

書 評

## 『制度改革の政治経済学—なぜ情報通信セクターと金融セクターは異なる道をたどったか?』

(和田洋典著 有信堂, 2011年)

岡 部 恭 宜

本書は、日本の国家・市場関係の持続と変化について、情報通信セクターと金融セクターを事例に取り上げ、政治学の歴史的制度論の立場から分析した研究である。このように書くと、S・ボーゲルの著書 (Vogel 1996) を想起する読者も多いであろう。実際、ボーゲルが同じ事例の1990年代前半までの時期を扱っているのに対し、本書は2000年代までを対象にしている点で、その続編と位置付けることもできる。しかし、両者の主張は基本的に異なっている。ボーゲルは、両セクターの自由化はともに国家が規制を通じて権限を維持ないし拡大する結果につながったと評価するが、本書は、1990年代後半以降、両セクターの国家・市場関係は異なる方向へ分岐したと論じているからである。

### I. 開発型国家、グローバル化、パラダイム・シフト

まず、本書の議論を紹介しておこう。従来、情報通信セクターと金融セクターは規制緩和に関する研究の代表的な事例であり、先行研究の関心は規制緩和をもたらす原因やその政治過程にあった (恒川 2010)。本書も基本的に規制緩和研究に属するものと理解できるが、その関心は規制緩和よりも、それを通じた官民関係の変化に向けられており、その先には日本政治経済全体のグローバル化への対応が射程に入っている。

問題設定について詳しく述べると、二つのセクターは、政府と民間アクターが競争政策や業  
際問題に関する合意形成を通じて共通の目標を  
追及するという、協調関係を有する点で類似し  
ていた。1980年代以降のグローバル化の初期

段階に対する官民関係の対応も、市場競争を管理する規制を新たに導入するという再規制によって、ともに官の再強化を果たしていた。このように協調関係と国家の介入によって特徴づけられる官民関係を、著者は「開発型国家」と類型化する。しかし、グローバル化が進むなか、両セクターは異なる方向へ分化した。一方の金融セクターでは、官民がアームズ・レンダスな関係に置かれ、政府は市場規律に整合的なルールの執行を自律的に行う「強い国家」として再生した。この官民関係は「ネオリベラル規制国家」と呼ばれ、その転換はパラダイム・シフトと評価される。他方の情報通信セクターでは、政府はNTTの独占や市場での優位性の問題を20年以上も解決できないまま、一連の自由化によって総務省の規制権限が縮小した結果、「弱い国家」となりつつある。この「自主統治」と呼ばれる官民関係への変化は、官民協調はそのままに国家の介入が後退しただけの変化であった。以上の経路の分岐は、なぜ生じたのか。これが本書の問いである。

この問いへの回答を本書は次のように論じる。すなわち、金融セクターでは緊急に改革すべきことが政党やメディアに明瞭に映るほどの「政策の失敗」があったために、既存制度 (官民関係) の粘着性が断ち切れ、それゆえにグローバル化に適合的な制度変化が可能になった。他方、情報通信セクターでは、「政策の失敗」がその程度ではなかったために、既存制度の有効性は低下しつつも、抜本的な解決策が取られなかった。この議論の要点は、グローバル化と国内制度の相互作用において、「政策の失敗」がグローバル化の圧力を国内政策過程に浸透させる触媒としての役割を果たすという点にある。

そこで鍵概念となるのが、「政策の失敗」、グローバル化、国内制度である。まず「政策の失敗」は、グローバル化による外圧と内圧を通じて既存の国家・市場関係モデルの有効性や正当性が低下することに起因する。「政策の失敗」を契機に政治家やメディアによる政策論争が喚起される結果、制度のパラダイム・シフトが起こるとされるが、その際「政治起業家」というアクターがその移行を先導すると想定されている。次にグローバル化について、本書は広義に捉えており、通常想定される「トランスナショナルな技術経済要因」や「外圧」に加えて、「内圧」や「政策モデル」を含めている。「内圧」は、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て、そのための制度改革を要求することを意味し、「政策モデル」は、海外の政策が国内政策論議においてモデルとして参照されることを意味する。最後に制度については、歴史的制度論の立場から制度の粘着性が想定されている。具体的に対象となるのは官民関係である。官とは所轄官庁の大蔵省・金融庁および郵政省・総務省を指す。民とは情報通信と金融のセクターの主要企業を指し、とくに前者では NTT に、後者では業態としての長期信用銀行（すなわち興銀、長銀、日債銀）に焦点が当てられている。民間アクターをこれらに絞ることで、競争政策や業際問題という共通問題での比較が試みられている。

## II. 情報通信セクターと金融セクターの事例

以上の理論的考察を踏まえた二つのセクターの事例分析は、官民関係が成立した1950年代から最近の2000年代までの半世紀に及ぶ。その内容を概観しておこう。

まず、情報通信セクターにおける官民関係の特徴は、通信省の人材と情報を引き継いだ電電公社が市場を独占すると同時に、郵政省に対し主導権を発揮するという「自主統治」にあった。1970年代までは、独占体制に変更を迫る圧力は電電公社によって抑え込まれていたが、1980

年代になるとグローバル化の圧力が、技術経済要因だけでなく、外圧、内圧、政策モデルなど全面的に展開していく。これらに反応した郵政省は、中曽根政権による行財政改革の流れに乗って、電電公社の民営化を実現させ、再規制の導入に成功する。ただし、郵政省が目指していた公社分割は、電電公社の労使一体となったロビー活動に阻まれてしまう。著者はこの制度変化を、「自主統治」から「開発型国家」への移行と呼ぶが、それは官民協調の範囲内で郵政省の権限が相対的に改善したに過ぎなかったという。

NTT 分割問題は1990年代に議論の高まりを迎える。米国の AT&T 分割という政策モデルが、NTT 分割に正当性を与えたほか、産業界の分割要求も後押しとなった結果、NTT は複数のグループ会社へと分割された。ただし、それは各社を持株会社の支配下に置くものであったため、NTT の一体性は保持されることになった。つまり、競争政策を巡る官民の調整パターンを脱することはできなかったという意味で、基本的な官民関係は「開発型国家」に留まった。それでも、郵政省・総務省は、2000年代も引き続き NTT の市場での優位性を打破しようと試みる。インターネットに代表される技術経済要因や、米国からの外圧、産業界や新規通信事業者からの内圧を受けて、総務省は、米国をモデルとする競争政策を掲げたのである。しかし、NTT が自民党へのロビー活動を通してこの動きに強く反対した結果、その試みは後退を余儀なくされた。こうして競争政策における官民協調が維持された一方で、グローバル化の中で漸進的な自由化が進み、総務省の権限が弱まったために、官民関係は再び電電公社時代の「自主統治」へと戻ることになった。その後、2006年に小泉政権の竹中総務大臣が登場し、再び競争政策を推進したが、目に見える「政策の失敗」がなかったことから、その政策は自民党との調整を経て先送りされ、「自主統治」の官民関係は変わらなかった。

金融セクターでは、1950年代に「開発型国家」の典型例である護送船団方式の官民関係が

形成された。それは、競争の制限によって全ての銀行や業態が利益を得られるようにする制度であり、業際緩和にあたっては各業態との合意が非公式のルールとされた。なかでも長期信用銀行は、高度成長期の産業金融を担う政策的観点から参入障壁が設けられており、大蔵省とは特別な関係を有していた。そのため1970年代までは、長期金融と短期金融の分離継続を求める長期信用銀行に配慮した政策が続いた。1980年代になると、グローバル化の多面的な展開に対応して、大蔵省は業際問題の解決を目指し始める。第一に、米国が金融自由化を強く要求した。第二に、国際的な技術経済要因を背景に証券化とデリバティブが実現し、直接金融への移行が進むと、銀行融資の長短分離が形骸化していった。第三に、金利自由化による収益の縮小を懸念する都市銀行が業際規制の変更を求めて内圧を強め始めた。第四に、ユニバーサル・バンクに見られる欧州発の「政策モデル」が日本の業際緩和を後押しした。これらの圧力を受けて、大蔵省は信託や証券業務の参入解禁を決定したが、長期信用銀行については、他業態からの参入を阻止する一方で、証券業務への参入では優遇措置を施すなど、「開発型国家」に変化はなかった。

ところが、1990年代半ば以降、金融セクターは「ネオリベラル規制国家」へのパラダイム・シフトを迎える。バブル崩壊に由来する金融危機が発生すると、大蔵省は緩やかな基準で公的資金を注入して長期信用銀行を救済しようとした。しかし、その努力にも関わらず長銀が経営危機に陥ってしまったことで、従来の護送船団方式の「政策の失敗」が明白となる。ここに至って政党やメディアによる政策論争が喚起されると、与野党の政策新人類と呼ばれる「政治起業家」が主導権を握り、長期信用銀行に対するルール・ベースの破綻処理を実行していった。しかし、このアームズ・レングスの官民関係への移行は十分に定着していなかった。1999年の公的資金注入で「政策の失敗」は解決済みと見なされ、政策新人類も政策担当から外されたほか、不良債権処理の徹底を望む政党、メ

ディア、米国からの圧力に対して、柳澤金融担当大臣は公的資金の追加注入は不要との立場で臨んでいた。こうして官民関係は再び協調の方向に回帰しつつあった。この状況を再度「ネオリベラル規制国家」に押し戻したのが、「政治起業家」としての竹中経済財政政策担当大臣である。彼は、不良債権問題を柳澤大臣による「政策の失敗」と位置付け、政府内やメディアの注目を集めることに成功すると、2002年には金融担当相に就任して大手銀行の不良債権を積極的に処理していった。著者は、竹中大臣が成功した理由として、不良債権処理の加速を求める米国とグローバルな市場アクターの外圧が竹中大臣の政策と軌を一にしていると、小泉首相が認めたからだったと述べている。

### Ⅲ. 本書の評価

さて、金融の政治に関心のある評者としては、まずは本書の刊行を歓迎したい。政治学において金融のテーマは流行り廃りがあると言われるが、ここ数年はサブプライム危機や欧州危機もあって、注目が再び集まっている。しかし、その中でも本書は数少ない着実な実証研究であり、そのうえ情報通信セクターも同じ分量で分析している点で、比較研究の労作である。

グローバル化と国内制度の関係について、本書の視点は興味深い。原理上、一方のグローバル化は国内の変化を促す論理であり、他方の国内制度は本質的な粘着性のために持続の論理を内包していると考えられるが、本書は国内セクターの違いに注目し、グローバル化の論理が適合するセクター（金融）と国内制度の論理が該当するセクター（情報通信）の併存というハイブリッド化が起こる現象を論じている。従来、グローバル化と国内セクターの関係を分析した論考には、例えば、特定の産業に特化する度合の強い生産要素（特殊要素）を用いるセクターであるかどうかで、国際資本移動の増大から受ける利益（つまりグローバル化の圧力）が異なるという研究（Frieden 1991）がある。これに対して本書は、国内制度（官民関係）の有効性

の低下に由来する「政策の失敗」の有無が、グローバル化の圧力の帰結を左右するという。この点は新たな視角であろう。なお評者も、国内制度から生じた弊害が金融自由化のあり方を規定するという類似した議論を行ったことがあるが（岡部 2009）、本書はグローバル化の圧力の影響をより明示的に検討している点に特徴がある。

また、国家・市場関係の類型化を示した図1と図2は、縦軸に国家の介入の程度を取り、横軸に官民協調かアームズ・レングスかを取った図となっており、秀逸である。二つのセクターの特徴だけでなく、その時代毎の変化や変化の質（パラダイム・シフトか否か）を的確に捉えている。また、日本以外の事例にも適用可能であろう。ただし、途上国に適用する場合、国家の介入が大きく、官民が協調する類型には、「開発型国家」だけでなく、パトロン・クライアント関係なども含まれてしまうので、若干の修正が必要である。例えば、横軸はそのままに、縦軸を「国家の自律性の程度」に置き換えれば、そうした混在も回避できよう。なお、この類型化は P・エバンス (Evans 1995) の「埋め込まれた自律性」の定義に対応している。こうした修正が可能であることは本書の類型化が発展性を持つことの証左であり、理論的な貢献は大きい。

そして、本書の一つの売りは事例分析ではないだろうか。ほぼ半世紀に及ぶ長期の事例分析は、ともすると時系列の単調な叙述に陥りやすく、また情報通信や金融といった専門性が強く、内容も複雑なセクターの事例は読むのに苦労することが多い。しかし、本書は一次資料や関係者へのインタビューを駆使して、関係する諸アクターの動きや相互作用を上手く描いている。とくに情報通信セクターは、郵政省・総務省で勤務経験のある著者の面目躍如たる叙述である。

このように本書は高く評価できるが、門外漢ながら評者なりの疑問点がないわけではない。

第一に、本書の重要な変数である「政策の失敗」が、金融セクターにおいて具体的に何を指しているのか、金融危機そのものなのか（①）、

危機処理での失敗なのか（②）、必ずしも明確ではない。総合的に読むと、どうやら危機の発生から処理までの過程全体を「政策の失敗」と捉えているようである。しかし、両者の区別は重要である。まず、もし「政策の失敗」が①を指す場合、定義上、既存モデルの有効性の低下が金融危機を招いたことになり、金融危機は制度から内生的に発生したことになる。仮にそうならば、金融セクターの経路はセクターの特性によって規定されたことになり、著者の意図に反して「政策の失敗」の変数としての重要性が薄れることになる（この点は後にも触れる）。次に、もし「政策の失敗」が②を指す場合、1990年代後半から2000年代にかけて再び官民協調に回帰したことも頷ける。なぜなら、パラダイム・シフトが起こったといっても、それは、「開発型国家」に基づく方法では金融危機の処理に失敗したから、「ネオリベラル規制国家」に沿った方法に変更されたというだけであり、危機の処理が落ち着けば、制度の粘着性のために官民関係が再び「開発型国家」に回帰するのは自然なことだからである。この回帰について本書は、組織レベルでは「ネオリベラル規制国家」に移行したが、官僚個人のレベルでは官民協調の規範が残っていたため、と説明しているが（243頁）、このことも、パラダイム・シフトが危機処理の方法に関するものであったことを伺わせる。従って「政策の失敗」は②を指すと理解すべきではないだろうか。但しその場合は、パラダイム・シフトが危機処理の方法だけに留まらず、官民関係の定着を促す要因を別途論じる必要があるかもしれない。

第二に、著者は結論の章で、「政策の失敗（の可視化）」の有無が各セクターの特殊性に由来するわけではないことを強調している。つまり、「政策の失敗」を重視する立場からすると、両セクターの独自の特徴がそれぞれの経路を規定したという可能性は否定されなければならないのである。しかし、事例分析を読むと、情報通信セクターの特殊性がその後の官民関係を規定しているように見える。まず情報通信セクターは、金融セクターにはない、政党や労組と

の強い関係を有していた。そして、それが郵政省による NTT 改革の大きな妨げとなったことは本書も触れている。次に、多くの国と同様、日本の情報通信セクターが電電公社という国営企業によって独占的に担われていたことは、通信インフラの整備や事業運営に多大なコストがかかるというセクター独自の性質に由来するものではないだろうか。そうすると、その後の官民関係のあり方に電電公社や NTT が大きな影響力を持つのも自然である。なお本書は、比較のために金融セクターでは長期信用銀行を取り上げているが、それは金融の業態の一部に過ぎず、電電公社や NTT の独占や優位性とは同列には比べられないように思える。このように、二つのセクターの特殊性がその後の経路の違いをある程度説明している点は否めないのではないか。

第三に、先行研究の検討の中で日本人の著作がほとんど取り上げられていないことが、少々気になった。それらの研究は、官僚、政治家、利益団体の「鉄の三角形」が経済政策決定における主要なアクターであると論じてきたが、本書はこの点に触れることなく、官民関係に焦点を絞っており、政治家は「内圧」の源泉の一つとして想定されている。そのため、情報通信セクターの官民関係を支えていた政党や政治家の影響は、事例でアドホックに扱われている印象を受ける。それに関連して、「政治起業家」は「政策の失敗」を契機として登場するというのが本書の主張だが、金融セクターの事例からは、「政治起業家」の台頭は参議院での野党優勢と

いう政治的機会構造によるところが大きいように読める。歴史の「もし」であるが、当時自民党が参議院を掌握していたならば、「政治起業家」は台頭したのであろうか。

以上の疑問点には、日本政治経済を専門としていない評者の見当違いもあるかもしれない。いずれにせよ、評者のように後発国の政治経済を学んでいる者にとって、日本に関する政治経済学の動向、とくに「開発型国家」の行方は常に気になるテーマである。日本の国家・市場関係は、東アジアなど後発国に関する研究者が頻繁に参照してきたモデルだからである。本書はそのための有益な指針を与えてくれている。

#### [引用文献]

- 岡部恭宜 (2009) 『通貨金融危機の歴史的起源——韓国、タイ、メキシコにおける金融システムの経路依存性』木鐸社。
- 恒川恵市 (2010) 「規制緩和の政治過程——何が変わったのか」寺西重郎編『構造問題と規制緩和』慶應義塾大学出版会。
- Evans, Peter (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton U.P.
- Frieden, Jeffrey A. (1991) "Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance," *International Organization*, 45 (4), Autumn 1991: 425-451.
- Vogel, Steven K. (1996) *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Cornell U.P. (スティーブ・ヴォーゲル (1997) 『規制大国日本のジレンマ——改革はいかになされるか』東洋経済新報社)