

# 日本の貿易政策と政治システム\*

大山 耕 輔

はじめに

本報告の目的は、日本の貿易政策がこれまで自由化の方向にあったことを示すとともに、今後さらに日本市場の開放を進めるのに必要な政治システム上の条件を探ることである。以下では、次のように論じてゆきたい。一では、戦後日本の貿易政策が基本的には自由化政策であり、また自由化の政策転換をもたらしたのは政治的要因であったことを示す。二では、諸外国から批判されることの多い日本市場の閉鎖性がどれほどのものなのか、また構造障壁と指摘されるものの改善による市場開放の内容について検討する。三では、そうした市場開放を推進するため、日本の政治システムは条件を備えているかどうかについて考察する。

「政治が政策を決める (Politics decides policy.)」

アメリカ政治学会元会長のT・ロウイは、かつて、「政策が政治を決める (Policy decides politics.)」と述べたことがある。<sup>1)</sup>これは、外交、安全保障、経済、産業、健康、教育、福祉などの政策分野に対応して、影響力を持つアクターがそれぞれ異なるという多元主義の考え方を前提としている。だが、さらに分配、規制、再分配というような政策機能の類型に注目すると、それぞれの機能類型ごとにアクター間の政治過程もほぼ対応して類型化されるというわけである。この指摘は新鮮で衝撃的であった。

ロウイの指摘は正しく、政策決定過程を幅広く捉えたいときにはとくに有効なものである。しかし、ある政策がそれまでの方針を変えて別の方向を目指す政策転換の決定過程を捉えたいときには不向きである。こうした政策の変化や転換をもたらすものは、政治システムのなかで展開される政治過程である。このような場合には、ロウイの指摘とは逆に、通常いわれるような意味で「政治が政策を決定する」ことになる。

本報告が扱う日本の貿易政策の決定過程を検討すると、保護主義から自由貿易主義への政策転換を見いだすことができ、その政策転換には外圧や政治的リーダーシップの要素が効果をもったと解釈することができるのである。

## 保護主義から自由貿易主義への政策転換

戦後日本の貿易政策を概観すると、表1に見られるように、一九六〇年の「貿易・為替自由化計画大綱」以来、それまでの保護主義が自由貿易主義に政策転換されたことを見いだすことができる。それ以来、九〇パーセント以上の産業が自由化されているなかで、乗用車やコンピュータなど産業育成政策の対象とされた戦略産業を中心とする残存輸入制限品目の自由化、関税の撤廃や引き下げが少しずつ行われた。さらに資本自由化が、六七年の第一次から七三年の第五次まで段階的に実施され、技術導入も自由化されてきた。一九八〇年には改正外国為替法が実施されて、対外取り引き、資本取り引きは、原則自由・例外規制とされた。それ以来、日本の残存輸入制限品目は農産物だけとなり、現在、コメの関税化が、ガットのウルグアイ・ラウンドで大きな争点となっている。

このように、輸入政策における自由化が、一九六〇年と八〇年の大きな政策転換として行われ、それらの間に無数の小さな政策転換が行われてきたことがわかる。貿易政策のなかでは、輸入自由化政策がますます重要になってきており、欧米だけでなくアジアNIEsやASEAN諸国などの貿易摩擦の解決策として、日本市場の一層の開放が叫ばれていることを考慮すると、このような方向性は今後も変わらないと考えられる。ただし、管理貿易的な政策が先進国間の貿易摩擦対策として採用され始めていることも確かである。とりわけ輸出政策については、これまでの輸出振興策に代わり、各産業で輸出規制策をとらざるを得なくなっている。自動車や工作機械などの輸出自主規制が代表的である。さらには、日本市場における外国製半導体の二〇パーセントシェア規制などのように、輸入促進のため結果重視型の政策も採られ始めている。

表1 戦後の貿易・資本取り引きの自由化の歩み

1947年 8月		民間貿易再開
49	4	単一為替レート(1ドル=360円)の実施
	12	外国為替および外国為替管理貿易法施行
1950	6	朝鮮戦争勃発
	51	9 サンフランシスコ講和条約調印(52.4発効)
	52	8 IMFに加入
	55	9 GATTに正式加入(53.10仮加入)
1960	6	輸入制限の大幅自由化(「貿易・為替自由化計画大綱」)
	63	2 GATT11条国へ昇格
	64	4 IMF 8条国への移行(外貨予算制度廃止) OECD加盟
		5 ケネディ・ラウンドの開始(67.6終結)
		10 輸入自由化率92.8%達成
	67	7 第一次資本自由化実施(100%-17業種、50%-33業種)
	68	6 技術導入の自由化拡大
		7 ケネディ・ラウンドによる第一次関税引き下げ実施(1,910品目)
	69	3 第二次資本自由化実施(100%-44業種、50%-160業種)
	10	残存輸入制限55品目の自由化決定(71年12月末までに実施)
1970	9	第三次資本自由化実施(100%-77業種、50%-447業種)
	71	4 自動車の資本自由化実施
		8 第四次資本自由化実施(100%-228業種、50%-7業種を除く全業種)
		アメリカ、新貿易政策を公表(ニクソン・ショック)
	12	スミソニアン協定実施(1ドル=308円)
	72	7 技術導入の自由化実施
	73	2 円の変動制移行
		5 第五次資本自由化実施(5業種を除き原則100%)
		10 石油ショックの発生(第四次中東戦争)
	74	8 電子計算機の資本50%自由化実施
		12 ICの100%資本自由化、情報処理産業の資本50%自由化実施
	75	2 東京ラウンドの開始(79.12終結)
		6 小売業の資本自由化実施
1980	12	新外国為替法実施(対外取り引き、資本取り引きの原則自由化)
	86	1 農産物146品目、鉱工業品1,703品目の関税撤廃・原則2割カット
	89	4 工業製品1,004品目の関税撤廃実施
1991	4	牛肉、オレンジの輸入自由化実施
	92	4 オレンジジュースの輸入自由化

(出所)中北ほか、前掲書、20ページ。

## 今後予想される日本の貿易政策

日本の貿易政策の基調が自由貿易主義にあることから、今後日本の貿易政策の展開について、ある程度予想を立てることができる。

第一には、自由貿易主義の観点からは、問題とされる貿易不均衡の原因が、その国の貿易構造や景気動向などマクロ経済にかかわる構造的要因と解釈されやすい。したがって、貿易不均衡の是正策としては、為替レートの調整、米国の財政赤字削減、日本の内需拡大（公共投資拡大）といったマクロ経済政策は歓迎されるが、経常収支黒字の上限設定や分野別の輸入目標の導入などの管理貿易的ミクロ的政策は、一時的緊急避難的政策と位置づけられるだろう。ただし、平岩研究会の最終報告によれば、政府による毎年の経済見通しに、貿易黒字あるいは輸入の予測数値を掲げることが提案されており、今後これらの数値が単なる予測にとどまるのか、何らかの強制力を持つ目標になるのか、あるいはよりミクロな個別業種ごとの数値を設定するのかなどについて、議論を呼ぶことになろう。

第二には、日本は、貿易摩擦の交渉的解決に当たっては、ガットなどを活用する多国間主義 (multilateralism) を採用し、米国のスーパー301一条方式のような単独行動主義 (unilateralism)、日米、日欧による二国間主義 (bilateralism)、アジア太平洋地域を優先するような地域主義 (regionalism) などは、少なくとも日本側から積極的に採用することはないと考えられる。

第三には、パックス・アメリカーナ以後のポスト冷戦時代におけるパックス・コンソルシアのなかにあって、今後日本のリーダーシップや国際貢献がますます求められるようになり、日本も可能な範囲でこの要求に応じてゆくであろう。日本の国際貢献は、貿易摩擦の解消という消極的な面ばかりでなく、世界市場の拡大という自由貿易主義のよ

り積極的な面にも向けられるだろう。またODA（政府開発援助）など主に経済的貢献がより強まろうが、PKO（平和維持活動）など安全保障面での貢献もできる範囲で行うであろう。カネだけでなくヒトによる貢献が求められているからである。

第四には、第三ともかわるが、日本とアジアNIEsやASEAN諸国との貿易が増加しつつあることである。したがって今後、摩擦問題など貿易政策を考える上では、これらの地域との相互依存を前提としなければならないであろう。

## 二 日本市場の閉鎖性と市場開放

マンズフィールド元駐日米国大使は、日本市場について、「米国人が考えているほど閉鎖的ではないが、日本人が思っているほど開放されてもいない」と、かつて述べたそうである。このエピソードは、市場の開閉度を測る客観的な物差しがないことを物語っている。本節では、日本市場の閉鎖性がどれほどのものなのか、また、閉鎖性の要因といわれる構造障壁の内容について検討する。

### 公式の貿易障壁は低い

市場の閉鎖性を考えるとき、公式の数字を比較してみると、日本は、先進諸国のなかではもつとも開放的という結果が得られる。まず、関税負担率を見ると、日本は二・七パーセントで、アメリカ三・五パーセント、EC三・三パー

セント、カナダ三・二パーセント、オーストラリア六・七パーセントでもっとも低い。また、残存輸入制限品目で見ると、日本は十二品目（鉱工業品〇、農産品十二）で、アメリカ十七品目（鉱工業品二、農産品十五）、EC九九品目（鉱工業品二一、農産品七八）と比べてかなり少ない。

この結果、最近の日本における輸入の規模・水準は、欧米と比べて遜色ないレベルに達している。国民一人当たりの輸入額は、日本が一、九一〇ドルでアメリカは一、九三三ドルである。また、国民一人当たりの対米輸入額は、日本四三三ドル、イギリス四二三ドル、ドイツ四〇四ドル、フランス三八七ドル、イタリア一七九ドルであり、日本は欧州諸国より高い。またアメリカの国民一人当たりの対日輸入額は三七六ドルなので、日米間では、日本の方が一人当たりの輸入額で六〇ドルほど多いことになる。

### 低い製品輸入比率

ところが、製品輸入比率をとってみると、日本は欧米に大きく遅れていることがわかる。表2に見られるとおり、日本は、輸入総額では、アメリカやドイツに及ばないがフランス、イギリス、イタリアなどと同じ水準である。だが、製品輸入額では、カナダ、イタリアと同じ水準であるものの、その他の諸国と比べるとかなり低くなる。輸入総額に占める製品輸入比率は約五〇パーセントで、欧米諸国の七〇〜八〇パーセントの水準よりかなり低い。また一般に、経済規模が大きくなると輸入額も大きくなるので、経済規模を表す国内総生産（GDP）と輸入規模、製品輸入規模との比率をとってみると、どちらの比率も先進諸国中もっとも低い水準となる。一人当たり製品輸入額をとっても、やはり一番低い。

表2 輸入の国際比較：1991年

	日 本	アメリカ	カナダ	ドイツ	フランス	イギリス	イタリア
輸入総額(億ドル)	2,367	4,785	1,169	3,862	2,299	2,096	1,839
製品輸入額(億ドル)	1,203	3,827	1,005	3,007	1,894	1,658	1,275
製品輸入比率(%)	50.8	80.0	86.0	77.9	82.4	79.1	69.3
輸入・GDP比率(%)	7.0	8.6	19.9	24.9	20.5	20.6	15.9
製品輸入・GDP比率(%)	3.6	6.9	17.1	19.4	16.9	16.3	11.0
1人あたり 製品輸入額(ドル)	974	1,531	3,789	4,756	3,356	2,888	2,210

(出所) 日本貿易振興会『日本の製品輸入動向1991年』1992年、およびIMF,  
*International Financial Statistics Year Book*, 1991  
中北ほか、前掲書、40ページ。

表3 対外および対内直接投資の国際比較 1989年

	日 本	アメリカ	E C	イギリス	ドイツ	フランス
対外直接投資						
残高(億ドル)	1560	3760	3700	2130	1220	750
世界に占める割合(%)	11	27	26	16	9	5
対内直接投資						
残高(億ドル)	280	3740	2490	1350	740	510
世界に占める割合(%)	2	27	18	10	5	4
対外直接投資残高/ 対内直接投資残高比率(%)	5.6	1.0	1.5	1.6	1.6	1.5
対内直接投資残高/ GDP比率(%)	0.01	0.07	0.05	0.17	0.06	0.05

(注) ECに関する統計にはEC域内の直接投資は含まれない。日本に関する統計はオーストラリア、カナダ、EC、ノルウェー、スイスおよびアメリカの対日直接投資から推計したものである。

(出所) United Nations, *World Investment Report 1992*, 1992  
中北ほか、前掲書、101ページ。



なぜ日本の製品輸入比率が低いのだろうか。大きく分けて二つの要因が考えられる<sup>(4)</sup>。

第一には、日本の加工貿易構造が考えられる。日本における天然資源の賦存状況からみて、日本では、輸入の相当部分が石油などのエネルギーによって占められ、輸入した資源により、製品を組み立てて輸出するという加工貿易パターンが構造化されやすい。日本は、欧州諸国と違いアメリカと同様、人口が多く経済規模が大きいから、貿易に依存せずむしろ内需によって成長してきた。しかし製品輸入については、消費大国のアメリカと違い、八五年のプラザ合意後の円高と平成（バブル）景気でかなり改善されたものの、最近の不況による輸入停滞もあるが、基本的に製品輸入が伸びにくい構造になっているのである。

第二には、個々の産業における製品輸入を分析すると、系列に代表されるような排他的取り引き関係、国内企業を優遇する差別的な政府調達、基準・認証制度などの構造障壁が、日本への製品輸入の阻害要因になっているという指摘である。ただし、同様の分析方法を用いて日本市場は閉鎖的でないという実証研究や、八五年以降の製品輸入の急拡大で他国と同じ水準に近づいたという指摘もある。

第一の要因は、製品輸入全体の構造的な視点からのものであり、第二の要因は、個々の産業の視点からのもので、両者は矛盾するものではない。日本は、製品輸入しにくい基本的構造をもっているが、個々の産業に立ち入って検討してみると、輸入障壁となる要素が製品輸入の水準に影響していると解釈できるのである<sup>(5)</sup>。

## 低い対内投資

表3に示されているように、日本の対外投資は、近年活発で先進国のなかでも大きい割合を占めているが、対内投

資はそれとは不釣り合いにわずかな割合しかない。対外投資残高と対内投資残高の比率を比較すると、アメリカは一・〇でほぼ均衡しており、他の先進諸国は一・五〜一・六でやや対外投資が上回っているが、日本は五・六と圧倒的に対外投資が大きくなっている。GDPに占める対内投資残高の割合でも、他の先進諸国が〇・〇五〜〇・一七パーセントなのに対し、日本は〇・〇一パーセントと非常に低い。

日本は、日米構造協議でアメリカから対日投資の拡大要請を受け、外為法を改正し、九二年一月から施行している。旧外為法では、対日投資はすべての分野で事前の届け出が求められていたが、この改正で一部の業種を除き、事後報告でよいことになった。<sup>(6)</sup>また、旧外為法には、「国内の同種事業の活動に著しい悪影響を及ぼす恐れがある」業種であれば、すべて制限できる広範な裁量を認める規定があつたが、この規定は削除された。

この規制緩和の効果を評価するのはまだ時期尚早かもしれないが、なぜ日本への投資が増えないのだろうか。

一九九〇年一月に通産省が行つたアンケート調査によると、日本へ進出している外資系企業が、日本市場で事業を行うにあつては障害を感じている割合は六七・三パーセントである。<sup>(7)</sup>このうち四五・一パーセントの企業は、「多少障害はあるが、日本企業と条件は同じである」と感じている。また、日本企業とは異なる障害を感じている企業と、「日本企業と条件は同じだが、本国と比較すると障害は多い」と感じている企業が一一・一パーセントずつある。

このアンケート結果は、日本市場で事業を行うにあつての障害が、外国企業だけに排他的に存在するというよりは、日本企業も含めて日本市場への新規参入がそもそも難しいことを示している。<sup>(8)</sup>

外資系企業が、対日直接投資の阻害要因としてあげたものには、①日本企業との競争が厳しい(約六割)、②土地価格の高騰(約五割)、③労働コストが高い(約四割)、④ユーザーの要求水準が高い(約四割)、⑤原材料が高い(約三

割)、⑥既存取り引き系列に参入しにくい(約二割)、⑦為替リスクの存在(約一割)などがある。これらを見ると、事業を行うにあたってのコストの高さと、日本市場の特異性が障害と感ぜられることがわかる。政府による公的規制が障害と感ぜられる比率は小さいが、他のアンケート調査によると、金融や医薬品などの部門では、規制が障害と感ぜられる比率は大きいという。

これらの障害は、日米構造協議でアメリカが日本に指摘した問題点(①投資・貯蓄、②土地、③流通、④独禁法、⑤系列、⑥価格メカニズム)と似ているばかりでなく、ガットの貿易政策審査報告における指摘、アメリカ通商代表部の外国貿易障壁年次報告書での指摘などとも共通している。貿易障壁は、政府による規制もあるが、それ以上に市場自身の取引慣行などの方がより重要のようである。<sup>(10)</sup>

注目すべきことは、日本の外国(外資系)企業が輸入を活発に行っている点である。<sup>(11)</sup>一九九〇年度における製造業に属する外資系企業による輸入額は三兆六、〇〇〇億円で、日本の輸入総額の九・八パーセントを占めた。他方、輸出額は約九、〇〇〇億円で、日本の輸出総額の二・一パーセントにとどまっている。輸入額が大きいのは、石油、電気機械、精密機械、化学工業、医薬品などの産業である。また、外資系企業の輸入比率(輸入額/仕入れ高)は、全産業で四七・五パーセント、製造業で五〇・七パーセントであり、外国に進出した日本企業の輸入比率が、全産業で一・七パーセント、製造業で一・〇パーセントであるのと対照的である。<sup>(12)</sup>

外資系企業が輸入を活発に行う理由としては、第一に、外資系企業の日本進出の重要な動機が日本市場での販売にあり、そのためには海外の本社からの輸入品を仕入れ販売するという方法がとられやすいためである。第二に、日本における内外価格差の存在は、外資系企業にとっては、輸入により利益を獲得する機会があることを意味するため

ある<sup>①</sup>。

いずれにせよ、対内投資を活発に受け入れることは、輸入を飛躍的に拡大する効果がある。フレッド・バーグステイン国際経済研究所（IIE）所長の試算によると、日本の構造障壁が全廃された場合、アメリカの対日輸出は八九億〜一八二億ドル増加するという<sup>②</sup>。今後、対内投資を活発にするための優遇策と、障害と感ぜられるものの除去が課題となつてこよう。

### 三 日本の政治システム

これまで検討してきた市場開放を推進するのは政治過程である。日本は、そのための政治的条件を備えているであろうか。ある程度備えている、というのが本報告の立場である。この問題を考察するため、日本における政府と市場の関係、政治と経済の関係についての議論を整理し、ネットワーク多元主義という見方の有効性を、石油産業と小売り流通業における規制緩和を事例として検討したい。

#### ネットワーク多元主義

政府と市場の関係をみると、政府優位とみるのか市場優位とみるのかの基本的な見方の違いがある。従来の議論では、日本は政府優位であるとの見方が有力であった。古いところでは日本株式会社（Japan Inc.）論や官僚優位、エリート論、新しいところではC・ジョンソンの発展指向型国家（developmental state）、S・クラスナーの強い国家

(strong state)が代表的である<sup>(15)</sup>。だが高度成長期までの日本ならともかく、現在の日本では、市場がグローバル化して巨大で複雑になり、以前ほど政府や官僚を必要としなくなった。また、政策決定過程は、政府や省庁が一方的に決めているわけではなく、外庄をはじめ、政党、業界団体などの利益集団、他の省庁、内閣のリーダーシップ、マス・メディア、世論などが、多元的に作用しあつて決まってくる性格のものである。そこで、むしろ市場が優位にあるとする多元主義の見方が有効になつてきた。

多元主義の見方にもさまざまなものがある。そのうちR・サミュエルの相互了承 (reciprocal consent) の政治論は、政府と市場の間で合意が得られた場合には政策は有効だが、合意が得られないときは有効でないことを強調する<sup>(16)</sup>。またケント・カルダーの反応国 (reactive state) は、外交政策上のイニシアティブを独自には展開できず、もっぱら外庄に対応する国 (日本) をイメージする<sup>(17)</sup>。日本がアメリカのように、教科書通りの原子論的な多元主義であると主張する者はほとんど見当たらず、問題関心に依じて、政府の役割の意義や政府と市場の相互作用の意義を、そのモデルの中に取り入れようとしている。

ここでは、ネットワーク多元主義の見方を提示したい。この見方の特徴は、日本政治を基本的には市場優位とみるが、政府と市場の間には性格の異なる二つのネットワーク関係が成立しているとみる。それらは、既得権 (vested interest) ネットワークと改革ネットワークであり、日本の政治システムは、これら二つのネットワークの競合から説明できるとする。

既得権ネットワークは、業界と省庁と政治家 (族) の間で、有利な規制・指導と補助金、天下りポスト、票と政治献金などを交換しあう、生産者の利益をめぐる長期多角的関係を指している。そして、そうした既得権をめぐるネット

トワークは、各業界や部局ごとに成立しており、互いの既得権を犯さないという暗黙の了解がある。しかし、生産者の利益を重視したこれまでのシステムを改革しようというネットワークが力をつけてきた。市場開放や自由化を求める外圧、生活者や消費者、納税者の利益を重視するよう訴える世論やマス・メディア、改革を旗印にした「新党」による政権交代、改革実現にリーダーシップを発揮する政治家、臨調や行革審などの権威ある改革提言主体、競争を望む改革派企業、改革の波に乗る有利さに気づいた官僚制などの提携により、少しずつシステムの改革が実現しつつある。

### 石油産業と大店法の規制緩和

ここでは、ネットワーク多元主義という見方の有効性を、八〇年代後半に実現した石油産業の規制緩和アクション・プログラムと、大店法の緩和改正を事例として検証しておきたい。

規制緩和は、対外不均衡の解消に直接の効果を持つわけではないが、間接的には内需と輸入の拡大に役立つ。貿易摩擦対策としては、より直接的な市場開放策が今後必要となろうが、そのために必要な改革ネットワークの形成がどのようなものなのかを考察する上で、これまでに実現した規制緩和における改革ネットワークを検討することは意味のあることと思われる。

大店法は、九〇年に届出制の運用適正化措置が行われ、九一年に緩和改正された。それは、外国流通業の新規参入を促すことをねらったものだった。この問題は、マス・メディアで大々的に取り上げられ、今後も大店法の廃止を含む議論が行われるだろう。これに対して石油産業の規制緩和は、石油業法の緩和改正まではゆかず、許認可権の運用

をソフト化する内容のアクション・プログラムにとどまり、しかも参入よりも投資・需給・輸入の規制緩和であった。ガソリンの輸入を、精製会社だけでなく商社にも認めようという更なる規制緩和が今後行われようとしているが、大店法と比べると、石油産業にはエネルギー安全保障の観点から多くの規制が残されている。

これらの規制緩和はなぜ実現したのだろうか。改革ネットワークは、どのように既得権ネットワークを乗り越えられたのだろうか。いくつかのポイントを指摘することができる。

第一に、改革ネットワークのなかでは、外圧が規制緩和を政治問題化したことが最大の要因である。日本の規制緩和は、一九八五年九月のプラザ合意による円高以降、主にアメリカによる市場開放・内需拡大の要求を受けてから実現するようになった。大店法が緩和改正されたのは、日米構造協議でアメリカからの圧力を受けて、日本が法改正を公約したからである。また通産省が、国内精製主義という従来の石油産業政策を転換し、ガソリンなどの石油製品を直接輸入するための法律（特定石油製品輸入暫定措置法）を一九八五年に制定したのは、当時、アメリカや国際エネルギー機関（IEA）からガソリン輸入の自由化圧力を受けたためであった。

第二に、国内世論やマス・メディアの関心も規制緩和に前向きであった。日経四紙（日本経済・日経産業・日経金融・日経流通）に現れた「規制緩和」というキーワードを含む記事の件数を検索してみると、規制緩和関連の記事は、八〇年代には数百件にすぎなかったものの、その後増加し続け、大店法の緩和改正が決まった九〇年には約二、〇〇〇件に達した。八〇年代前半の土光臨調当時の増税なき財政再建を中心とした行政改革や、八七年四月一日に実現した国鉄の分割民営化などと比べて、シンボルやイデオロギー・理念の上での派手さはないが、マスコミは高い関心をもって規制緩和を報道し世論形成に影響を与えたと評価できよう。

第三に、具体的な改革案の形成については、「最大限尊重され」実行される可能性の高い第二次行革審とその事務局、および通産省の所管原局の果たした役割が大きかった。規制緩和による効果はつきりしなくては政治家はなかなか積極的になれない。行革審と通産省の審議会は具体案を提示してきたが、その骨格を練ったのは事務局であった。総務庁と通産省は、事務局どうしの折衝を繰り返すことにより状況認識の共通化を図り、業界対策の戦略を共同して練ってきた。前者は法改正、後者は運用改善と、緩和の程度で違いがあったものの、規制緩和の必要性については一致したのである。通産省が改革推進寄りになったことは、既得権ネットの一角が崩れ、改革推進派のネットが強化されたことを意味するものであった。

第四に、結局のところ、最後まで反対し続ける業界をいかに説得するかが最大の焦点であった。このため通産省の審議会は、業界の利益を代表する委員の不満や意見を表明するガス抜き場、あるいは妥協点を探る舞台となったのである。また、実質的な不利益を補償する見返り策を実施することが決定され、商店街支援三法で総額一、六二一億円融資や補助、石油産業活性化センターという財団法人の設立などが行われることとなった。

第五に、以上のほかにも規制緩和を支持するグループが活動した。経済審議会や公取委の研究会、あるいは経団連などの財界が規制緩和の必要性を訴えた。業界のなかで、改革派寄りの企業や業界団体が、審議会などで規制緩和を訴えたり、通産省の行政指導に正面から対決しようとした。これらの活動をマス・メディアは好意的に伝え、世論も規制緩和を基本的には支持したのである。

このように、大店法と石油産業の規制緩和は、ネットワーク多元主義という見方から説明できるものである。



おわりに

日本の貿易政策は、今後自由化の方向にあるだろう。ただしいくつかの個別分野では、輸出抑制策と輸入促進策が実施されており、今後、製品輸入と対内投資を促進する政策がますます必要となると考えられる。日本の貿易障壁が、政府の公的規制よりも、市場の日本的取引慣行や商慣習にある以上、単なる規制緩和だけでなく、外国の製品や企業を新規参入させる何らかの優遇策が求められよう。高度成長期までの日本は、自国の製品や企業の輸出を優遇したが、今後は、自由貿易の枠のなかで他国の製品や企業の輸入を「優遇」するのである。<sup>20</sup>

このような輸入「優遇」政策を推進するため、ネットワーク多元主義の日本政治システムは、ある程度の結果は出せるだろう。日本市場の慣行・制度あるいは心理・態度は不変ではなく、変化を起こすインセンティブや政策があれば十分に変わると考えられるからである。

(1) Theodore J. Lowi, "Four Systems of Policy, Politics, and Choice," *Public Administration Review*, July/August, 1972, p. 229.

(2) 「基礎コース 日米摩擦の経済学」<sup>⑩</sup> 日本市場の閉鎖性」(『日本経済新聞』一九九三年一〇月一九日)。本節は、同記事に多くを負っている。

(3) 同上。数字は一九九一年のもの。

- (4) 中北 徹・浦田秀次郎・原田 泰『なぜ市場開放が必要なのか』(三田出版会、一九九三年)、四一〜二ページ。
- (5) ウィリアム・R・クライン「日本」(小宮隆太郎、横堀恵一、中田哲雄編『世界貿易体制とウルグアイ・ラウンドと通商政策』東洋経済新報社、一九九〇年)、五七〜六〇ページは、目に見えない日本の障壁についての計量経済的アプローチの研究を整理している。
- (6) 「基礎コース 日米摩擦の経済学」⑬ 対日直接投資」(『日本経済新聞』一九九三年一〇月一三日)。事前届け出が必要な業種は、①国の安全保障または公の秩序維持等にかかわる業種(航空機、武器、火薬、原子力、宇宙開発、生物学的製剤製造業、運輸業、警備業、通信業、放送業等)および②経済協力開発機構(OECD)の資本自由化コード上、自由化を留保している四業種(農林水産業、鉱業、石油業、皮革または皮革製品製造業)だけである。
- (7) 中北ほか、前掲書、一〇九ページ。
- (8) 同上、一〇九〜一一〇ページ。
- (9) 通商産業省『通商白書(総論)平成五年版』(大蔵省印刷局、一九九三年)、二二二ページの第三二〜二七図を参照。
- (10) ウィリアム・クライン、前掲論文、五四〜六ページ、「基礎コース 日米摩擦の経済学」⑬ 日本市場の閉鎖性」前掲記事。
- (11) 中北ほか、前掲書、一〇六〜一〇八ページ。
- (12) ただし、外資系企業が進出国の輸入に寄与する度合いは、日米間でほとんど変わらないというデータもある。たとえば、在日米系企業の仕入れ高・輸入比率(三九・八パーセント(九一年))と在米日系企業の仕入れ高・輸入比率(四三パーセント(八七年))の場合である(「基礎コース 日米摩擦の経済学」⑬ 対日直接投資」前掲記事)。
- (13) 中北ほか、前掲書、一〇八ページ。
- (14) フレッド・バーグステン「市場開放は日本の消費者にとって利益に」(『日経ビジネス』一九九三年一〇月四日号)、一八〜一九ページ、「基礎コース 日米摩擦の経済学」⑬ 日本市場の閉鎖性」前掲記事。

- (15) チャルマース・ジョンソン『通産省と日本の奇跡』(TBSブリタニカ、一九八二年)、Stephen D. Krashner, *Defending the National Interest* (Princeton: Princeton University Press, 1978).
- (16) Richard Samuels, *The Business of the Japanese State* (Ithaca: Cornell University Press, 1987).
- (17) Kent E. Calder, "Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State," *World Politics* (Vol. XL, No. 4, July 1988), pp. 517-541.
- (18) 詳しくは、拙稿「行政指導の規制緩和」(『レヴアイアサン』一二号、一九九三年四月)、五八〜七六ページを参照。
- (19) グレン・フクシマ「経済教室 動き出す規制緩和」⑦ 対外不均衡解消は困難」(『日本経済新聞』一九九三年一月一日)。
- (20) 自由貿易主義の視点からは、内外無差別・機会均等の原則が当然である。いくつかの産業(とくに政府規制の強い産業)でこれまで採られてきた自国優先主義(他国排他主義)は、この原則に立つて改革される必要がある。

\* 本稿は、一九九三年十二月十一・十二日に早稲田大学国際会議場で開催された国際シンポジウム「貿易摩擦の政治経済学」(フリードリヒ・エーベルト財団、ドイツ日本研究所、早稲田大学現代政治経済研究所共催)に提出して報告した私のペーパーを若干修正した上で印刷したものである。なお、シンポジウムに提出されたペーパーは英訳され、今年中に出版される予定である。

