

Discussion Paper # 98-DOJ-89

**「経済政策の新たな展開」**

- 多様な選択が可能な革新を生み出しやすく  
活力のある経済システムを目指して -

一柳 良雄

細谷 祐二

1998年4月

通商産業研究所 Discussion Paper Series は、通商産業研究所における研究成果を取りまとめ、所内での討議に用いるとともに、関係の方々からご意見を頂くために作成するものである。この Discussion Paper Series の内容は、研究上の試論であって、最終的な研究成果ではないので、著者の許可なく、引用又は複写することは差し控えられたい。

また、ここに記された意見は、著者個人のものであって、通商産業省又は著者が所属する組織の見解ではない。

## 要旨

本稿では、現在日本政府を一体となって進めている経済構造改革、さらにその後の21世紀において日本経済がダイナミックで活力に富んだものとなるために不可欠な経済政策のあり方を、「比較制度分析」の基本的考え方に依拠しつつ「制度」あるいは「経済社会システム」に注目して論じている。そして、市場、民間制度、政府の関係を整理し、今後の日本における政府の役割として「市場機能拡張」という分野が極めて重要であるということ述べた。

市場は民間のコーディネーション、そしてそれが定着、普及した制度に補完されることでイノベーションを通じたダイナミックな資源配分の効率性を実現する力を内在的に備えている。しかし、そのパフォーマンスは国毎に多様な発展をみせる民間の制度に大きく左右される。比較制度分析によれば、制度は体系として歴史的経路依存性を有しており、それぞれの国の経済社会を取り巻く環境によって進化し、時に制度的補完性によって強固な経済社会システムとして安定し、その国の比較優位を決定する。しかし、取り巻く環境が大きく変化したり発展段階が進行すると、それまでの良好なパフォーマンスを支えた制度が機能を失い、場合によってはかえって経済活動を阻害する可能性がある。

日本を取り巻く大きな環境変化、すなわちグローバル化、情報化、少子高齢化、フロントランナー化は、まさに制度変革を迫るものと考えられる。

こうした状況の下で、日本政府に求められる役割は、市場が民間制度と一体となって実現する本来のダイナミックな資源配分機能を最大限に発揮させるため、民間のコーディネーションをより円滑にし促進するという役割、すなわち「市場機能拡張的」役割であるということができる。「市場機能拡張的」政策は、民間のコーディネーションなり制度が経済主体のインセンティブを引き出し、モラルハザードを抑止し、情報の非対称性を補正する機能を高めたり、そうした役割を担うインターメディアリーの発達を促すものである必要がある。また、日本の現状に目を転じた場合、イノベーションを活発にするとともに制度的補完性に発する慣性を克服していくことが不可欠であり、経済主体の挑戦を可能とする「多様な選択肢」を確保することが不可欠である。

こうした基本的考え方に基づき本稿の後半では、現在日本において取り組みが進められている個別政策、すなわち純粋持株会社制度の導入、コーポレート・ガバナンスの見直し、新規産業創出のための環境整備、税制改革、雇用制度の見直し、大学改革、適切な知的財産制度の設計、環境政策、政府活動への市場機能の導入、セイフティーネットの準備等についてその望ましい方向性を論じている。市場機能拡張的な視点に基づきこうした政策をパッケージとして講じることは、新しい日本の経済社会システムの進化に資するものと考えられる。

また、公共財の提供、規制等引き続き政府の関与が残る分野に市場機能や民間のコーディネーション機能を導入する、我々が第2類型と呼んだ「政府を市場が補完する」政策の拡大が重要である。また、将来への不確実性の高まりに対応して政府の失敗の可能性を低減する努力も必要であり、そのため政策の本格導入に先立ち試行期間を設ける、政府内の有効なチェック＆バランスの仕組みを整備することも重要な課題である。

「経済政策の新たな展開」<sup>1)</sup>  
- 多様な選択が可能な革新を生み出しやすく  
活力ある経済システムを目指して -

一柳 良雄<sup>2)</sup>

細谷 祐二<sup>3)</sup>

---

<sup>1)</sup> 0 , 通商産業研究所は昨年7月満10年を迎え、所長は小宮隆太郎青山学院大学国際政治経済学部教授から青木昌彦スフォード大学教授に交代した。通商産業研究所は、通商産業省のインハウスの研究機関として通商産業政策の理論的バックボーンの形成等の役割を担ってきた。新しい所長を迎えた初年度において、初心に帰るという考えもあって、最も基本的問題である「市場と政府の役割」を中心的テーマに据え、昨年9月以来研究会を開催してきたところである。

研究会は6回にわたり開催され、参加していただいた研究者の方は合わせて27名にのぼり、また毎回省内からも多数の職員が出席し、9名の研究者の方及び一柳のプレゼンテーションと参加者全員による活発な議論が行われた。筆者が一連の研究会から得た示唆は極めて大きいものがあり、得られた知見を通商産業政策に適用した議論をペーパーとして発表する強い誘因となった。また、研究会において発表した際、多くの委員の方々から貴重なコメントをいただいた。記してここに感謝申し上げたい。

なお、以上の経緯から明らかなとおり、本稿はあくまで筆者の個人としての見解をまとめたものであり、通商産業研究所及び通商産業省の公式見解でも政策スタンスの一部を代表するものでもない。また、もとより研究会に参加された研究者の方々の意見を集約したものではない。以上、念のためお断り申し上げる。

また、本稿をとりまとめる過程で通商産業研究所の杉浦好之主任研究官、桑山上研究官、中内正希研究官、前田芳昭研究官には第3節に挙げた個別政策メニューについての調査、草稿の執筆、それに基づく関係者全員によるディスカッション等において全面的な協力を得た。

<sup>2)</sup> 通商産業研究所次長

<sup>3)</sup> 通商産業研究所研究主幹

## 目 次

はじめに .....	1
第 1 節  新しい日本の経済社会システムと政府の役割	
( 1 ) 日本を取り巻く経済社会環境の大きな変化 .....	2
( 2 ) 市場と政府の関係 - 代替と補完 .....	6
( 3 ) 市場機能拡張的政策の基本的考え方 .....	9
( 4 ) なぜ市場機能拡張的政策が政府の役割として重要か .....	11
第 2 節  日本における新しい政府の役割	
- 多様な選択が可能な革新を生み出しやすく活力ある経済システムを目指して -	
( 1 ) 政策選択の新しい視点 - 市場機能の拡張 .....	15
( 2 ) ダイナミックな資源配分の効率性を実現する新しい視点 - 多様な選択肢 ..	17
( 3 ) 政策実施の新しい視点 - 「政府の失敗」の可能性の低減 .....	20
第 3 節  多様な選択を可能とする市場機能拡張的な政策メニュー	
1 ) 純粋持株会社制度の導入 .....	22
2 ) コーポレート・ガバナンスにおけるモニタリング機能 - 社外取締役、 アナリスト、機関投資家等 .....	24
3 ) 企業の組織変更に係わる法制 - M & A、企業分割、売却等の容易化 .....	26
4 ) 新規産業創出のための環境整備 .....	28
5 ) 税制改革による企業・個人のインセンティブ強化 - 法人税の見直し、連結納税 制度、ストック・オプション、所得・退職金税制の見直し .....	31
6 ) 雇用形態の多様化と労働移動の円滑化 .....	33
7 ) 学制の多様化、大学教育における裁量性の拡大 .....	34
8 ) 大学の研究開発、成果移転を促進する制度 .....	36
9 ) 情報開示、情報提供 .....	38
10 ) 知的財産制度 .....	39
11 ) 環境規制と新規産業の発展 .....	43
12 ) ルール遵守の監視と事後的調停機能の強化 .....	45
13 ) 市場機能拡張的政策第 2 類型(許認可へのオークション導入、P F I 等) ..	46
14 ) セイフティーネット .....	48
結び .....	50

## はじめに

通商産業研究所では、昨年9月から「市場と政府の役割」研究会を開催し、今後21世紀に向けて日本において「市場機能重視」の経済政策を行っていくという基本的考え方の下、市場と政府はどのような関係を持つべきか、市場機能に大きく依拠するとしてその場合の政府の役割とは何かといった問題について改めて問い直す意味から、6回にわたり多くの研究者等の参加を得て幅広い議論を行ってきた。

本稿は、これまでの議論を踏まえ、現在政府を挙げて取り組んでいる経済構造改革政策が、日本の経済社会システムをより市場機能を重視したものに変わっていくことを目的とした政策体系であると位置付けた上で、経済構造改革政策を通じて移行が図られる新たな日本の経済社会システムにおける政府の役割を具体的な政策課題に即して論じるものである。我々は経済理論のうち「比較制度分析」<sup>1)</sup>の基本的考え方を支持し、それに依拠することにより以下の議論を進めることとしたい。なぜなら、まず比較制度分析は新しい日本の経済社会システムの下での市場と政府の関係を論じるのに最も適当な理論的ツールであると考えられるからである。市場と政府の望ましい関係をデザインするのは制度設計に他ならない。しかし、比較制度分析によれば、制度は体系として歴史的経路依存性をもって進化するものであり制度的補完性を無視して政策的に自由に変更することは決して好ましいことではないし、また可能でもない。比較制度分析は制度の変更を行う政策の「実行可能性」を示す一つの尺度を提供してくれるものと考えられる。また、制度的補完性に発する慣性（inertia）の存在から、改革は漸進的に進めることが適当と考えられ、数多くの制度について改革の優先順位を設ける必要が生じる。その意味で、比較制度分析は改革のプロセスについて多くの示唆を与えてくれるものと考えられる。

一方、比較制度分析は、同じ市場経済を基本としても多様な経済社会システムが存在すること、その背景に経済主体の限定的ではあるが合理的な選択があることを教えてくれる。そこから我々は、将来あり得る日本の経済社会システムが一通りではなく、国民の選択肢もさまざまなものがありうることを知る。政府の一つの役割はその選択肢のうち政策によって追加され、あるいは変更される可能性のあるものを国民に示すことであると考えられる。したがって、以下本稿ではさまざまな可能性を指摘することを心がけることとするが、我々の価値判断に基づき多様な選択肢に追加することが適当と考える制度等について私的な見解を大胆に述べることも許されるものと考えられる。

本稿は3部構成とし、その概略は次のとおりである。第1節においては比較制度分析の基本的な考え方を「新しい日本の経済社会システムの下での市場と政府の役割」というコンテキストにおいて必要な範囲で我々なりに紹介する。ここでは、可能な限り具体例を掲げることとするが基本的には抽象的なレベルの議論を行う。いわば理論編である。第2節においては、それ以前の議論に基づき「新しい日本の経済社会システム」は「多様な選択が可能で革新を生み出しやすく活力のある」ものとするべきだという議論を展開する。これは、比較制度分析の理論的考え方に基づく規範的な議論という位置付けである。最後の第3節では、現在取り組みが行われている、あるいは今後必要と考えられ

---

<sup>1)</sup> 「比較制度分析」の基本的考え方や関連する専門用語等については、例えば青木(1995)参照。

る個別具体的な政策が持つ意味やその必要性を前2節の議論に基づき明らかにすることとする。

## 第1節 新しい日本の経済社会システムと政府の役割

### (1) 日本を取り巻く経済社会環境の大きな変化

経済活動は、多くの個人及び企業（経済主体）が市場に参加する形で営まれている。さまざまな経済制度は、こうした経済活動が円滑に行われるように自生的にあるいは人為的に生み出され、進化と呼ぶのがふさわしい時間の経過を通じた発展的プロセスを経て広く社会に普及する。ある制度が定着し普及するためには経済活動を取り巻くさまざまな環境に適合することが必要であり、一旦定着しても大きな環境変化が生じると制度はそれまでの機能を失い、場合によってはかえって経済活動を阻害する要因となる可能性を内在している。また、さまざまな制度は互いに関連しており、ある環境の下で互いに機能を高めあう場合、「制度的補完性」と呼ばれるように密接な関係を維持しつつ広く社会に定着し支配的な制度体系を形成することが知られている。こうした互いに補完的な関係にある制度は経済制度に限られたものではなく、広く社会的制度も含まれ、ある時点において社会全体をおおう支配的な制度体系が成立する場合、それは「経済社会システム」と表現するのがふさわしいものとなる。それぞれの国がおかれている環境は発展段階や資源の賦存状況等によって大きく異なっており、また時間の経過とともに変化する。そのため、同じ市場経済を基本としていても、各国の制度やその総体である経済社会システムは大幅に異なる形で発展することも知られている。「比較制度分析」では、制度は歴史的経路依存性を有しており、経済社会を取り巻く環境という初期条件の違いにより複数均衡が成立する可能性があるという形で、こうした国毎の制度の多様性を説明する。

日本経済については、90年代に入ってからさまざまな形で「制度疲労」が指摘され、制度改革あるいは構造改革の必要性が強調されている。基本的な流れは、市場機能をより重視する方向で日本の経済社会システム全体を見直し改革するというものである。我々は、こうした主張を基本的に支持する。では、こうした経済社会システムの改革を必要とさせる大きな環境変化とはどのようなものであろうか。我々は、次の4つの環境変化を特に重視する。すなわち、いわゆるグローバル化の進展、情報化による経済社会全般にわたる革新、長期のマクロ環境としての少子高齢化、そして経済の成熟化を通じた国際社会における日本のいわゆるフロントランナー化である。

#### 1) グローバル化の進展

いわゆるグローバル化の進展については、特に2つの現象が重要である。まず、国境を越えた経済活動、とりわけ資本移動が近年世界的レベルで格段に活発化してきており、その結果、各国民経済のいわゆる相互依存関係の高まり、制度、特に情報の透明性についての国際的ハーモナイゼーションの要請の強まりがみられるなど市場経済を採用して

いる各国に共通してみられる環境変化である。第2は、80年代後半以降の日本に特に関係の深い現象であり、製造業、とりわけ比較優位のある加工組立型産業の直接投資の進展に伴う東アジア諸国との分業関係の複雑化、精緻化といった相互依存関係の深まりである。こうした変化は、平成8年版、9年版通商白書でも述べられているとおり、投資国である日本、被投資国である東アジア諸国にとってもさまざまなプラスの効果をもたらすことが期待される。しかし、円高が大きく進んだ95年前後には日本経済のいわゆる空洞化の懸念が高まったことも事実である。これは、比較優位はさまざまな要因によって決定されるが、現に国内において相対的生産性の高い産業の立地選択の自由度が国境を越えて高まっていくことにより、内外の相対的コスト差に応じてこうした産業の生産の中心が国内から海外にシフトしてしまう懸念と理解することができる。

なお、世界的な市場機能重視の流れをグローバルな環境変化の一つとして加えることも可能である。しかし、こうした流れが生じている背景には、グローバル化の進展が市場機能重視の潮流から孤立した経済運営を難しくしている、あるいは"regulatory arbitrage"という考え方にみられるとおり世界的流れに規制緩和等の政策が遅れると企業の海外への流出が拡大したり流入が抑制されるなどの好ましくない状況が生み出されやすくなっていると理解する。こうした点も考慮するとグローバル化のより重要で基礎的なインパクトは、上記2つの現象のうちの前者によってもたらされると考えられる。

このようにグローバル化を理解すると、昨年来東アジア各国が見舞われている経済混乱の歴史的重要性を知ることができる。すなわち、大量の資金が国境を越えて瞬時に移動するという近年の大きな世界的環境変化なくして、今回のような事態の発生は考えられない。しかも、今回問題とすべき制度的要素は国毎に大きく異なっているとはいえ、その適時適切な改革を怠れば各国のこれまでの経済発展に少なからず寄与してきたと考えられる政府の政策姿勢等を含む経済社会システム全体がグローバルな金融市場によって評価され、場合によって短期間のうちに大きなダメージを受けることが今回実証されたという見方も可能である。日本を含む東アジア各国の経済が同時に金融に起因する経済的困難に直面しているのも単なる偶然と考えるのは適当ではなく、世界的環境変化とそれぞれの国の制度的要素の関係を考察することの重要性を示しているといえる。こうした東アジアの経済的混乱と制度的要素の関係については、通商産業研究所として今後詳細な検討が必要な研究課題と認識している。

## 2) 経済社会に大きなインパクトを与える情報化

情報通信分野の技術革新は急速に進んでおり、経済社会全般にいわゆる情報化という形で大きなインパクトを与えている。東アジアの経済混乱が世界的な株安、あるいは不況の連鎖を招くのではないかという懸念は、情報化の進展とそれと深い関係にある金融技術の発達なくしては単なる杞憂に留まっていたであろう。

奥野(1998)<sup>2)</sup>は、「情報化のもたらすもっとも大きなインパクトは、情報処理、伝達費用と情報に関連する価格が大幅に切り下げられ、『生産・流通する情報量が急激に増

---

<sup>2)</sup>奥野(1998)は、「市場と政府の役割」研究会第4回と併催されたコンファレンス「情報化の経済社会へのインパクト」において発表された。

大すること』」であるとし、「とりわけ重要なのは、・・情報量の増大に伴って、・・情報内容の多様度も急激に増大すること」にあり、「人々の持つ情報内容の差異度は情報化によってかえって増大」と指摘している。また、情報化の経済社会システムへのインパクトについて、「情報化に伴う製品の開発・生産・流通面の急速な変化が、企業組織のあり方や企業間の取引関係、さらには企業と消費者の間関係・組織や市場によるガバナンス・にドラスティックな変化を生み出し始めている」と指摘している。

こうした情報化の持つ特性は、現代の経済社会のあらゆる面にさまざまな変化をもたらすことが予想される。本稿のテーマである市場と政府の役割についてもいくつかの決定的変化を生じさせる可能性がある。例えば、情報の分散処理が一層進展していくという大きな流れの中で、政府を含むさまざまな組織及びその中の各組織レベルにおいて分権化の傾向が強まることが予想される。また、政府が情報を集約し集権的に民間経済主体に働きかけることはもとより、民間経済主体の活動を把握し何らかの管理を行うことにも制約が増すことになる。市場機能をより重視し、市場により多くを委譲するという先進各国の動きは、今後情報化の進展とともにさらに強まる可能性があるといえよう。また、経済活動が円滑に行われるように民間経済主体によって作り出されたさまざまな制度も経済主体間の情報のやりとりと深く関連していることが知られている。このため、情報化の進展は既存の制度を陳腐化させたり、それに代わる新たな制度の発生を促したりすることが考えられ、さらに経済社会システム全体に影響を与える可能性もある。

なお、情報化の進展は、情報の分散処理の拡大とともに、特定の情報が急速に流布し経済主体の行動に大きな影響を与える可能性を持っていることにも注意する必要がある。例えば、東アジアの経済混乱の端緒となった金融危機については、人々が同じ情報に基づき右往左往することによって増幅された面は否定できない。この例を含め、グローバルなマスメディア等を通じ必ずしも最重要でない論点からの批判や指摘が「国際世論」として大きな影響を与える可能性が今後高まることも考えられる。その意味で正しい情報を開示させ、適切な情報を提供する政府の役割がむしろ高まる面もあると考えられる。

情報化の進展のもう一つ大きなインパクトは、市場に供給される製品をより多様なものとするを通じ、競争をより複雑で厳しいものとする可能性である。すなわち、イ) 情報化は少量多品種生産のコストを低下させ、ロ) 製品をモジュールに分解しモジュールの種類を組み合わせることで短期間に多様な最終製品を生み出すことを可能にし、ハ) さまざまな製品を細かく分けて販売し消費者に選択させ消費者の段階で一つのまとまった製品としての効用をもたらす(アンバンドリング化)という形で、市場の細分化を可能とする。これは製品を市場に供給する企業の競争戦略、例えば一定の範囲のソフトとハードをバンドリングするかしないかなどの戦略も多様化し、結果として市場競争を複雑で厳しいものとするのが予想される<sup>3)</sup>。このため、情報化の進展は競争のグローバル化と相俟って、市場における競争を政府が管理する余地を小さくすることが考えられ、政府の役割はむしろ事前のルール設定や事後的紛争処理に重点を置く方向へ向か

<sup>3)</sup>こうした情報化の進展は、ネットワークの経済性と相俟ってコンピュータの OS のようないわゆるデジタル財においては短期間に市場支配的地位を築く可能性も示唆している。しかし、情報化の特性は潜在的に他の OS が取って代わる可能性も残すことになり、市場の競争条件についての評価を複雑なものとする。なお、この段落に関連する議論の詳細は、前掲奥野(1998)参照。



うとの見方も有力である。

### 3) 少子高齢化の進展

21世紀の日本に起こる大きな環境変化のうち、最も確実なのは人口動態に基づく少子高齢化、人口の減少であるといわれる。国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成9年1月）」によると、中位推計で65歳以上人口の全人口に占める割合は95年の14.6%から2020年で26.9%、2050年で32.3%となっており、他の先進諸国に比べ高齢化のスピード、レベルとも大きなものとなっている。一方、日本の生産年齢人口（15～64歳）は95年をピークに既に減少に転じており、2020年には約16%、2050年には約43%減少すると予想されている。米国は2020年まで英、仏は2010年まで増加し、その後減少に転じるとみられているのと大きな対照をみせている。

こうした少子高齢化の進展は、日本のマクロ経済環境に大きな影響を与えることが予想される。さまざまな仮定をおいた推計がなされているが、家計貯蓄率の低下、投資率の低下、経済成長率の鈍化、国民負担率の上昇等を指摘するものが多い。政府が環境変化として最も注目し問題しているのは、さまざまな国民、特に勤労世代の負担増加に伴う勤労意欲の減退や企業の公的負担増大に伴う日本の事業活動環境としての魅力の低下等により日本の経済活力が失われることといえよう<sup>4)</sup>。

しかし、各種の推計においては、デモグラフィックな制約要因の下でそれを乗り越えようとする民間経済主体の積極的な適応行動によって技術革新が生じ新規産業の芽が生まれるというダイナミックな効果が十分織り込まれているとは考えにくい。むしろ我々は、少子高齢化という環境変化は、これまで以上にイノベーションを生み出しやすい環境整備が日本にとって不可欠であるという意味で捉えることが重要であると考えられる。

### 4) 日本経済のフロントランナー化

同様の意味で経済の成熟化を通じた国際社会における日本のいわゆるフロントランナー化も重要な環境変化である。もちろん日本の戦後から80年代までの優れた経済パフォーマンスにおいて、先行者の存在を参考にした目標の設定とキャッチアップ、あるいはリープフロッグ効果を含む後発者の利益が重要な要素である。しかし、それだけで説明できるものではなく、製造業、とりわけ加工組立産業における旺盛な新製品開発、ジャスト・イン・タイム・システムに代表される新生産方法、新組織の採用等自前のイノベーションに支えられた部分が少なくない。しかし、フロントランナー化とともに、不確実性も高くなり、将来の明確な目標設定も容易でなくなる。いままでの伝統的な組織、あるいは制度的枠組みでは有効でないかもしれない。前に述べたグローバル化や情報化といった大きな環境変化の下での厳しい競争を勝ち抜いていくためには、これまで以上にイノベーションを生み出すための積極的な取り組みが日本企業に求められているといえよう。

<sup>4)</sup> 例えば、96年12月に閣議決定された「経済構造の変革と創造のためのプログラム」においては、「高齢化等による国民、勤労世代及び企業の公的負担の増大が活力ある経済を維持していく上での制約要因となることを踏まえ、社会保障や国及び地方の財政等の公的分野全般の効率化、給付と負担の適正化等を通じて、財政の健全性に配慮しつつ、これらの公的負担の抑制に最大限つとめる。」としている。

これまで述べてきた日本経済を取り巻く大きな環境変化の下で今後政府の役割が着実に変化することが予想されるが、経済政策については民間経済主体の活力をいかに引き出すかという観点が今まで以上に重要になると考えられる。

## (2) 市場と政府の関係 - 代替と補完

本稿の目的は環境変化の下で日本の経済面における政府の役割を問い直すことにある。そのためには、経済活動の大きな部分を委ねられている「市場」の役割、そして市場と政府の関係を考える必要がある。ここでは、一般論として市場と政府の関係についての基本的な考え方を整理してみたい。

### 1) 市場経済における政府の役割についての経済学の考え方

市場経済と呼ばれるように経済活動の大きな部分が市場を通じた民間経済主体の取引によって行われるようになったのは、産業革命を受け工業化が進んだ18世紀以降のいわゆる近代社会においてであるといわれる。経済学もこの時期に起源を持ち、経済学の祖といわれるアダム・スミスはまさに市場経済における市場の役割を分析の中心に据えている。アダム・スミスに発する経済学の基本的考え方は、市場における需要と供給によって決定される価格をシグナルとして民間経済主体が利潤動機に基づき競争を通じた自由な経済活動を行うことによって希少な資源を効率的に使うことができるという市場メカニズム、あるいは価格メカニズムの重視にある<sup>5)</sup>。ある一定の仮定の下で市場メカニズムによって最適な資源配分が実現されるという厚生経済学の第1定理が証明される。しかし、アダム・スミスに帰せられるいわゆる「自由放任」の考え方においても、市場が機能するために必要不可欠な政府の役割として、市場において取引される財・サービスの所有権の帰属の決定及び保護、治安維持、国防、教育といった市場によって十分な供給が期待できない、あるいは政府の供給になじむサービスを公共財として提供することは認められていた。

その後の経済学の発展の中で明らかにされてきた市場と政府の関係についての重要な概念は、「市場の失敗」である。これは、市場が存在しない、あるいは存在しても価格メカニズムが十分機能しないため、市場に任せておいたのでは最適な資源配分を期待することができないというもので、標準的な考え方では不完全競争や外部性の存在、財が公共財の性質を有している場合等が挙げられる。「市場の失敗」が存在する場合、政府の介入によって資源配分の効率性を高められる可能性があることを経済理論は支持して

<sup>5)</sup> 経済学の基本的考え方においては、経済のパフォーマンスを測る尺度として「資源配分の効率性」と並んで「所得分配の公平性」がある。しかし、効率性が比較的弱い価値判断基準により判定可能であるのに対し、公平性は強い価値判断を前提しないと判定が難しい。そこで、経済学では公平性の価値判断基準は経済学の外から与えられるもの、あるいは民主主義制度の下での投票行動を通じ国民によって示されるものと考え、効率性に重点をおいた議論を行う傾向がある。しかし、「所得分配の著しい不平等化」は社会的不安定の増大等を招き経済活動に負の影響をもたらす可能性がある。その意味で、所得再分配政策等の経済政策やその他の社会政策を政府が講じることを経済学は否定するものではない。

おり<sup>6)</sup>、現にいずれの先進諸国においても「市場の失敗」の補正を根拠とする経済政策が多かれ少なかれ講じられている。

また、歴史的にみると、1929年の大恐慌を契機として政府のマクロ経済政策、すなわち総需要管理政策の有効性を主張する経済理論の発展を受けて、とりわけ戦後になって多くの先進国において財政、金融上の政策手段によりマクロ経済面に働きかける政策が浸透し、理論面、政策面でのさまざまな議論を経て現在まで引き継がれている。

しかし、「市場の失敗」とともに「政府の失敗」についても論じているのが、近年の経済学の特徴である。「政府の失敗」の議論は、マクロ経済政策における裁量的政策を批判する形で主張されるようになったが、最近はより一般的な形で、政府が政策を行うに当たり「信頼できるコミットメント」を示すことができない場合に所期の政策効果を実現できない、あるいは情報収集、分析等の能力において政府が民間経済主体より優れているとは限らないといった文脈で議論されている。

## 2) 代替と補完

こうした経緯から、市場経済を基本とする現代の各国経済は「混合経済」と呼ばれるように市場と政府が相互に関係しあいながら経済活動が行われている。しかし、ここで我々として強調しておきたいことは、特に日本のような高度に市場が発達した先進国においては、経済活動の基本はあくまでも市場による資源配分におかれる必要があるということである。市場の機能にはさまざまなものがあるが、その中で最も重要なものは価格メカニズム、すなわち市場の需要と供給によって決まる財・サービスの価格をシグナルとして経済主体が行動するという形で資源配分が実現されるというメカニズムである。この市場の機能がなぜすぐれているかは、標準的なミクロ経済学のテキストブックに書かれていることなので詳細を繰り返す必要はあるまい。要約すれば、価格を通じた市場の資源配分機能の特徴は、1) 分権的であること (decentralized)、2) 価格という極めて限られた公開情報に多くの情報を圧縮するという価格シグナルの利用、3) 価格をシグナルとして経済主体が自己のより大きな効用なり利潤を追求しよう誘うインセンティブ体系であろう。このうち最も決定的なのは1) であり、経済活動として取引される膨大な財・サービス、生産要素、及びそれを取引する経済主体の数を考えただけでも、資源配分に何らかの分散処理が不可欠であることは明らかである。そのため、市場の需給によって決まる価格が大きな役割を担うという状況は、現在もそして人間の情報処理能力の格段の向上をもたらす技術革新が期待される将来においてもおそらく変わらないであろう。したがって、混合経済においても、経済政策の最も重要な課題は、市場の価格メカニズムによる資源配分機能をいかに十分に引き出すかということであると我々は考える。その意味で、現在日本において進められている経済構造改革において規制緩和等を通じこうした市場機能をより重視した経済社会システムをめざすという方針を強く支持するものである。

<sup>6)</sup> 「市場の失敗」の捉え方については、経済主体の合理性を前提にそれを限定的に解釈する「市場友好的見解」、広範にその存在を認める「開発指向国家的見解」、経済主体の限定合理性を認め「市場友好的見解」ほど市場が完全であるとは考えずさまざまな民間のコーディネーションが市場を補完しており、その民間のコーディネーションを促進する政府の役割を重視する「市場機能拡張の見解」(青木、Murdock、奥野(1997))等さまざまな考え方がある。「市場機能拡張の見解」については、後で詳述する。

こうした基本的考え方を前提とした上で、日本を含む先進国を念頭に混合経済における市場と政府の関係を模式的に示すと図1のように整理することができる。

まず、図を、と横に見ると、これは資源配分の担い手に着目した分類となっている。すなわち、資源配分は市場による部分、政府による部分に分けられる。この部分においては市場と政府は互いに独立しており、仮に市場に全ての資源配分を委ねるべきだという考え方からみるとは「政府が市場を代替している」部分と捉えることができる。このようにこの部分においては市場と政府は「代替」の関係にあると解釈することができる。ここで誤解がないように読者の注意を喚起したいことは、はあくまで市場及び政府という「資源配分」主体に着目した整理であって、市場については価格による資源配分機能を指しているということである。のちに詳しく述べるとおり、市場は民間のさまざまなコーディネーションや制度によって補完されより有効な機能を発揮する。多くの人は、この民間のコーディネーション、制度の働きを含め市場機能と考える、あるいは民間のコーディネーションや制度と市場を一体のものとみて両者を合わせて「市場」と捉えているものと考えられる。しかし、本稿では民間のコーディネーションや制度を重視するため、特段の断りのない限り、民間のコーディネーションや制度と「市場」を区別し、「市場」を価格を通じた資源配分の場合として狭義に解釈することとする。

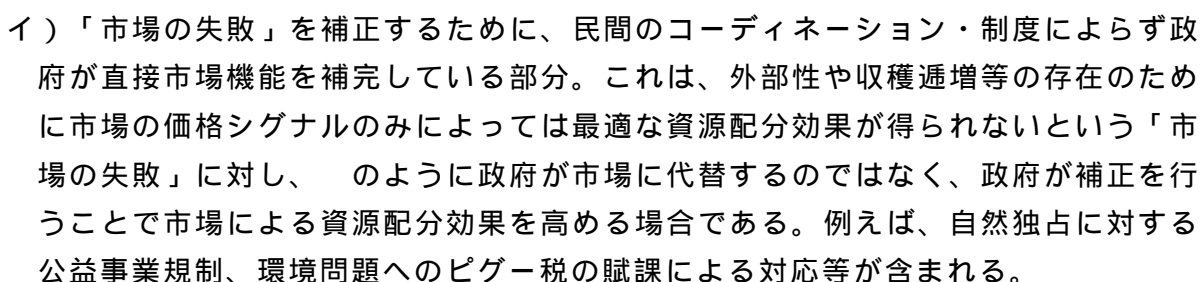
こうした整理を前提として、の政府による資源配分の部分は1)の経済学の基本的考え方からみると、どのような根拠による政府介入であろうか。市場が存在しない形の「市場の失敗」の場合、「市場の失敗」を補正するため市場に代わって政府自らが資源配分を行っている場合、経済外的な目的達成のために政府自らが財・サービスの供給を行っている場合等に相当する。実体面からいえば、基本的に政府による公共財・サービスの提供に相当しており、市場経済を採用している国における国有事業も含まれると考えられる。また、いわゆる経済外的目的による社会的規制における政府の役割は、例えば「安全」という公共サービスを政府が提供しているものとしてに含めて考えることができよう。

いずれにせよ、資源配分は市場又は政府によって行われていることになる。その上に、図でいくつかの層が乗っているが、これは市場の行う価格を通じた資源配分機能を「補完」するものである。すなわち、図の縦方向は、市場による価格メカニズムとそれを補完する民間なり政府の機能が重層的構造になっていることを表している。まず、すぐ上の薄い層は、所有権の確立、保護等市場を中心とした経済活動が成り立つために最低限不可欠なものとして政府が市場を補完する政策である<sup>7)</sup>。次に、「民間のコーディネーション・制度」の部分は、それなしでは市場の需給によって決まる価格をシグナルとした資源配分が十分なパフォーマンスを得られない「コーディネーションの失敗」を補正するために発達するさまざまな民間コーディネーションとそれが普及・定着した制度を

<sup>7)</sup> 所有権について我々は自明のものと考えがちであるが、経済学的に見て極めて重要な議論を含んでいる。現在の先進諸国の混合経済においては市場による資源配分に不可欠なものとして所有権の確立、保護が政府の役割となっている。しかし、「所有権制度」なしでも一定の条件が満たされれば例えば「共同体組織」、「会員制組織」によって経済取引が成立する可能性がある。この点については、池田(1997)、前掲奥野(1998)を参照されたい。また、所有権を排他的権利としてどこまで認めるかという論点も経済学的に極めて重要なテーマであり、その設定の仕方によっては政府が新たな市場を作り出す可能性も指摘されている。例えば、いわゆる物財にない特徴を持つデジタル財についての知的財産権の設定や環境問題に対処するための排出権売買制度における排出権の設定は極めて興味深い政策課題である。

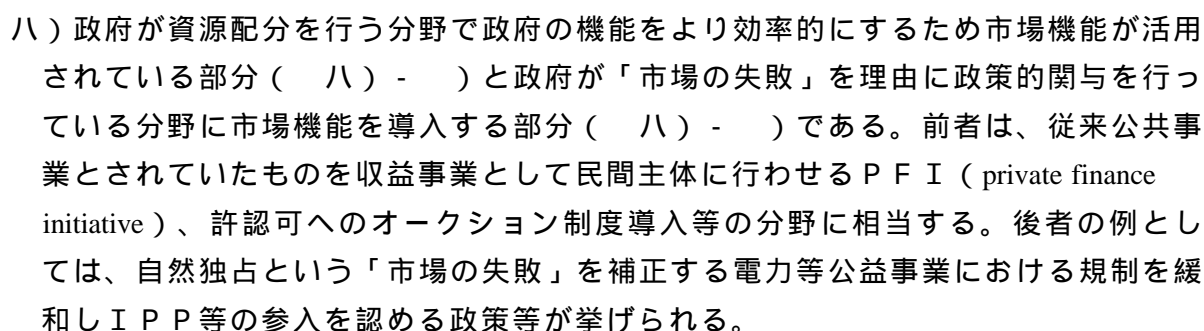
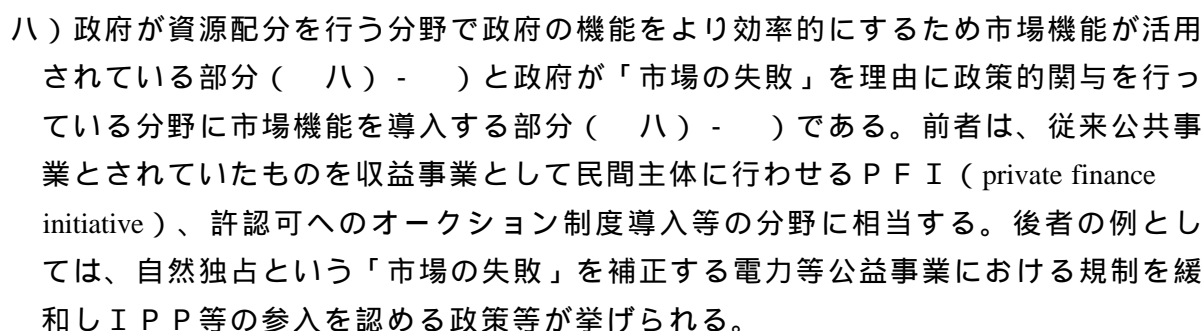
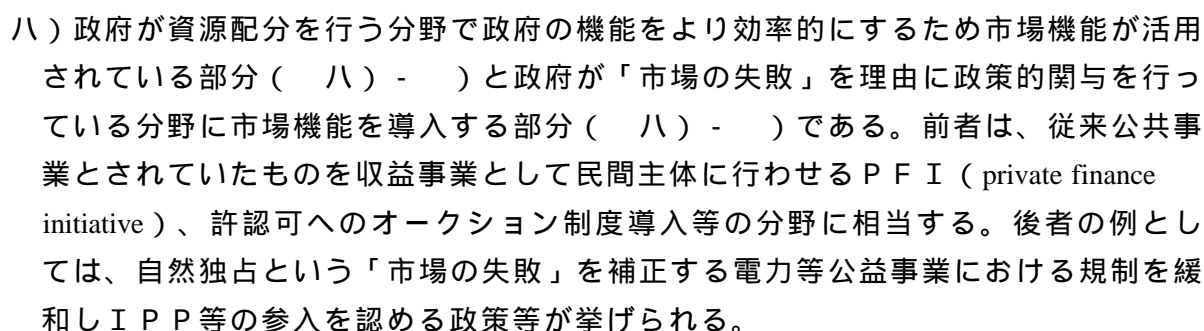
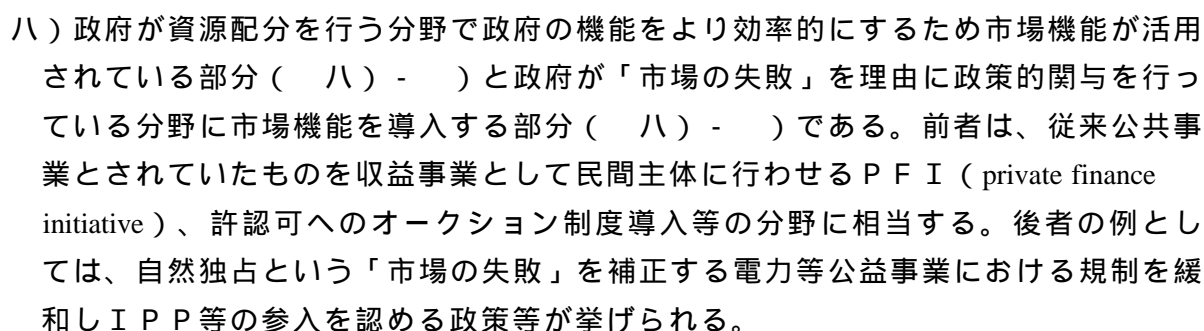
表している<sup>8)</sup>。

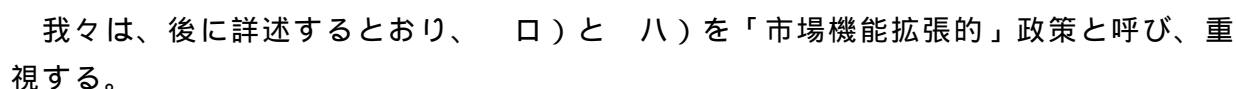
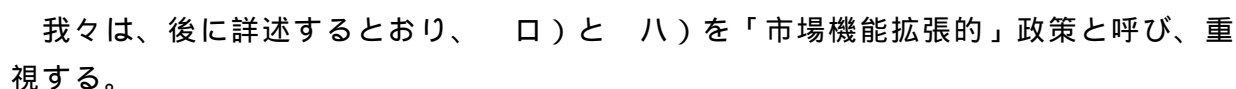
残りの部分は、「政府が市場を補完」する部分であり、大きく次の3つに分けられる。

イ) 「市場の失敗」を補正するために、民間のコーディネーション・制度によらず政府が直接市場機能を補完している部分。これは、外部性や収穫逓増等の存在のために市場の価格シグナルのみによっては最適な資源配分効果が得られないという「市場の失敗」に対し、のように政府が市場に代替するのではなく、政府が補正を行うことで市場による資源配分効果を高める場合である。例えば、自然独占に対する公益事業規制、環境問題へのピグー税の賦課による対応等が含まれる。

ロ) 民間のコーディネーションや制度に補完されることによって価格シグナルを通じた資源配分という意味での「市場の失敗」は一応回避されているものの、民間のコーディネーションや制度の機能をよりよく発揮させるために、政府が民間のコーディネーションや制度を補完する部分。これは、民間によるコーディネーションをよりよく機能させるために政府の環境整備が有効であったり、民間によるコーディネーション自体に政府も主体的に関与する場合と考えられる。

図で矢印が付されている部分は、「政府を市場が補完する部分」であり、

ハ) 政府が資源配分を行う分野で政府の機能をより効率的にするため市場機能が活用されている部分( ハ) -  )と政府が「市場の失敗」を理由に政策的関与を行っている分野に市場機能を導入する部分( ハ) -  )である。前者は、従来公共事業とされていたものを収益事業として民間主体に行わせるPFI (private finance initiative)、許認可へのオークション制度導入等の分野に相当する。後者の例としては、自然独占という「市場の失敗」を補正する電力等公益事業における規制を緩和しIPP等の参入を認める政策等が挙げられる。

我々は、後に詳述するとおり、ロ)とハ)を「市場機能拡張的」政策と呼び、重視する。

なお、以上はあくまで概念的な整理であって実体においては、規制等の政府介入に同時に複数の目的が存在するなどの理由から上記のように截然と分類することができないことに注意する必要がある。

### (3) 市場機能拡張的政策の基本的考え方

ここでは、比較制度分析の基本的考え方に基づき、市場機能をよりよく発揮させるために民間経済主体の間でさまざまなコーディネーションが行われ、そこから「制度」が生み出されてくることをまず説明し、政府の役割についての「市場機能拡張的見解」について紹介する。

現実の経済は、初学者の学ぶミクロ経済学で想定する単純なモデルとは異なり、市場での取引を補完する形で企業組織や企業間取引等が高度に、また国によって多様に発達したものとなっている。それは、経済活動を行う経済主体間のコーディネーションが極めて重要であり、コーディネーションの善し悪しが市場のパフォーマンスを左右するからである。

<sup>8)</sup> コーディネーションの概念を含むここでの議論は次の項で改めて詳しく論じる。

コーディネーション（調整）とは極めて広い概念を含んでおり明確に定義することは容易ではない。基本的には経済主体間のさまざまな行動の間の調整をさしており、各主体がそれぞれの「意思決定の調和を図り（希少な資源の効率的利用）を達成するために、どのような情報を共有し、あるいは分有して利用するかという問題」（青木、奥野（1996）, P. 41）と理解される。市場機能のうち最も重要なのは、価格という情報を経済主体が共有しそれをシグナルとして行動することによって効率的な資源配分が実現されるという「価格を通じたコーディネーション機能」と考えられる。

「コーディネーションの失敗」<sup>9)</sup>といわれる現象は、市場参加者の間に情報の非対称性があって価格情報のみでは市場が十分成立しない、あるいは市場のみに任せておいたのではモラルハザードが発生し十分な資源の利用が行えないなどの不都合が生じる現象をさす。こうした失敗を回避するために、例えば株式会社等の企業組織が発達し、企業の株主、経営者、従業員、取引先等のステークホルダーにさまざまなインセンティブやペナルティーを与える仕組みや、企業や個人等の経済主体間のコーディネーションを円滑に進める役割を果たすインターメディアリー（仲介者）が発達する。こうしたコーディネーションを円滑に進める仕組みとして経済社会に普及し定着したものの総体が「制度」とであると理解できる。

市場友好的見解（market friendly view）といわれる市場機能を重視する立場を徹底する考え方によれば、経済のコーディネーションの多くが市場を通じて達成でき、市場だけでは不十分な場合には企業内コーディネーションに代表される民間部門の組織や自然発生的な制度によって実現されると考える。この立場からは、政府の役割は民間のコーディネーションでは適正な供給が行われない一部の財を公共財として供給すること等に限定されることになる。

これに対し、政府が市場機能をよりよく発揮させるという意味で補完的な役割を果たしうるという考え方は、「市場機能拡張的見解（market enhancing view）」といわれる。この考え方の背景には、テキストレベルの市場モデルが仮定する完全に合理的な経済主体や完全情報は実際の経済には存在せず経済主体が限定合理的であると想定していることがある。ここから、コーディネーションの失敗が広範に存在しそれを補正するために民間のコーディネーション、民間制度が発展すると考える。現に、先進諸国においては民間のさまざまな制度が高度に発達しており、また国によって多様な制度体系を形成している。こうした制度的要素を無視して現在の市場経済を語ることは不可能といっても過言ではない。

そこで、次の問題は、こうした民間の制度と政府の関係をどのように捉えるかということになる。「市場機能拡張的見解」によれば、政府を「経済システム内の他の経済主体と同じように、情報・インセンティブ制約を有する内生的（構成）要素（青木、金、奥野（1997））」とした上で、適切なインセンティブの提供や情報の処理能力において民

<sup>9)</sup>市場は価格メカニズムという最も重要なコーディネーション機能を有しており、価格メカニズムが機能しないという「市場の失敗」は「コーディネーションの失敗」に含めて理解することができる。しかし、ここでは「コーディネーションの失敗」に「価格がシグナルとして機能しないという意味での『市場の失敗』」を含めない形で狭く解釈する。このため、「コーディネーションの失敗」とは、仮に市場以外の民間のコーディネーションがうまく行われれば「『市場の失敗』が回避される、すなわち価格がシグナルとして機能する」場合にあって、本来期待される民間のコーディネーション機能が十分発揮されない状況を指すものとして理解する。

間のコーディネーションや制度が政府に対して基本的に優位性を有すると考えるものの、民間のコーディネーションを促進し補完する役割を政府に認め、民間のコーディネーションをより円滑にするということを通じ、民間のコーディネーションや制度によって補完されている市場に対しても政府は補完的役割を果たしうるとするものである。いいかえれば、政府の役割はコーディネーションの失敗を克服するような民間部門の制度の発達を促進することであるという考え方である。これが先ほど模式図（図1）で説明したの3つのケースのうち口）に相当するものであると我々は理解する。

また、政府の公共財等の提供においてより効率性を高めるために市場機能を導入するという政策も市場が政府を補完するという意味で対称性を認め、「市場機能拡張的」政策に含めることができると考えられる。これは、のハ）に相当する。

なお、公共財の提供を除く「市場の失敗」への政策的対応であるイ）の部分は、政府が市場を補完する役割を果たすという意味で、のハ）のケースと同じく、「市場機能拡張的」政策に含めて考えることができる。しかし、本稿の整理では、この部分は民間のコーディネーションや制度が期待できないため政府自らが直接「市場の失敗」を補正する部分であり、現在の先進諸国の混合経済では限定的部分に留まるものと考えられる。また、ここでは政府の経済政策における新しい役割に焦点を当てることから、以下「市場機能拡張的」政策としての口）及びハ）を中心に論じることとする。

#### （4）なぜ市場機能拡張的政策が政府の役割として重要か？

それでは、「市場機能拡張的」政策によって、どのような効果が期待できるのだろうか。一般的に経済政策の目的は、「資源配分の効率性」と「所得分配の公平性」であるといわれる。しかし、前者についてはスタティックな意味だけでなくダイナミックな意味もあることは、必ずしも十分理解されていない。限られた資源の下で最大可能な財・サービスの産出量を示す生産フロンティア（図2）を思い浮かべると、スタティックな資源配分の効率性とは生産フロンティアの内側の生産可能領域で行われている生産をフロンティア上に移動させることと理解される。しかし、生産フロンティアはその時点で利用可能な技術の下での最大可能産出量を表しており、時間の経過とともにフロンティアを外側に拡大させられれば、同じ限られた資源の下でより多くの財を生産することができる。これがダイナミックな資源配分の効率性である。

国民の所得や富の拡大はスタティックな資源配分の効率性を追求することによって一部実現される。しかし、持続的にそれを達成するためにはダイナミックな意味での効率性が得られなければ不可能である。これは成長会計でいうところのTFP（全要素生産性）の持続的な上昇が必要であるということに相当する。TFPの上昇はさまざまな要因によってもたらされるが、その持続的な上昇はイノベーション（革新）と深く結びついていると考えられる。イノベーションには新製品の開発、新生産方法の導入、新組織の実現等が含まれるが、いずれも我々の重視する経済社会システムと密接に結びついている可能性が高い。例えば、日本の自動車産業で発展したジャスト・イン・タイム・システムは新生産方法のイノベーションであり組織革新と考えられるが、それが生まれ加工組立型産業に普及し比較優位を生む大きな要因の一つとなった背景には、企業内コ

ーディネーションの情報システムとして戦後の日本で発展した水平的ヒエラルキーが深く関わっているといわれる。

このように、ダイナミックな資源配分の効率性はイノベーションを不断に生み出していくことと密接に結びついており、どのようなイノベーションがどの程度生み出されるかはその国に固有な経済社会システムと大きな関連を有していると考えられる。「市場機能拡張」的な政府の役割は、市場が本来持っており民間のさまざまなコーディネーションと一体となって実現するダイナミックな資源配分効果に注目し、民間のコーディネーションを円滑化することによってダイナミックな効果を引き出すことに主眼を置いているとみることができる。

確かに「市場の失敗」を補正する政策の中にも、「ダイナミックな資源配分の効率性」を図る目的のものも存在する。例えば、研究開発投資がスピルオーバー（成果の漏出）の存在によって社会的にみて望ましい水準より過少となる市場の失敗において、研究開発投資に補助金を出しそれを促進することは「ダイナミックな資源配分の効率性」につながる。また、いわゆる幼稚産業保護はマーシャルの外部性によって正当化される可能性があり、典型的なダイナミックな議論である。しかし、それ以外の一般的な「市場の失敗」の補正、例えば公害という外部不経済を根拠とするピグー税の賦課や、排除不可能性や消費の集団性を根拠とする公共財の提供は基本的にスタティックな議論である。これに対し、「市場機能拡張」的政策は、民間経済主体の市場を核としたさまざまなコーディネーションを促進し、制約を乗り越えようとする積極的適応行動を引き出すことに主眼があり、ダイナミックな側面をより重視したものと捉えることができる。

「市場機能拡張」的政策とダイナミックな資源配分の効率性の関係について、さらに敷衍すると次のように理解することもできる。既に指摘したとおり、「市場機能拡張的見解」が経済主体の限定合理性からコーディネーションの失敗が広範に存在していると考えられる。そして、市場が経済主体の限定合理性により不十分な機能しか発揮しないという事態は時間選好を伴うダイナミックな局面でより先鋭にあらわれると考えられる。したがって、「市場機能拡張」的政策の必要性もダイナミックな資源配分の効率性と深く結びついていると考えられる。

次に、市場機能拡張的な政策の重要性を示すいくつかの論点を紹介し、これまでの議論に具体性を持たせることとしたい。

まず、市場機能拡張的な政府の役割は、従来から何らかの形で各国に存在していることを指摘しておく必要がある。例えば、民間の経済主体の間のトラブルが当事者間で平和的にあるいは民間の第三者機関の仲裁によって解決しえない場合の裁判、その際の判断基準となる法令の整備に始まり、より民間部門のコーディネーションを円滑に行えるようなさまざまなルール・メイキングとそのエンフォースメントが挙げられる。政府が関与する場合、何らかの強制力が発揮されることも重要な特徴であり、通常、ルールの制定とルールに基づいた何らかの執行がセットとなっている。アダム・スミス以来の所有権の確立、帰属の決定及び保護という政府の役割は、こうした古典的事例である。

さらに近年においては、米国、イギリス、ニュージーランド等の先進国において80年代以降それまでの政府の役割を見直し市場機能を大胆に導入する政策が講じられてきた。規制緩和や民営化といった政策は、それまで政府が介入することによって市場機能が発



揮されにくかった分野を市場に委ねるものである。それまでの政府介入の根拠はさまざまと考えられるが、規制緩和や民営化が単に市場と政府の担当分野を決める境界線の変更であれば、こうした政策は必ずしも市場機能拡張的政策には当たらないとも考えられる。しかし、規制緩和等によって政策運営により市場機能が導入されるという側面では政府を市場が補完していると捉えられるし、いずれの国においてもこうした政策とともに、企業に対する情報開示の徹底、市場に委ねるに当たっての新しいルール作り、保険制度の整備等のリスク軽減を目的とする手当て等市場機能拡張的政策が政府によって行われている。また、PFIの導入、周波数帯の配分におけるオークション制度の導入等規制緩和や民営化の枠ではとらえきれない政府部門への市場機能活用の新しい試みがみられ、市場機能拡張的な政府の役割はこれらの国で大きく高まっているということがいえる。

こうした先進国の動向と関連して一つ指摘しておきたい。「市場機能拡張」的見解がコンセプトとして提案された時に主な分析対象は経済発展政策であったという事実がある。このため、「市場機能拡張」的政策の有効性は経済の発展段階に依存しており、高度に市場や民間のコーディネーション・制度が発展した日本を含む先進国については、こうした政策の有効性に疑問があるという指摘もある。しかし、我々は先進国においても民間のコーディネーションや制度を補完する政府の役割が少なくないと考えている。むしろ民間のコーディネーションや制度が高度に発展している先進国では、政府が民間の取り組みを代替し直接「市場の失敗」を補正する政策よりも、民間のコーディネーションを促進しより機能を高める政策に意を使うべきではないかと考える。その意味で我々が注目するのはJ. スティグリッツ委員長（当時）の下でとりまとめられ昨年2月に発表された米国大統領経済諮問委員会報告である。この報告は、第6章「米国市場経済における政府の役割の改革」で「市場と政府の補完関係」の重要性を強調している。ここで主に取り上げられているのは図1の模式図でいうと（八）の政府を市場が補完する政策である。この章の結論では、「経済への公的介入のコストと便益のバランスを注意深く検討することによって、市場と政府を必ずしも代替物であるとみる必要はなく、むしろ非常に効果的な補完物としてみるべきであることを我々はすでに観察してきた。・・・（中略）・・・公共政策は、市場がよりうまく働く助けとなりうる。」と指摘している。

もちろん「市場機能拡張」的な政府の役割は、経済発展のコンテクストで用いられはじめたという経緯をみても分かる通り、発展途上国地域においても近年その重要性が注目を集めている。そうした議論の代表はスティグリッツらによるアジアの発展途上国における「金融抑制」(financial restraint)に関するものである。金融抑制とは、市場機能に依拠しつつ政府の介入によって金融機関にレントを発生させることで金融機関に情報収集とモニタリングを行うインセンティブを与えるという政策である<sup>10)</sup>。これは資金の借り手と貸し手の間の情報の非対称性から生じるコーディネーションの失敗を回避する仕組みを政府が手助けしている市場機能拡張的政策の例と考えられる。

<sup>10)</sup> ここでのレントは"contingent rent"と呼ばれ、自動的に保証されるものではなく、預金の拡大努力がレントを増やすことを通じ金融機関の金融仲介機能を高める役割を果たしてきたことに注意する必要がある。

しかし、こうした政策は、発展段階や経済社会環境が変わると機能しなくなる、あるいは逆に新たな展開の阻害要因となりうるというようにダイナミックに役割が変化することについても注意することが必要である。いわば、市場機能拡張的な効果は時代とともにダイナミックに変化する可能性があり、市場にネガティブな効果を及ぼすようになった場合には、政策的に転換する、あるいはフェードアウトするための政治的リーダーシップが強く求められる可能性もある。例えば、金融抑制は日本においてメインバンク制の発展を促したものの現在は環境変化等によってメインバンク制の機能が低下し、逆に金融機関の政府への依存を生みさまざまなモラルハザードが生じる淵源になっているとの解釈も可能である。現下の東アジアの経済的困難の問題についても、こうした制度的要素がこれまでどのような役割を果たし今後どのように変更していく必要があるかという視点が極めて重要と考えられる。

一方、日本の現状についてみると、(1)で述べたとおり近年の大きな環境変化は、それまでの日本の経済社会システムに重大な変更をもたらす可能性が高い。既に通産省が中心となって政府を挙げて取り組みが進んでいる「経済構造改革」のための一連の政策は日本の新しい経済社会システムの構築を目指すものであるが、その基本的考え方は市場機能を従来にもまして重視するというものである。経済構造改革をはじめとするいわゆる六大改革には、市場の環境整備（市場ルールの確立、参入退出の自由度の拡大等）、投資家・消費者の重視（情報開示の徹底、保険整備等によるリスクの軽減等）、市場競争の確保等市場機能拡張を意図した政策が含まれている。

模式図（図1）に即していえば、経済構造改革政策のうち、規制緩和は、と の境界を を拡大する形で変更するもの、あるいは イ)の中でより政府の関与の度合いを引き下げ（ ハ)を拡大)より市場機能を働きやすくするものと考えられる。また、PFI等の公共分野への市場機能導入は の中に ハ)を拡大する形で変更するものである。さらに、それ以外の市場機能拡張的政策（ ロ)は、多くの場合、規制緩和とパッケージで市場機能を補完しよりよく市場機能が発揮されるよう政府の関与を変更するものであるということができる。いいかえると、経済構造改革は政府の関与を全体として減らしながら、政府の役割の重点を市場の失敗の補正から市場機能の拡張に移していく政策だとみることができる。政府の役割に「市場機能拡張」というものがあり、それを積極的に押し進めていくのが経済構造改革の意味であると十分に認識し、意識して政策立案に当たっていくことが日本政府にとって重要である。すなわち、現在日本経済に必要なのは、規制緩和等を通じ市場への政府の関与を単に弱めることだけではなく、同時に市場機能をよりよく発揮させるためのさまざまな仕組みを構築することであり、政府もそのコンテキストで自らの役割を考えることが求められているのである。

次に、いわゆるマクロ経済政策は市場との関係でどのように考えられるのであろうか。一般的な金融、財政上の政策ツールによる総需要管理政策については、代替と補完両方の役割を担っているといえる。すなわち、労働市場の調整速度が遅く国民の受忍限度を越えて失業が発生するのを防ぐために景気対策を講ずるという場合には、市場機能に任せておけないという意味で基本的に市場と政府は代替的と捉える考え方に依拠していると考えられる。しかし、物価安定に代表されるマクロ経済の「安定性」(stability)の確保、経済変動の著しい変動の除去・緩和という基本的機能は、市場に参加する民間経済

主体の将来にわたる経済計算を可能にし健全な期待を醸成することを通じ市場機能を十分に発揮させるといふ市場機能拡張的なものと捉える考え方が重要である。一方、ダイナミックな資源配分の効率性を目的として需要、供給両面に働きかける政策は、例えば市場に需要圧力をかけ民間投資を活発にし新規開業を促進し労働移動をスムーズするとともに法人税減税等により民間投資を促進するという例にみられるとおり、市場機能補完的側面を有している。この場合、マクロ経済政策は経済構造改革政策<sup>11)</sup>とともに新規産業創出等市場の持つダイナミックな資源配分機能を補完する政策と考えることができる。このコンテキストにおいて、二つの政策は互いに補完的であり、両者をあわせて広義のマクロ政策と捉えることもできる

最後に、繰り返しになるが、「市場機能拡張」的政策は、市場が果たすダイナミックな資源配分機能に注目するという特徴を有しているとともに、発展段階の進行や社会経済環境の変化とともに政策自体がもたらす効果もダイナミックに変化するということに注意する必要がある。いいかえれば、「市場機能拡張」的政策は、どのような国のどのような時代においても必要とされるが、その内容は国によって時代によって異なったものとなる必要がある。したがって、過去に「市場機能拡張」的な一定の効果を発揮していた政策であっても、時代や環境の要請にマッチしなくなった後においてもそれを継続すれば、「政府の失敗」につながることを政策担当者は十分に注意する必要がある。また、仮に一定の政策的介入が「市場機能拡張」的な効果を有するとしても、それのみをもってすべての政策的介入が正当化されるわけではなく、コストと便益のバランスや「政府の失敗」の可能性について注意深い検討が必要なことは言うまでもない。第2節では、こうした点を踏まえ、これから21世紀に向けた日本経済にとって必要とされる「市場機能拡張」的政策を中心とする政府の役割に焦点を絞って論じることとする。

## 第2節 日本における新しい政府の役割

- 多様な選択が可能な革新を生み出しやすく活力ある経済システムを目指して -

### (1) 政策選択の新しい視点 - 市場機能の拡張

ここでは、前節の抽象的なレベルの整理を踏まえ、日本経済社会のおかれている現状に引き戻して新しい政府の役割として「市場機能拡張」的な視点の大胆な導入が必要であることを述べる。

そのためには、まず、日本における政府の役割には、現在大きな「慣性」(inertia)が働いていることを指摘する必要がある。比較制度分析において、慣性は制度一般に備

<sup>11)</sup>ここでいうマクロ経済政策とはいわゆる財政・金融政策をさしている。しかし、長年のマクロ経済政策論争(ケインジアン対マネタリスト、合理的期待学派等)の中で次第に明らかにされたとおりファインチューニング的なマクロ経済政策の有効性については多くの疑問が提出されている。また、グローバル化が進展するとともに他国で発生したマクロ経済上の攪乱が他国にショックとして伝播する傾向がしばしばみられるようになり、国内経済のみを考慮したマクロ経済政策に限界が強く意識されるようになってきている。こうした中、マクロ経済政策は短期の対症療法であり、より重要なのは人的資源の蓄積、研究開発を通じた知識ストックの拡大、情報通信関連等の物的インフラの整備、制度インフラの整備等ダイナミックな視点に立った政策であるという考え方が日本を含め多くの先進国に浸透してきている。いいかえれば、財政・金融政策という「狭義のマクロ経済政策」と経済構造改革政策として日本では進められている「構造政策」(セミマクロ経済政策)をパッケージにした「広義のマクロ経済政策」という形で捉える視点が重視されてきていると考えられる。

わる性質と考えられる。すなわち、制度の進化は初期状態に依存して異なった経路をとるという歴史的経路依存性があり、経済主体は環境変化に応じて瞬時にこれまでと違った行動パターンをとることはできない。それは、経済主体の限定合理性による場合もあり、また一旦一つの選択を行うと大きなコストがサックされてしまい他の選択をとるのが難しくなるという場合もある。日本の政府については、青木(1992)によれば、官僚制多元主義(bureaupluralism)という官僚が自ら一定の利害を持って自立的に行動する一方、原局原課システムを通じ民間経済主体の代理人として行動するという二面性を備え利害調整を行うという仕組みが存在すると指摘されている。こうした政府と民間の関係は、戦後、特に高度成長期における欧米先進国へのキャッチアップ、第1次、第2次石油ショックといったマクロ・ショックへの柔軟な対応といった局面で極めてうまく機能し、他の民間部門の制度との強い制度補完性を作り出していることが考えられる。また、いわゆる政府としての成功体験が組織としての慣性を生み出している可能性も否定できない。

慣性があるため、環境変化に応じた制度の進化は徐々にもたらされることが多い。また、それが強い制度的補完性によっている場合、制度のある部分だけを取り出してそれを政策的に一気に変革しようとしてもうまくいかない可能性が高い。特に慣性が大きい場合には尚更である。しかし、制度は不変ではあり得ず、<sup>かなめいし</sup>要石に相当する制度が変化すると補完的關係にある制度の変化も加速される可能性がある。

こうした議論は、日本の政府の役割を変革していく場合にもあてはまるものと考えられる。すなわち漸進的改革アプローチの採用である。我々は、これまでの規制緩和を中心とする経済構造改革は政府の役割を変化させる改革の第一段階と考える。すなわち、政府の介入によって市場機能がこれまで十分働いていなかった民間分野に市場機能を導入するという手始めの仕事である。しかし、これだけでは十分ではなく、第二段階として規制緩和以外の「市場機能拡張」的な政策に本格的に取り組む必要がある。もちろん、規制緩和は第一段階といっても、いまだ道半ばの状態にあり、政府が一体となって真摯に取り組む必要のある多くの課題を残している。また、第一、第二という段階は必ずしも時間的な前後関係を意味するものではなく、規制緩和に並行して「市場機能拡張」の観点に立った制度設計を求められている分野も、金融改革をはじめとして少なくないものと考えられる。

既に第1節で述べたとおり、市場機能拡張的な政策には次の2つの類型が含まれる。

#### (第1類型)

市場機能が十全に発揮されるためには、民間部門のコーディネーションが円滑に行われることが不可欠である。こうした観点から、コーディネーションの失敗を克服しコーディネーションをより円滑に行うための民間部門の取り組みを支援する政策、民間部門のコーディネーションを補完する仕組みを構築する政策等が考えられる。すなわち、市場及び民間のコーディネーション機能を政府が補完する政策である。

#### (第2類型)

もう一つは、日本の場合特に今後意を払うべき分野であるが、市場の失敗等の根拠により政府の関与や介入が引き続き必要な分野に市場機能を導入していくことである。そうした例としては、米国の周波数帯のオークション制度のような許認可への市場機能導入、排出権売買制度の環境政策への導入、PFIのような公共事業への民間事業者の参入促進、発電事業におけるIPPの参入規制緩和等が挙げられる。こうした政策は、政府機能を市場によって補完する政策、あるいは政府関連分野におけるマーケット・メイキングの政策とみることができる。

こうした「市場機能拡張」的な政策に重点を移していく上で、まずはじめに重要なことは、政策の立案・実施に先立って事前に政策を選択する次のようなプロセスを確立することであると考えられる。

- 1) ある特定分野について市場機能は十全に発揮されているか。発揮されていないとすれば、それは市場の失敗によるものか。具体的にどのような問題か。
- 2) 問題が市場の失敗であるとするれば民間部門の自生的コーディネーションによって克服できるか。克服できないとすれば民間部門の取り組みを促進できないか。民間部門の取り組みに全てを期待できないとすれば、政府が政策として民間部門の制度を補完する仕組みを構築できないか。

といった流れ図的選択システムが考えられる。

さらに、

- 3) 政策的対応が必要とされる場合一般において、市場機能の導入等によってよりコスト・エフェクティブな政策はとりえないか。

というコスト評価も併せて行うことが必要であろう。

こうした考え方は、政府が自ら「市場機能拡張」的な役割を果たすということを実感し、常に市場機能拡張的な視点から政策を評価するという基本的方針を確立することに他ならない。我々は、このような視点を政策の立案・実施過程にビルトインすることが、政府部門に存在する慣性を克服する契機、あるいは要石になりうるものとする。

現在進められている経済構造改革は、そこに盛り込まれた個々の政策の意義もさることながら、さまざまな政策を束ねていく「旗」として、あるいは強い慣性が働いている政府に改革が必要だという考えを政府の末端まで浸透させる"Government Identity"として大きな意味を持っていると考えられる。しかし、今後、経済構造改革をさらに実効あるものとしていくためには、以上述べてきたとおり一連の政策について「日本の新しい経済社会システムをより市場機能重視のものとするため市場機能拡張のための政策パッケージを進めていく」という明確な哲学をうち立てることが重要と考えられる。なぜなら、そうした哲学を確立することによって、民間経済主体に対し制度改革の方向性に関するより明確なメッセージが提供され健全な期待の形成に役立つと考えられるからである。

## (2) ダイナミックな資源配分の効率性を実現する新しい視点 - 多様な選択肢

前節で述べたとおり、「市場機能拡張」的な政策は、民間のコーディネーションとそれ

が普及・定着した「制度」に主に働きかけることによって、市場とそれを補完する民間によるコーディネーションが一体となって生み出す「ダイナミックな資源配分の効率性」を引き出すことに主眼をおいている。それは、ダイナミックな資源配分の効率性がイノベーションを不断に生み出していくことと密接に結びついており、さらにイノベーションがどの程度生み出されるかはその国や時代に適合したさまざまな「制度」、あるいはその総体としての経済社会システムと大きな関連を有しているという連鎖によっている。

米国をはじめ先進各国では、「新しい知識」を継続的に作り出していくことが今後経済の活力を維持していく上で不可欠であるというコンセンサスが広まっており、そのために各国とも腐心している。特に、前節で指摘した日本を取り巻く大きな環境変化、とりわけ少子高齢化やフロントランナー化を考えると、これまで以上に、また諸外国にましてイノベーションを活発に生み出したり、導入・普及させたりする必要性に日本は迫られているといえる。日本の経済社会システムが変化する方向もこの要請に応えるものでなければならない。いいかえれば、日本においてイノベーションが生み出されやすくなるように市場機能を拡張していくことが今求められているのである。

以上の議論から、我々は市場機能拡張的な政策を重視する新しい政策体系を日本に導入するに当たっては、新しい視点として「多様な選択肢の確保」という目標を前面に掲げることが不可欠であると考え。なぜなら、さまざまな可能な選択肢が存在し、他者が行ったことのない選択を進んで行う革新性と意欲をもった個人が多数存在することが、イノベーションを生み出しやすくするために最も重要であり、現在の日本に相対的に最も不足していると考えからである。いいかえれば、企業、個人といった経済主体が試行錯誤、あるいは実験を繰り返す中からイノベーションが生み出されていくというのが市場が提供するダイナミックな資源配分機能であって、そのために経済主体の自由度をより大きくする、すなわち選択肢を多様なものにしておくことが不可欠であるという考え方である<sup>12)</sup>。そして、個人の実験の結果得られた成功が新しいコーディネーションの仕組みとして他に伝播、普及する中から日本の経済社会システムは徐々に新しいものに進化し定着していくものと考えられる。

なお、イノベーションを生み出すのはあくまで民間経済主体であり、仮に試みが失敗したり厳しい競争の結果敗者になることがあっても、それは「自己責任」であるという基本原則は確認されるべきである。しかし、民間経済主体が果敢にさまざまな挑戦を行おうとするための環境整備として、市場や民間のコーディネーションではいまだ十分といえない部分を補完する政策の充実も必要である。例えば、失業保険等のセイフティネット、職業訓練等の自己投資に対するインセンティブの付与等が挙げられる。

さて、以上の議論は、経済主体の主に財・サービス生産に関わる側面に注目したものである。したがって、「個人」は労働の供給者という捉え方となっている。しかし、「個人」は、この他に労働等の生産要素提供の対価で財・サービスを需要する「消費者」、消費しなかった所得を貯蓄し運用する「投資家」という側面を有している。「多

<sup>12)</sup> 経済社会システム、あるいは制度についての進化ゲーム論的視点から捉えると、多様な選択肢を確保し民間部門の実験を活発にすることは、突然変異 (mutation) によるイノベーションの確率を高め、制度の進化を促進する効果があると考えられる。こうした考え方は「戦略的代替性」を確保することの重要性として理解される。

様な選択肢」とは、消費者にとっては「多様な財・サービス」の市場による供給を意味し、選択の幅の広がり自体、「多様化への愛」という形で消費者の効用を拡大すると考えられる。また、「投資家」にとっては「多様な投資先や運用方法」の提供と考えられ、利得機会の拡大につながる。その意味で、「多様な選択肢」の確保は、イノベーションの活発化だけではなく経済活動全般について重要な目標となりうるものと考えられる。

こうした面での政府の役割としては、貿易・投資の一層の自由化、金融面の規制緩和等が考えられる。しかし、消費者・投資家と生産者・資金の借り手の間には情報の非対称性が存在する可能性があり、さらに個人は消費者、投資家としての情報収集・分析能力に限界があることに注意する必要がある。これに加え、最近の情報化の進展、金融技術の発達等により選択肢やその組み合わせが一挙に増加した場合には、大きなリスクに直面しそれを十分に分散することができないという状況が発生することも考えられる。こうした状況はかえって選択の幅を狭め、経済活動にマイナスの影響を与えかねないため、民間のコーディネーションとしてさまざまなインターメディアリー、例えば金融仲介機関、格付け機関、アナリスト、製品情報提供機関等の一層の発展が望まれる。政府の市場機能拡張的政策としては、こうしたインターメディアリーの健全な発展を図り生産者・資金の借り手の不公正な活動を抑制するルールの設定・遵守の確保に加え、適切なルールに基づく情報開示の徹底、さらにセーフティネットの整備が不可欠であると考えられる。また、消費者・個人投資家の利益を適正に反映するコーポレート・ガバナンスのあり方について、企業側の真摯な取り組みが期待される。

なお、繰り返しになるが、第3節での個別政策メニューについての議論をより明確なものとするため、これまで本稿で述べてきたロジックを要約しておきたい。

我々の認識では、市場機能拡張的政策は、市場が民間のコーディネーションと一体として実現するダイナミックな資源配分の効率性を十分に引き出すために民間のコーディネーションに働きかける政策を含んでいる。

少子高齢化やフロントランナー化という環境変化に直面している日本においては、こうしたダイナミックな資源配分効果をいかに引き出すか、イノベーションをいかに活発化するかが経済政策の目標の中心におかれるべきである。

市場や民間コーディネーションが高度に発達している日本等の先進国においては、市場機能拡張的政策の有効性に対する疑問を指摘する声もあるが、ダイナミックな資源配分効果を十分引き出すための市場機能拡張的政策は日本のような先進国でも極めて重要である。

そうした市場機能拡張的な政策体系を導入するに当たっては、民間経済主体の活発な挑戦や試行錯誤を引き出すために「多様な選択肢」を用意することが不可欠である。

日本ではこれまで規制や税制等により米国等と比べ経済主体の選択の範囲が事実上限られていた傾向が強く、特に今後日本においては市場機能拡張的な政策を導入することと「多様な選択肢」を用意することは密接不可分のものとして捉えることが必要である。

したがって、現在の日本において例えば税制が一定の選択への偏ったインセンティブになっているのを中立化するというのを、我々は「選択肢の多様化」という観点から高く評価するものである。

### (3) 政策実施の新しい視点 - 「政府の失敗」の可能性の低減

本稿では、政府の新しい役割として「市場機能拡張」的政策の重要性を強調してきた。その前提となるのは、経済主体の限定合理性の下でコーディネーションの失敗が広範に存在するという「市場機能拡張的見解」である。しかし、既に述べたとおり常に政策的介入が正当化されるわけではなく、「政府の失敗」の可能性も考慮する必要がある。特に日本においては第1節で指摘した大きな環境変化に直面し、将来の不確実性が高まる中で、「政府の失敗」をいかに回避するかも極めて重要な課題である。ここでは、本節の最後に「政府の失敗」の可能性を低減するという観点からいくつかのアイデアを検討することとしたい。

これまでの戦後の日本では、議員立法によらず大半は所管官庁が法案を準備し内閣が提出するということに集約されるとおり、基本的に政策立案がボトムアップ型で行われ、省内、他の省庁、国会と政策決定の各プロセス毎に重層的なチェックが行われる仕組みになっている。また、一般国民に自己責任原則の徹底が不十分で政府への依存が強く、安全規制に典型的にみられるとおり行政府が政省令・告示・通達等によって細部にわたって関与する傾向が強かった。こうしたことから、政府の無謬神話といわれるように少なくとも立前として政策は完全性を求められる傾向があり、結果として政策の無効性や副次的弊害等を理由に柔軟に政策を見直ししたり、十分な試行期間を置いてから政策を実行に移すというケースは極めて限られていた。試行を行うことなく政策を実施しても格段の支障が生じなかった一つの大きな背景には、欧米先進国の先行事例を参考にできる分野が多かったことも考えられる。例外的な例は、政府の行う先端的な研究開発のパイロット・プラント事業やテクノポリス、ニューメディアコミュニティ等それまでなかったタイプの町作りをめざす地域振興のモデル事業等である。

しかし、一方で市場機能拡張的な政策に重点を移し国民の選択肢を多様にしていくという要請が存在し、他方で日本のフロントランナー化に典型的にみられるように将来の見通しについての不確実性が高まっていくという状況の下では、密接な利害関係を有する民間経済主体との関係を必要に応じ見直すことを怠り責任の所在をあいまいにしたまま政策を行ったり、環境変化に応じて見直しすることなく一旦実施に移した政策に政府が固執していることによって生じる悪影響を無視することはできなくなると考えられる。我々はこうした観点から、今後新たな政策を実施するに当たっては、一定の試行期間を設け、その有効性をしかるべき方法で評価し、また試行によって得られた知見によって政策に変更を加えた上で、本格実施に移していくという方法の導入を検討することも一つのアイデアであると考え。また、公共的建築物の設計の公募選考にみられるように、さまざまな政策分野において広く知見を外部から募り、よりよいアイデアを採用していくといういわゆるコンペ方式の導入も分野によっては有効な方策になりうると考える。

なお、試行、あるいは公募方式を導入した場合、利害関係者と政府の間の事後的な再交渉の余地を拡大し、政府の「信頼できるコミットメント」と民間経済主体に認められないという事態を発生させる危険性があり、両刃の剣であるという認識も必要である。そうした観点から、試行的要素の導入を行うに当たっては、前に述べた市場機能拡張的な政策の第2類型、すなわち市場の失敗等の根拠から政府の関与や介入が引き続き必要



な分野に市場機能を導入するケースを中心とするなどある程度分野を限って行う必要があるかもしれない。その意味で、米国のG P R A ( Government Performance and Results Act ) に基づく行政機関のパフォーマンス評価システム導入の際のパイロットプロジェクト<sup>13)</sup>やイギリスでのP F I 事業における実施を通じたノウハウの蓄積、制度改善の取り組み等を参考にすることも重要と考えられる。なお、「試行」がなじまない政策分野においても、一定期間後の評価と見直しを事前にビルトインしておく、あるいは終期を設定するサンセット条項を設けるなど政策に規律と柔軟性をもたせる対応を検討すべきであると考えられる。

また、地方分権の必要性の一部についても、こうした「試行」、あるいは「多様な選択肢」というコンテキストで正当化することができるかもしれない<sup>14)</sup>。すなわち、地方自治体に権限を委譲し裁量権を拡大すると、各地方自治体の政策メニューの選択肢が拡大し差別化を図る競争の中で自治体によって異なるさまざまな行政サービスが提供される可能性がある。これは結果として、中央・地方を合わせた政府の活動全体に「試行」の要素を大幅に取り入れることになると考えられる。また、地方分権による各自治体の独自の取り組みの拡大に、住民の居住地選択という「足による投票」( Tiebout(1956) ) が加わることにより、地方分権は国民の選択肢の拡大にもつながる可能性を秘めていると考えられる。

もう一つここで検討しておきたいことは、政府内のチェック&バランスのあり方である。これまで法律案、政令案等閣議付議案件については全省庁協議が行われ、政策のチェックが行われてきた。しかし、各省庁の権限配分を変更するものでないかなどネガティブなチェックが中心であったことは否めないものと考えられる。これは国家行政組織法や各省庁設置法等の規定による部分も大きいと考えられ、基本的にすべての行政分野はいずれかの省庁に帰属し切り分けられるという考え方によっていた。しかし、多かれ少なかれ政策は複数の目的をもって行われる傾向があり、政策によっては国の役割として求められる複数の目的間にコンフリクトが発生する可能性を常に有している。その意味では、政策毎に何らかの政府内調整が必要なことは確かであり、政策立案過程において政策本位に十分なチェック&バランスが働くような仕組みを構築することも「政府の失敗」を低減する上で不可欠な課題である。その意味で、今回の省庁再編等を内容とする行政改革において、首相を中心に内閣の総合調整機能の強化を図り、また各省の機能を国の役割別に再編しその担った機能の観点から相互に意見を述べる権限を認めるという基本方針が示されたことは評価することができると考えられる。

<sup>13)</sup> G P R A は、93年8月に成立した連邦法で、「結果志向の行政管理」のフレームワークを定めたものである。これまでは大統領令によって行政管理システムを定めてきたが、これらの効果や予算削減とのリンケージが弱いとの反省から、議会のイニシアティブで導入された。各省庁に使命と目標の設定を行い、業績を評価し、業績情報の報告と利用を求めている。本稿との関係で最も注目されるのは、94~96年の間28省庁70のプロジェクトをパイロット・プロジェクトとして指定し試行を行った上で97年から全省庁を対象に導入をするという試行期間を設けたことである。

<sup>14)</sup> ここでの議論に関したのものとして、最新の経済学では、「federalism」の理論という地方分権の必要性を論じる分野に新しい発展がみられる。これは、最近の「企業理論」を政府に応用したものであり、例えば分権化された情報と権威を与えられた組織として地方政府が自立することにより、効率性を追求するインセンティブやモラルハザード抑止効果が高まる、企業が市場競争を通じステークホルダーの利害をより尊重するのと同じように、自治体間競争が住民の意思をより尊重するようになるなどの議論が行われている。こうした分野の研究については、例えば Qian, Weingast(1997) 参照。

### 第3節 多様な選択を可能とする市場機能拡張的な政策メニュー

本節では、前節において今後日本に導入する必要性を一般的な形で述べた市場機能拡張的な政策のうち、民間経済主体の多様な選択を可能とする政策、あるいは多様な選択肢の一つとして加えるのが適当な制度的枠組みを提供する政策について具体的に検討する。個別政策の必要性を論じるに当たっては、次に挙げるキーワードのいくつかに即して評価を行う。

- 1) 市場機能拡張的
- 2) 多様な選択
- 3) インセンティブ
- 4) インターメディアリー
- 5) 制度的補完性
- 6) モラルハザード
- 7) 革新者に対するレント（イノベーションから生じる entrepreneur profit）
- 8) 情報（透明性、非対称性、不完全性、情報システム等）

#### 1) 純粋持株会社制度の導入

ここでは解禁となった「純粋持株会社制度」についてその導入の意義と期待すべき役割について論じることとしたい。

まず純粋持株会社制度は、事業部制組織、事業持株会社、独立型企业等の既存の企業グループの組織形態に対して別の選択肢を与える制度であり、企業間関係における多様な選択肢の確保を通じ企業における新たな可能性への挑戦（実験）を可能にするという意味において大変意義深いものである。そこで新たな企業グループの組織形態として、純粋持株会社が有する一般的機能について、まず現状の事業持株会社との比較から説明することにしたい。

第1に純粋持株会社は、主要事業部門を切り離して企業グループ全体の経営戦略のみの企画立案に専念することが可能なことから、企業を取り巻く外部環境変化が激しい場合に事業持株会社と比較してより機動的に各戦略事業、新規事業等にグループ企業のもつ資源を有効に配分できると考えられる。これは例えば情報通信産業のような技術変化が激しく、製品のモジュール化が進んだ産業において、企業グループ内の資源を事業の機動的な開廃業を通じ有効に活用できることで強味を発揮できるものと考えられる。

次に子会社の規律、あるいは自立に対する事前のインセンティブを高める制度と捉えることができる。純粋持株会社は事業持株会社と比べて持株会社と事業子会社間の事後的調整を排除し、両者のリスクを遮断することにより各事業会社におけるモラル・ハザードを防止し、親企業への依存を低めることができると考えられる。つまり、持株会社と事業子会社にアームズレングスな関係を築くこと、例えば子会社が債務保証などの支援を受けることが期待できず各事業に対して自己責任のもとに事業にあたらなければならないという状況を作り出すことにより、子会社が事業を存続させるために一定の規律を維持するインセンティブを与えるということである。

このように純粋持株会社は、企業グループ内資源の有効かつ機動的な利用を図り子会社への規律の確保に資する企業組織となりうるという一般的特性を有している。しかし、現在の日本において導入することの特に重要な意義は、制度的補完性をもった現在の日本の経済社会システムを大きく変える起爆剤となる可能性を有する制度であるという点である。次にこうした観点から導入の意義について触れることとしたい。

第1は、雇用面についての企業の選択肢を拡大する点である。純粋持株会社制度の一つのメリットは、事業部門の一律子会社化によって事業部門の人事管理形態を子会社毎に決定できる点にあり、年俸契約制、業績に応じた報酬制度といった新しい雇用形態と年功序列型賃金制、長期雇用制といった従来の雇用形態とを同一企業グループ内で混在させることが可能になるものと考えられる。事業子会社毎に多様な雇用形態の採用が可能になることにより組織形態の多様化も可能となると考えられ、各子会社は業種特性や事業内容に応じて、例えば情報共有型組織には長期雇用制、情報分散型組織には年俸契約制といった選択が可能となるものと考えられる。これは、雇用制度とその他の制度的補完性のある諸制度を漸進的に変化させるきっかけになるかもしれない。

第2は企業金融の新たな形態としての側面である。すなわち、純粋持株会社制度は企業金融、特にそれに伴う企業モニタリング機能の観点から、長期雇用という雇用制度と制度的補完性があるといわれるメインバンク制を代替する可能性をもった制度であると考えられる。純粋持株会社は事業子会社に出資という形で資金提供を行うとともに、財務のコントロールを通じ、またコーポレート・ガバナンスにおける株主の立場から事業子会社経営者に対するモニタリングを行う役割が期待される。ただし、持株会社自身に対するモニタリングの問題が存在する。これについては純粋持株会社自体株主による投資によって設立されており、直接金融市場における資本調達を通じてガバナンスされるものと考えられる。しかし、これに加えて後で詳しくふれる社外取締役の積極的な活用等の内部矯正の仕組みを備えることも必要不可欠である。また、投資家保護、ガバナンスの充実の観点から事業子会社を含めた財務内容等の徹底した情報開示が必要となると考えられる。

また、純粋持株会社の金融面から見たもう一つ重要な役割としていわゆるベンチャー金融機能が挙げられる。すなわち、新規事業分野を事業子会社として設立するいわゆる「社内ベンチャー」において、米国のベンチャー・キャピタルに相当する機能を純粋持株会社に期待できるという意味である。グループ内資源配分のコーディネーションを行い、かつ事業持株会社と比較してより客観的に事業子会社の評価を行えるといった意味において純粋持株会社は、ベンチャー・キャピタルに似た民間の新しいインターメディアリーとなりうる要件を備えていると考えられる。

このように純粋持株会社制度の導入は、日本の企業システムにおける制度的補完性を緩やかに崩し、改革を進める上での漸進的アプローチの手段として重要な位置を占めている。そして、企業規律を維持しつつ企業グループ内資源の有効利用を促進する機能と相俟って、最終的には日本経済がよりイノベーションを生み出しやすく活力に富んだものとなることに資するものと期待される。その意味で、本制度の機能が十分発揮されるよう、現在行われている持株会社解禁後の運用上の環境整備として商法改正による株式交換制度の導入、税制改正による連結納税制度導入といった諸制度の導入について早急

な実施が望まれるところである。

## 2) コーポレート・ガバナンスにおけるモニタリング機能 - 社外取締役、アナリスト、機関投資家等

日本においては、銀行の不良債権問題、四大証券会社による総会屋への利益供与事件などに代表されるような企業の不正防止、あるいはメインバンクによるモニタリング機能の低下等が背景となり、近年コーポレート・ガバナンスの議論が盛んに行われている。その論点には会社所有者である株主の権限の拡大、取締役会や監査役の機能の強化、株主総会の運営の改善、情報開示の強化、株主代表訴訟制度の活用等幅広くさまざまなものが挙げられる。その中で市場機能拡張的な視点からは、企業が市場を補完する民間コーディネーション組織として十全の機能を発揮するとともに投資家等の保護を通じた市場の活性化が図られるよう、企業に経営効率化へのインセンティブを与え、規律の確保を通じモラルハザードを防止する企業に対する「モニタリング機能」が重要であると考えられる。

これまで日本においては企業モニタリングシステムといえばメインバンク制にその議論が集中する傾向があるが、米国においては市場を前提としつつ多くの専門機関にモニタリング機能が分散したり、多様なガバナンスの形態が試みられている。今後日本の政府に期待される役割は、民間の自主的取り組みを生かし規律に多様性を持たせる形で、その担い手である各専門機関や株主を中心とするステークホルダーにモニタリングのインセンティブを与え、ディスインセンティブがあればそれを軽減するようなルール・メイキングをすることであると考えられる。このような認識のもと、ここでは企業に対しての新たなモニタリングの担い手として期待される社外取締役、アナリスト、機関投資家について機能面からその必要性にアプローチしたい。

それぞれの機能を明確化するためにモニタリングについて簡単に触れたい<sup>15)</sup>。一般的にモニタリングには事前的モニタリング、中間的モニタリング、事後的モニタリングの3段階があるといわれる。投資を例にとると、それぞれの機能として事前的モニタリングについては投資プロジェクトの事前評価・信用分析、中間的モニタリングには投資の効果をはじめとする経営活動の監視、事後的モニタリングは財務状況の識別、その状況に応じた懲罰的・匡正的活動の提供といった機能があるとされている。

まず第1に社外取締役は取締役会という企業内部の組織を通じモニタリング機能を果たすものであり、全ての段階のモニタリングに関与しうるものと考えられる。しかし、中心は企業経営の健全性、効率性に対する中間的モニタリングにあると考えられる。特に社外取締役は、これまで企業内部昇進者によってそのほとんどを占められ、客観性をもった形でモラルハザードを監視し中間的モニタリングを行うという意味で十分な機能を果たしてこなかった取締役会に内部矯正の仕組みを導入するものとして注目される。また、企業が社外からの意見、判断を経営に取り入れられる可能性が高まり、企業内の経営革新に資することも期待される。モニタリングへのインセンティブに関していえば、社外取締役は株主代表訴訟の対象となるために規律が働くものと考えられる。

<sup>15)</sup> より詳細なモニタリング機能の系統的な説明は、例えば青木、奥野(1996)参照。

このような機能から米国においては、70年代から大幅に進んだ社外取締役の活用はガバナンス・イノベーションの中心であるといわれている。日本においても今後外部の有識者の声を取り入れていく重要性へ認識が高まると予想される。その意味で、社外取締役の導入は一つの選択肢であるが、これに代わる選択肢としては取締役会とは別に、社外の有識者による経営諮問委員会（advisory committee）を作り、その委員長（chairman）にその委員会の招集権限を与える、場合によっては社長退陣の勧告を行う事実上の権限を与えるといった仕組みをつくることも有効なガバナンスの方法になりうると考えられる。また、このような仕組みは特に純粋持株会社の内部矯正のガバナンスの手法として機能を発揮する可能性がある。そういった意味からも上場基準等のルール・メイキング等を通じて企業の積極的な活用を促すことが重要な方策と考えられる。

第2にアナリストについては、投資家に代わって事前モニタリング、中間的モニタリングを行うものと考えられるが、重要なのは市場におけるモニターとして中間的モニタリングの評価を投資家に提供するインターメディアリー機能であるといえよう。モニタリングへのインセンティブに関していえば、アナリストの評価が適正であったかどうか、その後の株価に反映されアナリスト自身の評価が行われるというレピュテーション（評判）・メカニズムであると考えられる。米国においては、高いレピュテーションは高額報酬により報いられる。このような民間のインターメディアリーとしてのアナリストについては、まず民間のコーディネーションとしていかにレピュテーション・メカニズムを確立するかが重要であると考えられる。政府の役割としては店頭公開市場等の直接金融市場の環境整備の一環としてこうした民間コーディネーションの発達を促進することが重要であると考えられる。

最後に機関投資家であるが、社外取締役同様全てのステージにおいてステークホルダーたる株主の代表としてモニタリングを行うものと考えられるが、最も重要な役割は中間的モニタリングである。すなわち、企業を所有する株主の立場として非効率経営、不正行為等に関し懲罰的措置をとる権利があり、それに対するコミットメントを行うことにより、中間におけるモラルハザードの抑制を行うことができる。しかし、これまでの日本では、株式持ち合いという慣習の下で生命保険会社等の機関投資家は中間モニタリングにおいて期待されるような機能を十分に発揮してこなかったと考えられる。米国の代表的機関投資家であるカリフォルニア州職員共済組合（CALPERS）は、そのステークホルダーとしての権利行使に積極的であることで有名であるが、この背景には州政府からの規律が十分働いていること<sup>16)</sup>、株式の大量集中保有によって株式の売却による投資先の変更が困難になったため投資効率を向上させる意味で投資先の経営を監視するインセンティブが働くようになったことがあるといわれる。日本においても、年金資金の5：3：3：2規制<sup>17)</sup>の撤廃が行われ、新しい機関投資家の役割が期待される中、機関投資家自体に対する適切なガバナンス・メカニズムを機能させるため、情報開示等

<sup>16)</sup> CALPERSは確定給付型年金制度であり、その運用上の損失についての補填は公的年金の性質により州政府から行われるものと考えられる。また、実際のBoard Memberは公式メンバーとして知事から任命を受けたもの2名、非公式メンバーとして州の収入役、会計検査官等で構成されている。（CALPERSホームページより）

<sup>17)</sup> 5：3：3：2規制とは、厚生年金基金が資産運用を行う時の資産配分の規制のことである。国債などの安全性資産は50%以上、株式は30%以下、外資延資産は30%以下、不動産は20%以下を満たさなければならない。この規制を始めとした各種の規制が、年金基金の未登録・未上場株式への投資を妨げる大きな要因となっていた。

のルール・メイキングとともに、生命保険会社の組織形態の見直し等機関投資家への適切なガバナンスの導入を促進する必要がある。

以上、コーポレートガバナンスにおけるモニタリング機能の担い手について議論を進めてきたが、このような市場を前提としたガバナンス・メカニズムを導入するためには関係する機関、ステークホルダーの各段階において「情報開示」の徹底が不可欠であることを再度強調しておきたい。そうした開かれた公正な情報に基づく民間の多様な企業への関わりがあってはじめて市場機能の十分な発揮が期待できるのであって、企業はそうした関係者との調整を円滑に行う上で最も自社にあった仕組みを多様な選択肢の中から自主的に選び取っていくことが必要である。そういった意味から、情報開示をはじめとするルール・メイキング、コーポレートガバナンスの多様な形態を選択可能とする環境整備等において政府の果たす役割は大きいと考えられる。

最後に青木（1997）は「総会屋というような反市場的なプレイヤーが日本で広範に機能するのは、株主総会における取締役選出提案に関して、各国にも例のない非常に強い法的権限が少数株主に与えていることに少なからず起因しているのである。」と指摘している。このような現状を改善するためには株主総会はアカウンタビリティの観点から、株主と取締役会との意見交換の幅を広げる場として有効活用し株主総会の決議事項は経営の根幹に係わるものに限定するなど実質的なものに改める、あるいは取締役の選出については郵送による株主権行使の方法である投票権機構を導入するなどの方策も考えられる。また、こうした問題を解決するためには経営者のモラルの改善だけでなく、商法の見直しを含め企業の健全な活動を促す環境整備を行うことも必要であり、市場機能拡張的な政府の役割として重要であると考えられる。

### 3) 企業の組織変更に係わる法制 - M & A、企業分割、売却等の容易化

米国においては恵まれた経済環境の下で、情報産業に典型的にみられるように製品の標準化、要素技術のモジュール化の進展等に対応し、企業の統合、売却などが活発に行われている状況にある。また、欧州においては医薬品産業等において規模の経済を追求する合併と得意分野に特化する形で事業部門の売却等が活発化している。一方、日本企業は国内経済が低迷を続ける中、グローバル化、情報化、日本経済の成熟化等の経済環境の変化に直面し、新しいニーズや技術革新に対応した新規事業分野の開拓、既存事業の合理化等の抜本的な事業の再構築を迫られており、より効率的に企業内資源配分を行うために企業組織を見直す動きが高まっている。こうした動向を受け、日本においても企業の組織形態の選択肢を広げるために、例えば独占禁止法の改正による純粋持株会社の解禁等により制度面の整備が進められている。しかし、組織形態の多様化や組織変更の迅速化が図られるためには、M & A、企業分割、売却といった組織変更に係るさまざまな手段に関連する法整備が必要である。

企業は経営効率を念頭に置き、その組織の変更手段を考える。「M & A」は企業の既存事業に規模の経済性、範囲の経済性が働く場合等に有効な手段であり、関連する事業を行う企業を買収又は合併することで事業規模の拡大、生産コストの削減、他社との競争上の優位の確保をめざすものであると考えられる。これに対し事業毎にモジュール化が可能な場合には、他の事業との連関性が低く、経営効率が悪く不採算な事業部門につ

いてその部門を他の企業に「売却」するという手段が有効であると考えられる。また「企業分割」は、不確実性は存在するものの将来有望と思われる事業等において、意思決定の分権化を図り、その事業に特化し迅速に事業を確立させることが有効な場合にとられる手段となりうる。一般的にどのような組織変更の対応が行われるかはその企業の属する産業の業種、業態の特性に影響されると考えられるが、今後企業は事業の核となる部分、コア・コンピテンスを中心に経営効率を図るために事業の合併・買収、分割・売却といった行動をより活発にとるものと考えられる。こうしてM & A、企業分割、売却等が活発に行われることにより、産業あるいは経済全体にとっては企業の参入、退出の増加、企業のダイナミックな活動を通じた生産性の向上に寄与するといったポジティブな効果が期待されることになる。また、米国において、買収は経営者にモラルハザードを起こさせない規律を与えるというコーポレートガバナンス面での機能を発揮したこと、企業の売却はいわゆるベンチャー企業が次の新規事業を起こす上でのキャッシュフローを作り出していること等は記録にとどめる価値があると考えられる。

このようにM & A、企業の分割、あるいは売却の迅速化、容易化は市場機能を重視していこうとする日本経済にとって重要と考えられるが、その制度設計においては 純粋持株会社、事業持株会社、事業部制組織等の企業の組織形態の選択に中立的で運用上迅速かつ柔軟に対応できること、 国際的にみて一定の整合性が確保されていることが重要であると考えられる。なぜなら、例えば についていえば制度上手続きが複雑で、組織形態によって運用が異なる場合には、自由な組織変更、組織形態の選択にディスインセンティブを与えるおそれがあり、 については整合性が確保されないと外国企業の日本への投資にネガティブな効果を持ったり、日本企業の国内と海外での企業活動に非対称性をもたらし、企業グループ全体としての組織の効率性が減じられるおそれがあると考えられるからである。その意味で、日本において「会社分割<sup>18)</sup>」等制度自体が認められていないものについて整備の検討が急がれる。こうした制度整備は、企業組織の変更に係わる選択肢を多様化するものであり、市場機能拡張的政策の一つと考えられる。また、こうした制度と補完性のある連結納税制度等の税制についても合わせて考えていく必要がある。さらに、例えば大阪商工会議所は企業の購入、売却情報の提供のように企業売買のマッチングを行っているが、こうした活動は民間コーディネーションにおけるインターメディアリーの役割として注目される。

このような視点から実際の制度改正について言及すれば、昨年10月に施行された改正商法において、合併手続きの簡素化が行われた。しかし、企業分割については、手続きの簡素化、会社分割制度の未整備、連結納税制度に代表される税制面の手当の遅れ等不十分な状況にある。なお、こうした組織変更に関わる制度を総合的な見地から見直していく中で企業の倒産や事業承継に関しても所要の検討が望まれる。例えば現行倒産法制においては、株式会社以外の組織は破産法に基づく破産か、和議法に基づく和議し

<sup>18)</sup> 企業分割の一形態であり、分割される前の会社（被分割会社）の株主に分割会社の株式を配分する場合を指す。これは、被分割会社自体が分割会社の株式を取得する通常の企業分割とコーポレートガバナンス上の効果が大きく異なる（被分割会社の株主が分割会社の株主として存続されるため被分割会社の株主によるガバナンス構造が分割会社に関しても引き継がれる）別の選択肢となりうる。この制度に伴う問題点は新会社設立後株式交付時に被分割会社の株主に対し課税関係が発生する点であるが、米国ではこの新会社の株式交付は配当とみなし非課税扱いであるため"spin-off"といった会社分割がよく行われている。

か選択の余地がなく、株式会社であっても会社更生法については大規模な株式会社しか利用できない等再建型の手続きの選択肢が少なく、それぞれの問題点が指摘されている。多様な企業組織に対し、会社の財務体質がそれほど悪化していない早期の段階で法的手続きによって債務を確定し、再建や整理をスムーズに処理して再出発を行いやすくする制度を整備することで多様な選択を通じた活力のある経済システムを構築することに資すると考えられる。また、再出発を行いやすくする観点からいえば、債権者集会を書面で決議可能とするといった倒産手続きの簡素化等の環境整備も検討するべきではないかと考える。

#### 4) 新規産業創出のための環境整備

今後日本経済をイノベーションを生み出しやすいものとしていくための環境整備としては、各種の業種横断的な施策に加え、イノベーションの担い手としての新規産業創出に向けた支援策も重要と考えられる。すなわち、いわゆるベンチャー企業<sup>19)</sup>に象徴される成長性の高い中小企業が活発に創業し、さまざまな実験、試行錯誤を経て新たな市場を切り開いていくことが、新規産業を生み出すものと期待される。

新規産業創出のための環境整備は、中小企業政策の新しい方向としても注目される。これまでの中小企業政策は、企業規模に着目して大企業との間の競争条件の不利の補正等を目的にさまざまな政策を講じ、日本の産業構造をバランスのとれた、かつ企業・産業連関が高度に発達した厚みのあるものとするなど、中小企業の果たすポジティブな役割を引き出す上で一定の成果を収めてきたと考えられる。しかし、今後中小企業は新規産業を生み出す「活力ある多数」「創造の母体」として、よりポジティブな役割を担うことが期待されるようになっている。こうした変化に対応して、政策も、中小企業の新市場に向かうインセンティブを高める方向にシフトすることが望まれている<sup>20)</sup>。

また、ベンチャー企業を含む中小企業の創業を行いやすくする環境整備は、国内の投資環境の改善、ひいては外資系企業の参入促進にも結びつくと考えられる。外資系企業の参入がこれまで少なかった要因としては、過去の投資制限的政策の履歴効果、現下のいわゆる高コスト構造、あるいは規制緩和の遅れ等さまざまな要因が指摘されている。しかし、外資系企業の参入は、技術・ノウハウ等の優れた経営資源の国内への移転等のスピルオーバー効果に加え、異質なものとの競争を通じた新たなイノベーションの芽を国内に生み出す効果が期待される。一方、現実に目を転じると、金融関係、サービス産業関係でこのところ外資系企業の参入の活発化がみられており、外国企業にビジネスチャンスがあると認知されれば参入が進むことも十分考えられる。その意味で、経済構造改革を通じ、企業活動全般を活性化する環境整備を進めることは極めて重要であると考えられる。

<sup>19)</sup> 米国で"venture business"という場合、日本のいわゆる「ベンチャー企業」のことではなく、ベンチャーキャピタルのことを指すとの貴重なコメントを慶應義塾大学榊原清則教授からいただいた。しかし、本稿では、「ベンチャー企業」という用語を、日本で既に定着している米国の"start-up firm"に相当する設立後間もない事業会社の意味で用いさせていただく。

<sup>20)</sup> 例えば、1988年の「異分野中小企業者の知識の融合による新分野の開拓の促進に関する臨時措置法」（融合化法）において異業種も含めた企業間の戦略的連携をめざす新しい組織化施策が提示されるなど新しい政策の萌芽が80年代末からみられ、95年にはこの融合化法が廃止され「中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法」が制定されるなど新規事業分野開拓にインセンティブを与える政策の拡充が図られているところである。



そうしたベンチャー企業等の活発な創業を促す環境整備策としては、国際的に見て高いといわれる法人税の改革等企業活動全般を活性化する政策に加え、創業間もない企業が抱える特有の問題を軽減する政策も重要である。その意味で注目されるのは、創業の際に最もネックになるといわれる資金調達を行いやすくするための直接金融市場の整備である。

日本は間接金融優位の金融システムを有しており、これまでメインバンクを中心とする銀行群が、金融抑制下で発生するレントによるインセンティブもあって広く企業に対して低利かつ迅速な金融を行い、一定の効果を上げてきた。しかし、銀行融資は本来全額回収を原則とするため銀行のみにリスクマネーの最たるものである創業資金の供給を期待することは難しく、まして金融ビッグバンを控えた大きな環境変化の下で銀行に従来どおりの積極的役割を望むことはできない状況にある。いいかえれば、リスクマネーは融資でなく投資で供給されることが望ましいが、そのためには直接金融市場の活性化が必要なのである。

そこで以下では、ベンチャー企業の創業インセンティブを高める方向で直接金融市場を活性化する具体的な政策について、ベンチャー企業と投資家をつなぐインターメディアリー（ベンチャーキャピタル）の機能の活用、投資家の投資インセンティブ向上、店頭市場の整備といった3つの面から述べてみる。

第1は、投資家と企業をつなぐインターメディアリーとしてのベンチャーキャピタルの機能を十分に引き出す環境整備である。直接金融市場では投資家と企業との間の情報の非対称性の問題が大きい。それを解決する重要な役目がベンチャーキャピタルに期待される。例えば米国のベンチャーキャピタルの中には、フルサービスキャピタリストと呼ばれ、ベンチャー企業のアーリーステージを資金面から支援するとの観点からモニタリングを行うにとどまらず、社外取締役などの形で経営にも積極的に関与し、資材購入から知的所有権保護のための法的措置、会計処理といった実務面でも企業を支援しているものも存在する<sup>21)</sup>。他方、資金調達面では、リミテッド・パートナーシップ<sup>22)</sup>というベンチャーファンドを活用して投資家のリスクを軽減している例が多い。また、ベンチャー企業経営者に関する情報を蓄積し、経営者が事業に失敗しても再起しやすい体制を整えているという例もみられる。

日本においてもベンチャーキャピタルに期待されるインターメディアリー機能を十分に引き出し、企業の活発な創業に役立てることが重要である。米国の成功しているベンチャーキャピタリストのように専門的知見を有し投資先を選別しさまざまな助言を行うような人材が、日本では十分存在せず、その育成が何より重要とも考えられる。しかし、ベンチャーキャピタルの投資対象企業の経営への参加を阻害している要因<sup>23)</sup>を除去したり、投資家保護を明確にルール化した資金調達形態を確立する政策も必要であろう。そ

<sup>21)</sup> 慶応義塾大学榊原清則教授から、こうしたサービスは米国のベンチャーキャピタルの行動、戦略の一類型であって、こうしたサービスを行わず資金提供だけを行うものなど米国には多様なベンチャーキャピタルの行動がみられるとの指摘をいただいた。

<sup>22)</sup> リミテッド・パートナーシップの特徴は、法人税の課税対象とならず投資家に直接課税されるため二重課税の問題を避けられることと、リミテッド・パートナーの有限責任性が保証されていることである。

<sup>23)</sup> 例えば、94年までは公正取引委員会がベンチャーキャピタルを持株会社と同等とみなし、持株比率を49%以下としたり、投資先企業に取締役の派遣を禁止するといったガイドラインが存在した。

の意味で、98年度に施行される予定の「有限責任投資事業組合法案」<sup>24)</sup>においては、投資家の有限責任性が保証された投資事業組合形態による資金調達を定めるとともに投資事業組合の情報開示義務を明確にしており高く評価されるべきである。米国では、79年の「従業員退職所得保障法(E R I S A)」の改正に伴う規制緩和により、年金基金がベンチャーキャピタルに出資することが急速に活発化した。日本でも5:3:3:2規制が98年1月に撤廃され、年金資金の導入に道筋がついた。今後は、年金資金の積極的な導入を進めるために、投資事業組合の二重課税の問題の解決等も図っていくべきだろう。

創業間もない企業に特有なもう一つの問題として、企業としての経営資源の不足について触れておきたい。米国のベンチャー・キャピタルの一部にみられる特徴として創業者に必要な経営上の人材、資材、販路等のさまざまな面での支援が指摘される。日本においては、かつて多くの商社が同様のインターメディアリーとして機能していたと考えられるが、こうした商社的機能をもつ既存の民間主体や純粋持株会社のこの分野での活用を検討する必要がある。またそこでは、新しいタイプの民間主体が「実験的競争」を通じて新たなインターメディアリーとして立ち現れてくる可能性を高めることも考慮しなければならない。なお、地方公共団体等が取り組んでいる公的インキュベーターについては、これまで述べてきたような民間コーディネーションを補完する役割が期待される。

第2に、市場の参加者である投資家の投資インセンティブを高める政策支援が考えられる。そのためには特に税制面でのインセンティブ付与が重要である。米国などでは、一定のベンチャー企業への投資に係るキャピタルロスに対する他の所得との損益通算や翌年度以降への繰り越しを認めるなど投資リスクを軽減しインセンティブを高めるための各種の税制措置が講じられている。日本でも97年6月から、エンジェル優遇税制が実施され、個人投資家が創業期のベンチャー企業への投資で生じた譲渡損失等を翌年以降3年間繰り越すことができるようになった。しかし、損益通算の対象が株の譲渡益に限られるなど、米国、イギリスなどの税制に比べると十分とはいえない。日本は、投資額の一定割合を一律に税額控除するとか、損益通算の対象を拡大するというような、さらに大胆な税制措置の導入を目指すべきだろう。また、日本では、未登録・未上場企業に関する情報がほとんど存在していない。通産省は96年9月に企業情報開示マニュアルを作成し普及に努めているが、より多くの投資家を市場に呼び込むには、こうした企業情報の流通支援策を追加していくことも重要である。

第3に、店頭市場の整備である。米国の直接金融市場は、全国7取引所以外に、NASDAQ、OTCブリティンボード、ピンクシート、ローカル市場とさまざまな市場が存在し、投資家と企業それぞれに対して多様な選択肢を提供している。日本においても、米国のNASDAQを見習って83年に制度改革が行われ、店頭登録市場に発行市場としての機能が与えられるなど、急速に整備が進んだ。95年には店頭特則市場が創設され、店頭本則市場の登録基準を満たしていなくとも新規性のある企業に対して資金調達の道が開かれるようになった。しかし、現在においても店頭登録市場における株式の流通性

<sup>24)</sup> 現在、通商産業省の案では「中小企業と投資事業有限責任組合契約に関する法律(案)」が正式名称となっている。

は極端に低く、十分に機能しているとはいいがたい。これは市場間に競争原理が働いていないことに一因があると考えられる。83年の証券取引審議会の報告により「店頭市場は取引所の補完的立場」と位置付けられたことで、日本では取引所1部市場、2部市場、店頭市場が序列的なものとして理解されるようになった。これに対して米国のNASDAQは創業後間もないハイテク先端企業群を有し、「ハイリスク・ハイリターン」の市場という特徴を打ち出すことで、ニューヨーク証券取引所と競争するまでになっている。こうした米国の例を参考にして市場機能拡張的視点から日本の取引所と店頭登録市場の位置付けの見直しや、店頭登録市場と競争する新たな店頭市場<sup>25)</sup>の創設等、活性化に向けたさまざまな施策を取ることが必要である。審査項目の見直し、申請手続きの簡素化等に加えて、マーケットメーカー制度<sup>26)</sup>の拡充など店頭公開前のアナリストらインターメディアリーによる民間コーディネーションの充実等をめざすさまざまな政策が提言され、一部は実施されている。こうした施策を市場間競争に結びつけ、直接金融市場全体の活性化を図ることが重要である。

#### 5) 税制改革による企業・個人のインセンティブ強化 - 法人税の見直し、連結納税制度、ストック・オプション、所得・退職金税制の見直し

ここでは税制改革について取り上げる。税制の問題を議論するに当たっては、国の歳入という財政的見地、あるいは所得再分配機能という側面を含め総合的な議論が必要なのはいうまでもない。さらに資源配分に与える影響に限っても、増減税をセットとすることによって税収を変化させないという意味でのいわゆる中立性の問題、直間比率の見直し問題等経済運営の根幹に関わる論点が存在することは事実である。しかし、そうした問題は本稿で扱う範囲を越えているため、ここでは企業・個人がイノベーションを活発に生み出すような活力ある経済社会システムを構築するために必要な税制のあり方という観点に絞って論じることとしたい。以下では、具体例として法人税の見直し、個人の所得税・退職金税制の見直し、連結納税制度、ストックオプション税制の順で取り上げたい。

まず、法人税の見直しであるが、法人所得課税は企業における投資行動に対して影響を与える。例えば法人所得課税が高率であれば当期における企業の内部留保の額を減少させ、翌期に行う設備投資やリスク投資などの投資行動にディスインセンティブを与えることとなる。しかし、これは税率の高低にかかわらず一般的にいえることである。法人税率の引き下げ論議で問題にされるのは、諸外国に比べ高い税率が、グローバル化の進展の下で税によるアービトラージを招き、資本の国外への流出を促進し、日本国内に対する投資のディスインセンティブとなる可能性があることである。その意味で、今年4月から実施される法人所得税率の軽減によって、研究開発投資を含む投資に対するイ

<sup>25)</sup> 日本の店頭登録市場は、証券業協会が規制し、かつ運営しているが、米国のNASDAQや欧州のESDAQは、公的な機関が規制はするものの、運営の方はベンチャーキャピタルや監査法人、弁護士といった企業を取り巻くさまざまな民間主体が自発的に行っている。日本においても、こうした規制と運営の分離を図るべく、民間主体が運営できる店頭市場の創設が検討されている。

<sup>26)</sup> マーケットメーカーとは債券などの流通市場で価格形成を行う証券業者のことで、値つけ業者とも呼ばれ、市況動向にかかわらず売り買いの気配値を建てることで安定した価格を維持することに役立つ。店頭本則市場では登録ディーラーが週2回気配値を提示する程度で、十分なマーケットメイキングが行われていない。マーケットメーカー制度の拡充は、複数のマーケットメーカーが競争的に売り買いの気配を継続的に提示することを義務づけようというものである。

ンセンティブが高まり、投資の促進を通じ経済活力を生み出すイノベーションが起きる確率が高まることが期待される。なお、昨年末の自由民主党「平成10年度税制改正大綱」においては、今回の税率引下げを第一弾と位置付け「目標はわが国法人課税の水準を国際水準に近づけていくことにあり、引き続き大胆な改革に取り組むこと」としており、その実現が望まれる<sup>27)</sup>。

次に個人へのインセンティブとして個人所得税及び退職金税制の見直しについて検討する。個人所得税に関していえば累進課税制度はフローの所得を再分配することを狙っており、成功報酬が全て個人に帰属しないため個人の行うイノベーションに対しディスインセンティブとなる側面を有している。したがって、法人税と同様にグローバル化の下で、諸外国と比べ著しく累進制が強い、あるいは最高税率が高いなどの場合は、勤労意欲の減退、さらには税によるアービトラージを通じた有能な人的資源の海外への流出を招く可能性も考えられる。我々が考える活力ある経済システムの構築には今後のイノベーションの活発化が極めて重要であり、その担い手となる有能な人材をより多く確保することが望ましい。そのため、国民全体の所得分配の公平性とのバランスを考えつつ、個人の所得を通じたインセンティブを確保していくことが重要である。その意味で今後重視されるべきは、イノベーションへの対価であり一種のレントである企業家利潤(entrepreneur profit)であると考えられる。こうした利得機会は基本的にいわゆるハイリスク・ハイリターン型であり、そこから得られる報酬に対し、例えばある期間(例えば5~10年間等)の所得の損益通算を認めるといった所得変動をならし、イノベーションに対するインセンティブを与えるような税制も検討に値するのではないかと考える。また、米国のレーガン政権下でみられた最高税率の引下げ、累進制の緩和・きざみの大きくくり化等も税制全体の大きな見直しの中で長期的に議論していく必要があると考えられる。

次に退職金税制についてであるが、現行の多くの退職金制度自体が勤続に関して累進的となっており、転職に対するディスインセンティブとなっている。この背景には退職一時金に対する所得税控除についてその控除額が勤続20年を境に1年当たり40万円から70万円に増額されることが一因としてあるものと考えられる。労働市場の流動化は転職等の労働面における多様な選択肢の確保という観点からも重要であり、それに対し税制が著しいディスインセンティブを与えている場合には、そのディスインセンティブを軽減するような形で改正されるのが望ましいと考える。その意味で、退職金税制についても今後精査が必要と考えられる。また、こういった改正により日本の経済システムの要石的な制度である可能性のある雇用制度が多様化し、それと制度的補完性をもった別の慣行(例えば日本型コーポレート・ガバナンス、教育機関の国民の選好等)にも変化が生まれ、日本の経済社会システム全体が徐々に変わっていく可能性についても注目したい。

さらに連結納税制度については、企業組織に関して企業が多様な選択を行う上で必要な制度であると理解することができる。連結納税制度の導入が行われていない現行の税

<sup>27)</sup>平成10年度予算が成立した翌日の本年4月9日橋本首相が経済対策について行った記者会見において、首相は法人課税について「今後3年の内にできるだけ早く、総合的な税率を国際水準並みにしたいと考えている」との見解を明らかにしている。

制の下では、組織選択において持株会社を選択する場合にディスインセンティブが生じていると考えられる。したがって、組織選択において多様な選択肢を確保するためには、企業の組織形態の変更に対して税制を中立的なものに改める必要があると考えられる。我々が重要視する純粹持株会社制度についても、連結納税制度はその導入を進める上でのディスインセンティブを除去する効果があると考えられ、その早期実施が望まれる。

また、ストックオプション制度は、一種の業績報酬の形態であり、企業の報酬形態に関して、年功賃金制、ボーナス支給等の他に新たな選択肢を与えるものと捉えることができる。また、企業の株価に連動した業績報酬であることからストックオプションを付与された取締役又は従業員にとっては株価の上昇（株式未公開企業の場合は株式の公開）を目標に企業業績並びに経営効率の向上に貢献するインセンティブとなると考えられる。さらに、企業にとって給与所得の代わりに従業員にストックオプションを付与する場合には、人件費の繰延べ効果があり企業のキャッシュフローの制約を緩和する手段にもなりうる。したがって、このようなインセンティブは特にイノベーションの担い手として期待される創業間もないベンチャー企業にとっては有効な施策となりうると考えられる。そういった意味から商法改正により昨年6月から自社株買いによるストックオプションが可能になったことに加え、今年4月から税制面で株式の売却時点までの所得税の課税繰延が認められ、本格導入が可能となったことは評価できよう。

#### 6) 雇用形態の多様化と労働移動の円滑化

現在、日本の雇用システムにおいては、システム全体に今のところ大幅な変化は現れていないものの、雇用の部分的流動化や企業の人事管理システム（長期継続雇用や年功序列型賃金体系等）に変化が起きている。これは、環境変化のスピードに日本の雇用システムが十分対応しきれていないことや、これまでのシステムが従業員に対して環境変化に対応して行動様式を変更するインセンティブを十分与えていないということが原因として考えられる。また、雇用システムは他の日本の経済社会システムと強い制度的補完性があると指摘されており、その今後の動向は日本の経済社会システムの変化に大きな影響を与えると考えられる。このような状況の下、政府は雇用に関してどのように市場機能拡張的機能を果たして行くべきであろうか。

雇用システムは日本の経済社会システムの制度相互間に見られる制度的補完の中でも、要の制度の一つであるとしばしば指摘される。これは、雇用システムが長期にわたり安定的である場合に、個人がそのシステムに適合的な能力形成を行うために長年自己投資することになり、その能力形成あるいは変更にはかなりの時間と費用がかかるという意味で、雇用システムに大きな慣性が存在するためである。このような観点から、今後の方向としては、これまでの日本の雇用システムの長所を活かしつつ、より多様な選択を可能にするような制度を導入することによって漸進的に新しいシステムへの移行を図っていくことが重要であると考えられる。

その意味で、特に現在の雇用制度が「転職」に関して強いディスインセンティブを与えるものになっているなど、被雇用者が主体的に多様な選択を行えるような環境になっていないことを我々は重視する。労働者が保護されるべき弱者であるという側面は確かに存在しており、社会政策として労働政策上の配慮を十分に行うことは重要である。し

かし、被雇用者は労働を提供しその対価である所得をもって消費する経済主体としての側面も有しており、自由な経済活動からも一定の効用を享受する存在であることもまた事実である。前者の側面に配慮するために自由な選択に一律に制限を加え後者の側面における効用を著しく減じるような制度設計は不適切であると考えられる。被雇用者の効用関数は人によって異なり、平均的効用関数を有する者の効用関数も時代や環境によって変化する。その意味で、トレードオフの関係にある労働者保護の政策と被雇用者の自由な経済活動を保証する政策の間のバランスは常に見直しが必要がある。

一方、雇用システムは企業活動に多大な影響を与えることを通じ経済活動全体にも大きなインパクトを有している。前2節で述べたとおり、日本を取り巻く環境は大きく変化してきており、それに対応してイノベーションを生み出しやすい多様な選択が可能な経済社会システムの構築が求められている。その意味からも、望ましい雇用システムへの移行を阻害する要因の除去し、移行を促進する環境整備が政府の役割として重要になってきていると考える。

このような観点から、雇用に関して政府が講じた方が良いと考えられる政策は、大きく分けて2つ挙げられる。一つは、参入しやすく転出しやすい労働市場の整備である。具体的には労働移動に関してこれまで政府が市場機能を代替してきた部分、すなわち職業紹介事業、労働者派遣事業に関して規制緩和を行い、労働移動に関しては民間のインターメディアリーに委ねること、また、転職に関してのディスインセンティブとなっている現行の退職金・年金等に関する諸制度を中立化することが重要であると考えられる。さらに転職に関して、情報の非対称性の問題を解決し市場メカニズムを十全に機能させるために、人材評価システムも整備されることが望まれる。このような規制緩和等を行う一方で、一種のセーフティネットとして労使紛争処理システムの整備も重要である。特に既存の集团的画一的な労働条件等の設定とこれに対応した紛争処理システムは、今後大幅に増加すると予想される個別的な紛争の解決に対応できるように改善していくことが必要と考えられる。

第2は、柔軟で選択可能な雇用システムの整備である。これは労使双方にとって多様な選択を可能にするという点、雇用システムとしての報酬体系の多様化と報酬を通じた被雇用者のインセンティブの確保を可能にするという点に意味がある。年功序列賃金体系については既に多くの企業で一定の年齢でピークを設けその後徐々に賃金を低下させる方式への転換がみられ、職種に応じた年俸制の一部導入等が進められている。報酬体系は他の雇用システムと制度的補完性があることから、労使の調整によって多様な報酬体系の選択が可能となることが望ましいと考えられる。このため、被雇用者の評価・処遇、評価内容の開示等の労働者保護にも配慮しつつ、裁量労働制、変形労働時間制、有期雇用契約などに関して雇用契約の多様化を可能とするよう現行の規定をよりフレキシブルな方向に変えていくことや、上述の退職金税制などを多様な報酬体系に対して中立な制度に変えていくことにより、多様な報酬体系の選択等を可能にしていくべきであろう。また、上述の職業紹介事業、労働者派遣事業に関する規制緩和も多様な選択を可能にするという意味でも重要である。

## 7) 学制の多様化、大学教育における裁量性の拡大

既に第1節で触れたとおり、日本経済は大きな環境変化に直面しており、特に少子高齢化、フロントランナー化の下で、イノベーションの活発化が不可欠な課題となっている。その実現のためには才能と意欲に富んだ多様な人材の確保が必要なことはいうまでもない。しかし、これまでの日本の教育制度は、平均的に求められる教育の質の確保に重点を置き、画一的となっている面は否定できない。個性を伸ばして創造性豊かな人間を育てていくためには、多様性と柔軟性を重視した制度改革が急務となっており、教育改革は、政府の六大改革の一つとして検討が進められている。

市場のダイナミックな機能を引き出す政府の補完的役割について考える我々の視点から教育の問題を考える場合に、特に重要となるのは高度な専門教育機関としての大学であり、ここでは、政府の市場機能拡張的役割の視点から見た今後の大学の教育のあり方について検討を行う。

現在、大学教育については、制度の弾力化を図るべくさまざまな改革が実施されており、単位互換や大学外における学修成果の単位認定の推進、同一大学における学部・学科変更への柔軟な対応、編入学・転入学の拡充、社会人入学の一層の推進、等学生が自らの意思で多様な選択が行える環境の整備が進みつつある。数学、物理といった特定の分野に極めて優れた能力を有する者の18歳未満での大学入学も平成10年度から可能となった。

また、教育改革において特筆すべき施策として、インターンシップの導入推進が挙げられる。インターンシップとは、大学在学中に企業等で実務研修を行う教育プログラムであり、現在国立・私立を合わせて100校程度の大学で実施中または実施予定である。インターンシップは、企業と大学のインターフェイスを広げ、学生の企業や実社会に対する理解を促進することを通じ、学生が自分の進路と大学で受けるべき教育についての一定の問題意識を醸成することを促すとともに、学生と各企業間の情報の非対称性を減少させて、学生の進路選択と企業の人事政策の多様化につながるという点に大きな意義があり、企業・学生双方にとって実験の場を提供するものとして高く評価できる。

このような一連の教育改革を通じ、大学教育における裁量性が拡大されることは、極めて重要と考えられる。裁量性の拡大は、大学に運営・教育プログラムの提供においての多様な選択を可能にし、他大学との差別化のインセンティブが生まれ、大学間の競争の活発化を通じた教育の質の向上が期待されるからである。さらに今後進展が予想される少子化を考えると、大学間の競争が厳しいものとなることが考えられ、そこから大学の経営面での取り組みが刺激されるものと考えられる。大学の裁量性の拡大に伴い必要とされる一層の規律は、こうした市場競争と経営的センスの導入により担保される部分が大いなるものと思われる<sup>28)</sup>。

その意味で、最も大きな改革にさらされるのは、国公立大学であると考えられる。私

<sup>28)</sup> 「市場と政府の役割」研究会において本稿のドラフトで議論をいただいた際、大学教官である複数の委員から大学教育に関するこの項についてコメントを頂戴した。その中で、裁量性の拡大が行われたとしても学生、社会といった大学のステークホルダーによる大学運営についての規律付けが行われないと改革が進まないという趣旨の指摘があった。我々は大学の部外者であるため確たることはいえないが、大学改革を進める上で、大学間に競争という市場原理が働くようにすることが基本的に重要であると考えている。少子化というデモグラフィックな変化により大学間の競争は現在より活発となると考えられ、裁量性の拡大を併せて進めていくことは一定の効果があると考えられる。しかし、国立大学のガバナンス構造が現状のままである場合、内部からの改革に対するモラルハザードが引き続き発生する可能性は十分にあるとも考えている。

立大学である東海大学では以前より産学連携のための機関を学内に設けており、また立命館大学では「大学と社会の双方向関係の確立」を理念として組織として地域に貢献するためのシステムの構築をめざすといった大学運営がいち早く導入されているのは象徴的な事象である。産学連携の動きについては、国立大学においても、ベンチャー精神に富む創造的な人材の育成を目的としたベンチャー・ビジネス・ラボラトリー（VBL）が続々と設置されている。このような試みによって教育メニューが増え、教育を受ける上での学生の選択肢の多様化が進みつつあるが、本来はそのような産学連携の動きも、大学経営の自由度が増し各校が自らの特色を出すための工夫を競い合う中から生まれてくるのが本来の姿と考えられる。また、大学教育の質を維持・向上させるための客観的な評価システム（具体的には欧米で実施されている工学教育の認証制（アクレディテーション）のようなものが考えられる）の導入に向けた検討が現在行われている。こうしたシステムの適正な運用が図られることによって採用する企業、採用される学生双方にとってメリットが生み出されることが期待される。しかし、こうした制度も、大学教育における裁量性が拡大し、競争原理が働くようになってはじめて本来の意義が活かされることになるものと考えられる。

したがって、特に国立大学において、大学運営、大学教育のあり方について裁量性の拡大を図ることを通じ経営面での自立性を高めることが重要であると考えられる。それは、国立大学を通じた政府による教育という公共サービスの提供に市場機能が働くという意味で第2類型の市場機能拡張的政策に通じるものがあると考えられる。今後の教育改革の検討に当たっては、大学、特に国立大学に対して行ってきた政府の関与を市場競争を通じた規律に置き換えていくという考え方に立ち、多様な選択の下での大学経営のあり方を検討していくということが、重要な課題であるといえるであろう。

さらに述べれば、大学教育が多様化することは、卒業生に対する評価も大学名重視から、受けた教育の内容を重視することにつながり、一方で輩出される人材も多様化することから、学歴偏重主義といわれる企業の採用のあり方にも影響を与えることが考えられる。逆に企業が多様な人材を求める傾向を強めることは、教育制度の改革に弾みをつける可能性があり、教育を受けようとする者に対し人生設計まで含めたより多様な選択を行うインセンティブを高めることが期待される。政府が経済構造改革と教育改革を進めるに当たっては、こうした制度的補完性を認識した関係省庁間の緊密な連携が不可欠と考えられる。

#### 8) 大学の研究開発、成果移転を促進する制度

日本の大学には、予算、研究者数等の研究開発のリソースのかなり大きな割合が集中しているが、大学から生まれた特許の割合や大学におけるロイヤリティ収入の日米比較等をみる限りにおいては、そのリソースが民間の経済活動において十分活用されてきたとは言い難い。日本の大学では、商業化からの距離が最も遠い基礎研究の割合が他の先進国よりも低いという傾向があり、成果の移転がスムーズに行われない何らかの要因が



あると考えられる<sup>29)</sup>。また、基礎研究は商業化に直接的に結びつくことは期待できないとしても、本稿で重視するイノベーションとは密接な関係にあることが指摘されている。その意味で、大学における研究開発活動をより活発にするとともに、その成果の移転を促進していくことは極めて重要な課題であると考えられる。

そのためには、まず、教育面同様、大学運営における裁量性を拡大し、研究者が自由な研究活動を行える環境を整備していくことが重要と考えられる。その上で、大学における研究成果のスピルオーバーを社会として最大限に活用するという観点から、産業界等への研究成果移転を促進するための環境整備を行っていくことが必要である。

大学運営や研究者の活動における裁量性については、これまで特に国立大学においては規制や私立大学を含めた大学一般については予算配分等を通じた政府のさまざまな関与により大きく縛られてきたことは否定できない。そのため、96年7月閣議決定された「科学技術基本計画」、97年5月に閣議決定された「経済構造の变革と創造のための行動計画」等を受けて諸制度の改革が行われ、国立大学等の教員の兼業規制の緩和及び共同研究規制の緩和、各大学の判断による教員任用の任期制の導入、労働者派遣業法の対象業務拡大により研究者・研究支援者を派遣業務の対象とするなどの措置がとられた。

しかしながら、大学や研究者に自由な選択を与え、研究活動と研究成果の産業界への移転のインセンティブを増すには、国立大学に対する今後一層の規制緩和が必要である。具体的には、国立大学等が学外から研究を受託する場合の研究費について経理及び執行手続きの簡素化・迅速化を図ることや、国立大学等が施設内に国以外の者による共同研究のための施設を設けるに当たっての関連する諸規定の見直し等が挙げられる。また、国立大学に現在法人格が認められておらず、そのことが大学の経営へのコミットメントを弱め、研究環境の自由度を狭いものになっている面も考えられる。こうした点も含め、今後とも大学の裁量性を拡大していくための具体的施策について、引き続き検討を行っていく必要がある。

次に、研究成果の産業界への移転推進についてであるが、最近一部の大学で導入が進められている技術移転機関（TLO：Technology Licensing Organization）を政府が積極的に支援・育成していくことが検討されている。TLOは、大学における研究成果を発掘し、評価して特許取得に結び付け、その特許を企業にライセンスして収入を上げ、それを大学及び研究者に配分することを業務とする組織である。これまで、研究者が新技術を開発したとしても、特許取得手続きが煩雑でコストがかかる上に、たとえ特許を取得したとしてもライセンスを行う相手を見つけ契約にまでこぎ着けることは個人の研究者には大きな負担となっていた。その結果、大学で行われた研究成果の特許取得及び研究成果の積極的な産業界への移転に十分なインセンティブが働いてこなかった。TLOに期待されていることは、大学における研究成果が特許化され適切な企業によって実施されることにより社会に有効に活用される一方、その対価（実施料収入等）が適切に大学や研究者に還元され更なる大学の研究活動に充てられ新たな研究成果につながる

<sup>29)</sup> 本項で触れたファクトの具体的なデータに基づく詳しい内容については、例えば「平成9年版通商白書」第4章第2節参照。

るといふ好循環を生み出すためのインターメディアリーとしての役割であると考えられる。米国のリサーチユニバーシティーに広く普及し成果を上げているこのシステムは、80年のベイ・ドール法によって政府基金を受けて行った発明の特許権の帰属を大学に認めるとともに「取得した特許に関して商業化を行うことのできるライセンスを見つけることに忠実でなければならない（due diligence）」との義務を課したことを契機に進んだといわれている。このような制度整備は研究者に対して研究開発及びその成果移転のインセンティブを与えイノベーションによって活力ある経済の実現をめざす極めて重要な市場機能拡張的政策と位置付けることができよう。なお、日本においては、「大学等における技術に関する研究成果の民間事業者への移転の促進に関する法律案」が現通常国会に提出されており、この中にTLO等が行う技術移転事業に対する産業基盤整備基金からの助成金交付及び債務保証等の政策的支援が盛り込まれている。

#### 9) 情報開示、情報提供

近年情報通信分野における技術進歩を背景として経済活動における情報の持つウェイトは格段に高まりつつある。また、経済学においては取引主体間に「情報の非対称性」が存在する場合には価格情報だけでは市場取引が過少となり適正な資源配分が行われないうといった情報の経済活動における役割の重要性が近年強調されるようになってきている。

このように情報が経済活動と深い関係を有することが広く認識される中で、日本では企業の「情報開示」の徹底を求める声が高まっている。そのきっかけの一つとして、グローバル化の下で資本移動が活発化し企業活動が国境を越えて拡大する中で、企業会計基準の統一等による情報開示の国際的ハーモナイゼーションの重要性が認識されてきていることが挙げられる。また、コーポレート・ガバナンスの観点から、日本におけるメインバンク制や株式持ち合いの下での従来型のインサイダーを中心とするガバナンスが環境変化に対応できずさまざまな限界が指摘され、市場による規律を中心としたよりオープンなガバナンスを求める声が高まる中で、より一層の「情報開示」が必要不可欠な要素として認識されるようになったことも大きい。昨年11月に起こった一連の金融機関の破綻に際し、破綻後に多額の簿外債務や、それまで公表されていなかった不良債権が発覚したという出来事は日本企業の情報開示のあり方に大きな問題提起となったという見方もある。また、規制緩和等により競争原理が今以上に働くようになり、市場の規律が高まると、企業の側にも投資を呼び込むために自発的な情報開示へのインセンティブが働くものと考えられる。

このように情報開示はさまざまな観点からその必要性について論じることができるが、市場メカニズムを十分に機能させるためのルールメイキング、あるいは市場における公正な取引を確保するための基礎的なインフラ整備として、必要かつ適切な情報開示を規律付けることは市場機能拡張的な政府の役割として捉えることができる。以下では情報開示の必要性について投資家保護並びに消費者保護の視点から論じることとする。

まず投資家保護の観点からは、資本市場における一層の情報開示の必要性が指摘できる。資本市場では企業の資金調達が直接金融へシフトしていくにつれ、投資家の自己責任の下、投資家が適正な投資判断を行う上で不可欠な材料としての情報の必要性は高ま

っている。企業の財務情報、マクロの経済情報等を判断材料として投資家はその投資を決定すると考えられるが、例えば企業の財務情報に関して時価会計制度並びにタイムリーな財務情報の公開といった適切な情報開示が行われなければ、投資家の投資リスクは軽減されず、投資に対するディスインセンティブとなる。また、コーポレート・ガバナンスの観点から、今後の市場による規律を中心としたガバナンスを構築する上でその担い手と期待される機関投資家においても、その投資決定、またその後の経営監視において投資先企業の適切な情報開示は不可欠である。さらに適正な情報開示は格付機関、ベンチャーキャピタルといった情報の媒介を行う民間のインターメディアリーの信用を補完し、発達を促進するための前提条件であると考えられる。このように投資に関わる情報開示については、具体的な方向として時価会計制度の導入、タイムリーディスクロージャー等の必要性が指摘されており、今後情報開示の義務付けの範囲、企業負担や各種会計制度等の整合性を含めた総合的検討が必要であり、市場機能拡張的観点からそのようなルール・メイキングは政府の重要な役割であると考えられる。なお、投資を受ける企業の情報開示の問題とは異なるが、投資家保護の観点からは「風説の流布」といった虚偽の情報の監視、インサイダー取引の取締り等公正な市場ルールの確保も政府の役割と考えられる。

次に消費者保護の観点であるが、企業による適切な情報開示は財、サービス市場における需給のマッチングの円滑化に寄与し、供給者と需用者の間に存在する財、サービスに関する情報の非対称性を軽減できる点において重要である。例えば、中古品、不動産等の商品毎に品質などの属性に差があり、かつ見ただけでは属性がわかりにくい場合に起こる情報の非対称性の問題である。情報の非対称性が激しければ、商品欠陥等のリスク情報の存在により、需用者（消費者）はリスク回避的な行動をとりやすく需給のマッチングを阻害する要因となる。こうした事前に存在する属性に関する情報の非対称性の問題に対処するためにさまざまな民間コーディネーションを行うインターメディアリーの発達が期待される。また、売り手としての企業の積極的な情報開示を引き出すインセンティブも重要である。例えば、PL法は製造物の欠陥から生じる消費者の被害について消費者の举证責任を軽減することにその直接の目的がある。しかし、企業側に消費者との係争を回避するため事前に消費者に十分な使用上の注意を喚起するなどの情報提供を促すといった自己規律のインセンティブを与えるという意味で有効な手段であると考えられる。このような消費者保護の観点からいえば、例えば割賦販売法、訪問販売等に関する法律で規定されている販売条件などの事前情報開示義務を監視し、違反者に関する情報を知らせるといった情報の提供も政府の重要な役割と考えられる。

#### 10) 知的財産制度

日本経済の少子高齢化、フロントランナー化という大きな環境変化は、改良・応用型の技術開発から独創的な基本技術開発へのより大きなシフトを必要不可欠としており、そのための基盤として知的財産制度の整備は重要な課題となっている。また、情報化をはじめとする大きな技術革新はさまざまな分野に応用され新しい可能性を格段に広げることが期待され、その生み出す知的財産権の保護には財としての技術的特性を考慮した適切な制度設計が求められている。

前2節で述べた市場機能拡張的観点から知的財産制度を考えると、民間経済主体の行う研究開発及びその結果としての発明の「インセンティブ」をいかに確保し、イノベーションをより生み出していくかという視点が極めて重要と考えられる<sup>30)</sup>。この点について青木、Murdock、奥野(1997)では、「真に革新的な製品を作り出そうというインセンティブは、R & D投資に対する補助金によっては形成されないかもしれない。特許制度は、その運営上、詳細かつ専門性の高い情報処理を必要とするが、そうしたインセンティブの提供という点では、よりうまく機能するかもしれない。」と指摘している。

特許制度は、独自技術開発へのインセンティブの付与という点から、「市場の失敗」の補正政策として位置付けられる。すなわち、研究開発の成果は通常発明者以外にも漏出(スピルオーバー)し、その結果何の保護も行われないと発明へのインセンティブがそがれ、研究開発投資も社会的に見て望ましい水準を下回ることになる。特許制度による発明の保護はこうした外部性によって正当化されうる。また、こうした外部性は社会的にみて過少な研究開発投資を補助金によって促進するという政策によって補正することも可能である。しかし、補助金には財源が必要なだけでなく、多くの不確実性が伴う。まず、ターゲットとなる研究開発課題を国として選定しなければならない、また交付先の民間経済主体等のフォーメーションをコーディネートしなければならない、さらに決定的な問題は研究開発活動の実施に先だって補助金を交付しなければならないと成果についての明確なオブリゲーションを課すことは新規性の高い研究であればあるほど難しくなり、それが十分でないとならば研究開発主体にモラルハザードを生じさせる可能性がある。それに対し、特許による発明の保護は、現に発明を行った者に企業家利潤という一種のレントを保証するものであり、真にイノベティブな研究開発活動に対するインセンティブという観点ではより優れている可能性がある。また、基本的に研究開発活動のテーマの設定やその実施方法について個々の経済主体や民間のコーディネーションにまかせる意味で、政府が行う場合の非効率性等さまざまな問題を回避できる可能性がある。

しかし、こうした「市場の失敗」の補正策として特許制度だけで十分とはいえない場合がある。例えば、商業化にすぐさまつながる可能性が小さい非常に基礎的な研究でその成果についての不確実性が極めて高いために民間の自主的取り組みが期待しづらい場合、あるいは環境問題といった政策目的が明確で公益の増進に資するものの商業的な利用によるコストの回収が困難な場合等においては、研究開発投資に補助金を交付することが正当化される可能性もある。また、補助金対象テーマ選定に公募方式を取り入れること等によって運用上の問題を改善することも可能と考えられる。基本的には、特許制度によって民間インセンティブを確保し、特許制度によっても民間の自発的取り組みが期待しやすく公益性が高い分野について補助金を採用するという方法が適切と考えられる。

以上、研究開発の問題と知的財産制度の関係について考察したが、次に知的財産制度そのものについて、制度設計上の課題を考えてみたい。大きく分けて権利の保護のあり方、権利の活用促進、国際的な調和という三つの側面から捉えることが適切と考えられ

---

<sup>30)</sup>ここでは、知的財産制度と研究開発の関係というコンテキストで民間経済主体の行う研究開発に焦点をあてることとし、政府自らが行う研究開発を含む研究開発一般については論じない。

る。

まず、知的財産権の保護のあり方についてであるが、近年日本においてもプロパテント<sup>31)</sup>（特許重視）政策実施への方向性が強く打ち出されつつある。上記の研究開発投資に伴う「市場の失敗」は知的財産権の保護の程度にも依存し、制度自体が存在しても保護が弱ければ発明のインセンティブが十分確保されない可能性がある。逆に保護が強すぎると、発明がさまざまな分野に応用され新たなイノベーションへとつながる可能性を閉ざしてしまうことになりかねない。その意味で発明のインセンティブ確保と普及・利用の促進の間のバランスが常に問題となる。プロパテント政策への転換はこのバランスに影響を与えるものであり、本稿が重視するイノベーションを通じたダイナミックな資源配分と深いつながりがある。経済のキャッチアップ期においては、外国から導入した技術やその応用技術が広く産業界に行きわたることが重視されてきたが、今後は、各企業における独自技術の開発がより重要となると考えられる。こうした観点から、権利保護を従来より強化し発明のインセンティブを高めるプロパテント方向への転換は、基本的に支持されると考える。しかし、市場機能拡張的視点から考えると適切な範囲の保護の下で発明に安心して取り組める環境整備を図るとともに、保護される範囲、程度についてその財の経済的・技術的特性を考慮した制度設計を行うことによって民間経済主体による普及を促進するような自由なコーディネーション（休眠特許のマッチング等）も同時に行われる状況を作り出していくことが重要ではないかと考えられる。

次に、具体的な権利保護のあり方について、まず、権利保護のカバーする範囲という視点から、製造業以外の業種分野での特許取得、新領域における権利設定スキームの構築という点について検討を行う。については、現在電子マネー特許が注目を集めており、従来の製造業中心の知的財産権の取得が、金融・流通等のサービス業にも広がっていくことが予想される。今後これらの業種においても、知的財産に関する認識を高めるとともに、知的財産の特性に応じた適切な管理についてのスキーム作りの支援を行っていくことが必要である。については、まず、情報化に対応した問題として、ソフトウェアやデジタル・コンテンツの保護のあり方が論点となる。これらの新領域における権利設定については、例えばM A C / O Sのアイコンのアイデア<sup>32)</sup>の事例のように事後的に見た経済厚生を大きくする観点から開発のインセンティブ確保のための権利保護よりも利用の促進を図った方が望ましい場合があるとの考え方がある。また、これまでの知的財産に比べて例えば画像等のコンテンツでは引用・編集等の利用が多いことや、ウィンドウズ等のOSに見られるように他のソフトウェアとの間に強い補完性が存在すること等これまでとは異なった財としての性質を有していること、そのため権利保護と競争政策上の要請をバランスさせる必要が強いこと等が指摘されている。このように、財としての特性を十分に踏まえたルール作りを行うことが重要である。また、創造性に

<sup>31)</sup> プロパテントとは1985年の米国ヤングレポートの中で使われた言葉であり、80年代の米国におけるアンチパテントからプロパテント（特許重視）への政策転換は非常に重要である。米国では、1930年から70年代までの長期にわたって独禁政策重視のアンチパテント政策を維持してきたが、先端技術分野における優位性が崩れるのではないかとこの危機感からプロパテントへの政策転換が行われた。

<sup>32)</sup> コンピュータの画面上にアイコン（小さな図像）を表示して、人間に分かりやすいコンピュータの操作を可能とするという「技術」については、開発者（あるいは先行利用者）の権利を保護するか広く利用を認めるかという問題が生じたが、結局広く利用が認められ、後発のWindows、TRON、UNIX上でのXWINDOWS等でもアイコン・インターフェースが使用されているという事例がある。

は乏しいが、付加価値も高く、需要も多いといったデータベースについての権利の保護をいかに行なっていくかなどについても現在検討が行われている。これら新領域における保護スキームの構築については、残されている課題が多く、政府として積極的な取り組みが求められている。

次に、権利の保護の程度という視点で考えた場合はどうであろうか。第1の論点は、特許法における損害賠償制度のあり方である。日本の損害賠償制度においては、これまで侵害行為を抑止するに足る十分損害賠償額の認定が行なわれてきたとはいええない状況にあるといわれる。また、知的財産から生まれる利益の算定は他の財による利益の算定よりも技術的に困難な面があり、逸失利益の算定額が本来の実害よりも低くなってしまう傾向もあると指摘されている。したがって、現行制度の下で権利の侵害に対する損害賠償が行われたとしても、権利侵害へのモラルハザードが引き続き発生し、その結果新規技術開発へのディスインセンティブが生じてしまうという懸念が存在する。この問題を解決すべく、現在、損害賠償制度の見直し等<sup>33)</sup>を内容とする、特許法の一部改正案が国会に提出されているところである。また、特許侵害事件等における民事訴訟において、より一層の迅速性、専門性を高めていくことや、企業の多様な選択、機動的な経営を可能にするものとして、企業間の交渉・仲裁を行うインターメディアリーの発展を促すような環境整備も重要であると考えられる<sup>34)35)</sup>。特に専門性の向上という観点からは、日本においては、特別裁判所（通常の裁判所に属さない裁判所）の設置<sup>36)</sup>は認められていないが、裁判の長期化が技術開発へのディスインセンティブとして働いてしまうことのないよう、例えば特許裁判所の設置についても今後の検討課題の一つに加えることが適当と考えられる。

次に、権利の活用についてであるが、日本で取得され96年時点で現存する特許のうち、商品化等により実施されているものは3割強にしかすぎないといわれている。多くの特許が、休眠特許として埋もれている可能性があり、このような現状に対しては、特許を積極的に活用しようとする企業と休眠特許を保有する企業をマッチングさせていくインターメディアリー機関の育成、支援を行い、「特許の売買市場」の創設を推進することが、市場機能拡張的施策として重要である。

最後に、知的財産制度の国際的調和の問題<sup>37)</sup>については、経済のグローバル化、各国

---

<sup>33)</sup> 具体的な改正内容は、損害賠償額算定方式の見直しによる損害の立証の容易化、侵害罪の罰則における法人重課の導入等である。

<sup>34)</sup> 具体的には、裁判官の増員、知的財産関連の専門部の拡充や専門裁判官の育成等が考えられる。

<sup>35)</sup> なお、今回の特許法一部改正においては、無効審判における審理の促進のための、改正も予定されている。審判制度はそもそも特許権の帰属の決定や明確化のための制度であるが、無効審判については特許侵害訴訟の被告が対抗手段として請求することが多い。したがって、司法的手続の迅速化とともに、審判制度においても迅速化を図っていくことが必要である。

<sup>36)</sup> 米国においては、80年代のプロパテント政策の下、連邦巡回控訴裁判所（CAFC）が設置されており、特許侵害事件の控訴審等を扱っている。また、平成9年11月の工業所有権審議会損害賠償等小委員会報告によれば、我が国においても、「諸外国に見られるような特別裁判所の設置を求める声は多く、…」との記述がなされている。

<sup>37)</sup> 最近の国際的調和の動向としては、95年1月に発効したWTO・TRIPS協定において、知的財産権全般（著作権、特許、意匠、商標、地理的表示、半導体集積回路配置、開示されていない情報）にわたる高いレベルの保護、各国間における最恵国待遇、さらに、知的財産に係る権利行使についても公平・公正・適正な手続の保障を原則とした制度を設けるべきことが規定されたことが挙げられる。また、著作権については、96年12月に、WIPO著作権条約、WIPO実演及びレコード条約が採択され、デジタル化、ネットワーク化への対応が図られ、また、頒布権の創設がなされたことが挙げられる。

間の相互依存関係の進展により、知的財産権の保護は一国内だけで制度設計を行なっても実効性が十分確保されない可能性が高まってきている。また、発展途上国においては、WTO・TRIPS協定の成立を受け知的財産制度の整備もかなり進みつつあるが、一方で、外国企業の商標・意匠等に係る模倣問題や特許権侵害が生じており、実効面を含め途上国地域における知的財産制度の一層整備が求められている。こうした国際的課題について日本としても応分の貢献を行っていくことが重要である。

#### 1 1) 環境規制と新規産業の発展

ここでは、政府が経済以外の目的を持って何らかの対策を講じる場合、それが新規産業の発展に与える影響を、環境問題を例にとって論じることとする。

環境問題のようにある事象が外部性を持ち、市場機能に委ねるだけでは最適な資源配分が行われないような場合、事後的に最適な資源配分を達することを目標に政府が何らかの形で政策的に介入する場合がある。この場合の政策手段としては、大きく分けて直接的な規制によるものと、税、負担金あるいは補助金等を通じて環境問題等を市場メカニズムに組み込んで処理しようとする（内部化する）間接的な介入とに分けられる。一般的に理論上は、モニタリングコストが低い、政府の介入による資源配分上の歪みを避けられるといった点から、事後的に最適な配分を達成するためには直接的な規制よりも後者の経済的手法の方が効率的とされている。しかし、実際に政府がどのような政策手段を講じるかについては、目標レベルや技術的特性、経済社会システム全体への影響等を勘案して代替的政策手段の優劣を総合的に判断する必要がある。そのため、環境問題という外部性から生じる市場の失敗の補正というスタティックな資源配分上の議論についても政策手段の決定は必ずしも単純なものであるとはいえない。

まして、環境問題への代替的手段がダイナミックな資源配分に与える影響については、テキストブックレベルの議論では十分とはいえない。本稿で重視する新規産業の生成・発展は優れてダイナミックな議論であり、環境保全上の政策手段が与える影響は複雑である。それは、ダイナミックな局面においては経済主体の適応行動が極めて重要な役割を果たすということがあるため、政策がもたらす経済主体へのインセンティブの大小が結果に大きな影響を及ぼすからである。

結論から先にいえば、環境問題の解決に資するようなイノベーションを生み出し新規産業生成を促すためのインセンティブという点から見れば、直接的規制の方が優れているという可能性もあると我々は考えている。米国マスキー法による自動車の排出ガス規制がそれ乗り越えようとする自動車産業全体の技術革新を促進した事例は古典的な実例として挙げられる。

直接的規制と税、負担金等の間接的な手段が民間経済主体の行うイノベーションへのインセンティブに異なる影響を与えるメカニズムは次のように考えることができる。まず、同じ環境目標でもそれを達成しようとするインセンティブは経済主体の性質によって異なるということが指摘できる。次に、仮にある環境目標の達成が課されたとして、それに既存技術ではなく革新的技術の開発によって対応しようとするインセンティブも経済主体の性質によって異なることが考えられる。例えば、10%の省エネルギーの実現という環境目標があった場合に、業種によって上記の2種類のインセンティブが大き

く異なることは容易に想像される。そこで一律化石燃料に一定の税を課した場合と業種によるインセンティブの違いを考慮して業種毎に省エネルギー目標に差を付けた直接規制を行った場合を比較すると、後者の方がよりイノベーションを生み出す可能性が高くなり、それが新たな産業の芽を生むことは十分考えられる。こうした業種毎にインセンティブに差が生じる背景には、その財の市場の競争状態、技術的特性や産業の比較優位の状況等さまざまな要素が業種によって異なっていることが考えられる。より一般的に言えば、直接的規制は間接的手段に比べ、経済主体のインセンティブに配慮したきめ細かな差異化を行うことが容易であるといえる。

もう一つのイノベーションへのインセンティブに異なる影響を与えるメカニズムは、政策手段によって直接的に働きかける経済主体が異なることが指摘できる。例えば、先ほどの例でエネルギー課税は直接的には需要者に働きかける政策手段である。家庭を例にとると、電力料金等の引き上げという形で消費者の需要抑制に働きかけることになる。一方、家庭用電気器具に10%の省電力商品の発売を義務付ける直接的規制を考えると、これは直接的に電気器具メーカーに働きかけることとなる。確かに、課税は消費者の購買行動を通じて長期的により省電力の製品に需要のシフトを起し電気器具メーカーに技術革新のインセンティブをもたらす。しかし、直接的規制はより確実なインセンティブをもたらすと考えられる。

これらは、現在日本が直面している環境問題に例をとれば、直接的に分野を絞って規制を行いイノベーションを起こすための事前のインセンティブを高めた方が、既存企業の競争力強化や新規産業の創出が行われやすくなる可能性があるということの意味している。しかし、一般的に規制は、モニタリングコストが相対的に高いだけでなく、場合によって資源配分に大きな歪みをもたらす可能性を有していることに注意する必要がある。

その意味で、環境問題に対する経済的手法による対応としてしばしば言及される排出権売買制度については、直接的規制の持つ欠点を補正し規制を補完する手法として評価することができる。すなわち、排出権売買制度とは、経済全体においてある物質が排出される総量の上限を設定し、その総量の枠内で何らかの基準（基準年度の排出実績あるいはイノベーションの起こる可能性を考慮して業種別に差を付けた排出量等）に基づいて排出権を配分した後、各経済主体間でその排出権の売買を認める制度である。当然、各経済主体の排出量が割当られた排出権プラス買い入れた排出権の限度を越えないよう、直接的規制と同様モニターを行う必要がある。しかし、この制度の特徴としては、排出権の初期分配や排出権売買に係る制度設計によっては、直接的規制による業種毎の差異化と同様イノベーションを促進する可能性を持っていることが挙げられる。また、十分な制度設計が行われれば、排出権売買を認めることによって、政府が何ら事後的な調整を行うこと無く社会全体の資源配分に関して事後的により効率的な状態に近づいていく（経済主体間でパレート改善的な調整が行われる）ことも期待でき、規制の欠点である資源配分の歪みを補正する効果がある。いいかえれば、規制のみによる場合に発生する可能性のある初期の排出権割当における予想の誤りすなわち「政府の失敗」をある程度まで自動的に補正することができる。また、排出権売買に係る制度設計によっては、排出量を抑制するようなイノベーションが遅れている場合に排出権価格が上昇していく



(あるいは上昇していくとの期待が形成される)ことによって、イノベーションが加速される可能性もある。さらに、規制のみによる場合にはその経済主体に課された規制を達成することについては強いインセンティブが働くが、規制の水準を上回って改善することにはインセンティブが働かないため、イノベーションはその経済主体に課された規制を最低限クリアする程度までしか行われぬ可能性がある。しかし、排出権売買が可能であれば、民間経済主体が排出権を売ることによる利得を期待して環境改善のためのイノベーションを行うインセンティブを連続的に与えることが可能となる。なお、実際に排出権売買制度を導入するに当たっては、精緻な制度設計が必要であるなど技術的問題が存在していることに注意する必要がある<sup>38)</sup>。

いずれにせよ、環境問題をクリアするための代替的手段の選択に当たっては、負担の公平性の議論も無視することのできない問題である。さらに、環境問題といっても、その中には地球温暖化問題に代表される地球規模のものから大気、水質汚染のような伝統的な問題まで広範なものが含まれ、またその原因物質の起源や対応面で考慮しなければならない技術的特性も大きく異なっている。その意味で、代替的政策手段の間の適不適は冒頭で述べたとおり総合的に判断する必要がある。

我々がここで述べたかったことは、どのような形であれ政策的介入はダイナミックな経済主体の適応行動をもたらす可能性を有しており、代替的政策手段の間で経済主体のイノベーションへのインセンティブに与える影響が大きく異なる可能性があるということである。その意味で、前2節で述べたダイナミックな資源配分の効率性をもたらす市場機能拡張的政策は必ずしも規制を排除するものではないということを示したと理解されたい。

## 12) ルール遵守の監視と事後的調停機能の強化

これまで論じてきたように、より市場機能を重視していく観点からこれまで政府が紛争の発生を避けるために予防的に行ってきた事前調整を廃止したり、政府がこれまで資源配分を行ってきた分野に市場機能を導入していくことに伴って、今後各経済主体間の事後的な紛争が増加するものと予想される。また、グローバル化等に伴って事業環境の不確実性が高まる一方、民間の多様な主体によりさまざまな技術革新が生み出されてくることにより、現時点で予想できない紛争が将来生じる可能性もある。このような紛争の増加に対処するため、司法、行政、民間の各レベルにおいて事後的な調停機能の強化が必要になると考えられる。

さらに、情報開示をはじめとするルールがきちんと守られているかを第三者が監視し、その結果を公開するということが、民間経済主体の活力を引き出しイノベーションを活

<sup>38)</sup> 例えば、

排出権売買を排出源毎にどの範囲(業種、企業等)で認め市場を作るか。

排出権の有効期間をどの程度に設定するか。繰り越し・前借りを認めるか。

(他の国でも排出権制度を採用していた場合)排出権の輸出入を認めるか。

違反した場合の罰則をどの程度に設定するか。

排出権の初期分配には所得再配分が伴うが、この問題をどう扱うか。

排出権の市場価格は景気の変動等による化石燃料の需給に応じて変動するため、排出権自体が投機の対象となる可能性を持っている(奥野・小西、1993)が、これを避けるため排出権システムにオプションを付け加える(例えば、政府が排出権を下限価格で買い上げ、上限価格で追加的に売り出すというシステム)等の方法を講じるか。

等、実際の制度導入に当たっては解決しなければならない問題は少なくない。

発に起こせるための環境整備という意味で重要である。このようなルールの遵守に関する監視機能についても、行政・民間の各レベルにおいて強化していく必要があるといえよう。

今後必要性が大幅に増加すると予想されるこうした監視機能や事後的調停機能の受け皿としては、まず民間のコーディネーション、あるいは制度の活用が図られるべきである。事後的調停については、判例や行政における調停事例を参考に当事者間の紛争の調停を行う民間のインターメディアリーの活用が期待される。例えば、損害保険会社等は自動車事故に係る民事訴訟の大部分を代替しており、紛争処理に係るインターメディアリー機能を果たしている典型的な例であろう。また、PL法の制定に伴って業種別等で設けられた12の民間団体が調停業務を行うことを明らかにしている。監視機能については他の項目で触れているように、投資の効率性等については機関投資家、純粋持株会社、あるいはベンチャーキャピタル、情報開示に係る虚偽申告の防止等は監査役や会計監査法人等の活用が重要である。

一方、事後的調停に関する行政の役割としては、民間によるコーディネーションでは必ずしもうまく機能しないような場合、あるいは民間の制度を機能しやすくするような環境整備等が挙げられる。これは政府の役割としては市場機能拡張的政策の第1類型に相当し、例えば地方自治体が条例を定め、PL法に係る調停機関としての一定の役割を果たそうとしている例などが挙げられる。また、投資の効率性や情報開示に係る虚偽申告の防止等について、機関投資家、会計監査法人などの民間主体にその役割を積極的に果たさせるように、インセンティブと規律を与えるような制度設計を行うことも含まれよう。中間的モニタリングについては、設定されたルールの実施を監視することや、定められた基準に従った情報開示を守らせる、違反者に適切なペナルティを課すなどの機能が政府の役割として期待される。具体例としては、商品先物市場や証券市場等にかかる監査機能の強化等が指摘できる。

最後に、司法については、事後的調停機能に対する必要性が大幅に高まることが予想される中、ラストリゾートとしての役割がますます重要となると考えられる。司法によって最終決着が図られた事例は判例として民間のインターメディアリーの調停機能の前提となるという意味でも重要性は高い。このような観点から、現在の司法においては何よりも迅速性の格段の向上が求められているといえよう。また、専門的知識が必要とされる分野、例えば特許権侵害をめぐる紛争については、専門的司法機能の充実も今後の検討課題の一つと考えられる。

### 1.3) 市場機能拡張的政策第2類型(許認可へのオークション導入、PFI等)

これまで、公共財の提供や経済外的目的の達成(例えば安全性の確保)といった理由から、政府が多くの分野において直接に資源配分機能を果たしてきた。これらの分野において、資源配分に市場メカニズムを利用してこなかった理由としては、例えば公共財を例に取れば、外部性が大きい市場メカニズムの下ではフリーライドを招いて過少投資になりやすい、また広く薄く便益を受けるような施設に対し費用を回収するのが難しい、便益に対する疑似価格の設定が困難であること等が存在する。また、安全性確保というサービスについては、市場メカニズムによる資源配分では達成不可能(市場が存

在しない典型例)として、参入規制等の政策を講じて政府が資源配分に直接的に介入する方法をとってきた。また、公共の資源である電波の割当てなどについても、市場メカニズムでは「公正な分配」あるいは「公益」を達成できないものとして政府が直接行ってきた。

これらはどれも、全てを市場機能に任せるか、政府による直接的な資源配分を行うかという二者択一的判断に基づいてきたものである。しかし、このような政府の介入と市場機能を常に完全に代替的なものとしてとらえることは必ずしも適当ではない。最新の経済学の成果によれば、公益の達成と市場機能を活用した資源配分の効率性、あるいは費用削減のインセンティブを両立する方法があることが分かってきた。例えば、電波周波数帯の割当てについては、アメリカにおいて従来の費用と時間のかかる割当て方式から、機会主義的行動の防止や電波周波数帯の持つ外部性(隣の地域で同一の周波数帯免許を所有できる場合には価値が高まる)も考慮した一種の入札方式<sup>39)</sup>へと移行した。重要なことは、この入札制度において、民間の多様な選択と活力を引き出すものでありながら、同時に公益(minorityへの配慮や女性 entrepreneurの優遇など)的配慮を加えた制度設計が行われたことである。さらに、このオークションは政府に巨額の財政収入をもたらしたことも事実である。

もう一つ、公共事業へのPFI(Private Finance Initiative)の導入にも触れておこう。PFIは従来、政府が直接行ってきた社会資本整備等において、政府と民間がリスクとリターンをシェアしながら、公益の達成とイノベーションや費用削減のインセンティブを両立させる新たな手法<sup>40)</sup>と評価できる。これもプロジェクトの設計の時点で、個別の案件の持つ収益性の見込みやリスクの質や量、達成すべき公益などを勘案して、政府と民間の役割をそれぞれ連続的、可変的に決定できるという意味で、従来の政府と民間の役割を固定的に決定してきた政策手法よりはるかに洗練され、市場機能の活用から生まれるさまざまなメリットを生かせる可能性を有している。

最後に、一般論として市場拡張的政策第2類型の持つ意味を論じておく。従来、政府があるいは政府のみが行ってきた分野でも、その前提となる環境の変化や技術進歩等のため、現状では政府の介入が不適當となっている、あるいはより民間の多様な選択に任せの方が望ましい状態になっている分野が存在する。例えば、別の項で触れたように、労働者を一律に弱者と見て「強い保護」を与えている労働法制が労働者自身の多様な選

<sup>39)</sup> 電波スペクトルの競売については、97年の経済諮問委員会年次報告(The annual report of the Council of Economic Advisers)において、「・・・FCCが有望な被免許者を非経済的基盤の上で見分けようとしてきた比較聴聞会は、非常な遅延と費用のかかる訴訟をもたらし、公共の利益にはほとんどならなかった。志願者に無作為に免許を分配する抽選の利用は、FCCがどの企業がよりよいサービス供給業者であるかを決定する必要性を取り除いた。不幸にも・・・この志願者たちの多くは当選切符を実際のサービス供給業者に売るより他に何も動機も持っていない人たちであった。・・・競売は恣意的な比較の必要性と投機的な志願を整理し、処理する必要を取り除いた。・・・競売はスペクトルの利用と関係する重要な非経済的目的を達成することと必ずしも矛盾しない。・・・」と評価されている。

一方で、このような競売については、「もしスペクトルの利用方法が前もって指定されていれば、競売は効率的な結果をもたらさないかもしれない。」「もし競売が(政府の)収入を高めるための装置として主に見なされるならば、・・・その供給を減少させる効果がある。」「スペクトル関連サービスの競争を維持するためには、入札者に対する反トラスト的監督と制限が必要かもしれない」等の留意点が指摘されている。

<sup>40)</sup> 英国において、公共部門の効率性向上と公共財の質の向上のため、公共部門への民間活力の導入が重要な政策課題とされ、91年の「Citizen's Charter」に基づき、従来公共部門が担った投資に民間の資金やノウハウを活用するべく、PFIが導入された。PFIは、完全な民営化とも外部委託とも異なる。大きく分ければ、採算のとれる有料橋などの分野に適用される自立タイプ、病院、道路など採算性が少ない場合に、公共へのサービス提供を行うタイプ、採算が一部しかとれないため、官民双方の資金を用いるジョイントベンチャータイプと3つに分かれる。実際には、リスク負担や収益に係る多様な取り決めを行うことが可能である。

損を阻害している可能性があることや、安全性の確保のために参入規制等の手法を講じてきた運輸分野における規制などがこれに相当しよう。また、病院経営や職業紹介などのように政府が直接行ってきた事業についても、民間の手に任せることが可能なものが存在する。このような場合には、規制緩和や民営化を進めることが適当であることはいうまでも無い。しかし、これまで政府が関与してきた分野全体について、一定の基準なり流れ図的手順に基づき見直しを併せて行うことが重要である。そうした基準としては、民間活動を優先できないか、行政活動の一層の効率化が図れないか、行政による説明責任は十分果たされているか、透明性の確保はなされているか、定期的な見直しは行われているかといった事項<sup>41)</sup>が考えられる。こうしたチェックを行う中で、可能な限りオークションやPFIを代表例とする公益と費用削減のインセンティブを両立させる、あるいは公益分野に民間の創意を活かす新たな政策手法の導入を検討していくことが必要である。

なお、既に第2節で触れたとおり、このような新しい政策手法については、政府自らも試行期間を設けること、政策実施上アイデアや制度スキームについても公募するコンペ方式を導入すること等も検討すべきであると考えられる。

#### 14) セーフティーネット

最近日本においてしばしばセーフティーネットという言葉を目にするようになった。セーフティーネットとは、何らかのリスクが存在する場合に最悪の事態を回避する目的で事前に準備された仕組みというように広く解釈することが可能である。その意味では、日本国憲法第25条の「健康的で文化的な最低限度の生活を営む権利」で保障されるシビル・ミニマムの確保はセーフティーネットを形成する重要な要素であるといえることができる<sup>42)</sup>。しかし、セーフティーネットを広く解釈すると貧窮、被災等困難な状況に直面した国民の救済といった社会政策との境界領域まで広がっていき、本稿の検討範囲を越えるため、ここでは「市場機能拡張的」政策というコンテキストにおいて必要とされるものに限定して論じることとする。

最も限定的に解釈した場合、セーフティーネットとは、「市場参加者の相当部分が再び市場に参加しえないほどの被害を蒙る蓋然性が高く、そのまま放置しておけば市場機能自体が麻痺してしまうような状態が発生した場合に、市場参加者を一時的に救済し市場の秩序を維持する仕組み」と考えられる。これは、セーフティーネットを必要とするリスクの種類でいうと「システムック・リスク」に相当する。この概念規定に最も当てはまるのは、現在預金者保護の観点から強化が図られている預金保険であろう。これは、外的ショック等により市場が破局的事態に至るといった形の市場の失敗を未然に防ぐ民間経済主体のコーディネーションを政府が義務付けている例と考えられる。

しかし、これまで日本において整備する必要があるとして論じてきた市場機能拡張的

<sup>41)</sup> 「行政関与のあり方に関する基準」（行政改革委員会、1996年12月16日）でこうした基準が示されている。

<sup>42)</sup> 規制緩和により離島航路が廃止される場合に国庫補助によってその航路を確保するという例は、このシビル・ミニマムの保障によって解釈することができよう。

なお、規制緩和、あるいはより一般的に政策変更に対して既得権益を有する者の抵抗は、政策実施上極めて重要な問題と考えられる。しかし、こうしたいわゆる「摩擦熱」への対応については必ずしも普遍的な解決法が存在しないこと、所得分配の問題と深く関係していること等からここでいうセーフティーネットと区別して考えることが適当と考える。

なさまざまな政策メニューをよりよく機能させるという観点からは、セイフティーネットの概念をもう少し広く解釈するのが適当と考えられる。例えば、比較的安定したマクロ経済情勢の下で受忍限度内に失業率が留まっている場合においても、失業保険が整備されていなければ個人の職業や勤務先企業の選択の範囲が狭められ革新を生み出しやすく活力ある経済を維持することは難しくなるであろう。この意味で、政府が失業保険制度を整備することは必要なセイフティーネットの提供と考えられる。また、公的年金制度についても、個人が将来に対する安定的な期待を持ち安心して経済活動に従事できるという意味でセイフティーネットに含めることもできよう。これは、「個人のリスク」を公的な制度によって軽減し、著しいリスクによる経済活動へのディスインセンティブを回避する仕組みと理解することができよう。

しかし、ここで注意しなければならない点が3点指摘できる。まず、こうした制度は政府が義務付けたり、自ら提供しなくても、民間当事者間の保険契約によって代替される可能性が存在することである。第2にこうした制度は設計によってはモラルハザードを発生させ、個人を失業のプールに長く留まらせるなどの弊害をもたらすおそれがある。第3に、公的年金制度のように国のレベルで世代間の大規模な所得移転を発生させる制度はその設計によっては資源配分や所得分配に大きな歪みを与える可能性があることにも注意する必要がある。

したがって、セイフティーネットの確保に当たって、政府は「市場機能拡張」の視点に立って、民間制度によって整備できるかどうか、政府が関与するとすればどのような形が最適か、モラルハザードや所得分配上の問題を生じさせないためにどう制度を設計すべきかといったことを慎重に検討する必要がある。しかし、市場機能により大きく依拠していくことに伴い個人が直面するリスクは今後確実に高まっていくと考えられる。したがって、市場機能拡張の意味で必要性が高いセイフティーネットの構築については、政府は民間の保険制度の発展を促すことを含め積極的な取組みを求められているといえよう。

## 結び

本稿では、現在政府を挙げて取り組みが進んでいる経済構造改革、さらにその後の21世紀において日本経済がダイナミックで活力に富んだものとなるために不可欠な経済政策のあり方を、制度あるいは経済社会システムに注目して論じた。そして、市場、民間制度、政府の関係を整理し、今後の日本における政府の役割として「市場機能拡張」という分野が極めて重要であることを主張した。

市場は民間のコーディネーション、そしてそれが定着、普及した制度に補完されることでイノベーションを通じたダイナミックな資源配分の効率性を実現する力を内在的に備えている。しかし、そのパフォーマンスは国毎に多様な発展をみせる民間の制度に大きく左右される。比較制度分析によれば、制度は体系として歴史的経路依存性を有しており、それぞれの国の経済社会を取り巻く環境によって進化し、時に制度的補完性によって強固な経済社会システムとして安定し、その国の比較優位を決定する。しかし、取り巻く環境が大きく変化したり発展段階が進行すると、それまでの良好なパフォーマンスを支えた制度が機能を失い、場合によってはかえって経済活動を阻害する可能性がある。

日本を取り巻く大きな環境変化、すなわちグローバル化、情報化、少子高齢化、フロントランナー化は、まさに制度変革を迫るものと考えられる。

こうした状況の下で、日本政府に求められる役割は、市場が民間制度と一体となって実現する本来のダイナミックな資源配分機能を最大限に発揮させるため、民間のコーディネーションをより円滑にし促進するという役割、すなわち「市場機能拡張的」役割であるということができる。「市場機能拡張的」政策は、民間のコーディネーションなり制度が経済主体のインセンティブを引き出し、モラルハザードを抑止し、情報の非対称性を補正する機能を高めたり、そうした役割を担うインターメディアリーの発達を促すものである必要がある。また、日本の現状に目を転じた場合、イノベーションを活発にするとともに制度的補完性に発する慣性を克服していくことが不可欠であり、経済主体の挑戦を可能とする「多様な選択肢」を確保することが不可欠である。第3節で挙げた個別政策はいずれもこうした要請にかなうものであり、パッケージとして新しい日本の経済社会システムの進化に資するものとする。

また、公共財の提供、規制等引き続き政府の関与が残る分野に市場機能や民間のコーディネーション機能を導入する、我々が第2類型と呼んだ「政府を市場が補完する」政策の拡大が重要である。また、将来への不確実性の高まりに対応して政府の失敗の可能性を低減する努力も必要であり、そのため政策の本格導入に先立ち試行期間を設ける、政府内の有効なチェック＆バランスの仕組みを整備することも重要な課題である。

以上が本稿の主要な論点であるが、最後にこれまでのところで十分触れられなかった以下の論点について言及し稿を閉じることとしたい。

経済政策の二大目的が「資源配分の効率性」と「所得分配の公平性」にあるといわれ

るように所得分配の問題は経済学のスコープには入っているものの、多くの場合、資源分配の効率性を中心とした議論になりがちである。本稿もこの例を免れていない。さらに、政府の役割を論ずる場合に、安全保障を筆頭に広い意味でのセキュリティーの問題を抜きにして行うことは現実を遊離しているとの批判もあろう。我々は、この問題を「社会政策」として本稿の範囲外においたことを認めざるを得ない。その最大の理由は、こうした問題に関連する政策は、民主主義の下での政治的過程によらなければ、その適否を判定することが困難であるという考えに立つからである。

しかし、制度的補完性は経済関係分野だけで完結するものではなく、医療・福祉・教育・環境・国防等の政策・制度、行政システム、中央政府と地方公共団体の関係、政治制度、司法制度等まで広く及んでいる。政策当局の一員という筆者の立場では、政治的過程に依存するとして触れずに済ますことは難しい。むしろ、国民の意思、民意をいかに汲み上げていくかは我々の避けて通れない問題であると考え。そのためには、まず国会において政策についての徹底した検討・議論が行われ、それが国民に十分に知らされ、投票行動に反映されることが重要である。しかし、行政においても政策立案の意思決定プロセスの一層の透明化と適時適切な情報の開示が不可欠であると考え。また、政策の内容やその及ぼす影響について、国民にわかりやすく十分な時間的余裕をもって知らせるとともに、国民の意思なりニーズを直接把握するさまざまなチャンネルを駆使することが必要である。特に経済政策においては、複数の代替的政策におけるコストとベネフィットの定量的計測とその国民への提示を可能なものから順次導入していくことが必要ではないかと考える。政策の効果及びコストの評価手法、あるいは政治経済学的アプローチによる各種分析については極めて重要な課題と受け止めており、今後の通商産業研究所の研究テーマとしていきたい。

最後に、前記の問題を含め、これまでに触れた論点について、本稿が一つのきっかけとなって、各方面でさまざまな検討が行われることを期待したい。

## 【 参 考 文 献 】

- 青木昌彦[1992]『日本経済の制度分析 - 情報・インセンティブ・交渉ゲーム』 筑摩書房
- 青木昌彦[1995]『経済システムの進化と多元性 - 比較制度分析序説』 東洋経済新報社.
- 青木昌彦・奥野正寛[1996]『経済システムの比較制度分析』 東京大学出版会.
- 青木昌彦・金滢基・奥野(藤原)正寛編[1997]『東アジアの経済発展と政府の役割』 日本経済新聞社.
- 青木昌彦・Murdock, Kevin・奥野(藤原)正寛[1997]「『東アジアの奇跡』を超えて - 市場拡張的見解序説」, 青木昌彦・金滢基・奥野(藤原)正寛編『東アジアの経済発展と政府の役割』日本経済新聞社.
- 青木昌彦[1997]「市場と国家：代替か補完か」通商産業研究所コンファレンスペーパー 97-2-1
- 池田信夫[1997]『情報通信革命と日本企業』, NTT出版
- 奥野正寛・小西秀樹[1993]「温暖化対策の理論的分析」, 宇沢弘文・國則守生『地球温暖化の経済分析』東京大学出版会
- 奥野(藤原)正寛[1998]「情報化と新しい経済システムの可能性」通商産業研究所コンファレンスペーパー 98-1-2.
- Qian, Yingyi and Weingast, Barry R.[1997] “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives,” *Journal of Economic Perspectives, Volume11, Number4-Fall, 83-92*
- The Annual Report of The Council of Economic Advisers, 1997, Chapter 6
- Tiebout, Charles M.[1956] “A Pure Theory of Local Expenditures,” *Journal of Political Economy, 64, 416-24*



図1 . 市場、民間コーディネーションと政府の役割

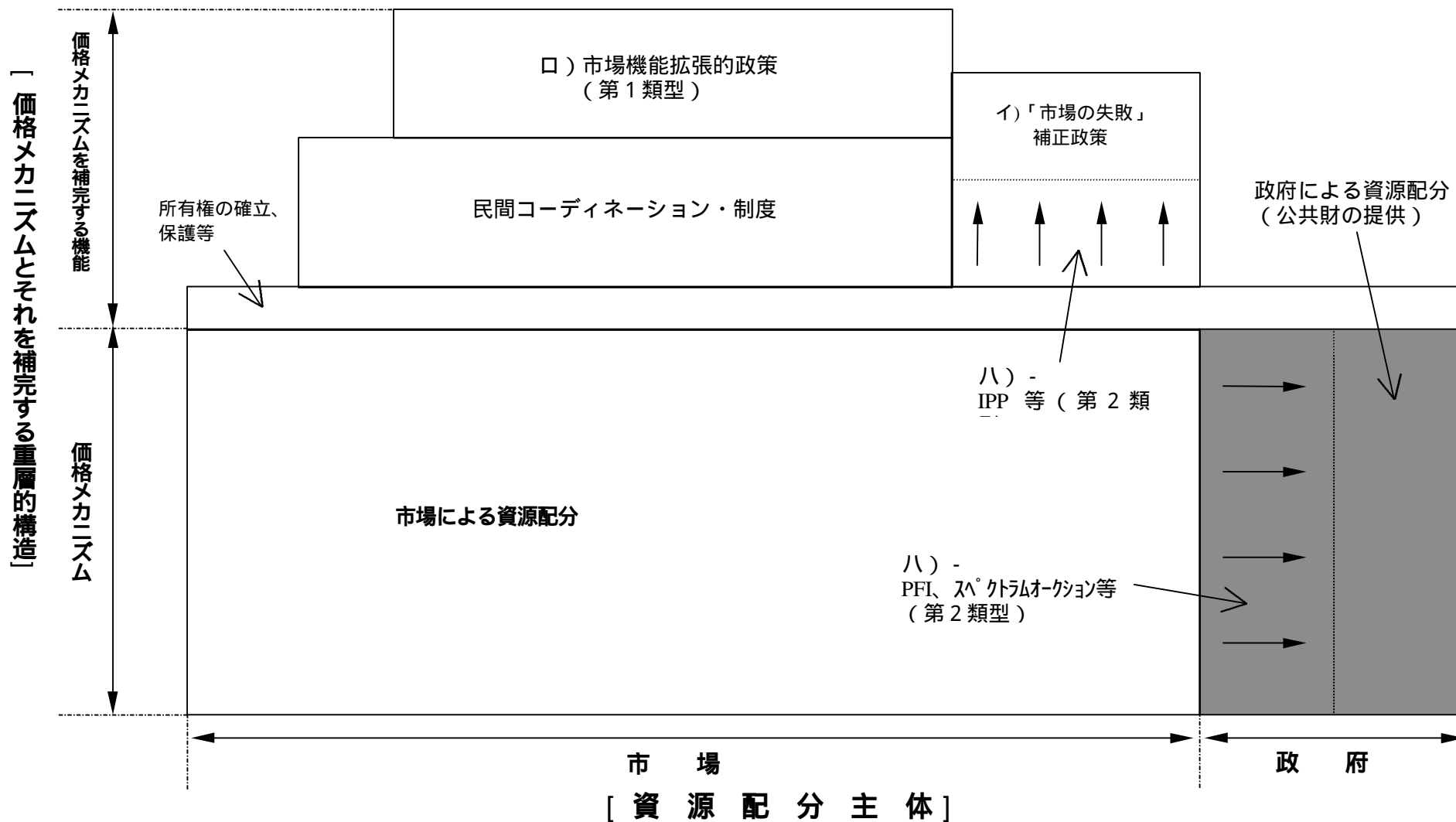


図2 . ダイナミックな資源配分の効率性を通じた生産フロンティアの拡大

