

Intellectual Cabinet

The Tokyo Foundation



No. 23

インテレクチュアル・キャビネット february ●○ 2000

特集 ● 政策をレビューする

〔政治〕 「自自」と「自自公」の矛盾

北岡伸一

自自連立は政権基盤を強化し、政治を活性化させ、民主党の中道化によって重要法案が成立した。しかし公明党の政権参加で連立の政策的方向が曖昧になってしまった。

〔財政〕 「財政－金融スパイラル」の危険

吉田和男

国債依存度 38%。政府債務残高 650 兆円。過大な景気対策で政府債務を累積させてきたため、政府は困難な政策運営を余儀なくされることになった。

〔外交〕 「将来構想提示型」への転換を望む

田中明彦

危機管理という面でも、日米・日中・日韓などの重要関係の処理という面でも、格別大きな失敗はなかったが、大きな業績をあげたともいえない。

『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イシューを斬り、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、日本の多面的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)

北岡伸一 東京大学法学部教授

きたおか・しんいち

以下に検討するのは、1999年における国内政治の動向である。それは特定の政策のレビューではなく、多くの政策を実現すべき枠組みに関するレビューである。

昨年の内政における主な出来事は、自自連立の発足（1月）、自民党小渕総裁の再選（9月）、民主党鳩山代表の選出（9月）、自自公連立の発足（10月）、自由党の連立離脱問題（8月～12月）、などであった。

**自自連立は政権基盤を強化し
政治を活性化させた**

まず自自連立は、1998年11月の連立合意に基づいて、1月に実現された。連立を決断した理由について、小渕首相は政権基盤の強化をあげ、自由党は、同党の推進する諸政策の実現を理由とした。

元来、自民党は衆議院で過半数を持ち、参議院では自由党を加えても過半数には満たない。それゆえ数だけで見れば、自自連立の効果は決定的ではなかった。ただ、日本のマスコミは、自民党単独で国会審議を進めることに強く批判的である。したがって、自民党以外に与党があると審議が容易になる。とくに1998年7月の参議院選挙後、自民党が完全に孤立していた時と比べれば、政権の基盤は明らかに強化された。

一方、自由党の政策が取り入れられ、政治を活性化させた面もあった。たとえば政府委員の廃止である（1999年10月実施）。自民党の議員が当選を重ねれば誰でも大臣になれるのは、大臣がごく短期（平均11カ月）で交替するからであり、それが可能なのは、官僚が政策を形成し、国会答弁まで行なうからである。したがって、政府委員の廃止は、政治主導の政治の第一歩である。今後は適任者が長く閣僚の地位に留まり、大臣になれない政治家が増えるだろう。政府委員の廃止は、自民党からは出てきにくい改革だった。

**民主党の中道化で
多くの重要法案が成立した**

第二に注目したいのは、民主党の中道化である。

1999年通常国会では、近年稀に見るほど多くの重要法案が成立した。男女共同参画社会基本法、情報公開法、通信傍受法、ガイドライン関連法、（政府委員廃止のため

「自自」と「自自公」の矛盾

自自連立は小渕政権の基盤を強化し、政治を活性化させた面もある。

また、民主党の中道化によって九九年国会では近年稀にみるほど重要法案が成立した。

しかし公明党の政権参加で連立の政策的方向が曖昧になってしまった。

自民党は小手先の細工をやめ、進むべき方向を国民の前に明らかに示すべきである。



の)国会審議活性化法、(憲法調査会設置のための)改正国会法、国旗国歌法、などである。そのなかには、数年前なら大混乱を招きそうな法案もあった。たとえばガイドライン関連法である。従来、安保政策の変更には、混乱がつきものだったが、今回はそうならなかった。その鍵は民主党の中道化にある。ガイドライン関連法案に、民主党は反対したが、その反対は形式的だった。国旗国歌法に対しても、民主党は自由投票として、強い反対をしなかった。その結果、所属議員の対応が二分し、無責任だと批判する声もあったが、むしろ日本の政治を古い争点で二分することを回避したと見るべきだろう。

民主党の中道化は、その後も進んだ。6月にまとめられた民主党の安全保障基本政策は、自民党以上に現実主義的なものだった。そして、9月の党首選挙では、憲法改正を視野に入れた鳩山由紀夫氏が当選し、これまで中道化を担ってきた菅氏が第2位、旧社会党系の横路氏が3位となって、民主党の中道化がいよいよ進んだ。かつて社会党は、とくに外交安保で対決姿勢を取り、それだけ政権への展望は小さかった。今度の民主党は、外交安保で共通の土俵に立つことによって、自民党に挑戦しようとしている。

公明党の政権参加で 連立の政策的方向は曖昧になった

さて、第3に触れるべきは、公明党の政権参加である。通常国会では、公明党も多くの法案審議において自民党に協力した。その延長線上に、自自公連立が発足した。それは、数のうえでは政権基盤を強化したが、連立の政策的方向は、かえって曖昧となってしまった。

公明党は元来、福祉と平和を原点とする政党である。それは悪いことではないが、これまでの平和と福祉を新しい視点から見直すべき時代に、それに応じた転換ができるかどうか、かなり疑問である。日本はいずれ消費税を上げ、課税最低限度額を引き下げ、大幅な歳出削減を行なわざるをえない。地域振興券や児童手当といった政策に固執する公明党にそれができるだろうか。しかも、こうした公明党の路線は、自民党に根強いバラ撒き型の政治と、多くの共通性を持っている。言いかえれば、よ

り政策革新的性格を持っていた自自連立に比べ、自公の連立は、より数合わせ的であり、また現状維持的である。

昨年の後半にしばしば世間をにぎわせた自由党の連立離脱問題は、そうした文脈で考えるべきである。自自合意のうち、実現されていないものも多い。たとえば、消費税は福祉目的税(基礎年金、高齢者福祉、介護等にあてる)の方向で抜本的に再検討することになっていたが、検討は進んでおらず、規定の路線が進められている。経済戦略会議のいくつかの提言(たとえば年金)に、既存の官僚組織が抵抗し、これを無視したのと似たようなことが生じている。

自由党が何度か政権を離脱しかけたのは、こうした合意が実行されないことに対する不満からであった。8月と12月には政策合意に盛り込まれていた衆議院定数削減が実現されないことを理由に、また、10月には介護保険の問題で、自由党は政権を離脱しそうになった。定数削減は本質的な問題ではないけれども、いったん合意したことを実行しないようでは困ると、自由党は主張しているわけである。

ここに現れているのは、自民党政治の一つの特質であり、またそれが限界にきているという事実である。自民党はいくつかの矛盾した政策を走らせ、足して二で割ったり、最後の瞬間で決定したり、またいったん決めたことを凍結したり、見直したり、実にフレキシブルな政党である。しかし、政党はもう少しその進む方向を国民の前に明らかに示し、その支持を求めるようにするべきだろう。

自由党の連立離脱とか、あるいは逆に自自合流とか、今年政治には何が起るかかわからない。しかし、小手先の細工はやめるべきだ。1996年の総選挙のあとに生じた政党の離合集散が、どれほど国民の政治不信を高めたかわからない。政治の昏迷を断ち切るには総選挙しかないのであり、その結果を尊重することがもっとも重要である。選挙によって国民の支持を得た政権をつくることなしに、日本は今後の難局に立ち向かえないだろう。

「財政—金融スパイラル」の危険

吉田和男 京都大学大学院経済学研究科教授
よしだ・かずお

平成10(1998)年4月に橋本内閣は16兆円の景気対策を決め、参議院選挙に打って出たが敗北した。次いで登場した小渕内閣は、10兆円の景気対策と9兆円の減税を公約として掲げ、発足以来、「経済再生内閣」として、積極財政を続けてきた。年末には27兆円の景気対策を行ない、平成11(1999)年度予算では30兆円の国債発行を行なう積極予算をたて、さらに補正予算で10兆円の景気対策を打つなど、マイナス成長を底上げするための政策を行ってきた。しかし、補正予算後の国債依存度は38%を超え、税収よりも国債発行による調達のほうが大きくなるという異常さであった。

平成12年度末の政府債務残高は650兆円にもものぼる

平成11年は景気回復にやや期待がかかるようになり、マイナス成長から脱却する見込みが立ったかにみえた。しかし、GDP(国内総生産)の1割弱の景気対策を打ってもなおマイナス成長というのはどういうことなのだろうか。もし対策を打たなかったらどのようなことになっていたのか。財政支出の乗数を仮に1.5とすれば、成長率はマイナス15%となるから、当然のことながらデフレスパイラルに陥っていたかもしれない。それとも、景気対策は効果のない減税や投資で、財政のムダ使いにすぎないということなのだろうか。小渕内閣以前に投入された金額を含めると景気対策費は累計120兆円にもなる。その結果、平成12(2000)年度末の政府債務残高は650兆円にもものぼることになった。

確かに、景気対策を行なわなければ景気は失速するだろう。景気対策は景気を回復させるものではなく、景気を維持するために必要なのである。景気対策を行なうと需要は拡大する。しかし、経済システムはすぐに適応して、元の水準に戻ってしまう。したがって、また景気対策が必要になり、前回よりも大きな景気対策を行なわなければ景気は再び悪化することになる。そして、景気対策で雇用が拡大した分野では失業が問題となる。

ケインズ政策は「機械仕掛け」のような経済モデルを想定し、線形的な関係を連立方程式のかたちで積み上げ

国債依存度三八%、政府累積債務六五〇兆円という異常事態になった。

景気対策を行なわなければ景気は失速するだろうが、景気対策は景気を維持することしかできない。

これまであまりにも大きな景気対策を行ない、政府債務を累積させてきたため、

政府はきわめてむずかしい政策運営を余儀なくされることになった。



て政策効果を考えてきた。しかしながら、現実の経済システムは機械仕掛けではなく、生物のような適応系であり、複雑系である。したがって、景気対策は一時的な効果を持ったとしても、すぐに経済システムによって適応されてしまうので、予期した成果をあげることは原理的にできないのである。

公共投資という名の乱費を行わなければ景気がさらに悪化するという矛盾

景気対策は一種の覚醒剤のようなもので、どこかの時点でこれから脱却しなければ、日本経済は公共投資漬け（一種の覚醒剤漬け）になってしまう。そこで、景気の改善が見られた平成8（1996）年度に財政構造改革をはじめたが、ここでバブルのもう一つの負の遺産であった不良債権問題が爆発し、再び経済は大きな不況に陥ることになる。金融システムの崩壊は経済システムを機能不全に陥らせることになるので、これに対して全力で対応するのは当然のことであった。しかし、不良債権問題処理に1年間かかり、さらに余分な不況を生み出してしまった。そして、景気回復の見込みがなかなかたたないことから、ついには平成10年度はGDPの1割に達する43兆円もの景気対策を続けることになるのである。

もともと政府の景気対策は、ある種のショックを緩和するものではあっても、それで経済がよくなることはない。政府の景気対策で経済が立ち直るのであれば、ソ連は崩壊しなかっただろう。ソ連はミサイルや原子爆弾をつくることで経済資源をムダ使いして崩壊し、日本は公共投資という名のムダを行なって経済資源を乱費している。しかも、乱費を行わなければ景気がさらに悪化するという矛盾のなかにある。

膨大な政府債務の累積は今後の政策運営をむずかしくしている

現在の景気対策が実行可能なのは「ゼロ金利」政策によるところが大きい。しかし、アメリカの好景気は金利の引き上げを導き、日本の経常収支黒字の縮小はやがて為替レートに影響することになって、日本も金利の引き

上げを避けられなくなるかもしれない。

すでに国際金融市場では政府保証債に1%のプレミアムがつく状況であり、国債相場崩壊による問題も決して将来の話ではなくなっている。ここで、ゼロ金利を続けることができなくなり、金利が上昇することになると、国債相場がバブル的に崩壊することになって、政府は資金調達ができなくなる。それに対する方策は、国債の中央銀行引き受けしかありえなくなってインフレになる。これが、これまでロシアやラテンアメリカ諸国で見られたことであった。国債相場の崩壊は銀行の含み損をつくることになり、「財政—金融スパイラル」が心配される。

これまであまりにも大きな景気対策を行ない、政府債務を累積させてきたため、今後はきわめてむずかしい政策運営を余儀なくされることになる。一方で、財政規律が低下し、経済対策とは無関係な少子化対策費のパラマキや児童手当などが予算化されるなど、まったく信じられないような財政運営になっている。しかも各省庁で政府保証を乱発することになっており、目に見えないリスクを政府が負う局面が拡大している。小渕政権は問題が表面化したときに対処すればよいと考えているのであろうが、もはや事態はそれほど簡単ではない状況にたちいたっていることを認識しなければならない。

21世紀の日本経済を支えるのは公共投資ではなく、民間経済の力である。したがって、日本の経済システムを世界経済の構造変化やIT（情報通信）を中心とした新しい技術革新に対応させていかなければならない。過剰投資と過剰雇用の解消、産業再編のためのM&A、市場ビジネスの拡大、日本型経営システムの改革、労働市場の整備、ベンチャー・ビジネスの育成などの進展である。一方、政府は、金融改革、財政構造改革、行政改革、社会保障改革、経済構造改革、教育改革を当然のこととして推進していかなければならないし、地方制度改革、地方財政改革、税制改革、財投改革、労働市場改革なども同時に進めなければならない。このような民間および政府の改革が21世紀の日本経済の基盤をつくることになる。

田中明彦 東京大学東洋文化研究所教授

たなか・あきひこ

1999年から2000年にかけての1年間の日本外交については、格別大きな失敗はなかったと評価できるが、大きな業績をあげたとはいえない。外交評価においては、危機管理、重要関係の処理、そして将来構想の3つが重要だと思われるが、それぞれについて大過なく推移したといえるにしても、国内体制の制約や政治的リーダーシップの問題など課題が多いことも明らかになった。

とりたてて失策はなかったが 深刻な問題があることも明らかになった

まず危機管理であるが、これにはより直接的な問題として日本・日本人に対する危機管理という問題があり、やや間接的な問題として国際社会にとっての危機管理の問題がある。前者についてみると、1999年には、春に不審船問題があり、夏にはキルギスでの人質問題があった。国際社会における危機としては、コンボ問題と東ティモール問題が大きな問題であった。1997年以降のアジア金融危機への対処も、当初はまさに危機管理の側面が強かったが、1999年には、危機というよりは重要な関係の処理さらには将来構想という側面が強くなった。

いずれの危機についても、日本外交において失敗だったというような政策はなかった。不審船問題への対処は、前年夏のテポドン発射直後の混乱と比べれば、格段の進歩の跡があった。キルギスでの人質問題でも、人質は無事に解放された。コンボ問題で日本がとった対応は積極的とはいえないが、地理的・歴史的経緯から考えれば、とりたてて非難されるようなものではない。それに比べると、東ティモールに関連した日本の対応は、消極的だったとの印象を与えた。しかし、それとても結果的には日本の資金援助で東南アジア諸国からの平和維持部隊が、オーストラリアや韓国などの部隊とともに、東ティモールに展開し、治安状況は回復した。

しかし、いずれの危機への対処においても、日本外交にはやはり深刻な問題があることもまた明らかになった。不審船事件は、日本の領域警備のあり方に不備があることが明らかになった。この点については、その後、自衛隊や海上保安庁の実務面での体制整備は進みはじめたが、

「将来構想提示型」への転換を望む

日本および日本人に関する危機管理や国際社会の危機管理という面でも、

日米・日中・日韓などの重要関係の処理という面でも、

格別大きな失敗はなかったが、大きな業績をあげたともいえない。

二〇〇〇年は将来構想の面で日本のアイデアを打ち出せる外交を望みたい。



法制面での検討はまだである。キルギスの人質事件は、人質が解放されたことは喜ぶべきだが、そもそもこのような問題の起きた背景の検討とともに、交渉過程に問題がなかったかの検討が必要である。事柄の性格からして交渉過程は外部からは窺い知る余地がないが、この事件の結果として、日本人を人質にとれば政治的な対価が獲得できるとの印象が広まるとすれば、将来に大きな禍根を残すことになる。

国際社会の危機への対応ということであれば、東ティモールでの日本の消極性はやはり大きな問題であった。PKO 協力法の枠組みについては、かねてから批判が多かったのにもかかわらず、改正の試みは常に先送りされてきた。現実的・政治的にいって、それほど問題になるとも思えないような輸送協力ですら、現行の規定ではできないと担当の官僚は判断した。ここには、法制度の不備という問題と、政治のリーダーシップ欠如の問題がある。何としてでも目にみえる協力をしなければならぬ、という政治の意思は感じられなかった。

重要関係の処理は比較的よかったが 将来構想の提示という面では課題が残る

重要関係の処理は、比較的うまくいったといえそうである。日米関係については、1999年春にガイドライン関連法を成立させたことが重要であった。日本経済がなんとか持ち直しつつあることも日米関係にとってはプラスであった。日中関係は、江沢民の訪日以来、気まずい状態になっていたが、中国側がこれ以上の悪化を避けたこともあって、それなりに良好なカタチで推移している。日露関係は、現実には後退しているが、この原因のほとんどはロシアの内政の問題であるから、いかんともしがたい。今年、台湾総統選挙、ロシアでも大統領選挙がある。事態の流動化に翻弄されないような外交を維持する必要がある。

最もドラマティックなカタチで関係改善が続いているのは日韓関係であり、日本と東南アジア諸国との関係である。アジア金融危機への日本の対処は、当初批判を浴びたが、新宮沢構想など現実の資金援助の枠組みが動き

出すに及んで、高い評価を得るにいたった。今後の課題は、この高い評価という資産をどう定着させ活かしていくかであろう。韓国との関係改善は、近年の日本の対外関係にとって最も重要な成果である。金大中大統領のイニシアティブによるところが大きい、これに応えた小淵首相の対応もよかった。これをさらに定着させるさまざまな試みが必要である。日韓関係の改善を目に見えるカタチで示すために、東京からのソウル便を羽田発着にするなどの措置が必要だと思う。

北朝鮮(朝鮮民主主義人民共和国)との交渉の枠組みができたのは、昨年の日本外交の1つの成果である。今後、米韓との協調の体制を堅持しつつ、交渉を継続すべきである。ただし、対北朝鮮政策における欠陥は、あまりに国内的配慮のみが突出し、戦略的観点が十分でないことである。日本における最大の安全保障問題ともいえる関係であるから、感情を排した冷徹な計算が必要である。

多国間外交においても、とりたてて大きな失敗はなかったが、業績といえるものはそれほどない。それぞれの会合をなんとかこなししたという印象である。ASEAN+日中韓のサミットで、日中韓の朝食会を実現したことが、最大のポイントであろう。

日本外交における長期的課題としては、将来構想の提示という面での弱さをどう克服するかという点が大きいの。シアトルでのWTOの失敗は、とりたてて日本の失敗ではない。しかし、日本のアイデアがそれほど強く打ち出されたわけではない。ここでも国内配慮から、国際的イニシアティブへの消極性がみられる。また、アジア通貨基金をどう実現するのか、アジア諸国との自由貿易地域構想にどう取り組むのか、このところ沈滞ぎみのAPECをどう立て直すのか、朝食会までいった日中韓の枠組みをどう育てるのかなど、課題は多い。2000年後半は、九州・沖縄サミット、APEC、ASEM、ASEAN+日中韓、とアジアを中心とした首脳外交が目白押しである。是非とも将来構想の面でも日本のアイデアを正面から打ち出せる日本外交にしてほしい。

先端科学技術の開発と特許制度を巡る政策論争

21 世紀の先端科学技術の研究開発に多大な影響を及ぼすといわれる遺伝子特許を巡って国際競争が激化しているなか、産学官による共同研究体制のあり方と、大学での研究成果の特許による知的財産権保護という2つの政策課題が関心を集めている。とりわけ、連邦政府からの資金で行なわれた研究開発の成果に対し、大学自らが特許を保有することなどを認めた1980年バイドール特許・商標改正法は、アメリカのみならず世界で研究開発に関する政策論争の中心になっている。

アメリカの大学が保有する特許件数は、1969年の188件から97年には2436件まで膨れ上がり、民間企業への技術移転による収入も過去10年で3倍になった。しかし、これまでバイドール法の重要性のみが強調される一方で、この特許法が大学の研究体制やアメリカのイノベーション・システム全体に及ぼす影響を実証的に分析しようという政策評価は行なわれてこなかった。そこで、コロンビア大学のリチャード・ネルソンとカリフォルニア大学のデイビッド・マウリー等によるこの特許法の影響評価の研究が、現在注目を浴びている。

この研究は、アメリカのなかでも特許取得が特に顕著なカリフォルニア大学（1997年特許料収入6128万ドル）、コロンビア大学（4610万ドル）、スタンフォード大学（3410万ドル）のデータを比較したものである。研究のなかで彼らは、大学に

よる特許出願・登録件数の増大は、生命科学に対する政府の研究予算の拡大やそれに伴う技術革新などによるもので法制定以前から見られる傾向だと指摘したうえで、これまでの一般的な見方とは異なり、バイドール法が直接的な影響を与えたとはいえないとする見解を示している。

大学での研究成果が知的財産権で強固に守られている場合と、公共財として扱われている場合のどちらが商品開発に有効なのか、決定的な実証はまだない。また、バイドール法のようにオープンな知識伝播のチャンネルを塞ぎかねない政策は、かえって大学から民間企業への技術移転を妨げるケースもありうるだけでなく、これまで機能していた研究開発に何らかの障害を与える可能性も否めない。バイドール法の幅広い適用は、公共性の高い基礎研究の成果を特定の利用者に独占させることにほかならず、ひいては科学のさらなる発展を脅かすことにもなりかねないと、ネルソン、マウリー等は警鐘を鳴らしている。

冷戦後のアメリカの科学研究政策と今後の研究開発のあり方を巡っての論争は、こうした政策評価・政策分析を巡る研究を軸にますます増えていくだろう。

[政策研究者海外ネットワーク]

角南 篤 コロンビア大学大学院公共政策フェロー

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

エディトリアル・ノート

日本の政策運営にかげりが見える。1999年から2000年にかけて、本来なら大きな飛躍のチャンスがあるはずだという実感を多くの人々が持ち始めた。しかしその矢先に、バイオフ延期や財政赤字のいっそうの拡大など、政策の舵取りを問われる現象が多発している。

このような問題意識に立ち、前号に

続いて本号も第一線の政策分析家に政策のレビューを行なっていただいた。

北岡伸一氏は、数合わせのための自公連立が、政策の整合性を失わせたという強い危機感を示唆し、自民党政治の限界を指摘している。吉田和男氏は、財政赤字が異常な高さを示す現状を踏まえ、21世紀の日本経済の基盤を

つくるために小さくてクレディブルな政府づくりが必要だと力説する。そして田中明彦氏は、日本のアイデアを世界に向けて正面から打ち出す「将来構想提示型」の新しい外交スタイルを提唱する。

政策にもイノベーションが求められる時代になっている。(竹中平蔵)

Intellectual Cabinet No.23

2000年2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。

©2000 The Tokyo Foundation

発行 東京財団研究事業部

〒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

URL: <http://www.tkfd.or.jp>

発行人 竹中平蔵

編集人 堀岡治男

編集協力 中田雅与・新保秀樹

デザイン 山崎登

印刷 精文堂印刷株式会社