

経済成長に不可欠な変化を 阻害する官の規制

吉川 洋氏 経済財政諮問会議議員 / 東京大学大学院経済学研究科教授

内閣総理大臣を議長とする内閣府経済財政諮問会議の民間議員として活躍されてきた東京大学経済学部教授・吉川洋氏に、政権4年目を迎える小泉内閣が経済政策の基本方針とする構造改革について、また「官から民へ」の意義、目的についてうかがった。

成長に不可欠な変化

経済財政諮問会議の民間議員として小泉政権の政策形成に関与されてきた吉川先生に、政権が経済政策の基本方針とする構造改革について、改めてご教示いただきたいと思えます。

吉川 経済に明るさが増してきたこともあり、忘れられがちかもしれませんが、3年前に小泉政権が誕生して、「構造改革」を唱えたとき、多くの国民はそれを不良債権処理の同義語としてとらえ、外科手術に例えられることもありました。つまり、莫大な不良債権を何としても処理しなければならぬが、倒産や失業率の上昇といった痛みを伴うだろう。しかし、日本が生き残るためには必要な、いわば外科手術であることから、その痛みを耐えなければならない。バブル崩壊後、手術を逡巡していたため、日本経済は今日の停滞に至ったのだから。そのような論調が広く見受けられたわけです。それに対して私は、当時から機会あるごとに、

そのような理解はあまりに狭すぎると発言していました。不良債権処理は、構造改革の重要なアジェンダのひとつではあっても、それがすべてではない。また、専門家である経済学者やエコノミストの中には、構造改革をサプライサイドに偏った政策と批判される方もいましたが、それも誤解です。構造改革は、需要を創出することで持続的な経済成長を目指すものもあるのです。「構造改革」は、英語で Structural Reform ですが、Structural Change、つまり、「構造変化」こそが経済成長に必要不可欠であるというのが私の持論です。それは難解な経済理論を持ち出すまでもなく、誰にでも分かる、極めて明瞭な理屈です。新しいモノやサービスが登場すると、はじめは売れても、一通り普及すれば売れなくなっていく。仮に、現時点でわれわれが手にしているモノやサービスが、今後一切変化しな

いとすれば、需要がどこまでも拡大していくことなどあり得ないのは容易に理解していただけるはずですが、交通、通信、エネルギーなど、あらゆるものについて言えることですが、新しいものが出現して需要が喚起され、古いものは淘汰され消えていく。新陳代謝を伴って変化していく。それが経済成長のエッセンスです。構造変化と経済成長はいわばコインの裏表なのです。

小泉内閣が発足したとき、こうした経



済成長に欠くべからざる変化が、さまざまな理由から滞っていたわけです。金融で言えば、金融機関が不良債権を糊塗するための「追い貸し」があり、それが経済の新陳代謝を妨げていました。また、財政で言えば、場当たりの需要をつくるだけの公共事業が常態化し、それが産業構造の転換を遅らせ、さらにそのツケが莫大な公債残高としてのしかかっていた。経済社会の変化を阻害する要因を取り除いたり、ときには変化を促進するため後押しする。それがポリシーとしての構造改革である。それを担うのは、場としてはマーケットであり、プレーヤーとしては民間の事業者である。これが私の基本的なコンセプトです。

それが小泉首相がよく口にされた「改革なくして経済成長なし」というスローガンの核心ですね。

吉川 当時、日本では、おかしなことがたくさん起きていました。例えば日本の港湾は、台湾の高雄や韓国の釜山、シンガポールといったアジアのライバル港に対する比較優位性を失い、ハブ機能を失いつつありました。それも愚かしいような理由からです。世界の主要港は、申請・認可手続を電子化し、365日、24時間稼働を普及させているというのに、日本の港は相変わらず通関や検疫などの手続がバラバラで使い勝手が悪かった。その上、夕方5時になると早々と閉めてしまう。そのような低次元のボトルネックです。このほかにも、同じような例はいくらでもありました。21世紀の有望な産業と目される製薬の世界では、会社が新薬の治験をしようとする、数年前まで日本は米国の2倍の期間、3年近くかかっていた。これではとても勝負になりません。また、司法の領域では、紛争解決に時

間がかかり過ぎるという批判がありました。とりわけ知的財産権のトラブルは、企業の死命を左右する可能性すらあり、その解決はスピードが決定的に重要な要素となります。したがって、これまで日本の法曹界は、時間コストというコンセプトを欠いていたということでしょう。紛争当事者が日本の裁判所を避け、司法の空洞化が起きることを懸念する声まで出ていました。

気付けば、素人が常識で考えてもおかしい、というレベルの問題がそこかしこにあった。そのような問題が広く認識され、改革の必要性について国民的なコンセンサスが形成されたことは、小泉政権の功績として評価できると思います。

構造改革の達成度や速度について議論があるにしても、社会のさまざまな領域で同時並行的に、改革に向けての動きが起きていることは確かなようです。

吉川 改革の成果は、ものによって進捗状況が異なります。港湾について言えば、24時間フルオープン化が実現しつつあり、また昨年7月には、税関や入国管理局、検疫所などに対する申請手続がインターネットで一度にできるシングルウインドウ化が実現しています。治験も審査機関は短縮され、米国とほぼ同じ水準になっています。知的財産についても紛争処理機能が強化され、知的財産戦略本部は「知的財産高等裁判所」¹創設の構想を打ち出しました。

イチゴ味のハミガキ粉

小泉構造改革のスローガンのひとつ「官から民へ」も、官の過剰関与が、

構造変化を疎外する要因になっているということですね。

吉川 「官から民へ」というシフトがなぜ必要か。「創造的破壊」²、イノベーションを唱えたシュンペーター³、あるいは市場の役割を説いた経済学者ハイエク⁴、彼らが言ったことを咀嚼して、私なりに端的に表現すれば、知恵は草の根にあるということです。さらに分かりやすく言えば、次のようになるでしょう。やや突飛な表現ですが、旧ソ連の中央集権の計画当局はゴスプランによって人工衛星で人類を宇宙に送り出すことはできても、イチゴ味のハミガキ粉を考え出すことはできないということです。それを生み出す人は、ひとつでも多くのハミガキ粉を売るにはどうしたらよいか、1日中、この問題を必死に考えている民間人以外にあり得ません。こういうモノがあれば、みんな喜んで使うのではないか。突飛な思い付きのようでも試してみる。その中から市場で受け入れられるものが出てくる。イノベーションとは、現場の知恵から、試行錯誤の積み重ねから生まれるものです。それは民だからこそ可能なものであり、官僚組織が机上で計画して生まれてくるものではありません。

もちろん、官には官の大切な役割があります。例えばルールづくりです。独占禁止法などはきちんと改正する。私は公正取引委員会の主張⁴は大筋において支持しています。違法行為に対して抑止力のある制度を整える。その上で民の力を信頼して、プレーヤーの活動は自重するべきです。

経済財政諮問会議では、行政サービスの民間開放の「範囲」と「規模」の拡大について審議されています。行財政の効率化、住民サービスの質的向上、

1 知的財産高等裁判所：特許や著作権など知的財産権に関する紛争を専門に取り扱う高等裁判所。高度化した個別の知的財産紛争に対応するとともに、判断基準の統一化や訴訟の迅速化を図ることを目的とする。政府は「知的財産高等裁判所設置法案」(平成16年3月2日)を今期の通常国会に提出した。

2 シュンペーター：1883～1950年。米国出身の経済学者。オーストリア共和国政府蔵相、ハーバード大学教授。資本主義経済は改革に支えられた動的な課程であることを強調し、また、資本主義崩壊論を展開した。

3 ハイエク：1889～1992年。オーストリア出身の経済学者、法哲学者。1940年代にはイギリスの市民権を所得し、政治経済学を含む幅広い分野で活動。1974年、貨幣理論および景気循環理論などの研究により、ノーベル経済学賞を受賞した。

4 公正取引委員会の主張：公正取引委員会は、独占禁止法の措置体系および独占・寡占規制の見直しについて、平成14年10月から「独占禁止法研究会」で検討を行ってきた。『独占禁止法研究会報告書』(平成15年10月28日公表)に、研究会での意見が取りまとめられている。

雇用拡大・経済活性化という三つの効果を地域経済の活性化につなげるため、公務員制度、公物管理の問題など阻害要因について議論されていますね。

吉川 学校などの公共施設を活用しようということで、麻生総務大臣も前向きな発言をされていますし、現に状況は変わりつつありますが、まだ十分ではありません。ここでも個別法の規制がネックになっています。例えば、公立の小学校のプールなどの施設を民間の事業者が休日に管理できるようにしようとすると、学校教育法など従来の発想の延長線上の障害が出てくるわけです。すべての規制は、設けられたときには、社会的に合意し得るだけの必然性があったのでしょうか。しかし、はじめは疑いなく善意に基づいていた規制でも、時代が変われば、他のモノやサービスと同じように役割を終えることがあり、見当違いなものになった規制が、あるべき変化の阻害要因になっている事例が少なからずあります。そのような規制は撤廃し、緩和しなければなりません。補助金についても同様のことが言えます。無駄遣いにならないようにと、用途にあまりにも厳格な条件を付けたことが、かえって財政負担を増大させるケースもあります。

公共施設の民間開放で大切なのは、言うまでもなく、現にある公共施設を最大限有効に活用することですが、どのようなニーズがあるかを熟知するのは地方の現場の人たちです。それが、小泉首相が唱えるもう一つのスローガンである「中央から地方へ」が意味するところでしょう。

中央の規制と地方のニーズということで、最近、なるほどと思ったのが、地域再生構想の提案として出てきた、札幌市の

「交流と創造の空間・活動づくり構想」の事例です。JR札幌駅から大通りを隔てた南側に大規模な商業施設がいくつかありますが、駅から地下街が続いていないため、冬場は大変で、歩行者は吹きさらしの中、広い道路を渡って行かなければならない。地下街を整備しようとする、建築基準法で、既存のビルの地下に穴を空けることはできない。それをやりたいたら、既存のビルをまるごと建て替えないといけないということになる。現代の技術をもって安全性を十分確保できるなら、認めてもよさそうですが、現行の法体系のもとでは、とにかくできない、としていたようです。今回、それが認められることになりました。北海道には、首をかじげたくなる公共事業の計画があることも事実ですが、私もあらゆる公共事業に反対するわけではありません。北海道の玄関とも言える札幌駅前を整備することは、地域住民に恒久的な恩恵をもたらす、より賢明な支出と言えるでしょう。

「官から民へ」というテーマにおける、今後の重要な論点は。

吉川 個人的には、医療関係などはまだまだ不十分だと思います。高齢化が進む中、医療、介護の部門はニーズが高くなっていくはずですが、この領域には課題が多い。IT化の進展も不十分ですし、医療制度にも画一的な面があります。医療は論者によって哲学の相違が尖鋭的に現れる分野ですが、私は治療法は多様であって然るべきであり、サービスに差があれば、値段が異なって当然であると考えます。こうした観点から、われわれとしては混合診療、つまり保険診療と保険外診療の併用を認めることを主張しています。今は一部でも保険外診療を選択すると、一連の診療行為がすべ

て保険外診療の扱いとなり、全額が患者の自己負担になってしまいます。そうではなく、保険の対象にならない治療が混在していても保険で一部を賄って、プラスアルファの治療の部分を患者の自己負担にする。それによって、医療機関は競い合うようになり、医療技術も進歩するでしょう。医療全体が活性化するはずですが、

混合診療について慎重論をとる立場からは、患者の負担増につながるという意見が出ています。

吉川 マクロ的に医療費の負担を議論するとき、よく使われる指標に国民医療費⁵があります。経済全体でどのくらい医療費が使われているか示すものですが、それと公的医療費が今はニア・イコールです。言い換えれば、日本の医療はほとんど公的保険で賄われているということにほかなりません。私は国民医療費とそのうち公的保険によって賄われる医療費を峻別した上で議論しなければならないと考えています。公的医療費の方は適切に管理して抑制しなければならないとしても、医療費全体は今後、医療技術が高度になり、高齢化が進めば、むしろ伸びていくことが自然なはずですから。

若年者の雇用の課題

雇用については現状をどのようにご覧になっていますか。

吉川 労働市場の状況も、ピークの失業率5.5%でようやく山を越し、よい方向に向かっているものと見ていますが、ひとつ深刻な問題があります。若年失業です。現在、若年者(15~24歳)の完全失業率が急速に上昇し、10%に達しています。失業だけでなく、フリーターの増加もメディアで話題になっています。さらに「NEET」と

5 国民医療費：国民全体が一年間に傷病治療のために医療機関に支払った費用の総額。診療報酬額・薬剤支給額のほか健康保険などで支払われる看護費などを含む。

という言葉が登場しました。「NEET」とは、Not in Education, Employment or Training、すなわち学校に行っていない若者で、仕事に就いていない。職探しもしていない。英国のブレア政権で用いられた言葉のようですが、近年、日本でもそういう「無業者」が増えているという指摘があります。公式な統計はありませんが、東京大学社会学研究所助教授・玄田有史氏の分析によれば、数年前は10万人ほどだったのが、ここ数年で急増して、すでに30万人に近付き、放置すれば、今後とも単調増加が見込まれる、とのこと。若年失業率の上昇、フリーターやNEETの増加、こうした現象から、若年者の雇用がかなり不安定なものになっていると結論付けざるを得ません。これは、われわれが望ましいと考える将来の日本の経済社会のかたちとコンフリクトがあります。つまり、今後ともモノづくりは海外に移っていくことから、日本はより高付加価値のもの、新しい価値を生み出していかなければならない。それを最終的に支えるのは人的資源だと言われます。もちろん、人間とは経済的価値だけで計られるべき存在ではなく、人にはそれぞれの人生があり、バリューがありますが、無業者、失業者、フリーターの若者たちが本当に自ら望んでその状況にあるのか、それが問われなければなりません。

そうした若者は、旧来型の教育システムには不適合という面があるにしても、そのような若者やその予備軍の中にこそ、イノベーションに貢献し得る創造的な人材が存在するかもしれません。トライアルのチャンスを与えることが大切では。

吉川 同感です。そうした中に必ず大



いなる可能性を持つ人がいるはず。むしろ、人一倍感受性の豊かな人がどこかで傷付いたり、つまりくことは大いにあり得るでしょう。政府も可能な限りのフォローはしていくべきです。例えば、現在インターンシップの制度が普及しつつありますが、短期間雇うときも、保険をかけなければなりません。地方自治体も財政難ですから、そこは国が制度的にサポートしてもよいのではないかと思います。これは一例です。

今後の経済の展望についておうかがいしたいと思います。

吉川 経済情勢は、特に昨年から今年度にかけてよくなってきています。構造改革の定量的な評価は難しいが、従来のように財政出動に依存せず、よい兆しが見えてきたことは何よりです。ただ、気を緩めるわけにはいきません。むしろ今こそ、然るべき構造改革を推進する絶好のタイミングであると考えられます。

改革に対する抵抗についてはいかがお考えですか。

吉川 規制改革でも税制改革でも、あらゆる改革は、目先だけ見れば、必ず損をする人と得をする人が出る。そこで綱引

きをしてはなかなか結論が出ません。これではいけない。改革を議論するときは、将来に目を向けなければならない。子どもや孫の世代がどうなるか、そこに焦点を当てれば、とるべきアクションが自ずから明確になるはず。郵政公社にしても、世界の大勢であるFTA⁶にしても、あらゆる問題について、この観点から改革の方向性を議論しなければなりません。

経済財政諮問会議議員 / 東京大学大学院経済学研究科教授

吉川 洋(よしかわ ひろし)

1951年生まれ。1974年東京大学経済学部卒業。1978年イェール大学大学院博士課程修了(Ph.D.取得)。ニューヨーク州立大学助教授、大阪大学助教授、東京大学助教授等を経て、現在、東京大学大学院経済学研究科教授、経済財政諮問会議議員。日本経済学会会長。主な著書に、『日本経済とマクロ経済学』(東洋経済新報社・1992)、『ケインズ 時代と経済学』(ちくま新書・1995)、『金融政策と日本経済』(日本経済新聞社・1996)、『20世紀の日本6 高度成長 日本を変えた6000日』(読売新聞社・1997)、『転換期の日本経済』(岩波書店・1999)、『マクロ経済学(第2版)』(岩波書店・2001)、『構造改革と日本経済』(岩波書店・2003)等。

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

6 FTA[Free Trade Agreement]: 自由貿易協定。2カ国以上の国々の間で、関税や数量制限または商慣行の違いなどの貿易障壁を排除し、国際取引を自由化して単一の経済圏を形成しようとする取り決めをいう。関税の撤廃による輸入価格の低下をはじめ、輸出の拡大、投資促進などのメリットがある。

「民」主導の民間開放を目指せ!
~ 自立した社会の創造 ~