

Contents

特集：構造改革論の源流を求めて	1p
<今週の”The Economist”から>	
“Gloom over the River Plate” 「ラプラタ川の憂鬱」	7p
<From the Editor> 「1993年と2001年」	8p

特集：構造改革論の源流を求めて

参議院選挙を舞台に、小泉政権の「聖域なき構造改革」の是非をめぐる論争が行われています。「マイナス成長を回避できるか」、「改革の具体策は何か」、そして「改革に伴う痛みにどう対処するか」などが主な論点です。ただしよくよく聞いてみれば、総論では誰もが改革に賛成しており、その方法論だけを争っているような気がします。というより、小泉改革への反論のほとんどは、いずれも核心を外しているように思えてなりません。

そこでこの手の議論はほかの人に任せておくことにして、今週号では「構造改革とは何か」、「なぜこれまでできなかったのか」、「どうやったらできるのか」といった改革の本質論に取り組んでみようと思います。

「構造改革」の定義とは？

たびたび指摘している通り、小泉政権が掲げる「構造改革」には4つの意味合いが重ねて使われている。このために論点が拡散してイメージをつかみにくくなっている。

小泉政権の「構造改革」

- 財政再建：赤字国債の発行額を30兆円以内に、道路特定財源の見直し、地方交付税の簡素化
- 不良債権処理：破綻懸念先以下の債権は2～3年以内にオフバランス化
- 規制改革：一層の規制の撤廃・緩和、NTTのあり方見直し、証券市場活性化
- 行革・民営化：公的部門の民営化（ex:郵政三事業）、特殊法人改革、公的金融見直し

上記のように分類すると理解しやすいと思うのだが、あいにくこれは筆者独自の解釈であって、小泉首相自身は非常に曖昧な形で「聖域なき構造改革」を語っている。しかも個々のテーマには優先順位がついておらず、具体策も明らかにされていない。こうした不透明さを嫌ってか、5月以降、株価は下落を続けている。

他方、曖昧で具体性がないことが幸いして、国民の改革への期待感が高水準で維持されている面も否定できない。この間の得失は高度に政治的な問題なので、容易に計りがたい。伝えられるところによれば、加藤紘一元幹事長は「改革の具体案を出して参院選を戦うべき」と進言し、青木参院幹事長は「参院選が終わるまでは政治休戦を」と主張したという。小泉首相が青木路線に乗ったということは、「守旧派に取り込まれた」と見ることもできるし、「現実的な判断をした」と評価することもできよう。この辺は状況が流動的なので、今週号の本誌としては深追いしないことにする。

考えてみたいのは、「構造改革とはそもそも何のことか」である。

上記の4つのテーマは、「日本経済に市場メカニズムを浸透させる」という一点で共通している。この大目的に対しての反論は少ないだろう。政府が膨大な財政赤字を抱えていたり、不良債権問題のために異常な低金利が続いているのでは、いつまでたっても日本経済は健康体に戻れない。規制緩和や民営化を通じて、日本経済の効率を高める必要があることも、衆目の一致するところであろう。『円の支配者』を書いたリチャード・ヴェルナーのような極端な論者¹を除けば、「日本経済に構造改革は不要である」というエコノミストはほとんど皆無のはずだ。

小泉政権の経済政策を批判しているエコノミストは決して少なくない。小淵政権の財政拡大路線の理論的支柱となった野村総研のリチャード・クー、植草一秀などが代表的だが、彼らも日本経済の中長期的な課題としての構造改革を否定しているわけではない。十分に景気を加速した上で、構造改革を断行すべきと言っているわけで、いわば現状認識や手順の違いを問題にしているのである。

筆者自身も小泉改革には懸念を感じている²。とはいうものの、これはいわば戦術論や方法論の次元の問題である。この際、この手の批判には目をつぶることにして、わが国における構造改革論の源流を訪ねてみたい。

市場メカニズムが必要なわけ

「日本は今や名目的には非常に豊かになった。日本のG N Pは世界のG N Pのおよそ14%を占め、純債権残高を見ると最大の債権国となっている。…」

¹ 『円の支配者』によれば、「日銀は経済を再生させる魔法の杖を持っているのに、それを出し惜しみしている」ことが問題であるらしい。本当にそうだったらまことに結構な話である。

² 本誌6月8日号「小泉流改革路線への不安」を参照。

日本経済がバブルのピークを迎えていた頃、1990年の経済白書は当然のことながら、日本経済の健全さをアピールする楽観的な内容となった。ところが第3章「経済力の活用と成果配分」では、当時、関心が高まりつつあった内外価格差の構造について以下のように切り込んでいる。

わが国の公的規制は極めて広範囲にわたっており、公的規制の主要な部分を占める許認可等について総務庁の調査によると89年3月時点で10,441件にのぼり、88年3月時点の10,278件に比べ163件増加している。また公正取引委員会の試算によれば、経済全体の付加価値（すなわちGNP）に占める公的規制が行われている産業の付加価値の割合は、89年3月末現在で41%であると推計されている。

「日本経済の4割は規制されている」、すなわち「日本は6割市場経済に過ぎない」といった問題意識は、この当時からすでに指摘されていた。すなわち、価格規制や参入規制のために市場競争が阻害され、内外価格差の原因となっている。これは経済活性化の妨げであるだけでなく、政治や行政の不透明さやスキャンダルの温床にもなっている。そういう認識があったものの、では規制緩和を進めましょうという話になると実効は上がらず、むしろ規制は増える一方だった。1986年の前川レポートからこれがずっと続いていた。

規制緩和が政策課題としてクローズアップされるのは1993年、クリントン政権下で始まった日米包括協定において、米国側が「黒字減らし、市場開放」の外圧をかけるようになってからである。対応を迫られたのは、この年の8月に誕生した細川政権。改革が進まなければ、黒字が減らないので円高が進行する。日本の製造業が人質に取られたような状態で、経済界の危機感は強かった。この年の秋に首相の私的諮問機関、「経済改革研究会」が発表したいわゆる「平岩レポート」は、「経済的規制は原則自由・例外規制に」と訴えた。

今日から考えてみれば、日本経済の構造改革論はこの平岩レポートが出発点といえるだろう。これに先立つ前川レポートはいわば「平時」の改革論で、用語としても「構造調整」という言い方をしていた。平岩レポートは、黒字の増加と円高の進行を「有事」と捉え、規制緩和によって日本経済に市場メカニズムを浸透させることを主張した。しかし官僚機構の障壁は厚く、目標とする数値はすべてレポートの中から省かれてしまう。

残念なことに、外圧だけによる改革にはおのずから限界があったといわざるを得ない。1993年の完全失業率は2.5%と今の約半分、「住専」をめぐる不良債権問題はすでに一部で報道されていたが、金融システム不安やペイオフなどといったことはまったく考えられていなかった。余談ながら金融機関のバランスシート問題も、この時点で政府が出動していれば10兆円程度の公的資金投入で片がついたであろう。

細川政権が本格的な構造改革に取り組むには、動機付けが不十分であった。逆に言えば、まだそこまで日本経済の危機が深まっていなかったともいえる。

改革を実行に移す条件とは

大きな改革を実行するとき、必要な条件とは何だろう。江戸時代であれば、徳川吉宗なり上杉鷹山なり、名君が1人登場すれば物事は進んだ。もちろんこれは、改革の結果が吉と出るか凶と出るかは別問題としての話である。

民主的なルールに沿って物事を進めて行こうと考えた場合、国家でも企業でも改革は容易な事業ではなくなる。全員が賛成してくれるのを待っているわけにはいかないし、今までの決まりごとを変えることには、それだけで猛烈なエネルギーを必要とするからである。

たとえば以下は、企業変革における法則である。

組織変革を成功に導く8段階³

危機感を醸成する

変革のプロセスを主導できるだけの強力なチームを作る

ふさわしいビジョンを構築する

社員がビジョン実現に向けて行動するようにエンパワーメントを実施する

信頼を勝ち取り、批判を鎮めるために、短期間に十分な成果をあげる

活動に弾みをつけ、その余勢を駆って、より困難な課題に挑む

新しい行動様式を組織文化の一部として根づかせる

このうちいちばん難しいのが冒頭の部分であり、「経営陣のクリティカルマスが、同じ危機感を共有しないことには、企業は大胆な行動には出られない」という。逆に危機感が浸透していれば、その後の行動は一気に楽になる。たとえば日産自動車のゴーン改革の場合、いきなりこの部分からスタートできたことが、その後の展開に大いに役立っている。日産は先に大幅な黒字決算を発表しており、すでに改革はこの段階まで進んでいるといえよう。

政府が構造改革を断行した例として、ニュージーランドの例が有名である。同国の経済は81～83年のGDP成長率は1%台となる一方、消費者物価は二桁の伸びを示していた。国民党は"Think Big Project"と称する公共事業主体のケインズ政策を実施したが、大きな成果はなく、むしろ財政赤字が対GDP比7%に増大してしまう。

労働党ロンギ政権が84年に誕生したとき、もはや政府に打てる手段はほとんど残されていなかった。そこでダグラス蔵相が若手官僚の意見を取り入れ、「壮大な実験」がスタートしたのである。規制の撤廃・緩和、政府事業の民営化、補助金の打ち切り、輸入自由化といった大胆な施策が次々に打ち出された。その結果、同国の失業率は最高で11%にまで達し、「93年までに国民の6人に1人が貧困生活に陥った」というすさまじい痛みを体験した。

³ 『21世紀の経営リーダーシップ』J・コッターより。ビジネスコンサルタント社の久保田政孝副社長のプレゼンテーション(2001/7/16)から孫引き。

ニュージーランドは人口が380万人の小さな国である。しかも英国型の民主的議会制度と、透明度の高い政府を持っている。いったん国民が危機感を共有すると、「改革断行」へのコンセンサスを取り付けることは比較的容易だった。つまり目の前に危機が発生し、それを国民がはっきりと認識したときに、大胆な行動は可能になるのである。

「絵にならない」危機感の不幸

ではこの法則を、日本経済の構造改革に置き換えた場合はどうなるだろう。日本経済に対する危機感は、もはや至るところで目にすることができる。低い成長率、高い失業率、超低金利の常態化、大型倒産、そして1万2000円割れの株価など。すなわち「内圧」はすでに存在するのである。

では、政官財が等しく危機感を共有しているかといえ、どうやらそうではないらしい。小泉内閣の内部でさえ、不良債権処理問題に対しては金融担当相と経済財政担当相の間に見解の相違があり、予算編成に対しては財務大臣と経済財政担当相の間でさやあてが行われている。まして永田町と霞ヶ関、財務省と日銀、金融庁と金融機関の首脳、マスコミの論調と世論などの意見の違いや温度差はけっして小さくはない。小泉改革とは、つまるところ首相の個人的なカリスマ性によって、かろうじて支えられているのが実態だ。

では日本経済に「危機」が足りないのか、といえ、けっしてそんなことはあるまい。おそらくは危機の性質が特殊なものだからであろう。

ニュージーランドの場合は、政府債務を海外から借入れしていたため、改革を先送りすることが許されなかった。つまり、政府の不作為は金利の上昇という形できびしく罰則を受けるようになっていたのである。アジア危機に直面した韓国の場合にはもっと明確で、構造改革に踏み切らないことにはIMFが外貨を貸してくれなかった。IMFは「錦の御旗」になり、それをいわれれば国民も逆らえない状態ができていたのである。英国のサッチャー革命も、大筋では似たような構造になっている。要するに、改革者は万策が尽きたときに初めて登場するのである。

日本においても、国債価格が暴落して長期金利が上昇するような局面があれば、これは誰の目にも「危機」であることが分かる。「JGB」が暴落するようなことがあれば、世界経済を揺るがす大事件となるが、幸か不幸かすぐには起こりそうにない。国内の貯蓄が分厚くて、不況と超低金利のお陰で行き場を失っているために、いくらでも政府の債務をファイナンスしてしまうからである。

これがいつまでも続かないことは誰もが承知している。それでも「ゆでガエル」の例にあるように、「今はまだ大丈夫」という意識が改革の先送りを許してしまう。つまり危機は、正しく認識されないことには「危機感」を醸成することができない。そして現在の日本経済の危機は、うまく絵にならないために、世の中を変えるエネルギーに転化できないでいる。

これからの「改革と景気」

さて、これから予想される小泉改革の前途についても簡単に予想しておこう。改革が進むかどうか、景気が回復するかどうかで、以下のように4通りの可能性が考えられる。

今後予想される4つのシナリオ

	構造改革が進む	構造改革が進まない
景気が回復する	「二兎」シナリオ Too good to be true	「後戻り」シナリオ Comedy, not Tragedy.
景気が悪化する	「痛み」シナリオ Not no bad.	「奈落の底」シナリオ A true reformer is coming.

筆者は小泉改革の前途にはどちらかといえば楽観的だが、景気回復については悲観的である。ゆえにメインシナリオは になると考える。すなわち、2001年度の日本経済は0~1%程度の成長率となり、5%を超える失業率が一定期間続き、なおかつ物価はデフレ気味に推移する、といった状態を想定している。

改革も景気も、という のようなシナリオは理想的ではあるが、欲張り過ぎというものであろう。海外の景気が減速に向かう中、よほどのサプライズがなければこれは考えにくい。

むしろ避けるべきは、 のように「景気は回復するが、改革は先送りになる」パターンで、これはいつか来た道の繰り返しとなる。強引な円安誘導や日銀による国債買い入れといった「禁じ手」を使い、無理にでも需要を拡大することは不可能ではないだろうが、それで改革が後戻りするようでは、いよいよ明日がない。

景気も悪化して改革も失敗、という のパターンについては、日本経済にとってはまことに不幸な事態となるが、この場合は国民に対して「危機」を説明する必要もなくなるので、「真の改革者」が登場する必要条件が整う。モノは考えようである。

最後に「改革に伴う痛み」については、さまざまな議論がされているが、やや暴走気味のものが目立つと思う。「公共事業をやめれば、失業率が10%になる」といった類のものである。日本の就業者総数は6427万人（4月時点）。1%でも鳥取県の人口に匹敵する。これだけ多くの雇用を創造し、年間500兆円以上の付加価値を生み出しているのが日本経済の底力である。いささか精神論めくが、「山より大きな猪は出ない」のである。

ニュージーランドの例を挙げれば、改革がもたらす痛みとは以下のようなものである。

- ・ 貧富の差が拡大する（改革をチャンスに大金持になる人もいる）
- ・ 物価が低下する（生活者の利便性は向上する）
- ・ 外国資本による買収が増える（いわゆるウィンブルドン現象）
- ・ 犯罪件数が増える（貧困層が拡大する）

「痛み」とは地獄絵図ではなく、身近で現実的な問題であることを指摘しておきたい。

<今週の”The Economist”から>

”Gloom over the River Plate”

July 14th, 2001 Leaders

「ラブラタ川の憂鬱」

(p.11-12)

*** ラテンアメリカ経済に警戒警報です。アルゼンチンは果たして大丈夫か。”The Economist”誌は悲観的です。**

<要約>

過去10年、これほどラ米経済が危うくなったことはない。アルゼンチン政府は今週、やっとのことで国債を消化した。ブラジル通貨レアルは利上げと介入にもかかわらず、1月から22%も減価している。チリのペソも対ドルで下落し、メキシコ経済も対米輸出の減少で減速中だ。アルゼンチンとブラジルはエマージング市場債の4割を占める。トルコの経済改革や東アジア経済の展望に、投資家は97～99年を思い出しておびえている。

米ドルの際立った強さが、多くのエマージング経済を傷めている。だが南米の問題の多くは自家製だ。数ヶ月前まで、ブラジルはカルドソ大統領の改革が報われているように見えた。しかし腐敗でカルドソが選挙で大敗し、エネルギー危機が起こると、今年の成長予測は4.5%から2.8%に訂正された。雨不足も痛かった。ブラジルは水力発電が多い。だが政府が電力民営化を怠ったという人災の面もある。来年の大統領選では左派が勝ちそうだ。

外資の流入も減っているし、弱いレアルはインフレなどそれ自体が問題をもたらす。しかしそれ以上に、レアルが売られる理由はブラジルがアルゼンチンに似ているからである。

アルゼンチンでは、3月に就任したカバロ経済相に期待が集まっている。だが3年連続で不況が続いている。先月行われた大規模なボンド・スワップにもかかわらず、リスク・プレミアムは上昇中だ。できそうもない16億ドルの支出削減を約束したというのに。

ブラジルは通貨切り下げを認めているだけ、問題はましに見える。介入は単なる無駄遣いだから。だがアルゼンチンは別物だ。国民も投資家も、優柔不断なデラルア大統領を信じていない。そこへカバロが先月、輸出に補助金を出し輸入に関税をかける決定を下し、カレンシーボードが終わるかもしれないという恐怖を招いた。IMFのおかげで、今年は国際市場で起債する必要はない。デラルア政権が安定を取り戻し、ドルが弱くなれば、アルゼンチンも何とかやりくりがつくかもしれないが、当てにはならない。

ラ米の問題は診断は易しいが、治療するのは難しい。市場改革の10年を経た現在、この地域は危険なまでに外資依存体質となった。メキシコを除くラ米は、低成長の時代を迎えそうだ。少なくとも貯蓄を増やし、輸出を振興する必要がある。アルゼンチンの金融メルトダウン(デフォルトと切り下げ)の可能性は高まっている。その場合、南米全体の信用が打撃を受け、他のエマージング市場にも飛び火するかもしれない。そうならないように祈ろう。

<From the Editor > 1993年と2001年

暑中お見舞い申し上げます。いやもう大変な日々が続いておりますね。

この暑さにふと思い出したのが、冷夏だった1993年のこと。引っ越したばかりの自宅にエアコンを買おうと、お盆過ぎの客がない電気屋さんに行き、「エアコン3台、予算は15万円」と告げたところ、本当に15万円で全部済みました。もっともあの年の残暑では、ほとんどエアコンを使う機会もありませんでしたが。

それを考えると、家電からビール業界まで、今年の猛暑による景気へのプラス効果は計り知れないものがあります。冷夏とは大違い。今週号では小泉改革に先立つ細川改革について触れましたが、小泉さんは運が強いと思います。

その他にも、今年と1993年は妙に符合することが多いようです。

< 共通点 >

アメリカで新政権発足（クリントンとブッシュ）。

日本では改革を標榜する高支持率政権が発足（細川と小泉）。

米国新大統領と日本の新首相は意気投合。

< 相違点 >

93年は記録的な冷夏、今年は猛暑。

93年の北京は2000年夏期五輪開催地に落選。今年は2008年五輪に当選。

93年の日本サッカーは「ドーハの悲劇」。今年のコンフェデ杯は準優勝の大健闘。

もうひとつ縁を感じるのは、1993年には「皇太子のご成婚」があったこと。それで2001年秋に「お世継ぎ誕生」となれば、まことにめでたい符合といえます。今週号の週刊新潮によれば、どうやら「男児誕生」が濃厚である由。秋には「ご慶祝特需」という追い風も期待できそうです。

これもまた日本経済と小泉改革にとって、いささかの福音になるのではないのでしょうか。

編集者敬白

- 本レポートの内容は担当者個人の見解に基づいており、日商岩井株式会社の見解を示すものではありません。ご要望、問い合わせ等は下記あてにお願いします。

〒135-8655 東京都港区台場 2-3-1

<http://www.nisshoiwai.co.jp>

日商岩井ビジネス戦略研究所 吉崎達彦 TEL:(03)5520-2195 FAX:(03)5520-2183

E-MAIL: yoshizaki.tatsuhiko@nisshoiwai.co.jp