

「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的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ー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応え「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年間で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。

- ① バブル経済の集中的清算期間……1999～2000年度頃
- ② 成長軌道への復帰と経済健全化期間……2001～2002年度頃
- ③ 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、①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、②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、③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、最も重要な点は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、①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、②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、③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統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、潜在成長率の大きさは、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及ぼす。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の見方に立てば、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年間で「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ととどまる。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、昨年末の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ことは当然である。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、①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、②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、中央と地方の合計く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」の場合には、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、早急に行うべき構造改革(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ます。