

構造改革 とは何か

Tanaka Naoki

田中直毅

東洋経済新報社

構造改革 とは何か

Tanaka Naoki

田中直毅

東洋経済新報社

著者紹介

1945年愛知県生まれ。東京大学法学部卒業。
東京大学大学院経済学研究科修士課程修了。
国民経済研究協会主任研究員を経て、1984年独立。ワールド・ワークと理論を結合した広角的な評論を展開。
現在、21世紀政策研究所理事長。

〔主要著書〕

『軍拡の不経済学』（朝日新聞社、1982年）、『手ざわりのメディアを求めて』（毎日新聞社、1986年）、『グローバル・エコノミー』（日本放送出版協会、1988年）、『市場の解』（中央公論社、1991年）、『最後の十年 日本経済の構想』（日本経済新聞社、1992年、第10回吉野作造賞受賞）、『日本政治の構想』（日本経済新聞社、1994年）、『新しい産業社会の構想』（日本経済新聞社、1996年）、『アジアの時代』（東洋経済新報社、1996年）『ビッグバン後の日本経済』（日本経済新聞社、1997年）、『スーパー・ストラクチャー』（講談社、1999年）、『市場と政府』（東洋経済新報社、2000年）

構造改革とは何か

2001年10月4日 発行

〒103-8345
発行所 東京都中央区日本橋本石町1-2-1
電話 編集03(3246)5661・販売03(3246)5467 振替00130-5-6518

著者 たなかなおき 田中直毅

発行者 浅野純次

東洋経済新報社

印刷・製本 ベクトル印刷

本書の全部または一部の複写・複製・転載および磁気または光記録媒体への入力等を禁じます。これらの許諾については小社までご照会ください。

© 2001 〈検印省略〉 落丁・乱丁はお取替えます。

Printed in Japan ISBN 4-492-39353-6 <http://www.toyokeizai.co.jp/>

構造改革に対する不安心理は確実に国民一人ひとりにある。「聖域なき構造改革」を掲げて小泉政権が発足してから、四カ月が経った。こうした中で、構造改革によつて自分の身の回りに不都合が起きるのではないかという不安を持つ人が増加していることは否定できない。

民間にあつて「君は勝ち組、負け組のどちらだ」と問われれば、勝ち組と名乗りをあげられない人たちが心細い思いをすることは避けられない。政府の業務を定義し直して、「民間にできることは民間に委ねる」となれば、公務員は自分の仕事が減るといふ心配が出てくる。佐藤栄作内閣の時には、組合的に言えば行政改革を受け入れることの代償として「生首は出さない」、要するに公務員が行革を理由に解雇されることはないことを政府に吞ませた。これが慣行となり今日まで公務員制度はきている。しかし、今後は定員削減から始まって職場は確実に減るとの不安も出てきた。また特殊法人は廃止か民営化ということになれば、職がなくなるか、厳しい競争に巻き込まれるかのどちらかだが、いずれにしろそんなことは想定してこなかったという反応が特殊法人に勤務する人の一般であろう。

「痛みなくして構造改革の果実を得ることはない」といふ場合の「痛み」とは一時的にしる失業が増

えることだという解釈は当然成り立つ。では失業の不安が現実化した場合に、セイフティネットの整備によってなにを提供してくれるのか、ということになる。とりあえずセイフティネットの提供に傾斜をつけて再訓練のための政府支出を増やすことなのか、それとも失業保険金の給付期間を延ばしてくれるのか、という問いかけと考えるもよいだろう。

再雇用の機会を得るための努力を開始する働き手の一人ひとりにとって、大きく分けて二つの考え方があろう。ひとつは政府が将来の成長分野を示し、そのための職業訓練の機会を用意してほしい、という考え方である。「政府は賢明」で、かつサービスの提供態勢においても「政府はやさしい」というイメージが前提となっている。

もうひとつの考え方は「政府は誤る」ことが通常であり、また「政府は非効率」というイメージに基づくものである。働き手が政府のガイドラインに沿った行動をすれば超過供給が起きるのは必定で、転作におけるみかん栽培が典型的である。また再訓練に政府が口出しすれば、職員の人件費をはじめとした行政経費ばかりが膨張し、パウチャール（講習券）の印刷代や配付代までセイフティネット代に入ってくる。これでは挑戦する人にとっての実質上の実入りが悪すぎるというわけだ。

私は、構造改革とはセイフティネットの整備手法にも適用されねばならない道筋であり、後者の考え方がとられることが望ましいと判断している。セイフティネットの整備への政府支出を一定とするならば、後者の方が失業保険金の給付期間を長くすることができる。そもそも労働市場をつくる努力をしてこなかったのが政府なのだから、市場の設立にあたっては制度づくりのための費用がかか

ることならざるをえない。一人ひとりの働き手の再就職に向けての努力によって市場がつくられ、価格づけの機能が市場に備わるのだ。

このように考えれば、失業保険金の給付期間を長くするという措置は、「人が歩いた後が道（市場）になる」という市場の設立のための費用負担でもあるのだ。新しい環境においてどのような役割や機能を担うことができるのかを自問しつつ、再訓練に励む一人ひとりに対する「やさしい」支援は、準備に十分の時間を貸すことだ。行政がわきまえもなしに助言することではない。

このように構造改革はすべての局面で問われることになる。本書は今後本格化する構造改革の来歴とその背景の考え方とについて、自分なりにとらえたものである。小泉改革の成立以前から私は随分構造改革の必要性を論じてきた。本書の一部は、既出の論文に手を加えたものだが、これは筆者にとって決して手抜きではない。自らの主張を二〇〇一年夏の現実に引き直すそれなりに力を込めた作業であった。昨年の夏に続いて、再び東洋経済新報社出版局の塚田紀史さんから支援を得た。有り難いことである。

二〇〇一年九月二日

田中 直毅

構造改革とは何か ◆目次

構造改革の方向性を示すデジタルマップ分析〈口絵〉

まえがき

序 章

改革の最後の機会／特定財源調達と事業量の計画的確保／再配分より非個性化に向かった地方交付税制度／改革を土俵にのせ、連鎖的取り組みを

第1章 構造改革がなぜ必要か

このままでは高齢化社会の日本像は暗い／国際社会における原則の確立

改革の障害となる知的掌握力の欠陥

一 国主義の弊害／政府は賢明なのか、民間は先読みができるのか／家計や企業の自己認識の鮮明化／社会を叙述する言語に介入する問題／起きている事象の正確な認識に
さえ怠り

確率事象として構造改革を把握せよ

抵抗勢力と構造改革の旗手との関係／ノイズを特定するに足るデータ蓄積が不可欠／

価格調整モデルに対する不信／構造改革とは価格調整を受け入れること／マイクロストラクチャーでの統治への取り組みに失敗／効率、公平の議論の前に簡素な組織、体系を

構造改革の自己完結性の点検

不良債権の最終処理というテーマ／資金仲介機能の遮断を防げるか／政府の不良債権処理としての財政再建／公共セクターの整理は不可避／米国発の景気下降と収益の下方修正／株価下落からの問題波及のおそれ／リスク・プレミアムを封じ込めるには

展望としてのシミュレーション

シミュレーションの適用としてのパブルの崩壊／銀行への資本注入の必要性は導けた／銀行の破綻処理に準備なし／健全銀行の「登場」というシミュレーションの意味するもの／「創造的破壊」のあとを可視化する道具／国家銀行をつくり、分割したうえで民営化／焦点は日本のマーケット・メカニズムに対する信頼

第2章 構造改革を生み出した諸伏流水

機能しなくなった三つの大きな枠組み

変わる「構造」の概念／日本版コーポラティズムの崩壊／日本版冷戦対応の終焉／利害調整型「計画手続き」の次を模索／遅れる日本の取り組み／成果を上げる英国、米国の改革

必要なポスト冷戦構造への考察

「敵」の考察からの解放／諸手法の比較による革新／対立軸は何か／組み合わせ論としての同盟／「統治」の変質

構造改革の背後にある四つの症候群

ガバナンスの欠如／私的費用と社会的費用の乖離／「負担」を前提とした「補給」／リスク分担の分布の歪み／一方でリスク回避、他方で野放図なリスク・テイク／世代間会計の契機の肥大化／高齢者医療費の適正化／国内におけるポーターレス化とグローバルイノベーションの進行／経営資源をどのように配分するのか

構造改革の前史

九三年の細川改革という規制改革の先行事例／問題の噴出と規制改革の制度化／ガバナンスを撃ったアジア通貨危機／「何でもあり」と優先順位づけの失敗

第3章

構造改革の必然性と想定される振れ幅

限られる「コスト割れ」を持続できるゆとり

争点形成とデジタルマップ

リスク挑戦で際立つ十勝の農業生産性上昇／農業も金融業もリスク・マネジメント業／秩序固定の富山農業が示唆するもの／ウルグアイ・ラウンド農業合意関連費の異常性／最低支出保障とでもいうべき中央と地方の仕組み／段階補正の廃止とガバナンス

の改善

過疎過密という地域構造

..... 158

「均衡のとれた国土の発展」の背景／全否定の対象となった市場調整メカニズム／「代償としての富の地域移転」という考え方／買かれた反生産性基準とでもいうべき原則

生産性基準に基づく資源配分

..... 164

しばしば現れる改革の中断と逆流の噴出／ペイオフ解禁延期で止まった構造改革の風／家計しかりスクの負担はできない／構造改革への陣構えは多重でなければならない

新しい競争を導入するために

..... 173

状況改善のための具体策の練り上げ／改革と逆流の力のバランスは拮抗している／ソフトウェアのインフラこそふさわしい／構造改革にともなう想定しておくべき振れ幅

第4章

e-デモクラシーの試みとガバメント・モデルの構築

..... 181

二一世紀の政治に問われるもの

..... 182

みつくろつたニーズとその一元的供給の行き詰まり／「小さい政府」による活力の引き出し以外の処方箋の破綻／中央と地方の「貧乏自慢」と交付税特別会計の清算時期／宮沢賢治「雨ニモマケズ」とNPOの伝統／機能評価による政府活動の再定義へ／「代理人」と「信託」の根底的見直し／地方自治法をはじめとする規制の撤廃と活力の呼び戻し／「公」は「官」にあらず、「私」に基づく自発性と自己統治へ

どうすれば自己修正の契機が豊富になるか

技術進歩が取り払った「混雑」と「情報処理費用」／階統型（ピラミッド）から平板型（文鎮）へ／「市場間競争」と政府・議会の代替勢力の登場／議会での討論を通じた「正・反・合」と自己修正への楽観主義／「構造改革」と「安定性の維持」との並立に必要な自己修正の契機

デモクラシーの位置づけとe-デモクラシーが切り開くもの

「論理」と「筋」による討論の利益／e-エディターの存在理由とブライス・メーカーキング／名望家支配、職業政治家、そして「編集人」へ／広報、広聴を超えられなかったこれまでのインターネット／自己統治のワザを練る場と民主主義の学校／三重県を舞台としたe-デモクラシーの可能性／「自己評価」がe-デモクラシーにさらされ、自己統治へ

新しいガバメント・モデルの構築

政府のブラックホール化／政治における代表性と指導性／改革の総路線は何か／各省庁の組織は一内閣の命運を超えて存続する？／石油公団廃止後の新たな組織づくりの論理／石油公団によって保険機能が果たされているか／役所部門に代替的なシステムを用意する必要

特殊法人・郵政事業の民営化と市場の興行

構造改革における特殊法人の目的整理／個別の家計に対する補助金供与が是認されるか／広大に広がるリスク・フリーの領域／ミドルリスク・ミドルリターンの中の典型的な市場が整う／その規模のゆえに保護の対象になるという因果関係／モジュールとして

分類せよ／機能を中心として組織を日常的に棚卸し／市場化に伴う損失をどのように提示するか／多様な買手手の参入を通じて特別利益／価格づけはもはや不可欠

第5章 特殊法人改革を後押しするIT革命

季節はずれの国家システムの肥大化

シビルミニマムの曲解と日本流福祉国家論／金融の競争制限と内部相互補助／特殊法人、財投機関を次々と産んだ土壌と「戦後」／脱「戦後」の二重化／「戦後」の成功体験の固定化と制度信仰／土地神話に見られたクローズド・システム／割拠による権限と責任の無限分散と特殊法人／第二の経済敗戦と特殊法人の季節はずれの肥大化

二一世紀の新しい産業社会像の浮上

自由、差異化、インターコネクション／インターコネクティッド無限拡大という時代の成立／一九二四年に自由の問題はどう議論されたか／秩序、規模追求、系列化／コンテスタビリティ、ブレーク・スルーによる価値創造、私道づくり

脱工業社会におけるインターコネクションの重要性

インターコネクションの背後にある発信力と親和性／コラボレーションの源泉としての「魅力」と「受容力」／移民（他文化）の受容と折り合いをつける能力／シリコンバレーの新規設立企業に占める中国、インド系の比重の高さと経済統合／インド、イスラエル、アイルランドと米国

消費者満足、サプライサイドからみた特殊法人の位置づけ

274

活力のDNAをいかにして取り戻すか／「押し出し」から「引き出し」への流れを受け止められず／消費者満足への対応とビジネス・モデルの核心における情報／消費者満足、ストップ指示なしの「計画」手法しかなかった特殊法人／戦略提携モデルと特殊法人の現状

特殊法人の機能の切り分けと民営化

288

郵貯、年金からの資金運用部資金への預託廃止／財投機関債の発行と政府保証債／財投債と「特別会計」／機能の切り分けにITはどうかかわるのか／専門性の再編とITによる新しい組み合わせの実現／ビジネス・モデルの構築と民営化

市場化の原則と政府機能の再定義

296

求められるリスク・マネーと公的年金改革／IT革命と電子政府／改革とeデモクラシー

第6章 日本経済の再設計

303

核心部分はどうつくりあげるのか

304

市場、職、履歴、教育、医療のすべてが変革の対象に／集合的意思決定の革新がなければ社会混乱も／変化にたじろがない新しい受容器の必要性／eデモクラシーの実践を通じて核（コア）の形成を／再発見される活力のDNA／構造改革を迫る四つの要因

日本経済における四つの乖離

銀行活動の実体経済からの乖離／金融資産保有者と企業家精神の保持者との乖離／需要サイドを十分に刺激できない供給サイド／個人金融資産と投資秩序の乖離

民営化と政府活動の再定義

金融における不良債権処理と証券投資業務／公的金融機関の資産半減の目標設定から民営化へ／郵貯の機能の民営化と協同組織金融機関の再定義／PFIとリスク管理における最適割り当ての実現／会計ビッグバンと特殊法人のデイスクロージャー

大都市と農村の疲弊の相互関連

大都市と農村に架橋する発想は高度成長期に生まれた／全国総合開発計画とインフラ整備の五カ年計画／都市における付加価値創造の停滞から生産所得と職場の疲弊へ／「投機的格付け」となった電鉄会社の社債

グローバリズムの渦と日本の主体性

東アジアの安保枠組みの変容／日本の内部の経済軸をグローバリズムにどう合わせるのか／国内における小さい政府とNPO活動

迫るリスクファクターの顕在化と急がれる遮断策

金融政策の目標は金利から数量へ／日米連結ベースでの財政赤字の見通しに注目せよ／リスクファクターの除去としての不良債権の最終処理

危機の遮断策とは何か

投資家に対する政府の説明責任／政府と日銀の協力内容の改善／日本への海外からの

終章

投資引き込みと経済開放／賃金水準の調整と実質的生活内容の改善策

政治の構造改革／政治の代表性と行政行動／構造改革の緊急度とその道筋／市場機能と非市場における連帯と

書き終えて

構造改革とは何か

