

日本の構造改革は成功するか

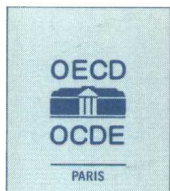
OECD対日経済審査報告書'97

OECD事務局 [著]

経済企画庁調整局 [監訳]



112
D122
042



日本の構造改革は成功するか

OECD対日経済審査報告書'97

OECD事務局 [著]

経済企画庁調整局 [監訳]



ya f87/12022

東洋経済新報社

1998年 7月 6日

RB

日本の構造改革は成功するか
OECD対日経済審査報告書'97

1997年12月30日 発行

監訳者 経済企画庁調整局

発行者 浅野純次

発行所 〒103 東京都中央区日本橋本石町1-2-1 東洋経済新報社

電話 編集03(3246)5661・販売03(3246)5467 振替00130-5-6518

印刷・製本 丸井工文社

本書の全部または一部の複写・複製・転載および磁気または光記録媒体への入力等を禁じます。これらの許諾については小社までご照会ください。

〈検印省略〉落丁・乱丁本はお取替えいたします。

Printed in Japan ISBN 4 492 39265 3

は し が き

本書は OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development: 経済協力開発機構) の *Economic Surveys Japan 1996-1997* の全訳です。 *Economic Surveys* は、 OECD の EDRC (Economic and Development Review Committee: 経済発展審査委員会) が加盟国の経済について定期的に審査した結果を取りまとめた報告書です。日本に対する審査は、今回が31回目であり、1997年の9月に行われました。

本書の中でなされている分析や提言は OECD によるものであり、日本政府がすべてに同意したわけではありませんが、審査の間では日本側にも十分意見を述べる機会があり、本書の取りまとめにあたってはその意見も取り入れられています。

本書は、今後、国際的にも多くの機会を利用して、引用されることとなりますが、私たち日本にいる者にとっても重要な参考資料となり得るものです。『経済白書』が、日本政府自身の手でなされた日本経済の分析であるのに対し、本書は国際機関による「外から見た経済白書」であると言え、海外からの視点を通して、今後の日本経済を考える際の貴重なアドバイスを提供するものと思われます。

第1章では「景気の現状と見通し」、第2章では「金融政策と金融システム」、第3章では「中期的視点から見た財政政策」についての分析、提言がなされています。また、構造問題に関しては、第4章で「規制改革」、第5章で「社会保障制度の維持可能性」という日本がまさに直面しているテーマが取り上げられています。

読者の方々におかれましては、本書を日本経済を見る際の1つの視点として広く利用していただくとともに、これが OECD の活動に対する理解

を深めていただく機会となることを願っております。

平成9年12月

経済企画庁調整局長

塩谷 隆英

目次

はしがき	
経済運営の評価と政策提言	1
第1章 景気の現状と見通し	13
緩やかな景気回復	13
輸出主導で	17
最近まで企業設備投資は増加	19
それとは対照的に個人消費は弱いまま	23
公共投資と在庫投資はともに需要の伸びを抑制	24
輸入の伸びは鈍化	25
対外黒字は増加しはじめた	26
労働市場の改善の動きは遅い	27
賃金と物価上昇は低い伸び	29
短期経済見通し：景気回復が再び力を取り戻す	30
第2章 金融政策と金融システム	35
極度の低金利が続く	35
為替レートを押し下げながら続く資本流出	37
極度に緩和された金融政策が続く	41
金融緩和にもかかわらず弱い通貨・信用の伸び	42

資産価格の低下に下げ止まりの動きが見られる ものの……	43
金融機関によっては依然としてバランスシート 上の問題は続く	45
不良債権の額は大きい	45
さまざまな銀行とノンバンクの財務状況	47
こうした問題に対処するために新たな規制環境 が導入される	51
全体的評価	53

第3章 中期的視点から見た財政政策 55

日本の財政状況はどのくらい深刻か？	55
1995年までの財政収支の悪化	55
1996年、1997年における財政改善	60
中期的な財政健全化政策の必要性	62
政府の計画	62
計画された財政赤字削減の経済に与える影響	65
公的支出の合理化の必要性	66
公共投資の質の向上	67
公的企業と財政投融资計画の見直し	70
財政の透明性を高める必要性	76
要約	79

第4章 規制改革 83

今日までの規制緩和の範囲	83
--------------	----

最近のイニシアティブ	87
金融制度で計画されている“ビッグバン”	88
他の分野	92
行政手続法	105
さらなる行動の余地	106

第5章 社会保障制度の維持可能性111

問題の程度	111
マクロ経済的な帰結	117
労働供給に対する影響	117
将来の成長見通しに対するインパクト	119
投資に対する影響	121
貯蓄に対する影響	122
対外バランスへの影響	125
財政に対する影響	126
年金	126
高齢者のための医療保険	137
財政への全体的なインパクト	140
政策的対応	144
公的年金の改革	145
医療制度の改革	150
労働力率及び出生率の引上げ	153
結 論	157

付 注 161

文献一覧 171

BOX 1	新日本銀行法	(第2章) ……	38
BOX 2	中央・地方政府の債務	(第3章) ……	59
BOX 3	日本の年金制度	(第5章) ……	127
BOX 4	公的年金制度の給付と負担	(第5章) ……	129
BOX 5	日本の健康保険	(第5章) ……	139

経済運営の評価と政策提言

1997年前半に小休止した景気回復

1990年代初めの景気後退から抜け出た日本経済は、1996年に回復ペースを速め、同年の実質経済成長率は、3.5%に達した。企業経営者がコスト削減と国際競争力強化のためにリストラ経営の努力を続けたため、それに関連する民間設備投資が96年の成長加速を実現させる重要な要素であった。それと同時に外需も経済活動を活性化するうえで貢献した。すなわち、為替レート的大幅な円安を受けて輸出が力強く増加する一方で、国内製造業が在庫削減を進めたことを反映して輸入が減速したためである。97年第1四半期に経済成長率は加速したけれども、第2四半期には2.9%減と予想以上の大ききでマイナス成長となった。輸出は増加し、経常収支黒字がGDP比2½%程度にまで拡大したけれども、それは民間需要の急激な落ち込みを部分的にしか相殺することができなかったためである。減少した民間需要はほとんど個人消費と民間設備投資であるが、その一部分は同年4月からの消費税率引上げ前に生じた駆け込み需要の反動減であり、一時的な動きであろう。こうした動きを総合すれば、97年上期の実質経済成長率は年率0.8%にとどまり、景気回復が小休止したことを意味している。

これまでの基準で見ると現在の回復力は弱いまま

結果として、93年の終わりに始まった景気回復のスピードは現在までたったの1¾%（年率平均）にとどまっており、戦後の景気回復局面において最も緩慢なもの1つと言えよう。これは、OECDが推計したGDPギャップを縮小させるのに必要とされる経済成長率を幾分下回っており、そのため、97年上期における経済全体の生産能力の余剰度合いは依然として大きく、96年よりも拡大している。さらに、景気回復に応じて労働力率が

高まったために、雇用者数の増加率は高まったとはいえ、いまだ失業率を低下させるには十分ではない。そのため、失業率は3¼%と、日本の基準で見れば高水準のままにとどまっている。こうした労働需給を反映して、賃金上昇率は弱いものとなっており、国内物価の安定的な基調に貢献している。消費税率が引き上げられたことを考慮しても、国内の物価上昇率は97年8月時点で2%を下回る水準である。

しかしながら、以下の条件の下で景気回復は力を取り戻す可能性がある

97年下期には景気回復が再び加速すると期待されている。前述したように、97年第2四半期の成長率はこれまでに例を見ない弱さであったが、同年下半期には活動水準の反転増が生じそうである。すなわち、消費者は所得に対応した水準に支出を引き上げ、企業は年間の設備投資計画に見合うように投資を回復させると考えられる。しかしながら、OECDの見直しによれば、そのような需要の反転を織り込んでも97年全体の経済成長率は1%を下回るものにとどまりそうである。98年には、経済活動が再び活発化すると期待され、経済成長率は2%程度になると見られる。その理由として、追加的な増税がないため、家計可処分所得の増加率は一層高まり、個人消費を刺激するからである。このように民間需要は再度増加するけれども、公的需要が引き続き抑制されるために、国内需要に対する寄与は一部分相殺されてしまう。さらに、円安による輸出増の効果が減少すると同時に、東南アジアの金融不安により同地域への輸出の伸びが低下するために、外需の成長への寄与度はより小さなものになるであろう。それでも、投資収益収支の黒字が増大するのに加え、純輸出額が増加するために、98年の経常収支黒字は緩やかながら拡大すると見込まれる。他方、98年において、民間部門の雇用創出が期待されるけれども、失業率はほんのわずしか低下しないであろう。単位労働コストが低下しているので、国内物価上昇率は低下し、98年の終わりまでに1%を下回るであろう。

条件① 海外における不安要因が現実化しない……

こうした経済見通しにはいくつかの不確定要因（リスク）がある。最近ではGDPの変動幅が大きいことを考えると、これからの反転増は、短期的には予想されているよりもずっと大きなものになる可能性がある。他方で、こうした反転がいつ、どの程度の大きさで生じるかは、企業家や消費者のコンフィデンスが最近の経済活動の減速にどのように反応するかに依存するであろう。現在考えられるもう1つの大きなリスクは、いくつかの東南アジア諸国に見られる金融不安が日本の企業マインドや当該地域への輸出に大きな影響を与えることである。このような金融不安がより深刻に、より長く続くほど、日本の経済成長の展望にとって、一層大きな影響を与えることになるであろう。とくに、金融不安に見舞われている地域の成長の鈍化が、それ以外のアジア地域に広まるようなことがあると、一層問題は深刻である。

条件② 当面の間、金融緩和が継続する

今まで述べてきた経済見通しでは、金融政策の緩和姿勢が維持されると仮定している。95年9月から0.5%程度で推移してきた戦後最低の短期金利は、景気回復を支えるという重要な役割を果たしている。同時に、財政赤字減少の見込みがしっかりするにしたがい、長期金利は超低水準に低下した。その結果、短期・長期両金利の内外金利差が一層拡大したため、資本の海外流出が増加し、為替市場において円安圧力が生じている。97年に国内（OECD推計）の物価水準が安定からやや上昇に変化したことに対応して、実質短期金利はマイナスに転じた。為替レートが円安に推移していることと相まって、金融環境は著しい緩和状態にあると言えよう。基調的なインフレ率は事実上ゼロである状況が持続すると見込まれるので、現在の経済情勢においては、金融政策が早期に引締めへ転じる可能性はないと考えられる。経済の回復傾向が確固としたものになり、GDPギャップ

がはっきりと縮小することが確認された時点において、はじめて金融政策の緩和度合いを徐々に修正することが可能となろう。

条件③ さらに金融システムの安定性回復に大きな進展が見られるとする

緩和が続いた金融環境は、経済活動を支える一方で、悪化した銀行業界の体力回復にも役立つことになるだろう。経費節減努力もあって実現した銀行の高い業務純益は、貸倒引当金で手当てされていない不良債権額を減少させたけれども、不良債権問題が完全に解決するまでにははましばらく時間がかかるであろう。企業倒産の増加、日本の経済成長の減速、さらに不透明ながら東南アジア金融不安の影響は、不良債権問題解決への道筋をさらに複雑なものとするかもしれない。さらに、信用組合や少数の第二地方銀行の財務状況は相対的に弱いままであり、いくつかの生命保険会社は資金の運用利回りが低下するなかで、投資家に示していた予定利回りを実現するのが困難な状態に陥っている。預金保険機構の財源がかなり拡充されるという制度改革がこのほど実現したので、中小金融機関をめぐる金融問題への対処は即応することが望ましい。新しく創設された金融監督庁は、預金取扱金融機関やその他の民間金融機関を監督することを目的としており、前述のような金融問題の再発予防にも貢献すると期待されている。しかしながら、金融監督機能を全うし、自己資本充実をねらう新しい行政が透明性を保持するためには、十分な人的資源がこの金融監督庁に与えられることが不可欠である。それと同時に、商業銀行の自己資本強化に関して注意を払う必要がある。

公共部門の財政バランスが急速に悪化しているなかで

国内民間需要の弱い動きが続いていることや一連の経済対策が景気刺激のために打ち出されたことの結果として、近年、政府の財政バランスが顕著に悪化した。一般政府の財政赤字は96年に対 GDP 比 4% にまで上昇したと考えられ、それは OECD 諸国のなかで最も大きいものの1つである。

しかも、その数字が示す財政の悪化度合いは、一般政府勘定が現在依然として大幅な黒字を計上している社会保障基金を含んでいるために、甘い印象を与えている。とくに、社会保障基金の黒字は人口高齢化とともに急速に減少するからである。実際のところ、中央政府と地方政府の財政赤字はGDPの7%程度にまで上昇し、96年末には一般政府の総債務残高は対GDP比86%にまで急速に上昇している。他方、純債務残高（総債務残高資産額）も増加しているが、他のOECD諸国と比較すると相対的には低い水準にとどまっている（対GDP比14%）。これは、社会保障基金が資産を蓄積しているためであるが、資産から生まれる果実としての所得は将来の年金支給のために用いられるべきものである。

中期的な財政の持続可能性を達成することがきわめて重要

景気回復が持続するという期待の下に、政府は悪化した財政バランスを改善させるための手段を講じてきた。まず最初に消費税率を引き上げ、所得税の特別減税を打ち切り、97年度予算における公共投資額を削減した。その次に、98年から始まる財政構造改革のための中期計画を発表した。それは、2003年までに中央政府と地方政府を合わせた財政赤字を対GDP比3%（一般政府の赤字に換算すると約1%に相当）にまで削減するというものである。2003年以降は、公的部門の総債務残高の水準を安定させるような財政政策を行っていく予定である。この計画における1つの大きな特徴は、公共投資のさらなる削減である。計画期間においては、これら以外にも種々の目標を掲げて、支出抑制の取組みがなされている。他方、フィスカル・ドラッグから、税収がわずかに増加すると見込まれている。しかし、97年における構造的財政赤字の減少見込額（対GDP比2%）と比較すると、計画期間における財政緊縮の程度はそれよりも小さいと考えられ、需要面に与える悪影響は小さいと考えられよう。それでも、長期的な財政の健全性を取り戻すための努力は景気循環局面と首尾一貫したものになるよう、今後の予算編成のフレーム作りにおいては弾力的対応が必要である。

前述したように今後の景気動向には下方リスクが存在することを考慮するならば、短期的には景気を下支えする政府の役割があまり急激に撤回されることのないように注意すべきである。

人口高齢化が将来の政府支出に負担をかけるので、財政の健全性が重要。財政赤字の削減を進めるうえで考慮すべき1つの重要な側面は、将来において急激に増大すると見込まれる年金と医療関係の支出である。すなわち、本書の第5章で議論しているように、人口高齢化と年金制度の成熟化のために、年金給付総額は98年の10%（対国民所得比）から2025年には16%程度にまで増加すると見込まれている。これは、他のOECD諸国では例を見ない大きな増加幅である。さらに、高齢者数が増えているために、高齢者のための医療関係政府支出は、同期間に2%から5%（同）に急激に増大する見通しである。これらの結果、それ以外の政府支出が増加しないと仮定しても、政府の総支出は2025年までに国民所得の半分を上回る水準に達すると予測できる。これは、過去10年間の平均より10%ポイント高い水準である。

近年の年金改革

近年、年金制度と高齢者の医療制度においていくつかの改革がなされてきたけれども、公的部門には前述のような支出増加圧力が働いている。94年に、政府は基礎年金部分の支給開始年齢を65歳にまで段階的に引き上げ、他方で加算部分である報酬比例部分の年金支給開始年齢は60歳に据え置くという決定を行った。年金給付額の増加率は、総賃金上昇率ではなく、税負担と社会保障負担額を除いたネットの賃金上昇率に合わせて改定されるように、抑制されている。さらに、社会保障保険料率の段階的引上げを政府は発表した。当初の試算では、2025年のピーク時に保険料率は30%程度にまで増加するというものであったが、その後に公表された新しい将来人口予測を踏まえ改定された見通しでは、標準報酬の34%程度に達すると見

込まれている。また、高齢者の医療支出の増大を抑制するために、患者自己負担額が引き上げられた。また、要介護状態にある高齢者の介護費用をまかなうための介護保険も導入される予定である。

年金、医療の分野ではさらなる対策が必要

しかしながら、このままさらなる対策を実施しないならば、租税負担と社会保障負担と財政赤字額の合計額（それは政府の総支出から租税以外の収入を差し引いたものに等しい）を対国民所得比50%（現在の対GDP比では43%）を超えないようにするという政府の長期目標を達成するのは難しいと見られる。1つの選択肢は、報酬比例部分の年金支給開始年齢を65歳に引き上げることによって年金支出額を抑制すると同時に、年金負担をある程度引き上げることであろう。もう1つの選択肢は、年金給付額を減額することによって年金負担の増加を回避することであろう。こうした観点からは、公的年金の運用利回りがより高まるような改革も望まれるところである。現在の制度においては、公的年金基金の大部分は固定利回りで財政投融资に預託されている。財政投融资は、利益を生まない公的企業に資金提供したり、特定の分野に市場金利以下の利率で貸出しを行っている。民間の投資機関であれば、一定の運用規制に従うものの、もっと自由な資産運用が行えるので、運用対象金融商品のリスクと利回りを考慮したうえで、社会保障基金の資産運用をより効率的に行うことができるであろう。さらに、医療支出が増大する圧力を緩和するために、高齢者の医療にかかる自己負担額を引き上げることも検討の余地があろう。それと同時に、年金財政を支えていくための費用負担については、おそらく、現役世代と高齢者世代の間や同一世代の内部という両面において、もっと公平な負担が考慮されるべきであろう。こうした目的のために、受け取られた年金に対する大規模な所得控除を減らすか、年金負担に対する完全な所得控除を制限するのかどちらかを政府は検討することが望ましい。

労働力率や出生率を増加させるための政策も必要

長期的には、高齢者福祉の保障と税負担の抑制という対立的な目標は、経済の規制緩和を加速し（後述）、実質所得を増加させるとともに、労働力の総数を拡大することによって、ある程度両立させることが可能である。そのためには、人々の労働参加意欲をくじくような制度をなくし、労働力率を高めることが必要である。そのほか、在職年金を減額する制度を徐々になくすことや、主婦の就業を抑制する傾向のある社会保障負担制度を改めることなども、目的にかなうであろう。しかし、労働供給を増加させるためのこうした対策も、もし出生率が今のような低水準から上昇に転じなければ、長期的な労働力の減少を防ぐには十分ではない。こうした意味において、女性の就業や育児にともなうコストを低下させる対策が講じられるべきである。それらの例として、育児休業の拡充や幼児・児童の保育施設の充実があげられよう。

同時に政府支出の合理化もすべき

公的部門の支出抑制に向けて手綱を締める場合に、政府支出、とりわけ公共投資の合理化を図ることが同時に必要である。日本の公共投資は、他の主要 OECD 諸国に比べて3～4倍も多いうえに、投資収益基準だけではなく、地方経済を支えるという目的で支出配分されているようである。財政構造改革の赤字削減計画のなかですでに明示されている公共投資の削減を実施していくうえでは、すべての公共投資プロジェクトを徹底的に見直し、すでに予定されている工事の進捗を単に引き延ばすのではなく、収益率の低いプロジェクトは不採択にすることが重要である。こうした観点からは、民営化をさらに推進することが役立つ。

予算の透明化を進めることも必要

同時に、予算決定の透明化を向上させることが必要である。1996年の