

提 言

日本の経済政策の構想と実践を目指して



平成25年（2013年）2月25日

日 本 学 術 会 議

日本の経済政策の設計と具体化検討委員会

この提言は、日本学術会議 日本の経済政策の設計と具体化検討委員会の審議結果を取りまとめ、公表するものである。

### 日本学術会議日本の経済政策の設計と具体化検討委員会

委員長	鈴木 興太郎	(連携会員)	早稲田大学政治経済学術院特任教授
副委員長	桐野 高明	(連携会員)	独立行政法人国立病院機構理事長
幹事	福田 慎一	(連携会員)	東京大学大学院経済学研究科教授
幹事	花木 啓祐	(第三部会員)	東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻教授
	翁 百合	(第一部会員)	日本総合研究所理事
	橋田 充	(第二部会員)	京都大学大学院薬学研究科教授
	山本 雅之	(第二部会員)	東北大学大学院医学系研究科研究科長・医学部長
	鷺谷 いづみ	(第二部会員)	東京大学大学院農学生命科学研究科教授
	有信 睦弘	(第三部会員)	東京大学監事
	北川 源四郎	(第三部会員)	情報・システム研究機構機構長
	安成 哲三	(第三部会員)	名古屋大学地球水循環研究センター教授
	池尾 和人	(連携会員)	慶應義塾大学経済学部教授
	小西 秀樹	(連携会員)	早稲田大学政治経済学術院教授
	高山 憲之	(連携会員)	年金シニアプラン総合研究機構研究主幹
	本多 佑三	(連携会員)	関西大学総合情報学部教授
	井堀 利宏	(特任連携会員)	東京大学大学院経済学研究科教授

本件の作成に当たっては、以下の職員が事務を担当した。

事務	石原 祐志	参事官 (審議第二担当)
	齋田 豊	参事官 (審議第二担当) 付参事官補佐
	増永 俊一	参事官 (審議第二担当) 付専門職
	片桐 悠志	参事官 (審議第二担当) 付専門職付
調査	中島 由佳	上席学術調査員

## 要 旨

### 1 作成の背景

日本が直面する経済危機は複合的な構造を持っている。リーマン・ショック後の深刻な不況に有効な経済政策を構想・実践できないで来た日本の政治・経済システム、失われた20年と称される長期的な経済停滞、目を覆う政治の混迷、東日本大震災の激甚被害と東京電力福島第一原子力発電所の過酷事故は、日本の複合的な危機の具体的な諸側面である。この危機の背景にあるのは少子高齢化という長期趨勢であって、危機対応の政策措置の選択肢に厳しい制約を課してきた。我々は、この状況に対処する経済政策の構想と実践の作法について、社会のための学術という日本学術会議の基本的な考え方に立って、この提言を取り纏めることにした。

我々の提言の焦点は、(1) 機能不全状態にある日本経済の成長のエンジンを再点火すること、(2) 成長を国民の福祉を改善する軌道に載せるために、成長メカニズムを支持する社会的安全網を強化すること、(3) 持続的な財政制度を再建すること、(4) 経済活動の円滑化を推進する政治機構を構想すること、(5) グローバルな成長と競争の枠組みを構想して実践すること、に絞られている。

### 2 現状及び問題点

この提言を纏める際に、我々は以下の3点にとりわけ配慮した。

第1に、政策目的の選択は政治の課題であり学術的な政策研究の対象ではないと考える古典的な立場を墨守して、経済政策論の検討課題を「所与の目的を実現する手段の設計」に限るとすれば、複合的な経済危機に対抗する学術の知を総結集して、人間生活の改善の道具を鍛える余地は乏しい。政治的な政策目標はしばしばアド・ホックであり、短期的・戦略的な利害に偏りがちである。長期的で衡平な観点に立脚して国民の福祉の改善に貢献する学術の理念に基づいて、政策的な価値相互間の整合性や適格性を絶えず問うことは、日本学術会議が経済政策の構想と実践に関して発言する際に固持すべきスタンスである。

第2に、古典的経済政策論は所与の目的を達成する効果的・効率的な手段の設計に関心を絞る傾向があり、《選択の自由》《処遇の平等性》《手続き的な衡平性》など、危機対応の経済政策論の重要な考慮事項を論じる余地に乏しい。救済措置を発動する優先度の決定や痛みを伴う費用分担方法の選択など、効果性や効率性を越えて平等性や衡平性の観点にも踏み込まない限り、危機状況に対抗する経済政策論の道標を的確に設定することは困難である。

第3に、日本学術会議の提言には満足すべき3つの要件がある。その要件は、(1) 作成される提言の《内部的な整合性》、(2) 日本学術会議のスタンスとの《通時的な整合性》、(3) ひとの福祉の改善のための学術という《基本理念との整合性》である。この提言を纏める際に、我々はこれらの要件の充足に細心の注意を払って作業を進めた。

### 3 提言の内容

#### (1) 成長のエンジン：技術革新と人材形成

機能不全状態にある日本経済の成長のエンジンを再点火する鍵は、技術革新と人材形成の機構の活性化である。OECD 諸国と比較して著しく低い公的教育費に重点的な資源配分を実施すること、歪みの解消と生産性の向上の観点から教育制度を改善すること、成長の豊かな源泉を確保するために、基礎研究への重点的な資源配分を図ること、高い潜在能力を持つ研究者の処遇と研究環境の飛躍的な改善を図ることを提言する。

#### (2) 成長のエンジン：競争秩序の形成と維持

経済成長を推進するプレイヤーは、競争的市場機構のなかで能力を発揮する機会を公平に提供されるべきである。そのため、的確な競争ルールの整備と、ルールを逸脱する行為の発見と矯正を司る競争政策の実践は、成長機構の補強のために不可欠である。この整備と実践に努めるに際しては、競争に参加するプレイヤーの行動誘因との整合性に配慮するとともに、競争のグローバル化を考慮して、競争ルールと競争政策の執行プロセスの透明化と責任の明確化を目指して、新たな市場制度の構想と実践を図るべきである。

#### (3) 成長のエンジン：注油機構としての金融システム

市場経済において成長のエンジンが円滑に機能するためには、注油機構として金融システムが補完的に機能しなければならない。この観点から我々は2つの提言を行っている。第1に、金融機関がリスクを適切に管理して成長に貢献できるように規制を設計して監督すること、金融市場を活性化するための環境を整備することが不可欠である。第2に、金融取引のグローバル化や金融技術革新が進むなかで、各国の金融監督当局と中央銀行は連携を深めて、深刻な金融危機を惹起しないように協力すべきである。そのため、我が国の金融システムの健全性を将来にわたり確保するために、財政の健全化と経済成長の両立に向けた取り組みが重要である。

#### (4) 持続的な社会的安全網の形成

市場競争機構を信頼して成長のエンジンに再点火するためには、持続可能な社会的安全網の形成と維持が必要である。日本の公的年金制度は、人口構成の急速な高齢化と社会的な信認の弱体化を背景に深刻な危機状況にある。この観点から我々は2つの提言を行っている。第1に、デフレ下におけるマクロ経済スライドを実施して、給付課税も強化すべきである。平均余命の変化に連動して年金の受給開始年齢を自動的に調整する措

置も、早急に検討すべきである。第2に、現在世代の有権者の投票で年金制度を選択する仕組みは、現在世代内の投票権を持たない若年層及び将来世代に対して不衡平である。今後、将来世代の利害にも衡平な配慮をする枠組みの創設を検討すべきである。

#### (5) 財政再建と持続可能な財政システム

日本が現在直面すべき課題のひとつは財政再建である。歳出削減によるにせよ、増税によるにせよ、財政健全化は短期的な痛みを伴うために、政治的な抵抗も大きい。世代間の処遇の衡平性と整合的な改革は、財政健全化だけでは不十分である。この観点から我々は2つの提言を行っている。第1に、財政規律の乏しい財政運営から転換して、日本の財政と社会保障を持続可能にするためには、必要最小限の増税とともに補助金、社会保障給付の抜本的な見直しによって、歳出の削減にも取り組むべきである。そのためには、公的関与の範囲を明確にして、国民の自助・共助努力を促す必要がある。第2に、中長期的に相当規模の増税は不可避だが、財政危機が表面化してからやむなく増税する事後的な対応ではなく、財政赤字の増大に応じる自動的な課税ルールを事前に設計して、財政健全化、財政効率化をより有効に達成すべきである。

#### (6) 政策形成に対する法的制限と決算審査のフィードバック

公共的意思決定は、政治的なアクター間の交渉過程を通じて行われる。最近観察される公共的決定の機能不全と呼ぶべき混乱の背景には、政策決定における権限の配分が不明瞭になり、誰がなにを決め、その結果に誰が責任をとるかが曖昧になっていることがある。権限と責任の不明確性は、政策を非効率的に歪めるのみならず、意思決定を長期化させてもいる。この観点に立って我々は2つの提言を行っている。第1に、政権交代による競争激化は、政策運営能力に劣る政治家や政党、非効率な政策や制度を淘汰するプラス面と、政策運営が選挙目的に偏り近視眼的になるマイナス面を持つ。後者を矯正するためには、政府の行動を法律である程度制約する必要がある。第2に、非効率的な政策や制度、予算の無駄遣いをなくすためには、法的拘束力のある決算審査と、審査結果から予算編成への確実なフィードバック機構が必要である。

#### (7) 専門知・経験知・現場知の活性化と政治的リーダーシップ

経済政策の構想と実践に関連する重要な私的情報は《専門知》《経験知》《現場知》から構成されている。専門知の代表例は、学術・科学・技術の研究者がそれぞれの研究過程で蓄積した《学術知》であり、経験知の代表例は、行政責任の担い手が行政過程で蓄積した《行政知》である。我々が現場知と呼ぶものは、ハイエクが knowledge of time and

place と称した知識に対応している。危機対応の政策を構想して実践するためには、学術の専門知、行政の経験知、危機状況に関わる現場知をすべて活性化して、公共の福祉の改善のために駆使する必要がある。政治のリーダーシップに期待されるのは、政策の選択肢を構想するフォーラムに起用する知の担い手を的確に任命して、採択する政策に関する公共的選択を確かな《専門知》《経験知》《現場知》に依拠させることである。国民が培った叡智の活用を、政治のリーダーシップの機能不全が阻害することがあってはならない。また、空白が許されない重要な機能を担う機関メンバーの国会承認人事が、委員候補の識見と経験以外の政治的な考慮で停滞・遅延する愚かしい事態は、繰り返されるべきではない。

#### (8) グローバルな成長と競争の枠組み : GATT/WTO & TPP

日本の経済成長のエンジンを再点火するためには、グローバルな競争ゲームに参加することが不可欠である。戦後日本が裨益してきた多国間自由貿易体制の基礎を提供したGATT/WTOが頓挫している現在であればこそ、TPPはアジア太平洋地域における自由貿易体制を推進するルール作りとして重要である。世界の通商秩序の主導権を握ろうとすれば、TPPのルール作りに参加することは戦略的に重要である。日本が発言の機会を得ないままに合意されたルールは、今後の国際通商ルールのモデルとなって、将来のルールの形成を制約することになる。この観点から我々は2つの提言を行っている。第1に、グローバル経済のダイナミックな変化のなかで日本の国際競争力を少しでも維持するためには、TPPのルール作りに参加して、他のアジア諸国もこのレジームに巻き込む戦略が非常に重要である。第2に、多角的貿易交渉が事実上の停止状態にある現状では少数国間で貿易交渉を行わざるを得ないが、その場合にも外部との整合性のない閉鎖的な独自ルール作りとか、特定分野を選択して関心がある国だけで自由化を推進すれば、GATT/WTOの無差別原則との衝突をもたらさざるを得ない。GATT/WTOの自由貿易の精神を維持し続けて貿易交渉をリードすることこそ、我が国が世界経済の発展に繋がる貢献を果たす鍵である。

## 目次

1	はじめに.....	1
2	提言.....	3
	(1) 成長のエンジン：技術革新と人材形成.....	3
	(2) 成長のエンジン：競争秩序の形成と維持.....	7
	(3) 成長のエンジン：注油機構としての金融システム.....	9
	(4) 持続的な社会的安全網の形成.....	11
	(5) 財政再建と持続可能な財政システム.....	14
	(6) 政策形成に対する法的制限と決算審査のフィードバック.....	16
	(7) 専門知・経験知・現場知の活性化と政治的リーダーシップ.....	18
	(8) グローバルな成長と競争の枠組み：GATT/WTO & TPP.....	21
3	おわりに.....	25
	<参考文献>.....	27
	<参考資料 1> 日本の経済政策の設計と具体化検討委員会審議経過.....	29

## 1 はじめに

日本が直面する経済危機は複合的な構造を持っている。リーマン・ショック後の深刻な不況に有効な経済政策を構想・実践しかねてきた日本の政治・経済システム、失われた20年と称される長期的な経済停滞と目を覆うまでの政治の混迷、東北地方太平洋沖地震と津波の激甚な打撃と東京電力福島第一原子力発電所の過酷事故は、日本が直面する複合的な危機の諸側面である。この複合危機の背景には少子高齢化という長期趨勢があり、危機に取り組む政策措置の選択肢を厳しく制約している。我々は、この状況に対する経済政策の構想と実践を目指して、社会のための学術という日本学術会議の基本的考え方に基づいて、この提言を作成することにした。

我々の提言の焦点は、(1) 機能不全状態にある日本経済の成長のエンジンを再整備すること、(2) 成長が国民の福祉の改善に貢献するように、成長機構を支持する社会的安全網を強化すること、(3) 持続的な財政システムを再建すること、(4) 経済活動の円滑化に資する政治機構を構想すること、(5) グローバルな成長と競争の枠組みを構想すること、に絞られている。

本提言の基本的なスタンスを3点にわたって簡潔に述べておきたい。

第1点。古典的な経済政策論は、経済政策の目標と手段を峻別して、目標に関する選択や批判は政治の課題であり、学術的な政策研究の対象ではないと考えてきた。この立場を墨守して経済政策論の検討課題を「所与の目標を実現する手段の設計」に限るのでは、日本が直面する複合的な経済危機に対抗する学術の知を結集して、人間生活の改善の道具を鍛える余地は乏しい。直面する危機が複合的であることも一因となって、政治家が折々に設定する政策目標はしばしばアド・ホックであり、政治目標を優先するあまりに短期的・戦略的な利害に偏りがちでもある。長期的で衡平な観点に立って国民の福祉の改善に貢献する学術の理念を掲げること、政策目標とされる価値相互間の整合性や適格性を問い直す作業は、日本学術会議が経済政策の構想と実践を問う際には必要なスタンスである。

第2点。経済政策の目標を所与と考える場合にも、古典的な経済政策論には目標を達成する効果的・効率的な手段の構想に関心を絞る傾向があって、代替的な政策手段の性能を評価する基準として、選択の自由、処遇の平等性、手続き的衡平性のように、危機対応の経済政策論では本来不可欠な考慮事項を、正面から論じる観点が乏しかったことは事実である。しかし、重畳する危機の状況では、救済措置を発動する優先度の決定とか、痛みを伴う費用分担スキームの選択など、効果性や効率性の観点を越えて平等性や衡平性の観点にまで踏み込まない限り、経済政策論の道標を的確に設定することはできない。

第3点。日本学術会議の提言には、最小限に満足すべきいくつかの要件がある。第1の要件は、作成される提言の内部的な整合性である。第2の要件は、従来から日本学術会議がコミットしてきたスタンスとの通時的な整合性である<sup>1</sup>。第3の要件はひとの福祉の改善

---

<sup>1</sup> この要件は、日本学術会議スタンスを未来永劫に変更しないという硬直的な意味ではない。スタンスを替えるには替える必然性があること、新たなスタンスの採択を合理化する説得的な論理が整っていることを求める条件であるに過ぎない。



のための学術という日本学術会議の基本理念との整合性である<sup>2</sup>。本提言を纏める際に、我々はこれらの要件の充足に細心の注意を払った。

---

<sup>2</sup> この要件は、《日本学術会議憲章》に述べた誓約を遵守する提言であることを、確認するものである。

## 2 提言

### (1) 成長のエンジン：技術革新と人材形成

人々の生活の豊かさを改善する最も重要な源泉は、経済成長である。過去約100年間にわたる平均的な成長率でみると、日本の経済成長率は世界で最も高い<sup>3</sup>。その意味では、日本人の生活水準は急速に改善されてきたのである。しかし、ここ20年間にわたって日本経済は長期停滞に陥っていて、若年層を中心に将来に明るい展望をもてない人々が急増した。少子高齢化の進展によってかつてのような高成長はもはや望めないものの、他の主要国と伍して持続的な成長率を達成するためには、生産性（1人の人間が1時間あたり生産できる財・サービス）を上げる必要がある。「生産性」という概念は、財・サービスをいかに効率的に生産できるかという尺度である。財・サービスを効率的に生産できれば、それだけ安く財・サービスを供給することができる。同じ財・サービスを他の生産者と比較して安い費用で提供できれば、消費者は安価な財・サービスを購入でき、生産者は財・サービスを販売することができる。

生産性は、一般に（1）物的資本（2）人的資本（3）天然資源（4）技術革新の4つの要因に依存する。このうち、天然資源が乏しい日本では、（3）はこれまでも持続的な成長の制約となってきた。その一方、（1）、（2）、及び（4）は、これまで成長を支える重要なエンジンであった。「研究」は（1）と（4）に深く係わり、（2）は「教育」を指している。したがって、研究と教育は、今後も日本経済の持続的な成長を考えるうえで、重要な戦略変数であると考えられる<sup>4</sup>。

以上の考察に基づいて日本の教育を考えると、OECDの学習到達度調査（PISA）のランキングなどにおける日本の成績は、まずまずの水準にあるといえる。したがって、初等・中等教育においては、国際競争力を失わないことに留意しつつ、同時に初等・中等教育のゆがみ・ひずみ（学級崩壊、登校拒否、いじめ問題と子供の自殺、受験戦争、塾通いと子供の体力低下）の解消にむけて努力していく必要がある。一方、高等教育においては、初等・中等教育における詰め込み教育のせい、学生が大学に入ると受験勉強の反動で勉強しなくなるため、大学卒業時には海外の大学生に追い抜かれることも少なくない。このような問題点を克服して、将来的には生産性の高い人材を育成する必要がある。

表1は、大学まで含めた教育費の対GDP比率を先進国間で比較したものであって、OECD Factbook 2011-2012より作成した。日本の公財政教育支出はFactbookでリストアップされた32カ国中の最下位にある。少子化の進行により、必要な費用が減少することを考慮しても、日本の公財政教育支出は際立って低いのである。教育も研究も外部性を持ち、投資財的な性格を強く備えているので、この事態を放置すれば、長い目でみると日本経済の成長のエンジンに大きな悪影響をもたらすことが懸念される<sup>5</sup>。

<sup>3</sup> マンキュウ『入門経済学』（2008, 邦訳 p. 280）を参照されたい。

<sup>4</sup> 教育と研究の目的は経済戦略のためだけにあるわけではない。しかし、教育と研究には経済的な戦略変数という一側面もあることは、否定できない事実である。

<sup>5</sup> 一般に、「外部性」は次のように定義される。ある経済活動が当事者以外の人々の厚生に影響を与え、当事

表1 教育費の対GDP比率比較（2008年もしくは最近時点）

	公財政支出	民間支出	合計
日本	3.3	1.7	5.0
アメリカ	5.1	2.1	7.2
OECD平均	5.0	0.9	5.9

出典：OECD Factbook 2011-2012 に基づき本委員会が作成

教育の低下を抑止するためには、学生1人あたりの教員の数を増やすなど肌理の細かい教育が必要となるが、それには当然費用もかかる。しかし、将来競争力を持つ人材を育成するためには、この費用増はやむを得ない。具体的には、小学校、中学校、高等学校における土曜日の授業を復活させること<sup>6</sup>、入試問題対応の記憶力よりも、思考力を培う教育に重点を置くこと、国際性豊かな人材の育成を目指すために、低学年から国際化を目指す教育を実施すること、高等教育レベルでは、学生と教員の国際交流のための仕組みを工夫すること、授業料を減免すること、奨学金制度を充実させること、教員が個々の子供に向き合う環境を作るため、生徒1人あたりの教員数やスクールカウンセラーを増やして、きめ細かな教育を実施すること、大学においては、秋学期入学制度を導入して、競争的な環境を整備することなどが考えられる。教育の正の外部性を考慮して、高等教育では様々な分野におけるリーダーの育成に力を注ぐことも考えられる。また、例えばかつての国立大学の安い授業料のように、学生の貧富にかかわらず真に学力さえあればしかるべき教育が受けられるように、制度の柔軟性が一部あることが望ましい。

日本経済は、鉄、海運、自動車、電機などの限られた分野ではアメリカに追い付いたが、アメリカは依然として医療、航空機、宇宙、IT、遺伝子などの多くの分野で機密な技術知識をもち、競争優位を保持している。新しい技術を開発して、こうした未開拓の分野に食い込む必要がある。環境分野において、日本ではかつての公害の克服以来様々な技術開発が進められて、効果を挙げてきている。気候変動問題を始めとして、長期的な環境問題に対処するための技術の範囲はさらに拡大して、国際的にもその市場の拡大が見込まれている。従来技術の蓄積をさらに発展させて、国際競争力を備えることによって、グリーン・イノベーションとして経済の推進力になっていくことが期待されている。環境対応技術やグリーン・イノベーションに関連する技術革新は世界をリードする可能性を秘めており、今後の発展が見込まれているとはいえ、当面は企業の採算ベースに乗りにくい部分もある。

---

者がその悪影響に対する補償を支払わない場合を「負の外部性」と言い、好影響に対する報酬を受け取らない場合を「正の外部性」と言う。例えば、高等教育を受け、生産性が高まった人は、それに見合った高い生涯賃金を得るだけでなく、当人が社会で活動することにより、高等教育で得た知識、知恵を社会で広めて社会全体に好影響を与えるので、教育には「正の外部性」と考えられる。

<sup>6</sup> 教科内容を過度に短縮して教えるのではなく、思考力を養うために、むしろ必要な時間を十分にかけて教育することが必要である。

表2は、2008年現在における、民間及び政府の国内総研究開発費（OECD Factbook 2011-2012 における “Gross Domestic Expenditure on R&D”）の対 GDP 比率を比較した表であり、OECD Factbook 2011-2012より作成した。この比率を比較してみると、日本はスウェーデンやフィンランドと並んでトップクラスに位置している。全体としてみると、日本には科学技術の研究と開発を重視する姿勢がある。この姿勢は将来も堅持すべきである。だがその内訳を見ると、教育支出の場合と同様に国内総研究開発費でも、日本の公的支出の割合は著しく低い。

表3は国内総研究開発費における政府支出割合と産業支出割合を 2010 年時点で比較した表であり、OECD Main Science and Technology Indicators Database (June 2012)より作成した。この表3からわかるように、日本の国内総研究開発費に占める政府支出の割合は際立って低く、OECD データベースがリスト・アップした34カ国中、下から2番目となっている。

表2 国内総研究開発費の対GDP比率比較（2008年）

日本	3.44
アメリカ	2.79
スウェーデン	3.70
フィンランド	3.72
ノルウェイ	1.61
OECD合計	2.33

出典：OECD Factbook 2011-2012に基づき本委員会が作成

表3 国内総研究開発費における政府、産業割合（2010年）

	産業割合	政府割合
日本	75.9	17.2
アメリカ	61.6	31.3
スウェーデン	58.8	27.5
フィンランド	66.1	25.7
ノルウェイ	43.6	46.8
OECD合計	60.7	30.5

出典：OECD Main Science and Technology Indicators 2011, Key Figures  
に基づき本委員会が作成

日本では、長期間にわたって一部の有力な大学が研究者の育成を主に担い、その他の大学は健全な市民の育成を主として担うという分業体制があったように思われるが、近年は有力な大学の研究拠点としての地位は弱体化して、憂慮すべき現状にある。例えば、世界最先端の研究に従事する大学の教員の処遇はあまりに低く、競争的研究資金を確保

する過程で犠牲にされる時間と労力はあまりに膨大になっている。先端的研究の環境はこのように大幅に悪化したのみならず、将来が保証されない任期制の雇用状態におかれた大学教員の数は、テニユアを確保した教員数（あるいは米国流の「テニユア・トラック制度」にのった教員数）と比較して増加している。大学院のプログラムを充実させても、将来の生活が保証されない確率が高ければ、研究者のキャリアを諦めざるを得ないと考える若年層が増加するのは当然である。現在のような処遇体制では、長期的にみて真に優秀な人材が日本の大学の研究者として残らなくなる危険性がある<sup>7</sup>。実際、近年では博士後期課程への入学を希望する学生数は減少している。人材の流出先としては日本の民間の研究所のみならず、海外の研究機関も強力なライバルとなっている。

研究中心の大学の教員の処遇や研究環境を改善して、国際比較でみて日本の先端研究者の処遇を優秀な人材がアトラクトされる高みにおき、改善された処遇の情報を完全に開示して、その処遇に相応しい人材を世界から募るようにすべきである。経済的には費用がかかっても、優秀な人材を日本の大学の研究者、教育者として迎えることは、日本における先端研究の人材の枯渇を避けるために必要な措置である。また、日本全体として技術革新の担い手となる多くの研究者を確保するためには、産官学の連携も必要不可欠である。

以上の考察に基づいて、2つの提言を行いたい。

### 提言 1 教育の改善について

- (1) 対 GDP 比などの指標では、日本の公的な教育費は OECD 諸国と比較して著しく低い。今後、厳しい財政事情にあっても、政府は教育費への重点的な資源配分を実施すべきである。
- (2) 初等教育・中等教育のひずみ・ゆがみ（学級崩壊、登校拒否、いじめ問題と子供の自殺、受験戦争、塾通いと子供の体力低下）に配慮しつつ、教育を受けた子供が生産性の高い人材となるように教育する必要がある。ひずみの解消と生産性の視点から教育制度を見直して、根本的に改善すべきである。

### 提言 2 技術革新を生む研究環境の整備について

経済成長の最も重要な源泉は技術革新であり、研究費への重点的な資源配分は今後も継続すべきである。日本の環境対策技術やグリーン・イノベーションに関連する技術革新に関しては、初期投資を始めとして政府による大学その他の研究機関への資源配分が必須である。さらに、政府は大学を中心として潜在能力のある研究者が十分に力を発揮できるように、処遇と研究環境の改善を図るべきである。

---

<sup>7</sup> 誤解を避けるために補足すると、ここでの主張の趣旨は、現在の大学の教員の処遇改善を一律に求めるものではない。将来の生産性を高めるために、大学に限らず研究推進の中核部門に、真に優秀な人材を集めるシステムの構築を訴えるものである。

## (2) 成長のエンジン：競争秩序の形成と維持

公平で自由な競争環境を整備して、個々の経済単位が私的【善】を自律的・効率的に追求する機会を提供することが《競争政策》の課題であり、その法的根拠を与えることが独占禁止法（略称：《独禁法》）の機能である。戦後改革の一環として制定された原始独禁法（1947年）以降、数次の改訂を重ねてきた独禁法と競争政策だが、《競争は【悪】、協調は【善】》という伝統的な通念を背景に、競争政策を取り巻く環境は経済界、政界を通貫して決して温暖なものではなかった。また、市場社会における経済行為の規律に関わる基本的な法と政策でありつつ、独禁法と競争政策に対する経済学者の理解と関心は、戦後数十年にわたって的確でも十分でもなかった懸念がある。この状況に鑑みて注目に値する前進は、2006年1月に施行された改正独禁法である。

この改正が導入した制度的な革新には5本の支柱があった。第1の柱は、カルテルや入札談合への課徴金の制裁的機能を明確化して、競争法の整合性を確立したことである。第2の柱は、課徴金の水準を引き上げ、累犯への制裁も強化して、カルテルや入札談合に対する抑止効果を強化したことである。第3の柱は、競争政策の執行を司る公正取引委員会（略称：《公取委》）に犯則調査権限を付与することによって、刑事告発のための調査権限の不備を解消したことである。第4の柱は、行政上の制裁措置としての課徴金制度と、刑事上の制裁措置である刑事罰制度を整合化するために、調整規定を導入したことである。第5の柱は、カルテルや入札談合に参加する事業者が公取委に違法行為に関する情報を提供する誘因を付与する目的で、課徴金の措置減免制度を導入したことである。

いずれも意義深い改正の柱だが、経済学的に言えば措置減免制度の導入が特に重要である。この制度は2つの効果を期待して導入された。第1の効果は、事業者の誘因構造を変更して、公取委による違法行為の摘発に必要な証拠と情報を事業者が自発的に提供する方向に誘導することである。第2の効果は、この制度の導入で違法行為に参加する事業者間で疑心暗鬼が強まって、カルテルの結成と維持が困難になることである。

この制度の導入に対しては、「談合やカルテルの仲間を裏切って自首するとか、密告するというのは、日本の風土にはなじまない」と冷淡な反応もあったのだが、実際には制度導入の当初から、違反行為に加担した事業者から自首を告げる資料が公取委に山積した。2006年度以降、違反企業の申告件数は累増して、2011年度には過去最大数に到達した。その結果、違反企業への課徴金総額も2011年度には10年前の10倍の水準に到達した。この成果に関しては、2つの留意事項を指摘する必要がある。第1に、独禁法と競争政策へのコンプライアンスが定着するためには、ステークホルダーによる事業の監視が果たす役割も忘れるべきではない。違反行為への加担を他の事業者の自首により立証されて、巨額な課徴金を徴収された経営責任者には、株主代表訴訟による損害賠償が請求される余地がある<sup>8</sup>。措置減免制度には、他企業が制度を活用した結果、課徴

<sup>8</sup> その具体的な一例は、光ファイバーケーブルのカルテルを巡って、課徴金減免制度を利用して公取委に情報を提供しなかった事業者に対して、他の事業者の情報提供に依拠して徴収された67億円の課徴金の賠償を求めて、当時の取締役17名を対象として2010年12月に提起された株主代表訴訟である。

金を徴収された企業の株主側の損害賠償請求を誘発して、経営者側がカルテルや入札談合の事実を告白する誘因を増幅させる効果があるのである。第2に、措置減免制度の導入によって違反行為の摘発件数が増加したとはいえ、制度の浸透が違反行為の制圧に果たす貢献を過大視するのは早計である。実践された制度に誘導されて申告された違反には、市場規模が小さいとか、提供された情報に具体性を欠くものが多数あり、最終的な告発に到らなかったケースも少なくはないからである。

それだけに注目に値する最近の事例は、自動車部品に使用されるベアリング（軸受け）の販売を巡る価格カルテル事件である。過去最大の4000億円規模の市場で発見されたカルテル行為を公取委は2012年6月に独禁法違反容疑で検事総長に告発したが、公取委に最初に違反を申告した事業者と同社の役員達は、措置減免制度の適用を受けて告発対象から除外されている。この告発の背景には、今回告発されたベアリング4社を、2011年11月に欧州委員会がEU競争法違反の疑いで立入検査したという事実がある。日本の競争秩序の在り方に対して、競争のグローバル化を背景にして国際的な監視の目がその厳しさを増しつつあるのが現状なのである。

ベアリング業界では、同じ4社が石油危機を背景に形成した価格カルテルに対して、1973年12月にも行政処分の排除命令が出されている。経済の危機状況に際して執拗に再発するカルテルや入札談合事件は、業界の利益を優先させる談合体質が独禁法の強化改正と競争政策の整備にもかかわらず残存する事実を、はっきり例示している。《競争は【悪】、協調は【善】》という伝統的な通念<sup>9</sup>は、グローバルな競争の浸透にもかかわらず依然として払拭されていないというべきだろうか。

最近の独禁法と競争政策のもうひとつの特徴は、公取委が審査した大型M&Aの多数の事例に顕示されている。象徴的な事例は2011年12月に公取委が承認した新日本製鐵と住友金属工業の大型合併である。これらの事例の背景には、2011年7月に導入された企業合併の新たな審査指針がある。新指針の最大の特徴は、グローバルな競争の進展を踏まえて、世界市場のシェアを考慮に取り入れたことである。新基準によれば、合併によって国内市場シェアが高くなっても、例えば「東アジア市場」でのシェアが低くて、価格などの実質的な支配力が弱いと判断される場合には、合併が承認される余地が残されている。新審査指針は審査手続きの透明性を向上させ、競争政策の機動性を改善する措置にもなっている。

新日本製鐵と住友金属工業の大型合併の承認プロセスの特徴は、40数年前に公取委の審判を経て同意審決が出された八幡製鐵と富士製鐵の合併計画と比較すれば、鮮やかに浮き彫りにされる<sup>10</sup>。八幡、富士両製鐵の合併事件に際しては、責任ある立場の政治家と財界のリーダーが合併賛成論を大合唱して、独禁法の執行機関である公取委が正当な法的手続きを経て合併審査を遂行するプロセスに政治的・社会的な圧力を加えるという憂慮すべき事態が発生している。新日本製鐵と住友金属工業との大型合併の場合には、

<sup>9</sup> この通念に依拠する《過当競争論》に関しては、Suzumura (2012) 及びそこで引用されている文献を参照されたい。

<sup>10</sup> 八幡・富士の両製鐵の合併事件に関しては、岡村・鈴木 (2013) を参照されたい。

合併審査は新たな審査指針に基づき整然とデュー・プロセスを経て短期間に完了して、新日鐵と住金は2012年10月に合併による経営統合に踏み出した。この対照的な経過は競争のグローバル化を契機として導入された企業合併の新審査指針の成果というべきか、日本の独禁法の機能への理解の進展と競争政策の執行過程の成熟の証しというべきか、あるいは高度成長の末期に勃発した八幡・富士合併事件と複合危機と政治の混乱の渦中で提起された新日鐵・住金の合併計画の間には、企業合併を取り巻く環境に大きな相違があることに起因するというべきか、確信を持って結論を下すにはやや時期尚早である。

以上の考察に基づいて、2つの提言を行いたい。

### 提言 1

市場経済における経済成長にとって、公平で自由な競争環境の整備は決定的に重要である。競争は【悪】、協調は【善】という伝統的な通念が依然として残存している日本では、独禁法と競争政策の整備には優先的な政策課題としての位置付けを与えるべきである。競争のグローバル化の進展のもとに、日本の競争ルールの国際的な整合化を進め、競争政策の執行過程の一層の敏速化と透明化に努めることは、とりわけ重要な政策課題である。

### 提言 2

カルテルや入札談合に対する競争政策上の措置は、競争に参加するプレーヤーの誘因との整合性を意識しつつ構想・実践されるべきである。また、独禁法の遵守と競争政策に対するコンプライアンスの義務を果たすことは、企業活動にとって納税など他の法的義務と同列に位置する重要性を付与されるべきである。

## (3) 成長のエンジン：注油機構としての金融システム

アジア通貨危機、リーマン・ショックといった金融危機は、新興国や先進国に深刻な打撃を与えた結果、金融のグローバリゼーションや金融技術革新に対する懐疑的な見方が、いまや世界的に広がっている。また、高額報酬を受け取り、収益追求至上主義的な行動をとっていたリーマン・ブラザーズ証券が代表する米国投資銀行など欧米金融機関の行動は、欧米先進国で広がる格差問題とあいまって、国民の批判的になっている。発展途上国でも、90年代後半の短期借り入れ依存型経済の構造的な脆弱性が、大きな反省を呼んだ。だが、金融のグローバリゼーションや金融技術革新は、本来は資源の効率的配分の促進に貢献するものとして推進されてきた。発展途上国でも、直接投資や株式投資は経済発展や制度の高度化につながってきている側面もある。

したがって、金融が資源の効率的配分という本来の機能を発揮するように、各国政策当局は政策の是正を図るべきである。まず、規制・監督政策については ① 金融機関が信用量を実体経済とかけ離れた水準まで膨張させないように厳しく監視する、② 真の意味でポートフォリオを分散するような経営を促すなどの対応をとる必要がある。この



うち ① は資産バブルの発生を未然に防ぐための政策であり、② はマクロ経済の急激な変動によって金融機関が大きな影響を受けるポートフォリオとなっていないか、注意を促す政策である。さらに、グローバル金融市場の全体が取引の複雑な絡み合いを生み出して、金融商品の価格変動や市場流動性に大きな影響を与え、一気にシステム・リスクが広がり易くなっているため、各国監督当局や中央銀行は協調しつつ、金融市場全体のプレーヤーや取引の監視を強めていくことが重要である。

こうした対応は各国で推進されつつあるが、規制は行き過ぎると逆に金融の本来の機能の発揮を妨げて、経済成長を阻害する潜在的な弊害を伴っている。特に、伝統的な銀行業のビジネスモデルのシェアが高く、ベンチャービジネスなどリスクを積極的にとる投資家が少ない我が国では、金融機関や金融市場が経済成長のためにその機能を一層発揮することが求められている。金融機関が、リスクを適切に管理しながら経済成長に貢献できるように規制監督政策を工夫すること、金融市場を活性化するため環境整備に注力することは、重要な政策課題である。

日本も含めた先進国は、現在、高齢化の進行過程で低成長を余儀なくされていて、膨大な財政赤字から財政政策の選択肢が大きく制約される状況にある。この局面では、実体経済の底上げのために、金融緩和の強化が選択される傾向がある。一般的に、デフレ脱却のために金融政策は有効な筈だが、現在のデフレの背景には金融緩和だけでは解決できない需要不足等の要因もある。伝統的な金融政策の効果に限界がみられ、国債残高が膨大に積み上がるなかでの金融緩和の強化は、国債の信認維持にとりわけ注意しつつ運営していく必要がある。

現在のユーロ圏では、労働移動の自由など最適通貨圏の条件が整わないまま通貨統合を進めてしまったこと、リーマン・ショック後の多額の財政出動、南欧諸国の高齢化等を背景に、財政赤字の拡大と実体経済の悪化が進んでいる。ユーロ圏で特に問題なのは、ギリシャ、ポルトガル、スペインなどの諸国の低い生産性がユーロ導入によってさらに相対的に低下してしまったこと、他方でこれらの国々が財政出動で景気浮揚を図ろうとした結果、バブルの発生と破裂をもたらして、これらの国々の経済の悪化と財政赤字の拡大が、欧州全体の金融システムの不安につながる悪循環に陥っていることである。

この問題は我が国にも対岸の火事ではない。我が国の公的債務残高の対 GDP 比率は 200%を超えており、ギリシャやスペインよりはるかに深刻な水準であるのみならず、この比率が低下する目処すら立っていないからである。現在は、通貨統合要因がないこと、対外債権国であって国債の大半を国内で消化できていることなどから、日本の長期金利は低位安定している。しかし、同じ事情は、ひとたび国債価格の下落が起こると、国債を大量に保有している金融機関、特に長期国債を保有しているゆうちょ銀行や生命保険、地方銀行などの経営にきわめて深刻な影響が及ぶことを意味している。郵政事業の経営に関しては政治的な介入が続いた結果、現状では民間金融システムと並存しうる明確な将来像を見通しにくい状況となっており、今後金融システムの安定性を揺るがす存在となりかねない。

したがって、我が国は財政の健全化を図り、公的債務残高を長期的にマネージ可能な水準にまで引き下げていく必要がある。そのためには、特に以下の2つの点が重要である。第一に、財政健全化は経済成長との両立を図りつつ進めていく必要がある。歳出削減や増税など、財政健全化だけを優先的に進めようとするすると経済成長が阻害されて、かえって目的を達成できない可能性がある。第二に、金融市場に対して中期的・長期的な財政健全化に関するルールや現実的な健全化計画を提示し続けて、金融市場の信認が損なわれないようにしていく必要がある。そうした健全化計画は、景気循環を通じて柔軟性があり、経済成長なども無理のない前提に基づくものとする必要がある。我が国金融市場のリスクとしては、金融機関のポートフォリオに低収益性の中小企業への貸出が多いこと、株式保有が多いことなど様々なものがあるが、金融機関の国債の保有比率は高まる一方であり、長期的にみて経済成長と財政健全化の取り組みは、我が国が深刻な金融危機を起ささないためにきわめて重要である。

以上の考察に基づいて、2つの提言を行いたい。

#### 提言 1

日本の金融機関や金融市場は、本来の機能を一層発揮することによって、企業価値の向上と人々の福祉の増進に貢献することが求められている。金融機関がリスクを適切に管理しつつ経済成長に貢献できるように規制を設計し監督すること、金融市場を活性化するための環境を整備することは、とりわけ重要な政策課題である。

#### 提言 2

金融取引のグローバル化や金融技術革新が進むなかで、各国金融監督当局と中央銀行は連携を深め、深刻な金融危機を惹起しないよう注力すべきである。国債を大量に抱える日本の金融機関は、短期的には金融システムの安定性に寄与しているが国債の信認が低下する場合には金融システムへの打撃は計り知れない。それだけに、我が国の金融システムの健全性を確保するためには、財政の健全化と経済成長の両立に向けた取り組みが重要である。

#### (4) 持続的な社会的安全網の形成

日本の公的年金は、子供世代が両親世代の老後を支える賦課方式で基本的に設計・運営されている。人口高齢化や少子化が急激に進展する一方、経済成長への期待が萎んでいく過程で、政治的に不人気の給付の抑制や負担の引き上げは先送りされがちだった。その結果として年々の収支は実質的に赤字基調となり、現在、巨額のレガシー・コスト（超過債務）が発生している。また、年金の支え手である子供世代の生涯賃金は、両親世代と比較して約3割低下したという推計さえある<sup>11</sup>。さらに、非正規で就職している人も子供世代においては3分の1前後に達している。年金を支える前に自分の雇用を失

---

<sup>11</sup> 岩本・堀（2012）を参照されたい。

っている若者も少なくなく、両親の世代より豊かにはなれないと考える若者が6割程度に上っている<sup>12</sup>。政策のスイッチが現状から切り替わらない場合には、年金の負担は将来世代に転嫁されて、世代間の衡平性への疑問が今後ますます大きくなるだろう。

政治的に不人気な選択が先送りされる背景としては、目先の利益を優先する政党政治、先見の明を持ち胆力と人徳に恵まれた政治的リーダーの不在、危機感の絶対的な不足、事実に対する共通理解の欠如などを指摘することができる。

年金システムの現状に対する危機意識が強くなり、その意識が共有されるようになると、お互いに結束して支え合う可能性も高くなることが期待される。だが、日本の年金システムの場合には、収支赤字が年々続いていても危機感は総じてそれほど強くなっていないことが懸念される。積立金が枯渇するまでは、強い危機感は共有されないのだろうか。

年金制度は、いわばひとつの財布を親子で分ける仕組みである。現状の年金システムは、総じて親の世代に対してかなり寛大な分配を行っている。今後については、親の世代に応分の痛みを引きうけてもらう必要性が高い<sup>13</sup>。高齢者については、公的年金控除という制度があり、現役世代に比べて税負担が軽減されている。これに鑑みて負担を求めることも必要ではないか。

年金受給世代に対しては、受給者1人ひとりの子供や孫が現在置かれている状況に思いをいたしてもらうなかで、それなりの譲歩を引きだすべく説明を繰り返す必要がある。そのうえで、特例水準を解消してデフレ下のマクロ経済スライドを実施するとともに、給付課税を強化すべきである。これに加えて、病院に入院中の年金受給者や、介護施設に入所中の年金受給者について、受給中の年金を一部減額する措置を検討すべきではなからうか。さらに、平均余命の変化に合わせて年金受給開始年齢を自動的に調整する措置の導入も、年金制度の持続可能性を高めるために早急に検討する必要がある。

年金受給開始年齢の自動調整はデンマークで2006年に導入され、2011年にはオランダでも導入について関係者が合意した。さらに、2011年末にはイタリアも導入を決定した。年金の平均受給年数を世代が違っていても変えないことを、基本ルールとして認めたわけである。保険料の引き上げ、税金の追加投入、給付水準の切り下げ、の3つの措置のいずれも政策的な妥当性に欠けており、政治的に実現可能ではないと判断された後の止むを得ない選択だった。負担する保険料や受給する年金水準が世代間で異ならないときには、受給期間も世代間で同一とするのが最も衡平だと、多くの人が考えた結果である。

不人気な政策の選択には、多大な政治的エネルギーを必要とする。1回限りで基本ルールについて政治的に決断して、その後はルールに基づいて法律改正なしに粛々と受給開始年齢を調整する自動調整という仕組みは、政治リスクの繰り返しを回避するためのひとつの叡智である<sup>14</sup>。

<sup>12</sup> 高山・白石（2012）を参照されたい。

<sup>13</sup> 第3号被保険者問題、パート労働者への厚生年金保険適用など、同一世代内部における不衡平の問題も、依然として残されている。

<sup>14</sup> 不人気な政策を断行するためには、失敗すれば脛骨を折らなければならない「死の跳躍」（医師E・フォン・

日本でも、65歳時点の平均余命は今後さらに伸びると予測されている。上記のような自動調整制度を導入しないと、年金財政の安定化は覚束ないと懸念される。

なお、保険料を固定して給付水準を引き下げ、受給開始年齢を遅らせると、その分だけ賦課方式の年金の守備範囲は狭くなる。その代わりに、私的営為として事前積立の必要性が高まる。これは事実上、賦課方式の年金を部分的に積立方式の年金に切り替えるのとはほぼ同等の効果を持つ。事前積立方式には賦課方式にない幾つかのメリットが認められるが、投資リスクなど賦課方式にはない独自のデメリットもある。ちなみに、日本の事前積立型年金は、現在必ずしも良好なパフォーマンスを示していない。むしろ元本割れや積立不足に苦しんでいるケースが少なくないのである。

同世代の人々に対する処遇が衡平性に欠けるという処遇格差問題は、実際に観察可能である。社会・経済制度の現状が自らに不遇な境遇をもたらすという不満は、当事者にその不満を表明して、制度の在り方に異論と批判を提起する機会を与えている。これに対して、制度の持続可能性の問題を考察する際に登場する将来世代には、不遇な境遇に異論を唱えて批判を提起する機会が与えられていないため、現在世代内の若年層以上に不遇な立場にいる。将来世代の利害を衡平に処遇する枠組みを創設する必要性も大きい。

以上の考察に基づいて、2つの提言を行いたい。

### 提言 1

日本における現行の公的年金は、総じて親の世代に寛大な分配を行っている。今後については、親の世代に応分の痛みを分担させる必要性が高い。具体的には、デフレ下におけるマクロ経済スライドを実施するとともに、給付課税を強化すべきである。それに加えて、平均余命の変化に合わせて年金受給開始年齢を自動的に調整する措置の導入も、年金制度の持続可能性を高めるため早急に検討すべきである。

### 提言 2

制度の持続可能性を考察する際に登場する将来世代は、自らの不遇に異論を唱えて批判を提起する機会に恵まれていない。そのため、制度設計に際して、将来世代は現在世代内の若年層以上にその利害に対する配慮を請求する機会を持たないという意味で、さらに不遇な立場におかれている。現在世代内の有権者による民主的な制度の選択は、現在世代内の投票権を持たない若年層及び将来登場する世代に対して、本来的な不衡平性を持っている。この事実を的確に配慮して、将来世代の利害を衡平に処遇する制度的な枠組みを創設する努力を行うべきである<sup>15</sup>。

---

ベルツの言葉) が求められるだろう。

<sup>15</sup> その具体的な一例は、人口の高齢化と少子化が急速に進行する経済環境を念頭に置いて、アメリカの人口学者ポール・ドメインがつとに提唱していたドメイン投票法である。そのエッセンスは投票権を与えられていない未成年者の利害を反映する投票制度を目指して、有権者年齢未満の子供のために、その親が追加的な票を投じるという構想にある。この方法には多くの異論と反論の余地があり、そもそも遠い将来の世代を衡平に処遇する手続きにはなっていないが、この提案を入り口として将来世代の利害に関わる制度設計と民主的な選択方法に関して本格的な議論を開始することは、現在世代の義務であるというべきである。

## (5) 財政再建と持続可能な財政システム

財政再建を緊急に実施するべきかという問題は、逆に考えると、財政再建を先延ばしにして、当面は歳出増や減税などの財政出動をどれだけ行うべきかという問題である。表裏一体のこの2つの選択は、政府の政治的な強弱、財政再建の重要性、緊急性、財政出動の有効性とその効果を比較・秤量して判断されるべきである。

財政再建の緊急性の程度は、日本経済の公債消化能力に依存している。公債残高が過度に累増すると、追加的な公債発行を市場は拒否する。公債を市場で円滑に発行できるかどうかは、財政再建の緊急性のひとつの指標になる。プライマリー財政赤字が小さいほど、貯蓄率が高いほど、成長率が高いほど、そして老年世代から青年世代への移転（遺産や贈与）が大きいほど、公債の消化能力の拡大が期待でき、財政再建の緊急性は低くなる。

だが、21世紀初頭の我が国で、これらの条件はいずれも満たされなくなりつつある。1990年代以降に累増した財政赤字の多くは構造的なものであり、景気循環的・一時的な要因のものは少ない。少子高齢化社会では民間の貯蓄も減少するし、青年世代から老年世代に対して、社会保障制度を通じて巨額の財政移転が行われる。財政赤字の累増が予想される状況では、裁量的な財政出動の効果は限定的になるから、構造的な赤字を削減するための制度改革が必要になる。しかし、歳出削減にせよ、増税にせよ、財政健全化は短期的な痛みを伴うため、政治的な抵抗も大きい。

歳出面の具体的な抑制方式として我が国で採用されてきたのが、シーリング方式である。ただし、シーリングの対象を限定すると、あまり財政再建効果が期待できない。たとえば、これを当初予算についてのみ当てはめ、補正予算には適用しないなら、効果が限定される。シーリング方式は、補正予算を多用する我が国のような財政運営では、必ずしも有効に機能していない。

仮に財政再建が国民的な課題だという合意が形成されたとしても、具体的な再建プロセスについて合意することは困難であり、ともすれば財政再建は先送りされがちである。財政の持続可能性を回復するためには、早晚相当規模の増税は不可避である。その場合、財政状況が悪いからといって事後的に増税しても、無駄な歳出増加につながるのでは効果がない。追い込まれてからやむなく増税するという事後的な対応ではなく、財政赤字の拡大に応じてなんらかの課税ルールを事前に設定する方が、財政健全化、財政効率化により有効である。

財政赤字への課税を事前に取り決めておくと、将来に負担を先送りすると税負担も大きくなることがわかるので、現在世代の国民も財政再建に協力する誘因が大きくなる。財政が悪化すれば、自動的に歳出減と増税が予算化される財政安定化の仕組みの制度化も検討すべきだろう。

ただし、財政健全化への取り組みがどれだけ効力を持つかは、マクロ経済環境にも依存する。財政赤字のマクロ安定化機能は否定できないから、景気動向にある程度配慮すべきである。しかし、財政状況が悪いときに減税や歳出拡大をしても、長続きする政策

と見なされなければ民間経済を刺激するマクロ経済効果も小さい。好況期に財政再建を大胆に進めることで、不況期にそれなりの景気対策を発動する財政的な余裕も生まれる。我が国のように、好況期でさえ高い公債残高・GDP 比率の国では、景気動向に配慮し過ぎず、着実に財政再建を進めることが望ましい。

長期的な視点を重視するためには、信頼性のある政策がより強い信頼性を生み出す自己実現メカニズムを活用すべきである。これは国民の意識や有権者と政治家の距離、政治の指導力にも関わっている。現実の政治の意思決定メカニズムに問題があり、短期の視点でしか政策決定ができなければ、財政節度がなくなってしまう。総じて、財政再建は将来への負担の先送りを回避するものだから、将来世代への配慮が不可欠である。現在世代が利己的になり過ぎず、世代間でバランスの取れた財政運営ができるように、歳出、歳入の両面で見直すことが必要である。

特に、高齢世代の社会保障給付を支える財源として消費税が安易に用いられると、必要以上に税率が引き上げられて非効率、不衡平な歳出が既得権化する。社会保障制度の中身を抜本的に見直して、安易に給付を拡大しないようにすべきである。社会保障給付をすべて消費税で賄えたとしても、世代間不衡平は依然として解消されない。仮に財政赤字を全く出さないように社会保障財源の手当がなされても、賦課方式のままでは将来世代への負担の先送りを解消したとは言えないのである。

すなわち、賦課方式の公的年金、医療制度を前提とする限り、少子高齢化が進むときに、財政赤字を出さないとしても、老年世代の給付切り下げか、勤労世代の負担引き上げは避けられない。どちらで調整しても、若い世代、将来世代は、生涯に受け取るネットの給付（＝給付マイナス負担）は悪くなる。たとえば、今後とも1人あたり給付を一定水準に維持すれば、若者ほど1人あたりの負担額は重くなる。また、今後1人あたりの負担を一定水準に維持すれば、若者ほど老後の給付水準を引き下げざるを得なくなる。

世代間衡平と両立する改革は財政健全化だけでは不十分であり、公的に関与する範囲をセーフティ・ネットに限定すると同時に自助努力に基づく個人勘定方式を拡充して、各個人が老後のリスクに備えるように自助・共助を促す必要がある。

以上の考察に基づいて、2つの提言を行いたい。

## 提言 1

日本の財政・社会保障制度を持続可能にするため、財政規律の乏しい財政運営を転換して、必要最小限の増税とともに補助金、社会保障給付を抜本的に見直すなど、歳出の削減に取り組むべきである。そのため、公的な関与範囲を明確にして、国民の自助・共助を促す必要がある。

## 提言 2

中長期的に相当規模の増税は不可避である。その場合、財政危機が表面化した後にやむなく増税するという事後的な対応ではなく、財政赤字増大に応じてなんらかの課税ルールを事前に設定して、財政健全化、財政効率化をより有効に達成すべきである。

## (6) 政策形成に対する法的制限と決算審査のフィードバック

政府が効率的な政策運営を実現できるかという点に関しては、伝統的に背反する見方がある。第1は、経済の世界におけると同様な競争原理が政治の世界にも働き、政策運営の能力に劣る政府、非効率な政策や制度は早晚淘汰されて、効率的なものだけが残されるというシカゴ学派的見解である。第2は、一般の有権者が選挙の圧力で政治家の行動を有効に制御するのは困難なので、私利私欲にもとづく為政者の振る舞いを法律で規制しなければならないというヴァージニア学派的見解である。

日本は政権交代あるいは連立政権が常態化する政党間競争の時代に入った。複数政党が政権を巡って激しく競争する事態は、現状を見る限り長期化する模様である。シカゴ学派流に見れば歓迎すべき政党間競争の激化だが、近年の日本の経験に照らした短期的視点からみて、それが政策運営の効率化に貢献していると考えerひとは少ないだろう。

公共的意思決定は、政治的なアクター間の（ときには暗黙の）交渉プロセスを通じて行われる。最近観察される公共的決定の機能不全と呼ぶべき混乱の背景には、政策決定における権限の配分が不明瞭になり、誰がなにを決め、その結果に誰が責任をとるかという点が曖昧になっていることがある。権限と責任の不明瞭な配分は、政策それ自体を非効率的に歪めるのみならず、意思決定を長期化させるという意味でも、非効率性を生んでいる。権限と責任の所在が明確でなければ、有権者が政治家や政党を評価することも困難になる。

議院内閣制の場合、行政府と立法府の結びつきが強く、首相は与党の信認を維持して政権運営を行う宿命を持っている。政権交代の可能性が高まると、政策運営は次の選挙を重視する余り、長期的な展望を欠きやすい。その結果、非効率的な支出が温存され、増税は回避されがちになり、財政再建は先送りになってしまう。政権交代に伴って政策内容も一変してしまうとなると、政策の予見可能性、時間整合性が失われて、民間経済主体の活動を萎縮させてしまうかもしれない。

日本の財政法には、赤字国債の発行を禁止して財政規律を確保するヴァージニア学派流の仕組みが備わっている。この制限は毎年の特例法によって尻抜けにされてきたが、政権交代の時代になって赤字公債の禁止条項は財政規律の回復に効力を発揮し始めている。今年度発生した予算執行のデッドロックは、政府がいったん国債発行不可能という財政破綻状態に陥れば国民を待ち構える大混乱の、僅かな一端を垣間見せる出来事だった。

最近、主要政党が予算と特例法案の一体処理のルール化に合意すると伝えられている。衆参両院の捻れ構造のために政策決定に時間がかかり、「決められない政治」には国民からの批判も多いが、捻れ構造自体が悪いというわけではない。政権交代の可能性が高い場合、ある政党が圧倒的な多数をもって採用した政策が、長期的に継続するとは限らない。むしろ、首相主導のもとで国会における妥協の産物として実現した政策は、政権交代に対する耐性を備えているために、政策の予見可能性が担保されやすい。その意味

では、赤字公債の発行禁止条項は頻繁に交代する政権に財政規律を維持させ、長期的な財政再建政策の信憑性を高めるうえで重要な役割を担っている。

今後は、選挙のタイミング次第で衆参両院の捻れ構造が頻発するだろう。そのような政治的環境を前提として、機動的な公共的決定を可能とする制度構築を図る必要がある。捻れ構造で意思決定が長期化するから参議院は不要だというのではなく、衆議院と参議院の役割分担を明確化して、二院制による抑制と均衡（check and balance）の効力を発揮させ、効率的な政策運営を実現できる制度設計が重要である。

たとえば予算編成権については、衆議院の優越が制度的に認められている。参議院が衆議院のカーボンコピーではなく、また衆議院の決定に反対するだけの存在にならないための方策として、参議院の決算審査機能を強化することが考えられる。現在、政府支出の審査は、財務省、総務省、内閣府などによって、乏しい法的拘束力や疑わしい実効性のもとで、統一性もなく実施されている。重要な点は、問題点が指摘された事業や支出費目を、次年度あるいは近い将来の予算編成に確実にフィードバックさせる仕組みを作り上げることである。最近発覚した復興関連予算の不適切な流用問題は、分散して行われる審査体制が有効に機能していない実態を露呈したものだといえる。

フィードバックの仕組みを構築する際には、三権から独立した中立的機関である会計検査院の果たすべき役割を再検討する必要がある。会計検査院による検査は、正確性、合理性、経済性、効率性、有効性といった観点から行われてきた。近年では有効性検査に重点がシフトしているといわれるが、それでも財政支出の効率化に果たす役割はかなり限定的であるように思われる。アメリカでは会計検査院（GAO）は国会に属して、政策決定に積極的な役割を果たしているし、ヨーロッパでは司法に近い権限が検査当局に与えられている。それと比較して、日本の会計検査院は政治的な影響力も強制力もかなり弱い。経済学の専門家が会計検査に関わることもほぼ皆無である。

三権からの中立というメリットを生かせば、行政刷新会議の事業仕分けのように、専門的知識を援用しながらもっと踏み込んだ意見表示や措置要求を行ってもよいのではなかろうか。近年、会計検査院は国会からの要請に基づく検査に着手するようになり、政治との結びつきも強まっている。会計検査院と参議院をより密接に連携させて、決算審査から予算編成へ繋がる連結を強化するのもひとつの選択肢である。

以上の考察に基づいて、2つの提言を行いたい。

## 提言 1

政権交代による政治的競争の激化には、政策運営能力に劣る政治家や政党、非効率的な政策や制度を淘汰する正の側面、政策運営が選挙目的に偏り近視眼的になる負の側面がある。後者を補整するためには、政府の行動を法律である程度制約する必要がある。特に財政赤字の累増には制度的な歯止めを措置するべきである。それが衆参両院の捻れ構造と相まって、予算執行の行き詰まりをもたらしても、政党間交渉の結果採用される財政再建策には時間整合性が担保され、民間の経済活動を活性化させる可能性がある。



## 提言 2

非効率的な政策や制度、予算の無駄遣いをなくすためには、法的拘束力のある決算審査と、審査結果から予算編成への確実なフィードバックが必要である。そのためには、参議院の決算審査機能を強化するとともに、会計検査院を中心に、経済学を始めとする専門的知識も活用して、現在以上に踏み込んだ意見表示や措置要求によって、政府支出を効率化する仕組みを構築する必要がある。

### (7) 専門知・経験知・現場知の活性化と政治的リーダーシップ

複合危機に直面して政治のリーダーシップをどれほど強調する政府でも、実際の経済活動のプレーヤーが分散して所有する私的情報を、政治目標の公共的達成のために活用する分権的な方法を設計して利用する工夫は必要不可欠である。中央集権的な計画経済でも、私的な情報の政府への集中を強権的に指令して、一括して活用することが論理的に不可能であることは、1930年代の経済計画論争以来、すでに確立済みである。政治的には民主主義的、経済的には自由主義的な社会では、私的なプレーヤーに的確な誘因を付与して、分散された私的情報の利用が公共的な目的の分権的な達成に結実するように誘導することこそ、あるべき経済政策の作法なのである。

危機対応の経済政策にとって特に重要な私的情報は、《専門知》《経験知》《現場知》と呼ばれる知識である。代表的な専門知は、学術・科学・技術の研究者が、研究過程で蓄積してきた《学術知》である。代表的な経験知は、行政責任の担い手が、行政過程で蓄積してきた《行政知》である。現場知とは、フリードリッヒ・ハイエクが knowledge of time and place と呼んだ知識であって、その意味を理解する最善の方法は具体例を挙げることである。ここでは、イングランド北部のカンブリア州湖水地方の丘陵部にあるウィンズケール原子力施設に対して、この地方で牧羊に従事してきた農家達が激しい批判を提起してきた事例を採りあげて、論点を具体的に説明したい。1986年のチェルノブイリ原発事故の後、放射性セシウム同位体を含む雨によって、羊や丘陵部の牧草地が汚染されたという理由で、ウィンズケール周辺地域の羊には出荷規制が適用された。この規制の導入時には、放射性セシウム降下物の環境への影響について、地元の牧羊農家に対してチェルノブイリ原発事故を原因とする説明が専門科学者から行われたが、彼らはその説明を受け入れず、汚染の真因は近隣のウィンズケール＝セラフィールド核燃料再処理施設から長期間にわたって放出された放射性汚染物質ではないかと主張した。彼らの不信には、2つの重要な背景があった。

第1に、1957年にウィンズケール＝セラフィールド施設はチェルノブイリ事故の以前では世界最悪の原子炉火災事故を起こして、ヨウ素やセシウムなどの放射性同位体が大量にカンブリア州西部の湖水地方に降下した。しかし、この事故とその環境への影響は長年にわたり隠蔽されて、ようやくその全容が公開されたのは1987年以降のことに過ぎなかった。さらに、1990年にはセラフィールド原子炉の煙突から高水準の使用済み核燃料が繰り返し漏出されながら、原子炉の運転が継続されてきたことが判明した。この経緯が、ウィンズケール＝セラフィールド施設に対する牧羊農家の信頼の根を深く傷つ

けてきたことは間違いない。

第2に、チェルノブイリ原発事故説の裏付けを試みた科学者達のモデルが、酸性の泥炭質土壌を持つ高地の環境におけるセシウムの挙動を捕捉する試みには不適格なアルカリ性の粘土質土壌に関する経験的観察に基づいていたことが判明して、科学者達への信頼性は大きく揺らいだ。アルカリ性の粘土質土壌では、セシウムは化学的に吸収・固定化されて植物には移行しないのに、酸性の泥炭質土壌では、セシウムは化学的流動性を保って植物の根に吸い上げられる。そのため、科学者達のモデルによればセシウムは地面に堆積した後に、土壌にしみ込んで化学的に吸収・固定化されるため、子羊を汚染するのは1回限りであることになるのに対して、実際の酸性の泥炭質土壌を持つ高地ではセシウムは土壌から植物へ、植物から子羊へと循環することになる。放射性セシウムを含む雨によって羊や高台の牧草地が汚染された原因をチェルノブイリ原発事故という1回限りの事故に帰属させるか、ウィンズケール＝セラフィールド施設からの長期間の汚染に帰属させるかという問題との関連において、科学者達のモデル選択の誤りは明らかに重大な含意を持っている。

これらの背景に加えて、科学者に対する地元畜農家達の不信感には、さらに解消困難な理由があった。「専門科学者達は、長く深い経験に基づく畜農家達の専門性の意義を理解せず、危機に対処するために畜農家達の《現場知》を科学者達の《専門知》の補完に活用する謙虚さに欠けていて無知なくせに傲慢だ」という地元畜農家達の憤懣が、事態の理解と解決をさらに困難なものとしたのである。専門家は農家に子羊を比較的きれいな谷間の牧草地で飼えば、丘陵部の高いセシウムを避けられると助言したが、この助言は谷間の牧草が供給不足であるために、この地域の農家達が困難な丘陵農業をあえて継続してきたという――現場では常識的な――事実を無視するものだった。また、羊にしばらくの間は輸入飼料――例えば藁――を与えておけば汚染水準は下がるだろうという官庁職員には、藁を飼料として与えても1頭の羊も見向きはしないという嘲笑しか牧羊農家から戻ってはこなかったのである。丘陵牧羊農業の専門家には、経験に基づく《現場知》があっても、通常の場合は表立って登場する機会がないまま口伝・継承されるに任されていても、的確な公共的な意思決定の場では、科学者の《専門知》、行政担当者の《経験知》と並んで、現場の事情に習熟したものだけが持つ《現場知》にも的確な場を与えて、有効に活用する必要があるのである。

この論点は容易に誤解される余地があるだけに、念のため強調しておきたい留意点がある。科学者の《専門知》や行政担当者の《経験知》と比較するとき、《現場知》という概念は安易な拡張利用に導く危険性がある。カンブリア地方の牧羊農家は、その土地に適合的な牧羊経営で長年にわたり生計を立ててきた《経験に基づく専門家》なのであって、単に住民だということだけで科学者の《専門知》、行政担当者の《経験知》を掣肘する資格が認められているわけではない。《現場知》とは、なんらの専門性も持たない一般住民を公共的意思決定のプレーヤーに組み込み、ポピュリズムへの道を舗装するためのトロイの木馬ではないのである。

以上の考察を踏まえ、危機対応の経済政策の構想と実践に際する《専門知》《経験知》

《現場知》の活用方法について、我々の懸念と提言を述べておきたい。論点の具体化を目指して、東日本大震災と原発事故に対処する政策措置の構想と実践を採りあげたい。原発の過酷事故に際して、科学的な専門知と行政的な経験知を総結集して乗り切るべき場であって、政治のリーダーシップの名目の下に専門知と経験知を軽視するかに見えた政府首脳に対して、危機対応のリーダーとしての信認の付与を躊躇する思いに駆られた国民は、少なくなかったように思われる。他方では、専門的知見が疑わしい人々がまき散らす情報の攪乱効果もあって、国民の不安と疑心暗鬼はことさら増幅された。また、学術的な専門知あるいは行政的な経験知の持ち主ではなく、原発に関する深い現場知の持ち主とも思われない人々が、あたかも国民のオピニオンの代表的サンプルであるかのように振る舞う状況に、今後の公共的選択の場の設定に危機感を抱いた人々も、少なくなかったように思われる。この国の将来と、後継世代の福祉に決定的に影響する公共的決定に際して、的確な資格を持つオピニオン・ホルダーに参加の機会を公開する方法に関しては、今後真剣な検討を行う必要がある。政治的リーダーシップになにより期待されることは、《専門知》《経験知》《現場知》を活用する公共的決定過程の場を、的確に設定することである。

情報公開と参加の権利の平等な分配を重視すれば、公共的意思決定に際してはすべてのオピニオン・ホルダーに意思表示の機会を平等に与えるべきだという考え方には、多くの支持が集まる可能性がある。だが、GATT/WTOのシートル閣僚会議を、多国間交渉に反対するNGOが大挙取り巻いて、多国間協議によるルール形成を不可能にした経験を想起するとき、すべてのオピニオン・ホルダーを包摂して公共的な意思決定を行おうとすれば、冷静で穏健な《専門知》や《経験知》の声が圧倒されて、多数決原理に本来なじまない科学的・技術的・専門的な公共的決定の軌道が迷路に導かれる危険性があることを、我々は忘れるべきではない。

学術的《専門知》や行政的《経験知》だけが、危機対応のための政策の構想と実践の情動的な基礎ではないことを率先して承認する我々だが、《専門知》《経験知》《現場知》の担い手を適確に絞り込み、公共的決定が安易なポピュリズムによって迷走する危惧を制御することこそ、政治的リーダーシップに期待される役割ではないかと考えている。

多重危機の渦中で機敏な経済政策の構想と実践に足枷を填めてきた別個の問題点として、政治のリーダーシップのもうひとつの機能不全にも触れておきたい。競争政策の執行を担う公取委の委員長ポストが、前委員長が2012年9月に2期10年の任期を満了して退任して以来、空席のままに放置されている。政府は通常国会で後任の人事を提示して、承認を求める手続きをとれないままでいたからである。別の委員の急逝もあって、現在の公取委は5名の定員中で3名の構成員を持つのみであって、委員が1名欠けても日本の競争政策は完全に機能停止状態に陥る窮状にある。原子力規制委員会委員の国会同意人事も宙に浮いたままであり、政局を理由に国の重要な機能を担う委員の国会同意人事が停滞している現状は、累積危機の渦中で課題山積の日本にとって憂慮すべき事態である。遡ってみると、2007年の参院選から2009年の政権交替が起るまでに拒否された国会承認人事案は、延べ28人にもものぼる。2008年3月に任期切れになる日銀総裁と

副総裁の人事案も、それぞれ2度ずつ参院で否決されて、一時は日銀総裁のポストが空席のままという異常事態さえ招来している。与野党の党利党略のため、重要な機能を担う機関の国会承認人事が繰り返し暗礁に乗り上げてきた経緯をみるにつけても、政治のリーダーシップという掛け声が空虚に聞こえてならない。

以上の考察に基づいて、2つの提言を行いたい。

### 提言 1

危機対応の政策の構想と実践には、学術の専門知、行政の経験知、危機状況に関わる現場知を的確に活性化して、公共の福祉の改善に資する必要がある。政治的なリーダーシップが必要とされるのは、政策の選択肢を構想するフォーラムに起用する知の担い手を的確に任命して、政策に関する公共的決定を、確かな軌道に載せる場においてこそである。国民が培ってきた叡智の活用が、政治のリーダーシップの機能不全のために阻害されることがあってはならない。

### 提言 2

空白の存在が許されない重要な機能を担う機関のメンバーの国会承認人事に際して、委員候補の識見と経験以外の考慮事項により人事が停滞する不幸な事態は、早急に清算されるべきである。国会承認人事の手続き的なルールを改革して、与野党の党利党略が人事の停滞に導く事態を避けるような制度改革を行うべきである。

## (8) グローバルな成長と競争の枠組み：GATT/WTO & TPP

我が国は第二次大戦後GATT加盟を認められて以降、一貫して自由貿易体制の推進にコミットしてきた。GATT/WTOは、自由（関税の低減、数量制限の原則禁止）、無差別（最恵国待遇、内国民待遇）、多角的通商体制の3原則を基本に据えて、物品貿易に限らず金融、情報通信、知的財産権やサービス貿易も含めて、包括的な国際通商ルールを協議する理想的な場であり続けてきた。日本は、GATTに加盟して自由貿易体制の成員となったことから、最大の利益を享受してきた国である。しかし、1999年のシアトル閣僚会議で主要国間の対立や、市民団体の反対運動が尖鋭化して、GATT/WTOは実質的に多角的貿易交渉の場としての機能を喪失した。2001年に開始されたドーハ・ラウンドにおいても、通商協議は膠着状態に陥っている。それだけに、我が国は新しい対外経済戦略の確立を必要としている。自由貿易体制の恩恵を最大限に享受して戦後の経済成長を実現してきた日本であればこそ、新たな世界の自由貿易体制の枠組み作りに関与して、国境を超えた自由体制の実現に努力することは、その重要な義務のひとつであるというべきである。

TPP（環太平洋戦略的経済連携協定）は、成長が見込まれるアジア太平洋地域における自由化の推進を目的とするルール作りである。世界の通商秩序の主導権を取ろうとする限り、このルール作りに参加することには意義がある。日本がTPPに参加しなくとも、日本が発言を控えたまま合意されたルールは今後の国際通商ルールのモデルとなって、将来のルール形成を制約することは避けられない。日本がTPP交渉に参加しなければ、

作成されたルールを甘受するか、拒否するかという二者択一の選択しか残されず、国益を損なうことになりかねない。

TPPやFTA（自由貿易協定）、EPA（経済連携協定）など少数国間交渉の枠組みは、究極的に自由貿易レジームを目指す中間段階として、位置付けられる必要がある。そのためには、小域的に関税削減が進む延長線上で、世界の自由化が実現する論理的な筋道が必要である。少数国間取り決めによって、外部との整合性がない閉鎖的な独自ルールができるようでは、GATT/WTOの最恵国待遇の原則と衝突することは不可避である。また、特定分野を選択して、関心がある国だけで自由化を進める方が《効率的》であるという観点から少数国間で交渉を行うことは、貿易参加国の処遇の衡平性に目を閉ざすことになって、これまたGATT/WTOの最恵国待遇の原則に違反することになる。自由貿易の精神が損なわれないように我が国が貿易交渉をリードすることが、世界経済全体の繁栄に繋がるように思われる。貿易交渉に関する議論に際しては、この基本的な観点を見失わないことが重要である。

遅々として進まない日本の貿易交渉を置き去りに、ライバル諸国は近年着々とFTAネットワークを形成しつつある。そのなかで、日本のTPP参加は閉塞的な現状を打開する大きな転換点となる可能性を秘めている。TPPはAPEC（アジア太平洋経済協力）域内の自由貿易地域を形成する鍵を握る可能性が高い。米国の参加はTPPの重要性を飛躍的に高めただけに、日本の参加はアジア地域における日本の存在価値を維持・強化するうえで、必要な舞台装置となるかもしれない。

TPP参加に関しては、賛成論と同時に慎重論も多いのが現状である。各国間の利害が対立するなかの貿易交渉は常にタフなものだが、TPPに参加すればすべてバラ色になるわけもなく、その経済的なメリットに過度の楽観論を抱くのは禁物である。とはいえ、メリットに確証がないからといって交渉のテーブルにもつかず、新たなチャレンジから逃げ回るだけでは、なにも獲得することはできない。

日本がTPPに参加すれば、コメを始めとして国内の農業への影響は少なからず出るだろう。政府がTPP参加に慎重になるのもそのためである。TPPは農業分野も含めて貿易自由化の例外を認めずに関税の撤廃を目指すものであるだけに、通常のエPA以上にハードルは高い。ただ、農業の抜本的な改革に道筋をつけずに、日本が今後も持続的な成長を続けていくことは不可能である。保護措置はある程度必要にせよ、それは一時的に収入が減少する競争力のある農家への財政支援によることが望ましい。食糧安全保障面にも一定の配慮は必要であるが、食料自給率の一層の低下の危険性を過大視すべきではない。大きな価格差があっても消費者は日本の農産物の高品質を敢えて好むことは十分にあり得る。日本が抱える問題を解決するためには、付加価値を生む産業として農業を育てていく必要がある。

さらに、農業など第1次産業には、工業製品の生産とは異なり自然への働き掛けを伴うという別の次元がある。このため、農業の在り方次第では、広く社会にメリットがある多様な生態系サービスの確保に繋がる自然共生型にできる可能性を持っているが、逆に非常に深刻な環境負荷をもたらす可能性も秘めている。経済的な競争や、効率性のみ

の追求は、農業を大きな環境負荷を生み出す方向に追いやり、自然との共生という長期的な環境政策を無意味なものにしかねない。TPP参加交渉の過程では、この点には十分な留意が必要とされている。

また、医療分野もTPP参加によって影響を受ける可能性がある分野である。医療は各国の文化・歴史を背景として、国民の価値観が大きく反映される分野である。TPPが我が国に取って善きものであったとしても、我が国で50年にわたって維持されてきた国民皆保険制度を破壊することまで国民が賛成するとは、とても考えられない。このような分野については、各国独自の立場を強く主張すべきであることは言うまでもない。

ただ、東アジア地域における貿易や投資の域内依存度はここ10年ほどの間に飛躍的に高まっており、NAFTA（北米自由貿易協定）を上回って、EU（欧州連合）にも迫っている。とりわけ、2000年代に入ってから中国の台頭は、日本を始めとして多くのアジア諸国に経済成長の恩恵をもたらしてきた。しかし、他方でアジア地域における中国の影響力の拡大は、割安な人民元を背景とした価格競争に加えて、知的財産権などの問題でも貿易相手国を悩ませている。レアアース問題が象徴する独自の資源外交や、環境規制に関する消極的な姿勢も、政治問題が絡んで複雑な問題を引き起こしていて、関係するアジア諸国では警戒感も高まっている。そのなかで、米国、豪州など、アジア域外諸国も参加を表明しているTPPで日本が先導的な役割を果たすことができれば、アジアで健全でバランスのとれた市場を育成することにも寄与できると期待される。

世界各国では、多角的貿易交渉よりも、2国間または少数国間での自由貿易協定（FTA）の締結を目指す動きが強まっている。日本でも、シンガポールなどいくつかの国々とは経済連携協定（EPA）の締結にまで漕ぎ着けた。ただ、多くの産業で利害が重なる韓国などとのFTA交渉は、大幅に遅れている現状にある。一般に、少数国間での貿易交渉では、相手国に譲歩できるカードが多いほど有利である。日本は、農産物など特定品目では高関税を課しているが、比較的譲歩しやすい品目の関税率は、既にほぼゼロの状態にある。それだけに貿易交渉で譲歩できるカードの数は少ないため、少数国間のFTA、EPA交渉に際しては苦戦を強いられがちである。これと比較して、TPPは関税の原則撤廃をうたっているために、交渉カードの不利は日本にない。逆に、カードを多く持っている中国など新興国は、FTAでは生じない大幅な譲歩をTPP参加の際には強いられることになる。TPPには、アジア太平洋地域に透明で公正な市場を作り上げて、中国にそれに適合した行動を取るよう求めるという狙いがある。日本は、TPPのルール作りにいち早く参画して、他のアジア諸国をこのレジームに巻き込む戦略を採用すべきである。

TPP参加によって、潜在成長率が飛躍的に高まるわけではないだろう。しかし、改革を先延ばしにしても、現状を維持できるわけではない。日本が改革を躊躇している間にも、グローバル経済はダイナミックに変化している。かつて世界をリードした我が国の電気機械産業は、いまや韓国企業にその地位を奪われつつある。自動車産業でも、その地位がこの先も安泰とはいえなくなりつつある。それだけに、先延ばし戦略のマイナス面を十分に意識して、少しでも日本の国際競争力を維持するために、円高対策など目下の政策対応に加えて遠い将来を見据えた改革を構想・実践する必要がある。

以上の考察に基づいて、2つの提言を行いたい。

#### **提言 1**

自由貿易は我が国の成長の重要な源泉である。我が国が貿易交渉の推進を躊躇している間にも、グローバル経済はダイナミックに変化している。交渉過程で日本独自の立場を強く主張すべきことは当然だが、先延ばし戦略のマイナス面を十分に意識して、日本の国際競争力を少しでも維持するために、FTA、EPA 交渉に乗り出すとともに、TPPのルール作りにいち早く参加して、他のアジア諸国をこのレジームに巻き込んでいく戦略が重要である。

#### **提言 2**

WTOの多角的貿易交渉が事実上の停止状態にある現状では、少数国間で貿易交渉を行わざるを得ない。しかし、少数国間の交渉であっても、外部との整合性のない閉鎖的な独自ルール作りや、特定分野を選択して関心がある国だけで自由化を推進することは、GATT/WTOの最恵国待遇原則に違反する。GATT/WTOの自由貿易の精神が損なわれないように、我が国が貿易交渉をリードすることこそ、我が国を含む世界経済の繁栄に繋がる方策であると考えられる。

### 3 おわりに

経済の低迷が長引き、危機的な状況を経験する度に、これまでも「長期停滞論」が提唱されてきた。特に、今般のグローバルな金融危機以降、先進国の潜在成長率が低下していることが明白化し、我が国の場合では、1990年代の初頭にバブル崩壊を経験して以来、既に長期にわたって経済の低迷が続いている。

こうした状況にあって、一時的に経済成長率を高めさえすれば日本が直面する複合的な経済危機を克服できると考えることは、正しくない。中長期的な視野に立って、前節に述べた提言に沿った制度改革を推進して、成長のエンジンを再び整えること、財政システムの持続可能性の回復を図ること、グローバルな成長と競争の制度的枠組みを実践することなど、様々な努力を重ねることが不可欠である。そうした努力すら怠るならば、経済の一層の低迷に陥ることが懸念される。確かな意思と努力がなければ、今回の「長期停滞論」を打破することはできないように危惧される。

最近、米国ノースウエスタン大学のロバート・J・ゴードン教授が、「米国の経済成長は終わったのか？」というタイトルの論文を書いている。この論文もある種の「長期停滞論」を述べたものである。その考え方は比較的単純で、基幹技術（General Purpose Technology, GPT）の発明とその社会的普及が、経済成長をもたらすというものである。逆にいえば、ある基幹技術の普及が完了して新たな基幹技術が発明されなければ、経済成長は終わる。経済成長は、永遠に続く連続的な過程のように思われているが、一度限りの出来事かもしれないというわけである。

ところが、イノベーションを本来の意味である「経済成果をもたらす革新」としてとらえたとき、新たな基幹技術候補であるコンピュータとインターネットに関する技術（ICT）の革新は、経済成果という意味（特に雇用面）では、現在、余り実績を挙げていないとの指摘もある。他方、1人あたりの潜在成長率に関して6つの逆風（the six headwinds）が米国では吹いていると、ゴードン教授は指摘している。

第1に、人口ボーナス期が終わり、人口オーナス期に入ってきた。すなわち、人口中に占める労働人口の比率が下がってきた。第2に、教育の達成度が下がってきた。第3に、経済格差が拡大した。そのため、中位値でみた1人あたりの経済成長率は、平均値でみた1人あたりの経済成長率よりも低くなっている。第4に、グローバリゼーションとICTの進展の結果として、「要素価格均等化」（新興国等との実質賃金の平準化）の圧力が強まっている。これら第3と第4の2つの逆風は、上位1%を除いた残り99%について1人あたり経済成長率を考えたときに、それを低下させる要因になる。第5に、エネルギーと環境の制約が強まっている。第6に、家計と政府のかかえる負債残高が膨張している。

下位99%に関して、これらの6つの逆風がなければ金融危機前の20年間の平均と同率の成長（1.8%）が達成できると仮定しても、6つの逆風の影響をそれぞれ差し引いていくと、最終的には0.2%の成長率しか可能にならない計算になる。米国について指摘されたこれら6つの逆風のほぼすべてが、我が国でも吹いている。むしろ日本における方が、より強風だと思われるものも少なくない。



このように、日本のような先進国ではなかなか高い実質経済成長を実現することが困難だという現実がありつつ、多くの人々の要望水準は、過去の経験を外挿する形で高止まりしたままであるようにみえる。すなわち、かつてのような高い1人あたりの実質経済成長があつて当然だという感覚がある。むしろ、社会の制度・仕組みがそれを前提にしているという面が強い。社会の制度・仕組みが従来通りであるために、人々の要望水準も変わらないでいる。こうした社会の制度・仕組み（あるいは人々の要望水準）と現実との不整合が、様々な不幸を引き起こしているのではなかろうか。

例えば、1980年代以降、資産価格に関するバブルが生じる頻度が高まっているのは、このミスマッチを埋めようとする願望が強いからだと考えられる。所得が伸びなくても、保有資産の価格が上昇してそれを見合いに借入れを増やしていけるのなら、消費水準の高い伸びを実現していける。しかし、現実の経済成長率が低いものであれば、資産価格の急上昇には根拠がないということになり、やがてバブルは崩壊する。すると借入れ（負債）の山だけが残されて、米国の金融危機や現在の欧州の財務危機がもたらされた。このままいくと、我が国においても同様の危機が起こることが懸念される。

政治は人々の要望水準に応える必要があり、その要望水準が現実離れしたものであると、ついには現実を目をつぶるようになる。「過大な期待をされた政府は、自分たちの能力の限界を認めるのではなく、国民の期待を抑制するのでもなく、国民を欺きはじめた。実際にはできないことまで、あたかも実行できるかのように振る舞うようになった」（コーエン『大停滞』、邦訳 pp. 89-90）のである。これが政治（政府）の機能不全をもたらしている。同じ認識は、米国の政治状況のみならず、我が国の政治状況にもそっくり当てはまるように思われる。

もちろん、要望水準の方が現実よりも高いときに、現実を要望水準まで引き上げることができれば、それに越したことはない（成長戦略の発想）。しかし、エネルギー・資源制約や環境問題、さらには地球が有限であることを考慮すると、そうした発想に専ら依って立つことは適切ではない。成長のエンジンを再整備することと並んで、高成長を前提としないでも持続可能なセーフティ・ネットや財政システムを再構築していくことも、喫緊の課題である。政策資源は、バランスよく両面に振り向けられなければならない。背伸びを続けていると、これまで以上に大きな不幸が待ち受けているおそれがある。

また、基幹技術が普及して、その潜在的な意義を全面的に発揮するようになるのには場合によっては100年にも及ぶ長い時間がかかる。というのは、社会全体の制度的仕組みが、その技術を活かすものに根本的に作り替えられる必要があるからである。現状では ICTの経済的成果が意外に乏しいのも、いまだに社会の制度・仕組みが現実に適応できていないからかもしれない。そうであれば、複合的な経済危機を克服するための経済政策の構想とその実践を図っていくことは、ICT との適応過程を押し進め、次の成長に繋げていくという積極的な意義を合わせ持っているともいえる。

## <参考文献>

- Bhagwati, J., “Lessons from the Current Crisis,” *QFinance*, August 2010.
- Cowen, T., *The Great Stagnation: How America Ate All the Low-Hanging Fruit of Modern History, Got Sick, and Will (Eventually) Feel Better*, A Penguin eSpecial, 2011.  
[池村千秋訳『大停滞』、NTT出版、2011年]
- Demeny, P., “Population Policy and the Demographic Transition: Performance, Prospects, and Options,” in Lee, R. D. and D. Reher, eds., *Demographic Transition and Its Consequences*, Supplements to Vol. 37 of *Population and Development Review*, The Population Council, New York, 2011.
- Gordon, R. J., “Is US Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds,” *CEPR Policy Insight*, No. 63, 2012.
- Kose, M., E. Prasad and S. Wei, “Is Financial Globalization Harmful for Developing Countries?” *Transcript of an IMF Economic Forum*, IMF, 2003.
- Mankiw, G. N., *Principles of Economics* (5th ed), South-Western College Publishing, 2008. [足立英之・石川城太・小川英治・地主敏樹・中馬宏之・柳川隆訳『入門経済学』東洋経済新報社、2008年]
- Mazzaferro, C., “The Italian Pension Reform and Its Implication on Labour Market: A Quantitative Analysis,” a paper presented at the International Conference on Linkage between Retirement and Pension System, organized by KIHASA, Seoul, 19 December 2012.
- Ministry of Social Welfare, Denmark, “Denmark: National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2008–2010,” pp. 53–55. Available on line at: <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=3&policyArea=0&subCategory=0&country=0&year=0&advSearchKey=nsr+spsi&mode=advancedSubmit&langId=en>
- Rogoff, K., E. Prasad and S. Wei, “Financial Globalization: A Reappraisal,” *IMF Staff Papers*, Vol. 56, 2009.
- Suzumura, K., “Excess Entry Theorems After Twenty Five Years,” *Japanese Economic Review*, Vol. 63, 2012, pp. 152–170.
- Wynne, B., “Misunderstood Misunderstandings: Social Identities and Public Uptake of Science,” in Irwin, A. and B. Wynne, eds., *Misunderstanding of Science? The Public Reconstruction of Science and Technology*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996, pp. 19–46. 立石裕二訳「誤解された誤解——社会的アイデンティティと公衆の科学理解——」、『思想』No. 1046, 2011年、pp. 64–103.
- 岩本光一郎・堀雅博「年功賃金制の劣化と生涯所得」『年金と経済』第31巻第3号、2012年10月、pp. 61–70.
- 岡村薫・鈴木興太郎「小宮隆太郎教授とのインタビュー：八幡・富士両製鐵の合併事件の回顧と評価を中心として」『経済政策ジャーナル』、第10巻第1号、2013年、pp. 32–58.

厚生労働省「厚生年金・国民年金の収支決算の概要」各年度版.

厚生労働省年金局年金数理課編『平成21年財政検証結果レポート』2009年.

鈴木興太郎「貿易政策・措置の《公正性》と GATT/WTO 整合性」『貿易と関税』、1998 年 4 月、pp. 78-88.

鈴木興太郎「競争の機能の評価と競争政策の設計——ジョン・リチャード・ヒックスの非厚生主義宣言」『早稲田政治経済学雑誌』No. 356、2004、pp. 16-26.

高山憲之・白石浩介「日本の “Bad Start, Bad Finish” 問題」『年金と経済』第31巻第3号、2012年10月、pp. 29-60.

日本学術会議、『声明：日本学術会議憲章』2008 年 4 月 8 日.

## <参考資料 1> 日本の経済政策の設計と具体化検討委員会審議経過

2011 年

11 月 16 日 日本学術会議幹事会（第 140 回）

- ・日本の経済政策の設計と具体化検討委員会の設置を提案、承認

12 月 24 日 日本の経済政策の設計と具体化検討委員会（第 1 回）

- ・委員長、副委員長、幹事の選出
- ・今後の審議の進め方について

2012 年

1 月 20 日 日本の経済政策の設計と具体化検討委員会（第 2 回）

- ・委員の辞任について
- ・経済学からの話題提供と共同討論（鈴木委員長、池尾委員）

2 月 24 日 日本の経済政策の設計と具体化検討委員会（第 3 回）

- ・問題提起（高山委員、福田委員）

3 月 16 日 日本の経済政策の設計と具体化検討委員会（第 4 回）

- ・問題提起（翁委員、本多委員）

4 月 5 日 日本の経済政策の設計と具体化検討委員会（第 5 回）

- ・問題提起（井堀委員）

5 月 17 日 日本の経済政策の設計と具体化検討委員会（第 6 回）

- ・問題提起（小西委員、有信委員）

7 月 23 日 日本の経済政策の設計と具体化検討委員会（第 7 回）

- ・問題提起（鈴木委員長、桐野副委員長）

10 月 22 日 日本の経済政策の設計と具体化検討委員会（第 8 回）

- ・論点整理

11 月 12 日 日本の経済政策の設計と具体化検討委員会（第 9 回）

- ・論点整理

11 月 29 日 日本の経済政策の設計と具体化検討委員会（第 10 回）

- ・論点整理

12 月 14 日 日本の経済政策の設計と具体化検討委員会（第 11 回）

- ・提言（案）の検討

12 月 26 日 日本の経済政策の設計と具体化検討委員会（第 12 回）

- ・提言（案）について

2013 年

2 月 22 日 日本学術会議幹事会（第 169 回）

- ・提言（案）「日本の経済政策の構想と実践を目指して」を提案、承認