

財政改革研究会における検討の中間整理

活力ある「経済・財政一体改革の設計図」

平成 18 年 4 月 3 日
自由民主党政務調査会
財政改革研究会

1. 良識ある政治としてのコミットメント

次世代の子供たちに過度な負担を残さないことは、良識ある政治としての責務である。その責務を果たすためには、中長期的な財政の持続可能性を確保しなければならず、財政全般を改革する必要がある。そのためには、経済と財政を一体として改革し、あるべき姿を政治としてコミットしなければならない。「健全で活力ある経済があってこそその財政」であり、「財政の下僕として経済がある」のではない。誤った財政再建至上主義に陥り、経済の活力を損なうことになれば、次世代の子供たちが誇ることのできる日本を残すことも不可能となる。私たちは『経済成長と財政再建が相互に響き合う好循環』を現実のものとするために、新たな成長戦略と一体となった抜本的な財政改革を断行しなければならない。

(1) わが国財政の現状と改善の方向性

- ・ わが国の財政状況をみると、経済低迷の長期化、大規模減税、歳出圧力の増大等により、国・地方の長期債務残高がGDP比150%超となるなど厳しい状況にある。今後を展望すれば、多種多様な形で国民に負担増をお願いする局面が増えていくこととなり、このままでは次世代の子供たちに過去の重荷をさらに重くして手渡すことになる公算が高い。
- ・ 小泉政権の下で構造改革の結果、国・地方を通じた基礎的財政収支は大幅改善に向かい始めている。今後さらに、小泉改革を継承・発展させることを前提に、まずは、経済成長を促進することによる自然な税収増を実現するとともに、歳出の徹底的抑制を図るべきである。さらなる国民負担の増加につながる税制・税率の変更については、経済成長と歳出削減の速度を見極めつつ、現在の納税者の方々と次世代の子供たちが納得できる環境を整えた上で導入を図るべきである。
- ・ そのためには、政府自らが、「小さくて効率的な政府」の確立に向けて、現在の納税者の方々と次世代の子供たちに対して、範を示さなければなら

ない。そういう意味で、政府が率先して政府資産の圧縮により可能な限り財源を捻出する姿勢を見せることは当然のことである。政府資産が圧縮されれば、財政健全化・経済活性化・金利のリスクプレミアム抑制につながるなど、『経済成長と財政再建が相互に響き合う好循環』を支えていくことになる。

(2) 財政健全化目標の基本的考え方

- ・ 財政健全化目標を考える場合、バブル崩壊以降、財政改革を最優先し景気回復の腰を折った苦い経験を十分考慮すべきである。「自民党政権公約2005」では、「歳出・歳入一体改革により2010年代初頭に基礎的財政収支の黒字化を実現する」としているが、このコミットメントは堅持していくべきである。
- ・ 中長期的な戦略としては、経済成長を通じて経済全体の規模を拡大する中で財政の健全化を図る好循環を目指すことが必要である。そのためには、経済成長を極大化する『新しい成長戦略』を推進すると同時に、歳出・歳入一体改革を進めること、すなわち、経済と財政を一体的にとらえて改革を進めることが重要である。財政再建のために経済を悪化させ、結果的に改革に失敗することは二度と許されない。そうした経験を十分考慮し、国民の納得のいく財政再建を着実に進めるための枠組みを整えなければならない。
- ・ 構造改革の必要性とその余地はいまだに大きく、それを成し遂げることで、わが国の成長率を高めることができる可能性は高い。わが国の経済構造を再構築し、新しい経済成長を実現する『新しい成長戦略』は財政再建のための不可欠の前提条件である。
- ・ 今後5年間(2007～2011年度)を『財政改革集中期間(仮称)』と位置づけ、歳出・歳入一体改革及び政府資産・負債改革を行うとともに、『新しい成長戦略』を実行し、2011年度において欧米並みの実質成長率2～3%、名目成長率4%の達成を目指すとともに、基礎的財政収支の黒字化を実現する。この間、国民の負担増を最小限に抑えながら、歳出削減と成長戦略に最大限の努力を払う。
- ・ そうした成果を踏まえた上で、次なる目標として、『経済成長と財政再建が相互に響き合う好循環』を実現する改革を続け、その結果として、公的債務残高対GDP比が安定する環境を整えることを目指す。

(3) 歳出・歳入一体改革と『財政改革集中期間』の基本的考え方

- ・ 『財政改革集中期間』においては、2011年度に基礎的財政収支の黒字化を実現することを目標とし、毎年その進捗状況を確認していくこととする。
- ・ 歳出総額と歳出の主要分野（社会保障、地方関係費、公共事業、公務員人件費等）について、『財政改革集中期間』の5年間における徹底的歳出削減の改革プログラムを策定する。その際、人口構造の変化、国際的な競争環境の変化等を十分に踏まえる。
- ・ また、政府資産・負債という形で困り込んでいた資源の民間部門への解放（112兆円以上の政府資産を圧縮）を通じ、財政健全化・経済活性化・金利のリスクプレミアムの抑制を図り、より効率的かつ効果的な国民経済の発展に資するようにする。そうなれば、国債残高の圧縮に伴い、財政再建が進んでいることがはっきりと国民の目にも明らかになっていく。
- ・ 上記の措置を前提として、基礎的財政収支を均衡させるために、「歳出削減なくして増税なし」という基本方針の下、必要最低限の歳入面からの増収措置のあり方を検討する。なお、歳入増収措置を検討する際には、経済動向に細心の注意を払い、柔軟性をもって対応することとする。

2. 新しい成長戦略の考え方（日本版「上げ潮政策」）

小泉構造改革の結果、不良債権処理はほぼ終了し、デフレ克服も展望できるようになった。そういう状況にあって、構造改革が効果を発揮する前の経済トレンドをそのまま将来に投影することは誤っている。米国は90年代半ばに採用した「上げ潮（rising tide）政策」によって生産性を大幅に改善させたが、わが国もIT投資の果実を収穫しながら、2011年度において名目成長率4%の達成をめざす『新しい成長戦略』を実践することは十分に可能である。ただし、毎年ローリングして成長の可能性の点検を行うこととする。

(1) 経済における「潮目」の変化

- ・ 70年代に1.6%であったわが国経済の生産性（全要素生産性）は、バブル経済崩壊以降の90年代に0.6%へと大幅に減速した。これは、不良債権問題が重くのしかかる中で、金融システム不安やデフレの長期化から、先行き不透明感が強まり、実力以上に低下したことによるものである。
- ・ 小泉構造改革の結果、不良債権処理がほぼ終了し、金融システム不安が払底され、デフレからの脱却が秒読み段階に入っている以上、今後の生産性は回復に向かうことが期待される。特に過剰債務と過剰設備の中で極端に

冷え込んできた設備投資が回復し、製造業の国内立地の動きも堅調になっていること、雇用者所得の回復によって消費が拡大傾向になることなどを忘れてはならない。

- ・ このような前向きの「潮目」を軽視し、過去の低成長と今後の少子・高齢化に伴う労働力投入の減少のみを前提とした議論は、将来の展望に悲観的なバイアスを掛けてしまう危険性がある。これまでの小泉改革の成果を軽視し、過度に悲観的な見通しに基づいて増税路線に突き進む場合には、『新たな成長』の局面に入ろうとしている日本経済の潮流を萎えさせてしまうことになる。今がまさに、『新しい成長戦略』の実現を通じて、活力ある成長社会を取り戻すためのチャンスであり、「この時を逃がすな」という視点に立って、政策努力を総動員していくことが重要である。
- ・ 政府自らが大胆な政府資産圧縮という範を示すことなく、増税の幅を大きくすることにこだわれば、国民の信頼を失い、将来への希望まで失ってしまう結果を招きかねない。政治の役割は、挑戦する前に『新たな成長』の可能性を放棄することではない。いくつかの難しい課題があろうとも、『新たな成長』に続く道を国民に示し続けることこそが政治に託された責務である。

(2) 政治のリーダーシップと経済成長

- ・ わが国の人口はピークを過ぎ、今後減少に向かうとされるが、人口減少社会の到来を受身にとらえて縮小均衡的な対応に終始するべきではない。ヒト・モノ・カネ・ワザ・チエを最大限にいかし、活力ある成長社会を実現するための改革を、政治のリーダーシップにおいて断行しなければならない。政治の役割は、過去に端を発した経済の退潮に迎合することではない。過度に楽観も悲観もすることなく、あるべき経済へと向かう新たな潮流を創り出すことが、政治に求められる真の役割である。人口減少や高齢化による将来の懸念を軽減するためにも、「潮目」の変化に着目し、小泉政権のもとで突破口が開かれた構造改革をさらに継承・発展させ、高齢化が本格化する前に、これまで萎縮してきた日本経済の実力を引き上げ、生産性の高い経済構造を作り上げなければならない。そのことが、結果として、国民負担を最小限に抑制していくことにつながる。長期的には、人口減少を座視せず、その反転に向けて全力を挙げる必要がある。
- ・ 『新たな成長』を創り出す『上げ潮政策』によって、生産性や潜在成長率を高め、2011年度に名目4%に成長率を引き上げることを目指し、その成長の果実としての税収増や、歳出削減の努力を先行させることによっ

て、必要最低限度の歳入面からの増収措置を決定し、2011年度に基礎的財政収支の黒字化を実現することを目標とする。

- ・ 日本経済の実力を冷静に判断すれば、労働生産性の上昇やIT効果等により、潜在的成長率が2%から3%程度に達することは可能と考えられる。「成長率はどうなるのか」という評論家としての予想ではなく、「どれだけの成長率を実現するのか」という当事者としての実践が求められている。

(3) 新しい成長戦略の具体的施策

『新たな成長』を実現させるための戦略を成功に導くためには、具体的な施策を積み上げる必要がある。これまで研究会において指摘された検討項目を腰だめの例示すれば、以下のとおりである。

内外企業の国内立地・国内投資促進と対外経済戦略

『新たな成長』を現実のものとするためには、直接投資によって、技術や資本が迅速に国境を越えるという国際経済の環境の中、日本国内を国際的に魅力的な投資環境としていくことが肝要である。

国内投資環境の整備（規制改革・税制・法制等）

対日直接投資の促進

EPA交渉の加速化

アジアとの共存・協働体制の確立

専門性や高度な知識を持つ人材の呼び込み

新しい産業展開

『新たな成長』を牽引する新しい産業の育成や、旧い産業への新しい技術の導入を通じて、わが国の成長力を高めていくことが必要である。

IT活用による経済社会の活性化

技術知識・人的物的資本集約的産業への特化

サービス産業の生産性向上

新しいサービス産業の育成

新しい産業基盤

『新たな成長』を持続的に支えていくためには、柔軟でありかつ強靱な産業基盤が必要となることに留意すべきである。

人的資本の充実（高度専門的人材教育、修士・博士課程、生涯教育等）

研究開発の促進、産学連携

知的財産政策の強化

小さな政府を構築しつつ政府サービスを維持するための行政の効率化

安全・安心、国際競争力の強化のためインフラ整備

金融市場の整備と活用、国内金融資産の有効活用（貯蓄から投資へ）

地域の個性を活かした産業集積と産学連携の促進

全員参加型社会の実現

ITを活用した新たな就労形態の活用

少子化・人口減少抑制のための対策

3．政府資産・負債改革

- ・ 『財政改革集中期間』のうちに、最適な資産負債管理の観点を踏まえ、国の資産・負債管理に関する事項について包括的に処理し、112兆円以上の政府資産を圧縮する。
- ・ このため、民間の財政・金融・諸制度の専門家を招集する独立性の高い新たな第三者機関を設置する。
- ・ 112兆円以上の政府資産の圧縮のうち、宿舍・庁舎等の売却・証券化・有効活用により、直接国庫への歳入が見込まれるのは12兆円以上となる。加えて、貸付債権の証券化等により、100兆円以上の国債残高を圧縮する。また、立法府の資産のあり方についても今後検討を進める。
- ・ このように、政府資産・負債というストック面で国債残高を大幅に圧縮し、デフレ脱却に伴う金利の上昇圧力を極力抑制することによって、歳入・歳出というフロー面でも国債の利払費や新規発行額の増加を抑制することが可能となる。

4．新しい財政構造

『新たな成長』の下で、わが国は、『財政改革集中期間』の間に新しい財政構造へと生まれ変わる必要がある。

(1) 歳出改革

『財政改革集中期間』における改革プログラムを早期に策定

社会保障

- 社会保障制度に対する国民の信頼を確立するべく、給付と負担のバランス、世代間の公平確保、経済活力の維持等の観点から見直し

地方財政

- 地域における受益と負担の関係の確立を通じた、地域の自立と地方歳

出の効率化、地方交付税制度のあり方の見直し

公共事業費

- 改革の継続とさらなる効率化・重点化

公務員人件費

- 公務員純減目標を着実に達成するとともに、国・地方を通じたさらなる公務員制度改革（給与・人事評価等）

特別会計改革

- 財政健全化への寄与を目指した改革

（２）歳入面への取り組み

わが国の歳出構造を踏まえての、将来的な国民負担の水準を極力抑制するための条件のあり方

納税者番号制度の導入等、徴税面のあり方

（３）予算・財政管理制度の改革

予算・財政管理における意思決定メカニズム（政府、与党）のあり方

歳入・歳出（フロー）と政府資産・負債（ストック）とを一体的に管理する予算・財政管理制度のあり方

5. 新しい政策協調

- ・ 現在政府は、諸指標を分析して、総合的に「デフレ脱却」を判断するという局面にあるが、「デフレ脱却」を宣言するまでに至るためには、「デフレ脱却」を明確に定義することが必要となる。政府が定める「デフレ脱却」の定義を注視しつつ、政府・日銀が「デフレ脱却」についての基準と認識を常に共有できるような意思疎通を十分に維持するとともに、その意思疎通を円滑にする枠組みを導入することを求めたい。
- ・ ちなみに日本銀行は、先般、量的緩和政策を解除した際、「中長期的な物価安定の理解」として、消費者物価指数の前年比を対象に数値で示すといった「新しい枠組み」を取り込んでいる。
- ・ 今後は、日銀による金融政策の運営状況を注視していく中で、『新たな成長』におけるインフレ懸念を払拭し、インフレになりそうな場合に早期に対応するために効果的であるだけでなく、再度デフレに戻らないための政策手段としても有効と考えられている、望ましい物価安定の参照値などの新しい枠組みに関して、議論をさらに深めていく必要がある。

以上