HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	金融危機における政府規制の慎重な対応の必要性
Author(s)	徐, 士英; 韓, 懿//訳
Description	特集 : 国際金融危機と東アジア経済法の現状
Citation	新世代法政策学研究, 8, 111-127
Issue Date	2010-11
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/44559
Type	departmental bulletin paper
File Information	HJNGLP008_006.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

特集「国際金融危機と東アジア経済法の現状」
第１小特集　金融危機と東アジア経済法

金融危機における政府規制の慎重な対応の必要性

徐　　士英
韓　　懿（訳）

【要旨】米国の当面の金融危機の原因はサブプライムローン危機である。それは市場の失敗の現れであるが、さらに政府の失敗がもたらした結果でもある。米国の金融危機は世界経済に強い影響を与え、中国にも影響を及ぼしている。しかし、中国ではまだ金融危機は発生していない。「金融危機」が与える衝撃に対応するために中国はある程度の特別な措置をとらなければならないだろう。しかし、それは政府規制の一般原則に従うべきである。中国の中央政府と地方政府は多くの規制措置をとってきた。これらの規制措置の合理性は本稿で述べる「市場の失敗の測定」の3つの基準で評価することができる。金融危機の衝撃の下でも、政府は、過剰な規制意欲を抑えるべきであり、規制措置は依然として一般的な実体法と手続法に従うべきである。

キーワード：金融危機、政府規制、慎重的な対応

2007年4月2日、米国住宅ローン会社大手（2位）のニューセンチュリー・フィナンシャルの破産法適用申請が米国の金融危機の開幕となった。そして、2008年9月、米国のリーマン社の経営破綻が米国のサブプライムローン危機を金融危機に上昇させた。その後、金融危機は世界に広く深く迅速に広がっていった。米国の投資銀行の全面的な壊滅に続き、ヨーロッパ、オーストラリアなど主要国に危機が蔓延し、アイスランドが金融危機に打ち倒された最初の国となった。政府規制の歴史において、規制の強化は、経済的事件あるいは市場の失敗に対する特別の対応を契機とすると考え

られる[1]。政府は常に規制強化の衝動を持っている[2]。しかも「危機においては常に多くの国家介入が必要とされる」(More state intervention is always needed in a crisis)[3]とする理論に導かれて、政府の衝動は一層強くなり、金融危機に「対応」すべきという呼びかけ声が各国から絶え間なくわき起こる。規制の本質は、経済の基本的なコントロールを競争に代わって政府が行い、良好な経済成果を保つことにある。しかし、欧米が兆ドル規模の資金を投入したにもかかわらず市場を救うことができず、資本主義経済の全面的な衰退の勢いを阻止することができなかった。その原因は規制強化が決して市場成果をあげることがなく、望み通りの効果をもたらすとは限らないことにある。中国もたしかに金融危機の衝撃を受けているが、中国では特別の緊急な措置をとるべきだろうか。「金融危機」を対応するにはどのような措置をとるべきだろうか。

1.「金融危機」の弁別

金融危機(Financial Crisis)に関する比較的に権威のある定義はGoldsmith氏(1982)が提示した定義である。Goldsmith氏は、金融危機は全ての、あるいは大部分の金融指標――短期利率、資産(資産、証券、不動産、土地)の価格、商業の破産数と金融機関の破産数――の急激で、短期の、超周期的な悪化であるとする[4]。その特徴は予期資産の価格の下落により不動産や長期金融資産が大量に売却され、通貨に替えられることである。この定義は金融危機に三つの意味があることを説明する。即ち、(1)金融危機は金融状況の悪化である、(2)この金融の悪化は全ての、あるいは大部分の金融領域を覆う、(3)この金融の悪化は突発性を持ち、急激で、短期で、超周期的なものである。金融危機は銀行危機(Banking Crisis)、通貨危機(Currency Crisis)、外債危機(Foreign Debt Crisis)、信用危機(Credit Crisis)、サブプライムローン危機(Subprime Mortgages Crisis)などのタイプに分けられる。近年、金融危機はこれらの混合型の形で現れるようになった。

(1) 米国の当面の金融危機は単なるサブプライムローン危機か、資本主義の危機か。

20世紀の90年代下半期の株式市場バブル、21世紀初めのネットバブル、そして最近5年間の不動産バブルに対して、米国連邦準備制度理事会は常に大量の通貨を追加発行することで救済した。極端な通貨緩和政策は米国経済に過剰な流動性を招いた。銀行が住宅ローンを刺激するために、貸付けの審査を緩め、住宅を購買できない人々に多額の金を貸し付け、短期的に経済成長を刺激した。しかし、2007年2月に米国の住宅価格が下落し、返済能力のない債務者がサブプライムローン危機を招き、この度の資本主義世界の金融危機の引き金となった。それは、不動産市場における持続的な価格下落(差し押さえ量が激増し、中古不動産の取引量が大幅に下落、新規不動産の売上の下落、住宅価格の下落)、サブプライムローンの規模と不良債権の増大、不動産の不良資産の史上最高位の増大などとして現れた。それを表面的に見れば、今回の金融危機は、米国が10数年来絶えず蓄えてきた通貨バブルがサブプライムローン危機を契機に破裂したものである。それは従来の危機と異なるとして各国が金融危機に対応できる特別な方法を積極的に探っている。しかし、実際のところ、今回の危機はサブプライムローン危機、金融危機のみではなく、資本主義の経済危機であることに本質がある[5]。なぜかというと、その危機の影響が金融分野を超えて、経済領域の全体に蔓延しているからである。金融危機が引き起こした米国経済の全体的な衰退につれて、米国の経済データは「急速に転落の道を辿った」と表現できる。①就業率の絶え間ない下落。現在の就業率はこの14年間での新記録となった。米国労働省の発表では、2009年8月と9月

[1] Kahn, A.E.,1971, The Economics of Regulation: Principles and Institutions, 2, New York: Wiley.

[2] William E. Kovacic, Competition Policy in the Financial Crisis,『第六届竞争法与竞争政策国际研讨会论文集(上册)』、2009年6月。

[3] J. Henderson: “More state intervention is always needed in a crisis”、(March 25,2008), http://blog.mises.org/archives/007950.asp, 2008年12月23日。

[4] Goldsmith & Raymond, Comment in Financial Crises: Theory, History and Policy, Charles P.Kindleberger and Jean-Pierre Laffargue (eds.), Cambridge University Press (1982).

[5] 范强威、余斌、「美国金融危机的实质、走向及其对中国的影响—范强威、余斌对话美国马克思主义经济学家瓦迪·哈拉比」、『中国社会科学院报』、2009年3月3日。

に失業率は6.1%に達し、10月に6.5%に上昇し、全国の総失業者数は1101万人になった。②製造業の萎縮。2008年11月３日に米国の著名な研究機構・供給管理協会が発表した報告では、2008年10月の時点で米国の製造業は3ヶ月連続生産量を下落させ、しかもこの26年間での最低点に下がった。③この61年間で新記録となる消費者価格指数（CPI）の１ヶ月の下落幅。2008年11月19日に米国労働省の公表では2008年10月の時点で消費者価格指数（CPI）が１％下落した。これは1947年２月以来の61年間で最も大きな下落幅である。④住宅価格の大幅下落。世界で第一位の不動産コンサルティング会社ナイト・フランクの調査によると、2008年に米国の住宅価格は第３四半期に同時期と比べて16.3%の下落幅を記録した。⑤貿易赤字はこの１年での最低点まで下った。米国商務省が2008年11月13日に公表したデータによると、米国の対外商品とサービスの取引赤字は９月に4.4%下がり、565億ドルまでに下がった。2007年10月以来最低点である[6]。その原因をみると、消費財の余剰以外に、生産資料の余剰を含む生産余剰があると思われる。サブプライムローン危機は資本の遊休によるものである。すなわち、資本が生産分野で利益をあげることができなくなったために、投機売買の分野に転じることになった。米国のここ数年の資本のデータは資本の遊休を示している。2000年工業資本の遊休率は29%、2001年に36%まで上がり、2002年後期に37%に達し、事実上2000年以降米国の資本遊休率は30%より低下したことは殆どない。2008年９月のデータでは34%である。このような高い遊休率の裏側には、資本主義の「多額の遊休資金」が、生産分野では有効な投資ができなかったという事情があり、その帰結としては、信用のない「紙幣」が溢れて資本主義が窒息に至るだろうということである。今回の経済危機の爆発は資本主義が生産、収益、消費の間のバランスを維持できなかった結果であるといえよう[7]。言い換えれば、牛乳を廃棄処分する背後には日常の乳製品消費の需要不足と乳製品の生産過剰のアンバランスにあるように、サブプライムローン危機の背後には住宅消費の需要不足と住宅の生産過剰のアンバランスがあるということである[8]。その本質はすべて生産過剰にあり、生産過剰が資本主義の経済危機の根源である。

[6] 佚名、「金融危机对美国经济的影响之：失业率、制造业、CPI、房市、贸易逆差」、http://rubb.chem99.com/news/news/121024.html, 2009年９月３日。

[7] 范强威、余斌、「美国金融危机的实质、走向及其对中国的影响—范强威、余斌对话美国马克思主义经济学家瓦迪·哈拉比」、『中国社会科学院报』2009年３月３日。

（2）米国の当面の金融危機は市場の失敗か、政府の失敗か。

経済危機は深刻な市場の失敗の表れであり、政府が直接規制を行う最も適当な理由となると考えている学者がいるかもしれない。しかし、筆者は、それは議論の余地があると考えている。まず、経済危機自体から言うと、それは受動型と主導型の２種類に分けられる。受動型の経済危機は、国のマクロ経済管理当局が備えのない状況での経済の深刻な衰退や大幅の通貨価値の下落に直面して金融危機が起こり経済危機に発展したものである。主導型の経済危機は、国のマクロ経済管理当局が一定の目的を達成するために採用した政策がもたらした副作用的な結果である。危機の発生は完全に当局の想定の範囲内にあり、危機や経済の後退を改革の機会コストとみなすことができる。次に、米国の当面の金融危機は米国政府の不適当な政策が種を蒔いたものであり、市場の失敗によるものとは言い難い。

その一、「住宅金融二社」による不動産の政策について。前世紀の30年代の大恐慌の時、米国のルーズベルトのニュー・ディール政策の施策の一つはファニーメイ社を設立し、国民に住宅融資を提供し、住宅購入を推進することにより内需を刺激することであった。1970年に米国政府はこれに加えてフレディマック社を設立した。この「住宅金融二社」は個人の持株企業であったが、裏では政府保証という特権があった。そのため「住宅金融二社」が発行した債券は米国国債と同様の等級に格付けられた。前世紀の末から通貨政策が緩められ、資産の証券化と金融派生製品の開発スピードが加速する中で、「住宅金融二社」の保証規模が迅速に膨んで、その直接保有と保証したローン及びローンで担保した証券が1990年の7400億ド

[8] 米国の人口統計機構の最近の「关于房产行业整体状况」により、米国この年には1400万件空室があり、1985年は740万であった。これらの住宅は4000万以上人に住居の提供ができる、百万にのぼる貧困、債務により両親或は他人と同居しなければならない者やホームレスを含める。范强威、余斌「美国金融危机的实质、走向及其对中国的影响—范强威、余斌对话美国马克思主义经济学家瓦迪·哈拉比」『中国社会科学院报》』2009年３月３日。

ルから2007年末まで4.9兆ドルに増大した。事業が急速に発展しているなか「住宅金融二社」が資産の品質を無視したことがサブプライムローン危機を誘発する「温床」となった[9]。

その二、通貨政策について。2000年の前後のネットバブルの消滅に対応するめに、2001年1月～2003年6月に、米連邦準備理事会は連続して13回も連邦基金利率を引き下げ、その利率は6.5%から史上最低レベルの1%まで下がった。しかも1年以上も1%レベルにとどまっていた。低利率が米国民に貯金を投資に回させ、銀行が大量な貸付けを行い、これらが直接に米国の不動産バブルの持続的な膨張を促した。

その三、金融政策について。米国の連邦議会は、一連の政策のミスをした米連邦準備理事会が危機主要な責任者であると考えている。①2000年～2001年にネットバブルの崩壊後に米国の利率レベルが下がり、米国の住宅購入ブームを極端に刺激し、サブプライムローンの件数を著しく増加させた。②CDS製品は監視・管理を受けないため、それが一種の投機取引リスクになり、サブプライムローン危機とその金融市場への波及を激化させた[10]。2008年10月23日に、米国の金融界で「史上最も偉大な中央銀行頭取」と呼ばれた米連邦準備理事会の前・議長グリーンスパン氏は、彼の経済観念に危機を発生させるいくつかのミスがあったことを正直に認めた[11]。中国の経済学者の張維迎氏も「米連邦準備理事会が大量に通貨を発行することで、米国の需要を生み出し、米国ドルの下落を誘発し、その結果としてインフレを引き起こした。米連邦準備理事会の長期の低利率と貸付けの拡張が危機の根源である」とし、金融危機は政策ミスが招いたもので、市場の失敗が起こしたものではないと考えている[12]。

[9] 徐晓萍、李猛、「美国金融危机的根源与启示」、http://news.xinhuanet.com/fortune/2008-09/22/content_10091256.htm, 2009年9月1日。

[10] 康娟、「格林斯潘承认自己犯错 太迷信自由市场理念」、http://www.ce.cn/xwzx/gjss/gdxw/200810/25/t20081025_17178915.shtml, 2009年9月2日。

[11] 2005年11月3日、アラン・グリーンスパン氏が最后に国会で現れた時、当時のニュージャージー州の共和党であるジム・サクストンは「米国貨幣政策を、株災害、戦争、恐怖の襲撃、自然災害を通させ、貴方は米国の繁栄に大きな貢献した。全国が貴方を感謝している」とお世辞を言った。

(3) 米国の金融危機か、中国の金融危機か。

2008年9月、米国のリーマン社の破綻は、サブプライムローン危機から金融危機へ深化したことを示した。米国の金融危機は直ちに世界の金融危機ではないとしても、米国の金融危機は世界に影響を及ぼしたことは認めなければならない。米国の金融危機が拡大して、米国の投資銀行の全面的全滅をもたらしただけではなく、ヨーロッパやオーストラリアなどの主要国家に蔓延し、アイスランドが最初に打ち倒された。グローバル市場が形成されているから、経済危機は世界性を帯びている。まさにマルクスが指摘したように、「国際市場の形成とそれに続く制御できない競争は、深刻な破壊性と広汎な商業危機をもたらし、それが直ちに国際市場の危機になった。」[13]ということである。中国の経済は米国の経済と互いに依存しあう関係にあり、米国の金融危機から中国のみが逃れることはないはずである。しかし、総じて言えば、その他の新興市場化の国と比べて影響は小さい。中国の資本市場は完全に対外開放しておらず、取引額は比較的に小さく、新興市場の中では資本取引額は低いレベルにある。米国の金融危機が中国にもたらした衝撃はコントロールできる範囲内にあり、中国ではまだ金融危機が発生していないと思われる。

しかしながら、中国は今回の金融危機で受けた損害が最も少なかった国であるとはいえ、これは中国が直接に受けた損害が少ないということであって、中国が間接的に受けた影響は軽視してはいけないと思う。第1に、米国は、中国の最も重要な取引相手の1つであるため、中国の外貨準備高のほとんどがドルであり、現在の金融危機と経済危機によって米国のGDPが大幅に下がり輸入額が大幅に縮小することは必然的に中国の米国市場への輸出減少をもたらす。経済成長の「3つの馬車」の1つである輸出の役割が弱まり、中国の経済成長と就業率に深刻な影響を与えている。2008年10月以降、山西省の石炭、コークス、製錬、電力など在来産業の産出量

[12] 王立伟「张维迎：金融危机是政策失误所导致 而非市场失灵」、http://finance.ifeng.com/opinion/hqgc/20090817/1094283.shtml, 2009年8月17日。

[13] マルクス、『马克思恩格斯全集(第四卷)』、人民出版社、1958年版、312頁。

が真っ先に下落し、経済成長は明らかに遅くなり、主要な工業製品の価格は急速に下落し、企業の生産経営は困難になり、全省の中小企業の約10%を占める8000社あまりの企業が操業の一時停止や操業停止になった。第2に、ドル安でドルの信用が下がることが中国の外貨準備高自体の購買力を下落させた。第3に、米国の各種有価証券の価格が暴落し、中国の保有する米国の有価証券の価値も下落して、中国のドル建ての海外資産の価値が大幅に下落した。第4に、投資家の自信が動揺して、投資が積極性を失い、銀行も「貸し出しを恐れる」ため、国内の資金の流動性が失われている。現在、中国の沿海地域では破産した輸出企業が増え、それが失業をもたらし、中国の株式市場も暴落した。しかし、中国の国際収支は継続的な輸出超過を続けているため、中国の外貨準備高は絶えず増加しており、経済の潜在的な成長力は失われていない。このことから中国では金融危機は発生していないといえる[14]。中国の党、政府と国民は中国経済の将来性に自信をもっているといえる。

２．政府規制の強化について

北京オリンピックの後に、各メディアが一斉に世界の「金融危機」を報じ、まるで昨夜には太平洋の対岸に存在した金融危機が今朝には中国大陸を襲うかのような雰囲気になった。「如何にして金融危機に対応するか」は時代の「重要な課題」となり、「政府が市場を救う」と言う名目で、政府規制を強化する叫び声が絶えずに続いた。政府規制の過程は、規制された市場において戦略や規則により碁を打つかの如くである[15]。この騒々しい「運動」の中で、市場の失敗を正すという叫び声があり、政治的業績に見せかける動きがあり、当然にも利益グループがグループの利益を図る陰謀もあることが想像される。さらに、「市場の失敗」は必ずしも規制を必要とする事態とはいえず、規制による「政府の失敗」が逆に高いコストを

[14] 肖辉、「论美国金融危机的成因与蔓延」、吉林大学2009年博士学位論文、133頁-163頁。
[15]〔米〕Daniel F.Spulber、『管制与市场』、余晖、何帆ほか訳、格致出版社、上海三联出版社、上海人民出版社2008年版、47頁。

生みかねない[16]。これらのことから、筆者は、中国政府が現在、市場への規制を強化するべきかどうかは一般規制の規則に従うべきであり、それも熟考の上で行わなければならないと考える。

規制（Regulation）は、行政機関が直接に市場をコントロールし、あるいは間接的に企業と消費者の供給と需要を調整する一般規則または特殊な行為である[17]。それは一種の国家権力の作用であり、規制とは、一つの法規（Rule）のもとで、産業の利益のために必要とされ、設計・運用される[18]。規制は直接規制と間接規制を分けられるのが通例である。間接規制は競争政策を指し、直接規制は行政機関が行うもので、経済的規制（許可、価格、退出、ユニバーサルサービス、平等な規制などの規制）と社会的規制（環境保護、消費者保護、安全な品質などの規制）に分けられる[19]。Daniel F.Spulber氏は、規制は政府の目的を達するために経済効率を考えずに使われるという。例えば、所得の再配分や特定産業の奨励である。多くの規制措置は所得の再配分であり、政治の過程の結果であり、消費者や産業グループの利益を満すために行われる。規制は資源配分の効率性に影響を与え、その本質は資源の再配分にある[20]。そのため、規制の手段の採用は慎重でなければならない。市場は完璧ではないが、政府も完璧であるとは限らない。「目に見える手」が逆周期の効果を発揮し、「目に見えない手」と相互補完し、バランスをとる。長い目で見れば、資源の配置を最適化し、経済運営の効率を高めるためには市場の「目に見えない手」に頼らなければならないから、政府の行為に対して制約を維持し、政府（目に見える手）の介入は市場の失敗が存在することを前提とし、その介入は規制の一般規則に従うべきである。それでは、一体いかなる規制手段が特定のある時期に

[16] Posner,R.A.,1977,Economic Analysis of Law, Boston Little, Brown.
[17]〔米〕Daniel F.Spulber、『管制与市场』、余晖、何帆ほか訳、格致出版社、上海三联出版社、上海人民出版社2008年版、45頁。
[18]〔米〕Stigler、『产业组织与政府管制』、潘振民訳、上海三联書店、上海人民出版社1996年版、210頁。
[19]〔日〕植草益、『微观管制经济学』、中国发展出版社1992年版、21-22頁。
[20]〔米〕Daniel F.Spulber、『管制与市场』、余晖、何帆ほか訳、格致出版社、上海三联出版社、上海人民出版社2008年版、26頁。

適切であろうか。筆者は「市場の失敗の測定」が政府規制への期待値のガイドラインになると思う。しかし、それはケースバイケースであり、採用したい措置に対応して次の3つの基準の測定が行われるべきであろう[21]。

まず第一に、市場の失敗であることを実証しなければならない。市場の失敗の定義は商品とサービス市場のバランスが取れていないことである。すでに中国には当面金融危機が現れていないと述べたが、市場の失敗はたしかに存在する。特に金融分野には依然として市場の失敗が存在している。金融分野の市場の失敗は、公共財の供給不足や外部性や独占や不完全競争など一般的な市場の失敗と共通性をもっている。さらに、ある特殊性を持っている。例えば、失敗の外部性は「恐慌の蔓延症」のように表れ、例えば株価の上昇や下落の情報があると、株式市場は大きく揺るがされる。2008年6月10日、端午の祝日後の第一の取引日に、中国の株式市場は「黒色の火曜日（Black Tuesday）」を経験し、上海の株式指数は過去最高の下落幅8.52%に達した。約8割の株券がストップ安となり、株式市場の至る所に罹災者が満ちて、投資家は動揺した。1銘柄の株券の価格の大幅下落は市場の失敗を表すものではないが、市場の株価の大部分が非理性的に変動したら、結論は「市場の失敗」というのみである。この「恐慌の蔓延症」が経済活動の一般的な法則を直接に破壊し、健全な市場競争秩序つくりを困難とする。市場経済全体から見れば、これは壊滅的な打撃である。金融分野では競争者の数は限られ、既存の金融機関はしばしば「国家による金融の安全確保」を口実にして他の競争者の金融市場への参入を阻止している。

第2、政府の規制が不合理な資源の配分を減らすことができるものでなければならない。似たような制度、技術と情報に直面したときに、市場の失敗の根本を矯正することができるかどうか。現在の中国では、市場の失敗の状況が複雑であり、経済・生活の各方面に関連している。市場の失敗を根本から矯正するためには、政府は市場の機能できない分野で機能しなければならない。政府の規制がある限り、政府の失敗は避けられないからである[22]。しかも、ハイエク（Hayek）氏が指摘したように「権力を有効に

[21]〔米〕Daniel F.Spulber『管制与市场』、余晖、何帆ほか訳、格致出版社、上海三联出版社、上海人民出版社2008年版、4頁、参照。

[22] 徐士英、「政府干预与市场运行之间的防火墙」、「华东政法大学学报」2008年第2期。

制約することは、社会秩序を維持するうえで最も重要な課題である。社会の秩序を構成する観点からいえば、政府がすべて人を保護し、彼らを他の人の強制と暴力から守ることは不可欠である。しかし強調しなければならないのは、いったん政府が一定の目的を達成するために実施した暴力は、個人の自由を最も脅す重要なものになる。本当の個人主義は決して政府の強制的権力を拒絶することではなく、ただそれに制約を加えるのみであり、権力の行使は他の個人や団体が強制力を行使するのを制限することができる最低限度の範囲にしなければならない。」[23]。そのため、「金融危機」の背景の下で、政府規制の強化を検討し、このような規制を社会経済及び生活方面に広げるのは危険である。

最後の第3に、規制政策の潜在的な利益効果は、それにかかった行政コストと、もたらした非効率な市場という結果とを凌ぐものであることを証明しなければならない。いかなる規制にもコストがかかるとしても、政府規制政策を採用するときには、規制政策の潜在的な利益効果が、それにかかった行政コストと、もたらされた非効率な市場という結果を凌ぐものでなければならず、コストが利益を凌ぐものになってはいけない。米国で前世紀30年代の経済危機に対応するために当時のルーズベルト政府が実行したいわゆる「ニュー‐ディール政策」の範囲には、社会経済・生活の各方面を含め、工業、金融業、農業、社会保障などが含まれていた。金融について、ルーズベルトは「緊急な銀行法」を実施し、主に金融会社を復興させるために銀行に30億ドルを貸付けた。財政省から人員を派遣し、銀行に対して全面的な調査を行った。銀行の通貨不足を緩和するために、連邦政府は新しい通貨を作り、それぞれの銀行に与えた。これら措置は金融の盲目的な拡張を抑え、銀行の信用を高めて、米国の銀行制度を安定させた。ルーズベルトのニュー‐ディール政策の本質は資本主義の私有制に抵触しない前提で、国家機関が社会再生産を規制し、国民所得の再配分を行い、国家の経済発展の促進し、主要な経済発展を損なう弊害に改革を行ったものである。彼が採用した一連の措置は米国に存在した厳しい社会問題を緩和させ、社会の生産力をある程度回復させた。しかし、政府規制としての

[23]〔英〕F. A. Hayek『法律、立法与自由：第2卷』邓正来訳、中国大百科全書出版社2000年版、220頁。

「ニュー‐ディール政策」には弊害があり、それを軽視してはいけないと思う。まず、「ニュー‐ディール政策」が推進した「巨額な財政赤字で経済発展を刺激する」という方針は、その後の米国の長年のインフレ、財政赤字、高い失業率の種を播き、1970年代に始まる西側諸国の経済の「停滞膨張」にある程度の原因をなすものとなった。次に、「ニュー‐ディール政策」は農業補助金を増加し、法律を手段とするカルテルの形成を促した。その後、これらの膨大に存在する頑固なカルテルを打ち壊すために大量の司法資源を使わざるを得なかったのである[24]。

世界の経済情勢の影響を受け、中国の各省・市の多くの業界で価格が下落する傾向が現れて、経済の成長速度が緩められ、中央政府は、マクロコントロールを通じて多くの政策を連続的に登場させた。各地方政府は地元経済を振興するために中央に積極的に協力し、安定を保ち、国民の生活を守り、発展を促す種々の新しい政策・措置をとった。例えば、2008年の第4四半期後に、中央政府は、積極的に輸出を安定させると同時に、内需、消費、投資を拡大する一連の政策措置をとった。各地方政府も同様の措置をとり、積極的に投資に力を入れた。例えば、北京市は10000億元の社会投資を誘発することを計画し、広東省は集中的に財政性資金を1000億元近く使って、社会の資金を5000億～10000億元を促進させることを見込んだ。無論、この過程において、政府が、「金融危機」の名を借り、規制範囲を恣意的に拡大し、結果を考えずに衝動的な行動をとることに気をつけなければならない。2008年の年末のように、人材資源と社会保障部と財政部、国家税務総局が共同して「積極的に措置をとり、企業の負担を軽減させ就業情勢を安定させることに関する通知」を出し、できるだけ企業の人員をリストラせず、あるいはリストラを最小限にさせ、雇用安定のために企業の負担を2000億元軽減した。しかし、2009年の「両会」（全国人民代表大会と中国人民政治協商会議）の時に、施行して1年になった労働契約法にめぐって、「改正派」と「防衛派」との間に再び論争が起きた。「改正派」は、経済危機に直面して、労働契約法の運用には無理があり、政府はまず企業を保全すべきで、労働の契約法の実施は緩めすべきであるとした。更に、

[24] William E. Kovacic, Competition Policy in the Financial Crisis,「第六届竞争法与竞争政策国际研讨会论文集（上册）」、2009年6月。

一部極端な論者は労働契約法の実施を一時停止するべきであると考えた。「防衛派」は、たとえ経済危機であっても、企業は無条件で新労働契約法に従わなければならないと考えている。実は、就業の保証と労働契約法の間には根本的衝突がない。たとえ労働契約法の実施を取りやめても、破産すべき企業はやはり破産するのである。就職ポストを決めるのは経済の発展と企業の経営状況である。

３．政府規制の展開

市場経済を採用する各国も、国情が異なり、具体的な規制手段には相違がある。しかし、基本的に共通しているのは、これらの規制はすべて依拠すべき法律があることである。即ち、国と政府の経済的動態に対する多段階な規制は法治化の軌道に組み入れなければならないのである。換言すれば、規制に根拠があることが合法性を獲得することを意味し、政府規制の主体が恣意的に権力を行使することがないことを意味する。法治の基では法律を根拠にしなければならないのである。規制政策や規制効果のありそうな政策を選ぶときに、規制に高価なコストが生まれることを避けるために、当局の行為を適切に拘束する必要がある。この拘束は実体法上（規制の一般原理に従う）だけではなく、手続法上の拘束を意味する。

ルーズベルトは、大統領に当選した後、歴史から学んで深刻な経済危機に対応するため、強い国家介入の色彩をもつ一連のニュー‐ディール政策立法を行い、「百日のニュー‐ディール政策」運動を巻き起こした。そこから、米国は迅速に経済危機から抜け出し、正常な発展の道を歩き始めた。しかし、ニュー‐ディール政策立法は米国連邦最高裁判所の保守派の裁判官から強く反対され、1935年から1937年の間、13件のニュー‐ディール政策立法が相次いで違憲判決[25]を下された。例えば、Schechter Poultry Corp. v. United States (1935) で、最高裁判所は、非常に重要な「ニュー‐ディール政策立法」の一つである「国家産業復興」を覆し、Carter v. Carter Coal Co. (1936) では「石炭規章」を覆し、United States v. Butler (1936) では、

[25]〔米〕James MacGregor Burns、『民治政府』（中訳）、陆震纶ほか訳，中国社会科学出版社1996年版，721頁。

「農業調整法」を覆した。1936年に同様に違憲とされた事案は3件に上る。「この1年間ほど多くの立法が無効された年はこれまでないだろう。」と驚く声があったとしても無理はないと思われる。最高裁判所が“ニュー‐ディール政策”立法を違憲無効するなかで、「実体的デュープロセス論」は最も重要な憲法上の論拠になった[26]。1937年2月5日に，ルーズベルトは、連邦議会にCourt-packing planを提出した[27]。その核心的な内容は、大統領が、連邦議会に、最高裁判所の裁判官の任命の権限を求めることである。後代の人にはこれを「裁判所抱き込み計画」と称した。この計画の公布は全米を揺るがした[28]。1937年7月22日に強い反対の中で、この計画は失敗に終わった。この小さい波しぶきには深い意味がある。米国憲政における伝統文化は行政（大統領）の膨張した公的権力が私権を侵害することを恐れる。この恐れが危機のときに指導者であるルーズベルトの権力を抑えて、ドイツのように合法的な手段を通じて法治のファッショ化の道を歩むことを回避させた。しかし、ルーズベルトの「ニュー‐ディール政策」が成功する中で、米国の最高裁判所が理性を見失うことなく、実体的デュープロセスを尊重したところは我々にとって参考すべきところである。

現在、中国の政府規制のうちで最も重要な問題は手続問題である。政府規制は恣意性、不確実性を持つのが通例であるが、株式市場を例にすれば、2007年の印紙税引上げ事件[29]における政府官僚の行為は異常で理解し難い

[26] 米国の正当法律手続は実体性と手続性の二種類に分けられ、伝統的な「手続性正当法律手続」と比べ、「実体性正当性法律手続」は政府の行為方式に対する審査より、裁判所の立法動機に対する審査が許されている。それによって立法本来の合理性或いは合憲性について評価を行う。
朱仁华：「罗斯福新政和美国“实体性正当法律程序”的衰亡」『历史教学· 高校版』2007年第7期、参照

[27] William E. Leuchtenburg, The Supreme Court Reborn: The Constitutional Revolution in the Age of Roosevelt, Oxford University Press, 1996.

[28]〔米〕James MacGregor Burns『罗斯福：狮子与狐狸』（中訳本）、商務印書馆1987年版、387頁。

[29] 2007年5月30日零時後に財政部は「不意に」、「5月30日より証券（株式）取引の印紙税税率が現在の1％から3％にする」と発表した。事情が予想外であった。この前の5月22日に、財政部及び国家税務総局がメディアに対して、中国が証券取引の

ものであった。加熱した株式市場をコントロールする必要からだとしても、5月22日にメディアから流しされた「株価が高騰すれば印紙税を引き上げる」という情報を政府が否定していなければ、印紙税の引き上げが現実に行われる前に、市場がこれを織り込んで無事に調整したかもしれない。少なくとも株価を暴落させるという衝撃的事態は生じなかったはずである。たとえ行政の秘密を維持するためでも、官僚達はメディアの取材に応じないか、応じても印紙税の引き上げについては何も知らないと答えれば良かったはずである。ところが官僚たちは印紙税を引き上げることはないと断固として否定して、株式投資家を誤らせた。財税官僚が故意に人々を誘導したと推測する人は少なくない。その意図は加熱した株式市場をコントロールすることや行政の伝統的な秘密主義とは関係なく、「少数の事情を知っている者と大多数の事情を知らない者の間の格差が存在するうちに、事情を知っている者が独占情報で超過利潤を取得できる」ことに関わるものである。

実体法の制度と比べて、手続法も同様に重要であることは明らかである。近代の経済法は、厳格な手続きを通じて政府の規制を制御し、対話が可能となるなかで方策の科学化、民主化を実現することができ、国家規制の副作用は回避できる。従って、正当な規制理念は「公共機構の従事する経済活動や私営の経済活動に対する規制方法は、下記の条件によって、実行されるべきである。即ち、政策内容と手段が明確であるという前提があり、一連の政策に実行可能性の一定の手続と基準が必要である。」と[30]。手続をコントロールすることは、政府規制をその過程において制御することであ

印紙税を上げるのはただの噂である。更に、一人税務総局の職員も、この事について全然聞いてない、もし本当だったら財政及び税務機関に連絡があるはずだと発言した。その後、メディアが「財政部職員が記者に今回の印紙税上げは証監会に提出し、財政部に属する三つの司で検討され、23日国務院に提案したものである。25日国務院がこれを批准した。そうすると、財政部が国務院に提案の前日にその職員がメディアに対して「事実ではなく、ただの噂」というのは、財政部、税務総局が国民特に株主を馬鹿にし、ふざけているのではないか、「株式市場でも指導者幹部らを先に行かせなければならないか」と非難された。

[30]〔米〕krueger、「发展过程中的“政府过失”」、『经济社会体制比较』1991年3月、39頁。

り、手続の合理的な設計を重視し、いつどこで権力行使するかの方式や、手続に関係者を参加させることに注意力を集中させることである。これにより権力行使の制御不能やその濫用が避けられる。政府規制の執行の手順化が規制行為の本来の機能を発揮させるだけではなく、権力を行使するそれぞれの主体の間を調整するように機能し、規制行為による偏差の発生を減らし、あるいは避けることができる。さらに、厳格な手続を通じて十分な対話ができるということが政府規制の科学化、民主化を実現し、方策の実行性を高める。「一部の具体的な事案にこそ正義がつねに内在していること、司法機構は高効率・低コストで運営できなければ具体的な訴訟で効果を発揮することができず、実践と理論の完備とは言えないということをしっかり覚えるべきである。最も重要なことは、手続きを法制度の適切な位置に置くことである。」[31]。

結び

米国連邦取引委員会のKovacic氏は「危機の下で、人々は、経済に対して直接で(Immediate)、ドラスチックな規制をすべきという興奮を覚える。しかし、この興奮は非常に危険なものである。いかげんな診査で提供された不適切な処方箋は、それがもたらす結果を修復するのに我々は更に多くの時間を費やさなければならない（Costly Long-Term Effects)」と述べたという[32]。今日、我々が歴史を振りかえる時に、「政府の規制がある限り、政府失敗は避けられない」ことを忘れてはいけない。たとえ「米国を地獄から人の世の中に帰還させた」と賞賛されたルーズベルトの「ニュー - ディール政策」でも、「ルーズベルトのニュー - ディール政策の歴史は米国の法手続を衰亡する歴史でもある」との非難に直面しなければならない。たしかに、適切でない規制が時には市場に良好な結果をもたらすことがある。しかし、Hazlittの指摘したように、「良い経済学者と悪い経済学者の違いは、後者は経済政策の局部的な効果と直接な効果しかみていないこと、前者はその全体と長期的な効果を計算することにある。」と。国際金融危機の衝撃に直面するときに、特に金融危機が規制する意思と左翼の思潮を強化したときに、我々はこの言葉を復習するべきかも知れない。歴史の知恵を追跡して、まずは神話を歴史に還元してから始めるべきである。

[31]〔米〕Roscoe Pound著、唐前宏ほか訳、『普通法的精神』法律出版社2001年1月版、39頁。

[32] William E. Kovacic , Competition Policy in the Financial Crisis,『第六届競争法与競争政策国際検討会論文集（上冊)』、2009年6月。