

## 経済財政諮問会議の理念と歩み

## 司令塔としての経済財政諮問会議 (4)

流通科学研究所 副所長(元内閣府審議官)

前川 守

前号では小泉内閣の骨太方針の特徴として全体の概観を述べたが、今号から各年の骨太方針について説明していく。

(2) 骨太2001 (6月26日閣議決定)、担当者(括弧内は出身)、竹中平蔵大臣(民間)、松下忠洋副大臣(衆議院議員)、渡辺博道大臣政務官(衆議院議員)、河出英治内閣府審議官(経企庁)、小林勇造政策統括官(経企庁)

新中央省庁体制となり、経済財政諮問会議の下での初めての骨太方針であり、また4月26日に森喜朗内閣から小泉純一郎内閣への交代が行われ、わずか2か月間で作成された骨太方針であるが、骨太方針の位置付けがまだ確定する前のものであったため、各省、与党ともどこまで関与するか手探りの中での審議となり、それだけに大胆な改革項目が余り異論もなく掲載され、その後一世を風靡した小泉構造改革の各項目が続出している。

## ①経済背景

2000年11月から2002年1月までの景気後退期、いわゆるITバブル崩壊不況の真っ最中であり、実質GDP成長率は2001年1-3月前期比0.7%の後、4-6月▲0.8%とマイナス成長となった。失業率も1999年以降4%台後半で推移していたものが、2001年6月には5.0%に上昇した。

日本経済の課題としては、構造改革は当然であるが、1990年代のバブル崩壊の後遺症ともいえる金融機関の不良債権問題が最大の課題であり、2001年4月6日には、金融機関の不良債権問題と企業の過剰債務問題の一体的解決を主内容とする「緊急経済対策」が取りまとめられた。

## ②特徴

## i) 不良債権問題の抜本的解決

経済再生の第一歩を不良債権処理とし、「2~3年以

内に解決することを目指す」とされた。具体策としては、オフバランス化(債権放棄等により貸借対照表上の不良債権を落とすこと)の進捗状況を厳格に点検しながら進める、不良債権の引き受けや企業再生を担うRCC(整理回収機構)の機能を抜本的に拡充する、不良債権処理の影響に備えたセーフティネットの充実(雇用対策、連鎖倒産防止)等である。

諮問会議でも、年初から骨太方針策定までの11回の会議のうち3回に柳沢伯夫金融担当大臣に臨時議員として出席を求め、不良債権問題についての審議に参加してもらった。

## ii) 構造改革のための7つの改革プログラム

今後2~3年(2001年度~2004年度)を日本経済の集中調整期間と位置付け、前向きな構造改革をパッケージで進めるとされた。(1)(2)は経済社会活性化のため、(3)(4)(5)は豊かな生活とセーフティネットを充実するため、(6)(7)は政府機能を強化し役割分担を見直すためである。以下のように、その後の小泉構造改革で次々に出されていた案件が、この段階で数多く含まれており、この段階で相当煉られていたと推測される。

## (1) 民営化・規制改革プログラム

- ・民営化の例示は郵政事業であり、次に公的金融機関の機能見直し。
- ・規制改革は、医療、介護、福祉、教育等、従来主として公的又は非営利主体により供給されていた分野に競争原理を導入する。

## (2) チャレンジャー支援プログラム

- ・預貯金中心の貯蓄優遇から株式等の投資優遇へ
- ・公正取引委員会の体制を強化し競争政策を強力に実施
- ・放送、通信の融合推進、IT革命の推進

## (3) 保険機能強化プログラム

- ・年金は、就労形態・個人のライフスタイルの多様化に対応した制度設計の見直し
- ・医療は、医療サービス標準化、医療情報の開示、医療機関経営の近代化・効率化等の医療サービス効率化プログラムの推進

## (4) 知的資産倍増プログラム

- ・人材大国と科学技術創造立国の実現のため、知的資産を倍増する観点からの教育改革、ライフサイエンス・IT・環境・ナノテクノロジー及び材料の4分野の重点化

- ・大学教育は、個人支援を重視し奨学金の充実、民間からの教育研究資金を活発化、社会人の自己啓発支援を充実
- (5) 生活維新プログラム
  - ・多機能高層都市プログラムの推進（職住接近）
  - ・働く女性に優しい社会の構築、保育所待機児童ゼロプログラムの推進
- (6) 地方自立・活性化プログラム
  - ・国庫補助負担金の整理合理化、地方交付税制度見直し、地方税の充実確保
  - ・水道等、地方公営企業への民間経営手法の導入促進
  - ・食料自給率向上等に向けた農林水産業の構造改革
- (7) 財政改革プログラム
  - ・巨額の財政赤字を改善し、簡素で効率的な政府を作るため、財政改革に取り組む

### iii) 政策プロセスの改革

- (1) 首相公選制の検討、オープン・ソース方式の採用、タウンミーティング等の国民対話による政策決定プロセスにおける透明性の向上
- (2) 予算編成プロセスの改革：経済財政諮問会議を中心に、政策の在り方を横断的に審議し予算配分の硬直性を是正。決算や評価結果を予算・計画に反映させる体制の整備
- (3) 特殊法人について、企業会計原則、連結財務制度に基づいた「行政コスト計算書」の導入

### ③主要施策提言

- i) 平成14年度予算で、財政健全化の第1歩として国債発行を30兆円以下に抑制。その後、本格的に財政再建に取り組む中期目標としてプライマリーバランス黒字化を目指す。
- ii) 道路等の「特定財源」のあり方の見直し。税収の用途を特定することは、資源の適正な配分を歪め、財政の硬直化を招くため。
- iii) 医療制度改革
  - ・医療費総額の伸びの抑制：経済の動向と大きく乖離しないよう医療費の伸び率の目標設定
  - ・電子カルテ・レセプト等IT化の推進
- iv) 社会保障番号制度の導入、社会保障個人会計システムの検討。個人レベルで社会保障の給付と負担が分かるようにし、制度の運営コストの削減や、公的給付と私的給付の効率的な組み合わせによる

老後所得補償の充実、多様化を図る。

- (3) 骨太2002（6月25日閣議決定）、担当者：竹中大臣、松下副大臣、亀井郁夫大臣政務官（参議院議員）、河出事務次官、小林内閣府審議官、小平信因政策統括官（通産省）

2回目なので、骨太方針が小泉内閣の経済政策の柱であるということが、各省や与党にも理解され、さまざまな議論が行われた。自民党の最高意思決定機関である総務会は通常は副大臣以下で対応するが、6月21日には竹中大臣が呼ばれて審議が行われた。

### ①経済背景

2002年1月の景気の底入れまで、実質GDP成長率は、2001年4-6月▲0.8%、7-9月▲1.1%、10-12月▲0.3%と3四半期連続マイナスとなり、2001年度全体でも▲0.7%とマイナス成長となった。また、2001年3月の月例経済報告で「現在、日本経済は緩やかなデフレにある」という認識を示した後、消費者物価指数（総合）の前年比は▲1%を超える等、デフレは深刻化した。

このため、政府は2001年10月に雇用・中小企業等のセーフティネット充実を中心とした「改革先行プログラム」、12月にはデフレスパイラル回避のための「緊急対応プログラム」、2002年2月には不良債権処理の促進、金融システムの安定のための「早急に取り組むべきデフレ対応策」と、次々と経済対策を策定して対応した。

### ②特徴

#### i) 経済活性化戦略

産業競争力再生のために、高い技術力や知識力を活かした経営資源と技術資源の「選択と集中」と、規制改革を通じて新たな市場を創造し消費者の潜在需要を実現する「民業拡大」の2つが、戦略の基本思想であり、具体的には6つの戦略、30のアクションプログラムを提示した。

- (1) 人間力戦略:大学改革（非公務員型法人への早期移行）、人材育成（経営、法律、技術経営等の専門職大学院の整備）、健康寿命増進（健康づくり支援産業育成、食育）、挑戦者支援（職業訓練での民間活用、女性のチャレンジ支援、障害者自立支援）

- (2) 技術力戦略：戦略分野への選択と集中（ナノテク、IT、バイオ、環境等）、産学官連携（大学発ベンチャー1000社計画、全国治験活性化3ヶ年計画）、産業化支援（国家プロジェクト、政府調達を通じて、実用化段階のリスク負担の軽減）、IT化推進（e-Japan重点計画-2002、中小企業IT化推進計画、ITコーディネーターの育成）
- (3) 経営力戦略：起業の促進（最低資本金制度の特例、個人補償のあり方の見直し、企業組合制度の見直し）、企業・産業の再編、経営のあり方（産業活力再生特別措置法の強化、倒産法制の見直し、企業結合審査の迅速化・明確化）、中小企業の革新と再生（売掛債権担保等保証の推進、政府系研究所と中小企業の連携強化）、直接金融市場の整備（公的金融の見直し、株式投資単位の引下げ、私募債市場の活性化）、高コスト構造の是正（電力・ガスの小売の自由化範囲の拡大、未利用光ファイバーの開放、主要港湾の24時間フルオープン化促進、PFIの活用）
- (4) 産業発掘戦略：技術革新による新需要（環境・エネルギー等の技術開発、知的財産・標準化、市場化の戦略策定、電子政府・自治体の推進、放送のデジタル化推進）、ライフスタイルの変化による潜在需要の顕在化（安心ハウス構想、生活支援輸送サービス振興、都市と農山漁村のデュアルライフ、既存住宅の検査・評価制度の構築）、環境産業活性化（循環型社会形成推進基本計画の策定、自動車リサイクル制度の創設、エコマーク・環境JIS等の充実強化）、観光産業活性化（グローバル観光戦略の構築、休暇の分散化・長期化、ビザ発給規制緩和）、食料産業活性化（トレーサビリティシステム導入、ブランド・ニッポン戦略の策定、食品安全委員会の設置）、文化等の産業化（健康、スポーツ、ファッション、娯楽、音楽の産業化推進）
- (5) 地域力戦略：構造改革特区の新設、大都市の再生（羽田空港の再拡張・国際定期便の就航、三大都市圏環状道路の早期完成、職住接近型の街づくり）、地方都市の再生（知的クラスター創成事業、産業クラスター計画、寄付税制の見直し）、地域産業の活性化（バイオマスの利活用、ITビジネスモデル地区構想）
- (6) グローバル戦略：開かれた市場の構築（FTA等

経済連携の推進・強化、東アジア自由ビジネス圏の創設、対内直接投資の拡大（政府関係情報のワンストップサービス、戦略的分野の技術者の入国、就労、居住等の環境改善）、グローバル化の中での積極的貢献（競争政策や投資に係る国際的ルール作りへの積極的貢献、外国人留学生支援、青年海外協力隊・シニア海外ボランティアの推進、アジア・ブロードバンド計画の策定）

## ii) 税制改革の基本方針

骨太第3部全体を「税制改革の基本方針」として、税制を正面から取り上げた。従来、税制の問題は、政府税制調査会と自民党税制調査会が審議の場であり、経済財政諮問会議が税制を審議すること自体が大きな改革であった。諮問会議の初年の2001年には様々な歳出側改革の議論が行われたが、歳入側の税制改革も議論すべきとの意見が、11月頃から諮問会議でも以下のように出るようになった。

・11月20日第27回会議

[本間議員] 各国とも構造改革のメインの柱は税制改革であった。是非、来年以降大きなテーマとして取り上げていただきたい。

・11月22日第28回会議

[本間議員] バランス的に歳入の議論が欠けている。大枠の問題は少なくとも方向性はやる必要がある。実務的な問題は政府税調や党税調がある。ただ、日本の税制改革論議はtoo old fashionだという危惧を感じている。

[竹中大臣] 来年初めに税制構造の骨太の議論を行い、詳細な制度設計は審議会で議論いただく。役割分担を明確にし、改革の中心として議論していくのではないかな。

[牛尾議員] 財政制度等審議会の今井会長から、歳出と歳入に跨った税制と国債発行と財政構造改革を総合的に議論する場面がない、是非経済財政諮問会議で議論してほしいという申し込みがあった。根本的な思想をここで合意し、技術的な問題は政府税調や党税調にお願いする。

・11月26日第29回会議

[小泉総理] もう一つ大事なことは、やっぱり税制の構造改革。税制改革は来年じっくりやらなきゃいけない。あるべき税制の姿、これをやらないと日本の構造改革、経済再生は出来ない。

・12月25日第35回会議

[小泉総理] 来年度は、どういふ税制改革をすべきか、この場でも議論するようになる。

これらを受けて、まず2002年年明け第1回の諮問会議（1/18）で当年の会議の進め方に関し、竹中大臣から当面の大きな3課題として、経済活性化戦略、政策金融と並んで、税制のあり方が提示された。続いて第2回会議（1/25）で税制改革の議論のスタートとして民間議員から「税制のあり方の検討について」、第8回会議（3/29）で民間議員から「税制改革の検討課題（論点整理）」、第13回会議（5/21）で民間議員から「平成の税制改革—公平、活力、簡素—」が示され、第14回会議（5/31）で政府税調での審議状況が報告され、第16回会議（6/7）で骨太方針の原案ともいふべき「税制改革の基本方針」が審議された。石弘光政府税調会長も、第8、13、14の3回の諮問会議に出席して議論に参加した。

#### (1) 税制の3原則

- ・従来の「公平・中立・簡素」を、「公平・活力・簡素」と理解する。
- ・「活力」とは、人や企業の選択を歪めず、経済社会の「活力」を最大限発揮させる、という意味である。

#### (2) 税制改革の視点

- イ 日本経済の活力の回復を最重視：課税ベースを広くし税率を抑える。
- ロ 多様なライフスタイル：男女共同参画社会の実現、女性の就業等ライフスタイルの選択に中立的。
- ハ 歳出改革と一体として進める：徹底した歳出削減とともに税制改革を行い、簡素で効率的な政府とする。
- ニ 社会保障制度改革との整合性：社会保障負担と税負担を総合的に捉える。  
国民負担率の上昇を可能な限り抑制。
- ホ 地方行財政制度の改革と一体として進める：歳出・歳入の両面で国の関与を最小限に抑える。
- ヘ すべての人・企業が公平に負担：真に必要な場合は、低所得層に配慮。

#### iv) 三位一体改革の頭出し

国と地方の関係について、2002～2005年にかけて大きな議論となった「三位一体」という文言が初めて登場した。国庫補助負担金を数兆円規模で削減し、同時に地方交付税を縮小し、必要なものは国から地方へ

税源移譲し地方の自主財源にするというものである。具体的な議論は骨太2002策定以降行われるが、これで国と地方の関係の改革が一気に進むこととなった。

#### ③主要施策提言

- i) 構造改革特区：進展の遅い規制改革案件を地域を限って試行し、問題がなければ全国展開することで、改革の突破口を開こうという制度。地方からの提案により特例を行うという従来にないものだった。総合規制改革会議で構想が練られ、骨太2002決定後、7月に内閣官房に構造改革特区推進室が設置され、11月には構造改革特別区域法が成立した。2012年までの10年間で1,189の特区が認定され、その後の総合特区、国家戦略特区等、特区制度の走りとなった。
- ii) 最低資本金の特例：起業を促進し経済の新陳代謝を活発にすることを狙ったもの。従来は、株式会社は1000万円、有限会社は300万円の資本金が必要であったが、骨太2002を受けて、2003年2月から、2008年3月末までの特例措置として、この制限を外した。つまり1円でも起業できる。ただし、会社設立後5年以内に最低資本金以上にしなければならない。2006年3月末までの実績では、特例による会社設立件数は35,602件、うち1円会社は1,613件と起業の増加に貢献した。その後、2006年5月の会社法施行により、この特例措置は恒久化された。
- iii) 倒産法制の見直し：環境変化や製造や製品の特性に応じて、企業再編、ダウンサイジング等経営のあり方を変えていくことを円滑にすることを目指すもの。骨太2002では、平成15年中（2003年）に破産法、平成14年中（2002年）に会社更生法を見直すとされた。改正破産法は2005年1月に施行され、手続きの合理化・迅速化、労働債権者・賃借人・個人破産者の保護等が行われた。改正会社更生法は2003年4月に施行され、手続きの迅速化、更生計画の可決要件の緩和、弁済期間の短縮（最長20年→15年）等が行われた。

（以下次号）

前川 守（まえかわ まもる）