

# Intellectual Cabinet

The Tokyo Foundation



No. 43

インテレクチュアル・キャビネット January ● 2001

## 特集 ● 政策をレビューする

### 【マクロ政策】 課題山積。本格リストラへ道半ば 竹中平蔵

高めの成長目標を達成するための財政赤字拡大が  
フィナンシャルなリスクを高め、その結果、  
経済停滞感が強まるという悪循環に陥っている。

### 【財政政策】 早急に「財政再建プラン」作成を 吉田和男

いま求められているのは「供給側政策」である。  
財政—金融スパイラルを引き起こさないために、  
市場からシグナルが出る前に長期財政見通しを作成すべきである。

### 【IT政策】 大失敗の郵政省「答申」 武藤佳恭

5GHz帯無線アクセスシステムの答申は、  
高速無線帯の芽を摘んでしまった。日本には、  
国をよくするための政策を総合的に判断する能力が欠けている。

## 『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、日本の多角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)



写真提供/毎日新聞社

# 課題山積。本格リストラへ道半ば

竹中平蔵 東京財団理事長  
慶應義塾大学総合政策学部教授  
たけなか・へいぞう

日本経済を再生させるためには2つのリストラを進める必要がある。「リアクティブなリストラ」と「プロアクティブなリストラ」だ。このことは、森首相の国会演説のなかでも、「守りの再構築」「攻めの再構築」という言葉で表明されている。前者はバブル崩壊で背負ってしまった負の遺産である3つの過剰（設備・債務・雇用）を解消すること、後者はIT革命やグローバル化といった新しい環境に対応するための構造改革を進めることである。

2000年の日本の経済政策を振り返ると、そのおのおのについてそれなりの前進を見たものの、世界の環境変化に対応するためには決して十分な状況とは言えず、改革のスピードという点では少なからぬ問題を残す1年となった。

## “国際会計基準”という外圧は十分に発揮されたとはいいがたい

まずリアクティブなリストラから考えよう。過剰な設備の廃棄や不良資産の償却、さらには人員整理など、企業が行なうリストラは1999年以降加速し、これが2000年初頭までの株価上昇をもたらした。銀行部門での大型合併が相次いで発表され、不良債権償却も1999年から2000年にかけてようやく本格的に進む環境が整ってきた。

このようなリストラを促進するための政策措置として、銀行に対する早期是正措置の厳格な発動や合併を容易にする法的枠組みの整備、さらには償却を促進させる税制の整備が検討されてきた。しかしこのような政策は、一部実施されたものの、十分であったとはいいがたい。最も重要な早期是正措置については、金融再生委員会のスタンスがトップの人事によって揺れ動き、時期によってはかなり時代逆行的な姿勢も見られた。本格的な商法改正には時間を要し、税制の整備も極めて部分的なものにとどまったのである。それにもかかわらず、1999年から2000年にかけて企業のリストラが進んだ大きな理由は、結局のところ国際会計基準によって企業の情報開示が強力に進められたからだと考えられる。

周知のように、大企業を中心に企業会計が国際基準に準拠するよう求められ、とりわけ連結義務付けによって

政府が高い成長目標を掲げてしまったために、

目標が実現不可能であることが明らかになるたびに

補正予算で財政赤字を拡大させざるをえなくなり、

それがフィナンシャルなリスクを高め、経済停滞感が強まるという悪循環に陥っている。



2001.1.15

子会社への損失隠しが困難になったこと、資産評価に時価主義が採用されたことが、企業のリアクティブなリストラを促進する強力なインセンティブとなったのである。

しかしながら後述するように、2000年の後半以降、こうしたリストラの不徹底が市場で厳しく評価されるようになってきている。国際会計基準という外圧はそれなりにリストラ促進に作用したものの、早期是正措置による金融機関への健全な競争圧力、規制緩和などによる企業部門全般への競争圧力は、決して十分に発揮されたとは言えなかったということである。

## IT革命のチャンスを活かすために 「IT戦略本部」の役割はきわめて大きい

2000年の経済政策を振り返るとき、避けて通れないのが「IT戦略会議」の役割であろう。IT革命という歴史的なチャンスを活かすために、総理直属の機関としてこのような場が設置された点は、十分評価に値する。これがプロアクティブなリストラの代表例と言えるだろう。

IT戦略会議では、とりわけ2つの重要な検討項目があった。第1は、高速インターネット・インフラを戦略的に整備すること、そして第2は人々の情報リテラシーを高めることである。

このうち高速インフラ整備に関しては、5年以内に世界最高水準のインフラを整備すること、その実現にあたっては各国の教訓を活かして競争政策を促進することが明言された。この点は、大きな成果と評価される。しかし、どのようなペースでNTTの分割民営化を進め実体的な競争システムをつくるか、さらに目標実現にむけての責任体制をどうつくるかといった具体的政策課題はすべて今後に残されている。戦略会議が解散した後、IT基本法に基づいてIT戦略本部（民間人10名を含む）が設けられるが、その重要性は極めて高いと言わねばならない。

さらにまた、リテラシーを高めるための政策については、IT戦略会議で十分な成果が挙げられておらず、今後の課題として残されている。今後、IT戦略本部は、この点についても大きな責任を負うことになる。

## 「財政赤字拡大→金融リスクの高まり →経済停滞感」という悪循環に陥っている

さて、以上のような2つのリストラを進めるなかで、2000年のマクロ政策はどのようにあるべきだったのか、そして実際の政策はどのように評価されるのだろうか。この点に関連して、興味深い事実がある。先に示したような企業のリストラ努力を反映して、金融を除く上場企業の2000年度上期の決算（連結ベース）は、前期比2.8倍という大幅増益となったにもかかわらず、昨年の後半の株価は低迷を続けたのである。実体経済がそれなりに好調であるなかで株価が低下したという事実は、日本経済の将来に対する“フィナンシャルなリスク”が非常に大きいという市場の評価を反映していよう。

フィナンシャルなリスクの一つは、先に議論した銀行部門の不良債権問題であるが、もう一つ注目されるのは財政赤字の拡大である。日本の財政赤字が持続可能なものでないことは、すでに小誌でも何度か議論してきたが、こうした問題は地方財政の行き詰まりを通じて比較的早い時期に顕在化する可能性が高まってきた。

マクロ政策の観点から指摘されるのは、リアクティブなリストラおよびプロアクティブなリストラが不十分であり高い経済成長が期待できない状況であったにもかかわらず、過去1-2年、政府が高めの成長目標を掲げてきたという点だ。これは、選挙が実施された年であったという政治的な要因とも関連していよう。こうした高い成長目標を掲げてしまったために、目標が実現不可能であることが明らかになるたびに補正予算で財政赤字を拡大させざるをえなくなるという状況を招いてきた。そして、財政赤字の拡大によってフィナンシャルなリスクが高まり、経済停滞感が強まるという悪循環に陥っている。

以上のような反省に立って、政府は2001年の経済運営はリアクティブなリストラとプロアクティブなリストラをさらに加速させるとともに、当面の成長目標を高く掲げて財政赤字を拡大させるというマクロの悪循環を断ち切る姿勢を明確にしなければならない。



# 早急に「財政再建プラン」作成を

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

橋本内閣の後を受けて発足した小渕内閣は、「財政構造改革」を否定して景気最優先の政策に転換した。第1段階（1999年～2000年度頃）をバブルの集中的清算期間、第2段階（2001～2002年度頃）を成長軌道への復帰と経済健全化期間、第3段階（2003年度～）を財政再建、構造改革による本格再生期間とする「戦略的経済回復」を実施することとした。そこでは、財政再建は「戦略的」な中長期的な課題とされた。

## 政府債務残高 666兆円は すべて後世代へと引き継がれることになる

平成10（1998）年度開始と同時に行なわれた追加経済対策では、国・地方を合わせて9兆円を超える恒久減税と9兆3000億円の公共投資等を内容とする総額27兆円が投下された。平成11（1999）年度予算では、補正後の国債発行額は37.5兆円となり、国債依存度は42.1%と歳出のほぼ半分を借金で賄うことになった。その結果、国地方合わせた財政赤字のGDP比は8.2%となった。さらに、平成12（2000）年度予算でも国債発行額は31兆円となり、国債依存度も37.9%であった。

小渕内閣を引き継いだ森内閣においても、平成13（2001）年度の政府予算案でも国債発行額は29兆円で、やや改善しているとはいえ国債依存度は34.3%と依然として高水準にある。その結果、国・地方を合わせた政府債務残高は666兆円に達し、対GDP比は128.5%となることが見込まれている。国・地方を合わせた財政赤字はGDPの6.4%と、平成12年度の9.4%よりは縮小しているものの、高い水準にあることに変わりはない。財政赤字はもはや発散し、政府は借金を返済できない状態になっている。これらの国民負担はすべて後世代へと引き継がれることになる。

## 過去10年間の景気対策に関して 「財政政策が有効だ」という判断は間違っている

これまでのような「大盤振る舞い」の対策を行なって、果たして景気が回復したかといえば、首を傾げる人のほうが多い。確かに平成11年から12年前半にかけての経済成長率はプラスとなったが、これがGDP比約10%という

\*写真提供/毎日新聞社

いま求められているのは「供給側政策」である。

財政—金融スパイラルを引き起こさないために、

市場からシグナルが出る前に長期財政見通しを作成すべきである。

平成13年度は財政再建に見通しをつける年としなければならない。



2001. 1. 15

膨大な財政赤字の成果であるとはどうも思えないからである。

これだけの経済対策を行なって経済成長率を上げることができなかった理由をどのように考えたらよいかは議論のあるところである。ある人は財政政策に有効性がないと判断し、別の立場の人は、経済対策を行なっていなかったら恐慌になっていたという。しかし、過去10年間の景気対策に関して「財政政策が有効だ」という判断は間違っていると考えるべきである。とりわけ、平成10年の参議院選挙のさいに行なわれた「恒久減税を行なわないから景気は回復しない」という議論が誤っていたことは明らかである。所得税減税を行なったにもかかわらず消費は増加せず、むしろ財政赤字の累積を心配する状況を生むことになったからである。

### 効率の低い社会資本整備は 経済成長を抑制する

資源配分という側面から考えると、政府に資源を偏らせることは経済をきわめて危険な状況にする。政府は市場で解決できない問題を扱う立場にあり、政府投資は生産面では非効率な分野に特化しているからである。とくに、雇用拡大を目的とする現在の景気政策においては、政府投資の拡大は知らず知らずのうちに、経済成長ではなく無駄な分野へ向かうことになってしまいがちである。

かつてソ連は、原子爆弾やロケットをつくって雇用を維持し、国民も雇用が守られ、それなりに所得が保障されることを歓迎していたが、資本ストックの償却に対応した投資が行なわれていなかったために、取り返しのつかないような経済状況に追い込まれてしまった。もちろん、原子爆弾と社会資本では内容は異なるが、効率の低い社会資本整備は経済成長を抑制するという点では変わりはない。音楽会のないシンフォニーホール、ほとんど利用されていない橋、景観を破壊するだけの護岸工事、減反を行ないながらの干拓事業、赤字が明確な新幹線などは、国民の資源の無駄使い以外の何ものでもない。

### 求められるのは「需要側政策」ではなく 「供給側政策」である

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。しかし、この10年間に「需要側政策」を行ってきたために、日本経済の国際競争力を低下させてしまった。10年間もまともに投資してこなかった経済に力があるはずはない。バブル期のピカピカだった過剰投資もすでにスクラップである。求められるのはむしろ「供給側政策」である。

日本の経済システムを、世界経済の構造変化やIT(情報技術)を中心とした新しい技術革新に対応させねばならない。民間経済において、過剰投資・過剰雇用の解消や不良債権問題の解決、産業の再編のためのM&Aビジネス・市場の創成、日本型経営システムの改革、労働市場の整備、IT導入による経営改革、ベンチャー・ビジネスの育成、SOHOの拡大などが進むことで、21世紀の日本経済の基盤がつくられることになる。

一方、政府においては、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、教育改革の「六大改革」は当然のこととして、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。しかも、今年の省庁再編に見られるような「利権強化、中央支配強化」ではなく、中央から地方へ、政府から民間への基本を実現することが肝要である。

現在のところ、政府債務の大部分は郵便貯金と金融機関によって保有されている。このリスク資産をどのように取り扱うかはきわめて大きな問題である。円安が進行すれば金利上昇を引き起こす。不況下で金利が上昇すれば国債費がかさみ、財政赤字が拡大して設備投資を抑えて景気回復は抑制される。また、金利上昇は金融機関の巨額の含み損を生んで、金融危機を再発させ、財政-金融スパイラルを引き起こすことになる。

財政赤字に関して注意しなければならないのは、市場からシグナルが出たときにはすでに遅いということである。政府債務残高に対してどのような対応を行なうのか、長期の財政見通しをできるだけ早く作成すべきである。平成13年度は、財政再建に見通しをつける年としなければならない。



# 大失敗の郵政省「答申」

武藤佳恭 慶應義塾大学環境情報学部教授

たけふじ・よしやす



写真提供/毎日新聞社

●郵政省電気通信技術審議会答申  
<http://www.mpt.go.jp/pressrelease/japanese/denki/001023j602.html>

発展のペースが著しく速いIT産業に対するIT政策は「走りながら考える」方式でないとうまくいかない。政策は常に国策を優先し、新産業創造を促す政策をとるべきである。2000年の日本のIT政策で大失敗だと私が思うのは、郵政省の電気通信技術審議会の答申とその結論である。

## 気象レーダー等の周波数を変えてでも 5 GHz帯は開放すべきだ

郵政省は2000年10月23日、電気通信技術審議会から、「5 GHz帯の無線アクセスシステムの技術的条件」に関する答申を受けた。その内容を簡単に言うと、高速無線アクセス分野において欧米では標準となっている5 GHz帯は、日本では日本の気象レーダーや地球探査衛星との周波数共用が困難なため、室内でしかその使用を認めないというものである。

5 GHz帯を民間に開放すれば、日本に新しい産業を産み出す可能性があるというのに、それはまかりならぬというのである。気象レーダー等の周波数をあえて変えてでも5 GHz帯は開放すべきだと私は思っている。

「室内でしかその使用を認めない」と言っても、日本の家屋は木造が多いので、室内のみと限定するのはいささか腑に落ちない。つまり、電波の世界から見ると、電波は木造家屋を筒抜けに通すので、室内も室外も区別はない。また、欧米でも日本と同様の周波数を気象レーダーや地球探査衛星に使っているのに、「日本ではなぜ困難なのか」ますます新たな疑問が湧いてくる。

## アメリカでは電波利用に関しては 「走りながら考える政策」をとって成功している

欧米では、無線LAN (local area network)・WAN (wide area network) の機器メーカーがこの4、5年の間に数百社生まれ、合併・吸収・統合を繰り返し、すでに大規模な無線LAN・WANのメーカーが育っている。それに対して日本では、この分野はたいへん寂しいかぎりである。

アメリカでは電波利用に関しては、2本柱で、「走りながら考える政策」をとってきて成功している。1つは、電波のオークション政策である。たくさんお金を出してくれる人に、一定期間その電波帯の利用をリースし、リース期間が切れれば利用権を返還させるというものである。しかし日本では、電波利用は事実上の既得権となっており、新参者は基本的に参加できない。

もう1つの柱は、無免許無線政策 (UNII: unlicensed national information infrastructure または SUPERNET: shared unlicensed personal radio network) である。この政策の結果、なんと、100Mbpsの多点間双方向通信の無線LAN・WANが無免許で実現できる。欧米では、誰でも無線LAN・WAN装置を買ってきて、室内・室外に関係なく数キロから数10キロにわたって100Mbpsの双方向通信できるのである。

●LAN (ラン)  
 local area network。企業内情報通信網。工場や事務所などに分散配布されたOA機器を接続して、企業内の情報通信の高速化・システム化を図るもの(『イミダス2001』より)。

●WAN (ワン)  
 wide area network。全国規模で結ぶ通信網(『イミダス2001』より)。

●無許無線政策  
 UNIIもSUPERNETもほぼ同義語として用いられる。アメリカの連邦通信委員会 (FCC: Federal Communications Commission) が1997年1月9日に発布した通信政策で、新産業創出を目的とする。数10Mbpsから100Mbpsの高速無線通信を誰でもが無免許で行なえる。バンド幅は300MHzで5.15GHzから5.825GHzの周波数を用いている。

国内の主要なところまで光ケーブルが張り巡らされているのに、5GHz帯無線アクセスシステムの答申は、その支線となる高速無線帯の芽を摘んでしまった。いったい日本は、ITインフラに関して具体的な方針を持っているのだろうか。国が良い方向に向かえるように国民を導く政策を総合的に判断する能力が、この国には欠けている。

## 欧米では高速無線通信に対応した各種産業が発展している

気象レーダーや地球探査衛星分野は、産業としてはすでに成熟に近く、新産業を大幅に生み出す分野であるとはとうてい思いがたい。基本的に、郵政省は新しい産業を創造しようという気がないというふうにししか思えてならない。

NTTドコモのiモードの成功が巷では話題になっているが、CDMAデータ通信の基本特許は、アメリカ企業が握っているわけだから、iモードでNTTドコモが儲かれば、その分アメリカの特許保持企業が儲かる仕組みになっている。

今後、郵政省の電気通信技術審議会の答申の結論を受けて、5GHz帯の無線通信が室外で使えないということは、産業として伸びてくると予想されるモバイル通信の分野で日本が立ち遅れることを意味する。「モバイル」といっても、一般の携帯電話やPHSのことだけを言っているのではなく、無線通信分野全般を意味する。すでに欧米では高速無線通信に対応した各種産業が発展しているのに、日本では郵政省が、この答申を背景に、その芽を摘んでしまい、潰してしまった。

## 「有識者」は国策を優先し新産業創造に与すべきである

さて、こういった重要な判断には、当然、民間の有識者も入って議論を重ねて答申を出しているはずであるが、5GHz帯に係わる判断をした有識者といわれる人が本当に「有識者」なのかに関しては、私はたいへん疑問を感じている。

私なりに「有識者」を定義するとすれば、「議論される話題の分野において、自分自身で調べて、それに関してリアルビジネスを含めてどういった判断をすれば、『国』が良くなるのかを考えられる人」ということになる。「有識者」は国策を優先し、新産業創造に与すべきである。特に、今回の答申のように、将来の日本という国の産業のありかた、新産業の創造といった重要な問題が絡む場合は、特に有識者のありかたが問われると思う。

アメリカでは、こういった答申を民間人を交えて行なう場合、専門家たちが大激論をして結論を出す。ところが日本では、粛々と議題を進めていって、時間がきたら終了ということになってしまっているようだ。日本という国にとって重要な方向性を決める審議会なのであるから、大激論あってしかるべきではないだろうか。

●「有識者」とは議論される話題の分野において、自分自身で調べて、それに関してリアルビジネスを含めてどういった判断をすれば、「国」が良くなるのかを考えられる人。

今回の電気通信技術審議会判断は、高速無線通信分野の専門家の立場から見ると、IT立国を目指す日本としてはネガティブなものであった。国内の主要なところまで光ケーブルが張り巡らされているのに、それを十分に国民に使わせない状態であり、また、その支線となる高速無線帯の芽を摘んでしまった。いったいこの国は、ITインフラに関して具体的な方針を持っているのだろうか。国が良い方向に向かえるように国民を導く政策を総合的に判断する能力が、この国には欠けている。

## ブッシュ新政権の外交政策

向江 龍治

アメリカ史上まれに見る接戦の末、第43代大統領となったブッシュ前テキサス州知事は、その外交未経験が危ぶまれたため、チェイニー元国防長官（ブッシュ政権）を副大統領に、パウエル元統合参謀本部議長（同政権）を国防長官に、ラムズフェルド元国防長官（フォード政権）を国防長官に選び、外交政策基盤をベテランで固め、国民の不安を和らげた。パウエル氏と女性のライス国家安全保障担当補佐官がともに黒人なのは、その9割がゴアに投票した黒人層への懐柔ともとれる。

ライス補佐官によれば、ブッシュ外交の基本方針は、自由貿易促進のほかに次の4点である。

第1に、アメリカ軍の使命を戦争抑止と国益保護のための戦争遂行に限る。国益とは、アメリカ本土の防衛と米国が戦略的利害を有する欧州、東アジア、中東、米州の防衛である。人道的介入や平和維持への参加は国益外なのでアメリカ軍投入は最小限とする。

第2に同盟国を重視しつつ、国際的平和と繁栄の負担を分担させる。

第3に、対中国、対ロシア政策に焦点を置く。中国とは経済関係を維持しつつも、クリントンのいう戦略上のパートナーではなく、競争者として同国を扱い、台湾との防衛関係を強める。対ロでは、アメリカの計画する本土ミサイル防衛

(NMD)を受け入れさせ、拒否の場合は一方的に開発・展開し、それにより同盟国も保護する。

最後にイラクや北朝鮮などのいわゆる「ならず者」体制に対して、前政権と異なり、断固たる対応をとる。対イラクでは、大量破壊兵器監視を再開し、制裁を維持、反体制勢力への支援を強める。北朝鮮は金正日の言葉よりも行動を見極めて、クリントンのように簡単に信用しない。

ブッシュ外交は、軍事力行使の基準に見られるように、理想主義的というよりも「現実主義的」である。また、包括的核実験禁止条約や地球温暖化防止のための京都議定書に反対するように、多国間主義的というよりは一国主義的である。そして同外交は、エイズ、難民、環境、テロ、内戦といった深刻化する地球的諸問題を除外する形で国益を定義するように、前向きというより後向きである。

軍事的・経済的超大国の米国が、保守派レトリックの域を越えてこのような「現実主義」・一国主義・後向き外交を展開するとすれば、その結果として、日本を含む先進諸国のグローバルな「責任」と「負担」の増大と、途上国世界のより大きな「自己責任」と「自己負担」が求められることになるだろう。

[政策研究者海外ネットワーク]

向江龍治（ニューヨーク大学客員助教授）

## 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	池尾和人	伊藤元重	浦田秀次郎	大田弘子	北岡伸一
	竹中平蔵	小島 明	榊原清則	篠原総一	清家 篤	田中明彦	田村次朗
		西村清彦	船橋洋一	本間正明	山田厚史	吉田和男	若杉隆平

## エディトリアル・ノート

21世紀がはじまった。その初年である2001年を正しく見通すためにも2000年の正しいレビューが必要である。そこで本号では、3つの政策分野について、専門家によるレビューを試みた。

私は国際会計基準によるリストラの進行を評価しながらも、その速度が不

十分であることを指摘する。吉田和男氏は、財政政策に焦点を当て、短絡的な総需要管理政策が生み出した財政赤字が「発散」寸前の状況にあることを指摘するとともに、早急に長期的な財政見通しを立てることが必要であると述べる。武藤佳恭氏は、5GHz無線アク

セスシステムに関する行政の問題点を指摘し、体系的な政策の欠如をきびしく批判する。

3論文に共通するのは、「問題先送り」が究極的な政策コストを大きくするという悪循環の指摘である。

(竹中平蔵/東京財団理事長)

Intellectual Cabinet No.43

2001年1月15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。

© 2001 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