

ISSN0549-365X

日本経済政策学会編

# 二十一世紀日本の再生と制度転換

日本経済政策学会年報XLIX

2001



日本経済政策学会編

勁草書房発売

日本経済政策学会編

# 二十一世紀日本の再生と制度転換

日本経済政策学会年報XLIX

2001



日本経済政策学会編

勁草書房発売

## 第五十七回大会共通論題

### 『二十一世紀日本の再生と制度転換』

日本経済政策学会の第五十七回全国大会は、平成十二年五月二十七（土）、二十八日（日）の二日間にあつて、沖繩国際大学において開催された。

第五十七回大会の共通論題は、次の趣旨から「二十一世紀日本の再生と制度転換」となった。すなわち、日本は今、社会、経済、政治に対する国民の価値・意識等の変化を受け、二十一世紀へ向けた新たな社会経済システムの再生とその制度転換が求められている。その背景にあるのは経済の国際化と自由化、情報化と技術革新の進展、社会の高齢化と成熟化といったメガトレンドの変化であり、これまで効率的に機能していた中央集権・集中システムの制度疲労が見られるようになり、その見直しを求める声が高まりつつある。

こうした問題意識に基づき、今大会の共通論題は、プログラム委員会と西日本部会理事・幹事会の協議を経て、学会本部および各地域部会の理事・幹事会の了承を得て最終的に決定された。戦後のわが国の経済社会システムやそれを支える政策体系が根本から変化していることから、共通論題をメインテーマとして、三本柱に

- (1) 産業政策
- (2) 環境政策
- (3) 地方分権

を設定して議論することとなった。

産業政策は、明治以来の日本の経済政策の主要な柱であり、二十一世紀においても「内容を一新して」取り組むべき重要なテーマと言える。環境政策は、一九七〇年以降に新しい政策課題として登場してきたもので、二十一世紀の日本を論ずるときに避けて通ることのできないテーマである。地方分権は、取り組むべき重要な政策課題でありながら、中央集権的政策の下でないがしろにされてきたという経緯があり、それぞれの地域が二十一世紀に向けて取り組むべき重要なテーマとして採り上げることにした。

大会初日の二十七日(土)の午前は、共通論題に関する前記の三つのテーマを中心に、全国的視点から二十世紀(ないし明治以降)の日本経済と経済政策を回顧し、二十一世紀へ向けた新たな社会経済システムの再構築(再生)と制度転換のための政策課題と政策手法の提示を行い、地域の自立的発展に向けた地域的役割について議論していた。共通論題は眞継 隆(名古屋大学)、加藤壽延(亜細亜大学)の両氏が座長を務め、産業政策―桑原 哲(通産省産業構造課)、環境政策―郡島 孝(同志社大学)、地方分権―川野辺裕幸(東海大学)の三つの報告が行われ、新庄浩二(神戸大学)、植田和弘(京都大学)、黒川和美(法政大学)の三氏による討論が続いた。時間的制約の中で、ホットな議論が展開され、盛会であった。

さらに大会初日の午後は、沖縄特別セッション・パネルディスカッションが開催され、午前の共通論題に関する三つのテーマを中心に、地域的視点から沖縄の地域特性を活かした地域産業の振興と経済的自立発展、沖縄の地域的発展のための新たな制度的枠組みづくり、東アジア太平洋地域における沖縄の地域的役割等について議論がなされ、これまでの一極集中型から多軸国土形成を目指した、アジア太平洋地域との経済・学術文化交流拠点としての亜熱帯沖縄の地域的役割が強調された。沖縄特別セッションは伊藤善市(帝京大学)、高良有政(沖縄大学)の両氏が座長を務め、産業政策―大城 肇(琉球大学)、環境政策―呉 錫華(沖縄国際大学)、地方分権―大城 保(沖縄国際大学)の三つの報告が行われ、鶴田俊正(専修大学)、外間安益(鹿児島国際大学)、榎本 功(広島市立大学)の三氏による討論が続いた。

大会二日目の二十八日(日)は、自由論題十四セッションの報告があり、うち四セッションは大学院コーナーとして二〇〇〇年の今大会から新たに開催された。今後の学会活性化を図るために設けられた大学院生コーナーだが、座長の先生方には総括コメントまでお引き受けいただき、大変ご苦勞をおかけした。座長の負担軽減と討論者の配置等については今後の検討課題である。

さらに、二〇〇〇年の節目の大会ということで、大会前日の二十六日(金)には、本学会も共催となり、沖縄特別国際シンポジウム「二十一世紀・アジア太平洋の中の日本そして沖縄―発展の方向を探る」が宜野湾市のコンベンションセンターで開催された。シンポジウムの開催に際し、植草 益前会長、横井弘美会長をはじめ、常務理事・幹事会の先生方、会員の皆様のご理解とご協力を賜り、深く感謝を申し上げます。

最後に、第五十七回全国大会が大過なく終えることができたのは、横井弘美会長はじめ、座長、報告者、討論者の

先生方、常務理事・幹事の先生方、さらに本部の皆様と開催校までご足労下さった会員ならびに非会員の皆様のお陰である。心から感謝の意を表したい。

二〇〇〇年九月

第五十七回全国大会プログラム委員会

目次

第五十七回大会共通論題『二十一世紀日本の再生と制度転換』

第五十七回全国大会プログラム委員会……………1

〈共通論題〉

産業政策の変遷と今後の方向性について……………	桑原 哲……………9
二十一世紀の日本の再生と制度転換——環境政策……………	郡  寫 孝……………21
二十一世紀日本の制度転換と地方分権……………	川野辺裕幸……………27
コメント……………	新庄浩二……………38
コメント……………	植田和弘……………41
コメント……………	黒川和美……………44
総括……………	加藤 壽延……………46
	眞  繼 隆……………46

〈沖縄特別セッション〉

地域における産業政策……………	大城 肇……………48
——沖縄経済を事例として——	
沖縄開発からみる赤土汚染に関する一考察……………	呉  錫 畢……………52
二十一世紀日本社会システム・地域分権ネットワーク型社会……………	大城 保……………57
——協力システムの制度化と地域分権の確立——	

沖縄特別セッション・パネルディスカッション〈総括〉

〈自由論題〉

台湾の中小企業政策……………	朝元 照雄……………68
——経済発展と政府の役割——	
台湾の経済発展と産業ネットワーク……………	富川 盛武……………72
——連関効果を中心に——	
沖縄の内発的持続的発展……………	佐々木雅幸……………76
地方自治体における自然循環型の発展モデル……………	佐々木輝雄……………80
——自然との調和で発展する宮崎県綾町をモデルにして——	
EUにおける産業競争力政策のシステム……………	阿  部 望……………84
移行経済下の企業の所有集中と効率…モンゴル国のケース……………	駿河輝和……………88
ロード・プライシング導入の合意形成とポリシームックス・アプローチ……………	チンゾリッグ……………92
地方分権時代における地域交通政策の意思決定システム……………	小淵 洋一……………96
産業集積の変容と産業立地政策……………	太田 和博……………100
——日本経済の国際化と産業の空洞化——	山崎 朗……………104
産業別投資と産業構造の変化について……………	野北 晴子……………108
——日本経済の国際化と産業の空洞化——	
東南アジア都市における環境と健康……………	小島 宏……………112
韓国の土地所有と「新環境農業」政策……………	深川 博史……………112

汚染排出許可証市場とモニタリング	細江守紀	116
公共選択論の視点からの開発援助政策	奥井克美	120
—— 経済・政治構造改革に関するものを中心に ——		
水道事業の一般化費用関数の推定	中山徳良	124
消費者参加の地球温暖化抑制のための経済政策構築の提案	鈴木利治	132
動学応用一般均衡 (CGE) モデルの作成とその沖縄県への適用例	金城盛彦	136
ルーカス型総供給方程式の批判的吟味	丹羽春喜	140
—— ケインズのマクロ政策有効性の論証 ——		
為替介入の経済効果分析	大森和明	144
我が国の金融検査の改革について	齊藤壽彦	148
男女別失業者の産業部門に与える効果	杉浦立明	152
出生率反転への政策選択	橋山禮治郎	156
—— 保育所民間化とPFI導入試論 ——		
被災地神戸経済復興の産業連関的検討	山口純哉	160
求められる地域の適正規模	金城栄律	164
ドイツにおける住宅手当の政策効果	高倉博樹	168
—— GSOEPによる実証分析 ——		
国民健康保険の医療費地域格差の要因分析	文成炫	177
—— 二次医療圏データを用いて ——		
日本銀行の金融政策における意思決定について	鈴木義浩	181
韓国と台湾の財政制度の相違と財政政策の比較分析	茂木創	191
財政改革と経済・ニュージールランドの改革と日本への示唆	釣雅雄	195
Uzawa-Lucasモデルにおける環境の外部性、環境政策、および		
成長の持続可能性・公害型汚染と環境ホルモン型汚染	伊ヶ崎大理	199
公共事業評価の現状と課題	田尻慎太郎	203
ゼロエミッションを志向した産業集積の今日的意義と可能性	牧瀬稔	207
呉錫畢著『環境政策の経済分析』	寺西俊一	211
阿部望著『現代イギリスの産業競争力政策』	遠山嘉博	213
影山僖一著『通商産業政策論研究——自動車産業発展戦略と政策効果』	井手秀樹	215
学会記事		217
Summary		xiv

## 〈共通論題〉

### 産業政策の変遷と今後の方向性について

#### 一 産業政策の変遷について

「産業政策」を総体としての範囲で捉えるかについて実務では、必ずしも考え方が確立していない。最広義で捉えれば市場経済に対する行政介入の大半を包摂したものになり、最狭義では、不況業種対策に集約される。歴史的には、産業政策の中核は産業調整政策であり、不況業種対策であると認識されてきた。米国・欧州では特にこの傾向が強く、米国で産業政策全般に対する否定的評価が根強かったのは、こうした産業政策の範囲に対する一般の理解を一つの背景としている。しかし、米国のみならず、欧州や日本においても伝統的な産業調整政策は、産業政策全体における位置づけを縮小してきており、技術開発政策、競争政策、地域財産権政策、人材開発政策等の従来産業政策の周辺分野と見なされてきた分野における施策の位置づけが拡大してきている。こうした傾向は、主要先進国の世界的潮流ではあるものの、その認識と変化の過程は、国によって大きくことなっている。米国ではこれらの広義の産業政策に含まれる

#### 桑 原 哲 〈通商産業省〉

と考えられる施策の多くは産業政策として認識されてこなかった。こうした施策は、国防、経済的厚生拡大を阻害する要因の除去、知的創造物に対する権利保護といった異なる価値観を基礎として発達してきたものであり、長きにわたって、産業政策の枠組みの下にあるものとは、理解されていなかった。これらの施策の多くが産業競争力と包括的、明示的に結びつけられて検討されたのは、レーガン政権下においてヤング・レポートが提出されて以降である。いわば異なる価値観の下で発展してきた諸制度を産業政策の視点から再検討したと言いうことができる。これに対して欧州では、雇用対策と強く結びついた形で、個々の産業に特定された不況業種対策が古くから採られてきた。極言すれば、一般的な形での施策ではなく、特定産業に対する政府の関与である点に産業政策として特定される根拠があったと言えなくもない。しかし、欧州でも、現在では、specific sectors に対する行政関与を縮小し、より horizontal な産業政策を目指す考え方が優勢になってきている。こうした産業政策をめぐる基本的潮流は、広く認識されてきているものその背景

についての動態的分析は必ずしも十分には行われてきていない。本稿では、産業政策の変遷を我が国の製造業と一部のサービス業を念頭に置いて産業構造の変化や技術進歩の影響との相関を視野に入れた整理してみた。

## 二 我が国の産業調整政策について

個別業種に対する産業政策の中心は、我が国のみならず各国とも「不況業種対策」であり、基本的には、経済構造変化のなかで趨勢的な不況に陥った産業から、各種の経営資源が円滑に成長分野に移動することを支援することを目的としている。我が国の最近のものは、一九七三年の第一次石油危機による投入価格構造の急激な変化一九八五年のプラザ合意以降の急激な円高を背景として構造不況対策立法が行われている。

① 市場価格の上昇を目的とした生産制限、投資制限、設備廃棄への支援、輸入制限のための国境措置等

② 生産原価低減のための生産性改善に対する支援等

③ 成長分野への事業転換支援

を中核とし、労働移動に対する援助や地域対策を包摂する形で、「競争制限措置の容認」、「輸入制限」、「低利融資」、「利子補給」、「債務保証」、「税負担の軽減」、「補助金等の交付」といった手段が用意されていた。

こうした不況業種対策の内容は、重点の置き方に違いはあるものの各国ともほぼ同様であるが、我が国の場合、その運用まで視野にいれるといくつかの際だった特色を見いだすことができる。

われたような国営化といった極めて政府関与の程度の高い介入策は全く行われなかった。著しく単純化して表現すると、欧州の一部では財政的な高負担を伴う形での強い政府関与が当該（不況）産業の戦略的重要性という積極的な理由のもとで行われたのに対し、我が国では財政的負担の小さい弱い政府関与が経営の責に帰したがたい経済環境の激変という消極的な理由のもとで行われた。もちろん欧州における不況業種対策として国営化といった著しく財政負担の大きな政府関与が行われたものはごく一部にすぎない。しかし、財政負担の大きい政府関与を正当化できなかった多くの不況業種対策において、国境措置は極めて頻繁にかつ期限を定めることなく実施されている。国境措置は、財政負担を明示的に発生させないものの、消費者負担を制度的に高める手法であり、不況業種対策によって直接生じる国民経済的な負担は、我が国において実施されたものに比して大きなものになっていると考えられる。

不況業種を維持、再生、転換させるトータルでのコストが、国・地域を問わず、基本的には一定であると考えられると仮定すると、我が国の不況業種対策において、財政負担も比較的小さく、かつ国境措置によるコストの転化も行われなかった背景について検討する必要がある。

不況業種対策におけるトータルの国民経済的コストの測定は、多くの技術的困難もあってほとんど行われていない。したがって我が国における不況業種対策の実施に伴う財政的コストや不況カルテルによる直接的な消費者利益の逸失との相対的關係は必ずしもあきらかではない。したがって多くの問題は残るものの、ここでは後者は

第一に市場システムの補完という立場を重視し、民間企業の自主性を尊重したこと。

第二に当該業種、さらには関連業種や金融機関までも含めた関係民間企業のコンセンサス形成を重視したこと。

第三に国境措置はほとんど実施されなかったこと。

第四に不況対策は常に期間を限って実施されたこと。

これらの特色は、我が国における不況対策実施のために財政や一般消費者が直接的に負担したコストが著しく小さかったことを示唆している。欧米諸国における不況業種対策の多くが、財政支援や国境措置に大きく依存した形で実施される場合が多いのと著しく異なっている。

特定の不況業種対策の実施にあたっては、「なぜ特定の業種における経営の失敗を国民経済の負担のもとで救済する必要があるのか」という問題に常に突き当たることになる。我が国の立法例では多くの場合、経営の責に帰したい「経済状況の急激な変化」によって当該業種が「特に深刻な影響」を受けたものであることをその根拠の主要な一つとして掲げている。しかし、より積極的に当該業種の国民経済的な重要性を正面から規定するものは皆無である。これは、政府関与が行われるからには当該産業が戦略的に重要なものでなければならぬという考え方にこだわった欧州主要国の考え方とかなり異なっている。我が国においても戦略的重要性を見いださざる産業分野を示す試みは行われているが、後述するビジョンのような形で示されるに限られ、その支援策も技術開発促進策を中心とした控えめなものに留まっている。したがって欧州の一部の国で行

前者に比してかなり小さなものであったであろうことと、その差は不況業種対策によって制度的、直接的に必然とされるコスト負担の変更というメカニズム以外のメカニズムで負担されたであろうことを仮定している。こうした仮定を否定すれば、我が国における不況業種対策は、極めてノミナルなものであり、实体经济に対する影響はほとんどなかったと考えざるを得ない。しかしそれがほとんど意味のない政策であったと見なすことは、最近でも石油危機からプラザ合意後の急激な円高までの十数年間にわたって不況業種対策が実施されてきたこと、さらに九〇年代のバブル崩壊後の不況局面において、特定業種を対象とした不況業種対策は、縮小されてきたことと整合的ではないと考えられる。私は上述の仮定は我が国の現実に妥当し、我が国の不況業種対策と我が国の企業を取り巻くガバナンス機能との間に補完的關係が成立し、政府の関与は民間企業間でのガバナンス機能がワークする上での触媒的役割を果たしていたのではないかと考えている。

我が国のコーポレートガバナンスシステムについては、すでに多くの研究が行われており、ここでは詳述しない。私は、母体行主義に象徴される我が国の企業グループ内のガバナンス構造は、母体行と事業会社、中核企業と関連下請け企業との間に前者に超過利潤が発生する構造、あるいは利益分配が前者に有利に傾斜する構造と前者が後者の最終的な企業リスクを一定の条件の下で負担し、その破綻の影響を遮断、制限する構造が結合したものであると理解している。この結合は非対称的であり、前者の構造が契約に基づく明示的なものであるのに対し、後者の構造は黙示的で事後的・状況依存の



なものであった。事業会社が母体行からの融資あるいは母体行を幹事行とする社債の発行以外により有利な資金調達手段が可能であるにもかかわらず、そうした選択を採らないことが将来のセイフティネットを母体行との関係強化によってより確実なものとするに對する期待によって動機付けられたとしても、実現された融資契約に付随して将来のセイフティネットについてのコミットメントが示されることは皆無であり、その履行は専ら相互の信頼関係に依存している。したがって極言すれば、前者がその負担を回避することも不可能ではない。このような非対称性をもつガバナンスシステムが、長期にわたって存続し得た背景には、時々の景気変動を省捨した長期的な期待成長率が高い経済状況のもとで、前者にとって後者の構造に基づくコストを前者の構造に基づく利益が上回るという経済計算が個別のケースについてもかなり成立し得たであろうことが考えられる。

経営が困難に陥った事業会社を取り巻く関連事業会社や金融機関がセイフティネット機能の一端を担う蓋然性が存在する場合において、誰がどのような形で負担を分担するかは、主要な関係者間における話し合いを通じてコンセンサスの形成のなかで決定されていく。したがって事前の明示的な取決めがある場合に比べて負担のあり方は流動的であり、主要関係者自身の経営の状況やその地位の変動の影響を受けやすい。こうしたプロセスのなかで、政府が特定不況業種対策を通じて影響の緩和と再建の支援に一定の範囲での負担を行う（インセンティブ措置を与える）ことは、主要関係者間の負担のあり方に大きな影響を与え、政府の関与は、その小ささにもかかわ

処理に関するコンセンサス形成を促すこと等が行われた。

産業構造全体の中における当該不況業種の位置付けと政府の関与のあり方に関するコンセンサス形成と当該不況業種に属する個別の企業の救済と再建に必要な費用の分担のあり方に関するコンセンサス形成という二層構想において、政府は前者のコンセンサス形成のプロセスにおいてより強い関与を行い、しばしば主導的な役割を果たしてきた。基本計画の策定は、ほとんどの場合、関係業界の参加者を中心メンバーとした審議会での検討を経て行われた。審議会における検討は、個別企業の利害関係の影響を受けながらも、我が国の産業構造全体の中での当該業種の位置付けという視点から、当該業種の将来の需給関係やコスト構造の見通し、再建や転換の可能性・方向性、再建や転換を実現していく上で政府と産業界の役割分担等について行われた。参加者の意見の収集と集約は政府によって主導され、基本計画の原案も多くの場合政府によって作成されている。他方、当該不況業種に属する個々の企業の再建に関する直接の利害関係者のコンセンサス形成は、前者のコンセンサス形成によって間接的に促されながらも、前述のガバナンス構造を形成する関係者のなかで、主導権をもつ企業によってリードされている場合が多い。我が国の不況業種対策では、外延部の環境整備を政府主導で進め、さらに一定のインセンティブ効果を付与することによって、グループ企業内での救済システムの発動を促していく形で進められた。こうした手法が有効性をもった背景には、我が国の多くのグループ企業間におけるガバナンス構造が事後的・状況依存的なものであったこと、すなわちグループ内企業が経営困難や破綻に直面した

らず、レバレッジの利いた形で全体のセイフティネット形成を促すことが可能になる。

さらに我が国の不況業種対策には、関係当事者の負担に直接的な影響を与えるインセンティブ措置とは別に当該不況業種が不況に陥った背景、将来の経済環境や需給の状況、コスト構造等、再建の可否と方向性に関する「基本計画」の策定がしばしば行われている。こうした基本計画の策定は、その策定プロセスにおける情報交換と相互諒解を通じてより広く関係業界を巻き込んだ形で我が国の産業構造全体の中で当該不況業者をどのように位置づけるかについてのコンセンサスの形成を促している。こうした産業構造全体を視野にいたれたコンセンサスの形成は、当該不況業種に属する困難に陥った特定企業に直接の利害関係を有する関係者間における費用の分担の交渉プロセスを外側から間接的に規定していく機能をもっていた。こうしたなかで「行政指導」は、コンセンサス形成を促す潤滑剤として機能したと言いうことができる。行政指導は、最広義で捉えれば、行政庁の意思や要請の表明であり、個別性の強いものから、一般的なものが行われる。不況業種対策立案案のプロセスで行われた行政指導は、情報交換のようなものまで包摂した最も広い意味での行政指導に属するものであり、インセンティブ措置の実施と背景とはしていたものの、一般の許認可を背景とした行政指導に比べて、事実上の強制力は弱いものであった。具体的には関係業界に対する基本計画策定プロセスへの参加の要請、意見の聴集とその集約、基本的方向性に対する支持の要請、基本計画の方向性を踏まえた個別事案の

場合、他のグループ内企業や金融機関の果たすべき責任について、その存在に関する黙示的の了解は存在するものの、その範囲について明確な了解や取決めが存在せず、その時の状況に依存してあらゆる要素が考慮されながら、事後的に合意形成が進められるという形をとっていたことが決定的な影響を与えている。当該企業の経営困難や破綻に際しての責任の分担が、事前に明示的に取り決められたもの以外に存在しないという一般的理解が存在している状況では、政府の関与があるまでもなく、事前に取り決められた費用の分担が行われ、さらに当該企業の再建のために必要な追加的な費用分担が必要であったとしても、政府の関与によってそれを関係企業に追加的に負担させることは困難であり、その費用の大半を政府自身が（あるいは国境措置によって消費者が）負担せざるを得ない。こうした状況では、不況業種対策における政府の関与はより直接に費用の負担やコスト構造の変更をもたらす対応が中心となり、上述の基本計画の策定といったプロセスを経ることの現実的な意味は著しく小さくなる。

### 三 成長産業に対する産業政策

成長産業に対する産業政策は、我が国のみならず、各国とも確立した政策体系は形成されていない。成長産業に対する政策は、技術開発支援、知的財産権制度の整備、証券市場等の直接金融市場改革等、本来特定の産業を目的としたものではない政策ツールを主体としており、産業政策の外延を拡大してきていると見ることができ、そもそも産業政策という視点から捉える必要はないという見方

も不可能ではない。米国ではなお後者のような考え方が根強い。

我が国の場合、成長産業に対する政策は、将来のビジョンの策定と技術開発支援等を結びつけるパターンが、一種定型的な政策パターンとなってきた。こうした政策パターンは、一時期一部の米国の研究者からターゲティング・インダストリー政策として批判を浴びたこともあるが、ビジョンの策定という部分を除けば、技術開発支援策等の具体的政策ツールの内容は、米国や欧州で行われているものと大差なく、米国に比べれば政策支援の規模はむしろ小さい。政府が将来の産業展望等に関するビジョンを策定する意味を機能面から見た場合、二つの側面をもっている。

第一は、将来の成長分野を示すことによって民間部門の資源配分に影響を与えることである。この側面については、その有用性について極めて否定的な考え方が多い。政府の方が民間企業より成長分野を見いだすことに長けているとは考えがたいからである。さらに成長部門への進出という側面では、上述した不況産業対策においてみられたような政府の関与が民間企業のガバナンスメカニズムに作用するといった形でレバレッジを持つことは考えがたい。我が国の企業グループ間におけるガバナンスメカニズムは事後的であるところに特色があり、事前の事業評価については、個々の企業の独自判断が広汎に認められていた。したがってある企業が経営困難や破綻に陥った場合に法的に明確な責任以上の負担を期待される企業や金融機関も、当該企業が経営的に健全な状況の下で、どのような成長分野に進出するかについて厳しい干渉を行うことは希である。しかし、以下のような条件の下では、こうした側面での有用性も肯定し

うると考えられる。第一は、情報の開示が不十分でかつ非対称性が強い状況にあること。こうした状況下では、成長分野に関する各企業の評価や情報が、企業戦略上秘匿する必要がある範囲を超えて開示されず、流通しないため、情報交換の媒体としてビジョンの作成プロセスを利用することは可能である。第二に産業の発展パターンや成長分野の方向性について、経験的なプロトタイプを外国の産業の例に見いだすことができるいわゆるキャッチアップ型の成長パターンを自国の産業が辿っていることである。

政府がビジョンを策定する意味の第二は、政府の今後の施策の方向性に関する意図と背景の表明である。政府が実施する諸施策の基本的な考え方を産業界や消費者に開示することは、政策のアカウンタビリティを高める意味を有している。しかし施策の内容や効果に関する情報提供は、個々の具体的な施策の実施に当たって行うことによっても可能であり、このような観点に限った見方からすると、あえて将来の産業構造や成長分野を示す形で包括的に施策の体系を示すことの意味は小さいようにも考えられる。しかし最近では、個々の施策が本来の政策目標としていた価値体系では包摂しきれない価値体系のもとで複数の施策が有機的に結びつく形で実施される場合が増えてきている。例えば、現在OECDでは、GROWTH PROJECTの名のもとに「長期的な経済成長のパフォーマンスを強化しうる要因及び政策」についての分析が進められつつある。検討対象に上っている種々の項目のなかで、コーポレートガバナンスのあり方も主要な検討項目になっている。コーポレートガバナンスに関わる制度整備は、本来株式会社に象徴される所有と経営の分

離が進むなかで企業統治のあり方をどのようにすべきかという観点から進められてきた。したがって国民経済の成長を高めるといふ観点とは、経済的には直接の関わりを持っていない。しかし一九八〇年代後半以後の米国の経験から、資本コストを考慮した企業の将来の収益率に対して株価が極めて敏感に反応する構造が、情報技術の飛躍的な進歩のなかで、情報革命の進展と産業構造の変化、そして国民経済全体の高成長に大きな影響をもたらしているのではないかと考えられ始めている。こうした視点から見た場合、コーポレートガバナンスに関する制度設計は、単にステイクホルダーの利害調整とエイジェンシーコストの低減を図る観点のみならず、産業構造の変化を促し、国民経済全体の生産性を高めるために必要な制度整備という観点からの検討が必要になってくる。

それぞれの施策や制度的枠組みが本来有していた政策目標とは次元の異なる政策目的のもとで統合的に理解され、修正される必要がある場合においては、その次元の異なる政策目標のもとで、個々の施策や制度が持つ位置づけを統合的に示していくことの意義は大きい。換言すれば、第二の側面は、個々の価値体系のもとで静態的位置づけられていた諸施策、諸制度をその本来有する政策目的を否定することなく、総合的な価値体系のもとで再定義し、再編成する役割を有している。こうした観点からの成長産業に関する政策ニーズは、我が国のみならず、各国とも拡大してきている。特許権制度や著作権制度、通信や放送に関わる諸制度を情報化の進展のなかで統合的に理解し、再編していこうという試みはほとんどすべての先進国で取り組まれている。

#### 四 ガバナンスメカニズムの変化と

グローバル化の進展、情報技術の発達と浸透が産業政策にもたらした影響

一九八〇年代半ば以降、我が国の企業グループのガバナンスシステムの特色であった事後的・状況依存のガバナンスメカニズムは二つの側面から大きく崩れだしている。

第一はこうしたメカニズムを維持することの利益と費用の関係が成立しなくなってきたことである。一九八〇年代半ば以降の金融自由化の進展は、金融機関に超過利潤が発生する構造を解消してきている。信用力の高い事業法人は、資金調達コストの低い直接金融市場からの資金調達に傾斜し、金融機関は比較的フラットな金利構造のもとにおけるリスクの小さい借り手を減少させていった。一九八〇年代終わりから一九九〇年代始めにかけて代替的に拡大していた不動産部門への融資の拡大は、結果的にリスク資産のウエイトを著しく高め、バブル崩壊後、黙示的な了解事項であった金融機関のセーフティネット機能の発動は、次々に反故にされてきている。前述した非対称性に伴う脆弱性は顕在化してきており、当事者間の高度な信頼関係の上に成り立っていた構造を再形成することは困難な状況にある。

第二は、情報化の進展が企業間の連携のあり方に変化をもたらしていることである。我が国のガバナンスシステムの基礎となっていた企業グループ内の関係は、製造業の場合、多くは部品、半製品の提供者と購入者の関係であり、最終アセンブラーを最後のリスクテ

イカーとするものであった。こうした構造は、産業レベルの発展パターンにおける前方関連性、後方関連性が強い影響を及ぼしたものと考えることができるが、高い期待成長率の下における将来の購入規模の拡大に対する期待を基礎とし、製品ごとに原材料から最終商品に至る縦の流れのなかにリスクを分散させるシステムを形成していた。しかし、長期間の不況を経て、将来の購入規模の拡大に対する期待は縮小し、提供者の側からグループ外企業との取引の拡大や個々の取引における収益性の改善に対する欲求がよまるとともに、最終アセンブリーの経営戦略も最終需要者の需要の連鎖を広くカバーして収益機会を確保していく方向にあり、従来の縦構造の企業関係を解消、流動化させる一方、異なる商品やサービスの提供を有機的に結びつけるための横の企業関係の連携強化を図ってきている。こうした経営手法の変化は、生産プロセスを軸とした企業連携を最終需要の連鎖を軸とした企業連携に切り替えるものであり、従来流動的で疎遠であった最終消費者と最終消費財、サービスの提供者との関係を飛躍的に緊密化させる一方で、従来緊密で比較的固定的であった最終消費財、サービスの提供者と半製品、部品の提供者との関係を流動化し、その選別を強化する方向に作用することを指摘しておきたい。

こうした変化は、政府の不況業種対策が民間部門の事後的・状況依存的ガバナンスメカニズムに影響を与えることによって、小さな政策コストで大きな成果を得るという構造を崩してきている。

他方企業経営の国際化が進み、企業間の競争が各国の市場をまたがる地球規模のものとなることによって、特定の産業が単に自国内

入から成長産業の成長のための環境整備へシフトしてきている。

## 五 結 論

以上の記述を簡潔に要約すると以下の通り。

- (1) 過去、産業政策の中核であった不況業種政策は、以下のような背景からその有効性と必要性を急速に縮小している。
- 事後的・状況的ガバナンスメカニズムの崩壊によって、行政介入のレバレッジが失われてきていること。
- 国内市場と国際市場の融合が各分野で展開するに従い、国内市場のみを基礎とした産業の存続の意味が薄れていること。
- 国際的なサプライチェーンの再編が進むなかで、特定の不況業種を支援することが、他の産業にとって、無意味な場合によっては有害ですらあることが一層明らかになってきたこと。
- (2) 産業政策の中心は、情報技術の発達とその普及、企業経営のグローバル化の進捗といった経済環境の変化に対応する形で、成長分野の成長のための環境整備にシフトしてきている。
- (3) 従来異なる価値体系のもとで発達してきた諸制度を経済状況の変化に呼応した総合的な価値体系の下で再編成することが、産業政策の課題となってきた。

本稿は、筆者個人の責任において作成されたものであり、その属する組織の見解を著したのではないことを確認しておきたい。

に存続するということは、政策当事者にとっても、産業界にとっても意味の小さいものになってきている。まず国内市場において成功を取め、次に国際市場に進出するというパターンは急速に崩壊してきており、ビジネスの対象となる商品やサービスの特性に応じて当初から国際市場における競争力を意識した経営を行うことが企業経営において必須のものとなってきている。したがって国境措置等によって、国際競争力を持たない企業が国内に存続している状況は、国民経済における負担であり、競争力を有する企業が、そのサプライチェーンを国際的な競争力のある形で拡大していく上での障害になることが、一層明らかになってきている。こうした状況のなかで各国の産業政策当局者の関心は、特定産業の保護・育成から将来の成長産業の国際競争力の強化という観点に移ってきている。企業の国際競争力の強化が、縦系列の生産プロセスの各段階に位置する産業の技術力や生産性の向上から、横系列のサプライチェーンの形成と高収益性の実現にシフトするに従い、国際競争力強化のための政策的介入も特定産業における利益分配や投入価格、産出価格にたいする介入の有効性は著しく減少し、技術開発支援政策、人材育成支援政策、情報技術の利用の進展のために必要な制度整備、効率的な経営を促すガバナンスシステムの形成を促す制度整備、国際的な直接金融市場における評価を高める上で必要な会計基準の導入、サプライチェーンの拡大を円滑にするフレキシブルな組織法の整備や参入規制の撤廃といった領域に政策ニーズが拡大してきている。

こうしたなかで産業政策の焦点は、specific sectors に対するものから、horizontal なものへ、不況産業のコスト構造に対する介

最後に沖縄での学会において私に寄せられた質問のいくつかについて、簡単にお答えしたい。

成長産業における産業政策は不要ではないかというものと産業政策の発動要件をそれによって利益・不利益をそれぞれ受ける人口と総額を明示して行うべきではないかという質問が寄せられた。私はこの質問を寄せられた方々は、成長産業、不況産業を問わず、産業政策イコール限られた保護策と助成策という考え方を前提とされているのではないかと考えている。しかし、そうした施策は、成長産業に対する政策ツールの中心ではなくなっている。

先の学会でも言及された産業再生法は、三つの部分(①組織再編に対する支援、②中小企業の起業等に対する支援、③技術)の部分からなっている。組織再編の支援に関する部分は、本法の中核となる部分であるが、組織の分割や子会社化を迅速に進めるためのいくつかの特例措置(現物出資に関する商法上の検査手続きの軽減、合併子会社設立等に関する登録免許税の減免、債権債務の一括承継手続き)を設けたものである。この特例措置は、単に不効率部門を整理合理化することのみならず、成長分野を当該企業のバリエーションのなかに迅速に組み込んでいくことが可能になるよう条件整備を行うということを念頭に置いたものであり、現実の利用例においても半分は、成長分野への進出の手段として利用されている。当該部分の特例措置の多くは、商法の特例をなすものであり、事実その後の会社分割法制の成立によって産業再生法上の(1)の部分はその存在意義を半減させている。数年後に予定されている会社法の抜本改正においては、産業再生法の特例措置は実質的に商法本則に取り入

られ、抜本改正後においては(1)の存在意義はほぼなくなる可能性が高いと考えている。その意味では、産業再生法は、商法上の組織変更に関する硬直性を、資本充実原則の変更等商法の根本原則に関する議論を回避する形でパッチワーク的に緩和し、迅速な対応を図るとともに将来の商法改正の方向に関するテストスタディの場を提供するような意味を持っている。こうした立法措置をとるに至った背景には、①「選択と集中」による事業再構築が、単に効率性の向上という役割を超えて様々な事業の結合による価値創造プロセスに拡大されてきているという米国で顕著に見られる経済実態、②資本充実原則や会計原則に関する総合的な検討を経た後、統一的整合的な会社法制の整備が行われるまで数年の期間を要すると考えられたこと等から部分的に組織変更に関する手続きの軽減措置をとることが望ましいという成長政策的観点がある。

こうした政策課題について、「成長分野に関する産業政策は、およそ必要ない」とか「あらゆる施策について政策効果の数値的要件を課すべきである」といった考え方が現実的であるとは思えない。

八〇年代以降、不況業種対策は地域政策的色彩を有するものが多くなってきており、地方分権との調整をどうするかというご質問もいただいた。不況業種対策が、地域政策、中小企業政策との関連性を強めたものになってきていることは指摘の通りである。不況業種対策の本質的な問題が、関連産業分野の雇用であることを考えると、今後地域政策と関連を持たない不況業種対策は、ほとんど実施されなくなる可能性が高い。

地方分権との関係についてコメントさせていただくと、私は、こ

を冠することによって意味を不明確にしている面があると考えている。具体的には、保護的措置に対する否定的評価が共有される一方で、個別企業に対する介入のあり方や研究開発促進策のあり方についてのかなり異なる考え方が混在している印象を持っている。「ミクロの諸施策を動員した成長政策」といった表現の方が、聞き慣れない表現ではあるが、私の考え方に合っていると考えている。

省庁横断的な政策立案が現在の体制で円滑に実施し得ないのではないかとご質問もいただいたが、私はそれは多分に運用実態の問題ではないかと考えている。通産省の提起する政策の大半は他省庁の権限に影響を与えるものを含んでおり、上記の産業再生法においてもその立法過程において法務省との調整が行われた。十年前までは、商法改正について通産省が主体的な政策的提言を行うことはまれであったが、近年では非常に多くなっている。通産省の問題提起は、経済実態に則した成長政策的観点に基づくものである。より迅速な対応を可能にするために商法の権限を通産省に移し替えた方がいいとも、産業政策に冠する権限を法務省に移し替えた方がいいとも私は思わない。しかし、横断的な問題に関する政策決定を処理するために臨時の組織や意思決定の場を時限的に設ける方が効率的である場合は多いと考えられる。これまでも民間からの参加も得て何々本部の設置といったことがしばしば行われている。どのようなフレームワークがうまく機能するかア priori に判断することは難しい。概して言えば末端の利害調整の積み上げを先行させる形での政策決定プロセスは、横断的な政策決定を効果的に行う上で限界が大きい。直接的で、強い利害関係を有するステイクホルダーの利

うした施策は、地方と国の現在の権限分配を前提にしているが、地方分権を今後どう進めるかということに対してはニュートラルなものではないかと考えている。現実の法制度の大半は、具体的に指摘のあった「地域産業集積活性化法」を含めて、法的フレームワークは国が整備する一方、その実施は専ら地方公共団体の長が行うものとなっている。法的フレームワークを国が行うことの技術的根拠は、税の特例、予算措置等が国に分配された権限の特例を設けることにある。条例で同様の措置を定めた場合、国税の軽減を行うことは困難である。ポジティブに考えれば、地方公共団体の長は、こうした法律によって、従来国の権限であった部分について行政ツールを保有しうる面が強調される。ネガティブに考えれば、そもそも基本的なフレームワークに地方の意見が十分反映されていない可能性があるという見方が出てくる。こうした制度のうち、特に予算措置を国に大きく依存するものについては、結果的に国の地方に対する影響力を強化するものとして機能しているとの指摘がある。私は地方分権の本質的な問題は国と地方の基本的な権限分配をどうするかであって、一旦分配された権限の特例をどうするかではないと考えている。もし地方に大幅な権限分配が行われ、国に分配された権限の特例を設けるまでもなく、こうした施策が実施可能であれば、法的措置を講じる必要性はなくなる。

私の考え方が欧州の「Industrial Competitive Policy」と同じかどうかというご質問があったのでコメントすると、基本的には極めて近いものとお考えいただいで結構であると思っている。ただOECDにおけるいくつかの国のコメント等から類推して、「競争力」害に規定される割合が大きくなりすぎるからである。むしろ政策の骨格が先に形成され、その後利害調整される方法の方が大きな成果を生み出す場合が多い。また、経験的には総理の強いリーダーシップの有無が、成否に大きな影響を与えている。

米国に比べて、日本の政策決定における専門家や消費者の関与の機会が少ないのではないかとご指摘もいただいた。米国では日本ほど頻繁に審議会を開いて学者や専門家の意見を聞くことはしないが、米国の方が専門家や消費者の政策に対する Input は、実質的に見てより大きいという指摘もある。実務的な立場からコメントすると、米国に比べて、日本では各方面の意見を吸収する行政側の努力にも問題があるかもしれないが、現実的で具体的な政策を多様なステイクホルダーが提起する努力にもかなり問題があるように思える。米国では「政策を売り歩く人々」がかなりの数存在しており、政治家や行政庁に対して積極的な働きかけを行っている。日本でも外資系コンサルティング会社や民間研究所の中には、積極的な政策提言を行うものも増えてきており、いわゆる政策新人類といわれた政治家の政策提言を支えたものもある。一般に米国と比べて日本の学者は、政策提言に極めて受け身の姿勢をとることが多く、聞かれれば批判とコメントは行うが、自ら現実的な政策を提言し、その実現のために働きかけるといった姿勢は著しく乏しい。

ビジネス特許に関する日米の特許当局の基本的な考え方は、一般に理解されているほど大きな差はないのではないかと考えている。日本の場合は、新規性について「自然法則を利用した」ものであることが要件になっているのに対し、米国では単に有用性が要件にな

っているにすぎない点が考え方における最大の違いであるが、現実的にはこの点が大きな差を生みだしているかどうか疑わしい。むしろ新規性の認定をどの程度のものについて行うかという運用面の違いが現実的な問題になっている。極めて単純化して言えば、米国では、司法判断が新規性の認定を甘めに行うきらいがあり、特許当局は司法判断によって形成された判例を後追いせざるを得ないという連鎖のなかで新規性の認定範囲が拡大してきた面がある。こうしたなかで私は、以下の二点が対応策として重要ではないかと考えている。一つは、特許当局のハーモナイゼーションの強化である。問題が程度の差であることに鑑みれば、考え方の共有を具体的ケースの判断に則しつつ進める必要がある、先行技術の情報アクセスを相互に認め合う等のきめ細かい対応が必要であろう。この点については、三極特許庁専門家会合においても論議されている。もう一つは、競争政策上の観点からのチェックを強化することである。仮にビジネス特許が認められた場合であっても、その使用の拒否や不当に高価な使用料の要求が競争制限的效果を持つ場合は、特許権の乱用として規制される必要がある。この点はこれまで具体的にケースとなったものもほとんどなく今後の課題であると考えている。

#### 参考文献

- [1] 小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編(1984)、『日本の産業政策』東京大学出版会
- [2] 寺本義也・坂井種次・西村友幸(1997)、『日本企業のコーポレートガバナンス』生産性出版

## 二十一世紀の日本の再生と制度転換——環境政策

郡 寫 孝

同志社大学

### 一 はじめに

「環境の世紀」といわれる二十一世紀の環境政策を展望するにあたって最近の動向の中でいくつかの課題について論じてみたい。環境問題のグローバル化の問題が地球環境問題であるとすれば、経済のグローバル化がさらに進展するといわれる二十一世紀においては、まず、さらなる経済のグローバル化の進展による環境への影響をどう評価するかが問題とされよう。その懸念の矛先はWTOやNAFTA等に対する環境・消費団体のプロテストとして顕在化しつつある。ここでの論点は、これまでの自由貿易体制が製品基準に基づいて推進されてきたことに対して、製品ではなく生産プロセスそのもの、つまり、生産基準に基づいて推進されることを要求している。すなわち、物の作り方そのものが問われている。従来、品質と価格(安価で高品質)によって判断されてきた物を、たとえば、その安さが人権や環境への配慮が欠けたが故の安さであった場合の安価を問題とする。物の作り方、その生産プロセスにおいて、十分な環境への配慮、労働者への人権配慮がなされて物作りがなされているかが問題とされる。しかし、これは一方において、これこれの配慮のもとに作られていない物に対して輸入の禁止をするという措置

- [3] 深尾光洋・森田泰子(1997)、『企業ガバナンス構造の国際比較』日本経済新聞社
- [4] 新井富雄・渡辺茂・太田智之(1999)、『資本市場とコーポレートガバナンス』中央経済社
- [5] 高橋良子(2000)、『企業リストラの現状と展望について』日銀調査月報』2月号
- [6] 國領二郎(1999)、『オープン・アーキテクチャ戦略』ダイヤモンド社
- [7] 岡崎哲一(1997)、『工業化の軌跡 経済大国前史』読売新聞社
- [8] U.S. Department of Commerce (1998), 'The EMERGING DIGITAL ECONOMY II' <http://www.ecommerce.gov>
- [9] 第一八回三極特許庁専門家会合結果概要 <http://www.jpo-niti.go.jp/saikin/press120616.htm>

がとられる事態になった場合、とりわけ、人権にいたっては、内政干渉と取られかねない内容をもつことにもなる。現実的には、人権に関しては、グローバル・サリバン原則が、環境に関しては、バルデイズ(その後、セリーズ)原則が自主的の原則として運用されている。また、先進的な取り組みを行っている企業にあっても、従来の財務会計に加えて、環境側面に対しては環境会計、人権を含めた倫理的側面に対しては社会的倫理会計、これらの三つの会計のトリプルボトムラインを求める「サステイナビリティ会計」も導入されつつある。

さらに、インターナショナルではなく、グローバルな問題としての地球環境問題は、また、グローバルな問題を国益(ナショナルイニテレスト)を中心とする国の国際的な(インターナショナル)取り組みのフレームワークによって解決することが果たして可能かといった解決の制度的な転換をも包摂することになるであろう。なぜなら、グローバルコモンズである地球を保護する地球益にたつ地球環境政策は国益にたつインターナショナルなフレームワークでは、その解決が難しいと考えられる。ここでは、このような従来の解決の枠組みの制度転換を求めるであろういくつかの要因について論じたい。

## 二 持続可能な発展を巡る問題

——持続可能な発展とエコロジカル・デベロップメント——

ブラジルのリオデジャネイロで開催された一九九二年の国連環境開発会議（いわゆる地球サミット）はスウェーデンのストックホルムで開催された一九七二年の国連人間環境会議の影を引きずっていた。グローバルコモンズとしての地球環境を保全するための合意作りとしてもつばら政治的目的のためにパッケージ化された倫理的立場の表明として一九八七年の国連の環境開発世界委員会（いわゆるブルントラント委員会）の報告書「我々の共通の未来」において提案された「持続可能な発展」がこの会議のキーコンセプトとして採用された。「持続可能な発展」とは、一般的には、「将来世代が自らのニーズを充足する能力を損なうことなく、今日の世代のニーズを満たすような発展」とされる。この概念はWANTS論による需要サイドではなく生存の必要性からくるNEEDS論による供給サイドからの定義であることは注目されるが、その後、さまざまな定義が試みられ、二四を越える定義があるといわれている。とりわけ、この概念を「経済と環境の関係」にとどめず、たとえば、果たして環境と経済を両立させれば問題は解決するのといった疑問がとりわけ発展途上国から提出されている。彼らは経済のグローバル化が進行する中で経済開発は自地域と自地域外との関係や文化的依存関係をも問題として包摂した概念、とりわけ、地域の内発的な潜在能力を開発することによって自立を求める発展として経済開発がとらえられる。国連環境開発（UNEP）はこれを「資源を適

切かつ合理的に利用する方法や技術の様式を考慮しながら、その地域の潜在的な力に合致する、地方ないし地域レベルでの開発」として資源の「賢い利用」と開発自体についての論及（自立と内発的発展）とともに地域の文化的配慮を「持続可能な発展」の概念に盛り込み、これを「持続可能な発展」から区別するために「エコロジカルデベロップメント」と定義している。この概念を供給サイドにおいて再定義すると「自然資本、人的資本および文化的資本のストックを含んで、社会の総資本ストックの価値を無限の将来にわたって少なくとも維持する」ということになる。特に、自然資本、①単に経済サービスの生産のみで評価すべきものではなく、エコロジカルなライフサポートシステムとしてのエコサービスを生産すること（『ネイチャー』に掲載された試算では生態系からもたらされるエコサービスの経済価値は、少なく見積もっても、ストックとして五〇〇兆ドル、フローとして年間三三兆ドルになるという）、②他の資本と代替可能かどうかによって「強い持続性」と「弱い持続性」とに分類される。伝統的な環境経済学は「強い持続性（代替可能性）」に、エコロジー経済学は「強い持続性（代替不可能性）」にたっている。エコロジー経済学は、自然資本以外のいかなる資本・手段をもつても「安定した気候や生産性の高い生態系を代替すること」は不可能とする。このような前提にたつてポール・ホーケンやエイモリー・B・ロビンズ、L・ハンター・ロビンズは「自然資本」の保全による持続性を目指した二十一世紀の資本主義を「自然資本主義」の時代と論じている。

## 三 自然資本主義論をめぐって

「自然資本主義」にあつては、①経済は自然なしには成立しないこと、②経済システムはエコシステムのサブシステムであること、③自然からは経済サービスとともに市場では評価されないエコサービスが生産されていること、さらに、④これらの総サービスを最大にすることが必要なこと等から自然資本の再評価を求めている。そのためには、自然資本主義にあつては、四つの転換が必要であると論じる。①環境効率に基づく自然資本の生産性の上昇、②自然循環にできるだけなじんだ循環型生産（クローズド）システムへの転換、③ビジネス・ソリューションとしてのサービス化による脱物質化（デイマテラリゼーション）、④自然資本への再投資、である。

このことは、大量生産・大量消費・大量廃棄による「使い捨て」から大量生産・大量消費・大量リサイクルの「リサイクル」経済でもない、「大量生産・大量消費」そのものを見直すことは「大量」の「量」を適量なものに変える量的な問題だけではなく、質的な構造そのものを見直すことの必要性を示している。この意味で環境政策は環境「量的政策」のみならず環境「構造政策」でなければならぬ。このことは「エコロジーのエコノミー化」とともに「エコノミーのエコロジ化」による経済システムの転換が必要であることを示している。

## 四 技術志向的環境政策と社会システム設計的政策

### (1) 技術志向的環境政策

自然資本主義への転換にしろ、自然循環の輪の限界を越えようとする経済活動の「自然への埋め戻し」（ハーマン・デイリーのいわゆる「フル・ワールド」から「エンプティ・ワールド」へ）にしろ、あるいは循環型社会（ドイツや日本）への転換やエコサイクル社会（スウェーデン）への転換にしろ、いずれにしても従来の構造の転換をはかるための環境政策とは何かが論じられる必要がある。エコロジカルな目標と経済目標を統合すること、あるいはニーズと収益性の両立をどう確保するか、伝統的には直接規制政策による手法が多用されてきた。規制強化は、経済のグローバル化の進展の中にあつては、国内企業の国際競争力を失い、企業の海外移転によって「社会的費用の第三者へのさらなる外部化」をもたらす可能性が指摘されてきた。しかし、ここに来て、技術的なブレイクスルーによって環境問題の解決を志向する技術志向的環境政策の主唱者たち（その代表はマイケル・ポーター）は適切な規制政策は新しい環境技術によるブレイクスルーによってこの技術革新が「イノベーション・オフセット」をもたらす可能性が存在することを示唆している。このポーター仮説は実証的なレベルでは経済のグローバル化による海外移転の可能性とイノベーション・オフセットの可能性のどちらの可能性も否定しないが、実務的な政策担当者にはかなり受け入れられており、環境規制政策と環境技術政策のハイブリッド・アプローチ

ーチはとりわけ国際競争戦略における一つの有力な政策となりつつある。

## (2) ハイブリッド環境政策

さらに、直接的な規制によって経済主体に直接に働きかけるのではなく、市場を通じた間接的な規制、経済的手法によるインセンティブを利用し経済的規制への政策デザインの変更が試みられてきた。すなわち、規制政策の非効率性からより市場と調和的な経済的インセンティブに基づく環境政策、たとえば、環境税やチャージ（課徴金や料金化）や預かり金・払い戻し制度等がより政策的パフォーマンズの高い政策として規制緩和とともに論じられ、実施されてきた。市場調和的政策による効率的な環境政策の展開である。しかし、今日では、むしろこの経済的インセンティブをもつ経済手法による環境政策は規制手法とのハイブリッド化が進み、政策手法としても多様な手法の提案がなされている。いわゆる、ピグー税からボウモール・オーツ税への展開である。たとえば、規制による排出量を「権利」とする排出権取引市場の創出はすでに米国において試みられている。これは「バツズの市場化（マーケットバツズ）」であるが、取引可能な再生可能なエネルギーの導入の義務化や取引可能なグリーン購入の義務化によって「義務」の市場化をはかることも可能であることを示唆している。これは「環境にいいこと」を義務化する、いわば「グッツの市場化（マーケットグッツ）」といえよう。さらに多様な達成手段の存在を前提として一定の規制のもとで個別ではなく全体としてその規制値を遵守させるために多様な手段を組み合わせてポートフォリオによってそのコストパフォーマンス

を追求させる「ポートフォリオスタンダード」やグリーン料金で知られるサーチャージを基金とした「システムベネフィットチャージ」等経済的手法等規制手法のハイブリッド化はとるべき政策手段をますます多様で豊富なものとしている。（ただ注意しなければならぬのは、このハイブリッド政策は環境保全という政策目的に対して複数の政策手段——直接規制手段と経済規制手段や直接規制手段と社会的手段——を組み合わせる政策であり、この意味ではベスト・ミックスやオプティマム・ミックスといえることはできるが、討論者がコメントされたポリシー・ミックスではないことに注意することが必要である。周知のように、ポリシー・ミックスは政策目的と政策手段が一致していなければならない。すなわち、たとえば、環境保全と経済発展という二つの政策目的に対して二つの政策手段をどう組み合わせる「有効市場区分」を求めるかがポリシー・ミックスの本質であり、そのために、どの政策手段がどの政策目的に有効かをアセスメントするものである。ハイブリッド政策とは、一つの政策目的に複数の政策手段を組み合わせる政策目的を効率的に達成する政策をいう。このことはフロアーから藤井隆先生がコメントされたように環境政策の新しい展開を評価する場合に、従来の経済学の定義との整合性をはかつていくことにほかならない。注意すべき事柄であると考えられる。）

## (3) 社会的規制——自主的取り組みと自主的合意アプローチ

さらに、自由市場環境主義の立場から、環境管理システムの構築や環境報告書・環境会計等による環境情報開示や環境ラベル、「知る権利」に基づく PRTTR 制度等による情報提供等のボランティア担の原則（PPPの原則）が自由貿易における環境ダンピングを防止するためのものであるが、拡大生産者負担に基づく政策が自国の企業を他国の企業よりもより経済的優位をもたらすことである。環境ラベル等の情報提供義務や拡大生産者責任による物理的義務が非関税障壁と判断されることになる。そのためにこのような拡大生産者責任政策は環境政策と競争政策との調和が求められることになる。

## 五 まとめ

イニシヤティブも伝統的な社会的手法である啓蒙・教育とともに注目される政策手段となってきた。とりわけ、ここにおいても、このようなボランティアアプローチを MOU や COC といった「社会的契約」として政府と業界団体あるいは個別企業との間でその有効性を担保した自主的協定（ボランティアアグリーメント）は同様に社会的手法と規制手法とのハイブリッド化として捉えることができよう。オランダのコフェナントはその代表的なものである。また、このアプローチは規制緩和とも調和させながらも環境規制の実をあげる効率的フレキシビリティをもつ手段として評価される。このように政策手段も経済的グローバル化や国際競争の激化や規制緩和に伴って転換を遂げつつあるといえよう。

(4) 拡大生産者責任と責任の共有化

さらに、環境コストの内部化を進める手法として拡大生産者責任政策および責任共有化政策があげられる。環境コストの市場への内部化はそのコスト負担を生産者と消費者に求める。環境コストの経済活動への内部化はその物理的義務（社会的システムの構築）、金銭的義務（社会的システムの構築に伴うコスト負担）、情報提供義務を伴いこのための新たな政策デザインの設計を求める。また、この社会システムの設計はそれぞれの経済主体に環境コストの内部化に伴うその負担のように軽減のための努力、すなわち、コスト回避（コスト削減）行動を誘発することになる。しかし、これらの政策は特にヨーロッパを中心に論議を呼んでいる政策である。ともすれば、これらの政策が他国にとっては非関税障壁として作用する場合が多くなってきた。一九七二年 OECD の「汚染者負

以上、環境政策は経済の構造転換にあること、また、その手法は伝統的な環境政策（古典的環境政策といってもよい）から次第に手法の組み合わせによってハイブリッド化し、多様で、より効率的でより有効な環境政策手段の開発によって政策の転換をもたらしているといえよう。しかし、ますますグローバル化する経済に対して各国対応の環境政策は必ずしも競争政策と環境政策の調和をもたらすものではなく、一九七〇年代の問題が環境への無規制や弱い規制が「環境ダンピング」として作用するように、国際的な水準よりより厳しい規制は「非関税障壁」となることからいかに環境政策と競争政策を国際的な観点から調和させるか等課題も多い。このことから、環境保全を地域の内発的發展と結びつけ経済のローカリゼーションを求める戦略も展開されてきている。何よりも自然資本は自由移動するものではないという認識からである。これらの動きを総合化して「グローカリゼーション」や「ローバルゼーション」のもとの環境政策の展開ともいう場合もある。しかし、一方で一九七〇年代

から本格的に展開されてきた環境政策が一九八〇年代、一九九〇年代を通して、より環境有効的かつコスト効率的な環境政策へと展開してきたことは評価されるべき成果と考えることができよう。この意味で二一世紀の環境政策は明確なビジョンと環境政策のプリンシプル、戦略とそれを実現する手法、さらに、政策を実施する主体とりわけ、複数の主体間のパートナーシップとネットワーク化、政策成果の評価等の総合化が求められることになろう。

(付記)

報告にあたって討論の労をとられました植田和弘先生、さらに、議論を深めていただいた藤井隆先生に感謝します。

## 二十一世紀日本の制度転換と地方分権

川野辺 裕 幸

(東海大学)

### I. 中央統制と地域間再分配

#### 日本型地方自治とその転機

##### 一 中央政府による財政統制と日本型政策決定システム

わが国の地方自治の形式は、財政調整の割合が極めて高い集権システムである。中央・地方政府関係を財政収支から見ると、総税収の約六割を国が徴収し、地方交付税・地方譲与税・国庫支出金等の財政調整を通じて総歳出の約三分の二が地方政府によって支出される。したがって財政調整に向けられるのは総税収の約三分の一弱である。財政調整財源のうち地方交付税は、財政力の弱い地方政府に配分される一般財源であるが、実際には東京都を除く四十六道府県と、全市町村の約九五％に分配されるため、地方政府にとって最大の補助財源であり、しかもその配算根拠の算定において政策誘導的な性格が付与される。

国庫支出金は中央政府が地方政府に対して行う画一的統制の代表的な政策手段であり、その箇所付けについて、補助事業の獲得が政治的影響力を受けやすい制度でもある。中央政府は、国庫支出金の

対象となる事業の地方政府負担分に対して地方債起債の許可権を有する。また、地方債は財政投融资資金で引き受け、地方交付税算定の際に、地方政府負担分や地方債の元利償還分の一部が基準財政需要に繰り入れられる。地方単独事業も、地方債の起債許可と地方交付税による事後的補填という形の財源補填がなされる。このように中央政府は、国庫支出金の交付、地方債の起債許可制度、財政投融资資金による地方債の引き受け、一般財源である地方交付税の政策誘導的な交付、さらに法定外普通税の許可等、補助財源に止まることなく政策手段を有機的に組み合わせることで、財政面から地方政府に対する統制を行ってきた。

国庫支出金の対象となる補助事業は大部分が公共事業であり、各省庁の各部署に散在している。地方政府の首長・官僚は、中央省庁のそれぞれの部署に対して補助金獲得のための陳情を繰り返し、地元選出国会議員の仲介が行われる。省庁の各部署は中央政府の予算折衝において新たな補助事業の競争的な獲得をめざし、地方政府の首長・官僚は個々の補助事業の獲得をめざして、他の地方政府と横並びの競争をする。その結果決定される各地方政府の政策が、自治省によって地方交付税の配分と地方債の起債許可によって財政的な裏付けをうける。地方政府は補助事業によってコスト意識が希薄と



なり、新規事業の相次ぐ提示に反応することで、個々の事業をスクラップしていく。個々の補助事業において事後的な政策評価システムの存在しないことでそれが促進された。こうして補助財源への依存は地方政府のモラルハザードを引き起こす。特に近年は景気刺激のための公共事業の拡大がつづき、公共事業の一定割合を地元事業者から発注しなければならぬ官公需法の規定と相まって、レント・シーキングが助長される。それを後押しする土木建設業者の代表が地元議員であったり、首長の有力な支持団体であったりすることは稀ではない。住民一人あたりの生産額が活発でない地域ほど公共部門の比重は高く、地方産業における土木建設業の存在も大きい構造ができていく。

日本型政策決定システムの主要な特徴は、官僚が優位に立つて裁量的な政策決定を行い、政策決定に参加する主体が協調して情報を共有することで、裁量的な決定の不確実性を減殺させることであった。地方から繰り返し行われる霞が関詣でや国会議員の介在は、補助事業の箇所付けが裁量的に行われたために有効であった。情報の共有は人的交流に進み、地方団体へのキャリア官僚の派出、キャリア地方官僚の中央省庁への派出、自治省官僚の知事選への出馬、それに先立つ副知事の派遣などが行われる。人事交流を通じて、中央省庁の官僚は地方政府の実状を把握することで各省庁の行う補助事業の有効性を高めることができるとともに、天下り先の一源泉を確保し、政策運営上の統制力を強めることとなる。一方、地方政府は出向官僚を通じて政策情報の確保と中央政府からの財政資源の誘導を図ることができる。こうして、中央・地方政府の間には、規制官

から一九九六年の一・七%に低下する一方、社会保障による部分は、二・四%から一五・七%へと著しく増加している。その結果、再分配政策における租税対社会保障のウェイトは、二対一から一対九と逆転するに至っている。急速にウェイトを高めてきた社会保障政策は年金等の貨幣的手段と現物支給による部分とに分かれる。租税と並んで貨幣的再分配の手段である年金についても、全国一律の条件の下に保険料の徴収と年金の給付が行われてきた。これに対して、医療・介護・社会福祉等の現物給付による社会保障は地方政府によって担われてきており、この点で再分配政策において地方政府は重要な役割をもってきた。ただし中央政府による画一的統制のもとで地方政府が執行する形をもつものが多い。

また、税制の再分配効果は人的再分配に止まらず、地域間再分配の機能もあげられる。直接税率の高いわが国の税制では、所得税と法人税の税収が特に多いが、いずれも大都市において税収が高い。財政調整の割合が高く裁量的に運営される集権システムのもとでは、政治的影響力が地域間配分に強く反映されるが、都市部と郡部を比較すると郡部への国会議員の議席割り当てが過剰であり、その影響力から、中央政府による補助事業の実施は都市部から郡部へ、特に大都市圏からそれ以外の地域への財政資源の再分配手段として機能してきた。資源配分機能を果たすべき政策手段が、成長経済のなかで、その果実を相対的に成長に乗り遅れた地域へ再分配する機能を担ってきた。

中央・地方政府をめぐる政策決定が中央政府官僚主導によって裁量的に行われてきたのは、各部署の官僚が自分の管轄分野における

庁と業界団体、族議員の関係と同様に、情報共有型の政策決定システムが形作られることとなった。

## 二 中央・地方政府の機能分担と地域間再分配

日本型政策決定システムのもとで、中央政府と地方政府はどのような財政上の役割を果たしてきたのだろうか。財政の役割を資源配分効率の確保、所得再分配、補整的財政政策に分けたのはマズグレイプであった。この便宜的な三分割法を援用すれば、資源配分に関しては、中央政府は純粋公共財を地方政府は地方公共財や準公共財を供給する。また住民の地域移動を前提にして所得再分配機能は中央政府が担い、景気安定機能も市場が地方政府の範囲を超えるために中央政府が担う。

ところが、わが国の財政調整システムのもとでは、こうした機能分担とは異なる役割が中央・地方政府に割り当てられてきた。資源配分機能に関していえば、地方公共財や準公共財が地方政府によって供給されるものの、中央政府による一律の機関委任事務の形をとったり、上記のような財政統制のもとでの政策誘導によって、画一的な供給が行われてきた。

財政による所得再分配機能には累進所得税・相続税等の租税制度と各種社会保障政策がある。相続税や累進構造をもつ所得税が国税であることから、税制による再分配はもっぱら中央政府によって担われてきたが、所得再分配政策におけるウェイトは過去二十年に大幅に低下し、社会保障政策による部分が急増した。ジニ係数ベースでみた不平等の改善度は、税制による部分が一九七八年の四・八%

新しい施策をいち早く具体化して全国に普及させるといふ先導的役割をもってきたからであり、個々の地域の開発にとって必要な施策を地方政府自体よりも中央政府各部署の官僚の方がより明確に認識しているとの前提があったからである。また、中央が提起する補助事業はどうしても画一的にならざるを得ないが、これらの施策は多くの場合公共事業をともなう経済開発であり、暗黙のうちに地域の経済的發展という目標が中央・地方政府の官僚および首長、地元選出国會議員はもとより、住民におおむね共有されてきたし、補助事業の有利さのゆえに画一的のもつ問題点は二義的なものと認識されてきた。また、中央政府各部署の官僚が競争的に提起する補助事業は先導的であるがゆえに、その地域間配分に関して確立された客観的な基準など存在しないから、箇所付けに当たっては裁量的な政策決定をとらざるを得なかった。

しかしこうした閉鎖的でチェック機能に欠ける政策決定システムは、その有効性を保障する条件が失われると、外部からの規律付けがないために、当事者によるモラルハザードが生じる。本来地方政府に対して行政のチェック機能を果たすはずの議会や住民は、受益と負担の分離からコスト意識を薄れさせ、自ら納める税金の使途ではなく、中央からの依存財源と補助事業の獲得に首長評価のウェイトをおくことになる。当選回数に浅い首長ほど建設事業費の割合を高め、自治省出身の知事ほど地方交付税の割合が高くなる傾向はこうした政策決定システムの特異性を示している。

一方、わが国の社会経済が成熟化し、かつての欧米モデルのように全体として範をとるべき地域の経済的發展に関する共通のモデル

が見いだせなくなってくる。本来、官僚の役割は政治家によって選択されるグラント・デザインのもとでピースミールな政策立案について専門知識に基づいて精緻なプランを提示することであり、そのかぎりにおいて有効性をもつ。政治によるさまざまな利害衝突の調整なしに官僚がグラント・デザインを描くことは不可能であるし、グラント・デザインなしに政策立案を中央政府官僚の裁量による試行錯誤に任せ、それが補助金によって地方政府を誘導することになれば、地方政府にあたる混乱は大きい。何より、中央政府官僚に対する規律付けが欠けていれば、立案される政策が国民や住民の利益とかげ離れた官僚の利益誘導をもたらす可能性が高まる。地方政府への補助金をめぐる官僚の一連の不祥事は、中央・地方政府をめぐる従来型の政策決定システムにおいて、その有効性が失われたことから必然的に起こるモラルハザードを示している。

### 三 制度転換の契機

中央から地方へ、大都市から農村への地域間再分配機能の存続を困難にする原因の第一は財政構造の悪化である。長期不況と低成長の持続は成長セクターからの税収を減少させた。所得税、法人税、消費税等の基幹税の税収は軒並み停滞して、中央政府の歳入欠陥を生んだ。これに加えて、景気浮揚のための裁量的財政政策は、有効な手立てのないまま数次にわたって繰り返された。所得税・住民税の恒久的減税、国庫支出金や地方単独事業による公共事業費の増額、公的金融を通じた融資枠拡大・融資保証等によって、中央政府・地方政府ともに財政収支の赤字幅が急拡大した。さらに、中央にあつ

ては財政投融資機関の累積債務、地方政府では第三セクターの赤字が加わり、政府部門は中央・地方・特殊法人に巨額の構造的な財政赤字と累積債務を抱えるに至った。この間に、地方交付税特別会計の借り入れも累積し、一般財源による財政調整の限界も露わになっている。地方政府への補助事業をテコにした景気安定政策が財政状況の悪化を促進させ、財政危機をより深刻なものにしているのである。すでに構造赤字は巨額に達しており、将来の少子・高齢化の急速な進展と財政需要の増加を想定するとき、こうした方式による中央から地方へ、成長セクターから低成長セクターへの再分配はもはや持続が不可能な段階に達している。

第二に、グローバル化は、中央政府が担う貨幣的手段による垂直的な所得再分配機能をさらに低下させ、急激な少子・高齢化は中央政府の統制下での地方政府による社会保障政策の執行という形をも困難にする。

経済活動のグローバル化のなかで、所得税や法人税については、国際的な税率の調整や協調が進行している。わが国の水準から見ればその傾向は依然として低率化・フラット化であり、税収減を避けるためには各種控除措置の見直しや所得税の課税最低限の引き下げと同時にを行う必要がある。いずれも垂直的再分配の強化の方向ではなく、水平的な公正の実現にウエイトがおかれる。また年金財政の危機は、保険料の増額、給付の見直しと二・三階部分の確定拠出化を含む公的年金の再構成を主要な項目とする制度改革を余儀なくさせる。ここでも最低限の生活保障を確保しつつ、世代間の公正や、異種所得間の公正の実現が中心のテーマとなる。

## II. 制度転換と地方分権

### 一 自己統治・あたらしい制度改革の理念

税制や年金などの貨幣的手段による再分配政策が垂直的再分配から水平的公正へとウエイトを移す一方で、現物給付による再分配を担う地方政府は、少子・高齢化の進展にともなう地域間格差の激化に見舞われる。一九九三年に高齢化率二〇％に達したのは、四十七都道府県のうちでも島根県のみであった。しかし一九九八年には十五県が到達するなど、少子高齢化のスピードは予想以上に加速している。地方政府が担う医療・介護等の現物給付による所得再分配のウエイトは今後ますます増加する。

全国平均でみると九八年の高齢化率は一六・二％であり、埼玉県は最低の一・五％、最高は島根県の二三・八％に達する。これらの数字は全国平均でみれば、それぞれ一九八九年と二〇一三年（社会保障・人口問題研究所九七年中位推定）に該当し、二十四年の開きがあることになる。市町村レベルでは、この開きははるかに大きくなり、地方政府の規模も大きく異なるため、対応すべき状況の差異はきわめて大きい。高齢化率増加は医療・介護の費用負担のみならず、施設やマンパワーを要することを考えれば、地域の医療・介護計画はそのフォーマットから地域ごとに、実状にあわせて創意を結集して行うものでなければ実現できない。中央政府が画一的なフォーマットを提供して財政統制のもとに行う社会保障は地域の実情から見て非効率を生み出し、財政面で維持不可能とならざるを得ない。

新しい日本社会における政府の制度設計はチェック・アンド・バランスと市場中心主義の理念によるべきである。ジョン・ロックに発した権力分立の概念は、イギリスにおいては王権の制限を意味した。絶対王政の経験のないアメリカに渡った権力分立の思想はトマス・ジェファソンに代表される「建国の父」たちによって純化され、三権が互いに牽制しあつて均衡をたもつ政治制度が設計された。それは、絶対的な権力は必ず腐敗し国民を苦しめるという前提のもとに、国民が共通の利益を実現するために考案した自己統治（self-government）のシステムである。

チェック機能を欠いた官僚依存をはじめとする政策決定システムが破綻したいまこそ、制約を受けることのない権力の危険性を回避し、自己統治の理念に基づくチェック・アンド・バランスの制度設計をめざすべきときである。チェック・アンド・バランスを実現する制度改革では、官僚の権力を人事面から制約することが不可欠である。公務員試験によらない中途採用や政治的任命、期限付き雇用など官僚の任用と昇進システムの流動化を図ることなどである。さらに、各省庁における企画立案と検査・監督権限の別組織化、最高裁判事は内閣による任命に止まらず、国会の承認を必要とすること、首相公選、立法府、行政府・司法府の基本単位に対してできるだけ国民の選択を反映させる一方、政府組織を機能別に純化させ相互牽

制を行うように対抗的に設置することなども改革のメニューに含まなければならない。さらに、制度の透明性、ルール化、一般化に加えて、情報公開法や行政手続法、政策評価の履行と公開によって、政府の行政行為に対する部外者のアクセス・コストを低減し、いつでも外部から政府の個々の部局に対して異議を唱えうる状況を可能にしておくことが、政府のアカウンタビリティを確保することにつながる。

現在進行中のIT革命によって、近い将来には大容量・双方向の情報に誰でもどこでも・誰とでもリアルタイム・低コストでアクセスすることが可能となる。まず情報と資金が瞬間的にほぼゼロ・コストで世界中を動く。さらに情報や資金の移動コストがモノや人の移動コストのうち、かなりの部分を占めていることを考えれば、その移動も飛躍的に容易になる。こうして世界の市場は連結する。財・サービスはもとより、資金・資源・労働力・技術革新・ノウハウといった広範にわたるリソースの利用可能性が地球規模に広がるのである。一方、世界規模での競争が生じることもあるから、地球規模のリソースをいち早く取り入れることができなければ、急速に拡大する世界経済の取引から取り残されて、長期の停滞を余儀なくされる。働き手を欠く高齢者の多い成熟国家として、これは致命的な状況である。

世界規模で移動するリソースにとって、できるだけ使い勝手のいい透明で公正な競争ルールをもつ競争市場を用意することが必要である。すなわち制度設計を市場中心主義に変えていくことがわが国における政府制度の転換のもう一つの理念である。市場中心主義の

地方選挙制度改革、情報公開・パブリック・コメント・成果志向の政策評価等の制度による透明性とアカウンタビリティの向上が視野に入ってくる。情報アクセス・コストを劇的に低下させるIT革命は、特に発信側のコストを激減させる。地域政策情報データがネット上に蓄積され、それをリンクしたデータベースも自然発生的にできあがるだろうから、同様の政策に関する評価が比較可能となり、地方議会、住民および第三者によるチェック機能が向上する。さらに政策情報ネットワークの構築とネット上での評価は、IT革命のもたらす産業立地条件の緩和と相まって、所得目的以外の誘因による住民移動を引き起こし、地方政府間に競争を促す一つの条件をつくる。

次にこうした理念に基づく地方分権のための新しい制度設計の課題を検討しよう。

## 二 地方分権の課題と制度設計

地方分権推進委員会の五年間にわたる活動の成果は、第一次第二次の地方分権推進計画と地方分権一括法に結実した。その内容は機関委任事務の廃止、法令に基づかない国の関与の廃止と関与の類型化、国から県、県から市町村への権限移譲の推進、必置規制の緩和等である。一連の改革では、中央政府の裁量的行政介入を廃止してその権限を制約し、透明であらかじめ定められたルールに従った政策運営を目指すことを目的に、事務権限の地方への移譲と地方政府の自主性の拡大に重点がおかれている。しかし、ここで検討する地方分権の課題ははるかに遠大である。

制度理念は、参入退出が行いうる分野であれば政治制度にも直接適用されるべきである。その一つが選挙制度である。一人が一人として数えられ、それ以上でも以下でもないという一人一票の原則と多数決という民主主義の原理がもつとも広範に実現するような選挙制度を設計すること、既存の政治家や政党が国民多数の意志に反する行動をとっている場合には、新しい候補者や政党が容易に参入してこられる工夫をすることは政治家や政党間の競争を確保し、有権者の主権を確保することにつながる。

こうした一連の制度改革のなかで、地方分権は重要な位置を占める。住民にもつとも近い地方政府は、本来、受益と負担の対応がもつともとれやすく、住民のニーズを吸い上げやすい政府組織である。自己統治の基本単位として、もつとも身近にある地方政府に実質的な行政の意思決定の場がおかれ、住民が主体的に参画していくには、中央政府の関与の廃止や行政権限の移譲だけではなく、財政面でも自立した地方政府が必要である。そのためには、住民に受益と負担が認識できる財源の確保、行政サービスの効率的で自立的な供給ができる行政規模、住民の意思を議会に反映しやすい選挙制度が必要である。さらに、行政サービスをめぐる地域間競争の結果、一地方政府の創意が他の地方政府に伝搬するような制度設計が必要である。それには競争の前提として、競合可能な地方政府単位が実現したうえで、第三者による行政情報アクセスを容易にする必要がある。

そのうえで、中央に偏った財政構造の廃止と財源の地方への移譲、地域間財源調整の新しいルール化が必要である。また市町村合併に止まらないで道州制やブロック化まで視野に入れた区割りの変更、

### (1) 補助事業の廃止

地方分権推進計画では、国庫補助金に原則五年の終期を設けるとともに、財政構造改革の集中改革期間には毎年前年度比一割削減と定めている。また新たな補助計画は厳に抑制することとなっている。個々の補助事業の内容に踏み込むことなく全体としてシーリングと年度計画を設ける歳出削減方法は、橋本政権下での財政構造改革の手法と同一であり、個々の権益にメスを入れるだけの政治力がない場合に使用される。しかし、国庫支出金の削減によって中央政府の財政危機はチャンスでもある。もはやこの制度が立ち行かない以上、補助金に変わる財源移譲とともに提起すれば、公共事業をめぐるレント・シーキング・サークルから地方政府の多数派を切り離すこともできるかもしれない。

### (2) 財源移譲と自主財源の確保

地方政府の歳入に占める地方税の割合は三四・九%で、それより低い地方政府は全体の八割弱にも及ぶ。地域間の財政調整制度である地方交付税収入が地方税を上回っているものは七割弱である（いずれも平成十年度地方財政決算）。地方政府が自立して自主的な運営を可能とするには、住民に受益と負担の対応がとれていなくてはならず、それには自主財源の確保が何よりも必要である。

財源移譲の税目は、まとまった税収があり地域間格差の少ないものでなければならぬ。まとまった税収は法人税、所得税、消費税などで上がるが、地域間格差も大きい。そこで所得税は所得比例部分を拡大して地方税とし、累進的要素を国税に残す、消費税については地方消費税の割合を拡大することで財源移譲を果たそうとする。

たとえば所得税から住民税への財源移譲は神野直彦・金子勝氏が提唱する。住民税は5%、10%、15%の三段階で課税されているが、これを10%の比例税とする代わりに、所得税を減税すれば、三兆円の財源移譲になるとの試算がある。地方政府は地方行政サービスの受益に対して課税し、貨幣的再分配の性格をもつ税目は国税とするという原則に対応する。

法人事業税は企業の所得に課税するため税収が景気に左右されやすく、税収の安定性の観点からすると自主財源として好ましくない。利益が上がらなくても企業は地方行政サービスの恩恵を受けているという考えから経費負担を要求することは合理的である。東京都の銀行税は課税対象を大手銀行に絞るので課税上の公平性を欠くし、ゼロ金利政策で業務利益を保証され、公的資金の導入をうけて経営を再建することがいかに不正であったとしても、国民の負担で行っている大手銀行の不良債権処理対策の利益を都や都民が法人事業税の名目で横取りして財政再建に充てるのは、レントの争奪にほかならない。さらに、五年間の時限制で銀行業の経営が持ち直したころに廃止されるなら、税収の安定性や継続性が問題となる。全業種を対象に低い税負担で恒久的な外型標準課税を導入することが安定的で自立的な自主財源として適当であろう。

所得による税率差がさほど大きくなくて、住民の数を反映している税目も財源移譲の検討対象となる。交付税に繰り入れられているたばこ税、酒税の地方分引き上げがそれにあたる。

### (3) 市町村合併から道州制へ

財源移譲が行われても現在の四十七都道府県と約三千二百の市町

割という設計主義的な形で行わざるを得ない。

### (4) 地方債起債の自由化と総務省権限の抑制

郵便貯金はこれまで全額を資金運用部へ繰り入れていたが、二〇〇一年より完全自主運用に移行する。以後、地方債に向かう郵貯資金は市場における評価を前提とすることになる。地方債の厳格な格付けが生じるのは当然である。市場は地方債を起債する地方政府に財務状況のディスクロージャーと情報公開を求めることになろう。

また地方政府のアカウンタビリティーを確保するためにも個別政策に関する政策評価の実施と公開が要求される。九〇年代末期の金融危機でわかったように、市場の評価はたえずスケジュールを先取りして始まるし、不十分な情報公開が過敏で不安定な市場の動きを促す危険性がある。正当で正確な格付けを得るためにも情報公開は不可欠であろう。これらの行政情報は投資家のみならず、地方住民の自治にとって有益である。

ただし、懸念されることは、省庁再編による総務省の発足がこのような郵貯全額自主運用移行にもなう市場化と情報公開の流れに逆行するかもしれないことである。自治省・郵政省・総務庁を合併してできる総務省が、それぞれの省庁の以前もっていた権限をそのまま引き継げば財源を通じて地方政府を縛る強大な中央官庁となる。いままですべての自治省は地方交付税額を決定するとともに地方債起債を許可してきた、今回都道府県の地方債の起債は自治大臣との協議とし、市町村の起債については都道府県知事との協議となつて地方政府の自立性がわずかに高まってはいる。しかし自治大臣は同意した起債に対しては公的資金の手当や元利償還に当たつての交付税等の財源

村制度は自立的な地方政府経営の単位とはなり得ない。現行の市町村が財政上で自立し、行政サービスの効率的な供給単位となるためには、ある程度の人口規模が必要であるし、経済活動単位としての自立も必要である。区割りにはこれに加えて、自然条件、生活・歴史・文化が加味されねばならない。現行の優遇措置による誘導に止まらず、規模の小さい自治体ほど優遇される非効率で不公平な制度を廃止したうえで、自発的な合併を促すことも必要であろう。合理的基準によるガイドラインを公表して当事者間の協議にゆだねることも考えられるが、地域間のクリーム・スキミングを防ぐためにも、都道府県の調整は不可欠であろう。

市町村合併によって自立可能な基礎的の地方政府ができて、依然として財政調整は不可避であり、十分に地域間競争が可能な単位とはいえない。また基礎的の自治体を超えた広域の行政サービスも必要となる。広域調整と地域間競争の単位として中間団体が必要である。地方分権一括法では都道府県の役割が拡大し、地方分権推進計画によれば都道府県が市町村合併の調整を行うので、この経路の延長で考えれば、都道府県の調整による市町村合併がまず行われ、つぎに都道府県合併による広域中間団体が作られ、基礎的の自治体についても県境間で再編成が行われるという手順を踏まざるを得ない。ただし地方分権一括法の下で都道府県の権限は強化されるから、自発的な都道府県合併による広域中間団体への移行は困難を極めるものとならざるを得ない。競争の基本単位となるためには、均等の競争力を持ち得るような分割が必要であるから、広域中間団体への大幅な権限移譲を前提として、全国一本の統治システムを道州制への分

措置を行うとしておりその優位性は依然として高い。しかも今まで大蔵省理財局が作成していた財政投資計画に代わつて総務省の外局である郵便貯金が自主運用によってその地方債を引き受けるのだから、総務省による地方政府経営への裁量的な介入の余地は旧制度におけるよりもはるかに高い。総務省の裁量的介入を防ぐためには、地方交付税の配分において政策誘導要因を排除して透明性を高めること、配分ルールを単純化して財政調整の役割に純化させること、同じく地方債についても、起債協議の前提として、一定の財政状態以上にある地方政府の起債を原則自由とし、あとは市場での評価に待つこととすべきである。

さらに郵貯の自主運用については外局なり公社が直接運用をすべきではない。役所や公社という組織内の公務員として運用上の当事者能力に限界があるから、貯金者に対して運用リスクの責任をとれるとは思えない。また政策担当者として裁量性が許されれば、財政金融政策の一元性を確保するうえで問題も生じるし、政治的圧力にさらされることもある。ここでは明確な運用ルールと委託見直しの基準を透明にして複数の民間企業への競争的な運用委託の形をとるべきである。裁量的な政策決定がしにくい自主運用システムを作る

### (5) 地方交付税の地域間財政調整への純化

ほとんどすべての地方政府に交付される現状を考えれば、基準財政需要がナショナル・ミニマムをはるかに超えた行政サービスを想定していることになる。基準財政需要の洗い直しが必要です。不可欠であろう。本来、地域間財政調整を行うのであれば、拠出は地方

政府の側であって、地域住民が納得できるような機械的でわかりやすいルールに基づいて財政調整がされるべきであり、中央政府による政策誘導の余地を設けるべきではない。

#### (6) 地方選挙制度改革

大部分の市町村では大選挙区制単記非移譲式の投票が行われている。選挙区の部分代表を許す中選挙区制は特定勢力による利益誘導の問題を生じやすい。地方分権は地方議会の重要度を高めるから過剰代表の問題は大きい。一方、地域統合は旧来の同質的地域を超えるため、旧地域からの代表が必要となる。選挙区が小さいほど個別の地域の事情を反映する代表が出やすいという事情もある。地域議会に住民の意思をより反映させるには衆議院選挙制度の小選挙区化改革に対応して地方選挙制度も小選挙区化することが必要であろう。

- (1) 神野・金子 (1998) 九九頁。
- (2) 川野辺 (1997) 七頁。
- (3) 厚生省『所得再分配調査』各年度版
- (4) 試算によれば、中央政府だけでも構造赤字は一般会計ベースで、約二五兆円に達する。川野辺 (2000) 三四頁。
- (5) Buchanan (1975) 一三頁。
- (6) 神野・金子 (1998) 一六一頁。
- (7) 地方政府への補助金額の合計は住民一人当たり二八万八六七円である。残りの国税収入が中央政府独自の行政サービス費用に充てられると仮定して住民一人当たり額を計算すると一六万九三五六円となる。都道府県別国税収入の住民一人当たり額からこれを引いたものを純地方財源と仮定すると、住民一人当たり補助金

額を上回るのは東京・大阪・愛知・神奈川の四都府県にすぎない(いずれも平成一〇年度地方財政決算より試算)。

- (7) 提供する行政サービスの種類によって最適供給規模は異なる。黒川 (1997) によれば総務費はL字型をしており(二二二頁)、吉村 (1999) によれば、大部分はU字型で概ね人口一五万〜三〇万のところに最適規模があるが、議員定数は人口四万人規模でL字型となる(二七一頁)。
- (8) 黒川 (1997) 九八頁。
- (9) 提供する行政サービスの種類によって最適供給規模は異なる。黒川 (1997) によれば総務費はL字型をしており(二二二頁)、吉村 (1999) によれば、大部分はU字型は概ね人口一五万〜三〇万のところに最適規模があるが、議員定数は人口四万人規模でL字型となる(二七一頁)。
- (10) この点で齋藤 (1986) の全国を一〇の州と二特別州に分ける提案は注目に値する。

#### 参考文献

- Buchanan, J. M. (1975), *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago: The University of Chicago Press 加藤寛監訳 (1978) 『自由の限界：人間と制度の経済学』秀潤社
- 川野辺裕幸 (1997) 『制度転換と政策決定』『日本経済政策学会年報』四五・七一〜一六。
- 川野辺裕幸 (2000) 『調整インフレで財政破綻は救えない』『改革者』四七四・三六二〜二九。
- 黒川和美 (1997) 『民優論』PHP研究所

齋藤精一郎他 (1986) 『日本再編計画』PHP研究所

神野直彦・金子勝 (1998) 『地方に財源を』東洋経済新報社

長峯純一 (1998) 『公共選択と地方文献』勁草書房

堀場勇夫 (1999) 『地方分権の経済分析』東洋経済新報社

村松岐夫・伊藤光利 (2000) 『地方選挙の研究：「日本の政治風土」の主

役たち』日本経済新聞社

吉村弘 (1999) 『再適都市規模と市町村合併』東洋経済新報社

#### (謝辞)

予定討論者の黒川和美先生ならびにフロアの諸先生より数々のご教示をいただきました。記して感謝申し上げます。

桑原氏のご報告では、不況産業に対する産業調整政策、成長に対する産業政策、最近の各国における産業政策の関心の方向が論じられている。以下では、これらの点に若干のコメントを加えるとともに、今次大会のメインテーマが「二十一世紀日本の再生と制度転換」であり、今年一月からは中央省庁が再編され、通産省は経済産業省に衣替えて新しくスタートするので、「二十一世紀の産業政策のあり方」についても言及することにした。

一 桑原報告では、わが国の不況業種対策は、民間企業の自主性を尊重し、国境措置もほとんど実施されず、限定的であったため、諸外国に比べ財政や一般消費者が負担したコストが著しく小さく効果的であった、と高い評価を与えている。しかし、不況業種対策が長期的観点から見て、果たして過剰設備削減という政策目的を十分達成したといえるのか、という点には疑問がある。わが国の不況業種対策は時限措置といいつながら、一九七八―八三年の「特安法」、一九八三―八七年の「産構法」、一九八七―九六年の「円滑化法」、一九九五―二〇〇二年の「事業革新法」さらには一九九九年からは「産業活力再生法」と形を変えて継続されてきた。このことは、カルテル容認の下で一時的に過剰設備処理が実現されても、好況にな

れば一斉に設備増設に走り、次の不況時には再び設備の過剰に苦しむということが繰り返されてきたことを意味する。別の見方をすれば、不況時の政府介入が企業の安易な経営判断を許し、自己責任を欠く横並びの企業行動を誘発してきたということが出来る。

また、明示的な国境措置は実施していないといつても、その後の対外貿易摩擦や日米構造協議などで批判的となった、系列企業間の取引慣行や基準・規格・認証などの非関税障壁が実際には輸入障壁として作用し、国内企業にとっては将来の売上高や利益増の期待があるために、銀行を含む企業間の協力関係(言い換えれば、企業のカバンスメカニズム)がうまく機能したと考えられる。直接的な財政負担は小さかったとしても、国際比較で見たと高コスト・高価格構造から判断すれば、消費者にとつて相当の負担となったことは否定できないであろう。

第一次石油危機後に苦境に陥った構造不況業種に対し、通産省として何ら特別立法による救済措置を行わず、例えば、独禁法による不況カルテルの適用にとどめるというようなことは、立場上とり得なかつたであろうが、今日の時点から考えれば、不況業種対策は一時的には成功したように見える政策介入であっても、長期的にはそうとは言えない具体例と言えないかと思われる。その点で

は大蔵省の護送船団行政の下で国際競争力を失うに至つたわが国の銀行業についても同様である。

言うまでもなく、市場経済システムが有効に機能するためには、企業が参入、退出、価格・数量、設備などを自己責任の下で自主的に決定することが基本原則であり、二十一世紀の産業政策を考えるに当たつても、まずグローバル市場における競争政策の重要性を確認することが肝心である。

桑原氏の第二の論点である成長産業に対する政策については、一九五〇―六〇年代に通産省が行つてきた直接的な保護育成政策は、貿易・資本の自由化が進展するなか、目覚ましい諸産業の成長によつて政策介入の手段、あるいはその根拠を失い、ビジョンの提示や技術開発援助といった、より間接誘導的な形へと姿を変えてきたという経緯を指摘することができる。確かに、七〇年代の通産政策ビジョン(『知識集約型産業構造』への転換)、や八〇年代のビジョン(『技術立国と創造的知識集約化』)などは、その時点における産業活動の目指すべき方向性を提示し、それなりのインパクトを与えたと言える。しかし、九〇年代ビジョンや、最近出された「二十一世紀経済産業政策ビジョン」は、具体的な政策提言のない漠然とした未来社会論にとどまつており、官民の情報格差のほとんどなくなつた現在では、有効な政策手段としての役割を果たしているとは思われない。

わが国が当面する難問解決への処方箋を示した政策提言として、『前川レポート』(一九七六年)や『平岩レポート』(一九九三年)、さらに、最近では、『樋口レポート』(経済戦略会議報告、一九九

九年)などが挙げられる。これらは、首相の私的(または公的)諮問機関による報告書であるため、提言された政策の実現という点に問題の存することは事実であるが、社会的にはかなりの影響力があつたと認められる。桑原氏の第三の論点については、筆者も全く同感であるが、現在わが国が直面する危機を打開するためには個別産業の枠にとらわれない産業横断的(Horizontal)な視点が必要であり、むしろこれからの産業政策ビジョンは、例えば、経済財政諮問会議など通産省の管轄を離れた所で構想されるべきではないかと思われる。

二 二十一世紀末の産業政策は、二〇〇一年一月から発足した経済産業省が中心となつて担つていくことになる。中央省庁再編の方針を定めた中央省庁改革基本法(平成十年六月成立)において経済産業省の編成方針が示されているので、従来とは異なる政策のあり方を指向すると思われる点をそこから抜き出してみよう。

● 経済構造改革を推進すること(第二十一条)

● 産業政策について  
個別産業の復興又は産業間の所得再分配を行う施策から撤退、又は縮小し、市場原理を尊重した施策に移行すること(第二十一条  
二のイ)

● 中小企業政策について、中小企業の保護又はその団体の支援を行う行政を縮小し、地域の役割を強化するとともに、新規産業の創出のための環境の整備への重点化を図ること(第二十一条四)

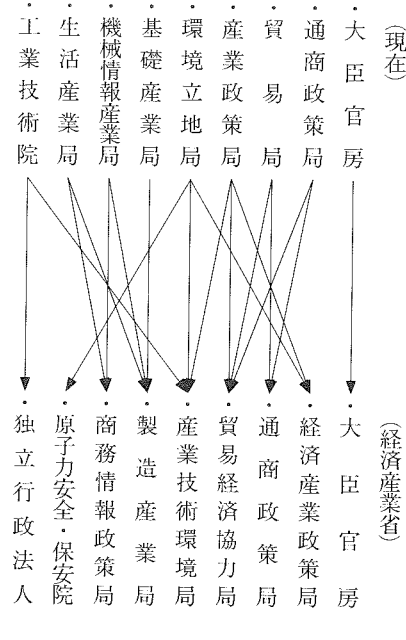
● 地域の経済及び産業を振興する施策について、地域の役割を強化

- し、国の関与を縮小すること（第二十一条五）
- エネルギー政策について

事業者に対する需給調整のための規制を大幅に廃止し、又は緩和すること（第二十一条六のロ）

- 経済財政諮問会議における経済全般の運営の審議に關し、産業政策、経済構造改革、民間経済の活力の維持及び強化を図る観点から必要な企画立案に参画すること（第二十一条九）
- 産業政策の転換を踏まえ、個別産業の振興を担当する局を整理する等、内部組織を見直すこと（第二十一条十四）。

ここには、これまでの通産省の通産行政を市場原理重視の方向に転換することが強く謳われている。問題はこの編成方針がどの程度実



## コメント

環境政策は歴史的には何らかの環境問題に対処するための公共政策として始まったが、今日では環境というインフラストラクチャーをより意識的に維持・管理し、持続可能な社会 (Sustainable Society) をめざす政策体系に発展することが求められている。

郡島報告は、一九八七年の国連の環境と開発に関する世界委員会が提起して以来、世界各国の環境政策における中心的課題になっている持続可能な発展 (Sustainable Development) に焦点をあて、その実現をめざす政策課題と政策手法の論点を解明したものであり、二一世紀における環境政策の体系化を試みる上で貴重な示唆を与えるものである。

あらゆる公共政策についていえることであるが、環境政策についてもその目標・手段・主体を明らかにしなければならない。その場合、環境問題・環境政策の新しい動向とパラダイムが転換しつつあることに留意する必要がある。第一に、環境問題の形態や時間的・空間的な性質が多様化および複雑化していることである。地球温暖化問題や有害化学物質による遺伝毒性問題に典型的に見られるように、世代を超えた長期の影響を扱わなくてはならなくなっている。また、地域的規模の環境問題に加えて地球的規模の環境問題が生じ、世界経済のグローバル化の進行に伴って、多様な空

際の政策運営に反映されるかであろう。このような編成方針を受けて経済産業省の組織令 (中央省庁等改革関連政令平成十二年五月三十日成立) によって内部部局が新しく定められたが、それを現在のものと対比すると、上表のようになる。

ここで注意すべき点は、個別産業に關係する原局が現在の基礎産業局、機械情報産業局、生活産業局の三つから製造産業局の一つにまとめられた形となっているが、商務情報政策局では情報処理通信機器・サービス業、商業などが所掌されるので、実際には原局が二つ残されていることである。もちろん、原局行政といっても、どのような政策スタンスで個別業界に關する事務をつかさどるのかが重要であって、個別産業の振興政策から撤退し、市場原理の尊重に移行するという方針が忠実に実行されるのであれば問題とするに当たらない。

また、新しく設けられる産業技術環境局では、産業技術政策、大学連携推進、技術振興、研究開発など、これまでになかった課が予定されており、技術開発に積極的に関わっていくとする姿勢が認められる。

しかし、上の内部組織の新旧比較からは、経済産業省に期待されるこれまでは異なる新しい政策方向がそれほど明確には読み取れず、「中央省庁改革基本法」で謳われたような通産政策の転換が果たして実現できるのかが危惧される。要するに、組織を動かすのは人であり、それは通産政策担当者が、どの程度経済産業省の編成方針を理解し、その実現を使命として職務を遂行するかにかかっている。

植田 和弘  
〈京都大学〉

間的スケールでの問題が重層的に相互に關係を持ちながら起こっている。これらのことは、環境政策の時間的・空間的射程を広げると同時に問題や政策相互間の關係を扱うという課題を提起することになるだろう。これは行政組織間の仕事の分担と連携・協力の關係をいかにつくるべきかという問題にもつながる。

第二に、これまでの環境政策の経験と教訓を踏まえるならば、成功したと評価できる環境政策というのはきわめて例外的で、むしろ大半の場合環境政策において政府は失敗しているという事実をどう考えるかという問題である。日本の水俣病を持ち出すまでもなく、環境問題では誤った政策が実施されると不可逆的な損失が生ずることが多い。これまでの対症療法的な環境政策から予防・予見的な政策への転換が求められている。したがって、環境問題の原因を市場の失敗と把握してビッグ・データの公共介入による処方箋を提示するだけでは環境政策論としては不十分であると言わなければならない。これまでの公共介入のあり方の問題点を具体的に分析した上で、環境政策における政府の失敗を克服できる政策論を提示することが課題となろう。以下、環境政策の目標・手段・主体のそれぞれについて、郡島報告へのコメントをかねて課題を整理しておきたい。

第一に、環境政策の目標についてである。持続可能な発展は、こ

れまでの世界経済における自然と社会の持続可能性が低下するような発展パターンを転換させようとした概念である。しかし、複数の視角からさまざまな定義付けが試みられていることにもみられるように、多様な解釈が成立しうる概念でもある。環境保全と経済開発の妥協の産物として生まれた概念という指摘もある。重要なことは、定義を抽象的に争うことよりも、政策目標としていかに具体化するかである。その場合に、自然資本やエコロジーの絶対性をどの程度強調するか、また人工資本などの資本と自然資本との代替性をどこまで認めるかによって、政策目標に強い持続可能性 (Strong Sustainability) を設定するか、それとも弱い持続可能性 (Weak Sustainability) を設定するかが分かれてくる。このことは、環境経済理論および環境政策の根拠論として外部不経済の内部化論を基礎におくのか、それとも持続可能な社会や持続可能性を目標にその実現をめざして政策手段を総動員するような政策体系を考えるのかという違いとも関連している。また仮に持続可能な社会を目標にするとした場合に、社会がめざすべき目標がGDPの向上だけでないことは明らかであるが、どのような要因をどの程度重視するかによっても、政策目標は違ったものになるし、その達成度合いを測る指標も異なったものになる。そもそも発展とは潜在的 가능성이顕在化されるプロセスのことであり、何がどのように実現されるべきかをふまえて政策の目標と指標が考えられるべきである。このことは、効率性や生産性の概念を見直すことも関連する。私的効率よりも社会的効率が重視されるだけでなく、環境効率や自然資本の生産性といった新しい尺度を経済社会に組み入れていくことになる。

さらに、直接規制や経済的手段だけでなく、エコラベル、環境情報開示制度やコミュニティの知る権利の導入など環境情報活用型手段、ISO 14000 シリーズの取得による環境管理システム、環境会計、環境監査制度の導入、企業や業界が政府との間に協定を結んだり、自主的に取り組むこと、そして環境教育など環境政策手段はきわめて多様になってきている。開発された新しい政策手段は、環境効果、効率性、衡平性といった評価尺度で見た場合、いずれもどのような問題にも有効であるという手段ではなく、それぞれの利害得失がある。また、これらの手段を組み合わせるいわゆるポリシー・ミックスも、個々の政策手段の単独の手段にはない、独自の政策手段としての効果がある場合が多い。言い換えれば、新しい環境政策手段を開発することは、まだまだ可能性が大きいということである。

環境政策手段の多様な発展に伴って、環境政策手段体系の再設計が課題になってきている。すなわち、政策目標に適した政策手段の選択が問題になるのである。郡県報告では、ある政策目標を達成するための規制的手法と経済的手法、情報提供や自主的取り組みと規制的手法の組み合わせなどいわゆるハイブリッド・アプローチという新しい動向が紹介され、その意義や有効性が指摘された。特に重要なのは、環境規制政策と環境技術政策のハイブリッド・アプローチである。ながらく利益を生まない投資と考えられてきた環境政策も、適切に設計された環境規制政策があるならば、費用節減や品質向上につながる技術革新を刺激していわゆるイノベーション・オフセットを生みだし、その結果国際市場での競争力を高める可能性があるというのである。日本の自動車排ガス規制の経験も参考にして

こうした方向で環境政策の目標を具体化する場合、それに伴って新しい困難あるいは解決すべき課題が生まれてくる。一つは、環境政策の対象と領域が広がらざるをえないという点である。持続可能な社会をめざす環境政策は、福祉政策、産業政策、貿易政策、国土政策、交通政策、エネルギー政策等と深い関連を持たざるをえず、実現可能な政策目標を立案するためにも、また有効な政策手段を開発するためにも政策領域間の調整が求められる。ここでは、環境保全のための政策統合をいかに進めるかという課題が生じる。二つには、環境政策の目標を設定することが、より上位にあるいわば社会のトータル・ビジョンと深い関連を持つということである。たとえば、成長優先型社会なのか、環境保全をしつつ成長する社会なのか、定常型社会なのか、それとも持続可能な社会なのか、である。そのため、政策目標に関する社会的合意はきわめて重要であるが容易に形成できることではなくなり、政治過程により大きく依存することになるだろう。この点で情報公開や住民参加に基づいた意思決定を構築することの意義はますます大きくなる。

第二に、環境政策の手段についてである。環境政策の対象や領域の広がり、政策目標の多次元化や総合化が進み、そしてより効率的な環境制御が求められるなど環境政策に対する要請が多くなるにつれて、さまざまな政策手段が開発されてきている。従来経済学では直接規制か経済的手段かという二者択一の問題設定がしがちであったが、それでは現実に提起されている環境政策手段の選択問題を解くことはできない。そもそも直接規制や経済的手段と言っても、制度のデザインの仕方によって多様であり、目的や効果も異なる。

つくられたM・ポーターらによるこの仮説的議論は環境と経済のトリードオフは政策的に克服できるとするものであり、理論的検討に加えて今後実証研究の豊富化が望まれる。さらに、これらの政策手段及びその総合的運用が持続可能な社会づくりをめざす社会経済システムの構造改革につながるかが問われてくることになる。こうした意味において、ハイブリッド・アプローチにしろ環境政策手段のポリシー・ミックスにしろ、環境政策の制度設計の問題と、その評価尺度をいかにデザインするかが重要になる。

第三に、環境政策の主体についてである。従来政策主体というと公共部門しかもしばしば中央政府しか考えられていなかった。近年の大きな特徴は、イギリスのグラウンドワークトラストのような地域の環境改善活動を住民、事業者、自治体のパートナーシップ型地域運営で行っていたり、公共部門と非営利組織や非政府組織が共同して環境教育に取り組んでいる例など、公共か民間かという二元論では類型できない事業主体や政策主体が急増してきたことである。それに伴って、公共政策の役割も変化してきている。また、政策の統合化や融合化が進むと責任主体がいま化している危険もあり、政策責任を各政策主体が共有化できる制度設計が重要になる。さらに、国益中心の国際的な取り組みのフレームワークの限界が明らかになってきていることである。さまざまな空間的スケールの環境問題が重層的にかつ相互に関連を持ちながら生じているのに対応して、それぞれに応じた環境管理組織を、中央政府と地方自治体、国際機関や非政府組織を含めて業務を分担・連携できる柔軟なシステムとしていかに構築するかが課題である。



「二十一世紀日本の制度転換と地方分権」という題目の川野辺報告について二つの点について論点を確かめた上で私の考え方を述べたいと思います。

川野辺報告では、規制緩和、地方分権、民営化、省庁再編、情報公開、競争導入、自己責任など日本経済の構造改革型の政策が並列的に論じられているように感じられるが、全体の構造改革型日本経済政策の中で地方分権がどのように位置づけられているかについて確認したいと考えている。もう一つは、多くの構造改革型政策が基本的には競争導入、自己責任、情報公開といった市場原理をより効果的に発揮するという政策と見なすことができるので、国際化の中の日本型金融ビッグバンや小さな政府を求めて規制緩和を行ったり公企業の民営化を進めていくことは一つの流れの中にあると考えることができる。このような市場原理の導入と地方分権という概念が同じ流れの中にあるものと考えられるかというのが第二の論点である。

これらの問題は、簡単なようで決して簡単に応えることができないと思われる。そこで、コメントーターとして私自身の意見を述べておきたいと考える。第一の点は、二〇〇七年にわが国の人口がピークに達するということであり、一九九五年ないし九六年の頃には

黒川 和美

（法政大学）

二〇歳〜六五歳の労働人口という概念での人口がピークにすでに達していたという認識があること。つまりわが国では人口の中央と地方の増減がこのピークの時点に完全にゼロサムゲームになるということである。さらに、明治維新以降日本の人口の全市町村ごとの増減を見ていくと、この一九九五年に至る現在の時点が社会流入入という概念でいうと三大都市圏（東京圏、近畿圏、中部圏）への社会流入の推移がちょうどほぼ均衡であり、流出者数と流入者数がほぼ等しくなっているということを認識する必要がある。このことは明治維新以来、東京をはじめとする三大都市圏に住むべきか地方に住むべきかについて日本人の移動がちょうど無差別インディファレントな状況にあるということを示している。これは地方がより魅力的な投資をすれば、もつと人々は地方に移動するようになるかもしれないし、その逆もありうるという状態になっている。二一世紀に入ってからちょうど私たちの国は大都市と地方都市のどちらの居住がより魅力的かという点においてほぼ対等な関係にあるといえる。

コメントーターの立場から今なお地方分権が必要とされているかについて、いくつかの論点を述べておきたいと思う。

あり、他方、地方自治体が必要としている行政サービスがより強化されなければならないと考えられていることである。国土交通省が主として担っている国庫補助事業は財源の観点からも極めて実施しにくくなっているが、国道一級河川、砂防事業、ダム建設、国立公園整備、下水道、といった、いわゆる建設行政の対象事業はおおむね日本中の主要都市には行きわたった。さらに、空港、新幹線、港湾といった、運輸行政に係わるサービスもおおむね当分必要とされる採算の見込まれる地域には行きわたっていること、さらには農水省がこれまで行ってきた圃場整備や農地整備、干拓はおおむね必要な地域に実施されたという現実がある。第二次世界大戦後、大規模に国土開発を必要としていた時代に基本的なインフラ整備として考えられたものはずでに行きわたって、その仕事は整理の段階に入っているということである。

これに対して、第二の点として、基礎的自治体を実施しなければいけないサービスは今後さらにそのサービスの高度化を含めて必要性が高まっているということである。教育、福祉、医療、環境、ゴミ処理、都市計画、地域振興、交通計画、まちづくり、農林振興、産業振興、そして究極には地域での雇用の確保といった問題は国がマクロレベルで霞ヶ関中心に計画を立てる内容ではなくなっている。それぞれの地域の地方自治体が自己責任でその地域に最も望ましいサービス供給システムをとることが望ましいと考えられている。

つまり国と地方を比較して考えると地方が供給しなければならぬサービスはますます多くなり、国が供給するサービスは国民からするとおおむね無くなったということである。

このようなサービスを適切に供給しようと考えると、第三の点であるが、税源が現行の国七地方三の状況から、地方七国三、あるいはすべてが地方に委ねられて、国が必要とする財源を地方が出し合う逆交付税の考え方に至るまで、思い切った税源の再配分を考える必要がある。地方に多くの事業が委ねられるようになると財源のほかに効率的に事業を実施するための条件整備も求められる。国の政治家が無駄な公共事業を集票のために日本中にばらまいたのと同じように地方の政治家が集票のために地方に財源をばらまく恐れは同じように残っているし、一層そのような恐れが生じる可能性もある。そのために地方自治体の課税自主権や歳入と歳出を均衡させる均衡財政主義のルールや非効率な事業を実施してしまわないために事業を市場ベースで行うPFIやTIFなど新しいプロジェクトファイナンスの考え方が導入されなければならないし、従来の公共サービス供給システムが新しい形に姿を変えないと国で発生した問題がそのまま地方に発生してしまう恐れを生む。そして第四の点であるが、国の政策として新たな形で地域の監視を行う必要が生まれてくる。ともあれ、そのような条件を整備するために市町村合併や連邦制や均衡財政主義や新公共部門経営といった市場型の公共サービス供給システムが検討されるようになってきていると考えている。さらにパートナーシップ論やNPOの活用など市民の公共サービス供給システムへの参加が地方分権の時代には一層重要になるし、サービス供給方式が現在とは大いに異なるものになる。

加藤 壽 延

(電通大学)

眞 継 隆

(愛知学院大学)

(1) 今回の日本経済政策学会第五七回全国大会における共通論題のテーマは、沖縄での開催を念頭におき、本学会が二十世紀に取り組んできた研究課題と沖縄の当面する政策課題との共通項を集約し、「二十一世紀日本の再生と制度転換」という大会テーマの下に、産業政策、環境政策、地方分権の三テーマが大会準備委員会によって選ばれた。これまでの全国大会の共通論題として、第四六回大会(一九八九年)の「世界の中の産業政策—ボーグレス経済への対応—」、第四八回大会(一九九一年)の「地球環境問題と経済政策」があり、また一九八四年の沖縄大会で「地域開発と経済政策」が論じられたという経緯はあるが、産業政策、環境政策、地方分権の三テーマは日本社会にとっても沖縄経済にとっても二十一世紀にまで持ち越される重要課題であるといえよう。

(2) 以上のような経過で今回の共通論題は設定されたのであるが、ここで三報告の要約を試みると、まず「産業改革の変遷と今後の方向性について」と題する桑原報告では、わが国の産業改革の第一の柱である産業調整政策は、経済構造の変化の過程でその有効性と必

要性を急速に縮小しているのに対し、第二の柱である産業育成・改革の方は、情報化という技術進歩の影響の下で、企業経営のグローバル化の進展に伴って重要性を増し、将来の成長分野を示すことによって民間部門の資源配分に影響を及ぼしていくと指摘されている。これらの変遷と方向性の背景に価値体系の動態的な変化があり、成長産業に関する政策ニーズの高まりはアメリカやヨーロッパにおいても共通にみられるとしている。この報告に対し、予定討論者からは、産業政策の変遷についてのデザイン、日本的コーポレート・ガバナンスの有効性に関する数量的実証、中小企業やベンチャー・ビジネスを含めて今後に予定されている省庁再編の影響への言及、について要望が出された。

つづく郡島報告は「二十一世紀の日本の再生と制度転換—環境政策—」をテーマとし、環境改革の動向の中から制度転換を求める要因を取り出している。第一は、環境政策の理念に関するもので、自然資本(環境)から生み出されるエコサービスの経済価値に着目し、「エコノミーのエコロジー化」という経済システムの転換である。第二は、環境政策の手段に関するもので、①伝統的な直接規制手段

に環境保全の技術的ブレイク・スルーの成果を加えたハイブリッド化、②この直接規制に環境税等の経済的手段を加えたハイブリッド化、さらに③規制手法に環境管理システム等(西嶋洋一「地球環境をリエンジニアリングする」成文堂、一九九七年、における経営的手段)を加えたハイブリッド化、にみられるような、経済のグローバル化や国際標準化に伴って生じている政策手段の転換である。このような変化の中で、いかに環境政策と競争政策とを国際的な観点から調和させるかが今後の課題とされている。この報告に対する予定討論では、環境政策には成功例のみならず数多くの失敗例があるという事実をどう解釈すればよいのか、エコロジーの絶対性と経済効率とはいかにすれば両立しうるのか、環境政策目標への合意形成はいかなる主体によってなされるのか、という問題提起がなされた。

第三の川野辺報告「二十一世紀日本の制度転換と地方分権」は、第五三回大会(一九九六年)の同氏の報告「制度転換と政策決定」の視点と主張を踏まえつつ、制度転換の理念の再構築と地方分権推進の具体策の検討とを行っている。第一の理念については、新しい日本社会における政府の制度設計は、チェック・アンド・バランスと市場中心主義の理念によるべきであるとしている。これらの必要性は財政構造の悪化、グローバル化、少子・高齢化を契機とし、IT革新によって加速されているが、その実現のための手段は自己統治であり、その中で地方分権は重要な位置を占める。第二の地方分権推進策については、機関委任事務の廃止および中央政府の関与の削減と類型化以下、道州制も含めて七項目の提言がなされている。予定討論者は、これに対し単刀直入に「なぜいま地方分権なのか」

と問い、これまでも地方分権が活発に論じられたことを取り上げ、財政破綻に対する地方分権の有効性の根拠を求めた。

(3) 以上の報告と討論を総括すると、第一に、産業政策や環境政策、あるいは地方分権の論議においても、政策学における目標、手段、主体の視点からの論点整理を通じて、全体像をさらに明確にしていることが望まれる。第二に、各政策領域において手段の有効性についての論議を深め、定量的な実証研究の成果を加味して、政策評価にまで立ち入ることが今後の課題である。第三に、高度成長期の「効率か公正か」の議論を想起させるように、効率に對峙する概念として今回もエコロジーや地方分権が提示されたが、これらは政策学における「辞書式順序付け」によって統一できるものであり、そこからさらに新しい対峙概念が生まれる可能性もある。第四に、いずれの報告においてもそれぞれの領域で技術進歩や情報化、IT革新などの影響について論じられているが、これらの論点は次年度の共通テーマ「経済政策からみたIT戦略」に受け継がれ、さらなる展開が期待される。

最後に、今回の共通論題における有益な諸議論が、沖縄の二十一世紀の発展に資するものであることを記して、結びとしたい。

# 〈沖繩特別セッション〉

## 地域における産業政策

— 沖繩経済を事例として —

大 城 肇

（琉球大学）

はじめに

市場経済における産業振興の担い手は個人や企業などの民間部門であり、公的部門はその活動が円滑に行えるよう支援し補完する役割を担う。本報告では、これまでの地域における産業政策の問題点と課題について、沖繩経済を例にとりて検討してみたい。二十世紀は規制緩和と地方分権が進む中で、環境との共生を視野に入れた地域独自の主体的な産業政策が確立されなければならない。

### 一 沖繩経済の構造特性

沖繩経済の構造特性をみていくことにする。県民所得統計によると、一九九七年度の沖繩県の県内総生産に占める産業別構成比は、第一次産業一・四％、第二次産業一八・二％、第三次産業八三・〇％である。全国経済と比べると、第三次産業の比重が大きい。

このことをもって沖繩経済は先進国型であり、全国経済よりもサービス化・ソフト化が進んでいる経済であるといえるだろうか。内

実は、モノを作れない経済であるというのが実態である。第二次産業なかならず製造業のウェイトは、全国よりもかなり下回っている。逆に沖繩が全国を上回っている分野は、建設業、電気・ガス・水道業、卸・小売業、運輸・通信業、サービス業、政府サービス、非営利サービスである。

沖繩経済は、いわゆる工業化の過程を経ることなしに発展してきた経済である。しかも自給率が低く、域内での歩留まりが小さい経済であることから、このような構造をもつ沖繩経済は「いびつ」であるといわれてきた。

次に、産業連関表に基づいて特化係数を（産業の沖繩の構成比÷産業の全国の構成比）でみると、全国及び他の地域ブロックよりも沖繩の特化係数が高く特化係数が一・〇以上の産業部門は、石油・石炭製品製造業、建築業、公共事業、その他の土木、水道・廃棄物処理業、運輸・通信・放送、公務、教育・研究、医療・保健・社会保障、対個人サービスである。製造業部門で沖繩に特化しているのは石油・石炭製品製造業のみであり、製造業の殆どは非特化の

状況にある。

産業スカイライン分析に基づく域内自給率をみると、沖繩の一九九〇年は六八・五％にすぎず、全国でもっとも低かった。全国は九・八％とはほぼ完全自給の状態にあり、中部、中国、近畿、関東の四地域は一〇〇％を超えて余りある供給状態にある。自給率が低い北海道でさえ、八〇％以上の自給体制にある。

沖繩の産業で自給率が一〇〇％を超えている部門には、漁業、石油・石炭製品製造業、公共事業、その他の土木事業、運輸、その他の公共サービス、対個人サービスがある。自給して余りある産業部門が少なく、それだけ産業構造の底は浅いということができるとりわけ製造業部門については歯抜け状態にあり、モノづくりの弱さを露呈している。製造業のウェイトが低く、自給率も低い沖繩経済の対外収支構造を一九九七年度についてみると、経常受取が一兆九一二億円、経常支払が一兆六六五〇億円であり、差し引いた経常収支は二四七二億円の黒字を計上している。経常収支が黒字であることから、沖繩経済は表面上は良好にみえる。しかし、中身について少し詳しくみると、いびつな経済構造が明らかになってくる。

沖繩経済は三K（観光、基地、財政移転）の代表格である公共事業）に支えられた経済であるが、三Kはその内容と規模が沖繩の外の諸力によって規定される他律的項目であり、それらに依存した沖繩経済は他律型経済である。他律的な構造をもつ沖繩経済の底は浅く、域内自給率が低いだけ県内での歩留まりが小さく、観光や基地、財政から派生する需要が県外へ漏れてしまっている。

### 二 沖繩における産業振興の課題

沖繩の振興開発に関する計画は、一九一五（大正四）年六月の「産業一〇年計画」から一九九二（平成四）年九月策定の「第三次沖繩振興開発計画」まで一四の計画が策定されている。戦前・戦後期における沖繩の振興開発政策に一貫して流れている政策課題の一つは、沖繩経済の自立化を図ることであった。

一国の中の一地域が自立する必要性は、必ずしもないといわれる。国全体として自立していればよいという考えである。しかし、自立の気概をもつことは大事であり、地域活性化や地域振興に関わる重要な住民の主体性につながる。

これまで、沖繩では経済自立が盛んに議論されてきた。沖繩経済が三Kで代表される外的要因によって規定される他律依存型の経済であったという現状認識と、県民が自治と自決によって他の何ものにも束縛・翻弄されたくないという自立意識を強くもっていることがその背景にある。それは、過去の長い歴史をふまえて将来を展望するときに、当然に県民が抱く感情（意識）であるといってもよい。

地域経済について経済自立を集約して表現すれば、「過度の外部需要への依存から脱却し、対外競争力のある産業を振興するとともに、失業が改善され、内外の経済格差も是正されて、環境との調和の中で経済、社会、文化等が個性的に持続発展していくプロセスである」ということになる。

### 三 沖繩における振興策の問題点

本土復帰後の沖縄振興開発特別措置法に基づく三次にわたる沖縄振興開発計画では、「自立的発展の基礎条件の整備」をはじめとして、「本土との格差是正」や「特色ある地域としての整備」という政策目標のために、高率補助などの特例措置がとられ、多額の沖縄振興開発事業費が投入されてきた。沖縄開発庁の予算で見ると、沖縄が本土復帰した一九七二年度から一九九九年度までの累計で、六兆三四億円に達している。年度平均二一五四億円が投下され、道路、農業基盤、港湾、環境衛生施設などが整備されてきた。

その結果、道路舗装率や上下水道普及率、一人当たり公園面積などは全国水準を上回っているし、港湾や空港、漁港、ほ場、学校校舎、体育施設、社会福祉施設などの整備もひと通りなされ、一定の成果がみられる。本土復帰後二七年间にわたって六兆円を超える財政資金を使って整備されてきた沖縄の社会資本は、すでにナショナル・ミニマムに達している。

ところで、沖縄振興開発計画に基づく施策展開によって、同計画の三つの目標は達成されたであろうか。ナショナル・ミニマムに達したとはいえず、社会資本の整備が直ちに格差是正や自立的発展につながっているとはいえない。とりわけ経済面において顕著である。たとえば、一人当たり県民所得をみると、年々、全国との格差は拡大しており、一九九七年度は全国平均の六九・八%水準であった。人口増加率よりも所得成長率が低いからであるが、もとを正せばモノを生産できない自給率の低い弱い弱な経済構造ゆえである。自立的発展のための基礎条件の整備は、皮肉にも経済自立にはつながらない。

#### 四 地域の産業政策のあり方

地域経済のもつ構造特性をふまえて出てくる産業政策の方向性は、経済の自立化に結びつく産業の振興という一点に集約できる。産業政策の目標の一つは、雇用機会をふやすことであるが、雇用機会の増大には適切な産業が選ばれ、その産業が成長することが必要である。適切な産業を選ぶことによって、経済自立が可能となるが、地域で産業を興そうとするとき、その地域が比較優位をもっている産業を振興すべきである。仮にも比較優位がなかったときには、比較優位を創出できるような産業政策を展開することである。

沖縄経済に即していえば、民間活力を引き出し、沖縄のもつ地域特性と比較優位性を生かした産業の振興を図ることである。立地上島嶼性という不利性をもっている沖縄では、比較優位を与えられた地理的・自然的・社会的条件の中で考えるのではなく、その条件を積極的に創り出していくことが重要である。産業政策は、そのような比較優位性の創出に有効な政策でなければならぬ。

また、産業政策を展開していくときのポイントは、その経済の発展段階や熟度、環境容量に応じた効果的な施策体系に基づいて行うことである。島嶼性という特性を有する沖縄では、規模の経済性を発揮する産業は比較優位をもちえないが、ネットワークの経済性を発揮できる産業の立地は可能である。産業政策は、沖縄経済の特性を見据えたものでなければ、有効な効果を発揮しえないであろう。

さて、沖縄における産業政策は、政府の政策としてとられてきたのが大きな特徴である。本土復帰後、政府が策定した三次にわたる

沖縄経済に即していうと、地域経済の自立的発展という政策目標を掲げてきたが、現実にはむしろ依存体質が強まっている経済になっている。しかも、立ち遅れた社会資本の整備をすすめる目的でなされた公共事業が、赤土流出による海の汚染に代表される環境破壊を引き起こしてきた。わが国の中央集権的行政システムの特徴である全国画一の基準の適用と公平性の原理とタテ割り行政によって、地域の個性であり特性である歴史・文化・風土および経済の発展段階等々を無視した地域開発が、住民ニーズを時として無視したまま、有機性を欠き非効果的に行われてきた。被援助国の自立化を促すことを目的としたわが国の政府開発援助(ODA)が、その相手国の自立の芽を摘んでしまっていること、誰のための援助かと問われていること、環境に負荷を与えていること、などによって批判されることがある。沖縄における財政の高率補助による振興策という名の過剰開発も、ODAによく似たところがある。

ナショナル・ミニマムを超える公共事業は、地域住民の自主的選択による地域ニーズを反映したものでなければならず、また今後は、失われた自然環境を復元する事業も公共事業の一つとなるべきである。本土復帰後二七年间にわたって行われてきた公共投資は、沖縄が本土と一体化し同質化するための投資であった。しかし、これからは沖縄の地域・環境特性を反映した個性化や異質化を支える公共事業であってほしい。とくに産業振興の観点からは、効果的なインフラの整備に向けられる公共投資でなければ、単なるバラまき政策にしかたならない。その地域に合った効果的な公共投資を行うに当たっては、時として規制緩和も並行して進めることも必要である。

振興開発計画にもとづいて産業振興策という形で展開されてきたが、今後やはり政府が策定する二十一世紀プランにもとづいて産業政策が展開されようとしている。自意識のもとに自立経済を目指しながら、実際の産業政策は政府に預けてしまっているところに、沖縄経済の依存体質が改善されない要因がある。

これまで沖縄県は経済の自立化・活性化にむけて一国二制度的な産業政策を要求してきたが、中央政府の立場からはそのような本則に風穴をあけるような思い切った施策の展開はできない相談であった。中央政府としては、全国一律の制度プラス特別措置による産業政策しか採用できない限界をもっていた。

地方分権が叫ばれ特色ある地域づくりが必要とされる二十一世紀は、自己決定・自己責任による地域独自の産業政策の展開が望まれる。地域の特性や地域経済の発展段階に応じた適切な地域産業政策を実施しようとするれば、一国一制度という金科玉条は大きな制約になる。一国の経済社会秩序が乱されない範囲内で地域の主体性や自主性を誘導するような制度の創出・運用が認められるべきであろう。

#### 参考文献

- 清成忠男(1996)『地域産業政策』東京大学出版会。
- 鶴田俊正(1998)『アメリカの産業政策』『経済セミナー』第三五二号、日本評論社。

#### (付記)

報告に際し、大変貴重なコメント並びに資料を頂戴した鶴田俊正教授(専修大学)に対し厚く感謝申しあげたい。もちろん、本稿に含まれる過誤はすべて筆者の責である。

# 沖繩開発からみる赤土汚染に関する一考察

呉 錫 畢

(沖繩国際大学)

## 一 はじめに

沖繩県における環境問題の一つに赤土汚染問題がある。沖繩県において、本格的に赤土等の流出が社会問題化したのは、一九七二年の沖繩の日本復帰以降とみている。復帰直後、政府は「格差是正」と「自立的発展の基礎条件の整備」を基本目標とする二次にわたる沖繩振興開発計画を策定し、これに沿って社会資本の整備をはじめとする各種の振興開発事業を推進してきた。

その結果、沖繩県経済の規模は著しく拡大し、一九七二年度から九六年度までの二四年間に、県民総支出は実質価格で六六一二億円から三兆二六三四億円へと約四・九倍となった。この期間の県経済の年平均実質成長率は六・九%で、日本経済の年平均成長率の三・五%を上回った。一人当たり県民所得の全国格差は、復帰後、県経済の成長に伴い縮小した。一九七二年度の一人当たり県民所得は、全国平均の五九・五%にすぎなかったが、一九七五年度に七三・七%、九六年度には七〇・四%となっている。

ところが、沖繩県の経済発展のためのこのような大規模な各種の公共事業、また、民間資本による各種開発や、米軍演習場において、赤土等の流出防止対策が十分ではなかったことから、大量の赤土等

がある。沖繩の降雨特性としては、降り方がスコール型であり、その雨滴が比較的に大きい。また、沖繩は、本州、九州、四国に比べ、梅雨時及び台風到来時期以外の時期にも強度の強い雨がある。このような降雨の特性のため、気候要因としても、他の地域以上に土壌侵食が生じやすい状況になっている。

次に土壌要因を取り上げることができるが、沖繩県内に分布する主要な土壌は、国頭マージ、島尻マージ、ジャール及び沖積土壌の四つに分類される。沖繩県の土壌の分布をみると、国頭マージで全体の全土面積二万四五三四ヘクタールの中で五五%を占めている。また、次に島尻マージが二七%、ジャールが八%となっている。一般的に赤土汚染は国頭マージの流出が大きな問題となっている。国頭マージは、土層の厚さが一般的に数十メートルにおよび厚いが、粘板石には土層が薄いとある。また、水による土壌侵食を受けやすい。したがって、この土壌地帯では、土壌の侵食の防止と機械化農業の導入を図るための農地保全対策を伴いほ場整備を行うとともに、土砂流出防止対策を講じる必要がある。

次に植生要因としては、植物の枝や葉による降雨エネルギーの減殺、流去水の速度の減少、土壌の団粒化と孔隙率の増大、また、根による土壌等の流出防止等の効果がある。これらの作用の結果として侵食量が軽減される。したがって植生の消失が表土流出の要因となる。

地形要因としては、島嶼地域で急峻な地形が多く、河川も短いため、発生した濁水はすぐに流域に流出してしまう。したがって降雨の量と土壌の浸透が同じであれば、流去水の速度は傾斜角、斜面長

が流出するようになって大きな社会問題となっている。

沖繩を訪れる観光客にとって沖繩観光の魅力は、何よりも青い海を含めた自然景観が最も高く評価されている。従って、赤土汚染による環境汚染は、漁業への被害や生態系の破壊のみならず、観光立県を目指す沖繩県において大きなイメージダウンにつながる恐れがある。本稿では沖繩県において何が赤土等の流出をもたらしたか、赤土汚染のメカニズム及びその原因を診断した上で、沖繩開発の功罪について考察してみることとする。

## 二 沖繩土壌の特性及び土壌流出の原因

自然の生態系のバランスが保たれている場合には、土壌の流出・侵食は微少で、その風化生成と均衡を保っている。しかしながら、このような均衡が、人為的なインパクトにより破壊されると、侵食の要因は、自然的な要因に人為的作用が加わり、自然の破壊が発生することになる。沖繩県における土壌流出の要因は、基本的には沖繩独特な土壌の特性や、その他の自然的要因と人為的起因が土壌の流出を促している。その要因を簡単にまとめると以下のようである。まず、気候要因であるが、気候要因の中で重要なものは降雨である。ところが、土壌侵食に直接影響するのは降雨量より降雨強度に

斜面の形状によって変わる。

以上は赤土等を流出しやすくなる自然的要因であるが、赤土汚染はこのような自然的要因に加えて人為的起因が大きく影響している(図1)。沖繩における赤土等の流出は、もともと侵食しやすい土壌に人為的起因が加わったり、山腹崩壊等が起こったりすることにより地形に変化が起こる。これに加わったところに強い雨が降ることによって流出するというのが基本的なメカニズムである。

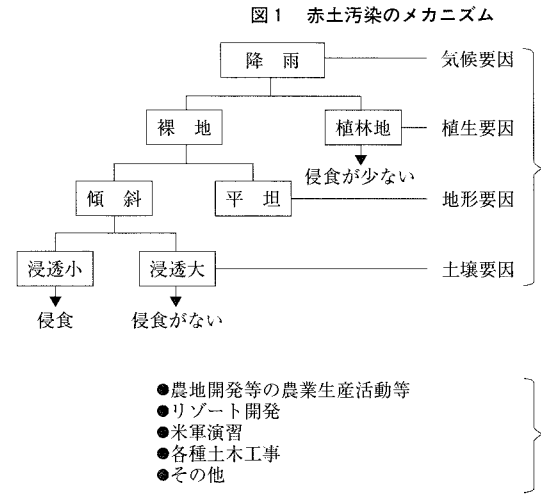
## 三 沖繩振興開発事業

沖繩の赤土等の流出問題は、沖繩の本土復帰とともに国の援助で本土並みの産業基盤整備や社会資本の整備を始めた時からである。つまり、一九七一年度に沖繩の実情に即した国の財政援助措置と、産業の振興開発の方策を講ずることを図った沖繩振興開発特別措置法(以下「沖振法」という)が設立されたことを契機に大規模の公共事業が始まったのである。

この沖振法は一〇年間の時限法として一九七一年一月に制定され、同法に、基づく沖繩振興開発計画が一九七二年一月に策定された。同計画の目標は、沖繩の各方面にわたる本土との格差を早急に是正し、全域にわたって全国の標準を確保するとともに、地域特性を生かすことによって、自立的発展の基礎条件を整備することである。

ところが、注目すべきところは、過去二七年間の米軍統括下における基盤整備の立ち遅れを取り戻すために、整備・開発が他の大型公共事業とほぼ同時に集中的に、かつ急速に行われてきたことで

# 赤土汚染



(注) 沖縄県環境保健部 (1991) 『赤土汚染防止対策の手引き』, p. 95 を参考に作成。

ある。さらに、これら各種大型公共事業に加えて民間企業等による設備投資・資本投資も急速に増加した。一九七四～七六年の期間中には一九七五年の沖縄国際海洋博覧会開催年をピークにリゾートホテル・ゴルフ場等のレクリエーション施設等の建設が増加している。その結果、一九七二年度に三七二億九千万円(補正後)であった沖縄振興開発事業費は、二八年後の一九九九年にはその約八・二倍の三〇五三億円になり、二八年間の累計額は、六兆三四億円に達した。こうした沖縄振興開発事業のうち、その約九割が公共事業関係費である。また、赤土流出の最も大きな原因の一つに、パイナップルやさとうきび等の農業を営むための農地開発及び土地改良がある。農地開発の事業費及び事業量の推移をみると、復帰直後の一九七二年には、七三万八千円であったものが、毎年増加し続け、一九九二年には二八億一六〇〇万円に達している。この年を境に減少傾向にあるが、一九七二年から九九年までの合計額が約四三〇億円に達しており、その結果、事業量は同じ期間に、一七七八・四ヘクタールに及んでいる。沖縄の赤土流出による汚染は、以上のような各種開発行為によって加速的に拡散してきたのである。

## 四 赤土等の流出による被害状況及びその対策

### (1) 環境への影響

赤土流出が環境に及ぼす影響には、赤土流出によって直接的に起こる一次環境影響と、赤土流出防止対策によって起こる二次環境影響がある。特に、注目すべき点は、赤土等流出によるサンゴ礁海域の汚染と、そこに棲むサンゴ礁の生物環境への影響である。サンゴ

## 五 結びに代えて

が死滅すると、海の生態系が破壊される恐れがある。また、赤土流出による被害が生じているが、その被害額の実態を把握することは赤土汚染の実態を明らかにするうえで重要である。いままで、その被害額に関する詳しい調査は沖縄県環境保健部(以下「環境保健部」という)が一九九三年に「赤土汚染及び被害現況調査」報告書がある。

赤土汚染による各種事業における被害額をみると、水産業関連、観光業関連、水源池その他があるが、一九九一年度の被害額の合計が一億四六八八万円に達している。そのなかで水産業関連の被害が最も大きく一億一八五〇万円(八〇・七%)となっている。ところが、表に出ない被害が数多く、これに関してはより詳しい研究が必要とされている。

### (2) 赤土等の流出防止対策

赤土等の流出による汚染状況に対して、公共事業における流出防止対策が講じられてきており、その結果、一九九五年一〇月に「赤土等流出防止条例」(以下「防止条例」という)を制定した。防止条例では、千平方メートルを超える開発行為は、条例に基づき、流出防止対策の内容などについて、届出(民間事業)もしくはは通知(公共事業)を行うことになっている。また、条例の施設基準には、①発生源対策・②流出濁水対策・③濁水最終処理対策の三つの対策が示されており、これらを効果的に組み合わせることで、濁水を条例で定める排出基準値(二〇〇mg/リットル)以下で排出することを義務付けている。

沖縄における各種開発が県民所得の増加、社会的インフラの構築等、社会便益を大きくもたらしたことは確かである。その反面、赤土汚染のような外部不経済をもたらしたことも明らかである。本来は開発の功罪を社会的便益やその費用をより厳密に分析しなければならないが、これについては今後の課題とし、ここでは開発の功に対する矛盾点を指摘することにとどめておく。

沖縄県の耕地放棄面積をみると、一九七五年度に四万二六〇〇ヘクタールであった。しかし、一九九〇年度四万七千ヘクタールを境にやや減少傾向であるが、毎年増加し続けている。また、パイナップルの栽培面積及び収穫量をみると、一九七〇年度の栽培面積は三八六二ヘクタールであったものが、一九九七年度には七八三ヘクタールまで激減している。収穫量も、同じ期間中に六万七〇一〇トンから一万四七〇〇トンへ減少した。このような傾向は、沖縄の基幹作物ともいわれるさとうきびも類似である。これらの指標は、膨大な農地開発費の成果に反する結果となっている。

以上のように赤土汚染による社会的費用が社会的便益を上回る結果となることになれば、その経済活動による人為的行為を見直さなければならない。また、条例で定められた二〇〇mg/リットル以下の排出基準値の見直しも必要である。つまり、部分的な基準値の設定は、ますます広がる赤土汚染には追いつかず、むしろ地域ごとの総量規制を導入して全体として防止対策を取ることがより有効的である。また、沖縄の自然環境は金額では換算できない貴重な資源

であることを十分に考慮しながら、開発をも推進していくことが何よりも重要であるだろう。

- (1) 沖縄開発庁沖縄総合事務局(1999)『沖縄県経済の概要』、九〇―一頁。
- (2) 一人当たり国民所得(在庫品評価調整前)に対する割合。
- (3) 例えば、沖縄観光コンベンションビューローの調査によると、沖縄観光の魅力として、海や砂がきれいと言えた人が、六割を超えている(沖縄コンベンションビューロー(1997)『沖縄観光客満足度調査報告書』、七四頁)。
- (4) マージとは、沖縄土壌の名称として、一七四〇―一七九〇年代にかけての古い農書や農務帳では、「真地」、「まわ地」、「真和知」等の表現が見られる。沖縄土壌については、名城敏(1997)『沖縄の土壌』『環境問題と地域社会』、六一―一〇六頁を参照。
- (5) 沖縄振興開発については、沖縄開発庁(1996)『沖縄振興開発の現状と課題』、一―二二頁、沖縄開発庁(1998)『沖縄開発庁二十年史』、八七―二九頁を参照。
- (6) 沖縄振興開発事業については、沖縄開発庁(1998)『沖縄開発庁二十年史』、一一三―一三〇頁、沖縄開発庁沖縄総合事務局(1999)『沖縄県経済の概況』、六六―六七頁を参照。
- (7) 条例に基づく届出・通知状況を見ると、一九九七年度の届出及び通知の件数は六二二件で、その中で届出が九二件で一四・八%、通知が五二九件で八五・二%を占めている。また、通知は国が一五・八%、県が四四・八%、市町村が二四・六%を占め、その多くが県関係事業の通知である(沖縄県(1998)『環境白書』、一三九頁)。

## 二十一世紀日本社会システム…地域分権ネットワーク型社会

―協力システムの制度化と地域分権の確立―

大 城 保  
〈沖縄国際大学〉

はじめに

我が国は現在、情報化、国際化、高齢化等の構造変化過程にある。構造変化は不可逆的であるので根本的対応が不可欠であり、新たな社会システムの構造設計が不可避である。日本経済政策学会は一九九三年第五十回大会以降、社会経済システム転換問題を論じてきたが、新たな社会システムの構造設計が確立されたとは思えない。市場の失敗や政府の失敗を克服し、構造変化を実現する新たな社会システムの構築が必要である。

K・E・ポールディングのトータル・システム論、D・C・ノースの制度論・組織論を基軸にして、「三サブシステム…公・共・私の最適組合せ」を新たな社会システムの方位とし、「地域分権ネットワーク型社会システム」を定位とすることを提案したい。その最前線事例として沖縄社会システムの方位と定位を考えていきたい。

### 一 社会システムと三サブシステム… 公・共・私の最適組合せ

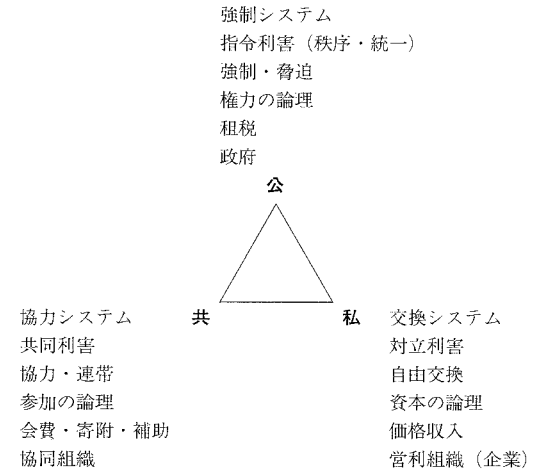
ポールディングとノースが明確にした概念の中から「組織・物

(付記)  
本報告に際しましては、貴重なコメントを賜りました討論者の外間安益先生(鹿児島経済大学)、ならびに座長の伊藤善市先生(帝京大学)、高良有政先生(沖縄大学)、また、フロアからのご意見に対して、ここに記して心より感謝申し上げます。

質・エネルギー・時間・空間・制度・相互作用」を抽出する。そして社会システムを「組織が時間と空間の中で物質とエネルギーを使っていく相互作用によって秩序とパターンに構造化された諸制度体系」としてとらえる。

ポールディングは社会システムを相互作用の型から三サブシステムすなわち脅迫システム、交換システム、統合システムに分ける。そして「現実のすべての制度や人間関係はこれら三つをさまざまな比率で含んでいる混合物である」とみる。われわれは、社会システム転換の視点からその三サブシステムを活用して、図1のような社会システムの体系を想定する。まず一つには強制システムである公的システムがある。公的システムで調整される人間の相互作用は、社会システム全体の秩序を形成し統一するための命令や指令や強制指示等にかかる利害である。その行動は権力の論理によって遂行される強制や脅迫である。公的システムを支持する源泉は租税である。公的システムの組織は「政府」である。二つには交換システムである私的システムがある。交換システムで調整される人間の相互作用は対立する利害である。その行動は資本の論理によって遂行される自由な交換である。私的システムを支持する源泉は収入で、より根

図1 社会システムと三サブシステムの組合せ



本的には利潤である。私的システムの組織は民間企業である。そして三つには協力システムである共的システムがある。協力システムで調整される人間の相互作用は共同する利害である。その行動は参加の論理によって遂行される協力や連帯である。協力システムを支持する源泉は参加者や協力者の会費や寄付金や補助金である。共的システムの組織は協同組織である。

公・共・私 の三サブシステムの中で、協力システムすなわち共的システムの血縁共同体や地域共同体が人間社会本来の根源的な社会

化が不可欠である。

## 二 二十一世紀日本社会システム 地域分権ネットワーク型社会 ——協力システムの制度化と地域分権の確立——

従来の日本システムは、明治維新以降今日まで、営利組織、協同組織を問わず、いずれも公的組織（政府）と密接に連携を取りながら従属するシステムであった。公営企業や公益企業等は、公的システムの完全付属物として「公共」システムに位置付けられた。各種業界団体は、私的システムに属しながらも政府と密接な連携を取りながら、政府の行政指導等の施策を通して公的システム優位の状況下にあった。日本システムは戦後、高度成長を実現し、七〇年代の諸問題を克服し、八〇年代には日本の経営システムの優位性が強調された。しかし九〇年代には日本システムが機能マヒを起こして、社会経済システムの転換が不可避になった。

社会経済構造転換に関わる議論は、規制緩和、民間活力の活用、公企業の民営化、行政改革、地方分権、情報公開等々のように、市場競争の導入・強化、自己責任原則の導入・強化を目指している。そしてNPOの活動の活性化やNPO法案の成立、さらにNGOの活動等々は、協同組織の拡大や育成につながっていく。その日本システム改革の方位は、官から民へ、公的責任から自己責任への方向を示している。中央では規制緩和の議論とともに地方分権に関する議論が高まり、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（地方分権一括法）が交布され、平成二二年四月から

システムであった。技術進歩と経済発展によって私的組織、公的組織が力を増し、制度化・システム化されてきた。営利組織（企業）には市場経済を活動の場として交換システムがしっかりと確立している。公的組織（政府）には計画（予算・執行）経済を活動の場として強制システムが確立している。しかし協同組織はごくありふれているが、その活動の場である協力システムは確立されていない。公的組織に近い協同組織は、公的組織とひとまとめにされて「公共部門」に組み込まれている。営利組織でない私的組織は「ボランティア」として社会経済において明確な位置付けがなされていない。しかし市場の失敗や政府の失敗が明らかにされ、市場経済や計画経済では人間社会の経済問題を解決・克服することができないことが明白になった。二十一世紀における社会システムの転換と再生は、協力システムと協同組織について多くの議論を展開し、社会システムの中に明確に位置付けることから実現される。公・共・私の三つのサブシステムの最適な組合せを模索することである。

近年、私的部門や公的部門に掌握されない分野の議論が多くなってきている。NPO、NGO、第三セクター、そして社会的経済等に関する議論がそうである。しかしこれらの議論は、公共経済、市場経済のシステムの中における活動として論じられている。

新たな社会システムの設計は、共的システムを私的システム、公的システムのように明確に制度化することである。協同組織は、現在でも数多く存在しているが、市場システムや政府システムの付属的部門としての段階にとどまっている。共的システムに関わるフォーマルな制約を制定し、協同組織の存続可能な共的システムの制度

施行された。中央政府と地方政府の関係が大きく変わるにもかかわらず、地方政府の対応は非常に鈍く消極的に思える。地方自治体は自立環境にはなく「補助をもらった方が自前の努力をするよりもずっと得な環境が生まれている」（黒川和美教授一九九八年第五十五回大会）という囚人の 딜레マ状況にあり、自前の努力で「得」

にならなければ、地方政府の動きは活発にならない。法制度、主として地方政府と地方自治体の関係についての法制度は整備されるが、地方や地域の人々の意識は全く無視されている。黒川教授が「地域は生産の場、消費の場、生活の場、あるいはサイクルの場、教育の場、回復の場、自然との関わり場であり、不足するものは他の地域との連携を採ることによって補わなければならない」と言っても、身体障害者も、ありとあらゆる人が生活している。しかし現実の地域社会は、公的な協力の論理、私的な市場・資本の論理によって分断され、共的な協力・連帯・参加の論理は衰退・崩壊を余儀なくされている。地方や農山漁村の過疎化、更に少子化・長寿化が社会の高齢化を引き起こし、特に過疎・離島地域においては地域社会の存続も危ぶまれる状況になる。都市型生活様式は、地域の人々の相互扶助意識を低下させ、地域の絆を失わせつつある。

われわれがイメージする二十一世紀日本社会システムは、各階層の都市が地域主権の下で運営され、中央中心の縦割社会システムの弊害が除去され、地域エゴ中心の横割社会システムの弊害が除去されていく社会システムである。すなわち地域分権（主権）ネットワーク型社会システムが二十一世紀日本が目指す社会システムである。



全ての都市や地域がその役割を担いつつ、重層的につながり、ネットワーク化されている構造は、地方分権が確実に推進され、地域が自主的主体的に地域社会の再建に取り組むことで、現実されていく。特に地域社会の再建は、力の論理や資本の論理によっては不可能であり、協力・連帯の論理が何よりも不可欠である。協同組織の育成・強化が最重要課題である。

### 三 二十一世紀沖繩社会システム・日本システム転換の最前線

全国総合開発計画「二十一世紀の国土のグランドデザイン」において、沖繩は「わが国ひいてはアジア・太平洋地域の経済社会文化の発展に寄与する二十一世紀のフロンティア、『太平洋・平和の交流拠点(パシフィック・クロスロード)』として特色ある地域の形成を目指す」と唱えられている。沖繩を、米国が言う「キーストーン・オブ・パシフィック」から日本政府が言う「パシフィック・クロスロード」に、点から面への非常に大きな機能転換を実現することにある。より具体的には、人的・情報国際交流拠点の形成であり、その形成を助長し促進する制度的優遇政策を設置することである。二十一世紀沖繩のリーディング産業として、観光・リゾート産業、スポーツ・健康産業、コンベンション産業、そして情報通信関連産業が有望である。加えて農業・水産業・加工食品産業・健康保健産業そして琉球文化産業等は、これらのリーディング産業を支えるに十分な資源が豊富に存在することを示している。さらに、沖繩の歴史の経緯と世界で活躍する世界ウチナーンチュは、沖繩が東アジア

そして環太平洋の交流拠点になる大きな可能性を持っている。

沖繩の歴史は、変化を強制されてきた。変化を受け入れる中で「沖繩らしさ」を失うことなく、むしろ成熟させてきた。先進国日本の中にあつて、世界の人々がイメーシしている日本文化とは大きく異なる「成熟した琉球文化」が、二七年間に及ぶ米国支配下しかも軍事的統治下に置かれていたにもかかわらず、脈々と息づき発展してきたのである。琉球音楽、琉球芸能、琉球舞踊等々の琉球文化が、沖繩の人々の生活の発露であり、沖繩の人々の精神の支柱である。琉球古典芸能は、中国冊封使を歓待する行事の中で発展してきた。

沖繩のホスピタリティーは、沖繩で数多く開催されるイベントや行事に現われ、みんなが参加し、みんなが応援し、みんなで楽しみ、みんなで実施していくことが特徴である。つまり社会生活に協力システムが備わっている。二十一世紀沖繩社会システムは、その協力システムをさらに強化育成していくことと、協同組織を育成強化し確立することである。

沖繩の現状は、日本政府、米国政府(米軍)との対応に非常に厳しいものがあるが、協力社会システムと市場競争システムや国家強制システムとの最適組合せを模索できる時代環境にある。沖繩を取り巻く世界環境は、まさに日本システム転換の最前線に位置している。日本国がそのことを認識し、二十一世紀沖繩の方位と定位を実現する振興政策の策定が必要である。

#### 参考文献

- [1] ホールディング、K・E 『トータル・システム』(高村・山崎・花見・他共訳) 第三文明社、一九八八年。
- [2] ノース、D・C 『制度・制度変化・経済成長』(竹下公視訳) 晃洋書房、一九九四年。
- [3] ドラッカー、P・F 『非営利組織の経営』(上田・田代共訳) グイヤモンド社、一九九一年。
- [4] モロー、J 『社会的経済とはなにか』(石塚・中久保・北島共訳) 日本経済評論社、一九九六年。
- [5] 日本経済政策学会編 『日本の社会経済システム』有斐閣、一九九五年及び『日本政策学会年報』勁草書房、一九九七年、二〇〇〇年。
- [6] 経企庁国民生活局編 『海外におけるNPOの法人制度・租税制度と運用実態調査』大蔵省印刷局、平成十一年。

#### (付記)

本稿は、日本経済政策学会五七回全国大会(開催地:沖繩国際大学)の沖繩特別セッションで報告したものである。樺本功教授(広島市立大学)から貴重なコメントをいただいた。記して感謝申し上げます。時間の制約で、樺本先生としてフロアからの質問に回答できずに、ご迷惑をおかけした。公・共・私の三サブシステムの最適組合せの研究をさらに深めていきたい。

# 沖繩特別セッション・パネルディスカッション〈総括〉

伊藤 善市

〈帝京大学〉

本大会における特別セッション・パネルディスカッションにおいては、沖繩振興政策への提言という形で、はじめに大城肇氏から沖繩の産業政策についての現状分析にもとづく政策提言を、ついで呉錫畢氏から沖繩県における赤土汚染の現状と課題について、環境政策に対する提言をいただき、最後に大城保氏から沖繩の地方分権のあり方と、社会システムの転換時代における地域分権協力システムをいかにして確立するかについて、提言をしていただいた。

大城肇氏は「二十一世紀は規制緩和と地方分権が進む中で、環境との共生を視野に入れた地方政府の主体的な産業政策の確立」が必要であるとなし、沖繩経済の現状を次のように特色づけている。すなわち、県民所得からみた一九九七年度の沖繩の産業構造は、第一次産業二・四％、第二次産業一八・二％に対して、第三次産業が八三・三％であり、サービス化・ソフト化が進んでおり、沖繩経済は、いわゆる工業化の過程を経ることなしに発展してきた経済であること。また域内自給率は六八・五％で全国最下位であり、大幅な貿易収支の赤字をサービス収支（観光収入と軍人・軍属の消費支出）と経常移転収支の黒字でカバーしており、沖繩経済は観光収入と基地

収入と公共事業の三つのKの合計額は一兆二一五億に達していること。つまりこの三Kは、その内容と規模が沖繩の外の諸力によって規定されているから、沖繩経済は他律型経済として特色づけられるという。

したがって、沖繩経済の自立を図るには、「過度の外部需要への依存から脱却し、対外競争力のある産業を振興するとともに失業が改善され、内外の経済格差も是正されて、環境との調和の中で経済・社会・文化等が個性的に接続発展していくプロセスを確保しなければならぬ」という。要約すれば、第一は他律的な財政依存からの脱却、第二は産業の対外競争力の強化、移輸入代替化企業の育成、第三は健全な産業の成長発展による対外収支の改善、第四は県内自給率の向上、第五は雇用吸収力の増大による失業率の改善、そして第六はフローおよびストックの両面における、全国との経済格差の是正、ということになる。

周知のように、本土復帰後、沖繩振興開発特別措置法に基づく三次にわたる振興開発計画では、「自立的発展の基礎条件の整備」をはじめとして、「本土との格差是正」や「特色ある地域としての整備」という政策目標を実現するために、高率補助などの特別措置がとられてきたが、本土復帰後二十七年間にわたって六兆円を超える

財政資金を投入した結果、「沖繩の社会資本はすでにナショナル・ミニマムに達したとはいえず、社会資本の整備が直ちに格差是正や自立的発展につながっているとはいえない」となし、財政依存度、物的生産力、対外収支係数、域内自給率、完全失業率、所得格差からなるマクロ経済の自立指標をみると、一九八五年度から一九九七年度にかけて、沖繩経済は自立とは逆のベクトルで動いているとなし、自立的発展という政策目標を掲げているが、現実にはむしろ依存体質が強まっていると結論づけている。

報告者はこの原因を、「全国画一の規準の適用と公平性の原理とタテ割り行政によって、沖繩の特性である歴史・文化・風土および経済の発展段階を無視した地域開発が、住民ニーズを時として無視したまま、有機性を欠き非効果的に行われてきた」からだとして批判し、「ナショナル・ミニマムを超える公共事業は、地域住民の自立的選択による地域ニーズを反映したものでなければならず、また今後は、失われた自然環境を復元する事業も公共事業の一つとなるべきだ」となし、「島嶼性」という特性を有する沖繩では、規模の経済性を発揮する産業は比較優位をもちえないが、ネットワークの経済性を発揮できる産業の立地は可能である」と結んでいる。

これに対し、鶴田俊正氏は、シリコンバレーの例をあげながら、沖繩に適したベンチャービジネスを試験的に育成するためのプロジェクトを沖繩県として持っているかどうか、沖繩産業育成の一つの手がかりとなるというコメントを行った。

## 二

沖繩県における赤土汚染は、一九五五年から本島北部や、八重山諸島の山地の酸性土壌地域において、バイナップルを導入し、ブルドーザーなどの重機を用いたころから目立ってきたが、本格的に社会問題化したのは、一九七二年の本土復帰以降である。すなわち二十七年間の米軍統治化における農業基盤整備の立ちおくれを取り戻すために、「整備・開発が他の大型公共事業とほぼ同時に集中的に、かつ急速に行われてきたこと」に報告者の呉氏はその原因を求め、土壌流出の要因として、気候、土壌、植生、地形等の自然的要因に加えて、人為的要因、すなわち、農業生産活動や各種の開発事業のほか米軍基地内の演習場における訓練等の実施をあげている。気候要因のなかで最も重要なものは降雨だが、土壌侵食に影響するのは、降雨量より降雨強度であり、沖繩の場合、降り方がスコール型で、しかもその雨滴が比較的大きく、沖繩は本土に比べ、梅雨期や台風到来時期以外の時にも雨足が強く、それだけ土壌侵食が生じやすい状況にある。また沖繩の土壌は細かい粒子が多くふくまれているので、流出した細かい粒子が土の隙間に入りこんで目づまりを起し、雨水の地下浸透力が弱まり、表流水が増大し、赤土が流出しやすくなる、という。

沖繩の赤土流出問題は、本土復帰前までは大きな社会問題にならなかったが、本土復帰とともに沖繩振興開発特別措置法による公共事業の拡大が赤土流出を増大させた。沖繩振興開発事業の九割が公共事業関係費であり、とくに道路、港湾、農業基盤整備が大きな割

合をしめている。

報告者は、沖縄土壌流出の要因からはじまって、沖縄土壌の特質赤土流出の仕組みをのべ、さらに赤土流出による環境への影響や被害状況を明らかにし、流出防止対策の経緯と対策費用ならびに沖縄振興開発のメリットとデメリットについてバランスのとれた検討を行い、一つの結論として「赤土汚染による社会的費用が社会的便益を上回る結果となれば、その経済活動による人為的行動を見直さなければならぬ」となし、「部分的な排出基準値の設定を見直し、むしろ地域ごとの総量規制を導入して全体的な防止対策をとることが有効である」と提言している。

これに対して予定討論者の外間安益氏は、赤土流出による一次汚染よりもむしろ二次汚染を重視すべきこと、さらに蔡蓋の故事にならって積極的に植樹を推進し、緑を減らすような都市づくりを避けるべきだというコメントを行った。

### 三

産業政策と環境政策について三番目になされたのが、地方分権問題との関連で、二十一世紀における新しい社会システムの構築に挑戦した大城保氏の「社会システムの転換と地域分権の協力システムの確立」と題する報告であった。

周知のように、K・ホールディングは、社会における組織装置として脅迫システム、交換システム、統合システムの三つをかかげたが、脅迫システムは、たとえば奴隷経済に見られるもので、この場合、被脅迫者が従えば、強力な脅迫システムが生まれる。

適化のための三部門内の「組合せの最適化の条件」を模索しなければならぬと提言する。

報告者は二十一世紀日本の新しい社会システムを確立するために、「地域分権・地域主権の実現と協同組織・協力システムの再興・確立」によって、システム転換を推進すべきだとのべ、「日本の地域社会の再生を生活のトータル・システムとして形成されていくような地域住民参加型の地域づくりを促進することから始めるべきである」と主張する。別言すれば「地域分権（主権）ネットワーク型社会システム」が二十一世紀日本が目指すべき社会システムであり、「地域社会の再建は、力の論理や資本の倫理によっては不可能であり、協力・連帯の論理が何よりも不可欠である」と強調する。

報告書はこのたびの九州・沖縄サミットの開催に言及し、日本社会システムの転換の最前線として沖縄に一国二制度論でなく、地域分権化において地域特性を活かした自主的取り組みが展開できる制度的優遇政策の策定を提言し、「成熟した琉球文化」が広く受け入れられ、発展させることを望んでいる。

これに対して予定質問者の櫻本氏は、そもそもその協力システム（統合システム）がうまく行かなくなつたから、公のシステムと私のシステムができたのではないか、という根本的な疑問を投げ、さらに協力システムと地方分権との間にどのような関係があるか、という質問がなされた。

### 四

沖縄は昭和四十七年に本土復帰をとげたが、復帰前における県民の

けれども脅迫システムは、長期的には安定を保ちたい。というのは、脅迫能力は、脅迫中心地からの距離が遠くなればなるほど減退するからである。

第二の交換システムは、ギヴ・アンド・テークの関係である。商品交換は、役割の発展、すなわち専門化を促し、アダム・スミスのいう分業の原理が確立されるようになる。ところで、交換が行われるには、信頼と確信と尊敬と平等の雰囲気が必要である。したがって、交換は脅迫よりもはるか豊かな進化の可能性をもつ強力な組織になる。

第三の統合のシステムは、「君が何者であり、僕が何者であるから、すなわち、なんらかの種類の地位あるいは尊敬を得ているから、君はこれこれのことを僕にしてくれるのだ」というふうには、地位の相互的承認を役割創造の要因として含むような関係を意味する。この役割創造の要因としての地位の相互承認は、明らかに家族のうちに始まる。そこでは尊敬、愛、情愛の原理が統合のシステムを形成する。統合関係は、コミュニテイ、生き甲斐、役割の正当化などをつくり上げる。

統合システムすなわち報告書のいう協力システムで調整される人間の行動は、参加の論理による協力や連帯であり、血縁共同体や地域共同体は協力システムの基本である。ところで、以上の三つのシステムのうち、前二者については多く議論が展開されてきたが、第三の協力システムについては十分な議論がなされてこなかったと報告者は指摘し、協同組織を協力システムの相互作用、ならびに公・共・私三部門システムの相互関連について研究し、社会システム最

最大公約数的な願望は、基地経済からの脱却、本土との格差縮小、人口の県外流出の防止であった。この三つの願望はいずれも当然のことであったが、格差縮小のためには基地収入に代わるべき所得源を培養しなければならず、人口減少を防ぐには本土以上の経済成長による雇用の拡大が必要であるため、この三つの課題の同時達成は一見した以上に困難のように思われた。

戦前の沖縄の人口は五万ないし五九万で推移し、海外の移民が多かった。しかし戦後は、海外からの引揚者、復員軍人等にベビーブームが加わって、昭和二五年には七〇万に達し、昭和五四年には一〇九万、平成一〇年には一三〇万人に達した。このことは戦前の二倍の人口収容力を持つことができたということを意味する。

一人当たり県民所得でみた対全国比は、復帰前の五〇%台から復帰時の六〇%を経て昭和六一年には七六%、平成八年が六八%であり、ほぼ七〇%に回復している。ここで注意すべきは、地方圏の大部分が、人口減少によって所得格差の縮小を実現しているのに対し、沖縄では人口収容力を高めながら、所得格差の縮小を実現しているということである。すなわち、それだけ全体の成長率が高かつたわけである。

沖縄は復帰十年目に観光収入だけで基地収入の二倍に達し、いまや観光客は年間四〇〇万を超えるにいたつた。沖縄では若者の失業率が高く、本土の二倍となっているが、これはUターン者が増えたからであり、あたたかい人間関係が、沖縄定住の魅力を高めているように思われる。

那覇大都市圏の魅力の一つは、二四時間いつでもタクシーを利用

できるということである。これは沖繩県民が多彩なかつたで多く働き、人生を楽しむ時間を多くもっているということである。都市モノレールが開業すれば、空港ターミナル付近の混雑もかなり解消され、それがさらに多くの観光客を誘致することになろう。

大城肇氏はマクロ経済の自立指標をもとに沖繩の域内自給率が低く、工業生産力が弱く、外部需要への依存率が高いことを嘆いているが、経済の自立とは域際収支がバランスをとりながら完全雇用が実現していることである。したがって自給自足と同義ではない。生産とはモノを作ることでなく価値を創ることであり、観光収入は観光サービスという価値の生産であり、教育、研究、情報の蒐集等も知識や情報価値の生産である。したがってハワイのように観光・リゾート産業の生産性の高い地域では本土の所得水準よりも上回った水準を確保しているのである。

産業振興や企業創出のためには、牧野浩隆氏が強調されるように、科学技術系の人材育成が起業家の育成をはかるだけでなく、積極的に外国人をふくむ外部からの人材の導入が必要となる。そのためには牧野氏が指摘されるように、県立産業技術大学の創設やベンチャー企業技術制度の拡充による起業家マインドの育成が課題となるであろう。

ところで沖繩の諸都市の商業の労働生産性を全国および九州地区の主要都市のそれと比較してみると、全国平均を100として卸売が60%、小売と飲食店のそれが70%というふうには、おしなべて低位であり、その原因の一つが慢性的な交通渋滞に求められる。この交通渋滞によるコスト高は、商業のみならず、農業・工業・建設

物を排出するならば、生態系が破壊され、元も子もなくなってしまう。それ故、乱伐、乱獲、乱掘が禁止されているのである。

したがってわれわれは、持続可能な開発のみちを選び、開発と保全のバランスをはかり、開発がよりよい環境の創造につらなるような実績を創らなければならない。たとえばドイツにおいては石炭の露天掘りの場合、あらかじめ当局が定めた自然復元ないし環境創造の計画を、計画どおりに実施しなければ、許可されないというきびしい規則がある。したがって、石炭採掘や砂利採取が進めば進むほど、緑地・森林・公園・人工の湖などが計画どおり創られることにもなる。

このような状況のなかで、一九九二年にブラジルのリオで開かれた「国連環境開発会議」（地球サミット）では、「持続可能な開発」（Sustainable Development）という概念が、全地球的課題として提起され、合意をみた。持続可能な開発とは「将来の世代の欲求を満たしつつ、現在の世代の欲求を満足させるような開発」であり、「持続可能な開発は生態系を破壊することなく、かつすべての人びとにとって妥当な消費水準を目指した価値観をつくり上げて初めて可能となる」ものである。

つまり、それは現在世代と将来世代との共存、人間と自然との共生、環境保全と開発推進との両立という困難な課題に対する挑戦を意味するものである。いずれにしても、最終的には、生態的環境が産業活動から発生する熱をどこまで許容できるかによって、経済成長の限界がきまることがなる。したがって、工業生産の拡大志向には注意深い抑制が、浪費的消費には質素な消費態度が要請されるの

業はもとより、いつさいのサービス産業にも妥当する。したがって、沖繩経済を全体として強化するためには、糸満から那覇をへて名護に縦貫する新型鉄道を建設し、那覇と名護間を一時間以内で結ぶようにすることが緊急の課題となる。沖繩鉄道のメ리트は、那覇一点集中型の都市機能を全島に展開させるためにも必要なのである。三人の報告において鉄道建設問題に言及されなかったのは意外であった。

すでに一言したように、那覇は二四時間いつでもタクシー利用が可能である。これに鉄道が空港に接続できるならば、成田・関西の国際空港が実現できなかった二四時間開港という、名実ともに国際空港としての力を発揮し、沖繩の経済についてはもちろんのこと、教育・医療・福祉といった社会・文化面でもその充実と発展に寄与しうることになるであろう。

## 五

ところで三氏はそれぞれのニュアンスは異なるが、人類が経済の世紀から環境の世紀に移りつつあるという共通認識の上に立つて、新しい環境の整備と創造が重要であることを強調された。この点は全く同感である。

周知のように、環境問題は工業化と都市化に伴って発生したもののだが、成長の質を犠牲にして成長の量を重視し、環境汚染の社会的コストを十分計算に入れなかったこと、環境に対する影響を考慮せずに、生活の便利さを優先したことなどが反省されなければならない。自然の復元能力や自浄能力を越えた開発を行い、有害な廃棄

である。

ところで人類がこの世に出現してから、かなりの年月がたったが、人類は農業を発見すると水利に恵まれた地域に定住し、多くの都市を創った。しかしながら、自然の恵みである森林を伐って船や建物をつくり、また産業革命期には大量の木炭によって製鉄を行い、羊を放牧したため木の根まで食いつくされ、森林は消滅した。その結果、山は保水能力を失い、川も土も荒れてしまい、森林が砂漠化し、多くの文化や文明を創った都市も砂漠の中に埋没してしまった。まさに「文明の前の森林があり、文明の後には砂漠が残った」のである。このように多くの国々は、森林を破壊することによって都市を築き、その行きづまりによって別の地域に移り、都市を使い捨てにしたのである。

ところが日本では、森林を育てることで文化を養ってきたほとんど唯一の文明国であった。奈良も京都も依然として古都にふさわしい風格をもち、いまなお人間が住み、栄え、決して砂漠化しなかったのである。日本人は森林を払って農地を開いたのではなく、主に沖積平野を水田にしてきたのである。すなわち、低湿地を農地に変え、その農地を守るために、山に木を植え、水害を防ぐという治山治水を行ってきたのである。この伝統を今後守らなければならぬ。その意味では昭和天皇の誕生日「四月二十九日」を「みどりの日」として国民祝祭日にしたのは、まことに賢明な決定であった。

台湾の中小企業政策

—— 経済発展と政府の役割 ——

朝元 照雄  
 (九州産業大学)

一 はじめに

東アジアの発展は政府の政策のたまものなのか、それとも市場機能によるものなのか、開発経済学の中心的な論議になっていた。

「市場友好的見解の論者」は、政府は市場機能に干渉すべきでなく、政府の役割は「経済発展の基本的条件を正す」こと<sup>1)</sup>で、市場の機能が有利に発揮できることが大事であると主張する。他方、「開発指向国家の論者」は、政府は時には「価格の歪曲」で、市場の機能に反しても後進国の発展障害を克服すべきと主張する<sup>2)</sup>。両者は政府の役割について異なった評価を下していた。

経済発展の初期段階では政府は資源を集中して経済発展を主導するが、経済発展がある段階に達し、政府が発揮できる役割が次第に減少したときに、民間企業（民活）に引き渡すべきである、と本論は主張する。つまり、開発指向国家の論者と市場友好的見解の論者の議論の違いは、発展段階で調整してもよいと考えている。

本論は台湾の中小企業政策が中小企業の発展にどのように寄与し

たか、を究明するものである。

二 中小企業政策と政府の役割

台湾の中小企業政策における政府の指導機構、政策の特徴を五つの時期に分けて考察することにする（表1）。

(1) 融資型指導期（一九六四年以前）

一九五四年に行政院はアメリカ援助運用委員会（以下、米援会）による小型貸付融資の項目を設け、米援基金をそれに充てた。その資金を銀行などに「小型民営工業貸付金」という名目で、中小企業が機械設備を海外からの購入資金として融資したことである。一件当たりの融資額は六万米ドル以下であり、これは政府による中小企業の融資の発端である。

この時期の米援会と国際経済合作発展委員会（以下、経合会）は中小企業の指導に重点を置き、中小企業政策に関する具体的な法令が制定されていないが、米援会が指導機関になっていた。これも「小型貸付融資」の資金の捻出と貸出しが最大の役割であった。

表1 中小企業政策の推移

期間	政府の指導機構	特徴	対象	重点	具体的実施策
1964年以前	行政院アメリカ援助運用委員会	指導に関する法令が無い。	小型企業	臨時的対応措置、重点は融資と資金運用。工業団地の設置、製造と販売の共同管理。	小型工業への貸付。商業手形割引による資金運用。
1964～69年	中小企業輔導工作小組 中小企業輔導処	中小企業のモデル指導計画を制定・施行。選択的指導を採用。	輸出実績と発展潜在力を持つ中小企業を対象。	重点的に指導。グループ診断と総合指導方式による模範的指導。	外国の実施策を参考。技術、経営管理、市場の推進、財務と組織協力の推進など。
1970～80年	工業局第3組と経済関連機関による中小企業連合サービスセンターの設立。	経営者に協力。経済関連機関による中小企業の指導。	中小企業の製造業に限る。商業、輸送業およびサービス業は含まれない。	資金、技術と販売の三つの側面を主とする。中小企業銀行と信用保証基金の設立による融資と保証の強化。石油危機後、中小企業の合併経営を推進。	技術と経営管理に限る。信用保証基金と中小企業銀行による中小企業への融資の強化。指導項目は少なくなる。
1981～91年	經濟部中小企業処は中小企業輔導工作小組を設立（1987年）。	全体的企画の推進、中小企業指導基準の修正、中小企業発展中期計画を企画。「中小企業発展条例」（87年）を立法。	中小企業の製造業、運輸業とサービス業を含む。	全体的指導、業種間のグループ指導、企業の自動化、生産技術の革新を推進。財団法人と関連機関による現存指導システムの強化、健全な中心・衛星システムの構築。	中小企業の発展環境の健全化、経営体質と融資の改善。為替レートの変動による関係機関と中小企業の高度化への対応。
1991年～現在	經濟部中小企業処、研究機構、金融機構、信用保証機構、貿易促進機構、商工業団体、他の団体による共同指導。	「中小企業発展条例」の実施（1991年2月4日）。	中小企業認定基準に合う全ての事業。	中小企業高度化への推進。(1)市場の調査と開発。(2)経営合理化の促進。(3)相互協力の推進。(4)生産要素と技術の習得・確保。(5)人材の育成。(6)中小企業の設立と健全発展など。	融資、経営管理、生産技術、R&D、情報管理、工業安全、環境保全、市場の販売など指導システムの構築。中小企業発展基金と開発投資企業、中小企業政策審議委員会を設立。中小企業の高高度化への指導など。

(出所) 劉邦典「中小企業與經濟發展」『台湾經濟』第192期、台北、1992年12月、表8；劉邦典『産業結構面的担探討』經濟部委託、台湾經濟研究院、台北、1992年、第5章；陳明璋「我國中小企業輔導政策」(上、下)『産業金融』第64、65期、1989年9月、12月、台北（この論文は後に于宗先監修、陳明璋編『台湾中小企業發展論文集』聯經出版事業公司、台北、1994年に収録）。

## (2) 体制形成期 (一九六四～一九六九年)

この時期に、経合会は考察団を派遣、各国の中小企業の指導措置を考察した。六六年五月に、経合会は考察団の提言を採決し、「中小企業輔導工作小組」を組織した。それによって、政府による中小企業の指導が始まった。

六七年九月に経合会は「中小企業輔導処」を設け、指導業務の実施などを担当した。同時に、「中小企業輔導準則」の草案が了承された。これは政府の中小企業関連の法令が始めて公布されたものである。その後、中小企業輔導処は廃止(一九六九年八月)され、業務は經濟部が一時的に代理して執行したが後に工業局に移管するようになった。

## (3) 工業局による指導期 (一九七〇～八〇年)

七〇年二月に經濟部所管の工業局が設立され、第六組が中小企業の業務を担当していた。続いて、七四年五月に工業局は「中小企業聯合服務中心」を組織し、中小企業の指導の強化を図った。財政部では「中小企業信用保証基金」を設け、中小企業の資金調達に協力した。七五年七月に新銀行法が実施され、この法令では中小企業の業務を専門に行う銀行を「中小企業銀行」と規定している。七六年七月に台湾中小企業銀行が設立され、七八年一月から台湾の八つの地域の信用組合を地域の中小企業銀行に改組するようになった。

指導機構の地位と権限によって、指導業務の推進に及ぼす影響が大きい。経合会中小企業指導工作小組の時代は、台米基金の運用との指導者の交流により多くの機構との強調が保たれ、社会から注目されていた。しかし、工業局の時代になると、部署地位のランクが

低いため、影響を及ぼす度合いが相対的に低くなった。

## (4) 中小企業処による指導期 (一九八一～八九年)

八一年一月に經濟部は行政院の指示にしたがって、「中小企業処」を設けた。その組織条例の規定に基づいて、中小企業の指導業務を担当することになった。八七年に中小企業輔導小組を設けた。同時に、行政院は台湾元高などに対応するために、「輔導中小企業方案」を八七年八月から八九年七月にわたって実施した。目的から見ると、方策は主として「中小企業の健全な発展」が、基本的な方針の一つである。

その指導任務が台湾元の引き上げへの対策、業者との協力、中小企業の海外直接投資の指導まで拡大するようになったことである。方策の施行期の経験から台湾の中小企業政策の指導措置は、制度的で、主導的な戦略に移行するようになった。

## (5) 法令による指導期 (一九九一年以降)

六〇年代以降から台湾の経済発展に最も寄与していたのは、労働集約型製品の輸出志向工業化である。この工業化の主役は中小企業である。しかし、時代と共に産業構造の重点が労働集約型産業から技術集約型・知識集約型・情報集約型産業へと次第に移行するようになった。中小企業がこの技術集約型・知識集約型産業としての発展を続けることが政府の政策的重点であり、最も重要な方針である。八七年以降の台湾元高などに対処するために、中小企業への指導は「中小企業指導基準」の制定により、全面的なバックアップが必要になった。九一年一月に「中小企業発展条例」を制定するようになった。そのほかに、中小企業の発展に密接な関係がある「産業高

度化促進条例」および「公正交易法」も九一年と九二年に実施された。「投資奨励条例」の廃止と「産業高度化促進条例」の実施は、中小企業にとっては段階的な意義を持っていた。そのほかには、九四年八月五日に行政院は「中小企業政策審議委員会」を設け、中小企業の認定基準、融資・保証、税制、公共建設の入札参入と公共事業の資材購入などに関する事項が審議されるようになった。

## 三 おわりに

中小企業政策の実施が成功するか否かは、制度上の健全化にかかわっている。現実の経済環境の変化は激しく、定期的に中小企業の指導政策に評価を加える必要がある。中小企業には多くの業種が含まれているために、完璧で全ての中小企業に適応する指導戦略を制定するのは難しい。原則的な方針を採用し、方向性と目標を決め、細かい事項は柔軟に対応することが必要になる。全体的に言えば、中小企業が構造転換で遭遇したのは、技術、人材、資金と土地などの問題点である。

中小企業処の役割は中小企業の発展に有利な中小企業政策、そして、その中小企業政策の定期的評価、中小企業と企業の協力など「橋渡しの仲人役」など、中小企業の問題解決に寄与することである。実施上の実務などは、地方政府、民間関係団体および業界の分野体制による解決が最も理想的な方法であると考えられる。

(一) World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, New York, Oxford University Press, 1993 (世界

銀行、白鳥正喜監訳「東アジアの奇跡：経済成長と政府の役割」東洋経済新報社、一九九五年。

(二) Amsden, Alice, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, 1989.

## 参考文献

[1] 朝元照雄・劉文甫編著「台湾の経済開発政策・経済発展と政府の役割」勁草書房、二〇〇一年、第四章。

# 台湾の経済発展と産業ネットワーク

—— 連関効果を中心に ——

富川盛武

(沖繩国際大学)

はじめに

台湾の経済発展については、政策によるのか市場によるのかという論争があった。しかし、これらの分析は市場や政策の役割に重点がおかれすぎており、企業と市場の関係、企業と能力と企業組織間の関係、自由化や規制緩和の組織変化に与える影響など、制度経済学や内生的成長理論が主張した分析が十分なされたとはいえないとの批判が起った。そのような意味で、内的な要因の究明が不可欠である。台湾企業の柔軟な対応能力による生産性の向上はネットワークに起因するところが大であると考えられる。本稿の目的は、産業連関表分析を用いて台湾における産業ネットワークを明らかにし、ネットワークの効率を抽出することが目的である。

## 一 前方、後方連関効果と経済発展

経済発展は、経済的進歩と近代化を伴う歴史現象であるが、具体的には産業構造の変化による生産と所得の増加という側面を持っている。経済発展研究の最も重要な課題は、産業構造変化の仕組みを解明することによって経済発展の現象を理解することである。経済

発展の研究において、広範な選択の余地のある産業技術群の中から、どの産業が、いかなる条件下で、一国経済の中に組み込まれ、成長するのか、それがどのような効果を持つか、さらに一つの産業の生成と成長が他の産業の創出と成長を促したり、逆に既存産業の衰退の原因となったりするのはなぜかを解明することは重要である。経済発展とは、産業構造において、①新産業の登場、②産業の成長、③産業の衰退、④産業の消滅、⑤連関構造の変化、⑥これらに伴って起こる生産所得、分配所得、支出所得の増加等の現象が起こることである。これら一連の変化を鳥居は「産業構造の増殖過程」または「産業構造の成熟過程」と呼んでいる。

ハーシュマンは、一つの産業の登場が他の産業の登場を誘発する効果を前方、後方連関効果で捉えようとした。彼は、産業の登場は他の産業の生産活動を直接・間接に誘発することがあることを強調して、この現象を「誘発メカニズム (Inducement Mechanism) あるいは「連関効果 (Linkage Effect) と呼び、前方連関効果 (Forward Linkage Effect) と後方連関効果 (Backward Linkage Effect) に分けた。

ハーシュマンは工業化における連関戦略を考慮する際に、各産業

部門間の相互連関の強度を重視し、その強度を計測する尺度として、この「前方連関効果」と「後方連関効果」を提案した。ハーシュマンによれば、前方連関効果、後方連関効果がともに高い産業は重点開発産業ということになり、それは中枢産業 (Master Industry) と名付けることができる。そしてこの中枢産業の前、後方に連関する産業群は衛星産業 (Satellite Industry) と呼ばれ、衛星産業は中枢産業と密接に連関し合っていて産出物の需要を確実に確保しており、他方、自部門投入の供給の際にはそれを安定的に確保することができるといふ、有利な条件のもとにある。ここで中間需要比率 (前方連関)、中間投入比率 (後方連関) 及び前向きリンクエージ、後向きリンクエージと技術進歩の関係を見てみよう。

技術進歩の高い上位五業種を選び、それらと前方、後方連関およびリンクエージと比較してみた。化学工業原料(1)、プラスチック(12)、鉄鋼(16)、金属(17)等は三つの項目が水色となっており、高い連関効果と技術進歩の関連性が見られる。後方の連関効果と技術進歩との関連性があるのが、電子(20)である。上記以外では、紡績品(7)、電気及びその他電機(2)が後方連関、石油・石炭製品(14)は前方連関との関連が見られる。工業全体の技術進歩の前方、後方連関の回帰分析をしたところ、有位性は認められなかった。トータルとしての技術進歩と連関効果の関連性 (回帰分析) に有意性は認められないものの、特定の業種間での関連性は認められる。

## 二 三角化行列分析

産業構造の増殖過程そのものを解明していくためには、産業と産

業の結合の仕方について、法則性を見いださなければならない。このような視点から、レオンティエフは通常の産業分類の順序で標記されている産業連関表を、産業と産業の結びつきの特性を重視して最配列する方法を示した<sup>1)</sup>。この方法は、一般に産業連関表の「三角化」 (Triangulation) と呼ばれる。

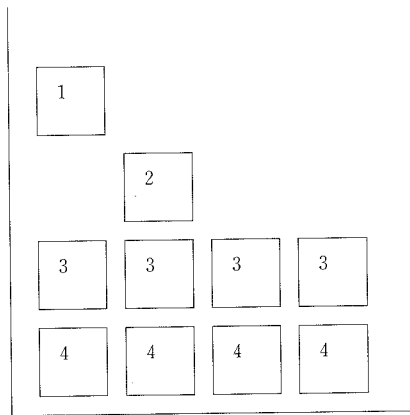
産業間の連関のパターンは次の四つに分類できるという。

- a. 独立性 (Independency) 他の産業と相互依存がないパターンである。この性質の産業は、他からの原材料投入が小さく (中間投入小)、当該産業の製品は他の産業の中間原料となりにくく (中間需要小)、最終需要としての性格が強い。
- b. 従属性 (Dependency) 各産業の製品を他産業の中間原料として供給し合う依存関係があるパターン。
- c. 序列性 (Hierarchy) 産業間の相互依存関係は対等ではなく、産業Aが産業Bに原料を供給すれば、その反対にBからAへの供給はあり得ないという序列性をもっている場合が多い。例えば、紡績産業は織布産業に原料を供給するが紡績産業は織布産業に原料を供給しない。
- d. 循環性 (Circularity) 産業間の連関関係において、中間投入 (後方連関)、中間需要 (前方連関) の両方の依存関係があるパターンである。例えば、機械産業は鉄鋼産業から原料を受ける一方、鉄鋼産業に対して原料供給を行う。この性質は、運輸通信、電気、ガス、水道等の公共サービスでは顕著である。

福井は三角化行列分析の意義を次のように示している。<sup>2)</sup>

1. 産業相互の一見複雑な取引関係をハイアラキーの序列で整理す

図1 ブロック三角化



金属ブロック(1)と非金属ブロック(2)の間には中間投入関係がほとんどなく、三角化構造のなかに空洞ができていく。  
非金属ブロック(2)と非金属ブロック(2)、エネルギー(3)、サービス(4)、エネルギー(3)、サービス(4)とサービス(4)とサービス(4)は中間投入が大きく、序列性(Hierarchy)が見いだせる。台湾の工業化を三角化産業連関表で分析した結果、ブロック化することにより、図1ブロック三角化に見られるような、ほぼ三角化の序列性(Hierarchy)が見いだすことができた。しかし、金属ブロック(1)と非金属ブロック(2)との中間投入関係がなく、一部空洞ができたパターンとなっており、完全な序列性(Hierarchy)ではない。  
工業化において、産業間の連関、つまりブロック三角化の序列性

(Hierarchy) がどのような役割を果たしたか、どの産業がどの産業を触発し、触発されたかを産業政策との関わりで今後、追求していきたい。さらに三角化の配列を他の国のパターンに変化させることにより、台湾の三角化構造がどの国と類似しているか等も今後の課題としたい。

結 び

台湾の経済発展においてネットワークと効率を見るために、技術進歩と前方、後方連関及びリンクケージを比較してみると、化学工業原料(1)、プラスチック(2)、鉄鋼(3)、金属(4)等においては、高い連関効果との関連性が見られる。後方の連関効果との関連性があるのが、電子(2)であり、前方と関連は石油・石炭製品(4)において見られる。三角化産業連関表で分析した結果、ブロック化することによりほぼ三角化の序列性(Hierarchy)が見いだすことができ、工業化において産業の連関が一方方向のいわば垂直的な産業の連関関係があった。

- (1) W. W. Leontief, *Input-Output Economics*, Oxford University Press, 1996.
- (2) 烏居泰彦「経済発展論」東洋経済新報社、一九九四年、二四九〜二五〇頁。
- (3) 同書、二五〇頁。
- (4) 福井幸夫「東南アジア経済における生産構造の連関—アジア国際産業表におけるハイアラキー構造の検出」。

	技術進歩 平均64-94	技術進歩 合計64-94	技術進歩 合計比率	前向きリ ンケ平均	後向きリ ンケ平均	中間需要 比率平均	中間投入 比率平均
5	-21043458	-189391126	-3.16	0.81	1.18	0.26	0.8
6	-72853.551	-655681.96	-0.01	0.44	0.72	0.04	0.3
7	7515354.09	67638186.8	1.13	1.00	1.29	0.59	0.7
8	14001855.9	126016703	2.10	0.56	1.22	0.20	0.6
9	7275765.88	65481892.9	1.09	0.70	0.95	0.46	0.6
10	26958246.3	242624217	4.05	1.02	1.09	0.73	0.6
11	92569705.5	833127349	13.91	1.49	1.06	0.92	0.7
12	78882601.2	709943411	11.85	1.30	1.21	0.64	0.7
13	37856502.1	340708519	5.69	0.97	1.12	0.66	0.7
14	19216238.3	172946145	2.89	1.41	0.88	0.77	0.6
15	-751850.3	-6766652.7	-0.11	0.70	0.92	0.77	0.5
16	92755253.4	834797281	13.94	2.63	1.47	0.91	0.8
17	90686327.7	816176949	13.63	1.33	1.24	0.69	0.7
18	20738168.9	186643520	3.12	0.78	1.22	0.23	0.6
19	-16787906	-151091152	-2.52	0.49	1.13	0.15	0.6
20	142938485	1286446368	21.48	0.77	1.23	0.31	0.7
21	25834195.7	232507762	3.88	0.77	1.21	0.57	0.7
22	7939672.62	71457053.6	1.19	0.66	1.17	0.29	0.6
23	39000202	351001818	5.86	0.62	1.07	0.20	0.6

(注) 上位5位 水上位5位 水上位5位 水値>1 水色値>1.2 水色値>0.7 水色値>0.7  
(資料出所) 台湾産業連関表, 1964, 1964, 66, 69, 71, 76, 81, 86, 89, 91, 94年より計測

ると、取引関係が一方的になり、生産構造の機能を明らかにすることができると、取引関係が一方的になり、生産構造の機能を明らかにすることができる。

2. 三角化された産業連関表を用いることにより、①最終需要の変化の影響を上位産業から下位産業への波及プロセスとして、②要素価格の変化の影響を下位産業から上位産業への波及プロセスとしてそれぞれ逐次的に追跡できる。

レオンテイーフ逆行列の計算から求められる影響力係数、感応度係数を、いわば目で見える形で追跡できる。従来、ブロックボックスとなっていたこれらの係数の算出の仕組みを、目で見える形で追跡できる。

一九六四、六六、六九、七一、七六、八一、八六、八九、九一、九四年の台湾の産業連関表を用いて、三角化行列を計測し、その構造を観察した結果、次のようなことが得られた。

①計測年を通して、個々の業種の投入係数の変化は若干あるものの、ほぼ一定のパターンで構造が推移している。

②金属(1)、非金属(2)、エネルギー(3)、サービス(4)という四つのブロックに分けると、図1ブロック三角化に示したように、ほぼ三角化の序列性(Hierarchy)が見いだせる。

③その他製品(2)と建設(4)の二業種は非金属(1)、鉄鋼(3)、電子(2)、電気およびその他電器(4)からの中間投入が大きく、三角化構造の右上で連関が見られる。

④金属ブロック内の循環性(Circularity)は比較的良く、先進国型に近いと言えよう。



# 沖繩の内発的持続的發展

佐々木 雅 幸  
〈立命館大学〉

はじめに

本稿は沖繩が「維持可能な社会」<sup>サステナブル・ソサエティ</sup>として、つまりアジアとの平和と文化の交流拠点として發展していくと同時に、固有の自然環境を生かし、自然と人間との共生をめざす新しい地域経済のあり方を提案しようとするものである。復帰後の沖繩開発政策は、「沖繩振興開発特別措置法」に基づく「沖繩振興開発計画」によって進められ、「本土との格差を是正する」こと、「自立的發展の基礎条件を整備する」ことを目標とし、三次にわたる計画に基づいて復帰以降四半世紀の間、五兆円にもなる公共投資を中心とした政府支出がおこなわれ、「格差の是正」については、一定の水準に達しているものの、もう一つの目標である「自立的發展」につなげていない。

二十一世紀の沖繩を展望する上で、「維持可能な社会」と「沖繩のこころ」の二つの理念は重要なポイントとなる。「沖繩のこころ」とは、第一に平和、第二に基本的人権の確立を軸とする「真の豊かさ」、第三が住民自治であり、「沖繩のこころ」と「維持可能な社会」の二つの座標軸によってこそ、復帰政策を正確に評価し、二十一世紀の沖繩振興プランを確立することができる。まず、沖繩における内発的發展の成功と挫折の経験の総括から始めよう。

「戦争は破壊の歴史であり、文化は創造の歴史である」との理念のもと、文化を大切にされた地域振興も読谷村の特徴である。地域の風土が生みだし、住民の手によって古くから支えられてきた伝統工芸を現代の地域文化・産業として育成し、主に焼物と読谷山花織と呼ばれる織物を中心に振興してきた。

かつて、琉球王朝期に途絶えた「喜名焼」の再興から、地元特有の赤土を取り入れ共同登窯「焼物の里」を実現した。人間国宝である金城次郎氏を招致し、登窯による創作が始められて以来順調な製作が続けられ、内最大の集積地となり、かつて嘉手納弾薬庫であった土地は今や「焼物の里」として蘇り、平和の煙を昇らせている。花織は戦争により衰退したが、「女性の手と心による美の創作」として村営の伝統工芸センターを設立し、後継者の育成や技術の向上など村ぐるみで復興し、伝産法の指定を受けるまで見事に蘇った。現在は反物のみならず、テーブルセンター、ミンサー帯やネクタイなどの生活小物品にも取り入れられ、生活用品の一部として村民の生活の質を向上させる「生活の中の芸術」としても位置づけられる。毎年秋に村を挙げて行われる「読谷まつり」が、このような伝統文化の復興と再創造の一大集約の「場」である。そこではエイサーや三線、琉球舞踊など先祖が残した芸能を敬い、継承するとともに、読谷高校生によるモダンダンスや地元出身の現代音楽グループによる新たな文化創造活動が展開されると同時に、むらづくりの一環として、人と人とのふれあいの「場」として祭りが実施されている。

(3) 村おこし会社(株)ユンタンザを中心とする地域経済ネットワーク(株)ユンタンザは、一九九二年に「村民共有の有形無形の財産であ

## 一 読谷村の内発的地域振興の経験

沖繩県本島中部に位置する読谷村は、人口約三万五千人を数え「人間性豊かな環境・文化村」との理念のもと、自主的・主体的創造的な地域づくりを推進した。村はその歴史と戦争の経験から、反戦平和の思想を貫き、「基地・戦争・破壊」と対極にある「平和・文化・創造」というキーワードを掲げ、「村民主体の原則・地域ぐるみの原則・風土調和の原則」を守り、基地撤去のエネルギーを伝統工芸や地場産業の振興、また独自のリゾート開発に向けて展開してきた。

### (1) 農業を基本とした地域振興

この村の特徴は村面積の七八%までが基地として奪われたため、基地雇用への依存と農業の零細化を招いたので、「風土調和の原則」のもと基地返還と結びつけて農業を重点にした地域づくりが展開されたことである。飛行場跡地を農地として整備し、基地跡地を利用して灌漑用水を整備するなど基盤整備のみならず、農業従業者に無利子融資を行い、農業に携わる者への意識を高める施策が実施された。さらに、特産品である紅いもの生産・加工を手掛け、地元商工会との協力によって農業から他産業への産業連関を促進している。

### (2) 文化と産業の接点にたつ伝統産業の振興

る自然・歴史・文化・人材などを有機的に結合し経済性を高めること」や、「リゾート地の経済機能と地域経済を連動させ新しい事業を創ること、そして将来的にはシンクタンクの役割を担い、新しい事業の創出に努めること」などを基本理念とし、商工会のメンバーにより設立されたものであり、地域活性化の中核的役割を演じている。主に読谷村の特産品である紅いものを利用した食品加工をはじめ、陶器や読谷山花織のネクタイなどの販売を行ない、外来のリゾート業者との連携で新規産業の開拓を図っている。

この村おこし会社が地域経済へ及ぼす効果は極めて大きく多面的で、①村内全農家に対して特産の紅いも生産によって利益が出るような価格設定に基づいて買い上げることによりインセンティブを与え、芋の皮剥き作業を高齢者や障害者を含めた村民自身が行うことにより全住民参加の経済システムを創出する。②紅いもを地元業者(商工会会員)との連携により、ペースト状にして菓子類、パン、アイスクリームなど様々な商品に加工する。③東京・名古屋・大阪などの主要都市の市場開拓を行い、加工・製造機能に加えマーケティング機能が連携することにより、利潤の地域内循環を高める。以上のサイクルが再び村全体による新たな商品開発に結びつき、紅いもの村内作付面積は増加し、収穫量も順調に伸びている。加えて、④バイオテクノロジー利用により農業を使用しない整備方式によるゴルフ場を設立し、ここで実証されたアカリエ菌を利用した環境保全技術を公開して、ビジネスに繋げようと関連会社を設立するなど着実に産業連関は広がっている。以上のようなネットワーク形成による産業連関により、地元の特産品・紅いも

の商品開発によって農業から製造業へ、さらに、商業への波及、またバイオテクノロジー等先端産業までに連関している。

#### (4) 環境に配慮した読谷村型リゾート開発

リゾート開発は沖縄固有の魅力的な地域特性を存分に活かした、多くの可能性を秘めた分野であるが、従来沖縄で展開されてきた外来企業によるリゾート開発については無秩序な開発による自然破壊や地元他産業との連関の希薄さ等の問題点が指摘されてきた。だが、読谷村は外来型とは異なり、リゾート開発を「村づくりの一環」として位置付け、本村の生活・地域文化の発展と共存共栄する適正な開発の誘導を図ると共に、商業サービスの向上をはじめとし、地域製品の活用、開発とあわせ、商工業の拠点づくりと観光の振興を図る」との基本姿勢で、無秩序な乱開発を規制しようとする意図が明確であり、従来の外来型リゾート開発がもたらす問題点と比較すると①外来資本との対等のパートナーシップの構築、②環境保全の枠内でのリゾート開発、③プライベートビーチの禁止、④地域産業との連関の追求、⑤地元雇用の創出の努力などの特徴が挙げられる。ここで読谷型地域振興の特徴をまとめると次の三点になろう。

第一は「住民ネットワークに支えられた地域産業連関」であり、第二は「外来資本のコントロールと対等のパートナーシップ」である。第三の、そして最も重要な特徴は「基地撤去のエネルギーと結合した内発的地域振興」である。

読谷村の基地返還運動は、返還跡地利用を具体的に示し、村長をはじめ、村民全体の努力があったからこそ成し得たものであった。基地返還跡地には農地や共同利用を目的とした施設が建設され、日

米地位協定を逆手にとった庁舎建設もその取り組みの成果であった。「ノーベル平和賞を夢見る村」という壮大な目標を掲げ、世界に向けて存在を訴えかけ、世界が直面している課題に対して取り組んでいる姿勢こそが村の創造的活力となってきたのである。まさに「沖縄のこころ」に基づく内発的持続的発展の貴重な経験であった。

#### 二 山原地域を「総合的な自然公園」に

沖縄本島中南部が都市化していくのとは対照的に、山原地域全体として、過疎化・高齢化・若年人口の流出が進み、名護市でも若年層の失業率は一七%を超えている。このような地域経済の困難の背景としては、本土の過疎地と同様、あるいはそれ以上に競争力の劣る地域農業の行き詰まりが大きな原因である。ここでは内発的発展の「志」だけでは、現実に進行する過疎を食い止めることはできず、「格差」を「逆格差」と言いかえるだけでは、地域を再生することはできない。むしろ、二十一世紀を見据えた持続的内発的発展計画を構想し、一步一步着実に実行に移すことが必要であろう。

山原地域は、沖縄中南部の開発が遅れてきたこと、広大な米軍の演習場に接収されてきたことにより逆にその自然環境が保全され、原生林にはヤンバルクイナなど固有種や、サンゴ礁にはジュゴンの生息が確認されるなど、生態系上貴重な地域であることは広く知られている。こうした、手付かずに近い原生的自然環境を中核地域として、その周辺地域を持続的農業と職人的工房、そして環境教育の一環としてエコ・ツーリズムの地域として、山原地域全体を二十一世紀のサステナブル・ソサエティの理想的モデルとしての「総合

的な自然公園（バルコ）」とすることを提案したい。

自然公園内の農業は収量の増加よりは有機農法に基づき自然環境との調和を目指し、遊休地は自然に復元する。有機農法を進める農家には直接所得保障を行い、安全な食の供給と環境保全型農業の定着と育成をはかる。自然復元された遊休地を活用したアグリ・ツーリズムの促進により農家収入を安定させ、都会の住民には沖縄の自然と農村文化の体験の場、海と土と緑、多様な生物との関わりの中環境教育・生命教育の場とする。ダムなどの人工的構造物は撤去し、海岸や河川の整備等の公共事業は自然復元を目的とするものにし、転換し、自然復元型公共土木工事のパイロット事業の場とする。

芭蕉布や藍染め・焼物などの工芸品を生産する職人工房を支援し、手工芸を通じた生涯教育や高齢者のリハビリテーション、さらにはストレス社会に傷ついた人々の癒しと人間的交流の場とする。

エネルギーは太陽光や風力・潮力を利用した自然エネルギーとし、循環型の水利用システムを開発し導入す。山原の中心都市・名護市にはこうした環境保全型技術の開発とその利用を目指す研究機関、およびベンチャー企業を育成するインキュベーター施設を新設し、アジアの「環境都市」をめざす。こうした「維持可能な社会」を目指す動きはすでに、地元のオーシタヤ工芸村やエコ・ツーリズム・グループ等によって内発的に実践が開始されている。

#### 三 那覇都市圏の「創造都市」への転換を

琉球王朝時代に王都として栄えた首里と、環支那海の商都として発展した那覇の二つの中心から成る那覇市は現在人口約三十万人、

周辺を含めると約五十万人の都市圏を構成しており、全体では最近十五年間で約一〇%の増加を見ており拡大する傾向にある。だが近年、卸売販売額が減少し、国際通りなど中心商店街の衰退現象が見られ、年間約四百万人に達する観光客は不況の中にもかかわらず増加傾向にあるが一人あたり消費額は伸びておらず、しかも、観光産業は食料品・工芸品など県内の土産品産業との連関性が乏しい。こうした停滞状況を打開するものとして那覇新都心開発整備事業に地元では期待が集まっている。米軍住宅地として使用されてきた天久地区二・四ヘクタールに、市役所や県営・市営住宅に加えて目玉施設としてテレコムセンターと高層インテリジェントビルが予定され、政府の「沖縄経済振興二十一世紀プラン」に謳われる「沖縄国際情報特区」構想に即応した「国際都市」が目指されている。

だが、バブルで破綻した「世界都市・東京」のミニチュア版を沖縄で再現するよりは、読谷村が進めたように沖縄の文化的伝統と平和、環境の固有価値を世界的視野から見つめ直すことを通じて、世界に通用するコンテンツを創造することの方がより重要なのではないだろうか。「沖縄のこころ」を体現するコンテンツは、商業主義の消費文化ではなく、平和と環境を愛する文化創造活動から生まれるものであろう。那覇市がこうした「平和と文化の創造都市」として発展することは、開発主義と決別して新しい価値体系に基づく「維持可能な社会」を作り出す、重要な一歩となるであろう。

#### 参考文献

宮本憲一・佐々木雅幸編『沖縄二十一世紀への挑戦』（岩波書店）

# 地方自治体における自然循環型の発展モデル

——自然との調和で発展する宮崎県綾町をモデルにして——

佐々木 輝雄  
 (日本獣医畜産大学)

## 一 問題提起

二〇〇〇年度は循環型社会形成の推進元年である。各分野のサイクル法案が出揃って、我が国でもようやくリサイクル対策の骨格が見えてきた。同時に今年度は、地方自治体の主体性強化に向けて地方分権一括法も施行された。環境対策と地域社会の整備、この二つは二十一世紀の共通課題である。この方向で先進する小自治体の存在が注目される。それは宮崎県の中山間地域に位置する綾町である。この自治体が、全国自治体首長の多くが「モデルにしたい町」と羨望を集めるまでに発展を遂げている。

ある時、綾町に営林署から森林伐採事業が持ち込まれた。雇用機会と所得確保の好機である。ところが、この自治体は町挙げての反対運動で、全国一の照葉樹林を護り切った。これは、日本が高度経済成長で活況を呈していた一九六九年のことである。その後、どのような経緯と政策で環境と経済の調和型発展を実現してこれたのか、これを説明することが本稿のねらいである。

## 二 綾町の発展と社会的評価

紙数制限のため以下要点のみの報告とする。第一に、綾町はこれまで二十五もの全国的受賞と指定を受けてきている。「日本の名水百選」、「環境保全型農業推進コンクール大賞」、「花の町づくりコンクール最優秀賞」、「保健文化賞」など、その範囲は、水・空気・森の環境維持、農畜産業の発展、町づくり、健康対策など総合的である。第二は、綾町の発展が突出していることである。表1で注目すべきは次の諸点である。①中山間地域にもかかわらず、人口が増加中である。②一人当たり純生産額が宮崎県の平均を上回っていることである。③この実績の特異性は、綾町も含む地域の「東諸県郡平均」との格差の大きさが明らかに。

## 三 自然環境システム

有機性廃棄物の堆肥化から有機農業へ——  
 有機性廃棄物とは人の尿、家畜の糞尿、事業所・家庭からの生ごみ、木質系廃棄物(パーク、大鋸屑)、稲ワラ・野菜屑等である。綾町は、表2で示されるように、町の廃棄物を次々と資源に変え、

表1 綾町の過去5年間の人口、生産、産業構造の推移

	人口	純生産 (百万円)	1人当り 純生産 (千円)	農業 (百万円)	農業 構成比	製造業 (百万円)	2次産業 構成比	3次産業 (百万円)	3次産業 構成比
1993年度	7,272	15,204	2,091	1,748	11.5	5,427	55.0	5,374	35.3
1994年度	7,436	16,111	2,167	1,720	10.7	6,058	57.6	5,355	33.2
1995年度	7,419	18,829	2,538	1,835	9.7	6,949	61.1	5,836	31.0
1996年度	7,426	17,661	2,378	1,823	10.3	6,176	55.6	6,137	34.7
1997年度	7,471	18,239	2,441	1,720	9.4	6,908	56.8	6,302	34.6
97東諸県 郡平均*	—	—	1,790	—	12.1	—	40.9	—	49.7
97年度 宮崎平均	—	—	2,374	—	3.9	—	27.9	—	69.8

(注) 綾町は「東諸県郡」の圏域に含まれており、宮崎市、清武町、田野町、高岡町、国富町、綾町で構成されている。

(出所) 「平成9年度 宮崎県の市町村所得」宮崎県企画調整部、2000年。

表2 堆肥化システムの構築過程

町民の尿	1977年	自給肥料供給施設建設
	1997年	液肥生産処理施設建設
家畜ふん尿	堆肥確保のための家畜増頭政策	
	1984年～1988年 無利子融資	
	1987年 J A肉用牛肥育センター設立	
	1990年 J A養豚団地造営	
	1989年	堆肥センター建設
家庭の生ごみ	1987年	堆肥化処理施設建設
木質系廃棄物	パーク：1985年～馬事公苑厩舎での利用、その後、堆肥に。 おが屑：従来より、利用度高く不足気味。	
稲ワラ・野菜屑	従来より、農家の自家処理及び素材交換。	

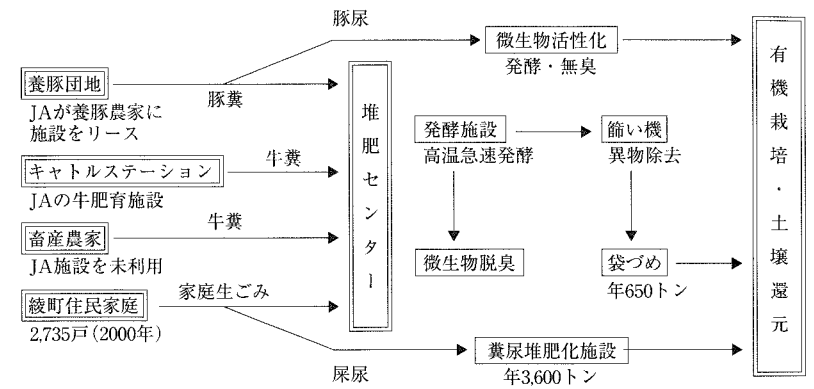
循環型システムを構築してきている。革新点は次の通りである。①町民の尿を肥料に変えて活用している。②家畜の糞尿を有機農業資材の中心に据えている。③有機農業の推進によって不足する有機質肥料を賄うために、家畜の増頭政策を実施してきている。④糞尿収集コストを最小化する「集中処理方式」を実現している。⑤これは同時に、高齢化する畜産経営者の作業を補完する「家畜委託肥育方式」であり注目を集めている。⑥家庭の生ごみの堆肥化を、町の中心部全戸で実施している。⑦家畜の糞尿と家庭の生ごみを混入して堆肥を量産できる「堆肥センター」を設置している。⑧木質系廃棄物すなわちパークはユニークな施設である馬事公苑での敷き料として、大鋸屑の堆肥化の水分調整材として利用している。⑨稲ワラ、野菜屑も自家処理あるいは農家間の交換資源として利用されている。綾町の資源化フローを概念化して表したものが図1である。

## 四 生態系との共生型発展モデル

綾町の発展モデルの特質は次のようにまとめることができる。

第一に、地域の特殊性をベースにした産業展

図1 綾町における堆肥生産システム



開に絞り込んでいること。第二に、その結果、産業間の緊密度は高まり、大きな産業連関効果を創出していること。第三に、産業間連携の核に自然循環機能を組み込んでいること。第四に、住民の創意が、具体案として町づくりに反映できる住民自治組織を完成させていること。以上の特質から綾町型発展モデルの骨格ができて上がっている。

第一の地域の特性を活かした産業には、森林文化関連の多くの施設、テーマパーク、有機農業等がある。第二の産業連関効果とは、このように地域内で付加価値の総額を高める新たな産業連関を創造することである。第三の自然循環システムの構築であるが、これが生態系を維持するための装置である。第四の住民自治、これこそ綾町の意志決定基盤であり、その革新的側面を節を変えて明らかにしよう。

### 五 環境優先の町づくりを可能にする 住民自治の組織形態

環境も福祉も教育も、行政の末端が機能しなければ改善できない。綾町における行政の末端とは町内における「二十二の区」である。区とは自治組織の最小単位である。前町長は区長制を廃止し、館長制に切り替えた。理由は、区長の任務は中央からの委任業務を役所を介して住民につなぐ事務的内容に過ぎない。これでは生活環境改善の動機を持つ住民による自治は展開できない。そこで二十二カ所の自治公民館の館長を中心とする「自治公民館体制」を実現させた。これが一九六六年のことである。それと並行して二十二カ所の自治

公民館の横の調整機能、すなわち公民館長連絡協議会を結成させている。こうして綾町の生態系維持体制も、有機農業も、全国最初に条例化した老人医療の無料化や乳用児医療の無料化も、数々の受賞も実現してきたのである。以上、綾町の成果は、環境維持と発展を求める多くの自治体に光明を与える事例といえよう。

(1) 二〇〇〇年一月一日付「日本経済新聞」。「日本でモデルにした町は」と全国自治体の首長に訊ねたアンケート調査で、宮崎県綾町は第二位にランクされており、期せずして我々の評価と一致している。

(2) 生ごみの堆肥化の実態調査から、排出者ごとの特質を明らかにして、事業化の可能性を考察するものに、佐々木輝雄「食料廃棄物等の堆肥化と有機栽培の相互促進関係の可能性」(農業経済研究別冊)一九九九年度日本農業経済学会論文集(社)農山漁村文化協会、一九九九年二月、六〇～六五頁。同「食料廃棄物から有機栽培へのリサイクルの進捗と可能性」『日本消費経済学会年報』日本消費経済学会編、二〇〇〇年三月、八五～一〇〇頁がある。

### (付記)

本報告に対して武田巧先生(明治大学)からは貴重なコメントを賜りました。記して感謝申し上げます。

# EUにおける産業競争力政策のシステム

阿部 望

(東海大学)

はじめに

現在のEUにおいて経済政策の分野で「産業競争力政策」が大きな注目を集めている。その理由は多様であるが、最も基本的な理由は、EUが現在取り組んでいる重要課題、たとえばEU拡大、通貨統合、雇用の増大などの問題を根本的に解決しようとすれば、何よりも欧州産業自体の競争力を向上させることが絶対的な前提条件となってくることである。

このようなコンテキストの中で、本稿では産業競争力に焦点を当てて、EUの政策アプローチを概観する。そこで扱う基本課題は二つである。

第一の基本課題は、EUにおける産業競争力政策の体系を概括し、整理することである。周知のように、現在のEUにおいては「行政府」と見なされる機関はいくつかのレベルにおいて形成されている。第一のレベルはEUのそれであり、欧州委員会がその行政府に該当する。第二のレベルは加盟国であり、その行政府はもちろん中央政府である。そして場合によっては第三のレベルを考えることができる。地域政府である。各政府はもちろん固有の政策を有する。それゆえわれわれはEUにおける競争力政策を考える場合、それが各レ

ベルの政策の全体を包含していることを念頭に置かなければならない。この意味でわれわれはEUにおける競争力政策を「政策体系(システム)」と呼ぶことにする。このような政策体系の下での経済運営は、しばしば「多層的統治 (Multi-level governance)」と呼ばれる。

第二の基本課題は、上記のEUの競争力政策システムはいったいどの程度有効なのかを検証することである。これに関してはいくつかの重要な問題が提起されるが、その核心となるのは、欧州の産業は、自国政府の政策のみが発動される環境下と比べて、欧州委員会の政策と加盟国の政策の多層的な政策システムの環境下において、そもそもその競争力を向上させる上でより有利となるか否かという問題である。そしてもしそうなら、どれくらい有利となるのかという関連した問題も提起されることになる。

## 一 EUにおける重層的競争力政策体系の特徴

以上の議論をふまえて、EUにおける競争力政策体系の特徴を整理・要約してみよう。ここではいくつかの観点からこの作業を行うことができる。第一は欧州委員会の政策と加盟国政府の政策の相互関連を全体的な観点から検討することである。第二は、産業セクタ

一別に競争力政策のあり方を検討することである。第三は、対象となるヨーロッパ企業の特徴(特に多国籍企業と中小企業)に応じて競争力政策を分析することである。第四は、欧州委員会の産業競争力政策体系自身が持つ二つの異なる手法、「自由主義的」アプローチと「介入主義的」アプローチの混在に着目し、両者の関係からEUの政策体系を分析することである。そして第五は、欧州委員会および加盟国政府のそれぞれのレベルでその政策主体の相互関係(「政策ネットワーク」としばしば呼ばれる)に焦点を当てて調べることである。しかし本稿では上述の第一のアプローチに限定して考察を加える。

さて欧州委員会の競争力政策と加盟国(本稿では例としてイギリスを念頭に置いている)のそれとは、全体として鳥瞰したとき、いったいどのような関係にあるであろうか。ここでは両者を比較し、その相互関連を調べてみる。既に指摘しておいたように、政策策定レベルは三つに区別される。①EUレベル、②加盟国レベル、③地域レベルである。そして各レベルの政策主体の持つ影響力は、政策の種類や対象となる分野ごとに異なっている。

分析結果を要約すると、EUの欧州委員会が単独で支配的な影響力を有していると考えられる個別政策は、①貿易政策、②運輸およびインフラストラクチャー政策、③企業政策である。加盟国が単独で支配的な影響力を有していると考えられる個別政策分野は、①輸出振興策、②税のインセンティブ、③政府調達政策の分野である。これに対し、EUと加盟国がほぼ同等の影響力を有していると考えられる分野は、①R&D政策、②競争政策、③職業訓練および教育

の分野である。最後に、加盟国とその地域政府が同等の影響力を有しているのは、①対内投資インセンティブ政策の分野である。

以上の結果は、EUの産業競争力政策分野での現時点での現実の姿を表したものであるが、しかしながらその姿が今後とも安定的に推移すると考える根拠は存在しない。基本的には一九八〇年代後半以降顕著になってきたように、加盟国の権限が徐々に削減され、EUレベルの欧州委員会の権限が増大していくであろう。だが必ずそうなるという保証は存在しない。場合によっては、EUレベルから加盟国レベルへと再度力関係がシフトする可能性も否定できないのである。

次に別な角度から欧州委員会の政策と加盟国の政策の相互関係を見てみよう。ここでわれわれが依拠するのはEU理事会の「産業評議会」の文書である。この文書は欧州委員会レベルと加盟国レベルの双方での行動計画を包含し、またEUにおいて実施される競争力政策手段の体系を示している。その要点は以下のように整理しよう。第一に、政策手段は加盟国とEUの二つのレベルに分けられており、一般的に各国別に実施しうる手段は加盟国に、そして共同で実施した方がより効果的と思われる手段は欧州委員会に割り当てられている。これは周知のように通常「補完性の原則」と呼ばれるものである。

第二に、この文書は加盟国によって実施されるべきであると考えられる手段を特定化している。このことは重大な含意を持つ。というのは個々の加盟国に標準的な政策メニューが提示されていると判断されるからである。それは二面性を持つ。一方では、標準的な政

策メニューは調和のとれた将来の政策の発展方向を示し、それゆえより望ましい帰結をもたらす可能性を有する。他方加盟国が標準的な政策パッケージを採用せず、その結果、他の加盟国の産業競争力に負の影響が及んだとすれば、それが一種の政府補助と見なされ、加盟国間に対立を招く事態に発展するかもしれない。しかし全体としてみれば、この二面性は長期的には加盟国間の政策手段の標準化をもたらし、また欧州委員会と加盟国間の政策手段の調和化と統合化をもたらすであろう。

第三に、この行動計画は欠陥なしとはいえない。その一つは、行動計画の対象範囲がかなり限られている点である。つまり本来各レベルにおいて政策の個別項目を形成する手段の一部のみがこの行動計画に含まれているにすぎず、その限りでこの行動計画のカバレッジは非常に限定されたものであり、とても総合的なものとはいえない。その意味で、EUの産業競争力政策体系全体は、その本来の形では未だに策定もされていないし、また実施もされていないのである。おそらくこの点は、補完性の原理が支配するEUの政策策定・実施の持つ限界であろう。

以上で、欧州委員会と加盟国の政策の相互関係の特徴を概観してきたが、この関係は各加盟国ごとに異なっていることが強調される。それはかなりな程度個別加盟国のEUあるいは欧州委員会に対するスタンスに依存している。要するに、EUにおける政策体系は多層的であり、またあまりに複雑であるため、それについて一般的な結論を下すことはきわめて困難である。

政府にとってはどうかであろうか。EUレベルでの産業競争力の向上が全ての加盟国の産業競争力の向上を意味するわけではない。このとき、産業競争力の低下が示された加盟国政府はいかなる対応をするであろうか。この点は未解決な問題として残される。

第二の方法に関しては、これらは基本的には一国の競争力政策の有効性を測定するために開発された点を強調する必要がある。つまり一国の政策セットとEUの政策体系とはその内容が異なるという認識が重要な点である。前者の場合、政策は基本的には一国レベルで一層性の性格を有していると考えられるのに対し、後者の場合、EUレベルと加盟国レベルという多層性(二層性あるいは三層性)によって特徴づけられる。この多層性自体困難を生み出す。多層性を有する政策セットを評価する場合の最大の困難は、政策目的を明示することが困難な点である。目的がEUにおける産業全体の競争力向上であれば、話は比較的簡単であろう。そしてその限りでこの立場は欧州委員会の立場である。だがEUにおける政策目標となる話はより複雑なものとなる。というのはそれは欧州委員会と加盟国政府の双方の利益を反映したものとならざるを得ず、潜在的には欧州全体での産業競争力の向上と全ての加盟国の競争力向上の両方を同時に実現することを求められるからである。その結果政策目標は二面性を持つことになる。このようにみると、政策セットの有効性を判定する基準を設定し、その判定を行うことは非常に困難な課題であることが了解されよう。

要約すれば、今後競争力強化が期待できるような研究開発政策を含むEUにおける競争力政策のいくつかの分野が存在する。だがE

## 二 EUにおける競争力政策体系の有効性

— 予備的考察 —

次に本稿の第二の基本課題に移ろう。それはEUの競争力政策体系の有効性測定の問題である。EUにおける多層的な政策体系が適用されるケースは、一国の競争力政策だけが適用されるケースと比べて、より政策の有効性が大きいであろうかそれとも小さいであろうか。この問題は実際に重要である。しかしながらその有効性を測定する方法は未だ十分には確立しているとはいえない。この点について従来の研究成果を概観してみると、そこにはいくつかの方法が存在することがわかる。第一は、いくつかの競争力指標を用いて特定の国の競争力を測定し、その指標の動向と競争力政策との関係を吟味する方法である。このような指標の例としては、労働生産性、実質賃金率上昇率、実質資本収益率、世界貿易における地位などが挙げられる。第二は、各国の経済システムや制度の特質を特定化し、競争力を高めるために最適と考えられる経済システムや制度を基準として両者の乖離度を調べ、その結果その国の競争力を判定する方法である。したがってこの観点からは、これらの「最適な」システムや制度をもたらさしめる政策ほどより望ましい政策ということになる。

まず第一の方法に関しては、EUにおける政策の多層性により、EUレベルの政策目的と加盟国レベルの政策目的の相違から潜在的には重大な問題が生じうる。かりに経済指標から見ても、EU全体の競争力パフォーマンスの向上が確認されたとしても、このことはEUレベルの政策担当者にとっては良いニュースであるが、各加盟国Uの競争力政策全体の有効性を評価することは現時点では非常に困難である。しかし一般的にいえば、加盟国と委員会の協調行動が進展し、その政策に関する情報の共有ができ、その結果両者の間で政策の調整が進めば進むほど、EUにおける競争力政策体系の有効性は増大するであろう。

### 結 語

EUの政策体系は現状では長所と短所とを併せ持つ。

長所の面から見ると、EUは潜在的には統一市場を提供している点である。EUの人口は約三億七千二百万人であり、この規模はアメリカの人口の二億六千三百万人を大きく凌いでいる。それゆえこの巨大な市場規模を十分に活用できれば、それだけでEUの企業および産業の競争力は強化されるであろう。

だが同時にこの二重構造は弱点をもち、それはEUは通常の意味では国家ではないという点である。つまりEU全体で産業の活性化が達成され、またその意味で競争力が強化されたとしても、そのことは自動的に特定国の産業活性化や競争力向上を意味しないのである。ここで心理的な葛藤が発生しうる。つまりこうした状況の中で人々は幸福に感じるのか不幸に感じるのかという問題である。前者であれば特別な問題は発生しないが、後者であれば問題が発生する。後者の場合には加盟国政府の果たすべき役割が大きくなり、その政策スタンスはEUのそれと乖離する可能性が大きくなるのである。そしてそうなればこの二重構造としてのEUの政策体系は強みではなく弱みを発揮することになるであろう。

# 移行経済下の企業の所有集中と効率…モンゴル国のケース

駿河輝和

(大阪府立大学)

チンゾリツグ

(モンゴル市場経済研究所)

## 一 はじめに

モンゴル国の国営大企業の民営化は、国民に平等にパウチャーを配布する方式で行われた。当初、パウチャーの転売を認めず、また現金で株式が購入できなかったために、株式が分散して、個々の株主の力は弱く経営者に対する監視の役割は果たせなかった。従って、従来からの経営者が国からのコントロールを離れた後も、支配権を所有し続けるというインサイダー・コントロールの問題が生じていた。この問題を解決するために、一九九五年より証券取引所で株式の売買が始まり、国有の株式も一括入札によって売却する方式が取られるようになった。これを契機に、二年後ぐらいから株式の集中が急速に始まり、株式を買取して支配権を握って、社長や経営陣を入れ替えるといったケースもかなり見られるようになった。

移行経済の国際比較によると、民営化後所有の集中が進んだ方がリストラを促進して経済パフォーマンスが良い傾向にある(World Bank [1997])。また従来の経営者による所有の集中は企業のリストラを促進せず、リストラの可能性を高くするのは新しい所有者や

新しい経営者であるという実証結果もある(Barberis 他 [1995])。所有の集中により運転資金や投資資金が得やすくなるし、効率的経営への圧力も強まる。国営企業と民間企業では経営者に必要な能力や資質が異なってくる。国営企業の経営者は、政治家とのつきあいがうまく、政治的利害に訴えて政府の補助を引き出す能力のある人が適している。対して、民間企業の経営者は、市場経済の中で企業を効率的に運営する能力が必要である。移行経済では、新しい人の資本が重要な役割をする。従って、民営化した企業では経営陣の交替により経営の改善の確率が高くなる。

この論文では、株式売買の開始後、所有の集中の生じた企業を訪問して聞き取り調査により、経営がどのように変わり、経営の効率化が生じたかどうかを確かめようとしている。調査対象は、皮革産業、羊毛産産業、食品産産業といった製造業である。

## 二 企業買収と経営陣の交替

まず羊毛産産業を取り上げる。民営化時点で、ウランバートル周辺では、原羊毛は全て一つの羊毛洗浄工場(モンノース社)に集めら

れて洗浄され、洗浄された羊毛は一つの紡績工場(エルメル社)で紡績系になり、カーペット工場、ニット工場、毛布工場に送られていた。従来、カーペット等の工場がそれぞれ紡績ラインを持っていて、一九八一年に紡績ラインを紡績工場に集中させた。

各生産過程が独占的でありかつ垂直的に分断されていることは、市場経済のもとでは各企業の柔軟性を著しくそなわせる。洗毛や紡績系が安定的に供給されないと羊毛最終製品は安定的に生産できない。逆に、最終製品が売れないと、輸出先があれば別であるが、洗毛や紡績系への需要はなくなってしまう、操業停止に追い込まれることになる。こういった理由から、最終製品会社が紡績ラインや洗毛設備を持つようになってきている。

羊毛関連生産物の生産の推移を見ると、原羊毛の生産は市場経済化直前(一九八九年)と比べてほとんど変わっていないのに対して、工業生産の水準は低落している。一九八九年と一九九七年の生産水準を比べると、カーペット三〇%、ニット七%、毛織物四%にすぎない。多くの原羊毛が中国などの外国に加工されずに輸出されている。製品の中では、カーペットの生産の落ち込みが少ない。これはモンゴルの羊毛は毛が短くて太いために、カーペット生産には向いているためである。

羊毛を洗毛するモンノース社の羊毛紡績のエルメル社等による買収を紹介する。一九九八年一月に、エルメル社と他の羊毛関連会社がモンノース社の株式を四〇～五〇%買収した。買収後社長や副社長は交替しているが、前経営陣は解雇せずに何らかのポストでそのまま勤めている。新社長は昔エルメル社に勤めていたことの

ある人であり、副社長はエルメル社の生産部長だった人である。株式を買収することで、洗毛の安定的供給、値段の交渉、品質改善などが以前よりスムーズになっている。垂直的関係の強化による供給の安定を計った買収であるが、エルメル社自体は羊毛からカシミヤにウエイトを変えており、モンノース社は一九九八年にはエルメル社に五%しか販売していない。八〇%は英国のディーラーに残りの一五%は小さな工場などに販売している。買収により経営方法が変わり、各国の経営方法の良い点を取り入れようとしている。生産量は、一九九九年になり上昇した。

次に、皮革産産業のケースを三つ取り上げる。皮革産産業も民営化前、なめし革部門と革製品部門は分離し、なめし革部門は革の種類により、羊・山羊と牛に分かれていた。市場経済化後は、両生産工程を持つ企業や色々な種類の動物の革を弾力的に扱う中小企業も出現している。モンゴル国統計局の資料を見ると、皮革加工品の生産水準は壊滅的な状況である。どの革製品も一九九〇年前後と比べると一九九七年の生産量は一%前後の水準まで落ち込んでいる。相当量の原材料が加工されないまま輸出されていることが予想される。

靴製造のグタル社は、市場経済化の前はモンゴル唯一の靴製造工場であった。しかし一九九〇年頃から輸入品のために販売が困難になり、八〇年代一〇〇%であった稼働率は年々下がった。結局一九九七年途中で生産を中止する。現社長と現副社長およびその友人達で株式を買収して九八年一月より生産を再開している。ただし一九九八年の工場稼働率は一・五%、一九九九年はもっと下がって一・二%にすぎない。現社長はクツ製造とは何ら関係のないアウトサイ

グーである。副社長は以前八年間ほどこの会社で働いた経験がある。靴用の牛のなめし革は国内の会社から購入しているが、羊のなめし革は生産工場が操業を中止しているのでドイツ、香港、中国など外国から輸入している。国内の中小企業の生産するなめし革は品質が悪いので使用しないとのことである。靴は輸入品に押されているのが現状で、質の向上とデザイン改善を計っている。

建物はアメリカとモンゴルの合弁縫製会社やパン工場など多数の会社に貸している。建物の賃貸料があるので利益が出ている。買取したときにあった借金も、九九年六月末にゼロになった。前社長のときには売れない靴を生産して、販売の事をあまり考えていなかった。現在は少ない人数で効率的に働いている。経営が変わることによって、労働者の考え方が変わった。労働者は自分で考えて行動するようにになった。経営効率は非常に良くなって利益が出ているし給料も上昇している。ただし、貸しビル業で利益を出している、メーカーとして成功しているとは言い難い。

モンゴルサウヴィ社は民営化後、一九九四年になめし革加工会社とミシンによる皮革衣服会社が合併してできた会社である。従来は革コート、女性用の革スーツなどファッション性の高い製品を作っていた。しかし一九九五年夏からなめし革加工工場は操業を中止している。一九九五年からは米国向けのジャケットやジャンパーといった衣料品の生産を開始している。現在生産の中心は輸出用アパレルであり、革製品会社と言うよりはアパレル会社になっている。米国はアジア諸国に対して衣料製品の輸出数量規制をしており、米国にこれ以上衣料品を輸出できなくなった韓国等の国々がモンゴルに

生産を依頼してモンゴル製品として輸出を行っている。アメリカの数量割り当ての存在によって初めて成立している産業である。衣料品生産を始めたのは雇用を確保するためである。韓国にある韓国と米国の合併会社の生産を請け負っている。韓国からデザインと材料が送られてきて生産をし、製品を米国に輸出している。

一九九七年一月にアジナイグループが株式を買収した。買取後、副社長と会計マネージャーは交替したが、社長はそのまま継続している。買取後の変わった点として次の三点を挙げている。

- (1) 経営方式が変わり、従業員が自ら考えて働くようになった。
- (2) 企業内の訓練を重視するようになった。
- (3) 建物の使っていない場所を貸した。買取後全くアパレル企業になり、空いた建物の多くを他のアパレル企業に貸している。

ソル毛皮社は従来輸出を主たる目的とした工場であった。一九九二年に民営化するが、市場経済化とともに稼働率は年々低下、一九九六年から一九九七年にかけて操業を停止した。(①ロシアの毛皮輸入税の上昇、②原材料の海外流出、③運転資金不足などのファイナンスの問題、こういった理由のため)一九九七年一月ツメン社が株式の五一%を買収。主要ポストの人間は全て換えた。一九九八年には工場稼働率は二〇%にまで回復しており、一九九九年は三〇%の予定である。買取した後、製品の品質を上げようと努めており、そのためイタリアの機械導入、イタリアのケミカル導入、イタリアの会社と交流をもち、労働者の訓練も重視するようになった。売上げの七〇%は輸出で、イタリアへは中間製品、ロシアへ最終製品を輸出している。運転資金は銀行からは借りておらず、ツメン社か

ら資金を借りている。

最後に、食品産業を取り上げる。食品産業ではパンや菓子類生産会社の買取を紹介する。パンの生産は市場経済化前の三割程度、菓子生産は二割程度になっている。ロシアを中心とした輸入品に押されているためである。パンや菓子類を生産するウグージ社は一九九一年に民営化されるが、一九九七年四月にソル毛皮社を買収したツメン社が五〇%以上の株式を買収している。ツメン社は四人の若手実業家によって所有されている会社である。ツメン社のメンバーの一人がウグージ社の社長に就任している。重役も半分ぐらい入れ替えた。ウグージ社の売上げは一九九七年実績で、パン・ケーキ類が四七%、ビスケットが二九%、うどん一三・八%、残り一〇%がソーセイジなどである。

一九九七年に売上げの上昇は著しかったが一九九八年には四割ぐらい売上げが落ち込んでいる。一九九七年途中で輸入関税がなくなり輸入品に押され、ビスケットとうどんの生産が落ち込んだ。一九九八年には利益もほとんどゼロになっている。原材料輸入品はツメン社から購入しており、資金もツメン社から来ている。

買取後は、消費者のニーズに応えるようにマーケティングを最も重要視している。マーケット部門の従業員に店頭で市場動向を調査させたり、ライバル企業の製品動向も調べさせている。また品質の向上を計っており、新しい機械設備の導入を検討しているとのこと、多くの面で改革を進めているようであった。

### 三 おわりに

モンゴル国では、政府が株式集中容認政策を採用して以降、急速に株式所有の集中が進んできている。モンゴル国の事例でも、株式所有の集中後、経営の効率は良くなっている企業が多い。ほとんどの企業が、従来の生産設備の稼働率を下げ、従業員を削減し、生産規模を縮小して生産を継続している。生産縮小により空いた建物を他の会社に貸して賃貸料を得ている。また現在のモンゴル国で比較的にうまく行っているアパレルやカシミヤへの生産のシフトを行っている企業も見られた。経営効率は良くなって利益は出ていても、製造業として生産が伸びているところはほとんどない。

その他の買取後の変化としては次のようなものがある。従業員の意識が変わり、自ら考えて仕事をしようになった。品質向上に向けての努力が見られる。従業員の訓練の重視、外国企業との技術提携や外国からの技術導入といったものである。また従来苦しんでいた運転資金の確保が幾分緩和されている。

論文作成に当たり石田財団(一九九七年度)、松下国際財団(一九九八年度前期)より助成を受けた。記して感謝したい。

#### 参考文献

- Barberis, N., et al. (1995). "How Does Privatization Work?" *NBER Working Paper Series*, No.5136.  
World Bank (1997) *Mongolian Policies for Faster Growth*. World Bank.



# ロード・プライシング導入の合意形成とポリシーミックス・アプローチ

はじめに

小淵 洋一  
（城西大学）

現在、世界の大都市、特に日本の大都市においては、道路混雑と環境問題が深刻化し、その早急な解決が求められている。これまで、道路混雑問題の解決に対しては、道路交通容量の増大を図ろうとする供給サイドの道路交通政策が主としてとられてきた。しかし、それは、道路混雑とともに大気汚染が深刻化するにもなっており、自動車交通需要の抑制を志向した需要サイドの政策へシフトしてきている。アメリカでは、そのような需要サイドの交通需要マネジメント政策が一九九〇年以降実施されているが、日本では一九九二年そのような政策が公的に認知され、それ以降その実験が行われるようになった。

本論文は、そのような需要マネジメント政策の主要な手段でもあるロード・プライシングに焦点をあて、その導入に際して最大の課題となる合意形成を図るためには、ポリシーミックスはどうあるべきかを検討したい。

## 一 ロード・プライシングの導入の必要性

現在、なぜロード・プライシングの導入が求められているのであ

ろうか。

まず第一に、最大の理由は、現在大気汚染の悪化にもなっており、さらには地球環境問題が深刻化し、持続可能な発展を続けていくためには環境型社会づくりが求められているが、そのためには環境に大きな影響を与えている自動車交通を抑制することが必要であることである。

第二に、道路混雑に加えて大気汚染も削減しなければならぬ現在では、特に都市に流入する自動車交通需要自体を直接削減する手段が求められていることである。

第三に、世界の多くの都市において、自動車交通需要の増加に際した道路の拡幅や新設といった道路整備が財政的にも、物理的にも困難になっていることである。

第四に、都市の道路混雑を緩和するためには、交通行動を変えることが求められるようになってきていることである。

最後に、特に大都市においては、自動車による道路利用の便益が「特権財化」していることである。

## 二 ロード・プライシングの導入と合意形成の難しさ

そのようなロード・プライシングの導入に際して最大の課題は、市民の合意形成である。

現在では、エレクトロニクスの技術を利用したエレクトロニクス・ロード・プライシング（ERP）がすでにシंगाポールやノルウェーで導入されており、その技術的、経済的な実行可能性の問題は解決されているから、その導入の可否は市民の合意形成にかかっている。その合意形成が難しいのは、ロード・プライシングは所得分配に与える影響を避けられないからである。導入に反対する理由の多くは、所得水準の高い道路利用者にとって、所得水準の低い道路利用者にとって不利になるというものである。それゆえ、その導入の合意を得るためには、交通行動を変更しなければならぬ利用者、また利用した場合に逆進の負担となる、特に所得水準の低い利用者に対する影響をいかにして緩和するかが課題となる。

## 三 ロード・プライシング導入の合意形成とポリシーミックス・アプローチ

現在、ロード・プライシング導入の合意形成の方法として、一般によく知られているのが「パッケージ・アプローチ」である。これは、ロード・プライシング導入の目的を道路混雑の緩和といった単一の目的ではなく、そのほかに大気汚染の削減、道路財源の確保といった目的を加えて、複数の目的をパッケージ化して明示する方法

である。しかし、ロード・プライシングの導入の合意形成を図るためには、目的だけでなく手段もパッケージ化した「ポリシーミックス・アプローチ」が考えられるべきである。ここで、ポリシーミックスは、二つ以上の異なった政策目的を達成するために、複数の政策手段を同時に使用するという、広義のポリシーミックスである。

現在では、ロード・プライシング導入の合意形成のために、その目的も道路混雑の緩和といった一元的目的ではなくなり、複数の目的を組み込んだパッケージ化したものになっており、一方その目的実現のための手段もパッケージ化したものになっている。このように、政策目的も政策手段も多様化し、政策のデザイン、政策設計の問題が重要になっていくから、ロード・プライシングの導入の合意形成を得るためには、このポリシーミックス・アプローチが検討されるべきであろう。そこで、ここではスペースの関係で、ロード・プライシングの合意形成を得るためのポリシーミックスのタイプをいくつかみておこう。

まず、図1のタイプ2のように目的の組み合わせで多いのが道路混雑の緩和と大気汚染の削減であるが、その手段の組み合わせとしてロード・プライシングとカープールのポリシーミックスを考えてみよう。シंगाポールでは、一九七五年からロード・プライシングが実施されているが、その導入の合意形成が得られた一つの大きな要因は、ロード・プライシングの所得分配に与える影響を、四人以上でカープールの場合料金金を無料するといった形で緩和したことにあると考えられる。

次に、タイプ1の一つになる目的として道路混雑の緩和、大気汚

図1 ロード・プライシング導入の合意形成のポリシーミックス

		手段のポリシーミックス				
		タイプ1	タイプ2	タイプ3	タイプ4	タイプ5
目的のパッケージ	道路混雑緩和	road pricing	road pricing carpool	road pricing carpool park & ride		
	道路混雑+大気 汚染の削減	road pricing	road pricing carpool	road pricing park & ride carpool	road pricing park & ride 公共交通運賃 の低額化	road pricing ロジス ティクスの 効率化
	道路混雑+大気 汚染の削減+道 路財源	road pricing park & ride	road pricing 公共交通の利 用促進	road pricing 公共交通の利 用促進 環状道路整備		
	道路混雑+大気 汚染の削減+公 共交通サービスの 充実	road pricing carpool park & ride				

四 ロード・プライシングの導入の可能性  
—— 結びにかえて ——

ロード・プライシングの導入に際しての最大の課題である市民の合意形成に関しては、いまもまたように政策的にはポリシーミックス・アプローチが考えられるべきである。現在、日本でロード・プライシングの導入の可能性があるのは、鎌倉市と東京都である。一九九九年十一月、東京都はその導入を打ち出し、早ければ二〇〇三年度にはそれを実現したいとしている。このように、自治体がロード・プライシングを導入しようとするとき、国が大きなポトルネックとなっている。というのは、一般道の有料化に際しては法制度の改正が必要となり、国との関係が避けられないからである。この点に関しては、今年になって国にも変化がみられ、特例法を設けて対処しようとしている。

また、都市、とりわけ大都市における大気汚染を中心とする環境問題の深刻化にともなう、ロード・プライシングの導入に対して市民の意識が高まってきている。最近では、ロード・プライシングの導入について反対派が減少し賛成派が増加しているが、一九九九年夏日経産業消費研究所が実施した調査にもみられるように賛成派が六割を占めるようになってきている。

このように、最近のロード・プライシング導入に対する市民意識の高まり、さらに国のそれに対する柔軟化などを考慮すれば、日本においても、なかでも現在その導入が検討されている東京都や鎌倉市では導入される可能性が高いといえよう。しかし、鎌倉市では今

染の削減、道路財源の確保、その手段としてはロード・プライシングと公共交通の利用促進のポリシーミックスを考えてみよう。ノルウェーの首都オスロでは、一九九〇年トール・ロード・システムと呼ばれるロード・プライシングの導入に成功しているが、このタイプのポリシーミックスであると考えられる。その合意形成が得られた大きな要因は、主な目的として道路財源の確保を入れ、手段として間接的な手段ではあるが公共交通の利用促進を入れていることであると考えられる。特に、公共交通を改善しその利用促進のために、料金収入の二〇％を使用するとしたことは、合意形成に強く作用していると考えられる。

さらに、図には掲げてないが、目的として道路混雑の緩和、自然環境の保全、交通環境の整備、その手段としてロード・プライシングとパーク・アンド・ライドのポリシーミックスを考えてみよう。鎌倉市では、ロード・プライシングの導入計画が調査・検討されているが、合意形成を得るためにはこのタイプのポリシーミックスが考えられるべきであろう。鎌倉市のような観光都市の場合には、合意形成に際しての最大の課題は事業所、特に商店街の人の合意が得られるかどうかにあるともいえる。それゆえ、ロード・プライシングが導入されても、観光客が減少しないようなポリシーミックスでないと、合意形成は難しいであろう。さらに、パーク・アンド・ライドにしても、同市の実験でみられたように駐車場の料金やライドする公共交通機関の運賃を割安するか、実質的に無料にするといった経済的インセンティブを与えることが求められる。

年になって商店街の人からロード・プライシングの導入による観光客の減少を恐れて、導入に対する見直し要請が出されている。東京都でも、今後ロード・プライシングの導入の合意形成をいかに図っていくのかが注目される。

- (1) 詳しくは、小淵洋一(1999)「ロード・プライシング政策と市民の合意形成の方策」『交通学研究』一九九八年研究年報、一四一～一四三頁を参照された。
- (2) このポリシーミックス・アプローチの試みは、下の二つの論文で行った。  
Yoichi Obuchi (1999): 'The Introduction of Road Pricing Policy and Formation of Social Consensus', Selected Proceedings of the 8th World Conference on Transport Research, Volume 2, pp. 337-339.  
小淵洋一 (1999), 一四八～一四九頁
- (3) 導入に賛成の割合は、『日本経済新聞』二〇〇〇年からの出発、二〇〇〇年一月六日、朝刊を参照する。

(付記)  
本報告に際して、中央大学の塩見英治教授には討論者をお引き受け頂くとともに、貴重なコメントをして頂き感謝に耐えませぬ。また、フロアからは、中央大学の横山彰教授から貴重な助言を頂き、感謝いたします。

# 地方分権時代における地域交通政策の意思決定システム

太田 和博

(専修大学)

## 一 はじめに

本小論の対象は、地域交通 (local transportation) の意思決定システムであり、国際交通 (international transportation) や全国レベルでの交通 (national transportation) のそれとは異なる。全国レベルでの交通に対応する日本語の用語がないことから分かれるように、わが国の交通政策は国土交通省 (旧運輸省) によって一元的に管理されており、地域交通も当然のごとく、同省の強いコントロールの下に置かれている。しかしながら、地方分権が進展すれば、あるいは本来論として、地域交通問題の解決が地域に委ねられるようになれば、個々の具体的な地域交通政策の是非に加えて、地域交通政策の意思決定システムが議論されることにならざるを得ない。本小論では、近い将来に必ず議論されることになると思われる地域交通政策の意思決定システムについて検討を行う。

より具体的には、本小論は三つのモチベーションを持っている。第一に、公平性と効率性の両基準を共に適切に扱う地域交通政策の決定のあり方を検討する。一般に、経済学者は、効率性と公平性の問題が明確に分離できるとして、効率性に議論を集中する傾向にある。しかしながら、政策の評価は資源配分効率問題と所得分配問

題の両者を総合的に扱うことによって初めて可能となる。本小論では、この二つの基準を統一的に扱う可能性を探る。

第二に、米国において地域交通政策の策定に主導的な役割を果たしている MPO (Metropolitan Planning Organization)・都市圏計画機構と訳される) に範を取り、地域交通政策の意思決定システムの具体的な理念型を提示する。しばしば政策研究者は最適な政策が実行されないことを嘆いている。提言される政策と実施される政策にはギャップが存在する。それゆえ、適切な地域交通政策の実行を担保するためには、意思決定システム自体を検討する必要があるのである。

第三に、プロセス重視主義に対する社会選択論の最先端の知見を反映させる。従来、プロセス重視主義は公共選択論の立憲的アプローチに基礎を置くと論じられてきた。しかしながら、最近の社会選択論において、意思決定プロセスを分析に加えて新しい展開が図られている。これは、結果主義 (帰結主義) から離れて、意思決定プロセスを検討することの理論的根拠を与えるものである。この理論展開は未だに完成されたものではないが、意思決定プロセスから地域交通政策を含む公共政策のあり方を論じる道を開くものである。要約すると、本小論の目的は、公平性に適う地域交通政策がいかに

なるものであるかを、意思決定プロセスにおける合意に基づいて判断する考え方を提示すること、その具体的な例示として一つの地域交通政策の意思決定システムを提示することにある。

## 二 プロセス重視主義の理論的基礎

交通政策を含む経済政策は、その政策が生み出す厚生上の帰結によって評価されるべきである、とするのが一般的な政策判断の方法である。帰結によって政策を判断するこの考え方を帰結主義 (Consequentialism) と呼ぶ。

帰結主義の考え方が経済学者の間で正当なものとして受け入れられてきたことは明らかである。事実、多くの規範的な分析が帰結主義に基づいていた。例えば、厚生経済学は帰結主義の立場に立つ。加えて、厚生経済学を批判する多くのアプローチも帰結主義に基づいている。ロールズの社会的基本財と格差原理やセンの潜在能力の理論も帰結主義の範疇に入る。

帰結主義を離れて、非帰結主義、より明示的にはプロセス重視主義へと移行することを主張する者も少数ながら存在する。公共選択論の立憲的アプローチはもつとも成功した試みと言えよう。しかしながら、公共選択論の立憲的アプローチは、アロウの不可能性定理を克服することなく、プロセス重視主義への移行を主張しており、その意味において、論理的移行と言うよりは価値判断による移行と言わざるを得ない。

Suzumura [2000] によって提示されたアプローチは、社会選択論の枠組みにおいてプロセス重視主義の正当性を提示する可能性を

示唆するものである。このアプローチの要点は、社会的決定ルールを明示的に社会の構成員の選択集合に取り入れ、つまり、社会的決定ルールとその帰結の直積集合を社会構成員の選択関数の説明変数とすることによって、アロウの一般不可能性定理を克服することができることを示した点にある。もちろん、いくつかの条件はあるものの、意思決定プロセスを考察の対象に含めることによって、社会的意思決定ルールの存在証明を行い得る可能性が提示されているのである。

また、このアプローチの重要な含意は、公平性と効率性の問題を統一的に扱うことが可能となることである。従来の経済学のアプローチでは、効率性と公平性を相対立する概念ととらえるため、交通政策を論じる際にも、ある政策は「効率的であるが、公平性上問題がある」と結論されることが多い。しかしながら、このアプローチでは、公平性が意思決定プロセスを経ることによってまず担保され、かつ効率性を損なうような意思決定プロセスは採択されないと言う要件によって効率性も担保される。

ただし、現実の意思決定プロセスの選択に際して、確実に公平性と効率性が担保される保証はなく、政策論としての応用には今後の展開が期待される。ここでは、部分的ではあるが、公共選択論の立憲的アプローチとは異なる文脈において、プロセス重視主義が正当化されたと見なすことにする。本小論の文脈では、個々の地域交通政策を検討することなく、地域交通政策の意思決定システムを論じることが正当化されたと考えるのである。

### 三 地域交通政策の意思決定システム 確立の必要性

ここでは、地域交通政策を策定する意思決定システムを現行とは異なる形で確立しなければならない理由を列挙する。これは、本小論の問題意識を表している。

地域交通政策の決定システムが確立されなければならない第一の理由は、地方分権の進展に対応して、それに相応しい意思決定システムが交通分野でも確立されなければならないことである。そもそも地域交通政策は、地方分権化が主張される以前より、地域の手に委ねられるべきであったのである。

第二に、交通分野における規制緩和が挙げられる。交通分野における規制緩和は、地域交通システムに地域ごとの特色を生み出すことになる。中央集権的で画一的な地域交通政策は、第一点で指摘した地方分権の進展と交通分野の規制緩和によって、変わらざるを得ない。地方が中央に「お伺いを立てて」地方交通政策を決定するのではなく、地域ごとの実情に応じた地域交通政策を自らの手で策定していかなければならぬのである。

第三に、高齢化社会の到来や環境制約が高まるために、潜在的生産力が低下する。地域交通政策に関して言えば、交通政策に割くことのできる財源が減少することになる。財源不足は、質が異なる交通政策間の取捨選択を迫ることになる。従来は、財源が行政の縦割りによって細分化されており、しかも枠が固定されていた。しかしながら、今後直面することになる異質な代替案からの選択は、国に

よる指示ではなく、地域住民の民意によって決定されなければならない。地域住民の民意を反映できる意思決定システムが確立されなければならないのである。

第四に、交通インフラについてみれば、新規建設から維持管理の段階に移りつつある。維持管理に関しての地域間内部補助は、新規インフラ投資のそれよりも受け入れ難いであろう。つまり、内部補助による財源調達が増えることになり、加えて第三において指摘した財源の総枠自体も減少することになるため、利害対立が先鋭化するものになり、それを調整する意思決定システムが必要となる。

#### 四 地域交通政策の意思決定システムの要件

ここでは、地域交通政策の意思決定システムが備えなければならない要件を提示し、五における具体的な提案の準備とする。

地域交通政策の意思決定システムが備えなければならない要件は以下の六点である。第一に、地域住民の民意を反映するものでなければならぬ。第二に、民意による利害調整がなされなければならない。つまり、住民投票による決定も排除するべきではない。第三に、専門家(官僚)の知識を有効に活用すると共に、専門家の専横を許さない。第四に、地域レベルでの政治プロセスの失敗を回避するために、上位団体である国から各種の規制を受ける。具体的には、交通プロジェクトの効率性を担保するための費用便益分析の義務付けや、高齢者・障害者など社会的弱者に対する全国一律のガイドライン、環境アセスメントの厳格な実施などが挙げられる。第五に、効率的な地域交通政策を導出するものでなければならない。第六に、

一般行政システム、つまり地方自治体から独立していなければならない。日常交通圏は行政区画と一般には異なるため、複数の自治体を含めた広域的な意思決定が必要なのである。

### 五 具体的な地域交通政策の意思決定システム

ここでは、四で提示した六要件を満たす地域交通政策の意思決定システムを具体的に検討する。もちろん、ここで提示した具体的な意思決定システムが最善であるという保証はない。しかしながら、従来とは異なる視点から、あり得べき地域交通政策の意思決定システムを提案することには少なからず意義がある。

提示された具体的な意思決定システムの要点は、(一)独立した交通政策策定主体(エージェンシー)を有する、(二)このエージェンシーの最高議決機関は各地方自治体の代表者から構成される、(三)このエージェンシーは専任の交通専門家を擁している、(四)国は必要に応じて規制を課す、(五)住民投票のシステムが組み込まれている、(六)情報公開を徹底する、などである。

提示された意思決定システムは、太田勝敏(1999)と太田和博(1999)からヒントを得ている。太田勝敏(1999)は公共交通に関する意思決定システムについてその一つの理念型を提示している。一方、太田和博(1999)は米国のMPOに類似した地域交通政策に関する意思決定システムを論じている。なお、本小論で提示したシステムの概念図については、太田和博(2000)の図1(110頁)を参照されたい。同図に示された要点の一つは、複数の地方自治体を包括するエージェンシーが必要であると主張していることである。

#### (謝辞)

本小論は、沖縄国際大学で開催された日本経済政策学会第五十七回全国大会における発表に基づいている。コメントーターの加藤一誠先生(関西外国語大学)には包括的で有益なコメントをいただいた。また、フロアからは植草益先生(東洋大学)より今後の研究方向性について重要なサセッションをいただいた。ここに記して感謝申し上げる。いただいたコメントに対して本小論が十分に対応しているとはいえないが、今後の研究に活かしていきたいと考えている。特に、政策立案主体と政策実行主体を分離することの利点と問題点、政策の透明性確保とそのためモニタリング、地方交付税交付金制度などの日本固有の制度との整合性などの重要な諸点について今後検討を深めていきたい。

#### 参考文献

- 太田勝敏(1999)、「都市公共交通の整備・運営と自治体の役割」『都市問題研究』第51巻第12号、二一―一八頁。  
太田和博(1999)、「地域交通政策の意思決定プロセスとアカデミズムの役割」『運輸と経済』第59巻第11号、三四―四四頁。  
太田和博(2000)、「公平性に適う地域交通政策の策定システム」『三田商学研究』第43巻第3号、一〇〇〇年八月、一八七―二〇八頁。  
Suzumura, K. (2000) "Welfare Economics Beyond Welfareist-Consequentialism," *Japanese Economic Review*, Vol. No. 1, pp. 1-32.

# 産業集積の変容と産業立地政策

山崎 朗  
九州大学

## 一 問題の所在

### (1) 日本の産業立地政策の基本的スタンス

日本の産業立地政策の基本的スタンスは、三大都市圏内部の過集積とみなされてきた工業集積を三大都市圏外部に移転・誘導することであったといつてよいであろう。一九六二年から始まった、新産業都市、工業整備特別地域の整備、苫小牧東部に代表される大規模工業基地（一九六九年）は、三大都市圏での素材型集積水準の低下と遠隔地の地方での工業開発を組み合わせた施策であった。さらに、一九七二年の工業再配置促進法、この法律に基づく工業再配置計画は、東京、大阪、名古屋の都心部への機械系工場立地を制限し、誘導地域への誘導を図ることによって、機械系工場を地方圏に立地させようとしてきた。

### (2) 分散型から集積型へ

三大都市圏対地方圏、過度集積対地方分散といった図式に変化がみられるようになったのは、一九八〇年に構想が打ち出されたテクノポリス計画からである。地方圏や誘導地域であれば、どこでもよいといった分散型の思考様式から、地方圏においても一定の産業集積や都市機能との連結が必要という認識へと変化してきたのである。

テクノポリスでは、母都市というコンセプトが提示されており、空港への近接性など物流面での考慮や、大学立地など産業の頭脳部分との連携も意識されるようになっていた。

### (3) 通産省の産業立地政策の枠組みを超えた産業立地

とはいえ、通産省の産業立地政策の基本的枠組みは、工業用地の整備と工業用水の開発、および固定資産税の減免にある。あくまでも工場の立地誘導に直接的に関連する、きわめて限定的な開発権限を有しているにすぎない。つまり、港湾、道路、空港、通信、大学などに関する権限を有していないのである。

しかしながら、工場の立地と国際物流、工場と研究所、本社、関連企業間の通信状況、大学との共同研究の重要性が高まることによって、古典的な（通産省サイドの）産業立地政策のメニューは、工場立地の誘導、産業集積の形成、どちらにとっても不十分なものとなってきた。テクノポリスは臨空工業地帯という性格を強くもっているが、テクノポリス計画には肝心の運輸省が参加していない。

### (4) 国内・国際物流の改善と新しい広域的な産業集積の創造

テクノポリス以降、頭脳立地、集積促進計画など、集積を意識した政策が打ち出されてきたが、皮肉にも現実の集積とのずれが目立つようになってきた。地方圏に分散的に立地してきた工場群も、か

なり広範囲なエリアで捉えると、一定の産業集積の機能を有するようになつてきたが、産業立地政策の指定地域は、県境を超えるものはほとんどなく、それぞれの県内に収まっている。しかも指定地域の面積は、いずれの計画においても七万ヘクタール前後に限定されており、地方圏における広域的な産業集積の実態と大きく乖離している。

小田宏信は、岩手県の北上川流域の機械系工業集積が、取引範囲を半径一〇〇キロメートル以上に広げているのを見いだしている。半導体の国際物流でいえば、広島から鹿児島にいたる半導体工場のアジアへの空輸は、福岡空港のアジア便を活用するようになっており、空港の背後圏は、半径二〇〇キロメートルにまで広がっている。

## 二 産業配置の新しい動向と立地政策

### (1) 京浜、阪神地域における産業集積の変容

東京都内の工場数は、一九八〇年の九万七千工場から一九九八年には六万九千工場へ、工業従業者数は、一九六三年の一五一人から一九九八年には七〇万人へと減少している。これほど劇的ではないが、大阪府でも同様の傾向が見られる。産業立地政策の目的の一つであった、大都市圏での工場の過集積の解消は、政策の効果がどれほどのものであったかを判定することは容易ではないが、結果として達成されたといふことができる。

### (2) テクノポリス・頭脳立地法の終焉

近年、工場立地件数の大幅な減少もあり、地方圏への工場誘致に対する通産省の関心は薄れつつある。企業誘致型から内発的な企業

創造型への立地政策の転換を図ることが新たな目的とされ、テクノポリス・頭脳立地法は通称ブラットフォーム法と呼ばれる地域内での新企業創出支援政策へと統合された。

### (3) 地域集積活性化促進法の制定

それに対して、産業の基盤的技術を有するとされた工業集積の解体に対する危機意識は高まり、地方圏の指定地域もあるが、主眼は東京都大田区、東大阪市の工業集積の維持・発展のための地域集積活性化促進法が制定された。産業立地政策の歴史のなかで、東京都大田区、東大阪府が指定されたのは初めてのことである。

しかしながら、ここでも指定地域のエリアは極端に狭く、産業集積の広域化に対する配慮はなされていない。また、産業集積は集積水準の上昇をとまぬのであるが、産業集積水準の低下している地域に若干の政策的メニューを提供し、産業集積水準の低下を抑制しようとすることに意義があるのかどうかはきわめて疑わしい。地価賃金、環境、および高速交通体系の整備を考えると、過去の集積地に企業をとどめることが、立地している個別企業の生産性はもとより、集積地全体の効率性を高めることになるとは考えにくいからである。

### (4) 地方圏における産業集積の意義と機能

地方圏における工場の分散的立地は、地域間格差の是正、地方における雇用の確保、企業の生産コスト低減に役立ってきた。だが、賃金、地価の安さという個別工場の生産コスト面での利益にとどまらず、広域的な産業連関、幅広い関連産業を含む産業集積に対する関心が、地方進出企業、自治体において高まっている。マイケル・

ポーターのクラスター論を持ち出すまでもなく、産業集積は、個別の企業、工場の生産性に影響を与える外部要因だからである。

### 三 新しい産業集積の形成と創造

#### (1) 通産省の産業立地政策の限界

臨空工業地帯構想ともいえるテクノポリス計画に運輸省が参加していないことはすでに指摘した。臨空地域に立地した企業にとって、その地域の空港のネットワークの広がり、航空運賃水準は、生産活動の高度化にとってきわめて重要な要件である。羽田枠の拡大、運賃規制の撤廃、新規参入の促進は、通産省の政策ではないが、臨空工業地帯というコンセプトの産業立地政策にとってきわめて重要な政策といわざるをえない。

情報通信産業の立地と電話料金の引き下げ、光ファイバーケーブル網の整備が密接に関連していることは、あらためて言うまでもない。

#### (2) 「分散型分散」政策から統合型政策への転換

九州はすべての県において、テクノポリス地域が存在している。このような地域指定は、工場誘致をめぐる地域間競争を激化させ、広域的な自治体の協力を困難にさせた。しかし現実には、国際物流においては、すでに論じたように、アジア向け半導体輸出においては、福岡空港が国際物流の拠点となっている。きわめて広域的な国際物流圏が形成されているのであるが、このような動きに対する立地政策的配慮はまったくなされていない。

北九州のメッキ、金型、大分の半導体製造装置、佐賀県のシリコ

ンウエハー生産などが、熊本、鹿児島、長崎、大分の半導体生産工場との連携を強めている。広域的な産業連関、関連部品・機械工業を含む産業集積への高度化が進んでいる。このような新しい産業集積に対する支援策も存在しない。

#### (3) 地方中枢都市の機能

地方中枢都市は、地方ブロックの公益企業の本社、東京、大阪本社企業の支店、広域的な流通拠点として機能してきた。しかし、必ずしも、ブロック全体に分散立地してきた産業の国際物流拠点、頭脳部分として機能してきたわけではない。広域的な産業集積の活性化、産業集積のレベルアップにとって、地方中枢都市圏に立地してはいるものの、ブロック圏の産業集積と直接的関連を有していない設計、デザイン、教育機能を産業集積と関連させる仕組みと努力が求められている。

国際物流についても、地方圏の工場といえども海外と直接取り引きするケースが増えており、地方の工場の立地環境の整備によって、国際物流の合理化が課題となっている。地方圏においては、博多港、北九州港、福岡空港が最低の国際物流条件を整えている他は、仙台、札幌、広島空港、港湾ですら、地方ブロック圏の国際物流の統合拠点として機能していない。

地方中枢都市圏の人材集積を活用しようとする動きは、企業の側にもみられるようになってきている。ソニーは半導体の統括本社及び設計部門を福岡市に移転させ、百五十名体制に拡充する予定である。

ソニーは諫早、大分、鹿児島に半導体の生産拠点をもち、さらに今年熊本にも半導体関連の工場を建設する予定であり、工場間の技術

交流、部品調達の共通化、設計部門との連携など、企業グループ内での産業集積を促進する方針である。

#### (4) 広域的産業集積の実現へ向けて

ソニーの戦略からもわかるように、県境、指定地域を超えた広域的な産業集積の形成とその必要性が明確となってきた。原料、部品、製造装置、保守点検サービス、設計・デザイン、国際物流の観点から、広域的な産業集積、クラスターが適切に機能するように、郵政、運輸、建設、農水の各省庁と各県が連携をとりつつ、クラスター充実のための幅広い立地政策を展開すべき段階にきている。

#### 参考文献

- [1] 伊丹敬之ら編『産業集積の本質』有斐閣、一九九八年。
- [2] 小田宏信「石手県北上地域における機械系工業の集積・連関構造」『経済地理学年報』Vol.44 No.1、一九九八年。
- [3] 九州経済調査協会「福岡空港の国際物流実態と航空ネットワーク」九州経済調査協会（研究報告No.223）、一九九八年。
- [4] 九州地域産業活性化センター「戦略産業へのアプローチ—九州地域における戦略的産業創出可能性調査報告書」九州地域産業活性化センター、二〇〇〇年三月。
- [5] マイケル・ポーター（江崎冬日訳）「クラスターが生むグローバル時代の競争優位」『ハーバード・ビジネス』一九九九年三月号。
- [6] マイケル・ポーター『日本の競争戦略』ダイヤモンド社、二〇〇〇年。
- [7] 日本立地センター「テクノポリス・頭脳立地構想推進の歩み」日本立地センター、一九九九年。

[8] 通産省環境立地局・中小企業庁編『地域産業集積活性化法の解説』通産産業調査会、一九九八年。

[9] 山崎朗・阿部和俊「日本の地域構造と地域政策」ユニテ、一九九三年。

[10] 山崎朗「日本の国土計画と地域開発」『東洋経済新報社』一九九八年。

[11] 山崎朗「産業集積と立地分析」大明堂、一九九九年。

[12] 山崎朗「今後の地域産業発展の方向」『Regional Policy』No.11、Vol.1 No.1、二〇〇〇年。

[13] 山崎朗「産業集積とイノベーション」九州大学経済学部編『現代経済・経営の諸問題』九州大学出版会、二〇〇〇年。

[14] 山崎朗「地域産業発展の方向」『Regional Policy』No.11、創刊号、二〇〇〇年。

[15] 山崎朗「九州の産業集積とアジア」『地域開発』Vol.427、二〇〇〇年。

[16] 山崎朗「広域圏計画の系譜と背景」『都市計画』No.226、二〇〇〇年。

[17] 山崎朗「国土計画における総合調整機能と地域開発」『土木学会誌』Vol.85 No.9、二〇〇〇年。

[18] 山崎朗・玉田洋編『IT革命とモバイルの経済学』東洋経済新報社、二〇〇〇年。

#### (謝辞)

本稿は、筆者が座長を務めた「九州地域戦略産業創出可能性調査」結果の一部を使用している。また、座長、コメントーターの先生方から有益なコメントをいただいた。記して感謝したい。

# 産業別投資と産業構造の変化について

— 日本経済の国際化と産業の空洞化 —

野 北 晴子  
 (広島経済大学)

## 一 はじめに

日本の経済政策は産業構造や金融システムの側面からも次第に国際化の方向に向かっているといえることができる。日本経済の国際化政策の一環としての日本版「金融ビッグ・バン」は、九八年の外為銀法改正に始まる抜本的な金融制度改革であり、金融機関のみならず産業界全体に大きな影響を与えている。

本論の目的は、このような流れの中で日本国内の産業構造が果たしてどのように変化しているのか、実際に「産業の空洞化」が生じているのか、そして日本の製造業の比較優位は失われたのか、という点についてあらためて検証することにある。

## 二 「産業の空洞化」の定義

アメリカの「産業の空洞化」を最初に定義したのは Harrison, B. と Bluestone, B. であり、日本においても八〇年代に入り日本経済における「産業の空洞化」に関する議論がなされてきたが、その定義は、それぞれの議論の中で統一されていない。

②ある産業において海外の生産比率の上昇とともにその産業の付加価値額の実質 GDP シェアが下落している場合。

③日本企業の海外生産比率の上昇とともに、海外から自国に向けての逆輸入比率が上昇している場合。

図1をみると、指標①にあてはまる産業は GDP のシェアが1%前後と小さいことがわかる。逆に、製造業部門のうち GDP 比率が高い部門では雇用指数が八〇年代に上昇し、九〇年代になると GDP 比率は上昇するが雇用指数は低下する傾向を示している。図2では海外生産比率の変化が最も大きい産業は輸送用機械部門であるが、GDP シェアの減少幅は1%未満と非常に小さいことが示される。また、全体として GDP シェアが比較的小さい産業ほど、海外生産比率は上昇しても GDP シェアはほとんど変化していない傾向がみられる。

また、図3からあきらかなように製造業全体では海外生産比率も逆輸入比率も上昇しており、この指標では製造業部門全体において空洞化の要因が生じていることになる。その一方で、製造業部門の国内設備投資総額に占める各産業のシェアをみると、これらの「空洞化」の指標にあてはまる

次の表1をみると過去三十年ほどの間、製造業の実質 GDP シェアにおいて大きな変化はほとんどみられず、日本の製造業部門は産業全体の中で衰退する傾向を示しているとはいえない。長期的な傾向としてはむしろその GDP のシェアは上昇していることがわかる。一方、新規の国内設備投資、海外直接投資、および対内直接投資を合わせた総額を100%として国内の設備投資額の割合をみると、九〇年代でも常に全体の八〇%、九〇%を占めている。

## 四 「空洞化」の指標

製造業全体の実質 GDP シェアと国内の設備投資比率をみる限りにおいては、日本において製造業の空洞化といわれるような現象が生じているとはいえない。そこで「空洞化」の定義に基づいて次のような①～③の指標を考え、どの産業部門において空洞化の要因が発生しているかについて調べる。

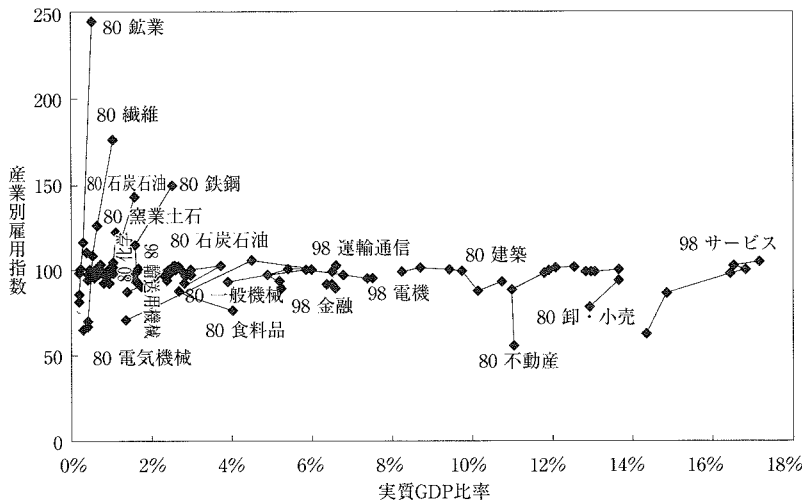
①ある産業において雇用指数の低下に従って実質 GDP の構成比も減少している場合。

表1 日本の GDP における製造業の付加価値額シェア

暦年	1970	1980	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
実質GDPシェア	25.9%	26.0%	27.7%	28.2%	28.6%	27.9%	26.7%	26.4%	27.4%	27.7%	28.4%	27.1%

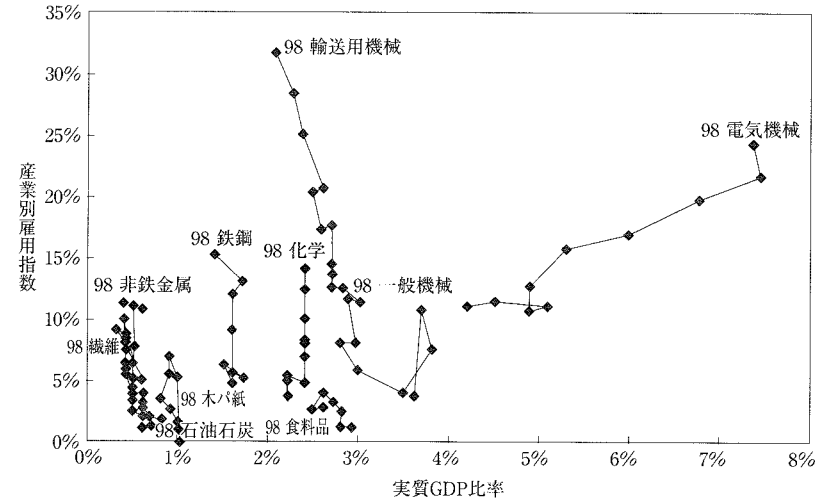
(出所) 経済企画庁「国民経済計算平成11年度版」および経済企画庁ホームページの統計資料。

図1 実質 GDP 比率と産業別雇用指数



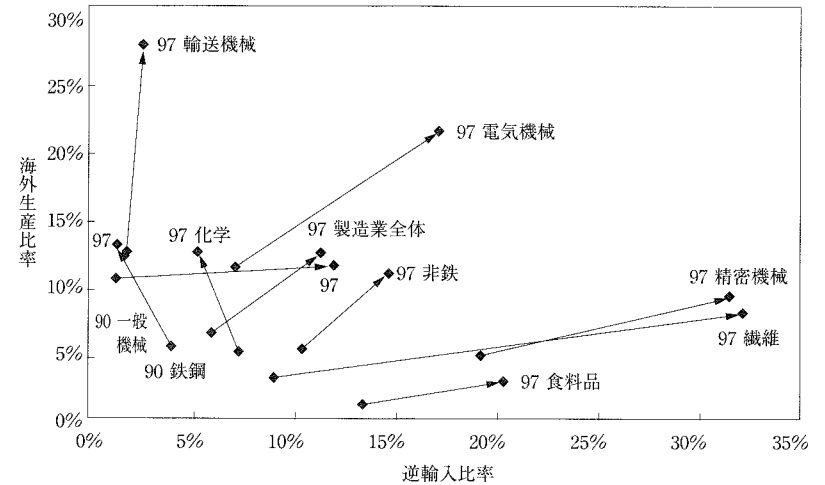
(出所) 経済企画庁「国民経済計算平成11年度版」、総務庁ホームページの統計資料より作成。

図2 日本の製造業のGDP比率と海外生産比率



(出所) 経済企画庁「国民経済計算平成11年度版」、通商産業省「海外事業活動動向調査各年」より作成。

図3 海外生産比率と逆輸入比率 (1990~1997年)



(出所) 通商産業省「海外事業活動動向調査各年」より作成。

産業の投資シェアが縮小する傾向は確認されない。

### 五 日本の製造業における比較優位

製造業部門と非製造業部門のGDPデフレータを比較してみると、製造業部門のデフレータは八〇年代から九〇年代初めにかけて大きな変化はほとんどみられないのに対し、非製造業部門の多くは、八〇年代から九〇年代を通じて上昇傾向にある。このことから、日本の製造業部門は国内において比較優位を失っているとはいえない。日本の製造業部門は、構造的変化によって経済全体でその付加価値額のシェアを維持していると考えられることもできる。

### 六 むすびにかえて

今回の分析結果では、製造業部門の国内投資が減少し、日本の産業が衰退するという意味での「空洞化」の要因はみられないということになる。現在、日本経済は深刻な失業問題に直面しているが、それはこのような経済構造の変化の結果として生じた摩擦的失業であるといえるのではないだろうか。政策当局は国際化のための制度改革を行うと同時にそれによって生じる国内の産業構造変化の過程における調整を求められている。

- (1) ここでは「産業の空洞化」とは、製造業部門の空洞化としてとらえている。
- (2) 中村吉明、渋谷稔 (1992) では、一九八二年から一九九四年までの議論における空洞化の定義について詳しく述べている。

- (3) 討論者である馬場勇一氏 (バシフィック・コンサルタント) が指摘したように、時系列でみる場合には名目でみるのが一般的である。
- (4) 逆輸入比率Ⅱ (日本向け輸出額/現地法人売上高) \* 100、海外生産比率Ⅱ (現地法人売上高/国内法人売上高) \* 100

#### 参考文献

- [1] Harrison, B. Iustone, B. (1982) *The Deindustrialization of America*, Basic Books.
- [2] 慶應義塾大学経済学部穀谷風彦研究会編 (1996) 「産業の空洞化—日本のマクロ経済一九九六年度版—」多賀出版
- [3] 小宮隆太郎著 (1988) 「現代日本経済—マクロ的展開と国際経済関係—」東京大学出版会
- [4] 宮川努著 (1988) 「産業構造の変化—産業空洞化と日本経済—」小宮隆太郎・奥野正寛編『日本経済21世紀への課題』第15章
- [5] 黒坂佳央・浜田宏一著 (1984) 「マクロ経済学と日本経済」日本評論社
- [6] 溝口敏行著 (1992) 「我が国統計調査の現代的課題」岩波書店
- [7] 中村吉明、渋谷稔 (1994) 「空洞化現象とは何か」『通商産業研究所研究シリーズ』23

#### (追記)

座長の小西唯雄教授 (大阪学院大学)、討論者の馬場勇一氏 (バシフィック・コンサルタント) から貴重なコメントをいただいた。また、フロアから質問をいただいた浜田文雄教授 (慶應義塾大学)、中澤栄一氏 (慶應義塾大学)、そして益村助教 (東北学院大学) からは重要なご指摘と励ましをいただいた。



# 東南アジア都市における環境と健康

## 一 はじめに

東南アジア諸国の多くは都市への急速な人口移動を経験しているが、都市のインフラ・サービスと良質で安全な住宅の供給拡大が伴っていない。また、ほとんどの都市的地域では住民の多くが清潔な上水道、衛生・下水施設、定期的なゴミ収集、保健サービスといった都市的環境の中で健康を維持するために必要不可欠なインフラおよびサービスをほとんど利用できていない。そのため、都市住民の多くが健康と生命の危険にさらされていると言われている。

本研究は東南アジア三カ国（インドネシア、フィリピン、タイ）で実施された「人口保健調査」(DHS)の個票データにはほぼ同一のモデルを用いたロジット分析の手法を適用し、環境関連要因、特に環境衛生と都市的環境の健康・死亡に対する影響を国際比較的な視点から明らかにすることを目的としている。また、移動経験の有無の影響を明らかにすることも試みる。なお、それに先立ち、全国と都市における移動経験と環境関連要因の関係を検討する。

## 二 分析枠組み・仮説

乳幼児の健康・死亡の関連要因に関する分析枠組みについては小

小島 宏  
国立社会保険・人口問題研究所

島(1997)等により詳細に述べたが、基本的には Mosley and Chen (1984) のものに依拠している。検証すべき仮説は、衛生上好ましくない状況ないし習慣が乳幼児の下痢・死亡を増加させるといふものである。文献レビューの結果を考慮すると、飲料水についてはどの種類が好ましくないかが明らかでないし、都市と農村でその種類が異なる可能性すらあるが、水道水ないし井戸水が汚染されているとすれば、それが好ましくない事象を増加させるはずである。(水洗)トイレと電気については、ないことが好ましくない。床の材質が土・砂の場合も好ましくないと思われる。また、地域がなにを表すかを特定することが難しいため、都市・農村区分や地方の影響についても事前に仮説を立てることが難しい。さらに、環境衛生関連変数の影響が都市と農村で異なることも、都市の移動者・非移動者で異なる可能性があることも Bockethoff (1996) 等によって指摘されているので、本研究では都市において移動者の方が非移動者よりも環境衛生状態が悪いと、有配偶女子による乳幼児の下痢・死亡の経験が多いという仮説の検証も試みる。

## 三 データ・分析方法

本研究ではインドネシアで一九九一年、フィリピンで一九九三年、

タイで一九八七年に実施された DHS のデータのうちで、変数・カテゴリー区分がある程度、標準化された個人再コード・ファイルを用いる。多変量解析の手法としてはロジット分析を用いる。従属変数としては、①生まれてからの移動経験の有無、②五歳未満の乳幼児の死亡の有無、③月齢六―三カ月の乳幼児の過去二週間における下痢の有無(インドネシアを除く)を用いる。

独立変数としては環境衛生関連変数と地理的変数を導入する。前者には飲料水の種類(水道、井戸、その他)、トイレの有無、石鹼の有無(タイのみ)、電気の有無、床の材質(土、砂等、その他)が含まれ、後者には居住地区分(都市、農村)、地区区分が含まれるが、地区区分は国により異なる(インドネシアは七区分、フィリピンは六区分、タイは五区分)。これらの独立変数のほか、コントロール変数として年齢、結婚年齢、既往出生児数、妻と夫の教育水準、夫の職業、妻の就業状態、宗教さらに、移動経験以外の関連要因の分析については移動経験の有無を独立変数として追加する。なお、分析対象は有配偶女子に限定する。

## 四 分析結果

### (1) 移動経験

まず、インドネシアの全国における移動経験の関連要因に関する分析結果をみると、有意な効果をもつ環境関連変数は飲料水の種類、トイレの有無、電気の有無、床の材質、居住地区分、地区区分である。しかし、これらの要因が移動経験に影響を与えるというよりも、移動経験がある場合、飲料水が「水道水」であり、「その他」でな

い傾向、トイレ・電気がある傾向、床の材質が「土・砂等」である傾向、都市居住である傾向、ジャカルタ居住である傾向が強いと解釈すべきであろう。全国レベルで見ると、移動経験者が必ずしも不利な状況にあるとは言えない。しかし、都市に関する分析結果をみると、床の材質が「土・砂等」である傾向が有意でなくなるにしても、飲料水が「水道水」である傾向が有意でなくなるだけでなく、有意でないにしても電気がない傾向がみられるようになり、都市における移動経験者が農村における移動経験者の状況と比べても不利な状況に置かれていることが窺われる。

次に、フィリピンの全国に関する分析結果をみると、有意な効果をもつものが減り、移動経験者は飲料水が「水道水」である傾向、電気がない傾向、都市居住である傾向、マニラ首都圏、南部ルソン、ミンダナオに居住する傾向があり、少なくとも電気に関して不利な状況にあることが示されている。都市では全体として全国と同様の傾向がみられるが、有意でないにしても全国におけるトイレがある傾向が逆転しており、移動経験者が農村における移動経験者の状況に比べても不利な状況にあることが示されている。

さらに、タイの全国に関する分析結果をみると有意な効果をもつものが少ないが、移動経験者は飲料水が「水道水」と「その他」である傾向、電気がない傾向、都市居住である傾向、中央部と南部に居住している傾向がみられる。都市では有意でなくなるが、電気がない傾向は移動経験者が相対的に不利な状況に置かれていることを示している。また、都市では全国の場合とは逆に飲料水が「その他」でない傾向がみられるようになるが、タイの都市の場合、「そ

の他」の飲料水にはミネラルウォーターがかなりの程度含まれているので、この傾向は移動経験者がそれを買えないという不利な状況を示している可能性が強い。

## (2) 乳幼児の死亡の有無

他方、インドネシアの全国における乳幼児の死亡の関連要因に関する分析結果をみると、トイレがない場合と電気がない場合とバリと「その他」の地域に居住している場合に乳幼児死亡の確率が高くなることが示されている。都市に関する分析結果をみると、トイレがないことが乳幼児死亡の確率を高める傾向は共通してみられるが、電気がないことがその確率を高める傾向はみられない。他方、全国についてはみられなかった飲料水の種類の効果が有意になる。すなわち、飲料水が「井戸水」の場合と比べて「その他」の場合に乳幼児死亡の確率が高まる。都市では非衛生的な地下水等の使用が乳幼児死亡の確率を高めており、仮説通りの結果とも言える。また、全国についてはみられなかったが、都市では床の材質が「土、砂等」の場合に乳幼児死亡の確率が高まる傾向がみられる。

独立変数として追加された移動経験自体は、乳幼児死亡の確率に有意な効果をもたないが、環境衛生関連要因の影響は移動経験により異なる。飲料水が「その他」の場合に乳幼児死亡の確率が有意に高まるのは都市の非移動者においてだけであるのに対して、トイレがない場合と床の材質が「土・砂等」の場合にその確率が有意に高まるのは移動者においてだけである。後者については移動者の方が環境衛生状態が悪いために乳幼児死亡の確率が高いという仮説通りの結果と言えるが、前者はその仮説に反する結果となっている。こ

れは都市において非衛生的な地下水等を利用する者の中に貧困層の非移動者が多いことによるのかもしれない。

次に、フィリピンの全国に関する分析結果をみると、トイレと電気がない場合と中部ルソン以外に居住する場合に乳幼児死亡の確率が高くなる傾向があるが、都市においては電気がないことによる影響が有意でなくなる代わりに、飲料水が「その他」の場合と床の材質が「土・砂等」の場合に乳幼児死亡の確率が有意に高くなる。都市における不利な状況が乳幼児死亡の確率を高めていることが窺われる。しかし、移動経験自体は乳幼児死亡の確率に対して有意な効果をもたない。

さらに、タイの全国に関する分析結果をみると、飲料水が「その他」の場合に乳幼児死亡の確率が低くなるが、これは有意でないが都市にも共通してみられる傾向である。都市では石鹼がない場合に乳幼児死亡の確率がかなり高くなるが、タイの都市においてこのような世帯は少数派なので環境衛生を含む生活状況全般が劣悪であることによるものと思われる。全国についてみると北部居住の場合に乳幼児死亡の確率が高く、バンコク居住の場合にその確率が低いが都市については有意でなくなる。また、インドネシアとフィリピンの場合と同様、全国でも都市でも移動経験自体は乳幼児死亡の確率に対して有意な効果をもたない。

## (3) 乳幼児の下痢の有無

乳幼児の下痢に関する情報はフィリピンとタイについてのみ利用可能である。まず、フィリピンの全国に関する分析結果によれば、電気がない場合、都市居住の場合、北部ルソンと南部ルソン等に居

住する場合、移動経験がある場合に下痢を経験した確率が高くなる。都市では電気がないことと移動経験があることが有意な効果をもたなくなる。代わりにトイレがないことが有意な効果をもつようになるが、予想に反して乳幼児の下痢の確率を低める効果をもつ。このことは都市におけるトイレが衛生的に管理されておらず、地下水等を通じて感染源となっていることを意味するのである。うか。

次に、タイの全国に関する分析結果をみると、トイレの有無が有意な効果をもち、トイレがない場合に乳幼児の下痢を経験した確率が高い。また、南部居住の場合にその確率が有意に低い。都市についてみると、電気がない場合と床の材質が「土・砂等」の場合に乳幼児の下痢を経験した確率がかかなり高まる。都市では電気がない世帯や床の材質が「土・砂等」という世帯は少数派で環境衛生を含む生活状態全般が劣悪なはずなので、下痢を経験した確率が高くなるものと思われる。なお、全国でも都市でも移動経験自体は乳幼児死亡の確率に対して有意な効果をもたない。

## 五 おわりに

結局、特に都市への移動が低い環境衛生水準と関連する傾向があり、乳幼児の下痢・死亡が低い環境衛生水準と関連する傾向があるが、必ずしも予想通りの結果が出ていない。三方国の比較分析を行うためには各国の特性に配慮しながらも、共通点と相違点を明らかにしやすいモデルや独立変数を使用する必要があったため、あまり面白味のない結果が得られたのかもしれない。しかし、都市的生活環境の好悪両面の影響が示されているし、環境衛生の影響が都市・

農村区分や都市居住者の移動経験により異なることも示されているので、今後はより詳細な分析を行う必要がある。

なお、本研究の一部は一九九〇〜二〇〇一年度の環境庁地球環境研究総合推進費「アジア地域における環境安全保障の評価手法の開発と適用に関する研究」の助成によるものである。貴重なコメントを下さった討論者の駿河輝和教授（大阪府立大学）および座長の今泉博国教授（福岡大学）に謝意を表する次第である。

### 参考文献

- Brockerhoff, Martin, "Child Survival in Big Cities", *Social Science & Medicine*, Vol. 40, No. 10, 1995.
- 小島宏, "Environmental Determinants of Demographic and Health Behaviours in Asian Countries", 国立社会保障・人口問題研究所編『開発途上諸国における人口増加と地球環境問題の相互連関に関する基礎的研究——研究成果論文集 II』一九九七年。
- Mosley, W. Henry, and Lincoln C. Chen, "An Analytical Framework for the Study of Child Survival in Developing Countries", W. H. Mosley and L. C. Chen (eds.), *Child Survival: Strategies for Research*, Cambridge University Press, 1984.

# 韓国の土地所有と「親環境農業」政策

深川 博史

（九州大学）

## 一 はじめに

韓国の有機農業は八〇年代より各地の住民により自主的・散発的に行われてきたが、九〇年代に環境問題が注目されるや、政府がこれを支援する政策を打ち出した。有機農業振興のために様々な施策が試みられており参加農家も年々増加している。しかし、開発規制地域の中にならぬが、有機農業の導入が難しいという農家も多く、有機農業発展には幾つかの課題も残されている。本研究では、その中から、土地所有問題に焦点を当てて分析を加えている。

有機農業推進には、土地所有問題の解決がひとつの課題とみられる。有機農業は土壌改善に三年から五年という期間を要する。その間に、農業や化学肥料の使用を制限して、土壌の性質を徐々に変えていくわけであるが、一時的に収益はかなり低下する。問題はこの収益低下に不安定な借地経営が耐えられるかどうか、ということである。韓国においては統計上に確認されるだけでも農地の約四〇％平均が賃貸借地であり、一年ごとの契約更新が通例であるため、長期安定的な営農が難しい。三年から五年という土壌改善の期間中に、農業に関心を持たない不在地主が借り手を変ええる可能性が出てくる。本研究で調査対象とした首都圏近郊のダムサイトは、風光明媚な

別荘地として人気があり、都市資本が入り込んで投機的な土地取引を行っている。この八堂ダムはソウル東方における南漢江と北漢江の合流地点に位置し、巨大な湖水には、首都圏上水道の約八割が依存する。本研究では、同地域の有機農業について、土地所有の視点から実態調査を行っている。

## 二 有機農業の現状

まず、有機農業の対極にある一般農業について、生産投入財の使用状況を見ていくと、八〇年代から九〇年代にかけて、農業使用量が急激に伸びている。農業の国内出荷量を農地面積で除して、一ヘクタール当たり農業使用量を推定していくと、八〇年以降に、水稲一ヘクタール当たり農業使用量が横ばいを続ける中で、畑作園芸向け農業使用量は急増している。八〇年対比で九〇年の数値を見ると、都市近郊の畑作園芸では三倍近くまで農業使用量が伸びており、農業の過剰使用による健康被害などの問題が出ている。

こういう状況を背景とした有機農業の実態については、一九九六年に農林部が初めて全国的な調査を行った。環境農業実践農家は六七二〇戸（全農家の〇・五％）で、農地面積は七二六五ヘクタール（全農地の〇・四％）である。こういう農家を有機農業の種類に見て

いくと、無農薬・無肥料の有機農業から、低農薬農業など様々であるが、低農薬・化学肥料使用という農家が過半を占める。特に果樹の場合、無農薬・無化学肥料というのは困難であり、農薬散布回数を減らすなどして、環境農業の実践に努めている。本来の「有機農業」という用語は無農薬・無肥料の農業を指すが、ここでは低農薬・化学肥料使用の低投入農業までを含めて、広義の意味としての「有機農業」という用語を使用していく。有機農業による農産物量は一九九六年時点、全国で約十万吨（米一・二万吨、蔬菜類七・五万吨、果実類一・三万吨、その他〇・三万吨）で、その八〇％が市場向けられており、流通は主として生産者組織と消費者組織との直接取引によって行われている。こうしてみると相当有機農業法の導入が進められているようであるが、有機農業導入に際しては、農家の所得減少の可能性、流通未整備などの課題が多いと言われている。

最近の農林部調査は、有機農業と一般農業の生産費を比較して、有機農業の条件不利性を明らかにすることにより、有機農業補助の根拠を見出すようとしている。概して有機農業は一般農業にくらべて、①単価は高いが、②収穫量が少ないために、③粗収入は一般農業並みかそれを下回る。純所得は一般に有機農業の方が低い。一般農業に比べて、農薬費や無機質肥料費は低く押さえられているが、生産費全体に占める割合がそれほど大きなものでないために、有機農業の経費節減には寄与していない。

これらの分析は、有機農業と一般農業を比較する客観的なデータを提供して、有機農業の純所得の低さを示し、有機農業支援の根拠

を示すという点で、一定の有効性を持つと考えられる。しかしながら、これらの分析に共通の問題点は、特定時点の生産費分析であるために、経営の長期安定性という視点が射程に入っていないことである。特に有機農業の場合、転換に三五年という期間を要することから、賃貸借関係の長期安定が導入の条件となる。通常、韓国の賃貸借契約は、口頭契約・一年更新であり、都市近郊では地主が借り手を次々に替えるケースが多い。地主の意のままに土地が引き揚げられるという条件下では、有機農業の補助というインセンティブが与えられても、なかなかスムーズには有機農業は普及しないであろう。有機農業の一層の発展には、この土地所有構造に手をつける必要がある。そのことは農林部においても理解されているようである。しかしそれが極めて困難であるということもまた、充分すぎるほど認識されている。

既存の分析に土地所有の視点が含まれない理由は、今までの経験から、それを含めても土地改革という根本的な作業がなかなか難しく、有機農業独自の生産費だけが独立に議論されているものと思われる。しかしながら、例えば、日本との比較において韓国の有機農業を理解しようとすれば、この土地所有構造の問題は避けて通ることはできなくなる。有機農業の導入と普及に関しては、韓国と日本の間において、様々な交流活動が進められているが、土地所有構造という条件の違いを等閑視して、有機農業技術の優劣を論じるだけでは、有機農業の発展は難しいのではないかと思われる。韓国の場合、独特の土地所有構造の制約下に有機農業運動が進められているという点に留意しておく必要がある。

### 三 土地所有と有機農業

そういって有機農業運動を理解するために、典型的な事例地域を選定し実態調査を行った。この調査地域は、八堂ダム湖畔に位置している。江原道から京畿道に流れ込む漢江は、もともと二つの川からなり、ソウル東方で北漢江と南漢江が合流して、漢江の流れを形成している。この合流地点は昔から水運交通の要衝で、今は八堂ダムにより巨大な湖水と化している。八堂湖は京畿道を含む首都圏の上水道供給源として、首都圏市民の上水と、発電及び農業用水を供給する水源である。八堂上水源は上水源保護区域に対する厳格な規制により比較的 normalen 状態を維持してきたが、最近、同保護区域の農地と山地の開発、土地利用と建築規制の緩和により、飲食店や旅館等の施設が大量に入り込み、水質汚染が加速化している。

同地域の農業は都市資本以外にも、政府所有河川敷の農地賃貸借に関して問題を抱えている。八堂ダムの高さは二十九メートル、八堂湖の標準水位は二十五メートルであるが、二十五〜二十八メートル間における高度差三メートルの冠水可能性のある河川敷（もともと農地であったところ）を、政府が農民に賃貸しており、これは「河川部地」と呼ばれている。地代は坪当たり二百ウォンであり、一般の農地の千二百〜千五百ウォンに比べれば、かなり低い水準にある。問題は、九七年から政府が突然に、何の通告もなく地代徴収を中止したことである。この件について農民たちは、管理部署の建設交通部が、賃貸借関係を解消して、土地を収用し、河川部地への植林を計画していると推測している。そうすると農民は相当の耕作農

筆者は土地所有問題と有機農業の連関を明らかにするために、二〇〇〇年四月に、京畿道南楊州市烏安面松前里において、三十軒の農家聞き取り調査を行った。調査の目的は、有機農業実施地域における賃貸借の実態を把握して、有機農業と賃貸借の関係を明らかにすることであった。松前里における土地売買は、八八年以前は、村内の取引がほとんどであったが、それ以降は都市資本による売買が急増した。都市資本の土地について、実際の農地賃貸借の管理は、村内にある二軒ほどの不動産業者が行っている。不動産業者は、元来当地の住人であるが、自分の意のままに農地の賃貸借を管理するケースもあり、自分の親しい人に農地を賃貸し、また意にそぐわない借地人から農地を引き揚げることもある。

調査の内容を個票一覧からみていくと、次のようなことが言える。不在地主の土地所有と有機農業導入との間には、一定の相関関係が現れている。借地経営で、その借地が不在地主からのものであるという農家は、有機農業の導入には消極的である。有機農業不採用の理由は借地要因ばかりではなく、労働力不足や高齢化を理由に挙げる農家も少なくない。しかしながら、一定の労働力保有を前提に、各農家の有機農業導入如何の条件を検討していくと、土地問題がやはり浮上してくる。特に有機農業導入の一定程度進んだこの地域では、より一層の普及には土地所有問題がネックとなっている。これらの調査結果から、一般に、有機農業の発展には賃貸借関係の安定が不可欠ということが言える。

以上のように、韓国の有機農業を理解するためには土地所有問題を避けて通ることはできない。特に日本と比較して、韓国の有機農

地を失うことになるが、明解な政府回答がないために反対運動も難しく、農民の間には不安が広がっている。

都市資本と国家による不安定な土地所有のもとにおいてさえ、有機農業運動は成果をあげてきている。八堂有機農業本部の有機農業導入農家は、九五年までは五、六軒にすぎなかったが現在は三五〇件に上る。土壌改良・転換中の農家を含めると約千二百軒になる。施策側では、一九九八年には環境農業育成法が通過して政府支援が開始された。三千坪当たり五二万ウォンの有機農業補助があり、ほかにも、有機農業への補助として、農協原資融資（長期低利二〜五年五％・四千万〜六千万ウォン）、ソウル市利子補給（通常一四％の金利負担を軽減）などがある。財源としては水道料賦課金があり、一九九八年の水質対策法でソウル市民の水道料に水源保護のための負担金が課せられることとなった。流通網・販売市場開拓については、九五年からソウル市の支援が始まり、ソウル市内二十五カ所の区庁のうち十カ所で有機農業産品の市場を開いている。こうして同地域の有機農業は近年、飛躍的な発展を遂げて、全国的にも有機農業のモデル団地として注目されている。

しかしながら、先に指摘したように、土壌改良期間中における農地引き揚げの可能性から、有機農業に踏み切れない農家も多く、土地所有が有機農業普及のひとつの障害となっている。土壌改良期間中は生産性が当初、急激に下がりが収穫量も減る。これらは後に回復するが、回復までの期間を如何にして経済的に支え、また経営を安定させていくかが問題となる。生産費という短期的問題に加えて、長期地代契約の締結による経営の安定という課題が残されている。

業を論ずる際には、日本とは異なる土地所有構造に留意する必要がある。有機農業すべてが土地所有に左右されるわけではないが、有機農業の今後の発展は、土地所有問題の解決に依存するところが少なくない。都市資本と国家の土地所有について、長期賃貸借契約の締結という経営安定の条件を確保できれば、同地域の有機農業は一層の普及拡大が見込まれる。同地域は韓国における有機農業のモデル団地であるために、その動向は韓国全体の有機農業の進路を左右すると考えられる。

- (1) 金正錫「転換期の韓国の農業環境政策」『農業と経済』第六四巻 第一二号、富民協会、一九九八年一月、六九〜七二頁。
- (2) 韓国農村経済研究院「条件不利地域及び環境保全ニ対スル直接支払制度ノ調査研究 III」『第四章 環境農業支援ノタメノ実態調査』一九九八年、八六〜一一二頁。
- (3) 京畿開発研究院「八堂上水源水質改善方案ニカンスル研究」一九九七年、三頁。

#### (付記)

討論者である沖繩大学の地下玄栄先生には、生活者・消費者の視点からの環境問題という点について、丁寧なコメントをいただいた。この視点についてご指摘いただいた地下先生に感謝したい。なお、本研究は、一九九九年度日本生命財団研究助成による成果の一部である。

# 汚染排出許可証市場とモニタリング

細江守紀  
(九州大学)

## 一 はじめに

環境汚染の対する統御メカニズムを情報とインセンティブの観点から総合的に見なおすことは重要である。本稿では排出権市場の特性とその汚染抑止効果を検討し、とくにその効果を保証するために遵守機構のデザインをおこなう。この排出権制度の遵守問題はこの制度の根幹にかかわることであり、こうした遵守を可能にするためにあらたな遵守メカニズムを構築しなければならない。この問題は Malik (1990) によって最初に取り上げられ、遵守されない場合には排出権市場の効率性が損なわれることを示した。また、Keeler (1991) は直接規制と比較して排出権市場のほうがルールを逸脱する可能性が高いことを示した。こうしてこの分析は情報とインセンティブの観点から環境汚染の抑止ルールの比較をおこなう先駆けとなった。さらに Malik (1992) はルール遵守メカニズムを明示的に導入することによって Keeler の主張を補強した。こうしたルール遵守メカニズムの重要性が認識されてきたにもかかわらず、この遵守メカニズムそのものの最適デザインを追求していない。わずかに Garvie and Keeler (1994) においてこの問題が取り上げられてきた。

## 二 排水水準とファーストベスト解

いま、ある市場において生産の副産物として汚染環境を引き起こす状況を考える。それぞれの企業はなんらの環境規制もないときに実現する汚染物質排水水準が共通にある。となるものとする。その点で企業間の差はないが、排水水準を下げるために生じる費用においてタイプが異なるとする。とくに、 $e_0$  から  $e$  の水準に引き下げるために企業が破る費用を  $(1+\theta)(e_0 - e)^2/2$  とする。ここで、 $\theta$  は企業間で異なり、 $\theta$  の大きな企業ほど削減費用が高い、すなわち非効率的企业である。この  $\theta$  は (1) 上のある確率密度関数  $f(\theta)$  のもとに分布しているとする。また全体の企業数は 1 に基準化しておく。また排出量一単位の汚染額を  $\alpha < \infty$  で表す。このとき、各企業に対して最適な排水水準は社会的費用(外部費用+私的費用)を最小にするものである。それは  $e = e_0 - \alpha/(1+\theta)$  で表され、ファーストベスト排水水準といふことができる。この排水水準はタイプ  $\theta$  の増加関数となっている。このとき、タイプ  $\theta$  の企業の最小社会的費用は  $\alpha e_0^2/2(1+\theta)$  となる。したがって、いま、すべての私的便益を  $B$  であらわせば、社会的に望ましい企業のタイプは  $B \geq \alpha e_0^2/2(1+\theta)$  を満たすものであり、そのと

きの最大タイプ  $\theta^*$  は  $\alpha^2/2(\alpha e_0^2 - B) - 1$  である。これに対して、なんらの環境規制もないときにはすべてのタイプの企業は  $B$  の利益をもつ。ここで、規制がないときには  $e_0$  の排出をすることになるがこのときの純利益が  $B$  ということである。

## 三 汚染許可証市場

つぎに規制当局は企業タイプも企業の排水水準も観察できないとする。このとき、当局がなにもしなければ、どのタイプの企業も排出削減努力をしないことをみたが、これを克服するために、排出許可証市場を導入し、それがどのような規制効果をもつか検討しよう。ここで排出許可証市場はつぎのようなメカニズムである。まず、各企業に対して一単位の排水水準を許可する証書をたとえは  $m$  枚割り当てる。この割り当てがどのように企業の排水水準に影響するかはあとで述べる。ただし、当局は企業タイプを知らないで、割り当て量はすべての企業に対して同一である。つぎに、この初期割り当てのもとで各企業は最適な排水水準を求める。いま、排出許可証の価格が  $p$  とするとタイプ  $\theta$  の企業は

$$\min_{e^0} \frac{1+\theta}{2} (e^0 - e)^2 + p(e^0 - m)$$

となるように排水水準  $e$  を決める。これが初期許可証の量  $m$  より多ければ市場から許可証を調達し、少なければ市場に放出することになる。これから、最適排水水準は  $e = e_0 - p/(1+\theta)$  となり、このときの私的最低費用は  $C = p^2/2(1+\theta) + p(e^0 - m)$  となる。したがって、生産をおこなって排出許可証市場に参加すれば、タイ

プ  $\theta$  の企業は

$$B - \left( \frac{p^2}{2(1+\theta)} + p(e^0 - m) \right)$$

の利益を得、生産をやめて初期割り当ての排出証を放出すると  $pm$  の利益を得るので、生産をおこなう最大タイプ  $\theta$  は  $\theta = p^2/2(\alpha e_0^2 - B) - 1$  となる。こうして、排出証制度を導入することは企業数に影響することがわかる。すなわち、価格が低いときにはすべて企業は市場に留まり、十分高くなると企業数は価格の減少関数となる。また、ある有限の価格水準において  $\theta = 0$  となる。この価格を  $p_0$  とする。したがって、ある価格水準のもとでの排出許可証市場での超過需要は

$$\int_0^{e^0} (e_0 - p/(1+\theta) - m) f(\theta) d\theta + \int_a^1 m f(\theta) d\theta$$

となる。これから、均衡価格は  $p = F(\theta e_0^2 - m) / f(\theta(1+\theta)) / (1+\theta) d\theta$  を満たすことになる。この右辺を  $H(\theta)$  とするとつぎの定理が成り立つ。

定理 1: (許可証市場の均衡価格)

$$2e^0 - 2\sqrt{\alpha e^0} - B > H(1)$$

が成り立つとき、既存の企業体制のもとで均衡価格が存在する。この均衡価格は安定的である。また、その条件のもとで、市場退出が生じる均衡価格も必ず存在する。

つぎに、この排出許可証市場を導入することによってさきのファーストベスト解が実行されるかどうかを検討してみよう。まず、フ

ファーストベスト解において現状の企業数が許容されるとき、すなわち、 $\theta \ll V$  のときから考えよう。このとき、均衡価格  $\beta \parallel m$  では、ファーストベスト解を達成することになる。これは

$$\frac{e^0 - m}{\int_0^1 \frac{1}{1+\theta} f(\theta) d\theta}$$

を満たすことを意味する。つぎにファーストベストにおいて企業数に制限がおこなわれる場合にはや均衡価格  $m$  では実行されない。しかし、 $m$  を考えれば、 $\beta \parallel m$  となるように初期割り当てを調整することによってファーストベスト解を得ることができ、また、このとき、市場に留まる企業数もファーストベストの場合と一致することがわかる。

#### 四 排出許可証市場の遵守可能性と監視制度

これまでは排出許可証を入手すればそれ以上の汚染排出をおこなわないということを前提にしてきた。すなわち、排出許可制度は厳密に遵守されるとしてきた。しかし、考えてみると、排出権とどりの排出水準を企業が遵守する保証はない。それどころか、われわれの設定では、企業が排出権とどりに排出しなければ、初期割り当てをすべて市場で売却し、売却利益を得、さらに、排出水準を初期水準  $m$  にするであろう。したがって、結果として排出証市場の価格はゼロとなる。こうして、排出証市場は機能しなくなる。これを回避するために、許可制を監視する制度が必要になる。すなわち、排出証市場の効果的機能のためには監視体制が不可欠なのである。

て、排出証制度を遵守する場合の最適非排出水準はすでに示したように  $e \parallel e^0 - \frac{p}{1+\theta}$  であり、最適排出水準そのものは排出証制度を遵守しようとしまいと同じである。これ排出削減費用関数の特定化にかかわらず成り立つことがわかる。排出証制度を遵守する場合の各企業の最小費用を  $C_2$  で表す。

以上の二つの場合を比較して、排出性制度を遵守すべきかどうか決定される。それぞれの最小費用を比較すると、

$$C_1 - C_2 = \beta V \left( V^{-1} \left( \frac{p}{\beta} \right) - p V^{-1} \left( \frac{p}{\beta} \right) \right)$$

となる。このとき、つぎの定理が成立する。

定理2…ペナルティ関数が違反量にのみ依存する場合、違反するかしないかは企業タイプに依存しない。すなわち、すべてのタイプが違反するか、すべてのタイプが遵守するかになる。とくに、ペナルティ関数の違反量に関する弾力性  $e$  が1より大きければ(小さければ)、排出証制度を遵守しない(遵守する)。また、違反する場合は、その違反量自体は  $e - m \parallel V^{-1}(p/\beta)$  となり、企業タイプに依存しない。

#### 五 おわりに

本稿では遵守メカニズムを明示的に導入することにより、汚染許可証市場のワーキングと、その特徴を明らかにした。これらの分析を基礎として今後なすべき問題は直接規制、課税・補助金政策との比較をこうした情報とインセンティブの観点からおこなうことである。また、モニタリング費用として単に監視確率に対応する費用の

このために、つぎのようなモニタリング確率とペナルティの組によってこの監視制度を表すことにする。いま、各企業に対して排出量が超過しているかどうかチェックするための監視を確率  $\beta$  でおこなうとすれば、そのための規制当局の費用  $T(\beta)$  であらわされるとする。ここで、監視の費用関数は限界費用過増的であるとする ( $T' < 0$ ,  $T'' > 0$ )。また、ペナルティについては  $V(e - m)$  の関数とする。ここで、 $m$  は許可証市場で購入した許可証数であり、実際の排出水準が  $e$  であれば、 $e - m$  が違反量である。このペナルティ関数は  $T(\beta) \parallel 0$  であり、違反量に対して非減少関数である。ここでは監視されれば当局は確実に違反量を把握できるものとする。こうしてモニタリング制度が与えられると各企業は排出水準と許可証購入量を決めなければならない。これはつぎのように定式化できる。

$$\min_{e, m} \frac{1+\theta}{2} (e^0 - e)^2 + \beta V(e - m) + p(m - \bar{m})$$

この問題において、排出水準  $e$  は  $m$  より少なくないことは明らかである。われわれの問題は一週間であるから排出証の貯蓄は考えられない。まず、違反する場合の最適問題を解いてみよう。これから、 $\beta \parallel (1+\theta)(e^0 - e)$ 、すなわち、排出証価格  $\parallel$  限界削減費用が導かれる。したがって、その場合の最適な排出水準と許可証需要量はそれぞれ

$$e = e^0 - \frac{p}{1+\theta}, m = -V^{-1} \left( \frac{p}{\beta} \right) + e^0 - \frac{p}{1+\theta}$$

で表される。このときの各企業の総費用を  $C_1$  とする。これに対し

みを本稿では取り扱ったが、通常の監督の経済学でおこなわれるような監視確率に対する費用と情報収集費用(違反を確率するための費用)とに分けてその効果を考慮すべきであろう。さらに、重要な問題は完全競争市場として排出許可証市場を取り扱わないで、不完全競争市場として分析する必要があるであろう。

#### 参考文献

- [1] Garvie, D. and A. Keeler (1994), "Incomplete enforcement with endogenous regulatory choice," *Journal of Public Economics*, Vol. 55, pp. 141-162.
- [2] Keeler, A. (1990), "Noncompliant Firms in TDP Market: Some Extensions," *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 21, pp. 180-189.
- [3] Malik, A. (1990), "Markets for pollution control when firms are noncompliant," *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 18, pp. 97-108.
- [4] Malik, A. (1992), "Enforcement costs and the choice of policy instruments for pollution control," *Economic Inquiry*, Vol. 30, pp. 714-721.
- [5] 細江守紀「排出権市場と遵守メカニズム」『現代経済の課題と分析』九州大学出版会、一九九九年。

#### (付記)

学会報告に際して、討論者の藪田雅弘教授から有益なコメントをいただいた。記して謝意を表したい。

# 公共選択論の視点からの開発援助政策

—— 経済・政治構造改革に関するものを中心に ——

奥井 克美

〈追手門学院大学〉

本稿の目的は、発展途上国、体制移行国あるいは社会的混乱の見られる新興市場国に対して、IMFをはじめとする開発援助機関がどのような政策をとればよいのかを、公共選択論の視点から論ずることにある。本稿では特に、援助を受ける国の経済・政治構造をどのように変革すればよいのかに焦点をあてて議論する。

## 一 政治経済体制と経済パフォーマンスの関係を探る最近の実証分析結果から

雑誌 *Public Choice* 等で最近さかんに行われているのが、政治経済体制と経済パフォーマンスの関係を探る議論である。それらの成果を列挙すると、次のようになる。(1)政治体制が経済発展や経済成長に与える影響ははっきりしない。(2)経済発展は政治的民主化を促進する。(3)経済的自由は経済発展や経済成長を促進する。

これらがどのように明らかにされてきたかについては奥井(1987)を参照されたい。ここで注意を促したいのは、これらの内容から導かれる開発援助についての次の政策含意である。

それは、政治的自由の拡大と経済的自由の拡大のどちらが政策課題として優先されるべきかについては、後者の方であるということ

である。経済的自由の拡大は経済的繁栄を導き、この経済的繁栄は政治的民主化をもたらすことが期待される。したがって、経済的自由の導入は自動的に政治的民主化を導くことが期待される。しかしながら政治的自由の拡大については、これが経済的繁栄をもたらさない場合、政治的民主化の後退を引き起こすかもしれない。当初の政治的自由の導入が意味のないものになってしまう可能性があるからである。しかし、どのような政治体制でも経済的自由や市場経済化を達成できるのだろうか、といふかある人がいるかもしれない。次には、公共選択論のミクロ的基礎とでもいべき立憲的政治経済学の考え方を使得、これらの疑問に答えてみたい。

## 二 立憲的政治経済学の考え方の導入

立憲的政治経済学は、James M. Buchanan によって唱えられている公共選択論の一リサーチプログラムであり、政治的な決定におけるルールの役割を分析の中心に据えている。立憲的政治経済学には、確固たる公理が存在する。ホモ・エコノミカス、方法的個人主義、契約主義の三つの公理である。ホモ・エコノミカスは、個人が効用最大化、利潤最大化の原理に基づいて行動するとの想定であ

る。方法的個人主義とは、個人から超越した国家や公的利益は存在しないことを意味している。契約主義は、国家や政府が構成員の合意に基づいてつくられることを意味している。

これらの公理から、個人から超越した国家・政府・ルールといったものは存在せず、これらは合理的な判断能力を持つ個人個人の選択と合意に基づいてつくられる、との考え方が直接的に導かれる。国家・政府・ルールといった制度的枠組みは、憲法 (constitution) と呼ばれる。憲法は長期にわたって持続するのが一般的であるので、個人は憲法を選択する際、将来に自分の立場が変わり得ることまでを考慮せねばならなくなる。このような状況を不確実性のベール (veils of uncertainty) と呼ぶ。不確実性のベールのもとでは、人々はかなり長期的な視野にたった選択をすることができ、望ましい憲法の制定が期待できる。財政支出の抑制ルールである均衡財政法は、望ましい憲法の一例としてよく言及される。

それでは、このように合理的個人が国家や政府をつくるのであるから、必ず望ましいものができるのだろうか。第一節において経済的自由の高い制度枠組みを持った社会が高い経済発展を実現するという意味で望ましいことが示されたわけだが、人々は、これを体現する憲法を常につくることができるのであろうか。否である。開発援助を受ける必要のある国々は、まさにこのケースに属すると言えよう。次のような説明がよくなされる。

第一は、やはり公共選択論の重鎮である Mancur Olson (1982) の言う、共同の合理性と個人合理性の間にギャップがある場合である。彼は、利益集団である分配連合が私利を追求することによっ

てレントシーキング社会となり、自由経済が損なわれことによって、その国の経済成長が阻害される点を指摘した。彼によれば、戦争によってこのような分配連合が育たなかつたので、日本やドイツが成功をおさめたのである。

第二は、個人の合理性が限定的なものであり、制度の選択が歴史的な経路に依存して、大域的な最適が達成されない場合である。

以上の点は、表1のような囚人のジレンマに象徴されよう。左上のレントシーキング活動を両プレイヤーが行わない戦略の組み合わせは自由市場体制を示しており、右下の両プレイヤーがレントシーキング活動を行う戦略の組み合わせはレントシーキング社会を示していると考えることができる。両プレイヤーは自由市場体制のもとで多くの利得を享受できるのだが、均衡はレントシーキング社会となる。このような時、自由市場体制を実現するため、次の二つのことが必要になる。まず、自由市場体制を実現し、そこにとどまるようにすることを明記したルールづくり、そして、それを実現するための制度構築である。

後者の制度構築に関しては、いくつかの手だてを考えられる。まずは、話し合いである。話し合いのない非協力ゲームの枠組みで、レントシーキング社会というパレート劣位の結果に陥ったとしても、人々の本性に協調を求めるものがあるのであれば、話し合いによってパレート優位な自由市場体制を実現することが可能かもしれない。すなわち、このような場合の政治制度は、話し合いを重視する民主的な政治プロセスということになる。

別の手だてとしては、強権的にレントシーキング活動を禁止する

方法である。例えば、ある主体がレントシーキング活動を行ったことが発覚すれば、その主体に罰則を与えるというものである。これは、表1のペイオフを変更改せることを意味する。例えば、罰則のペナルティーを3とするならば、表1のペイオフは表2のようになる。この時、均衡はレントシーキング活動を行わない戦略の組み合わせとなり、自由市場体制が実現する。

このような罰則を可能にするためには、監視機関や司法機関の存在は不可欠である。よって、この場合の政治制度は、強権的なより大きな政府によるものとなる。ただ、ここで注意せねばならないのは、このような監視機関や司法機関の導入を国民は全員一致で導入できるということである。表1のままであるならば、(3,3)の利得が実現せず、(1,1)となるから、両プレイヤー合わせて(2+2) - (1+1) = 1の損失となる。この損失8を現実のものとしないうつ(すなわち、この8の分の利得を目指し)、両者はコストを支払うことに同意して、表2のペイオフ行列を実現するような監視機関や司法機関を導入するのである。強権的な政府を用いる手によって解決を図る場合も、国民の合意によってこの強権的な政府を導入できる、という点がここでのポイントである。

すなわち、立憲的政治経済学の考え方を用いて、政治制度設計がどのようにあるべきかをまとめれば次のようになる。まず、最初に国家ありき、政府ありきという考えをすべきではない、ということ。国家、政府、制度は、国民の合意によってつくられる、という視点が必要である。確かに先のレントシーキング社会の例のように、国民の合意は経済的自由を実現せず間違った方向にいく可能性は存在

連や東ヨーロッパの旧社会主義国、そしてアジア通貨危機が顕在化した新興市場国である。これらの国々におおよそ共通しているのは、経常収支の赤字があり、国内の経済・政治基盤がまだ整っていないことである。これらの国々は経常収支赤字のファイナンスのため融資を受けることが必要になるが、この時に重要な役割を果たすのが、IMFや世界銀行といった金融機関である。特に、その融資が他の金融機関の融資を誘う呼び水効果を持つIMFの果たす役割は大きいとされる。IMFは融資を行うための条件として、被援助国にIMFが適切と考える政策を実行することを求める。このような融資の条件となる政策のことをコンディショナリティーと呼ぶ。これから考察したいのは、コンディショナリティーとしてIMFが融資の条件にする経済政治改革はどのようなべきか、ということである。先の二つの節から、次の三つの政策が導かれる。

- (政策一) 経済的自由の実現、維持をルール化する。
- (政策二) 政治的民主化を迫るような、政治制度への介入は避ける。
- (政策三) 経済的自由を実現するために必要となる制度選択は、被援助国国民の判断に委ねる。

これらは、次のようなことを含意している。立憲的政治経済学における財政均衡法の提案と同様の主旨で、市場経済への移行・定着を立法化・ルール化するべきであること。融資拒否の脅威は、このルールを強制する大きな助けとなる。そして独裁制の国への融資や援助を拒否するべきでないこと。さらに、市場経済への移行を進めるためのやり方に介入すべきでないこと。

表1 共同的な合理性と個人合理性の間にギャップがある場合

自由市場体制	レントシーキング活動を行わない	レントシーキング活動を行う
レントシーキング活動を行わない	3 3	-3 5
レントシーキング活動を行う	5 -3	-1 -1

レントシーキング社会

表2 共同的な合理性と個人合理性の間にギャップがある場合の一つの解決策

自由市場体制	レントシーキング活動を行わない	レントシーキング活動を行う
レントシーキング活動を行わない	3 3	-3 2
レントシーキング活動を行う	2 -3	-4 -4

レントシーキング社会

する。しかし、その修正のために用いられる政治制度も、やはり国民の合意によって設計可能である。したがって国民の合意によって経済的自由を実現する政治制度、政治手続きをつくり上げることが最終的に可能である。よって、経済的自由のルールづけがあれば、後の政治的手続きは、国民にまかせるのが望ましい。

### 三 導かれる具体的政策

本稿で開発援助を受ける国として考えているのは、アジア・アフリカ・ラテンアメリカの第三世界の国々、体制移行過程にある旧ソ

よって最近よくなされる次のような議論、(1)市場経済への移行を進めるためには、政府の積極的な介入が必要である。(2)改革はビッグバン方式よりも、漸進主義方式の方が望ましい、これらは否定されることになる。また、ユーゴのような民族独立や連邦脱退も国民の一つの選択であって、この際の混乱をもってIMF等の経済自由化政策を批判するのは適当ではない、との結論になる。

#### 参考文献

Brennan, Geoffrey, and James M. Buchanan (1985), *The Reason of Rules*, Cambridge: Cambridge University Press. (深沢美監訳 (1989) 『立憲的政治経済学の方法論』(文真堂))

Buchanan, James M. (1991), *The Economics and the Ethics of Constitutional Order*, Ann Arbor: The University of Chicago Press. (加藤寛監訳 (1992) 『コンスティテューショナル・エクス・オクス』(有斐閣))

Okada, Akira (1993), "The possibility of cooperation in an n-person prisoners' dilemma with institutional arrangements," *Public Choice*, 77, pp. 629-656.

Olson, Mancur (1982), *The Rise and Decline of Nations*, New Haven: Yale University Press. (加藤寛監訳 (1991) 『国家興亡論』(PHP研究所))

奥井克美 (1997) 『政治的自由、経済的自由、経済発展、経済成長の關係に関する考察』『追手門経済論集』第XXXII巻第二号、八五 - 一四九頁。

#### (付記)

討論者の中村まづる先生(青山学院大学)をはじめ会場の諸先生方から、学会において貴重なご意見をいただいた。また本誌一人のレフリーの方からは、丁寧かつ有益なご指摘をいただいた。感謝の意を表す。



# 水道事業の一般化費用関数の推定

中山 徳良

(流通科学大学)

## 一 はじめに

水道事業のような公益事業の生産・費用構造を分析する場合には、費用関数の推定が行われることが多い。日本の水道事業についても桑原(1986)、高田・茂野(1998)、Mizutani and Urakami(1999)が推定を行っている。

しかし、水道事業のような公益事業の費用関数の推定には、費用関数が経済主体の費用最小化行動から導出されているという点で問題がある。特に水道事業は法律によって地域独占を保証されており、競争が働かず、費用最小化を行っていないことが考えられる。したがって、費用最小化行動から導かれるような通常の費用関数を適用して、規模の経済性などを計測することが必ずしも適当ではない。このような数値をもとに政策が決定されれば、その政策は適切なものとは成り得ない。

この問題に対処するため、費用最小化の仮定を課さず、配分非効率性を計測することのできる費用関数(一般化費用関数)を推定することが考えられる。この一般化費用関数の推定が、アメリカの水道事業について Bhattacharyya, Parker, and Rafique(1994), Bhattacharyya, Harris, and Narayanan(1995)により行われて

いる。わが国については、小林(1996)の電力産業や中西・中山(1996)の老健施設などの研究がされているが、水道事業の研究はまだない。

そこで本稿では、わが国における水道事業の一般化費用関数を推定する。その際に水道事業はネットワーク産業であるため、Caves et al.(1984)のように費用関数にネットワーク変数を導入し、密度の経済性をも計測できるようにする。本稿の意義は、日本で初めて水道事業にネットワーク変数を含めた一般化費用関数を推定し、配分非効率性の存在を確認したことであろう。

以下の論文の構成は次のとおりである。第二節では、推定モデルについて説明する。第三節では、本稿で用いるデータの出所とその加工について説明する。第四節では、費用関数の推定結果を示し、その結果を考察する。第五節では結論を述べる。

## 二 推定モデル

### (1) 一般化費用関数

一般化費用関数は、市場価格によって費用を最小化する制約を課さない費用関数である。もし経済主体が費用最小化行動をとれば、次の条件が成立しなければならぬ。

$$W_i/W_j = F_{xi}/F_{xj} \quad (1)$$

ここで  $W_i$  は第  $i$  生産要素の価格、 $F_{xi}$  は第  $i$  生産要素の限界生産力を示している。しかし、配分非効率性が発生している場合には、上記の条件が成り立たない。そこで、その場合の条件を次のように表す。

$$W_i^{sh}/W_j^{sh} = F_{xi}/F_{xj} \quad (2)$$

ここで  $W_i^{sh}$  は第  $i$  生産要素のシャドー価格を表している。シャドー価格は次のように定義される。

$$W_i^{sh} = \theta_{iu} \quad (3)$$

$\theta_{iu}$  は第  $i$  生産要素の観察された価格とシャドー価格との乖離を示すパラメーターであり、 $\theta_{iu}$  は第  $i$  生産要素の観察された価格である。

本稿では、水道事業は労働、資本、その他投入財の三つの投入財を投入し、有収水量を産出すると仮定する。シャドー価格では(2)式が成立するので、シャドー価格では費用を最小化していることになる。そこから導かれるものがシャドー費用関数である。このシャドー費用関数を本稿では以下のようなトランスログ型に特定化するが、その際に Caves et al.(1984)に従って、ネットワーク変数を導入すると次式のようになる。

$$\begin{aligned} \ln C^{st} = & \alpha_0 + \alpha_Y \ln Y + \frac{1}{2} \alpha_{YY} (\ln Y)^2 + \sum_{i=1}^3 \beta_i \ln(\theta_{iu}) \\ & + \frac{1}{2} \sum_{i=1}^3 \sum_{j=1}^3 \beta_{ij} (\ln(\theta_{iu})) (\ln(\theta_{ju})) \\ & + \sum_{i=1}^3 \delta_{Yi} \ln Y \ln(\theta_{iu}) \\ & + \gamma_N \ln N + \frac{1}{2} \gamma_{NN} (\ln N)^2 + \gamma_{NY} \ln N \ln Y \\ & + \sum_{i=1}^3 \eta_{Ni} \ln N \ln(\theta_{iu}) \end{aligned} \quad (4)$$

ここで  $Y$  は有収水量、 $w_i$  は第  $i$  生産要素の観察された価格、 $\theta_{iu}$  は第  $i$  生産要素の観察された価格とシャドー価格との乖離を示すパラメーターであり、 $i=1$  は労働、 $i=2$  は資本、 $i=3$  はその他投入財を表している。また、 $N$  はネットワーク変数を表している。(4)式においては、以下のようなパラメーターの対称性の制約と総費用に対する生産要素価格についての一次同次の仮定をあらかじめ課す。

$$\begin{aligned} \beta_{ii} = \beta_{ji} \quad i, j, i, j = 1, 2, 3 \\ \delta_{Yi} = \delta_{iY}, \quad \gamma_{NY} = \gamma_{YN}, \quad \eta_{Ni} = \eta_{iN} \quad i = 1, 2, 3 \\ \sum_{i=1}^3 \beta_i = 1, \quad \sum_{i=1}^3 \beta_{ii} = 0, \quad \sum_{i=1}^3 \delta_{Yi} = 0, \quad \sum_{i=1}^3 \eta_{Ni} = 0 \end{aligned}$$

シェファードの補題により、シャドーコストシェアは

$$S_i^{sh} = \beta_i + \sum_{j=1}^3 \beta_{ij} (\ln(\theta_{ju})) + \delta_{Yi} \ln Y + \eta_{Ni} \ln N \quad i = 1, 2, 3 \quad (5)$$

となる。

また、観察された費用関数は次式のように導くことができる。