

「日本経済再生への戦略」(経済戦略会議答申)

平成11年2月26日

経済戦略会議

はじめに

1. 日本経済の現状認識

わが国経済は、先般の大型経済対策の効果が徐々に顕在化し景気の急激な悪化に歯止めがかかる兆しも一部にみられ始めた。しかしながら、民間需要は全体として停滞基調を脱するに至っておらず、経済対策効果が一巡した後の景気の自律回復への展望は依然として不透明である。この背景には、バブル経済崩壊後の本格的な調整が未だ不十分なままに止まっていることに加えて、他の先進諸国を上回る急速なスピードでの少子化・高齢化の進行によって、戦後の日本経済の飛躍的な経済成長の原動力となってきた日本的システムの至る所に綻びが生じ、これが日本経済の成長の足枷要因として作用し続けているとの事情がある。

第一に、雇用・年金の先行きに対する不安、財政赤字の急膨張など国民の将来不安の高まりが景気の無視できない抑制要因となっている。こうした不安は、日本型の雇用・賃金システムや手厚い社会保障システムが制度としてのサステナビリティ(持続可能性)を失いつつあることに起因しており、新しいセーフティ・ネットの構築が急がれる。また、財政赤字の拡大は国民の増税懸念だけでなく長期金利の上昇等、現下の景気抑制要因として働いており、中長期的な財政バランス回復のための方策が求められている。

第二に、規制・保護や横並び体質・護送船団方式に象徴される過度に平等・公平を重んじる日本型社会システムが公的部門の肥大化・非効率化や資源配分の歪みをもたらしている。このため、公的部門を抜本的に改革するとともに、市場原理を最大限働かせることを通じて、民間の資本・労働・土地等あらゆる生産要素の有効利用と最適配分を実現させる新しいシステムを構築することが必要である。

第三に、日本的含み経営がグローバル・スタンダードからみて非効率化し、リスクへの挑戦を困難にしている。土地担保融資をベースとする日本型間接金融システムも機能低下に見舞われている。わが国の有する豊富な貯蓄が21世紀の日本経済の発展に資する形で有効かつ効率的に活用されるためには、日本的経営システムを一段と効率なものに改める必要があると同時に、21世紀に相応しい新たな金融システムの構築が急

がれる。

現下の先行き閉塞感の根底には、家計や企業が将来の持続的成長に対して自信を喪失しているだけでなく、政府・政策に対する信頼感も低下したことがある。今後を展望しても、バブル経済の本格清算の過程で高まるデフレ圧力や金融システム不安の残存等、当面予想される厳しい経済・金融情勢に的確に対応し、民間のコンフィデンスを速やかに回復させる必要がある。そのためには、雇用面を始めとするセーフティ・ネットの強化と構造改革を通じた民間部門の期待成長率の引き上げが喫緊の課題として求められている。わが国経済の再生は、わが国のみならずアジア経済、ひいては世界経済全体の持続的かつ安定的な成長にとって不可欠であるとの認識が重要である。

2. 経済再生に向けた基本戦略

経済戦略会議は、このような現状認識に立ち、各経済主体が将来への自信を取り戻せるような新しい日本型システムを構築する必要があると考える。そのためには、あらゆる既存システムの大胆な見直しを含めて政治のリーダーシップの下に官民双方が抜本的な構造改革に取り組むことが必要不可欠であり、それなしには日本経済の再生はあり得ない。

貸し渋りや信用収縮が指摘されるなかで、少なくともマクロ的には日本経済は 1,200 兆円もの個人金融資産や 100 兆円を大幅に上回る対外純資産等を有しており、金融面では依然として強固な基盤を有している。また、半導体や液晶、精密機械などの製造業分野においては、中小企業も含めて世界有数の技術力を持つ企業が少なくない。諸外国と比べて高い教育水準に裏付けられた優秀かつ勤勉な労働力の存在等、わが国経済を支えてきた発展の基礎はいささかも崩れていない。要は、日本的システムの良い部分は残しつつも、機能低下に見舞われている旧来型システムについては、日本経済が本来持っている基盤と潜在能力を前向きな形で生かせるような新しい仕組みとしてスピーディに再構築することこそが求められているわけである。このような視点から、経済戦略会議は日本経済の再生に向けた基本戦略として以下の 5 点を提示する。

(1) 経済回復シナリオと持続可能な財政への道筋

第一は、日本経済の自律回復への道筋を明確に示すと同時に、国民・市場の財政破綻に対する懸念を払拭することである。日本経済は、本来 2% 強の潜在成長力を有しており、バブルの本格的な清算を行うと同時に大胆な構造改革を断行する道筋を早期に国民に示すことによって期待成長率を回復させ、2 年以内に経済を本格的な回復軌道に乗せることは十分可能であると判断される。

一方、これまでの大規模な経済対策の実施や景気低迷に伴う税収減を背景に、国・地方の財政バランスは大幅に悪化しており、短期間での回復は容易ではない。しかし、構造改革の断行によって経済を自律的な成長軌道に乗せるとともに、小さな政府の実現に

よる徹底した歳出削減やアウトソーシング、国有財産の可能な限りの売却・有効活用、課税ベースの適正化等のあらゆる政策努力を行うことによって、中期的に財政のサステイナビリティ（持続可能性）を取り戻すことは十分可能である。政府としては、信頼できる経済・財政の中期見通しを公表することによって、国民・市場の懸念にこたえていく必要がある。

(2) 「健全で創造的な競争社会」の構築とセーフティ・ネットの整備

第二は、規制・保護や護送船団から決別し、創造性と活力にあふれた健全な競争社会を構築することである。経済戦略会議は、公務員制度の改革、規制撤廃や各種の制度改革の強力な推進、公会計制度の改善、財政投融资の抜本改革等を通じて、肥大化し非効率となっている公的部門のスリム化・効率化を実現させなければ、日本経済の再生は不可能と考える。同時に、日本経済の活力再生には、経済的・財政的に疲弊している地方の自立を促す制度改革が必要なほか、努力した者が報われる公正な税制改革や創造的な人材を育成する教育改革など個々人の意欲と創意工夫を十二分に引き出す新しいシステムの構築が不可欠である。

もっとも、このような新しいシステムを有効に機能させるための大前提として、敗者復活を可能とし安心を保障する、「健全で創造的な競争社会」に相応しいセーフティ・ネットの構築が極めて重要である。具体的には、個人の転職能力を高め雇用の安心を確保する労働市場改革や事後チェック社会に相応しい司法制度の改革、さらには年金・医療・介護等、持続可能で安心できる社会保障システムの構築によって、すべての国民にセーフティ・ネットを提供する必要がある。

(3) バブル経済の本格清算と 21 世紀型金融システムの構築

第三は、バブル経済の本格的な清算を行うと同時に、間接金融に過度に依存した日本型金融システムを 21 世紀に相応しい新しいシステムに変革することである。バブルの本格清算とは、金融機関の整理・再編を促すと同時に不良債権の実質的な処理（担保不動産の流動化）を促進することであり、そのための新しい仕組みや制度・環境整備が急がれる。その成否を握る鍵は、優良不動産も含めて不動産の流動化・証券化を促進し、不稼働資産をキャッシュフローを生む稼働資産に変えることにある。

一方、わが国経済の再生のためには、麻痺している金融仲介機能を一刻も早く回復させると同時に、1,200 兆円の個人金融資産を有効活用し日本経済の再生に必要な戦略産業分野にいかん資金を円滑に流すかが問われている。これは、「土地本位制」から早期に脱却し、日本型の間接金融を補完・代替する新たな金融仲介ルートを構築することに他ならない。21 世紀を迎えて金融サービスに対するニーズは益々多様化・高度化するが、こうしたニーズに的確にこたえ「金融サービス産業」の成長を促すためには、金融市場、規制・法制、税制、会計制度のあらゆる面でグローバル・スタンダードに合致した

多様で効率的な金融システムの構築が望まれる。

(4)活力と国際競争力のある産業の再生

第四は、活力と国際競争力のある産業の再生に向けた枠組みを早急に整備することである。そのためには、過剰設備の処理促進と同時に成長分野での投資を促進することが極めて重要である。また、リスクへの挑戦を可能とし失敗しても再挑戦が容易にできるような仕組みの整備、産業の新陳代謝を活発化させる起業支援、企業再編や新たな経営システムの構築を政府が側面から支援し、将来発展が期待される産業分野に経営資源を集中させ得るよう環境整備を行うことが重要である。さらに、21世紀において高い成長が期待される戦略産業の創出を目指して、戦略的な技術開発や規制緩和、国際標準の確保、先導的国家プロジェクトの企画・実施など民間活力を最大限に活用したトータルな取り組みが不可欠である。

(5)21世紀に向けた戦略的インフラ投資と地域の再生

第五は、21世紀に向けて日本再生と豊かな国民生活の実現に不可欠な社会資本整備を戦略的かつ重点的に行うことである。そのために、今後10年間を未来型社会資本整備のための集中投資期間と位置づけ、省庁の枠組みにとらわれない総合的かつ戦略的な取り組みが必要である。また、公共投資のあり方についても、地域戦略の重視、公正で透明度の高い投資配分の実現、PFIなど民間活力の活用などの視点が重要である。そうした観点も踏まえて、重点的に取り組むべき戦略プロジェクトとして、都市再生、環境、情報インフラ、教育・人材育成、福祉、住宅等を21世紀に不可欠な国家的重要分野と位置づけ、民間の活力を十二分に引き出しつつ、新産業創出と地域の再生に結びつけていくことが求められる。

3. 新たな成長ステージに向けて

以上のような基本戦略の下で、第1章以下で詳細に述べる構造改革を着実に実行できれば、21世紀の日本経済は必ずや再び活力を取り戻し、新たな成長ステージに入ることが十分期待できる。官民の構造改革は、経済の先行き閉塞感を打ち破り、ヒト、モノ、カネの経営資源の最適配分を実現する。何より、民間の経済主体の自由で創造的な活動は、経済の新たなフロンティアを拡大し、国民全体が真の豊かさを享受できる経済社会の構築を可能としよう。

こうした輝かしい未来への潮流を切り拓き、魅力ある日本を創造するためには、国民一人一人が改革の痛みを恐れず、未知の領域に積極的にチャレンジしていく姿勢が不可欠である。過去に例がないから後込みするのではなく、前例がないからこそ改革に踏み切る勇気を政官民ともに持つことが大事である。政府は、自らが改革の旗手となると同時に、民間の改革に向けての自助努力を強力に後押ししていかなければなら

ない。経済戦略会議としては、中長期的展望に立って、次世代の日本を支える若者が未来に希望を持てる、自由で創造的な活力にあふれる経済社会を構築するためのビジョンと改革の道筋を第1章以下に提言する。

4. 提言の着実な実行に向けて

経済戦略会議は、第一章以下の提言の具体性を高める観点から、「答申に盛り込まれた各種提言に関連する法律」一覧を作成するとともに、提言の着実な実行に向けた戦略ステップを示すこととした。

(1) 答申に盛り込まれた各種提言に関連する法律一覧

経済戦略会議は、本答申の様々な提言が、どのような法律(想定される新法を含む)に関連するかについて、関係者への参考とするために調査を行った。そのリストを「答申に盛り込まれた各種提言に関連する法律」一覧として、参考1に添付している。ただし、提言を実行していくためには、法律のほか、予算、政省令等様々な手段が考えられ、必ずしもすべての提言が法律に対応している訳ではない。今後さらに専門家の助力を得てこの一覧をより精緻化する努力が必要である。

(2) 提言実行のための戦略ステップ

さらに、経済戦略会議は、本答申の主要な提言について、提言実行の優先順位を明確にする観点から、経済再生に向けた戦略ステップを示すこととした。

ここでは提言を実行に移す期間をとりあえず今後10年間とし、これをその間に想定される経済回復プロセスを前提とする次の3期間に分類している。

バブル経済の集中的清算期間.....1999～2000年度頃

成長軌道への復帰と経済健全化期間.....2001～2002年度頃

財政再建、構造改革による本格再生のための期間...2003年度頃～

こうした戦略ステップを念頭に置いて、経済戦略会議として、経済再生に向けての必要な戦略について、その優先順位や考え方を整理したものが参考2である。ここでは各提言を、景気・金融システム安定化との関連で最優先で進めるべき政策、景気の動向とは関係なく極力早期に進めるべき構造改革、景気回復を待って着手すべき改革、の3つに分類しているが、各々の政策の位置づけに十分留意しつつ、本提言を踏まえた改革が着実に進められることを期待する。

第1章 経済回復シナリオと持続可能な財政への道筋

日本経済は、1997年度に続いて98年度も2%を超えるマイナス成長となる見込みである。こうした日本経済の悪化には数多くの原因があるが、最も重要な点是不確定要因が多過ぎることから個人や企業が経済の先行きに根強い不透明感を抱いていることである。景気の下降スパイラルに歯止めをかけ、経済を早期に回復軌道に戻すには、各々の

経済主体が将来計画を立て、自信を持って消費・投資活動に専念できる環境を作り出すことが必要である。個人や企業の「期待成長率」を速やかに回復させることによって初めて、先般の 27 兆円規模の経済対策が十分な効果を発揮しよう。

このような認識の下で、経済戦略会議は、中長期的にみて、日本経済の潜在的な成長力はどの程度あるのか、次章以下で提言する経済再生策を実施した場合、日本経済はどのような回復経路を歩むのか、今後いかなる危機シナリオに備えておく必要があるのか、といった日本経済のマクロ的な姿について検討した。さらに、想定される経済回復シナリオと整合的な中長期の財政見通しを明確に示し、財政の「サステナビリティ（持続可能性）」を回復させるための方策について検討を行った。

その結果、経済戦略会議は、次のような結論に達した。

- (1) 日本経済は本来 2%強の潜在成長力を有している。
- (2) 十分な構造改革が断行された場合、日本経済は 99 年度以降プラス成長に転じ、2001 年度には 2%の潜在成長力軌道に復帰する。
- (3) 雇用流動化が予想以上のスピードで進展する可能性がある。その場合には、一時的に失業率の上昇が不可避となるが、それはむしろ「新しい人的資源大国」としての日本を作る絶好の機会と前向きに位置づけ、必要な対策を採るべきである。
- (4) 国民・市場が持っている将来の財政破綻に対する懸念を払拭するためには、財政のサステナビリティを回復させることが重要である。
- (5) そのための手段としては、構造改革の断行によって経済を自律回復軌道に乗せる一方、経済成長への影響にも十分配慮しつつ、「小さな政府」の実現による徹底した歳出削減、国公有財産の可能な限りの売却・有効活用、課税ベースの適正化等あらゆる政策努力を最優先で進める。

なお、検討に当たっては、有識者に対するアンケート調査（参考資料 1 参照）等を参考としつつ、マクロ・モデルによる計量分析を行った。

1. 日本経済の回復シナリオ

(1) 日本経済の潜在成長力

近年の日本は、金融システム不安の増大と、日本経済の将来に対する「期待」の低下という、2 つの「コンフィデンス・クライシス」（信用・信認の危機）に見舞われている。しかしながら、バブル経済の本格的清算を進め、グローバルな競争社会に対応した各種の構造改革の断行とそれによる経済回復への道筋を明確に示すことによって、国民の将来に対する「期待」を回復させることができれば、日本経済は早期に十分な成長力を取り戻すことができると判断される。

こうした視点を踏まえて、日本経済が本来有する潜在的な成長力を考えると、労働投入、資本ストック、技術進歩率（全要素生産性）等の要因からみて、依然として当分の間は 2%強の経済成長が可能であると判断される（参考資料 2 参照）。この点は、

有識者のアンケート結果からも確認される。

潜在成長率が2%強あると判断するのは、

- ・ 少子化の進展により、労働投入にプラスの寄与は期待できないものの
- ・ 過剰資本ストックの除却が進む一方で、新分野に重点的な投資が実施され資本ストックは緩やかな増加基調で推移し
- ・ 構造改革の推進を通じて、労働力や資本のより適正な資源配分が実現すれば、経済構造がより効率化し全要素生産性の上昇が期待できるからである。

潜在成長力の大きさについては、以下の点に注意が必要である。

第一に、潜在成長率は持続可能なトレンド成長率であり、大幅な需給ギャップが存在する場合には、現実の成長率が潜在成長率を短期的に上回ることはあり得る。

第二に、バブル経済の本格清算、短期的マクロ経済政策、経済構造改革などの十分な政策努力なくして、潜在成長力が容易に実現できるわけではない。

第三に、潜在成長力の大きさは、本答申が提言するような構造改革の推進が切り拓く人的資源開発や社会インフラ整備に依存している。すなわち、教育・情報・研究開発・社会資本などに対する重点的な投資は、全要素生産性の引き上げにプラスの効果をもたらす。さらに、期待成長率が回復すれば、潜在成長率に望ましい影響を与える。

これらのことは、潜在成長率は今後の経済状況や政策運営によって変わり得るものであり、第2章以下で述べる政策提言の着実な実施が極めて重要な役割を担っていることを示している。

(2) 潜在成長力復帰に要する期間

日本経済が2%強の潜在成長率に復帰するためには、当面は積極的なマクロ経済政策によってデフレの悪循環に陥ることを回避することが必要であるが、他方ではバブル経済の本格清算を進める過程でデフレ圧力が高まることは避けられない。ちなみに、90年代初頭に金融危機を引き起こした米国やスウェーデンなど海外の例では、大規模な公的資金の投入から2年程度の期間を経て信用収縮が収まり、経済は回復に向かった。

経済戦略会議としては、こうした事例を踏まえ2001年度頃に日本経済が潜在成長力軌道に復帰するという経済回復シナリオを最も可能性の高いものと想定した。ただし、こうしたシナリオは短期のマクロ経済対策を速やかに実行に移し、かつ、次章以下の様々な構造改革を大胆に進めた場合に実現されるものと認識しておく必要がある。

潜在成長力は、政策のあり方と経済の状況によって変わりうるが、日本の潜在成長率が2%強という前提の下で、需給ギャップとマクロ経済政策の目標について、経済戦略会議は以下のように考える。

最大供給能力の試算などから現下の需給ギャップが20~30兆円の規模に達すると見方に立てば、需要不足を解消するためにさらに大型の需要追加策を採り、直ちに

2%成長軌道への復帰を目指すべきであるとの考え方もあり得る。しかしながら、バブルの発生と崩壊によって、既存の資本ストックの中には、陳腐化した設備やキャッシュフローを生まない不動産等、稼働不可能な資産（不良資本ストック）が多く含まれている。したがって、金融面での不良債権処理と並行して、こうした過剰資本ストックの調整や廃棄を促進することが政策的に必要である。

こうした観点から、今後2年間を「バブル経済の集中的清算期間」と位置づけ、この期間については、金融機関、企業の有する不稼働資産の実質的処理を積極的に進める必要がある（第3章及び第4章で具体策を提言）。マクロ政策の目標はデフレの悪循環に陥る危険性を回避する点にとどめるべきである。

(3) 3つの経済シナリオ

日本経済の回復への具体的道筋に関し、3つの経済シナリオを検討した。このうちまず、次章以下で提言する構造改革の成否によって、構造改革が先送りとなる「停滞シナリオ」と構造改革が強力に進められる「経済再生シナリオ」の二つについては、以下の通りである（分析に用いたマクロ・モデルについては参考資料3参照）。

（停滞シナリオ）

今後、構造改革の実施が不十分なまま、現在の経済構造の歪みが温存されてしまえば、日本経済は長期の停滞シナリオを歩まざるを得ない。それは、個人および企業から見た「期待成長率」が回復しない下で、個人消費と設備投資が大きく停滞し、今回の経済対策も民需の持続的拡大にはつながらないというシナリオである。この場合、図1の「停滞シナリオ」が示すように99年度からの数年間の平均成長率は1%を下回り、失業率の大幅な上昇が生じる危険性が強い。

（経済再生シナリオ）

このような停滞シナリオを回避するためには、一気に構造改革を進める覚悟が必要である。次章以下で提言する包括的な構造改革が十分に行われた場合、日本経済は、図1の「経済再生シナリオ」が示すような経路を歩むものと期待される。すなわち、98年度の厳しいマイナス成長の後、99年度以降はこれまでの追加経済対策が徐々に効果を現し、経済は回復の方向に転じる。ただし、不良債権の償却促進などバブル経済の本格清算それ自体がかなりのデフレ効果を持つことから、当面1~2年の回復テンポは緩やかなものにとどまる。その後2001年度には本来の成長力を回復すると見込まれる。

不確定要因は多いものの、今後の回復の道筋は以下のように整理されよう。

今後2年間（1999、2000年度）については、急激な回復を期待するというよりは、バブル経済の集中清算期間として着実なバランスシート調整を進めるべきである。その過程で、むしろ短期的には一層のデフレ圧力が高まることも予想されるため、政府による責任あるマクロ経済政策運営が求められる。しかし、こうしたプロ

セスを経て、はじめて経済の本格回復が可能になる。

具体的に、バブルの本格清算とともに各種の構造改革を行うことによって、期待成長率の上昇がもたらされ、ここから設備投資の本格回復が期待できる状況となる。また、所得の拡大によって個人消費の回復が生じ、これによって 2001 年度頃には潜在成長力を回復することが可能になると考えられる。

失業率については、需給ギャップが拡大を続けることから、2001 年度頃まではジリ高傾向を続け、その後は潜在成長率への復帰に伴い、緩やかに低下すると見込まれるが、現状水準を大きく下回るような目覚ましい改善は期待できない。これは、すでに企業内にかなりの過剰雇用が存在しておりその調整を含めた雇用流動化が進む可能性があること、産業構造の変化と技術進歩から労働需給のミスマッチの発生が続くこと等による。

構造調整自体は、短期的にある程度の痛みは伴うものの、中期的には日本経済の活性化にとってむしろプラスに作用するものであり、企業や雇用者が前向きに受け止め、積極的に対応していくことが求められる。政府としては、雇用面でのセーフティ・ネットの充実に努めると同時に、これを新しい「人的資源大国」としての日本を作る絶好の機会と位置づけ、働く人々のインセンティブ（やる気）を重視しながら、職業訓練・人材教育を中心に十分な支援策を講じる必要がある（第 2 章で具体策を提言）。

（危機シナリオの回避）

以上のシナリオの他、可能性は低いと考えられるものの、危機シナリオとして以下の 3 つのケースを想定し、これを全力で回避することが極めて重要である。

第一は、デフレの悪循環に陥るリスクである。現状の経済停滞が物価下落による企業収益の悪化につながり、賃金・消費・投資の停滞を招くという悪循環が発生する場合である。先般の経済対策発動によって、こうした危機が発生する可能性は相当低下したと考えられるものの、引き続き慎重な対応が必要である。

第二は、本格的な金融危機発生リスクである。2001 年 4 月からペイオフの凍結が解除されるが、仮にそれまでに金融機関の健全化が実現できていない場合、ペイオフ凍結解除の一定期間前から、大規模な資金移動が生じる可能性がある。その場合には、当局のコントロールが不能となり、深刻な金融危機が発生することが懸念される。したがって、金融機関は今回設定された 25 兆円の公的資金投入枠を十分に活用するとともに、思い切ったリストラ策や収益性を高める大胆な経営戦略を速やかに実行し、金融市場を安定化させることが求められる。

第三に、米国経済の急激な悪化等、海外の経済状況の急変や外的要因に基づく危機シナリオにも備えが必要である。特に、コンピュータ西暦 2000 年問題については、企業や行政のコンピュータ・システムの障害のみならず、その実態が十分に把握されていない埋め込みチップの誤作動が国民生活に大きな混乱を引き起こすとの

指摘もあり、政府・国民がそれぞれの立場で万全の準備を行うことが必要である。

2. 中長期財政見通しと持続可能な財政への道筋

(1) 国民と市場の財政悪化懸念の払拭が重要

バブル崩壊後の景気悪化に対応するため採られた総額 76 兆円の景気対策と、昨年未の 27 兆円規模の経済対策の実施、さらに経済のマイナス成長入りに伴う国・地方の税収の大幅な落ち込み等の要因を背景に、日本の財政赤字は 98 年度に名目 GDP 比で 10% 近くに上昇し、先進国中最悪となった。この結果、国民は将来の増税を懸念し、市場は国債の需給バランス悪化に伴う金利上昇リスクを織り込み始めている。実際、日本国債の格下げや長期金利の上昇という現実があるように、将来の財政破綻のリスクに対し、マーケットからの厳しい警告が発せられている。

景気の累積的悪化に歯止めをかけるために、当面は財政構造改革法の凍結が必要なのは当然である。ただし、累積的な財政の悪化を長期にわたって放置すれば、日本経済に対する信頼感の低下に歯止めがかからず、国内金利の急上昇や海外への大量の資金流出を招くなど、将来の経済の健全性を損なうリスクが高まることは不可避である。

確かに、現実問題として、これまでの財政支出の拡大でフローの赤字規模が巨額になっているだけでなく、負債残高の規模も極めて巨額になっている点を勘案すると、短期的に財政収支を改善させることは容易ではない。しかし、中長期的に財政バランスが改善に向かう道筋を今のうちに明確に示しておくことが、萎縮した消費マインドの改善や市場の金利上昇懸念を払拭するためにも極めて重要である。

(2) 構造改革を遅らせれば、財政悪化は危機的に

今後の財政バランスを展望すると、図 2 のようになると見込まれる。前述の経済シナリオのうち「停滞シナリオ」の場合には、構造改革先送りの結果を反映し、財政収支(ここでは、中央と地方政府の合計<社会保障基金を除く>)の悪化は、危機的なものになると試算される。すなわち、財政赤字の対名目 GDP 比は 98 年度の約 10% から目立った改善を示さず、長期にわたって高水準が続く。こうした状態が続けば中央・地方政府の長期債務残高の対 GDP 比は、98 年度の約 110% から、10 年後にはその約 2 倍近くへと発散的に上昇を続ける。「経済再生シナリオ」の場合は、税収の回復を受けて各年の財政収支はやや改善を示すものの、長期債務残高の対 GDP 比は依然として上昇を続ける。

このように、日本経済が本格的な経済改革を遅らせ経済の再生が実現できない場合には、財政はもはやサステイナブル(持続可能)ではなくなる。その回復のためには構造改革を通じて景気を力強く回復させる「経済再生シナリオ」を実現させ、その後には抜本的な財政バランス改善策を講じるための努力を行う必要がある。それらの対策

が相まって初めて、日本経済そのものがサステイナブルな発展を射程に入れることができるといえよう。

(3) サステイナビリティ（持続可能性）回復への道

財政のサステイナビリティを回復させるための条件は、理論的には、

- 1) プライマリー・バランス（基礎的財政収支 = 公債費を除く歳出と公債を除いた租税等の歳入の収支）の赤字を極力速やかにゼロに回復させること
 - 2) 名目成長率が名目金利を上回る状況を実現すること
- の二点である。

まず、足下のプライマリー・バランスは、名目GDP比6%強、金額にして30兆円超の赤字（1998年度）となっており、そのバランス回復を実現させなければならない。具体的な方策としては、経済成長を高めることによる自然増収の確保に加えて、政府支出の削減と増税のいずれか（あるいは、それら組み合わせ）が必要である。ちなみに、80年代にかけて双子の赤字に苦しんだ米国が今や経済の活性化と財政の健全化を同時に達成できたのも、規制緩和等の効果によって経済が活性化し高成長を実現できたことに加えて、93年の包括財政調整法による徹底した財政赤字削減策を断行したことの双方による面が大きい。

次に、名目成長率が名目金利を上回る状況を維持するには、

- 1) 財政健全化への道筋を常に確保し、市場主導の行き過ぎた市場金利上昇を避けること
 - 2) 財政バランス改善に伴うデフレ作用を相殺するために当面は金融の緩和基調を維持しておくこと
- の2点が極めて重要である。

経済戦略会議は、以上のような基本認識の下で、財政のサステイナビリティ回復に向けて以下の5点を提言する。

- 1) 中期的な目標として、「プライマリー・バランスの均衡化による持続可能な財政」を10年程度先に実現することを掲げる。総人口は2007年をピークにその後減少に転じ、潜在成長率に対してマイナスに働くと見込まれており、今後の10年は財政バランスの改善にとってきわめて重要な期間である。
- 2) 徹底した歳出削減とアウトソーシングにより、GDPに対する政府規模を大幅に縮小する。
- 3) 国公有財産の可能な限りの売却・有効活用を行う。
- 4) 2)及び3)に加えて、課税ベースの適正化を行っても、なお所期の目的を達成できない場合には、中期的な観点から、直間比率の見直しや高齢化社会の到来を踏まえて消費税率の引き上げも視野に入れざるを得ない。
- 5) 持続可能な財政運営を担保する仕組みとして、5年間の中期経済・財政見通しを毎

年公表する。なお、経済見通しは、年央改訂を制度化する。

こうした提言に基づき具体的な赤字削減策を実行するに当たっては、次の点に留意すべきである。

第一に、景気の動向を無視して一律的かつ硬直的な形で歳出削減や税収増加措置をとれば、結局は景気後退を招き、却って財政赤字を悪化させてしまうリスクがある。

第二に、そうした点を踏まえて財政赤字の縮小を実現させるには、公的セクターのスリム化・効率化を基本としつつ、各種の構造改革の断行によって経済を自律的な成長軌道に乗せるという視点を最重視すべきである。

第三に、公的セクターの見直し（第2章で具体的に提言）は、資源配分の徹底した効率化と民間部門の新たな成長機会の拡大を通じて、経済の活性化を実現させることに資する。

これらに留意すると、今後10年間に想定される経済プロセスを前提に、経済再生に向けてのおおよその戦略ステップは三つの段階に分けて示すことができる。

【第一段階：バブル経済の集中的清算期間（1999～2000年度頃）】

景気回復と金融システム安定化を最優先した財政金融政策の運営を行う。セーフティ・ネットの整備を進めつつ、早急に実行すべき構造改革（バブル経済の本格清算、人材基盤や知的基盤の整備を含む産業再生への取り組みなど）に着手する。

【第二段階：成長軌道への復帰と経済健全化期間（2001～2002年度頃）】

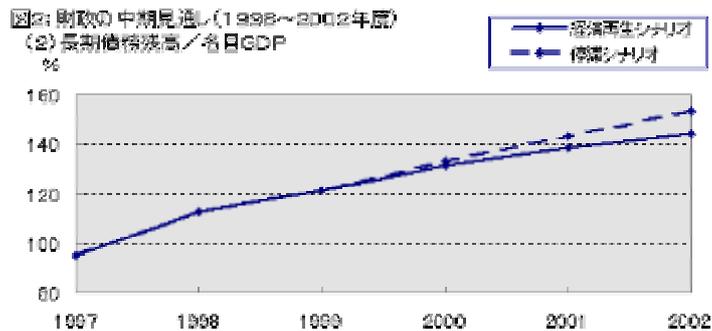
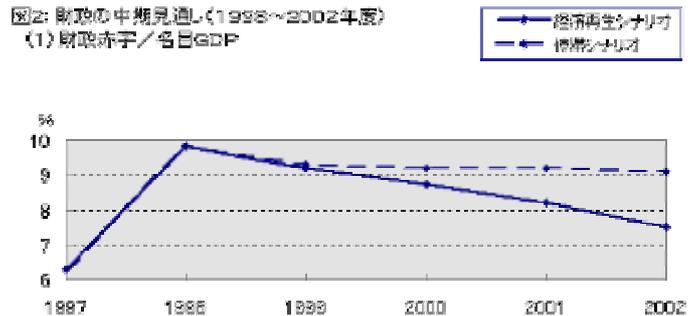
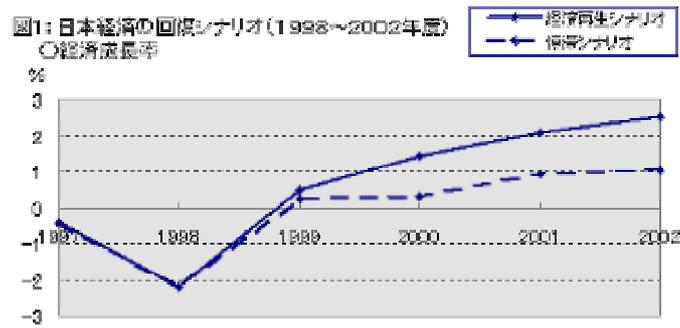
景気の自律回復軌道への移行を見極め、財政政策は景気中立的運営に転換する。金融政策は緩和基調を維持する。本答申に盛り込まれている構造改革を本格的に実行する。

【第三段階：財政再建、構造改革による本格再生のための期間（2003年度頃～）】

本格的な構造改革を継続しつつ、財政再建に向けた中期的取り組みを着実に実施する。自律成長軌道に移行した景気動向を見極めながら、今から10年程度先においてプライマリー・バランスの均衡化を目指す。金融政策は景気中立型に転換する。

なお、行政改革の推進、一層の規制緩和などによる小さな政府の実現、地方主権の確立、税制の抜本改革、教育・司法制度・社会保障制度などの改革については、これらの三段階にかかわらず、極力早期に施策を実行すべきである。

結論として、経済戦略会議は、以上のような視点なしには、財政のサステナビリティ回復という目標は達成不可能であると考える。



第2章 「健全で創造的な競争社会」の構築とセーフティ・ネットの整備

21世紀の日本経済が活力を取り戻すためには、過度に結果の平等を重視する日本型の社会システムを変革し、個々人が創意工夫やチャレンジ精神を最大限に発揮できるような「健全で創造的な競争社会」に再構築する必要がある。競争社会という言葉は、弱者切り捨てや厳しい生存競争をイメージしがちだが、むしろ結果としては社会全体をより豊かにする手段と解釈する必要がある。競争を恐れて互いに切磋琢磨することを忘れれば、社会全体が停滞し、弱者救済は不可能になる。

社会全体が豊かさの恩恵に浴するためには、参入機会の平等が確保され、透明かつ適切なルールの下で個人や企業など民間の経済主体が新しいアイデアや独創的な商品・サービスの開発にしのぎを削る「創造性の競争」を促進する環境を作り上げることが重要である。これまでの日本社会にみられた「頑張っても、頑張らなくても、結果はそれほど変わらない」護送船団的な状況が続くならば、いわゆる「モラル・ハザード」(生活保障があるために怠惰になったり、資源を浪費する行動)が社会全体に蔓延し、経済活力

の停滞が続くことは避けられない。現在の日本経済の低迷の原因の一つはモラルハザードによるものと理解すべきである。

もしそうであるなら、日本人が本来持っている活力、意欲と革新能力を最大限に発揮させるため、いまこそ過度な規制・保護をベースとした行き過ぎた平等社会に決別し、個々人の自己責任と自助努力をベースとし、民間の自由な発想と活動を喚起することこそが極めて重要である。

しかし、懸命に努力したけれども不運にも競争に勝ち残れなかった人や事業に失敗した人には、「敗者復活」の道が用意されなければならない。あるいは、ナショナル・ミニマム（健康にして文化的な生活）をすべての人に保障することは、「健全で創造的な競争社会」がうまく機能するための前提条件である。このようなセーフティ・ネットを充実することなくして、競争原理のみを振りかざすことに対しては、決して多くの支持は得られないであろう。

経済戦略会議は、こうした観点から、アングロ・アメリカン・モデルでもヨーロッパ・モデルでもない、日本独自の「第三の道」ともいうべき活力のある新しい日本社会の構築を目指すべきであると考え。そうした社会の実現のためには、次の4点が重要な課題となる。

- (1) 民間の自由な経済活動に対する政府の過剰な介入を防ぐとともに、税・社会保障負担など国民負担の増大に伴う経済活力の低下に歯止めをかけるために、地方も含めて「小さくかつ効率的な政府」を実現する必要がある。そのために、官と民、国と地方の基本的な役割を改めて見直す必要があるほか、政府機関の透明性を確保するため公会計制度の抜本的見直しも重要課題となる。
- (2) 中央政府への依存体質が強く、経済的にも、文化的にも閉塞感の強い地方の自律性を回復し、地方が自らの創意工夫と努力によって活力を取り戻すことができる仕組みを構築することが極めて重要である。そのためには地方が各々の独自性をいかに発揮できるよう「地方主権」の確立を目指して地方の自主財源を強化する税制改革、地方交付税の縮小、補助金の見直し等、各種の改革が不可欠である。
- (3) 個々人の努力と成果を十二分に引き出すためには、各種のインセンティブシステムの導入が不可欠である。そのためには、個々人の「選択の自由」を保障し、「再挑戦を可能とする風土」を社会全体で作り上げていくことが必要である。努力した人が報われるような税制改革が不可欠であると同時に、独創的な人材を輩出するための教育改革が望まれる。
- (4) 「健全で創造的な競争社会」に相応しいセーフティ・ネットの構築が重要である。行政指導による裁量的で不透明な事前調整型社会から、透明なルールに基づく事後的チェック社会への移行において不可欠となる司法改革や、年金・医療・介護など持続可能で真に安心できる社会保障制度を確立する改革が急がれる。また、わが国の人的資源を有効活用するとの観点から、個人のエンプロイアビリティ（転職適応能力）

を高め、有能な人材が21世紀の日本をリードする新しい産業にスムーズに移動できるような雇用流動化に向けた環境整備が不可欠である。そのために緊急に必要なのは転職する人が新しい技能を修得し易くするための「能力開発バウチャー」の導入である。これらの改革は、先が見えないことを理由とした国民の将来不安の払拭のためにも必要不可欠である。

・「健全で創造的な競争社会」の構築

従来型の官主導の護送船団方式から脱却し、日本人が自己の潜在能力を十二分に発揮でき、日本を真にイノベーティブな社会に転換するためには、これまでの発想を大胆に転換するとともに、様々な制度改革に着手しなければならない。制度改革には様々な痛みも伴うが、硬直的な現在の制度を維持し続ければ、第1章で明らかになったように、日本経済が21世紀に本格的に回復するシナリオは描けない。経済戦略会議はこのような観点から、日本が「健全で創造的な競争社会」へと一大転換を遂げるために、次のような改革を断行すべきだと提言するものである。

1. 「小さな政府」へのイニシアティブ

日本の財政は、国、地方ともに危機的な状況にある。この状況を打破するとともに、民間の自由な活動に対する政府の過剰な介入を防ぐためにも、思い切った「小さな政府」への取り組みが不可欠である。

(1) 公務員制度の改革

わが国においては、国家公務員法において公務員の身分が保障されるとともに、硬直的な人事政策により民間との交流も事実上行われていない。こうした閉鎖的な行政組織に大きな権力がもたらされてきたことが、わが国の官主導の構造をもたらし、民間活力の全面的な展開を妨げてきた。従来から行われてきた公務員制度の改革を一層加速化する必要がある。

中央政府、地方公共団体ともに公務員定員を削減する。経済戦略会議は、政府が中央省庁等改革にあわせて行う国家公務員の削減を当初の10年間で20%から25%の削減に引き上げたことを評価するが、将来的には更なる取り組みを検討することが期待される。地方公務員についても国家公務員と同様、削減目標を設定すべきである。

この目標を達成するため、民間企業でも実施されている早期退職勧奨制度を導入し、活用する。また、公務員の新規採用を抑制する。

定員削減により行政サービスに滞りが出ないように、また、行政サービスを効率化するため、民間への業務委託（アウトソーシング）を積極的に活用する。

行政組織が過大な裁量権を持つことを防止し、行政のあり方に対する世論や政治によるチェック機能を増大させるため、局長級公務員の政治任命（ポリティカル・

アポイントメント)制度を導入するなど、民間との人的交流を活発化させる。

(2) 「制度改革委員会」による制度改革の推進

現在、行政改革推進本部のもとに規制緩和委員会が設置されているが、現在の組織(委員12名、事務局約20名)では、多人数の規制を行う官庁組織に対し、十分強力でかつ迅速な規制撤廃を推進できない状況にある。人々の自律的な活動を保障するための規制撤廃をより前向きに推進するだけでなく、健全な競争社会の構築を阻む様々な制度の壁を打破し、健全な競争を促進するために、人員を大幅に拡充しかつ権限の及ぶ範囲を狭義の規制だけでなく、税制、補助金等にまで拡大・強化した総理直轄の「制度改革委員会」を新設する必要がある。

(3) 公会計制度の改善

公的部門の効率化・スリム化を進めていく上での大前提として、また、政策の事後評価を行う観点から決算はこれまで以上に重視されるべきであり、中央政府(特殊法人等を含む)及び地方公共団体(外郭団体を含む)のいずれにおいても以下のような方向を基本に会計制度等の抜本的改革を進め、会計財務情報基盤を整備する必要がある。

国民に対して政府及び地方公共団体の財政・資産状況をわかりやすく開示する観点から、企業会計原則の基本的要素を踏まえつつ財務諸表の導入を行うべきである。

具体的には、複式簿記による貸借対照表を作成し、経常的収支と資本的収支を区分する。

公的部門全体としての財務状況を明らかにするため、一般会計、特別会計、特殊法人等を含む外郭団体の会計の連結決算を作成する。

現金主義から発生主義に移行する。

以上の改善を進めるなかで、地方自治体については、全国統一の基準に基づいて財務諸表を作成・公表することにより、各自治体間の比較・評価を可能とすべきである。

決算に関しては、外部監査の導入・拡充を行うとともに徹底した情報開示を行う必要がある。

(4) 国公有財産の有効活用

土地等の有効活用を図りながら、累積する財政赤字を解消する手段として、国公有財産の処分や有効活用を図るべきである。

この観点から、総理が昨年7月31日の初閣議で指示し、12月17日に公表された、売却可能な国有財産のリストアップは、総理のリーダーシップの発揮という観点からも有意義な第一歩として高く評価される。今後は一刻も早く具体的な売却を

進めるべきである。

さらに、政府が保有する株式の売却を促進する。

一方で、特殊法人や公有財産の明細は公表されておらず、国・地方を通じた統一的な情報公開が行われていない。特殊法人や地方自治体は、国民の要請にこたえて、早急に国と同様のリストアップを行うべきである。

また、売却が適当でない国公有財産でも、有効活用できる資産については積極的にこれを活用し、財政の健全化に役立てるべきである。たとえば、大都市の一等地に建てられた公務員宿舎や庁舎等は高層化し、残余部分を賃貸することや、全国の河川敷、国公立大学敷地などについても有効利用の可能性を検討すべきである。

(5) 財政投融资改革

人口比公務員数などからみて、日本の政府は「小さな政府」に属すると言われてきたが、財政投融资によって支えられてきた特殊法人やその下請け会社、孫会社などの存在を加味すれば、全体としては決して「小さな政府」とは言えない。郵便貯金、簡易保険、年金によって集められた450兆円を超える財政投融资資金は、一部が旧国鉄債務のように不良債権化しているだけでなく、歴史的役割を終えた数多くの財投機関を延命させる直接的な原因になっている。効率的で「小さな政府」をつくるには、抜本的な財政投融资改革が不可欠である。

まず、財投資金の運用実態（各財投機関別のバランスシート）をより明確な形で国民の前に公開する。財投機関の財務に企業会計基準の採用を徹底し、情報開示、透明性の向上を図る。

中央省庁等改革基本法に基づき財政投融资改革を進めるとともに、将来的には財政投融资制度の廃止も視野に入れて抜本的に見直す。個別財投機関については、存続の必要性が証明されない限りこれを整理し、あるいは統廃合を積極的に進める。必要性が認められた財投機関については、財投機関債等の発行、もしくは一般会計による予算措置を講じるものとする。

ただし、民間の金融市場では供給できない長期資金のうち、政策的観点から必要性が認められるものについては、公的な資金供給を可能にする機関を存続させ、あるいは、新設すべきである。このような公的ルートによる長期資金の供給は諸外国においても広く認められるところである。

中央省庁等改革基本法に基づき郵政事業庁、郵政公社への改革を予定通りすすめる。しかし、将来的には郵政三事業の経営形態のあり方を見直す。

2. 地方主権の確立

日本経済の不振の原因の一つは、地方経済の低迷に求められる。地方が中央政府依存を脱却することによって自律性を回復し、独自の産業、独自の地方文化が様々な地域か

ら次々に生まれてくる状態をつくることが出来なければ、日本の将来は暗い。このため、地方主権を確立するための改革が不可欠である。

まず、基礎的な自治体である市町村の行政サービスに関する提供能力と効率性を大幅に向上させることが不可欠であり、そうした観点から市町村合併を強力に進める必要がある。また、効率性向上のため業務の民間委託、民営化を積極的に進めることも重要である。

次に、国は、外交や防衛など国家としての存立にかかわる業務や全国的な視点で行うべき業務を基本とし、地域生活にかかわる業務は地方公共団体に任せるべきである。また、地方公共団体の運営に必要な財源は、地方自らが確保できるよう地方税財政制度を抜本的に改革する必要がある。

財源なき地方分権では、地方の自立性を確保することは不可能である一方、自前の財源を持つことは地域住民に対する一層の責任を伴うものであり、地方公共団体も、これまでの中央依存の体質を脱却し、責任ある地域の経営主体として、自己改革を強力に進めていく必要がある。

(1) 市町村合併の推進

全国約 3,200 の市町村を少なくとも 1,000 以下に減らすことを目標に、国は市町村合併を促進するための有効なインセンティブ・システムの拡充について積極的に検討を進める。

当面合併が困難な市町村については、広域的行政の展開や既存組織の有効活用により、住民サービスの向上に努める。

(2) 抜本的な地方税財政改革

現行の地方税財政制度については、国からの地方交付税や補助金を通じた財政移転がモラル・ハザードを生じさせており、真の地方自治の確立が妨げられている。財政上のモラル・ハザードを排除するという考え方が最も重要であり、地方の必要とする財源は地方税によって賄いうる制度に改める。

このため、税収の都市部への偏りを是正し、地方間の税収格差が解消されるように、税制の在り方を抜本改革する。

これに伴い、地方交付税は、離島、山間僻地などの特別な場合を除き、段階的に縮小し、地方債についても原則自由化する。

さらに、公共事業をはじめ国の補助事業のあり方を見直し、地方の自主的な判断が可能になる制度とする。

3. 努力した人が報われる公正な税制改革

「健全で創造的な競争社会」を創るうえで、我が国の税制は決して万全とは言えない。税の体系を中立化、簡素化し、国民が広く社会の費用を負担する制度にするとともに、努力した者が報いられるための税制改革を提言する。

- (1) 税のインセンティブ・システムとしての有効性を高めるため、よりフラットな直接税の体系を目指すこととする。抜本的な所得税減税を行うとともに、法人税、相続税などの直接税の減税を引き続き行う。
- (2) その際、節税目的の「法人成り」をなくすため、所得税の最高税率が法人税の実効税率を上回らないようにする。
- (3) また、税の体系を中立化・簡素化し、課税ベースを拡大する。所得税の課税最低限の引き下げや赤字法人課税に取り組むとともに、租税特別措置や軽減税率を見直す。
- (4) 長期的には、直間比率の是正は不可欠である。消費税の増税は高齢化社会の到来などに対処するために、やがて不可避になるが、そこに至るまでの期間に徹底的な公的部門のスリム化、効率化による歳出削減が必要である。また、インボイス方式の導入、簡易課税の廃止などにより、消費税体系の簡素化と捕捉率の向上を図る。
- (5) 株式非上場企業の事業承継に伴う株式譲渡に対する相続税を、企業規模を勘案しつつ、早急にかつ相当程度軽減する。現在の税制では、好業績の企業ほど株式評価が高く、承継時の納税額が高くなるが、未上場株の場合、株式の一部を売却することによって納税することができないため、事業承継が困難になることが多い。現在、このことが中小企業にとっては大きな問題になっており、また、起業意欲を減殺していることに鑑み、早急に税軽減措置をとるべきである。
- (6) 寄付金に対する免税措置を大幅に拡大する。国家に税金として納め、それによって公共財を供給するだけでなく、個人個人が必要とみなす公共財を寄付金によって供給する自由を認めるべきである。
- (7) 課税の適正化を図るため、納税者番号制度を早急に導入するとともに、学校法人や宗教法人などに対する課税等の執行体制の整備を行う。
- (8) 特別会計制度を財政制度改革全体の中で見直し、歴史的役割を終えたものについては制度を廃止するか、大幅な縮小をめざす。

4. 創造的な人材を育成する教育改革

日本経済の将来を決めるのは、究極的には教育のあり方である。個々人の自己責任と自助努力をベースとする健全で創造的な競争社会を構築していくためには、まず家庭における教育のあり方が重要であるが、学校における教育に関しては、日本の教育は画一的かつ知識詰め込み型という性格を有しているため、独創的な人材を輩出できないと言われている。独創的で多様な人材を生み出すための抜本的な教育改革が必要になっている。そのためには、政府が画一的な教育理念とそこから生まれる規制を押しつけるのではなく、教育現場にできる限り自律性を持たせること、教師間、学校間に適切な競争原理を導入して、それぞれが創意工夫を競い合う環境をつくる必要がある。

- (1) 画一的で競争のない義務教育に複数校選択制を導入し、生徒が自らの適性に応じた学校を選択できる自由を与える。それによって、学校間の競争促進を図るとともに、

多様な人材を輩出できるよう各学校毎の多様な教育カリキュラムを認める。

- (2) 大学における教育・研究に競争原理を導入し、活性化を図る。そのため、各大学における教育・研究に対する客観的な評価を行う強力な第三者評価機関を設立する。
- (3) 大学の研究・教育に係る政府予算は、原則として第三者評価機関の評価に基づき配分する。評価によって資源配分が決まるようになれば、インセンティブが働き、大学の活性化に結びつく。最近の大学審議会の答申では、評価に基づく資源配分は明確な形では制度化されていない。
- (4) シリコンバレーにおけるような世界的ベンチャー企業が日本に輩出しない理由の一つは、国立大学の硬直性にある。国立大学教員の身分を拘束の強い国家公務員から解放し、兼業や産学共同研究の自由度を飛躍的に高める。国立大学については、独立行政法人化をはじめ将来の民営化も視野に入れて段階的に制度改革を進める。
- (5) 生涯教育を推進するため、地域住民に開かれた「コミュニティ・カレッジ」の創設を推進する。

・安心を保障するセーフティ・ネットの構築

社会は人々が互いに切磋琢磨し、競争する場であると同時に、困った人がいた場合には助け合う相互扶助の場でもある。いずれの機能が欠落しても、そのような社会は「欠陥社会」である。これまでの日本社会は護送船団という言葉が示すように、切磋琢磨し競争する場としての機能が弱い反面、既得権を持つ人に対して、たいした努力が見られなくても所得を保障するという過度の生活保障機能が存在していた。経済戦略会議が「健全で創造的な競争社会」の構築を提言するのは、個々人がそれぞれの潜在能力を発揮できる社会への転換がまず不可欠と判断したためである。

しかし、競争原理が機能する前提は、努力の甲斐なく倒産したり、失業した人たちに対して、相応のセーフティ・ネットを用意することである。言うまでもないが、このセーフティ・ネットは何も努力しなくても豊かな生活ができる仕組みではない。それは、すべての人に健康にして文化的な生活を保障するシステムのことであり、また、不運にも競争に敗れた人たちに対して敗者復活の道を用意することである。このようなセーフティ・ネットが用意されてはじめて人々は様々な新機軸に挑戦し、自己実現に向けて邁進することができるようになる。

現在の不況とこれから必要となる構造改革の「痛み」を前提にすれば、このようなセーフティ・ネットを準備することは緊急の課題である。とくに、失業率の上昇に伴い、急増しつつある所得機会を奪われる人たちに対してどのようなセーフティ・ネットを準備すればよいのか、という点が最も重要である。

ただし、経済戦略会議は、政府が民間に介入し、全面的に生活を保障する「大きな政府」型のセーフティ・ネットではなく、自己責任を前提にしながらも、支援を必要とするすべての人たちに対して、敗者復活への支援をしながらシビルミニマムを保障する「小

「安全な政府」型のセーフティ・ネットが必要だと考える。

具体的には次のような制度の導入もしくは改革が必要である。

1. 個人の転職能力を高め、雇用の安心を確保する政策

産業構造が変化する中で、人材を必要以上に特定の企業・産業に固定することは、人的資源の有効活用を妨げ、経済活力を低下させることになる。日本経済の構造変化に対応する形で、雇用がより生産性の高い産業・企業に容易に移動することができれば、生産性が上昇するだけでなく、経済が活性化する。このような雇用の流動化を促進するためには、個別企業・業種に雇用を抱えさせることを奨励する従来型雇用政策から脱却し、民間の活力を最大限活用する形で、個人が自らのエンプロイアビリティ（転職適能力）を高められるよう政府が積極的にこれをサポートする仕組みを構築することが必要である。また、景気低迷の背景の一つになっている雇用不安を構造改革の方向性と矛盾しない形で解消するための政策措置を講じる必要がある。

(1) 転職に伴い必要となる新しい技能を効率的に習得できるよう、一定の条件を満たした転職希望者に対し、「能力開発バウチャー」を支給する。「能力開発バウチャー」の詳細は更なる検討が必要であるが、昨年 12 月から始められている教育訓練給付制度を、一般会計を活用して抜本的に拡充し、次のような制度を導入する。

「能力開発バウチャー」

支給額：必要な教育経費の 50%を支給することとし、かつ 100 万円を限度とする。

支給対象：現に失業している者のうち、失業前 10 年以上連続してフルタイムで就業していた者で、新たな技能を修得することにより新しい職を得ることを希望する者。

利用法：大学、大学院、専門学校などに入学し、授業料などの教育経費をこれら教育機関に支払う場合、現金のかわりにバウチャーで支払えるようにする。

予算額：バウチャー支給者数を 100 万人とすれば、1 兆円以内。

通常、公共事業は道路などの物的社会資本を供給するために行われる。「能力開発バウチャー」の支給は、訓練・教育を通じて人的資本の蓄積を促し、経済成長に貢献すると考えられる。さらに、教育関連産業の発展にも寄与すると期待される。限界的な予算を公共事業に振り向けるべきか、「能力開発バウチャー」に振り向けるべきかは、それによって得られるリターンの大きさによって決定されるべきものであるが、公共事業の予算配分に批判が寄せられていることや雇用問題の深刻さを考慮すれば、公共事業予算の一部を「能力開発バウチャー」に振り分けることは経済的にも、社会的にも十分正当化されるものと考えられる。

(2) 労働者派遣及び職業紹介の対象職業を早期に原則自由化し、労働市場におけるミスマッチを解消する。雇用の流動化が進めば、雇用情報サービス産業が発展することが期待されるが、そのためにも、労働者派遣及び職業紹介の対象職業をネガティブリス

ト化するなど、原則自由化の方向を一刻も早く打ち出すべきである。

- (3) 公的部門と民間部門の人材交流を促進させる。公的部門における中途採用制度の積極導入などにより、人材配置の硬直化を防ぎ、社会全体でみた適材適所を実現する。
- (4) 年金のポータブル化を推進し、労働移動に対する制度的中立性を確保する。
- (5) 当面 2 年間の時限的措置として、失業に対する不安心理を除去する以下の施策が必要である。

非自発的失業者の新規事業開業等に対する助成措置を大幅に拡充・強化し、減少を続けている自営業者の数を増やす一助とするべきである。

失業保険給付については、短期間に就職した人に対するボーナス給付や職業訓練期間中の給付期間延長等、就職へのインセンティブを高める形での拡充が必要である。

世帯主の非自発的失業に対しては、扶養家族の数に応じて失業給付を拡充する。

2. 事後チェック型社会に相応しい司法制度の改革

行政指導による裁量的で不透明な事前的調整社会から、透明なルールに基づく事後的チェック社会への移行を促していく上では、大規模な司法改革による新たな法治国家システムの確立が強く求められる。行政官を削減する一方で、裁判官を増員して判決の迅速化を図るなど、司法能力の大幅な拡充を行う必要がある。

更に、国民が利用しやすい司法制度の確立を目指して、裁判に要する時間的・金銭的な利用コストの低減、事案の性格に応じた多様な紛争解決手続きの整備等を進めることが重要である。

司法試験合格者は平成 11 年度から 1,000 人程度に増員されることになっているが、法曹人口の大幅な拡大を目指すため、その後速やかに 2,000 人以上に引き上げる。(ちなみに、アメリカでは毎年 5 万人の司法試験合格者が出ている。しかし、経済戦略会議はアメリカ型の訴訟社会をめざすことを提言しているのではない。)

司法改革を進めるに当たっては、諸外国のこれまでの経験や現在の改革の方向等も十分踏まえつつ、特に経済分野に関しては、以下のような点を検討・実施する必要がある。

- ・ 個別事案について裁判を行う機能と、裁判機能を支えるサービス機能(裁判の情報化の企画立案、法廷管理・裁判記録の管理等)は、異なる専門性が必要であることから、これら二つの機能を担当する組織を分離する。
- ・ 少額裁判手続きとは別に、訴額が大きくなく内容も比較的単純な案件については、一定期間内に判決が出る定型的な日程を適用し、また、特定の訴訟類型については、訴訟提起前の情報開示等について、「標準的手続き」を定め訴訟提起までの争点整理を促進する等、多様な訴訟手続きを整備する。
- ・ 司法関連活動が多様化・専門化している状況に対し、裁判等において非法曹専門

家を積極的に活用・登用する。

- ・ 裁判外において弁護士や専門家が行う調停・仲裁等の利用を拡大する。法律扶助の充実を図り、その対象に裁判外の調停・仲裁等の利用を含める。

司法改革を推進するに当たっては、いわゆる「法曹3者合意」に縛られることなく、国民的見地にたって第三者的機関において検討される必要がある。政府が近々設置予定の司法制度改革審議会の構成・審議の進め方・内容等は、こうした観点から極めて重要である。

競争制限的な商慣行を迅速に取り除き、独禁法を適切かつ有効に運用するため、公正取引委員会を抜本的に改組し、飛躍的に質を高めるとともに、その独立性を確保するため必要な人員を増員する。

3. 持続可能で安心できる社会保障システムの構築

少子高齢社会における政府の基本的役割は、全ての国民に対して、健康にして文化的な生活(ナショナル・ミニマム)を必要に応じていつでも保障できるセーフティ・ネットを整備することである。ナショナル・ミニマムの算定は容易ではないが、このレベルを高くしすぎると、モラルハザードが生じるだけでなく、非効率な大きな政府を作り上げることになる。

年金・医療・介護等、現行の社会保障システムは、経済の低成長持続と少子高齢化の急速な進行が相まって、世代間の不公平を拡大させている他、制度自体のサステナビリティ(持続可能性)も著しく低下している。これまでの改革も国民負担の増大と社会保障給付の削減の組み合わせを続けてきた結果、制度に対する国民の信頼感の低下と将来不安の増大をもたらしている。

こうした状況を打開するためには、制度自体の持続可能性を高め、国民が真に安心できるような新しい制度を構築することが不可欠である。その大きな方向性は、公的関与を必要最小限に止め、民間活力を積極的に活用することによって、国民の自由で多様な選択が可能となる制度設計を行うことである。公的関与の範囲を縮小すること自体は、現在政府において検討されている「小さな政府」へ向けての制度改革と基本的な方向性は変わらない。今最も必要とされるのは、制度自体の信頼性を回復するために小手先でない抜本的な制度改革を行うことである。

(1) 年金改革

公的年金は、シビル・ミニマムに対応すると考えられる基礎年金部分に限定する。その水準は、高齢者の基礎的生活コストを十分カバーできる水準に見直す。現在の制度では、国民年金への未加入者の増大などから、基礎年金をすべての国民に保障することすらできなくなっている。この問題に対処するため、基礎年金部分の財源は、21世紀のなるべく早い時点で税による負担割合を高め、さらに将来的には税

方式に移行することが望ましい。

その際、世代間の不公平是正の観点から、高齢者に過度の優遇措置となっている公的年金等控除（年間の年金受給額が一定額以下の高齢者の場合、実質非課税となる）の税制の見直しも視野に入れる。

報酬比例部分（2階部分）については、段階的に公的関与を縮小させ、30年後に完全民営化を目指した本格的な制度改革に着手する。これによって、380兆円に上るいわゆる「二重の負担」を一挙に顕在化させることなく、各世代に分散させることができる。

将来、基礎年金部分が税方式に移行し、報酬比例部分が完全民営化されれば、公的年金のための社会保険料はゼロになる。各個人は自己の生涯生活プランにもっとも適した私的年金プランに加入するなど、自己責任に基づく生活設計ができるようになる。また、政府の関与が減るため、「小さな政府」への大きなステップになることが期待される。

将来のインフレ発生リスクに対しては、基礎年金部分はインフレ・スライドで対応することが可能である。積立方式部分は、金利はインフレ率に概ね連動して変動することから、基本的には運用利回りの向上で相殺できる。

民営化への移行期間中は、報酬比例部分の賃金スライドを廃止し支給乗率を徐々に引き下げる一方、保険料率は徐々に引き下げる。これによって、個々人の自由な選択を基本にした個人ベースでの年金積み立てが可能となる。現行の積立金は徐々に取り崩し、二重の負担問題の解消に充てる。

移行期間において特定世代の負担が相当増大することは避けられないが、これに対しては積立金の活用その他、財政面から所要の措置を講じる。

民営化によって企業年金のない中小企業のサラリーマンの老後保障が不十分とならないよう、すべての国民を対象に、個人の多様な選択を可能にする確定拠出型の個人年金・企業年金を早急に創設する。その際、年金税制は「拠出時・運用時非課税、受給時課税」に一本化する。とくに企業年金については、事業主拠出の損金算入枠の大幅な拡大と特別法人税の廃止が求められる。

企業年金の場合、情報開示の徹底と受託者責任の明確化、受給権の保護等が必要である。さらに、政府関与を縮小する観点から、厚生年金基金による代行制度を早急に廃止するとともに、民営化移行後は厚生年金基金連合会を解散する。

なお、望ましい年金制度のあり方を議論する際の大前提として、負担と給付の関係が世代別に明確となるよう関連データを含めて必要な情報の公開を徹底すべきである。

(2)医療・介護改革

医療や介護については、社会的な必要最低限のサービスをあまねく国民に保障す

る観点から、国もしくは地方自治体がセーフティ・ネットを用意する。

その場合、介護と高齢者医療については、将来的には税によって国民にサービスを保障できる制度を基本とする。具体的には、2000年4月から導入される介護保険制度については、介護保険法の附則で施行後5年を目途に行うことが規定されている全般的見直しを前倒しするとともに、現役世代からの拠出金に依存する老人保健制度を廃止し、税で必要なサービスを保障する方向で検討する。

国民にシビルミニマムを保障する場合でも、公的部門による一律的な制度に依存しすぎることなく、可能な限り競争原理を導入し、公設民営化の発想を生かしながら、個人差に応じた多様なサービスが受けられる制度を再設計する。

医療に関しては、競争原理の導入等を通じて医療コストの抑制を実現すべく以下の改革を行う必要がある。

- ・ 健康保険組合や市町村などの保険者が医療コストの適正性等をチェックする機能を抜本的に強化するため、保険者に対する規制の緩和（情報提供及び医療機関の自由な選択等を認める）や社会保険診療報酬支払基金による独占的なレセプトの一次審査を廃止する。また、医療の効率化・コスト削減、質の向上、予防医療の充実等を目的とした専門機関として「日本版マネージド・ケア」を導入する。
- ・ 医療に関する規制緩和を推進する（企業による病院経営の解禁、広告規制の緩和等）。また、公設民営、民営化を推進する等により、国公立病院の運営を改革する。
- ・ 医療行為の標準化・マニュアル化を進め、その上に立ってレセプトの標準化・電子化とコンピュータ・ネットワーク化を行う。
- ・ 薬価制度については、自由価格制への移行を含めて、より抜本的な改革を検討すべきである。その際同時に、診療報酬体系についても、医療機関の会計制度の改善、経営の効率化の観点も含めて、見直す必要がある。

介護サービスは公設民営や民営化を基本とし、ケアプランを義務づけるとともに、バウチャー方式の選択制を導入する。

(3) 少子化への対応

急速な少子化に歯止めをかけるために、安心して子育てができる環境整備を図る。具体的には、保育バウチャー制の導入による選択の自由化、保育サービスの多様化、企業託児所への支援など保育制度を充実させる。併せて、子育て減税、児童手当などの拡充を図る。

労働力人口の減少を補うために、賃金・就業形態の多様化など女性や高齢者の雇用を促進する他、外国人労働者の受け入れを拡充するために、技能実習制度の在留期間の延長等、必要な法制度を見直す。

少子化に対応する諸外国の取り組みを勘案し、外国人移民の受け入れ拡充と国籍法のあり方について検討する。

第3章 バブル経済の本格清算と21世紀型金融システムの構築

バブル経済の発生と崩壊は、わが国の金融システムに甚大な影響を及ぼし、現下の深刻な景気悪化の根因となっている。金融機関の不良債権処理の遅れに、景気の後退が重なり、わが国の金融システム、金融機関に対する内外の信頼感が著しく低下した。さらに、株価の大幅な下落が金融機関の実質的な自己資本の目減りをもたらした。市場主導型の金融システム不安が惹起されることとなった。金融機関は、BIS規制の下での自己資本比率の維持・向上と早期是正措置への対応、景気悪化に伴う新たな不良債権の償却増大を回避するために貸出資産の圧縮を進めるとともに、市場の信用リスクに対する懸念の増大から信用収縮問題が深刻化する事態を招いた。

このように、わが国の間接金融システムは機能が著しく低下し、実体経済の悪化と信用収縮が相互作用を及ぼす悪循環が発生した。しかし、こうした危機的な状況に対応すべく、政府は60兆円の公的資金枠を準備するとともに、貸し渋り対策として政府系金融機関の貸出・保証枠を大幅に拡充する等、積極的な対応を行うと同時に、強力なリーダーシップの下で、「存続不可能な銀行」の市場からの退出を誘導した。金融機関の資産査定については、より厳格な検査・監督を行い、その査定に基づいた適切な不良債権の引当てを促すとともに、金融機関の抜本的リストラと経営戦略の転換を促すインセンティブ型の資本注入を実施する方向にある。このような施策は、経済戦略会議が先に求めた提言に沿うものとして評価できよう。

21世紀の日本経済が活力を維持・発展させていくためには、政府による資本注入と政府系金融機関の活用等の緊急避難的措置を講じる中で、バブル経済の最大の負の遺産である金融機関の膨大な不良債権を本格的に清算するとともに、経済の実態に合わなくなった金融システムを抜本的に改革し、新たな21世紀型金融システムを構築していくことが不可欠である。

(1) 経済戦略会議は、このような認識の下で今後2年間で「バブル経済の集中的清算期間」と位置づけ、不良債権処理に迅速かつ集中的に取り組むことを提言する。同時に、ペイオフが猶予される2001年3月までの間に、個別行の検査結果に基づいた早期是正措置の機動的な適用等により、21世紀型金融システムと整合性のとれた形で、金融再編や整理を促すことが重要である。

なお、金融機関における不良債権の裏側として企業サイドには大規模な過剰債務が存在している。バブル経済の本格清算にあたっては、金融機関の不良債権処理と併せて、企業サイドにおいても過剰債務の処理を迅速に行う必要がある（詳しくは、第4章で提言）。

(2) バブル経済の本格的な清算を進めていく過程においては、相当のデフレ圧力が高ま

ることは避けられない。すでに、そうしたデフレ圧力の兆候が顕在化しつつある。そうしたデフレ圧力を最大限緩和し、わが国経済がデフレスパイラルに陥ることを絶対に回避しなくてはならない。そのためには、財政政策のみならず金融政策についても、過去の延長線上での考え方は捨て去り、現下の厳しい景気情勢、信用不安に適切に対応すべく大胆な発想転換を行う必要がある。具体的には、ターム物金利や長期金利の過度の上昇を抑制するためのコマーシャルペーパー（ＣＰ）や国債買い切りオペの拡充等、金融市場での過度の信用不安を鎮静化し量的緩和効果を一段と高めるために、考え得るあらゆる手段を総動員する覚悟が求められよう。ただ、一方で財政節度を維持することが重要であることは言うまでもなく、安易な財政拡張と無秩序な物価上昇につながる恐れのある中央銀行による国債引受については慎重であるべきと考える。

- (3) バブル経済を本格的に清算するためには、金融機関の保有する不良債権の売買を促進することに加えて、土地・不動産は「保有するための資産」ではなく「有効活用し収益をあげるための資産」であるとの認識に改めることが重要である。そのためには、現在不稼働化・固定化している様々な資源・資産をキャッシュフローを生む稼働資産に転換し、投資の収益率を高めることが不可欠である。具体的には、次の3つの施策を急ぐ必要がある。

金融機関の不良債権の売買を促進するための環境整備に加えて、バランスシート上の引当て・償却だけでなく、不良債権の担保となっている不動産の売却・有効活用を通じた実質的な処理を進めるための各種の環境整備が必要である。

不動産市場の活性化を促すために、新たな資金調達手法の整備、不動産投資へのインセンティブ付与、不動産市場のインフラ整備などを通じて、不動産投資市場の整備を早急に行う。これによって優良不動産も含めた不動産の流動化・証券化に全力を挙げることが重要である。

上記、の観点から、不動産流動化の先駆的成功例を示すために、都市再開発と一体となった「戦略的パイロットプロジェクト」の実施が有効と考えられる。

- (4) わが国経済再生のためには、麻痺している金融仲介機能を早期に回復させると同時に1,200兆円の個人金融資産をわが国が有する貴重な資源としていかに有効活用するかとの視点が重要である。そのためには、機能が低下している間接金融システムを補完・代替する新たな金融ルートの構築が必要である。また、資金調達・運用両面で金融サービスの効率化・多様化を促し、それにより顧客利便性を高めると同時に、わが国の金融市場・金融業の発展・活性化につなげていくことが重要である。こうした観点から、21世紀において日本の経済成長の基盤を成す新たな金融システムの構築が望まれる。

日本型間接金融システムは、土地担保主義をベースに、土地や株式の含み益を

リスクのバッファーとして金融機関がリスクを集中的に負担するシステムである。こうした仕組みは、地価・株価の下落による含み益が消失する中で金融機関の体力低下に伴い維持困難になっている。「土地本位制」とも言うべき土地に依存する金融・経済システムから完全に脱却することが必要である。

新しい金融システムにおいては、個人（家計）、企業、金融機関などの経済主体が投資家、債務者、金融仲介の各々の立場で自己責任に基づき広く薄くリスクを分担するような、市場原理を活用した新たな仕組みの構築が必要である。具体的には、新たな貸出方式としてのノンリコース・ファイナンス（貸出債権の求償権が担保不動産に限定される貸出方式）や、相対型の間接金融の機能低下を補完するものとして、投資信託、資産担保証券（ABS）等の証券化の推進、さらにはノンバンクによるファクタリング（売掛債権の買取り・支払保証等）といった「市場型間接金融」の育成など新たな金融仲介チャネルの拡大が求められる。

金融サービスの効率化・多様化を促すには、金融業への新たなプレイヤーの参入促進や業界横断的な法制度の整備、使い勝手が良く効率的な金融市場の整備、さらには金融の情報化・電子化への対応等、各種の金融インフラの整備が望まれる。とくに、金融システムの基盤を成す証券決済システムについては、証券・資本市場活性化の観点から株式・社債・CP等の全てを扱う統一的なシステムを構築すべきであり、21世紀に向けてのソフトインフラ整備の観点から、政府としてシステムの構築に対し支援のための予算措置を講じることも検討すべきである。

- (5) 21世紀の金融においては、銀行・証券・保険など既存業界の垣根が規制緩和・撤廃により完全に取払われるとともに、金融機能のアンバンドリング（分化）が進む中で、新たな企業・業態の参入が一段と活発化し、そうした中で各業態が自由な競争を展開することになる。21世紀を迎えて金融サービスに対するニーズは益々多様化・高度化することが確実視され、金融業は経済成長と情報技術革新の進展が相まって、「金融サービス産業」として飛躍的な成長を遂げることが期待される。それが実現された場合には、金融サービス業は、我が国が豊富に有する個人金融資産を有効に活用する高い付加価値を生む産業へと再生し、質の高い雇用機会を提供することとなる。また、適切な制度改革が行なわれれば、東京、さらには大阪が国際金融市場として活性化することも可能である。

伝統的な銀行業の固有の業務であった決済サービスについては、決済ニーズの多様化やネットィングなど情報処理技術の進展という環境変化の中で、コンビニ等の流通業者や情報処理業者、運輸業、メーカー、商社等、様々な主体がしのぎを削って多様なサービスを提供することになると考えられる。この結果、伝統的な銀行業の決済サービスは、決済プロセスの最終段階である預金の振り替え行為に限定される可能性もあろう。

そうした中で銀行業を含む金融サービス業は、信用リスクの適切な評価に裏付けられた伝統的な信用創造に加えて、証券化ビジネス、デリバティブなど高度な金融技術を駆使した資産運用サービス、M&A 等に関わるアドバイザリー業務など、付加価値の極めて高い情報サービス業に脱皮していく必要がある。そのためには、金融業自身のリスク管理能力や商品開発力の向上努力が不可欠である。

わが国の金融市場、金融業が国際的にみても魅力と競争力あふれる形に変貌するためには、金融に関わる規制・法制、税制、会計制度のあらゆる面でグローバル・スタンダードに合致した制度設計を行うことが重要である。規制・法制については、金融の担い手に合わせた従来型の体系を根本から見直し、金融機能に照準を合わせた形に再構築する必要がある。金融税制については、フリー、フェア、グローバルの三原則を念頭に置いた金融所得課税の抜本改革が望まれる。さらに会計制度については、時価会計、連結経営等、企業価値の実態を正確に反映する透明な制度改革が不可欠である。

21世紀に相応しい金融システムを構築するには、金融ビジネスへの参入機会を広げるとともに、競争条件のイコール・フットイングを確保できる環境整備を行っていくことが重要である。そのためには、民間の自由な発想やアイデアを尊重し、「民間に任せるべきは民間に任せる」という方向に規制の哲学を抜本的に変革することが不可欠である。その意味で、肥大化・非効率化している公的金融、とりわけ郵貯・財投システムの抜本改革を抜きには効率的かつ安定的な金融システムの構築は不可能である。金融行政・金融監督のあり方についても不透明な護送船団方式に決別し、「形式規制から行為規制へ」、「事前規制から事後チェックへ」と、経済のグローバル化・市場化の流れを見据えた改革が不可欠である。

1. 不良債権の実質処理促進のためのスキーム構築

不良債権の実質処理のためには、個々の金融機関がバランスシート上で引当てを積みただけでは不十分である。キャッシュフローを生まない固定化した不稼働資産を第三者に売却ないしは有効活用することによって、キャッシュフローが得られる稼働資産に転換していくことが極めて重要である。そのためには、競売手続きの改善など個々の担保不動産の流動化を促進する環境整備が必要なことは言うまでもないが、最も重要なことは、不動産自体の収益性を高めるための大規模かつ総合的なスキームを構築することである。具体的には、都市再開発事業を一段と推進するための制度・環境整備やわが国の都市構造を抜本的に再編し都市の再生を実現することを通じて、不動産の流動化・有効活用を図っていくという戦略的視点が欠かせない。

加えて、不良債権の裏側にある企業の過剰債務の解消を促進するという企業サイドからの対応も不可欠である。

(1) 都市構造の抜本的再編に向けた不動産の流動化・有効活用の促進

日本の都市は、これまでに震災、戦災等大きな不幸を経験しながら、防災上危険な地域が多数存在する等、21世紀を目前に未だに多くの負の遺産を抱えている。加えて、バブル崩壊以降、大都市を中心に不良担保不動産や低未利用地が大量に発生し、日本の経済再生にとって最大の足枷となっているが、他方この現状は都市再構築へのかつてない好機ともいえる。このため、これまで果たせなかった都市構造の抜本的再編、居住・商業機能の回復に向けた土地の有効利用を不良担保不動産等の流動化と一体的に推進するとともに、情報、環境、バリアフリー、国際化等21世紀に相応しい都市の構築に向けた国家戦略を策定するため、首相直轄の「都市再生委員会」を設置する。

都市再生委員会

- 1) 都市再生委員会は、総合的な都市再生プラン策定に関する調査、企画および立案をするほか、金融再生委員会と緊密な連携を取りながら、不良担保不動産等の流動化と一体となった土地の有効利用を強力に推進するために必要な施策を講ずる。
- 2) 同委員会は委員長および委員数名をもって組織される。委員長は国務大臣（都市再生担当大臣）をもって充てることを検討する。また、委員には学識経験者を充てる。

都市構造再編推進協議会

- 1) 都市再生委員会の総合プラン推進を効率的に促進し、行政執行をサポートする組織として、国、地方公共団体、土地開発公社、住宅都市整備公団、民間都市開発推進機構、整理回収機構、共同債権買取機構などから構成される「都市構造再編推進協議会」を各地域ごと設置し、ノウハウの結集、強力な推進体制の構築を図る。
- 2) 同協議会は構成主体の保有する低未利用地や担保不動産等に係る情報や競売情報を一元的に管理・把握し、土地の有効活用に効果的に結びつける。

当面の緊急課題

- 1) 後述する税制上の措置や制限緩和等のSPC法の改善や都市再開発法の改正、都市計画・建築規制の緩和措置等の法制度整備を緊急的に行ったうえで、土地の有効利用推進に係る再開発資金の調達主体として「特定目的会社」(SPC)を設立する。
- 2) 都市構造再編推進協議会の各構成主体は、当該SPCに対し、保有する不動産を現物出資することにより優先出資の引受けを行う。なお当該SPCへの現物出資は民間企業、個人も可能とする。
- 3) 再開発資金の調達は当該SPCによる特定社債の発行によって行う。当面の間は、当該社債に対する政府系金融機関等の外部信用補完も検討する。特定社債、優先出資証券は順次上場させることを検討する。
- 4) 実際の開発に当たっては、企画立案・施行・運営等にわたり、徹底した民間委

託を行う。

- 5) S P Cに対する公的資金投入は緊急的に必要と認められる場合以外については原則として行わないものとする。

(2) 再開発事業促進のための法制度の整備等

市街地再開発事業の制度強化等

1) 第1種市街地再開発事業の円滑な実施

第1種市街地再開発事業の円滑な実施を推進するため、「都道府県知事は、(中略)次の各号(関係者の2/3以上の同意が取れていないなど)のいずれも該当しないと認めるときに限り、その認可をすることができる」としている都市再開発法第17条を改正し、事業認可の要件を満たせば認可を行うべき旨を法文上明記する。

2) 権利変換計画の認可における組合の議決権の尊重

組合方式による市街地再開発事業の場合、組合設立後、権利変換計画については、議決権の過半数で決することとなっているが、権利変換計画の都道府県知事認可の際に、全員の同意が求められ、円滑な事業実施が図られない場合がある。このため、都道府県知事の権利変換計画の認可において、組合の議決権を尊重するよう都道府県を強力に指導する。

3) 第2種市街地再開発事業の活用

一定の要件を満たす民間主導の事業についても、収用対象事業である第2種市街地再開発事業を活用可能とする。

敷地整序型土地区画整理事業等の促進

小規模な低未利用地の有効な開発手段である敷地整序型土地区画整理事業を積極的に促進する。あわせて、建物についての移転補償などについて支援措置を講ずるとともに、整形化された街区について総合設計制度等を積極的に活用し、容積率の緩和等を行うインセンティブ措置を講ずる。

都市計画・建築規制の緩和措置の積極的な活用

- 1) 政府が地方自治体に対し強力なリーダーシップを発揮し、「高層住居誘導地区制度」「機能更新型高度利用地区制度」等の規制緩和措置を積極的に活用し、土地の高度有効利用を促進する。
- 2) 都市計画地方審議会の弾力的開催や都市計画決定手続きの柔軟性を確保する。
- 3) 各種容積率移転制度の要件緩和、利用促進等を進める。
- 4) 都市計画の線引きについて廃止または縮小を視野に入れ見直す。

(3) 競売手続きの円滑化・迅速化

短期賃貸借制度の見直し

抵当権の設定登記に遅れる賃借権は、抵当権の実行に伴い消滅することになる

のが原則であるが、民法 395 条に基づく短期賃貸借が認められる物件については、買受人は競落しても、賃貸借の期間が満了するまで当該物件を利用できず、従前の賃貸人が負担していた敷金返還債務を継承しなければならないため、物件の評価が大幅にマイナスとなる。実際には、この制度を債務者の関係者等が悪用して不当な利益を得ようとするケースが多く、担保不動産の流動化の阻害要因となっている。このため、民法および民事執行法等の改正を行い、抵当権設定後に設定された賃借権は買受人に対抗できないとする抵当権の類型を認め、その内容を登記できるようにする。

強制管理制度の導入

現行の民事執行法では、抵当権者が財産保全管理人を任命して、担保物件の管理・収益收受を行わせることにより、その収益から弁済を受けることは認められていない。抵当権者が、稼動している担保物権の賃料差押えを行っても、テナントが債務者と結託して供託制度を悪用したり、転貸を繰り返しテナントの確定そのものが難しいケースも多い。したがって、抵当権者による申立に基づき裁判所が財産保全管理人を選任し、財産保全管理人は担保不動産を維持管理しながら家賃を收受し債権者に分配するという強制管理制度を導入する。

最低売却価額制度の廃止

現行の競売手続きでは、裁判所が最低売却価額を定め、それを下回る価額での買受の申し出は認めないものとされているが、最低売却価額が実勢価格と乖離していた場合には、担保不動産の処分が進まない。特に、昨年の民事執行法改正により、売却見込みがない不動産については、競売手続きの停止・取消等もありうることとなったため、この点は重大な問題となっている。したがって、民事執行法第 60 条等を改正し、手続きの透明性を確保することを前提に、現行の最低売却価額制度を廃止し、最低売却価額の決定を取引参加者に委ねるべきである。

事務処理の大幅な迅速化

競売手続きに関わる事務処理を大幅に迅速化するため、裁判所の専門官による調査を民間委託し内見を可能にする等、民事執行法の改正その他の制度整備を行う。

(4) 企業の過剰債務の解消促進

債権債務者間の経営再建計画の合意促進のための環境整備

企業の構造的な過剰債務体質の改善を政策的に誘導するため、債権債務者間の経営再建計画の合意促進のための新たな制度の創設も含めた環境整備を早急に検討する。

デット・エクイティ・スワップの活用

債務者の経営再建が十分見込まれ、債権債務者間での合意が成立する場合、一

定の債権放棄と債務者の発行する株式をスワップ（交換）する形で企業の過剰債務性質を是正することが有効である。その場合、金融機関の無税償却を弾力的に認める必要がある。

2. 優良不動産の流動化・証券化の促進

固定化している不動産の問題を不良担保不動産の流動化と捉えるだけでは不十分であり、有効性の観点からは優良不動産を流動化するための施策が重要である。そのためには、資金調達手法の整備、不動産投資へのインセンティブ付与、不動産市場のインフラ整備など、不動産投資市場の制度整備を早急に行う必要がある。

同時に、こうした流れにモメンタムをつけるため、地域を限定して都市開発と組み合わせた土地流動化の戦略的パイロットプロジェクトを実行することが重要である。これらの施策は「生活空間倍増戦略プラン」の促進にも資することになる。

(1) 不動産の本格的証券化スキームの確立

SPC法の改善

昨年9月に施行された「特定目的会社の証券発行による特定資産の流動化に関する法律」(SPC法)は資金調達手法の革新や新たな投資商品の提供などの面で意義のある法律であるが、優良不動産の証券化に関しては非常に使い勝手の悪いものとなっており、早急な改善が必要である。具体的には、まず税制面について、不動産の金融商品化を推進する観点から、SPCに係る不動産取得税、登録免許税については恒久的に非課税とする。また、簿価の低い不動産の証券化に関しては、資産保有者からSPCへの不動産の移転の際の譲渡益課税が大きな負担となっているため、現物出資を禁じている第38条6項を改正し現物出資による優先出資の引受けを認めるとともに、法人税法上の現物出資の圧縮特例の要件緩和を検討する。加えて、第144条の業務委託の制限、第151条の借入制限、第152条の特定資産の処分制限、第48条、119条の優先出資の消却に関する制限等について、魅力ある投資商品の組成という視点に立った規制緩和が必要である。

不動産投資ファンドの創設

不動産の証券化市場を活性化するためには、SPCのスキームに加えて、本格的な不動産投資ファンドの創設が必要であり、「証券投資信託及び証券投資法人に関する法律」(投信法)の改善を行う。具体的には、会社型投信について、不動産に対する運用制限を撤廃し、取引に関わる税制上の優遇措置を行う必要がある。また同一法人の発行する株式の保有に関する制限に関して、SPC発行証券については適用除外とする。

また、信託受益権や匿名組合持ち分を証券取引法上、私法上の有価証券に指定する。

(2) 投資家へのインセンティブ付与

土地の有効利用を推進するためには、土地を有効利用しようとする者への移転を容易にすることが不可欠である。以下の税制上の措置により、土地の流動化を促進すべきである。

流通税の撤廃と保有税の見直し

諸外国に比べ割高で、流動性を阻害している登録免許税、不動産取得税を撤廃する。また、土地の有効利用を促進する観点から、将来的には、建物と土地に対する保有税のバランスを是正するため、建物に係る固定資産税を軽減し、土地に係る固定資産税を引き上げることが検討される。その際、土地に係る固定資産税が、細分化されている敷地の統合化を阻害することのないよう配慮する。

事業用資産の買換え特例の課税繰延割合の引き上げ

不整形な担保不動産の流動化には、整形化のため周辺地との交換分合が不可欠となるが、周辺地の交換には譲渡益課税が課され阻害要因となっている。また、民間事業者が健全な資産バランスを維持しながら、都市開発を推進するためには、手持ちの事業用資産を売却し、より収益性の高い事業に投入していく必要があり、これが、円滑に実現できるようにする必要がある。このため、事業用資産の買換え特例について、80%にまで引き下げられている現行制度を100%に戻す等の改善を行う。

(3) 不動産市場のインフラ整備

借地借家法の見直し

現行の借地借家法の下では、貸し手にとって運用収益の事前予測が困難であることなどから、不動産の価格設定が利用価値とは乖離した不透明なものになっている。また、商業ビルでは、現行借地借家法の制限により、個別テナントごとに家賃が大きく異なり、これが健全な不動産投資市場の形成に不可欠な家賃情報の開示を阻む大きな要因となっている。

このため、正当事由制度による解約制限等は、少なくとも今後の契約については適用しないことができることとする必要があり、早急に定期借家権制度を導入すべきである。また、健全な不動産投資市場を形成するため、グローバルスタンダードに即した合理的な契約関係を構築する必要があり、商業ビル等非居住用建物については、既存契約も含め、借地借家法の正当事由制度の適用を除外する等、賃貸人、賃借人の対等な関係を構築することが必要である。

情報開示等のインフラ整備

不動産投資家にとって、不動産の収益性に関する情報は不可欠であるが、現状では物件ごとの入居状況や賃料情報すら満足に開示されておらず、こうした状況が不動産投資のリスクプレミアムを高め、地価下落の一因ともなっている。こうした観点から、投資家が自立的に投資判断を行うために必要な情報開示と投資の

平均的収益性を示す不動産インデックスの整備が急務である。

(4) 土地流動化のための戦略的パイロットプロジェクトの実行等

戦略的パイロットプロジェクトの実行

未来都市型パイロットプロジェクト推進のための総合的施策（第5章で提言）により、地域を限定して都市開発と組み合わせた土地流動化の戦略的パイロットプロジェクトを実行する。その際、既に述べた不良・優良不動産の流動化・証券化等に係る諸施策等を統合的・先導的に実行し、他地域への波及効果の大きい不動産流動化の先駆的成功を目指す。

国公有不動産の有効活用

大都市圏における国公有不動産を有効活用を図る。売却等を行う際は、証券化等のスキームを活用し、資産担保証券市場等の育成を図る。

3. 間接金融を補完する新たな金融仲介ルートの構築

現在起きている金融仲介の機能不全は、個々の金融機関が適正規模以上の信用リスクを負担してきた結果であり、これまでの間接金融中心の金融構造の限界を示している。伝統的間接金融ルートに過度に偏った企業金融構造を適正化すべく、アセット・ファイナンス（資産担保金融）をはじめとした多様な資金調達ルートの早期定着を図ることが喫緊の課題である。

(1) 多様な資金調達ルートの確立

ノンバンクの資金調達の多様化

社債発行やSPCの活用等によりノンバンクの資金調達を多様化するため、「金融業者の貸付業務のための社債の発行等に関する法律案」（ノンバンク社債発行法）の早期成立を図る。また、保有債権の第三者への譲渡に関して、譲受人による原債務者への通知が義務づけられており、小口債権の証券化のネックとなっているため、「貸金業の規制等に関する法律」（貸金業法）を改善する。具体的には、オリジネーターがサービサーとなり、かつ、SPCまたは信託に債権を譲渡する場合は、第24条における債権譲渡の規制の適用除外とする。

ノンリコースローン

新たな不動産金融として、貸出債権の求償権が担保不動産に限定される「ノンリコースローン」を根付かせる必要がある。そのためには、前述したような不動産の収益性を見極めることが可能となるような各種の環境整備（借地借家法の見直し、賃料情報の開示等）が不可欠である。

ファクタリング

売掛債権の買取り、支払保証、回収代行サービス等のいわゆる「ファクタリング」を中堅・中小企業向けの新たな金融手法の一形態として拡大させることが必

要である。そのためには、信用保証協会の保証機能の活用等の公的信用補完の枠組み整備や公的機関向け債権譲渡の解禁、ファクタリング業の法的位置づけの明確化等の環境整備が必要である。

(2) 資産流動化・証券化市場育成のための法整備

資産流動化・証券化によって、これまで主として銀行が行ってきた金融仲介機能が分化していくことになるため、新たにそれぞれの役割を担うこととなる主体が効率的に業務が行えるよう制度を整備する必要がある。同時に、それぞれの主体の破綻から資産対応証券の投資家や信託の受益者を保護するための法制度整備が重要である。

サービサー法の改善

昨年 10 月に成立した「債権管理回収業に関する特別措置法」（サービサー法）は、貸付債権の回収業務を効率的に行う法的な枠組みを与え、資産の流動化促進の環境整備として評価されるが、使い勝手の悪い面があり改善が必要である。具体的には、第 2 条 2 項における債権管理回収業の定義の明確化、第 2 条 1 項における特定金銭債権の定義の改善、第 12 条における業務制限の弾力化等が必要である。

倒産隔離等の確保

1) S P C における投資家保護

S P C 自体の破産申し立ての制限や S P C とオリジネーターの資本関係を切断する規定、真正売買の明確化等につき、現行の S P C 法では不十分であり所要の措置を講ずる。また、S P C 法に基づく賃料債権の譲渡については、賃料に関する破産法第 63 条および会社更生法第 103 条の適用除外とする。

2) 投資信託における受益者保護

信託銀行の保有する有価証券については一定の分別管理を行えば信託であることを第三者に対抗できることとなっているが、一般の投資家には信託財産が分別管理されているか否かは判断できることではないため、信託業法第 10 条を改正し、信託会社が信託財産として所有する資産については、信託契約締結時に信託会社が分別管理を行っていないことを委託者が知っていた場合を除き、信託法第 3 条の規定にかかわらず、常に第三者に対抗することができるようにする。

(3) 政府系機関等の保有資産の証券化の実践

資産の流動化・証券化を定着させるためには、法制度面の整備だけでなく流通市場の育成が不可欠である。そのため、住宅金融公庫のローン債権、住宅都市整備公団の賃貸住宅や賃料債権、中小企業信用保証協会の保証付き民間融資をはじめとする政府関係機関等の優良な資産の証券化を早急に行う。これらの証券化商品は運用評価のベンチマークとしての機能を果たし、流通市場の育成に寄与することが期待される。証

券化の促進は、政府系機関のバランスシートのスリム化につながり、財政投融资改革にも資する。

4. 21世紀に相応しい金融インフラの整備

ビッグバンや様々な技術革新により金融商品・サービスの多様化が期待されるが、他方で現在の金融法制度にはこれに対応していない部分が残されているため、金融サービスに係る横断的な法制度の整備や、包括的な投資家・利用者保護の制度整備が急務である。金融業を活性化していく観点からは、保険商品の販売の自由化や銀行の他業禁止の見直しなど抜本的な規制緩和や新たなプレイヤーの参入の促進が必要である。また、グローバル・スタンダードに合致した金融市場やシステムを構築する必要がある。

(1) 金融商品・サービスの多様化や更なる技術革新に対応した法制度の整備

横断的な金融法制度の整備

1) 金融サービス法等の制定

金融ビッグバンが成功を収めるには、従来型の業態別の縦割り法制を改め、横断的な法制を整備することが必要である。有価証券の定義に米国証券法における「投資契約」のような包括項目を取り入れる、あるいは、英国金融サービス法のような証券・投資信託・商品・保険などにわたる横断的な法律を制定するなど、広く整合的な投資家・利用者保護の実現を図るとともに、新商品開発等の金融技術革新の意欲を阻害しないような制度を整備する。

2) 証券化法の制定

集合型投資およびその業者を規制する法律に関しても、投資対象ごとの縦割り法制の問題があり、有価証券取引に関しては証券投資信託法、商品先物取引については商品ファンド法、不動産については不動産特定共同事業法、リース・クレジット債権については特定債権法、SPC法が存在する。法制度の整備自体は望ましいが、証券化商品の組成に関するスキームが乱立するのは、流通市場の形成を阻害する恐れがある。したがって、中期的にはこれらを統合して、証券の組成に関する包括的な法律として「証券化法」を制定し、定型化した証券化商品を組成する。

受託者責任ルールの制定

資産運用ニーズが多様化・高度化するなかで、資産運用関係者の役割・責任がますます重要になるが、受託者責任に関して法律上明確になっていない分野がある。とりわけ企業年金の分野では、法制そのものが縦割りであるのに加え、厚生年金基金の理事については法律上は忠実義務以外の規定がないなど問題がある。このため、受託者責任ルールに関して包括的な特別法を制定し義務を明確化する。

投資家・利用者保護のための法制度整備

徹底した情報開示に基づく自己責任原則は当然のことであるが、金融商品の高

度化、金融関連サービス提供者の多様化に伴い、投資家・利用者保護の在り方も見直さなければならない。幅広い金融サービスに対して横断的に適用される法的枠組みの確立とともに、消費者に対する信用供与についても、欧米の統一的な消費者信用保護法を参考としつつ、消費者信用を行う全ての業態に対し横断的に適用される法制を構築することを視野に入れて検討する。

(2) 金融の情報化・電子化に対応した環境整備

金融EDI (Electronic Data Interchange) や電子マネー等、資金決済分野における電子化の進展が予想される中で、システム全体を円滑に機能させるための取引の信頼性確保や消費者保護、事故・損害等の発生時における関係者の損失分担等に係るルールについて個別立法による手当は存在しないほか、関連業界の約款等による対応の整備も必ずしも十分とは言えない。したがって、米国をはじめとする諸外国の実情を十分踏まえるとともに、海外の法制度との整合性を念頭に置いて、電子資金取引に関する新規立法 (例えば、「日本版 EFT (Electronic Fund Transfer) 法」、「電子マネー法」等) も含めた法制度の整備が必要である。

(3) 金融産業への新たなプレイヤーの参入の促進のための環境整備

連結納税制度の早期導入、株式交換制度と株式交換に伴う譲渡益課税の減免等、持ち株会社に係る制度の整備を行う。

(4) 使い勝手がよく効率的で競争力ある金融市場の構築

C P 市場の抜本的改革

1) ペーパーレス化を含む C P に係る新たな法制度の整備を行う。また、C P に対する印紙税の廃止を検討する。

2) バックアップライン契約の利息制限法と出資法上の取り扱いを明確化する。

社債等登録法の廃止と新たな法制度の整備

1) 個別記番号管理を廃止するほか、受寄者名義登録制度を導入する。

2) 社債・株式・C P 等の各種証券の統一決済システムを構築する。システムは国際標準に合致するものとし、またシステムの構築に対しては 21 世紀に不可欠なソフトインフラの整備と位置付け、政府として支援のための予算措置を講じること検討する。

3) 金融機関名義で登録された社債のみが源泉徴収を免除される制度を改正し、全ての社債の源泉徴収を免除する。

(5) 円の国際化に資する短期金融市場の整備

内外の市場参加者がいつでも円滑に資金調達・運用を行い得るためには、十分な厚

みを持った市場の整備が必要である。特に短期金融市場においては、中核的な指標となりうる短期の国債の市場整備が急務である。こうした観点から、F Bの市中公募入札制度を速やかに導入し、定着を図ることにより、非居住者にとっても魅力的な投資機会を提供する。こうした営みは円の国際化を一層推進するための有力な手段となる。

(6) 金融関連税制の抜本的改革

金融関連税制の抜本的改革

税制を考える上では、「簡素」、「中立」、「国際化への対応」を念頭に置きつつ検討することが必要である。特に金融税制については、国際的な資金移動が一段と活発化している状況下、資金の運用・調達活動にできるだけ中立的な制度設計を行う。また、21世紀の金融の姿を展望した場合、金融資産が売買や担保取引などを通じて市場で円滑に流通し得るよう、環境を整えていくことが必要であり、現在こうした流通を阻害している有価証券取引税、取引所税、印紙税などの流通税は撤廃する。さらに、市場の価格形成に歪みをもたらしやすい源泉課税制度の撤廃を含めて、金融所得課税の抜本的改革を早急に検討する。

納税者番号制度の導入

一方で、所得の正確な捕捉を通じ課税の適正化を図るため、より中立的な総合課税を可能とするために納税者番号制度を導入する。

5. 公的金融・財政投融資制度の抜本的改革と21世紀の金融行政

今や政策金融をはじめとする公的金融は、民間金融機関の活動を補完するという本来の役割を超えているのみならず、金融・資本市場における適正な価格形成を歪めており、肥大化し過ぎた公的金融・財政投融資制度の抜本的改革なしには、ビッグバンをはじめとした民間金融制度改革の効果は極めて限定的となる。我が国の金融・資本市場、金融業を真の意味で活性化させるためには、こうした公的金融・財政投融資制度の抜本改革を通じて、我が国における金融システム改革を完結させる必要がある。同時に、護送船団方式から決別し、リスク管理と自己責任に裏付けされた、新たな時代に相応しい金融行政のあり方を構築する必要がある。

(1) 公的金融・財政投融資制度の抜本的改革

郵便貯金・公的年金のあり方

公的金融・財政投融資制度は、政府による巨大な金融仲介・資金調達制度とみなせるが、この存在自体が我が国金融・資本市場の発達を遅らせ、市場における適正な価格形成に攪乱的な悪影響を与えている。郵便貯金・簡易保険業務については、中央省庁等改革基本法に則り、郵政事業庁、そして郵政公社に移管されることとなっているが、以上のような観点から、その後も引き続き経営形態のあり方を見直すことを検討すべきである。また、厚生年金、国民年金の積立金を財政

投融資の原資とすることについても見直すべきである。

当面は、中央省庁等改革基本法に則り、郵便貯金・公的年金の資金運用部への委託を廃止し、全額自主運用として、すべて財政投融資計画の枠外に位置付ける。その上で政府内で受けている事実上の補助金（法人税、住民税、固定資産税や預金保険料、日銀への準備預金等）を国民に明確化する。また信用リスクプレミアムや金利の期間構造に整合的な、市場原理に則った貯金金利・預託金利の設定を義務付ける。こうした措置は、2001年4月からのペイオフ凍結解除後の我が国金融システムにおける、官と民による金融のイコールフットイングを確保するために不可欠である。

政府系金融機関のあり方

個別の財投対象機関については、その事業が政府の活動として行なう必要があるかどうか、客観的な政策評価機関を設けたうえで徹底的に吟味を行い、その必要性がないとされた活動については廃止、あるいは民営化を図る。政策的な理由から資金調達をする必要がある場合には、必要な資金は財投機関債等でファイナンスするなど、できる限り民間の資本市場を活用し、資本市場の発展を促すことが21世紀における我が国の金融システム改革につながる。また、証券化等の金融技術を最大限活用すると同時に、直接融資型中心から債務保証・リファイナンス型中心へ転換を図る。これはリスク管理技術の高度化にも資する。

(2) 望ましい金融行政のあり方

金融監督・検査を含む金融行政の遂行にあたっては、健全で円滑に機能する金融システムが我が国経済の発展の基盤となるとの基本的認識にたつて、常に実務的観点を踏まえつつ、産業・経済全体への影響にも十分配慮する必要がある。原則的な方向性を堅持しつつ、状況に応じて機動的・弾力的な対応を行なうことが求められ、そうした金融行政が可能となるような体制の整備が喫緊の課題である。

金融行政の一元化と人員の確保

財政と金融の分離を図るため、金融行政を新設の金融庁へ早期に一元化する。その際、既存の省庁からの人材のみならず広く官僚システム以外からも人材を登用する。官僚システム以外からの人材登用にあたっては、公認会計士をはじめ、法曹、格付機関など専門性を持った人材を幅広く募る。また、業務については可能な限りアウトソーシングを行う。

インセンティブとペナルティによる効果的な検査・監督

- 1) いわゆる護送船団方式を排し、個々の金融機関がリスク管理を強化し、自己責任で業務を運営することができるよう、金融機関内部のリスク管理モデルを活用した監督やプリコミットメント・アプローチ（金融機関による事前申告と監督当局による事後評価を基準とした監督）など新たな効果的な監督のあり方を検討す

る。その際、あくまで明確なルールの設定とそれに対する事後チェック監督体制の確立、いわゆる数値基準等形式的規制だけでなく広く金融機関行動全般に配慮した監督体制の確立が望まれる。

2) BIS 自己資本比率規制の国内適用について、画一的な信用リスクウェイトや株式含み益の Tier 2 (補完的項目) 算入等の見直しを行う。

第4章 活力と国際競争力のある産業の再生

金融機関の不良債権と裏腹の問題として、産業には大規模な過剰債務と過剰設備及びこれに伴う過剰雇用が広範に存在する。21世紀において引き続き豊かな国民生活を維持し、質の高い雇用を維持していくためには、資本と労働の生産性を大幅に向上させ、真に活力と国際競争力のある高い付加価値を生む産業を再生していかなければならない。そうした産業再生・発展への道筋を明確に示すことが国民の将来への不安を軽減することにもなる。また、産業の再生と資本の収益率の大幅な改善なしには金融システムの再生も困難である。

こうした認識に立って、産業における過剰債務と過剰設備を迅速に処理すると同時に、健全で創造的な競争社会の下で、将来大きな成長が期待される産業分野に経営資源等を集中して、その急速な発展をめざす。既存企業内部での新規事業も含め起業を積極的に支援するとともに、21世紀を担う産業の発展に技術開発を含め国を挙げて戦略的に取り組むことが重要である。

1. 産業再生に向けたフレームワーク

資本の生産性が低下している大きな要因は、過剰債務や過剰設備による資産効率の悪化であり、短期間のうちに過剰設備を処理することが重要である。併せて、成長分野における設備投資を促進するとともに、資本等の経営資源の効率的・効果的な活用がなされるよう経営組織革新のための環境を整備する。

(1) 過剰設備の処理の支援

今後2年間で過剰設備が集中的に処理されるよう、その促進のため、2年間に期限を限って次のような措置を講じる。

設備廃棄に伴う欠損金の繰り越し期間を現在の5年から10年以上に延長するとともに、現在原則として認められていない欠損金の繰り戻しについても少なくとも過去2年についての繰り戻しを認める。

設備廃棄を伴うM & Aに対して登録免許税・譲渡益課税の減免等の促進税制を導入する。

設備廃棄に伴い遊休化する土地の流動化を促進するため、当該用地に関し用途地域規制等土地利用上の諸規制を徹底的に緩和するとともに、土地の新たな活用に伴

い必要とされるインフラの整備を行うため、国等の公共投資において特別に配慮する。また、土地の有効利用を進める観点から住宅都市整備公団、民間都市開発推進機構等公的機関による買い上げを促進する。

設備廃棄に伴い発生する解体費用、退職金等の費用について、時限を切った緊急的な措置として、政府系金融機関から超低利融資を行う。また、設備廃棄により生じる企業の過剰債務を解消するため、第3章で提言しているデット・エクイティ・スワップ等を活用する。

(2) 成長分野での設備投資促進

対象を情報通信、バイオ、環境・新エネルギー等21世紀に高い成長が見込まれる分野に限定して、3年間での加速償却等の大胆な設備投資促進税制を導入する。

(3) 情報化の強力な推進

情報技術を広範に活用して社会のあらゆるレベルにおいて情報化を強力に推進することは、21世紀に向けての産業発展の起爆剤となり、さらには経済成長の鍵となる。情報技術の活用は、個別の企業にとって経営資源の生産性の向上、業務の大幅な効率化とスピードアップ、コストの削減等につながるだけでなく、企業間のネットワーク化、経済全体の活性化と効率化を実現することになる。さらに、情報通信分野のみならず、幅広い分野において様々な新たな産業やビジネスチャンスが創出されることになろう。

かかる観点から、電子商取引をはじめとする経済・産業の情報化を短期間のうちに推進するため、取引ルールや認証、セキュリティ対策、標準化等に関し法制度を含む環境を早急に整備する。また、情報化を急速に進めるため、電子商取引等に関する先導的な国家的プロジェクトを進めることとし、必要な予算措置を講じる。

第5章において提言するように、情報インフラを21世紀への重要な戦略的インフラと位置付けて投資を強力に推進するとともに、一層の規制緩和等により通信コストを大幅に低減させるとともに、通信容量の拡大を図る。

(4) 経営組織の革新

事業者の再挑戦を可能とするとともに、経営資源の再利用を図る観点に立って、倒産関連の法制（会社更生法、和議法、会社整理、特別清算、破産法）を、より柔軟で迅速な対応ができるものに抜本的に改める。具体的には、例えば以下のような改革を行う必要がある。

- ・ 現在の仕組みは、再建型と清算型に二分して処理されることになっているが、これをより柔軟な処理が可能となるよう改正し、同一手続きの中で、自力再建、スポンサーによる再建、営業譲渡の実施による半分再建・半分清算の処理、清算

等多様な手続きの処理を可能とする制度を構築する。併せて、倒産処理の申立てと同時に債務者会社の財産を自動的に保全する効力が生じる制度を導入する。

- ・ 再建手続きにおいて、再建計画によらなくても、営業譲渡が可能であることを明文で規定することによって、再建計画前の営業譲渡を容易にする。
- ・ 事業者の再挑戦を可能とするため、企業債務について個人保証をしている経営者等の個人の更生・免責手続きの申立てを認め、企業再建の手続きと個人の保証債務を一体的に処理することを可能とする。

会社組織の分社化・グループ化・フラット化に対応できるよう、連結納税制度、株式交換制度等、持株会社に関連する制度を整備するとともに、会社分割法制を整備する。また、株式交換に係る譲渡益課税を免除する。

産業の再編を円滑化するため、以下のような制度改革を行う。

- ・ 商法上、会社設立後2年以内に一定規模以上の資産・営業を買収する場合には、その価格の適正さについて検査役による確認が必要とされている。こうした手続きには、相当な時間と手間が必要とされる一方、その必要性和実効性については疑問とする向きが多いことから、万一買い取り資産の価値が買い取り価格よりも低いような場合には取締役には補填責任を課すこととして、検査役による確認の義務づけは撤廃する。
- ・ 特定企業の株式を買い取る際、買い取り後に株式保有割合が3分の1を超える場合には、買い取りを公開買付によるべきことが証券取引法上定められている。この結果、想定していた株主以外からも売却要望が出された場合には、買付株式数を想定以上に増やし、公開買付価格での買い取りをするか、あるいは想定していた株式数の中で要望に応じてプロラタで買い取り株式数を配分せざるを得ない。前者の場合では、想定以上の株式買い取りを行うことになり、後者の場合では当初の売り手が想定していただけた株式の売却ができないことになる。このため、仮に少数株主の権利を不当に損なった場合には補償を行う等の条件を付した上で、制度を弾力化する必要がある。

企業経営の透明性・健全性を高める中で、経営資源を効率的かつ適切に組み合わせ、活用し、創造性・革新性の発揮を通じて生産性を向上させていくため、株式持ち合い解消の円滑化、監査役の独立性の一層の強化、会計監査人（公認会計士又は監査法人）による監査の実効性の確保等により、日本型コーポレート・ガバナンスを改革する。

2. 起業支援と戦略的技術開発

我が国の産業が活力を取り戻すためには、新たな雇用機会を生み出し経済の活力の基礎ともなる新事業創出が鍵となる。そのためには、起業を積極的に支援するとともに、イノベーションが次々と起こる社会にすることが必要である。

起業を支援するためには、起業の制約となっている種々の制約を集中的に排除することが必要である。また、日本の技術開発は、長期的な視点や明確な目標を欠いていると言わざるを得ない。技術開発の活性化の鍵は民間部門が握っていることは言うまでもないが、そのため官民を挙げて技術開発に関する明確な戦略的方向を見出すことに取り組むべきであるし、それに応じた必要な政策的措置がとられる必要がある。

(1) 起業の支援

起業に関しては、資金、人材、技術、経営資源、販路開拓等各方面における支援等を総合的・有機的に講じることが重要であり、特にソフト面に十分配慮していく必要がある。また、上に述べた倒産関連法制の改革をはじめとして、事業者の再挑戦を可能とする仕組みを構築することが求められる。

税制面の支援

新たに事業を起こした企業は、物的担保が乏しく資金調達が困難であり、新たな投資や研究開発投資を行う場合には、内部留保に頼らざるを得ない。このため、新たに事業を起こした企業について、収益の一定額を内部留保するための準備金制度や、創業コスト軽減のための登録免許税の減免制度を創設する等、起業を支援する税制を創設する。

中小・ベンチャー企業は、リスクが高いため、エンジェルを輩出・育成するためには、エンジェルが損失を被った場合の負担を軽減する必要がある。このため、公開3年前から保有していた株式の譲渡益を圧縮する「創業者利得の特例」の拡充、投資先のベンチャー企業が事業に失敗し損失を被った場合に、当該損失の繰越控除を認める現行の「エンジェル税制」を給与所得との通算を可能とする等、エンジェル支援税制を強化する。

中小・ベンチャー企業への投資額の一定額を上限とした準備金制度を設ける等ベンチャーキャピタルに対する支援税制を創設する。

店頭市場の改革

マーケットメイク制度の本格的な実施、株式公開前の一定期間、第三者割当増資等による企業の資金調達を規制している、いわゆる「公開前規制」の見直し等、店頭市場の活性化のための措置を講じる。

店頭市場を、中小・ベンチャー企業にとって魅力ある市場とするため、「市場」開設者を「証券業協会」に限定している規定（証券取引法 67 条）を改正し、証券業協会以外の者が株式会社形態等により、「市場」を開設できるようにする必要がある。

公的部門の業務の民間委託等

アウトソーシングビジネスの発展の起爆剤ともなる、公的部門の業務の民間委託や民営化を積極的に推進するため、法改正を含め制度整備を行う。

マイクロビジネスの育成

SOHO にみられるようなマイクロビジネス(零細・個人企業)を育成するため、創業資金に対する政策融資、事業に対する助成、経営に対する支援等を行う。特に、マイクロビジネスは、地域性が強く、また地域における大きな雇用創出効果が期待されるので、地方自治体が思い切った支援を行うことが必要である。

SBIR の拡充

中小企業に政府の技術開発費を重点的に配分して、技術開発・起業を促進する SBIR (中小企業技術革新制度) を積極的に推進するとともに、開発後の事業化を積極的に促進する。また、同制度をより効果的なものとするため予算額を大幅に拡充する。

規制緩和

新規産業を創出し、起業を支援する観点からも、情報通信、医療・福祉、雇用・労働、基準・規格及び検査・検定等をはじめとして規制緩和を推進する。

(2) 戦略的技術開発の推進

バイオ、情報通信、環境・エネルギー分野が、21 世紀型の産業の核となることは間違いない。こうした分野で技術開発を活性化させるため、個別の企業の対応に委ねるだけではなく、技術開発に具体的な目標を明示して国家的な取り組みを行なうことが必要である。そのような取り組みは官主導ではなく、民間活力を最大限引き出すことに主眼をおかなくてはならない。

企業、個人の技術開発に対し、実効性の一層の担保等の適切な知的財産保護、税制等のインセンティブを強化する。特許法等の知的財産保護法制を強化するとともに、増加試験研究費税額控除制度の拡充等税制を整備する。

新産業の創出を支援するという視点から、政府、地方自治体の戦略分野での技術開発費を大幅に拡充することが必要である。その際、既存の技術開発については、有効性、事業創出効果等の観点から見直しを行う。技術開発においては最大限民間活力を活用するとともに、事前及び事後の評価を徹底して行う仕組みを導入する。

技術開発に関連する研究開発施設等のインフラを整備する。

日本の技術開発が停滞してきた大きな理由の一つに、産官学の連携がおろそかにされてきたという点がある。特に大学や国立の研究機関の研究が産業レベルでの技術開発と切り離されてきた点が問題である。こうした点を是正し、産官学の連携を強化するため、国立大学教官や国立研究機関の研究者の民間企業役員の兼業を認めるなど法制面を含め環境整備を行なう必要がある。

3. 人材基盤の整備

資本と並んで重要な経営資源である労働力(人材)の生産性を向上させるため、第 2 章 . の「 1 . 個人の転職能力を高め、雇用の安心を確保する政策」において述べた、

転職希望者に「能力開発バウチャー」を支給して、転職に伴い必要となる新しい技能を効率的に修得できるようにする制度の創設、労働者派遣及び職業紹介事業の原則自由化等の施策を活用して、個人主導の能力開発を積極的に進めるとともに、人材の適材適所を実現することが必要である。また、教育改革を実行し、質の高い人材を育成する。教育の内容に関しても、情報化、国際化、起業の重要性等、経済社会のニーズに柔軟に対応していくことが重要である。

4. 知的基盤の整備

起業や戦略的技術開発といった創造的活動に対して必要な情報・知識を提供する知的基盤を整備する。

- (1) 技術開発等の共通基盤である標準・試験評価方法を充実整備するとともに、化学物質、生物資源等の研究材料を円滑に供給し、また、これらに関するデータベースを整備することが重要であり、そのための予算措置を充実する。
- (2) 政府が保有するデータのうち、提供を有料化して事業化が可能なものについては、事業化を促進して活用を図る。
- (3) 産業の国際競争力にとって決定的に重要な国際標準を獲得するため、官民を通じる体制を整備し、日本で開発された新技術等を国際標準に提案することをはじめとして積極的に取り組む。このための予算措置等を拡充する。

5. 21世紀を先導する産業の創出

21世紀に向って、日本経済をリードするような新たな産業を、国家的なプロジェクトとして育成していかななくてはならない。特に情報通信、環境、医療・福祉・バイオテクノロジー、流通・物流及び金融は、21世紀において高い成長が期待されるとともに、今後人材の流動化が進んでいく中で質の高い雇用機会の創出が期待される重要な戦略的分野である。海外の主要先進国をみても、こうした分野の発展には国家的な取り組みが行われ、その成果がそれらの国の経済活力の重要な源泉となっていることは明らかである。残念ながら我が国においては、GDPに占める先端分野への研究開発投資の比率が非常に低い。さらに、そうした先端分野の産業化という点でも、欧米諸国に対して遅れをとっている面が少なくない。一刻も早くこうした状況から脱却し、戦略分野への積極的な取り組みを行なうことで、これらの分野において我が国が世界のトップランナーとなる必要がある。それによって、日本の経済の活性化を促すとともに、世界に貢献していくことが可能となる。

(1) 国家戦略の策定

重要な戦略分野を急速に発展させるための具体的な国家戦略を、官民が共同して設置する委員会等の場において今後一年以内に策定する。その際、我が国及び海外諸国のこれまでの成功例及び失敗例を十分に検証し、それらを踏まえて各分野の効

率的な発展を実現する戦略を策定する。戦略は各分野の状況に応じて異なった内容となろう。官民あがての集中的な研究開発プロジェクトを立ち上げる分野、民間活力を最大限活用するための迅速かつ徹底した規制緩和・規制撤廃が求められる分野等、具体的かつ効果的なものとするのが重要である。戦略は定期的に事後評価を行い、その結果を政策等に常にフィードバックして政策効果を極大化する。

(2) 戦略的規制緩和の実施

新たな産業の発展という明確な視点にたった戦略的規制緩和を、1年以内に集中的に実施する。特に、現在、規制の下で公的関与の度合いが高く、主体も限定されている医療・福祉分野に関しては、民間活力の最大限の活用や新たな雇用機会の早期創出という観点からも抜本的な規制緩和を行うことが必要である。さらに、情報通信分野、流通・物流に関しても一層の規制緩和を行う。

規制緩和と並行して、産業の円滑な発展という観点からみて現在の制度が不十分な分野については、例えば金融分野における横断的法制の構築等、制度を早急に整備する。

(3) 資源の集中的投入

策定された国家戦略に基づいて、資源を集中的に投入する。官民が協力する国家的な技術開発プロジェクトを立ち上げ、その成果を民間部門に移転する手法、民間による先端分野での研究開発を強力に支援する大規模な国家基金の創設による先端分野での研究支援など、分野に応じて適切な手法を選択する。

産業の創出を目的とする技術開発を重点的に実施するとともに、技術開発の成果の事業化に対し予算・税制を含め強力な支援を行う。

重要な戦略分野の発展のために必要なハード及びソフトインフラの整備に、中央及び地方において予算を重点的に配分する。

(4) 人材の育成と移動の円滑化

新たな産業に対応できる生産性の高い人材を育成するため、個人が主導して行う能力開発に対する国等の支援を強化する。

人材移動を円滑化するため、労働関係法制を全面的に見直すとともに、情報の提供をはじめとするインフラ整備を民間活力を活用して進める。

海外との人材交流を活発化し、産業の活性化を図る観点から、海外から多数の優れた研究者、技術者等を招聘するプログラムを創設する等、環境を整備する。

(5) 国際標準の確保

国際標準の確保が産業の国際競争力と収益性を大きく左右する状況になっている

ことを踏まえ、産業の発展戦略においては、国際市場を対象に国際標準の獲得に積極的に取り組む。欧州諸国がデジュール・スタンダード（制度的標準）の確保に力を入れていることから、我が国としても米国・アジア・欧州諸国等との連携を進め、デジュール・スタンダードを戦略的に確保する。

標準に関する国際会議等で活動できる人材を育成し、また、政府は民間企業の参加・活動に対して全面的な支援を行う。

(6) 先導的国家プロジェクトの実施

欧米諸国、特に米国では、国家的なレベルで戦略的産業創出のプロジェクトが進行している。我が国もこうした欧米の動向を踏まえつつ、戦略的な分野において新たな産業を創出するため、先導的な大型国家プロジェクトを早急に企画・実施する。これらのプロジェクトに対しては、政府等が十分な予算措置を講じることをはじめとして、上に述べた政策を総合的に実施する。

第 5 章 21 世紀に向けた戦略的インフラ投資と地域の再生

社会インフラ整備の目的は、一人一人が豊かで快適な人生を送るための基盤を提供することにある。21 世紀には、豊かな自然環境、快適で安全な居住環境、個性あふれる文化環境に対するニーズがこれまで以上に増大し、このための社会インフラがより一層必要となってくる。しかしながら、過去 10 年間を振り返ると、バブル崩壊後の景気後退の影響を和らげるために大規模な公共事業が次々と展開されたにもかかわらず、地方経済は疲弊し、また都市活動を支える社会インフラは老朽化し始めている。景気浮揚のために投資効果が十分でない事業も数多く行われてきた。

今日、国際競争力の観点からは、アジア地域のなかで日本が十分に魅力的な投資環境を備えているかどうか懸念する声が強くなっているが、財源面では、度重なる国債の増発によって政府の長期債務が増大している。これからの人口構造の変化や潜在経済成長率の低下を考慮すると、増大し続ける負担を後代に先送りすることは危険である。景気の低迷は地方自治体の財政を急激に悪化させ、新しい政策を実現するための財源の確保が難しくなっている。

経済戦略会議は、これらの問題点を踏まえて、短期的視野でいたずらに公共投資の規模を拡大させるのではなく、利用者サービスの向上を目指した 21 世紀型の制度へ質的に転換させていくための基本戦略が必要であると考えます。

この基本戦略は、限られた公的資源を中央主導型から地域の自主性と責任を重視した配分に変更し、一つ一つの事業をより効率的に行うためのものであり、また、今後日本が直面するであろう制約条件の変化を考慮したものである。

ここで、考えておくべき制約条件は次のような点である。

社会インフラ投資にかかる負担と受益を世代間でできるだけバランスさせること
高齢化社会に向けて、急増する高齢者のニーズにも応えられるようなインフラ整備を行うこと

大気や水質など安全な生活を送るための環境制約を十分考慮すること

これらの制約条件を十分考えた上で、これまでの社会インフラ制度を次のような方向に転換すべきだと考える。

中央集権的に行われてきた全国的な投資配分を、国主導型のプランから地域戦略を重視したプランに変更する。このため、第2章で述べたような自主財源を活用して地域主導型の戦略を策定することにより、地域ごとに異なる社会インフラの優先順序を明らかにする。これを踏まえて、全国的な計画の策定を行う。

広域ブロック単位で国際競争力の強化につながる空港、港湾等への集約的・集中的投資を行うため、都道府県の連携等による広域ブロックでの戦略的インフラ整備方針を策定する。

さらに、都市インフラの強化と、全国規模で人、物、情報の移動を活発化させるネットワーク型インフラの整備に重点的に取り組む。

縦割り型インフラ整備を省庁横断型に変える。特に、環境分野では、基準や環境アセスメントのルールの設定、廃棄物などの処理方法を省庁横断的に設定し、環境の悪化を避けるための方策を緊急に作成する。また、情報の分野においても、省庁の壁を超えて、インターネットに重点を置いた我が国全体の高度情報化を推進するための国家戦略に取り組む。

都市開発プロジェクトについては、民間の自由な発想による大胆な都市計画手法を活用できるよう、総合的整備手法を導入する。

事業選定にあたっては、透明性、効率性、事後評価の3原則を重視し、費用便益分析の活用の徹底等により、アカウントビリティを強化する。また、事業選定、事後評価等において住民参加を積極的に取り入れるとともに、事業選定及び事後評価を含めた統一的な評価システムを導入する。さらに、地域の雇用吸収など雇用維持のために選定される事業については見直しを図り、将来的な地元産業の振興につながる施策に切り替える。

効率的な事業実施のために、PFI（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）など民間活力を活用した事業運営方式や民間に蓄積された建設技術を活用できるような発注・入札方法を導入する。また、外部委託やNPOなどの団体を活用する。

地域ごとの責任分担を明確にするために、市町村の運営や意思決定システムを「地域経営」を重視したシステムに変える。税収が減少し、財源制約の大きい市町村では、公共サービスのスケールメリットを実現するために、テーマごとに連携する広域的な取り組みを進める。また大規模施設等、維持管理費が長期にわたって上昇す

るようなものについては、そのコストをあらかじめ住民に開示した上で、実施を決める。

これらの変革を実現するために経済戦略会議は、今後 10 年間で重点的投資と制度変革期間とし、地域の責任を明確にした体制に移行すると同時に、新たなニーズに向けた投資の転換を行い、効率的な事業の実施が行える施策を確立することを提案する。

・未来型社会資本整備への基本戦略

1. 横断的社会資本整備計画への転換と地域経済再生に結びつく計画の策定

疲弊した地域経済の回復を目指して、20 世紀に蓄積した日本の技術・資源を最大限活用するためには、経済再生の推進力となる新たなインフラ投資の分野を確定すると同時に、そのような資源配分を可能にする新しい計画の策定プロセスと体制づくりが必要である。

第一に、全国レベルで、今後の公共投資の投資重点分野を確定し、思い切った重点化を図る。具体的には、都市、住宅、情報、環境、教育・人材育成、福祉、国際物流等 21 世紀に不可欠な分野を優先する。

また、情報、環境においては省庁横断による国家戦略を練り、民間の設備投資を促す枠組みをつくる。

第二に、地域間競争をより活発化させるために、地域の実情を踏まえた戦略プランを地方主導で策定し、公共サービスのメリットを広域的に確保するための基盤づくりを強力に進める。

地域ごとの産業構造・人口構造の変化を踏まえた適正な投資配分を実現するために、地方公共団体、産業界、国等が協力して、地方主導で広域戦略プランを策定する。

この結果が各省の計画に反映されるよう、これを省庁横断的なプロジェクトチームで調整した上で、全国総合開発計画に反映させるとともに、省庁別の社会資本整備計画の見直しを行う。このような方式の変更により、現行の全国総合開発計画を未来先導型のグランドデザインにふさわしいものにする。

情報と環境の二大分野については、省庁の枠組みを超えた国家戦略が必要であり、内外の専門家から成る情報インターネット戦略委員会、環境資源循環戦略委員会を首相直轄のタスクフォースとして設置する。

地方広域ブロックレベルで公共投資の戦略プランを策定する。

- ・ 地方広域ブロック毎に地方公共団体、経済界、国等が協力して、広域戦略ブロック会議を設置し、地域経済再生に資する根幹的公共投資の優先順序を明確にした基本開発計画を作成する。根幹的公共投資とは、情報通信ネットワーク、空港、港湾等を指し、物流と人流の高度化等に役立てる。
- ・ 分野別計画の見直しについては、例えば、農林・水産業のための公共事業を環

境保全分野にシフトする等、地域ニーズをより明確に把握した上で見直す。

上記内容の実効性を確保するために、広域戦略プランを踏まえ各種社会資本整備長期計画を見直すとともに、計画期間中でも柔軟に変更できるようにする。

2. 都道府県および市町村レベルの公共事業の効率性向上のための改革

高齢化の進行を見据えて、第一に、文化施設やスポーツ施設等ハコモノ整備の行き過ぎを是正し、バリアフリーなど新たなニーズへの対応を進める。第二に、他地域との連携を促進するネットワーク型投資に重点化する。

また、事実上中小・地元建設企業向けの雇用対策となっている事業の比重を低下させ、より付加価値の高い産業への転換に資する事業に切り替える。地方の公共事業選定にあたっては、住民の理解を進めるために、維持管理、減価償却まで含めたコスト計算を徹底するとともに、情報公開を推進する。

自立性の高い地方財政を構築するため、地域経営的観点に立って、地方の行政改革を進め、また、企業誘致を積極的に行って地方財源を拡充する。このため、地方公共団体は既存のインフラを活用して、これまで以上に観光資源など地元資源の再活用によって地域の魅力を高め、雇用創出に取り組む。

また、地域の財政基盤を正確に把握するため、地域の経済・産業動向を正確に把握するための地方の統計データ等を整備充実する。

さらに、財源面では地方の自主性と責任を重視し、第2章で述べたように、地方交付税についてはその配分基準をより明確にした上で段階的に縮小するとともに、従来型の補助金は総合補助金化するなど、地方の自主的な運営が可能な制度に変更する。

単独でハコモノ整備を行う事業への支援措置を停止し、広域的な相互利用に転換する。

各種地域振興立法について、これまでの役割を総点検し、その今後のあるべき姿について検討を行う。

いわゆる「上請け」(中小建設業者が受注し、大手建設業者がその下請けとなること)や、過度の分離分割発注等により公共事業の経済効率性を低下させないよう、発注制度の見直しを図る。

長期化した公共事業に対してはニーズとの接点を明確化し、利用状況の事後評価を行い、その後の事業にフィードバックする。

都心部の公共空間のバリアフリー化等、地域や社会のニーズに応じた公共投資が可能となるよう、公共投資の対象を柔軟に変更する。

3. 民間ダイナミズムの積極的導入と事業の透明性の向上

21世紀型インフラ整備では、民間活力を最大限活用するために、公的部門による戦略的インフラ整備と民間の積極的な参入を促すための規制緩和を行う。

情報分野では、光ファイバー整備と通信分野への新規参入を促進するための規制緩和を組み合わせ、環境では、環境ルールの設定と下水道整備、リサイクル施設と廃棄物処分場建設のための規制緩和を実施する。特に、地方圏の下水道整備の遅れは顕著であり、また都市圏ではゴミ処理施設の老朽化が進んでいる。したがって、官側のルール作りと民間投資誘発のための規制緩和という官民ジョイントマネジメントの新たな枠組みを構築する。

公共投資については、コスト縮減を図るとともに、事業の透明性を高めるため、費用便益分析の活用を徹底する。また、各種事業の地域経済への影響や環境への影響を総合的に把握するための手法の検討を進め、これらを基に、総合的な事後評価システムの確立を図り、第三者による政策評価機関の設置等につなげる。さらに、住民参加を積極的に進め、これらの結果を用いた事業選定及び事後評価を推進する。

自治体事業の運営費用の透明性を高めるため、NPO や、民間の技術や資源を活用する。事業の会計手法は民間会計に準じたものとする。

民間の技術、経営力を積極的に導入するため、発注側の体制の不備を改善し、価格中心の発注体制から技術・経営評価に重点を置いた発注・入札方式に転換する。広域ブロック単位等で技術・経営評価機関を設置し、事前の需要予測及びアンケート調査などの先行調査をスピーディに行えるようにする。

PFI 導入のための環境整備、法整備も緊急に進める。

道路、河川、土地改良、空港、港湾、漁港等各種公共事業について、費用便益分析の実施を原則とし、その結果を公表する。また各種公共事業について、事後的評価を行い、その結果を公表する。

技術評価、総合評価方式を導入するために、会計法に基づく大蔵大臣協議を簡素化し、また、地方自治法に基づく入札制度を改善する。

入札方式の多様化のため、発注者側体制を整備する。また、広域的な技術・経営評価機関を設置する。

技術の適切な評価を行う V E (バリュー・エンジニアリング) 設計施工技術を一体的に活用する D B (デザイン・ビルド) を導入する。

民間主導による活発な公共投資活動を促進するため、積極的に P F I の導入促進を図る。

官側のリスク負担による従来の安易な第三セクター経営を改め、今後の P F I では、官と民とのリスク分担を明確にした契約方式による民主導型の事業に限定して推進する。

公共施設の有効利用の観点から目的外使用を促進するため、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律等を弾力的に見直す。

・重点的に取り組むべき戦略プロジェクト

以上述べた原則に沿って、社会インフラ整備の計画手法を変革すると同時に、特に次にあげる分野では新しい整備手法を取り入れて、重点的に取り組む。

1. 都市の生活環境改善と国際競争力の向上

日本の都市環境は、地方都市の中心市街地の空洞化、大都市の国際競争力の低下などかってない危機的状況に直面している。この原因を十分に分析し、良質な都市ストック形成のために、生活空間や自由時間の倍増を目指した都市の改善に積極的に取り組み、都市の生活環境や安全性や快適性を向上させる。

特に、今後の都市型生活文化産業の発展と経済のグローバル化に対応するため、国際競争力のある都市の再生が肝要であり、それを、21世紀最大のフロンティアの一つと位置づける。

まず、都市中心部の魅力を高め、都市政策のベクトルを「都市化抑制」から「都市への集積誘導」に転換し、職・住・遊・育・学・医等が高次に複合した多機能の魅力ある街づくりを実現する。また、利便性の高い都市交通の整備、ゆとりある都市生活の実現に努めるとともに、急速な高齢化の進展に適切に対処するために、街路整備やバリアフリー化を推進する。

大地震にも耐えられる都市構造への転換等都市の安全性を高めるとともに、グローバルな都市間競争に耐える魅力ある国際都市づくりを推進する。また、未来の都市形成のためのパイロットプロジェクトを実施する。

都市は、我が国経済社会の重要な基盤であるとの認識に立ち、全国レベルの国家戦略としての都市整備方針を策定する。

地震・災害に脆弱な都市からの脱皮

- ・ 10年以内に密集市街地の半分を、延焼しない市街地に改善する。
- ・ 耐震基準の強化と耐震改修への助成拡充を行う。
- ・ 防災公園の拡充、床上浸水頻発地区の解消等を推進する。

通勤時間の短縮、ゆとりある都市生活の実現

- ・ 職住近接により、通勤時間を短縮する都心居住を推進する。
- ・ 大都市圏におけるラッシュ時混雑率の大幅緩和を目指し、新線建設、複々線化、列車の長編成化、列車本数の増加等による輸送力増強を進める。
- ・ 駐車場整備等により、道路、鉄道、空港等を有機的に活用するパーク・アンド・ライド（自家用車と公共交通の乗継ぎ利用）を推進する。
- ・ 都市内の渋滞緩和を図るため、環状道路の整備、立体交差事業の推進、バスレーンの整備等を推進する。
- ・ 省庁間連携により、モデル地区において、交通円滑化のための総合対策事業を実施する。

未来都市型パイロットプロジェクトの推進

- ・ 21世紀に向けた都市づくりのためのパイロットプロジェクトを推進する。

- ・ 国レベルで審査会を設置し、プロジェクトの適格性について審査する。この審査に当たっては、都市計画法、建築基準法等の現行規制目的に代替する確かな要件を考慮に入れる等、弾力的な運用を行い、多目的用途で、高容積かつ超高層の建築を可能とする。この事業を実施するため、関係法律の改正を行い、国の強力なリーダーシップによる総合的な推進方策を構築する。

国際アクセス 24 時間機能の強化

- ・ 成田空港の機能拡充、及び羽田空港 24 時間化をはじめとする空港運用時間延長の推進を図る。
- ・ 羽田空港をはじめとする混雑空港の処理能力向上施策（管制能力向上、地方施設拡充等）を推進すると同時に、第 7 次空港整備七箇年計画に即して首都圏第三空港の整備を着実に進める。
- ・ 空港から業務拠点都市、ビジネスゾーン等を結ぶ都市内自動車専用道路網の整備を行う。また、都市計画道路の整備を積極的に推進する。

景観の改善と地下空間の高度利用のため、電線類の地中化及び共同溝の整備等を強力に推進する。

2. インターネットを中心とした戦略的情報インフラ整備

21 世紀の情報化は、インターネット中心に展開していくと考えられる。インターネットは、行政・企業等様々な情報公開を促進し、地域、個人と世界との時間距離の解消に役立つものであり、開かれた社会の構築、個人、地域の発展にとって重要な役割を担っていくものである。このため、国家戦略としてその高度化に重点を置いた政策を展開する。

まず、我が国のインターネット環境は、通信コスト、容量の面で大きく立ち遅れていることから、加入者系、幹線系双方で、通信容量をペタ（ギガの 100 万倍）レベルに大幅に拡大しつつ、ビット当たりの通信コストを 1 万分の 1 程度まで劇的に削減することに取り組む。

今日、これを可能とする技術革新が進んでいるが、情報通信分野は十分な競争市場が形成されておらず、これら技術革新の成果が活かされない状況にあり、以下のような積極的競争促進策を講じる。

第一に、インターネット通信分野への多様な主体の新規参入を加速する新たな電気通信ルールの確立に向けた規制緩和を推進する。

現在、電気通信事業法により、光ファイバー等の保有は、第一種電気通信事業者に厳しく限定されている。しかしながら、インターネットでは、ユーザーの多様な利用形態に応じ、様々なサービスが提供されるよう多様な事業者の参入が求められる。また、より活発な競争を促進するためにも、中小・ベンチャー企業を含め、多様な主体が自由に光ファイバーを保有、譲渡、転貸できるようにする必要がある。

第二に、立ち遅れたインターネット環境を改善していくためには、単に規制緩和を行うだけでは不十分であり、政府主導で、より積極的に新規参入を促進する。特に、中小・ベンチャー企業でも光ファイバーを保有できるよう、光ファイバーの敷設コストを大幅に削減する。

さらに、インターネットの加入者系のコスト低減に大きな効果を発揮するCATVインターネット、地域LAN等の整備に対する支援措置を充実する。

インターネットの電気通信規制の緩和による自由な活動の促進

- ・ 電話以外のインターネット関連通信事業については、第一種、第二種の区分を廃止し、許可、登録、事前届出を必要とする現行制度を、原則事後届出制に変更し、多様な主体の自由な活動を促進する。

この場合、消費者の責任と選択に基づいた確かな消費者保護を図るため、例えば、イ) 電気通信事業者に対し通信サービスの品質等について民間第三者検査機関の検査と検査結果の公表を義務付ける、ロ) 通信事業者の倒産等に対処するため、事業者が保有する光ファイバー、IPアドレス等について、一時保有、斡旋、譲渡等を行う機構を設立する等の措置を検討する。

- ・ 地域毎、個別契約毎に料金割引、減免を自由に行える等自由な料金設定を可能とし、価格競争を活発化させる（ダイナミックプライシング制）
- ・ インターネットの競争促進に資するため、企業や公的部門が所有する自営回線の自由な第三者利用を認める。

列島を縦横断する情報スーパーハイウェイの整備

- ・ 民間の光ファイバーの敷設にかかる時間・コストを大幅に低減させるため、道路、河川、下水道等社会資本との一体整備事業を促進し、これらを有機的に結び、通信事業者の機材を収容するハウジングボックスを一定間隔で整備し、列島全体でペタレベルのネットワークの構築を可能とさせる（国土情報スーパーハイウェイの整備）。
- ・ 当該スーパーハイウェイは、上記規制緩和を踏まえ、現行第一種以外の電気通信事業者も利用できるようにする。また、民間光ファイバーと公共施設管理用ファイバーとの同時一体施工を促進し、光ファイバー敷設コストのより一層の縮減を図る。
- ・ 中小、ベンチャー企業も含めた多様な主体の参画をより積極的に促進するため、民間利用、民間への譲渡を前提とした地方公共団体等公的主体の光ファイバーの敷設を認め、促進する。

CATV インターネット（CATV の回線を利用した高速なインターネット）、地域LAN、xDSL（既存電話線等を高速通信に利用するための技術）等の促進による定額料金制導入促進

- ・ CATVインターネットやマンション、街区、公共住宅等エリアLANの構築、

農村電話等のインターネット化を促進するため支援措置を講じる。

- ・ 特定の地域で独占的シェアを有する電気通信事業者の回線の第三者による×DSL利用を促進するため、施設整備への助成を行いつつ、一定の目標を設定し、低料金で×DSL利用を可能とさせることを義務付ける。

地域ペタ・ネット・モデルプロジェクトの実施と太平洋ペタ・ネットの構築

- ・ 上記規制緩和、国土情報スーパーハイウェイ、地域LAN等の推進を踏まえ、国と地域、民間の協力によるモデルプロジェクトを実施する。
- ・ 諸外国と協力して、太平洋を結ぶペタレベルのネットワークを構築する。

強力な電子政府の実現

- ・ 各省の法令、統計、官報等をホームページ化し、インターネット上で公開する。電子申請を推進するとともに、各種歳出、歳入事務等について、ペーパー主義を改め、インターネット化を推進する。
- ・ 上記情報スーパーハイウェイにより整備される光ファイバーを活用し、政府、地方自治体等をペタレベルの高速インターネット通信回線で結び、強力な電子政府を実現する。この場合、民間へのアウトソーシングにより、IPバージョン6(次世代のインターネットの通信手順)や広域分散コンピューティング技術等最新技術を導入する。

次世代道路交通システムの推進

- ・ 高速道路にETC(ノンストップ自動料金収受システム)を配備する。
- ・ 自動運転支援も視野に入れたスマートハイウェイを整備し、事実上の世界標準(デファクトスタンダード)獲得に向け標準システムを整備する。
- ・ 渋滞、バス時刻表等交通情報を、民間が自由に活用できるようにする。

高齢者、障害者のための情報システムの民間の開発を促進する。

コンピュータ西暦2000年問題に対処するため、積極的な情報の開示・共有と、危機管理計画・体制の構築に向けて早急に取り組む。

3. 環境ビジネスの創出と循環型社会の基盤構築

環境と経済の両立を進めるために、効率的な廃棄物処理・リサイクルシステムを担う静脈産業を発展させるとともに、環境ビジネスを次世代の先端ビジネスとして発展させる。また、民間企業が積極的に技術開発を行うための官民ジョイント型の枠組みをつくる。

例えば、燃料電池などの利用を家庭、オフィスにも拡大し、分散型の電力供給として活用する。これらの措置を講じるため、補助金の活用、インセンティブの導入を行う。

またゴミ問題や下水道施設への的確な対応を進めるため、国、自治体、事業者、国民の適切な役割分担を明確にしつつ、リサイクルを強化するとともに、排出者責任の強化やリサイクル製品等の使用促進のための需要開拓等を図り、循環型社会の基盤を構築す

る。

民間活力を活用した一般廃棄物処理施設の更新投資、産業廃棄物処理、リサイクル施設の建設促進を図る。

特に、広域協力体制を必要とする臨海部や地方の大規模工業団地内にPFI方式により複合的廃棄物処理施設、リサイクル施設を建設し、ゴミ・ゼロ化を目指す。

広域処理や一般廃棄物と産業廃棄物をあわせた廃棄物全体の効率的な処理、リサイクルシステムを構築するため、一般廃棄物の処理への民間参入の促進等一層の規制緩和を推進する。

下水道など地方公営企業の経営情報およびコスト情報を開示し、また整備の遅れた地域のニーズを明確にすることによって、下水道施設の整備を緊急に進める。

大気汚染、土壌汚染、ダイオキシン類などに係わる明確な環境ルールの構築や責任体制の明確化を図るなど、環境規制の充実を図る。

日本がアジアの環境ビジネスの拠点となるための国際排出権取引所を設置する。

4. 産学連携による地域再生と21世紀の人材育成

大学、公的研究機関、民間企業が所有する資金、資産、人材、ノウハウを自由に活用しシナジー効果を生み出す21世紀型産学連携のスキームを作り上げる。特に、地方において、国公立大学の開放により、大学エリア内への試験研究機能、ベンチャー機能の集積を図り、各地に日本版スマートバレーを構築する。

また、21世紀型リタラシー（読み書き能力）である「インターネット・リタラシー」の育成を図るため、コンピュータ教育の拡充とともに、外国語による情報収集、情報発信能力を育成するための環境整備を進める。

国公立大学を地域・民間に開放し、大学構内に産学連携の核となるセンターを設置する。センター設置は、PFI方式により行う。

地方の工業技術センター等試験研究機関の再編に当たっては、当該センターとの一体整備を行い、大学構内への試験研究機能の集積を促進する。

センターに、地域のベンチャー企業やベンチャーキャピタルのためのオフィスを併設し、日本版スマートバレーの拠点とする。

地域に根ざした研究活動を活発化させるため、国公立大学への寄付金や特許料収入等を受けた大学が自由に運用、活用できる研究・開発基金を大学内に創設することを認める。

また、当該基金への地方公共団体からの出資、国立大学内への地方の工業技術センターの併設等を円滑に進めるための新たな仕組みを創設する。

初等教育におけるインターネット環境の整備を強力に推進する。2001年までに、全ての学校を高速回線（例えば、10Mbps以上）で接続するとともに、同時に学校内・教室内LANを構築する。

特別教員制度の拡充を図り、コンピュータ教育、外国語教育のアウトソーシングを可能にする。

5. 高齢化社会に対応した街づくり

高齢者が安心して歩ける公共空間をつくり、ミニマムサービス型福祉政策から、民間による多様なサービスの提供を促進し、支援する基盤を整備する。

駅、バスターミナル、中心市街地等における上り下りのない歩行者動線を実現する立体的計画手法を導入する。段差のない広い歩道等バリアフリーの街づくりを推進する。

百貨店、病院、駅舎等不特定多数の者が利用する空間のバリアフリー化を促進する。

福祉サービス事業への民間参入を促進し、現状の措置方式を改め、国民の選択肢の拡大を図る。

駅前等に多目的に利用できる公共スペースを設置し、福祉サービスを行う民間事業者等に開放する。

住宅のバリアフリー化や、民間による高齢者賃貸住宅の建設促進を行う。

6. 新しい住宅政策の実現

中堅所得者の住宅取得に重点を置いた住宅政策を耐久性の高い良質な住宅ストックの供給を中心とする住宅政策へと転換する。今般の住宅税制の変更は、住宅投資の拡大に大きく寄与すると考えられるが、十分なスペースを備えた高質で多様な住宅整備を進めるため、さらなる方策について検討する。

また、住宅の質の改善を消費拡大の柱とし、情報ビジネス、環境・エネルギービジネスなどの新規事業創出につなげる。

ライフスタイルの多様化に対応した住宅政策として定期借地権の活用、定期借家権創設などによる賃貸住宅の充実、中古市場の活性化を図る。

住宅の性能表示、性能保証による耐久性向上と住宅履歴簿の整備等により、消費者メリットを拡大する。リフォーム、中古住宅流通市場を活性化する。

建物の構造や耐震度等を適切に評価するシステムを構築し、建物の資産価値を高める。このため、民間活力の活用等により中立的評価機関を緊急に立ち上げる。

高齢化社会への対応、介護目的の家族用賃貸住宅、リバースモーゲージの導入等を推進する。

7. 国際交流時代に対応した魅力ある空間の拡大と情報発信の促進

国際的な観光や移動の活発化に対応するため、美しい街並みや風景を活用した観光・ビジネス拠点の整備に努め、魅力ある空間を拡大することにより、世界の人々が集いにぎわう魅力的な国づくりを目指す。

海外からの旅行者が滞在できる国際水準の観光拠点を整備する。

インターネット等、新しい情報ネットワークを活用した観光・ビジネスに関する情報発信体制を整備する。

神社、仏閣、史跡など日本固有の文化財や施設の維持、整備を行い、文化的拠点として活用を図る。

街づくり会社、NPO等による地域活性化の取り組みを支援し、多様な交流拠点づくりを促進する。

おわりに 活力と魅力ある日本の創造に向けて

日本経済はいま、「海国なき新たな航海」に旅立とうとしている。しかし、その眼前に広がる光景は決して暗黒の海ではなく、希望と活力に満ちた輝かしい未来である。

第1章から第5章にかけて提言してきた数々の構造改革を断行した暁の日本経済は、従来とは全く異なる新しい姿をみせるだろう。スリムで効率的な政府の下で自由闊達な競争が展開され、新しいビジネスや新規産業が次々と勃興する。国民一人一人が保護や規制から独り立ちし、自己責任と自助努力をベースとして自由な発想と創造性をいかに発揮することによって自らの生み出す付加価値を高めることが成長の源泉となる。新しい価値を生み出そうという一人一人の意欲と熱意、創意工夫の積み重ねが豊かさや競争力の源泉になる。個々人が個性や独創性を持ってリスクに果敢に挑戦する姿勢が高く評価され、その成果に対して正当な報酬が与えられる。そして、次世代を担う若者や今日の日本の発展を築き上げてきた高齢者も生き生きと希望を持って豊かな生活を営める...そうした社会が実現するはずである。

ともすれば、これまでの日本の経済社会は急激な変化を嫌い、弱者保護の名の下に既得権益の維持を優先してきた結果、既存秩序の枠組みは大きく崩れず、改革の歩みは遅々としていた。しかし、経済のグローバル化や少子化・高齢化等の経済構造変化が予想を上回るスピードで進行するなかで、変化に対する後追いの対応はもはや経済の活力を喪失させるだけでなく、将来への希望をも失わせかねない。1980年代前半の米国経済も双子の赤字と貯蓄率の低下、企業の国際競争力の喪失等、様々な問題を抱えていた。しかし、小さな政府の実現と抜本的な規制緩和・撤廃、大幅な所得・法人減税等を柱とするレーガノミックスに加えて、ミクロレベルでの株主利益重視の経営の徹底的追求とそれを容認する柔軟な社会システムをバックに、米国経済は90年央には見事な蘇生を成し遂げた。最近でこそ、アングロ・アメリカン流の経済システムの影の部分も目立ってきているが、日本も従来の過度に公平や平等を重視する社会風土を「効率と公正」を機軸とした透明で納得性の高い社会に変革して行かねばならない。勿論、21世紀の日本が目指すべき社会は「弱肉強食」の無秩序かつ破壊的な競争社会であってはならない。それは、個々人の「選択の自由」と「失敗を許容し、再挑戦が可能な風土」に裏打ちされた真に安心できる社会でなければなるまい。

歴史を紐解けば、日本は過去幾多の困難に遭遇してきたが、その度に困難をバネにして世界史の上でも希にみる輝かしい発展を遂げてきた。それを可能としたのは、環境の激変に的確に対応し更なる飛躍の原動力としてきた国民の柔軟性と叡知に他ならない。確かに、日本経済は現在極めて困難な状況にあるが、明治維新、第二次大戦後の苦境と混乱を想起すれば、現在は遙かに恵まれた環境下にある。このような歴史的転換期に直面するわが国にとって、現在のような逆境はむしろ未来に向けての絶好のチャンスと受け止めるべきである。情報通信ネットワーク社会の到来、高齢化社会の進行、環境問題への対応、世界的な規模での競争激化（メガコンペティション）等の環境変化は、新たな飛躍のチャンスを増大させる。それだけに、改革の断行はもはや一刻の猶予も許されず、国民一人一人が意識改革と自己革新を行うことを通じて新しい日本を構築していかなければならない。

経済戦略会議は、21世紀に向けて「活力と魅力ある日本の創造」を目指して政官民が各々の立場で全力を傾注すべきであり、とりわけ政府の強力なリーダーシップの下で我々の提言が速やかに実行に移されるならば、日本経済が安定的な成長軌道に復帰し力強く再生する日も近いと確信する。

参考資料 1

アンケート調査について

趣旨：経済再生のビジョンを提示するとともに、その際の中期的な財政見通しを明らかにするに当たって、その参考とするため、学識経験者、産業界、アナリスト及び民間研究機関に対してアンケート調査を実施した。

調査時期：1998年11月下旬～12月上旬

質問項目

問1 日本経済の潜在成長力はどの程度あるとお考えですか。（実質GDP対前年比増加率、%）

問2 政策の後押しを得て、その潜在成長力を実現するのはいつ頃になるのが望ましいとお考えですか。

問3 今後6年（1998年度から2003年度まで）の日本経済の姿（実質GDP成長率、失業率、国と地方の財政赤字対GDP比率）についてどのようにお考えですか。

(1) 標準ケース：現状の政策のままで推移する場合

(2) 政策実施ケース：標準ケースでは望ましくないと考えられる場合に、政策を実施し、より望ましい成長経路に引き上げる、言わば、努力ケース

(3) 危機シナリオ：標準ケースのなかに潜む危機が現実化し、経済が最も悪化する場合

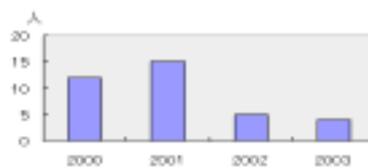
(回答項目は、最も悪化する場合の**実質 GDP 成長率**と**失業率**の数値)

調査結果の概要 (以下の数値は、回答項目の**平均値**である。)

1 . 日本経済の潜在成長率 (実質 GDP 対前年比増加率) 2 . 1 %



2 . 潜在成長率の実現年度 2 0 0 1 年度



3 . 今後 6 年の日本経済の姿

(1) 標準ケース (単位 : %)

区 分	1998	1999	2000	2001	2002	2003
実質 GDP 成長率	-2.2	-0.5	0.2	0.8	1.3	1.4
失業率	4.5	5.1	5.3	5.4	5.3	5.2
財政赤字	9.1	9.2	9.3	8.9	8.6	8.4

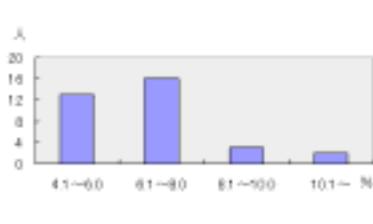
(2) 政策実施ケース (単位 : %)

区 分	1998	1999	2000	2001	2002	2003
実質 GDP 成長率	-2.1	-0.2	1.1	1.8	2.2	2.3
失業率	4.5	5.0	5.0	4.7	4.4	4.1
財政赤字	9.1	9.7	9.2	8.4	7.5	6.6

(3) 危機シナリオ 実質 GDP 成長率 -3.5%



失業率 7.3%



回答協力者（敬称略）：それぞれの中はアイウエオ順。合計 38 名

【学識経験者】（10）

伊藤 隆敏（一橋大学教授）、井堀 利宏（東京大学教授）、岩田 一政（東京大学教授）、浦田 秀次郎（早稲田大学教授）、加藤 寛（千葉商科大学学長）、島田 晴雄（慶應義塾大学教授）、深尾 光洋（慶應義塾大学教授）、宮崎 勇（大和総研特別顧問）、八代 尚宏（上智大学教授）、蛸山 昌一（高岡短期大学学長）

【産業界】（9）

出井 伸之（ソニー（株）社長）、奥谷 禮子（（株）ザ・アール社長）、小林 陽太郎（富士ゼロックス（株）会長）、新宮 康男（（社）関西経済連合会会長）、立川 敬二（NTT 移動通信網（株）社長）、根本 二郎（（社）日本経営者団体連盟会長）、宮内 義彦（オリックス（株）社長）、オムロン（株）（社）経済団体連合会経済本部

【アナリスト】（7）

河野 龍太郎（第一生命経済研究所）、佐治 信行（日興リサーチセンター）、佐野一彦（住友キャピタル証券）、嶋中 雄二（三和総合研究所）、宅森 昭吉（さくら証券）、水野 温氏（ドイチエ証券）、水野 和夫（国際証券）

【民間研究機関】（12）

あさひ銀総合研究所、さくら銀行調査部、住友生命総合研究所、第一勧銀総合研究所、大和総研、東京三菱銀行調査部、ニッセイ基礎研究所、日本経済研究センター、日本興業銀行調査部、日本総合研究所、富士総合研究所、三菱総合研究所

参考資料 2

日本経済の潜在成長率について（成長会計による考え方）

成長会計（ソースアプローチ）は、経済成長率を、1）労働力の増加、2）資本の増加、3）前 2 者では把握されない生産性の上昇（全要素生産性と呼ばれる）の貢献度に区分する。

政府、民間研究機関、国際機関など多くがこの考え方で潜在成長率の試算を行っている。これらを要約すれば、今後数年間を視野に入れた場合、潜在成長率として 1～2% 強（年平均実質 GDP 成長率）という考え方が示されている。

- 1）労働力の増加（寄与度） 0.6～0%ポイント程度
- 2）資本の増加（寄与度） -0.1～1%ポイント程度

3) 全要素生産性（寄与度） 0.5～1.2%ポイント程度

（労働分配率は概ね70%、資本分配率は概ね30%を仮定）

なお、潜在成長率は持続可能なトレンド成長率であり、現実の成長率が潜在成長率を短期的に上回ることはあり得る。また、今後の経済状況や政策運営によっては潜在成長率そのものが変化し得る（後述）。

（有識者アンケート調査）

成長会計による試算は、アンケート調査からも確認できる。38名の有識者から得た回答によると、日本経済の潜在成長率（平均値）は2.1%であった（前出、参考資料1）。グループ分けすると、2%台前半との回答が最も多く19名に達した。回答の最高値は3.0%、最低値は1.0%であった。

（生産性を上昇させる要因：内生的成長論による考え方）

本答申に盛り込まれている政策の実行により、潜在成長率の大きさは変わり得る。例えば、1) 女性や高齢者の雇用が進めば、労働力の伸びは高まり得る、2) 期待成長率が高まれば、望ましい資本ストックの水準は増加する、3) 「健全で創造的な競争社会」の構築により経済構造がより効率化すれば、生産性はより上昇するであろう。今後の潜在成長率を考える場合に、より重要なのは生産性上昇率を政策的にいかに高めていくかである。この問題意識に応える考え方が内生的成長論である。これまでの実証研究の成果によると、教育・情報・研究開発・社会資本などの人的資源開発や社会インフラ整備が生産性上昇に大きなプラス効果をもたらしてきたことが明らかになっている。すなわち、潜在成長率は人口増加等の外生的要因により決定されたものではなく、政策の実施に依存していると考えられる。この考え方は、本答申の着実な実施が潜在成長率にとって望ましいプラスの効果を与えることを意味している。

（まとめ）

日本経済の潜在的な成長力として、経済戦略会議は依然として当分の間は2%強の経済成長が可能と判断している。この判断は、上記の諸点を考慮したものである。しかしながら、その大きさは、構造改革の推進が切り拓く人的資源開発や社会インフラ整備に依存しており、政策努力なしに2%成長が容易に実現できるという主旨ではない。これらの開発・整備にあたっては、限界的な生産性上昇が最も高い分野の投資を優先すること、労働移動の流動性やその中立性を確保することが大切である。

参考資料3

マクロ・モデルについて

「経済回復シナリオと中期財政見通し」を定量的かつ総合的に分析するにあたっては、経済企画庁「中期多部門モデル（中期経済分析のための多部門計量モデル）」を借用した。

作業の過程においては、有識者アンケート調査結果等に基づいて、当問題ワーキンググループの竹中平蔵主査が中期的な経済成長経路を設定し、検討すべき政策選択肢を描いて作業を行った。

この意味において、「中期多部門モデル」は一つの分析手法であり、分析内容や政策的意味付けについては、当会議が責任を負うものである。

【分析期間】

- ・ 1999（平成 11）年度までは政府経済見通しに準じた。
- ・ 2000（平成 12）年度以降が分析の対象。

【分析の前提：主要な外生変数】

- ・ 政府最終消費支出（実質）
2000（平成 12）年度から 2002（平成 14）年度まで対前年度比横ばい
- ・ 公的固定資本形成（名目）
2000 年度から 2002 年度まで対前年度比横ばい
- ・ 金融政策
金融緩和基調を継続

【経済再生シナリオと停滞シナリオ】

両シナリオの外生変数の設定に違いはない。しかし、構造改革の実施が不十分である停滞シナリオにおいては、個人消費・住宅投資・設備投資が増加に転じないメカニズムを分析に組み込んだ。

【参考文献】

経済審議会計量委員会「中・長期経済分析のための多部門計量モデル - 計量委員会第 10 次報告 - 」(平成 8 年 3 月)