

限られた政策資源を いかに有効に使うか

池尾和人氏 慶應義塾大学経済学部教授

経済運営で難しい舵取りが求められる政府に対してその経済政策を批判する声が上がっているが、慶應義塾大学経済学部教授・池尾和人氏は、見直されるべきは明治以来続いてきた開発主義において正当化されてきた官民関係とする。

景気対策派と構造改革派

今、経済政策をめぐる野党と内閣の間にさえ意見の対立が存在します。この状況をどのようにご覧になっていますか？

池尾 経済学者に限らず経済問題を議論している人たちの間で、出発点が異なるために議論がかみ合わず、無用の対立が生じているところがあります。出発点の違いとは、今の経済低迷を景気循環の一局面としてとらえるのか、日本経済の構造の転換点ととらえるのかです。規模こそ大きいものの、循環的な景気変動の一局面の景気低迷というように、現状をとらえる立場なら、経済システムの枠組みはいじらず、不況時にあってしかるべき対策を講じればいい。つまり、従来型の景気対策の必要性を唱えることになります。そのように誰が見ても循環的な景気の問題であれば、議論も収束していくでしょうが、一方で、今回の経済低迷には短期的景気循環のレベルを超えた深い問題が関わっており、経済システ

ムの枠組みから変えなければならないという主張があるわけです。それがいわゆる構造改革派の立場です。日本経済の枠組みが耐用年数を迎えていると認識するならば、従来の需要支持型の財政政策は効果がないどころか、産業構造調整を遅らせてしまうことになります。そのように、理論展開の出発点が異なるので議論が錯綜しているのですが、ある意味では、対立が生じるのも無理はありません。つまり、10年、20年経って振り返れば、あのときが転換点だったと分かり、詳細に検証することもできます

が、現時点が転換点であるか否かを同時代的に証明することは不可能だからです。

池尾先生ご自身は、構造改革が必要であるというお立場ですか？

池尾 歴史的検証を経なければ実証できないことを前提にあえて断ずれば、私は構造改革が求められている局面とみています。構造と言ってもさまざまなレベルがあるでしょうが、私は戦後型の経済社会システムが限界に達して制度疲労を起しているのととらえています。本当に今の日本のさまざまな閉塞感がその制度疲労に起因するのであれば、システム転換は一朝一夕にはいきませんから、その解消には一世代、20年や30年はかかるでしょう。よく「い



つ景気が回復しますか？」と質問されるのですが、現在の局面が単なる循環でないとするれば、10年単位の時間がかかるかもしれないと答えざるを得ません。

小泉政権も「改革なくして成長なし」というスローガンを標榜しておりますので以上、そのスタンスで取り組んでいると見てよいのでしょうか？

池尾 問題はそこです。ブレている、二重性がある、どちらの表現がより妥当か判断に迷うところですが、要するにスタンスがはっきりしません。従来の政権に比べて、構造を変えていかなければならない、時間のかかる大きな問題に取り組んでいる、という意識はかなり明確に持っていることは間違いありません。しかし、現実の政治の中で「結果が出るまで10年待ってほしい」というメッセージに有効性がないということなのか、政治的支持を維持しながら改革を進める上でのレトリックなのか、時として「2年間の集中治療期間」といった、あたかもすぐにでも成果が得られるようなニュアンスの発言が飛び出てくるわけです。マスコミは、3カ月で目に見える結果を出さないと、この政権は無策で、何もしていないと社説に書き立てる。そのため小泉改革は3カ月ごとに「骨太の方針」や「改革工程表」を出してみせる。時折アドバルーンを上げてデモンストレーションしなければ政権がもたないという感覚があるのかもしれませんが。

しかし、先ほど申し上げた私の立場からすれば、2年間という短いスパンで経済の根本構造が改まるはずがありません。もちろん課題の中には、1カ月、半年で結果を出すべきものもありますが、全体のプロセスとしては、最低でも5年や10年はかかるはずで、現実の政治的要請としては3カ月サイクルで動かさなければ

ならない。しかし、抱えている問題は、10年単位の解決するような問題で、そのジレンマが政策としての不徹底や矛盾を生じさせている。それが現状でしょう。

見直すべきは官民の関係

池尾先生は、日本がどのような変革期にあると想定されていますか？

池尾 日本は、明治に入って産業化を始めた後発国でしたから、その経済社会制度には、欧米列強にキャッチアップするために経済発展を人為的に促進するためのものという性質が極めて強くあります。あらゆる手段をもって経済発展を促していこうとすることを開発主義と言いますが、その開発主義によるキャッチアップ型の経済発展のプロセスは、遅くとも1980年代初頭に役割を終えています。別の言い方をすれば、日本が達成した世界史的偉業と評価できるのかもできませんが、ともかく欧米に追いついてしまった。技術開発の観点で言えば、先進国の技術を導入して改良するパターンの段階が限界にきたということです。そのとき、それまでの産業構造、社会経済システムを転換して、新しい経済発展に適したポスト開発型の成長パターンに見直すべきでした。技術開発で言えば、自前の技術を開発するということです。ところが制度には慣性が働きます。見直しはスムーズに行われなかった。バブル経済の発生も決して天変地異ではなく、システムを見直すべきときに、その努力を放置したために起きた暴走という面があります。

100年以上続いたシステムを見直すとき、特にどこから手を付けますか？

池尾 官と民の関係からです。開発主義体制の下では、欧米という追いつくべ

き見本が存在しますから、それを手本に政府がイニシアティブを発揮して民間を引っ張っていけばよかった。そのような官民関係を見直して、互いに自立した関係に転換することが何より必要です。

規制廃止・緩和もその流れに沿うものですね。

池尾 規制改革については、もう辟易するほど議論されながら、実態としてはそれほど進んでいません。役割を終えても、いったんできたシステムには極めて強い自己存続の力が働きますから、改革には戦略的な取り組みが必要です。また、これはやや精神論になりますが、政府にばかり期待するのではなく、各企業や個人の間、自分たちがシステム転換の過渡期にいるという認識が深まっていくことが、背景としてどうしても必要だと思います。

開発主義ということでは、政府系金融機関の見直しも当初意図したようには進んでいないところがあるようです。

池尾 経済の開発戦略の一環として正当化される政府系金融機関の活動は、先進経済を達成すれば、役割を見直すべきですが、そこでも構造的な問題と現実の要請との間に齟齬が生じています。構造的には歴史的使命は終わったのだから速やかに規模を縮小すべし、ということになりますが、目先の景気を考えれば、民間の金融機関による貸し渋り、貸しはがしが横行するとされる中で、現実に中小零細企業を支えているのは政府系金融機関ではないかという意見が勝って、見直しが先送りになっているのが現状です。

郵政事業の官民関係の見直しについては、どのようなご意見でしょうか？

池尾 今般公社化されることになって、郵政事業の経営内容などについて企業

※ 骨太の方針：2001年6月26日閣議決定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」。翌2002年6月25日には、「骨太の方針2」が閣議決定された。



会計原則を入れて洗い直したところ、郵政事業の財務基盤も言われていたほど頑健でなく、意外に脆弱なことが見えてきました。自己資本もほとんどなく、政府信用に依存する体質で、超低金利時代が終われば利益もすぐに飛んでしまう。その事実が分かったことは良いことだったと思います。郵便局は安心という幻想のまま公社化が遅れ、国営の直轄事業のまま続いていたら、結局は赤字を出して、その穴埋めのため国民に負担を求めざるを得なかったかもしれません。4年間の中期計画を立てて経営をするわけで、まだ最終的な改革の形態ではないにせよ、今回現実には赤字を出す手前で気付いて改革の端緒につけたことは幸いでした。

政府が動員できる資源は枯渇している

政府・自治体は危機的な財政の状況にあります。官民関係を自立化させることについて、どのようにお考えですか？

池尾 日本は政府債務700兆円と、すでにGDPの1.5倍もの赤字を抱えてしまっているわけです。国民として態度を決める必要があります。今の景気回復をとりたいたいのか、将来の構造改革をとりたいたいのか。嫌なことは一切引き受けたくないという態度を保留することは許されません。

明らかに両立しない以上、何を主として何を従とするのかということを決定すべきです。政権担当者が優柔不断だという以前に、国民レベルでその優先順位について社会的合意が形成されていない。そこが問題です。

構造改革派の立場で言えば、財政に関しては本来、国民負担を高めるしかあ

りません。少なくとも景気対策で財政政策を使える状況ではない。今すごく苦しいのだから、とにかく、という議論だけしていくと、20年後さらに大変な事態に陥るということです。団塊の世代はリタイアして、人口は減少していく。少子高齢化が進展する中、社会保障制度を維持することを考えれば、長期的には国民負担を高める以外ありません。今はどうにか財政破綻を避ける程度のことしか考えられない状況です。ところが、未だに減税せよ、という意見もある。構造改革の立場を離れて客観的にいっても、とても恒久減税ができるような状況ではありません。

その他の政策について、政府にどのようなものが考えられますか？

池尾 金融政策にしても今、「非伝統的政策手段」をとるかどうかが議論になっています。逆に言うと、伝統的な手は出し尽くして通常の意味では政策手段と言えない手しか残っていないということです。

優先順位を明確にしなければならぬのは、使える資源に限られているからです。政府が動員できる資源は一般に考えられているよりはるかに少ないとみるべきです。

例えば金融機関を国有化するといっても、実際に誰がそれをするのか？メガバンクの経営権をテイクオーバーするならば、代わりに経営するスタッフを送り込まなければならぬ。専門的な能力、経営手腕を持った人を中心に、支店まで押さえるなら少なくとも500人規模の「進駐軍」が乗り込まなければならぬでしょう。その大量の人材をどこから調達するのか？金融庁から派遣したら、今度は金融庁が空っぽです。実作業を考えれば、空論でしかありません。私は銀行国有化を「空想的社会主義の主張」と批判し

ています。そもそも、政治が経済に過剰関与して影響力を行使することは大きな方向として間違いですが、仮に非常時であるから特例として関与すべき、としても国には関与するための必要十分な資源がありません。

本誌(2003年3月号)でのインタビューで、この度産業再生委員会委員長に就任された弁護士で獨協大学教授の高木新二郎氏が、産業再生事業について同様のご指摘をされています。

池尾 日本には企業再生の専門家の絶対数が少ないですから、有能な専門家であれば民間の企業再生ファンドなど引く手あまたです。何億円の成功報酬で働けるというのに、それを断って一肌脱ごうという人がどれだけ確保できるのか。政策を考えるとき、動員できる資源がどれだけあるかということをもっと冷静に分析すべきです。「徹底したデフレ対策をすべきだ」、「不良債権処理を迅速に進めるべきだ」と。すべきか、すべきでないか、と問われれば、すべてすべきにしても、それをする能力があるかないかはまた別問題です。

ところが、どうも日本国民一般に国家に対する妙な信頼感があり、オールマイティに何でもできると思込んでいるフシがあります。実は、政府は日常業務をこなすだけで手一杯です。無尽蔵に金や人手があるなら優先順位など決めずにいっせいに取りかかれればいいが、政府が動員できる資源は資金にしても人手にしても今や「枯渇」と言っている状況です。

基本的な命題は産業構造調整

限られた政策資源を集中して投下して一点突破を図るなら、池尾先生は

どこに活路を見出すべきとお考えですか？

池尾 私は政策課題に産業構造調整を根本のテーマとして据え、あらゆる経済政策をその戦略目標の下に体系付けて推進していくべきであると考えます。日本経済が立ち直るには、最終的には日本の産業の収益率が回復されなければならない。それには生産性が低い部門に自ら生産性を上げてもらう。それができないなら規模を縮小する。そういうかたちで産業構造調整を進めなければならないということです。

かつての日本は、近隣に似たような工業国がない状況でしたから、自前ですべての産業をそろえるフルセット型の構造になっていましたが、冷戦後の国際的な供給構造の変化、特に中国が工業国として台頭することで、日本国内に一通りのセットを持つ産業構造が成立しなくなった。役割を終えた産業は縮小して、日本が比較優位を持つ産業をさらに強くして、新規の産業を育てる産業構造調整がどうしても必要です。

中小企業対策や失業者対策も産業構造調整という観点から見たご意見は？

池尾 日本国内で存立根拠が乏しくなり、縮小すべき産業があります。産業構造調整は痛みを伴います。その産業が中国との競争に敗れたといっても、現に雇用されている人たちがいます。それでも比較劣位の産業を延命させるのではなく、そういう産業分野から労働者が転職することを支える政策でなければならないということです。

日本再生の長期ビジョンはどうなるのでしょうか？

池尾 財政再建にしても20～30年かけなければならない無理です。これは決して問題

の先送りという意味ではありません。リスクの時間分散機能の活用であり、戦略的に優先順位と時間軸をきちんと議論するという意味です。20年後にどういう状態でなければ困るか、まず着地点を決める。最低ここで踏みとどまれば、経済は破綻しないという最終防衛線が必ずあるはず。そこから逆算すれば、今、とり得る選択肢の幅が決まります。残念ながら手を打てない課題もあるということです。

不良債権問題にしても、いつまでも問題を引きずっているのは気分が悪い。さっさときれいにしたいという気持は分かりますが、投入できる政策資源が制約されている以上、不良債権の処理そのものを至上命題とするのではなく、産業構造調整を進めるための条件整備という位置付けで、適切な方法やテンポを決めるべきです。

産業構造調整の結果が目に見えて出るには5年から10年という時間がかかるでしょう。効果はJカーブ的になるはず。途中の過程では事態はより悪化しても、それをくぐり抜けられない限り、経済再生はない。苦しい選択ですが、国民の間に長期の問題に取り組んでいるという認識が高まっているように感じます。肝心の小泉政権の方がその点、心許無い。小泉政権の経済政策を批判するとすれば、戦略性の欠如、ということになります。

政府に多くを期待し得ない、政府にその実力がなければ、民間はどのような心構えが必要でしょうか？

池尾 つまり、日本政府は安普請なのです。人材が少ない。こけだけの経済大国であれば、経済政策をバックアップする強力なスタッフが存在して当然ですが、それが存在しない。せめてフルタイムにすればいいと思うのですが、大学教授を

パートタイムで連れてきて、会議をさせてみたりしているだけです。ところが、国民の側には政府に対する共同幻想がある。政府が問題を解決できないのは、その強大な力を正しく使っていないからだ。そうではない。力がないのです。私が述べた相互に自立した官民関係の構築とは、そのような誤解を払拭するという意味も含まれます。

官民の関係性を見直しが行われないまま20年ほど経過するうちに、問題はより深刻になっています。民が官にぶら下がろうとして、より依存的な関係になっているように見えます。経済対策にしても政府に過大な期待を寄せて、自らの問題を政府の問題のように議論する。本来、構造改革の大半を担うべきは民間部門なのです。もちろん国にも役割があります。法律をつくったり、公権力が不可欠な部分があったりしますが、基本的には政府が助けてくれるということではありません。自由主義経済における構造改革の主体はあくまで民間なのですから。

慶應義塾大学経済学部教授

池尾 和人(いけお かずひと)

1953年京都府生まれ。1975年京都大学経済学部卒業。1980年一橋大学大学院経済学研究所博士課程修了。1980年岡山大学経済学部助手。1986年京都大学経済学部助教授。1994年慶應義塾大学経済学部助教授。1995年同大学同僚教授。1987年京都大学経済学博士(論文『日本の金融市場と組織』による)。1995年第1回全国銀行学術研究振興財団賞受賞。著書に『日本の金融市場と組織』(東洋経済新報社・1985)『銀行リスクと規制の経済学』(東洋経済新報社・1990)『金融理論と制度改革』(共編/有斐閣・1992)『ゼミナール現代の銀行』(共著/東洋経済新報社・1993)『経済学とファイナンス』(共著/東洋経済新報社)『金融産業への警告』(東洋経済新報社・1995)『現代の金融入門』(ちくま新書・1996)『日韓経済システムの比較制度分析』(日本経済新聞社・2001)など多数。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

経済学者が主張する
日本経済再生策—その実効性は？