

# Intellectual Cabinet

Global Foundation for Research and Scholarship



No. 4

インテレクチュアル・キャビネット march ● 1999

## 【日本経済】 クレディブルな政府へ

竹中平蔵

2%成長への復帰プロセスと  
財政再建のビジョンを明確に示し  
政府の信頼性を高める行動を起こさなくてはならない

## 【金融】 政策の基本軸を見直す

久保英也

いまなすべきことは  
新しい金融政策に軸を変える決断と  
最終目標の早期決定そして金融市場へのアピールである

## 【法制度】 法律革新の時代

田村次郎

立法プロセスを強化し  
法律評価のためのチェック機能を充実させて  
ルール型の立法を実現しなければならない

### 『Intellectual Cabinet』とは

『Intellectual Cabinet』は政策問題を議論するニューズレターです。ハイレベルの政策研究者が客観的な立場で政策 이슈を斬り、建設的で知的水準の高い議論を提供することを目的としています。また、健全で

建設的な政策論争を喚起するとともに、斬新な切り口で新しい政策提言を行なうことにより、日本の多様な政策プロセスづくりに貢献することをめざしています。  
(毎月1日・15日発行)



# クレディブルな政府へ

## 竹中平蔵

慶應義塾大学総合政策学部教授

たけなか・へいぞう

厳しい経済状況が続くなかで、ここ半年、政府はかなり積極的な経済政策を打ってきた。遅きに失したという批判もありうるが、少なくとも小淵政権発足以降の期間について見るかぎり、政府が急に「アクティビスト」になったことは評価されてよい。金融システムの安定化・健全化のための枠組みづくり、さらにデフレ・スパイラルを防止するための積極的な財政金融政策など、いずれもリーズナブルなものばかりだ。いまや当面の政策は出尽くした、といった感さえある。

### 「政策コスト」が明確に読み取れるようになり それが新たな政策問題を引き起こしつつある

もちろん、こうした政策をすみやかかつ効果的に実施することができるか、少なからぬ疑問があることも確かである。公的資金の注入にしても、金融再生委員会のスタンスが必ずしも明確に読めない。減税の実施時期はもっと早くてよいのではないか、公共投資は地方分まで含めて実効あるものになるのかなど、政策の実行面での問題を入念にチェックする姿勢が求められている。

そのようななか、日本経済はいくつかの新しい問題に直面するようになった。積極的な経済政策を採ったがゆえの「政策コスト」が明確に読み取れるようになり、これが新たな政策問題を引き起こしつつある。もっとも端的な現象は、長期金利の上昇であろう。またこれに関連して、国債の日銀引受の是非、買い切りオペの是非なども、政策論争の対象になってきた。

経済同友会の前代表幹事の牛尾治朗氏(ウシオ電機会長)は、次のような指摘を行なったことがある。

カンフル剤を主食にする経済?

「いま、日本の経済は確かにカンフル剤を必要としている。しかし、最近の日本経済は、カンフル剤をまるでご飯のように食べてきたのではないか。」

### 2%の成長軌道への復帰プロセスと 政策コミットメントを明確に示す必要がある

積極的なマクロ政策運営を行なう一方で、いま政府は、肥大化した財政の将来にどのような責任を持つ覚悟があるのか、クレディビリティ(信頼性)を高める行動を起こす必要がある。長期金利上昇に対処するために国債の日銀引き受けを議論するといった短絡的思考ではなく、長期金利の上昇がマーケットの「期待」を反映したものであること、この期待に影響を与えるためにクレディブルな政府が必要であること、を認識すべきだ。

具体的には、政府として二つのビジョンを明らかにする必要がある。第一は、そもそも日本経済のマクロ的な姿がどのようになるか、経済回復のシナリオである。第二は、そうしたマクロの姿と整合的な財政の中長期見通しである。

第一のマクロ的なビジョンに関しては、とりわけ日本の潜在成長力がどれほどなのか、が重要なポイントとなる。潜在成長率が高ければ景気の回復によって期待される税収がそれだけ大きいことになり、財政健全化も容易になる。逆に潜在成長率が低ければ、財

長期金利の上昇

=マーケットの「期待」を反映  
「期待」に影響を与えるためにはク  
レディブルな政府が必要

政府が明らかにすべき2つのビ  
ジョン

- ①経済回復のシナリオ
- ②財政の中長期見通し

積極的なマクロ政策運営を行なって2%成長への回復軌道を定めると同時に、  
肥大化した財政の将来にどのような責任を持つ覚悟があるのかを明示して  
政府のクレディビリティを高めなければならない。

政の健全化は容易ではない。

通常、こうした議論では、GDP（国内総生産）という「アウトプット」を生み出すのに必要な「インプット」（資本、労働、技術）を積み上げる手法（ソース・アプローチ）が用いられる。このような方法で行なったいくつかの試算から判断するにせよ、日本の潜在成長力は2%強と考えるのが妥当であろう。経済戦略会議では、日本を代表する60名の経済専門家にアンケート調査を行なっているが、それによると回答の平均値は2.1%、回答者の過半は2%から2.4%と回答している。

日本経済の潜在成長力は2%強

もちろん、潜在成長自体が内生的な要因から決まるという面を持っており、環境の変化によって潜在成長率自体が可変的であるという柔軟な見方も必要だ。しかしながら、そうした点も考慮し、十分な政策対応を行なったうえで基本的な日本経済の成長ペースが2%強であることを、政府が明示すべきだ。さらに、クレディブルな政府への第一歩として、この2%の成長軌道への復帰プロセスを国民に明示し、そのために必要な政策へのコミットメントを明確に示す必要がある。

## 財政健全化のための長期ビジョンを示し サステナビリティの回復を

求められる第二のビジョンは、財政の健全化に関するものだ。この点で小淵総理は、先般の所信表明演説のなかで、従来からは一歩踏み込んだ姿勢を示したように見える。演説では、長期金利の上昇などを受け、次のような表現が用いられている。

「将来世代のことを考えるとき、私は財政構造改革という大変重い課題を背負っていると痛感しております。日本経済が回復軌道に乗った段階において、財政・税制上の諸課題につき、中長期的な視点から、幅広くしっかりとした検討を行ない、国民の皆様はそのあるべき姿を示さなければならないと考えております。」

こうした認識の背景にあるのは、単に財政赤字が大きいとか小さいかといった問題ではなく、今日の日本の財政が“サステナブル”ではないという認識である。このような視点が所信表明演説のなかで示されたことは、クレディブルな政府を作るという意味で評価される。

今日の日本の財政はサステナブルではない

しかし、このさい政府は、さらに一歩進んで財政の長期ビジョンを示し、現状の財政がいかにサステナブルでなくなっているか、いつどのような政策（歳出の削減と消費税引き上げの組合せ）をとればサステナビリティを回復できるか、国民に明示すべきではないか。そうすることによってはじめて、真にクレディブルな政府と市場から認知され、期待の変化がもたらされる。期待の変化があってはじめて、長期金利の上昇にも歯止めをかけることができる。

小淵政権になって、経済政策の面で政府は確かにイナクティブからアクティブになった。いま求められているのは、単なるアクティブな政府から、クレディブルな政府に脱皮することである。



1999.3.1

# 政策の基本軸を見直す

久保英也 ニッセイ基礎研究所上席主任研究員

くぼ・ひでや

大型景気対策の安心感と昨年11月の消費関連指標の堅調から、景気に対する奇妙な楽観論が頭をもたげている。現実には、堅調に見える在庫調整の下に、生産の二段階調整が潜み、頼みの公共事業にも地方分執行の遅れ、執行総額のカットが懸念される。過度な楽観論が逆に振れないような配慮が大切だ。

## 日本の金融政策の基本軸を変えるという発想が必要だ

年初来の長期金利高と円高は、予算編成に伴う大蔵、日銀の不用意な発言から、財政プレミアムを顕在化させたことから始まった。政府は、金利上昇は「自然な動き」だというのが、昨年に比べ0.8%の長期金利高と15%の円高は、0.9%の成長率押し下げ要因になる。それは、昨年11月の総合景気対策の99年度景気押し上げ効果(0.9%)に等しい。34兆円の公債発行(国民の将来負担)による景気対策を不用意な発言で一瞬のうち

0.8%の長期金利高と15%の円高は、0.9%の成長率押し下げ要因になる。それは、昨年11月の総合景気対策の99年度景気押し上げ効果(0.9%)に等しい(「エコノミストレター」57号、1999年1月25日、ニッセイ基礎研究所)

[流動性のわな]  
 利率の下落に対して貨幣需要が無限に増加する現象

にふいにする行為は、国民を無視しているとしかいいようがない。

長期金利上昇の後始末を国債の日銀の引き受けや無条件買い切りオペで対応しようというのも場当たりの無責任だ。とりわけ、この1~3月期は、減税、公共事業の出方と企業の調整時期から見て、もっとも景気の底割れリスクが高いときであり、政策運営に細心の注意が必要である。

現実には、「財政プレミアム」が顕在化したいま、財政政策に頼らず構造調整の痛みをいやす方策はほかにあるのだろうか。頼みの金融政策は、「流動性のわな」に陥っている状況で、さらなる金利引き下げ政策は意味がない。現行の資金過不足を調整し、成長通貨を提供する金融政策の基本スタンスのもとでは、国債引き受け論は論外だとしても、その手段論である買い切りオペを発動せよという要請も日銀は受けられまい。そうだとすれば、日銀の調整手段をむりやり動かそうとするのではなく、日本の金融政策の基本軸を変えるという発想が必要だと思う。

## インフレ率と名目成長率を目標レンジで示すのが合理的だ

社会主義が崩壊した後、安いコストで巨大な生産量を持つ国が市場に参入し、供給過多の状況を創り出している。また、日本の高齢化が経済成長の要素である労働量の伸びを引き下げ、成長率のアンカーになる時代に間違いなく入る。すなわち、デフレ懸念が、インフレ懸念と同じような政策リスクとして登場し、国民は、金融政策の目的である「物価の安定」に大幅な物価下落を緩やかにする部分も含めてほしいと願うであろう。それに応えるのが「インフレーションターゲット」政策の導入である。

諸外国では、失敗と試行錯誤を繰り返しながら、金融政策の実効性を高める努力をしている。その時の課題は、まず、最終政策目標(たとえば、物価の安定)とは別に中央銀行が影響を行使しやすいマネーサプライ等の中間目標を置くのか、それとも国民がわかりやすい最終目標だけにするかという点。次に、最終目標を何にするかである。ニュージーランドやカナダ、アメリカ、ドイツ等での経験から、中間目標にマネーサプライ等を置く試みは、金融規制緩和の進捗に伴うマネーの中身の変質から、失敗もしくは、政

中間目標にマネーサプライをおく試みは、マネーの中身の変質から、失敗もしくは、政策順位の後退という事態を招来している。

日銀の調整手段をむりやり動かすのではなく、  
最終目標を公示し、物価や経済成長率の安定化を図るというように、  
日本の金融政策の基本軸をかえる必要がある。

策順位の後退という事態を招来している。

一方、最終目標（たとえば消費者物価）に直接チャレンジした国は、まずまずの成果を上げている。ここ数年、国際商品市況の低下や逆に従来安定的であった実体経済とマネーの関係が不透明になったことは、ともに割り引いて考える必要がある。しかしながら、中央銀行が最終目標を公示し、国民の期待インフレ等を操りながら物価や経済成長率の安定化を図ることを宣言し、そこに政策を集中するのはごく自然な考えかたと言えよう。

その時の目標は、卸売物価、消費者物価（構成目ウエートが数年固定されることからくるバイアスを調整したもので、消費者物価プラス1%の水準）、名目成長率等が考えられる。金融政策の各目標へのラグ、外的要因の影響度（一次産品価格の変化に伴う等輸入物価の乱高下等外的ショック）、指標の判明時期、国民へのわかりやすさ等から長短があるが、基本的には、消費者物価（インフレ率）と名目成長率（産出高）を目標レンジで示すのが合理的だと思われる。

### 最終目標に関する独立性は喪失するが 金融調整手段の独自性は完全に維持することになる

この政策目標を実現するため、日銀固有の情報を生かした金融市場への各種のオペレーション、国民への直接訴え等を行なう必要がある。また、日銀が政策目標を明確化することで、中央銀行が本来有する国民へのアカウンタビリティ（説明義務）を果たすことになる。理論フレームは、C.ウォルシュ・カリフォルニア大学教授のモデルが参考になる。今回の、長期金利の上昇に際し、日銀が有している手段だけに目がいき、そこに議論が集中したため、子供じみた議論展開となったが、この基本最終目標を日銀が決定し、それをオープンにすれば、外野からとやかく言われることもなくなる。

当然、日銀はその政策運営結果を問われることになる。総裁の再選や更迭も大きくは、これにより決められることになる。日銀は、最終目標が政府との契約で決まることから、最終目標に関する独立性は喪失するが、逆に裁量的にマネーを供給する操作、金融調整手段の独自性は、完全に維持することになる。

経済に「if」はないが、仮にこの運営が昨年末から行なわれていたとしたら、12月の総裁による長期金利容認発言はなかったし、国債の引き受け論も出ず、そして国債買いオペの増額が日銀の政策の中で行なわれたはずだ。また、政府の批判をかわすだけとみられる短期金利の引き下げ（2月12日の政策決定会合で決定）も回避されたであろう。

今やるべきことは、新しい金融政策に軸を変える決断と最終目標の早期決定、そして金融市場へのアピールである。おそらく市場は、日銀が新しい政策に踏み出したことを評価する。それは海外投資家の日本の政策不信を払拭することにもつながり、経済実態にあった長期金利水準への調整を起こすのではないか。現在の長期金利高は、日本の財政バランスシートが純資産の状況下では不可思議なことであり、それはマーケットの信任を得ることで解決する。日銀の金融政策の基本議論をとばして国債に関するオペレーション議論に終始するだけでは、何も解決しないのである。

日銀が政策目標を明確化することで、中央銀行が本来有する国民へのアカウンタビリティ（説明義務）を果たすことになる

C.ウォルシュ教授のモデルについては、日本銀行『金融研究』1997年9月号参照

田村次郎 慶應義塾大学法学部教授

たむら・じろう

# 法律革新の時代

日本経済は、現在、キャッチアップの時代から成熟化の時代に移行しつつある。その過程で起こる構造変化および停滞からくる閉塞感を克服するために、新しい経済の調整メカニズムが必要とされている。行財政、金融改革など政治・経済的な視点からは多くの調整手段が提言されているが、「経済の調整メカニズムとしての法」という視点からの提言も不可欠であると考えられる。

従来の司法改革は、司法機能の強化のみを論じてきたが、三権の中の司法機関のみを改革することで司法の改革が本当に実現するであろうか。司法が、「二割司法」といわれるような形での機能しか果たしてこなかったにもかかわらず、従来から法的な解決が必要とされてきた場面は数多く存在し、必ず何らかの形で解決されてきた。そのなかで、行政関連諸機関が多くの問題解決に貢献してきたことは事実であり、それが「行政が法である」といわれてきた理由である。したがって、裁量権をより少なくしたルールとしての法を機能させるためには、司法機関の改革だけでは不十分であり、より幅広い視点に立って改革を行わなくてはならない。そこで司法、行政、立法の三権のそれぞれにおける改革を同時進行で行なうことを提唱したい。司法改革、行政の司法化、そして立法プロセス機能の強化である。

## 司法改革で 経済社会の問題解決の場を

「司法改革」は、裁判所へのアクセス・訴訟費用・訴訟の長期化などの問題があつて、調整メカニズムとして司法が十分に機能してこなかったことから叫ばれるようになったものであり、主として裁判所へのアクセスの容易化、法曹人口の拡大、代替的な紛争処理機関の提案などがなされてきたものである。しかし、司法改革の議論は、日本がどのような問題解決の場を用意するかという問題を中心とすべきであろう。すなわち、司法改革は、日本経済の低迷による閉塞感から脱するための打開策の一つとして、経済社会の問題解決の場を提供するという意味で政策的にも重要となってきたのである。

ところが今までの司法改革の議論は、司法が解決する場を増やし、行政が問題解決する場を減らすべきだという考

「経済の調整メカニズムとしての法」という視点からいえば、

経済社会の問題解決の仕組みをつくるための司法改革、行政の司法化、

そして立法プロセス機能の強化という三つの改革を同時進行させなければならない。



1999.3.1

えが中心となっている。しかし、それで裁判所へのアクセスが増えるのかといえば疑問である。日本の歴史・文化を考えると、行政の役割が減少することはあっても、司法があらゆる問題解決を行政に代わって行なっていくとは考えにくいからである。そこで、「行政が法である」という経緯を考慮しつつ、「行政の透明性」を確保していく方向性も重大に考慮されなくてはならないこととなる。

### ルール型の法律を重視するという視点での行政の司法化が必要だ

そこで、「行政の司法化」という改革が必要となってくる。これは、司法機関に至る前の紛争を、行政と民間が法に基づいて問題解決するような役割分担ができる仕組みを考えていくことである。行政の透明化は、今後の日本社会が必要とするものである。したがって、日本の問題解決のシステム全体を捉えた場合に、司法の改革のみならず、行政の改革をも考慮することによって、はじめに実態にあった改革が実現されるといえよう。

ここで、行政の改革といっても、それは行政が裁量権の少ないルール型の法律を重視するという視点での改革である。行政指導や通達などで常に問題とされてきたのは、行政機関が不透明で不公平な問題解決を事実上行なってきた点である。行政が法律上の根拠を有する範囲で、裁量権を抑えた問題解決を図ることが必要となる。行政が透明な法律に根ざした形で問題解決をするという考え方は、今までの日本の実態にもマッチし、経済が成熟化した時代において、企業にとってもより公平な紛争処理の手法として評価できよう。

さらに行政の司法化という概念は紛争の解決のみにかぎられるべきではない。司法機関による解決、行政機関による解決はいずれも法に基づくものでなくてはならない以上、立法そのものの議論にも立ち入らなければ問題は解決しない。

### 「行政が法を作る」状況からの脱却と立法プロセス機能の強化が必要だ

その意味で、官僚のみが法を作るという状況から移行するためにも、「立法プロセス機能の強化」も必要となる。立法に関しては、行政と立法が近い関係にある日本の議

院内閣制のもとでは、立法機関がイニシアチブをとった形での法制定のプロセスは、事実上存在してこなかった。また行政を代表する内閣はほとんどの立法に関与してきたが、事務方であるはずの官僚によって事実上の法案作成が行われてきた。このことは、整合性のある立法がなされてきたと評価できる面もあるが、反面、国民や議員から離れた立法がなされるようになり、「行政が法である」という傾向を助長することになった。

今後は、議員立法をはじめとする裁量権の少ないルール型の立法が期待されるが、現在は衆参両院の法制局も十分な機能を果たしているとはいえない。それらが機能しなければ、中立、公平な立法を確保することは困難である。事後的な方法として、行政監督局や衆参両院の行政監視委員会などが法律のチェックをする立場にあるといわれている。しかし、これらの機関をはじめとしてより積極的な形で法律の評価がなされなければ、立法の側面で「行政が法を作る」という状況から移行することはできない。さらに今後は、第三者の立場からも立法のプロセスが、国民の意思を反映するような形で透明かつ公平に行なわれているか等について、制定の前後の「法律評価」が加えられることも必要となってくるであろう。

「行政が法である」時代から卒業し、プレーヤーのルールとしての法が機能すべき時代が来ている。そのために、日本は問題解決の場として司法の役割を拡大させると同時に、行政が透明な形で問題の解決を行なえる環境を整備し、行政の司法化を実現すべきである。また立法プロセスを強化し法律を評価するためのチェック機能を充実させ、より裁量権の少ない法律を制定すべきである。法を政策として捉え、強化・発展させていくことは、日本経済の閉塞感を打開するためにも重要なことである。経済社会発展のために「技術革新」の議論が叫ばれるのであれば、司法社会発展のための法のあり方の改革を恐れずに行なう「法律革新」を考えるのも当然であろう。経済の調整メカニズムとして法律がその役割を果たすべき時代が到来している。

## ユーロ圏の誕生と「経済統合＝政治分解」論

1999年1月1日にユーロ圏が誕生したが、全米経済研究所所長(NBER)のマーティン・フェルドスタインは、97年に「ユーロと戦争」という衝撃的な論文を発表している(『フォーリン・アフェアーズ』1997年11・12月号)。フェルドスタインは、欧州経済・通貨同盟(EMU)あるいは単一通貨導入の動機は経済的なものではなく、政治的なものであり、経済的に考えると雇用やインフレーションに及ぼす単一通貨のマイナスの影響は、参加国の貿易や資本移動を促進することから生じる利益をはるかに超えることを問題にしている。また、フェルドスタインは、政治的な統合が進むと、圏内の対立と圏外との対立が増すことになるかと断言している。

現在、経済統合と政治統合の関係に関する研究が進んでいる。この点に関する興味ある論文は、アルバート・アレジナ米ハーバード大学教授等の「経済統合と政治分解」(NBER『ワーキング・ペーパー』No.6163、1997年)および「ヨーロッパは行き過ぎたのか」(NBER『ワーキング・ペーパー』No.6883、1999年)である。1997年の論文でアレジナ教授等は、経済統合が進めば政治統合というよりも政治分解あるいは分離・独立の動きが高まると指摘している。そして、貿易制限がある場合には、たとえば市場の拡大という意味で、国境線を拡大することは経済学的にみて合理的であるが、貿易

が自由化され経済統合が進むと、それぞれの国は、国の大きさというよりも経済の開放からより大きな利益を享受できるようになるというのである。

アレジナ教授等の1999年の論文によれば、経済統合により「経済的国境」と「政治的国境」の関係がなくなってしまう、国の「最適規模」は低下する。そのため経済統合は必ずしも政治統合に結びつかず、逆に経済統合は国・地域の分離・独立＝政治分解も可能にするのである。このことは欧州連合(EU)にとって、経済統合と政治分解を調和させるための政策の集中化と非集中化が重要であること、具体的には、各国の中央政府を起点とした上と下への権限の委譲が必要なことを意味している。また、アレジナ教授等は、EUの社会・経済政策、部門政策、対外政策、司法および内政政策が十分なものかどうかを調べ、「非集中化のほうが好ましいものまで集中化しようとしている意味でヨーロッパは行きすぎている。反面、集中化が望ましい分野では不十分な政策しかとっていない」と結論づけている。

いずれにしても、経済統合に伴って政治分解圧力が働くということ、政策の集中化と非集中化が今日の世界経済にとって解決すべき重要な課題だということをヨーロッパの実験は示している。(服部 彰/福岡大学商学部教授)

### Intellectual Cabinet BOARD

●リーダー ●サブリーダー ●メンバー (50音順)

香西 泰	島田晴雄	浅見泰司	伊藤元重	大田弘子	篠原総一	田村次朗	中馬宏之
	竹中平蔵	池尾和人	岩田一政	北岡伸一	清家 篤	本間正明	吉田和男
		伊藤隆敏	浦田秀次郎	榊原清則	田中明彦	船橋洋一	若杉隆平

### 研究事業部から

去る2月3日、「第7回アフタヌーン・セミナー」が開催され、吉田均(当財団研究員)が「日本海側都市における知的インフラの比較研究—新潟市・富山市・金沢市・福井市を事例として—」と題して講演を行ないました。吉田は1996年より2年間、中国の在瀋陽日本総領事館において外務省専門調査員と

して勤務した後、昨年4月より当財団にて日中間における地域レベルでの国際協力、そのための地方自治体におけるODA実施の可能性について研究を行っています。今回のセミナーでは、日本の地方都市における知的インフラ整備状況が報告されたほか、中国の地方都市における対日知的インフラの充実

ぶりも紹介され、今後の地域間国際協力における地方自治体の役割について多くの問題提起と議論がなされました。研究事業部は、こうしたセミナーの開催を通じて広く政策論議を喚起していくとともに、政策問題に携わる方々の知的ネットワークの場としても機能していきたいと考えています。(T)

Intellectual Cabinet No.4

1999年3月1日発行

(毎月1日・15日発行)

本誌は日本財団の助成を得て発行されています。

©1999 Global Foundation for Research and Scholarship

発行 国際研究奨学財団研究事業部

〒105-0003 東京都港区西新橋1-2-9

日比谷セントラルビル10階

TEL.03-3502-9438 FAX.03-3502-9439

発行人 竹中平蔵

編集人 堀岡治男

編集協力 中田雅与

デザイン 山崎登

印刷 精文堂印刷株式会社