

OECD 対日経済審査報告書

2005年1月20日
外務省経済局政策課調査室

20日、OECDが『対日経済審査報告書』を公表した。概要は以下のとおり。

- 日本経済は堅調な海外需要、企業リストラや経済改革の進展を受けて、ここ10年で最も好調な状態にある。景気拡大はより緩やかなペースながらも、2006年末まで継続。しかし、2004年第2、第3四半期の回復は踊り場であり、先行きには、財政赤字増大に伴う緊張、金利の大幅上昇、石油価格上昇による世界貿易減速や円高などのリスクも存在。力強い拡大を維持するために、マクロ経済政策及び構造政策を適切に組み合わせた幅広い政策プログラムが急務。
- 金融政策は、インフレ率が十分高くなるまで量的緩和政策を続け、デフレ終息を最優先事項とすべきである。また、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導き、市場の過度な反応を抑えることができる。銀行システムの健全化は進展しているが、当局は不良債権削減や自己資本強化に向けて銀行部門への圧力を維持するべき。
- 現在の財政は明白に持続不可能な状況。政府の中期計画「改革と展望」は2006年度までの政府支出規模の抑制を目指しているが、このためには裁量的経費の大幅削減と社会保障制度のさらなる改革が必要。また、歳入増加のために課税ベースの拡大、将来の消費税率引き上げが必要。政府は、より意欲的で信頼性の高い中期計画を策定すべき。
- 国と地方の関係の見直しについて、「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。しかし、地方分権の利益をさらに完全なものとするためには、地方自治体の財政規律強化、補助金改革による地方当局の自治権拡大および地方自治体の行政能力向上が必要。
- 財政状況と人口高齢化がもたらす課題への対応の鍵は経済成長の加速。最優先課題は、日本郵政公社の民営化と規制改革の加速。公正取引委員会の機能強化や対外開放、対内直接投資増大に向けた環境整備により、競争の強化を図るべき。
- 労働市場では正規雇用者と非正規雇用者の間で二極化が生じつつあり、これに伴い公平性の懸念が浮上。正規雇用者保護の緩和、非正規雇用者に対する社会保障制度の適用範囲拡大などが必要。急速な高齢化に対応する上では、女性と若年層の就労促進が不可欠。

1. 日本経済の現状と2006年までの展望

<日本経済の現状>

- ・ 日本経済は堅調な海外需要、企業部門のリストラや経済改革の進展を受けて、ここ10年で最も好調な状態。2002年以降の実質GDPは年2%以上、公共部門からのマイナスの影響を除けば3・1/4%で推移。企業の利益率、企業・家計のマインドは1990年代初頭以来、最も高い水準にある。現在の景気拡大には多くのリスクが存在するものの、日本は経済停滞の10年間より脱しつつあるとの期待が生まれている。
- ・ しかしながら、急速な人口高齢化に直面する日本が、力強い拡大を維持し、生活水準の向上を確保するためには、多くの課題にうまく対応して行くことが必要。マクロ経済政策および構造政策を適切に組み合わせた幅広い政策プログラムが急務。

<2006年までの展望>

- ・ 景気拡大は、1.5%近辺のより緩やかなペースながら、2006年末まで継続の見通し。回復はリストラ進展や力強い輸出による収益増を反映し、設備投資が牽引してきたほか、中国経済も重要な役割を果たした。今後は、投資・輸出の成長は鈍化するものの、雇用増加が消費を下支えする見込み。この結果、今回の回復は1980年代以降で最長のものとなり、7年間続いたデフレ（消費者物価ベース）も収束すると考えられる。
- ・ しかし、2004年第2、第3四半期の回復は踊り場にあり、国内外に持続的拡大に対するリスクが存在。国内の最大のリスクは財政赤字の増加に伴う緊張や金利の大幅な上昇。対外的には、石油価格上昇による世界貿易減速や円高の進展が、経済成長抑制要因となりうる。

2. 金融政策：デフレの終焉と景気拡大への支援

<日本銀行の量的緩和政策と政策転換に向けた出口戦略>

- ・ 景気の先行きが不透明な現状を踏まえれば、日本銀行はデフレ終結とデフレが成長に与える負の影響を終息させることに引き続き集中すべき。日本銀行は2003年に、少なくともコア消費者物価指数（生鮮食品を除く。エネルギー含む）の上昇率がゼロ%以上となり、金融政策委員会が予測期間中はプラスの上昇を維持すると予測するまで、量的緩和を維持することを約束した。
- ・ 量的緩和政策解除に関する戦略が成功するかどうかは、そのタイミングにかかっている。上記に述べた金融政策転換の条件は、インフレ率がわずかにゼロ以上の場合にも量的緩和が解除される可能性を残している。早期の金融引き締めによるデフレ再発のリスクをなくすために、日本銀行は量的緩和政策解除のための基準となる物価上昇率の下限を、例えば1%など、充分高い水準まで引き上げるべき。金融政策転換のための条件として、より高いインフレ率を設定することは、政策転換の前の市場の過剰反応の予防に貢献すると考えられる。
- ・ 量的緩和政策に伴う日本銀行による国債購入は、民間投資家を国債市場に引きつけ、

国債価格の大幅な上昇をもたらした。現在の金融政策が一旦終われば、長期金利が大幅に上昇し、金融機関が甚大な損失を被るリスクが存在する。こうしたリスクは、量的緩和政策からの出口戦略について可能な限り正確な情報を市場に提供する、明確な対話戦略によって最小にすることが可能。

<銀行部門のリストラにおける更なる進展>

- ・ 銀行部門の健全化には進展がみられる。主要銀行の総貸出額に占める不良債権残高は2002年3月の8.4%から2004年9月の4.7%にまで低下するなど、2005年3月までに主要行の不良債権比率を半減するという政府目標は達成されつつある。銀行部門は過去10年で初めて業務純益を回復したが、銀行の中核業務の収益性はいまだ低水準であり、自己資本の健全性に懸念も残る。監督当局は不良債権削減や自己資本強化に向けて銀行部門への圧力を維持するべき。
- ・ 主要行と比較すると、地方銀行のリストラは遅れている。中小企業への貸出目標を達成するよう銀行に圧力を加えることは、株主に対する責任を果たすという最優先の目的と相反し、将来的に大幅な財政コストに結びつく可能性がある。こうした問題を回避するために、中小企業に対する貸出目標を撤廃すべき。当局は主要行同様、不良債権削減のための具体的措置をとるべき。地方銀行への公的資金投入は慎重に行われるべき。

3. 財政再建に向けた課題：さらに意欲的な中期計画を通じた財政持続性の達成

<持続可能な財政構築のための課題>

- ・ 力強い経済成長と支出抑制により、基礎的財政収支の赤字は2003年の6.3%から2004年には5%まで低下する見込み。
- ・ しかし、現在の財政は明白に持続不可能な状況にある。金融緩和や投資家のリスク回避的行動、デフレ期待の継続を反映した国債金利の例外的な低水準により、公的債務水準の増加にもかかわらず、政府の利払い費は10年前より低下しているが、インフレ率がプラスに転化した際には、利払い費を押し上げ、財政負担へのリスクが生まれてくる。

<政府の中期財政再建計画>

- ・ 2008年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年初頭の基礎的財政収支の黒字化を目標としている。
- ・ 「改革と展望」は、2006年まで一般政府の歳出規模を2002年度の水準に抑えると同時に、特定されていない歳入増と併せて、今後4年間にわたり基礎的財政収支赤字を年0.5%ずつ減少させることを目指しているが、仮にこのペースで財政再建が進んだとしても、目標を達成するには10年以上が必要であり、その時には総債務残高がGDP比200%以上となっている可能性がある。
- ・ 仮に特別な状況により財政再建が他のOECD諸国よりも困難なものとなったとしても、政府は中期計画をより野心的なものとするべきである。少なくとも、政府は年

に0.5%の財政赤字削減目標を達成するべきである。また、経済が予想を上回って改善する場合には、財政再建のペースを加速すべき。目標からの逸脱を回避するための効率的な政策フィードバックを確保することにより、「改革と展望」の信頼性を高めるべき。

<歳出抑制にむけた課題（社会保障制度改革や公共投資削減の必要性）>

- ・ 政府歳出に GDP 比でみた上限を設定するという目標は 2006 年度まで続けるべきであり、将来的にも支出抑制努力の継続が必要。
- ・ 人口高齢化により歳出圧力が増大することを考慮すると、社会保障制度（年金、医療、介護）の分野で一層の改革が必要。社会保障支出は 2010 年までに GDP 比で 1.5% 増加すると推計される。2004 年 6 月に厚生年金保険料率を 2017 年に 18.3%まで引き上げる法律が国会を通過したが、これは支出のファイナンスの一助となるであろう。しかしながら、保険料引き上げにより納付率が更に低下し、勤労意欲低下に繋がる可能性もある。好ましくない状況により、所得代替率の引き下げが必要になっても、保険料率の更なる引き上げは避けるべき。
- ・ 同時に、裁量的経費の大幅削減も必要。特に、大半が効率の低い事業に向けられている公共投資は更なる削減が必要である。公共投資は、GDP 比 5%と OECD 諸国の平均(3%)を依然として上回っている。

<税収拡大の必要性>

- ・ 必要な財政再建（GDP 比 5%以上）のためには、GDP 比 30%と OECD 諸国のなかで最低水準にある歳入の増加が必要である。歳入増加のためには、政府は納税の抜け穴をなくし、減税や課税控除の簡素化、課税ベースの拡大などに注力し、経済成長にマイナスの影響を与える増税の幅を小さくすることが必要である。しかし、必要な追加収入の規模を考慮すれば、特に消費税において、税率引き上げが必要である。こうした税率引き上げを行う際には経済状況への配慮が必要。

4. 国と地方の財政関係の改革

<国と地方の関係を改革する必要性>

- ・ 国と地方の財政関係の改革は、財政再建を進める上で優先事項。地方自治体の債務は 1990 年代初頭の GDP 比 15%以下から、2003 年度には同 40%まで膨張。「三位一体の改革」では、補助金の削減、地方交付税の改革、地方税収を増加させることを計画。この改革が完全に効果的となるためには、少なくとも地方自治体の財政規律強化、政府間の補助金および地方税の効率性を向上させるメカニズム、において一層強力なイニシアティブが必要。

<地方自治体の財政規律強化>

- ・ 地方レベルの財政規律は緩やかにすぎ、またその範囲も不十分であることから、改善が必要。2006 年度に地方債の発行にかかわる許可制の廃止が予定されているが、

これにあたっては財政ルールや市場規制など、その他の手段の強化が必要。

<交付税・補助金改革>

- ・ 地方交付税は、マクロ経済の安定化や所得再配分のためにしばしば配分の効率性を犠牲にして、幅広く使用されてきた。交付税は地方自治体の行政能力を高め、革新的な経営手法を地方自治体が導入することを奨励するよう改革が必要。また、費用便益分析を活用し、他の財政支出の方法（交付税や個人への直接支払いなど）との費用対効果の比較検証を通じ、補助金の使用は減額されるべきである。

<地方税の効率性向上>

- ・ 納税者に対し地方公共サービスのコストをより明らかにすることは、財政規律の強化につながる。そのためには税制を出来るだけ簡素かつ中立にする一方、地方自治体の課税自主権の拡大が必要。数多くの地方税が存在するが、免税措置の増加により税収は抑制され、既存の課税自主権は非常に限定的ないし歪んだ形で用いられている。新しい地方税を作り出すのではなく、現在多く存在している免税措置をなくすなどの改革が必要。

5. 潜在成長力拡大のための構造改革加速の必要性（規制改革、対外開放促進、郵政民営化）

<規制改革>

- ・ 地方分権化の利益を最大限に得るためには、規制の枠組みを構築する上での、地方の一層の独立性が必要。この観点からの最大のイニシアティブは構造改革特区の創設である。
- ・ 構造改革特区は、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為の効率的な手段とするべき。また、特区で行われた改革は、迅速に全国規模で適用されるべき。特定の規制変更に適した地域を特定して実施するなど、トップダウン的なやり方も必要。
- ・ 民間部門の有識者による規制改革・民間開放推進会議が作成する2004年の年次報告は官製市場の民間開放に焦点。急速な高齢化を前提とすれば、政府は医療サービスや介護など社会福祉分野に集中する官製市場の改革を優先分野とするべきである。

<競争政策の強化>

- ・ 政府独占市場の民間部門への開放は、日本の競争を促進する。独占禁止法違反に対する課徴金の増額により、競争政策を強化することが優先事項。広範囲にわたる反競争的談合に対抗するため、個人を保護する内部告発プログラムを導入すべき。
- ・ ネットワーク産業での競争は規制政策の枠組みにより弱められており、改善の余地がある。

<対外開放の促進>

- ・ 直接投資及び貿易の更なる開放も、競争促進の鍵である。日本の対内直接投資残高は OECD 諸国の大半が GDP 比 10%以上であるのに比して、約 2%と低い。政府は日本向けの海外直接投資残高を 5 年間で 2001 年の水準から倍増する目標を立て、74 項目からなるアクションプランを作成。しかし、より多くの海外直接投資を誘致する上では更なる措置が必要。第 1 に、透明性を向上させ、日本経済に対する外国企業の更なる参入を促進するために、ノーアクションレターやパブリックコメント手続きなどの規制ツールを改善すべき。第 2 に、外国人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撤廃し M & A 市場を活性化すべき。
- ・ 多国間貿易交渉およ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ことが必要。日本は 2004 年に 2 番目の FTA である日・メキシコ経済連携協定に署名し、現在はタイ、フィリピン、マレーシア、韓国との交渉が行われている。また、今後は ASEAN 諸国との包括的経済連携協定のための交渉に入る予定。こうした協定は日本経済を再活性化させるためにアジア経済のダイナミズムを引き出すことを意図するもの。多国間貿易交渉および地域自由化貿易協定を通じた貿易障壁の削減には、コメ市場の一層の開放を含め、日本の農家に対する保護レベルの引き下げが必要。環境保護など農業の多面的機能については、貿易歪曲性を最小限にする対象を明確に絞り込んだ政策によって対応すべき。

<郵政民営化>

- ・ 構造改革の最大の柱は、世界最大の金融機関である日本郵政公社の民営化。日本郵政公社がてがける郵便貯金、簡易保険は、政府保証や免税措置などの特権により国内市場で支配的な地位を占めている。日本郵政公社の民営化は消費者へのサービス向上や価格引き下げ、資金の流れの公共部門から民間部門へのシフトを通じ、日本の潜在成長力の向上や財政再建の促進など多くの恩恵をもたらすと見込まれる。ただし、求められているような恩恵が実現するためには、以下が必要である。
 - (1) 郵便貯金会社・郵便保険会社と民間企業には、規制の対等な適用を含め、対等な競争の場を提供すべき。
 - (2) 対等な競争条件が確立されるまでの間、郵便貯金会社、郵便保険会社には新商品の提供を許可すべきではない
 - (3) 遅くとも 2017 年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政府保有株の完全売却を目指すべき。

6. 労働市場における問題と求められる対応

<労働市場の二極化と改革の必要性>

- ・ 一時的契約による非正規雇用者の雇用が拡大している。非正規雇用者の 4 分の 3 を占めるパートタイム労働者の平均的時間あたり賃金は正規雇用者の 40%に過ぎない。二極化の拡大により、若年層を中心に、雇用経験が浅く、限られた人的資本しかも

たないグループが出現している。正規雇用者と非正規雇用者の間には公平性の問題も生じている。両者の賃金は大きく異なるが、両者の生産性の格差はそれよりも小さい。また、両者のグループの間では移動が十分行われておらず、労働力の大半が低賃金グループから抜け出せずにいる。

- ・ 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。これには、正規雇用者の雇用保護緩和、社会保障制度の適用範囲や研修プログラムの対象となる臨時雇用者の範囲の拡大が含まれる。

<若年層の高失業率への対応の必要性>

- ・ 非正規雇用者のかなりの部分は若年層に集中。それにもかかわらず 15-24 歳の失業率は約 10%となっており、全国平均の約 2 倍である。若年層の失業率上昇は、過去の経済停滞の間に、企業が新卒雇用を抑制してきたことを反映。正規雇用者に対する雇用保護を緩和することで、企業の労働力調整のしわよせが若年層に過度にかたよることを防ぎ、新卒採用減少の傾向を逆転させることが出来るかもしれない。

<女性の就労率向上に向けた措置の必要性>

- ・ 女性は非正規雇用者の 3 分の 2 を占める。労働市場の二極化傾向を逆転させることは、女性により魅力的な雇用機会を提供し、女性の労働参加率を押し上げる可能性がある。企業の配偶者手当、年功賃金、新卒採用の年齢制限など、民間セクターの慣習が女性の就業にマイナスの影響を与えている。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。また、民間保育施設の認可条件の緩和は女性の就労を促進すると考えられる。

(了)