

骨太方針2019 —「令和」の新時代：「Society5.0」への挑戦—

CONTENTS

政策分析インタビュー

骨太方針2019

—「令和」の新時代：「Society5.0」への挑戦—

齋藤 潤

国際基督教大学 教養学部 客員教授

トピック

経済財政運営と改革の基本方針2019 (骨太方針2019)の概要について

江崎 俊介

政策統括官(経済財政運営担当)付
参事官(総括担当)付

経済財政政策部局の動き

地域経済の活性化に向けた 対日直接投資の推進

水野 伸吾

政策統括官(経済財政運営担当)付
参事官(総括担当)付 政策調査員

中国輸出の高度化と 米中貿易摩擦について

～世界経済の潮流2018Ⅱについて～

松末 吉平

政策統括官(経済財政分析担当)付
参事官(海外担当)付

経済理論・分析の窓

投資協定の整備にOECDの知見を ～MAI交渉後に見る投資協定対話の動向～

砂原 遵平

OECD日本政府代表部 専門調査員

経済財政諮問会議の理念と歩み

経済財政諮問会議の理念と 発足までの経緯(1)

前川 守

経済社会総合研究所 顧問

最近のESRI研究成果より

機械受注統計調査の 民間企業設備投資に対する先行性 茂野 正史

経済社会総合研究所 国民経済計算部 国民生産課 課長補佐

ESRI統計より

SNAから見た社会保障と財政

岩下 隆成

経済社会総合研究所 国民経済計算部 国民支出課

「消費動向調査」における オンライン調査導入の効果について

五十嵐 香里

経済社会総合研究所 景気統計部

政策分析インタビュー

骨太方針2019

—「令和」の新時代：「Society5.0」への挑戦—

国際基督教大学 教養学部 客員教授
齋藤 潤

2018年7月、政府は「経済財政運営と改革の基本方針2019」（骨太方針2019）の閣議決定を行いました。令和最初となる骨太方針2019では、我が国が直面する短期・中長期の政策課題を整理した上で、新たな時代への挑戦として、「Society5.0」実現の加速を前面に打ち出しています。

本日は、マクロ経済学、経済政策がご専門で、これまで行政官として骨太方針の策定に携わってもこられた、齋藤潤客員教授にお話をお伺いしました。

●我が国が直面する短期・中長期の政策課題

——骨太方針2019では、はじめに、短期及び中長期の我が国が直面する課題を整理しています。

（齋藤氏）私は、中長期的に見て日本が直面する一番重要な課題は、少子高齢化・人口減少の問題だと思います。それは社会的な面でも大きな影響を及ぼしますが、経済的な面でも、潜在成長率の低下という大きな問題をもたらします。

現在の内閣府の試算では、足元の潜在成長率は1%程度ですが、これは出来過ぎのところがあります。今後、高齢化・人口減少が進展するとさらに低く、場合によってはマイナスになる可能性もあると思います。

もちろんこれに対しては、マクロで成長する必要はなく、一人当たりのGDPやGNIが成長すればいいのではないかとこの考え方もあると思います。例えば世界銀行などは、いろいろな国を、一人当たりGNIで、低所得国とか中所得国、高所得国に分類しているわけです。これは、一国の生活水準の目安としては適当だと思います。

しかし、日本は、残念ながら一人当たりGDPだけで成長するのでは足りない。というのも、他の国に比べて、財政・社会保障の持続可能性という面で大きな重しを抱えており、そのため、マクロで成長する必要があるからです。今後とも持続的に経済成長を遂げていくためには、少子高齢化・人口減少について、手を打たねばなりません。

——少子高齢化・人口減少対策として、どういう点を重点的に進めていくべきでしょうか。

（齋藤氏）私は、大きく4つの取組があると思っています



す。1つは、生産性を上げることです。これについては、幾つかの側面があります。例えば、これまで日本が築き上げてきた経済システムが、今、時代に合わなくなってきたり、そのために、さまざまな資源が有効に活用されていないのではないかと考えています。また、いろいろな政策の中で、生産性が低い部門を温存するようになっているのではないかと思います。それにはもちろん低所得者への配慮という面もあると思いますが、その結果、低生産性部門が維持されてきたという面もあるように思います。

ただ、生産性を引き上げる上で最も重要なのは、いかにイノベーションを継続的につくり出していくかということです。そのためにはベンチャーをもっと活性化する必要があります。日本は、世界の中でも開業率が非常に低いわけですが、今、ベンチャーこそがイノベーションの最先端にあるわけで、そこをもっと活性化しないと、日本ではイノベーションは出てこないと思うのです。

しかし、残念ながら、私は、長期的に見た時、日本におけるイノベーションの可能性については楽観的ではありません。なぜなら、人口減少が続く限りは、そのイノベーションを担うべき科学者・技術者の数が減っていかざるを得ないからです。

そこで、2つ目の取組ですが、女性あるいは高齢者の労働参加率を引き上げることです。つまり人口が減っている中でも働く人を増やすということです。

今、女性の労働参加率は非常に上がっています。これが足元の潜在成長率を実力以上に引き上げているわけです。これはすごく評価できることだと思いますし、まだ余地があると思います。また、高齢者についても、働きたいと思っていない人がいます。女性の場合でも、高齢者の場合でも、働きたくない人を働かせる必要はないのですけれども、働きたいと思っているにもかかわらず、働いていない人が数多くいるわけですから、そこにはもっと政策努力を傾注する必要があります。

難しいのは、日本の場合は、女性の労働参加率の上昇を出生率の上昇と並行して進めなければいけないことです。結局、いかに生活と仕事を両立できるようにするかということだと思います。保育所の整備も必要だと思いますけれども、企業が柔軟な働き方を保証することも必要だと思います。それから、男性が育児・家事などをちゃんと責任を持って分担することも必要だと思います。

働き方の柔軟さということでは、イギリスでは、柔軟な働き方を求める権利を労働者に与えています。企業にはそれぞれ事情がありますから、必ずそれを受け入れる必要はないのですけれども、受け入れない場合には、その理由の説明責任を負う仕組みになっています。

その結果、例えば学期間就業といって、学期の間は子どもが学校にいますので親は普通に働くが、休暇に入ると子どもが家にいるので、親が家にいることを認めるような働き方など、柔軟な働き方が可能になっています。我が国でもこうした取組を進める必要があります。

今まで女性が育児を担ってきた結果、雇う側は、女性がいずれ職場からいなくなると考えて採用活動をする。したがって、男性か女性かという選択があった場合には、男性を採用するバイアスが生じてしまう。こういうことを改善するためにも、男性の育休は義務化すべきです。男性と女性をイコールフットリングにすることが大事です。そういうことも含めて、女性の労働参加率を引き上げるための努力をすべきだと思います。

ただ、こうした取組にも限界があり、100%まで労働参加率が上がったなら、もうそれ以上に働き手は出てきません。つまり、最終的な解決にはならないのです。そこで、3つ目の取組は、出生率を引き上げることです。

日本の場合、夫婦間に生まれる子供は2人ぐらいいるにもかかわらず、合計特殊出生率が1.4程度しかありません。それは、晩婚化・非婚化が進んでいるからです。

これは難しい課題です。個人の選択であるので、結婚してほしいといっても、簡単にできることではない。ただ、結婚するに当たっての障害は何かを聞いた調査結果では、結婚資金の問題だと答える人が多い。これは、非正規化の動き、そして非正規労働者の処遇の問題に関連していますので、その点は労働市場改革などで対応すべきだと思います。日本の場合には、正式に結婚した夫婦の間に生まれる子供が95%以上なので、婚姻率を上げることは、すごく大事です。

しかし、仮に婚姻率を上げることができ、出生率の引上げに成功したとしても、現在の親世代の数が既に少ないので、その世代の子どもの数が増えたとしても、それが直ちに人口全体に及ぼす影響は大きくありません。ようやく60年から70年して初めて出生数が死亡数を超えるように

なるのです。それまでは人口減少が続かざるを得ません。

そこで4つ目の取組として、外国人労働者を入れていくことが必要なのではないかと思います。去年の骨太での新しい方針を受けて、この4月から外国人労働者の受入れを拡充するようになったのは、すごく大きな進展です。ただ、短期的な視点からのみ受入れを決めているようだと、いずれ問題を生じかねません。今後は、少子高齢化・人口減少という問題に対する対策として、中長期的な観点から受け入れることを考えるべきだと思います。

●就職氷河期世代支援策の打ち出し、最低賃金の引上げ

——経済を支える人材をいかに確保していくかということは、我が国経済の将来の姿にとって、死活問題になっていると思います。今年の骨太方針については、就職氷河期世代支援策を打ち出しています。

(齋藤氏) 今回、就職氷河期世代の問題を取り上げたのは、すごく大事なことだと思います。同時にもう一つ大切なのは、同じことを繰り返さないということです。後者の観点からは、課題が2つあります。

1つは、新卒一括採用で、これが大きな制約条件になっているのではないかと思います。これまでは、学校を卒業した時に就職ができないと、正規の仕事は得られなかった。そういう状況の中で、バブル崩壊後の1990年代後半に、金融システム不安から企業はリストラを本格化させ、たまたまその時に卒業した世代、すなわち就職氷河期世代の新卒採用を絞ったわけです。それが今日の問題をもたらしめています。

新卒一括採用は、先ほど言ったベンチャーなどにも影響していると思います。例えば在学中にベンチャーをやるか、就職を遅らせるかを考えた時、新卒時に就職しないと後戻りができなくなってしまう制度なので、起業を諦めてしまうことが多い。そこをいかに柔軟化するかということが重要です。最近、通年採用も増えてきていますが、それはすごく大事なことだと思っています。

2つ目は、日本のシステムは、終身雇用の下に正規雇用として働くと、いろんな企業内教育を受けられ、それによって人的資本が蓄積されるわけですが、非正規に対しては、そういう訓練は限定的で、人的資本が蓄積されないままになってしまうということです。

この教育訓練の問題は、今後、正規雇用者にとっても大きな問題になってくると思います。ロボット、AIなどイノベーションが進んでいって、今働いている人たちが技能をどんどん高度化していけないと、仕事なくなる状況になる。いかに自分の技能を高めていくかが課題になります。そこで、企業の中でも外でも、既に学校を卒業して働

いている人が、その技能や知識を高める機会をいかに作っていくかが、重要になってきます。

——そうすると、賃金や雇用システムについて、今後どう変わっていくのか、あるいはどう改革していくのが重要ですね。

(齋藤氏) 日本の経済システムが時代に合わなくなってきていると話しましたが、その典型的な例は、雇用システムです。日本型雇用システムと言われますけれども、今の雇用システムは、戦後、高度成長期に確立されたもので、日本に普遍的なものではありません。その構成要素としては、終身雇用と年功賃金体系と企業内訓練という三本柱が挙げられます。

高度成長期は、競争相手は国内の同業他社や先進国企業で、価格だけでなく品質や性能で勝負することもできたわけです。ところが、今は、新興国や発展途上国と競争しなければならず、価格競争が一番大事になっています。そうすると、生産性に比して高い人件費を取る高齢者を、企業は負担できなくなってきました。だからこそ、非正規雇用が増えているし、賃金カーブもフラット化していると考えられます。また、イノベーションについても、従来のような、現場の生産ラインで改善を提案するといったプロセスイノベーションだけでは済まなくなっており、新しいプロダクトをいかに創り出していくかが重要になってきます。そうすると、企業の中だけではなく、ベンチャーも活用するような形にならざるを得ません。

こうしたことを踏まえると、今までの雇用システムは、維持できなくなっていると思います。

——今年の骨太方針では、所得向上策の推進として、最低賃金の問題を取り上げ、注目を集めました。

(齋藤氏) 最低賃金は、すごく大事だと思います。格差の拡大を緩和するためにも最低賃金は引き上げていくべきだと思います。しかし、そのためには、最低賃金を上げてもやっていけるような企業でないといけない。これまでは、生産性が低い、採算が取れないような企業がいっぱいあるということが、日本全体の生産性を引き下げる大きな要因になっていました。そこが退出をして、一方で新たな開業があるということになれば、全体としては生産性が上がっていくはずですが、もちろん退出した結果、事業者や雇用者が生活できなくなるようでは問題なので、転業を支援するとか、セーフティーネットを十分整備する必要があります。しかし、大事なことは、企業の新陳代謝をいかに良くするかということだと思います。

●イノベーション、Society5.0の実現

——ここまで、ベンチャーやイノベーションの話が出てきました。改めて、イノベーションによる生産性の

向上について、ご意見をお願いいたします。

(齋藤氏) イノベーションを創出するに当たって、1つだけ重要なものを言えと言われたら、やはりベンチャーをいかに育成するかだと思います。イノベーションの源泉となるR&Dは、今、ベンチャーが牽引しているわけで、そのベンチャーをもっと育成していかなければいけない。ところが、日本はすごくスタートアップが少ないのです。

どうして少ないかというと、雇用システムの問題があって、万が一失敗したら、後戻りができないような、単線型の就業経路になっているので、みんなリスクを取れないという問題があるからです。

もう一つは、ベンチャーをやろうとしても、お金が回るような形にはなっていない。これは金融システムの問題になるわけですが、日本の家計は金融資産の過半を銀行預金の形で持っていますが、大企業は銀行離れしているため銀行は貸出先がない。要するにリスクを取ってもいいお金が生み出されないようなシステムになってしまっている。いかに家計の金融資産をリスクマネーに向けていくのが、重要な課題になっていると思います。

さらに言うと、新しいイノベーションが起こっても、それを企業がビジネスに取り込んで、生産性の引上げにつなげていくインセンティブが弱いところもあるように思います。それは競争を促すようなベンチャーの起業が少ないこと、あるいは対内直接投資によって参入してくる海外企業が少ないことにも関係しているように思います。

——今年の骨太方針では、Society5.0を実現することを前面に打ち出しました。

(齋藤氏) Society5.0というのは、デジタルデータを利用した新しい技術を社会の課題解決に結び付けようという問題意識から来ていることだと思います。そういう意味でいうと、Society5.0の実現のためには、何よりもまず、今、日本の経済・社会が直面している少子高齢化・人口減少問題とか経済システムの改革という課題の解決に、デジタルデータを生かしていくことが大事ではないかと思います。例えば、AIとかロボットなどを使うことによって、長時間労働を減らす、あるいはリモートワークを拡大するといったことができないか、などを検討することが必要だと思います。

●グローバル化の推進

——グローバル化の推進をどのように進めていくべきか、御示唆があれば、教えていただければと思います。

(齋藤氏) G20でも、日本政府として、いかにグローバル化の推進に向けリーダーシップを取るかということに腐心したと思いますし、グローバル化の旗手としての日本の役割は大きい。しかし一方で、日本は、自身についてもま

だやることが残っているのではないかと考えています。

今まで日本がやってきたのは、輸出を促進する、海外直接投資を行う、海外に人を出すといった「外向き」のグローバル化でした。そのおかげで、日本の経済力も、プレゼンスも高まったと思います。しかし、この先問われるのは、いかに「内向き」のグローバル化を進めるかということです。

例えば、TPP11発効後の関税撤廃率がどうなるかという数字を見ると、ほとんどの国では100%とか99%ですが、日本だけ95%となっています。これは農業保護の影響です。また、対日直接投資は、OECDの加盟国中でも、一番少ない。この要因としては、規制があるわけではなく、経済システムと関係があると思います。例えば海外から入ってきた企業は、終身雇用を前提に雇用しなければならない。また、低生産性部門が赤字覚悟で商売をやっている中に参入して競争しなければならない。こうしたことは、大きな障害になっているのだと思います。なお、国内で商売がやりにくいというのは、実は海外の企業だけではありません。日本の企業にとっても、やりにくい。だからこそ、開業率は低いわけですし、世銀のEase of Doing Business Rankingなどを見ても、ランキングは低いわけです。

最後に、外国人の受入れも、これまで基本的にずっとしてこなかった。それが高齢化・人口減少の影響をそれだけ深刻なものにしているし、イノベーションにとって重要なアイデアの多様性にも制約をもたらしているのではないかと思います。

そういう点を見ると、グローバル化を進めてきたといっても、内向きのグローバル化という面では、大きな欠落があったと思います。今後日本が成長していく、生産性を上げていくためには、内向きのグローバル化を進めることができるか否かが、鍵を握っていると思います。

●財政健全化

——経済再生と財政健全化は車の両輪です。これまで経済再生の話が中心となりましたが、財政健全化の取組について、お感じになることはありますか。

（齋藤氏）ギリシャの例などを見ると、財政状況が悪化すると、金利が上がリ、財政再建のための努力を行うと、金利が下がる。このように、通常は、財政状況に対する警告とか、努力に対する報酬が金融市場から与えられるわけです。しかし、日本の場合は、長期金利がゼロに抑えられており、どちらも無い。そのために、財政再建に対する緊張感がなく、先送りされがちになります。

先送りができているのは、国内投資家が国債の9割を保有しており、それも金融機関が中心で、長期保有だからです。ここが変わってくると今まで通りにはいけなくなりま

す。例えば日本の経常収支が赤字に転じた時、海外から貯蓄が入ってくる。そうすると、日本の財政事情に対して、より厳しい目を持っている外国人投資家が増えてくることになります。いつそれが起きるのかを予測することは困難ですが、そうなる前に、早く財政再建をやるべきだと思います。

成長は財政再建にとって、必要条件ではあっても十分条件ではないので、いかに歳出を抑制し、税収を増やすかが重要です。歳出を抑える中で一番大事なのは、社会保障制度の改革をどのように進めるかだと思います。

●今後の骨太方針のあり方

——先生はかつて内閣府の幹部として、骨太方針の取りまとめの責任者として、采配を振るわれていたわけですが、今の政府の骨太方針への評価をお聞かせいただければと思います。

（齋藤氏）骨太の方針の「骨太」という意味は、骨格がしっかりしていて、ぜい肉が付いていないということだと思います。政府がやらなければいけない政策というのは、数多くあるわけですが、その中で、今、政府として何に優先順位を与えて、何を中心に取り組んでいくのかを明確に示す文章が、骨太の方針です。

あまりにいろんな政策が入ってくると、「メタボ」だと揶揄されたりするわけですが、骨太の方針が重要であり予算編成の基礎になるが故に、みんなが政策を骨太に入れようとする。しかし、政府が自由にできる資源には限りがある。したがって、政府として、何に資源を集中的に投下するのか、を明確に示す必要があると思います。

昔は、経済財政諮問会議が策定する骨太の方針を中心にして政策が回っていたところがあったので、分かり易かったのですが、今は、そういう場が経済財政諮問会議だけでなく、いろんなところにあり、骨太の方針は、それらを網羅するようなものになってきた。それが骨太の方針の意義を分かりにくいものになっていると思います。

経済財政諮問会議そして骨太の方針も、できてからそろそろ20年が経ちます。一つのいい機会ですので、経済財政諮問会議の役割とは何か、骨太の方針はどうあるべきなのかを、もう一度振り返り、創り直すことを考えてみてほしいのではないのでしょうか。

（聞き手：内閣府政策統括官（経済財政運営担当）付参事官（総括担当）川崎 暁）

（本インタビューは、令和元年7月4日（木）に行いました。なお、インタビューの内容は、以下のページからご覧いただけます。

http://www.esri.go.jp/jp/seisaku_interview/seisaku_interview2012.html

トピック

経済財政運営と改革の基本方針2019
(骨太方針2019)の概要について政策統括官(経済財政運営担当)付
参事官(総括担当)付
江崎 俊介

はじめに

令和元年6月21日、「経済財政運営と改革の基本方針2019」(以下「骨太方針」という)が閣議決定された。骨太方針は、経済財政諮問会議における審議を経た上で、毎年年央に答申として取りまとめられ、閣議決定をもって政府の方針となる。その後、翌年度の予算編成や税制改正等に反映されるなど、経済財政運営の基本方針としての位置付けを担っている。

今年の骨太方針のテーマは、『「令和」新時代：「Society 5.0」への挑戦』である。本方針では、国際経済環境の変化を強く意識するとともに、人口減少・少子高齢化に直面する中で、令和の時代の新しい日本のあり方、Society 5.0への挑戦を前面に据え、今後日本が取り組むべき施策を示している。本稿ではその概要を紹介する。

第1章 現下の日本経済

第1章では、第2次安倍内閣発足当時の閉塞感や先行きの不透明感が強まる状況を、アベノミクスを強力に推進し広く展開することで打開することに成功したと評価し、現在の我が国経済については、デフレではない状況を作り出し、長期にわたる回復を持続させており、GDPは名目・実質ともに過去最大規模に達しているとしている。一方で、中長期の課題に目を転ずれば、平成から令和の時代に引き継がれた課題が多いことは否めないとしている。具体的には、人口減少・少子高齢化の進行、デジタル化と第4次産業革命の進展、生産性と成長力の伸び悩み、地方経済の活性化、通商問題・保護主義の台頭、社会保障と財政の持続可能性等、我が国が直面する課題は枚挙に暇がないとしている。

こうした状況の下、様々な課題を克服し、持続的かつ包摂的な経済成長の実現と財政健全化の達成を両立

させるため、「潜在成長率の引上げによる成長力の強化」「成長と分配の好循環の拡大」「誰もが活躍でき、安心して暮らせる社会づくり」の3つの視点を重視して取組を推進するとしている。その上で、令和という「新たな時代への挑戦」として、デジタル化を原動力としたSociety 5.0について、国を挙げてその実現を加速していく旨を明記している。その際、「今こそ絶好機」との認識の下、「Society 5.0時代にふさわしい仕組みづくり」、「経済再生と財政健全化の好循環」に向けた取組を推進するとし、それぞれ第2章、第3章で具体的取組を記載している。

第2章 Society 5.0時代にふさわしい
仕組みづくり

成長戦略実行計画をはじめとした、成長力を強化するための取組として、デジタル市場、フィンテック、モビリティ、コーポレート・ガバナンス、スマート公共サービスといった「Society 5.0の実現」、70歳までの就業機会確保をはじめとする「全世代型社会保障への改革」、地域インフラ維持と競争政策や、地方への人材供給といった「人口減少下での地方施策の強化・人材不足への対応」のための取組等について記載している。

続いて、人づくり革命、働き方改革、所得向上策を推進していくための取組として、幼児教育・高等教育無償化や大学改革、リカレント教育など、少子高齢化に対応した人づくり革命、長時間労働の是正、多様で柔軟な働き方の実現、同一労働同一賃金などの働き方改革、就職氷河期世代支援プログラム、最低賃金の引上げなどの所得向上策等について記載している。特に、就職氷河期世代支援プログラムについては、就職氷河期世代の問題が個人の問題ではなく、時代の問題という側面が強いという認識の下、この3年間、集中的に本格的な支援を行い、この世代の正規雇用者の30万人増を目指すことを明記している。

次に、地方創生を推進していくための取組として、東京一極集中の是正、地方への新たな人の流れの創出、中堅・中小・小規模事業者への支援、観光と農林水産業の活性化、海外活力の取込み等について記載している。

また、グローバル経済社会との連携を強化していくため、G20における持続的成長へのコミットメント、

21世紀型ルールの国際標準化、データの越境流通等のルール・枠組みづくりの主導、SDGsを中心とした環境・地球規模課題への貢献等を記載し、特にSDGs関連では温暖化長期戦略やプラスチックごみ対策等についても記載している。

さらに、重要課題への取組としては、規制改革の推進、科学技術・イノベーションと投資の推進、新たな外国人材の受入れとその環境整備、大規模国際大会等の成功に向けた取組、資源・エネルギー、暮らしの安全・安心といった国民生活に密接した重要課題について記載している。

第3章 経済再生と財政健全化の好循環

第3章では、「経済再生なくして財政健全化なし」との基本方針の下、新経済・財政再生計画を着実に推進し、成長と分配の好循環を持続・拡大させることが不可欠であるとしている。具体的には、歳出改革や歳入改革を行うにあたって、社会保障改革により保険料負担の伸びを抑制し労働参加を促進すること、Society 5.0時代に必要となる人的投資をはじめとした民間投資を喚起すること、規制・制度改革を通じて公的分野への民間参入・官民連携を促進することを併せて実現していくとしている。

経済・財政一体改革を着実に推進するとともに、引き続き、2025年度の財政健全化目標の達成を目指すため、高い経済波及効果と質・効率の高い行財政改革を同時に実現することが求められている。そのため、Society 5.0の実現に向けたデジタル・ガバメントの実現をはじめ、次世代型行政サービスへの改革を推進することを記載している。

また、社会保障、社会資本整備、地方行財政改革、文教・科学技術という4つの主要分野については、歳出改革の具体的な取組として、

- ・社会保障分野では、2022年までの社会保障制度の基盤強化、予防・重症化予防・健康づくりの推進、年金制度改革、医療・介護制度改革等、
- ・社会資本整備分野では、スマートシティの実現、重点プロジェクトと生産性向上、PPP/PFI、公的ストックの適正化等、
- ・地方行財政分野では、交付税など税制制度改革、公営企業・第三セクター経営改革、見える化・横展開等、

・文教・科学技術分野では、PDCAサイクルの徹底、EBPM推進による予算の質の向上等について記載している。

さらに、歳出改革等に向けた取組を加速・拡大していくためには、「見える化」の徹底・拡大、先進・優良事例の全国展開、インセンティブ改革の加速・拡大を進めること等を記載している。

第4章 当面の経済財政運営と令和2年度予算編成に向けた考え方

第4章では、2019年10月の消費税率10%への引上げに当たり、2019年度の臨時・特別の措置等の適切な執行により、需要変動の平準化を図り、経済の回復基調に影響を及ぼさないように取り組むとしている。

さらに、令和2年度においては、

- ・消費税率引き上げの影響の程度や最新の経済状況等を踏まえ、歳出改革の取組とは別途、適切な規模の臨時・特別の措置を講ずること、
- ・海外発の下方リスクに十分目配りし、リスクが顕在化する場合には、機動的なマクロ経済政策を躊躇なく実行すること、
- ・令和2年度予算では、経済財政一体改革を着実に推進するとともに、新経済・財政再生計画で定める目安に沿った予算編成を行うこと

という点などを踏まえて、予算編成等を行うとしている。

おわりに

今年の骨太方針では、人口減少・少子高齢化を日本が直面する最大の壁としたうえで、新しい挑戦としてSociety 5.0の実現に力を尽くし、経済社会の構造改革を一層強力に進めていくとしている。現下の厳しい状況の中にあっても、日本が世界に後れを取ることがないように、直面する様々な課題を克服し、さらには、ピンチをチャンスに変えていくための大きなパラダイムシフトを起こしていく鍵となるのが、デジタル化を原動力としたSociety 5.0の実現であるとしている。

経済最優先の基本方針を揺らぐことなく堅持し、経済の回復基調を持続させるためにも、骨太方針に盛り込まれた各施策の実現に果敢に取り組んでいくことが、今後の行政の責任と言えるだろう。

江崎 俊介（えさき しゅんすけ）

経済財政政策部局の動き：政策の動き 地域経済の活性化に向けた 対日直接投資の推進

政策統括官（経済財政運営担当）付
参事官（総括担当）付 政策調査員

水野 伸吾

はじめに

対日直接投資は、海外の優れた人材、技術、ノウハウ、新たなビジネスモデル等を我が国経済にもたらし、日本経済の活性化に大いに資するものである。

我が国の対日直接投資促進施策は、1990年の「直接投資政策の開放性に関する声明」に始まり、以降、その促進を目指すべく、これまで様々な施策が整備、実行されてきた。

これら施策の成果もあり、対日直接投資残高は着実に伸びてきた一方で、他国との比較においては、その数値は著しく低い水準にあると言わざるを得ない。一例として、2017年末の対日直接投資残高の対GDP比は5.3%であるが、この数字は世界201ヶ国中199位（出所：UNCTAD、内閣府、財務省）となっている。

今年4月、「対日直接投資推進会議」¹が開催され、地域への対日直接投資の呼び込みを促進すべく「地域への対日直接投資 集中強化・促進プログラム」が決定された。

本稿では、近年の対日直接投資に係る動向や上記プログラムの概要について御紹介したい。

近年の対日直接投資に係る動向

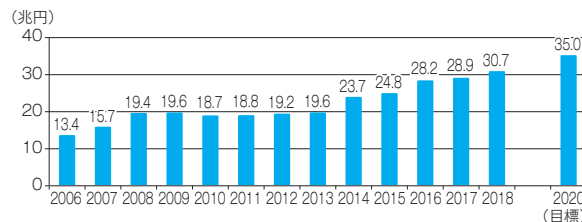
政府では、日本再興戦略2013において「2020年までに外国企業の対内直接投資残高を現在の2倍の35兆円に拡大する（2012年末時点17.8兆円）。」という目標（KPI）を掲げ、その一層の拡大を目指してきた。

2014年からは対日直接投資推進会議を開催し、外国企業の事業環境や日本で働く外国人の生活環境の改善等に取り組み、「外国企業の日本への誘致に向けた5つの約束」をはじめとして、毎年、政策パッケージをとりまとめてきた。

また、安倍政権で法人実効税率の引下げ（2013年

度：37.00%→2018年度：29.74%）、コーポレートガバナンスの強化、製薬・医療機関、電力・エネルギー分野をはじめとする規制改革が実現され、結果として、対日直接投資残高は、30.7兆円（2018年末時点）と、着実に増加している。

対日直接投資残高



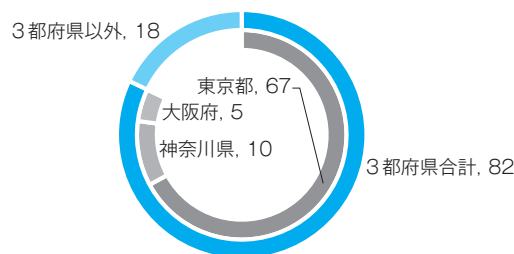
出所：財務省・日本銀行「本邦対外資産負債残高」

注：2014年1月以降は、統計基準が国際収支マニュアル第6版（新基準）に変更されている。2013年以前のデータについても、新基準を踏まえた改訂は行われているが、基礎データの制約から、対象範囲が異なる（2014年以降は間接投資先も含む）ため、連続性が無いことに留意が必要。

地域への対日直接投資の推進に向けて

対日直接投資残高が着実に伸びる一方で、その投資先を見ると、東京を中心とする一部の大都市に集中していることが分かる。

東京都、神奈川県、大阪府に所在する外資系企業数の割合
(2017年度、%)



出所：経済産業省「外資系企業動向調査」 注：速報値

しかし、我が国のそれぞれの地域には、技術力を持った個性的な企業、特色ある産業集積、農林水産品・観光資源をはじめとする様々な地域資源、優秀な労働力が広く存在している。各地域が持つ強みを、外国企業が持つ販路・技術・人材・ノウハウと結びつけることにより、内外の新たな需要やイノベーションを創出し、生産性を引き上げ、良質な雇用機会を創出するとともに、地域経済や企業が抱える課題を解決していくことが可能となる。

こうした基本認識のもと、昨年5月の対日直接投資推進会議において「地域への対日直接投資サポートプ

¹ 投資案件の発掘・誘致活動の司令塔機能を担うとともに、外国企業経営者等から直接意見を聴取し、必要な制度改革等の実現に向けた関係大臣や関係会議の取組に資することを目的として平成26年4月に設置。主宰は内閣府特命担当大臣（経済財政政策）。

プログラム」(以下、「サポートプログラム」)が決定され、地方自治体による、地域の特色を活かした外国企業誘致計画の策定を推奨するとともに、その計画に基づく地域への直接投資促進策の実施を、府省庁の壁を超えて政府一丸となって支援することとした。

独立行政法人日本貿易振興機構(以下、「ジェトロ」)及び経済産業省を中心に、関係機関が連携しながら、昨年度は24²の地方自治体に対して誘致戦略の策定をはじめとする誘致活動への支援が行われた。

「地域への対日直接投資 集中強化・促進プログラム」の決定

さらに、本年4月の対日直接投資推進会議において、「地域への対日直接投資 集中強化・促進プログラム」(以下、「強化・促進プログラム」)が決定された。

昨年来、サポートプログラムの推進により24の地方自治体に対して、戦略的に外国企業を誘致できるよう支援を行ってきたところ、一部では誘致戦略が明確になるなど、誘致活動の「実行」段階に到達した。

強化・促進プログラムでは、①誘致活動の「実行」段階に到達した自治体(以下、「重点自治体」)を誘致実績の着実な積み上げに導くとともに、②我が国全体のビジネス環境の更なる改善を目指すことを課題として、下記の具体的な強化・促進策がとりまとめられた。

(1) サポートプログラムの強化

重点自治体が克服すべき課題として「三つの不足」(・海外における知名度不足、・誘致活動を実行する人材不足、・施策間の連携不足)を挙げ、その解消のため、政府及びジェトロが一体となって以下の取組を支援する。

- a. トップセールスや外国企業招聘事業の強化
- b. 誘致担当職員への研修実施など誘致体制の強化
- c. インバウンド観光需要や農林水産品輸出の喚起策との連携強化

また、引き続き、重点自治体以外の対象自治体の誘致戦略の策定を支援するとともに、誘致の成功事例集を作成して全国の自治体に周知することにより、サポートプログラムへの新規参加を促進する。

(2) ビジネス環境の更なる改善に向けた取組

我が国には、単に外国企業であることのみを理由に協業・連携等を躊躇してしまう傾向(いわゆる「外資アレルギー」)が、地域によっては根強く残っている。誘致成功事例集を、地域金融機関、各経済団体をはじめとする経営支援機関、地域の企業等に対して広く周知し、ビジネスパートナーとして外資と組むメリットへの理解を深める。

併せて、法人設立手続のオンライン・ワンストップ化、AIの活用等による法令翻訳の加速・充実化、コーポレートガバナンス改革の取組状況の発信、などに取り組む。

上記(1)(2)の取組を積み重ねることにより、政策目標である「2020年までに対日直接投資残高を35兆円に倍増」の着実な達成を目指すこととされた。

結び

現在のKPI(対日直接投資残高35兆円)の最終年限が2020年と迫り、次期の目標設定に向けた議論が必要となってくる。

先述のとおり、近年の対日直接投資推進会議では、地域への対日直接投資促進が議論の中心であった。また、ジェトロでは、今年度から始まる新中期計画において、イノベーション創出や地域経済活性化等に資する対日直接投資の強化という方針を掲げている。こうした動きを見ると、次期目標設定にあたっては、量のみならず質についても目標を設定する必要があるのではないかと。

他方で、冒頭にも述べたとおり、国際的には我が国の対日直接投資はまだ低水準であり、分野や業種等に限らず、投資の全体量を増やしていくことも、引き続き重要性が高いと言える。

これからの推進施策がどのような方向に進むにしても、推進するのは、突き詰めれば外国企業誘致に携わる一人一人である。引き続き、誘致活動の司令塔を担う対日直接投資推進会議を支える対日直接投資推進室の一員として、気を引き締めて、その一端に携わっていきたい。

参考文献

経済企画庁調整局産業経済課 編『海外からの投資拡大を目指して』(1995年7月)p.7

水野 伸吾 (みずの しんご)

2 平成30年10月に経済産業省及びジェトロにて、宮城県、福島県、茨城県、千葉県、愛知県、三重県、和歌山県、福岡県、熊本県、北海道旭川地域産業活性化協議会、宮城県仙台市、茨城県つくば市、神奈川県横浜市、長野県小諸市、愛知県名古屋市、三重県松坂市、伊賀市、京都府京都市、大阪府大阪市、兵庫県神戸市、福岡県福岡市、北九州市、久留米市、佐賀県唐津市の24自治体への支援を決定。平成31年4月、新たに北海道への支援を決定。

経済財政政策部局の動き：経済の動き 中国輸出の高度化と米中貿易摩擦について

～世界経済の潮流2018Ⅱについて～

政策統括官(経済財政分析担当) 付
参事官(海外担当) 付

松末 吉平

はじめに

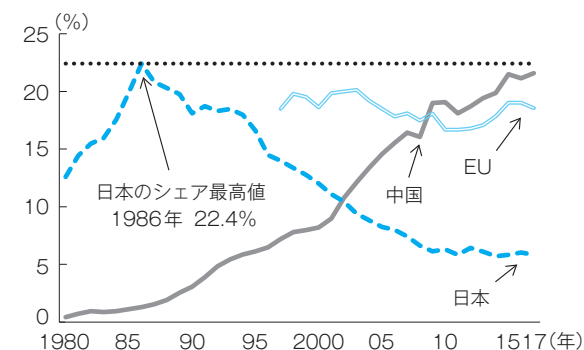
2018年は通商問題の動向が世界経済のリスクとして強く意識される年となった。特に世界のGDPの第1位と第2位の割合を占めるアメリカと中国間で、お互いが次々と貿易制限措置を実施する状況に至り、その世界経済への影響が懸念されている。こうした状況を踏まえ、3月12日に公表した「世界経済の潮流2018年Ⅱ」(以下「潮流」という。)では、米中貿易摩擦が生じた背景や経緯、その経済への影響について考察し、さらに、米中両国間の貿易構造の変化をグローバル・バリュー・チェーン(GVC)の観点から分析を行った。本稿ではその一部を紹介する。

米中貿易摩擦の背景と経緯

世界の名目GDPに占める中国の割合は、急速に拡大している。中国が世界貿易機構(WTO)に加盟した01年には中国の世界のGDPに占めるシェアは4%に過ぎなかったが、17年には15%にまで拡大している。米中両国の世界のGDPに占める割合は約4割に達し、米中間の貿易摩擦が世界経済にとっての最大のリスクとされる所以となっている。

また、アメリカの輸入に占める中国のシェアをみる

図1 アメリカの輸入に占める国・地域別シェア



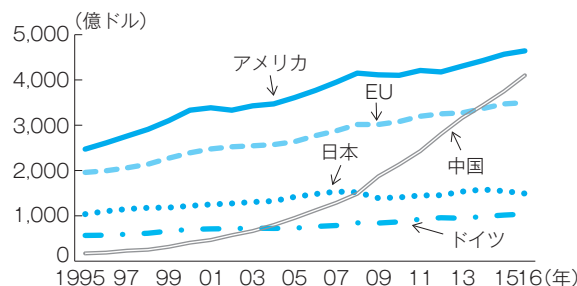
(備考) アメリカ商務省より作成。

と、90年時点では3.1%に過ぎなかったが、17年には21.6%に達し、EUを超える水準にまで拡大している(図1)。さらにアメリカの国別の財貿易収支においても、中国の位置付けが急速に拡大している。アメリカのトランプ大統領は対中国の財貿易収支の赤字が大きいことを問題視している。

一方で、中国政府は経済の量的拡大のみならず、産業の高付加価値化も図っている。中国政府はこれまでの労働集約型の産業が中心であったところから、より高度な産業を育成することを国家の戦略目標として打ち出し、15年に「中国製造2025」を策定した。また、研究開発への支出を急速に増加させている。(図2)

中国がこうした政策を進める中、アメリカ政府は、前述の財貿易赤字に加え、中国による技術移転の強要や知的財産権の侵害を問題視し、18年7月に開始された追加関税措置をはじめとする中国に対する貿易制限措置を実施している。

図2 R&Dへの支出額



(備考) OECD.Statより作成。

中国輸出入構造の変化

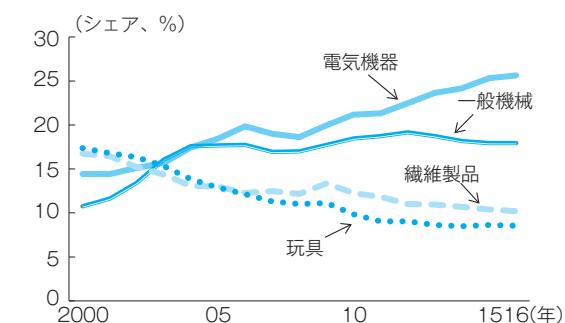
中国の貿易量は01年のWTO加盟後急速に拡大し、09年には輸出金額で世界1位となり、輸入金額では世界2位となっている。

この間の中国の輸出構造の変化を品目別にみると、それまでの輸出品目の中心であった繊維製品や玩具が減少し、一般機械、電気機器が大きく伸び、労働集約型から高付加価値品目へ変化している。生産段階別にみても、消費財が減少し、中間財が伸びていることから、GVCの下流から上流へと変化しているとみられる(図3)。

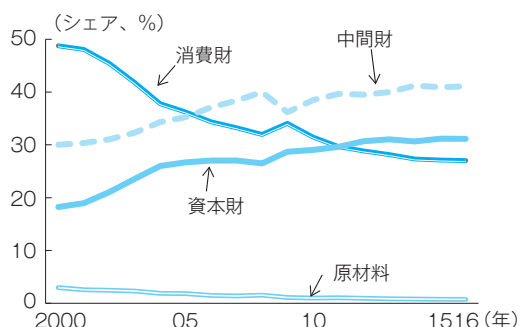
中国輸出の高付加価値化

通常の貿易統計では、輸入された中間財・サービスも含めて当該国の輸出として計上されるため、世界全体でみると中間財・サービスが重複して計上される二重計上が存在する。付加価値貿易統計は、こうした二

図3 中国の輸出の品目別シェア（上）、生産段階シェア（下）



（備考）経済産業研究所「RIETI-TID 2016」より作成。

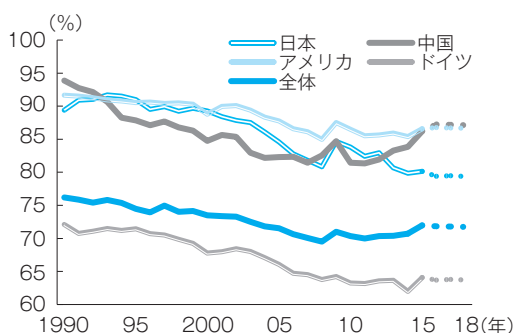


（備考）経済産業研究所「RIETI-TID 2016」より作成。

重計上を取り除き、各国で創出された付加価値のみを捉えたものである。潮流では、付加価値貿易統計を用いてGVCにおける中国の位置付けの変化を分析した。

GVCの進展は、付加価値輸出（VAX）の総輸出に対する割合〔VAX比率＝（VAX）÷（総輸出）〕が低下することによってみることができる¹。国別のVAX比率で比較すると、中国のVAX比率は、世界金融危機までは他の先進国を上回るスピードで低下傾向にあったが、12年を境に顕著に上昇している（図4）。輸出に占める自国付加価値比率の高まりは、輸出における海外からの中間財輸入への依存度が低下している可能性を示唆しており、中間財について、徐々に輸入品から

図4 国別VAX比率



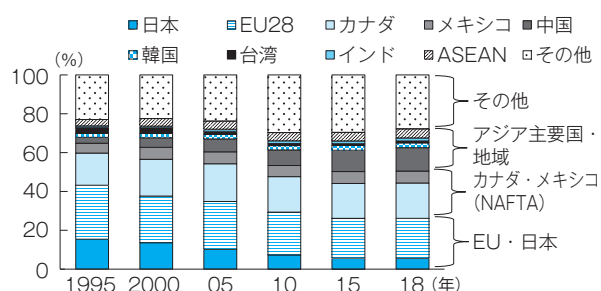
（備考）1. UNCTAD-Eora GVC Database より作成。
2. 2016年以降の値は、UNCTADのナウキャストによる推計値。

自国生産のものへと切り替えつつあると考えられる。

GVCを通じた貿易摩擦の波及可能性

アメリカの輸出（18年）のうち、約87%は自国の付加価値、約13%は海外からの付加価値で構成されている。海外からの付加価値の国・地域別シェアをみると、95年以降、先進国である日本、EU、カナダのシェアは低下する一方、新興国の占める割合は高まっている。特に中国のシェアは、95年には3%に過ぎなかったが、18年には12%と約4倍まで急速に拡大している。このことは、中国からの輸入がアメリカの輸出産業を支える側面が強まっていることを示している。また、アメリカの輸出には幅広い国・地域の付加価値が含まれており、米中間の貿易摩擦がGVCを通じてこれらの国・地域に波及する可能性がある（図5）。

図5 アメリカの輸出に占める海外からの付加価値の国・地域別シェア



（備考）1. UNCTAD-Eora GVC Database より作成。
2. 2018年の値は、UNCTADのナウキャストによる推計値。

おわりに

中国のGVCにおける位置付けは着実に先進国の位置付けに近づいている。すなわち、高付加価値の財を輸入に頼るのではなく、自国で生産する方向にシフトしている。米中間でみると、アメリカの輸出産業が中国からの輸入財への依存度を高めており、アメリカの中国からの輸入に対する関税率の引上げのアメリカの輸出産業への影響が年々大きくなっていると考えられる。また、米中の輸出には幅広い先進国及び新興国等の付加価値も含まれており、米中貿易摩擦はGVCを通じて各国・地域に波及し、その影響がより大きくなる可能性がある点にも留意が必要である。

松末 吉平（まつすえ きっぺい）

1 分母の総輸出には前述の二重計上分が含まれ、各国の中間財の輸出が増加するほど分子の付加価値輸出との差が拡大し、比率が低下する。

経済理論・分析の窓

投資協定の整備にOECDの知見を

～MAI交渉後に見る投資協定対話の動向～

OECD 日本政府代表部 専門調査員

砂原 遵平

はじめに

新興国を中心に世界市場が急速に発展を続ける中、多国間協調による経済発展の在り方が注目されている。とりわけ、世界経済の主要プレーヤーたる多国籍企業の台頭や、企業の海外直接投資（FDI）を通じたヒト・モノ・カネの国際進出は年々増加傾向にあり、多国間の企業活動による経済発展の在り方として広く認知されている。こうした国際企業活動が促進される背景には、各国間で締結される投資関連協定が重要な意味をなす。

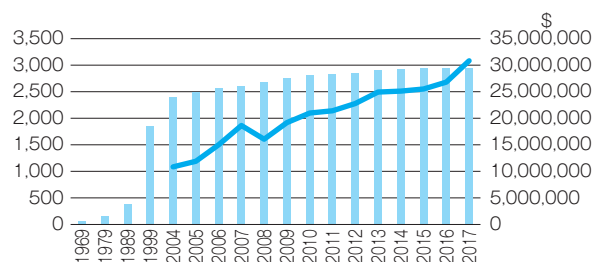
投資関連協定とは、投資家及び投資財産の保護や、締結国間の投資自由化等を約束した国家間の条約であり、①二国間投資協定（BIT）、②経済連携協定（EPA）・自由貿易協定（FTA）の投資章に大別される。1962年、西ドイツとパキスタンの間で初のBITが発効して以降、世界中に拡大し、2017年時点では累計2946件のBIT（図1）及び376件の投資章を含むEPA・FTAが締結された。

近年、グローバルな課題を各国間の調整で解決するという「多国間主義」の概念を国際的に再建するために、2018年、経済協力開発機構（OECD）閣僚理事会では、グローバル化やデジタル化による経済・社会の変動に、多国間主義がいかに貢献できるかが議論された。とはいえ、投資分野においては、BIT及びEPA・FTAの投資章の締結による各国間の投資ルールが増加する一方であり、多国間投資ルールの策定は当面不可能であろうとの見方が一般的である。そこで本稿では、“国際的スタンダードセッター”と呼ばれるOECDの多国間投資ルール策定に向けた取組を考察すると共に、紛争解決の在り方を巡る米国型、EU型の手続きの違いについて、また、OECDの新たなイニシアチブ「政府による投資協定の共同解釈」について考察する。

多国間投資協定交渉の決裂

“世界最大のシンク・ドゥー・タンク”、国際場裏でOECDが表現される言葉だ。OECDが設立された

図1 世界のBIT数及びFDI残高の推移



出典：UNCTAD（2018）から筆者作成

1961年以降、国際協定、理事会勧告、宣言等、合計450以上に渡る国際的スタンダード（法的拘束力の有無等、形態は様々）を形成してきた成果がこの呼称を生んだ。他方、名実ともに国際的評価を受けるOECDと言えど、国際投資に関する多国間のルール作りにおいては過去に涙を飲んだ経験がある。

1990年代は、WTOの設立やBITの急速な増加（図1）、また北米自由貿易協定（NAFTA）の発効に代表されるように、貿易・投資発展の過渡期にあった。そんな折OECDでは、多国間投資協定（MAI）交渉の開始が決定された。当時、世界で1500件以上にまで蓄積されたBITのノウハウやNAFTA等の地域協定の成果を取り入れ、包括的な規定について条文の作成交渉は進められた。しかし“全会一致”が原則のOECDにおいて、投資誘致のための労働環境基準の引き下げや、MAIの義務からの免除について定める例外の取り扱いについて加盟国間で全会一致が得られず、1998年、MAI交渉は事実上決裂するに至った。

紛争解決の在り方を巡る議論

多国間投資ルールの策定というOECDの野心的スタンダードセティングの交渉決裂以降、OECDは2006年より毎年「投資の自由（FOI）ラウンドテーブル」を開催し、BITや投資章における内容や傾向の分析に着手した。

例えば、投資家対国家の紛争解決（ISDS）についてである。近年、国際投資を巡るISDS事案件数は増加傾向にあり、2017年までに累計855件の事案が報告された。中でも、公正衡平待遇（FET）条項を理由としたISDS事案は、全体の約80%を占め、FET条項の解釈の在り方が論争を呼んでいる。通常、投資協定の解釈は、ウィーン条約法条約31条に条約解釈のルールが定められており、仲裁機関では同ルールに従い各種条項の解釈が行われる。しかし、2000年以前に締結された従来型のFET条項は、いかなる政府行為が公正・衡平に違

反するかが示されておらず、外国投資に保証すべき待遇の最低基準が設定されたのみの抽象的な条項と見なされ、ISDS手続きにおける仲裁人の基準によって判決が分かれる可能性が論点として浮上した。

国際投資紛争解決センター（ICSID）のような、いわゆる米国型の解決手続によるISDSは、上述した解釈に統一性を欠く点が引き金となり、また、米国巨大企業の介入により、力による解決を招きかねないとして、投資協定の締結においてISDS条項そのものを盛り込むことに否定的な立場を示す国が現れはじめた。その一方で、EUカナダ包括的経済貿易協定（CETA）に代表されるように、常設の投資裁判所制度（ICS）の導入を通じ、解釈の統一を図りISDSの不安要素を払拭する解決手続きがEUを中心に見られ始めた。そうした中、FOIラウンドテーブルでは、両者の評価を予断するものではなく、ICSIDや常設仲裁裁判所（PCA）、ストックホルム商工会議所仲裁機構（SCC）等、5つの仲裁機関に関する組織構造や仲裁人指名方法等につき、透明性や公平性等の観点から比較分析を実施した（図2）。また、非公式なブレインストーミングとの位置づけで、EU型の紛争解決手続きであるICSに関する対話を実施し、各国の問題意識や立場を洗い出した。

図2 ICSID、PCA、SCCの主な相違点

仲裁機関	ICSID	PCA	SCC
本部	ワシントンDC	ハーグ	ストックホルム
審問場所	米国	仲裁廷が決定	仲裁廷が決定
仲裁言語	各当事者が英語、仏語、スペイン語から選択	仲裁廷が決定	仲裁廷が決定
仲裁人数	3人	3人	3人
仲裁人の選任方法	各当事者が1人を選任し、仲裁廷の長は両当事者の合意により選任	各当事者が1人を選任し、2人の当事者選任仲裁人が仲裁廷の長を選任	各当事者が1人を選任し、仲裁廷の長はSCCが選任
透明性	一部公開	原則非公開	原則非公開

出典：OECD（2017）より筆者作成

投資協定の共同解釈

こうした背景を受け、FOIラウンドテーブルでは、曖昧性や解釈の余地のある投資条項にいかに対処するかが引き続き議論され、その代表格として「政府による投資協定の共同解釈」が解決策の一案として浮上した。政府による投資協定の共同解釈は、現在、政府の意見にとらわれない非公式の形をとっており、FOIラウンドテーブル参加国の投資協定担当官や専門家等の有志によって議論が行われている。この点、MAI交渉の決裂から約20年の歳月を経てもなお、多国間の投資

協定議論に後ろ向きな参加国に対するOECDなりの配慮が興味深い。ただし非公式とはいえ、OECDの強みである分析的手法は、FOIラウンドテーブル参加国から着実に関心を引き出した。それは、2018年10月、各国関係者個人に対し共同解釈の有用性を分析するために実施された任意調査の結果からも明らかで、実に90%の回答者から、共同解釈は既存の投資協定の改定手続きにおいて有益なツールとなり得るとの回答が示された。本調査ではまた、共同解釈はどの条項で最も有益かとの質問が出され、①FET、②最恵国待遇、③完全な保護及び保障の3つの条項については、全ての回答者から共同解釈の有用性が示された。非公式であるがゆえに、回答に政治的な思惑が介入せず、各国政府の投資協定担当官が、既存の協定の不確実性に対して抱く本音の懸念が丸裸になった調査結果と言えよう。

共同解釈の方向性と課題

2000年以降、米、加、仏、独等によって公表されたモデル投資協定をはじめ、近年締結されたBITの多くは、過去の判例を踏まえ、条文上の内容の明確化が図られており、当事者間による一貫した解釈が確立されている。また、2009年に署名されたASEAN包括的投資協定に見られるように、条約締結後であっても、条文の内容を更に明確化するため、改正議定書の策定といった事例も見られ、当事者間による条文解釈の明確化に向けた動きが際立つ。こうした傾向を参考に、FOIラウンドテーブル参加国は、非公式ながらOECD加盟国としての共同の解釈を目指し、議論を開始した。しかしながら、共同解釈を法的にいかに担保するか、最終的な成果物として何を目指すか等、議論の余地は無数にある。また、共同解釈の最終的な成果物を決めることなく、歩きながら考えていこうというOECDのスタンスに疑問の声が聞こえてくる点も否めない。実際、独のように、130を超えるBITの豊富な実績を持つ国と、経験の浅い国との間で、いかに共同解釈の落とし所を見出すかといった議論は喫緊の課題であろう。MAI交渉の決裂から約20年を経た今、多国間の投資協定対話に再び関心が示された点は良しとしても、各国はモデル投資協定やMAI交渉による過去の蓄積を参考としつつ、共同解釈に関する何らかの成果物を模索することが先決だ。

砂原 遵平（すなはら じゅんぺい）

経済財政諮問会議の理念と歩み

経済財政諮問会議の理念
と発足までの経緯 (1)内閣府経済社会総合研究所 顧問
前川 守

はじめに

私は昭和57年（1982年）4月に旧経済企画庁に入り、平成30年（2018年）7月末に内閣府審議官で退官したが、その36年間の後半は経済財政諮問会議とともに歩んだ20年間だった。

すなわち、平成10年（1998年）7月から2年間、中央省庁改革関連法案を作成する内閣官房中央省庁等改革推進本部事務局内閣班に企画官として出向し、経済財政諮問会議の根拠法である内閣府設置法及び経済財政諮問会議令を担当した。正に、自らが経済財政諮問会関係法令の起案、法制局審査、国会審議を行ったのである。

平成13年（2001年）1月に内閣府が発足してからは、官房長官秘書官2年、人事課長4年、総括審議官1年半以外は、経済財政運営の経済対策・金融担当参事官と総括担当参事官で3年半、経済財政運営と経済社会システム担当の官房審議官で1年半、経済財政運営担当政策統括官が2年、そして内閣府審議官1年と、経済財政諮問会議を担当する課長、審議官、局長、次官級の職を務めてきた。

この現場経験に鑑み、経済財政諮問会議の設立経緯・法令の考え方（ここまでが第1部）、初期の運用状況（第2部）として、2部制でまとめてみることにした。

第1部 経済財政諮問会議の理念と発足
までの経緯

(1) 行政改革会議における内閣機能の強化の議論

①行政改革会議

経済財政諮問会議は、中央省庁改革の主眼の1つであった内閣機能の強化の一環として設置されたものである。設置の経緯や基本理念を理解するためには、まず行政改革会議の議論を精査することが必要になる。

行政改革会議とは、平成8年（1996年）11月に成立した第2次橋本龍太郎内閣で、橋本総理が提唱した6大改革、すなわち「行政改革」、「財政構造改革」、「経

済構造改革」、「金融システム改革」、「社会保障改革」、「教育改革」の筆頭の行政改革の具体案を作成するために、総理府本府組織令に基づいて設置された組織であり、その目的は「複雑多岐にわたる行政の課題に柔軟かつ的確に対応するために必要な国の行政機関の再編及び統合の推進に関する基本的かつ総合的な事項を調査審議する」と規定されていた。行政改革会議の会長には橋本総理自らが就任し、総務庁長官兼行政改革担当大臣を会長代理とし、民間有識者委員13人、計15人で構成された。

平成8年（1996年）11月28日に第1回、平成10年（1998年）6月23日の第45回まで開催。この他に2つの小委員会を10回、1日行政改革会議を全国6か所で開催した。平成9年（1997年）9月3日に中間報告、同年12月3日に最終報告が取りまとめられた。

行政改革の必要性については、最終報告では以下のように規定されている。

「戦後型行政の問題点、すなわち、個別事業の利害や制約に拘束された政策企画部門の硬直性、利用者の利便を軽視した非効率な実施部門、不透明で閉鎖的な政策決定過程と政策評価・フィードバック機能の不在、各省庁の縦割りと、自らの所管領域には他省庁の口出しを許さぬという専横的・領土不可侵の所掌システムによる全体調整機能の不全といった問題点の打開こそが、今日われわれが取り組むべき行政改革の中核にある。」（最終報告P5）

②行政改革（＝中央省庁改革）の主眼

行政改革の主眼は3つであった。

i) 内閣機能の強化

「行政各部（＝各省）中心の行政体制と各省による分担管理原則は、従来は時代に整合的であったが、国家目標が複雑化し、時々刻々変化する内外環境に即応して賢明な価値選択・政策展開を行っていく上で、その限界や機能障害を露呈しつつある。」ことから、「国政全体を見渡した総合性、戦略的な政策判断と機動的な意思決定をなし得る行政システムが求められている。」とされ、そのためには、日本国憲法では、内閣が「国務を総理する」という高度の統治・政治作用、すなわち行政各部からの情報を考慮した上で国家の総合的・戦略的方向付けを行う地位にあることから、内閣機能の強化を図る必要がある、とされた。（最終報告P9）

ii) 中央省庁の大括り再編

「個別事業の利害や制約、縦割りの視野狭窄を超越した高い視点と広い視野を備えた、高い視点と広い視野を備えた、自由闊達かつ大所高所からの政策論議を帰結し、行政の総合性を増進する」(最終報告P6)ため、①目的別省編成：取り組むべき重要政策課題、行政目的・任務を軸に再編する、②大括り編成：高い視点と広い視野からの政策立案機能を発揮させ、縦割り行政の弊害を排除するため、行政目的に照らし可能な限り総合性、包括性をもったまとまりとして、大くくりの編成とする、③利益相反性への考慮：基本的な政策目的や価値体系の対立は、極力同一省庁内に持ち込まず外部化し、政策立案が恣意的となったり、大きな価値対立の調整が内部化し不透明に行われることを防止する、等の原則(最終報告P31)の下に、従前の1府8庁12省を1府2庁10省に、再編するとされた。

iii) 行政機能の減量(独立行政法人等)

行政組織の肥大化・自己増殖を防ぐため、官民の役割分担・国と地方の役割分担による事業の抜本的見直しや独立行政法人の創設等により、行政を簡素化・効率化するとされ(最終報告P1)、事務・事業の民営化、民間移譲を行うとともに、独立行政法人という新しい制度が作られた。

これは、政策の企画立案機能と実施機能を分離し、実施部門のうち一定の事務・事業について、垂直的減量を推進しつつ効率性の向上、質の向上及び透明性の確保を図るため、独立の法人格を有する「独立行政法人」を設立したものである。

③内閣機能の強化

行政改革の3つの主眼のうち、最重要は1番目の内閣機能の強化であった。

前述のように「行政改革」の最大の問題意識は、時々刻々変化する内外環境に即応して複雑多岐な行政の課題に柔軟かつ的確に対応するためには、行政各部からの情報を考慮した上で国家の総合的・戦略的方向付けを行う内閣の機能強化が必要、とされたのである。

具体的には、内閣の「首長」である内閣総理大臣がその指導性を十分に発揮できるようにするために、3つのことが必要とされた。

i) 「内閣」の機能強化

合議体としての内閣が、実質的な政策論議を行い、

トップダウン的な政策の形成・遂行の担い手となり、新たな省間調整システムの要として機能できるようにする。このため、以下を行うとされた。

イ. 閣議の活性化：内閣総理大臣や他の閣僚自身の発意に係る案件や事務的に調整が整っていない案件についても閣議に付議し、閣僚が国务大臣としての立場で自由に討議し、主体的に決定していく等、閣議における議論を活性化する。(最終報告P11)

ロ. 関係閣僚会議の活用：設置目的を明確にし、目的達成後は速やかに廃止し、構成員は関係の深い閣僚に限定。トップダウン的運用の下で、内閣総理大臣の発意による事案を関係閣僚間で実質的に議論する場として活用する。(最終報告P11)

ハ. 特命担当大臣の設置：特命担当大臣は、その時々状況に応じて、内閣総理大臣の判断により、機動的に任命されるものであり、新たな省間調整システムにおける総合調整の重要な役割を担い、複数省にまたがる案件等について、内閣としてのコンセンサスの形成やイニシアティブの発揮のため活用する。(最終報告P11)

ニ. 国务大臣数の削減：国务大臣の数は大括り省庁の数に比例して機械的には削減しないものの、その総数(従前は20人以内)を削減し、17人以下とする(現在は、復興担当大臣設置中のため18人)。(最終報告P12)

ii) 内閣総理大臣の指導性の強化

内閣総理大臣が内閣の「首長」たる立場において、閣議にあって自己の国政に関する基本方針を発議し、討議・決定を求め得ることは当然であるとされていたが、このことをより明確にし内閣総理大臣の指導性を一層強化するため、内閣総理大臣の発議権を内閣法上明記する。(最終報告P12)

(参考) 内閣法第4条第2項の改正

「閣議は、内閣総理大臣がこれを主宰する。」の次に、以下の文が追加された。「この場合において、内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を発議することができる。」

iii) 内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化

国政運営における内閣、特に内閣総理大臣の指導性

を強化する観点から、内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制として、内閣官房、内閣府及び総務省を置くことされ、それぞれの基本的性格は以下のようにされた。(最終報告P13)

イ. 内閣官房：内閣の補助機関であるとともに、内閣の「首長」たる内閣総理大臣の活動を直接に補佐・支援する強力な企画・調整機関とし、総合戦略機能を担う。

ロ. 内閣府：内閣総理大臣を長とする機関として、内閣官房の総合戦略機能を助け、横断的な企画・調整機能を担うとともに、内閣総理大臣が担当するにふさわしい実施事務を処理し、及び内閣総理大臣を主任の大臣とする外局に係る事務を行う。

そして、内閣府の合議制機関の1つとして、経済財政諮問会議が置かれた。

ハ. 総務省：内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化の一環として設置し、行政の基本的な管理運営を担うほか、同省にふさわしい機能を担う。

すなわち、平成8年から審議が始まり、平成13年に実施された中央省庁改革の第1の主眼である内閣機能の強化のため、内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制として設置された内閣府に置かれる合議制機関の1つが、経済財政諮問会議なのである。

(2) 経済財政諮問会議の必要性

経済財政諮問会議のような組織が必要であるという議論が出てきた理由はいくつかあるが、まとめれば①行政における総合性・戦略性の確保、②内閣総理大臣の指導性の確保、③官民の知恵の結集、の3つである。いずれも、それまでの政策や組織の不十分だった点を克服しようとするものである。

①行政における総合性・戦略性の確保

これには、1990年代の経済政策の2つ失敗が深く関係している。

その1は、バブル経済の崩壊を予測できなかったことである。昭和60年(1985年)9月のプラザ合意をきっかけに起こった円高不況(85年7月～86年11月)を乗り切った日本経済は、不動産価格や株価の上昇を背景に拡大を続け所謂バブル景気(86年12月～91年2月)を続け、平成元年(89年)12月29日の大納会

には3万8915円という史上最高値を付けた、ところが、株価はこれをピークに下落を続け、平成4年(1992年)末には1万6924円とピーク時の半額以下になった。地価(1月時点公示地価、全国、全用途)のピークは株価には遅れて平成3年(1991年)であり、平成7年にはピーク時の約半額となった。実質GDP成長率もそれまでの5～6%から、平成3年度には2.4%となり、それ以降は0～1%台となり、マイナス成長の年もあった。消費者物価上昇率は、3%台から、平成4年度には1.6%、それ以降は0～1%台となった。

結果として、バブルの崩壊により日本の景気は平成3年(1991年)3月から平成5年(1993年)10月まで32か月間という戦後2番目の長さの景気後退期間(戦後最長の後退期間は、第2次石油危機後の昭和55年(1980年)3月～昭和58年(1983年)2月の36か月)に突入することになり、その後退の大きさも景気動向指数で30ポイント近い大きなものであった。

1980年代後半のいわゆるバブル景気の時代には、1人当たりGDPも世界1位に近づき、日本企業の時価総額や銀行の預金量が世界のベストテンにずらりと並んだこと(一例を挙げれば、平成元年(1989年)の世界の企業時価総額トップ10社のうち日本企業は7社、しかもベスト5社は全て日本企業)等から、「ジャパンアズナンバーワン(本の出版は1979年)」とか「21世紀は日本の世紀」と言われ、自らもそう思っていたが、実はバブルであり崩壊してしまった。

このバブル崩壊を、政府の経済関係省庁が予測できなかったし、バブル崩壊が始まった後も、その影響を見極めるのに時間を要したことから、経済関係省庁、特に経済全体の現状分析と将来予測を担当する経済企画庁の能力に対する疑問が出てきた。

その2は、消費税の3%から5%への引上げ(平成9年4月)を控えた、平成9年度予算審議に当たって、国民負担の増加に社会保障費(医療費)の増加を明確には参入していなかったことである。(以下の経緯は、軽部健介、西野智彦『検証経済失政』第2章、1999年、岩波書店、に詳しい。)

平成8年末の翌年度の政府経済見通し作成の際に、所管省庁である経済企画庁と予算所管省である大蔵省は、消費税引上げの影響5兆円と、特別減税廃止2兆円、計7兆円、国民負担が増えることは織り込んで政府経済見通しを策定したが、医療費本人負担の増(2

割⇒3割）等で約2兆円の負担増になることは織り込まれていなかった。

問題なのは、織り込まれていなかったことよりも、医療費の増加が国民の負担増になり、マクロ経済に影響を与える、という議論自体が政府部内で行われなかったことである。なぜなら、それぞれの所管部局でバラバラに議論が行われていたからである。この当時は、医療費の増減とマクロ経済の関係という発想自体がなかった。医療費と経済の関係では、医療費の増加が消費者物価上昇に与える影響という物価面のみが考慮されていた。医療費を所管する厚生省は、医療保険財政の悪化に悩み、日本の皆保険制度を維持するためには、医療保険改革が必要だと考えていた。大蔵省主税局は消費税引上げと特別減税廃止で7兆円の増税になるということは自ら計算していたが、医療費の2兆円蔵のことは知らなかった。大蔵省主計局の厚生省予算担当は、医療費の負担増が2億円になることは知っていたが、主計局全体として7兆円の税負担増と結びつけることはされなかった。

このような中で平成8年12月末に、平成9年度実質GDP成長率1.9%という政府経済見通しは閣議了解された。年が明け、国会での予算審議が迫る中で、国民負担増は7兆円ではなくて、9兆円ではないか、と言われた時に、政府経済見通しを作成する経済企画庁は、伝統的な医療費引き上げの処理方法である物価の観点からマクロ経済に参入するというやり方で、消費者物価見通しの1.9%の見通しの中に入っているというやや強引な説明で乗り切った。

実は、筆者はこの当時、麻生太郎経済企画庁長官の秘書官をしており、経済企画庁内の重要な議論は全て知り得る立場にあったが、平成8年末の政府経済見通しの議論時には全くなかった、2兆円の国民負担増が7兆円とは別にある、ということを平成9年1月になってから聞いてびっくりした思い出がある。

経済企画庁にとって不運だったのは、平成9年5月からの不況の主たる理由はアジア経済危機そして邦銀危機にあったのだが、2兆円の負担増を見逃した政府経済見通しにも大きな原因があるとされたことである。

同じ時期に行われていた行政改革会議の議論において、この2つの経済失政に対応するために、マクロ経済政策立案機関の抜本的改変が急務とされた。

すなわち、この当時、マクロ経済政策関連官庁と言わ

れていた経済企画庁、大蔵省、通産省の3省庁（経済見通し、経済対策等を決定する場合は、この3省庁でまず合意してから他の省庁と協議するのが慣例だった）のみならず、厚生省（社会保障）、労働省（雇用）、建設省（道路等社会資本）、運輸省（港湾等社会資本）、自治省（地方財政）等を含め、各省庁のマクロ経済関連政策の全てに目を配れる体制が必要とされたのである。

このことが、内閣総理大臣の下に、少数の関連大臣、中央銀行総裁、企業経営や学界の第一線にいる者等を集める恒常的合議制機関という経済財政諮問会議の設置の必要性に繋がっていく。

②内閣総理大臣の指導性の補佐

経済政策、財政政策は、国政の基本方針とされたため、従来のように、経済企画庁長官や大蔵大臣という国務大臣からの提案を踏まえて内閣総理大臣が決定に参加するのではなく、内閣総理大臣が検討過程から決定まで直接参画するべきとされた。

特に「予算編成の基本方針」について、内閣総理大臣の関与を強化することが重視された。これは、戦後の累次の行政改革の議論の度に起こっていた「予算は大蔵省ではなく、内閣が作成すべき」という内閣予算局の考え方を実現しようとするものであった。

このことは、経済財政諮問会議の議長を内閣総理大臣とすべきとの考え方に繋がっていく。

③官民の知恵の結集

政策課題の複雑化、専門化に対応するためには、行政官のみでは不十分であり、経済の第一線にいる企業経営者や、最新の経済理論に精通している研究者等、民間の有識者の知恵を結集することが必要とされた。これは、前述の1990年代の経済政策の2つ失敗のうち、「バブル経済の崩壊を予測できなかったこと」に特に関連している。現場の経済を知る立場にある第一線の企業経営者が総理直轄の経済政策決定の場に居れば、バブル崩壊の予兆をもっと早く察知することが出来ただろう、ということである。

また、このことから、経済財政諮問会議の構成員は民間人を一定割合以上とすべき、という考え方に繋がっていく。（以下次号）

前川 守（まえかわ まもる）

最近の ESRI 研究成果より

機械受注統計調査の民間企業設備投資に対する先行性

経済社会総合研究所国民経済計算部国民生産課課長補佐
茂野 正史

機械受注統計調査（以下「機械受注」という。）は、設備投資の先行指標として注目されている。

機械受注の先行性^{1,2}については、SNAの民間企業設備に対するものを中心として、先行研究³があるが、これらは1993SNA（以下「93SNA」）ベースでみたものであった。今般、2008SNA（以下「08SNA」）ベースでの民間企業設備に対する先行性への影響について検証を行い、ESRI Research Note No 45（以下「本稿」）として取り纏めたところ、その概要を紹介する。

先行性を検証するには、景気変動の基準となる系列と検証対象となる系列との関係を詳細に分析することが必要である。そのため、季節調整により、季節変動や特殊要因による影響を除いた上で、景気変動局面に対してどのように反応を示すのかを見るのが一般的であるが、本稿では、更にBand-Passフィルター（BPフィルター）の一つであるBKフィルター⁴により循環変動成分を抽出し、先行性の検証を行った。

1. 93SNAと08SNAの比較

08SNAと93SNAが比較可能な1994年第1四半期から2016年第3四半期までの期間⁵に対して、機械受注の両SNAとの水準について、BKフィルター処理前（以下「原系列」）、処理後（以下「循環成分」）の時差

相関を算出してみた（図表1）。⁶

93SNA、08SNAともに、機械受注の民需（除船電）が1四半期先行⁷するときに相関係数が最も高い値となっている。原系列においては08SNAベース（0.85）の方が93SNAベース（0.89）より若干低下しているが、循環成分では両SNAベースの間で大きな差異はなかった。

図表1 設備投資と機械受注の時差相関係数⁸

k	93SNA		08SNA	
	フィルター 前同土	循環成分 同土	フィルター 前同土	循環成分 同土
-6	0.51	-0.10	0.48	-0.04
-5	0.61	0.08	0.59	0.17
-4	0.71	0.33	0.69	0.43
-3	0.81	0.60	0.78	0.67
-2	0.88	0.81	0.84	0.85
-1	0.89	0.91	0.85	0.90
0	0.86	0.85	0.81	0.82
1	0.74	0.67	0.72	0.62
2	0.62	0.39	0.61	0.35
3	0.46	0.08	0.48	0.08
4	0.33	-0.19	0.37	-0.15
5	0.20	-0.40	0.25	-0.31
6	0.11	-0.53	0.16	-0.40

2. 08SNAにおけるR&Dの影響

08SNAへの改定においてGDPの水準に影響を与えた主要な事項の一つにR&Dの資本化がある。小林（2016）では、我が国全体の内部使用研究費の各種費用構成を算出し、人件費がその中で最も高い割合を占めているとしている。

このR&Dの資本化による影響をみるために、R&D投資の四半期系列を試算⁹し、さらに08SNA民間企業設備投資より、この試算値を除いた系列を作成し、各々に対し機械受注との時差相関を算出してみた（図表2）。

1 元経済社会総合研究所景気統計部統計企画専門官

2 機械受注の先行性として、イ）受注の定義から、受注行為は機械工業における生産活動に先行、ロ）発注者側からみると、機械の発注は固定資本を新規又は現有分への追加として形成する活動を外部へ表明する最初の段階であるため設備投資に先行、ハ）設備の発注は、機械の素材などを生産する業種や運輸業など、関連業種の活動を活発にし、さらに、関連の企業や家計の所得増大にもつながるから、機械受注は一般に景気に先行、の3つの側面が考えられる。本稿は、ロ）の視点に立つ。

3 五十嵐哲也（2015）など

4 BKフィルターの詳細は浦沢聡士（2017）pp5-7を参照。

5 93SNAは、2016年7-9月期QE一次実額四半期名目季調値より。08SNAベースは、2018年4-6月期QE二次実額四半期名目季調値より得ている。機械受注の民需（除船電）は、参考系列（2005年1-3月以前）と正式系列（2005年4-6月以降）を単純に接続するとともに、SNAが名目季調値年率値であるため、四半期を4倍して簡易的に年率換算した。

6 係数が、正であれば順循環、負の場合は逆循環。また相関が最も高くなるタイミング（k）が正であれば、機械受注はSNAに対し遅行、負の場合は先行して変動すると考える。

7 原系列に対してグレンジャー因果性もあわせて検証を行ったが、両SNAベースにおいて、いずれのタイミング（k）でも有意水準1%で帰無仮説（機械受注はSNA民間設備投資に対して予測性無し）が棄却された。

8 設備投資はQEからの名目季節調整値。機械受注は民需（除船電）季節調整値。図表2も同じ。

9 内閣府（2016）を参考として次の通り試算。2016年度国民経済計算年報の固定資本マトリックスに掲載されている民間部門（「非金融法人企業」及び「金融機関」を合算）向けR&D投資の暦年値を法人季報の全産業（除く金融保険業）の資本金10億円以上の企業の「販売費及び一般管理費」により四半期分割したもの。季節調整はX12-ARIMAにより実施（ARIMAモデルは（110）（111）、曜日調整・異常値等なし、Maxlead=5を選択）。

図表2 設備投資（R&D有無）との機械受注の時差相関係数

k	08SNA（除くR&D）		08SNA（R&D）	
	フィルター 前同土	循環成分 同土	フィルター 前同土	循環成分 同土
-6	0.51	-0.08	-0.17	0.30
-5	0.61	0.14	-0.12	0.42
-4	0.72	0.40	-0.12	0.55
-3	0.80	0.66	-0.10	0.66
-2	0.86	0.84	-0.10	0.72
-1	0.88	0.91	-0.12	0.69
0	0.85	0.83	-0.16	0.57
1	0.77	0.64	-0.22	0.38
2	0.67	0.37	-0.29	0.15
3	0.55	0.10	-0.36	-0.08
4	0.45	-0.13	-0.41	-0.26
5	0.35	-0.30	-0.48	-0.39
6	0.27	-0.39	-0.53	-0.45

R&D投資を除いた民間企業設備投資（図表2の左半分）では、最も高い値が原系列、循環成分で各々0.88、0.91となり、図表1の93SNAベースとほぼ同程度となった。他方、R&D投資（図表2の右半分）については、原系列では、マイナスとなった上、極めて低い値となり、循環成分では、機械受注が2四半期先行する時に最も高い正の相関（0.72）となったが、R&Dを除く系列と比べると低いものとなった。

3. R&D投資の動向と景気変動

機械受注とR&D投資との相関が低下する要因として、前述の通りR&D投資においては人件費が主体であることから、景気局面での対応性が機械・設備投資と異なる可能性が考えられる。民間企業設備投資¹⁰の資産別内訳の動向を見ると、機械・設備が景気動向によって大きく変動しているのに対し、R&D投資は景気変動のなかでも大きく変動せず、長期的にも増加傾

向にあることがわかる。それに伴い、R&D投資の民間企業設備投資全体に占める割合も上昇しており、約2割に達している（図表3¹¹）。

4. まとめ

以上の結果から以下の事象が読み取れると考える。

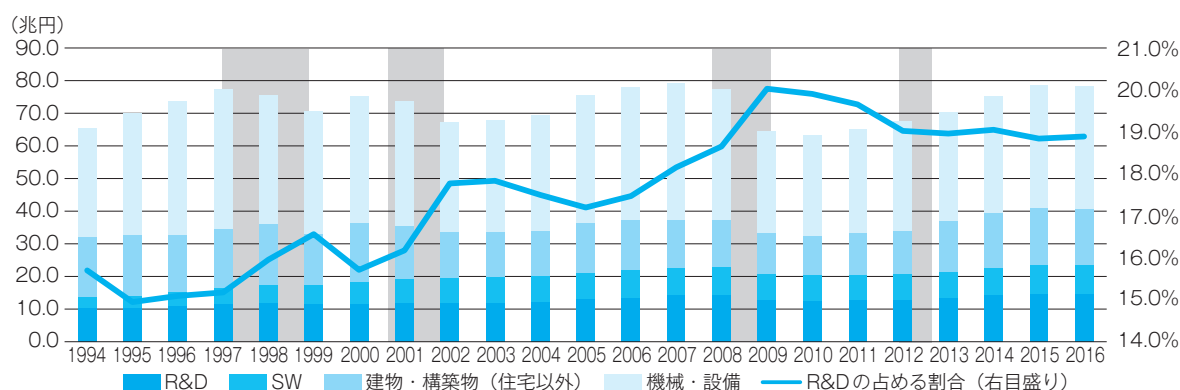
- ・循環成分では、機械受注の新旧SNAの民間企業設備投資に対する先行性に特段の差異はなく、ともに1四半期先行という結果となった。
- ・但し、原系列で見た場合、08SNAに対しては相関係数の若干の低下がみられたが、これはR&D資本化の影響と考えられる。実際、R&D四半期系列を試算し、これを除いた場合、93SNAと遜色ない結果となった。
- ・R&D投資の民間企業設備投資に占める割合が増加傾向にあるが、その費用構成等から、今後の景気局面が変化した場合に、機械受注の先行性に影響を及ぼす可能性を示唆していると思われる。

主な参考文献

- 五十嵐哲也(2015)「機械受注統計調査の先行性」『Economic & Social Research No.8 2015年春号』pp25-26
- 浦沢聡士(2017)「構造化の下での景気循環の動向：『定型化された事実(Stylized facts)』の再検証」『ESRI Discussion Paper Series No.341』
- 小林裕子(2016)「R&D資本化に係る2008SNA勧告への対応に向けて」『季刊 国民経済計算No.159』pp15-67
- 内閣府(2016)「国民経済計算推計手法解説書(四半期別GDP速報(QE)編)平成23年基準版」

茂野 正史（しげの まさし）

図表3 名目民間企業設備投資の内訳



10 2016年度国民経済計算年報の固定資本マトリックスより算出。制度部門別でいえば「非金融法人企業」及び「金融機関」の民間部門を合算し、資産分類でいえば「その他建物・構築物」、「機械・設備」、「知的財産生産物」の「研究・開発」と「コンピュータソフトウェア」を合算したものの。

11 網掛け部分は左から第12循環から第15循環での後退局面を示す。

ESRI 統計より：国民経済計算

SNA から見た社会保障と財政

経済社会総合研究所国民経済計算部国民支出課

岩下 隆成

はじめに

我が国国民経済計算（JSNA）では、一般政府の活動を様々な切り口で記録した付表を公表している。本稿では、一般政府の様々な活動の中でも社会保障に焦点をおき、JSNA から見た我が国の社会保障の概観と最近の動向を、昨年末に公表された「平成29年度国民経済計算年次推計フロー編」の財政関連の付表を用いて確認することを目的とする。

国民経済計算（SNA）における社会保障の定義

はじめに、SNAでは社会保障をどのように定義しているのだろうか。最新の国際基準である2008SNAによると社会保障制度は、中央政府や地方政府によって賦課・支配され、社会の全体ないし大部分をカバーし、強制的な加入・負担をなされる制度と定義されている。

また、SNAにおける社会保障は、社会負担によって参加が求められる社会保険の1つのタイプであるので、社会保険制度に依らない生活保護等の社会扶助制度は社会保障とは区別して扱われる。

これはSNAにおける社会保障が、一般的な理解や他の統計における定義と比べてより厳格に定義されることを意味する。SNAを用いて社会保障の分析をする際は、想定する社会保障の範囲とSNAの社会保障の範囲に違いがないか留意が必要である。

SNAにおける社会保障の最大の特徴は、以上の性質を持った制度を一括して把握するために、中央政府や地方政府とは別に「社会保障基金」という独立した制度部門として切り出して分類することを認めていることである。

社会保障基金には、公的年金や雇用保険を運営する国の特別会計のほか、地方公共団体の公営事業会計のうち医療、介護事業、公務員年金を運営する共済組合

の一部や健康保険組合等が含まれる。

なお『社会保障費用統計』（国立社会保障・人口問題研究所）では厚生年金基金等を社会保障の制度として分類しているが、SNAにおいてはこれらが、前述した社会保障基金の要件のうちいずれかを満たさないため、金融機関に分類される。

図1 SNAにおける「社会保障」の概念図

社会保険

社会保険（厚生年金、医療・介護の公的保険等）

①政府による賦課・支配、②社会の全体ないし大部分をカバー、③強制的な加入・負担のすべての要件を満たす。
→社会保障基金

その他の社会保険（厚生年金基金、退職金等）

（例）年金基金
①、②、③のいずれかの要件を満たさない。
→金融機関

社会扶助（生活保護、恩給等）

社会保険による給付と同様のニーズに応じるものだが、社会保険制度の下でなされない、家計への経常移転。
→一般政府・対家計民間非営利団体

(注) 筆者作成。

社会保障給付の動向

フロー編付表9「一般政府から家計への移転の明細表（社会保障関係）」では、給付を、主に年金給付などの現金給付が該当する「現物社会移転以外の社会給付」と主に医療・介護の保険負担が含まれる「現物社会移転（市場産出の購入）」に分けて、機関ごとに表章している。

本表ではSNAが定義する社会保障には該当しないが、主に公務員の退職手当が含まれるその他の社会保険非年金給付や、生活保護等が含まれる社会扶助給付の金額も、社会保障関係の計数として表章している。

平成29年度の社会保障給付額は、前年度比1.9兆円増の103.2兆円となった。機関別にみると、高齢化の進行により年金特別会計や後期高齢者医療保険、介護保険が増加の動きを牽引したとみられる。

社会保障負担の動向

SNAにおいて社会保障負担とは、家計あるいは雇主が支払う保険料負担である。フロー編付表10「社会保障負担の明細表」では、機関ごとに雇主及び家計が支払う保険料が含まれる社会保障負担額を表章している。

平成29年度の社会保障負担額は、厚生年金保険料

率の引き上げ等を背景に、前年度比1.9兆円増の68.6兆円となった。

給付と負担のバランス

図2はフロー編付表9及び付表10を用いて、社会保障基金の機関別に負担額（収入）から給付額（支出）を差し引いた収支差を2012年度と2017年度で比較した表である。社会保障基金全体でみると赤字幅は2012年度と比べて2.9兆円縮小した。これは厚生年金保険料率の段階的な引き上げ等を背景に負担額が給付額よりも増加したためとみられる。医療制度を見ると、高齢化の進行により後期高齢者医療の赤字が拡大している。一方で共済組合は黒字に転じ、組合管掌健康保険や全国健康保険協会は黒字幅が拡大している。ここで示す収支は高齢者医療制度への財政負担調整前の収支であり、こうした被用者保険の黒字から高齢者医療制度への拠出が行われる。

図2 社会保障基金の機関別収支（兆円）

	2012年度	2017年度
厚生年金	0.4	7.4
国民年金	-17.8	-21.6
労働保険	0.2	-0.0
国民健康保険	-6.4	-6.4
後期高齢者医療	-11.7	-13.8
共済組合	-1.1	0.0
組合管掌健康保険	3.1	4.0
全国健康保険協会	2.5	2.9
児童手当	-1.9	-1.4
基金	-0.1	-0.1
介護保険	-4.8	-5.5
社会保障基金全体	-37.6	-34.7

（注1）内閣府経済社会総合研究所 平成29年度国民経済計算年次推計（フロー編）より作成。

（注2）収支＝社会保障負担額－社会保障給付額

（注3）全国健康保険協会の社会保障負担額は年金特別会計健康勘定との合算。

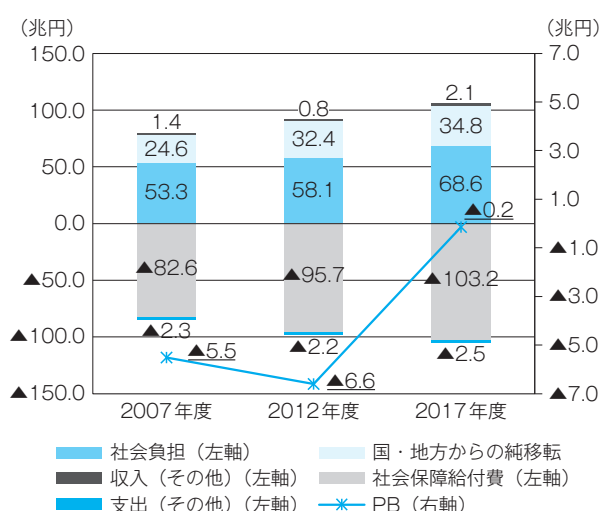
社会保障基金と財政

先述のとおり、JSNAでは社会保障を一般政府から「社会保障基金」という独立した制度部門に切り出して分類している。これにより、社会保障基金単独として国民経済に果たす役割を分析できることに加え、中央政府や地方政府（国・地方）の財政に与える影響とも絡めて整合的に分析できるのがSNAを用いる上での利点である。

フロー編付表6「一般政府の部門別勘定」では一般政府の所得支出及び資本勘定を部門別に表章している。

図3は社会保障基金のプライマリーバランス（PB）の内訳を表した図である。先に見た社会保障基金の赤字は、国・地方からの一般政府内移転によって調整されており、この公費負担分により国・地方の財政赤字にも直接影響を与えている。2012年度から2017年度の国・地方からの純移転の伸びに注目すると、2007年度から2012年度までの伸びと比べ、高齢化の中でも通減している。また2017年度のPBは大きく改善しているが、これは代行返上に伴う厚生年金基金から年金特別会計への積立金の移管が資本移転（受取）として計上されていることが理由として挙げられる。

図3 社会保障基金のPB内訳



（注）内閣府経済社会総合研究所 平成29年度国民経済計算年次推計（フロー編）より作成。

結び

JSNAでは、今回紹介した付表のほかに、一般政府の支出を国際連合が定める政府の機能別分類(COFOG)に組み替えた付表やストックの内訳に関する付表も公表している。本稿が、SNAを用いて社会保障ないし財政全般の分析を行う新たな着想を得るきっかけとなれば幸いである。

岩下 隆成（いわした りゅうせい）

（参考文献）

内閣府(2016)『2008SNAに対応した我が国国民経済計算について(平成23年基準版)』

ESRI 統計より：景気統計

「消費動向調査」における
オンライン調査導入の効果
について経済社会総合研究所景気統計部
五十嵐 香里

1. はじめに

内閣府が実施している「消費動向調査（以下、本調査という）」は、消費者の暮らし向きや収入の増え方等に対する意識の変化を捉える公的調査であり、「消費者マインド」をあらわす指標として各所で用いられている。

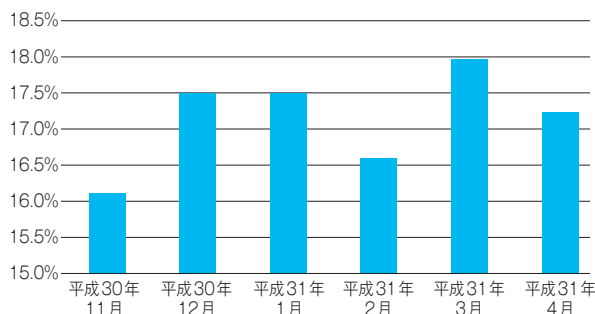
本調査は、昭和32年に開始され、その時々々の社会状況の変化も捉えながら調査内容を変更し現在に至っている。直近の変更は、「統計改革推進会議最終取りまとめ」（平成29年5月）において「報告者負担の軽減」及び「統計業務の見直し・業務効率化及び各種統計の改善」が掲げられたことを受け、平成30年10月調査より、調査方法をそれまでの郵送調査から郵送・オンライン併用調査としたことである。郵送・オンライン併用調査は平成30年10月より、毎月調査世帯の交替に合わせ、新規調査世帯から順次導入しており、現段階では導入途上であるものの、本稿ではオンライン調査導入の効果について触れていきたい。

2. オンライン回答の導入状況

郵送・オンライン併用調査が導入された調査世帯においては、毎月、郵送またはオンラインの回答方法のどちらか一方を選択することができる。図1はオンライン回答が可能となった平成30年11月調査¹以降、郵送・オンライン併用世帯におけるオンライン回答を選択した割合の推移を示したものである。毎月の増減はあるものの、平成31年4月調査時点では、オンライン回答対象世帯のうちオンライン回答を選択した世帯の割合は約17%となった。これは、世帯を対象とした他の統計調査²と比較しても高い割合となっている。

なお、本調査におけるオンライン調査では、パソコンのみならずスマートフォン、タブレットでも回答できる設計になっており、調査期間中であれば「いつでも、どこでも」回答することが可能となっている。

図1 オンライン回答を選択した割合の推移

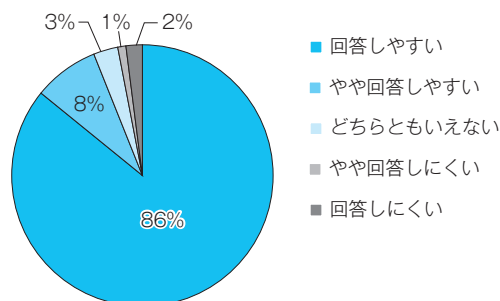


3. 報告者の回答負担の軽減

オンライン調査では、本調査の調査項目に加え、「回答のしやすさ」についてもアンケートを実施している。このアンケートは任意で回答できるようになっており、「回答のしやすさ」及び「その理由」を聞いている。図2は「回答のしやすさ」についてのアンケート結果を示したものである。現段階でのアンケート結果において、「回答しやすい」「やや回答しやすい」とした割合は合わせて8割を超えている。アンケート結果からは、本調査の電子調査票がラジオボタンやプルダウンメニュー、回答者情報のプレプリントを取り入れたことで回答しやすいものになっていると考えられる。（オンライン調査票の設計概要についてはESR No.23 2018年 冬号掲載の「消費動向調査におけるオンライン調査導入について」を参照されたい。）

オンライン調査導入の目的の一つとして「報告者負

図2 オンライン調査の回答のしやすさ



（備考）平成30年11月調査から平成31年4月調査までに「回答しやすさ」のアンケートについて回答があったもの（N=99）について各項目の回答割合を計算。

1 調査1か月目の新規世帯は、調査員が調査対象世帯を訪問して調査依頼・調査票配布・調査票回収を行うため、オンラインによる回答は平成30年11月調査から実施。

2 第2回統計プロセス部会（平成30年12月13日開催）の配布資料「資料2」を参照。

担の軽減」を掲げているところ、アンケート結果を見る限り、オンライン調査世帯では「回答しやすい」とする割合が多く、オンライン調査票を用いることで記入負担の軽減が図られ、郵送調査で必要な投函の手間が無くなることと合わせて「報告者負担の軽減」が図られているものと考えられる。

4. 統計作成業務の効率化

「オンライン調査の推進に関する行動指針」（平成27年4月17日オンライン調査推進会議申し合わせ）ではオンライン化を推進していくにあたって、「費用・業務の効率化」も考慮しながら、推進に向けた具体的な取り組みを行っていくこととされている。

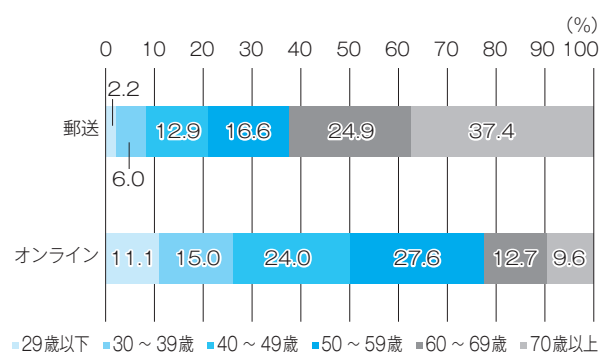
本調査で使用しているオンライン調査票では、未記入や回答間で矛盾が生じた場合、それを回答者に知らせるポップアップが表示される設計になっている。これにより調査票審査において、実査事業者が調査世帯に疑義照会を行う件数を削減するとともに、調査世帯が疑義照会を受ける時間も削減される。つまり、従来疑義照会に割いていた手間と時間を実査事業者・回答者ともに削減できることが期待される。また、これは疑義照会及び調査票審査に要していた人件費も削減できることを意味している。加えて、調査票から行う回答データの入力作業も不要となる。このように、統計作成業務の効率化、さらには将来的な予算の削減につながる事が期待できる。

5. 若年層世帯の回答状況の変化についての検討

本調査において、若年層世帯の調査協力は課題の一つとなっている。オンライン調査においては、従来の郵送調査では継続して協力を得ることが難しかった世帯が、オンライン調査を利用することで継続して調査に協力できるようになることが期待されている。

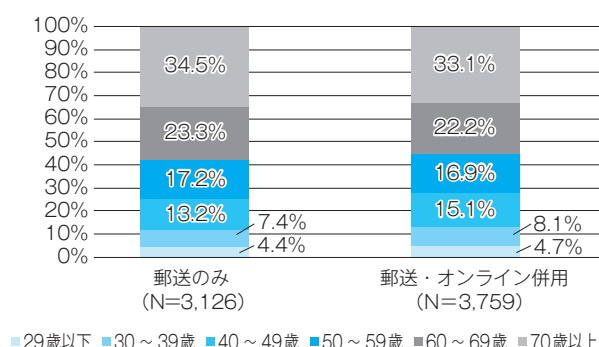
図3は平成31年4月調査の郵送回答とオンライン回答の年齢階級別構成比を示したものである。この二つを比較すると、郵送回答では「60～69歳」と「70歳以上」を合わせると全体の6割以上を占めているのに対し、オンライン回答では「50～59歳」以下で全体の8割弱になっており、オンライン回答を選択した世帯は郵送回答の世帯よりも若い年齢層が多数となっている。

図3 郵送・オンライン併用世帯の年齢階級別構成割合



また、図4で郵送回答のみである平成30年4月調査から平成30年9月調査までの新規世帯とオンライン回答併用である平成30年10月調査から平成31年4月調査までの新規世帯の年齢構成を比較した。調査時期の差異はあるものの、郵送回答のみの世帯では「29歳以下」の割合は4.4%となっているのに対し、オンライン回答併用世帯では4.7%と多くなっており、「30～39歳」「40～49歳」でも同様の傾向となった。オンライン調査は導入途中であるため、データの蓄積を待つて、さらなる分析をすすめたい。

図4 オンライン導入前後の新規世帯の年齢階級別構成割合



（備考）「郵送のみ」については平成30年4月調査から平成30年9月調査までの新規世帯（N＝3,126）を、「郵送・オンライン併用」については平成30年10月調査から平成31年4月調査までの新規世帯（N＝3,759）について、年齢階級別の構成割合を計算。

6. おわりに

以上のように、現在、オンライン調査の導入途上であるものの、オンライン調査導入により報告者負担の軽減や統計作成業務の効率化等が着実に図られているものと考えている。本年12月よりすべての調査世帯が郵送・オンライン併用調査の対象となるため、引き続きオンライン調査導入の効果に注視してまいりたい。また、若年層世帯の調査協力については引き続き検討していきたい。

五十嵐 香里（いがらし かおり）

7月～9月の統計公表予定

7月24日(水)	景気動向指数改訂状況(5月分)
7月31日(水)	消費動向調査(7月分)
7月末	地方公共団体消費状況等調査(2019年3月末時点結果)
8月14日(水)	機械受注統計調査(6月分)
8月6日(火)	景気動向指数速報(6月分)
8月8日(木)	景気ウォッチャー調査(7月調査)
8月9日(金)	四半期別GDP速報(2019年4-6月期(1次速報))
8月26日(月)	景気動向指数改訂状況(6月分)
8月29日(木)	消費動向調査(8月分)
9月6日(金)	景気動向指数速報(7月分)
9月9日(月)	景気ウォッチャー調査(8月調査)
9月9日(月)	四半期別GDP速報(2019年4-6月期(2次速報))
9月11日(水)	法人企業景気予測調査(7-9月期)
9月12日(木)	機械受注統計調査(7月分)
9月24日(火)	景気動向指数改訂状況(7月分)

経済社会総合研究所の研究成果等公表実績(平成31年3月～令和元年7月)

【7月】

- ・ New ESRI Working Paper No.48
「EBPMのエビデンスレベルの規定要因に関する分析」
田中 裕太郎、野村 裕、間 真実
- ・ ESRI Research Note No.49
「EBPMとエビデンスレベルの評価指標」
土屋 隆裕

【6月】

- ・ ESRI Research Note No.48
「諸外国における医療・介護の質の変化を反映した価格・実質アウトプットの把握手法～各国ヒアリングの結果～」
野口 良平、市川 恭子、藤森 裕美、岡崎 康平、小池 健太、石橋 尚人
- ・ ESRI Research Note No.47
「訪日外国人の地方における周遊ルートの変遷とその要因」
矢部 直人、籠宮 信雄、田中 孝幸、渡辺 真成
- ・ ESRI Research Note No.46
「宿泊施設におけるIT導入とインバウンド宿泊需要の関連分析」
栗原 剛、籠宮 信雄、田中 孝幸、渡辺 真成
- ・ 経済分析 第199号(特別編集号)、第200号(特別編集号)

【5月】

- ・ New ESRI Working Paper No.47
「首都圏の人口が集中する地域に在住する若年者の結婚と生活環境に関する調査研究～地域移動の役割に注目した分析結果～」
茂木 暁、嶋田 裕光、中村 かおり、久保 大輔、渡辺 真成

【4月】

- ・ ESRI Discussion Paper No.349
「非公開銀行の破たん確率の予測：日本の信用金庫の場合」
渡部 和孝、ブラヒム・ギザーニ
- ・ ESRI Discussion Paper No.348
「地方財政乗数の要因分解：都道府県データによる実証分析」
亀田 泰佑、難波 了一、敦賀 貴之
- ・ ESRI Research Note No.45
「機械受注統計調査の民間企業設備投資に対する先行性—2008SNAベースでの検証—」
茂野 正史

【3月】

- ・ ESRI Research Note No.44
「インドの経済成長と産業構造」
酒巻 哲朗、佐藤 隆広、市川 恭子、齋藤 善政、藤本 知利

Economic &
Social Research
(ESR) について

Economic & Social Research (ESR) は、内閣府経済財政政策担当部局の施策、経済社会総合研究所の研究成果等に関する情報提供を行う小冊子です。本誌のうち、「研究レポート」につきましては、広く投稿を受け付けております。詳細は投稿要綱 (<http://www.esri.go.jp/jp/esr/kenkyu-report/contribution.html>) をご覧ください。

なお、本誌の掲載論文等は、すべて個人の責任で執筆されており、内閣府や経済社会総合研究所の公式見解を示すものではありません。執筆者の肩書きは執筆時のものです。

内閣府経済社会総合研究所
〒100-8914 東京都千代田区永田町1-6-1
内閣府経済社会総合研究所総務部総務課
TEL 03-6257-1603
ホームページ <http://www.esri.go.jp/>