

新しい経済構造に向けて

保存

1991年2月

社団法人 関西経済同友会
経済政策委員会

目 次

1. はしがき	・ ・ 1
2. 日米構造協議による日本の経済構造改革のポイント	・ ・ 2
①日本側措置の内容	
i 貯蓄・投資パターン ii 土地利用 iii 流通	
iv 排他的取引慣行 v 系列 vi 価格メカニズム	
②経済構造改革のポイント	
i 内需主導型経済構造への転換	
ii マーケット・メカニズムの実現	
3. 経済構造改革を進める上での問題点および課題	・ ・ 3
(1) 「内需主導型経済構造への転換」に伴う問題点と課題	
①量的効果	
②予算配分の弾力化	
③効果的な地価対策	
(2) 「マーケット・メカニズムの実現」に伴う問題点と課題	
①マーケット・メカニズムの阻害要因	
②規制の緩和と独禁政策の強化と見直し	
③民間のビヘイビアー	
4. 問題の背景と解決のポイント	・ ・ 7
(1) 問題の背景	
①タテ割り行政組織	
②議院内閣制と行政組織	
(2) 解決のポイント	
①調整機能強化	
②行政改革	
③政府委員制度の見直し	
5. 提言	・ ・ 10
(提言1) 公共投資の拡大による内需主導型経済構造および国民生活の質の向上を実現するための仕組み作り	
(提言2) 「行政改革基本法(仮称)」を制定し、行政改革の具体的目標を明確にし、確実な推進をはかる	
6. むすび	・ ・ 11
平成2年度経済政策委員会活動状況・名簿	・ ・ 12

1. はしがき

- ①1980年代に入り、日米の経済摩擦は深刻化の一途をたどったが、日本側の原因には日本の経済構造そのものに根ざした面がある。したがって、その改革をしない限り諸外国との経済摩擦は根本的に解消されず、ひいては世界経済の不安定化につながり、自由主義に基づく国際経済秩序そのものの破壊にもつながりかねない。
- ②日本の経済構造改革のねらいは
 - i 日本の経済成長を内需主導型に転換し、対外不均衡を構造的に是正すること
 - ii 米国など先進自由主義諸国の経済プリンシプルであるマーケット・メカニズムが日本でも効果的に働くようにすることすなわち、一言でいうならば、国際協調型経済構造に転換することである。
- ③このねらいは、86年の「前川レポート」および昨年6月に最終報告が出された日米構造協議のねらいそのものである。
- ④国際協調型への経済構造改革は、国民生活の質の向上、消費者利益の増進にもつながるものであり、日本が自ら積極的に行わなければならない課題でもある。
- ⑤湾岸戦争終結後、米国経済の問題が再びクローズアップされ、日米間の経済摩擦はさらに厳しい状況に追い込まれることが識者の間でも予測されている。
したがって、日本はこのような国際協調型への経済構造改革を目に見える形で、できるだけ早く実現することが当面する最も重要な経済政策課題である。
- ⑥当委員会は、この課題を実現するに当たり、どこに問題点があるかを分析し、それをどのように変えていくかについて具体的提言を行うこととした。

2. 日米構造協議による日本の経済構造改革のポイント

①国際協調型経済構造への転換をめざし、昨年6月の日米構造協議最終報告で日本は、以下の6分野にわたって日本の行うべき措置をコミットした。

i 貯蓄・投資パターン

- a. 輸出依存型の経済成長を内需主導型に転換するため、今後10年間の公共投資総額を430兆円とする
- b. 「生活環境・文化機能」関連公共投資の比率を、60%程度に上昇させる

ii 土地利用

- a. 土地税制の総合的見直しを行う
- b. 住宅・宅地供給の促進と低・未利用地の活用

iii 流通

- a. 大店法の改正
- b. 商慣行について政府のガイドラインを作成

iv 排他的取引慣行

- a. 独禁法強化 イ. 課徴金の引き上げ ロ. 刑事罰の活用 ハ. 私訴の手続の見直し
- b. 政府慣行 イ. 政府規制緩和の推進 ロ. 独禁法適用除外の必要最小限化
- c. 民間企業の調達慣行の透明化

v 系列

- a. 公正取引委員会による系列についてのガイドライン作成と株式持ち合いの実態調査

vi 価格メカニズム

- a. 内外価格差に対する調査

②この6分野の内容は大きくは2つに分けられる。

i 内需主導型経済構造への転換

「貯蓄・投資パターン」と「土地利用」の2分野がこれである。これは、公共投資の拡大により、ISバランスの改善と国民生活の質の向上をねらいとするものである。具体的には

- a. 公共投資の量的拡大
- b. 公共投資の国民生活の質の向上に重点をおいた配分
- c. 住宅・宅地の供給促進

などである。

ii マーケット・メカニズムの実現

「流通」、「排他的取引慣行」、「系列」、「価格メカニズム」の4分野がこれに相当する。

これは、海外からの市場アクセスを阻害する要因をとり除き、外国からの投資や製品・サービスの輸入の機会を増大させること、いいかえれば米国と同様にマーケット・メカニズムが働くようにすることがねらいである。このことは、消費者利益の増進につながることになる。

具体的には a. 大店法の緩和

b. 商慣行の改善

c. 独占禁止法の強化

などである。

3. 経済構造改革を進める上での問題点および課題

(1) 「内需主導型経済構造への転換」に伴う問題点と課題

① 量的効果

過去10年間の公共投資総額は263兆円であり、それは日本経済の規模に比較した場合過小であった。その結果、内需は伸びず、日本経済は輸出依存型となり、大幅な対外不均衡を生む原因となった。

今後10年間は、過去の1.6倍にあたる430兆円を公共投資にあてることになるが、これにより日本経済を内需主導型の構造に転換しようとするものである。

この総額は、もしインフレを抑制できるならば、量的には内需拡大と社会資本の充実に相当な効果が期待できるものと思われる。

② 予算配分の弾力化

i 過去10年間の公共投資の主な事業別配分比率の推移を見てみると、おおよそ以下のような割合であり、その変動率は最大でも0.5%で、ほぼ一定であり、実績をもとにして配分を固定化してきたとしか思われない。

住宅12%、下水道11%、環境衛生3%、治水13.5%、道路 30%、農業・農林整備 14%

ii その原因としては、公共事業を担当する省庁は、建設省、運輸省、農水省、など、すべて事業別に分かれており、また予算要求を行う際、実質的に省庁が相談する与党の関係部会も、建設部会、交通部会、農林部会など、省庁に対応する形となっていることがあげられる。そのため行政府の予算要求の要望と与党のその要求とが一致する。

各省庁および与党の予算配分に対する不満度を最少限にするには、過去の実績で配分することが最も問題の少ない方法であった。

iii 国土のバランスのとれた発展、たとえば一極集中の是正、を実現しようとする手段としては公共投資は非常に重要である。すなわち、一極集中是正の目的のためには公共投資総額をどの地方にどれだけ配分するかが非常に重要なポイントである。そのためには国の公共投資予算を各地方ごとに、その時々の方策目標にあわせた弾力的な配分ができるような仕組みが必要である。

また、このような仕組みを考える際には地方財政との関連を密接に考えなければならない。たとえば東京都の公共投資総額のうち国からの予算はごく一部である。

iv 現在起こっている弊害には次のようなものがある。

a. 国民生活を重視した弾力的な予算配分ができにくい

b. 国土のバランスある発展を促進するための地方への公共投資の弾力的な配分が行えない

c. 地方への補助金は各省庁および各部局までがタテ割りに細かく決めて支出しており、中央のコントロールが強い

従って、各地方の市町村まで、その地域のニーズにあった公共投資が弾力的にできない

v 平成3年度予算案では総額7兆8千億円中重点的かつ弾力的に配分されたのはわずか2000億円のみであった。

③効果的な地価対策

i 日本列島改造計画の先例にも見られるように、大幅な公共投資の拡大にともなう最大の問題は、地価の急激な上昇である。それはインフレにつながり実質的に社会資本の充実もできず、またISバランス、すなわち対外不均衡の是正ができなくなる恐れがある。

したがって、公共投資の拡大による内需主導型経済構造への転換には、効果的な地価対策が強力に実施されることが前提になる。もし、この対策がとられずインフレを招来することがあれば、むしろ公共投資総額の見直しを行うべきである。

ii 地価対策は、十分な土地供給と有効な土地利用を促進させるための税制や法制、および地価高騰を抑制する強力な金融政策などあらゆる有効な政策手段を総合的に組み合わせる必要がある。

特に金融政策は金融緩和時に過剰な流動性が再び土地に流れ、土地の値上がりによって、マネーサプライを増大させる要因にならないような土地金融に対する質的規制政策を考える必要がある。

(2) 「マーケット・メカニズムの実現」に伴う問題点と課題

① マーケット・メカニズムの阻害要因

日本でマーケット・メカニズムが効果的に働かない原因は、次の三つがあると思われる

- i 一般的に許認可の数が多く、それがコストアップ、参入規制、価格の硬直化につながっていること。

現在、各省庁による許認可等事項数は1万件以上あり、年々増加傾向にある。

また、一つのプロジェクトを実現しようとする、関係省庁の数は複数の場合が多く、それらの許認可や届出をすることは、実に繁雑であるだけでなく、時間の遅れ、コストアップなど種々の弊害を生み出している。

- ii 日本では米国と異なり、大店法、銀行法、建築業法、道路運送法、食糧管理法などの特定の業種を対象とした事業法が多く存在する。これらは、キメの細かい業種別政策を行うためであるが、その内容にはしばしば保護政策と振興政策とが混在している。特に、このタテ割りの業種別政策にビルトインされた保護政策が、参入の規制、価格の硬直化、限界生産者の過剰な保護などをもたらし、日本経済のマーケット・メカニズムの実現を阻害している。

- iii 日本の独禁法は、アメリカと比べると適用除外が多く、また運用も緩やかである。

② 規制の緩和と独禁政策の強化と見直し

- i このように日本のマーケット・メカニズムを阻害する要因は複合的であるので、マーケット・メカニズムを効果的に実現しようとするのであるならば

- a. 許認可の削減

- b. 業種別保護政策の削減または廃止

- c. 独禁政策の強化と見直し

などをバランスよく実施していくことが必要である。

- ii 特に業種別保護政策は、日米構造協議では、大店法のみがとり上げられたが、金融、農業、運輸、建設など他の業種別保護政策もマーケット・メカニズム実現のために障害になっているものが多いので、その障害の度合いに応じてバランスよく削減していくことが必要である。

なお、日米構造協議の金融版ともいえる日米金融協議においては、日本の金融自由化の時期などをめぐってまだ意見の食い違いが両者に残っている。

- iii もし、業種別保護政策には手をつけず独禁法のみを強化すると、同じ経済行為に対して罰則を受ける業種と受けない業種との間で不公平が生じ、経済秩序に歪みをおこす恐れがある。

③民間のビヘイビアー

また、マーケット・メカニズムを阻害している原因は民間部門にもある。

- i この業種別保護政策がでてきた背景の1つとして、民間が自らの業界の問題解決を所管のタテ割り官庁に依存する体質があり、結果的に行政の介入を大きくしている
- ii 日本の民間企業の商慣行に欧米から見て排他的と思われる面があることである。

4. 問題の背景と解決のポイント

(1)問題の背景 — 経済構造改革が、これまで指摘されながら、実現できなかった背景

①タテ割り行政組織

i 公共事業を所管する官庁は、建設、運輸、農林などタテ割りになっており、ヨコの調整機能がはたらく仕組みになっていないこと

ii バランスのとれた国土開発を行うため、地方への公共投資の弾力的配分ができない理由は、 a. 地方ごとの配分について、政策目標にあわせて、まとめて検討するシステムがない

b. 公共投資がタテ割り官庁ごとに決められており、地方への配分のヨコの調整ができない

ことが、あげられる。

iii また地価対策も土地金融は大蔵省、日銀、土地税制は大蔵省、自治省、土地法制は法務省、土地利用規制は建設省、農林省、運輸省というように総合的に政策を検討できない形になっている。

iv 業種別政策についても、流通、金融、農業、運輸、建設等業種別タテ割り官庁がそれぞれ所管しており、その保護政策の内容およびそれが日本経済のマーケット・メカニズムを阻害する度合いがバラバラである。

v また、民間も、業種別保護政策の適用を受けると、その恩恵をなくす行動を自ら積極的にとることはできにくい。それが、マーケット・メカニズムの実現という総論には賛成でも自分の業界に関する各論になると強い拒否反応を示すことにつながる。

vi タテ割り行政の問題は国内政策のみならず、ウルグアイ・ラウンド、日米構造協議、経済協力、湾岸対策等の日本にとって重要な対外政策についてもその弊害が出ている

②議院内閣制と行政組織

議院内閣制である以上当然のことながら、与党の党首と行政府の長（内閣総理大臣）とが、これまでは一致しており、また、各省庁の大臣もおおむね与党議員によって占められている。

その結果

i タテ割り官庁の政策と与党の意見がほぼ同一になる構造になっている

ii 与党の組織も、例えば農林、交通、建設、商工部会など、それぞれ各省庁とタテ割りで対応する組織になっている。これがいわゆる族議員の発生の背景である。

iii 与党が強力なスタッフ機能を持たず、政策に必要な情報収集・企画能力をタテ割り官庁に依存しているため、官庁と同一思考になっている。

(2) 解決のポイント

① 調整機能強化

i 行政機構および議院内閣制の現状を踏まえて、タテ割り政策の弊害を是正し、ヨコの調整機能を強化していくためには、次の二つの方法がある。

a. 行政府内のヨコ割りの調整機能を強化する

b. 行政府のカウンターベイリングパワーである立法府、特に与党のヨコ割り調整機能を強化する

ii 行政府内のヨコ割りの調整機能が強化されれば、それにこしたことはないが、過去数度にわたる行革審の結果を見ても、現実の問題として全く強化されていない。

もちろん、このヨコ割りの調整機能を強化する努力は続けなければならない。そのためには、各省庁の政策を審議している審議会の人選、組織運営などを再検討することも大事なポイントである。例えば、各省庁の審議会で公共事業政策に関する事項は、政府間で一つの審議会に集約するとか、あるいは、各省庁の全ての審議会にヨコの調整について意見を述べる委員を共通して任命する。

iii 行政府のカウンターベイリングパワーである立法府、特に与党の中にヨコ割りの調整機能を強化していくことが、最も現実的で効果的な対策になるのではないかと思われる。そのポイントは、公共事業については、タテ割り族議員をどのようにしてヨコ割りの調整を考える議員に変えていくかということである。

② 行政改革

マーケット・メカニズム実現のために、許認可を減らし、業種別保護政策を廃止することが重要であるが、それはとりもなおさず強力な行政改革を行うことである。

これまで数度にわたる行革審によっても、行政改革の実が期待ほどに上がらない現状を見ると、何か抜本的な対策を構じる必要がある。たとえば行政改革が強制的に実現できるような、行政府の恒常的な仕掛けあるいはモメンタムを作り上げる必要がある。

③ 政府委員制度の見直し

議院内閣制の利点を生かし、立法府の行政府に対するカウンターベイリングパワーとしての機能を高めるためには、国会における審議が、与野党の国会議員の間で行われる方向に改革していく必要がある。そのためには、官僚の中から任命されている政府委員と野党の国会議員との間で審議されることが多い国会審議の現状を根本的に見直すことが必要であろう。

5. 提 言

(提言1) 公共投資の拡大による内需主導型経済構造および国民生活の質の向上を実現するための仕組み作り

- ①各官庁とタテ割りに結びついている自民党の現在の部会を再編成し、公共事業に関する問題は全て一つの部会、例えば公共投資部会（仮称）に集約する。具体的には、建設族、運輸族、農林族など各省庁にタテ割りに対応するいわゆる族議員を一つの族、すなわち公共投資族に集約しヨコの調整機能をつけようとするものである。
- ②また、公共投資部会（仮称）は、国土政策を踏まえ、たとえば一極集中是正を実現するため、地方行政部会と合同で、総合的、弾力的に地方への予算配分についての調整を行うようにする。
- ③総合的地価対策についても、自民党の公共投資部会（仮称）または地価対策部会（仮称）で各省庁の地価対策を総合的、横断的に調整し、総合対策を集中的に検討できるようにする。
- ④各政党は、これまでのように官庁に依存する度合いを減少させるため、独自に情報収集および企画・調整能力をもてるように独立したスタッフ機能を大幅に強化する。そのための経費は、必要な法律の措置により、国の予算であてるべきである。
- ⑤国会の委員会も、必要に応じて再編を検討することが望ましい。

(提言2) 「行政改革基本法（仮称）」を制定し、行政改革の具体的目標を明確にし、 確実な推進をはかる

- ①行政改革を真に実現するためには、国としての行政改革に対する姿勢、意見、方向を明確にし、かつ行政府が行政改革を自らの仕事の一部として実現していく責任を負う仕掛けが必要である。このためには、行政改革基本法（仮称）を設定し行政改革の具体的目的を明示し、その不断の実行を行わせるモメンタムとすることが必要である。
- また、この行政改革基本法（仮称）は単に経済分野のみならず、厚生、文教、労働などの他の行政分野もすべて織り込み日本全体の行政改革の推進の基本とすることが望ましい。

②行政改革基本法(仮称)には、次の諸点を折り込む必要がある

i 許認可総数を減らすための具体的目標

許認可は原則はなくすこととし、必要なものだけ残すという考え方で具体的目標を設定

ii 許認可窓口の一本化による簡素化

同一の案件について、各省庁からバラバラに許可をうけるのではなく、一つの窓口で許認可が済むように政府内および地方自治体の中に調整機構を設ける

iii 業種別保護政策の削減

業種別政策にビルトインされた保護政策をできるだけ削減させる具体的な目標の設定

iv 地方自治体への許認可権限の委譲と具体的目標設定

v 行政指導の透明性の確保

vi 行政組織改革の方向の明示

少なくとも次の点についての方向は明示すべきである

- a. 国内および対外政策についての各省庁間のヨコ割り調整機能の強化
- b. 簡素化・効率化

6. むすび

上記のように、日本の経済構造を国際協調型に改革するための二つの提言を行った。

この提言を実現するために、民間の果たすべき役割は重大である。何故ならば、これまでの民間のビジネスに対する姿勢、慣行の変更がこの改革の前提になるからである。

具体的には、「企業行動基準」ともいべきものを制定し、民間自らがマーケット・メカニズム実現のために必要な企業行動をとることを明らかにすることである。

その際、次のような点を十分考慮すべきである。

i 業種別保護政策の削減に対する総論賛成、各論反対の態度を改めること

ii 業界自らの問題を解決するために安易に政府に保護または行政介入を求めないこと

iii ビジネス上の商慣行を欧米から排他的とみられないような透明性、公平性のあるものにすること

以 上

平成 2 年度 経済政策委員会活動状況

- 5 月 1 1 日 正副委員長会議
「経済政策委員会の本年度の活動方針について」
- 6 月 1 5 日 スタッフ会
- 6 月 2 2 日 講演会・懇談会（基本問題懇談会、国際問題委員会と共催）
「“ジャパン・プロブレム”とは」
講 師 NRC ハンデスブラッド極東特派員
カレル・ウォルフレン 氏
- 7 月 1 1 日 スタッフ会
- 7 月 2 6 日 正副委員長会議および晩餐懇親会
「今後の具体的活動の進め方について」
- 8 月 2 8 日 スタッフ会
- 1 0 月 1 7 日 スタッフ会
- 1 1 月 1 4 日 講演会・常任委員会
「新しい経済構造の改革に向けて－その政策のあり方－」
講 師 評論家 田 中 直 毅 氏
- 1 1 月 2 6 日 スタッフ会

講演会・常任委員会
「新しい経済構造の改革に向けて－その政策のあり方－」
講 師 東京大学 経済学部 教授 貝 塚 啓 明 氏
- 1 月 1 7 日 スタッフ会

1月25日 スタッフ会

1月31日 講演会・常任委員会

「新しい経済構造の改革に向けて－その政策のあり方－」

講 師 衆議院議員 宮 下 創 平 氏

常任委員会

「提言案についての自由討議」

2月12日 スタッフ会

2月20日 スタッフ会

2月25日 幹事会にて提言（案）「新しい経済構造に向けて」を報告

3月22日 提言「新しい経済構造に向けて」を記者発表

平成2年度 経済政策委員会常任委員会名簿

(敬称略・順不同)

委員長	豊永恵哉	松下電器産業	専務
副委員長	堀功衛	住友金属工業	常務
"	渡部周治	関西電力	専務
"	尾形充生	三和銀行	常務
"	岡秀松	大阪ガス	常務
"	柿本寿明	住友銀行	取締役
"	高橋長逸	住友信託銀行	取締役
常任委員	秋山喜久	関西電力	副社長
	朝日徹夫	東洋紙業	社長
	安橋興二郎	大阪ガス	広報部長
	岩本純治	伊藤忠商事	常務
	川野悠一	ビーバーハウス	社長
	坂井恒之	大林組	常務
	佐藤東三	日本債券信用銀行	常務 大阪支店長
	鈴木和男	日本興業銀行	大阪副支店長
	鈴木俊哉	富士銀行	常務
	関原茂浩	和光証券	副社長
	高木和浩	武田薬品工業	総務部部長
	津島機邦	大阪殖産信用金庫	理事長
	土橋芳祥	クボタ	取締役
	友光孝八	サントリー	大阪秘書部長
	長尾孝一	京阪神不動産	社長
	中村俊雄	日本生命保険	企画広報部長
	川川興三	大阪銀行	顧問
	松下鎮	大阪ガス	経営調査部長
	満園郁夫	松下電器産業	国際・法務企画 担当部長
	白石寿行	松下電器産業	国際関係部 国際調査グループ主事
	杉本康	関西電力	経理部財務課副長
	宮原孝信	住友金属工業	秘書・広報部 調査室長
	松井憲一	三和銀行	企画部副部長
	宇都弘道	大阪ガス	経営調査部課長
	西田有己	住友銀行	経済調査部部長代理
	石原博	住友信託銀行	社長室調査役
	萩尾千里	関西経済同友会	常任幹事 事務局長
	梅名義昭	関西経済同友会	企画調査課長
	金子秀一	関西経済同友会	企画調査課

「新しい経済構造に向けて」

平成3年2月25日発行

発行者 社団法人 関西経済同友会

常任幹事 萩 尾 千 里
事務局長

〒530 大阪市北区中之島6丁目2番27号

電話 (06) 441-1031

印刷所 ナニワ印刷株式会社

〒530 大阪市北区天満 1-9-19

電話 (06) 351-7271
