

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 (7)

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、2005年（平成17年）と2006年（平成18年）の骨太方針について説明する。小泉内閣時代の骨太方針は、これで終わりとなる。

(6) 骨太2005（6月21日閣議決定）、担当者竹中大臣、西川公也副大臣（衆議院議員）、木村勉大臣政務官（衆議院議員）、浜野潤政策統括官（経企庁）、大田弘子政策統括官

① 経済背景

バブル後の負の遺産であり成長の大きな制約要因であった「3つの過剰」は、過剰雇用はリストラ（人員削減）の進展等により、過剰設備は老朽化設備の除却等により、過剰債務は借金返済と不良債権処理の進展により、ほぼ解消され02年2月に始まった景気拡張期は戦後平均（33か月）を上回り4年目を迎えており、現状認識として「バブル後を抜け出した日本経済」とされていた。実質GDP成長率は、04年度1.7%、05年度2.2%と2%前後の堅調な成長であった。ただし、景気拡張は一本調子ではなく、03年前半におけるイラク戦争、04年後半からのIT関連分野における世界的な調整という2度の一時的な調整局面があった。前者は、戦争終結とともに先行き不透明感が払拭され、内外経済ともに回復基調を取り戻した。後者は、IT部門の在庫調整の進展とともに、企業部門の好調さを背景とした民間需要の底堅さによって、徐々に乗り越えられていた。

失業率は、5%から4%台と徐々に低下していた。一方、緩やかなデフレ状況は未だ続いており、名目GDPは03年度以降プラスになったものの依然として実質GDPよりは低く、GDPデフレ率は、04年度▲1.0%、05年度▲1.3%と1%を超えるマイナスが続いていた。

② 特徴

i) 小泉改革の総仕上げ

小泉総理は次期自民党総裁選には立候補しないことを表明されていたので、2006年9月での退陣を前提とし、小泉内閣が編成する最後の予算である2006年度予算の基本方針等、小泉内閣の改革の総仕上げを示す骨太方針であった。

骨太構成上の工夫としては、骨太が政府部内での重要度を高めるとともに、様々な個別政策を書き込んでほしいという要望からページ数が増大してきたので、個別政策については別表（6ページ）として、本文のページ数を抑えた。

ii) 重点強化期間（05～06年度）で重視する課題を提示

(1) 小さくて効率的な政府を作る

- イ. 資金の流れを変える：郵政民営化、政策金融改革（後述③ i ）、資産債務改革＝政府のバランスの総点検、を着実に進める。
- ロ. 仕事の流れを変える：三位一体改革を進め国から地方に仕事を移す。市場化テスト（ESR No.41（5）② i ）、の本格的導入により政府の業務を最小化し民間に開放する。予算制度改革によりNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）を進める。
- ハ. 人と組織を変える：国・地方の行政改革を徹底し公務員の総人件費の抑制に取り組む。官民交流や府省間の人材交流により公務員の体質を強化する。

(2) 少子高齢化とグローバル化を乗り切る基盤を作る

- イ. 歳出・歳入一体改革（後述③ ii ）、
- ロ. 国民の安全・安心の確保：大規模地震対策、治山治水対策。公共交通の安全対策。世界一安全な国、日本の復活を図る治安対策等。
- ハ. 持続的な社会保障制度の構築：社会保障給付費の過大な伸びの抑制策。社会保険庁を存続させず新たな政府組織による改革（2010年1月日本年金機構発足）。中央社会保険医療協議会の委員構成等の改革、健康・介護予防の推進等。
- ニ. 次世代の育成：仕事と家庭・子育ての両立等の少子化対策。義務教育について、学校の外部評価、確かな学力の向上等、高等教育について大学院の教育研究の質的向上等の教育改革。
- ホ. 人間力の強化：効果的・効率的な職業能力開発、ニート対策の強化、キャリア教育の推進等、ミスマッチ失業の多い若者への取組等。
- ヘ. グローバル戦略の強化：経済外交、国内構造改

革、地域経営、国際分業等を通じて、グローバル化への総合的かつ戦略的な取組を行うため、2006年春を目標にグローバル戦略を経済財政諮問会議で取りまとめる。

(3) デフレを克服し、民需主導の経済成長を確実なものとする

イ. 規制改革、金融システム改革、税制改革、歳出改革の4つの改革の加速。

ロ. 活性化のための政策三指針に基づいて政策転換し競争力を強化する。

- i. 政策対象は“人”に：予算はモノから人材に重点を移す。
- ii. 底上げから先端支援へ：広く薄い予算配分ではなく、大胆に集中させて競争力を作る。
- iii. 国内対策からグローバル競争へ：世界市場を獲得する競争力を作る。

③主要政策提言

i) 政策金融改革

「2002年12月の経済財政諮問会議の「政策金融改革について」に従い、本年（2005年）秋に向けて議論を行い、政策金融のあるべき姿の実現に関する基本方針を取りまとめる。」

- ・2002年12月諮問会議決定では、当時の厳しい経済金融情勢に鑑み、04年度末までは政策金融を活用し05年度から07年度を政策金融改革の準備期間とし、08年度以降に新体制に移行する、とされていた。
- ・05年4月に、内閣府に政策金融改革準備室が設置され、筆者が準備室長（参事官）となった。もう1人の参事官は、財務省から内閣府に出向中で現在経済評論家として著名な高橋洋一氏であった。
- ・その後、諮問会議で5回の審議が行われ、05年11月29日に「政策金融改革の基本方針」が取りまとめられ、07年の通常国会で政策金融改革関連法が成立し、08年10月に新体制に移行した。

ii) 歳出・歳入一体改革

「おおむね今後1年以内を目途に、政府の支出規模の目安や主な歳出分野についての国・地方を通じた中期的目標の在り方、歳入面の在り方を一体的に検討し、改革の方向についての選択肢及び改革工程表を明らかにする。」

- ・この時期の財政再建目標は、骨太2002で定めた

「2010年代初頭に国と地方を合わせたプライマリーバランスを黒字化」であった。

・このため、以下の3原則に則って改革を進めるとされた。

1. 「小さくて効率的な政府」原則：歳出削減なくして増税なしの考え方の下、歳出削減、行政改革を徹底し、税負担増を極力小さくする。
2. 活力原則：経済活力と財政健全化の両立を図る。
3. 透明化原則：改革の選択肢や将来見通し等を国民に示しながら検討する。

(7) 骨太2006（7月7日閣議決定）、担当者と謝野馨大臣、桜田義孝副大臣（衆議院議員）、後藤田正純大臣政務官（衆議院議員）、中城吉郎内閣府審議官（経企庁）、浜野政策統括官、高橋進政策統括官（民間）¹

大きな変化は、小泉内閣発足以来、経済財政政策担当大臣として骨太方針の創設等経済財政諮問会議の運営の中心であった竹中平蔵氏が、郵政民営化法案可決後の05年10月31日の内閣改造で与謝野馨氏に交代したことであった。竹中氏は総務大臣となり郵政民営化の実務を担うことになり、また引き続き常時出席の諮問会議の大臣議員であった。なお、同時に安倍晋三氏が当選5回の初入閣で官房長官となり諮問会議議員となった。

与謝野大臣は自民党きっての財政再建論者であり、歳出・歳入一体改革の議論が05年末から精力に進められていく。

① 経済背景

実質GDP成長率は、05年度2.2%、06年度1.3%と堅調であり、民需中心の成長が続いていた。失業率は4%台で徐々に低下しており、一方緩やかなデフレ状況にも改善はみられ、GDPデフレーターは05年度▲1.3%、06年度▲0.7%であった。

2002年2月から始まった景気回復は5年目を迎え、企業部門、家計部門、海外部門がバランスよく回復し、景気回復の基盤はしっかりとってきた。これまで経済の重石となってきた企業部門の雇用・設備・債務の過剰は解消し、これらを受けて日本銀行は、01年3月から続けてきた量的緩和政策を06年3月に解除した。

1 民間からの経済財政分析政策統括官の大田弘子氏は、2005年8月に日本総合研究所理事の高橋進氏に代わった。高橋氏は、その後第2次安倍内閣で13年1月から19年1月まで6年間民間議員を務めた。

② 特徴：2006年の骨太方針は以下の3本柱で構成されている。

i) 歳出・歳入一体改革：第3章

ESR No.38 4. (1) ④でも述べたように、自民党の政策審議システムに精通していた与謝野大臣は、個別の予算額については与党政治家の関心が極めて高いという現実を踏まえ、諮問会議では歳出改革・歳入改革の基本的考え方や骨格等を審議し、具体的な分野別の削減額は与党の政策調整プロセスに委ね、自民党の中川秀直政調会長を中心に検討が進められた（自民党歳出改革プロジェクトチーム）。政府、与党の協議の場としては、財政経済一体改革会議が06年5月22日に発足した。メンバーは政府側は小泉総理以下、諮問会議と同じ関係閣僚、与党側は、幹事長、政調会長、税制調査会長、国対委員長、参議院の議員会長、幹事長である。

諮問会議では05年12月6日を皮切りに、以後06年6月26日の骨太素案提示までの21回の諮問会議中16回と、毎回のようには審議された。

検討体制としては、民間4議員と民間3有識者（伊藤元重（東大）、井堀利宏（東大）、翁百合（日本総研））からなる歳出歳入改革タスクフォース（専門調査会ではない）とその下に6つのワーキング・グループ（社会保障、地方財政・交付税、公共事業等その他支出、歳入、政府資産負債・特別会計、マクロ経済）が置かれた。

諮問会議での8回の審議を経て、6つのワーキング・グループの議論が整理され、9回目の06年4月7日に歳出・歳入一体改革の中間とりまとめが行われ、更に6回の審議を経て16回目の6月26日において、基本的考え方については民間議員から検討結果が報告され、歳出各分野の具体的な削減方法と2011年度までの5年間の削減額の計数については与党との検討結果が谷垣財務大臣から報告され、これが次回7月3日の諮問会議に骨太方針の原案に取り込まれて提示された。

ii) 成長力・競争力強化：第2章

06年冒頭の諮問会議で、歳出歳入一体改革と並ぶ現下の二大課題とされた。

骨太2005を受けて諮問会議では05年末から、人材・産業・地域の国際競争力の強化と国際社会への貢献（EPA工程表を含む）を内容とするグローバル戦略（上述（6）②（2）へ参照）の検討を民間4議員プラス伊藤元重東大教授で進め、06年5月18日の諮問会議に報告された。また、経済成長大綱が経済産業省を中心として検討が進められ、7月6日の財政経済一

体改革会議で工程表と共に取りまとめられた。これらと並行して、諮問会議本体でも成長力・競争力強化について、骨太策定まで8回の審議が行われた。

iii) 国民の「安全・安心」の確保：第4章

諮問会議では、社会保障が2回、医療が1回、少子化が1回審議されたが、目玉政策は、06年9月で退陣予定の小泉総理の最有力後継者であった安倍晋三官房長官が主張を始めた「再チャレンジ支援」であった。

③ 主要施策提言

i) 歳出・歳入一体改革：基本的考え方、各分野の歳出改革の具体的内容、2011年度までの歳出改革の概要（計数）の3部構成

(1) 基本的考え方

- イ. 財政健全化の時間軸と目標の明示（第I期は01～06年度）
 - ・第II期（2007年度～2010年代初頭）：2011年度にプライマリーバランスを黒字化
 - ・第III期（2010年代初頭～2010年代半ば）：債務残高GDP比の発散を止め、安定的に引き下げる
- ロ. 改革の原則と取組方針の提示
 - ・原則1：徹底した政府のスリム化（歳出削減、資産売却、特別会計改革）で国民負担率を最小化する。
 - ・原則2：成長力を強化し、その成果を国民生活の向上と財政健全化に活かす。
 - ・原則3：優先度を明確化し、聖域なく歳出削減を行う。
 - ・原則4：国・地方間のバランスのとれた財政再建の実現に向けて協力する。
 - ・原則5：将来世代に負担を先送りしない社会保障制度を確立する。
 - ・原則6：資産圧縮を大胆に進め、バランスシートを縮小する。
 - ・原則7：新たな国民負担は官の肥大化には振り向けず、国民に還元する。

(2) 分野別歳出改革の内容

- ・別紙で10ページに渡り、社会保障（雇用、生活保護、介護、医療を含む）、地方財政、公務員人件費・独立行政法人・公益法人、公共事業関係費、農林水産、文教、科学技術、防衛関係費、ODA、エネルギー対策、電子政府関係の11分野について詳述。

(3) 計数（別表参照）

- ・2011年度に国・地方のプライマリーバランスを達成するための要対応額は、16.5兆円程度。

- ・うち歳出削減で対応するものは、11.4兆円～14.3兆円程度。
- ・その差の2～5兆円は歳入改革で対応しなければならない。

ii) 成長力・競争力強化

- ・国際競争力の強化：イノベーションの創出、アジア等のダイナミズムの取り込み（EPA交渉等）
- ・ITとサービス産業の革新による生産性の向上：IT生産性向上運動、日本サービス品質賞の創設
- ・地域・中小企業の活性化：5年間で1,000の新事業創出、地域資源活用企業家プログラムの創設、中心市街地活性化本部の設置
- ・官業の民間開放や規制改革により新たな需要の創出：公共サービス改革法の着実な運用、PFIの一層の活用
- ・生産性向上型の制度インフラ：ヒト（2010年までに世界トップレベルの研究拠点30程度を整備、大学院教育の抜本的強化）、モノ（生産手段の新陳代謝加速）、カネ（電子債権の法的枠組みの具体化、証券取引等監視委員会の機能強化）、ワザ（世界最速の特許審査の実現）

iii) 再チャレンジ支援

(1) 人生複線化による柔軟で多様な社会の構築

- ・働き方の複線化：採用年齢の引上げ、新卒一括採用システムの見直し、有期労働契約のルール明確化
- ・学び方の複線化：大学等の実践的教育コースの開設支援、社会人の学び直しを可能とする取組
- ・暮らし方の複線化：団塊世代・若者等の農林漁業就業支援、UIターン支援

(2) 困窮からの再チャレンジ支援

- ・再チャレンジプランナーの新設、政府系金融機関の第三者保障の非徴求
- ・障害者の受入実習事業の各府省による実施、発達障害者の就労支援
- ・多重債務の防止・救済

(3) 新たにチャレンジする若者、女性支援

- ・年長フリーターへのキャリアコンサルティングの実施
- ・母子家庭の養育費確保、女性の再チャレンジ支援プランの推進・強化

iv) 特別会計改革

- ・道路特定財源について、一般財源化を図ることを前提に、06年内に具体案を取りまとめる。

v) 資産債務改革

- ・行政改革推進法に基づき、2015年度末に国の資産規模対GDP比の半減を目指し、国の資産を約140兆円規模で圧縮する。
- ・資産債務等専門調査会が、資産債務改革に関する具体的方策を06年9月末を目途に報告し、その後実施状況についてフォローする。（専門調査会（会長本間正明）は6～9月に7回審議し、9月22日の諮問会議に報告。その後、資産債務改革の実行等に関する専門調査会（会長八代尚宏）が2008年5月までフォローした。）

（以下次号）

前川 守（まえかわ まもる）

〔別表〕

今後5年間の歳出改革の概要

	2006年度	2011年度	2011年度	削減額	備 考
		自然体	改革後の姿		
社会保障	31.1兆円	39.9兆円	38.3兆円程度	▲1.6兆円程度	
人件費	30.1兆円	35.0兆円	32.4兆円程度	▲2.6兆円程度	
公共投資	18.8兆円	21.7兆円	16.1～17.8兆円程度	▲5.6～▲3.9兆円程度	公共事業関係費 ▲3%～▲1% 地方単独事業（投資的経費） ▲3%～▲1%
その他分野	27.3兆円	31.6兆円	27.1～28.3兆円程度	▲4.5～▲3.3兆円程度	科学技術振興費 +1.1%～経済成長の範囲内 ODA ▲4%～▲2%
合計	107.3兆円	128.2兆円	113.9～116.8兆円程度	▲14.3～▲11.4兆円程度	
	要対応額：16.5兆円程度				