

「経済基本法」の構想

林 敏彦

1 米国雇用法

過日私は日本経済新聞紙上に経済基本法の構想を発表した。バブル崩壊後の政府の経済見通しの甘さ、経済政策の規模、内容、発動時期に関する不首尾等への反省から、経済運営の基本を定める法律の中に、緊急的政策対応を可能にする根拠規定を置くべきだと主張したかったからである。

提案では、米国の1946年雇用法の精神にならって、日本でも「経済基本法」を制定すべきだとした。46年雇用法は、ニューディール政策の仕上げとみなされることも多いが、リチャード・ガードナー（『ポンド・ドル外交』）の証言にあるように、第二次世界大戦末期の英米通貨交渉における英国の強い要請を受けて、米国が世界に基軸通貨国としての責任を宣言した異例の法律である。

自由市場経済の米国で、連邦政府が経済を管理する責務を負うとすることに対する違憲論議をおして制定されたこの雇用法は、ブレトンウッズ体制とあいまって、戦後の世界経済秩序に大きく貢献した。国際社会はマクロ経済を安定させることによってドル価値を守ると宣言したこの法律によって、国際経済秩序の擁護者としての米国に信頼を寄せたのである。

雇用法の前文にはこううたっている。「議会はここに以下のことを宣言する。連邦政府の必要、義務その他重要な国家政策に矛盾しないよう、かつ小企業および大企業、農業、労働および州および地方政府の助力と協力の下に、自由競争企業体制と一般的厚生を促進するよう計算された形で、自営業者を含めて能力と働く意志があり仕事を探している人々に対し、有用な雇用機会を創設維持し、完全雇用と生産を促進し、実質所得を増加させ、均衡ある成長、連邦予算の均衡、適切な生産性上昇、国家的優先順位、輸出の増大と農業、産業国際競争力の向上により貿易収支を改善し、物価の安定を図る目的のため、すべての計画、機能、および資源を活用することは、連邦政府の継続的政策であり責務である。」

2 私案経済基本法

同様な趣旨から、日本で経済基本法を構想するとすれば、次のような事項が盛り込まれなければならないであろう。

（目的）この法律は、安心して活力ある豊かな経済社会の実現を図

り、増大する国際的役割にも配慮しつつ、日本経済が可能な限りの雇用、生産および購買力を増進するために必要な事項を定めることを目的とする。

(政策の基本) 経済全般の運営は、人口構造の変化、技術条件の変化、国際情勢の変化などわが国の経済社会情勢が大きく変容する中で、国民に最大限の雇用および所得を実現し、分配の公正さと経済の安定を実現するために、財政政策、金融政策、構造政策などあらゆる政策手段を統合的に活用することによって行われるものとする。

(国の責任) 国は、前条の基本理念にのっとり、適切な経済政策を推進する責務を有する。

(経済諮問委員会) 内閣府に経済諮問委員会を置く。委員会は参議院の助言と同意に基づいて総理大臣が任命する三人の委員をもって組織し、各委員は、専門的学識、経験および研究実績において、経済情勢を分析解釈するに必要な極めて高い資格を有する者とする。

(経済財政諮問会議) 経済諮問委員会のもとに、財政、産業、貿易、運輸、労働などをその任務とする経済財政諮問会議を置く。

(緊急政策) 総理大臣は、経済諮問委員会の助言のもとに、国民生活の安定が脅かされると判断される経済緊急事態においては、財政法第五条の規定にかかわらず公債を発行し、金融秩序の維持回復に必要な措置をとり、民間経済活動の一部を制限するなどの措置を含む議案を国会に提出することができる。

細部の検討は専門家の検討に待たなければならないが、右のような経済基本法のねらいは、

内外に政府の経済運営にかかわる基本スタンスを明確に示し、政策決定の迅速性を確保するために、経済運営の基本を法定する、

米国の例にならい、大学から2年程度の任期で出向し、経済諮問に専念する少数の委員からなる経済諮問委員会を作る、

かつての石油ショックや今回の3年連続マイナス成長が予想されるような経済緊急時には、各種の臨時緊急措置をとることができる根拠を与える などである。

このうち、経済諮問委員会の構想には、霞ヶ関による政策立案過程の独占を排するため、少なくとも政策村の掟に従わない異質な分子を導入しようとするねらいがある。そのような目的からは既に多くの審議会が作られているが、その一つである経済戦略会議の最大の問題点は、それが国家行政組織法八条の委員会、すなわち非常勤委員のみによって構成されている点にある。アメリカの経済諮問委員会のように、常勤の委員が日常的に課題に取り組み、政策決定に参画するという形をとらなければ、短期的、長期的政策の発案が

ら実施までの首尾一貫性は保証されないであろう。

3 経済財政政策調整委員会？

この点について、12月13日の新聞各紙は、2001年の中央省庁再編に向けて、現在の総理府、経済企画庁、沖縄開発庁が1つになってできる「内閣府」に、官僚を中心とする「経済財政政策調整委員会」を設置し、これが首相や官房長官、有識者らでつくる「経済財政諮問会議」の審議を補佐する案が浮上したと伝えている。大統領制と議院内閣制など日米間の制度上の相違を認めるとしても、この案は余りにも先の私案と異なっている。

経済分析の専門家を政策決定に責任ある形で参加させるためには、あくまで非常勤委員による会議ではなく、常勤委員で構成する委員会が必要である。したがって、合議制の「経済財政諮問会議」のようなものが必要ならば、その委員は首相、官房長官および「経済諮問委員長」の3名に限り、プロの研究者から成る「経済諮問委員会」を常設機関として設置すべきである。ちなみに米国の経済諮問委員会は、委員長と2名の副委員長のみから成る組織である。官僚から成る「経済財政政策調整委員会」が必要ならば、それはあくまで経済諮問委員会の下部組織として位置づけられるべきだろう。

もちろん学者の起用には問題点もある。学者は取り扱う問題の制度的側面について無知であることが多く、官僚的意思決定のやり方や政治的かけひきについてもほとんど経験がない。しかし、自身、経済諮問委員長を務めたマーチン・フェルドスタインは、「大部分の上級スタッフは急速に学習して有力な意思決定参加者となり、経済分析を用いて、官僚的発想を超えた新しい提案を行うことが多かった」(『エコノミック・ジャーナル』1992年)と述懐している。

4 経済憲法の視点も

こうした構想を発表した後、経済法学者のE教授と意見交換する機会があった。E教授はかねてから日本に経済憲法を制定すべきだと主張しておられ、今回の私の経済基本法の考え方に大いに賛意を表された。そのみならず、E教授によれば、日本の法体系の中には、経済運営の大原則をうたった法律が何もないという。確かに、私が調べてみても、私企業の「営業の自由」を保障する条文は商法や会社法の中にどこにも見当たらない。E教授によれば、それは憲法22条の職業選択の自由からの類推としてしか出てこないという。

それどころか、E教授によれば、日本の経済法の中に消費者主権を明示的に定めた条文もないという。確かに、消費者保護基本法

という法律はあるが、これは消費者主権をきちんと位置づけるものではない。その第5条には、「消費者は、経済社会の発展に即応して、みずからすすんで消費生活に関する必要な知識を習得するとともに、自主的かつ合理的に行動するように努めることによって、消費生活の安定及び向上に積極的な役割を果たすものとする。」とある。これでは消費者に経済生活の主権を認めるどころか、消費者を教導すべき対象とみなしているようだ。

あるいは、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（独占禁止法）は、企業の不公正取引に対してアクションを起こせる主体を公正取引委員会に限定していて、被害者たる消費者による損害賠償等の私訴を認めていない。どう見ても、日本の法体系には消費者の権利や福祉を原則のレベルで保護する視点が欠けている。

このように、経済運営の基本を消費者主権に置くわけでもなく、明示的に私企業に営業の自由を保障するのでもない日本の法体系を見れば、外国の研究者や弁護士に、日本には自由な市場経済は存在しないと結論されてもやむを得ない。日本市場では自由競争の原則が働かず、企業活動に対する政府の陽表的あるいは陰伏的介入が随時行われる危険性があり、それを行うか否かは官僚の胸先三寸にかかっている、と思われても仕方がないだろう。

5 緊急ブレーキの制度化を

やはり経済基本法には、経済緊急時に政府が自由な私企業活動に介入できる根拠を置いておくべきだと思われる。

たとえば10月22日に公布された「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律」では、金融再生委員会が判断する「著しい過少資本の状況にある」区分の銀行に対して、「代表権のある役員員の退任、給与体系の見直し並びに役職員数および支店等の削減、海外営業拠点の廃止等による組織及び業務の見直しを原則としてすべて実行すること等により経営の抜本的な改革を行うこと」を義務づけた（第7条2項）。内容の当否は別として、これは明らかに金融再生委員会による銀行の人事、営業政策に対する介入である。

確かに、銀行のもつ公益性を理由としてであろう、銀行法でも第26条で大蔵大臣に、必要があるときには銀行への早期是正措置を命じ、極端な場合には業務停止を命じる権限を付与している。しかし、たとえ緊急時とはいえ、金融早期健全化法の要求するところは、銀行法の枠をはるかに越えている。もしも経済基本法のようなものがあり、営業の自由は何人もこれを侵してはならない、との大前提があれば、こうした法律はこれほど簡単に制定施行されることはなかったであろう。

誤解を避けるために付言しておけば、金融システム安定化のた

めの緊急措置が不必要だということではない。むしろ、マクロ経済運営にせよ、金融システムの安定化にせよ、あるいは事業法の規制を受ける他の多くの公益事業の場合にせよ、緊急時に政府が市場に介入し企業活動に緊急制動をかける権限は必ず確保されていなければならない。ブレーキの利かない自動車がスピードを出せないように、緊急制動装置を持たない市場経済も本来の機能を発揮することができない。したがって、緊急ブレーキの条項を、個別事業法の中にアドホックに挿入するのではなく、経済基本法の中にきちんと位置づけるべきだというのが私の意見である。

(はやし・としひこ

大阪大学大学院国際公共政策研究科教授 / 経済政策)