

今月の焦点

「構造改革の現状と課題」の取りまとめについて

日本経済はバブル崩壊後の1990年代、株価や土地などの資産価格の長期下落に見舞われるとともに、成長率が鈍化する停滞が続いた。1991～2000年度間の実質国内総生産（GDP）は1.14倍（年平均：1.3%）の低成長にとどまり、景気低迷と資産価格の下落は、不良債権増大とデフレーションをもたらした。

これに対して、公共事業を中心とする景気刺激策が取られたが、景気浮揚の効果は一時的なものにとどまった。その半面で、財政支出拡大の結果、財政赤字が累増し、国と地方を合わせた政府債務は、2003年3月末にはGDPの140倍の693兆円に達する見込（財務省推計）である。

今後は急速な高齢化の進展によって、労働人口減少による潜在成長率の低下、社会保障等の国民負担の増大などかつてない社会変化が予想される。

このような状況の中、2001年4月26日に成立した小泉内閣は、「聖域なき構造改革」を掲げ、日本の経済・財政システムの抜本的再編に着手した。

2001年6月には、「今後の経済・財政運営および経済社会の構造改革に関する基本方針」（いわゆる「骨太の方針」）を閣議決定した。この後、「改革工程表」を9月にとりまとめ、改革がめざす具体的施策と実施時期の道筋を示した。2002年年明けの1月18日、「構造改革と経済財政の中期展望」が決定され、いくつかの数値目標も提示された。

しかし、2001年度補正予算や2002年度当初予算に盛り込まれた成果は、改革目標のほんの一部にすぎない。改革の具体化論議の大部分は2002年に持ち越されたのが、実状である。

2002年中にそれぞれの改革テーマについて具体化に向けた成論を得て、法制化等の手当てが進められることが期待されるが、内閣支持率の急低下に伴って、改革への先行きは不透明感を増している。

構造改革の対象は広範にわたるが、主要な改革対象は、①税制や社会保障を含む財政構造改革、②特殊法人の整理・合理化計画、③不良債権の早期処理、および④郵貯民営化などの郵政改革に大別されると思われる。後添表は、それぞれについて、これまでの経緯・問題点、論議内容・経過、現在までの具体化策、今後の検討課題等にわけて整理したものである。

折りしも、2月13日に、海外有力格付け会社から日本政府の国内長期債務の格下げ検討が発表された。一段階でも格下げされれば、先進7カ国中、最低レベルに並んでいたイタリアよりも下位の格付けとなり、チェコなど中欧諸国やチリと同格付けとなる。

改革具体化の論議が2002年中に、どのような帰趨を迎えるのか。その結果は、金融市場に多大な影響を与える。今後も注意をはらい、その内容について評価をおこなっていくことが重要である。

（国内経済金融班）

(1) 財政構造改革等の現状と課題

		経緯・問題点等	論議内容、経過	現在までの具体策	今後の検討課題等
財政構造改革	財政構造	財政赤字の累増で、対GDPの政府長期債務比率は2001年度末：133.4％へ上昇 ・高度成長を前提とする社会保障制度、行革の不徹底等から、経常的に支出が増加する歳出構造 ・長期景気停滞による税収低迷に加え恒久減税(1999年度改正で6兆円規模)が歳入不足助長 ・景気対策での公共事業関係費増加等による歳出増大	・「骨太の方針」では、中長期的な経済財政ビジョンを年内策定の目途としたが、年明けに決定ズレ込み	・2002年度当初予算編成で、新規国債発行30兆円枠を堅持 ・2002年年明け後に、「改革と財政の展望」を正式決定(2002年1月18日)	・財政赤字縮小、プライマリーバランス回復への具体化が課題 ・中期的な公共投資の縮減や重点化が必要
	税制		「骨太の方針」で公平・中立・簡素を指針とする税制改革の必要性を明記	・証券市場改革プログラムの一環として、2003年1月から株式譲渡益の申告分離課税および税率引き下げ、譲渡損失繰越控除制度を創設 2002年度の与党税制改正大綱では、税制改正に一部着手 ・連結納税の2002年4月実施決定 ・自動車重量税の一部一般財源化 ・老人マル優の2003年末廃止 ・外形標準課税導入(2003年度)合意 ・酒税見直し(2003年度)に言及	政府税調で税制抜本改正に向けた議論を2002年1月開始(2002年中に取りまとめ予定) ・直間正、消費税率引き上げ ・課税最低限の引き下げ ・特定財源の本格的見直し ・諸控除整理、課税ベースの拡大 ・投資促進的な金融所得税制の一段の取り組み ・納税者番号制度の導入
	社会保障制度	・高齢者医療費等、国民医療費の増大(30兆円超)と政府の一般会計からの支出増大(7.21兆円) ・政管健保の赤字増加と2002年度中の積立金払底の可能性 ・組合健保や市町村国保も赤字	社会保障改革大綱(2002年3月)における2002年度中の医療制度改革実施の指示に基づき、厚労省が「医療制度改革試案」を公表 与党協議を経て、11月29日に「医療制度改革大綱」を閣議決定 ただし「改革大綱」は当面の対応案の域を出ず。 ・診療報酬の初めての引き下げ(▲1.3%)や薬価基準の引き下げ決定 政管健保保険料の2003年度引き上げは予定どおり ・サラリーマンの自己負担3割引き上げ時期を2003年4月に決定 ・国民健康保険の集約の方向性(現在、3200を3分の1に再編)	抜本的な医療保険制度改革の必要 ・高齢者医療費の伸び率管理等による国民医療費増大への歯止めが課題 ・老若等、公平な負担感の醸成 ・国民医療費における税と保険料の分担割合の合意必要	

		経緯・問題点等	論議内容、経過	現在までの具体策	今後の検討課題等
財政構造改革	社会保障制度	年金制度 ・年金財政の悪化と将来給付への不安感増大 ・世代間での不公平感拡大 ・基礎年金の国庫負担引き上げ（2004年までに実施）への財源確保の問題 ・公的年金間の給付と財政力の格差（公的年金一元化問題）	社会保障改革大綱を受け、「骨太の方針」で、持続可能な年金制度改革の必要性を明記	具体的論議に至らず ・確定給付企業年金法が2001年4月1日施行され、私的年金拡充の一步踏み出す ・2000年度厚生年金保険料収入は見込に対し、約3兆円不足 ・新人口推計（出生率低下へ修正）	・2004年度に財政再計算到来で、年金財政悪化が表面化の可能性 ・年金資金運用基金も2001年度まで組織存廃決定を先送り（現在、株式運用で運用損失発生） ・物価スライド制停止解除は2002年度に持ち越し ・公的年金収入に対する課税の適正化等、税制改正の必要
	その他	地方財政 ・地方公共団体の歳出規模拡大等による財政赤字増大 ・財源不足が拡大（2002年度計画：14.2兆円）し、地方債務増加（2001年度末見込：188兆円） ・交付税特会の借入増大など民間金融機関への依存拡大	・1995年に地方分権推進法成立し、地方分権推進委員会で改革論議。その間に勧告に基づく法改正を実施。2000年6月に最終報告提出 ・「骨太の方針」で、自助・自律、効率化と財政健全化を方針とする地方財政改革の必要性を明記	地方分権推進委員会の最終報告は出たが、具体的作業に至らず 2001年7月地方分権改革推進会議（3年間）設置 ・2002年度地方財政計画で投資的経費：▲9.5%縮減する等、歳出見直し開	自立的判断に基づく地方財政運営を可能とする地方行財政制度改革と財政健全化が課題 ・国と地方間の事務事業の分担等を見直し ・国から地方への税源委譲等による地方の自主財源充実（地方交付税や国庫補助金は簡素・合理化） ・行政サービス提供の受益・負担の関係明確化による、提供サービスの選択範囲を拡大

(2) 特殊法人改革の現状と課題

		経緯・問題点等	論議内容、経過	現在までの具体策	今後の検討課題等
特殊法人改革	総論	・2001年度予算で5兆3千億円の財政負担 ・特殊法人全体で2000年度3.9兆円の債務超過となるなど、合計306兆円の債務を抱える	・2001年6月、特殊法人等改革推進本部を内閣に設置 ・8月、首相が廃止・民営化を前提とした見直しを指示 ・11月、先行7法人の廃止・民営化 ・12月、特殊法人等整理合理化計画を決定	163特殊・認可法人の整理合理化計画 ・廃止・民営化 62法人 ・独立行政法人化 38法人を36法人に統合 ・現状維持 5法人 ・今後検討 13法人 ・国の政策実施機関以外の法人に整理 45法人 ・2002年度予算の特殊法人向け財政支出1兆円減	・整理合理化計画に基づき、所管省庁が着手する各法人の具体的な改革法案で、真に必要な事業だけに絞り込めるかどうかのポイント
	道路4公団	・高速道路整備計画(9342キロ)のうち約2400キロの未整備分を実施すると収支が悪化 ・本四公団は3兆8千億円の債務	・国土交通省は高速道路保有・建設部門と料金徴収など管理部門を上下一体化した民営化案 ・自民党は上下分離し、建設部門を公的機関が担当する案	・2002年度から約3千億円の国費投入を廃止し、4公団一体として民営化 ・債務の償還期限は50年に据え置き	・高速道路整備計画は第三者機関が検討 ・上下一体民営化か上下分離か ・債務返済に充てられる税金額 ・本四公団の債務処理に関係自治体も加わるか
	住宅金融公庫	・99年度個人向け新規貸出38%を占める ・一般会計から利子補給金等を支出(2000年度で4430億円)	・業界・国土交通省は民間ローンでは利払い負担が増大すると反論 ・国土交通省側は融資比率引き下げなどを先行提案	・5年以内に廃止 ・直接融資は段階的に縮小 ・住宅ローン債権証券化業務の法人設立	・民間金融機関の業務をみて融資業務の存廃を決定 ・公的機関によるローン証券化への関与の有無を含む具体的手法
	政府系金融機関	・全体の貸し出しの3割を占め、民間金融機関の融資業務を圧迫	・景気が悪化している現状では再編に手をつけるべきではないと自民党内で反対論	・民業の補完、政策コストの最小化、機関・業務の統合合理化を前提として検討	・経済財政諮問会議で事業内容、規模、組織の見直しを検討 ・石原行革相は1年以内の結論を言明
	3空港	・関西国際空港は1兆1321億円(2000年度)の社債及び長期借入金	・保守党が3空港一体で建設部門と管理部門を分離する「上下分離方式」を主張	・民営化 ・ただし関西国際空港2期工事は減額ながら2002年度政府予算で認可	・与党行財政改革推進協議会で3空港一体の上下分離方式を含めた民営化を協議
	石油公団	行政監察で、合計4246億円の利息棚上げ債権と長期末収金	・堀内光雄元大臣が1兆円超の不良債権を指摘 ・省側はエネルギー安保を論拠に石油開発等の国家関与を主張	・廃止 ・優良資産は特殊会社が引き継ぎ、開発事業を継続 ・金属鉱業事業団を通じて石油開発向けの出資を継続	・石油開発の出資などへの国の関与の有無

(3) 不良債権問題

経緯・問題点等		論議内容、経過	現在までの具体策	今後予想される動き
不良債権処理	不良債権処理の遅れ、雇用不安、財政赤字の拡大とそれによる将来の増税不安、急速な少子高齢化等による社会保障制度の持続可能性への不安、等が消費や投資を抑制し、民間需要を低迷させてきた。	2001年4月の緊急経済対策より、今後2～3年以内に確実に不良債権を最終処理し、遅くとも3年以内には正常化する方針が打ち出された。 その後、小泉内閣の「骨太の方針（2001年6月）」においても同方針は踏襲され、RCCの活用も含めた不良債権の確実な処理と企業再生、セーフティネットの充実が表明された。 また、「構造改革と経済財政の中期展望（2002年1月）」においては、①銀行の経営内容改善による金融仲介機能の回復、②金融システム健全化による投資や消費への好影響、③企業の過剰債務の改善と生産性の低い企業や産業に滞留している資源の成長分野への移行、等を通じて経済再生を図る旨、明記されている。	・「私的整理に関するガイドライン研究会」は、2001年9月「私的整理に関するガイドライン」を公表。 ・金融庁は2001年10月末より、主要行検査を抜本的に強化して新たに債務者に着目した「特別検査」に着手。 ・RCCの信託方式による不良債権の引受けについては、2001年8月に認可され9月に営業開始。12月には改正金融再生法が成立したことで、不良債権の時価での買取が可能に。 ・日本政策投資銀行、民間投資家、RCC等に対し、企業再建のためのファンドを設立し、またはこれに参加するよう要請。	・「特別検査」で破綻懸念先に区分される債務者については、①私的整理ガイドライン等による徹底的な再建計画策定、②民事再生法等の法的手続きによる会社再建、③RCCなどへの債権売却等、のいずれかの措置を講ずることが求められる。 ・これらの措置により、資本不足に陥る銀行に対しては、公的資金再注入の可能性も考えられる。 ・4大メガバンクは、すでに2001年9月中間決算において当初計画を大幅に上回る不良債権処理を実施。特に「特別検査」を意識した大口要注意先への引当強化が注目される。 ・2003年をメドに破産法、会社更生法、民事改正法の改正法案が提出される予定。

(4) 郵政・財投改革

		経緯・問題点等		論議内容、経過	現在までの具体策	今後の検討課題等
財政投資融資改革	郵政事業業	全体	・赤字体質の郵便事業(2000年度▲100億円) ・家計預貯金の約35%を占めるまでに肥大化した郵貯 ・国内最大の保有保険金額を持つまでに肥大化した簡保(2001年11月現在204兆円) ・橋本行革時郵政公社化で決着し、民営化等の見直しは行わないこととされたが、小泉政権誕生後民営化を含め検討開始 ・2003年4月郵政公社発足予定	・小泉首相設置の「郵政三事業の在り方について考える懇談会」(以下、郵政懇)と総務省「郵政事業の公社化に関する研究会」(以下、公社化研究会)が並存議論 ・民間(全銀協、経済同友会等)、3業分割案提示	・郵政懇は民営化を視野に入れ問題提起 ・公社化研究会は中間報告で3事業一体のユニバーサルサービス提供を表明	・郵政懇は2002年6月頃、公社化研究会は同年5月頃に最終報告を提出する予定 ・公社化後の民営化については激しい抵抗が予想される
		郵便		・小泉首相、総務省に郵政公社設立後早急に郵便事業の全面開放を指示	・総務省、郵便事業の民間参入を認める方針	・公社化研究会、中間報告で3つの選択肢提示 1)全国均一料金等を課す条件付全分野開放、2)部分的自由化、3)徐々に開放分野を広げる段階的自由化
		郵貯簡保		・金融庁の検査・監督 ・金融支払いの国家保証 ・預入限度額の引き下げ	・金融庁の検査受け入れ ・公社化後も金融支払いの国家保証継続 ・限度額引き下げ見送り ・「日銀ネット」参加	・金融庁の検査は限定的なものに留まる見通し ・郵貯・簡保の運用損失等赤字発生時の一般会計から補填の可能性 ・郵貯の自己資本強化(総務省、自己
	財投機関の資金調達	・「郵便貯金・厚生年金・国民年金→旧大蔵省資金運用部経由」の資金調達による財投機関の肥大化や非効率化 ・第2の予算として扱われ一般会計の財政構造改革先送りを助長 ・2001年度から郵便貯金及び年金積立金の資金運用部への預託が廃止、財投債・政府保証債・財投機関債で資金調達開始	・国の信用を背景にした「財投債」(2002年度 34.3兆円)の方が、財投機関が自らの信用力で資金調達する「財投機関債」(2002年度は24機関、計2兆7072億円)よりはるかに多い ・暗黙の政府保証を背景とし、業務内容のチェックを伴わない「財投機関債」格付け ・郵政公社の「財投債」引受け(経過措置7年)は依然巨額(2002年度郵政・簡保引受け分は16.7兆円)	・財投債に依存した資金調達からの脱却 ・郵政公社引き受け経過措置7年後の債券市場への影響 ・特殊法人改革により発行体である財投機関自体の統廃合を含む組織の存廃 ・財投機関の資金調達コストの上昇 ・財投機関の財務・政策的内容を反映した格付け金利の形成 ・郵貯・年金積立金の自主運用に伴う運用能力		