

公共経済学の立場から見た「動かない日本」の問題

岩本康志 氏 一橋大学大学院経済学研究科教授

気鋭の公共経済学者である一橋大学大学院経済学研究科教授・岩本康志氏は、小泉政権が優先すべき個別の経済政策として銀行危機の解決を挙げ、また高い支持率を誇る政権が「何をすべきか」が分かっているながら、実行できない構造的な問題を指摘する。

聞き手 株式会社 東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫

日本の政府そのものが構造問題

反町 できるだけ介入せず市場に任せべきか、あるいは積極的に関与していくべきか、政府の経済政策について二つの考え方がありますが、岩本先生の基本的なお考えからうかがいたいと思います。

岩本 戦後復興期から高度成長期まで政府は、経済にかなり介入をして一定の成功を収めました。これからの経済環境の下で政府は、民間の経済活動への介入を減らして自由な経済活動を妨げないようにしなければなりません。そう申しますと小さな政府論者に見られるかもしれませんが、私は必ずしもその立場をとる者ではありません。政府が果たすべき役割は少なからずあります。例えば適切な競争政策がなければ、市場も正しく機能しないわけです。経済政策を考えると求められる作業は、政府は何をして、何を民間に任せるか、それをきちんと仕分けすることであり、それは公共経済学という学問における最大の関心事でもあります。

反町 政権発足から2年になる小泉政権の経済政策をどのように評価されていますか？

岩本 小泉政権は構造改革を最大の政策課題に挙げていますが、その改革の遅さが目につくようになってきました。また、小泉首相自身に関して「丸投げ」と批判されるように、その指導力、実行力に対して疑問が呈せられるようになってきました。思い起こせば、小泉政権は発足時80%を超える高い支持率を誇っていたわけで、改革の推進については国民の全面的支持を得ていたにもかかわらず、はかばかしい進展がない。その原因を突き詰めると、「何をすべきか」は分かっているながら、それを実行に移せない構造的な問題、いわば「動かない日本」という問題に当たります。それが、改革の遅れと日本経済の停滞につながっています。要するに、政府そのものが日本の構造問題になっているということです。例えば今、政府と与党が対立するという異常状態が存在して、意思決定における透明性が確保されていないという大きな問題があります。経済政策の適否を考察するとともに、どうすれば政府が正しく

機能して、政策がきちんと実行されるかを考えることが、公共経済学に与えられたもうひとつの重要な課題です。

反町 日本経済の再生のために考えなければならないことは？

岩本 問題は深刻で、小手先の政策をいくつか組み合わせるくらいでは再生は果たせません。ポイントは三つあります。

一つは銀行危機を解決することです。政府にとって最も困難な課題のひとつですが、日本経済の再生のためには決定



的に重要であり、しっかり取り組むべきです。

二つ目は、それ以外の構造改革ですが、それらについては規制改革や構造改革特区の推進などによって地道に進められていると評価しています。短期間に華々しい成果は得られないかもしれませんが、長期的には必ずプラスになります。

三つ目は、構造改革を円滑に進められるように政府の統治体制を改革すること、いわばメタ構造改革です。具体的には、オーストラリアのように投票を義務制にして少数の利益集団の意見が政策に反映されないようにする、イギリスのように大臣以外の政治家と官僚の接触を禁じて権限を内閣へ集中する、また、地方分権を進めて国と地方のもたれ合いの関係を解消するといった改革です。そのようなメタ構造改革は、断行すれば、どの政党が政権をとるか分からなくなるほど抜本的な改革ですが、実行する必要があります。小泉政権は、首相の指導力の重要性や政府と与党の一元化の必要性を国民の目にさらすことによって、いわばパンドラの箱を開けたようなものです。もう過去のようなかたちで政治を進めることはできないでしょう。小泉首相は旧体制の最後の指導者になるのか、あるいは新体制の最初の指導者になるのか分かりませんがいずれにせよ、今後とも構造改革について難しい舵取りが迫られています。

銀行がギャンブルをする

反町 個別の政策では、銀行の経営問題の解決が最重要であると位置付けられているわけですね。

岩本 私は「銀行が不良債権でギャンブルをする」と表現していますが、銀行の自己資本が過少になっている状態を放置すれば、銀行は経営状態の改善のため、一か八かのギャンブルのような行

資料 「改革と展望 - 2002年度改定」の基本的な考え方

環境変化

「改革と展望」の策定後、その想定以上に厳しい内外経済環境が発生。デフレ傾向が根深く継続するとともに、当面の景気に下押し圧力を生んでいる。

- (1) 不良債権の増大(2002年9月期に減少したものの依然高水準)
- (2) 世界経済の先行きへの懸念
- (3) 国際的な株価低迷、等

変化への対応

こうした状況に対し、「改革と展望」の基本方針を堅持しつつ、「改革を加速」するとともに「集中調整期間を延長し改革を集中することにより対応

- (1) 「改革の加速」
 - ・政府・日銀が一体となったデフレ克服への取組み(できる限り早期のプラスの物価上昇率)
 - ・4本柱の構造改革(「金融システム改革」「税制改革」「歳出改革」「規制改革」)
- (2) 「集中調整期間の延長」 不良債権処理の加速に対応して集中調整期間を2004年度まで1年程度延長し、特にその間、民間需要の拡大等に力点を置いた構造改革を集中的に推進

中期展望の見直し

上記の環境変化と変化への対応の結果、中期展望は以下のように見直し

- (1) 成長率が中期の成長軌道(実質1½%、名目2½%程度以上)に近づく時期
2005年度ないし2006年度
- (2) デフレの克服 集中調整期間の後
- (3) プライマリーバランス赤字のGDP比は、最終年度(2007年度)前後には現状(5%強)の半分程度に近づいていくとみられる。
(「プライマリーバランスの2010年代初頭の黒字化を目指す」という方針は堅持)

出所：首相官邸ホームページ (http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/030124kaikaku_s.html)

動に出ます。少々の経営の悪化なら、リストラなり、強い部門を伸ばすなりといった経営努力をするでしょうが、銀行の経営状態はそういう段階をはるかに通り越して悪化しています。それを健全の状態に戻すには、非常に大きな収益を上げなければなりません。結局、少ない確率であるものの、大きな利益をねらう経営戦略をとらざるを得ない。つまり、不良債権を抱えたまま景気が良くなるのを待ち、優良債権に転じることを念願する。そういう危険なギャンブルに走るということです。本来、そうなる前に銀行の経営改善を図るべきでした。

反町 小泉首相は政権発足時、不良債権の処理を自らの政権の最優先課題としていました。

岩本 そのことは評価できます。政権発足直前の2001年4月の経済対策¹で、その頃は森首相ですが、不良債権をオフバランス化²して、問題を2~3年で解決するとしました。また、それを受けた2001年の「骨太の方針」(27頁・註参照)でも同様のことを謳っています。当初描かれ

たシナリオは、不良債権の処理に伴って負の効果が出るだろうが、集中調整期間内にできるだけ早く乗り切って、経済を成長軌道に乗せる、というものだったはずですが、ところが、現実には不良債権は当初より増えてしまった。デフレと不況で新しい不良債権が増えたため、と説明していますが、それは副次的な理由で、これまでの甘い資産査定によって隠れていた巨額の不良債権が、金融庁による特別検査³で表面化したことがより大きな理由です。

反町 小泉首相は今年1月の「改革と展望」(資料参照)でも、不良債権問題を取り上げ、「2004年度には不良債権から決別する」としています。現状の小泉政権の取り組みをどのようにご覧になっていますか?

岩本 いくつか問題があります。第一に、スピードです。これまで不良債権をあと3年で解決する、と言い続けてきたわけですが、それはあくまで既存の不良債権についてのことであって、新しく不良債権が発生する限り、問題の解決は永

※1 2001年4月の経済政策：2001年4月6日の経済閣僚会議で決定された「緊急経済対策」を指す。

※2 オフバランス化：直訳すれば、「バランスシートからははずす」ということ。緊急経済対策では、主要行の破綻懸念先以下の不良債権を、新規発生分は3年以内、既存分は2年以内に帳簿から消し去る最終処理を行うとした。

※3 金融庁による特別検査：特別検査とは、株価など市場の評価に著しい変化が生

じている等の企業に着目し、主要銀行に対して行う検査。不良債権問題の解決のために改革工程表に盛り込まれ、平成13年10月から実施、平成14年4月に結果が公表された。特別検査で破綻懸念先として区分された企業については、再建計画の策定、民事再生法などの法的手続きによる会社再建、RCC(整理回収機構)などへの債権売却等、のいずれかの措置をとるよう求めている。

久に3年後に先延ばしです。それを防ぐには、新規の不良債権を後に引きずらないよう早期に解決していかなければなりません。

第二に、今回の「改革と展望」の改定で集中調整期間が1年間延ばされましたが、それについて十分説明責任を果たしていないことです。当初のシナリオを変更した理由として予測されなかった海外の経済環境の悪化などを挙げていますが、構造改革という大手術を決意した政策担当者であれば、最悪の事態のシナリオを想定した万全の対策を用意しておくべきで、米国の景気頼りの楽観的シナリオに寄りかかり、後になってそれを下方修正して国民の信任を裏切るのは、無責任な態度と言わざるを得ません。

第三に、昨秋、金融担当大臣に竹中氏が就任し、「金融再生プログラム」⁴が打ち出されましたが、これに基づく銀行監督の方針が適切であると言えないことです。「金融再生プログラム」以降の銀行監督行政は、中途半端に銀行を締め付けるかたちになり、それが銀行の行動に悪影響を及ぼすと考えています。資産査定を厳しくする方針を打ち出していますが、そうすると自己資本がさらに過少になる。国有化や自己資本の強制注入が具体化することを銀行は嫌って、貸し渋り、貸しはがしをすることで、資産を圧縮して自己資本比率を高めようとする。また、外部から資本を調達する際、外資からかなり無理な条件で資金を受け入れたメガバンクもあります。「不良債権問題」という言葉は、問題の本質を見誤らせるおそれがあります。本質は「銀行危機」であり、これを一気に解決しなければ、銀行は自らが生き残るため、社会的に望ましくない行動をとっていきま。私はそのような銀行の行動が、2003年度の日本経済にかなり深刻な負の影響になって現れるのではないかと懸念しています。残された集中調整期間は2年間ですが、現状の政策を続けるだけで

は、銀行の経営状態の問題を解決するのは不可能に近いでしょう。さらなる勇気をもって、銀行の不良債権のオフバランス化、企業再生を進めるべきです。

不良債権処理とデフレ対策

反町 重要な政策課題のひとつと目されているデフレ対策についてはいかががお考えですか？

岩本 そもそもなぜデフレ、つまり継続的な物価下落が起きているのかですが、一般的には経済のグローバル化、特に世界の工場としての中国の台頭による低価格製品の流入、という理由によって説明されますが、私はその考えをとりません。日銀が継続するゼロ金利がデフレの原因と考えています。インフレ率=名目金利-実質金利の関係をもとに考えてみましょう。実質金利は実態経済の活動で決まるもので、正常な水準であれば正の値をとります。名目金利がゼロですと、実質金利が正の状態であればインフレ率は負にならざるを得ない。すなわち、デフレということです。長期的にはマイルドなインフレ、例えばインフレ率2%、実質水準2%、名目金利4%というような状態が望ましいのですが、そこへ至るシナリオを描くのが難しいとされています。これは、名目金利の上昇は、短期的には経済に悪影響をもたらすと考えられているからです。貨幣数量説⁵の考え方をとれば、貨幣供給と物価水準は長期的には対応すると考えられています。あるべき方向に舵取りするには、日銀は金利をゼロにした後、マネタリー・ベース⁶を持続的に増加させる必要がありますが、デフレを解消させるため継続的に増やすところまではコミットしていないことから、インフレが起きる期待が生じにくい状況になっています。

反町 デフレが進行する中、無理をして不良債権処理を進めるのは得策ではない、との意見がありますが。

岩本 今、不良債権処理とデフレ対策が両すくみの状態になっていることが問題で、本来、二者択一の問題ではなく、ともに、直ちに着手すべきです。問題は、マネタリー・ベースを増やしても、マネーサプライ(通貨供給量)が増えるとは限らないことです。このリンクが、不良債権のため切れているわけです。

反町 リンクが切れているというのは、信用乗数が小さいということでしょうか？

岩本 基本的にはハイパワード・マネーの増加が銀行貸し出しを増加させ、それによってマネー・サプライが増える。それが信用乗数が正しく働く姿ですが、現在は銀行が貸し出しを増やさない状態になっています。銀行にとって貸し出しはリスクテイクですが、すでに不良債権というリスクを山のように抱えているため、正常と見なされる融資先があっても、それ以上リスクをとりにくい状況です。銀行のバランスシートから不良債権を除いて、リスクをとれるようにしなければ、貸し出しが増えません。マネタリー・ターゲティング⁷は可能ですが、デフレの解消には、マネタリー・ベースの増加がきちんとマネーサプライの増加に結び付かなければならず、そのためには銀行の不良債権のオフバランス化が必要です。その意味でも銀行経営の健全化が急がれるわけです。

失政に近い税制改革

反町 小泉政権の財政政策をどのように評価されますか？

岩本 前政権の「何でもあり」の景気刺激のための拡張財政政策を止める、という意味を示したことは正しい方向転換と評価できますが、政策の優先順位からすれば、財政構造改革は後に回すべきで、集中調整期間は、不良債権処理など他の構造改革による負の効果をできるだけ和らげるよう、財政破綻を招かない範囲で経済を下支えするような運営を

※4 金融再生プログラム：2002年10月30日、金融庁が主要行の不良債権問題解決を通じた経済再生のための、不良債権処理の加速策。金融システムと金融行政に対する信頼を回復するためには、まず主要行の不良債権問題を解決することが必要との問題意識の下、2004年度には主要行の不良債権比率を現状の半分程

度にして問題の正常化を図るとともに、構造改革を支えるより強固な金融システムの構築を目指す。そこで、主要行の資産査定を厳格化、自己資本の充実、ガバナンスの強化などの点について、行政の取り組みを強化する方針を示している。

するべきでした。厳しい財政状況の中、綱渡り的にはなりますが、急速な財政再建はいまむべきで、財政は可能な限り拡張的なかたちにするべきです。実は財政構造改革はそのような意図をもって慎重に進められている側面もあるのですが、他の改革が進まないため、相対的に財政構造改革が先行しています。橋本政権は財政構造改革を先行して金融システム危機を招きましたが、その轍を踏みかねない危険な状況です。

反町 昨年の税制改革についてお聞きします。

岩本 失策に近いと考えています。理由は二つあります。一つは、さらに優先順位の高い課題が山積していることです。昨年、法人税減税が議論されましたが、今の時期は、税制をいじっても景気浮揚の効果はそれほど期待できません。むしろ現在の日本の財政構造を見た場合、一時的に景気を刺激する効果より、財政収支をさらに悪化させる弊の方が大きいはず。これまで減税を積み重ねてきた結果、構造的に税収が不足するかたちになっています。経済の活性化は減税ではなく、他の方法を考えるべきです。もう一つは、租税民主主義の原則に照らして、税制は選挙で選ばれた政治家が決めるべきもので、経済財政諮問会議の民間議員の意向によって左右されるべきテーマではないということです。また、冒頭申し上げた政府と与党の対立という問題が、税制改革において最も尖鋭的に現れています。小泉首相は自民党総裁として、自民党税制調査会(以下、党税調)に対して指導力を発揮し、政府の税制改革の方針を党に認めさせるかたちで意思決定すべきでしたが、現実の力関係は逆で、小泉首相は党税調最高顧問・山中貞則氏と会談するときはいつも山中氏の事務所に足を運んでいました。その事実が党と政府の関係を物語っています。税制の意思決定は党の実力者を財務大臣に就任させ、政府

と与党を一体化して行うべきです。

雇用の創出は重要な政策課題

反町 その他、優先順位を高くして取り組むべき政策は?

岩本 失業対策と雇用創出は最優先で取り組むべき政策課題です。小泉政権は構造改革を進めて、失業者の発生を痛みとして甘受を求める以上、雇用を創出する経済活性化対策を同時に組み合わせる義務があります。

日本の労働者は戦後、かなり大きな就業変化を経験しています。農業従事者が減って、製造業、サービス業が増えました。そのドラスティックな変化が高度成長の重要な原動力になりました。就業構造の大変革が比較的スムーズに達成できたのは、新しい労働者が成長分野にどんどん参入したからです。今は当時と状況が大きく異なっています。今求められているのは、製造業からサービス業への転換ということになるのですが、少子化が起きていて、労働市場に新規参入する若年層の比重が小さく、すでに職を得ている人たちが職を変えていかざるを得ない。それは容易ではありません。労働者はそれまで蓄積してきた技能、知識、経験を失い、痛みを感じながら新しい職場を探さなければなりません。調整費用もかかり、社会的費用はかなり大きくなります。

ニーズに合った人材を提供するという意味では、教育機関を大きく改革する必要もあります。

反町 雇用の創出ということでは、財政をできる範囲で拡張的なかたちにするということですが、その他、政府は成長産業を育成するため何かすべきでしょうか?あるいは市場に任せるべきであるとお考えですか?

岩本 わが国で成長産業の芽が欠けているのは大きな問題で、1990年代の停

滞もそのことが大きく影響しています。ただし、政府が成長産業を育成するという考え方には問題があります。手間隙をかけなければ成長しない産業は成長能力が低いわけで、日本経済を牽引していくことを望むのは無理でしょう。強い産業は、政府の庇護のないところから育ってくるものの中に存在するはず。特定の産業を育成する政策は、高度成長期までは通用しました。ところが、未だにそういう考え方の根が現政権でつくられる文書にかいま見えたりします。

反町 傾斜生産の時代とは違うと。

岩本 政府は過度な規制や介入などで民間の創業、創意工夫の足を引っ張ることは厳に慎むべきです。なすべきことは、透明で公平な競争環境を用意することであり、そこから先は市場に任せることです。公共経済学における「政府が何をなすべきではないか」というのはまさにそこで、予想もつかないところから新しいビジネスが生まれてくるというのが自由主義経済の最大の強みのひとつであるはずなのであります。

一橋大学大学院経済学研究科教授

岩本 康志(いわもと やすし)

1961年生まれ。1984年3月京都大学経済学部卒業。1986年3月大阪大学大学院経済学研究科博士前期課程修了。1987年3月大阪大学大学院経済学研究科博士後期課程退学。1987年4月～1990年1月大阪大学社会経済研究所助手。1990年2月～1991年6月大阪大学経済学部講師。1991年2月大阪大学経済学博士。1991年7月～2002年3月京都大学経済研究所助教授。1993年7月～1997年3月郵政省郵政研究所客員研究官。1994年5月～1996年3月大蔵省財政金融研究所主任研究官。1995年6月～1996年12月国民生活審議会特別委員。1996年4月(財)東京経済研究センター研究員。1996年5月～1998年3月大蔵省財政金融研究所特別研究官。2001年1月財政制度等審議会財政制度分科会専門委員。2002年4月一橋大学大学院経済学研究科教授(現職)。主な著書に『経済政策とマクロ経済学』(共著/日本経済新聞社・1999)、『金融機能と規制の経済学』(共著/東洋経済新報社・2001)ほか、『社会福祉と家族の経済学』(編著/東洋経済新報社・2001)で第3回NIRA大来政策研究賞受賞。

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

※5 貨幣数量説：貨幣の価値は流通する貨幣の総量によって決まるとする説。ここから物価水準の変動の原因を貨幣量の変化に求める。

※6 マネタリー・ベース：日本銀行が供給する通貨のこと、ハイパワード・マネーとも言う。

※7 マネタリー・ターゲティング：マネーサプライの成長率に目標を定めて、金融政策の運営を行う。

