

## 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 (5)

レオス・キャピタルワークス顧問  
(元内閣府審議官)

前川 守

前号に続き、各年の骨太方針について、今号では2003年（平成15年）について説明する。

(4) 骨太2003（6月27日閣議決定）、担当者：竹中大臣、根本匠副大臣（衆議院議員）、木村隆秀大臣政務官（衆議院議員）、河出事務次官、小林内閣府審議官、小平政策統括官

## ①経済背景

景気循環的には2002年1月に景気の谷となり回復局面となり、実質GDP成長率は、2001年4-6月期から三四半期連続マイナスの後、2002年1-3月期からはプラスとなり、2002年度全体でもプラス0.9%となったが、輸出主導の企業部門中心の回復であり、個人消費の動きは鈍く完全失業率も5%を超えていた。また、依然として緩やかなデフレ状況であり、名目GDP成長率は2001年度（▲1.9%）に続き2002年度もマイナス（▲0.7%）であった。

世界情勢も2002年後半以降のイラク情勢の緊迫化、2003年3月のイラク戦争の勃発、またSARS（重症急性呼吸器症候群）の2002年11月から03年5月までの世界的な流行（結果的に日本で患者は発生しなかったが、近隣のアジア諸国に患者が多かったことから、空港等での検疫体制強化等、相当な対策は講じた）等もあり、日本の輸出が鈍化する等、景気は踊り場的な状況となっていた。

また、この時期に、バブル崩壊以降長年の課題であった不良債権処理に関して大きな進展があった。即ち2002年9月30日の内閣改造でそれまで柳沢伯夫氏が担当していた金融担当大臣を竹中平蔵経済財政政策担当大臣が兼任することとされ、10月30日に資産査定厳格化、自己資本の充実、RCC（整理回収機構）の一層の活用、ペイオフ完全実施の延期等により主要銀行の不良債権比率（当時8.1%）を2年半後の2004年度には半減するという「金融再生プログラム」が策定され、不良債権処理が進められた。短期的には負の

インパクトがあるため株価は低下し、2003年4月28日には7604円というバブル後最安値となったが、5月17日に開かれた金融危機対応会議でりそな銀行に公的資金を注入することが決定されたことをきっかけに株価は反転し、不良債権比率も2004年3月末には、5.2%に低下した。

内閣府設置法第42条に定める金融危機対応会議が開かれるのは、この時が初めてであった。当日は土曜日で休日であったが、福田内閣官房長官秘書官だった筆者はSARS担当として金融危機対応会議が開かれた官邸に出勤していた。記者の関心は金融危機対応会議ばかりで、SARSについては全く質問がなかった。1998年に中央省庁等改革本部事務局員として内閣府設置法案を書いた筆者としては、まさかこの条文が使われる日が来るとは思っていなかった。感慨深かった。この条文の経緯は、1997年12月の行革会議最終報告には記述はないものの、翌98年1月の自社さ連立与党合意において「大規模かつ連鎖的な破綻など金融危機に対応するため、内閣府に経済安全保障会議（仮称）を設置する。」とされたことから、同年6月成立の中央省庁等改革基本法第12条第3項の経済財政諮問会議の設置を定めた次の項（第4項）で設置が規定されたものである。

## ②特徴

実感がないと言われながらも景気回復局面となり、不良債権処理も進展しだしたので、骨太2003では、日本経済の構造改革を更に本格的に推進することに重点が置かれた。このため、構造改革が目指す目標として「3つの宣言」を、具体的な改革として「7つの改革」を示した。

また、骨太方針構成上の工夫として、7つの改革の内容を記述した第2部では、最初に【改革のポイント】を端的に述べ、その後【具体的手段】として詳述するという形態とした。

## i) 「3つの宣言」と「7つの改革」

宣言1 経済活性化：民間の活力を阻む規制・制度や政府の関与を取り除き、民間需要を創造する。

改革1：規制改革・構造改革特区（後述）

改革2：資金の流れと金融・産業再生

- ・金融システムの強化：金融再生プログラムの着実な実施

- ・証券市場の構造改革と活性化：家計貯蓄の証券市場への流入促進

- ・公的部門における取組：郵貯・簡保、年金の資金の調達・運用やリスク管理について引続き検討
- ・産業再生と地域経済：中小・地域金融機関のレシーションシップバンキング機能の強化

改革3：税制改正：大議論の末に骨太2002でまとめた「包括的かつ抜本的な税制改革」に引き続き取り組む

改革4：雇用・人間力の強化

- ・雇用制度改革：ハローワーク等関係機関の連携、地域の自主性、利用者選択の拡大、民間事業者の活用
- ・雇用機会の創造：観光等サービス産業を中心とした雇用機会の拡大、健康サービス産業、文化産業の創出
- ・義務教育改革等：学校評価や学校選択の自由拡大、キャリア教育の推進

宣言2国民の「安心」の確保：持続可能な社会保障制度を構築し、若者が将来を展望でき、高齢者も安心できる社会をつくる。

改革5：社会保障制度改革

- ・年金制度の改革：2004年に予定される次期年金制度改正は、以下の基本的方針に沿った改革を行う。
  - イ 現行の給付と負担の水準では制度は維持できないことから、早期の給付調整を図る。
  - ロ 保険料は引上げざるを得ない。将来の最終的な保険料は、国民負担率の抑制と将来の現役世代の過重な負担の回避を重視して決定。
  - ハ 人口や経済の状況変化に応じて給付を自動的に調整する仕組み（これがマクロ経済スライド方式となる）の導入。
  - ニ 高齢者の経済格差に配慮した給付抑制や負担の在り方。
  - ホ 積立金は、年金の支払いに支障のない程度まで抑制。運用は、独立した第三者機関で行う（これが2006年4月設立の年金積立金管理運用独立行政法人となる）。
  - ヘ 女性や高齢者の就労を阻害せず、働くことに中立的な制度。
- ・医療制度の改革：2003年3月に閣議決定した、保険者の再編・統合、高齢者医療制度、診療報酬体系の「基本方針」を極力早期に実施する（これにより2008年4月から後期高齢者医療制度が開始された）。
- ・社会保障サービスの一体的な設計：年金・医療・

介護・生活保護等の社会保障サービスを一体的にとらえ、制度設計を相互に関連づけて行う。

宣言3将来世代に責任が持てる財政の確立：財政の信頼を確保し、成長を重視する。

改革6：「国と地方」の改革（後述）

改革7：予算編成プロセスの改革（後述）

大きな議論となったのは、宣言3の説明で国民負担率に関する数値目標を書いたことである。

「現行制度を維持する場合、公債残高の増加に伴う利払い費の増加、高齢化の進展による社会保障給付費の増加等により、今後、政府の規模は、趨勢的に増大していくこととなる。プライマリーバランスを黒字化するなど財政を健全化していくため、民間需要主導の持続的な経済成長を実現すると同時に、政府全体の歳出を国・地方が歩調を合わせつつ抑制することにより、例えば潜在的国民負担率で見て、その用途を50%程度としつつ、政府の規模の上昇を抑制する。」（P4、第1部3. (3)、下線筆者）

最終的にはこのような表現となったが、この文章に落ち着くまでには紆余曲折があった。

まず2003年4月1日第7回経済財政諮問会議で民間議員ペーパーの「年金制度改革に関する論点整理」において、「経済社会の活力維持の観点からは、年金の保険料負担を含む国民負担率の上昇を抑制することが望ましい。政府の大きさについてどう考えるか。」という問題提起が行われ、4月16日第9回会議の民間議員ペーパーでは年金制度改革に関する複数の試算を示し、「現状のままでは2025年の潜在的国民負担率は60%以上になるが、これを50%程度にすることを目指すべき」との提案があった。6月9日第12回会議で議論が行われ、民間議員や経産大臣からは「潜在的国民負担率は、持続的経済成長のため、また社会保障制度に限らず抜本的改革を行うため、50%程度にすべき」という意見があり、厚労大臣からは「国民負担率の議論は、あくまでも財政の規律としての指標であるのに、社会保障の抑制で財政赤字が解決できるような誤解を招くことは反対。」との意見があり、これらを踏まえ6月12日第13回会議で示された骨太の素案では、書く場所としては社会保障制度改革の部分ではなく、財政の総論部分とされ、「現行制度を維持する場合、高齢化の進展による社会保障給付の増加、公債残高の増加に伴う利払い費の増加等により、2025年頃には政府の規模（潜在的国民負担率）は国民所得比で60%程度まで高まるとみられる。政府の規模の肥大化

を避けるため、民間需要主導の持続的な経済成長を実現すると同時に、政府全体の歳出全体を国・地方が歩調を合わせつつ抑制することにより、政府の規模を中長期的にも50%程度にとどめることを目指す。」（下線筆者）という表現とされた。

6月18日第14回会議の原案でも同じ表現であったが、それから26日第15回会議での決定までの間の与党調整で、与党から多くの意見が出で冒頭のような表現になった。変更点は以下の通りである。

- ・現状のままでは2025年頃に負担率が60%程度になるという試算の数値は記述せず「政府の規模は趨勢的に増大していく」という間接的な表現にした。
- ・「政府の肥大化を避けるため」という表現は、「PBを黒字化するなど財政を健全化していくため」に修文。
- ・「50%程度にとどめることを目指す」という表現は、「例えば潜在的国民負担率で見て、その目途を50%程度としつつ、政府の規模の上昇を抑制する」と修文。

このように潜在的国民負担率は例示としたものの、50%程度という数値は書いたのである。翌年の骨太2004においても同じ文章を書き込んだ（P3）。

## ii) 総合規制改革会議との連携

規制改革も構造改革の重要なプログラムであり、諮問会議においても骨太2002による構造改革特区の創設等、規制改革を推進するための制度の整備は行っていたが、個々の規制改革自体の議論については総合規制改革会議で行っており、諮問会議では行っていなかった。しかしながら、2002年9月30日の諮問会議において、規制改革は経済活性化のために不可欠であり、総合規制改革会議と経済財政諮問会議が密接に連携を取るべきとされ、今後は節目節目に総合規制改革会議議長から報告を受けて、諮問会議でも規制改革の集中審議を行うこととされた。次いで同年11月22日の諮問会議では、以下の3つのことが決められた。

- ・総合規制改革会議が選定した重要テーマについて、半年ごとに目標設定を行う。
- ・3ヶ月ごとに、中間段階での検討状況を、規制改革担当大臣が諮問会議で報告する。
- ・医療、福祉、教育、農業、都市再生、労働市場といった重要事項について、総合規制改革会議はアクションプランを策定し、諮問会議の場で発表する。これを受けて、翌2003年2月17日の諮問会議に、以下の12の事項についての「規制改革推進のための

アクションプラン」が発表され、民間議員からはこのうち(1)～(6)が最重要項目とする意見が出された。

- (1) 株式会社等による医療機関経営の解禁
- (2) 保険診療と保険外診療の併用（いわゆる混合診療）の拡大
- (3) 医薬品販売体制の拡充
- (4) 新しい児童育成のための体制整備
- (5) 公立学校の管理・運営の民間委託等
- (6) 株式会社等による農地取得の拡充
- (7) 労働者派遣の医療分野への適用拡大
- (8) 大学・学部・学科の設置の弾力化
- (9) 高層住宅に関する容積率の緩和
- (10) 職業紹介事業における地方公共団体・民間事業者の役割の大幅拡大
- (11) 株式会社による特別養護老人ホーム経営の全国展開
- (12) 株式会社による農業経営（農地のリース方式）の全国展開

その後、総合規制改革会議はアクションプラン実行ワーキンググループを10回開催する等、規制担当省と精力的な審議・調整を進め、諮問会議でも5月28日に関係大臣の出席を求めて審議し、骨太2003に具体的な改革方針を盛り込んだ。

なお、総合規制改革会議は、新中央省庁体制になった2001年以降、3年程度の時限設置で、総合規制改革会議、規制改革・民間開放推進会議、規制改革会議、行政刷新会議規制・制度改革分科会、規制改革会議、規制改革推進会議と6代18年間続いてきたが、2019年10月以降、常設の規制改革推進会議となり設置期限がなくなった。設置根拠は、民主党時代の行政刷新会議規制・制度改革分科会は、閣議決定で設置された行政刷新会議（事業仕分けの推進体として有名）の下部機関という特異な体制であったが、その他は内閣府本府組織令第31条に基づく政令設置の通常の審議会である。

## ③主要政策提言

### i) 三位一体改革

ESR No39 (3) ②iv) で述べたように、三位一体改革は骨太2002で頭出しされていたが、骨太2003では、「国と地方の在り方の改革に向けて」という議題で4回の審議(4/1、5/8、5/28、6/18)が行われ、このうち4/1には地方分権改革推進会議の水口弘一議長代理、5/8には加えて西室泰三議長の出席を得て審議された。その結果、以下の

3点をポイントとする改革の具体的工程と数値目標が定められた。

- ・国庫補助負担金の改革：4兆円程度を目途に廃止
- ・税源移譲：補助金削減の8割程を目安として移譲
- ・地方交付税の改革：2006年度までに財源保障機能全般を見直して縮小

この三位一体の改革は、予算的には2004年度から2006年度までの3年間で行われることになった。

3点のうち最も議論があったのが、第1点目の国庫補助負担金の改革である。各省の権限と予算削減に直結するからだ。諮問会議でも各省大臣に随時出席を求めて審議が行われ、改革案のたたき台については、内閣官房副長官、内閣府・総務省・財務省の事務次官、補助金関係省の事務次官、民間議員代表として本間正明議員による「検討の場」が内閣官房に作られて、作業を進めた。

以上の努力の結果、骨太2003には本文31頁に対して7頁の「別紙2、国庫補助負担金等整理合理化方針」が付けられ、基本方針と重点項目（社会保障、教育・文化、公共事業、産業振興その他）の改革工程が定められた。実は6/18の原案では、別紙2は、1重点項目の改革工程7頁、2「改革と展望」の期間中における基本方針2頁、3事項別対処方針31頁、という3部構成で40頁もの長さになっていたが、その後の各省調整と与党調整で事項別対処方針は削除され別紙2は7頁となった。一度公表された原案がこのように大幅に削除されることは珍しいが、公開の下で議論するという諮問会議らしい審議方式ではあった。

しかしながら、骨太2003に従って、その後も政府部内の努力は進められ、2006年度予算までで国庫補助負担金は4.7兆円、税源移譲は3兆円、地方交付税は5.1兆円の改革が行われ、骨太2003に定めた三位一体の改革は実現されたのである。

## ii) 予算編成プロセス改革：モデル事業

本件については第5回会議（3/10）での議論を受けて、事前の目標設定と事後の厳格評価により、予算の質の改善・透明性の向上をはかる第1歩として、「モデル事業」を試行的に導入することとされた。

ポイントは、以下のようなものである。

- ・目標：定量的な達成（アウトカム）目標。達成期限・達成手段を明示。
- ・評価：何をもって「達成」とするか評価方法を提示。
- ・期間：1～3年程度。各年度ごとの達成目標を明示。

・執行弾力化：複数年にわたる事業については、円滑に行うための国庫債務負担行為や繰越明許費を積極的に活用。

2004年度予算では、以下の9省庁10事業、04年度予算総額699億円が計上された。前年度からの継続事業が7件、新規3件であり、システム整備関係が多い。

[金融庁] 有価証券報告書に関する電子化システム整備 323百万円

[総務省] 総合的なワンストップサービス整備 391百万円

[外務省] 在外選挙人登録推進（広報活動） 182百万円

[財務省] 国税電子申告システムの全国展開 9,026百万円

[文部科学省] 産業廃棄物等再資源化実証プロジェクト 475百万円

[厚生労働省] 感染症発生動向調査 135百万円

[農林水産省] バイオマス生活創造構想事業 1,164百万円

[経済産業省] 電子経済産業省構築 5,164百万円

[経済産業省] 特許事務の機械化（電子出願等） 52,933百万円

[国土交通省] 海事保安強化基盤システム構築（船員データ電子化） 80百万円

（以下次号）

前川 守（まえかわ まもる）