

何が日本の経済成長を止めたのか？

| N | I | R | A |

NATIONAL
INSTITUTE FOR
RESEARCH
ADVANCEMENT

Contents

何が日本の経済成長を止めたのか？

<本論>

1.	はじめに	1
2.	高度成長の終焉	3
3.	高齢化と経済成長	7
4.	輸出主導型の経済成長	8
5.	成長阻害要因その1： ゾンビ企業への貸し出しとリストラの欠如	10
6.	成長阻害要因その2：政府規制による制約	15
7.	成長阻害要因その3：マクロ経済政策の失敗	19
8.	小泉改革の評価	26
9.	結論	29
	参考文献	32

<付論>

	小泉改革の主要6分野についての事例研究	
1.	金融システム改革	35
2.	郵政民営化	38
3.	労働市場改革	41
4.	農業改革とFTA政策	47
5.	構造改革特区	52
6.	地方財政改革	59
	付論参考文献	63

本報告書は、総合研究開発機構（NIRA）がカリフォルニア大学サンディエゴ校国際関係・環太平洋研究大学院の星岳雄教授ならびにシカゴ大学ブース・ビジネススクールのアニル・カシャップ教授に委託して行った調査研究の成果：“Why Did Japan Stop Growing?”（2011年1月25日公表）の内容を、NIRAにおいて日本語に翻訳したものである。

何が日本の経済成長を止めたのか？†

星岳雄

(カリフォルニア大学サン・ディエゴ校国際関係・環太平洋研究大学院、NBER、TCER)

アニル・カシャップ

(シカゴ大学ブース・ビジネススクール、NBER、シカゴ連邦準備銀行)

1. はじめに

日本経済はほぼ 20 年にわたり停滞を続けている。最近のいくつかの研究によれば、1990 年代末に日本経済は従来からの「通常の」景気後退とは異なる深刻な機能不全に陥った (Hamada, Kashyap, Weinstein, 2010)。2000 年代半ばには景気回復が定着したと思われたが、2008 年の世界金融危機により日本経済は景気後退とデフレに逆戻りした。世界金融危機の発生後、日本政府 (麻生自民党政権および鳩山・菅民主党政権) は経済成長を回復させるために様々な政策を打ち出した。主として財政による景気刺激策であったが、全体として効果的とはいえなかった。

本報告書は、世界的な景気後退の影響を受けた当面の成長課題にとらわれずに、長期的な視野からの考察を行う。日本経済の停滞は 2008 年に始まったわけではない。停滞は少なくとも 1990 年代初頭の株価と地価の暴落にまで遡るわけだが、ここでは経済停滞の主因を、1970 年代に出現した様々な課題に日本が対応しきれなかった結果として考察する。

1970 年代以前には日本経済は高度成長を謳歌していたが、1970 年代に入ると高度成長を支えてきた要因が消失し始めた。第一に、日本は米国などの先進諸国に追い付き、こうした先進国の新技術を模倣したり取り入れたりするだけで成長することができなくなった。追い付き型成長期には有効に機能した諸々の慣行や経済制度は、より成熟した経済にとってはあまり適したものではなかった。

第二に、金融がグローバル化し、固定為替相場制が崩壊したため、1970 年代末には日本は割安な円に依存して輸出拡大を図ることができなくなった。グローバル化対応のため、日本は生産システムやその他の経済制度の再編成を強いられた。

第三に、日本の人口構成が変化し、急速に高齢化が進んだ。高齢化は労働人口増加

† 本報告書は総合研究開発機構 (NIRA) からの委託を受けて作成されたものである。同機構からいただいた資金面での支援ならびに牛尾治朗会長、神田玲子研究調査部長、太田哲生総括主任研究員の各氏から本報告書の原稿作成段階でいただいたコメントに対し感謝申し上げる。また Jess Diamond、Daisuke Fujii、Eigo Kato、Satoshi Kimura、Norimasa Kudo、Kyohhei Matsuyama、Kazunari Nakajima、Yuki Nonomura、Kunitaka Ueno の諸氏からは研究面での支援をいただいた。さらに土居丈朗、Robert Feldman、深尾京司、玄田有史、神門善久、井伊雅子、伊藤隆敏、岩田一政、Richard Jerram、Ulrike Schaede の各氏との対話から多く示唆を得たことを記しておきたい。

の減速を意味した。少子高齢化が進んだことで、高度成長期に経済拡大を支えた国内貯蓄が減少した。

追い付き型成長期の終了と経済のグローバル化、急速な高齢化という 3 つの要因が日本経済の試練として立ちはだかった。日本は未だこれらの試練を乗り切ることに成功していない。

さらに悪いことに、いくつかの政策の失敗により、1990 年代後半には日本経済の状況は停滞から機能不全へと悪化した。例えば、銀行の不良債権問題に対して金融監督当局が断固たる対応を行わなかったことにより、ゾンビ銀行がゾンビ企業を支えるという状況が生まれ、これが創造的破壊のプロセスを停止させ、成長を阻害した (Caballero, Hoshi, Kashyap, 2008)。金融政策の失敗がデフレを長引かせ、デフレ期待を定着させた。財政政策によって過大な資金が効果のない支出分野に振り向けられ、膨大な債務が積み上がった結果、厳しい調整を迫られる状況となった。

改革志向の小泉内閣の下で 2000 年代半ばに日本経済は回復し始めたものの、2008 年の世界金融危機により再び後退してしまった。振り返れば、この「景気回復」は力強いものではなかった。持続的な成長を生み出すためには政策の方向転換が必要である。

しばしば「失われた 10 年」と称される日本経済の停滞の原因と解決策については、すでに多くの議論と研究が行われてきた。本報告書はより長期的な視野に立って考察するという点に特徴がある¹。日本経済が現在直面する課題は、規模において 19 世紀半ばに経験した開国や 1920 年代の混乱、さらには第二次世界大戦による荒廃といった過去の歴史的転換点に匹敵すると考えられる。この課題にどのように対処するかによって、今後数十年にわたる日本の将来が左右されるだろう。

日本の失敗の要因をひとつ挙げるなら、それは日本経済の現状が満足しうるものであったということである。戦後の高度成長を果たした日本はいまや裕福な国で、例外的な危機の時を除けば、問題克服のための切迫感が薄かった。日本の潜在成長力を明確にしなければ、日本が失っているものが何なのかを認識することは困難である。本報告書の重要な目的のひとつは、日本経済がどれだけ高い成長を達成できるのかについて明確な展望を打ち出すことにある。

本報告書は以下のような構成となっている。まず、第 2～4 節において、高度成長期以降の日本が直面した課題を指摘する。第 2 節では、経済成長の減速は追い付き型成長が成功したことの必然的帰結であると論じる。日本の 1 人当たり GDP の増加に伴い、成長率は低下した。しかしながら、追い付き型成長局面の終焉だけが日本経済停滞の理由ではない。例えば、アメリカ、カナダ、イギリスなどの一部先進諸国は、1 人当たり GDP が日本と同様の高水準に達した後も、日本より高い成長率を維持している。したがってここで問われるべきことは、こうした先進諸国と同様の成長を実現するために、日本に何ができるのかということである。

¹ 本報告書における分析は長期の視野に立ついくつかの最近の研究を踏まえたものである。こうした研究としては、Blomstrom, Corbett, Hayashi, and Kashyap (2003)、Ito, Patrick and Weinstein (2005)、さらに Koichi Hamada, Anil Kashyap and David Weinstein (2010) による ESRI プロジェクトなどがある。

第3節では、他の多くの先進国と比べて高度成長の終了への対応を難しくしている要因のひとつとして、日本の急速な高齢化の問題を指摘する。日本の場合、高齢化の影響が他の先進諸国よりも顕著なだけでなく、追い付き型成長期の終焉と同時に顕在化し始めたことが特徴的である。加えて、輸出偏向型の成長モデルが長続きしなかったという点がもうひとつの重要な課題であった。

第4節では、このような課題を概観した上で、輸入技術に頼る追い付き型の輸出偏向型成長から、独自の技術革新と国内市場に基づく経済成長へと転換する必要性について指摘する。

第5～7節では、日本が新しい環境に適応することを阻害した3つの要因を指摘する。第5節では、1990年代におけるマクロ経済ショックに対して既存企業（ならびにその従業員）を保護したことにより、成熟経済での技術革新と生産性向上に不可欠な創造的破壊プロセスが阻害されたという実態を明らかにする。この節は、主として Caballero, Hoshi and Kashyap (2008) の研究に基づいている。第6節では、各種の政府規制が、特に非製造業における生産性の伸びを低下させたことを検証する。最後に第7節においては、1990年代のマクロ経済ショックに対処するべく実施された金融政策、財政政策、金融監督政策の問題点とその成長抑制効果について考察する。

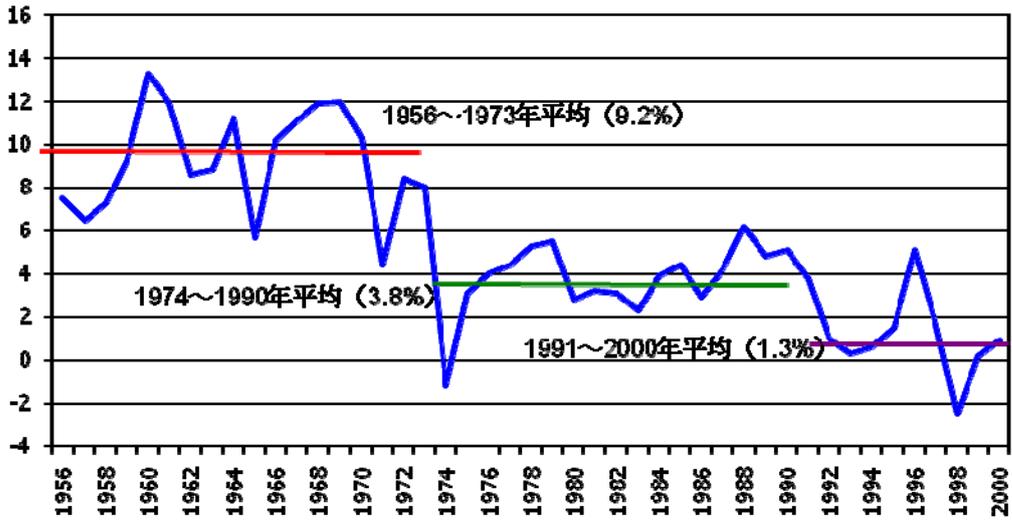
短期間ではあるが、改革志向の政権が成立し、経済成長を実現した時期があった。小泉政権は、日本経済を正しい方向に導くいくつかの経済改革に着手した。第8節では、小泉政権が試みたいいくつかの改革について分析する。主要な改革プログラムに関する詳細な検討については付論を参照されたい。

第9節においては、検討結果を総括した上で、経済成長を復活させるために日本が学ぶべき教訓を引き出す。最後に現政権が唱えた「新成長戦略」について簡単な評価を行う。

2. 高度成長の終焉

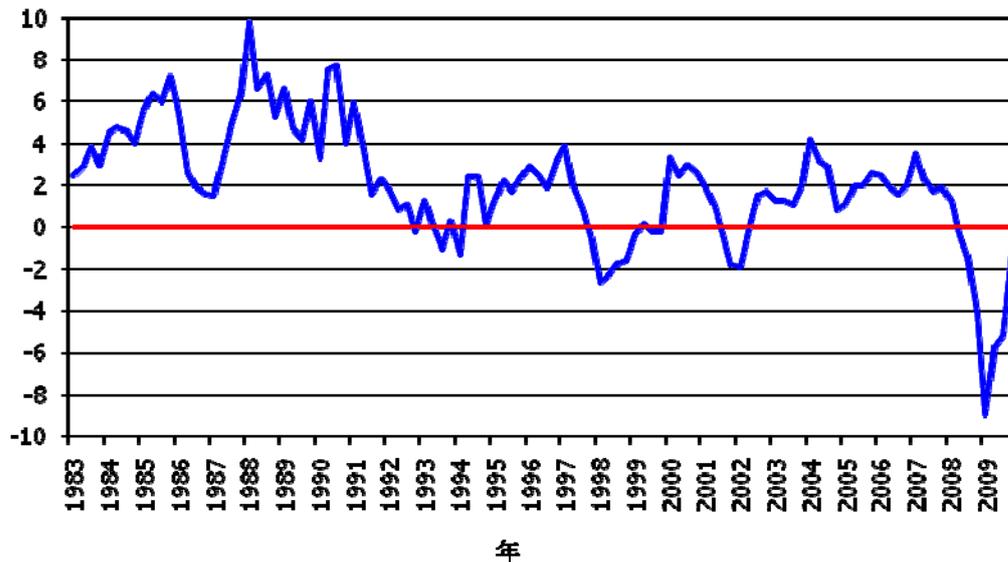
日本経済は長年にわたり急速な成長を遂げた。1950年代半ばから1970年代半ばにかけて日本の実質GDPの年平均伸び率は10%前後に達したが、その後成長率は鈍化した。図1は68SNAベースによる、1955～2000年の実質GDPの成長率を示している。この図から、1970年代半ばに最初の減速があり、次いで1990年代により大幅な二番目の減速があったということが明確に見てとれる。図2は93SNAベースによる、1981～2009年の実質GDP成長率を示している。2000年代半ばには一時的に成長経路に戻ったように見えたものの、2008～2009年の世界金融危機以降、再び成長が止まってしまった。本報告書の目的は1990年代に始まった経済停滞の原因を明らかにし、成長を取り戻すために有効な政策を導き出すことにある。

図1 日本の実質 GDP 成長率（1956～2000年、%）



(出所) 内閣府「国民経済計算（68SNA）」

図2 日本の最近における実質 GDP 成長率（前年比 %）



(出所) 内閣府「国民経済計算（93SNA）」 <http://www.esri.cao.go.jp/en/sna>

長期的な成長パターンはいわゆる「新古典派」成長モデルによってだいたい説明されることが実証されている。このモデルは経済の供給側に焦点を置くものであるが、日本経済減速の要因に関する議論を整理するためにこのモデルを用いる。これらを定量化するため、最も単純な新古典派モデルを考えてみよう。

$$Y = AF(K, L) \quad (1)$$

Y は産出量の水準、K は資本投入量、L は経済全体における労働投入量、A は技術水準を表す²。このように表記することにより、同モデルは技術進歩が（資本または労働を増加させるよりも）労働と資本双方の生産性を高めることによって産出量を増やすことを仮定している。

資本と労働のそれぞれに対してその限界生産物が支払われると仮定した場合（すなわち資本、労働のいずれもが市場支配力を持たない場合）、産出量の成長率は以下の式のように 3 つの部分に分解できる。

$$\% \Delta Y = \% \Delta A + \alpha \% \Delta K + (1 - \alpha) \% \Delta L \quad (2)$$

$\% \Delta$ は変数の変化率を取るオペレーター（例えば $\% \Delta Y$ は産出量の成長率をパーセントポイントで示す）、 α は国民所得全体に占める利益のシェア（資本に対する所得）を表す（したがって $1 - \alpha$ は労働所得のシェアとなる）。この数式の下では産出量の成長は 3 つの源泉に由来することになる。すなわち資本の増加（方程式の右辺の 2 番目の項）、労働の増加（同じく 3 番目の項）、技術進歩（同じく 1 番目の項）の 3 つである。

上記 (2) 式を以下のように書き換えることにより、（質調整後の）労働一単位当りの産出量が、資本労働比率の上昇や技術進歩により上昇することが示される。

$$\% \Delta \left(\frac{Y}{L} \right) = \% \Delta A + \alpha \% \Delta \left(\frac{K}{L} \right) \quad (3)$$

資本の限界生産物は資本集約度 (K/L) の上昇に伴い低下するので、上記 (3) 式の第 2 項は経済の成長に伴い自然に低下する。このことは、当初所得水準の低い国々は資本の成長率が高くなることにより急速に成長することができることを意味するが、より重要なのは成長はやがて技術進歩（つまり純粋な生産性の向上）によって左右されるようになるということである。歴史的に見ても、先進国の経済成長は技術進歩によって決定される共通の速度に収斂する傾向がある。日本の経済成長減速の理由のひとつは、旺盛な投資を通じて先進諸国に追い付こうとする低所得国の段階から、生産性の向上がなければ成長できない高所得国の段階に移行したという点にある。

図 3 はこれを明確にするため G7 諸国の 1970 年から 2005 年までの 1 人当たり GDP のトレンド（2000 年の米ドル表示、購買力平価換算）を示したものである。トレンドの推計は Hodrick and Prescott (1997)³ によって開発された標準的な統計手法を用いて計算した。図 4 はトレンドの成長率とその水準とを対比したものである。これにより、各国がある所得水準に到達したときにおけるそれぞれの成長率を比較することが可能となる。

² 関数 $F(\cdot)$ は一次同次関数であり、各投入要素の限界生産物は正であるが、その水準については逓減するという標準的な仮定をおいている。

³ 具体的には演算式のスムージング・パラメータを 400 に設定した。

図3 G7 諸国の 1 人当たり GDP
 (2000 年の米ドル表示による購買力平価換算)

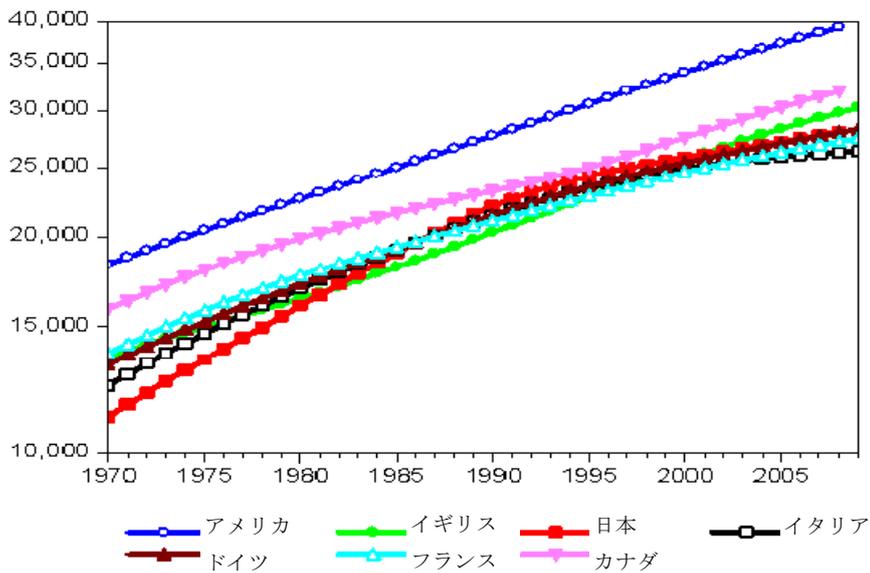
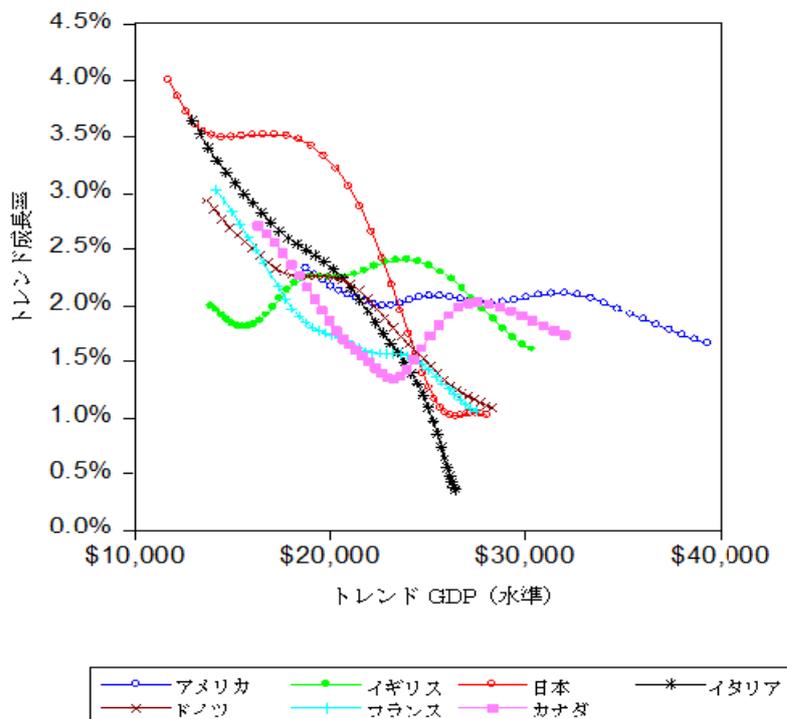


図4 G7 諸国のトレンド成長率 (1971~2009 年)
 (購買力平価換算による 1 人当たり GDP、2000 年の米ドル表示)



同図はほとんどの G7 諸国において、1 人当たり実質 GDP が 1 万ドル台の半ばから 2 万ドルの前半に上昇するあたりで経済成長率が鈍化したことを示している。日本を他の G7 諸国と比べると、1 人当たり GDP が 2 万ドルの水準を越えた時点においても

他国より高い成長を続けていたが、その後は他国よりも急速に成長率が低下した。

また同図は、各国の成長率が単一の成長率には収斂しないことを示している。すなわち、1人当たり実質 GDP が概ね 2 万 5,000 ドルに達した後の成長率は 3 つのグループに分けられる。第一はアメリカ、イギリス、カナダのグループで、定常的な成長率が 1.7% 前後に収斂している。第二はフランスとドイツで、約 1.0% の成長率に収斂している。そして最後がイタリアで、成長率は低下を続け、ゼロに近づいている。もしこのような成長率の格差が継続するのであれば、その意味するところは極めて重大である。1人当たり所得が年率 1.7% で伸び続ければ 41 年後に所得は 2 倍になるが、1% の成長率であれば 2 倍になるためには 69 年を要する。

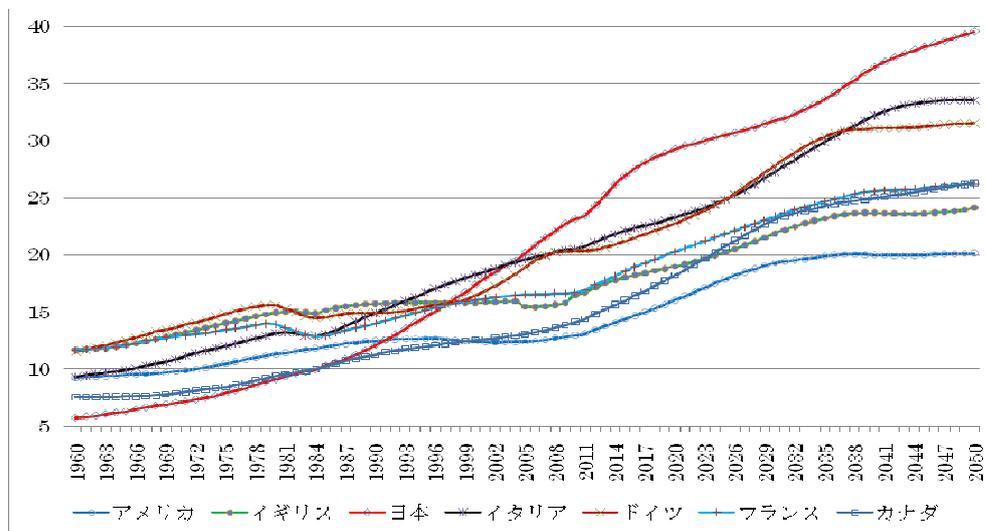
一方、日本の辿った経路も興味深い。トレンド成長率は、1人当たり GDP が 2 万ドルをやや上回った時点（1990 年頃）から急速に低下し、一時はイタリアの経路に乗ったかとも思われた。しかし、2000 年代初頭に成長率はやや持ち直し、フランスやドイツの経路に近づいた。

本報告書においては、この図が提起するいくつかの問いについて分析を行う。日本の急速な成長率減速の原因は何か。2000 年代に日本の成長率の急落を反転させたものは何か。アメリカやイギリス、カナダが享受するような、より高い長期的な経済成長を実現するために日本は何ができるのか。

3. 高齢化と経済成長

日本のトレンド成長率が他国と比べて急速に低下した原因のひとつは人口の高齢化である。図 5 は G7 諸国の総人口に占める高齢者（65 歳以上）の比率を示したものである。1960～1970 年代には日本の高齢者の比率は相対的に低かったが、その後急速に上昇した。2022 年までには日本国民の 30% が 65 歳以上に達すると見込まれるが、これは米国の 2 倍近い比率である。

図 5 G7 諸国における高齢人口比率（65 歳以上、%）



新古典派成長モデルによれば、1人当たり GDP の長期的な成長率は高齢化の進展とともに低下する。(3) 式の成長要因分解は労働者一人当たりで表記されている。したがって、 N を総人口とすれば、(3) 式を以下のように書き換えることができる。

$$\% \Delta \left(\frac{Y}{L} \frac{L}{N} \right) = \% \Delta A + \% \alpha \Delta \left(\frac{K}{L} \right) + \% \Delta \left(\frac{L}{N} \right) \quad (4)$$

この式から、高齢化によって労働者が引退したり労働時間を短縮することにより、同式の最後の項がマイナスとなることから、1人当たり GDP の伸びは必然的に低下することが読み取れる。

労働参加率の減少と労働時間数の低下による影響に加え、仮に高齢労働者の技能向上が若年労働者よりも低い傾向があるとするれば、労働の質的向上の程度も高齢化の影響を受けることになる。Sommer (2009) は、日本の場合、労働者が 40 代後半の年齢に達したときにその稼得所得がピークに達することを明らかにしている。Sommer はまた、米国の場合とは対照的に、40 代後半を越えた直後から日本の労働者の稼得所得は目立って低下することも示している。日本の労働者が 50 代後半に達した頃には、彼らはピーク時よりもおよそ 30% 低い所得しか稼得できない。

4. 輸出主導型の経済成長

新古典派モデルは、財が効率的に生産される限りにおいて需要は生まれてくるもの想定に立っていることから、長期的な経済成長を推計する際に需要を捨象することができる。しかし需要が停滞するときは、技術進歩がもたらす生産能力の拡大は有効に利用されず、無駄となってしまふ。日本の場合には、過去 15 年以上にわたり明らかに需要側に問題があった。これを象徴するのが 1990 年代半ば以降、日本経済にはびこってきた持続的なデフレである。内需が不振であったため、日本は過度に輸出に依存せざるを得なかった。

表 1 は、1995～2009 年の期間について、G7 諸国における経済成長に対する外需の寄与率と GDP に対する輸出の比率を示したものである。外需依存度は日本が最も高くなっている。日本の GDP のレベルに対する輸出水準の比率が低いことからすれば、これは極めて驚くべき現象である。日本においては、外需向けに財が生産される一方で、巨大な国内市場は低迷を続けるという奇妙な現象が発生していることになる。

外需への依存は高度成長期の遺物であるといえる。ブレトン・ウッズ体制の下で、日本は割安な円の固定レートのおかげで輸出競争力が高く維持され、大きな恩恵を被った。若く優れた技能を持つ労働者と安定で割安な円レートが高度成長をもたらした。1970 年代初頭にブレトン・ウッズ体制が崩壊すると、この戦略に終止符が打たれた。日本の経済的成功と東アジアにおける競争相手の台頭とが相俟って、日本の輸出産業を巡る競争環境は一変した。

表 1 各国別に見た外需の重要度（1995～2009 年）

国名	GDP 成長率に対する外需の寄与率 1995 ～ 2009 年	GDP に占める輸出の平均シェア 1995 ～ 2009 年
アメリカ	-4.4%	10.8%
イギリス	-4.9%	27.3%
日本	26.6%	12.5%
イタリア	-7.4%	26.1%
ドイツ	19.9%	35.6%
フランス	-7.2%	25.9%
カナダ	-7.3%	38.7%

Rajan（2010, 第 2 章）が述べているように、政府と銀行と産業界の間の緊密な関係によって支えられた輸出偏向型の経済成長は、低所得国が豊かになるための成功の方程式であった。日本と中国を含む他のアジア諸国は、この戦略を用いた。発展途上国の経済規模が世界の他の国々に比して小さいときは継続的に外需に依存することが可能であるが、その経済規模が拡大するにつれて、過度に外需に依存し続けることは次第に困難となる。

輸出偏向型成長のもうひとつの問題は、効率的な資源配分を行うための誘因となる「市場の力」が存在しないという点である。Rajan（2010）が指摘するように、国内企業が組織としての能力を向上できるように市場の力から保護することは、国外の新技术を輸入するだけで成長を達成できる追い付き型の段階にあるときには意味がある。しかし、経済が成熟するにつれて、効率性の高い生産関係と低いものを峻別する機能を有する市場の役割が重要となる。輸出偏向型戦略の問題は、市場メカニズムの抑圧の結果として、非製造業、とりわけ国際競争による規律が働かないサービス産業の生産性上昇を鈍化させることにある。

表 2 は日本の経験と最近における中国の成長の経験とを比較したものである。日本にとっては、輸出主導の経済成長はもはや経済を浮揚させるには力不足になってしまった（中国も近い将来に同様の問題に直面するであろう）。今後、日本は活発な国内市場に依存していく必要がある。次節以降、日本の経済成長を阻害してきた国内市場の問題を検証していく。

表 2 中国と日本の比較

	労働者 1 人当たり産出量の 伸び率	労働者 1 人当たり資本の 寄与度	全要素生産性の寄与度
日本 1955～1971 年	8.05%	3.04%	5.02%
日本 1970 年代	3.74%	1.74%	2.00%
日本 1980 年代	3.23%	2.98%	0.26%
日本 1992～2002 年	0.59%	0.06%	0.53%
日本 2003～2007 年	2.14%	0.73%	1.41%
中国 1998～2007 年	9.79%	5.21%	4.58%

（出所）中国の成長率の要因分析は Loren Brandt and Xiaodong Zhu, IZA DP No.4764, February 2010 より。その他は筆者による計算。

5. 成長阻害要因その1: ゾンビ企業への貸し出しとリストラの欠如

1990年代に出現した大きな問題のひとつは、Caballero, Hoshi and Kashyap (2008) が指摘する「ゾンビ企業」の問題である。ゾンビ企業とは、生産性や収益性が低く本来市場から退出すべきであるにもかかわらず、債権者や政府からの支援により事業を継続している企業と定義できる。ゾンビ企業は事業を継続して、本来であればより生産性の高い企業に再配置されるべき労働者を雇用し続けることにより、経済の効率性を低下させる。この結果、健全な企業の成長は抑制され、やがて経済全体の生産性の伸びが低下する。

ゾンビ企業は、1990年代初頭の資産価格の暴落とそれに続く景気後退の結果として大量発生した。この時期に巨額の貸倒損失が発生したことにより、多くの銀行は過少資本の状態に陥った。このため銀行は、損失を認識して資本増強を経て新たな融資先を開拓するか、あるいは問題を隠蔽して融資を継続しながら状況の好転を待つかのいずれかの選択を迫られた。ほとんどの銀行は、既存企業を助けるという政府の方針に従って、後者の道を選択した。

Caballero 他 (2008) は、ゾンビ企業の存在によって健全で生産性の高い企業の新規参入や事業拡張が妨げられる現象を説明している。健全な企業は製品の販売や労働者の雇用、資金の借入れなどに際して、政府や銀行の支援を受けたゾンビ企業との競争を強いられ、事業活動を阻害される。こうしたゾンビ企業との競争の中で生き残れるのは、生産性と収益性が特に高い非ゾンビ企業に限られる。その結果、多くのゾンビ企業が存在すれば、当該産業（そして経済全体）の生産性は低下することになる。

銀行には融資条件の緩和によって融資先企業の延命を図っていることを公表するインセンティブはないから、ゾンビ企業を特定するのは至難の業である。Caballero 他 (2008) は、本来期待されるべき金利を推計し、本来の水準以下の金利しか払っていない企業の特定を試みた。Caballero らは「疑わしきは罰せず」という考え方に基づき、すべての企業は最優遇利率で資金調達ができると仮定する。これは実質的に、すべての企業が経済において最も競争力の高い企業と同等の信用力を有する、と仮定することを意味する。例えば、最上級の格付けを有する企業がコマーシャルペーパー市場において0.5%の利率で資金を調達できるとすれば、同利率はコマーシャルペーパーによって借入れを行うすべての企業に適用されると仮定する。それぞれの種類の借入れについて同様の想定を行うことにより、企業が支払うと考えられる最低限の利払い額を算出する。ゾンビ企業は、このような下限利率を下回る利払いしか行っていない企業として定義される。

Caballero 他 (2008) から転載した図6は、日本経済に占めるゾンビ企業の割合の推計を示している。左側のグラフは、単純に企業数で見たゾンビ企業の割合を示しているのに対し、右側のグラフはゾンビ企業の資産総額と全企業の資産総額との比較によりゾンビ企業の割合を示したものである。この二つの指標によれば、ゾンビ企業は日本がいわゆる「バブル経済」崩壊の影響により景気後退に陥った1990年代に急増したことが分かる。ゾンビ企業の割合は2000年代初頭まで高水準で推移した。

図7はゾンビ企業の比率を産業別に示したものである（資産比率の定義による）。ゾンビ企業は内需関連産業に多数存在している、という事実が見てとれる。すなわち、輸出産業のほとんどを占める製造業においてはゾンビ企業の比率が低いのに対し、サービス部門における比率は格段に高い。製造業は常に国際競争に晒されているため、ゾンビ企業を支え続けるコストが高いためかもしれない。これとは対照的に、サービス業の場合、外国との競争は限定的である。また非製造業における企業の平均規模は格段に小さく、こうした中小企業は伝統的に政治家に対するロビー活動を積極的に展開してきたという経緯もある。産業別の違いに関するこうした説明の当否はさておいても、ゾンビ企業の問題が製造業よりも非製造業で大きいのは明らかである。

図6 ゾンビ企業比率

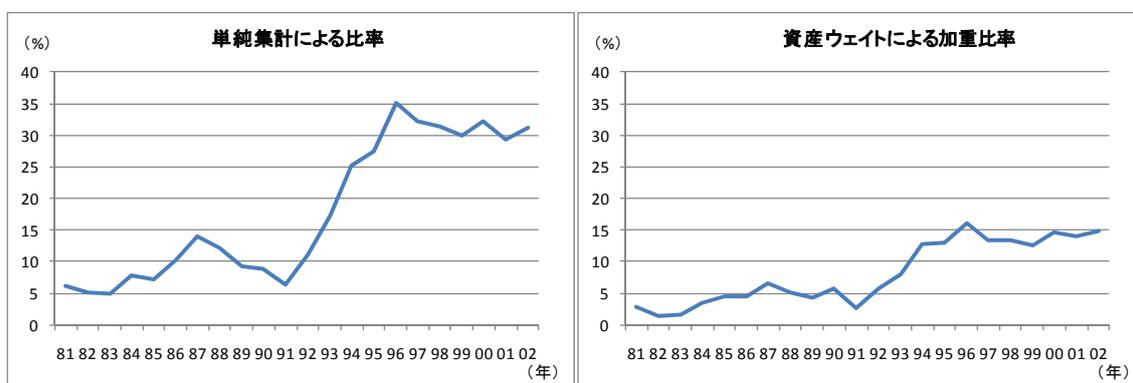
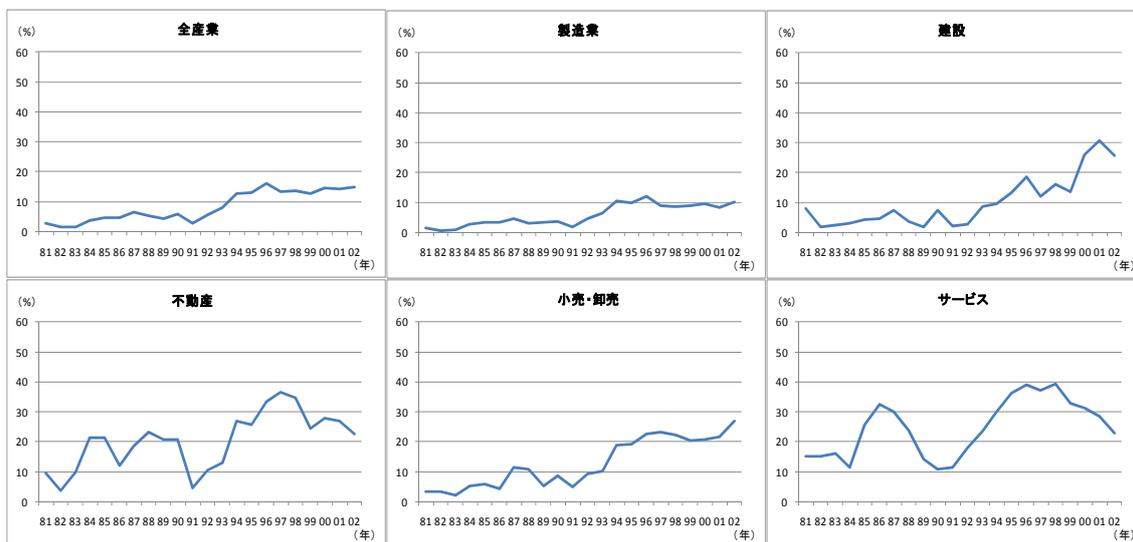


図7 産業別ゾンビ企業比率



Caballero らによる最も重要な仮説は、ゾンビ企業は健全な企業の成長を阻害することである。この命題をテストするために、Caballero らは3種類の回帰式を、日本の上場企業のパネルデータを用いて推計している。回帰式は以下のとおりである。

$$\text{Activity}_{ijt} = \delta_1' D_t + \delta_2' D_j + \beta \text{nonz}_{ijt} + \lambda Z_{jt} + \phi \text{nonz}_{ijt} * Z_{jt} + \varepsilon_{ijt} \quad (5)$$

$$\text{Activity}_{ijt} = \delta_3' D_{jt} + \beta \text{nonz}_{ijt} + \phi \text{nonz}_{ijt} * Z_{jt} + w_{ijt} \quad (6)$$

$$\text{Activity}_{ijt} = \delta_3' D_{jt} + \beta \text{nonz}_{ijt} + \phi \text{nonz}_{ijt} * Z_{jt} + \theta_{ijt} + v_{ijt} \quad (7)$$

被説明変数となる経済活動（Activity）として、設備投資、雇用増加、そして全要素生産性上昇率を考える⁴。これらの推計式は、ゾンビ企業が存在しない場合にどのようなことが起こるかについての事前の想定に応じて異なる形をとる。最も単純な推計式（5）においては、各年及び各産業について別々のダミー変数（それぞれ D_t , D_j ）を説明変数に入れている。これは年と産業が分かれば、投資、雇用、生産性が概ねどのような値をとるかを把握できると仮定することに等しい。さらにこの推計式は（他のすべての推計式と同様に）ゾンビ企業、非ゾンビ企業の活動の違いについて推計できるようになっている。非ゾンビ企業のダミー変数（nonz）は、ある年において当該企業がゾンビ企業であると見做されないときに1の値を取る。経済活動（Activity）はまた、当該産業においてゾンビ企業が保有する資産の割合（Z）によっても変化すると仮定される。この推計式の最後にある交差項（nonz * Z）は、自らの属する産業に多数のゾンビ企業が存在するときは、それが少ないときと比べて非ゾンビ企業の行動がどう影響されるかを捉えるためのものである。

投資および雇用の増加に関する回帰分析では、ゾンビ仮説が正しければ、交差項の係数がマイナスになるはずである。産業内のゾンビ企業の数が増加するにつれて、健全企業の投資と雇用の拡大は抑制される。全要素生産性上昇率の回帰分析では、逆に交差項の係数はプラスになるはずである。ゾンビ企業との競争に打ち勝つために、非ゾンビ企業は高い生産性を要求されるからである。回帰分析は、ある年に経済全体が平均的な活動水準にあり、かつ当該産業が平均的な業績をあげているという状況において、ゾンビ企業の数がいつもよりも多い場合に、非ゾンビ企業の経済活動にどのような変化が生じるのか、ということを問うものである。

なお、産業動学（industrial dynamics）のほとんどの標準的理論においては、このゾンビ仮説とは正反対の予想がなされると考えられる。例えば、ある企業の競争相手が弱体である場合、標準的理論は従業員や設備投資を増やして市場シェアを奪う好機である、と示唆するであろう。同様に、生産性の伸びが低い企業は競争相手が弱体である場合には存続できる可能性が高まる、と期待するであろう。

推計式（6）と（7）は、より複雑な反事実的シナリオを考慮に入れた形で推計される。推計式（6）には、年のみのダミーと産業のみのダミーの代わりに、それぞれの産業と年を組み合わせさせたダミー変数が含まれている。これにより、ある特定年の任意の産業における全ての企業に影響を及ぼしたいかなる要因についても説明することが可能となる。これにより、（産業レベルで計測される）ゾンビ指数の増加が個々の企業全

⁴ 下付き文字 i, j, t はそれぞれ個々の企業、産業、年を表す。

般に及ぼす影響について推計することはできなくなるが、非ゾンビ企業に与える異なる影響を推計することは依然として可能である。

推計式 (7) は、年と産業を組み合わせたダミー変数に加えて企業毎の売上高の成長を採り入れている。これは企業レベルにおける収益性の差異をコントロールするためのものである。換言すれば、この式はある年におけるある産業に属する全ての企業について条件を統一することに加えて、ある水準の売上高の成長を遂げる企業の平均的な経済活動についても説明する。

同じく Caballero 他 (2008) から転載の表 3 は、以上の回帰分析の結果を示したものである。最初の 3 列は、推計式 (5) の係数の推定値とその標準誤差 (括弧内) を示している。中間の 3 列は推計式 (6)、最後の 3 列は推計式 (7) に関するものである。これらすべての推計式において、交差項の係数の符号はゾンビ仮説が予想する通りとなっており、なおかつほとんどのケースにおいて、係数の値は統計的に有意にゼロとは異なっている。したがって回帰分析の結果は、ゾンビ企業が増えれば当該産業における非ゾンビ企業は悪影響を被り、その結果ゾンビ企業の増加がなければ健全であったはずの企業による投資と雇用の増加を抑制するということを示唆している。また、ゾンビ企業が増えれば、非ゾンビ企業が生き残るためにはより高い収益性が求められることから、非ゾンビ企業とゾンビ企業との間の生産性格差が拡大する。

表 3 ゾンビ企業が非ゾンビ企業の投資、雇用、生産性に及ぼす影響

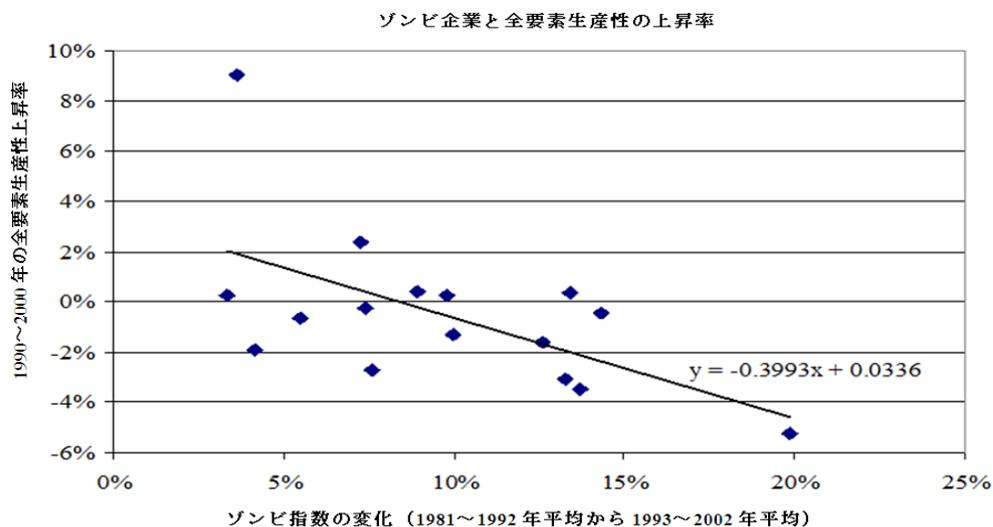
従属変数	I/K	$\Delta \text{Log E}$	Log Sales -2/3 Log E -1/3 Log K	I/K	$\Delta \text{Log E}$	Log Sales -2/3 Log E -1/3 Log K	I/K	$\Delta \text{Log E}$	Log Sales -2/3 Log E -1/3 Log K
非ゾンビ企業ダミー	0.0256 (0.0056)	0.00109 (0.001751)	0.0139 (0.0135)	0.0248 (0.0057)	0.0002 (0.0018)	0.0119 (0.0137)	0.0238 (0.0056)	0.0001 (0.0017)	0.0150 (0.0136)
産業内のゾンビ比率 (%)	-0.1370 (0.0376)	-0.0454 (0.0116)	-0.3418 (0.0922)						
非ゾンビ企業* 産業内のゾンビ比率 (%)	-0.0885 (0.0330)	-0.0232 (0.0102)	0.2183 (0.0756)	-0.0852 (0.0333)	-0.0188 (0.0102)	0.2315 (0.0767)	-0.0716 (0.0321)	-0.0128 (0.0098)	0.1980 (0.0770)
売上の伸び							0.3490 (0.0176)	0.1404 (0.0073)	0.3123 (0.0256)
産業ダミーの有無	あり	あり	あり	なし	なし	なし	なし	なし	なし
年ダミーの有無	あり	あり	あり	なし	なし	なし	なし	なし	なし
産業*年ダミーの有無	なし	なし	なし	あり	あり	あり	あり	あり	あり
サンプル数	22,396	22,429	23,090	22,396	22,429	23,090	22,394	22,428	22,847
\bar{R}^2	0.0537	0.0895	0.3599	0.0617	0.1007	0.3590	0.1125	0.1794	0.3705

(注) I=投資、K=資本、E=雇用

次に、ゾンビ企業が各産業に及ぼす影響について検証する。多数のゾンビ企業が存在する産業の生産性の上昇は低いと想定される。これは多数の生産性の低いゾンビ企業が存在するだけでなく、こうしたゾンビ企業が生産性の高い新規企業の参入を妨げるからである。同じく Caballero 他 (2008) から転載した図 8 は、1990~2000 年における全要素生産性の上昇率を、当該産業における 1980 年代から 1990 年代にかけての(資

産規模でウェイト付けした) ゾンビ指数の変化と対比させてプロットしたものである。予想通り、ゾンビ企業が大幅に増加した産業における生産性の上昇は低いものに止まった。

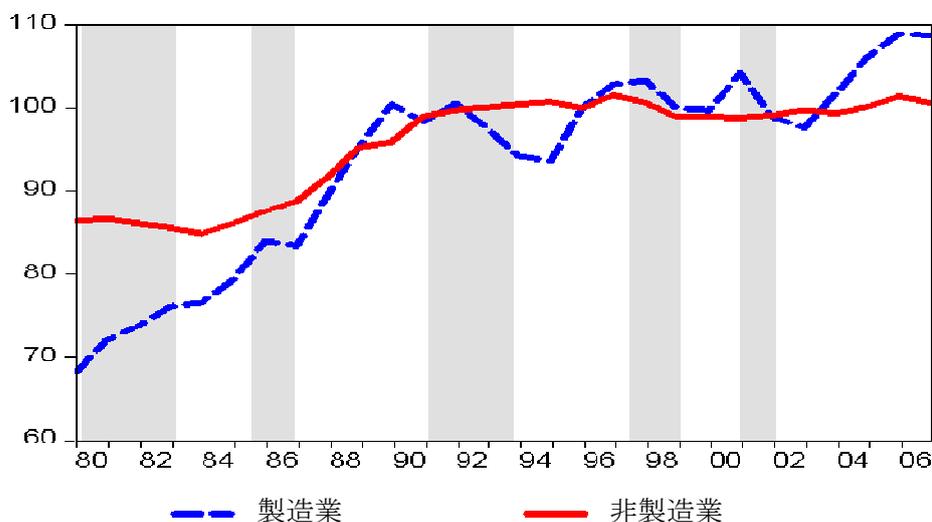
図 8 ゾンビ企業の影響と生産性の上昇率



(注) 全要素生産性上昇率の推計値は次の資料からの引用：Tsutomu Miyagawa, Yukiko Ito, and Nobuyuki Harada (2004) “The IT Revolution and Productivity Growth in Japan,” *Journal of the Japanese and International Economies*, 18 (3), 362-389.

さらに図 9 では、製造業における全要素生産性とゾンビ企業問題が大きかった一部の非製造業における全要素生産性との比較を行っている。この計算において、非製造業は建設、小売・卸売、不動産、農業、金融・保険、宿泊・飲食の各業種である。グラフ上の影の部分、内閣府による景気基準日付において景気後退期とされている期間を示している。

図 9 産業別全要素生産性 (1980～2006年、1995年=100)



この図によれば、1980年代においては製造業と非製造業の双方において全要素生産性は上昇していた。この期間において、製造業における生産性の上昇は非製造業のそれを上回っていたが、生産性上昇のパターンは比較的似通っている。しかし、1990年代に両者の間に乖離が生じた。製造業の生産性は景気後退期においては低下したが、景気回復期には上昇した。それとは対照的に、非製造業の生産性は1990年代初頭から横這いで推移している。

6. 成長阻害要因その2：政府規制による制約

もうひとつの成長阻害要因は厳しい政府規制の存在である。産業の保護は競争を制限するので、ゾンビ企業と同じような問題を引き起こす。例えば、参入規制は既存企業にとっては利益の向上をもたらすが、新規企業の参入を妨げることによって経済全体の生産性の上昇を抑制する。また、政府の介入がゾンビ企業の問題と相互に関連し合う場合もある。例えば、Tett (2003) は政府と新生銀行（経営が破綻して政府によって競売に付された日本長期信用銀行 (LTCB) の継承銀行) の新しい所有者との間で交わされた融資方針を巡る議論を詳述している。日本長期信用銀行の競売の際に入札参加者に課された条件のひとつは、小口債務者に対する支援を継続するという約束であった。Tett は、同行の新しい所有者にしてみれば、こうした債務者の多くは信用力不足であったにもかかわらず、政府によって融資の継続を迫られたと報告している。

Tett が述べるような非公式な圧力による影響を体系的に立証することは困難であるが、こうした規制が経済成長を阻害したということについて、検証に耐え得る事例は枚挙にいとまがない。政府規制が重要な成長阻害要因のひとつであるとすれば、規制が厳しい産業ほど生産性の上昇が低いはずである。また規制の多い産業ではそうでない産業と比べて、既存の非効率的な企業がより長期にわたって事業を継続できるはずである。さらに、規制緩和によってこうした問題の一部が是正されれば、その産業の生産性が上昇するはずである。

既存の文献においても、規制による問題を指摘する証拠が示されている。中西・乾 (2008) は JIP データベースを用いて、産業レベルにおける規制と全要素生産性との関係を検証している。同データベースにおける規制指標は「許認可等現況表」(総務省行政評価局発行) を用いて構築される。これにより、極めて細分化された形で定義された任意の産業が行政による何らかの許認可の対象になっているか否かによって、0 または 1 の値が与えられる。このような評価を 519 の下位産業について行い、さらにこれらの下位産業に関する評価データを加重平均 (付加価値ベース) して 108 産業に集計する (深尾ほか 2008、pp.109-110)。中西・乾 (2008) は、1970~2002 年をサンプル期間として検証した結果、規制が厳しい産業ほど全要素生産性の上昇が低いという事実を明らかにした。彼らの推計によれば、ある産業を構成する個々の下位産業の規制がすべて撤廃された場合、全要素生産性は年間 1.1% 上昇することが示唆されている。

内閣府（2006）は規制が存在するか否かだけでなく、規制の「強度」（内容と法的根拠の両面）をも考慮して規制指標を作成している。この指数は「許認可等現況表」に掲載されている基礎情報に基づいて作成されているが、その内容に応じて規制を4つのカテゴリーに分類している。カテゴリーAの規制はある分野で事業を行ったり新製品を販売したりする際に明示的な許認可が必要とされるものであり、カテゴリーBの規制は企業が製品及び事業について一定の基準を満たしていることを定期的に報告する義務を負うものである。カテゴリーCの規制は企業に対して一定の経営情報を規制当局に報告するよう求めるものであり、カテゴリーDの規制はそれ以外の軽度の規制である（定期的な訓練の必要性など）。以上の4つのカテゴリーによる規制に加えて、内閣府（2006）は各年度において新規事業分野を許諾したり新製品を認可したりした規制改革も数えている。こうした規制緩和が実施された場合には、緩和前は許認可等現況表には規制が記載されていないわけだが、緩和前はそのような事業分野や製品を一切禁止する強い規制があったと見做して、そのような規制をカテゴリーSと分類する。

規制は法的根拠によっても分類される。規制緩和が正式な法令に基づく場合にはレベル4に分類され、政令に基づく場合にはレベル3、省令による場合にはレベル2、単なる通達による場合はレベル1に分類される。

各規制の加重和については、カテゴリーS規制についてのウェイトを最大とし、次いでカテゴリーA、B、C、Dの順にウェイトを低下させて計算される。各産業の指数は1995年時点をもとに1.0として基準化されており、そのため規制の程度を産業間で比較することはできない。内閣府はJIPデータベースの生産性と規制の代理指標との相関関係を分析している。それによると、1995～2002年の期間における産業レベルの全要素生産性の上昇率は、2002年時点の規制指標の値と負の相関関係にあることが明らかになった。この結果は、規制緩和の進んだ業種（2002年の規制指標の値がより低い業種）においては、生産性の上昇が高くなる傾向にあることを示唆している。この結果は、非製造業については統計的に有意となっている。製造業についての結果は統計的に有意ではないが、係数の符号は効果の方向が同じであることを示している。

我々は、最新のJIPデータベース2009

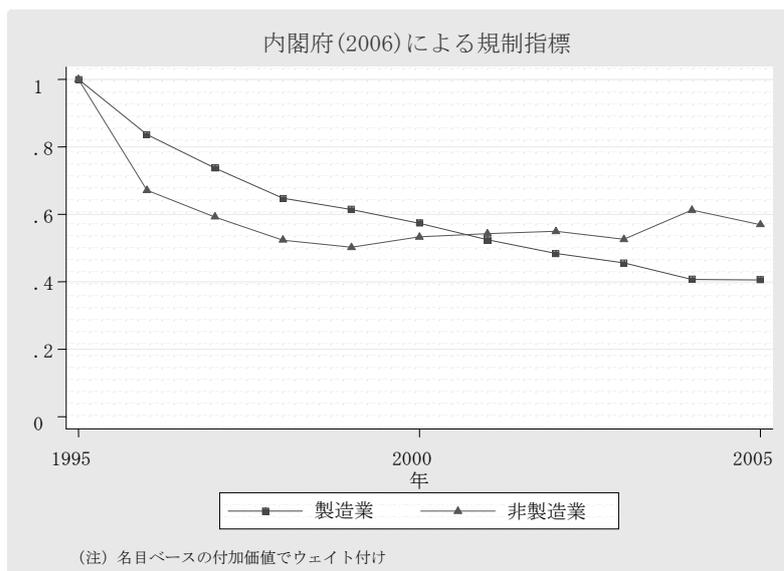
（<http://www.rieti.go.jp/en/database/JIP2009/index.html>）の産業レベル全要素生産性上昇率に関する推計を用いて内閣府の分析を試みる。これにより、1995～2005年の全要素生産性の上昇率と2005年時点の規制指標の値との相関関係を分析することが可能となる。またカテゴリーAの規制のみを対象とした代替的な規制指標についても考察する⁵。

図10は製造業及び非製造業に関する平均規制指標の時系列的な推移を示したものである。ここで「非製造業」に含まれる業種の範囲は図9の範囲（建設、小売・卸売、不動産、農業、金融・保険、宿泊・飲食）と同じである。各業種の規制指標は、当該業種の付加価値のウェイトで加重平均されている。指標は1995年を1として基準化さ

⁵ 内閣府の乾友彦、岩城秀裕、西崎文平の各氏には規制に関するデータを提供いただいたことに感謝申し上げます。

れているため、残念ながら業種間における指標の水準に関する比較はできない（ただし、1995年時点において製造業の規制緩和は非製造業と比べて格段に進んでいたものと考えられる）。これにより、1995～2005年にかけての規制緩和の速度と程度を比較することが可能となる。

図 10 内閣府（2006）による規制指標の加重平均値



製造業の規制指標の値は2005年には約0.4にまで低下したが、非製造業の場合は0.6前後であった。したがって、この10年間においては製造業の方が（1995年時点における当初レベルと比べて）規制緩和が進んだといえる。規制緩和の時系列パターンからはより顕著な差異を見て取ることができる。製造業の規制緩和は着実に進展していた。他方、非製造業における規制緩和は1990年代には製造業を上回る速さで進んだが、その後については失速した。実際に、2000年代には非製造業の規制指標の値は顕著に上昇した。全体としては、グラフが示すように、非製造業における規制緩和に向けた取組は（この指標によって見る限り）2000年代において失速したといえる。

図 11 は各業種について、1995～2005年の全要素生産性上昇率を2005年時点の規制指標の値に対比させてプロットしたものである。これによると、いずれの業種についても全要素生産性上昇率と規制指標との間に相関関係は確認できない。単回帰直線の傾きはゼロと有意に違わない。

図 11 内閣府（2006）による規制指標と全要素生産性の上昇率

A. 製造業

B. 非製造業

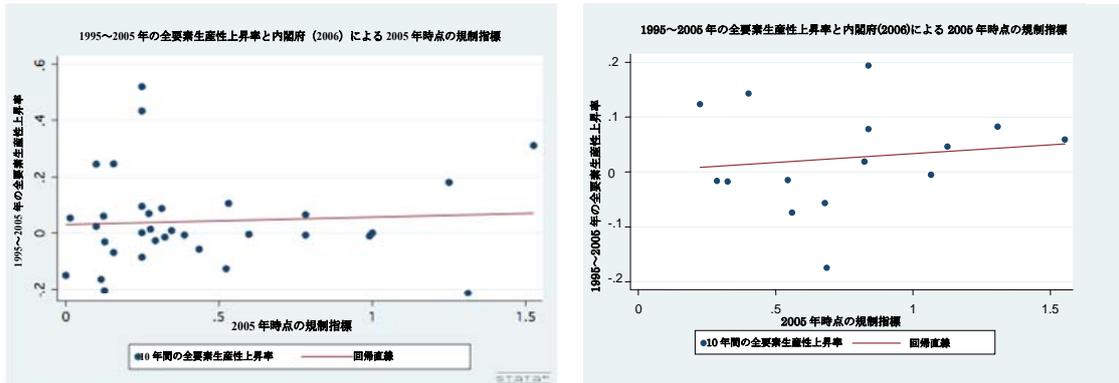
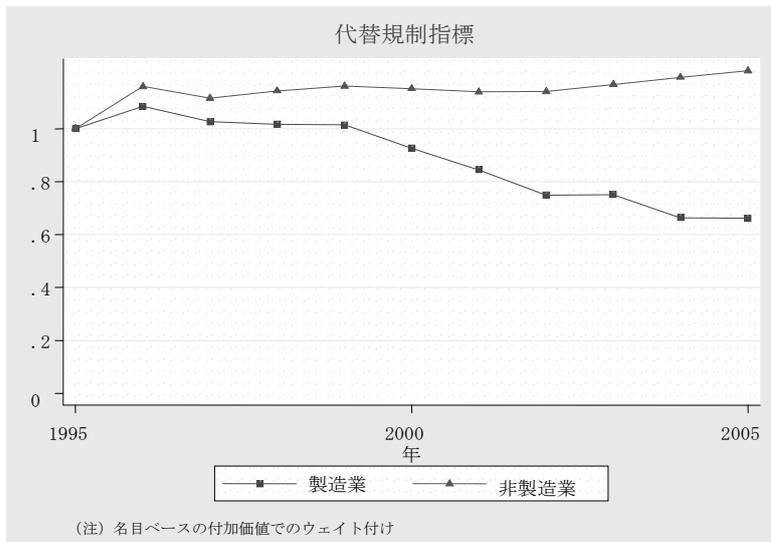


図 12、13 では、カテゴリーA の規制のみを対象とした代替的な規制指標を用いて同様の分析を行っている。図 12 は、非製造業における規制緩和は製造業よりもはるかに緩慢であったことを示している。実際、非製造業の規制指標の値は 1995 年から 2005 年にかけて上昇した。内閣府（2006）による規制指標と比較すると、代替的な指標は（1）1995～2005 年の期間に新たな事業分野や製品を認可した規制緩和および（2）カテゴリーB から D に該当する重要度の低い規制緩和を除外している。新規事業分野や新製品が認可されると、これらの分野や製品に対して新たな規制が導入されることが多いから、カテゴリーA の規制の数が増加していても実際は規制緩和になっているということはある。しかし、製造業と非製造業の違いには驚くべきものがある。潜在的に上方バイアスがあるにもかかわらず、指標は製造業においては規制緩和が着実に進んだことを示している。それに対し、非製造業全体としては規制緩和が進まなかった。

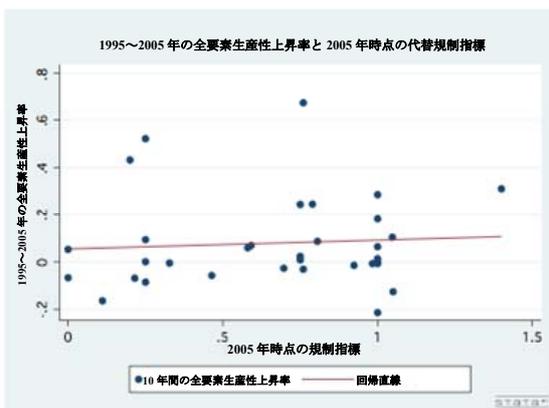
図 12 規制指標の加重平均値（カテゴリーA の規制のみを用いた代替指標）



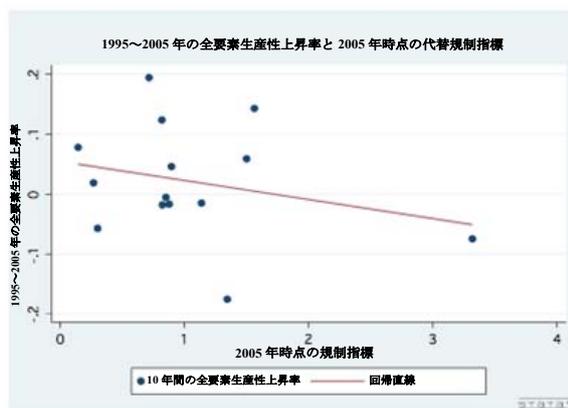
製造業について見た図 13A のグラフは図 11A のグラフと似通っており、規制緩和と生産性向上との間に相関関係は認められない。しかし非製造業では、相対的に規制緩和の進んだ業種においては生産性の上昇率が高くなっている。ただし、この相関関係は統計的に有意ではない。

図 13 代替規制指標と全要素生産性の上昇率

A. 製造業



B. 非製造業



全体としてここで得られた結果は、概ね内閣府（2006）の結果と一致している。しかし、数値の時系列を見ると、非製造業における規制緩和は2000年代に失速したことがわかる。カテゴリーAの規制に絞って見ると、非製造業については規制緩和の傾向はまったく認められない。非製造業における規制緩和の欠如が、経済低滞のもうひとつの要因であると考えられる。

7. 成長阻害要因その3：マクロ経済政策の失敗

日本はマクロ経済政策においても三つの大きな誤りを犯した。第一は金融監督・規制に関する誤りである。ゾンビ企業問題は、根本的には銀行に対する手ぬるい監督によって生じたものだ。ゾンビ企業が存続できたのは、銀行の財務体質が悪化しているのにも関わらず、ゾンビ企業に対して信用供与を続けることが許されたからである。通常であれば、健全な銀行には今にも潰れそうな借り手による借り換えを認める動機は存在しない。しかし日本政府は、銀行の不良債権問題が深刻であるにもかかわらず迅速に対応しなかった。Hoshi and Kashyap (1999) は、日本の主要行が大幅な過小資本の状態に陥っていたにもかかわらず、政府は、銀行に資本増強を強制することもなく、体力のある外銀による不振銀行の買収を許可することもしなかったと指摘する。逆に、Tett (2003) が記述しているように、政府が銀行に対してゾンビ企業向けの貸し出しを継続させたことを示す事例は多数に上る。

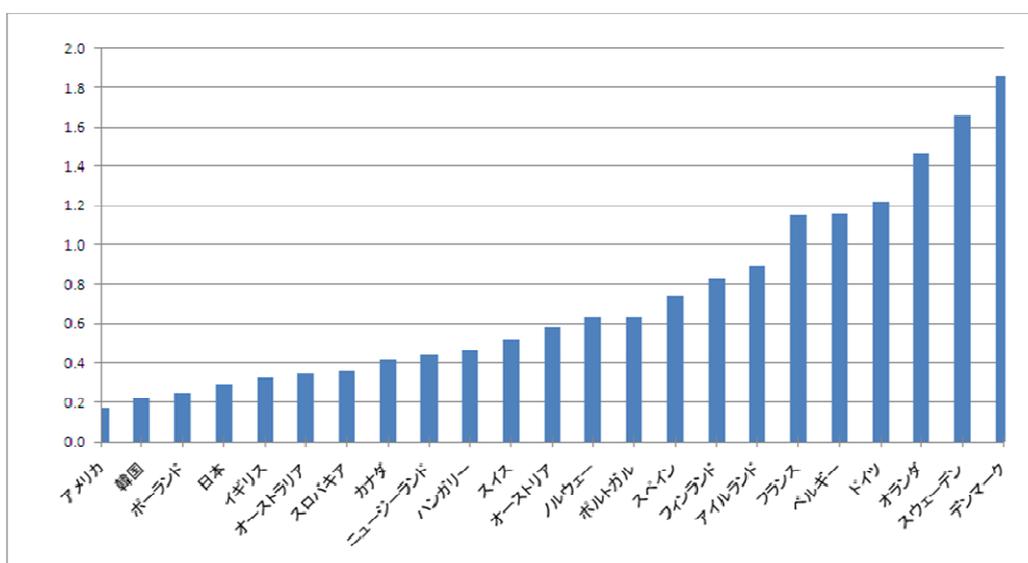
以下で論じるように、最終的には竹中平蔵金融担当大臣が策定した金融再生プログラムによって、主要行の不良債権処理に成功した。それと同時期に、産業再生機構やその他の事業再生ファンドの活動によって、多くの企業においてリストラが進んだ。

こうした手段がもっと早く実施されていれば、日本経済はもっと早く回復していただろう。

ゾンビ企業に対する銀行の支援がもっと早期に撤回されていれば、一部のゾンビ企業はリストラを行って収益性を回復できた可能性がある（ただし事業再編を促進するための資金的サポートがあることが前提となる）。こうした企業については、事業を清算してしまうよりもリストラを促すことの方がより賢明であったろうが、たとえそのような場合においても、多数の従業員が解雇された可能性は高い。再生の可能性のない他のゾンビ企業については、清算することが最善の方策であったろう。

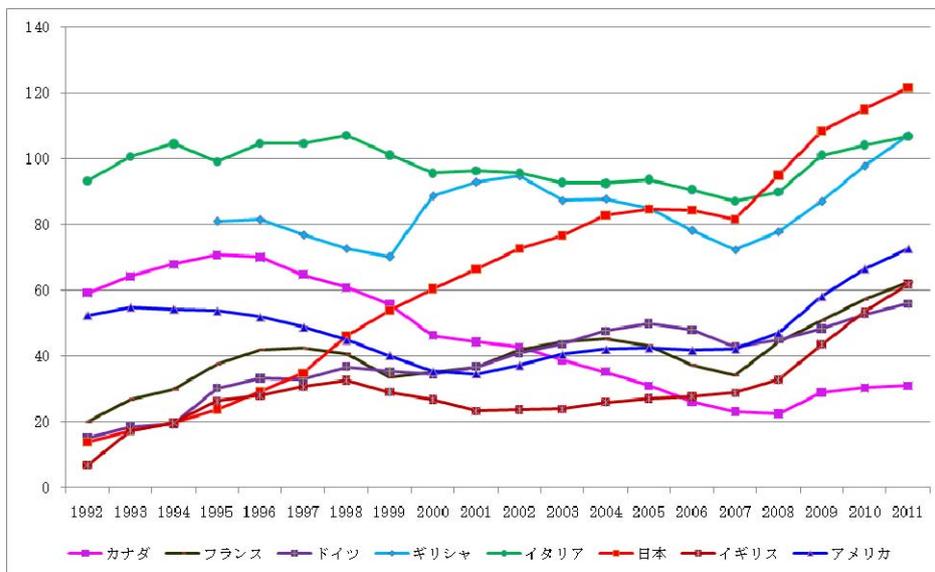
ゾンビ企業問題への取組の結果として大規模な労働者の転職が必要となったであろうから、強力な公的セーフティネットが整備されるべきであった。このことは、終身雇用が一般的で、転職市場が未発達である日本においては特に重要なことであるが、伝統的に日本の公的セーフティネットは脆弱であった。例えば図 14 は、OECD がまとめた 2001 年における積極的労働市場政策への公的支出に関するデータであるが、データが入手可能な OECD 加盟国 23 カ国の中で、日本の支出額は 4 番目に低い。竹中大臣による改革以降においてもセーフティネットは十分に改善されなかった。強力なセーフティネットの欠如は、小泉内閣の下で始められた主要な経済改革に対する政治的な反動を呼び起こす要因になったと考えられる。

図 14 2001 年における積極的労働市場政策への公的支出（対 GDP 比）



財政政策一般にも問題があった。1992～2007 年の間（世界金融危機が本格化する以前の期間）に、GDP に対する政府純債務の比率は 20%未満から約 80%に上昇した。さらに 2007 年以降には、政府純債務は GDP の 120%以上へと急増した。低成長期を通じて、日本は恒常的に大幅な財政赤字を続けたことになる。図 15 が示すように、過去 20 年間に日本の財政状況は先進諸国中で最良のものから最悪のものへと転落した。

図 15 OECD 主要国の純政府債務残高（対 GDP 比、%）



(出所) OECD Economic Outlook 87 database. Annex Table 33.

Doi, Hoshi and Okimoto (2010) (以下「DHO」という)は、日本の財政が辿った経路の長期的な含意を評価するため、財政赤字と政府債務（中央政府、地方自治体、社会保障基金を含めた一般政府ベース）を時系列的に分析した。まず最初に、将来の財政支出と財政移転及び現在の債務残高を踏まえて、デフォルトを回避するためにはどの程度の税率が必要であるかを検討した。Broda and Weinstein (2005) は 2003 年までのデータを用いて同様の検討を行い、比較的楽観的な結論に到達した。すなわち増税は必要であるが、想定する財政支出と財政移転の経路によっては、欧米諸国並みの税率の水準で事足りるというものである。

DHO は、必要となる税率の水準は、今やはるかに高まったことを示している。ここ数年間に 3 つの重要な変化が生じた。第一に、人口に関するデータが更新され、高齢化のコストに関するより正確な予測が可能となった。第二に、政府のその他の将来債務に関するより現実的な予測が公表された。最後に最も重要な点であるが、試算に用いられた債務の初期水準が、近年における急増を反映して引き上げられた。これらの見直しの結果、必要となる税率の水準は急上昇する。政府債務の GDP 比率を 2100 年まで（既に十分高いと考えられる）現行の水準で安定させるためには、基準シナリオにおいて税率を GDP 比で直ちに 10%程度引き上げる必要がある。

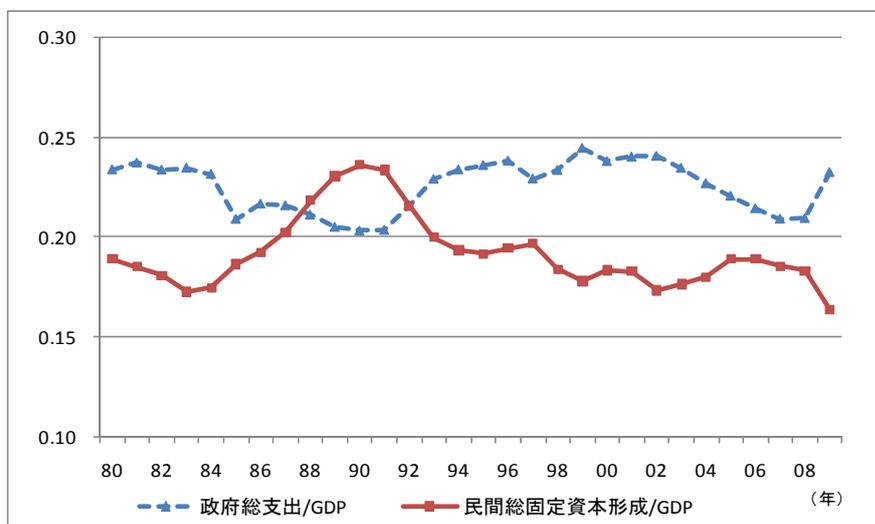
DHO はさらに、過去 30 年間に於ける政府債務 GDP 比率の変化に対して、基礎的財政収支や税率がどのように対応してきたかを分析した。政府債務 GDP 比率が上昇するときに政府が財政政策を引き締める傾向があるならば、債務問題の悪化に歯止めを掛けることができる。所定の時期において十分積極的に債務削減努力を尽くすのであれば、政府は常に財政赤字削減モードを維持する必要はない。必要な頻度で財政赤字削減モードに入れるのであれば、財政政策は持続可能である。しかし、数種類の計量的テストの結果は、過去 30 年間に実施されてきた税制と財政支出政策は持続不可能であるというものである。デフォルトを回避するために、日本は早急に大幅な増税を行う

必要があるが、過去 30 年間に行われてきた政策を見る限り、そうした政策変更が実施される可能性は極めて小さい。債務をこれ以上増やさないためには、政府がかつてない程の確固たる意志をもって財政再建に取り組むことが不可欠である。

政府が財政支出を拡大する一方で、民間部門における投資は減少している。図 16 は、GDP に占める民間総固定資本形成の割合（経済に占める民間投資の規模に関する最広義の指標）と政府支出の割合を示したものである。民間投資の割合は 1990 年代初頭以降、着実に低下傾向を辿ってきている。重要な点は、これがいわゆる「バブル期」の投資ブームによって民間投資の割合が膨らんだことによる反動だけが原因ではないということである。1993 年には民間投資の GDP 比率は 20% と 1980 年代初頭の水準に戻っている。それ以降この比率はさらに低下して現在の約 16% の水準に至っている。成長会計が示唆するように、これは経済成長にとって好ましい現象ではない。

さらに、GDP に占める政府支出の割合と民間投資の割合との間には驚くべき程の逆相関関係が見られる。1993～2002 年のいわゆる「失われた 10 年」における相関係数は -0.8 であり、またサンプル期間全体でも -0.7 である。この簡単な図だけからは、政府支出の増加が民間投資の減少をもたらしたという結論を導き出せないのは明らかである。政府支出の増加の一定部分は、投資を含む民間支出の低迷がきっかけとなっていることは間違いない。しかし、20 年に及ぶ期間の相関関係を単なる逆因果関係だけで説明することは説得力に欠けるとも考えられる。

図 16 民間総固定資本形成と政府総支出の GDP 比



(出所) http://www.esri.cao.go.jp/en/sna/qe103-2/gdemenu_ea.html

政府支出に関する問題を理解する上で分かりやすいのは、そのタイミングと内容を点検することである。例えば 1996 年に橋本内閣は、景気はバブル後の景気後退から回復したことから、政府債務の拡大を抑制するために財政再建を図るべき時であると判断した。財政政策は引き締めへ転じ、日本経済は景気後退に逆戻りした。この政府の決定に対する当時の論評は総じて肯定的であり、多くの評者はこの方針を称賛した。例えば 1997 年 7 月に、IMF 理事会は以下のように述べている。「当理事会は、巨額の

財政赤字が存在し、既に高水準にある公的債務の更なる増大を防ぐ必要性に鑑みれば、1997年度予算において策定された財政健全化策は正しい方向に向けた第一歩としてこれを支持する。今後については、当理事会は日本政府発表の中期財政再建計画と次年度予算における歳出抑制案を歓迎する」⁶。後に、事後的に多くの論者がこの日本政府の決定を批判したが、この決定は事前的には正当化できるものであったと考えられる。

その一方で、銀行の不良債権処理のために動員された資金は嘆かわしいほど不十分であった。Hoshi and Kashyap (2009) が述べているように、1990年代初頭の時点で日本の住宅金融専門機関である「住専」が破綻状態にあることは広く認識されていた。しかし当時の大蔵省や多くの政治家は、税金を投入することなく住専を合理化することは可能であると主張した。1996年に住専処理法が最終的に可決されたときは、投入される公的資金の総額が少額(6,800億円)であったにもかかわらず日本国民の激しい怒りを買ひ、内閣は倒れそうになった。この住専救済に対する国民の反応を見て、国会議員も官僚も、不良債権問題を公にして公的資金を投入することを避けようとするようになった。銀行の不良債権の真の規模を知ってうろたえ、見て見ぬふりをしたことが、ゾンビ企業問題を一段と悪化させることになった。

さらに、対応が後手に回ったことにより、1999～2002年にかけての政府支出の水準が全般的に高くなったが、これが財政赤字の管理を一層困難にした可能性がある。こうした中で小泉内閣における財政再建は、過去20年において歳出が継続的に削減された唯一の期間として際立っている。世界的な景気後退の到来とともに日本は再び財政赤字に陥り、歳出は再び増加傾向にある。

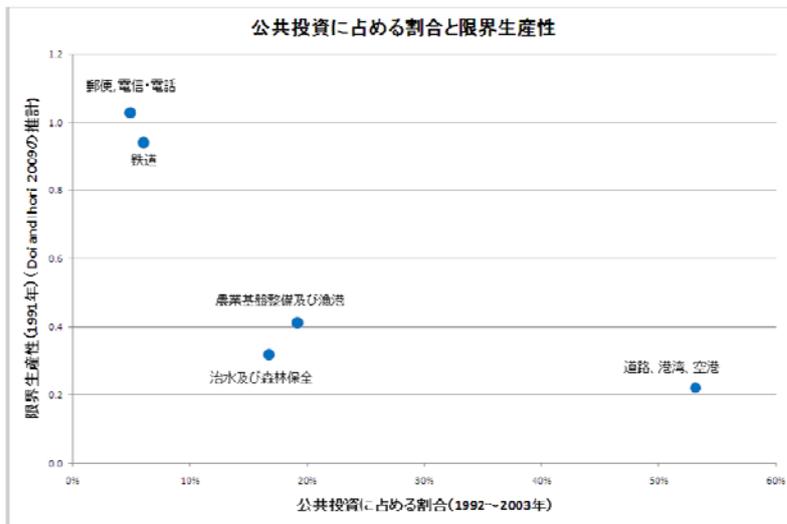
しかし恐らくより重要なのは、借金をして行う財政支出の内容が極めてお粗末であったということである。財政支出の大半は公共事業に振り向けられたが、公共事業は1990年代にはあまり生産性の高い投資対象ではなくなっていた。Doi and Ihori (2009, 第3章) は5つの分野(道路・港湾・空港、鉄道、郵便事業及び電信電話、農業基盤整備及び漁港、治水及び森林保全)における公共投資の限界生産性を推計した。高度経済成長の終焉以後、これらすべての公共投資分野において限界生産性は低下している。1990年代初頭には、これら5分野のうち特に3分野(道路・港湾・空港、農業基盤整備及び漁港、治水及び森林保全)における限界生産性は特に低い水準となっていた。

図17は、1992～2003年に各分野に投入された公共投資の割合と、1991年における公共資本の生産性に関するDoi-Ihoriによる推計値との関係を示したものである。既に生産性が低かったにもかかわらず、これらの分野にはより多くの資金が投じられた。上記の3つの社会資本分野に対する公共投資の総額は1992～2003年の間で213兆円に達したが、これは同期間における公共投資総額の89%を占める⁷。日本の財政が既に持続不可能な状態にあることに鑑みれば、この種のほとんど無駄ともいえる支出は停止すべきである。

⁶ IMF報道資料97/19を参照 (<http://www.imf.org/external/np/sec/pn/1997/pn9719.htm>)。

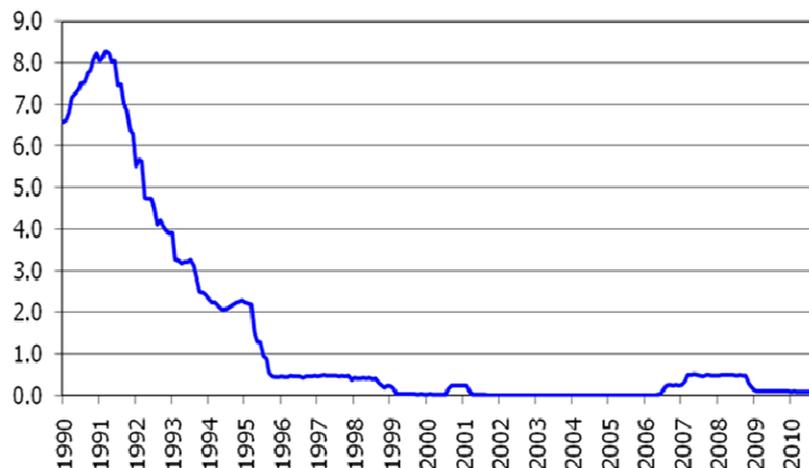
⁷ データを提供していただいた土居丈朗氏に感謝申し上げます。

図 17 公共投資の配分



誤ったマクロ経済政策の3つ目が金融政策である。これも1990年代と2000年代のほとんどの期間を通じて問題があった。図18は誘導目標金利の推移を示したものであるが、1991年7月以降日銀は目標金利の引き下げに転じ、1991年7月から1992年7月にかけて3%近く引き下げた(なお実質GDP成長率は1990年の第2四半期にピークを付けている)。1995年央までに日本は目標金利を50ベーシスポイント(0.5%)にまで引き下げた。

図 18 日本の政策金利 (1990~2010年)



2002年に米国連邦準備理事会(FRB)の職員Ahearnらが執筆した論文をきっかけとして、日銀による経済動向の変化への対応が遅かったとの議論が流行っている。現にFRBの幹部らの講演では、日本の長引くデフレの経験から引き出される重要な教訓は、デフレを阻止するための日銀の対応が遅過ぎたということにある、といった主張を繰り返している。例えばKohn(2006)を参照されたい。

以下に述べるように、日本の金融政策当局はいくつかの誤ちを犯したが、1990年代初頭における政策対応への批判については著しく後知恵的なバイアスがかかっていると考えられる。1990年代初頭における日本の金融政策は、無責任にタイトであったわけではない。第一に、Ahearne 他 (2002) が極めて説得的に説明しているように、FRB、IMF、さらには民間部門のコンセンサスのいずれの予測についても、日本がデフレに陥ることを予想できなかったことである。事実、リアルタイムで日銀の利下げが遅すぎるとの批判を展開していた信頼に足るアナリストは思い浮かばない。

第二に、金融市場における金利もデフレは起こり得ないとの予想を織り込んでいた。短期金利は1995年後半には0.5%を下回っていたものの、10年物国債などの長期安全資産の金利は2%を上回る水準で推移していた。したがってデフレが予想されていなかったとすれば、予想実質金利は1995年央には既にマイナスとなっていた。1990年代後半には日本の実質金利は望ましい利率よりもかなり高くなっていたことは事実だろうが、1995年まではそうした状況にはなかったと思われる。

しかし、その後の15年間については日銀の政策は確かに不適切であったと思われる。そのことを示す一例を挙げれば、日銀は物価の安定を実現するという明確な使命を有し、1%前後の物価上昇率を望ましい目標として掲げているにもかかわらず、この目標を達成できなかった。2010年の時点において、名目GDPは1994年の水準を下回っている。これほどの長期にわたって中央銀行がその目標を一度も達成できなかったことを説明する合理的な理由はない。日銀のデフレ終結に向けた努力は不十分であり、さらに幾度か時期尚早の金融引き締めを行ったとする Ito and Mishkin (2006) の批判には同意せざるを得ない。このような政策的な誤りの持つ意味は、1992~1995年になされた政策金利の決定よりも重大である。

金融緩和が継続的に不十分であったことにより、日本経済はさほどひどくはないものの2つの悪影響を被った。第一に、長期にわたり金利がゼロ%近傍で推移した結果、ゾンビ企業の特定が一層困難になった。物価上昇率が一貫してプラスで、金利もより高い水準で推移していれば、債務の返済が困難である企業を特定することはより簡単であったろう。しかしわずか数ベーシスポイントの金利であれば、どのような企業であっても利払いは可能である。

第二に、遅くとも1990年代の後半にはデフレ期待が生じていたので、日銀の政策は必要以上に実質金利を高めた。1998年には経済が極めて厳しい状況にあることを示す証拠が数多く存在したにもかかわらず、日銀は実質金利をマイナスに誘導しようとはしなかった。ベン・バーナンキが行ったなかで最も印象深い講演のひとつは2003年に行った日銀に対する批判であった。バーナンキは日銀がさらなる金融緩和策を行うために採り得る数多くの方法を列挙して見せたのだ。

我々は、長期的には金融政策は実質的な効果を持たないとする通説に同意する。したがって金融政策だけで経済低迷に陥ることを防ぐことができたなどと主張するつもりはない。しかし、日銀が選択した政策に固執することに合理的な理由はなく、より緩和的金融政策が採られていたならば、多少なりとも効果があったのではないかとと思われる。

8. 小泉改革の評価

政府規制が日本の経済成長（の欠如）に与える影響を検討するため、ここでは2000年代初頭における経験に特に注目する。2001年4月から2006年9月にかけて、小泉純一郎首相のリーダーシップの下、日本は複数の産業における規制緩和を含むいくつかの経済改革に着手した。図4に示されるように、この改革は日本の長期的な成長率の低下が止まったと思われる時期に一致する。

本節においては、小泉内閣が取り組んだいくつかの経済改革の役割について評価する。小泉改革を構成する主要な項目として、ここでは以下の6つの重要な改革についての考察を行う。

- (1) 金融システム改革
- (2) 郵政民営化
- (3) 労働市場改革
- (4) FTA 推進と農業改革
- (5) 特区制度を活用した規制緩和
- (6) 地方財政改革（三位一体改革）

これら6つの改革分野のそれぞれについて次のような観点から検討する。第一に、改革はどのように日本の成長力を回復させる可能性があったのか。第二に、改革の目標は何だったのか。何らかの明確な目標値が示されていたのか。第三に、改革は明示された目標を達成したか。第四に、改革は完遂されたか。完遂されていないとすれば、改革は何故に頓挫したのか。第五に、改革による意図せざる結果は生じたのか。

表4はこれらの設問に対する我々の回答を要約したものである。ここではそれぞれの改革に対する我々の評価を概観する。これら6つの改革に関する詳細な検討については付論を参照されたい。

表4 小泉内閣による主要改革

対象分野	改革は成長回復に貢献するか	掲げられた目標は何か	改革は目標を達成したか	改革は完遂されたか	意図せざる結果
1. 金融システム改革	貢献。銀行にゾンビ企業をリストラさせた。健全な金融システムが企業の投資を促進した。	主要行の不良債権を2005年3月までに2002年3月の水準から半減させる。	達成	ほぼ完遂。公的資金の注入を受けたりその銀行は依然政府が所有。	銀行の貸し渋り。
2. 郵政民営化	貢献。郵便貯金を放出させ、民間部門においてより効率的に利用される。	郵政事業の民営化。	形式的には達成したが、実質的には未達成。	未完遂。政府保有株の売却は開始されず、現在は無期限停止状態にある。	サービスの質の低下。
3. 労働市場改革 (労働者派遣法改正)	多分。労働市場がより柔軟化すればリストラのコストが軽減され生産性が向上する。	労働市場の柔軟性を高め、雇用の多様化を図ること。	不明確	未完遂。小泉後は規制強化の傾向にある。	不安定な雇用による低賃金労働者の増加。
4. FTA 推進、農業改革	貢献。農業の生産性向上。FTAは日本の工業製品に対する海外市場を確保。	国際競争力のある大規模農業の推進。	未達成	未完遂。小泉後に農業政策は大きく後退。	貿易拡大よりも貿易転換が進展。
5. 特区を活用した規制緩和	多分。成長力を強化する規制緩和が特区を超えて拡大する場合。	地域経済の振興。規制緩和による実験。	案件により異なる。	継続中。全国レベルでの規制緩和実施の事例あり。	特区は近隣地域の需要を奪ったに過ぎない。
6. 地方財政改革 (三位一体改革)	多分。地方自治体の財政上の自主性の向上が不要な支出の削減につながる場合。	地方自治体への補助金の交付を2006年度までに年間4兆円削減。地方自治体はこの穴埋めとなる自主財源を探す。	部分的に達成。補助金は削減できたが地方自治体は代替財源を確保できず。小泉後に反動。	改革期間(2003~2006年)は終了。小泉後に巻き返しが続いて進展。	一部の自治体における大幅な支出削減。

竹中大臣によって実施された金融システム改革は 2002 年 9 月にスタートした。「竹中プラン」は主要行が抱える不良債権を 2 年間で半減させることを目標とした。竹中プランは 6 つの柱により構成されているが、銀行に不良債権残高を開示させ、それを処理することを強制するものであった。同プランにはこれに従わない場合に業務改善命令を行使するオプションが含まれており、首尾よく目標を達成することができた。主要行は 2 年の期間内に不良債権残高を半分以下に削減した。この改革は、日本の銀行が将来存立し続けるためのビジネスモデルを見い出すという問題までは解決しなかったものの、少なくとも金融システムの健全性を回復させた。銀行に不良債権を処理させるとともに、産業再生機構を通じて窮境企業のリストラを促進することにより、改革は実体経済を回復させる上でも効果を発揮した。

小泉内閣は郵政事業を含む各種の特殊法人の民営化にも着手した。民営化とは称されたものの、この改革は特殊法人を政府所有の株式会社に衣替えし、将来における政府保有株式の売却スケジュールを定めたに過ぎない。例えば郵政民営化では、ゆうちょ銀行とかんぽ生命保険の政府保有株式の売却は、新法人が 2010 年に株式市場に上場された後に開始され、その後 5 年以内に完了することを計画していた。つまり、小泉首相が退陣した時点では、真の意味での民営化はまだ始まっていなかった。2009 年後半に民主党が政権を獲得すると、この政府保有株式の売却計画は棚上げとなり、民営化のプロセスは停止した。

小泉内閣は、労働市場をより柔軟化するための改革にも着手した。最大の論点となったのが 2003 年における労働者派遣法の改正である。派遣労働者は企業（つまり派遣事業者）によって雇用され、そこから他社に一時的に派遣される労働者である。改革により法改正以前と比べて労働者派遣の形態が多様化した。製造業の生産業務現場への派遣が認められるようになったことが最大の特徴である。この改正は不安定かつ低賃金の労働者を大幅に増加させたとして、しばしば批判されている。データによれば 2003 年の法改正以降、派遣労働者の利用は急増している。しかし、製造業の分野においても 2003 年の法改正以前においては、事実上の派遣労働者を雇うためにダミー会社と下請契約を結ぶ慣行が存在していた。この改革はこうした「偽装下請」のような契約を法制化しようとする試みであった。小泉内閣後は労働者派遣を再び制限しようという試みがなされている。

小泉内閣は従来からの農業政策の転換も試みた。農業の生産性が低いが故に、自由貿易協定のネットワークを拡大しようとする政府の努力がしばしば妨げられた。小泉内閣は経済のグローバル化に対応するために、日本農業の生産性向上を試みた。伝統的な農業支援策は、小規模で高齢化の進んだ農家を含むすべての農家に対して補助金を支給するものであったが、このような政策は農業の大規模化に対する支援に置き換えられた。農業部門の生産性が向上したか、あるいはこの政策によって大規模農業が強化されたかどうかについては必ずしも明らかではないが、これにより農民の自民党に対する支持が弱まったことは確かである。小泉首相の退陣後、農業政策は小規模農家の保護に回帰した。

小泉内閣が規制緩和を推進するために活用した方策のひとつが「構造改革特区」の創設である。政府は地方自治体が特別経済地区を設け、ここで規制の一部を緩和する

ことを認めた。これらは規制緩和がもたらす便益を示すための事例となることが期待された。特区のもうひとつの目的は、地方の創意工夫を活かして地方経済の活性化を図ることにあった。多くの特区が創設されたが、見るべき程の効果を挙げたものはほんの数例に留まる。さらに多くの特区では、単に他の地域から需要を取り上げただけに終わった。小泉内閣の退陣後、特区の創設数は減少した。

日本の地方自治体は、伝統的に地方交付税や補助金などを通じた中央政府からの財政支援に依存してきた。一般的に、地方税収入は地方自治体の支出総額の半分にも達しない。累増する債務を抱えた中央政府に対する地方自治体の依存度を引き下げるために、小泉内閣はいわゆる「三位一体改革」を実施した。この改革は地方自治体に対する地方交付税や補助金を減額する一方で、税源を移譲することにより、地方自治体の財政的自立を求めたものであった。この改革によって中央政府からの地方交付税と補助金の大幅な削減に成功し、所得税収の一部が中央政府から地方自治体に移譲された。差し引きで見ると、この改革は中央政府の財政赤字の削減にはそれほど貢献しなかった。しかし多くの地方自治体にとっては、地方交付税と補助金の減少は税収の増加を大きく上回る結果となった。これは、税源の移譲による地方税収の増加が、一握りの豊かな地方自治体に集中していたことによるものである。多くの地方自治体においては、臨時財政対策債の発行限度額も削減された。この地方債は将来の地方交付税を充当することにより償還されるものであるが、これが減額されることにより、多くの自治体において財政運営が一段と苦しくなった。小泉首相の退陣後、地方自治体は中央政府に対して財政移転の増額を求めるロビー活動を展開した。基本的には補助金と地方交付税を従前の水準に戻して欲しいという要求である。

小泉内閣による改革の経緯の検証を踏まえ、いくつかの所見を述べる。第一に、完全に実施されて成功したのは金融システム改革のみであった。第二に、多くの改革の試みは成長率の引き上げを具体的な目標としていなかった。第三に、民営化など一部の改革については達成期限をあまりにも遠い将来に置いたため、途中で反動が起こる可能性があった。第四に、改革の数値目標が設定されていないことが多く、このため改革の進捗度を評価することが困難であった。最後に、多くの場合、改革は現時点においても依然として完遂されていない。これは改革そのものが実現不可能であるためではなく、後継内閣が方針を覆したことによるものである。

この検証を通じて、規制緩和を成功させるための教訓が明らかになる。まず、経済成長にとって重要なセクター（あるいは問題）に焦点を絞って規制緩和を進めることが大切だということである。これにより、改革が意義のあるものとなる可能性が高まる。また改革の重要性を国民に説明し、目標達成に向けた進捗度を評価することが容易になる。また、数十年後ではなく数年のうちに達成可能な明確な目標（できれば数値目標）を設定することも重要である。

9. 結論

本報告書により、何が日本の経済成長を止めたのかが明らかになった。成長減速は部分的には必然である。日本は第二次世界大戦後の相対的に貧しい経済から世界における最富裕国への仲間入りを果たした。追い付き型成長局面における順調な成長が無限に続くことは有り得ず、必然的に成長は減速した。

成熟経済の下で成長していくためには、どの国も変革を求められる。日本はこれを実現する上で2つの固有の課題に直面した。第一に、人口構成の変化である。日本も労働力は若くて増加するものから、高齢で減少するものになった。高齢化によって潜在成長率は低下した。

第二に、日本経済は輸出財の生産に適した形で構築されており、内需向けの生産は補足的な位置づけにすぎなかったという問題である。非製造業の生産性の伸びは製造業のそれを下回った。よりバランスのとれた豊かな経済を実現するためには、効率的な非製造業の存在が不可欠である。

1990年代初頭に資産価格が暴落すると、非製造業の抱える脆弱性が白日の下にさらされた。日本は資産価格の下落から生じた損失に加えて3つの重大な政策的過ちを犯した。一つは、資産価格の下落に伴って銀行システムに生じた損失の処理に手間取ったことである。財務体質が悪化した銀行は不良債権問題を隠蔽するため、長期にわたって非効率な信用供与を継続した。銀行はゾンビ企業への貸し出しを継続することによって競争条件を歪め、ゾンビ企業が事業を継続することを可能とし、強い企業が規模拡大を通じて利益の増加を図ることを妨げた。これはやがて生産性の伸びの低下をもたらすことになった。こうした問題が最も顕著に見られたのは非製造業においてであったが、そこでは問題はより容易に隠蔽された。銀行の不良債権問題を解決する上で真の意味での進展が見られたのは小泉内閣の時だけである。

また、規制の存在、より正確には規制緩和の欠如がゾンビ問題を悪化させた。非製造業においては、規制緩和の進んだ業種ほど高い成長率を達成している。押し並べていえば、規制上の障壁は1990年代後半以降実際のところ増加している。

最後に、金融・財政政策の運営が不適切であったことだ。日銀は一度たりともインフレ目標を達成できなかった。1990年代と2000年代に政府が巨額の財政刺激策を講じた結果、日本は先進国中で最も良好な財政状況から最悪の財政状況へと転落してしまった。日本の現行の財政支出と税収の組み合わせは、将来の（公的な年金制度や医療保険制度を通じた）所得移転の約束を反故にするか、（政府債務の実質価値を低下させる）急激なインフレを引き起こすか、あるいは完全な債務不履行を行わない限り、持続させることは不可能である。

さらに悪いことに、財政支出の配分も誤っていた。公共事業の大半は、とうの昔に生産的でなくなった分野において実施された。したがってこうした公共事業への大盤振る舞いがもたらす経済効果は高いものとはならないであろう。

日本は現在ドイツやフランスと同等のペースで成長しており、カナダ、アメリカ、イギリスの趨勢をかなり下回っている。日本が成長率を引き上げようと望むのであれ

ば、多くの変革が必要である。しかしこれらの国々のいずれもが過去に成長率の鈍化を経験し、そこから立ち直ってきたという事実は日本にとっても励みとなるはずである。また同様に、日本における過去の失敗の経験は、方向転換を実現するために何を行うことが必要であるかを明確に示している。

何よりも先ず、生産性の向上に資すると思われる政策に優先順位を置く必要がある。日本経済の多くの分野に存在する非効率な既存企業を保護する規制を撤廃する政策から始めることが適切である。こうした政策によって労働力の再配置が必要となることから、その規模に応じて失業者の所得保障や再就職のための職業訓練に向けた予算措置を講ずるべきであろう。こうした支出は、1990～2000年代の大半の期間を通して継続的に実施された公共事業よりもはるかに生産的だろう。政府の経済に対する関与を縮小すれば民間投資を活用する余地が広がり、増税の必要性も緩和されるであろう。増税は不可避ではあるが、経済に対する歪みを最小化するような設計とする必要がある。

表5は、現在の民主党政権の「新成長戦略」を要約したものである⁸。プロジェクトの件数が多数に上るので、一つひとつを評価することは本報告書の範囲を超える。しかし、我々が設定した枠組みを用いることにより、「新成長戦略」について大きく4つの点を指摘することができる。

表5 日本の新成長戦略（2010年6月18日）

目標	
1. 名目で3%、実質で2%を各上回る成長率を達成 2. 2011年度には消費者物価をプラスに 3. 失業率を可及的速やかに3～4%台に引き下げ	
7つの戦略分野と21の国家戦略プロジェクト	
1. <u>グリーンイノベーション</u> a. 電力の固定価格買取制度の導入による再生可能エネルギー市場の拡大 b. 「環境未来都市」構想 c. 国産木材の利用促進 2. <u>ライフ・イノベーション</u> a. 新しい医療の実用化促進のためのコンソーシアムの創設 b. 医療滞在ビザの発給と外国人患者の受入れ 3. <u>アジア</u> a. アジア諸国へのインフラプロジェクトの売り込み b. 法人税率の引き下げ、対日外国投資優遇税制の導入 c. 大学教育のグローバル化、高度外国人材の受入れ拡大 d. 世界標準設定競争で勝つためのロードマップの策定、知的財産権保護の強化 e. 自由貿易地域を通じた経済連携の推進	4. <u>観光、地域活性化</u> a. 「総合特区制度」の創設、オープンスカイ政策の推進 b. 観光ビザ発給要件の緩和 c. 中古住宅及びリフォーム市場の拡大 d. 公共施設の民間開放と民間資金活用事業の推進 5. <u>科学、技術、情報通信</u> a. 技術分野における緊密な産学官連携体制の構築 b. 情報通信技術の利活用の促進、国民ID制度の導入 c. 政府関連研究開発投資の充実 6. <u>雇用、人材</u> a. 幼稚園と保育所の一体化 b. 「キャリア段位」制度とパーソナル・サポート制度の導入 c. 市民によって支えられる公共サービスの構築（新しい公共）、寄付及びNPOに対する税制改革 7. <u>金融サービス</u> a. 総合的な取引所（証券・金融・商品）の創設

⁸ これは内閣による以下の2つの公表物に基づく。
 「新成長戦略 — 強い経済、強い財政、強い社会保障」（2010年6月18日）
http://www.npu.go.jp/policy/policy04/pdf/20100618_shinseityou_gaiyou_eigo.pdf
 「新成長戦略について」（2010年6月18日）
http://www.kantei.go.jp/foreign/kan/topics/sinseichou01_e.pdf

第一に、戦略の多くは、一部の業種や事業活動に対して補助金を与えるという旧来型の産業政策であるという点である。こうした政策は、日本の追い付き型成長期においても成否両面があったが、成熟経済においても有効であるという証左はない(Beason and Weinstein (1996)、Pinkovskiy (2009)を参照されたい)。これらの政策は利益団体によるロビー活動の影響を受けやすく、資金配分は経済合理性よりも政治的な要因によって左右されがちであることから、このような指摘は決して意外ではない。さらに、産業政策の目標はある産業が政府支援に頼ることなく競争できるようになるまでの間、一時的に保護を行うという趣旨のことが多い。しかし、当該産業が競争力を持つに至らなかった場合、政府がこの支援を打ち切ることは難しく、保護が常態化する可能性があることから、民間部門が競争力を強化しようとするインセンティブをさらに低下させることになる。

新成長戦略は「グリーン」産業や医療・介護産業といった一見将来性のある分野をも対象としている。しかしこうした分野についても、現在何故に政府の支援なしに発展していないのかを問う必要がある。政府が解決しようとする外部性とは何なのか。民間部門がこうした分野への投資に積極的でない背景には、政府規制やその他の構造的要因が存在するのではないか。そうであるとすれば、補助金や減税を行うよりも規制障壁を除去することの方が効果的であろう。

第二に、戦略の多くが輸出偏向型であるという点だ(日本への医療観光の促進、アジア諸国へのインフラプロジェクトの輸出、日本企業の持つ知的財産権の強化等)。国内市場の開発よりも外需に依存し続けるということこそが、少なくともここ20年来、日本にとっての問題であった。日本の財政的な制約を考えれば、こうした戦略に公的資金を振り向けるのは非生産的であると思われる。

第三に、この新成長戦略には小泉内閣によって始められた構造改革特区に類似する特区構想が盛り込まれている。しかし、特区としての有効性が疑問視される観光促進に力点が置かれている。こうした政策のもたらす効果は小さい。

最後に、成長を阻害する諸規制を排除するための施策が少ない。例えば、高い技能を身に付けた外国人労働者の受入れ数を増やせば、良質の労働力が増えて経済成長につながるだろう。FTA締結国を増やせば、国内産業に対する競争圧力が高まり、成長を促すことになるだろう。輸入を増やせば、消費者にとっての選択肢が広がり、それだけ生活が豊かになる。国民ID制度を導入すれば、徴税業務と社会保障制度の効率化が進む。こうした改革により焦点を絞っていけば、過去の政策に比べて大きく前進することができるだろう。

日本が経済成長を望むのであれば、政策の方向転換が必要である。有効な道筋は今や明白である。問題は、有効な政策への転換を行うための政治的勇気が存在し、それを実際に発揮できるかどうかということである。

【参考文献】

- 内閣府(2006)『構造改革評価報告書 6：近年の規制改革の進捗と生産性の関係』
- 中西泰夫、乾友彦(2008)「規制緩和と産業のパフォーマンス」 深尾京司及び宮川努編 『生産性と日本の経済成長』 pp.203-220、東京大学出版会。
- 深尾京司、宮川努、権赫旭、乾友彦、浜瀧純大、織井啓介、徳井丞次、牧野達治、高橋陽子、伊藤恵子、中西泰夫、松浦寿幸、村上友佳子、金榮慤(2008)「JIP データベースの推計方法」 深尾・宮川前掲書 pp.49-125。
- Ahearne, Alan, and others (2002) “Preventing Deflation: Lessons from Japan’s Experience in the 1990s,” International Finance Discussion Papers 729, Board of Governors of the Federal Reserve System.
- Beason, Richard and David E. Weinstein (1996) “Growth, Economies of Scale, and Targeting in Japan (1955-1990),” *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 78 (2): pp. 286-295.
- Blomström, Magnus, Jennifer Corbett, Fumio Hayashi, and Anil Kashyap (2003) (Eds.) *Structural Impediments to Growth in Japan*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Broda, Christian and David E. Weinstein (2005) “Happy News from the Dismal Science: Reassessing Japanese Fiscal Policy and Sustainability,” in Takatoshi Ito, Hugh Patrick, and David E. Weinstein (Eds.) *Reviving Japan’s Economy*. Cambridge, MA: MIT Press, pp.40-78.
- Caballero, Ricardo, Takeo Hoshi, and Anil K Kashyap (2008) “Zombie Lending and Depressed Restructuring in Japan,” *American Economic Review*, Vol. 98 (5), pp.1943-1977.
- Doi, Takero, Takeo Hoshi and Tatsuyoshi Okimoto (2010) “Japanese Government Debt and Sustainability of Fiscal Policy,” paper presented at the 23rd NBER-CEPR-TCER Conference.
- Doi, Takero and Toshihiro Ihori (2009) *The Public Sector in Japan*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Hamada, Koichi, Anil K Kashyap, and David E. Weinstein (2011) “Introduction” in Koichi Hamada, Anil K Kashyap, and David E. Weinstein (Eds.) *Japan’s Bubble, Deflation, and Long-term Stagnation*. Cambridge, MA: MIT Press, forthcoming.
- Hodrick, Robert, and Edward C. Prescott (1997) "Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation," *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol. 29 (1), pp. 1–16.
- Hoshi, Takeo and Anil K Kashyap (1999) “The Japanese Banking Crisis: Where did it Come From and How will it End?” in Ben S Bernanke and Julio J Rotemberg (Eds.) *NBER Macroeconomics Annual 1999*, pp.129-201.
- Hoshi, Takeo and Anil K Kashyap (2009) “Will the US bank recapitalization succeed? Eight lessons from Japan,” NBER Working Paper, No. 14401.
- Hoshi, Takeo and Anil K Kashyap (2010) “Will the U.S. Bank Recapitalization Succeed? Eight Lessons from Japan,” *Journal of Financial Economics*, Vol. 97, pp. 398-417.
- Ito, Takatoshi and Frederic S. Mishkin (2006) “Two Decades of Japanese Monetary Policy and the Deflation Problem,” In Takatoshi Ito and Andrew K. Rose (Eds.) *Monetary Policy with Very Low Inflation in the Pacific Rim*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 131-93.
- Ito, Takatoshi, Hugh Patrick, and David E. Weinstein (2005) (Eds.) *Reviving Japan’s Economy*.

Cambridge, MA: MIT Press.

Kohn, Donald L. (2006) "Monetary policy and asset prices" speech delivered at "Monetary Policy: A Journey from Theory to Practice," a European Central Bank Colloquium held in honor of Otmar Issing, Frankfurt, Germany.

Pinkovskiy, Maxim (2009) "Growth, Productivity, and Policy Instruments During the Lost Decade: A Replication of Beason and Weinstein (1996) for the Period 1992-1998", *Consilience - The Journal of Sustainable Development*.

<http://journals.cdrs.columbia.edu/consilience/index.php/consilience/article/view/9>

Rajan, Raghuram G. (2010) *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Sommer, Martin (2009) "Why are Japanese Wages So Stagnant?" International Monetary Fund Working Paper 09/97.

Tett, Gillian (2003) *Saving the Sun: A Wall Street Gamble to Rescue Japan from its Trillion-Dollar Meltdown*. New York, NY: HarperCollins.

何が日本の経済成長を止めたのか？

(付論)

この付論は小泉改革の主要 6 分野について簡潔な事例研究を行ったものである。

1. 金融システム改革

1.1 目標と計画

日本の銀行部門における不良債権問題は 1990 年代初頭の資産価格の暴落によって引き起こされたが、この問題は 2000 年代に入っても解消されることなく続いていた。2002 年 3 月末時点で、日本の主要行の抱える不良債権残高は貸出総額の 8.4%に達していた。転機が訪れたのは、竹中平蔵氏が柳沢伯夫氏に代わって金融担当大臣の職を引き継いだ 2002 年の秋のことである。小泉純一郎首相の強力な後ろ盾の下、竹中大臣は主要行に対して不良債権残高の半減を指示した。この不良債権残高の半減を求める「竹中プラン」は以下の 6 つの柱から構成されていた。(1) 貸出債権の収益性を見極めるため、収益還元法 (DCF 法) を用いてより厳格な資産査定を行わせる、(2) 大口債務者への貸出に関する債務者区分について銀行間で整合性がとれているかどうかをチェックする、(3) 銀行の自己査定と金融庁による検査結果との間の格差を公表する、(4) 必要であれば、資本不足に陥った銀行に対して公的資金を注入する、(5) 健全化計画が大幅に未達成である銀行に対して業務改善命令を発動する、(6) 銀行が非現実的に多額の繰延税金資産を計上して利益 (および資本) の水増しを行うことを禁止する。以下、それぞれの柱について詳細に考察する。

1.1.1 銀行資産査定の厳格化

不良債権処理の迅速化を図るため、竹中金融担当大臣は各行に対し、より厳格に資産査定を行うことを求めた。多くの銀行は、景気が回復すれば貸出債権は回収可能になるとして、不良債権の公表額を最小限度に止めようとした。実際には、こうした貸出債権のほとんどは回収できずに不良債権化し、不良債権残高が増加した。竹中大臣は各行に対して貸出債権の質を現実的に査定させることにより、この悪循環に歯止めをかけようとした。その際、非常に重要な前進となったのは、貸出債権の回収可能性について経常的な支払いが行われているか否かによって判断するという既存の慣行から脱却したことであった。2002 年当時における超低金利の環境下においては、多くの企業にとって借入れの返済を行うことは可能であり、また仮に返済できなかったとしても、必要となる返済額がほとんど増加することもなく融資の延長を受けることが可能であった。竹中大臣は、検査官に大口債務者に対する貸出債権の価値を DCF 法を用いて評価させることでこうした隠蔽を止めさせ、将来における期待返済額に基づいて

貸出債権が査定されるようにした。これにより、銀行はより早期に貸倒損失を認識せざるを得なくなった。

1.1.2 大口債務者の債務者区分に関する銀行間の整合性の確保

金融庁は主要行が大口債務者をどの債務者区分に分類したのかを審査し、銀行間で整合性を図ることを求めた。このため、金融庁はそれぞれの大口債務者について最も適切な債務者区分を採用し、全ての主要行に対してそれに従うことを求めた。このように銀行間における信用リスク評価の整合性を重視する考え方はFRBの監督資本評価プログラム（いわゆるストレステスト）にも採用され、銀行システム監督におけるベストプラクティスを構成する重要な要素と見なされる。

1.1.3 銀行の自己査定と金融庁による検査結果との間の格差の公表

2003年3月以降、金融庁は各銀行による貸出債権の自己査定額と金融庁による公的な評価額との間の格差を公表した。各銀行は独自の査定方法を修正して金融庁との格差を縮小するよう求められ、銀行がこの格差の是正を早期に行わない場合には、金融庁は業務改善命令を発動した。業務改善命令には法的強制力があり、それまで行われてきた不適切な報告は排除された。

1.1.4 公的資金の注入

従来の政府方針は一貫して銀行システムにおける資本増強の必要性を過小評価してきており、体力の弱い銀行について満足すべき状況にあると評価してきた。竹中大臣は必要であれば資本不足に陥った銀行に対して公的資金を注入することも辞さないと言明し、実際にそれを実行した。りそな銀行の2003年3月時点における自己資本比率は、5年分の繰延税金資産を自己資本に繰り入れることを認められなかったことから、最低自己資本比率である4%を下回った。金融庁は預金保険法第102条第1項を適用し、りそな銀行に1兆9,600億円の公的資金を注入した。

また足利銀行も、5年分の繰延税金資産の資本への計上を否認された結果、2003年3月時点の自己資本比率が4%を下回った。同行は1兆230億円の債務超過を抱えて破産を宣告され、預金保険法102条第3項に基づいて完全に国有化された。

株式市場はこうした公的資金の注入に対して好意的に反応した。日経平均（225種）は2003年3～4月に8,000円を割ってバブル後の最安値をつけたが、りそなへの資本注入直後から上昇に転じ、同年夏には10,000円の大台を超えた。この時期多くの論者は、政府による公的資金注入の方針と銀行に対して増資を含む自助努力によって資本増強を求める方針が、不良債権問題を解決するための促進剤として機能したと評価した（Patrick 2004）。

政府が最初にりそなに注入した公的資金は不十分であった。事実、その後の監査によって、政府が注入した資金はその後数カ月内に発生した貸倒損失によってすべて帳消しとなってしまったことが判明した。しかし竹中プランが実行に移されると、りそなが不良債権を隠蔽し続けられないことが明らかとなり、株式市場は回復した。2010

年8月末現在、りそなに注入された1兆9,600億円のうちいまだ1兆5,300億円が未返済となっている。同行は金融庁に対して、半年毎に進捗状況に関する報告書を提出している¹。

1.1.5 再建計画における目標の未達成に対する罰則

1999年以降に公的資金の注入を受けた銀行は、金融庁に再建計画を提出し、年2回その進捗状況についての報告を義務付けられている。1999年に銀行に対する公的支援が広範に行われたことから、金融担当大臣が竹中氏に代わった時点で多くの大手行は既に再建計画を提出していた。計画の中で各銀行は収益性、支店や行員数の削減の規模などに関する目標を明示することを求められた。竹中大臣の就任以前は、明示された目標の未達成が常態化していたが、金融庁はこうした未達成に対してほとんど何の措置も講じなかった。しかし竹中大臣はいわゆる「30%ルール」を導入し、再建目標の未達成度が30%を超えた場合には、金融庁が業務改善命令を発動して罰則を課することとした。このような制裁により、銀行は時には経営上層部の辞任やその給与・賞与の削減を強いられた。

1.1.6 繰延税金資産

2002年3月末の時点で日本の各銀行の中核的自己資本は合わせて30兆2,000億円に達したが、うち10兆6,000億円は繰延税金資産であった。繰延税金資産については、その特殊な性質ゆえに、資産に計上することについては疑問視する向きがあった。繰延税金資産は過去の損失に由来する税額控除であり、将来に利益の計上があったときに初めて実現する債権である。もし各銀行が5年以内に収益性を回復しなければ、これらの債権は消滅する。

竹中大臣は、各銀行が将来収益を過大に見積もり、これにより非現実的に多額の繰延税金資産を計上することを阻止しようと考えた。当初こうした大臣の考えは銀行業界の極めて強い抵抗に遭ったが、金融庁の検査官や監査法人は最終的にはより厳格となり、各銀行が所要の自己資本比率を達成するために繰延税金資産に依存することを控えさせた。特にりそな銀行の件以後については、繰延税金資産の計上は大幅に削減された（Skinner 2008）。

1.2 改革の評価

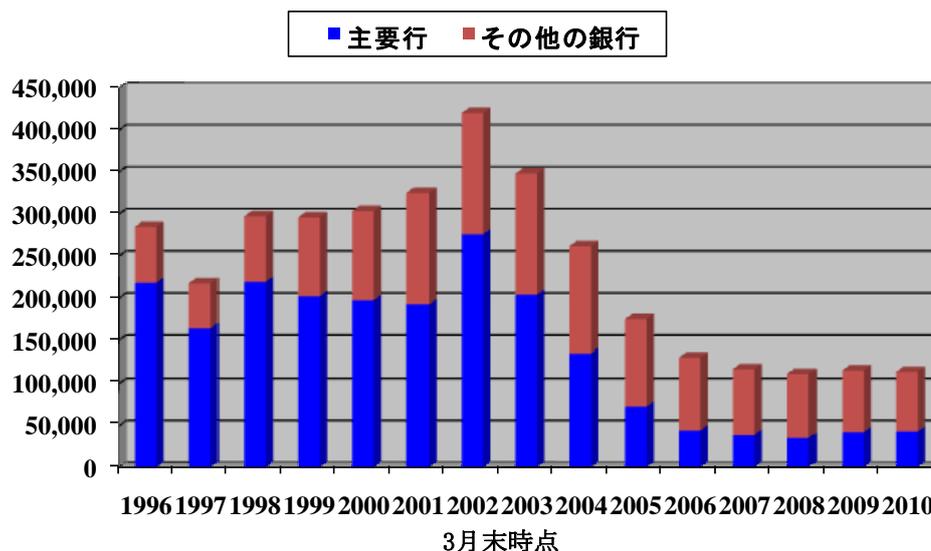
竹中プランはうまく機能した。特筆に値するのは、竹中大臣が的確な指示を発したことにより、各銀行が不良債権を隠蔽する余地が少なくなった点である。竹中大臣は不良債権の削減に関する数値目標を設定することにより、進捗度を監視する透明な仕組みを導入し、進捗状況に関する報告の際に、目標と実際の結果との格差を30%以内に収めることを求めた。さらに、業務改善命令による警告（及びその行使）は、各銀行を規制当局の方針に従わせる上で不可欠の役割を果たした。

¹ 返済の進捗状況については http://www.dic.go.jp/english/e_katsudou/e_katsudou3-3.html を参照。

付図 1-1 は主要行が竹中プランに従ってどのように不良債権を削減したかを示している。2002年3月に主要行の不良債権残高は合計で27兆6,260億円のピークをつけた。同年後半に竹中プランが実施されて以降、不良債権は着実に減少した。主要行は2002～2005年にかけて毎年約7兆円に上る不良債権を処理した。2005年3月末までに主要行の不良債権残高を半減させるという竹中プランの目標は予定通り達成され、同時点までに主要行の不良債権残高は13兆5,670億円となった。

最後に、仮に竹中大臣が金融再生プログラムを実施していなかったら一体どのような状況になっていたかを推測してみよう。恐らく各銀行は自らの資産について甘い査定を続け、大村ほか（2002）が主張するように、不良債権は各銀行のバランスシート上にいつまでも消えずに残っていたに違いない。大口債務者に関する債務者区分についても整合性がとれない状況が続き、各銀行が不良債権を認識しないままに業務を続けることが容易となっていたであろう。それゆえ、竹中プランが実施される以前の悪循環が続いてしまったであろう。

付図 1-1 日本の銀行の不良債権残高：1996～2010年（億円）



(出所) 金融庁 <http://www.fsa.go.jp>

2. 郵政民営化

2.1 目標と計画

日本の郵政事業は政府によって運営され、郵便、郵便貯金、簡易保険の3種のサービスを提供していた。郵貯と簡保を合わせると、日本郵政の金融資産総額は約350兆円に達し、日本の銀行と生命保険会社を合わせた資産総額の25%を占めた。郵貯と簡保の資産は財政投融资計画の最大の資金源となっていた。

1990年代に政府は郵政事業の既存モデルにはいくつかの問題があるとの認識を抱き始めていた。郵便の取扱量と収益は、インターネットと電子メールの技術革新と急速

な普及によって大幅に低下した。郵貯と簡保については、政府保証を活用して民間企業と不公平な競争をしているとして、民間部門からの批判に晒されていた。

郵政事業の民営化構想は少なくとも小泉純一郎氏（当時は郵政大臣）が民営化を提唱した 1992 年にまで遡る。小泉氏は郵政民営化を主張し続け、総理大臣在任中に遂にこれを実施した。郵政民営化は「民間ができることは民間に」という小泉内閣の政策の基軸をなすものであった。

郵政民営化案の骨子は、2003 年 10 月に、後に郵政民営化担当大臣になる竹中平蔵氏によって最初に作成された。この案において竹中氏は郵政民営化の 5 大原則を明記した。第一に、経済の活性化である。郵政民営化は郵政事業の機能を市場経済に組み入れることによって、日本経済の活性化に資するものでなければならない。第二に、整合性である。郵政民営化は金融システム改革や財政再建など、他の構造改革と整合性のあるものでなければならない。郵政民営化は金融システムに悪影響を与えてはならず、また財政負担を生ずるものであってはならない。第三に、利便性である。郵政民営化は現在利用者が享受している利便性を維持・向上するものでなくてはならない。第四に、既存資源の十分な活用である。郵政民営化は過去 100 年以上にわたって蓄積されてきた人的・物的資源やノウハウ、ネットワークを十分に活用するものでなくてはならない。最後に第五として、雇用の維持である。郵政の民営化に際しては、現在の雇用は可能な限り維持されなければならない。

この竹中原則は 2004 年 9 月 10 日に閣議決定された「郵政民営化の基本方針」へと発展することになる。この基本方針において、郵政事業は郵便、郵貯、簡保、郵便局（ネットワーク）の 4 分野の機能を担う 4 つの株式会社と、これを統括する持株会社を創設することにより 2007 年に民営化されることが明記された。これらの新会社は民間企業と同一の条件の下で競争することとされ、これを実現するため郵貯と簡保に対する政府保証は撤廃される。また雇用を維持するため、全ての現行職員はいずれかの新会社によって雇用されることとなった。

この基本方針に基づく郵政民営化法案と関連 5 法案が 2005 年 4 月の第 162 回通常国会に提出された。郵政民営化法案は多数の自民党議員による強硬な抵抗に遭った。2005 年 7 月 5 日、法案は 5 票差をもって衆議院を通過したが、同年 8 月 8 日の参院議の採決では 17 票の差をもって否決された。小泉首相は衆議院を解散し、郵政民営化の是非を国民に問うた。また首相は民営化法案に反対した自民党議員を除名した。衆院総選挙において自民党は圧勝し、47 議席を増やした。郵政民営化法案は第 163 回特別国会において 2005 年 10 月 11 日に衆院、同じく 14 日に参院を通過した。

民営化は、旧郵政事業から資産と事業を受け継ぐ 4 つの新会社、すなわち郵便事業株式会社（日本郵便）、郵便局株式会社（郵便局）、株式会社ゆうちょ銀行（ゆうちょ銀行）、株式会社かんぽ生命保険（かんぽ生命）の設立をもって 2007 年 10 月にスタートした。民営化は、それぞれの事業分野を明確に分離することにより、郵便事業の損失を郵貯や簡保の利益で穴埋めするという慣行を廃止しようとした。ゆうちょ銀行、かんぽ生命、郵便局の各経営陣は、適当と見なされる場合には、将来それぞれの会社を地域毎に分割する選択肢を与えられた。株式会社日本郵政ホールディングス（日本郵政）は純粋な持株会社として設立され、当初は 4 つの事業会社の株式を 100%保有する。民営化は 2017 年 9 月末までに完了することとされ、同日までに政府は日本郵政の

株式の3分の2以上を売却することになっている。また日本郵政はゆうちょ銀行とかんぽ生命の持ち株を全て売却することになっている。2007年の民営化後ほどなくして日本郵政により株式売却計画が提出され、総理大臣により承認された。この計画に基づき、日本郵政はゆうちょ銀行とかんぽ生命の2社を2010年に株式市場へ上場し、上場後5年をかけて2社の全ての株式を売却するとされた。また日本郵政自身の株式は2017年までに上場されることとなっていた。

日本郵政の重要業務のひとつは社会・地域貢献基金の運営である。この基金の目的は、日本郵政グループのユニバーサルサービスを支援・維持することにある。日本郵便と郵便局は法律によりユニバーサルサービスを提供する義務があり、日本郵政は同基金を過疎地域における不採算郵便局業務の維持運営に充当することになっている。日本郵政はゆうちょ銀行とかんぽ生命両社の株式配当金を蓄えて少なくとも1兆円の基金を維持しなければならない。また将来これら2社の株式を一般向けに売却した際の売却益の一部を基金に拠出しなければならない。

郵便局は日本全国における郵便局業務の運営を担当する。他の3社（日本郵便、ゆうちょ銀行、かんぽ生命）はそれぞれ窓口業務を郵便局に委託する。また郵便局は全国ネットを活用してチケット販売や地域公共サービスのための空き施設の賃貸などの新規事業も手掛けることができる。

日本郵便は郵便、小包、貨物集配サービスを行う。日本郵便は収益力向上のため民間企業といくつかの業務提携契約を締結した。同社の宅配部門（ゆうパック）は2009年10月に日通の宅配事業（ペリカン便）との事業統合を行った。同社はまた全日空と合併で国際貨物輸送会社「株式会社ANA & JP エクスプレス」を設立した。

ゆうちょ銀行とかんぽ生命は他の日本郵政グループ企業ほどの制約は受けていない。例えば、間接的に日本郵政グループの不採算部門を支援するため、郵便局との間で（複数年にわたる）長期契約を締結する義務はあるが、ユニバーサルサービス提供の義務は課されていない。

2.2 改革の効果

郵政民営化計画は段階的に実施されることから、その効果は民営化がかなり進展するまで実感されない。ところが、元々民営化法案に反対であった民主党が2009年に自民党に代わって政権の座に就いて以降、郵政民営化の後退が始まった。2009年9月、民主党政府はかんぽ生命の経営に干渉し、同社が所有運営するかんぽの宿の売却計画を（その多くが赤字を垂れ流しているのにも関わらず）中止するよう命じた。2009年12月、国会は日本郵政グループ企業の株式売却凍結法案を可決した。2010年5月、郵政改革法案が国会に提出された。この法案は日本郵政ホールディングスを日本郵便および郵便局の2社と合併させ、ゆうちょ銀行とかんぽ生命を合併後の新会社の子会社とし、ゆうちょ銀行とかんぽ生命に対する金融庁の監督を緩やかなものにし、郵貯と簡保の限度額を引き上げ、ゆうちょ銀行とかんぽ生命を消費税の対象から外し、日本郵政グループの非正規従業員を10万人まで正社員にすることなどを目的とするものである。このように、同法案は実質的に小泉改革の全てを巻き戻し、事業間の相互補填を復活させ、郵政の一部業務に政府の支援を与えて競争上の優位性を付与しようと

するものである。国会はこの法案の審議に入る前に閉会となったが、現政権はなお法案の改訂案を将来の国会に提出する構えだという。

3. 労働市場改革

3.1 目標と計画

日本の労働市場の硬直性については多くの研究文献が存在する²。小泉内閣は労働市場の柔軟化を図るためにいくつかの改革を実施したが、ここでは2003年の労働者派遣法に焦点を絞って考察する。この法改正は小泉内閣が手掛けた主要な労働市場改革であり、小泉構造改革を象徴する存在となった。特に2008～2009年の世界的景気後退期に多数の派遣労働者が職を失った際に、国民はこの改革が不安定かつ低賃金な労働者を大量に創出したとしてこれを批判した。

この法改正は、経営者側と労働者側双方の要望に応えたものであった。経営者側は短期化する一方の製品サイクルに対応するため、迅速に労働力を調整できるようにしたいと要望した。例えば、日経連（当時）は1995年に公表した「新時代の『日本型経営』」と題する報告書において、「労働者は長期蓄積能力型、高度専門能力活用型、雇用柔軟型の3グループに階層化される」と主張した。多くの労働者もまた、暗黙の長期継続雇用を予定していない企業における仕事の機会を求められるよう、より柔軟な労働契約に賛成であった。

派遣事業者から他の企業に労働者を派遣することは、1985年以前は法令により禁止されていた。経営者側と労働者側の双方が要望する雇用形態の多様化に対応するため、1985年に労働者派遣法が制定された。この法律によって派遣労働者の使用が限定的に認められるようになり、その後の改定により派遣対象業務が拡大された。

派遣法の最初的大幅改正は1999年に行われた。改正前においては派遣労働者の使用は政府によって明示的に許可された特定業務（当初は11業務、のち26業務に拡大）においてのみ認められた（ポジティブリスト方式）。1999年の改正はこの方針を一変し、この後は逆に法が明示的に禁止した以外の業務であれば、いかなる業務においても派遣労働者の使用が認められることになった（ネガティブリスト方式）。技術進歩に伴い、新たな職種が絶えず出現することから、このネガティブリスト方式への転換は派遣規制の大きな緩和を意味した。

小泉内閣の下での2003年改正は、労働市場の柔軟性の向上と全体としての雇用の増加を意図したものであり、以下の4項目が主な改正点であった。(1) 一定の派遣対象業務に関する期間制限を緩和する、(2) 製造業をネガティブリストから除外する、(3) 契約期間終了後も使用する場合には直接雇用を申込むことを義務化する、(4) 「紹介予定派遣」を合法化する。今回の改正前は、当初のポジティブリスト記載の26業務における派遣労働者の契約期間は最長3年までしか認められていなかった。小泉内閣によ

² これらの文献のサーベイについてはRebick（2005, 第2章）を参照。Ono（2010）は、終身雇用によって労働市場が硬直的であり続けたことにより、経済の停滞期を通じて労働市場への新規参入の機会が低下したことを指摘している。

る改正で、これら業務に関する期間制限が撤廃された。その他の業務については、契約期間は最長1年とされていたものが、最長3年に延長された。

1999年の改正後も製造業への労働者の派遣は禁止されていたが、2003年の改正により製造業はネガティブリストから外された。この時点では契約期間は1年以内に制限されていたが、2007年2月に契約期間の制限は3年に延長された。

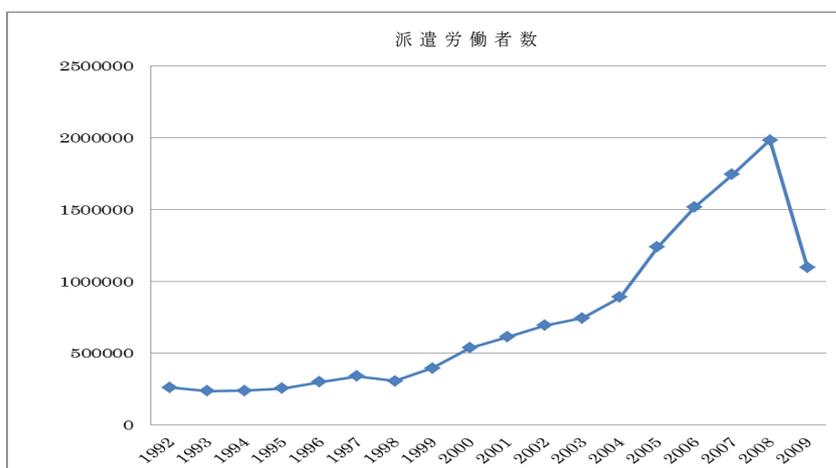
本来であれば正社員であるべき労働者に対して手当を支払うことを回避するためだけに派遣労働者を使用するという企業の行為を防止するため、法改正に伴い新たな義務が導入された。契約期間を超えて派遣労働者を雇用しようとする場合には、企業はこの労働者に対して正規社員としての雇用機会を提供することが義務付けられた。期限に定めのない派遣労働者については、企業が3年を超えて雇用した場合には正社員としての雇用機会を提供することが義務付けられた。さらに、企業が新規に同一職務において正社員を採用する場合には、派遣労働者に優先権が与えられることとされた。

最後に、改正法は雇用者が派遣労働者と紹介予定派遣契約を結ぶことを認めた。これらの契約の下では、派遣労働者は将来の直接雇用を想定して派遣勤務を開始する。契約終了時点で企業と労働者が合意すれば、労働者は直接雇用される。また改正法により、紹介予定派遣契約に基づく勤務を希望する派遣労働者は、予め企業に履歴書を送付して面接を受けることができることとなった。

3.2 改革の評価

付図3-1は派遣労働者数の推移を示している。派遣労働者数は1999年時点では緩やかに増加していたが、2003年以降では大幅に増加した。したがって定量的には2003年の改正が重要であるように見える。

付図3-1 派遣労働者数の推移（1992～2009年）



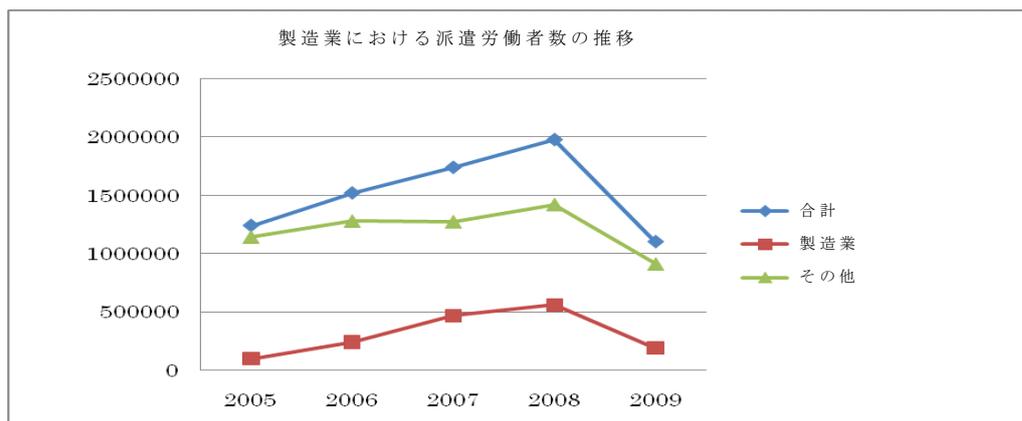
(注) 派遣労働者数は、「常用雇用派遣労働者数」と「常用雇用以外の派遣労働者数(常用換算)」を加えることにより算出。

(出所) 厚生労働省「労働者派遣事業報告書」(1992～2009年度版)

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/index.html>

付図 3-2 は 2003 年以降の急増の多くが製造業における派遣労働者の利用増加によるものであること示しているが、実はこの図は製造業派遣の重要性を過大評価している。製造業への派遣が正式に認められる 2003 年以前においても、多くの製造業社は、その工場で働く労働者を雇用するために設立された企業との間で下請契約を結んでいた。これは事実上の労働者派遣であり、製造業への労働者派遣を禁じた規制を潜り抜けるために下請の体裁をとったに過ぎない。

付図 3-2 製造業における派遣労働者数の推移



(出所) 厚生労働省「労働者派遣事業報告書」(1992～2009 年度版)

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/index.html>

2003 年の労働者派遣法改正以降は製造会社がこうした下請契約の体裁をとる必要がなくなり、派遣労働者を利用し始めたことから、契約労働者の数は減少した。付表 3-1 は、2003 年以降の製造業における派遣労働者数と契約労働者数の推移を示したものである。契約労働者が派遣労働者によっておおむね代替されたことがわかる。2005～2008 年に、製造業における派遣労働者数はおよそ 48 万 8,000 人増えた。他方、比較可能な期間における下請企業からの労働者数は 32 万 7,000 人減少した。このように派遣労働者の増加の約 3 分の 2 は、下請企業からの事実上の派遣労働者が入れ替わった分に過ぎなかった。

製造業において下請を用いて非熟練労働者を雇用することについてはいくつかの問題が指摘されていた。最も重要な指摘は、こうした労働者について適切な労働条件を維持する責任が製造会社に課せられていないという点であった。形式的にはこれは下請企業の仕事ということになるが、下請企業は自社に所属する(と想定されている)労働者の労働条件についてなんら関与する権限を有していなかった。改正法により、製造会社は派遣労働者の雇用に関するすべての法令の遵守を義務付けられた。したがって改正法は、こうした派遣労働者に関する安全基準をむしろ強化したことになる。

紹介予定派遣契約の合法化によっていくつかプラスの成果が得られた。付表 3-2 は契約終了時に正社員として雇用された派遣労働者の数を示したものであるが、その数は着実に増加する傾向にあり、派遣労働者の総数に占めるこの種の契約の比率も増大している。

経営者は派遣労働者の活用によって柔軟性が高まったことにより、マイナスの需要

ショックにも対応することができたとしている。付表 3-3 によれば、2008～2009 年の世界的景気後退期に雇用は約 61 万人減少したが、その半分以上（32 万人）は派遣労働者数の減少によるものである。

職を失った派遣労働者の惨状は、すぐさまメディアによって構造改革の負の側面として盛んに報道され、これが政治的反動をもたらした。メディアと一部政治家は、派遣労働者を解雇した企業と小泉政権を、こうした不安定な雇用形態を拡大させたそもそもの元凶であるとして批判した。

付表 3-1 派遣労働者と契約労働者

	派遣労働者数	契約労働者数（製造業のみ）
2004		865,600
2005	69,647	
2008	558,089	538,128

（注）契約労働者に関する調査は契約労働者数の正確な把握を意図したものではないことから、大きな誤差を含んでいる可能性がある。

（出所）派遣労働者数：厚生労働省「労働者派遣事業報告書」（1992～2009 年度版）

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/index.html>

契約労働者数：厚生労働省「派遣労働者実態調査」

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/koyou/haken/04/index.html>

http://www.e-stat.go.jp/SGL/estat/GL08020101.do?_toGL08020101_&tstatCode=00001021306

付表 3-2 契約期間満了時における派遣労働者の雇用状況

	契約期間満了時に雇用された派遣労働者	全派遣労働者に対するその割合
2004	10,655	1.20%
2005	19,780	1.60%
2006	27,362	1.80%
2007	32,497	1.87%
2008	37,901	1.91%

（出所）厚生労働省「労働者派遣事業報告書」（1992～2009 年度版）

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/index.html>

付表 3-3 世界金融危機以降における派遣労働者の状況

	2008	2009
被雇用者（役員を除く）	5,539	5,478
正規の職員・従業員	3,399	3,380
パート	821	814
アルバイト	331	339
契約社員	320	321
派遣社員	140	108
その他	148	139

（注）単位：1 万人。

（出所）総務省統計局「労働力調査」<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/index.html>

3.3 意図せざる結果

派遣労働者の利用形態が変わったことは、産業間で異なる影響をもたらした。各種の調査によれば、2003年以前はほとんどの派遣労働者は家庭において扶養される立場の者であったが、2003年以降は特に製造業において多くの世帯主が派遣労働者となった³。その結果、派遣労働者の平均賃金は上昇し、中流下層の所得層（300万円～400万円）の規模が拡大した（付図3-3）。製造業以外では、賃金に及ぼす影響にはプラスとマイナスの両面が見られた。小売・卸売業及び情報・通信業における派遣労働者の所得は低下する一方、金融・保険業における低賃金派遣職種の大半は姿を消した。

派遣労働者の利用の増加が所得格差と不安定雇用を拡大させた大きな要因であるとする不満は多い。非正規雇用全体に占める派遣労働者の割合が僅か8%に過ぎないことからすれば、派遣労働者の増加が所得格差と不安定雇用の拡大をもたらしたとすることは疑わしい。しかし非正規労働者の比率が上昇するにつれて、派遣労働者の増加は雇用市場の不安定化と関連付けて論じられるようになった。なお、非正規雇用の増加のうちどの程度の部分が雇用市場の不安定化の原因となっているのかを、他の潜在的な要因による影響との対比の上で詳細に評価することは本稿の範囲を超えている。

3.4 小泉後の反動

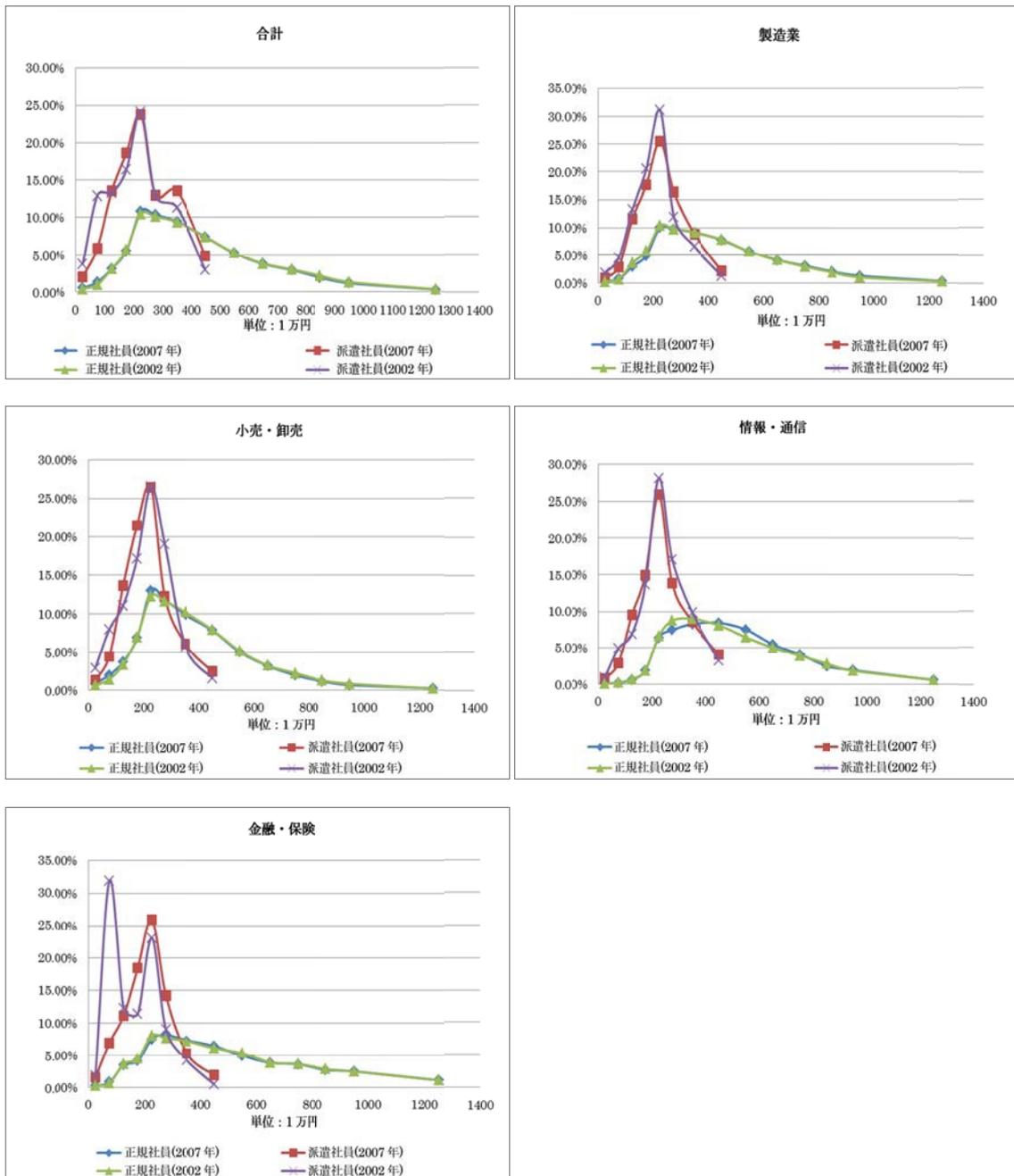
2010年に労働者派遣法の新たな改正法案が国会に提出され、本報告書執筆時点においていまだ審議中である。この改正案は4つの大きな変更を提案している。第一に、派遣事業者は派遣労働者が実際に派遣されていない場合でも雇用契約を締結しなければならない。これにより、労働者が特定派遣事業者に「登録」し、特定の職場に派遣される段階で初めて雇用契約を締結するという従来の方式は撤廃されることになる。従来の方式においては雇用契約は派遣業務が続いている期間だけ有効となる。労働者派遣適格業務として最初に指定された26業務については、こうした登録型派遣が例外として引き続き認められる。第二に、製造業への労働者派遣は禁止される。これは2003年の労働者派遣法改正の巻き戻しである。第三に、2カ月未満の派遣契約は日雇い派遣と見なされ、禁止される。最後に、企業が正社員を派遣労働者に置き換えてコスト削減を図ることのみを目的として自ら派遣会社を設立することを防ぐため、改正案は派遣事業者が所属する派遣労働者の80%以上を関連会社（親会社及びその他のグループ会社）に派遣することを違法とする。

製造業における派遣労働者の使用を禁じたとしても正社員数が増加するとは思われない。例えば、日本生産技能労務協会の調査⁴によれば、製造業への派遣が禁止された場合、派遣労働者を使用する製造会社のうち派遣労働者を正社員として雇用する考えのあるものは僅か10%に過ぎず、また新規に正社員を雇用しようとする企業も僅か10%しかない。その代わりにほとんどの企業は契約社員やパート社員の起用、あるいは外部委託の活用を考えている。また工場の海外移転を示唆する企業もある。

³ 経済産業研究所「派遣労働者の生活と求職行動に関するアンケート調査」
http://www.rieti.go.jp/projects/research_activity/temporary-worker/01.html

⁴ 日本生産技能労務協会「労働者派遣法規制強化に関する緊急アンケート」
http://www.js-gino.org/jouho/JSLA_enquete2.pdf

付図 3-3 産業別・職種別の所得分布（2002 年及び 2007 年）



(出所) 総務省統計局「就業構造基本調査」(2002年及び2007年版)

<http://www.stat.go.jp/data/shugyou/2007/index.htm>

<http://www.stat.go.jp/data/shugyou/2002/index.htm>

4. 農業改革と FTA 政策

4.1 目標と計画

自民党は伝統的に建設、農業、郵政などの業界からの支持に依存してきた。これらの産業は日本経済において規制と保護が最も強い産業でもあった。小泉首相はアウトサイダー的存在であり、こうした産業に対する負い目はなかった。小泉首相は「聖域なき構造改革」という経済政策における目標を推進するため、これらの産業を競争に晒す改革を遂行し、自民党内の伝統的右派に属するライバル政治家の支持基盤を弱体化させた。

農業改革は小泉政権のもうひとつの重要な取組、すなわち様々な貿易相手国との FTA の推進と結びついている。FTA 交渉の最大のハードルは、生産コストが高いがゆえに国内生産物は安価な外国産品との競争に勝つことができないと（正しくも）考える、国内農業部門からの反対であった。日本の農業をグローバルな競争に備えさせるため、小泉内閣は大規模農業を促進しようとした。

4.2 大規模農業の促進

付表 4-1 は 2001～2010 年の日本政府の主要な農業政策を要約したもので、本節において検討する小泉内閣による改革と後述の後継内閣による改革の両方を含んでいる。

歴史的に見ても、日本の農家の平均的規模は驚くほど小さい（付表 4-2）。例えば、日本の 1 農家当たりの平均農地面積はインドのそれとほぼ同じであり、イスラエルの 10 分の 1、米国の 150 分の 1 でしかない。自民党は政治的支援と引き換えに、こうした小規模農家の利益を保護した。これは農民と自民党にとっては好都合な政策であったが、その結果として生産システムは非効率化し、食料品とりわけ最も一般的な作物である米の高価格化につながった。

小泉内閣は大規模農業を促進するためにいくつかの方策を講じた。政府は大規模農業に対する伝統的な偏見を排除することにより生産性が向上し、食料価格が低下すると考えた。高品質米や高級果物などいくつかの品目については、日本農業は国際的な競争力を持ちうるとの期待があった。

日本農業の生産性向上という小泉首相の取組には前例がないわけではなかった。1992 年、「新政策」（「新しい食料・農業・農村政策の方向」）として知られる政策において、政府は「効率的かつ安定的な」経営体が大半を占める農業部門を創出するという目標を打ち出した。この考え方に基づき、1993 年に認定農業者制度が導入された。この制度の下では、農家は地元の自治体に 5 ヶ年による農業経営改善計画を提出して承認を得られれば「認定農業者」としての資格を得られる。認定農業者は各種の補助金や低利融資を受けることができる。認定農業者となるための規模的な要件は明示されていないが、政策の意図するところは大規模で効率的な農業を奨励することであった。

小泉内閣が農業改革への関心を高めたのは政権後半に入ってからのことと思われる。2004 年に米の流通自由化を目的として「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」

が改正された。1995年まで米の流通は食糧管理法に基づいて政府が厳重に管理しており、米の流通は政府の独占分野であった。政府は毎年米の買上価格と消費者価格を設定した。通常これらの価格は（国際競争が存在しないにもかかわらず）市場の需給均衡価格よりも格段に高く設定されたため、米の生産は割当制を余儀なくされた。政府はこの割当を、各農家の作付面積削減に対し補償金を支払うという減反政策を通じて行った。この政策は農協を通じて実施された。1995年に食糧管理法は廃止され、それに代わり「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」が施行された。これによって限定的にはあるが、民間部門の米流通事業への参入が認められた。2004年の法改正により、米の流通は完全に自由化された。20トン以上の米の買入・販売を行う者は米流通事業参入の許可を得られるようになった。減反政策もまた分権化され、減反の実施だけでなく減反計画の立案についても農協の各地区支部に移譲された。

政府は5年毎に「食料・農業・農村基本計画」を発表する。2005年に公表された計画には、小泉内閣の企図した改革の一部が反映されている。例えば、計画は農業改革に向けた次の5原則を掲げている。すなわち、(1) 有効かつ効率的な政策枠組み、(2) 消費者志向の政策、(3) 個々の農家及び地域によるイノベーションの促進、(4) 環境保護の重視、(5) 環境の変化に対応した未来志向の農業政策、の5つである。計画の大部分は日本の食料自給率向上に関する議論に費やされているが、計画は国際競争力向上のための規模拡大の重要性についても取り上げている。

大規模農業を奨励する小泉首相の政策の中核をなすのが「品目横断的経営安定対策」である。これは4ヘクタール（北海道については10ヘクタール）以上の農地を経営する認定農業者及び20ヘクタール以上の農地を経営する特定農業法人に対し補助金を支給する制度である。支給する補助金には2種類ある。ひとつは外国品に対し競争力がないと判断される特定の農産物については、生産コストが販売額を上回る場合には、農業者は差額全額について補助金の支給を受けられる。もうひとつは、農業所得が一時的に過去の平均を下回った場合には、差額の90%について補助金を支給されるという制度である。

この政策の本旨は、補助金支給を大規模農家だけに限定することによって大規模農業を奨励することにあった。しかしこの政策にはいくつかの例外が含まれていた。例えば、中山間地の農業については最低規模を満たす必要はなかった。農家が自分に課された以上に地元の生産調整（減反政策を含む）に貢献する場合にも、最低規模要件は緩和された⁵。

品目横断的経営安定対策は、特定作物の生産に基づく伝統的な補助金からの脱却の試みでもあった。特定生産物の生産を補助するよりも、生産と連動しない所得政策への移行を試みたのである。

⁵ 農林水産省「品目横断的経営安定対策とは？」（2006年12月）
<http://www.tendo-nogyo.jp/keicianteitaisaku/kamakura-leaf.pdf>

付表 4-1 日本の農業政策（2001～2010年）

政権与党	総理大臣	主要目標	支援対象	年月日	政策（政治的出来事）
自民党	小泉純一郎 (01年4月～06年9月)	グローバル化への対応	大規模農家	04年4月	米の生産調整方式に関する主要な政策転換
				05年3月	食糧・農業・農村基本計画
	05年4月			農林水産物等の輸出促進基本戦略	
	06年6月			大規模農家に対する新補助金制度の公表	
	安倍晋三 (06年9月～07年9月)			07年4月	大規模農家に対する新補助金制度の導入
	福田康夫 (07年9月～08年9月)	食糧自給率向上	全農家	07年秋	米価維持のための米買入 休耕に対する補助金支給拡大
麻生太郎 (08年9月～09年9月)	09年4月			米粉及び飼料用の米生産に対する補助金	
鳩山由紀夫 (09年9月～10年6月)	10年4月			農業者戸別所得補償制度	
民主党					

（出所）神門（2010）の情報に基づき筆者作成。

付表 4-2 各国の1農家当たり平均農地面積

調査年	国名	農地面積（ヘクタール）
1997	中国	0.67
1995	日本	1.2
1995-97	インド	1.41
1990	スイス	11.65
1995	イスラエル	12.35
1999-2000	ベルギー	23.12
1999-2000	ドイツ	40.47
1999-2000	フランス	45.04
1999-2000	イギリス	70.86
2002	アメリカ	178.35
2002	ニュージーランド	222.64
2001	カナダ	273.4

（出所）Eastwood, Lipton and Newell (2010)

4.3 FTA の推進

伝統的に日本は FTA（自由貿易協定）を含む二国間貿易協定については、WTO を通じた多国間での貿易自由化への取組を弱体化させるとして反対の立場をとってきた。しかし他地域における FTA（NAFTA、EU など）の成功を目の当たりにして、日本政府も方針を転換した。

小泉内閣は 2002 年 1 月に日本・シンガポール経済連携協定を締結し、日本において FTA を締結した最初の内閣となった。小泉首相はその任期中、さらにメキシコ、マレーシア、フィリピン、タイの 4 カ国との FTA 締結に成功した。またインドネシア、ブルネイ、ASEAN 諸国全体、チリ、韓国、湾岸協力会議加盟国との間でも FTA 交渉を

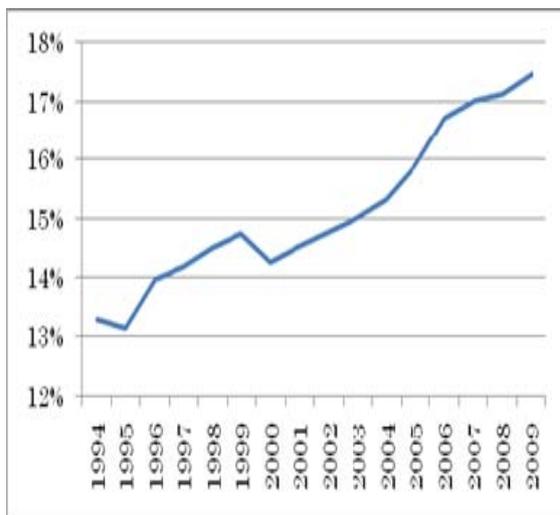
開始した。こうした交渉において農産物に係わる貿易障壁は常に大きな障害となった。GATT 第 24 条は、自由貿易協定は「実質的にすべての貿易」について関税その他制限的規制を排除するものでなければならないと規定する。日本政府はこれを全品目の 90%以上と解釈してきた。農業圧力団体は多くの農産物を関税引下げの対象外とするよう要求し、しばしばこれに成功してきた。こうした理由から政府は当初、農産物の対日輸出が極めて少ないシンガポールなどの国々との FTA 締結に重点を置いた。メキシコとの FTA において日本は 90%以上の品目について関税の引下げや撤廃を実現することができなかった。これは多くの農産物が対象外とされたことによるものである。

4.4 改革の効果

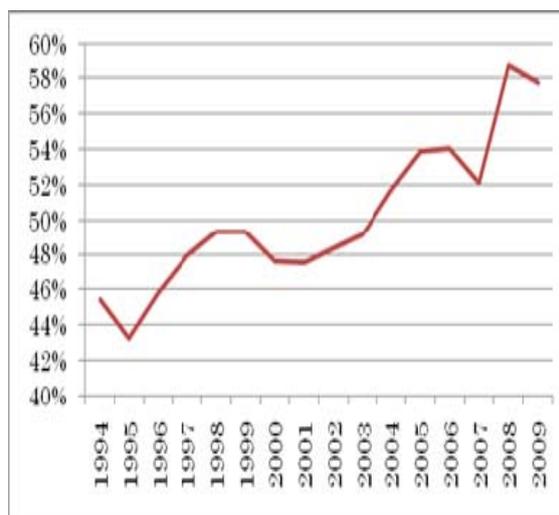
付図 4-1 は、大規模農家（北海道を除く全ての都府県については 4 ヘクタール以上、北海道については 10 ヘクタール以上）の割合が 1994 年から 2009 年までの間にどのように変化したかを示している。北海道とその他の都府県の双方においてその割合は上昇したが、小泉内閣下での変化（もしくは 2006 年の品目横断的経営安定対策導入後の変化）は、1990 年代半ば以降のトレンドと何ら変わっていない。したがって大規模農業促進策の効果はまったく見られない。それどころか、大規模農家の割合が高まったのは主として小規模農家が退出したことによるという事実には困惑せざるを得ない。実際に、大規模農家の数は 2000 年代には減少している。北海道を除く全都府県において広さが 2 ヘクタール以上の農家数は 2000 年の 32 万 4,000 から 2009 年には 28 万 9,000 へと減少している。北海道における面積 10 ヘクタール以上の農家数は 2000 年の 3 万から 2009 年の 2 万 6,000 へと減少した。非効率な経営主体が退出すれば農業部門の平均的な生産性は向上するはずであるが、小泉内閣の政策は明確に効率的かつ経営の安定した農家の増加を目的としたものであるにもかかわらず、結果を見る限りこの政策は効果がなかったことになる。

付図 4-1 大規模農家の比率

a. 北海道を除く全都府県（2 ヘクタール以上）



b. 北海道（10 ヘクタール以上）



(出所)「日本統計年鑑 2010」表 7-1

付表 4-3 は日本の 1 農家当たり平均農地面積の最近の変化を示す。平均面積は拡大しているが、その変化は量的にはたいしたものではなく、上述のように大規模農家の割合が緩慢にしか増加していないことの反映に過ぎない。総じていえば、小泉農業改革の効果は明白には見られない。

付表 4-3 日本の 1 農家当たり平均農地面積 (2006~2009 年)

年	平均面積 (ヘクタール)
2006	1.79
2007	1.83
2008	1.87
2009	1.91

(出所) 農林水産省大臣官房統計部「第 84 次農林水産省統計表」表 II-1-(6)

政治面においては、こうした農業改革が農業と最も強い結びつきを誇る自民党議員の支持基盤を弱体化させたことは疑いない。このグループは「農林族」として知られる議員たちである。松田 (2005) は、農林族を含む各自民党議員が (自民党が地滑りの勝利を挙げた) 2005 年の衆院選挙で得た得票数と、同じ議員が前回の 2003 年の選挙で獲得した票数を比較した。農林族議員の得票数は平均で 17.8%伸びただけであったのに対し、農林族以外の議員の得票数は 27.9%伸びている。2005 年の衆院選挙では農林族議員の大物議員上位 3 名がいずれも議席を失った。これは小泉首相にとっては喜ぶべき結果であったかも知れないが、農村部における自民党の支持基盤を弱体化させ、その後、小沢一郎率いる民主党がこれに乗ずることになる。

2007 年 7 月の参院選の選挙運動期間中、民主党はそのマニフェストにおいて農家に対する戸別所得補償政策を提案し、全農家を対象として総額 1 兆円の補助金を支払うと約束した。この政策は基本的に、零細農家を含む全農家に品目横断的経営安定対策を拡大したものである。当然多くの農村票の獲得につながり、民主党は元々は自民党候補が占めていた地方議席の大半を奪うことに成功した。

4.5 小泉後の反動

2007 年の参院選挙で大敗を喫した後、自民党政権も農業政策の方向を転換した。2007 年秋、福田内閣は農家保護に 850 億円を割り当てると発表した。この政府資金は、(1) 米価引き上げのため 340 万トンの米を買い上げる、(2) 米粉用と飼料用の米生産に対し補助金を出す、(3) 減反計画を拡大する、ことに用いられた。

農業政策における優先度については、生産性向上を目指した大規模農業の促進は明らかに自給率向上の後塵を拝することとなった。小泉内閣後の各政権は、政府による支援を大規模農家に集中する代わりに、全ての農家に対して補助金をばら撒いた。これは自民党政権であろうが民主党政権であろうが、まったく同じであった。

小泉首相の退陣後、FTA 政策も変化した。自民党政権の間に新たな FTA が数件締結されたが、規模の大きな貿易相手国 (韓国やオーストラリアなど) との FTA 交渉は失速した。中国や米国、EU といったさらに規模の大きな貿易相手国との交渉は始ってさ

えもない。最近においては、政府は米国も含まれる TPP（環太平洋戦略的経済連携協定）への参加決定を 2011 年まで延期することを決定した。

5. 構造改革特区

5.1 目標と計画

2003 年に成立した構造改革特別区域法は 2 つの問題の解決を目指していた。第一に、地方の自律性の欠如である。日本の画一主義的な財政システムの下で、地方自治体は往々にして中央政府によって定められた一律の規制に従わざるを得ない。これは各自治体にとっては不都合と非効率の原因となっていた。例えば、地方自治体は独自の決定を行う権限をほとんど有していないことから、景気悪化に対して迅速に対応することができない。また、この後の地方財政改革のところで検討しているように、地方自治体は中央政府から配分される税資金に大きく依存している。特区を通じた改革により、一部の自治体は画一的な規制から解放され、独自のプロジェクトを推進することが可能となる。

第二に、日本のサービス部門が過度に規制されているという問題である。Yashiro (2005) が指摘するように、日本政府は医療、教育、介護などサービス産業の各種の分野に対して厳しい規制を課している。こうした規制を緩和するためには、しばしば長期にわたる政治的交渉が必要となる。特区は規制緩和の段階的な実験のための一手法であるといえる。特区により、一部の地域においては規制を緩和したり廃止したりすることが可能となる。原理的には、特区による地方改革が成功すれば規制緩和の必要性に対する合意が形成され、規制緩和を全国的に実施するための政治的気運が高まると考えられる。ここでは小泉内閣の下で実施された特区の主要な特徴を述べることから検討を始める。次に、特区を 5 つの類型に分類してそれぞれについて検討し、各類型の中からいくつかの事例を選んで詳細に検討する。最後に特区政策の効果について評価を行い、いくつかの重大な欠点を指摘する。

5.2 構造改革特区の主要な特徴

特区には 3 つの主要な特徴がある。第一に、分権的な意思決定プロセスである。中央政府の地域振興策がトップダウン方式で決定されるのに対して、特区の基本的枠組みはボトムアップ方式である。特区制度においては、地方自治体の自律性と民間部門による主導性が大きく重視される。

第二に、中央政府からの財政的支援がない点である。他の多くの国々における経済特区とは異なり、日本の特区は特殊な規制上の地位が付与されることだけがその特徴であり、中央政府からの財政的支援はない。Yashiro (2005) が指摘するように、日本の特区は低開発地域に対して経済的刺激を与える国家的プロジェクトたることを意図したものではない。

第三に、他の地域への拡大可能性である。ひとつの特区が成功したときは、同様の措置を全国的に拡大することが可能である。したがって、ある特区計画を他の地域に

も拡大するか否かを判断するに当たっては、評価プロセスのあり方が決定的に重要となる。現行の枠組みの下では、各特区について設置後 1 年以内に規制緩和の定量的な効果を評価することになっている（Cabinet Secretariat 2002）。

5.3 特区の分類

2003 年に開始されてから直近の 2010 年 7 月の提案募集期間に至るまで、特区計画については 23 回の提案募集が行われ、これまでに総数で 1,114 に及ぶ特区が認定されている（内閣府 2010）。これらの特区は、(1) 福祉・医療及び地域生活、(2) 教育、(3) 農業、(4) 新産業創造、(5) 国際交易・物流の 5 つのグループに分類することができる。これら特区のグループ毎の設置数は付表 5-1 の通りである。

付表 5-1 分野毎の特区設立数

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
福祉・医療	58	57	112	95	20	18	15	6
教育	44	68	66	78	30	8	0	2
農業	57	89	43	28	14	22	12	18
新産業創造	56	30	15	11	9	1	0	0
国際交易・物流	21	2	3	4	1	0	1	0
合計	236	246	239	216	74	49	28	26

5.3.1 福祉・医療及び地域生活

福祉・医療及び地域生活特区は特区制度において最大の数を誇る分野であり、特区総数の 35% 近くを占める（内閣府 2010）。この特区においては民間による介護施設の運営、社会福祉分野における PFI 事業の実施、海外からの医師の招請などが認められる。さらに、NPO による高齢者有償輸送サービスや別々の省庁によって規制されている幼稚園と保育園の一体的運営などが行われている（Suzuki 2005）。

5.3.2 教育

教育特区は全体のおよそ 26% を占める。教育特区では、中央政府によって認められているよりも多様で柔軟なカリキュラム（例えば英語教育の比重を高めることなど）が採り入れられている。これらの教育特区では、既存の学校法人以外の法人が学校を経営することも認められている（Suzuki 2005）。

5.3.3 農業

農業特区は三番目に多い特区で全体の 25% を占める。この特区では営利企業による農業経営が認められるほか、農業法人設立のための優遇措置や最低農地面積に関する

規制の緩和も認められている（Suzuki 2005）。

5.3.4 新産業創造

新産業創造特区は全体の 11%を占め、国の試験研究機関のより柔軟な利用や広範な産学連携を促進する（Suzuki 2005）。一部の特区では国立大学の教員が副業に従事することを禁止する規制が撤廃された（Suzuki 2005）。

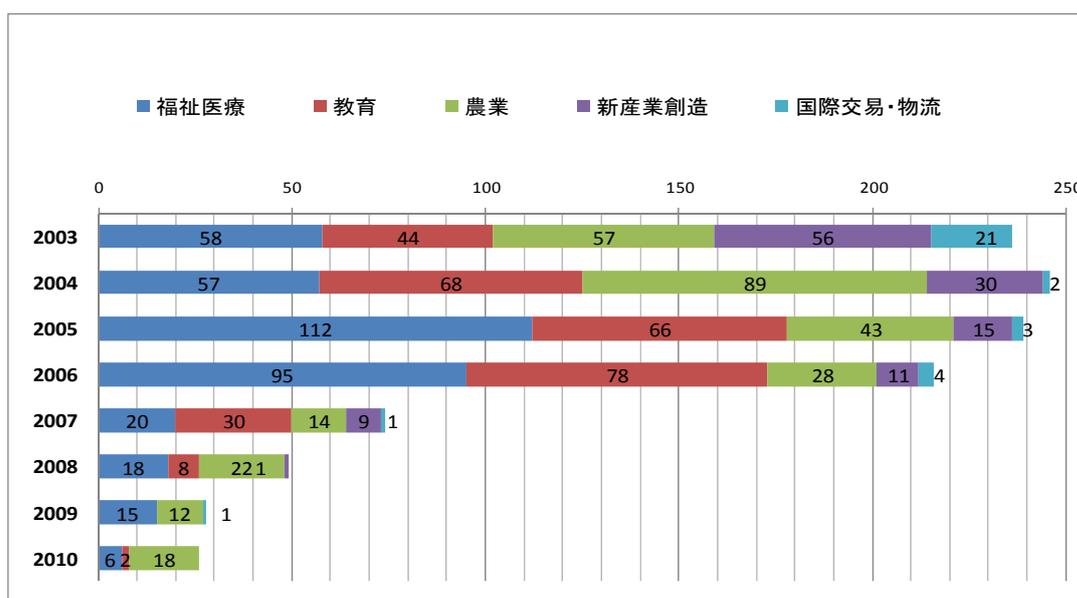
5.3.5 国際交易・物流

国際交易・物流特区は全体の 3%を占める。この分野の特区においては、24 時間通関、公営港湾施設の民間主体へのリース、ビザ申請手続きに関する規制緩和（Suzuki 2005）などが可能となった。

特区に関しては 2 つの大きな傾向が見られる。第一に、認定された特区の数が都道府県によって大きく異なっているという点である（Iwaki 2006）。認定件数では 133 件の北海道が首位であり、次いで長野、東京、茨城の順となる（内閣府 2010）。件数が最も少ないのは佐賀、滋賀、徳島の 3 県で、いずれもわずか 5 カ所しか特区が認定されていない。こうした都道府県毎の違いについては、中央政府への財政的依存度の高い都道府県ほど特区数が少ないという説明がなされるのが一般的である（Yashiro 2005）。

第二に、特区認定の時期に特区の種類によってバラつきがあるという点である（付図 5-1）。例えば、2003 年に開催された最初の特区認定委員会は、国際交易と新産業振興の 2 分野で多くの特区を認定した（内閣官房 2003）。その後同委員会による認定数は、農業特区や福祉特区に比重を移していった。

付図 5-1 各提案募集期間における分野別の認定特区数（2003～2010 年）



5.4 事例研究

「地域の元気は日本の元気－特区・地域再生事例集－」（2009年3月）において、内閣府は特区に関する事例研究のリストをまとめている。ここで検証する9の特区は、最近の募集の際に提案される後発的な計画に対して枠組みを提供した先駆的特区の事例である。

これらの事例に関する基礎的な情報は付表5-2に示されている。この表はそれぞれの特区の目標、目標達成のために行われた規制緩和措置、目標達成に向けた進捗度を要約するとともに、こうした措置が全国的に拡大されたかどうかを示している。これらの事例は比較的良く知られたものであるが、これらの特区における比較的良好な成果が他の地域においても得られているかどうかについては慎重な検証が必要である。

この表から次の3つの結論が得られる。第一に、規制緩和の実験の範囲に大きなバラつきがあるということである。いくつかの規制緩和については既存の規制に微調整を加えただけに過ぎない（例えば救急車に同乗する救急救命士の数を3人から2人に削減するなど）一方、抜本的な改革を伴うものも存在する（農地リース方式を活用して企業による農業参入を認めることなど）。第二に、以下に考察するように、各特区の目的と経済成長との関連についても特区によってバラつきがある点である。第三に、特区が認定された時点と、当該特区が全国展開された時点の間の期間についても、およそ1年から5年超と大きなバラつきがある点である。これら3つの点でバラつきが存在していることから、特区の効果をひとことで述べることは困難である。また一部の事例を選択して考察した結果がまちまちとなることにも、こうした理由が関係している。

付表5-2 特区の事例

	よこはま救急改革特区	上勝町有償ボランティア輸送特区
提案主体	横浜市	徳島県勝浦郡上勝町
認定日	2008年3月31日（第16次募集）	2003年5月23日（第2次認定）
全国展開日（期間）		2004年6月14日（13カ月）
目標	需要増に対応するために救急医療チーム数を増やす。	過疎化のため民間のバス・タクシー会社によるサービスを利用できない上勝町の住民（特に高齢者）に対して輸送手段を提供する。
規制緩和措置	法令上、救急医療チームは少なくとも救急車1台、救急救命士3名を必要とする。この特区においては救急車1台、救急救命士2名により緊急性の面で優先度の低い事案に対処することが認められる（電話による重症度判定検査に基づき優先度を決定）。	特区内のボランティア団体が業務用免許を持たない運転手を用いて輸送サービスを行うことを認める。
進捗度	電話による重症度判定検査の導入と救急救命士数に関する規制緩和により、市は優先度の高い救急医療により多くの資源を振り向けることが可能となった。	上勝町を訪問する親戚縁者の輸送手段が改善された。ボランティア団体登録の運転者が14名から20名に増えた。2008年までに輸送客の総数は6,096人に達した。
全国展開された規制緩和		ボランティア団体は輸送サービスを運営する際に業務用免許を有する運転者を置く必要がなくなった。また、自家用車を用いて輸送サービスを行うことが認められた。

	太田外国語教育特区	小中一貫教育特区
提案主体	群馬県太田市	東京都品川区
認定日	2003年4月21日（第1次認定）	2003年8月29日（第2次認定）
全国展開日（期間）	2008年7月9日（63カ月）	2008年7月9日（59カ月）
目標	外国人労働者子女の公教育への適応向上。太田市は一大製造拠点であり、富士重工のスパル自動車の工場がある。製造工場で働く外国人労働者が多数住んでいる。	小学校と中学校における公教育の一貫性を向上させる。
規制緩和措置	学校のカリキュラムの柔軟性向上。この特例措置により国語と社会以外の全教科において英語漬けのプログラムが可能となった。小中高一貫教育により生徒に対してより一貫した英語学習環境を提供できる。	9年間の義務教育を初等教育4年、中等教育3年、上級教育2年の3段階に分割。以下の新教科の導入：1) 市民科（1～9学年）、2) 英語（1～6学年）、3) ステップアップ学習（5～9学年）。このステップアップ学習は各生徒が自分の興味を持つ教科についてより高度なカリキュラムを学ぶことができる優等生コースをいう。この学習に参加するには初等コースで優秀な成績を挙げる必要がある（品川区2008）。
進捗度	英語漬けプログラムは一定の成果を挙げた。3年生12名が高校の英語試験の中級レベルに合格した（1年生時の合格者はゼロ）。また他校から転校してきた6年生30名が高校の英語試験の上級レベルに合格した（4年生時に転校してきた際の合格者はゼロ）。（ぐんま国際アカデミー2007）	入学志望者が増えた。学校区内において子供をこの学校に入りたいと希望する親の割合が17.0%から29.8%に増えた。
全国展開された規制緩和	学校のカリキュラムがより柔軟になった。本校は外国語漬けプログラムを導入し、数学と理科の授業における英語教育の先駆者となった。	学校のカリキュラムがより柔軟になった。学校は文科省が定める標準カリキュラムに固執する必要がなくなった。2つの新教科（市民科とステップアップ学習）を創設し、英語学習の時間を増やした。

	日本のふるさと再生特区	小豆島・内海町オリブ振興特区
提案主体	岩手県遠野市	香川県内海町（小豆島）
認定日	2003年11月28日（第3次認定）	2003年4月21日（第1次認定）
全国展開日（期間）	2008年7月9日（63カ月）	2005年11月22日（17カ月）
目標	日本の田舎暮らしを体験してもらうために都市部からの観光客を誘致する。観光を通じて地域経済の振興を図る。	小豆島の特産品であるオリブを活用した地域活性化。
規制緩和措置	どぶろく醸造の許可。農地リース方式による企業の農業参入誘致。最低農地面積要件（1.25ヘクタール）の緩和。	土地リース方式による企業の農業参入を許可。
進捗度	どぶろく醸造事業により観光客は2002年の150万人から2008年には153万人に、宿泊客も同じく5万7,000人から6万1,000人に増えた。最低農地面積要件が緩和されたことで、同地域において農業を営む企業が増えた（どぶろく醸造で4社、農業で5社）。	6企業が農業に参入し、休耕地28.4ヘクタールを活用した。2008年に同町は農業生産により2億5,000万円（2003年比25%増）、観光により1億円の収入を得た。
全国展開された規制緩和	どぶろくの醸造、農地リース方式による営利法人の農業参入、最低農地面積要件の緩和。	農地リース方式により営利法人の農業参入を認める。

	先端医療産業特区	技術集積活用型産業再生特区	北九州市国際物流特区
提案主体	兵庫県神戸市	三重県、四日市市、四日市港湾事務所	福岡県北九州市
認定日	2003年4月21日（第1次認定）	2003年4月21日（第1次認定）	2003年4月21日（第1次認定）
全国展開日（期間）			
目標	医療関連産業の国際的な集積を形成する。	構造改革による地域の再生	東京と上海の間に位置する地の利を活かし、規制緩和を通じて北九州を交通と交易の国際ハブにすることを目指す。
規制緩和措置	同特区で働く外国人はビザ取得において優遇される。またこの特区においては国立大学教員の副業禁止が免除されている。	精油所の配置要件の緩和。通関手続の24時間化。	外国人研究者の招請、ビザ取得手続の簡素化、通関の24時間化、深夜通関に対する手数料の軽減、埋立地用途変更手続きの簡素化。
進捗度	産学連携によりバイオ医療分野におけるイノベーションを追求するため177社が同特区に進出。2013年までに5,400人分の雇用創出と990億円の生産増加が見込まれる。	終夜通関業務に対する需要が増加。燃料電池の研究開発を促進。2014年までに750億円の投資増加、1,800人分の雇用創出、400億円の生産増加が見込まれる。	通関手続の24時間化と深夜通関手数料の軽減により港湾利用への需要が2004～2009年で50%増加。27社が同特区に進出。新規進出企業による投資総額は1,900億円に達し、4,800人分の雇用を創出することが見込まれる。
全国展開された規制緩和			

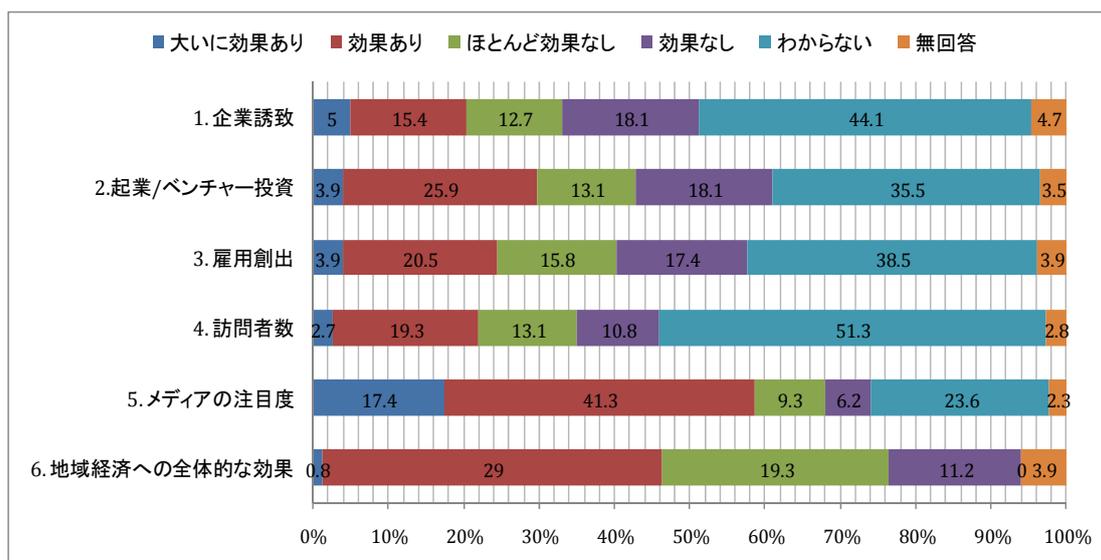
5.5 評価

内閣府（2008）は、それまでに設立された特区がもたらす経済効果に関する報告書を取りまとめた。報告書は特区の主要な功績として、(1) 企業の設備投資が 5,900 億円増加、(2) 1 万 8,000 人の雇用を創出、(3) 観光客が 50 万人増加、の 3 点を挙げている。報告書は特区がもたらした全体的な経済効果については簡潔にまとめているが、個々の特区に関する詳細は示していない。

付表 5-2 に示される通り、特区によって掲げる目標と評価基準が大きく異なっていることから、特区の経済効果を適切に評価することは困難である。新産業創造などいくつかの分野の特区の場合には、企業誘致数や雇用創出数などに重点が置かれるが、農業や観光分野の特区の場合には、農業生産の伸びや訪問者数に重点が置かれる。

Yugami（2007）は、新産業創造特区や農業特区を提案した自治体が、その成果をどのように自己評価しているのかについて調査した結果を報告している。付図 5-2 は、特区を提案した自治体が次の 6 項目について、特区の効果をどのように評価しているのかを示している。すなわち、(1) 誘致企業数、(2) 起業数/ベンチャー投資、(3) 雇用創出、(4) 訪問者数の増加、(5) メディアの注目度の向上、(6) 地域経済への全体的な効果、の 6 つである。回答を寄せた自治体の約 4 分の 1 は、特区は起業の誘致、雇用の創出、地域経済全体の活性化などの面で効果があったと回答している。しかし、これらの面において特区の効果はなかった、あるいはほとんど見られなかったと回答した自治体はもっと多い。重要なのは、なされた質問の多くについて「わからない」と回答した自治体の比率が高いという点である。これは特区毎に目的や評価基準が異なるという問題を反映したものであると考えられる。また一部のタイプの特区については、経済効果の評価基準が他の特区と異なっている可能性もある。

付図 5-2 特区の経済効果に関する報告



(注) 回答数 259

Yugami (2007) による調査結果は、特区の成功に関する判断が曖昧なものになっていることを示していると考えられる。回答に際して各自治体は費用便益分析の実施を試みたと思われるが、特区による唯一の明確な成果はメディアの関心が高まったということだけであるように思われる。さらに、アンケートの質問は、これらの効果のほとんどが他の地域における経済活動を特区に移転しただけに過ぎないという意味において「ゼロサム」的なものかも知れない、という事実を考慮していない。したがって特区の総合的な効果を判断する際に重要となる要素は、様々な実験によって得られた情報にどの程度の価値を認めるのかや、地域に直接的な利益がどの程度発生したのかに依存すると考えられる。

5.6 特区は経済成長に寄与するのか

これまでの検討が示唆するように、特区制度と全国レベルの経済成長との間の関連性は希薄であるといえる。現時点においては、特区による経済効果を決定する上で3つの要素が重要であると思われる。第一に、地方自治体が他の特区の需要を奪うことにより地域経済の成長を促そうとするのであれば、そうした努力は日本全体の経済成長にはつながらないという点である。「どぶろく特区」の流行が好例である。山形県飯豊町の特区は岩手県による元来のどぶろく特区に着想を得て生まれた数多くの特区のうちのひとつである。飯豊町の厳しい冬の寒さにもかかわらず、同町への訪問者数は30%も増えた。しかし、どぶろく醸造が規制緩和されたことにより、全国の多くの村がこの特区を模倣した。これにより、どぶろく特区は2009年には91カ所にまで増加したが、全体としての経済効果は限定的なものに止まった。

第二の問題は、観光志向型特区の増加である。特区の本来の目標のひとつは全国レベルでの規制改革の足掛かりとすることにあつたが、多くの自治体がこの制度につけ込んで地域観光振興の手段に変えてしまった。当然のことながら、この種の特区は持続的な経済成長には貢献しない。

第三の問題は、全国レベルでの規制緩和と特色ある地域づくりという2つの目的の間に存在する特有の緊張関係である。本間(2005)が指摘する通り、特区の内容は年々重複するものが増えてきている。これにより特色ある地域づくりという特区の目的は損なわれてきた。さらに特区の全国展開という政策のため、地方自治体や民間部門において独創的な提案を行おうとする意欲が薄れてきている。ある特区が成功を収めると、他の自治体がこれを真似て後に続く。こうした動きがイノベーションに向けた意欲を失わせる。したがって、この特区制度を活用して持続的に経済成長を向上させるためには、他の地域の需要を奪うことなく成長を促進するとともに、他の地域による模倣を許さないような特区の創設が必要である。このような地域改革を一体どれほど行うことが可能であろうか。

6. 地方財政改革

6.1 目標と計画

地方財政改革の主目的は、地方自治体への巨額の財政移転と補助金を削減することにより、中央政府の財政赤字を削減することにあった。地方自治体はその支出を賄うため、伝統的に中央政府に大きく依存してきた。

中央政府は基本的に2種類の財政移転を通じて自治体を支援する。ひとつは、いわゆる地方交付税であり、これにより主な国税（所得税、消費税、法人税など）の予め定められた一定割合が自治体に交付される。この配分額は、自治体間における税収の不均衡を調整するための計算式によって決定される。つまり、貧しい自治体ほど多くの交付税を貰えるという仕組みである。東京都のように潤沢な税収を有する一部自治体の場合は地方交付税をまったく貰えない。交付税の使途は中央政府によって特定されておらず、したがって自治体はその用途については完全な裁量を持つ。

二つ目は国の補助金で、「国庫支出金」とも呼ばれる。中央政府は特定事業のために自治体に補助金を交付する。例えば1990年代の財政刺激策に含められた多くの公共事業は国庫補助金による支援を受けつつ地方自治体が実施した。資金の用途に制限のあることが、補助金が地方交付税と異なる点である。

地方交付税の交付総額は地方自治体の「ニーズ」によって決定されるのに対し、その財源は国税の一定割合であることから、中央政府が毎年地方自治体側のすべてのニーズを満たすに足る資金を有しているという保証はない。実際、交付額が地方交付税向けに割り当てられた国税収入を上回ることもしばしば起きる。中央政府はこの不足分を国債発行によって賄ってきたが、2001年以降は増大する国の債務に対する懸念から、地方自治体は自らの財政赤字を埋めるために臨時財政対策債を発行することを認められた。臨時財政対策債は将来の地方交付税を用いて返済されることから、地方自治体は臨時財政対策債の発行による収入を地方交付税交付金と同等のものとしてみなす。また地方交付税と同様に、中央政府はこれによって調達された資金については使途を指定しない。

付表6-1は1970～2010年度の地方自治体（都道府県および市町村）の収入内訳を示している⁶。この表によれば、地方税（地方自治体自身の税収）が自治体の歳入全体に占める割合は上昇している。1970年代には中央政府から受け取る金額の方が地方税収入よりも多かった。1980年代半ばには両者はほぼ拮抗していたが、1990年代初期には地方税収入が中央政府からの受取金を上回るようになった。しかし、集計された数値は地方自治体間に存在する深刻な差異を覆い隠してしまうということにも留意する必要がある。東京都や愛知県（トヨタ自動車の本社のある県）など一部の自治体の場合には多額の法人税収入があり、中央政府からの支援をあまり必要としていないが、その他の道府県は税源が限られており、中央政府に依存せざるを得ない。

⁶ 2009～2010年度については当初予算の数字を示した。

付表 6-1 地方自治体の歳入状況：1970～2010 年度（単位：兆円）

会計年度	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
合計	10.10	12.18	15.09	18.22	23.49	26.04	29.50	34.01	39.13	43.13
地方交付税交付金	1.80	2.10	2.55	3.13	4.20	4.47	5.19	5.71	7.04	7.71
国庫補助金	2.08	2.55	3.35	3.76	4.98	5.82	6.61	7.78	8.93	9.72
地方債	0.64	1.12	1.64	1.64	1.93	3.18	3.68	4.29	4.98	5.10
地方税	3.75	4.24	5.00	6.49	8.24	8.15	9.56	11.01	12.24	14.03

会計年度	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
合計	46.80	50.10	52.17	53.46	54.97	57.47	60.08	64.66	68.01	74.57
地方交付税交付金	8.11	8.72	9.18	8.87	8.55	9.45	9.83	10.56	11.21	13.46
国庫補助金	10.51	10.94	11.04	10.75	10.60	10.42	10.28	10.36	9.91	10.28
地方債	4.73	4.91	4.92	5.23	5.01	4.50	5.26	5.97	5.63	5.62
地方税	15.89	17.33	18.63	19.84	21.49	23.32	24.63	27.20	30.12	31.80

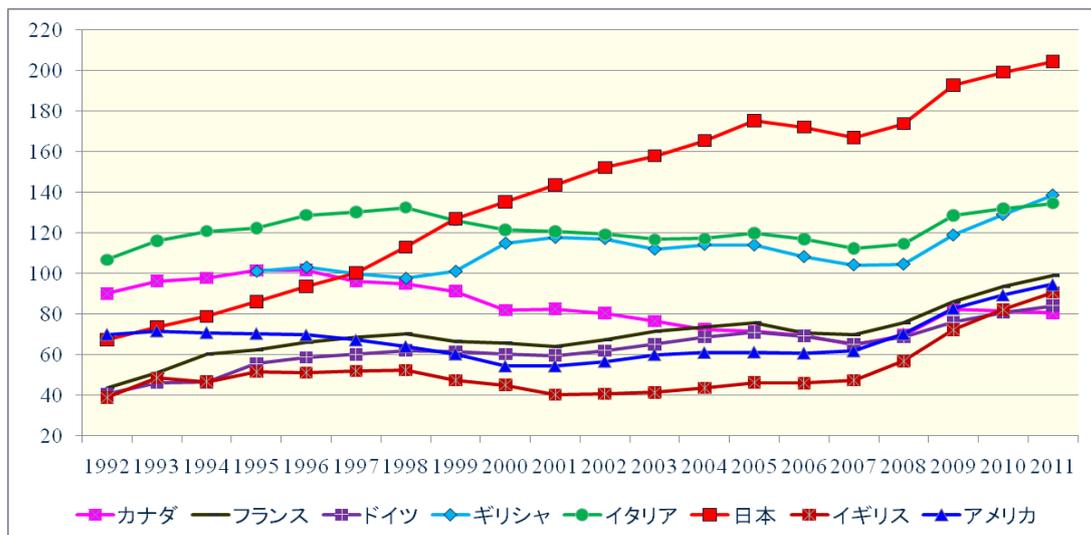
会計年度	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
合計	80.41	85.71	91.42	95.31	95.99	101.32	101.35	99.89	102.87	104.01
地方交付税交付金	14.33	14.89	15.68	15.44	15.53	16.15	16.89	17.13	18.05	20.86
国庫補助金	10.63	11.17	12.86	13.61	13.71	14.96	14.67	14.26	15.63	16.48
地方債	6.26	7.26	10.20	13.37	14.30	16.98	15.62	14.08	15.14	13.07
地方税	33.45	35.07	34.57	33.59	32.54	33.68	35.09	36.16	35.92	35.03

会計年度	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
合計	100.28	100.00	97.17	95.00	93.40	92.90	91.50	91.10	92.20	82.56	82.13
地方交付税交付金	21.78	20.35	19.55	18.06	17.00	17.00	16.00	15.20	15.40	15.82	16.89
国庫補助金	14.45	14.55	13.17	13.14	12.50	11.89	10.53	10.34	11.69	10.30	11.57
地方債	11.11	11.82	13.32	13.79	12.37	10.37	9.62	9.58	9.92	11.83	13.49
地方税	35.55	35.55	33.38	32.67	33.54	34.80	36.80	40.27	39.56	36.19	32.51

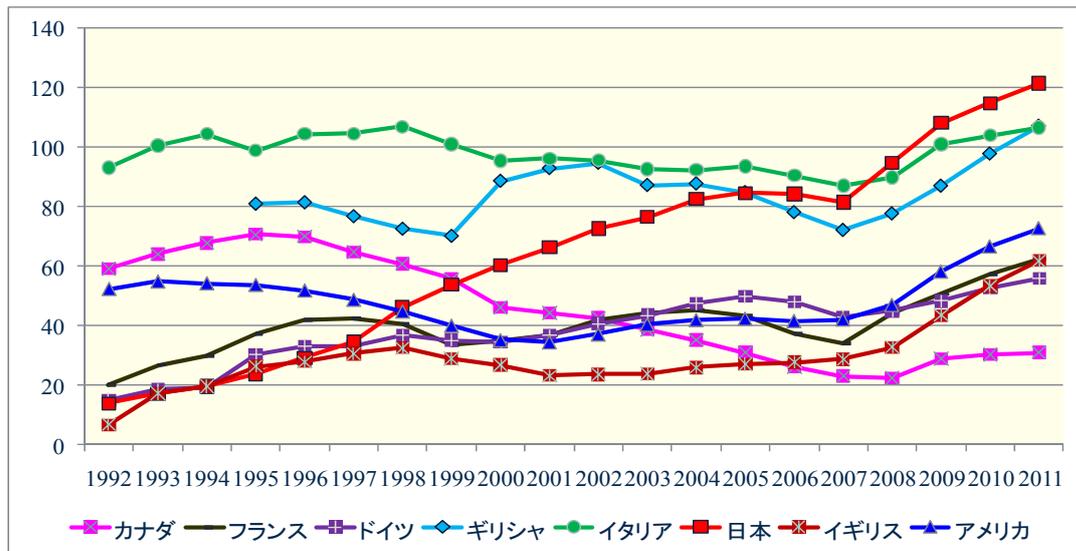
（注）2009 年度及び 2010 年度については当初予算額。

小泉首相が就任した 2001 年には、中央政府の債務の累増は既に日本経済にとっての中心問題となっていた。付図 6-1 は粗債務残高の対 GDP 比率を G7 諸国及び最近債務危機に陥ったギリシャについて示したものである。日本政府の粗債務残高は 2001 年には既に対 GDP 比で 140%を超えており、ギリシャのピーク時の比率よりもはるかに高い。一方、付図 6-2 に示される純債務残高の対 GDP 比率はややましで、2001 年の時点ではイタリアやギリシャを下回っていた。しかし 2000 年代を通じて増え続けた結果、今ではイタリアの水準を上回っている。

付図 6-1 OECD 主要国の政府粗債務残高（対 GDP 比率、%）

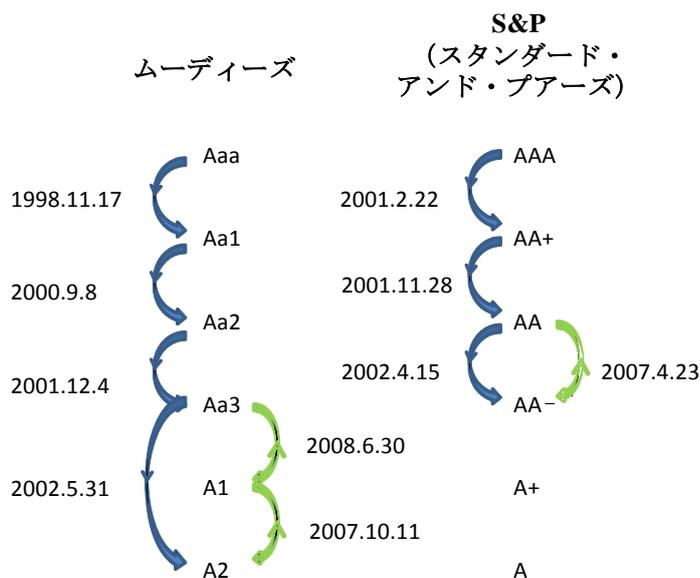


付図 6-2 OECD 主要国の政府純債務残高（対 GDP 比率、%）



1990年代後半に格付け会社は日本国債の格付けを引き下げ始めた。付図 6-3 は S&P（スタンダード・アンド・プアーズ）とムーディーズによる日本国債の格付け変更の推移を示している。ムーディーズは日本国債の格付けを 1998 年 11 月に Aaa から Aa1 に、さらに 2000 年 9 月には Aa2 に引き下げた。最終的には 2002 年 5 月に A2 まで引き下げ、その後この水準に留まっていたが、2007 年後半になってやっと引き上げられた。S&P の場合は日本国債を AAA に維持していたが、2002 年 2 月に AA+ に引き下げた。2002 年 4 月に AA- まで引き下げ、その後 5 年間は動かなかったが、2007 年になってようやく上昇に転じた。

付図 6-3 日本国債の格下げ



政府債務の累増は、主に（成長の減速による）税収減と、国レベルにおける歳出の増加によって生じている。一連の財政刺激策や銀行救済策が歳出の増加に寄与した。また地方自治体への財政移転と補助金の交付も財政赤字の大きな要因であった。財政刺激策の中の公共事業は、多くの場合地方自治体に対する補助金を含んでいる。さらに中央政府は地方交付税向けの財源不足を賄うために国債を発行した（2001年以前）。

6.2 三位一体改革

財政赤字の削減を図るために小泉内閣が講じた方策のひとつが地方財政改革である。政府は、地方自治体が中央政府に対して過度に依存しなくても済むよう、自治体の財政的な自立度を高めようとした。この目的を達成するための政策パッケージは「三位一体改革」と称されたが、これはこの政策が以下の3つの部分により構成されていることによる。

第一に、国の補助金を段階的に削減しようとした。また、中央政府は自治体により大きな裁量を持たせるため、一部の補助金について用途を特定することを止めることとされた。第二に、地方交付税についても段階的に削減されることとなった。第三に、自治体がより財政的に自立できるよう、中央政府は段階的に税源を自治体に移譲することとなった。

この三位一体改革は2003～2006年度の間、国の補助金と地方交付税を4兆円削減することを目標とした。これらを通じて、政府は2011年度までに国・地方政府の基礎的財政収支を黒字化しようとした。

6.3 改革の結果

地方財政改革は地方交付税と補助金の削減には成功した。付表6-1の最後の表はこの改革によって財政移転と補助金の額がどのように変化したのかを示している。2003～2006年度においては、国の補助金は2兆6,000億円、地方交付税は2兆円それぞれ削減され、削減目標額の4兆円を上回った。

表は2003年度から2006年度にかけて地方税収が4兆1,000億円増加したことを示しているが、これは地方交付税と補助金の削減分をほぼ相殺する額である。しかし、地方債発行による収入は4兆2,000億円落ち込んだ。うち2兆7,000億円は臨時財政対策債の削減分である⁷。

このように、地方自治体の観点からすれば、三位一体改革によって7兆3,000億円（地方交付税と同等と考えられる臨時財政対策債の削減額を含む）もの歳入減につながったが、これは税源移譲による地方税収の増加よりもはるかに大きな金額である。また、地方税収の増加は一部の地域に集中しており、増加のほとんどが東京都や愛知県などの比較的裕福な自治体に生じていることに留意する必要がある。多くの地方自治体が三位一体改革は財政的にはマイナスであると実感したのも無理からぬことである。

⁷ 財務省「地方財政関係資料」（2009年5月）
<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseiseido/siryou/zaiseib210511/06.pdf>

では、この三位一体改革は中央政府にはいかなる効果をもたらしたのであろうか。国の所得税を引き下げて地方所得税を引き上げたことにより、約3兆円の税収が中央政府から地方自治体に移譲された。差引きでは、三位一体改革によって中央政府は1兆6,000億円程度の財政赤字を削減することができた。これは無視し得る額とはいえないまでも、それほど大きな金額という訳ではない。三位一体改革によって臨時財政対策債の発行額を削減し、中央政府は将来債務を2兆7,000億円カットすることができたが、フローベースで見た場合には財政に対してそれほど貢献していない。

小泉政権後、改革は頓挫したように見える。付表6-1が示すように、地方自治体向けの補助金や地方交付税は2000年代末には再び増加に転じている。

6.4 結論

三位一体改革は中央政府から地方自治体への財政移転や補助金の交付を2003年度から2006年度にかけて4兆6,000億円削減することに成功したが、同時に約3兆円の所得税源が地方自治体に移譲された。このように、改革は中央政府の財政赤字を削減する上ではあまり有効ではなかった。しかし、多くの地方自治体の観点から見れば、補助金や地方交付税の削減に臨時財政対策債の減額が加わったことになる。東京都や愛知県など一部の比較的裕福な自治体を除いては、三位一体改革によって多くの自治体はより窮乏化し、財政的にも苦しくなった。

【付論参考文献】

岩城成幸(2006)「地方発の『構造改革』と地方再生—『構造改革特区』と『地域再生計画』を中心に」『地方再生：分権と自立による個性豊かな社会の創造』国会図書館、pp.109-126。
大村敬一、岩城秀裕、水上慎士、須藤貴英、菅田宏樹(2002)「不良債権の処理とその影響についてII」景気判断・政策分析ディスカッション・ペーパー02-4、内閣府政策統括官（経済財政-景気判断・政策分析担当）。

ぐんま国際アカデミー「英検優秀団体賞表彰受ける」2007年4月20日

http://www.gka-academy.jp/japanese/event/index_070418_group_award.html

(アクセス日2010年8月10日)。

神門善久(2010)『さよならニッポン農業』日本放送出版協会。

品川区「小中一貫教育の教育課程」2008年12月11日

<http://www.city.shinagawa.tokyo.jp/hp/menu000006200/hpg000006188.htm>

(アクセス日2010年8月20日)。

内閣官房(2003)「認定された構造改革特別区域計画について」

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/ninteisinsei.html>

内閣府(2008)「特区における効果」2008年7月

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kouhyou/060925/siryou.pdf>

- (アクセス日 2010 年 7 月 27 日)。
- 内閣府(2010)「構造改革特別区域計画及び地域再生計画の認定について」
<http://www.kantei.go.jp/jp.singi/kouzou2/kouhyou/100630/keikakunintei.html>
- 本間義人(2005)「地域再生の条件」『地方財務』608, pp.142。
- 松田恭子(2005)「衆院選における自民党の得票数の伸び(農林族 対 非農林族)」『農業経営者』
2005 年 10 月号、pp.33。
- Cabinet Secretariat (2002) “Outline of the Law on the Special Zones for Structural Reform,”
http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/kouzou2/konkyo_e.html
- Eastwood, Robert, Lipton, Michael and Andrew Newell (2010) “Chapter 65: Farm Size,” in Pingali,
Prabhu and Robert Evenson (Eds.) *Handbook of Agricultural Economics*, Volume 4, Elsevier,
pp. 3323-3397.
- Ono, Hiroshi(2010) “Lifetime Employment in Japan: Concepts and Measurements,” *Journal of the
Japanese and International Economies*, Vol. 24, pp. 1-27.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2010) *Economic Outlook 87*, Paris.
- Patrick, Hugh T. (2004) “Evolving Corporate Governance in Japan,” Center on Japanese Economy and
Business, Columbia University, Working Paper 220.
- Rebick, Marcus (2005) *The Japanese Employment System*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Skinner, Douglas J. (2008) “The rise of deferred tax assets in Japan: The role of deferred tax accounting
in the Japanese banking crisis”, *Journal of Accounting and Economics*, Vol. 46, pp. 218–239.
- Suzuki, Wataru (2005) “How to Evaluate Special Zones for Structural Reform: On a Perspective of
Econometric Approach” *Government Auditing Review*, Vol. 12, pp. 41-52.
- Yashiro, Naohiro (2005) “Japan’s New Special Zones for Regulatory Reform,” *International Tax and
Public Finance*, Vol. 12(4), pp. 561-574.
- Yugami, Kazufumi (2007) “Job Creation through Deregulation – Effects of the Special Zones” *The New
Trend on the Regional Job Creation*, The Japan Institute for Labour Policy and Training, pp.
165-196.

NIRA とは

総合研究開発機構(NIRA)は、わが国の経済社会の活性化・発展のために大胆かつタイムリーに政策提言や政策課題の論点などを提供する民間の独立した研究機関です。学者や研究者、専門家のネットワークを活かして、公正・中立な立場から公益性の高い活動を行い、わが国の政策論議を一層活性化し、政策形成過程に貢献していくことを目指しています。

研究分野としては、国内の経済社会政策、国際関係、地域に関する課題をとりあげます。

1974年政府認可法人として設立後、2007年財団法人を経て、2011年2月に「公益財団法人」に認定されました。

何が日本の経済成長を止めたのか？

発行 2011年7月
公益財団法人 総合研究開発機構
〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿 4-20-3
恵比寿ガーデンプレイスタワー34階
電話 03(5448)1735
ホームページ <http://www.nira.or.jp/>