

平成 17 年第 23 回経済財政諮問会議議事要旨

(開催要領)

1. 開催日時：2005 年 10 月 27 日(木) 17:30～19:06
2. 場 所：官邸 4 階大会議室
3. 出席議員：

議長	小泉 純一郎	内閣総理大臣
議員	細田 博之	内閣官房長官
同	竹中 平蔵	内閣府特命担当大臣(経済財政政策)
同	麻生 太郎	総務大臣
同	谷垣 禎一	財務大臣
同	中川 昭一	経済産業大臣
同	福井 俊彦	日本銀行総裁
同	牛尾 治朗	ウシオ電機(株)代表取締役会長
同	奥田 碩	トヨタ自動車(株)取締役会長
同	本間 正明	大阪大学大学院経済学研究科教授
同	吉川 洋	東京大学大学院経済学研究科教授
臨時議員	尾辻 秀久	厚生労働大臣
同	村上 誠一郎	行政改革担当大臣

(議事次第)

1. 開 会
2. 議 事
 - (1) 社会保障制度改革について
 - (2) 政策金融改革について
3. 閉 会

(説明資料)

- 医療制度改革について(尾辻臨時議員提出資料)
- 「医療制度構造改革試案」について(有識者議員提出資料)
- 谷垣議員提出資料
- 医療制度改革について(麻生議員提出資料)
- レセプト・オンライン化の実現に向けて(中川議員提出資料)
- 政策金融改革ヒアリングに基づく民間議員所見(有識者議員提出資料)
- 政策金融改革ヒアリングの概要(政策金融改革ヒアリングワーキング・グループ提出資料)

(配付資料)

- 医療制度構造改革試案(尾辻臨時議員提出資料)
-

(概要)

○社会保障制度改革について

(尾辻臨時議員) 資料「医療制度改革について(尾辻臨時議員提出資料)」の1ページをご覧ください。

今回の「医療制度構造改革試案」は、「医療費適正化の実質的な成果を目指す政策目標を設定し、達成のための必要な措置を講ずる」とする「骨太の方針2005」に対応するとともに、平成15年3月の「医療制度改革の基本方針」の具体化を目指しており、年末までに医療制度改革について成案を得るべく国民的議論を進めるためのたたき台である。

急速な高齢化が進展する中で、健康に対する安心は国民の強い要請である。そこで、生活習慣病対策や長期入院の是正のように、国民の生活の質(QOL)を確保・向上する形で医療そのものを効率化し、医療費の伸びを徐々に下げていくことにより、医療費の適正化を実現して、医療保険制度を持続可能なものとし、国民皆保険を堅持していくことが必要であると考えている。

医療費の適正化を短期的方策のみにより行うと、過度の患者負担増による公的医療保険の意義の低下を招くおそれがあるし、効果も一時的であるので、中長期的な対策を基本とすることが必要であるというのが、「基本的考え方」である。

「中長期的な対策」について、資料の2ページ目。有識者議員も、医療制度改革はミクロ施策の積み上げによるしかないと考えていることは常々聞いているが、今回の試案では、医療の特性、地域での取組等を考慮したミクロの施策の視点を踏まえ、生活習慣病や平均在院日数等の医療費を現実的に押し上げている要素に着目した政策目標を設定し、計画的に医療費の適正化を進めるといふ、いわば施策の積み上げによって目標の実現を図る考え方を基本としている。

こうした中長期的な対策を講じるに当たり、医療費には大きな都道府県格差があり、これは地域における医療提供体制等に起因していることを踏まえ、地域の実態に応じて対策を積み上げていくことが有効であり、国と都道府県の共同作業・共同責任による取組が必要であると考えている。

具体的には、都道府県に医療費適正化計画を策定してもらうことを考えているが、国としても、都道府県が医療費適正化計画を策定するに当たって参酌すべき、医療費適正化の実質的な成果を目指す全国的な成果目標を設定する。政策目標の実現に資するよう診療報酬体系の見直しや必要な財政措置を行い、都道府県や関係者の取組を支援する。計画終了時において要因分析を含む検証を行う。成果が不十分な場合で、個別の都道府県における対策が必要な場合には、これらの都道府県と協議して、特例的な診療報酬の設定による個別的な対応を行う。また、全国的にも診療報酬体系の見直しを始めとする必要な措置を講ずることとしており、こうしたサイクルに則って対応していきたいと考えている。

次に、中長期的なものと短期的な対策との組み合わせでというふうに考えている「短期的な対策」についてであるが、3ページ目、こうした構造的で中長期的な対策は直ちには効果が現れてこないため、国民的な合意を得ながら、公的保険給付の内容・範囲の見直しを始めとする短期的な方策も実施することが必要となる。

医療費の規模と経済との関係について見ると、試案に示した中長期的な対策と短期的な対策を組み合わせた場合、平成37年度において、現行制度で推移した場合56兆円と見込まれる医療給付費は、49兆円と適正化され、対GDP比も7.7%から6.7%と1ポイント低下する。

ここで示している将来の医療給付費は、生活習慣病や平均在院日数という医療費

の伸びの構造的な要因に着目した政策目標を設定し、それに応じた方策を講じた結果として、あらかじめ見通しを示したものであり、事後的な検証作業を行う上での、いわば「目安」として活用することとしている。

また、今回の試案による医療費適正化効果を示すとともに、「経済財政諮問会議」や「社会保障の在り方に関する懇談会」等において提案のあった保険免責制の創設や診療報酬の伸びの抑制等についても、その医療費削減効果を併せて示し、国民的な議論のたたき台としているところである。医療費適正化の規模や、その方策については、申し上げているように、是非、国民的な御議論をいただきたいと思っているが、そうしたものを経て平成17年中に結論を得ることとしたい。

資料の4ページ「保険者の再編統合」について、都道府県ごとに医療費適正化計画を進めることに併せ、都道府県ごとの医療費水準と保険料水準を連動させるよう、政管健保について都道府県単位で財政運営を行うほか、都道府県単位での市町村国保の広域化等を推進するなど、医療費適正化に資する形での保険者機能の強化を図ることとしている。

また、高齢者医療制度については、老若を通した負担の公平化と透明化を通じて負担について納得しやすい仕組みとするため、独立した後期高齢者医療制度や、前期高齢者の偏在に伴う負担の不均衡を是正するための財政調整を行う前期高齢者医療制度を創設することを提案している。

以上、去る10月19日に公表した医療制度構造改革試案の基本的な内容について説明申し上げたが、これは国民的な議論を進めるためのたたき台であり、引き続きしっかりと議論を行い、年末までに医療制度改革についての成案を得て、来年の通常国会に関連法案を提出するよう努力をしていきたい。

(吉川議員) 資料「『医療制度構造改革試案』について」を説明する。

今回の厚労省の試案は、さまざまな御提案や有益な試算が含まれている。その意味で、国民的な議論のたたき台としては大変よい材料を提供されたのではないかと考えており、その点は評価する。しかし、私たち民間議員の目から見て、更に詰める必要がある点を指摘したい。

私どもの紙に書いてあるが、医療給付費の伸びに関する国レベルでの明確な目標を設定して、国としてPDCAサイクルをする必要があると申し上げてきた。今回の試案では、地域ごと、都道府県別の1人当たり医療費の格差、すなわち、いわゆる長野県・福岡県問題に注目した上で、地方に対して目標とPDCAサイクルをやることを提案している。地方にこうした要求をしているが、国のPDCAサイクル、またそれをやる上での目標が抜けているのではないか。

地方にはこれをやりなさいと言う。我々は地方がやることは必要だと思うが、地方と並んで国もやる必要があるだろうと申し上げてきた。しかし、国がやるというところがしっかりと提案の中に盛り込まれていないのではないか。この点が我々から見ると大きな問題。

既に、6月の「基本方針2005」でも国民の安心、皆保険の持続可能性、これは我々民間議員も国民皆保険は大変大切な社会インフラだと考えている。これを堅持すると試案に書いてあるが、まさにそれが持続可能になるためにも「基本方針2005」では日本の経済規模とその動向に留意するとしている。何らかの指標、目安でよいが、しっかりした目標を掲げてPDCAをやる。具体的な政策はミクロの積み上げと言われているとおりだが、結果の検証が先ほどから申し上げているとおり、あいまいになっている。あくまでも見通しと試算を言っているが、目標がない。以上が第1点。

第2点は、2025年度を一応の目標として、将来に向けて20年間の改革を進めていくということだが、やはり足下が非常に大切だということで、我々は足下の5年間を「集中改革期間」に設定してはどうかと言っている。長期の目標は2025年度に向けて、マクロの指標として「高齢化修正GDP」を提案しているが、2025年度に42兆円という目標を達成するために、まず足下の5年、2010年度までを「集中改革期間」と位置づけて改革を進めていく必要がある。

今回の試案では、医療の政策として短期的な政策、中長期的な政策と2つに分類している。短期のみではだめだろう、中長期的なことも大切だ、その点には何の異論もない。しかし、2025年度での試算を見ると、いわゆる自然体だと56兆円になってしまう。厚労省試案に基づくと、それを49兆円に削減できる。つまり、7兆円分だけ効率化できるというが、短期と中長期の内訳が、中長期分6兆円、短期分1兆円、つまり7分の6が中長期的な施策で、達成されるはずだと。短期だけではだめだというのは、何の異論もないが、7分の6が中長期ということでは、やや心もとないのではないか。

厚労省試案で中長期施策として提案されていることには何の異論もないが、短期的な政策がやや手薄なのではないか。そういう点も、最初の足下の5年「集中改革期間」に向けてもう少し詰めていく必要がある。

「集中改革期間」においては、保険給付範囲の見直し、あるいは診療報酬体系・支払方式の見直し、診療報酬の大幅なマイナス改定も考える。あるいは医療の質の向上と効率化を両立させるために、医療提供体制の見直しやIT化、これはレセプトのオンライン化等を含むが、こうした「医療サービス向上プログラム」を更に進めていく必要がある。

(谷垣議員) 医療制度改革は、財政当局としても大きな関心を持っており、先般、私から尾辻臨時議員に対して、医療制度改革に関して財務省として重要だと考えている論点を提案した。今度の試案ではその考え方も含めて、各方面からの御意見を踏まえて、医療費の抑制に向けたさまざまな選択肢を示していただいた。

今後は改革案のとりまとめに向けて、試案で示されたさまざまな選択肢について、幅広く議論を行って検討を進める必要があると思うが、この試案で示された選択肢について、私の見解を申し上げたい。

資料1ページ、一番右の端に各項目について、私どもの考え方を書いている。

まず「高齢者の患者負担の見直し」だが、今日の高齢者は平均的に見て、所得や資産面において現役世代と比較しても遜色のない状況にいる方が多く、高齢者を一律に弱者としてとらえる考え方を改めて、年齢を問わず、負担能力に応じて公平に負担する仕組みに見直す必要があると考えている。

資料の2ページ目にある、高齢者の患者負担にかかる選択肢、これは厚労省の試案から取ったが、今、申し上げた観点を踏まえると、一番下の「別案(注)」という形で書いてある、70歳から現役並み所得者は3割、一般は2割という案が必要ではないか。

また前のページの、「食費・ホテルコストの取扱いの見直し」だが、病気にならなくても食費等の日常生活費はかかるということと均衡させれば、療養病床に限らず一般病床に入院する者についても食費・ホテルコストの負担を見直す必要があると考えている。厚労省試案における基本的考え方だと思うが、一般病床から療養病床、更には在宅医療介護への円滑なサービスの流れをつくっていくためにも、一般病床と療養病床とで食費・ホテルコストに格差を設けるのは適当ではないと思っている。

「後発品が存在する先発品の保険給付の見直し」だが、これは限られた医療保険財源の効率的な活用という観点、あるいは後発品を選択した者とのバランスといった観点から果たして適当なのかという問題があり、このページに書いてあるような考え方が必要だと思う。

「保険免責制の導入」「市販類似薬の保険給付の見直し」についてだが、医療保険を持続可能なものとしていく観点からは、個人が日常の生活において通常負担が可能だと思われるリスクについてまで、公的保険によってカバーをする必要があるのかが論点にならざるを得ない。一定金額までの保険免責制の導入、あるいは市販薬と類似の薬品、非処方せん薬を保険給付の対象から外す等の見直しを行う必要があると考えている。

医療制度改革と並んで重要になるのは、診療報酬改定の改定率。医療費の約半分は医師等の人件費だが、この合理化を図ることは医療費にかかる負担の増加を抑えていく上で極めて大事。医療費は大半を保険料と税金という公的財源で賄われていることを踏まえると、医療機関に対しても、医師等の人件費を始めとして経費の縮減、合理化努力を求める必要がある。

近年、民間給与が下がり続けてきたが、その期間における診療報酬本体の改定率は、民間準拠によって決定される人勧のマイナス幅と比較しても大きく乖離している。今回の改定では、この乖離を是正するような厳しい方策が必要。

最後に厚労省試案に添付されている医療費適正化の効果の資料について申し上げたい。これからわかることは、各方面からの提案にある医療費抑制策まで講じれば、2025年度における医療のために必要な保険料・税負担は現状とさほど変わらない。しかし、そうでなければ保険料・税負担といった国民の負担を増加させなければならないということであり、今後の議論では、医療費は保険料・税といった国民負担によって賄われていることを念頭に置き、中長期的にどこまで抑えることができるのかという観点を十分踏まえて、さまざまな選択肢について検討を進める必要がある。

(麻生議員) 医療制度改革については、総務省としても、地方財政に大きく影響を与えるもので、大変関心があり、また、医療費の抑制も大事なことだと思っている。

資料を出しているが、医療費の伸びを抑制することは必要という点は、私どももそう思っている。

その次に、適正化についてだが、これは都道府県の役割と責任を非常に強調されているが、強調されている割には権限の方は全然委譲されていない。医療費適正化の基本的要素は国が定めているものが多く、例えば、基準病床数の算定は厚労省令によって決められている。

したがって、これによって厚生労働大臣が許可するが、これを減らすことを地方で決めた場合も、その権限は地方にはなく、地方の努力はなかなか適正に反映できない形になっている。

その下にも例が書いてあるが、これはいずれも医療の確保についてこうしようということだが、削減をする権限は地方には与えられていないため、都道府県だけで数値目標を示せと言われても、これはなかなか出せない。基本的には出せなかったらペナルティーを科すことになるのだろうが、これはやはり国と都道府県が一緒にやらない限りはとてできないと思う。

次のページだが、新たな高齢者医療について書いてあるが、正直、失礼申し上げて、同窓会に行っても、65歳で私と同じ年でもそれまでの努力等で人によって健康状態に差があり、同じ65歳でも随分違う。

市町村を預かっていると、市町村の国保は基本的に危機的な状況である。これははっきりしている。毎年約1兆円程度の繰出しで、差額補填をしており、約1,900ある団体の約7割が赤字になっている。そこに一番硬直化した75歳以上の後期高齢者の保険を担えというのは、市町村単位では無理だと思っている。

そこで、社会保険庁というところを改革して、いわゆる公法人を設立して、全国一律の府県単位にするという話を聞いているので、そういうことを考えておられるのであれば、いわゆる保険者の再編・統合の推進が大きな方向になっているのであれば、むしろそういった単位と一緒にのもので考えないと、何となく区分してもとても受け入れられない。財政基盤の安定を図らないともたないので、市町村とするよりは、今、申し上げた形の方がより現実的であり、再編・統合という案を推進すべきと考えている。

(中川議員) IT化、とりわけレセプトのオンライン化について発言する。

2枚紙の1枚目は現状であり、今年の9月時点で、病院から支払機関までの部分だけフロッピーディスクでやっている。これは目標に比べて非常に低いが、そこから医療保険者まで行くと、完全に一枚一枚の紙である。

2枚目だが、なぜオンライン化が進まないかという点、コストが高くてインセンティブがない、あるいは、紙、フロッピーディスク等による提出しか認められていないのが現状。

しかし、韓国はオンライン化率が93%であり、支払期間が40日から15日に短縮されているとか、オンライン化によって優良医療機関、一定の期間きちんとした業務を行っているところは自動的に審査をしないシステムが導入されることで、大変な効果を上げている。こういうメリットがあるインセンティブをもっと共有していく必要がある。コストについても、標準化によりコスト低減が図られる。

先日牛尾議員から、もっと厚生労働省と経済産業省はよく連絡を取るようにと御発言があった。経済産業省は、経済性、予防を含めた医療技術の向上、関連産業の発展、知的財産といった部分だが、厚生労働省と早速協議をしており、薬事法審査の予見性を高める、診療報酬の予見可能性を高める、研究開発の協力を両省で幅広くやることで現在進めている。

(奥田議員) 民間議員資料に関して、若干補足させていただく。

第1に、国のレベルでのマクロとミクロそれぞれの目標の必要性の確認だが、先日「社会保障の在り方に関する懇談会」の有識者委員と意見交換会があり、民間議員資料の1にあるように、国のレベルでミクロの政策の効果と突き合わせながら、医療給付費の伸びをマクロ的に管理することが必要という点では、概ね両者間でコンセンサスが得られた。

資料の2に、「集中改革期間の設定」とあるが、2010年以降、団塊の世代が高齢者となることを考えると、今後5年間で医療給付費を徹底的に適正化すべきと考えており、吉川議員説明のとおり、2010年時点の政策目標は医療給付費をGDP比率で見て、現在より下げるくらい思い切った数値目標にする必要がある。

政策目標を達成する具体策について、厚生労働省は糖尿病予防と入院日数短縮を中心にしているが、是非とも進めていただきたい。それ以外にもかねてから問題になっている、医療のIT化、標準化、情報開示といった効率化策があるが、十分まだ言及されていない。適正化額を上乗せすべき。

高齢者医療制度の厚生労働省試案だが、高齢者にも応分の負担を求めることなど評価できる面もあるが、試案では保険者、高齢者に効率化のインセンティブがほとんど働かないまま、取りやすいところに負担を求めており、これまでの図式と殆ど

変わっていないので、経済界としては、とても受け入れられないという声が上がっている。

小泉議長からも質問が出ており、中川議員からも説明があったが、レセプトの電子化が遅れている理由には、医療機関側とベンダー側の問題が両方ある。医療機関側は、コストがかかる割にメリットがない。保険者等によるレセプトのチェックが強化され、自分たちの診療がチェックをされるという意味でやられていない。もう一方で、韓国の例などを見ても、1社のベンダー側がこういうシステムについて集中的にやっている。それに対して日本は、相当な数のベンダーがいろいろな病院などに入ってやっている。ベンダー側にも若干問題がある。

だから、何年経っても7割という目標が達成できずに2割で止まっているのは、攻め方が医療機関側から攻めているからだ。医療機関だけを攻めたのではだめで、むしろベンダー側の考え方、どのように整理していくか、組織化していくかが非常に大事な話であり、中川議員のご説明を補足するものとして、このベンダー側の問題をもう一遍、整理することが必要。

(中川議員) ベンダー側を攻めます。

(麻生議員) 一昨日のIT戦略本部でも小泉議長から質問があったが、現状としては入れても病院の大きさにもよるが、金をかけた割には全然病院にとってメリットがない。やらないことが非常に大きな問題で、何かやったら安くする、そのようなインセンティブが働くと、病院もやる気になる。こんなことしても何も利益ないですよと言われると、それだけ金のかかるだけの話になり、何もいいことがないじゃないかと言われると、そのとおりなので、医療制度構造改革試案の中にもきちんと何かする。今言われたベンダー側も何十社と来る。

本当にメーカーがいいかと言えば、メーカーは当てにならないので、そういった中で、小型の商売をしているベンダーは実はたくさんあり、その中で優秀なプログラムは確かにある。それが今度は互換性がないから全然使えないとなる。そうすると、結果的にみんな手を引いてしまうのが現実なので、奥田議員の言われた、そのところを互換性がなければだめという話をしないと、先になかなか進まない。

(尾辻臨時議員) そのことについて申し上げているとおり、国民的な議論をしていたために出した試案であり、今日も御意見、御議論をいただいたところであるから、私が、今日、個々の意見・議論についてあまり申し上げることはしない。ただ、民間議員の御意見については、一言言わせていただきたい。私が出した資料と比べると、民間議員の提出資料は中長期的な対策と短期的な対策を引っくり返して図示しており、これについての考え方を改めて申し上げたい。

やはり質のいい医療をまず提供し、それによって医療が効率化され、そしてまたそれが医療費の抑制につながる。この流れが一番いいと思っており、そうしなければいけない。

また最近国会において、私どもが試案を出してから、次々にいろいろな議論をいただいているが、そうした中でも、やはりいい医療を提供するというのを、まず先に言わないと理解いただけないと感じている。この話を先に金の話ありきと理解されると、非常に議論しづらくなる。

そのことを申し上げた上で、やはり私どもが言っている中長期的な対策を、まず基本に置いて、それで更に短期的な対策を組み合わせるということでないと理解いただけないと思っている。その辺りで哲学の違いのようなものを感じるので、今日のところはそのことを申し上げておきたい。

レセプトの電算化については、お話のとおりであり、私どもも急がなければなら

ないと思っている。また、各医療機関にメリットをきちんと伝えなければいけない。そのために幾つかのことをしなければいけないが、変換ソフトだけは開発した。それぞれの会社によって違うものを、そのソフトに入れることによって、共通なものになるという変換ソフトを開発した。これによって各医療機関の経費は相当小さくなる。このことも強く伝えて、是非急がなければいけないと思っている。

韓国との比較もあったが、韓国では、ごく最近システム化したものであり、世の中が電算化されてからシステムを作っているためであり、例えば日本でも介護保険ができた時は95%がそうなっている。

介護保険については、既にオンライン化率が95%だが、医療保険は、長い歴史があるものだから、なかなか対応できなかったということがある。

(竹中議員) 今日、10月19日に発表された試案について紹介いただき、たたき台として大変よい材料を提出していただいた、敬意を表する、評価するというお話があった。

その上で民間議員から、経済との関係で考えれば、やはり国のレベルでもミクロの施策の効果と突き合わせながら、医療費の伸びについて、見通しではなく目標のようなものを定めて検証していくことが必要ではないかという話があった。

そして、20年の長期改革は重要だが、とりわけ、超高齢化の足下の期間であるこの5年間を集中改革期間と位置付けて、徹底した改革を行う。その意味で、短期施策が更に必要ではないかという指摘もあった。

マクロの伸び率の話はずっとしているが、決して思想的な対立はない、非常に歩み寄っていると思うので、民間議員の言う点を引き続き尾辻臨時議員に検討いただきたい。

そして、今日のたたき台は大変包括的なものだったので、個別の問題についても、多くの指摘があったと思う。

まず、高齢者負担については、高齢者を一律に弱者として扱わないような仕組みが必要。ホテルコスト等々については保険給付の対象外にすべきではないか。保険免責は、やはり一定額まで必要なのではないのか。診療報酬の改定を思い切って行う必要があるのではないのか。

更には、地方財政上もこの伸びを抑えることが必要である。地方の責任は重要ではあるが、権限とのバランスが伴っていないのではないのか。新たな高齢者医療制度は、やはり市町村では困難なのではないか。保険者の再編・統合を、むしろ都道府県単位でやるべきではないのか。これは重要な御指摘だと思う。

また、レセプトのオンライン化は、なぜ進まないのかということについて、中川議員から医療システムの標準化を行うというお話があったが、ベンダーの問題や、インセンティブの付与が必要という指摘があった。

これは、各省庁にわたることもあるので、各部局でしっかりと検討いただく。尾辻臨時議員には、年末までに成案を得て、来年、国会に法案を提出するという事なので、議論を更に深めていただいて、また諮問会議で報告いただきたいと思う。

(小泉議長) 医療が大事なことは、皆わかっているのですが、この皆保険制度を持続していくためには、経済財政を無視するわけにはいかない。毎年の経済成長率・税収で考えるのではなく、何年かを見て1つの管理目標が立たないと保険制度が成り立たなくなってしまう。これから社会保障関係の費用は増えるばかりだし、その辺は考える必要がある。

現に来年度も、医療費だけで税負担が8兆円超えている。このままだと、どんどん増える。小さな政府を目指すのであれば、ある程度経済財政状況を考えないと、

この保険を維持できない。そういう点は、やはり何らかの手法が必要だ。

レセプトの電算化については、韓国の例も参考にして、強力に進めてほしい。一時的な電算化の費用があっても、全体及び将来を見れば、すごく経費が削減できるから。また、医療の質の向上にもつながると思うので、是非お願いしたい。

(尾辻臨時議員退室、村上臨時議員入室)

○政策金融改革について

(本間議員) 10月20日～25日の連続4日間にわたって、政府系金融機関、民間金融機関、ユーザー団体等から政府金融の現状、民業との関係、その他について精力的にヒアリングを行った。

その際、外部有識者として、跡田直澄慶應義塾大学教授、翁百合日本総研首席研究員及び宮脇淳北海道大学教授に御協力いただいた。

また、諮問会議側からは、我々民間議員は勿論のこと、竹中大臣には司会進行を兼ねていただき、谷垣大臣、麻生大臣も関係機関等のヒアリングの際に出席していただいた。

ヒアリング先については、政策金融機関の全8機関、民間金融機関は、資本市場からの立場として、全国銀行協会及び日本証券業協会。

ユーザー団体として日本商工会議所等13団体、経済団体として経済同友会に参加していただき、計24団体44名から、4日間約11時間にわたって、政策金融の実態についてヒアリングした。

なお、ヒアリングについては、プレス取材に対し完全にオープンにし、また、一般向けには、経済財政諮問会議ホームページにおいて、画像、音声による録画中継を行った。

そのヒアリングを踏まえ、民間4議員の所見をとりまとめたのが、今日の資料である。

この民間議員の所見は、問題提起的な書き方をしている。問題を問いかける形とし、決して断定的な書き方をしていない。それは、このペーパーを出発点にし、今後、精力的に審議をお願いしたいということである。

ヒアリングに際して、政策金融改革の議論の再開に当たって示した「公益・公共性」、「リスクテイクの可能性」及び「政策の手段としての優越性」の3指針をベースにしながらヒアリングを行った。この3指針のいずれからでも、これまでの政策金融の在り様、系統、組織、機能、政策的手法・手段については、やはり妥当性を欠くものがあるのではないか。基本認識としては、これまでのような政策金融の役割は終わったと考えるべきではないか、という印象を強く持った。

もし仮に、政策金融で対応するというのであれば、民間金融では対応できない部分に限定すべきだと考えている。

そして、その際にも、これまでと同じようなやり方ではなく、手法・手段のイノベーションをし、例えば証券化等の新しい金融技術、民間金融を生かすような手法を導入し、部分保証でリスクを一部負担する方法等、市場機能が最大限活用できるアプローチを前面に出すべきではないか。

今申し上げた政策金融の選別に当たって、撤退すべきではないかという事例もたくさんあった。教育貸付、一般貸付、大企業関係向け融資・プロジェクトファイナンス、食品産業向け融資、所属団体向け中小企業組合金融、地方公共団体向け金融、貿易・投資金融等は、直接的に政策金融でやるということは避けるべきではないかということで例示した。

これらの撤退すべき政策金融については、勿論、一定の準備期間があるが、完全民営化または廃止をしてはどうかと考える。

地方公共団体向け金融については、資本市場を活用しつつ、新たな仕組み・枠組みを考えてはどうか。

存続する機能については、例示のとおり、国が定める零細・中小企業政策、インフラ政策、農林漁業政策、海外経済協力政策、沖縄政策等に限定する必要はないか。

海外協力の分野については、ODA等、「顔の見える」外交になっていないとの指摘もあるので、関連業務を集約して、首相直属とする考え方もいいのではないか。

政策金融として残す機能についても、平成20年度から大胆に組織を整理統合していくということ。また、どのような業務をやっているかということに対して、情報公開が遅れているので、情報公開についても民間並みに徹底する必要がある。

これまで我々が提案している貸出残高の対GDP比半減という目標設定を、できるだけ早く実現をしていくということ。それに併せて、業務の見直しは、直接的な融資から保証等への移行等も含めて精力的に全体を見直す必要がある。

当然、政策金融で存続するという場合でも、継続的に市場化テストを実施し、きちんとした監視体制をつくる必要がある。

また、政策判断について、きちんと評価する組織の創設を提案している。

新しい人事政策として、政策金融機関の業務が大きく変わるので、金融的判断を重視していくということにも繋がってくるので、天下り等の廃止を究極的には目指していく必要がある。

更には、組織の再編や民間への移行期において、資産と負債の厳密な評価をしていないと、責任の所在が明らかにならないということもあり、デューデリをきちんと実施していく必要がある。

政府部内関連では、当面8機関の業務と、非常に代替的・補完的な金融業務がたくさん存在している。独立行政法人、公益法人、あるいは特別会計等の一部にもこのような機能が残っている。したがって、こういう部分についても、今回の政府系金融機関の改革に当たっては、同様の見直しを実施していくべきということである。

(中川議員) 私は、国会等でも中小企業金融、とりわけ政府系金融機関についての質問を受けた時、あるいはあらゆる場所で申し上げるのだが、原則は総理の政治姿勢の第一である「民でできることは民で」が当然である。民ができるところに官が押し分けていくということはあるべきではない。しかし、逆の意味で言うと「官にしかできないところは、やはり官でやっていく」ということをいつも申し上げている。

中小企業政策は極めて大事である。日本の産業を支えているのは中小企業であり、中小企業人材である。ものづくりにおいても。金型、溶接、かなかけ等の多くは中小企業あるいは個人であり、日本の技術の土台である。

中小企業金融機関は幾つかあるが、共通の代表例がセーフティーネットという融資保証である。これは、社会的、経済的環境の激変対策で、例えば、原油の高騰、あるいは鳥インフルエンザやBSE等で焼肉屋が倒産の危機に瀕するなどといった場合、あるいは阪神・淡路大震災、新潟県中越地震等の被災企業に対する緊急の融資、これは民間ではできないものではない。

それから、貸し渋り対策。30兆円の特別保証は、危機的な最も金融情勢が悪かった時、とりわけ地方の中小企業を救ったのだが、最近では足利銀行の一時国有化時に緊急出動した。

あるいは、企業の倒産により影響を受けるということに対しては、決して前向きなものではないが、本人の責任でもないということに対しては、民間はなかなか緊

急に出動できない。この部分については、やはり政府系金融機関、民でできない部分について官の中小企業向け金融機関が必要であるということである。

本間議員の説明された資料の中で、「民間金融を生かすとともに」とあるが、これに関連して、主に政府系の中小企業向け金融機関が中心になって、最近はリレーションシップ・バンキングをやっており、1つの金融機関だけではなく、地域で色々な金融機関、あるいは、単なる金融機関だけではなく人材のノウハウ、技術、経理面、営業面といったものを連携して行っている時代になってきている。そのコアを占めるのは、民間金融機関ではなく、やはり公的なまとめ役と言うか、後ろに国が控えているということは、特に地方、中小企業向けにおいては大きい。そういう観点からの機能論で議論を進めていただきたい。

(谷垣議員) 長時間のヒアリング大変御苦労様でした。財務省では、私と上田財務副大臣で手分けしてヒアリングに参加した。まずは、ユーザーからの意見を中心に、機能論として印象に残ったものを幾つか紹介したい。

第1に、中川議員からも話があった中小企業分野について。全国中小企業団体中央会からは、相当きつい表現で、「資本主義社会の中でひどい目に遭っていることがある」、「ちょっと業況が悪くなると痛い目に遭う」などの意見があった。

第2に、日本商工会議所の意見では、「新分野や創業期の事業などリスクが大きいところには民間は貸さない傾向にある」といった意見があった。

第3に、輸出入金融に関して。日本貿易会から「中国、韓国の輸出入銀行が国際社会で台頭しており、我が国の競争力維持の観点から、国際協力銀行のサポートが必要である」という意見があった。あるいは「資源・エネルギー案件は、カントリーリスクの大きい国に行っているので、リスク負担を補完する上で国際協力銀行は重要だ」といった意見もあった。

第4に、日本政策投資銀行に関しては、その時々々の政策課題、例えば原子力等の国家プロジェクト、都市再生、産業再生、あるいは災害対策などといった、その時代の課題に機動的に対応して、時代とともに対象分野が相当移ってきているということを感じた次第。

資料「政策金融改革ヒアリングの概要」を拝見すると、率直に言って、ヒアリングでの発言の一部だけが取り上げられて、断章取義というより明らかにミスリードする結果になっているのではないかと感じたものがあった。私が出席した部分だけざっと見たところでも、これはいかがなものかというところがあったので、それらについて申し上げる。

第1に、カウベル効果について。資料の4ページでは「かつての開銀時代には確かにあった。今はないと困るというわけではない。」という全国銀行協会前田会長の回答が引用されているが、前田会長が実際におっしゃった要点は以下の通りではないか。「カウベル効果についてはケースによってはあると思う。かつての開銀時代にはまさにあったが、今はないと絶対だめかと言われると、そういうことではない。あった方がはるかにいい、明らかに効率的だというようなケースもあるので、これも程度問題だ。やや公共性の高い、期間が長い案件でリスクがあり民間もやりたいが政府系金融機関も一緒にというケースはかなりたくさんある。」前田会長は、大体このように言われていたはずなので、資料の引用とは大分違うと思う。

第2に、ODAに関して。資料の6ページの国際協力銀行篠沢総裁の発言が、「ODA庁構想については、ひとつの考え方ではあるが、その問題は全政府的な問題であり、我々には答えられない。」というまとめになっているが、実際には、篠沢総裁は1つのお考えだとは思っていると発言した後、何か反論していた。その要点は、「O

DAの部分をODA庁にというより、6年前の統合で円借款から国際金融業務に至る、いわゆる海外政策融資機関を一本化するというまとめりの方を高く評価している」という発言だったと思う。

第3に、超長期資金の調達について。資料5ページで、日本政策投資銀行の小村総裁の回答のうち、「社債市場の発展は重要であるし、これからも発展するだろう」という部分を引用しているが、実際には、「社債市場の発展は課題であるし、…これからも充実してくると思うが云々」と言った後「社債は全額一括償還になる時に、例えば、日産が危機に陥ったのは、大きな社債の償還があった時に、…だれも金を貸さなかった。」とこういう発言であったはず。私は、経済財政諮問会議で高く評価すべきは、議論の過程がオープンになり、政策決定過程が明らかになったことだと思う。この点は高く評価されているはずで、それについては資料の作り方も非常に大きな役割を果たしたはず。政策金融の議論でも、今回のヒアリングが今後の議論のベースとなるので、きちんとした形で発言を引用して頂いて、しっかり精査することが必要ではないかと考えている。きちんと議論するためには、この資料をこのまま公表するのではなく、再精査の上でやはりきちんと頂くことが大切ではないか。あまり違った引用をした上で議論するのは、私はこの経済財政諮問会議の名誉のためにも問題であると感じている。

また民間議員ペーパー「政策金融改革ヒアリングに基づく民間議員所見」については、よく検討させてもらいたいと思っている。とりあえず幾つかの点について申し上げたい。第1に、所見の1ページに政策金融の役割として、証券化や部分保証を挙げている。このように市場機能が最大限活用できるような手法が可能な分野も勿論あるが、直接融資が必要とされる分野も依然として存在すると思っているので、ここは更に議論を深めさせて頂きたい。

第2に、政策金融から撤退すべき分野という中に、教育貸付、一般貸付、大企業向け融資・プロジェクトファイナンス、貿易・投資金融等と色々挙げているが、教育貸付などは、かなり零細な個人に必要ではないかという感じを持っている。また中小企業や経済協力の分野以外でも、原子力発電、金融先端分野、災害対策、金融経済危機時の対応、都市再生、地域再生など民間の出ていかない分野への対応、我が国の資源・エネルギー確保と政策金融の関連などについて、議論を深めて頂きたいと思う。

第3に、ODAについては、外務大臣もご意見あると思うが、我が国の外交政策をどうするか、通貨危機への迅速な対応などという観点からも議論をする必要があるのではないかと思う。

第4に、天下りについては、これは公務員全体の生涯の働き方という論点と離れて考えることはなかなか難しいと思う。そのため、諮問会議の場でも議論して頂くのは結構だが、内閣全体として取り組んでいく必要があるのではないかと思う。

いずれにせよ、更に議論を深めさせて頂きたいと思うし、政策金融が担うべき機能については、追って私の考えもまとめて出させて頂きたいと思っているので、是非検討を深めていけるような段取りにして頂きたいと願います。

(麻生議員) ヒアリングの時にも発言したが、ご存じの通り、公営企業金融公庫は、貸付相手が地方公共団体であり、国民に対してではない。そういった意味では不良債権というものはない。この公営企業金融公庫について、何点か申し上げる。

第1に、国からの補給金のような財政支出はゼロだと思うし、財政融資資金の融資を受けていないので、他の政策金融機関とはかなり異なっていると思う。

第2に、小泉総理になってから、3,200あった市町村が1,821にまで合併する結

果、かなり財政基盤が強くなった地方団体が出てきた一方、合併したくてもどこも相手をしてくれないという地方団体もたくさん出ている。このような地方の財政力の弱い団体には、金を貸してくれる金融機関は少ない。しかし、そういった地方団体でも下水道は引かなければならないし、上水道事業もやらなければならない。このような資金は、一体だれが出すのか。このような状況を補っているのが、この公営企業金融公庫である。政策金融改革のため資金調達金利が上がったから水道料金も上げますなどという話はとても納得の得られる話ではない。そのため、新たな仕組みを考えるというのが1つの方法だろうと思う。この点について言えば、資料2ページの上から5行目のところに、先日のヒアリングの時にも出た「業務の見直し（保証への移行等）」というのを書いてあるが、これは政府保証のことだと思う。こういったものをうまく利用するのは、1つの方法であることは確かだが、日本のように他国に比べてかなり国の信用が高いところでは、政策金融を利用しない手はないと私は基本的に思っている。その意味では公営公庫をうまく活用していくことを考えれば、やり方としてできないことはないと思う。

(福井議員) 今の大きな経済や金融の流れの変化、今後予想される方向性を考えると、民間議員の提案の主たる内容については、そうした大きな方向性に沿っていると考えられる。

どのように改革を進めていくかについては、幾つかこの大きな方向性に沿った柱をみんなでシェアしながら各論を詰めていけばいいと思うが、いくつかの点について申し上げたい。

第1に、政府系金融機関の中にも、実態はかなり民営化に適する状況となっているところがあるとしたら、それは民営化優先、民間金融機関と自由な競争の場に置いてみるというのは、1つの方向性かと思う。また今後とも政府系金融機関として残る部分については、やはり民間で対応できない部分もあると思うが、今後、民間で対応できる部分が広がっていくと思うので、そういう意味では今後の時間軸で考えれば、政府系金融機関が担うべき部分は反比例的に少なくなっていくという流れではないかと思う。

第2に、政府系金融機関の仕事のやり方として、どうしても融資という形でなければいけないかどうかというのが、もう1つの大きな軸になる。利子補給とか信用補完とかいう形、あるいはその他の形で必ずしも融資によらない方法というのは、民業を補完するやり方の1つの大きな形になっていくのではないか。

第3に、民間議員のペーパーでは必ずしも触れていないが、政府系金融機関の仕事は、やはり予算主義というのが前提になる。予算主義の場合には、最後の決算期末の段階で、言葉は悪いが、予算を使い尽くすことになる。政府系金融機関に予算上の枠が残っていると、一種のモラルハザードのように、それを使い尽くすということになることはないか。そうなると、民間金融機関と政府系金融機関の補完関係が乱れてしまうリスクがあると思う。従って、残る政府系金融機関の仕事については、決算主義というのは難しいかもしれないが決算重視にして、第三者機関によって本当に民業補完的に行われたかどうかをチェックするというプロセスが必要ではないかと思う。

(村上臨時議員) 本当に4日間にわたり集中的なヒアリングを実施し、短期間でこれだけの所見をまとめられた民間の先生方の努力を評価したい。

民間議員ペーパーで示された基本的な認識は、ほとんど共有できる。ただし、改革推進のためには、今後ここで述べられた所見よりもう一步具体的にしていくことが必要ではないか。そうしないと中長期的なレベルでの改革がこのままだと後戻り

する懸念があるのではないかと思う。

それから、政策金融として残す機能を、どのような形で残すのか、組織の在り方を含め、引き続き諮問会議で議論して頂いて、具体的に詰めていくことが必要である。その第1点としては、政策金融を担う組織は、組織の自己肥大等を許さない厳格なガバナンスを確保できる組織とするということ。

第2点は、政策を担うという観点から、政策判断と金融判断とを迅速かつ効率的に行うことができる組織とすることが必要ではないかということ。

第3点は、天下り問題についても組織の在り方との関係で検討する必要があるということ。

第4点は、撤退する部分についても、その組織の行く末や後始末を含め、撤退に関わる具体的な工程を示すことが必要だということ。諮問会議においては、引き続き政策金融として残すべき機能の仕分け、それにふさわしい組織、撤退する場合の工程とプロセスについて、具体的な方向づけをお願いしたい。

(細田議員) 私も、財投機関、中小企業金融などについて仕事をしてきたから思いはいろいろあるが、少なくとも、戦後、設備投資金融、特に長期金融というある程度制度的なバックアップが必要だと長らく言われてきたものは明らかに崩壊しており、政府が裏打ちする必要がない状態になっている。これは紛れもない事実であり、この考え方を展開しても構わないはずである。

もう一つは、中小企業金融については、この7～8年の議論を振り返ってみると、貸し渋り・貸しはがし問題があるということで、政治がとにかく救済をすると。正確に振り返った方がいいと思うが、保証制度も含めて、何兆円もの血税が使われて金融機関の肩代りをした。そのような異常状態における運転資金を中心とする中小企業金融が社会制度として必要なかどうか。経済学では割り切れないので政治学みたいな話になるが、それをずっと担ってきた。だから、合併や民営化をするのは簡単だと思うが、そういう金融がそもそも要るのか要らないのかということが問われており、私は民業の渦の中に放り出す時期が来たと考えるのも一案だと思う。

それから、組織論として言うと、郵政を民営化するので、それを使う方の金はなかなか難しいという面もあるし、しかし、その海に乗り出していかなければいけないのだから、日本政策投資銀行のような融資、あるいは中小企業金融公庫やその他の金融にしても、むしろみんな民業にして郵貯銀行と合併させる案も考えた方がよい。昔は資金運用部とワンクッション置いて、政策としてやるということが意味があると言ってきたが、ただ合併や廃止をすればいいという議論よりもう一步進むと、まさに郵政民営化というのはそのことも問われているのではないか。むしろ正しく資金の出口・運用先として考える時期が来た。だから、そこを看過して別々のものだと考えるのはよくないのではないか、早く民営化された郵貯銀行と合併させた方がいいのではないかという気がする。この10年間の反省をしながら、政府として行うべき機能なのかどうかということを議論するべきである。

貿易金融、投資金融、その他旧日本輸出入銀行の機能は、昔は、国家にはナショナルプロジェクトがあり、国も裏打ちして、みんなで一生懸命事業をやるということがいということで、日本興業銀行、東京銀行などが音頭を取ったり、一緒になって進めてきたという経緯があるが、今はそこまでやる必要がないのかが問われている。日本長期信用銀行はなくなってしまい、かつ国際的に本当に力のある民間銀行がなくなってしまったが、その中で、全体を考えて公的な機能を持つ金融機関を残すのか、残さないのかを問う時期が来ている。

8つを1つにするとか、3つにするとかという議論ではないはずなので、金融の

本質から見てやるべきことをやらなければいけない。

(中川議員) 資料「政策金融改革ヒアリングの概要」の「2. ヒアリングで提起・回答された重要な論点」は、率直に言って誤解を与えかねないものが幾つかあると思う。例えば、全国商工会連合会が「政策金融改革には反対しない。小さな政府により税負担を軽くすることが重要だ」と言ったとあるが、正確には、「しかし、金利1.5%で無担保・無保証で1,000万円貸してくれる民間金融機関はあるのか」ということまで書かないと、趣旨がまるで逆になってしまう。

(本間議員) 谷垣議員と中川議員からご指摘を受けた点だが、ヒアリングが25日に終わったということで、これをまとめるに当たって時間的制約もあった。フレッシュな感覚が残っているうちに、民間議員の側がどういう印象を受けたかをまとめたのが、御指摘のあったヒアリングの概要である。これはあくまでもワーキング・グループがまとめたもので、諮問会議がまとめたということにはなっていない。その点はお許しいただきたい。

もう一点、村上臨時議員に来ていただいているが、資料「政策金融改革ヒアリングに基づく民間議員所見」の中で、「市場化テスト」を提案している。我々は、いろいろな局面で「市場化テスト」を使うように言っているが、9月27日のペーパーでも、例えば、ハローワーク、社会保険庁をはじめとした対象事業の選定作業等について諮問会議において進行状況を御報告いただきたいと要請している。結論が決まった後ということになると我々は注文をつけにくくなるし、「市場化テスト」がどういう内容になるかの正否を決めると思っているのので、是非事前に諮問会議において御報告いただきたい。

(村上臨時議員) 喜んでさせていただく。

(吉川議員) 谷垣議員と中川議員から御指摘があったので、ヒアリングに参加した一人として申し上げたい。私自身は、こうしたサマリーは必ずしも必要ないと思っている。すべてのヒアリングの結果が公開されているわけであり、ヒアリングではもとより私どもの所見と反対の御意見を述べられた方々もいる。この「政策金融改革ヒアリングに基づく民間議員所見」というのはヒアリングのサマリーではない。所見は、ヒアリングでのいろいろな意見を足して2で割るようなものではなくて、ヒアリングを踏まえて、私どもとしてはこうした方向の改革が必要なのではないかという意見である。

(谷垣議員) 「ヒアリングの概要」の方は、主観的なサマリーであると理解してよろしいか。それなら結構である。

(吉川議員) 個人的には、サマリーは必ずしも必要はないと思う。我々の所見はサマリーではない。

(本間議員) ヒアリングの結果を全部記載するわけにはいかないので、その意味での主観的なサマリーになっているかもしれない。この取りまとめにご異論があればまた指摘していただきたい。

(中川議員) 主観的というのは当然である。議員の御意見であるから、主観的ということであれば何も申し上げない。

(竹中議員) これだけのものを10人がサマリーをつくれれば、10通りのものが必ずできる。御指摘のような点もあるので、諮問会議としてはヒアリングのサマリーはつくらない。公開しているものを見ていただいたらいいということで、割り切ってよろしいのではないか。

さまざまな意見を出していただいたが、今日の御議論を踏まえて、今後3つの段階で取りまとめをしていくことが必要だと思う。まず、民間議員の所見や、今日出

されたさまざまな意見も含め、融資項目ごとに機能の仕分けをしっかりと行う。つまり、政府は何をやるべきかをしっかり検討するというのが第一のポイント。これについては、民間議員と大臣の間で、プロジェクトファイナンスについて、1つの例だが意見が違うところがあるから、そういうことをしっかり詰めていく。

次に、何をやるかを決めた後は、新しい仕組みの在り方、つくり方について議論が必要かと思う。これは、保証をどうするのか、「市場化テスト」をどうするのかというような中身の議論になろう。

そして第3の議論として、組織の在り方である。これは官として残すもの、ないしは官としてはやらないものについては、民の中でどういう組織をつくるか、つくらないかということも含めた議論であると思う。その中で、天下りの議論もしっかりとしていく。部分的な議論ではなくて、包括的にしていく。あと1か月ぐらいしかないが、その3つのステップを踏んでやっていきたい。進め方については、皆様にも御相談してまいりたい。

(小泉議長) 今日谷垣議員、中川議員の話聞いても、財務省、経済産業省がいかに抵抗しているかというのがわかる。政府系金融機関を改革するということに、自民党の幹部がいる席に私が行ったら、とんでもない、一指も触れさせないと言ったのだから、いかに抵抗が強いかがわかるだろう。郵政民営化もそう、特殊法人もそう。最初のヒアリングのときには、すべて必要だから存在していると言っていた。今もそう。存在しているのが全部必要だと。だから、発想を変えて、官しかできないことがあると言うのなら、どうすれば民ができるかということを考えてやってほしい。民でやることは民にというのは賛成だと、しかし官しかできないことがあるのだったら、なぜ今まで民でできなかったのか、どうやったら民ができるか、財務省も経済産業省もそういう発想で案を出してほしい。それからまた始めてくれ。これは全部公開しているのだからわかるはずだ。もともと一指も触れさせないと言われていたことをやるという覚悟でやっているのだから、財務省と経済産業省の大臣も余り役所に引きずられないようお願いする。

(以上)