

こうして日本を変える

- 日本経済の仕組みを変える具体策 -

1997年3月27日

## 目次

### はじめに

1. 構造改革の目標
2. 現状の問題点
  - (1) 構造的な問題点
  - (2) 構造改革早期実行の必要性
3. 構造改革の進め方
  - (1) 3つの基本理念とパブリックマインド
    - 民主主義と市場原理
    - 法治主義
    - パブリックマインド
  - (2) 構造改革の基本的な手法
    - 規制撤廃・緩和
    - 情報開示の徹底
    - グローバルスタンダードへの適合
  - (3) 構造改革のメニュー
  - (4) 具体策の選び方
4. 構造改革の具体策と期待される効果
  - . 中央政府改革のツボ
  - . 地方自治体改革のツボ
  - . 市場改革のツボ
5. 構造改革のコスト
  - (1) 改革の「痛み」
  - (2) 財政によるコスト負担の条件

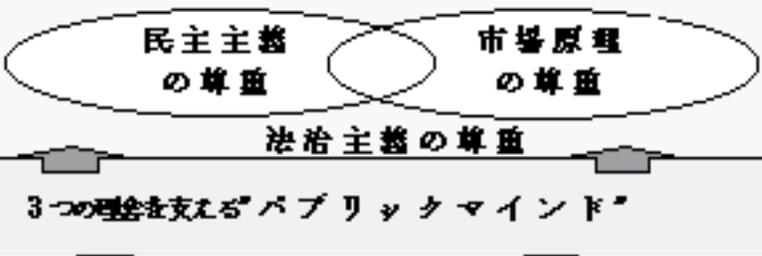
### おわりに

#### < 別添資料 >

1. 「構造改革実現後の経済社会のグランドデザイン」
2. 「WHAT IF シミュレーション」
3. 「構造改革に伴う痛みとその対応策」

P5

3つの基本理念  
と  
パブリックマインド



P3

構造的課題点

- ① 高コスト構造
- ② 中央・地方政府予算の硬直性・非効率性
- ③ 財政投融资・公的金融・公的年金の肥大化
- ④ 市場メカニズムの阻害

P7

改革の  
7つのメニュー

- 財政・とくに公共事業の見直し
- 財政投融资・公益法人の見直し
- 税制改革の実行
- 地方分権化の推進
- 政治のリーダーシップの強化
- 民間サイドの自己改革の推進
- 司法的機能の強化

12の具体策と  
期待される効果

- 【中央政府改革のツボ】
- ① 国会の決算委員会を「財政評価監視委員会」に改組
- ② 予算編成部門と税制企画・徴税部門を完全分離
- ③ 公的金融を原則民営化
- ④ 厚生年金を私的年金化
- ⑤ 議員の立法スタッフを増強
- 【地方自治体改革のツボ】
- ⑥ 地方自治体の独立性を強化
- ⑦ 地方議会の財政評価監視機能を拡充
- 【市場改革のツボ】
- ⑧ 独禁法を厳格運用
- ⑨ 司法機能を強化
- ⑩ 会計基準制定の独立性を強化
- ⑪ 税制の「ロー・ミッド・ハイ」への適合化
- ⑫ 納税者番号制、随定申告の選択制を導入

P7

基本的手法

- 規制撤廃・緩和
- 情報開示の徹底
- グローバルスタンダードへの適合

P2

改革後の社会の特徴  
(グランド・デザイン)

- 民主尊の国
- 小さな政府の実現
- 開かれた国
- 情報開示の徹底  
(アカウンタビリティ)
- 自由と自己責任の国
- 規制の撤廃・緩和  
(数量からルールへ)
- 技術で生きる国
- 研究・技術開発力の強化  
(情報・サービス・ネットワーク)
- 安心して暮らせる国
- 環境保全の実行

P14

構造改革  
のコスト

P15

痛みについて  
の対応

P15

民の  
決意と行動

## はじめに

日本経済は長期にわたって停滞している。戦後 50 年間続いた経済の体制やシステムを、未だに新たな時代や環境に合わせきれずにいる。一方、欧米の先進各国は、先行して規制緩和や構造改革を実行し、さらにそのスピードを上げている。アジア諸国も、貿易・投資の一層の自由化等を進めながら、高成長を続けている。

遅れていたわが国経済の構造改革も、ようやく進みはじめる兆しが出てきた。だが、前川レポート(1986年)以来 10 年以上かかってできなかったことを、実現するのは容易ではない。

われわれは、構造改革の実行方法を中心に検討を重ねた。これまでの多くの提言は、なぜ実行に結びつかなかったのか。過去の提言が実現しなかったのは、提言の内容が、財政赤字や国際収支黒字の対名目 GDP 比率といった、「現象:最終的な結果を見せること」にこだわり過ぎ、プロセスや変革過程で発生する痛み等への配慮を含めた条件作りに欠けていたからだと考える。

われわれの提言は、「現象」面については、大きなグランドデザインのみを示すにとどめ、日本経済の仕組みを変えるプロセスに力点を置く。それには、まず、新しい仕組みを支える理念を明確にし、国民の意識を変革することが先決である。これから取り組もうとする改革が、国民の意識の変革を伴わない表面的なものに終わる場合には、いずれまた、同様の構造問題に直面する。したがって、国民が広く改革の理念を理解、共有し、その理念を具現化するという形で、経済社会の仕組みの改革が進められることが望ましい。改革は必須であり、それは急を要する。しかし、国民の理解なき改革は永続的效果を持ち得ない。

以下、第 1 章では、10～15 年後に実現を目指す日本の国家像のグランドデザインを示すことにより構造改革の目標を明確化する。第 2 章では現在日本が抱える構造的な問題点を整理し、目標と現実のギャップを浮き彫りにする。それを踏まえて、第 3 章では改革実行の基本理念、基本的手法、および最優先すべき具体策を選択する際の考え方を提示し、第 4 章で直ちに実行すべき必要最小限の具体策とその波及効果を示す。

## 第1章 構造改革の目標

### 構造改革実現後の経済社会のグランドデザイン

われわれの構造改革の目標は、一口で言えば10～15年後に、日本をわれわれ自身にとって、そして世界から見ても魅力的な国にすることである。そのためには、内外の人々や企業が自己責任に基いて、豊かに安心して生活し、のびのびと活動できる環境を用意しなければならない。そのイメージを5つのキーワードで表せば、以下の通りである。

#### 民主導の国

行政による恣意的な干渉がなく、明確な司法判断に依拠した透明なルールに基づく法治主義が、経済社会運営の基本となっている。国民は一人ひとりがパブリックマインド(誰もが、社会の一員として、社会をよりよくする責任を負っているという意識)を共有し、政治には民意が的確に反映されている。そうした国民のチェックの下で、小さな政府が、公正かつ効率的な行政運営を行っている。

#### 自由と自己責任の国

市場メカニズムの円滑な機能を阻害する規制は撤廃され、市場の競争条件はグローバル市場の中でも最も魅力的であるため、国際競争力の強い外国企業の進出も一般化している。市場では、明確に定められた品質基準と情報開示に支えられて、様々な商品が自由に供給されている。市場参加者は、企業・個人を問わず、的確かつわかりやすく開示された情報をもとに、自己責任原則に基づいて、経済活動を行っている。

#### 開かれた国

政府機関・企業とも的確かつわかりやすい情報開示を徹底しており、内外を問わず、誰もが公平に必要な情報を入手できる。このため、行政についても、その運営について高い透明性が確保されている。

#### 技術で生きる国

企業の技術開発力および大学・研究機関の研究レベルは世界の先端にあり、世界中から優秀な研究者が集まっている。先進的な情報ネットワークが構築され、最

先端技術の高付加価値型製造業、情報・通信関連事業等が日本経済を支えている。

## 安心して暮らせる国

活発な企業活動に支えられ、雇用機会が十分に確保されている。また、国内に住む多数の外国人に対しても、教育・医療サービス・生活保護等の社会生活や雇用機会に関する公平な待遇が与えられ、治安の良さが保たれている。行政や企業の経済活動において、環境保全や文化の保護・育成が重視され、美しい自然と豊かな文化に恵まれた環境が保たれている。

以上の内容を、具体的な国家像として描いたものがグランドデザイン(別添1)である。

## 第2章 現状の問題点

### (1) 構造的な問題点

米国は80年代の構造改革政策の成果として、長期にわたるインフレなき持続的成長を享受している。欧州は通貨統合に向けて金融・財政の抜本的な改革に取り組んでいる。また、アジア諸国は、技術力の向上に支えられ、国際競争力を急速に強め、輸出国としての地位を高めている。同時に、域内の市場を拡大し、市場インフラを整備し、自国市場の魅力を高めていく。また、市場経済に新規参入してきた中国、旧ソ連・東欧など旧社会主義国は、国内経済システムを早期にグローバルスタンダードに移行させようと努めている。

こうした中で、わが国では、規制によって保護された企業・個人と規制を企画・運用する行政部門が既得権益に固執し、改革の急速な進展を阻んでおり、改革が遅々として進まない。わが国がこのまま旧システムを改革できずにいるならば、間違いなく、グローバル市場の中で取り残されていくことになる。

以下では、わが国の構造問題の現状を国際比較を交えながら明らかにする。

### 高コスト構造

自由貿易体制の下で、グローバル市場での競争に晒されている製造業は、80年代半ば以降の急激な円高やアジア諸国の競争力増大をテコにして、イノベーションと合理化努力により、国際競争力を保ち続けている。これに対し、GDPの4割強を

占める規制産業は、円ベースでの生産コストの低下が見られず、急速な円高の下で、わが国全体の高コスト構造をもたらしている。1985年にはニューヨークの方が東京より2割高かった物価も、10年後の95年では、逆に東京の方が6割も高くなった。ロンドン、パリなど欧州の主要都市との比較でも、東京の物価は3割から5割程度高い。これに伴って、賃金や各種サービス価格といった企業コストも同様に上昇しており、アジア諸国が台頭する中で、製造業を含めたわが国産業全体の国際競争力を維持することがますます難しくなっている。こうした厳しい経営環境に対処するため、多くの企業は、生産拠点の海外への移転を余儀なくされている。また、外国企業のアジア進出でも、高コストの日本を避けて他のアジア諸国に進出することが多くなっている。

### **中央・地方政府予算の硬直性・非効率性**

中央政府の財政構造をみると、過去十数年間にわたって殆ど変わらない予算配分比率の硬直性によって、産業構造の変化に適合した社会資本の充実が阻害されている。たとえば、96年度予算に計上された建設省関係補助金の3分の2が25年以上前に計上を始めた補助金によって占められている。また、ウルグアイラウンド対策として計上された6兆円もの農業関係予算や巨額の整備新幹線事業など、その経済効果分析やハブ空港・都市整備等他の社会資本整備との比較考量なしに、かつ国民負担や総合的な国益に関する考慮を欠いた予算配分が行われている。

地方財政については、地方税収は地方財政収入全体の4割程度を賄うに過ぎず、税収不足分は、交付税・国庫支出金・地方債等によって補填されている。また、500以上の機関委任事務を処理するという大きな事務負担も負っている。このため、

地方自治体の自立性は極めて低く、財政収支改善のために自ら積極的に支出削減努力をするインセンティブは乏しい。

以上の構造的欠陥を背景に、わが国財政の長期債務残高は本年中に名目GDP比95%に達する見通し(OECD/Economic Outlook)であり、現在欧米各国が60～65%程度(同)で肩を並べているのに比べ、群を抜いて高い水準にある。

### **財政投融资・公的金融・公的年金の肥大化**

公的金融をみると、郵貯(96年10月末221兆円)・簡保(同3月末92兆円)の合計残高が300兆円を超え、個人金融資産残高約1,200兆円の4分の1を占めている。これらを原資とする財政投融资の肥大化とその運用に関する情報公開の欠如は、財政規律を弛緩させると同時に、資金需要に関係なく公的金融を拡大させ、市場メ

カニズムに基づいた金融市場本来の資金配分機能を低下させている。ちなみに、公的部門から民間非金融部門への貸出残高の対名目GDP比率は、米国6%、ドイツ5%、英国1%に対し、日本は29%という異常な高水準である。

また、わが国の場合、年金運用に占める公的部門の比率が3分の2(95年3月末151兆円)に達しており、公的部門が3分の1程度を占めるに過ぎない米国に比べれば、長期資金運用に関する市場メカニズムが大きく阻害されている。最近つとにベンチャーキャピタル育成の必要性が叫ばれているが、そもそもその原資となる長期リスクマネーの供給ルート自体が狭められている現状では限界がある。

### 市場メカニズムの阻害

市場インフラに着目すれば、行政指導、税制、民規規制など、市場メカニズムの円滑な機能発揮を妨げる制度や慣行が多数存在している。

行政指導は、その不透明性と曖昧性ゆえに独自の創意・工夫に基づく個人や企業の自由な経済活動を阻害してきた。近年、行政手続法が成立したものの、まだまだその完全実施の状況には程遠い。

税制をみると、そもそも法人税の実効税率が49.98%と、30~40%程度の欧米諸国や中国、16.5%の香港等に比べはるかに高い。加えて、個人所得税率も、所得税と住民税を合計した最高税率が65%(米国47%、英国40%、ドイツ53%)と同様に高いため社会保障も含めた労務コストが割高になるなど、外国企業の日本進出の障害になっている。このほか、有価証券取引税、不動産譲渡益課税など、多くの種類の税金が、市場メカニズムの円滑な機能を妨げ、市場の発展を阻害している。

また、業界によっては、依然としてグローバルスタンダードとはかけ離れた不透明な慣行が残っているなど、新規参入の制約が大きい。

### (2) 構造改革早期実行の必要性

現在はこのような惨状を呈する日本経済ではあるが、もし10年前に前川レポートに沿って構造改革に着手していたら、結果はどうなっていただろうか。

われわれは、マクロ経済モデルを用いて、構造改革を進めていたら実現していたであろう経済の姿を一定の前提を置いてシミュレーションしてみた。その結果は、実際の経済の姿と比べて、次のようになった。

実質GDP成長率は、年平均 0.66% 上ぶれ

消費者物価は、シミュレーションの最終年度(1995 年度)で 1.1% 水準が低下

財・サービス収支は、シミュレーション期間平均で 6,100 億円黒字額が減少し、最終年度の 1995 年度では黒字幅が約 8% 減少

為替レートは、1995 年度では約 8 円の円安

失業率は、1995 年度で 0.07% 低下

### WHAT IF シミュレーション(別添 2)

以上のシミュレーション結果から見ても、「構造改革」の必要性とそのメリットがいかに大きいかは明らかである。

これまでの問題先送りに対する反省に立ち、一刻も早く構造改革を実現しなければならぬ。わが国には改革の実行を躊躇する余裕は残されていない。

## 第 3 章 構造改革の進め方

この 3 章と続く 4 章では、われわれが目標とする国家像と日本の現状とのギャップを埋めるための改革の具体策と期待される効果を論ずる。冒頭に、改革の実現には、経済社会システムの仕組みそのものを変え、それを通して、目標とする「現象:最終的な結果を見せること」の具現化を目指すべきである、と述べた。それにはまた、国民の意識改革、すなわち国民一人ひとりが改革の基本理念を理解、共有することが先決であるとも述べた。以下、その理念と改革推進の基本的な手法および直ちに実行すべき必要最小限の具体策を選択する際の考え方を提示する。

### (1) 3つの基本理念(民主主義・市場原理、法治主義)とパブリックマインド

#### 民主主義と市場原理

構造改革推進の基本理念は民主主義と市場原理の尊重である。日本の明治維新以後の近代化の進め方は欧米とは異なっていた。欧米の近代化は市民革命を経て、「民」主体で進められ、市民社会の上に近代国家が形成された。ところが日本では、近代民主主義国家の前提となる市民社会が十分に育っていなかった。そのため、官主導の形で「上からの」近代化が進められた。従って日本は形の上では民主主義国家ではあったが、実態は「官主義」だったのである。それは封建日本から近代国家

への急速な転換を目指した即効型日本的近代化の推進でもあった。事実日本が「坂の上の雲」を見ていた時期には、各分野において行政が選択すべき政策目標・資源配分の姿が明らかであり、またそれが結果として情報不足の「民」の選好とも大差なかった。このため、官主導的なシステムは1970年代一杯くらいまでは効果的に機能した。しかし、日本の経済力が、フロントランナーの一角を占めるようになった現在では、キャッチアップすべき海外の目標も拡散し、国民の価値観の多様化、情報化の進展もあって、行政は、次に目指すべき国家の政策目標について明確な判断基準を見出せなくなった。

官主導システムの限界が明確になった今日、国民自身が自力で活路を見出すしかない。それには、「民」が自らの判断において自由に行動するとともに、それに伴うリスクと結果に対する責任をもち、グローバル市場の中で、強い競争力を保っていける分野を探し当てる以外に生き残る道はない。そのためには、明治維新以来の「官主導型民主主義」的國家運営を抜本的に見直し、民主主義と市場原理に立脚した新しい國家運営システムに向けて構造改革を実行することが必要である。

なお、最近、規制緩和の大きな流れの中で、一部の省庁で自ら官主導システムを抜本的に見直す動きが具体化しつつある。われわれはこうした動きを評価し、今後さらに拡がりを見せることを強く望む。

## 法治主義

民主主義と市場原理を制度的に支えるものが「法治主義」である。民主主義と市場原理を十分に機能させるには明確なルールが必要である。「官主義」時代には利害調整や紛争解決は行政の介入に依存していたが、明確化されたルールに基づく問題解決に変えていくことが必要であり、そのためには司法機能の強化が不可欠である。

「法治主義」は、単に司法による問題解決を行うということだけではなく、公権力のあり方自体を規定する理念でもある。すなわち、官主導の近代化のもとでは、国民は法律によってお上から限定的に与えられた自由（ $\cdot\cdot$ をする自由 = Freedom to ...）を享受することを前提としていた。しかし、本来の民主主義国家における「法」の支配が意味するところは、国民が無限定な公権力の行使から自由（Freedom from ...）であることを保証する手段として「法」が存在しているということである。

行政の機能は、国権の最高機関である国会を通じて、国民が限定的に付託した機能の範囲内で国家を統治するというものである。したがって、公権力は、国会が承認した法律に書いてあることしかできないのであり、「民」は法律で禁止されていないことは原則、自由に行ってもよいということである。こうした考え方に基づき

「法治主義」を改革の基本理念として位置づけるべきであり、広く国民全体の意識として共有されるようになることが必要である。

## **パブリックマインド**

以上の民主主義・市場原理、法治主義という3つの基本理念の前提となるものが社会通念としてのパブリックマインドである。3つの理念は市民社会の存在を前提としている。利己的な利益追求のみが行われたり、個人の権利の主張のみが行われる状況の中では市民社会はうまく機能しない。市民社会を成り立たせるための不可欠な要件がパブリックマインドの存在である。パブリックマインドは、官・民という対立概念を越えるものであり、互いに協力し合ってよりよい社会をつくっていく上で、官庁・民間企業・消費者などの立場に関わりなく、国民の誰もが身につけていなければならない根源的な社会意識である。これを前提としなければ、透明性の高いルールと自己責任原則に基づく自由競争社会の健全な発展はありえない。なお、憲法12条では、基本的人権の乱用を禁止しているが、これはパブリックマインドを的確に表現したものである。

### **(2) 構造改革の基本的手法**

従来の官主導型の仕組みを民主導型に改めるとともに、自由競争を促進して市場メカニズムをより円滑に機能させることを目指し、以下の3つの考え方を構造改革の基本的手法とする。

#### **規制の撤廃・緩和**

需給調整に代表される行政による市場への干渉は、市場メカニズムの円滑な機能を妨げ、合理的な資源配分を歪める。自己責任原則を前提とする自由競争と、的確かつわかりやすい情報開示による市場参加者の保護を基本とする健全な市場を構築するため、市場原理を阻害する一切の規制は原則撤廃する。

#### **情報開示の徹底**

各行政部門等が行使する権限が法律によって定められた内容に合致したものであり、定められた範囲を逸脱していないかどうかを的確に判断することができるよう、

政府関係機関を含め、政府の活動には民間企業以上のアカウンタビリティが求められる。

### グローバルスタンダードへの適合

経済のグローバル化が進展した現在、税制、会計基準、情報開示ルールといった市場に絡む制度は、グローバルスタンダードへの適合が必要になる。競争条件が劣る市場は縮小することを余儀なくされる。

#### (3) 構造改革のメニュー

グランドデザインと現状の問題点とを対比させることにより、目標と現実のギャップが明確となった。このギャップを埋めることが改革の目的である。そのために、大きく7つの改革メニューを採り上げることが必要であると考えた。具体的には、まず、問題点が集中している国家財政に関する4項目として、 財政・とくに公共事業の見直し、 財政投融资・公益法人の見直し、 税制改革の実行、 地方分権化の推進を採り上げた。また、民間部門のフィールドである市場のインフラを整備するためのメニューとして、 司法的機能の強化を採り上げた。さらに、以上の5つのメニューのいずれを推進するに際しても必要な前提条件として、 政治のリーダーシップの強化と、 民間サイドの自己改革の推進を掲げた。

#### (4) 具体策の選び方

以上で改革の大枠を示すことはできたが、実際に7つのメニューを具体策のレベルまでブレークダウンすると、その選択肢は極めて範囲が広く、どこから手をつければいいのか、優先順位の判断が難しい。そこで次のような考え方に基づいて具体策を選ぶこととした。

<考え方> 経済社会システムは、様々な構成要素が相互に有機的に絡み合いながら、全体として安定した強固なシステムを構成している（「制度的補完性」の考え方）。したがって、それぞれの構成要素をひとつひとつ単独で動かそうとしても変化させることは容易ではない。しかし、このことは発想を逆転させると、もしシステムの中で重要な役割を果たしているいくつかの構成要素に対し、同時に変化を与えることができれば、その変化が構成要素間相互の有機的なつながりを通じて他の構成要素にも連鎖的に波及し、最終的に経済社会システム全体に構造的変化をもたらすことができる、ということである。

## 第4章 構造改革の具体策と期待される効果 / 「こうして日本を変える」

上記の考え方にに基づき、構造改革の実行プロセスに力点を置き、そのために最優先すべき必要最小限の具体策、すなわち、直ちに着手すべき改革の「ツボ」を示すことにする。これらの「ツボ」は、7つのメニューに含まれる数多くの具体策の中から、日本の経済社会システムにおけるとくに重要な構成要素の改革に極めて有効であるとの理由で選び出した。そして、上記の「考え方」から自明のように、改革実現のためには、こうした「ツボ」の改革は同時並行的に強力に着手されなければならない。

## ．中央政府改革のツボ

### (1) 国会の決算委員会を大幅に拡充し、「財政評価監視委員会」に改組する

《狙い：ディスクロージャーの徹底により財政支出をガラス張りにして、非効率な支出が一目瞭然にわかるようにする》

1) 国会の決算委員会の機能を大幅に拡充し、国家レベルの財政支出の内容に関する詳細な実態調査を行い、その結果を国会に報告する。

仮名称： 財政評価監視委員会

位置づけ： 衆議院および参議院の決算委員会の名称を変更し、その調査機能・調査スタッフを大幅に拡充する。行政監視機構として現存する会計検査院、総務庁行政監察局は存続しうる。本委員会は、それらと併存するが、立法府から行政府に対する外からのチェック機能として位置づけられる。

報告形式： 毎年通常国会の冒頭で前々年度に執行された予算に対する総括評価および個別項目に関する評価を国会に報告する。将来は、前年度に執行された予算について、通常国会の冒頭で報告できるよう、決算の作業を迅速化することが望ましい。

2) 調査対象は、歳出・歳入の全項目、政府関係機関(中央政府が補助金を与える公益法人を含む)のすべての業務を含む。具体的には、財政支出、とくに公共事業について、企画・立案、発注、着工、執行過程、完工等に関する手続き、タイミング、応札状況、および事業の費用対効果について、公正・効率・透明性・中長期的総合計画との整合性等の観点から、横断的な統一基準に基づいた評価を加え、的確かつわかりやすい情報開示を行う。

3) 財政投融资についても、入口・出口機関およびその他の特殊法人の財務状況、中間の資金の流れ、一般会計からの補填の実態等について、的確かつわかりやすい情報開示を行う。

4) 委員会の職員については、調査対象となるすべての行政機関等との人事交流を行わないこととする。ただし、設立時のみは行政機関からの採用も認める。また、民間企業からも優秀な人材を派遣し、経済効果分析や情報開示の充実に役立てる。

### 【期待される効果】

財政支出の非効率な部分(ムダ)\*が誰の目にも明らかとなる 非効率な財政支出の抜本的見直しを求める意見が増大する 硬直的な予算配分を効果・効率の観点からゼロベースで見直すことが可能になる 財政赤字が減少する

\* 事業採算とは無関係に鉄道建設を続けてきた結果、現在 28 兆円もの旧国鉄の債務が存在する。それにもかかわらず、自由民主党は、JR が採算性に疑問を提示している整備新幹線を着工する決議を行った。

各々の特殊法人や公益法人に対する一般会計からの補填の規模が明らかになる 特殊法人、公益法人の非効率な経営実態が明らかになる 特殊法人、行政に関わる公益法人の廃止を求める意見が増大する 特殊法人、行政に関わる公益法人が原則廃止される それらに対する補助金も不要となる

個別の歳出項目について中長期的総合財政計画との整合性がチェックされる 非効率な財政支出\*が見直される 財政支出の経済効果が増大する 雇用が創出される

\* 95 年度内に消化できず、96 年度に繰り越しになった 4 公共事業(道路、河川、港湾、農業・農村)の繰り越し合計額は、1 兆 7061 億円、当初予算比 17% にのぼった。原因は、年度内に消化しきれないほど予算を計上したためである。

国民の財政支出に対する関心が高まる 地方自治体レベルでも同様の情報開示要求が強まる 設計・施工の分離発注により施工技術を十分に活用できないこと、建築・設備の分離発注により効果的な施工が困難なこと、指定工事店制により競争が制限されていること等を背景に公共事業発注コストが民間に比べ高いことが明らかになる 公共事業の発注が公正な入札制に移行するなどの対策が講じられる 民間工事に比べ高い工事発注単価\*が低下する

\* 新聞報道等で明らかになったように、一部の特別養護老人ホームの工事発注価格は、受注できさえすれば、それを他の建築業者に「丸投げ」するだけで大幅な利益を上げられるほど、甘いものであった。

公的年金財政の長期的収支大幅悪化のリスクが一段と明確になる 公的年金の見直しの必要性が強く認識される

各方面からの圧力による財政支出や財政投融资が減る

**(2) 予算編成部門（歳出部門）と税制企画部門・徴税機関（歳入部門）を同一省庁に所属させず、完全に（人事面を含め）分離・独立させる**

《狙い：歳出部門と歳入部門を切り離し、相互牽制によって「量入制出」の考え方が予算編成の前提となるようにするとともに、合理的な税制の構築が行われるようにする》

#### **【期待される効果】**

税制が予算編成部門の論理に左右されることがなくなる（財政の利益相反が排除される） 「量入制出」の考え方が定着しやすくなる 財政支出削減の努力不足のツケを増税（消費税率の引き上げ、個人所得税特別減税の打切り等）に回すことが難しくなる 財政支出内容見直しのインセンティブが高まる

有価証券取引税、不動産譲渡益課税など市場原理の有効な機能を阻害する税制を廃止しやすくなる 重要な市場インフラである税制のグローバルスタンダードへの適合が図られる

**(3) 公的金融を原則民営化する**

《狙い：財投の資金の入り口を閉じ、資金調達に財投機関債の発行による市場レートで行うこととし、財投機関の経営内容の透明性を高める》

**郵貯・簡保を民営化する**

**財投出口機関等公的金融を原則民営化する**

#### **【期待される効果】**

郵貯・簡保の民営化により、財政投融资の主要な資金調達ルートがなくなる 財投機関の資金調達は財投機関債の発行に依存せざるを得なくなる 財投機関の資金調達コストが市場レートに基づくものとなる 財投機関の経営内容\*の透明化が求められる 財投機関の非効率な経営が明らかとなる 財投機関の原則廃止を求める意見が高まる

\* 政府系金融機関2行8公庫は、96年3月期で8,692億円の不良債権を抱えている。これらは、いずれ一般会計の負担になる(財政投融资そのものには、政府保証がついているので、その限りでは不良債権とは言えないが、最終的には政府の損失となる)。

郵貯の資金が市場メカニズムを通じた自主運用に移行する 株式市場、ベンチャービジネスに対する資金供給ルートが拡大する 設備投資・研究開発向け資金が円滑に供給され、技術革新、雇用増大が促進される

一般会計から郵政事業・公的金融機関に対する補填\*が減少する 財政バランスの改善に寄与する

\* 住宅金融公庫は、高利の借入れと低利貸付けによる逆ざやで、一般会計から4,300億円もの利子補給を受けている。

民間金融機関と異なる原理で動いていた金融機関がなくなり、新たな民間金融機関が新規参入する 金融市場での競争が激化し、市場原理が徹底する。

#### (4) 厚生年金を私的年金化する

《狙い：年金給付の最低生活保証ラインを上回る部分は、民間に委ね、規律ある年金財政運営を実現する》

##### 【期待される効果】

長期的財政収支の大幅悪化(財政負担増大)のリスクが軽減される 国債累増解消に向けた長期的総合的財政計画の不透明性が小さくなる わが国財政運営に対するコンフィデンスが改善する

年金のポータブル化が実現する 横断的労働市場の形成が促進される

年金基金から供給される長期資金が増大する 株式市場、ベンチャーキャピタルが活性化する 資金供給を受ける産業分野も設備投資・研究開発の積極化を通じ、活性化する 雇用が創出される

## **(5) 国会議員の立法スタッフを増強し、議員立法を促進する** (注)

(注) 国会における平成7年中の議案成立数 135 件のうち、議員立法は 16 件のみ。

《狙い：法律の具体性・透明性を高め、行政の裁量の余地を排除する》

### **【期待される効果】**

国会が本来の立法府としての機能を果たすようになる 行政府による立法が大幅に減少する 政治のリーダーシップが強化される 構造改革の実施テンポなど、行政面の対応が迅速化する

執行機関である行政府が、立法府の意図する通りに法律を運用するよう、法律の内容が厳密に規定されるようになる 行政府の裁量の余地がなくなり、政策運営の透明性が高まる

選挙投票の際の判断基準として、立法能力や立法面の実績が重視されるようになる 政治家自身の政策立案能力も重視されるようになる

官庁以外で立法事務に携わる人員が増加する 立法技術に対する関心が高まる

行政部門以外からも立法技術を持つ人材が出てくる可能性が高まる

### **・ 地方自治体改革のツボ**

## **(6) 地方自治体の独立性を強化する**

《狙い：地方財政の自立性を高めることにより、財政収支改善努力が地域住民の税負担軽減に直結する仕組みをつくり、地方自治体の財政運営をガラス張りにし、住民主導の地方自治を確立する》

### **機関委任事務\*を原則廃止する**

\* 95年7月現在 561項目ある。地方自治体職員は、補助金の執行に当たり、国への報告書作りなどの事務手続きに忙殺される。自治体職員の仕事の半分は、国との関連事務に当てられているのが実情である。補助金の執行を地方の裁量に委ねれば、中央省庁に報告する事務手続きが大幅に簡素化できる。

### **財源は原則として各地方自治体の地方税で賄う**

- 1) 例外的に存続させる部分については、地方自治体の必要経費を委任側の省庁が負担することとする。
- 2) 財源は原則として地方税の増税だけで確保し、税負担軽減策として、個人所得税減税等を実施する。
- 3) 各種地方税の税率は地方自治体が自主的に決める。
- 4) 徴税は国家レベルの徴税機関が一括して行うこととする。ただし、徴税機関に対する強い影響力をもつ中央省庁が地方財政に干渉することを防ぐため、他の行政官庁との人事交流を原則として認めないなど、徴税機関の独立性・中立性を強化する。
- 5) 地方交付税交付金を大幅に圧縮し、財源調整機能を縮小する。

#### **【期待される効果】**

地方自治体と中央省庁との関係が、従属関係から対等な関係へと変化する 地方自治体の中央省庁依存体質が見直される 各地の特色ある行政運営の定着が促進される 住民ニーズを的確に反映する地方自治の再生や再編が図られる

地方自治体の努力の程度に応じて、行政サービスの内容と住民負担に差が出るようになる(地方自治体間で競争原理が働く) 地方自治体および地域住民に財政収支改善のインセンティブが生まれる 地方議会に財政審査機関が設置される 財政支出の非効率な部分(ムダ)が誰の目にも明らかになる 非効率な財政支出の抜本的見直しを求める意見が増大する 予算が抜本的に見直される 地方財政収支が好転する 国民負担率が低下する

国会議員の中央省庁への働きかけを通じた地元への利益誘導が難しくなる 「利権政治」が減る 国会議員の活動レベルが向上する

#### **(7) 地方議会の財政評価監視機能を拡充する**

《狙い：ディスクロージャーの徹底により地方財政支出をガラス張りにして、非効率な支出が一目瞭然にわかるようにする》

中央政府の財政評価監視機能と同じ。

#### **【期待される効果】**

中央政府の財政評価監視機能と同じ。

## ・市場改革のツボ

### (8) 独禁法を厳格に運用する

《狙い：自由競争を妨げる主体に対する監視を強化すると同時に、聖域を設けない透明性の高い競争政策を徹底することにより、健全な自由競争を実現する》

**独禁法適用除外を撤廃する**

**独禁法に基づく私訴を認める**

独禁法の厳格運用により民規制に対するチェックを強化する

業界団体活動のディスクロージャーを徹底する

#### 【期待される効果】

健全な自由競争が実現する 民規制等によって守られていた超過利潤が吐き出される 高コスト構造が改善される

市場の透明性が向上し、外国企業も新規参入しやすくなる 日本に進出する外国企業が増加する 雇用が創出される

自己責任原則に基づく自由競争が定着する 行政への依存度が低下する 不必要な行政の干渉が減少する

### (9) 司法機能を強化する

**裁判を迅速化する<sup>(注)</sup> / 司法部門の事務処理効率を向上させるとともに、必要な人員は増強する**

(注)米国では集中審理制が採られているのに対し、わが国では、並行審理制が取られている。実態としては、1か月から1か月に1度の間隔で口頭弁論が開かれ、ゴールデンウィーク、8月の夏休み、年末年始はこれが開かれなことから、多くても年9回程度しか審理することができない。

《狙い：裁判の迅速化により、司法による透明性のある紛争解決を可能とし、行政のパラダイムを事前の予防的措置から、事後の司法的紛争処理のためのルール企画・立案に転換する》

### 【期待される効果】

行政指導等に対する疑問がある場合には、直ちに行政手続法に則り、その根拠の提示を求めることが可能となる（現状は訴えても判決まで時間がかかりすぎ、訴えの利益が得られなくなるケースが多い） 行政による恣意的かつ不透明な干渉を排除できる 市場メカニズムが一段と円滑に機能する

### (10) 会計基準制定の独立性を強化する

《狙い：行政のお仕着せでなく民間主導で決めるルールに基づいて、自発的な情報開示が行われるようにする》

**会計基準を定める行政機関の独立性・中立性を強化する**（米国はSEC＜証券取引委員会＞が企業会計ルールを制定する権限をもっている）

**会計基準を民間サイドで自主検討する仕組みをつくり、行政機関はその検討結果を尊重する**（米国では民間団体であるFASB＜財務会計基準審議会＞が会計基準を検討・公表し、SECはこれを尊重するという仕組み）

粉飾決算を行った公認会計士に対しては賠償請求訴訟を提起する

### 【期待される効果】

企業の財務内容の情報開示が一段と的確かつわかりやすくなる 投資家が的確に判断しやすくなる（その分、自己責任原則が強く求められるようになる） 投資家保護の名目での行政の恣意的な干渉を排除できる 市場メカニズムが一段と円滑に機能する

### (11) 税制をグローバルスタンダードに適合させる

《狙い：グローバル市場での標準的な税制と比較して高い税負担や異質な税制を改め、日本の市場の魅力を高める》

法人税と所得税の負担を欧米先進国の平均的水準にまで引き下げる

## **租税特別措置を原則撤廃する**

**有価証券取引税、不動産譲渡益課税等の市場メカニズムを阻害する税金を撤廃する**

### **【期待される効果】**

法人税実効税率の引き下げにより企業の財務体質が強化される 設備投資・研究開発投資に振り向ける資金が増加する 日本企業の国際競争力が強化される 雇用が創出される

外国企業が日本に進出する際の法人税負担・従業員駐在コスト等が軽減される 外国企業が日本に進出しやすくなる 外国企業の進出が増加する 雇用が創出される

外国企業の新規参入により国内市場での競争が激化する 民営規制を維持することが困難になる 高コスト構造が是正される

租税特別措置の廃止により税制の透明性・中立性が高まる 税制にたよることがなくなり企業の自己責任原則に基づく経営が定着する 市場メカニズムがより十全に機能する

1. 金融資本市場、不動産市場等の市場メカニズムが円滑に機能するようになる 市場が活性化する 日本企業の国際競争力が強まる

**(12) 納税者番号制を導入すると同時に、源泉徴収される納税者も、各自の所得水準に関わらず確定申告を選択できるようにする**

《狙い：税捕捉率の不公平を解消する一方、納税負担の実感をテコに納税者意識を高める》

### **【期待される効果】**

税捕捉率が向上し、課税の公平性が確保される 税の透明性が高まる

税金の使われ方に対する関心が高まる 財政に対する国民からのチェック機能が働くようになる 財政支出の効率が高まる

## 第5章 構造改革のコスト

構造改革には時間、労力、変化に伴う「痛み」など、様々なコストがかかる。そのうち、最も大きなコストが改革の「痛み」である。とくにわが国の場合、過去から多くの改革を先送りしてきているため、それだけ痛みも大きいことを覚悟しておく必要がある。しかし、この痛みは改革時の変化に伴う短期的なものであり、これさえ克服すれば、その後に大きな果実が得られるものである。それにもかかわらず、前川レポート以来10年以上、改革が先送りされてきたのは、総論賛成・各論反対という形で、企業・個人がその短期的な痛みを受け入れることを避けてきたからである。

### (1) 改革の「痛み」

痛みの問題については、その具体的な内容にまで踏み込んで全体像を把握する試みはこれまであまり行われてこなかった。われわれは、痛みに対する漠然とした不安を取り除くため、別添<sup>3</sup>「構造改革に伴う痛みとその対応策」で痛みの中味を分類・整理した。ここから明らかなように、構造改革を実行に移せば、超過利得の喪失、競争激化、労働強化、自己責任を問われる、といった多くの種類の痛みが発生することが予想される。ただし、その大部分は既得権益の喪失であり、それを保護する合理性に乏しい。また、改革が実行に移され、経済の活性化が図られれば、全体のパイの拡大の中で吸収される痛みも多い。こうした痛みは積極的に受けとめることが、構造改革推進の上で必要である。

### (2) 財政によるコスト負担の条件

しかし、一部の痛みについては、市場参加者自身が最大、最善の自己吸収努力をしても負担しきれない場合もあり、そうした痛みについては、財政からの負担、つまり納税者の負担でコストをカバーする必要性が生じるケースも出てこよう。とくに、雇用喪失の痛みについては、国のサポートが必要であると考えられる。たとえば横断的労働市場の形成など、各人の能力に合った職場に移りやすくし、各人の自助努力で失業問題を解決できるようにするための基盤整備を行うこと等は国がそのコストを負担すべきである。

ただし、このように国(財政)が改革のコストの一部を負担する場合には、どこまで負担すべきかを判断する明確なものさしが必要である。われわれは次の条件が満たされることを前提とすべきであると考ええる。

市場メカニズムの円滑な機能を妨げない

国会での議論を踏まえて作成された合理的かつ透明なルールに基づいて判断することとし、恣意性を排除する。

市場参加者は法律に定められた範囲内で責任を負う

市場参加者の自己責任原則が確保されるよう、モラルハザードを生じさせないようにする。

## おわりに

重ねて言う。今や日本には改革を躊躇している時間的余裕は残されていない。欧米主要各国のダイナミックな動きに見られるように市場のグローバル化が進展する中で、市場参加者は短期間のうちに市場の優劣を判断して行動する。その結果、劣位の市場は縮小を余儀なくされる。しかもこの現象は加速度的に進展する。したがって、構造改革にはスピードが重要である。しかし、構造改革には多くの痛みが伴う。実行が遅れば、日本経済が長期停滞から抜け出すタイミングもそれだけ遅れ、そのマイナスコストは膨大なものになる。

われわれは、官主導型から民主導型経済への転換を提言している。その「民」としてやるべきことは何か。まずは、この提言で示した「日本経済の仕組みを変える具体策」ひとつひとつの実行に向けて努力することである。構造改革の具体的進め方、その成果の評価とPR、あるいは政府、政治家への働きかけ等について、シンポジウム、研究会、セミナーなどあらゆる形のプログラムを積極的に展開することが、実行面の効果をあげる上でも、また構造改革が民間の取り組みなしには進まないことを明らかにする上でも不可欠である。

なお、規制緩和、構造改革は必然的に大幅な民間領域の拡大と官領域の縮小を意味する。しかし、それは「官」そのものの単純否定ではない。新しい国家運営システムの中での新たな「官」のあり方がこの改革のプロセスの中から生まれなければならない。これがまた一つの大きなチャンスである。これをきっかけに、メガ級の官民の人材交流が実現し、新しい社会で各界間の人材交流が活発化する糸口ともなり得るであろうことを付け加えておきたい。

日本経済の仕組みを変える努力に加えて、今、重要なことは、構造改革をわれわれ企業経営者自身のビジネスチャンスとして、前向きにとらえることである。

「規制緩和は戦後最大のビジネスチャンス」との言葉がある。規制緩和をはじめ構造改革を実現すれば、経済活動の自由度は一気に広がり、新たな可能性が大きく

開ける。われわれは、その日に備えて直ちに準備活動に入りたい。そうすれば、構造改革実現と同時に大きな成果があげられ、構造改革のメリットを広く国民に味わってもらえることになる。構造改革の実現を絶好のビジネスチャンスとして待ち望み、その実現に向けて様々な努力を行うわれわれ自身の態度こそが、構造改革を力強く押し進める原動力になる。

最後に、最も重要なことは、各界の指導者が構造改革に伴う痛みを自ら受け止める

覚悟をすることである。既得権や超過利得を失うのは誰しも辛い。改革の理念の理解と共有を進め、そして短期とはいえ様々な痛みを多くの国民が経験せざるを得ないこれからの改革プロセスの中で、「ノブレス・オブリージ」は、今われわれ企業経営者を含む指導者が最も重く受け止めるべき「あり方」であろう。

日本の将来は無条件に明るくはない。グランドデザインは魅力に富む。しかし夢物語ではない。われわれは日本と日本人が依然有する大きな発展可能性と、それを実現する技術取得能力については、一点の疑いも持たない。しかし、将来とグランドデザインを手中にするための変化、変革、改革の痛みを通り抜ける覚悟があるか。その答えは、まさに、今日、明日からのわれわれの行動で示す以外にはあり得ない。

以上