

令和 4 年 6 月 1 日現在

機関番号：11301

研究種目：国際共同研究加速基金（国際共同研究強化(A））

研究期間：2019～2021

課題番号：18KK0358

研究課題名（和文）調整型市場経済レジームの自由主義化をめぐる政策変化と政策実施過程の国際比較分析

研究課題名（英文）Comparative analysis of policy changes in the coordinated market economies

研究代表者

西岡 晋（Nishioka, Susumu）

東北大学・法学研究科・教授

研究者番号：20506919

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 11,500,000円

渡航期間： 24ヶ月

研究成果の概要（和文）：日本とドイツはともに、「資本主義の多様性論」でいうところの、「調整型市場経済」に該当する。調整型市場経済はアメリカを典型とする「自由主義型市場経済」とは異なる市場経済の特徴をもつ。ところが、近年では、自由主義型市場経済をモデルとする制度改革が進められ、調整型市場経済の自由主義化が進んできた。自由主義化は政府の縮小や非市場的メカニズムの改革を通して市場経済の活性化を図ることに狙いがある。しかしながら、実際には自由主義化が進む中であっても、むしろ政府による規制が強化される場合もある。本研究は、日本とドイツの競争政策を事例にして、自由主義化が進む中で、政府による規制強化が進められたことを明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、規制緩和や市場への政府介入の縮小を狙いとする新自由主義のアイデアが潮流化するなかであっても、実際には経済的規制を強化する制度改革が行われる場合があることを明らかにした点で学術的な意義をもつ。とくに近年の調整型市場経済の変化と踏まえた研究は依然とした希少であり、その点でも貢献は果たしている。

本研究での競争政策の比較分析を通じて、日本における政策能力や規制能力の不足や課題が浮き彫りになった。このことは、今後の日本の競争政策だけでなく、政策・規制能力の向上が必要であること、それには何が必要なことなのかを示すことで、社会的な意義ももつといえる。

研究成果の概要（英文）：Both Japan and Germany are categorized as the 'coordinated market economies' as described in the "Varieties of Capitalism" theory. The coordinated market economies have different characteristics from the 'liberal market economies' typical of the U.S. In recent years, however, institutional reforms modeled on liberal market economies have been promoted, leading to the liberalization of the coordinated market economies. The aim of liberalization is to revitalize the market economy through the reduction of government and reform of non-market mechanisms. In fact, however, even in the midst of liberalization, there are cases in which government regulation is rather strengthened. This study focuses on the competition policies of Japan and Germany as cases to show how government regulation has been strengthened under liberalization.

研究分野：政治学

キーワード：調整型市場経済 政策過程 政策変化 競争政策

1. 研究開始当初の背景

比較政治経済学の「資本主義の多様性論 (varieties of capitalism)」は先進資本主義諸国を「自由主義型市場経済 (liberal market economy)」と「調整型市場経済 (coordinated market economy)」の二つのタイプに分類し、市場経済の制度上の差異を明らかにした。この分類によると日本とドイツはともに調整型市場経済に分類される。しかしながら、近年では、日独両国において、アメリカ型の自由主義型市場経済をモデルとする制度改革が行われ、自由主義化が進められてきた。通常、自由主義化は「大きな政府」から「小さな政府」への転換を意図しており、結果として国家の役割は小さくなることが予想される。とくに市場経済に関しては、規制緩和や国営企業の民営化などを通じて、市場に対する国による介入を縮小し、市場経済を活性化することが目指される。しかし、果たして自由主義化は単純に国家の縮小につながるのだろうか。本研究は、このような疑問点から出発している。

2. 研究の目的

「資本主義の多様性」論は市場経済システムを、ドイツを代表とする「調整型市場経済」とアメリカを典型例とする「自由主義型市場経済」との二つに区分して、「市場経済」と一口に言っても実際には制度的に多様性があることを示し、調整型市場経済においては非市場的なメカニズムも重要な役割を果たしていることを明らかにした。日本もまた、資本調達、企業間関係、企業統治などの面で自由主義型市場経済とは異なる特徴をもち、調整型市場経済に分類される。

ホールとソスキスが編んだ『資本主義の多様性 (varieties of capitalism)』が刊行されたのは2001年のことである (Hall and Soskice 2001 [2007])。それ以降、資本主義の多様性に関する学術的な議論や研究が進んだが、同著が依拠しているデータの多くは1980年代頃のものであり、自由主義型と調整型の二類型は、80年代当時の状況を映し出したものといえる。しかしながら、1990年代、2000年代になり、経済のグローバル化や金融資本主義化が進み、調整型市場経済の国が自由主義型市場経済を模範とする改革を進めていくようになる。日本でも三公社の民営化、郵政民営化、金融ビッグバン、規制の緩和、公務員の削減など、さまざまな改革が行われてきた。これらの改革は、基本的には新自由主義のアイデアを基盤としており、市場経済の活性化と公共セクターの縮小を意図している。企業や経営団体は基本的にはこうした自由主義的改革を支持するだろう。自由主義化の進展は、政策過程における企業権力の優位性を示すものと理解できる。

しかしながら、実際には自由主義的改革は企業権力の優位性を示す場合もあれば、そうでない場合もある。多くの先行研究は前者の事例に焦点を当てており、後者の政策過程やその政治的メカニズムは十分に明らかになっていない。本研究は後者に目を向け、新たな見解、すなわち、自由主義的再編にともなって国家による規制が強化される場合もあることを示すとともに、その政治的メカニズムを解明する。それが、本研究の目的である。

3. 研究の方法

本研究では、日本とドイツにおける競争政策 (独占禁止政策) に主たる焦点を当て、定性的な事例研究法を用いて分析を行った。今日の政策過程の特徴を知るには、その政策分野で積み重ねられてきた歴史的背景や制度遺産を明らかにする必要がある。このような歴史的制度論の見解に依拠して、とくに両国における競争政策の歴史的発展過程とそれが今日の政策過程に及ぼす影響を与えているのかを明らかにしようとした。より具体的には、当該政策分野を所管する官公庁などが公表している各種の一次資料や数量的データ、新聞記事、研究者等による二次分析等を幅広く渉猟し、政策過程や歴史的な変遷を追跡するという方法をとった。

ドイツ滞在時に、新型コロナのパンデミックが発生し、ドイツ国内もロックダウンがたびたび実施され、滞在予定の大学が閉鎖されるなどしたため、研究活動を予定通りに進めることは難しかった。それでもなお、共同研究者とは適宜連絡を取り、研究上の助言を受けることができた。また、EU競争法の執行組織であるEU競争総局の担当官やEUの競争政策に関する研究を行っている教員に話を聞き、デジタル経済に関する規制政策の立案に向けたワークショップに参加するなど、現地での滞在は研究を進展させるための貴重な機会となった。

4. 研究成果

日本とドイツの競争政策の歴史は第二次大戦直後の時代にまでさかのぼる。日本の競争政策の中心となる法律は独占禁止法 (独禁法) であるが、同法は戦後間もない1947年に制定された。同時に、独禁法を所管する公正取引委員会も設置されている。世界中を見渡してみても、この段階で競争法を備えている国はほとんどなく、独禁法の制定はアメリカ、カナダに次いで世界で3番目とされる。ドイツも、それから遅れるほど10年、1957年に日本の独禁法に相当する競争制限禁止法 (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) が制定され、執行機関である連邦カルテル庁も創設された。日本では、競争法の執行機関は基本的に公正取引委員会に集約されているが、ドイツの場合、連邦カルテル庁、連邦経済エネルギー省、各州カルテル庁に分散されている。ドイツは連邦制を採用しているため、各州の領域内での事象は当該州の力

ルテル庁が担当するが、経済的・社会的にも大きな影響をもつ事象を取り扱うことになる連邦カルテル庁が、ドイツの競争政策の主要アクターとみなすことができるだろう。

日独の市場経済を規定する諸制度は第二次大戦後の占領期に大きな変貌を遂げた。両国では戦前において、経済力の増強を意図して、カルテルを一定程度認める政策をとってきた。しかしながら、終戦後、連合国による占領政策の下、戦前の経済制度を抜本的に改めるための改革が進められ、日本では財閥解体、ドイツではカルテル解体が行われた。両国で戦後いち早く競争法が制定されたのは、競争原理を基本とする市場経済システムの構築を意図した占領政策による影響が大きい。戦前期においてすでにシャーマン法とクレイトン法という競争法を完備していたアメリカの方針が、日独の競争政策の形成に大きく寄与したといわれる。

第二次大戦後にアメリカの強い影響下で形成されたという点で、日独の競争政策は共通する歴史的背景をもつ。とはいえ、競争法の制定過程及びその後の展開を振り返ると、両国には相違も存在する。日本の独禁法は日本の非軍事化と民主化を企図した GHQ（連合国軍最高司令官総司令部）、アメリカ占領軍の強い影響下で制定され、厳格な規制を伴うものだった。これに対しては経済界やその意向を受けた政治家らから強い反発があり、その後まもなくして法改正が行われ、規制の緩和が図られた。執行機関である公正取引委員会も設置されたものの、規制緩和を意図した法改正を経て、独禁法の執行も停滞した。1977年には、オイルショック時のカルテル事件の発生とそれへの世論の強い批判を背景として、独禁法史上初めて、規制の強化を目的として法改正が行われた。しかしながら、その後も公取委による独禁法の運用は抑制的な状況が続き、しばしば「吠えない番犬」とも揶揄された。

しかしながら、近年では公取委の執行は活発になってきている。その契機となったのは1989年に開始された日米構造協議である。この協議でアメリカ政府から独禁法の規制強化と厳格な運用が求められ、日本政府はそれに応じる形で法改正や公取委の体制強化を行った。さらに、2000年代の小泉内閣では構造改革が推進されたが、その一環として、健全な市場競争の実現を意図して競争政策の拡充が内閣の基本方針となった。実際に独禁法の改正による規制の強化や公取委の人員の拡充などが進められた。さらに最近では、いわゆるデジタル・プラットフォーム企業に対する規制が政府全体の課題となり、競争法上の観点からも検討が行われ、独禁法や公取委の役割は高まってきている。

最近でこそ日本でも競争政策の重要性が認識され、公取委による執行も活発になってきたが、少なくとも90年代に入るまで独禁法の執行は低調であり、アメリカと比較すると、罰則もそれほど厳しくはなかった。ただし、時期によっては運用が強化されることもあり、その点では執行が状況依存的であるとも指摘できるだろう。これに対してドイツでは、競争政策・競争制限禁止法の運用は厳格さと一貫性を比較的保ってきたといわれる。両者を分かつ要因は何であろうか。複数の要因が考えられるが、政策パラダイムの有無が有力な要因の一つとして挙げられる。ドイツでは、経済学者のオイケン（Walter Eucken）らが「オールド自由主義（Ordoliberalismus）」を戦前期から提唱されていた。「Oldo」とはラテン語で「秩序」を意味する言葉で、オイケンらが自らの理論を展開した雑誌のタイトルとなっている。このことから、「オールド自由主義」、あるいは彼らが拠点とした大学の名前から「フライブルク学派」といった名称が定着した（泉水2001）。Oldoの原義からもわかるように、オールド自由主義の主張は、自由な市場をモデルとする古典的自由主義とは異なり、市場経済においても一定の秩序を保つことが必要であること、秩序を形成・維持するためには国家による介入も厭わないことを謳う。しかし、この主張は国による集権的な統制経済や計画経済をモデルとするものではない。あくまでも市場経済の原理を核に据えた理論である。重要なのは市場における競争をいかに確保するのかにある。したがって、カルテルや独占といった競争を制限する行為や状態に対しては批判的な見解をとり、その種の反競争的行為・状態を抑止・解消して市場における競争秩序を確保することが国家の重要な役割として認識される（高橋1981：27-34）。

ドイツでの競争法（競争制限禁止法）の制定は日本よりも遅く1957年のことだったが、制定に向けた議論自体はすでに47年から開始されている。日本では議論の開始から法律の制定まで時間を置かず迅速に進められた一方で、独禁法の制定後に経済界からの強い反発を受け、法改正を余儀なくされた。これに対してドイツでは議論の開始から法律が実際に制定されるまで10年もの歳月を要したが、そのことは議論が一定程度熟した上で法律の制定に至ったことを意味する。戦後のドイツにおける競争政策の制定過程では、日本と同じくアメリカの影響が強かったとはいえ、オールド自由主義のようにドイツ独自で発展を遂げてきた理論も大きく作用している。いわゆるヨーステン委員会が47年に発足し、そこで競争法の制定に向けた検討が進められたが、委員会から当時のエアハルト経済大臣に提出された法案はオールド自由主義の見解を反映したものだ。52年には、ヨーステン法案を下敷きにした政府法案がまとまり、経済界からの意向も踏まえつつ、最終的に競争制限禁止法の制定に至った（泉水2001）。

戦後のドイツでは、オールド自由主義や「社会的市場経済（soziale Marktwirtschaft）」のアイディアが政策パラダイムとして機能し、競争政策を含め経済政策を方向付ける役割を担った。競争政策のそもそものアイディアはアメリカから影響を受けたものだが、ドイツの場合には、そのアイディアを独自の理論で補完・修正し、いわば「土着化（localization）」を図ったといえるだろう。アイディア学派的政治学の知見によれば、規範の定着には、その国固有の価値観や規範に合わせて修正を施す土着化が必要であるとされる（Acharya 2004）。これに対して日本では、オールド自由主義のような独自の理論を発展させることはなく、アメリカという外圧に

押される形で競争政策を形成したために、土着化を図ることがなかった。その結果、競争政策の停滞が起きたものと理解できるだろう。

しかしながら、近年では新たな展開も見られる。既述のように、日本でも最近では競争政策の役割の重要性が認識されるようになり、規制強化に向けた法改正が行われ、執行体制の強化を目的に公取委の人員や予算も拡充してきた。ドイツでは、最近では2017年と21年に競争制限禁止法が改正され（17年が第9次改正、21年が第10次改正）とくにインターネットなどのデジタル分野での市場支配の抑制を意図した規制強化策が盛り込まれた。加えて、日本と同様に、ドイツの連邦カルテル庁も予算や人員の増強が図られている。こうした動向に、両国の競争政策における一定の収斂傾向を見出すこともできる。とはいえ、日本とドイツを比較したとき、政策能力や規制能力の点で無視しえない差があることも事実である。ドイツの競争政策は先進的な取り組みで世界からも注目が集まる一方、日本の独禁法の動向が関心を集めることは少ない。連邦カルテル庁は、2019年にFacebookに対してデータ収集の制限命令を課したことに表れているように、GAFA（Google、Apple、Facebook、Amazon）のようなデジタル・プラットフォーム企業に対する取り組みで群を抜いている。経済的・社会的あるいは政治的にも影響力を高めてきたデジタル・プラットフォーム企業をいかにコントロールするのかは、EU全体の課題として認識されており、EUは2022年にデジタル市場法やデジタルサービス法の合意に至り、世界に先駆けて規制強化を進めている。ドイツ競争制限禁止法の改正も、そうした動きと無縁ではない。

本研究は、日独の競争政策の展開を分析し、自由主義化が進む中であって、必ずしも政府の役割が完全に縮小してしまうわけではなく、実際にはむしろ、競争政策のように、政府による規制が強化される政策分野もあることを見出した。規制強化が進められてきたという点では両国の競争政策に共通性もあるが、ドイツは新たにルールを作り上げる「ルール形成者（rule maker）」の側面をもつものに対して、日本は依然として「ルール追従者（rule taker）」にとどまっているとみなせる（cf. Lavenex, Serrano, and Büthe 2021）。このような違いはなぜ生まれるのだろうか。本研究は、戦後の競争政策形成期における政策パラダイムの存否について言及したが、その遺産が依然として作用しているのだろうか。あるいは、ドイツの場合にはEUの影響力を考慮せずに政策展開を論じることはほとんど不可能ともいえるが、こうした外的環境の違いも含めて、どのような要因が両国の政策能力や規制能力の差異を生んでいるのか、さらなる探索が必要である。

これらの研究成果の一端は、国際学会での報告や図書の分担執筆（『ポスト・グローバル化と国家の変容』所収）といった形で公表することができた。そのほか、ドイツ滞在中に得た知見や資料を活かしつつまとめた研究成果として単著（『日本型福祉国家再編の言説政治と官僚制』）や教科書（『行政学』）なども公刊した。計画年度中には間に合わなかったが、今後も研究成果を発表、公刊していく予定である。

引用文献

- 泉水文雄（2001）「ドイツにおける競争政策　1998年の第6次改正とその後」
（<http://www2.kobe-u.ac.jp/~sensui/sensui01.pdf>）。
- 高橋岩和（1981）「西ドイツ競争制限禁止法制定史（一）」『神奈川法学』16(1)：1-53。
という点がポイントとなる。経済のアイディアに基づいて、市場の競争秩序を維持するため
- Acharya, Amitav (2004) 'How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism,' *International Organization*, 58(2): 239-275.
- Hall, Peter A., and David Soskice (eds.) (2001) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press. [遠山弘徳・安孫子誠男・山田鋭夫・宇仁宏幸・藤田奈々子訳（2007）『資本主義の多様性　比較優位の制度的基礎』ナカニシヤ出版]
- Lavenex, Sandra, Omar Serrano, and Tim Büthe (2021) 'Power transitions and the rise of the regulatory state: Global market governance in flux,' *Regulation & Governance* (2021) 15(3): 445-471.

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 西岡晋	4. 巻 170
2. 論文標題 人工物の行政学	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 季刊行政管理研究	6. 最初と最後の頁 1-3
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 3件）

1. 発表者名 Susumu Nishioka
2. 発表標題 Political Realignment and Policy Change in the Coordinated Economy
3. 学会等名 The European Consortium for Political Research (国際学会)
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 Susumu Nishioka
2. 発表標題 Trajectory of Competition Policy in a Coordinated Market Economy
3. 学会等名 International Public Policy Association, The 5th International Conference on Public Policy (国際学会)
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 Susumu Nishioka
2. 発表標題 How Does Institutional Investor Gain Political Power?: Political Opportunity Structure and Corporate Governance Reform in Japan
3. 学会等名 International Political Science Association, 26th World Congress of Political Science (国際学会)
4. 発表年 2021年

〔図書〕 計4件

1. 著者名 岩崎正洋編（西岡晋ほか分担執筆）	4. 発行年 2019年
2. 出版社 ミネルヴァ書房	5. 総ページ数 280（担当章：130-152頁）
3. 書名 大統領制化の比較政治学（西岡晋担当章：第6章政治の大統領制化と政策過程の変容）	

1. 著者名 岩崎正洋編（西岡晋ほか分担執筆）	4. 発行年 2021年
2. 出版社 ナカニシヤ出版	5. 総ページ数 282（担当章：237-268頁）
3. 書名 ポスト・グローバル化と国家の変容（西岡晋担当章：第8章 規制国家化する国家：日本型市場経済の自由主義的再編と国家の規制能力）	

1. 著者名 西岡晋・廣川嘉裕編	4. 発行年 2021年
2. 出版社 文眞堂	5. 総ページ数 336
3. 書名 行政学	

1. 著者名 西岡晋	4. 発行年 2021年
2. 出版社 ナカニシヤ出版	5. 総ページ数 419
3. 書名 日本型福祉国家再編の言説政治と官僚制：家族政策の「少子化対策」化	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
主たる渡航先の主たる海外共同研究者	ヴェグリッヒ カイ (Kai Wegrich)	ヘルティ大学院・公共経営研究科・教授	
主たる渡航先の主たる海外共同研究者	フライシャー ユリア (Fleischer Julia)	ポツダム大学・経済・社会科学部・教授	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関			
ドイツ	Hertie School of Governance			
ドイツ	University of Potsdam			
ドイツ	Hertie School of Governance			
ドイツ	University of Potsdam			