

# Business Discussion Paper

No. 3

Jul. 1999

## 構造改革期におけるマクロ運営政策のあり方<sup>1</sup>

國府 靖・嶋田 健

### 要旨

戦後最悪の失業率ともいわれる現在において「構造改革」を実施することは、企業のリストラ・倒産、失業の発生等ミクロ面の調整に伴う一層の景気後退・マインドの低下を容易に連想させる。その為、企業・家計セクターは共に、短期の財政・金融政策による景気刺激策に強い期待を寄せる傾向がある。しかし、政府による安易な市場介入は、企業家精神・技術革新を阻害するばかりでなく、産業構造を歪めることとなり、結果として外部環境の変化に弱い企業・家計を生み出すという欠点を持つ。資本主義が、市場システムによる調整メカニズムを抛り所とする以上、構造改革の実施は痛みを伴うものである。そのため、ケインズは、市場における財・サービスの価格下落に伴う賃金下落がデフレスパイラルに繋がらない為の方策として、公共事業による乗数効果の有効性を指摘した。

しかし、キャッチアップ時代が終焉し、産業構造の転換の指針となる将来ビジョンの長期的な予測が困難である現在において、資本財・人的資本の蓄積、産業構造のソフト化、将来の不確実性の高まりを考慮すると、むしろ、ケインズが指摘したもう一つの視点である長期期待の向上に焦点を当てるべきである。望ましい短期的なマクロ経済政策とは、公平性の維持を原則とし、財政支出から裁量的な支出をできる限り取り除き、優先順位を公共事業から必要最小限の所得保障へと変更することで家計における将来所得の安定化を図ることができる。そのため、失業給付の充実による対応が短期のマクロ経済政策において最小費用で最大の効果をもたらす方法であるとされる。同時に、企業・家計セクターにおける固定費を軽減し、景気浮揚策を過剰に必要としない耐性を民間セクターが持つことが不可欠である。そして、何よりも、持続性が求められるのは、企業ではなく家計であるという認識がまず必要である。

---

<sup>1</sup> 小論は、河上記念財団主催の第40回懸賞論文に応募した論文を若干修正したものです。

## 内容目次

### はじめに

#### 第1章 わが国経済の現況と構造改革

- (1) わが国経済の現状
- (2) 構造改革のコスト

#### 第2章 従来型の経済政策による問題点

- (1) 短期的な景気浮揚政策に関する問題点
  - a. タイミングの遅れが目立つ経済対策
  - b. 効果が低下しつつある公共事業
  - c. 財政破綻の確率を高める
- (2) 構造改革との非整合性
  - a. 公共事業による資源配分の限界
  - b. 産業内における二極化の進展

#### 第3章 経済政策のあり方

- (1) 誰を助けるべきなのか
  - a. 当局による政策実施には利害が伴う
  - b. 企業淘汰は構造改革に不可欠
  - c. 労働の特殊性
- (2) 失業給付の充実
  - a. アナウンスメント効果
  - b. 費用対効果が高い
  - c. 構造改革と矛盾しない
  - d. ビルトインスタビライザーの機能
- (3) 失業給付の充実の問題点
  - a. 如何にモラルハザードを防ぐか
  - b. 明確な基準づくり - マキシミンルール

#### 第4章 経済政策の効果を高めるためには

- (1) 体質の弱い民間セクター
  - a. 企業
  - b. 家計
- (2) 合成の誤謬と政策実施の合理性
- (3) 信任回復に向けて

### まとめ

## はじめに

戦後、わが国経済は、長期間にわたって高度成長を謳歌してきたが、バブル崩壊以降、そのパフォーマンスは著しく低下している。戦後の躍進を支えてきた社会・経済システムに制度疲労が顕在化しており、欧米諸国へのキャッチアップを前提とした成長重視の経済システムに対する一刻も早い構造改革の必要性が叫ばれている。

もっとも、あるべき構造改革の姿および将来ビジョンについては、国民の間に漠然とした共通認識は存在するものの、一人一人が明確な答えを持っているわけではなく、そのことが将来の生活への不安材料となっている。しかし、変化のスピードが早い現代社会においては、どの方法が正しいかは、その時々置かれた状況によって異なるであろう。ただ、少子・高齢化が進むことが予想される21世紀において、国民生活の将来ビジョンは現在のものとはかなり違ったものになることは確かである。

一方、戦後最悪の失業率ともいわれる現在において「構造改革」を実施することは、企業のリストラ・倒産、失業の発生等ミクロ面の調整に伴う一層の景気後退・マインドの低下を容易に連想させる。その為、企業・家計セクターは共に、短期の財政、金融政策による景気刺激策に強い期待を寄せる傾向がある。もっとも、政府による安易な市場介入は、企業家精神・技術革新を阻害するばかりでなく、産業構造を歪めることとなり、結果として、財政政策がなければ、外部環境の変化に弱い企業・個人を生み出すという欠点を持つ。

従って、キャッチアップ時代が終焉し、産業構造の転換の指針となる将来ビジョンの長期的な予測が困難である現在において、望ましい短期的なマクロ経済政策とは、公平性の維持を原則とした上で誰を助けるべきかを明確にし、好不況の波に企業・家計が臨機応変に対応できる体制を整えることが重要であると考えらる。

そこで小論では、従来型の経済政策の問題点を挙げ、それに代わる方法として構造改革と矛盾しない失業給付の拡充による対応が短期のマクロ経済政策において最小費用で最大の効果をもたらす方法であることを述べる。次に、企業・家計セクターにおける固定費用を軽減し、景気浮揚策を過剰に必要としない耐性を民間セクターが持つことが不可欠であることを論じる。

## 第1章 わが国経済の現況と構造改革

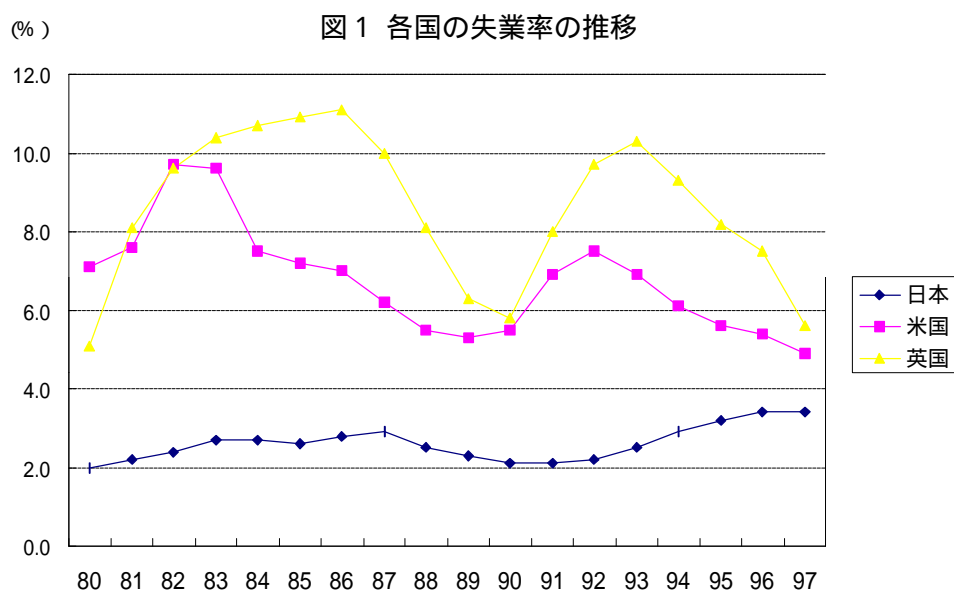
### (1) わが国経済の現状

わが国経済は、80年代後半のバブル経済の崩壊以降、長引いていた景気後退が93年10月を底に回復局面へと向かったものの、資産デフレが影響し、回復感の乏しいものであった。その景気回復も97年3月をピークに再び景気後退局面に入ったことが確認された。景気回復が、消費支出や住宅投資など消費税引き上げを見込んだ繰り上げ需要であったにもかかわらず、それが本格的に回復軌道に乗ったものと誤認し、増税を実施した結果である。その後、景気は大幅に失速し、98年第3四半期まで4期連続マイナス成長を続けている。因みに、98年度の実質成長率は、当初1.

9%程度の見通しであったが、実績見込みでマイナス2.2%へと大幅に下方修正されている。今回の不況は、わが国経済にとって未曾有のレベルであり、日本の経営システムを含め、戦後の発展を支えてきた社会、経済システムの構造改革の必要性が問われ続けている。

## (2) 構造改革のコスト

構造改革の推進は、短期的にみて経済にとってマイナスに作用するということは一般的に認識されている。例えば、80年代の米国、英国におけるサプライサイド重視の構造改革は、両国の失業率を大幅に上昇させた(図1) 特に、サッチャー政権下の英国における失業率は、長期間にわたり8%から10%台の高率で推移しており、産業間の盛衰に伴う、労働力の移動には大きなコストがかかることを物語っている。



わが国も戦後50年を支えてきた社会・経済システムに制度的な疲労が随所にみられ、構造改革の必要性が叫ばれている。経常黒字の拡大を懸念し、外需から内需依存への脱却を目指した「前川レポート」は、構造改革の必要性を説いたものであった。しかし、レポートが提出された86年以降、内需の拡大、企業の海外進出・現地化等によりある程度経常黒字は減少したものの、実際には個々の企業、個人のあり方など構造改革は先送りされた。その結果、今回の景気後退に伴い内需は低迷し、再び外需への依存度は増している。同様に、赤字国債からの脱却を目指した財政構造改革は、構造改革の難しさを痛感させるものであり、景気失速のうめきの中で頓挫してしまった。

構造改革は、常に痛みを伴うものである。しかし、短期的な景況に配慮するばかりでは、いつまで

<sup>2</sup> 1998年12月現在

も構造改革は実現できない。もっとも、好調な米国経済を後目に、経済の不調が目立つわが国では悲観論が蔓延しやすく、構造改革の指針についても一定のバイアスがあるものととらえた方が適切であろう。

## 第2章 従来型の経済政策による問題点

経済の失速に伴い、産業界を中心に景気対策の必要性が叫ばれており、これを受けて政府も総合経済対策の一環として積極的な公共事業、減税などを99年度予算に盛り込んだ。しかし、その直後、財政投融资や日銀などによる国債の買い入れを停止するという発言が、政府関係者から相次ぎ出されたため、国債相場が急落し、長期金利が大幅に上昇した。まさしく財政出動によるクラウドイングアウトが生じたといえよう。

政府の行うマクロ運営政策には、財政、金融、産業政策等様々な手段がある。その中で金融政策は主な手段である金利の引き下げが限界に達し、手詰まりになっていること、産業政策の恣意性が不確実性の高い将来とのミスマッチを起こしていることなどを考慮し、ここでは、特に財政政策に重点を置き論じる。

### (1) 短期的な景気浮揚政策に関する問題点

#### a. タイミングの遅れが目立つ経済対策

マクロ経済運営を実施するに当たっては、「ルール」か、「裁量」かという問題が常に重要となる。前者には均衡財政や財政のビルトインスタビライザーとしての機能を支持する者、後者にはケインズの財政政策を支持する者がそれぞれ属する。

財政、金融政策など政策当局による経済の安定化手段にとって不可欠なのが、将来における経済状況の正確な予測である。この予測が正確、且つタイミングの遅れがない時こそ、経済対策の効果が十分に発揮される。

65年に赤字国債が発行されて以来、わが国は、景気に落ち込みに対して政府の積極的な経済への介入を容認しており、赤字国債の発行による財政支出の大幅な拡大が幾度となく行われている。97年3月をピークとする戦後最悪といわれる景気後退の最中、減税の実施、公共事業の増大などの裁量的な手段を講じて、経済を安定化させようと試みている。

しかし、「ルーカス批判」が示すように、裁量的な政策を実施する基準が明確でない上、景気の転換点を認知した後に財政支出が実際の需要増に寄与し始めるのは、予算案の作成、議会での承認、公共事業の実施などさらにかなりの時間を浪費してしまうことになる。財政構造改革に制約されているものの、減税を実施したのは98年入ってからであり、タイミングの遅れが指摘されている。

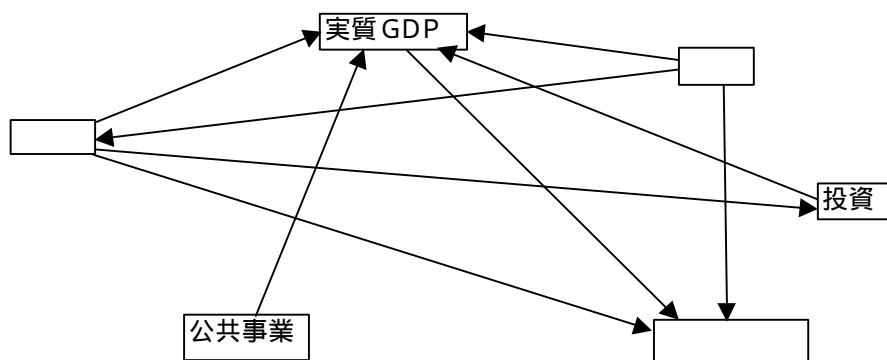
#### b. 効果が低下しつつある公共事業

近年、公共事業の乗数効果の低下が指摘されている。主な原因としては、公共事業の支出に占める人件費の割合の上昇、投資を刺激する効果(投資誘発効果)の低下、サービス業の比率が上昇し、他産業への波及効果(生産誘発効果)の低下、輸入性向の上昇による効果の漏れの増加などの構造的な要因が考えられる。

しかし、82年から97年の期間を対象としたVAR分析では、公共事業から実質GDPへの因果性は有意であり、依然として一定の効果があると考えられる(図2)

図2 公共事業の効果

(F検定結果、82年第1四半期～97年第4四半期)



図は、VARモデル(ラグは4期)をとって推計したもので、矢印は5%有意水準にて有意である。

推計に用いた変数は以下の通り。

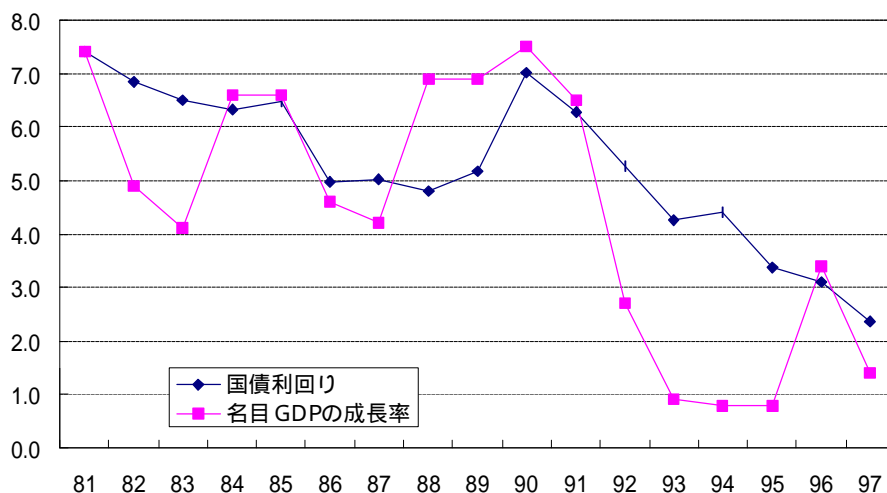
- 実質 GDP： 国民経済計算、実質 GDPの前年同月比伸び率。
- 金利： 最長期国債利回り(10年物、店頭基準気配、月末、年利)。
- 投資： 国民経済計算、民間総資本形成の前年同月比伸び率。
- 為替レート： 対数値、東京外国為替市場(円/ドル、月中平均の四半期平均)。
- 公共事業： 国民経済計算、公的総資本形成の前年同月比伸び率
- 物価： 日経商品価格指数 総合(月次42種)の前年同月比伸び率

### c. 財政破綻の確率を高める

ドーマーの定理により、国債の利回りが名目GDPの成長率を上回れば、財政の破綻を意味する名目GDPに占める政府長期債務の割合が発散する(図3)。財政のプライマリーバランスを考慮に入れる必要があるが、低金利下の98年度会計においてさえ、国債利払費が約11兆円に達するなど財政の硬直化が進んでいる。96年版の『経済白書』では、2020年における名目GDPに対する一般政府の長期債務残高の比率をシミュレートしている。(財政赤字/名目GDP)を3%に抑えたとしても、シミュレーションの作成段階で(長期債務残高/名目GDP)が150%以上に達する確率は38.4%であった。99年度当初予算の財政赤字の水準を踏まえれば、わが国の財政は危機的な状況にあると考えられる。ISバランスに対する高齢化の影響が不確実である状況では、政府が多額の固定費、つまり国債の利払費を抱えることは、リスクを高める要因となる。不測な事態に対応し、財政の余力を確保するという観点から、長期債務残高を圧縮する必要がある。同様に、回復感の乏しく、資金需要が旺盛でない現在でさえ、長期金利が上昇しやすい状態にあるため、今後の資金需要の動向次第では、大幅に長期金利が上昇する可能性が高いことを念頭に入れなければならないであろう。

以上で示したように、財政政策には依然として一定の効果があるものの、財政破綻を回避するべく、国債発行限度枠という制約をつけ、単年度の財政赤字ではなく、残高自体を規制の対象として過剰な支出を抑制するべきである。

図3 国債利回りと名目GDPの成長率の推移



資料：日本証券業協会調べ、経済企画庁『国民経済計算』  
注：国債利回りは最長期物、月末

## (2) 構造改革との非整合性

### a. 公共事業による資源配分の限界

経済の安定化機能としての公共事業の効果が低下している上、昨今では公共事業による公共財供給の機能にも疑問の目が向けられている。

現在、情報化の進展に伴い、情報通信の分野が有望視されている。光ファイバー網の整備に必要な資金は数十兆円とも見積もられており、民間企業だけでは全てのインフラが整うかどうかは不透明である。そのため、通信インフラを公共財として認識し、公共事業により供給することが主張されている。しかし、技術革新は年々スピードを増しており、従来では不可能であるとされていた技術が続々と開発されている。例えば、アナログ公衆回線では28.8kbpsの回線速度が限界であるといわれていたが、若干の制約があるものの、圧縮技術の進歩により56kbpsの速度が実現されている。

光ファイバーなど情報インフラを公共事業で賄う必要性が問われているが、圧縮技術、衛星通信などの進歩によって整備が終了した段階でインフラが無用の長物となっていることも考えられる。戦後50年間は、米国で実践されている生活を模倣するだけでよく、冷蔵庫や自動車などが米国の家庭で保有されているのならば、将来的にはわが国でも普及するであろうという視点に立ち、官民が一体となって産業構造を改変し、効率的な経済システムを構築すれば、競争力を維持できたのである。従って、西欧諸国に追いつくという明確な目標が喪失したキャッチアップ段階を終え、将来の、

特に技術分野において不確実性が高まる中、第5世代コンピューターが物語っているように政府主導のインフラの整備には一定の危険性が伴う。

もっとも、上下水道、ゴミ焼却場など生活基盤に関する整備は今後も必要とされる。その際、景気に対する刺激の有無にかかわらず、無計画な公共事業の実施は、資源配分を歪曲化する恐れがあるため、必要最低限にとどめる必要がある。従って、有効需要の創出効果があるものの、橋梁、道路など公共財を維持するには一定の費用が必要となるため、当事者間の協議を通じて何が重要なのかを明確にした上、便益・費用分析などの手法を用いることで、公共財のむやみな供給を抑制するべきである。

#### **b. 産業界における二極化の進展**

今回の不況において特に顕著なのが、各産業界において勝ち組・負け組といういわゆる「二極化」の顕在である。不況下でも市場ニーズを的確にとらえ、構造改革に成功した企業は、所属する産業界における利益の大部分を獲得するという構造が顕著になっており、個別レベルでは好況を享受している。一方、出遅れた企業は競争に破れ、市場からの退出を余儀なくされているが、大規模な財政出動は、不振企業の構造改革、及び市場からの退出を阻害する側面がある。少子化が進む中、労働が希少な資源であるととらえるのならば、雇用される企業は非効率であるよりは効率的であることが、わが国経済にとってプラスであることに注視するべきである。

税金等のコストを支払い、弱体化した企業を救済することは、最終的には増税や長期金利の上昇を通じて健全な企業の財務内容の悪化を招く。国際間の競争が激しさを増す中、構造改革を進めるのならば、内部的に構造転換に成功した企業に焦点を絞るべきである。企業の倒産は下請け、親会社という垂直的な関係でみた場合の当該企業の損失は無視できない。しかし、同業種の企業間の競争という水平的な関係でみた場合、効率的な企業により利用された方が資源の有効利用となろう。独占や寡占の問題、代替される企業が海外のメーカーならば空洞化が制約要因となるが、その対象が内外価格差の指摘されるサービス業である限り損失面は限定される。

### **第3章 経済政策のあり方**

明確なビジョンが政策当局に求められて久しい。しかし、欧米へのキャッチアップが終了し、将来に対する不確実性が高まる中、多様性、分散性の乏しい行政サイドが主導権を握ったシステムではリスクが高いものとなっている。一方で、成長率が鈍化する中、今後の少子・高齢化社会にマッチした所得分配のあり方については議論が必要であろう。

#### **(1) 誰を助けるべきなのか**

##### **a. 当局による政策実施には利害が伴う**

95年9月に実施された日銀による短期金利の低め誘導は、設備投資を実施する企業や借入負担の大きい企業にとってプラスに作用し、同時に債券相場の上昇による業務純益の拡大が金融機関の不良債権処理にプラスへと作用したと考えられる。

しかし、金融資産、負債を両建てで保有する家計にとってプラスであるかどうかは微妙であり、むしろ



し、消費需要を活性化するために利上げを主張する者も多い。重要なのは、公共事業など一定の政策を実施すれば、それに伴う、資源の再配分が社会的公平性の面から問題となるという点である。

80年代の米レーガン政権による国防支出の大幅な拡大は、双子の赤字の原因であり、世界経済の不安定要因であるという指摘が当時なされていた。しかし、後に国防費は削減され、財政収支が均衡する中、軍需のウエイトが高い航空機メーカーがほぼ淘汰される事態となった。わが国の場合も、財政支出の永続的な拡大が不可能であるならば、公共事業に依存する企業の永続的な存続も不可能である。

#### **b. 企業淘汰は構造改革に不可欠**

少子・高齢化の進展により、今後、労働人口の減少は確実に起こると考えられる。因みに、経済学における生産要素は、資本・労働・土地であるが、資本の蓄積が進み、土地価格が低下し続けている状況において、将来、最も希少となる生産要素は労働であるといえよう。

戦後50年間、持続的な成長を遂げてきたわが国経済では、適度に新規事業が創出されてきたとされるものの、景気後退時における非効率的な企業の淘汰はむしろ進んでおらず、内外価格差が示すように、非貿易財を供給する企業を中心に非効率な部門が多数存在する。企業の盛衰は、長い歴史の中で幾度となく繰り返されてきた事実である。しかし、企業が衰退し、消滅したとしても、そこで働く人々は、次世代を担う子供たちを生み、育てる責任を抱えている。つまり、継続性が求められるのは、企業ではなく家計であるといえる。むしろ、雇用の場を提供する企業は、器に過ぎないと認識が必要である。

つまり、雇用の器である企業はどのような形式のものでも良いのである。サッチャー政権下の英国では、ビッグバンにより自国の金融機関は海外資本により多数が買収されたが、非貿易財である金融業であったため、サービスの提供は英国民によって行われ、英国民の雇用は確保されている。安全保障、国益などが問題になるものの、相互に結びつきを強めている現在の国家間では、紛争による損失があっても、利得を得ることはほとんど無いであろう。雇用の場さえ確保できるのならば、民族系の企業である必要はなく、資源を効率的に活用できるのならば、新しい技術を有した海外企業のわが国への進出はむしろ歓迎すべきである。もっとも、貿易財を供給する製造業の淘汰は、雇用の面からマイナスであり、非貿易財を提供する企業が効率的になり、内外価格差の是正を通じて、製造業の国際競争力の強化という視点が求められる。

また、情報化社会の進展は、企業の盛衰が組織力ではなく、組織に所属する個人の能力に依存する傾向を強める。情報化の定義は決して明確ではないが、個人へ情報やノウハウがより集積される時代となれば、企業が淘汰されたとしても、次世代へ向けた技術の継承という面でのマイナスは最小限に食い止めることができる。ただし、情報やノウハウは時間の経過によって劣化することから、時間のロスを出さず、いかに効率的に労働力を活用するかが経済発展の条件となろう。

#### **c. 労働の特殊性**

古典派の第2公準の矛盾をケインズが指摘したように、市場における価格決定メカニズムだけでは解決できない労働の特殊性がある。今回の景気後退においても、専門化志向が高まる中、求人

側と求職側のミスマッチが問題となっている。このような労働の硬直性については、職業訓練の拡充・企業の東京集中の緩和など一層の配慮が必要であろう。通常、財・サービスについて需要がなければ、供給する企業が存続する価値は既になく、需要があるならば、企業が淘汰された後の供給は新規企業の創出や既存の企業の進出により賄えばよい。しかし、労働の場合、スイッチング・コストの大きさは無視できない。

特に、社会の構成員として、子育てなど一定の義務を果たす必要のある家計は経済的な側面だけでは語れない部分があり、経済学でいう単なる生産要素としての認識だけでは語弊がある。経済悪化が進む中、出生率が大幅に低下した旧東ドイツの例が示すように、経済状況と家計には、一定の相関性が指摘されており、少子化が進む昨今、誰を助けるかを明確にする必要がある。

## (2)失業給付の充実

市場メカニズムに基づく、企業のリストラ・淘汰は必要であるが、一方で、企業と家計の間における生産と消費の循環サイクルの維持のためには、労働者の所得水準の安定性が求められる。そこで、上述したように、従来型の財政政策を中心とした景気浮揚策の効果は限定される中、代替案として失業給付を充実することの有効性について論じる。

### a. アナウンスメント効果

一般政府の長期債務が600兆円に達する中、米格付け機関によるわが国の国債の格下げ、98年12月の長期金利急上昇が示すように、これ以上の無制限の財政出動には限界がある。

一方、失業給付の充実、財政資金を必要としない点で効率的であり、一定のアナウンスメント効果が期待できる。つまり、失業率が上昇した段階で必要とされる支出であり、仮に景気が失速しても、失業者が増加しない限り支出の必要はない。

重要なのは、失業しても一定の生活を維持できるという意識が、期待心理を好転させ、消費支出の安定化へ繋がる点が考えられる点であろう。また、給付水準次第ではあるが、消費性向は就業者よりも失業者の方が高いため、就業者から失業者への所得移転は、全体として消費性向を高める効果が期待される。

### b. 費用対効果が高い

95年の産業連関表(延長表)によれば、公共事業のうち雇用者所得の部分は、約35%に過ぎない。労働分配率の上昇は生産波及効果を低下させ、公共事業の有効需要創出効果を減じていると上記で指摘した。しかし、逆に、弱者救済という面に焦点を当てると資金が非効率的に使用されていることになる。財政の制約がある中で、より効率的に資金を使用するには、弱者への直接給付を行う失業給付の拡充が妥当であろう。

因みに、給付対象者数93万6千人、支給額の平均約15万円を想定した98年度当初予算の失業給付は、給付総額で約2.4兆円であり、うち財政資金は3千億円弱に過ぎない<sup>3</sup>。また、一般の保険料率は、被保険者・事業主合計で給与総額の1.45%にとどまっており、年金・健康保険と比べ

<sup>3</sup> 大蔵省『財政金融統計月報』

べて極めて低いことから、失業率上昇による家計、財政負担の増加は限定的である。

さらに、社会保険の長所を生かし、保険料が支払を上回る好況期には、インフレ抑制の手段として活用、経済全体での貯蓄・投資のバランスをとるための政策手段として保険料率を調整し、経済を安定化させることが可能である。好不況の波と関係なく必要となる年金保険料とは性格を異にするため、後述のビルトインスタビライザーの機能とは若干の調整が必要とされるが、可変的な運用に活用でき、分配面での平準化に資することから社会的な同意も得やすいであろう。

### c. 構造改革と矛盾しない

前にも述べたように、財政支出による特定の部門の存続は、その支出がある限り存続することができる。しかし、将来の需要構造にそれがマッチしているかどうかは不確実であるばかりでなく、構造改革を遅らせてしまう。

一方、失業給付の充実、リストラ、企業淘汰等の構造改革を前提としているため、非効率な産業、企業の温存には結びつかず、将来に対して中立的な側面を有し、構造改革と矛盾しない。

### d. ビルトインスタビライザーの機能

経済を安定化させる政策を行う場合、裁量的な財政政策では、正確な経済予測を前提としており、その予測に伴うタイムラグ・政策実施のタイミングの遅れという問題を解決しなければならない。

一方、失業給付は、景気が徐々に悪化するのに従って、支出が自動的に拡大するため、タイミングの遅れが生じ得ないというメリットがある。逆に好況時には、通常一定割合の保険料を強制的に徴収することから自動的に増税となり、景気過熱を防ぐ効果がある。これは、財政の自動安定化機能であり、「裁量」ではなく、「ルール」に基づく政策であるといえよう。

## (3) 失業給付の充実の問題点

### a. 如何にモラルハザードを防ぐか

失業給付の充実、現在の制度では不十分であり、新たな制度の確立が求められる。特にモラルハザードの問題には注意を払わなければならない。既存の就業者の既得権益を認めすぎて、高賃金体質となっている側面も無視できないが、概して失業給付が充実している西欧諸国では、手厚い保護が失業者の就労意欲を減退させ、構造的な失業を発生させている。

失業給付の充実、ナショナルミニマムの生活水準を国民に保障する制度であるという認識に立つ必要がある。従って、給与所得に比例させるのではなく、最低限の生活が維持できるという視点にたち、給付水準ではなく、給付期間にウエイトを置くことが望ましい。例えば、労働者1人につき、失業給付を生涯を通じて5年など一定期間に限定することでモラルハザードを抑制し、それを上回る期間については、失業給付より低額の生活保護により賄うといった制度が考えられる。

### b. 明確な基準づくり - マキシミムルール

マクロ経済政策を実施するに当たって、誰もが望ましいと考える政策は、アローの「一般可能性定理」にみられるように困難を伴う。ただし、誰を助けるべきかを明確にすることには一定の社会的な合意がある。その一つの尺度として、ロールズが「正義論」の中で提唱した、「第二原理」を挙げることができる。これは、公正な機会均等を確保した上で、最も不遇な人々の暮らし向きの改善を図

を図り、社会的・経済的な不平等を調整するというものである。もっとも、この「第二原理」に基づく政策には、アファーマティブアクションなど米国でみられたような反作用も存在する点を考慮すべきである。

現在のわが国は、継続的な経済成長と小さな所得格差との両立、単一民族による均質性、横並び意識が強い社会、経済となっている。グローバルスタンダードのかけ声の中、大競争主義を導入するに当たって、政府が国民一人一人の機会平等・経済的な不平等の是正を保証することでセーフティーネットとして機能すれば、市場原理によりスピアウトした場合における家計の不安を無くし、同時に消費性向を高める上で有効であると考えられる。

#### 第4章 経済政策の効果を高めるためには

失業給付の充実という政策手段は、受動的に経済の安定化に寄与するものの、外的ショックにより景気の底割れ懸念が過剰にまで増幅した場合、再び裁量的政策の重要性が問われるしれない。従って、景気が失速しても対応できる体質強化が民間セクターに求められる。

##### (1) 体質の弱い民間セクター

右肩上がりの成長を続けてきたわが国経済にとって、90年代に入ってから景気失速は、成長に慣れきっていた企業だけではなく、大企業と中小企業の労働の二重構造が指摘されているが、概して終身雇用、年功序列を前提に将来の生活設計をしていた家計などの弱さを露呈させている。これが、経済成長が少しでも鈍化した場合、企業や家計から政府に対する景気対策の必要性が叫ばれる背景となっている。一方、米国における「景気後退」定義では、実質経済成長率が2四半期連続でマイナスを記録した場合を指し、この定義をわが国に当てはめると戦後未曾有の経済成長を続けてきたことになり、景気対策の根拠を失うこととなる。

##### a. 企業

米国企業では、レイオフは一般的であり、生産が停滞した場合、労働者のモラル低下の問題があるものの、人件費を大幅に削減する手段を有している。一方、長期雇用を前提としているわが国の企業にとって人件費は固定費と認識されており、売上が伸び悩む中、雇用を維持しつつ、定期昇給等により平均給与の水準が上昇すれば、企業収益は自動的に圧迫される。

終身雇用の維持は、日本的経営の特徴とされ、円高不況を乗り越えた強さの源泉であるとされている。しかし、右肩上がりの経済を前提としており、特に年功序列は、将来の収益が不確実である状況を踏まえれば、企業経営にとって過剰なリスクを抱えることになる。一方、リストラされた労働者は受け入れ先で低い給与に甘んじなければならず、雇用流動化へのインセンティブを労働者側から喪失させることとなる。上記で挙げた失業給付に重点を置いた政策は、雇用の流動化が前提となることはいうまでもない。

わが国企業の特徴は、株式の相互持ち合い、好況期の水準に合わせた設備、土地など多額の資産をバランスシート上に抱えていることである。資産価格が上昇し、含み益が期待できる状況では企業経営にプラスに作用し、強さの源となっていた。しかし、バブル崩壊以降、資産デフレが続く中、

中、一方では時価会計が導入されようとしており、不良資産を保有するメリットが著しく低下している。同様に、低収益の資産を抱えることは、内部留保の蓄積を阻害し、経営リスクを高めるばかりでなく、年金、退職金の積立て不足など雇用流動化の面でマイナスである。従って、景気後退に対する耐性を強化するべく、終身雇用の維持など固定費の増加につながる要素をできる限り企業経営から取り除く必要がある。

## b. 家計

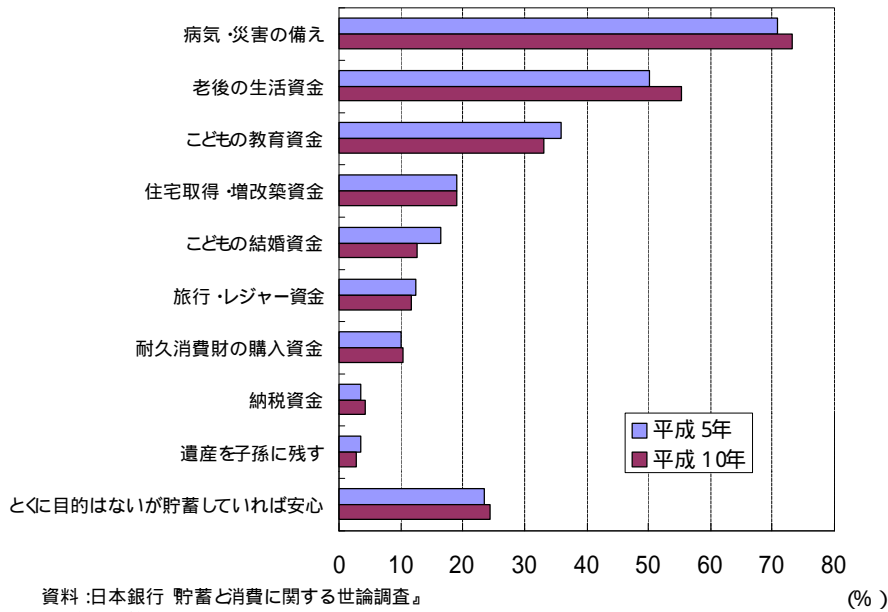
企業だけでなく、企業で働く労働者も極めて弱い体質であるといえる。例えば、家計の金融資産残高に対する金融負債残高の比率をみると、日本30.6%、米国24.9%、英国26.8%、ドイツ18%となっており、わが国の個人における金融負債の負担が大きいことがわかる。この理由として、将来所得が限られる中、住宅を借りるより購入する方が税制面で有利であるため、住宅購入へのインセンティブが働き、結果として多額の住宅ローンを抱えているからである。日本銀行発行の『国際比較統計』によれば、わが国の持ち家率は欧米諸国と比べて高く、このことは30年間にも及ぶ住宅ローンの元金支払いという固定費を発生させ、所得の減少、失業に対する家計の耐性を著しく弱めている。

わが国の住宅政策は、住宅購入の直接的効果のみならず、家電や家具等の需要増加が伴い、有効需要の創出効果が高い点を留意しなければならない。しかし、貯蓄広報中央委員会発行の平成10年度版『生活と貯蓄関連統計』によれば、勤労世帯における住宅ローン返済世帯の消費性向が67.0%であるのに対して、その他の世帯は74.8%にとどまっており、一つの家計内に限定した場合、住宅購入による需要拡大は繰り上げ需要に過ぎず、その反動も大きい。また、住宅を購入した個人が就職を求めて他地域へと住居を移すインセンティブを低下させる要因となり、就職へのハードルをより高いものとしており、雇用の流動化にとってマイナスである。

逆に、貯蓄の目的としては「病気・災害への備え」が最も多く、「老後の生活資金」「子供の教育費」が続く(図4)。多額の金融負債を抱えつつも、もう一方で金融資産を抱えており、万一の所得の減少や失業に対しての防御手段として貯蓄に励んでいる。この代償として、可処分所得が過剰な金融資産の蓄蔵に振り向けられ、これが現在の消費不振の元凶であり、ISバランスを著しく貯蓄過剰とする原因となっている。

世帯主の失業が、家計に及ぼす影響は計り知れない。最悪の場合、自己破産、家庭崩壊を招く恐れがあり、ひいては子供の養育の放棄や教育費の削減など次世代を担う人材育成の阻害要因となる。従って、政府によるセーフティーネットを準備する必要があるとともに、一步踏み込み、人材育成を公共財への投資として認識し、構造改革が進む中、教育費の援助、奨学金制度の拡充を通じて次世代の教育を受ける権利を擁護する必要がある。

図4 貯蓄の目的



## (2) 合成の誤謬と政策実施の合理性

不確実な将来に対する家計としての最大の防御手段は流動性の確保、つまり貯蓄に励むことである。しかし、貯蓄は所得の関数であり、全ての家計が一斉に貯蓄の増加に励んだのならば、マクロの消費需要減退を通じて有効需要が減少、自らの失職する確率を高めるばかりでなく、初期に意図した貯蓄の水準を達成できないという状況が生じる。個々の家計にとって合理的な判断であった貯蓄が、マクロ的には決して合理的ではない状況を生む。同様に、企業のリストラは、個々の企業にとって体質強化につながるものの、家計所得の減少、消費の減少、企業の売上高の減少を通じて、自らの収益に跳ね返ってくることになる。

民間セクターの体質強化が個別レベルでは合理的であろうとも、短期のマクロ的にみて常に合理的なものではないため、そこに政府が介入する根拠が存在する。しかし、現段階では政策手段が限られており、構造改革に伴う短期の経済変動に対しては、政府によるセーフティネットの確率が有効であると考えられる。

## (3) 信任回復に向けて

政策の実施に伴う効果は、その政策を受け止める国民がその政策主体を信任しているかが大きく作用する。最近では、投資の利子感応度が低い中、長期にわたる低金利政策は、年金生活者を犠牲にし、金融機関を救済しているとの印象を与える。また、公共事業の拡大はゼネコンといった具合に、特定の集団のみを助けるシステムでは政策の信任は生まれにくい。

このような不信は、政策過程が未だみえにくいものであることを示している。今まで、わが国では官僚が大きな権限をバックに資源配分を実施し、経済成長の最適化を進めてきた。しかし、消費者・

者・マーケット重視の経済構造となれば、政策により資源配分をどのように行っても、その政策に含まれるメッセージが消費者・マーケットに理解されない限り効果は上がらない。たとえば、中央銀行が、いかなる低金利政策を出したとしても、国民から、中央銀行と民間銀行が利益共同体とみなされていれば、政策の効果はおぼつかない。これこそがシステムリスク発生の源泉となる。失業給付の充実でも、意思決定において不透明であれば、信任を得られないばかりでなく、逆に実際の失業率上昇によりリスクを嫌った家計が貯蓄性向を高める可能性もある。

つまり、今までの集団主義を改め、参加型政策決定システムへ移行することで初めて信任が得られるのである。

## まとめ

資本主義が、市場システムによる調整メカニズムを拠り所とする以上、構造改革の実施は痛みを伴うものである。ケインズは、市場における財・サービスの価格下落に伴う賃金下落がデフレスパイラルに繋がらない為の方策として、公共事業による乗数効果の有効性を指摘した。そして今日、短期的な景気後退に対して政策当局による景気浮揚策が行われた結果、以前のような大恐慌は姿を消していることから一定の成果があったと考えるべきであろう。

しかし、資本・人的資本の蓄積、産業構造のソフト化、将来の不確実性の高まりを考慮すると、むしろ、ケインズが指摘したもう1つの視点である長期期待の向上に焦点を当てるべきである。財政支出から裁量的な支出をできる限り取り除き、資源配分の優先順位を公共事業から必要最小限の所得保障へと変更することで将来所得の安定化を図ることが必要である。昨今、ベンチャービジネスの育成が叫ばれて久しいが、旺盛な企業家精神を持つ人材は、結局、家計から輩出される。家計に対する十分なセーフティネットが準備されていないければ、短期における経済の不安定化を招くばかりでなく、次世代の人材育成や生命活動のサイクルに支障をきたし、成長に必要な人材が十分に確保できないという事態を生む恐れがある。現代において持続性が求められるのは、企業ではなく家計であるという認識がまず必要であろう。

## 参考文献

- 石弘光(1980)『ケインズ政策の功罪』東洋経済新報社
- 小野善康(1998)『景気と経済政策』岩波新書
- 加藤寛 / 浜田文雄(1996)『公共経済学の基礎』有斐閣
- 経済企画庁(1996)『平成8年版経済白書』大蔵省印刷局
- 小塩隆士(1998)『社会保障の経済学』日本評論社
- 小宮隆太郎 / 奥野正寛(1998)『日本経済21世紀への課題』東洋経済新報社
- 島田晴雄(1994)『日本の雇用』ちくま新書
- 島村高嘉(1996)『図解金融入門』東洋経済新報社
- 橘木俊詔(1998)『日本の経済格差』岩波新書
- 野村正寛(1998)『雇用不安』岩波新書
- 林宜嗣(1997)『財政危機の経済学』日本評論社
- 星川順一(1996)『日本経済と財政政策』晃洋書房
- 増井善一郎(1998)『図説平成10年版日本の財政』東洋経済新報社
- 吉川洋(1996)『金融政策と日本経済』日本経済新聞社