

新年度の日本経済の展望と課題

——改革なければ困難な安定成長の維持——

八代 尚 宏

関理事長 お待たせしました。ただいまから、「資本

市場を考える会」を開催いたします。

本日は、御案内しましたように、「新年度の日本経済の展望と課題」という題で、日本経済研究センター理事長の八代尚様をお招きして、お話を伺うことにいたしております。

御記憶の方もおられると思いますが、ちょうど一年前にも八代先生のお話をいただきました。御略歴等お配りしてありますけれども、先生は著名な経済学者であられ、近年は、政府の構造改革政策の推進役として、規制緩和や特区問題などにも積極的に取り組んでおられます。これらの構造改革問題は一層重要になっていくものと思われませんが、今後の内外の経済の動き

についての関心も高まっております。年の初めでもありますので、新年度のマクロ経済の見通し等と構造改革の問題をあわせてお話しいただけることは、大変たいムリーなことだと思っております。

それでは、先生、どうぞよろしくお願いいたします。

ただいま御紹介いただきました日本経済研究センターの八代でございます。よろしく願います。

御紹介がありましたように、ちょうど一年前の

今頃にこの「資本市場を考える会」でお話をさせていただきました。そのときの講演録が「証券レビュー」に載っています。それを読み返してみますと、この一年間で変わったこと、変わらないこと、いろいろあります。そういうことも踏まえて、改めて二〇〇五年度の問題点を展望してみましたと思います。

お手元にレジュメがありますので、これに沿ってお話したいと思います。

一、新年度の経済見通し

(1) 足元で弱まる景気の動向

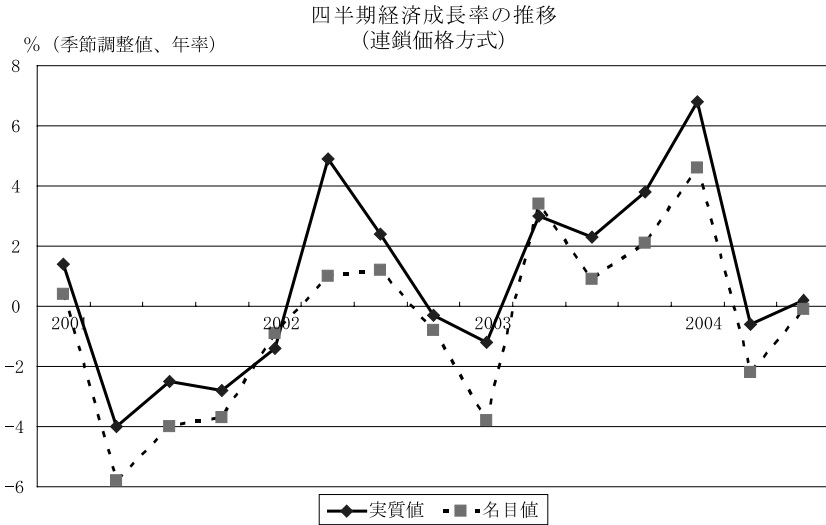
図表1は、当面の足元の経済の動向を示しています。御承知のように、昨年末にGDPデフレーターが改定されました。これは、結構大きな改革であります。これまでのGDP統計では、どうし

てもデフレーターが過大に算定されることによって、その結果、実質成長率が高目に出るという問題点があり、これは長年にわたって指摘されてきた問題です。

少し専門的な話になりますが、現在のGDP統計であれば、二〇〇〇年を基準年に置いていて、その時点のGDPを構成する各種の製品の配分比率を固定して、その配分比率にその時々 の 価格を乗じてデフレーターをつくっているわけです。一般に、特にIT関係の製品は、価格の下落が非常に激しく、テレビやビデオもそうですけれども、急速に値段が下がっています。過去には非常に高価だったデジタルテレビなども実際には値段が大きく下がっていますので、家計の支出比も小さくなっていくのですが、過去の構成比を固定したままでデフレーターを計算しますと、下落の度合いが非常に大きく出てしまうという問題点がありま

新年度の日本経済の展望と課題

図表 1 足元で弱まる景気の動向
2003年度成長率は新方式で3.2%→1.9%



した。このため、五年ごとの基準年を改める度にGDP成長率が大きく下がるということが生じていました。

今回は、そういう問題を基本的には是正するため、「連鎖価格方式」という方法を用いて、それぞれの年ごとにデフレーターをつくる方式に変更されました。米国では昔からやっていたやり方ですけれども、それを採用したわけです。その結果、既に確定しております二〇〇三年度の実質経済成長率で見ますと、これまで三・二％であったものが、今回の変更で一・九％と大きく下がることになりました。GDPの名目値では基本的に変わっていないのですが、デフレーターが小さくなったために、実質成長率もそれだけ下がったということです。もちろん、これは景気判断には何の影響もありません。ただ、「二年連続の三％成長」といっていましたが、そうはいえなく

なってしまったという問題があります。これは実質値と名目値の比較ですが、結果的に実質成長率がそれだけ下がってしまったということであります。その意味において、デフレは依然として続いております。

(2) 米国の経済成長は3%未満の緩慢な減速

そこで、今後の経済がどうなるかということですが、図表2にありますように、日本の経済成長率は、残念ながら依然として米国の成長に大きく依存しています。これは暦年ベースで見えますけれども、二〇〇〇年以降を見ていただきますと、アメリカの経済成長率が、二〇〇一年のようにはIT不況で大きく下がりますと、日本の経済成長率も一緒に下がる。しかも、二〇〇二年のように、アメリカの成長率が回復しても、直ちには日本の成長率は回復せずに、ラグを置いて成長して

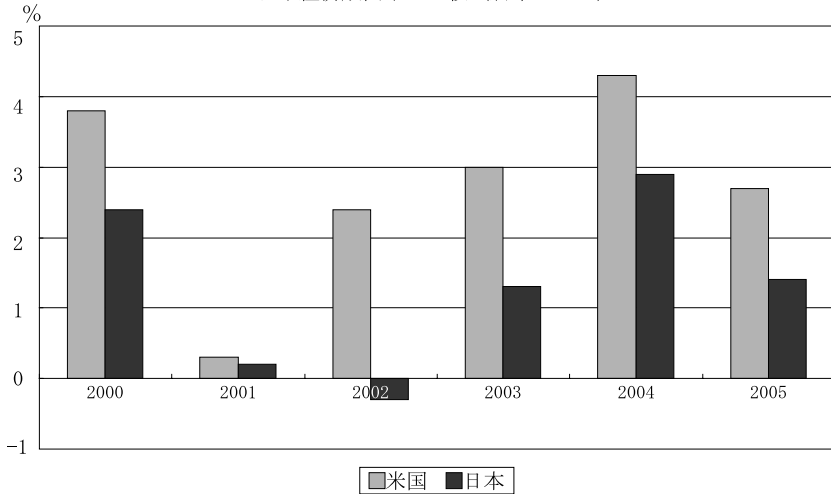
くるということがわかります。

二〇〇四年の暦年はほぼ終わっていますが、来年の見通しについては、日経センダーでは米国の経済成長率が3%を若干切るところまで減速するのではないかと。減速といっても、大したことではありません。政策的には、政策減税の打ち切りやインフレを事前に防止するための金利の引き上げなどが議論されています。これは、米国にとっては持続的な成長を維持するために必要な措置ではあるのですけれども、その結果、日本には輸出を通じて大きな影響を及ぼす。日本の輸出総額は、二〇〇四年は前年比一四%増であったのですが、二〇〇五年にはこれが半減してしまうという見通しになっています。

これはもちろん米国だけではなくて、中国も加熱を防ぐための引き締めに転じておりますので、その影響が東アジアの経済成長鈍化を通じて日本

新年度の日本経済の展望と課題

図表 2 米国の経済成長は3%未満へ減速
日本の輸出は2004年14%→2005年6%へ低下
日米経済成長率の比較（暦年ベース）



の輸出の抑制につながる見込みであります。

したがって、アメリカも中国も引き締めをしているのは、自らの経済が持続的に成長するために必要な措置としてやっているわけなのですから、向こうにとっては軽い減速にすぎないものが、日本にとっては輸出を通じて増幅されるという非常に残念な状況になっています。

かつて日本が非常に貧しかったときに、「アメリカがくしゃみをしたら日本は風邪を引く」といわれていましたが、これだけの経済大国になっても依然としてその体質が変わっていないというのが、実は大きな問題なわけです。本当は、内需主導型の経済成長パターンが確立していれば、この程度のアメリカ経済や中国経済の減速では日本経済はびくともしないはずです。しかし、残念ながら、後で申し上げますように、日本の内需は非常に弱く、結果的に輸出、設備投資に

依存せざるを得ない。その結果、外国経済の小さな変化が、結果的に日本経済にとって大きなマイナス要因になってしまうということがあります。

(3) 二〇〇五年度の成長率は一・二％へ減速・デフレからの脱却は難しい

図表3は、年度ベースで見た日本経済の予測を示しています。これは、もちろん新しいGDPの基準で見えています。二〇〇三年度が一・九％です。二〇〇四年度は、現段階での予測ですが、二・三％という実績見込みになっており、二〇〇三年度よりは若干高いわけですが、二〇〇五年度は成長率が半減して、一・二％位になる見通しです。先週行われました景気討論会でも、経済財政諮問会議の吉川洋教授は、一・五％位位っておられました。若干の違いがあるものの、「一・

台から一・五％台半ば位」に減速するという見方は、他の予測機関でもほぼ共通しています。

なぜそれほどまでに減速するかといいますと、輸出の実質経済成長率への寄与度が一・五％から一・六％に半減します。設備投資も依然として堅調ではありますが、やはり輸出の影響を受けて、これも寄与度が一・一％から一・六％に減速します。問題は消費ですが、この点について、日経セクターの見通しはやや悲観的といわれておりますけれども、ほぼ横ばいにとどまるという見通しです。他方、これは余りいいことではありませんが、災害復旧などの公共投資がかなり増えますので、これまで公共投資は、マイナス一・六％（二〇〇三年度）、マイナス一・七％（二〇〇四年度）とマイナス基調が続いていたのですが、二〇〇五年度は、ほぼ横ばい、あるいは若干の減少にとどまる見通しになっています。これらの要素を合わ

新年度の日本経済の展望と課題

図表 3 2005年度の成長率は1.2%へ減速
デフレ脱却は困難（CPIは0.3%減）

実質経済成長への寄与度(%)

	2003	2004(予測)	2005(予測)
GDP	1.9	2.3	1.2
うち			
民間消費	0.3	0.9	0
設備投資	1.2	1.1	0.6
政府消費	0.2	0.4	0.3
公共投資	-0.6	-0.7	-0.1
輸出	1.1	1.5	0.6
輸入	-0.3	-0.8	-0.4

せて、全体で、一・二%の経済成長になるわけ
あります。

この「一・二%」をどう評価するか。まずまず
ではないか、マイナスには陥らないという見方も
ありますが、逆にいえば、それは余りにも悲観的
であります。一%台の成長というのは、結果的に
九〇年代初めからの長期経済停滞から依然として
脱していないことになります。九〇年代から現在
までの平均成長率は一・五%位ですから、ある意
味で平均成長率と大差ありません。景気がいいと
きに二・五%位、悪いときには一%位、あるいは
〇・五%位。そのような循環をたどるということ
は、依然として長期経済停滞から脱せないこと
を意味しています。

したがって、八〇年代の四%というのは無理で
すけれども、せめて政府が考えているように、ど
うしたら平均的な成長率が二%、景気がいいとき

は三%、悪いときは一%台でもやむを得ないという水準まで安定的に持っていけるかというのが大きな課題ではないかと思っております。

このように、経済成長が減速しますので、日経センタ―の見通しでは、来年もCPI（消費者物価）がマイナス〇・三%ですので、依然としてデフレから脱せられないということであります。政府の見通しは、CPIがプラス〇・一%となり、若干、水面の上上がるということですが、いずれにしても、その差は〇・四%位ですから、余り大きな違いではありません。

せつかく二年続きの景気拡大があつたのですから、来年はさらに一層の拡大をというイメージもあるわけですが、海外の経済が少し停滞することによって、日本は再び低成長というか、一%そこそこの成長に落ち込むのではないかという見通しであります。

繰り返しますが、この程度で済んだからいいと考えるか、この程度でとどまっていたのでは、いつまでたっても長期停滞から脱せられないと考えるかの認識の違いがあるかと思っております。

二、最近の景気回復の特質

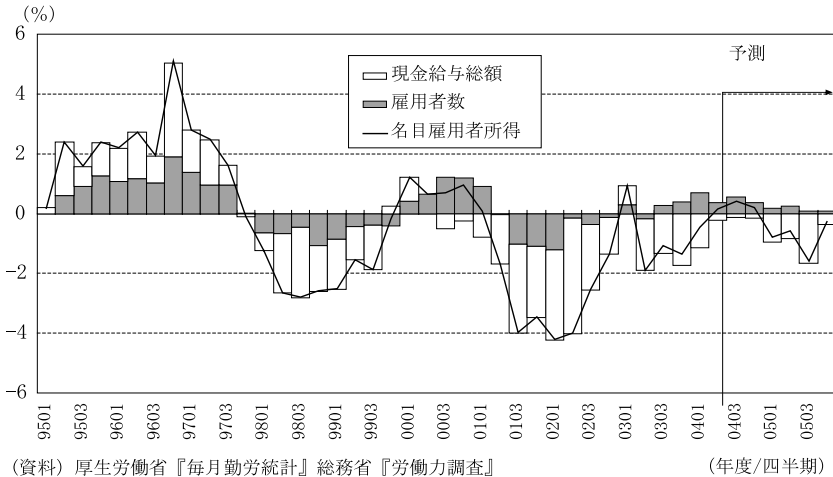
(1) リストラを通じた企業収益の回復

図表4のグラフを見ていただきたいのですが、ではなぜ二年連続の経済成長であつたものが、それがさらに拡大していかないのか。なぜアメリカ経済が少々減速したからといって日本まで不況になつてしまわなければならないのかということでもあります。それが実は最大の問題であるわけです。

つまり、過去の例であれば、これだけ設備投資

図表4 リストラを通じた企業利益の回復
雇用・賃金の回復から消費拡大過程に結びつかず

名目雇用者所得（前年同期比）



が盛り上がり、企業が利益を得たならば、当然それは雇用の拡大や賃金の増加をもたらし、その結果、雇用者所得が増え、家計の消費が増え、それによって企業が売り上げを増やし、再び企業の利益が増えて、また雇用が拡大するという好循環のメカニズムが働くはずです。現に、八〇年代まではそうだったのです。しかし、今回は、残念なことに、投資から消費へというメカニズムがほとんど見られないのです。我々の予測でも、雇用者所得は足元から再び減少を示してしまっています。その理由はデフレがさらに続くこともあります。が、現金給与がむしろ減少してしまう。雇用もほとんど伸びない。その結果、名目ベースの雇用者所得はマイナスになってしまうという理由からです。そうであれば、当然ながら家計消費も増えない。これが来年度の実質消費が横ばい、ゼロであることの根拠になっています。

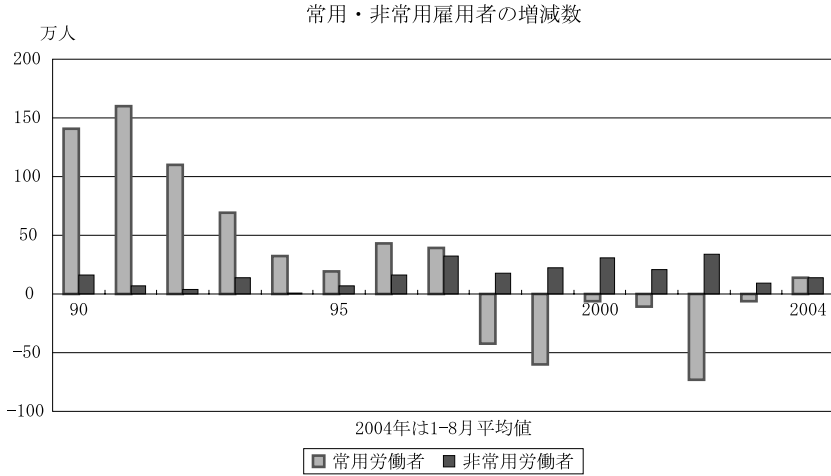
なぜそうなのかということについては、よくいわれていることですが、今回の景気回復が、何よりも企業の厳しいリストラの結果であった。企業が人件費比率を抑制し、労働分配率を下げて、低成長のもとでも利益が出るような体質に変えていったのであります。これは、九〇年代後半からそういう動きが強まりました。そうした中で米国の経済、中国経済の拡大で輸出が大幅に伸びたので、企業はかなりの利益を得ました。しかし、企業の先行き見通しは非常に慎重でして、今大きな利益を得たからといって、過去のように雇用を増やす、賃金を上げてしまうと、次の不況に対応できないという理由から、雇用拡大について非常に慎重である。むしろ、企業は、雇用調整を依然として進めているのが現状ではないかと思っております。

(2) 常用労働者から非常用労働者への雇用のシフト

図表5は、前年に比べた企業の雇用者、サラリーマンの増減を示したものです。その増減について、常用労働者と非常用労働者（パートや派遣、契約社員などの人たちの総称です）に区分してみますと、九八年から、企業は常用労働者、いわゆる正社員を徹底的に抑制して、非正社員を増やす行動に出てきていることがわかります。昨年お話したときはこの傾向が続いていたのですが、現時点で見ますと、二〇〇四年は、正社員の削減が一応一段落して、若干ではありますが、増加がみられますが、依然としてその増加幅は小さいです。最近、雇用が回復して失業率も下がったといわれておりますが、その雇用者増の中身を見ると、かなりの部分が女性社員であり、この女性の大きな部分が非常用労働者であります。企業は、

新年度の日本経済の展望と課題

図表 5 経済成長の屈折期待で、雇用保障の必要な正社員から非正社員への雇用のシフト
→日本的雇用慣行の対象範囲の縮小



雇用を増やすといっても、いわば世帯主である男性の正社員は極力抑制して、女性の雇用を増やしているのが現状であります。その意味では、依然として広い意味での雇用調整は続いているのではないかということです。

なぜ企業がこんなに慎重に考えているかといいますと、これは昨年も申し上げたかもしれませんが、企業の期待成長率が下がっているからです。

期待成長率が下がるということは、つまり八〇年代の四％成長から九〇年代の一・五％成長に下がるということは、非常に単純化していえば、それだけ不況期間が長くなり、好況期間が短くなっているということです。したがって、過去の高い経済成長期には、例えば一年半位我慢して過剰な社員を不況期に抱えていれば、あとの三年半位の景気拡大期にそういう人たちは立派に稼働して企業に貢献してくれるのですけれども、経済成長が低

下したということは、不況が一年半ではなくて、二年、場合によっては二年半になることです。また、好況期が三年ではなくて、逆に二年半になるということですよ。このように、好況期が短くなり、不況が長くなるのですから、過去と同じようには稼働しない正社員を抱え込んでいたのでは、企業は大変なコスト負担になります。その意味で、企業の期待成長率が下がったことによって、できるだけ正社員を減らし、非正社員を増やしていく。解雇はなかなかできませんから、定年退職した後の人員を補充しない。補充するとすれば、それは派遣やパートの人で補充するというのが日本企業の多くの行動ではないかと思います。

そういう意味もあって、企業がこれだけの利益を上げていても、それがなかなか賃金増や雇用拡大に結びつかない。したがって、いつまでたっても家計の所得が増えず、消費をふやすこ

ともできないという状況ではないかと考えています。

このように、正社員から非正社員への雇用のシフトが起こっているということは、日本の雇用慣行が崩壊することなのか、という懸念も一部にあるのですが、私は決してそうではないと思っています。日本の雇用慣行というのは極めて合理的な仕組みであり、大学や高校を出たばかりの全くの未熟練労働者を企業の中で鍛えて熟練労働者にしていくという非常に効率的な仕組みであります。しかし、今後の低成長の時代には、その日本の雇用慣行の対象となる正社員の範囲を極力絞っていく。どうしても正社員でなければできないものだけを正社員が従事して、派遣やパートの人に行えることは極力彼らにやらせてもらうという形で、日本の雇用慣行の対象範囲が縮小しているというのが現状ではないかと思っています。いわば少

数精鋭といえますか、今後の正社員というのは、全員管理職のつもりで仕事をしなければいけないわけです。パートや派遣の人たちをうまく使って仕事をすることが求められているのであり、漫然と派遣社員と同じような仕事をしているような正社員なら会社にとって要らないということになります。そういう広い意味の雇用調整が今起こっているわけです。それが企業の利益が増えてもなかなか雇用者所得が増えずに、したがって消費が増えないという状況をもたらしているのではないかということでもあります。

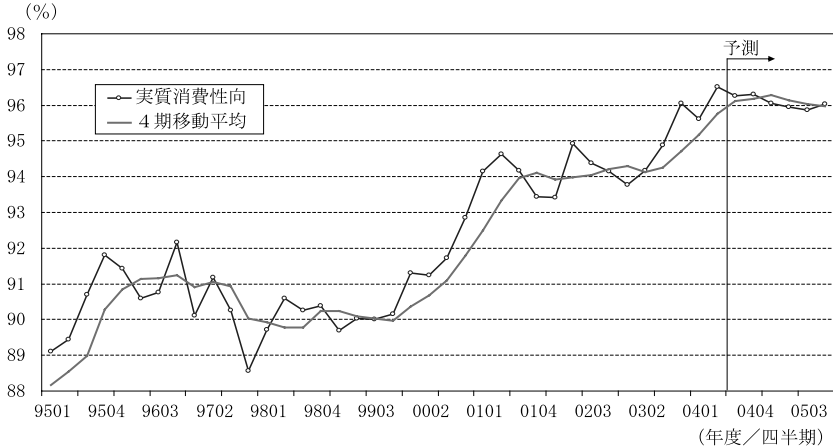
これは、いうまでもないことですが、企業にとつては極めて合理的な行動であり、逆にこういうことをしなければ、国際競争の中で企業は勝てないわけであります。それが、結果的に、マクロで見ますと内需の停滞をもたらしているということです。

(3) 二〇〇〇年以降急速に上昇した消費性向

さらに図表6で見えていただきますと、それにもかかわらず、実は消費は結構、堅調に推移していたのであります。例えば、消費は、二〇〇四年度のGDP成長率に対する寄与率が〇・九%位ですから、雇用調整の中でも、結構消費は伸びていたのではないか。先週の景気討論会でも、これだけ消費は堅調なのだから、そんなに悲観しなくてもいいのではないかという意見もありましたが、私は逆に、これまで消費は堅調であり過ぎたのではないかという意見です。つまり、所得の伸び以上に消費が増えていた。これが図表6のグラフに示していますように、消費性向が、二〇〇〇年、二〇〇一年あたりから急速に高まってきて、家計消費ベースでは、九六から九七%という非常に高いところまでいつている。逆にいえば、家計貯蓄率が下がっているわけであります。

図表6 2000年以降急速に上昇した消費性向
高齢化と金利低下・所得減少との相乗作用

家計の消費性向の推移



(注) 2003年4-6月期～2004年7-9月期の消費性向は日経センター推計。

(資料) 内閣府『国民経済計算年報』、『四半期別GDP速報』

その意味では、消費性向が上がることで、所得の伸び以上に消費が増えてきました。これが、ある程度景気を支えていたわけですが、それが今後は続かない。むしろ、若干の減少があつてしかるべきではないだろうかということです。これも、消費を抑制する一つの要因になっているといふことであります。なぜこんなに消費性向が上がってきたのかという理由については、高齢化の影響があるという意見の人もいます。当然そういう影響はあろうかと思えます。高齢化が進めば、貯蓄を取り崩す高齢者が増えて、貯金する勤労者の割合が相対的に低下しますから、全体的な消費性向が高まるのは当然のことですが、それにしても、最近の消費性向の上昇から見れば、二〇〇〇年あたりから急速に高齢化が進んでいるわけでもありませんので、やはりそこは別の要因もあるのではないかと考えています。

SNA（国民経済計算）ベースでは、例の定額預金の大量満期のときに、利子の取扱いについていろんな問題があつて消費性向が上がっているのですが、この図表6のグラフは家計調査ベースですから、そういう問題はありません。かわりに何があるかと申しますと、一つの可能性として、金利所得が急速に減っていることがいえるのではないかと思います。特に、高齢者にとって銀行預金の金利は、かなり大きな財産所得の意味を持っていたのですけれども、低金利政策のもとで、利子所得が非常に少なくなっている。私どもの日本経済セクターも、基本財産を運用して利子所得を得ているのですが、利子所得がどんどん減ってきて困っているわけであります。そのように、財産所得自体が、低金利政策の中で傾向的に減っていることが、例えばこのような消費性向に影響しているのではないだろうかということがあります。

非常に大ざっぱな計算をしますと、現在、預金金利はほとんどゼロですが、マクロでみますと長期金利も含めて、平均〇・五％位の金利の受取りになっています。仮にこれが二％に高まったとします。二％というと、大体一九九九年頃の水準なのですが、実に一〇兆円の利子所得が家計に入ることになります。逆にいえば、金利の低下は、それくらい大きな家計の所得減をもたらしていることになります。

当然ながら、これだけ所得収入が厳しくなっていますので、消費性向は高まらざるを得ない。ある意味で、無理をして消費をしているという非常に厳しい状況ではないかと思ひます。そういう面をみても、今後さらに消費性向が上がることはかなり難しいと思ひれます。やはり金利低下の影響が傾向的に強まってきているのが、最近の家計消費の動向ではないかということがあります。この

ように国内だけを見れば、非常に暗いわけであり
ます。何とかしなければ、このままの状況ではじ
り貧になってしまふと思います。来年度に消費が
急速に拡大したり、あるいは何らかの奇跡が起
こつて景気が良くなる、あるいは放つておいても
日本が長期停滞から脱せられるという可能性はか
なり少ないのではないだろうか。やはり抜本的な
対策を打たないと、今のじり貧の状態は、なか
か解消しないのではないかということです。

三、米国の双子の赤字と為替相場の見通し

(1) 米国の双子の赤字はいつそう拡大へ

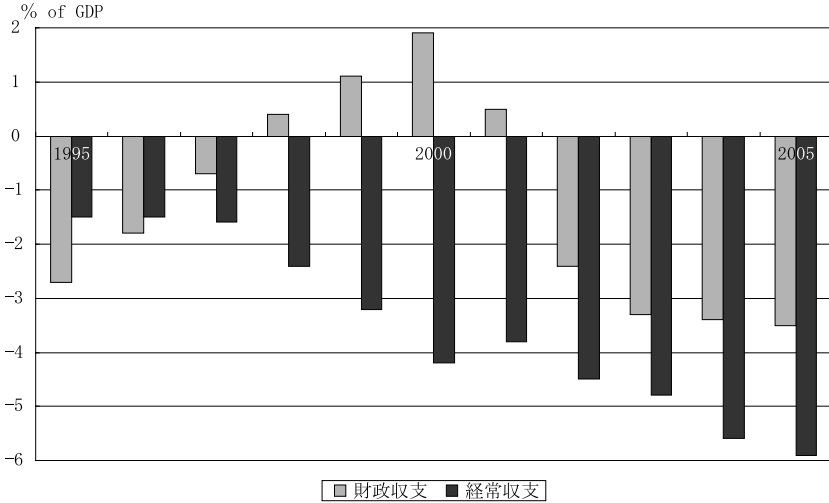
図表7には、海外要因を示していますが、これ
まで日本経済を支えてきた米国の成長がどこまで
維持されるのかという問題であります。米国経済

の成長が若干スローダウンしたくらいで、日本経
済はこのように減速するわけでありますから、二
〇〇〇年のように、アメリカ経済が非常に低い成
長率、一%位の成長になってしまふと、もっと大
変なことになってきます。その意味のリスク、米
国経済のリスクの最大のものが、この双子の赤字
です。二本並んでいる棒グラフの左の方が財政赤
字、右の方が経常収支の赤字です。財政について
は、クリントン大統領の時代にかなり財政合理化
をして、二〇〇〇年にはGDP比二%ぐらいの黒
字になりましたが、ブッシュ政権になってから大
幅な財政赤字が続いています。その意味で、古く
て新しい問題であります。この双子の赤字が拡
大しているわけです。

問題は、その規模がかつてないほど大きくなつ
ているということです。財政赤字のGDP比が三
%を超し、経常収支ベースで六%を超していると

図表 7 米国の双子の赤字はいっそう拡大へ

米国の双子の赤字



いうのは、いつものことだといってしまえばそう
 ですけども、かなり双子の赤字のリスクは大き
 いのではないかと考えられます。もちろん、米国
 は、依然として活力のある社会であって、世界中
 から米国に投資したいという人は多いわけであり
 ます。いくら経常収支の赤字が大きくても、それ
 をファイナンスするだけの資金の流入があれば、
 当然ながらそれは問題にはならないのですけれど
 も、これだけ赤字の規模が大きくなりますと、
 ファイナンスする方にも若干息切れが出てきま
 す。現に、ファイナンスの出し手として、日本
 や、最近では中国が、アメリカの国債を買っていま
 すが、その余力もそろそろ限界にきている可能性
 があります。日本は、円高を防ぐために日本政府
 が米国の国債を買っています。それはそれとして
 一つの政策ではあるのですが、これはある意味で
 形を変えた財政政策です。つまり、日本政府は日

本の国債も発行していますし、それで公共事業をやる。別途アメリカの国債を買うことで円高を抑えて、日本が輸出しやすくする。輸出主導型の経済成長を担保しているわけです。その意味では二重のケインズ政策をやっているわけであります。

もちろん、国内に使えない新幹線や道路、空港などを過剰につくるよりは米国債に投資している方が、それなりのリターンも得ますからいいといえればいいわけですが、逆に、そこまでどんな赤字を拡大する米国をファイナンスすることは、それだけリスク要因も溜まってきているということがあります。それがいつ破裂するかというのは誰もわからないことですが、ただ、このような状況が、いつまでも持続性があるわけではないという点については関係者の意見は一致しています。

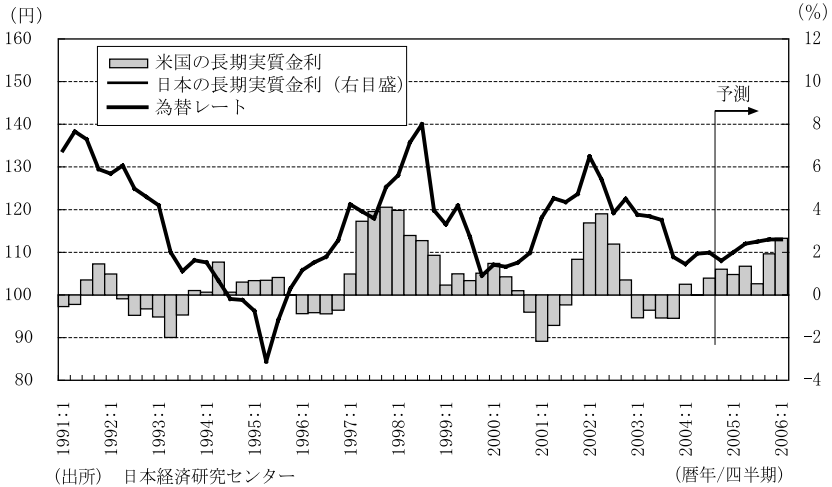
その意味では、現状は、かつてのプラザ合意の

前夜に近いところまで来ているわけでありますが、プラザ合意の時期と比べて、現在は国際間の資本移動がもっと活発になっていますから、逆にまだまだ維持できるという見方も当然あります。

(2) 日米金利差の拡大で緩やかな円安基調

そのような前提を置いて、図表8の為替の問題を見ていただきますと、これも非常に難しい点なのですが、そういう双子の赤字のリスクを考えなければ、来年のドル・円の関係は若干の円安になるということでもあります。これは、結果としても、為替の予測に当たっては、経常収支の不均衡よりは金利差が非常に影響を与えるからです。すなわち、来年の米国をみれば、若干減速するとはいえ、依然として経済活動は活発であり、米国の金利は徐々に上がってきています。それに対して、日本の方はデフレが続きますので、依然とし

図表 8 日米金利差の拡大で緩やかな円安基調
他方で経常収支の不均衡拡大のリスクの強まり
日米実質金利差と為替レート



て低金利政策が続く。その結果、日米間の金利差は拡大する、これは当然、日本から米国に資金が移動するということで、円安要因になります。

その意味では、大きな調整がなければ円安である。しかし、一旦プラザ合意のようなことが起これば円安は吹っ飛んでしまうわけであり、大幅な円高になってしまう。それだけリスク要因は強まるけれども、平均的な予測でいえば若干の円安になる、そういう苦しい予測になっていますが、水準としては、一一三円位の予測です。

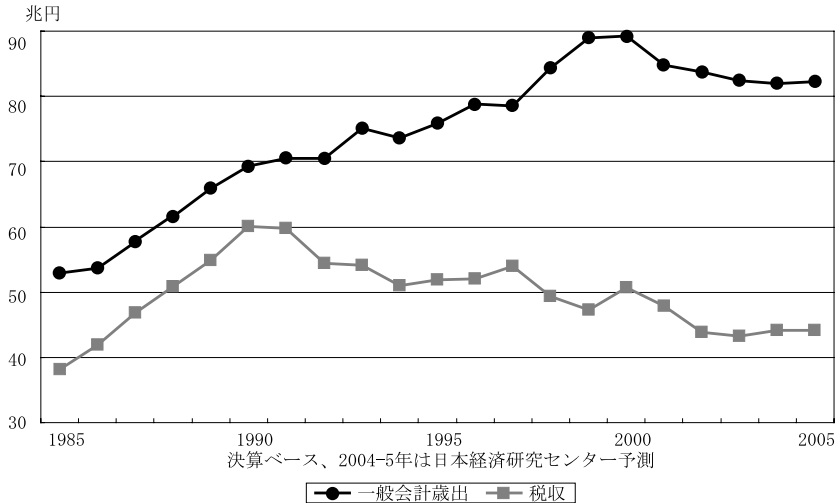
四、我が国財政の現状とISバランスの変化

(1) 九〇年代以降拡大する国の歳出・歳入格差

米国の双子の赤字もかなりのリスク要因ですが、図表 9 にありますように、一方で日本国

図表9 90年代以降拡大する国の歳出・歳入格差

一般会計歳出と税収の推移



内の財政もますます厳しくなっています。足元では、景気がいいので税収が増えていますけれども、それでもこの程度の水準でして、歳出削減は進んでいるにしても、一般会計の歳出と税収のギャップは依然として大きい状況にあります。八〇兆円の支出を四〇兆円強の収入で賄っている。企業であれば、当然破綻している状況にあるということです。

したがって、先ほどもいいましたように、海外の経済がやや低調になってきている。そうであれば、本来は財政を拡大して内需を維持するというのが教科書のストーリーですが、しかし、そういうことを過去九〇年代にずっとやってきた結果、ここまで財政赤字が拡大しているわけです。やはり、これから大事なものは、こういう財政に依存しない形で内需拡大を図れるような政策に転換していくということです。それがどうやったらでき

るだろうかというのが今後の大きな政策課題だろうと思います。

結果的に、今回、定率減税の見直しが行われますが、この措置も、今のままの税収構造では、少々景気がよくなっても、なかなか税収に反映しないので、過去に景気対策としてどんどん削ってしまった課税ベースを何とか元の状態に戻したいという政府の考え方に基づいています。

来年度の景気後退、すなわち一％台強の低い成長の予測の下で、定率減税の見直しを行うということは何事かという意見は当然あります。ただ、そのような財政刺激の効果がかなり限定的になっていることを考慮しますと、不況期にある程度の税制改革をしておかないと、次の景気拡大期の増収につながりません。来年度の税制改正は、不況期のうちに税制改革をしておいて、好況期にその成果を得るという一つのストーリーに沿った政策

であります。好況期になってから税制改革をしていたのでは、むしろ、その政策の効果が出てくるのは、次の不況期になってしまうわけです。その意味でも、今回の措置は、定率減税廃止の準備をし、万一景気が予想以上に悪くなった場合には、それを停止するというやり方ですが、ある意味でリーズナブルなものではないかと思っております。

また、この定率減税とデフレ効果との関係についての考え方ですけれども、定率減税を廃止するといっても、その財源は、実は年金の国庫負担率を三分の一から二分の一に引き上げるための財源に使われます。その意味では、単なる財政再建のための支出ではありません。もちろん、年金の国庫負担率を三分の一から二分の一に引き上げて、それを国債発行で賄う場合と比べれば、若干のデフレ効果があることは当然なのですが、そういう政策自体が、そもそも考慮すべきことなのかどう

かということがあります。社会保障制度の改革とあわせて考えれば、今回の定率減税の廃止は、ある支出を賄うために税収を増やす方策とも考えられます。いわばレベニュー・ニュートラルという言葉い方はおかしいのですが、財政均衡予算という考え方です。そのように考えれば、少なくともそれ自体がデフレ効果をもたらすと考える必要はないのではないかと思います。この辺は定義の問題であり、何と何を比較するかという問題であります。

(2) 国債・地方債残高比率の高まり

図表10には、よくいわれています国債とか地方債残高の傾向的な高まりをグラフに示しています。財政赤字が横ばいであるということは、それだけどんどん債務が増えていくということです。現在、国債・地方債残高のGDP比率は一六〇％を超えています。とくにイタリアを抜いて、先

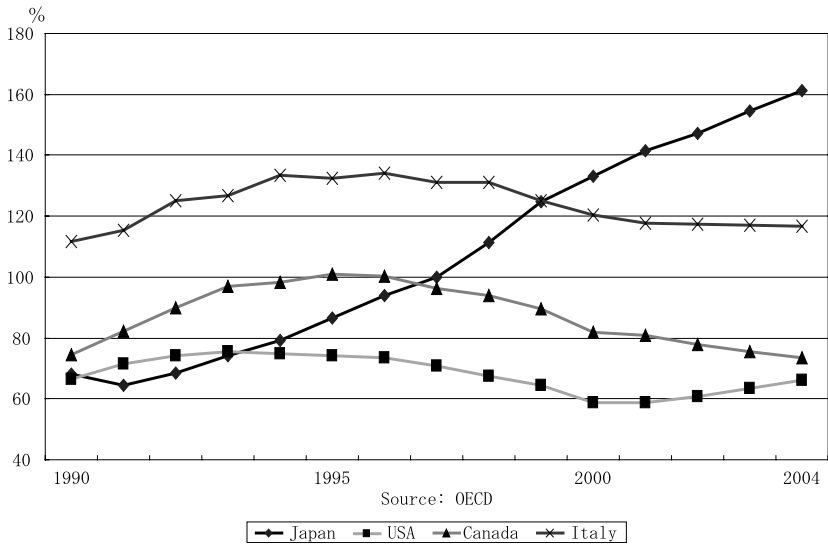
進国の中では最も多くなっています。例えば、この状況がこのままで推移していけば、すぐに二〇〇％まで行ってしまうわけですけれども、そうなったときに、日本の国債の格付けがどうなるだろうかという懸念もあります。

(3) 部門別IS（貯蓄投資）バランスの変化

図表11では、そのような日本経済の現状をまとめてみたかどうかということグラフで示しています。これは、部門別のIS（貯蓄投資）バランスをグラフにしたものです。貯蓄投資バランスというのは、家計、企業、政府、海外部門が、各々、どれだけ貯蓄超過であるか、あるいは赤字であるかを示しています。このグラフの中で一番上の破線が家計です。九〇年代の初めでみますと、家計の貯蓄率は非常に高く、住宅投資などを除いても、大体八％位の高い貯蓄超過でありまし

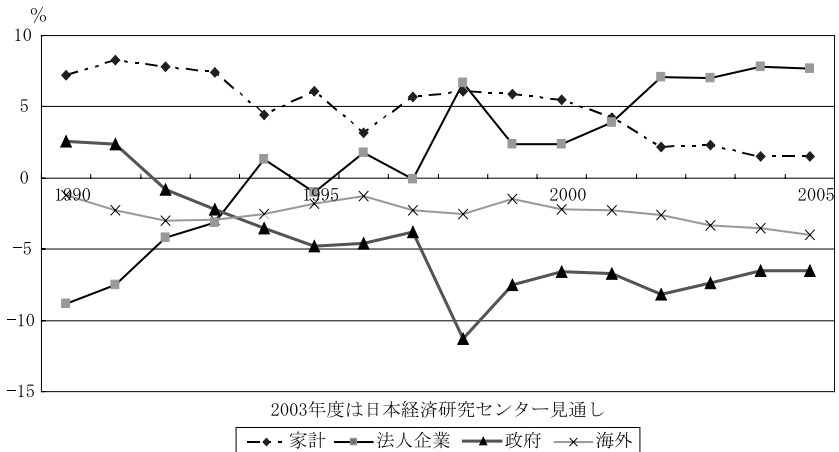
新年度の日本経済の展望と課題

図表10 国債・地方債残高比率の高まり



図表11 家計貯蓄率の急速な低下の一方で、
企業の貯蓄超過が経常収支黒字の拡大要因

制度部門別貯蓄投資格差の推移
(対GDP比)



た。しかし、これが急速に低下して、足元では二、三％位の非常に低い水準まで減っています。かつては、家計が専ら経済全体の貯蓄を供給していたのですけれども、現在では、もはやそれは事実ではなくなっています。

それでは、かわりに何が貯蓄の主体になっているかという点、企業であります。それはグラフでは、実線で示しています。企業は、九〇年代初めは大幅な赤字でしたが、九四年あたりから均衡に向かい、九八年位から大幅な貯蓄超過になっています。足元では、家計よりはるかに多くの貯蓄をしており、かつての九〇年代初めの家計と同じくらいの貯蓄超過となっています。この大幅な企業の貯蓄が、実は日本経済の大きな問題であります。逆にいうと、この大幅な企業の貯蓄超過があるからこそ、巨大な財政赤字が持続しているにもかかわらず、経常収支の黒字が維持されているわ

けです。

つまり、アメリカの場合は財政も赤字、したがって経常収支も赤字という非常にわかりやすいパターンですが、日本の場合は、財政は赤字なのに経常収支は黒字となっています。これはどちらかというと非常に異常なパターンであります。この異常なパターンをもたらしている原因が、企業的大幅な貯蓄です。企業の貯蓄が財政赤字をファイナンスしてなおかつ非常に大きな額になっているために、結果として経常収支が黒字になっている、こういう図式になるわけです。その意味で、双子の赤字のアメリカと比べて、日本の場合は、「財政は赤字、経常収支は黒字」という状況になります。このことは、一言でいえば、アメリカほど深刻ではないという見方にもなるわけです。つまり、企業は黒字なのですから、その黒字を有効に活用すれば、結果的に経済全体を均衡状態に

持つていくことができます。

しかし、これが異常だということはいうまでもないと思いますが、本来、企業というのは家計からお金を借りて設備投資をするというのがノーマルな姿であり、九〇年代の初めの日本はまさにそうなっていました。今のうちに、本来借金をするのが普通であるはずの企業が家計以上に貯蓄をしているということとは、一方で借金の返済をしているということでもあります。同時に、企業として結局よい投資先がないということの意味します。企業は大幅な利益を上げている。しかし、それを使って雇用や賃金を増やす自信はない。結局、貯めこんでいるか、あるいは過去の借金を返すことにとどまっているというのが現状です。逆にいえば、それが日本経済の停滞を生んでいるわけであります。

本来であれば、政府が企業の貯蓄を使って、もっと財政赤字を拡大し、公共投資をやればよい

というのが古いケインズ政策の考え方ですが、それも実は限界にきている。もう既に、九〇年代初めからさんざんそれをやっていて、現在のような経済及び財政の状況になっているのです。

したがって、かわりに何をすればいいかということになります。これは、後でお話します構造改革の議論につながるのですが、このグラフだけを見れば、一番単純な答えは、要するに政府の持っている資産を民間企業が買うことです。それによって、一時的かもしれませんが、政府は財政赤字が減り、企業は逆に黒字を減らす。企業の黒字で政府の赤字を調達する。それは公共事業を増やすということではなく、むしろ既存の政府の資産を企業が購入するということです。逆にいえば、政府がこれまで実施してきた赤字の事業を民間の企業が買い取ることによって、結果的にデフレなき景気の拡大を実現するというストーリーで

図表12 官製市場の改革

- ・ 新市場の創造で財政に依らない需要創出
- ・ 歳出削減・増税によるデフレ効果の克服。
- ・ 潜在的に大きな生活関連サービス市場。
- ・ 医療・介護は成長性の高いサービス産業。
- ・ 医師・弁護士等のギルドが供給を制限。
- ・ 官業の民間開放で官から民への需要シフト
- ・ 住宅公社・公営住宅・水道・病院・大学等。
- ・ 公務員でなければならない仕事とは？

あります。

このままで、単なる財政再建を実行したら、經常収支の黒字は一層大きくなってしまいます。あるいは経済は縮小均衡に陥ってしまう。単なる増税でも、単なる歳出削減でもそうなります。したがって、重要なことは、政府の歳出を削減しつつ、しかも日本全体の需要は減らさないということです。そのためには、企業の支出をそれに相当する部分だけ増やすことが必要ですが、これは政府がその資産を売却し、企業がそれを購入すれば一番簡単に実現できます。それが図表12にあります「官製市場の改革」ということです。

五、需要創出型の構造改革

(1) 官製市場の改革

これは、昨年も申し上げたと思いますが、財政

に頼らず、新しい市場を創造することで需要をつくる、雇用を生み出すというのが官製市場改革の考え方です。そんなことがどのようにしてできるのか。新しい市場の創造ということは、例えば研究開発投資を積極的に実施することによって、新製品を生み出すというのが一般的な考え方ですが、そのような膨大な研究開発投資をしなくても、ある意味で、政府が規制によって抱え込んでいる市場の中には、潜在的には非常に成長性が高いものもありますので、これらを民間に開放することによって、そこに新しい需要が生まれる。それが規制改革、制度改革を通じた需要の創出ということであります。それによって、歳出削減、増税によるデフレ効果を克服することが可能になります。

具体的な分野としては、「生活関連サービス市場」という言い方がされています。これは、医療

や介護、教育、リーガルサービスといった分野です。例えば、リーガルサービスについては、これからますます家庭でも企業でも、法律業務のニーズが増えてくるはずですが、現在、弁護士の数が極端に少ないためにいろんな問題点が生じてきています。特に高齢化社会になると、多くの財産を持つている高齢者が増えますので、相続だけではなく、いろんな形で「法務ヘルパー」のようなリーガルサービスが必要になってきます。そのような意味において、潜在的には非常に大きな市場であるわけです。そのため、ロースクール（法科大学院）が次々と誕生しているのですが、せっかく法科大学院が増えても、司法試験の合格者数が制限されていますので、二割程度の卒業生しか司法試験に合格しないというシミュレーションがなされています。それでは何の意味もないわけです。そもそも、弁護士の試験（司法試験）は資格

試験であり、一定の資格を満たせば弁護士として何人合格してもいいはずなのですが、それを大学の入学試験みたいに最初から数を限定している。

これが基本的な誤りです。それは結局ギルドの考え方なのです。弁護士が増え過ぎると、弁護士の仕事が少なくなる。それは困る、というのが本音ですが、そういう言い方はしないで、弁護士の数が増えると質が落ちるという言い方で反対をするのですが、これは本当のことでしょうか。弁護士のサービスに対する潜在的なニーズは無数にあり、家庭でも企業でもその需要は多いわけですから、弁護士が増えれば、弁護士を利用しようという人たちが増えますので、仕事自体は幾らでも増えます。その意味で、そういうギルドの考え方が、成長性の高いリーガルサービスの市場を制約している。これは非常にわかりやすい例だと思います。

医療も同じです。今後、高齢化で高齢者が増えますし、一般にも健康が非常に重要なものと考えられるようになってきます。自分の健康、家族の健康のために必要な支出は惜しまないという人の数は多くあります。しかし、残念ながら、日本の病院は、欧米に比べれば非常に質が低い。私はめったに病院に行きませんけれども、たまに行けば長い行列がある。行列というのは、社会主義経済に特有のものであって、需要が供給を超過しているのに、供給がそれに伴わない。だから行列が起こるのです。もちろん人気歌手のコンサートやプロ野球、サッカーのいい試合であれば、行列が起こるのは仕方ないのですが、慢性的な行列があるのは病院や介護施設においてです。なぜ需要があるのに供給が増えないのか。それは、政府が財政制約から供給を抑制しているからであります。その規制を取っ払えば、潜在的に非常に大きな市

場がそこに既に存在しているのです。

このようにして、政府の規制あるいは政策によって潜在的な需要があるのに供給が増えない部分を民間に開放すれば、そこに新しい需要が増え、雇用が生まれる。その雇用が、また新しい需要をつくっていくます。その意味で、官から民への需要のシフトが、構造改革であると同時に景気対策になるわけです。それを速やかに実行しない限り、二〇〇五年も二〇〇六年も、低成長は続くことになってしまいます。このような構造改革によって新たに市場が生み出される分野は、国、地方ともにありますが、特に地方自治体が大きな位置を占めています。

最近、千葉県で住宅公社の不祥事がありましたけれども、そもそもなぜ県が住宅公社をつくらなければいけないのか。住宅は、民間の不動産会社が生産すればいいのです。公営住宅も、低所得者

層に住宅サービスを保障する必要があるならば、それは米国のように家賃補助をすればいいのです。公務員がみずから住宅を経営する必要はありません。上下水道もそうですし、国公立病院もそうです。国公立大学ですらそうであり、これだけ民間の大学が増えている時代に、なぜ政府がみずから大学をつくり、経営する必要があるのか。もちろん、独立行政法人化されてはいますが、実体は何も変わっていないのです。

そういう意味で、政府が規制をしていることで、せっかくの潜在的な需要が拡大しない分野は無数にあります。このような「官製市場の改革」について、規制改革会議ではずっとこれまで議論をし、検討を重ねてきました。特に、昨年は、新しい分野を開拓しております。それは、「市場化テスト」というものです。これは、医療や介護、教育という政府が規制している分野にとどまら

ず、政府がみずからやっている官業分野も対象に含めています。それを民間に開放する。具体的にはハローワークや社会保険庁の業務などを取り上げています。社会保険庁もハローワークも社会的に必要な機能であることは当たり前です。ただし、それをなぜ公務員がやらなければいけないのかが問題点です。ハローワークの場合は典型的だと思いますが、国の公務員が窓口で直接、市民にサービスを提供しているのです。そんなことをする必要があるのかどうか。窓口サービスというのは、まさに地方自治体などでは一部、必要な場合もあるかと思いますが、国の公務員が、窓口で直接市民にサービスを提供するということは、そもそもあり得ないのではないだろうか。そういう業務は民間で十分実施できますので、民間が実施しやすいように政府は資金を提供すればいいわけです。

過去の時代に、民間ではそういうサービスを供給することができなかったので、やむを得ず公務員がやっていたものは無数にあります。しかし、民間のビジネスがこれだけ発展している時代にも、依然としてそのような公務員によるサービスの供給が惰性で続いている。そういう意味で、公務員でなければできない仕事としては、こういうものがあるのだろうかということをもう一回見直すとというのが「市場化テスト」の考え方です。

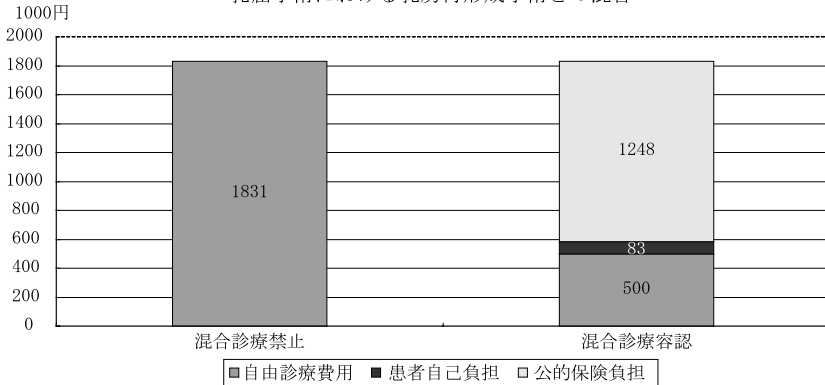
(2) 混合診療は患者の平等性に反するか

図表13に示していますように、医療の改革において、一つの鍵になるのは「混合診療」の問題です。これは、昨年、随分新聞等にも報道されましたので、話題になりましたが、問題の本質がなかなか理解されていません。少しお時間をいただいてこの問題について説明したいと思います。

図表13 混合診療は患者の平等性に反するか

- ・ 保険で賄われない診療費用を自己負担できる患者とできない患者との公平性。
- ・ 保険診療費用も含めた医療費全額を負担できる患者と、そうでない患者との公平性。
- ・ 官の保険診療でどこまでの医療を対象とするかの問題。

乳癌手術における乳房再形成手術との混合



「混合診療」という言葉は日本独特の用語です。英語にはこういう用語はありません。というのは、このような概念が存在しないからです。つまり、混合診療というのは、「保険診療」と「保険以外の診療行為」を混ぜる、つまり一つの治療行為の中で、ここまでは保険でカバーし、それ以上は民間保険ないし患者が自分のお金で負担するというものであります。このようなことは、保険の考え方からすれば、当たり前の話です。保険というのは、損害保険でもなんでも、ここまでは保険の対象になりますという契約です。したがって、その契約の対象になるものは保険でカバーされますが、それ以外のものはカバーされない。カバーされないから、それは自己負担になるというのが保険の論理ですが、日本の公的保険は非常に不思議な考え方をしていて、保険の対象外の治療を受けると、対象範囲の保険まで、全部適用されなく

なる。

わかりやすい例でいいますと、歯医者さんに行つて虫歯を治療します。これは全部保険の対象になります。ところが、虫歯の治療には合金の材料しか使えないので、前歯の治療などの場合は、余り見栄えがよくないので、もとの歯と同じようなきれいな歯を入れると、これが実費負担になります。これは例外的に混合診療が認められている例ですが、一般の医療の場合には、このように保険でカバーされるものに加えて、自費でよりよいサービスを受けようとすると、もとの虫歯の治療費まで全額自分で負担しなければいけないことになっていきます。これが「混合診療禁止」の考え方です。

この「混合診療禁止」は、別の言い方をしますと、保険契約の違反なのです。つまり、虫歯の治療というものは、本来は公的保険でやることに

なっているのに、患者がいい歯を入れてほしいといったら、そんなわがままな患者には虫歯の保険は適用しませんというのが混合診療禁止の考え方です。虫歯の場合は、例外的にそのような混合診療が認められていますが、ここでは単にわかりやすい例としてお話しています。そういう保険契約の常識に違反するようなことが混合診療禁止の考え方であります。

なぜそんな禁止規定があるかというと、図表13に書いてありますように、自己負担できる患者とできない患者との公平性の問題がある。そんなきれいな歯を入れるお金がある人はいいけれども、お金がない人はどうするのかという話になるわけです。しかし、そのようなことを問題にするのであれば、混合診療が禁止されているために、逆に保険診療費用も含めた医療費全額を負担できる患者と、実費だけなら負担できるけれども、保険の

分も含めて全部負担することはできない患者との間の公平性はどうかという問題だってあるのです。

したがって、新聞等ではよく混合診療禁止をやることは金持ち優遇策であるという記事が書かれています。それはこの「前の部分」だけを見ていて、「後ろの部分」がすっかり無視されているからです。実は、現在「後ろの部分」が非常に問題になっています。例えば、抗がん剤による治療などが一番有名な例です。がんの治療をする場合に、日本の保険ではまだカバーされていないよい薬が外国にあったとします。外国から取り寄せてその薬を使おうとすると、それが混合診療禁止に該当して、がんの治療費自体も患者が負担しなければならぬ。このような矛盾したことが生じてしまう「混合診療の禁止」とは、一体どこが公平な仕組みなのかということになります。なぜ

「混合診療禁止」が行われるかという理由は、建前上は今お話ししたような意味での公平性の論理が主張されるのですが、私は、はっきりいって、これは護送船団方式の医療版であると思っています。

かつての金融行政がそうだったのですが、要するに経営力の弱い銀行を保護するために、銀行全体に規制を被せるという政策が二〇年前までは実施されていましたが、今の医療界はそれと同じであって、混合診療を認めると、技術の高い病院はそれによって副収入を得るわけですが、技術の低い病院や診療所には何のメリットもない。むしろ技術の高い病院に患者をとられてしまう。それを防ぐために、一律の保険の仕組みの中でしか保険を使わせないという規制が行われている。そういう意味で、厚生労働省が決めた保険の範囲内であれば、どこの診療機関に行っても同じ報酬、費

用になります。これは、ある意味では平等といえ
ば平等ですけれども、患者の平等というより医師
の平等です。どこにでもある護送船団方式がこう
いう形であらわれているといえれば非常にわかりや
すいと思います。

現在診療報酬は抑制されていますが、これは医
療に対する需要がないという理由からではなく、
国の財政赤字が非常に厳しく、できるだけ公的保
険でカバーする部分を少なくしようとする国の政
策によるものです。しかし、医療自体は高齢化社
会では成長産業です。患者が望むいいサービスさ
えあれば、患者は喜んでお金を払います。医療行
為をすべて公的保険でカバーしなければならぬ
という考え方は、政府が自分勝手に課した制約で
す。しかも財政はお金がないから医療費は抑制す
るという政策がとられています。実に無駄なこ
とをしています。公的医療費は抑制するとして

も、医療費自体はもっと増やしてもいいのです。

つまり、患者が望むならば、保険ではなく、い
わば消費として、質の高い医療を購入するとい
うことであれば、負担感なくして医療サービスが
増えることになります。そうだとすれば、その患者
の自己負担を財源として、質の高い病院はどん
どん医師や看護師を増やして、待ち行列をなくす
ようにする。あるいは新しい設備を導入すること
によって、質の高い病院をつくることができます。
当然、病院間の格差は拡大しますけれども、そ
れは、患者から見れば、結構なことではないだろ
うかということがあります。

そもそも、これは財政全般にいえることです
が、なぜ財政赤字になっているかというと、政府
ができていないことをコミットしているからで
す。過去の高い成長期の非常に豊かな財源をベ
ースにして、日本の至るところに新幹線を引きま

す、高速道路も引きまします。医療費も、新しい技術を積極的に取り入れてすべての医療を公的保険で負担しますという過大なコミットをしてきたからです。しかし、低成長の中で医療費はもうこれ以上増やせないということになれば、結果的に、答えは混合診療の解禁しかないのです。政府はここまでの基礎的な医療は責任を持って保証します。しかし、それ以上の医療については患者の選択に委ねますという形に制度を変えない限りは、現在のじり貧状態は解決できません。

そのためには、国の保険診療でどこまでの医療を対象にするかという問題を考えなければいけない。どこまでの医療を保険対象とするべきかということを専門家である医師会が検討すればいいのですが、医師会は、その検討自体を拒否しているのです。それが最大の問題になっています。

しかし、今回、厚生労働省との間で、混合診療

の禁止自体はそのままですが、その中でかなり自由度を拡大するという合意がなされました。これは運用の仕方次第ですが、その運用が適切になれば、混合診療禁止の規定をかなり空洞化させるものであつて、名は捨てても実はとるという成果が実現できるのではないかと思います。この問題は、来週以降に厚生労働省と具体的な詰めをやりまします。使い方によっては、実質的な混合診療解禁になるような措置ではないかと思っています。

すなわち、あらゆる面でこのような改革が必要なのです。教育でも福祉でも、政府はここまでは責任を持ちます、それ以上は民間の市場に委ねますということをどこまで明確にできるか。しかし、依然として日本の政府や政治家も過去の高い経済成長の時代がまためぐってくるという淡い期待を持っていて、高成長が戻ってくれば現在の制

度を変える必要はないと考えているのですが、そんなことは不可能です。これからの高齢化社会では、低成長の中でいかに対応していくかを考えなければいけない。その意識転換がまだ進んでいないわけであります。

(3) 構造改革特区の活用を通じた規制改革

図表14は、構造改革特区について書いています。構造改革特区は二〇〇三年からスタートした制度ですが、国全体で規制改革できない部分について、地域を限定して実施するという制度です。一年に何回にも分けて提案を募集しています。この提案自体は、自治体でなくても企業でも個人でも可能です。最新の二〇〇四年一月の提案では、中学生が提案を出したということで話題になりました。こういうことは望ましいことです。ぜひ中学でも、高校でも、大学でも、何でもこんな意

味のない規制があるのだろうかという身近の疑問を直接ぶつけて、提案していただければと思っています。

残念ながら、そういう提案があっても、各省の壁が厚くて、実現できるものは少ないのですが、それでも延べで一八八の規制が特区で改革されています。

これらの改革の中で、興味深いのは、図表14の「B…全国で実現」というものです。これは、特区提案があったときに、特区としてではなくて、いきなり全国ベースで規制改革をするという合意が実現したものです。なぜそんなことがあるかという点、私は、これは「恥ずかしい規制改革」といっております。特区でやるには余りにも恥ずかしい。各省が、新聞に、こんな特区ができますと発表したら、そんな規制を今まで残していたのかということが国民にわかってしまいます。そうい

図表14 構造改革特区の活用を通じた規制改革
特区提案数と実現率の推移

	2002. 8	2003. 1	2003. 7	2003. 1	2004. 7	2004. 11	累計
提案数	426	651	280	338	356	286	2051
A：特区で実現	93	47	19	17	12		188
B：全国で実現	111	77	29	33	34		284
C：実現せず ^a	222	527	232	288	310		1579
	0. 48	0. 19	0. 17	0. 15	0. 13		0. 23

うことになっては困りますので、そつと法律を変えて、特区はつくらずに、全国ベースで実現しているものが特区以上に多いわけです。

そんなことは何故各省が自分でやらないのかという疑問をもたれると思いますが、これは、今の法律改正のプロセスにおいては、業界団体などのいろんなところでスクリーニングをかけた項目しか各省の審議会には上がってこないからです。特区のように、誰もが提案できるわけではない。当たり前の規制緩和であっても、これまでさまざまな事情によって実現していなかったものが、特区を通じて初めて実現するということがその背景にあります。

そういう意味で、特区による規制緩和は、非常に風通しのよい仕組みであります。実現率自体は低いのですが、それでも、平均で見れば二割強位が、特区あるいは全国で実現しています。いわば

「草の根の規制改革」の仕組みであり、これを生かしていくことが今後とも大きな課題ではないかと思っています。

ちなみに、「提案」の段階だけでは、特区の一部の面しか見ていないことになります。提案というのは、レストランのメニューをつくるようなプロセスです。こんな規制改革のメニューが欲しいということをお客様に言っていたく、アンケートをとる、そのようなお客様の提案に基づき、内閣に所属する「特区室」が各省と交渉して規制改革の特例措置をつくるわけですが、そこで改めてそうした特例措置を組み合わせた特区を実施する団体を募集します。この募集に対して応募できるのは、残念ながら地方自治体しか認められていません。これは、国の権限の一部を市町村に移すというのが特区の考え方ですので、責任を持ってもらう地方自治体しか特区の認定は受けられないこ

とになっています。このようにして、規制改革と地方分権の二つを実験することが特区の大きな意義であります。

依然として、自治体の熱意はまだ大きいのですけれども、これが続けていくためには、少しでも規制の特例措置の数を増やしていくことが大きな課題になっています。本日も、私たちは先程までまさにその作業をしていたところです。二月の末頃に、昨年一月に提案された特区の結果が出る予定になっています。

(4) 「市場化テスト」の導入——包括的な官業民

営化のための手法

「特区」方式がかなり成功をおさめたので、分野横断的な新しい手法として、「市場化テスト」を導入し、行政改革、規制改革をさらに推進することになりましたが、図表15には、その考えが示

図表15 市場化テスト（官民競争入札）は
包括的な官業民営化のための手法

- ・ 官業のコスト明示化・民間の参入促進
- ・ 17年度モデル事業・18年度から本格実施
- ・ 郵政三事業等の一本釣りから底引き網へ
- ・ 公共職業安定所は民間委託できないか
- ・ 社会保険料・税の徴収は民間で可能か
- ・ 民間の駐車違反取締りや刑務所の運営
- ・ 「官から民へ」は、官尊民卑の意識改革

されています。

「市場化テスト」というのは、マーケットテスト
ディングの直訳ですが、総理からも、もう少し
いい名前はないのかといわれています。「官民競争
入札」という言い方もしていますが、現在、官が
実施している事業を民と競争入札することによっ
て、どちらがより効率がいいかをテストするもの
です。そのテストに民間が勝てば民営化する、あ
るいは民間に包括的に業務を委託するという考え
方に立っています。これは、欧米では九〇年代の
初めから活用されており、アメリカ、カナダ、
オーストラリア、ニュージーランド、イギリスな
どでも積極的に使われています。官業を民間に開
放する場合の行政改革の一つの基本的な手法に
なっています。

このプロセスは、まず官業のコストを明示化す
ることから始まります。例えばハローワーク（公共

職業安定所)であれば、これを運営するのに現在どれだけお金がかかっているのかを示してもらわなければ。このコストが明示化されていないのは、各省庁は、必ずしも隠しているわけではなくて、どれだけ自分の仕事にコストがかかっているのかをそもそも把握していないからです。民間ではあり得ないことですが、予算要求して通ったら、それっきり忘れてしまうわけです。それでは困りますので、今だけのお金をかけているかをきちつと明示化する。それによって、そんなにコストをかけているなら十分ビジネスになると考える民間の企業が参入することが期待されるわけであります。

しかし、全く新しい仕組みですので、そう簡単に実現できるものではありません。一六年度に企画して、一七年度にモデル事業を行う。一八年度から本格的に実施するという三カ年計画を考えて

います。このモデル事業では、ハローワーク、社会保険庁、刑務所の三つの柱があります。そのほかに細かく分かれていますが、大体この三本柱でモデル事業をやることになっています。

この「市場化テスト」と郵政三事業や道路公団などの改革とは、どういう関係にあるのかということですが、私は、郵政三事業や道路公団などの改革は、いわばマグロを釣るような「一本釣り」であって、大きな魚を釣ってやろうということであらうかと思います。それに対して、市場化テストは「底引き網」で、小さい魚も含めて全部さらってみる。つまり、郵政三事業や道路公団の改革の陰に隠れて、同じ位、あるいはそれ以上に非効率的な事業が幾つもあるのです、それを全部チェックしてみようというのが市場化テストの考え方であります。

つまり、官業はすべて対象とするということでは

す。このすべて対象とするということが必要以上の誤解を引き起こしています。例えば、社会保険料や税金の徴収を民間で実施できないかということとを議論していますと、国税庁から「正気でそんなことを考えているのですか」という質問まで飛び出しています。すなわち、民間でどのようにして国税を課税・徴収できるのかという反論がなされているわけですが、そんなに極端な話ではないのです。

つまり、国税庁の公務員だから恣意的に税金を取っていいはずはありません。したがって、当然、税金を課税し、徴収するという仕事は法律で明確に決まっており、さらに通達があつてマニュアルがあるわけですから、逆にいえば、どういう基準で税金を課税し、徴収するかがきちんと明示化されていれば、それに従つて民間の事業者が行動すればいいわけです。企画をするのは官であつ

ても、実施するのは民であるという役割分担であれば、可能ではないだろうかということであります。

ただ、国税というのはかなり先の話であり、まずは地方税です。これは、各自自治体で滞納されている地方税の徴収については、非常に頭が痛い話です。この滞納されている地方税を、いわば不良債権と考えて、不良債権の回収業者に任せる。現在、ほとんど回収されていませんから、例えば五〇%位の報酬を払つても十分ペイします。そういう形で回収事業者にお願いするという考え方もあります。社会保険でも同じことがいえます。社会保険料や地方税は非常に額が少ないので、不良債権と違って、ビジネスとして成り立つのかという疑問もあります。しかし、専門家に聞きますと、額は小さいけれども、不良債権を処理する際の最大の問題である「誰が幾ら負担しているか」

を認定するプロセスが全く要らないことが大きなメリットであるという意見です。社会保険料でも税金でも、誰がどれだけ滞納しているかということとは明らかですから、その部分の事務手続が全くなければ、ある意味で十分ペイするのではないかと思います。

このような社会保険料や地方税の徴収を民間に委託できるようになれば、ここから新しいビジネスが生まれます。つまり、今のやり方は、社会保険庁が社会保険料を、都道府県及び市町村がそれぞれ税金を回収していますが、ある民間業者が全部まとめて請け負うことになると、規模の利益が働きます。特定の地域について、例えば社会保険料、地方税、電気料金、ガス料金、水道料金、場合によってはNHKの受信料（これはやや難しいですが）も一緒に徴収することができれば、非常に効率的になるのではないか。いわば縦割りの

官業を横割りのビジネスに転換できるということも、民間に委託することの一つの大きなポイントになります。必要に応じて、守秘義務やみなし公務員などの規定を適用すればいいわけです。

先般の道路交通法改正については、走りながら携帯電話を使うと罰金を科せられるということばかり注目されていますけれども、もう一つ大きな改正のポイントは、まだ十分施行されていないようですが、駐車違反の取締まりを民間事業者ができるようになったことです。それはかなり大きな改革です。

これは「市場化テスト」のスキームができる前に実現したわけですが、考え方としては同じことです。貴重な警察官が駐車違反の取締まりに人員を割かれるのは、非常にもったいないことです。で、それを民間に委ねることにしたのです。警官の仕事まで民間に委ねることができるなら、まし

て社会保険庁やハローワークがなぜ民間に委託できないのかということになります。

刑務所についても、現在刑務官が極度に不足しています。犯罪は増えていて、刑務所は満杯になっている状況を踏まえて、山口県美祿市に第一号の民間刑務所ができます。民間刑務所といっても官民合同刑務所であり、イギリスのようにすべて民間で実施するわけではありませんけれども、公務員と民間人がうまく協同して、それぞれができることを分担してやっていくということです。市場化テストでは、新しくできる刑務所だけではなくて、既存の刑務所についても民間委託を広げていくという方向で実施しようとしています。結局、官から民へというのが基本的な流れであり、それは現在の非常に歪んでいる部門別のISバランスを是正すること、すなわち、民間企業の貯蓄超過を用いて、財政部門の貯蓄不足（赤

字）を補うことで、デフレを防ぎつつ財政再建を推進していくという意味を持っています。税金を払わない官業から税金を払う民業に変えていくことで、当然税収も増えることになります。

ハローワークについても、ドイツでやっているように、政府が職業紹介切符を失業者に渡して、失業者は、その切符を持って、民間の人材ビジネスに行つて、職業を紹介してもらうという方法もあります。これは、無料の職業紹介事業そのものは残り、政府はもちろんお金を負担しますけれども、公務員が直接そのようなサービスに従事する必要はないという考え方です。このように、やり方は幾らでもあるのです。

政府のやるべきことは当然やる。しかし、それを何も公務員がやる必要はないというのが市場化テストの考え方であり、官から民へという動きになります。それが、民間の雇用、ビジネスを拡大

する大きなきっかけになるわけです。公務員がやっていたことを民間人がやる。別に同じことではないかといわれるかもしれませんが、基本的に違うのは、公務員のやり方というのは、怠けているというわけではなくて、法律に縛られてやっていますから、非常に限界があるわけです。民であれば、いろんなほかのビジネスと組み合わせることによって、より質の高いサービスが提供できます。

六、今後の展望

—改革なければ困難な安定成長の維持

現在市場で求められているのは多様なサービスですが、まさにそれは公務員が最も苦手とすることです。公務員のサービスというのは、「均一性」、「平等性」が何よりも大事とされています。

貧しい時代にはそれでよかったのですが、今の豊かな時代には、質の高いサービスであれば、喜んでお金を払う消費者に対して、公務員がサービスを提供するのは全くのミスマッチです。多様なサービスのニーズに対しては、多様な事業者が対応する必要があります。それによって、新しい需要を掘り起こすことができます。

携帯電話や宅配便は、現在では、それがなければ国民生活が維持できないものになっていますが、実は、これらのサービスは、すべて規制緩和から生まれているのです。宅配便の規制緩和、トラック輸送の規制撤廃から生まれたものです。

また、携帯電話も、電波法等の規制緩和から生まれました。そのように規制一つを変えることによって、新しいビジネスが生まれるわけです。

「消費者は、もう欲しいものはないのだ」とよくいわれますが、それは当たり前のことです。携

携帯電話がなかった時代に、携帯電話のようなものが要りますかと消費者に尋ねたとしても、要らないという答が返ってくるに決まっています。何が欲しいかは、消費者もわからないのです。こんな便利なものがありますというのは、事業者がそれを示すことによって、そこに新しい需要が生まれる。それを続けなければ、経済成長はないのです。

まさに人々が潜在的に欲しているニーズを開拓していくことは、官ではできず、民でしかできないわけですから、規制を緩和すると同時に、できる限り官業を民間に開放していくことによって、新しい需要を創っていく。政府においては、「二〇一〇年までにプライマリーバランスを均衡化させる」、また、「安定的な二％成長を実現する」という目標を掲げていますが、そのような官から民への改革を実現しなければ、これらの目標も空念

仏になりかねません。今のままにして、制度改革を進めなければ、そんな目標はとうてい実現しそうにないと考えています。

この点が国民には必ずしもよく認識されていないようでして、構造改革は結構ですが景気対策は別ですぬという議論が出てくるわけです。しかし、実はこれは一体です。まさに、そういう新しい需要を拡大するような制度改革が必要であり、それができれば二％成長も十分可能です。これは、政治的な決断さえあればということですが、そのことの理解をあちこちで訴えています。

若干その方向には動いておりますが、まだまだスピードが不足しております。今回の混合診療の実質的な解禁はその第一歩ですが、それをもっと他の分野にも広げていくことが来年度の大きな課題ではないかと思っています。

これが実現しないと、長期停滞はずっと続き、

失われた一〇年は失われた二〇年、失われた三〇年になっていくのではないかと懸念します。その危機感を認識すると同時に、うまく改革していけば、日本経済は十分安定的な二%成長を達成できるし、財政再建も可能になるだろうということです。

限られた時間でしたので、お聞き苦しい点もあつたと思いますが、まだ若干時間もございますので、御意見、御質問等をいただければ幸いです。

御清聴ありがとうございました。（拍手）

関理事長 大変興味深いお話をお聞かせいただきましたが、お時間を残していただいておりますので、どなたか御質問、御意見等ありましたら、どうぞ合図してください。いらっしやいませんか。それでは、先生、私から一つ質問させていただきます。

ます。

この「市場化テスト」や「官から民へ」という考え方は、さきほどイギリスにおいて刑務所でも実施しているというお話でしたけれども、他の国も含め先行している事例が多いと思います。そこで、全体としての評価がうまくいっているという結論になった分野と、やはりこれはうまくいっていない、無理だった分野もあるのかもしれないと思うのですが、そのあたりがどんな状況かをお教えたいただきたいと思います。とにかくトライするが、その後チェックをしてやはりこれは無理だというようになるのか、そうした点については今後の展開はどうなるのでしょうか。

八代 ありがとうございます。

もちろん、これは試行錯誤の過程ですから、やってみてうまくいかなかったケースも幾つもあります。特に、イギリスでよくいわれていますの

は、保守党政権のサッチャー首相の時代に、かなり大胆な市場化テストをやりましたが、結果的にサービスの質が落ちてしまった。このときは、もっぱら価格ばかりを基準にしていたためにそうなってしまったわけです。それは、後の労働党政権になったときに、バリュー・フォー・マネーといいますが、価格だけではなくてサービスの質も含めて入札するようになり、その結果はそれであまりいいとは思いません。

したがって、市場化テストの考え方自体は変わらないのですけれども、その対象を非常に短視眼的に価格だけで判断していたのでは、やはりうまくいかない。質が大事だということだと思っています。ですから、それはまさに運用次第なわけです。

少し話がずれますが、最近、成果主義賃金はダメだ、富士通は失敗したという本が良く売れてい

るようです。それは、今までの年功賃金制度の下でほとんど経験がないままに、新たに成果主義賃金制度を導入しても、いろんな意味で失敗になったケースはあろうかと思いますが、だからといって年功賃金制度に戻することは不可能です。やはり使いやすい、本来あるべき成果主義賃金制度を実現することの必要性に変わりはないのです。

市場化テストについても、いろんな問題はあろうかと思いますが、それを実現しなければ国として成り立っていきかないのです。各国の例を見ながら、日本的な状況に合わせて、試行錯誤でやっていかざるを得ないのではないかと思います。そういう意味で、特区と組み合わせるのも一つのやり方です。いきなり全国レベルで実施するよりは、それぞれの地域に分けて試行する。ハローワークでも、いきなりやるのではなくて、特定の地域のハローワークを民間に開放してみて、

それを官製のハローワークと比較する。どちらが
いいだろうかということから、徐々に拡大してい
く。いきなり全面的に実施するのではなくて、少
しずつ拡大していくというプロセスで、問題点が
あればそれを直していくというプロセスになるの
ではないかと思っております。

関理事長 ありがとうございます。

それでは、時間になりましたので、本日の資本
市場を考える会を終わらせていただきます。

八代先生、今日は大変ありがとうございました。
た。

(やしろ なおひろ・日本経済研究センター理事長)

(本稿は、平成一七年一月一二日に行われた講演会の
記録で、文責は当研究所にある。)

八 代 尚 宏 氏

現職 社団法人 日本経済研究センター理事長
生年 1946年

略 歴

国際基督教大学教養学部、東京大学経済学部卒業。
米国メリーランド大学経済学 PH.D 取得。
経済企画庁、OECD 経済統計局主任エコノミスト、上智大学国際関係研究所教授を
経て、2000年10月より現職。

男女共同参画会議（議員）、
規制改革・民間開放推進会議、
経済財政諮問会議専門調査会、
構造改革特別区域推進本部評価委員会（委員長）、他委員。

専門分野 経済政策、労働経済学、社会保障

著 書

『日本の雇用慣行の経済学』（日本経済新聞社 1997、石橋湛山賞受賞）
『少子・高齢化の経済学』（東洋経済新報社 1999）
『市場重視の教育改革』（日本経済新聞社 1999）
『社会的規制の経済分析』（日本経済新聞社 2000、編著）
『規制改革「法と経済学」からの提言』（有斐閣 2003）
『家計の改革と日本経済』（日本経済新聞社 2005）他