

日本経済再生の処方箋¹

規制緩和と政策決定プロセスのチェンジから

慶應義塾大学 大村研究会 財政分科会

伊丹郁人 岩井直也 角野友是

辻一秀 辻本学 永野五郎二 山口達哉

2009年12月

¹本稿は、2009年12月12日、13日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2009」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、大村達弥教授（慶應義塾大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要約

第一章で今回の金融危機の発生の原因を明らかにする。そこではアメリカ一国に経常収支の赤字が集中する世界的経常収支不均衡や、それを背景とした資金フローの拡大、金融部門の過剰流動性といったマクロ経済的な要因があった。また格付けに依存した金融機関のリスク管理、高レバレッジや Originate-to-Distribute の投資銀行のビジネスモデル、金融当局の規制・監督体制が金融技術の発達に十分対応できなかったというような金融部門の要因も金融危機発生の本質にあった。

第二章では日本が 2008 年 10～12 月期そして 2009 年 1～3 月期に先進国中最大の景気後退に見舞われた原因を探る。その原因は日本の外需依存の経済体質にあり、その体質は長期間にわたる低金利政策や、政府の為替介入による円安誘導政策によって強化されたといえる。日本の輸出品は、輸送機械、一般機械、電機機械といった高付加価値品がウェイトを占めており、また相手国としてアメリカに依存していた。アジア特に中国への部品の輸出も、結局は最終財としてはアメリカに輸出されており、日本の輸出はアメリカの過剰消費に支えられていた。

第三章で金融危機後の世界経済構造を概観し、中長期的な視点に立った時に日本の経済再生のためには内需主導型へ産業構造が変わらなければならないことを示す。グローバル・インバランスは金融危機を経て今後も縮小していくと思われる。また新興国の台頭が著しく、アメリカの統合力が低下しても、中国経済が牽引してくれると考えがちであるが、中国の中間層には日本の高付加価値品はあまり嗜好されず、過度な期待は禁物と言える。また、現在、国際協調して低金利政策を取っており、円キャリー取引が行われるとは考えにくく、今までのような円安にはならないであろう。そんな中、日本経済が自立して持続的に成長していくには内需を拡大する必要がある。

第四章で内需主導型の産業構造には非製造業分野の規制緩和の重要性を説く。成長会計をみたときに、今後の少子高齢化社会のことを考えると、労働投入の増加はあまり期待できない。資本投入も高齢化の進展に伴い貯蓄を切り崩して生活しなければならないため、貯蓄率は低下し投資に回るお金自体の減少に繋がるため、あまり期待はできない。そこで今後の成長には T F P の上昇が必要である。そのために現在、規制によって守られている分野、特に非製造業分野での規制を緩和し、T F P を上昇させることが有効である。

第五章でこれまで規制改革を長らく要求され、規制改革によって厚生が高まるとされているが、改革が進まない要因として政治家、官僚、利益団体によるレントシーキングがあることを述べる。そして規制改革を進めるためにレントシーキングの生じにくい政策決定プロセスに変革しなければならないことを述べる。現在、鉄の三角形といわれるレントシーキング構造ができあがっており、また官僚主導の政策決定プロセスでは、官僚の影響力を肥大化させ、当初の制度設計が歪められてしまう。レントシーキングをなくし、また官僚を有効活用する政策決定プロセスには透明化、トップダウン、対案提示の原則が必要である。

以上、規制緩和と政策決定プロセスの改革を政策提言とする。

目次

はじめに

第1章 世界金融危機発生の原因

- 第1節 グローバル・インバランスの拡大
- 第2節 グローバルな資金フローの拡大
- 第3節 住宅バブルの発生と資源価格の高騰
- 第4節 金融機関・金融監督機関の欠陥

第2章 金融危機と日本

- 第1節 金融危機が日本に及ぼした影響
- 第2節 金融緩和・円安誘導政策
- 第3節 今日の景気後退の要因
 - 第1項 偏った輸出構造
 - 第2項 二重に対米依存していた貿易構造
 - 第3項 輸出依存を高める生産構造
- 第4節 景気の底打ち感とその要因

第3章 変わる構造・変わらない構造

- 第1節 グローバル・インバランスの行方
- 第2節 今後の対中国貿易への過信
- 第3節 今後の為替レートの変向
- 第4節 変わらない日本の産業構造

第4章 規制緩和による非製造業分野の活性化

- 第1節 低迷期を避けるには
- 第2節 経済成長の要因分解～経済成長の鍵はTFPにあり
- 第3節 非製造業分野の生産性の落ち込み
- 第4節 規制緩和と生産性の関連性
- 第5節 公共サービス部門での規制緩和による内需拡大

第5章 規制緩和に向けて

- 第1節 これまでの規制緩和の流れ
- 第2節 既存の政策決定プロセス
- 第3節 経済財政諮問会議の役割
- 第4節 政策決定プロセスのチェンジ

先行論文・参考文献・データ出典

はじめに

この度の米国発の世界金融危機により、日本は先進国中最大の景気後退に見舞われた。我々はこのことを異常事態であると捉えるとともに、単なる需要の落ち込みで済まされない構造的問題が背後に隠されていると考える。そこで、この構造的要因を探るとともに、昨今の景気回復にも着目する。

大規模な財政出動のおかげもあってか、景気の下げ止まり感が出ている今の日本経済だが、財政支出の効果は一過性で限定的であり、外需回復も先が見えず、2 番底を心配する声も多い。今後の世界的な経済構造の変化の前で、日本は今現在採られているような政策で回復に向かうのか疑問が残るところではある。

我々が考える日本経済再生の定義とは、あくまで自律的な景気回復を目指すものであり、その上で今後の日本国内と世界の構造を把握し、それに見合うような政策を採られて始めて可能になると考える。また、経済成長論で言えば、高度経済成長期のような高成長を志向するものでもなければ、ゼロ成長で所得再分配政策に力を入れるものでもない。成長できる分野は、効率化政策を行うことで伸ばしていくべきであると考え、その上で経済全体のパイが押し上げられれば、それを再分配の原資として使っていくべきであると考え。

■～論文の流れ～

2007 年夏頃にサブプライムローン問題が顕在化し、BNPパリバの経営不振より金融不安が広がった。その後、リーマンショックが起これ、米国発の金融危機が勃発した。そして、この危機は瞬く間に世界に広がり、世界は同時不況に陥った。他国で起こった金融危機によって日本が影響を受けることは、今日のグローバル化した社会においては少なからずあることは認めるが、その影響の度合いが先進国中最大となってしまった。対岸の火事と思っていた出来事が、自らにも大きく振りかぶってきたのである。事実、日本の株価の下落率やGDPの下げ幅、輸出の減少どれをとっても日本は先進国の中でもとりわけ大きな損失を受けたのである。この論文ではまず、問題意識として今日の世界金融危機下でなぜ日本は先進国中最大の落ち込みを経験したのか、その原因を探っていく。

そして、世界金融危機前後の世界経済を概観し構造的な変化を確認した上で、今後日本の採るべき政策を考えていく。危機後、世界各国で協調して大規模な財政出動が行われてきた。もちろん日本も経済危機対策と名の付く政策を矢継ぎ早に出していった。そのおかげで、今年に入り 4-6 月期のGDPは半期ぶりにプラス成長を見せ、ひとまず景気は下げ止まりを見せた。だが、短期の財政出動を行うだけで、中長期的に見たときに日本経済は“再生”するかといえば、もちろん答えはNOである。真の“再生”のためには日本の経済体質を変革していかなければならない。どうすれば変革できるのか、その方法論を含めて考えていきたい。

第1章 世界金融危機発生の原因

第1節 グローバル・インバランスの拡大

今回の世界金融危機の背景には世界の経常収支不均衡（グローバル・インバランス）というマクロ的な背景がある。この節では、海外の諸国、米国の経常収支がどのように推移してきたのかを見る。結論から言うと、特に 2000 年代以降、米国の経常収支赤字が拡大すると同時に、主に日本、中国、NIEs、産油国といった国々の経常収支黒字が拡大してきた。

そこで近年の世界の主要国、地域の経常収支の移り変わりを見てみる。

【図 1-1 世界的経常収支不均衡¹】

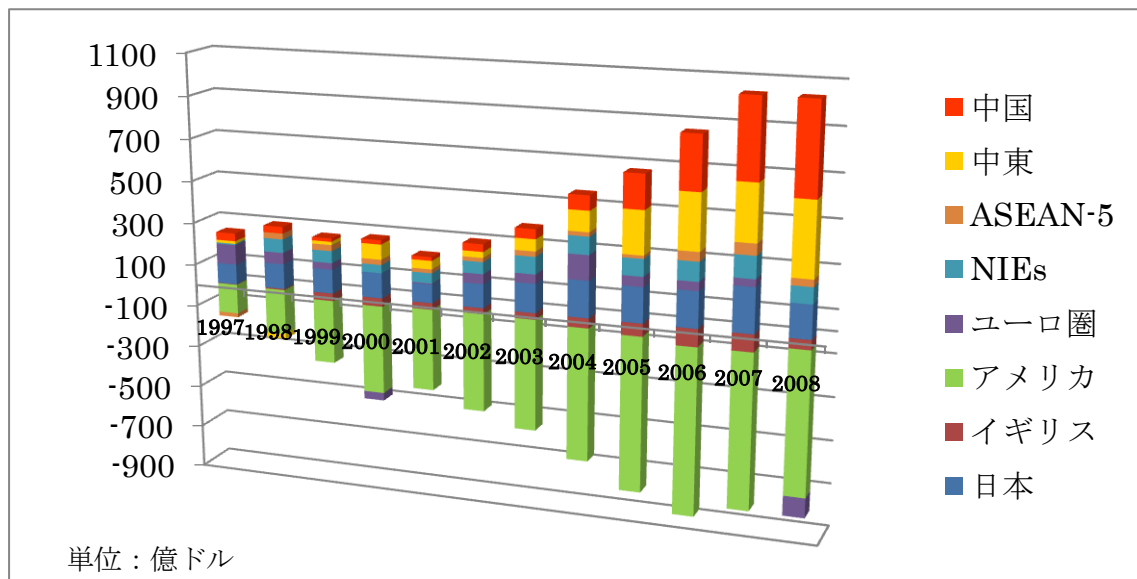


図 1-1 を見てみると、アメリカでは経常収支の赤字が、06 年ごろまで拡大する一方、これに対応して、中国や NIEs 等の新興国や中東等の産油国を中心に、経常収支の黒字が拡大している。また、経常収支の黒字拡大は、広く新興国や産油国に分散されている一方で、経常収支の赤字拡大はほぼアメリカ一国に集中しているといえる。アメリカでは家計の貯蓄率低下、すなわち過剰消費によって経常収支赤字拡大がもたらされた。

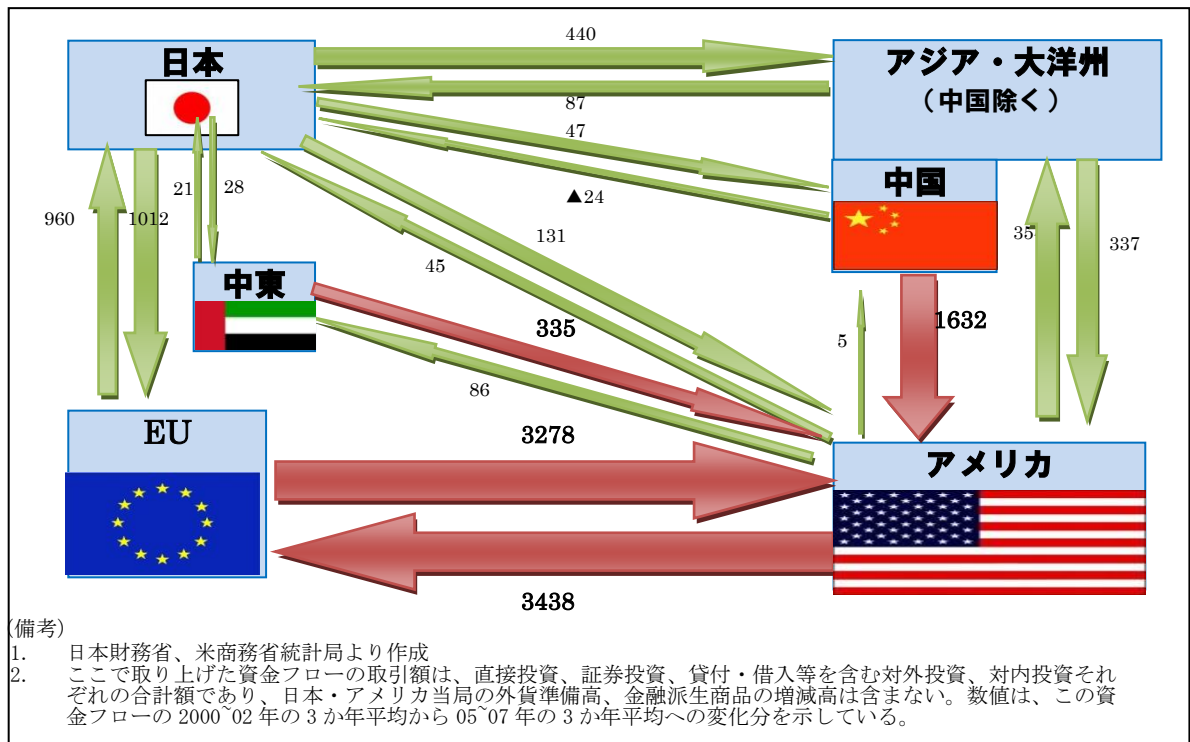
¹ IMF World Economic Outlook Database より作成

第2節 グローバルな資金フローの拡大

第1節でみた、グローバル・インバランスの拡大に伴い、2000年代に入って世界的な資金フローも急速に拡大した。特に2000年代以降、中国、ロシア、中東諸国などの新興国や産油国からアメリカへの資金フローが拡大した。2005年からはユーロ圏やイギリスへの資金流入も拡大した。つまり新興国から先進国への資金フローが増加したのである。

図1-2は日本、アメリカを中心にみた資金フローの変化を表している。日本や中国、中東諸国といった貯蓄過剰国から米国への資金流入が増加したことは次の世界的な資金フローの変化から読み取れる。また、欧米間の資金フローも大幅に増加している。これは中東産油国の余剰資金が、アメリカのニューヨーク市場での金融取引規制強化や、テロ警戒の強化を避けて、歴史的につながりの深いヨーロッパ、特にイギリスを経由して米国に流入したことも関与している。よって、アメリカの過剰消費による経常収支赤字を、新興国や産油国といった黒字国からの資金流入によってファイナンスするという構図ができあがっていた。

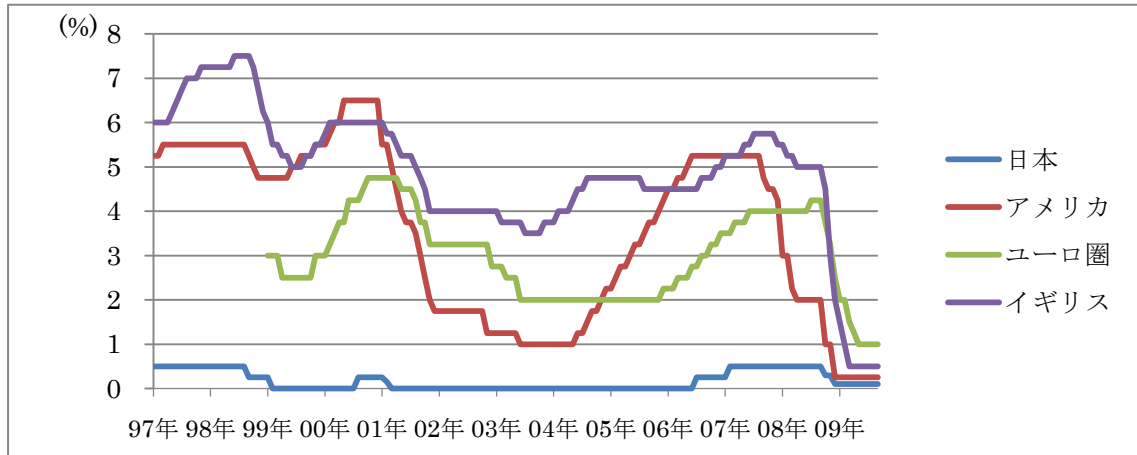
【図1-2 世界的な資金フローの拡大¹】



また、長期間にわたり世界的に低金利が持続していたことが図1-3から読み取れる。

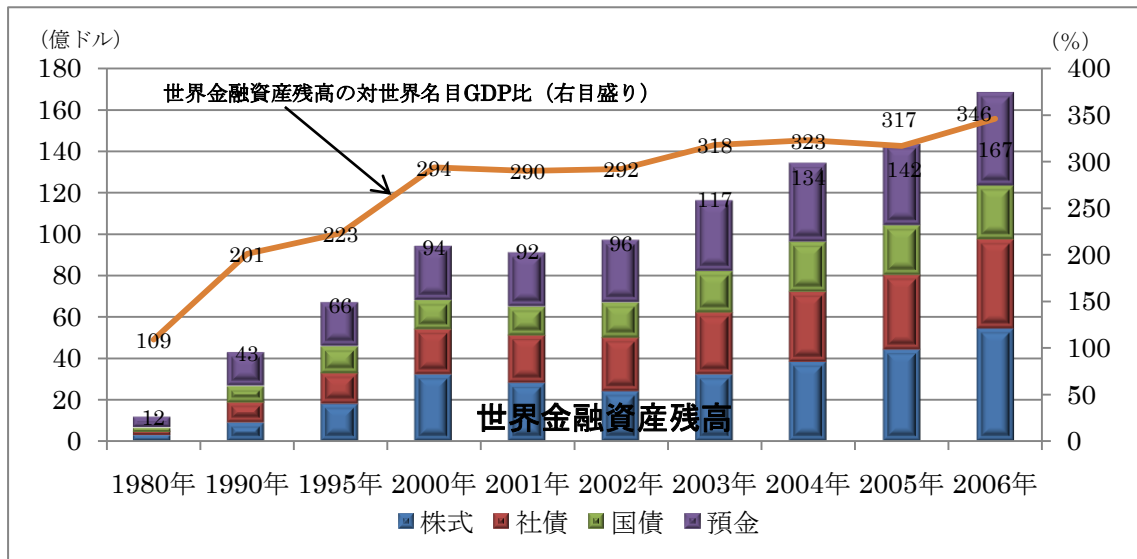
¹ 内閣府「世界経済の潮流 2008 I」より引用

【図 1-3 主要国・地域の政策金利の動向¹】



世界的な低金利の持続や、上述したようなグローバル・インバランスの拡大に伴う新興国や産油国からの潤沢な資金フローによって、金融資本市場は2000年代に入りその規模を急速に拡大し（図 1-4）、過剰流動性がもたらされた。

【図 1-4 世界の金融資産規模の拡大²】



¹ 各国統計より作成

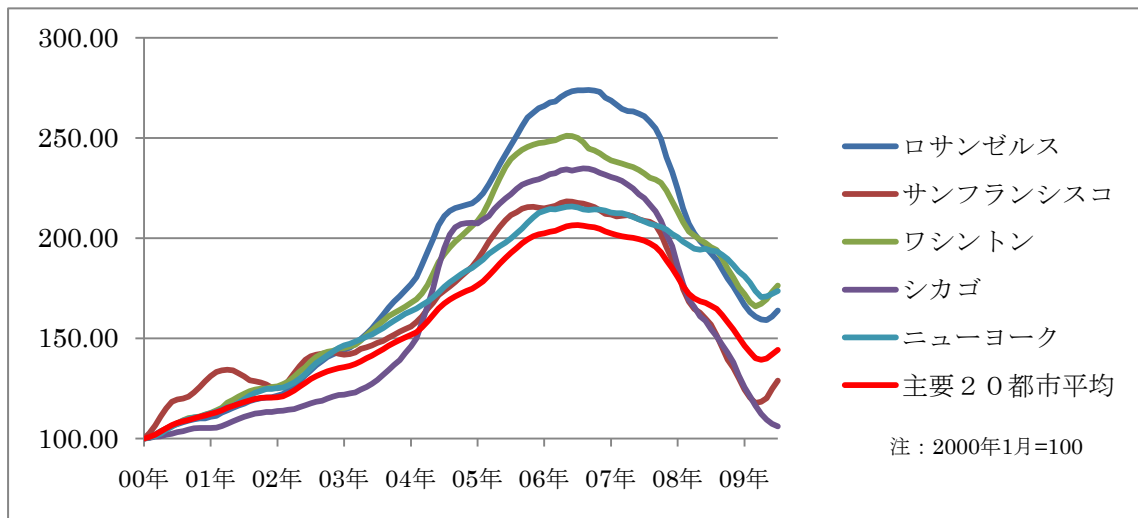
² McKinsey&Company(2008a)より引用

第3節 住宅バブルの発生と資源価格の高騰

新興国や産油国からの潤沢な資金フローからの投資資金は過剰流動性をもたらし、上記で述べた金融資本市場に加え、各国の住宅市場や原油先物取引市場などに流入して、その価格を急騰させた。

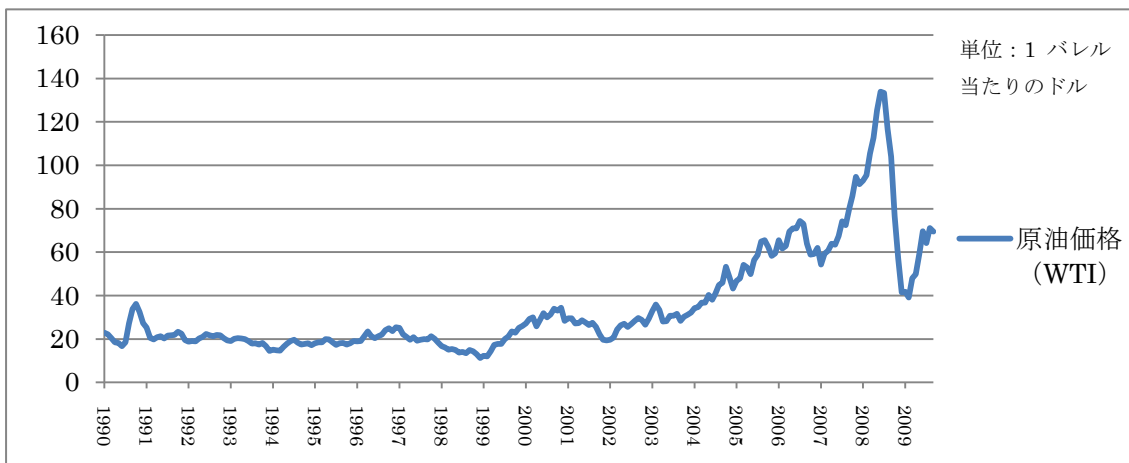
アメリカや英国、スペイン、フランス、アイルランドといった欧米各国の住宅市場では、この投資資金が流入し、世界的な低金利や所得増加などに伴う住宅ブームと重なって、ファンダメンタルズでは説明できないほどに住宅価格を上昇させた。こうした住宅バブルが発生とその後の崩壊は、アメリカにおけるサブプライムローン問題をきっかけとする世界金融危機へと発展していった。

【図 1-5 アメリカ住宅価格の推移¹】



また、この投資資金は原油先物取引市場などにも流入し、原油価格等を乱高下させた。原油価格(WTI 先物)の推移をみると、2008 年上半期に急上昇を示し、08 年 7 月には一時 1 バレル 147 ドルまで上昇し、その後 09 年 2 月には 1 バレル 39 ドルまで急下落している。

【図 1-6 原油価格の推移 (1990 年以降)²】



¹ S&P/Case-Shiller Home Price Indices(July2009)より作成

² IMF Primary Commodity Prices より作成

原油価格の上昇には、長期的には中国やインドなどの所得上昇に伴う需要増加が要因だが、短期的には世界的な過剰流動性による投機的要因が影響している。産油国は原油価格の上昇によって莫大な利益を得たが、その資金はアメリカへの債券投資に向かった。^{原油価格の暴落に伴うドルの暴落}

こうしてマクロ経済的には、グローバル・インバランスの拡大を背景に、国際的な資金フローが拡大し、欧米の金融市場への資金流入が拡大した。そして長期にわたる世界的な低金利とあいまって過剰流動性が発生し、金融機関の過剰なリスクテイクを助長することとなった。また経常収支黒字国である新興国や産油国等からの資金フローがアメリカの債券投資に向かったため、アメリカでは政策金利を上げて、金融政策を引き締めても長期金利が上昇しない状況になり、金融機関はますます過剰なリスクテイクに傾斜することとなった。

第4節 金融機関・金融監督機関の欠陥

世界金融危機の発生の原因として、グローバル・インバランスを背景とした国際的な資金フローの拡大といったマクロ経済的な要因を述べてきたが、ここでは金融部門による要因を述べる。

金融部門の要因として ①金融機関のリスク管理が不十分、②投資銀行のビジネスモデル、③格付け機関に関する問題 ④金融当局の規制・監督が金融技術革新に対応できなかった、などがあげられる。

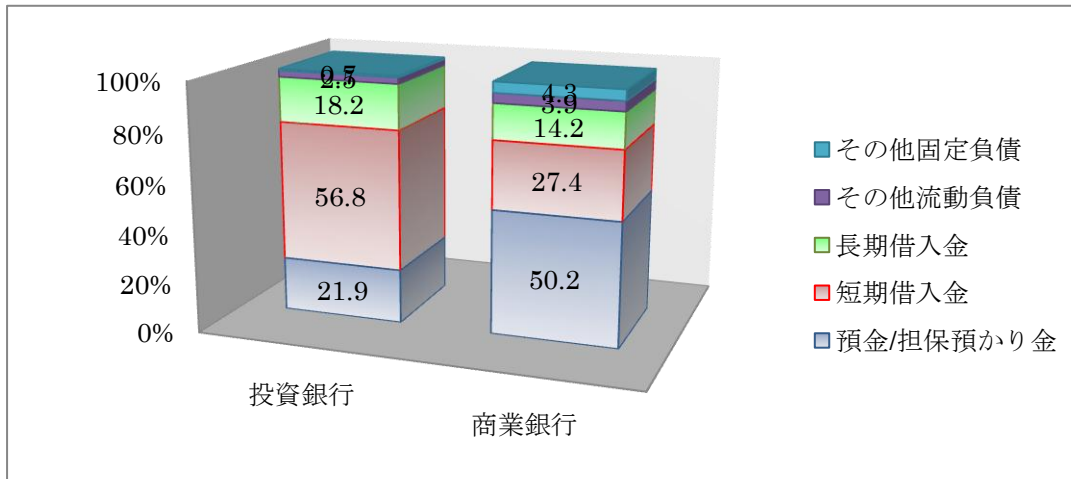
まず、①金融機関のリスク管理について、金融機関が証券化商品に関するリスクを過小評価していたことがあげられる。金融技術の発達により証券が複雑に組織されて、リスクが分散され、最終的なリスクの存在が不透明になっていた。また、証券化商品には国債や株式に比べて市場での流動性が低いといったリスクも含まれていた。しかし、こうした証券化商品の性質やリスクを金融機関は十分に認識しておらず、格付機関に依存して投資を行った。また、オフバランス取引の信用リスクを過小評価していた。オフバランス化によってバランスシートの悪化を気にせずにかなり自由に業務を展開できたことで、リスク選好を高めた。一方で、そうした業務に付随するリスクを十分認識していなかった。三つ目に、インセンティブ構造の歪みがある。Originate-to-Distribute（証券化によるリスク移転を前提としたビジネスモデル）の一連のプロセスにおいて、証券化商品を組成して転売することに主眼が置かれ、過剰に商品を組成してしまい金融機関の経営の脆弱性を高めてしまった。報酬体系が短期的な収益に大きく依存していたことも過剰な組成に拍車をかけた。

金融危機発生のもう一つの要因として②投資銀行のビジネスモデルがある。投資銀行は伝統的に、株式・債券発行の引受業務やM&Aの仲介からの手数料を主な収益源としてきた。しかし、1999年に銀行業務と証券業務の分離規定がなくなったことにより、投資銀行と商業銀行系の証券会社との競争が激化し、金融機関の合併、統合、買収が進んだ。そんな中、投資銀行は融資業務や証券売買業務といった自らリスクをとる業務を収益源とするようになっていった。

投資銀行のビジネスモデルの特徴として、少額の自己資金で借入れをし、リスクの高い投資を行う「高レバレッジ投資」がある。商業銀行に対してはB I S規制という自己資本比率の規制があるが、預金受入れを行っていない投資銀行の高レバレッジに対する規制はなかったため、投資銀行は自己資本の数十倍の資金を運用することが可能となる。高レバレッジ経営は資産価値が上昇している際には、莫大な利益をもたらすが、逆に資産価格の下落に対し、莫大な損失を被ることとなり、証券価格等の下落に対して非常に脆弱な構造であった。また、短期借入金等への依存度の高さも特徴である。図 1-7 から分かるように短期借入金が56.8%と非常に高く、短期で借入れした資金を用いて、高レバレッジで運用していた。短期

借入金の比率が高いということは今回のような金融市場の混乱に対して非常にもろく、信用リスク等の高まりにより、短期金融市場における流動性が低下することにより、途端に資金繰りに困ることになる。

【図 1-7 投資銀行及び商業銀行の負債の内訳¹⁾】



次に、③格付け機関に関する問題がある。格付け機関が証券化商品に関するリスクを過小評価したこと、また金融機関や投資家の格付けへの依存が過度であった。格付け機関の格付け手法には、住宅価格が上昇していた時期のデータのみで評価が行われていたなど問題があり、証券化商品のリスクを正しく評価できておらず、証券化商品に高い格付けを与えていた。また、格付け機関は投資銀行などから証券化商品の格付けを依頼され、それによって収入を得ていたため、自らの顧客である投資銀行などのためにリスクを低く見積もっていた可能性がある。そして、証券化商品は構造が複雑で、リスク分析が難しいことから、金融機関や投資家は完全に格付け機関による格付けに頼り、投資を行っていた。

④金融当局も新しい金融商品や金融の革新に十分対応できておらず、規制・監督面で十分な対応がなされていなかったということも問題であった。金融機関がバランスシートのオフバランス化を進め、レバレッジを拡大して自己資本が低下したが、その対応が不十分であったため、金融機関の過剰なリスクテイクを放置することとなった。

これらは、資産価値が上昇傾向にある時は、問題視されていなかったことであったが、ひとたび資産価値が下落を始めるとその問題が一気に顕在化し、金融危機の発生を引き起こしてしまったのである。

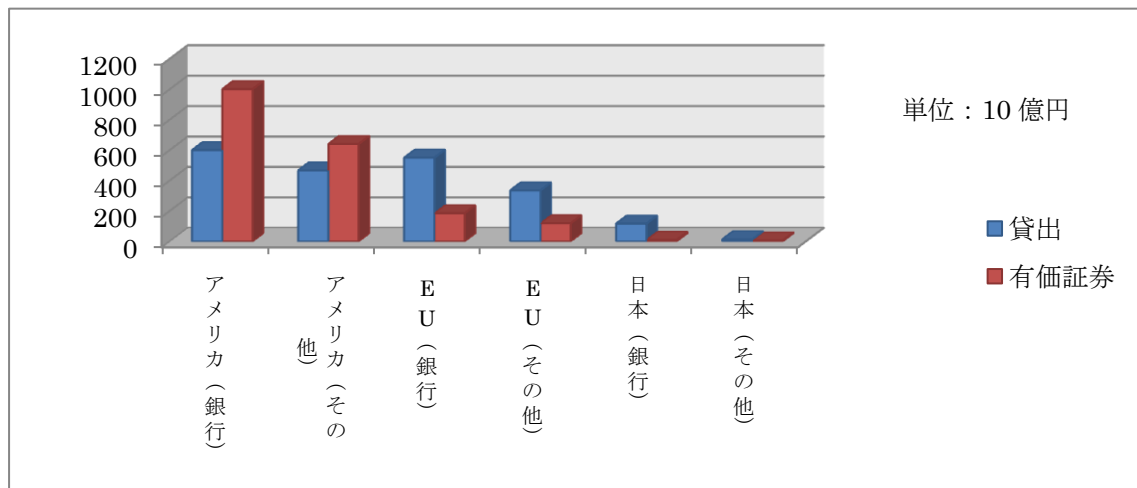
¹⁾内閣府「世界経済の潮流 2008 年Ⅱ」より作成

第2章 金融危機と日本

第1節 金融危機が日本に及ぼした影響

米国でサブプライムローン問題が 2007 年夏頃から顕在し、2008 年 9 月のリーマンブラザー破たん以降、米国で金融危機が深刻化した。金融のグローバル化が進んだ現在においてその影響は即時に世界各国に伝わり、世界各国様々な特徴の落ち込みを見せた。例えば欧州、特に英国は産油国の金融仲介役であったことや、米国の発行した証券の約半分を保有していたことにより、金融危機が勃発し、金融面で多大なる打撃を受けた。また新興国では、アジア通貨危機の反省から米国の証券化商品をほとんど保有せず、金融面への直接的打撃は小さく留めたかに見えたが、グローバル化の進展や金融イノベーションを背景に、新興国への資金フローが拡大していたため、金融危機によりこの資金の流れが乱されたことで通貨や株価が急落することとなった。このように各国それぞれ様々な景気後退の様子を見せる中、我が国日本はというと、金融面では欧米に比べあまり損失は出ていないことが図 2-1 から分かる。

【図 2-1 サブプライム関連商品による金融機関の損失¹】



このように金融機関の損失額が比較的小さく抑えられた背景として、日本の金融機関は、サブプライム関連証券化商品を組成・転売するビジネスモデルは用いず、専ら投資家としての役割を担うにとどまっていたことを挙げることができる。また、そもそも日本は「失われた 10 年」で生じた不良債権処理に追われて、アメリカの高レバレッジ投資などの

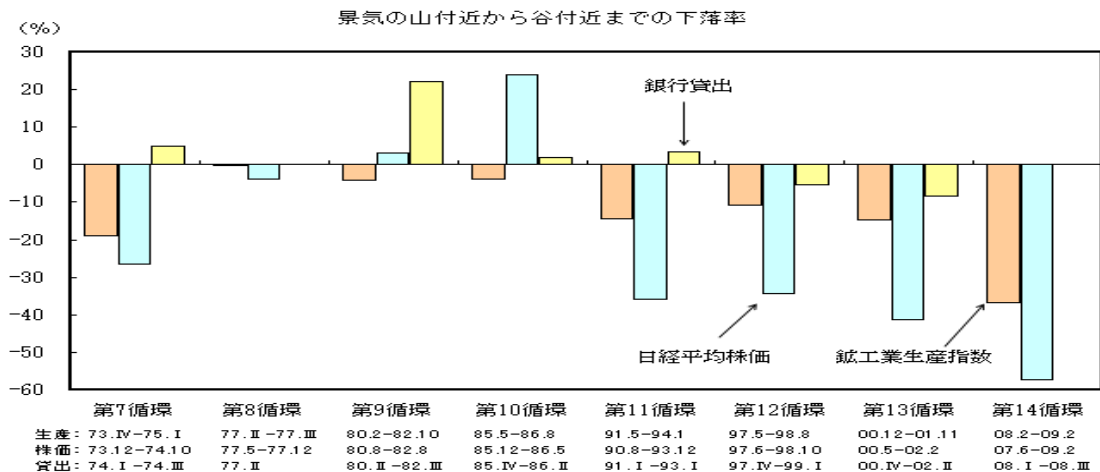
¹ IMF World Economic Outlook より作成

クレジットバブルに参入する体力も余力も残っていなかったからであるとも考えられる。また、図 2-2 で分かるように、今回の景気後退では銀行貸出の減少がさほど見られないことから、金融面への影響が比較的小さかったことが分かる。

【図 2-2 景気循環山から谷までの銀行貸出・鉱工業生産指数・日経平均株価の変化率¹】

第 1 - 1 - 7 図 過去の景気後退局面における鉱工業生産・株価・銀行貸出

今回の景気後退局面は鉱工業生産、株価の下落率が高い一方、銀行貸出の減少は見られず

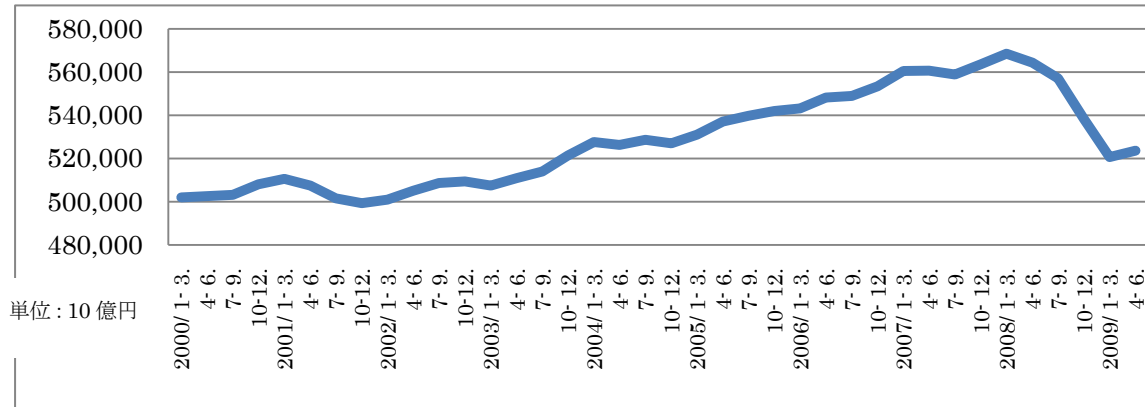


- 〈備考〉 1. 経済産業省「鉱工業指数」、日本銀行「貸出先別貸出金」、Bloombergにより作成。
 2. 景気の山付近は、景気の山（第14循環は暫定日付）から前後8か月の最大値。景気の谷付近は、景気の谷から前後8か月の最小値（第14循環は2009年第1四半期の前後8か月の最小値。ただし、2009年7月初時点の利用可能データに基づく）。貸出先別貸出金は98年第2四半期に基準改定があったため、第11循環の谷付近は7か月前の値。
 3. 日経平均株価は月平均値。

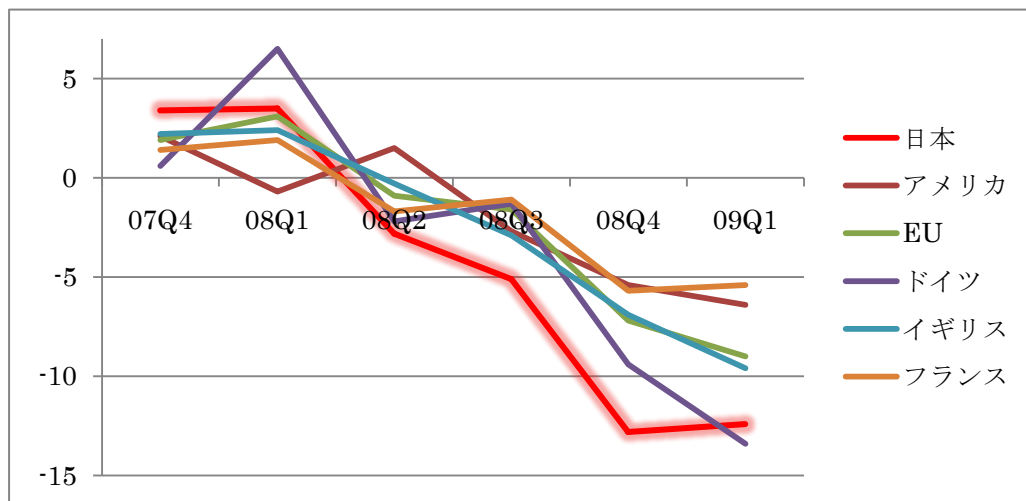
これは、97～98の金融危機や2000～01のITバブル崩壊後のように不良債権処理問題が解決していなかった時期とは異なり、リスク許容力が高まっていたためあまり打撃を受けずに済んだのではないだろうか。このように、日本では金融面への直接的な影響は限定的であったが、金融市場の混乱やバランスシートの悪化に伴い、個人消費の落ち込み、住宅投資の減少、輸出の減少、設備投資の減少といった実体経済への影響へとシフトしていった。

そしてその実体面はと言うと、その影響は大きく、図 2-2 においても示されていたように鉱工業生産が激減していることや、株価の下落も金融株だけではなく輸出関連企業の業績悪化による下落が広範囲に渡っていることが大幅な下落を実現させていると予想できる。またGDPの落ち込みも顕著で、図 2-3 ではピーク時に560兆円にも達していたGDPが金融危機後では、景気拡大初期の520兆円くらいの水準にまで逆戻りしていることが分かる。

¹ 内閣府「平成 21 年版経済財政白書」より引用

【図 2-3 日本の GDP の推移¹⁾】

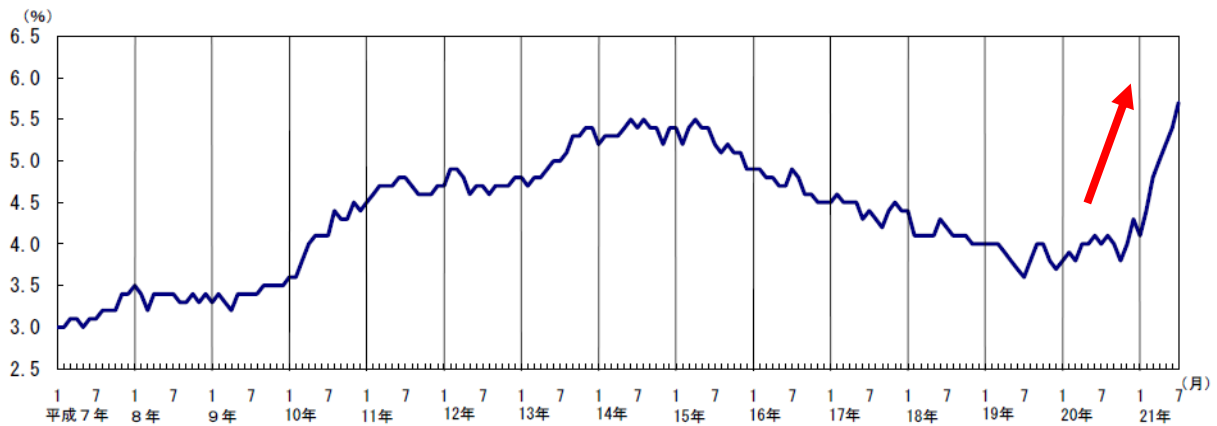
また主要国の実質 GDP 成長率を比較してみると、図 2-4 のようになるが、日本は 2008 年第 4 四半期で前期年率換算 -12.8% という過去最大の減少率を記録し、尚そのうちの外需の寄与度は -12.6% であった。また、2009 年第 1 四半期では同 -12.4% を記録し、ドイツと同様先進国中最大といっても過言ではない落ち込みを見せた。

【図 2-4 主要国の実質 GDP 推移²⁾】

加えて、このような景気悪化を受けて完全失業率も 2009 年以降急上昇することとなった。2009 年 7 月の完全失業率は 5.7% となり、過去最高を更新した (図 2-6)。

¹⁾ 内閣府統計データより作成 GDP の値は実質季節調整済、年率換算

²⁾ 外務省経済指標より作成

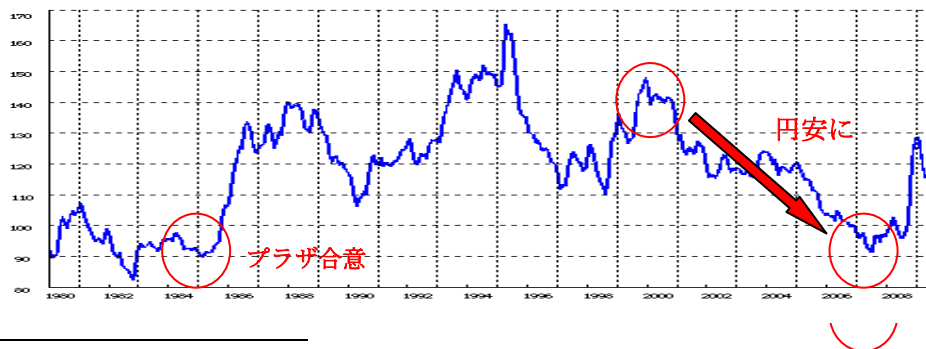
【図 2-6 完全失業率の推移¹】

第2節 金融緩和・円安誘導政策

日本の国内には、米欧のような住宅価格のバブル発生と崩壊はなく、それに伴う金融危機と景気後退の悪循環もない。不況の原因は、金融危機を起こした米欧と、中国などの米欧への依存度の高い国への輸出の急落である。表面的には、日本は米欧からの影響によって被害を受けてしまったように見える。しかし、今の日本の不況を米欧からの被害だと考えるのは、現在の状況の表面を見ているにすぎない。なぜなら、日本からの大量の資金流出で米欧の住宅バブルの発生に加担し、今回の世界的な金融危機と大不況の原因を作り、また自らを海外の動向に左右されやすい外需に偏った経済体質に変え、輸出の急減で不況に陥っているからである。

図 1-3 をみると明らかなように、日本は一貫して超低金利政策を続けてきた。

これによって、内外金利差を狙って、手持ちの円資金や日本の銀行から低金利で借りた円資金を外貨に換え、外貨建ての高金利の金融資産に投資する円キャリー取引が行われ、資金の海外流出圧力が強まった。円キャリー取引は、もし円相場が円高に振れれば、金利差を帳消しにするほどの為替差損が発生するリスクはあるが、日銀が長期的に超低金利政策を続けたため、国内外の金融機関やファンド、ミセスワタナベと形容されるような日本の個人投資家まで、円安は続くと思っていて円キャリー取引を続けた。

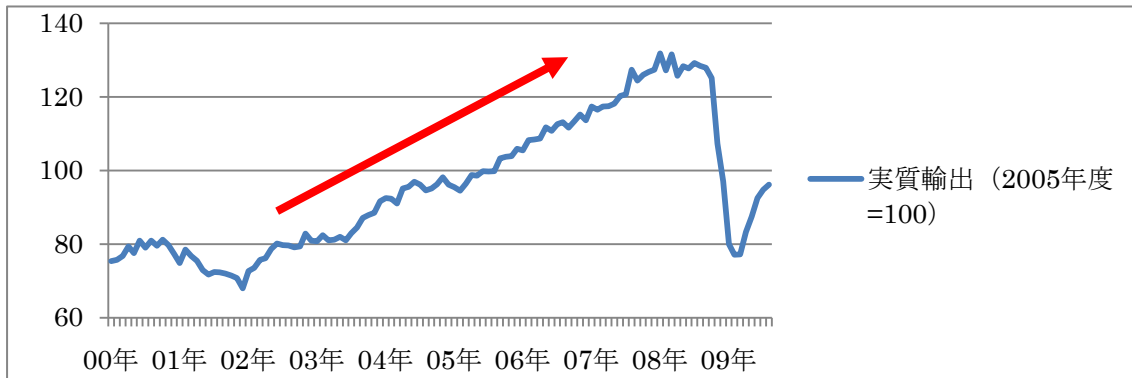
【図 2-7 実質実効為替レートの推移²】

¹ 総務省統計局「労働力調査」より引用

² 日本銀行 主要時系列データ表より引用 注：1973 年 3 月＝100

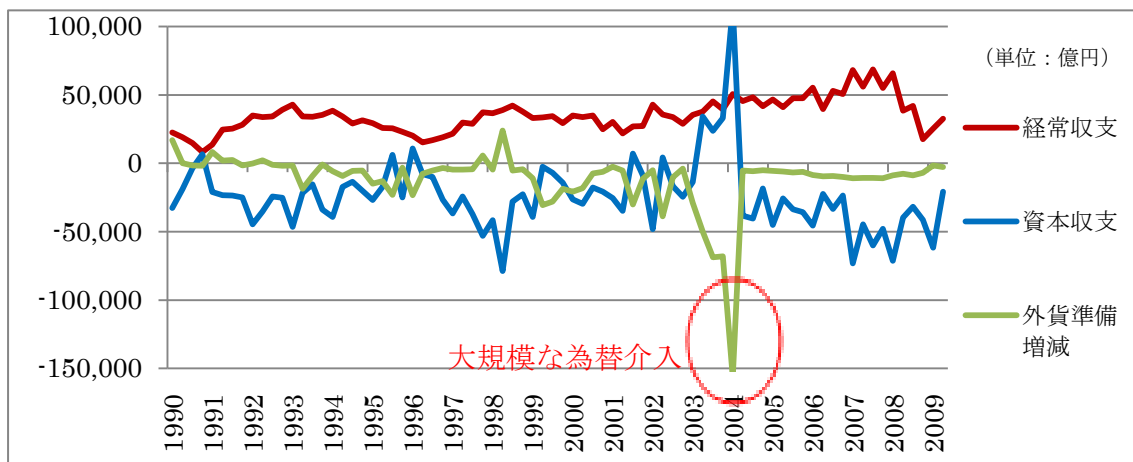
図 2-7 で為替レート面での対外競争力を、単一の指標で総合的に捉える実質実効為替レートを見ると、円は 2000 年の初めから 2007 年の中ごろまで、38% も円安となり、国際協調でドル安を進めた 1985 年のプラザ合意前の水準まで下がっている。このため、日本の輸出産業の価格競争力は著しく高まり、輸出収益が好転して 2002 年から 2007 年までの六年間に実質輸出は毎年平均一割伸びていたのが図 2-8 で見て取れる。

【図 2-8 実質輸出の伸び¹】



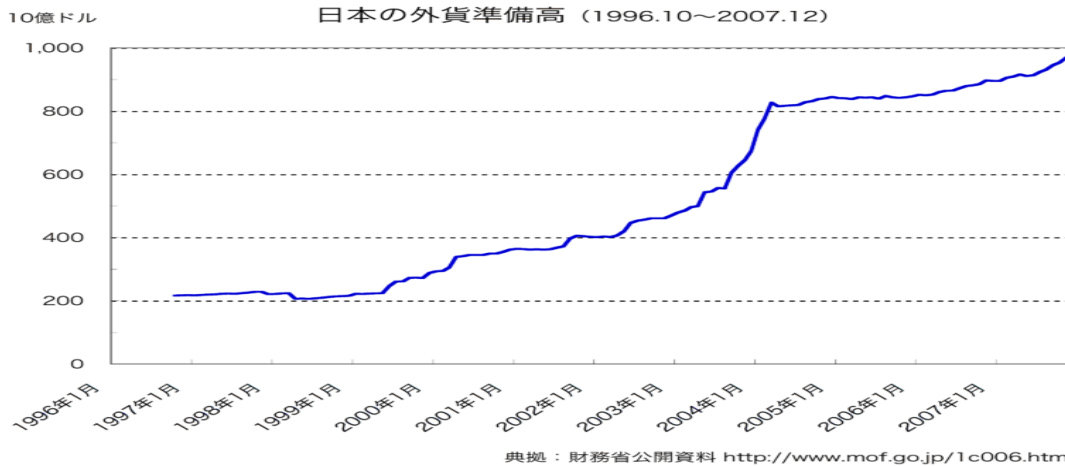
輸出関連企業の多い日本では円安が望まれる傾向がある。円安を持続させるために政府による為替介入も行われた。図 2-9 の通り、1990 年代までは、経常収支の黒字と資本収支の赤字がほぼ見合う大きさだった。したがって、経常収支で稼いだ外貨は、海外に還流していた。ところが 1999 年頃から資本収支の赤字が減少した。そして、2003 年、2004 年には黒字に転じてしまった。これは経常収支で稼いだ外貨を海外に還流できないことを意味する。すると、円に対する超過需要となって、強い円高圧力になる。そこで円高を阻止するために政府が為替介入を行ったのである。詳細は明らかにされていないが、そのほとんどはドル（米国債）を購入したと考えられる。2003 年には外貨準備の増加が 21.5 兆円という驚くべき水準に達した。図 2-10 で外貨準備高が 2003 年頃に急上昇していることからその為替介入がいかに大規模だったかがわかる。

【図 2-9 為替介入²】



¹ 日本銀行 主要時系列データ表より作成

² 財務省「国際収支総括表」より作成

【図 2-10 外貨準備高¹】

低金利政策が長期にわたって続くと、本来なら金利平価式によって円高に為替が動く。そして資本収支の赤字が減少して円に対する超過需要が起きて、さらなる円高圧力になるにもかかわらず、金融緩和政策や為替介入によって円安が持続したのである。

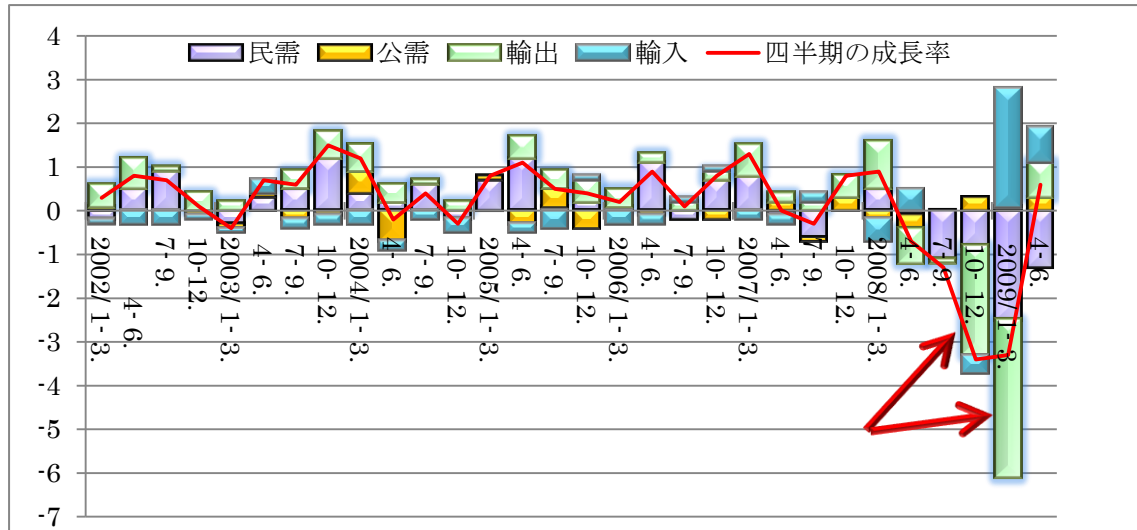
円キャリー取引などで日本から流出した資金が国際的な過剰流動性の一因となり、その過剰流動性が世界的な住宅バブルの発生に大きく関わった。今回の金融危機はこうして発生した住宅バブルの崩壊からはじまり、円キャリー取引の巻き戻しによる円高を伴いながら日本の景気後退は激化した。繰り返すが、その意味で日本は、金融危機の発生に深く関わったうえに、自らの経済体質を他国の景気に左右されやすい外需依存の体質に変え、円高も加わって輸出企業の業績が悪化し、先進国中最大ともいえる景気後退に見舞われたのである。そこで次節では日本の景気後退の要因を詳しく述べ、外需依存の体質を明らかにしてみる。

第3節 今日の景気後退の要因

第1項 偏った輸出構造

図 2-11 で実質 GDP 成長率とその寄与度を見ると、2008 年第 4 四半期も 2009 年第 1 四半期も外需によるマイナスへの寄与が多くを占めていることが分かる。これは 2002～2007 年までの外需に頼っていた景気拡大の条件が失われたことを明示している

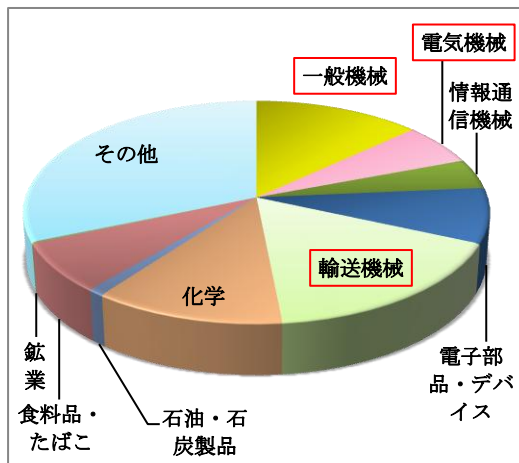
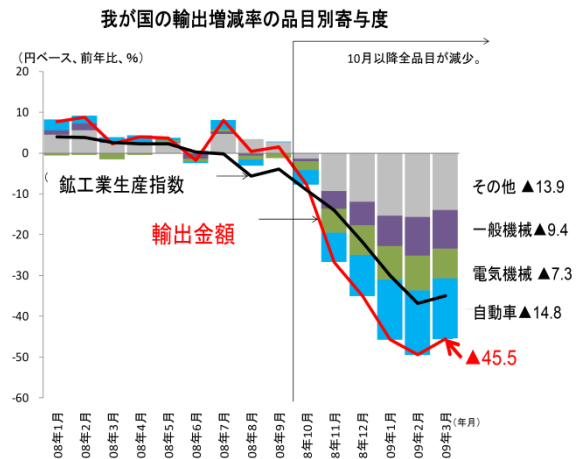
¹ http://www.cory.to/cory/kn08/kn0802.html#foreign_currency_holdings より引用

【図 2-11 経済成長率と各項目の寄与度¹⁾】

ここでこの GDP の落ち込みとほぼ同じ動きを示している、全産業活動指数²⁾の動きを図 2-12 で見てみると、その減少は鉱工業生産の寄与によるものが大きいということが分かる。これにより、日本の産業はサービスよりも財にウェイトを置いていたがために、全産業活動指数の大幅な下降が見られ、また、図 2-13、2-14 ではその鉱工業生産のなかでも、日本が輸送機械（自動車、船舶 etc）、一般機械（産業用の機械設備 etc）、電気機械などにウェイトを置き、それらの落ち込みが輸出金額の総額の落ち込みに大変寄与していることを示している。

【図 2-12 全産業活動指数と各産業の寄与度³⁾】

（備考）経済産業省「全産業活動指数」により作成。

【図 2-13 鉱工業生産に占めるウェイト⁴⁾】【図 2-14 輸出減少率の品目⁵⁾】

¹⁾ 内閣府「国民経済計算」より作成

²⁾ 全産業活動指数は、鉱工業生産指数、第 3 次産業活動指数、農林水産業生産指数、建設業活動指数、公務等活動指数を付加価値額ウェイトで加重平均することにより算出。日本全体の生産活動状況を供給面から把握できる。

³⁾ 内閣府「平成 21 年度版経済財政白書」より引用

⁴⁾ 経済産業省「鉱工業指数」より作成 ※2005 年

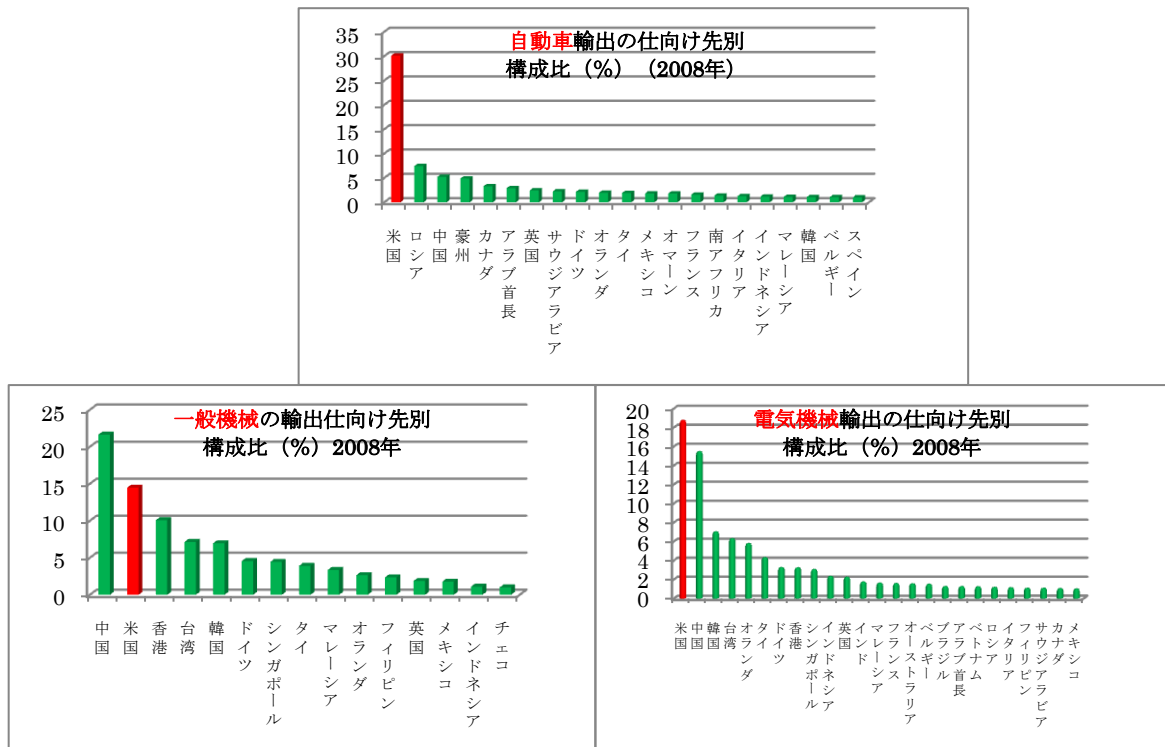
⁵⁾ 経済産業省「通商白書 2009」より引用

また日本は、前述の輸送機械含め、輸出品を高付加価値化していることも今回多大な打撃を被った要因としてあげられる。生産拠点の海外移転が進む中、低コスト商品の流通によって日本の輸出品の価格競争力を失う中、高付加価値品は輸出数量を確保し国際競争力の維持を実現した日本の誇れる技術の賜物であった。しかし、図 2-14 をみると明らかなように、高付加価値品にウェイトを置きすぎる輸出構造だと、景気後退期に受ける損害も多大なものとなる。

第2項 二重に対米依存していた貿易構造

まず、日本のリーディング産業である自動車、一般機械、電気機械の貿易相手国を図 2-15 で見てみると

【図 2-15 自動車・一般機械・電気機械の貿易相手国別割合¹】



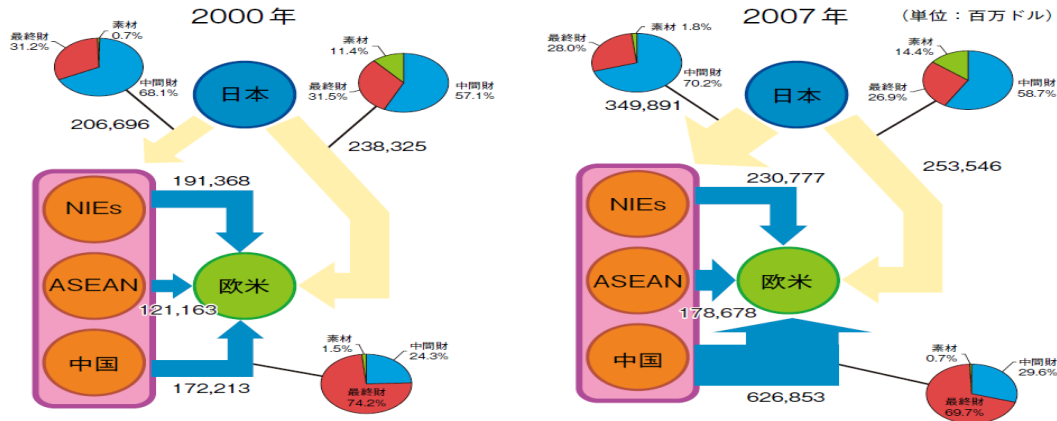
どの産業においても対米依存度が高いことが伺える。これはひとえにアメリカの過剰消費を見込んだ貿易構造であるのは明白で、特に自動車に関してはアメリカの住宅バブルを受けて、郊外に住宅を持つことが自動車の購入に自然と結びついていたため、自動車需要が潤っていた背景がある。しかし、この貿易構造はアメリカの住宅バブルが崩壊し過剰消費の条件が失われると、途端にもろくも崩れ去るような貿易構造となっていたのである。

また、アジアを経由した欧米向けの間接輸出を考えてみると、図 2-16 より 2000 年と 2007 年を比べると、日本からアジアへの中間財・資本財の輸出が増えているのと、中国からアメリカへの最終財輸出が 3 倍以上に増えていることが見て取れる。以上のことから、日本の景気拡大期において日本が中国に輸出した部品などの中間財を、中国は自国で最終財に加工してアメリカへ輸出していたという構造が成り立っていた。すなわち、アメ

¹ 経済産業省「通商白書 2009」を参考に作成

リカの中国からの輸入が拡大すればするほど、日本の対中輸出も潤っていたというわけだ。しかしこの条件もひとたびアメリカの住宅バブルが崩壊し消費が冷え込み輸入が減少すると、回り回って日本の輸出が減少することとなった。このように日本はアメリカへの直接的な輸出減だけではなく、アジア、主に中国を介したアメリカへの間接的な輸出減という二重の痛手を被ることとなったのである。

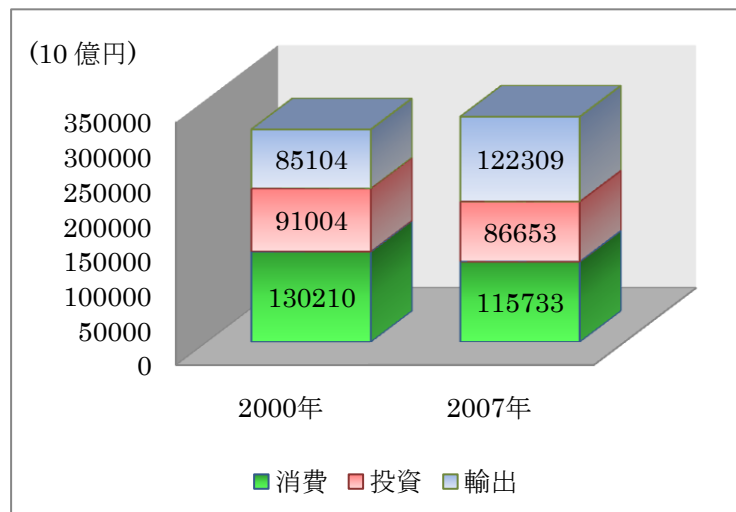
【図 2-16 アジア向け中間財輸出の増加¹】



第3項 輸出依存を高める生産構造

日本の製造業の²需要項目別生産誘発額を表した図 2-17 を見てみると、2000 年と比較して 2007 年では、輸出による生産誘発額が消費による生産誘発額を上回っていることがわかる。これは 2007 年までに円安など輸出に有利な条件が整えられたがために、生産構造も輸出依存体質へと変化していったのではないかと考えられる。そのため、輸出が減少した際の生産の減少は多大な影響を及ぼすこととなった。

【図 2-17 需要項目別生産誘発額の変化³】



¹ 経済産業省「通商白書 2009 概要」より引用

² 生産誘発額とは最終需要を賄うために直接・間接に必要な生産額の合計。それを需要項目別に表したもの。

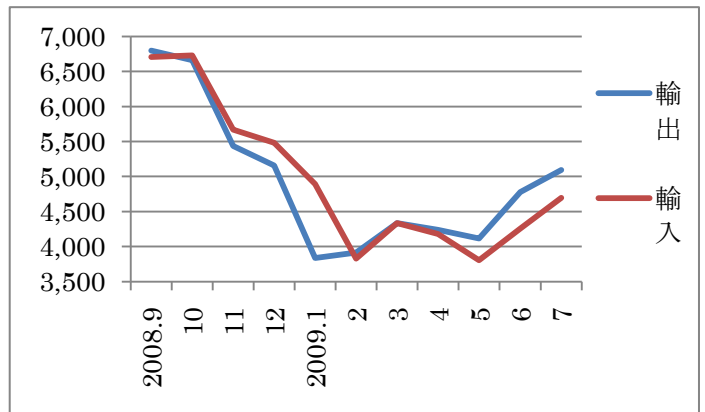
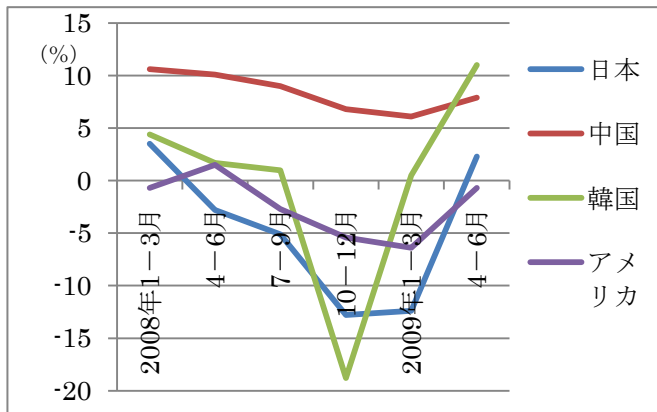
³ 経済産業省「通商白書 2009」より引用

第4節 景気の底打ち感とその要因

今まで述べてきたように、日本経済は世界金融危機の影響を大きく受け、2008 年第 4 四半期には 12.8%、2009 年の第 1 四半期には 12.4%のマイナス成長という先進国中最大規模の影響を受けたのだが、2009 年第 2 四半期においては、下げ止まりをみせ、2.3%の成長とやや回復傾向にある(図 2-18)。現在回復をみせている要因としては、在庫調整がある程度終わったこと、中国や韓国などアジアの国々を中心として景気は回復しつつあり(図 2-18)、日本からそうした国々への輸出も回復していること、政府が行っている政策の効果が出始めてきたこと等が挙げられる。現在の経済状況を理解するために、輸出、個人消費という観点から景気回復を考えていこうと思う。

まず、輸出に関してしてみると、図 2-19 より現在回復傾向にあることが分かる。それは、上で述べたように世界的に在庫調整が一巡したこと、世界各国が金融危機に対し莫大な予算を割き対策を講じており、その効果が出始めた中国や韓国などアジアの国々が景気回復を果たし、アジア向けの輸出が拡大したということ等によるものであるが、対米依存が強い現在の日本の貿易構造で輸出が大きく回復するには、アメリカの経済の回復が不可欠である。現在アメリカ経済は底打ちしつつあるものの、深刻な状況にあり、今後金融危機と実体経済悪化の悪循環により、景気後退が長期化する懸念もある。そうしたことが、今後日本の輸出に悪影響を及ぼすということも考えられる。

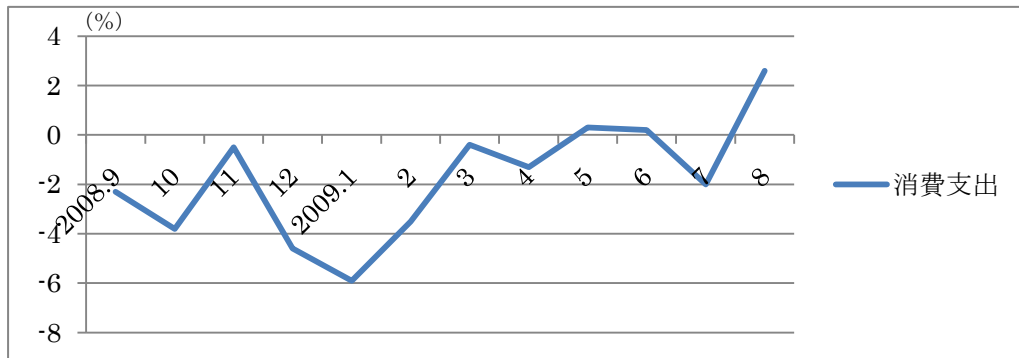
【図 2-18 日・中・韓・米における実質 GDP の推移¹⁾】 【図 2-19 日本の輸出入額²⁾】



次に名目 GDP の 6 割を占める個人消費についてしてみると、政府が個人消費を高めようとして行った消費刺激策の効果があらわれ始めたこともあり、現在持ち直しつつある(図 2-20)。具体的に効果のあった政策は、定額給付金、エコカー減税、エコポイント、高速道路の料金引き下げ等が挙げられる。

¹⁾ 外務省主要経済指標より作成

²⁾ JETRO 統計データより作成

【図 2-20 消費支出の対前年同月実質増減率の推移¹⁾】

これらがどのようなものであったかみてみると、定額給付金は国民の生活支援と地域の経済対策に資することを目的とし、国民 1 人あたり 12,000 円、18 歳以下及び 65 歳以上の者には 20,000 円の現金を給付するものであった。このような政策は海外でも行われており、今回の経済危機に対しては、フランス、イタリア、オーストラリア及び中国で現金を、またドイツ、台湾及びエジプトでは消費券などの給付が行われた。日本においては、予算として 2 兆 395 億円の事業費が計上され、政府は、給付金の 4 割が消費され、実質 GDP を 0.15% 押し上げる効果があると試算した。定額給付金は実際ある程度消費を刺激することになったが、財政コストに比べて消費刺激効果は小さいという批判もあった。エコカー減税・エコポイントについては、これらは車や家電等の環境に配慮した商品の購入を促進するものであった。そこそこお金はあり、高額な商品であるエコカーや薄型テレビを買いたいけれども、将来が不安で買い控えていた消費者の心を動かし、個人消費の持ち直しに効果があったと考えられる。国内新車総販売台数（登録車＋軽自動車）は、平成 21 年 4 月が前年同月比 23.0% 減、5 月は 19.0% 減、6 月は 14.5% 減であったものが 7 月には 5.2% 減、8 月には 0.5% 減とマイナス幅が縮小してきている。平成 21 年度は 4 年ぶりに前年度比で増となる可能性が出てきた。特定の産業・製品を支援するものであり市場を歪めるおそれはないか、需要の先食いとなり制度終了後に需要が急減しないか、エコポイントを例にとれば、大型製品ほど付与されるポイントが多いことから環境対策として効果的なものになるか等の議論があるものの、現在個人消費を大幅に高めていることは間違いないであろう。また、今後低炭素革命を実現させていくという意味においても環境に配慮した商品への優遇というものは必要であろう。高速道路料金引き下げについては、国民生活と地域経済の支援を目的とし、高速道路料金を引き下げるというものであったが、休日地方部の高速道路料金を上限 1000 円にするということで大きな話題を集めた。これにはいくつかの批判があり、それは ETC を搭載していない車や大型車は上限 1000 円の対象外であり、一部の利用者が過大に優遇されていることに対する不満や不公平感が生じるということ、また、巨額の支援が車という交通手段にのみ適用されており、高速道路と競合する交通機関の大幅な落ち込みを招いているということ等である。しかし、これにより、休日の交通量は、地方部の高速道路で約 1.4 倍、本四高速で約 2 倍に増加し、料金とさせた観光施設のイベントの開催や割引などの取り組みにより、観光客が増加し、また旅行頻度も増加傾向にあることから、ある程度の経済効果をもたらしたようである。

現在これらの政策によって個人消費は高められているが、今後更なる雇用情勢の悪化による個人消費の低迷や、政策により消費の先食いが行われており、これが後の消費低迷に繋がるのではないかと懸念もある。

¹ 総務省統計局データより作成

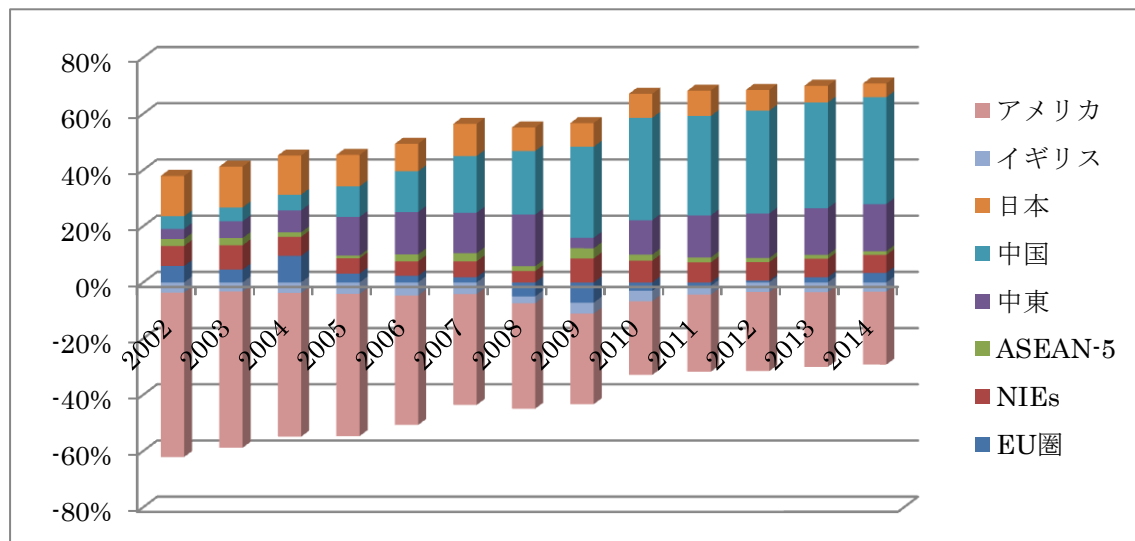
以上述べてきたように、政府による経済対策の効果、対外経済環境の改善などにより、金融危機による景気後退は一旦底打ちをしたように思われるが、今後の対外経済環境や雇用情勢の悪化等により、さらに景気後退することも考えられ、引き続き十分な対策を講じることが必要である。ただし、上で挙げたような政策は一時的に景気を回復させるものであって日本経済を本質的に改善させるものではない。本質的に改善させていくためにはどのような政策が必要なのかということは、次章以降で考察する。

第3章 変わる構造と変わらない構造

第1節 グローバル・インバランスの行方

金融危機の勃発により、世界からアメリカに流入していた資金が停滞もしくは逆戻りする中、アメリカの過剰消費は持続不可能となった。そうになると、アメリカは輸出をなるべく控え、経常収支の赤字は縮小され、アメリカに輸出をしていた世界各国の経常収支は減少し、グローバル・インバランスはバランスに向かうと予想される。実際に次の図 3-1 で IMF による今後の世界の経常収支の推移予測を見てみると、2009 年で今までのグローバル・インバランスが一気に縮小する。今後は中国や中東の経常黒字は進むものの、アメリカの経常収支赤字は世界全体で相対的に小さくなっていき、アメリカの異常な経常収支赤字を背景としたグローバル・インバランスは修正されていくものと思われる。

【図 3-1 今後の経常収支の予測¹】



¹ IMF World Economic Outlook Database より作成

第2節 今後の対中国貿易の過信

今この金融危機下にあつて、GDP前年比率2ケタを叩き出すほど、中国の成長というのは凄まじいものがあり、日本でも今後はアジアに目を向けて新興市場を開拓しようと声高に叫ばれているのを良く聞くが、果たして中国へのそのような期待は現実的なものなのであるうか。

確かに日本の対中国輸出は、対米輸出が08年10月より09年1月までで半減し09年8月までで4分の1回復したのに対し、落ち込み分の半分は回復し、回復の点では期待感が出ている。しかしながら、輸出品目構成の変化に着目してみると金融危機前後で特に大きな変化はなく、依然として中間財輸出の構造となっている。この意味するところは、先述したように中国へ輸出した中間財を中国内で最終財に加工したうえでアメリカに輸出する構造になっているため、アメリカの消費マインドが回復しない限り日本から中国への輸出も望めないということである。

また、そもそも中国人のニーズというのは日本人と異なっていて、数%の高所得者層には日本の高付加価値商品は受け入れられても、ボリュームゾーンと言われるような中間層にはまだまだ高付加価値商品は嗜好されないのが現実である。その最たるものが自動車で、その証拠に金融危機前後で中国の自動車需要は増えたことは増えたが、それはアメリカの需要減の十分の一を補填するに留まっている。このように、対米輸出を対中国輸出で補おうとするのは無理があるのではないか。

第3節 今後の為替レートの動向

金融危機を通してアメリカへ流入していた資金が、停滞もしくは巻き戻しを起しマネーゲームの対象が金や原油などの先物商品に移ったことからドルが減価し相対的に円が増価した。また、各国が協調して低金利政策を敷いていることで、金利差を利用した円キャリートレードは起こりにくく、以前のような円安にはならないことが濃厚である。さらには、最近の藤井財務相の発言に象徴されるように、政府として円安介入となるような政策は採らないことを決めている。このような状況下では、今の80円台後半から90円台前半の円高傾向はしばらく続いていくと考えられる。

第4節 変わらない日本の産業構造

これまで述べてきたように経常収支がバランスに向う中で、世界各国は内需主導型経済への転換で合意している。日本も今の円高傾向を受けて、その合意に賛同する形となっている。しかしながら日本は、自国の変わらない産業構造のために内需主導型経済にスムーズに移行できない事情がある。ここで言う変わらない産業構造とは、外需における中心産業である輸送機械、一般機械、電気機械などの製造業に依存し、非製造業分野の効率化が全く進まず第二次産業から第三次産業への転換が自然と成されなかった産業構造のことである。先述したが、これは偏に企業収益の上昇が賃金に反映され最終的には家計の所得拡大に繋がるという幻想のもと、円安介入や終身雇用や年功賃金などの戦後型企业システム、経団連の圧力も相まって、延命し続けてきたものであった。世界的な経済構造が内需主導型への転換で合意している中、これまでの産業構造では経済成長というのはこれまで以上に困難となってくるであろう。

第4章 規制緩和による非製造業分野の活性化

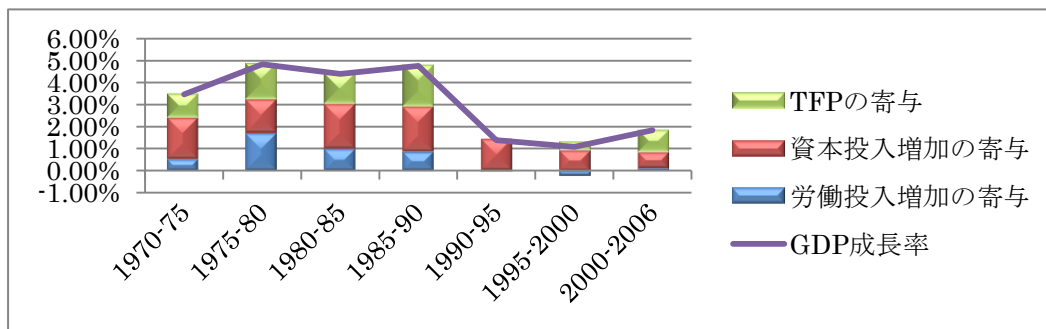
第1節 低迷期を避けるには

2007 年までの戦後最長の景気回復はこの度の世界金融危機により終焉した。今後日本は今までのような高成長は見込まれず、安定成長もしくは低迷期が到来することは避けられないであろう。そのような状況下で、我々は今後どのような社会経済システムを志向すべきか。例えば、今の鳩山新政権はムダの削減により財源を捻出することで、消費税増税の議論を先送りにし、子ども手当や母子加算の復活、公立高校の授業料無償化、暫定税率廃止、農業の個別所得補償などを掲げるなど、高待遇低負担を目指しているように見てとれる。しかしながら、このような政策を実現できるほど余裕ある財政状況ではないことは、財源の不透明性や失われた 10 年とこの度の大規模な経済危機対策で増えた公債累積額を見ても明らかである。そうすると、日本の残された道は、小泉内閣期でもキャッチコピーになった「構造改革なくして成長なし」の方向性ではないだろうか。「実感なき景気回復」と言われた小泉内閣であったが、やはり来るべき低迷期を避けるためにも、今一度「構造改革なくして成長なし」の姿勢に立ち戻り、市場メカニズムが十分発揮されるような社会経済システムを志向していく必要があるのではないか。これが行く行くは経済全体のパイすなわち潜在成長率を引き上げ、再分配政策の原資にもなり、将来世代の高負担を軽減することにつながるであろう。また、市場重視型と言っても、先述したように世界的な世界経済構造の変化の中では、成長の伸びしろは製造業よりも、非製造業の方に残されていると我々は考える。

第2節 経済成長の要因分解

そこで、製造業から離れて非製造業に注目すると一概に言っても、具体的にどこに注目すればよいのだろうか。まずは、次の図 4-1 から経済を牽引する要因というのは何で構成されているのか、見ていきたい。

【図 4-1 GDP 成長率の要因別寄与率(成長会計)¹⁾】



¹⁾ RIETI JIP データベース 2009 より作成

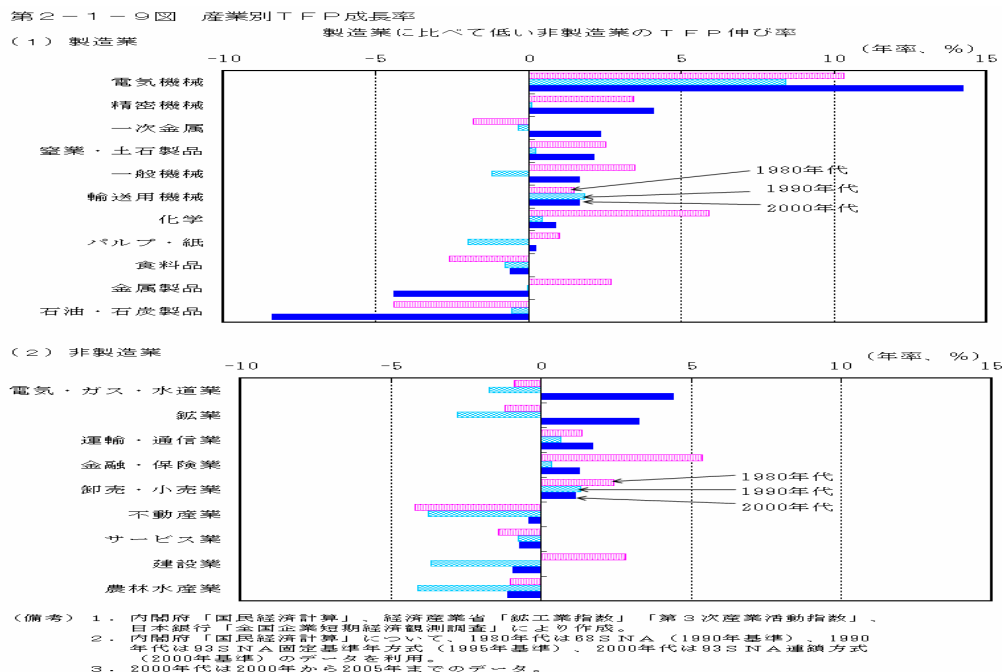
このグラフは成長会計という分析に基づいて作成されたものだが、経済成長を要因分解するとTFP（全要素生産性）の上昇、資本投入増加、労働の質向上の3つに大別できる。一般的な生産性が資本や労働といった個別の生産要素を1単位増やした時の価値上昇を表すものであるのに対し、TFPとは個別ではなく全投入要素1単位に対しての価値上昇を表した物で主にイノベーションによる上昇が寄与される。この場合、イノベーションと言っても技術革新や知識の蓄積だけではなく、労働移転による労働生産性の上昇など広義で扱われるものである。この図4-1から、労働投入の増加による経済成長寄与度は小さく、また今後団塊の世代の退職により労働人口がますます減ることからも、労働投入による経済成長はあまり望めないことが分かる。強いて言うなら、頭数が減っても個々の能力である人的資本が高度であれば労働の質は向上し、経済成長に寄与するであろう。また、資本投入も高齢化の進展に伴い貯蓄を切り崩して生活しなければならないため、貯蓄率は低下し投資に回るお金自体の減少に繋がるため、あまり期待はできない。

そうすると注目すべきは、TFPの寄与度である。すなわち技術進歩を促すことが日本経済の成長戦略の第一の課題と言っても過言ではない。このTFPとは、非常に抽象的なものではあるが、もともと高度経済成長期ではアメリカにキャッチアップするため、例えばME化、ファインセラミックス・高機能高分子材料・複合材料などの新素材技術、遺伝子組み換えなどのバイオテクノロジー技術が発達し、上手く第一次産業から第二次産業に転換できたおかげでTFP伸び率も上昇し、すさまじい経済発展を遂げていた。図4-1の2000～06年でTFP上昇率が回復したのもその期間が輸出主導型成長であったからである。

第3節 非製造業分野の生産性の落ち込み

では実際に非製造業のTFPがどれほど芳しくないかというと、下図の4-2からも分かるように、特にサービス業や不動産業、農林水産業でTFPの伸びが一貫して低い水準にとどまっていることに注目したい。また、金融・保険業、卸売・小売業、建設業では80年代には比較的高い伸びを示していたが、2000年代には80年代に比べて伸びが低下している。

【図4-2 業種別TFP伸び率¹】

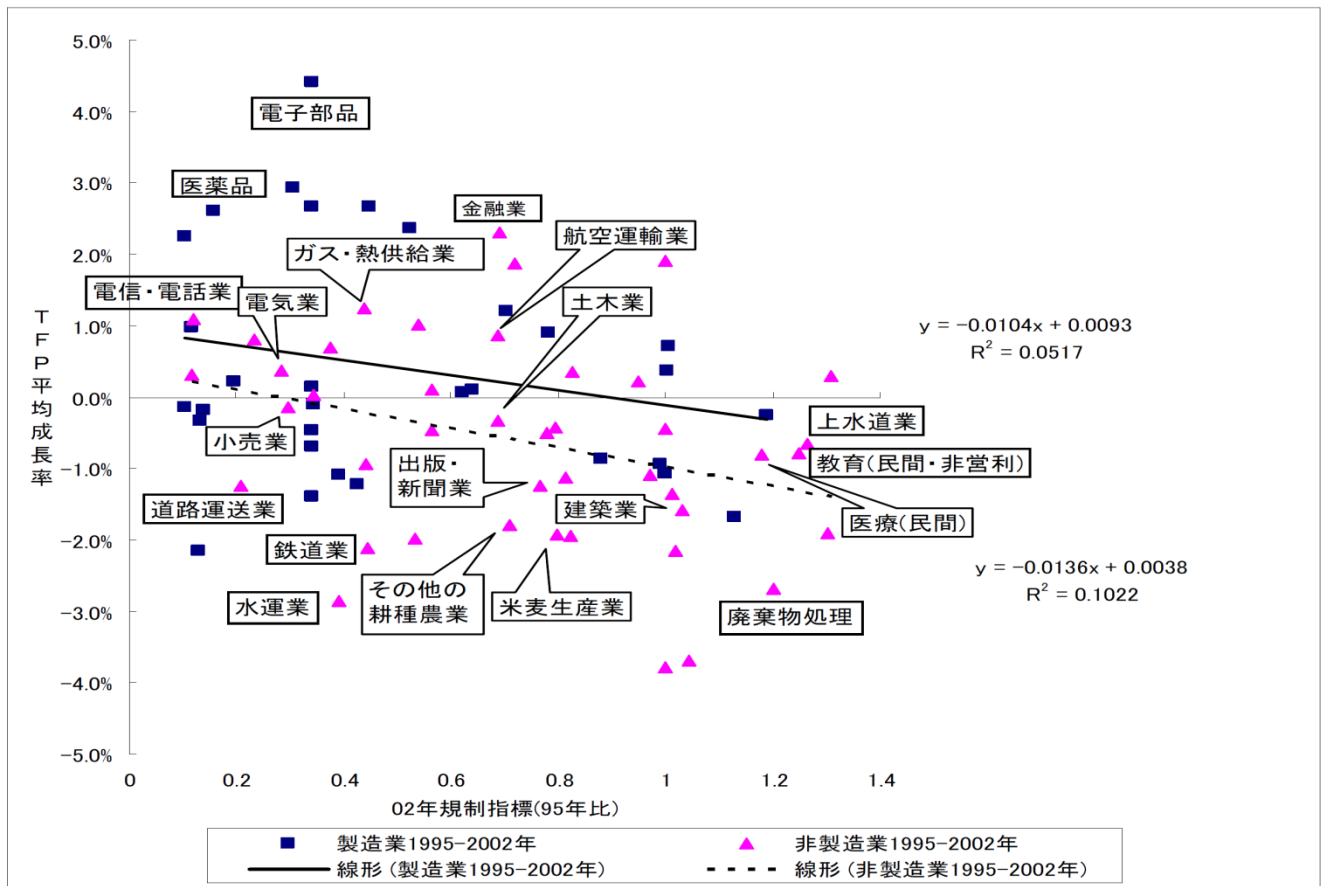


¹ 内閣府「平成19年版経済財政白書」より引用

第4節 規制緩和と生産性の関連性

それでは、どうすれば非製造業分野の生産を上げられるだろうか。それを考える際、規制緩和と生産性の関連性を焦点に当てて見ていきたい。次の図 4-3 は業種別の規制指標と TFP 平均成長率の相関を見たグラフである。ここで言う規制指標とは、産業ごとにみた規制緩和の進捗度合を表した値で、1995 年の値を 1 とした場合 0 に近づけば近づくほど規制緩和が進んでいると言える。そこでグラフを見てみると、全体として規制が緩和されれば、生産性平均成長率も上昇するという意味で規制緩和と生産性の上昇には正の相関があると言える。さらに言えば、製造業の線形よりも非製造業の線形の傾きが大きいことから、非製造業分野での規制緩和が進めば、その分野での生産性上昇に大きく寄与することが予想される。以上のように、外需による経済成長の寄与が今までのように望めず、非製造業分野の生産性上昇による経済成長が望まれることから、非製造業分野での規制緩和の重要性は今まで以上に高まっていると言える。

【図 4-3 業種別規制指標と TFP 平均成長率の相関図¹】



¹ 構造改革評価報告書 6

第5節 公共サービス部門での規制緩和による内需拡大

前節まで、非製造業分野の中でも特にTFP上昇率の低い分野というのはサービス業であり、いまだに多数の規制があることが分かった。ここでは具体的にそのサービス業の中でも、どの部分の規制を緩和すれば生産性が上昇し、需要が喚起され経済成長に寄与されるか考えていきたい。図の4-3から分かるように、特に医療では規制が強く、TFP平均成長率は抑制されている。したがって、生産性が上昇するのりしろが残されているこの分野で規制を緩和することは有効と思われる。果たして実際に生産性は上昇しうるのか。そこで我々は、生産性上昇という観点だけでなく、今後の高齢化進展による高齢者の将来不安の増大に対応するという観点からも考えて、医療の視点から日本経済を再生に向かわせる成長戦略のひとつを考えていきたい。

まず医療だが、そもそも医療は人命に関わるものであることから規制緩和に対する批判は多い。また、医師と患者との間の情報の非対称性が顕著であることや、国民全員が基本的な医療サービスを受けてしかるべきという公平性の観点からも規制緩和を妨げる要因となっている。しかし、価格や数量両面への政府の介入から、より良い医療サービスの提供が阻害されているのも事実である。例えば、混合診療の問題が挙げられる。混合診療とは、現行の健康保険制度では、健康保険でみることができる診療（薬や材料も含みます）の範囲を限定しているが、それを健康保険の範囲内の分は健康保険で賄い、範囲外の分を患者さん自身が費用を支払うことで、費用が混合することを言う。

これを行うメリットというのは、公的保険に含まれない費用分で追加負担を課すことで、今現在では行えていない高度な医療技術や良薬をより多くの患者に提供することができるようになるということである。しかしこれにも様々な批判があり、政府の財政難を理由に、現在健康保険でみている診療までもが保険外になったりしないか、保険外診療はお金のある人ない人で不公平が生じる、薬品の使用を保険外で認めてしまうと、思わぬところで重大な健康被害が広まったりしやしないか、など主に患者の所得に応じた医療格差を発生させかねないというものが多い。とは言え、そもそも今のような医療サービスの需要に見合った供給がされず、需給不一致になっているのも、診療費用を公的保険で賄う体制のため、医療費の価格が低水準に抑制されているがために超過需要が起こり、一方で供給を釣り合わせるだけの資金調達が可能ではないことが挙げられる。これは偏に医療サービスの大部分を健康保険で賄っているため、少ない患者負担分の収入しか得られず、量と質両面からより良いサービスが提供できないところに起因するところが多い。そうなると、高付加価値なサービスが提供されるためには、自由な価格づけすなわち、市場メカニズムの適用による効率化推進が必要となってくる。その際、保険の価格が画一的に決められている公的保険と、市場に任せることで需給が一致するところの価格が決まる保険外診療費の役割分担を明確にした上で、公的保険で賄える需要に加えて、混合診療導入により選定医療の範囲を拡大し多くのサービスをより多くの患者に提供できれば、今日の超過需要に応えるだけでなく潜在需要を喚起させることにも役立つ成長戦略に成りうると思われる。

また、混合診療禁止の例外としてあげられる、将来保険診療に含まれる可能性のある「評価診療」や患者の選択に委ねるものの将来とも公的保険の対象外となる「選定療養」、新しい医療技術を応用して提供される「先進医療」なども積極的に活用していくことで、質の高い医療サービスを提供していくとともに、患者のニーズに応じていくべきではないだろうか。

以上のように、混合診療の導入は医療サービスを公的保険のみで賄うがために生じている超過需要に対応し、幅広くそして質の高い医療サービスを提供することで今後の高齢化社会において内需拡大に寄与されると言える。このような規制緩和によって内需拡大が見込まれる分野というのは、何も医療に限ったことではなく、住宅・農業・労働市場・資格・介護・

保育・交通・人材サービスなど多岐に渡る。ただ、混合診療の場合もそうであるが、これら規制の問題は長所短所があり伸長に議論を重ねなければならないのは承知しているが、長年言われ続けている規制緩和論が進展しないところに問題の本質があると我々は考える。そこで、次章では規制の緩和が社会全体として利益となるような場合でも、その議論が進まないのは何か根深い問題が潜んでいるのではないかを探り、どうしたらスムーズに採決まで至るのか、考えていきたい。

第5章 規制緩和に向けて

第1節 これまでの規制緩和の流れ

我が国では、1980年代以降、様々な分野で規制緩和が進められてきたようにみえる。1980年代における政策的な動きとしては、臨時行政調査会、臨時行政改革審議会の調査審議をもとに、小さな政府を目指す行政改革の一環として規制緩和策が進められた。また、1980年代後半から1990年代前半にかけて国際的な経済摩擦の問題化を背景に、内需拡大、経済構造改革、対外経済開放の推進において、重要な要素として規制緩和が取り上げられた。

その後、規制緩和小委員会（95～97年）、行政改革推進本部・規制改革委員会（98～2001年）が規制緩和政策の立案組織として活動していた。また規制緩和・改革の3カ年計画が策定され、規制緩和が総合的な政府施策として推進されてきた。

2000年代以降は内閣府・総合規制改革会議（01～04年）、規制改革・民間開放推進会議（04～07年）、規制改革会議（07年～）と立案組織は形を変えてきたのである。

そもそも、混合診療の解禁については2001年の総合規制会議から議論されてきた。解禁によって国民に利益になることは上記のとおり明らかである。現在の制度では、混合診療が禁止されていても保険外診療を受けることができるほんの一握りの高所得者を除き、ほとんどの人は高額な診療代を払うことができないので保険外診療が実質的に禁止されていると考えることができる。しかし、混合診療を解禁しないことに反対するグループにとってみれば、解禁によってある種のレントを失う可能性がある。

例えば、厚生労働省は、今まで全ての診療に対して保険適用範囲の選定等の許認可権を保持していたが、保険外診療が拡大していくと自分たちの権限の及ばない範囲が増えていき、言い換えれば権限の及ぶ範囲が相対的に減っていき、厚労省自身の権限が弱まるので解禁に反対する。また、保険財政が危機的状況にある現在、保険制度を建て直すには保険料の引き上げか、保険の対象を少なくするしかないといったことも、厚生労働省にとっての反対要因の背景にあげられる。一方医師会にとっては、混合診療解禁によって多くの医師の収入が減少すると見込まれるので反対する。現在医師にとって、保険医に指定されなければほとんど患者がこなくなるので、保険医に指定されるかどうかは死活問題である。混合診療が禁止されていても、保険外診療を受ける人は、医師が保険医でなくても非常に高度な技術を持っていれば診療を受けるであろう。しかし、多くの保険医がそのような非常に高度な技術を持っているわけではなく、むしろ保険制度によって守られてきたといえる。混合診療が解禁されると、一部の高度な技術を持っている病院に患者が集まり、多くの保険医は患者が来なくなって収入が減少するので、勤務医よりも開業医の利益を優先するといわれている医師会は反対するというわけである。その他医療においては、日本医師会が薬剤の過剰投与を抑制するために平成9年9月に導入された患者の一部負担制度を、政治的な圧力によって廃止させたということもいわれている。この制度の導入によって、高齢者の薬剤の一部負担が若干増加

し、とくに高齢者外来の受診抑制によって医業収入の低下したことが、日本医師会が政治的圧力をかけた原因である。¹

以上のように医療分野における政策決定において、官僚や、利益団体などが、自らのレントを確保するために、本来ならば改革しなければならない既存の制度を維持しようとして圧力をかけ、規制改革が遅々として進まない大きな要因となっている。すなわち既存の政策決定プロセスにレントシーキングの温床となるような余地があるということである。規制改革を推進していくためには、当初の制度設計が歪められないような政策決定プロセスに変更していかなければならない。

第2節 既存の政策決定プロセス

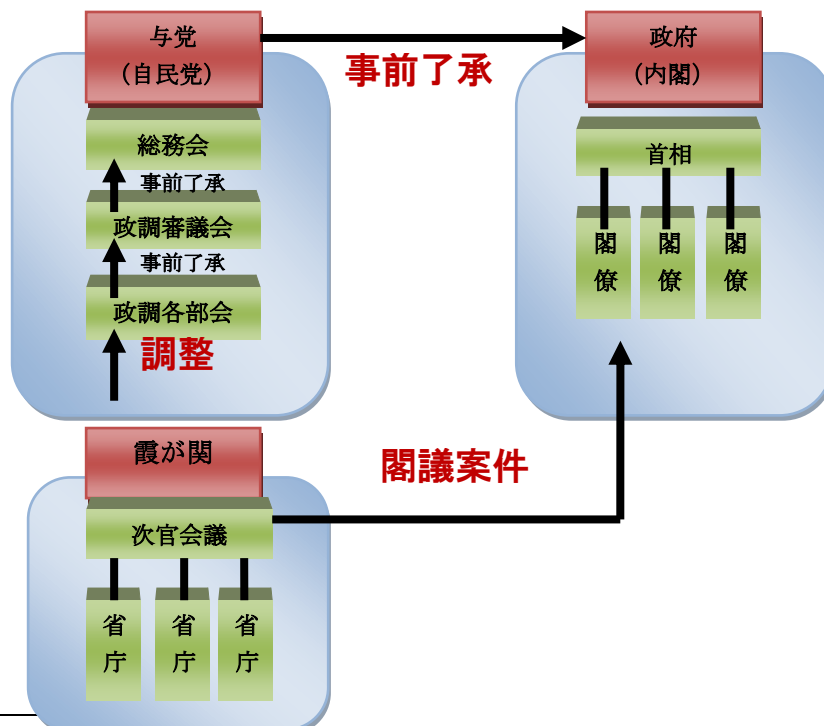
日本の政策決定プロセスは官僚主導型と言われている。現行の政策立案・決定の仕組みは、法案・予算案などを基本的に各省庁が立案・策定する。政府部内での閣議決定を経て、法案・予算案などが国会に提出されるのが通常である。予算は官僚のボトムアップによって配分が決められる。通常の審議会など合議一般においても、議論の前提となる課題の設定と議論の素材となる資料は、ほとんど官僚が用意することが多い。

また、政府が提出する法案は閣議決定の前に、与党の事前審査にかけて了承を取り付けなければならないとする「事前審査制」という慣行がある。

自民党の事前審査は基本的に政務調査会部会—政調審議会—総務会のラインに沿って行われ、政調には各省庁に対応して縦割りに設けられた部会がある。このため部会などの与党審査に官僚が出向いて説得する。また官僚は国会での審議過程では質問取り、答弁書きも行い、答弁中の国会待機も当たり前である。

このように政策決定過程全般に官僚が関与しているのである

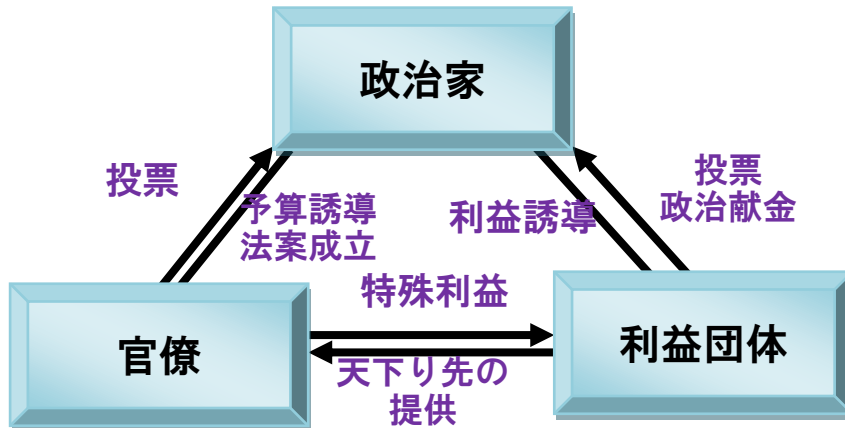
【図 5-1 自民党政権下での政策決定過程²】



¹ 鍋田 忠彦「医療改革の方向：世代間の公平性の視点から」（2001）参照

² 読売新聞 2009/7/30 朝刊 13 ページを参考に作成

既存の政策決定プロセスの問題点としてあげられるのが、政官業の癒着やもたれあいの構造である。政策に対する評価はそれぞれの立場や選好によって各人、グループごとに異なり、その政策の施行によって新たに利益を得る集団や、利益を喪失する集団が生じる。新たに利益を得る集団は政策が導入されるように政策決定過程において働きかけ、一方で利益を喪失する集団は政策の導入に反対する。権益や既得権、規制やルール変更によって生じる追加的な利益（レント）を得る、もしくは利益の喪失を防ぐために、特定の集団が、ほかの集団の負担のもとで自分たちのペイオフを高めていこうとして資源を浪費する活動のことをレントシーキングという。政策決定過程におけるレントシーカーは政治家、官僚、利益団体である。政治家、官僚、利益団体が相互に密接に結びつき、「鉄の三角形」と呼ばれる「それぞれが権限と独占力と情報独占を駆使して二重三重に確固たるレントシーキングシステム」¹、すなわち既得権益構造を形成する。

【図 5-2 鉄の三角形²】

政治家は、当選することや政権を獲得することで手にできる所得、名声、権力を追求する。そして得票や支持率を最大化することを目指し、官僚に対しては予算誘導や国会での法案成立に寄与し、利益団体に対しては利益誘導を行う。ニスカネンによると官僚は給与、昇進、権力などの大きさに、効用が依存する。そして、これらの変数は所属省庁が獲得できる予算規模とともに増大すると考えられている。したがって、官僚は自分が所属する省庁の獲得予算を最大にするように行動すると考えられる。また、利益団体は、利潤最大化を目指して、自らの組織や産業が補助金や参入規制といった特殊利益を獲得するために、政策決定過程で政治家や官僚に積極的に働きかける。以上、各三者が利益最大化行動を行うなかで、レントシーキングが生じ規制改革を阻止もしくは骨抜きしようとするのである。³

利益団体としては、たとえば規制による利益を手に入れようとする企業、労働組合、業界団体（医師会、福祉団体、教育団体、市民団体、農業団体など）などがあげられる。

改革が進まないのはこういった既得権益者が、現在の既得権を手放したくないために改革に反対するためである。上記の例でいうと、医療分野における厚生労働省や医師会である。

¹ 加藤寛（2005）『入門公共選択』勁草書房 p269 より引用

² 加藤寛（2005）『入門公共選択』勁草書房 を参考に作成

³ 加藤寛（2005）『入門公共選択』勁草書房 参照

以上のように官僚主導型だと改革をしようと思っても官僚、利益団体、政治家のレントシーキングがおこり、改革が思うようには進まないことがわかった。改革を断行し、日本経済を再生させるためには官僚主導の政策決定システムを変えなければならない。

第3節 経済座財政諮問会議の役割

そのような官僚主導の政策決定プロセスに風穴を開けたのが経済財政諮問会議であった。経済財政諮問会議は、橋本行革の成果として、2001 年 1 月の省庁再編の際に内閣府に設置された。その活動期間をみると、森内閣時からスタートしているが、実質的には小泉政権とほとんど被っている。小泉改革とは郵政民営化など官から民への改革のことを言われることが多いが、政策決定プロセスの改革のほうもそれに劣らず意義が大きかったといえる。経済財政諮問会議による主な政策決定プロセスの変化は、①官僚主導から官邸主導をめざした、②議事録などをインターネット上で公開し、プロセスを透明化した、などがあげられる。つまり霞が関からのボトムアップ方式から首相からのトップダウン方式へ政策決定プロセスを変え、それを国民に見える形にすることで問題点はどこにあり、また誰が賛成し、誰が反対しているかをはっきりさせようとしていた。

以前のように官僚主導の政策決定プロセスでは、官僚や利益団体のレントシーキングが起こり、既存の制度を変えることが難しい状態であった。それを首相直属の諮問会議が政策の大枠を決めるようにするという官邸主導のプロセスになれば、制度改革が行われやすくなるはずであった。しかし、諮問会議は「調査・審議」を行うだけで政策の決定権限がなかったため、首相個人の裁量によってその重要性が大きく変容した。小泉政権時には、小泉純一郎個人の裁量によって諮問会議は政策決定においてかなり大きなプレゼンスを占めたが、それでも諮問会議で財務省や総務省、厚生労働省など各省庁が自らの権限が縮小するような改革に異論を唱え、なかなか改革が進まなかったというのも事実である。

しかし政策決定プロセスを変革しようとした経済財政諮問会議の果たした役割は大きいと思われる。法律によって予算決定における役割が明確にされ、諮問会議に政策の決定権限があれば、規制改革の進み方はまた変わったかもしれない。

第4節 政策決定プロセスのチェンジを

規制改革を進めるには、具体的にどのような政策決定プロセスが望ましいのであろうか。
①透明化 ②トップダウン方式 ③対案提示の原則の 3 つが特に重要だと我々は考える。

①政策決定プロセスの透明化

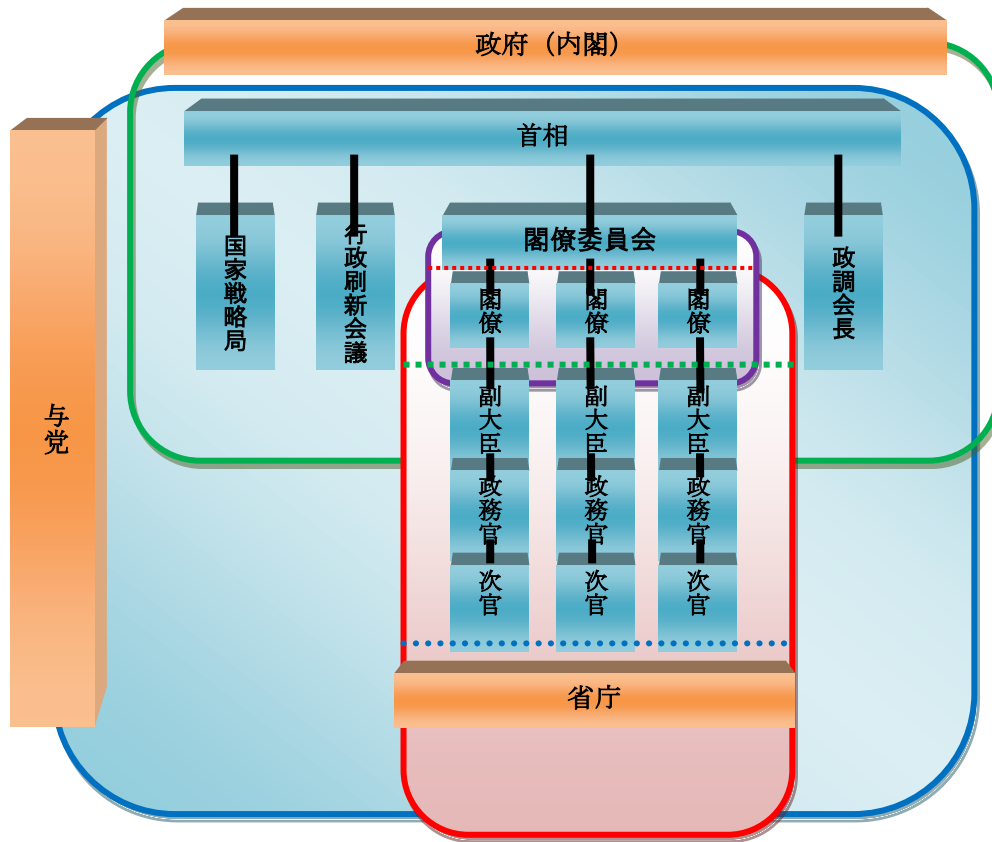
政官業の癒着やもたれ合いという既存の既得権益構造を無くするためには、政策決定プロセスを透明化することが重要である。例えば、会議をすべて公開とし、インターネット中継や議事録の全内容を当日もしくは翌日に公開するようにすれば、問題点がどこにあり、誰が何に反対しているのかをリアルタイムで国民に明らかにすることができる。公開で議論することで、国民による監視が行われ、国益に反して省庁や業界の利益を誘導するような発言は減

少せざるをえなくなるだろう。それに加え、個別政策ごとの費用負担と受益の実態または推測を明らかにする情報を公開すべきである。会議での参考資料などもすべて公開するのがよい。国民の相互監視によって、特定の利益集団に差別的便益を与え費用負担を多くの国民に拡散させるような政策の実施は困難になる。国民の監視のもとで、官僚自身が政策の実施を効率化させるインセンティブとなる。また、各省庁の行政情報を他の省庁にも入手可能にさせることになるので、省庁を超えて各個別政策間の整合性を検討することが可能になり、縦割り行政によって生じる非効率を排除する行動をとるようになるかもしれない。政策決定の場を公開し、またあらゆる情報を公開することによって政治家、官僚、利益団体によるレントシーキング活動は減少する。議論の内容や決定に至るプロセスの情報開示を徹底することで、国民による政策決定の監視ができ、規制改革が達成できるという具合である。

② トップダウン方式の政策決定

霞が関によるボトムアップ方式での政策決定プロセスだと、ニスカネンモデルで説明されるように、官僚は自分の所属する省庁の予算を多く獲得しようとし、それを通じて公共サービスをより多く供給しようとする。本来ならば国益の観点から政策を決定しなければならないが、省益の観点に官僚が立ってしまっているため、レントが生じ、既得権益構造ができあがってしまう。そこで政策の意思決定の場を内閣に一元化することでトップダウン方式の政策決定を行い、省庁縦割り行政による弊害をなくすべきである。そのような政策の意思決定の場として、鳩山内閣は国家戦略局を設置するとしている。内閣からのトップダウン方式に変革するということで、良い方向性だと思われる。しかし、設置に関しての問題がある。国家戦略局の設置に先立ち、当分の間として内閣官房に設置された国家戦略室は、その任務が「税財政の骨格、経済運営の基本方針その他内閣の重要政策に関する基本的な方針」の企画・立案・総合調整とされている。しかし戦略室は法定化されておらず、予算査定権などの権限があいまいで、経済財政諮問会議を設置した際と同様の権限争いが財務省との間にみられる。そこで国家戦略局を、内閣法や国会法の改正によって正式に法定し、「予算の骨格の策定」の権限を財務省でなく国家戦略局にあると規定するなど、役割や権限を明確にする必要がある。

民主党は現在、首相直属の国家戦略局や行政刷新会議をつくるといった政治改革に取り組んでいる。国家戦略局によってトップダウン方式の政策決定プロセスに変革し、行政刷新会議が肥大化した行政組織の無駄遣いをなくそうとしている。官僚による反対等によって、改革が不十分に終わらないように国民も情勢を注意して見守っていかなければならないだろう。

【図 5-3 民主党の描く政策決定システム¹⁾】

③ 対案提示の原則

先程はトップダウン方式を断行すべきとは言ったが、そうは言っても国家戦略局がシミュレーション分析などして出した総論が万能とは限らない。となると、やはり各論に強い官僚を上手く使わなければならないが、その際、ただ単に反対するのではなく対案という形で自己の利益追求ではなく、あくまで民意に立った具体案を提示することで、総論の補完的な役割を果たすことが可能となるであろう。この時、政府と官僚の関係は利害対立者どうしではなく、協力関係者に成り得る。また、この具体案の提示またはプレゼンテーションというのは大臣が行うことが必要であると考ええる。官僚が作ったものを大臣が咀嚼した上で、総理の前に提示することでも官邸主導が実現する。なぜなら、この時大臣の人事権は総理が掌握しているはずであるからだ。今の鳩山政権下では小沢一郎氏との二重権力も示唆されているが、大臣人事の中身については、政策通でベテラン揃いなのを見れば官僚の出した対案を検閲する能力も高いのではないかと思われる。まとめると、官僚が作成した対案を大臣が検閲した上で、総理に提示し必要とあらば政策に盛り込んでいくという発想である。

政策決定の場や、行政の情報をオープンにすることで不当な介入や特定の産業への利益誘導が国民に「見える」ようになり、政治家、官僚、利益団体のレントシーキング活動は減少するだろう。また、法律によって権限や役割が明確にされた首相直属の組織（鳩山内閣でいう国家戦略局）がトップダウン方式で政策決定を行うことで、省庁間の権限争いの場が少なく

¹⁾ 読売新聞 2009/7/30 朝刊 13 ページを参考に作成

なり、官僚によるレントシーキング活動も減少するであろう。その結果、当初の制度設計が歪められなくなり、規制改革が進んで 1980 年代から謳われてきた内需拡大が本当に達成できるようになる。ただし、トップだけで全ての政策を決めることは不可能であるし、やはり特定分野の知識量の多い官僚との協力も必要であり、そこで対案提示の原則が活きてくるのである。規制改革が進んで日本の経済体質が変わって内需が拡大してはじめて、日本経済は“再生”したといえるだろう。金融危機によって大きな景気後退に陥っている今をむしろ改革のチャンスと捉え、いま一度日本の状況をよく見つめなおし、中長期的な視点に立った経済政策を実行する必要がある。そしてそのような政策を確実に実行するために政策決定プロセスを変革していかなければならない。

先行論文・参考文献・データ出典

《参考文献》

- 池尾和人 池田信夫(2009)『なぜ世界は不況に陥ったのか』日経BP社。
 伊藤隆敏 八代尚宏(2009)『日本経済の活性化』日本経済新聞出版社。
 伊藤元重(2009)『危機を超えて—すべてがわかる「世界大不況」講義』講談社。
 井堀利宏(2009)『誰から取り、誰に与えるか—格差と再分配の政治経済学』東洋経済新報社。
 上村敏之 田中宏樹(2006)『「小泉改革」とは何だったのか』日本評論社。
 大田弘子(2006)『経済財政諮問会議の戦い』東洋経済新報社。
 加藤寛(2005)『入門公共選択』勁草書房。
 北坂真一(2006)『経済政策を担う人々』日本評論社。
 北村洋基(2006)『岐路に立つ日本経済』大月書店。
 小林慶一郎 加藤創太(2001)『日本経済の罫』日本経済新聞社。
 小峰隆夫(2009)『データで斬る世界不況』日経BP社。
 鈴木淑夫(2009)『日本の経済針路 新政権は何をすべきか』岩波書店。
 竹森俊平(2008)『資本主義は嫌いですか：それでもマネーは世界を動かす』日本経済新聞出版社。
 竹中平蔵(2006)『構造改革の真実 竹中平蔵大臣日誌』日本経済新聞社。
 竹中平蔵(2008)『開う経済学』集英社インターナショナル。
 土居丈朗(2002)『入門公共経済学』日本評論社。
 野口悠紀雄(2007)『資本開国論』ダイヤモンド社。
 野口悠紀雄(2008)『世界経済危機：日本の罪と罰』ダイヤモンド社。
 野口悠紀雄(2009)『未曾有の経済危機 克服の処方箋』ダイヤモンド社。
 深尾京司 宮川努(2008)『生産性と日本の経済成長』東京大学出版会。
 福岡正夫 鈴木淑夫(2009)『危機の日本経済』NTT出版。
 モハメド・エラリアン(2009)『市場の変相』プレジデント社。
 吉野直行 矢野誠 樋口美雄(2009)『論争!経済危機の本質を問う』慶應義塾大学出版会。

《参考URL》

- 外務省 HP <http://www.mofa.go.jp/mofaj/>
 経済産業省 HP <http://www.meti.go.jp/>
 財務省 HP <http://www.mof.go.jp/>
 総務省 HP <http://www.soumu.go.jp/>
 内閣府 HP <http://www.cao.go.jp/>
 日経テレコン 21 <http://t21.nikkei.co.jp/g3/CMN0F11.do>
 日本医師会 HP <http://www.med.or.jp/>
 日本銀行 HP <http://www.boj.or.jp/>
 ヨミダス歴史館 <http://www.yomiuri.co.jp/rekishikan/>
 IMF HP <http://www.imf.org/external/index.htm>
 JETRO HP <http://www.jetro.go.jp/indexj.html>
 NIRA HP <http://www.nira.or.jp/>
 RIETI HP <http://www.rieti.go.jp/jp/index.html>