

平成 13 年度  
年次経済財政報告  
( 経済財政政策担当大臣報告 )

- 改革なくして成長なし -

説 明 資 料

平成 13 年 12 月

内 閣 府

## 経済財政諮問会議と構造改革

経済財政諮問会議とは

経済財政政策に関し、内閣総理大臣のリーダーシップを十全に発揮することを目的として、2001年1月に設置。

現在のメンバー

小泉内閣総理大臣（議長）、福田内閣官房長官、竹中経済財政政策担当大臣、片山総務大臣、塩川財務大臣、平沼経済産業大臣、速水日本銀行総裁、牛尾治朗（ウシオ電機会長）、奥田碩（トヨタ自動車会長）、本間正明（大阪大学教授）、吉川洋（東京大学教授）

構造改革に関する主な活動

- 2001年6月 「今後の経済財政運営及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」）の答申（閣議決定(6/26)）
- 2001年8月 「概算要求基準」の審議（閣議了解(8/10)）
- 2001年9月 「改革工程表」の審議（閣議配布(9/25)）
- 2001年9～10月 「改革先行プログラム」の審議（経済対策関係閣僚会議決定(10/26)）
- 2001年11月 「予算編成の基本方針」の審議
- 2001年11～12月 「中期経済財政計画」の審議（予定）

ホームページで情報公開

<http://www5.cao.go.jp/shimon/index.html>

会議配布資料は当日、会議の議事要旨は3日後に掲載

## 内閣府作成第1号の「年次経済財政報告」

内閣府が今回作成した「年次経済財政報告 - 経済財政政策担当大臣報告 - 」は、戦後54年続いた「年次経済報告」(経済白書)を衣替えしたものです。経済白書の経済分析の蓄積と伝統を引き継いでいますが、その内容は、従来の経済白書とはかなり異なったものとなっています。

### 本報告の3つの特徴

#### (i) 「読み手にやさしい(フレンドリーな)」内容

読みやすくメッセージがはっきりした「読み手にやさしい」内容にしています。本報告は、経済分析の専門家だけではなく、民間企業や官庁の実務家、中央・地方の議員、学生など、経済や財政の問題に関心のある幅広い国民の各層に読まれることを想定しています。従って、本報告の内容は、質の高い分析に裏付けられていますが、経済分析の技術的な説明や難解な記述を避け、専門家でない人にも十分読みこなせ、かつ分析の結論がはっきりわかるものになっています。

#### (ii) 経済と財政の総合的分析

日本経済と我が国財政を総合的に分析して、経済財政諮問会議での審議に分析的基礎付けを与えています。内閣府は、経済財政政策の基本方針等を審議する経済財政諮問会議の事務局として重要な機能を果たしています。本報告は、経済財政諮問会議による構造改革、マクロ経済政策運営の審議を、客観的な分析でサポートするという役割を果たします。

#### (iii) 「前向きな」分析

今後の経済動向の判断や、新たな政策の企画・立案に役立つ「前向きな」分析を行っています。本報告の分析のもとになるデータは、当然、過去から現在までのデータです。しかし、本報告の分析の目的は、単に過去に起こったことを振り返るという「後ろ向きな」ものではなく、将来の日本経済の動向を判断し、また今後の経済財政政策を企画し立案するのに役立つ「前向きな」ものです。

## 目次

第1章 力強い景気回復の条件.....	4
第1節 短命の回復から再び景気後退へ.....	4
第2節 デフレの進行と金融政策.....	7
第3節 景気の先行き.....	9
第2章 不良債権問題と日本経済の実力.....	10
第1節 増え続ける不良債権.....	10
第2節 不良債権・過剰債務は日本経済の重し.....	13
第3節 構造改革で高まる成長.....	15
第3章 我が国財政の総合的把握.....	17
第1節 拡大する財政赤字.....	17
第2節 資産・負債のストック・データでみた財政.....	20
第3節 国民の受益・負担からみた財政.....	21
第4節 地方財政の課題.....	23
おわりに（本文抜粋）.....	26

当資料は、「年次経済財政報告」の説明のため暫定的に作成した  
ものであり、引用等については、直接「年次経済財政報告」本文  
によられたい。

## 第1章 力強い景気回復の条件

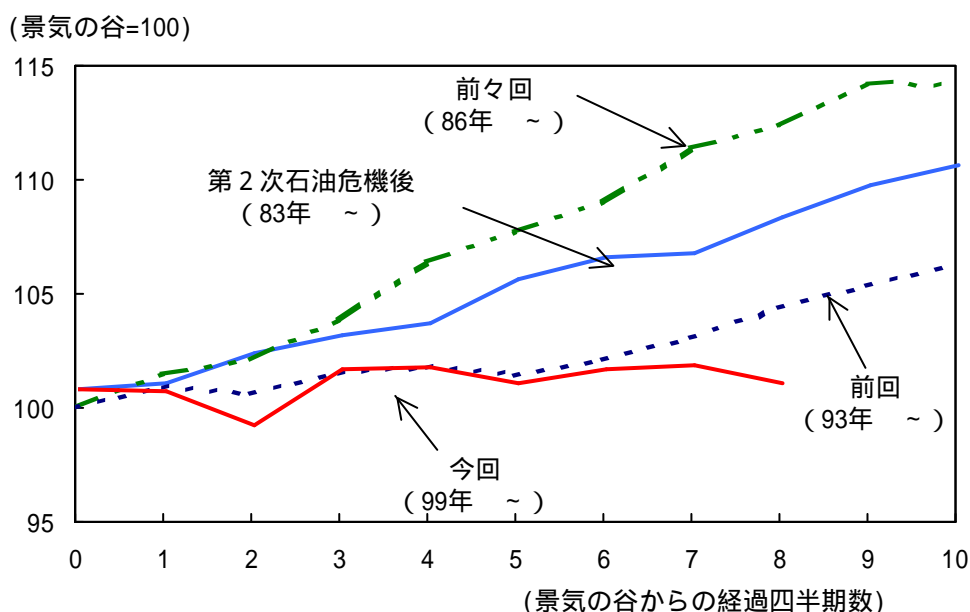
### 【第1節 短命の回復から再び景気後退へ】

「99年からの回復は戦後で最も短命に終わり、再び景気悪化したのはなぜか？」

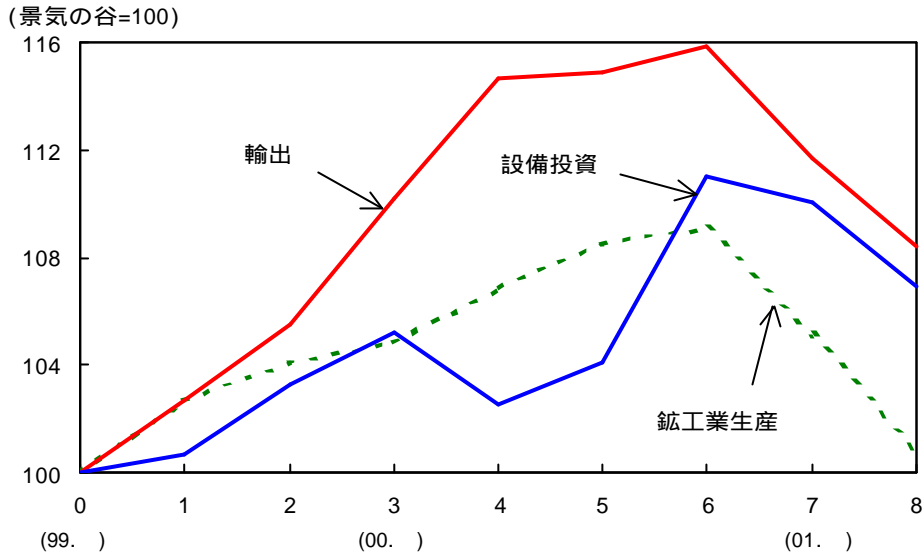
- ・ 主な理由は3つ
  1. 景気回復の2つのエンジン（輸出と設備投資）が脆弱だった。（外需依存とITに偏った回復）
  2. 景気回復しても、消費の低迷が続いた。
  3. 不良債権・過剰債務が、日本経済の重しとなっている。
- ・ 「外需依存+IT依存」の回復は、2000年後半からの米国経済の急減速で終焉へ（回復期のIT依存度=輸出3割、鉱工業生産6割、機械受注8割）
- ・ 脆弱だった設備投資の回復 IT中心、能力増投資増加せず、非製造業の投資は停滞のまま
- ・ 消費の低迷 所得の伸び悩み+雇用情勢の悪化（雇用のミスマッチ拡大：5%の失業率のうち、4%弱が構造的失業率）
- ・ 消費全体が低迷する中で、堅調な消費も 1.高齢者の消費、2.情報関連の消費（デジタル機器、情報通信費）、3.海外高級ブランド品
- ・ 日本経済は「不景気が人々の弱気を呼び、弱気が不景気を生む」悪循環に。長期低迷で、企業と消費者が将来展望を開けず、企業・消費者の弱気が現実の経済の弱さを生んでいる。

#### 第1-1-1図 今回の回復・悪化局面の特徴

今回の回復は脆弱（GDPの動き）

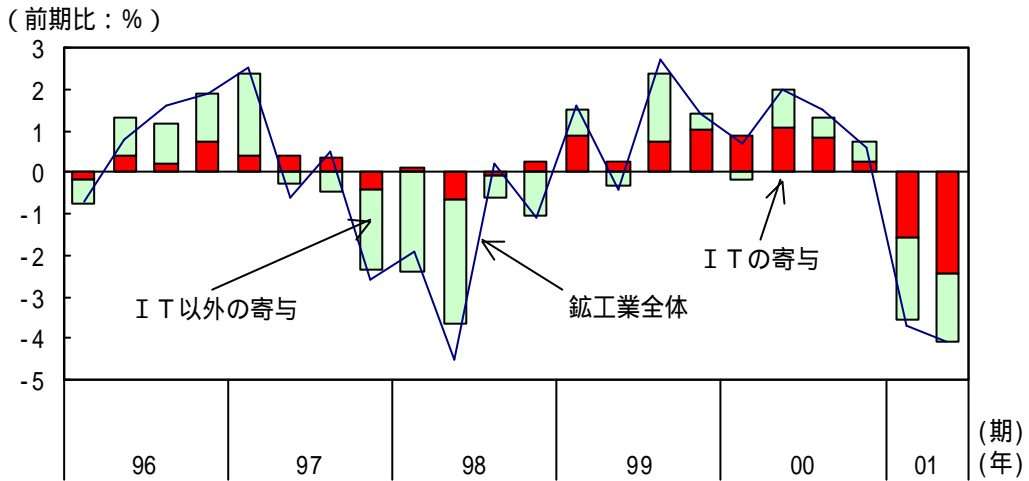


回復の2つのエンジン（輸出と設備投資）の失速



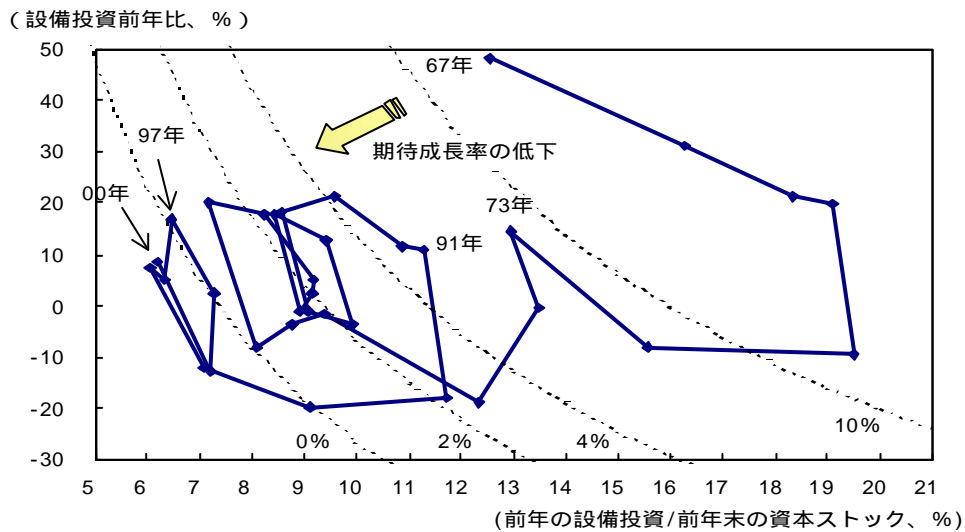
第1-1-2図 景気局面におけるITの貢献

99年以降、鉱工業生産におけるITの貢献拡大



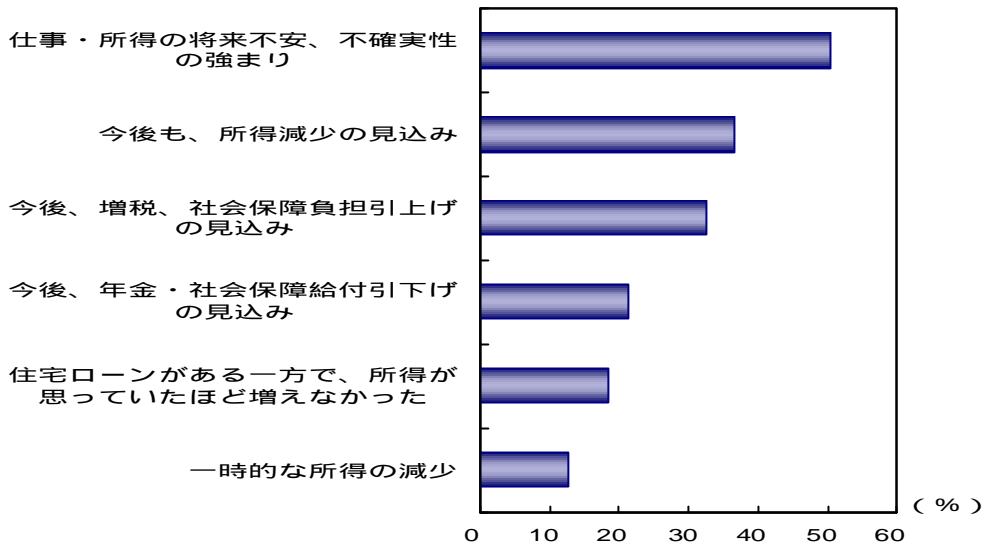
第1-1-5図 設備投資のストック調整（製造業）

期待成長率低下で設備投資減少



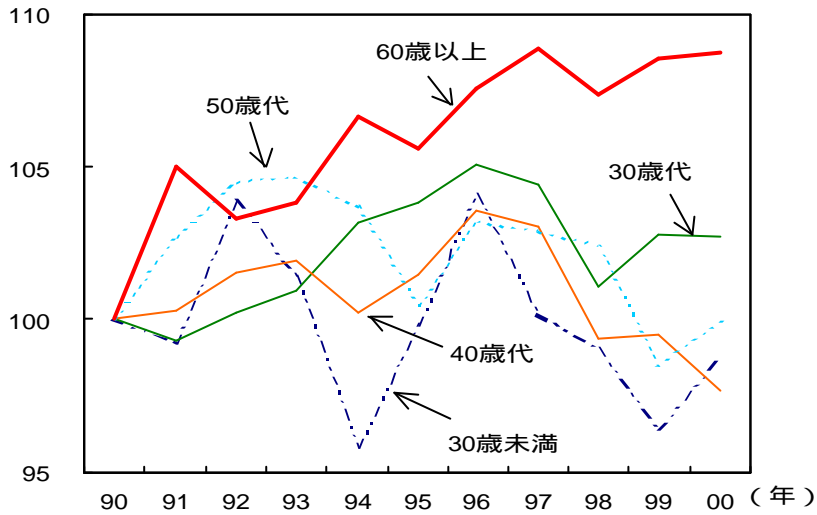
(注) 「期待成長率」= 企業が予想する将来の経済成長率

第1-1-10図 家計が消費を減らした理由



第1-1-12図 堅調な高齢者の消費

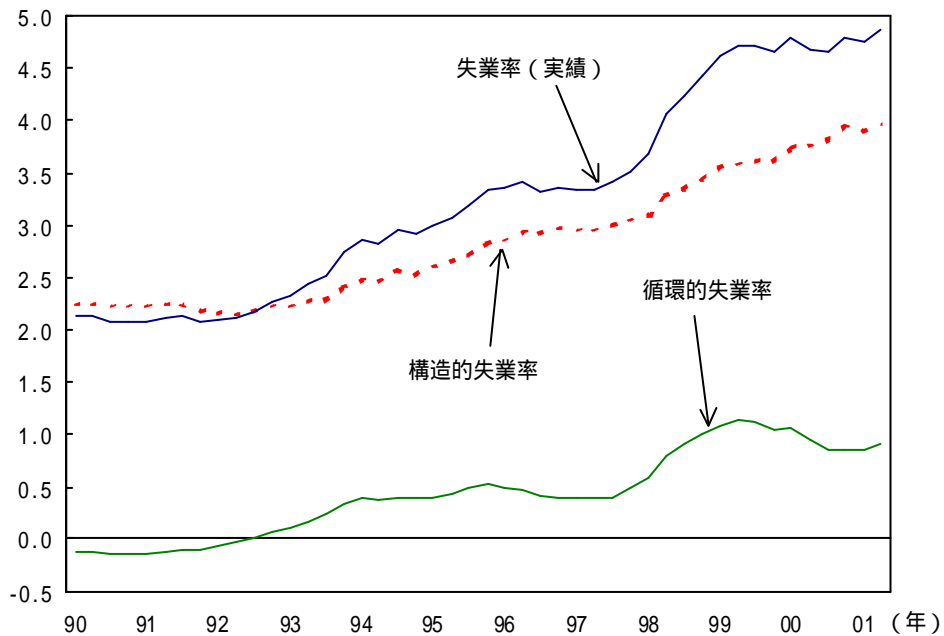
(1990年 = 100)



第1-1-14図 構造的失業率の推移

(%)

90年代以降高まる構造的失業

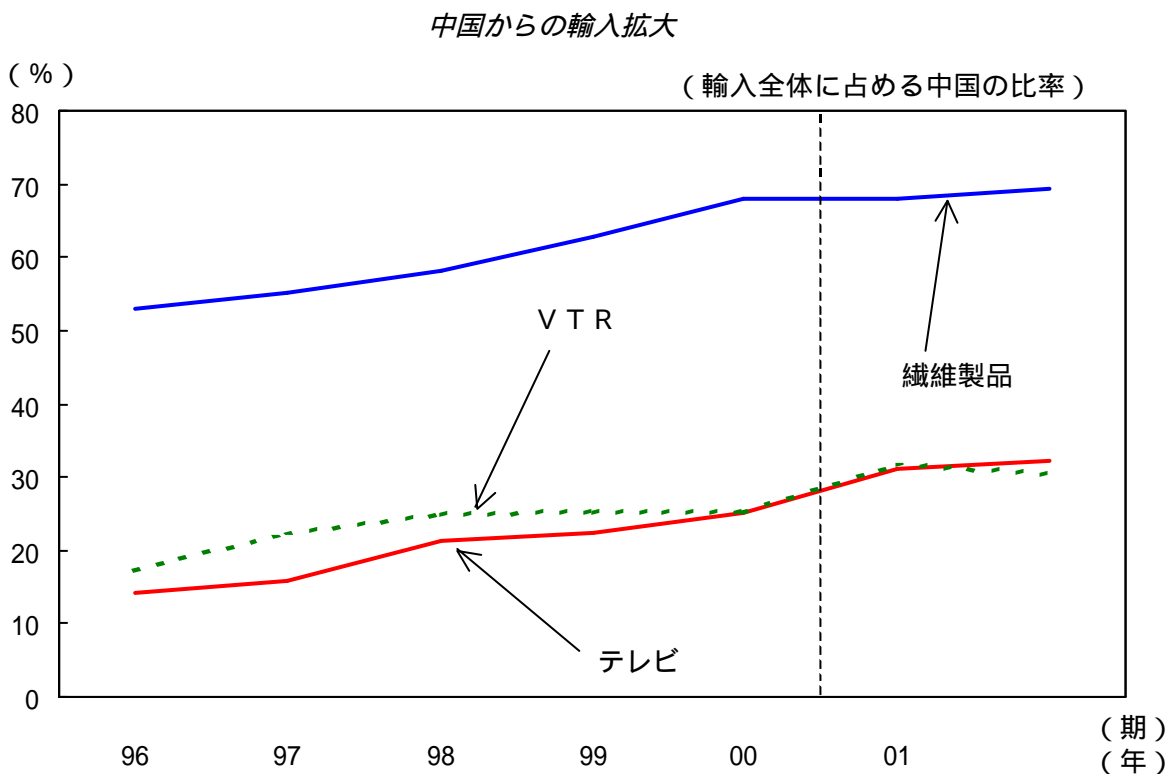


【第2節 デフレの進行と金融政策】

「日本経済はなぜデフレに陥っているのか?」「今のデフレは『良いデフレ』か?」

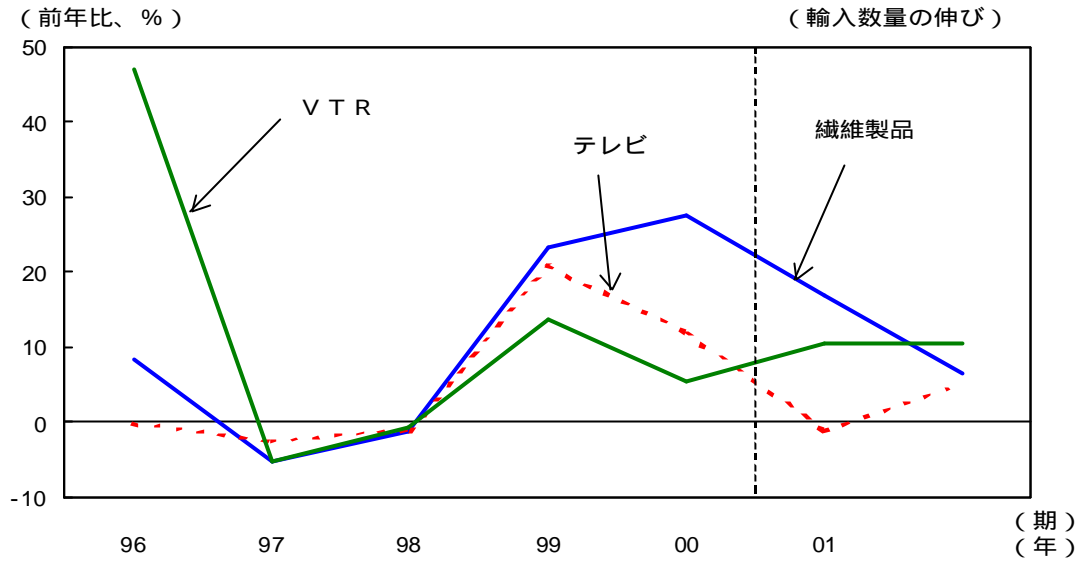
- ・ 日本経済は、緩やかなデフレの状態にある。CPIでは2年前から、GDPデフレーターでは90年代半ばからデフレ状況。日本経済にとっても、他の主要先進国にとっても、戦後初めての経験
- ・ デフレの要因は、
  1. 安い輸入品増大、IT等の技術革新、流通革命等の「供給面の構造要因」、
  2. 景気の弱さからくる「需要要因」、
  3. 銀行の金融仲介機能低下による「金融要因」
- ・ 程度が緩やかであっても、デフレは日本経済に悪い影響
  - 企業は過剰債務、銀行は多額の不良債権を抱えている中でのデフレだから
  - 1. 過剰債務を抱えた企業の債務負担の増加、
  - 2. 実質金利や実質賃金の上昇による企業の収益圧迫
- ・ 「良いデフレ論」は問題あり。現在発生しているのは、中国からの輸入の拡大、ITによる個別価格の下落（「相対価格」の変化）だけではなく、「一般物価水準」の下落（デフレ）である。デフレは経済に悪影響
- ・ 「さらなる量的緩和」と「物価安定数値目標」のメリット・デメリットを検討
  - 日本銀行はデフレ圧力を和らげるためのさらなる施策を、積極的に検討すべき段階にあると考えられる

第1-2-2図 物価下落をもたらす輸入増加



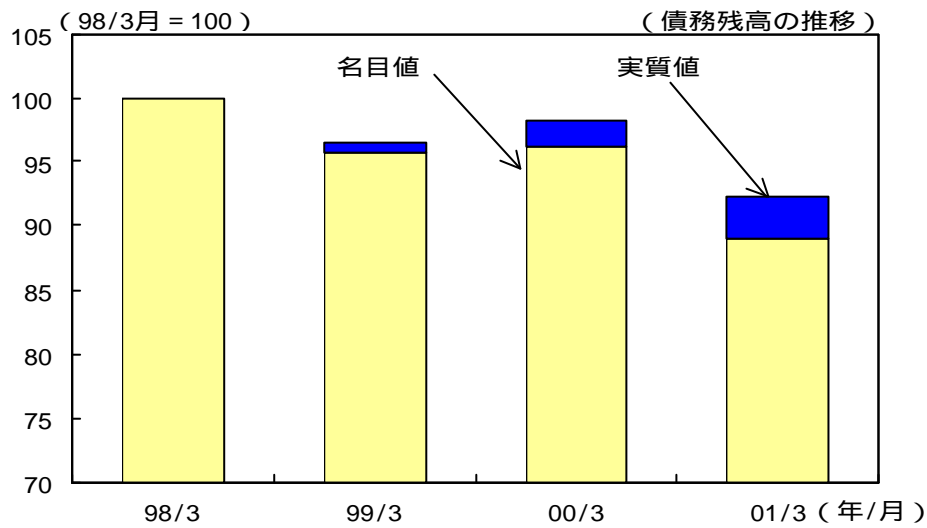


物価下落製品の輸入拡大



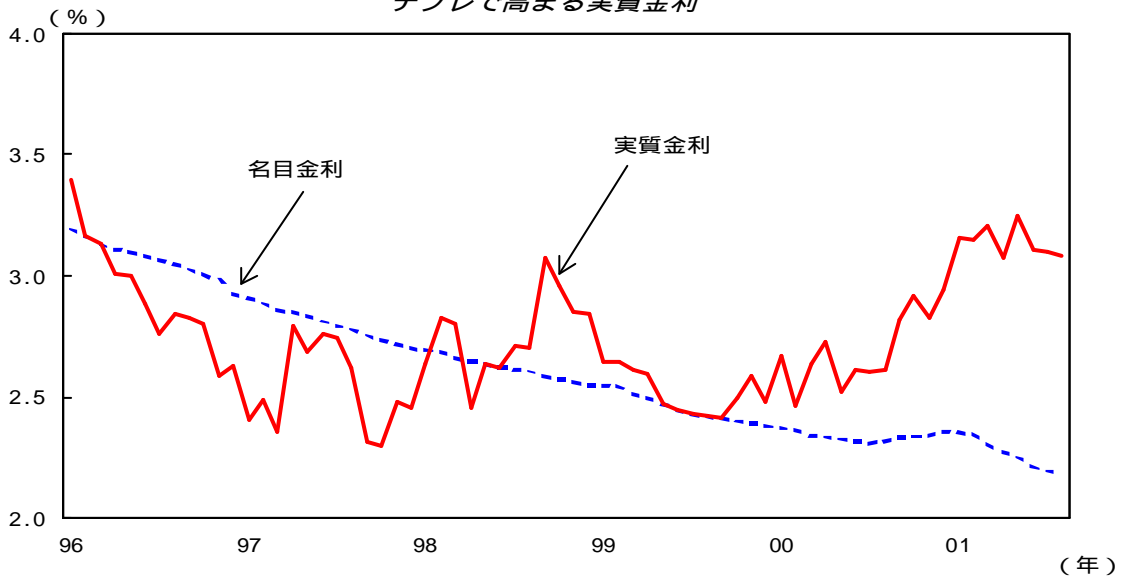
第 1 - 2 - 4 図 企業の金融債務残高 (名目と実質)

デフレで高まる実質債務



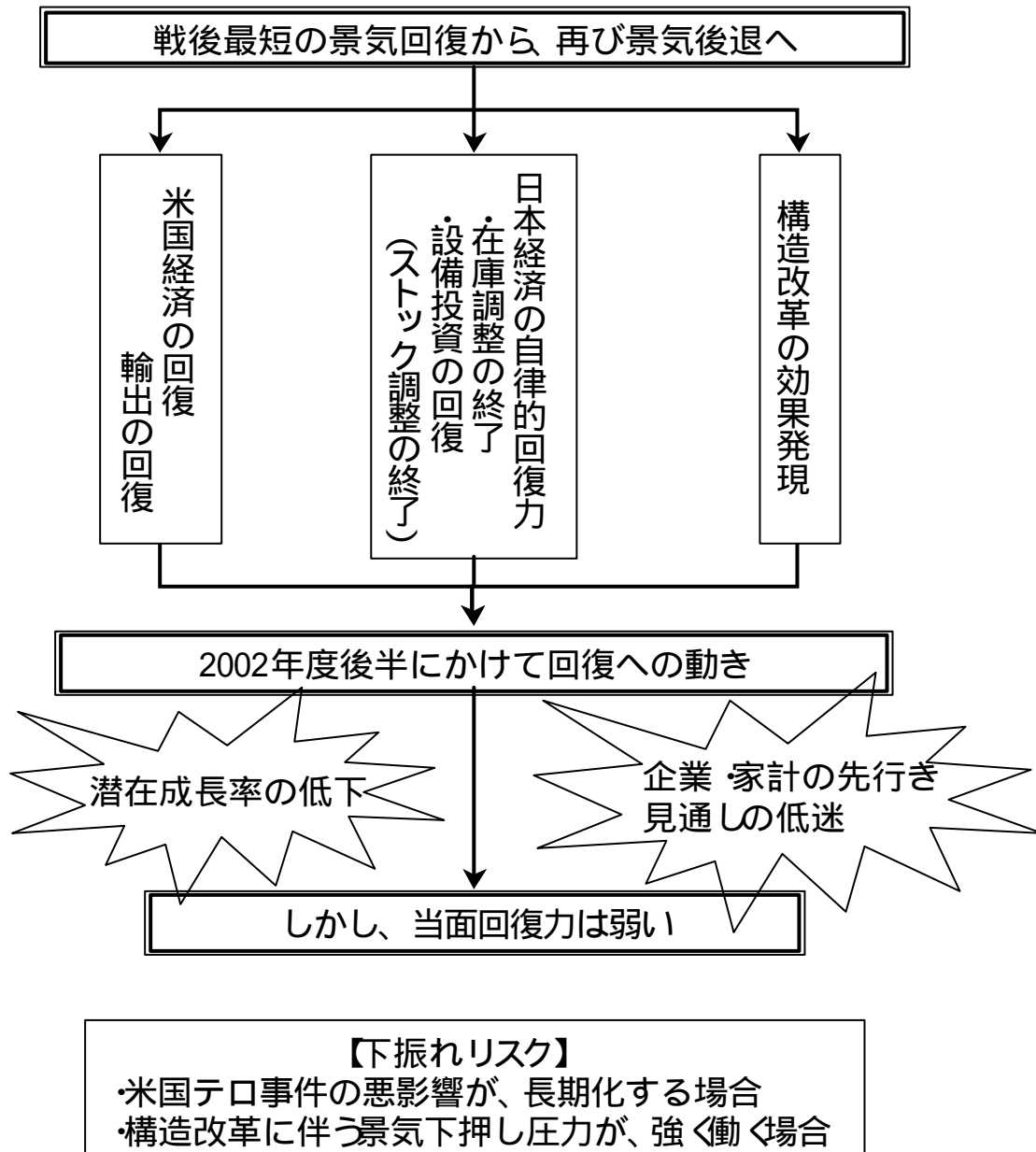
第 1 - 2 - 5 図 貸出金利の推移

デフレで高まる実質金利



### 【第3節 景気の先行き】

- ・可能性の高いシナリオ = 日本経済は 2002 年度後半にかけて回復への動き、しかし、その回復力は当面弱い
- ・景気回復のきっかけ
  1. 輸出の回復
  2. 日本経済の自律回復力（在庫調整の終了、設備投資回復）
  3. 「改革先行プログラム」を始めとする構造改革の効果発現
- ・当面回復力が弱いのは
  1. 潜在成長率が 1% 程度と低い
  2. 企業や消費者の期待成長率が低迷を脱するまでには時間がかかる
- ・下振れリスク = テロの悪影響（米国経済の回復が大幅に遅れる場合、日本経済の回復も 2002 年度後半より遅くなり、経済停滞が長期化する可能性）



## 第2章 不良債権問題と日本経済の実力

### 【第1節 増え続ける不良債権】

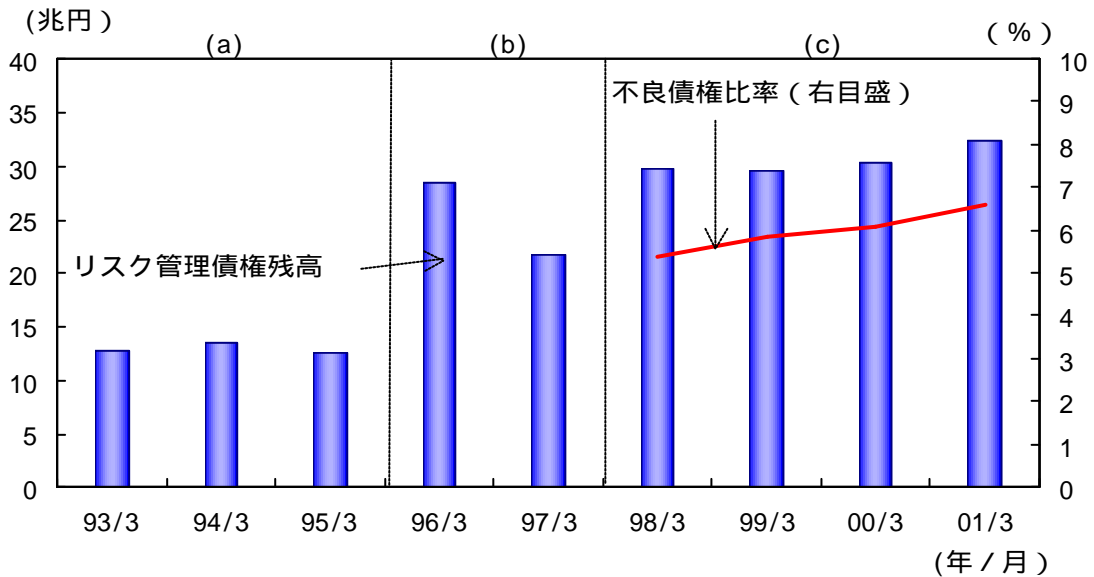
- ・ 不良債権問題の3つの特徴
  1. 新規の不良債権の発生が続き、不良債権残高が増え続けている（推計：年間約10兆円処理、約10兆円新規発生 残高約30兆円強で高止まり）
  2. 不良債権が銀行収益を圧迫（7年間不良債権処理費が銀行の本業の収益を上回り、銀行収益は実質上の赤字となっていると考えられる。当面、銀行収益の圧迫は続く。不良債権処理費の実績は、計画を大幅に上回る状態）
  3. 不良債権の54%が不動産、建設、卸小売の3業種に集中。（ただし最近では製造業の不良債権も拡大）
- ・ 「なぜいつまでも不良債権の新規発生が続くのか？」
 

長期の景気の低迷が背景にある中で、以下の3点が重要。

  1. 3業種は土地保有が多く、地価下落の影響大。
  2. 景気低迷に加え、産業構造調整圧力が強まる中での企業業績の格差。
  3. 金融機関による債務者区分・貸出資産の査定の厳格化
- ・ 企業の過剰債務の試算 = 約70兆円（債務残高全体：約400兆円）
 

大部分は不動産、建設、卸小売の3業種

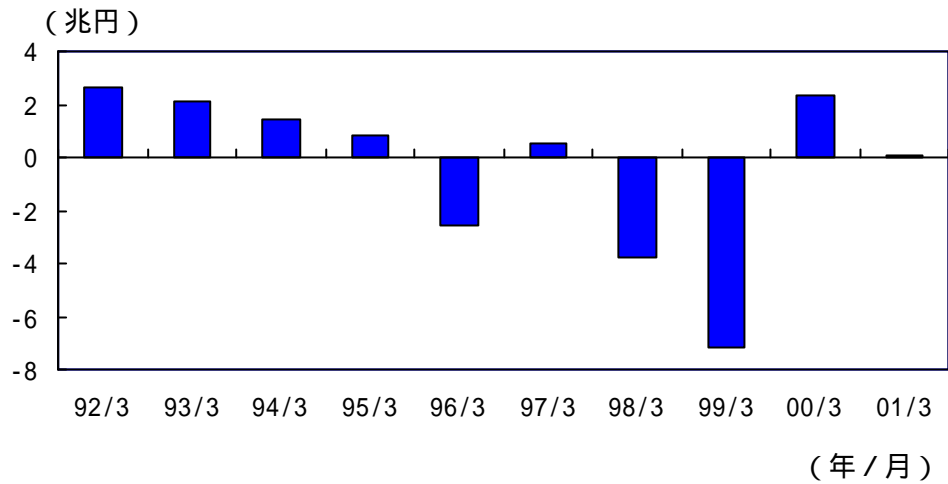
第2-1-1図 不良債権の推移



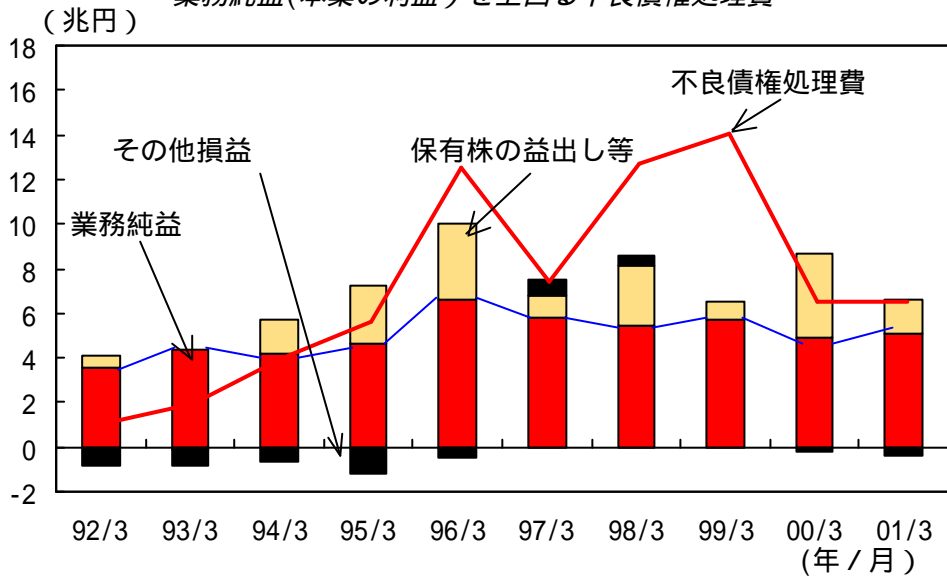
(注) 不良債権比率 = 不良債権総額 ÷ 貸出金  
 日本の銀行 = 6.6% (01年3月) 米国の銀行 = 約1%

第2 - 1 - 3図 銀行収益の推移

当期利益は悪化

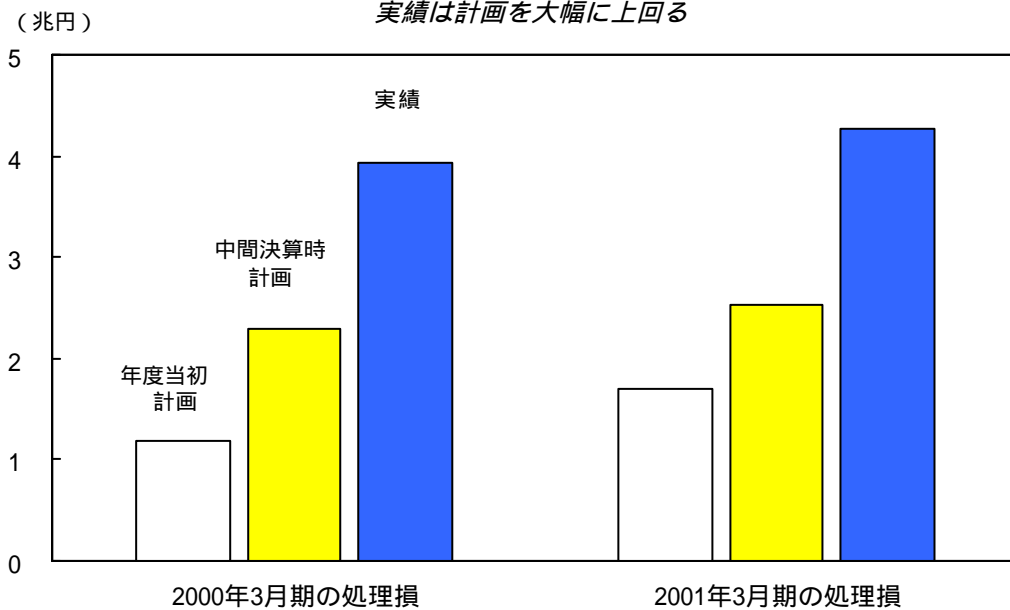


業務純益(本業の利益)を上回る不良債権処理費

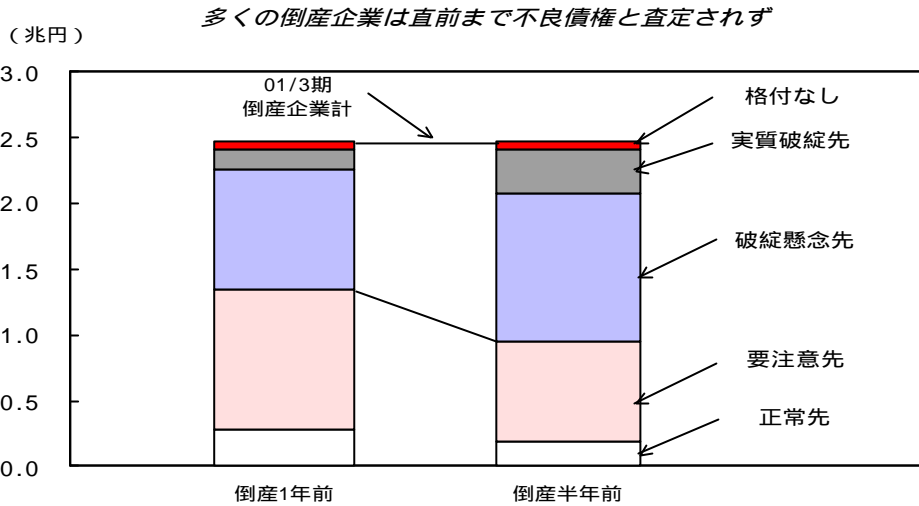


第2 - 1 - 4図 不良債権処理損の計画と実績 (主要16行)

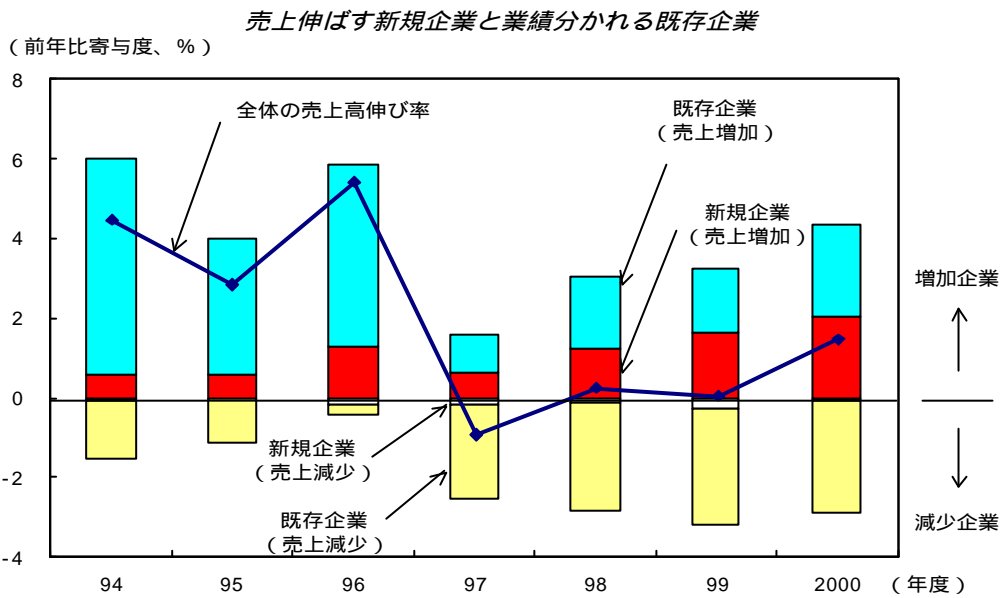
実績は計画を大幅に上回る



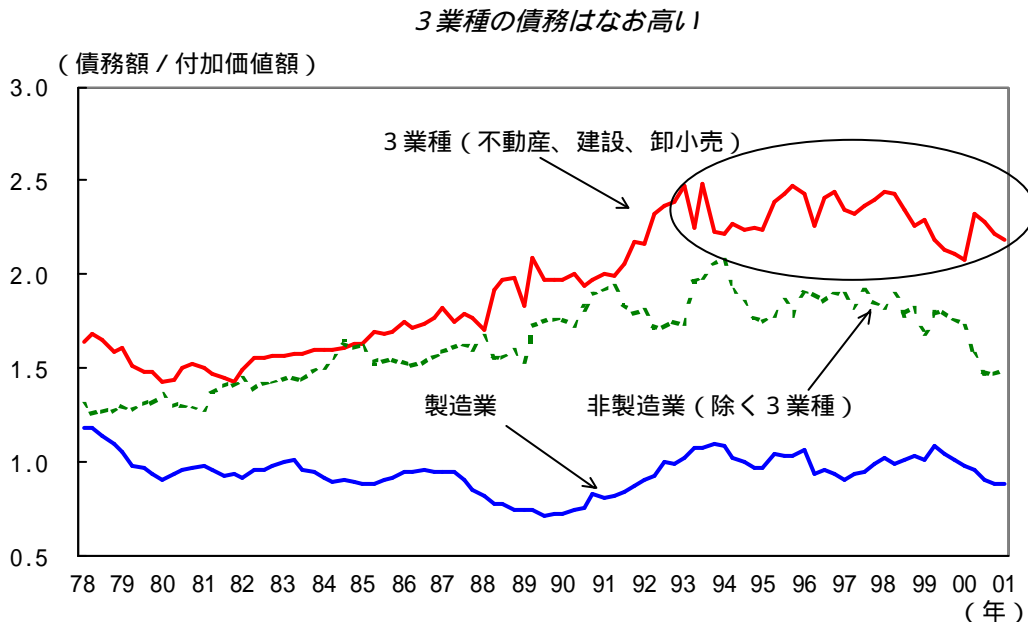
第2-1-5図 倒産企業の倒産前の債務者区分（2001/3月期）



第2-1-8図 小売業の売上高



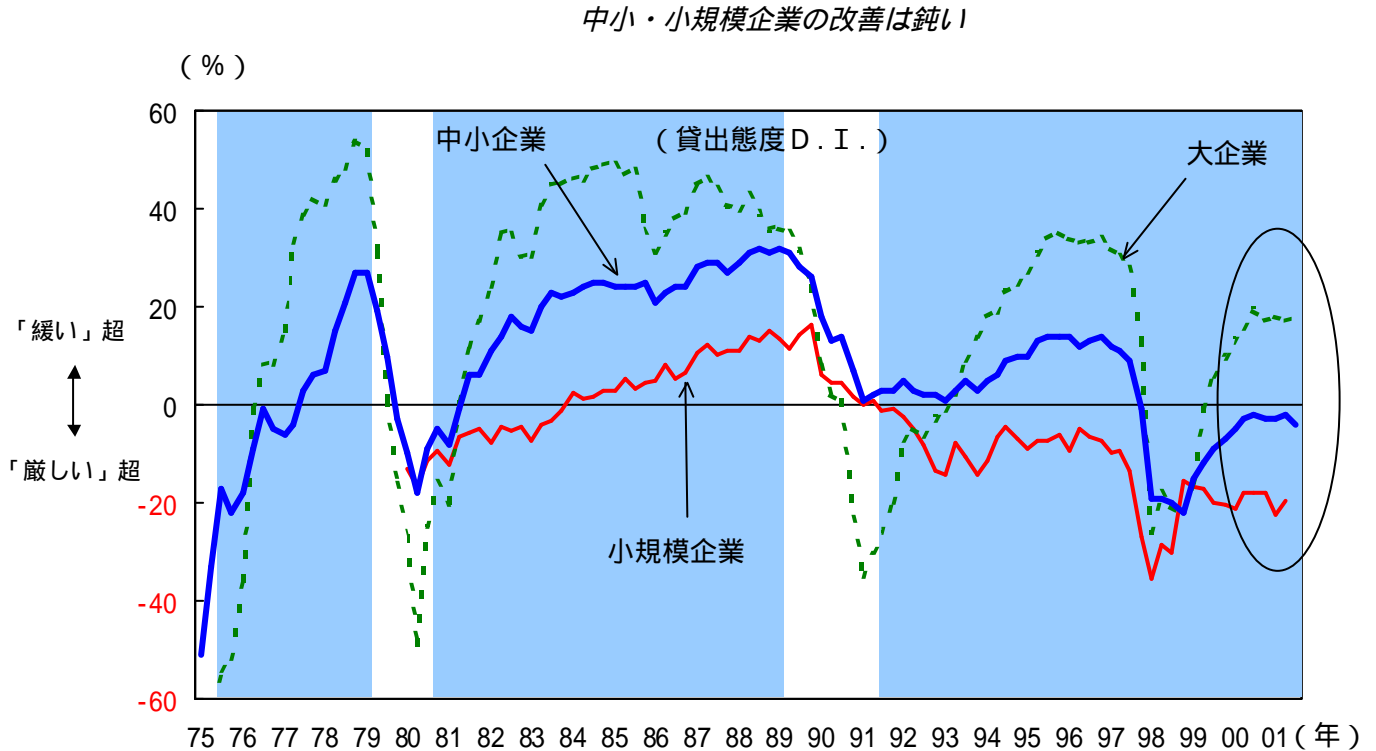
第2-1-9図 企業債務の推移



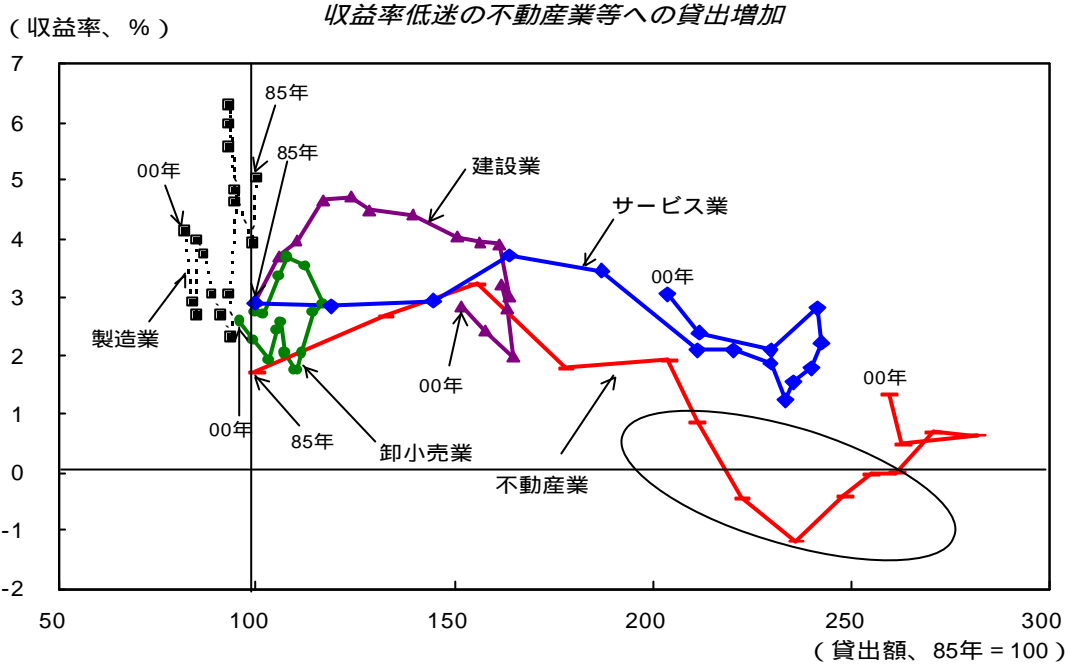
【第2節 不良債権・過剰債務は日本経済の重し】

- ・ 不良債権問題は、次の3つのルートで経済成長を押し下げている
  - 1 . 銀行収益圧迫による金融仲介機能の低下(貸出需要の低迷とあいまって、貸出は年率2%減少。貸出態度D.I.は金融緩和局面にもかかわらず低い水準(中小企業は依然マイナス)。不良債権処理に人をとられ、前向きの仕事ができない。)
  - 2 . 低生産性の分野に労働力・資本などの経済資源が停滞(90年代、収益低迷が続いた不動産業への貸出は大幅増:85年比で2倍強(90年) 3倍近く(98年)。銀行借入先の生産性は、経済全体の生産性より低い。)
  - 3 . 金融システムへの信頼の低下による企業・消費者の慎重化(「メインバンクは最終的に支援してくれる」と考える中小企業は減少)
- ・ 過剰債務問題は、企業の設備投資を減退(推計:90年代後半の設備投資を8%押し下げ)
- ・ 必要な対応:
  - 1 . 不良債権の抜本的な処理 + 銀行の収益基盤の確立。
  - 2 . 構造改革による経済活性化 不良債権新規発生を抑える。

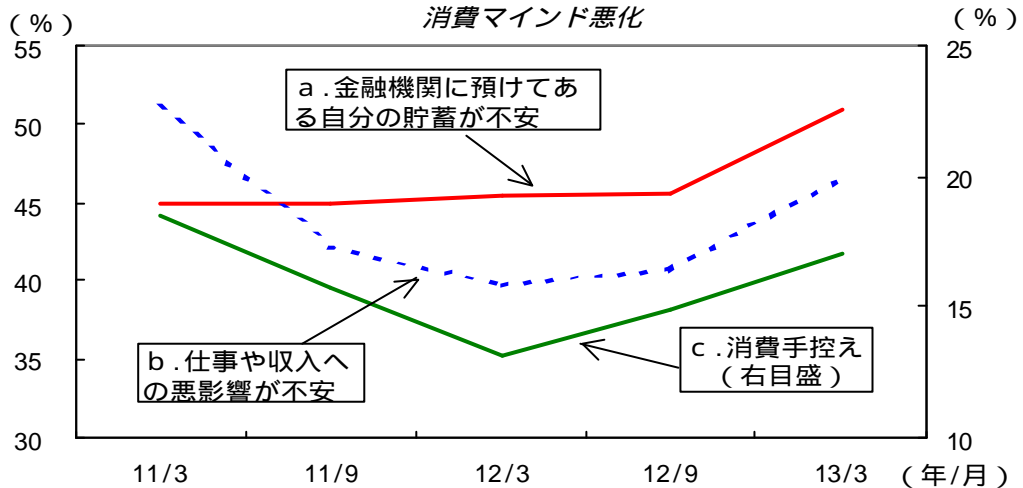
第2-2-3図 企業からみた銀行の貸出姿勢



第2 - 2 - 4図 銀行貸出と借入れ先の収益率



第2 - 2 - 7図 金融機関破綻と消費者・企業マインド  
金融機関破綻に関する消費者の受け止め方



不良債権処理に向けた政府の対応

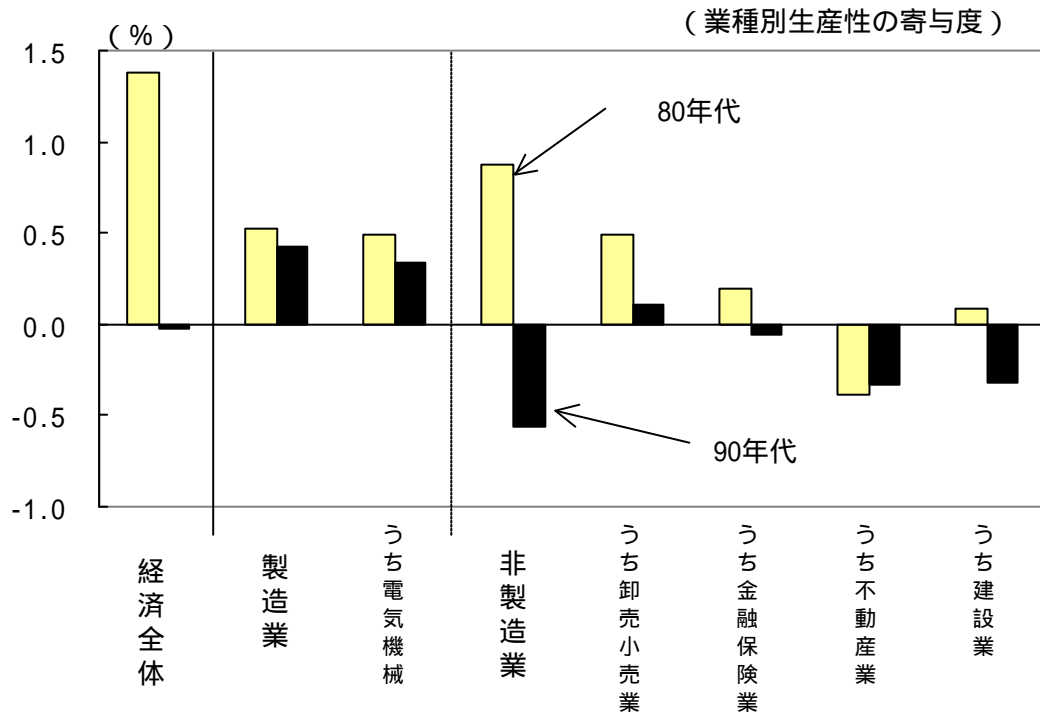
1. 年限を区切り、銀行に不良債権の最終処理を促す。既存の不良債権は2年以内、新規発生分は3年以内に最終処理につながる措置を講じ、3年後には、不良債権問題を正常化(不良債権比率：5%台 3%後半から4%台に)
2. 不良債権の最終処理を進めやすい枠組みをつくる。RCCによる企業再建の円滑化、企業再建のためのファンドの設立、政府系金融機関によるDIPファイナンスなど。
3. 金融システムの信頼性を確保するための措置を講ずる。銀行検査を抜本的に強化すると共に、株価、格付けなどを資産査定に反映するよう銀行に要請。特別検査を実施することで適切な償却・引当を確保。

【第3節 構造改革で高まる成長】

- ・ 10年間の低成長の結果、日本の潜在成長率は大幅に低下。今後2～3年の日本の潜在成長率は1%程度。非製造業の生産性低下が顕著
- ・ 構造改革が完了すれば、中長期的な潜在成長率は、2%程度ないしそれ以上達成可能
- ・ 現在のGDPギャップは3～4%程度（98年不況当時は4%）
- ・ 構造改革によって、企業の将来展望を拓く（＝期待成長率を高める）ことが必要。期待成長率の高まり 設備投資・個人消費の拡大 成長率の高まり（推計：期待成長率1%上昇 現実成長率0.5%程度上昇）

第2-3-3図 90年代の生産性低下の要因

非製造業が経済全体の生産性を押し下げ



第2-3-6表 今後の潜在成長率

中長期的に2%程度ないしそれ以上の成長

	短期	中長期
潜在成長率	1%程度	2%程度の場合
資本の貢献	1%程度	1.5%程度
労働の貢献	若干マイナス	0%～若干プラス
生産性の貢献	若干プラス	0.5%程度



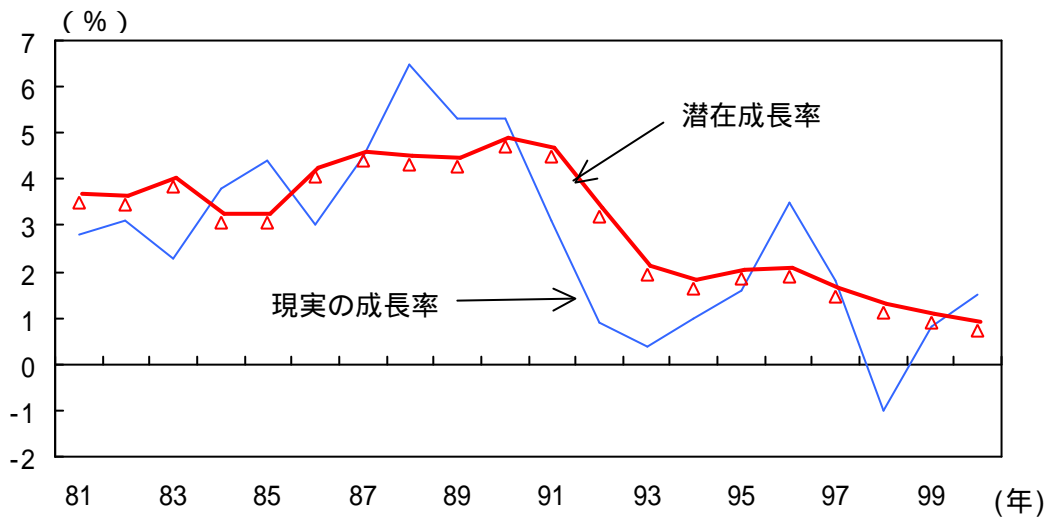
(成長会計の考え方)

$$\text{潜在成長率} = \text{生産性の貢献} + \text{資本の貢献} + \text{労働の貢献}$$

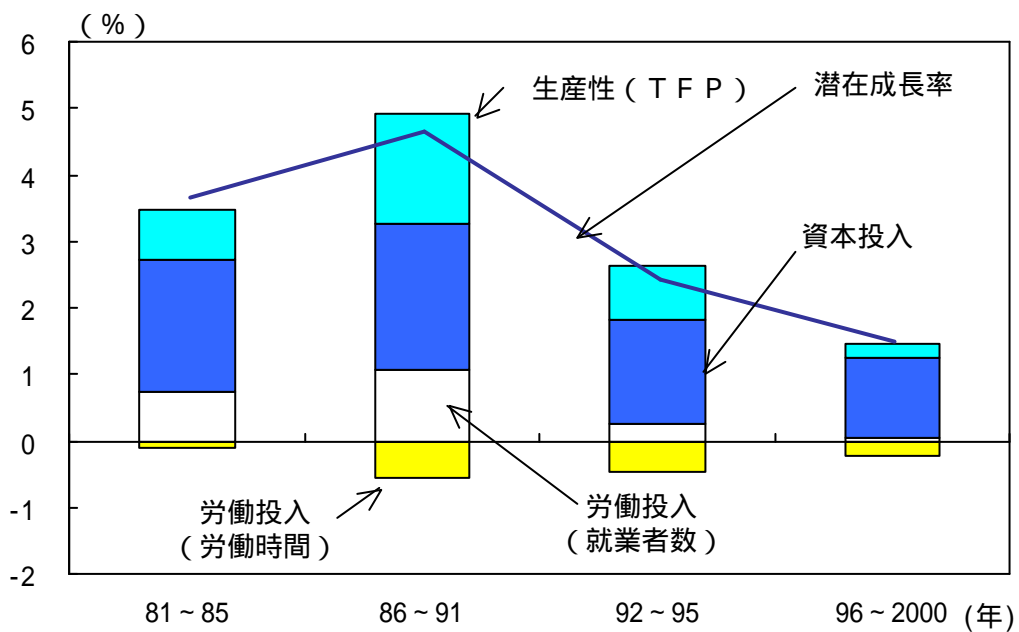
$$\text{(生産性伸び率)} \quad \text{(資本分配率} \times \text{資本投入伸び率)} \quad \text{(労働分配率} \times \text{労働投入伸び率)}$$

第2-3-2図 潜在成長率の推移

90年代に潜在成長率は低下



90年代の潜在成長率低下の要因  
生産性、資本投入、労働投入の寄与がすべて減少

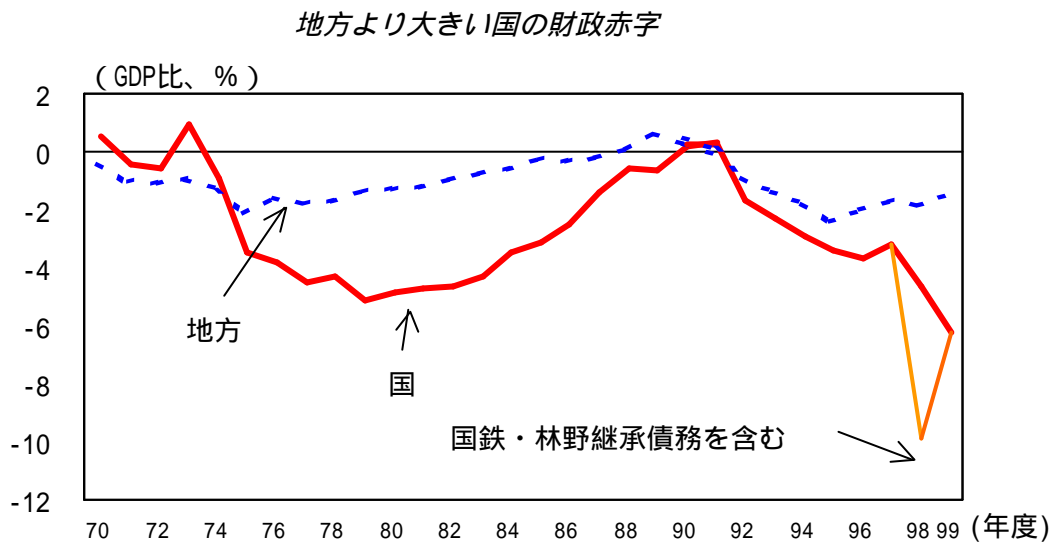


### 第3章 我が国財政の総合的把握

#### 【第1節 拡大する財政赤字】

- ・ バブル崩壊以降、財政赤字が大幅拡大：国・地方 99年度GDP比8.2%（一般政府ベース7.4%）、長期債務残高は国・地方2001年度末GDP比約130%  
長期景気低迷や減税による税収落ち込み+累次の経済対策で支出拡大
- ・ 構造的財政赤字（景気が良くなってもなくなる赤字）は最近年GDP比約6%（一般政府ベース）赤字を減らすためには、財政構造改革が必要
- ・ 2001年度は、構造的財政赤字は引き続き大幅だが、循環的財政赤字が若干拡大。景気の自動安定化機能が働いている。
- ・ 現在の状態 1.プライマリー・バランス大幅赤字、  
2.長期金利>名目GDP成長率が続けば、  
我が国財政は破綻へ（公債残高が発散拡大）
- ・ 財政支出（受益）と税負担（負担）を都道府県別（1人あたり）でみると、90年代に入り、地域間のばらつきが拡大（受益・負担比率が高い5団体は受益29%増、低い5団体は15%増）

第3-1-1図 財政赤字の推移



第3-1-4表 各国の財政赤字と政府債務残高

#### 日本のみ財政赤字拡大

(GDP比、%)

	日本	米国	英国	ドイツ	フランス	イタリア	カナダ
1990	1.9 (-1.5)	-4.3 (-5.4)	-1.5	-2.0	-2.1	-11.0	-5.8
1995	-4.2 (-6.0)	-3.1 (-3.9)	-5.8	-3.3	-5.6	-7.6	-5.4
1999	-7.0 (-7.8)	1.0 (-0.4)	1.3	-1.4	-1.6	-1.8	2.2
2000	-6.3 (-7.0)	2.2 (0.7)	1.9	1.5	-1.3	-0.3	3.4

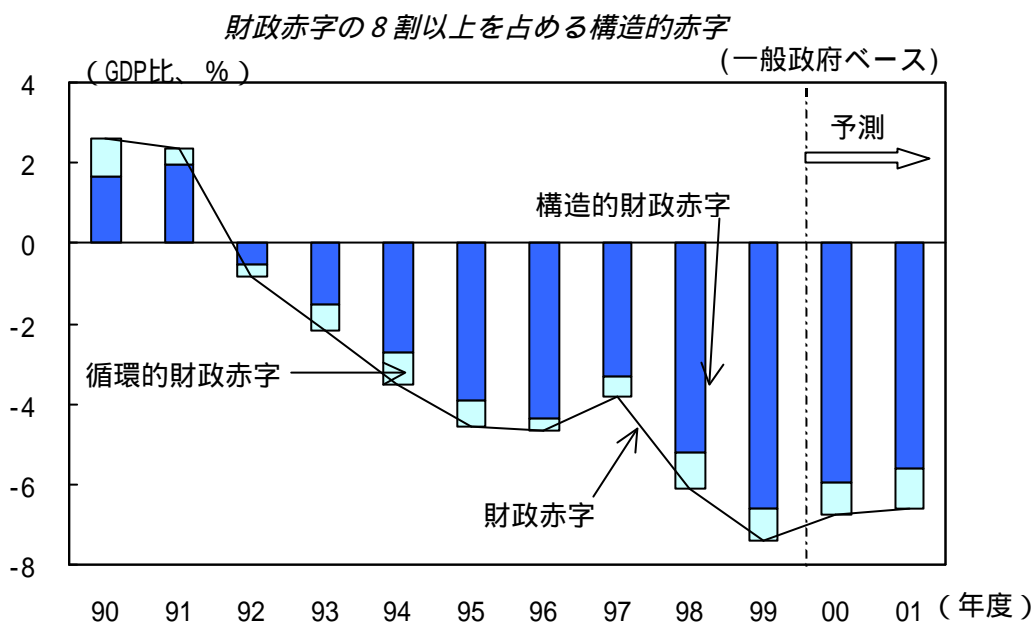
(注) 一般政府ベース（日本・米国の（ ）内は社会保障基金を除いたベース）

我が国の債務残高（GDP比）は主要先進国中最大

（GDP比、％）

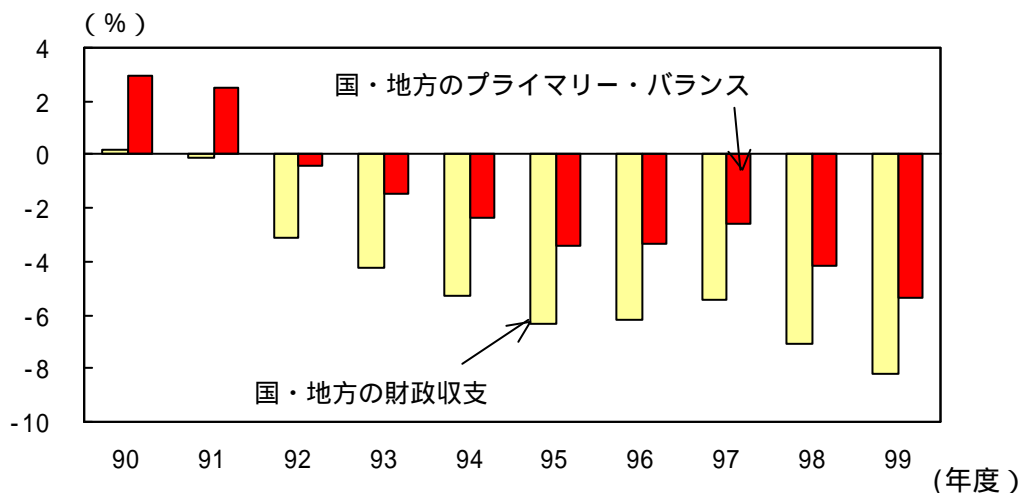
	日本	米国	英 国	ド イ ツ	フランス	イタリア	カナダ
1990	64.6	66.6	44.5	42.0	39.5	103.7	93.3
1995	80.4	74.5	61.1	57.1	59.3	123.1	120.6
1999	115.3	65.2	57.0	60.6	64.8	115.7	111.6
2000	122.9	58.8	54.4	59.7	64.4	110.8	104.9

第3 - 1 - 5 図 構造的財政収支と循環的財政収支



第3 - 1 - 6 図 国・地方のプライマリー・バランス

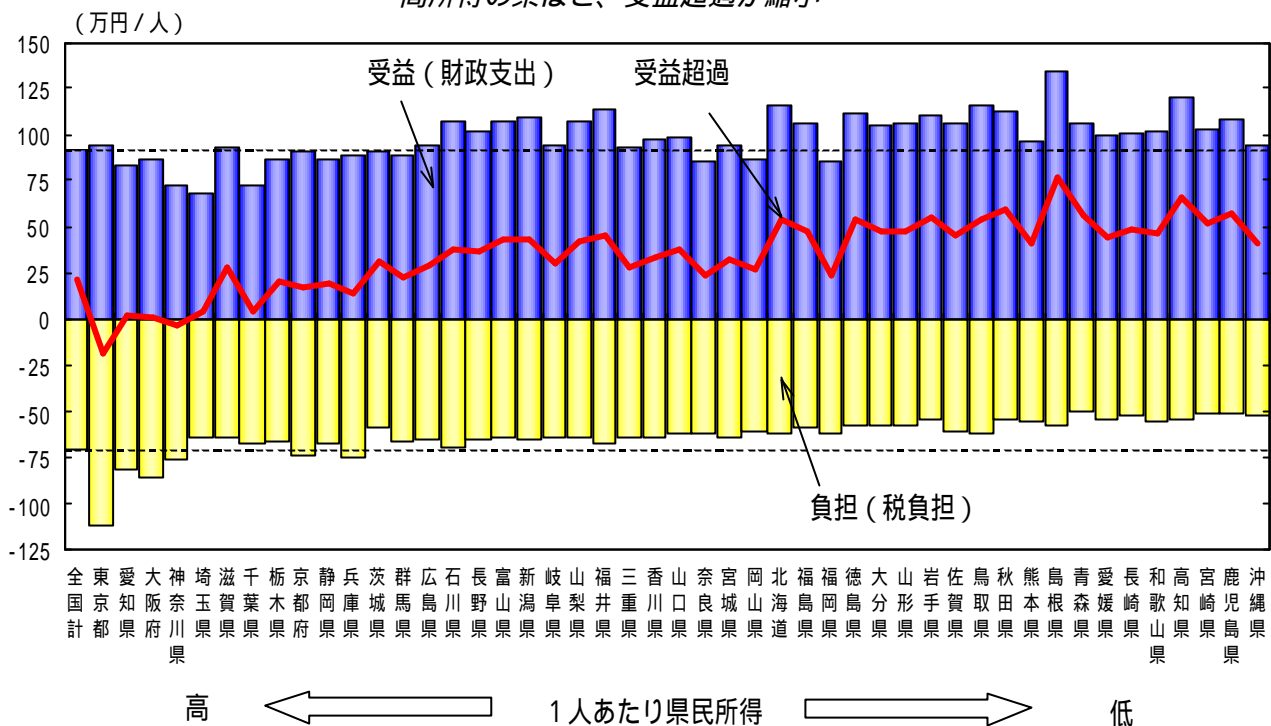
プライマリー・バランスの赤字は約5％



（注）プライマリー・バランスとは、「借入を除く収支等の歳入」から、「過去の借金の元利払いを除いた歳出」を差し引いた財政収支のこと。プライマリー・バランスが均衡（ゼロ）している場合、新たな借入は、過去の元利払いのためだけに使われる。

第3 - 1 - 7 図 都道府県別にみた受益と負担（1人あたり）

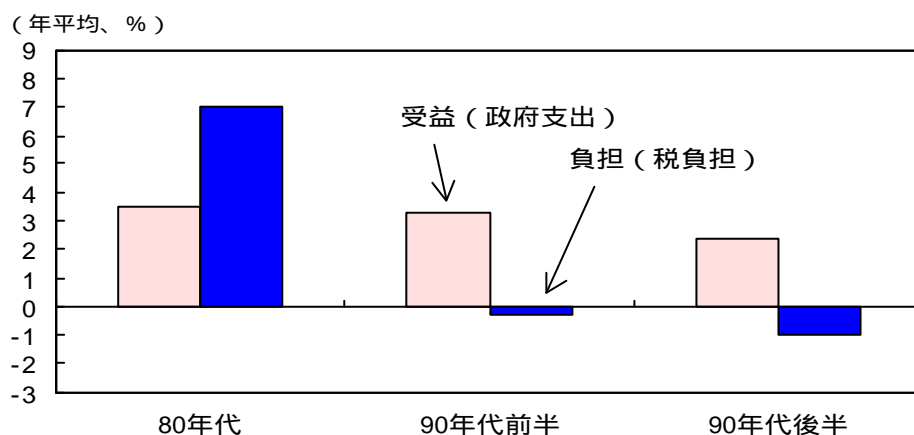
高所得の県ほど、受益超過が縮小



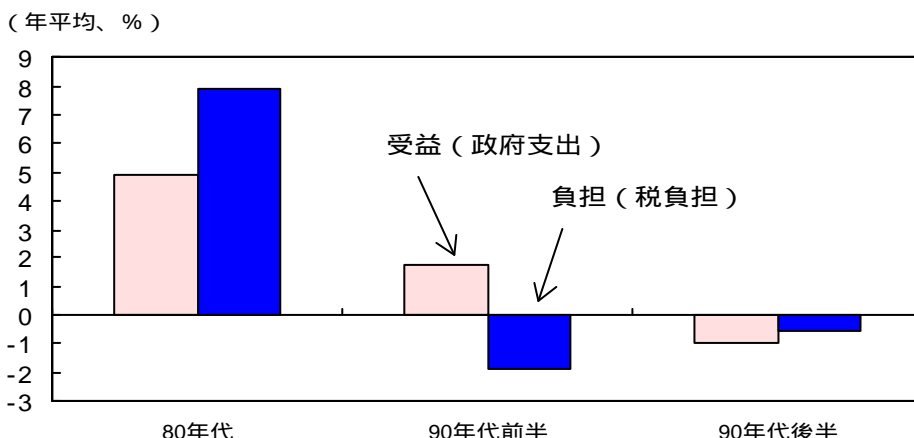
第3 - 1 - 9 図 受益と負担の伸び率（都道府県ベース）

受益・負担比率の高い5団体の受益は、90年代も引き続き増加

受益・負担比率の高い5団体（概して1人あたり県民所得が低い地域）



受益・負担比率の低い5団体（概して1人あたり県民所得が高い地域）



【第2節 資産・負債のストック・データでみた財政】

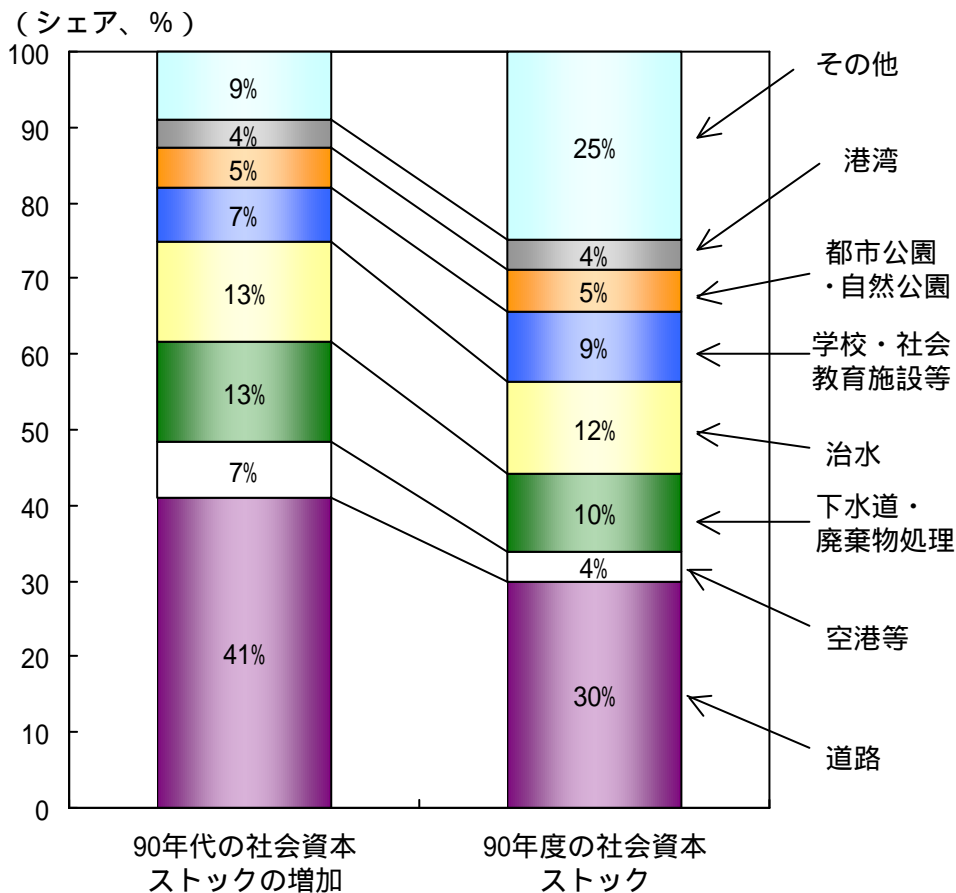
- ・ 企業会計の原則（発生主義、時価評価）に則り、公的部門の資産・負債のストック・データを試算

（公的部門 = 中央政府、地方政府、社会保障基金 + 公的企業）

- ・ 公的部門全体では資産 2,274 兆円 (GDP の 4.4 倍)、負債 2,422 兆円であり、正味資産は 148 兆円のマイナス (99 年度)
- ・ 将来の年金債務（推計）は、約 420 兆円（債務全体の 18%）
- ・ 90 年代の社会資本の整備は、学校・社会教育施設などに比べ、道路、空港、下水道・廃棄物処理、治水が相対的に大きく増加
- ・ 道路関係 4 機関（日本道路公団他）と空港関係 2 機関（成田、関空）の事業資産の評価額を収益還元法に基づき試算

道路関係 4 機関、空港関係 2 機関の資産・負債差額（資産評価額 - 負債額）は、それぞれ 8,200 億円、1,400 億円

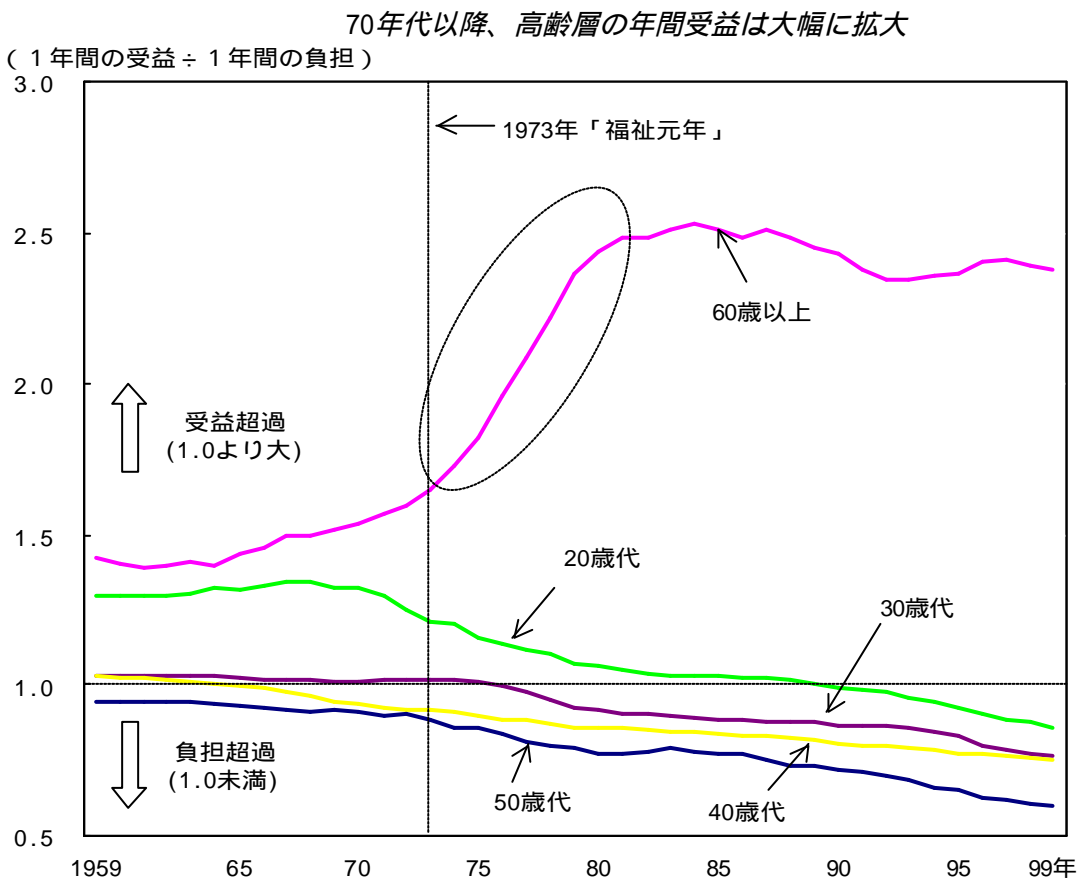
第3 - 2 - 3 図 90年代の社会資本ストック整備の特徴



【第3節 国民の受益・負担からみた財政】

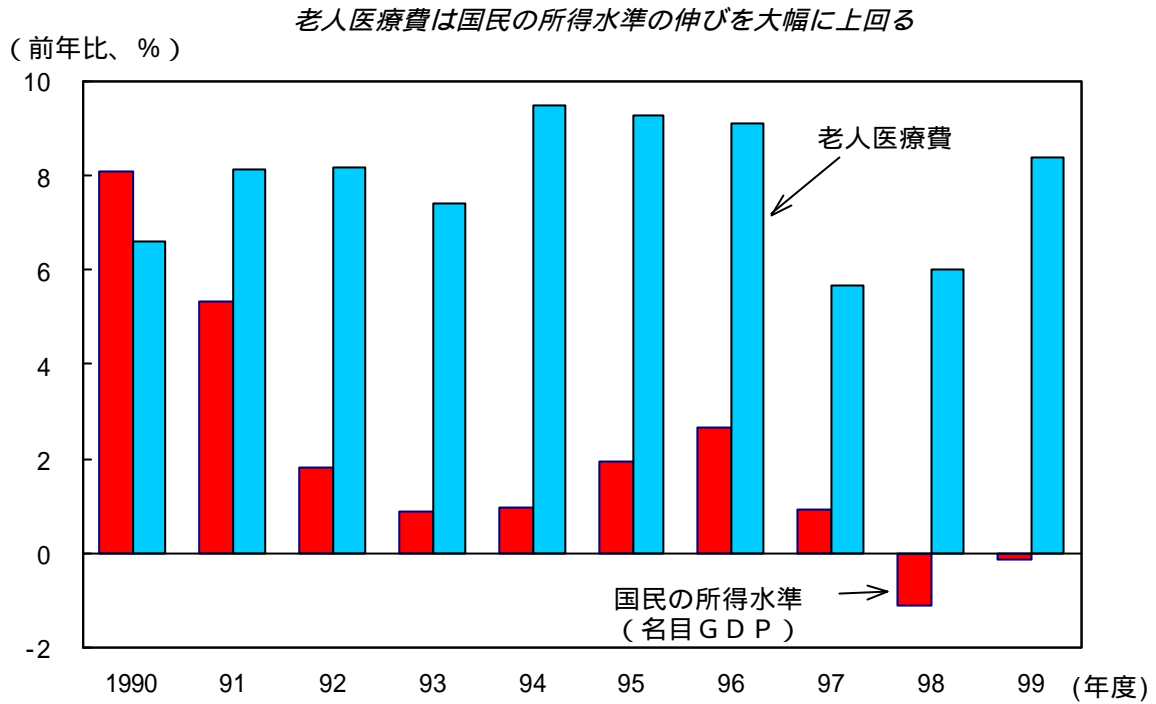
- ・ 個人の生涯を通じた受益・負担（世代会計）の観点から、我が国財政の状況を評価
  - 「受益」= 国・地方の公共サービス（警察・消防他）、社会資本サービス、社会保障給付（年金等）
  - 「負担」= 税負担、社会保険料
- ・ 過去30年において、世代間格差が拡大 特に70年代の政策
- ・ 「高齢世代」は受益超過、「若齢世代」は負担超過
  - （生涯を通じて、60歳以上世代は5700万円の受益超過、40歳以下世代は負担超過、20歳代世代と60歳以上世代との差は7000万円超）
- ・ 「将来世代」には、現行の税・社会保険料を上回る追加負担が求められる。
  - 「将来世代」の負担超過分は、現在の20歳代世代の3倍以上
- ・ 「将来世代」の重い負担を減らすためのシミュレーション分析
  - 将来世代だけが追加負担する場合、必要な追加負担は、消費税率90%に相当。2005年から追加負担を行うとしたら、23%に相当
  - 現在世代を含めた追加負担と受益抑制が必要

第3-3-4図 「1年間の受益と負担」の推移

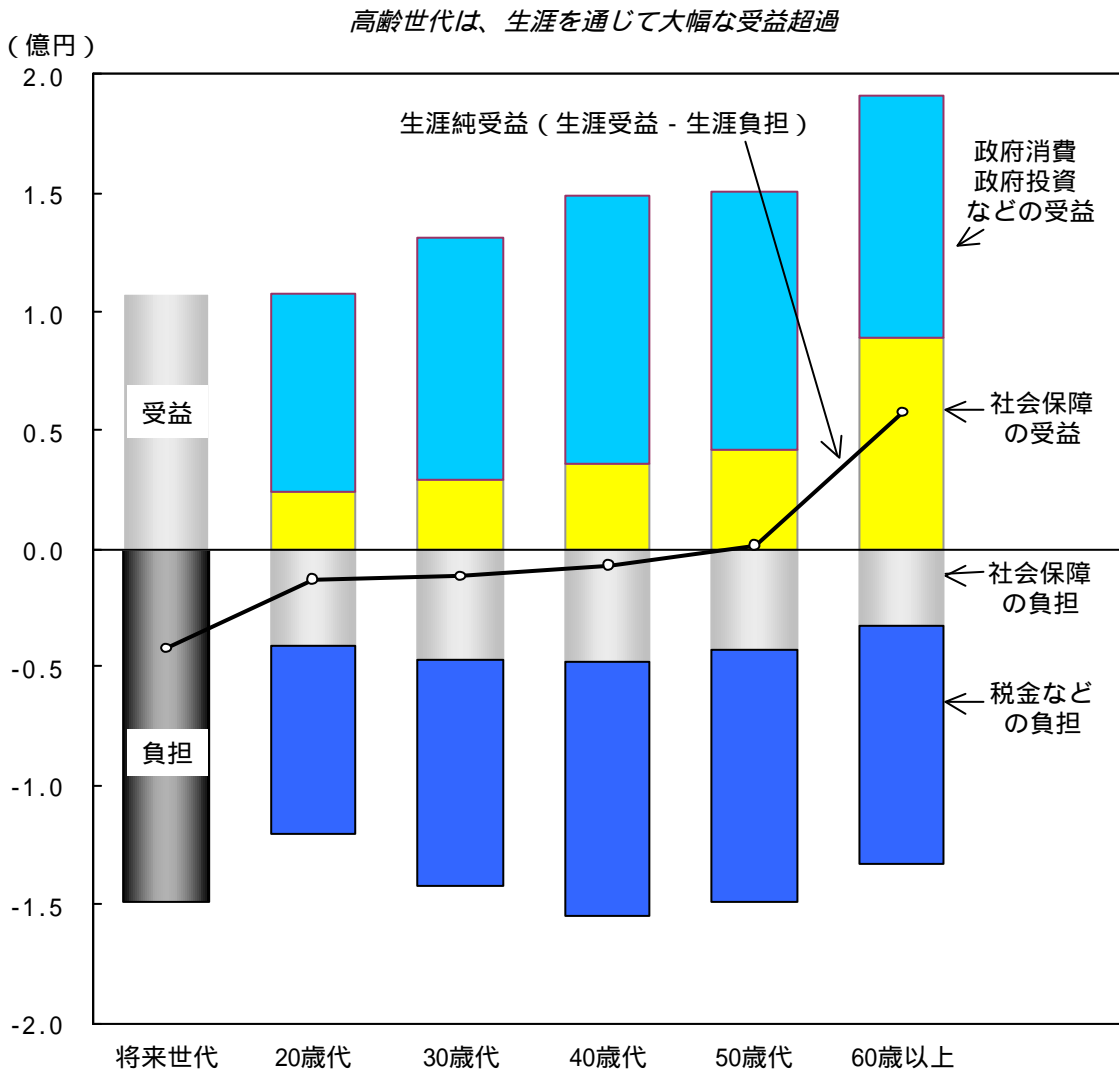


(注) 70年代の高齢者に配慮した政策  
 老人医療費の自己負担無料化  
 公的年金の給付水準の大幅引き上げ、標準報酬の再評価（賃金スライド制導入）  
 公的年金給付額への物価スライド制導入

第3 - 3 - 2 図 老人医療費の拡大



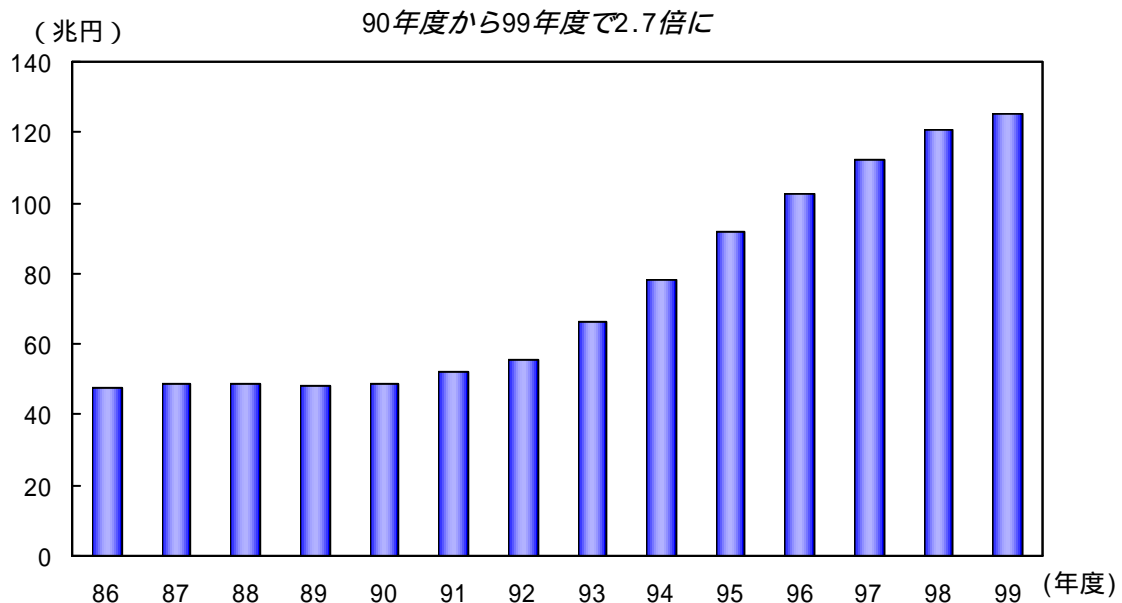
第3 - 3 - 5 図 生涯の受益と負担



#### 【第4節 地方財政の課題】

- ・ 地方財政は、長期債務が累積するなど、深刻な財政危機に直面している。
- ・ 国から地方への関与と多額の資金移転
  - 歳出の抑止力が働きにくく、国も地方も支出が膨らみ、財政赤字に苦しむ。
- ・ 地方の歳入基盤の諸課題
  1. 地域住民のニーズに充分対応できていない補助金（25年以上前からの補助金が43%、戦前・戦後復興期のものは12%）
  2. 地方交付税の総額が増加（90年代に42%増加）
  3. 地方交付税の機能の変化（特定の事業を遂行する財政手段としての性格）
  4. 地方税収増加に向けた取組み（留保財源率引き上げなどによりインセンティブ強化）
  5. 公的資金依存から、民間資金を一層活用した地方債発行へ（引受けの6割が公的資金）
- ・ 地方行財政改革の基本的な考え方 国と地方を通じた歳出削減、市町村合併、地方に対する国の関与縮減、国庫補助負担金の整理合理化、地方交付税制度の抜本的改革、国と地方の税源配分を含めた地方税の充実確保
- ・ 改革のシミュレーション（歳出削減、税源移譲の影響を検証）
  1. 税源移譲により、経済力のある大都市などの地方公共団体は自立。一方で地方圏を中心に、大部分の地方公共団体の財政状況はさほど改善しない（人口10万人未満の市町村では、財政力の改善は小さく、ほとんどは交付税交付団体にとどまる。）
  2. 税源移譲のみで問題は解決せず。歳出削減、市町村合併、地方の税収努力などが必要。

第3 - 4 - 2図 将来にわたる実質的な財政負担（地方債等）

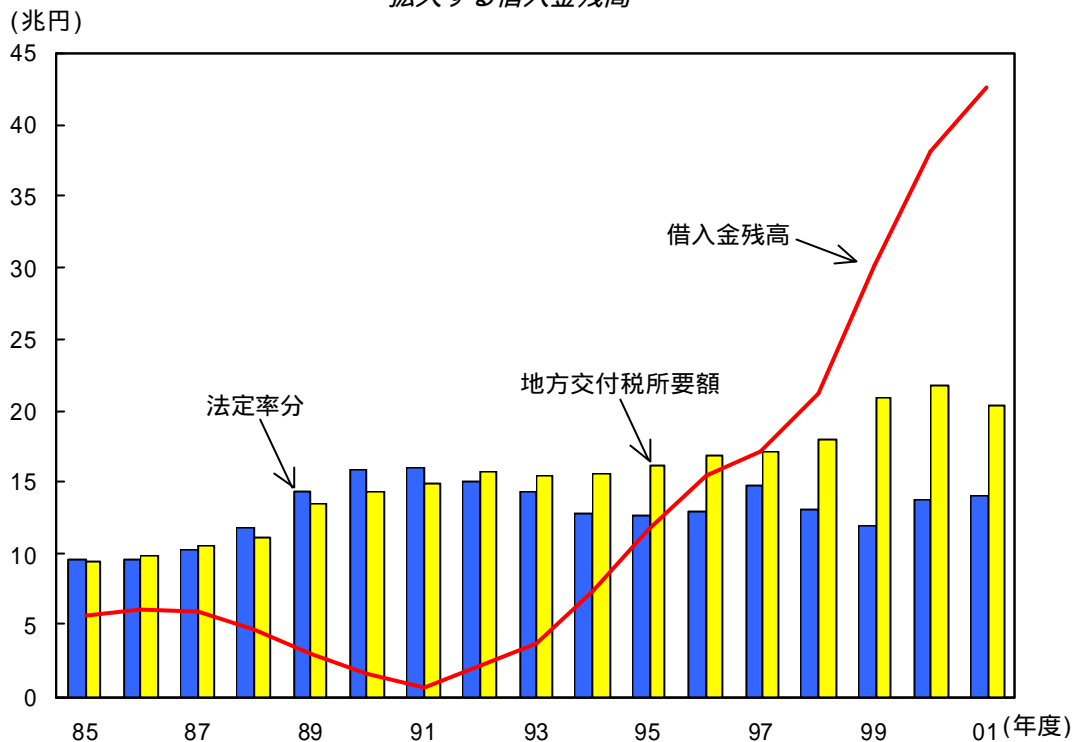


（注）将来にわたる実質的な財政負担  
 = 地方債現在高 + 債務負担行為額 - 積立金現在高



第3-4-4図 交付税特別会計の資金過不足

拡大する借入金残高



(注)「法定率分」= 国の一般会計から交付税特別会計に繰入れられる資金で、国税5税(所得税他)の一定割合

第3-4-6表 創設時期と国の負担割合でみた補助金

創設25年以上(高度成長期以前)が4割超

(単位: 億円)

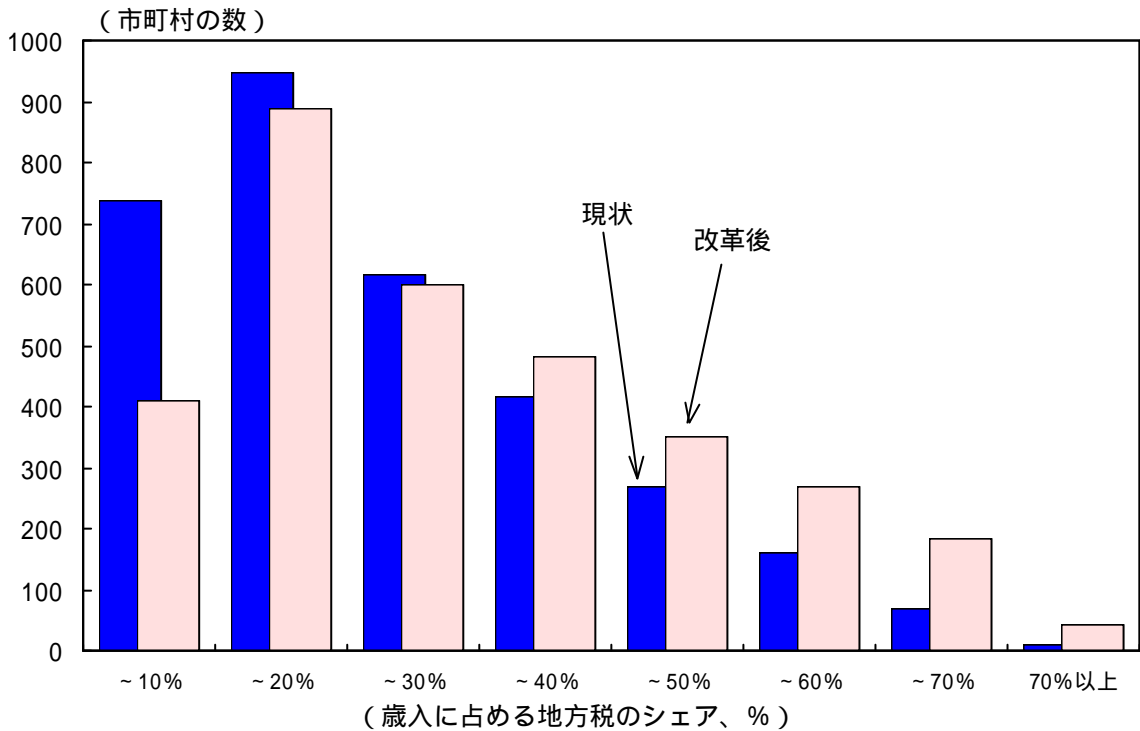
創設時期	国の負担割合				計(シェア)
	1/3未満	1/3以上 1/2未満	1/2以上 1未満	1	
戦前・戦後復興期 (~1954年度)	72	1,216	2,831	592	4,712 (11.7%)
高度成長期 (55~73年度)	374	2,631	4,018	5,612	12,635 (31.4%)
石油危機後70年代 (74~79年度)	0	1,632	2,084	2,153	5,869 (14.6%)
80年代 (80~89年度)	0	983	864	8,238	10,085 (25.1%)
90年代以降 (90年度~)	591	3,364	2,346	613	6,914 (17.2%)
計 (シェア)	1,037 (2.6%)	9,826 (24.4%)	12,143 (30.2%)	17,209 (42.8%)	40,215 (100%)

### 地方財政改革のシミュレーション分析

- 前提 1. 歳出削減（普通建設事業費を1割削減）  
 2. 税源移譲（現行の国税：地方税 = 6：4を5：5に）

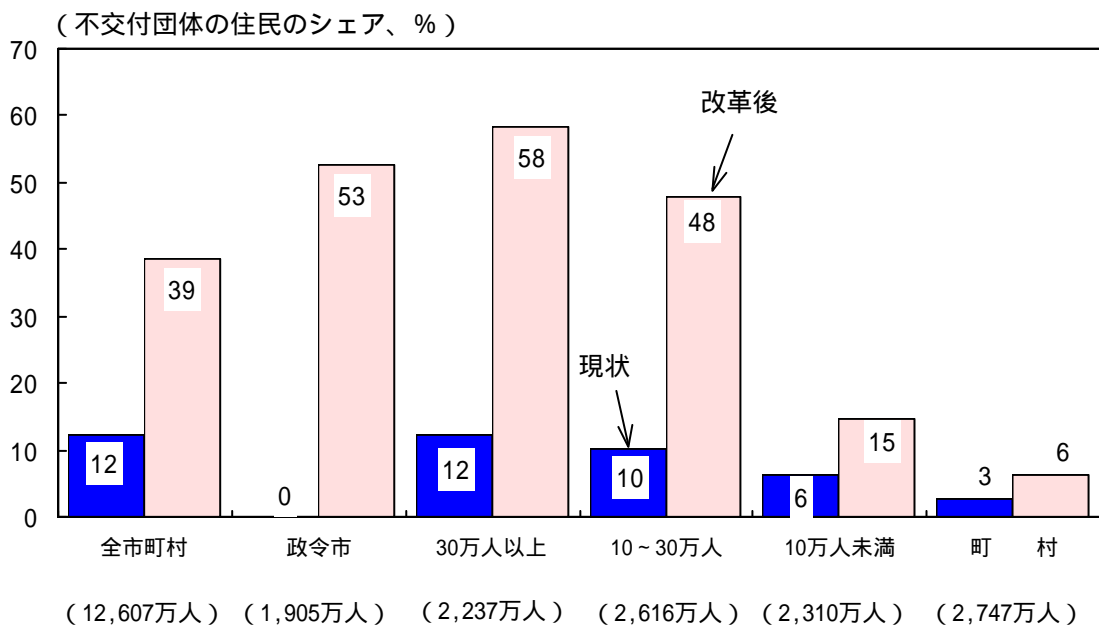
第3 - 4 - 1 1 図 歳入に占める地方税のシェア（シミュレーション結果）

改革で財政基盤が強化



第3 - 4 - 1 2 図 不交付団体の住民の増加（シミュレーション結果）

小規模市町村の多くは、改革後も交付団体



## おわりに

- ・ 構造改革を経済分析でサポート

小泉内閣は現在、構造改革を強力に推進している。構造改革の戦略作りに中心的な役割を果たしているのが、2001年1月の省庁再編の一環で設置された経済財政諮問会議（内閣総理大臣が議長）である。内閣府は経済財政諮問会議の事務局としての役割を果たしており、内閣府作成第1号の「年次経済財政報告 - 経済財政政策担当大臣報告 - 」は、構造改革の推進に分析的な基礎付けを与えという性格を持っている。

以下では、本年度の白書が中心的テーマとしてとり上げた不良債権問題と経済の関係、我が国財政が抱える課題、日本経済の回復力の弱さについて、分析の背後にある基本的な考え方を述べて、本年度白書のむすびとしよう。

- ・ 不良債権問題と経済の関係

日本の銀行は、依然多額の不良債権を抱えて苦しんでいるが、この不良債権問題と日本経済の長期低迷の関係については、鶏が先か卵が先かに似た議論がある。

一方に、不良債権は景気の足を引っばっている大きな要因となっており、この問題の解決が経済低迷脱出の鍵を握るとの考え方がある。他方、景気低迷が続いているので、不良債権問題がいつまでもなくならないのであって、不良債権は病気の原因ではなく発熱の兆候に過ぎないとする考え方もある。そのような考えによれば、不良債権が本当に景気の阻害要因であれば、クレジット・クラッシュで金利は高まっているはずで、現在のカネ余り状況で不良債権問題の解決を急いでも、倒産や失業の増加の悪影響の方が大きいということになる。

本年度の白書は、不良債権問題という現在の日本経済にとって最も重要な問題の1つで、かつ論争的な問題に取り組んだ。詳細な分析（2章）に基づいた白書の結論は、不良債権と経済低迷の間には双方向の関係があるけれども、やはり不良債権問題の抜本的解決が、日本経済の難局打破にとって重要だというものだ。

不良債権問題は日本経済の重しとなって、成長を下押しする力として働いていると考えられる。それはなぜか。第1に、不良債権問題のおかげで、銀行の金融仲介機能が機能不全に陥っているからだ。不良債権処理で銀行収益が消え、自己資本が減耗する状態では、新たにリスクをとって新規顧客や成長分野に融資する努力は不足する。また、銀行は不良債権処理という後ろ向きな仕事に追われ、新たな収益基盤を確立するという前向きの仕事に十分な人材や経営判断

を割けないでいる。第2に、不良債権問題の長期化は、非効率な企業や産業を温存して、我が国産業全体の生産性を低めているからだ。第3に、不良債権問題のおかげで、金融システムの安定性に対する懸念がいつまでも払拭されず、その結果、企業や家計の投資・消費行動が慎重化して、景気回復が妨げられている。

このように白書の分析は、不良債権問題が日本の経済成長の重しとなっているメカニズムを明らかにしている。もともと金融は経済と深く関わっているだけに、両者の関係についてはいろいろな議論がある。特に、金融セクターの発達と経済成長の間には密接な関係があるが、どちらが先でどちらが後かという論争が昔からあり、それは、最近の日本経済における不良債権と経済低迷の関係に関する鶏と卵の議論と通ずるものがある。技術革新の重要性を説いたことで有名なシュンペーターは、銀行などの金融仲介機関の発達が技術革新と経済発展に重要だと考えたのに対し、有力な経済学者のロビンソンは、金融の発達は単に経済成長を後追いしているに過ぎないと主張した。

実際、世界各国の長期データで、さまざまな金融セクターの指標と経済成長率の関係を調べてみると、両者にははっきりとしたプラスの相関関係があることがわかる。問題は、どちらが原因でどちらが結果かである。この問題に関しては、最近の10年間に、実証的な分析がかなり進んでいる。そうした最近の研究によれば、1.金融セクターの健全な発達が成長を高める関係にあるということ、2.金融の発達は、主に経済全体の生産性を高めることを通じて、成長を高める効果を持つということ、が明らかになっている。(コラム2-4「金融セクターの健全な発達は、経済成長を高める」参照)

こうした金融と経済の関係に関する最近の研究成果は、我が国の経済成長にとって、産業の再生に加え、不良債権問題などの我が国金融部門が抱える問題を解決することが重要であることを示唆している。

#### ・我が国財政の経済分析の重要性

我が国財政は、厳しい状況にある。言うまでもなく、財政は経済の重要な1部門である。財政の状況は、経済の状況を映し出す鏡でもあり、また財政のあり方は、経済の動向に大きな影響を与える。

我が国政府の財政などという場合、政府の範囲をはっきりさせなければならない。財政を含め経済全体の活動を捉える国民経済計算では、最も広い政府の概念は「一般政府」と呼ばれるものである。一般政府の財政には、1.国(中央政府)の財政、2.地方財政、3.社会保障基金(公的年金や医療など)が含まれる。

国、地方、社会保障基金の財政は、それぞれ所管の機関(財務省、総務省、厚生労働省、地方公共団体など)が担当している。それぞれの制度は複雑で、部外者にとって、財政状況の実態を把握するのは容易なことではない。さらに、

それらの各部門の財政は密接に関わっていて、それぞれの財政状況を見るだけでは、我が国財政の実態は明らかにならない。

国の財政ではもっぱら一般会計の収支が注目されるが、国の財政には多くの特別会計が含まれていて、一般会計を見るだけでは国の財政状況は分からない。また、地方財政は国の財政と密接に関係しており、3章で見たように、国への財政依存は、90年代に特に高まってきている。社会保障基金は、年金保険料などの保険料収入などで運営されているが、基礎年金（公的年金の一部）の年々の年金給付支払いの1/3は、国の財政から多額の税金が投入されていることなどからもわかるように、社会保障基金と国の財政は密接に関係している。特に、高齢化は今後の財政に大きな影響を与えるが、国の財政と社会保障基金を一体的に見なければ、そうした影響を正しく評価することは出来ない。

さらに、国民経済計算の分類では政府部門の一部ではないが、公的企業（特殊法人など）の財政状況も、国や地方の財政に大きな影響を持っている。一部の特殊法人には、国の財政から補助金や出資金などの支出がなされて国の財政負担となっているが、特に特殊法人が財政破綻した場合には、累積赤字の処理が国の財政に重くのしかかる。最近の具体的な例は、経営破綻して民営化された旧国鉄（特殊法人）である。1998年度に、国は旧国鉄の債務24兆円を継承して、結局旧国鉄の累積債務で処分しきれなかった部分は、国民の税金で賄われることになったのである。

我が国の財政に何が起きているかを正確に把握し、また経済の動向や高齢化などが財政に与える影響、逆に財政が経済に与える影響を客観的に評価するためには、国の財政、地方財政、社会保障基金、さらには公的企業を一体的に捉えて、経済分析の視点から検討・評価することが、極めて重要である。また、財政の状況は国民の生活に大きな影響を持つだけに、財政の専門家だけでなく、広く多くの国民の方々が、我が国財政が一体どのような状況にあって、今後どうなるのかについて正確な理解を持つことが重要である。そのためには、分析の結果を出来るだけわかりやすく提供することが求められる。

本年度の白書の分析（3章）は、そのような取り組みの第一歩である。

#### ・「需要不足だから需要追加すればよい」の考え方からの脱却

99年春から始まった90年代2度目の回復も、力弱く2年も持たずに、日本経済は再び景気悪化のサイクルに入ってしまった。なぜ日本経済は回復力に欠け、いつまでも低迷するのか。この疑問に答えることが、本年度の白書の中心テーマの1つであった。

景気は強い時もあれば、弱い時もある。経済が不景気に陥った時の1つの有力な診断は、次のようなものだ。「景気が悪いのは、経済全体の需要が弱く、経済全体の供給に対して需要が不足しているからだ。需要不足に陥った場合、民間経済は自力で回復する力に欠くので、解決策は政府が公共投資などで追加的

な需要をつけてやることだ。」

実際、我が国政府は、90年代を通じて度重なる経済対策を打って、需要追加を図ってきた。これらの経済対策の事業規模については、公的金融機関による融資拡大など単に民間の融資に差し代わるだけのものが含まれていて、誇大表示だとする「真水論」批判もあったが、いわゆる「真水」と言われる追加的な政府支出の額だけをとっても、その累積は巨額にのぼる。そうした政府支出増は、税収の減少と相まって、国と地方の財政赤字を大幅に拡大した。しかし、経済の弱さだけは変わらず残った。

「不景気は需要不足なのだから、需要をつければよい」という考え方は、基本的にケインズ経済学と呼ばれる経済理論に依っている。ケインズ経済学の基礎にある考え方は、価格（賃金を含む）は需給の変化に対応して調整するのに時間がかかり、特に、価格は一般に下がりにくい性格（「下方硬直性」）を持っているというものである。従って、経済が需要不足に陥っても、価格の調整力が弱いために、いつまでも需要不足が解消されず不景気が続く。政府が政府支出を拡大して需要を追加してあげれば、不景気から脱出できるということになる。

このような考え方は、現在の日本経済に適用できるのだろうか。次のような点を考慮すると、少なくとも単純素朴な形のケインズ経済学に基づいた議論は、説得力に欠けると考えられる。

第1に、ケインズ経済学が前提とする価格の硬直性（ないし価格の調整スピードの遅さ）は、あくまで短期においてであり、10年もの長期にわたる日本経済の低迷を、価格の硬直性に起因する需要不足で説明できるのだろうか。

第2に、日本経済の現状では、デフレの進行で、いろいろなモノの価格が実際に下がっている。賃金も、第1章で分析したように、ボーナスの減少や賃金の低いパートの採用拡大などで、結構弾力的に調整されている。このような事実からすれば、価格の調整スピードが遅いとしても、調整に何年もかかるとはどうも言えそうにない。

第3に、前述したように、政府はこれまで巨額の需要追加を図ってきたが、日本経済の低迷は依然続いている。この点については、生産性の低いムダな公共投資をやってきたからだとの考え方があるが、需要追加という点では、ムダな公共投資もムダでない公共投資も変わりはない。ケインズ自身、「穴を掘ってまた埋める」ようなまったくムダな事業も、景気対策として役に立つと言っていた。

現状の日本経済では、確かに需要不足はある。需要不足を見る1つの指標であるGDPギャップは、GDPの3~4%と推計される。しかし、長期に低成長が続いているわりには、過去10年の間にGDPギャップは大きく拡大していない。それは日本経済の供給力が落ちているからである。日本経済全体の供給力の伸びを示す潜在成長率は現在1%程度まで低下してしまっている。白書の分析

(2章)は、10年の低成長といういわば「負の遺産」が、現在の日本経済の潜在成長力を押し下げている、というメカニズムを明らかにしている。

日本経済が長期の低迷から脱出して、再び成長する経済に復帰するためには、日本経済の潜在成長力を引き上げていかなければならず、これまでのように政府支出を拡大していくら需要をつけても、問題の解決にはならない。潜在成長力の引き上げは、経済構造改革を進めることによって可能になる。

#### ・経済再生の鍵

今後の成長を確保するためには、まず重しのように日本経済を押し下げている不良債権問題・過剰債務問題を、早期に解決しなければならない。不良債権問題の解決によって、銀行は新たなビジネス・モデルの確立など前向きな積極的な経営に取り組めるようになり、新規の顧客や成長分野への融資が活発化する。つまり、現在機能不全に陥っている「血液」循環が正常化する。また、不良債権の最終処理は、低収益で債務返済のメドが立たない企業に滞留している労働力、資本などの資源を、生産性の高い分野に移動させることになる。

不良債権問題の早期解決による金融仲介機能の回復と、デフレ圧力を和らげるための金融緩和は、我が国の金融システムの脆弱性を除去する車の両輪である。日本銀行は、デフレ圧力を和らげるために、さらなる施策を積極的に検討すべき段階にあると考えられる。

不良債権を取り除くだけでは、日本経済は再生しない。同時に、規制緩和、財政改革、年金・医療制度の改革、起業や科学技術の促進などの構造改革を推進することによって、日本経済の生産性を高めなければならない。また、公共投資など政府支出については、「需要をつける」という観点よりも、「成長力を引き上げる」という観点から、社会的ニーズが高い分野、雇用拡大や民間需要誘発の効果が高い分野に、メリハリを付けて重点的に配分することが、特に重要となっている。このような構造改革を目に見える形で着実に実行することは、企業や家計の先行き不安を払拭して、企業や家計の将来見通し(期待成長率)を高める効果がある。それによって、「不景気が弱気を呼び、弱気が不景気を呼ぶ」という、日本経済が今陥っている悪循環から脱出することができる。

構造改革は、労働力、経営資源、資本、土地といった我が国の持つ貴重な経済資源を、生産性の高い分野に振り向けることによって、日本経済の潜在成長力を高める。このように日本経済の供給力を引き上げる構造改革は、同時に、民間需要の持続的な拡大を伴う。それは、収益性の高い新たな民間投資が活発化し、また消費者の将来展望を開くことによって消費が持続的に回復するからである。単に公共投資などでいくら需要を追加しても、日本経済の難局から脱却することはできない。10年にわたる経済停滞で低下してしまった潜在成長力を引き上げ、同時に民間需要の持続的な拡大を引き出す構造改革こそが、日本経済の再生の鍵を握っている。