

# 日本経済思想史 第10回

2004年度冬学期

武田晴人

‡:このマークが付してある著作物は、第三者が有する著作物ですので、同著作物の再使用、同著作物の二次的著作物の創作等については、著作権者より直接使用許諾を得る必要があります。

## 8. 最後の拠り所としての政府

### 8-1 「国民生活」に冷たい政府

- 貿易立国を目標とする政策を推進する政府は、翻って考えてみると「国民生活」の向上には関心の薄い、国民に冷たい政府であった。
- あえて厳しく言えば、「お上」である政府の官僚たちには、民衆生活を向上させるという視線・視点を持ちえた人たちの数がきわめて限られており、そのために生活者・消費者の視点からの要求が直接の政策目標として意識されることも長い間なかった。

- 1953年度の経済白書…「正常貿易の拡大」を阻害する国内「消費購買力の存在」を指摘
  - 「そのよい例は生糸である。現在生糸の三分の一が輸出され、三分の二が国内で消費されている。このような国内需要も結局、個人所得の増加や社用消費の増大を繁栄した享楽面の繁昌に原因の一斑を求めなければならない。単に生糸だけでなく、あらゆる物資について国内購買力が存在するならば、輸出は伸びないことも疑うことはできない。価格の割高を「輸出を阻害する価格効果」というならば、この購買力の存在は「輸出を阻害する所得効果」ということができる」。  
(経済審議庁『経済白書』昭和二八年度、p.34)
- → つまり、当面の国民生活の向上を犠牲にしても、輸出を拡大すべきだと公言

## ● 高度成長期の通産省の政策文書

- 「わが国では諸外国に比べて消費や個人住宅などの個人の生活面よりも優先してより多くの設備をこしらえている」

(通商産業省編『通商産業政策史』第五巻 1989年 p.30)

## ● 成田空港問題に対するシンポジウム・円卓会議座長隅谷三喜男の発言

- 「政府・県は、(法令で定められた)必要な民主主義的手続は完了したものの、(賛否を聞かれることなく土地を奪われる事態に直面し)、これに反対する農民に対しては権力を持って対決した。この場合、行政は「お上」としてその権力を行使することに躊躇しなかった。所要の手続きを踏んで決定した「お上」の方策に従わないのは、怪しからぬ、不埒な国民である。これに対して土地に根をおろして立つ農民は、民主的決定過程から阻害されたものとして、国民としての基本的人権と、生活権を盾に激しく抵抗することになった。これが成田闘争の姿であった」。

(隅谷三喜男『成田の空と大地』岩波書店、1996年、p.8-9、括弧内は引用者の加筆)

- 問題は異なるが、経済政策全般に見られた「国民への冷たさ」には、これと同根の意識が見られるのではないか。
- 考えてみれば、明治の前半期、官吏を目指した若者たちは、官吏になることを立身出世の手段と考えていた。組織のなかで出世するために彼らはその組織の考え方に奉仕するにはどうすればよいかを身につけていった。
- そして、その組織は全体として、民が求めた「公益」に対して国権的な意味合いの強い「国益」の追求を、天皇の言葉として対置するような政府だった。

# 「お上」の役割

- このような「お上」意識の形成には、日本人が話し合いによる協調的な行動を経済的な困難の解決にあたって求め、競争による敗者を出さないように工夫してきた歴史も影響している。その限りでは、こうした「お上」が君臨する構図は、日本人自身が望ましい社会のあり方として選択してきた結果であった。
- 背景としての「天皇の官吏」

- しかし、戦後にも「お上」意識は完全には払拭できなかった。

## 独占禁止法の制定と政府の役割

- ←市場競争に介入し、これを秩序立て、組織化する主体としての「政府」の優越的地位
- 弱小な企業の競争力を改善し、将来の発展を保証するためには、カルテルなどによる協調的な企業行動をとる必要がある。独禁法による制約を免れるためには、政府の指示や指導に基づいて実現する必要があった。
- ……政府の勧告による操業短縮など
- 鉄鋼や機械、化学などのさまざまな分野で独禁法の適用除外立法を計画

# 政府と民間の緊張関係

- 特定産業振興法(いわゆる特振法)の制定問題
- 池田亀三郎石油化学工業協会会長の発言
  - 「独禁法に穴をあけるという名目で、これまでいろいろな単独法が作られているのですが、どうもそういう法律が作られるたびに、官僚統制が強化されるような結果になっているのは好ましいことではないと思いますね。今度の特定産業振興法にしても、やはり独禁法そのものを改正するのが本筋だと思います」。(内田公三『経団連と日本経済の50年』日本経済新聞社、1996年、p.76)
- 戦後の経済人にとって太平洋戦争期に成立した統制色の強い経済システムは、反面教師の役割を果たした。



- ただし、「政府からの自由」を求めるという点では、産業界と金融界とで差異
- 産業界・経団連会長石坂泰三氏
  - 「三十づらした大人が乳母車に乗って保護されているのはおかしい」（同前、七四ページ）と貿易自由化を前に明言したように、高度成長期には「政府からの自由」を求めるようになっていった。
- 金融界は特定産業振興法の制定問題に関して、
  - 同法の制定によって官の力が強くなることを問題とし、制定反対の急先鋒となった。
  - しかし、その内実は同法が通産省の権限の増大につながることを嫌った面が強かった。
  - 彼らは大蔵省の傘の下にいること自体は問題にしようとはせず、大蔵省からの自立を求める動きを示さなかった。
- そして、産業界はといえば、金融界が「政府からの自立」に消極的であることをあえて問題とすることもなかった。

## 第二次大戦後の政府企業間関係

- 第一に、政府は「市場の規律」を明確化し、これを守らせるための「最後の拠り所」となることを重要な役割の一つとしていた。
- 第二に、独禁法の制定とともに、「市場の規律」は経済界にとっては過度の「規制」と感じられるようになり、この過度の規制から逃れるために通産省などの所管官庁による「保護」を求めることになった。つまり、「お上」は、独禁法という市場のルールの適用を逃れるための隠れ蓑の役割を持った。
- 第三に、産業の発展などに対する保護・育成の役割は政府に期待された役割となっていた。その場合には、「過当競争」に陥りがちの競争関係を秩序立て、不況期の価格協定や設備の廃棄、好況期の設備増設の順番調整など、民間の自主的な調整では完全な遵守が期待できないかもしれなかった協定の番人として、この話し合いの行司役を政府が務めることになった。

# 認識の転換

- こうした役割は、
  - ①「貧困な国日本」という共通の認識のもとに、
  - ②輸出依存型の発展を志向する経済運営のなかで成立し機能するものであった。
- 日本が自らを「経済大国」と見なすようになり、各企業が国際競争力に自信を持つようになってくると、この政府と経済界との関係は、それまでの依存関係とは反対に、「政府からの自由」を求める動きによって緊張関係に変わることになる。
- 従って、このような政府規制の介入への過度の依存を是正することを目標とする規制緩和の流れが1980年代以降に明確化することは、当然の帰結でもあった。

# 規制緩和の考え方

- このような規制緩和の動きを具体化することになった直接のきっかけは、内需拡大を要請する外圧であり、
- 同時に、破綻状態に陥った政府財政の立て直しが必要だという内圧であった。
- 金のかかりすぎる政府は、企業にとっては高い法人税率を要求する、つまり財政破綻のつけを経済界に回してくる厄介な代物に変わりつつあった。
- この時代になると、政府は、経済界のパトロンの位置を下り、むしろ、時にお節介にすぎるほど口うるさく、それでいて無心ばかりする存在になっていた。立場は逆転しつつあった。

- この金がかかりすぎる政府を改革するには、消費税などの新しい財源を求めて企業に負担がかからないように租税制度を改革するか、規制を緩和して財政支出を削減するしかなかった。
- しかし、こと増税に関しては、国民も敏感に反応した。税金がどのように使われているかについては比較的無関心な日本人も、税金がふえることについては明瞭に反対の意思を表明した。その結果、政権党の基盤が増税反対の声のなかで動揺し、政治的な安定が損なわれた。政治不安は、経済界にとっては望ましいことではなかったから、規制の緩和による「小さな政府」が求められた。

# 経済的自由主義とは何か

● 規制の緩和は、原理的にいえば政府の役割を競争のルール番人に限定しようという考え方の実現を目指すものであった。しかし、規制の緩和は、自由放任の経済システムができることを意味しない。

● 経団連事務局長内田公三

● 「伝統的な産業政策あるいは各種の政府規制は、これまで産業の育成、振興、国際競争力の強化に大きく貢献してきた。しかしながら、わが国経済の成熟化、国際化、あるいは急激な技術進歩、多様化する消費者の価値観といった新たな事態に対応するには、これまでの政策や規制を抜本的に見直し、自由・透明・公正な市場を早急に実現することが内外から求められている。そう考えてくると、自由主義経済の基本ルールである独禁法の役割はますます重要となる。

●

- 今後、規制緩和が進めば進むほど独禁法の適用範囲は拡大していく。規制の撤廃というと、なかには、何らの規制もなくなり、企業は好き勝手な行動をとると誤解している人達がいる。自由主義経済とは、独禁法という共通の競争ルールを企業に課し、企業はそのルールの下で、自己責任原則に則って自由に商行為をする経済制度であり、自由放任制度ではない。
- 他方、独禁法も一種の規制であるとして、その他の政府規制と混同して論じる人達もいる。実際、経済法の学説においてもまた公共経済学でも、通常の政府規制と独禁法とは異なるものとして一応区分してはいるものの、独禁法を「市場規制」あるいは「間接規制」と捉えていることがそのような誤解を生む一つの要因ではないかと考えている。筆者としては、規制(レギュレーション)と競争維持促進法(ルール)とは明確に違った表現にすべきではないかと思う。

(内田公三『経団連と日本経済の50年』日本経済新聞社、1996年、p.201) Haruhito Takeda

- 原理的には競争のルールと政府規制とは峻別されている。

- しかし。規制緩和の流れへの便乗した確信犯的な競争のルールと規制緩和の混同もある。

- 一九六六年九月の座談会における稲山嘉弘八幡製鐵社長の発言

「合併は結婚と同じ様なものですし、一つ自由結婚でいいということにしていいただき、好きな者同士が神様の前に行って手を合わせれば、それを許してくれるということにしてもらいたいですね」。

(内田公三『経団連と日本経済の50年』日本経済新聞社、1996年、p.89)

Haruhito Takeda



# 経済界の素朴な反独禁法感情

初代公正取引委員蘆野弘氏の述懐

- 「ある経済団体の事務局の人々と雑談しているときであった。
- その少し前に会った実業家の某参議院議員が独占禁止法が大嫌いらしく、盛んに独禁法や事業者団体法の悪口を言っていたと、話すと、その座にいた一人が、
- 「そりゃそうだろう、その人は自由主義者だもの」と答えた。

「独禁法は自由主義の大憲章でわれわれこそ自由経済主義の戦士だと思っているのに、それが自由主義だから反対だとは……」とっては見たものの、実は世間にはこの参議院議員のように、自由主義なるが故に独禁法などは真っ平御免という人が多いようだ。自由経済主義だか、修正資本主義だか何か知らぬが、とにかく資本主義、個人主義に基盤を置く経済主義を主張する人の間にわれわれの見方を見出すことはめったになく、

かえってわれわれと正反対な経済主義を信奉していると思われる共産党とか、社会党の左派と覚しきあたりから時々「しっかりやれ」と激励されて妙な気がすることがある、というのが実情である。そこで首を捻らざるを得ぬ、世間でいう自由主義とは何であろうか。いわゆる自由主義者とは何を主張するものであるか。

原資料 蘆野弘『独占と取引制限』日本経済新聞社、1950年、p.339～340

引用 岡田与好『経済的自由主義』東京大学出版会、1987年、p.84～85

Haruhito Takeda

# 高度成長期の経済界の主張

- 「カルテルそれ自体としては「善」でも「悪」でもないのであるから、カルテルそのものを初めから罪悪視する見方を改めて、ある業界がカルテルを作る場合は、関係官庁に届け出るだけでいいこととし、業界がそれを濫用して公共の利益に反する行為をしようとするときにこれを差し止めることにしたらいいではないか、というのが経済界の一般的要望である」

(内田公三『経団連と日本経済の50年』日本経済新聞社、1996年、p.47)

- 1953年の独禁法改正に先立って提出された経団連意見書
- 「公共の利益」の定義を明らかにし、「それが単に消費者だけの利益を意味するものではなく、生産者ないしは供給者の立場をも公正に考慮した国民経済的性質のものであることを明確にすること」を要望していた。

(内田公三『経団連と日本経済の50年』日本経済新聞社、1996年、p.48)

- アメリカ的な競争政策では、市場経済では、さまざまな契約が対等な私人間で締結されることは「営業の自由」と「契約の自由」に基づいて認められることが原則であるが、カルテル協定のような競争状態を阻害するような契約は認められない。その意味では、契約の自由は独占規制の前には無力となる。
- しかし、経済界の主張は、民間の自主的な協定は「契約の自由」に属することで、「営業の自由」を保証することで成り立つ市場経済の原理に基づいて考えると、このような自由を制限することは市場経済の原理に反するという立場に立つことになる。

- このようなカルテルに対する見方は、第二次世界大戦前の日本では、広く受け入れられていた考え方であった。
- 一般的にいえば、同業者間の協定は「営業の自由」に属することとして承認されていた。
- その上で、一九三〇年代初頭に制定された重要産業統制法によって、
  - ①必要とあれば政府がアウトサイダーを規制しカルテル協定の強化を図れるようにする一方で、
  - ②価格等で著しい弊害が発生した場合には政府はその弊害の除去のためにカルテルの活動に介入できるようにした。
- この法案は、そのころドイツで登場したカルテルに関する新しい学説を踏まえて書き上げられたもので、取り立てて日本独自のものではない。

- 第二次大戦後に制定された独占禁止法は、このような戦前  
来の独占規制の考え方を一八〇度転換した。つまり、経済界が、  
独禁法を規制立法と受け取った理由は、以上の説明からもわ  
かるように、カルテルなどの共同行為を行うために必要な協定  
を結ぶ自由を奪ったからなのである。
- 1970年代半ばに企業分割規定などを盛り込んだ独占禁止  
法の改正が問題となったときの麒麟麦酒の社長佐藤保三郎の  
発言
- 「そもそも自由経済体制のなかで、『競争の促進』によって、  
能力があり努力をした企業が成長することは必然のプロセスで  
ある。自由かつ公正な競争の結果シェアの上昇した企業を分  
割しようとするのは、正当な努力による企業成長を否定し、産  
業の発展を阻害するもので納得できない」。

(内田公三『経団連と日本経済の50年』日本経済新聞社、1996年、p.103)

Haruhito Takeda

- 「正当な努力による企業成長を否定し、産業の発展を阻害する」という、この考え方も、アメリカ的な独占規制の考え方とは対立する。
- 勝ち続けることができるほど強大になった競争参加者は、そのままでは競争に参加する資格を失うのが独占規制の基本的な考え方である。
- 仮にそれが正当な企業活動の成果だとしても、そして企業分割が行われるかもしれないという危惧からトップ企業のシェア拡大の意欲を削ぎ、経済発展の効率性を短期的に損なうことがあったとしても、分割によってより競争的な市場が生まれ、新規の参入者が迎えられれば、より長い目で見れば、経済全体としてのパフォーマンスは向上すると考えられている。

- 経済界が主張しているような、生産者・供給者の利益をも含んだ「公共の利益」を基準としたり、あるいは「市場支配的な地位の濫用」を基準として独占規制を実施することも、現実の法の運用という点では、必ずしも透明性の高いルールになっているとは言い難い。
- 判断基準があいまいであると、そこには運用の恣意性が入り込む余地が発生する。
- 「市場の規律」を守るための最後の拠り所としての政府がそうした恣意性を排除しながら、明確なルールの番人として機能することはそれほど簡単なことではない。
- しかし、寡占的な企業の事業活動が他の経済主体の自由を妨げ、あるいは所得の分配のあり方を大きく歪めるようなことがないように、企業行動の自由を律することができないと、独占禁止法を自由な営業活動に対する規制立法だとみる時代錯誤にとらわれている人たちによって、「独占の自由」が当然であった時代に逆戻りさせられかねない不安が残っている。

- 戦後五〇年以上にわたって独占規制的な考え方が徐々に日本に浸透したといっても、そこで培われた経済的自由主義の考え方は、まだそれほど確固たるものではない。
- まして、政府が消費者や生活者としての視点を持ちえず、国民生活を犠牲にしても経済の発展を図るべきだと考えていた時代がそう昔のことでもないことを考えあわせると、浅薄な経済的自由主義の主張は、たんなる企業活動の自由の保証に堕しかねない危険がある。