

異質なものを受容する 社会への起点

安念潤司 氏 成蹊大学法学部教授 / 弁護士

特区において弁護士や医師、大学研究者といったスペシャリストを外国から招聘することが考えられる。その規制改革をどのように考えるべきか。成蹊大学法学部教授・安念潤司氏にうかがう。

スペシャリストの参入を 制限する理由

総合規制改革会議の中間とりまとめ(以下、中間とりまとめ)では、特区における「高度先端医療の推進」として「外国人医師の医療行為を可能とするため、医師免許を持たなくとも医療行為が可能『臨床修練制度』の適用拡大」という例示がなされています。人材、特に医師や弁護士などのスペシャリストについての規制改革をどのように考えるべきでしょうか?

安念 サービスの受け手から見た場合、例えば機械的な労務であれば、賃金の格差はあるにせよ、質にはそれほど違いがありませんから、誰のサービスを受けようが選択肢がそれほど広がるわけではありません。しかし、医師や弁護士といった高度な専門性を持つプロフェッショナルの場合、個々の能力の在り様は大きく異なります。単に技術レベルの上下だけでなく、提供されるサービスに多様性が期待できるわけです。つまり、消費者の立場からすれば、高度な技術や知識を

持つ外国人に来てもらうことは、利用可能なサービスの選択肢が広がることであって、歓迎すべきであり、制限しなればならない理論的根拠はないということになります。平たく言って、外国から優秀な人にどんどん来てもらえるなら、それに越したことはないわけです。

ところが、現状では参入を制限しているわけでは、消費者の利益から制限しているのではないとすると、供給する側の論理、具体的には日本国内のプロフェッショナルの業界団体の都合による規制ということになります。

では、なぜ多数決が原則の民主主義国において少数派の意見が通るのか。

農業の領域でいえば、ネギについて生産者と消費者のどちらが多いかという、論ずるまでもありません。しかし、一般消費者は圧倒的多数でも個々の利益は小さく、ネギが100円から200円になろうが、大多数の消費者にとって死活問題にはなりません。一方、ネギの生産者は圧倒的に少数でも、外国産の安いネギが入ってくれば、死活問題ですから団結

する。それが政治的圧力を形成するのです。

プロフェッショナルな



サービスについても、多かれ少なかれ同様のことが言えます。総人口に占める割合からすれば、プロフェッショナルはほんのわずかですが、死活の利益を持つから団結する。消費者の方は潜在的な不満を抱えていたとしても、そこそこ納得できるサービスが供給されていれば、死活の利害とまでは言えないから、その意見は政治的にまとまった声にはならないのです。

規制改革の議論では、そのような理由が前面に出ることは少ないようです。

安念 業界団体の本音としては、自らの死活問題が規制緩和に反対する真の理由だとしても、それを正面から打ち出したのでは、消費者の理解と共感を得られる保証はありません。制度の目的とするところを考えても、医師の資格は医師のためではなく患者のためにあり、同様に、弁護士の資格は依頼者のため、教員資格は学生・生徒のためにあるわけです。そこで規制緩和が議論になると、業界団体やそれを擁護する官僚組織は、いろいろな理屈を並べるわけです。

スペシャリストに関する規制としては、情報の非対称性、より実務的には言語の壁の問題が論拠とされると思われれます。

安念 そうでしょうね。しかし、現に治療を受けるために海外に出る日本人がいるわけです。臓器移植手術を受けるために、病気の子供を医者付きで飛行機に乗せる。渡航費用だけでも大変な負担です。それでも、他に手がなければ、そういう選択をする人たちが存在する。その事実をどう受け止めるのかが、問題です。患者にとっては、日本国内で外国の医師から日本で未承認の治療を受けることができれば、海外に行かなくて済むことになります。

日本も先進国ですから、医療にしても

一定のレベルにあるはずで。なおかつ、わざわざ外国の医師による治療を受けようとする人は、通常の疾患であるはずがない。特殊な、先進的・実験的な治療を望んでいるわけです。そういう人は、事前に徹底的に研究して医療機関を選択するはずで、情報の非対称性を論拠として規制を正当化することはできません。

弁護士についても同様のことが言えます。外国の弁護士は日本の法律を知らないし、日本語も満足にできない。だから活動は制限すべきだという。しかし、離婚や交通事故があった時、言葉もろくに通じないし、日本法も知らない外国の弁護士のもとに行く日本人がどこにいますか。法律のことをまったく知らない人でも、法律問題を解決するのに対話が重要なことくらいは分かっているはずで。市場に任せても、特定の分野で外国の弁護士でなければ困るクライアントだけが利用するだけで、言葉が通じなくて困るといった心配など一切必要ありません。

反対に、規制緩和したところで、ニーズがないからビジネスとして成立しないのではないかという懸念を持つ人がいるとすれば、それこそ日本のパターンリズムです。日本に参入しようとしている人々は、慈善事業をしたいわけではない。ニーズがないと思えば参入しませんし、トライしてニーズがなかったと判断すれば撤退します。外資系金融機関にしても、駄目だと思えば、去ります。証券などは市場ごと去ってしまうわけです。

異質なものに対する抵抗力

中間とりまとめでは、「国際交流・対内投資の促進」分野で、「国立大学・研究機関の長等への外国人研究者の任用の容認」、「外国人研究者の在留資

格要件(大卒等又は10年以上の実務経験)の緩和、在留機関(3年又は1年)の延長、在留資格範囲の拡大(研究に関連する投資・経営等)等」が挙げられています。知で国の力が問われる時代を迎える時、世界から優秀な人材を招くことは国策上重要な課題と思われれますが、研究者として日本の大学の風土をどのようにご覧になっていますか?

安念 それは大学の教員名簿を見れば、一目瞭然です。アメリカで、特に一流と評価されている大学の名簿を見ると、「原産地」がどこの国なのかまったく分からない氏名がずらりと並んでいます。日本の大学の名簿はずらりと漢字。それも、ほとんど四文字の氏名です。

わずか100年前には、日本の大学に「お雇い外国人」がたくさんいました。明治時代から比べても後退しています。本来大学という組織は、異質なものを受け入れるポテンシャルが高いものであるはずですが、気が付けば、異質なものに対する抵抗力が極めて弱い組織になっているということです。

わざわざスイスのビジネススクールやアメリカの格付機関にご指摘いただくまでもなく、ほとんどの日本人は自国の地盤沈下に危機感を感じています。教育についてもしかりで、韓国、台湾、中国では英語のうまい人がどんどん育っていますが、日本人だけはいつまで経っても英語が上達しない。何しろ日本にあるアメリカンスクールを出ても、上の学校は受験させないというほどの閉鎖社会ですから、子供の頃から異質なものに触れる体験がないわけです。

以上のもろもろの問題は、異質なものを受容することに対する忌避、という文脈でとらえることができます。今、日本で求められているのは、異質なもの、得体の知れないものに耐えるメンタリティでしょう。



特区もまさに多様性の受容ということですね。

安念 おっしゃるとおりです。特区のある種の先例に、アメリカの州の自治が挙げられます。十数年前、インディアナポリスで、フェミニスト運動によって猥褻取締条例ができました。その言い分というのは、ほとんどのポルノは女性蔑視のメッセージを発しているからけしからんというものです。つまり、男女同権的な性表現なら、もしもそういうものがあればの話ですが、規制すべきではないということになる。それを誰がどのような基準で判断するのか、私などには見当もつきませんが、そんな主張をそのまま条例にした。結局、連邦最高裁が違憲と判断しますが、私はそれに感心しました。田舎町とはいえ、そういう実験ができるのがアメリカ社会の器の大きさです。日本にはそういう寛容さがない。しょせん異質なものを内に抱えない、こぢんまりした金太郎飴のような組織からは、大したものを出できません。

詳細無比な作戦計画

日本に風穴をあけるという意味で、特区は期待できる制度ということになりますか？

安念 私も期待したいと思います。むしろ、特区構想などという代物が支持されるまで切羽詰まってきた、ととらえるべきでしょう。ついにこういうことでも言い出さなければ、突破口が開けない。全国一律ではしがらみによってどうにも動かない国なのだ、と多くの人が考え始めたのです。

なぜ日本では規制改革が進まないとお考えですか？

安念 私は英米の保守革命を手放しで礼讃するものではありませんが、イギリス

でサッチャーが、アメリカでレーガンがなぜ改革に成功したかといえば、国民の我慢が限界までできていたためです。1970年代の半ば、イギリスはゴミの収集ができなくなるというところまでいきました。アメリカでいえば1980年代、金利が20%にもなり、住宅ローンが払えない事態になった。

それに対して、今の日本は表面的にはまだ余裕があります。莫大な外貨準備があり、個人の金融資産は1,400兆円もあるという。しかし10年前に比べれば、確実に元気が失われています。待っているのは緩慢な没落です。日本はかゆいところに手が届く、コージィで、カンファタブルな社会です。急に英米のような状況には陥らないかもしれない。居心地がいいかもしれないが、静かに、少しずつ衰えていきます。

莫大な国債の残高を見れば、実は1970年代のアメリカやイギリスと同程度に追いつめられていると言えるかもしれません。

安念 それこそが問題なのです。日本の官僚というのは危機に瀕した時、驚くべき能力を発揮します。問題がなかったことにする、問題を見ないようにする能力です。危機を糊塗して、先送りにする。それがこの失われた10年間の対応です。その姿は先の大戦の時と驚くほどよく似ています。

日本の戦争指導者がアメリカの指導者と決定的に違う点は前線に出ないことです。だから戦況を把握できない。例えば、ガダルカナル島の攻防は、陸戦における太平洋戦争の天王山でした。その時、アメリカは海軍の最高指導者が集結しています。太平洋艦隊司令長官ニミッツ、第三艦隊司令長官ハルゼー、海軍長官ノックス。ノックスなどは軍人ではなく、新聞屋ですが、それでも前線に来

ています。日本はというと、海軍の最高首脳は誰一人現場にいません。連合艦隊司令長官の山本五十六さえ、トラック島に停泊中の戦艦大和にいた。そこには冷房が利いた長官室がありました。海軍大臣、軍令部総長はずっと東京です。東京初空襲は終戦の前年、昭和19年11月です。東京にいる指導者たちは土壇場になるまで深刻な危機感を持たなかったのではないかと思います。

今も同じです。指導者は東京にいたまま指示をするだけ。たまにワシントンやニューヨークに行っても、現場に触れることが少ない。だから危機感に欠ける。地理的な距離ではなく、心理的な距離感を言っているのです。

今、地方分権の必要性が言われていますが、東京で考えたことを全国一律で実施する中央集権型の意思決定と似ているということでしょうか？

安念 現在の経済産業省のあたりにあった海軍省の建物は、当時「赤レンガ」と呼ばれていました。その建物の中で、参謀たちは作戦命令書を作成するわけです。その作戦命令書の詳細さたるや驚くべきものがあります。微に入り細を穿つ計画を立てる。ところが実際に戦闘が始まると最初からつまずいて、何一つ計画通りにいかない。当然です。戦争には相手がいて、文字通り必死で向かってきます。彼らがこちらの思う通りに動いてくれるはずがない。机上の計画のために、どれだけの貴重な生命が犠牲になったか。

今もまったく同じです。官僚は全国一律に規制したいし、はじめから事細かに決めておきたい。現在、日本はアメリカや中国を相手に経済分野で「戦争」を遂行しているわけです。相手も真剣です。現場から遊離したまま、国際競争力を高めようと詳細に計画を立てたところで、かなうはずがありません。

官僚を責めるのは無意味

特区構想の現場の自治体に考えさせ、責任を持たせる思想は、前線にいる指揮官に指揮系統を委ねようとする考え方ですね。

安念 その点が極めて重要です。これまでが国が補助金や租税特別措置で面倒をみたが、今回は特段の措置は講じない。自由にさせるから、責任も持て。特区を成功させるには、その態度を押し通すことです。

霞が関の方では「行政としてお手伝いをしなければならぬ」と言い出すかもしれません。外国人の大学教官を増やそうとなると、文部科学省が音頭をとって、平成何年までに各大学は10%の外国人を登用するよう必要な措置を講ずるものとする、ということになりがちです。しかし、全国一律におしなべて国際化を図る、といったプログラムを作成すべきではありません。純血主義を貫き通す大学があってもいいし、半分は外国人の教授にして、英語で授業を行うという大学があってもいい。規制改革をして、あとは市場に任せるべきです。

官僚には手を出させるべきではない。

安念 まったくそのとおりです。ただし、官僚が権限を拡大しようとするにつれて、官僚自身を責めるのは無意味です。そうすることが彼らにとっての利益なのですから。かつての軍人も同様です。今から考えると、なぜアメリカ相手に開戦するという無謀な決断をしたのか不思議に思う。しかし当時、その決定に関わった軍人たちにとってはそれが最も無難な選択だったのです。当時、実際の決定権限は大佐クラスにありました。彼らがどういう人間かという、要するに軍隊という縦社会で、終身雇用でやっていく

官僚です。彼らがなぜ出世できたかといえば、陸軍士官学校や海軍兵学校で成績が優等だったからで、実戦では何の経験もない。今の学校秀才と同じです。そういう人間が決断に迫られると、常に最も無難な道を選びます。その積み重ねでズルズル危険な道へ傾斜していった。あの時、海軍の良識派がもう少し強く出ていれば、と残念がる人が今までもたくさんいます。では、石油が禁輸された時、アメリカに平身低頭して、戦争を回避する決断ができたか? できません。そうした場合、予見される国内の風圧は凄まじいと考えたはず。納税者から見れば、戦争するために軍人を養っているわけです。また軍人にしてみれば、戦争を回避するのは、自らの存在意義を否定することです。開戦は、軍官僚の利益にかなっていたのです。

日本が歴史の転換点において、なぜ大きな失敗をするのか。それは意思決定の仕組みをつくるのが苦手だからです。軍人は軍人の利益のため、官僚は官僚の利益のために行動するだけです。人は誰も自己保存本能に基づいて行動します。それを、道徳的に咎め立てても、何の意味もありません。要するに、そういう行動原理で動くことが分かっている組織に物事を決めさせる仕組みが間違っているのです。

今回の特区で、中央の官僚に口を出さないことを期待するのは、営利企業に対して損をするように行動せよ、というようなものです。手を出すな、と命令するしかない。それができるのは政治家だけです。官僚の関与を排除するためにも、国が補助金を付けたり、免税措置を講じたりする手当てはすべきではありません。失敗すれば、その自治体の首長が責任をとり、被害は当該自治体の住民の税金で賄うべきです。

計画の成否は現場指揮官である自治体の首長にかかっているということです。

安念 特区の成否は首長の手腕一つです。地方公共団体における首長の権限は絶大です。ビジョンを持ち、能力がある人が就けば、相当大きなことができます。反対に、この期に及んで前時代的な首長を選んでいる自治体は衰退していくでしょう。

あるいは官僚の中にも、地元に戻って、首長を目指す人が出てくるかもしれません。大多数は東京の赤レンガにいたい。せめて冷房の効いた戦艦にいたいと言うのかもしれませんが、権限さえ渡してくれれば、ガダルカナルにも行ってみせるという人物も少なからずいると思います。日本には優秀な人材がいるはず。だからこそ、仕組みが拙劣なのに、これだけ豊かな生活が維持できているのです。ただし、むざむざ才能を浪費する国であることも間違いありません。組織に埋没して能力を発揮できずにいる人が大勢います。特区の制度を設計する時は、ぜひそういう人たちの能力を最大限に引き出すことを考えていただきたい。特区が、異質なものを受容し活用する社会への起点となり、それが日本の再生につながることを期待したいと思います。

成蹊大学法学部教授 / 弁護士

安念 潤司(あんねん じゅんじ)

1955年生まれ。1979年3月東京大学法学部卒業。1979年4月東京大学法学部助手。1982年8月北海道大学法学部助教授。1985年4月成蹊大学法学部助教授。1992年2月弁護士登録。1993年4月より成蹊大学法学部教授(現職)。1996年4月東京大学先端科学技術研究センター客員教授。1999年8月東京大学国際・産学共同研究センター客員教授。

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

