

# OECD 対日経済審査報告書 2005 年版

*OECD Economic Survey of Japan 2005*

## 要旨

堅調な経済が続いていることにより、日本が十年來の停滞から脱却しつつあるのでは、という期待感が広がっている。海外での好調な需要、そして企業部門のリストラと経済構造改革の進展を受け、2002 年以降、経済は年率 2 パーセント以上で成長した。しかし、日本が持続的な成長を保つためには多くの深刻な問題が残されており、中でも問題となっているのが、深く根付いたデフレ、銀行貸出の減少と地価の下落の継続である。一方、政府の財政状況は悪化の一途をたどり、人口高齢化が公共支出への需要を拡大するのと時を同じくして財政の持続可能性に対する懸念の声が上がっている。これらの課題に対応するには、急激な人口高齢化の進展する中、潜在成長率を高めるとともに生活水準の向上を確かなものとするマクロ経済政策及び構造政策の適切な組み合わせが求められる。

### 金融政策：デフレの終焉と景気拡大への支援

デフレが再発するリスクを抑えるため、インフレ率が十分に高くなるまで量的緩和政策を維持することで、六年続いたデフレを終息させることを優先事項とするべきである。金融政策転換のための条件としてのインフレ基準値を高く設定することにより、民間セクターの期待をうまく導き、市場の反応を抑えることができる。金融政策の早急な引き締めを避けることが不可欠である一方、デフレ終焉の後も量的緩和政策をあまりに長期にわたって継続すると、高いインフレが維持されることにもつながってしまう。量的緩和政策の解除に伴って発生すると考えられるショックは、不良債権処理の継続や自己資本の強化を通じた銀行システム - 特に地方銀行 - のさらなる再生を図ることで和らげられるだろう。更に、銀行貸出の減少傾向を反転させ、景気拡大の持続に資するためにも、より強固な銀行システムの構築が不可欠である。

### 財政政策：さらに意欲的な中期計画を通じた財政持続性の達成

巨額の政府財政赤字は公的債務の総額を、経済協力開発機構（OECD）諸国で最高となる GDP 比で 160 パーセント以上に押し上げ、リスクプレミアムが上昇する可能性が拡大することに対する懸念の声が上がっている。政府の中期計画「改革と展望」は 2002 年度から 2006 年度までの政府支出の規模を抑えることを目指しているが、この目標を達成するには裁量的経費の大幅な削減と社会保障制度のさらなる改革が求められる。しかし、財政の持続性

を達成するには GDP の 5 パーセント以上にもなる財政再建が必要になると考えられるため、支出を抑えるだけでは不十分である。政府歳入の増加を図ることが不可欠であり、課税ベースの拡大、将来における消費税率の引き上げが必要となるだろう。経済の回復が勢いを失わないと仮定した場合、財政状況に対する信頼は、より大規模な財政赤字の縮減により維持することができるだろう。これと同時に、2004 年初めに改訂された計画よりも意欲的かつ詳細で、信頼性の高い中期計画を策定すべきである。

## **国と地方の関係を改革**

近年、地方自治体の債務が急速に増加する中、財政再建には国と地方の関係の刷新も求められている。国からの補助金の削減及び地方交付税の改革、そして地方税収増を目指す「三位一体の改革」は、正しい方向に向かうための一つのステップである。しかし、このイニシアティブは地方自治体の財政規律を正すための、より確固としたメカニズムを伴って実行されるべきである。地方分権から得られる利益をさらに完全なものとするためには、補助金制度を改革することで地方当局の自治権を拡大し、地方自治体の行政能力を高め、現在よりも低コストでより良いサービスを提供するためのインセンティブを与えるべきである。また、税制をできる限り簡素で中立に保ちながら、地方自治体の課税自主権を拡大すべきである。

## **潜在成長力拡大のために構造改革を加速**

財政状況と人口高齢化がもたらす課題に対応するための鍵は経済成長の加速である。最優先事項となるのは日本郵政公社の民営化と、構造改革特区で施行される特例措置の全国展開を含む規制改革の加速である。公正取引委員会の機能を強化し、ネットワーク産業の規制の枠組みを改良し、貿易や海外からの直接投資を増やすことにより、競争の強化を図るべきである。

## **労働市場の問題に対応**

非正規労働者数の割合が雇用者数の四分の一を超えるまで上昇し、企業の賃金削減と柔軟性向上へとつながっている。しかし、労働市場の二極化の拡大は効率と公平性の面で懸念を生み出しており、これに対しては正規労働者の雇用の柔軟性の拡大、非正規労働者に対する社会保障制度の適用範囲の拡大や、研修プログラムの実施といった政策を含めた包括的アプローチで対応すべきである。急速な人口高齢化が進む中、特に女性と若年層の就労率上昇を奨励することは、日本の潜在成長力を維持するために不可欠である。

## 評価と提言

### 景気拡大は四年目に突入

日本経済は海外での好調な需要、そして企業部門のリストラと経済構造改革の進展を受け、過去十年でもっともいい状態にある。2002年以降、経済は年率2パーセント以上、公共部門からのマイナスの影響を差し引けば3/4パーセントで成長した。過去一年間の成長は雇用を増加させるために十分な速度を維持しており、過去最高水準だった失業率の引き下げにつながった。利益率だけでなく、企業部門・家計部門の信頼感は、1990年代初頭以降で最高水準となっている。現在の景気拡大には多くのリスクが存在しているが、こうした前向きの動きを受け、日本が十年來の停滞から抜け出したのでは、という期待感が広がっている。

しかし、成長を中期的に維持する上で、日本は深刻な課題を数多く抱えている

このように好調な動きを見せているとは言え、人口の急速な高齢化が進む中、日本が堅調な景気拡大を維持し、生活水準の向上を確かなものとするためには、数多くの課題にうまく対応していかなければならない。

- デフレは低水準とは言え、いまだ深く根付いており、また、全国平均地価は2004年に13年連続となる下落を記録した。更に、銀行システムの再生の進展にもかかわらず、銀行貸出は減少し続けている。
- 日本が人口の急速な高齢化に突入するのと時を同じくして大規模な財政赤字が公的債務残高の対GDP比を160パーセント以上に膨張させ(OECD諸国中最高)、財政の持続可能性に対する懸念が強まっている。
- 地方自治体レベルで財政規律が欠けていることが公的債務の急増につながっている。その上、国と地方の関係に問題があるため、地方分権から得られるべき利益を十分に受けることができていない。
- いくつかの部門では競争が十分に行われておらず、多くの構造的な問題が、日本の潜在成長力を抑制している。
- 労働市場における二極化の進展により、効率と公平性の面で懸念が生じる一方、人口高齢化により労働力人口が縮小へと向かっている。

要約すると、今回の景気拡大期におけるいくつかの前向きの動きによって、マクロ経済政策と構造政策を組み合わせた広範なプログラムに対する喫緊の必要性が減少するわけではないということである。

ここにきて拡大の勢いは弱まっているが、今後も景気回復は順調に進み、デフレを終結させると予測されており...

景気拡大は現在よりも穏やかになり、1½パーセント程度に落ち着くが、2006年末までは続く予測されている。これまで企業投資の増加が回復を引っ張っているが、これは企業のリストラが進み、堅調な輸出からの利益が拡大したことを反映している。過去二年間、日本の輸出増加の三分の一は中国向けであり、中国の果たした役割は重要なものである。企業投資と輸出の増加は今後鈍化するものの、雇用の増加は個人消費を支えていくと見られている。そうなれば、今回の回復が1980年以降最長のものになることにつながり、七年にわたって続いた消費者物価のデフレを終結させると考えられる。しかし、景気拡大は第2四半期から第3四半期には一服し、また、国内外には持続的成長に向けたリスクが存在する。国内的には、公的債務の増加による負担や金利の大幅な上昇のリスクが最も重要であり、その一方で名目賃金の下落が続けば個人消費が弱まることになる。国外的には、石油価格の上昇に伴う世界貿易の減速あるいは急激な円の上昇が経済成長を弱めることもありえる。これらの要素により現在の見通しは不透明なものとなる。

...日本銀行の量的緩和政策がその理由の一つとして挙げられる

このように不透明な先行きの中、日本銀行はデフレの終結及びデフレが経済成長に与えるマイナスの影響を終息させることに引き続き集中して対応すべきである。量的緩和政策により、マネタリーベースは過去三年間で60パーセントも拡大しており、金融の不安定化を防止すると同時に、長期金利は低く抑えられてきた。2004年3月以来外国為替市場への通貨介入は無かったにもかかわらず、2004年の最初の三四半期は実効為替レートが安定しており、金融市場における緩和的な状況の継続に貢献した。日本銀行は2003年のに、少なくともコアの消費者物価（生鮮食品を除くがエネルギーは含む）の上昇率がゼロパーセント以上になり、かつ、金融政策委員会が予測期間中はプラスで移行すると予想するまでは、量的緩和政策を維持すると約束した。同委員会が2005年度のコアの消費者物価上昇率を0.1パーセントと予測したため、二つ目の条件は一部満たされた（2004年度については-0.2パーセントと引き続きマイナスの見通し）。

デフレの終結にともない、現在の金融政策からは、注意をしつつ時期を見計らって移行し...

量的緩和政策の解除の成否は、そのタイミングにも依存している。上に示したような金融政策変更の規定条件では、インフレ率がわずかにゼロ以上になった場合でも、量的緩和策が解除される可能性が残されている。しかし、金融政策の早急な引き締めにより、日本が

デフレ状態に押し戻されてしまうこともありえる。よって、デフレが再発するリスクを抑えるためには、日本銀行は量的緩和策解除のための基準値を十分に高い水準（例えば1パーセント）に引き上げるべきである。他方、2001年以降マネタリーベースが大幅に拡大しているため、現在の金融政策があまりに長期にわたって継続されると、高いインフレが維持されることにもつながってしまう。しかし双方を考慮して見れば、インフレが最適水準を超えることによるリスクは、デフレから抜け出せないでいるリスクよりは少ないといえる。

...金融部門の安定を保つよう計画されるべきである

金融政策転換のための条件としてのインフレ基準値を高く設定することにより、民間セクターの期待をうまく導き、政策転換以前にも起こり得る市場の過剰反応を防ぐことができる。量的緩和政策は主に国債、コマーシャルペーパー、銀行手形、資産担保証券などの中央銀行による買い上げを通じて実行されている。日本銀行による国債の買い上げは民間投資家をこの市場に誘導することになり、国債価格の大幅な上昇を招いた。現在の金融政策が終われば、長期金利は大きく上昇することが予想され、金融機関が多大な損失を受けるリスクが生まれる。このようなリスクは、量的緩和策からの出口戦略がどのように行われるかについて、できるだけ正確な情報を市場に提供する明確なコミュニケーション戦略により最小限に抑えることができる。少なくとも、上述したように量的緩和策解除のためのインフレ基準値を引き上げることにより、金利の正常化を遅らせることができ、これにより銀行がバランスシートを強化し、土地や株式を含めたそのほかの資産利得による相殺の可能性を拡大するための時間が与えられることになる。

銀行部門のリストラにおけるさらなる進展...

日本の金融システムは銀行中心に動いているため、金融政策を効果的に実施し経済を持続的に回復させるためには銀行部門のリストラが必要だが、この分野に進展が見られている。主要銀行は総貸出額に対する不良債権の比率を2002年3月の8.4パーセントから2004年9月には4.7パーセントに削減しており、2005年3月までにはその比率を2002年3月当時の半分程度に減らすとした政府の目標値を達成しようとしている。同時に、銀行部門は過去十年間で初めて業務純益を回復している。しかし、銀行の中核業務の収益性はいまだに低く、将来の収益に依存した繰延税金資産が主要銀行における自己資本の基本的項目（Tier I）の三分の一を占めていることを考慮すると、銀行の自己資本の強度についてはいまだ不安が残されている。これが不良債権の償却要因等を調整した銀行貸し出しの七年連続の減少につながっている可能性もある。監督当局は銀行部門が不良債権を減らし、自己資本を強化するよう引き続き強く求めていくべきである。

...特に地方銀行のリストラが優先事項である

主要銀行に比べると地方銀行のリストラの進展は遅れている。これらの銀行に対する政府の政策は、中小企業への融資に対する懸念にも影響されている。当局は中小企業活性化に向け 2003 年に 626 の金融機関から提出された計画をモニターしており、一昨年暮れの地方銀行の破綻に際しては、地域経済への重大な影響を及ぼすリスクを回避するために救済措置をとった。こういった政策は地方銀行の貸出額の上昇傾向へとつながっている（公的貸付に取って代わりつつある住宅ローンの拡大にも起因するが）。しかし、中小企業に対する貸出目標を達成するよう銀行に要請することは、株主に対する責任を果たすという銀行の主要目的と衝突することもあり、将来的に大きな財政コストを抱え込むことにもなる。このような問題を避けるため、中小企業に対する貸出目標を撤廃すべきである。また当局は、主要銀行に課したのと同様の不良債権削減のための具体的な措置を導入するとともに、モラルハザードが起きたり大きな財政負担がかかることのないよう、地方銀行に対する新たな枠組みを用いた公的資金の注入は慎重に行うべきである。

持続可能な財政の構築のためには財政再建が求められているが...

政府の財政赤字の問題に対応することは金利の急上昇回避にもつながるものであり、出口政策の重要な一側面として位置づけられるべきである。力強い経済成長と支出の抑制により、基礎的財政収支（純利払費を除く）の赤字は 2003 年では GDP の 6¼ パーセントだったが、2004 年には 5 パーセントに減少すると予測されている。しかし、現在の財政状況は明らかに持続不可能である。過去十年間における急速な債務の膨張の影響は、金融緩和政策、投資家のリスク回避行動、そしてデフレ期待の持続を反映した例外的に低い水準の国債金利により抑制されてきた。その結果、公的債務が増加しているにもかかわらず、政府が支払う金利の対 GDP 比は十年前よりも低くなっている。インフレ率がプラスになることにより、金利の支払い額が上昇し、財政負担へのリスクが生まれてくることになる。金利上昇が名目成長の上昇を伴っていれば、税収が拡大するため、そのリスクは限定的なものとなるが、過去十年間でさまざまな課税控除が導入されて課税ベースは浸食されてしまっている。更に、実質金利の上昇が起こればそれは財政状況にとってより大きな脅威となる。

...それはこれまで以上に信頼性が高く詳細な中期計画を策定し...

2004 年初めに改定され、2008 年度までを対象とする政府の「構造改革と経済財政の中期展望（改革と展望）」は、2010 年代初頭の基礎的財政収支の黒字化を目標としている。実際、成長経路、金利やインフレ率によっては、政府の債務残高を安定させるためには基礎的財

政収支の黒字化が必要となると考えられ、そのためには財政面で GDP 比 5 パーセント以上に及ぶ調整が必要となる。「改革と展望」は、2006 年度まで一般政府の歳出規模を 2002 年度の水準（GDP の 38 パーセント）に抑えると同時に、明示されていない歳入の増加を通じて、今後四年間にわたって基礎的財政収支の赤字を年 $\frac{1}{2}$ パーセントずつ減少させることを目指している。概算予算基準からは、経済成長の持続、歳出カット、そして年金の保険料負担の増加を含むいくつかの歳入増加策により、2005 年には GDP 比で $\frac{1}{4}$ パーセント程度の削減が実現すると考えられる。たとえ財政再建が「改革と展望」に示されたように、毎年 GDP の $\frac{1}{2}$ パーセントのペースで進んだとしても、上記目標の達成には十年以上の時間が必要となる。その時までには、総債務残高は GDP の 200 パーセント以上に上っている可能性があり、経済に大きな負担を課すだけでなく、リスクプレミアムが上昇する可能性が高まることになる。しかし、民間部門で貯蓄率が高いことや金利が低水準にあることから、日本における巨額の債務のマイナスの影響は限定的なものとなっている。それでもなお、日本を取り巻く特別な環境により、財政再建が他の OECD 加盟国より難しくなるとはいっても、中期計画はさらに意欲的なものであるべきである。少なくとも、政府は財政赤字を毎年 $\frac{1}{2}$ パーセント削減するという目標を達成するべきである。また、経済状況が予想以上に改善すれば、財政再建の速度も加速すべきである。更に、歳出と歳入の決定プロセスとのより確固としたつながりを構築すると同時に、目標値からの逸脱を回避するための効果的なフィードバックの仕組みを確立することにより、「改革と展望」の信頼性を高めていくべきである。最後に、「改革と展望」は 2008 年度以降まで延長されるべきであり、より現実的な経済上の前提に基づいて策定されるべきである。

...その計画には社会保障制度改革や公共投資の削減を含めるべきである...

政府歳出の GDP 比に上限を設定するという目標を達成するための取り組みは 2006 年度まで続けられるべきであり、その後も支出を抑える努力が必要である。人口の高齢化に伴う歳出圧力の増大を考慮に入れると、年金、医療、介護といった社会保障制度の分野で一層の改革が必要であると考えられる。年金給付を削減した 2004 年の改革にもかかわらず、社会保障にかかる経費は 2010 年度までに GDP 比で $1\frac{1}{2}$ パーセント上昇すると推計されているが、これは人口高齢化の影響を過小に評価している可能性もある。2004 年 6 月に厚生年金保険の年金保険料率を 2017 年度までに 13.6 パーセントから 18.3 パーセントに引き上げる法律が国会を通過したことで、増加の一途をたどる支出をまかなうことが可能となるかもしれない。しかしながら、国民年金保険料未納者の割合は 2002 年度の段階ですでに 37 パーセントと、政府の試算において前提とされている水準を大きく上回り、保険料の引き上げにより納付率が更に低下し、勤労意欲の低下につながる可能性もある。2004 年の改革では、今後二十年間にわたって、認められる最低限の年金給付水準（所得代替率）が 59 パーセントから 50 パーセントに引き下げられると試算されている。状況がさらに悪化して、所

得代替率の削減が必要となったとしても、これ以上の保険料率引き上げは実施するべきでない。更に、医療や介護に対する公共支出の増加を抑制するための改革も求められている。社会保障支出の抑制や金利の支払い額の増加という課題に直面する中、政府歳出の GDP 比の上限を維持するためには、裁量的な経費を大幅に削減することが求められる。特に、大半は効率の低い事業に向けられている公共投資は、さらなる削減を図るべきである。GDP の 5 パーセントを占める公共投資は、OECD 加盟国平均の 3 パーセントをいまだに上回っている。

#### *財政再建には税収拡大が必要となり...*

人口が高齢化し、金利の支払額が増える中、政府歳出の GDP 比に上限を設定するという目標達成には困難が伴うことになる。その結果、GDP の 5 パーセント以上に及ぶ財政再建には、現在 GDP 比で 30 パーセントとなっており OECD 諸国で最低水準にある歳入額を増やすことが求められる。歳入額を増やすには、政府は納税の抜け穴をふさぎ、減税や課税控除の整理に力を入れることを通じて課税ベースを拡大すべきであり、経済成長にマイナスの影響を与える増税幅を小さくすべきである。それでもなお、必要とされる歳入拡大の規模を考慮すると、特に消費税について税率引き上げが必要となろう。しかし、そのような税率引き上げを行う際には、経済状況を考慮してその時期を決めるべきである。

#### *...国と地方の関係を改革することが求められる*

本報告書の特別章のトピックである国と地方の財政関係の刷新は、財政再建を進める上での優先事項である。地方自治体の債務は 1990 年代初頭の GDP 比 15 パーセント以下の水準から、2003 年度には 40 パーセントに膨れ上がっている。地方分権の負の側面が現実のものとなる一方で、そのメリットはまだ完全に手にすることができていない。特に、地方自治体が新しい考えを取り入れ、市民の声に応える能力は制約を受けており、公共サービスの断片的な提供は規模の不経済を引き起こし、分権化された税制は複雑さを極めている。「三位一体の改革」では補助金の削減、地方交付税の改革、そして地方税の増加を進めることになっている。しかし、この改革が完全に効果を発揮するためには、最低でも三つの分野でさらに強力なイニシアティブを展開する必要がある。それらは、地方自治体の財政規律を高め、政府間の補助金や地方税の効率を高めるメカニズムである。

#### *改革は地方自治体の財政規律を正すメカニズム強化...*

地方自治体レベルの財政規律はあまりに緩やかで、対象範囲が不十分であるため、規律を確保するためのメカニズムを改善する必要がある。そのようなメカニズムは過去十年間に

わたる拡張的な財政政策により踏みにじられてしまった。これまで地方債の発行には中央政府の許可が必要だったが、2006年度には許可制の廃止が予定されており、財政ルール及び市場における規制等その他の規制を強化することが求められる。それらが効果を発揮するためには、モラルハザードの問題を押さえるため、現行の財政ルールを強化し、財政困難に直面する地方自治体への援助は縮小されるべきである。金融市場は、債券市場での信用格付けを利用することで、地方自治体の財政規律の確保にさらに重要な役割を果たすようになるべきである。このためには、中央政府が地方自治体に対する最後の貸し手として介入するものではないことに明確に言及するとともに、地方自治体の負債残高や隠れ借金に関する十分な情報が即座に利用できるようなことが必要である。

#### …補助金制度の改革…

地方交付税はマクロ経済の安定化と所得再配分のため、時には配分の効率性を犠牲にしても、幅広く利用されてきた。交付税制度は地方自治体の行政能力を高め、現在よりも低コストで住民のニーズにうまく対応できるよう、革新的な経営手法の導入に向けたインセンティブを奨励する方向で改革されるべきである。このためには、交付税算定の基準を実際の歳出ではなく、客観的な需要に基づくものとする、補助金の給付条件をインプットや手続きから成果基準に転換する必要がある。並行して、独立した費用便益分析をできるだけ活用するとともに、他の財政支出の方法（交付税や個人への直接支払いなど）と比べてどちらが費用効率が高いかを検証し、補助金の使用は減額されるべきである。交付税についても、その給付額の算式から、地方債の返済費用を取り除くことにより、債券発行のインセンティブを取り除くように改革されるべきである。これにより、地方レベルでの歳出の抑制、または少なくとも地方税の課税ベースの拡大を奨励することにつながるだろう。加えて、地方自治体の景気順応的な歳出傾向を回避するため、交付税の財源を毎年の国税の一定割合とすることはやめるべきである。

#### …中立性を保つため、地方自治体の課税自主権を拡大することに力を入れるべきである

納税者に対し地元公共サービスの費用の透明性を高めることは、財政規律の強化につながるものである。そのためには税制をできるだけ簡素かつ中立に保つ一方で、地方自治体の実効上の課税自主権を拡大することが必要となる。地方税には数多くの種類があるが、免税措置の増加によって税収は抑制され、既存の課税自主権は非常に限定的ないしは歪んだ形で用いられてきた。新しい地方税を作り出すのではなく、むしろ現在多く存在している免税措置をなくし、財産課税に市場評価を導入するべきである。また、中央政府の課税ベースからの地方税控除はやめるべきであり、中央政府の定めた標準税率以上で地方税を課しているかどうかで地方債の発行許可の可否が決められるという条件を廃止すべきである。同時に、収入が非常に不安定な税金、他の地方自治体の住民に簡単に移すことのできてし

もう税金、もしくは景気変動にあわせた経済の速やかな調整を妨げるような税金への依存は避けるべきである。

構造改革を加速させ地方自治を拡大するためには、構造改革特区を利用すべきである

地方分権を最大限に活かすためには、地方自治体の財政的自主性の拡大とともに、規制の枠組みにおける一層の独立性を与えることが必要である。この点に関して採られている大きなイニシアティブとして構造改革特区の設置があり、ここでは試験的に主要な規制が撤廃もしくは変更される。2003年4月以降、120の特例に基づき、328の特区が作られている。改革の成功例は特別に設置された委員会による審査を経て全国的に拡大されることになる。このイニシアティブを単なる地域開発政策の手段ではなく、全国的な改革推進のための効果的な手段とすることが不可欠である。この違いを徹底するため、地域再生担当業務を構造改革特区担当部署から切り離すべきである。また、特区で行われた改革は、審査期間が長期に及ぶのを避け、できるだけ早く全国的に実施すべきである。地方自治体のイニシアティブにのみ頼るのではなく、特定の規制変更に適した地区を見定めるような、トップダウン型の方式も本プログラムには備わっているべきである。

過去の取り組みの成功の上に...

このような方法により、政府の優先課題として過去十年の間一定の成果を上げた規制改革の加速において特区が有効な手段として一層機能することになるであろう。規制改革の成功例としては、トラック運送業への参入障壁の廃止、大規模ユーザーに対する電力供給会社の選択自由化、石油製品の価格規制の撤廃等があげられる。さらに、土地利用規制は土地の有効活用を促すために改革され、会社設立のための必要条件は緩和された。政府によれば、規制改革による消費者余剰の増加は、国民所得の5パーセント程度にもなると言う。

...規制改革の加速...

規制改革は、新たに設立され、全閣僚で構成される規制改革・民間開放推進本部が指揮をとっている。改革に賛成する省庁を含めた全省庁による改革案の議論を可能にするこの新たな枠組みは、改革に反対する利権を打開するために有効に使われるべきである。また、民間の有識者によって構成される推進会議が作成する年次報告書と、政府が毎年改正する規制改革推進3か年計画の間のギャップを埋める上でもこの新しい枠組みは有効となるだろう。2004年の報告書は「官製市場」の民間開放に焦点を当てている。政府は人口の高齢化が進展する中で重要な位置付けを持つ医療サービスや介護などの社会保障分野に集中している官製市場の改革を優先事項とするべきである。新しいイニシアティブとしては「市

場化テスト」の導入があり、これは現在政府が提供しているサービスの中で、民間セクターが提供することによって効率上がるサービスを特定するものである。このアプローチは有効に活用されるなら、消費者に利益を与え、財政再建を推進し、企業部門に新しいチャンスを提供するものとなる。

*...特にネットワーク産業における競争を強化するための手段を導入し...*

数多くの指標によって日本においては競争が不十分であることが示されているが、政府が独占する市場を民間セクターに開放することは競争の促進にも寄与することになる。競争の強化は、国際的に見て高くなっている物価を引き下げ、技術革新を促進し、消費者利益の向上と資源配分の改善を可能にするものである。優先事項としては、独占禁止法違反にかかる課徴金を増額することで、競争政策を改善することである。これにより企業は今まで以上に競争政策を真剣に受け止めることになり、談合活動を競争担当当局に通報した企業には制裁を軽減するというプログラムを効果的に導入することができるようになるだろう。また、蔓延している非競争的な談合に対抗するため、個人を保護するような内部告発者プログラムを実行するべきである。ネットワーク産業での競争は規制政策の枠組みによって弱められており、改善の余地が残されている。プロアクティブ（予防的）な事前規制は強力な既存事業者が独占する市場に競争原理を導入するための必要条件であるが、これを行うために大半のOECD加盟国は政府から独立した部門別規制機関を設置している。日本では省庁を通じてこれらの目的を達成しようとしている。電気及び天然ガス部門では、地域独占という特徴を持つ市場構造によって競争が妨げられてきた。過去一年に行われた改革は、物理的相互接続及び非差別的アクセスチャージを確立する上で重要なステップとなった。一層の競争促進のためには垂直分離政策（アンバンドリング）を検討する必要がある。

*...同時に貿易と投資をより広く開放していくことが不可欠である*

直接投資と貿易をより広く開放することも、競争の強化への鍵となる。政府は日本向けの海外直接投資が1998年から2003年の間に三倍増を記録したことを受け、その残高を五年間で倍増させる目標を立てた。目標達成に向け、貿易障壁を縮小し、必要な情報を提供するなどの積極的な対応が同時に推進される。しかし、さらに多くの海外直接投資を誘致するためには、それ以上の措置が必要となるだろう。第一に、透明性を向上させ、海外から日本経済への参入を奨励するためには、ノー・アクション・レター制度やパブリックコメント手続きをはじめとする規制方法を改良するべきである。第二に、海外投資家による日本企業買収を規制している差別的な条件を取り払うことで、合併・買収市場を活性化させるべきである。直接投資に加えて、多国間貿易交渉及び地域自由貿易協定への日本の参加

を通じて、貿易障壁を減らしていくべきである。これらの措置をとるには、コメ市場のさらなる開放を含め、日本の農家に対する保護レベルを引き下げることが必要になるだろう。環境保護など農業が果たす多面的機能は、貿易に与えるゆがみを最小限に抑えるような、対象を明確に絞った政策を採用することによって対応するべきである。

#### 日本郵政公社の民営化は、政府の構造改革の最優先事項である

政府の構造改革プログラムの最大の目玉は、世界最大の金融機関である日本郵政公社の民営化である。公社の手がける郵便貯金や簡易保険は、政府の保証や免税措置といった特権によりそれぞれの分野において国内市場を独占してきた。日本郵政公社の民営化は、消費者に提供するサービス向上と価格の低下、政府による支援の撤廃と資源配分の向上、公共部門から民間セクターに資金の流れが移されることで日本の潜在成長力の強化と財政再建の推進につながるなど、数々の恩恵をもたらすと見込まれている。民営化は2007年4月に、日本郵政公社を郵便貯金と簡易保険を含めた四社に分割することで始まる。しかし、求められているような恩恵を実現するためには、以下の条件を満たす必要がある。

- 郵便貯金会社・郵便保険会社と民間企業には、規制枠組みの下での対等な条件を含め、対等な競争の場を提供するべきである。
- 対等な競争条件が確立されるまでの期間、郵便貯金会社・郵便保険会社には新商品の提供を許可するべきでない。
- 遅くとも2017年までに完了する民営化においては、金融サービス事業に関しては政府保有の株式を完全に売却することを目指すべきである。

対等な競争条件が確立されたら、郵便貯金会社・郵便保険会社の経営陣は事業計画を策定する際に、民間企業と同じ独立性を持つべきである。

#### 二極化が進展している労働市場では改革が必要である...

一時的な契約で働く非正規労働者の雇用が増えていることにより、雇用形態に柔軟性が出てきており、このような労働者の割合は過去十年間で総雇用者数の19パーセントから29パーセントに上昇した。柔軟性の向上に加えて、非正規労働者は比較的安価であり、非正規労働者の四分之三を占めるパートタイム労働者の平均時給は、正規労働者のわずか40パーセントでしかない。日本では企業の研修が重要な役割を果たしている中、二極化の拡大により、若年層を中心に、短い就労経験しかなく、限られた人的資源しか持たないグループが現れてきている。正規雇用者と非正規雇用者の生産性の差は、賃金格差に比べるとかなり小さいことを考えると、公平性についての深刻な問題が生じている。公平性の問題は、この二つの労働者のグループの間の移動性の欠如によっても拡大されており、労働者のか

なりの割合をそこから抜け出すことの難しい低賃金グループに閉じ込めている。二極化の拡大傾向に歯止めをかけるためには、包括的なアプローチが必要となる。これには正規労働者を対象とした雇用保護政策の削減、非常勤労働者の雇用機会を拡大させるため、社会保障制度の適用範囲や研修プログラム等の政策の対象となる臨時雇用者の範囲の拡大が含まれるべきである。

...理由の一つは、若年層の間の高い失業率に対処する必要があるからであり...

非正規雇用のかなりの部分は若年層に集中している。にもかかわらず、15歳から24歳までの年齢層の失業率は、全国平均の二倍程度になる約10パーセントとなっている。若年層の失業率増加は、過去十年間の経済停滞を反映して企業が労働力を減らしたことに伴う新卒雇用の減少を反映している。正規労働者に対する雇用保護を削減することにより、労働力調整のしわ寄せが過度に若年層にいくことを防ぐことができ、新卒雇用減少の傾向を逆転させることができる可能性がある。政府は若年層を支援するための公共雇用サービスの機能強化に向けた措置を講じてきた。しかし、若年層の雇用の可能性を高めるためには、若年層を対象とした職業訓練プログラムを改善することが重要である。

...同時に、女性の就労率を高めるための措置をとることが必要である

非正規労働者の三分の二以上は女性が占めているため、労働市場の二極化の傾向を逆転させることは、女性に魅力的な仕事のチャンスをもっと多く提供し、女性の就労率を高めることにつながるかもしれない。これにより、2000年から2010年の十年間で5パーセント減少すると予測されている生産年齢人口の縮小がもたらす影響を和らげることにもなる。企業の配偶者手当、賃金決定における勤続年数重視、新規採用の年齢制限など、民間セクターの慣習が女性の就労に対しマイナスの影響を与えることもある。政府は女性の正規雇用を妨げるような税制や社会保障制度上の措置を縮減ないし撤廃すべきである。また、民間育児施設の許可基準を緩和することも女性の就労促進に資するであろう。最後に、60歳から64歳までに退職するインセンティブを減らすよう年金制度をさらに改革して、高齢者の高い就労率を維持すべきである。