

マクロ経済対策発動のタイミングと  
政策手段の選択について  
(パラダイム論の視点から)

日本大学法学部教授  
飯田 彬

2000年11月

本論文の内容は全て執筆者の個人的見解であり、  
大蔵省あるいは財務総合政策研究所の公式見解  
を示すものではありません。

大蔵省財務総合政策研究所研究部

〒100 - 8940 千代田区霞が関3 - 1 - 1

TEL 03 - 3581 - 4111 (内線 5222)

マクロ経済対策発動のタイミングと  
政策手段の選択について  
(パラダイム論の視点から)

2000年10月  
飯田 彬  
日本大学法学部教授  
(経済政策)

# マクロ経済対策発動のタイミングと政策手段の選択について

(パラダイム論の視点から)

## 目次

はじめに	2
I. マイナス成長への政策対応(パラダイム論序説)	4
1. 1974年不況	4
(1) 景気実態と現状認識の乖離	4
(2) 乖離の生じた理由	7
(3) 昭和50年度改訂見通しと総合景気対策	8
2. 1997-98年不況	11
(1) 不況の性格(長期的視点)	11
(2) 何が過少評価されたか	12
(3) 景気の現状認識のタイム・ラグ	13
(4) ほかにタイム・ラグがある	14
(5) GNP統計は、経済の実態を正しく把握しているか	15
(6) 政策手段の選択は正しかったか	18
3. 問題は何か	19
II. 明里教授の経済政策パラダイム3命題	
第1命題 (政策手段の選択について)	21
(1) 1990年代のパラダイム	21
(2) 新しい政策体系の必要性	25
第2命題 (新しい政策体系について)	27
(1) 90年代の裁量的財政政策の問題点	27
(2) 新しい政策体系	29
第3命題 (政治工学について)	31
(1) 二元的政策決定ルートに内在する問題点	31
(2) 政策決定プロセスにおける不安定要因とプロセスの機能低下	32
(3) 国民的合意の不在	33
(4) 経済戦略会議等の首相の諮問機関をどう考えるか	35
(5) 政党による政策シンクタンクの設置(第2ルートの補強)	36
おわりに	38

# マクロ経済対策発動のタイミングと政策手段の選択について

## (パラダイム論の視点から)

飯田 彬  
2000年10月

### はじめに

経済政策は一定のヴィジョンの下に組み立てられることが望ましいが、現実には、問題発生後の事後対応策にとどまっていることが多い。戦後しばらくの間、日本には、所得倍増計画等を始めとして、経済成長を追求しつつも、高度成長にともなう歪み（経済の二重構造、公害問題、社会資本の不足など）を是正するなどのヴィジョンを持ち、また開放経済体制への移行というヴィジョンの下に、貿易・為替自由化計画大綱など一連の行動計画（**action program**）を作成して、その準備をした時代があった。近くは日本版ビッグ・バン（1996年11月）のように、日本の金融環境全体を国際水準に鞅寄せしようとする政策/行動計画はこの系列に属するとも言えよう。しかし、経済が成熟期に入り始めた1980年頃を境として、日本の経済運営は、国民の痛みを伴う改革は概ねこれを先送りし、問題が放置出来ないほど大きくなってから後手々々の対策を打つ傾向が強くなった。金融ビッグ・バンもまたその意味では「待ったなし」の窮余の一策であったとも言える。

一定のヴィジョンの下に問題を先取りして改革を進めることも、事態が悪化する前に予防的な対策を打つことも、等しく **preemptive policy measures**（問題先取り型政策措置）であるが、これは事態が悪化してから問題解決のために打たれる対策 **reactive or adaptive policy measures**（事後対応型政策措置）とは基本的に性格を異にする。そして残念なことに、近年の日本の政策運営においては後者の事例が真に多いのである<sup>1</sup>。

ところで、事後対応型政策措置であっても、正しい事実認識に基づいて正しい政策手段が用いられた場合には問題解決は得られやすい。しかし、事実認識に大きなタイム・ラグが伴ったり、そのために採用された政策手段が当面の状況下で不適切なものである場合には、問題は解決されるどころか、却って悪化することすらありうる。

---

<sup>1</sup> 何故、事後対応型政策措置が日本で多くなるかと言えば、その理由は主としてコンセンサス型政策決定プロセスにあると見られる。特に卓越したリーダーシップを発揮できる政治指導者を欠いた近年の政治状況の下では、誰の目にも問題が明らかであり、それしか方法が無いというところまで事態が放置され、痛みを伴う改革は先送りされる傾向がある。個人としての議員や官僚にどれほどの先見性があっても、先見性のある政策が採用されることは少ない。何故なら、通常「先見性」を持った人は希少であるから、先見性のある者の提言は、多数の人々にとって明らかな状況（問題）が発生するまでは、多数の人々が支持する政策とはなり得ないからである。ここに、民主主義のディレンマがある。従って、ある一定の政策を実現しようとするならば、その達成のための政治技術上あるいは政治力学上の工夫（本稿では政治工学/political engineering とよぶ）が必要である。

日本経済が実質マイナス成長を記録したのは、昭和 20 年代初期の経済混乱期を除き、戦後二度しかない。一度目は、1974 年不況のときであり、二度目は 1997-98 年不況のときである。まず、1974 年不況について見ると、1971 年 8 月のニクソン・ショック後の円高不況対策（金融緩和策等）に伴う過剰流動性の供給を背景として物価が高騰しているところに第 1 次石油危機（1973 年 10 月）が襲い、1974 暦年には**狂乱物価**（CPI も WPI も二桁上昇）・**大幅経常収支赤字**（47 億ドル；対名目 GDP 比は 1%）・**大不況**（実質マイナス成長；GDP ベース； 1.2%、GNP ベース； 1.4%）の**三重苦**がおそった。それからほぼ四半世紀後、1997 年夏以降景気の下降局面に入った日本経済は、98 年に入って深刻な景気の落込みを経験し、**経常黒字・デフレ圧力下**という 1974 年時とは対極的な状況の下で**戦後二度目のマイナス成長を記録した**。これに対する政府の対応策は、いずれの場合にも、需要サイドの裁量的財政政策により景気回復を誘導しようとしたのだが、景気の落込みに対する政策当局による現状認識が遅れ、従って政策手段の発動が遅れたため事態の深刻化を招いたという点で驚くほど似通っており、マクロ経済対策の有効性についての疑問（**第 1 の疑問**）を投げかけている。また、四半世紀という時の流れの中で、企業行動や消費者行動を規定する基準や基礎的前提条件は当然変わってきているはずであり、同じようなケインズの景気刺激策が同じような企業行動や消費者行動を惹起するという前提で似通った対策がとられたことについても、疑問（**第 2 の疑問**）を抱かざるをえない。

**第 1 の疑問**は、裁量的財政政策が理論的に有効であるとして、「政策当局がタイムリーに景気の現状を把握して、有効な需要サイドの対策を打てるか」、また、「景気の現状判断に伴うタイム・ラグや政策決定から効果浸透までのタイム・ラグを考慮すると、ある景気の状態を想定して打った対策が時期遅れになりはしないか」といった「需要サイドの政策に内在するプロセス上の問題」であり、**第 2 の疑問**は、政策がワークする「場」乃至「その場を支配する基準・ルール或いは基礎的前提条件」（本稿では「政策パラダイム」とよぶこととする）の同一性の問題である。本稿においては、これらの問題を順次取り上げることとしたい。なお、裁量的財政政策の有効性に関する経済理論的研究は本稿の目的とするところではない。

まず、本稿「**I (マイナス成長への政策対応)**」においては、戦後の日本経済がマイナス成長を記録した 1974 年と 1997 - 98 年の二度の不況に対して、それぞれ 1 両年内にとられた事後対応政策措置を検討する。このため、マクロ経済に関する事実認識と政策措置発動の**ずれ**（タイム・ラグ）の問題を比較検討し、併せてマクロ経済対策発動の**タイミング**をめぐる諸問題を考察する。この作業は、当然のことながら、上記の**第 2 の疑問**、即ち、経済政策が作動する「場」ないし「場に支配する基準・ルール・基礎的前提条件」（パラダイム<sup>2)</sup>）の問題へと発展する。本稿「**II 明里教授の経済政策 3 命題**」においては、パラダイム論

---

<sup>2</sup>英語のパラダイム（paradigm）という用語はもともと科学史、科学哲学の用語であって、科学史家 T.S.Kuhn が天文学や物理学における革命的転換（例えば天動説から地動説へ）をパラダイムの交替として説明したのが始まりだという。その場合には、これらの理論において意識的・無意識的に前提されている

の視点から、( 1 ) 政策手段の選択の問題、( 2 ) 新しい政策体系の問題、( 3 ) それらの政策決定過程における政治工学的問題を取り上げる。

## I. マイナス成長への政策対応(パラダイム論序説)

### 1. 1974年不況

#### (1) 景気実体と現状認識の乖離

1974年の不況は、直接的には1973年秋に始まる**第1次石油危機**による(1)世界的需要の減退に伴う輸出の不振、(2)経常収支の大幅赤字・原油価格の上昇によるインフレ圧力、(3)並びにこれらの事情を背景とする国内設備投資の減退を契機として深刻化したものである。しかし、狂乱物価とよばれた当時の物価上昇(1973-74暦年を通じCPIもWPI

---

一切の考え方や体系的想定をパラダイムとよんでいるものと思われる。今日では一般に広く考え方の転換を論じるときに「パラダイムの転換」があったとかなかったなどというように用いているようである。しかし、本稿では、それよりもやや原義に近い意味でパラダイムという語を用いている。即ち、政治活動、社会活動、経済活動には、それぞれの活動が行われる時間的・空間的な広がり(「場」)があり、そのような「場」には、「一定のルールや基準・原理・原則」が支配しており、或いは、「一定の基礎的な前提条件」が想定されている。そこで、このような「一定の時間的・空間的制約の中で通用している政治的・経済的・社会的規範体系(ルール・原理・原則・基準)や基礎的な前提条件の総体」をパラダイムとよぶこととする。同様に、政策(例えば経済政策)が作動する「場」に通用している(経済活動の)ルール、原理・原則、基礎的な前提条件の総体 を、ここでは「(経済)政策パラダイム」((economic) policy paradigm))と呼ぶこととする。(経済)政策パラダイムは国内経済の構造変化や国際的なゲームのルールが変わる時に当然変わる。古いパラダイムの下で通用した政策は新しいパラダイムの下では有効でないことが多い。例をあげれば、ニクソン・ショックによる米国の金交換停止は金・ドル本位制というゲームのルールを変更したものであり、主要国が変動相場制に移行した1973年3月以降は、固定為替相場制に根ざした古い貿易為替政策は効力を失った。**経済活動のパラダイム変化**の事例としては1970年代の石油危機を挙げることが出来る。それ自体ルールや原理・原則・基準の変更ではないが、石油危機の前で経済の基礎的な前提条件に大きな変更をもたらした。ビッグ・バンは経済活動のパラダイム変化のもうひとつの典型的な事例である。「日本版金融ビッグ・バン」に例をとると、これは、1975年の米国のメイ・デー(証券手数料自由化)1986年の英国の金融ビッグ・バンを経て国際金融市場におけるグローバル・スタンダードが形成されていったことが、(1992年6月の金融制度改革法を経て)漸く1996年になって国内的に認知されたものである。また、いわゆる「会計ビッグ・バン」は1995年7月のIASC(約140余カ国の民間会計士団体による国際会計基準委員会)とIOSCO(証券監督者国際機構)の合意により、IASC作成に係る国際会計基準(IAS)がIOSCOの審査を経て公的に認知され、IOSCOから加盟国に対し同基準の受入を勧告する体制が整い、会計基準のグローバル・スタンダード化へ向けて世界の潮流が一気に加速したことを背景として生じたものである。IASCは1998年12月までにコア・スタンダードの主要なものについての作業を概ね終了しており、これらについてのIOSCOの承認手続きは早ければ2000年中にも完了する見込み。さらに、**社会活動におけるパラダイムの転換**について例をあげれば、日本の終身雇用制と年功序列賃金制に支えられた企業内家族主義の崩壊を挙げることが出来る。また、**政治活動のパラダイム変化**の事例としては、国際的にみれば、1989年11月のベルリンの壁の崩壊を契機とする東西冷戦の終結が国際政治のバランス関係に大きな変革をもたらしたことは異論のないところであり、また、国内政治の面では、1993年7月のいわゆる55年体制の崩壊をあげることができる。自民党単独政権の時代が終わり、連立時代の幕が上がったことにより、日本の政治は今混乱の極にある。これらの政治、経済、社会活動のパラダイムの転換ないし変化は、消費者行動や企業行動の変化をよび、経済政策にも実質的な影響を与えたのみならず、経済政策の策定・実施過程にも重大な影響を及ぼした。従って、政治、経済、社会活動のそれぞれの分野におけるパラダイムの変化は、必ずしも1対1の対応関係にはないとしても、相互に作用しつつ経済政策のパラダイムの変化をも引き起こしたのである。

も二桁の大幅上昇を記録)は部分的には石油価格の上昇に由来するものの、**既にそれ以前のニクソン・ショック**(1971年8月15日の米国による金交換停止措置を含む8項目の経済措置)による急激な円高を抑制するためにとられた通貨介入政策ならびに国内金融緩和措置にともなう国内過剰流動性の発生を背景として、その素地が形成されていた<sup>3</sup>。

国内過剰流動性は、1972年7月に列島改造論を引っさげて登場した田中内閣のもとで、まず、土地投機に向かった。1972年11月には「金融機関の土地取得関連融資について」と題する通達(銀行局長から各金融団体代表者宛て)が発せられ、48年1月には地価対策閣僚協議会の「土地対策について」と題する決定を受けて、銀行局長から金融機関に対して、再度「金融機関の土地取得関連融資の抑制について」と題する通達が発せられ、「土地取得関連融資の増勢を総貸出の増勢以下に抑制すること」が要請されている。国民の投機的行動はそれでもやまず、政府は1973年7月、投機防止法に基づき特定物資14品目の指定を行った。需給の逼迫の度合いが高まり、インフレ論争と物価・賃金悪循環を恐れる見地からの所得政策<sup>4</sup>導入論議がかまびすしくなり、政府は1974年も押し詰まってから、漸く公共事業の抑制を中心とする財政引締め(11-12月)に転じたが、このとき既に石油危機は始まっており、そのマクロ経済への影響は徐々に浸透し始めていたのである。

しかるに、1974暦年いっぱい、識者(学者・評論家)の意見は財政・金融両面にわたる引締めをめぐって、引締め堅持論、一部手直し論、緩和論に分かれていたが、こうした中で、経団連は引締め継続論、経企庁・日銀はきめこまかな配慮を加えつつも、総需要抑制策を堅持すべきとの立場を維持していた<sup>5</sup>。

ところが、物価・賃金は1974暦年を通じて二桁の上昇を続けたものの、同暦年の実質国民総支出は対前年比1.4%(国内総支出は1.2%)となり、これを主要需要項目で見ると、国内家計最終消費支出は0.0%と停滞し、民間住宅投資は12.3%、同企業設備が4.2%と落込んでいる。また、これを年度で見ると、昭和49年度の実質成長率は0.7%(国内総

---

<sup>3</sup> 日銀は1973年初め頃から物価上昇への警戒感を強め、まず、預金準備率引上げ(1月)窓規制強化(3月)から初めて4月には公定歩合引上げ(4.25%から5.0%へ)に踏み切ったが、過熱気味の景気にもかかわらず、オーバー・キルを恐れる一部国内勢力(政治家・業界・一部官界)の反対による財政引締めの遅れと円高介入による金融引締め効果の相殺などもあって、1973暦年中の物価上昇には歯止めがかからなかった。石油危機の第1弾は同年10月17日のOPECによる21%公示価格引上げ通告であり、輸入原油の到着ベースでの価格上昇効果は主として1974暦年に入ってから出てきたものと考えられる。

<sup>4</sup> 日本における賃金決定は1955年以来いわゆる春闘を通じて労使間の自主的な話し合いで決定されてきたが、1967-69年頃(昭和42-44年)欧米流の所得政策(賃金ガイドポストの設定等)の導入が本格的に議論されるようになった。しかし、労使間の意見がまとまらず、経済審議会や日本経済調査会の報告書がとりまとめられただけで終わってしまった。

また、1974年不況の際にも所得政策導入の議論が再燃するが、労使合意には至らず、1974年12月福田副総理・経企庁長官と産業労働懇談会との会合における賃上げ自粛要望など、政府のmoral suasionにたよるといふ日本の伝統的なパターンによる問題解決が図られた。

(しかし、1975年の賃金上昇(労働省発表の製造業賃金指数対前年比)は73年23.4%、74年26.2%に対し、11.5%にとどまった。)

ともあれ、所得政策の問題は、その後のニクソン・ショック時の賃金物価凍結(1971)や1972-74年の日本の狂乱物価とこれに対する政府の対応ぶりを考察する上で大変面白い経済政策論上の視点を提供している。(資料:日本経済新聞社編 所得政策の知識 日経文庫、1975)

支出ベースでは 0.5%)、また、その主要需要項目は、前記と同順で、それぞれ、+1.5%、17.3%、8.6%となった。昭和 49 年度の税収は、こうした経済活動の停滞を反映して落ち込み、昭和 40 年度に引き続き、高度成長期に入って 2 度目の実質的歳入欠陥<sup>6</sup>を記録した。政府は、このような需要の停滞・経済不況の進行に驚き、昭和 50 年 2 月(第一次景気対策)、3 月(第 2 次対策)、6 月(第 3 次対策)と矢次早に景気対策を実施したが、その内容はせいぜい公共事業等の契約促進や住宅貸付枠の追加といった微縫策であり、次々に現れるマクロ統計が伝える深刻な状況に対応した政策措置とは思われなかった。昭和 49 年第 4 四半期の速報値(QE)が発表されたのは昭和 50 年 6 月 11 日であるが、その頃になって漸く昭和 49 年度はマイナス成長となったことが明らかとなり、経済界はもとより、学者マスコミ等は、このまま推移すれば 50 年度もマイナス成長となるとして騒ぎはじめた。政府首脳も景気の現状に憂慮を示し、「秋口には、当初経済見通しを改定すると共に、GNP を 1%程度浮揚させる規模の経済対策をとる」旨言明した<sup>7</sup>。ところが、それからほぼ 1 年後の経企庁発表によれば、景気の谷は昭和 50 年 3 月と確定され、当時の大方の景気悲観論にも拘らず、景気は自律反転に向かっており、昭和 50 年秋に政府が決定した大型景気対策は景気上昇を後押ししただけであったことが判明した。

---

<sup>5</sup> 資料：年表で見る日本経済の足どり(大蔵省大臣官房調査課 財経詳報社 1994)

<sup>6</sup> 昭和 39 年度に実質的な歳入欠陥が出たときは、39 年度法人税延納分の歳入計上を、これまでの処理方法によれば翌年度計上となるところを、当年度歳入に繰入れる等の技術的処理により、赤字公債を出さずに済ませたが、昭和 49 年度の歳入欠陥にさいしても、又もや、日銀納付金等の税外収入のやりくりに加えて歳入区分の変更(4 月納付の 3 月分給与所得に係る源泉徴収税額や 5 月納付の 2 月決算法人に係る法人税額を 3 月におわたった年度の税収とする)という技術的処理(政令事項)により対応した。ところで、昭和 39 年度にはこのような技術的処理により済ませたものの、翌 40 年度には前年度に引続き租税収入の異常な減少に見舞われ、政府は、財政法 4 条の規定にかかわらず、歳入補填のための特例公債(赤字公債、補正予算ベースで 2590 億円、決算ベースで 1972 億円)の発行を余儀なくされ、昭和 41 年度以降は公債政策を転換し、財政法 4 条但書きに基づく建設公債を抱いた経済に移行する端緒を開いた。同じような事態の展開は昭和 50 年度以降についても見られ、50 年度の赤字公債発行に引続き、ほぼ毎年度(平成元年度まで毎年、及び平成 6 年度以降毎年)特例法に基づく赤字公債発行が行われている。

<sup>7</sup> 昭和 49 年 12 月中内閣退陣(金脈問題)、三木内閣成立(椎名裁定)、福田赳夫が副総理・経企庁長官として入閣(大蔵大臣は大平正芳)、昭和 50 年度政府当初経済見通し(昭和 49 年 12 月現在)は 4.3%の実質経済成長率(GNP)を見込んでおり、同当初予算は物価に対しては抑制的、景気に対しては機動的とし、石油危機以降の異常な事態に対処した強い引締め態勢はもはや不用だが、安定成長経路に導くために引続き抑制基調の政策運営が必要との考え方により編成されていた。福田赳夫は、50 年のかなり早い時期から政府当初見通しの達成に疑問をもっており、同年 5 月末には事務方に対し、見通し改訂作業を内々に進めるよう指示し、6 月 16 日の第 3 次景気対策(住宅建設促進、公共事業の上期集中措置など 8 項目)に際しては、その需要誘発効果も加えると総需要の 1%を上回る 1 兆 8 千億円ほどの需要創出効果があるなどと説明した。このため、事務方ベースの見通し改定も沙汰やみとなった。しかし、第 3 次対策は、その当初から決定力不足とうけとめられ、改訂見通しとセットになった第 4 次対策は必至であるとされた。また、その対策規模については、前記の福田発言の経緯もこれあり、「GDP を 1%引上げる規模のもの」ということが先取りされてしまった。

## (2) 乖離の生じた理由

このような景気の現状認識と景気変動の実態との乖離は、一体何故生じたのであろうか。

第1の理由は政府も民間もマクロ経済の変化の実態をリアル・タイムで把握する手段を持っていないことにある。個別の経済主体は、それなりのミクロ・ベースでの景気判断乃至景気実感を持ってはいるが、マクロ・ベースで判断をしようとするれば、当然のことながら、家計消費や企業設備投資、輸出・輸入の状況、在庫の状況など需要項目毎の動向や、企業収益、物価動向などについての利用可能な1次統計を加工して得られるマクロの2次統計を基に判断せざるを得ない。問題は、信頼できる2次統計<sup>8</sup>の作成作業のために、3乃至6ヶ月のタイム・ラグが発生し、これが、足許の景気判断を狂わせていることである。

第2に、景気がなだらかに上昇している時や、なだらかに下降している時は過去の傾向を伸ばすことによって大方「当らずといえどもも遠からず」の予測・判断がつくが、石油危機やバブルの崩壊など、未曾有の出来事によって景気が急下降している場合には、過去の経験は概ねあてはまらず、新しい景気のターニング・ポイントを見つけることが困難になることである。

第3に、上記のような困難に直面した場合、政府の判断には一定のバイアスがかかっていることが多い。換言すれば、事件発生の当初においては、事態を過少評価し、事態の推移を見極めたうえで大型補正なり緊急景気対策を打とうといった判断になりがちである<sup>9</sup>。

---

<sup>8</sup> GNP統計（現在はGDP統計）の四半期速報値は例えば10-12月分が翌年の3月上旬に発表されるなど、最大5ヶ月半、最短2ヶ月半のタイム・ラグを持っている。企業活動に関する日銀短観や経企庁法人企業動向調査、大蔵省法人企業統計、消費行動に関する経企庁消費動向調査、など景気判断の材料となる指標には事欠かないが、それぞれ3ヶ月単位でとりまとめられ、取りまとめの時間だけ遅れることのほか、それぞれの調査範囲、調査手法に一長一短がある。また、経企庁景気動向調査は2ヶ月遅れで毎月発表されるが、経企庁が取りまとめ役になって毎月閣議に報告される「月例経済報告」の各省合議においては、各省が月次単位で取りまとめている鉱工業生産指数、機械受注統計、住宅着工統計、有効求人倍率など他の判断材料との整合性を含め、それらの指標の評価をめぐって意見が分かれることがある。

<sup>9</sup> 事態を過少評価した代表的な事例として昭和39年度の補正予算と40年度当初予算の間のなりゆきが上げられる。昭和39年度の予算は一般会計の歳出膨張を極力抑えたのであったが、折悪しく、景気は下降局面に入っていた。マクロ統計（GNP四半期QE）が出るのは例によってかなり（2ヶ月半近く）遅れてからであり、政府は10月に入って予想以上に不況感が広がったことに驚いた。景気は短期間で回復するとの方の予想を裏切り、12月には日本特殊鋼、サンウェーブが倒産、翌年3月には戦後最大と言われる山陽特殊鋼の倒産、次いで山一証券の経営危機が表面化し、40年5月には旧日銀法第25条による山一向け特別融資が行われるといった展開となった。政府は39年11月に景気対策として補正予算(851億円)及び財投追加(485億円)を決めていたため、同年12月の翌年度予算編成方針閣議に際しては国際収支均衡と安定成長のために健全均衡財政を貫くこととし、予算規模の圧縮を図ることを決定した。これは、明らかに現在進行中の不況局面を過少評価した事例といえる。確かに、国際収支黒字下で民間設備投資が落ち込み(39年度 38.6%、40年度 9.1%)、不況が進行するという事態は戦後経済の過程で経験のなかった事であり、39年12月当時の判断としては、やむをえなかった面もあった。しかし、昭和40年に入ってからのものである。

### ( 3 ) 50 年度改定見通しと総合景気対策

ところで、昭和 50 年度当初見通しから改定見通しに至る経緯と昭和 50 年 2 月の第 1 次対策から同年 9 月の第 4 次対策に至る経緯を振り返ってみると、概ね次のとおりであった。

- ( 1 ) まず、昭和 50 年度予算の編成作業は、例年同様、昭和 49 年 8 月末の概算要求締切から年末にかけて行われたが、予算案の国会審議にあたっては、その予算編成がどのような（昭和 49 年度及び 50 年度の）経済の推移を想定して行われたかということを明らかにする必要がある。政府経済見通しはこのような当然の疑問に答えるべき役割をもって予算と一体のものとして作成されるものであり、それはマクロ統計でもなければ、単なる政策願望の表現でもない。
- ( 2 ) ところで、昭和 50 年度当初見通し作成の時点（49 年 12 月）において公表されているのは昭和 49 年 7 - 9 月期の GNP 速報値（四半期 QE、49 年 12 月上旬発表）でしかない。従って、政府見通しの担当部局（経企庁調整局）としては、昭和 49 年度 10 - 12 月期と昭和 50 年 1 - 3 月期については「実績見込み」という名の予測値を作り、その上で昭和 49 年度の実績見込みを作り、さらにその後 1 年分の昭和 50 年度の見通しを作成しなければならない。経企庁の国民所得部が作成する四半期 QE は、2 次統計であるところから、もともと、このようなタイム・ラグを伴って発表されるものであるが、昭和 49 年の 1 - 3 月期に季調済み前期比で 3.7% と落込んだ実質 GNP は 4 - 6 月期、7 - 9 月期と 2 四半期続けてプラス（それぞれ 1.8%、0.8%）に転じていたところから、昭和 50 年度当初見通しが実質 4.3% のプラス成長を見込んだとしても、その時点の見通しとしてはやむを得ぬところであったと考えられる。
- ( 3 ) ところが、その後の四半期 QE の動きを辿ると、10 - 12 月期（QE 発表は翌年 3 月）、1 - 3 月期（QE 発表は翌年 6 月）と続けて対前期比マイナス（それぞれ 0.4%、0.5%）を記録した。政府は、第 1 次対策として、昭和 50 年 2 月に昭和 49 年度第 4 四半期の公共投資関連事業等の契約枠の消化促進などを決め、3 月には第 2 次対策として昭和 50 年度上期の公共事業等の円滑な推進などを決め、更に 6 月には第 3 次対策として、50 年度個人住宅貸付枠約 5 万戸相当分を下期から上期に繰り上げると共

---

展開は政府の予想を越えたものであり、不況による昭和 40 年度歳入欠陥（税収の落ち込みによる）を補うために所謂赤字公債（補正予算ベースで 2,590 億円、決算ベースで 1972 億円）を発行せざるを得なくなったのも初めての経験であった。なお、昭和 39 年の不況が景気過熱による国際収支の悪化を懸念しての予防的引締めにあったことに触発されて、40 年不況の性格については政策不況論（積極的回復策必要論）、構造不況論（不況長期化論）、自律回復論、転型期論などさまざまな諸説が出されたが、実際の経済の推移は昭和 41 年度から 44 年度迄実質 2 桁の成長率を達成することとなったため、その後の分析は、むしろ国際収支の黒字構造が定着したのかどうか、国債を抱いた経済をどう考えるかといった点に収斂していった。

に、上半期の公共事業の契約率を70%とするなどの措置を決めたが、これらの対策の効果が出るまでの時間的経過を考えると、これらの対策が取られた当の四半期における経済効果は、たかだかアナウンスメント効果ほどでしかなかったと考えられる<sup>10</sup>。

- (4) さて、同年6月に発表された昭和50年1-3月期の四半期QEと同時に発表された昭和49年度のGNP速報においては、実質成長率は0.6%と計算された(これは年度QEであり、それから3ヶ月後に50年4-6月期の四半期QEが発表された昭和50年9月には0.5%に修正され、さらに、これが1年後の昭和51年6月に漸く確報となった)。これは、昭和30年以降の経済成長の過程で初めてのマイナス成長であり(参考までに、昭和48年度の実質成長率はプラス5.0%)、財界・ジャーナリズムの大型不況対策を求める声はいやが上にも高まった。前記の福田経企庁長官の発言は、このような事態の推移の下で行われたものであり、経企庁調整局は、早速7月以降当初見通しの改訂作業に着手した。
- (5) しかし、改訂作業に当っては、昭和50年4-6月期から51年1-3月期までの丸1年間分を手探りで予測しつつ、「昭和50年度実績見込み」を作らねばならない。また、その作業過程においては、これから取られるであろう対策の内容や規模をある程度想定しながら作業しなければならなかった。これと並行して、経企庁調整局の幹部は、大蔵省、通産省、建設省など関係6省庁との間で経済対策の中味の詰めに入った。対策の事業規模の決定と改定見通しとは同時決定であり、50年9月4日には50年4-6月期のQEが発表され、改定見通しの足許を調整の上、50年度の実績見通しは2.2%程度とされ、9月17日の経済対策閣僚会議(7省庁)において事業規模1兆5千億円の第4次不況対策(「総合的な景気対策の推進について」)が取りまとめられた。(対外的には、中小企業向け年末融資・約4800億円を含め、総額2兆円にのぼる対策を実施することにより、約2%程度の実質成長率を確保する旨発表された。)この経済対策のうち、新たな予算措置を要するものは、10月9日の50年度補正予算の閣議決定(改訂見通し2.2%の政府決定も同時)を経て具体化されることとなるが、実際の支出権限が付与されるためには補正予算の国会審議を経なければならない。このように、政府の経済対策は實際上、機動的に実施できないような仕組みになっているわけであり、また、その対策の効果が実態経済に浸透するには年度の区切りを越えて相当な時間の経過を要することとなる。従って、改定見通しにおける実績見込みの作成にあたっては、そうした対策をとることが企業投資行動や消費者行動に与える心理的效果<sup>11</sup>を折り込んで年度内の個別の需要項目の動きを

<sup>10</sup> 但し、実際に契約がなされる段階においては、その契約を履行するために物が動きはじめるので、経済活性化へのインパクトは強まる。その意味で、既に予算措置がなされている公共事業の契約の前倒しはそれなりの即効効果を持ちうる。しかし、補正予算措置を必要とする経済対策の場合には後述のとおり、対策の決定から成約までに相当のタイムラグが介在する。

<sup>11</sup> 50年秋の補正予算をめぐる国会論議では、「改定見通しの中で、経済対策の効果をどのように見ている

推計するという段取り（段階的接近法<sup>12</sup>による推計）にならざるを得ない。

（6）そこで、改定見通しの策定上のキー・ポイントは、「いつ、景気が底を打つか」についての判断であった。経企庁調整局財政金融課の見通しチームは、景気は50年1-3月期をもって底を打ち、その後は緩やかな回復基調にあると見ていた。そして、この見通しチームの判断が正しかったことは、のちに経企庁が50年3月末を以って今期不況の底と定めた<sup>13</sup>ことにより確認されるのだが、これは、当時（50年7月頃）の一般の景気実感<sup>14</sup>とは、かなりかけ離れた認識であった。しかし、何れにしても、景気が上向いたところで大型の対策がとられたことは、その後の景気回復をより確実にする上で効果があったし、景気が下向いているときに流れを変えようとして打たれる対策に較べて、比較的少額の対策費でより良い効果をあげることが出来たと考えられる。

以上が、昭和50年度改定見通しと総合経済対策（第4次不況対策）策定の経緯であるが、1974年不況を語るとき忘れてならないことは、昭和50年度の歳入欠陥に対処するため、

---

か」に議論が集中した。福田経企庁長官自身が「当初見通しを改定し、GNPを約1%程度押し上げる規模の対策をとる」旨の発言を6月にしたことにつけが回ってきた感じであったが、経企庁は、当時同庁がパイロット・マクロ経済モデルとして開発していたSP18（正式には昭和52年11月発表）に言及しつつ、「モデルの中では公共事業の乗数効果は2年で2倍ほどになるものと見ております」との答弁に終始した。最近（90年代に入って）「公共事業の乗数が近年落ちてきているのではないか」という点についての論議がかまびすしいが、乗数は理論上、あるいはモデルの中にしか存在しないものであり、統計的に実証あるいは検証できる性質のものではない。また、段階的接近法によって、対策前のGNPと対策後のGNPとを分けて予測するなどということは有り得ない。結果として50年度のGNPの実質成長率（QE）が2.6%となり、その後の新SNAの導入やら産業連関表の5年毎の改訂を経て、現在は4.1%とされていることからすると、景気が底を打ってから上向きの景気を後押しするために対策を打ったため、結果的に対策の事業規模が少なく済んだと考えることも出来る。しかし、この経済対策が、実際にどれほどの景気浮揚効果をもったかについては検証の方法がなく、裁量的財政政策の経済効果については、依然として疑問を呈する向きも多い。

<sup>12</sup> GNPの需要項目毎に、数人の予測担当者が各種の実績値統計をベースに先行指標、一致指標、遅行指標、アンケート調査などを頼りにして、一定のパラメーターを含んだ推計式を作り、お互いに推計結果を交換して何度かGNP予測作業を繰返すうちに、お互いの推計式が想定する消費者行動や投資行動などについての差異が収斂し、互いに整合的な予測値が得られるであろうと考えられる。このようなプリミティブな予測手法を段階的接近法とよぶ。昭和40年代後半から50年代前半頃にかけてエコノミストの間でマクロ予測モデルの開発が盛んであり、日経NEEDSモデルが出来たのもこの頃である。しかし、マクロ・モデルによる予測は、景気がなだらかに上昇しているときや、なだらかに下降している時は良いが、未曾有の激変が国内経済或いは世界経済に生じている時（例えば2度の石油危機や90年代のバブルの崩壊）には殆ど当たらないという当然のことが一般に理解されてくるにつれて、モデル信仰は薄らいだ。最近（90年代後半）の民間予測機関の中には、「当社の見通しは段階的接近法によるものです」などとわざわざ断っているのが目立つところを見ると、この原始的な手法の寿命の長さに感嘆させられる。

<sup>13</sup> 経企庁は景気動向指数（DI）の一致系列の動きを参考にしながら景気局面を決定し（「拡張・後退法」）、景気基準日付を公表しているが、技術的な制約から、景気の山や谷を決めるのはそれぞれの山や谷の基準日から約1年ほどの時間を要する。

<sup>14</sup> 一般には経済活動のトレンド水準よりも実際の経済活動が上回っている時期を好況期とし、下回っている時期を不況期とする景気分割法（「好況・不況法」）の方が、経企庁の採用している方法（景気が拡張期にあるか後退期にあるかという景気分割法）よりも景気実感に合致していると考えられるが、前者の方法は後者の方法よりも統計技術的に複雑である。また、理論的にも好況期は拡張期（谷から山）に対し、不況期は後退期（山から谷）に対し、相当遅れて始まるので、実感を頼りに判断している経済人やジャーナリズムの議論は常に、経済実態の動きの方向を察知するのが遅れることとなる。

40 年度以来初めての特例法による赤字公債の発行を余儀なくされ（特例法の成立が翌年度にずれ込んだ 40 年度とちがって、50 年 12 月 24 日には特例法が成立し、翌日から施行された。）たことである。日本経済は、昭和 41 年度から建設公債を抱いた経済に移行し、50 年度からは、さらに赤字公債をも抱いた経済に移行する。こうした公債を抱いた経済においては、それが建設公債だろうと赤字公債だろうと、各省予算は、最初は如何に小さく始まっても、その後次第に硬直化<sup>15</sup>し、財政規模（公債費を含む）は各種のシーリング制度の導入にも拘らず、絶え間無く膨張していくこととなる。

## 2 . 1997 - 98 年不況

以上ながながと四半世紀も前の出来事について述べたが、それは、予算編成過程や経済対策の決定プロセス、経済見通しの性格や手法、マクロ経済統計の作成・修正・確定のタイミングと手法がこの四半世紀の間、殆ど変わっていないので、上記に観察された諸点が見事に 1997 - 98 年不況にも当てはまるからである。とはいえ、97 - 98 年不況については 74 年不況に比し、その期間が長期に亘り、かつ対策のコストが膨大な金額に上ったところから、両者を同一視することが出来ないことは論をまたない。

では、97 - 98 年不況はどういう意味で従来タイプの不況（1974 年不況を含む）と違っていたのか考えてみよう。

### （1） 不況の性格（長期的視点）

バブル崩壊後の最初の景気後退期は 91 年 2 月（山）から 93 年 10 月（谷）の 2 年 8 ヶ月間であり、そこから景気は拡張期に入り、3 年 5 ヶ月を経て 97 年 3 月にピーク（山）に達した。問題の景気後退期はそこから 99 年 4 月までの 2 年 1 ヶ月間である。即ち、90 年代に入ってから、2 度の景気後退期を経験したわけであるが、この二つの不況は 80 年代の二つの不況のように、それぞれ独立した性格の不況として理解されるべきものではない。

80 年代には、第二次石油危機後の長い後退期（80 年 3 月から 83 年 2 月までの 3 年間）と 85 年 7 月から 86 年 11 月までの 1 年 5 ヶ月の円高不況による景気後退期があったが、これらは相互に独立した経済環境を背景に生じた不況であるといえる。これに対して、90 年代の二つの不況は、その根底において、バブル崩壊による法人企業部門のバランスシートの悪化を基調としている点で類似した性格を持っている。ヒストリカル・DI<sup>16</sup>などの手法によ

---

<sup>15</sup> 昭和 42 年から 43 年半ばまで大蔵省主計局長のポストにあった村上孝太郎は財政硬直化キャンペーンをはり、歳出の膨張に歯止めをかけようとしたが、それまで経済成長の制約要因であった国際収支が黒字構造に転換して高度成長が続き、自民党単独政権が佐藤政権の下でさらに強固になるという時代背景もあって、政権与党たる自民党と財政当局との蜜月が始まった。このため、いつの間にか歯ざわりの悪い「硬直化キャンペーン」の言葉は、その後大蔵省内でもいつのまにか聞かれなくなった。1980 年代半ばに入って GRH 法に基づき entitlement（既得権化した予算項目）退治に懸命となった米国は OBRA90、OBRA93 を経て 1998 年財政黒字化に成功する。他方日本では、1997 年 11 月にやっと成立した財政構造改革法が 98 年 12 月には敢え無く凍結の憂き目にあうこととなる。

<sup>16</sup> 経企庁が景気の山・谷を判定する際に、景気の現状を示す 11 の経済指標から不規則な動きを取り除き、

り景気の山や谷を人為的に確定することは出来ても、だからといって二つの不況は別物だということにはならない。実際、93年10月に底を打って、景気が拡張期に入った時点においても、94年から95年にかけて、まず、体力のない小さな金融法人が倒れ（信組危機<sup>17</sup>、住専危機<sup>18</sup>）、95年10月には日本の銀行がロンドンのユーロ市場等で資金調達をする際に、40-60ベース・ポイントに及ぶリスク・プレミアム（いわゆるジャパン・プレミアム）を課される事態が発生し、これを機に日本銀行は相次ぐ金利引下げにより、市場最低の水準にあった公定歩合（0.5%）よりもさらに低い金利水準に翌日物無担保コール・レートを誘導するという対策を講ずるに至った。このような金融不安（金融危機第一波）を抱えながらの景気回復は、当然のことながら好況感のない景気回復過程であり、報告ベースの企業収益の回復も、その反面で極めて姑息な不良資産隠蔽工作を内包していた。すなわち、第一波の不況・金融危機をしのぐ体力のあった法人企業のなかには、保有株式の売却による、いわゆる「益出し」や、不良資産の子会社への付け替えなど**合法的な工作**（連結決算導入前に有効な工作）或いは、いわゆる「とぼし」やペーパー・カンパニーを通ずる「架空取引」の計上などの**非合法の工作**により、損益計算書や貸借対照表のドレッシングを行うものが少なからずあった。金融機関は、そうした借り手企業の工作の真相を把握しきれず、また金融検査当局はそうした事情を背景として劣化し続けていた金融機関の不良債権の累増の状況を把握できていなかった。相互信用により成り立っている近代社会において、相手の隠そうとしていることを見抜くことは容易ではない。しかし、真実は一旦隠蔽してみても、時がくればやがて顕わになることが多い。皆が「会社のため」と思っていた隠蔽工作（合法、非合法の区別はあるものの）が隠し切れなくなって、明らかにされる時期が来た。それが97年11月に破綻した、三洋証券や北海道拓殖銀行であり、山一証券であった。そこから、金融不安（金融危機第2波）は深刻化し、景気は急速に冷え込んで行った。翌年には日長銀、日債銀の経営破綻が現実となった。1997年不況は消費先行であり、それは消費税引上げや財政構造改革法による政策不況だとする説を時折見かけるが、これは皮相な見解である。消費税や財革法は、多少は個人消費に影響したかも知れないが、実際には金融危機再燃に伴う企業収益の低下予想や雇用や個人所得の先行き不安が企業の投資行動や家計の消費行動に与えた影響の方が大きかったと考えられる。

## （2）何が過少評価されたか

全体として言えることは、資産価値の下落に伴うミクロのバランスシートの悪化がマクロ経済にどのような経路で、どのくらいの期間をかけて波及し、どのような問題を惹起し、或

---

過去に遡って再構成したDI（景気動向指数 Diffusion Index）である。この手法による景気の山・谷の判定には概ね山・谷の時期からほぼ1年の長期を要する。

<sup>17</sup> 大阪府民信組（93/11）、松浦信組（94/10）、東京協和信組・安全信組（94/12）、岐阜信組（95/3）、コスモ信組・友愛信組（以上95/7）、木津信組（95/8）、大阪信組（95/12）と次々に破綻。

<sup>18</sup> 92年初第1次再建計画、93年初第2次再建計画、95年12月住専処理閣議決定を経て96年度予算に住専処理のため6850億円を計上、同年6月住専処理法成立により、8住専のうち農協系を除く7住専を解散し清算法人とすることが決定された。

いはどの程度の景気への影響をもたらすかと言う点についての確たる分析のフレーム・ワークが存在しない中で、政府も、学界も、民間研究機関もバランスシート効果を結果として過少評価したと思われる。また、古色蒼然とした会計制度や監査制度（内部・外部とも）のもとで、ドレッシングが横行し、表面上の会計報告等によっては実態を把握出来ないような現実が生じていたことからすれば、仮に確たる分析のフレーム・ワークが存在したとしても、分析結果の信憑性は疑わしかったであろう。また、1970年代前半の英国における secondary banking crisis<sup>19</sup>や1980年代の米国における金融破綻の事例<sup>20</sup>を研究すればもう少し手の打ちようがあったのではないかとする説も尤もではあるが、いずれも後講釈であり、バブルが崩壊した直後には、誰もがこれを歓迎し、かつバブルの清算が済めば、資産価格は言うに及ばず、一般の経済活動もノーマルな上昇路線に復帰するに違いないと、誰もが根拠もなし<sup>21</sup>に思いこんでいたのである。しかし、バランスシート不況の行く末を正しく見通し、もっと早い時点で金融機関への公的資金の注入に踏み切っていれば、二度の不況は一度ですんだかもしれず、不況による傷跡はもっと浅くて済んだかもしれない。

### （3）何を予測出来なかったか

これも後講釈だが、新しい形態での「経済の二重構造」の登場（沈滞する三業種・オールドエコノミーとIT関連企業を初めとしてグローバル・スタンダード対応型のニューエコノミーへの2極分化）を予測出来なかったことは、政府の政策対応を守旧型の（公共事業偏重の）経済対策に駆り立て、却って日本の経済構造の転換を遅らせる結果となってしまったのではないかと考えられる。しかし、この点は本稿の目的ではないので、別途稿を起すこととしたい。

### （3）景気の現状認識のタイム・ラグ

1990年代にとられた経済対策を列挙すると次の通りであるが、これと前述の景気分割点と

---

<sup>19</sup> 1970年代初頭に英国で地価・株価の急激な上昇があり、事業会社による金利鞘取りや不動産投資が拡大した中で、parallel market と呼ばれる自由金利市場での資金調達に依存しつつ貸出を伸ばした secondary bank（BOEの監督下になく、DTI（産業貿易省）への届け出だけで設立された小規模地域銀行）は、金融引締めや不動産キャピタル・ゲイン課税の改正などのあおりを受けて経営困難に陥った。1973-75の時期にBOE（英蘭銀行）を中心とする救済策が実施された。（資料：奥村洋彦「現代日本経済論」東洋経済新報、99）

<sup>20</sup> 1980年代の米国の金融機関の破綻は、1982年8月のメキシコ債務危機に始まる中南米がらみの国際業務の失敗、国際農産物価格の低下などに基因する破綻、80年代前半の石油関連開発ブームが85年以降の原油価格の低落により崩壊したことによる損失、その後の地域的不動産バブルの崩壊によるもの、1987年10月のブラック・マンデーがらみのもの、など多種多様であり、バブル崩壊という観点からは一概に割りきれないが、1985-92の時期に商業銀行破綻が急増したこと、1988-91の時期にS&L（貯蓄貸付組合）の破綻が急増したことは事実である。日本の90年代後半の破綻処理方法はその多くを米国の経験に学んでいる。

<sup>21</sup> 1972-73年の土地取得関連融資の規制通達（本稿I.1.(1)参照）の時には、一旦沈静化した地価はその後再び上昇トレンドに戻り、1978-79年頃には元の水準を回復したし、1987年10月のブラック・マンデーの株価暴落の際にも、約6ヶ月ほどで元の水準を回復したことから、1990年後のバブル崩壊後の株価や地価もおそらくバブルを清算したあとで正常な上昇トレンドに戻るものと誰も考えたのであろうが、実際には株価は浮揚力がなく、概ね14000円から20000円の間で上下動を繰り返しており、また地価は今日まで9年連続の下落を続けている。

を較べると、経済対策発動までのタイム・ラグの存在<sup>22</sup>は明らかである。このタイム・ラグの主たる要因は、前述のように、GDP 四半期 QE 以外に景気判断のための確たるマクロ指標がなく、QE の作成自体に相当の時間がかかることや、景気の下降局面では、その下降カーブの形態にもよるが、いわゆる好況・不況法に近い大方の景気実感からすると、下降局面に入っても、しばらくの間、好況感が残っていることなどによる。

1. 緊急経済対策 (92.3.31)
2. 総合経済対策 (92.8.28 総規模 10 兆 7 千億円)
3. 総合的な経済対策の推進について (93.4.13 総規模 13 兆 2 千億円)
4. 緊急経済対策 (93.9.16 総規模 6 兆円)
5. 総合経済対策 (94.2.8 総規模 15 兆 2500 億円)
6. 緊急円高・経済対策 (95.4.14)
7. 緊急円高・経済対策の具体化・補強をはかるための諸施策 (95.6.28)
8. 経済対策 - 景気回復を確実にするために - (95.9.20 総規模 14 兆 2200 億円)
9. 21 世紀を切りひらく緊急経済対策 (97.11.18)
10. 総合経済対策 (98.4.24 総規模 16 兆 6500 億円)
11. 緊急経済対策 (98.11.16 総規模 27 兆円、但し減税規模 9.4 兆円を除く総事業規模は 17 兆円強)

#### (4) ほかにタイムラグがある

マクロ統計指標の遅れによる現状認識のタイムラグの存在は、最近新聞等でも報道され、一般に良く知られるようになったが、経済対策閣僚会議等により経済対策が決定されたからといって、その対策がすぐ実行されるわけではない。当然のことながら、当初予算に盛り込まれていない財政経費については補正予算により措置しなければ実施できない。補正予算については国会手続が必要となる。また、その経費の支出が補助事業、単独事業を問わず、地方を通じて行われる場合には、地方議会での手続が必要となる。その間、国から地方への予算配賦やら地方債計画の変更やら面倒な手続が必要となる。何やかんやで、9月に経済対策が決まっても、その対策措置の実行は遅れてしまう。例えば、公共事業追加分の契約が実際に行われるのは1-3月にずれこむ可能性が極めて高い。

また、公共事業予算の消化は出来高払いだから、契約促進を図り、契約ベースでは年度内に消化出来たととしても、実際の工事代金支払いは、工事を何期かに分割して、その期の完成分しか支払われない。要するに、公共事業予算を追加したら、「ガスに火をつけたらぼっと燃え上がるように」すぐ景気が良くなるわけではない。

---

<sup>22</sup>例えば、97年3月をピークに下降局面に入ったとされる今回不況に対する経済対策の発動は97年11月(「21世紀を切りひらく緊急経済対策」)であり、その内容は規制緩和や民活利用の社会資本整備、土地有効利用などを中心としたものであった。総規模16兆6500億円の総合経済対策が打たれるのは98年4月に入ってからである

おまけに、公共事業の乗数効果というのは、そうして支払われた工事代金が色々な家計の所得になって限界消費性向分だけ支出が繰返されるという理論上の想定の上でのことだから、乗数効果がほぼ出尽くすには 2 年程度は必要と考えられるし、そもそも、先行き不安のため、限界消費性向自体が低下している場合には、乗数自体も低下していると考えられる。

このように、経済対策の有効性については、現状認識によるタイムラグのほか、議会手続き等に要する時間、契約から支払いまでの時間、乗数効果の波及期間など、さまざまなタイムラグの問題を考える必要がある。

### ( 5 ) GNP 統計は、経済の実態を正しく把握しているか。

97 - 98 年不況は、金融ビッグ・バン<sup>23</sup>と、企業会計ビッグ・バン<sup>24</sup>との間で日本経済のパラダイム<sup>25</sup>が、いわゆるグローバル・スタンダードに沿って変わろうとする時期に生じたため、企業行動や消費者行動には、これまでになかった動きが見られた。問題は GDP 統計が、そうした姿を正しく捉えていたかどうかである。

ここで、97 - 98 年不況の推移について GDP 四半期計数（季調済み、対前期比伸率％）により振り返って見ると次の通りである。

97/1-3	97/4-6	97/7-9	97/10-1 2	98/1-3	98/4-6	98/7-9	98/10-1 2	99/1-3
1.3	2.0	0.9	0.6	1.2	0.2	1.2	0.5	1.5

97 年 1-3 月期には、同年 4 月の消費税率引上げ（1994 年秋の税制改革により、97 年 4 月から 1% 引上げて 4% とし、新たに地方消費税 1% を導入することが決定済み）を見込んでの駆け込み需要により、家計消費が 2.6% と大きく伸びたことの反動で 4-6 月期の家計消費は 4.7% と大きく落込んだ。97 年 3 月を景気の山として 7-9 月期頃までは不況感の広がりはまだ見られなかった。10-12 月期からは 5 四半期連続でマイナスの伸率を記録するが、97 年 10-12 月期のマイナスは家計消費の落込みが主因である。これは 97 年秋の北海道拓殖銀

<sup>23</sup> 96 年 11 月、第 2 次橋本内閣のもとで宣言され、2001 年 3 月までの 5 年間に資産運用手段の充実、企業の資金調達円滑化のための規制解除、市場の効率化のための仕組みの整備、金融仲介者の健全性確保及び破綻処理制度の整備、などを段階的に実施していく構想で、ニューヨーク・ロンドンと比肩しうる自由（free）で公正（fair）な金融システムを作り、かつ、これをグローバル・スタンダード（global）に沿ったものにしていくという構想である。このため、1998 年 6 月の金融システム改革法の成立を初めとする諸整備が行われている。

<sup>24</sup> 1997 年 6 月の連結財務諸表制度の見直しに始まる企業会計審議会の意見書の公表により、2001 年 3 月期決算までに、段階的に連結基準の改訂、キャッシュ・フロー計算書の導入、時価会計・税効果会計の導入、退職給付会計の導入などを行い、企業会計をグローバル・スタンダードに鞘寄せしようとする動きをここでは「会計ビッグ・バン」とよんでいるが、その金融関連部分は「金融ビッグ・バン」の一部として予定されていたところでもある。

行・山一証券・三洋証券などの破綻を受けて雇用不安が広がり、消費性向が全般的に低下したことが原因と見られる。既に破綻したこれらの金融機関のほか、日本長期信用銀行や日本債権信用銀行の経営危機もすでに市場では取沙汰されており（そして、両行ともそれぞれ 98 年 10 月及び 12 月に現実に特別公的管理銀行となるに至った）民間設備投資は 97 年 10-12 月期から 98 年 10-12 月期まで 5 期連続のマイナス伸率を記録している（実質、季節調整系列）。この不況期の企業行動は、97 年央以降のアジア通貨危機<sup>26</sup>、これに対する米国経済の堅調、欧州ユーロ経済圏成立への期待、金融監督・企業会計など国際基準への対応、ISO などを中心とする民間企業の環境基準、品質管理基準への対応などを抜きにして語れないが、これらの国際事業環境の展開に対してどう対応するかはそれぞれの企業の国際的なエクスポージャーの程度によるとして、これらの要因がおしなべて日本の企業に厳しいリストラ圧力（前向きリストラと後向きリストラとがある）をかけたのに対し、98 年中に生じた原油価格の大幅下落や木材価格の低迷などのように、輸出が沈滞する中で輸入価格の低落を通じて貿易収支黒字幅を増加させ、経常収支の黒字幅を過去最大の水準に押し上げるなど良い方向に作用した要素もある。企業の設備投資行動を国内の需給ギャップや資本係数との関係で説明しようとしても、それは結果として現れた企業行動の何割かを説明するにすぎず、**企業が将来を先取りしようとする行動を説明できるわけではない。**それはさておき、97-98 年不況のもう一つの特徴は**住宅投資**が 97 年 1-3 月期から 98 年 10-12 月期まで 8 四半期連続してマイナスの伸率を示したことである。これは、（1）バブル崩壊による住宅資産のキャピタル・ロスが住宅の**買替え需要**を落込ませているほか、（2）**新規需要**については住宅価格が地価の長期低落の影響を受けて家計の資産保有形態として魅力が薄れたところから低迷が続いたものであり、加えて、経済の先行きに対する不透明感と将来所得に対する不確実性が住宅投資全般に対してマイナスに働いたことによるもの（1999 年経済白書）と見られている。

統計の示す経済の動きを以上のように説明すると、一応整合性のある説明が得られたように見える。しかし、もし、加工統計の基礎となっている 1 次統計が、古い経済のパラダイムの下での消費なり、設備投資の趨勢を決める諸要素に偏った集計をし、新しい経済のパラダイムの下で出てきた諸要素を考慮しないというバイアスを持っているとすれば、そのような新しい要素を折り込んだ 1 次統計を新たに開発して 2 次統計を補正しなければ、加工統計の信頼性は今一つということになり、その加工統計の動向を信頼して組立てられた政策の正統性を著しく傷つけることとなる。

2000 年前半にかまびすしくなった GDP 統計の信頼性をめぐる議論は、このように、主として 2 次統計の基礎となっている 1 次統計と経済の実態とのミスマッチングを突いたもの

---

<sup>25</sup> 註 2 参照

<sup>26</sup> 1997 年 7 月のタイ・パーツのフロートに始まるアジア通貨危機は同年 10-12 月にはインドネシア・マレーシア・韓国へと波及し、1998 年いっぱい、アジア地域の経済は低迷した。経企庁の試算によれば、1997 年 10-12 月期から 99 年 1-3 月期の間アジア経済の変動は日本の GDP 成長率を 0.7% 程度減少させる効果があったものと見られる（1999 年経済白書）。

であった。

家計消費について言えば、例えば、「家計調査(1次統計)が対象にしている"夫婦二人の標準世帯"は、現在の平均的な家計を代表する標準世帯とは考えられなくなっているのではないか」、また、「老人世帯や単身世帯の消費を勘案すると、平均的な家計消費は過少に推計されているのではないか」といった疑問がそれである。

また、設備投資については、97年から98年にかけて、企業のリストラ旋風が吹き荒れた中で、企業の経営悪化を背景とする後向きのリストラも目立ったが、より深く静かに潜行する形で進んでいたのが、企業の生残りを賭けての前向きのリストラであり、中就くシステム投資<sup>27</sup>であった。ところが、日本のGDP統計や産業連関分析では、いわゆるシステム投資はソフトウェアの購入とハードウェアの購入に分けられ、税務会計における損金計理や企業会計における資産計上の取扱いの問題が浮上してからもしばらくの間「企業の中間消費」に分類され、設備投資として認識されることがなかった。ところで、1998年3月に企業会計審議会がIAS基準との整合性から「研究開発費等に係る会計基準の設定に関する意見書」を公表し、1999年4月1日以後に開始する事業年度から実施されることとなった。この新しい会計基準では、ソフトウェアは、(1)市場販売目的のもの、(2)受注製作目的のもの、(3)自社利用目的のものに大別され、このうち、(2)は請負工事に準じて会計処理をするが、(1)のうち、バージョンアップなど、機能改良・強化に関するもの、(3)のうち将来の収益獲得や費用削減が確実であるものなどについて、無形固定資産に計上されることとなった(なお、機械装置等に組み込まれて一体不可分になっているソフトウェアは、当該機械装置等の取得原価に含めて計上)。

ところが、GDP統計上の取扱いについては、国連統計委員会の採択した1993年国民経済計算体系(93SNA)を踏まえて日本の現行SNA<sup>28</sup>(68SNA)を改訂する作業が進められていたが、今度の改訂<sup>29</sup>では、生産者が1年を超えて生産に使用するソフトウェアのうち、受注開発分についてのみ無形固定資産に含めることとされ、その限りでGDP計算上の総固定

---

<sup>27</sup> 日本には長い間OS(operating system)という概念がなかった。Macintosh や Microsoft のパソコンがOSを中心に組立てられ、各種のソフトがそのOSの上を走るのを見て、企業経営にOSを取入れるという考え方は生まれなかった。日本はカンバン方式を初めとする経営合理化手法では世界の先頭を切ったが、そうした在庫管理手法を含め、企業活動に必要なデータ・ベースから、会計システム、顧客管理システムなどを総合的なOSにまとめたのは独のSAPや米のシスコ・システムズであった。こうした事業手法の新たな展開に着目して、多くのコンサルティング・ファーム(5大監査法人のコンサルティング部門など)がシステム投資をコンサルティング事業の一つの柱に据えるなど、企業の経営合理化のためのシステム投資が世界の潮流となるに及んで、日本の企業も遅れ馳せながらシステム投資に注力するようになったのが1997-98年頃であった。

<sup>28</sup> 1978年8月を期して、日本の国民経済計算統計は1968年の国連SNA(System of National Accounts)に切替えられた(1975年基準)。

現行のSNAは、それまでの旧財貨・サービスに関する生産・分配・支出のいわゆるモノのフロー面を記録する国民所得勘定統計であったのに対し、モノのフローのみならず、カネのフローならびにモノとカネのストックについても把握する国民経済計算の基準作りを目指したもので、長い間新SNAとよばれてきた。

<sup>29</sup> 2000年10月末を目途に、名目値、実質値ともに、1994年から98年までの計数を公表する予定で、四半期別国民所得統計速報については、2000年7-9月期から93SNA(95年基準)での推計を行うこととされている。

資本形成の拡張（従来は中間消費とされていた）が予定されているが、市販ソフトウェアは従来通り中間消費とみなされ、自社開発ソフトウェアもその費用構成に応じて中間消費や雇用者所得などの中に含まれることとされ、設備投資に計上されないこととされている（平成12年経済白書pp164-165）。このようなSNA改訂は、従来に較べ一歩前進と評価されるが、そもそも、その準拠する国連の93年SNAがソフトウェア投資の黎明期のものであって、現在の企業統合に伴うシステム更新需要や金融・会計のビッグ・バンを背景とする新規システム需要などを背景として生じている殆ど設備投資に近いシステム投資<sup>30</sup>の実態を反映していないと考えられる。

上記にのべた消費実態の変化や上記の設備投資に関する改訂SNAの方向を勘案すれば、現行GDPは、97-98年の消費や設備投資をかなり過少に見積もっている可能性があると言える<sup>31</sup>。

#### （6）政策手段の選択は正しかったか

ところで、上記（5）に説明したような景気局面の進行に対して、1998年4月に総規模16兆6500億円の総合経済対策が打たれ、次いで11月には総規模27兆円（減税規模約9.4兆円を除き、総事業規模17兆円超）の緊急経済対策が打たれた。

上記と併せて、99年度税制改正では住宅ローン残高から、その一定割合を税額控除することや、控除期間の延長（6年から15年）、控除額合計の引上げ（170万円から587.5万円）、譲渡損失の繰越控除制度の併用などを内容とする住宅取得促進目的の住宅減税措置がとられた。98年10月にはさらに、中小企業等貸付対策大綱（98年8月閣議決定）に基づく中小企業金融安定化特別保証制度（2000年3月期限、保証枠20兆円<sup>32</sup>）が決定された。また、98年11月の緊急対策には地域振興券交付事業が盛込まれ、15歳以下の児童が属する世帯の世帯主や、老齢福祉年金の受給者等を対象として、総額約7千億円の地域振興券が交付されることとなった（交付期間99年1月から6ヶ月間、使用期間同年3月から9月までの6ヶ月間）。

以上のような景気の動向と、これに対する政策対応については、1999年経済白書（99年7月）は概ね肯定的な評価を与えているが、90年代に入る前の古い政策パラダイムから見ると、その分析は概ね首肯しうるものと考えられる。

しかしながら、その後の推移を見ると、公債残高の累増と財政のサステナビリティの観点から「公共事業のバラマキ批判」という大きな世論のうねりが作りだされ、2000年6月の総選挙では自民党の都市部における大敗という結果を招来したことは記憶に新しい。このことは、金融ビッグ・バンや会計ビッグ・バンにより、政策パラダイムがグローバル・

<sup>30</sup> 例えば、自動車産業を初めとして、多くの産業分野で、ソフトウェアを利用して製品設計を二次元設計から三次元設計に切替えるなどの動きが始まっている。

<sup>31</sup> 米国のGDP統計におけるソフトウェアの取扱い変更については後註34参照

<sup>32</sup> 99年11月10兆円追加、適用期限を1年延長し2001年3月までとされた。

スタンダードの導入に向けて変化しているにも拘らず、政府が守旧的なマクロ政策を採ることにより、日本経済の構造変革を遅らしていることへの不満の表れと見ることも出来る。また、経企庁の判定(2000年6月)によれば、99年3月に景気の谷があったとされ、その後は景気は上昇過程に入ったとされるが、依然として景気の腰は弱いという実感があり、経企庁のGNP統計の信頼性が問われている。また、99年2月には日銀による、いわゆる**ゼロ金利政策**<sup>33</sup>が始められ、2000年7月から8月にかけての日の政策委員会による政策変更をめぐって、政府・与党と日銀との見解の相異が表面化した。その根底に景気判断の相異や裁量的財政政策に期待すべき役割についての見解の相異が潜んでいることは言うまでもない。

### 3. 問題は何か

これまで、次のような観点から、裁量的財政政策の限界を論じてきた。

第1に、GNP統計をめぐるタイム・ラグの存在が足許の景気判断を狂わせ、政策措置発動のタイミングを狂わせ、さらに、政策手段の選択に係る判断にも影響を及ぼしていること

第2に、マクロ経済統計が正しく景気の現状を把握しているかどうかについても問題があり、特に最近のビジネスの多様な展開、技術環境の進展にマクロ統計の作成基準がキャッチ・アップ出来ないでおり、その分信頼性に欠ける面があること

第3に、以上の問題についての改善措置は当然当局の手で進められてはいるが、マクロ経済統計のスピードや正確さの改善には大きな限界があると考えられること(マクロ経済統計は加工統計であることから、1次統計に含まれるバイアスに影響され、かつ、システムの異時点間の整合性を保つ観点からシステム自体に最長5年から7年程度の基準の古さが内在している<sup>34</sup>こと)

---

<sup>33</sup> 99年2月12日、日銀政策委員会は、民間金融機関が短期的な支払い準備の過不足を相互に調整するためのインターバンク市場において、その取引の中核となる無担保コール翌日物の誘導目標金利について、「当初0.15%前後を目指し、その後市場の状況を踏まえながら、徐々に一層の低下を促す」ことを決定した(この結果、無担保翌日物コールレートは、一時は0.02-0.03%まで低下した)

当初の説明は、デフレ懸念を抱えながら景気が低迷する中で、「短期金利の低め誘導を通じて長期金利の低下を促進し、併せて日銀が市場への通貨供給量をふやすことにより、景気の下支え効果を狙ったもの」であるとされていたが、そのロジックには極めてあやふやなものがあった。(例えば井上謙吾「何が正しい経済政策か」日本経済新聞社2000/6)

この政策の解除時期をめぐって、デフレ懸念が払拭されたかどうかについての神学論争が行われたが、経企庁の診断では99年4月に景気は底をついた(2000年6月発表)わけであり、そもそもゼロ金利政策が真に必要なであったのか疑問を抱かざるをえない。1993年以降の低金利政策の下で生じてきた家計の利子所得の減少、年金制度の財政危機などのマイナス面を上回るプラスの経済効果がゼロ金利政策という超低金利政策によりもたらされたのかどうか、また、景気が底をついたあと、2000年8月までの長期にわたりゼロ金利政策を継続する必然性があったのかどうかなど、今後の厳密な検証が必要だろう。少なくとも、一時的な景気の下支え効果は評価されるとしても、企業の構造改革を遅らせ、ここ2-3年の間に、企業倫理を極限まで悪化させたとの評価も甘受せねばなるまい。

<sup>34</sup> 米国は、99年10月の第3四半期GDP速報値発表に合わせて、5年に1度のGDPの包括改定を行った(1996年基準)。その際、国連の93SNAに合わせるだけでなく、一歩進めてソフトウェアについても建屋や機械設備などと同様に、1年以上にわたり生産に関するサービスを提供する「投資」と認識し、これまで企業の間接消費としてGDPに含まれていなかった民間企業及び公的企業のソフトウェア購入及び自己生産分を「投資」として計上することとし、その他の関連する調整を行った。(American New Policy:99年12月10日JETRO ニューヨーク・センター)

このように見てくると、特に激しい経済活動の変化にさらされている昨今の経済環境において需要サイドの裁量的財政政策に軸足を置いた経済対策には、大きな限界があるといわねばならない。ところで、そのような限界をもった経済政策の経済効果については、どうであろうか。この問題は本稿の目的ではないが、最近の学説は裁量的財政政策の有効性について殆ど好意的ではない。

ケインズの乗数理論については、限界消費性向が低下したことや限界輸入性向が上昇し、外需への漏れが生じていることなどから、公共投資の乗数効果は著しく低下していることが指摘されており（平成 12 年経済白書）また、リカード・バローの等価定理ないし中立命題（公債発行によって公共投資を増やしても、国民が将来の税負担の増加を予想して貯蓄を増やし、消費を手控えてしまうために公共投資の効果が減殺される、従って、財政政策は消費を通じて実体経済に影響することはないと言う点でケインズの乗数理論と対極的な主張）が 1974-1998 年の推計区間について見ると、成り立ちやすくなっている可能性が示唆されている（平成 12 年経済白書）

このように、経済効果に疑問を持たれている政策に軸足を置いた経済政策体系の今日的意義は甚だ不十分と言わざるを得ない。

そこで、筆者の考えは別の疑問へと向かう。

人間の政治・経済・社会活動は、一定の時間的・空間的制約の中で行われている。そのような活動の「場」には一定のルールや原理・原則・基準或いは基礎的な前提条件があり、時と共に変化していることは自明である。そのような「場」における「ルールや原理・原則ないし基礎的な前提条件の総体」を「パラダイム」（註 2 参照）と呼ぶとき、経済活動には経済活動のパラダイムがあり、政治活動には政治活動のパラダイムがあるといえる。その意味で経済政策には経済政策のパラダイムがある。経済活動のパラダイムと経済政策のパラダイムとは重複している部分が多いが、経済政策のパラダイムは政治活動のパラダイムや国民の社会行動のパラダイムや社会政策のパラダイムとも重複している部分を有する。その意味でこれらの活動や政策ののパラダイムは必ずしも完全には重なり合わない。

しかし、このようなパラダイムの存在並びに、時間の経過に伴うパラダイムの変化を前提すると、これまで、不況期には当然のように考えられていた**公共事業追加を中心とする経済対策や金融緩和策は、果たして十分作動できるパラダイムを保証されているのかどうか疑問となる**。これまでの経済学者や官庁エコノミストの研究を概観すると、「公共投資の乗数は減少したか」といった問題をめぐって、「裁量的財政政策をめぐりリカード・バローの中立命題の検証」など時系列的な計数の比較による理論検証や、「金融政策とマンデル・フレミング モデル」、「ゼロ金利政策と流動性のわな」など、特定の理論上の仮説が現実

---

国連の 93 SNA が準備されていた頃は未だ経済の IT 化は不十分であり、企業のシステム投資の実態についての認識も薄かったと思われるが、日本の GDP 改訂が 93 年 SNA に合わせるに留まったのに対し米国がその一歩先を行っていることは注目されて良い。日本との差異は主として自己生産分のソフトウェア

当てはまるかどうかといった研究が多く、経済政策のパラダイムという視点からの研究は皆無のように思われる。

本稿においては、この問題を、次の通り、明里教授<sup>35</sup>のパラダイム3命題を中心に見ていくこととしたい。

## ・ 明里教授のパラダイム3命題

### 第1命題（政策手段の選択について）

90年代を通ずる政治・経済・社会活動のパラダイムの変化は、同時に政策パラダイムの変化をもたらした。このため、80年代に通用すると考えられた政策体系は根本的な見直しを迫られている。古いパラダイムの下で通用した政策手段は、新しいパラダイムの下でも通用するとは限らない。新しいパラダイムの下では、新しい政策体系が必要である。

#### （1）1990年代のパラダイム変化

人間の政治・経済・社会活動を時間的・空間的に支配するパラダイムは時間的、空間的な制約を伴っているが故に、地球上のどこでも同一共通のものとして観察されるわけではなく、国毎の法制度の違いや政治・社会制度の違いを反映した差異が当然存在するし、また、グローバリゼーションの過程においても、各国のグローバル・スタンダードの受容には時間差がある。例えば金融や会計に関する今日のグローバル・スタンダードの受容については、国により時間的ずれがある。セクシャル・ハラスメントについての行動準則についても同様である。また、同一の国の中ですら政治、経済、社会活動それぞれのパラダイムは、その大部分は相互に関連しつつ変化しているものと考えられるものの、場合によっては経済や社会のパラダイムはどんどん変わっているのに、政治家は古い政治のパラダイムにしがみついているというようなことが現実存在する。

このように、パラダイムの変化について詳細に見て行くと大変議論が錯綜することとなるが、米国、欧州大陸、英国と北欧などというように、政治、経済、社会活動や政策のパラダイムの変化を時間的かつ地域的に見て行くと相互の関連性がわかって、経済政策史、社会政策史、政治史等の研究上大変面白い視点を提供すると思われる。

1970年代から80年代にかけての、ニクソン・ショック、2度にわたる石油危機、オイルマ

---

投資（システム投資）を投資と観念するかどうかに着する。

<sup>35</sup> 明里教授は、筆者がウェブ・サイト上（<http://www.juno.dti.ne.jp/~akariida/>）に創造した教授像である。手塚治虫がその著作「鉄腕アトム」において「御茶ノ水博士」なる人物像を創造したように、筆者は、ゼミ学生に対峙するとき、「明里教授」なる人物像を通じて学生に語りかけている。筆者の分身ではあるが、生身の筆者がマルチ人間として各方面に首を突っ込み、それなりにレッテルを貼られて身動きできないでいる日本社会において、あらゆる束縛から自由な教師となるには、分身の術を使うのが簡便だという結論に達したからである。

ナーのリサイクリングをめぐる国際金融市場の変貌（ユーロ市場の膨張、ダラー・オーバーハングの形成）、途上国の債務累積問題、米国の金融市場改革（1975年メーデーに端を発する証券市場改革と銀行業務の変質など）、英国のビッグ・バン（1986）、米国の通商政策の転換（サービス貿易なかんづく金融業の世界制覇）といった展開は1970年代から80年代にかけて世界的規模での経済活動のパラダイム転換をもたらしたが、1990年代には、これに劣らず、世界的な規模で政治面、経済面、社会面に大きな変革を呼び起こしたパラダイムの転換が複合的に（東西冷戦の終結、南北問題の変質、軍事技術の民生用転用に伴う産業技術の飛躍的発展、IT革命、金融監督・企業統治・企業会計・環境・品質管理・在庫管理など多方面にわたるグローバル・スタンダードの形成など）生じたと見てよい。

しかし、本稿では日本の経済政策の議論をしているのであるから、以下では主として**日本の消費者行動や企業行動の観点からめばしいパラダイム変化**を拾って列挙して見よう。

(a) 1990年代前半のバブル崩壊による日本企業のバランス・シートの傷みは、企業部門ベースで見ても、また、個別企業ベースで見ても甚大な影響をもたらした。総じて、不動産・建設・金融業部門は土地バブルの崩壊の影響が大きく、経営破綻に陥った企業も少なくない。また、個別企業の観点から見ると、バブル形成期の後期に株式・土地を通じた投機的企業行動に走り、いわゆるババを掴んだものほどバランス・シートの傷みが激しく、同じ企業部門の中でも瑕が浅く競争力を失わなかった企業と、回復困難なほどの手傷を負って競争力を失った企業への二極化が進んだ。こうしたバランスシート不況（第1波1992-93、第2波1997-98）の過程で多くの後向きの企業リストラが増え、失業率が増加し、家計の消費性向は先行き不安から低下する傾向にあった。（80年代経済との基礎的前提条件の相異）

(b) 他方、東西冷戦構造の終結を経て、1990年代前半を通じて東側諸国の市場経済化と米国軍事技術の民間移転、IT関連技術の長足の進歩、これによる情報通信産業の進展、地球規模の環境基準の整備、企業活動や市場機能のグローバル化といった変化が急速に展開し、90年代の後半に入り、日本経済にも顕著な影響を及ぼし始めた。即ち、金融ビッグ・バンや会計ビッグ・バンを通ずる日本の金融・企業会計システムのグローバル・スタンダードへの鞘寄せであり、IT関連新産業の台頭である。（80年代経済との経済活動の基準の相異）

また、企業群の中には、積極的に米国や欧州の市場で上場し、単に生産拠点を海外に分散するだけでなく、資本や資金の調達面でもグローバルな展開を図る企業が増加している。この結果、日本企業は、企業戦略の観点から見て、(1) 生産から資本・資金調達まで含めてグローバル市場対応型<sup>36</sup>の企業と(2) 企業活動の本拠を国内市場におきつつも、生産物

---

<sup>36</sup> グローバル市場という名の市場があるわけではないが、財貨・サービス市場は1980年代から既にボーダーレス化しており、とりわけ「短期金融市場については無国籍・無担保の信用取引をベースとしたいわゆる transnational market（超国家市場）ともいべきものが出現している」（Peter F. Drucker; The

の販売については輸出市場にかなり依存している企業(3)生産から資本・資金調達まで殆ど国内市場メカニズムに依存している企業といったように重層化し、これに伴って、設備投資行動、在庫調節行動、人材確保戦略、生産・販売戦略といった企業行動の面で、80年代とは比較にならない多様化が進んでいる。また、こうした変化のなかで、企業防衛的な意味から、前向きの企業リストラやシステム投資が頻繁に行われている。そのことが、日本の労働市場や労働慣行にも大きな影響を与え、年功序列賃金体系や終身雇用制に根ざした企業内家族主義は崩壊の危機に瀕しているし、ジェネラリストよりもスペシャリスト重視の人事採用方針が次第に明確な形をとりつつある。(80年代経済との企業行動や消費者行動における基礎的前提条件の変化)

(c) 92年以降歴史的な低金利が続くなかで、特に97年以降、運用益の低下とこれによる市中運用利率と予定給付利率の逆鞘が拡大し、公的年金制度や企業年金の財政問題に大きな懸念が生じた。また、厚生年金基金や適格年金契約の中には解散・解約するものが相次いでいる。さらには、中小の民間生保会社の多くが経営破綻乃至は経営危機に直面している。公的・私的年金制度に関する懸念は雇用不安とともに、消費者行動を大きく圧迫する要因となっている。(80年代経済との基礎的前提条件の変化)

(d) 以上にあげた経済環境の変化は、単純なマクロ経済観察では捉えきれないような企業行動或いは消費者行動の変化を惹起している。例えば、公共事業投資の追加といった裁量的財政政策は、企業が需要の増加を見越して設備投資をするという設備投資行動のパターンが根強く存在する政策パラダイムの下では生産誘発係数が現在よりも高かったと考えられるが、キャッシュ・フローを重視する経営スタイルが浸透してきた昨今の企業行動においては、そのような先行投資を却って抑制する要因が働いており、生産誘発係数は傾向的に低下してきていると考えられる。また、消費者行動についても、終身雇用制や年功序列賃金制の崩壊の懸念に基づく雇用不安もしくは将来所得に関する不安や、公的年金制度の財政問題に端を発する年金給付金額削減の懸念などによる老後の生活資金不安など、80年代後半のバブリーな将来予想に代えて大きな先行き不安がのしかかってきており、限界消費性向はこれも傾向的に下降していると考えられる。(80年代経済との基礎的前提条件の変化)

(e) また、前述のように、いわゆる不況業種の存在のほか、同一業種の中に相当数の勝ち組企業と負け組企業とが混在し、厳しいリストラ圧力がかかっている中で、企業行動や消費者行動についても従来の「おしなべて大勢順応型の行動パターン」に代えて「個性的な行

---

New Realities, 1989)。企業は明らかに global market strategy を持って行動しており、国境を超えた M&A は今日日常茶飯事となっている。企業が、グローバル・スタンダードに従って物を生産し(物の品質規格、環境基準などを定める ISO 基準など)、自己の企業行動を管理し(ISA 会計基準や BIS Capital Adequacy Rule、その他 corporate governance に関する事実上のスタンダードなど)、グローバルに資本・資金や部品を調達するような企業行動は明らかにグローバル市場の成立を指し示している。一つ一つの取引を法的に分解すれば、どこかの国内法又は国際法が適用されるはずだが、そのような法整備が不完全であること

動パターン」を選択するようになった。こうした時代環境の下では、それが何であれ、景気浮揚策をとれば、ガスに火をつける様にボツと燃え上がるという時代は去ったのではないか。従って、どのような規模の公共事業追加策をとろうと、当分は好況感のないだららとした景気回復が続くのではないかと思われるが、日本の政治・経済界のリーダーが望んでいる景気回復とはどんな景気回復なのであろうか。

つい先頃の「ゼロ金利政策解除」をめぐる論争に見られたように、まず、景気の谷が99年4月であったことには争いがないものとして、「まだ景気の腰が弱く、**景気は自律回復の軌道にのったとは言えないからゼロ金利政策の解除は時期尚早**」(政府・与党筋)なのか、「**景気は回復にむかっており、自律回復軌道に乗ったかどうかは別として、デフレ懸念は去ったから、市場の金利機能回復のため当該政策を解除する**」(日銀)のか、この論争における真の問題は「景気の腰が弱いかどうか(景気の現状判断)」ということよりも、景気が自律回復軌道にのるまで、景気浮揚政策だろうが、ゼロ金利政策だろうが、「政府介入を続けるべきかどうか」という点にあったように思われる<sup>37</sup>。

同一部門の企業群の中に明らかに勝ち組みと負け組みとがあるとき、従来型の景気浮揚策をとることは負け組みに照準をあてて、その延命を図ることになりがちである<sup>38</sup>。他方政策論としては、負け組みが市場からスムーズに退場できる仕組みを整え、産業構造の改善を促進するという考え方もありうる。問題はどちらが政策上の優先課題かの判断である。一方で倒産法制を整備し(民事再生法など)負け組みの市場退出の円滑化を図りながら、他方で景気浮揚のためと言いながら、不況企業の延命を図るのは政策論として整合的ではない<sup>39</sup>。構造改善は中長期の政策目標であり、景気回復は短期の政策目標だから両者の間に多少の齟齬があってもやむをえないというのは強弁にすぎず、**self-defeating** である。また、景気が自律回復の軌道に乗るまで政府介入を続けるべきだという論者がいるなら、政治的発言としてならともかく、自由主義市場経済における政府の役割をどう考えているのか聞いてみたい。(政府の役割、政策の優先順位についての基礎的了解事項についての疑問)

---

もグローバル市場の一つの特徴である。(例えば税法や独禁法の適用について)

<sup>37</sup> 国内ばかりでなく、サミットやG7といった主要国会合で、米国やEUの代表から内需刺激策の採用乃至継続についての圧力がかかることが良くある。外圧を装った内圧なのか、報道機関の願望なのか真相はわからないことが多いが、筆者の経験からすると、外国代表は自国に有利になることしか言ったためしが無い。それが、どんなに経済原則から外れていようと、サマーズ財務長官が「日本は内需刺激策をとるべきだ」とか、「量的金融緩和措置を継続すべきだ」などと言うとき、彼は「エコノミストとしての **credibility**」をかけて、或いは「日本の為に」そう発言しているわけではない。結果が日本にとってどう現れようと、日本がそういう政策をとることが米国を利するからこそ、そういう発言をしているのである。こうした外国からのプレッシャー発言の日本における報道振りには恰も外国の尻馬に乗って日本の政策批判をしているようで気持ちが悪い。

<sup>38</sup> 最も効率の悪い金融機関のスピードに照準をあてるが如き護送船団式金融行政が批判されたのと裏腹に、それと同様の政策を待望する不況業界に対して政治の許容度が高いのは、金融機関よりもそれらの不況企業が政権与党の票田になっているという政治構造があるためであろう。

<sup>39</sup> 他方、90年代の公共事業は地方の雇用対策や地方への資源配分として有用だとする議論については本稿p28本文並びに註47参照

(f) 以上に、主として国内における企業行動や消費者行動の変化について述べてきたが、パラダイムの変化はそればかりではない。グローバル企業（自動車、電気機器、金融・サービスなど）は着実に増加しており、その生産や資本・資金調達は、為替レートや金利など国際要因により影響されるところが多く、必ずしも国内政策措置が誘導する方向に投資や中間消費（部品調達など）をすることは限らない（最近の英ポンド高を反映して、英国進出企業が生産基地をユーロランドに移した事例が記憶に新しい）（80年代経済との基礎的前提条件の変化）

(g) さらに、金融のグローバル化を背景として、international yen-carry trading<sup>40</sup>が行われた事例にみられる如く、一定の国内経済効果を狙ってとられた金融政策措置が、国際間の相対的な為替や金利動向によっては、予期せざる形態で外国に **spill over** することがある。（国内経済効果を狙った政策の漏れの問題 = 政策効果についての基礎的前提条件の変化）

## （２）新しい政策体系の必要性

このように考えるとき、新しい政策パラダイム<sup>41</sup>の下で、新しい政策体系の検討（何が優先順位の高い政策目標かを国民的合意の有無、緊急性の度合いなどに照らして判断し、中長期的施策と短期的施策に分類し、それぞれの政策目標実現のための政策手段の割当てについて検討する）が必要となることは明らかである。

「新しいパラダイムには新しい政策体系を」という主張は極めて当然のように考えられる。しかしながら、これまでの日本の経済政策論を聞いていて、「パラダイムが変わった」という主張は殆ど聞いたことがないように思う。

例えば、昨今「リーディング産業待望論」が聞かれるようになり、そのための産業技術開発に対する政府の予算上、税制上の支援を要望する声が聞かれる。このようなリーディン

---

<sup>40</sup> 1995年8月の兵庫銀行と木津信用組合の破綻で、それ以前からくすぶっていた信組危機、住専危機による日本の不良債権問題に関する国際的懸念が高まったところへ、同年9月末大和銀行ニューヨーク支店のトレーダーによる10億ドル規模の損害の不正隠匿事件が発覚し、邦銀の短期外貨調達に際してのリスク・プレミアム（いわゆるジャパン・レート）が一気に40-60ベース・ポイントという水準に高騰した。これを国内金融システムに対する外国の信認の危機と受けとめた日銀は翌日物無担保コールレートを公定歩合（当時史上最低の0.5%）よりもさらに低い水準に誘導し、しかも、このスタンスを当分の間継続することにより、邦銀の流動性支援（従って外貨調達分の決済上のリスクはない）を行うこととした。この政策は95年4月に1ドル80円を割りこみ史上最高値をつけた円レートを円安に誘導する政策とは整合的であったが、海外の投機家（ヘッジ・ファンドなど）にしてみると、安い円資金をコール市場で調達し、これを欧米の通貨にスワップして運用すれば、高い金利を稼げるうえ、さきざき円安による為替差益も稼げるとあって、スワップ・コストを支払ってもメリットがあると考えられる international yen-carry trading が一時期幅広く行われた。その金額がどれほどに上るかについては、BISにも報告されていないので確認できないが、相当量の円資金が米金融市場やアジア諸国の市場に流出し、特にアジアの場合には97年の通貨不安（短資流出による）の原因となった短資流入の重要な原資となったと言われている。

<sup>41</sup> 「新しい政策パラダイム」というのは、「古いパラダイム」がどのようなものであったかという理解との関連で決まる相対的な概念であって、一義的に定義できない。そこで、本稿では、上記第1命題の説明(a) - (g)において、例を列挙することとした。詳しくは「明里教授の経済政策基礎講座（ウェブ・サイト上にて執筆中）」を参照。

グ産業論は、最新の産業論、技術論、経営論、統計データなどを踏まえて装いを凝らしてはいるが、その発想は、70年代、80年代の古いパラダイムのそれに共通するものがあるように思われる。

米国のリーディング産業は何かと言われたら多くの人が金融業を挙げるだろう。そのことについて筆者に異論はない。米国は多国間交渉（ウルグアイ・ラウンド）や二国間交渉を通じて1980年代初頭から各国の金融市場をこじ開け、世界を相手に自国の金融業が進出する機会を与え、これにより、世界経済（カジノ経済<sup>42</sup>）の胴元の地位についた。その胴元の地位は米国の軍事力、対抗パワーの崩壊（東西冷戦の終結）、IT技術と金融工学の優位性によって裏打ちされている。米ドルはドル本位制のもとでの唯一の基軸通貨であり、グローバル・スタンダードはアメリカン・スタンダードと調整されている限度においてグローバル・スタンダードでありうる。そういう体制が完成したのは90年代に入ってからのことである。これがパラダイムの変化以外の何であろうか。

70年代及び80年代における日本のリーディング産業は、自動車産業にせよ、電気機器産業にせよ、幅広い裾野産業を国内に持ち、その産業の興隆が日本経済全体の興隆を招いた。しかし、新しいパラダイムの下で、日本に興隆してくる産業は、それが何であれ、広い裾野をもつ山脈を形成するとすれば、その裾野は日本にあるだけではなく、世界的な裾野を形成せざるを得ない<sup>43</sup>。その産業が提供する財貨・サービスの生産・販売、供給体制、資本・資金の調達、準拠すべき財務・会計基準、税務対応など、どれをとっても国旗・国境を考えていたらビジネスにならない。そうした認識があるからこそ米・欧・日を股に欠けた世界的な資本提携や事業提携が進行しているのであろう。国旗・国境を念頭においた古いタイプの産業政策は既に破綻したと見て良い。未だに、いわゆるテクノ・ナショナリズムを鼓吹する人が絶えないが、特許権登録の問題は別として、産業技術に国籍はない。新しい産業技術は、国策としての研究奨励から育つことは稀で、むしろ、新しいパラダイムの下で勝ち残る企業（グローバル企業）の中から育つことが多いであろう。

このように言うとき、筆者はいわゆる「リーディング産業」が日本経済を活性化する役割を全面的に否定するものではない。例えば近い将来、情報通信手段のデジタル化により、電話やパソコン、カメラ、音響・映像機器などが相互に結ばれる新しい事業環境が登場することは疑いない。これに伴って、新たな消費ブームが湧き起こり、これを見込んで新たな設備投資の増加がみこまれることにも異論はない。上記のほかにも、これからの日本で消費ブームや設備投資ブームを巻き起こすであろう産業を想定することは有益であろう。しかし、問題は、そうした環境整備のために、政府がどういう役割を果たすべきか（公共

---

<sup>42</sup> Casino Capitalism, Susan Strange, first published 1986 by Basil Blackwell Ltd.

<sup>43</sup> 日本の代表的な産業である自動車産業も、今ではトヨタとホンダのみを残して他は外資の傘下に入ってしまった。だからといって、自動車産業が日本のリーディング産業ではないなど言う必要はない。そのトヨタにしてからが、ニューヨークやロンドンで上場し、部品調達についても世界的なネットワークを張り巡らしている現状は、日本のリーディング産業のイメージを80年代のそれで捉えることが出来なくなったことを物語っている。

政策の限界如何)という点であって、それこそが新しい政策体系の議論の核心を占める問題であるはずである。

## 第2命題 (新しい政策体系について)

古いパラダイムの下で濫用された需要サイドの政策手段は、新しいパラダイムの下では、その有効性を著しく阻害されることとなるので、その利用は、時折必要とされる景気のファインチューニングのために真に有効と認められる場合に限定し、政策の軸足は需要サイドから供給サイドに移すべきである。

また、裁量的財政政策は、財政再建のための明確なストラテジーの下で、必要最小限のものに止めるべきである。

### (1) 90年代の裁量的財政政策の問題点

これまでに見たように、需要サイドに軸足を置いた政策体系、中就く、事後対応型の景気対策は、その有効性を著しく減じている。また、現在の国債、地方債の累積状況<sup>44</sup>を見れば、財政によるこれ以上の景気刺激策の余力は少なく、**財政再建を所与の条件として**これからの政策運営を考えていく必要がある。このような状況の下では、**政策体系の軸足は**需要サイドから供給サイドへ移しつつ、裁量的財政政策は必要最小限のものに止め、財政バランスの回復に努めるべきである。

ここで、90年代の裁量的財政政策が抱えている問題点を取りまとめておこう。

(a) GDP 統計(特に市半期 QE)の遅れによるタイムラグの存在は、多少の改良を加えても急速にビジネス環境が変化する時代に景気の足許を正確に判断するというニーズに応えられず、また、2次統計である GDP 統計が依拠している1次統計に一定のバイアスがかかっている状況の下では、その信頼性についても問題がある。

(b) 裁量的財政政策の発動決定からその予算措置を経て実際の支払いが起こるまでのタイム・ラグ、並びに、その経済効果浸透までの長いタイム・ラグの存在を考えると、このような措置が緊急の事後対策として採用されるとき、一般に想定されている程の機動性は期待できない。もっとも、何もしないよりマシだとか、何かしなければ政治的にもたないといった議論は別にあるが、費用対効果の厳格な評価(事前・事後)が必要である。

(c) 外国の政府高官や国際機関のエコノミストが日本の内需刺激策や金融緩和を主張するとき<sup>45</sup>、その裏で、米国や欧州諸国が日本の内需刺激による日本製品の輸出圧力の減退や、諸外国がその利益を享受できる日本の金融緩和の spill-over effect を期待しての政治的意図が隠されている場合が多く、額面通りにそれが日本の経済再建のためのベスト・ポリシー

<sup>44</sup> 2000年度末(予算ベース)で国地方合計で645兆円(GDP比129.3%)

<sup>45</sup> 2000年3月から8月までの期間を例にとっても、日本の景気刺激策の継続、量的金融緩和策の継続、日銀のゼロ金利政策の解除のタイミングなどをめぐって米サマーズ財務長官やIMFが立ち入った発言を繰返した。

だと解釈したり、恰もそれが日本の国際的責任であるかのような議論をすることは余りにもナイーブである。

(d)米国は、その強大な経済力と政治力を背景として、時折間違った政策手段を国際的合意に盛込もうとすることがある。その顕著な事例として有名なプラザ合意をあげることが出来る。日本ではプラザ合意を恰も日米協力の金字塔であるかの如くに受け止めている向きも多いが、肝心の米側では、はっきり名指しで批判はしていないものの、これを「政策手段の選択の誤り」と考えているふしがある。筆者の考えによれば、このプラザ合意の政策意図の失敗がきっかけとなって米側は需要サイドの政策から生産性向上を中心とした供給サイドの政策に**再転換**したように見える<sup>46</sup>。

(e)裁量的財政政策の効果については、理論的にも疑問符が付されている(前記 II.3.「問題は何か」の項参照)うえ、90年代の公共事業の配分は、過疎地域への公共事業経費の配分が多いところから、ケインズの乗数効果を通ずる全国的な景気浮揚を狙った政策としてよりも、地方への所得の再配分乃至は地方における、雇用維持のための政策として理解されている趣きがある。それをしなければ政治が持たないという「政治の論理」を強いて好意的に解釈し、「90年代の公共投資は、失業対策にもなり、地域的所得再配分にもなっているので、まんざら経済的に無意味ではない」としつつ、一定の理解をもって受入れようという立場の論者が少なからずある<sup>47</sup>。しかし、政策論の立場からは、雇用対策や地方の財政補填、乃至地域的所得再配分の問題は、政策運営上別個に対応すべき問題であり、本来目的が一般的な景気浮揚効果にあるという触れ込みのもとで行われている裁量的財政政策が、その副次的効果によってしか評価されないとすれば、政策手段の選択に大きな疑問を付されてしかるべきであろう。

---

<sup>46</sup> 1985年9月のG5プラザ合意は、もともと米国の貿易収支赤字を減らすため、(1)短期的には主要通貨当局間で電撃的な協調介入を行うことにより、ドル安を実現しつつも、(2)介入によるドル安水準の維持には限界があるところから、中長期的には協調的なマクロ政策(サプライサイドの政策措置も含まれていたが、日独は内需刺激、米は財政赤字削減を念頭においた公共支出削減を行なうことなど、需要サイドのマクロ政策に比重がかけられていた)により、継続的な terms of trade の改善を目指すとの狙いを持っていた。しかし、現実には米が当初怖れていたドルの free fall が足掛け2年4ヶ月(85年9月-88年1月)も続き、肝心の貿易収支改善効果は殆ど見られなかった。1989年の米国CEA年次報告は、この点に関し、次のように述べている。「実質為替レートの低下は輸入価格の上昇を通じて暫時競争力を強めることができるが、同時に国内実質所得の伸びを低下させることになる。これに反して、生産性をより早く上昇させる政策が活発に追及されるべきである。より早い生産性の上昇こそが国際競争力の強化と実質生活水準の上昇を同時に達成する手段である。(The Annual Report of the Council of Economic Advisers, January 1989 P121)」

<sup>47</sup> 経済白書は、これまでも、政府の裁量的財政政策について、理論的批判を紹介したり、統計的検証を行ったりしてはいるものの、90年代の公共事業投資については、好意的な評価をしている。平成12年版では90年代の地方公共事業を回顧しつつ、92年度以降の国の経済対策を受けて、地方公共団体が単独事業を行って来たことを指摘しつつ、このようにして実施されている公共事業については、所得補償を目的とするものではないが、一人当たり県民所得の水準との間に一定の相関関係があること、即ち、県民所得の少ないところほど公共投資額が多くなっており、90年代に増やされた公共事業は、一定の事業の下支え効果を持ったと指摘している。

## (2) 新しい政策体系

ところで、今日の経済政策体系の軸足を裁量的財政政策に軸足をおいた需要サイドの政策体系から供給サイドに軸足を置いた政策体系にあらためるといふとき、具体的にどのようなことをイメージすれば良いのかについて考えて見よう。

(a)「供給サイドの政策」といふと、第1次レーガン政権(1981-84)におけるサプライサイダーの主張が連想されがちであり、中就く、80年代初頭における減税政策の失敗と同列視して論じられがちであるが、何もそればかりがサプライサイドの政策ではない。

今日の金融ビッグ・バンや会計ビッグ・バンをめぐる諸法令・諸制度の改正を目指した政策は立派なサプライサイドの政策であるといえるし、競争力を失った企業の市場からの退出を円滑に進めるためのEXIT法制(民事再生法その他企業倒産法制など)の整備、企業分割法の整備(商法改正)、電気通信事業法の改正による新たなネット通信事業の環境整備など、数え上げればきりが無い。そして、**日本政府も既に、必要に迫られて、かなりのサプライサイドの政策をすでに採用しているといえる。**しかしながら、そこには「必要に迫られて」という限定がつくように、**日本経済の生産性を高めるにはどうすれば良いかという観点からの action program がない**といふことが良い。新しい経済政策体系の議論は、そうした観点からの内閣のアクション・プログラムの策定から始まるべきだろう。1989年のCEA報告は、その意味で需要サイドに偏った日本の政策体系に一つの反省の視点を与えてくれるものである。

なお、1999年2月の**経済戦略会議答申**に盛り込まれた提言の多くは供給サイドの政策であり、中には見るべき提言も多くあるが、会議の設置から答申に至る process engineering に問題があり、一時店晒しの状態となった(後述)ことは惜しまれる。しかし、その一部は既に実現したもの(倒産法制など)もあるし、現在政府の制度改正の日程に折り込まれているもの(雇用問題関係等)もあるから、全体として否定されたわけではなく、小淵内閣としては提言の趣旨は尊重するが、その実行については時間をかけて、出来るものから実施するといったスタンスではなかったかと思う。

しかし、経済戦略会議答申については、政府として実施のタイム・テーブルを約束したわけではないし、既に森内閣となっているところから、答申自体は歴史的産物となってしまったといふことが良いだろう。

ところで、この答申は、中には見るべき提言、或いは鋭い問題点の把握が多く見られるものの、パラダイムの変化という観点がなく、従って、古い発想に基づく政策提言(リーディング産業論)が混在し、全体として小さな政府を主張しながら、随所に政府介入、政府支出の増大を提言しているなど、公共政策のあり方<sup>48</sup>(市場との関係、積極的介入か中立的

---

<sup>48</sup> 「政府の役割」や「公共政策のあり方」をめぐる多くの議論が行われているが、一頃もてはやされた「大きな政府」か「小さな政府」という対立軸は、政治的なスローガンとしての意味はあっても、学問的には意味不明の論争の種となりやすい。理念的には「小さな政府」をめざしても、年金・医療等のため、現実の政府のサイズはますます大きくならざるをえないからである。論議の軸としては、政府のサイズよりも、「公共政策のありかた」ないし、「政府介入のありかた」に焦点を絞ることが望ましい。

制度改正か等) についての考え方が一貫していないように見られる。こうした観点からこの答申を見直し、答申が提言してなおかつ実施困難なもの(例えば、基礎年金の税方式化、報酬比例部分の民営化など)については、政党間のパワーゲームに委ねるだけでなく、どこに隘路があるのかを、国民の前に明らかにすることが必要であろうと考える。また、答申においては、経済政策として考えられる項目は、殆ど網羅的に(総花的に)取り上げられており、新しいメンバーでやりなおしても、項目としては変わり映えのしないものになるだろうことが明らかである。それに反して、特定の提言が何故実施できないかという観点からの検討経緯はこれまで、官庁の内部資料としてはともかく、国民の前に明らかにされてこなかった。政策論議の原点ともいべきこの点をばかしたまま、建前論だけを繰返しても、殆ど意味がないと思われる。

(b)ところで、世間では 80 年代以来、「規制緩和」や「deregulation」といった表現が深く考えられないままに使われてきているが、規制緩和だけやれば事足りりとした時代は疾うに終わっている。企業活動の効率化のために企業に**自由競争 (free competition)** を追求させる観点からは "deregulation"が必要となる一方、企業間の**公正な取引 (fair transaction)** の条件を確保しつつ、消費者や国民一般の利益を保護するためには"re-regulation"も必要になって来ている。しかしながら、このような「自由競争」や「公正取引」に関する理念は、日本国憲法を頂点とする行政制度、司法制度、立法制度の枠組みが出来、それに従って、政治、経済、社会生活に関する法制度、慣行、しきたりといった、もろもろの日本の上部構造 (supra-structure) が形成された際(占領下の時代から昭和 30 年代初頭まで)には、政治理念の中で主導的な地位を占めていなかった。戦後の統制経済体制から開放経済体制に移行し、自由主義競争原理を導入し、規制解除を推し進める過程で、その限度を裁量的に決める基準となったのは、良く言われるように、政・官・財のコンセンサスであり、そのようなコンセンサス・デモクラシーの指導理念の出発点は「国家・国民の利益」という集合概念にあった。ところが、"free competition, fair transaction, global standard"とか"consumer protection"といった欧米流の指導理念は、視点を国家とか国民という「集合概念」から個々の経済主体という「個別概念」に移した上で成立するものである。日本国憲法に人権規定がおかれているにも拘らず、日本の上部構造は、集合体優先の法意識から出発しているので、長い間、個人重視の人権思想が育たなかったのである。しかし、木に竹をつぐような法改正を続けるうちに、国民の法意識や政治意識にも変化が見られ、このことが、逆に上部構造の見直しを求める声となり、憲法調査会設置の動きともなって表面化しているものと考えざるべきではなからうか。国民全体の利益といった集合概念の発想から個々の経済主体の立場での「自由競争」や「公正取引」を重視する発想に切り替わったという意味で国民の法意識や政治意識の変化が芽生えているとのだすれば、90 年代における政治、経済、社会のパラダイム変化は、非常に大きな政治的地殻変動を伴っているわけであり、新しい経済政策の体系を考える上でもこの点は無視できないだろう。逆に言えば、そうしたパラダイム変化を正面から見据えた上で、上部構造の見直しを推し進めることが、

個別の経済主体の生産性を高めることになり、広い意味で供給サイドの経済政策を補完することになると考えられる。

### 第3 命題（政治工学について）

新しいパラダイムの下では、当然新しい政治工学手法が求められる。日本の政策決定プロセスに関する政治工学的改良（**process engineering** 乃至、より広くは **political engineering**）なしには、政策の策定・実施上の改良は困難である。

#### （1） 二元的政策決定ルートに内在する問題

日本の政策決定プロセスは、長い自民党単独政権時代に築きあげられた特殊性を持っており、政権が安定していた時代（池田・佐藤政権の頃）には、政権与党が政府を盛り立てつつ、官僚組織をうまく使いこなすことが出来、政策決定はかなりスムーズに行われていた。政策決定プロセスとしては、「官僚機構の内部組織（各省庁）における検討から最終的には閣議決定につながる政府部内政策決定ルート」（以下第1ルート<sup>49</sup>と呼ぶ）と、「政権与党の政策調査会・税制調査会が中心となって民間（経済界、財界）の要望<sup>50</sup>を吸い上げつつ官僚組織にフィードバックしていく政策決定ルート」（以下第2ルート<sup>51</sup>と呼ぶ）とがあり、いわゆる55年体制の下では、こうした二元的なプロセスにおいて良好な相互フィード・バック作用が保たれ、全体として調和を保った政策発展が見られた<sup>52</sup>。

経済政策とは、優れて「内閣の政策」であり、それは、内閣の行政責任の下で、実施されてゆく。政権与党や、野党は、それぞれに政策構想を持っているが、実施されることのない政策は、単なる政策構想にすぎない。議院内閣制下の民主政治の下では、政権与党がその政策構想を内閣を通じて実現していくルールになっている。従って、第1ルートの政策決定にあたっては、これを政権与党にフィード・バックし、その支持をとりつけていない

<sup>49</sup> 第1ルートの政策決定は、各省がその所管行政の制度改正（法律改正、概ね予算措置を要する）を閣議に持ち上げる際に行われるのが通常であるが、単年度予算の制約の中で長期ビジョンを欠きやすく、嘗ては中長期の経済政策が、水平的（縦割りに対して）かつ長期的な内閣のビジョンを示すために多用された。しかし、このところ、経済計画に定められた計画数値があたるかあたらぬかなど瑣末な点々が問題とされ、まともな経済計画が作られなくなったことは、政策をますます事後対応的なものとさせている。

<sup>50</sup> 民間の要望は多くの場合、官僚組織と政党に対して二重に提出される。党の政策調査会も各省別に縦割り部会組織になっていて、各部会毎に各省との連絡調整が行われる仕組みとなっている。このほか、官僚組織も党組織も、個別のヒアリングを実施して民間の要望を吸い上げているが、民間組織側の意見取りまとめも概ね業界毎の縦割り委員会方式になっており、同じ業界内の利害対立のからんだ問題などは表面に出でこないことが多い。政・官・民に深く根をおろした縦割り方式は、一面で連絡調整を効率的にする面もあるが、水平的な政策的視点が欠落するという問題もある。この辺を十分意識した政・官・民の連絡調整の場を多面的に広げていく必要がある。

<sup>51</sup> 第2ルートは政権与党の政策構想を実現するための政策決定ルートとして本来重要な意味をもっているのだが、55年体制が38年間（1955-93）続き、自民党が単独政権を続ける中で、政権交代のシステムが用意されないまま、必要があれば何でも官僚組織を使うというやりかたが定着してしまった。このため、議員立法は未だに少なく、第2ルートも第1ルートに似た縦割り方の政策審議システムとなっており、形の上では第2ルートがパワフルであるとされても、事実上第1ルートに埋没した状態が長く続いていた。

<sup>52</sup> 二元的政策決定プロセスそれ自体は、民主的政治原理の下で、政党政治を肯定する以上当然のことであ

と、国会における議事運営に支障をきたす恐れがある。他方第 2 ルートの政策決定にあたっては、政権与党といえども、行政の説明責任は内閣（連帯責任）にあるのであるから、その行政を分担所掌する各大臣ならびにその指揮する各省庁の官僚組織に予め検討させ、内閣の合意・決定を経た上で、内閣の行政責任において政策の実現を図る必要がある。その意味で、ここに提示した二元的な政策決定プロセスは、民主政治の本来の姿ではあるが、一定の調和的手法により相互間の調整が図られなければならない。これが、二元的政策決定プロセスに内在する問題である。

## （２）政策決定プロセスの不安定要因とプロセスの機能低下

（Ａ）政府部内における最終的な意思決定を行う場合は閣議であるが、閣議前に各省事務次官会議を開催したり、一定の案件については「各種の関係閣僚会議」（通常閣議決定・了解により設置する）に授権したり、或いは各省間で意見の異なる案件については、内閣官房（内閣審議室）で調整させるなどの方法により、第 1 ルートの政策決定プロセスについては、内閣の一体性が失われることのないような仕組みが至るところにはりめぐらされている。このため、その実体的有効性<sup>53</sup>はともかくとして、これまでは、少なくとも形式的にはボロを出さずに来た。但し、2001 年 1 月からの中央省庁改編により、事務次官会議による閣議前の調整や内閣審議室による総合調整機能は建前としてなくなることになっているので、実際の調整の仕組みが新制度の下でどう機能するのか不安も残っている。

例えば、新体制下においては、**経済財政諮問会議**が内閣府に設置されることとなっている。これが、政府部内の政策決定プロセスをどれほど合理化し、円滑化し、或いは、その政策立案・審議能力をどれほど高めることが出来るかについては**甚だ未知数**である。

（Ｂ）次に、**第 2 ルート**について見ると、政権与党内部の一体性は十分図られる仕組みになっているだろうか。

（a）いわゆる 55 年体制においては、党内派閥の役割が疑問視されてはいたものの、自民党総裁＝内閣総理大臣のリーダーシップの下に、政権与党の立場は一本化され、国会対策上は、第 2 位政党である社会党を主とする野党勢力との政治的折り合いも付けやすかった。ところが、1993 年 7 月の総選挙の結果を受けて自民党は一旦野に下ったのち、また政権に復帰したものの、両院において安定多数を占めることが出来ず、野党との政策提携や連合政権作りによって辛うじて政権を保つという政治的不安定の状況が続いている。そうした中で、政権与党内部（党内派閥や政策提携・連合の一翼を担う野党も含む）の意思統一は困難になるとともに、政権与党内部の調整に手一杯となり、政権与党としての国会対策（野党対策）に適切を欠き、国会運営に支障を来す事例（2001 年夏の参議院議員選挙のため

---

って、米国のような大統領制の下での二元性は議院内閣制よりも一層顕著である。

<sup>53</sup> 各省庁間の縄張り争いなどのため、実質的な調整が出来ず、問題解決が先送りされたケースはやまほどある。そのもっとも顕著な事例をあげると、環境影響評価法（平成 9 年 6 月公布、同 11 年 6 月施行）の制定に 17 年という長い年月を要したことを想起されたい。

の公職選挙法改正案をめぐる事例など)や、次期選挙目当ての予算ばらまき政策など弊害が目立ってきている。

ところで、官僚組織の地位は、1990年代に入って噴出した度重なる不祥事件により、社会的に低下するばかりか、政策決定プロセスにおいてもその力学的地位を低下させて来ている。前述の中央省庁再編はいわゆる橋本首相(96年1月-98年7月)の6大改革構想の一翼をになうものであり、同首相が自ら会長となって1996年11月に発足させた行政改革会議において検討されてきたものではあるが、その根底には上記の政官の力学的関係の変化があり、政治のリーダーシップを形式的にも(行政機構の改編を通じて)確認しようとする動きがあったことに注意を要する。

従来、官僚組織は度重なる内閣改造(90年代に入って8人の首相を数える)の過程において、政権与党と内閣という二元的政策決定プロセスの安定剤として機能していたが、上記の力学的関係変化は、今後、

(1)政治優位の環境下で、**第1ルート**における政策調整が政局への影響を考慮する**政党幹部(自民党三役)の意向**により、甚だしく左右される恐れがあること、

(2) **第2ルート**の政策調整が**連立・連合政権**下でどう行われるのか予想しがたいといった**二重の不安定化要因**を生んでいる。

(b) ところで、現在の自民党の連立・連合政権作りをめぐる政治不安が、仮に過渡的なものとして、次第に政治不安は終息に向かうとした場合、第2ルートの政策決定プロセスの問題は氷解するであろうか。

問題は、第2ルートの政策決定プロセスが相変わらず古色蒼然としたものであり、かつ、新しいパラダイムの下では、(第1ルートと第2ルートの関係を膠で結びつけるように安定させていた)官僚組織の役割を、政治主導の名の下に著しく後退させたにも拘らず、**これに代わり、乃至はこれを補完するメカニズムが創出されていないことである。**

例えば、現在の日本の政党の政策決定プロセスにおいては、官僚組織に代替しうる一定の専門性をもった頭脳集団による参画が欠如しており、深度のある政策討議がなされる期待可能性が少なく、政党としての政策判断は、結局のところ、議員個人の見識か官僚組織の資料提供・説明に依拠せざるをえない。また、現在の自民党の政策調査会や税制調査会の政策決定プロセス自体も、各省庁別の縦割り部会による陳情処理(予算要求、制度改正要望など)のスタイルをとっており、旧態然としている。いうなれば、二本目の政策決定ルートが貧弱なまま、政党と政府(内閣)の政策決定に関する相互のフィード・バックシステムが実質的に機能不全に陥いる可能性が高いと考えられる。

### (3) 国民的合意の不在

1970年代の終わり頃までの日本には、その時代々々に応じた経済政策運営の目標が明確であり、それについて国民の明確な合意があった。戦後しばらくの間は、経済自立、産業復興、完全雇用、物価安定、通貨安定、輸出競争力の向上、国際収支の安定などがそれであ

り、相前後して開放体制への移行、幼稚産業保護、先進国水準のキャッチ・アップ、高度成長の歪み（経済の二重構造、公害、社会資本の不足）の是正、資源有限時代への対応（省エネ、産業構造転換、積極的調整政策<sup>54</sup>）などが政策推進の旗印となった。1971年のニクソン・ショックと二度の石油危機（1973-74、78-79）をくぐりぬけた日本経済は、産業の生産水準、労働生産性、国民の生活水準のどの面から見ても、先進国水準にキャッチ・アップしたのみならず、1979年頃には世界のトップ水準に近づいたと見られる。しかし、この時すでに、向上した生活水準を背景に、国民は「昭和元祿」を謳歌し、産業はその成功に酔っていた。まず、第一に1979年の消費税導入が失敗におわり、増税なき財政再建路線（第二臨調、1981/3-83/3）、民活路線（中曽根内閣 82/11-87/11）と続き、バブル時代に突入する。この間、1979年の総選挙で消費税導入問題により、衆議院における過半数割れを経験した自民党においては、国民に痛みを伴う改革案件は先送りし、民間活力の利用とか福祉・年金制度の改善など舌触りのよい政策は積極的に進めるといったパターンが定着していった。こうして、日本の経済運営に関する国民的合意は風化し、政治の側からの明確なメッセージは発信されなくなった<sup>55</sup>。1980年代は自民党は衆議院において250議席以上を確保していたので、太平の夢を貪ることが出来たが、バブル崩壊により国民生活の基盤や企業の存立基盤が脅かされるに及んで、国民は政治改革を求め、政策運営の誤りを追及するようになった。

筆者がここで強調したいことは、ただ一つ、日本の経済運営の理念ないし方向性について、政治の側からの明確なメッセージ<sup>56</sup>が示されておらず、それについての国民の合意も存在していないということである。経済活動に対する国境の壁が低くなり（ボーダーレス化の進行）、経営管理、生産、販売の各段階でグローバル・スタンダードが用意され、企業はグローバル戦略により国境を超えた事業提携や合併を行い、金融面では無担保・無国籍の信用

---

<sup>54</sup> 1970年代の二度の石油危機を通じて、素材産業や電力多消費型産業（アルミ精錬、平電炉等）の不況は深刻であった。これは世界的傾向でもあり、OECDでは、このような構造問題に対する政策のありかたが第一次石油危機後の経済政策委員会（EPC）において議論され、1978年「PAR（Positive Adjustment Policies 積極的調整政策）に関する一般指針」として閣僚会議で採択されている。これは産業調整を市場原理に委ねることを原則としつつ、国内産業保護を理由に乱用しないことを条件として一定の公的補助を含む調整措置を認めていこうというものである。1983年5月に成立した特定産業構造改善臨時措置法は、このような考え方にたちつつ、一定の期間内に自助努力を以ってエネルギー消費の節減等のための技術開発の推進、生産性向上等の構造改善（設備の共同処理、事業提携、事業集約化等）に取り組む企業に対し金融上・税制上の優遇措置ならびに公取委の了解のもとでの競争制限行為を認めようとするものであった。

<sup>55</sup> 歴代の内閣は、概ねその内閣の経済政策の骨子や経済運営の理念を経済計画策定作業を通じて明確にしてきた。1980年代には、中曽根内閣と竹下内閣により、それぞれ1983年と88年に経済計画が策定されている。その計画策定の目的を簡単にいうと、前者の場合は「平和で安定的な国際関係の形成、活力ある経済社会と安心で豊かな国民生活の形成」、後者の場合は、「大幅な対外不均衡の是正と世界への貢献、豊かさを実感できる国民生活の実現、地域経済社会の均衡ある発展」ということになるが、国際関係にも一応の目配りはしつつも、その主眼はやはり国内均衡に向いており、その頃芽生えていた世界経済のパラダイムの変化に対する警戒感は殆ど見られなかった。

<sup>56</sup> 1996年の橋本内閣の6大改革（1．金融ビッグ・バン、2．省庁再編・地方分権等の行政改革、3．経済構造改革、4．財政構造改革、5．教育改革、6．年金・福祉・医療等の社会保障の構造改革）は姿を変えて追求され、或いは実施されたものもあるが、実施にあたり先送り乃至凍結されたものや未だ着手されていないものもある。

取引(ユーロ市場などにおける超国家取引)が膨張し、インターネットではまさに企業の B to B 取引のみならず、個人をも巻き込んで無国籍のネット上の仮想商店での販売競争が繰り広げられている。こうした新しい経済活動のパラダイムが急速に進展するなかで、政府と国民あるいは市場との関係は従前とは大きく変化してきているはずであるが、政治は、こうした難しい問題に対して国民に明快な方針を示す必要があるのみならず、そうした方向性について国民的合意を形成すべく指導力を発揮することが要請されている。

#### (4) 経済戦略会議等の首相の諮問機関設置をどう考えるか

小渕政権以降、首相の諮問機関ばやりで、官僚抜き(経済戦略会議)または官僚つきで(産業競争力会議)民間識者の提言を求めるというやりかたが流行している。

後者の提言は産業再生法(産業活力再生特別措置法 99年8月公布、同10月施行)となり、前者の提言は、そのまま店晒しになっている。森首相のIT戦略会議はどうか。

このような首相の諮問機関は、官僚主導の第1ルートの政策決定プロセスに、官僚色のない民間識者の意見をぶつけさせて、トップ・ダウンの改革を図ろうという意図に出たものであろうが、首相の指揮権限には内閣法上、重大な制約があり、首相は各省大臣の肩越しに行政各部門を直接指揮することは出来ないものと解釈されている(内閣法第3,4条)。経済戦略会議の答申(99年2月)は、新聞報道などにより一般国民には、「首相周辺と関係省庁が、最終報告とりまとめの段階で、景気の低迷を理由に、痛みの伴う構造改革の具体的な数字や実行期限を明示することに強い難色」を示すなどして抵抗し、一応トーン・ダウンされた最終報告が取りまとめられたのちも、「小さな政府」など提言の実行監視体制も曖昧な形で決着し、そのまま店晒しになっているものと理解されている。

しかし、答申を読み返してみると、経済政策の大綱としては良くできており、その提言の中には、その後の商法関連法制の改正や金融・会計関連法制の整備などにより既に実現したものや、実現の緒についたものもある。また、答申は、今後の政策論議の過程で避けて通れない多くの問題点を含んでいる。

結局、経済戦略会議が潔癖に官僚の介入を排除して独自の答申を行ったため紛糾したのに対し、あとから発足した産業競争力会議は、前轍を踏まぬよう、官僚を黒子として作業をすすめたのが早期の成果結実につながったものと考えられる。換言すれば、前者の process engineering には、大きな問題があったということだろう。

首相周辺までが首相の足を引張ったというのでは、どうにもならないが、首相にその気さえあれば、経済戦略会議の答申を各省庁におろして実行の可否につき答弁書をださせ、戦略会議委員を主査に任命して、提言の括り毎に「不可とする理由」を追求させることも出来たはずである。不可とする理由の中から、日本社会の意外な構造的欠陥が隠されていることが解れば、それだけでも重要な発見である。

そもそも、政策立案行為は、その政策が実行されなければ意味のないものであるから、政策立案者は、実行可能性に最大の神経を使うものである。だから、政権政党といえどもそ

の政策構想を政府におしつけることは出来ず、議院内閣制により適法に組閣された内閣と調整し、後者が当該政策を自らの政策として採用した上で（閣議決定など）、内閣の最終的な行政責任（連帯責任）においてこれを実行する。その場合、官僚組織は、行政の継続性、諸法規との整合性などをチェックしながら、法律による行政を行う上で、内閣の良き補助者となるべきものである。「官僚の組織防衛本能からして、公務員定数削減などには抵抗が強いであろうから、最初から戦略会議に官僚は入れるな」、「官僚がなんと言おうと正しい提言は実行されるべきだ」とのスタンスで会議がスタートしたのだとすれば、それは、首相にも、戦略会議に招聘された民間人にも不幸なことであった。二人三脚でレースをすべきところを、スタートから相互不信を明らかにしたようなものだから。政策の実施には必ず予期した効果と予期しなかった効果とがあり、政策の成功には、実施のタイミングと現状の的確な判断とが必要である。万一政策失敗により著しい悪影響が出た場合は、悪くすれば内閣総辞職、閣僚更迭、官僚の左遷、解任を問われ、次の総選挙で政権政党が大敗することもある。政治家や公務員は無責任の体系の中にどっぷり浸かっているかのように新聞等に無責任な批判記事の載ることが多いが、世の中そう甘くはない。もし、戦略会議のメンバーが「政策は構想を描きさえすれば実施できる」と考えていたとすれば、それは政策運営に *accountability* をもつことのない民間人だからこそ出来る発想であろう。

このように見てくると、民間人の叡智を政策決定に反映させようという狙いは良いのだが、政府の政策決定について責任をとるべき立場にある関係者の目から見て問題のある提言の実施については、首相に政治生命をかける決意があるかどうか、まず第一の問題であり、首相がそこまでの判断をできないというのであれば、関係者間の調整に任せざるをえないこととなる。従って、首相の諮問会議の成功の成否の鍵は、そういった観点からの *process engineering* にあるとあって過言ではない。官僚組織は、大臣レベルの諮問会議をもっており、これらの諮問会議に招聘される民間人と首相レベルの諮問会議のメンバーとは殆ど変わり映えがしないことも事実であり、上記のように考えてくると、後者の諮問会議のもつ付加価値はなんだろうかという疑問が出てくる。付加価値のない諮問会議は殆ど政治的パフォーマンスに近いと言って良い。

経済戦略会議の場合、この答申を自民党が政策綱領の一部として採択し、それを党の政策調査会を通じて官僚組織にぶつけ、長期間かけてその問題点を洗い出すといった扱いは出来なかったものだろうか。その場合、提言の採択の是非を巡って、党の政策スタンスの問題が問われることとなろうが、これにより、政権与党の体質が明らかになるという利点があったように思われる。もっとも、戦略会議のメンバーから、「われわれは、首相の諮問会議だということから、そのリーダーシップに期待して参加したのであって、自民党という政党色がつくのなら嫌だ（他の政党ともお付き合いがあるし）」という声が聞こえてきそうな気もする。

#### （６）政党による政策シンクタンクの設置（第２ルートの補強）

省庁再編により、第１ルートの政策決定過程にも多少の変化が見られるであろうことは予

想に難くないが、党と政府、政と官の間の力学的関係の変化により、第2ルートの政策決定プロセスが機能不全に陥っており、乃至は陥る可能性があることは前述の通りである。経済戦略会議を巡る騒動は、第1ルートの政策決定ルートにおいては官僚組織が「これはやれる」と判断した構造改革しか内閣の政策決定となりえず、また、その実施は「官僚組織のペース」においてしか出来ないことを明らかにした。また、それは、一方で官僚組織の独善とか保身として批判さるべき側面を持ってはいるが、他方で、「制度の整合性や安定性からみて、この程度の改革が限度」というバランス感覚に富んだ官僚のフィルターを通しての判断をかぶせることにより、突出した改革案にブレーキをかけるという利点も持っている。内閣の政策決定は第1ルートと第2ルートの調和の上に成立っていることは前述の通りであるから、改革者の観点から、第1ルートの政策決定に不満があるときは、第2ルートの政策決定に期待するほかない。

これまでの政策との整合性、乃至は官僚組織の既得権益を楯に改革に抵抗するとき、それを突き破るのは、「首相のリーダーシップ」か、「議院内閣制の下での政権政党からの圧力」である。

このような観点からは、第2ルートの政策決定を補強するための方策が考えられねばならない。

例えば政策シンクタンクの創設はどうだろうか。

衆参両院にはそれぞれ調査局があり、それを使えば良いではないかとの議論もあろう。しかし、現実には、これも、「各省所管行政毎に縦割りとなった国会の各委員会活動」の事務局としての役割以上のものを期待できないし、政党色を出した政策構想の調査・企画・立案といったことには不向きである。

また、政党に基礎をおく政治活動は、租税を原資とする国の行政予算経費を使用するのではなく、それぞれの政党を支持する国民の浄財をもって賄うべきだとの議論も当然あるところだが、現実には現在730名余の国会議員に対して各一名分の政策秘書経費が支給されている。その総額は一人当たり約1000万円として約73億円に上る。

政権政党が衆参両院で過半数を占めるならば、その政権政党に支給される政策秘書経費は毎年30億円を超える。自民党が党员から集めた党費や民間企業から集めた献金のかなりの部分は本来こうした政策経費に用いられるべきものであろうし、両者を合算すれば、シンクタンク創設の目途が立たなくもあるまい。これまでに述べてきた政治のパラダイムの変化は、政権政党が政策政党として生まれ変わることを要求していると考えられるが、実際の選挙を通じて当選してくる国会議員一人一人の政策立案能力には限りがある。理論から実務まで幅広い人材を揃えなければ、政策の基礎となる現実認識から問題の発掘、法制度改正の方向感覚、総合的な政策から個別具体的な対処方策までの立案など多様なニーズに対応できない。

これまで、そうしたニーズには官僚組織に頼ってきたために、力学的な政治優位を実現しても、政党側の政策立案能力には内容が伴っていない。かといって、委託事業を主たる収

入源とする特定民間企業グループ傘下のシンクタンクに依存するのでは問題がある。政党独自の政策機関をもつべき時期にきていることは明らかであり、そうした透明な経費の為なら民間企業も献金やスタッフの短期出向制度など応分の負担は考慮しうると思われる。この問題は、単に政策秘書経費の予算組替えの問題にとどまらず、政治資金規正法改正を含む政治活動のための資金調達の在りかた全般に関する問題であるが、会計士や法曹の仕事もグループ化される時代に政治家だけが個人事業主なみ（政治家一人々々に資金を配賦すれば政党の政策活動がうまくいく）という考え方<sup>57</sup>そのものが時代錯誤というべきであろう。

### （おわりに）

国民が敗戦から立ち上がるにあたり、まず、「これからどうすれば良いのか」、或いは、「どうすべきか」（sollen の問題）が問われた。吉田内閣から佐藤内閣までの政治の流れの中で、政治は常にそのことをまさぐり、国民は政治の運営方向に信をおいた。

田中内閣の登場（1972年7月）は、国民が日本の成功に自信を持ち、国民の問題意識が sollen（どうあるべきか）の側から sein（どうあるか）の側にシフトしたことを象徴している。田中内閣の成立は自民党内部の金権選挙の結果であり、国民の選択とは直接関係がないようにも見えるが、国民の意識は、政治の方向については「これで良いんだ」と観じ、「誰が、或いはどの組織・団体・企業が金や権力をもっているか」（sein の側の問題）に主たる関心が移ってしまった。ロッキード事件その他の汚職問題があつて、政治家のモラルが厳しく追及されたことはあつても、そうした国民一般の意識は自民党政権の存続を支え、田中政治の基本的手法は後の首相達へと継承されていった。国民個人も、企業も、「金や権力を持てる者」に敬意を払う時代になり、国民の価値観にも大きな変化があつた。

「これで良いんだ」という国民の信念に揺らぎを生じたのは、バブル崩壊以後のことである。これまで尊敬されていた「金や権力を持てる者」がバブル崩壊により醜態をさらけ出したとき、国民の政治意識の中に、始めて「これで良いのか」という疑問がうまれた。

1993年7月の総選挙における自民党の敗北は、このような変化を象徴しているのであるが、日本の政治は、それまでに政権交代の枠組みを用意してこなかったし、差し迫った諸問題に対し一体どういう選択肢が用意されているのかという国民の疑問にも答えられなかった。そこで起きたことは、「こうなったのは、一体だれの責任だ」という魔女狩りであり、日本の保守政治は、選挙時に、国民への事前相談がなかったはずの「政党間の連携・連合」という政治的野合と「トカゲの尻尾きり（官僚いじめ）」で危機をのりきった。しかし、政治は依然として「これで良いのか」という国民の切実な問いかけに答えを用意できないでいる。

ところで、本稿では、パラダイム論を展開したが、日本の政治のパラダイムはどう変わったのであろうか。

---

<sup>57</sup> 民主党山本前議員の逮捕案件（2000年9月）に関連して「政策秘書という名前が悪い。政治家の秘書の増員が本来の狙いだった」という同僚議員の釈明を聞いたことがあるが、国民を愚弄するも甚だしい。

政治のパラダイムを構成する主たる要素は、次の通りである、

- ( 1 ) 憲法上の政治制度
- ( 2 ) 国際政治環境
- ( 3 ) 国民の政治意識 ( 投票行動を決定 )
- ( 4 ) 政党が国民に提示する選択肢
- ( 5 ) 政党交代のメカニズム
- ( 6 ) 政策決定プロセス
- ( 7 ) 国政と地方政治との関係

日本国憲法が議院内閣制をとったこと、及び天皇を国民の象徴とする天皇元首制をとったことは相互に密接に関連しており、それだけに、日本の政治制度の選択 ( 憲法改正を要する ) を非常に狭め、他の国との政治連合の結成や大統領制への転換は殆ど困難になっている。従って、われわれの生きている間、少なくとも国際的な政治動乱でも起きない限り、これは所与のものとして議論を進めざるをえない。

次に、国際政治環境については、日米安保体制の枠組みを変えるという政治的意思が国民の中から湧き上がるということは殆ど考えられないという事実を認めるならば、米国の国際政治上の地位に揺らぎのない限度において、日本の政治のパラダイムを、国際政治の面から変化させる要因にはならないだろう。

こうして見ると、日本の政治のパラダイムの変化については、上記のうち、( 3 ) - ( 7 ) を見てゆけば良いことになる。

このうち、( 3 ) と ( 4 ) はワンセットであり、「これで良いのか」という問いかけは、まさに ( 3 ) と ( 4 ) の部分に関してのものである。そこでは、これまでの政治のパラダイムの下で存在した国民の政治意識が相変わらず存在しているのかどうか、及びそれを前提としたこれまでの政治選択が国民の支持を受けうるものであるかが問われている。その答えはこれからの政治が出して行かねばならないが、国民の経済活動や社会活動のパラダイムがかわったのに、政治が古いパラダイムにしがみついていることへの国民のいらだちは相当に高まっていると考えて良いだろう。( 6 ) のプロセスに問題が生じていることは、本稿の第 3 命題の部分で詳しく論じた。しかし、( 5 )<sup>58</sup>と ( 7 ) については漸く政治家の意識の中に上ってきたと言うほどの段階でしかない。要するに、政治のパラダイムが変わるべきときに、政治家が疎んでいるというのが日本の政治状況であるといえる。

民主政治が健全な政党政治の発展により保障されるものとすれば、「国民の政治意識の汲

---

<sup>58</sup> 1996 年 10 月の選挙から実施された小選挙区・比例代表並立制は、昭和 63 年に発覚したリクルート事件に端を発する政治改革論議の過程で誕生したものであり、当初は金のかかる中選挙区制に代えてどのような選挙制度が考えられるかといった観点と党利党略による妥協の接点をどこに求めるかということに争点があった。「二大政党による政権交代を用意する」といった説明は、事後的につけられたものであり、実際にも、その後の選挙にお

み上げかた」、「国民的合意の形成の仕方」、「国政と地方政治との政策調整に係る政党内調整」などの本来的な政治の課題について、政党は一定の手法"method of political engineering"を用意しなければならない。それなくしては、国民の価値観や政治意識を反映し、国民的合意に基礎をおいた経済政策体系を国民に示すということは、凡そ不可能である。本稿は、process engineering の問題に力点を置いたものとなったが、「経済政策論」の外延上に上記のような政治工学的な問題が多数存在することを指摘しておきたい。

---

いては、各種の弊害が目立ってきている。