

「構造改革は何をめざすのか」

21世紀政策研究所

2001年7月25日

## 目次 「構造改革は何をめざすのか」

1 . 構造改革の前史	..... 1
1-1. 93年の細川改革という規制改革の先行事例	
1-2. 問題の噴出と規制改革の制度化	
1-3. ガバナンスを撃ったアジア通貨危機とクローニーキャピタリズム	
1-4. 「何でもあり」と優先順位づけの失敗	
2 . 構造改革の四つの背景	.....7
2-1. ガバナンスの欠如	
2-2. リスク分担の分布の歪み	
2-3. 世代間会計の契機の肥大化	
2-4. 国内におけるボーダレス化とグローバルイゼーションの進行	
結 語 - 市場機能と非市場における連帯と -	.....18

# 構造改革は何をめざすのか

## 1. 構造改革の前史

小泉内閣の成立によって構造改革が一挙にテーマとして浮上した。構造改革とその結果とについて、国民の多くは必ずしも十分な理解をしていないにもかかわらず、小泉支持がある種のファッションで広がっているとの説が一部にある。しかしわれわれは、そのようには考えてはいない。日本経済にとって構造改革が不可欠なことが次第に国民の間に認識されるようになり、構造改革を推進するリーダーを捜し求めているなかで、小泉純一郎が結果として発見された、というのが実際ではないか。

1990年代の10年を喪失の10年と名付けることが通り相場となっているが、われわれは90年代の10年の流れのなかに、構造改革に行き着く伏流水とでもいうべき一筋の道が明確にあったことを認識している。

今回、デジタルマップという形を取って構造改革がなぜ不可欠なのか、また構造改革に至る流れがどのように日本全国に生まれてきたのかを明らかにしたい。

### 1 - 1 . 93年の細川改革という規制改革の先行事例

1993年に非自民連立の細川内閣が成立した。これをもって55年体制の崩壊の日付が入ったとされている。しかし、その後自民党の政権への復帰があったことからすれば、55年体制の本格的な崩壊を93年とすべきかどうかは、いまだオープン・クエスチョンといえるのではないかと。ただし、細川内閣の登場とともに、新しい動きが生まれたことだけは指摘しておくべきであろう。一言でいえば、経済的規制撤廃への動きが細川内閣の成立とともに生まれたのである。直接的なきっかけは細川内閣の成立とともに一挙に円高への移行がはじまったことである。当時の日本経済は、国内需要の伸びに満足なものがなかったため、輸出依存を続けていたことは間違いない。また米国経済が92年の後半以降、明確な上昇軌道に入ったため、対米輸出の拡大は前提とされていた。このため、円高が内閣の成立とともに進み、93年の夏の時点で限りなく100円に近づいた。

こうした急速な円高にともなう輸出需要の停滞をはね返すため、内閣にすぐできることは円貨の対外購買力の上昇というメリットを国民にどのように還元するのかという点につきた。しかし残念ながらこの時点における日本経済では、日本の供給体制にカルテル的体質が払拭されていなかったため、輸入品が安くなって国内の港まで到着するにもかかわらず、それを流通機構に機能的に乗せることには必ずしも成功していなかった。このため、政策としては円高メリットの還元策を通じて、国民の円建ての購買力を引き上げるという

策を明瞭に導入することが不可欠となった。これが経済的規制の原則撤廃に至る大きな土俵をつくりあげたといえるだろう。

第2には、この時点において米国において情報革命が飛躍的に進もうとしていたことがあった。ゴア副大統領は、自らの父親がインターステイトという形で道路のネットワークの全米規模での整備に貢献したことと対比して、情報ネットワークの全米的な整備を通じて、新しい産業社会を生み出すという理念を打ち出していた。ネットワーク革命の提唱である。

こうした情報通信網の呼びかけに影響を与えたのは、日本のNTTの光ファイバー網の充実構想だとの説もあるが、今日から振り返ってみるならば、インターネットが民間で簡単に使用されるような時代がすでに近づいてきていたことからの影響のほうが大きかったといえよう。冷戦時代には、軍事使用を前提としたネットワークの整備であったものが、冷戦崩壊にともなって、民間主体に解放されるなかで、米国の情報革命が動きだそうとしていた。こうした流れは当然のことながら日本でも受け止められなければならなかった。ところが、1993年の時点においては、NTTと旧郵政省との愛憎半ばする複線の支配構造を通じて国民にとっての情報網使用への接近が阻まれていたといわねばならない。

当時、料金の遠近格差は大きく残ったまま新規の参入は阻まれていた。NTTのネットワークを国民が自由に使うということが接続をも含めてうまくいっていなかった。そして料金は、使えば使うほど料金支払いが求められる従量制という仕組みであった。すでに米国ではこの時点において、定額制を通じてトラフィックを解放し、それを通じて情報革命の内実を手にするという流れができようとしていた。ネットワークが張られているかどうか自体が問題ではなく、張られているネットワークをどのように利用してどのような内容を相互に受け渡しするのかに焦点が絞られていたのである。いわゆるコンテンツ重視が明らかであったといえよう。そしてコンテンツ重視とは顧客にとっての効用こそが分岐点になることを意味する。どのような通信方式やどのような利用法が市場に浸透するかは顧客が何をを選び取るかに依存する。結果としてカテゴリー・キラーが成立するという認識が進んでいたといえよう。日本でそこまでの認識は残念ながらなかった。それはコンテンツの充実を妨げる禁止的な通信高価格が日本を支配していたからである。もちろんあまりにも高い通信料金、とりわけ携帯電話の高価格についての不満は一挙に拡がっていた。そういう意味では、円高メリットの還元策とは別の次元において、日本の経済的規制が、国民が享受すべき利益を損なっていると認識はきわめて広範なものとなっていた。

ここを起点として94年からregulatory reform（規制改革）の流れがはじまる。細川内閣の行革推進本部のもとに流通、電気通信、建築等の分野ごとの部会が民間人の参画を前提に設置され、規制撤廃によってどのような利益を国民は入手することができるのかという点検と検討が開始された。こうした展開についてはその前年において、大きな原則が確認されていたことが大きい。

1993年の秋、平岩外四氏を座長とする平岩研究会が経済的規制の原則撤廃を打ち上げて

いた。いわゆる平岩レポートである。経済的規制の原則撤廃を通じて、市場開放と競争秩序の確立とによって日本経済の内部から新しいものをくみ出すべきだとの原則がはじめて確認されたのである。これを受けて規制撤廃の検討がはじまった。当時の一つの特徴は、米国がこの規制撤廃を通じて日本市場への参加をきわめて強く望んでいたことにある。なぜ米国製品が日本にうまく入らないのかという問題点についていえば、日本の流通メカニズムに欠陥があるとする考え方がきわめて強かった。ブッシュが来日した 92 年において、トイザラスという米国のおもちゃ企業の店を訪問したこと自体、象徴的なことであった。その後も米国木材を使った 2 × 4 (ツー・バイ・フォー) の建築方式が、日本の建築基準法の枠内で受け入れられていった。こうした具体的事例を生みだしつつ、経済的規制撤廃は広がっていった。

電気通信の分野については、新しい情報を盛り込んだ米国のコンテンツが日本のマーケットに入るはずだという前提に沿った対日関心であった。また、金融の面においても、規制撤廃を通じてより高度な金融サービスをより安価に日本の投資家や法人企業は入手すべきだとする考え方があったといえるだろう。そういう意味では、この経済的規制撤廃の背景のひとつに、米国を中心とした海外勢力の日本市場への戦略が色濃くあったことは否定できない。しかし、いずれにしろ、日本の内需を活性化させるためには、経済的規制の撤廃が不可欠であるという認識が 93 年の平岩レポートから 94 年の細川内閣の行革推進本部のもとでの規制緩和の諸部会に浸透したことはきわめて興味深いことであった。

## 1 - 2 . 問題の噴出と規制改革の制度化

細川内閣は 94 年に 1 年足らずで崩壊する。そしてそのあと短期の羽田内閣をはさんだあと、村山内閣が登場する。そして村山内閣のもとにおいて、バブルの崩壊の後始末としての金融機関の資産内容の急速な悪化問題が表面化した。いわゆる住専問題の顕在化である。これをきっかけとして 3 年余りの間に大都市圏の金融機関のうち、貸出資産の質に問題が多かったところ、いわば裾の部分において実質上の裾切りが次々と実施に移されるという状況が生まれたのである。住専問題の処理という課題は、すでに 90 年代前半においてすでに大きのしかかっていたが、先延ばし、先送りを旨とした行政指導によって、95 年時点まで放置された。しかし、住専そのものは銀行ではなく事業会社の一形態に過ぎなかったため、実質上の債務超過に陥った住専の処理は、もはや不可避となった。問題は、日本の金融機関がこの住専に対して多大の貸金を持ち、債権者として上位を占めていたことである。しかも、都銀や長期信用銀行、信託銀行、地方銀行は、それぞれの業態ごとに住専の母体行を構成し、大きな貸金を持っていた。こうした住専の最終処理を行った場合、銀行の不良債権処理は一挙に本格化したはずであった。しかし、この時問題を表に出すことに失敗した。この時点においてテーブルの上ですべて問題を出すという形で処理が行われていれば、当時の銀行の資産状況からすれば、問題の処理は比較的簡単にすんだはずである。

しかし実際には、系統金融を通じて農協が住専に多額の貸し出しを行っていた。このた

めすべてをテーブルの上に乗っける形の処理ができなかった。6850 億円というお金が 95 年末の時点において、96 年度予算に計上されようとした時、住専処理にからんで税金が銀行救済のため投入される、との報道における見出しがしだいに有力となり、銀行批判がはじまった。実際にはこの 6850 億円は、系統金融を救い、個々の農協の債務につき無限責任を負う理事長を救うためであったが、都銀をはじめとした日本の金融機関の救済のために使われるとの意図的曲解が通り相場となったため、問題は紛糾した。すでにこの時点において、東京の二信組をはじめとして、ずさんな金融機関におけるガバナンス問題が表面化していた。かつ行政のスキャンダルも顕在化していたため、問題はいよいよ出口が見出しにくくなった。

今日からとらえてみれば、大都市圏の金融機関のうち、すでに資産内容が大幅に悪化したところをどのようにして退出させるのかというテーマであったにもかかわらず、旧大蔵省幹部のスキャンダルや飲み食いという行儀の問題に過剰に議論を集中させてしまった面がある。このため、冷静な問題処理が行われなかった。このためより本質的なガバナンス問題を放置することになってしまった。

95 年は、行政改革委員会のもとに、規制緩和小委員会が設けられ、個々の経済的規制について論点整理が行われた最初の年である。ここでは、経済的規制についての賛否が具体的に点検され、賛否両論の対比という形で論点が整理された。当時、経済的規制の持続を主張する側には、いわゆる族議員や族議員と結びついた個々の経済官庁があったことは明らかである。こうした問題点の構図を提示するうえにおいて、規制緩和小委員会の貢献はきわめて大きなものであった。

金融行政にかかわる相次ぐスキャンダルの顕在化があったこともあり、ガバナンスの視点を日々の行政にどのように取り入れることができるのかというテーマに次第に移行することになった。すでに 1991 年には損失補填をめぐる証券スキャンダルが起きていた。行政は事前介入を排し、事後監視に移るべきだという原則が諸方面から提示され、日本型 SEC（証券取引委員会）の提唱も相次いだ。しかし実際にはそうした流れは阻まれたといえる。ひとつの理由は行政が過去の不祥事の処理に忙殺されていたことがある。バブルの崩壊とともに、例えば変額保険の購入者が保険会社と購入資金に関する融資を行った銀行とを訴えるということがあった。裁判所に問題が提示されるだけではすまず、政治回路を通じて行政責任を問うというかたちにもなった。このため、金融行政は、こうした政治との間にあって、業界行政から脱皮できなかったという面がある。

しかし、その後のスキャンダルの顕在化のなかで、大きな流れは事後監視ということになる。96 年夏の金融三法の成立によって、個々の銀行は自己査定という形で貸出資産の質についての自己評価を行うことが決められた。当局による銀行監督の前に、内部統制のメカニズムが導入されたわけである。しかも、不法行為に対する内部統制という形ではなく、資産の質についての自己評価という形をとったことが新しい。自己資本比率に沿った早期是正措置の導入というスキームはこうした全体の仕組みのもとにおける最終形態であった。

もちろん過渡期としての銀行行政にはこの間いくつかの問題点があった。最大の問題は、銀行を破綻させる仕組み、とりわけ当時 21 行ベースといわれたマネーセンター・バンク(国際社会においても金融機能を追求している銀行)の破綻処理メカニズムが存在しなかったことである。日本では、実質的に R T C (整理信託公社)に相当するものをつくる点において遅れをとったといえるだろう。

そもそも銀行の破綻処理以前の問題点として、早期是正措置の制度化に当って骨格となった自己資本比率のもつ意味に関する理解に遅れがあった点についても触れねばならない。96 年の金融三法は早期是正措置を入れたにもかかわらず、それとの関係において、必ずしも銀行の自己資本の意味づけに、十分に成功しなかった面があるからだ。こういう不十分性のなかでペイオフの解禁を 5 年間延長して先送りするという仕組みが入った。当時の情勢からすれば、この 5 年間の時間の経過のなかですべての準備を完了するということがあったろう。時間は問題を癒すという前提が当然とされていたのだ。厳しい自己規律というところに一挙に論点を移せなかった面が明らかであった。すなわち早期是正措置を規定しながらも、個々の銀行経営者に、業態と事業の再構築を迫ることが不十分であったといえるのではないか。

もっとも、こうした流れのなかで、96 年秋、金融ビッグバン宣言が橋本政権の大きな方針として出された。金融ビッグバン宣言によって、個々の金融機関は事業再構築を急ぐべきだとするメッセージを込めた、というのが当局の考え方であったろう。しかし、この時点においても依然として大規模な銀行を破綻させる仕組みは成立していなかった。このことが 97 年から 98 年にかけてのシステム・リスクに結果としてつながることになった。

### 1 - 3 . ガバナンスを撃ったアジア通貨危機とクローニーキャピタリズム

1997 年は、日本の構造改革の問題を考える上できわめて象徴的な年となった。97 年 7 月 1 日のタイのバートの切り下げからはじまるアジア通貨危機は、ガバナンスを欠いた日本モデルともいわれた金融メカニズムの問題点をあからさまにした。結局のところ、日本の内部においてもガバナンスを欠いていたことを自覚していたため、アジアの金融危機に対して日本は機先を制して動くことができなかった。アジア通貨危機によって撃たれたのが、ガバナンスという視点を欠いた金融機関の仕組みであったがゆえに、日本からのリーダーシップはいかなる意味でも発揮できなかった。そういう意味では、97 年秋に突然のように Asian Monetary Fund (アジア通貨基金)構想が提示されたが、この構想は旧大蔵省のダメージコントロールという性格がきわめて濃厚であった。相互融通の国際的な金融システムをアジアの地においてつくるためには、そのための理念の提出が先行していなければならなかった。しかし、こうした事業構築にかかわるアイデアの提出や相互調整はそれ以前において一切なかったというのが実情である。

こうしたガバナンス不足は、結局のところ資産内容を大幅に悪化させた、いわば「裾」からの破綻を招くことになりがちであった。97 年 11 月、三洋証券、北海道拓殖銀行、山一

証券と相次いで「裾」からの破綻が始まった。このことがシステミック・リスクの引き金になったといえるだろう。撃たれたのはガバナンスを欠いた金融システムそのものであったといっている。こうした第一波を受けてさらに複雑な動きが始まる。

山一証券の破綻時において、当時の日本の資本市場擁護論には、見るべきものはなかった。山一証券は損失隠しのために飛ばしを行っていた。こうした飛ばしの実態が明らかになるにつれ、日本の資本市場のゆがみは顕在化せざるをえなくなった。企業会計システムそのものの問題点が明らかになったのである。マーク・トゥ・ザ・マーケット（時価を前提とした資産評価）を通じて投資家にとって透明性の高い企業会計の原則を確立するという歩みが、日本の資本市場の内部からその時まで出なかったのだ。飛ばしを日常的に行っていた日本の資本市場についての批判が相次いだ。そして山一証券がその歴史のなかで企業金融を中心としていくつもの功績をあげたにもかかわらず、そうした功績に対しての言及は残念ながらできる状態ではなかった。

これを見た日本の資本市場の内部構成者は、山一証券を襲った運命がいつ自らに降りかかってきても不思議ではないと認識するようになった。ここから自己保全動機に基づく外国証券、外国銀行との結びつきが表面化することになる。すでにビッグバン宣言が行われて1年以上経過していたのだから、日本の内部において商業銀行業務、投資銀行業務、そして保険業務が一体として展開される必要についての認識は、きわめて広範になっていたはずである。そしてリスク・マネジメントを本格的に行うためには、厚い株式資本が必要だということについても認識があったはずである。しかし、実際にはそうした認識に基づく行動が表面化する前にこなされねばならない課題は大きかった。すでに発生した不良債権処理の問題や、透明性を欠く企業会計制度を前提としたゆがんだ企業慣行の病理からの離脱は早期にはむずかしかったようだ。信用補完として、資産内容のいい外国の金融機関との結びつきが模索されたということはきわめて興味深い歴史的な符合といえるであろう。

そしてこの時点においても依然として不良債権処理の課題について、十分な問題意識が欠けていたといえよう。不良債権の処理にあたっては、銀行が貸出資産を早急に売却できるような厚みのあるマーケットづくりが重要であったにもかかわらず、貸出資産を売却して、その分野から撤収することを促進するような仕組みが一切できなかったことがとりわけ問題である。こうしたなかで98年になると、貸出資産の内容が劣化している「裾」の部分についての懸念がさらに拡がることになってしまった。ここから旧長銀、旧日債銀の破綻につながった。

しかもこの時点において、大規模金融機関の破綻処理スキームが未だ登場していなかったということにわれわれは注目すべきであろう。98年10月の金融再生法を待って、はじめて大規模破綻の処理スキームが登場したに過ぎないのである。そして金融再生法と金融機能早期健全化法の二つの法律が通った98年10月があって、はじめてシステミック・リスクからの脱却のメドが制度的にできたのだ。

#### 1 - 4 . 「何でもあり」と優先順位づけの失敗

システミック・リスクに襲われた日本経済において、採用された政策はどれもこれも優先順位を欠いたものであった。ここから事後的に見れば、構造改革のテーマが出てきたといえよう。構造改革のテーマは「何でもあり」の時代の次に不可欠な視点であったのだ。小泉政権という改革断行内閣の登場は、こうした構造調整を不可避としたその前の時代の論理的帰結であるといえよう。そういう意味では、改革断行内閣が国民の高い支持率につながったのは当然であろう。問題点を認識せず、優先順位もつけられない「何でもあり」の政権をあまりにも長期間持つという国民にとっての不幸が改革断行者をなんとか見いだしたいという意識につながり、結果としてたった一人小泉を発見したという因果関係になっていると見るべきであろう。われわれが経験したシステミック・リスクとは個別の銀行の顔が消える状況であった。すなわち金融機関相互に不信感がつゆるような状況では誰しも自己保全のためには流動性を積み上げる以外なかった。そこでは個別の顔はすべて消え市場に相互不信だけが残ることになる。こうした状況になれば流動性不足は金融セクターの基本的な特徴となり、これに伴い実体経済に異常な収縮が起きることは当然である。こうした状態においては、経済に対して無尽蔵の流動性を提供するという責任ある政府宣言が不可欠であったにもかかわらず、実際にはそうした認識に乏しく、単なる景気対策が積み重ねられたにすぎないというのが実際であった。問題を識別できないうでの弥縫策は2000年秋の補正予算編成まで続いた。政府が発表する経済見通しに景気実態が近づいてこない場合には、政府が補正予算を編成することを通じて実質GDPの引き上げをはかるとする政策が森政権終了まで行われたというのが実態である。したがって小泉政権の成立とともに、こうした手法が放棄されたということは、構造調整の開始ということでもある。構造調整はファッションで登場したのではなく、90年代における日本経済の格闘過程のなかで、次第に骨格を明らかにしてきたものといえよう。問題は、その政治的なリーダーとして、誰がふさわしいのかというテーマであった。そしてその役回りが小泉純一郎に振り当てられたという点に関しては単なる偶然であったといわねばならない。

## 2 . 構造改革の四つの背景

このように構造改革をとらえてみると、その背景として日本の経済社会の背景にある宿痾ともいべき問題群を指摘せねばならないであろう。ここでは、4点にわたって構造改革の背景とその必要性について述べたい。

### 2 - 1 . ガバナンスの欠如

ガバナンス問題をどのように受け入れるべきか。日本では中央政府や地方政府にとっての統治問題の前に、コーポレート・ガバナンス(企業統治)として統治問題が表明化した。これは主体としての特徴からして、企業の方が政府や自治体よりも戦線に本格的につかざ

るをえなかったからである。個々の企業は日本の内部での経済活動のみならず、国際社会において資本を調達し、経営の主体となっている。銀行の融資に関する自己資本比率規制というバーゼル合意が1980年代の後半において確認された背景には、国際的な業務を行う銀行がガバナンスの視点を欠いていたのでは、国際決済システムそのものが不安定化するという共通認識があったからである。ガバナンス問題が銀行に対して持ち込まれるにあたっては経済主体が自らの手で統治にあたることが望ましいとされたのだ。融資残高に関する自己資本比率規制として表面化したのだが、最も重要なことは、銀行の貸借対照表の右側の負債・自己資本のうち自己資本の部分が大きければ大きいほど銀行経営者に対する株主からの監視機能に依存することができるという歴史的経験が対応していたことである。もし金融機関の貸借対照表の右側の自己資本の部分がきわめて薄いということになれば、個々の株主にとってみれば、たとえ銀行破綻が起きたとしても、自分の持ち分の棄損はきわめて小さいということになる。

逆にいえば、銀行経営者により多くの自由度が結果として委ねられているといえるであろう。こうした状態においては、銀行経営者は貸借対照表の左側の貸出資産の質の相次ぐ悪化に対して、さらに投機的に出ることを通じて一発逆転の挽回を期したいということになりがちである。すなわち高めの金利の提供によって預金という形の負債を増やし、これを貸出資産においてハイリスクのところ相次いで投入するという行為になりがちである。これは鉄火場における掛け金の異常な積み上げとでもいうべきものである。その結果、銀行の貸借対照表そのものを灰神楽のなかに放り込むようなこともやりかねない経営者が登場することは歴史的にも証明されている。

例えば大阪の木津信組が破綻してみると貸出資産の9割が腐っていたという事実がある。高めの預金金利を提示することによって、負債を膨大に増やしながらかれをもつて鉄火場に赴くような企業経営が信組の内部で行われていたのだ。これはあまりにも極端な事例だが、世界の金融機関の破綻の観察から明らかなのは、自己資本の充実を通じて株主の監視が銀行経営者に及ぶことが私的自治の枠組みにおいて不可欠であるという点である。私的自治に基づいて金融システム全体の基本統治が行われることが結果としてシステムミック・リスクを回避することにつながるのだという考え方である。

このように考えてみると、ガバナンスとは、私的費用と社会的費用の乖離をどのように埋めることができるのかという問題に帰着すると考えることもできよう。すなわち自己資本という形で株主資本を持ち込んだ当事者は、自分の財布の問題として経営を委ねた経営者に対する監視機能を日常的に果たす仕組みを工夫する。そのことが銀行の貸出資産の健全性の維持につながり、結果として社会的には金融システム破綻に伴う不安定からの脱却を期することができることにつながるのである。これは、自分の財布の中身を考えることの延長線上において、より大きな組織の問題を考えようということである。私的費用と社会的費用との乖離は、できるだけ解消すべきだという考え方に基づいているといえよう。逆にいえば、もし私的費用と社会的費用との間に乖離が存在し、これを埋める仕組みもない

ということになれば、資源配分は結果として歪むということを意味している。

このように考えてみれば、日本列島のデジタルマップにおいても、歪みはきわめて大きなものになっているといわねばならない。ここに地方交付税交付金の問題や、道路特定財源の一般財源化というテーマがあるといえるであろう。また、半島振興法、過疎対策関連法、離島振興法などの特定の地域に対する優遇的資源配分の問題も、この私的費用と社会的費用の乖離の問題としてあげねばならない。

最初に、地方交付税法を取り上げたい。地方交付税法では、およそ 3300 の自治体ごとに基準財政需要額をはじき出し、他方で基準財政収入額という形で標準的な税収モデルをつくり、もしこの間に乖離があるとすれば、地方交付税交付金で埋めるとする仕組みを維持してきた。基準財政需要額をはじき出すにあたって、公園、下水道、道路、橋梁、小学校、中学校、社会福祉等々の項目について、自治体ごとに積み上げをはかるとする考え方である。他方、基準財政収入額は、標準税率を前提として、自治体の経済活力に見合った収入額がはじき出される。そしてその差額は、国税五税を中心として、いったん国庫に入ったものを自治体財源として振り向けることで面倒が見られるということになる。もし国税五税の一定割合を中心とした収入が想定以下で不十分であった場合には、交付税特別会計からの借入を通じてこの差額が埋められるという構図である。このように考えれば、個々の自治体にとってみれば、中央政府が認定する範囲で動く限りにおいて、新しい増収措置や活性化の工夫を行う理由はないというみでの依存が生まれることになる。中央政府のメニューにしたがって支出を組んでいる限りにおいて、もし収入額が不足しているならば、必ずそれは中央から補填されるとする仕組みが続いた。ここでは自治体にとっての自主性や統一的な戦略とでも呼ぶものはすべて消えることになる。官給品で自治体の内部を埋めればよいということに帰着しよう。

米国では兵隊のことを G I と呼ぶ。G I とは、ガバメント・イシューである。すなわち官給品として、帽子、手袋、ベルト、靴に至るまで、すべて官給品で埋めているのが G I だとすると、日本の自治体はすべて官給品で埋めつくされる仕組みとなった。官給品の出し手と受け手の双方ともに資源配分の効率性を求めるという視点はないだろう。そこでは、社会的費用と私的費用との乖離を埋める契機は一切働いていない。そしてこうしたなかで、規制と統制の問題が発生する。これにともない既得利権構造が派生することは当然であろう。こうした歪みはすでにわれわれの世界において明白である。

道路特定財源についても述べねばならない。まず、道路整備 5 ヶ年計画に基づいて、道路整備額が決められる。他方、揮発油税という形で揮発油販売にかかる税額が租税特別措置法上特定化されている。そしてこの税額が道路にあてられるというもうひとつ別の特別法が存在している。ここでは道路は官給品として日本列島のなかにばらまかれる。結果として経済的意思決定過程のなかで、なぜこの部分のインフラについてのみ特定することが必要なのかという点についての議論は封殺されている。

半島振興法、離島振興法等の問題も明らかである。例えば能登半島は全域にわたって半

島振興法の対象になっており、紀伊半島の和歌山県の場合もまた和歌山市を除く全域が半島振興法の対象である。こうした形になるとどのようなことが起きるのか。能登半島のとりつけ部分では海岸から山に至る間は、ほぼ 10km の幅で平坦な部分が海岸沿いに続いている。そしてこのとりつけの部分に 3 本の道路が走っている。一つは高速道路、一つは国道、一つは農道である。なぜこのような道路整備が行われたのか。資源配分上、半島は優遇されることが決まっており、公共事業の優遇配分が得られる。他方で道路財源は揮発油税として毎年増額するものがこれにあてられるという仕組みである。

ここでは、道路整備の費用とその便益とが一切比較されることはなく個々の事情に沿って決まっていくメカニズムといえよう。統一的な意思決定主体ならば、プロジェクトごとに費用と便益とを考えた上で、最も便益が多いところに資源を割こうとする仕組みが存在するはずなのだが、そうした仕組みはここでは一切働いていない。これは中央集権などとは名ばかりで、実態は中央割拠に過ぎないのだ。われわれはガバナンス指数とでもいうべきものを、日本列島の全域にわたって、とりわけ個々の自治体ごとにこれをはじき出す必要があることに気づいている。

また、地方交付税の配分においては、「段階補正」という業界用語が使われている。「段階補正」とは、規模の小さい自治体に対して、優先的に交付税を配付するという仕組みである。今日までの自治の実態においては自治体ごとに中央政府から割り当てられた一定の仕事量が出てこざるをえない。それが小学校、中学校、橋梁、公園、下水道等々ごとの事務量につながる。また社会福祉等の面においても各自治体に対して中央政府の担当部局ごとに事務量の押し付けがついて回る。

すなわち統一国家の個々の行政内容がすべての自治体において維持されるという建て前を貫くため、それを担う町役場や村役場の人員の構成においては特定の人員割り当てがなされねばならないという硬直性の成立である。ということは住民 1 人当たりでみて抱えねばならない町役場や村役場の職員数は、規模の小さい自治体において大きくなざるをえない。そこでそれを地方交付税交付金の配分において優遇しようとした。これを「段階補正」と呼ぶ。

しかし、これはおかしなことではないか。自分のカネを有効に使おうということになれば、例えばこれを民間企業で考えれば、経理や社会保険業務を担う人をいかに効率的に使うのかについて知恵を絞る。今日でいえばアウトソーシングという形で外部のエージェントに契約ベースで委ねる部分を特定化するというのは当然の試みである。しかし、そうした合理化の契機は、自治体運営においてまったく働いていない。もし自治体が自由にそして戦略的に経済資源を使うことができるという前提に立つならば、共通コストをいかに節約するのに十分な注意、関心をはらうのは当然であろう。日本の現実の自治体運営においては、そうした合理化の契機を工夫する余地を封じ込んだままである。われわれは歪みという形でこうした問題点を指摘せねばならない。

民間企業において起きている程度の合理化の試みは、当然のことながら組織としての自

自治体運営において追求されるべきことである。個々の自治体の首長候補は、それを実現するために自治体の統合や共通コストの外部委託等を含め、そのアイデアを自治体住民に問うべきである。そもそもこうした資源配分に至った背景に、地方交付税法があると考えれば、地方交付税法は即刻廃止されるべきであろう。そのあとの資源配分については、塊としての税収の配分見直しという意味で、衡平基金とでも呼ぶべき仕組みを中央政府に導入すべきであろう。地方交付税交付金にかわり、塊として配分する衡平基金の創設こそがガバナンス指数の改善に不可欠と思われる。

自治体ごとに人頭税の導入や、法人事業税を外形標準課税に転換する工夫が考えられてしかるべきではないか。私的費用と社会的費用の乖離を解消するためには、一人ひとりの住民による行政監視は不可欠である。共通のインフラの構築に当っては、応分の負担は個人についても、企業についても導入されるべきである。結果としてガバナンスの向上が生ずれば、利益は各構成員に回ってくる。

もちろん人頭税の導入にあたっては生活扶助を受ける世帯については別途の補給が工夫されることは当然であるが、この場合においても「負担」を前提として「補給」が決められるべきである。「負担」は大前提、そしてセイフティー・ネットの提供もまた大前提という社会に組み替えるべきである。

## 2 - 2 . リスク分担の分布の歪み

リスクの問題は、21 世紀の経済社会を考える上において不可欠である。19 世紀から 20 世紀のある時期までの日本においては、近代化こそがテーマであった。すでにモデルは欧米を中心とした日本の外にあり、この青写真を日本に導入するということが産業の近代化であり社会の近代化であった。ここでは、理念や考え方や仕組みはすでに検証されたものであり、そのこと自体にリスクは存在しなかったといえる。システム構築に関わる時間や、それを運用するにあたっての問題はもちろん存在したが、これはそうした理念、考え方がそもそも成り立つかどうかということに比べれば、そのリスクは小さなものであった。結果として十分に管理、可能であった。そして運営に関するそういう種類のリスクを管理する人を相次いで送り出すことに日本の近代化の仕組みは最も適合していた。

しかし、20 世紀の最後の四半世紀以降、日本はこうしたリスク状況とはまったく異なるリスクに直面することとなる。どのような考え方や理念や仕組みが有効なのかは、極端に言えばやってみなければわからないという時代に入ったのだ。それは我が国が近代化を実現し、生活水準等において欧米に並び、事業構築のリスクを最初のところからとらざるをえないというリスクに関する成り立ちの違いからくるからだといえよう。付加価値をどのように生み出すのかということになれば、挑戦を通じて、失敗をも含む経験からの法則性の獲得を経由して新たなものを生み出す以外に先はないという領域に入ったのである。

このように考えれば、リスクの問題はきわめて重要である。本来、リスクは分有できたとしても根底からリスク回避ができるものではない。従ってリスクの取り方そのものを広

く議論の対象とすべきであった。しかし、我が国において、とりわけ自治体において、リスクのテーマは第二次世界大戦後は忌避すべきものになったかの如くである。おそらくこうした考え方が根づいたについては、20世紀の前半の資本主義下における景気と価格の過酷な変動がその後の経済社会観に強い影響を及ぼしたためであろう。ほとんどの人がいまや思い出すことはなくなっているが、1930年代までの日本経済においては、コメも養蚕農家が依存した生糸の値段もまったくの自由価格だった。1920年代を中心にして、こうしたコメや生糸の値段の激変のなかで、人々はリスクの問題に悩まされることになる。これはただ単に経済計算の問題にとどまらず、生計が成り立つのかどうかというテーマであった。現在、日本の専業農家は43万戸程度だが、1920年代の養蚕農家は200万戸を越えていたといわれている。そしてその生活は生糸の値段に依存し、生糸の値段はマーケットで変転極まりなく、66ナイロン等の技術革新に対してきわめて脆弱であった。

こうした状態が長く続き、しかも生活の困窮のなかで、子女まで売り飛ばさざるを得ないような状況が、20世紀の20年代から30年代にかけて起きたことから、リスクをいかにすれば回避できるかが第二次世界大戦後の大きなテーマとなったといっている。このため、コメの値段は戦時中に統制下におかれたことを奇貨として公定化したまま推移させるべきだということになり、酪農農家に対しても、乳価等はできるだけ変動がないことが望ましいということになった。サトウキビやテンサイの栽培においても、価格変動は少ない方が望ましいという考え方が広く根づくことになった。

そして公共事業もまたこうした枠組に入ってきたといえるだろう。入札制度のような市場メカニズムを入れれば、価格の叩き合いが起き、結果として企業経営が不安定になることは必定であり、叩き合いはできるだけ排除し、安定的な公共事業量が個別事業体に対して毎年配付されることが望ましいとする考え方である。

こうしたなかにおいて、公共投資依存度を高める自治体が次々と増えたことは承知の通りである。そして民間企業が施主になる場合には、建設業者は値段が叩かれることは大前提であるにもかかわらず、自治体や国の発注するものについてはまったく別の期待を抱いたのだ。積算価格という形の実質上のカルテル価格が存在してきたのはこのためである。リスク回避が本格的に埋め込まれたことになる。ここでは、コストの一定比率が保証されるべき利潤となる。これに対して民間セクターでは、総売上高から総費用額を引いたものが利潤である。つまり、この引き算のもとでは利潤が出るかどうかはやらなければわからない。だからこそ費用を最小化しようとする努力が続けられる。民間では受注そのものがリスク要因を構成するのである。これに対して公共事業においては受注にリスクはない。リスク・フリーであるがゆえに公共事業に関わる分野においては、費用の一定割合が利潤として実質上保証された。口の悪い人はこの分野では費用最大化原理が働いているという。

このように考えてみると第二次世界大戦後の日本の市場メカニズムに対する反応はきわめて特殊なものであったといわねばならない。経済社会の内部におけるリスク回避指数と

でもいうべきものは、極限にまで上昇することになる。結果としてリスクへの挑戦の契機は育てあげられなかったといえよう。このように、リスクを取るための機会が大幅に歪んだことはきわめて残念なことである。政府によりリスク負担の代行が行われた場合を具体的に考えてみよう。リスク回避を実現した側においては、リスクへの挑戦というテーマを掲げること自体が危なっかしいということになる。結果としてリスクへの挑戦というテーマのもとで自らを鍛えるという側面が次第に社会の内部で磨耗することとなる。そして、こうした状況が一定期間続くと経済停滞は避けられまいという予想が成り立つ。こうした陥穽に達着すると、「一丁思い切ってやってみるか」という投機心を起こす幹部も登場する。結果として、時には野放図に膨大なリスクを取るということも起きるのだ。

1990年代において第三セクターの破綻が次第に深刻なものになってきたが、第三セクターの破綻のケースをデジタルマップに置いてみると、一般的にはリスク回避を高めてきたところにおいて、突然のように投機的な第三セクターが設置され、そこで野放図なリスク・テイクが行われたことにわれわれは気づく。リスク・テイクの歪みが、一方でリスク回避を生むとともに、他方で野放図なリスク・テイクにつながっているという因果関係の成立である。われわれは資源配分の歪みが、日本列島全体を覆ってことに突然のように気づくことになった。

21世紀の日本の仕組みを考えた時、リスクへの挑戦なくして新しい付加価値創造は不可能だという経済社会の根底にある因果関係から目をそむけることはできない。構造改革はリスク負担という分野に明瞭に踏み込む必要がある。そのためには自治体改革もまた不可欠であることがわかる。市場でリスクへの挑戦が広く行われるためには、政府によるリスク負担の代行は当然のことながら廃止されなければならない。なぜならばリスク・テイクの歪みは資源配分の歪みそのものにつながるからである。ここから公的金融の退出という課題も出てくることになる。入り口の郵貯、簡保においては、政府保証によるリスク・フリーの領域の提供が実現している。そして出口における特殊法人、また公的金融機関によるリスク負担についていうならば、偶発リスクは納税者の負担になる。われわれは21世紀の経済システムにおいて、多様な挑戦こそが不可欠と考える。そして多様な挑戦はリスク負担についての明瞭な計算とその結果としての広い範囲にわたるリスク・テイクがなければならぬことを考えれば、公的金融に関する退出戦略（exit policy）は不可欠である。われわれ一人ひとりをとってもリスク感覚を磨き、リスク負担を前提とした資源配分に参画することがきわめて重要である。こうした社会をどのように構築するのかというテーマに正面から向き合わなければならない。

### 2 - 3 . 世代間会計の契機の肥大化

構造改革を求められる背景の3番目に、世代間会計とでもいうべき人口論的歪みに発する問題を取り上げなければならない。1960年代において国民皆保険、国民皆年金が実現した。このことは、世界的に見てもきわめて誇るべきことであろう。米国において、医療保

険でまったくカバーされない人達が今日でも約 500 万人、不十分にしかカバーされていない人が 4000 万～5000 万人いるという現実と対比した時、皆年金、皆保険を実現した日本社会の社会システム上の優位性は明らかである。

しかし、国民皆年金、皆保険が導入された時の人口ピラミッドを思い描いてみれば、きわめて少数の高齢者に対して裾野の広い若年層が対応するという図柄であった。ここでは、高齢者へのやさしさが子や孫への過剰な負担にはならないという構図があった。しかしその後は、人口論的にいって大きな変容を経験することとなる。釣鐘状になり、さらには頭でっかちな人口構成になることが予想されるいわゆる高齢化社会においては、高齢者へのやさしさが子や孫に対する厳しさにつながりかねない。ここでは、やさしさと厳しさの間にバランスを取ることが重要となる。しかも、やさしさの背景にもし資源の浪費があるとすれば、早急に問題を是正せねばならないといえよう。

加齢とともに病気の発生率が高くなることはごく自然であるが、日本のなかにおいて医療資源を適切に配分するためには、通常の高齢者は費用の一定割合、例えば 1 割は治療時に支払うべきだとする考え方は、高齢者へのやさしさを基本において損なうものではないと思われる。もちろん個々の高齢者の経済的条件については千差万別であることから、個々のケースについての配慮は不可欠ではあるが、通常の高齢者が費用の一定割合を自己負担して治療を受けるシステムは、子や孫に対する厳しさを軽減するためには、不可欠と思われる。

高齢者医療については、そもそもいかなる保険勘定で面倒をみるのか、という問題がある。現行の老人保健制度は患者の自己負担を除くと 3 割が税金で、残りの 7 割は各健保からの拠出金によって成り立っている。健保は 3 つの部分から構成されている。自営業者や無業者から成る国民健康保険（国保）、中小企業の従業員とその家族からなる政府管掌健康保険（政管健保）、そして大企業の従業員やその家族が加入する組合管掌健康保険（組合健保）である。国保は各自治体が保険者となっているが、ガバナンスの欠如もあり、税金の大量投入なくして国保の維持は期しがたくなっている。また政管健保は 2002 年度に積立金の取り崩しが確実視され、医院からの「出来高払い」の請求書に対しての支払いに困難をきたすまでになっている。組合健保についてもすでに 7 割が赤字となっており、今年度は 9 割までが赤字になると予想されている。組合健保の支出でみると老保健制度への拠出金が 3 分の 1 を上回っている。高齢者医療にメスを加えない限り、勤労世代の保険料負担は増高を続けることが確実である。子や孫にとって、現実には厳しさを増しているのだ。

こうした現実に対してはこれまでも批判が続いてきた。現状打破に関する最初の明確な主張は大企業サラリーマンからの「突き抜け方式」という高齢者医療のあり方に関する提案であった。国保のガバナンス欠如に対する苛立ちから、被用者の医療保険と国保のシステムとを分けたままで、それぞれのグループの高齢者をそれぞれの現役世代が負担するというやり方の提唱である。

内部の検討会議では、自営業者の健康管理や日常生活についての批判もしばしば出たと

いわれている。サラリーマンが定時出社を前提として健康についての自己管理を怠らないのに対して、自営業者は「気まま」に振舞い、高齢者になったのちは、疾病持ちやアル中患者の比率も高い等という「身持ちの悪さ」に関する発言である。こうした批判が「突き抜け方式」という自己の利益の保全のための主張につながったと思われる。

「突き抜け方式」の提案はガバナンスの欠如という問題を正面から取り上げる上において十分過ぎるほどのインパクトを持ったものと思われる。しかしこれは保険制度の部分化によって「逆選択」(\*)を引き起こす可能性があった。社会の内部における差別 被差別を生み出す可能性があったといえよう。

(\*)低い保険料率の支払いで、高い給付を引き出そうとするひとのみが集まり、他方で発生確率が低いとの自己認識をもつ潜在的保険契約者が保険契約の回避に動くことをいう。

大手企業は新卒の採用に当って厳しい基準を設けている。この点は健康状況についても同様である。ということは、こうしたグルーピングによって、疾病リスクの低い部分を囲い込み、これを高齢者医療制度にまで持ち上げようとする試みと解することも可能な状況である。これに対して国保は差別され、その契約者は実質上「二級市民」となるのではないかという懸念がついて回った。第二次大戦後の日本社会は、50 有余年の経過ののちに高齢化社会への突入をきっかけに「階層化」というスクリーニングを受けるといふ蓋然性をはらみはじめたのである。

2001 年 5 月 16 日、経団連社会保障制度委員会と日経連社会保障特別委員会は老人保健拠出金制度を廃止し、「突き抜け方式」ではない、中長期的に持続可能な高齢者医療制度の構築を提言した。現役世代の保険制度から分離して、世代内、世代間を通じた公平な負担こそが目指すべきものとしたのである。そして改革の進め方として高齢者医療費の適正化に向けて次のような点についても具体的に言及した。

- ・ 公的医療保険の守備範囲の見直し
- ・ 定率 1 割負担の徹底
- ・ 診療報酬体系の原則包括払い化

保険の守備範囲の見直しは、保険制度の持続性を考えるうえで避けては通れない。民間医療保険を活用した混合診療の容認は入口であろう。そして終末医療についても「尊厳ある死」に関する問題提起は不可欠である。

自己負担割合を明瞭に導入することはガバナンスの向上に欠かせない。高齢者医療についても、この原則を明らかにすべきであろう。いわば需要サイドからの規律維持という課題である。

出来高払いから包括払いへの移行は、いわば供給サイドにおける効率化に向けてのインセンティブの導入である。疾病ごとに診療報酬が決められる仕組みのもとにおいて、どのような供給体制を組み上げられるのか、という契機の導入は不可欠であろう。

このように高齢者世代の医療について、現行のように勤労世代が実質上の負担をかぶる仕

組みから、高齢者の疾病リスクを明瞭に組み込んだ高齢者医療制度への変革は、年金における積立方式への転換に比すべきものである。賦課方式のもとでの年金の給付の抑制についてはまだしも論じ易かった。しかし医療費抑制は、そのまま「人権」に結びつくため、これまで公開の場での論議が難しかった。しかしこれを正面から論ずることなくして、構造改革に着手することはできないのだ。

構造改革における世代間会計の取り扱いは、年金制度においてはより明白な課題である。子や孫が年金の負担と受給とについて自己計算ができるようなシステムにできるだけ早く移行することが異時点間における資源配分を適正化するために不可欠である。完全積立型の年金へ移行するためには、まず今日の賦課方式の比重が高い年金制度に伴う未積立債務を明確に顕在化させ、その処理方式をテーブルに乗せるべきである。(1998年7月27日付け21世紀政策研究所提言参照。) 世代間会計とでもいうべき世代間の負担格差という領域に対して、構造改革を対置せねば、やさしさと厳しさとの間のバランスは取れない。あいまいな世代間会計を通じて資源配分において大きな無駄が生ずることはもはや許されないと考えるべきである。

#### 2 - 4 . 国内におけるボーダレス化とグローバリゼーションの進行

構造改革として新たに取り上げなければならないものがある。それは国内における制度隔壁の消滅にかかわるものである。この論点は日本の内部における制度設計と仕組みとがあまりにも古典的なものを受け継いでいることに発しているといえよう。明治政府の登場とともに廃藩置県が行われ封建制から近代国家形成への道筋が立った。しかし今日では、廃藩置県とでもいうべき仕組みの再構築が不可欠である。すなわち47都道府県は、一人ひとりの住民の生活や意思決定の単位としてきわめて不適切なものとなっていると考えるべきではないか。もし市町村合併が進み、30万人から50万人程度の単位の市を中心としたネットワークが日本列島に築かれることになれば、47都道府県単位の行政システムは不要となることが考えられよう。すでにわれわれの生活や意思決定の単位で見ると、府県ごとの仕組みには、ほとんど理由がないことが明らかであろう。しかし実際には、日本の金融システムひとつをとってみても依然として、県ごとに地銀を中心とした銀行システムが対置されている。信用組合もつい最近までは府県単位で監視監督が行われてきた。しかし、現実にはグローバリゼーションが起きるなかで、日本国内における府県単位のボーダーは、一挙にその隔壁が取られようとしている。昭和初年の金融システム危機ののち、日本の金融システムは統制色を強めた。それ以前においては銀行の破綻は決して非日常的なことではない、という意味において「自由主義的」であった。「小さい政府」が定着していたことのひとつの例証として、当時のビジネスマンは『官報』に目を通すことが不可欠とされていたことをあげることができよう。政府による経済統制の手段として、各種の同業者組合の設置や府県ごとに中央政府から事務、事業を押し付ける手法が定着する以前においては、「規定なきものは自由」が前提であった。『官報』は企業にとっての土俵作りの原点に存在し

たといえる。

「鈴木商店」と「台湾銀行」との関係は、機関銀行化という概念で整理されることになり、銀行と事業会社の実質上の兼営化に対してその後厳しい規制が行われることになる土壌を形成したといえよう。しかしこれは事態の一面であって、他面においては産業化に向けての自由な取り組みが相次いでいたのである。

城山三郎氏の表現を借りれば「鈴木商店(金子直吉)の手による瀬戸内工業化計画」が実施に移されたのである。今日の企業名でいえば、帝人、神戸製鋼所、石川島播磨重工、日商岩井、などになるが、瀬戸内海沿いの重化学工業化が、『官報』によって規制されない限り自由に企画され、投資に移されていたのである。

昭和のはじめの銀行法のもとでの統制的手法、そして戦時経済化による統制経済の徹底によって、産業秩序にはしだいに固い枠がはまっていった。一県一行主義が原則化したのはこの時期であった。そして第二次大戦後は「民主化」が実質上の統制枠組みの内側において固有な領域を見出すこととなった。

21世紀に入った時点において、金融秩序はすでに大変貌を遂げている。マネーセンターバンク21行といわれ、1995年以降の住専処理問題の中でも、「破綻させることはない」という旧大蔵省の言明の存否が話題となった21行体制は、すでに4メガ・バンクを中心とした再編成に入っている。長期信用銀行制度も実質上消滅した。

「四大証券」という枠組みも消え、外国系証券会社の比重は一挙に高まった。金融持ち株会社のもとに、子会社として専門的な金融機能を持つ小売銀行や卸売銀行、そして証券業務を行う金融会社がぶら下がる型をとっている。さらにはネットワークによる決済機能を備えたバンクも登場しつつある。外貨建て預金への移し替えは、合法かつ瞬時に可能である。

金融自由化は1980年代に開始されたものの、外国銀行が対日進出を行おうとすれば、「都市銀行」とか「地方銀行」という支度部屋に入ったうえで、組み方(営業手法)について実質上の指導を受けざるをえなかった。しかしすでに「都市銀行」という支度部屋は消滅した。ところがいまだに「地域金融機関」という仕分けは残ったままである。

金融の自由化が行われた各国においては、特定地域に営業を実質上特化した金融機関は存在するが「地域金融機関」という分類は存在しない。このことは重要である。ネットワーク化やIT新時代を迎えて、企業としての「銀行」の展開能力やその意欲に関する抑圧に決定的な影響を与えているからである。

47の府県単位において、地銀、第二地銀、そして信金、信組、農協、漁協などの協同組織金融機関が並存している。また政府保証の郵便貯金、簡易保険という「官業」までが競い合う構図となっている。

すでにわれわれは県境という障壁が実質上消滅しつつあることをみた。そしてネットワークの効率性によって代替が急速に進展する分野についての想像力を働かせることも可能である。それでは地域社会の根っここのところで、どのような形態の経済活動が中心性を帯

びるであろうか。ここでは「コア・バンク」というとらえ方で、金融機関のあり様について考えることによって、ボーダーレス時代の地域社会の考察を行ってみよう。

「ホーム・カントリー・バイアス (home country bias)」という実体がある。たとえグローバルライゼーションがいかに進展したとしても、投資活動においても営業活動においても、最もなれ親しんだところからは別離しづらい、という現象である。その根底にあるのは経済諸情報の入手においてもまたその適正な解釈においても、限定された領域ならば自信がもてる、ということの裏返しである。世界的な資源配分の効率化を考えるうえでも、こうした bias は排除されるべきではない。

それでは地域社会において情報が集積するところはどこか。「コア・バンク」はこうした情報集積があるやなしや、また個別の情報の集まりをインテリジェンス(情報)にまで組み上げることができるかどうかによって逆規定される存在といえよう。21 世紀の日本の地域社会は、こうした「コア・バンク」を中心として、その連合体までをも展望するなかで透視されるのではないか。

地域間隔壁の除去の問題を流通を取って考えてみよう。これまでは各メーカーごとに代理店制度を通じて組織化が行われてきた。日本の代表的な自動車メーカーや電気機器メーカーは、代理店制度を府県を中心として組み上げてきた。しかし今日ではネットビジネスによる代替等もあり、経営資源の集中と選択という視点からの見直しに踏み込まざるを得なくなっている。背景に地域経済構造の変容がある。高速道路網の発達等もあり、経済距離は一挙に変化した。郊外のショッピングモールの売上の拡大と駅前商店街の疲弊とは、明確な対比を構成しつつある。消費者の商品知識の向上も指摘されている。

このように考えれば、経営資源をどのように配分するのか、またそれを考えるうえでネットワークの発達はいかなるかたちをとると考えるのが決定的に重要である。地域社会の経済問題は根底から再構築しなければならないところにきているといえよう。あらためて地域社会において中心となる経済活動がいかなるものになるのかに考察を及ぼすならば、また中心となる一つの経済活動が他の領域の経済活動との間にどのような関連を持ち込むであろうかを考えるならば、廃県置藩は課題に対する一つの解釈たりうるであろう。そして制度の新たな組み替えにともなって抑圧されていた力が解放されることが期待されよう。もっとも、ネットビジネスの展開がさらに本格化するならば、そうした「藩」もまた再編の一部を構成するに過ぎないのではというテーマも出てくるかもしれない。一人ひとりの生活者を前提として考えれば、何をコミュニティに接続させ、他方で何をネットワークで代替するのか、という視点も含めて生活の革新は展開のスピードをあげようとしている。47 都道府県ごとの仕組み、ましてそのもとにおける地方銀行制度等は、一挙に変革の対象になっていく可能性が高い。

結語 市場機能と非市場における連帯と

構造改革の呼びかけそのものがどのような論理的帰結をもたらすのかというテーマが浮

上している。そもそもは、構造改革に対する賛成とか反対とかはどのように提示されるべきなのかという問いかけから始まった。またもちろんのこと政治はどのような説明責任を負い、どのような結果責任を負うのかというテーマは構造改革に関してもついて回る。日本は議院内閣制を中心として政治運営を行ってきたのだから、それがたとえ構造改革という重い課題であっても、否むしろそれゆえに、国会の内部において対話を通じて提起されるべきテーマであり、また責任のこなし方であるべきだ、との見解には説得力がある。しかし議院内閣制にもいくつかのパターンがあることは承知しておくべき事柄である。

英国やカナダにおいては、例えば予算編成についていえば、大蔵大臣が予算演説（バジェットスピーチ）を行う。この場合、歳出規模についての言及もあろうし、歳出と歳入の差額、すなわち国債の発行額についての明確なコミットメントのケースもありえよう。いずれにしろバジェットスピーチによる大枠提示が前提となり、その枠組みに沿って予算編成が集中的に行われることは当然のこととされている。

日本の議院内閣制、とりわけ戦後の55年体制においては、予算は積み上げが前提となり、与党あるいは連立与党における政調会、さらにはその下部にあたる個々の部会の積み上げが基礎になっていた。したがって大蔵大臣や総理の調整権限は予算総額の1%以下に過ぎないことも決して稀ではなかった。

小泉内閣においては、翌年度の国債の発行額について30兆円を限度とするというテーマが5月の時点で打ち出された。これはいままでの予算歳時記でいえば、11月から12月の時点での意見集約にあたるものである。日本の議院内閣制は、どうやら英国、カナダ型にかなりの程度接近しはじめたと考えるべきではないか。

英国またカナダにおける説明責任と結果責任とは、バジェットスピーチを例にとれば、大枠の組み方そのものに対して批判があれば選挙を通じてその賛否を明らかにしてほしいという民主主義の手順に帰着する。公正な選挙の保証がこうした手順の正統性を支えているともいえる。どうやらわれわれは構造改革の問題提起、その結果責任、そして国民による審判という対応関係に関して、民主主義における新しいつながりを見いだそうとしているのではないか。

また構造改革が行われたのちの姿を考えてみれば、新しい事業やシステムの構築にかかわる課題が顕在化することになるだろう。当然のことながら、新しい事業構築、システム構築にはリスクが伴い、コストとしても少なからざるものが入用と考えられる。したがってこのコストを節約するためには、なんらかの意味の専門化あるいは機関化が必要となるであろう。今日までの行政制度を解体した上で、新たに機関化という形で専門的力量を発揮する機能集団をどのように再編できるのかというテーマが明瞭に登場することが予想される。

すでに個々の行政機関には、業績評価システムが導入され、評価を公表するという過程を通じて、内部点検の仕組みが動こうとしている。この先には、労働についての再雇用市場、また本来的な意味での労働市場の創設がなければならない。われわれは、一方で評価、誘因、監視の仕組みを経済システムに導入しようとしている。個々の働き手をとってみれ

ば、労働市場と直接向き合い、労働市場との対話を通じて自らのキャリアパスを選び直すという仕組みが組み上げられようとしている。

われわれは、市場における多様なリスクへの一つひとつの挑戦があってはじめて、高い付加価値が実現されるのだという因果関係についても、理解を少しずつ進めてきている。構造改革は、このような産業社会の再構築を前提とせねばならない。われわれは新たに事業の再構築コストを議論する地平に立ちはじめているといえるのではないか。

世代間会計の契機を極小化し、自主・自立の個人を前提とした場合、「社会保障個人勘定」の創設は解への窮極的接近といえよう。年金と医療、介護についての併給調整は、ガバナンスの向上という見地から判断して回避すべきではない。また創設されるべき高齢者医療制度のもとでの自己負担分についての国民的討論を進める場合においても、「社会保障個人勘定」の存在が討論の手順の円滑化に寄与することであろう。

最後に述べるが決して軽んじてはならないのがひととひととの連帯である。われわれは市場経済に即して構造改革を語ってきた。そして世代間会計の契機を否定したが、このことは家族、世代間、そして人と人との連帯を軽んずることではない。われわれの真意は「カエサルのもはカエサルに、神のものは神に」という区分けにある。「市場に属するものに対しては規律と統治とリスク・テイクの仕組みを、非市場にあっては、同時代をともにする人たちの間に連帯を」というのが真意なのだ。NPO やボランティア活動についての注意深い枠組づくりが欠かせないのはこのためである。

(以上)

# 年金改革に関する提言

～ 厚生年金の民営化とその受け皿としての企業年金制度の整備～

1998年 7月27日  
21世紀政策研究所

## 今回の提言の意義

## 年金改革に関する提言（概要）

### 第1章 年金改革についての考え方

1. 公的年金制度についての論点
2. 企業年金制度についての論点
3. 年金資産運用についての論点
4. 我々の年金改革案とその原則

### 第2章 公的年金制度の改革

1. 修正積立方式の意味
2. 修正積立方式に必要な覚悟と合意
3. 基礎年金部分の消費税方式化と報酬比例部分の積立方式への移行
4. 積立方式への移行の経済的意味
5. 「二重負担の問題」

### 第3章 公的年金制度改革についての試算

1. 現役世代への分配金についての試算
2. 移行コストのファイナンスと年金改革案の国家財政への影響

### 第4章 企業年金制度の改革

1. 企業年金におけるリスクとリターンの関係
2. 確定給付型年金と確定拠出型年金
3. アメリカの企業年金制度から得られるもの
4. 日本で求められる企業年金のインフラ整備
5. 企業年金税制のあり方
6. 日本版IRA創設の必要性
7. 報酬比例部分を代替する部分の強制加入について

## 第5章 おわりに

---

Copyright(C) 2001 The 21st Century Public Policy Institute