
日本経済の再活性化に関する調査研究
～ 「地方発」構造改革に向けて～



2004年3月

財団法人 中部産業活性化センター

目次

第1章	世界における構造変化：1990年代の検証1
第1節	冷戦構造の崩壊1
	1) 国家の枠組みの変化	
	2) 政治から経済へ：市場の拡大	
	3) 中国とインド：世界経済への再参入	
第2節	技術：IT革命5
	1) インターネットの普及・拡大	
	2) 第三次産革命	
第3節	グローバリゼーションと地域主義9
	1) 90年代のグローバリゼーション	
	2) アジア通貨危機の影響	
第2章	日本の90年代：日本の構造変化と 世界経済の中での位置付け18
第1節	日本経済：失われた10年18
	1) 90年代低迷の軌跡	
	2) 成長率の大幅な低下	
	3) 効果が限定的であった金融政策	
	4) ワンショット効果の財政政策	
	5) 膨らむ債務と先送り	
第2節	世界経済の中での日本の位置付けの変化25
	1) 国境を越える資本の流れ	
	2) 世界でのプレゼンスの低下と貿易の構造的変化	
	3) 経済発展パターンの変化	
	4) アジアの中の日本	
第3章	日本がこれからとるべき道33
第1節	日本社会の構造変化33
	1) 急速な高齢化と年金システムの破綻	
	2) 産業構造、就業構造の変化と生活スタイルの変化	

第2節 構造改革へ向けて	38
1) 制度を変えるということ	
2) 政策転換と21世紀型グローバル化	
第4章 日本経済の再活性化：“地方発”構造改革	40
第1節 魅力ある地域づくり：規制された市場の打破	40
1) 教育：地域ニーズに合った人材育成	
2) 医療：医療の質の向上	
3) 公共事業：地方から始める効率化	
第2節 産業振興：共同と競争の両立	45
1) 電子自治体化	
2) 中小企業の再生支援	
3) 海外との直接経済交流	
第3節 地域ガバナンス力の向上	48
第4節 地域力を保持できる国と地方の関係	51
1) 原則としての補完性の原理	
2) 分権国家へ	

第1章 世界における構造変化：1990年代の検証

1990年代、世界は大きく変わった。世界を変えたのは、冷戦構造の崩壊、IT革命、グローバル化と地域主義という主に3つのできごとであった。

これら3要素はそれぞれ独立した事象ではなく、相互に影響を及ぼしあうことによって、世界経済、企業のあり方に更に大きな変革を迫ったのである。すなわち、コンピュータなどの技術革新に加えて冷戦下で生まれた軍事技術が商業化され、インターネットが急速に世界に普及し、それまで制約要因となっていた時間と距離を縮めた。このことは、新しいビジネススタイルを生むと同時に企業のグローバルな展開を促進し、モノの流れを変えた。一方で、個人単位でもグローバルな市場に参画することが可能となったことも、IT革命の一つの特徴である。また、冷戦下で西側の情報が社会主義諸国に流入し、東欧の民主化を促した。冷戦構造の崩壊は経済的には、東欧の民主化とソ連の崩壊により社会主義諸国が資本市場に参画することとなり、市場規模は拡大した。さらに、中国、インドなどの国がそれぞれ「世界の工場」、「ソフトウェア大国」としてグローバル市場に参画し大きな影響を及ぼすとは、80年代には予想できなかった。こうしたグローバル化と同時に進展したのが地域協力・地域統合である。しかも、それがカバーする範囲は関税の引き下げや非関税障壁の撤廃などだけでなく、サービス、投資、通貨統合へと深化している。

本章では、90年代の世界を大きく変えた3要素について検証する。

第1節 冷戦構造の崩壊

冷戦の終結により、国家の枠組みやそこでの政治体制が変わったことに加えて、世界の市場規模が飛躍的に拡大したことである。旧ソ連・東欧圏の資本市場への参入は途上国の発展とともに、第二次世界大戦後から80年代までの自由経済市場に大きな環境の変化をもたらした。

1) 国家の枠組みの変化

第二次世界大戦後の世界は、冷戦構造を基軸として政治経済が展開した。しかし、1989年11月に冷戦の象徴ともいべきベルリンの壁の開放、東欧における一連の民主化、12月の地中海マルタ島でのブッシュ・ゴルバチョフ首脳会談、90年7月NATO首脳会議における冷戦終結宣言、さらには東西ドイツの統一および1991年のソ連が崩壊をもって、その枠組みに90年代初めに大きな変化が生じた。

冷戦構造の解体によってソ連と東欧諸国は、政治的には、「党＝国家官僚＝軍部」による一元的支配から政治制度の自由化・多元化・民主化へ移行し、経済的には指令型国家独占計画経済体制から市場メカニズムへの移行したわけである。冷戦下での軍事支出は東西ともに経済的な負担となっていた。特に東側、すなわちソ連や東欧においては当時、政治＝軍事が大きなウェイトを占めていたのに対し、冷戦終結後、その関心およびエネルギーは経済へと向かった。ここで冷戦構造が実際にどのような過程を経て崩壊したのかをたどっ

てみよう。

ソ連では、1985年にゴルバチョフの共産党書記長就任以後、ペレストロイカ(建て直し)およびグラスノスチ(情報公開)が進んだが、社会主義体制の合理化だけでは改革は終わらないことが明らかとなった。特に1989年の東欧市民革命後の政治情勢は急進的になり、ロシアおよびバルト三国などの共和国が主権を主張して台頭、政治、経済、社会面を含め、連邦制の危機が生じた。ロシア共和国では90年3月に初めての自由選挙が行われ、急進改革派の「民主ロシア」が大勝、エリツィンが最高会議議長に就任、翌年には大統領となった。この間、15の共和国が主権を宣言するに至った。1991年9月になるとソ連は、ソ連人民代議員大会で自己の解体を宣言、主導権は共和国に移った。同年12月には、ロシアなど11共和国が独立国家共同体(CIS)条約に調印し、ゴルバチョフ大統領は辞任、ソ連邦は消滅した。

東欧諸国では、1988年春からハンガリーですでに改革が進み、ポーランドでは円卓会議が開かれるなどの動きがみられた。1989年11月に、東西ドイツを分断するベルリンの壁が開放されると、東欧諸国から西側への「脱出」が増加した。こうして東欧諸国ではチェコスロバキア、ブルガリアなどでは平和裏に、ルーマニアでは流血をもって体制が崩壊していった。東西ドイツでは、ベルリンの壁の開放に続きブランデンブルグ門も開放され、東西ドイツの国境は事実上、自由通行となった。しかし、東ドイツ情勢は混乱を深め、西ドイツ側も大量の流民対策に悩まされるようになり、東西ドイツの通貨統一問題が浮上した。その結果、1990年7月から通貨が統一、同年10月3日にはドイツの統一が実現した。

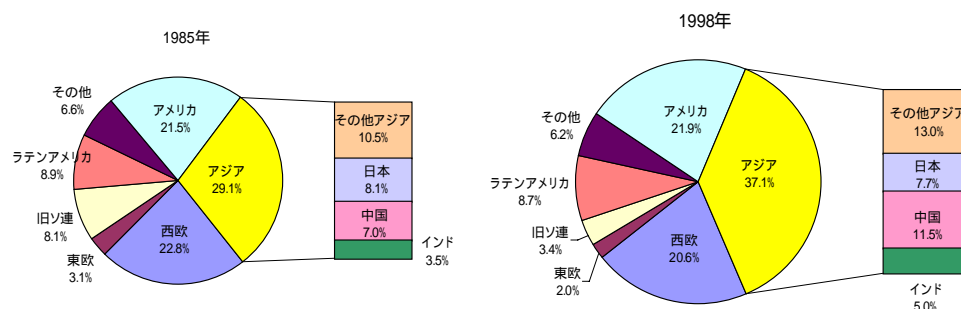
こうした冷戦終結をどう捉えるか。サミュエル・P・ハンティントン教授は、その著書『文明の衝突』のなかで、「冷戦終結後の世界は、政治体制やイデオロギーの対立が姿を消すことになったとしても、実は文明圏の対立、および衝突が新たに起こって、それが重大な国際社会の紛争の要因になる」と予言している。これに対してフランシス・フクヤマ氏は、『歴史の終焉』のなかで、「世界のイデオロギー対立の終わりが、国際紛争の終焉を決して意味するものではないとしても、少なくとも先進国同士の国際関係では、世界の「共同市場化」が発展することにより、ネーション間の大規模な紛争の可能性は大きく減るだろう」と予測した。現実には、2001年9月11日の同時多発テロ事件やアメリカの対イラク戦争などが起きており、これらは“文明の衝突”なのかもしれない。

2) 政治から経済へ：市場の拡大

ソ連、東欧諸国が90年前後に民主化し、経済的には資本市場へ参入する前、すなわち冷戦期の市場経済は、人口でいうと西欧・北米・東アジア・東南アジアなど約10億人程度のコミュニティを意味したにすぎなかった。しかし、90年代末までに多くの社会主義国が市場社会に移行し始め、さらには、中国やベトナムなどの社会主義的市場経済、あるいはインドのようなかつての重工業閉鎖経済もグローバル市場に参加するようになった。こうした新興市場の参入により市場は50億人が参加する巨大なマーケットとなった。人口で見ると、中国13億、インド10億、ロシア・東欧が2億強で、世界の人口のほぼ40%を占める。

単に規模が拡大しただけではない。新興市場は安価な労働力を利用して労働集約的な製品の輸出を伸ばし、あるいは投資を呼び込み先端技術を取り入れ発展している。経済が安定し発展すれば、供給能力が増大するだけでなく消費者の需要も拡大する。こうして、貿易や投資の流れに変化をもたらし、世界経済の構図は変わりつつある。

図表 1-1 世界の GDP に占める国・地域別シェア(1985年、1998年)



注：GDP は 1990 International Geary-Khamis dollar

資料：Angus Maddison “The World Economy-A Millennial Perspective” (2001)より作成

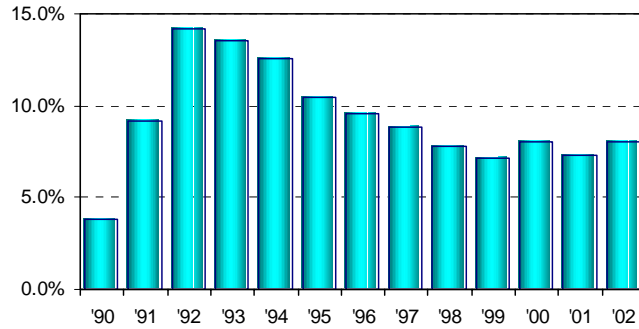
3) 中国とインド：世界経済への再参入

冷戦構造の崩壊に伴う旧ソ連・東欧圏の自由市場への参入とともに注目すべきは、中国とインドのここ十余年の急速な台頭である。これは全くの後発途上国の新たな台頭ではなく、歴史的経済大国の世界経済への再参入といえる。中国もインドも過去 150 余年の間に多くのものを失ったとはいえ、港湾・輸送インフラ等のハードも、華僑、印僑による海外の商業ネットワーク等のソフトもそこそこ持っているのが特徴だ。

中国では、東欧における一連の民主化の動きとは対照的に、1989年に民主化を要求するデモを圧殺するという天安門事件が起きた。東欧では冷戦下、強制的に社会主義が導入されたのとは異なり、アジアにおける社会主義は植民地状況から抜け出すにあたってのモデルだったといえる。そのため、ソ連が崩壊したことで直接的な政治的転換がおきた国はモンゴル以外になかったのである。政治的な民主化は遅れたものの、中国は70年代末から沿海諸省などで経済面の市場開放策に積極的に取り組んでいた。政治的には、民主化・政治改革は軽視され、制度ではなく人治、すなわち軍隊と同一化した共産党内部の人脈政治であった。しかし、1978年秋に鄧小平は、農業、工業、国防、科学技術の「四つの近代化」を掲げるなど、経済面では外資導入を促進し、1980年に経済特別区を建設、1984年には沿海開放都市を指定し、政府によるインフラの整備、所得税減免、設備・原材料の輸入関税免除などを行った。こうしたことから90年代には高成長をとげ、直接投資、貿易が拡大し「世界の工場」となったのである。2001年12月にはWTOに正式加盟し、成長軌道にあ

る巨大市場が自由貿易体制に組み込まれたこととなった。

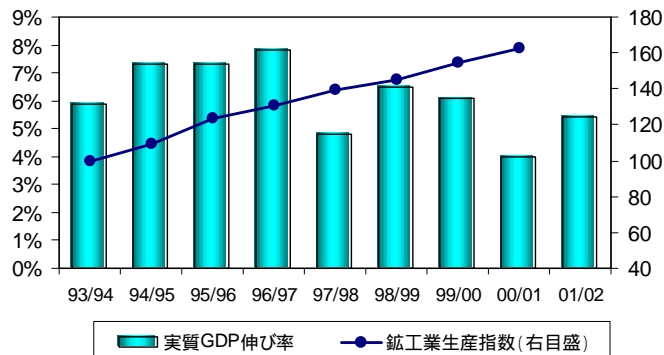
図表 1-2 高成長を続ける中国経済



出所：『構造デフレの世紀』

他方インドは、1991 年以來の開放政策のなかで世界におけるその存在感を次第に増大させてきている。1991 年の「新経済政策」とは、貿易・為替政策の自由化、資本規制の緩和、産業認可制度の緩和、業種規制の緩和などを含む市場経済化を目指す大改革であった。90 年代には実質 GDP で平均 6%弱の成長率を達成、特に 90 年代後半に加速している。中国が製造業全般で大きく伸びている一方で、インドの輸出は GDP 比で 8%程度にすぎず、グローバル経済に大きなインパクトをもつまでにはいたっていない。しかし、注目すべきはインドの IT 産業である(次節参照)。インドがソフトウェア産業で世界の注目を集める最大の理由は、ソフトウェア技術者の質の高さと量の多さである。2000 年 3 月末における SE の数は 34 万人で、アメリカに次いで第 2 位、さらに毎年 10 万人強の技術者を輩出しているという。

図表 1-3 インドの GDP 成長率



出所：図 1-2 に同じ

第2節 技術：IT革命

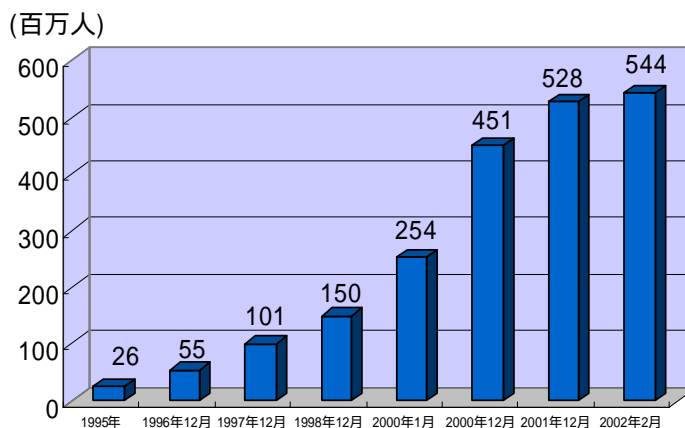
アルビン・トフラーは『第三の波』(1982年)のなかで、今起こりつつある「第三の波」は、生活様式から政治経済までを変えてしまうと予測した。第一の波とは農業革命で、狩猟採取社会から農耕社会へと移行した。次に第二の波、すなわち産業革命によって工業化社会へと移り、そして第三の波、情報革命によって情報化社会になるというのである。実際、1990年代、21世紀を前にして世界は工業化社会から情報化社会に変わりつつある。ITは企業の競争環境を大きく変えつつあることから、企業はこれまでの競争戦略および企業組織の変革を迫られている。

1) インターネットの普及・拡大

情報化社会の到来を現実のものとしたのは、インターネットを通じたコンピュータと電気通信の融合である。情報処理能力の飛躍的な向上により、製品の小型化、価格の大幅な低下、大容量の情報を瞬時に処理し取り扱うことが可能となった。さらに情報伝送技術の革新により、処理された大容量の情報を高速・低コストで伝送することが可能になったのである。さらにインターネットの普及によって、多方向、双方向への発信が可能となった。

インターネットは、もともと冷戦下での軍事技術で、1969年にアメリカ国防総省の実験的軍用ネットワークとして始まった。1990年代にインターネット・アクセス提供サービスが商業化されて以降、爆発的に普及している。アメリカでは1993年、ゴア副大統領(当時)を中心に、「2015年までに全米の企業、家庭、行政機関、教育・研究機関、医療機関などを結ぶ方法通信網を構築する」という内容を含む“情報スーパー・ハイウェイ構想”が打ち出された。

図1-4 世界のインターネットの普及状況



出所：情報通信白書

2) 第三次産業革命

ニューエコノミー

情報通信革命により、“ニューエコノミー”が出現したといわれる。ニューエコノミーにおいては、通信やコンピュータのコストが著しく下がり、輸送コストの低下、国境を越える人為的な障壁が低くなり、グローバル化、ビジネス慣行や経済構造において変化が生じる(スティグリッツ教授)。そこで重要となるのは知識と情報である。スティグリッツ教授はニューエコノミーの特徴およびインプリケーションを次のように整理している。

図表 1-5 ニューエコノミーとは

特徴	構造およびビジネスへのインプリケーション
<ul style="list-style-type: none"> ・新しい技術 ・情報を発信し、それを普及させる能力が増大 ・情報への需要が増加、情報コストは低減 ・インフレを伴わない失業率の低下 ・イノベーションのペースが加速 ・新技術による生産性の向上 ・ビジネスサイクルの終焉 	<ul style="list-style-type: none"> ・経済における情報の重要性が高まる ・情報処理能力の向上と上コストの低減 ・中間業者の存在が薄れる ・変化に順応できる企業が必要となる ・企業はオペレーション様式を再考 ・新しい産業の創出 ・安全性確保の問題が生じる ・情報を処理するより速い情報の供給 ・情報の質のモニター、供給のコントロールという課題 ・プライバシーについての問題が増加

資料：スティグリッツ教授の講演会(2001年12月 於：慶應義塾大学)資料より作成

また、『デジタルエコノミー2000』(米商務省)では、労働生産性の上昇により持続可能な成長率が高まることに加えて、景気後期における投資抑制がIT投資にはあまり響かない点を指摘する。過去においては景気後退もしくは総需要の低下は投資削減を招き、余剰在庫を膨らませた。しかIT投資は生産能力を拡大するものではなく、一般コストの削減、意思決定のための情報収集およびその迅速化、顧客満足度の向上のためになされるものである。したがって、需要の鈍化による影響は小さく、むしろ、ITは景気後退期に生じる製造業の在庫急増を緩和に貢献できるというのである。

企業の変化

第三次産業革命、情報革命によって社会・企業はどう変わるのか。コンピュータ、情報・通信等を中心とする新たな技術革新の特徴は、情報・通信の分野のみならず、他の分野、例えばオールド・エコノミーと呼ばれる分野の生産向上にもつながり、製造・流通・販売のプロセスを変えることが可能なことである。また、情報化社会への大きな流れは、資本のみならず技術が国境を越えて移動することを可能にしたという意味で、企業経営に大きなインパクトを及ぼす。

企業がITを導入することによって、ア)情報処理コストが大幅に削減され、イ)取引先ネットワークが整備・拡大し、ウ)市場に対してマルチメディアあるいは双方向での迅速な対応が可能となる。これらに対する企業のパフォーマンス、すなわち、企業がいかにIT

をうまく利用して経済企業活動、社会生活に生じた新しい関係性に対応するか、ということが従来に増して歴然とする。情報処理技術の革新は新たな市場の創設にとどまらず、企業組織や産業構造等にも多大な影響を与えている。例えば、企業内組織についても、これまでの事業部制から製造部門を事業横断的に統合し、工場を柔軟に活用するという動きがある。ITの活用によって既存ビジネスの合理化が図られている。

ITはインターネットを活用したビジネスモデルを創造しただけではなく、既存の企業活動全般における経営革新に活用されている。企業における製品開発、部品調達、生産、在庫管理、顧客管理等、広範な分野において積極的にITが導入された結果、製品開発システムの変革、大幅なコストダウン、製品価格引き下げ、製品・サービスの質の向上、在庫の圧縮、納期の短縮、取引先の拡大等が進展している。

具体的には、ア)製品開発システムを変革する3次元CAD(Computer Aided Design)、イ)企業内部門やサプライヤーの枠を超えた連携を可能とするSCM(Supply Chain Management)とERP(Enterprise Resource Planning)、ウ)顧客満足度をサポートするCRM(Customer Relationship Management)がある。なかでもSCMは、コンピュータの処理能力の向上に加えてインターネット技術の発展により、企業間での情報共有がより容易になったことを背景に、部品調達、配送、販売といった一連の商品の供給過程における情報の統合を図ることが可能となって誕生したものである。最近ではモノのマネジメントのみならず時間およびキャッシュフローの視点も加えられ、より精緻化、形式化されたものになっており、産業競争力の構造に大きな影響を与えるシステムとみられている。

製造業の新しい企業形態として急成長しているビジネスモデルがある。それはEMS(Electronics Manufacturing Service)と呼ばれるもので、初期の定義では、電子機器の製造だけに特化し、メーカーからのアウトソースを請け負う会社であった。市場では競合する複数のメーカーの製品をそれぞれの需要とスペックにしたがって請け負い製造するというビジネスモデルである。最近では、製造に限らず、製品の設計、物流、修理を含めた顧客サービスなどをトータルで引き受ける企業へと発展している。電子機器の特徴は、製品のサイクルが短く、製品が多様化していることで、これを満たすために、製造ラインは市場の需要の変化に十分対応できる体制をとらなければならない。そこでは、製品や部品の管理だけではなく原材料の管理までが重要になってきている。

このように、IT革命とはたんに情報通信インフラが形成され、企業のなかに情報システムがつくられることではない。これまでの大量生産、規格化・単一化されたサービスの提供ではなく、情報通信インフラと企業によるIT活用を通じて、最終的には、消費者の多様な物財やサービスへの需要に一人ずつ対応する経済、つまり“オン・デマンド・エコノミー”を可能にすることであるともいえる。

グローバリゼーションとIT革命：インドのソフトウェア輸出

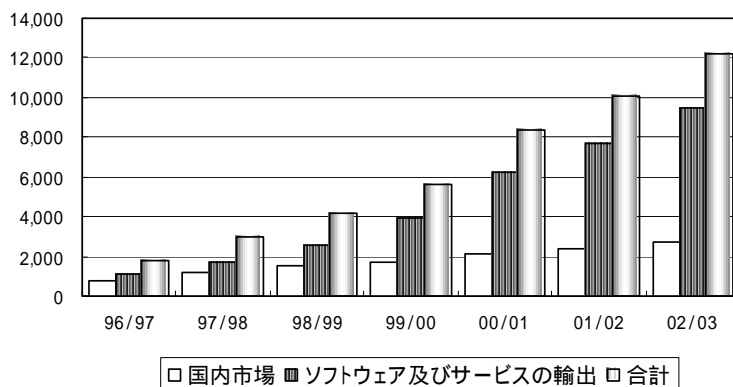
情報通信革命を中心とする第三次産業革命とグローバリゼーションの組み合わせは、製造業のほとんどの分野、サービス業のかなりの分野でコストを大幅に削減し、競争激化をさ

せ、構造的デフレーションの大きな流れをつくりだしている。

IT 革命はグローバルに展開しており、その活動拠点になっている産業集積もグローバルに展開している。最近の研究では、IT に関するアジア各国の産業集積地域が国境を越えてリンクし、新たな IT 産業集積が形成されていることが注目されている。特に、国境を越えたアジアの産業集積は、シリコンバレーとの間で移住者を介し個人的な結びつきによって深くリンクしているという。IT 技術者の国際的な移動とその国際的なコミュニケーションとネットワークは先進国と発展途上国との関係を大きく変える可能性を秘めている。

インドの IT 産業、特にソフトウェア産業は、欧米一流の企業からソフトウェア開発のアウトソーシング先として高い信頼を得て世界の注目を集めている。IT 産業が GDP に占める割合は 2%程度にすぎないが、ここ数年、生産額は年率 40～50%で伸びており、輸出に占めるシェアは約 15%である。インドのソフトウェア産業の生産額(1999 年)は NASSCOM(全国ソフトウェア・サービス業協会)によると 57 億ドルで、そのうち 70%にあたる 40 億ドルが輸出、17 億ドルが国内向けとなっている。

図表 1-6 インドのソフトウェア産業(国内・輸出)



出所：『構造デフレの世紀』

ソフトウェアの輸出は、「オンサイト・サービス」と「オフショア・サービス」の二つに分けられるが、インドのソフトウェア産業は「オフショア・サービス」の拡大とともに飛躍的な成長をとげた。「オンサイト・サービス」とは、国外にインド企業の技術者が出向いてソフトウェアのプログラミング、メンテナンス、開発、グレードアップなどのサービスを顧客に提供するものである。これに対して「オフショア・サービス」とは、インド国内に居ながらにして海外の顧客に対してサービスを提供するものである。Eメール等を通じて顧客とコンタクトをとりながら、ソフトウェアの中身そのものを送る。これは、データ通信の発達によって可能となったもので、技術者の渡航費用などのコストがかからず、より

安くサービスを提供することができる。輸出に占めるオフショア・サービスの割合は、90年度には5%にすぎなかったが、99年度には42%に達した。「フォーチュン1000」に入る世界の大企業のうち、203社がソフトウェア開発のアウトソーシング(外注)先としてインドを選んでいるという。なかには金融分野に特化し、70カ国、250もの金融機関からソフトウェアを受注している企業もある。

さらに、IT革命によってこれまでのアジアの経済発展のパターンが変わる可能性も出てきている。アジアにおいては、日本を先頭にしてNIES、ASEAN、中国、インドと続く秩序だった雁が飛ぶような雁行形態(Flying Geese Model)がみられた。それが90年代後半には崩れ始め、少なくとも特定の産業では、遅れていると思われていた国の発展が先行国を追い越してしまう動きが出てきたのである(第2章第2節の4)を参照)。

第3節 グローバリゼーションと地域主義

日本では1998年に入ってから、特定国との二国間FTAを推進する動きがでてきた。これは、こうした二国間FTAを地域レベル、さらには国際レベルでの経済の多角的な自由化の突破口にしようと考えに基づくものである。新しい二国間FTAの特徴は、従来のように関税引き下げや非関税障壁の撤廃といった自由化を阻害する諸規制の撤廃にとどまらず、投資、技術、情報の分野で当事国同士が「制度のすりあわせ」を図ろうとしている点にある。つまり、お互いが自分たちの経済制度を相互の発展に向けて変えていくという、制度改革を促進する側面をもっているのである。その意味で、新時代のFTAは地域レベルの経済関係を変えるだけでなく、日本国内の「変革」を促す一つの契機にもなりうる。東南アジア諸国は1997年のアジア危機が引き金となって、あるいは触媒となって、変革のさなかにある。この変革に協力することは、同時に日本国内の変革を促す重要な契機になる。

1) 90年代のグローバリゼーション

多角的貿易体制から地域主義へ

資本主義諸国は第2次世界大戦後、通商面ではGATT(General Agreement on Tariffs and Trade)およびそれに続くWTO(世界貿易機関: the World Trade Organization)を、金融面では世界銀行、IMF(International Monetary Fund)を中心とする多角的システムの中で経済発展を遂げてきた。GATTおよびWTOは、「世界全体の自由化への第一歩」という位置づけで関税・非関税障壁の相互撤廃を認めているものの、単一市場が内向きの閉鎖的な地域ブロックを助長し、GATTが目指している自由化を阻害する恐れがあるとみられていた。80年代後半、市場統合を目指していたECが“ヨーロッパの要塞”と懸念されたのもその一例である。日本も、多角的貿易体制の強化を政策の基本としてきており、1990年にマハティール首相が東アジア経済圏(EAEG: East Asian Economic Grouping)を提唱したときも、アメリカとともに難色を示した経緯がある。

しかし、90年代に入り地域統合形成の動きが活発化している。しかも、単なる関税引き下げにとどまるのではなく、投資・サービス、労働市場、各種規制・経済政策、さらには通貨統合などの分野でも域内の障壁を低くする、あるいは取り払う「進化した統合」が進んでいる。近年、各国はなぜFTA締結に積極的になったのか。ひとつには、WTOを通じた交渉は参加国が多すぎて時間がかかるうえ、合意内容が薄くなりがちであるのに対し、二国間または地域内で貿易、直接投資に関して内容の濃い協定を結べば、企業のグローバルな活動を促進し、経済活性化に貢献できるからである。こうしたことから、今日では、地域および二国間におけるFTA締結の動きは、「ブロック化」というよりもむしろ、WTOと相互補完的な役割を果たすものとして捉えられるようになっている。

欧州の統合：ECからEU、ユーロへ

世界にある数多くの地域協力の中でもっとも統合の度合いが進んでいるのがEUである。関税引き下げだけでなく、投資・サービス、労働市場・経済政策、さらには通貨統合にまで統合は進化している(図表1-12参照)。加盟国も発足当初の6カ国から現在は15ヶ国、2004年5月には中・東欧8カ国と地中海2ヶ国が新たに加盟し、25ヶ国となる予定である。拡大後のEUは、人口4億6,000万人、GDP8.2兆US\$の単一市場が誕生することになる。さらに、ブルガリアとルーマニアは2007年の加盟を目指して交渉中、トルコが政治的条件を満たせば2004年12月以降に交渉を開始するという。将来、トルコの加盟が実現すれば、EUでは初のイスラム教国となる。

図表 1-7 欧州統合、米州自由貿易圏へのあゆみ

年	EU	米州
1952	ECSC(欧州石炭鉄鋼共同体)設立	
1958	EEC(欧州共同体)およびEURATOM(欧州原子力共同体)創設	
1969	域内関税の撤廃とCAP(共同農業政策)の実施	
1967	三共同体の主要機関が統一され、EC(欧州共同体)が誕生	
1970年代	“ECの停滞の時代”	
1979	EMS(欧州通貨制度)発足	
1985	EC委員会「域内統合市場白書」を採択	
1986	この年までに加盟国は12カ国に拡大	
1987	単一欧州議定書が発効。域内市場統合が急速に進展	
1991.12	マーストリヒト条約の合意:EU(欧州連合)創設のための条約	1989年 米加自由貿易協定発効
	条約の骨子は、外交・安全保障政策の共通化、ユーロ導入など	1990年 ブッシュ大統領、「新中南米構想」を打ち出す
1992.12未まで	EC市場統合	1991年6月 NAFTA(北米自由貿易協定)の交渉開始
1993.11	マーストリヒト条約発効、ECはEUに改称	
1995	オーストリア、フィンランド、スウェーデンが加盟、15ヶ国となる	1994年 NAFTAが発効
1998.6.1.	ECB(欧州中央銀行)の設立	1994年1月 米州サミット(2005年末を目標に統一市場化することに合意)
1999.1.1	ユーロ(欧州単一通貨)を導入	
2002.1.1	ユーロ現金の流通が始まる	
2004.5.1	中・東欧8ヶ国と地中海2ヶ国の10ヶ国が加盟	
		2005年12月まで 米州自由貿易圏(FTAA)の発効

資料：各種資料を参考に作成

1999年1月にはユーロ(欧州単一通貨)が誕生し、EU加盟15か国中、イギリス、デンマーク、スウェーデンを除く12カ国が欧州通貨統合に参加している。ユーロへの参加にあたっては、下記の5つの収斂基準が全て基準内に収まることが条件となっている。

インフレ率...CPIがEU加盟国中、最も低い3カ国の平均から1.5ポイント以内。

長期金利...10年物国債がCPIの最も低い3カ国の平均から2ポイント以内。

財政赤字...一般政府の単年度赤字が対GDP比3%を超えない(弾力解釈条項が併記)

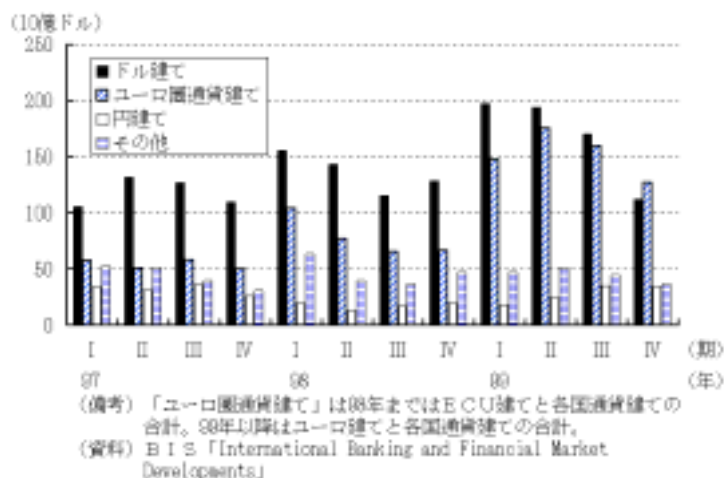
債務残高...一般政府の累積債務残高が対GDP比60%を超えない(同上)

為替レート...ERMに参加、過去2年間、ERM(Exchange Rate Mechanism)の定める変動相場内に収まっていること

通貨統合に向けて各国はこの基準をクリアするために、国内調整を図った。イタリアではユーロ税を導入、フランス、ドイツでは国有企業の株式売却などの財政赤字削減策が実施された。この結果、98年5月の首脳会議では、参加予定11ヶ国がインフレ率、財政赤字、長期金利については基準を満たすことができた。公的債務残高については基準を満たしたのはフランス、ルクセンブルグ、フィンランドの3カ国のみだったが、その比率が低下傾向にあることやドイツ統一に伴う例外的な財政負担などを考慮して参加資格が認められた。ユーロの価値を安定化させる目的で、ユーロ導入後も「安定と成長のための協定」が導入され、引き続き健全財政への努力を継続することが義務付けている。

ユーロが誕生してから5年目の今日、これまでドルでの資産運用行っていた投資家や中央銀行のなかに、資産や外貨準備に占めるユーロの割合を高める動きが見られ、「国際金融の世界におけるドル一極支配は終わり、ドル・ユーロの二極通貨体制に向けての動きが始まっている」との見方もある。実際、通貨別債権発行額をみると、99年のユーロ導入以降、ユーロ圏通貨建ての債券発行額が明らかに増加しており、99年第4四半期においてはドル建ての債券発行額を上回った。

図表 1-8 通貨別債権発行額



出所：通商白書平成12年版

図表 1-9 EU 参加国



出所：北海道新聞ホームページ

米州自由貿易圏構想

EU の拡大の一方で、アメリカ大陸でもキューバを除く北米、中米、南米をカバーする自由貿易圏を創設しようという動きがある。

北米大陸では、1989 年に米加自由貿易協定が発効した。カナダは経済的に対米依存度が非常に高いうえ国境付近では交流も多く、むしろ制度が実態を後追いしたともいえる。米加 FTA の特徴は、サービス、投資、政府調達、紛争処理などを含めた包括的な貿易自由化を目指した点である。1991 年 6 月に米加にメキシコを加えた北米自由貿易協定(NAFTA)の交渉が始まった。メキシコもカナダ同様、対米依存度が高く、また、マキラドーラなどの制度も存在していた。ただし、米加 2 カ国間と異なり、先進国と途上国の双方が含まれることになるため、経済統合に対する期待の一方で、メキシコと競合する分野において米加で失業が増加したり、米加における非熟練労働の賃金が低下したりするのではないかと、あるいは労働および環境基準の緩いメキシコへの生産が移転することで労働環境が悪化したり環境破壊が進展したりするのではないかと、との懸念もあった。交渉の結果、サービス分野の一層の自由化、投資分野でのない国民待遇に加えて、労働条件・環境保護基準に関する補完協定が締結され、94 年に発効した。

南米では、ブラジル、アルゼンチン、パラグアイ、ウルグアイ、チリからなるメルコスール(MERCOSUR、91 年調印)、ボリビア、コロンビア、ペルー、エクアドル、ベネズエラからなるアンデス共同体がある。そして、2005 年末までにキューバを除く米州地域 34 カ国に統一市場が実現するかもしれない。この自由貿易圏構想(FTAA : Free Trade Area of Americas)は 1990 年にブッシュ大統領が打ち出した新中南米経済構想から生まれたもので、1994 年、マイアミでの米州サミットにおいて、2005 年末を目標に統一市場化することで合意した。実現すれば、人口 8 億 5,000 万人、GDP13 兆\$の市場が誕生することになる。

2) アジア通貨危機の影響

80年代の危機の特徴

一般に、途上国においては国内貯蓄率が低く、経常収支赤字が大きいため、資本輸入が必要となり、対外債務が累積しがちになる。79年代中ごろまでは、それらは外国政府やIMF、世銀などの国際機関からの借り入れが主で、その目的もほとんどが国内開発プロジェクト向けのものであった。

しかし、1970年代後半から80年代にかけて、国際的な民間銀行がOPECのオイル・ドルを用いて途上国への一般目的の貸出しを始めた。IMFなど国際機関からの借り入れは「構造調整」と呼ばれる政策選択を義務付けられるため、これらの国々は自由な民間銀行からの借り入れに頼るようになったのである。1980年代に入るまでは、これらの対外債務から発生する元本償還と利払いは、インフレの進行により債務負担は軽くなり、加えて輸出も増加していたため新興工業国にとってそれほど大きな負担とはならなかった。巨額の借入れを続けながらも経済成長を達成することができていた。しかし、2度の石油危機により、石油価格の急上昇に伴い輸入総額が膨張し、先進国向けの輸出も滞ったため、新興工業国は従来の成長率を維持しようと対外債務を増加した。その結果、80年代半ばには、利払いさえも不可能な状況に追い込まれた。1988年時点の対外債務はブラジルが最も多く1,150億ドル、メキシコが1,007億ドル、アルゼンチンが647億ドルにまで達していた。

こうしたことから80年代の危機は「経常収支クライシス」と呼ばれる。

アジア通貨危機の特徴

80年代の「経常収支クライシス」に対して、1990年代以降、新興市場国で相次いだ通貨危機は、大量の資本移動により対外資本収支が急速に悪化したことにより引き起こされたもので、「資本収支クライシス」あるいは「二十一世紀型の通貨危機」と呼ばれている。1994年末にメキシコ、1997年から98年にかけてタイ、インドネシア、韓国を含む多くのアジアの多くの国で、98年にはロシアで発生し、その後もブラジル、トルコ、アルゼンチンなどと続いた。

80年代にいくつかの新興市場国や途上国が資本取引を自由化、そのうち、経済成長の高い国は90年代始めに、外国の民間資本の流入が国際機関や外国政府からの資本流入をはるかに上回るようになっていた。その形態は、直接投資、ポートフォリオ投資、銀行ローンなどであるが、新興市場国の金利は高く、株式も値上がりする可能性も高く、先進国の投資信託や投資銀行がそうしたハイリスク・ハイリターン市場へ積極的に投資した。新興市場国において経済成長が高まるとさらなる成長への期待から資本流入が起こり、それにより投資が活発になると一段と経済成長が高まる好循環が生まれるのである。

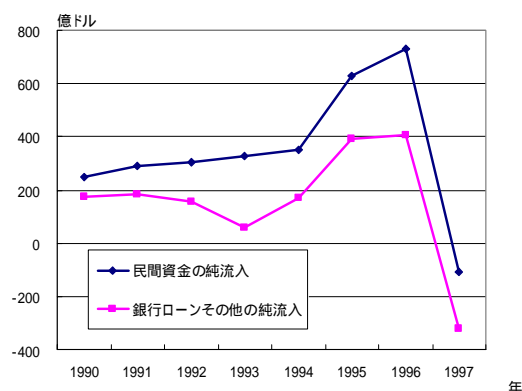
これらのケースにおいては、危機が起こる前のマクロ経済指標は、基本的に良好であった。アジアの危機5カ国(図表1-10の注を参照)についてみると、96年における実質GDP成長率は5~9%、消費者物価上昇率は3~9%である。特に貯蓄の対GDP比は、フィリピンが

20%に満たないもののその他の国は 30%前後の高い水準にある。財政収支についてはフィリピンを除いて均衡ないし黒字で健全な財政状況にあった。ただし、これらの国々における経常収支は対 GDP 比で 3~8%の赤字となっていた。

外貨準備は危機の数ヶ月前までは経常収支の赤字にもかかわらず増えていた。それは経常収支の赤字を上回る額の資本が外国から流入していたためである。しかし、この資本流入が突然、資本流出に変わると通貨が暴落する。その際、短期性外資への依存度が高い場合には、通貨下落による債務負担の増大から実体経済が悪化し、通貨危機が深刻化した。また、マーケットのパーセプションの変化が一国にとどまらず、アジア各国に伝染した。その一つの背景は、それまでのアジアの高成長の過程でこれら各国が域内貿易の依存度を高め、相互依存の程度を高めていたことが挙げられる。

実際の資本の流出入をみると、インドネシア、韓国、タイなど 5 カ国への民間資金、特に銀行ローンその他の純流入が 1997 年に一気に流出に転じているのが明らかである。

図表 1-10 危機 5ヶ国への民間資金および銀行ローンその他の純流入



注：危機 5ヶ国...インドネシア、韓国、マレーシア、フィリピン、タイ

資料：IMF “International Capital Markets” より作成

外国為替等審議会の報告書『アジア通貨危機に学ぶ』は、アジア通貨危機の特徴として次の 4 点を挙げている。

- ア) 為替制度の硬直性...アジア特に東南アジアの多くの国では、実質ドル・リンクの下で為替の安定を図ってきたが、95 年以降のドル高の推移のなかで、各国の実質実効為替レートが上昇し、輸出競争力が減退する懸念が生じた。
- イ) 短期資本の急激な流出...タイでは経常収支赤字が持続不可能なほど大きくなっていったが、「伝染」した各国については、信認の急速な低下による外貨資金(短期)の流出という資本勘定の問題であった。
- ウ) 民間部門の債務(短期対外借入)が問題の中心...債権債務問題は基本的には民間当事者間で処理すべき事柄であるが、通貨が急激に下落して資金流出が一方的になった

場合は、個々の民間債務の問題を超えてその国の信認問題となる。特に、銀行部門が債務者である場合、システミック・リスクが現在化するおそれがある。こうしたことから、民間債権債務問題であっても、公的関与の必要性が生じた。

エ) 民間金融セクターの脆弱性...90年代以降、直接投資に加えて短期の海外からの銀行ローンに大きく依存するようになったが、銀行制度、金融・資本市場の成熟前に自由化が進行し、外的ショックを吸収する余裕が銀行制度に備わっていなかった。

通貨危機後の制度改革

97年の通貨危機はASEANのなかでもマレーシア、フィリピン、タイ、インドネシアにおいて深刻で、通貨が米ドルに対して大きく下落、98年の経済成長率もマイナスとなった。危機が深刻化するなかで、高度成長を続けていたときには目立たなかった構造的問題が表面化し、危機から脱出し本格的な経済回復を実現するには抜本的な制度改革が必要であるとの見方が強まり、各国はそれぞれの改革に取り組み始めた。

タイでは、金融システムについては、従来の大蔵省と中央銀行による保護金融行政を転換して市場原則に従った金融機関の統合・再編を進めた。BIS基準による自己資本比率8.5%を達成するために10年間に限り外国金融機関による過半数出資を認めたほか、再建可能な金融機関に対しては条件付きで公的資本を注入した。不良債権の処理問題については、99年3月に改正破産法など倒産法制が整備されたほか、民間による資産管理会社(AMC)の設立が奨励され、不良債権比率は99年5月の47.70%をピークにその後は徐々に低下している。産業構造改善については、官民合同で産業発展の問題解決に迅速に取り組む機関として「産業振興機構(サターバン)が設立された。

インドネシアの経済改革はIMFのコンディショナリティにしたがって進められたが、インドネシアの場合は、同時にスハルト体制の危機でもあり、新しい政治制度の構築、権力の分散化など政治改革のテーマも深くからんでいるため、解決すべき問題も多い。銀行部門に関しては、銀行の財務を健全化し銀行数を淘汰するという銀行再建を目的として、98年1月には銀行再建庁(IBRA)が設立された。自己資本比率を指標として再建の対象となる銀行を選別し、必要に応じて公的資金を注入した結果、銀行数はかなり減少した。残る問題は、銀行が財務の健全性を保持しながら貸出しを復活させて経済回復を後押しすることであるが、銀行には財務指標のさらなる改善が義務付けられており、リスクの高い貸出しには及び腰で、預金貸出し比率の回復は難しい。また、企業資産再編は、IBRA主導の下で、スハルト体制下の権力と癒着構造の解体という政治的な性格を併せ持ちながら進められている。この他財政面では、税制改革、予算外収支の予算化が行われた。政府と企業のガバナンス改善のための制度づくりとしては、中央銀行法、倒産法、担保法、独占禁止法などが改正または新規に制定された。

マレーシアでは、アンワール副首相が主導してIMF型緊縮財政路線をとったが、為替や株価の安定化は達成できなかった。金融対策や構造改革をめぐる対立はマハティール首相

とアンワール副首相の対立へと発展し、ついにマハティール首相は98年9月には、資本取引規制および固定為替相場制を導入し、アンワール副首相を解任した。資本取引規制はその後の経済回復とともに廃止していった。

韓国においては、通貨市場における混乱が発生する以前に、既に国内において産業構造および金融セクターをめぐる諸問題が通貨市場の混乱が発生する以前に噴出していった。マクロ経済自体は、97年第2四半期以降、それまでの景気停滞を徐々に脱却し回復傾向にあったが、財閥主導の過剰な投資、それを支えた銀行融資の不良債権化といった問題が表面化していた。こうした状況が、韓国経済に対する信認を急速に低下させ、東南アジアで発生していた通貨危機により、投資資金の回収可能性に敏感になっていた外国資金が急速に韓国から流出するという事態になった。韓国通過当局は、金融セクターの破綻という状況に陥るのを防止するため、8月から11月にかけて数次にわたり金融市場安定化対策を講じるとともに、外貨準備により金融セクターの資金支援を行ってきたが、ついに支えきれなくなり11月末にはIMFを中心とする国際的な支援を要請することとなった。

韓国政府は、「危機再来の防止のためには、旧来の経済構造の抜本的改革が必要」とのスタンスの下に、「四大構造改革(金融、企業、労働、公共の分野)」を推進した。金融については、金大中政権の初期の強いリーダーシップのもとに改革が進められた。具体的には、監督機関を設立、不良債権買取機構の機能を強化、再建見込みのない銀行は強力なリストラを実施、閉鎖・清算、再建見込みのある銀行には国有化あるいは資本注入をした。国民銀行と住宅銀行の合併などの大型合併を含め、金融機関の数は大幅に減少した。企業の構造改革についても政府主導で、ビッグ・ディール(事業交換)、ワークアウト(企業改善作業)を通じてコア事業へ集中を図るとともに、コーポレート・ガバナンスの強化を進めた。また、99年夏からは不健全企業の整理が本格化し、99年7月には、大宇グループが破綻した。こうして韓国経済はV字型回復をとげたが、国内では「中産階級を犠牲にした構造改革」との批判が残った。

アジアにおける地域協力の萌芽

97年のアジア通貨危機を通じて、ASEANがこうした危機に対して、組織として役割を果たせるわけではないことが明らかとなった。換言すれば、それまで経済成長のシンボルとしてみられていたASEANであるが、ASEAN諸国の経済発展はASEANという組織がもたらしたものではないということである。

ASEANは1967年、反共国家による政治協力体制として成立した。冷静終結後は、EUやNAFTAなどの地域統合の進展に誘発されたこともあり、経済面での協力が活発化した。また、参加国も当初は5ヶ国で発足したが、1984年から1999年に5カ国が新たに加盟し、10カ国体制へと拡大した。1992年には、関税や非関税障壁の引き下げで域内経済を活性化することを目標にASEAN自由貿易地域(AFTA)を創設した。

ASEANのほかに、東アジアの域内協力システムとしてAPEC(アジア太平洋経済協力会

議)があるが、その結束力は低下しており形骸化している。かわって ASEAN10 カ国に日、中、韓を加えた 13 カ国、すなわち“ASEAN+3”の協力体制が構築されつつある。99 年 11 月に非公式首脳会議を開催し、首脳会議のほか、外相、蔵相、経済産業相会議を開催していくことを決定した。また、2001 年 11 月に、中国と ASEAN の間で 10 年以内に FTA を締結することで合意した。

アジア通貨危機下での ASEAN の経済協力として挙げられるのは、1998 年 12 月の“ハノイ行動計画”である。これはハノイで開かれた第 6 回 ASEAN 公式首脳会議で合意されたもので、AFTA 完成年次の前倒し、投資環境の改善などの内容が盛り込まれている。さらに通貨危機を契機に貿易・直接投資を中心とする経済協力から通貨・金融協力へと分野が広がった。アジア通貨基金(AMF)構想、マニラ・フレームワーク、チェンマイ・イニシアティブという動きである。マニラ・フレームワークは金融・通貨の安定に向けたアジア地域の協力強化のためのフレームワークで、その内容は、ア)アジア域内の経済サーベイランスを年 2 回実施、イ)国際金融機関に各国金融セクターの技術支援を要請、ウ)IMF に短期的融資システム(SRF)の創設を要請、などとなっている。さらに、2000 年 5 月、タイのチェンマイで ASEAN+3 の蔵相会議において、“チェンマイ・イニシアティブ”が合意に達した。これは ASEAN+3 の枠組みを通じて東アジアにおける通貨・金融協力を強化・促進し、通貨危機の再発の防止を目的としたもので、域内 2 国間の通貨スワップ協定を締結することで合意した。日本が現在締結しているのは、韓国、タイ、フィリピン、マレーシア、中国、インドネシアの 6 ヶ国で、2003 年 8 月にシンガポールと通貨スワップ協定を締結することで基本合意に達した。

さらに、アジア通貨危機の再発を防止するために進められているのが、アジア債券市場構想である。これは 2003 年 8 月に開かれた ASEAN+3 の蔵相会議で議長声明として出された。その内容は、域内の豊富な貯蓄を現地通貨建て債券による長期投資に振り向けることで、運用面・調達面の双方における為替リスクを軽減し、アジアへの資金の流出入の安定化を図るものである。こうして地域協力の拡大、深化は、EU の例に見られるように、ある意味ではそれが参加国への“外圧”となって国内の構造改革を促す要因になるかもしれない。逆に、どんな力が後押しするにせよ、旧来型の国内体制を変えなければ、21 世紀の世界から取り残されてしまうであろう。

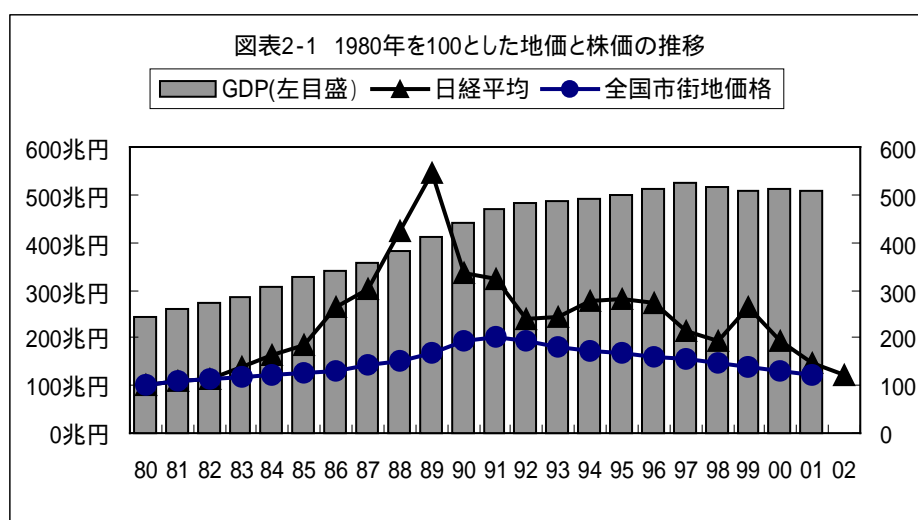
第2章 日本の90年代：日本の構造変化と世界経済の中での位置付け

第1節 日本経済：失われた10年

1) 90年代低迷の軌跡

日本経済の90年代を表現するとき「失われた10年」という言い方が定着している。それに比して現在まで及んでいる長期低迷の要因はいまだ明かになっていない。

ここにきて設備投資の増加の動きや、日経平均株価の一万円台回復等を受け、やや明るい兆しがみえる日本経済ではあるが、90年代は株、不動産価格の下落、いわゆる資産バブルの崩壊と財、サービス価格の継続的下落というデフレスパイラルに陥り、今だこの蟻地獄から抜け出すことができずにいる。ここでまず90年代の経済状況を概観し、マクロ経済政策の有効性とその限界について検証したい。



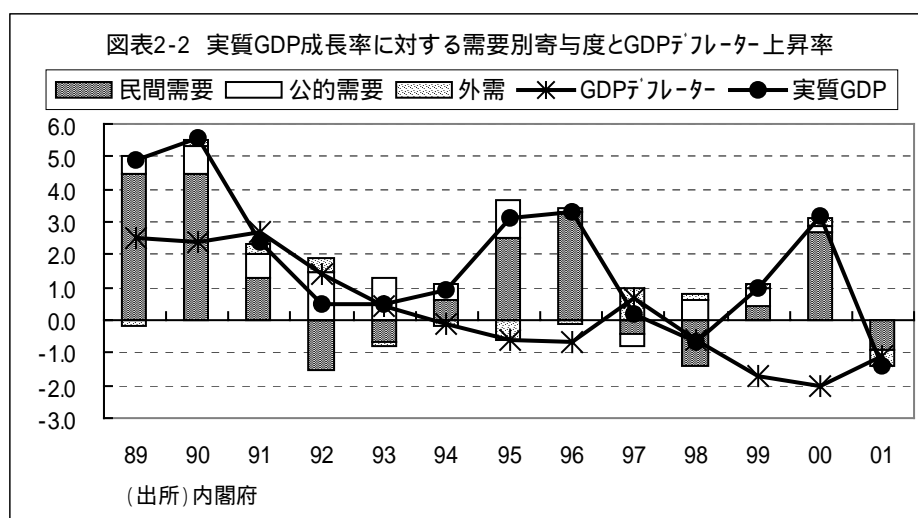
90年代は80年代に続き繁栄を謳歌するとの見通しとは異なり株・債券・為替のトリプル安でスタートした。しかし当時それが長いトンネルの入口とは全く考えられていなかった。地価上昇は続き实体经济も引き続き強かったことから、バブル潰しに対する世論の高まりを背景に政府は地価抑制のため総量規制を導入、日本銀行は「平成の鬼平」よろしく利上げを続行した。しかし91年には株価・地価の予想以上の下落もあり、利下げに転じ、翌92年には総量規制撤廃と緊急経済対策を発表、利下げと合わせて株価対策を志向した。93年にはいわゆる55年体制が崩壊し、新政権の成立に改革の期待が高まったものの、94~95年と続く円高や不良債権問題に加え、阪神淡路大震災の発生から従来型の景気対策をさらに拡大、95年9月には14兆円という大規模な経済対策を発表、景気軌道の回復を図った。これらの対策に支えられ96年には平成不況からの脱出との楽観的な見通しも生まれ、橋本政権は住専処理法など金融関連6法を成立させ、さらに膨らんだ財政赤字を鑑み財政構造改革路線をスタートさせた。しかし97年に入ると東アジア危機が発生、一方国内では三洋証券、山一証券、さらに北海道拓殖銀行と破たんが相次ぎ、金融不安の様相を呈したこと

から景気は一段と悪化した。そこで大手銀行に対する公的資金の導入を決定し、金融再生法、金融早期健全化法を成立させ、日本長期信用銀行、日本債券信用銀行を国有化した。

結局、財政改革は凍結することとなり再び大規模経済対策を実施、99年には日銀はゼロ金利政策を導入した。海外ではNYダウが高値をつけるなど好況であることも加わり景気は緩やかな改善を示した。01年4月「構造改革なくして景気回復なし」をかかげて小泉内閣が誕生したが、米国ではITバブル崩壊、同時多発テロ、アフガン、イラク戦争と続き、不透明感強い中、依然暗いトンネルの出口を模索している。

2) 成長率の大幅な低下

90年代の日本経済の特徴をみると、経済成長率は90年代に入り70年代、80年代の平均4%台から1%台へと大幅に鈍化した。これは90年代の欧米の成長率(アメリカ3%台、EU2%台)と比較しても低いものである。さらに98年、01年にはマイナス成長に陥り、長期低迷が続いている。



まずGDPの約6割を占める個人消費をみると他の項目に比べれば比較的堅調とも言えるが前年比伸び率の平均で1%台ときわめて低いものであった。

企業に比べ個人のバブル崩壊による逆資産効果の影響は少ないが、低金利政策や減税により住宅取得世帯が増加した結果、消費者の負債は増大している。総務省「貯蓄動向調査」によると93年以降借入れが増加し、勤労者世帯の負債年収比は92年の40.6%から95年には57.9%まで上昇しており、住宅ローンをかかえた人々の消費はさらに鈍いものとなっている。また消費の落ち込みは特に97年以降に顕著にみられる。失業率については年々上昇し、90年の2%台から現在では5%台となり、特に若年層、中高年層の増加が指摘されている。97年以降になると大企業の倒産が相次ぎ、リストラも拡大し、終身雇用に対する不安が増大したことや少子高齢化による保険料等の負担増大への懸念など将来の生活に対

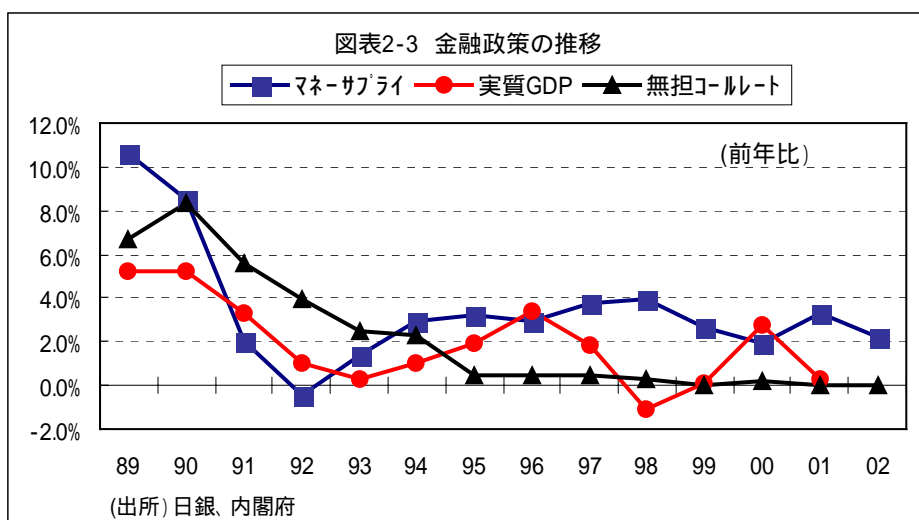
する不安が大きくなっており、それらが消費にマイナスの影響を与えている。

成長率への寄与度の大きい設備投資は、92～94年にかけて大きく落ち込んだ。これは80年代のバブル期に過剰な設備をかかえたことによるものである。95～96年には循環的回復がみられたが、90年代後半からは過剰債務・過剰雇用・過剰設備の削減に加え、「貸し渋り」が原因の資金難により、再び大きく減少した。

民間需要が停滞する中、90年代公共部門は拡大し、GDPの約20%以上を占めるにいたった。図2-2をみると92年以降の経済対策による公的需要が、民間需要低迷の中で経済成長の下支えをしていたことがわかる。しかし、その結果著しい財政の悪化を招き、政府債務残高は01年度末で中央・地方合わせて666兆円に達し、GDP比約130%と先進国中最悪の水準となっている。

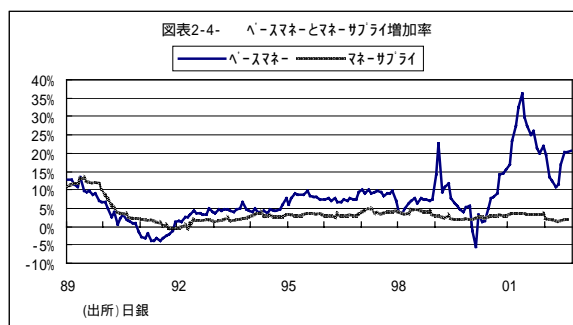
3) 効果が限定的であった金融政策

日本銀行は、89年より利上げに転じていたが、90年も引き締めを堅持し3月に1%、8月に0.75%の利上げを行い、公定歩合を8年ぶりに6%まで引き上げた。これらの政策、特に8月の利上げ後、前年比2桁の伸びを示していたマネーサプライが急速に減少していき株価、地価ともに急落したため、91年7月から利下げに転じた。91年から現在に至るまで00年に一旦ゼロ金利解除はしたものの、緩和一方向で超低金利の限界に挑戦する動きとなっている。景気減速に対応し91年11月、12月に0.5%ずつ引き下げ、さらに92、93年は政府の経済対策と相前後して利下げを行い、93年9月には史上最低の公定歩合1.75%まで引き下げた。さらに95年には円高に対応しての2度の利下げで公定歩合は0.5%となった。その後97年からの金融システム不安を受け、ゼロ金利政策を発表、00年一旦解除したが01年3月には量的緩和に踏み込むことになる。



これらの金融政策については一般的には一定の効果があったとされている。もちろんタイミング、あるいは金融緩和の幅、アナウンスメントについて問題は多々あった。たとえば90年の最後の利上げについて現在の評価では「バブル潰しの正義感に浸ってしまった最後の利上げはよけだった」と内部からの批判もできるようになったともいわれている。また90年10月から長期金利が低下し長短逆転幅が拡大しはじめていたこともあり、もう少し利下げのタイミングを早めることも可能であったと思われる。

91年からの7次にわたる金融緩和は4.25%もの引き下げとなり当時の評価としては妥当なものと思われるがこの時点において物価も低下傾向が鮮明でありもう一段の緩和の可能性はあったといえよう。最近のFRBの研究によれば「91年から95年初めにあと2%程度アグレッシブな金融緩和を行えばデフレを回避できた」という。日銀サイドからも株式イールドスプレッドや実質短期金利の水準からは緩和不足だったともいえるとの指摘もある。



99年ゼロ金利政策の公表とゼロ金利を「デフレ懸念が払拭されるまで」継続することを明確化したことで、長期金利は落ち着きを見せ、金融機関の日銀当座預金は大幅な資金余剰となり、信用秩序維持の為、一定の役割果たした。しかしその一方で速水日本銀行総裁は「デフレ対応の異常な政策」とし、早期解除の意向があったため、マーケットでは超低金利への懐疑的な見方が強く、利上げへの不信感となってアナウンスメント効果を減少させた。反対の声も多い中、00年8月ゼロ金利解除に踏み切ったが、01年2月にはロンバート型貸出制度を創設、3月には量的緩和という未知の領域に入ることとなった。この結果マネタリーベースの伸び率は01年3月の前年比1.2%増から02年6月には同27.6%増まで上昇したがマネーサプライは1%程度しか上昇しておらず、企業の借り入れの減少、銀行の貸し出し減少で緩和効果は相殺されてしまっていることから今後の量的緩和をどのように運営して行くかは注意を要しよう。

このように90年代の金融政策をみると 各時期において金融緩和のタイミングや緩和の大きさについて若干の問題は提起できるものの概して妥当なもので景気の下支え、金融システム不安の軽減に一定の役割を果たしていたといえよう。しかし逆に公定歩合を6%からほぼゼロにし、さらに量的緩和という未知の世界にまで踏み込み、ほとんど手を尽

くした状態にもかかわらず、70年代、80年代のようなはっきりとした景気回復にはつながらなかったのである。

4) ワンショット効果の財政政策

90年代における財政政策の特徴は年中行事化したこと、総事業規模の拡大が続いたこと、公共事業が拡大したことなどがあげられる。また海外（特にアメリカから）への配慮から首脳会談前後に公表する傾向があり、資産価格の下落、特に株価の動向に注視した発表がなされていたと思われる。

92年3月に景気後退が鮮明化したことから緊急経済対策を発表したことを皮切りに総事業規模は年々拡大する傾向を示し98年11月には23兆円にものぼり、2000年までに総計約130兆円にのぼる経済対策が実施された。

欧米諸国においてはすでに景気対策としては金融政策を用いることが一般的になっていて、従来型のケインズ経済学に基づく財政政策に関しては政治と結びつき財政赤字拡大につながるものとして否定的であったにもかかわらず、日本においてはベースとして公共事業基本計画があったことや雇用対策として効果が出やすかったこと、政治的な効果が大きかったことなどが偏重されることとなった理由と考えられる。

年	月	図表2-5 主な財政出動
92	3	政府、緊急経済対策を決定
92	8	政府、10兆7000億円の総合経済対策を決定
93	4	政府、13兆2000億円の総合経済対策を決定
93	9	政府、6兆円の緊急経済対策を決定
94	2	政府、15兆2500億円の総合経済対策を決定
95	4	政府、緊急円高・経済対策を決定
95	6	政府、緊急円高・経済対策の補強策を追加決定
95	9	政府、14兆2200億円の総合経済対策を決定
96	11	橋本首相、我が国金融システムの改革「日本版ビッグバン」を発表
97	4	消費税、5%に引き上げ、公共事業等の歳出削減
	11	財政構造改革法成立(その後、98年7月誕生の小渕政権のもとで事実上凍結)
98	4	政府、16兆6500億円の総合経済対策を決定
98	10	中小企業金融安定化特別保証制度が創設。保証枠が20兆円
98	11	政府、総額23兆6500億円の緊急経済対策を決定
98	12	金融システム改革法施行、日本版ビッグバン実施
99	11	中小企業金融安定化特別保証制度の保証枠が総額30兆円に
2000	10	政府、11兆円の日本新生プランを決定

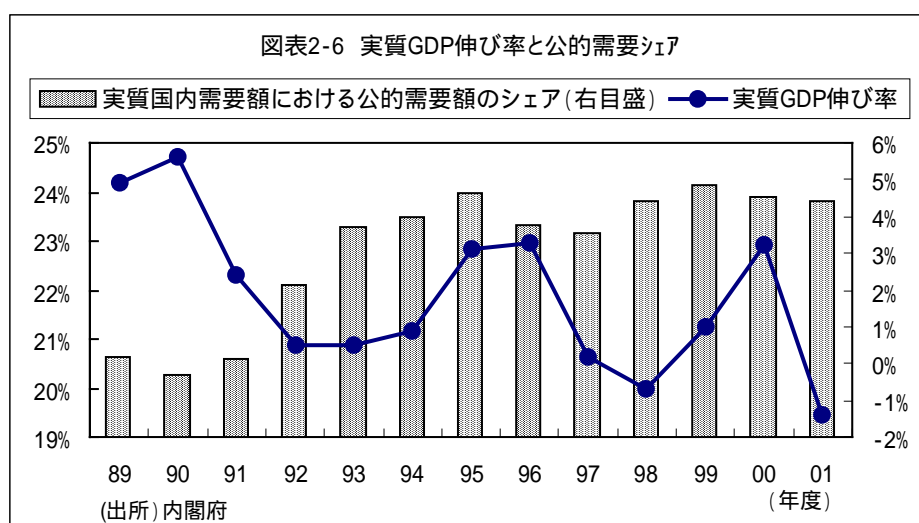
92年から大規模な経済対策が実施されるようになり94年までに5回発表されている。92年から94年にかけてはバブル期に過剰に積み上がった資本ストックの調整により民間の設備投資は大幅に減少していた。このため経済成長率は大きく落ち込んだがこの時期の大規模な経済対策はその落ち込みを軽減する効果があった。94年には公的資本形成は民間需要へのバトンタッチを期待しやや減少(1%)する。しかし大幅な円高による景気のダウンサイドリスク防止の為、95年には3回経済対策を発表した。そのため95年における経済成長は公共投資拡大の寄与度が大きいものとなった。96年には消費税率アップを見こんでの

駆け込み需要もあり個人消費、住宅投資の上昇が実質 GDP に大きな影響を与えたが、逆に 97 年にはいると所得税特別減税の停止、消費税率引き上げ、公共投資の削減など 9 兆円を上回る緊縮を図ったことに加え、東アジア危機や国内でも金融不安が強まったことから個人消費、住宅投資、設備投資などすべてが落ち込み実質 GDP はマイナスとなった。

緊縮による経済の大幅な落ち込みが確認されると財政構造改革は棚上げとなり、再びさらなる大規模な経済対策が施されることとなる。これらの効果についてはさまざまな研究でも指摘されているように実質 GDP 成長率、物価上昇率にワンショットの効果があることは確認されている。しかし継続的な景気下支え、物価上昇のためには財政政策をさらに継続的に拡張し続ける必要がある。

このように財政政策も 90 年代において民間需要の落ち込みをカバーし、景気の下支えとしての一定の効果は発揮してきたが民間需要を押し上げて行く効果はなかったといえる。

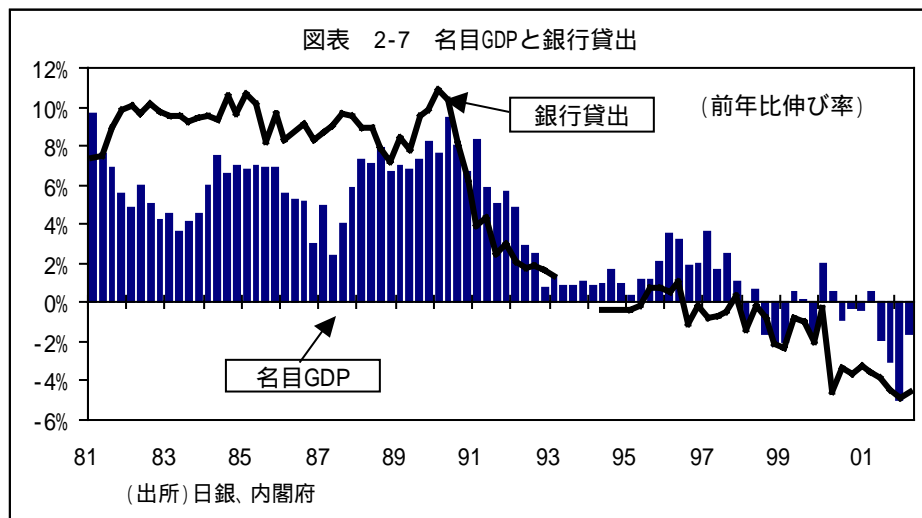
すなわち一般的なケインズ経済学でいわれているように財政政策の景気に対する効果は一時的なものにとどまるということであり総額約 130 兆円もの巨額の入行ったにもかかわらず景気の浮揚効果はきわめて限定的でしかなかったといえよう。



5) 膨らむ債務と先送り

3) 4) で述べたように 90 年代、一般的なマクロの金融政策、財政政策はともにできる範囲の限界に近いレベルまで行ってきたが、期待された景気浮揚効果にはほど遠いものであった。これらのマクロ経済政策はなぜ効果を発揮することができなかったのだろうか。

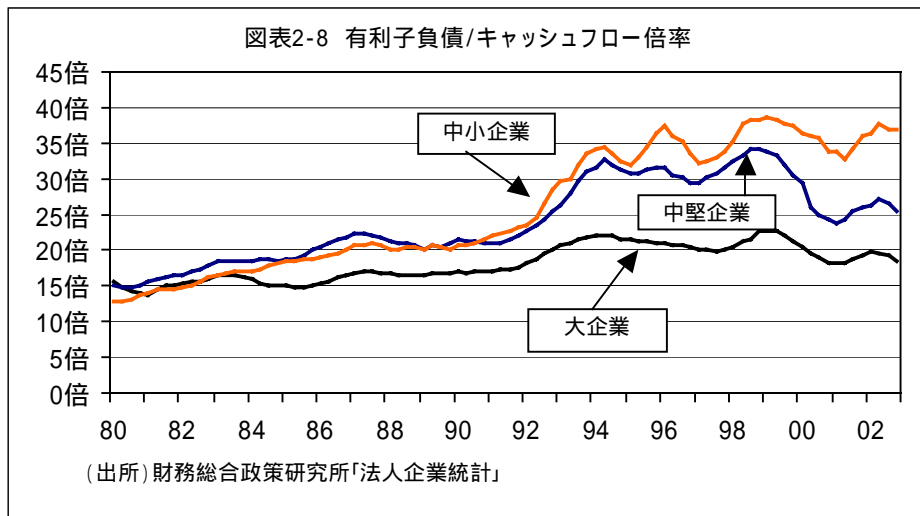
金融財政政策を実行しつつけたにもかかわらず、实体经济は悪化し、資産デフレが進行した結果、90 年から 00 年までに土地・株あわせて約 1250 兆円、名目 GDP の約 2.5 年分の資産を失った。この結果、銀行や企業のバランスシートは大きく毀損し、銀行の貸出行動は 90 年代に入り、180 度方向転換せざるをえなくなった。



銀行は80年代にはいり、金融の自由化による大企業の銀行離れや利鞘の縮小に直面した。そのため、中小企業への融資を活発化させ、不動産関連融資にはしることになった。そしてこれらがバブルの崩壊によって不良債権と化した。さらに BIS 規制が株価の下落により大きな足かせとなった。

01年3月末で全国の銀行に30兆円強、預金取扱金融機関で40兆円強の不良債権残高があり、98年からの4年間でみると年間10兆円の最終処理を行っているがほぼ同額の不良債権が発生し、高止まった形となっている。そしてこれらが信用力の低下を招き、また自己資本の毀損がリスク・アセットの削減を招き、「貸し渋り」「貸しはがし」につながっている。

他方、銀行と表裏の関係といえる企業、特に不動産・建設・卸小売業と中小企業の過剰債務が過大なものとなった。バブル期に多額の借入れなどにより資金調達を行い、土地を購入し、設備投資を積極的に増やした。その後の崩壊により資産価値が減少する一方で負債の価値は名目値で固定されている為、バランスシート上、正味資産価値が毀損することになった。それに加え、デフレにより実質債務負担が増加したことからさらに厳しい状況に陥った。中小企業の有利子負債のキャッシュフローに対する比率をみると90年代にはいり急激に悪化し30倍を上回って推移している。



このように資産価格の下落により、不良債権、過剰債務が発生し、これらによって銀行の金融仲介機能の低下、企業の投資意欲の減退をまねき、結果として総需要を収縮させることとなる。そしてこれがさらなる資産価格の低下につながり、またさらなる需要の収縮を招くというスパイラル的な動きになり、まさにこれが従来のマクロ政策の効果をなくしてしまったのである。

ここまで不良債権・過剰債務が膨らんできた背景にはやはり根底に戦後ずっと続いてきたインフレへの期待があったと思われる。相場の格言に「山高ければ谷深し」というものがあるが、バブルの山が高かったので谷も深いがいずれまた地価・株価も上昇軌道に戻るだろうという「右肩上がり信仰」のもと、みなで先送りでのしげばいずれまた上昇に転じるとの発想から処理を先に延ばしていたと考えられる。事実、92年当時宮沢首相が不良債権処理に公的資金導入を試みようとしたとき「やがて地価が上がれば問題は解決する」という声が多く見送ることになったといわれている。90年代金融財政政策の下支えが一時的な景気回復につながり、インフレ期待を温存させたということもできるかもしれない。その結果、抜本的な処理に結びつかなかった。

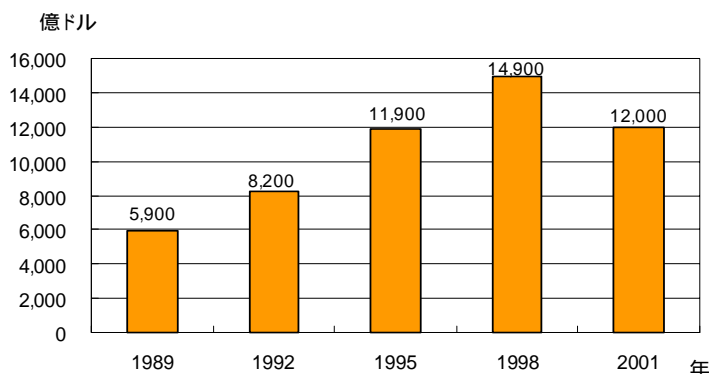
しかし、90年代は情報通信革命を中心とする第三次産業革命とグローバル化の時代となり、その過渡期であったため認識を困難なものにしていたが、インフレベースの時代ではなくなろうとしていたのである。したがって従来型の安易なマクロ政策にたよるのではなく、デフレの時代と認識した上での方策を考えていかなばならない。

第2節 世界経済の中での日本の位置付けの変化

1) 国境を越える資本の流れ

90年代に入って、国境を越える資本・金融取引が飛躍的に増加した。外為取引量の推移をみると(図表2-9)、2001年は減少に転じたものの、90年代は89年の5,900億ドルから98年には1兆4,900億ドルへと急増した。

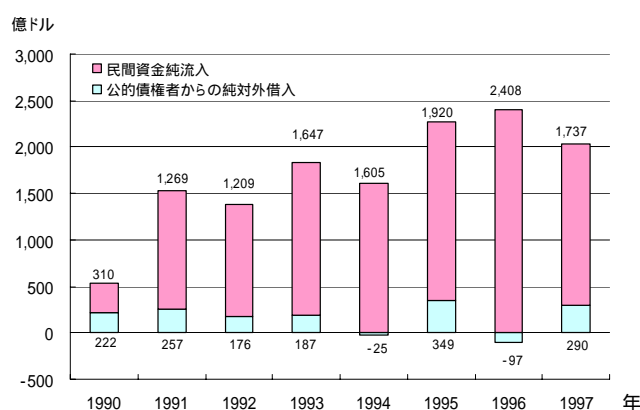
図表 2-9 外為取引量の推移



出所：BIS “Central Bank Survey of Foreign Exchange market Activity 2002”

1990年代の新興市場への外国資金(民間・公的資金合計)の純流入額の推移をみると(図表 2-10)、一貫して純流入で全体として増加傾向にあった。これを民間資金と公的借りに分けてみると、民間資金の純流入は96年までほぼ一貫して増加傾向にあったが、97年には前年比28%減の1,737億ドルとなった。逆に、公的借りは基本的に減少傾向にあったが、97年には290億ドルの純増となった。これは主にアジア諸国による公的借りの増加によるもので、アジア危機に対して公的資金による支援が大規模に行われたことを示している。

図表 2-10 新興市場への外国資金(民間・公的資金合計)の純流入



資料：IMF “International Capital Markets” より作成

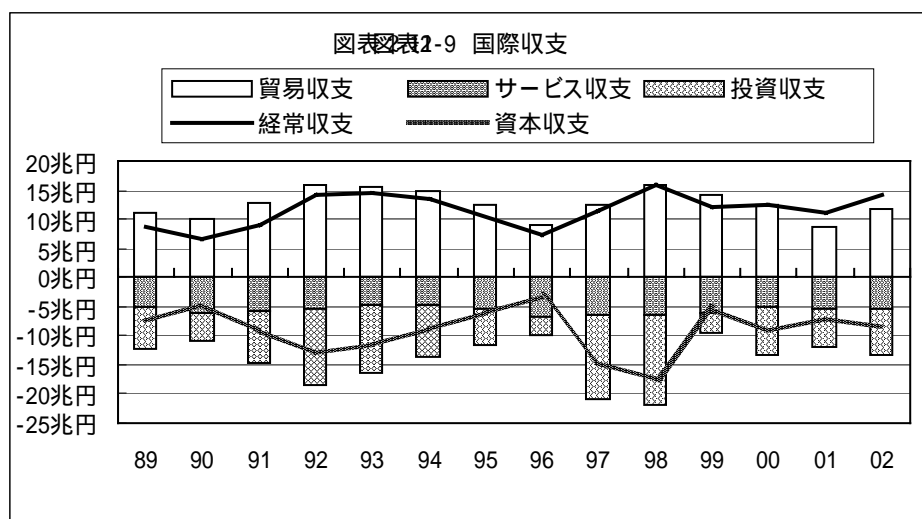
97年に民間資金の純流入額が減少したのは、アジアの新興市場への純流入額の激減による。96年のアジア地域への純流入額は1,104億ドルに達し、全世界の新興市場への民間資

金流入額の46%を占めていたが、97年の純流入額は139億ドルでそのシェアも8%に落ち込んだ。わずか1年の間に実に95億ドル、87%の減少である。

2) 世界でのプレゼンスの低下と貿易の構造的変化

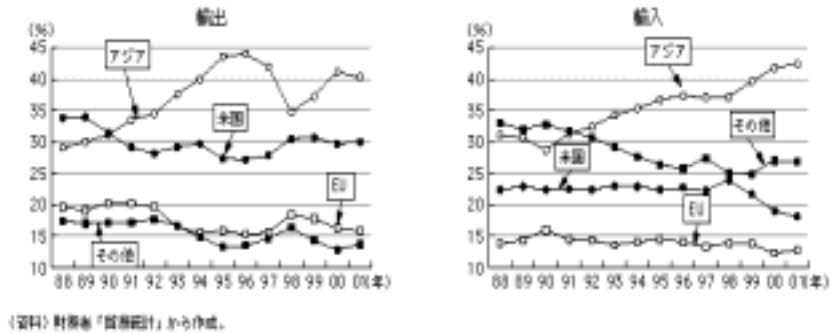
世界経済における日本の位置付けも90年代に入り変化が出てきている。

90年代日本の経済成長率は欧米にも劣るものとなったが、名目GDPで見ると引き続きアメリカについて2位の座は保っている。しかし世界におけるシェアは94年の18.3%をピークに後退し00年で15.2%となっている。世界貿易に占める日本の輸出の比率も低下し00年は7.6%であった。さらにアメリカの貿易収支赤字相手国として99年までは日本が首位の座をキープしてきたが00年に中国に譲り渡すこととなり、日本の存在感は低下している。



90年代のグローバル経済の特徴はソ連の崩壊によりアメリカ一極集中が強まり、さらにアメリカの未曾有の好景気が欧州、日本の低迷でただ一国世界の牽引役として君臨することとなったことである。世界の商品輸入全体に占めるアメリカの割合は91年の14%から01年には19%まで上昇している。対米輸出の割合も東アジア、中国などを中心に高まっている。一方、対米投資資金の流入も大幅に増加し各国のアメリカとの相互依存関係は強まっている。日本にとってアメリカは輸出先として約30%、輸入相手国として約20%を占め、引き続き重要なパートナーではあるが、対米依存度は低下しつつある。80年代後半以降輸出全体に占めるアジアのシェアは拡大し東アジア危機前には4割強に達した。輸入においても90年代末には4割を占めるようになり、アジア諸国とのつながりを急速に強めつつある。

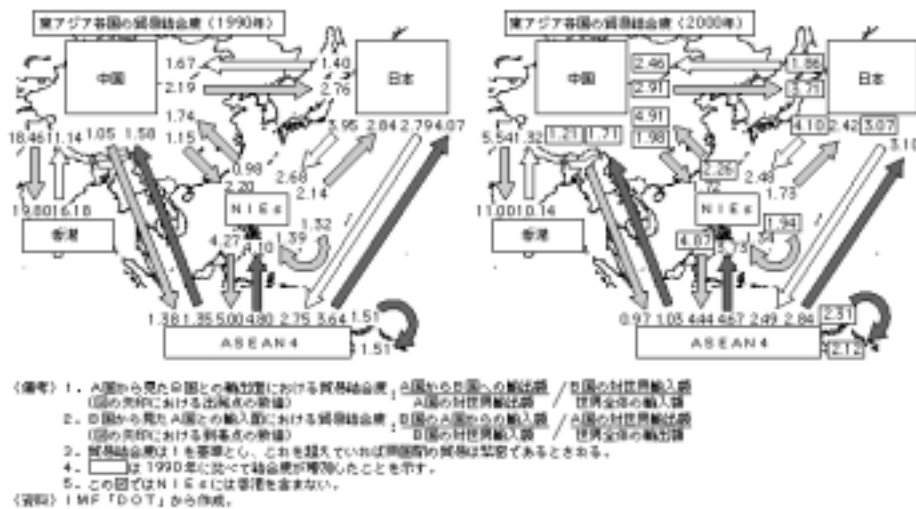
図表 2-12 輸出入の主要地域別割合の推移



2002 年度版通商白書から 1990 年代の東アジアにおける貿易結合度の変化をみると、もともと 1.0 を超えて緊密度が高かったが、90 年から 98 年の間に多くの国、地域間においてさらに上昇しており、相互依存関係が深まっているのがわかる。特に、日本と中国、NIES(香港を除く)と中国の間での貿易結合度が大きく上昇している。

輸出については 85 年当時主力であった先進国向けの自動車等の耐久消費財が低下傾向を示し、現地工場向けの資本財・部品が増加、特にアジアの日系工場向けの資本財・部品を主力とする構造に変化している。輸入についても 90 年代に入ってから東アジア諸国および中国からの機械機器のシェアが拡大しいわゆる逆輸入が急増している。

図表 2-13 日本および東アジアの貿易結合度



出所：通商白書

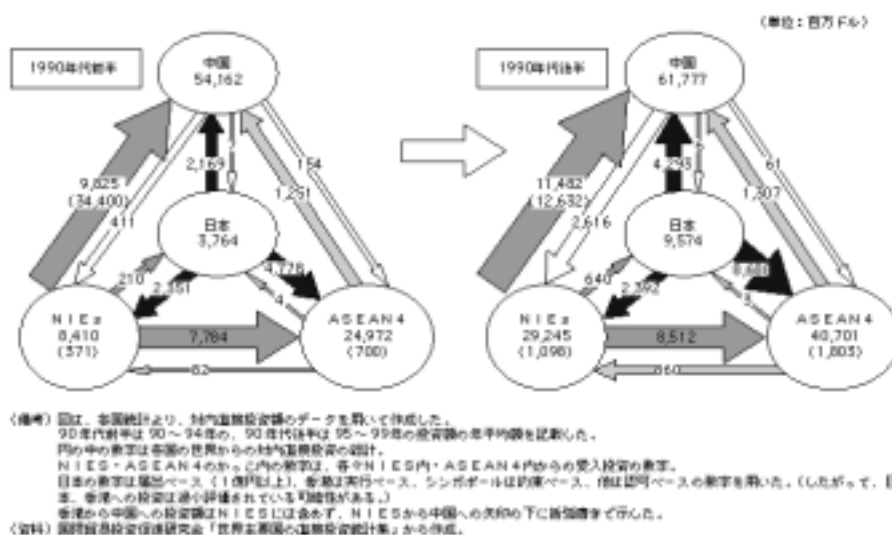
日本の国際収支の発展段階は現在輸出産業が発展し経常黒字が拡大、対外純資産が積み上がってきた未成熟の債権国の段階といわれている。経常収支のうち最もウエイトの高

い貿易収支の状況は為替動向、内外の景気動向、原油価格動向等による循環的な動きをみせてきた。しかし 85 年以降輸出入の構造的な変化がみられるようになってきている。景気拡大期には輸入が増え貿易収支黒字が減り経常収支黒字も減って、逆に景気減速下では黒字が増加する傾向があったが、01 年は景気減速下にもかかわらず経常収支、貿易黒字ともに減少していた。これは製造業の海外生産シフトが進み逆輸入が急激に増加していることが大きい。

貿易の構造的な変化は、欧米との貿易摩擦による現地生産の増加、円高等を背景としたアジアへの生産シフト、東アジア・中国の競争力向上が大きな要因となっている。

東アジアにおける海外直接投資の動向を見ると、90 年代前半に比べて 90 年代後半は域内投資が拡大している。特に拡大幅が大きいのは、NIES(香港を除く)および日本から中国、NIES(香港を除く)および日本から ASEAN4 への直接投資である。貿易と投資の拡大は相互関係にあり、東アジアにおける域内投資の拡大が産業内貿易を促進している。

図表 2-14 日本および東アジアにおける直接投資の動向

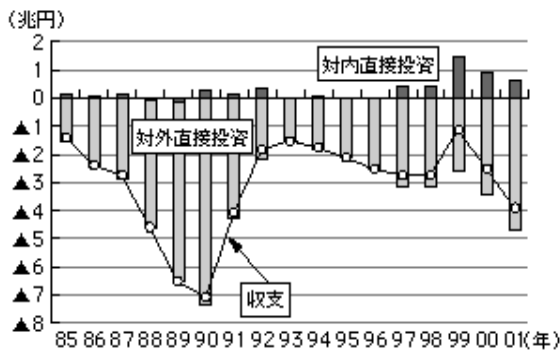


出所：図表 2-13 に同じ

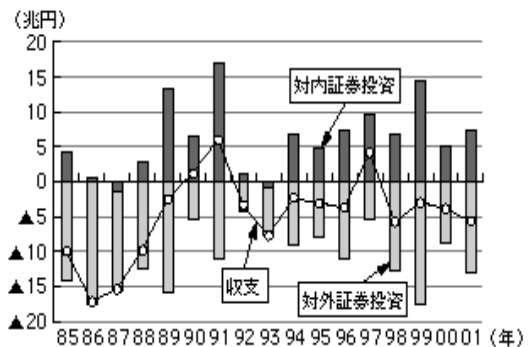
資本収支については、85 年以降の円高による対外直接投資の増加、規制緩和を受けた機関投資家による対外証券投資の増加が大きな位置を占めていた。しかし 90 年代に入り、バブルの崩壊によりこれらの投資は大幅に減少することになった。

証券投資では、機関投資家を中心とした中長期債投資は 90 年代に入り低迷したものの、99 年末時点で日本の米国債保有残高は約 25%と世界一のシェアになっており、この面においてはアメリカの対日依存度は高いものとなっている。

図表 2-15 直接投資、証券投資の推移



(資料) 日本銀行「国際収支統計」から作成。



(資料) 日本銀行「国際収支統計」から作成。

直接投資は80年代半ばから貿易摩擦回避のための対欧米外投資の増加と対米不動産投資の積極化等により大幅に増加したが、バブル崩壊で減少することとなった。一方新たな潮流として90年代後半からは金融・通信・自動車などの世界的な業界再編の動きや規制緩和の動きなどを受け、欧米からの対内直接投資が急増した。また80年代は欧米への直接投資が多かった日本は、コスト削減や新規市場の開拓のため東アジアや中国に対する投資に向かっている。

3) 経済発展パターンの変化

東アジア諸国と日本は、日本を先頭として繊維工業、重化学工業、機械産業と高度化していく中、その後をアジア NIES 諸国、そしてまたその後を ASEAN 諸国が同様な経路をたどって経済を発展させていくといういわゆる雁行形態型発展を作り上げてきた。しかし、最後発と思われていた中国が繊維、雑貨等の軽工業のみならず家電・AV製品さらにはパソコン・携帯電話などIT関連機器でも生産シェアを高め「世界の工場」として急速な発展を遂げ、雁行型モデルは壊れつつあるといわれている。

雁行形態モデルは、国際的には既存の比較優位産業が次々と先行国から後発国へと移行、一国内でみると軽工業から重工業、電子工業、ハイテク産業へと産業構造が変化、高度化していく成長パターンである。この成長パターンは数十年という比較的長い年月がかかる成長戦略ではあるが、持続的な高成長を伴い、国民所得増大とともに社会的インフラを徐々に整備し積み上げていくことができる。もともと1961年に赤松要が提唱した雁行形態論は、「後発国において、輸入していた製品を国内生産に切り替え、技術の蓄積を経てそれが輸出産業へと発展していくパターン」を意味し、同一産業のなかでもより技術力を要する製品へと進化する過程を説明するものだった。

しかし、IT革命によってこれまでのアジアの経済発展のパターンが代わる可能性も出てきている。IT革命がこれまでの技術革新と異なる大きな影響を経済に与えられ

根拠は、IT は技術変化が早いうえ、学習コストが小さいため生産性の伸びに大きく寄与する、IT 経済の発展の本質である情報・知識資産の投資効率は著しく高い、生産性向上において IT と企業組織との間に補完性がある、ネットワーク外部性が存在する(ネットワーク型のサービスは、利用者が増えるほど、遞増的に経済効果が高まり、消費や生産を累積させる。IT の普及が生産・消費に好循環をもたらす)、の 4 点による。こうしたことから、工業化の過程を飛び越えて一気に IT 経済化し、資本集約型から知識集約型へと一足飛びに産業構造を高度化することが可能なのである。

例えば、インドや中国の発展である。両国とも一人当たりの GDP が 1,000\$ を下回っており、国際的な経済社会に登場するにはまだ時間がかかると思われていた。しかし、中国は製造業にわたって、インドはソフトウェア開発の分野で世界でも枢要な地位を占めている。具体的に電子電機分野の企業立地の展開パターンをしてみると、複写機・プリンター、オーディオ、パソコン、携帯電話、通信機器等の分野では、すでに中国は ASEAN を凌駕する勢いがある。また、最近では DVD、MD、ビデオカメラ、デジタルカメラ、液晶表示装置、携帯電話電池などハイテク製品の対世界輸出拠点工場を、ASEAN を経由せずいきなり日本から中国に移転する例が少なくないという。また、従来 ASEAN で事業展開することの多かった日系大手部品メーカーも、主要納入先が中国に移りつつあることもあり、中国で大規模に生産展開する例が増えてきた。ただし、ASEAN に古くから進出し、基盤を築いている日系企業は、既存投資や市場、現地政府との関係もあり、アSEMBリー拠点を簡単に動かすことはできないという。また、SARS の例にみられるように、生産拠点を一国に集中することの自然災害や政治変動に対するリスク分散という考え方からも、中国と同時に ASEAN での拠点が必要と考える企業も少なくない。

4) アジアの中の日本

中国の飛躍的な発展につれて、日本では産業空洞化が懸念されている。02 年経済産業省の調査では「中堅・中小企業を含め、日本の製造業の 7 社に 1 社が過去数年間に海外移転を実施したか、実施の為の具体的な計画を持っている。その 4 割は移転先に中国を選んでいる」と発表した。一方、国内では 01 年の 1 年間で 120 を超える工場が閉鎖されることになった。

一般的に海外生産拡大に伴う効果としては現地生産による製品が日本に輸入される逆輸入効果と海外生産拡大にともない、日本からの資本財、部品・中間財の輸出が増えるという輸出誘発効果の相反する 2 つの効果があるといわれている。

中国との貿易については、確かに日本の得意とする IT 関連機器の輸入まで急増しており、逆輸入効果というマイナスイメージが先行する。しかし、現時点での中国はモジュール(複雑な製品を小さな単位にわけた)化を背景とした労働集約的な工程にあり、知識・技術集約的な財は日本からの輸入が多いという事実もあり、輸出を誘発する効果も認められる。したがって日本にも十分メリットのある新たな国際分業としてとらえることもでき

よう。

また国際的な視点でも日本の海外生産比率は14%程度でアメリカ、ドイツが90年代前半ですでに20%を超えていたことを考えるとそれほど高いともいいきれない。日本が成熟した債権国となっていくためには当然さけては通れない道といえよう。さらに今後日本の労働力が少子高齢化により減少していくことを考えるとこういった国際分業の枠組みをNIES 諸国、ASEAN 諸国あるいはインドなどをも含めてむしろ積極的に構築していくことが必要であろう。

日本として国レベルでの戦略を明確化していくことがまず求められる。具体的には現在の世界におけるリージョナル化の情勢から、アジア各国とのFTA（自由貿易協定）締結は不可欠であろう。中国がASEAN とのFTA 締結に前向きな姿勢を示しているが日本もこの動きに乗り遅れないよう締結に向け努力していかねばならない。雁行型モデルが崩れつつあるとはいえ、日本の知識・技術はまだ優位を保っている。これらをさらに高度化するため、産学官の連携を強化することも重要であろう。

一方、国レベルではなく、地方発の東アジア連携へのイニシアティブが生まれていることも注目されよう。九州、北陸、神戸、新潟などでその取り組みをみることができる。ひとつの例として九州地区では半導体、自動車産業などの集積があり、また部品・金型などの機械関連工業の集積にも厚みがあるというメリットを生かし、中国・アジアの結節点としての働きを担う戦略をたてている。このように地域ごとの独自の戦略による積み上げも今後ますます重要になってこよう。

第3章 日本がこれからとるべき道

高度成長期から今日までの日本の社会あるいは生活の基盤となってきた様々な制度が重荷になってきた。それが顕著なのは、年金制度、終身雇用や年功序列賃金などである。こうした制度に対してはもはや小手先の変更で対応しきれものではない。というのも、そもそも当時とは経済環境は変わり、また制度を維持していくうえで暗黙の前提となっていた諸条件、人口構成など根本的な構造自体が変化しているからである。

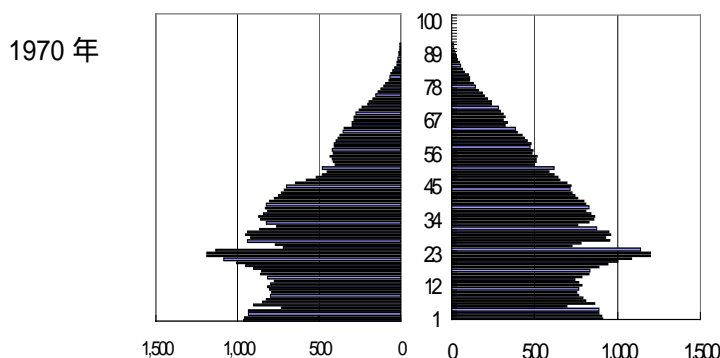
諸制度が確立した高度成長期は、人口も経済も右肩上がりに成長、モノの値段は上がるもの、女性は家庭を守る、という生活スタイルが一般的であった。そうしたなかでは合理的に機能していた諸制度が、今日のように経済は低成長、構造的なデフレ、少子高齢化、多様な生活スタイル等の変化のなかでうまく機能するはずはなく、抜本的な改革が急務となっているのである。

第1節 日本社会の構造変化

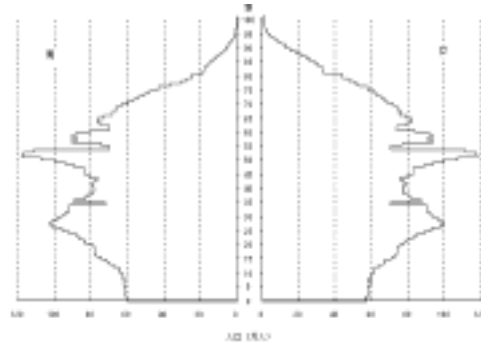
1) 急速な高齢化と年金システムの破綻

“福祉元年”といわれる1973年、この頃(1970年)の人口構成をみると、ほぼピラミッド型に近い形をしている。しかし、少子高齢化が確実にしかも予想以上に速く到来している。厚生労働省が2003年6月に発表した「平成14年人口動態統計(概数)」によると、2002年の出生数は前年比1.4%減の115万3,866人、合計特殊出生率は1.32で過去最低を記録した。このまま少子化が進むと日本の人口構成はどうなるのか。すでに推計通りには進んでいないが、同じく「将来人口推計」からみてみよう。

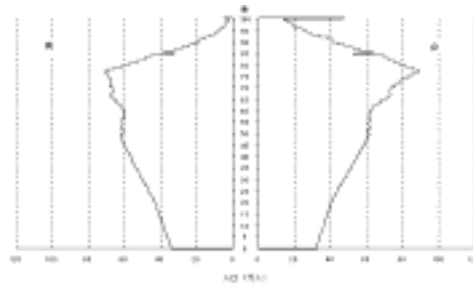
図表 3-1 日本の人口構成



2000年



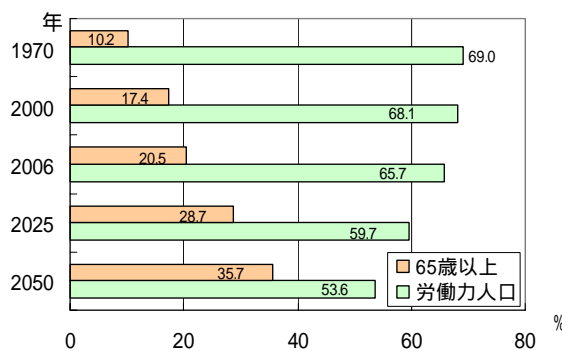
2050年



出所：『将来人口推計』国立社会保障・人口問題研究所、2002年1月

日本の人口ピラミッドは現在の“釣鐘型”から“つぼ型”へと移行していく様子が明らかである。このまま少子化が進み“つぼ型”になった日本の社会はどうなるのか。「人口の減少に伴い社会全体の活力が低下する」「経済成長が鈍化する」「地域により過疎化が進む」などのほかに、数字の上で確実なのは、労働力人口(15～64歳の人口)の割合が2000年の68.1%から2050年には53.6%へと低下すること、それとともに現役世代の社会保障負担が増加することである。労働力人口が低下すると同時に高齢者の割合が高くなるため、単純にいうなら、1970年には6.8人の現役世代が一人の高齢者の社会保障を負担していたのが、2000年には3.9人で一人となっており、さらにこのままいけば2006年には3.2人で一人、2025年には2.1人で一人、2050年に至っては1.5人で一人の高齢者の社会保障を負担することになる。

図表 3-2 労働力人口の割合

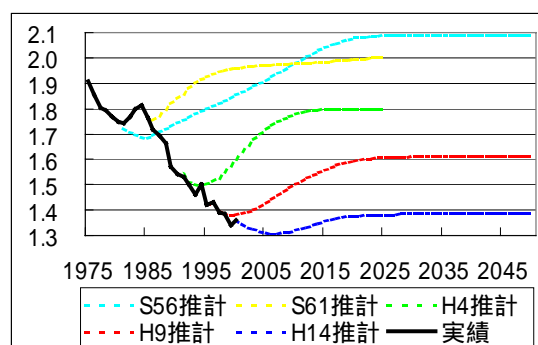


資料：図表 3-1 に同じ

特に、年金制度についてみると、システムが成立した当時とは経済および社会の構造が大きく変化しており、制度の破綻をもたらしている。根本的には予想以上に少子高齢化が進展し、過去に推計された合計特殊出生率と実績値が乖離していること(図表 3-3)である。出生率は上昇に転じて 2.0 あるいは 1.5 になるどころか、過去最低記録を更新している。加えて年金の公的年金の給付額は増加の一途をたどっており財政を逼迫している。また、国民年金への未加入者が増大していて、この傾向は若年層に多い。内閣府の調査(2002 年 4 月)でも、7 割の人が「公的年金には頼れない」と答えている。企業年金においても、低金利が長期にわたって続き予定利率 5.5%の達成は困難となった。こうしたことから、公的年金の代行部分がむしろ重荷となり、2002 年 4 月には返上が可能となった。さらに、90 年代後半から厚生年金基金を解散するところも出てきており、2001 年に解散した厚生年金基金は前年の 29 件から倍増して 59 件にのぼった。

こうしたことから、2001 年 10 月からは確定拠出年金法が施行され、日本版 401K 制度が導入されることになった。また、厚生労働省も 2002 年 1 月より社会保障審議会年金部会において、少子高齢化に伴う保険料負担と給付水準の見直し、基礎年金の国庫負担割合の引上げ、働く女性や専業主婦の位置付けの見直し、などのテーマで審議を始めている。いずれにせよ年金システムの前提となっていた諸条件が変わっている以上、小手先の改革ではなく抜本的な改革が不可欠である。

図表 3-3 合計特殊出生率の実績と過去の推計の乖離



出所：講義資料

2) 産業構造、就業構造の変化と生活スタイルの変化

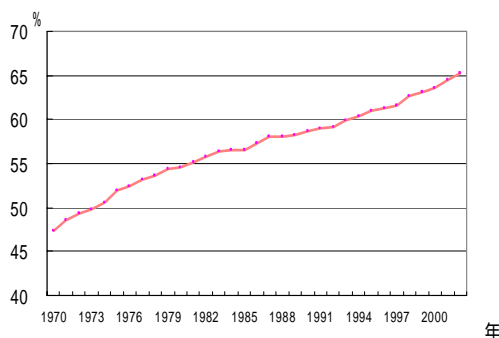
人口の構成が変わっただけでなく、産業構造や就業構造にも変化が生じたり、ライフスタイルが多様化したりしたことから、既存の労働システムも機能しなくなっている。

サービス経済化の進展

サービス経済化がいわれて久しい。経済活動や雇用に占めるサービス産業の比率が高くなっている。しかも最近のサービス産業の特徴は、従来からある卸・小売、運輸・

通信、金融サービスだけではなく、様々な形態のサービスが登場し発展していることである。そのキーワードは“アウトソース”で、具体的には事業所向けのサービスとヘルスケアサービスなどがある。通商白書(2002年版)はアメリカのサービス産業を分析し、「これまで企業が内製化していたサービス部門がアウトソーシングされたもの、従来は家計労働に内包されていたサービス部門がアウトソーシングされたもの、の分野において成長が著しい」と結論付けている。既に述べた技術革新によって、時間と距離という制約を取り払うことが可能な分野が広がり、アウトソーシングが潮流となるなど企業形態も変化している。製造業においても、経営資源の重点を加工組み立てから販売、アフターサービスなどの部門に移すサービス産業化が進展している。

図表 3-4 就業者に占めるサービス産業の割合



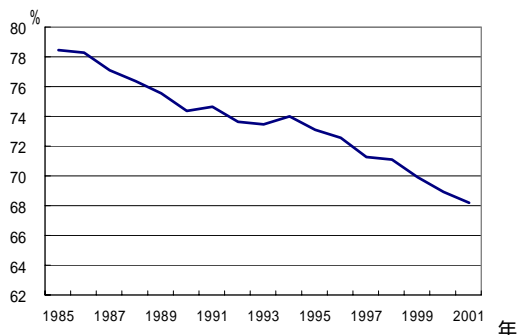
注) サービス産業は、「運輸・通信」、「電気・ガス」、「卸売・小売」、「金融・保険」、「その他サービス業」の合計

資料：総務省統計局「労働力調査報告」

就業構造の変化

社会保障の基準のとなるいわゆる“標準世帯(夫婦と子供二人で、有業者は一人)”はもはや標準ではない。一世帯あたりの子供の数が減っているうえ、共働きの家庭が増えているため、その割合は約7%に過ぎない(平成14年国勢調査から推計)。夫が雇用者である世帯の専業主婦の割合は1980年には約60%で共働きの世帯の約2倍であったが、1996年にはその割合が逆転し、共働きの世帯が専業主婦の割合を上回った(総務省統計局、『労働力調査特別調査』)。また、外で働く女性の割合が上昇するだけでなく、就業形態そのものが多様化し、正規職員の割合が低下し、転職者もわずかながら増加している。にもかかわらず、現行の税制や社会保障制度は、配偶者特別控や年収130万円までは扶養家族扱いなど、依然として個人ではなく“世帯”を単位とした制度のままである。経済環境の変化に加えて、少子高齢化で人口構成が変化し、価値観が変化あるいは多様化し働き方や男女間の役割などライフスタイルが多様化しているなか、制度が追いついていないのである。

図表 3-5 雇用者に占める正規職員の割合



資料：総務省『労働力調査特別調査』

労働慣行

日本の労働慣行の特徴としてまず挙げられるのは長期安定雇用である。ここで“日本の”といっても、長期安定雇用は1950年代半ばから70年代始めの高度成長期に確立したにすぎず、また、欧米でも長期勤続はみられる。ただし日本の特徴は、企業内部の労働市場を活用することにより技術革新や産業構造の転換に対応し、企業内で人的資本を形成してきたことである。企業にとっては、人的資本を形成していくうえで安定的な雇用が必要であったし、雇用者にとっても解雇の懸念がなく、労使双方の利害が一致していた。

マイケル・ポーターは、日本型企业モデルは内的整合性のとれたシステムであるとしたうえで、高品質と低コスト、幅広い製品ラインと付帯機能、リーン生産、強固な企業間ネットワーク、長期的目標などそれを構成する10の項目を挙げている。そこでも、雇用に関して「資産としての従業員」、「終身雇用制」の2項目が含まれている。終身雇用制の下では、従業員のアイデンティティは企業全体と一体化し、企業に対する忠誠心も高く、企業内訓練(OJT)を奨励し、全社的なローテーションを通じてゼネラリストを育成した。離職率は低く、人材採用や解雇に伴うコスト、志気の低下などの不安定要素は減少した。年功序列制度は、個人間の競争を緩和しグループとしての連帯感を強めることとなった。一方で、若い労働者が他の企業のより高い報酬に引き付けられる可能性は少ないため、若い人はその貢献度と比較して低い報酬しか得られないという年功序列制度の継続が可能であった。従来の賃金体系は、途中退職すれば実際の働きに見合う賃金は得られず、定年まで働いて退職金をもらって初めて収支が合う仕組みになっている。

しかし、これは、経済成長とともに企業の業績が拡大している場合のみ可能となる。また、企業年金、レジャー施設、社宅、社内融資など企業の福利厚生制度は、現金給与の形をとらない雇用者への成果配分である。これらフリンジベネフィットは、経営側にとって熟練労働者の定着を図ることができる一方で、転職抑制効果を持つ。しかし、近年、定期昇給廃止やペアゼロの動き、退職金の見直しなど変化の兆しが出てきている。

第二次世界大戦後の日本型の雇用慣行、賃金システム、福利制度は、高度成長期には非常に効率的に機能し、経済成長を支えた。これらは右肩上がりの経済成長とインフレ、“標準

世帯”などを前提に成立していたがゆえに、低成長、構造的なデフレ、少子高齢化、ライフスタイルの多様化した現在においては、合理的に機能しないどころか負担となり、むしろ労働市場の流動性への阻害要因となっている。

第2節 構造改革へ向けて

1) 制度を変えるということ

日本が抱える諸問題に対処するためには、根本的な制度の変革が不可欠であることはいうまでもない。その必要性は広く認識されながら、実態は制度変革が遅々として進んでいないのはなぜか。一つには、高度成長期にあってはこれら諸制度が非常にうまく合理的に機能したことが挙げられる。成功したがゆえに、システムを支えた経済・社会環境が変化しているにもかかわらず、変革への一歩が踏み出せないのである。第二に、青木昌彦氏が述べているように制度的補完性の問題である。様々な制度や仕組みは相互に補完的で、部品を取り替えるようには個々の仕組みを変更することができないのである。前項で述べたように、長期安定雇用を変えるためには、賃金システム、福利厚生制度、企業の人材育成のあり方なども変えなければならないのである。

そもそも制度とは何か。青木氏の言葉を借りて説明しよう。制度は合理的・意図的にデザインされ明文化された法律や組織そのものではない。終身雇用制やメイン・バンク制も契約や法律で定められたものではなかった。制度とは、人々が政治・経済・社会・組織などの領域において、相互作用を経て誰にでも当たり前と受け取られるようになった自己拘束的なルールのことである。そのルールは、それぞれの領域における均衡状態を反映しているため、そのルールから離れて行動することは個々の経済主体にとって得策ではないのである。しかも、一つの領域で生まれた均衡は他の均衡と相互補強関係にあるため、法律では制度をなかなか変えられないのである。

逆に、あることがきっかけとなってそれまで当然と思われてきたルールに問題が生じると、「制度的危機」といってよい状態が発生する。人々が現存するルールに対して確信を失ったときに、変化が生じる。しかしそこから新しい安定的な制度が生まれるのは容易ではない。法律や規制は危機に対応して書き直されるが、新たな制度様式は、それに対する人々の予想が整合的な形で収束していく必要があるからである。

制度を変えるということは容易ではないわけだが、ヨーロッパ統合をみると、それを実現するうえで重要だったのは、ヨーロッパ統合という目標を実現する過程でヨーロッパ諸国が社会民主主義的システム市場に競争原理を導入し、構造改革を進めていった点である。ジャン・ルミエール欧州開発銀行総裁(前フランス大蔵次官)は、「ヨーロッパ、そしてフランスは、構造改革のためにヨーロッパ統合という大義(cause)があった」と述べたという。ヨーロッパの例、あるいは NAFTA の例をみても、地域協力の推進がそれぞれの国の構造改革と深く結びついていることは明確である。

2) 政策転換と 21 世紀型グローバリゼーション

日本経済および日本の社会は、市場経済体制のもとにありながらきわめて社会主義である。このなかで競争原理は働かない。“平等”という名のもとに競争を回避している例があちこちにみられる。いわゆる護送船団方式である。その集団に入っていれば表面的には“平等な”扱いが保障されている。しかし、新たに参入しようとする者に対しては非常に不平等で、競争すらさせてもらえない。実は新規参入を阻む排他的で閉鎖的な仕組みなのである。

90 年代、世界では冷戦構造の崩壊と途上国の発展により市場が拡大した。生産拠点多も拡大し、技術革新とともに構造的なデフレをもたらしている。また、IT 革命は時間と距離の制約をはずすと同時に企業にビジネスモデルの変革を迫ってきた。さらには、地域協力が進展し、参加各国はそのために国内の改革を迫られた。こうした大きなうねりの一方で、日本は 90 年代のマクロ政策の効果は現れず、失われた 10 年から抜け出せないでいる。構造的なデフレの時代にあつて、さらには少子高齢化の時代にあつては、マクロ政策からミクロ政策へと政策転換を図り、構造改革を押し進める必要があるのではないかと。

グローバリゼーションという概念はしばしば、一つのイデオロギーやパラダイムが世界をおおいつくす「覇権型のグローバリゼーション」と捉えられる。アメリカの一極支配などはその例である。しかし、情報化社会の到来とともに 21 世紀も一層の進展が予想されるグローバリゼーションは「ネットワーク型のグローバリゼーション」である。そこでは一つのイデオロギーが世界を支配するという構図に向かっているのではない。むしろローカルな価値観やパラダイムがネットワーク型に拡大していくグローバリゼーションである。その特徴は、コンピュータやインターネット等の技術革新を通じて、個人がグローバリゼーションに参加することが可能になったことである。例えば、金融・為替市場においては、先進国や特定の投資先国だけでなくほとんどの国が市場に参加し、金融機関等だけでなく幅広い参加者がプレーヤーとなることが可能である。

ジャック・アタリが、欧州において「グローバリゼーションのなかの多様性がヨーロッパの求める第三の道である」と説いたように、ネットワーク型のグローバリゼーションの時代は、地方のローカルな価値観、地に根を張った固有の伝統や文化がグローバルなネットワークのなかで花開く時代である。したがって、日本もこのネットワーク型グローバリゼーションの流れの中で、新しいシステムを模索していかなければならない。東京に一極集中して近代化、国際化を目指した時代から、多数の開かれた地方都市のネットワークのなかで日本は大きく世界に展開していかなければならない。中国で、様々な地域が上海、北京、香港、大連等の中核都市を軸に一つの産業クラスターとして互いに競い合いながら成長してきているように、日本でも、東京や大阪だけではなく、様々な地方都市が海外とも連繋して、産業・技術クラスターとして大きく伸びていく余地は充分あるのではないかと。開かれた分権国家をつくることによる地方の活性化は、日本の政治・行政が抱えている様々な停滞を解く一つの突破口にもなる。そのためにも、このネットワーク型グローバリゼーションの時代にあつては地方もまた開かれたものにならなくてはならない。

第4章 日本経済の再活性化：“地方発”構造改革

最も効果的な構造改革は、「この国のかたち」を作り変えることである。これは構造改革というよりも、むしろ革命と言った方が適切かもしれないくらい抜本的な改革である。この国のかたちを変える最適な道は、従来の中央集権的な体制から地方への分権を進め、分権的な国家をつくることである。

しかし、国から分権されるのを待っているだけでは、いつまでたっても状況は変わらない。地方自体が魅力ある地域づくりを進め、自立した地域となっていかなければならない。ここでは、従来散見されたような「提言のための提言」ではなく、魅力ある地域づくりを実際に進めていくための実行可能なアクション・プランを提示したいと思う。以下で示すものは慶應義塾大学グローバルセキュリティ・リサーチセンター（G - S E C）が事務局となっている地方分権研究会¹で各県と進めている具体的な実行プランである。

ここで示す具体論は、一言でいえば、いわば「地域力」の向上であり、地方の経済的自立を目指すための地域経済の活性化と「管理から経営へ」をキーワードに地方自治体のガバナンス力を高めることである。そのため、まず自ら行っている現状を見直し、さらなる魅力を付加する方策を検討し、政策の下請け機関から立案機関へと脱皮するという順で展開する。最後に、地域だけでは実現できない制度的な問題など、地域力を保持・向上できる国と地方の関係への提言がつけられる。

なお、地方分権研究会は、全国一律一斉という国の発想とは明確に一線を画し、地方がリーダーシップをとって具体的に構造改革を実行することを目指しており、地方のフィールドを基点に、具体論から出発し、実行に重点を置いている。研究会では、各地方の個性を尊重して、自立した地方政府を築き、それを土台にして国との対等協力あるいは対決を通して、地方による地方のための政策を地方が民間と協働して実行することを理念として掲げている。

第1節 魅力ある地域づくり：規制された市場の打破

まず、地方で実施されている仕事の見直しから始めよう。歳出面から見ると、地方自治体の業務の3分の2は教育、医療・福祉、公共事業である。つまり、この3分野が地方の仕事の大半を占める。これらに共通していることは、制度的には地方分権されているように見えるが、実態的には中央集権の要素が強いことである。予算という財政面、通達・指導などによる政策実行面、中央官庁からの人の派遣という人材面で、国は強力なパワーを発揮している。いわば、見えない規制によって強い画一的な行政が実施されている分野である。

以下、教育、医療、公共事業の順で地方で実施できる具体的な改革策を見ていこう。

¹ 地方分権研究会の参加県は、北から岩手県、宮城県、神奈川県、岐阜県、和歌山県、鳥取県、福岡県、佐賀県である。詳細は <http://www.bunken.gsec.keio.ac.jp/>を参照。

1) 教育：地域ニーズに合った人材育成

教育分野は都道府県及び市区町村の教育委員会が設置され、制度的には地方分権がなされた形になっているが、実態は文部科学省による中央統制が強い分野である。

小学校での英語教育

たとえば、人材育成にあたって時代や地域の要請に応えられていない大きな問題の一つは、小学校での英語教育である。小学校では現在、英語は教科として認められていない。国際理解の一貫として英語を教えている学校はあるが、教科となっていないためにカリキュラムに基づくものとはなっていないし、たとえ教材があっても質の保証はなくバラバラである。また、都市部の私立学校と地方部の公立学校とでは量的、質的に大きな隔たりがあり、小学校英語教育は教科となっていない分、かえって、機会均等という教育の理念から見れば大きな問題と言えよう。

そこで、公立の小学校を対象に英語を教科的に教えることを実践していくことが必要である。「教科的に」ということは、毎週決められた時間帯で定期的に、カリキュラムに沿って、整備された教材を使って教えるということである。地方分権研究会の複数の参加県では、来年度からモデル校で実践する予定である。

小学校での英語教育は、耳（聞く）と口（話す）が中心となる。というのは、グローバル化した時代に求められる外国語の能力は、リアルタイムでのコミュニケーションの能力だからである。つまり、「聞く」「話す」機能が相対的により重視される。国立国語研究所の調査だったと思うが、英語のLとRの聞き分けは8歳までに形成されるという調査結果が報告されたことがある。年齢が若いほど耳＝音の聞き分け能力が高いことは実証されており、まさに「鉄は熱いうちに打て」で、小学生から始める意味がある。明治以来の日本の外国語教育は、外国語の和訳＝「読む」が中心であった。それには正当な理由もあった。欧米諸国に追いつき・追い越せの時代、その推進力となるのは工業生産であり、輸出促進であった。生産技術は欧米で文献化されていたので、その技術の内容を理解し、普及させることが重要だった。そのため、外国語の和訳が時代の要請に合っていたのである。しかし、時代は変わり、当然ニーズも変化したのである。

さて、具体的には、小学校の総合学習の時間を使って、小学校3年生から6年生を対象に、それぞれ年間30時間(週1時間)を単位としたカリキュラムを作成し、それに沿ったオーディオ・ビジュアルな教材をCD-ROMで提供する。英語教育を専門とする民間企業からの協力を得て、協働して開発する。小学生に教えるのは現在学校にいる日本人の教員である。しかし、小学校には当然英語を担当する教員がいないので、日本人教員から発音や英語表現などを学ぶことは出来ない。そこで、ネイティブの音声・映像を録画したCD-ROM教材を提供し、小学生はネイティブの発音や表現をその教材から学習することになる。教師用には指導書を作成し、それに基づいて指導する。もちろん、各学校に外国人講師を配置することが理想だが、財源等の問題から現実的には不可能である。そこで、現在の資源を活かした、ある程度直接的な英語学習として、このような方法を採用すれば、小学校

での英語教育が実現可能になる。

自由な教え方と教育の質の担保

以下では、中央集権体制の色彩が濃い教育システムについて、地方発の魅力ある教育の実践プランを提案する。これらは情報公開と評価がベースにあり、ワンセットで展開することにより、その意義が強化されるものである。

ア) コミュニティ・スクール

現在の教育に閉塞感があるのは、全国画一の教育システムに大きな原因がある。地域の個性を生かした人材育成という観点から考えたとき、その一つの方法として自治体が設置し地域コミュニティが自律的に運営する新しいタイプの公立学校であるコミュニティ・スクールが考えられる。

コミュニティ・スクールは、一言でいえば、地域がそのニーズに合わせて自由に教育内容を決めることが出来る学校である。そのモデル的な機能をあげると以下のような特徴を有する学校である。

- ・ 校長を地域住民参加の第三者機関（地域学校協議会）が選ぶ
- ・ 教員人事は学校ごとに決める
- ・ 親や子供はコミュニティ・スクールについて学校の選択ができる
- ・ カリキュラム、教材、クラス編成などについては各学校が決める
- ・ 学校方針や教育活動の成果については情報が開示され、保護者や地域住民の参加が保証されている第三者機関（地域学校協議会）によってモニターされる

イ) 学校評価・教育行政評価

さて、教え方が自由な学校ということは、逆に見れば、ちゃんと教育しているか不安を抱かせることにもなる。つまり、教育の質が担保されているかどうかということの裏づけが求められる。そこで、学校教育を提供している機関（学校、行政）が「良いサービスを提供しているか」を評価することが必要になる。

先進的な県では、すでに、ベンチマーク、ベストプラクティスなどを活用した行政評価が実施されつつある。その考え方を教育分野に適用し、共通の学校評価ベンチマークを作る。具体的には、現在進められている、学校ごとの目標設定、自己評価、内部評価を基礎に、さらにそれを前進させて、学校の経営や教育活動の改善に一層のインセンティブを与えるために、共通の評価基準の策定、外部評価・公表システム、施策へフィードバックする仕組みを構築する。評価結果を改善に結びつけることは、当然なされてしかるべきことであるが、これまで十分ではなかった。その原因の一つは、教育現場で評価票の作成や集計・分析作業に教員の時間と手間がとられることであった。そこで、評価票の作成や集計・分析作業の省力化、実効性のある分析という観点から、慶應義塾大学の金子郁容教授の研究室が開発している評価支援システムの活用を今年度からモデル的に取り入れ、来年度から本格利用することを計画している。

ウ) 統一学力テストの共同実施

上記イ)の学校評価・教育行政評価が教育に関する定性的な評価だとすれば、教育施策が有効かどうかについて判断する定量的な評価としては、客観性の高い学力テストの実施・分析が効果的と思われる。しかし、日本では1960年代以降、継続的に実施されていない。ここで注意を要するのは、われわれが実施しようとしている学力テストの目的は、児童・生徒個々の学力の序列付けではない、ということである。ここでの目的は、学習の定着度を測り、定着度の悪い学校を見つけ出し、その原因を教育行政の面から分析することである。いわば教育行政に対する問題発見型のテストであり、これまでの施策を評価し、次年度に向けて予算や人員の重点配分を図るなど、施策へのフィードバックの具体的な手法等について検討するために行われるものである。このとき問題作成などを各県で共通化すれば、コスト的にも低減できるというメリットに加え、より大きな母数の中での比較も可能となるメリットもある。

たとえば、少人数学級が有効なのか否か、データをもとに検証することが可能となる。これまでの教育行政は文部科学省による行政にしても、科学的なデータをもとにした行政ではなく、いわば感覚的な判断で行われてきた。それを地方が共通のベースで実施して独自にデータを持ち、学校評価などのデータと突き合わせたクロス分析などデータ分析を行えば、学校教育行政の問題点を幅広い観点から把握することが出来る。ここに地方が共同して実施するメリットがあり、これをベースに発展させていけば、地方の主体性を活かした教育行政を切り拓く一助になる。

2) 医療：医療の質の向上

医療分野は、医師と患者との情報の非対称性があるために、従来から国民に対しての情報公開と評価が遅れていた分野である。医療サービスの評価に関する総合的な指針がないため、評価が総合的、体系的に行われているとはいえず、評価結果がどのように反映され改善に結びついているかも不明であった。病院については(財)日本医療機能評価機構などで評価が行われているが、それはあくまでも病院の施設面や機能面での評価に留まる。特に医療の本丸ともいえる診療の質(アウトカム)に関しては未着手であり、病院の医療提供状況に関する情報提供もまだまだ不足している。医療情報の公開とそれに基づく評価は、医療の質の向上を通じて国民一般の福祉の向上を図るだけでなく、医療を巡るビジネスチャンスを増やす。

そこで、地方分権研究会に参加する各県では、将来的には自治体病院全体や民間病院を視野に入れながらも、第一段階として県立病院を対象として評価を行うことにしている。その目的は、近年何かと問題点を指摘されたり、批判の対象となりがちな自治体病院が、自ら医療サービスの評価を行うことを通じて、絶えず改善活動を行い、活性化するのを支援することにある。実際に行われる評価とその過程および結果を広く住民・患者に公開していくことにより、自治体病院に対する信頼も高まることを狙っている。

評価の分野は大きく「病院の使命と機能」、「診療の内容」、「経営管理」の3つに分かれる。病院の使命と機能の評価は、「病院の役割・使命の評価」と「病院の組織・機能の評価」に分かれ、「病院の役割・使命の評価」においては、病院の設置目的、県（地域保健）医療計画ならびに地域医療の中における県立病院の位置づけや果たすべき役割等を明示し、評価の対象とする。また、「病院の組織・機能の評価」においては、上記の役割・使命を担うために適切な組織・機能を有するか、また果たしているかの評価であり、病院の組織および診療機能、診療支援機能、施設サービス機能、ならびに地域医療連携活動等を対象とする。

診療の内容の評価とは、上記の「病院の使命と機能」に基づき実際に住民・患者に提供される医療サービスの評価、いわば診療の質を評価することであり、「アウトカム（診療の成果・結果）」と「プロセス（診療の手順、経緯、診療行為全体の流れ）」の評価に大別できる。またアウトカムとプロセスの評価においては、住民・患者の満足度も対象に含む。

経営管理の評価とは、上記の「病院の使命と機能」、「診療の内容」を具現化するための要員、機器、薬剤・医療材料、資金等の資源の効率的・効果的配分の提供手段としての活動であり、評価対象としては「経営活動」と「管理活動」が挙げられる。前者は財務諸表等で、後者は効率性や稼働率を見ることで内容を把握し、評価することができる。

評価の実施においては、県立病院と県とがそれぞれ役割を分担することによって、県全体としての客観的かつ統合的な医療サービス評価の充実強化を図る体制を考えている。基本は自己評価であるが、第三者の評価を加えることにしており、今年度中には実施各県の評価結果を公表することにしている。従来されて来なかった情報公開と評価を行うわけであるから、関係者にとっては当惑することも当然に予想される。当面は県立病院の自己評価から開始し、第三者が評価する手法を構築することからはじめる予定である。国ではやろうと思っても出来ないことを、地方が国に先駆けて実践する改革であり、この動きは地域住民の福祉の向上だけでなく、医療のあり方を率先して提示していく行動にもなる。医療の情報公開と評価は関連する行政だけでなく、コンサルティング業務や製品調達体制など医療・福祉を取り巻くビジネス環境へのインパクトも生じてくるものと思われる。

3) 公共事業：地方から始める効率化

一度始まったら止まらないなど、公共事業は無駄の象徴といわれる。他方で、工場などが海外に移転した結果、公共事業は地方での唯一の産業ともなっている。地方経済を支えるためには公共事業は必要であるが、かといって現状のままでは税金の無駄遣いを続けるだけである。国、地方を問わず財政を取り巻く環境が厳しさを増し、行政施策のより一層の効率化が求められる中で、地方の自主性を最大限に発揮しながら、自己決定・自己責任による特色ある地域づくりを行っていくため、効率的かつ効果的に社会資本を整備することが社会的要請となっている。また、地域の自然環境を良好に保全していくという環境重視型社会への転換期にあることも、効率的・効果的な社会資本整備のあり方を求めている一

困となっている。

そこで、将来にわたって地域に残すべき社会資本は何か、また、その社会資本を整備するに当たってはどのような手法等によるべきなのかという考え方を基本として、公共事業をより効果的・効率的に推進していくための指針が必要となる。ここでは、公共事業の構想、計画、実施、維持管理の各段階において、さらには廃棄まで含めて、住民のより積極的な参画を図り、現在各県で行われている公共事業評価システムの精度の向上に努めることが求められる。地方分権研究会の参加各県では、ライフサイクル・コスト面からのトータルなアプローチによる公共事業プロセスマネジメントガイドラインを作成する。このガイドラインに従って、これからの公共事業を編成していくことを考えている。

基本的には事業構想段階、事業計画段階、事業実施段階、維持管理段階までをトータルに捕らえる。まず、当該の公共事業がその地域に真に必要な社会資本であるかどうかについて、事業構想段階から地域住民の意見を取り入れる手法(パブリック・インボルブメント：P I)を開発する。また、民間企業においては普及し始めているライフ・サイクル・アセスメント(L C A)の手法を応用して、公共事業が環境に与える影響を測定し評価する手法を考える。

事業計画段階では、従来型の行政主導・税金投入による公共事業が良いのか、あるいは民間資金を活用したプライベート・ファイナンス・イニシアティブ(P F I)が良いのかという、公共事業の実施手法の選択に関する基準を作成する。その前提としては、公共事業の経済効果を測定することが必要であり、その一つの手法として公共事業分野に発生主義会計あるいは公会計を導入する。事業実施段階においては、例えば著しく事業費が増嵩することによって費用便益費が低下した場合、あるいは、社会経済情勢の変化等により事業目的が変化または消滅して事業の継続が適当ではなくなった場合などにおいて、今後の事業の見通しなどの観点を踏まえて、事業を中止または休止する手法を構築する予定である。これらは各段階で完結するものではなく、フィードバックする仕組みを内包しなければならない。

このガイドラインを実施に移すためには、公共事業に関するデータ整備が必要になる。従来、国からの補助金等で実施していたため、都道府県が自ら必要な政策立案に必要なデータを持ち合わせていないことが散見された。発生主義会計や公会計の導入となると、従来では作成していなかったデータを構築することが必要になるが、結果的にはそれは情報公開の透明度を増し、説明責任を果たすことにつながる。また、こうしたシステムの導入、あるいはP F Iなど、公共事業の効率化に資する民間企業の参入できる範囲が広がるとともに、筋肉質な事業実施体制を国に先駆けて地方が構築することになる。

第2節 産業振興：共同と競争の両立

産業振興は、企業誘致などをイメージすると、各地域が競争する分野という側面がある。しかし、経済規模がそれほど大きくない地域同士では、競争を展開するために共通の基盤

を共同して構築できる余地はある。東京や大阪などの大都市圏では独自に実施できることでも、経済的にロットが小さい地域では単独では実施できないこともある。こうした点に、地域が水平的に連携していける分野、あるいは国に対抗していける分野がある。

以下では、そのような地方間の水平連携のモデルとして、電子自治体化、中小企業の再生支援、海外との直接経済交流の具体案を提示する。

1) 電子自治体化

オープン・ネットワーク型のシステム設計

昨年度、地方分権研究会の参加県に一部の既存の情報システムについて開発費とメンテナンス費用についてのコスト調査を実施した。その結果分かったことは、大雑把に言えば、年間のメンテナンス費用を1としたときに、開発費が1.3から1.5になるということであった。つまり、2年間のメンテナンス費用が開発費を上回ってしまうということだ。そうであれば、3年目には新たにシステムを開発し直したほうが安上がりだということである。こうした非効率性はどこから生じたかといえ、地方自治体において現在導入・運営されている情報システムのほとんどは、クローズなシステム環境に置かれているところに問題がある。ここから、地方自治体のシステム開発とメンテナンスではオープンな競争が行われず、その結果、非効率的で高コストになりがちであるという推論が成り立つ。

そこで、公正な競争環境とシステムの効率化を実現するため、オープン・ソースで、オープン・ネットワーク型システムの構築手法を導入することが求められる。まずハードウェア(コンピュータ)に依存しない、つまり特定のコンピュータ・メーカーの製品に依存しないシステムであること、そして特定のOSにも依存しないことが要件となる。そのために、われわれは県の情報システムにオープンな共通基盤(フレームワーク)を導入するとともに、これを複数県で共通化することを考えている。こうした開発体制にすれば、共通基盤を導入した自治体同士で業務アプリケーションの共同開発やすでに開発・実装しているアプリケーションを他の自治体で再利用することが可能となる。それにより、開発コストや開発期間の短縮化、メンテナンス費用の縮減が実現できる。現在の自治体の業務システムは各自治体がそれぞれ一から開発を進める体制になっており、重複投資する非効率を招いているが、それが解消されるわけである。

さらに、特定のOSに依存しない形で、オープンな共通基盤の上で業務アプリケーションを開発するとなれば、民間のソフトウェア開発業者の参入もより容易になる。また、全ての開発を最初から始めるような大型のアプリケーションではなくモジュール化されたパーツごとの開発も可能になるので、地方の小規模の事業者でも参入できる。もちろんアプリケーションの開発だけでなく保守・管理の必要も生じるので、出来るだけ地方に密着した業者のほうが機動的に対応できるというメリットもあるため、地方での産業振興という意味で有効性が高い。地方におけるIT業者の育成はIT産業の振興だけに留まらず、既存の産業のIT化促進への役にも立つはずであり、地方の産業振興への効果は大きいものと

考えられる。

地域のIT人材養成

それにあわせて、共通基盤の技術仕様に対応できる人材育成システムを共同で導入し、実践的なカリキュラムを共同で開発することが考えられる。共通基盤に対応することに特化しているわけではないが、たとえば岐阜県では、自治体と民間との共同により、体系的に整理された情報技術と、企業ニーズとシーズを的確に捉え事業拡大モデルを実現させる技術・能力を持った人材を育成する事業はすでに実施されている。また、福岡県でも、ITに関する最上級の技術力や知識、経験をもつ人材を養成するために、NPOが主体となり民間企業と協力して人材育成事業を展開している。

また、より長期的な人材育成の観点から、宮城県・岐阜県・和歌山県では、小中学生に加え、高校生世代及び高等学校教諭を対象とした事業を実施したり、県下の高校生を対象にしたIT研修事業を実施している。これらを共通基盤の技術仕様に対応できる人材育成システムに向上させていけば、地域でIT産業を担う人材供給源が拡大する。そのトレーニングにはOJTを導入し、実際に仕事に役立ち受注できる体制が整えられる。

2) 中小企業の再生支援

景気の低迷による収益の悪化や不良債権処理による融資の縮小により、地域経済の中で重要な地位を占めている中小企業の経営環境は非常に厳しい。地域経済の活性化のためには、金融機関と県とが連携しながら、中小企業再生に向けた支援を行うとともに、中小企業が必要とする資金を的確に供給する仕組みを整えることが必要である。

この金融面を中心とした中小企業支援には2つの方法が考えられる。一つは中小企業等を対象とする企業再生ファンドの組成であり、もう一つは複数県連携型CLO(ローン担保証券)の組成である。

中小企業再生ファンド

まず、企業再生ファンドについてだが、地域が重点的に支援すべきは、高度な技術や独創的なビジネスモデルを持ちながら、不採算部門を抱えるため不振に陥っている中小企業であり、その再生に向けた方策が必要である。産業再生機構が活動を開始したが、多数の債権者を整理して再生プロセスを促進するという設立目的から、再生支援の対象は大企業が中心になる可能性が高い。産業再生機構のマンパワーや情報の不足、地方への足腰がないことにより、国はおそらく地方の中小企業には手をつける余裕がないだろう。そこで、各県に設置される中小企業再生支援協議会を活用し、企業再生のノウハウを持つ金融機関や民間ファンド等との連携を図りながら、中小企業の再生を目指す。県が中小企業等を対象とする企業再生ファンドの組成に本気であることを示せば、地方の中小企業の再生が進む可能性が高い。地方にとっては中小企業が産業を支えているわけであるから、この意義は大きい。

複数県連携型CLO(ローン担保証券)

金融緩和が続いているにもかかわらず、資金が金融機関から中小企業に流れていない状況が続いていることから、前向きな資金需要に的確に応えられる仕組みが求められている。現状では多くの場合、中小企業は銀行借り入れしか資金調達の手段がないので、中小企業の資金調達の多様化を促進し、間接金融から直接金融へのステップアップを支援する必要がある。すでに、東京都、大阪府、大阪市、福岡県ではCLO（ローン担保証券）²を単独で組成しているが、大企業が少ないあるいはないような地方では、それは不可能に近い。CLOの場合には、ローンの規模が重要なので、ローンのロットを大きくする必要がある。そこで、複数県連携型CLO（ローン担保証券）を組成すれば、この問題は解消できる。複数の県が共同の目的に向かって水平的に連携すれば、単独では出来ないことも可能になるわけであり、こうした取り組みが地方経済の活性化のためには不可欠である。

3) 海外との直接経済交流

グローバル化とは、一面において、地方が直接に受発信する世界である。これまで海外との経済交流というと、中央の省庁やJETROなど東京経由の交流であった。しかし、たとえば米国の州知事を見れば分かるように、その州への企業誘致あるいは観光客誘致のために自ら海外に営業に出かけることは珍しいことではない。地方は直接、海外と結びついているのである。それも姉妹都市交流のような文化的な交流だけでなく、経済交流でも地方対地方が直接交流する時代になろうとしている。

それに先駆けるため、地方が共同で取り組むことにより、各地域の特性を生かした効果的な経済交流の方法をOJTで探っていかなければならない。地方分権研究会では、参画各県が相互に連携することにより、海外、特に発展著しい中国をターゲットに地域産業の新たな発展の機会を求めて、地域自ら主体的に、それぞれの特徴あるビジネス資源を活用した産業交流を進める事業を開始した。具体的には、中国ビジネスコーディネーター（現地中国人）を設置し、福岡県が中国・上海に設ける「上海事務所」を事業活動の基盤として業務を行っている。複数県が参加することにより、コスト面でもメリットがあるし、これから始めようと考えている県にとっては先進的な県との協力によりそのノウハウを参考にできるというメリットもある。地方が直接に海外の地方と結びついて経済交流を進めることは、先方のニーズを直接把握できるというマーケティングの面でも、また海外企業誘致などの可能性の面でも、地方経済の活性化に直結する。もちろん、中国以外の地域との直接交流も模索していくことは可能であり、こうした試みは他の自治体間でも実施していくことが必要だろう。

第3節 地域のガバナンス力の向上

地域が自らを見直し、産業振興を図ると言っても、地域にガバナンス力がなければ、以

² CLO（Collateralized Loan Obligation）とは、市場型間接金融の一つであり、融資債権を裏付けとした証券を投資家に販売することによって、金融市場から資金を調達する手法。

前と変わらない世界になってしまう。地域におけるガバナンスは本来、地域住民が行うものである。三権分立の理念から言えば、立法、司法、行政が相互にチェック・アンド・バランスを働かせることになるが、現在の制度では地方には司法権はない。また厳密に言えば、立法権は国会のみが有するという憲法の規定から言えば、地方には立法権もないことになる。あるのは条例の制定権である。その意味では地域のガバナンスにおいて、行政が果たす役割は非常に大きいことになる。もちろん、地方の行政を担う地方自治体は単独で全てを決められるわけではない。条例制定権は地域住民の代表である地域の議会にあるわけだから、地方での行政の履行を具現化する条例をめぐっては、地方自治体の行政と地方の議会とは相互にチェックし合う関係にある。

以上を前提にすると、やはり地方のガバナンスは現状では地方自治体が担う行政の影響力が大きい。地方分権研究会では、理念の一つに「管理から経営へ＝エクセレントな県庁組織」を掲げている。それは、行政は、供給者側の論理による利害調整型から、生活者起点の目的追求型に具体的枠組みを転換することが必要であるということの意味する。知事は経営のトップであるという意識で、労使問題や県職員の意識改革をはじめ、地方自治体の行政運営を経営という視点から見直し、透明性のある目的達成型のマネジメントシステムに転換していくということである。

さて、目標達成型のマネジメントという観点から考えると、現状での最大の問題は政策を判断する際に基本的に時間の範囲を単年度で捉えるということだ。典型的には「単年度予算主義」である。これは何も地方自治体に限ったことではない。中央政府を含め、わが国の政府部門は予算制度の制約から、単年度でしかものを考えない仕組みになっている。もちろん、単年度主義に対する批判はこれまでも随分となされてきた。しかし、まだ何も変わっていない。

単年度主義の最大の問題は、「投資」と「消費」の区別がつかない点にある。投資と消費の違いは単位となる時間の取り方にある。それを単年度という時間で同一に捉えるため、本来投資的なものであっても、消費と変わらない捉え方になってしまう。社会資本の整備などでも、支出する金額を単年度という枠で同一に捉えるため、長期的あるいは複数年でコストとパフォーマンスを考えることが出来ない仕組みになっている。

そこで、投資の判断をするためには、単年度主義からの脱却が必要である。たとえばその一つの方策として、規制緩和の一環で「予算特区」などが実行に移されようとしている。これも一つの方策であることは確かだが、あくまでも地域限定の特区に留まる。むしろ、現行制度の制約の中でも実施可能な単年度主義から脱却するための社会的なシステムが必要ではなからうか。その一つの有力な方法として、発生主義会計あるいは公会計の導入が考えられる。

従来の政府部門における経費の管理は、いわば大きな小遣い帳であり、その年度の収入と支出を記帳するものであった。資産や負債が時価評価でどのくらいあるかというバランスシートの発想に欠けていた。バランスシートがあれば、長期的な負債残高を年々の収入

の中からどのように返済するかという発想も湧いてくる。負債を抱えても必要な投資か否かという判断も可能となる。しかし、企業会計と同じようにバランスシートと損益計算書を作成し公表するだけでは、国民や地域住民にとっては行政の姿が見えてこない。行政は民間企業と異なり、税金を使うことにより対価のないサービスを提供できる。これが政策であり、その政策が住民のニーズに合致しているか否かが問われなければならない。消費項目、投資項目に、どの程度の金額を投入しているかが分かるような会計システムにしておかなければならない。その意味で、政策評価と連動した会計システムになっている必要がある。

これは、とりわけ地方自治体にとって重要である。従来、地方自治体は中央の立案した政策を実施する下請け機能的なところがあった。今は廃止されたが、機関委任事務という仕組みの存在が、地方は国が考えたことを実施していればよいという風潮を育んできた。もちろん、地方交付税交付金や補助金のような財政の仕組みも、それを助長した。そのためもあり、地方自治体では政策立案のトレーニングをする機会が非常に少なかった。しかし、それでは自立した地域づくりをリードできないし、地域住民に対する説明責任も果たしえない。

政策評価と結びついた発生主義会計システムあるいは公会計システムを導入することにより、自らの責任で政策を立案する素地が出来る。安易な政策の実施は自らの首を絞めることになるので、責任を持った、かつ説明の出来る政策立案へのモチベーションが高められるだろう。長期的な投資案件を、単年度という輪切りにした中でしか捉えていなかった発想から、建設する時点でそれに伴う長期の維持・管理のコストを視点に入れて考えれば、当該の案件のコスト・パフォーマンスの評価はより適切にすることが出来る。そのことは、これまでの国の下請け執行機能的な業務の適否を地方が判断せざるを得ないことから、既存の業務の見直しにもつながるものである。

もちろん、地方自治体が全体として導入することが最も望ましいことは言うまでもない。しかし、それが難しいのであれば、その第一歩としては、単年度主義の問題が多く指摘されている公共事業分野に適用することが有用であろう。

公共事業は本来、期間的に長期の投資であり、公会計の考え方に最もなじみやすいものである。また、直感的にもその効果を理解しやすい分野である。しかし、これまで公会計的な考え方が導入されてこなかったのは、公会計に耐えうる基本的なデータがなかったからである。公会計を公共事業に導入するとなれば、投資した社会資本に関する新しいデータが必要である。現状では、自治体が保有するストックとしての社会基盤の資産情報も台帳としてすら整理されていない。こうした情報を整理するために、プロジェクトの財務関係を表すものと社会的経済価値を表すものを毎年作成することが必要である。仮に財務関係を示す表を「財務表」と呼び、社会的経済価値あるいは便益を表す表を「経済表」と呼ぶことにしよう。財務表は、毎年予算配分される収入と事業支出や金利払いなどの支出を示す損益計算書（P/L）と、資産や負債・正味資産の関係を示す（B/S）と、キャッシュバ

ランスを示すキャッシュフロー計算書（CF）で構成する。なおCFは、現金収入と現金支出がバランスするように作成する必要がある。収入面は、自主財源である税金と各種補助金や債券などの現金収入である。支出面は、投資的経費として建設に充当される部分と義務的経費などの経常経費に充当される部分と債券の利払いなどの財務的部分に充てられる経費の3つの部分で構成される。

経済表は一言でいえば、政策評価を財務表と見合うように作成するものである。つまり、お金の面で測った財務表と、便益や政策のアウトカムの指標を組み込んだ経済表を組み合わせることがポイントである。そこでは、利用者や税負担者に提供した便益と資金コストとのバランスを示す損益計算書に相当する表と、調達財源に見合う便益を税金負担者に提供したかどうかを示す貸借対照表に相当する表の2つが作成される必要がある。こうした財務表と経済表を作成することが最初の一步であり、少ないながらも何県かで実施することが求められる。この試みだけで問題がすべて解決するわけではないが、公共事業を構想、計画、実施、維持・管理の各段階で評価することにつながる可能性は高く、その前提としてのデータ整備は進展していく。少なくともこうした試みから便益やアウトカムの指標作成への取り組みが可能になるし、それはまた地域のガバナンス力を向上させる一助になりえよう。

第4節 地域力を保持できる国と地方の関係

前節までで地方が実施できる具体的な構造改革案を述べてきたが、地方だけで出来ることには限度がある。現行制度では、地方が自己責任で自己決定して行くための制度的、財源的、権限的な保証がない。現行の枠内では、地方の自立性発揮の幅は限られているのである。そのため、当然に、国全体の制度改革が求められることになる。

話の流れで行けば、ここから国全体の制度設計について述べることになるだろうが、現段階では具体論のない単なる構想や提言と同じようなものになりかねない。そこで以下では、今後、地方と国の関係に関する国全体の制度改革を図る際に必要な根本的な考え方を示すことにしたい。

1) 原則としての補完性の原理

国と地方との役割分担を議論する際に、必ず適用されるのが「補完性の原理」と「近接性の原理」である。国と地方とは果たすべき役割が基本的には重ならず、相互に補完しあう関係にあることというのが補完性の原理である。また、出来るだけ住んでいる人に近い行政体が公的サービスを提供するというのが近接性の原理である。

しかし、この2つの原理が混在して理解され、誤って理解されているのではないかとと思われる議論が散見される。その一例は、市町村が出来ないことは県が行い、県が出来ないことは国が行うというような解釈である。

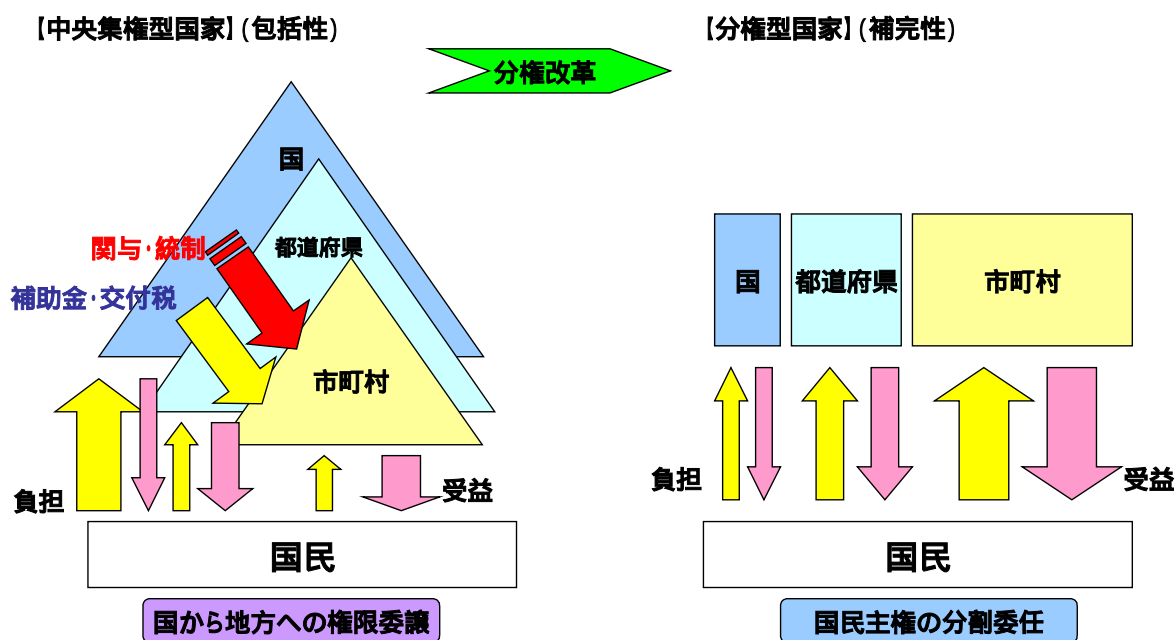
世界で広く受け入れられている補完性の原理は、1985年に制定され、ヨーロッパ30カ

国が批准したヨーロッパ地方自治憲章の中に示されているといわれ、よく引き合いに出される。その第4条第3項では、補完性の原理を次のように規定している。³

「公的部門が担うべき責務は、原則として、最も市民に身近な公共団体が優先的にこれを執行するものとする。国など他の公共団体にその責務を委ねる場合は、当外責務の範囲および性質並びに効率性および経済上の必要性を勘案した上で、これを行わなければならない。」

ここに書かれていることはその通りであるが、補完性の原理と近接性の原理が混在している嫌いがあり、異なる解釈を生み出す恐れがある。補完性の原理は解釈を誤ると、上位組織（たとえば国）の下位組織（たとえば県）に対する包括的関与を認めるように受け止められる恐れがある。このような国の包括的関与と受け取られるような解釈ではなく、国・県・市町村がそれぞれ独立の関係にあって、相互に補完するということがポイントである。そこで下図のように表現すると、補完性の原理が言わんとすることが明示的に理解できよう。

補完性の原理



資料：地方分権研究会の検討資料

このような補完性原理の理解の上にとって近接性の原理を考えれば、行政ニーズに近いところにある行政体がそれをカバーするというのも、誤りなく理解される。こうした国と地方との役割分担の概念の基礎を共有することが重要である。

³ 神野直彦『地域再生の経済学』（中公新書、2002） pp.46-47

2) 分権型国家へ

上図の意味するところは、国と地方、そして地方の中も都道府県と市町村とで、それぞれが担うべき役割を明確に区分し、その役割に見合った財源をそれぞれが保有するということである。つまり、役割分担の明確化とその履行を担保する財源の所在を明確にすることであり、それが国と地方の役割分担の明確化ということの本質である。たとえば、義務教育を例にとると、現在は教員の働く学校は多くは市町村立であるが、教員の採用は都道府県教育委員会(教委)が行い、教員の給与は国と都道府県が折半で負担している。学習指導要領等、公教育で提供する教育サービスの質については国が定めている。こうした形で役割分担をやっていると、国の関与がいつまでも残り、地方が自立的にサービスを提供することの阻害要因になる。それを防ぐためにも、国、都道府県、市町村が担うべき役割を明確にし、その役割を担う主体に財源を移譲していかなければならない。

前述のような概念をベースにすれば必然的に、その延長上に「この国のかたち」は地方主権型あるいは分権型の国家という像が浮かび上がってくる。

分権型国家の一つのイメージは江戸時代の幕藩体制であるが、当然のことながら、時代背景が異なるので江戸時代に戻せば問題が解決するということではない。現在のグローバル化した時代に適合する国家像を広く国民を含めて議論し、その方向性を定めていかなければならない。

しかし、方向性が打ち出されないからといって、何もしないでよいというわけではない。出来るところから手をつけて、構造改革をすすめていかなければならない。その意味で、国が始めなければ地方がイニシアティブを取ってモデルを提示していくことが重要なのである。地方からの構造改革の意味はそこにある。