

3 規制緩和の政治過程

——何が変わったのか

恒川恵市

要 旨

本稿は、いくつかの産業部門における規制緩和の政治過程を分析し、わが国の官僚、政治家、利益集団を結びつける（産業・業界ごとに）分断された「鉄の三角形」がどの程度まで変容しているかを考察したものである。本テーマに関する先行研究をレビューしたうえで、本稿は、(1)対象産業の市場の構造と変化、(2)利益政治の圧力、(3)「鉄の三角形」の弛緩、(4)時代の潮流たる政策思想、(5)米国による外圧、(6)関与する官庁数という6つの説明要因を抽出する。これらの6点のうち、(3)と(4)は部門横断的に作用する「定数」である一方、他は規制緩和の円滑さや程度という点で部門間の差を生み出しうる変数である。

本稿では比較分析のために、大規模小売業、酒類製造・販売業、貨物自動車運送業、電気業、石油業、電気通信業の6部門を選定した。その結果、米国による外圧は大規模小売業において例外的に重要な役割を果たしたが、一般的にはもっとも重要性の低い要因であることが判明した。残りの3要因のうち、利益政治や関与する官庁数のような政治的要因の方が、市場変化よりも規制緩和に大きな体系的インパクトを与えた。6部門においては、関連する要因の異なる組み合わせによって規制緩和の程度の違いが生じた。電気業

と大規模小売業では他の4部門と比べて規制緩和の進行度は低かった。結果として、「鉄の三角形」構造の解体は、これらの2部門においては他ほど顕著には見られなかった。ただし全体的に「三角形」は、いまではもはや鉄製ではなくアルミ製や錫製になっているといえる。

1 はじめに

「規制緩和推進」を謳う要綱が初めて閣議決定されたのは1988年、規制緩和に特化した委員会が行政改革を目的とする組織のもとに設けられたのは1994年であるが、1981年に設けられた臨調（第2次臨時行政調査会）の第2次答申において、すでに「許認可等の整理合理化」が謳われていたし、1986年にまとめられた前川リポート（国際協調のための経済構造調整研究会報告書）でも、提言にあたっての基本的考え方の最初に、「『国際的に開かれた日本』に向けて『原則自由、例外制限』という視点に立ち、市場原理を基本とする施策を行う。そのため、市場アクセスのいっそうの改善と規制緩和の徹底的推進を図る」と述べられていた¹⁾。「規制緩和」（後に「規制改革」）は1980年代から2000年代の初めにかけての約20年間、日本が取り組んだ主要課題の1つであった。

しかし、さまざまな分野や産業で進んだ規制緩和が、すべて同じペースと度合いで進んだわけではない。比較的スムーズに進んだ貨物自動車運送業や石油業もあれば、大規模小売業や電気通信業のように難産だった部門もある。本稿の目的は、同じ時期に進んだ規制緩和でありながら、その進度が異なったのはなぜなのかを明らかにすることである。そのために本稿ではまず、日本の経済政策一般および規制緩和の政治過程に関する先行研究を振り返って、80年代以降の規制緩和の政治過程を理解するために、これまでどのような説明要因が使われてきたかを明らかにする。そのうえで、既存の説明要因を整理し、それらをいっそう深く検討することを通して、本稿の分析枠組みを提示する。その後、大規模小売業、酒類製造・販売業、貨物自動車運送業、電気業、石油業、電気通信業の6業種を事例として、さまざまな分野の規制

1) 前川リポート全文は http://www.komazawa-u.ac.jp/~kobamasa/lecture/japaneco/maekawa_reph.htm (2008年7月11日ダウンロード)。

緩和がどのような事情で、どのような進度で行われたのかを、分析枠組みに沿って検討する。

2 政治構造および規制緩和の先行研究

2.1 戦後日本の政治構造

戦後日本の経済政策策定における主要なアクターが官僚、政治家、利益集団の3者であることは、ほとんどの研究者が一致して認めている。この3者の関係が、米国についてライト・ミルズが出した巨大な「鉄の三角形」のイメージとは異なり、産業や業界ごとに分断された多数の「鉄の三角形」であることについても、ほぼ合意があるように思われる。たとえば猪口孝（[1983], pp. 1-18, 139）によれば、日本の政治体制は、官僚機構の管轄範囲ごとに関与しうる社会勢力が長期間固定された「官僚的大衆包括型多元主義」である。村松岐夫とエリス・クラウスも、日本では政策領域ごとに特定の官庁と政党と利益集団が固定的な「下部政府（subgovernments）」を形成していると見て、その構造に「定型化された多元主義」という呼称を与えた（Muramatsu & Krauss[1987], pp. 537-543）。日本の政治体制を「自民＝官庁混合体によって枠づけられた仕切られた多元主義」と形容した佐藤誠三郎と松崎哲久の場合も、各省庁部局と自民党の政務調査会部会・族議員の長期的に安定した関係が個々の政策分野を仕切っており、そこに関連する利益集団も参与していると見た（佐藤・松崎[1986], pp. 165, 170-171）。さらに経済学の観点から、「産業政策」の本質を「仕切られた競争」と名づけたのは村上泰亮（[1992], p. 97）であった。

このように政策形成の「場」が多数の「三角形」に分かれたのは、戦後しばらくの日本では、民間部門はまだ脆弱で国際競争力がないと見られており、政治家も行政についての知識が不足していたために、経済政策の策定において行政機構が中心的役割を担うようになったからである。その行政機構は強い縦割り構造をもち、それ自身のなかに分野横断型の調整を行う強い仕組みをもたなかったし、また戦後のほとんどの時期政権を担当してきた自由民主党も自民党内閣も、ともに分権的であって、行政分野間の調整を行う能力が小さかった。その結果、飯尾潤の言葉によれば、社会的諸利益を体現する省

庁（「省庁代表制」）が大臣を代理人として管轄する政策領域を支配する「官僚内閣制」が発達した（飯尾[2007], pp. 26-32, 74-75）。こうして日本の政策形成の「場」は、個別の所管省庁を核として、そこに影響力を行使する業界や議員が集う、多数の「三角形」の形をとることになったのである。

こうした小型「三角形」構造は、日本の産業が取り入れる技術の発展方向がほぼ確実であるかぎり、相互に干渉することなく機能することができた。利益集団の利益が固定的であったので、「三角形」を変化させる圧力が生じなかったからである。そのなかでは、省庁が業界など諸集団の利益を増進する政策の策定と実施を担い、それによって自由民主党に対する社会的支持を調達するのを助けた。結果として自由民主党が長期に政権を担い、省庁に安定した政策形成の場を保障した——という三者間の好循環が、多数の「鉄の三角形」が並立する構造を支えていたのである。

ただし、「三角形」構造について広い合意があるとはいえ、その内部で誰がより大きな影響力をもっているのか、また三角形から排除された社会的利益はあるのかという点では、研究者の間に相違が見られる。

「三角形」のなかで官僚の影響力を比較的大きくとらえたのが、上であげた猪口、村上やペンベル・恒川（Pempel and Tsunekawa[1979]）である。それに対して政党や政治家の影響力に注目することを説いたのが村松・クラウドであり、中間的な立場をとったのが佐藤・松崎であった。また省庁に対する民間企業の影響力をもっと評価するように注意を喚起したのは、R・サミュエルズ（Samuels[1987]）やK・カルダー（Calder[1993]）であった。

もっとも、政党や政治家の重要性を主張する村松らも、既存の利益集団は省庁と直接接触することが多いことを認めている。政党を通して政策立案を求める傾向が強いのは、主に新たに出現した社会的利益である。逆に、1983年の著書で官僚の役割を重視した猪口は、1987年の著書では、1970年代以降族議員の役割が拡大し、省庁間紛争が自民党によって調整されることが目立つようになったと述べている（猪口・岩井[1987], p. 21）。省庁と業界との関係については、官僚の役割を重視するペンベル・恒川も、1970年代以降は官僚が大企業の行動を左右する能力が減退したことを認めている。大きな流れとして、「鉄の三角形」のなかの相対的な影響力の分布が、官僚から政治家と利益集団に移動したという点について、広い合意があるといつてよい

だろう。

「三角形」から排除された社会的利益については、組織労働者の地位が主な論争点であった。ペンベル・恒川は、大企業、中小企業、農民など多数の生産者が政策過程に統合されているのに対して、組織労働者は企業レベルでは統合されているが、国政レベルでは弱いアクターだと見た。それに対して、久米郁男[1988,1992,1998]や辻中豊[1986,1993]は、与野党伯仲やオイルショック後のインフレといった「政治的機会構造」に助けられ、あるいは下部労組ばかりでなく、経営者・政治家・官僚との間に密度の濃いネットワークを張り巡らすことによって、大きな影響力を獲得するようになったと主張した。それに対して恒川[1996] (p. 210) は、組織労働者が影響力をもつのは、ほとんどの場合、経営者側と利害が一致した場合であり、他のアクターのように単独の影響力という点では劣っていると見る。この問題は、具体的な政治過程の分析のなかで確認する必要があるだろう。

2.2 規制緩和についての先行研究

規制緩和については、経済学者や経営学者の手になる研究が多数発表されているが、政治学者による研究はかぎられている。しかも本格的な研究は大規模小売業、金融業と電気通信業に集中している。それは、これら部門における規制緩和問題が長期にわたって政治の話題となり、とくにマスコミを賑わしたからである。ここでは大規模小売業と電気通信業に関する先行研究を検討しよう。

草野厚は1冊の本を大規模小売業の規制緩和をめぐる政治過程の分析にあてている。草野は政治過程に恒常的に関与したアクターは、通産省、自民党商工部会所属議員、中小小売業界、スーパー業界であるとしており、部門別「三角形」の枠組みを踏襲している。しかし、主要なアクター以外にも、ときに応じて首相あるいは与党幹部、野党、百貨店業界、自治省、経済企画庁、さらに米国政府も関与し、しかも政治的・経済的環境の変化による政治過程の推移にともなって、参加するアクターの顔ぶれや影響力が変化すると見る(草野[1992], p. 199)。しかし、大きな流れとしては、70年代から80年代にかけて民主商工会との競争が激しかった時期には、中小小売業界の陳情を受けた自民党商工部会所属の族議員が大きな役割を果たしたが、80年代に出

店紛争が沈静化し、地元でのスーパー待望論も出るようになると、自民党政務調査会商工部会の幹部が調整役になった。そして80年代末に日米摩擦が激化すると自民党首脳役割が上昇し、商工部会は党3役に一任するに至った(草野[1992], pp. 224-225)。草野の研究から、大規模小売業における規制緩和の政治過程を左右した主要因を抽出するとすれば、市場動向、利益集団の圧力の度合い、そして米国の外圧であろう。

大規模小売業の規制緩和については、F・ウーフアム(Upham[1996])が論文集に論文を寄稿し、L・ショッパ(Shoppa[1997])は自分の本のなかの1章を分析にあてている。ただ彼らの場合は、米国の圧力がどのように、どの程度機能したかという点に関心がある。両名とも規制緩和の結果は十分ではないと結論づけているが、ショッパの方が外圧の効果を積極的に認めている。彼によれば、外圧は首相、通産大臣そして自民党リーダーを動かし、一般世論すら味方につけたという。

電気通信業の規制緩和については、80年代の付加価値データ通信網(VAN)の規制緩和と日本電信電話公社の民営化を分析した村松[1988]とC・ジョンソン(Johnson[1989])、国鉄と電電公社の民営化を素材にした飯尾[1993]がある。これらが80年代で分析を終えているのに対して、1981年から2003年に至る時期、NTTの分離分割や接続料問題までも射程に含めたのが須田祐子の仕事(須田[2005])である。

村松は、電気通信業における規制緩和や民営化が政治問題化した要因として、技術革新(人工衛星、光ファイバー等)、外国における規制緩和の展開と日米摩擦、そして日本における省庁間の競争をあげる。さらに第2臨調など中曽根政権の包括的政策が電電民営化を円滑化するのに役だったとも指摘する。村松が扱っているのは、データ通信市場の自由化をめぐるいわゆるVAN戦争と電電公社民営化であるが、ここでは「政党主導の、しかし、省庁の政策分析と管轄争いを中心軸とした定型化された多元主義的政治過程」が見られたという(村松[1988], pp. 133-134)。郵政省、通産省、NTT、経済界、労組、自民党、NTTファミリー企業など、さまざまなアクターが登場したが、VAN戦争においては通産省の意を受けた自民党商工部会と郵政省をバックにする通信部会の対立によって族議員レベルでの決定ができず、結局党三役あずかりになった。実際には田中角栄や金丸信のようなトップ・

リーダーが動くことで決着がついた。電電民営化の場合、最大の問題は電電公社を一体として民営化するか、分離分割の上民営化するかであったが、ここでも族議員だけでは調整がつかず、党の行財政調査会長であり、田中派の有力者である橋本龍太郎に調整が一任され、最終的には田中角栄と金丸信の承認によって分離分割なしの民営化が決まった。なお電電民営化にあたっては、電電公社の労働組合である全電通との交渉も重要であり、そこでも自民党上層部の役割が大きかったという。

以上のような村松の分析によれば、電気通信業における規制緩和・民営化の政治過程を左右した主な要因は、技術革新（による市場変化）、日米摩擦、複数の官庁の関与、そして有力な政策理念である。

ジョンソンは日本の経済発展において通産省が果たした役割を強調した著書（Johnson[1982]）で有名であるが、村松と同じイシューを扱った論文では、自民党の役割の拡大を認めている。ただし省庁も業界を動員することで、族議員の行き過ぎをチェックする力を維持していると主張する点で（Johnson [1989], p. 206）、村松よりも官僚の影響力を重視する。そのジョンソンも1970年代に自民党の族議員の影響力が伸びたことに注目する。しかしデータ通信自由化問題で政治家が決定的役割を果たすようになったのは、通産省と郵政省、郵政省と電電公社、そして郵政省と大蔵省の間にデータ通信市場の管轄権、民営化の方式、そしてNTT株売却の規模と売却益の使用法に関して自分たちでは調整できない紛争があったからである。これらの紛争は最終的には田中角栄、金丸信、二階堂進、竹下登といった田中派幹部によって調整された。村松があげたなかで、とくに複数の官庁の関与という要因を重視しているのがジョンソンである。

規制緩和と民営化の両方を扱った上記2論文に対して、飯尾潤の研究の焦点は公社の民営化である。ただ飯尾の基本的な問題意識は、1980年代までに自民党の人事の制度化、国会審議の形骸化、派閥の制度化などが進んだ結果、動態的な政治が困難になるなかで、第2臨調がどのような役割を果たしたかという点である。飯尾によれば、第2臨調は、省庁間の総合調整役としての機能を果たし、「小さい政府」という時代の理念を広め、改革連合を作る触媒の役割を果たし、その結果もあって国鉄と電電公社の民営化はおおむね成功したと評価する（飯尾[1993], pp. 233-242, 248-296）。

電電公社民営化に関しては、分離分割方式にするのかどうか、民営化後の労働組合にスト権を認めるのかどうか、が、主要な論点であった。前者については電電公社と郵政省の対立を自民党の有力リーダーが調整し、労働組合問題は、自民党リーダーだけでなく、族議員、諸野党を巻き込み、また国会の委員会の場での討論も含めて、複雑な調整が行われた。飯尾は制度化による政治の硬直化に批判的であり、第2臨調もそれを打破するのに成功しなかったとしているが（飯尾[1993], pp. 294-296）、少なくとも飯尾が分析する労働問題調整の政治過程は、制度「硬直化」の批判にはあてはまらないように見える。いずれにせよ飯尾の研究で浮かび上がってくる重要な要因は、第2臨調の活動を通して広まった「小さい政府」という時代のイデオロギーと、それが規制緩和や民営化の政治過程に及ぼした影響である。

須田祐子の研究は、大規模小売業についてのショッパとウーフアムの研究と同じように、外圧の意味と効果を明らかにしようとしたものである。須田によれば、電気通信分野の外圧は、1980年代には外国政府による直接的な政治的圧力だったが、80年代から90年代にかけての時期に、通信事業のグローバル化による市場圧力へと変化した。須田が分析対象にしたのは、参入規制の緩和、外資規制の緩和、接続料算定方式の変更であるが、いずれにおいても外圧は、国内政治要因（とくに大口企業ユーザーと経団連からの圧力）を介して作用した場合に有効に働いたという（須田[2005], pp. 212-215）。外圧に呼応する国内アクターの存在が外圧の有効性を左右するというのは、外圧を扱った他の論者と共通する結論であるが、須田の特徴は、外圧を外国政府の圧力と市場の圧力に分けて論じたことである。

大規模小売業や電気通信業といった単一分野ではなく、複数の分野における規制緩和を比較して、パターンを見出そうとした研究も、少数ではあるが存在する。上であげたショッパ（Shoppa[1997]）の本は、流通部門と並んで、公共投資、土地政策、競争政策を取り上げ、外圧の作用の仕方を分析した研究であり、米国政府は外圧によって、日本の政党リーダー、官庁、経済界や世論のなかに、政策過程への参加を（規制緩和に賛成する方向に）拡大することによって、国内の政治ゲームのあり方を変え、それまで不可能だった政策変更を可能にしたと結論づけている（Shoppa[1997], p. 148）。

もっとも多くの分野を取り上げたのは、おそらくG・ノーブル[2002a]で

ある。彼は、消費者志向産業（酒類販売、車検業、ケーブルTV、大規模小売業）、運輸産業（タクシー、トラック事業、航空事業）、エネルギー産業（電気業、ガス業、石油業）、情報通信業、要素市場（土地、労働、資本）で1990年代から2000年代初頭にかけて進んだ規制緩和についての論文を発表しているが、全体としては政治過程の分析というよりは、各分野における規制緩和政策の推移と結果の描写にとどまっている。それでもノーブルは、繰り返される官僚や政治家の不祥事や日本の経済パフォーマンスの悪化を背景に、既得権益をもつ利益集団や自民党が弱体化し、国際競争力回復のために、あるいは腐敗の再発を防ぐために、規制緩和が必要だとする声が高まったこと、そして細川内閣以降、国際派の企業経営者や経済学者が主導し、改革主義的な一部官僚にも支持された規制緩和が「持続的な運動」として力をもつようになり、橋本内閣以後の自民党政権も規制緩和を正面から取り上げざるをえなくなった点を、規制緩和政策が多くの分野で採用されるようになった要因としてあげる（ノーブル[2002a], pp. 179-181, 213）。ノーブルによれば、その結果「ほとんどの規制領域において、事前規制型の行政は事後審査型の行政へ移行した」（ノーブル[2002b], p. 255）。

ノーブルが出した規制緩和に関する新しい観点は、繰り返される官僚や政治家の不祥事とバブル崩壊以後の長期不況が、利益集団や族議員を弱体化し、規制緩和を「持続的な運動」にするのに貢献したということであろう。90年代に規制緩和が影響力のあるアイデアになったという点は、村松や飯尾が触れた80年代の第2臨調の思想的影響につながる要因と見ることができる。

最後に、電気通信業と金融業が中心だが、放送、運輸、公益事業も分析対象に含めたS・ヴォーゲルの仕事がある（Vogel[1996]）。ヴォーゲルによれば日本で規制緩和が政策課題としてクローズアップされるようになったのは、技術革新が新しい市場を創り出したり、異業種間の区別を曖昧にしたり、企業活動をグローバル化させたりして、既存の規制枠組みの機能を低下させたこと、70年代以降の米国における規制緩和の動きと思想が他国のジャーナリストや経済学者に大きな影響を与えたこと、米国政府による自由化の圧力が強まり、それに呼応する国内勢力を強めたこと、そして財政赤字と経済停滞のなかで政府支出増なしで経済改善を約束するよう見える施策として規

制緩和が注目されたことなどの結果である。こうして日本ではさまざまな産業分野で規制緩和が進むが、ヴォーゲルによれば、政策過程が省庁に集中していて、司法や政治の介入はまれなので、所管省庁は利益集団を代償措置で慰撫しながら漸進的に、かつ裁量権を維持しながら規制緩和を進めることができた。したがって日本の規制緩和は競争の強化と同時に、再規制の導入によって特徴づけられるというのがヴォーゲルの結論である (Vogel[1996], pp. 5,140,145)²⁾。NTT 民営化も、電電公社と国際電電の独占を崩す意味はあったが、結局は規制権限が国会と電電公社から郵政省に移動したにすぎなかったという (Vogel[1996], p. 161)。

以上のようにヴォーゲルも他の論者と同じように、規制緩和の動向を左右する要因として、技術革新による市場の変化や米国政府による圧力をあげる、政府支出増なしの経済改善を約束する手段としての規制緩和という点は、当時の経済状況を背景にした思想潮流と考えることができる。

3 分析枠組み

以上の先行研究において、規制緩和の政治過程を特徴づける要因としてあげられた点をまとめると、(1)対象産業の市場の構造と変化、(2)利益政治の圧力、(3)「鉄の三角形」の弛緩、(4)時代の潮流たる政策思想、(5)米国による外圧、(6)関与する官庁数、の6点になる。

3.1 対象産業の市場の構造と変化

技術変化や新業種登場による市場の変化は、参入規制や事業規制の緩和を求める圧力を生む。たとえば、コンビニエンス・ストアという小売形態の広がりや、大店法によって保護を得ようとした小規模小売商の足下を切り崩したし、宅配事業の登場と拡大は、貨物自動車運送業における料金規制や地域規制を耐え難いものとした。技術進歩が非常に急速であった電気通信業では、新規参入圧力はさらに強かった。他方、電気業や電気通信業における規制緩

2) しかし、ヴォーゲルは、非公式な規制手段がききやすい大企業からなる業界とは違って、多数の業者からなる貨物自動車運送業のような産業では、規制手続きの公式化が行われた結果、より透明性が高くなったと論じている (Vogel[1996], p. 144)。

和は、技術変化に対応する規制緩和に成功した他国との競争のために、コスト引き下げが不可欠とするユーザー企業や経団連の要求によってもうながされた。一般に、技術変化や新業種出現による市場の変化が大きい産業ほど、規制緩和を求めるアクターの活動は活発になると考えられる。

さらに、業界の内部構造の違い——少数の大企業か、多数の中小業者か、混合か——は、所管官庁や族議員に対する業界の影響力を左右することで、規制緩和の行方に影響を与えると考えられる。酒類販売業のように業界が多数の家族商店によって構成されている場合には、選挙時の動員力をテコとして族議員と所管官庁に影響力を行使することができる。電気業のように少数の大企業から成っている場合にも、政府や政党にまとまってロビイング活動をしやすいだろう。しかし、貨物自動車運送業のように業界が大小の企業の混合体であったり、内部に分裂を抱えたりしている場合には、政治的影響力は半減されるだろう。このように、「市場の構造」は業界の政治的影響力を通して規制緩和の過程を左右すると考えられるので、次の「利益政治の圧力」という要因に統合して考えることにして、ここでは技術変化や新業種の登場による「市場の変化」を重視することにしたい。

3.2 利益政治の圧力

族議員と利益集団との関係、ひいては利益政治の圧力の大小は、政党間の競争の度合いによっても影響を受ける。70年代に与野党伯仲状態になり、共産党の勢力が伸長したとき、自民党は民主商工会の拡大を防ぐために、中小小売商の要求を容れるべく党をあげて奔走した。70年代末からは「保守復調」が語られ始め、実際80年代には自民党の安定支配が再現するかに見えた。しかし1989年参議院議員選挙以来、再び自民党支配は不安定化し、それは1993年の党の分裂によって決定的になった。長期的な優越政党が姿を消したことは、選挙における政党間競争が激化したことを意味する。そうした競争は、族議員に対する利益集団の影響力を強めるはずであった。

しかし利益集団の影響力を引き下げる逆の力も働いていた。それは高度経済成長による社会構造の大きな変動である。すなわち1955年に41%を占めた第1次産業就労者は、1985年には9.3%に減った。自営業者は15.7%前後で変わらなかったが、第1次産業就労者が激減したので、自民党の伝統的

支持基盤は大幅に縮小してしまったことになる。それに代わって増えたのは給与所得者だった。第2次産業部門は19%から28%へ、第3次産業は24%から47%へと膨張した(財野恒太郎記念会編『数字で見る日本の100年』第3版、総務省統計局・統計研修所編『日本統計年鑑』2005年版、2007年版)。労働組合は野党の支持層であったが、給与所得者の増加は必ずしも労働組合と野党の伸長を意味しなかった。60年代から70年代にかけて選挙で得票率を減らしたのは自民党だけでなく、自ら利益政治の参加者となっていた社会党もまた敗者だったのである。

有権者のなかでの給与所得者の増加は、浮動票の増加を意味した。ただ自民党が長期的に政権を独占していた時代には、浮動票は族議員や官僚の腐敗スキャンダルをきっかけに、野党に流れることが多かった(大嶽[1999], pp. 22-23)。しかし、この浮動票は利益集団に組織化されていない人々、「鉄の三角形」の外にいる人々であった。外にいる人々が増えた結果、「鉄の三角形」のなかに部門別に統合されていた利益集団は、選挙政治のなかで以前より重みを減少させたのであった。自民党も選挙で勝つためには、浮動票を引きつけねばならず、そのために政治腐敗を生みやすい族議員と利益集団と所管官庁の癒着を減らして見せる必要があった。

以上のように、選挙政治は利益政治にとってプラスにもマイナスにも働きうるので、政党間の競争が規制緩和に与える影響を測るためには、政党間の競争があるかないかだけでなく、何をめぐっての競争か(利益集団の票か浮動票か)という点を見なければならぬだろう。90年代になって浮動票の重要性が増したことは、無党派層が1990年の23.2%から95年には48.7%に達し、以後40%台を維持していることから明らかである(読売新聞社世論調査部[2002], p. 93)。浮動票をめぐる政党間の競争が90年代には非常に重要になったということであり、それは規制緩和を全体的に促進する効果をもったと考えられる。

ただし利益集団の選挙動員力が意味を失ったわけではない。多数のメンバーを傘下に抱え、同時に動員力をもつ利益集団が存在する分野では、そうではない分野よりも規制緩和を押しとどめる力が働きやすかったと考えることができる。

3.3 「鉄の三角形」の弛緩

上で述べた「鉄の三角形」の弱体化は、社会構造の変化だけでなく、経済の低成長化と政治腐敗の多発によっても進んだ。オイルショック以後の低成長時代に族議員政治が拡大したことは、大きな財政赤字と政治腐敗を生むものになった。その財政赤字が、80年代に規制緩和が日本の政治課題として登場する重大な要因の1つになったのである。

さらに、政治家・官僚と業界・企業の癒着に由来する腐敗事件は80年代以降も頻発し、リクルート事件、東京佐川急便事件などを経て、自民党の分裂と政治改革へとつながっていった。90年代になると大蔵省のような有力官庁の官僚を巻き込む腐敗事件も表面化し、バブル崩壊後の経済停滞のもとで、「鉄の三角形」の癒着体制への有権者の反発をいっそう深めたのである。

他方、経済の低成長が続く、財政も逼迫したことは、「鉄の三角形」に取り込まれていた利益集団の利益を以前のように擁護できなくなったことを意味した。下で触れる外圧は、その傾向をいっそう深めた。つまり「鉄の三角形」への不満は、その外部にいた社会勢力の間だけでなく、内部にいた利益集団の間でも強まったのである。

上で触れた政治改革の一貫として1994年に実施された選挙制度の改定と政治資金制度の変更は、政党内の一般議員や派閥の地位を低下させ、総裁（首相でもある）と幹部の役割を拡大する内容をもっていた（竹中[2006]）。この制度改革の効果は徐々に現れ、2001年の中央省庁改革後の小泉内閣の時代に明確になった³⁾。一連の政治・行政機構改革が「鉄の三角形」の一角をなした族議員の地位を低める効果をもったことは間違いない。

「鉄の三角形」の弛緩は、村松らのグループが3次にわたって実施してきた議員・官僚・団体リーダーに対する「政策アクター調査」の分析によっても示されている。例えば、官僚に関するデータを分析した真淵勝は、70年代には公益のために働く「国土型官僚」に代わって利益集団の利害の調整を主とする「調整型官僚」が主流となったが、80年代になると個別利益からは距離を置き、立法機関の決定を忠実に実施することだけに注力する「吏員

3) ただし、内山[2007]が指摘しているように、首相（自民党総裁）が揮えるリーダーシップの大きさは、世論がどのくらい強く首相を支持しているかによる。小泉以後の首相の運命は、この点を如実に示している。

型官僚」が目立つようになり、その傾向はその後も続いたと結論づけている(真淵[2006])。政治家の優位は認めるが、個別の利益集団からは距離を置こうとする官僚が増えたということである。他方、議員、官僚、団体のすべてのデータを分析した久米郁男は、議員と官僚による団体との接触の頻度が減ってきていること、団体リーダーの自己影響力の認知も1980年と1994年の間に大きく低下したことを示している(久米[2006])。

90年代前半までに、「鉄の三角形」は全体として「銅の三角形」に変わっていた。ただし、このような「鉄の三角形」の弛緩は部門横断的であり、規制緩和に抵抗する一般的な力を弱める役割をしたとはいえるが、部門間の相違を説明する要因ではない点に注意しておく必要がある。

3.4 時代の潮流たる政策思想

1980年代以降、行財政改革と、その主要な構成要素である規制緩和は、政策思想として次第に影響力を高めていった。第2臨調がその先駆者であったことは広く認められている。1981年当時一般有権者の間で「規制緩和」が重要な政策課題として認識されていたとはいえないかもしれないが、しばしば表面化する官僚の不祥事は新中間層(多くは浮動票)の間に「政治・行政のプロフェッショナルに対する拒否反応」(大嶽[1999], p. 27)を惹起したので、官僚の権限を削る「行政改革」は世論の支持を受けやすかった。「増税なき財政再建」のためには、政府の支出を減らさなければならないという主張も、財界、経済学者、民間労組とマスコミの多くによって支持されていた。3K(コメ、国鉄、健保)が財政赤字の根源だという言説が広く流布した結果、国鉄民営化論にひきずられる形で、電電公社と専売公社の民営化も世論に受け入れられた。もっとも多様で多数の族議員を傘下に抱えた田中派も含め、財政再建のためには「小さい政府」が不可避だという点は、総論としては反対しにくい雰囲気になっていた。その意味で、「行財政改革」を構成する民営化と規制緩和は、第2臨調の時代に政策思想としての影響力をもち始めたといってよいであろう。

しかし規制緩和が時代の潮流として大きな影響力をもったのは1990年代である。すでに多くの著者が指摘しているように、1つは、頻発する政治家・業界・官僚による腐敗スキャンダルが、世論の政官業癒着への反感を強

めたこと、そして「鉄の三角形」との関係が薄い非自民党政権が誕生し、規制緩和を正面から政策として打ち出したことである。細川首相の私的諮問委員会として設置された経済改革研究会（平岩外四座長）が経済活動について「原則自由、例外規制」の方針を提唱したのは1993年11月だった。その前月には、自民党政権時代から受け継いだ第3次行政改革審議会（鈴木英二会長）も、その最終答申で規制緩和の推進計画を策定するよう提言していた。

規制緩和のアイデアを時代の潮流とするもう1つの要因は、バブル崩壊後の経済不況が長引いて、経済的閉塞感が国民の間に広がり、日本経済の凋落が本気で懸念されたことだった。「無能」な官僚に対する国民の怒りはいっそう広まり、強い政治的リーダーシップによる打開が期待された。日本の経済を再活性化させるうえで、規制緩和が重要な手段になりうるという言説が影響力をもつようになった。規制緩和は新しい産業を生むことが期待されたし、通信、エネルギー、流通などのコストを下げることで、産業の国際競争力の回復にも寄与すると主張されたのである。実際、細川内閣が発足して最初に打ち出した施策の1つである大店法営業規制の見直し、地ビール解禁、酒販店規制緩和など94項目の規制緩和策は「緊急経済対策」と呼ばれたし、村山内閣が細川時代から受け継いだ行政改革推進本部（首相が本部長）の「規制緩和検討委員会」にまとめさせた「規制緩和推進5カ年計画」（1995年3月）が2週間後に「3カ年」に前倒しされたのは、「緊急円高対策」としてだった。続く橋本内閣は、行政改革と規制緩和を公約に掲げて戦った1996年10月の総選挙に勝利した2カ月後、2001年までに日本の諸コストを国際水準まで引き下げることを目指す「経済構造の変革と創造のためのプログラム」を打ち出した。

このころまでに規制緩和が支配的な政策思想になっていたことは、世論調査の結果によっても確認することができる。総理府（現内閣府）は1997年7月に学識者、マスコミ関係者、自由業者、企業役員、団体役員など、社会のリーダー層を相手に「6つの改革についての有識者世論調査」を実施した。このなかで規制改革は「行政改革」と「経済構造改革」の構成要素として登場する。まず「自分が関心を持っている改革はどれか」という質問に対して（複数回答可）、一番多くの人（85.6%）があげたのは「行政改革」であった。「経済構造改革」をあげた人は一番少なかったが、それでも42.6%に達して

いた。「行政改革」をあげた人に、さらにどういった改革に関心があるか問うたところ（複数回答可）、一番多くの人（75.1%）が「特殊法人等の整理合理化」をあげ、次に多い人（64.8%）が「規制緩和の推進」に言及した。「経済構造改革」を重視した人に、同じように詳しい改革の内容を聞いたところ、一番多くの人（68.1%）が「規制緩和の強力な推進」をあげた。社会のリーダー層の間では、規制緩和はもっとも人気のある政策課題の1つだったといつてよいだろう。

一般国民の意向はこの世論調査では知りえないが、1996年の総選挙では、共産党を除くすべての政党が公約に「行政改革」を掲げたという事実は（ノーブル[2002a, p. 185]）、一般国民の間でも規制緩和を含む行政改革の人気が高かったことを示唆している⁴⁾。

このように、政治腐敗と経済不況に対する国民の閉塞感を背景に、規制緩和は細川内閣以降政策思想として正統性を確立したといえるが、これはすぐ上で触れた政治経済状況と政治制度の変化による「鉄の三角形」の弛緩という要因と同じく、部門横断的な条件であり、部門による規制緩和の進度の相違を説明する要因ではない。

3.5 米国による外圧

1970年代末から90年代にかけては、日米経済摩擦が政治問題化し、さまざまな形態の日米交渉が連続的に行われた時期であった。米国政府の要求は広範な産業分野に及んだが、80年代半ばの半導体や、90年代前半の自動車・自動車部品のように、それぞれの時期にとくに米国政府の要求が強く、交渉が紛糾した分野と、米国の圧力がそれほど感じられなかった分野がある。当然ながら外圧の強かった分野ほど、規制緩和への圧力は強かったであろう。

レーガン政権第1期には、日本企業による輸出自主規制と直接投資や業務提携による米国への生産施設移行が、経済摩擦に対処する中心的な施策だったが、1983年末に設置された「円ドル委員会」では日本の金融業の規制緩和も話し合われた。レーガン政権第2期以降になると、金融だけでなく製造

4) 一般国民に対する規制緩和に関連する内閣府の世論調査は、2005年10月に実施された。これによると、「規制改革・民間開放」をさらに進めるべきだと答えた人が63.5%に達し、これ以上進めるべきでないと答えた15.0%を大きく上回った（内閣府政府広報室[2005]）。

業やサービス業の市場開放が交渉の主要議題となった。1985年1月には「市場分野別協議（MOSS）」が始まり、通信機器、エレクトロニクス機器、木材・紙製品、医薬品・医療機器などが協議の対象となった。ブッシュ（父）政権との間では、1989年9月に「構造協議（SII）」が始まり、翌年6月に最終報告が出された後は、「構造協議フォローアップ」に引き継がれた。この構造協議では、土地利用、流通機構、系列関係、排他的取引関係などが協議の対象になった（『日本経済新聞』1993年9月29日）。

この協議が始まる少し前の1987年4月には米国政府が半導体協定違反を理由に初めて対日制裁を発動したし（『朝日新聞』1993年5月1日）、1988年8月には包括通商競争法が成立して、USTR（米通商代表部）による制裁発動が容易になった。そして1989年5月にはUSTRが日本のスーパーコンピューター調達、人工衛星調達、木材製品の基準認証を包括通商法スーパー301条の不正貿易行為品として特定したので（『日本経済新聞』1989年8月2日）、構造協議はことさら緊張感の高いものになった。

しかし、日米摩擦がもっとも激しかったのは、クリントン民主党政権期であった。「包括経済協議」が開始される2カ月前の1993年5月に、USTRは日本の公共事業を包括貿易法の政府調達条項の制裁対象に、スパコンを監視品目に指定したし（『朝日新聞』1993年5月1日）、交渉そのものも結果重視の立場をとり、数値目標を立てることを日本に対して強く要求したからである。分野的には米国政府の関心は、政府調達（スパコン、人工衛星、医療技術、電気通信機器など）、規制緩和（金融、保険、流通など）、および自動車・自動車部品の輸出拡大であり、なかでも優先されたのは保険、政府調達、自動車・自動車部品の3項目だった（『読売新聞』1993年9月10日、『朝日新聞』1993年11月25日）。

クリントン政権第2期の1997年6月には「日米規制緩和協議」が、電気通信、金融、医薬品、競争政策・流通などについて開始されたが（『読売新聞』1997年5月31日）、日本経済が長期低迷を続けたのに対して、米国経済が活況を呈したことや、大規模小売業、金融業、電気通信業などで日本の規制緩和が相当程度進んだことから、政権末期までには米国政府の姿勢は柔軟になった。

米国政府による外圧は、とくに「構造協議」以降、日本がさまざまな分野

の規制緩和を推し進めなければ対応できないレベルに達したとあってよいだろう。ただ「外圧」の効果を研究した著者は例外なく、外圧は日本国内に熱心な呼応者を得たときのみ意味のある結果をもたらしたと指摘している。経団連や国際志向の強い企業経営者、経済学者や官庁の一部がそれにあたるが、規制緩和には反対する国内勢力も強いので、最終的には首相をはじめとする政権首脳が決断が鍵だった。大店法をめぐる交渉がこじれたとき、ブッシュ（父）大統領が海部首相を米国に呼んで、結局は大店法見直しを約束させた「ブッシュホン」は有名である。もっとも首相に対する外圧が常に有効であるわけではない。細川首相は市場開放や規制緩和に前向きだったが、数値目標にこだわるクリントン政権の要求には首を縦に振らなかった（『読売新聞』1994年2月12日、『朝日新聞』1994年2月13日）。

以上のような外圧は、大規模小売業のようにずっと継続して作用した分野もあるが、時期によって強調される部門と、そうでない部門があった。また米国政府の立場は原理主義的というよりも、現実主義的（プラクティカル）であり、日本が一定の譲歩をした場合には、米国側の姿勢は柔軟なものになった。

3.6 関与する官庁数

規制緩和の動向に影響を与えた6番目の要因は、それぞれの部門が単一の所管官庁によって規制されていたか、複数の官庁が関与していたかという点である。後者の場合は「鉄の三角形」が複数介入することになるので、規制緩和を含む政策調整が単一所管の場合よりも困難になると考えられる。

本稿が分析対象とする6分野の規制緩和に関与した主要な官庁を見てみると、大規模小売業と電気通信業が一番多かった。大規模小売業の場合は、通産省が大店法（大規模小売店舗法）適用の所管省だが、地方自治体の多くが独自の条例や要綱で規制しようとしたので、自治省（現総務省）が絡むことになったし、都市計画の観点からの規制もあったので、建設省（現国土交通省）も関与していた。電気通信業の場合はもっと複雑である。電気通信の「通信」を強調すれば、郵政省が所管省だが、通信機器や通信機器に接続する情報機器は通産省の守備範囲に入る。機器を動かすソフトや送信するデータの作成は、長い間郵政省と通産省の管轄争いの的になった。電気通信業に

においては日本電電公社（現 NTT）も一定の権限をもっていたし、民営化の際、政府保有株を管理することになった大蔵省も無関心ではいられなかった。民営化や NTT 再編は労働者の権利にも影響すると考えられたので、労働省も関与した。

他の 4 分野は、ほぼ単一の官庁が所管した点で共通する。酒類販売・製造は酒税法と酒類業組合法を管轄する国税庁（大蔵省＝財務省）、貨物自動車運送業は運輸省（現国土交通省）、電気事業と石油業は資源エネルギー庁（通産省＝経産省）が所管官庁だった。

上で触れたように、規制の所管官庁が単一の場合には、通産省における本庁と資源エネルギー庁や中小企業庁との関係のように、省庁内で調整が必要な場合でも、比較的容易に内部調整を行うことができた。しかし複数の官庁が絡む場合には、電気通信業における郵政省と通産省、および郵政省と電電公社（後 NTT）の間の「戦争」のように、調整に手間取ったあげく、最後には自民党や政権の指導部のような「三角形」外のアクターの介入に頼ることが多かった。

ただし、複数の官庁が関与する場合も、常に規制緩和が阻害されるわけではない。規制の主務官庁が規制緩和に熱心でない場合には、他の官庁の介入は規制緩和をうながす作用を果たすことがあるからである。電電公社（NTT）に対する郵政省の介入は、その好例である。

3.7 規制緩和と政治分析の枠組

以上規制緩和に関する 6 つの要因のうち、(3)「鉄の三角形」の弛緩と(4)時代の潮流たる政策思想の 2 つは、部門横断的に作用する要因であり、規制緩和を全般的にうながすことはあるが、部門間の差異を説明する要因ではない。

それに対して、(1)対象産業の市場の変化、(2)利益政治の圧力、(5)米国による外圧、(6)関与する官庁数という 4 要因は、規制緩和のタイミング、ペースや程度に関して、部門間の差を生み出しうる要因である。詳細は次節で分析するが、この 4 要因について、本稿で扱う 6 部門をあらかじめ位置づけてみたのが図表 3-1 である。大規模小売業と電気通信業について仮に示してあるように、それぞれの要因が 6 部門の規制緩和にどのくらい大きな作用を果たしたかを「大」「小」で表し、それらが規制緩和にプラスに働く場合には○

図表 3-1 規制緩和要因の分野別分布

	市場の変化	利益政治の圧力	米国による外圧	関与する官庁数
大規模小売業 酒類製造・販売業 貨物自動車運送業 電気業 石油業 電気通信業	大○	大×	大○	大×
	特大○	大×	大○	大△

注) ○は規制緩和を促進する可能性が高いことを、×は低いことを意味する。

を、マイナスに働く場合には×で示している。「市場の変化」は大きければ大きいほど、規制緩和にはプラスに働き、「利益政治の圧力」は大きければ大きいほど規制緩和にはマイナスに、「米国による外圧」は反対にプラスに働く。「関与する官庁数」は通常は多いほど規制緩和にはマイナスになるが、まれに官庁間の競争が規制緩和をうながす場合がある。

以下、(1)-(6)の要因を念頭に置きながら、6部門の規制緩和の経緯について分析する。

4 規制緩和の政治過程

4.1 大規模小売業

1980年代は多くの産業分野にとって規制緩和が政策課題となり始める時期だったが、大規模小売業においては、反対に規制強化の時期であった。

小売業部門においては、1974年に百貨店法が廃棄され、代わって大規模小売店舗法（大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律）が施行された。この変化は、1960年代に百貨店法による規制の網をかくぐってスーパー（量販店）が急成長したのに対して⁵⁾、中小小売商と百貨店が反発し、諸政党と国会への圧力を強めた結果だった。資本自由化への対応という主張も当時は説得力をもった。所管官庁の通産省は、資本自由化を前に、日本の小売業の近代化や競争力強化が必要だと考えており、その観

5) 百貨店法では、1つの経営体当たり1,500m²以上の小売店舗が規制の対象だったが、スーパーは1つの建物のなかに複数の経営体を入れることで、この規制を回避した（経済企画庁総合計画局[1989], p. 172）。

点から百貨店法にあった許可制を大店法では届出制に変えた（一定の規制緩和）が、「1,500m²以上（政令指定都市では3,000m²以上）」という規制範囲を会社単位ではなく建物単位に移すことで、規制強化を求める政治的圧力にも応えたのであった（経済企画庁総合計画局[1989], p. 173）。さらに届出制とはいっても、通産大臣が出店計画を事前に審査し、必要なら変更勧告や命令ができることになっていた。具体的には、通産大臣の諮問機関である大規模小売店舗審議会（大店審）が、建物設置者による開店7カ月前の届出（3条届出）と出店者による開店5カ月前の届出（5条届出）の後に、出店計画を審査して通産大臣に答申することになっていた。しかし全国の多数の出店計画を大店審が審査できるわけもなく、結局、地元の商工会議所または商工会が設ける商業活動調整協議会（商業者・消費者・学識経験者からなり、一般に商調協と呼ばれる）が大店審の諮問を受けて3週間以内に意見を出すことが産業政策局長通達によって定められた。これは、地元の中小小売商が大型店の出店に反対したり、たくさんの条件を課したりすることを容易にする仕組みだった。

ところが問題は、それだけにとどまらなかった。大店法の適用過程において、3条届出と5条届出の間にあらかじめ出店条件を調整する非公式で時間制限のない仕組み（事前商調協）ができあがったのである。3条届出の前に出店者が地元に対して「事前説明」を行うところも増え（鶴田・矢作[1991], pp. 292-293）、地元小売商の同意がなければ、出店手続きが永遠に続くという事態になったのである。

こうしたいわば脱法制度に対して、通産省が無力であったのは、背後に中小小売商の圧力を受けた政治家の活動があったからであった。さらにその背後には、都市の外延化とモータリゼーションによる郊外型商業への消費者の関心の高まりという市場の変化があった（南方[2005], p. 143）。大店法の制定と実施によって大規模小売店の出店は抑制されたものの、この市場の変化のために出店意欲は相変わらず強く、各地で紛争を引き起こしたのである。不満をもつ小売商の間で共産党系の民主商工会が勢力を拡大したこともあり、1975年には自民党の「商店街対策議員連盟」が武藤嘉文衆議院議員を「代表代行」として結成された。1977年には国会が、中小小売商への保護を強化するために、大店法や中小小売商業振興法などの小売関係法を見直せとい

う決議までしている（草野[1992], p. 123, 216）。

このような政治的圧力は、1979年の大店法改正につながった。この改正ではこれまで規制対象だった1,500m²以上の大規模店を「第1種」とし、500-1,500m²の中規模店を「第2種」として都道府県知事に届け出ることを義務づけた。規制の範囲が下に広がったことになる。それでも通産省は審議期間の長期化を是正するため、事前商調協の期間をおおむね8カ月とする行政指導を行うことを目指した。5条届出後の（最低）5カ月と合わせて、最短13カ月で出店可能にしようというものであった。

しかし改正大店法前の駆け込み届出によって1979年の届出数が前年の倍以上にふくらんだことから、再び中小小売商の活動が活発になり、各地の商工会議所、商店街連合会、市議会による大型店の出店凍結宣言が続いた。1981年6月には全国商店街振興組合連合会、日本商店連盟、日本専門店会連盟など小売商団体が初会合をもち、1980年に結成されていた自民党商工部会の小売商業問題小委員会に陳情を行った。その結果、自民党商工部会は、出店許可制復活も含めて大店法改正が必要との見解を発出するに至った（草野[1992], pp. 138-139）。

猛烈な政治圧力を受けた通産省は、それでも再度の大店法改正は回避し、その代わりに1982年1月の産業政策局長通達で出店抑制の指導を行うことになった。具体的には、人口3万人未満の小都市や、人口当たりの第1種出店数の多い都市で、出店は原則禁止となった。他方地方自治体による、いわゆる横出し規制も全国に拡大した。規制強化の政治的圧力をできるだけ押しとどめようとする通産省の努力は、地方自治体の介入によって阻害されたのである。1989年段階で、条例や要綱による中型店規制を行っている地方自治体は23都道府県991市町に達したという（鶴田・矢作[1991], p. 296, 307）。こうして公社の民営化が叫ばれ、「小さい政府」が話題となった1980年代に、全国の小売商とその利益団体および共産党の圧力に晒された自民党族議員の強力な圧力によって、大規模小売商業における規制は強化されることになったのである。図表3-2が示すように、1981年から87年にかけての時期は、大規模店と中規模店の出店がもっとも抑制された時期であった。

このような事態を規制緩和の方向に変えるのに貢献したのは、コンビニエンス・ストアの拡大という市場の変化、規制緩和に向かう政策思想の影響力

図表 3-2 各種小売店舗数の推移

	小売店舗総数	大規模小売店舗届出数		大規模小売店舗開店数		コンビニエンス・ストア	
		第1種	第2種	第1種	第2種	出店数	純増数
既存		1,845	9,735				
1974	1,548,184	399				617	600
1975	1,628,644	281				922	900
1976	1,614,067	264				1,034	1,000
1977		318				1,547	1,500
1978		243				2,060	2,000
1979	1,673,667	576	1,029			2,573	2,500
1980		371	424			2,786	2,700
1981		194	308			3,392	3,300
1982	1,721,465	132	270			3,900	3,800
1983		125	276			3,646	3,500
1984		156	288			3,364	3,200
1985	1,628,644	158	349	87	291	3,105	2,850
1986		157	368	81	335	3,100	2,800
1987		203	365	39	344	3,017	2,500
1988	1,619,752	244	411	78	365	3,033	2,330
1989		332	462	94	444	3,006	2,110
1990		881	786	111	439	2,935	1,524
1991	1,591,200	486	906	118	596	2,973	1,436
1992		388	1,304	152	814	2,764	1,066
1993		312	1,094	207	820	2,877	1,394
1994	1,499,948	426	1,501			3,073	1,697
1995		528	1,678			3,169	1,627
1996		523	1,746			3,218	1,733
1997	1,419,696	528	1,588			3,372	1,554
1998		367	1,131			3,385	1,454
1999	1,406,884						

注) 通商産業省商政課[1989], p. 189, 通商産業省[2005], 細野[2000], p. 4, 9, Shoppa[1997], p. 177 より作成。

拡大, そして米国による外圧であった。

図表 3-2 の数字は, 80 年代に大規模店の出店が強く抑制されたにもかかわらず, 中小小売商が大多数を占める小売店舗総数が, 1982 年の 172 万店から 85 年の 163 万店に減ったこと, 減少傾向は以後一度も変わることなく, 1999 年には 141 万店になったことを示している。この間急速に数を伸ばしたのはコンビニエンス・ストアである。図表 3-2 はコンビニエンス・ストアの純増数(出店数から廃店数を引いた数)が一番多かったのが 1980 年代だったことを示している。コンビニエンス・ストアという小売形態が急速に

消費者の心をつかんで、市街地に浸透する一方で、後継者難にも悩む家族商店が衰退を続けたということであろう。市場の動きが大店法による規制を陳腐化させたのである。

1980年代後半は、「規制緩和」というアイデアがさまざまな団体・政府機関や審議会によって正面から主張されるようになり、その一貫として大店法に対する批判が高まった時期であった。早くは1985年6月、経団連が「規制緩和についての意見」を出し、大店法の運営を本来の届出制に戻すように提言した(草野[1992], p. 156)。その2年後には大店審の会長が談話を出し、継続期間も内容も著しく透明性を欠いたまま、事実上制度化されてしまった「事前説明」を適正化することなどを提言した(経済企画庁総合計画局[1989], p. 176)。これは大店審会長談話の形をとっていたが、通産省自体の見解であったと考えられる。

批判の輪は1988年になってさらに広がり、6月には経済企画庁物価局の私的諮問機関が大店法を批判、同じ経企庁の総合計画局は10月に南部鶴彦学習院大学教授を座長とする「規制緩和の経済理論研究会」を設置、この研究会が1989年4月に出したのが『規制緩和の経済理論』である。ここでは運輸業・電気通信業・流通業における規制の状況と、その経済効果が分析され、規制緩和の必要性が主張されたのだった。

それより前1988年12月には、第2次臨時行政改革推進審議会(新行革審)が、「公的規制の緩和等に関する答申」で通産省による大店法運用を批判した(『朝日新聞』1988年12月2日)。1989年2月になると公正取引委員会の「政府規制等と競争政策に関する研究会」(鶴田俊正専修大教授)も、大型店出店自由化を提案した(『朝日新聞』1989年2月9日)。時代の潮流に反して80年代に規制が強化された大規模小売業分野に対する批判は、規制が強い分大きくなったのである。

通産省は、大店法に対する批判の高まりに乗じる形で、1989年6月に「90年代の流通ビジョン」を発表した。内容は新行革審の答申とほぼ同じで、「事前説明」と「事前商調協」はそれぞれ8カ月以内にする、自治体による独自規制を抑制すること、「まちづくり会社」によって複合商業施設を建設することで商店街の活性化を図ることなどであった(通商産業省商政課[1989], pp. 152, 170-181)。

通産省の方針は、大店法をそのまま維持したうえで、その運用の透明性を高めることで出店調整の長期化を避けることであったが、まず自治省が地方自治の立場から、自治体による条例制定権を制限しようとするに異を唱えた。また1989年7月の参議院議員選挙で敗北して過半数を失った自民党の商工族が「ビジョン」反対を表明した(Shoppa[1997], p. 157-158)。それが1991年5月には大店法改正による規制緩和の方向に大きく動くようになる。きっかけを作ったのは米国の外圧だった。

すでに1985年の日米貿易委員会で、米国側は大店法を非貿易障壁の1つだと指摘していた。そして1986年以降、USTRの年次レポートは毎年大店法を貿易障壁としてリストアップするようになった。しかし当時は、大規模店の方が輸入品取扱量が多いからという観点での大店法批判であった(Shoppa[1997], p. 147,160)。ところが日米構造協議が始まった1989年には、たまたまトイザらスの日本進出をめぐる紛争が発生したため、大店法は米国のビジネスにとって直接の障壁として扱われるようになったのである。なかなか妥協しない日本側に対して、米国側は1990年2月にブッシュ(父)大統領が直接海部首相に電話し、翌3月米国での首脳交渉で、とりあえず出店調整期間を大幅に短縮し、1992年までに改正も含めて大店法の大幅な見直しを行うという譲歩を、海部から引き出したのだった(Shoppa[1997], p. 166)。

この約束に基づき、1990年5月には通産省通達が出され、出店調整期間を事前説明も含めて最大1年半にする、許される閉店時間を19時まで延長し、休日は年間44日までに減らす、人口規模による出店抑制地域を廃止することなどの措置が実施された。1991年5月には大店法が改正され(施行は1992年1月)、調整期間は1年にし、自治体による規制は抑制されることになった(Shoppa[1997], p. 175)。さらに事前説明と商調協は(事前も事後も)廃止され、代わりに大店審の下に全国9ブロックの審査部会を、そのもとに都道府県審査会を設けることになった(草野[1992], p. 24)。出店審査は地元の商調協から、大店審の監督を受ける都道府県レベルの審査会に引き上げられたことになり、地元事業者による圧力は、以前よりかけにくくなったと見てよいであろう。

外圧の効果を論ずる研究者は皆、国内に有力な呼応者がいたときのみ効果があったとしているが、大規模小売業に関するかぎり、規制緩和を促進する

市場の変化も、政策思想の広がりも、それだけでは規制緩和の門を開くことはできなかった。むしろそれらは外圧があったからこそ力を発揮しえたのである。少なくとも規制緩和のタイミングは外圧によって決まったのである。この外圧が首相という政権トップを通して働き、日米関係の命運がかかっているという地位を獲得したがゆえに、内閣や自民党の上層部も規制緩和やむなしの結論に至り、族議員や自民党商工部会の根強い抵抗を抑えたのであった。かつて「商店街対策議員連盟」の「代表代行」であった武藤嘉文通産大臣が「まず運用を改善し、3年後に廃止も含め検討」という発言をしたことは、象徴的なできごとであった(Shoppa[1997], p. 166)。

もっとも、規制緩和策がとられる場合よく見られるように、大店法の場合も規制緩和に反対する勢力を慰撫するためのサイドペイメントがなされたことに注意する必要がある。すでに大店法制定の際、中小小売商業振興法が施行され、協業化のための商店街アーケード・街路灯・駐車場などへの無担保・低利子融資が行われることになった(草野[1992], p. 233)。1991年の大店法改正の際には、特定商業集積整備法が制定され、通産省、建設省、自治省が共同で街づくりを支援するために、商業施設・商業基盤施設・公共施設の整備を促進することになった(上田[2000], p. 128)。

しかし日米交渉のなかで米国側が強く要求していた大店法廃止は、小売商のさまざまな利益集団の声高な反対運動によって押しとどめられた。すでに1990年3月に13の小売商団体が「大店法改廃阻止全国小売商緊急代表者集会」を開催し、大店法の廃止どころか改正にも反対したし、自民党商工部会も大店法廃止反対を全会一致で確認した(『日経流通新聞』1991年9月17日)。

このような政治的状況のなかで、通産省の産業構造審議会と中小企業政策審議会の合同会議も、1994年1月に大店法廃止ではなく運用による規制緩和を勧める提言を出した(『日経流通新聞』1994年1月20日)。それに従って通産省は、5月に大店法運用基準見直しを行い、閉店時間は20時まで延長、休日は年間24日に減らし、1,000m²未満の店舗を大店法からはずすことにした(Shoppa[1997], p. 176)。このような大幅な規制緩和に対しては、通産省による中小小売商支援策の受け皿となったために、他の小売商団体よりは穏健だった全国商店街振興組合連合会(全振連)も、それ以上の規制緩和には反対する緊急決議を行った(『日経流通新聞』1994年5月28日)。1995年12

月には全国中小小売商団体連絡会が第1回「全国小売商サミット」を開催し、16団体150人が参加した。この会議では、さらなる規制緩和への反対と中小小売商対策の抜本的強化を要求する決議を行った（『日経流通新聞』1995年12月19日）。

しかし、このころまでに浮動票的な世論の政治的影響力が強まり、政権や政党の指導者も時代の潮流になりつつあった行政改革と規制緩和を正面から掲げるようになっていた。1995年2月には行政改革推進本部の規制緩和検討委員会が報告書案を発表し、大店法については廃止を求める意見と現行で十分とする意見を併記したが、3月に採用された「規制緩和推進5カ年計画」では、大店法は1999年までに見直すことが明記されたのであった（『日経流通新聞』1995年4月1日）。すでに述べたように、この5カ年計画は「緊急円高対策」のために翌月には3カ年に前倒しになったので、大店法は1997年までに見直されることになった。

ここでいう「見直し」が「廃止」を意味することは明らかだったので、反対運動が再び活発になった。政治的圧力のもとで、通産省の産業構造審議会と中小企業政策審議会の合同会議は、1997年10月に出すはずだった報告書の作成を12月まで延期したが、結局12月に大店法廃止の方向を打ち出した。

こうして大店法廃止は不可避の状況になったが、小売商団体と政権執行部との板挟みになった自民党議員たちは、小売商からの支持を維持する別の方策を追求し始めた。1つは、大型店舗と中小小売店舗の共存によって、郊外型施設に客足を奪われた中心市街地の再活性化を図るといったものだった。1997年5月には自民党のなかに「中心市街地再活性化調査会」が、10月には「商店街振興を推進する有志議員の会」が発足した。この動きは1998年6月公布、7月施行の「中心市街地活性化法」となって結実した。これは「90年代の流通ビジョン」にあった「まちづくり会社」をTMO（認定構想推進事業者）という形で実現させようとしたものである（南方[2005], pp. 146-147）。

もう1つの動きは、大店法が廃止されたとき、それに代わる法律を制定して、何らかの形で大型店の出店規制を続けることであった。もはや中小小売業の保護を謳うことはできないので、都市計画や都市の生活環境の維持という観点から、新たな規制をかけることが考えられた。折から住宅地近くに進

出した激安雑貨店などが、騒音、ゴミ、違法駐車などの社会問題を引き起こしていたこともあり、「大規模小売店舗立地法（大店立地法）」が「中心市街地活性化法」と同じ1998年6月に公布された。ただし、大店法の廃止が政治的圧力で遅れたために、大店立地法の施行は、2000年6月まで待たなければならなかった。この法律は、1,000m²以上の大型店について地域の生活環境の維持の観点から都道府県または政令指定都市による出店審査を行うというもので、交通渋滞、駐車・駐輪問題、ゴミ、騒音などについて改善すべき点があると判断された場合、審査開始から1年以内に勧告することになっていた（上田[2000], pp. 128-129）。罰則規定は設けられなかったが、勧告を受け入れないということは地元行政や住民とのトラブルを意味したので、通常勧告は有効だった。

もう1つ1998年に行われたのは、建設省が所管する都市計画法の改正である。これは、市街地の無秩序な外延化に対応するために、「市街化区域」と「非線引き都市計画区域」の用途地域指定区域に関して、市町村が都道府県知事の承認のもとで「特別用途地区」を設定できるようにしたものであった。さらに2001年の改正では、都市計画区域外でも相当数の建築物の用途の整序や景観の維持等を図る必要性が高いと認められる区域については、市町村が「準都市計画区域」を指定できるようになった（南方[2005], pp. 152-153）。

大店立地法、中心市街地活性化法、改正都市計画法は「まちづくり3法」と呼ばれ、全体として、社会的規制や土地利用規制の形で、大型店舗や施設の出店に条件をつけようとする内容をもっている⁶⁾。しかも所管はもはや通産省だけではなく、地方自治体と建設省（現国土交通省）に広がっている。中小小売商やその利益団体は、1992年施行の改正大店法によって、事前説明から商調協に至るまで1つの規制の仕組みのなかで集中的に影響力を及ぼす道を閉ざされ、2000年には大店法自体が廃止されたが、「まちづくり3法」によって政策実施に参加する複数のチャンネルを確保したのである。1990年代に経済的規制が時代の潮流として不人気になったのに対して、別の政策理念（社会的規制や都市計画）によって巻き返しを図り、一定の成功

6) 一連の立法は、中心市街地での事業規制を緩和する一方、郊外開発の抑制を強化する効果があると解釈されている（『日本経済新聞』2006年2月1日）。

を収めたのであった。それが成功したのは、中小小売商が方針を大店法維持から新たな体制への移行に移し、その数と組織によって政治的影響力を行使できたからであった。たとえば日本商工会議所、全国商工会連合会、全国中小企業団体中央会、全振連など11団体は「まちづくり推進連絡協議会」を結成し、「中心市街地活性化法」公布の翌月である1998年7月から活発な活動を進めていた（南方[2005], p. 151）。

都市の郊外化とモータリゼーションの進展、そしてコンビニエンス・ストアという新しい商業形態の発展によって、中小小売商の経済的地位は下降を続けたが、自民党を通じて発揮される彼らの政治力は、大店法による強い規制が80年代を通じて維持されることを可能にした。この規制体制は、1989年以降の米国の外圧によって崩れ始め、90年代半ばに規制緩和が支配的な政策思想になるに至って、完全に崩壊するかに見えたが、中小小売商とその利益集団は、自民党へ働きかけて新しい「まちづくり3法」体制を整備させた。大店法時代のような強力な規制手段はなくなったが、通産省に加えて地方自治体や建設省が関連官庁として加わったことは、彼らの影響力行使のチャンネルが増えたことを意味する。図表3-1に戻って考えれば、市場の変化や米国の外圧の大きさにもかかわらず、自民党族議員と結びついた中小小売商の政治力と、複数の官庁の関与によって、大規模小売商業における規制緩和は、中途半端に終わったといえよう。

4.2 酒類製造・販売業

日本では明治以来酒税が国家財政の重要な部分を占めたので、歳入を確保しようとする政府の特別な規制を受けてきた。戦後は1953年に制定された酒税法が、酒類の製造と販売の両方について規定し、大蔵省の外局である国税庁に規制権限を与えた。酒税法によると、酒類の製造または販売業を行おうとする者は、税務署長に申請し、免許を受けなければならなかった。消費税が導入される前には、酒類関連の税の納税義務者は国産品については製造者、輸入品については引取者であった。酒類製造の免許は製造能力などによって、酒類販売業の免許は酒販店間の距離や地域の人口規模による基準に従って与えられることになっていた。

なお酒税法の制定と同時に「酒税の保全及び酒類業組合等に関する法律

(酒類業組合法)」が制定され、「酒税の保全に協力し、および共同の利益を推進する事業を行う」ために、酒造業者も酒販業者も組合を組織することとされた。酒造業ではビール酒造組合と日本酒造組合中央会が1953年のうちに結成された。後者については、下部組織として県ごとの酒造組合が置かれた⁷⁾。ほとんどが個人商店からなる酒販業については、税務署管区ごとに小売酒販組合、都道府県ごとに小売酒販組合連合会、中央に中央会が設置された。酒類業の業界団体は、最初から酒類業組合法という規制法に基づいて結成され、税務署と密接な協力関係を維持したのである。

酒類に関する市場では、地ビール・どぶろく・果実酒などを違法に自家製造する人が現れたり、大型店やコンビニエンス・ストアのなかに酒類コーナーを設けようとする圧力が強まったりする形で、変化が現れた⁸⁾。ただし免許なしの製造は、技術的にも対警察的にも小規模にならざるをえなかったので、酒造の規制緩和を強く促進するほどの変化ではなかった。それと比べて、大型店やコンビニエンス・ストアの増加は、一般の酒販店にとって脅威であった。競争相手の数が増えるだけでなく、大型店は大量販売を行えたし、コンビニエンス・ストアは開店時間が長かったりしたからである。モータリゼーションや郊外化、そしてコンビニエンス・ストアという商業形態の発展は、一般小売商業だけでなく酒販業においても規制緩和を求める強い圧力になっていたのである。実際、酒類業における最初の規制緩和は、大店法の規制緩和の一環として1989年9月に行われた決定——大型小売店舗も酒類販売業免許付与の対象に含めるとする決定——であった（『日本食糧新聞』1989年9月20日、『日本経済新聞』1989年9月27日）。

しかし利益集団の圧力と外圧は、酒類業の規制緩和を促進するものではなかった。小売酒販組合中央会は酉和会という名前で政治活動を行っていた。酒税法の距離基準・人口基準によって全国に満遍なく配置された酒販店は、地域で影響力をもつ商店であることが多く、しかも早くから組織力が強かったから、自民党議員も彼らの意向を軽視することはできなかった⁹⁾。米国の

7) それ以外に、国税庁の地方管区である国税局の所管地域ごとに「中央会支部」がある。

8) 米政府も大型店規制は輸入酒類の売り場を狭めると主張した（『朝日新聞』1990年3月23日）。

9) 酉和会は2000年に全国小売酒販政治連盟に改称した。会員数11万人である（全国小売酒販組合中央会HP：<http://ajlma.or.jp/outline/index.html>, June 19, 2008）。

外圧も、輸入酒に対する税率引き下げを要求することが主で（『官界』1995年7月号、p.143）、酒類製造や販売の自由化が、大店法自体のように日米摩擦の中心テーマにされることはなかった。酒類業では規制緩和へ向けての外圧は弱く、国内の政治的抵抗は強かったといっていよう。

しかし、その酒類業も、「鉄の三角形」の全体的な弛緩と行財政改革に向けての政策思想の変化が決定的になる細川内閣の時代に、規制緩和の対象としてリストアップされるようになる。すでに述べたように、細川内閣は政官業癒着体制への批判票によって政権に就き、バブル崩壊後の経済停滞に対応する必要から規制緩和による経済活性化を打ち出していた。こうして1993年9月に発表された「緊急経済対策」94項目の規制緩和策のなかに、地ビール解禁と酒販店規制緩和が含まれたのだった（『日本経済新聞』1993年8月30日）。ただこのとき実行に移されたのは酒造業の規制緩和だけで、1994年4月の酒税法改正で、ビールの製造免許に必要な最低醸造量が2,000klから60klへ引き下げられ、発泡酒製造は原則自由となった（『朝日新聞』1994年4月6日、『日本食糧新聞』1995年12月18日）。規制緩和によって新たな企業が起り、経済活性化を助けることが期待されたのだった。

酒造業に比べて、酒販業の規制緩和の歩みは遅かった。それは橋本内閣が1998年3月に規制緩和推進3カ年計画を閣議決定し、そこで酒類小売業免許の距離基準と人口基準を2000年9月までに段階的に廃止する方針を打ち出したときに始まる（総務庁[2000]、p.42）。たまたま同じ98年3月に、無免許で酒販店を開いて酒税法違反に問われた被告の違憲立法審査で、最高裁第3小法廷が被告の上告を棄却する一方で、免許制には疑問の余地ありと指摘したし（『朝日新聞』1998年3月24日）、98年7月には、コンビニエンス・ストアが酒類販売業免許を拒否した税務署長を訴えた訴訟で、最高裁第2小法廷が「職業選択の自由を保障する憲法に反する疑いあり」として、東京高裁に差し戻し判決をするという事件も起こった（『朝日新聞』1998年7月4日）。司法の予期せぬ介入によって、酒販業の規制緩和も一気に進むかに見えた。

しかし、1998年7月の参議院議員選挙で自民党が惨敗し、橋本首相が降板したところから、規制緩和の「行き過ぎ」に異議を唱える声が強まり始めた。彼らは武藤嘉文を会長として「規制緩和を見直す会」を結成したが、名称があまりにも露骨すぎると判断したためか、1999年11月に「日本経済を活性

化し中小企業を育てる会」として出直すことになった。この会は2000年2月、酒販店やタクシーの需給調整規制撤廃に反対の声明を出した（『日本経済新聞』2000年2月18日）。さらに、99年10月に連立政権に参加した公明党の「酒類業に関する議員懇話会」も、2000年4月に酉和会と接触し、酒販業の規制緩和反対へと動いた（『日本食糧新聞』2000年4月3日）。その結果2000年9月に予定されていた距離基準の完全廃止は4カ月間延期されることになった。規制改革委員会の宮内義彦会長は大いに憤り、政府に再延長なきことを強く求めている（総務庁[2000], p. 42）。

2001年1月、酒販店免許の距離基準はついに廃止されたが、それに先だつ2000年12月、自民党は酒販店に管理者配置を義務づける法案を提出する方針を固めた。未成年者への酒類販売を防ぐという社会的規制が名目であったが、常時人を売り場に貼りつけなければならなくなるので、大型店にとっては事実上経済的規制の役割を果たす可能性があった。12月に改正された「未成年者飲酒禁止法」では、「管理者」設置までは義務づけられなかったが、酒類販売時に年齢確認を行うことが義務づけられ、違反に対する罰則も厳格化された（『朝日新聞』2001年2月5日）。

その間2001年9月には「人口基準」の段階的緩和も始まった。予定では2003年までに「人口基準」も廃止されるはずであった。それに対して自民党の「日本経済を活性化し中小企業を育てる会」は新たな免許基準を設けることを主張した（『日本食糧新聞』2001年10月22日）。このような主張は規制緩和を求める支配的な政策思想からして、受け入れられず、永続的な免許基準が新設されることはなかったが、族議員の執拗な活動は2003年4月に2つの法律の制定につながった。

1つは改正酒類業組合法である。これは酒販店に、「酒類販売管理者」を選任し、財務大臣が指定した研修実施団体が行う「酒類販売管理研修」を受講させるよう務める義務を課すというものだった（国税庁[2003], 第2章）。そして研修実施団体に指定されたのが全国小売酒販組合中央会であった。この研修は3時間弱にすぎず、研修そのものは大きな負担ではないが、売り場ごとに「管理者」を貼りつけることを義務づけられたので、大型店やコンビニエンス・ストアにとっては負担であった。

2003年4月に成立したもう1つの法律は、「酒類小売業の経営の改善等に

関する緊急措置法」だった。これは議員立法として成立したもので、1年間の時限で免許を制限する「緊急調整地域」を指定するという内容の法律だった。2003年9月に予定されていた参入規制の撤廃を1年間延長しようとしたのである（『日本経済新聞』2003年4月23日夕刊）。緊急措置法は、不当廉売など不公正な取引がある場合、国税局長もしくは税務署長が公取委に是正措置を請求できるという条項も含んでいた。

この法律は時限立法であったが、1年間だけ延長され、2005年8月に失効した。ただ酒販店への配慮から、再び議員立法で「緊急調整地域」指定の部分のみ1年間延長された。したがって、酒類販売業が完全に自由化されたのは2006年8月であった。1998年3月に距離基準の段階的緩和が始まってから8年余を要したことになる。これほどの難産になった主な理由は、規制緩和を求める市場の圧力は強く、所管官庁間の競争で錯綜することもなかったが、米国の外圧は弱く、何よりも利益集団の圧力を受けた与党議員が、癒着を嫌う一般世論や規制緩和を求める政策思想に反して、酒類販売業の規制緩和に強く抵抗したからだった。

それでも、最終的には、少なくとも小売部門における参入規制は全廃され

図表 3-3 酒類製造および販売の免許数

	製造免許場数						実際の 製造場数	販売免許場数	
	清酒	合成清酒	焼酎	ビール	その他	計		卸売業	小売業
1980	3,075	82	934	35	1,356	5,482	3,909	15,544	155,743
1985	2,701	83	1,021	38	1,504	5,347	3,539	14,769	159,677
1990	2,494	82	998	44	1,606	5,224	3,323	15,027	161,523
1995	2,433	81	983	63	1,668	5,228	3,261	17,818	161,338
1996	2,400	83	979	85	1,698	5,245	3,242	17,474	162,406
1997	2,368	81	971	168	1,733	5,321	3,288	17,117	166,883
1998	2,336	81	960	273	1,796	5,446	3,369	16,847	171,848
1999	2,307	81	941	314	1,851	5,494	3,356	16,627	175,095
2000	2,273	80	932	326	1,861	5,472	3,333	16,489	177,482
2001	2,238	79	927	323	1,942	5,509	3,299	16,250	176,873
2002	2,213	81	922	306	1,993	5,515	3,254	15,983	182,022
2003	2,174	78	922	299	2,083	5,556	3,216	15,756	184,599
2004	2,126	77	934	337	2,622	6,096	3,165	15,099	193,226
2005	2,087	78	959	314	2,530	5,968	3,146	14,417	197,411
2006	2,056	75	963	305	2,597	5,996	3,139	13,992	196,460

注) 1. 各年3月31日の数字。国税庁HPよりダウンロードした統計から作成。

2. 「その他」は発泡酒、果実酒、スピリッツなど。

た。製造部門でも地ビールや発泡酒の製造免許条件が緩和された結果、図表3-3が示すように、免許場数は1990年代半ば以降「ビール」と「その他」において急速に増加した。小売り免許数も、距離基準の緩和が始まった1998年以降増加したことを示している。小売り免許総数は、1980年から2006年までの26年間で40,717増えたが、うち72.6%にあたる29,577免許は1998-2006年の間に増えたのである。

このことは、利益集団と族議員の圧力は、それだけでは規制緩和のスピードを緩めることはできても、押しとどめることはできないこと、市場の変化による圧力が強く、単一の所管官庁が、他の官庁の競争圧力を受けることなく、支配的な政策思想と政権トップの意向に沿った規制緩和を実施する方針をとった場合には、本格的な規制緩和が進むことを示している。

4.3 貨物自動車運送業

貨物自動車（トラック）運送業における規制緩和の特徴は、早くからスムーズに進行し、最終的な規制緩和度も大きかったことである。

貨物自動車運送業は、1989年以前には、1951年制定の道路運送法とその施行規則（運輸省令）によって規制されていた。この法律は貨物運送業と旅客運送業の両方を対象としており、定時・定ルートの運行が義務づけられる「路線事業」と、原則として都道府県単位で運営される「区域事業」に分けられていた。「路線」「区域」ともに、市場の需給を勘案する需給要件と技術面などの資格要件に基づく運輸大臣の免許が必要であった。運賃・料金の設定や変更も運輸大臣の認可が必要だった。さらに、(1)「区域事業」については複数の荷主の荷物を混載する「積み合わせ」は認められず、(2)発着地のいずれかが免許区域でなければならず（片足主義）、(3)一定規模（7-10台）以下の事業者の新規参入は認められないなど、道路運送は規制でがんじがらめの状態だった（経済企画庁総合計画局[1989], p. 94）。

従来、貨物運送については、長距離は鉄道に頼り、短距離の一部をトラックなどの自動車で行っていたが、高速道路網の整備や一般道路の改善が進むにつれ、トラックによるドア・ツー・ドアの運送が増え始めた。70年代後半には宅配便サービスが始まり、高速道路網のさらなる延伸と、コンビニ（発送窓口）の増加が進む80年代に、宅配便の取扱貨物量は飛躍的に上昇し

た。

貨物自動車運送市場における宅配便（小口貨物運送業）の発展は、道路運送法を陳腐化させた。区域ごとに必要な免許は事業の全国展開を妨げ、料金設定・変更の認可制も競争への機動的な対応を妨げた。混載制限や片足主義も、宅配サービスの柔軟な運営にとって阻害要因だった。

このような市場変化を受けて、新行革審は1988年12月の答申（公的規制の緩和等に関する答申）にトラック運送を含めた（『朝日新聞』1988年12月2日）。同じころ公取委と経企庁のなかで進んでいた研究会でも、規制緩和すべき部門の1つとして、貨物自動車運送を含む運輸業があげられた¹⁰⁾。運輸省内部でも、すでに1988年10月に運輸政策審議会物流部会が「トラック事業及び複合一貫輸送に係る事業規制の在り方に関する意見」を發出し、規制緩和の必要性を謳っていた（運輸省[1989]）。

この産業部門の単一所管庁であった運輸省は、こうした流れを受けて、自ら大幅な規制緩和を目指す貨物自動車運送事業法案を準備し、閣議を経て1989年3月に国会に上程したのだった。規制緩和に反対するトラック業者は、この法案を阻止するために、全日本トラック協会会長であった自民党有力議員加藤六月に働きかけたが、その効果なく、12月には国会を通過成立した。

トラック業者の働きかけが功を奏さなかったのは、全日本トラック協会が万単位の従業員を抱える大運送会社と、数十人から数百人程度の中小事業者の双方を抱えており、1つの利益集団としてまとまった政治行動をとることができなかったからである。前者のなかには、その全国的なネットワークを生かして宅配事業に参入した企業もあったので、規制緩和は歓迎すべきものだったのである¹¹⁾。当時は好景気で運転手や車庫が不足していたので、競争激化を恐れる中小事業者に対しては、運輸省は規制緩和したとしても新規参入は限定的だといって説得したという（Vogel[1996], p. 199）。

貨物自動車運送事業法は1990年12月に施行された。貨物自動車運送事業

10) 報告書が出たのは、経企庁研究会の場合1989年4月、公取委研究会の場合同年10月だった（『日本経済新聞』1989年10月31日）。

11) 貨物自動車運送事業法が1990年12月に施行されたとき、加藤六月会長は「新法により事業者の創意工夫を生かす道が開かれた」と、新法を積極的に受け入れる談話を発表している（『交通新聞』1990年12月1日）。

法は、道路運送法から貨物自動車運送のみを切り離して、独自の事業法にしたものである。新しい法律では「路線事業」と「区域事業」の区別が廃止された。それは区域事業者に禁止されていた「積み合わせ」が誰にでもできるようになったことを意味する。新法ではまた、事業の免許制は許可制に、運賃・料金の許可制は届出制に変わった。許可条件から需給要件は廃止され、ただ供給が著しく過剰の場合には、運輸大臣は期限を限って新規参入停止措置を講ずることができることとされた。しかも許可は「営業区域」ごとに申請しなければならないままだった。運賃・料金に関しては、「不当な」運賃・料金について変更命令を出せることになっていた（運輸省[1989]）。

事業の許可については、安全運行のための管理能力（資格要件）に重点が置かれ、「運行管理者試験」制度が導入された。運輸省は利益集団を慰撫するかのように、ただちに全日本トラック協会を運行管理者試験事務の指定機関に指定した。しかし試験を操作することで参入を制限することは困難であり、業界団体に補助金付きの仕事を与えて、役員を慰撫する以上の意味をもつことはなかった。この試験事務は、2001年4月に（財）運行管理者試験センターへ移管されている。

貨物自動車運送業におけるさらなる規制緩和のきっかけは、皮肉なことに、最初の規制緩和の原動力になった宅配事業者による癒着事件だった。それは、1992年10月に表面化した東京佐川急便疑惑である。これは、東京佐川の渡辺広康社長らが暴力団幹部や政治家に多額の不正融資・債務保証や献金を行ったことが露見した事件で、族議員の権化ともいべき金丸信も5億円のヤミ献金を受領したとして起訴され、衆議院議員を辞任するに至った。運輸省幹部にも事業認可に絡んで贈与が行われた疑いもあった（『日本経済新聞』1992年10月19日）。政官業の三角形が絡んだ典型的な腐敗事件であり、自民党分裂の引き金にもなった事件であった。

細川内閣のもとで規制緩和への圧力を感じた運輸省は、1994年2月に運賃・料金の届出手続きを簡素化する措置をとった（『交通新聞』1994年2月15日）。続く村山内閣では、1995年12月に行政改革委員会が運輸省に営業区域拡大のスケジュールを明確化することと営業許可に必要な最低保有台数を引き下げることを求める報告書を出した（『日本経済新聞』1996年1月8日）。営業区域を拡大することは、必要な許可の数が減ることを意味したし、最低

保有台数が減れば参入が容易になるであろう。行政改革委員会の注文に応えるために、運輸省は、1996年4月に全市町村の44%について、最低保有台数を5台に下げる措置をとった（運輸省[1996]）。

しかし運輸省は、それ以上の規制緩和を急ごうとはしなかった。それはすでに貨物自動車運送事業法の運用が十分規制緩和的であり、新規事業者の参入が急速に進んでいたからであったと考えられる。図表3-4によれば、1990年以降大規模事業者が多い「特別積合せ」事業者の数は若干減少したが、中小の業者が多い「一般貨物」事業においては、新規参入が急増した。80年代に増えた事業者数は5,000社弱であったのが、90年代には、不況であったにもかかわらず、14,000社もの増加を見せたのである。大規模事業者の数が減ったのも、規制が強かったからではなく、競争が激化して淘汰が進んだ結果と見ることができる¹²⁾。それは1台当たり輸送量が減り続けていることからもうかがえる。

それでも運輸省は、橋本内閣の規制緩和運動に押されて、1996年12月、2001年までに人流・物流の需給調整を全廃する方針を打ち出した。その結果なされたのが、「物流3法」の改正である。これらの法律は2002年6月に公布、2003年4月に施行された。改正貨物自動車運送事業法においては、営業区域制が廃止された結果、許可を受けた営業所のある都道府県を発着点にする義務（片足主義）がようやく消失した。運賃・料金の事前届出と変更命令の規定が廃止され、運賃・料金は事後的に届け出ればよいことになった（『日本経済新聞』2002年6月12日）。最低保有台数も、全国一律5台に削減された。

こういった規制緩和にもかかわらず、2003年改正の効果は薄かった。図表3-4によれば、2003年以後のトラック事業者数の年間増加数は、それ以前の時期より小さかった。この改正より前の時期に、実質的な規制緩和が十分に進んでいたということである。2003年の改正後は、安全管理のための事業者許可制と5台という最低保有台数以外に、規制はほぼなくなった¹³⁾。

12) 経済企画庁の研究会は、1980年代においてすでにトラック業界の競争が激しいことを指摘していた（経済企画庁総合計画局[1989], p. 90）。

13) トラック運送では、過積載やスピード違反などが常態化し、高速道路上の事故も相次いだため、運輸省は2006年にトラック事業者の安全管理強化を図るための事業法改正を行った（『輸送経済』2006年2月7日）。

図表 3-4 トラック事業者数および輸送量の変遷

	トラック事業者数		1台当たり輸送量(トン)	
	特別積合せ(路線)	一般貨物(区域)	営業用普通車	営業用小型車
1980	356	31,334	3,058	563
1985	337	33,201	2,933	489
1990	297	36,485	2,859	436
1995	285	42,501	2,610	395
2000	272	50,401	2,733	354
2003	280	54,224	2,663	342
2005	279	55,695	2,622	325

- 注) 1. 国土交通省『陸運統計要覧』平成18年分より計算。
 2. トラック事業者は1990年の法改正までは路線事業者と区域事業者に区別されていたが、1990年以降一般貨物事業者として統合された。しかし路線事業者は特別積合わせ事業者として区別されていた。

制度的にも貨物自動車運送業における規制緩和が進んだのである。

以上のように、貨物自動車運送業における規制緩和が比較的早くからスムーズに進み、結果としての規制緩和度も大きくなったのは、米国の外圧は小さかったものの、抵抗勢力は分裂して弱体であり、単一の所管官庁である運輸省が、市場変化からくる圧力と規制緩和を求める政策思想に応じて、他の官庁の介入なしに粛々と規制緩和を進めることができたからである。

4.4 電気事業

電気事業は最終的な規制緩和度が相対的に低いと評価される部門である。電気事業はエンロン社の破綻という偶然にも助けられて、米国による外圧に晒されることがほとんどなかったが、所管官庁が通産省の外局である資源エネルギー庁に一本化されていたので、市場変化による圧力が非常に強く、逆に利益政治からの圧力が弱かったならば、規制緩和は貨物自動車運送業と同じように進んでいたはずである。電気事業において規制緩和が相対的に遅れたのは、市場変化の圧力が弱く、利益政治の圧力は強かったからである。

日本の電気事業が戦前民間企業の自由な活動によって発展し、1939年以降に国家管理下に置かれたという歴史を反映して、1951年に業界が再編されたとき、政府からは独立しているが、政府の強い規制を受ける、地域別独占の9電力会社の形をとった¹⁴⁾。自家発電を除けば、需要家への電力供給は電力会社だけにまかされたが¹⁵⁾、その代わりに電力会社は、管轄地域のど

の需要家にも電気を届けるユニバーサル・サービス提供の義務を負い、電力料金も政府の認可が必要とされた。

電気事業において、変化を求める声は電力料金をめぐる不満から生じた。ただしそれは技術変化や新業種登場によって生じた問題というよりは、80年代に円高によって火力発電の原料である原油の輸入コストが大幅に下がったのに、それが電力料金に十分反映されていないという不満だった。ガスやディーゼルによる分散型電源は規模が小さかったし、自然エネルギーによる発電は技術的にコストがなかなか下がらなかったため、変化を求める十分な圧力にはならなかった。

円高メリットの還元不足への不満を背景に、第1次行革審は1985年7月に発表された答申のなかで、時間帯別電灯料金制を導入することを主張したのだった（『朝日新聞』1993年9月11日）。行革審の答申が電気事業については微温な内容にとどまったのは、日本経済の状態からして、電力料金への不満がまだ決定的といえる大きさにはなっていなかったからである¹⁴⁾。一般消費者はこの問題で市民運動を組織するほどの切実さもまとまりももたなかったし、円高による内外価格差拡大を問題にする大口ユーザー（企業）の要求も、日米経済摩擦が日々悪化するほど日本の産業の競争力が強いと見られていた時代には迫力がなかったのである。

電気業界がもつ強い政治力も、電気事業における規制緩和要求を抑制する作用を果たしたと考えられる。通常、経団連は行財政改革や規制緩和に対する強力な支援団体であり、その方向でしばしば発言もしているが、電気事業については遠慮がちであったように見える。9電力会社はそれ自体巨大企業であると同時に、設備投資を通して多くの産業や企業に影響力もっている。1997年の段階で、関西電力を除く8つの電力会社の社長が、それぞれの地域の経済連合会の会長を務めたことがあった（『官界』1997年5月号、p. 238）。

14) 1972年に沖縄電力が加わり、10電力体制になった。戦前から戦後にかけての電力産業の再編については、橘川[2004]の第4章と第5章を参照。

15) 発電部門には50年代初めに国策会社として設立された政府過半数所有の電源開発(株)と、電源開発と9電力が共同で設立した日本原子力発電(株)が存在した。これらの会社は小売りは行わず、発電した電気を電力会社に卸したので、卸電気事業者と呼ばれる。電源開発(株)は2004年に完全民営化され、J-Powerとなった。

16) それでも資源エネルギー庁は、1つの建物内での限定つきでコジェネレーションを認める規制緩和を1987年11月に行った（『日本経済新聞』1987年10月12日）。

関西電力でも、1999年から2007年まで社長の秋山喜久が関西経済連合会会長を務めている。

電力総連も民間労働運動の指導的な組合の1つで、全日本民間労働組合協議会（1982年結成）、全日本民間労働組合連合会（1987年結成）、日本労働組合総連合会（1989年結成）へと至る労働運動統一へ向けた運動に最初から参加していた¹⁷⁾。労働組合が消費者の利益を代弁して、強く電気料金引き下げを要求することがなかったのには、このような電力総連の存在があったからだと考えられる。

事態が大きく動いたのは、1993年8月に総務省が電力・ガスなどエネルギーに関する行政監察の結果をもとに、通産省に対して分散型電源をはじめとする一般電気事業者以外の電力の積極活用を提言したのがきっかけだった（『電気新聞』1994年4月12日）。たまたまこれは細川政権の成立や緊急経済対策の発出と重なった。そこで9月、資源エネルギー庁は「総合エネルギー調査会総合部会」に「基本政策小委員会」を設置し、電気事業の規制緩和について審議させることにしたのだった。この小委員会は12月に中間報告を出し、そのなかで発電部門への市場原理導入と分散型電源の積極的利用を構想することを提言した（『電気新聞』1993年12月2日）。

これを受けて1994年3月に電気事業審議会がスタートし、6月には同審議会の電力保安問題検討小委員会が「保安・検査基準」緩和の答申を、電力基本問題検討小委員会は発電と小売りの自由化を答申した（『日本経済新聞』1994年6月22日・23日）。その結果実現したのが1964年以来31年ぶりといわれる1995年4月の電気事業法改正（12月施行）だった。

この改正では、分散型電源の活用という課題に応えるために、一定の保安・検査基準を満たす独立系発電事業者（IPP）が発電部門に参入することが許可され、既存の電力会社は、将来の電力供給の一部を入札によって調達することになった。特定の地域や施設に限って電力の発送電を行うことを許される特定電気事業も制度化された。電力料金引き上げについてはヤードスティック査定方式が導入された（引き下げには適用されない）（総務庁[2000], p. 52）。「ヤードスティック」とは理想的なコスト水準のことで、それとの比

17) 1993年段階の電力総連の組合員数は245,000人で、連合のなかでは9番目の規模だった（電力総連HP：<http://www.denryokusoren.or.jp/info/outline.html>, June 15, 2008）。

較で各社のコスト水準や効率化努力の程度を評価し、評価の悪い電力会社ほど申告された原価を減額査定する（したがって認可される料金引き上げ幅が小さい）という方式だった。この方式によって地域独占になっている電力会社の効率化努力がうながされることが期待された。

電力各社がヤードスティック方式を簡単に受け入れたのは、当時は電力価格引き下げが問題であり、引き上げは話題になっていなかったことと、改正電気事業法によって原燃料費の増減を考慮して料金を調整する「原燃料費調整制度」が導入されたからであった。これによって、石油価格が継続的に上昇したときには、他のコストから独立に電力料金の調整が認められるはずであった。

改正電気事業法が施行された翌月の1996年1月、電気料金の改定が行われ、平均4.21%の引き下げとなった（『電気新聞』1995年12月28日）。1993-95年に行った暫定値下げ分を含むと6.29%であった。しかし、このころまでに日本経済の低迷は明らかになっており、エネルギー、輸送、電気通信、不動産など日本の高コスト構造が日本経済の国際競争力を危うくしているという言説が頻繁に聞かれるようになっていた（Shoppa[2006], p. 70）。そのような雰囲気なかで橋本内閣は、1996年12月に出した「経済構造の変革と創造のためのプログラム」で、エネルギー分野において2001年までに国際的に遜色のないコスト水準を目指す方針を打ち出したのだった（『電気新聞』1998年5月28日）。

1997年の年頭所感で佐藤信二通産大臣は、電力料金は正のため発電電分離の可能性を検討する必要があると発言した。電気事業法の改正によって、発電（電気の生産）分野の部分的自由化は進んだが、電力料金のいっそうの引き下げには小売り分野の自由化が必要であり、そのためには電力会社もつ送電網の利用自由化が不可欠だと認識されたからであった。電力会社は当然発電電分離に反対だった。発電と送電のコストを内部調整できるがゆえに、コストの高い原子力発電所などの建設が可能であり、発電電分離は電力の安定供給を危うくするというのが、彼らの主張だった。1月22日に開かれた通産大臣と電気業界首脳との懇談会は険悪なムードになったと報じられている（『官界』1997年5月号, p. 229, 231）。圧力を感じた電力会社5社は、1997年3月、発電設備を所有する企業が、余剰電力のある工場から電力の不足し

ている自己工場へ電力会社の送電設備を借りて送電する「自己託送」の引き受け条件を明確化し公表した（『朝日新聞』1997年3月29日）。

規制緩和が支配的な政策思想になるなかで、1997年7月電気事業審議会に基本政策部会が設置され、審議を始めた（『日本経済新聞』1997年9月23日）。発送電分離が最大の検討課題であり、1998年4月には自民党行政改革推進本部（武藤嘉文本部長）も発送電分離の検討に入った。しかし発送電分離に対しては、電気業界や自民党商工部会が頑強に反対した（『日本経済新聞』1998年4月17日）。

1999年1月になって、ようやく電気事業審議会基本政策・料金合同部会の答申が出た（『電気新聞』1999年1月22日）。それに沿って再び電気事業法が改正され、2000年3月に施行された。この第2次改正では、発送電分離が行われないまま、特別高圧需要家（2,000kW以上）向け電力の小売りが自由化された。新規参入が認められる事業者は特定規模電気事業者（PPS）と呼ばれ、自分の発電所から需要家までは電力会社の送電網を使うことになっていたのだから、改正電気事業法は、託送ルールを整備すべきことを謳った（総務庁[2000], p. 23）。なお、この小売り自由化によって、当時の全電力需要の26%が自由化の対象になったとされているが、既存の電力会社も競争に参加するので、新規事業者が得ることになる市場シェアは、後で見るように、それよりずっと小さい。

他方、改正電気事業法は、発電分野でも第1次改正に追加する自由化を行い、火力電源については、電力会社の新規・増設設備のすべてに入札制度を導入することになった。

第2次改正の結果、電力料金は5.42%、送電料金は7.3%引き下げられた（総務庁[2000], p. 23）。しかしまだ国際水準よりも高かったし、新規事業参加者による電力供給も非常にかぎられていたために、発送電分離を求める声は収まらなかった。総合規制改革会議の宮内義彦会長は電力の完全自由化を主張した。

電力会社にとって幸運だったのは、2000-2001年にカリフォルニア州で発電投資不足から電力不足が発生し、日本でも大々的に報道されたことだった。この電力危機は同州で1996年に始まった電力自由化が失敗したためと受け取られた¹⁸⁾。さらに日本での発電と電力小売りを目指すエンロン・ジャバ

ンの本社で2001年10月に不正会計疑惑が表面化し、12月に倒産してしまっただことは、「外圧」の源を断つことになった。

電気事業審議会には、複数の電力会社と電力総連の代表が席を与えられているが、ユーザーや学者が数のうえで上回っている。しかし電力会社と電力総連は「発送電一貫体制」の維持で一致し、その分離には頑強に抵抗した。その結果もあり、2003年6月に公布され、2004年4月から段階的施行が始まった第3次改正電気事業法でも、発送電分離は見送られた。その代わり小売りの自由化範囲が、2004年4月に500kW以上の高圧需要家に、2005年4月には50kW以上の高圧需要家に広げられた(小川・松村[2005], p. 132)。需要の63%が自由化の対象になったことになる。さらに、電力会社の発電部門と送配電網部門の会計分離を行うことと、送配電ルールの策定と監視を行う中立機関として送配電等業務支援機関を設けることが定められた¹⁹⁾。発送電分離は行わないが、送電部門の透明性を高めることで小売市場の競争をうながそうということである。なお、第3次改正では、発電部門で全国大の卸電力取引市場の整備を行うことも謳われていた。

水力・火力発電においては、電気通信におけるように質的な技術進歩を経験しなかったし、原子力発電や自然エネルギー発電においては、技術進歩にもかかわらずコストはなかなか下がらなかった。そのために、新たに発電を行う独立系発電事業者や、発電ばかりか小売りまで目指す特定規模電気事業者が登場したけれども、既存の電力会社に挑戦することは容易でなかった。図表3-5は発電量と小売量の事業主体別シェアを示したものであるが、電気事業法の第2次と第3次改正を経てもなお、新たに参入した特定電気事業者や特定規模電気事業者のシェアは微々たるものにとどまっている。

電力会社の経済力が衰えないことは、彼らの政治力が維持されることを意味した。2004年3月には、公取委が電力・ガス産業を狙って行おうとした独禁法改正に対して、与野党から異論が噴出していると報じられているほどである(『電気新聞』2004年3月5日)。電気事業については米国の外圧も小

18) 2000年11月に発表された政府の「経済構造改革新行動計画」では、当初案にあった発送電分離の文言は削除された(『電気新聞』2000年11月27日)。

19) 「送配電等業務支援機関」として、大学教授、電力会社、特定規模電気事業者、卸電気事業者、自家発電者などが参加する「電力系統利用協議会」が設立された(資源エネルギー庁[2007], p. 282)。

図表 3-5 電気の発電量と小売り量のシェア (%)

	発電量		小売量	
	2000年	2007年	2000年	2007年
一般電気事業者	73.1	75.7	83.1	85.5
卸電気事業者	13.0	13.5	2.0	1.8
特定電気事業者	0.006	0.1	0.006	0.1
特定規模電気事業者	0.0	0.4	0.01	1.8
自家発電	13.8	10.3	14.9	10.7

- 注) 1. 資源エネルギー庁『電力調査統計月報』平成12年版と平成19年版から計算。
 2. 卸電気事業者とは、電源開発、日本原子力発電、公営電気事業者、共同火力等。
 3. 特定電気事業者とは、特定の地域や建物に発電電送する事業者。
 4. 特定規模電気事業者とは、電力会社の送配電網を使って小売りをする発電事業者。

図表 3-6 電気料金とコストの変化 (%)

	1989-1996年	1997-2003年
家庭用電力料金	-7.47	-4.98
産業用電力料金	-8.62	-8.85
総コスト	-3.89	-11.73
うち燃料費	-26.40	1.77

出所) 戒能[2007], p. 23.

さかった。エンロン社の崩壊はそれを助けた。所管官庁は通産省（資源エネルギー庁）に統一されていたが、市場の圧力が弱く、利益政治の圧力が強いなかで、発電電分離まで強行する力はなかった。

電力料金の動向も、規制緩和が価格引き下げに十分役だったということも躊躇させるものである。図表 3-6 に示された戒能の研究によれば、電気料金の引き下げ幅は、家庭用電気については改革前の方が改革後より大きかった。産業用電気については同程度であった。戒能は、改革前には原油価格の大幅な値下がりがあり、それが原燃料費調整制度によって価格に反映されたためであるとしているが、改革後は原燃料費がほとんど変わらなかったとはいえ、総コストが 11.73% も減ったのに、価格引き下げ幅がそれよりずっと小さいことは、競争の欠如を示唆しているように思われる。

4.5 石油業

石油はエネルギー源としても原料としても、産業の基幹部分を支えるものであり、国の経済と安全保障のゆくえを左右すると見られたため、原油の採

査開発、元売り精製、石油製品の小売りと、3つの段階のそれぞれに政府が介入して、安定供給を確保するとともに、民族企業を育成しようとした。そのために、石油業は電気事業以上に通産省（資源エネルギー庁）による規制でがんじがらめになった。

1962年に原油輸入が自由化されたのと同時に、石油業法が制定され、石油精製業を行う者は通産大臣の許可を得るものとされた。石油精製業者は、通産省が決める石油供給計画に従い、特定設備の新設・増設・改造にも許可が必要とされた。これは処理能力が過剰になって過当競争が生じないようにとの配慮によるものであった。石油輸入業者も届出を義務づけられ、毎年の輸入計画を提出しなければならなかった（橋川[2000], p. 169）。

第1次オイルショックの際は、石油備蓄法が制定され、民間の石油精製業者は一定量の備蓄を義務づけられたのだった。

石油業法においては、一定規模以上の石油製品の販売業者（卸と小売）も届出が必要であった。販売価格についても、政府がいつでも規制できる規定になっていた。すなわち、通産大臣は「石油製品の価格が不当に高騰し、または下落するおそれがある場合において、石油の安定的かつ低廉な供給を確保するため特に必要があると認めるときは、石油製品の生産費又は輸入価格を基準とし、石油精製業者又は石油輸入業者の石油製品の販売価格の標準額を定めることができる」。これに1976年公布（77年施行）の揮発油販売業法が加わり、ガソリン等のSS（サービス・ステーション）に登録制が導入され、SSには販売する製品の品質を確認する義務が課せられた（資源エネルギー庁[2008], p. 256）。

石油の探査開発に関しては、1967年に石油公団法が制定され、政府による資金供給が行われることになった。しかし企業間の競争が激しく、結局石油公団は機会均等主義的な融資を行い、その結果開発企業がおしなべて小規模化したため、メジャーに匹敵するような民族企業を育成することに失敗したといわれている。石油業法も、精製部門を重点的に管理することで、上流部門（探査開発）と下流部門（精製・販売）の分断を固定化し、結果として上流部門の成長を妨げたと評価されている（橋川[2000], p. 170）。

精製部門においても、通産省はできるだけ大きな生産設備割り当てを得ようとする企業間の争いを抑えることができず、市場は能力過剰状態になった。

通産省は新增設許可にあたって民族系企業を優遇したが、そのためにかえってこれら企業の過剰生産構造（販売能力以上の生産能力取得）を引き起こしたのだった²⁰⁾。

このように日本の石油製品市場は供給過剰状態にあったが、通産省による事実上の価格管理によって、生き延びることができたのだった。しかし80年代の初めになると市場変化が政策の転換を要求するようになる。石油精製・販売においては技術面やビジネス形態面での質的な発展はなかったが、第2次オイルショック後、石油の国際価格が下落したこと、そして産油国の精油能力向上によって安い石油製品の輸入が可能になったことによって、石油製品の価格引き下げを求めるユーザーの声が高くなってきたのである。

このような市場の圧力を受けて、1985年に石油審議会石油部会の下に石油産業基本問題検討委員会が設置され、規制緩和の方法について議論を進めることになった。この委員会が1987年6月に「90年代にむけての石油産業、石油政策のあり方」と題する報告書をまとめ、段階的な規制緩和プログラムを提示したのだった（『官界』1994年8月、p.166）。ただし、その一方で、1985年12月特定石油製品輸入暫定措置法（特石法）が制定され、ガソリン・灯油・軽油という特定石油製品の輸入は精製設備・貯蔵設備等を有する者にかぎり許可されることになった。規制緩和によって石油製品の輸入が増えて、既存の精製業者が打撃を受けることを避けようとしたのである。この特石法は、1986年1月に10年間の時限で施行された。

このように保護主義的な法律が1985年という遅い時期に成立したことは、必ずしも石油業界の政治力が強かったことを意味しない。電気業界と違って、石油業界は民族系と外資系の利害対立などのために内部の調整能力を欠いており（橋川[2000]、p.173）、生産調整は通産省に依存していた。小売部門も石油大手の系列店・特約店と、独立系SSが分立していた。石油業界の労働組合も複数に分裂しており、全民労協参加組合が結集して石油労連に一本化するのには1986年のことだった²¹⁾。特石法制定は、業界の圧力というよりは、エネルギー安全保障の観点から、業界の不安定化を嫌う資源エネルギー庁自らの判断によるところが大きかったのではないかと考えられる。

20) 外資系と比べて民族系企業が過剰生産を抱えていたことは、水戸[2006]、p.144の表7-1を参照せよ。

特石法と引き換えに、後に第1次規制緩和と呼ばれることになる一連の規制緩和が行われた。1987年6月の委員会報告が、そのまま通産省資源エネルギー庁のアクション・プログラムとなったのである（『日本経済新聞』1988年10月8日）。具体的には、1987年7月の2次設備許可の運用弾力化を手始めに、1988年2月に通産省は、石油精製販売部門への外資参加（精油所・給油所の新設はだめ）を「緊急時でも日本への安定供給を保証、石油産業の構造調整に協力」することを条件に認める方針を打ち出した。1989年3月にはガソリンのメーカー別生産割当指導が、同9月には灯油の在庫確保指導が、それぞれ廃止された。1991年9月には1次精製設備許可の運用も弾力化され、1992年3月には原油処理枠の行政指導が廃止された（藤井[2004], p. 313）。1993年3月には追加措置として、重油の関税割当も廃止された（小島[2004], p. 329）。これによって原油輸入が自由化されたことになる。石油業法の需給調整条項は残ったものの、原油を輸入して精製する事業については、規制緩和が大幅に進んだのである。強い制限が残ったのは石油製品の輸入者規制と小売部門の規制だけだった。

これら分野における規制緩和は、93年から97年にかけて起きた事件によって背を押されることになった。まず1993年10月に、石油元売り6社のヤミ協定問題（灯油などの販売量を固定）が発覚した（『朝日新聞』1993年10月28日）。それに対して12月、経済改革研究会（平岩外四会長）は「石油にかかわる規制は必要最小限のものとし、可能な場合は『平常時自由、緊急時制限』方式を導入する」との考えに立ち、石油政策を見直すことを求める報告書をまとめた。

1994年5月にはカナレ米穀事件が起こった。これは、愛知県小牧市の「カナレ米穀」が、通産省への登録手続きがなかなか進まないのに業を煮やして、無店舗ガソリンスタンドを開設し、レギュラーガソリンを県内平均より15円安く販売し始めた事件である。これは日本の石油精製業界が過剰生産を抱えていて、自分の特約店で売れ残ったガソリン（「業転玉」）を、非系

21) 全労協参加組合は、1982年に中立労連系の全石油、同盟系の石油同盟、純中立の8単組で石油産業労組連絡会を結成、86年5月に全国石油産業労働組合連合会（石油労連）に発展改組することを決めた。参加組合員数は31,000名だった（法政大学大原社会問題研究所『日本労働年鑑』第57集1987年版、第三部I）。

列 SS に転売していたために起きた事件であった（『官界』1994年8月号, pp. 162-164）.

1997年1月に表面化した泉井石油商会事件も、生産過剰が引き起こした事件だった。生産割当てで余った石油製品を業転（業者間転売）する「仲介口銭料」名目で、巨額の手数料が三菱石油・三井鉱山によって石油卸商の泉井に支払われたという事件である（『日本経済新聞』1997年1月13日）.

石油製品の生産過剰構造は、規制政策の失敗を意味するものだったから、通産省の石油政策への信頼は大きく揺らいだ。これは、ちょうど規制緩和が政策思想として確立する時期と重なった。カナレ米穀事件後、石油審議会・石油政策基本問題小委員会も特石法廃止、SS設置基準緩和等の方向で審議を進めるようになり、1994年12月には最終報告「今後の石油製品供給のあり方について」で、ガソリン輸入自由化と流通部門の規制緩和を求めたのだった（資源エネルギー庁[2005]）.

この報告に基づいて1995年4月石油関連整備法が公布（96年4月施行）され、特石法廃止、石油備蓄法改正、および揮発油販売業法の「揮発油等の品質の確保等に関する法律（品確法）」への衣替えが決まった（総務庁[2000], p. 52）。特石法廃止は、ガソリン・灯油・軽油の輸入が自由化されたことを意味するが、石油備蓄法の改正によって、輸入業者も備蓄義務（70日分）を負うことになった。揮発油販売業法から品確法への転換は、品質確認の義務を除けば、SS建設が自由化されたことを意味する。

さらに1997年6月に石油審議会が流通のいっそうの効率化、透明化、公正化を求める報告書を出した（資源エネルギー庁[2008]）。それを受けて1998年1月、SSの供給元証明制度が廃止され、Private Brand店や全農系など、元売り系列店および特約店以外のSSの拡大に有利な条件を作った。1998年4月には有人（監視員が常駐）のセルフ給油が解禁となった（資源エネルギー庁[2008], p. 257）。これらは既存のSSの反対を押し切ってなされた措置である。

石油業規制緩和の勢いは止まらなかった。石油業では石油業法ができる直前にエッソとモービルという米国企業が参入を果たしていたので、米国政府による外圧は小さかったが、余裕ある原油市場の状況によってエネルギー安全保障を優先させる必要性から解放された通産省自身が、規制緩和に邁進し

たからである。

1998年5月、石油審議会石油部会の石油政策基本問題小委員会が報告書骨子を発表し、ここで石油精製および販売の需給調整・価格調整廃止、備蓄義務・定期検査義務などの負担軽減を謳った。翌6月には同小委員会答申で石油業法による平時における需給調整の規制廃止が提言された（『日本経済新聞』1998年5月13日、6月9日）。そして2002年1月にはついに石油業法自体が廃止され、これによって石油精製業への参入が自由化された。石油業法に定められていた石油販売業の届出義務は、改正石油備蓄法に受け継がれた。全体的な規制緩和のなかで、一見規制強化に見えるのは、改正石油備蓄法で石油輸入業者の届出制が登録制に変えられたことだった（『朝日新聞』2001年2月1日）。ただし、これは備蓄義務量を軽減する代わりに、備蓄を公平かつ確実にすることが目的だった²²⁾。しかし、商社のような輸入業者は、登録制は大手元売り会社を支援するものと受け取った（『日本経済新聞』2002年5月14日）。

規制緩和の効果は数字に如実に表れた。小売部門ではセルフSSの数が1998年のゼロから2001年に422、そして2004年には4,000店を超える一方（資源エネルギー庁[2005]、第2章）、厳しい競争のもとでSS全体の数は、1994年のピーク（60,421店）から2003年には50,067店に、2006年には45,792店へと、12年間に15,000店も減少したのである（図表3-7）。精製部門では、精油所数が1995年から2000年の間に44カ所から37カ所に減った（『朝日新聞』2001年2月1日）。

過剰能力を抱えるなかでの規制緩和に対応するために、石油各社は合併や提携による業界再編を急いだ。1992年には日本鉱業と共同石油が合併して日鉱共石（現ジャパンエナジー）が、1999年には日本石油と三菱石油が合併して日石三菱が誕生した。2000年には東燃とゼネラル石油が合併し東燃ゼネラル石油に、モービル石油はエッソ石油を100%子会社化した。2年後モービルは東燃ゼネラルも統合して、エクソン・モービルが誕生した。同じ2002年には日石三菱は中小2社と合併して新日本石油になった²³⁾。このよ

22) 登録するには備蓄用タンクを所有するか借用する必要がある。

23) 新日本石油 HP 参照 (http://www.eneos.co.jp/company/about/gaiyou/e71_coabga_english.html, August 7, 2008)。

図表 3-7 SS 数と登録事業数

年度	SS 数	事業者数
1993	59,733	31,766
1994	60,421	31,599
1995	59,990	30,465
1996	59,615	30,032
1997	58,263	29,239
1998	56,444	28,427
1999	55,172	27,794
2000	53,704	27,157
2001	52,592	26,475
2002	51,294	25,807
2003	50,067	25,204
2004	45,792	22,952

出所) 資源エネルギー庁[2005,2008]から作成。

うな合併や吸収の結果、1984年以前には17社あった元売り精製企業は、2002年には9社になった(小瀧[2004], p. 332)。残った9社の間でも業務提携が進み、2006年までに3グループに集約されている(資源エネルギー庁[2008], p. 258)。

1987-93年の第1次規制緩和と1996-2002年の第2次規制緩和を通して、石油業では大幅な自由化が進んだ。主要な規制として残っているのは、精製会社や輸入業者に課せられた石油備蓄の義務と、SSに課せられた定期的に品質検査を行う罰則付きの義務である。石油業において、このように徹底的な規制緩和が行われたのは、米国の外圧は小さかったものの、過去の規制の失敗によって生じた深刻な過剰生産構造に対応することを経済的にも政治的にも余儀なくされた通産省が、他省庁の介入なしに、規制緩和に邁進できたからであった。石油業界が経営側も労組側も内部一致を欠き、有効な反規制緩和の運動を展開することができなかったことも、通産省を助けた。

4.6 電気通信業

電気通信事業は、おそらくさまざまな産業部門のなかでもっとも複雑な過程を経て規制緩和が進んだ部門である。その理由の1つは、イシューそのものが複雑であることである。電気通信は、当初は電話(人と人との直接会話)事業とデータ通信事業に分かれていたが、規制緩和過程と並行して両者

が融合していった。電話事業だけを見ても、最初はメタル回線による固定電話事業が規制緩和の対象だったが、やがて光ファイバー網を使ったIP電話事業が登場する。固定電話に対しては、無線電話（移動体通信）が登場し、自動車電話、ポケットベル、PHS、携帯電話などが登場した。インターネットも、最初は一般の電話回線を使った通信だったが、それにケーブル・テレビの回線や光ファイバー網による通信が加わった。

問題を複雑にしたもう1つの要因は、技術進歩の早さである。電話線にコンピューターを接続すると、人間の声だけではないさまざまな情報の通信が可能であること、それが経済の態様を大きく変える可能性をもつことは、70年代には政策担当者によって十分意識されており、80年代の規制緩和のきっかけを作るのだが、このデータ通信も最初はアナログ電話線を使った小容量の通信だった。それが90年代になると、デジタル方式の発達によって、メタル回線のままで高速通信が可能になった。光ファイバーは、これをさらに高速・高容量化したのだった。携帯電話もアナログからデジタルへ進歩しただけでなく、デジタルになってからも短期間に第2世代（2G）から第3世代（3G）、そして3.5Gへと変化している。

技術進歩が著しく早いことは、既存の業者の優位性を低める効果をもつことに留意する必要がある。めまぐるしく技術が変わるので、既存の企業にも十分な知識や技術の蓄積があるとはかぎらず、新規参入者にも競争できるチャンスを広げるのである。ただし、そのためには参入規制や価格規制、その他新規参入を妨げる条件が克服されなければならない。

そこで問題となったのが、戦後電気通信事業の独占と事実上の自主規制を認められてきた日本電信電話公社（電電公社）の独占体制をどのように変革するかということだった。最初この問題は電電公社の民営化をどのような形で進めるかという形で表面化した。民営化して電電公社がNTTになった後は、NTTの分離分割と、他社がNTT回線を利用する際の接続条件が規制緩和の課題になった。

このように電気通信事業における規制緩和は、複数の課題を含んでおり、かつ規制緩和と並行して技術進歩が急速に進んだので、その過程は複雑でわかりにくい。そこで分析に入る前に、ここでは規制緩和の流れを、課題別に分けた年表（図表3-8）で見ておきたい。

図表 3-8 電気通信事業における規制緩和年表

年度	データ通信自由化等	電電公社(NTT)民営化・分離分割	接続条件
1981	電気通信政策懇談会答申「80年代の電気通信政策のあり方」VANサービスの全面自由化、民営化も含めた電電公社の経営構造の改革検討を提言(8月)。 公衆電気通信法の一部改正(中小企業向けのデータ通信自由化)。		
1982		本格的な電気通信サービスの自由化と電電の分割民営化を勧める臨調答申(9月)。	
1983			
1984		公衆電気通信法を廃止し電気通信事業法制定、日本電信電話株式会社法・国際電信電話株式会社法制定(12月)。	
1985		同上施行(4月)。	
1986			
1987			
1989			
1990		電気通信審議会 NTT を二分割する提言を含む最終答申。しかし政府自民党は再び5年間先送り(3月)。	
1991			
1992			
1993			
1994			
1995		公取委・情報通信分野競争政策研究会(11月)や規制緩和小委員会(12月)NTTの分離分割や参入規制撤廃を提言。	NTT97年度から1年半以内に接続ルールを作ると発表(8月)。
1996	郵政省の規制緩和推進計画(NTT分割、通信網の開放義務化、参入規制緩和、料金規制緩和、接続ルール整備)発表(1月)。 郵政省規制緩和推進計画改定(移動体通信料金を事前届け出制に、過剰設備防止条項削除)(3月)。 移動体通信料金を届出制に移行(12月)。	電気通信審議会、NTTの縦横分離、横2分割を提言する答申(2月)。連立与党1997年に先送り決定(3月)。	NTT接続ルール案発表(2000年をめどに適用予定)(9月)。
1997	過剰設備防止条項廃止(11月)。	郵政省とNTT持株会社方式での3社分割に合意(12月)。	
1998	WTO基本電気通信合意発効(NTTとKDD以外の外資規制撤廃)(2月)。 KDD完全民営化(それまでは特殊法人)と外資規制撤廃(7月)。 改正電気通信事業法施行(第一種事業が登録制に、料金届出制、地域通信料金は上限あり、接続約款の義務化、外資規制撤廃)(11月)。		日米、回線接続料金の2000年までの引き下げで合意(5月)。
1999		NTT3社に分割し持株会社化(7月)。	包括通商競争法の1377条レビューで、日本はWTO合意違反(適切な料金算定方法を使わず高い接続料を設定)との判断、WTO提訴の方針(3月)。
2000	第一種電気通信事業者による回線再販売および第二種事業参入自由化(8月)。		電気通信事業法改正案可決(NTTの通信回線接続料4年間で22.5%引き下げ)(5月)。
2001			電気通信事業法改正(NTTに接続料金と接続条件明示を求める、その代わり各地域会社のビジネス範囲拡大)(6月)。同法施工(11月)。
2002			
2003			
2004	改正電気通信事業法施行(料金設定の自由化、新規参入・撤退が届け出のみに)(4月)。		

一見してわかるように、電気通信事業の規制緩和の実施は2つの時期に分かれる。1981年から85年までと1995年から2004年までである。第1期はデータ通信の部分的自由化に始まり、電気通信事業法の制定と電電公社と国際電信電話株式会社の民営化によって終わった。その間に規制の所管官庁が電電公社自身から郵政省に移った。

その後10年間はほとんど動きがなかったが、その間に電話事業やデータ通信事業への新規参入の増加と、技術進歩によるインターネット・サービスや携帯電話サービスの普及が同時進行し、ガリヴァーNTTと他社との競争条件の調整が中心的な問題となった。新規参入者のなかには自ら電話線や光ファイバー線を敷設する事業者（第1種事業者）もあったが、新たに通信インフラを敷設するには多大のコストがかかり、公社時代に日本の隅々にまで電話線を張り巡らしており、光ファイバー線敷設のためにもそのインフラを利用することのできたNTTと競争することは困難だったからである。そこでNTTの電話線や光ファイバー線を他社に利用させる際の接続条件や接続料金が問題となり、1995年以降、競争促進のためにNTTに非対称規制を加える政策が追求されたのだった。

NTTの分離分割も、ユーザーと直接接続する市内サービス部門を長距離部門から切り離して、接続料算定の基準になるコストを透明にすることが目的の1つだった。分離分割を狙う郵政省と、抵抗するNTTの対立は、NTTを東日本と西日本および長距離・国際通信に関わるNTTコミュニケーションズに3分割するが、持株会社の下に置くという形で妥協に至った。この分離分割は1999年7月に実現し、すでに分離していたNTTデータおよびNTTドコモと合わせて、NTTグループが誕生した。

接続条件と接続料金については、新しい規制を嫌うNTTと、競争促進のためにNTTの自律性を奪おうとする郵政省の間での綱引きの結果、1998年11月施行の改正電気通信事業法によって、NTTは接続約款を作り、郵政大臣の許可を得ることを義務づけられることになった。しかし接続料金についての他社との紛争は続き、米国政府も1999年にWTO提訴の可能性をちらつかせて料金算定方式を変えることを要求するが、国会は米国の要求する即時41.1%引き下げではなく、4年間で22.5%引き下げになる電気通信事業法の改正を行った。

しかし橋本内閣のもとで参入・料金規制の緩和は継続的に行われ、移動体通信料金の登録制から事前届出制への変更（1996年12月）、電気通信事業法の過剰設備防止条項廃止（1997年11月）、第1種電気通信事業の許可制から登録制への変更、第1種電気通信サービス料金の登録制から届出制への変更（地域通信料金は上限つき）、外資規制撤廃（以上1998年11月）などが実施された（『日本経済新聞』1998年12月10日、総務庁[2000]、p. 27, 37）。そして2004年4月の改正電気通信事業法施行によって、第1種事業と第2種事業の区分が廃止され、参入・撤退は原則届出のみとなった（『朝日新聞』2003年7月11日）。料金規制もほとんどなくなり、顧客毎の相対契約が可能になった（『日本経済新聞』2004年3月31日）。

以上のような規制緩和、NTT分離分割、接続料金引き下げは、NTTの競争力を大幅に削るものではなかったが、一般電話をはじめ、インターネット事業や携帯電話事業での競争を促進するには十分だった。

図表3-9はマイラインなどNTTの電話線を一部利用したサービス（中継電話）の会社別シェアを固定電話のシェアと比べたものである。1984年以降のNCC（New Common Carrier 新規第一種事業者）の登場にもかかわらず、従来の固定電話契約数ではNTTが9割近いシェアを維持し続けたが、NTTの電話回線接続ルールが透明化し、料金も下がるにつれて、マイラインなどのシェアが伸び、その結果2002年にはKDDIやソフトバンクテレコムなどの企業が一定の地歩を築くことに成功していたのである。国際電話サービスで逆にNTTのシェアが伸びているのは、規制緩和の一貫としてNTT子会社の国際業務が許されるようになったからである。

移動体通信については、NTT以外の企業の善戦はより顕著である。図表3-10は携帯電話やPHSなどの契約数シェアを示したものであるが、インターネット接続可能な携帯電話でも、すべての携帯電話とPHSを加えた契約数でも、NTTドコモのシェアは減り、au（KDDI）のシェアが大きく伸びている。

他方、ブロードバンド市場とIP電話利用のシェアを示した図表3-11によると、光ファイバーのインフラ整備で有利な立場にあったNTTがFTTH市場ではシェアを大きく伸ばしているが、NTTの光ファイバー網を利用する事業体も含めたブロードバンド市場全体を見ると、NTTグループのシェ

図表 3-9(1) 固定電話契約数のシェア (%)

	2002年3月	2004年3月	2006年3月	2007年12月
NTT グループ	99.6	98.9	92.7	87.3
NCC	0.4	1.1	7.3	12.7

図表 3-9(2) 中継電話 (市内・全国) 契約数のシェア (%)

	2002年3月	2004年3月	2006年3月	2008年3月
NTT グループ	79.9	77.3	76.6	76.2
KDDI	9.9	10.5	11.1	12.2
ソフトバンクテレコム	5.1	4.9	5.5	5.3
その他	5.1	7.2	6.7	6.3

図表 3-9(3) 中継電話 (県外・全国) 契約数のシェア (%)

	2002年3月	2004年3月	2006年3月	2008年3月
NTT グループ	72.0	69.6	70.7	72.1
KDDI	13.7	14.1	14.0	12.2
ソフトバンクテレコム	8.0	7.4	7.5	6.6
その他	6.3	8.9	7.8	7.0

図表 3-9(4) 中継電話 (国際・全国) 契約数のシェア (%)

	2002年3月	2004年3月	2006年3月	2008年3月
NTT グループ	53.0	52.9	57.5	63.7
KDDI	25.2	23.9	21.7	19.3
ソフトバンクテレコム	13.7	11.7	11.3	8.9
その他	8.2	11.5	11.7	8.0

注) 1. 総務省[2008], pp. 21-24.

2. NCC とは New Common Carrier の略で、自己の通信設備で電話サービスを提供する新規参入事業者のこと。

3. 中継電話とは、マイライン、マイラインプラス、直取電話、CATV 電話、0ABJ-IP 電話の合計。

図表 3-10(1) インターネット・サービスつき携帯電話の契約数シェア (%)

	2001年6月	2003年6月	2005年6月	2007年12月
ドコモグループ	61.9	60.0	58.6	54.8
au グループ	19.6	20.6	24.6	28.5
ソフトバンクモバイル	18.5	19.4	16.8	16.7

図表 3-10(2) 携帯電話・PHS の契約数シェア (%)

	2001年6月	2003年6月	2005年6月	2007年12月
ドコモグループ	56.8	55.9	54.6	50.6
au グループ	22.4	22.2	25.6	28.1
ソフトバンクモバイル	15.2	17.4	16.2	16.7
その他	5.6	4.5	3.6	4.6

注) 1. 総務省[2008], p. 7.

2. au グループはツーカーを含む。

3. ソフトバンクモバイルは2006年まではボーダフォン。

4. その他はドコモ系を除く PHS とイー・モバイルの計。

図表 3-11(1) FTTH 市場における契約回線数のシェア (%)

	2002年3月	2004年3月	2005年3月	2006年3月	2007年3月	2007年12月
NTTグループ	37.2	58.1	57.6	62.7	69.0	71.4
電力系事業者	15.2	12.2	16.2	15.8	10.0	10.2
USEN	11.7	9.9	9.8	8.7	6.2	4.9
KDDI	—	—	—	—	6.6	6.1
その他	35.9	19.8	16.4	12.7	8.1	7.4

図表 3-11(2) ブロードバンド市場全体における契約回線数のシェア (%)

	2004年3月	2005年3月	2006年3月	2007年3月	2007年12月
NTTグループ	32.4	35.1	39.1	43.1	46.3
ソフトバンク	26.3	24.5	22.0	19.9	17.8
イー・アクセス	9.8	9.3	8.2	7.3	6.6
KDDI					2.4
CATV事業者	} 31.5	30.9	30.7	29.7	14.4
電力系事業者					4.3
その他					8.2

図表 3-11(3) IP 電話利用数のシェア (%)

	2005年3月	2006年3月	2007年3月	2007年12月
NTTグループ	19.2	32.0	44.5	48.0
ソフトバンク BB	54.4	42.0	33.2	27.7
KDDI	11.8	9.3	8.0	8.9
その他	14.7	16.7	14.3	15.3

図表 3-11(4) ADSL 市場における契約回線数のシェア (%)

	2005年3月	2006年3月	2007年3月	2007年12月
NTTグループ	38.1	39.2	38.0	37.1
ソフトバンク	34.9	34.8	36.8	37.6
イー・アクセス	13.3	13.2	13.7	14.3
アッカ・ネットワークス	9.4	8.6	7.8	7.6
その他	4.3	4.3	3.6	3.4

出所) 総務省[2008], p. 15, 32, 49.

アは、FTTH 市場でのシェアよりずっと小さいことがわかる。ブロードバンド市場では、ソフトバンクやイー・アクセスのように自前のメタル回線や光ファイバー網をほとんどもたない事業者でも、かなりのシェアを獲得できたのである。この点は IP 電話市場についてもいえる。

以上のように、電気通信分野における規制緩和は、法制度面でも経済的結果においても相当程度進んだと評価できる。しかしそのプロセスは 1981 年から 20 年以上に及び、また官庁同士、あるいは事業者同士の紛争に満ち満ちていたのである。

すでに述べたように、電気通信事業が規制緩和に向かうきっかけは、VAN（付加価値通信網）サービスへの企業ユーザーの関心と期待が高まったことだった。1980年郵政省に電気通信政策懇談会が設置され、翌年8月に答申「80年代の電気通信政策のあり方」を出した。この答申では郵政省の責任のもとでVANサービスを自由化し、電電公社については民営化も含めて経営構造の改革を検討するように提言した（Vogel[1996], p. 145）。しかし、この提言はただちに郵政省と通産省の間、そして郵政省と電電公社の間の紛争を生んだ。

郵政省が独自にVANサービス自由化を打ち出したことは、コンピューターやそれを使った活動を自分の守備範囲と考える通産省の猛烈な反発を受けた。郵政省は通信族、通産省は商工族に働きかけて主導権を争ったので、官僚機構内部では調整ができなくなり、結局自民党幹部の仲立ちで、とりあえず中小企業をユーザーとするVANに限って電電公社の回線を自由化する公衆電気通信法の改正が1982年に行われたのだった（Johnson[1989], p. 212）。しかし、全面的な回線自由化を含む法改正を目指す郵政省と、郵政省に規制権限を渡したくない通産省の「戦争」は続き、一時通産省は米国政府に接近し、郵政省案は外国企業による「特別第2種」VAN事業（大規模事業者、または専用線を用いた国際接続を行う業者）の所有を制限しているの、断固これに反対するように要請すらしめたという（Vogel[1996], p. 54）。このときも結局自民党幹部が調整に入り、「特別第2種」VAN事業者について、郵政省案にあった許可制は登録制に緩められ、「一般第2種」とともに外資参入が許されることになった。形式的には党三役預かりの形をとっての決定だったが、実際には金丸信や田中角栄が動いたといわれる（村松[1988], pp. 124-125）。

郵政省と電電公社の対立も同じくらい深刻だった。戦前は逓信省の下にあった電気通信部門は、戦後の政治的妥協の産物として電電公社として自立し、郵政省は、電電公社の予算審議をする国会と電電公社の橋渡しをするだけの存在となった。郵政省内で電電公社を監督する部署の監理官2名のうち1名は電電公社からの出向であり、電電公社は郵政省を自分の霞ヶ関出張所として扱ったという（Johnson[1989], p. 189-190）。交換機や電話機の開発や検査も、電電公社の電気通信研究所で電電ファミリーと呼ばれるメーカーと

共同で行われていた。従業員が公務員と見なされたことによる規制を除けば、電電公社の経営自由度は比較的大きかったのである。

VAN 自由化問題の発生は、郵政省にとっては電電公社への影響力を強める機会を与えるものだった。しかし、81年3月に公社民営化論者である土光敏夫が第2臨調の会長に就任したこと、その2カ月前に不正経理問題で引責辞任した秋草総裁に代わって、土光敏夫の石川島播磨重工業時代の後輩である真藤恒が電電社長に就任したことは、郵政省にとって正負どちらの方向に働くか必ずしも明らかではなかった。生え抜きの秋草に代わって民間の真藤が社長に就任したことは、電電公社の力を削ぐかのようにも思われたが、電電公社が民営化すると、いっそう郵政省から自立的になるのではないかと危惧されたからである。したがって、電気通信サービスのいっそうの自由化と電電公社の分割民営化を勧める臨調答申が1982年9月に出されたとき、郵政省と自民党通信族は「公共性」や安全保障を理由に電電民営化に反対したのだった。それに対して電電公社は分割には反対したが、自由度の増すことが期待できる民営化は受け入れる方向だった(古城・南部[1993], pp. 50-51)。

しかし、臨調路線によって公社民営化が大きな流れになってくると²⁴⁾、郵政省は分割民営化によって電電公社を弱体化し、電気通信事業全体に対する規制権限を自己のものにすることを追求するようになる。民営化による収入を「増税なき財政再建」に使おうと目論む大蔵省も、電電公社民営化を支持した。次第に問題は民営化の是非ではなく、電電公社の分離分割をとまうか否かに移った。電電ファミリーの諸企業と通産省は、電電公社を弱める可能性の強い分離分割には反対だった。それに対して郵政省は、競争促進の観点から、長距離部門と市内部門を切り離し、市内部門を複数の地域事業体に分けることを主張した。電電公社は分離分割には消極的だった。民営化にも分離分割にも強く反対していたのが全電通(全国電気通信労働組合、現NTT労働組合)であるが、民営化不可避を悟った山岸章委員長は、スト権の獲得などの条件闘争へと転じ²⁵⁾、この全電通との交渉を通じて、真藤社

24) 臨調第四部会(加藤寛座長)は、国鉄民営化が難航しそうなので、テストケースとして電電民営化を推進したといわれる(Vogel[1996], p. 151)。

25) 全電通は1984年5月の組合大会で条件闘争を決定した。組合は与野党へのロビー活動を展開し、その結果もありストライキ権付与については3年後に再検討することになった(Vogel[1996], p. 153, 158)。

長も非分割民営化の腹を固めたといわれる (Vogel[1996], p. 152).

このような対立を調整するには、再び自民党幹部の介入が必要だった。党の行財政調査会会長だった橋本龍太郎に素案作成が委託され、その案が1983年9月橋本私案の形で発表された。それは、民営化は支持するが分離分割は10年以内に再検討するというものだった (飯尾[1993], p. 125)。最終的には5年後再検討に落ち着き、その線で1984年12月、公衆電気通信法が廃止され、新たに電気通信事業法、日本電信電話株式会社法、国際電信電話株式会社法が制定された (施行は1985年4月)。

電気通信事業法では、市内電話サービスも含めて参入が自由化されることになったが、通信設備を所有する第1種事業者の参入については、郵政大臣の認可が、サービス内容・料金については郵政大臣の許可が必要とされた。設備が過剰にならないように、郵政大臣が需給調整を行うことになったのである。他方、設備を借りてサービス提供を行う第2種事業者は参入のみ届出制でサービス・料金は自由とされた (古城・南部[1993], p. 52)。第1種については許される外資出資比率は3分の1未満である。さらに電話に関わる全製品が一定の技術基準を満たさなければならないという条項が挿入された。その基準は電気通信審議会が設定し、認証は郵政大臣が指定する認証機関によって与えられることとされた²⁶⁾。第1種事業については、それまで電電公社が行っていた自主規制の多くが郵政省の手に移ったといっていよい。

さらに日本電信電話株式会社法は、電電公社を民営化し、株式の3分の2を民間に売却すること、新会社NTTからは外資が排除されることを定めた他²⁷⁾、NTTにはユニバーサル・サービス提供の義務が課せられること、事業計画・役員の任免・目的達成業務については郵政大臣の認可を必要とすることとされた (古城・南部[1993], p. 52)。支出計画に関しては、NTTは郵政省に提出義務を負うだけで、その承認までは必要ないとされ、基盤技術の研究開発はNTTに任されることになったが、郵政省の規制権限が大幅に増えたことは間違いない。NTT関係の認可事項は約1,000件に上ったといわれ

26) 1984年3月 NEC, Fujitsu などが認証機関として(財)電気通信端末機器審議協会を設立したが、技術者や装置はNTTから借りる予定だったという。後に米国の圧力で、検査事項の簡素化が図られ、また電気通信審議会への外国企業関係者2名までの参加が許された (Johnson[1989], pp. 220-221)。

27) 同じときに民営化された国際電信電話株式会社 (KDD) から外資は排除された。

る（『朝日新聞』1993年11月9日）。

以上のように1980年に始まった規制緩和の第1段階は、1985年に第2種電気通信事業の大幅な参入・価格規制の緩和と、NTTに対する郵政省の規制権限の強化が行われることで一段落した。NTTの分離分割をめぐる郵政省とNTTの争いは続いたが、1997年にいたるまで決着はつかなかった。郵政省はNTTを長距離通信会社と複数の地域通信会社に2分割することを強く求めたが、NTT、全電通、通産省は強く反対し、NTTの株価下落を心配する大蔵省も、今回は消極的だったし（『日本経済新聞』1990年3月20日）、通常は競争促進策に賛成する経団連も、その有力メンバーにNEC、富士通、日立など電電ファミリーがいたこと、AT&Tの分離分割が必ずしも成功と認識されていなかったことのために、NTTの分離分割を積極的に支持しなかった。このような状況のなかで政府自民党は1990年に、NTTの事業形態問題を再び5年間先送りすることにした。ただし、その条件として長距離通信事業部と地域別事業部制を導入・徹底し、収支状況を開示することなどを要求した（Vogel[1996], pp. 159-160）。

1995年には、規制緩和は強力な政策思想になっていたが、NTT分離分割をめぐる勢力配置は5年前とほとんど変わっていなかった。規制緩和小委員会が分割賛成側に立って参入したが、連立政権の一翼を担っていた社会民主党が強く反対したため、1996年3月になって、結論を1997年までもち越すことが決まった（Vogel[1996], pp. 160-161）。この問題は、すでに述べたように、1997年に独占禁止法が改正されて持株会社が解禁されたことを受けて、NTTが3分割したうえで持株会社を形成する形で妥協が成立した。そのとりまとめを行ったのは、自民党の野中広務だったという（ノーブル[2002a], p. 203）。

NTTの分離分割が進まないなかで、郵政省は1985年に獲得した新たな規制権限によってNTTの業務を規制する一方、その回線を新規参入者に使いやすくすることで、電気通信市場を競争市場に変えようと試みた。

NTTは高く設定した市外電話料金で安い市内電話料金やユニバーサル・サービスを補填する内部補助を続けてきたが、1985年以降登場した新規参入企業は大都市間通信にサービスを集中させた。新規第1種事業者（NCC）は、ユニバーサル・サービスのコストを払わずに、利益のみを獲得しようと

したわけだが、郵政省は NTT の料金リバランシングを許さず、NCC にクリームスキミング（いいとこ取り）を許したのだった²⁸⁾。このような郵政省の非対称規制に助けられて、NCC は短期間に数を増やし、1991 年 11 月時点で長距離回線系 3 社、通信衛星系 3 社、地域回線系 7 社、国際通信 2 社に達していた（奥野・鈴木[1993], p. 82）。

しかし 90 年代に ISDN サービスや小型携帯電話などのデジタル通信が一般消費者レベルまで拡大していくと、ツーカーやデジタルフォンなどの新規参入企業が登場する一方、NCC のなかにも移動体通信に参入する企業が増えた。一般消費者向けのデジタル通信は、末端にまで届くメタル回線・光ファイバー回線や無線設備を必要としたので、最大の回線網をもつ NTT の設備との接続（アクセス）条件が大きな問題としてクローズアップされるようになった。郵政省は 1996 年 1 月に発表した規制緩和推進計画のなかで、参入・料金規制のいっそうの緩和とともに、通信網の開放の義務化と接続ルール整備をあげた（『電気新聞』1996 年 1 月 24 日）。

通信接続問題は、クリントン政権第 1 期の日米包括経済協議において、米国側が規制緩和・競争政策分野の主要関心事として取り上げたことで、「外圧」問題にもなった。内外の圧力を受けた NTT は、1996 年 9 月になって一般的な接続ルール案を発表したが、適用は 2000 年をめどにする方針であったし、接続料金も高いままだったので、米国側は態度を硬化させ、1999 年と 2000 年の 2 度にわたって WTO への提訴も辞さない構えを見せたのだった（須田[2005], pp. 181-188）。このころまでに「外圧」は全体として非常に弱まっていたので、接続問題に関する「外圧」はとくに目立つものだった。米国政府は 1998 年 2 月に発効した WTO 基本電気通信合意にそった算定方式に基づく数字として 41.1% の接続料引き下げを要求したのに対して、電気通信審議会・電気通信事業部会は 2000 年 2 月に 16.7% の答申を出した（『朝日新聞』2000 年 2 月 4 日）。当時は日本がブロードバンド普及や電子化において世界に後れをとっているという言説が強くなっており、政治家も光ファイバーの敷設を進めていた NTT を弱体化させることを好まず、2000 年 5 月に国会は 22.5% 引き下げとなる電気通信事業法改正案を通過させた。

28) NTT の認可料金は常に NCC よりも 20% くらい低かったという（小川・村松[2005], pp. 129-130）。

しかも付帯決議でNTTに許容される業務範囲を広げる代替措置を要求したのだった。結局この22.5%で米国を押し切ることになる（『日本経済新聞』2000年4月27日、5月12日、『朝日新聞』2000年7月20日）。

しかしNTTの設備への接続問題はこれで収まったわけではなかった。2000年3月には経団連が、6月には公正取引委員会が、そして12月には、規制改革委員会が分離分割と持株会社化にもかかわらずNTTの支配力が相変わらず強く残っている電気通信市場の抜本的改革を求めた（『日本経済新聞』2000年10月24日、『朝日新聞』2000年12月13日）のに応じて、いまや郵政省を統合した総務省は、2001年3月にNTT法と電気通信事業法の改正案を準備した。当初案に含まれていたNTTの再々編案はNTTと通信族の強い反対によって取り下げられたが、改正法はドコモの移動体通信設備も含めてNTTグループ企業に回線の開放と接続条件の明示を義務づけるものだった（『朝日新聞』2001年3月9日、『日本経済新聞』2001年3月16日・27日）。

この改正電気通信事業法と改正NTT法は6月に成立したが、同じ時期にソフトバンクが始めた格安のADSLサービスをめぐって、新聞を賑わせる紛争が表面化した。ソフトバンクはNTTのメタル回線を利用しようとしたのだが、NTT側の対応が遅いためにサービス提供が混乱したというのである。NTTが狙うISDNからFTTHへの転換にとってADSLは脅威と見られていた。しかし、上述の改正電気通信事業法が11月に施行されてからは、ADSL業者への未使用メタル回線の割り当てが順調に進むようになった。

NTTの分離分割問題と接続問題が紛争にまみれていたのに対して、参入・価格・事業に関する規制緩和は比較的スムーズに進んだ。一般第2種事業については1985年の電気通信事業法制定の際、すでに参入・価格規制が相当程度緩和されていたが、自分の通信施設をもつ特定第2種事業と第1種事業についても、すでに述べたように橋本内閣以降、規制緩和が進んだ。過剰設備防止条項の廃止（1997年11月）や一部を除く料金の届出制への移行（1998年11月）がその例である。

第1種事業者の1つであるNTTに対する非対称規制も、分離分割問題や接続条件問題でNTT側の譲歩と引き換えに緩和されていった。郵政省がそうした妥協を繰り返した背景には、日本の情報通信産業が世界的に後れを

っており、日本最大企業のNTTをこれ以上弱体化させることは、日本経済の競争力をいっそう弱めることになりかねないという自民党の政治家レベルでの懸念があった。規制緩和運動を推進した橋本首相ですら、1996年に国際競争への日本の参入のためにNTTの国際通信業務解禁を行うよう指示している。この指示に基づいて、1997年6月にNTTコミュニケーションズの国際業務とKDDの国内業務が許可された（総務庁[2000], p. 37）。さらに2000年8月には第1種事業者の第2種事業への参入が自由化され、2001年11月にはNTTがもつすべての通信網の開放と引き換えに、NTT東日本と西日本が業務範囲を広げることを許した（『日本経済新聞』2001年7月20日、内閣府規制改革会議[2002]）。

以上のように、電気通信事業における規制緩和の過程で、参入・価格・事業規制は非常に緩やかになった。主な規制として残ったのは、一定規模以上の回線設備をもつ電気通信事業者の登録にあたって、「電気通信の健全な発達のために適切でないと認められる者」に対して総務大臣の拒否権が認められていること、回線の接続条件や接続料金を示す契約約款の届出にあたって、総務大臣に変更命令の権限があること、NTTのユーザー料金は総務省が定める料金指数を超える場合、総務大臣の許可が必要であることなどである²⁹⁾。これはNTTが接続条件やユーザー料金などで総務省の規制を受け続けることを意味するが、その一方で、NTTは国際業務と第2種業務への参入を許されたし、2003年以降はグループ内での事業提携すら許されるようになって³⁰⁾。その意味で規制緩和はNTTにとって必ずしも不利なものではなかった。

にもかかわらず、すでに見たように、携帯電話、ブロードバンドやIP電話市場で、新規参入者がNTTの市場に相当程度食い込むことができた経緯を見ると、インターネット関連の急速な技術進歩が、機敏な新規参入者がNTTと十分競争できるチャンスを与えたことがわかる。ADSLサービスが

29) 最新の電気通信事業法および日本電信電話株式会社法を見よ (http://law.e-gov.go.jp/html_data/S59/S59HO086.html, July 27, 2008)。

30) 国会の支持を得たNTTグループは、2003年にNTT東日本がNTT西日本に無税の資金援助をする東西内部補助制度を2年間の時限立法で行うことを許された。2005年にはIP通信の統合的運用や固定電話と移動体通信の融合を目指すNTTグループの再々編成案が発表された（神崎[2006], pp. 18-20, 58）。

開始され、また携帯電話によるインターネット接続が始まったのは1999年であった。その2年後にはFTTHサービスが始まり、第3世代の携帯電話が登場した。電話番号つきIP電話サービスが開始されたのは2003年である。ADSLでは東京メタリックとソフトバンクが、IP電話ではフュージョン・コミュニケーションズが、格安サービスでNTTに先行した（ノーブル[2002a], p. 206）。携帯電話ではNTTドコモが先行することが多かったが、他社もすぐに追従し、格安の料金設定でNTTの地位を脅かしたのである。発電とは違って、電気通信における技術進歩は、新規参入者でも最初から最先端部分に参加して競争できる内容だったのである。

電気通信業の規制緩和は、付加価値通信という新たな市場の登場と、第2臨調の公社民営化の追求をきっかけに始まった。しかし、その過程には郵政省、電電公社（NTT）、通産省など多数の官庁が規制権限を争って参入したうえに、自民党の族議員や幹部、そして社会民主党も介入したので、市場参入の自由化、電電公社（NTT）の民営化・分割、NTT回線接続料問題などが一応の決着を見るまでに長い時間がかかり、その過程は紛争に満ち満ちていた。米国による外圧は接続料問題についてとくに目立ったが、41.1%の当初要求を22.5%で妥協したことに見られるように、決定的なものではなかった。にもかかわらず、電気通信業において、規制緩和が制度のうえでも結果としての市場構造のうえでも、相当程度進んだとすれば、1つには郵政省とNTTの競争が前者をして非対称規制を強く追求させたこと、そして急速な技術進歩が新規参入者にもチャンスを与えたことだった。

5 結論

前節で分析した6部門における規制緩和の結果を、「残存する主な規制および非対称規制」と、「結果としての市場の競争度」についてまとめたのが、図表3-12である。需給調整を目的とした参入規制は、どの部門でもなくなったが、社会的目的による参入規制は、大規模小売業、酒類製造・販売業、貨物自動車運送業、石油業で残った。石油業の輸入業者登録制は、経済的な参入規制に見えるが、実際には石油備蓄という特殊な課題に関連した義務である。この4業種のうち、参入規制が一番強いのが大規模小売業である。ト

図表 3-12 規制緩和の結果

	残存する主な規制および非対称規制	結果としての市場の競争度	規制緩和度
大規模小売業	<ul style="list-style-type: none"> ・大店立地法による社会的規制 ・都市計画法による建築規制 	家族的小売店は大規模小売店の増減に関わりなく長期的に衰退	小
酒類製造・販売業	<ul style="list-style-type: none"> ・酒類販売管理者の設置と酒類販売時の年齢確認の義務化 	ビール等の製造免許数や酒類小売り免許数の大幅な増加	大
貨物自動車運送業	<ul style="list-style-type: none"> ・安全管理基準による事業許可制 ・5台の最低保有台数義務 	大規模事業者の淘汰と中小事業者の大幅な増加	大
電気業	<ul style="list-style-type: none"> ・ヤードスティック方式による価格認可制 ・発送電分離のない送電業務透明化 	新規参入企業の卸市場・小売市場でのシェア極小	小
石油業	<ul style="list-style-type: none"> ・SSに品質確認の義務 ・石油輸入業者登録制 ・精製業者・輸入業者に備蓄義務 	過剰精油所と一般SSの減少およびセルフSSの増加	大
電気通信業	<ul style="list-style-type: none"> ・一定規模以上の回線設備をもつ電気通信事業者の登録制 ・NTTの利用者料金と接続条件の規制 	NTTが支配的だが、携帯電話・IP電話やブロードバンド市場で新規参入企業のシェアも大きい	大

ラックの安全基準やSSの品質確保は恣意が入りにくい技術的な規制であるし、酒類販売管理者の養成も参入障壁としては小さい。それに対して、大店立地法や都市計画法による規制は、地元商店の圧力を受ける地方自治体の判断が参入に影響を与える。

電気業と電気通信業の場合は、独占事業体に対する非対称規制によって競争市場を作り出さなければならないという意味で、他の部門とは性格が異なる。ともに価格設定において所管官庁の規制を受けるが、発送電分離（電気通信事業では長距離回線と市内回線の分離にあたる）が行われなかった分、電気業における非対称規制の方が不十分だったと思われる。

結果としての市場の競争度については、電気業がもっとも低い。他の部門ではおしなべて市場の競争度が増している。ただ小売業において競争度が高まっているように見えるのは、規制緩和の結果というよりは、モータリゼーションや郊外化の進展や家族商店における跡継ぎ不足など、他の要因によるところが大きいことに留意する必要がある。

以上を総合して、6部門における規制緩和度を評価すると、大規模小売業と電気業が、他の4部門よりも小さかったと判断できる。

この規制緩和度を、図表 3-1 で示した規制緩和要因と重ね合わせて見たのが図表 3-13 である。灰色のますは、その要因が規制緩和度の大小を説明す

る方向に働いたことを示している。もっとも説明力がないのが「米国による外圧」で、電気業と電気通信業の2部門でのみ規制緩和の程度を左右した。大規模小売業では当初「外圧」が規制緩和を前進させるのに大きな役割を果たしたが、別の要因の介入によって最終的な規制緩和度は低くなった。「外圧」は国内に有力な呼応者がいたときにのみ影響力を発揮したという先行研究の指摘はおおむね正しいようである。

この表で明らかになるのは、4つの要因中3つで規制緩和に関して同じ方向で一致した部門（プラスで一致した貨物自動車運送業とマイナスで一致した電気業）では、規制緩和度も同じプラスないしマイナスの方向だった。それに準ずるのが電気通信業で、この部門では関与する官庁数が多いことが規制緩和を遅らせる一方、郵政省とNTTの対立がそれを促進する面もあったので、「関与する官庁数」の効果が△になっている。しかし、それを6部門のなかでとくに大きかった技術進歩による市場変化が補ったと考えられる。

大規模小売業、酒類製造・販売業、石油業は、規制緩和にプラスの要因とマイナスの要因が半ばした部門である。4つの説明要因のうち、この3部門ともきいているのは、「関与する官庁数」だった。2部門できいたのが「利益政治の圧力」で、1部門（酒類製造・販売業）でのみ規制緩和と結びつけたのが「市場の変化」だった。全体として政治的変数の重要性を示しているように思われる。

日本では、一連の政治腐敗への世論の反発とバブル崩壊後の経済停滞によって、90年代前半までに「鉄の三角形」は弛緩して「銅の三角形」に変わっていた。それが、時代の潮流となった規制緩和の政策思想と相まって、

図表 3-13 規制緩和要因の分野別分布

	市場の変化	利益政治の圧力	米国による外圧	関与する官庁数	規制緩和度
大規模小売業	大○	大×	大○	大×	小×
酒類製造・販売業	大○	大×	小×	小○	大○
貨物自動車運送業	大○	小○	小×	小○	大○
電気業	小×	大×	小×	小○	小×
石油業	小×	小○	小×	小○	大○
電気通信業	特大○	大×	大○	大△	大○

注) ○は規制緩和を促進する可能性が高いことを、×は低いことを意味する。

規制緩和を全体として促進する働きをした。そして、その結果進んだ規制緩和が「銅の三角形」をいっそう弱体化させ、「アルミの三角形」や「錫の三角形」に変えたのだった。官僚は規制権限の多くを失い、政治家は官僚を使って利益団体の利益を図ることが難しくなり、利益集団は競争の激化によって以前より大きな内部分裂に直面したために、三角形としての凝縮力を失ったのである。

自立性をもって横にたくさんの小三角形が並立する構造も揺らいだ。三角形の凝縮力がなくなったために、政府や政党の幹部による調整がなければ、内部での自己調整が難しくなったからである。電気通信業で典型的に見られたように、政府自民党の幹部に調整が任せられるケースが増えたのである。

ただし、三角形弱体化の程度は部門間で異なることにも留意する必要がある。一般的には規制緩和度が大きかった酒類製造・販売業、貨物自動車運送業、石油業、電気通信業の三角形の方が、小売業や電気業より弱体化の程度が大きいと考えられる。実際小売業では、小売商の諸団体は自民党商工族や規制緩和の行き過ぎに反対して登場した議員団体を通して、担当官庁に影響を及ぼす能力を維持しているし、電気業では電力会社と商工族と資源エネルギー庁は密接な関係を保っている。他方電気通信業では、業界全体としてのまとまりはないが、NTTグループと通信族の結びつきは無視できず、それが近年NTTに対する非対称規制の縮小となって表れている。

このように部門間に若干の相違はあるものの、全体として日本経済は1980年代から2000年代初めにかけて大幅な規制緩和を経験し、その結果80年代までの日本を特徴づけた「鉄の三角形」が並立する構造は、大きく揺らいだと結論づけることができる。

参考文献

- 定期刊物物 『朝日新聞』、『官界』、『交通新聞』、『電気新聞』、『日経流通新聞』、『日本経済新聞』、『日本食糧新聞』、『輸送経済』、『読売新聞』。
 飯尾潤[1993]、『民営化の政治過程——臨調型改革の成果と限界』東京大学出版会。
 飯尾潤[2007]、『日本の統治構造——官僚内閣制から議院内閣制へ』中央公論新社。
 猪口孝[1983]、『現代日本政治経済の構図——政府と市場』東洋経済新報社。
 猪口孝・岩井奉信[1987]、『「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.
- 上田喜博[2000], 「まちづくりへの変革——大店立地法」『日本消費経済学会年報』第22集, pp. 125-137.
- 内山融[2007], 『小泉政権——「バトスの首相」は何を変えたのか』中央公論新社.
- 運輸省[1989], 『運輸白書 1989』運輸省.
- 運輸省[1996], 『運輸白書 1996』運輸省.
- 大嶽秀夫[1999], 『日本政治の対立軸——93年以降の政界再編の中で』中央公論新社.
- 小川昭・村松敏弘[2005], 「規制改革の成果とその課題——経済成長への長い助走」東京大学社会科学研究所編『失われた10年』を超えて [I] 経済危機の教訓 東京大学出版会, pp. 105-143.
- 奥野正寛・鈴木興太郎[1993], 「電気通信事業の規制と政府の役割——規制者と被規制者の政治経済学」, 奥野正寛・鈴木興太郎・南部鶴彦編『日本の電気通信——競争と規制の経済学』日本経済新聞社, pp. 75-104.
- 戒能一成[2007], 「電力自由化はいかなる効果をもったか——1990年代から現在までの量的政策評価」, 八田達夫・田中誠編『規制改革の経済分析——電力自由化のケース・スタディ』日本経済新聞出版社.
- 神崎正樹[2006], 『NTT 民営化の功罪——巨人の「独占回帰」を問う』日刊工業新聞社.
- 橋川武郎[2000], 「規制緩和と日本の産業——石油産業の事例」, 橋本寿朗・中川淳司編『規制緩和の政治経済学』有斐閣, pp. 167-190.
- 橋川武郎[2004], 『日本電気業発展のダイナミズム』名古屋大学出版会.
- 草野厚[1992], 『大店法経済規制の構造——行政指導の功罪を問う』日本経済新聞社.
- 久米郁男[1992], 「労働の参加なき勝利?——雇用政策の政治経済学」『レヴァイアサン』11号, pp. 171-194.
- 久米郁男[1998], 『日本型労使関係の成功——戦後和解の政治経済学』有斐閣.
- 久米郁男[2006], 「利益団体政治の変容」, 村松岐夫・久米郁男編『日本政治変動の30年——政治家・官僚・団体調査に見る構造変容』東洋経済新報社, pp. 259-276.
- 経済企画庁総合計画局編[1989], 『規制緩和の経済理論』大蔵省印刷局.
- 国税庁[2003], 『日本における税務行政』国税庁.
- 小嶋正稔[2004], 「規制改革による石油産業の構造変化」, 植草益編『エネルギー産業の変革』NTT出版, pp. 321-350.
- 古城誠・南部鶴彦[1993], 「電気通信規制の歴史と日米の規制比較——テレコム改革の政治経済学」, 奥野正寛・鈴木興太郎・南部鶴彦編『日本の電気通信——競争と規制の経済学』日本経済新聞社, pp. 27-104.
- 佐藤誠三郎・松崎哲久[1986], 『自民党政権』中央公論社.
- 資源エネルギー庁[2005], 『エネルギー白書 2005』資源エネルギー庁.
- 資源エネルギー庁[2007], 『エネルギー白書 2007』資源エネルギー庁.
- 資源エネルギー庁[2008], 『エネルギー白書 2008』資源エネルギー庁.
- 須田祐子[2005], 『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.
- 総務省[2008], 『電気通信事業分野における競争状況の評価 2007 (案)』総務省.
- 総務庁[2000], 『規制緩和白書 2000年版』総務庁.

- 竹中治堅[2006], 『首相支配——日本政治の変貌』中央公論新社。
- 通商産業省商政課編[1989], 『90年代の流通ビジョン』通商産業調査会。
- 通商産業省[2005], 『我が国の商業 2005年版』通商産業省。
- 辻中豊[1986], 「窮地に立つ労働の政策決定」, 中野実編『日本型政策決定の変容』東洋経済新報社。
- 恒川恵市[1996], 『企業と国家』東京大学出版会。
- 鶴田俊正・矢作敏之[1991], 「大店法システムとその形骸化」, 三輪芳朗・西村清彦編『日本の流通』東京大学出版会, pp. 283-324。
- 内閣府政府広報室[2005], 「『規制緩和・民間開放に関する特別世論調査』の概要」
- 内閣府規制改革会議[2002], 「規制改革推進3カ年計画(改定)」(<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryō/020329/>, August 8, 2008)。
- ノーブル, グレゴリー[2002a], 「1990年代の経済規制改革——失われた十年か, 緩やかな前進か」『社会科学研究』pp. 173-217。
- ノーブル, グレゴリー[2002b], 「産業規制——喪失の十年か, 漸進の十年か」, 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, pp. 241-258。
- 藤井秀昭[2004], 「日本の石油産業: 規制改革」, 植草益編『エネルギー産業の変革』NTT出版, pp. 285-320。
- 細野助博[2000], 「流通政策の変遷とその効果」『日本公共政策学会年報』2000。
- 真淵勝[2006], 「官僚制の変容——萎縮する官僚」, 村松岐夫・久米郁男編『日本政治変動の30年——政治家・官僚・団体調査に見る構造変容』東洋経済新報社, pp. 137-158。
- 水戸考道[2006], 『石油市場の政治経済学——日本とカナダにおける石油産業規制と市場介入』, 九州大学出版会。
- 南方建明[2005], 『日本の小売業と流通政策』中央経済社。
- 村上泰亮[1992], 『反古典の政治経済学(下) 二十一世紀への序説』中央公論社。
- 村松岐夫[1988], 「民営化・規制緩和と再規制の構造——電気通信政策の変化」『レヴァイアサン』2号, pp. 118-135。
- 読売新聞社世論調査部[2002], 『日本の世論』読売新聞社。
- Calder, Kent [1993], *Strategic Capitalism: Private Business and Public Purpose in Japanese Industrial Finance*, Princeton University Press.
- Johnson, Chalmers [1982], *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford University Press.
- Johnson, Chalmers [1989], "MITI, MPT, and the Telecom Wars: How Japan Makes Policy for High Technology," in C. Johnson, L. Tyson, and J. Zysman, (eds.), *Politics and Productivity: The Real Story of Why Japan Works*, Harper Collins Publishers, pp. 177-240.
- Kume, Ikuo [1988], "Changing Relations among the Government, Labor, and Business in Japan after the Oil Crisis," *International Organization*, 42(4), pp. 659-687.
- Muramatsu, Michio and E. Krauss [1987], "The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism," in K. Yamamura and Y. Yasuba, (eds.), *The Political Economy of Japan, Vol. I: The Domestic Transformation*, Stanford University Press, pp.

516-554.

- Pempel, T. J. and K. Tsunekawa [1979], "Corporatism without Labor? The Japanese Anomaly," in P. Schmitter and G. Lehmbruch, (eds.), *Trends toward Corporatist Intermediation*, Sage Publications, pp. 231-270.
- Samuels, Richard [1987], *The Business of the Japanese State: Energy markets in Comparative and Historical perspective*, Cornell University Press.
- Shoppa, Leonard [1997], *Bargaining with Japan: What American Pressure Can and Cannot Do*, Columbia University Press.
- Shoppa, Leonard [2006], *Race for the Exit: The Unraveling of Japan's System of Social Protection*, Cornell University Press.
- Tsujinaka, Yutaka [1993], "Rengo and Its Osmotic Network," G. Allison and Y. Sone, eds., *Political Dynamics in Contemporary Japan*, Cornell University Press, pp. 200-213.
- Upham, Frank [1996], "Retail Convergence: The Structural Impediments Initiative and the Regulation of the Japanese Retail Industry," in S. Berger and R. Dore, (eds.), *National Diversity and Global Capitalism*, Cornell University Press, pp. 263-297.
- Vogel, Steven [1996], *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advance Industrial Countries*, Cornell University Press.