

「政策危機」と経済の長期停滞 No2

平 田 潤

3章 90年代経済構造改革シンドローム

経済構造改革は、各国の市場経済の発展・高度化の流れを阻害すると目される諸要因・規制・制度を、極力排除し改革していくことにより、経済の活性化をもたらすという強い「経済基本理念(パラダイム)」・ベクトルとして、先進国、途上国双方に対して、大きな影響をもたらした。

しかしこれまでの事例を見た限り、個々の改革実施によって、必ずしも予測した通りの成功が実現されたとはいえない。

こうした個々の改革策が十分に的確な処方箋になり得なかった背景としては

構造危機の原因として、「経済の供給面の構造問題」を過大視(東アジア事例)した、逆に「供給面の制度崩壊」を楽観視(ロシアの事例)した、脆弱な金融市場(金融機関・企業等のALM・金融行動も含め)が外的ショックにより危機に陥ったことで、経済の供給面全般を見直す「構造改革」が即時不可欠と判断した、個々の構造危機に対してやや汎用的ともいえる経済構造改革政策を処方するなど、具体的ケースに応じた適切な解決策を提供できていなかった。

構造危機に対する改革策の実施プロセス、ポリシー・ミックスが实体经济と様々なミスマッチを引き起こした。

等があげられよう。さらに、前稿(産研通信No72,拙稿NO1注1)で述べた通り、これまでの所、経済構造改革とは、各国

で改革政策を行なう当事者が、経済の中長期的な成長に影響を及ぼす「供給面の構成要素或いは供給面の資源配分」の効率性を直接・間接に改善すると考えられる、あらゆる種類の「経済制度・規制に対して実施する改革」を、内容としている。

従って、経済の構成要素(資本・労働投入)・主体(企業・政府他)、制度(規制他)は勿論の事、人的資本に大きく関わる「教育」、「技術(技術進歩を促すインフラ支援等を含む)」、政府部門の提供する「行政サービス」、更にはより広く、各国・地域の経済社会を支える基盤・インフラとしての諸制度(司法/セーフティネット/福祉制度)といった広範な分野に改革の手が及ぶことを否定するものではない。

これは「経済(構造)改革」が「政治(構造)改革」と不可分で、かつ後者が不可欠であることを示唆するといえよう。

グローバリズム下で国際経済を席捲した経済構造改革シンドロームにおいては、

- a. 既存の制度、規制に対する創造的破壊への過信
 - b. 市場原理メカニズムへ過度の依存(市場の失敗へのセーフティネット軽視)
 - c. 資源配分メカニズムの見直しへのアクティヴィズム
 - d. 制度の(新たな)構築への楽観視
- といった傾向が見られた。「構造改革シンドローム」自体は強力ではあったが、これらの要因が「改革」をハイリスクとし、実効

性・成功にブレーキをかけたともいえよう。

一方これまでの改革成功例(本稿では先進国のケース)で、改革を開始しこれを持続し成果をみるまでの道のりはやはり平坦ではなく、各国の政治・経済・社会に、多くの困難と負担を伴ったという事実は銘記しておく必要がある。しかも改革は直線的に計画・実施され成功したわけでは決していない。先進国でも、結局、構造危機から政策危機に至って、経済の長期停滞や閉塞状況が生じて初めて経済構造改革に踏み込んだのであって、構造危機の発生に対して、最初から周到に準備・設計され、その通りに実施された構造改革というものではなかった。やむなく構造改革に踏み込み、その過程で改革主体などの努力によって新たな経済基本理念が組み上げられ、立ち上がり、しかも紆余曲折の結果ようやく実施され、効果をあげて成功している。経済構造改革は万能型に効く処方箋ではなく、むしろこのように各国の経済(社会)にとって危険度が高く負担も軽くない劇薬である。このような改革を、自ら(自国)のイニシアティブ・リーダーシップによりスタートさせ、成功に導いた貴重なケースをみた場合は、むしろ成功に至らしたカギや条件とは何であったかを分析していくことが、より重要となってくるのではないだろうか。

4章：経済構造改革の「必要十分条件」

本事例から、過去改革に自律的に取り組み、これを成功にこぎつけた国々(先進国)のさまざまな事例に基づき、経済構造改革を成功させる「必要でかつ十分」と思われる条件について、(歴史的・事後的な「後知恵」に基づくにしても)仮説として、できるだけ抽出した。なおここで経済構造

改革の成功とは、改革の成果が、国(地域)のマクロ経済面での危機拡大や悪化の防止/改善に直接・間接貢献し(短期・中期的効果)、それまでの構造問題・その負の配当を解決・縮小し(中期的効果)、中長期的(将来の)経済発展の基盤(一部)を形成し、成果が顕れる(長期的効果)ことに成功していることを指す。まず構造危機・政策危機が悪化するなかで、各国が主体的に改革を進めていくためには、政治・経済・社会における改革の必要性を認識し、これを開始し、進めていくダイナミズム(必要条件)と、経済再生に有効な理念・政策(処方箋)を形成し、これを効果的に実行する(十分条件)が、両輪として機能し改革を牽引していくことが不可欠である。

1. 必要条件

第一に、必要条件として、各国経済社会が深刻な、或いは慢性的な危機に陥る中で、改革を行う意思(すなわち構造危機や政策危機を的確に認識し、治療に導いていく意思)、強いリーダーシップ(政治・経済的改革を実行する指導力)、これを支援するコンセンサスの形成がカギとなる。そこで各国で、改革を開始し持続させていく政治・経済・社会におけるダイナミズムについて、以下4項目にまとめ、これを必要条件として位置付けた。(図表)

- (1)「構造危機」、特に構造問題により生じた「負の配当」に対する認識の高まり
- (2)改革に大きく舵を切らせる契機が存在(政策危機の発生)
- (3)改革開始・牽引の3要素(イニシアティブ、新たな改革綱領、リーダーシップ)
- (4)国民の不断の同意(コンセンサス)
 - (a)選挙による選択

(b)政策決定に最大の影響力を及ぼす集団の合意

(c)危機感の共有 「危機の存在とその内容」について国民レベルでの浸透

2. 十分条件

改革の成否を分ける十分条件としては、構造危機・政策危機に対する正鵠を射た治療方針・処方箋が準備され、タイムリーに実施されることが求められる。

なぜならば、これまで先進国の事例でみてきたように、すでに効力が逡減した経済政策の基本理念を護持したことが構造危機の有力な原因となり、政策危機を引き起こしているからである。したがってこれを打開するために、新たな経済政策の基本理念に基づいて、優先順位や時期(タイミング)を踏まえた各種政策の組合せ(ポリシー・ミックス)が設定され、実行されていくことが要件として求められる。また処方箋の内容が不適切であれば、いくら改革が待望され改革主体の登場など「必要条件」により改革を行う条件が整っていても、改革は期待外れに終わってしまう。

そこで改革の処方箋、実施プロセス・タイミングについて、厳しい評価・分析が不可欠となる。改革自体を評価する尺度としては、以下が挙げられる。

(1)改革の骨組みである経済基本理念と、各政策との一貫性・相互補完性

(2)的確な改革ターゲット設定と、有効な政策割り当て・パッケージの作成

(3)内外環境の変動に対応した機動的・柔軟な改革の実施・アプローチ
経済構造改革の処方箋は、これら異なった3つの尺度から成る十分条件によって測られる。改革はこれらをいずれも充足し

ていないと、成功に到達することが困難であるばかりか、むしろ深刻な政策危機をもたらしてしまう可能性・リスクが高い。

(1) 改革の骨組みである経済基本理念と、各政策との一貫性・相互補完性

まず構造危機・政策危機の根源に対する的確な政策を提示するうえで、改革の骨組み、全体像、ビジョンと個別政策との関係が一貫性をもち、各政策自体も相互補完的であることが、改革の実効性、説明責任(アカウンタビリティ)を高めるうえで重要である。特に重度の構造危機と政策危機との合併症を起こした経済については有効である。(英国サッチャー改革の事例のように、大きなパラダイム転換がなされた場合、ビジョンとターゲットと政策について一貫性がみられたことが、政策の信認度を上げたとみられる。)

(2) 的確な改革ターゲット設定と、有効な政策割り当て・パッケージの作成

80～90年代先進3カ国(英国・オランダ・イタリア)の改革では、概ね以下の7部門に改革の的が絞られた。

政府部門のダウンサイジング、 社会保障のスリム化、 医療・年金制度見直し、 労働市場柔軟化、 金融制度・市場改革、 税制の改革、 財政(システム)改革である。

(3) 内外環境の変動に対応した機動的・柔軟な改革の実施・アプローチ

そして改革は上記(1)(2)を踏まえて、予想される改革ダメージや副作用・コストを睨みつつ、新たな経済基本理念を軌道に乗せ得る政策パッケージを作成し、内外環境変動に対応して、優先順位を示し、これを機動的に実施せねばならない。ポリシー・ミックスについては、以下(a)～

(d)の4つの不可欠な要素を、内外経済環境の変動のなかで、適時にかつバランスをとって盛り込むことが重要である。

(a)経済の病巣部分への速やかな対応
(危機管理政策 = 待ったなしの改革)

これは構造危機・政策危機に対して、まず緊急に対応すべき「危機管理」的政策であり、特に金融危機では速やかな対応が不可欠である。各国の金融システム等、グローバルエコノミーと直接リンクしている部分は、放っておくと通貨や株式などが市場などから狙い撃ちされ、攻撃を受けるリスクにさらされる。危機に際してのグローバルマネーの動きは、投機的か、極端にリスク回避的(結果的にはリスク拡大的ともなる)であり、最も警戒を要する。

もう1つは、各種経済システムの機能不全に対する緊急政策である。例えば80年代オランダの改革においては、スタグフレーション下で労働コストの一層の上昇に歯止めをかけるため賃金物価スライド制を廃止し、最低賃金水準凍結を実施した。またオランダ・イタリアの事例では、社会保障の分野に対する改革の取り組みとして、まずコストと政策効果が乖離し、受益者の既得権化やモラルハザードが進行している分野をターゲットに、各種社会保障不正・不適正な受給について、これを是正している。

(b)経済安定化・構造改革のショックを和らげるマクロ経済政策(財政・金融政策)

経済構造改革を実施する際は、各国とも何らかの経済安定化のための施策、構造改革のショックを和らげるマクロ経済政策(財政・金融政策)を行っている。改革によって直接既得権を脅かされる勢力はともかく、改革が通常の場合もたらす、当

面の経済へのマイナス・インパクトは、国民・消費者(特に低所得階層)に厳しいショックをもたらすからである。

まず、経済へのデフレインパクトをできるだけ緩和するため、金融政策等の実施が求められる。また財政再建のために政府支出を削減する場合、優先順位には周到的な配慮が不可欠である。有形無形の抵抗の強い既得権層に対してより譲歩し、国民消費者に皺寄せ(政府サービスの削減など)するケースは極力回避することが望まれるが、一方で積極的施策を組み合わせることが必要である。各国事例では、必要最低限で効果的な財政政策をとるだけでなく、租税改革・租税措置(英・米・ニュージーランド・スウェーデンなど)や、国民負担の軽減策(オランダ)を実施している。また改革では、改革の負の効果が波及したり、副作用により大きな経済的ダメージを蒙る層(低所得者層や、中小企業など)に対する的確で公平な各種セーフティネット準備も同時並行して行う必要がある。自由化策(貿易・通貨・産業の分野)や規制緩和を実施すれば、当然競争が激化し、企業の体質改善や合理化が進むなかで、リストラによる失業増加が発生するからである。金融改革の実施では、金融システム全般に不安が生じないように、預金保険制度他の充実が不可欠となる。

(c)経済の再生・体質改善のための中期的な諸改革(広義の構造改革)

さらに中長期的に経済を強化し、将来の経済発展への布石となる施策が重要である。改革による経済の供給面強化(規制緩和、自由化促進、市場原理による競争の導入・強化)、需要面(有効需要)・消費面(個人消費 特に選択消費)のレベル

を中長期的に高めるための新たな施策（消費者の信頼・信認や新たな分野の需要を高める基盤的施策）などがある。

(d)短期的にデメリット・ゼロサムをもたらす処方箋でも、中長期的にメリット・プラスサムの結果を展望できるというメッセージの伝達（特に家計部門・消費者に向けて）改革に踏み込むことで生じるリスクと不安の腑分け、将来リターンの明示と期待の増大をはっきりさせ、改革の痛みをカバーするに足る、そしてコンフィデンス回復に向けての明確な「目標」の提示・説得がツねに求められよう。（No3に続く）

図表 自律的な構造改革を開始・持続させるダイナミズム
(必要条件)

政治・経済・社会におけるダイナミズム	個々に見られるベクトル	該当する国・事例
「構造危機」、特に構造問題より生じた「負の配当」に対する認識が高まること。	<ul style="list-style-type: none"> 従来の経済システム維持のコストが増大 慢性的経済問題増大 政府の経済政策効果の低下 	各国の事例全てに見られた 各国の事例全てに見られた 各国の事例全てに見られた
改革に大きくカシを切らせる「契機」が存在すること。 (政策危機の発生)	<ul style="list-style-type: none"> 経済の危機と国民生活への波及 従来型経済政策の失敗・行き詰まり 財政の破綻、赤字の臨界点到達 明確な目標への到達を求める外圧 	特に英国・オランダ 特に英国、オランダ 特にイタリア 特にイタリア
改革を開始する3つの要素 <ul style="list-style-type: none"> ・イニシアチブ ・新マニフェストの形成と呈示 ・強力なリーダーシップと、その持続 	<ul style="list-style-type: none"> ・改革主体者による準備と努力 ・新マニフェストの形成とメッセージ伝達 ・強力かつ持続的なリーダーシップ 	各 英国 (二大政党下政権交代) 国 オランダ (3者合意) 全 イタリア (選挙制改革後の政権) て
改革の実行と持続に対する、国民の不断の同意 (コンセンサス)が形成されること	<ul style="list-style-type: none"> ・選挙による国民の選択 ・政策決定に最大の影響を及ぼす集団の支持 ・危機感の共有・浸透 (国民レベル) 	<ul style="list-style-type: none"> ・英国の事例 ・オランダ・イタリアの事例 ・各国全てに見られた

(資料) 各国事例により筆者作成