

競争と切磋琢磨を求める 規制改革の歴史

鈴木良男氏 規制改革・民間開放推進会議議長代理 / 株式会社旭リサーチセンター取締役会長

臨時行政調査会事務局調査員の時代から現在の内閣の規制改革・民間開放推進会議の議長代理まで、長くわが国の行政改革・規制改革のために尽力されてきた株式会社旭リサーチセンター取締役会長・鈴木良男氏に、規制緩和の歴史および小泉改革の成果と今後の課題をうかがった。

聞き手 株式会社東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫



切磋琢磨することが大切
規制緩和そのものは、経済の活性化のための手段として、人々に行動する自由、発想する自由を与えるのみである。
自由を最大限に活用して切磋琢磨してもらい、知恵を出してもらわなければ、規制緩和の値打ちは出ない。



規制改革・民間開放推進会議 <http://www.kisei-kaikaku.go.jp/>

民営化の結果

反町 鈴木さんは、第2次臨時行政調査会(以下、土光臨調)以来、長い間、わが国の行政改革・規制改革に取り組んでこられました。今日は、小泉政権で中心的なテーマであった規制改革、民営化についてのお考えをうかがってまいりたいと思います。

鈴木 規制改革について振り返ったとき、最も強く感じるのは、競争し、切磋琢磨することの大切さです。私は土光臨調の時から行政改革にかかわることになったのですが、土光臨調の成果として今もって語られるのが、国鉄、電電公社、専売公社という三公社の民営化です。そのうち国鉄と電電を比較してみれば、民営化の何たるかが浮かび上がってきます。当時、深刻な危機に瀕していた国鉄の民営化は成功を収め、今やJRというわが国を代表する民間企業として生まれ変わりました。一方、かつての電電といえば、あまりにも巨大な存在で、民営化して新規参入者を認めたところでとても勝負にならないとも言われましたが、今や新規事業者に激しく追いつけられています。国鉄の改革が成功したのは、分割を受け入れ、相互に競争する仕組みを導入したからです。それに対して電電は分割や競争に前向きであったとは言えませんでした。

反町 三公社の民営化はそれぞれあり方が異なった、ということですね。

鈴木 われわれが三公社問題に取り組んだとき、まず専売は民営化して当然の領域と考えていました。では国鉄はどうかというと、破綻会社の再生ととらえていたのです。いわば「国鉄更生法」をいかにつくるか。そして電電公社は、民営化が最も難しくろう、という気持ちがありました。ところが、トップの真藤恒総裁の方から民営化について強い要望を投げかけてこられたのです。電電はそれまで国家の機関として、損益を考慮しない資本投入によって通信網を広げてきたわけです。「すぐつく電話」、「すぐつながる電話」を目標としていた時代がようやく終わりを告げ、いよいよ事業経営の時代に入ろうかという時期です。そうなったとき、今までの財務体質、経営体質で維持できるのか。民間出身の真藤氏の頭の中には、そのような思いがあったことでしょう。あるいは臨調の公開ヒアリングに出られた電電公社の方が、「郵政省の介入が甚だしい」ということを盛んに訴えられたこともあります。「毛深い絨毯の中にある塵をひとつひとつ取れと言わんがばかりの介入を受ける。これでは効率的な経営ができない。もっと経営の自由がほしい」と。

先手を打ってきたわけですね。

1 クリームスキミング：規制緩和によって参入する新規事業者が、需要のうち儲かる部分にのみ商品・サービスを集中させること。「よいとこ取り」。



鈴木 われわれとしては、言おうとしていたところを先に言われてしまったかたちです。そうなればあとは方法論です。われわれが考えたスキームはこうです。民間企業になる以上、独占はあり得ない。競争を導入する。競争とは第一に直接競争であり、それを可能にするためには、新規参入者に対しては競争促進のためあえて「クリームスキミング¹」をも認めること。第二に間接競争を導入し、「人の振りみて我が振り直せ」の原理を導入する、このためには地域分割をすること。この二つの競争をワンセットとしてスタートしてもらおう。郵政省の拘束については、直ちに全廃するというわけにはいかないが極力解いていく。できるだけ自由な立場になってもらい、叡智を絞っていただく。そのようなかたちを考えました。真藤氏は、民営、自由、競争がワンセットであることをよく理解されているとのことでしたから、お任せしてもしかりやっていただけるという前提で答申をまとめました。ところが、真藤氏は初代社長になるとなぜか後ろ向きになられたようです。われわれはその後の見直しのときも、「分割して競争体となり、非対称規制²の頸木から解かれ、より自由にできるようになることがNTTのためになる」と言い続けましたが、結果はご存知の通りです。一方、JRは競争をパネとしてパフォーマンスを改善しました。NTTも今からでも遅くない。そのようなことを感じています。

2 非対称規制：ある市場を自由化したとき、既存事業者と新規参入事業者の間に競争力格差がある場合、競争導入のため、既存事業者の優位性を規制によって制限する一方で新規参入事業者に対しては規制を撤廃するなど、二重基準による規制適用のあり方。

規制緩和の変化

反町 民営化では、競争状態をつくることが重要だということですね。

鈴木 これまでを振り返って、もうひとつ感慨深いのは、規制改革の中身の変化です。1981年に臨調がスタートしたとき、これまでの規制緩和のテーマにどのようなものがあったか尋ねると、行政管理庁(当時)の役人が6つほど持ってきました。「トラホーム³患者の届出の廃止」「米飯提供業者の登録の廃止」といった類いのものでした。要するに、それまでの規制緩和は、もう使っていない規制、いらなくなった規制を整理する作業に過ぎなかったわけです。それが、やがて経済活動や国民生活に現に大きな影響を及ぼしている規制の撤廃に力点が置かれるようになっていくのです。

反町 転換のきっかけはどのようなものだったのでしょうか。

鈴木 規制緩和についての考え方は、細川内閣のころから次第に変化したと言えますが、それを決定的に変えたのが、第3次行革審を引き継いだ行政改革委員会に設けられた規制緩和小委員会です。行政改革委員会の設置法には「規制緩和の監視」とあったのですが、「監視」という言葉をめぐり、メンバーみんなで「ただウオッチしているだけでは意味が無い」という議論をしました。その中の一人が「watchdog(監視者)ではなく、auditor(監査役)だ」と、うまいことを言い出したのです。きちんと計画通りに進んでいるかを見るだけではなく、新しい問題を提起していこう。これを撤廃すれば経済構造の改革に役立つ、という規制を探し出していこうじゃないか、と大いに議論が盛り上がり、それを官邸に伝えますと、「結構だからやってくれ」ということで本格的に動き出した。それがときに「異端児」などと呼ばれつつ、今日に至るまで4代にわたって続いている規制改革にかかる委員会の源流です。

反町 やや毛色の異なる委員会だということですね。

鈴木 政府の審議会や委員会には、事務局の役人が書いたペーパーを委員が回し読みして「結構です」と言うようなところも多いのです。それが、こともあろうに政治がやるべき問題についてもものを言うとは何事か、行き過ぎではないか、と昨今も言われているのはご承知の通りです。

反町 細川内閣の前後に、規制緩和の考え方の変化の萌芽があったのはなぜでしょうか。

鈴木 大きな時代背景としては、欧米キャッチアップ型の経済システムが、バブルの崩壊をもって大体終焉を迎えたということです。そこから成熟した経済社会に入っていく。キャッチアップの時代は旗振り役が必要でした。誰に旗を振らせるかと言えば、官僚です。官僚が旗を振るには根拠がある。それが規

3 トラホーム：伝染性の角結膜炎。

制です。そのような仕組みがかつてはうまく機能していた。しかし、キャッチアップの時代が終わってしまえば、官僚に「これからの有望産業はどれですか」とは聞けない。官僚に限らず、誰も将来のことなど分かりはしない。個々が手探りの中で見付けていくしかない時代になった。みんなで努力してみる。失敗する者もあれば、成功する者もある。成功を積み重ねながら、明日の日本をつくっていくしかない。そのためには、行動の自由、発想の自由を与えなければならない。そのような構造的なメカニズムが機能し始めるとともに、規制緩和のあり方が変わっていったということです。

反町 官民関係の見直しということでは、大きな成果として行政手続⁴の法制の整備があります。

鈴木 1991年の第3次行革審の行政手続法5部会に参加したとき、学識経験者を中心にそれまでも行政手続の研究がされていましたが、失礼ながら法律学者の皆さんは実務をご存じないものですから、行政が不利益処分を行うときの聴聞や弁明の機会の手続はどうすべきか、というところを専らポイントにされていたように思います。私が「事後の救済手段として行政不服申立法があり、行政訴訟もあります。事前手続を入れる特別な意味が何かあるのですか」と尋ねますと、「事前なら官庁も結論を出していないから慎重に受け止めるが、事後になると意地になって変えないからだ」とよく分からない説明をされる。私は、「事前手続を設けるのはよいが、むしろ力を入れて改善すべきは行政の不透明なやり方ではないか」と主張しました。例えば申請です。民間事業者はお役所に御百度を踏み、お願いして説明する。膨大な申請書を作成し、お役人にそれを見てもらい、受理していただいて初めて申請がなされたことになる。受理されなければ申請がなかったものと見なす、というのが当時の行政のプラクティスでした。事業者にすれば、受理されるまでひたすら長い時間がかかり、また、それが官の不透明な裁量を招いていた面もあります。そうではなく、申請は事業者が法と自らの信ずるところに基づいて出せばよい。それに対して行政の側は条件が合致していなければ断ればよい。そのためには条件をはっきりさせておくべきであり、具体的な審査基準をつくっておく。審査ごとの標準処理期間を決めておく。拒否するときは書面をもって理由を明示する。「申請の受理」という言葉を死語にして、到達したとき申請の効力が発することとする。そのようなことを法律で実現しよう、と。

反町 1993年に成立した行政手続法⁵は、行政指導に法的な拘束力はないとする画期的なものでした。

鈴木 行政指導の内容は「あくまで相手方の任意の協力によってのみ実現される」という文言を条文に入れました。さら

に、相手方が行政指導に従わなかったことを理由として「不利益な取り扱いをしてはならない」、すなわち、江戸の敵を長崎で討つようなことをしてはならない。そういうことを骨子とする法律です。ただ、施行から10年経ちながら、未だに行政指導とは何か、その定義がはっきりしていないため、それぞれについて規範性があるのかないのか分からないという曖昧さが残っています。どうかしてそこをはっきりさせたいと思います。

反町 しかし、行政手続法は行政の姿勢に大きな変化をもたらしたのでは。

鈴木 霞が関では行政指導を出すとき、行政手続法違反と言われないか相当神経を使っているようです。

小泉政権時代の規制緩和

反町 そのような時代を経て、小泉政権で状況が大きく変化したものと思われれます。

鈴木 1995年がターニングポイントでしたが、当初は、「委員会が政治や役人のやることに口をはさんでくる」と随分と抵抗を受けたものです。それでもわれわれは、歴代の内閣と連携していくのは当然であるとしても「民間に委ねられるものは委ねるべきである」という規制緩和の哲学だけは一貫して持っていました。ところが小泉総理が就任され、ご自身、「構造改革なくして経済成長なし」、「民間でできることは民間に」という旗印を掲げられたのですから、われわれがやってきたことを加速しやすい環境になったと言えます。

反町 鈴木さんは、小泉政権では総合規制改革会議(現・規制改革・民間開放推進会議)で活躍されましたが、小泉前総理が活用された経済財政諮問会議との関係は。

鈴木 お互いに連動していました。彼らがわれわれの提言を基本ポリシーに折り込み、われわれはその基本ポリシーに折り込まれたものを具体論にするなど、車の両輪と言ってもよいかと思えます。

反町 特に、鈴木さんは医療制度の改革にご尽力されました。

鈴木 第1期、第2期の規制緩和委員会までは、IT、運輸、エネルギーなど経済的規制の分野を中心に取り組んできましたが、2001年の総合規制改革会議、つまり第3期に入る頃には不要な経済的規制はほぼ払拭されていましたから、今後は社会的規制に力を入れていこうということになり、医療、福祉、教育、農業などの分野に目を向けました。私は医療を担当することになったのですが、当初はまるで闇の中です。株式会社は駄目、混合診療⁶も駄目、医師会の意向で中央社会保険医療協議会が動き、物事を決める。レセプト(診療報酬明細

4 行政手続：申請に対する処分、行政指導、届出、不利益処分、命令等を定める手続等、行政が公権力を行使する際の手順、手続のこと。

5 行政手続法：1993年11月12日成立、1994年10月1日施行。行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、国民の権利利益の保護に資することを目的として制定された。法律に根拠のない行政指導には必ずしも従わなくてもよいことなどがルール化された。

書)は紙のまま社会保険診療報酬支払基金に持ってこい。そう
いった状況でしたが、今やほとんど方が付きました。一般小
売店で医薬品を販売することができるようになり、混合診療に
ついては一定の解決を得、IT化も促進されました。

反町 今後の課題は。

鈴木 残ったのが医療機関経営への株式会社参入の問題
です。われわれは、現行のすべての医療機関を株式会社に
せよなどと言っているわけではありません。株式会社形態で
やりたいという人がいれば、それを禁ずることはないのでは
ないか。上場規準に達する程度の規模を持ち、肝心な事柄は
上場企業と同じように経営内容をディスクロズしてもらうよ
うにするならよいのではないかと、そう申し上げているだけな
のですが、未だに根強い反発があります。「株式会社は営利主
義で医療をねじ曲げるからまかりならぬ」と。

反町 利用者、消費者のために全力を尽くす以外に存続で
きないのが株式会社の基本です。官は常に会社の営利性を
非難しますが、利益は売り上げから経費を控除した残額で
す。売り上げは、本当に消費者のために心血を注がねば、上
がりません。そのためには膨大な経費・投資が掛かります。そ
こを見ないで、配当ばかり気にするのは、官では、自ら売り
上げを上げる行為なくして、国の予算から入金するからです。
官では、いかに使うかのみが関心的ですから。

鈴木 偏見を持たれている方々と議論していますと、何やら
神学論争めいてきます。一度ご自分で会社を経営されてみた
らいかがか、とでも言いたくなります。

反町 国民の多くは、多様な経営形態の医療機関が切磋琢
磨することを望むのではないのでしょうか。

鈴木 よく勘違いされるところなのですが、「規制緩和した
が何も変わらない」という人がいます。私自身そう思います。
かつてある総理大臣が、「もっとも安上がりな経済活性化策が規
制緩和だ。公共投資はコストがかかるが、規制緩和はお金か
かからない」とおっしゃったとか。しかし、規制緩和すれば直
ちに経済が活性化されるわけではない。規制緩和そのものは
アクティブに経済に働きかけたりはしません。目指す目標、つ
まり経済の活性化、端的にいえばGDPの増大を達成するた
めの手段として、人々に行動する自由、発想する自由を与
えるのみです。その自由を最大限に活用して競争し、切磋琢
磨してもらい、知恵を出してもらわなければ、規制緩和の値打
ちは出ないのです。

反町 民間人が規制改革で自由に活動できるようになった
分野へ、果敢にチャレンジすることによって、はじめて社会は
変わる。それをしないで、天から変化が降ってくると思っ
ているのでしょうか。今までの習性から抜けていない。

鈴木 しかし、規制によって長年守られてきた業界にはそう
いったことを良しとしない人たちがいます。規制が撤廃され
たら自由な競争になってしまう。そんな行儀の悪いことは止
めておこう、というわけです。そのように、自分たちで知恵を
出して何かをしようというメンタリティを身に付けていない
人たちがいなければ、いくら規制を緩和しても宝の持ち腐れ
です。自由という宝を活かすには、例えば他の経営形態や他
の業種、すなわち異なった血液に入ってもらうことです。新
しい血液が競争を喚起すれば、古い血液も負けてはいられ
ないと活性化することでしょう。

反町 また鈴木さんは司法改革フォーラム⁷の会長として
も活躍されましたが、法曹も同様に競争環境が必要ですね。

鈴木 年間3,000人を目標とした法曹人口の拡大を実現
する。また、法科大学院を出た者の8割は新司法試験に合
格させる。そしてバイパスルートとしての司法試験予備
試験でも同程度の能力のある者はすべて合格させる。と
もかく人を増やすこと、これに尽きます。法曹人口の急増
をしきりに心配される方がいますが、全員が弁護士、検
事になるわけではありません。理非曲直をきちんと判断
できる法学部出身者は、組織マンとして使いやすい。で
すから司法試験の合格者は、間違いなく民間も欲しが
ります。何より、狭き門にすれば優秀な人材は集まり
ません。優秀な人材が欲しいのであれば、門戸を大きく
開くべきなのです。

反町 本当に長い間、わが日本の規制改革のために尽力
され、今後の日本の未来の方向性を決められた公的活
動に対し、心から深甚なる感謝と尊敬を申し上げます。
私どもも民間の立場から、先生の先駆的なご活躍を少
しでも前進するべく、役割を果たしてまいります。本
日は誠にありがとうございました。

規制改革・民間開放推進会議議長代理 / 株式会社旭リサーチセンター取締役会長

鈴木 良男(すずき よしお)

1934年愛知県生まれ。1959年東京大学法学部卒業、同年旭化成工業株式会社入社。1989年同社総務部長、同年取締役。1992年株式会社旭リサーチセンター代表取締役社長。1995年旭化成工業株式会社常任顧問(現職 / 2001年1月より旭化成株式会社に社名変更)。2004年株式会社旭リサーチセンター取締役会長(現職)。主な対外業務として、1981年第2次臨時行政調査会事務局調査員に。1991年第3次臨時行政改革推進審議会の専門委員、1995年行政改革委員会規制緩和と小委員会専門委員・参与、1998年規制緩和(後に改革)委員会委員長代理等を歴任。1995年日本商工会議所・東京商工会議所政策委員会委員。1999年司法改革フォーラム会長。2000年日本商工会議所行革問題研究会アドバイザー・経済法規小委員会座長。2001年内閣府総合規制改革会議委員。2002年同会議議長代理(現職 / 2004年より規制改革・民間開放推進会議議長代理)。2005年旭日中経章受章。著書に『規制緩和は何故できないのか』(日本実業出版社・1995)、『日本の司法ここが問題 弁護士改造計画』(東洋経済新報社・1995)、『暗闘NTT vs 郵政省』(講談社・1996)など。



加藤寛、山同陽一『国鉄・電電・専売再生の構図』
(東洋経済新報社・1983)

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。 h-bunka@lec-jp.com

6 混合診療：保険診療と自由診療(保険外診療)を併用する診療をいう。かつてはこのような診療をした場合、保険範囲外の診療について患者自身が費用を支払うに止まらず、保険範囲内についても保険扱いが認められなかった。規制改革により大きく是正された。

7 司法改革フォーラム：民間の立場から司法制度の改革を求めることを目的として、1999年に発足した民間団体。