

「市場経済と政府の役割」

- 官民役割分担研究会報告書 -

要 約

1. 官民協調による産業中心の経済発展とその後に発生してきた諸問題

これまで日本は、概ね官民の協調によって産業の発展と先進国経済へのキャッチ・アップを目指し、経済成長と国民生活の向上に大きな成果を収めてきた。このような官民協調によって産業中心の経済発展を果たすという手法により、日本経済は予想以上のテンポで発展してきたが、最近では、かつての長所がそのまま通用しなくなり、むしろ次第にその問題点が目立つようになってきた。

その弊害の第一は、国際摩擦の深刻化である。日本は、いまや経済大国として、自らの行動の他国への影響にも注意を払い、その結果について責任を求められるようになってきた。産業中心の成長を将来にわたって続けることは、国際摩擦をますます深刻化させていくおそれがある。また、外国との競争力の弱い国内産業を、必ずしも市場の原理に委ねることなく温存してきたことも、もう一つの国際摩擦の原因となっている。

第二は、産業社会の発展に伴う種々の国内問題である。これまでの産業中心の経済発展の過程で生み出されていった会社優先主義に対する反省や、一部の国内産業を温存してきたこと等に対する消費者からの批判も見られるようになってきた。また、地球環境問題人口の急速な高齢化などの新しい問題にも直面している。

第三は、国民と政府との関係自体に係わる問題である。戦後の官民協調は基本的には市場経済を通じた成長に対する国民の信認に基礎を置くものであったが、戦後長時間にわたり継続されたことにより、経済界の立場からみても行政の位置付けが次第に不明確なものになると共に、国民の目には官民の癒着と映るという問題が生じている。

以上のような問題意識のいずれもが、もはやこれまでの官民協調による産業中心の経済発展を続けていくことが困難になってきたことを示しているといえよう。

2. 政府の新しい役割

新しい時代への変化に対応するためには、政府はまずこれまでの官民協調の下に行ってきた諸政策を徹底的に見直さなければならない。一方、経済社会の諸問題を解決していく担い手として司法の役割も考えていく必要があるが、米国で指摘されている訴訟社会の弊害にも留意しなければならない。そのような観点から政府は今後、市場経済の機能発揮のための積極的な役割とは何かを追求していくべきである。そして、その積極的役割を十分に果たしていくためには、国民の政府に対する信頼を回復し、開かれた行政を実現していくことが不可欠の要件である。

3．信頼される政府

国民の政府に対する信頼を回復し、公正で開かれた行政を実現していくためには、政府としては行政の透明性を一層向上させていくと同時に、行政プロセスへの国民の参加を積極的に求めていくことが必要である。そして、このような新しい政府の対応は民間経済の自主性を一層促し、効率性を高めていくという効果も期待できる。従来のような不透明な官民協調型ではなく、政府と国民という本来の関係に立ち戻り、透明でかつ信頼ある関係を築いていかなければならない。

4．賢明な政府

(1)経済成長政策

官民協調による経済成長政策を前提とした日本型経営は戦後の高い成長率や輸出市場の着実な拡大によって支えられてきた。一方、不況時には、かつては輸出ドライブを行ったり、政府に内需拡大の要求を行っていった。また、日本企業のシェア至上主義が生み出され、国際摩擦の大きな原因になっている。したがって、政府は以上の問題点に留意して、いたずらに高い成長を求めるような対応は避けるべきであろう。

(2)所得再分配政策

所得分配の問題は、資本主義とデモクラシーの本質にかかわるものである。すなわち、資本主義がいわば株式平等の原則、デモクラシーは個人の自由平等を建前とし、一人一票を基礎に置く制度であり、両制度を前提とする現代はこれらを両立させる上で極めて難しい問題を担っているが、この困難性を最小化するためには、健全でかつ層の厚い中間層の存在が必要となる。なぜなら、この中間層が厚いことによって、社会的なモビリティが確保され、政治的な欲求は穏健化し、個々の改革等はあるにせよ市場経済の基本はしっかりと維持運営されて、高い効率性、優れたパフォーマンスが実現されるからである。

また、フロー面においては欧米と比べ格差が小さいものの、資産格差の拡大を避けるため、資産に関する税負担のあり方等を引き続き検討していくべきである。

(3)市場経済に対する政府の介入

これまで政府は、市場経済に対する直接的な介入について、民営化等を進めることによって見直しを進めてきたが、市場経済に歪みを与えるような税制等の財政的介入もできるだけ改めていくべきである。行政介入のあり方としては、公正・透明な市場を構築し運営していくために、市場のインフラを整備し、投資者・消費者保護のための制度の整備、市場における不公正な取引に対する政府による是正措置が基本になる。

5．おわりに一本テーマの検討の意義と今後の対応

(1)これまでの日本経済発展の光と影、今後目指すべき新しい政府の役割といった諸論点について理論的に整理し説明力を高めていく努力は、今後日本が国際社会において求められる大きな責任の一つである。なぜなら、それは、日本の戦後の経済発展に関心を有する、市場経済への移行にある国々や現在の日本の政策や制度に強い批判を持っている

国々に対し、日本が積極的かつ論理的に説明を行っていくことであり、それによって世界との対話が一層深められることが期待されるからである。

(2)「市場経済と政府の役割」というテーマについての、当研究会のこれまでの検討はまだまだ不十分なものではあるが、これが一つのきっかけとなって、今後各方面での検討が行われていくことを強く期待したい。

はじめに

これまで日本は、概ね官民の協調によって産業の発展と先進国経済へのキャッチ・アップを目指し、経済成長と国民生活の向上に大きな成果を収めてきた。このような官民協調によって産業中心の経済発展を果たすという手法により、日本経済は予想以上のテンポで発展してきたが、最近では、かつての長所がそのまま通用しなくなり、むしろ次第にその問題点が目立つようになってきた。

その第一は、国際摩擦の深刻化である。産業中心の経済発展は日本が経済的に見て小国であった時代には特に問題とはならなかった。しかし、今や日本は世界の中の経済大国として、日本の行動によって生じる他国への影響にも注意を払い、その結果について責任を求められるようになってきた。この産業中心の成長を将来にわたって続けることは、国際摩擦をますます深刻化させていくおそれがある。また、これまで、日本は外国との競争力の弱い国内産業を、必ずしも市場の原理に委ねることなく温存してきたといわれるが、日本経済が全体としては強者となった今は、このような問題も、もう一つの国際摩擦の原因をなしている。

第二は、産業社会の発展に伴う種々の国内的問題である。物質的豊かさがかなり満たされた段階に達すると、国民の関心は次第に単なる物質的豊かさだけでは測ることのできない生活の質的豊かさ集美ってくる。そこで、これまでの産業中心の経済発展の過程で生み出されて

いった会社優先主義に対する反省や、経済力の割に生活にゆとりが実感されないという問題が指摘されるようになってきた。また、地球環境問題、人口の急速な高齢化などの新しい問題にも直面している。

第三は、国民と政府との関係それ自体に係わる問題である。戦後の官民協調、すなわち、政府と経済界との協調による経済運営は、基本的には市場経済を通じた成長に対する国民の信認に基礎を置くものではあったが、官民協調の路線が戦後長期間にわたり継続されたことにより、民間経済界の立場から見ても行政の位置付けが次第に不明確なものとなると共に、国民の目には官民の癒着と映るという問題が生じている。

以上のような問題意識のいずれもが、もはやこれまでの官民協調による産業中心の経済発展を続けていくことが困難になってきたことを示しているといえよう。

豊かな社会においては、経済の諸要求は市場メカニズムを通じて調整していくことが基本である。したがって、政府としては実情に合わなくなった規制を廃する一方、民間企業や個人の自己責任原則の下、市場のためのインフラ作りに一層努力することによって、この市場機能の向上を図る等の賢明な政策の遂行が求められる。その場合に基本的に重要なことは、国民の政府に対する信頼を回復し、公正な行政を実現していくことである。そのためには政府としては、

行政の透明性を一層向上させていくと同時に、行政プロセスへの国民の参加を積極的に求めていくことが必要である。そして、このような新しい政府の対応は民間経済の自主性を一層促し、効率性を高めていくという効果も期待できる。政府と国民という本来の関係に立ち戻り、透明でかつ信頼ある関係を築いていかなければならないのである。

以上のような数々の大きな問題に取り組み解決策を見つけ出していく上で政府の責任は重い。このような時に基本論に立ち返り、新しい時代の下で、市場経済における政府の役割とは何かをここで改めて問い直し、積極的に正面から検討していくことは極めて時宜に適っている。

「官民役割分担研究会」(会長:保田博財研顧問・座長:貝塚啓明東大教授)は昨年1月に発足し、これまで15回の会合を開き検討を重ねてきた。「市場経済と政府の役割」というテーマは極めて広範な内容を含むものであることから、研究会が取り上げる問題もその中で限定的なものとならざるを得ず、また、時間の制約等から十分な議論というには至らない面もあったが、以下の内容は同研究会の検討を通して21世紀を展望した、政府による行政や政策に関する理念をまとめたものである。

なお、本研究会にご参加いただいた大蔵省関係者やゲストスピーカーの方々、事務局としてお世話をいただいた大蔵省財政金融研究所には、この場を借りてお礼申し上げたい。

1993年7月 官民役割分担研究会
(会長)保田 博 財政金融研究所顧問
(92年9月まで)
小粥 正巳 財政金融研究所顧問
(当時)
(座長)貝塚 啓明 東京大学教授
(メンバー)足立 和基 住宅金融公庫副総裁
大田 弘子 大阪大学経済学部客
員助教授
斎藤 健 富士総合研究所専務
取締役
曾根 泰教 慶応大学総合政策学
部教授
瀧島 義光 商工組合中央金庫副

理事長
野村総合研究所常務
取締役
野口悠紀雄 一橋大学経済学部教
授
伴 拓郎 日本興業銀行取締役
営業第一部長
松田 昌士 東日本旅客鉄道社長
三國 陽夫 三國事務所代表取締
役
宮島 洋 東京大学経済学部教
授
吉野 直行 慶応大学経済学部教
授

．かつての日本の官民協調による成果と種々の評価

〔戦後の経済発展の基礎〕

明治時代以降，第二次大戦に至るまで日本は多くの戦争を経験したが，第一次大戦後，特に昭和初期の不況期や昭和10年代の軍事的拡大は民間経済に大きな負担となっていく。そして，第二次世界大戦の敗戦は，日本を疲弊の極にまで落とし込むこととなったのである。

戦後の日本の経済発展には好条件が存在した。すなわち，それは米国の政治，軍事力に基づくパックスアメリカナの下で，IMF／GATT体制に基づいて自由な貿易・為替の取引が保障されたこと，日本にとって不可欠の国際的資源・エネルギーが，米欧の石油メジャーを通じて，安定的・安価に供給されたこと，国内的には国土や設備は戦争によりその多くが失われたものの，教育水準が高く質の良い労働力が確保されたこと，及び政治的安定が確保されたこと等である。

現在の経済システムを云々する上で，戦後の経済民主化は重要な位置を占めることはもちろんであるが，同時に戦前の準戦時体制としてとられた1937年の臨時資金調整法以降の重化学工業化を促進する産業政策や，輸出入品等臨時措置法による貿易統制は，戦後の政策の前史として位置づけられるべきであろう。また1934年の石油業法，36年の自動車製造事業法，製鉄事業法，37年のアルコール専売法，38年の工作機械製造事業法，航空機械製造事業法等，いわゆる業法が次々と制定され，政府と業界との関係を取り持つ業法とそれに基づく行政指導という，いわば戦後の経済発展政策の原点が形成されていくのである。

なぜなら，戦後の経済発展は乏しい資源を産業の需要に配分していく上で政府の指導力を必要とし，その意味から戦後復興期においては，まず統制色の強い貿易政策や，産業政策等が実

行されたからである。そして，それらが経済産業の発展に応じて次第に官民協調型，言い換えれば，業法等に基づく行政指導を専らの手法とした誘導型の政策が採られていったのであり，いずれにせよ，この時期政府は市場経済の下での経済発展に積極的に対応してきた，と言うことができる。

〔直接介入から誘導型の政策へ〕

戦後の復興期においては，とりわけ経済の安定的秩序を回復することが主眼とされたことから，傾斜生産方式と価格差補給金制度とのパッケージ，そして1949年から1950年にかけて，ドッジ・ラインに基づく均衡財政や単一為替レート制，シャープ勧告に伴う税制改正等が実施された。これらは，いずれにせよ敗戦後の混乱を収束する過程と位置づけられ，政府の強力な直接介入が政策手段の中心をなした。

次に1960年代の高度成長期に入り，乗用車，石油化学，機械，電子機器などの重化学工業化を積極的に推進することとなり，各種の事業特別措置法を制定・施行すると共に63年には産業構造調査会により最初の長期ビジョンが策定され（「産業構造の重化学工業化」の提唱），その後の産業政策の指針とされた。また，合併促進，合理化推進等の裁量的な産業構造介入や租税特別措置，補助金，輸開銀融資，関税・数量割当等のインセンティブが政策の誘導手段に活用された。

また，産業による設備投資等への旺盛な資金需要に応じるため，金融面からは，金融秩序の保持の名の下に臨時金利調整法に基づく金利の規制，及び日銀によるオーバーローン等の積極的な振興策が採られた。

60年代前半の産業政策のもう一つの大きな目的は貿易の自由化を将来に想定しその為の国際

競争力の強化であった。これは、60年に決定された「貿易・為替自由化計画大綱」によってスタートを見、その後各種の輸入制限策や輸出振興税制措置等により推進されていき、70年頃この種の保護的な産業政策は終了した、と言われる。

[マクロ政策と経済成長]

以上のような産業政策が日本経済にどの程度実質的な効果をもたらしたかについてはいろいろと意見のあるところであるが、一方、マクロ政策についていえば、金融当局は、固定為替相場制の下において景気が過熱すれば国際収支悪化を招き、それがシグナルとなって金融引き締め策を採るといったパターンを60年代を通じて維持し、経済の安定的成長や産業の発展に大きな貢献を果たした。

この間、財政政策は、1965年度補正予算及び66年度当初予算において国債発行による景気刺激が企図されたこともあったが、概ね景気に対し中立であった。また、中長期的観点から考えると、健全財政が維持され財政の肥大化が回避されたことは、民間経済の負担を軽減し、将来の不透明性を払拭する効果を通じて経済に大きな役割を果たした。

この時期、所得倍増計画を始めとする多くの経済計画が決定されるが、社会主義の計画経済とは異なり自由な市場経済の下で、経済運営や企業経営の指針としての役割を果たしたということで一定の評価が与えられるであろう。

戦後の復興期は政治的に極めて流動的な状況にあったので、市場経済の下に官民協調に基づく政策を進め経済発展を図ることについて当初から十分な国民全体の合意があったとは思えない。しかしながら、1950年代後半に入り次第に高度成長期に入っていくが、この時期、経済の発展が産業・企業の成長を促し、企業の成長が結果として国民の所得拡大、国民生活の向上に寄与し、いわば企業の成長イコール国民生活の向上という明確な図式が確固としたものになっていき、市場経済に基づく発展についての国民

の信認すなわち日本の成長神話といったものが生まれていったといえるだろう。

こうして次第に政府による経済成長の為の諸施策に国民の幅広い支持が深まることになり、マクロ政策についてもそうした成長路線が中長期的に持続する環境づくりを果たした、と見られる。

[日本株式会社論]

1972年の米商務省の通称「日本株式会社論」（原題「日本 - の政府と企業の関係」）と言われるレポートは、このような政府と民間の協調を、日本政府が大きな権限を背景に経済を統制し、強力に経済発展を目指しているかのように描いたが、実体的には通産省の産業政策はそれほど大きな権限に基づいて直接的な指導をしていたというわけではない。大蔵省の金融行政についても、民間金融を基盤としつつ行政指導を手法として、誘導型の行政を行うという構造が基本であった。日銀による窓口指導も同様のものである。

このようなレポートの認識とは逆に、例えば、63年の特振法案があまりに統制的であるとして産業界の反対により潰れたように、民間経済界では統制経済的思考方に対し強いアレルギーが存在しており、国民の協調し得ないような政策を政府が強行しようとする時には民間から強い反対が生じてくるのである。

したがって、このような「日本株式会社論」は、日本の経済の実態を誤解した見方というべきものである。むしろ、経済の成長が各産業の発展につながり、それが、各企業、ひいては労働者の生活の改善につながるという図式に国民大多數の支持が集まり、そのような国民が、自由な市場経済にあっても、マクロ面、ミクロ面における政府の積極的な役割を支持し、いわゆる官民協調の政策が推進されたと考えられるのである。

欧州のフランス、イタリア、イギリスなどは、社会主義政党が政権を取ったとき、基幹産業の多くを国有化した。このような国有化政策

の目的は、企業の所有形態を変えて社会主義的政策の観点から規制を強化していくことにあり、必ずしも産業政策的観点がすべてという訳ではないが、日本の産業政策よりもはるかに強い権限をバックにした、いわば政府主導の産業・経済政策と考えられる。これに比べると日本は官と民が法律的な意味での関係でなく、共通の政策目標を追求する協調的關係に基づいて戦後の経済発展を進めたのであって、事情は大きく異なるものと言えよう。

〔アングロサクソン型資本主義からの批判〕

一方、日本の官民協調的發展形態は、米国の目からみると、異例に映るのかもしれない。もちろん、米国も欧州諸国に比べ後発資本主義国であった歴史から、国内産業育成のための保護貿易主義をとったことがある。むしろ、米国は高関税をはじめ、根強い保護主義の伝統があり、真に自由貿易の国となったのは、第二次大戦以後からのことに過ぎない。

しかしながら、国内は個人の自由・平等を基調とするデモクラシー社会であり、独立宣言にもあるように、政府と国民の關係は、ジョンロック流のデモクラシー論に基づき、政治的な緊張關係を前提としたものであった。また、米国のフロンティアの拡大を通じて発展するという米国の状況は政府がカバーし得ない領域が常に存在していることを意味し、中央政府よりも市場や地方自治、個人主義に重きを置く考え方が主流を占めたのである。したがって、このような米国流の思想は日本の官民協調的發展政策の考え方とは大きく異なる。

M I Tのレスター・サロー教授によれば、同じ資本主義とは言ってもアングロサクソン型と日本やドイツのような国との間で政府の役割に大きな差がでてくるのは、それぞれの国の歴史が違ふことによるからだとされる。アメリカも後発資本主義の一つではあったが、早い時期から産業革命の波に乗ると共に、東も西も大洋に囲まれ他の国の軍事的脅威を感じることはなかった。そして、イギリスと同様にアメリカに

おける政府の役目は財産権を保障することであって、それ以外は一步下がって民間の自由な活動を妨げないようにすべきだとされたのである。したがって、アメリカにおいて政府が初めて行った経済措置は、鉄道会社が独占をいいことに運賃を法外に吊り上げないように規制することであった。いずれにせよ政府の役割は限定的なものであり、政府と民間セクターの間には常に反目と不信があったと言われている。

他方、ドイツの資本主義はそもそもイギリスに追い付くために国の援助を必要としたのであり、同じように、日本の資本主義も列強の植民地にならないための必要にせまられてきたものである。政府の役割の中身は時代と共に変化してきてはいるものの、ドイツでは現在でも市場経済における政府の役割は大きいと考えられており、自国の経済を単なる「市場経済」ではなく「社会市場経済」と位置づけ、企業経営において株主、労働者の合議制を義務づけると共に、技能育成制度や社会福祉政策が重視されている。

日本の強すぎる規制、外国企業などの新規参入者にとっての不透明さ、および政策決定に外国企業を代表する者の意見が反映されない点を問題にする外国からの声がある。1990年の日米構造協議では、米国側は日本の官民協調による行政の手法それ自体が問題であるとして、日本の行政の手法を取り上げた。そして、同年6月の同協議の最終報告においては、日本側の採るべき措置として、政府規制の緩和のより一層の推進、行政指導の透明性および公正性を確保するために可能のかぎり文書で行うと共に、できるかぎり公表すること、また、政府の主催する産業界に關係する審議会等の成果の公表、消費者や外国企業の利益を反映する審議会の運営を図ること等が示されている。

〔最近の市場経済移行国の考え方〕

日本の戦後の経済発展を日本型市場経済のモデル、言い換えれば、政府が市場経済の下で、積極的な役割を果たし経済発展を実現した典型

的なモデルとして受けとめ、積極的評価を与えようとしているのが、中国やベトナム、東ヨーロッパ、中央アジア等の旧社会主義国、現在は、市場経済への移行を目指す国々である。

彼等は、日本の経済発展は、官民の協調の下に経済の自由化を段階的に進めていった賜物であると見て、先進国経済の中ではこの日本のモデルが、現在、後発の市場経済国である自分たちの政策にとって大きな参考になると考えているように見える。中国に於いては、1978年、鄧小平氏による改革・開放路線の採用以来、外資の積極的導入や人民公社の解体、経済特区の設置と共に農産物の価格改革など、経済の活性化を着実に図ってきており、昨年10月の第14回中国共産党大会による社会主義市場経済路線の決定は、このような経済政策の成功の原因が、段階的自由化政策であることを明確にしたものである。

ロシアにおいては、旧ソ連の崩壊以降、その経済の立て直しに自由市場重視型の急進的な政策を推進したが、その後の政治的不安定や市場経済に対応した制度的・知識的インフラが充分でなかったこともあって、経済状態は混乱し極度のインフレを生んだ。彼等の中では自由化を急ぎ過ぎたことへの反省が生まれ、むしろ段階的自由化が望ましいという考え方が強まっていると言われている。

(注) クリントン政権の経済諮問委員に就任し

たアラン・ブラインダー・プリンストン大学教授は、92年8月にモスクワで開かれた第10回国際経済学会総会に「旧社会主義経済は東のモデル、西のモデルどちらを目指すべきなのか」と題する論文を提出し、日本経済システム（これは、移行モデルではなく最終的なモデルとしてのものである。）が、アングロ・サクソン型資本主義とは異なるが、経済合理性を持った普遍的なものであり、東欧および旧ソ連邦諸国が社会主義から市場経済に移行するに当たっては、資本家ではなく労働者が経済を主導していること、所得分配が平等であること、資本、労働、中間財の市場は価格によってだけ支配されずに長期、継続的關係によって形成されることなどの点において、初期条件がアメリカより日本に近く、かつ日本経済は驚異的成功を収めていること、などの理由により、日本型システムへの移行の方がアメリカ型システムへの移行よりも容易に行われるであろうと論じた。また、ロンドンのロナルド・ドーア教授は、最近のシンポジウムの中で、ロシアの市場経済化への転換に当たっては、十分に働いていない人がいれば解雇するといったアングロ・サクソンの資本主義の観点ではなく、雇った人をあくまでもなんらかの方法で生産的な形で働かせ給料を与えるという、日本的な考え方を導入することが、ひとつの方法であるとしている。

．新しい変化と政府の役割

〔国際社会と日本〕

これまでの官民協調の下での日本の経済・産業の発展が、労働者の所得を通じて国民一人一人の経済厚生を増進させていく上で大きな役割を果たしてきたことは、既に見た通りであるが、これが問題なく実現されるには、日本が世界の中で小国であることが不可欠の条件となる。

しかしながら、この官民協調の日本の発展が言わば大きな成功を収めたが故に、日本は今や、世界のG N Pの約14%を占める経済大国となり、このために、日本の成長の鈍化が他国の景気に悪影響を与えたり、また、日本の輸出の拡大が他国の産業に影響を与えるようになってきたのである。こうして日本は、単に日本自身

の経済発展だけでなく自らの行動が他国に及ぼす影響を及ぼし、それが、どのような政治的リアクションを引き起こすかについて予測し、また、国際的な合意形成を図る上での責任を持つ必要が出てきたのである。こうして、これまでのような官民協調の下に、産業中心の成長を意図的にもまた惰性としても、将来にわたり継続していくことは、もはや極めて困難と言わざるを得ない。また、外国の産業との競争を遮断することを目的に一部の国内産業を温存してきたと言われており、これがもう一つの国際摩擦の原因をなしている。したがって、今後は市場の自由化・国際化を進め、より一層市場メカニズムの機能を高めることを志向した政策へ転換することが必要であろう。さらに、自由貿易体制により大きな経済利益を受けている日本としては、この自由貿易体制を維持し発展させるため、国際社会におけるルール作りについてのリーダーシップの発揮も求められている。

[国内的課題]

政府のこれまでの役割を改革していくべき理由の第二は、日本の国内事情に関係するものである。

そもそも日本では、戦後の民主主義社会にあっても、各個人の果たすべき役割がそれほど明確ではなく、むしろ、官民協調の下に日本経済の発展が企業の成長を図り、それが国民一人一人の厚生を実現するという図式が、いわば日本の成長神話として受け取られてきた。経済運営は、したがって産業・企業を中心に行われてきたと言っても良い。しかしながら、既に述べたように、日本が今や経済大国となり豊かな社会に到達してくると、国民の関心は物質的なものから次第に単に物質的豊かさだけでは測ることのできない個々人の生活の質的豊かさに移り、従来の会社優先主義の弊害が指摘されるようになってきた。また、国内産業保護に対する消費者からの批判も厳しいものとなっている。

このような問題が生じてきたということは産業中心の発展に対する国民のコンセンサスが崩

れた事を意味するものであり、したがって、このような国民のコンセンサスを背景にして成り立ってきた、従来のような官民協調による成長をこれ以上追求していくことはもはや極めて困難となったと考えざるを得ない。今後の政策の方向としては、国民一人一人の経済厚生を、市場による価格調整機能をより一層発揮させることを中心にして高めていくことになる。

[政策実現のための政府の役割]

以上見たとおり、日本の将来を考え、日本国民一人一人の豊かさを実現しようとするとき、これまでのような官民協調の路線が行き詰まりを見せていることは明らかであるにしても、これから将来に向かって問題解決の担い手として、政府にどのような権限と責任を与えていくべきかは、慎重に検討していく大きな課題と考えられる。

- 米国における司法積極主義とその弊害

米国の政治社会構造は、欧州の圧政から逃れ新大陸に理想を求める人々が建国し、社会契約論に基づいて政府を構成していった歴史からいって、いわば日本のそれと対極をなすものと言えよう。

経済の問題について言えば、アメリカでは、個人の利益を実現していく過程で市場経済をベースとしてきたが、寡占や独占、情報の偏在に基づく不公正、公害等の外部不経済等、いわゆる市場の失敗が認識され、是正が求められるようになってきた。このような市場の失敗を是正していく役割として、米国では行政と言うよりも、司法が大きな役割を引き受けたと言える。

反トラスト法や証券法あるいは私権どうしの調整において、司法府特に連邦最高裁判所の違憲立法審査権が大きな役割を果たしてきたといわれる。そこでは、司法積極主義といわれる司法重視の考え方や訴訟の法としてのコモン・ローの伝統もあるが、1970年代のラルフ・ネーダー氏の消費者運動、マスキー上院議員の公害規制法に端を発し、80年代にはM & A等の進展

によって、企業間の利害対立が司法の場で争われるようになってきた。そして、夥しい数の判例を参考として、消費者や市民の権利を擁護していく観点からの立法も多くなされていった。

また、PL法（製造物賠償責任法）についても、多くの判例を踏まえて立法措置がなされた。現在は、製造者の無過失責任規定等が定められて消費者に強い保護が与えられるに至っている。

このように、個人の権利の実現手段として、また、市場の失敗の是正のために、司法府が大きな役割を果たしたといえることができる。

ところが、個人の権利の実現に司法が多用されるようになり、何事も裁判によって解決を目指すということになって、訴訟社会といわれる病弊が次第に現出するようになってくる。こうして、濫訴の弊害が大きな問題を生じるようになった。医療事故などを訴えるために、アンビュランス・チェイサーとして、問題を探して歩く弁護士や、一獲千金を狙うPL訴訟、クラスアクション、知的財産権訴訟などが生じている。また、企業側には、将来において訴訟を受けるリスクのために、保険によって企業の防衛を図るという事態になり、そのコストを消費者への価格に転嫁すると共に社会的コストの増大を見るに至っている。

－日本の官民協調の下での政府の役割とその弊害

一方、日本においては、幕末における欧米列強の脅威から富国強兵、殖産興業という上からの近代化と呼ばれる路線がスタートした。敗戦によって、かつて築いた国富の多くが失われ、日本は困窮の極に陥ったが、そこで採られた政府の役割とは、低レベルの供給力を膨大な需要に安定的かつ重点的に振り向けていくという経済の統制であった。その後の基幹産業の育成、貿易・資本の段階的自由化を進め、産業の発展を実現していったことは既に見たとおりであるが、この時期政府のガイダンス機能は日本国民一般から肯定的に受け取られてきたといっても

良い。

しかしながら、このような官民協調による日本型資本主義は産業の国際競争力を強化させることを通じて国民の利益を増進することに大きな力を発揮したとされる一方、既に見たように経済大国となった現在において、なおこのような路線が、いわば過去からの惰性として続けられていったがために、国際摩擦を深刻化させると共に、会社優先主義を押し付け、個人の生活の質的豊かさを求めようとする国民の考え方に背反したり、国内の一部の産業保護を図ることについて消費者の反発を招くといった問題も生じている。

－今後期待される政府の役割

経済社会の諸問題を解決していく担い手として、確かに米国のような司法積極主義を採るという方法も、非常に長期的な問題としては考えられなくもないが、消費者による市民運動や訴訟を通じた牽制という動きが現在の日本ではそれほど頻繁に生じる現象とは言い難いのも事実である。また、米国のように、市場では調整し得ない問題を司法によって解決していくような方法は、上でみたように訴訟社会や濫訴の弊害を現出させ、過大な社会的負担となる可能性も考えられる。むしろ、理念的には、時代遅れの不合理な規制を廃止していく一方で、政府自身が市場によって調整不能の問題を積極的に解決するための役割を果たすことにより、いわば最適な政府の役割を追求していくことが有益と考えられる。そして、それは同時に社会的に見て、できる限り最小のコストのものでなければならないであろう。

このような政府の役割は、戦後これまでの40年間以上もの長きにわたって続いてきた、官民協調の下での産業中心、企業中心の政策運営や行政のあり方とは異なるものと言えよう。それは、市場機能を十分に発揮させることが国民全体の利益や国際社会との共存につながるという前提に立ち、不合理な規制を廃すと共に、市場における透明で公正なルール作りに努め、自己

責任原則に基づく企業経営によって経営・技術革新の促進を求めるものとなろう。

次に、市場経済を運営していく場合、消費者や投資者の利益保護の観点からは企業行動の公正性確保という論点が重要である。この政府の役割は誰が企業を支配しているかという、最近のいわゆるコーポレート・ガバナンスの議論と関連づけて考えられる必要がある。すなわち、日本においては貸付や株式の持ち合い、役員派遣等を通じ、かつては銀行がメインバンクとして外部からの一種の牽制力を有していたと言われるが、内部留保の充実と直接金融へのシフトにより銀行による企業への歯止め効果は確実に失われてきている。米国のような株主や社外取締役による企業行動への抑止効果は、日本では、そもそもほとんどなかったのであるから、結局のところ、日本の企業は従業員主権という形で会社運営がなされ、外部からのチェックが制度上内在しないという問題が生ずるようになってきた。したがって、特に日本では、ディスクロージャー制度等市場経済を通じたチェックシステムのみならず、消費者保護のための制度の徹底や企業行動に不正があった場合にその是正措置を講ずる等政府の果たす役割として改善していくものは大きい。

既に述べたような、司法積極主義と言われる米国においても、例えば消費者訴訟において原告の立証手続き上の必要性から行政府に対し強力な調査権限を持たせるような法改正を促すこととなったり、また、行政事件訴訟の結果に基づき私訴の制度が活用されたりしている。また、消費者保護をより強化する観点から、例えばPL法に見られるように、原告側の举证責任の転換や製造物責任者の無過失責任の規定を法律に導入するといった、立法政策の活用も図られている。このように、米国でも司法の枠組に必ずしも限定することなく、立法や行政の力を借りて法目的をより徹底していく方法が考案されてきている。

- 政府の信頼性回復

いずれにせよ、市場の失敗をどのような手段によって是正していくべきかは、各国の歴史や経済・社会構造に大きく依存するのであろう。米国のように多民族国家であり、広大な国土を有するところでは、中央の政府による規制だけでは、そもそもその目的を達することができず、地方自治や司法制度によって解決されることが期待される。他方、日本のように同質性が高く、かつ共通の歴史文化等を有する国においては、市場の失敗を是正する為の総コストを最小化するという見地から、むしろ政府自身が適正な範囲の権限を持ちつつ、それに対応した責任を果たしていくことが有効と言えるが、その場合、かつての官民協調型に代わり、政府と国民との間において透明で信頼性の高い関係を築くことが前提とされよう。

証券市場の問題についてみると、バブル経済崩壊後、証券会社による特定顧客に対する損失補填など一連の不祥事が明らかになった。これらの事件は、ルール違反をおこした証券市場参加者に問題があることはもちろんであるが、戦後、行政によって行われた業界の保護・育成的な指導のために、明確なルールの下にフェアな競争を行うという大原則が証券市場参加者の意識において徹底されていなかったことも原因の一つであるとみることができる。すなわち、この事件は、単に一過性の偶発的な事故ではなく、これまでの行政のあり方によって形成された行政と業界の体質そのものに由来している面があると考えられる。わが国証券市場が、世界で重要な位置を占めるようになった今日、国際的にもこうした体質のままでは済まされないのは言うまでもなく、公正で透明、健全なマーケットの実現を図らなければならない。こうした行政と業界の体質は、単に証券市場においてばかりではなく、広く日本の各分野で残っている可能性が高い。これまで日本の高い経済成長に寄与してきたと言われる官民協調の路線が、こうした癒着体質を生むことになりかねないこと、それに対して国民が厳しい批判を向けてい

ることは、今後の行政のあり方を考える際に必ず留意しなければならない点なのである。

－二つの大きな課題

以上に述べたような反省と検討の結果として、ここに我々としては、これまでの官民協調による産業中心の経済発展とそのために果たし

てきた政府の役割を根本的に見直し、新しい時代に対処していくために、次の二つの大きな課題に方向性を与えなければならないだろう。その第一が、信頼される政府とは何か、という問題であり、そして第二が賢明な政府とは何か、ということである。

・信頼される政府とは何か

政府によって賢明な政策が提案されそして実行されていくことは、それ自体大きなテーマであるが、そうした政策の実効性を高めるためには政府が国民の信頼を獲得していなくてはならない、という最も基本的なことを見逃してはならない。政府の中でも縦割り行政の弊害、業界との癒着が言われており、国民が政府に期待するところが依然大きい一方で、政府に対する不信感も大きいことに留意すべきである。この国民の不信感とは、基本的には行政の透明性を高め、国民に対し開かれた行政とすること、行政府による政策決定過程において国民の声をより強く反映させるため、そのプロセスへの参加についても真剣に考察していくことなどによって、国民の不信感を少しずつ取り除き、信頼に変えていくべき性質のものである。

(1) 行政の透明性

行政の透明性を考える場合、行政手続きのルール化と行政情報の公開・開示という二つの論点を考慮すべきであろう。

行政手続きについては、個別の行政法規においてもそれぞれ必要に応じて規定されているところではあるが、新行革審の提言を踏まえた、許認可に係る一連の行政手続きの法制化のための今回の試み（詳細は下記(2)行政指導の部分に譲る）は、従来不透明とされてきた行政指導の内容を明確化する手続きを定めること等であ

り、評価できるものと考えられる。

行政情報の公開・開示については、昭和58年3月の第5次臨調答申において既に次のように述べられているところである。

「近年、先進産業諸国において、行政情報公開の要望が一般に高まっており、我が国もその例外ではない。情報公開への関心が高まってきた背景には、社会全体の情報化の進展及び行政機能の拡大により行政機関に大量の情報が集積し、かつ、国民の行政情報に対する関心と行政過程への参加意欲とが高まってきているという状況変化が挙げられる。

情報公開については、このような情勢に応えるために、まず行政機関の有用な情報を国民に対し積極的に公開すべきであり、そのための方策を抜本的に拡充すべきであるが、諸外国では更に当事者、利害関係人あるいは国民一般からの請求により個別的に開示することが認められている例があり、このような措置についても併せて検討すべきである。」

この行政の透明性を高めていくことを目的として行政情報を公開・開示する制度を検討していくことは、政府に対する信頼を高めるとともに、新しい政府の役割、すなわち、生産者や業界から消費者保護へ行政の重点を転換していく上で重要なステップになるものと思われる。

本来、行政情報を公開・開示する等の透明性向上の努力と行政責任には強い相互関係が存すると言ふべきである。

証券発行等にかかるディスクロージャー制度は、投資家保護のための証券法制の根幹を成す重要な規定となっているが、これは株式を発行する時、証券発行者の財務関係情報等を投資家に予め周知させ、その上で投資判断を求めるという意味で投資家保護の規定である。これは同時に投資についての自己責任を意味する制度と見る考え方があり、この考え方にしたえば、発行体は、法定の範囲の内容を適正に開示することによって証券を発行し、発行後の投資リスクは投資家の自己責任となることになる。

このような考え方は行政情報の公開制度においても援用できるであろう。行政府が有する重要な情報を隠匿すればするほど、結果として行政責任から逃れえない状況が拡大するのであって、他方、行政での決定や制度変更の際等において、政府がそれ自身の有する情報を公開・開示したり、また、決定のプロセスに国民や消費者を参加させたりすることによって、いわばその責任の一端が国民や消費者に転換されることができる。

消費者のニーズは多様であり、そのための行政を進めていく上で政府の失敗を完全に回避することは非常に難しい。政府の行政責任を過大にすることは、仮に政府の失敗が生じても国民からの批判を避けようとするあまり、その失敗の事実が明らかにされなかったり、明確な形で是正措置を採ることがためらわれたりして、政府の行動をいたずらに抑制する効果を持つおそれがあり、真に国民の為の行政からはほど遠いということにも留意する必要がある。また、政府が過大な行政責任から解放され、その余った力を将来の政策の為の企画立案に投入できるようにすることは、国民の一人一人にとって利益のあることなのである。

このような行政情報の公開・開示や決定のプロセスへの国民の参加というメカニズムを強化していくことは、国民の行政不信を解消するだけでなく、行政を国民に近づけ、国民一人一人のものにしていく大きな一歩である。

(2) 行政指導

各省が日々法律の具体的運用として行っている行政指導については、第三者や外国人のいわゆるアウトサイダーにとっては不透明で、インサイダー同士の癒着と映るおそれが強く、また、インサイダーの中にあっても、やはり行政指導が不透明であることから、法律の根拠に乏しいのではないかという疑問や、不公正な取扱いを受けたり、有形無形の圧力によって従わざるを得ないとの不満があると言われている。

一方、米国では反トラスト法、証券法等の規定はいわば一般的、抽象的なものであり、むしろ法解釈は個別の判決の蓄積に依存するというコモン・ローの伝統が生きている。行政府においてはせいぜいが、一定の条件が当てはまった時に限りこれは合法であるという消極的意味でのセーフ・ハーバー・ルール（安全港のルール）しか示しえないのが通例である。こういうところから、企業行動の一つ一つに弁護士のアドバイスが求められてくることになる。

またイギリス等の民間の自主規制団体による自主ルールの制定は、大きな不正に対する強制力という点では法律には劣るものの、取引の実態により柔軟に対応し、行政が全てを律するというのではなくて、民間自治にその一部分を委任している。

日本の法制度は法律から政省令、通達に至る詳細をカバーする体系を持つが、政府がそれを踏まえ、法令の解釈・運用基準等について民間の経済界に予め細かく指導、勧告、助言等の行為をし、詳細なルール作りを行うことによって、誤解を解いたり、企業・個人の法的リスクを最小化できることは行政指導のメリットと考えられている。このような行政指導という日本の特徴的手法を法律的に認知し、かつ、その欠点を改善していく制度を採用したのが今般の法制化であると言える。

行政手続法案（以下「法案」とする。平成5年5月21日閣議決定、5月24日国会提出）によれば、行政指導の定義として、「行政機関がその

任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって処分に該当しないものをいう。」（法案第2条6号）と定め、また行政指導の一般原則として、「行政指導にあっては、行政指導に携わる者はいやしくも当該行政機関の任務又は所掌事務の範囲を逸脱してはならないこと及び行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに留意しなければならない。」「行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導にしたがわなかったことを理由として不利益な取扱いをしてはならない。」（法案第32条）と定め、従来あいまいであった行政指導の定義を明らかにし、行政指導は当該行政機関の任務または所掌事務の範囲内であるべきこと、また任意の協力によって実現され法的拘束力を持たないことを明らかにしている。

さらに、同法案によれば、行政指導の方式については、「行政指導の趣旨及び内容並びに責任者を明確に示さなければならない。」とし（法案第35条1項）、また請求されたときは、その「記載した書面」を「行政上特別の支障がない限り」交付しなければならないと定め（同2項）、さらに、複数の者を対象とする場合には事案に応じて指針の公表を行うべきことを定めており（法案第36条）、従来に比べると明確原則の具体化の点で改善がなされるということができよう。

同法案は平成5年6月18日の衆議院解散によって廃案となったが、今後速やかにその再提出、成立が期待される。なお、行政指導の法制化を行った後においても、次のような諸点を引き続き検討すべきと思われる。

第一に、行政法規の運用に関するルール作りは、あくまでも通達等によって対応することを原則とすべきであり、このことによりインサイダー、アウトサイダーを問わず、透明性が格段に高まることとなる。

第二に、上記の行政の透明性向上の努力とも

関連するが、不利益な行政指導に対する民間当事者の権利保護という観点から、将来において、行政手続法の運用経験を踏まえながら、行政情報の開示や民間当事者の救済手段のあり方についても更に検討していくべきものと思われる。

第三に、より基本的にはこのように問題の多いとされる行政指導そのものを厳選し減らしていく行政機関自身の努力が期待されよう。その関連で、イギリスのように政府は介在せずに、市場の参加者（業界や消費者、投資者等）が私的自治の建前のもとで自主ルールを制定することも検討してよいものと思われる。

（3） 行政の決定プロセスへの国民の参加

今や行政を国民に少しずつでも近づけていく努力が求められてきているが、その一環として、行政の決定プロセスの全体を政府が独占する状態から、国民一般への透明性を高め、行政決定のプロセスに国民の参加を求める方法を検討していくことは重要な意味をもつ。とりわけ、消費者保護や投資家保護を図っていく見地より、行政による調査や摘発の権限を強化したり、消費者等による苦情処理や申立て等のための手続き規定を整備するようなことは、消費者の利害に大きく関わる問題であるので、こうした制度改正の検討に消費者の参加を一層積極的に求めていくことは、国民の責任意識を持たせていくことにもつながるものであり、是非検討していくべきであろう。

行政決定のプロセスについては、各国において様々な方法が存在する。例えば、米国においては、行政府の作成した草案を、公開草案（exposure draft）として公開の場に提起し、それについて不特定多数の人々から意見を求め、集約して行政の決定に影響を与えるというプロセスが採られている。他方日本においては、各省庁の審議会という形式で有識者等から人選を行い、彼等の意見を集約して答申にまとめ、その後行政機関による法案作成が行われるとい

うプロセスが採られている。いずれの方法が良いかは一概に言えないが、少なくとも今後は、このような審議会の審議に国民のより一層幅広い層からの意見が実質的に反映され、審議内容をできるだけ公開していく等透明性を高めてい

くことを積極的に検討していくべきと考える。また、制度改正という大きな問題に限定することなく、常時各省庁が消費者や投資家の生の声を把握することができるよう、機構についても検討していくことが必要である。

・賢明な政府とは何か

以上に述べたような諸施策の実施に向けて努力して政府に対する国民の信頼を回復していくことが政府の第一の課題である。

政府のあり方としては「大きな政府」か「小さな政府」か、規制の強さの観点から「ハード」な規制か「ソフト」な規制かという議論等がなされているが、ここでは、そうした政府の規模や規制の強さの面ではなく、政府の採る政策が適切であるかどうかという質的な面に着目して、「賢明な政府」とは何かという問題を提起したい。すなわち、21世紀を展望して、政府が今後の時代の要請に適切に応えていくため、いかなる政策や制度改革を行うべきであるかということを検討しなければならない。これが第二の課題である。以下、主な政策分野についてそれぞれ述べていくこととしたい。

(1) 産業中心の経済成長政策について

〔日本の成長神話と企業経営〕

官民協調による日本経済発展の政策は、原因であり、また結果でもあろうが、民間企業において、いつしかそれを前提とした企業経営が行われるようになっていった。以下では、日本型経営の特質の三本柱である終身雇用制、年功序列型賃金制、及び企業別組合の存在が、このような官民協調による日本経済発展の政策の背景をなしたことを述べることにしたい。

日本の企業、特に大企業は、戦後いくつかの不況を経験してきたが、その多くの場合所定外労働時間の削減や配置転換、出向等によって対

応し、原則として多くの失業者を出すような措置は採らなかった。その結果として不況の場合、日本企業の金融機関からの借入金体質も手伝って企業収益の極度の圧迫ないし赤字化は受忍せざるをえなかった。これを可能にした理由の一つは日本企業の株式持ち合い制である。平成4年度経済白書によれば、総株式数の60～70%が安定株主となっている企業が全体の約2/3となっている一方、アメリカでは個人持ち株比率が56.0%（90年）と依然高い水準にあるだけでなく、機関投資家（90年で36.6%、年金基金、ミューチュアルファンド、生命保険等）であっても株価や企業経営への監視は日本に比べるとかなり厳しいものがあるといわれる。こうしたことから、米国企業が不況に陥った場合には、株主への利益還元の観点から先ずレイオフ（一時帰休）があり、企業収益の圧迫は経営者の経営失敗を意味することが多い。

このように雇用安定を企業レベルにおいて確保したのは、とりもなおさず終身雇用制を前提とし、会社としてはこれによって従業員を長期的な観点から確保し自らの経営政策の中に取り込み、会社への強い帰属意識と有能な人材の育成を図ることが目的とされたからである。

年功序列型賃金制もこの終身雇用制といわばコインの裏表の関係にある。それを説明している学説にインセンティブ仮説が挙げられる。これによれば、日本の年功賃金制の下では若年期には限界生産性よりも低い賃金を受け取る一方、中高年期には限界生産性以上の賃金を受け取っているものと考えられる。将来の賃金の受

取は現実には成績，昇進に依存するため，このような年功賃金システムは労働者の怠惰を防ぎ労働へのインセンティブを高める効果があるう，といわれる。そしてこの制度は終身雇用制度を前提にすることにより意味を持つ。労働の外部市場，すなわち絶えず失業者が生まれ，また，新しい企業へ吸収されていく状態に乏しい日本の労働市場（内部労働市場と言われる）においては，企業の内部での昇進をめぐる長期的競争が促進され，それによって企業内部の活性化を図りつつ長期的な企業成長が実現されていくのである。企業別組合の存在も各会社や各業種毎にそれぞれの特徴を持つ終身雇用制や年功序列賃金を維持している可能性が強い。

このような日本の経営システムの多くが戦後築かれてきたものであることを考えると，このシステムを支えてきた大きな理由としては，日本経済の戦後の高い成長や安定成長期に入っても欧米諸国と比べ相対的に見てなお高い成長，及び企業にとっての市場特に輸出市場の拡大にあるとみることができよう。企業の成長が高ければ高いほど企業収益の将来期待は増加し，これによって高いインセンティブを持つ年功賃金制と終身雇用制が維持しやすくなるのである。一方，日本経済の成長率が低くなったり，市場の拡大力が弱ったりすれば，会社の経営の存立にも強い制約を受けることになり，企業としては，まずは労働時間の短縮や人員の配置転換等によって切り抜けようとするが，更にこれが進めば，赤字の計上か解雇かという経営上の大きな選択を迫られることになる。

日本の企業，特に大企業においては，いわば従業員重視の立場から，長年培われた労使の慣行を最大限守っていく一方で，不況時の経営上の対策としてかつては輸出ドライブを積極的に行ったり，業界や経済界を通じて政府に内需拡大の要求を行っていったのである。

〔日本の成長神話の終焉と経済成長政策のあり方について〕

財政・金融の両面から総需要刺激策が積極的に採られるのは，65年における不況時を除けば，1970年代に入り固定相場制の動揺期や更にフロート制に移行してからとなる。不況対策として民間経済界が政府による内需拡大を要望し，国際収支の大幅な不均衡の時期には米国等が同様のことを要望する，といったパターンであり，これらがしばしば重なることもあった。

このような総需要刺激策が積極的に採られた時期としては，71年から72年，75年及び77年から78年，86年から87年，及び92年から現在にかけての時期である。

これらの時期に採られた総需要刺激策は企業設備の稼働率を維持して，一定の期待成長率の下に設備投資を進めてきている企業の経営を強く支援するものであったが，いつしか民間経済界においては，そうした政府の景気刺激策に対する依存体質が生ずるようになっていったと思われる。

第2次石油ショックを経て，企業内合理化と共に産業構造の転換や技術革新，軽薄短小化を積極的に進めていく見地より，80年代には旺盛な民間の設備投資が進んだこともあったが，80年代の後半から90年代の現在に至るまで，景気の停滞や国際収支不均衡の時期には，しばしば政府の景気対策等が強く期待されるようになったのである。

ここで日本企業の「シェア至上主義」の体質が指摘できる。こうした企業行動の目的は，平成4年度経済白書によれば，ダイナミックな利潤最大化にあるとされる。すなわち，将来の市場の成長度（期待成長率）が大きく，企業の割引率（資本コスト）が低いほど，将来の収益の価値は高くなるため，企業は現在の利益はある程度犠牲にしても将来の利益まで含めて最大化しようとし，各企業が自らの成長を高めようとするため，結果として見ればシェア争いを行うという姿となる。日本の企業の場合，国内市場のみならず，輸出を通じた海外市場の拡大等を

も視野に入れ、期待成長率を高め、その結果として米国よりはるかに高い設備投資の伸びを実現していったと思われる。

このような企業の行動と所得の拡大、そしてそれに伴って国民生活の向上を図ってきたことは戦後よりほぼ今日に至るまでの日本の成長神話であったと言えようが、このような企業のシェア重視の考え方は、産業全体として国際競争力を一層強化させる一方で、国際摩擦を深刻化させていったのである。小国のレベルにあって国際社会の諸条件を与件として考えることのできた時代においては、このような日本の成長神話の図式が国民生活の向上という基本目標を達成する上で大きな力を発揮したと思われるが、世界の中の大国となって国際社会のルールそのものに責任を持ち、日本自身の行動が他国に及ぼす影響にも責任をもっていかざるを得ないようになってきていることを考えるとき、シェア一辺倒の企業行動を促進させるような、将来の高い市場成長を前提とした市場経済システムは見直されなければならないであろう。

そこで、政府が裁量的な内需拡大策を採るべきか否かを判断する場合には、財政赤字や将来の増税の必要性等の政策実施のコストと共に、産業中心の日本経済の体質・競争力を過度に強化し、結果として国際摩擦を再燃させることにつながることはないよう、いたずらに高い成長を求めるような対応は避けていくべきであろうと思われる。したがって、裁量的政策はそれを行わないことによって経済に著しいダメージを与えるような場合には採用しなければならないが、他方、それを濫用することが様々な弊害を生じることについては、十分留意すべきであろう。

(2) 所得再分配政策のあり方

[資本主義とデモクラシーの本質論]

所得分配の問題は資本主義やデモクラシーの本質とかわるものである。

古典的な19世紀資本主義はいわゆる夜警国家

論を基本とし、資本家の富の論理、すなわち、株主は株式数に応じて経営者から利益配当を受け取るとともに会社の支配権を有するという株式会社制度を基礎に置くものである一方、デモクラシーは18世紀のアメリカの独立革命やフランスの市民革命に源を置き、貴族政治へのアンチテーゼとして市民の自由平等を保障する政治制度を理念とする。

もちろん、19世紀前半の産業革命を経て後半に至ると、所得の不公平や女性や青少年達の悲惨な労働環境への反省が生まれ、社会政策や労働運動を合法化すると共に、現代の大衆民主主義の萌芽が生じたのである。

近代の歴史の中でこの資本主義とデモクラシーは車の両輪として発展してきたが、純理論的に言えば、資本主義は株式平等の論理、デモクラシーは個人の自由平等を建前とし一人一票を基礎に置く制度である点で、両制度を前提とする現代の社会はこれらを両立させる上で極めて難しい課題を担っていると言うべきであろう。

[健全な中間層の必要性]

問題はこの困難性をいかにして小さくすることができかねるかであるが、それには健全でかつ層の厚い中間層の存在が必要となる。なぜなら、このような中間層の層が厚いことによって、社会的なモビリティが確保され政治的な欲求は穏健化し、資本主義体制の個々の改善や改革があるにせよ、市場経済の基本がしっかりと維持・運営されて、高い効率性、優れた経済パフォーマンスが実現されることとなる。他方、中間層が没落し貧富の差が拡大して社会の分断化が生じるような状況に陥ると、貧者からは国内的には所得の再分配政策や国有化等、国際的には保護主義の主張が出てくる一方、富者からは経済的損失を避けたり既得権益を守るために、資本を国外に逃がすか、場合によってはデモクラシーそのものを否定しようという行動にもなりかねない。

前者の例が社会主義体制であるとすれば、後者の例が多く途上国において生じている制限

民主主義なり権威主義の体制である。

[中間層が没落する米国社会とそのインプリケーション]

このような中で、80年代以降中間層の顕著な没落の見られる米国社会は、この問題について大きな示唆を与えるものと思われる。

50年、60年代のアメリカの繁栄は、層の厚い中産階級が実現し、その豊かさがアメリカン・ウェイ・オブ・ライフという、アメリカ社会の求心力たり得る生活哲学を築きあげていった。ところが、70年代末から80年代にかけて、このアメリカの中核的存在というべき中産階級が没落して、貧富の差が拡大し、いわゆるデュアル・ソサイエティ、二極分化というものが生じたと言われる。

ライシュ教授（ハーバード大学、現米国労働長官）によれば、労働者を3つのカテゴリー、すなわち単純生産者、対人サービス従事者、及びシンボリックアナリストに分け、これらのカテゴリーの間で、労働者の所得に格差が生じたという説明がされている。すなわち、単純生産者の働く産業や企業は国際競争力を失って敗退し、対人サービス従事者は、メキシコ・中南米からの未熟練労働者の流入により職を奪われることにより、不利な状態に追い込まれることとなった。一方、シンボリックアナリストとは、インベストメントバンカーや先進分野のプランニング、リサーチ、エンジニアリング、コンサルタント等の知的労働者をさすが、これらの人に対する給与は反対に増大し、いわば、労働者の種別に応じた給与の格差が生じた。80年代後半において特に見られた現象は、ドル安により外国からの直接投資が促進され、そのようなシンボリックアナリストが脚光を浴び、これに高学歴、高い知識・技術を持った若者の、多くの高収入の成功物語を生み出した事である。

このように米国における労働者の各層における明暗が、所得分配の不公平化を生じてきたが、問題は、これが社会にいかなるインプリケーションを有するかである。

シンボリックアナリストと呼ばれる人々は、自分達のビジネスが多くの米国企業と共に多くの外国とも深い相互依存の関係にあることを認識している。また、彼らは経済のボーダーレス化を今後の永続的な変化として受け止めると共に、そのような変化を一層加速していくことが自分達の利益となるという意味で、いわゆるコスモポリタンの性格を強く持つようになる。

しかしながら、国内においては所得分配が不平等化していき、多くの単純生産者や対人サービス従事者は政府の庇護を求めたり、保護主義的な動きに同調することとなる。こうした中で、このコスモポリタン達が国内的に要求されてくる負担増加を受けつけなかったり、国内の意見の相違について積極的な妥協を図り、合意形成に努力しようとする動きをとらないとすれば、社会の分断化と政治的な対立の先鋭化を招きかねないのである。

[安定性のある日本社会と所得再分配政策]

一方、日本においては、そもそもフローの面では所得格差が諸外国に比べ、かなり小さいのが特徴であり、また、総務庁世論調査によれば、日本人のほとんどが中流意識を持っていると言われ、こういった人達が基本的には穏健な政治意識を持ちつつ、自由主義経済体制を支持し、日本社会の安定に寄与しているのである。しかしながら、80年代後半に生じた資産価格の大幅な上昇、すなわち経済のバブル現象はキャピタルゲインや含み益の増大を通じ、資産格差の拡大が進行し勤労意欲の低下が生じたと言われる。バブル崩壊後、そうした問題がある程度消え去ったことは、上記の米国等との比較において、社会の安定性と経済の高いパフォーマンスを維持していく上でむしろ幸運であったとさえ言うことができる。

資本主義は本来にして所得の公平性を保障するものではないが、他方、健全なる中間層が厚い層を構成している社会でなければ高い経済効率は得られない。

このようなことから、フロー所得が先進国の

中で格段に平等な日本においては、バブルの再燃を厳に避ける経済運営を行うことが先ず基本である。また、地価税や固定資産税といった土地保有税の実効税率がかなり低く、ストックからの所得についても分離課税制度の下でその最高税率は所得税と比べかなり低い状態であることなどから、公平な税負担という観点から引き続きそのあり方を検討していくべきであろう。

(3) 市場経済に対する政府の介入のあり方

[今後の政府の介入のあり方についての基本的方向]

政府は「市場の失敗」に対して、3種類の介入の形態・手段を有している。第一は、国有企業、現業といった政府による直接的な企業経営であり経済的介入と呼ばれる。第二は、行政的介入であり、規制や許認可、行政指導などを指すが、公平で透明性の高い自由な市場を形成するための政府による市場ルールの制定、不正取引の取締り、投資家・消費者保護等もこの行政的介入に含まれる。第三は、各種財政支出、税制などによる財政的介入であり、これには財政投融资によるものも含んで考えるのが適当である。

既に述べたとおり、戦後、官民協調の産業中心の経済発展政策が採られてきたが、これらの政策は欧米諸国が考えるほどには、市場メカニズムを無視した政府の介入ではなかったと言える。この時期、高い経済成長力を実現していくために、概ね適切な政策が採られてきたと言える。国民の俱耳においても、所得拡大を通じて自らの生活の向上につながることに於いて、この政策を支持してきた。

しかしながら、世界の経済大国の一角を日本が占めるまでになった今日、諸外国と種々の経済摩擦が発生したり、国内における会社優先主義への弊害や保護されている産業に対する消費者の批判が強まってきており、これまでのような産業中心の成長政策、一部の国内産業の保護とそれらを支えてきた政府の介入のあり方につ

いての見直しが厳しく求められている。

こうした国の内外からの経済的諸要求を調整していくためには、市場の機能を発揮させていくことが基本となろう。したがって、政府の介入は、この市場の不完全性を補完する観点から必要とされるものであり、かつ市場に参加している利害関係者を理解させるためには、そうした介入の透明性が求められることになる。また、市場メカニズムを阻害するような規制や介入が行われているとすれば、すぐに廃止していくことが必要である。

このような観点から、これ程で民営化等を通じて、政府の経済的介入を見直してきたところであるが、今後の政府の介入のあり方を考えると、市場機能に歪みを与えるような税制等の財政的介入はできるだけ避けるべきであろう。そのように考えると、今後は、市場機能の不完全性を補完することを目的とした行政的介入を主体に考えていくべきであろうが、それはかつてのような産業発展ないし保護の為の行政ではなく、透明性・公正性の高い市場を構築するための介入が基本となろう。今後あるべき、こうした行政的介入を性質的に区分すれば、大きく次の3つの分類となろう。

第一は、市場のインフラ作りである。この中には、市場取引をルール化すること、免許制や許認可制等の産業分野においても、参入退出の自由度をできるだけ高めて市場の競争性を向上させること、及び市場参加者の失敗に対するセイフティーネットの制度作りなどである。

第二は、投資者・消費者保護のための制度の整備である。これには法律に基づいて企業財務のディスクロージャーを行い、投資家に投資のための判断材料を提供するという制度やPL法のように購入自体は消費者の自己責任であるが、事後的に生じた損害を回復するための訴訟手続きを容易にするといった制度などがこれに含まれる。また、法律的に規定されている制度ではないが、政府自身がもつ関連情報を国民に開示したり、また、そのために政府自身が調査し、情報提供を通じて消費者の利益の為に一

種の牽制効果を企業に及ぼすというような政策もこの中にはいつてくるであろう。

第三は、市場における不公正な取引に対する政府による是正措置である。すなわち、上記の消費者や投資者を保護する制度とも関連するが、市場における不公正取引の防止の規定を置くと共に、仮にそのような不正・詐欺行為が起こった場合、それらの摘発・取締りを行い、その体制を整備することである。公正取引委員会や証券等監視委員会の機能がこれであり、また、預金者保護の観点から金融機関に対する行政当局の監督・検査という制度もこの中に含まれよう。

なお、従来の業者に対する許認可や行政指導を中心とする行政は、今後の規制緩和を更に進めていく中で見直し、不必要なものは廃止していくことが必要とされる。その場合、市場の枠組みを定め企業行動の公正性を確保し、同時に消費者保護の措置を図る必要が生じて来るのであり、その中で必要とされる行政の内容が上記1, 2, 及び3となると考えられる。

以上はあくまで市場規制の一般論である。経済活動の内容は膨大であり、個別の市場規制のあり方は各産業の特性や市場規模、国際性、自由化度、及び効率性以外の公益目的の程度（生命の安全性、所得分配の観点など）等にも依存しており、規制の具体的内容を一概に論じることが難しい。

以下では、戦後これまで強い経済的介入や行政的介入があったり、また、今後とも財政的介入を続けざるをえないと思われるいくつかの分野についての政府の介入のあり方を述べることにしたい。

[経済的介入から行政的介入に移行した分野 - 民営化産業分野の今後のあり方]

1970年代末から80年代にかけて英国、米国で「小さな政府」への動きが進み、最近はフランスにおいても主要国営企業の民営化の計画が明らかにされている。わが国においても、1981年に臨調が設置されて以来、行財政改革が強力に

推進され、その大きな柱として三公社の民営化が実現した。

三公社の民営化は、電気通信分野やたばこ販売分野における競争原理の導入、及びJ Rの分割という外部環境の大幅な改革を伴い、大幅な従業員の削減、長距離を中心とした電話料金の値下げ、J Rにおける料金値上げによらない収益の向上等の成果を見た。こうした民営化・規制緩和は、かつて自然独占といわれてきた分野においても競争や新規参入、市場を通じたチェック機能によって効率性を向上させようとする動きとして捉えられるべきである。市場機能を高めていく観点から、この分野において採られるべき行政的介入は、先の一般論に照らし合わせると、具体的に以下の3つの柱が必要であると考ええる。

第一点は、投資者保護を充実させるための措置である。そのため、今後上場が予定されているJ RやJ Tについては、企業経営の状況を判断し、投資者の利益とするために適正な財務諸表の整備および十分な経営内容の開示が求められることになる。また、将来的には、事業毎の会計（分計）や保有資産の含み損益の開示（企業財務一般のディスクロージャー強化の中で）の導入を検討すべきであろう。これらの措置により、株式市場による企業経営の効率性に対する監視がなされ、また、経営の不正がチェックされることが期待されよう。

第二点は、消費者保護を強化するための政府の努力である。この産業分野において現在も残存している経営の細かい事項に係る規制・介入はできるだけ緩和し、いずれ廃止していくべきであり、これによって企業経営の効率性を高めることが期待できる。政府は消費者保護の観点から、サービス・安全面に限り監視・規制を行い、また、関連情報を国民に開示していく必要がある。

第三点は、市場のルールに関し、競争性を確保する観点から新規参入、退出の自由を確保していくことである。例えば、電気通信分野は、科学技術の発達により自然独占性が薄れている

ものの未だにかなりの初期投資が必要とされ、完全にマーケットにまかせてしまうと、競争が、かえって十分になされない面がある。したがって、市場の独占状態を排除して新規参入を認めて、必要とあらば初期の限定された段階においては既存の大企業よりも新規参入者に有利な条件を与えることが、競争を促進し、国民経済的視点から望ましいとも考えられる。しかしながら、同時に、このような非対称規制はサンセットルール、つまり解除の時期を明確にすることが重要であり、そのようなルールがなければかえって既得権益化し、新規参入が新たな寡占企業として変貌し、市場全体の競争性を阻害することにもなりかねない点に留意すべきである。

〔基本的には財政的介入を続けていくケースー社会保障について〕

90年国勢調査基準をベースにした厚生省の日本の将来人口統計によれば、2000年から、20～64歳の働き手の人口が減りはじめ、2009年になると65歳以上の高齢者人口が子供（0～19歳）の人口を上回る。この間、2007年には、65歳以上の高齢者人口がスウェーデンを抜いて世界で最初に20%台に乗り、2025年には25.8%に達するという。20～64歳人口の65歳人口に対する比率、すなわち働き手が何人で65歳以上の人口を養うかという数字については、現在がおよそ5人で1人の割合であるが、2000年に3.5人で1人、2025年には2.1人で1人の割合となる。

以上の推計は、1985年に行なわれた前回の推計に比べ、高齢化が加速していることを示しており、その結果、現行の社会保障制度を基本的に見直していく必要が生じている。しかしながら、社会保障制度は、基本的人権や所得分配の公平性と密接に関係しており、退職や疾病という普遍的な生活リスクの保障に加え、規制緩和に伴い必ず発生する社会的弱者を救済するといういわば社会全体のセイフティネットとでもいうべきものであり、そもそも政府の役割が特に期待される分野である。これは、今後、社会の

高齢化が進展する中で、国民の負担のあり方とも関連する大きな問題である。

社会保障の民営化は、電気通信や鉄道等の事業とは異なりそれほど容易でないと思われる。例えば、医療保険についてみると、医療市場はその専門性から生じる高い参入障壁、情報の非対称性、地域独占や長期契約性から競争原理が十分働かないという特性があり、また民間中心の保険を行っている米国では、医療費が急上昇している反面、いずれの保険にも入っていない者が全人口の15%もいる状態になっており、すべてを単純に民営化することは、かえって事態を悪化させる懸念がある。ただし、公的保険制度の役割や範囲の見直しについては、不断的努力を続けていく必要がある。一方、福祉サービス事業については、専門性、情報の非対称性は存在せず、しかも、今後要介護状態の出現率の高い高齢者人口の急増が予想され、官業によるサービスでは需要の急増と多様化に対応できない事態が生じることから、その民営化あるいは民間活動の積極的導入を今後真剣に検討すべきではないかと考える。

以上のように、社会保障分野については、基本的には、政府がその制度的枠組みの中で改善に力を払わざるを得ないであろう。ただ、その際に、狭い意味での社会保障に限定せず、雇用政策、住宅対策、生活環境整備、交通資本整備等、社会保障と密接な関係にある公的政策の充実に力も注ぐことが肝要である。雇用政策の充実が年金費用の節減に、あるいは住宅や生活環境の整備が福祉サービス費用の節減につながる側面を忘れてはならない。

そこでの大きな問題は今後程度の差はあれ増大が不可避と予測される社会保障負担および租税負担をどのような形で国民が分担していくかということになる。社会保険制度と租税との連携の緊密化、具体的には年金所得の全額総合課税、社会保険料徴収の徴税機関への委託等を考えるべきであるが、これらの問題のより詳細な検討は、今後の研究に委ねることとしたい。

[経済的介入を続けざるを得ない場合の官業のあり方について]

93年3月より発足したフランスの新内閣によって、主要21国有企業の民営化が閣議決定されるなど、イギリスだけでなくフランスにおいても官業から民業への移行が積極的に計画されているところである。わが国においても、上記で述べたような三公社の民営化の措置と共に官業の位置づけについても、官業は民業を補完していくものであり、民業が行なえるものは民業に行なわせるという基本原則のもとにそのあり方や内容を絶えず見直していくことが必要である。ただし、例えば長期的なプロジェクトへの融資など民間金融機関ではそのリスクが負えないような分野、所得再分配の観点から政策的な介入が必要とされる分野については、官業による民業の補完の役割が認められるところであろう。

民業については、市場のルールに基づき民間企業の相互の競争及び参入、退出を通じて、効率を絶えず高めていくメカニズムが存在するが、他方、官業については、こうしたメカニズムを十分に期待することは困難であるので、政府の立場からは効率性を高めるようなシステムを工夫することが求められよう。その一つの方法として、官業についても、民業にならいディスクロージャーを強化することが考えられよう。官業の収益とコストとの対応関係をより明確化し、官業経営の自主性やインセンティブを高めることも求められよう。

[市場機能を高めるための行政介入を引続き推進すべき分野 - 土地規制・金融行政について]

以下では、特殊な財と言われる土地と金融に対する行政の介入のあり方について論じることとしたい。

a) 土地については、土地利用の外部経済性、投機が引き起こす資産配分、所得配分上の弊害、利用転換にかかるコスト、の三点から、政府は土地問題に関して適正な規制を実施

しなければならない。しかしながら、一方で、政府の過剰あるいは誤った介入・規制の存在についての指摘もある。例えば、監視区域制度については、国土法に基づく臨時異例の措置として採用されたわけであるが、状況が変化した後についても継続されており、かえって適正なマーケットメカニズムが働かなくなっているとの意見があった。この問題の詳細は、参考資料に委ねるとするが、80年代後半の地価高騰を背景として行われた土地に関する種々の議論、また、対策の評価を踏まえると、今後の政府の役割は、先の一般論に対応して次のように整理される。

まず、市場のルールの整備や競争性を増強する観点からは、土地の所有、利用、取引、地価等に関する情報の体系的整備、及びそうした情報へのアクセスの確保を図ることが必要である。経済活動の広域化を反映して、複数の行政区域にまたがる広域的視点からの土地利用計画の整備・充実を図ったり、地権者が入り組んでいる場所の有効利用を促進するための方策を検討することも必要である。情報の整備は、消費者保護の観点からも有効である。

一方、土地問題は、これまで歪められた税制、東京一極集中といった問題も大いに関係していることから、課税の公正を図る視点から、従来負担の軽かった土地保有に関する税負担を重くするという角度からの税制の見直し、首都機能の分散等についても考えるべきである。

b) 金融機関に対して政府は、金融システムの安定性を維持する、不公正取引や経営の健全性を維持するために慎重な監督を行ったり、ディスクロージャーを促進することで、情報の非対称性の是正を図り預金者を保護する、という大きく2つの役割を持っている。

金融システムの安定については、1930年代の米国、昭和初期の日本の例をまっまでもなく、その外部経済性は明らかであり、安定した金融システムを持つことは、一国の経済の運営上不可欠のものである。

しかしながら、金融システムの安定性を強調するあまり、競争が行われなくなったり、また、金融システム安定のためのセーフティネットがモラルハザードを発生させることは避けなければならない。つまり、政府は競争を阻害しない、かつ、モラルハザードを引き起こさない形で金融システムの安定を図らなければならない。

近年、金融機関の規制のあり方に関し、米国、英国、そしてわが国で注目すべき事件が起こっている。米国では、S & L（貯蓄貸付組合）の経営悪化に関して、預金保険制度によりモラルハザードが発生、国民・納税者に多額のコストをかけることになったことから、預金保険制度の見直し、自己資本充実度に応じた金融機関に対する監督、規制の差別化及び強化等の是正措置を行うこととなった。英国では、70年代初頭、英蘭銀行に直接の監督権がないSecondary Bankが過度の不動産関連融資から経営危機に陥り、金融システム全体の信用不安に発展していったことから、銀行法を制定し、銀行の設立や業務及び規制・監督等は全て同法により規定されるとともに、英蘭銀行に銀行制度全般に関する法的監督権限が付与された。また、わが国でも、近年金融不祥事や多額の不良債権の累増といった事態が発生し、それに対しては、金融機関の自己責任原則の徹底が不十分であったことが主因であるが、同時に行政のこれまでのあり方が自己責任原則の育成を阻害し

た面についても指摘があり、種々の対応策が採られたことは周知のところである。

こうした事件を踏まえ、今後の望ましい金融行政について考えると、次のようになるだろう。

まず、預金者・投資者保護の観点からは金融機関自身によるディスクロージャーを一層促進すべきである。健全性を確保するための監督当局による検査等は預金者保護の観点からも望ましいものである。次に市場のルールの整備とりわけ競争性の確保と市場の安定性確保の観点からは、主に以下の三つの対応が金融行政当局に求められよう。

第一に免許制度のもとで、財務、経営資源等について資格要件をできるだけ明示し、それらの条件に合う企業であれば参入を認めることが必要である。これについては、金融・資本市場の競争性を促進させようとする今般の金融制度改革の趣旨を十分生かして、制度の積極的運営が期待される。

第二に金融機関の健全性を確保するために、監督当局による適切な検査のあり方を検討していくとともに、経営諸比率規制というような透明性の高い規制を工夫していくことが必要である。

第三に、金融機関の経営責任の明確化を図りつつ、個別金融機関の経営破綻とその危険性に対する迅速・的確な措置のための体制整備を図ることが重要である。

．おわりに

1. 市場経済における政府の役割は、それぞれの時代における社会的・経済的要請に応じて変わっていくべきものと理解される。戦後の日本は先進国経済へのキャッチアップのために、官民協調による産業中心の経済発展を遂げ、大きな成功を収めたと言われる。しかしながら最近では、かつての長所がそのまま通用しなくな

り、むしろ、次第に国の内外に種々の問題を提起するに至っている。

新しい時代への変化に対応するためには、政府はこれまでの官民協調の下に行ってきた諸施策を徹底的に見直すとともに、米国で指摘されているような訴訟社会という司法積極主義から来る弊害にも留意しなければならない。そのよ

うな観点から今後、市場経済のよりよい機能発揮のための政府の役割とは何かを追求していくべきであり、その役割を十分に果たしていくためには、国民の政府に対する信頼を回復し、開かれた行政を実現していくことが不可欠の要件である。

かけとなって、今後、更に同様の問題意識に基づき、各方面での検討が続けられていくことを強く期待するものである。

2. (1) 1980年代から90年代にかけて、旧ソ連や東欧等の国々において社会主義経済体制が崩壊し、また日本においても上記のような戦後から引きずってきた経済や行政の体制そのものの見直しが求められている今、ここで取り上げた「市場経済と政府の役割」というテーマで日本経済と社会のあり方を基本論に立ち返って検討することは非常に意義深いことと思われる。

(2) 現在日本は、世界経済のグローバル化という大きな潮流の中で、日本経済のシステムを世界との調和において改革していかなければならないが、一方、これまでの経済発展の過程の中で生じてきた多くの問題を解決していくためには、他国からの借り物ではなく、自分自身の理性や経験に照らして検討していくべきことは明らかであろう。

(3) これまでの日本経済発展の光と影、今後目指すべき新しい政府の役割といった諸論点について、理論的に整理し説明力を高めていく努力は、今後日本が国際社会において求められる大きな責任の一つであるとも言えるものなのである。

なぜなら、それは、日本の戦後の経済発展に関心を有する国々や現存の日本の政策や制度に強い批判を持っている国々に対し、日本が積極的にかつ論理的に説明を行っていくことであり、それによって世界との対話が一層深められることが期待されるからである。

3. 「市場経済と政府の役割」というテーマの下で進めてきた、これまでの検討内容はまだまだ不十分なものではあるが、これが一つのき

参考資料 ． 行政介入（特に行政指導について）

1. 日本における政府の役割 - プレーヤー， コーチ，レフリー -

（1）本件アプローチの仕方

日本における行政介入の手法を検討する上で、アプローチの方法は、理論的には、財からの分類（特に公共財の議論は特に重要）制度のインターフェイス（例えば、現代の二つの大きな制度である市場制度と民主主義の関わり合いなど）意思決定のシステム（例えば、非市場における、特に集合的意思決定の場合の、誰が、どこで、何を決めるか）等のいくつかのアプローチがあり得るが、本稿では、行政・市場の相互作用と言う切り口から、比倫的考察として、政府の役割をプレーヤー・コーチ・レフリーにたとえて考えることとしたい。

（2）プレーヤー，コーチ，レフリー

政府の役割を非常に単純化し、比倫的に以下の三種類に分類することとする。

プレーヤー：自らゲームの当事者となり、ゲームに勝つためのプレーを行う。

「プレーヤー」としての政府の役割が、最も強調されるのは社会主義における行政システムであらう。

コーチ：自らゲームの当事者となることは無いが、ゲームに勝つためのプレーを知っており、参加者であるプレーヤーのために、技術指導やアドバイスを行う。あえて、イメージを探すとすれば、「コーチ」としての政府の役割は「日本」的な行政システムで

あらう。

レフリー：自らはゲームの当事者とならず、公平な目からジャッジを行い、市場における判定者となる。ルールとプレーの関係を判定できる。あえて、イメージを探すとすれば、「レフリー」としての政府の役割は、「米国」的な行政システムであらう。

日本の場合、政府の役割は例えば産業政策のように、コーチと見るべき場合が多いが、プレーヤーである場合も多い。証券スキャンダルが起きたとき、証券当局は米国のSECのようにレフリーに徹するべきであるという議論があった。また、日米構造協議等において、米国が日本に求めるのは主として、レフリーとしての政府の役割ということであらう。

ただし、プレーヤー、コーチ、レフリーという役割は比倫であり、必ずしもこの3つにはつきりと分類できるものではない。

（3）政府の役割変化－プレーヤーからレフリーへ

政府の役割は、不変というわけではなく時代と共に変化する。現実にはプレーヤーからレフリーへの変化が求められる場合が多くなってきている。これらの役割の変化は、それぞれの産業ないし市場のあり方が「民営化」、「規制緩和」等として変化していくことと深くかかわっていると考えられる。

即ち、「規制緩和」は、企業の経営に関するルールの一部廃止、簡略化、簡素化を行うことである。「民営化」とは、所有形態を変え、ゲームのプレーヤーのすべてを民間のプレーヤーにすることであり、さらに、「市場化」に至ると、

ゲームの勝敗はすべてゲームのルールに基づいて決められるもので、政府のプレーヤーとしての役割の規模を縮小すること等である。

このように、ルールの変化に応じて政府の役割も変化し、プレーヤーからレフリーの役割が大きくなる。また、「市場化」の下では政府の役割はレフリーだけではなく、市場のゲームを運営していく、透明性の高いルール作りの役割をも強く求められることとなる。

(4) どのようなコーチがいいコーチか—— コーチの理論

ゲームにおけるコーチは必須の役目かどうかという点は議論のある所であり、コーチの役割がゲームにとって必須の役割かどうか必ずしもはっきりしない。プレーヤーが演ずる者であるならば、コーチはそれを助ける者である。コーチの役割は見え難いので理論化することは難しく、議論の対象にもなりにくい。

あえてどのようなコーチがいいコーチであるかということに触れてみることにする。コーチの指示には限界があり、実際のゲームでは自分で判断しなければならないことが多く、かつこの判断の結果はプレーヤー自身が負う事になる。すなわち、いいコーチとは、プレーヤーが自己コーチングして、プレイをうまくするようにさせることができることである。しかしながら、日本の場合、あまりにも手取り足取りのコーチが多く、自己コーチングに反していたのではない。

プレーヤーの場合、自己をコーチできるほどいいプレーヤーといわれるが、それ程上達したとしても、コーチはもう不要ということにはならない。確かにある程度ゲームができるようになれば、コーチではなくレフリーになれるという議論はありえるが、むしろコーチの役割はプレーヤーの腕前とともに変わるべきで、発達のレベルに応じてコーチの仕方は違うと考えるべきではないか。初心者コーチとプロレベルのコーチは違う。テニスやゴルフには実際にプロのためのコーチが存続するが、プロになったか

らコーチが不要になるというわけではない。プロにはプロのコーチの仕方があるにも拘らず、相変わらず初心者コーチばかりしては有害無益というべきである。

これを、政府の役割に類推すれば、民間企業のプレーヤーがもう既にプロ並みの実力を付けているのに、コーチである政府はいつまでたっても基礎的な練習ばかりを課している図に似ている。既に一人だちができる実力があれば、それに応じた適切なアドバイスが必要である。

したがって、コーチが必要とされる場合には、日本の経済力が世界の中でどの程度のウェイトを有するかについての正確な認識やグローバル経済の激しい変化と不確実性などの社会の変化に応じることのできる柔軟な思考力が望まれる。

2. 行政指導

(1) 行政指導の長所と短所

我が国では、行政指導が極めてよく用いられたという現実があるが、これには肯定的見解と否定的な見解が存在する。

行政指導の長所としては、行政の有効性、迅速性、安定性が行政指導によって達成され、また個別の事業者の能力の向上のために役立っていると言われる。また、行政上の問題が生じたときに、告発はしないが、行政指導の形で改善要求をすることで、秩序維持が図れる利点があること、その他業界団体に対する行政指導の場合、業界団体の役割は行政指導の受入れの窓口であると同時に、指導を徹底するエージェントの役割をして、行政の意図あるいは目的の伝達がスムーズに行われるなどの点が挙げられる。

行政指導は、業界または市場に対して何らかの目的を実現しようというときに使われるのが多く、事後的な紛争解決より事前的な予防措置として用いられるときに威力を発揮する。

さらに、社会コストの観点から、訴訟社会といわれる米国と比較すると、経済取引の安定性、訴訟に費やされるコスト等の面でむしろ日

本の社会の方がメリットが大きい一面があるのではないかとと思われる。

一方、行政指導の短所としては、法律の根拠がないときの行政指導の場合は、行政の裁量の範囲が曖昧ではないかという議論がある。法律の根拠がないときに行政を裁量で行うのは「法の支配」との関係で問題がある。その濫用は法治主義の空洞化をもたらすおそれがあること、行政の透明性を阻害することなどが指摘されている。

その裁量の範囲の曖昧さをなくするために、裁量の範囲は法律で定めるべきである、法律でないまでも、文章により明らかにすべきである、等の意見がある。特にアメリカの行政法の学者は、行政指導そのものを否定するというよりも、明確な基準、特に文書化を求める意見をもっていることが多い。このような、透明性を高めることに関しては、行革審の答申や行政手続法案の策定等により既に検討が進んでいる。

（２）行政手続法による行政指導

会に提出された行政手続法案（以下「法案」と言う。）においては、行政指導の定義を、「行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって処分に該当しないものを言う。」（法案第２条第６号）と定め、また、行政指導の一般原則として、「行政指導にあっては、行政指導に携わる者は、いやくも当該行政機関の任務又は所掌事務の範囲を逸脱してはならないこと及び行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに留意しなければならない。」「２ 行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導にしたがわなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない。」（法案第32条第１項第２項）と述べ、行政指導は当該行政機関の任務または所掌事務の範囲内であるべきこと、また、任意の協力によって実現され法的拘束力を持たないことを明らかにしてい

る。

行政手続法案で採られた基本的方向は、行政指導を法制化することにより認知し、短所の改善を図りつつ、行政指導の長所を生かしていく手法である。以上の意味から、行政手続の透明性、公正性を高めるための措置が採られている。

行政指導は、様々な形で行われているが、従来はその根拠が個別の法令において規定されている一部のものを除き、どのような場合にどのような指導が行われるのか、それが誰の責任において行われているのか等が明確でない場合が多い。

そのため、行政指導を行う場合には、それが口頭によると書面によるとを問わず、当該行政指導の趣旨及び内容並びに責任者を明らかにして行わなければならない旨の明確原則を定めた。また行政指導が口頭で行った場合に相手方から書面の交付の求めがあったときには明確原則の具体化としてその求めに応じて書面の交付を行うこととした。（法案第35条第１項第2項）さらに、行政指導が単発的なものではなく、一定の条件に該当する者に対して反復して同種の行政指導を行うような、あらかじめ行われる場面が予見されその対応方法等が類型化されるようなもの、または複数の者に対して同様な行為を一斉に求めるものについては、これら予見される実施場面、類型化され得る実施方法もしくは共通して求める内容等をあらかじめ定めた上で、これを行政機関として公表しておくこととし、これにより当該行政指導の対象となり得る者に対し指導内容を予告するとともに、当該行政指導に携わる者により異なった取扱いが行われることを防ぎ、もって行政指導の明確化及び透明性の確保を図ることとした。（法案第36条）

以上のように、行政手続法には、行政指導の明確化、透明性の確保を図る措置が採られており、従来曖昧なままにされていた行政指導を今回の法制化を機会に今後着実に透明性・明確性を確保していくことが期待される。

さらに行政手続法は行政指導の方式として、申請の権利の行使を妨げるような行政指導の禁

止（法案第33条），許認可等の権限を行使しえる旨を殊更に示すことによって行政指導に従わせることを厳に禁止する規定（法案第34条）を設けているが，そのような行政行為の濫用や有形無形の影響力を行使して任意性を損なわせる行為を避けることが重要である。

また，重要な点は実際の運用であり，今後の行政指導の在り方については，民間経済の成熟度に従い行政指導の中身や質についても変えるべきであり，かつてのような手取り足取りといった対応は廃していくべきである。前のアプローチの言葉で言えば，日本において行政指導は業界や企業が言わばプレーヤーとして行っているゲームに対してコーチとして登場している要素が多いと思われるが，相手方の「腕前」や「上達程度」に応じてアドバイスを変化させるべきことにもっと関心を払うべきであり，さもなくば「いいコーチ」にはなれないであろう。すでにプロとしての実力を有するプレーヤーに初心者並の指導をすることは有害無益である。プロにはプロに対するコーチが必要であり，日本の世界的に見た実力を無視した行政指導は時代錯誤と言えるだろう。

また，一方で行政指導の評価のシステムを確立していくことが必要であると考えられる。評価のシステムがなければ，そもそも良いか悪いかいえない。また，行政指導の適正性，公正性を担保していくシステム，および行政指導に対し個別の企業，業界からの不服を吸収する機構が必要であろう。

（３）行政指導とグッドガバナンス

行政指導について，あまり論じられていないことを指摘しておく。日本における「グッドガバナンス」の問題である。

日本において，法的には強制力のない行政指導が機能する社会的背景があるといえるかもしれない。日本の民主主義と欧米の民主主義との違いとして，アングロサクソン型が，＜議会，政党，選挙，参加＞を強調する一方で，日本は「良き統治」を中心に政治行政を行ってきた

と思われる。つまり，明治百年来，政府の信頼性，安定性，効率性を中心に政治を行い，その枠組みの中で，議会があり，政党があり，選挙があったのであり，政府による行政指導もその中に位置付けられるように思われる。

（４）紛争解決システムのための行政指導

アメリカにおいて，紛争解決の手段のウェイトは司法府に重くなっている。しかしながら，訴訟社会や，濫訴の弊害を生じさせているという別の問題を引き起こしている。

これに対して，日本では最終的な黒白よりは和解や事前的な紛争解決を好み，かつ行政がそれを行うというケースが多い。日常レベルでも政治家に頼み込む，あるいは政治家や党を通じて何らかの解決をするということがある。市場がうまく機能していれば紛争は起きないというわけではなく，市場は競争を通じて紛争を吸収するシステムではあるが，実際は市場があっても紛争はおきる。

いずれにせよ，紛争と行政の問題については，誰が何時どこで，解決するのかというときに，それを事前に行うのか，あるいは柔軟かいタイプで行うのか，固いタイプで行っていくのか，コストはどの場合が最もかからないのかといった点が議論されよう。

例えば，公害問題は，市場ないし裁判でおこなうのが国際的に見て通常の方法であった。しかし，日本はそれを行政が解決しようとした。世界の中でも，行政の責任を重くして，行政が主導権をとった代表的な例といえる。

３．情報の開示と政治決定への参加

行政介入の透明性を高めるためにはどうすればよいか考える場合，行政手続のルール化とさらに行政情報の公開・開示という二つの論点を考慮すべきと思われる。

前述の行政手続法は，行政の全分野にわたる基本法制として国民の権利利益に直接係わる行政手続の一般法としての性格を有するものとさ

れるが、申請に対する処分には迅速・透明な処理の確保を定め、許認可等の取消、営業停止などの不利益処分に対しては公正・公平な手続の確保、さらに前に見たように行政指導に対しては、明確性・透明性の確保を目指したものである。行政手続のルール化としての第一段階の法的整備の試みであり評価すべきである。また行政者側の実際の行政指針としての役割を有するものと思われる。これにより、行政指導の不透明性に一定の歯止めがかかると言えるだろう。更に、行政指導そのものを縮小するような方向で進めることが重要である。この意味で、通達化し、明文化することも必要である。

さらに、行政情報の公開・開示については、行政の透明性を確保するために非常に重要なものと考えられる。情報公開法は行政指導へのコントロール手段としての意義を有するだけではなく、官僚制の行政に対する民主的統制手段としての意味を有する。換言すれば、行政指導が一方で重要な行政手法であるなら、この法制化は行政指導の弊害を是正する有力な手段と言える。行政手続法案には、不利益処分に対する聴聞手続として口頭により主張、立証する機会を与えると同時に、当事者には処分の理由となる事実を証する文書等の閲覧をもとめることができる」とされており、情報の公開・開示の第一歩としての評価が考えられる。しかしながら、情報の開示についてより広範な制度が定められることが必要と思われる。昭和58年3月の第5次臨調答申において、すでに情報の開示の必要性について述べられているが、行政の透明性を高めていく上で行政情報を公開開示していくための制度を検討していくことは、政府や政策に対する信頼を高めていくとともに、新しい政府の役割のための重要なステップになるものと思われる。

参考資料 . 公共サービス事業のあり方と民営化の評価

ここでは、三公社の民営化と規制緩和問題を中心に、わが国の公共サービス事業の歴史と現状、臨調答申の概要とその実施状況、英国・米国における民営化・規制緩和とその評価、及び社会保障の民営化の可能性についても論じることとする。

1. わが国における公共サービス事業の歴史と現状

特殊法人は、戦前から存在していた（大正12年設立の農林中央金庫等）が、戦後、国民金融公庫（昭和24年）、日本開発銀行（昭和26年）、日本住宅公団（昭和30年）が相次いで設立され、社会資本の整備や福利厚生の実施などの時代の要請により増加の一途をたどった。昭和42年には、113法人にも及んだが、その後、スクラップ・アンド・ビルドの原則が定着し伸びは止まり、50年代中頃以降累次の行政改革により減少に転じた。さらに、臨調答申を受け、60年以降顕著に減少している（特殊法人の数は、113法人（42年度、及び50年度）から92法人へと21法人減少。ただし、昭和62年の国鉄の分割・民営化に伴い、特殊法人が8純増したことから、実質29法人の純減があったと見なしている。）一方、特殊法人の役・職員数の推移をみると、その数字は顕著に減少し、50年度の役員数約1000人、職員数約94万人から、現在、役員数800人弱、職員数60万人弱となった。（図2 - 1）また、特殊法人等に対する政府の補助金等の推移をみると、昭和57年度をピークとして減少傾向にあったが、平成3年以降再び増加に転じている。（図2 - 2）なお、現業部門の職員数の推移をみると、50年度の36万人から、60年度の35万人、平成5年度の33万人と減少傾向にはあるものの、特殊法人と比較するとその減少幅は少ない。（図2 - 3）

2. 臨調答申の概要とその実施状況

〔臨調答申の概要〕

昭和56年に設置された臨調は、現業、特殊法人等に関連して以下のような答申を行った。まず、政府直営事業として、郵政事業、公有林野事業等の現業について、現行の国営形態を維持することが妥当であると判断したものの、官業は民業を補完しつつ適切な役割を果たしていくことを基本とする、官業に伴いがちな非効率性を避け、事業運営を合理化し効率化していく、そのため、業務の実施にあたっては可能な限り民間委託することが必要であるとされた。

次に、国鉄、電電公社及び専売公社の三公社について、「破産状態の国鉄はもちろん、他の二公社についても、企業性が発揮されているとはいえず、その結果、果たすべき公共性さえ損なわれがちであり、公共性と企業性の調和を理念とした公社制度に大きな疑問が生じている」として、単なる現行制度の手直しではなく、公社制度そのものの抜本的改革を行い、民営ないしそれに近い経営形態に改める必要があるとされた。

また、三公社を除く特殊法人等については、官業の肥大化を防止し、運営の改善を図る観点から、当面、整理合理化が必要であると判断された法人について、個別的に、法人及び事業の廃止、縮小、民営化等を行なうこと、官業に見られがちな非効率な経営を克服する見地から、特殊法人等の全体を通じて組織及び経営の効率化、活性化を図ることとし、中期的事業計画の策定と定期的見直し、業績評価の導入と監査制度の整備、人事・組織管理の改善等の共通的、制度的改善を行なうこと、が提言された。

〔臨調答申の実施状況〕

まず、現業については、郵政事業では、業務の機械化・委託の拡大、要因の合理化等が進み、昭和62年度決算では、郵政事業は料金の引上げによることなく累積赤字を解消した。国有林野事業についても、新たな事業改善計画に基づき業務の合理化、要因の縮減、組織の再編合理化が進められている。三公社については、60年4月、日本電信電話公社と日本専売公社が民営化され、62年4月、国鉄の分割・民営化が実施されたのは周知のとおりである。

特殊法人については、昭和59年度から今日まで、15法人が完全民営化、あるいは廃止・統合により純減している。また、累次にわたる行革大綱において、特殊法人等に共通する人事管理、予算・会計・政府規制、給与決定、業務運営等全般にわたる活性化を定めている。さらに、総務庁は、幹事・監査機能強化、会計処理基準の標準化、中期の総合的事業計画の策定等の行政監察を逐次実施し、問題点を掲げるとともに公表している。（図2 - 4）

図2 - 1 特殊法人とその役職員数の推移

年度	50	55	60	61	62	63	1	2	3	4
法人数	113	108	96	87	93	92	92	92	92	92
職員数	932,738	938,844	817,920	752,591	649,873	630,286	615,632	599,162	592,265	582,272
役員数	818	1,052	706	670	740	749	756	775	784	817

（注） 職員数は概ね各年度1月1日現在の実員数、役員数は各年度1月1日現在の実員数
出所「特殊法人要覧」

図2 - 2 特殊法人に対する国の財政負担等の推移（一般会計）

（単位：億円）

年度	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	1	2	3	4
財政負担等	15,856	18,848	18,473	19,868	20,827	20,712	20,306	20,699	18,469	16,913	18,901	17,064	16,688	18,181	18,780

出所 大蔵省主計局

図2 - 3 現業の定員の推移

（単位：人）

年度	50	55	60	61	62	63	1	2	3	4	5
現業	362,986	355,261	345,937	343,303	340,666	337,824	334,848	332,183	330,008	328,484	326,953

出所「特殊法人要覧」

図 2 - 4 臨調答申の主な実施状況

区分	実施状況
○ 現事業	
(1) 郵政事業	○郵政事業の累積赤字解消（昭和62年） ○郵政集配作業等の事務委託の拡大，為替貯金事業，簡易保険事業のオンライン化の推進，要因合理化の推進
(2) 国有林野事業	○改善計画の改定，事業運営の改善，組織，要因の合理化
○ 公社	
(1) 国鉄	○分割，民営化の実施（62.4.1）
(2) 電電	○日本電信電話株式会社への改組（60.4.1） ○電気通信分野への競争原理の導入等（60.4.1）
(3) 専売	○日本たばこ産業株式会社への改組（60.4.1） ○製造たばこの輸入自由化等（60.4.1）
○ 特殊法人等	
(1) 統廃合	○59年度 ・社会福祉・医療事業団（社会福祉事業振興会の同事業団への移行及び医療金融公庫廃止） ・日本原子力船研究開発事業団（廃止（日本原子力研究所に統合）） ○60年度 ・日本体育・学校健康センター（日本学校健康会及び国立競技場廃止） ○61年度 ・農業機械化研究所（廃止） ○62年度 ・林業信用基金（廃止） ○平成3年度 ・鉄道整備基金（新幹線鉄道保有機構廃止）
(2) 民間法人化	○60年度 ・日本自動車ターミナル株式会社（廃止。完全民営化）

(3) 総務庁の行政監察	○61年度 ・東北開発株式会社（廃止。完全民営化） ・農林中央金庫（民間法人化） ・中小企業投資育成株式会社（民間法人化） ・高圧ガス保安協会（民間法人化） ・日本電気計器検定書（民間法人化） ・日本消防検定協会（民間法人化） ○62年度 ・日本航空株式会社（廃止。完全民営化） ○63年度 ・沖縄電力株式会社（廃止。完全民営化） ○臨調・行革審の答申をうけて総務庁が実施した特殊法人に対する行政監察 ・監事監査機構（58年11月） ・会計処理基準の平準化（59年11月） ・事業計画（62年12月） ・職員管理（2年7月） ・事業評価（3年6月）
---------------------	---

3. 三公社の民営化の評価と今後の課題

以下では、臨調の行財政改革の大きな柱の1つである三公社の民営化の評価を現時点で利用可能な資料等を基に行い、今後の課題についても検討を行なう。

(1) NTT民営化の評価と今後の課題

昭和60年4月、電気通信事業への競争原理の導入とともに日本電信電話公社の民営化が実施された。それまで我が国では、当初は国営により、昭和27年8月からは100%政府出資の公共企業体である電電公社により国内電気通信事業は独占的に運営されてきた。この電気通信事業の民営化の背景には、規制緩和の流れとともに

に、光ファイバー・通信衛星などの技術革新に伴い電気通信事業の自然独占性が希薄化し、新規企業の参入の可能性が高まったことなどがあった。

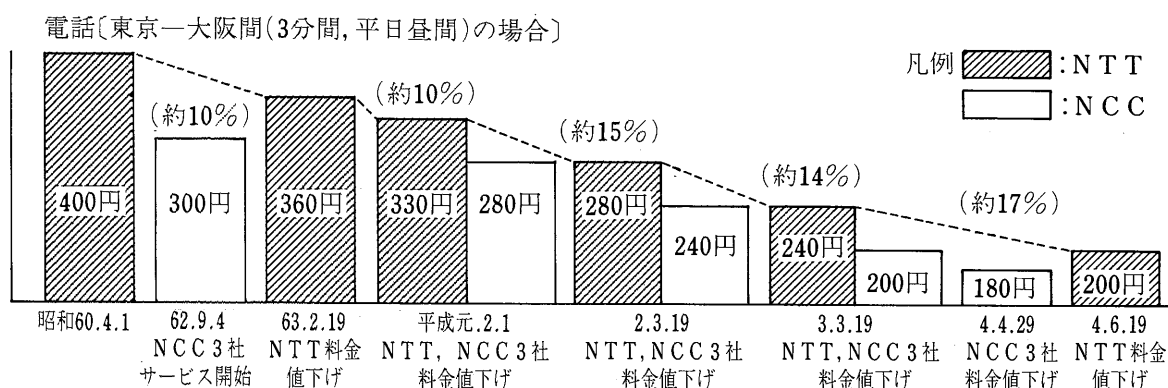
〔民営化の成果とその理由〕

民営化の成果については、以下の4点に整理される。

料金（特に長距離料金）の低下

電気通信事業の大幅な規制緩和を契機に新規企業の事業参入が行われた。この結果価格競争が激化し、制度改革の主要な目的の一つである料金の低廉化が進展した。ただし、料金水準の低下は技術革新の進展等によるものが大きいとの見方もある。（図2-5）

図2-5 電話料金低下の推移



従業員の減少による効率化

NTTは民営化以降明らかな人員縮小傾向にある。昭和54年度の人員329,700人が民営化前のピーク値であるが、民営化直前の昭和60年度に313,600人であった人員が平成3年度には249,900人と約20%も減少している。

投資の拡大（電気通信事業の設備投資増）

規制緩和後の電気通信事業における設備投資額を見ると、新規参入企業全体で昭和60～63年度で1兆2千億円、NTTは昭和63年度だけで1兆7千億円を超えている。これらの投資は関連産業への波及効果を伴いつつ、日本経済全体の内需拡大を通じた経済成長に大きく寄与した

ものと言える。

サービス面の向上

VANサービス、情報処理サービス、また料金先払い電話等新しい多種多様な新規サービスの導入が行われた。

こうした成果を生んだ理由としては、まず、規制緩和に伴う競争の激化が挙げられる。すなわち、従来の独占構造から競争構造へと大きく変化し、技術革新と相俟って料金値下げ等の効果を生み出したと見られる。

〔NTTが抱える諸問題〕

電話料金の引き下げ等の民営化の成果の一方

で、N T T自身の収益が最近急激に悪化、また
県間電話のシェアが低下している。反面、N C
Cの中には短期間の間に年間収益1千億円を上

回る大企業も現れている。(図2-6)このた
め、N T TとN C Cの競争政策上の従来の扱い
について再検討が必要となってきた。

図2-6 N T T及びN C C 3社の売上高と経常利益の推移(単位:億円)

		60	61	62	63	1	2	3
N T T	売上高	50,814	53,535	56,620	56,526	57,692	59,584	60,560
	経常利益	3,161	3,579	4,967	4,259	4,847	4,143	3,528
N C C 3社	売上高			198	808	1,999	3,042	4,070
	経常利益			-180	10	282	313	323

出所「N T Tデータブック92」「通信白書」「N T Tの現状と課題」

N T Tの収益悪化、長距離電話シェア低下の
背景には、市内・外収支構造の特異性がある。
これまで、N T Tは市外通話の黒字(7,925億
円)から市内の赤字(2,588億円)や研究開発費
に対して内部相互補助を行ってきた。これに対
し、N C Cは収益率の高い市外通話にのみ参入
し、しかも、N T Tより20%低い料金でサービ
スを提供している。

市場の競争性を促進する観点から、既存の大
企業に対しては厳しい規制を課し、新規参入企
業には緩やかな、ないし簡素化された規制を課
すことは米国の電気通信事業についても行わ
れ、初期のN T TとN C Cの料金格差は、この
観点からは正当化されうる。しかしながら、こ
うした非対称規制は解除の時期を明確にすると
ことが不可欠である。

〔今後の課題〕

以上のような観点から、N T Tの今後の課題
を整理すると以下のような点が指摘される。

N T T自身の公社体質の問題

臨調でも議論されたが、公社組織は、外部環
境の変化や技術革新が激しい電気通信事業分
野には向かない。民営化されて7年経過し、ミ
ドルマネジメント・クラスの人々については大

きな意識変化がみられるが、各市内電話局の従
事者には意識の変化がなおあまり見られない様
である。

より一層の規制緩和と透明化

日本の電気通信の行政の現状は明らかに裁量
型、行政指導型であり、政令・省令等について
も多種複雑である。料金の引下げは郵政省と折
衝に委ねられており、透明性に欠けていると言
わざるをえない。

長期的視野

研究開発については、経営環境の悪化にもか
かわらず研究開発費は削減されてないが、研究
開発の増えている部分は殆ど応用研究であり、
基礎研究の分野の比率は毎年低下している。か
かる状況下N T T通信研究所が世界のトップク
ラスの研究所としてのステータスを今後維持し
ていくためには課題も多い。

参入の自由度

電気通信事業法の中に需給調整条項が入って
おり、これに基づいて規制官庁が破滅的な過当
競争を避けるために参入できる企業の数(中・
長距離系:3社、移動体:1社)を調整してい
る。しかしながら、真に競争原理を考えるので
あれば、仮にN C C 3社のいずれかが経営不振
に陥ったとしたなら、当然その会社は退出し、

それに代わって新しい会社が参入する仕組みが働かなければならないが、果たしてそのようなメカニズムが働くといえるかどうか疑問と言わざるを得ない。

NTTとNCCの関係

NTT民営化、NCC参入から8年を迎えており、NCCの営業も全国をほぼ網羅するようになったことから、これまでの非対称的価格設定を改め、適正な競争を促進するよう制度改革を行う必要がある。具体的には、長距離通話料金設定を平等に扱い、更にリパランシング（電話料金の市内外のバランスを変えること。つまり、料金の割高な市外通話を下げ、料金の割安な市内通話を上げ、内部相互補助を行わないようにする。）又は、アクセス・チャージ（市外に競争を導入した場合、市内に対する赤字補填が出来なくなる、或いは市外にのみ参入するものは有利となることから、市外通話参入者に通常の市内通話以上の料金、一種のタックスを課す制度）の導入等を総合的に勘案し、各社の置かれた制度的条件を実質的に公平にし、競争を促進するような改革を行うべきである。また、行政の不必要な介入を廃し、NTTとNCCの適正な価格競争のためにはプライス・キャップ（電話サービスの様々な料金の変化率（上昇率ないしは下落率）をある限度以内におさめることが規制のルールとなり、料金の変化率がある限度以内に入れば、あとは一切企業のすることに干渉しない、といった措置）の導入や消費者が価格設定に一層積極的に参加できる仕組み等も検討すべきである。

（2）JR民営化の評価と今後の課題

昭和62年4月、国鉄が分割・民営化され、北海道、東日本、東海、西日本、四国、九州の6地域の各JR旅客会社とJR貨物会社が発足した。旧国鉄の膨大な累積赤字の処理については、日本国有鉄道清算事業団が設立され、旅客・貨物会社が承継する長期債務以外の債務はそこで負担することとなった。

〔民営化の成果とその理由〕

昭和62年の分割民営化以降の5年間に、JR各社は当初の予想をはるかに上回る業績をあげている。JR東日本の場合、民営化時点の計画では毎年2.5%運賃値上げを想定して、5年目に4百数十億円の経常利益の実現を目標としていたが、実質的に一度も運賃値上げをすることなく、既に民営化初年度決算において当初の経営目標に達し、平成元年度以降各年度決算において1千億円を超える経常利益を上げるまでに至っている。しかもこの間、従業員数は逡減しておりJRの経営の効率化は当初の予想を超えて進展した。（図2-7、図2-7、図2-9）

また、国鉄時代には、政府から毎年補助金を7千億円、政府資金から同額程度の融資を受けていたが、現在では政府から全く補助金を受けることなく、平成3年度決算ではJR各社合計で2千8百億円（法人税、事業税、固定資産税等の合計）の税金を納めるまでに至っている。

以上のように、事業の効率化及び財政上の観点からもJRの民営化は取り敢えずの成功を収めたと言える。

このような成果を生んだのは、以下の理由によるものと考えられる。

目標の明確化・単純化、経営の自由の確保

民営化されたことにより、黒字経営を前提に鉄道事業やその他事業を考えるようになり、目標が明確化・単純化し、社員の経営に対する不安が払拭された。民営化したことにより赤字決算を犯してまで、公共性や社会性を考えて事業をする必要がないことが明確化した。

また、経営の自由が確保された点も成果の要因である。例えば最近JRではコンクリート枕木を使用し、バンドロールで線路を固定する技術を採用した。これらの技術は、既に国鉄時代の十数年前、イギリスから本技術を輸入し、耐久性、経済性は評価されていた。にもかかわらず、木製枕木と線路を固定するボルトの業者や関連メーカーの職を奪う、との理由で不採用の決定がなされていたのである。

社員意識の変化

会社全体の収益を考える「わが社意識」が従業員間に芽生え、労使関係が安定し、様々な合理化が進展した。また、働きに応じて賃金格差をつけ、場合によっては全員が普通以上の賞与を支給されうるような体制となった。こうした事が社員のやる気を引き出していると見られ、

毎年40万件の提案が社員から出され、小集団活動（QCサークル等）についても、現在6千チーム、約5万人が参加している。こうした活動を通じて優秀な発想や技術が生まれ、今やそれらの技術の特許を取得し、他の鉄道会社や、外国に売り出すことを考えるまでに至った。

図2 - 7 JR各社の経常利益の推移

(単位：億円)

年度	6 2	6 3	1	2	3
J R北海道	-22	-12	3	16	20
J R東日本	766	856	1,034	1,486	1,080
J R東海	607	849	1,083	1,292	1,170
J R西日本	80	172	402	875	661
J R四国	10	57	61	84	71
J R九州	15	30	38	39	42
J R貨物	59	66	64	74	19

出所「運輸経済統計要覧」「運輸白書」

(参考) 国鉄損益状況の推移 (単位：億円)

年度	5 0	5 5	6 0	6 1
営業収入	18,209	29,637	35,528	36,051
(助成金)	1,978	2,891	2,422	1,883
営業経費	27,444	39,643	55,728	53,052
純損失	-9,147	-10,084	-18,478	-13,610
長期債務残高	67,793	90,770	182,408	197,451

出所「運輸経済統計要覧」

図 2 - 8 J R (旧国鉄) の従業員数の推移

(単位：年度，千人)

4 0	4 5	5 0	5 5	6 0	6 1	6 2	6 3	1	2	3
4 6 2	4 6 0	4 3 0	4 1 4	2 7 7	2 2 4	2 0 0	1 9 9	1 9 2	1 9 3	1 9 2

(注) 62年度以前と以降の数値に連続性はない。

出所「数字で見る鉄道」

図 2 - 9 最近の鉄道運賃の改訂状況

年度	6 2	6 3	1	2	3
J R			2.9 %		
大手 民鉄	5 月 16 日 9.7 % (関西 5 社 + 京成)	5 月 18 日 10.1 % (京成を除く 関東 6 社)	4 月 1 日 3.0 % (14 社) 2 年 3 月 21 日 14.4 % (名鉄)		11 月 20 日 13.8 % (関東 8 社 + 関西 5 社)
営団			4 月 1 日 3.0 %	11 月 1 日 11.8 %	

(注) 民営化前，国鉄は昭和 49 年度以降 11 回の運賃改訂を実施し，同期間に大手民鉄は 5 回の運賃改訂を行っている。

バブル経済の影響

バブル経済の最中に，追い風の中で会社が充足し，好景気のプラス面だけを享受した。一方，民営化直後で余裕がなく，余計な投資が行わねなかったことから，バブルのマイナスの影響を殆ど受けなかった。

分割の効果

J R 各社の経営理念や仕事の進め方，人事制度や採用は各社個別となっており，賃金やベースアップ等の労働条件も異なっている。分割化により，適正規模での地域の状況に応じた経営

を推進できるようになった。社員も会社の実情がわかり，自律心が働くようになった。また，分割の際に，各社がその体力に応じて個別に債務を継承することとなったが，互いにその債務をどれだけ返済するか J R 各社で競争が促進される一因になった。

〔今後の課題〕

J R の今後の課題は以下のとおりである。

株式上場による経営の自由度の確保・株主に

よる監視

J Rが真の民間企業となるためには株式の上場が必要である。それにより、民営化後も続いている外部からの様々な要望・圧力に対処するための、株主という防波堤を持つことができる。また、株主によるJ Rの経営の監視が、J Rの経営の効率性を確保する上で効果を持つことが期待される。一方、投資者保護の観点から、J Rは株主に対し適当かつ必要なディスクロージャーを積極的に進める必要がある。

経営目標の明確化、組織の活性化と情報疎通

の確保

国鉄の経営が破綻した原因として、時代の変化に柔軟に的確に対処できる能力に欠けていたことがあげられる。民営化後出てきた新技術の約半分が既に国鉄時代に開発されていたものと言われる。公社時代の合理化が受け入れられにくい土壌、上から下へ情報が流れるシステム及び権力関係を徹底的に是正し、経営の目標（黒字、効率の徹底）の明確化、組織の活性化、情報の疎通の確保に努める必要がある。

図2 - 10 日本たばこ産業株式会社（旧日本専売公社）営業利益の推移

（単位：10億円）

年 度	5 5	5 6	5 7	5 8	5 9	6 0	6 1	6 2	6 3	平 1	2	3
営業利益	1,587	1,640	1,644	1,872	1,877	97	107	97	96	84	80	95
（たばこ税額）						(1,748)	(1,981)	(2,007)	(1,006)	(1,844)	(1,992)	(2,026)

（注） 民営化以前は営業利益に営業外収支を加えた総利益に対し、専売納付金・たばこ消費税が課せられた。
60年以降は、営業費用の中にたばこ税が含まれている。

図2 - 11 日本たばこ産業株式会社（旧日本専売公社）役職員数推移

（単位：人）

年度	5 0	5 5	6 0	6 1	6 2	6 3	1	2	3	4
職員数	41,097	40,457	35,323	33,327	31,032	29,184	27,833	25,986	24,069	24,150
役員数	15	14	12	17	19	20	25	23	25	28
合計	41,112	40,471	35,335	33,344	31,051	29,204	27,858	26,009	24,094	24,178

（注） 役職員数は各年度1月1日現在の実員数

一層の規制緩和

政府が様々な規制をするにあたっては、そうした規制とその目的とが明確な対応関係で一般に説明されるもののみに限定すべきである。国鉄改革以前、二本立て（国鉄：日本国有鉄道法、民鉄：地方鉄道法）であった鉄道事業法制の一元化を図るため、鉄道事業法が制定され、規制緩和及び手続きの簡素化が図られたが、未だ多くの規制が行われている。必要のない規制から生ずる非効率性は改善されるべきであり、そうした理由からより一層の規制緩和が必要である。また、現実には、届け出制のものでも、受理されないとか、内容の変更を余儀なくされるなど、ある種の厳しい規制となっているところがあるとも言われるが、そうした点についてもすぐに是正することが必要である。

清算事業団の長期債務の処理について

J R 各社の経営が順調に推移している一方、日本国有鉄道清算事業団の長期債務は、土地処分等が順調に進まず、J R 株式の売却も遅れたことから増加している。事業団が承継した膨大な債務の処理なくして国鉄改革が成功したとは言えず、この問題の解決が必要である。

（３）J T 民営化の評価と今後の課題

N T T が電気通信業の大幅な規制緩和、J R が分割と外部環境の大きな変化を伴ったのに対し、J T は、国内製造に対する独占権（ただし、国産葉たばこの全量買取義務も課せられた）を保ちつつ、民営化された。ただし、輸入は自由化され、J T の民営化もたばこ流通分野における規制緩和を伴っている。

〔民営化の成果〕

民営化に伴い、経理方法が変わったので単純には比較できないが、民営化以前の営業利益（専売納付金を含む）と民営化後の営業利益＋たばこ税を比較すると、収支は大幅に改善しているといえる。（図 2 - 10）。また、従業員も縮減していることから、効率化が図られているといえる。（図 2 - 11）

こうした成果を生んだ理由としては、J T 自身の組織活性化の努力に加え、民営化以降、外国たばこのシェアが上昇する中で、外国（アメリカ）メーカーとの競争により、効率化が促進されている面が大きいと思われる。

〔今後の課題〕

J T の今後の課題としては、以下の 2 点が挙げられる。

（1）株式の売却・上場

株式の売却・上場は、日本専売公社を企業性の発揮が可能な株式会社として改組した経緯を踏まえると、民営化の趣旨を徹底させるための重要なプロセスと位置づけられる。

（2）経営基盤強化に向けた取組

たばこ事業への過度の依存体質から脱却し、経営基盤の強化を図るため、新規事業を推進していく必要がある。

また、国際競争力を確保するため、引き続き組織の統廃合等の合理化努力が必要である。

4. 英国の民営化とその評価

〔1979年の状況〕

英国の国営企業は、1945年の労働党の勝利により主要産業の国有化政策が推進されたことにはじまる。その後、保守党政権により国営化された企業の民営化を試みる動きがあったものの、一旦国営化されてそれが長期におよんだ企業は、営利的でなくなっていたり、政権が再び交代した場合の再国営化の危険性から買い手が見つらず、民営化が容易に進まなかったと言われる。

サッチャー政権登場の1979年における国営企業のウェイトをみると、GDPの10%、総投資の7分の1、小売価格指数の10%を占め、150万人の雇用を抱えるに至っていた（図 2 - 12）。また、運輸、エネルギー、通信、製鉄、造船等基幹産業を支配していた。しかし、総資本収益率価格、生産性、消費者満足度等においては満足のいく結果は得られず、非効率との批判が

根強かった。

こうした状況に対し、サッチャー政権は、競争の促進による効率化、広範な株式所有の推進、を目的として民営化の実施を進めるに至った。効率化については、単に競争部門のみならず、自然独占の分野（電気通信、ガス、水道、電力）についても、政治や行政機構から分離することでより効率的な経営が図られるとして民営化が実施された。ただし、競争のない分野については、規制機関が設置され、価格に関する規制を行なったり、良好なサービスの提

供に資する種々の監督を行なうこととした。

個人株主の増大については、労働者や一般大衆に株式を保有させることで、「所有者」と「労働者」という伝統的区分をなくし、多くの人が英国産業の発展に利害をもつようにするものであった。さらに、政府は、公式には言明していないが、国家管理部門を削減し、株式売却収入を得ることによって、当時の大幅な財政赤字を削減するという目的もあったと言われている。

図 2 - 12 英国の就業人口の推移

(単位：千人)

	一般政府	国営企業※	民間企業	総計
1965	3,970	1,894	19,209	25,204
1970	4,490	1,879	18,238	24,753
1975	5,218	1,816	17,803	25,050
1979	5,384	1,849	17,944	25,327
1980	5,349	1,816	17,940	25,327
1985	5,318	1,137	17,784	24,539
1988	5,403	798	19,244	25,914
1991	5,125	516	19,916	26,082

(出所) Central Statistical Office Economic Trends. Annual Supplement, 1992 Edition. London : Her Majesty's Office.

〔民営化の現状と成果〕

79年以降推進された民営化の結果、1992年3月時点で46主要企業の民営化が実現（1979年時点の3分の2）し、92万人以上の雇用が民間部門に移行するに至った。

こうした民営化の成果としては、1979年に3百万人であった株主が、1992年には1千万人に増大（79年には成人人口の7%に過ぎなかったものが、92年には22%となった。そのうち、14%が民営化された企業の株式を持つ。）し、株式購入資格のある労働者の90%が民営化企業の株式を所有した。株式売却等に伴い総計500億ポンドの収入があり、また、79年と比較して91 - 92年期は55億ポンド（補助金削減分 + 歳入

増加分）の政府負担が軽減された。価格の低下とサービスの向上が図られた。たとえば、ガス価格は5年間で実質29%低下、電話価格は実質27%低下したし、公衆電話の故障率が15年前の23%から4%に大幅に低下するとともに、民営化以来公衆電話の台数は25%増加した。

〔民営化の方法民営化に当たっての具体的な工夫〕

英国では、個々の企業の特性等を勘案した上で工夫を凝らした民営化を行なっている。主に規模の小さい企業の場合は、企業や購買団に売却し、一方、大企業の場合は、一般大衆に株式を分散して売却した。その際、個人投資家に有

利な条件で売却したり、また、特にその企業の労働者には更に有利な条件で売却を行い、個人株主の増加、労働者のインセンティブ向上に努めた。

また、特定株（ゴールデン・シェア）の制度を設け、国家安全保障の見地から乗っ取りを防いだり、民営化をスムーズに行なわせるため、国が特定株を所有し、重要な条項の変更に拒否権を発動できるようにした。

さらに、自然独占の分野（電気通信、ガス、水道、電力）における民営化では、消費者保護のため新たに政府から独立した規制機関が設置され、広範囲な権限と消費者の利益を拡大するという義務を負った。これについては、後述する。

〔規制機関の設置とその運用〕

84年のブリティッシュ・テレコム、86年のブリティッシュ・カス、89年の水道、90 - 91年の電力の民営化に伴い、それぞれの分野に規制機関が設置された。その主な活動をOFGAS (office of gas supply)についてみる。

OFGASは、ブリティッシュ・ガスが独占企業のまま民営化されたことから、その価格等を規制することを目的に政府から独立の機関として設置された。OFGASは、ブリティッシュ・ガスが独占的地位を持つ住宅用ガスの供給については大きな規制権限を持つ反面、競争的な分野であるガス器具の販売・取り付けについては権限を小さくした。

具体的にOFGASは、ブリティッシュ・ガスに対し会計報告を要求することができる。

ガス料金の価格上限規制の計算式を5年ごとに再設定できる。消費者からのクレームを調査し、経営者と交渉し、サービスを改善させることができる。

価格上限規制（プライス・キャップ規制）は、企業に内部効率化の誘因を与えることから、インセンティブ規制の一つとされ、ブリティッシュ・テレコムの民営化に際して初めて導入された。

ガスの場合、

（今期の価格の上限）= $P_{t-1} (1 + \text{物価上昇率} - \text{生産性上昇率}) + \text{ガス原料費上昇分} + \text{税制等}$
制度改正に伴う調整

とされ、OFGASは、当初の生産性上昇率を2%とした。この式で決定される価格の上限以内であれば、届出により改定しうる。この算式によると、ガス原料費上昇分や税制の変更等に伴う調整分を除外すると、物価上昇率が5%の場合、3%まで自主的に料金の引上げができ、また、物価上昇率が0%の場合、2%以上の引き下げが義務づけられることになる。

これまで、公共料金は、ROR方式（公正報酬方式——事業資産に公正報酬率を乗じて事業報酬額を算出したあと、それに応じて料金を決定する。）等が採られてきたが、これによると、投じたコストに応じて利益が決まっていたことから企業の事業の効率化を図ろうというインセンティブが働かなかった。ただし、こうした価格上限規制方式によっても、長期的に企業に内部効率へのインセンティブが働くか否か疑問も呈せられており、より長期にわたる英国での結果が注目される。

〔イギリス民営化の評価等〕

イギリスの民営化は、極めて大規模に、かつ種々の工夫を凝らして行なわれた。個々の企業の中には、民営化後しばらくすると、収益が悪化したものも見られるが、おおくの企業は収益も増加し、サービスについても向上したと見られる。また、単に民営化した場合よりも、企業を取り巻く環境をより競争的にすることにより大きな成果が得られていると見られる。

5. アメリカにおける規制緩和

英国等欧州諸国が自然独占分野のみならず、競争分野の大企業についても国有化を実施し、日本は、電気通信等の一部自然独占分野についてのみ国営を行い、競争分野については、基本

的に国有化を行わなかったのに対し、米国では、TVA等ニューディール政策に関連して国営企業が設立されたことはあったが、基本的に自然独占の分野についても民間企業によって運営され、政府から独立した行政委員会が、法律に基づきこうした自然独占分野の企業を規制するという方式を採った。

従って、日本や英国で、電気通信事業等の分野で国営企業の民営化と規制緩和が平行して行われたのに対し、米国では規制緩和のみ実施さ

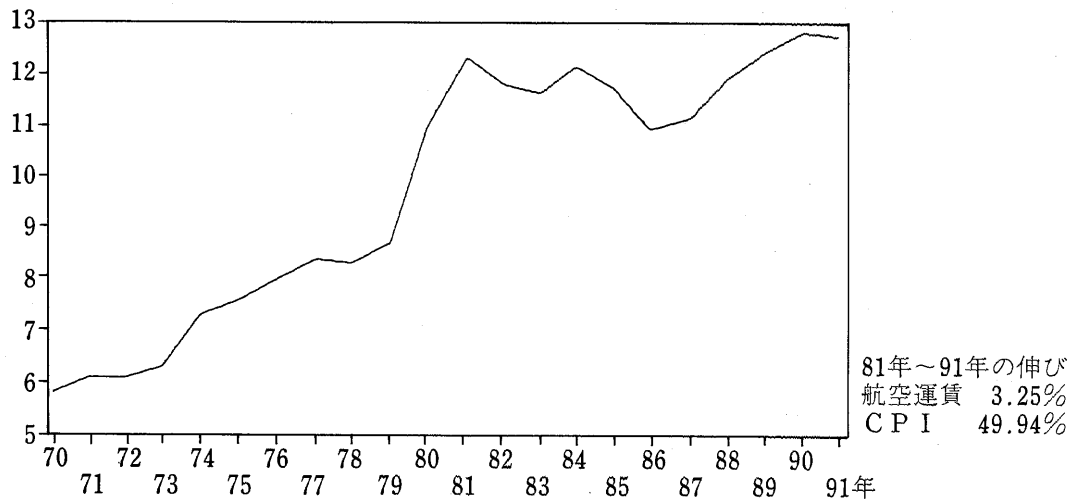
れた。

〔規制緩和の動向〕

1970年代後半から行われた米国の規制緩和の主な内容は以下の通りである。証券分野の株式委託手数料撤廃（1975年）、航空分野の経済規制のほぼ全面的な廃止（路線許可の廃止（81年）、運賃許可の廃止（83年）、CABの廃止（84年）鉄道・トラック・バス的大幅規制緩和（鉄道：運賃規制全面撤廃（1980年）、ト

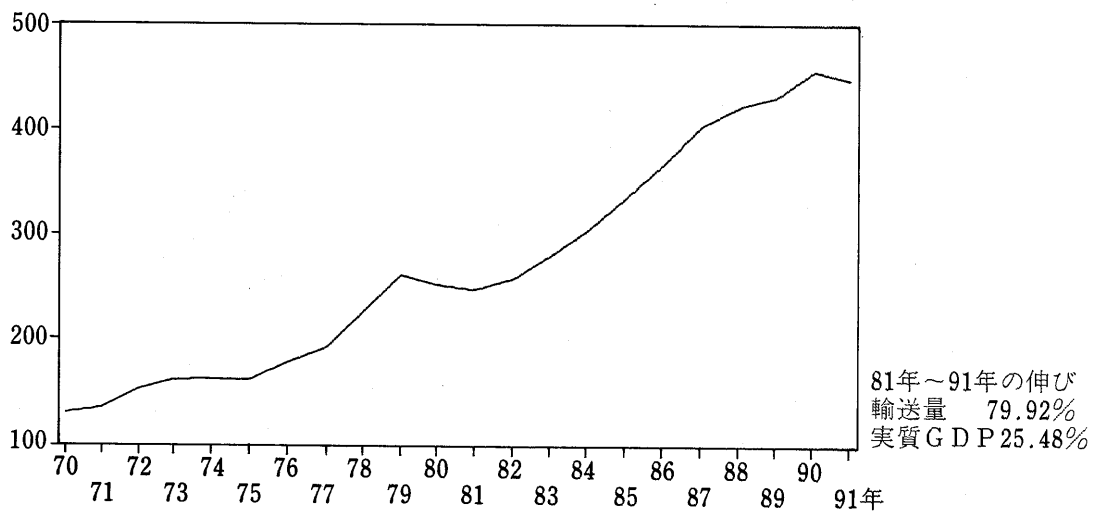
図2-14 米国定期航空運賃の推移

（単位：セントー1人1人マイル当たりの金額）



米国定期航空輸送量の推移

（単位：10億マイルー延べマイル数）



（出所） Air Transport Association

ラック：参入規制と価格規制の大幅緩和（1980年）、バス：参入規制と料金規制の緩和（1982年）、エネルギー分野における天然ガス井戸元価格規制の撤廃（1978年から段階的に実施し、1985年に全廃）、原油：石油製品統制解除（1981年）、銀行分野の預金金利上限規制を撤廃（1980年から6年かけて段階的に撤廃）、貯蓄貸付組合等の運用規制の緩和、電気通信におけるベル・システム（AT&Tが長距離通信を行い、22の関係事業会社が地域内通信を行う）分割の最高裁決定、がなされた。

〔規制緩和の評価〕

ここでは、証券市場における株式委託手数料の規制撤廃、航空産業の規制緩和の影響について検討する。まず、株式委託手数料規制撤廃の影響をみると、1980年のSECによる調査では、小口の委託手数料は自由化により機関投資家については当初の見込み通り低下しているものの、個人についてはかえって上昇している。収益については、株式市場の状態に大きく左右されており、規制撤廃前と後で特に大きな変化があるとは思われないが、当初の見込みどおり買収等による証券界の再編が進んでいる。

一方、航空産業については、自由化の評価が2分し、ある程度の軌道修正が必要かどうか意見が分かれている。自由化の結果については以下の点に集約される。

運賃については、80年以降一般諸物価の上昇に係わらず、最近若干上昇しているものの、減少が同水準で推移している。（図2-14）

供給量は、同時期の米国実質GDPの推移と比べてもはるかに良好な推移をしている。（図2-15）

サービス面では、路線ネットワークの整備が進んだ一方、機内サービスの低下、オーバー・ブッキング等の苦情が増加したと言われる。

大企業による寡占度はかえって高まり、特に、需要の多い大規模空港において寡占化が

著しい。

激しい競争の結果、倒産する企業が多発している。78年の上位12社のうち7社が、現在存在していない。

最近では、景気後退の影響等もあり、航空企業のほとんどすべてが赤字を記録している。

特に上記の問題を重視し、長期的な投資が阻害され、米国航空産業が外国企業に対し劣勢になる恐れがあり、規制を再び強化することが必要ではないかとの見解もある。一方、今年設立された米国議会の委員会における航空企業首脳の発言では、規制を復活することには明確に反対であり、国際路線についても自由化を進めることが主張されている。

6. 社会保障の民営化の可能性について

社会保障における民営化について（運輸通信業等との違い）

近年保障における民営化に関する議論が注目を集めている。一方、海外に目を向けると米国においてはこれまで民間保険が中心であった医療保険制度に対して、新政権が公的医療保険の導入をはかるという逆の動きもみられる。

わが国の議論をみると、社会保障についての抜本的改革が必要であり、一つの改革案として民営化が論じられている面が強い。本節では、市場の失敗とそれを補完する形での政府の適切な役割を求めるという観点からの議論をも重視し、社会保障の民営化の可能性とその際の問題点を論じることとしたい。

社会保障分野の民営化を考察するに当たり、具体的に年金、医療保険、福祉サービスの3つについて検討する。

（1）年金保険の現実について

公的年金制度は、現在、修正積立方式で運営されているが、近い将来実質的に高齢世代を現役世代が支援する賦課方式に移行することが見込まれる。高齢化の進展により、高齢世代と現役世代の比率が1：2となることを考えると、

現行の給付水準を維持したままでは後代の負担は相当高いものたならざるを得ない。

(注) 平成5年3月厚生省暫定試算

厚生年金保険料率の見込み(平成37年度)
(現行14.5%)

65歳支給の場合	34.2%
60歳支給の場合	28.8%

そのため、年金受給世代と現役世代とのバランスを図るためには、支給開始年令の引上げや年金給付水準の見直し等抜本的な年金改革が重要な課題となっている。

一方、現在の私的年金については、取引コストが社会保険より高い。

株価の低迷もあり、資産運用利回りが低下している。

企業年金のほとんどは賃金・物価スライドを行っていない。

等の問題がある。

したがって、老後の所得保障については、基本となる部分を公的年金が担当し、民間の年金は各個人の自由な判断を重視した上で、量的に公的年金を補完していくというアプローチをとるべきと考える。

なお・その際、私的年金が公的年金の量的補完をおこなえるような条件を整備することに加え、公的年金の支給開始年令を段階的に引き上げていく過程で、雇用と年金の連携を図るとともに、個人の選択の幅を広げるためにつなぎ年金としての企業年金の活用を図ることも検討されるべきである。

(2) 医療保険の民営化

次に医療保険に関して、民間中心の保険を行っている米国の例を参考に考察する。

まず、各国の総医療費をみると、米国ではGDPの約12%が医療費となっており、他の先進諸国に比べ群を抜いて高い。この理由として、

米国では公的保険(メディケア、メディケイド)によるカバーが限定的であるため、政府による医療供給サイドのクオリティコントロールが弱く、医療診療報酬の急増が生じているこ

と、医療費の高い高度医療や終末医療に多くの医療資源が投資されていること、また、複雑な民間保険を処理する事務コストや医療訴訟に備えた保険費用が大きいことが挙げられる。

(注)メディケアは、65才以上の老齢年金受給者、65才未満の障害年金受給者等を対象とし、メディケイドは、低所得家庭等を対象としたもので、両制度を合わせても国民の23%が対象となるのみである。しかも給付範囲も限られていることから、その加入者の7割が民間保険も購入している。

一般に医療市場は、その専門性からくる高い参入障壁、情報の非対称性、地域独占、長期契約性(一度かかると変えることが難しい)ゆえに、競争原理が十分動かない(ギルド・フリー・コンペティション)ことに留意すべきであり、医療保険の全体を単純に民営化することはかえって国民の医療費負担を増やすことになりかねない。ただし、わが国の場合医療に公的規制が掛かりすぎており、又あまりにも公的保険のカバーしている範囲が広すぎるといった意見もある。公的保険制度の役割や範囲の見直しについては、不断的努力を続けていく必要がある。

(3) 福祉サービスにおける供給の民営化と需要の社会保険化

福祉サービスについては、専門性を要せず、情報の非対称性もないことからモラル・ハザードが発生しにくい。一方、今後、要介護状態の出現率の高い高齢者入口の急増に伴い、要介護者の増大が予想され、官業によるサービスでは需要の急増と多様化に対応できない事態が生じることから、民営化、民間活動の積極的導入を検討すべきではないかと考える。

ただし、労働生産性の上昇しにくい福祉サービスの場合は、民間料金が相当高くなると予想されるため、医療と同様需要の社会保険化の方向を併せて検討すべきであろう。

参考資料 ．土地規制について

一般的に土地は特殊な財だと考えられており、土地に対する政府の役割も特別なものと考えられることが多い。現実には、政府の規制や過剰な介入がかえって土地問題を悪化させている側面があると思われる。ここでは、土地に対する公的介入が正当化される場合を明確にした上で、その際の政府の適正な役割、また、政府の政策とそこから生ずる弊害、及びその是正策等について論じることとする。

1．3種類の「市場の失敗」と公的介入

土地についての市場の失敗は、以下の3つの場合があり、それぞれに政府の介入が正当化しうる場合がある。

〔外部経済効果の問題〕

まず、土地利用については外部不経済効果が存在する。そのため、ある程度の利用規制は必要であり、具体的には、都市計画区域、市街化区域、用途地域等の設定の必要性は認められる。しかし、現実の日本の状況を見てみると、東京の場合、用途地域の設定が区にまかされており、都心部であっても区の周辺部は住宅地域（第1住専）に設定され、土地利用の高度化を阻害している側面がある。

外部効果のもう一つの側面として、公的な財源で行われる社会資本の整備の負担が問題となる。社会資本の整備に伴う外部経済効果により特定の土地の価値が高まることとなるので、その負担は近隣の土地所有者が負うべきである。一般に土地の利用価値は経済の集中、集積によって高まるわけだが、その集積に伴うコスト、例えばゴミ処理、警察、消防等が公的負担となる。本来、固定資産税の税率を適正化する、つまり、税率を引き上げ、その税収で公的

負担を行うべきであると思われる。現実の固定資産税は、地方税であり、社会資本の整備が国によって行われた場合、会計間の配分の問題等技術的な問題はあろうが、今後十分検討していく必要があると考える。

〔投機による価格上昇の危険性〕

一般に財・サービスの価格は、適切な資源配分を導くための情報機能を果たすと考えられているが、地価が投機で収益還元価格を超えて上昇した場合、つまりバブルが発生した場合、地価が適切な資源配分機能を果たさなくなる。土地は生活生産に不可欠な財であり、それが投機の対象となることは所得分配の観点からも対処が必要となる。この点は、株式のバブルとは異なる。

実際に行われている施策としては、まず個別取引に対する規制がある。国土利用計画法に基づく監視区域制度、実際には発動されていないが規制区域制度などがある。このような制度は、投機の初期段階における冷却機能はあろうが、問題も多いと思われる。たとえば、どういう価格が適切かを判断する場合の判断の根拠が明確でなく、制度に対する抜け道が可能である。また、本来この制度は臨時異例の制度として導入されており、状況の変化に応じた適正な制度の運用も必要と考えられる。

第二は、不動産融資に対する総量規制の問題である。これは、民間の取引に対する介入であり、臨時異例の措置であると考えるが、監視区域制度とは異なり融資全体に対する規制であり個別取引に対するものではなく、融資を他の融資総量と合わせるものであることからそれほど強い規制でもない。従って、総量規制も臨時異例の措置であるが、監視区域制度とは異なり、個別的な要素が薄く、かつルールも明確である。

また、これに関連して、政府が正しい情報を提供することにより、投機を冷やすことが必要である。監視区域制度の本来の意義には、個別の土地取引を監視することにより情報を収集することも含まれると思われるが、集まった情報の公共団体による開示について、検討を要すると考える。バブルがない場合にも、土地市場は情報が不完全な市場なので、土地の所有、利用等に関する情報を政府が提供することは重要である。平成3年の総合土地政策要綱にも掲げられたように土地に関する情報の整備・充実の実現が待たれる。

「地価インデックス債」（地価の変動と連動した金融資産「債券」）の創設は投機の対象の増加により投機を冷やすことにつながると考える。なお、監視区域制度、融資総量規制等は、需要抑制の政策であるが、供給の増加も重要な政策であり、更に長期的に言えば、社会資本の整備により、利用可能な土地を拡大することが必要であろうと考える。

〔利用転換コストの問題〕

ある土地が将来有効な用途があるにも拘らず現在、建物を建造するなど用途を固定してしまうと非効率な利用となってしまう。土地の場合、一旦用途を固定させた場合利用転換によるコストがかかることが挙げられる。事実、現実の土地問題の多くは、過去の非効率な利用で固定されていることにあり、この理由から市街化調整区域などの開発規制が正当化される場合がある。

但し、この問題については、ある程度マーケットが解決しうるとも考えられる。マーケットでは、将来の利用価値を読み込んで価格が上昇し、現在可能な用途では採算が合わなくなることによって利用が将来にわたって留保されることがありうる。

2. 政府の政策とそこから生ずる弊害、及びその是正策

政府の介入によって、むしろ土地問題を助長

している場合について、2つの具体例を指摘したい。

一つは、税制の問題である。具体的には、土地のキャピタルゲイン課税が実現時課税、つまり、譲渡益課税となっていることからの凍結効果、相続税における土地評価の問題小規模宅地の特例のため土地が相続上他の資産より相対的に有利であること、また、固定資産税の負担が低いために投機的な土地保有を助長する等の問題点が指摘されている。

これらの問題については、これまでもいろいろ税制調査会等で論じられたところであり、その是正策として、相続税評価の引き上げ、地価税の導入による土地保有コストの引き上げ等の改革が実施されている。

二つ目は、借地借家法である。同法は、一般的には社会的弱者を保護する法律とされているが、現状ではむしろ逆の効果を及ぼしている面がある。即ち、借地権者の権利を大幅に認めた現行法は、新規の借地供給を減らし潜在的な利用者に損失を与えており、保護されているのは、既に賃貸契約を結んでいる賃借人と言える。実際、東京の場合、借地はかなり好条件のところであり、安い賃貸料となっている。潜在的な需要者の声は表面化せず、かなりバイアスのかかったものとなっている可能性が高い。更に、現行法は、賃貸の期間のみ恵めており、賃借期間のみを保護する理由はないと考える。

3. 土地に関する政府の役割

最後に結論として、土地に関して政府の役割をまとめると、第1に、所有権の確定と保護を行うことであり、現状に驚いてもこの点は特に問題はないと見られる。第2に、社会資本の整備、外部経済効果の調整である。さらに住宅・宅地の供給促進、土地の有効利用の促進等を進める必要もある。また、土地に関する情報の整備、提供も引き続き充実する必要があると考える。

参考資料 金融および公共投資について

1. 金融機関における官と民の役割分担

[効率目的と補償的目的]

官業の役割として効率目的と補償目的がある。効率目的とは財政投融資による国民生産高を引き上げる力が強い融資，例えば政府系金融機関によって，有料道路，産業団地，成長産業に融資がなされ，民間企業の生産性を高める効果を有するものをいう。また，これに対して補償的目的とは，住宅，下水道，零細中小企業などに対する融資で，所得再配分の役割があって，国民生産性の向上にはあまり役立たない融資をいう。両者は厳然たる区別がある訳ではないが，ある程度効率を目的とした融資と補償を目的とした融資と分けて考え，両者の混在をなくす方策を検討することが必要である。

[効率阻]

仮に，効率性の観点から金融仲介における官業と民業の役割分担についてアプローチする場合，費用の点でどちらの方が安くできるのか，預金の吸収の面及び貸出の両面に対し，どちらが安いのかという問題については，税金の恩恵や預金保険機構の存在などそれらを全部勘案しイコールフットINGに立ったとしたらという仮定のもとでの効率性の比較を行わなければならない。また，運用面に関して，民間の金融機関と財政投融資と比べたとき，生産性の高いまたは将来の成長性の高い分野に対する貢献はどちらが高いか，国民経済全体で考えると，どちらが生産性をきちんと見て，生産性の高い分野に融資しているか。このようなことから，効率性の観点から両者を比較すればどのような結果

が得られるか興味のある点であろう。

[補償的目的の必要性]

しかしながら，効率性だけで官と民を比較できない。補償的目的が官の役割としては必要である。例えば，中小企業金融公庫や国民金融公庫は小さな商店などに長期・固定・低金利で貸し出している。住宅金融公庫からはやはり長期・固定・低金利で住宅ローンが貸し出されている。これらは，政府でしかできない面がある。

これに対して，こういう補償的目的は財政投融資では行う必要がないとする意見もある。

その理由の一つは民間金融機関でも税制上の優遇措置や補助金を与えるならば，同一のことを民間金融機関でもすることが可能であるという意見であり，その他，財政投融資ではなく一般会計から補償的目的の資金を出せば良いのであって，金融を用いる必要は無いという意見もある。

一般会計の場合と異なり，財政投融資の場合，金利は安いものの，元本，金利は返さなければならない。その点で，どこにどの程度効率的に資金を運用しているかが明確にわかるので，一般会計の補助金よりは，財政投融資の方が良い部分があるとも言える。

[範囲の経済性，規模の経済性]

従来は，官業には範囲の経済性が働いていた。官業にはこれまで民業には認められていなかった保険と郵便事業と貯金事業の3つを制度的に緒にすることができる。民業は一応子会社でのそれぞれの進出が認められたが，しかし，本体についてはなお不可能であるので，官業の範囲の経済性は今後に残ると言えよう。

規模の経済性については、従来バブル期までは金融業の規模の経済性は存在すると言われていたが、今後は規模ではなくて収益性に重点が変わってきており、規模の経済性が同様というわけではないと考えられる。しかし、郵便貯金の場合は全国ネットであるので従来に関する限り、かなりの規模の経済性が働いたといえる。

2. 金融機関による地方への資金配分（別添の表4-1を参照のこと）

民間貯蓄と郵便貯金の比率を1965年と92年で比較をすると、例えば、北海道では65年には民間の預金が郵便貯金の約9.6倍集めていたが、92年は、約3.6倍になり、この間、郵便貯金の資金の伸びが非常に大きかったということがわかる。92年で最高の倍率の都道府県は東京で、11.7倍であるが、10倍以上のところは65年には随分多かった。

次に、貸出を見てみると民間の銀行の貸出と政府系金融機関の貸出の比率をみると、北海道は、4.04から2.9に下がっている。東京は、民間の貸出の多い地区であるが、27くらいから21.5に下がっている。全体的にみるとやはり政府系金融機関の貸出の比率が増えており、民間の貸出が減っていることとなる。

また、民間の預金と民間の貸出の比率を見たものであるが、金融機関の資金の吸収状態、同一県の中での貸出状況ということだが、1以下は東京と大阪の2つだけであり、この二者だけが集める以上に貸出をしていたということになる。92年はこの数字が下がっており、運用は大都市で行うという傾向がますます増えているということではないか。

3. 公共投資の配分

公共投資を生活基盤、産業基盤、農林水産、国土保全という目的別に4つの分類をする。効率目的と見られるのは国道、県道、港湾空港、工業用水などの産業基盤、補償的目的は治

山、治水、海の保全などの国土保全、および農林水産であり、厚生目的といえるのが環境衛生、厚生福祉、上下水道などの生活基盤である。80年には首都圏と全国は用地費の比率はそれほど変わらなかったが88年には東京、首都圏の用地費の比率が増えている。

公共投資は東京に多いかどうかは見方によって違う。総生産、人口一人あたりでみても東京・首都圏は多くない。しかし、面積当たりで見ると公共事業の比率は高くなっている。（表4-2参照）

次に、表4-3でそれぞれの公共投資が全国でどう配分されているか。産業基盤については、北海道、中国、四国が全国平均と比べてより多くなされており、首都圏、北関東、北陸、東海、近畿は全国平均以下となっている。生活基盤については、首都圏東海、近畿が全国平均以上となっているが、県民所得の高い県になされているということになる。農林水産は首都圏、東海、近畿は非常に少なく、北海道は指数1.9で全国平均の2倍近く、それから東北、九州と地方に厚く配分されている。また、標準偏差を見ると農林水産がバラツキが多いということである。

公共投資が各地域で違っているが、これを県別でクラスター分析でグループ分類をすると、だいたい印象で思っているところとなる。（表4-4参照）1は、農業型で、農林水産と国土保全が多い所であり、北海道から高知まで10数県が入っている。2が農業投資と産業投資が混在している県であり、群馬、岐阜、山梨、長野、愛媛等である。3は産業投資の多い産業型であり、香川、新潟が該当する。4は産業投資と生活基盤投資がほどほどにある産業生活型であり、茨城、栃木、静岡、福岡等が当てはまる。最後の5は生活基盤投資が多い生活型であり、東京、神奈川、大阪などの都市型といえよう。

4. 官だけが独占している分野と官・民の並存する分野

民業と官業の比較をする場合、官だけが独占している分野と官と民が並存している分野の効率や比較は異なる。第一に、例えば鉄道分野のような並存分野では、比較的容易に比較が可能であろう。非効率であれば、民営化せよという意見や経営改善をすべし等の主張がなされる。第二に、官が独占している分野の効率性は、どのように測るかというようなことについては、通常の場合、比較する対象がないので測ることは難しい。第三に、民営化によってもやはり採算に合わない分野・地域が残る場合がある。ＪＲの民営化の場合を考えると、確かに、ローカルな部分で赤字が残り、官のサービスの提供によりカバーしなければならないところもあるが、一方、民営化することによって利潤を追及することが明確になり、効率的で利潤のあがる分野が拡大してきていると言われる。

市場経済と政府の役割

表 4 - 1

〔民間対政策金融〕

1965年 3 月末

番号	県名	民間預金		民間貸出		1992年 3 月末 ③ 民間貸出	1	HOKK	① 民預 ／郵貯	② 民貸 ／政貸	③ 民預 ／民貸
		① 郵便貯金	② 政金貸出	③ 民間貸出	④ 民間貸出						
1	北海道	9.6029	4.0479	1.18796			2	AONO	3.591763	2.90031	1.21876
2	青森	5.4919	4.8915	1.33597			3	IWAT	3.691818	3.717025	1.23049
3	岩手	5.3206	4.7153	1.29721			4	MIYG	3.517515	2.83309	2.04891
4	宮城	9.9305	9.4267	1.06047			5	AKIT	4.274339	4.366702	1.28397
5	秋田	7.9275	4.8723	1.33624			6	YANG	3.990696	3.528641	1.76684
6	山形	9.9950	7.1238	1.34960			7	FKUS	4.174676	3.42947	1.83781
7	福島	5.5717	4.3305	1.25700			8	NICA	3.40983	3.43616	1.63583
8	新潟	10.1884	4.2227	1.33186			9	IBAR	4.429060	3.69920	1.71563
9	茨城	4.9787	7.9261	1.48217			10	TOCH	3.381699	5.28687	1.73612
10	栃木	6.2843	10.2414	1.69697			11	GUNM	3.852892	5.47397	1.58144
11	群馬	9.5770	10.4912	1.33699			12	SAIT	4.43187	6.06859	1.70839
12	埼玉	7.3978	14.4199	1.65236			13	CHIB	3.881255	5.97963	1.51933
13	千葉	5.9490	7.2968	1.61177			14	TOKY	4.075015	5.53123	1.44450
14	東京	29.1656	27.4624	0.94530			15	KANA	11.7080	21.5077	0.73572
15	神奈川	8.1567	8.2960	1.69128			16	YAHN	4.18018	9.66612	1.273122
16	山梨	6.0101	10.1111	1.45299			17	NAGN	3.67350	6.67633	1.624525
17	長野	7.4435	7.4785	1.45939			18	SHIZ	3.80988	5.32221	1.840428
18	静岡	14.2444	9.7562	1.49900			19	TOYA	4.500645	5.638041	1.578174
19	富山	14.6384	4.7775	1.27010			20	ISHI	5.388203	4.377315	1.788253
20	石川	12.8000	9.4054	1.22605			21	GIFU	4.360785	5.97155	1.463597
21	岐阜	9.5289	6.1192	1.54690			22	AICH	4.290709	6.052374	1.821174
22	愛知	13.1060	20.3542	1.20884			23	MIYR	3.983048	6.509210	1.388690
23	三重	9.2204	5.7486	1.60836			24	FKUI	3.641343	3.890027	1.966642
24	福井	10.0990	6.4493	1.45243			25	SHIG	3.947382	3.009026	1.889053
25	滋賀	7.2763	10.0217	1.79935			26	KYOT	4.486494	5.005003	1.937152
26	京都	10.2126	13.1187	1.46500			27	OSAK	4.50848	14.73039	1.230191
27	大阪	26.8148	33.7690	0.97545			28	HYOG	6.383304	12.0702	0.849325
28	兵庫	12.3297	7.4234	1.38815			29	NARA	4.151024	5.9583	1.534390
29	奈良	8.7697	15.9881	1.47580			30	WAKA	3.772333	6.68546	1.922409
30	和歌山	10.1654	7.7082	1.52762			31	TOTT	4.13430	6.15447	1.921927
31	鳥取	8.0000	6.4286	1.37143			32	SHIM	3.55669	4.15225	1.706383
32	島根	6.6076	4.6724	1.28413			33	OKAY	3.29425	2.605729	1.910798
33	岡山	8.7021	6.2000	1.44184			34	HIRO	3.11702	5.304015	1.761054
34	広島	11.5731	10.7807	1.29884			35	YAMG	3.51057	6.20035	1.314005
35	山口	10.1355	6.1785	1.54287			36	TOKU	3.122763	3.42176	1.872023
36	徳島	7.0199	6.0200	1.56257			37	KAGA	3.500309	4.520620	2.178000
37	香川	11.5079	9.4525	1.36965			38	EHIM	4.400406	6.294455	1.752558
38	愛媛	10.7302	5.6618	1.40468			39	KOCH	4.257720	5.01330	1.731868
39	高知	6.9482	5.5632	1.39533			40	FKUO	3.779636	4.49888	1.990445
40	福岡	10.2662	7.8642	1.19997			41	SAGA	3.43386	5.025748	1.139879
41	佐賀	7.2951	5.4041	1.69202			42	NGAS	3.318705	2.978971	2.110522
42	長崎	6.4235	4.6231	1.32884			43	KUMA	3.01219	4.021094	1.504011
43	熊本	4.7225	6.0874	1.43860			44	OITA	2.76994	3.856549	1.567163
44	大分	6.4226	5.9220	1.40198			45	MIYA	3.17655	3.38231	1.694480
45	宮崎	6.0168	3.8370	1.23651			46	KAGO	3.47800	2.737735	1.755871
46	鹿児島	4.6602	5.5122	1.23378			47	OKIN	2.63344	3.075516	1.536458
47	沖縄						48	STOT	6.45890	2.563438	1.284418
									4.86710	8.04594	1.134220

表 4 - 2 一人当り、面積当りの公共投資（全国との比較）

建設省所管事業（行政投資）

	用地費含む			用地費除く		
1980年	首都圏	東京都	全国	首都圏	東京都	全国
公共投資総額（10億円）	2647	937	12306	2124	761	9863
県内総生産当り（％）	3.74	2.36	5.00	3.00	1.91	4.01
一人当り（千円）	93.91	82.56	106.93	75.78	67.03	85.71
面積当り（千㎡，千円）	201.3	458.32	33.92	161.5	372.12	27.19
用地費率（％）				19.7	18.7	19.8
1985年						
公共投資総額（10億円）	2868	1157	113669	2235	916	10981
県内総生産当り（％）	2.96	2.08	4.27	2.31	1.65	3.43
一人当り（千円）	96.38	99.98	115.03	75.12	79.16	92.41
面積当り（千㎡，千円）	218.13	565.55	37.68	170.01	447.81	30.27
用地費率（％）				22.0	20.2	19.6
1988年						
公共投資総額（10億円）	4345	1842	17419	3221	1383	13800
県内総生産当り（％）	3.63	2.65	4.58	2.69	1.99	3.63
一人当り（千円）	141.25	157.70	144.38	104.73	118.43	114.38
面積当り（千㎡，千円）	330.43	900.73	48.02	245.01	676.31	38.04
用地費率（％）				25.7	24.9	20.7

表 4 - 3 各地域別の全国比較
（1988年，用地費含む）

	産業基盤	生活基盤	農林水産	国土保全
北海道	1.169	0.713	1.908	1.158
東北	1.088	0.764	1.665	1.328
首都圏	0.834	1.458	0.219	0.568
北関東	0.928	0.945	1.164	1.267
北陸	0.887	0.851	1.589	1.398
東海	0.931	1.009	0.898	1.213
近畿	0.986	1.146	0.490	0.812
中国	1.360	0.772	1.287	1.091
四国	1.454	0.665	1.426	1.294
九州	1.083	0.797	1.640	1.193
標準偏差	(0.359)	(0.345)	(0.606)	(0.399)

表 4 - 4

1. 農業型

北海道，青森，岩手，秋田，福島，山形，鳥取，島根，
佐賀，宮崎，長崎，鹿児島，熊本，大分，徳島，高知

2. 農産業型

群馬，岐阜，山梨，長野，三重，和歌山，
富山，福井，岡山，広島，山口，愛媛

3. 産業型

香川，新潟

4. 産業生活型

茨城，栃木，滋賀，宮城，石川，静岡，福岡

5. 生活型

東京，神奈川，埼玉，千葉，愛知，大阪，京都，奈良，兵庫

(財政金融研究所事務局)

武内	誠	財政金融研究所 研究部主任研究官
鈴木	建	財政金融研究所 研究部主任研究官
井上	一夫	財政金融研究所 研究部研究員
別府	裕司	財政金融研究所 研究部研究員
宮原	広文	財政金融研究所 研究部研究員
小濱	公哉	財政金融研究所 研究部研究員
中村	正博	財政金融研究所 研究部研究員
南部	一雄	財政金融研究所 研究部研究員
小巻	泰之	財政金融研究所 研究部研究員
坡山	奇右	財政金融研究所 研究部研究員
尾崎	哲	財政金融研究所 研究部研究員