

経済運営のあり方に関する提言～政府主導から「全員野球」へ

Thought Leadership ニュースレター

2024年4月17日号

執筆者:

[米谷 三以](#)

k.kometani@nishimura.com

はじめに～日本の経済運営が直面している課題の定位

日本は、明治以来、欧米諸国に追いつけ追い越せでここまで来た。軍国主義化という暴走を反省するのは当然としても、欧米列強の帝国主義的侵略からいかに逃れるかを最優先課題としてキャッチアップを急いだこと自体は当時の選択として不可避であったように思われる。敗戦後は、民主化を受け入れて自由主義経済陣営の一員となり、国内においては、経済復興が主要テーマとなった。

政府主導の下で、欧米の先進技術・制度を積極的に取り入れて高度成長を遂げ、一時は一人当たりGDPが欧米主要国を凌駕したが、マネーゲームに狂奔したバブル経済期を経て、さらにその崩壊後「失われた30年」と迷走し続けている。これまで様々な行財政改革がなされたが、安定軌道に依然として乗れていない。これは、直面する政策課題が最先端のものになった状況の変化に政策形成・決定の仕組みが適応できていないためではないか。メタレベルの政策・法制度の設計思想も多くを輸入に頼っており、真に抜本的な改革を成し遂げるためにはその原理に遡った検討が必要であろう。

この点、輸入技術の扱い方について、子どもが挟まれて死亡した痛ましい六本木回転ドア事故(2004年)を想起する。「失敗学」で著名な畑村洋太郎・東京大学名誉教授によれば、事故の根本原因は、欧州において回転ドアが発明された時点では、内外の温度差の遮断を目的とし、ドア自体が安全のため軽く作られていたのに、日本において高層ビルの内外の空気圧力差に耐えるように重量を大幅に増加して設計・製造されたことにある。輸入技術を消化し切るためには、その開発・発展の文脈・背景を理解する必要がある。

筆者は、弁護士を振り出しに、政府(経済産業省)、国際機関(WTO)で働く機会を得て、その後、政府と弊所とを行き来した。どの組織にも愛着を感じるまで籍を置かせてもらったが、とくに合計20年に及ぶ経済産業省勤務においては、大店法廃止/大店立地法制定に関わったほか、通商政策局において、課長補佐から、国際法務室長、通商法務官と職位を上げて、WTOの紛争解決手続の遂行、内外の政府措置の協定整合性の評価等の責任管理職となったのみならず、WTO、EPAその他の通商に関わる政策判断の現場にも立ち会った。とくに、環境や人権保護等の要請が強まる中、自由貿易体制およびそれが前提とする市場経済体制はいかに発展させるべきか、また社会主義市場経済を標榜する中国に対して何を言うべきか、米国やEUの不満にどこまで同調できるか、といった問題を、日本の経済体制の現状と改革可能性を踏まえて検討することが多かった。

かかる経験を基に、個人として、政策課題の変化にいかに対応するかという観点から経済運営のあり方について提言を行いたい。まず、「持続可能な発展」概念の吟味を基に目標を再設定することからスタートし(提言

1)、その目標を達成するために最善の行動を選択することを各個人が引き受ける前提で、政府は補完的な役割に徹すべきこと(提言 2)、企業の営利追求が社会の目標達成につながるように市場メカニズムを機能させるために政府は何をすべきか(提言 3)、自らの役割を適切に果たすために政府のガバナンスがいかにあるべきか(提言 4)、最後に公私協働を柱とするガバナンスメカニズムをもって世界にいかに関与するか(提言 5)を論じる。制度設計の土台となっているいくつかの基礎概念について吟味が必要になった(▼で示した)。また近時の試みのいくつかについて論評した(△で示した)。

提言 1：将来世代に引き継ぐ文明資本の最大化を、代々受け継いできた永遠の目標として経済運営の柱に据えるべきである。

人間が組成している、たとえば国という社会の根源的機能は、その構成員を生き延びさせることである。しかし個体はもとより人間という存在自体についても存続できる保証がないため、持続可能性を高めること、後続世代のために、危機を克服して生き延びるために有用な資産を形成し蓄積し最大化して引き継ぐことがいつの時代にも社会の目標であり、どの世代もそのための努力を延々と重ねてきたことを再認識すべきである。歴史学者の鈴木董・東京大学名誉教授に倣って、このような資産を網羅的に示せば、科学・技術・設備その他「その外的世界を利用・制御・開発する能力とその諸成果」、および人材・組織・制度・道徳・信頼関係・公德心その他、「その内的世界を制御・開発する能力とその諸成果」、さらに、これら両者に対する「フィードバックの能力とその所産の総体」となる。これらを総称して「文明」とする知見に倣い、経済のあり方を論じる本稿は、存続可能性を高める一切、物質的なもののみならず、一部文化にまたがる精神的・感性的なものを含めたすべてを「文明資本」と称する。

文明資本の形成と蓄積という構成員全体の功利の追求を第一として、未来を現在よりも明るく、生き延びやすくする社会の決意を新たにすることは、将来に対する信頼感をその構成員にもたらすはずである。仕事に励み生活を充実させることはもとより、出産、子育て、学習、研究、社会活動、節制、冒険等、未来に向かう活動、文明資本を形成・蓄積する活動への意欲を増進するであろう。キャッチアップを遂げた今日、金融資産の蓄積も物資の豊富さも、文明資本の形成・蓄積を代替しないことははっきりしてきており、社会の目標として不十分である。それだけでは、病気、事故を含め、個人および社会的な危機を克服するために必要なモノ・サービスをまさにその時に入手できる保証にならないからである。そこに人間の安心を見出すことはできない。

- ▼ 「持続可能な発展」概念の吟味——近時、国際公益として認知されている「持続可能な発展」(sustainable development)概念は、人間の存続可能性が所与でないことを認めた点に大きな意義がある。ただし、あたかも「持続可能な発展」を実現する径路が存在し、かつそれを理性を働かせれば特定できるかのような幻想をもたらす点でミスリーディングである。東日本大震災、COVID-19のパンデミック等の経験は、我々自身が、進歩したように見えても、依然として存続できる保証のない脆弱な存在であること、振り返れば、日本列島に住む我々は、災害の多い自然環境を所与として、その存続の危機を克服し、生き延びるべく努力・協力を続けてきたことを再認識させた。絶滅する可能性を畏れつつ、存続可能性を最大化する努力を続けることを超える世界線が与えられていない人間の限界を謙虚に受け入れるべきである。

- ▼ 価値多元主義の吟味——正義、善、自由、平等、人権、環境保護等の価値概念は、その実現に向けた行動を駆動する点で文明資本の構成要素である。諸価値の関係については、相互に対立すると考える価値多元主義が支配的であり、リベラリズムの基礎とされている。しかし、これらの価値概念は、存続可能性を高める努力の過程において構成されてきたことに鑑みると、「ドームを支える」(法哲学者のロナルド・ドゥオーキンの比喻)骨格のように存続可能性の最大化という共通目標を相互に支え合っていること、すなわち統合可能性が性質上想定されていると考えることができる。したがって、価値を巡る政治対立は、関連する諸価値のいずれをどれだけ優先させるのが好ましいかの主観的決断を多数決で下すことでなく、いずれをどれだけ優先するのが人間の存続可能性の最大化という功利を実現するかについて信頼できる客観的予測を提示することによって解決される。存続可能性を正確に計測する能力を人間が有しないことから、価値多元主義を前提としなくても各個人の自由を積極的に肯定できるし、またあらゆる政策判断が価値多元主義を前提として諸価値のバランスを主観的に決断してきたように見えることも説明できる。対立を忌避しつつも実証的な議論を不得意とする日本社会では、データに基づく建設的な議論を促すためにも、後に吟味する民主主義概念との関係でも、諸価値の統合可能性を前提とするほうが有効と考える。

提言 2：文明資本の最大化を追求する社会の推進力は、社会を構成する一人一人の個人の行動にあることを強調すべきである。政府の役割は、個人がポテンシャルを最大限に実現できる環境を整備し、行動の方向性を整えることで全体の推進力を最大化することにある。

「お上」意識が強いとされる日本においては、政府主導を抜け出すために、社会を組成する前提として一人一人の個人が文明資本を形成・蓄積する一次的役割を引き受けるべきと強調せざるを得ない。不確実性の中でいかなる行動が最善かを完璧に決定する能力を、政府のリーダーを含め、いかなる人間も有しない。緊急時を例外として、集団的な暴走を避け、一人一人の能力を発揮させるため、各個人にその行動の選択が委ねられる。様々な危機を克服して生き延びた社会の構成員とその子孫であるから、自己利益を追求しつつも、全体の存在可能性を高める方向の行動選択に対する感受性があると推認され、一応の信頼を置くことができる。またかかる傾向を強化し、反対方向の行動を妨げるように道徳・法規等々の文明資本が形成されてきているはずである。何が客観的に最善かを自ら判断して行動を選択することが推奨され、個人の選択を政府のみならず他の個人も尊重する。この意味で、人間は自由である。またそうした存在である以上、自由を有する構成員の資格として人間であること以外に要件を加重してはならない。

これに対して、政府の役割は補完的であり、一人一人の個人が自由を十全に行使し、その役割を果たせる環境を整備することが責務であると考えべきである。各個人も、自らの行動選択が全体の存続可能性に最大化につながるように環境を整備すべく、他の主体さらに必要あれば政府と協働することが想定されている。政府は、環境整備を実現すべく関係者の利害を調整するが、そのためにオープンな政策形成・決定手続および組織を整備し、協働を機能させ、企業・NGO・研究者その他私人の活力を引き出すようにすべきである。

- ▼ 自由の吟味——自らの主観的価値観に従って行動を選択する個人とその自由とを出发点とする現在支配的な考え方は、個人主義の伝統の強い欧米社会で育ち、自己を積極的に表出して衝突しつつ折り合いを付けて対等な関係を継続していくことに慣れた人間になじみ、新たな均衡への到達を容易にするのかもしれない。これに対して、協調を推奨する日本社会で育ち、自己の表出を必ずしも得意としない人間は、文明資本の最大化という公共的な功利の追求を担う役割を一人一人が担い、こ

れを果たす行動を選択する自由がある、すなわち共和主義的に自由を捉えることによって、既存の秩序を所与とする滅私奉公を否定しつつ、自らの自由の主張・行使に積極的になれるのではないか。さらに、個人や政府の選択を絶対とせず、存続可能性の把握に関する人間の能力の限界を前提とすることで、自由の行使における謙虚さと同調圧力に対する歯止めとが期待される。

- ▼ 平等概念の吟味——自らの主観的価値観に従って行動を選択する個人概念を所与としてその均一性を前提とするのが平等概念の支配的理解であるが、均一性の想定は日本ではなじまない。これに対して、文明資本を最大化することを共通目的としてそのために最善の行動を選択する役割を一人一人が引き受ける人間像を前提とすれば、平等の問題は、能力その他の違いを踏まえ役割が一人一人違うことを前提として、一人一人がその役割を十全に果たせるような客観的に最適な秩序が形成されているか否かに吸収される。ただし、存続可能性を最大化するのに何が有益かを人間が正確に特定できないことが前提であるため、人間であること以外の属性をもって貢献能力を否定することは認められず、すべての個人が役割を果たせる環境を整備することが求められる。かかる環境整備は、一人一人が尊重される信頼感を提供し、自らの責務を果たすことを躊躇させない基礎となり、文明資本の一部を構成する。個人間の関係は、均一性を前提とした競争でなく、違いを前提とした切磋琢磨である。

日本にとって欧米列強へのキャッチアップが最優先課題であった時代、進むべき方向も執るべき具体的政策も欧米列強にモデルがあり、これを学び、実情に合わせて変型し、いかに迅速かつ効率的に実施するかが国家の課題であった。したがって、政策形成・決定において、政府が主導的地位を有し、私人は、どこまで受け入れられるかを調整するという受動的地位にあった。富国強兵・殖産興業なり経済復興なり国家の優先課題が明確であった時代は、そうした非対称な公私関係を前提とする政策決定も受け入れられた。これに対して、キャッチアップが完了し、直面する政策課題とその対応策について外国にモデルを見出し難い現在の状況においては、政府は、個人の公共性向を尊重し、その助長に自己の役割を限定しつつ、関連する情報・知識をできるだけ収集して分析し、自ら問題を発見し、その解決法を試行錯誤で探っていかなるを得ない。そのためには、政策に関わる手続・組織を見直し、すべての構成員から情報提供を受け、知見を結集するオープンでかつ慎重な判断を確保すること、判断の妥当性を絶えず評価しフィードバックすること、さらに、とくに基本方針の決定に対してすべての構成員がオーナーシップをもち、したがってその実現に向けた努力を期待できるようにすること等が必要であると考えられる。

提言 3：企業の営利追求が文明資本の最大化の推進力に直結するよう、政府の規制・支援策、通貨・金融・財政措置を含め、市場メカニズムの内外環境を整備し、市場メカニズムの機能を阻害する行動を控えるべきである。

営業の自由の保障は、このような公私の役割分担の経済分野における現れである。営業の自由は、その自由の行使すなわち市場メカニズムに参加する主体の営利追求が社会全体の功利を最も増進させるように市場メカニズムの内外の環境を整備することを政府に求める。

財政学者の神野直彦・東京大学名誉教授によれば、人間が存続するには共同体を組成することが必要であり、そこから権力行使を担う政治システムおよびモノ・サービスの生産・配分を担う経済システムが社会システムから分化した。もともと、社会の主要な役割の一つは、構成員が存続するためのモノ・サービスの生

産にある。モノ・サービスの生産・配分を効率的に行うために、貨幣を決済手段としてモノ・サービスの取引を自由に行う場である市場メカニズムが採用されたことで、社会から経済が分化した。市場メカニズムにおいては、各企業が営利を追求して行動することで全体の効率性が実現される。効率化の方向に様々な制度的工夫がなされてきた。理論的には、「市場の失敗」を最適な手段をもって是正し、逆に、「市場の失敗」がなければ政府は介入しないことを徹底することで効率性が実現される。

市場メカニズムの最適化を考える上では、取引に使われる貨幣の機能をいかに捉えるかが重要である。貨幣は、統一された価値基準を提供し、経済活動の効率を最大化する手段である。社会において、ある主体がモノ・サービスを非強制的に調達できるとすれば、それを社会全体の存続可能性を最大化するために効率的に利用する能力と意思とを有するという信用があるからであろう。貨幣は、それ自体が交換の対象となるモノでなく、この信用を代替し、取引の形で調達を成り立たせることで生産・配分を効率化し、市場メカニズムが社会の存続可能性の最大化に貢献するように創造された制度であると考えられる。したがって、各企業における所得、すなわち直ちに生産・消費されるモノ・サービスの取引の決済に使用されない余剰の貨幣は、私益のために留保されるのではなく、文明資本の形成・蓄積に貢献する効能を将来発揮する活動すなわち投資に充当される想定である。存続可能性を最大化する観点から貨幣の流通を最適化することが、人間一人一人に求められ、その補完として通貨・財政・金融政策が立案され実行される。市場メカニズムが存続可能性の最大化に最も貢献するような貨幣の流通を実現するように立案・実行されていることが求められる。

社会から分化した政府が社会を置き換えようとした全体主義の仕組みが破綻したのと同様、経済も社会を置き換えない。文明資本の形成・蓄積に直接関わる活動たとえば育児、教育、学術研究、相互の信頼を高める交流・社会活動等は、モノ・サービスの生産・配分と異なり、その受益者に不特定の将来世代が含まれるので、市場メカニズムがその価値を適切に評価できず、社会およびその機能を補完する政府に留保される。ただ、市場メカニズムがモノ・サービスの生産・配分を独占するため、社会・政府の活動に必要なまたは有益なモノ・サービスも市場メカニズムを通じなければ調達できず、社会および政府にも必要な貨幣の供給が求められる。かかるモノ・サービスの供給は元々社会の基本的機能であって、分化した経済はこれを主たる機能として引き継いだ。

これらを踏まえ、市場メカニズムが十全に機能する、すなわち企業の営利追求が文明資本の最大化に直結するように仕組むためには、企業活動を放任しておくだけでは不十分であり、さらに市場メカニズムを整備するだけでも足りない。社会と経済との連関を形成し維持するために、政府は、市場メカニズムの内外環境を整備し、機能を阻害する行動を避ける責務を負っている。市場メカニズムにおけるプレイヤーである企業その他は、政府と協働して、市場メカニズムの内外環境を整備すべきである。市場メカニズムが機能しているか否かは、経済自体のパフォーマンスたとえば、所得すなわち余剰の貨幣の量的最大化やGDP等で計測される経済規模の量的拡大でなく、社会全体のパフォーマンスすなわち、文明資本の形成・蓄積の成果に照らして判定されるべきである。貨幣に着目するならば、それが経済に滞留せず、社会および政府に対して必要なモノ・サービスを調達するために十分な貨幣が供給されることが重要であり、それが実現されていることが豊かさの証である。

- ▼ 効率性の吟味(市場メカニズム内の環境整備)——市場メカニズムの効率化を実現するために、一方で、取引価格その他の条件設定が当事者の選択に委ねられ、他方で、所有権ほか物権法、契約法、民事司法制度が発展してきた。参加する主体の営利性を確保するために、破産法制が発展し、資本

の結合を可能にする会社制度においても営利性が確保されるように制度が発展してきた。租税高権を有する政府は基本的に市場メカニズムの参加主体としては不適格である。政府が、事業を経営する、モノ・サービスを調達する、等市場メカニズム内で活動する場合、市場メカニズムにおける競争条件を歪めないための制度整備(たとえば営利性ある事業の特別会計化・企業会計の適用・公債を利用した利益率管理・速やかな民営化、競争入札の利用を含めた調達手続の透明化)が求められる。さらに、環境保護、消費者保護、労働者保護、競争政策、産業政策その他によって、あらゆる「市場の失敗」が適切な組織・手段によって是正される。そうした説明ができない政府の市場介入は認められない。補助金等の制限的効果を有しない政府措置も同様である。全体の最適化の観点から、市場メカニズムを効率化する政府措置の実施に要する費用を効率化のメリットを受ける市場メカニズムにおける活動主体に公平に負担させることが求められる。

- ▼ 所得分配の吟味(市場メカニズム外の環境整備)——社会および政府が必要とするモノ・サービスの需要は、市場メカニズムによって対応されるために、貨幣をもって顕在化される必要がある。したがって、文明資本の形成・蓄積を直接の目的として社会または政府に留保される活動を行い、またはそのポテンシャルを有する主体に対して、寄附または政府支出として存続可能性の向上に対する貢献度に応じた額の貨幣(または現物のモノ・サービス)が提供される必要がある。このようにして市場メカニズムが充たすべき需要が顕在化され、これを前提として市場メカニズムが作動すると、貨幣は、取引対象の存続可能性の向上に対する貢献度を表章するものとして流通することになる。文明資本は将来世代において効能を発揮する想定であるから、その形成・蓄積のために必要となるモノ・サービスの調達を可能にする政府支出は、社会全体にとって投資の性質を有する。市場メカニズムの参加者において生じる余剰の貨幣は、投資に充てられ、そのために必要なモノ・サービスの購入に充てられる想定である。したがって、投資的性質を有する政府支出の原資も所得に求めるべきである。市場メカニズム内で行われる営利目的の投資と合せた全体の投資効率が最適化するような、すなわち両者の限界リターン率が均等化するような配分率が計算され、政府支出に配分される比率を所得に対する税率として採用すべきである。かかる検討は政府予算のプロセスにおいてなされる想定である。

提言 4：政府のガバナンスメカニズムについて、政府主導でなく公私協働——あるいは「全員野球」——を前提とする見直しを行うべきである。その結果、政策知識を生産する政府内外にまたがった分厚い政策専門家層が形成されることを期待する。

政府が所与の役割を果たすために発展させてきた組織・手続を、環境の変化を踏まえて見直す必要がある。従来のそれは、政府が主導的地位を占め、非政府主体は従属的であるという公私関係を前提として発展している。かかる関係は、キャッチアップを国是として、外国から政府が制度を、企業が技術・ビジネスを輸入する関係を前提とすれば理解できる。しかし、キャッチアップを超えたステージに達した今日では、前提が成立せず、技術・ビジネス・市場に関連する情報を自ら収集して分析し、制度に関する知識を自ら生産することが前提となった。かかる観点から、政府は、幅広くかつ公平に協力を募り、企業・NGO・専門家その他非政府主体と協働する仕組みが求められている。この根本的な要請に応える制度改革が必要である。

- △ 近時の試みの評価(その1)——従来、政府主導の提案に関する利害調整が事実上主たる役割であった審議会が、情報収集・政策立案等の場としても利用される度合いが高くなった。政府が主導権を必

ずしも有さず、私人が有する情報を前提に政府が政策に関する知識を生産するという協働関係が想定されるため、審議会はもとより、研究会であっても、政策決定が事実上行われる場となりかねない。限られた利害関係者から関連情報を得ることになる等、政策形成・決定手続の公平性確保等の観点、すなわち決定の正統性の観点から問題がないか検討が必要である。

- △ 近時の試みの評価(その2)——縦割り行政の弊害を克服するためとして「司令塔」を内閣府等に設けることが行われている。かかる決断力を掲げて政治主導を進める試みについては、決断の前提となる周到な情報収集・政策知識の生産を活性化する制度が未発達であり、司令塔を支える人材のプールが見当たらないため制度の発展性・安定性に疑問がある。米国と異なり、日本では、実務・研究双方に経験豊富なシンクタンク等が多数存在し、提言の優劣が見えやすいオープンな実証的政策議論がされる場があちこちにあるわけでもなく、また政策的な訴訟が活発に提起され、裁判所における徹底的な証拠提出・法律論の応酬を通じて法形成が行われるわけでもない。各省庁を手足として扱えば、人材育成の場が失われ、中長期的な課題対応能力の低下をもたらさないか疑問がある。そもそも、所与の正解がない新しい課題については、専門家によるオープンかつ徹底的な実証的政策議論を経てコンセンサスを熟成させるプロセスを経て、かつ強固な事後政策評価プロセスを経るというガバナンスメカニズムを構築することが政策決定に信頼性・安定性をもたらすために必要である。議論の熟成の要請は、迅速性の要請と矛盾しないどころかむしろ整合的である。迅速性の要請は、政治的に注目されるはるか前から課題の発生を予測して、問題の発生メカニズムを分析し、対応策をあらかじめ検討し用意もする創造的かつ能動的な専門家集団によって達成されるからである。このことは、震災対応においてもまた COVID-19 対応を巡っても一部反省と共に認識されたはずである。「司令塔」の設置は、行政官の注意を政治的に注目されている問題に集中させてしまうおそれがないかむしろ注意が必要である。

政府は、企業の営利追求が文明資本の最大化を実現するように市場メカニズムの内外環境を整備するために、①情報収集して現状を把握し、②分析して問題点(たとえば「市場の失敗」の存在)を特定し、③問題を解決・緩和する選択肢を考案しその効果を評価し、④比較検討の上行動を決定して実行し、さらに①その結果について情報収集する、というフィードバックループを構築することが決定的に重要である。政策決定に至るために利害関係者間での利害調整が行われるのが現実であっても、決定の法的意義は、主観的利害調整の合意でなく、文明資本の最大化に資するとの客観的判定である。誰にも正解を発見する能力がない上に状況の変化によって政策の最適性も変化するため、過去の政策決定に対して中立性を維持し、絶えず改善・見直しを図るメカニズムの採用が必須である。政府は、①～④のループ過程が適切に遂行されるように組織を編成し、手続を整備すべきである。フィードバックループの形成は、個別政策・部署ごとに限らず、企業に要請される人権 DD 等に倣い、人権保護、環境保護といった切り口で組織・政策横断的にもなされてよい。

より重要なこととして、企業、NGO その他私人との協働関係を公平に発展させるため、政府が、①～④それぞれのプロセスにおける判断とその理由とを公表し、それに対して利害関係者は誰でも、情報を提供し、意見を述べる機会が確保されるべきである。対象措置に求められる正統性は、存続可能性の最大化を実現する客観的な保証であるが、存続可能性を人間が直接正確に評価することは不可能である。代わりに、情報収集のオープン化、事前・事後の政策評価を制度化したフィードバックループを設けることを含め、政策形成・実行過程を手続的にコントロールし、存続可能性の最大からの乖離を検出し、絶えず是正する恒常的なガバナンスの仕組みを設けることで暫定的な正統性を調達し、さらに、すべての関係者のオーナーシップを調達

することでガバナンスメカニズムの機能向上を図る。

これらの制度変更により、政策に関わる専門家のコミュニティが、政府内のみならず、政府外にもまたがって発展することが期待される。今日では、政策課題についてもその解決手段についても、自ら情報を収集して知識を生産しなければならない。そのためには、専門家とそのオープンな交流の場とが必要であり、それを支える分厚い専門家層が必要である。問題発見および政策形成プロセスの独占および過度の政治化は、専門家の自由な能力発揮を妨げ、専門家層の拡大を阻害する。

- ▼ 民主主義の吟味——支配的な考え方は、国会の決議対象を対立する諸価値のバランスについての主観的決断とし、その正統性を、選挙を通じて主権者の主観的意思を模擬することができることに求める。したがって客観的な政策議論の徹底を決断に先立って「熟議」が要請されると説明する。しかし、対立を嫌い、客観的な事実・証拠に基づく率直な議論を避けがちな日本において、決議の本質を主観的価値判断とすれば、証拠等に基づかない主張も価値を否定できず、熟議が空洞化してしまうのではないか。これに対して、政策課題が存続可能性を最大化する政策手段の選択であるならば、存続可能性およびその増減は客観的に定まっている前提であり、政策決定の本質を主観的価値判断と理解する必要が失われる。国会の議決であっても、政策の必要性、手段選択の最適性等について客観的な事実・証拠に基づく合理的な説明の裏付けが必要とされ、そのための議論を尽くし、根拠のある反論にすべて根拠をもって説得的に反論し、これらを記録化する必要が生じ、証拠に基づく「熟議」が事実上強制される。すなわち、民主主義を、選挙を通じた政府の間接コントロールに限定せず、むしろ、文明資本の形成・蓄積において人間一人一人を主たる担い手とし、政府の役割を補完的とする公私の役割分担に比重をおいて把握することになる。この点に、権威主義的体制との決定的な違いがあるとも言える。権威主義的政権は、国民の選挙で任命された外形を一時的・定期的に作ることもできて、国民を信頼してその国家運営の主導権を恒常的・日常的に委ねることができないからである。
- ▼ 権力分立の吟味——このような公私の役割分担を前提とすると、国会の役割は、政策決定に主観的正統性をもたらすことでなく、政策決定の客観的妥当性を代表して確認し、政策決定に対してすべての人間のオーナーシップを調達することとすべきである。すなわち、政策決定の客観的妥当性を支える関連する情報収集および政策知識の生産といった技術的業務は、行政府のほか、企業・NGO・専門家を含む専門家共同体の役割であって、国会すなわち政治の役割の中心は、専門家共同体の提言を国民の代表がオープンに吟味することを通じて、政策判断に対する全国民のオーナーシップを確立することにある。(米国のように各議員が膨大な専門スタッフを擁する仕組みを採用しない限り)国会は、技術的判断を代替する役割を期待できないため、行政府の組織・手続を含め、政策の方向性のみ決定し、細部の決定・実施を行政府の技術的・専門的判断に委ねる想定である。また、政策形成における裁判所の役割は、手続的に整備された政策形成・決定手続が適切に履践されることを確保することが主となる。組織の非民主性を理由として判断を控えるのではなく、政策問題を検討する専門能力・視野の総合性等の違いから実体的妥当性については政府判断を尊重することが求められるのみである。所与の政策措置が政府の権限を越えていないかどうか(たとえば「市場の失敗」がないのに市場メカニズムに介入していないか)、手続的規制が履践されているかどうかについては裁判所も積極的であることが求められる。これらの国家機関の行政府に対する機能上の関係は、対立的でなく、補完的であり、全体として、政策形成・決定の手続的正統性を担保し、人間一

人一人の情報提供、意見提出等の機会を確保する。欧米において三権分立の役割として想定される「抑制と均衡」あるいは組織上の分離と同時に、かかる協調的役割分担を想定し強調することが各機関の活性化に有益ではないか。

- △ 近時の試みの評価(その3)——現在、「経済安全保障」が重視され、政府主導の政策が多数行われている。ただし、社会の存続可能性を高める営みにおいて内外の状況を踏まえて構成された課題の一つであることに違いはなく、文明資本の形成・蓄積について人間一人一人が第一の担い手であり、政府の役割を補完的とする原則的構図を変更する必要はないと考える。経済安全保障を冠した具体的な経済政策についても、人間の存続可能性を高め、文明資本の最大化に貢献するかを問うべきであるし、また政策の性質上、一定期間守秘を要する事項があることを否定しないが、公私協働を前提とするオープン化された政策形成・決定手続を要求することの例外とする必要もない。むしろ、実体的妥当性の点で、重要物資の供給における外国依存度の高さが対処すべき問題ならば、関税・輸出制限といった国境措置を用いて、国内市場を国内産業に留保し、さらに特定国との間で選択的に貿易を完全に自由化して市場を拡張することによって対処するのが多角的自由貿易体制を前提とする限りもっとも合理的であるとも言い得る。選択された措置が、国内の市場メカニズムを不当に歪めないか、「市場の失敗」を是正する最適な手段であると実証的に説明できるかを慎重に検討すべきであると考えている。

政策形成・決定手続のオープン化を前提として、企業は、その他の非政府組織と協働しつつ、市場メカニズムの内外環境の整備状況がその営みに影響する範囲で、制度の運用に能動的に関わる。企業からみて、政策措置が経済活動の負担となりコストを増加することを拒む受動的な陳情でなく、自己の営利追求が文明資本の形成・蓄積すなわち社会全体の利益に適うような市場環境の整備を政府に対して求める能動的な公私協働を推進すべきである。一般に、企業にとって人権その他公共政策に関心をもつことは、自己の事業・ビジネスモデルを文明資本の形成・蓄積により貢献するように発展させ、逆に文明資本の形成・蓄積に貢献すると自らが信じる事業・ビジネスモデルの営利性を確保するために、市場メカニズムの内外環境を整備・変化させる方策を考えることを意味する。したがって、政策形成・決定手続のオープン化、行政組織の専門性向上等を積極的に歓迎すべきである。同様のことが、NGO、職能集団等あらゆる非政府組織にも当てはまる。

- △ 近時の試みの評価(その4)——人権 DD は、企業が、自らの事業自体に止まらず、事業を行う環境も可変であることを前提として、後者を評価し、改善すべき点を発見するためのツールであると把握すべきである。人権が尊重されていないならば、すなわち人的資産のポテンシャルが十分に引き出されていない状況においては、企業の営利追求は、社会全体の利益になっていない可能性が高く、この状況を自ら改善する契機となることが人権 DD の目的である。環境 DD も同様であり、より一般的に公共政策の観点からの自己評価を行うことが考えられる。この意味では、非営利組織である、NGO、学校、介護施設、病院等についても、人権 DD 等を導入し、自己の活動のみならず、その活動環境たる社会をも評価し、改善に役立てることが考えられてよい。政府の政策形成・実施についても同様である。
- △ 近時の試みの評価(その5)——ESG 投資は、投資家・金融機関が、自らの投資が文明資本の形成・蓄積に貢献しているか、対象国における市場メカニズム、政府、社会が適切に機能しているかを検討するツールとして把握すべきである。問題を発見した場合、機能するように促すにはどうすれば

よいか、自国政府その他と協働し、投資・金融環境を整備することを想定する。これは、政府の財政活動にも当てはまり、政策評価の対象とすることを考えてよい。

提言 5 : 改善されたガバナンスメカニズムを輸出し、国際経済における信頼関係を強化すべきである。

政府は、このように整備されるメタレベルの政策形成・決定手続すなわちガバナンスメカニズムを、技術協力も合わせて積極的に輸出すべきであり、企業も進出先国に推奨すべきである。具体的な政策の内容を規定するものでないため、体制・歴史・文化の違いを超えて他国は受け入れることが比較的容易なはずである。またキャッチアップ中の諸国もその後を見据えて段階的に導入することが可能である。日本が整備するガバナンスメカニズムのメリットが明らかになれば引き合いが増えることが期待される。

- ▼ 自由貿易体制の吟味——近年、大国(米国、EU、中国)等は、貿易関係等を通じて自国の政策・基準等の遵守を生産国その他においても要求することが増えている。かかる要求は、自由貿易体制が助長した経済的相互依存関係を悪用するものであり、かかる関係構築を安全保障の礎とする自由貿易体制に有害である。本稿の推奨するガバナンスメカニズムは、自国の政策を絶えず改善することを促す仕組みであり、その民主的正統性を説明しやすいことから、大国の要求を退けるのに資する可能性がある。
- ▼ 普遍的価値の吟味——人権、環境保護その他の価値は、文明資本の一部であり、その形成・蓄積を促すガイドとして普遍的な効能がある。ただし、それらの価値はいずれも構成されたものであり、他の価値との相互関係の中で、特定の言語体系ないし社会の文脈において意味が決まるので、たとえ同じ語で指示されても、異なる社会では意味も異なるのが通常である。普遍性の一方的な主張、すなわち自国が最善と考える基準が他国においても最善であると考えたとすれば、人間・社会を完全に等質であるとするか、他国を劣等とするか、いずれにせよ誤った前提に立っていると看做すを得ない。価値体系が異なる集団それぞれの自律性を前提とする共存関係を基礎とし、文明資本の形成と蓄積とを競って切磋琢磨する国際関係を追求するほかない。

これらの結果、各国の政策形成・決定手続が接近すれば、日本を本拠地にする企業等は、他国においても政策形成・決定手続に関わることが容易になる。政策形成・決定手続がオープン化され、企業・NGO等の私人が積極的に参加するようになると、これを組織内外でサポートする専門家層(シンクタンク、法律事務所等)の形成が期待されるが、こうした専門家層も、国境を越えた連携関係が構築されるであろう。その結果、政策形成・決定について相互の信頼関係が深化すれば、国際関係全体の強化につながるであろう。大国主導の分極化しがちな勢力均衡の世界でなく、ミドルパワーの連携を中核とする共存と協力の国際関係の構築こそが、協調を好む戦後日本に適しているのではないか。なお国際経済政策との相互関係という興味深い問題があるが、紙幅の関係もあり、別の機会に譲りたい。

当事務所では、クライアントの皆様のビジネスニーズに即応すべく、弁護士等が各分野で時宜にかなったトピックを解説したニュースレターを執筆し、随時発行しております。N&A ニュースレター購読をご希望の方は [N&A ニュースレター 配信申込・変更フォーム](#) よりお手続きをお願いいたします。

また、バックナンバーは [こちら](#) に掲載しておりますので、あわせてご覧ください。

本ニュースレターはリーガルアドバイスを目的とするものではなく、個別の案件については当該案件の個別の状況に応じ、日本法または現地法弁護士の適切なアドバイスを求めている必要がある場合があります。また、本稿に記載の見解は執筆担当者の個人的見解であり、当事務所または当事務所のクライアントの見解ではありません。

西村あさひ 広報課 newsletter@nishimura.com