

昭和59年度の経済運営に望む

——不可欠な政策のソフト化——

昭和 58 年 10 月



社団法人 関西経済同友会
経 済 政 策 委 員 会

1. 果して経済政策は手詰りか

最近、わが国では、従来型の財政・金融政策が内外の環境変化に直面して有効な手段を打出すことができず、「経済政策の手詰り」が指摘されている。

しかしながら、目を世界に転じると、各国の経済政策は米国のレーガノミックスに代表される、新たな発想、斬新な方策によって経済の活性化を図る政策が大きな潮流となっている。

ひるがえって、最近のわが国の政策運営をみると、依然として従来型の政策の枠組みから脱却できていない。わが国も柔軟な発想と工夫をもってすれば、効果的な経済政策の遂行は十分可能なのはである。

2. 経済政策の新しい視点

今後の経済政策を考える場合、その視点として以下の二点が極めて重要である。

第一は、世界における日本の役割を果すという国際的視点に立って政策を立案し実行することである。

累積債務問題、通商摩擦問題等の難問を解決しつつ世界経済が着実な回復軌道にのるためには、世界経済全体の拡大が不可欠で

ある。世界経済の支柱の一つであるわが国は率先して内需拡大等の有効策を実施し、世界経済の拡大に努めることが肝要であり、それがわが国に与えられた国際的責務でもある。

第二は、国内経済の円滑な構造転換を通じて、経済の活性化を目指すことである。

わが国経済全体としての産業構造の転換を円滑に進め、企業活力の維持・増大を図るために、個別対策と内需の下支えを通して、構造変化に対応しえていない企業の体質改善が進みやすい環境を整備する必要がある。

3. 望まれる経済政策のソフト化

民間活力を引出すために

多くの制約の中で内外の要請に経済政策が十分応えるためには、従来と全く異なる発想によって新しい政策手段を開発し、これを果敢に実行するという「政策のソフト化」が不可欠である。これを政策論でいえば、広範な分野で、新時代に適応しえない規制や枠組みのデレギュレーションを進め、新しい時代にふさわしい内容に改めることであり、斬新な発想によって効果的な政策のプログラムとシナリオを構築することである。

われわれの言う「政策のソフト化」の狙いは、いかに民間活力を引出すかにある。

民間活力を最大限に発揮させるためには以下の三点に留意することが肝要である。

- ① 行政が民間の活力を引出し、最大限に発揮させるためのサポーター役に徹すること。
- ② 民間のアイデアを積極的に採り入れる行政の真摯な姿勢。
- ③ 民間の自助努力。

4. 具体的な政策プログラムの提言

以上の問題意識に立脚して、今後の経済運営のプログラムとして次の三点を提案する。

(1) 税制の活用 ― 所得減税・間接税のパッケージならびに投資減税

当面の経済運営の基本路線たる民間活力を通じて財政再建と内需振興の同時両立を図るための具体的な税制改正として、①給与所得者を中心とする2兆円以上の所得減税と税率5%の新型間接税の導入、②思い切った投資減税の実施が考えられる。

① 所得減税

所得減税は、近年一段と負担感の加重しつつある中堅給与所得者に焦点を当てつつ、所得税構造そのものの見直しを伴った減税が必要である。

② 新型間接税の導入

所得減税による税収減を補填するとともに安定的な税収増加による財政収支の改善を図るために、薄く広く賦課できる新しい間接税の導入を考える必要がある。

なお、間接税導入の是非は、今後の長期的な税体系のあり方を展望した議論が要請される。

③ 投資減税

投資減税は実需の裏付けを伴い、かつ税収の波及的増加を生むため、財政再建と内需拡大の双方に資する。

投資減税を実効あらしめるためには、減税対象を企業規模のいかんを問わず適用し、対象分野も合理化、技術開発投資やリースに対する投資にまで拡大すべきである。

(2) 公共事業への民間活力の導入

民間活力を導入する具体的なプロジェクトとしては、財政負担が相対的に小さく、一方、国民経済的ニーズが強く、かつ需要造出効果も大きい大都市圏の再開発が最適である。

大都市圏の再開発は結実するまで長期間を要するケースが多いが、老朽化した公的住宅を高層化するプロジェクトは短時間のうちに着手できる。このプロジェクトは殆んど財政の負担を伴わずに住宅の質的改善、内需拡大という一石二鳥の効果を納め得る。

また、今後わが国経済・社会の情報化、国際化が一段と加速することに即応して、情報・通信分野の社会資本整備、関西新国際空港の早期完成、などの民間活力を生かした社会資本を整備、充実することが必要である。

公共事業において民間活力を十分発揮するための当面の克服すべき問題は以下の三点である。

- ① 政府、地方自治体の組織と取組み姿勢
- ② 官庁間の縄張り意識
- ③ 住民自らのゴネ得的な意識

(3) 金融・資本市場の活性化

現実の経済実態に即していえば、現在の長短金利の水準はやや高すぎる。このような長短金利高止まりの要因は、10年物長期国債と他の長期金利が連動する従来型の硬直的な金利体系や為替相場・内外金融動向に制約されて機動性を失った公定歩合政策があげられる。

これらを改善するためには、国債発行額を圧縮するとともに、金融・資本市場において次のような新システムを構築し、市場の活性化を図ることが必要である。

- ① 国債の種類を多様化し、かつ金利の着実な自由化を進めるとともに、金利体系全体の硬直性と金利水準の高止まりを是正する。

- ② 日本銀行が適切なオペレーション政策を通じて、市場金利を弾力的に誘導し、機動的な金利政策の効果を発揮する。

1. 果して経済政策は手詰りか

最近、「経済政策の手詰り」が指摘されている。すなわち、従来型の財政・金融政策が内外の環境激変に直面して大きな壁に突当り、有効な手段を打出すことができない状態を呈している。

大幅な赤字を抱えた財政は、財政再建という至上命題のもと、ここ数年緊縮型予算編成を余儀なくされている。とりわけ、財政政策の鍵を握る公共事業予算は昭和56年度以降3年連続据置かれており、景気政策手段としての役割は過去に比べてかなり低下している。財政再建に目途がつくまでは財政の量的拡大は期待できないとすれば、従来型の量的拡大による財政政策によって景気を刺激することはここ当分不可能である。

一方、金融政策においても、為替相場や内外金融市場の制約を受け、機動的な政策に足かせをはめられている。すなわち、今次景気停滞局面で産業界から公定歩合引下げを望む声が強かったものの、円安の進行、内外金利差の拡大という事態に直面して、その実施が見送られてきた。公定歩合はその性格上、実験的に動かすことはできない。したがって、国際的な為替取引、資本取引の規模が増大し、活発となった今日では、国内景気対策としての公定歩合政策の機動的な運営はその幅を著しく狭められざるを得ない環境にある。

このように、従来と同様の発想あるいは同様の手段による限り、経済政策の出番はないということになる。しかし、果して経済政策は本

当に手詰りなのであろうか。われわれはそうは考えない。いたずらに政策の手詰りを強調するのは、政策主体の貧困を自ら表明するに等しいのではなからうか。

目を世界に転じると、第1次石油危機からすでに10年を経て、各国の経済政策には、新たな発想、斬新な方策によって経済の活性化を図っていかうとする潮流が明確に現われている。米国ではレーガン大統領が、政府支出の大幅削減、個人・企業減税、政府規制の緩和、マネタリズムによる金融政策の遂行などを大胆に実行した。これはまさに歴史の方向を変える壮大な実験であり、その評価は大きく分れるところであろうが、現実には既にかかなりの成功を収めつつある。また、英国のサッチャー首相が進めてきた小さな政府と民間部門の蘇生を指向する政策も、本質的には米国と同じ路線である。

ひるがえって、最近のわが国の政策運営をみると、依然として従来型の政策の枠組みから未だに脱却できていない。このため、政策当局の真摯な努力にもかかわらず、他の先進諸国の眼からみれば、日本は何の政策努力もしていないかの如く映るのではなからうか。もちろん、わが国と米国とでは社会風土が異なるので、米国のような大胆な実験を行うことは無理があろうが、柔軟な発想と工夫をもってすれば効果的な経済政策の遂行は十分可能なはずである。

2. 経済政策の新しい視点

今後の経済政策を考える場合、その視点として、①世界における日本の役割、②国内経済の構造転換を通じての活性化、の二点が極めて重要である。

(1) 世界における日本の役割

今日の経済運営においてまず何よりも肝要なのは、国際的視点に立って政策を立案し実行することである。

目下の国内景気は浮揚感に乏しいもののその底は次第に固まりつつあり、息切れや失速の懸念は乏しい。この意味において国内的にみれば、現在直ちに景気対策を講ずべき緊要性は小さいといえよう。すなわち、経営の合理化、新産業分野への進出などによって企業の体質改善は進行中であり、国際的にみてもわが国の経済パフォーマンスは相対的に良好である。

しかしながら、世界経済は、米国景気の回復を主因としてようやく底入れ局面を迎えたとはいえ、累積債務問題、通商摩擦問題等の難問を解決しつつ、着実な回復の軌道が定着するには、世界経済全体が拡大に転じることが不可欠である。その主柱の一つとして、わが国が率先して内需拡大等の有効な対策を打出していくことが緊要であり、それがわが国に与えられた国際的責務でもある。

本年8月に発表されたOECDの対日審査報告は、わが国の財政再建の必要性に十分な理解を示しつつ、その一方で、内需拡大を要請し

ポリシー・ミックスの採用を勧告している。もちろん、OECDの勧告内容には問題がないわけではないが、世界経済の現状とわが国の果たすべき役割を考えた場合、「財政再建と内需拡大とを両立させるべきであり、かつそれは不可能ではない」という基本認識は正鵠を射ているといえよう。わが国はこれを虚心に受けとめ、従来の国内重視の政策の反省に立って、「世界経済の拡大の為に何を為すべきか」を真剣に考え、実行しなければいけない。

(2) 経済の構造転換の推進と活性化

第二の視点は、国内経済の円滑な構造転換を通じて、経済の活性化を目指すことである。

わが国においては現在、二度にわたる石油危機を契機として大きな構造転換が進みつつある。すなわち、エレクトロニクス化、ソフト化などに代表される需要構造の変化が急テンポで進行している。この間にあって、環境の変化に的確かつ敏速に対応して好業績をあげている企業や業種がある一方、変化に対応しきれず業績低迷を続けている企業、業種も少なからず存在する。

この構造変化に対応しえていない企業、業種は、放置しておいたのでは現在の低迷から脱却することは難しく、これがわが国経済のバランスのとれた発展の足かせとなることも懸念される。わが国経済全体としての構造転換を円滑に進め、その中で企業活力の維持・増大を図るためには、当該業種に対する個別対策と並んで、いま少し内需の下支

えを図り、これらの企業体質の改善が進みやすい環境を整備するという視点が必要である。

3. 望まれる経済政策のソフト化

——— 民間活力を引出すために ———

多くの制約の中で、前述のような内外の要請に経済政策が十分応えるためには、経済・産業の構造変化に対応して政策のソフト化を図ることが不可欠であろう。いうまでもなく、ソフトとはいかにして効果的にハードウェアを使いこなすかという意味であるが、ここでいう政策のソフト化とは、従来と全く異なる発想によって新しい政策手段を開発し、これを果敢に実行することを意味する。政策論でいえば、広範な分野で、新時代に適応しえない規制や枠組みのデ・レギュレーションを進め、新しい時代にふさわしい内容に改めることであり、また斬新な発想によって効果的な政策のプログラムとシナリオを構築することである。

現在進められている行財政改革の路線に沿いつつ経済の拡大均衡と質的高度化を図るには、財政の負担を極力小さくする一方で、いかに民間活力を最大限に生かして内需の拡大に資するかということに主眼が置かれるべきである。換言すれば、われわれの言う「政策のソフト化」の狙うところは、いかに民間活力を引出すかにある。

そこで、民間活力の利用をかけ声倒れに終らせないためには、以下の三点に留意することが肝要である。

第一は、行政が民間の活力を引出し、最大限に発揮させるためのサポーターの役割に徹することである。

民間の活力を引出すためには、行政は極力民間の活動の場を保障し、自らは計画のグランド・デザインの策定や各種の利害関係の調整等に専念することが肝要である。

第二は、民間のアイデアを積極的に採り入れる行政の真摯な姿勢である。

民間の柔軟で合理的なアイデアを生かすためには行政がそれを真剣に受けとめ、具体的な施策に結びつけていく謙虚で前向きの姿勢が不可欠である。

第三は、民間の自助努力である。

わが国経済活性化の主役は言うまでもなく民間であり、現にこれまで数々の分野で民間部門が発展の中心的役割を演じてきた。しかし一方で、民間の側に既存の各種の規制を温存し、自由化を忌避する体質を残していることも否定できない。民間は経済構造転換の主役意識を持ち、主役にふさわしい自立の精神で自ら経済の活性化に取り組まねばならない。

4. 具体的な政策プログラムの提言

以上の問題意識に立脚して、昭和59年度予算編成をも含めた今後の経済運営のプログラムとして、われわれは以下の三点を提案する。

(1) 税制の活用 — 所得減税・間接税のパッケージならびに投資減税

従来、わが国の財政政策は主として歳出面からの手段を通じて運営されてきた。この間、歳入面、とりわけ、租税に関しては、極論すれば豊富な自然増収が発生する時期には安易に減税し、税収が不足すれば徴税しやすいところからの増収を図るという、いわば場当り政策の域を出なかったといって、必ずしも過言ではあるまい。しかしながら、歳出増が大きな制約を受けている今日、税制のもつ所得の再分配、資源の配分、景気調整、さらには経済構造の高度化など各般の幅広い機能を重視し、これを政策手段の重要な柱として活用するため、税制の根本的見直しと再構築に取り組まねばならない。

そこで、当面の経済運営の基本路線たる民間活力を通じて財政再建と内需振興の同時両立を図るための具体的税制改正として、①給与所得者を中心とする2兆円以上の所得減税と税率5%の新型間接税導入のパッケージ、②思い切った投資減税の実施、を提言する。

① 所得減税

まず所得減税は、これを目先の人気取りの政争の具としての小出しの弥縫策に終らせるのではなく、近年一段と負担感の加重しつつある

中堅給与所得者に焦点を当てつつ、所得税構造そのものの見直しを伴った減税が必要と考える。すなわち、昭和53年度以降今日に至るまで、所得税に関する税制改正が見送られてきた結果、給与所得者に対する徴税額の伸びは年収の伸びを大幅に上回りつつある。これが所得捕捉上の不備や税率の過度の累進性と相まって、中堅給与所得者を中心に税負担の不公平への不満感を助長していることは今さら指摘するまでもない。かりにこの状態を放置すれば、勤労意欲と社会的モラルの低下を招き、経済社会の活力を減衰せしめる結果になりかねない懸念をはらんでいる。このような事態を未然に回避し、民間活力の維持を図るために、累進税率の調整を軸として、2兆円以上の減税が必要と考える。

② 新型間接税の導入

所得減税による税収減を補填するとともに、安定的な税収増加による財政収支の改善を可能ならしめるための方策として、特定の商品、サービスごとに賦課され、かつ一部の品目に厚く賦課されている現行の税体系を見直し、薄く広く賦課できる新しい間接税を導入することを考える必要がある。

間接税の導入は、直接税による負担増加に比べて経済に与えるデフレ作用が比較的軽微であり、かつ景気変動による振幅も相対的に小さく安定財源を確保し得る手段の一つである。税率は経済に与える影響、税収額等を勘案して当面は5%程度が適切と考える。

なお、間接税導入の是非は、単に目先の所得減税の代替財源として

のパッケージ論にとどまらず、今後の長期的な税体系のあり方を展望した論議が要請されよう。すなわち、戦後30余年にわたってわが国の税制はシャープ勧告に立脚した直接税中心の考え方の上に構築されてきた。しかしこの間の経済社会環境の大きな変化の中で、税体系、税務執行いずれの面においても各種の問題点が露呈されてきた。今後の税制改正においては、将来の長期的展望に立って望ましい税体系を構築するという角度から、直接税と間接税ないし支出税のいずれが税制の柱として望ましいかという問題にまで踏込んだ検討がなされ、国民的合意を探っていくべきことを提唱したい。

③ 投資減税

投資減税は通産省が昭和59年度の重要政策の柱と位置づけている。この政策対応そのものはきわめて適切であるが、減税対象を①現行エネルギー対策促進税制の延長、②中小企業を対象とする高度新技術導入投資、等に限定している点はやや物足りない。投資減税を実効あらしめるためには、企業規模のいかんを問わず適用し、かつ対象分野も次のように拡大すべきである。

④ 合理化、技術開発投資に対する税額控除

⑤ リースに対する投資減税

さらに、投資減税は実需の裏付けを伴う内需拡大策として最も効果的であり、かつ税収の波及的増加を生むという意味において、財政再建と両立する内需拡大策のエースである点を強調したい。

(2) 公共事業への民間活力の導入

従来ともすれば財政丸抱えの思想で運営されがちであった公共事業の分野に、民間活力を導入するという中曽根内閣の発想は、すでに幅広い国民的コンセンサスを得つつある。今後の課題はその具体的なプロジェクトを策定し、これが推進のための条件を整えることにある。

① 大都市再開発事業の推進

財政負担が相対的に小さく、一方国民経済的ニーズが強くかつ需要造出効果も大きい事業としては、大都市圏の再開発が最適であろう。

すなわち、従来の公共事業においては、年々土木工事主体の地方圏の比重が上昇傾向をたどってきた。この結果、地方圏における社会資本の蓄積は急速に厚みを増した。しかるに、大都市圏においては、都市機能の集積に比べて社会資本の蓄積が必ずしもバランスしていない。

この結果、住民の生活環境を含めて都市機能そのものが低下する懸念をはらんでいるのが現状である。しかも、大都市圏の再開発は、その事業対象が多様な分野にまたがっているため、波及的需要造出効果が相対的に大きく、かつある程度採算ベースにも乗りやすいので、技術、マネジメント、資金を含めて民間が参加する余地はかなり大きいはずである。

② 公的住宅の高層化

もっとも、大都市圏の再開発には結実するまでに解決すべき各種の問題があり、実際には長期間を要するケースが多い。そこで、比較的

短期間のうちに着手できるプロジェクトとして、老朽化した公的住宅の高層化がある。現在、近畿圏、首都圏をはじめ大都市圏においては、昭和20年代、30年代に建設され、すでに老朽化した大規模団地の公的住宅が多数存在する。これを民間への委託によって高層化を図り、分譲方式を中心として資金を回収すれば、殆ど財政の負担を伴わずに、住宅の質的改善、内需拡大策という一石二鳥の効果を納め得ることは確実であろう。

③ 経済・社会の情報化、国際化に即応した社会資本の整備、充実

わが国経済・社会の情報化、国際化は今後さらに加速することは必至であろう。したがって、今後の公共事業にはこの流れに沿った社会資本を早目に整備、充実していくという視点が看過されてはならない。具体的には ①高度情報通信システム（INS）など情報・通信分野の社会資本整備、②国際交流に不可欠な24時間稼働の関西新国際空港の早期完成、等があげられよう。

情報・通信分野の社会資本整備に関しては民間もすでに高度な技術、ノウハウを有しているので、これを十分活用することが特に望まれる。また、関西新国際空港の建設にあたっては、財政制約下で円滑な建設を進めるためには、政府の責任を明確にすると同時に地元自治体、民間の活力をいかに生かすかがポイントとなろう。

④ 克服すべき問題

公共事業において、民間活力を十分発揮するためには、現状存在する多くの規制の緩和や、採算性と受益者負担の原則あるいは公共性との兼ね合いをどこに求めるか等、克服すべき問題は多いが、われわれは、とりあえず以下の三点を指摘したい。

第一は政府、地方自治体の組織と取組み姿勢である。行政改革によって煩雑な許認可事務を簡素化するとともに、民間プロジェクトに対して行政当局として側面援助を行う体制の整備が急務である。

第二は官庁間の縄張り意識である。各省庁が我田引水の行政に固執する限り、真に国民的プロジェクトは実現不可能である。とりわけ、規制緩和そのものが各省庁の所管にまたがるものが多いため、この間の的確な調整が不可欠と考える。

第三は住民自らのゴネ得的な姿勢、甘えの意識である。都市再開発を手がける多くのデベロッパーが「地主の多い場所のプロジェクトは敬遠する」と発言している事実を、住民サイドも反省する必要がある。また、この種のゴネ得を排除し、当該地域の利害関係を毅然として調整することこそ、地方自治体本来の役割と考えるべきである。

(3) 金融・資本市場の活性化

最後に、金融・資本市場の諸制度、慣行を見直し、その活性化を図ることに付言したい。これを現実の経済実態に即していえば、現在の長短金利水準は明らかにやや高すぎると言わざるをえない。すなわち、

企業の長期資金需要が低調でかつ金融政策も量的緩和基調が維持されているにもかかわらず、長期金利は全般に高止まっている。また、近年、物価が安定しているにもかかわらず、公定歩合は昭和56年12月以降1年10カ月にわたって据置かれており、実質金利は全般的にみて高水準の状態が続いている。

このような金利高止まりの要因として、10年物長期国債と他の長期金利が連動する従来型の硬直的な金利体系や為替相場・内外金融動向に制約されて機動性を失った公定歩合政策があげられよう。そこで、これらを改善するためには、財政再建を通ずる国債発行額の圧縮への努力と並行して、金融・資本市場においても次のような新しいシステムの構築が必要である。

- ① 極力国債の種類を多様化し、かつ金利の着実な自由化を進めることによって、金利体系全体の硬直性と金利水準の高止まりを是正する。
- ② 日本銀行が、公定歩合政策が制約を受けているなかにあっても、適切なオペレーション政策を通じて、市場金利を弾力的に誘導し、機動的な金利政策の効果を発揮する。

お わ り に

今後の経済政策の基本的あり方と昭和５９年度の政策運営に対するわれわれの所見は以上のとおりである。もちろん、それはきわめて粗削りであり、多くの瑕疵や煮つめるべき問題点があろう。しかしながら、肝心なことはわれわれの提言を含めて民間サイドから出される率直な意見に対して、行政当局が真に謙虚に聞く耳を持っているか否かである。敢て繰返せば、今後のわが国の経済政策はこれまでの前例踏襲型ではもはや対処しえなくなっている。今や官民あげて英智を結集すべき秋である。その意味でも、本提言が民間のアイデアとして行政当局に汲み上げられ、現在編成中の昭和５９年度予算の中に少しでも生かされ、具体的な施策として結実されることを切に期待したい。

以 上

昭和58年度 経済政策委員会常任委員会名簿

(敬称略)

委員長

西村 功 住友銀行 常務

副委員長

河内 淳郎 東洋紡績 参与・経済研究所長

堀 比呂志 関西総合環境センター 常務

七里 淳哲 サントリー 社長室部長

常任委員

朝倉 利景 電通 秘書役

井上 薫 大和銀行 総合企画室次長

織田 恭輔 伊藤忠商事 大阪財務部長

大辻 真喜夫 竹中工務店 役員補佐

北井 敦朗 ダイキン工業 総合企画室課長

雑喉 利祐 アサヒビール 大阪広報室長

須賀 武 野村証券 常務

府川 和義 住友化学工業 調査部長

藤本 明夫 住友金属工業 大阪調査室長

松下 滋 三和銀行 調査部次長

吉田 功 大阪ガス 企画部次長

吉村 正男 住友信託銀行 調査部長

昭和58年度 経済政策委員会活動状況

5月 6日	○正・副委員長会議
5月26日	○講演会 大阪大学 教授 蠟山昌一氏 「経済社会の構造変化の実態と今後の方向 ——ソフト化・サービス化——」 (企業経営委員会と共催) ○常任委員会
6月20日	○講演会 専修大学 教授 正村公宏氏 「経済運営の新しい枠組みを考える」 ○常任委員会
6月28日	○講演会 一橋大学 教授 石弘光氏 「経済の構造変化に即した税制の再構築」 ○常任委員会
7月27日	○モメンタム・シンポジウム 「発展のための新たな契機の創出 ——日本経済と企業経営の活性化のために——」 (企業経営委員会と企画運営を担当) ○常任委員会
9月16日	○講演会 日本経済新聞社東京本社 産業第一部次長 茂田章氏 「民間版ニューディール ——民間活力発揮の方策——」 ○常任委員会
10月 5日	○幹事会に本報告書を提出、了承。

