

# 日本の産業統制と規制緩和

大 島 和 夫

はじめに

- 1 現代の資本主義国家に対する見方
- 2 日本の経済成長
- 3 国家によるエネルギー政策の転換と石油業界
- 4 石油業法の果たした役割
- 5 石油に関する大気汚染防止対策
- 6 特定石油製品輸入暫定措置法
- 7 産業競争力強化法と産業組織の再編
- 8 産業組織の規制緩和
- 9 タクシー業に対する保護と規制
- 10 アベノミクスの評価

まとめ

はじめに

2012年12月に民主党から自民・公明連合に政権が移り、内閣総理大臣安倍晋三は、ケインズ的な財政・金融政策を基本にした、いわゆるアベノミクスを打ち出した。その後、約1年間は、円の為替レートが下がり、日経平均が上昇するなど、経済に対して良い影響が出たが、2013年の5月頃からは、株価が停滞し、長期金利も下がっている。その後、株価は2014年10月から上がり始め、円相場は急激に下落した。

経済のパフォーマンスが政治によって簡単に左右されるとは思わないが、政府の打ち出す各政策が、各経済主体に対して大きく影響することも事実である。本稿では、2013年からのアベノミクスが、従来の統制型経済に対して、真剣に規制緩和を追求しているのかを検討してみる。

## 1 現代の資本主義国家に対する見方

学者として誠実に生きることは、取り組む学問に対して謙虚になることである。知らないことは知らないと言い、間違ったことは訂正することが作法である。若いときにマルクス主義の影響を受け、現在でも基本的には支持している。しかし、マルクス主義を標榜する人々の中には、私の理解を超えた主張が見かけられる。

レーニンが革命という実践的な目的のために「国家は支配階級の支配のための道具だ」とか、「プロレタリアートはできあいのブルジョア国家を利用して革命を達成することはできない」と述べ、ブルジョア国家の改良をめざすものは、修正主義者であると非難した。当時の状況ではしかたがなかったかも知れないが、このような理解が現在でもあてはまるとは思えない。ところが、現在でも、議論してみると、「絶対的窮乏化が進行している」とか、「福祉国家はブルジョアジーの欺瞞である」などと唱える人々が存在している。さらに、そのような人々が、「国家に対して社会保障の国庫負担を増やせ」とか、「公害の被害者に補償金を確保せよ」とか、「法律で景観を規制せよ」などと主張するのを見ると、理解不能となる。これは、国家は支配階級の道具だが、その国家をプロレタリアートも利用することができるということなのだろう。しかし、窮乏化や社会矛盾の増加が革命を準備するという考え方からすれば、「ブルジョア国家の利用」は典型的な修正となろう。つまり、ブルジョア国家のプロレタリアートに対する妥協や譲歩は、革命的意識高揚の妨げとなるからである。

現実には、古典的なマルクス主義者は姿を消しつつあるように思う。多くの人々は、マルクス主義の影響を無条件に受けているわけではなく、社会改良に向けて努力を重ねている。国家の内部に「階級」の違いによって大きな利害対立があることは、マルクスの指摘したとおりであろうが、社会改良は十分に可能である。

現在の国家は、階級支配の道具であるというよりも、社会の各階層の利害をある程度反映して構成され、それぞれの利害を調整することによって安定した社会を実現しようとしており、日本、北米、EU 諸国などでは、程度の差はあるが、かなり実現されている。BRICS や ASEAN 諸国でも人々の生活は改善されつつある。このような国家においては、人々が生活の中で築いてきた自生的な秩序を国家も尊重しなければならなくなっている。

自生的な秩序は、国内だけでなく、国際社会にも生まれている。20 世紀の 2 度にわたる世界戦争と 1929 年から始まった世界恐慌は、国際的な平和秩序と経済的な安定に向けて多くの努力を引き出した。国際連盟、国際連合、IMF、GATT、WTO などである。これらは当初は大国の思惑によって提案され、事実そのように機能したこともあったが、世界的な世論の盛り上がりを受けて、国際的な平和秩序と自由貿易体制の維持・発展に大きく寄与した。1972 年のモンテリオール議定書や 1992 年の国連環境会議以降は、国際的な NGO の活動も目立っている。

一方で経済発展に乗り遅れた地域では、未だに武力による権力闘争が繰り返され、多くの犠牲者と難民を生み出している。それらの地域への経済援助はしばしば武器の購入にあてられ、そ

れが戦鬪を一層拡大させ、大量の難民を生み出している。特にアフリカや西アジアのイスラム圏に集中しており、そのために貧しい国々の鬪争は、しばしば反キリスト教、反民主主義という色彩を帯びる。しかし、これらの国々が貧困と戦争に苦しんでいる原因は、旧宗主国による恣意的な国境線の設定と、民族対立をあおるような政策にあったことを見逃してはならない。その意味で、この地域の人々には強い反西洋意識が形成されている。同時に、国民生活を改善するような経済発展が遅れていることが、地域の人々から平和で豊かな生活を奪っている。<sup>\*1</sup>

## 2 日本の経済成長

日本は、明治維新後、西欧型の資本主義を目指したが、植民地主義の影響を受けて中国との戦争に入り込んだ。1938年の国家総動員法にみられるように、統制経済体制に入り、敗戦後は経済復興のために、その後は高度成長のために、国家による統制が続けられた。

1955年から1973年にかけて日本経済は高度成長を遂げた。その原因は、第1に、年平均20%を超える旺盛な設備投資と技術革新であり、第2が、「企業国家的」財政政策であった。財政投融资により産業基盤の整備を集中的に行うとともに、租税の特別措置や法人税法による特惠措置などで企業を投資に向かうように誘導した。さらに、輸出の促進や過剰設備の廃棄と統合などを積極的に指導し、従わない企業に対してはペナルティも課した。このような統制的手法に対しては、60年代以降、外国から批判が相次いだ。特に日本からの輸入超過に悩むアメリカから強く批判され、それが、貿易の自由化や国内における規制緩和に結びついていく。この動きは新自由主義の傾向と結びつけて理解されることが多いが、現実の日本の政治の動きをみると、日米構造改革協議やアメリカによる対日経済要求が出されるたびに表面的に譲歩しているだけであって、根底では統制的発想が根強く残っていると思われる。産業界が競争原理を標榜しても、自民党に代表される日本の政治勢力は新自由主義などではなく、依然として機会さえあれば統制的手法を持ち出し、産業界も困ったときには、その手法に頼ってきたのではないかと思われる。本稿では、タクシー業界の規制と石油業界の統合を素材に概観してみよう。

## 3 国家によるエネルギー政策の転換と石油業界

高度成長の成功の原因の1つは、石炭から石油への切り替えが素早く行われたことであり、政府の関与が大きかった。1955年から58年にかけて電力中央研究所が電力設備近代化計画を発表し、油主炭従路線を強力にサポートした。<sup>\*2</sup>

<sup>\*1</sup> 2010年以降の南欧やアルゼンチンの財政破綻と国民生活の窮乏も、そのことを示している。

<sup>\*2</sup> 小堀聡『日本のエネルギー革命』名古屋大学出版会2010年197頁以下。

1955年は政府の積極的な介入が目立った。7月6日に通産省は鉄鋼業合理化基本対策を決定した。これに基づき第2次合理化計画が建てられ、設備投資総額は6255億円、工場設備全体の近代化・銑鉄一貫体制をとること、大型高炉や転炉製鋼技術の導入に重点を置いた投資が行われた。

発電事業も劇的な転換が行われ、それまでは国内の炭鉱業を守るために石炭燃焼設備を備えない重油専焼火力の新設は事実上禁止されていたのが、60年には解禁される。こうして、石油に依存する発電体制へと急速に移行した。低廉な石油エネルギーを土台として、世界一の高度成長を遂げていく。日本経済がめざましい成長を遂げたことにより、日本は、自由貿易を基調とする国際経済社会の要請に応じて、貿易の自由化と為替管理の廃止を迫られるようになった。急速に貿易の自由化が進められ、1962年10月には自由化率は90%にまで高められた。これに伴い、同月から原油輸入の自由化が行われ、続いてLPガス、ガソリン、灯油などの軽質石油製品も自由化された。これにより、軽油と重油を除くすべての石油製品の輸入が自由化された。

その後、1964年度上期から軽油は自動承認制に、重油は関税割当 (Tariff Quota : TQ) 制に移行した。関税割当制とは、輸入関税を1次税率と2次税率の2本立てとし、関税割当を受けた数量については低率の1次税率を適用し、割当数量を超える輸入については、高率の2次税率を適用する制度である。

こうして、高度成長の代償として貿易の自由化が進められたが、石油産業は設備拡張や販売競争に巻き込まれ、そのため収益の減少に苦しむようになった。

## 4 石油業法の果たした役割

### 1 石油業法の登場

貿易の自由化は、今まで外貨不足のため、輸入を外貨割当制度で制限してきたのを大幅に緩和し、自由な貿易ができるようにするもので、政府の立場からみれば、外貨割当を通じてコントロールできた原油や石油製品の輸入が規制できなくなることを意味した。

また、日本は必要とする原油の90%以上を海外からの輸入に依存する消費地精製方式であったので、この貿易自由化は石油業界にとっても重大問題であった。

そこで通産省は、1961年にエネルギー懇談会を設け、ほぼ1年間にわたって自由化後の石油政策を検討した。その結果、石油エネルギーの重要性を理解して、外貨割当制度に代わる何らかの法規制が必要であるとの結論に至った。

こうして1962年3月に石油業法という名の法律案が国会に上程され、同年5月に可決成立、7月に施行された。これは、自由化後の石油の安定的で低廉な供給を図る目的で制定されたものである。当時、石油はすでに日本のエネルギー源の中心であったが、世界的な原油の過剰を背景として、精製設備の拡充競争が見られた。その中でメジャー系列に対抗しうる、民族系資本(民族資本)の石油精製企業の育成が必要であるとの議論も強く、エネルギー源の中心としての石油の

国民経済に占める地位の大きさのゆえに、さまざまな狙いを持って、その安定的で低廉な供給を図り、国民経済の発展と国民生活の向上に寄与することを目的として本法が制定された。

石油業法は、メジャーズ等に対処するとともに、貿易自由化に際しての石油業界の秩序維持も主要目的としており、次の柱からなっている。①石油供給計画の策定、②石油精製業および特定設備の許可制、③石油輸入業および販売業の届出制、④生産および輸入計画の届出制、⑤石油製品の販売価格の標準額の設定、⑥石油審議会の設置。<sup>\*3</sup>

このように、石油業法は社会主義と思わせるほどの露骨な国家統制を行う仕組みであり、この下で政府主導によるカルテルによって大規模な生産調整が行われた。そのことは、表1の許可率の推移をみれば明らかである。

表1 石油業法施行後の石油精製業の主要な精製設備の増設申請と許可状況<sup>\*4</sup>  
常圧蒸留設備増設の許可状況（単位：バレル／日、％）

| 年度        | 1962      | 1963      | 1964      | 1965      | 1966 | 1967      | 1968      | 1969      |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------|-----------|-----------|-----------|
| 申請        | 437,500   | 1,001,150 | 1,001,150 | 1,228,000 |      | 1,976,260 | 1,985,560 | 1,993,560 |
| 許可        | 437,500   | 421,150   | 155,000   | 400,000   |      | 705,260   | 500,000   | 630,560   |
| 許可率       | 100       | 42        | 15        | 33        | 0    | 36        | 25        | 32        |
| 1970      | 1971      | 1972      | 1973      |           |      |           |           |           |
| 2,618,000 | 2,350,000 |           | 2,269,500 |           |      |           |           |           |
| 733,000   | 870,000   |           | 1,133,000 |           |      |           |           |           |
| 28        | 37        | 0         | 50        |           |      |           |           |           |

## 2 標準額（第1次標準価格）の設定

石油業法における石油精製業の特定設備の許可条件は、その時々々の石油政策を反映しており、必ずしも一定していないが、石油業法の制定に際して、石油元売各社の販売シェアを許可条件の一つとしていた。

このため、石油元売各社は、石油業法施行前にいっせいに販売シェアの拡大を図り、販売競争は激化し、市況は落ち込んだ。この結果、石油各社の経営内容は著しく悪化し、当時、設備投資が過大であった石油会社の中に経営破綻が表面化するものもでてきた。

こうした事態に対処するため、通商産業省は、石油業法第15条による石油製品の販売価格の標準額設定を1962年11月から実施した。石油業法による初の標準額は、ガソリンが10,130円／KL、C重油が6,800円／KLであった。

この標準額が設定された後、原油価格は低下し、タンカーの大型化によって運賃コストも減少し、石油需要の増大と精製設備稼働率の向上等から、業績は徐々に回復に向かったため、標準額

\*3 以下の内容は、JX日鉱日石エネルギー『石油便覧』第3編「石油業発達史」第5節「高度成長期と石油業法体系」による。

\*4 各年度の「石油業界の推移」、「石油資料月報」、「石油産業の現状」による。

は1966年2月に撤廃された。

### 3 産業構造調査会の報告書

1962年5月、石油業法の公布と同時に、通商産業省の附属機関である産業構造調査会に総合エネルギー部会が設置された。同部会は、1963年12月に日本最初の体系的な総合エネルギー政策と、その中での石油政策の位置付けを明らかにする報告書を提出した。

この報告書は、①エネルギー安全保障政策の推進、②日本の精製業の自主性の確保、③石油製品の低廉性の確保、という基本方向を示した。

同部会が改組された総合エネルギー調査会は、1967年に総合エネルギー政策について、①1985年度には所要量の30%を海外自主開発原油で供給する、②原油の輸入価格を引下げ、購入の自主性を回復する、③大気汚染対策として重油の低硫黄化を進める、と答申した。これは石油産業へ国家が介入をより強めることを示唆していた。

### 4 アラビア石油の成功と海外石油開発

石油業法を中心とする政策は、精製部門に焦点を合わせたもので、いわゆる消費地精製方式を踏まえたものであったが、上に述べたような新たな石油政策の動きは、日本の石油産業を、再び一貫操業体制へと方向付けた。

海外石油資源開発のためにつくられたアラビア石油が1960年1月に、サウジアラビアとクウェートの間にある中立地帯(Neutral Zone)の沖合で、カフジ(Khafji)油田を掘り当てたことが契機となった。このカフジ原油を日本国内へ引き取ることによって、ごく一部とはいえ日本の石油産業が一貫操業体制をとることができると考えられた。

アラビア石油は財界主導によるプロジェクトであり、精製・元売各社は参画していなかった。そのうえ、カフジ原油は硫黄含有量が多いため、精製各社は公害・環境問題との関連から、その引取りに難色を示した。そこで通産省では、カフジ原油の引取りを精製各社に一定比率で割り当てる、いわゆる「プロラタ方式」を行政指導により実施し、この方式を1973年3月まで継続した。

また、海外における原油自主開発の推進母体として、1967年に石油開発公団が設立され、石油資源開発の営業部門は公団の事業本部となった。種々の助成策が講じられ、国内外にプロジェクトを持つ石油開発会社が次々に設立されて、1972年には約50社となった。

### 5 コンビナート製油所の設立

高度成長のなかでも臨海工業地帯を中心とする重化学工業は目ざましく発展した。また、この時期は、新産業である石油化学工業の勃興期にも当たることから、重油およびナフサの需要は他油種の需要を上回る急激な伸びを示した。

こうした状況の下に、重質原油をできるだけ簡略な精製体系で精製して、ナフサと重油を重点的に生産し、その地域のコンビナートへパイプラインで供給するという、いわゆる「コンビナート・

リファイナリー」(以下、コンビナート製油所と記す)が1960年代に相次いで設立された。九州石油・大分、東邦石油・尾鷲(おわせ)、西部石油・山口、極東石油工業・千葉、関西石油・堺、富士石油・袖ヶ浦、日本海石油・富山、鹿島石油・鹿島、東北石油・仙台の9製油所がそれである。

これらのコンビナート製油所には石油会社も関与しているが、石油化学、電力、鉄鋼等のナフサと重油の大口需要家や商社の主導により設立されており、通産省も精製設備許可基準において、石油化学および電力とのコンビナートを優先させる方針を打ち出した。

コンビナート製油所は、①建設費の安さ、②販売・輸送コストの安さ、③重質原油価格の相対的安さ等により、当時としては経済的に成り立つ基盤があったが、その後、重油とナフサの価格が他石油製品に比べて著しく低下して採算がとれなくなったことや、脱硫設備が義務付けられたことによるコストの上昇等により、次第に経営が悪化していった。

そのため、1975年8月に通産省の要請により、コンビナート製油所のあり方について検討するため、「コンビナート・リファイナリー懇談会」が発足した。

同懇談会は、1975年12月の報告書で、特に石油危機後の経営環境の悪化や、経営責任者の認識と経営ビジョンの確立、需要家・元売会社を含めた関係者間の協調関係の必要性等を指摘した。そして、コンビナート製油所として今後活動を継続する場合には、現行製品価格の是正、支払い条件の適正化、製品供給にかかわる現行協定の改定等が必要であるとした。また、コンビナート製油所としての存続が難しいと判断される場合には、既存石油企業との合体や、一般製油所化を前提とした既存元売会社グループへの参加の必要性等が指摘された。

1976年8月、日本石油は、従来から関連のあった日本海石油(株)への持株比率を高め、コンビナート製油所であった日本海石油は、新たに日本石油グループ精製会社として系列化された。さらに、関西石油(株)は1979年10月、親会社である丸善石油に吸収合併された。これは、コンビナート・リファイナリー懇談会報告書の趣旨にそった関係者間の対応策によるものであった。

## 6 共同石油株式会社の設立

上で述べたように、石油業法制定当時、石油業界は過当競争状態にあり、経営基盤の弱い中小石油会社(その多くは後発企業)の経営が悪化し、石油の安定供給が阻害される恐れもでてきた。

このため、中小石油会社の育成対策が必要であると考えられ、当時、中小規模の石油会社であった日本鉱業、アジア石油、東亜石油の3社は、1965年に共同石油を設立し、親会社3社は輸入・精製を専業とし、共同石油が石油製品販売を担当するという共同石油グループを形成した。

これら各社は、株主構成に外国石油会社の資本が入っていないことから、「民族系石油会社」に属しており、共同石油グループの形成は「国内市場の一定割合を国の影響下におく」という当時の国策に沿うものであり、民族系企業育成策の一つとされた。

その後、富士石油や鹿島石油が同グループへ参加し、また、アジア共石や東亜共石が設立されているが、これらはいずれも精製会社である。

政府は、共同石油グループ向けの日本開発銀行の融資を、1965年以降継続して実施し、また

設備許可においても優先的に取り扱うなど、同グループの育成を図った。

このため、同グループの精製能力は急速に拡大していったが、販売力は必ずしもこれと比例しては増大せず、精製能力と販売力の不均衡、いわゆる「精販ギャップ」を生じ、石油需給・価格への不安定要因となった。このことは、国家の介入による企業の育成の限界を示すものであった。

## 5 石油に関する大気汚染防止対策

上で述べたように、石油業界は公害対策が義務づけられ、そのことがコストの上昇要因となった。1967年の「公害対策基本法」、1968年の「大気汚染防止法」は、これまでの石油業法関連の動きとは全く異なり、公害規制を求める世論に対応したものである。したがって国家による規制と保護といっても、その意味は全く異なる。

両法の施行により、燃料の低硫黄化が迫られ、自動車の排気ガスも規制対象に加えられた。出光興産は1967年に、世界に先がけて重油直接脱硫装置を建設し、その後、数社がこれを採用した。1968年から重油間接脱硫装置の建設も始まり、日本の重油脱硫能力は急速に拡大した。

1970年には、東京の牛込柳町で鉛問題が取り上げられ、これを契機にガソリンの低鉛化が実施された。このような環境面からの規制の強化は、特定の産業に対する政府の規制とは異なり、「社会的費用の克服」の方法として是認できる。

## 6 特定石油製品輸入暫定措置法

1980年代の前半、中東産油国で製油所の建設が進み、1985年に、IEA(国際エネルギー機関)閣僚理事会で加盟国の製品輸入が論議された。日本の石油業界は、「製品輸入は国内市況・需給の混乱の要因となる」と一様に反対したが、出光だけは「自由競争が企業の活力を生み、消費者の利益になる」と、製品輸入の自由化に賛成した。結局、条件付きで輸入を認めることを骨子に、1986年1月、「特定石油製品輸入暫定措置法」(特石法)が施行された。同法はIEAの石油製品(ガソリン、灯油、軽油の3油種)の輸入自由化要求に対応して、国内石油業者を保護するために施行された10年間の時限立法であった。

この法律により、石油製品の輸入については、貯油能力、製品の品質調整能力、製品の輸入量の変動に対応できる国内代替生産能力の3条件をすべて備えた者を輸入登録資格者とし、事実上、輸入業者を精製元売業者に限定した。露骨な国家統制の復活であった。

同法の施行後、規制緩和の流れの中で、「特石法」の存続を巡り激しい議論が展開された。業界内では存続を求める声が圧倒的であったが、出光は「国際競争力に耐えうる強靱な石油産業をつくる必要がある」と廃止を主張した。最終的には、1987年に石油審議会が発表した



プログラムにもとづいて、公平な競争が維持されるよう、備蓄と品質維持の両制度を見直した上で、1996年3月末をもって、特石法は廃止された。<sup>\*5</sup>

これにより、日本の石油産業は一大転機を迎え、原油・製品調達から製造、物流の各分野で経営の再構築が進行する。とくに末端のSS販売では、出店に関する規制や消防法も見直され、セルフ対応型SSや複合型SSなど、様々な業態のSSが登場し、市場での生き残りをかけて激しい競争が展開された。<sup>\*6</sup> 日本の石油業界に初めて訪れた本格的な競争時代であった。

## 7 産業競争力強化法と産業組織の再編

2013年12月4日に、産業競争力強化法が成立した。安倍政権が2013年6月にまとめた成長戦略を具体化するもので、デフレ脱却に向けて供給過剰を是正し、規制緩和を通じて新たな需要を生み出すことを目的とした。そのやり方は政府が様々な優遇策を講じて企業を誘導するものであった。規制緩和と逆行する重大な内容をもつものであるにもかかわらず、国会の審議では注目が集まらず、審議は淡々と進み、さほど注目されずに成立した。<sup>\*7</sup> ここにも、産業活動に対する統制に日本人があまり反発しないことが示されている。

この法律は政府がアメ(法人税の軽減)を使って企業を誘導する手法を基本としている。2017年度までの5年間を集中改革期間として対策を進める。政府は基本的に、同じ業種に多くの企業がひしめいていて供給過剰になっているうえに(プレイヤーの過剰)、各企業の設備も過剰であり、それがデフレ脱却の妨げになっていると考えている。

そこで、第1に企業の過剰設備の是正に向けた法人税の優遇を行う。現在の税制では同業他社との統合のために不採算部門を切り離すと赤字額が減少して法人税の課税対象が増加する。このことが、統合を躊躇させているとして、新会社への出資・融資額につき最大で70%を損金に算入できるようにする。

第2の柱は規制緩和で、企業が国の法改正を待たずに規制緩和を特例的に実現できる「企業特区」を設ける。ここでは企業からの申請に応じて政府が規制緩和の認可を出す。また、企業の活動が規制に触れていないか各省庁が予めお墨付きを与える「グレーゾーン解消制度」も設ける。<sup>\*8</sup>

第3に、新産業を創出するためにベンチャーキャピタル(VC)による資金供給を増やす仕組みを作る。企業がVCに出資すると、出資額の8割を損金に算入できるようにする。

---

\*5 石油業界の規制緩和の目玉として廃止され、輸入事業者に対して備蓄要件以外の制約が外れることとなった。

\*6 SSは現在、その多くが耐用年数を超え、建て替え時期にきているが、規制強化のために建て替え費用が捻出できず、多くの業者が廃業している。

\*7 日本経済新聞2013年12月5日。

\*8 従来も「ノーアクションレター制度」という仕組みがあったが、ほとんど使われることはなかった。

第4に、企業に先端設備の導入を促すために、リースの活用を進める。官民でリース会社を支援する基金を設立し、貸与期間の終了後に設備の価格が想定以上に下がってリース会社に損失が出た場合には、設備価格の5%を上限に補償する。また、企業が古くなった設備を最新の設備に更新する場合、投資額の最大10%を法人税額から控除する。<sup>\*9</sup>

これに呼応して、経済産業省は「産業・金融対話会議」(仮称)を2014年秋に立ち上げると発表した。これは供給過剰などで収益性が悪化している業種の経営改善を図るために事業会社と大手銀行を集めて事業の再編を促そうとするものである。<sup>\*10</sup> 露骨な統制ではないが、依然として国が産業合理化のリーダーシップをとろうとするものである。

政府の経済財政諮問会議も5月19日の会合で民間議員から「地方銀行の大胆な再編を推進すべきだ」との提言が出された。<sup>\*11</sup> こうして、政府主導で産業の再編を進めるべきとの大合唱がわき上がってきた。

このような中で、供給過剰で悩んでいる石油精製業から動きが起こった。6月6日、石油元売り3位のコスモ石油と同4位の東燃ゼネラル石油が千葉県にある主力製油所を統合すると発表した。2016年までに過剰となっている石油精製能力を2割から3割削減する。コスモと東燃は過剰生産能力の解消を支援する産業競争力強化法の適用を申請する方針である。そうになると、同じく過剰能力を抱えるJX日鉱日石エネルギーや出光興産なども対応をせまられることになる。<sup>\*12</sup>

日本経済新聞2014年6月7日は、経済産業省が石油元売り業界の再編に乗り出すと大きく報道した。国が民間企業の経営に介入する異例の措置だとしている。しかし、私には異例とは思えない。日経新聞の同記事も指摘しているように、旧通商産業省時代から基幹産業の再編を官主導で行ってきたし、最近ではエルピーダメモリやルネサスエレクトロニクスの統合にも介入している。

政府が供給過剰としているのは、造船、石油、石油化学、製紙などである。2013年時点で、造船は世界で年間1.2億総トンの生産力があるが、需要は0.6億総トンだった。石油は燃料油の国内の生産能力が1日当たりで447万バレルあるが、需要は332万バレルしかない。エチレンも1日当たりで721万トンの生産能力に対し需要は500万トンである。製紙も年間1715万トンの生産能力に対し需要は1490万トンである。

石油元売りの合理化が問題となったのは、2008年度から2010年度にかけて供給力が国内需要を4割も上回るようになったことがある。日本では産業界の体質が1980年代までの統制時代から根本的には変化していない。競争による淘汰を避けて国による調整に期待をかけた。経済産業省は2009年に石油元売りの供給力の削減を義務づける「エネルギー供給構造高度化法」を施行した。しかし、同法は自社内の設備削減や稼働率の抑制を求めただけで、他者との設備統合は対

---

\*9 日本経済新聞2013年12月4日夕刊、12月5日、2014年3月31日。

\*10 日本経済新聞2014年5月20日。

\*11 日本経済新聞2014年5月20日。

\*12 日本経済新聞2014年6月7日。

象外だった。2010～13年度末に経済産業省が主導した最初の製油所合理化で、国内の石油の供給力は2割減った。しかし、需要との開きはなお2割以上残ってた。<sup>\*13</sup> そこで、2014年6月になって、企業をまたいだ統合に介入してきた。<sup>\*14</sup>

経済産業省は産業競争力強化法50条を初適用し、石油業界の供給力を調査する。その上で今後3年を期限として国内23製油所の設備削減計画や、他社の製油所との統合案などを盛り込んだ再編計画を提出させる。これには法的強制力があり、従わなければ勧告や罰金も課される。

一方、再編に踏みきった企業には税優遇もある。複数企業が共同出資で新会社をつくると、法人納税を将来に繰り延べできる。事業統合時の資金負担を軽くする狙い。三菱重工と日立製作所による火力発電事業の統合に初適用した。

統制時代に逆戻りするような、この措置について経済産業省は次のように説明する。各社の収益改善が遅れば、過疎地などでの給油網の維持が難しくなるおそれがある。都市部も含めて災害時の燃料供給が滞るリスクもある。元売り各社の事業コストが高止まりすればガソリン価格の上昇要因にもなる。茂木経済産業大臣は「製造業全体と比べて石油元売りは利益率が低い。…石油業界は経済・社会活動を支える大動脈だ。収益改善や競争力の強化は、国のエネルギー安全保障の根幹に関わる問題」と説明した。<sup>\*15</sup>

こんな説明に説得力があるだろうか。経済・社会活動を支える大動脈で利益率が低い分野に国が介入することが正当化されるのであれば、鉄道、空港、通信、電気、ガス…いくらかでも介入できる。製造業と比較するとサービス産業の生産性は低いから、いくらかでも介入できる。これでは統制経済時代と全く同じ発想である。仮に、石油元売りの利益率が低くて改善が遅れているとしても、それは企業努力と市場の選択にまかせるべきであり、国の介入を正当化するものなど、どこにもないのである。ガソリン価格が上昇するとすれば、その原因はただひとつ。公正な競争が行われていないからである。

日本の財界と自民党の主流は、競争による淘汰を避け、政府の指導によるカルテルに頼っている。石油業界と自民党の場合には、昔から深いつながりがあり、より鮮明に現れる。2012年度の自民党向けの政治献金をみると、第1位は日本自動車工業会の6030万円であるが、石油連盟も第4位で5000万円の献金をしている。<sup>\*16</sup>

---

\*13 日本経済新聞 2014年6月11日。

\*14 日本経済新聞 2014年6月7日。

\*15 日本経済新聞 2014年6月7日。

\*16 日本経済新聞 2014年9月9日。

## 8 産業組織の規制緩和

### 1 電力業の規制緩和

電力の自由化は、1993年に総務庁が出したエネルギーに関する規制緩和の提言から始まった。1995年4月に電気事業法が改正され、発電事業への新規参入を大幅に認め、特定電気事業(小売)を創設した。1999年、2003年にも同法は改正され、自由化が拡大された。

政府は2014年2月28日、家庭向けを含めた電力小売事業への参入を2016年に全面的に自由化する電気事業法の改正案を国会に提出し、6月11日に成立、18日に公布された。

従来は電話、電気、ガスなどのネットワーク型のインフラ産業は、自然独占であり競争には適合しないとして、独占禁止法の適用除外となっていた。ところが、89年から始まった日米構造協議の中で、アメリカは、日本の産業構造の閉鎖性のひとつの原因として、独占禁止法の適用が緩慢であることをやり玉に挙げた。これを受け、政府は独占禁止法の強化を打ち出し、法人に対する罰金の引き上げ、公正取引委員会による各種のガイドラインを公表するとともに、自然独占、不況カルテル、合理化カルテルの適用除外を廃止した。さらに民事訴訟において差止請求権まで認めた。

石油業界に対する統制の強化とはうらはらに電力やガスにおいて進められている規制緩和は、どのように理解したらよいのだろうか。規制緩和はアメリカからの圧力が大きな要因となっている。しかし、それだけではない。

規制緩和の動きは、電気通信事業で始まった。1985年に電電公社の独占が崩れ、NTTとして株式会社化されると同時に、民間企業が参入できるようになった。参入する企業はNTTの通信回線を借りて電話などのサービスを提供することが予定された。ところがNTTが貸し出しを渋ったため競争は進まなかった。そこで政府は1997年に電気通信事業法を改正し、NTTに固定電話やインターネットといった固定通信に使う回線の貸し出しを義務づけた。これによって競争が一気に広がった。2001年には同法が改正され、携帯電話回線にも貸し出しを進める仕組みが導入された。なぜ、この分野で急激に競争が導入されたかという点、ひとつには1984年の日米円ドル委員会の報告書以降に進められた急激な金融緩和の影響を受けている。金融の緩和と国際的な競争への参加は、サービス業全体の競争力の強化を急がせた。第2には、コンテストバリティ理論の台頭にみられるように、それまで自然独占を避けられないと見られていた産業分野にも、技術の進歩によって競争の導入、したがって消費者に有利な価格体系の実現が可能となったことである。通信業について言えば、回線ネットワークの管理さえしっかりしておれば、通信業者は新規参入が可能であり、それによって利用料金(特に国際と市外通話)の劇的な引き下げが起こったのである。したがって、電気通信事業における規制緩和は、産業界全体が、もはや保護主義的な政策を維持することができず、国際的な競争に生き残るためには競争的な産業組織に転換しなければならないと合意したからだといえる。

## 2 電気事業法の改正

2014年6月11日、電気事業法の改正法が成立した。電力の小売りを2016年に全面自由化するものである。2011年の東日本大震災と福島原発の事故は、既存の発送電一貫体制に疑問を生じさせた。特に地域間の融通がきかないことの問題を明らかにした。経済産業省は、2012年2月、総合資源エネルギー調査会総合部会に電力システム改革専門委員会を設置した。専門委は2013年2月8日、改革を3段階で進める報告書を了承する。こうして、改革の道筋が決まった。

第1段階は、電力需給を広域で調整する広域系統運用機関を2015年に設立する。これについては、2013年11月に電気事業法が改正された。電力需給を広域で調整するために、2015年4月から「広域的運営推進機関」が業務を開始する。これまで一般電気事業者（電力10社）の営業エリアごとに分断されていた電力系統（送電網）を全国一体化して運用する組織である。このような組織は過去にもあったが失敗した経験がある。

2003年からの第3次電力自由化のとき、欧米を手本とする発送電分離を議論したとき、電力業界の反発で分離が見送られ、代わりに送電網利用の公平性確保と監視を目的に電力系統利用協議会(ESCJ)が設立された。しかし、電力大手の幹部が理事をつとめるこの組織は、既得権益に踏み込むことはせず、有名無実化した。そのため、ESCJは「広域機関」に機能を引き継ぎ、14年度末で廃止される。「広域機関」には、失敗は許されない。北海道と本州、東の50ヘルツ地域と西の60ヘルツ地域の間での連携の強化を実現できるか注目される。<sup>\*17</sup>

第2段階は、電力小売りの全面自由化で、14年6月の電気事業法の改正である。2016年から家庭向けなどの小口契約を含め、すべての電力販売が自由化される。これに向けて小売り事業への新規参入が相次いでいる。トヨタ自動車、王子製紙、NEC、大和ハウス工業、ソフトバンク、オリックスなどが新電力（特定規模電気事業者）に登録した。2013年3月末に79社だった新電力は14年6月には244社に急増している。<sup>\*18</sup> ただし、競争が機能するためには、卸売りの規制も廃止しなければならないし、市場における競争排除行為を監視する規制組織も必要である。この競争確保のための組織については、まだ十分には議論されていないようである。

第3段階は、発送電分離で、2018年から20年にかけて行われる予定である。これは電力会社を機能別に発電会社、送配電会社、小売り会社の3社に分社化するものであるが、現実の分割については電力会社の抵抗が強く、法的分離にとどまっている。<sup>\*19</sup>

一番重要な発送電分離が法的分離にとどまっていることが不安である。欧米で電力システム改革が本格化したのは1990年代で、新自由主義の流れから規制緩和による市場機能重視の経済政策が採用されるようになり、電力事業が国有や地域独占から民営化・自由化に移行する動きが強くなった。

この流れを加速させたのが1993年のEUの発足だった。EUは加盟国の電力市場を統合するた

\*17 日本経済新聞2014年6月18日「時事解析」。

\*18 日本経済新聞2014年9月19日「時事解析」。

\*19 形態としては、電力各社が持ち株会社に移行し、送配電が子会社化される方向が有力である。

めに 96 年に EU 電力指令を制定した。同指令は、発電や小売りを自由化するとともに、電力会社に発電、送電、配電の会計分離や独立した送電系統運用者 (TSO-Transmission grid operators) の設置を義務づけた。

EU 電力指令は 2003 年に改定され、TSO の電力会社からの法的分離を促した。分社化である。2009 年の再改定ではさらに独立性を強めるために、中立組織によるシステムの運用を図る機能分離や資本関係を切り離す所有の分離も求めている。

アメリカは州毎に電力システムが異なっている。それでも 90 年代の初めには電力コストの引き下げのために発電の自由化が広がった。1996 年に連邦エネルギー規制委員会は発送電一貫会社に対し、新規発電事業者にも送電線の利用を同じ条件で開放することを義務づけた。その後は、電力会社から独立して送電系統を運用する独立系統運用機関 (ISO-Independent System Operator) の設置を促した。これは、送電網の所有権は電力会社が保持したまま、運用・管理は独立機関が行う、発送電分離の一形態である。

発送電一貫の電力会社から送電網を分離・開放することを欧米では unbundling と呼び、電力改革の中心概念となっている。<sup>\*20</sup>

### 3 ガス事業の規制緩和

規制改革の動きはガス事業にも及んでいる。経済産業省の有識者会議は 2014 年 7 月 31 日、都市ガス市場の改革案を大筋で合意した。2017 年の小売り自由化、液化天然ガス (LNG) 基地の開放、導管事業の分離の 3 本柱で改革を進める。ガス市場で競争を促し、値上がりする料金を抑制することを目的にしている。経済産業省は 2015 年のガス事業法改正を目指している。

日本の家庭用の都市ガス料金は 1m<sup>3</sup>あたり 1.64 ドルである。これは 0.84 ドルのイギリスの約 2 倍、0.41 ドルのアメリカの約 4 倍である。両国は石油や天然ガスの産出国であるので安くて当然であるが、それにしてもこの価格差は無視できない。

都市ガスの場合は、電力と異なり、都市ガスと LP ガスの間ですでに競争はかなり浸透している。LNG 基地の開放もそれほど困難ではなさそうだ。しかし、導管事業の法的分離はガス会社の厳しい抵抗が予想される。<sup>\*21</sup>

発送電事業やガス事業は戦争中に強制的に統合させられ、戦後、地域独占という形で再編成された。その形態がグローバル競争の時代に、非効率であるということが明らかになり、国際的な規制改革の流れもあって、見直されているということであろう。しかし、業界の抵抗は強い。政治資金規正法は 3 年連続で赤字の企業 (同法 22 条の 4、1 項) が献金すること禁止しているので、電力事業会社から献金することはできないし、現状では政府から資金の支援を受けている電力会社の発言力は弱い、ガス会社はちがう。今後、強力な巻き返しが予想される。

---

\*20 日本経済新聞 2014 年 6 月 17 日「時事解析」。

\*21 日本経済新聞 2014 年 8 月 1 日。

## 9 タクシー業に対する保護と規制

タクシー事業はトラック輸送と同じく道路運送法(1951法183)によって規律されてきた。1990年に貨物自動車運送事業法が施行されると、トラックによる貨物輸送業は貨物自動車運送事業法によって規律されることになり、道路運送法は旅客自動車運送事業のみを規律することとなった。同法は78条で、自家用自動車は原則として有償で運送の用に供してはならないと定めている。個人タクシーは例外である。

旅客自動車運送事業は許可制(4条)であるから、参入は厳しく規制されている。その許可基準は6条にあり、「事業計画が輸送の安全を確保するために適切」であるかなどを国土交通大臣が判断する。国土交通大臣にはかなりの裁量権が与えられている。

個人タクシーについては、省令などで、年齢要件(35歳以上)のほかに、法人タクシー会社での一定期間以上の勤務経験を要求している。

2002年までは価格も規制され、都道府県毎に2つのブロックに分けられて同一地域同一運賃の認可料金が決められていた(現在は第9条の3)。

このほかにも発着主義という規制(第20条)があり、そのタクシーの営業圏(これも妙なことだが)以外に人を乗せていっても、営業圏の外では客を乗せることはできない。例外として、営業圏に向かう客だけは乗せることができる。しかし、通常はそんな虫の良いことは起こらない。

利用客に不便を強いるこれらの規制はどうして生まれたのか。同法の第1条は、その目的を次のように述べている。①道路運送事業の運営を適正かつ合理的にする。②利用者の需要の多様化及び高度化(?)に的確に対応したサービスの提供を促進する。③これらによって、輸送の安全を確保する。④利用者の利益の保護を図る。つまり、規制によって、「輸送の安全」と「利用者の利益」を図る事を目的とし、そのために「事業者の経営を保護する」というのである。しかし、同法による保護はあまりにも家父長的である。「能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたもの」でなければならないとする同法9条2項や9条の3、2項の規定を見ると、他の事業法にはあまり見られない過剰なお節介ではないかと思う。そもそも、法律が「適正な原価」や「適正な利潤」を口にすることが可能で合理的なのだろうか。

また、需要の多様化及び高度化に的確に対応したサービスなど、ほとんど見かけることはない。地域を限定した試みはあるものの、深夜の乗り合いタクシーや過疎地における隣人タクシーなど、全然実現されていない。

おそらく、最初は客に法外な料金をふっかける「雲助タクシー」を取り締まるために制定され、やがて、それが業者保護に変わり、業者も競争よりも規制に依存するようになったのであろう。例外的な会社もあるが、それらの会社は同業者から白い目で見られる。

規制が強かった1965年ごろは、需要が拡大しても増車が容易ではなかったために、タクシーの新規許可を受ける権利はグリーンナンバー1台につき300万円程度で取り引きされていた。80

年代後半のバブルの時代には500万円という根がついたこともあった。<sup>\*22</sup> この状況は1990年に始まった規制緩和によって、新規参入が容易となったことによって一変した。

90年代以降は、規制緩和の中で業者間の競争が激しくなり、それに音を上げた業者が競争排除のために、行政に働きかけたものと思われる。行政も、道路運送法1条の目的(利用者の利益の保護を図る)とは裏腹に、事業者の保護に走ることとなった。

特に、2002年に規制が緩和され、運賃の決定や新規の参入が自由化されると、競争はより激化した。<sup>\*23</sup> 事業者達はさらに政府に働きかけて規制の復活を求めた。

2009年6月19日、麻生内閣の末期に、タクシー事業者への規制を強化する「特定地域旅客自動車運送事業特別措置法」(以下では特措法)が成立し、10月に施行された。特措法の目的は、「事業者の既得権の保護」ではなく、なんと「運転手の保護」とされた。過剰な競争・労働強化からタクシー運転手を守り、待遇を改善するためというのである。こんなことを信じる運転手がいるだろうか。この法律により、各地域ではタクシーの台数を大幅に削らなければならない。この減車により、かなりの運転手が職を失うことになるだろう。さらに、国土交通省が指定した地域では、新規参入や増車は困難となる。このような地域は当時でもすでに109地域あったが、それが増加した。そして、以後、増車が届出制から許可制へと復活した。さらに地域内のタクシー会社による共同減車(一種のカルテル行為)を独禁法の適用除外にするよう、国土交通省が公正取引委員会に働きかけた。独禁法違反を公認し、増車を許可制にするなど、露骨な統制であった。

この法律により京都市域では2009年度に6820台あった法人タクシーが2013年9月には6230台にまで減少した。しかし、減車に強制力がなかったため、国の方針にしたがって減車した会社とそうでなかった会社が生まれ、不公平感が生じた。<sup>\*24</sup>

安倍政権が復活すると、2013年11月20日に、タクシー会社に減車を義務づける改正特措法が成立した。<sup>\*25</sup>

全国の639地域のうち、155地域を「準特定地域」に指定し、台数が過剰だと国が判断すれば、タクシー会社の新規参入や増車を3年間禁止できるとする。さらに運賃の規制や強制減車も盛り込んだ。2014年1月27日に施行されたが、政府は強制減車は見送り、運賃の引き上げを強制した。4月以降は、国が運賃の上限と下限を決め、これより低い運賃の事業者は引き上げなければならない。近畿圏の500円タクシーの場合には、初乗り運賃は660円に引き上げなければならない。下限を下回る業者には国土交通省が口頭指導と文書勧告を行い、それでも従わなければ運賃の変更命令や営業停止処分をできる。

下限割れの事業者は2014年4月1日時点で法人と個人を合せて全国に33あったが、4月22

---

\*22 依田薫『日本の許認可制度のすべて』日本実業出版社1993年、42頁。

\*23 国が主導する需給調整を廃止する。参入は区域ごとの許可制から事業者ごとの許可制とする。増車や減車は認可制から届け出制にする。

\*24 日経新聞2013年10月5日。

\*25 特定地域旅客自動車運送事業特別措置法を改正する特別措置法。



日までに指導に従ったのは静岡県内の1社のみであった。<sup>\*26</sup>

しびれを切らした国土交通省は、4月22日、全国5地区で下限よりも安い運賃で営業する27の事業者に値上げを迫る勧告書を手渡した。15日以内の改善を求め、従わなければ車両の運行停止や事業許可の取り消しに踏みきると脅した。<sup>\*27</sup> こうして、利用者の利益を守るというポーズさえもかなぐり捨てたのである。

5月1日、エムケイ(京都市)と大阪、神戸、滋賀のグループ3社、提携する個人タクシー事業者14人が、国の定めた運賃幅は違法であるとして、運賃変更などの命令を出さないように求める訴を大阪地裁に起こし、あわせて仮処分を申請した。福岡エムケイも同日、福岡地裁に本訴を提起し、仮処分を申請した。

原告・申請者等は、設定された運賃幅はきわめてせまく価格統制に等しいと述べ、運賃幅制度は憲法が保障する営業の自由を侵害すると主張した。

5月7日、国土交通省は下限より安く営業する全国24のタクシー業者が運賃の変更届けを提出していないことを明らかにした。各運輸局は8日以降に違法状態の事業者への弁明の機会を与え、それでも応じなければ運賃変更を命じるとした。

5月23日、大阪地裁は申請を認める決定を行った(田中健治裁判長)。差し止める期間は、エムケイ側が並行して起こしている本訴の1審判決から60日を経過する日までである。これにより国側は当面は運賃変更命令を出せなくなった。決定で田中裁判長は、「公定幅運賃制度自体については、立法機関に裁量の逸脱は認められず、憲法違反に当たらない。近畿運輸局長が定めた運賃幅は事業者の利益を具体的に斟酌しておらず、裁量権の範囲を超えている」とした。<sup>\*28</sup> 28日には福岡地裁もエムケイ(福岡市)などの申請を認め、処分の差し止めを命じた。国は大阪と福岡の高裁に即時抗告して争っている。

このような動きを見て、それまで沈黙していた政府の規制改革会議も、6月9日に作業部会が、タクシーの新規参入の禁止や事実上の減車求める新たな規制について、対象の地域を少なくすることなどを求める意見をまとめた。規制が強すぎるとして「裁量権の逸脱は明らか」と指摘した。

<sup>\*29</sup>

8月8日、都タクシー(京都市)が国の公定幅を下回る運賃への変更を近畿運輸局に届け出たことが明らかになった。京都市域で営業する約500台の小型車の初乗り運賃(1.7km)を590円から500円に値下げするというものである。公定幅は610円から590円で、都タクシーは4月から従っていたが、初乗り(2.0km)600円で営業を続けるエムケイへの対抗上、値下げに踏み切ったとみられる。<sup>\*30</sup>

---

<sup>\*26</sup> 日経新聞 2014年4月23日。

<sup>\*27</sup> 直接の是正勧告は各地域の運輸局が行った。

<sup>\*28</sup> 日経新聞 2014年5月24日。

<sup>\*29</sup> 日経新聞 2014年6月10日。

<sup>\*30</sup> 日経新聞 2014年8月9日。

タクシー事業の規制の復活を見る限り、安倍政権が新自由主義であるとか、規制改革を進めようとしているとはとても思えない。

## 10 アベノミクスの評価

### 1 安倍政権の経済への関与の仕方は不明確である

アベノミクスは2013年の前半に大きな効果を生んだ。しかし、成長戦略の中身が曖昧であること、長期金利の動きが不可解なことなど、疑問も多い。田中直毅は2012年12月20日の日経新聞の経済教室にいち早く批判的な見解を掲載した。以下、概略を紹介する。

2012年12月の衆議院選挙では、積極的な金融緩和を通じ緩やかな物価上昇を促す「リフレ政策」の是非が論争を巻き起こした程度で、経済政策は自民党内でも与野党間でもほとんど議論されなかった。

選挙戦では財政・金融政策の枠組みについて十分に議論が深まらなかった。自民党は、国土強靱化基本法の制定を公約に掲げた。たしかに老朽化したインフラの更新は必要だ。しかし、経済のグローバル化が進んだ今日、景気対策で財政支出を拡大しても国内金利が上昇して円高を招き効果が相殺される。<sup>\*31</sup>

日本の債務残高はGDPの2倍を超えており、支出拡大による国債の増発も将来の増税不安や市場の混乱を招く懸念がある。財政支出を増やせば税収や雇用が増える時代は終わっている。

目玉政策の金融緩和も同じである。グローバル経済のもとでは、日米のような大国の大幅な金融緩和は世界的な資源配分のゆがみに直結する。もしインフレになれば、高齢化の進む日本では社会不安が広がる。その手前でも合計200兆円近くの新発債は既発債の借り換えが続くため、長期金利が2%上昇すれば毎年の利払い費は約4兆円ずつ増える。これは消費税率の約2%の引き上げに相当する。

新政権の経済関与方針も不明確だ。公約が大きな政府の復活を意味するのなら、経済の持続可能性は損なわれるだろう。日本経済の現状を直視するなら、国家の経済への関与を限定し、民間の自由な競争を通じて活力を引き出さなければ、長期的な成長も景気の回復も望めない。<sup>\*32</sup>

田中の主張に共感する。経済が発展した国では、新しい投資機会がとて少なくなっているため、金利を下げたり金融を緩和しても、それほど効果はあがらなくなっている。金融緩和が経済の活性化につながるためには、新しい投資機会が見つからなければ意味がない。そうでなければ、過剰資金が投機に向かい、再びバブルを形成するおそれすらある。

<sup>\*31</sup> 長期国債が増発されると、国債への需要が低下して価格が下落し、利回りが上昇する。これは、長期金利が上昇することを意味している。ただし、現実には、その後の日銀の量的緩和によって長期金利が下落した。

<sup>\*32</sup> 日経新聞2012年12月20日。

円安は輸出産業には追い風となるが、日本が輸出に頼っている原油や天然ガスの支払代金は増加して、国民生活を圧迫する。<sup>\*33</sup> さらに、過剰資金が物価や長期金利を引き上げれば、インフレによって年金生活者達は追い込まれることになる。

結論から言えば、安倍政権の経済政策は、輸出産業にとっては追い風となりうるが、国民生活にとっては大きな負担を負わせるものとなる。その政策は財政の赤字は確実に増加させる一方で、経済成長に結びつく可能性は低いものである。そして、このことは2014年に現実のものとなった。

安倍政権の成長戦略を支持する意見もある。FRBの元金融政策局長で現在モルガン・スタンレー・チーフ米国エコノミストのV・ラインハートは、政府が景気対策にもっと力を入れれば、収益拡大をテコに、全世界で民間部門の生産が上向くとする。そして、日銀の政策運営上の独立性を尊重しつつ、新政権が強い要求を直接示すのは正しいメッセージであるとする。ただし、彼は「中央銀行のバランスシートをいくらか拡大しながら行き過ぎないように調整する試みは、過去にほとんど例がない。」と述べている。つまり新政権の成長戦略がインフレを制御することは難しいと指摘した。<sup>\*34</sup>

## 2 重要なのは成長戦略

アベノミクスは、金融の量的緩和、積極的財政政策、成長戦略の3本の矢からなる。量的緩和は、すでに米国で実施されており、それなりの成果を上げているが、長期金利の上昇を引き起こした場合には、投資意欲を減殺し経済の一層の停滞に進む。積極的財政政策は現在の国家財政の債務超過の状況では、大幅に公共投資を増やす余力はない。そこで、安倍首相は、官民ファンドの創設による投資の支援を打ち上げている。一番、重要なのが成長戦略である。

安倍首相は、2013年4月19日に講演を行い、経済成長戦略の柱として、再生医療を中心とする医療と介護産業の活性化、育児休業を3歳まで延長するなどの女性の就業率の向上、アジア・太平洋、欧州などとのEPAの推進、とりわけTPPへの参加をあげた。5月17日にも都内で講演し、成長戦略のうち企業と農業の競争力強化策を発表した。3年間を企業に設備投資を促す集中期間として政策を総動員し、設備投資額を現在よりも1割り増しの年間70兆円規模に引き上げる目標を掲げた。農産物の生産や輸出を拡大し、農家の所得を10年で倍増する考えも表明した。しかし、法人税の引き下げや解雇規制の緩和などには触れなかった。日経新聞の5月18日版は、この程度の規制改革で総動員といえるのかと疑問を投げかけた。

安倍首相は、6月5日には第3弾を発表した。これらの成長戦略には、PFIと呼ばれる民間の力を活用したインフラ整備の促進が盛り込まれた。<sup>\*35</sup> インフラの所有権を国や自治体が保持したまま、運営権を民間企業に売却するコンセッション方式が提案されている。インフラの「公有民営」構想が浮上した背景には、従来型のPFIが十分に機能しなかったという反省がある。

\*33 2012年度の液化天然ガスLNGの輸入額は6兆円を超え、前年比14.9%増加した。

\*34 日経新聞2013年1月9日「経済教室」。

\*35 日経新聞2013年5月19日「検証」。

1999年のPFI法施行以来2013年2月末までの案件数は累計で418件にのぼる。しかし、その多くは当初の建設費を民間が支払うだけで、完成後に税金で数年かけて建設費を返すというものだった。そこで持ち出されたのが海外で先行するconcessionである。

2011年のPFI法改正により、下水道や港湾などの運営権の売却が可能となった。国土交通省は空港でも取り組みを認める関連法を国会に提出した。現在、仙台空港が民間委託第1号を目指している。有料道路も愛知県を構造改革特区に認定し、試験的に運営を民間にまかせる方針と伝えられている。

過去の公共事業でインフラの累計投資額は800兆円近くに達し、今後は莫大な更新投資費が必要となる。国や自治体が単独で丸抱えして更新することはもはや不可能になっている。ただし、外国では成功例ばかりではなく、シカゴの高速道路では、企業が運営権の取得後に複数回にわたって値上げを実施して利用者からの強い不満が出た。

安倍首相は6月12日の産業競争力会議で日本経済の活性化に向けた成長戦略を決めた。この「日本再興戦略 ジャパン・イズ・バック」と名付けられた成長戦略は14日に閣議決定された。また、13日に経済財政諮問会議がまとめる「骨太の方針」も同じ閣議で決定された。

この日本再興戦略は、これから10年間を見通した中期的な成長政策である。ただし、このような中期的政策はこれまでも多くの政権が打ち出してきた。しかし、いずれも大きな成果を挙げたとは言い難い。推進主体があいまいであるうえに、首相の交代が頻繁なためである。

政権が直面する最大の課題が少子高齢化である。現役世代に対する非現役世代の比率はすでに60%前後に上昇しているが、2020年ごろには70%前後に達し、2030年以後はさらに増大する。

日本再興戦略はいくつかの数値目標を掲げている。今後10年間で、①1人当たり国民総所得を150万円以上増加、②インフラ輸出やPFI事業を3倍にする、③農産物の輸出を2倍にするなどである。

2014年に入ると政府の経済財政諮問会議と産業競争力会議は6月の新たな成長戦略の策定に向けて議論を開始した。そこでは法人実効税率の引き下げや、女性を活用するための就労支援策、雇用規制の緩和、農業の振興策等が検討された。

### 3 財政政策の評価

アベノミクスにおける「機動的な財政政策」とは、大規模な公共事業を行うということである。安倍内閣は2013年1月に緊急経済対策として3兆8000億円の公共事業費を計上し、国が予算を支出する地方公共団体の分まで含めると5兆5000億円を計上した。13年度の当初予算にも5兆2853億円の公共事業費が計上されたので、2013年度には合わせて約10兆円もの公共事業が行われることになる。しかし、これにより需要創出の連鎖が起こって経済活動が活発になるのだろうか。藤田実の指摘を踏まえて次のように考える。<sup>\*36</sup>

90年代後半からの公共事業の抑制で建設業者の数も就業者の数も減少し、その結果、人件費

\*36 藤田実「整合性のないアベノミクス」『住民と自治』2013年8月号13頁以下。

が上昇している。資材の価格も東北大震災の復興需要で高騰しているし、多くの資材が輸入に頼っているので、最近の円安によってさらに高騰している。

つまり、公共事業のコストはどんどん高くなっている。一方で、公共事業による経済刺激効果は短期的なものであり、範囲も限られている。これまでのように新規の社会インフラを整備しても、すでに必要なものはほとんど達成されており、今後はむしろ老朽化した社会インフラの更新が重要な課題となる。新規に必要な公共事業は、新たな需要を創り出す新規産業の基盤整備である。

例えば、健康、教育、医療、介護、福祉、農業などがこれからの成長(させなければならない)産業とされているのであるから、これらの分野に投資されることが必要である。

藤田によれば、日本経済が長期にわたって低迷しているのは、短期的な需要不足が原因ではなく、構造的な需要不足による。彼は、その構造要因を5つにまとめている。第1は、少子高齢化、第2は、社会保障の切り下げなどで将来への不安が高まり、消費を抑制するようになったこと、第3は、不安定雇用の拡大などにより可処分所得が減少していること、第4は、新しい商品開発やサービスの開拓が行き詰まっていること、第5は、円高の進行により企業が海外展開を強め、国内での設備投資が落ち込んでいること、とする。

私も同感だが、このような構造的な原因は先進国にほぼ共通している。すなわち、先進各国では、新しい投資機会が減少する中で、過剰な生産能力をもつ企業が、新たな投資先を捜して海外に生産拠点を移し、その結果、国内の雇用が減少している。他方では、積み重なった巨額の資金が有効な投資先を求めて、世界中を駆けめぐっている。实体经济に有効な投資先が見つからないために、株式や金融デリバティブ商品、企業のM&A、さらには各国の通貨にまで、投資先を求めて駆けめぐっている。その影響力は新興国の経済をゆすぶるほどである。

#### 4 成長戦略の評価

(1) 2013年には、規制改革会議の答申(6月5日)、産業競争力会議の答申(6月12日)、経済財政諮問会議の「骨太の方針」(6月13日)が出され、これらを踏まえて「成長戦略」が14日に閣議決定された。その項目は多岐にわたり、数値目標もかけられて意欲的であるが、その中心は規制緩和とそれによるサプライサイド側の強化である。積極的な財政出動で総需要の拡大も目指しているのではないかという反論もありうるが、既に述べたように短期的な需要が拡大しても、それが持続的な成長に結びつくとは思われない。

村田製作所社長の村田恒夫は、日経新聞のインタビューで次のように述べている。<sup>\*37</sup>

2013年1月以降の変化は実感が無い。方向に異論はないが、今の日本には、最終製品を作るセクターメーカーの主役が見あたらない。電子部品の需要を引っ張っている製品は、スマートフォンとタブレットだ。世界の市場は成長が続くが元気なメーカーはすべて海外にある。国内の電機産業がこの状態のままでは、本物の景気回復にはつながらない。

---

\*37 日経新聞 2013年5月20日「月曜 経済観測」。

円高が是正されても国内にとどまるわけにはいかない。汎用品の生産では海外に出て行かざるを得ない。期待できるのはエネルギーと医療の2分野だ。TPP交渉への参加はあまり関係がない。電子部品の関税は既に世界的にゼロだからだ。

村田の発言は、実体経済の発展にとって重要なのが、電気・電子工業では、最終製品を作るセットメーカーの登場であり、その他の産業分野としてはエネルギーと医療が有望であるということで、円安や金融の緩和で成長が実現できるものではないことを指摘している。

(2) 中小企業への影響もよくない。大阪信用金庫はアベノミクスが中小企業に与える影響に関する調査の結果を6月26日に発表した。それによると、「好影響がある」とした企業は全体の28%にとどまり、62%が「ほとんど影響はない」と回答した。<sup>\*38</sup> 具体的な好影響としては売上高の増加を挙げた企業が65%を占めた。「むしろ悪影響がある」とした企業が1割あり、悪影響としては、仕入れ単価の上昇を懸念する企業がそのうちの7割を占めた。燃料費や輸入価格の上昇を挙げた企業も多く、円安に対する警戒感が広がっている。

(3) 構造的な需要不足に対処できるのか

すでに述べたように、藤田実は今現在の日本経済の停滞の原因を構造的な需要不足と見ており、私も同感である。先進国の人々は、生活の中で新たな要求を見だしにくくなっている。正確に言うと、要求が多様化しているのに、そこに企業が十分に食い込めないでいる。スポーツ、健康、旅行、芸術鑑賞、教養、そして家族の団らんである。一方では、パチンコや競馬、宝くじなどのギャンブルに金をつぎ込む人々も少なくない。人々の多様な要求に目を向けて、そこに新しいビジネスチャンスを見つけることこそ重要であり、公共セクターの役割は、そのための情報収集と提供、技術的金銭的支援を受けるためのサポートなどであろう。<sup>\*39</sup>

にもかかわらず、規制改革会議や産業競争力会議は、規制緩和を通じた企業競争力の強化、新規産業の創出、効率化こそが日本経済の再生にとって最重要であるとしている。その観点から、農業、医療、雇用などの分野で規制緩和を求め、既得権者達の抵抗をうち破らなければならないとしている。<sup>\*40</sup>

藤田は雇用改革について次のように指摘する。

規制改革会議では、勤務地や職務が限定されたジョブ型正社員制度の創設や常用代替を防ごうという現行の労働者派遣制度の見直しなど「雇用改革」を提言している。産業競争力会議でも、職種・労働時間等を限定した多様な正社員モデル確立の施策の具体化、産業の新陳代謝の促進と、

---

\*38 日経新聞 2013年6月27日。

\*39 田中直毅は、社会の中の自由の維持のためには、生活の場における自助、共助、公助の仕分けと再定義が不可欠だと指摘するが、新しいビジネスの促進についても、同じことがあてはまる。日経新聞 2013年7月26日「経済教室」。

\*40 藤田実前掲論文 15頁以下。

成熟産業から成長産業への失業なき円滑な労働移動などが議論されている。これは雇用政策の中心を雇用維持政策から雇用流動化政策に変化させることを意味する。具体的には企業が労働者を解雇しやすくし、産業の新陳代謝に合わせて雇用を流動化させる。

しかし、解雇された労働者が成長産業に吸収されなければ失業が増加し、消費が抑制される。そうなると、経済の成長は難しくなる。

規制緩和を進めるということは、競争を通じて産業の効率化を図ることであり、労働生産性が向上すれば、余剰人員が増えることになる。さらに非効率な企業は淘汰されるので、失業者も増加する。この余剰労働力を新しい産業分野で吸収できなければ、雇用流動化政策が成長戦略に結びつくことはない。

安倍政権は、医療、介護・福祉、保育、観光などの分野に成長の可能性があり、そこで吸収させようとしている。それは1つの可能性として考えられる。しかし、現実には、介護・福祉職などの社会保障分野の賃金は、2000年以降、産業全体の中で他よりも低い状態が続いている。もし、このような分野への労働力のシフトを経済成長に結びつけるというのであれば、賃金の低下をくい止め、むしろ引き上げなければならない。

構造的な需要不足を解消するためには、安倍首相もオバマ大統領も認めたように、中間層の可処分所得の向上以外にはない。

TPPなどの貿易の自由化についても、輸出型の比較優位産業は生産効率を高めて発展する可能性があるが、そうでない産業は衰退する。衰退産業は賃金などの生産コストを引き下げることで生き残りを図ろうとするので、雇用者の消費はますます低下する。<sup>\*41</sup>

藤田の指摘は正当であるが、疑問もある。例えば TPP や RCEP(東アジア地域包括的経済連携)に参加しない場合には、今度は逆に輸出型産業が雇用を縮小する可能性が出てくる。生産拠点の海外移転も激しくなるだろう。いずれの場合にも、どちらかの産業分野において雇用の縮小が起こることは避けられない。したがって、問題は、次の点に絞られてくる。輸出型産業と内需型産業のいずれの方が、政策の選択による雇用の縮小が小さいのか、そして、貿易の自由化と内需型産業の保護の、いずれが将来の経済の安定成長にとって好ましいのかである。貿易の自由化の進展よりも、内需型産業の保護によって、国民の得る満足度が大きいという結論に国民の多くが納得する場合には、そのような選択も当然にありうる。

#### (4) 2014年6月の成長戦略

2014年にも13年と同じような手続きを経て、成長戦略が発表された。基本的な方向は13年と同じであり、手法もまず国家戦略特区において規制緩和を行うというもので、目新しさはない。規制緩和の推進、混合診療の導入、国家戦略特区の拡大、TPPへの参加と農協改革、JA全中のもつ権限の剥奪などが打ち出されている。

目玉のひとつは、法人税の引き下げであるが、様々な租税特別措置がなくなるために財界は抵

<sup>\*41</sup> 藤田実前掲部分16頁。

抗している。もうひとつの目玉がホワイトカラー・イグゼンプションであったが、各方面からの強い批判にさらされて専門職に限定して、年収1000万以上を対象にすると後退した。産業界からの希望が、将来の幹部候補生に当たる一般事務職であったことを思うと、これでは期待には応えられないだろう。

国民の年金資産130兆円以上を管理・運用する年金積立金管理運用独立行政法人(GPIF)の資産構成にも口を出し、日本株式の保有比率を2014年3月末の16%から、25%に引き上げるように示唆し、GPIFは10月31日に引上げを決定した。<sup>\*42</sup> リスク資産を抱えるということだけでなく、GPIFを使った新たな株価操作の可能性が高まるという点でも、大きな問題であると思う。

## まとめ

規制緩和は新自由主義的な経済政策の柱である。これに対し、日本で進められている規制緩和は経済政策の柱というよりも、アメリカなどによる市場開放と透明化の要求にこたえるためであり、産業政策に有効である限りにおいて都合主義的に採用されているに過ぎない。政治家や省庁の官僚はパターンリスティックな介入に対して根本的な反省を行っていない。また、良心的な考えをもつ人々の中にも、規制緩和は弱肉強食的な過酷な競争につながるという単純な発想によって反対する人々が少なくない。これらのことが、統制と規制緩和の妙な共存を許し、市場の自律的な展開を歪めている。

競争は時として過酷な結果を生むが、それがなければ人間も社会も発展できないというのが、これまでの私の研究のひとつの結論である。重要なことは、過酷な結果に対処する制度を整備することであり、競争を排除することではない。

民主主義的と自覚する研究者の間において、現代の日本国家に対するリアルな分析が不十分である。国家はブルジョア階級の支配の道具であるといった図式的・形式的な思いこみから脱却して、どのような領域において、誰のために統制と規制緩和が行われているのか、具体的に分析する必要がある。その結果、政府と官僚がどのようにして構成され、本当は誰のために智慧を絞っているのかが明らかになるであろう。

(2014年9月11日受理)

(おおしま かずお 公共政策学部公共政策学科教授)

---

\*42 日経新聞2014年10月31日。GPIFは10月30日に、国内債券を現行の60%から35%に下げると一方で、国内株式を25%に引き上げると発表した。