



# 改革への長い道のり



# はじめに

1970年代以降、在日米国商工会議所（ACCJ）は米国の対日通商政策に関する論評ならびに提言を行っています。会員が3,200名を超え、ビジネスの利害関係も複雑になっている最近では、投資、税制、医療、IT、eコマース、保険・年金基金運用、雇用規則、規制改革など、より幅広い経済問題についても取り組んでいます。

ACCJのメンバーによる日本での投資額の累計は、今日何十億ドルにもなり、雇用する日本人は数十万人にも上っています。戦略的にも金額的にも日本に多くを投入しているACCJメンバーは、日本経済の再活性化、また長期成長を支援する改革に対して深く永続的な利害関係を持っていると言えます。またACCJのメンバーは、理論家ではなく実務経験豊かなビジネスパーソンであり、日本および米国や主な諸外国での経験に基づいてさまざまな判断を行います。

**ACCJは、市場での競争を促進し、オープンな経済を育成する政策や慣行を支持します。それは、信頼できる情報へのアクセス、透明性、意思決定過程における説明責任、資本、技術、人材を最も生産性の高い方法で利用できる能力を重要視する市場を指します。**

12年にもおよぶ日本経済の低迷を背景に、日本の政策立案者やビジネスリーダーそして国民の間で、市場競争の重要性がより広く受け入れられるようになった展開をACCJはとてうれしく思います。以下に述べるように、制度の改革という点では大きな進歩がありましたが、改革スピードの遅さと失望の繰り返しは、日本経済の再生における最大の障害となっている消費者、預金者、投資家、労働者、定年退職者の信頼喪失を一層深めました。本レポートでは、経済再生の非常に重要な役割を果たす心理要素である「信頼」をどうすれば再び取り戻すことができるか、ACCJの見解と提言を述べます。

## 信頼の欠如

成功している経済システムの中心には必ず信頼というものが存在します。かつて米国が経済危機に陥った時、米国政府は警戒を怠ることなく迅速に行動したことにより、消費者、投資家、市場に安心感を与えました。1980年代、米国で不動産市場の崩壊と何千もの貯蓄貸付機関の倒産による金融危機が起きた際、政府は問題解決に向け素早く行動を取りました。最近の企業会計スキャンダルの相次ぐ露呈の際にも、米国議会と規制当局が素早く強力な是正措置を取りました。これらの

事件はまさしく「裏工作」スキャンダルが、市場経済の機能のために不可欠な透明性と説明責任という基本的な教義に違反したからにほかなりません。法律および規制の不備を修復するための市場、規制当局、政策立案者による迅速な行動、不正を働いた者を処罰するための法的処置により、消費者と投資家の信頼が回復し始めています。

米国経済の見通しはさまざまな理由により依然不確実なままですが、家計部門を中心に消費は再び伸び始めており、これは将来に対する信頼の回復を反映するものです。企業の固定投資も同様にいくつかの要因により影響を受けますが、会計報告に関する新しい規則により、市場を支える制度的および法的な枠組みに対する信頼を取り戻し始めました。ビジネスリーダーが腰を落ち着けてビジネスに取り組めるような環境が整ってきました。

日本経済の回復への根本的な障害は、先に述べたように、消費者、投資家、労働者、求職者、定年退職者が経済に対して非常に低い信頼しか寄せていないことです。ACCJは、たとえ時間はかかっても、日本経済の活力回復のための改革が採択され実施されるものと楽観的にとらえています。また、日本は経済、社会、文化面で、最良の部分を残しつつ、将来的に世界経済の成長と発展に十分に寄与できるよう新しい要素を持つようになることを確信しています。

一方、日本では改革へのコンセンサスは長い時間をかけて形成されることは歴史が示しています。1985年に当時の日本銀行総裁、前川春雄氏が座長を務める経済構造調整研究会が、当時の中曽根康弘首相に提出したレポート（前川リポート）は、日本が輸出主導型の発展から内需主導型の成長へとシフトすることを提言しました。1986年に出された追加レポートでは以下の提言がありました。

- ・ 所得税減税
- ・ 預金優遇税制の見直しによる消費の刺激
- ・ 農産物を含む輸入の拡大
- ・ 土地価格の安定化
- ・ 産業構造再構築のための先進技術への投資
- ・ 金融セクターの規制緩和
- ・ 外国企業と日本企業との公正な競争の確保
- ・ 日本からの海外直接投資の拡大
- ・ 公共事業の大幅な増加

前川レポートで提言された戦略は、750億ドルにのぼる日本の経常黒字を削減し、米国その他の貿易相手国との緊張した関係を緩和させることが目的でした。そのため同レポートは、日本の経済システムの重要な要素である産業構造を「指導」する政府の役割、銀行を中心とした「護送船団」方式の金融システムとリスク評価資本の欠如(この二つは本当に共存するものか疑問ではあるが)、経済の60パーセントが国際競争から保護されている「二重経済」、生産と価格をコントロールする公認、非公認のカルテルの使用、低い水準の海外からの対内直接投資などの問題には直接触れていません。しかし今、当時を振り返って見ると、もし日本が前川レポートの提言を積極的に実行していれば、もっと抜本的な経済改革を実行でき、1990年代の「失われた10年」を避けられたかもしれません。

前川レポートから17年、今日の日本で活発に議論されているのは、改革が必要かどうかではなく、むしろ具体的に何を、どのように、どれだけ、いかに速く変えるかということです。このような議論は民主主義社会ではごく自然で極めて適切なものです。何百万人もの人々の安寧と何千もの企業の繁栄が危機にさらされているのです。また、問題が非常に複雑で、長い歴史と多くの利害が関係していることを鑑みると、改革のプロセスに時間がかかり、進展がスムーズでなかったことも驚くべきではありません。

しかしなお、二歩前進して一歩(あるいは一歩半)後退するという状態が今も続いているようです。2001年4月、小泉純一郎氏が大差で首相に選ばれた時、日本国内外の多くの人に、日本国民が急速な改革を求めているという明確なシグナルのように映りました。しかし既存の政治体制は、影響の及ぶ全ての利害関係者のしっかりしたコンセンサスがいない状況で、具体的な問題については、強い決意のリーダーシップに抵抗する様相を呈しています。今では、前川レポートから17年も過ぎていながらもかわらず、変革には何年も、あるいは何十年もかかりそうなのはいいです。ただ少し冷静なり、もっと強権的な政治システムでも明治維新を実行するのに20年もかかったことも覚えておく必要があるでしょう。

### 日本でのビジネス環境の改善

今までの改革によって、これまでビジネスの現場でどのような変化があったかを知るため、ACCJでは法人会員、役員、そして各委員会の委員長らに現在のビジネス環境について意見を聞きました。具体的には、より開放された市場、自由な競争、高い

透明性、政府コントロールやレッドテープ(官僚的形式主義)の減少、市場メカニズムの重要性の高まり、新しいビジネス機会の創造といった点について、どれほどの進展があったかを尋ねました。その結果、選ばれた約90の改革項目のほとんどについて、意義深い改革であるとの回答を得ました。**ビジネス環境は、規制が緩やかになり、新しい製品や異なるビジネスの手法で参入する外国人にとってもオープンで、変化が受け入れられやすくなったという意見の一致をみました。ACCJのメンバーは、ほんの数年前と比べても今の日本はよりビジネスを行いやすい国になったと報告しています。**

市場への参入は以前に比べ確かに容易になりました。国際的に有名な小売業、eコマースの先駆者、投資会社、銀行、保険会社、自動車メーカーや医療器具メーカー、通信回線業者、情報技術関連業者が日本で法人を設立したり、既存の事業を拡大しました。また会計や開示に関する基準が改善されたことにより、外国企業と日本企業、または日本企業同士の間でM&Aが活発になりました。2001年度(2002年3月期)に日本国内で行われたM&Aは金額にして総額800億ドル以上に達しました。これは前年を少し下回っており、OECD諸国の中では最も低い金額ではありますが、それでもこれまでの日本の基準からすると高い数字と言えます。

規制プロセスの透明性と予測の可能性も改善されました。一つには政府通達やコメント手続きの利用が増えたことです。最近では経済関連省庁による「ノーアクションレター」制度も規制の履行と施行をわかりやすくしました。さらにACCJのメンバーが政府諮問委員会や業界団体に招聘され、意見を述べる機会が与えられたことには感謝の意を表します。

インターネットのアクセスと接続料金の引き下げは、情報・通信コストの値下げに結びつきました。東京証券取引所に上場する株式のほぼ20パーセントは外国人が保有しており、全取引の50パーセント近くは外国人投資家によるものです。いくつかの規制は残るものの、今では外国の年金ファンドマネジャーは民間の企業年金基金と公的な国民年金基金の両方についてサービスを提供することが認められるようになりました。確定拠出年金プランが導入され、保険商品の審査期間が短縮されました。税関でのオーバータイム手数料も引き下げられ、医療器具や医薬品に関する規則がより合理的になり、ビタミン剤やミネラルの形状や服用量に関する規制も廃止されました。送電線網も今では自由に入札できるようになりました。

また商法改正により、日本に本社のある企業間のみではありませんが、非課税株式交換による買収が可能になりました。ストックオプションに関するルールも緩和され、コーポレートガバナンスを改善するための重要な手続きが取られています。最近の調査によると、日本人の64パーセントが経済の再活性化のために外国からの直接投資が必要だと考え、56パーセントが外資系企業は日本経済に貢献していると認識しています。労働関係の法規も改正され、雇用の流動化が活発になったほか、年金掛け金(確定拠出年金など)とともに転職することができるようになり、臨時雇用制度も充実しました。外資系企業で働くことについても以前よりも好意的な見方がされるようになりました。大学3年生を対象に行ったある調査によると、就職したい会社上位100社のうち10社が外資系企業でした。実際、ACCJのメンバー企業も人材確保の苦労はほとんどありません。

そして、市場により大きな役割を与えることを目的としたこれまでの改革が、外資系企業と日本企業の両方に新しい機会を提供していることもACCJのメンバーは報告しています。事実、トヨタやソニー、東芝、キヤノン、そしてユニクロで有名なファーストリテイリングといった日本企業は、市場の条件に対して、グローバルに競争力のある地位を維持するために必要なビジネスの手法を再形成するためにリーダーシップと創造性を発揮しています。今後、より多くの日本企業がグローバル化するにつれ、企業は外資系企業とパートナーシップを結び、より透明なコーポレートガバナンスを実践し、新しい経営手法を取り入れ、生産性を向上させ、消費者のために価格を下げていくことでしょう。こういった活動のほとんどは政府の指導とはまったく関係なく行われています。このような活動こそまさに、ビジネス環境がよりオープンになり、規制がより緩和されたことによって起こっているのです。

### 改革スピードの遅さが信頼を喪失する

しかし、なされるべきことがまだ多くあることは明白です。ACCJのメンバーはまた、改革が実行されていない、あるいはされても期待はずれである例もあると報告しています。日本における政策論議はしばしば、構造改革の実行か、従来型のマクロ経済政策を使ったデフレ抑制と経済成長の再スタートかの二者択一といった形です。これは間違った問題提起だと考えます。市場に対する投資家、消費者、労働者、定年退職者の信頼回復には、二者択一ではなく、両方の面で信頼できる持続的な対策が必要です。ACCJは、2002年2月に配布したプレス

リリースの中で、日本経済の状態を、政治、構造、政策のらせん構造が互いに絡み合った「ゴルディオスの結び目」のようになっていると表現しました。日本のようにコンセンサスをベースとした社会では、前進も一歩ずつ行わなければなりません。

政府や実業界のリーダーの中には、円安が輸出主導の回復を助けると期待している人たちもいます。しかし、1990年代は、日本の貿易黒字が続き、米国経済がかつてない成長を遂げた10年であったにもかかわらず、日本経済は90年代を通じ活気がありませんでした。米国経済の成長が鈍化した今、輸出でどのように日本をスランプから救い出せるのかを考えるのは難しいところです。また、インフレ期待を呼び起こす強制的な経済流動性の供給により、理論的には消費を促進し民間投資を活発にするはずだというアナリストが日本にも米国にもいます。これらの戦略は一時的に経済を活性化させるかもしれませんが、ACCJは、市場中心の投資や消費決断といったより大きな役割を果たすことにつながる抜本的な改革だけが持続可能な成長を生み出すと考えます。

実際、一時的な措置は、改革のプロセスをさらに遅らせ、将来もっと悪い状態を引き起こし得るのです。日本経済が完全に回復し、世界経済の成長に再び積極的に貢献し、高齢化社会のニーズを満たすことができるようになるために必要な生産性の向上は、本当の意味での市場中心の透明なシステムによってしか実現することはできません。そのようなシステムへの移行には、規制緩和を行うとともに、民間企業による価格操作やインサイダートレーディングなどの市場の機能不全に目を光らせるため、政府がより多くの資源を割くことが必要です。

長期的には、日本はその経済モデルを再構築し、回復し、再び成長のけん引役を担い、世界により高いレベルの生産性と富をもたらすことに積極的に貢献するようになるはずですが、日本経済を一晩で復活させるような万能薬は残念ながらありません。こうしている間にも時間が経過し、より速いペースで前進すべき時は「今」です。「今」改革を進めなければ、日本は、価値の喪失、高い失業率、低い生産性という形でもっと高い代償を支払わなければならないでしょう。

# 何を優先させるべきか

市場の開放と競争の促進、透明性に向けた運動の加速と強化、政府コントロールとレッドテープ(官僚的形式主義)の削減、市場メカニズムへの依存を高め、新しいビジネス機会創出を目指す具体的な改革を実行するため、ACCJの各委員会は定期的に詳細な提言書を発行します。(現在発行されているACCJ意見書はウェブサイト <http://www.accj.or.jp>に掲載されています)また、過去の政策提言では、改革への道のりは長く険しいとの見解を述べました。強いリーダーシップがあっても、プロセスを前進させるために特に重要な改革は何か、そしてどれを優先させるべきかを明らかにすることが必要です。ACCJは、以下の3つの改革が特に重要で最優先されるべきであると考えます。

**1. 信頼回復に向けて金融セクターの改革スピードを速める**  
米国と日本の両方における最近の経験で再確認されたように、金融情報に対する信頼は市場経済が機能するうえで非常に重要です。大量に処理しても増えつづける不良債権、遅々として進まない債務超過企業の整理、発表された改革の縮小や延期といったことが消費者や投資家の信頼を喪失させ続けています。金融機関の健全化は日本経済の再活性化の基礎と言えます。

金融庁によるより厳しい検査、銀行への常設検査官の任命、今後3年間に発生する新規の不良債権を処理するよう金融庁から銀行に圧力をかけることなどは歓迎すべき方法です。しかし不良債権問題の効果的な解決は、あくまでも市場原理に基づいて行われるべきで、民間部門の参加を最大限に利用し、政府の関与は予め決められた短期間にとどめるべきです。整理回収機構はこれらの不良債権を迅速に取得し、早い時期に確実に民間部門に市場価格で返却するためのメカニズムを導入すべきです。それを行わなければ、負担は銀行から納税者に移行するだけです。

しかし、不良債権の処理は解決策の一部でしかありません。それと同様に重要なのは、業績不振の企業を再構築し、利益を生み出す資産を市場価格で保護することができる管理機構の下に置くことです。実現に向けて、法律家、専門家の職業インフラを速く確実に強化する必要があります。再建中の日本企業間だけでなく全ての企業について課税繰り延べで株式交換を認めることも、健全なM&Aを促し、株主の権利を向上させ、コーポレートガバナンスを改善することになるでしょう。一方、いわゆる外形標準課税は従業員の解雇、収益減少、需

要低下につながり、外資系企業が日本でビジネスを展開したり投資を拡大したりすることを思いとどまらせることとなります。そうなると投資は外形標準課税のないアジアの他の国々に流出しかねません。

破産しかけている銀行や利益を出せない会社を株価維持策や合併で助けることは、一時しのぎの対策にすぎず、金融システムに対する投資家の信頼を失わせるだけです。同様に、普通預金を無制限に保護することも銀行の貸付けの実態に対する重要なチェック機能を失わせ、資金を最も効率的に使えるところへ回すことを妨げるため、資金の配分が歪められてしまいます。金融セクターを本当に改革するには、不動産や建設、小売業などの非効率な業種、あるいは生産性の向上を遅らせデフレを加速する業種への貸付けをやめることが必要です。

10兆ドルを超える日本の個人金融資産は、利益を生み出すことのできる投資に向けられる必要があります。金融庁、財務省、日本銀行は、一刻も早く透明性と全面開示に基づいた監督システムを導入すべきです。それは競争を促し、健全な銀行やその他の金融機関に報い、情報の質が効果的かつ強固な金融市場を支えることを約束するものでなければなりません。

**その点からも、ACCJは証券取引監視委員会を、米国や英国にあるような、投資家の利益を守るための真に独立した証券市場の監督機関とするよう強く提言します。**

**2. 投資家の信頼を高める**  
高齢化社会が進み、労働人口が減少する日本再生の鍵は生産性の向上です。生産性は、市場が健全に機能していることを信頼する国内外の投資家による固定投資によってのみ向上することができるのです。公共投資は循環的要因による一時的な失業の増加を減らすことは可能ですが、経済の構造改革に効果的に反応し、多くの新規雇用を創出できるのは民間部門だけです。社会的価値が十分に検討されていない公共事業プロジェクトへの無駄な出費や、株価を支えるための政府による介入は市場を歪め、民間部門の投資家を市場から遠ざけてしまいます。投資は市場のシグナルに応じ、最も利益を生み出す分野に流れるようにすべきです。

**投資家の信頼を高めるために最優先すべきことは、生産性の低い、政治的な動機による公共事業プロジェクトや人為的な株価維持政策への財政支出をなくし、かわりに教育、医療、研**

## 究開発、ITなどの分野におけるインフラ整備や社会的セーフティネット強化のために公的資金を使うことです。

このほかにビジネスへの信頼回復に即効効果のある対策としては次のようなものが考えられます。

- ・ 公社等を通じての政府による経済活動への参加を減らし、不必要な規制を廃止するために、すでに発表されている改革を積極的に実施する。
- ・ 社外取締役の採用、国際的な会計監査基準の遵守、透明性、株主及び投資家に対する全面的な情報開示など、コーポレートガバナンスの変革を推進する。
- ・ 公的金融機関にも民間金融機関と同様の税制、規則、検査を適用する。
- ・ 独占サービスの価格設定について差別のないアクセスと透明性を確保する。
- ・ 日本人弁護士と登録外国人弁護士との自由な提携を含む、より柔軟な、市場中心の経済システムをサポートするための専門職の職業インフラを迅速に整備する。
- ・ 少数株主の株主総会への議案提出を促すよう商法を改正し「株主民主主義」を実現する。(現在、議案提出権を持つ株主は全体の1.2%のみ)
- ・ WTO多角的貿易交渉で輸入食品農産物に関して進歩的な政策を採択する。
- ・ 競争を通じてインターネットおよび通信コストの引き下げを続け、eビジネスを取り巻く制約を取り除き、業界主導で市場ニーズに適合した情報技術のセキュリティおよびプライバシー対策を促進する。
- ・ 償却期間の短縮、税額控除の拡大、特許審査の一本化を通じてIT投資と研究開発に拍車をかける。
- ・ eコマース、医療、労働・雇用、生涯教育、環境などの分野で起業に必要な承認期間の短縮、報告義務の縮小、その他の障壁(例えば外資系企業との株式交換の制限)の廃止により、起業しやすい環境を作る。
- ・ イノベーションに報いることによってライフサイエンスやバイオメディカル分野の研究開発への投資を奨励する。

### 3. 消費者の信頼を取り戻す

物価や金利の低下にもかかわらず、将来の雇用や定年退職後の収入に対する不安から、個人消費は全体的に低迷しています。すでに発表され、検討されている課税ベースの拡大と限界税率引き下げを中心とした税制改革は、期間の限定なく、

かつ他の増税によって相殺されないというのであれば、一時的に消費者の信頼回復に役立つでしょう。

また、ACCJは、セーフティネットの整備と解雇された労働者がより競争力のある付加価値の高い仕事に就くための再訓練システムの整備こそ優先されるべきであると考えます。現在仕事に従事している人でも変化する市場環境に合わせて新たなスキルを身につけることができる環境を整えば、労働者はもっと財布の紐を緩め、消費需要が高まるでしょう。転職に対する考え方は過去10年間、特に若い世代の間で大きく変わりました。派遣労働者の増加は目をみはるものがあり、雇用者と被雇用者の両方に高い柔軟性を与えているほか、増大する人材派遣業者にも新しい機会を提供しています。中堅社員向けのトレーニングプログラムは、今一番不足しているスキルは何であるかを政府より熟知している民間が提供しているものを中心にさらに拡大すべきです。

国内需要を喚起し消費者の信頼を回復するための政府によるその他の手段としては次のようなものがあります。

- ・ 技術革新を奨励し、個人消費を促進するように税制を改正する。連結決算、年金拠出、ストックオプション、住宅所有奨励に関する立法措置などがそれにあたる。
- ・ 医療、在宅介護産業の規制を緩和し、最先端の医薬品、医療技術、医療管理を消費者に提供するための市場メカニズムを改善する。
- ・ 簡保と郵貯の運用に外国の投資アドバイザーの利用を認めることにより、資産に対する利益率を高める。
- ・ 内閣官房食品安全委員会が提言する食品安全政策が科学的に正しいものであり、CODEX(国際食品規格)その他の食品安全規格と整合性があり、オープンかつ透明に定められたものであり、輸入食品と国内産の食品とに平等に適用されるようにする。

ACCJは「成長のための日米経済パートナーシップ」の下で行われた日米官民会議が日米両政府に対して行った広範な提言の実施を全面的に支持します。特に両国の民間企業を代表する最高経営責任者たちが、生産性向上、企業再構築、不良債権処理、規制・行政改革、コーポレートガバナンス、起業環境作りといった重要分野における具体的で実施可能な行動項目について合意したことを歓迎します。両国政府に委員会の提言を真剣に捉え、できるだけ早期に実施するよう強く求めます。

# おわりに

10年以上にわたる経済停滞を経た今、関心は日本の依然として高い経常黒字から日本の経済システムそのものにシフトしています。長期にわたる経済停滞、今後さらに高まる高齢化社会におけるニーズ、ITにより加速するグローバリゼーションが呈する問題、急速に台頭する中国、その他国内外の展開、いわゆる「日本型資本主義」のほとんど全ての側面に詳細な再検討を迫っています。1996年の「経済構造改革のための行動計画」の発行以来、内閣の諮問委員会、経済関連省庁、政党、経済団体、そして民間のシンクタンクがかつてないスケールと範囲で多くの改革案を提出しています。

改革案の中には、金融市場の規制緩和を提唱した「ビッグバン」のように、部分的に実施されたものもありますが、多くは政治的、経済的利権を侵害されかねない強い抵抗勢力の前に頓挫しました。しかし、かつて日本の「特殊な」状況または文化には適していないと言われた考え方や手法が今再び、日本経済活性化に火をつけるための選択肢として、熱心に、真剣に議論されています。日本経済回復のため課題は、日本のメディアが「外圧」と呼ぶ外国からの論評に対する反応としてではなく、国内の政治問題として熱心に議論されています。これは、日本が停滞した経済を復活させるため構造改革にいよいよ乗り出す準備をしているという頼もしいサインでしょう。何よりも重要なのは「時」です。