書で郵政省官房郵政参事官（当時）の三浦は、「行政主体による行政方針の決定は、独自にほとんどなかった、と言ってよい」と率直に述べている。三浦一郎『通信政策の課題と展望』第一法規、1977年、46頁。

17) そうした動きの代表例が、1965年、京都祇園地区のいわゆるお茶屋の組合が各店舗の連絡用電話設備を設置することを、近畿電気通信監理局が許可した際、国会で厳しく追及され、以後方針転換を余儀なくされたケースである。『国会議事録』（衆－通信委員会－35号昭和41年06月03日等）を参照。

18) 「総合電気通信政策確立への動き」『新聞研究』1970年8月、81-3頁。

19) 通信行政問題研究会「通信行政の展望（要説）」1971年6月30日（『国際通信に関する諸問題』1971年7月号所収）。

的」な研究成果というものに止まり、その内容が省の公の方針となるには、後述する10年後の電気通信政策懇談会提言を待たなければならなかった。また、この71年には産業界の要望したデータ通信について、きわめて限定的ながらも、公衆電気通信法の改正による最初の自由化措置がとられ、郵政省による介入の余地が拡大された。73年には初の通信白書も公表された。

第3の時期は、1980年の電気通信政策局の設置から、84年の電気通信局、通信政策局、放送行政局への組織再編によりテレコム3局体制が確立され、85年の電電公社民営化を経て2001年の省庁再編まで続く「飛躍の時」である。局レベルの通信行政部門設置は、50年代から何度も試みられてきたが、その都度、公社の圧力により阻止されてきた経緯がある²⁰⁾。80年に郵政省がついにそれに成功したことは、郵政省と電電公社の間の権力関係の大きなシフトを示した。また、電気通信政策局の新設は、行政組織のスクラップ・アンド・ビルドの原則により、郵政事業運営の要であった経理局の廃止という組織的犠牲を払うものであり、そのことは、郵政省が郵政事業中心の「現業官庁」から脱皮し、「政策官庁」へ方向転換する決意を示すものでもあった。

81年には、郵政大臣の諮問機関として設置された電気通信政策懇談会が、『80年代の電気通信行政のあり方』（以下「あり方」という、以後85年の公社民営化と全面的な自由化につながるビジョンをまとめている²¹⁾。「あり方」の基本的な考え方は、データ通信分野など一定の分野に市場原理を導入し、「電気通信新秩序」の確立、すなわち、公社と民間企業の「秩序」ある競合関係により「調和ある競争」²²⁾を図るという、競争の促進とその過程を管理する行政の導入である。それは、長年公社に握られていた行政権を奪還する意思の表明でもあった。

20) 初代電気通信政策局長となった守住は、1957年に局レベルの電気通信政策部門の設置に着手したが、電電公社と全電通の反対で日の目を見なかったと述べている。『日経産業新聞』1984年2月21日、1面。

21) 電気通信政策懇談会『80年代の電気通信政策のあり方』第一法規、1981年。

22) 「調和ある競争」とは、完全な市場原理による競争は寡占につながるのと想定の下、行政の介入により適度に調整し、当時の銀行系列に基づく六大企業集団に属する各企業が生き残れる程度の競争を実現する政策方針である。70年代から80年代前半における郵政省の通信政策官僚の草分けとして知られた富田徹郎氏（元郵政省郵務局長、電気通信政策局次長）に対する筆者のインタビュー、2007年10月1日。

そして、「あり方」は、電電公社についても「民営化等を含む経営形態のあり方」の検討を打ち出し、5年後に実現する公社民営化、自由化の方向を示した。また、「あり方」は、緊急課題として、データ通信分野における自由化と規制の導入を掲げた。そのビジョンに基づき、異なる規格のコンピュータを用いた企業間ネットワークを支援する付加価値通信(VAN)業を郵政省の管轄下に置くことを狙った、いわゆるVAN法が通産省の反対で廃案となったのち、公衆電気通信法改正により、82年より中小企業ユーザーを対象とするものに限り、郵政省所轄の範囲で法制化される。さらに、85年施行される電気通信事業法では、元々郵政省が求めたよりも、規制権限が削られたかたちではあったが、VAN事業全体を第二種電気通信事業として、同法の適用対象に組み入れることに成功する。これらは、郵政省が情報通信産業の振興行政へ進出する一歩となった。

この時期には、すでに電電公社による一方的な介入に郵政省が屈するという構図はなくなっていたが、さらに、両者の権力関係を大きく変えたのが、臨調行革の一環として実施された電電公社の民営化である。民営化の前年の84年には、通信行政部門は、それまでの電気通信政策局1局から、電気通信局、通信政策局、放送行政局のテレコム3局体制へと拡充された。

そして、民営化に合わせ制定された電気通信事業法とNTT法により、郵政省は、強力な規制権限を獲得する。主なものとしては、回線設備を自前で設置する一種事業者に対する需給調整条項付きの参入許可のほか、業務範囲・設備・料金の変更など、事業者の日常の業務運営に係る多くの許認可権に加え、NTTに対する役員の任免、事業計画、新株発行の認可権限がある。これらの規制権限を背景に、郵政省は、NTTの独占力を牽制し、自由化後に参入したDDI(現KDDI)、日本テレコム(現ソフトバンクテレコム)、日本高速通信(現KDDI)という長距離系NCCを育成する「公正有効競争」²³⁾政策を追求していった。

23) 公正有効競争は、80年代から90年代にかけて、郵政省関連の政策文書において政策目標で用いられた概念である。独占市場で得た収益を競争市場に投入することにより競争事業者を排除するという反競争的行為に対し抑制措置をとる点で「公正」であり、かつそうした「公正」条件を経て、新規事業者が実際に一定のシェアを得る点で「有効」な競争状態を指す。たとえば、以下を参照。電気通信システムの将来像研究会『21世紀の電気通信——高度情報社会の幕開け』日本経済新聞社、1983年、97-9頁。

しかし、電電公社民営化は、郵政省、NTT両者の相対的な権力関係を大きく変えたものの、公社時代以来のNTTが受け入れ不能な競争促進措置に対し拒否権を有するという特殊な官民関係の転換までには至らなかった。そのことを端的に示すのが、96年まで続いたNTT分割問題である。

NTT分割は、第二臨調が、民営化後5年以内の中央会社と複数の地方会社への再編成を答申して以来の課題である。その後、この問題は郵政大臣の諮問機関である電気通信審議会を舞台に検討される。88年より分割問題を検討していた同審議会は、90年、長距離会社と地域会社1社への分割を答申した。この時は自民党の調整を経て、答申の採否の判断が先送りされた。先送りが決まった後、郵政省は『日本電信電話株式会社法附則第2条に基づき講ずるべき措置、方策等の在り方』を発表し、分割を代替すべく14項目の競争促進措置をNTTに対し求める。だが、NTTドコモの分社化やデジタル化投資の前倒しなどを除き、その多くは無視された²⁴⁾。その後、96年には、長距離会社と地域会社東西2社への分割の答申がまとまるが、これも与党の政治判断で先送りとなった。

この96年答申の先送り決定後、橋本龍太郎首相、野中広務・自民党幹事長代理などのイニシアチブで、郵政省とNTTの協議が始まり、96年12月に両者が合意したことで、ようやく現在の持ち株会社形態による再編が決まる。この持ち株会社形態での再編は、「郵政省が名を取り、NTTが実を取った」²⁵⁾と言われるように、実質的に一社体制を堅持したNTTの意向を反映したものであった。

以上の経過をふりかえると、郵政省、NTTという二大アクター間の官民関係は、両者の権力関係において、郵政省の交渉力が、発足後当初のほぼゼロだった状態から、NTT民営化後の「戦略的再強化」の時代に至るまで拡大の一途を辿ったものの、競争導入の進め方について両者が交渉し、NTTが拒否権を保持する

24) 電気通信審議会『日本電信電話株式会社法附則第2条に基づき講ずるべき措置、方策等の在り方』1990年3月2日。同審議会『日本電信電話株式会社の在り方について』1996年2月29日。郵政省『NTT再編成についての方針』1996年12月6日。

25) 鈴木良男『暗闘！NTTvs郵政省』講談社、1996年。加藤寛編『NTTvs郵政省——インターネット時代の覇者は誰か？』PHP研究所、1996年。土屋大洋『1990年代の情報通信政策——NTT経営形態問題にとらわれた十年』『レヴィアサン』32号、2003年、72-96頁。

構造までを変革するには至らなかったといえる。

もっとも、郵政省とNTTの関係は、元々通信省という同じ組織内から派生した組織間の覇権争いという面が強く、彼らの政策規範自体が対立するものではなかった点にも注意が必要である。郵政省は、有線放送電話が問題となった60年代以来、競争促進に努めたものの、そのねらいは独占の存在や意義を認めつつ、競争導入範囲の確定という行政上の主導権を自らの手に取り戻すことにあり、地域通信を含めたNTTの独占の解消ではなかった。その意味で、両者の関係の本質は、歴史的なつながりや、天下り官僚、現役職員同士の地位のレベルに応じたカウンターパートを通じた密接な人的ネットワークで結びついた「共同体」であった。

その点は、郵政省とNTTが「死闘」を演じたとされるNTT分割論争においても、本質的な変化はなかった。郵政省が分割により目指したのは、やはり長距離市場における反競争的な行動を抑えることを意図した「公正有効競争」であり、地域独占自体の打破は想定されていなかった。

このように、NTTという巨大な拒否権プレイヤーとの間で利害調整をしつつ、行政の介入により競争を管理していく「電気通信秩序」は、その用語が使われなくなって以降も実質的に維持され続けた。そして、年月ともに、NTTに加え、自由化以来、郵政省が重点的に育成してきた長距離系NCCの生存が保障される一種の「官製談合」が形成されていった。

この「電気通信秩序」の評価できる点は、長距離、国際、移動通信市場における競争の進展である。競争促進の対象として最も重視された長距離市場では、85年に400円だった東京・大阪間の通話料金(3分・昼間)は、98年には90円にまで下がった²⁶⁾。一方、問題点としては、長距離通信やインターネットの基盤となる地域通信について、NTTによる独占状態が実質的に温存された点や、数社のNCCを支援することによる競争促進政策が、NTTとKDDIなど一部NCCによる寡占市場を生み出したことがあろう。

26) ADSLなどの普及による「世界で最も低廉」なブロードバンド普及を、総務省の通信行政の「功」と見るべきかは微妙な問題である。ADSLの普及の直接的な契機は、2000年12月に公正取引委員会が、ISDNとの相互干渉などを理由にADSL事業者との接続を拒んでいたNTT東日本に対し、「私的独占の禁止」違反の疑いを警告したことであり、郵政省は従前どちらかといえばNTTの態度を黙認していた。

2 金融セクター：「護送船団方式」

金融セクターの官民関係の制度的特徴は、「護送船団方式」として知られたように、官が広範な裁量の介入を通じ、金融機関、とりわけ公共性の高い銀行の安定的な運営を図った点にある²⁷⁾。明治・大正期の金融市場は、元来、自由主義的なものであったが²⁸⁾、1910年ごろから徐々に規制が整備され、昭和金融恐慌のあった1927年に制定された銀行法により、銀行倒産の防止のための裁量的な行政介入を可能とする法制上の基盤が整った。以後、合同による銀行の集約化が進み、個々の金融機関に対する詳細な介入が可能になるとともに、1950年代までに長期信用銀行、信託銀行、中小企業専門金融機関など、業態ごとの分業主義を基調とする競争制限的な金融行政の枠組みが確立していった²⁹⁾。

この護送船団方式は、参入規制、預金金利、店舗開設などに関する競争制限的な規制の活用により、最も非効率な銀行でも利益を上げることが可能とするしくみであった。そして、民間側も、全国銀行協会連合会の自主規制により、貸出金利、口座手数料に関する実質的なカルテルを構成するなど、官の取り組みを補完した³⁰⁾。

これらの競争制限措置にもかかわらず、金融機関が破綻に至った場合も、大蔵省の主導する救済合併や提携により、その事業や雇用が守られるのが常であった。そうした介入が可能だったのは、規制金利や店舗規制により、救済合併が救済側にとっても新たな店舗網獲得による利益の拡大というメリットの大きいものだったためである。また、民間銀行側に、財政・金融双方を所管する大蔵省に対し、システミック・リスクに際しての守護神の役割を期待する依存感覚が大きかったこともある。また、銀行が、政治家に「食い物にされる」ことをおそれ、深い関

27) 護送船団方式という用語は、大蔵省の金融行政全般について用いられるが、本稿は、大蔵省が狭義で用いた場合の「金融」と同義であり、官民関係としての特徴が最も濃厚に現れた銀行に焦点を当てる。

28) 寺西重郎『日本の経済システム』岩波書店、2003年。後藤新一『銀行崩壊』東洋経済新報社、1995年。

29) 内藤純一『戦略的金融システムの創造』中央公論社、2004年。伊藤修『日本型金融の歴史的構造』東京大学出版会、1995年。

30) 寺西、前掲書。岡崎哲二、奥野正寛編『現代日本経済システムの源流』日本経済新聞社、1993年、第1章。

わりを避けていたため、自民党に金融族と呼べるような議員が少なかった点も³¹⁾、このセクターにおける大蔵省の主導性を高める要因であった。

大蔵省にとって金融セクターに関する最大の政策課題は、戦後確立した金融機関の業態間の垣根と国際化・技術革新の進む金融ビジネスの実態の矛盾が拡大するという「業際問題」であった。この業際問題の基本的な構図は、金融のあらゆる分野を自前で手がけたい都市銀行という「攻める側」と自由化後、競争力を保てないと考えた長期信用銀行、信託銀行、証券会社など「守る側」の対立であった。それに対する大蔵省の立場は自由化の必要性を認識しつつも、都銀の「強者の論理」を抑え、「守る側」の生き残りに配慮することを基本とした。そのため、制度改革は容易に進まなかった³²⁾。

大蔵省は、早くも1960年代後半には、「金融効率化行政」を打ち出し、業際問題の解消に明示的に取り組んでいる。金融効率化行政は、日本経済が安定成長時代に移るにつれて、大企業部門の資金需要低下による銀行部門の過剰供給が予想されたことから、金融市場の秩序や公共性を維持した範囲内の「適正な競争原理」と合併・転換による銀行の集約化により「効率化」を図るというものであった。

そうした趣旨から、大蔵大臣の諮問機関である金融制度調査会において、67年より長短分離など業際問題を含む銀行行政全般に関する審議が始まった。都銀は、業際問題について長信銀による長期資金調達手段の独占の打破を強く訴えたものの入れられず、結局70年、長信銀などの専門金融機関制度の存立に配慮すべき、という答申「一般金融機関等のあり方について」がまとめられる。

ついで大蔵省は77年より、金融効率化の理念を受け継いだ「新金融効率化行政」を掲げ、長短分離、銀証分離などの業際を一部緩和する「業務範囲の弾力化」措置を進めた。その後、85年に金融制度調査会に制度問題研究会が設置され、専門金融機関制度のあり方などについて検討が始まる。この時は、業際問題の集大成が意図されたものの、決着に7年も要し、かつ、その成果も、業態区分そのも

31) 猪口孝、岩井奉信『「族議員」の研究——自民党政権を牛耳る主役たち』日本経済新聞社、1987年。

32) 大月高監修、高本光雄編『実録戦後金融行政史』金融財政事情研究会、1985年、525-7頁。

のは残存させた上で、業態別子会社による制限付きの相互参入を解禁するという、今からふりかえるとささやかなものであった³³⁾。

この護送船団方式の功罪を整理すると、「功」の部分としては、金融機関と金融市場の安定的な成長を実現したことがある³⁴⁾。また、進展の遅かった業際問題についても、大蔵省が主導権を保ちつつ、問題が政治化して頓挫する事態を回避しながら、自由化を漸進的に成し遂げた、という評価もできないわけではない。

「罪」の部分は、利害調整に時間がかかりすぎ、グローバルな技術経済的要請に沿う市場規律を活用したシステムへの移行が遅れたことであろう。特に自由化で不利な立場となると考えられていた長信銀など「守る側」の各業態が、実質的に制度改革に対する拒否権を握ることになったことも、グローバル化に対応した制度改革の遅れの要因となった³⁵⁾。

IV テレコムセクターにおける官民協調の枠内での制度変化

本節では、テレコムセクターにおける官民関係の変容過程を検討する。前述のとおり、テレコムセクターの官民関係の特徴である「電気通信秩序」は、総務省とNTTがインフォーマルな調整を通じ競争導入過程を管理するしくみであった。以下では、まず、テレコムセクターにおいて制度改革を促すグローバル化の圧力について整理する。ついで、それらの圧力が大きく高まった時期である2000年以降の制度改革に対し、どう作用したかを検討していく。

1 テレコムセクターとグローバル化

テレコムセクターの制度変化における国際要因としては、まず、トランスナショナルな技術革新がある。かつてテレコムセクターは、ネットワーク構築に要する

33) 伊藤、前掲書、第8章。花原国吉『金融行政の崩壊』同時代社、2000年、28-53頁。西村吉正『日本の金融制度改革』東洋経済新報社、2003年、第1章、7章。

34) 1950年から90年までの、都市銀行13行、長信銀3行、信託7行といった銀行各業態間の数にはほとんど変化がなく、変化した場合も合併、転換、業態移行などによる場合であった。伊藤、前掲書、181-3頁。

35) 元銀行局長の西村吉正は、護送船団方式を「共生の方式」と喩え、行政運営において1人も溺れる者が出ないよう配慮してきたとする。西村吉正『金融行政の敗因』文藝春秋、1999年、170頁。

投資負担が巨大な自然独占性を有する分野と考えられていた。ところが、1970年代頃より光ファイバ、衛星通信、デジタル式電子交換機などの出現により、低コストでの設備構築が可能となったことで、自然独占性を前提とした国営独占の正当性、有効性が問い直されるようになる。そうした新たな環境に対し、改革モデルを提供したのは、元来、国営事業が存在せず、自由化と競争促進で先行する米国の状況であった。

たとえば、日本の通信政策樹立の第一歩となった前述の「通信行政の展望」からして、その4年前に米国で大統領に報告された通信政策文書であるロストウ報告を咀嚼して生まれたものであった³⁶⁾。また、電電公社民営化の路線を設定した臨調答申に含まれており、その後、90年代を通じ郵政省の最重要課題となるNTT分割は、82年に決まったAT & T分割をモデルとするものであった。

そのほか、競争導入で先行する米国には、電気通信事業者間の相互接続など、競争に伴う問題とその対処が先行して現れており、いわばノウハウが集中的に存在していた。そのため、通信行政開始後から、現在に至るまで、通信政策策定において米国の制度は、いわば政策の正当化のための引照基準となっている。

次に、米国政府による、NTTの機器調達問題、電気通信事業法制定時における第二種電気通信事業への規制の反対など、自国企業の参入を求める「外圧」があった。とりわけ、97年のWTO電気通信基本合意を受けて、日本の外資規制がNTTとKDDへの出資を除き撤廃されたのちには、日本における競争促進、規制緩和について米国政府による改革要求は強まっていった³⁷⁾。

そして、以下の「内圧」も作用した。外資規制撤廃後、98年より参入を開始したワールドコム、ブリティッシュ・テレコムを始めとする外資系NCCは、日本における制度改革論議において、米英の政策に関する豊富な情報を掲げ、日本の問題点を提起し続けた。日系のNCCも、なかなか解消されないNTTの独占状態に不満を募らせ、90年代後半より、競争政策推進を要求するようになる。さ

36) 三浦、前掲書。前掲、富田氏に対するインタビュー。

37) KDD法が1998年7月に廃止され、KDDに対する外資規制もなくなった。須田祐子『通信グローバル化の政治学——「外圧」と日本の電気通信政策』有信堂高文社、2005年、第6章。

らに、通信コストの国際競争力に与える影響を懸念する産業界の意向も重要な「内圧」であった。産業界は、90年代半ばより、日本の電気通信市場の競争が不十分であり、通信コストが高止まりしていることに對し、強い危機感を抱くようになる。とりわけ、経済団体連合会は、一貫して通信政策の問題に関心を抱き続け、政策提言などを度々行った。

2 官主導の競争政策策定

(1) 競争政策推進の背景

NTT分割論争が終わり、その後の市場構造が確定したのを受けて、郵政省が本格的な競争政策の導入を検討する最初の機会となるのは、2000年9月に審議を開始する電気通信審議会のIT競争政策特別部会である。特別部会は断続的に開催され、12月に一次答申、2002年2月に二次答申、2002年8月に最終答申を出したのち解散する。

この特別部会は、郵政省に対する相反する2つの方向からの圧力への対処として設置された。第1に、グローバル化の「外圧」と「内圧」である。この時期の「外圧」は、2000年7月に決着した日米の接続料交渉に端を発するものであった³⁸⁾。接続料交渉自体は、両国の主張を折衷し、接続料を3年で22.5%引き下げることでまとまっていた。しかし、その過程で米側から問題視されるようになったのが、接続料引下げに抵抗し、NTTを擁護する郵政省とNTTの一体性であった³⁹⁾。そのため、米国はその後、日本政府に対しテレコムセクターにおける独立規制機関設置を強く求めていくことになる。

「内圧」については、日本の産業界も、この時期には、ユーザーとしての立場から、郵政省が産業振興と競争促進というトレード・オフの関係にある政策機能を併せ持つことから、競争促進が不十分となっているとの懸念を抱くようになっていた。特に、経団連は、当時、世界的に進行しつつあったインターネットに主

38) 接続料とは、NCCがNTTの地域回線に接続する際支払う回線使用料金のことである。

39) USTR次席代表のフィッシャーは、本来、独立規制機関が事業者、競争プロセスを監視すべきなのに、日本では逆に「NTTのほうが郵政省を監視している」との懸念を示している。リチャード・フィッシャー「郵政省・NTTは世界の趨勢と逆行している」『週刊東洋経済』2000年5月27日、105頁。

導されるIT革命において、日本が遅れをとりつつあることに危機感を抱いており、遅れの原因が競争の進まない通信コストの高さにあると考えていた。

そうした懸念を反映し、経団連は、2000年3月、『IT革命推進に向けた情報通信法制の再構築に関する第一次提言』を公表し、地域市場に競争を導入する「競争促進法」の導入を強く訴える。そして、将来の検討事項として、英国のOfTel、米国のFCCをモデルとする独立規制機関の導入を掲げた⁴⁰⁾。経団連が競争促進法を提案するに当たり念頭にあったのは、地域通信市場への競争促進を企図した米国の1996年通信法である⁴¹⁾。

経団連に代表される産業界ユーザーの危機感とは、この時期、国家・産業界挙げてのIT推進の取り組みにつながり、さながら「IT革命の時代」ともいえる状況が到来する。すなわち、2000年7月、森内閣はIT戦略本部を設置し、政府と出井伸之・ソニー会長を中心とする産業界が一丸となったIT革命の推進運動が開始された。そうした取り組みは、半年後の2001年1月、5年以内にブロードバンド普及で米国などにキャッチアップし、世界最先端のIT立国を目指すというe-Japan戦略に結実する。さらに、テレコムセクター内部においても、NCCが接続料交渉で、郵政省がNTT擁護の姿勢を貫き、引下げに頑強に抵抗するのを目の当たりにし、NTT分割の必要性を再認識するとともに、米国FCCをモデルとした独立規制機関の設置を要望するようになっていく。

これら「外圧」(米国政府)、「内圧」(産業界、NCC)の求めるFCC・OfTel型の独立規制機関は、97年の橋本行革において、行政改革会議の中間報告として提示された通信放送委員会案が、郵政族の猛反対で撤回に追い込まれた経緯からも明らかなように、郵政省が、組織解体につながるとして最も忌避する議論であった。そのため、その提起は郵政省に対し競争政策に取り組む姿勢を示すことを迫る効果を持った。

第2の圧力は、NTTがこの頃、産業界などとは全く異なる観点から制度改革

40) 経済団体連合会『IT革命推進に向けた情報通信法制の再構築に関する第一次提言——「事業規制法」から「競争促進法」の体系へ』2000年3月28日 (<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2000/012/index.html>)。2007年8月27日最終アクセス。

41) 米国96年通信法の概要については、福家秀紀『情報通信産業の構造と規制緩和——日米英比較研究』NTT出版、2000年。

を求めていた、という国内要因である。NTTは接続料交渉中より、性急な接続料引下げを受け入れることと引換えの「補償」措置として、新規分野への参入を可能とする規制緩和やNTT東西合併などを要求していた。郵政族の領袖といわれた野中自民党幹事長も、NTTの要求を後押ししたといわれる⁴²⁾。

こうした状況において、特別部会は、主にNTT、野中らの要求を直接的な契機として設置された。とはいえ、グローバル化の「外圧」と「内圧」に直面していた郵政省としては、単純にNTTの要求に従うわけにはいかなかった。そこで、郵政省がとったのが、IT革命という通信分野への内外の関心の向上を機に、産業界などの求める米国流の競争ルールを導入し、地域市場の独占を打破するという方策であった。

(2) 特別部会一次答申(2000.12)に至る過程

NTTは前述のように、NTT東西合併などを要求していたが⁴³⁾、9月28日の各電気通信事業者からの公聴会の場で、宮津純一郎NTT社長は、「NTT東西の合併は嫌味だった。忘れてほしい」として、要求を突然取り下げる⁴⁴⁾。NTTはこの頃になると、独占批判に基づく競争政策論議の高揚を懸念するようになっていた。実際、NCCは、郵政省の競争政策への姿勢に疑念を強めるようになっており、9月19日を期限とした検討テーマに関する意見募集や公聴会においては、郵政省不信を言い換えたものといえる独立規制機関の設置要求を提起していた。とりわけ、郵政事務次官OBの奥山雄材を社長とする、いわば郵政省の「子飼い」であったDDIまでもが要求に連名していたことは、郵政省に対し、事態の放置が困難であるとの認識を抱かせた⁴⁵⁾。

そうしたなか、一次答申の草案が、検討開始から2ヶ月後の11月16日に公表さ

42) 宮津純一郎『NTT改革』NTT出版、2003年、145頁。『日経産業新聞』2000年10月18日、7面。

43) 『日本経済新聞』2000年7月15日、11面。

44) 『日経産業新聞』2000年10月18日、7面。「IP事業を“アメ”に改革迫る——光インフラは強制開放へ」『日経コミュニケーション』2000年12月4日。

45) 9月28日に実施された公聴会において、DDI、日本テレコム、電力系2社は連名で、「事業者・省庁の様々な既得権益を守る事が優先される危険性」を避けるべく、「中立的な規制機能の強化が必要」と訴えた。2000.9.28特別部会3小委員会合同ヒアリング資料(http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/japanese/telecouncil/IT/PDF/000928d21202.pdf)。2007年9月25日最終アクセス。

れる⁴⁶⁾。草案では、米国96年通信法など、米国流の競争政策を参考にし、地域通信市場を念頭に置いた一連の競争政策パッケージが示された。そのうち、争点となった主な問題は4点ある⁴⁷⁾。

1点目は、ドミナント規制である。これは、地域、長距離、移動という業務区分ごとに、市場支配力を有する事業者を指定し、優越的地位の濫用による反競争的行為を禁止するほか、料金などについて他事業者より厳しい規制を課すという非対称規制である。指定の基準としては、NTTグループ各社を念頭に、市場シェア50%超が想定されていた。

2点目は、インセンティブ規制である。これは、NTTが、ネットワーク開放や、持ち株会社傘下の各社に対する出資比率引下げなどの競争促進措置を自発的にとるようインセンティブを付与する政策である。インセンティブとしては、地域通信に業務範囲を限定されているNTT東西が、インターネット事業や放送業・製造業などに進出可能となる業務範囲規制の緩和が想定されていた。

3点目は、草案の目玉といえるNTTグループの完全資本分離の言及である。郵政省は、検証開始当初、96年にやっと決着したNTTの経営形態という「十年戦争」の再発を避ける意向であった⁴⁸⁾。しかし、内外の圧力を背景に、草案では時期を明示しなかったものの、競争が進展しない場合の対策の一例としてNTTグループの完全資本分離を提示した。そして、その前段階として、NTT持ち株会社によるNTTコミュニケーションズ、ドコモに対する出資比率について、具体的な下げ幅は示さず「経営の自主独立性を発揮できる程度まで」引下げを要求した。

4点目は、接続問題など電気通信事業者間の紛争を裁く紛争処理委員会の設置である。これは、FCC・Oftel型の独立規制機関を日本でも設立すべきとの議論に対応したものである。独立規制機関は、本来、郵政省にとって組織解体につながる受け入れ不可能な案である。それにもかかわらず、米国政府、経団連に加え、

46) 電気通信審議会『IT競争政策特別部会第一次答申（草案）』2000年11月16日。

47) 特別部会は、競争政策以外にも、ユニバーサル・サービス、外資規制・研究開発体制などを合わせて検討したが、ここでは、本稿の関心対象である官民関係に最も関係の深い競争政策に焦点を当てる。

48) 『日本経済新聞』2000年10月2日、夕刊5面。

DDIを始めとする「身内」の長距離系NCCまでもが、郵政省とNTTの癒着的関係に厳しい目を向けたことで、何らかの妥協策を示さざるを得なかった。もっとも、紛争処理委員会は、郵政省の政策立案、許認可部門からは「独立」した部門としたものの、郵政省内に設置することを想定しており、欧米でいう独立規制機関とは全く異なる組織ではあった⁴⁹⁾。

この一次答申草案は、郵政省の立場からすれば、元々、接続料引下げで痛手を負ったNTTへの支援要請から出発した特別部会の議論を、相当、競争促進の方向に引き戻したものとイえた。それでも、NCCなど、NTT以外のアクターから見れば、踏み込み不足が目立ち、郵政省とNTTの癒着関係に対する疑念を払拭するには至らなかった。意見募集などで示されたNCCの主な不満は、以下の2点にある。

1点目は、地域通信市場に競争が進展していない状況において、インセンティブ規制によりNTT東西の業務範囲拡大を認めることに対する、強い警戒感である。2点目は、具体的な数値を示さないNTTコム、ドコモに対する出資比率引下げへの不満と、実効性のある対策としてのNTTグループの完全資本分離の要求である。

一方、ドミナント規制と紛争処理委員会については、最強硬派として、米国型の独立規制機関、規制体系導入に固執する外資系NCC以外のNCCは、ひとまず受け入れる姿勢を見せた⁵⁰⁾。それに対し、経団連の反応は、ドミナント規制を高く評価する一方、規制緩和が不十分であり、とりわけ、要望し続けた事業者の設備保有の有無による一種・二種の事業区分の撤廃について、郵政省が断固拒否する姿勢を見せた点に失望感を示すものであった。

こうした状況は、郵政省からすると、最も忌避する独立規制機関について、紛

49) 独立規制機関については、以下を参照。Mark Thatcher, "The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe," *Governance*, 18(3), 2005, pp. 347-73.

50) 電気通信審議会『IT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方についての第一次答申(草案)に対する意見及びそれについての考え方』2000年12月11日。「独立規制機関の設立要求を引込んだ新電電、『通信政策の素人が裁くリスク』で損得勘定」『日経ニューメディア』2000年12月11日。

争処理委員会によりNCCの納得が得られたことで、ひとまず回避できたものの、競争政策全般については低い評価しか得られなかったという依然緊迫したものであった⁵¹⁾。

そこで、郵政省は、約1ヶ月後の12月21日にまとめた一次答申で、さらに競争促進の方向に傾斜する⁵²⁾。NCCの警戒感が強く示されたインセンティブ規制については、NTTグループの講ずる地域通信市場における競争促進策について、「自主的实施計画」として公表させることとした。そして、「2年」という具体的な期限を示した上で、地域市場の競争が十分進展しない場合については、「完全資本分離を含むNTTグループの経営形態の抜本的な見直しに着手することが必要」とした。さらに、答申に盛り込まれた措置実施計画を「IT時代の競争促進プログラム」としてまとめ、タイムスケジュールを明示した。

以上のように、特別部会一次答申は、接続料下げの補償を求めていたNTTの思惑とはまるで異なるものとなった。その結果、競争政策を求めてきたNCCは、答申を高く評価した。

3 競争政策の後退

(1) 立法過程におけるNTTの巻き返し(2001.6まで)

NTTは、競争促進の方向に大きくふれた一次答申に対し強く反発した。答申発表後、NTT宮津社長は、「グループの完全資本分離を伴う持ち株会社形態の見直しは到底受け入れられない」、「長距離・移動体市場はすでに十分競争が進展しており、NTTコム、ドコモへの非対称規制の必要はない」と述べ、完全資本分離とドミナント規制に対し、明確に反対した⁵³⁾。これらに加えて、インセンティブ規制もNTTにとって受け入れがたいものであった。というのも、郵政省に対し、接続料引下げの補償措置を求めていた経緯からすれば、業務範囲拡大は、何ら交

51) 草案に対するNCC各社の反応としては、「100点満点で40～50点」とのメディアによる取材結果がある。「『NTTの規制緩和より競争実現が先』電通審の1次答申案に新電電が不満」『日経ニューメディア』2000年11月27日。

52) 電気通信審議会『IT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方についての第一次答申～IT時代の競争促進プログラム～』2000年12月21日。

53) 『日経産業新聞』2000年12月15日、3面。

換条件なしに認められてしかるべきものであった⁵⁴⁾。

NTT宮津社長は、2001年3月8日の記者会見で、法案化のプロセスにおいて「我々の意見を聞いてもらえるよう最大限の努力をする」との表現で、政界へのロビイングを示唆する。一次答申以外にも、この時期、政府全体のIT国家戦略の実施計画であるe-Japan重点計画にNTTの経営形態の見直しを意味する文言が盛りこまれたことがNTTを刺激した。そのことは、NTTをロビイングに一層傾注させる要因となった⁵⁵⁾。

NTTの「最大限の努力」は奏効する。すなわち、3月に開かれた法案を審査する自民党総務部会の会合は、NTT擁護一色になった。出席した総務省幹部に対し、完全資本分離について、「再編したばかりのNTTを解体しなければならないという議論はおかしい」との批判が相次いだ。そして、NTTへの規制強化を求めるNCC首脳に対しては、「いいかげんに乳離れしろ」との怒号が飛んだという⁵⁶⁾。自民党がNTT擁護の姿勢を明確にした背景には、7月の参院選が迫っており、NTT票に配慮したことに加え、十分に「根回し」をせず、唐突にNTT完全資本分離の方向を打ち出すなど、不透明な政策決定をする総務省に対し不信感をつのらせた事情もあった。

そして、4月に自民党総務部会が了承し、6月国会に提出された電気通信事業法などの改正案は、一次答申から大きく後退する⁵⁷⁾。第1に、インセンティブ規制については、NTTに対する業務規制緩和が盛りこまれたのみであり、NTT自身による「自主実施計画」については、何ら規定されなかった。つまり、NTTにとって、インセンティブという「アメ」だけが残し、それと引き換えに負うはずだった自主的な競争促進策という「ムチ」はなくなったことになる。

第2に、ドミナント規制については、答申ではシェア50%超の基準が想定され

54) 『日経産業新聞』2000年12月1日、5面。

55) 2001年3月8日NTT社長会見 (<http://www.ntt.co.jp/kaiken/2001/010308.html>)。2007年9月25日最終アクセス。

56) 『日経産業新聞』2001年3月9日、3面。「NTTグループは解体を回避『独占』が前提の新規制に」『日経コミュニケーション』2001年4月16日、100-1頁。

57) 「情報通信審議会特別部会第2回会合配布資料」2001年4月18日 (http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/joho_tsusin/it/010418_3.html)。2007年10月18日最終アクセス。

ていたが、省令案では移動通信に関し25%となった。これは、地域ごとの指定となるため、NTTドコモのみではなく、沖縄県における沖縄セルラーなども指定されることを意味した。そして、地域固定、長距離、移動の区分ごとに設定されることとなっていたドミナント事業者は、長距離については指定しないこととなった。

第3に、答申の目玉であった2年後のNTT完全資本分離については、一切触れられなかった。これらにより、法案は、NTTの独占に切り込む競争政策としての性格が希薄なものとなる。

こうした一次答申の後退を受け、宮津社長は会見で、「我々が主張してきたことは理解していただいていると受けとめている」と評価した。懸案だった完全資本分離の問題についても、「2年の期限を法案に書き込むということ自体が、グループ運営の見直しにつながるからNTTとして反対していた。そのような項目がなくなったことについては良かったと思っている」と満足感を示した⁵⁸⁾。

(2) 特別部会二次答申(2002.2まで)

一次答申を出した後、特別部会は、2001年1月に審議を再開した⁵⁹⁾。2002年2月に二次答申をまとめるまでの期間、総務省は、法案作成で後退した競争政策を再度、議論の俎上に乗せようと試み続けた。2001年5月、総務省はNTTに対し、NCCへのネットワーク開放につながる経営効率化や、NTTコムとドコモに対する出資比率引下げ等に関する自主実施計画の作成を文書で要請した⁶⁰⁾。これは、期限や出資比率下げ幅を明示しなかったものの、法制化できなかった一次答申のインセンティブ規制を現行法令の範囲で推進する動きといってよい。

総務省が、手痛い「敗退」にもかかわらず、競争促進の手をゆるめなかった背

58) 2001年4月4日、NTT社長記者会見(<http://www.ntt.co.jp/kaiken/2001/010404.html>)。2007年9月25日最終アクセス。

59) 2001年1月、郵政省の総務省への統合に伴い、特別部会を含む電気通信審議会の機能は、情報通信審議会に引き継がれた。

60) 郵政省『電気通信市場の競争促進のための自主的な実施計画の作成について』2001年5月8日(http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/pressrelease/japanese/sogo_tsusin/010508_2.html)。2007年10月18日最終アクセス。NTTは10月に自主計画を提出し、その1年後の2002年10月に、実施状況について、合理化についてはある程度取り組みを示したが、NTTコムなどへの出資比率引下げについては、「困難な情勢」として拒否した。『日経ニューメディア』2002年11月4日、9頁。

景には、「外圧」と「内圧」が絡んだグローバル化の圧力がある。「外圧」は、主に競争促進の遅れについて懸念する米国政府からのものである。年次の日米規制緩和対話（1997年～2001年）と「成長のための日米経済パートナーシップ」の規制改革・競争政策パート（2001年～）では、毎年、テレコムセクターが個別分野の筆頭に掲げられていた。この時期の米国の要求は、NTTとNTTドコモの反競争的行為を防止するドミナント規制の強化や、独立規制機関の設置である⁶¹⁾。

「内圧」としては、競争促進による通信コストの引下げがなかなか進展しないことに対し、産業界の苛立ちが高まっていた。経団連は、12月18日にIT分野の競争政策に関する第二次提言を公表したが⁶²⁾、その内容は、新法の構成や米国FCC、英国Ofcomをモデルとした独立規制機関の制度設計に踏み込む点で、第一次提言より具体性を帯びたものであった。

また、経団連提言に先立つ12月6日には、IT戦略本部において、オリックス・宮内義彦会長を座長とし、産業界の委員らが属する専門調査会が『IT分野の規制改革の方向性』（通称・宮内ペーパー）を取りまとめている。これには、公正な競争を促進する体制を早急に整備しなければ、e-Japan戦略の達成は不可能という危機感の下、NTTの経営形態を含む構造改革と競争の進展を監視する独立規制機関設置の検討が盛り込まれた⁶³⁾。そのほか、8月実施の情報通信審議会・公開事業者ヒアリングなどにおいて、NCCは、NTT分割要求を提起し続けた⁶⁴⁾。

これらの状況に対し、総務省が二次答申に盛りこんだのは、前回のNTT完全資本分離の敗者復活版ともいえる「構造的競争政策」である⁶⁵⁾。構造的競争政策

61) “Annual Reform Recommendations from the Government of the United States to the Government of Japan under the U.S.: Japan Regulatory Reform and Competition Policy Initiative,” 2001.10.4 (http://www.ustr.gov/assets/World_Regions/North_Asia/Japan/Regulatory_Reform_Initiative/asset_upload_file758_6540.pdf). 2007年9月25日最終アクセス。

62) 経済団体連合会『IT分野の競争政策と「新通信法（競争促進法）」の骨子』2001年12月18日。

63) IT関連規制改革専門調査会『IT分野の規制改革の方向性』2001年12月6日 (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dai8/pdfs/8siryou1-1.pdf>). 2007年10月22日最終アクセス。

64) 情報通信審議会特別部会競争進展作業部会、2001年8月28日、9月3日 (http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/policyreports/joho_tsusin/it/index.html). 2007年10月18日最終アクセス。

とは、NTTの経営形態を変更する競争政策を指し、一次答申にあるグループ各社間の資本分離の他、NTTをネットワーク管理部門と営業部門へ分離する「構造分離」が含まれる。また、基本料金の設定も、NCC側で可能なかたちでNTTの加入者回線を開放する「公衆網再販」の検討も盛り込まれた。

二次答申では、競争政策の実施手順として、2段階を設け、第1ステージで、非構造的競争政策を実施し、2年後も地域通信市場における十分な競争の進展が見られない場合、速やかに第2ステージとしての構造的競争政策を検討することが必要とした。これは、2年後に完全資本分離について「直ちに」NTT経営形態の見直しに着手するとしていた一次答申と比べると、実施内容・時期に関する曖昧さを増している。とはいえ、一次答申後、政治的に葬り去られたNTT分割について、工夫をこらして復活させたものではあった。

NTTは当然ながら反発した。12月12日の会見で宮津社長は、「NTTの組織形態はNTT自身が決めることであり、国が強制的に変えるという議論には反対する」との趣旨を述べ、抵抗する姿勢を明らかにした⁶⁶⁾。

(3) 最終答申(2002.8)における方向転換と〈自主統治モデル〉への接近

特別部会は二次答申をまとめた後も、積み残した検討事項を中心に審議を続け、2002年8月に最終答申を取りまとめた。この最終答申の特徴は、一次答申以来のNTTのネットワーク開放と経営形態変更により競争を促進するという競争政策路線にはっきり転換が見られた点である⁶⁷⁾。

まず、最終答申はネットワーク環境変化についての認識として、IP化・ブロードバンド化の進展を指摘する。そして、NTTが独占的に保有する電話網の時代は、NTTのネットワークをNTTとNCCが共用し、サービスについて競争する「サービススペースの競争」が主流であったが、IP化・ブロードバンド化が進展し

65) 情報通信審議会『IT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方に関する第二次答申』2002年2月13日。

66) また、公衆網再販について、NTT東日本の幹部は取材に対し、「強制されれば行政訴訟も辞さない」と答えている。「総務省IT部会が答申案——NTTグループは猛反発」『日経コミュニケーション』2002年2月4日。

67) 情報通信審議会『IT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方についての最終答申』2002年8月7日。「強いNTTが復活する——政策転換で競争構造が激変」『日経コミュニケーション』2002年11月4日。

たことで、NCCも自前でネットワークを構築して展開する「設備ベースの競争」が重要になる旨を述べている。これは従来のネットワーク開放政策からのシフトを示唆する動きであった。

しかも、結びの部分で、今後は競争政策の推進だけでなく、ブロードバンドインフラ整備などの産業振興策も積極的に進めることが必要と指摘している。これは、ブロードバンドインフラ整備の最大の能力を有する主体がNTTであることにかんがみると、NTTの既得権益に切り込む競争政策から、NTT振興への転換といつてよい。

二次答申の争点となった公衆網再販については、米英両国の導入状況を紹介した後、日本については、NTT自身によるシステム開発に2、3年要するとの説明に依拠し、時間がかかりすぎることから実施しないと結論づけた。そして、一次答申で、競争が進展しない場合、2年後に実施を検討するとしていたNTT経営形態の問題については、二次答申で掲げた「構造分離」政策のメリットとデメリットを併記した上で、「今後とも引き続き慎重に議論を進めることが必要」とのみ記し、事実上、実施しない方向を固めた。

最終答申で法改正の対象となったのは、二次答申以来の検討事項であり、すでに形骸化して久しい一種・二種の事業区分の撤廃、サービス・料金の契約約款を不要とし市場での相対取引を可能とする料金デタリフ化など、全事業者に対する規制緩和措置であり、政治的争点となる性質のものではなかった。

かくして、特別部会の議論はNTTの意向に沿うものへと転じた。つまり、グローバル化の「外圧」と「内圧」を受けて進められた米国をモデルとする競争政策導入も、NTTの死活的利益に触れる部分は拒否権行使に遭うという歴史的パターンから逃れられなかった。宮津社長は、最終答申の草案発表後行なわれた会見で、一次答申時から、総務省の方針が変化したことについて、「時代の流れに応じて情報通信審議会が考え方を変えていくことに異論はない」、「大きく方向性を変えていこうとしていること自体は結構なことだと思う」との表現で支持する考えを示した⁶⁸⁾。

68) 2002年6月12日NTT社長記者会見 (<http://www.ntt.co.jp/kaiken/2002/020612.html>)。2007年10月18日最終アクセス。

特別部会が解散した後の政治過程においても、競争政策路線の後退は続いている。2003年度のNTT法改正では、時限措置として、赤字経営に陥ったNTT西日本をNTT東日本が支援し、その支援分については非課税とする東西交付金制度が設けられる。この措置は、NTT東西を分割し、相互に潜在的な競争相手となることを企図したNTT再編の趣旨から逸脱するものであった。

さらに、2003年4月に総務省が、それまで引下げを求め続けてきたNTT接続料の引上げを認可したことで、総務省の「NTT寄り」の姿勢に対するNCCの不信感が頂点に達し、NCC5社による総務大臣を相手取った行政訴訟に発展する⁶⁹⁾。これに先立つ1月、競争促進派で知られ、東西交付金制度に頑強に反対した電気通信審議会の委員が、本人の意図に反し再任されなかったことも象徴的な動きであった⁷⁰⁾。

4 分析——なぜ官主導の競争政策は後退したか

なぜNTT再編後の新たな市場競争の枠組みを導入しようとした競争政策は後退したのだろうか。総務省担当課によれば、「NTT網の開放が進み、ADSLのようにNTTに市場支配力がない市場がある」との判断より、路線を転換したという⁷¹⁾。つまり、NTTの独占が、少なくとも部分的には解消されつつあるためというわけである。

ところが、その後の総務省懇談会の報告書を見ると、総務省の地域独占に関する認識は大きく変わっていない。たとえば、2006年9月に発表された総合通信基盤局長の懇談会の報告書は、電気通信市場の競争に関する現状認識として、「自由化から20年を経過した現在においても、地域通信市場においてはNTT東西が加入者回線ベースで約94%を保有」し、「市場支配力濫用の懸念がある」と述べている⁷²⁾。

69) NCC側は2005年4月に敗訴した。

70) 醍醐聡「隠れ蓑：総務省が審議会委員の私を『解任』した真相」『エコノミスト』81(4)、2003年1月21日。

71) 「強いNTTが復活する——政策転換で競争構造が激変」『日経コミュニケーション』2002年11月4日。

72) IP化の進展に対応した競争ルールの在り方に関する懇談会『IP化の進展に対応した競争ルールの在り方について——新競争促進プログラム2010』2006年9月15日。

それでは、特別部会の開催期間中、総務省をして競争政策推進に駆り立てていた国際要因が、最終答申の頃には弱まったのだろうか。たしかに、二次答申が出た2002年2月以降8月に至るまでは、「外圧」、「内圧」両面で目立つ政治的動きはなかった。

しかし、そのことは、圧力がなくなったことを意味しない。最終答申が発表される直前の6月には、規制改革・競争政策イニシアチブの日米共同報告書が首脳会談に合わせ公表され、テレコムは引き続き個別分野の筆頭に掲げられている。経団連も、この期間中、通信改革についての要求を提言としてまとめてはいないものの、最終報告草案に対し提出した要望では、競争を促進するため独立規制機関を設置すべしとの主張を従前同様、提起している。

それならば、なぜ米国流の競争政策路線は後退したのか。それは、国内制度としての官民関係に由来する要因から説明できる。特別部会の掲げた目標である地域通信市場の競争促進は、審議会と立法段階における族議員による調整という既存の官民関係の範囲内で検討された。だから、その結果も既存の官民関係のルールに従ったものにならざるを得なかった。ゆえに、死活的利益に関する部分について、NTTが拒否権を行使し、撤回に追い込むという歴史的なパターンが繰り返されたのである。これは、裏から言えば、政治起業家主導の「三次的変化」への移行が生じなかったということである。政治起業家への主導権の移行がなく、官民協調関係という日常的な政策形成手法が維持された以上、達成される変化は、政策目標が不変のまま、その手段を変えるという「二次的变化」まででしかあり得なかった。

ただし、「三次的変化」の兆候が皆無だったわけではない。小泉政権誕生後、就任した竹中平蔵経済財政・IT担当相は、NTT分割を含む通信分野の競争促進に意欲を示した⁷³⁾。IT戦略本部に提出された宮内ペーパーも、竹中の志向に合致する内容であった。しかし、不良債権処理、規制改革など他の分野では改革を主導した竹中、宮内らも、通信改革では目立った成果を出せなかった。宮内ペーパーは総務省からは無視され、正式にIT戦略本部の決定となることもなかった。

73) 『日本経済新聞』2001年4月28日、3面。

その結果、テレコムセクターにおける競争促進策は、官民協調関係の下、一種・二種の事業区分撤廃や料金規制の緩和といった、関係アクターの既得権益を大きく損なわない範囲のものとなった。

また、特別部会の時点では、細川政権以来の規制緩和の流れのなか、需給調整条項など、〈開発主義モデル〉を支えた規制の多くが緩和されていたことも、総務省の交渉力を低下させていた。ふりかえれば、公社民営化から90年代までの、通信行政史上、郵政省、NTTの権力関係が最も郵政省優位にあった時期でさえ、NTT分割はできなかったわけである。まして、特別部会時における総務省の権限は、当時よりも相当弱まっていた。

このように、テレコムセクターにおける官民関係は、従来同様、官民協調関係の枠内に止まった。それゆえ、グローバル化の圧力を受け、総務省とNTTの争点となった競争政策が阻止される一方、争点とならなかった全般的な規制緩和は進んだ。それにより、両者の関係は、官ではなく民（NTT）の意向をより強く反映した政策形成がなされる〈自主統治モデル〉へ接近した。

V 「三次的変化」として進行した金融セクターの制度変化

本節では、金融セクターの従来制度である護送船団方式の変容を検討する。護送船団方式は、Ⅲ節で述べたように、業態の細分化や店舗・金利規制といった競争制限的な規制により、非効率な銀行の利益も確保し脱落者を防ぐと共に、万一、破綻に至る場合は、官主導での体力のある銀行による救済合併により、事業の継続を図ることを基本とする政策体系であった。

それでは、護送船団方式という〈開発主義モデル〉に影響を与えるグローバル化の圧力の諸類型を整理した上で、護送船団方式が崩壊し、〈ネオリベラル規制国家モデル〉へ接近するに至る政治過程をふりかえってこう。

1 金融セクターとグローバル化

金融セクターにおける自由化が本格化するのは、1984年の日米円ドル委員会報告書とその実施計画としての「金融の自由化及び円の国際化についての現状と展望」である。これは、金利自由化、外国銀行の参入、外為取引の自由化のスケ

ジュールを設定するものであった。こうして「外圧」により始まった自由化、日本の金融市場の対外開放が、閉鎖的な市場において、広範な裁量的介入を駆使する大蔵省がすべてをコントロール可能だという、護送船団方式の有効性の前提となる関係アクターの共有認識を切り崩していった⁷⁴⁾。また、デリバティブ、証券化などの金融技術革新も、それによりもたらされる金融取引のグローバル化と相俟って、伝統的な業態区分を無意味なものとする方向で作用した⁷⁵⁾。

そして90年代以降、自由化・国際化の影響が日本に浸透するにつれ、実際に大蔵省の意向ではなく、株価などの市場のシグナルが銀行の命運を決するシステムへの移行が進む。それにより、市場規律を重視した行政手法の必要性が高まるにつれ、当局自身やメディアは改革モデルとしての米国などの制度への関心を強めていった。さらに、法制面の動きとしては、日本の銀行の活動が海外に進出するなか、1988年に主要国間で合意されたBIS規制に代表される、国際的な制度平準化の圧力が加わった。

また、「内圧」として、自由化により日本市場に参入した外資金融機関、外国人投資家による米国型の市場規律に立脚した制度改革要求も強まっていった。外国人投資家の比重の高まりは、国際的な市場間競争や株価対策の観点から、彼らに選好される市場構築へと向かわざるを得ない状況の到来をも意味する。さらに、国際金融市場や資本市場の発達は、製造業など大企業に対し、銀行融資以外の資金調達手段を提供した。すなわち、大企業ユーザーが、護送船団方式からの「退出」オプションを獲得したことで、銀行の利潤を保証した護送船団方式のカルテルとしての機能が失われた⁷⁶⁾。それらの市場の発達は、情報技術の活用と相まって、競争を制限していた業態間の垣根を実質的になくしていく効果をもった。

一般に論じられるところでは、護送船団方式の危機を直接的な契機は、バブル崩壊による不良債権であったが、それはむしろ問題の顕在化する契機であり、より根本の要因としては、こうしたグローバル化に起因する趨勢的、構造的な圧力

74) 西村、前掲書、1999年。花原、前掲書。栗林良光『大蔵省銀行局』講談社、1988年。

75) 佐藤隆文「金融をめぐる環境変化とわが国の信用秩序維持政策」『経済科学』47 (4)、2000年、83-103頁。

76) Leonard J. Schoppa, *Race for the Exits: The Unraveling of Japan's System of Social Protection*, N.Y.: Cornell University Press, 2006.

による護送船団方式の機能低下が進行していたのである。

2 護送船団方式の行き詰まりと官主導のアームズ・レングス型官民関係の模索

前述のとおり、護送船団方式における政策目標は、金融機関の破綻を極力避けることであり、かりに、破綻が生じた場合は、官主導で金融セクター内の負担により救済するというものである。だが、これは破綻が少ないことを前提としたしくみであり、90年代より金融危機が深化し破綻が常態化するにつれ、そうしたやり方を続けることは困難になる。しかも、かつての店舗規制・金利規制時代には存在した救済側のメリットも規制緩和と共に消滅していた。

こうした現状認識の下、大蔵省も官が金融システム全体の秩序維持に責任を負う体制から、官の守備範囲を銀行監督、破綻処理などに関する明示的なルールで限定し、その範囲外のことは市場に委ねる方向で制度改革を進める必要性を認識するようになっていた。

95年以降、大蔵省が相次いで公表した3つの報告書には、そのような問題把握に基づく金融行政の自己改革プランが明確に打ち出される。まず、95年6月、不良債権の処理指針である『金融システムの機能回復について』（以下「機能回復」）が公表される⁷⁷⁾。「機能回復」作成の契機となったのは、94年12月に起きた東京協和、安全の2つの信用組合の破綻である。この2信組は、救済金融機関が現れなかったため、日本銀行と民間金融機関の出資による新銀行・東京共同銀行を設立し、事業譲渡を行うことで処理された。その際、処理策決定の不透明性と日銀出資という「公的資金」の活用が、強い批判を浴びた。そこで、大蔵省は以後の破綻処理の原則・ルールを明らかにする目的で「機能回復」を作成した⁷⁸⁾。

「機能回復」は、いくつかの点で、将来のアームズ・レングス型官民関係の萌芽といえる内容を含む。まず、5年後以降、金融機関が破綻した場合、ペイオフ（清算と1000万円までの預金払戻し）を行うとし、経営者、預金者の自己責任原則により処理する体制に移行するとした点がある。また、のちアームズ・レング

77) 大蔵省『金融システムの機能回復について』1995年6月8日。梅森徹「『金融システムの機能回復について』の概要」『ファイナンス』1995年7月。

78) 西村、前掲書、1999年、106頁。

ス型官民関係における柱となる政策手段である早期是正措置の導入の検討も盛り込まれた。そして、ディスクロージャーの拡充について、預金者の自己責任原則を確立するため推進するとした。

けれども、これら将来課題とは別に、目先の破たん処理については、合併の支援、預金保険による営業譲渡・合併等への資金援助を基本手段とし、それらによって処理が難しい場合、日銀出資を活用し、2信組方式を用いるなど「特別の対応」によることもやむを得ないとするなど、従来の措置の継続を表明した。この「機能回復」の内容は、95年12月に、金融制度調査会における議論を経て、答申「金融システム安定化のための諸施策」としてまとめられた。

95年12月に公表された『今後の金融検査・監督等のあり方と具体的改善策について』（以下「検査・監督のあり方」）も、「機能回復」同様にアームズ・レングス化へ向けた踏み込んだ改革案を示している⁷⁹⁾。この改革案策定の直接の契機となったのは、95年秋に表面化した大和銀行事件である。これは、大和銀行ニューヨーク支店の1トレーダーによる11億ドルの損失について、同行が大蔵省には報告したものの、米国当局には期限内に報告しなかったことが、国家ぐるみの情報隠蔽として国際問題化した件である。

「検査・監督のあり方」と同時に発表された蔵相談話を合わせて見ていくと、84年以来の自由化の流れをふりかえりつつ、保護的規制行政から市場機能重視への転換の遅れや自己責任意識の不徹底、業界との相互信頼に基づく行政の不透明性といった自らの行政手法の問題点を明記している。その上で、今後については、行政のあり方、金融機関経営について「大胆な転換」が必要であるとし、自己責任原則の徹底と市場規律を機軸とした透明性の高い行政を打ち出している。

96年10月には、省内プロジェクト・チームによる半年の検討結果として、「新しい金融行政のあり方について」（以下「金融行政のあり方」）が公表された⁸⁰⁾。この時期は、先の2信組問題とその後96年5月に6850億円の税金投入という処理

79) 金融検査・監督等に関する委員会『今後の金融検査・監督等のあり方と具体的改善策について』1995年12月26日。森田好則、村木利雄「今後の金融検査・監督等のあり方と具体的改善策について」『ファイナンス』1996年2月。

80) 新しい金融行政について検討するプロジェクト・チーム「新しい金融行政のあり方について」『ファイナンス』1996年10月。

方法の決着した住専問題の影響から、大蔵省への批判がかつてなく高まっていた。特に大蔵省の危機意識を高めていたのが、96年2月に始まった、自社さ連立与党の大蔵省改革プロジェクト・チーム（PT）による財政金融分離の検討であった。与党PTは、10月の総選挙を前に行革路線に傾斜し、金融検査・監督行政を大蔵省から高い独立性を有する公正取引委員会型の組織へ移行する案を提示していた。こうしたなか、報告書は、自己改革の方向を示すことによる組織防衛の観点からまとめられた。

「金融行政のあり方」は、「検査・監督のあり方」を踏襲し、銀行行政を中心に戦後の金融行政の歩みを総括した上で、不透明性、護送船団方式、国際的整合性の欠如などの問題点を指摘する。その上で、新たな金融行政の考え方として、市場規律（自己責任原則）、透明性（ルールの明確化とその厳正な執行、ディスクロージャーなど）、グローバル化への対応を掲げた。それらグローバル化に対処した将来像が示された一方、「金融行政のあり方」には、与党PTの大蔵省改革案への対案として、大蔵省内における金融関係部局の再編・圧縮や金融検査と監督の間の緊張関係の強化、という現状維持をねらう内容も記された。

このように、大蔵省は、以上3つの報告書において、自己改革案として、破綻を行政の介入により極力回避することを基本思想とした護送船団方式から、破綻がありうることを前提として、その処理ルールを整備する等、明示的なルールと市場規律に依拠するアームズ・レングス型官民関係へ転換する方向性を示した。

大蔵省に自己改革を迫った直接の圧力は、米国金融当局との摩擦が生じた大和銀行事件を除き、2信組、住専に伴う公的資金投入問題、スキャンダルなど国内政治上の要因である。とはいえ、その背景には、自由化の蓄積により大蔵省の市場をコントロールする能力が失われており、その傾向を格付け機関、外国人投資家といった国際要因が加速した事情があった。2信組、住専問題にしても、従来どおり大蔵省主導で、金融界内の負担で処理することが可能であったならば、特段、政治問題化することもなかったであろう。そうした背景から、「検査・監督のあり方」で欧米の検査手法の導入が謳われ、「金融行政のあり方」ではグローバル化への対応が強調された。

グローバル化への適応を目指すこうした改革路線は、「金融行政のあり方」の

1ヶ月後に橋本首相指示で検討の開始される金融ビッグバンに結実する。金融ビッグバンは、証券市場改革や外為法改正など個別に進行していたプロジェクトを、首相指示を機にとりまとめたものであり、全体像はつかみにくいが、その方向性と哲学は橋本首相指示にあるフリー、フェア、グローバルに集約される⁸¹⁾。大蔵省は、この首相指示と連動することで、長年の検討事項を関連する各審議会できとりまとめ、短期間で一気に解決することを目指した⁸²⁾。

このように、金融セクターにおける官民関係は、業界の保護育成を金科玉条とした護送船団方式の限界を認識した官自身のイニシアチブにより、市場規律に依拠するアームズ・レングス型の官民関係へとシフトするかに見えた。ところが、次節で述べるように次第に明らかとなるのは、護送船団方式の有する強い粘着性であった。

3 金融危機の深化と自己改革の後退

行政手法の自己改革を謳いあげたにもかかわらず、護送船団方式による銀行の経営危機への対処は、大蔵省が金融行政を担当している間、結局変わることはなかった。以下では、「機能回復」発表後、97年10月頃までの時期に頻発した経営危機に際し、どのような対応がとられたかを見ていこう。

「機能回復」発表の2ヶ月後の95年8月には、第二地銀最大の兵庫銀行が破綻する。兵庫銀行の処理方式は、基本的に2信組方式を踏襲し、民間金融機関と地元経済界の出資を募り、新銀行・みどり銀行を設立するというものとなった。2信組時と同様、新銀行に対する出資は全国の金融機関から広く集められ、以後、そうした資金募集について「奉加帳」と呼ばれるようになる。新銀行は、不良債権も含め兵庫銀行のすべての事業を引き継いだ。また、2信組時の東京共同銀行が時限的な機関とされていたのに対し、新銀行は当初より永続的な機関と想定されていた。

81) 大森泰人「ビッグバン・ムーブメントから改革促進プログラムまで——銀証とも65条の呪縛からの解放を」『金融財政事情』54(45)、2003年12月1日。榊原英資『日本と世界が震えた日——サイバー資本主義の成立』中央公論社、2000年。

82) 西村、前掲書、2003年。戸矢哲朗『金融ビッグバンの政治経済学——金融と公共政策策定における制度変化』東洋経済新報社、2003年。

兵庫銀行について、事業の継続を前提とする処理策となったことについて、大蔵省は、地域にとって不可欠の金融機関であったことと、阪神淡路大震災後の復興需要への配慮を挙げている。しかし、実際にはそれら「大義名分」のほか、大蔵省が兵庫銀行の再建に深く関与してきた事情があった。兵庫銀行には、三代連続で経営トップを大蔵OBが務めており、とりわけ破綻時の頭取は、第二地銀クラスとしては異例の元銀行局長という大物OBであった⁸³⁾。そのため、破綻が市場や社会の混乱につながれば、大蔵省も非難を逃れ得ない立場にあった。結局、みどり銀行の経営が、98年5月に行き詰まり、阪神銀行による公的資金を活用した救済合併が決まったことは、元々の事業継続という判断自体に無理があったことを示すものであった⁸⁴⁾。

96年3月には、東京都心部を地盤とする第二地銀・太平洋銀行が破綻した。この時は、全国の金融機関への「奉加帳」ではなく、都市銀行4行（さくら、富士、東海、三和）の支援による、新銀行・わかしお銀行が設立された。

このような金融界の支援による救済という処理が続いたなか、96年11月に破綻した和歌山県の第二地銀・阪和銀行の処理は異色のものとなる。8月からの検査により、阪和銀行が債務超過に陥っていることが判明したため、大蔵省は、11月21日、阪和銀行に対し業務停止命令を発する。これにより、阪和銀行は、預金の払戻し以外の業務が継続できないこととなった。

この措置は、「機能回復」を受け、95年に立法化、98年春から実施することになっていた早期は正措置を先取りしたものといえる。阪和銀行の場合も、新銀行・紀伊預金管理銀行が設立されたが、その機能は、やはり預金の払戻しのみであり、払戻しの終了後、清算されることとされていた点が、過去の新銀行設立と大きく異なる点であった⁸⁵⁾。しかも、紀伊預金管理銀行に対しては、民間金融機関からの出資は行われず、間接的なたちでの日銀出資のみによった⁸⁶⁾。

阪和銀行の処理方式は、護送船団方式からルールに則り、経営が悪化した銀行

83) 『日本経済新聞』1993年5月3日、40面。

84) 『日本経済新聞』1998年5月15日、1面。

85) 実際、紀伊預金管理銀行は、2002年3月に解散した。

86) 花原、前掲書、165頁。

は破綻させるというアームズ・レングス型官民関係への転換点となるかに見えた。しかし、業務停止命令により決済・与信機能が失われたことで地元経済界の混乱が大きかったことや、従業員の雇用問題が社会問題化したことなどより、以後、大蔵省は再び破綻を回避する護送船団方式に回帰していく⁸⁷⁾。

97年になると、大蔵大臣がかつて「つぶさない」と明言した大手銀行に焦点が移る。まず、問題となったのが、長信銀3行の一角を占めた日本債券信用銀行である。日債銀は、93年6月以来、元国税庁長官の窪田弘を頭取として、経営再建に取り組んでいた。ところが、97年1月、米国の格付会社・ムーディーズが日債銀の金融債を「投資不適格」に引き下げることを発表し、経営悪化が表面化した。2月5日には、かつて長信銀3行で横並びであった5年物利付金融債の流通利回りが興銀債より2.5%も高くなった。三塚博蔵相はその日の記者会見で、「日銀と大蔵省を信用してください」とまで言い、日債銀を守る強い決意を表明する。

4月、日債銀は、海外からの全面撤退、不良債権4600億円の処理、優先株発行による3000億円の自己資本拡充などからなる経営再建策を発表した。このうち、自己資本拡充についてとられたのが、すでに常套手段となっていた観のある民間金融機関から広く出資を募る「奉加帳」である。出資要請先については、金融界全体から出資を集めた従来の「奉加帳」とのちがいを強調するねらいから、日債銀の株主を中心に新株を割り当てる方式がとられたが、金融セクター内の負担で救済するという護送船団方式の本質には何ら変化がなかった⁸⁸⁾。

当時より、日債銀の不良債権は公表額よりはるかに多いという疑念が金融界で広がっており、そうした信頼性の低い経営再建に協力させられる金融機関側の不満が大きかった。しかし、自らの政策実現のため金融機関を承服させる大蔵省の調整手腕は、この時期に至っても健在であった。たとえば、長信銀の代表として銀行中最大の引き受けに応じた日本興業銀行は、大蔵省・山口公生銀行局長の

87) この時のルールの処理は、積極的にとられた選択というよりは、93年に債権回収担当の副頭取が射殺されるなど、阪和銀行の経営内容が悪すぎたため、大蔵省の支援要請を受け入れる民間金融機関がなかったため、やむを得ない選択にすぎなかった事情がある。

88) 日本経済新聞社編『金融迷走の10年——危機はなぜ防げなかったのか』日本経済新聞社、2000年。

「日債銀がつぶれば、興銀も無関係でないはず」との説得に応じている。日債銀への劣後ローンを出資に振り替えることを求められた日本生命は、社長会見で「なぜやらなければならないのか」と反発しつつも、大蔵省・中井省審議官との間で「日本生命に追加負担を求めない」との確認書を結ぶことで振替に応じた⁸⁹⁾。

けれども、結局これらの救済努力も実らず、日債銀は、中央信託銀行との合併交渉が頓挫したのち、98年12月に破綻し、金融再生法に基づく特別公的管理（一時国有化）が適用されることになる。

都市銀行で最も弱体であった北海道拓殖銀行（拓銀）については、護送船団方式における伝統的手法である救済合併への回帰が見られた。97年4月には、拓銀と北海道の地方銀行である北海道銀行（道銀）との合併計画がまとめられた。しかし、拓銀の不良債権査定をめぐり、両行の不信感が高まったことで、9月に合併交渉は延期され、事実上の破綻となる。この件は、道銀の頭取が大蔵OBであったにもかかわらず、合併をまとめきれなかった点で、大蔵省にとって挫折といえた。拓銀は、その2ヶ月後の11月に破綻し、道銀よりいわばさらに格下の第二地銀である北洋銀行などに事業譲渡された。

合併推進の試みはさらに続く。10月には、関西の地方銀行4行の再編が進められた。大蔵省は、預金保険法改正により、不振銀行同士の合併に対し資金援助する特定合併の制度を創設し、関西の第二地銀4行の「大同合併」を画策するが、調整は不調に終わる。その結果、福德銀行となにわ銀行のみに対し改正法が適用されることとなり、両行は98年10月合併し、なみはや銀行となる⁹⁰⁾。4行のうち残る幸福銀行と京都共栄銀行については、京都共栄の幸福への事業譲渡が決まった。そうした努力にもかかわらず、なみはや銀行、幸福銀行のいずれも99年に早期是正措置の適用を受け、のち破綻する。

このように、不良債権・破綻に対する大蔵省の対応は、3つの報告書に結実したような、アームズ・レングスな官民関係の下、ルールに則り破綻処理を進めていく方向には全くシフトしなかった。むしろ、大蔵省は、ほぼ失敗に終わること

89) 同上、150-1頁。朝日新聞経済部『金融動乱——経済システムは再生できるか』朝日新聞社、1999年、29-30頁。

90) 花原、前掲書、186-8頁。

になる従来手法のマイナーチェンジを繰り返した⁹¹⁾。言い換えれば、この時期起きたのは、金融秩序の維持という政策目標・思想は維持したまま、新銀行設立など新たな手段を模索する「二次的変化」であった。

4 政治起業家主導で実現した〈ネオリベラル規制国家モデル〉

ルールに基づく破綻処理が断行されるアームズ・レングスな官民関係への転換点となったのは、1998年8月から12月のいわゆる金融国会である。金融国会で98年12月に金融再生法が成立した後、金融監督庁は、長年、大蔵省が守り続けてきた日本長期信用銀行と日本債券信用銀行を破綻認定し、一時国有化を断行した。日債銀の国有化は、元国税庁長官の窪田会長と日銀OBの東郷重興頭取の逮捕につながった。

それでは、この金融国会について、その前後の政治経済情勢を含めふりかえていこう。金融国会時における危機の連鎖の発端は、97年11月の金融危機である。11月3日、三洋証券が会社更生法の適用を申請したのを機に、短期金融市場において戦後初の債務不履行（デフォルト）が生じた。これがその後の連鎖破綻の引き金となり、17日には拓銀が破綻、ついで24日、四大証券の一角を占めた山一証券が自主廃業した。

この事態を受け、梶山静六元官房長官、宮澤喜一元首相を中心に、公的資金注入が議論され、13兆円枠の公的資金注入スキームが金融2法として98年2月に成立した。翌3月には、金融危機管理審査委員会（通称・佐々波委員会）の審査を経て、大手21行に対し合計1兆8千億円の公的資金注入が実施された。6月には、自社と連立与党が合意した大蔵省改革に則り、財政金融分離が実施され、金融機関の検査・監督を担う金融監督庁が新設された一方、金融行政の企画立案、危機管理については引き続き大蔵省が担った。

その後、7月に行なわれた参院選で、自民党が大敗し、橋本内閣が総辞職して、小渕内閣が誕生する。選挙後の国会で、最大の争点となったのは金融危機対策である。政府・自民党は、金融再生策として、米国の制度を導入した日本版ブリッ

91) わかしお銀行は存続し、2003年3月、形式上の存続銀行として三井住友銀行と合併した。

ジバンク制度を柱とする金融再生法案を国会に提出した。これは、破綻金融機関の受け皿が現れない場合、融資機能を引き継ぐブリッジバンクを設立するという案である。

これに対し、民主党などが提案したのは、米国の独立行政委員会をモデルとした金融再生委員会の設置による財政金融行政の完全分離と、破綻前に公的資金を注入する13兆円のスキームを廃止し、破綻金融機関に対し国が強制的に株式を取得（一時国有化）し、再建した上で民間に売却するという特別公的管理のスキームである。

そうしたなか、この時期、長銀という世界的にも例を見ない規模の国際的銀行の経営危機が進行していた。3月の大手行一斉の資本注入後も長銀の経営は安定せず、6月の月刊誌の報道や、長銀自身の合併会社である長銀ウォーバーク証券による大量の長銀株売却により、問題が一気に表面化した。これに対し、自民党と大蔵省は、金融危機対策として国会に提出した日本版ブリッジバンクではなく、長銀の救済策として、住友信託銀行との合併という伝統的な解決策を推進していた。ところが、長銀に隠された不良債権があることを疑う住友信託側の態度保留で、合併交渉はなかなかまとまらなかった。

交渉が膠着状況に陥ったことを反映し、8月の長銀株の大幅な下落、ムーディーズによる格下げなど、市場は長銀をさらに追い詰めていく。こうしたなか、打開策として行われたのが、前代未聞の首相自らによる私企業への合併要請である。8月20日、小渕恵三首相は公邸に高橋温・住友信託社長を呼び、宮澤蔵相、野中官房長官、日野正晴金融監督庁長官の同席するなか、「わが国の金融システムを安定させるため、ぜひ前向きに合併を検討していただきたい」との要請を行った。宮澤蔵相も「必要な資金はいくらでもつけましょう。金にいとめはつけません」と続いた。日野長官は、この場で、守秘義務として対象金融機関以外に開示することができない長銀検査の状況を説明したと報道されている⁹²⁾。しかし、そうした懸命の説得にもかかわらず、高橋社長は、合併承諾の言質を与えなかったとされる⁹³⁾。

92) 『朝日新聞』1998年8月22日、1面。

この「極秘会談」が即日メディアにもれ、しかも、翌21日に長銀が発表した7500億円の不良債権処理、海外撤退などからなる再建策が、公的資金の申請を伴うものだったことが、野党にとっての攻め口となる。それまで政治家は野党も含め、個別銀行についての言及が昭和金融恐慌を招いた「失言恐慌」の再来を恐れ、長銀問題を国会で正面から議論することは避けていた。

民主党など野党の考えでは、非効率な金融機関を公的資金で救済することはモラルハザードにつながるため認められなかった。そうした民主党の考え方をベースとし、民主、平和・改革（公明）、自由の野党3会派は、金融再生関連法案をとりまとめ、9月3日、国会に提出し、金融再生に関する実質的な審議がスタートする⁹⁴⁾。

金融再生策に関する与野党協議を仕切ったのは、「政策新人類」と言われた自民党の石原伸晃、塩崎恭久、民主党の仙石由人、枝野幸男、池田元久ら、金融の専門知識を有する若手議員である。石原ら自民党の若手議員は、97年11月の金融危機の頃から、金融問題に関する勉強会を進め、知識と人脈を蓄えており、金融国会において自民党案の下になった金融再生トータルプラン作成に関わった。民主党では、政府提案に対する対案を出し、政権担当能力を示すという党の方針の下、専門性の高い金融分野については、仙石、池田らの旧社会党時代から金融問題に取り組んできた議員に加え、民主党結成後加わった枝野らが、政策策定の主導権を握るようになっていた。

民主党は、元来、官僚主導の打破を党是としていたところ、数々の政策の失敗や長銀救済に関する首相公邸の「極秘会談」を受け、ことさら大蔵省への不信感を強めていた。そのため、与野党協議に当たり、大蔵省の排除を強く求めた。参院で野党が過半数を握る状況では、自民党もこれに応じざるを得ず、知識・経験を有する数少ない議員グループとして石原らが民主党との折衝を取り仕切ること

93) 野中広務『老兵は死なず——野中広務全回顧録』文藝春秋、2003年、81頁。のち宮澤本人が語るところによれば、この会合をセットしたのは宮澤である。宮澤は、2006年に掲載されたインタビューでも、「どうして住友信託と合併ができなかったのかと今でも思っている」と合併案への固執を示している。五百旗頭真、薬師寺克行、伊藤元重『90年代の証言 宮澤喜一保守本流の軌跡』朝日新聞社、2006年。

94) 『日本経済新聞』1998年9月3日、夕刊1面。

になる。こうした経緯から、98年9月26日に金融再生法等の合意がなされるまでの期間、民主党、自民党の政策新人類を中心とする実務者協議の場で与野党のすり合わせが続いた。

民主党側が最も重視したのは、モラルハザードを招く破綻前の公的資金注入は認めないことである。そして、長銀については、破綻後一時国有化して、健全な借り手への資金供給を維持しつつ、不良債権を売却する「特別公的管理」の適用を求めた。民主党側のモラルハザードへの懸念や大蔵省不信は、石原ら自民党側の若手議員にも共有されていた。そのため、石原らは、自民党中枢の想定を超え、民主党案に歩みより、政策新人類間の合意が築かれていった⁹⁵⁾。

一方、自民党中枢、大蔵省にとっても、小渕首相が訪米し、9月22日に日米首脳会談を行うことが決まっており、実効性のある金融再生策の提示を求められていたため、与野党合意を急ぐ必要があった。米国は、公的資金の早期注入、ブリッジバンク制度の活用などにより、日本発の金融恐慌を起こさないよう対策に本腰を入れることを要求していた⁹⁶⁾。

そこで、小渕首相は9月18日、野党4会派の党首と個別会談し、民主党、平和・改革との間で、長銀については一時国有化する「特別公的管理等」で対応すること、および野党案どおり、大蔵省が担っている企画立案も担う独立規制機関型の金融再生委員会を設置し⁹⁷⁾、野党の金融再生法案を共同修正し成立を図ることなどを合意した。そして、2月に成立した金融2法のうち、野党の批判の矛先であった13兆円の公的資金枠のスキームは廃止することとなった。

それにもかかわらず、自民党内の調整がつかず、長銀処理をめぐる論争は終わらなかった。党首合意について、民主党は一時国有化（特別公的管理）で決着し

95) 『毎日新聞』1998年10月16日、3面。『日本経済新聞』1998年10月23日、2面。石原伸晃「金融再生関連法はなぜ難航したか」『中央公論』1998年12月、70-9頁。同「私を『野党の内通者』と愚弄した先輩諸兄へ」『現代』1998年12月、90-5頁。『読売新聞』1998年10月22日、5面。同、1999年2月21日、4面。

96) 西野智彦『検証 経済迷走』岩波書店、2001年、210-4頁。『日本経済新聞』1998年7月1日、1面。同、1998年9月24日、2面。

97) 破綻、金融危機管理については、当面、大蔵省と金融再生委員会の共管とし、次期通常国会までに法整備をすることとした。『日本経済新聞』1998年9月28日、夕刊1面。次期国会では、自民、公明両党が合意したことで、当初の自民党案どおり、共管が維持されることとなった。『日本経済新聞』1999年4月16日、3面。

たと受けとり、自民側の政策新人類も同じ認識だった。ところが、大蔵省OBである池田行彦政調会長らは、「特別公的管理等」の「等」にこだわり、現行法の13兆円のスキームが廃止になる前に公的資金を注入し、住友信託と合併させる考えに固執した。池田らの動きの背景には、直接、住友信託銀に合併を要請した小渕、宮澤の面子の問題のほかに、大蔵省の働きかけがあったとされる。

そうしたなか、事態を打開し、与野党合意を可能としたのが、25日の野中官房長官による野党案「丸のみ」の決断である。「丸のみ」により実現した与野党の合意では、野党案をベースとして金融再生法等を制定し、長銀処理についても金融再生法のスキームである一時国有化により長銀を処理することになった。一方、一時国有化の手続きは長銀の破綻前に開始するとされ、その点では、破綻前処理を求めていた自民党、大蔵省の意向が反映された。この与野党合意を受け、政策新人類は、破綻前の一時国有化を可能とする金融再生法の条文（37条）を作成した⁹⁸⁾。

以上の叙述から明らかなのは、この時の政治過程においては、大蔵省は政策決定の場からほぼ排除され、政策新人類という「政治起業家」が主導権を発揮したことである。自民、民主の政策新人類は、大蔵省排除による政治主導、モラルハザード防止などで合意し、それぞれの党幹部をも動かしていくことで、金融再生策に関する自民・民主両党の政策連合をいわばボトムアップで実現した。彼らの合意が、大蔵省が執念を燃やし、首相、蔵相が直接関わった長銀の救済合併プランを退けた。

この過程は、政策新人類という政治起業家が主導する典型的な「三次的変化」である。「三次的変化」で重要な役割を果たすメディアも、官房長官の野中をして「国会の場でなくテレビで事態が進展するという異常事態」を嘆かせるほど大々的に活用された⁹⁹⁾。つまり、この過程では、政策論議の大蔵省という専門家の支配する場から、オープンな「経済アイディアの市場」への移行も生じた。

その後、金融再生法が施行された10月23日、長銀は同法37条に破綻前の一時

98) 原案には一時国有化に関し、政府が破綻認定した後、手続きを開始するという36条のみがあった。

99) 野中、前掲書、83-4頁。

国有化を申請する。この37条による処理は、与野党が合意しているものであり、何ら問題ないかに見えた。だが、申請を受けた金融監督庁は、長銀が債務超過に陥っているとの判断の下、36条を適用し、破綻認定した上で一時国有化の開始を通告する。後からふりかえると、金融再生法等の成立とそれを受けたこの長銀処理こそが、金融セクターの官民関係が、アームズ・レングス型へ変容した転換点であった。そこで実現した官民関係は、以下で見るように〈レッスフェール・モデル〉ではなく、国家が明示的なルールに基づき執行者として市場に強力に介入する〈ネオリベラル規制国家モデル〉の特徴を示すものであった。

破綻前の公的資金注入制度を整備する早期健全化法の審議した金融国会後半には、自民党側の若手議員が与野党折衝担当から外されたことと、自民・公明両党の連携関係ができつつあり、自民党が民主党の協力を必要としなくなったことから、政策新人類は、影響力を失っていく。それでも、一旦、確立したアームズ・レングス型官民関係をベースとする銀行破綻対応の流れは以後も変わることはなかった。

このように、金融国会、とりわけ長銀処理策の策定過程において新たな官民関係が確立したわけだが、それが、大蔵省の財政金融分離による金融監督庁設置という公式の組織分離と同時ではなかったことには、注意が必要だろう。実は、金融監督庁は6月に設置された後、しばらくは金融危機対応について、基本的に大蔵省に追従する動きを見せてきた。小渕首相による住友信託への合併要請の場に日野長官も同席し説得に加わったのは、すでに述べたとおりである。また、金融監督庁は、長銀に対する検査を7月から実施していたが、「長銀破綻の引き金を引いてしまう」おそれから、検査結果を2ヶ月以上も出さないでいた¹⁰⁰⁾。そこには、以後見られるようなルールを果断に適用し、破綻処理を進めていく同庁の姿はない。

これに対し、金融国会で金融再生法など、政策手段が出揃ったことに加え、不透明な裁量行政を駆使した大蔵省が地盤沈下するのを目の当たりにしたことで、金融監督庁は、「やらなければ、やられる」との危機意識を強く抱く¹⁰¹⁾。この危

100) 西野、前掲書、217-8頁。

101) 金融庁関係者に対する筆者のインタビュー、2007年6月22日。

機意識が、民主党さえ認めていた長銀に対する破綻前処理の却下と、債務超過である以上、破綻認定後、処理するという厳格な姿勢に結びついた。また、大蔵行政が徹底的に否定されたことから、そこからの断絶を強くアピールしていくことも意識された。

以後、金融監督庁は「強権的」と称されるほど、断固とした姿勢でルールに則った銀行破綻処理を進めていく。12月には、日債銀に対し、長銀同様の金融再生法36条に基づく破綻認定による一時国有化を通告した¹⁰²⁾。日債銀のケースでは、三塚蔵相、中井審議官が守ると言明したことや、大物OBを派遣した大蔵省主導の経営再建といった経緯は省みられなかった¹⁰³⁾。同行の一時国有化は、元国税庁長官の窪田・日債銀会長と日銀出身の東郷頭取の逮捕という、「大蔵一家」などの身内の切り捨てにつながった。

かくして、大蔵省が業態としての長期信用銀行の導入、銀行自体の設立に深く関与し、長年、「国策銀行」として同志的なつながりを感じていた長信銀2行は破綻した。両行の破綻処理は、98年3月に政府が公的資金を注入した判断が誤りだったと認めることに等しかった。その後も金融監督庁は、99年10月までにかけて、第二地方銀行5行の破綻処理を断行した¹⁰⁴⁾。このうち、なみはや銀行の破綻処理は、大蔵省が特定合併という制度を創設してまで合併させた経緯にかんがみると、大蔵省の判断の誤りを公言するのに等しい措置だった。

99年4月には金融検査マニュアルの運用が開始される。これは、部内の金融検査官向けのマニュアルであり、法的に直接、金融機関を拘束するものではなかったが、厳格に適用されたことで、ルールベース行政の重要ツールの1つとなる。検査マニュアルに従い銀行が不良債権引当を積み上げたことが、中小企業の倒産

102) 「金融監督庁の真実」『日経ビジネス』1999年9月6日。もっとも、世界的にも例を見ない巨大銀行の破綻を自ら決定することについては金融監督庁にも迷いがあった。また、長銀救済に努力してきた宮澤蔵相や大蔵省への配慮もあった。最終的に、「ルールに沿って王道を歩め」と長銀破綻処理を決断したのは、かねてより大蔵省に批判的だった野中官房長官だったとされる。西野、前掲書、231-3頁。野中、前掲書、88-90頁。

103) 当時、金融監督庁検査部長だった、前金融庁長官の五味廣文は、日債銀処理について、「大蔵省時代にこういうことがあったなどと気にしているゆとりはなかった」と述べている。『日経金融新聞』2007年10月9日、3面。

104) 佐藤隆文「金融破綻処理の枠組みとその変遷」『経済科学』48(2)、2000年、1-33頁。

につながるという「マニュアル不況」がいわれたことは、逆説的に、検査マニュアルというルールがいかに厳格に適用されたかを示している¹⁰⁵⁾。

このようなルールベースのアームズ・レングス型官民関係は、元々、95年以来、大蔵省が自己改革の行き着く先として志向した姿でもあった。しかし、そうした改革は大蔵省自身によっては実行されなかった。代わって、政策新人類という政治起業家が台頭して初めて実現されたのである¹⁰⁶⁾。

5 分析——なぜ官主導の制度改革は挫折したのち、政治起業家により達成されたか

なぜ、大蔵省は、95年の3つの報告書で示した自己改革を実現できなかったのだろうか。銀行破綻続出という事態は、ある意味では行政手法転換の機会到来ともいえた。しかし、大蔵省の対応は、破綻回避という政策目標を維持したまま、通用しなくなった救済合併に変わる新銀行設立といった政策手段を導入する「二次的変化」の遂行であった。

大蔵省が、政策転換できなかった理由は2つある。第1に、過去の政策がその後の政策決定を拘束する経路依存性が働いたことである。それぞれの銀行の破綻が間近になった時点では、大蔵省は、それらの銀行の再建にOB派遣、民間金融機関による支援の枠組み作りなど、すでに深く関与していた。したがって、それらの銀行を破綻させることは、過去の政策方針の失敗を意味したため、極力回避する以外はなかった。そして、破綻が避けられなくなった場合、事業を存続させることで、失敗を糊塗する努力が行われた。

第2に、関連する点として、日本型資本主義の特徴である共同体意識が、金融セクターではとりわけ強かったことがある。共同体意識は様々なレベルで存在するが、大蔵省にとって最も大切なのが、「大蔵一家」といわれるほど結束力を誇っ

105) 東谷暁『金融庁が中小企業をつぶす——なぜ中小企業に資金が回らなくなったのか』草思社、2000年。

106) 現佐藤隆文長官就任以後、金融庁関係者からは、非常時モードから平時モードからの転換やルールベースとプリンシプルベースの併用、民間金融機関との対話の必要性など、いわば行き過ぎたルールベース、アームズ・レングス型関係を是正するとの意向が度々示されるようになった。これが元の大蔵省の護送船団方式への回帰を示しているのかについて、判断するには材料が不足しており、今後の推移を待つ必要がある。

た現役官僚、OBのネットワークであった。破綻銀行には、OBが再建請負人として送り込まれているケースが多く、破綻処理に当たっては、OBの経営者や、彼らを送り込んだ過去の政策決定者といった「先輩」を守ることが優先された¹⁰⁷⁾。

また、長期信用銀行は、戦前、政策的な資金配分を担った日本興業銀行などの特殊銀行を温存させるため、大蔵省、日銀と興銀自身が協力して、廃止を求めるGHQに抵抗しながら創設した制度である。戦後、誕生した長銀と日債銀も、それぞれ日本勧業銀行、朝鮮銀行など特殊銀行の系譜を引く組織であった¹⁰⁸⁾。そうした経緯から民間銀行ではあるものの、重要産業への資金供給を担う「国策銀行」として、大蔵省ととりわけ強い共同体意識で結ばれた相手であった。過去の業際問題に関する制度改革においても、役割を喪失しつつある長信銀をどう守っていくかが強く意識された¹⁰⁹⁾。

その長信銀の危機を前に、ビッグバン流の市場規律の論理が省みられることはなかった。逆に、大蔵省は、大臣や幹部が日債銀の経営再建を保証したほか、首相を動員し、住友信託銀に対し長銀との合併を要請するなどの「超法規的措置」により全力で守ろうとした。民間銀行側にも、金融界という共同体の一員として、弱者を助けるための応分の負担は受け入れざるを得ないという考え方が残っていた。

これらの政策決定における経路依存性、共同体意識といった制度の粘着性は、政策決定の主導権が政治起業家に移行する「三次的変化」のなかで初めて打破された。政策新人類が台頭するなか、破綻処理法制が整備され、独立規制機関型の金融再生委員会が設置される頃、金融監督庁の行動原理は経路依存性とは正反対の、いかに大蔵省との断絶を演出するかというものに一変した。

「三次的変化」を可能としたのは、経営悪化が表面化した長銀の救済策と野党の反発、さらに野党の交渉力を飛躍的に高めた98年7月の参院選の結果といった

107) たとえば、兵庫銀行のケースでは、破綻時の頭取で銀行局長OBの吉田正輝は、一年の浪人期間を経て、財団法人金融財政事情研究会の理事長に就任した。

108) 舟山正吉、大月高、近藤道生「戦後産業史への証言——長期信用銀行の誕生(下)」『エコノミスト』1978年7月4日号。

109) 財務省関係者に対する筆者のインタビュー、2007年8月14日。業態別の相互参入を実現した92年の「金融制度改革」においても、都市銀行、信託銀行、証券分野に子会社設置による参入が認められたのに対し、長信銀分野への参入は認められなかった。伊藤、前掲書、252-3頁。

国内政治要因である。むろん、長銀などの経営悪化の際には、常に米国格付け機関による格下げや、外国人投資家による大量の株売却といった国際要因が働いていた。それに加え、ロシア危機、アジア金融危機が発生するなか、日本発の世界金融恐慌の勃発を懸念する米国政府は、日本に危機収束を急ぐよう圧力をかけていた。

とはいえ、それらの国際要因が、日本における制度改革の内容とタイミングを決定したとはいえない。日米首脳会談で示された米国のメッセージは、金融機関の破綻前に公的資金を注入することにより、金融市場を安定させることであって、実現した民主党案ではなく、むしろ自民党・大蔵省の考え方をなぞる内容であった¹¹⁰⁾。また、米国が迅速性を求めたにもかかわらず、実際に、金融再生策がまとまるまで、与野党の激しい攻防により4ヶ月要した。グローバル化した金融市場のシグナルは、長銀、日債銀の経営維持を困難にしたが、どのように破綻処理するかを決めたのは国内要因であった。

VI 結論

テレコムセクターおよび金融セクターにおける所轄官庁は、1980年代以降の規制緩和・自由化局面において、ともに官民協調関係を維持し、規制と再規制の組み合わせによる「戦略的再強化」を果たすことで、従来の〈開発主義モデル〉を保った。

しかし、90年代以降、グローバル化の圧力のさらなる高まりにより、従来の手法の有効性低下に直面した両セクターの所轄官庁は、新たな官民関係の構築を模索し始める。すなわち、郵政省が目指したのが、米国流の競争政策導入による地域市場の競争促進であり、大蔵省が目指したのが銀行破綻を前提としたルールと市場規律を活用する行政手法への転換であった。

けれども問題は、2つのセクターの所轄官庁が、各セクターで歴史的に形成された官民協調関係という「共同体」に深く埋め込まれた存在であるという点であった。そのため、グローバル化を念頭に置く政策論に根差した官自身による改

110) 『日本経済新聞』1998年9月24日、1、3面。

革の動きは、共同体に属する他のアクターの利害に拘束され、後退を余儀なくされた。換言すれば、官民協調関係という制度の粘着性、経路依存性が強く働いた。特に、大蔵省のケースにおいて、金融再生法など政治起業家主導で実現したしくみが、元々、大蔵省自身により志向されていたものと類似していたことは示唆的である。つまり、大蔵省自身、グローバル化、市場メカニズムの浸透という環境変化において進むべき方向を認識していたにもかかわらず、実際の政策判断においては、共同体に属するアクターを守ることを優先せざるを得なかった。

両セクターは、その後、対照的な道を辿る。金融セクターでは、独立規制機関型の行政組織、市場規律を重視したルールが整備され、アームズ・レングス型官民関係の下、〈ネオリベラル規制国家モデル〉への転換が見られた。他方、テレコムセクターにおける官民関係とその規定する政策決定パターンは、抜本的な変化を遂げなかった。そして、既存の官民関係の範囲内において、漸進的な自由化により官の主導性が後退し、かわって民間企業であるNTTの意向が強く反映される〈自主統治モデル〉の兆候が見られるに至る。すなわち、金融セクターでは「三次的変化」が起きたのに対し、テレコムセクターの変化は「二次的变化」に止まった。そうした分化をもたらしたのは、金融危機などのきわめて明瞭な「政策の失敗」の有無であった。

ただし、ここで注意しなければならないのは、事例検証を通して明らかになったように、テレコムセクターにも、不十分な競争促進という「政策の失敗」があったことである。それでは、なぜテレコムの場合、それが政治起業家の台頭や「三次的変化」に結びつかなかったのだろうか。それは、金融セクターとの比較で明らかのように、同じ「政策の失敗」といっても、金融セクターのそれは、銀行の倒産や大蔵省のスキャンダルといった利害関係者や専門家を越えて、メディア・国民一般の目から見てもきわめて明瞭に映るものだった。それに対し、テレコムセクターの失敗は、競争促進の不十分さによる国際比較上の通信コスト高という、セクター内およびその周辺のアクターを越えては認識されにくい問題であった。

このような検証結果は、「政策の失敗」という概念の精緻化が必要なることを示唆していよう。つまり、「政策の失敗」には、関係アクターを越え、政治家、メディア、公衆の目にも明らかになるという意味で「可視化」するものとそうでないも

のがある。そして、政治起業家に機会を提供し、「三次的変化」を導くのは前者の「可視化」した「失敗」の方なのである。

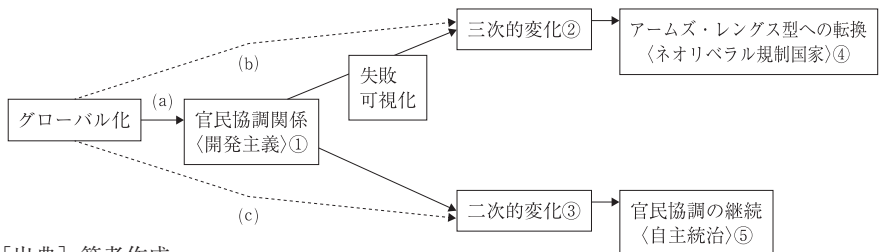
そして、もう1点、事例検証の結果が示すのは、それぞれグローバル化論、歴史的制度論に沿って導出された2つの仮説を統合する必要性である。すなわち、事例において観察されたのは、グローバル化の圧力が作用するか否かが、「政策の失敗」の有無に依存するという2つの仮説の単純明快な分岐ではなく、グローバル化と歴史的制度の論理が、双方のセクターにおいて作用したものの、その帰結は対照的なものとなるという複雑な過程であった。

既述のように、金融セクターでは、当初、国内制度の経路依存性に沿った漸進的な動きが見られたが、政治起業家主導の「三次的変化」を経て、グローバル化の論理に沿った抜本的な変化が実現した。ただし、「三次的変化」を可能にした直接の要因は、参院における与野党逆転というアドホックなものを含めた国内要因であった。

他方、テレコムセクターもグローバル化の影響を受けたものの、政治起業家が主導権を握る局面は訪れなかった。その結果、歴史的に形成された国内制度の経路依存性に沿った変化が続き、NTTの拒否する競争政策は阻止された。その一方で、一種・二種の事業区分という日本独自の規制体系が撤廃されるなど、官民協調関係のなかで調整可能な範囲内では、グローバル化の圧力を受けた制度変化が進展した。

以上の考察を踏まえ、2つの仮説を統合し、「三次的変化」に至る場合の必要条件としての失敗の「可視化」を加味すると、図3のような整理が可能となる。

(図3) グローバル化と日本型官民関係の分化



[出典] 筆者作成。

グローバル化は、既存の国内制度である〈開発主義モデル〉の有効性を低下させる (a)。その圧力は、ただちに〈開発主義モデル〉の抜本的な変化をもたらすわけではなく、まずは、開発主義の範囲内での官主導の調整が行なわれる。ところが、開発主義における官主導の調整は、官民協調関係における主要アクターの利害に配慮したものにならざるを得ず、中途半端なものに終わる (①)。

その後の流れは、問題の解決に向け、既存の政策の失敗の「可視化」を経て、政治起業家の参入する「三次的変化」に移行するか (②)、既存の官民協調関係が維持され、「二次的変化」としての調整が続くか (③) というように、失敗の「可視化」の有無により分化する。「三次的変化」(②)へ移行した場合、政治起業家によるグローバル化 (b) を意識した抜本的な改革がなされ、アームズ・レングス型官民関係への転換が実現する (④)。それに対し、官民協調関係による調整が続いた場合は、グローバル化の圧力 (c) による漸進的な自由化が続き、既存の政策形成の枠組み自体は維持されるなか、官が徐々に後退することで〈自主統治モデル〉が実現する (⑤)。

以上まとめると、グローバル化の圧力が、それに従った制度変化を実現するためには、国内制度の粘着性、経路依存性を断ち切る「三次的変化」への移行が必要であり、「三次的変化」への移行につながる1つのルートとして失敗の「可視化」がある、ということになる。そして、既存の政策が失敗した際、いかなる条件で「可視化」が生じるかは、その主観的な性質により、あらかじめ限定的に予測することは難しいが、たとえば、その政策分野と国民生活の近接性や専門・技術性の程度、他に関心を集める政治課題の有無などに依存するだろう。

最後に、一国の政治経済における制度変化についての分析レベルの問題に付言しておこう。本稿の事例研究は、産業セクターごとの官民関係が高度に制度化された日本型資本主義においては、グローバルな変化の圧力に対しても、産業セクターごとの制度を通じた調整がなされていくことを示した。その含意は、一国の政治経済モデルの高い凝集性を想定する従来の立場に限界があるというものである。したがって、日本の政治経済の変化を分析するに当たっては、グローバル、ナショナルという従来、国際政治経済学で前提とされてきた2つの分析レベルに加え、産業セクターという第3のレベルに着目することが重要となつてこよう。