

『消費者契約法と規制緩和』に関する研究会（第2期）報告書

私法としての消費者契約法
— 実効性のケーススタディー —

「消費者契約法と規制緩和」に関する研究会
座長 東京大学教授 落合誠一
事務局 株式会社損保ジャパン総合研究所

平成16年4月1日
財団法人 損保ジャパン記念財団

目 次

はじめに

| | |
|----------------|---|
| 1. 研究会の趣旨 | 1 |
| 2. 消費者契約法と規制緩和 | 1 |
| 3. 試論としての本報告書 | 4 |

第一部 わが国の規制改革と消費者契約法

| | |
|--------------------|----|
| 1. 第一部の目的 | 5 |
| 2. 規制改革と規制緩和の意義 | 6 |
| 3. 規制の代替としての消費者契約法 | 10 |
| 4. 消費者政策の費用便益分析 | 11 |
| 5. 結語－消費者契約法のとらえ方 | 13 |

第二部 ケーススタディー

はじめに

| | |
|---------------------------|----|
| 1. 規制緩和と消費者契約法との関係のタイポロジー | 14 |
| 2. 契約の機能的タイポロジー | 14 |
| 3. ケーススタディーの検討対象と方法 | 15 |

第一章 損害保険

| | |
|----------------------|----|
| 第一節 題材選択の趣旨 | 19 |
| 第二節 市場概観 | 20 |
| 第三節 当該取引をめぐって生じるトラブル | 22 |
| 第四節 問題となる契約への対応策 | 24 |
| 第五節 市場へのインパクトと反応の分析 | 30 |
| 第六節 消費者契約法の果たしうる機能 | 31 |

第二章 デビットカード

| | |
|----------------------|----|
| 第一節 題材選択の趣旨 | 32 |
| 第二節 市場概観 | 33 |
| 第三節 当該取引をめぐって生じるトラブル | 36 |

| | | |
|-----|-----------------|----|
| 第四節 | 問題となる契約への対応策 | 38 |
| 第五節 | 市場へのインパクトと反応の分析 | 46 |
| 第六節 | 消費者契約法の果たしうる機能 | 47 |

第三章 携帯電話

| | | |
|-----|------------------|----|
| 第一節 | 題材選択の趣旨 | 49 |
| 第二節 | 市場概観 | 50 |
| 第三節 | 当該取引をめぐって生じるトラブル | 52 |
| 第四節 | 問題となる契約への対応策 | 54 |
| 第五節 | 市場へのインパクトと反応の分析 | 57 |
| 第六節 | 消費者契約法の果たしうる機能 | 59 |

第四章 ネットオークション

| | | |
|-----|------------------|----|
| 第一節 | 題材選択の趣旨 | 61 |
| 第二節 | 市場概観 | 62 |
| 第三節 | 当該取引をめぐって生じるトラブル | 64 |
| 第四節 | 問題となる契約への対応策 | 66 |
| 第五節 | 市場へのインパクトと反応の分析 | 71 |
| 第六節 | 消費者契約法の果たしうる機能 | 78 |

第五章 介護保険

| | | |
|-----|------------------|----|
| 第一節 | 題材選択の趣旨 | 80 |
| 第二節 | 市場概観 | 81 |
| 第三節 | 当該取引をめぐって生じるトラブル | 83 |
| 第四節 | 問題となる契約への対応策 | 86 |
| 第五節 | 市場へのインパクトと反応の分析 | 95 |
| 第六節 | 消費者契約法の果たしうる機能 | 99 |

| | | |
|------|--|----|
| おわりに | | 99 |
|------|--|----|

「消費者契約法と規制緩和」に関する研究会（第2期）参加者・開催日・テーマ一覧

| | |
|--------------------|-----|
| 1. 研究会委員・外部発表者・事務局 | 101 |
| 2. 研究会の実施状況 | 101 |

はじめに

1. 研究会の趣旨

「消費者契約法と規制緩和」に関する研究会（第2期）は、第1期の研究会¹の成果を踏まえ、さらにそれを前進させるものとして発足した。その第1回会合は、1999年12月27日に開催され、以後、鋭意研究を進め、2003年4月11日の第20回会合をもって終了となった。本研究会の基本目標は、規制緩和の時代における消費者契約法の意義を明らかにすることであるが、2000年5月12日に消費者契約法（平成12年法律第61号）が成立したことから、第1期と同様な規制緩和との関係でのその理論的な解明を進めることに加えて、第2期においては、消費者契約法が現実の取引市場のなかで果たしている役割の分析にも力を注ぐこととなった。

第2期の研究成果をまとめた本報告書は、以上の経緯からも明らかなように二部構成である。すなわち、第1期の研究の継続でもある主として理論的な側面での検討は、第一部「わが国の規制改革と消費者契約法」が取り扱い、また消費者契約法の実際の機能面の検討は、第二部「ケーススタディー」がその部分となる。ケーススタディーは、市場へのインパクトと反応との分析を中心として、「損害保険」、「デビットカード」、「携帯電話」、「ネットオークション」、「介護保険」の5種類について実施・検討した。

2. 消費者契約法と規制緩和

(1) 規制と緩和の意義

消費者契約法と規制緩和との関係を検討するには、まず規制緩和の意義が問題となる。換言すれば、第一に、ここでいう規制の意義が、また第二に、その緩和の意味するところがそれぞれ問題となる。規制の意義については、様々な理解があり得るであろうが、本研究会の検討文脈においては、国家の人の行為に対する強制力ある介入と捉えることができるであろう。この理解からは、公法のみならず私法も視野に入ることになる。

公法は、基本的に国家による直接的な介入であるが、私法は、裁判所を通じての国家の介入であり、間接的な介入ではあるが、いずれにしても国家が一定の規制目的のもとに人の行為に介入する点では、公法も私法も同じであり、両者ともに規制にほかならない。従って、私法の自立性といっても、私法ルールの実現が最終的には国家の政策目標と権力によって支えられるものである以上、公法と私法の差は、あくまでも相対的なものであり、私法であるがゆえに国家の政策目標と国家による権利の実現から完全に自立することはないのである。逆にいえば、私法も政策目標実現のために一定の有用な役割を果たし得るの

¹「消費者契約法と規制緩和」第1期研究会は、1998年10月から1999年7月にかけて合計8回実施され、その検討結果は、落合誠一監修「消費者契約法と規制緩和に関する基本問題報告書（安田火災記念財団叢書 No.60）」（1999年11月）として公表された。

である。もっとも同じ規制ではあっても、国家の介入が直接的か、間接的かは、公法と私法との大きな相違であり、この相違は、市場における私法の重要性との関係において、後述の通り、看過できない意義を有する。

次に規制緩和における緩和の意義であるが、わが国の場合、規制緩和は、公法規制、特に業法による規制の緩和との意味で語られる場合が多かった。これは、経済社会生活の隅々まではりめぐらされた業法に基づく官主導によるいわゆる戦後体制があり、その体制のもとでは、「お上」による民間活動への広範かつ直接的な介入が当然視されていたが、戦後体制ではうまくいかないことが誰の目にも明らかとなり、構造改革を進めることが大方のコンセンサスとなったことと関係する。すなわち、「お上」の介入は、むしろ極力制限すべきであり、民間の創意と活力による自由な経済活動こそが経済社会システムの中核となるべきであるという国家としての基本的政策の転換があったからである。

このことを象徴する出来事は、金融行政等に顕著に現れた業法による規制の失敗であり、こうした一連の失態によって官主導による経済運営の危うさが明らかとなり、「お上」の介入は必要最小限のものに止め、市場メカニズムをより重視する経済社会システムへの自覚的な転換を大胆に進める政策が、広く国民の支持を受けることとなり、その流れのなかで規制緩和が大きく叫ばれることになったのである。

いわゆる戦後体制、すなわち、規制緩和が基本政策となる以前の時代においては、敗戦の荒廃からの早期復興を目標として国家の積極的介入を広範囲に認める福祉国家的・計画経済的な政策が基本とされ、その法的裏づけとしての業法の隆盛があったのであり、それ故に国家による民への広範かつ直接的な介入はむしろ当然であり、むしろ良きことであると受け止められていたのである。従って、市場メカニズムを正面からわが国の経済社会システムの中核にすえるとの考えは、戦後体制からの明確な決別としてある意味では革命的でさえあったのであり、それへの大胆な転換は、大きな痛みを伴う大改革と受け止められたのである。

このようにみえてくると、わが国における規制緩和とは、業法に代表される公法規制から私人の経済活動を解放することであり、その私人の経済活動の自由を確立することは、とりもなおさず市場メカニズムをより重視する経済社会システムへの大胆な転換であり、自立した事業者・消費者による自由な取引活動を活発化させて、それを経済社会システムの中心にすえることである。従って、その方向への施策を積極的に推進することが、規制緩和のスローガンをもって語られることの意味であったのである。この点は、早い段階から市場メカニズム重視を経済社会システムの基本として確立している社会であるアメリカの場合の規制緩和とは大いに異なるのであって、わが国とアメリカでは、同じ用語であっても規制緩和の意味するものが異なり得るのは、当然ともいえるのである。

(2) 消費者契約法と規制緩和

こうしたわが国の規制緩和は、官による広範かつ直接的な介入は極力排除して私人によ

る自由な取引活動を基本とすべきであるとの政策的主張であるから、このことは、これまでの経済社会システムの基本であった業法を中心とする公法の縮小化であり、同時にそれは、市場メカニズムと親和性のある私法の民事ルールの実質化の主張となって現れる。第一に、市場の基本原理は、私人の経済取引活動の自由の確保であるから、私人の行為に国家が直接的に介入する公法よりも、間接的な介入に止まる私法の方がより市場メカニズムとはなじむものである。第二に、わが国は、これまでは業法中心であったから、その反射として果たすべき役割が相対的に小さかった私法は、それに対応した極めて貧弱な状況にあるが、貧弱な私法をそのままにしていたのでは、市場メカニズムをより重視する経済社会システムに相応しいものとはいえず、従って、市場の基本原理である自由と親和性のある私法を業法に代えて中心にすえる方向での変革が必要である。第三に、私法は、市場メカニズムの機能をより効果的に発揮させる方向で貢献できる部分があるとの認識である。こうした考え方・認識に基づく主張が、わが国の規制緩和に沿うものとしての消費者契約法の早期立法化を推進する重要な法政策的バックグラウンドとなったのである。

この点をより消費者契約法に即して述べれば、第一に、消費者契約法が創設する法的ルールは、私法の民事ルールであるから、業法ルールのように国家が直接的に私人の行為に介入するものではなく、その意味において経済活動の自由と親和性があるのみならず、業法ルールの大幅な縮小化を進めることと同時に、新たに民事ルールとしての消費者契約法を制定することは、市場メカニズムをより重視する経済社会システムへの転換を進めるとのわが国の基本政策に沿うものである。第二に、市場が有効に機能するためには、情報の偏在や交渉力の格差の問題への対応が重要であり、こうした格差は、事業者間取引においてよりも、消費者取引においてより顕在化するから、消費者契約法が創設する法的ルールとしての事業者の情報提供努力義務、消費者の契約取消権、不当条項の無効は、市場の効率化、市場の失敗への対応を意識したものであることである。第三に、市場取引において事前的な予測可能性を増加させる民事ルールを創設することは、消費者取引市場の参加者の取引費用削減に寄与するものであり、消費者契約法が創設する包括的で予測可能性の高い民事ルールは、この点を意識したものとなっていることである。

(3) 規制緩和と公法

もっとも私法と市場メカニズムとは親和性があるということは、公法が市場メカニズムと全面的に不調和であるということをももちろん意味するものではない。市場の機能を十分に発揮させるためには、例えば、取引の基礎となるプロパティライト (property right) が重要であるが、プロパティライトは、究極的には憲法によって支えられる必要があるし、また市場において重要な公正競争の維持には、独禁法が必要である。このこと等からも明らかな通り、市場は、私法のみで支えられるものではないのはいうまでもない。

しかし業法に基づく官による行き過ぎた民間の経済活動への介入を修正し、市場参加者の自由を回復させようとするわが国の規制緩和の基本的な政策目標からすると、まだまだ

不必要な国家による直接的な介入が広範囲に残存していることは事実であり、わが国の公法と私法のバランスは、市場メカニズムをより重視する経済社会システムに相応しいものには程遠い状況にある。従って、その適切なバランスを実現するためには、依然としてなお業法の全面的な見直しを進めることが必要である。かかるわが国の現状においては、規制緩和のもとに業法の縮小と私法の充実を依然説き続ける必要があるのである。

3. 試論としての本報告書

いずれにしても、「消費者契約法と規制緩和」をいかに理解すべきかは、すこぶる難問であって、まだまだ残された課題は多く、しかも検討した論点であっても、本研究会メンバーの見解は必ずしも一致しているわけでもない。従って、本報告書は、あくまでも多様な理解が存在することを前提としての一試論にとどまるものに過ぎないが、難問に挑戦しようとする方々にとって、もし本報告書がいささかでも資するものがあるとすれば、われわれ研究会に参加した者一同にとって、それはまことに望外の幸せである。

第一部 わが国の規制改革と消費者契約法

1. 第一部の目的

第一部では、規制改革の文脈の中で消費者契約法にはいかなる位置づけを与えられるか、という問題を検討する。検討の対象となる課題を、より敷衍して述べれば次のようになる。

規制改革（当初は規制緩和）という政策は、20世紀の最後の四半世紀を通じて、次第に世界の主要国に浸透していった。それを現時点でふりかえれば、経済活動に関する国家と市場との役割分担に関する考え方が大きな転換を経るプロセスであったと言ってよい²。他方、消費者契約法は平成12年（2000年）にわが国で成立した法律であるが、これを消費者政策の一環と見れば、経済活動に対して国家が関与する方法の一つとして、国家の役割に関する考え方のこのような転換と消費者契約法の制定とは整合的なものか否か、を考えてみる必要がある。本稿が解明しようとするのは、その点である。

ところで、規制改革ないし規制緩和政策に対するわが国での理解には、国際的に確立された理解と必ずしも一致していない点があるように思われる。その結果、規制改革（規制緩和）と消費者契約法の関係についても、理解し難い意見が示されることがある。たとえば、消費者契約法の立法に至る過程でなされたと伝えられる「規制緩和の時代に新たな規制を導入することは流れに逆行するものではないか」という批判³は、その一例である。他方、消費者契約法の立法を推進する論者からは、「規制緩和の時代であればこそ消費者契約法が必要となる」という論理も示されたが⁴、これもまた規制緩和に関する標準的な考え方からは、十分な説得力があるとは言い難い。こうした点について検討するため⁵、本稿では、まず、規制改革（規制緩和）の意義について、国際的な文脈とわが国における理解とを整理する（2.）。次いで、消費者契約法の制定に際してわが国で抱かれていたと思われる期待を取り上げ、それが十分な根拠を持っていたか否かを検討する（3.）。その上で、消費者契約法を規制改革との関係において正当に評価するための理論枠組を呈示するとともに（4.）、他方で規制改革の文脈を離れた、より広い観点から消費者契約法に意義を見出す可能性を指摘し、第一部の結びとする（5.）。

² このプロセスについては、ややジャーナリスティックではあるが、ダニエル・ヤーギン＝ジョゼフ・スタニスロー（山岡洋一訳）『市場対国家』（1998年）が詳細に描き出している（同書の引用頁数は日経ビジネス人文庫版による）。

³ 落合誠一「消費者契約適正化立法の必要性」ESP306号24頁（1997年）、落合誠一ほか「討論・規制緩和と消費者契約法（中）」NBL679号37頁（山本豊発言）（1999年）などに、こうした意見の存在が報告されている。

⁴ たとえば松本恒雄「規制緩和と消費者法の課題」『田中誠二先生追悼・企業の社会的役割と商事法』703頁以下（1995年）。

⁵ 本文に掲げたような見解については、落合（監修）・前掲書（註1）16～17頁（小塚荘一郎）（1999年）でも簡単に論じたことがある。

2. 規制改革と規制緩和の意義

(1) 規制緩和政策の世界史的意味

規制緩和政策は、1980年に成立した米国のレーガン政権によって開始されたと、わが国では一般に考えられている。しかし、これは歴史的事実に反する。米国では、規制緩和はすでに1970年代から進められており、当初それを推進したのは、むしろ民主党の政治家であった⁶。したがって、共和党政権や保守主義との関連で規制緩和政策を理解することは、正確とは言えない。

1970年代の米国において規制緩和が始められたことには、十分な理由がある。まず、1970年代は、石油危機の時代であり、国際通貨制度が大きな動揺を経験した時代であった。地球環境問題（公害問題）に対する意識も芽生え、他方で規制の数は際限なく増えて行った。失業率の増大とインフレーションが同時に進行するという、従来は想定していなかった現象が現実のものとなる中で、それまでの経済運営のあり方を根本的に見直さなければならぬという認識がコンセンサスを得ていったとしても、不思議ではないであろう。

他方、それが米国から始まった理由は、米国において、経済活動をコントロールする手段として規制が多用されていたところにある。いわゆる混合経済の思想にもとづいて、経済活動に対する政府の介入が必要とされたときにも、米国では、主要産業を政府部門が直接保有・運営するという欧州諸国で多く採用された方法は採られなかった。それに代えて用いられたのが、民間資本による企業の保有はそのままに、価格の設定や参入・退出等についての規制を定めるという手法だったのである⁷。その結果、政府の関与を縮小するための手段は、必然的に規制の改革となった。

こうした客観的な事情は、1970年代の米国において規制緩和政策が出現するための必要条件であったと言えよう。これに対して、いわば十分条件をなしたのが、規制の実効性に関する研究の蓄積であった⁸。最も代表的な研究はシカゴ派の経済学者であるスティグラーによるものである⁹。スティグラーは、自然独占の典型とされてきた電力事業に関する料金規制や、情報の非対称性を是正するための制度である証券法上の開示規制について、その効果を実証的に検証した。その結果を見るかぎり、規制の有無は統計的に有意な差異をもたらしていないとスティグラーは主張する。「市場の失敗」の可能性を否定するわけではないが、従来米国で行われてきた規制は、それに対する有効な対処となっていないとされたのである。規制を通じて経済活動を国家のコントロールの下に置こうとする政策は、このようにして、正当性を否定されていった。米国が規制緩和政策へと舵を切ったことは、その当然の帰結だったのである。

⁶ 規制緩和のパイロット・ケースとも言うべき航空規制緩和のきっかけをつくったのは民主党の有力政治家であったエドワード・ケネディ議員であり、包括的な規制緩和プログラムは、同じく民主党のカーター政権において開始された。参照、ヤーギン＝スタニスロー・前掲書〔註2〕下巻270頁、川本明『規制改革』132～133頁〔1998年〕。

⁷ ヤーギン＝スタニスロー・前掲書〔註2〕上巻19頁、93頁。

⁸ 川本・前掲書〔註6〕133頁参照。

⁹ ジョージ・J. スティグラー（余語将尊＝宇佐美泰生訳）『小さな政府の経済学』（1981年）（原著：GEORGE STIGLER, THE CITIZEN AND THE STATE (1975)）。

(2) 主要国における規制改革

1980年代から1990年代へと進むにつれて、規制に関する従来の政策スタンスを改めようとする動きは、米国以外の主要国へと波及して行った。1995年にOECD（経済協力開発機構）が公表した報告書は、いまや「規制改革」と呼ばれるようになったこの動きについて、「規制による負担を削減し、維持される規制についてはその質とコスト効率とを向上させようとする大胆なプログラムを開始する国の数は、OECDの内外において増加しつつある。」¹⁰と述べた。しかし、この政策が各国において持つ意味は、米国における規制緩和の意味と、まったく同じではないように思われる。

その理由は、米国以外の国においては、経済活動に対する国家の関与の方法が異なっていたからである。すなわち、欧州諸国や主要な発展途上国では、基幹産業における生産手段の国有化が中心的な政策であった。この考え方は、システムとしての社会主義を拒みつつ市場経済の欠陥に対処するという発想にもとづいており、「混合経済」等と呼ばれていた。こうした政策がとられていた国においては、国営企業の「民営化」が、国家の関与を縮小する上で最も重要な方策となる。それを他国に先駆けて実行していったのは、英国のサッチャー政権であった。

このような国では、規制の改革は、米国におけるような政策の転換としての意味を有するわけではない。そこで規制改革には、より一般的な任務が与えられることになる。OECDの上記報告書は、規制改革の究極的な目的が、国民経済の効率性を増大させ、変化に対するその適応力を高めるという点にあると述べる¹¹。規制を改革して企業に対する競争圧力を増すことができれば、効率性、イノベーション、および競争力の増進に対するインセンティブが企業に与えられる。それが産業全体の生産性を高め、価格の低下と品質の向上をもたらす結果、消費者にも事業者にも利益が生ずる、とされるのである。

現在各国で進められつつある規制改革は、このように、米国の規制緩和とまったく同じものではない。しかし、両者は言うまでもなく、基本的な考え方を共有している。それは、規制を適切に見直すことが消費者の利益を増大させるという認識であり、そのための手段として事業者間の競争に信頼し、それを促進しようとする哲学である。規制による経済活動のコントロールが可能であるとすれば、その前提として、社会的に望ましい価格や産出量の水準を立法者（規制の策定者）が知り得るのでなければならないが、それは多くの場合、およそ不可能であるか、少なくとも市場における自由競争以上のコストを必要とする。このような理解は、少なくとも現在では、欧米先進国およびロシア、インド等の主要国において共有されているのではないかとと思われる。

(3) わが国における規制緩和・規制改革

規制緩和政策は、わが国にも1980年代に波及した。1988年には、すでにいわゆる第2

¹⁰ THE OECD REPORT ON REGULATORY REFORM: SYNTHESIS 5 (1995).

¹¹ *Id.*, at 5-6.

次行革審（臨時行政改革推進審議会）が「公的規制の緩和等に関する答申」を公表している。しかし、規制緩和が主要な政策課題となったのは1990年代に入ってからだと言うべきであろう¹²。細川内閣によって設置された経済改革研究会は、1993年の「規制緩和について（中間報告）」において、規制が「いまでは、かえって経済社会の硬直性を強め、今後の経済社会構造の変革を妨げている面が強まっている」として抜本的な規制の見直しを提言した。その推進主体は1994年に設置された行政改革委員会から1998年の行政改革推進本部規制緩和小委員会、2001～2004年の総合規制改革会議へと引き継がれた¹³。

こうした一連の政策によって、わが国における規制の様相は、まったく一変した。上記の規制緩和小委員会にメンバーとして参加した三輪芳朗教授は、1997年の時点で、同小委員会は当初の2年間に予想以上の成果を挙げ、「最終年度は何に焦点を合わせようかという嬉しい悲鳴が小委員会とその周辺で冗談として交わされた」と書いている¹⁴。規制緩和から規制改革へと名称を変えながらその後も続けられた政策によって、金融や運輸、通信、エネルギー等の分野における事前規制は相当程度まで姿を消した¹⁵。

しかし、こうした表面上の進展にもかかわらず、わが国における規制改革（規制緩和）には、奇妙な特徴がある。それは、政策を支える理念のレベルにおいて、何を目的として規制が改革されなければならないのかが明確でない点である。そして、このことは規制改革を推進する側の論理にも、これに反対する論者の見解にも、共通して影響を及ぼしている。

たとえば、規制緩和が本格化する1994年に「推進派」の中心人物であった中谷巖、大田弘子両教授が共著として著した『経済改革のビジョン』では、規制緩和の必要性について、わが国が欧米先進国を目標として追いつこうとする「キャッチアップ」の時代が終わったという認識から説明する。何らかのモデルを模倣するのではなくオリジナリティを発揮していくためには、規制はむしろ障害となり、撤廃されなければならない、という論理である¹⁶。そこに見られるのはわが国が置かれた状況の変化に対する認識であり、規制のあり方、さらに大きく言えば経済活動に対する国家のかかわり方についての哲学の転換は窺われない。前後して公刊された規制緩和に関する書物には、既存の規制が消費者の利益を害していると指摘するものもある¹⁷。しかしそこでも、規制の存在がなぜ消費者の利益を害するか、消費者の利益を増大するための情報を効率的に引き出すには規制（国家）と競争（市場）のいずれが適しているか、という問題意識は比較的稀薄であるように感じられる。当時のある文献は、規制緩和についての政策的な視点、あるいはそのベースとなる経済分析

¹² グレゴリー・W. ノーブル（伊藤正次訳）「産業規制」樋渡展洋＝三浦まり（編）『流動期の日本政治』243頁（2002年）。

¹³ 規制緩和・規制改革関係の全般的な経緯については、落合（監修）・前掲書〔註1〕3頁以下。

¹⁴ 三輪芳朗『規制緩和は悪夢ですか』28～30頁〔1997年〕。

¹⁵ ノーブル・前掲〔註12〕246頁以下参照。

¹⁶ 中谷巖＝大田弘子『経済改革のビジョン』11頁〔1994年〕。

¹⁷ たとえば、伊藤隆敏『消費者重視の経済学』（1992年）、吉田和男『行革と規制緩和の経済学』（1995年）。

が欠如しているという意味において、規制緩和の「戦略」が不明であると指摘する¹⁸。

規制緩和を推進する側の理念の曖昧さは、これに反対する論者の間に、規制緩和とは本来必要な規制の放棄ではないか、という疑念を生じさせる。1995年に複数のジャーナリストがまとめたとされる『規制緩和という悪夢』と題する書物は、「結局、この本質は、大手〔企業〕による『企業行動・完全自由化要求運動』にあったことが透けて見えてくる」と結論づける¹⁹。こうした立場に立つ論者から見れば、規制緩和がもたらすものは「無制約のルールなき利潤獲得の自由」だとされるわけである²⁰。そこには、競争の圧力こそが企業に対する最大の「制約」であり、「完全に自由な」競争が欠如しているときほど企業は消費者の利益に目を背けることが可能になる、という問題意識はまったく見られない。

翻って考えれば、戦後のわが国の経済システムは、国家が直接に生産手段を支配する比率はむしろ少ない体制であったのではないかと²¹。わが国における国有企業ないし公社・公団としては、鉄道（国鉄）・道路（道路公団）・航空（日本航空）・電気通信（電電公社）・政府系金融（輸銀・開銀・住宅金融公庫等）等が数えられようが、石炭・鉄鋼・電力・水道・国際電気通信等を戦後に国有化した英国や、銀行・電力・ガス・石炭・自動車（ルノー）・マスコミまで国有化したと言われるフランスと比較すれば²²、むしろ抑制的だと言うべきであろう。中でも、製造業、および石炭・石油を含めた原料供給・エネルギー関連事業の自由度は際立っている。それに対して金融（とりわけ銀行・保険）や電力、鉄道事業等、「公共性」「公益性」が要求されると考えられた産業については、資本の所有を民間セクターに残しつつ規制が及ぼされた。そうだとすれば、状況はむしろ米国と類似しているのであり、規制と競争のいずれが、公共性の確保という政策目的に、より適しているかという問いが立てられるべきであったと言えよう。それにもかかわらず、規制改革（規制緩和）の理念が曖昧なまま今日に至っているとすれば、わが国は、国家の役割についての考え方の転換をいまなお経験していない、世界的にも稀れな国と言わざるを得ないのではあるまいか。

このような背景の下ではじめて、「消費者契約法は規制緩和の時代に逆行する」という主張の意味を理解することができる。この主張の前提には、まさに、規制緩和を企業の行動の自由と等置する考え方があるからである。しかし、規制の改革が、その本来の理念のと

¹⁸ 白川一郎『規制緩和の経済学』20頁〔1996年〕。

¹⁹ 内橋克人とグループ2001『規制緩和という悪夢』121頁〔1995年〕。この記述が、純粋持株会社を一律禁止した独占禁止法9条の改正要求（その後1997年に実現した）を論評した直後に書かれている点はきわめて興味深い。諸外国ではそもそもこのような一律の規制が存在しないこともあり、このような制度改正を規制緩和に含めるというとらえ方自体が、わが国独自のものではないかと思われるからである。

²⁰ 本間重紀『暴走する資本主義』25頁〔1998年〕。

²¹ 戦後のわが国の経済システムに関しては、従来からさまざまな俗説が存在する。最近でも、たとえば小林英夫＝岡崎哲二＝米倉誠＝NHK取材班『「日本株式会社」の昭和史』〔1995年〕は、昭和初年の満州国で試みられた計画経済が戦時体制下で本土にも導入され、戦後の日本経済の基調として受け継がれたという理解にもとづいて書かれている。しかし、同書が記述する歴史的事実を一見すれば、資金・資源等の各種の生産要素を分配し、生産計画を綿密に立てることで重工業中心の経済発展を目指した満州国と、民間企業の創意を優先し、行政はその補完的な役割を担った戦後の高度成長との違いは歴然と理解される。同様に、通商産業省による「産業政策」と行政指導がわが国の経済を組織的に発展させたという、一時期に海外でもてはやされた見方も、事実裏づけられているとは言えないことが10年以上前に論証されている(DANIEL I. OKIMOTO, BETWEEN MITI AND THE MARKET: JAPANESE INDUSTRIAL POLICY FOR HIGH TECHNOLOGY (1989))。

²² ヤーギン＝スタニスロー・前掲書〔註2〕・上巻44～52頁。

