

構造改革と経済財政の中期展望について

〔平成14年1月25日  
閣議決定〕

構造改革と経済財政の中期展望を別紙のとおり定める。

## 構造改革と経済財政の中期展望

## 目次

はじめに	1
(「構造改革と経済財政の中期展望」の意義)	
(構造改革が目指す日本の姿)	
(「改革と展望」の性格と役割)	
(経済運営との整合性)	
1. 日本の経済社会についての現状認識	
(1) 脆弱な経済構造	4
(2) 限定的な社会活動	4
(3) 公的部門の非効率性	5
(4) 構造改革を進めない場合の問題	5
2. 中期的に実現を目指す経済社会の姿	
(1) 「人」を何より重視する経済社会	7
(i) 「人」が能力と個性を磨き、伸び伸びと発揮する	
(ii) 「人」が活躍できる仕組みの構築	
(再挑戦が可能な社会)	
(生涯現役社会、男女共同参画社会の構築)	
(グローバルな活躍、貢献)	
(iii) 「人」を育む社会環境、自然環境の形成	
(簡素で効率的な政府とNPO等の活躍)	
(個性ある地域の構築)	
(循環型経済社会の構築など環境問題への対応)	
(2) 雇用・高齢化・地域経済等の課題への積極的な挑戦	9
(雇用拡大への挑戦)	
(活力ある高齢社会への挑戦)	
(地域経済活性化への挑戦)	
(3) 強靱な経済、財政の実現	10
(デフレの克服)	
(民間需要主導の持続的成長の実現)	
(構造改革が効果を発揮するメカニズム)	
(空洞化の阻止)	
(新たな成長のエンジン)	

(変化に対応できる企業システム)  
(効率的で持続可能な財政への転換)

3. 構造改革を中心とする経済財政政策の在り方
- (1) デフレの阻止と不良債権問題の解決……………14
    - (デフレの阻止)
    - (不良債権問題の抜本的解決)
  - (2) 活力ある経済社会を目指した規制改革、制度改革……………14
    - (人材大国)
    - (頑張りがいのある社会システム)
    - (生涯現役社会、男女共同参画社会の構築)
    - (科学技術創造立国)
    - (世界最先端のIT国家の実現)
    - (地方の自立・活性化)
    - (都市の再生)
    - (循環型経済社会の構築など環境問題への対応)
  - (3) 政府の在り方……………17
    - (官民の役割分担)
    - (国と地方の役割分担)
    - (歳出面での改革)
    - (政府の大きさ)
    - (国民負担の在り方)
    - (21世紀にふさわしい税制)
    - (新しい行政手法)
  - (4) 社会資本整備の在り方……………19
    - (公共事業の配分の重点化)
    - (公共投資の規模、効率化、PFIの活用)
    - (公共事業関係の計画の見直し)
  - (5) 持続可能な社会保障制度……………21
    - (社会保障の総合化)
    - (医療サービスの効率化の徹底と医療保険制度の改革)
    - (持続可能な年金制度の構築)
    - (介護サービスと医療の適切な役割分担と在宅介護サービスの推進)
    - (子育て支援対策の充実)
  - (6) 地方行財政制度の改革……………22
    - (自治体の行財政基盤の拡充)
    - (国・地方の役割分担に応じた事務事業の在り方と地方歳出の見直し)
    - (国・地方の役割分担に応じた地方財源の在り方)

## 構造改革と経済財政の中期展望

### はじめに

（「構造改革と経済財政の中期展望」の意義）

我が国経済は、バブル崩壊後十年の長きにわたり低迷を続けている。この間、戦後の経済発展を支えてきた企業システムや政府の仕組みは時代の変化に対応できず、むしろ経済の重荷となっている。また、少子化・高齢化の進展や中国等の追い上げに伴う競争力の低下といった状況の下で、国民の間には閉塞感が広がっている。

しかし、我が国は基礎学力の高さ、豊富な個人金融資産、社会の安定、豊かな自然など諸外国にも誇り得る重要な基盤を現在も持っている。問題はこうした基盤を維持し、さらに強くすること、そして、国民一人一人が自らの個性や能力を十分に発揮し、新たな創造を行うことができる経済社会を構築することである。こうした取組みにより、絶え間なく革新的な技術や工夫が生み出され、様々な環境変化にも機敏かつ柔軟に対応する効率的な経済活動が展開されることとなる。

この「構造改革と経済財政の中期展望」（以下、「改革と展望」）は、日本が目指す経済社会の姿と、それを実現するための構造改革を中心とした中期的な経済財政運営について明確な将来展望を示している。この将来展望が国民によって共有され、構造改革への共感が深まることによって、改革は加速され、その実を結ぶこととなる。

（構造改革が目指す日本の姿）

構造改革が目指すのは「人」を何よりも重視する国である。人は経済成長や付加価値の源泉である。また、経済社会が激しく変化する中で、人的資産はどのような変化にも自ら適応できるという意味で最もリスクに強い資産でもある。

人の能力と個性の発揮を大切にし、人が活躍できる仕組み、人を育む社会環境、人と自然環境の調和を目指す。国民がこの国に生きることに誇りを持ち、世界の人々にとっても魅力のある国造りを進める。それは、経済の活性化にも

大いに寄与する。また、雇用の拡大、活力ある高齢社会の構築、地域経済の活性化などの課題にも積極的な挑戦ができるようにする。

IT革命の進展などを背景に、経済活動のグローバル化の潮流は21世紀においてさらに強まるとみられる。改革を進めることを通じて、貿易、投資のみならず、研究開発や文化芸術、スポーツなど幅広い分野で国民が世界の中で一層活躍し、貢献することを目指す。

不良債権処理の促進、規制改革、財政構造改革などを中心とする構造改革への取組みを継続することにより、その効果は峠を越えるように加速的に現れ、今後2年程度の集中調整期間の後には中期的に民間需要主導の着実な経済成長が実現される。また、財政や社会保障制度を持続可能なものとしていくことができる。

#### （「改革と展望」の性格と役割）

「改革と展望」に盛り込まれた政策は、政府として実行すべきものである。また、政府部門に関する目標は、その時々を経済財政状況を踏まえつつ、政府としてその実現に努めるべきものである。民間部門に関する数値等は、一定の政策を前提とした将来展望である。

「改革と展望」の役割は、経済財政の中期ビジョンを示し、短期と中期の経済財政政策の整合性を確保すること、財政・社会保障の中長期的な持続可能性を提示すること、経済財政政策の合理性などについての説明責任を果たすことである。

「改革と展望」の対象期間は2002年度～2006年度の5ヵ年とする。なお、プライマリーバランス<sup>注</sup>の黒字化達成などに関しては、より長い期間を視野に入れている。

なお、「改革と展望」は「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」（平成13年6月26日閣議決定）を基礎としており、両者を一体として構造改革を推進する。また、経済の変動等に適切に対応するため、「改革と展望」は毎年度改定することとする。本「改革と展望」を決定することに

---

<sup>注</sup> 現在の日本の財政赤字は、過去の借金の元利払いの増大もあって大きく膨らんでいる。この過去の借金の元利払いの影響を除いた財政収支、すなわち、現在の行政サービスに必要な歳出が税収で賄えているかどうかを示す財政収支がプライマリーバランスである。

より、「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」（平成 11 年 7 月 8 日閣議決定）は終了することとする。

（経済運営との整合性）

対象期間中の経済財政政策は、「改革と展望」を踏まえて安定的に運営する。ただし、財政の自動安定化機能に配慮する。また、デフレスパイラルが懸念されるなど景気が極めて厳しい状況の下では、柔軟かつ大胆な政策運営を行う。

日本銀行においても、「改革と展望」を踏まえつつ適時適切な金融政策運営を行うことが期待される。

## 1. 日本の経済社会についての現状認識

### (1) 脆弱な経済構造

90年代の我が国経済社会を振り返ると、バブルの崩壊やアジア諸国の工業化など経済構造が激変する中で、変化への対応が後手後手に回り、新たな変化への積極的なチャレンジは概して低調であった。民間需要は低迷し、財政支出等による累次の景気対策が実施されたものの、バブル崩壊後（1992年度～2000年度）の我が国の実質成長率は1.2%、名目成長率は0.9%と低迷した。これは80年代の実質成長率4.6%、名目成長率6.8%と比べても、また先進諸国の90年代の実質成長率（先進7ヶ国（日本を含む））2.5%程度と比べても際立って低い。

不良債権処理の遅れ、厳しい雇用情勢、財政赤字の拡大とそれによる将来の増税不安、急速な少子化・高齢化等による社会保障制度の持続可能性への不安などが消費や投資を抑制し、民間需要を低迷させてきた。バブル崩壊後の平均で民間需要の成長率は0.5%に止まった。

民間需要の低迷等はデフレ状況を継続させ、不良債権を発生させている。バブル崩壊後の平均でも物価（GDPデフレーター）上昇率はマイナスを記録し、特に最近4年間はマイナスが続いている。

供給面では、種々の規制や非効率な政府活動による高コスト構造、環境変化に適應できない企業システムや人材育成システムなどがサプライサイドの弱体化を招いてきたと考えられる。生産性の上昇率は80年代の1.7%程度から90年代には0.5%程度に低下した。

中国等の追い上げや日本国内の高コスト構造などにより、産業の国際競争力が低下しており、多くの地域において産業空洞化ともいえる状況が生じている。

### (2) 限定的な社会活動

ボランティア、NPOなどの活動は、法律の整備などによりある程度の拡大をみせたものの、未だ限定的であった。また、都市環境や保健、介護など社会のネットワークが形成されることによってはじめてより良質なサービスの供給が可能になる、いわゆる社会需要は潜在的に拡大しているが、十分に充足されていない。



### (3) 公的部門の非効率性

財政に関する受益と負担の関係の希薄化や事前規制型の諸制度等は、依存体質（モラルハザード）や既得権を生み、構造的に非効率を発生させている。

経済の低迷が続く中で、景気の安定を重視した財政運営がなされ、財政支出の規模が拡大する一方、数次の減税もあって税収は減少してきた。それは景気の下支えに一定の効果を持ったが、持続不可能な財政構造（財政赤字は増加し、政府の長期債務残高は累増）と、歳出の質の低下（国民の利便性の向上や産業の活性化等に十分な効果を持たないケースも指摘されている）といった問題を生んでいる。

その結果、政府が財政支出の拡大等を行っても、財政赤字の拡大が将来の増税への懸念を生み、それが消費を抑制したり、歳出の質の低下に伴って民間の消費や投資が誘発される効果が低下するなど、財政支出が経済を活性化させる効果が弱まる傾向もみられる。

社会保障制度については、急速な少子化・高齢化などを背景に、制度の持続可能性、世代間・世代内の公平性などの問題が生じている。

### (4) 構造改革を進めない場合の問題

我が国の近年の産業動向をみると、中国等の追い上げにより、従来、経済成長の重要な原動力となってきた製造業においても、国際競争力を失いつつあるものがある。また、経済に占める非製造業のシェアが拡大してきているが、その生産性は平均的には製造業を下回っている。更に雇用面では、今後、生産年齢人口が減少していく。

こうした状況の下で、民間部門、公的部門の双方で構造改革を推進し、創造性、効率性を高めていかなければ、日本の潜在成長率は趨勢的に低下していかざるを得ない。

構造改革が仮に実行されない場合、実質経済成長率は 2010 年度までの平均で 1/2%程度の低い水準に止まるものとみられる。また、財政面では、国と地方のプライマリーバランスの赤字は拡大し、政府の債務残高の GDP 比も発散的に上昇する。

この場合、国債に対する信頼性が低下し、長期金利が急上昇し、景気後退に

到るリスクが高まっていくと考えられる。そうした状況では、景気後退に対処するために財政支出を拡大しても、それが持続可能なものとはみなされず、景気を下支えする効果も限られる。このようなリスクが現実のものとなる場合、成長率は0%に近い低成長に止まるとみられる。

## 2. 中期的に実現を目指す経済社会の姿

我が国は、基礎学力の高さ、豊富な個人金融資産、社会の安定など経済発展にとって必要不可欠な基盤を現在も有している。問題はこうした基盤を生かして国民が持てる力を国内さらには世界の中で十分に発揮できるようにすることである。その際、国が行うべきことは、そうした環境を整備することであり、現実に経済社会を活性化していくのは国民である。政府と国民がそれぞれ役割を果たすことにより、国民一人一人が能力と個性を発揮する社会が構築される。また、雇用の拡大、活力ある高齢社会の構築、地域経済の活性化などの課題にも積極的な挑戦が可能になる。同時に、民間部門の旺盛な活力と簡素で効率的な政府に支えられた民間需要主導の着実な経済成長が中期的に実現され、財政や社会保障制度も持続可能なものとなっていく。

### (1) 「人」を何より重視する経済社会

経済成長や付加価値の源泉は人である。また、人と人が交流や連携を広げ、協力を深める中で、新たな創造が生み出される。国民がこの国に生きること誇りをもち、海外の資本や外国人にとっても魅力のある国造りを進める。

経済社会が激しく変化する中で、人的資産はどのような変化にも自ら適応できるという意味で最もリスクに強い資産でもある。人的資産を効果的に蓄積し、それを十分に生かすために、格段に大きな努力が払われるべきである。

#### (i) 「人」が能力と個性を磨き、伸び伸びと発揮する

国際競争力のある大学の実現に向けた改革など高等教育の抜本的見直し、自ら考え、創造する力を持った人材の育成、児童・生徒の能力や適性に応じた教育機会の提供等を目指した初等中等教育の多様化・活性化などにより、人材大国の実現を目指す。また、個人が能力や個性を発揮し、挑戦することに対して、いろいろな社会レベルで、「称える」ことを通じて社会の価値観が形成され、社会の躍動感が生まれる。

#### (ii) 「人」が活躍できる仕組みの構築 (再挑戦が可能な社会)

一人一人が自由な選択と自己責任の下で何度も挑戦できる社会を目指し、制度改革を進める。仮に事業に失敗しても、努力をすれば再挑戦することが可能な社会、転職すること自体が不利にならず、能力が適正に評価される社会としていく。こうした取り組みや高コスト構造の是正を通じて、今後5年間で創業の

倍増を目指す。

(生涯現役社会、男女共同参画社会の構築)

高齢化は、社会の活力を失わせると受けとられがちであるが、働き、学び、社会参加できる期間が伸び、一人一人の生きがい広がることでもある。課題は、高齢者の年齢を固定的に考えることなく生涯現役でいられる社会の仕組みをつくることである。高齢化の進展により、年齢を基準とした雇用システムは合理性を失ってきている。技能・知識の習得など個人の努力や各企業における能力に応じた賃金・就業体系の導入など雇用システムの弾力化によって、生涯現役社会の一つの姿として、例えば70歳を超えても多様な形態で働ける活力ある高齢社会を実現することが望まれる。高齢者が活躍し、若者も努力と学習によって可能性に挑戦できる社会を目指す。

また、性別にかかわらず個性と能力を十分に発揮し、社会参加できる男女共同参画社会を実現することも重要な課題である。このため、仕事と育児の両立のための環境整備を進めるとともに、女性の就業を始めとするライフスタイルの選択に中立的な社会制度の構築を進める。

こうした取組みにより、年齢や性別にかかわらず誰もが能力に応じ、適切な報酬を受け、生きがいをもって働ける社会を目指す。

誰もが伸び伸びと活躍できる社会を形成すること、子どもを産み育てやすい環境を整備することなどにより、少子化傾向にも変化が期待される。

(グローバルな活躍、貢献)

経済活動のグローバル化の潮流は、IT革命の進展などを背景に21世紀においてさらに強まるものとみられる。世界経済の安定に向け多角的な努力を継続するとともに、新ラウンド立ち上げによるWTO体制の維持・強化に積極的に取り組み、FTA(自由貿易協定)等地域レベルでの新たな連携の在り方につき、東アジア諸国等との対話を進めていく。更に、グローバル化の進展を前提として、大学改革や規制改革などの制度全般の見直しを進めることにより、貿易、投資のみならず研究開発や文化芸術、スポーツなど幅広い分野で国民が世界の中で活躍し、貢献することを目指す。同時に、外資による対日投資や海外の技術者、研究者等の日本での活躍が拡大することを目指す。

(iii) 「人」を育む社会環境、自然環境の形成

(簡素で効率的な政府とNPO等の活躍)

社会が柔軟で効率良く機能するためには、国民に対して説明責任を果たし、簡素で効率的な政府が必須である。また、社会需要の拡大などに対応して民間企業、NPO等の活躍の場が拡大する。

#### (個性ある地域の構築)

それぞれの地域の多様な発展なくして国の発展はあり得ない。市町村合併の推進等地方の行財政構造改革を推進することなどにより、地方が「自助と自律の精神」のもと、人材、自然、歴史、文化といった多様な資源を活かし、知恵と工夫でそれぞれの地域の魅力、個性を発揮することが可能となる。そうした中で、都市と農山漁村の共生と対流、観光交流が進み、おいしい水、きれいな空気に囲まれた豊かな生活空間が形成される。また、社会の構造改革の基礎として、住民の安全と治安を確保することにより、安心して暮らせる社会を構築する。

#### (循環型経済社会の構築など環境問題への対応)

循環型経済社会の構築、ゴミゼロと脱温暖化の社会づくり、自然との共生など環境問題への総合的な対応を行い、安心して活気と魅力に満ちた生活環境を創造し、美しい日本を形成する。また、循環型経済社会に向けた対応により、民間の技術開発や製品開発が活発化し、新たなビジネスモデルが形成され、新規需要や雇用が創出される。環境問題への対応から生まれた日本の技術・ノウハウ・製品などが、世界のモデルとなって美しい地球造りに貢献する。

#### (2) 雇用・高齢化・地域経済等の課題への積極的な挑戦

国民がこれらの問題について感じている不安の背景には、個人や社会が持つ力を十分発揮できていないという状況がある。それを克服することは、新たな発展の契機ともなる。政府は環境を整備し、国民、企業、NPO等が多様な挑戦を行う。

#### (雇用拡大への挑戦)

雇用創出の鍵をにぎるものは民間需要主導の持続的な経済成長である。同時に、雇用創出効果の高い歳出への重点化、規制改革などの構造改革を進め、雇用を創出するとともに、労働力需給のミスマッチを縮小し、失業率をできる限り低くするよう努め、雇用不安の軽減を目指す。働き方に対する価値観の多様化に伴う様々な就労形態を実現しつつ、ワークシェアリングについても議論を深める。また、都市環境、介護など、国民と政府、企業、NPO等によるネットワークを形成することにより良質なサービスの供給が可能になるいわゆる社会需要が顕在化され、新たな雇用が創出される。

#### (活力ある高齢社会への挑戦)

生涯現役社会に向けた取組みの推進や持続可能で公平な社会保障制度に向

けた改革により、高齢化に伴う将来不安を軽減することを目指す。それにより、将来世代の負担を軽減する展望も開けていく。その結果、高齢者のみならず、若い世代も安心して消費ができるようになり、消費性向も上昇する。

#### （地域経済活性化への挑戦）

公共投資の削減等が地域経済に及ぼす影響については、「改革先行プログラム」（平成13年10月26日）などを推進するとともに、上記の「（個性ある地域の構築）」を通じ新規雇用を創出することなどによって克服することを目指す。また、PFIの積極的な活用により、民間の事業機会を創出し、地域経済の活性化を目指す。

### （3）強靱な経済、財政の実現

#### （デフレの克服）

今後2年程度の集中調整期間は、中期的に民間需要主導の成長を実現するための重要な準備期間である。この期間において最も重要なことはデフレを克服することである。そのため政府・日本銀行は一体となって強力かつ総合的な取り組みを行う。政府としては、民間需要・雇用の拡大に力点を置いた構造改革、すなわち、重点化、効率化などを中心とする財政構造改革、規制改革等を推進し、不良債権処理を促進する。同時に、当面、デフレスパイラルに陥ることを阻止するため、「緊急対応プログラム」（平成13年12月14日）を推進する。この期間は、厳しい内外経済環境が続いていること、構造改革の効果が顕在化するのにはある程度の時間を要することなどから、ゼロ近傍の成長を甘受せざるを得ない。しかし、これらの施策に取り組むことにより、集中調整期間において、景気は厳しいながらも回復に向けて動き出す。こうした動きを受け、デフレも克服され、物価上昇率はプラスに転じると見込まれる。

#### （民間需要主導の持続的成長の実現）

集中調整期間の後には民間需要主導の着実な成長が実現する。経済社会の仕組みは相互に関連し合っているため、一部を変えるだけではその効果は十分に現れない。活力に溢れる民間部門と簡素で効率的な政府を目指した構造改革に継続的に取り組み、経済社会の仕組みが全体として変化する段階に到れば、その効果は峠を越えたように加速的に現れる。更に、デフレが克服されることにより、経済の好循環が回復する。これらの結果、消費や投資が安定的に拡大し、2004年度以降は実質1%程度あるいはそれ以上、名目2%程度あるいはそれ以上の民間需要主導の着実な成長が見込まれる。停滞産業から成長産業へ資源が移動する中で、成長産業では力強い拡大を実現するなど日本経済のダイナミズムは甦る。また、財政の健全化に向けた動きは、金利を安定化させる効果を

持つ。更に、デフレの是正は、これまで上昇してきた実質金利を抑える効果を持つと見込まれる。

#### （構造改革が効果を発揮するメカニズム）

構造改革は、新規需要や雇用を創出し、創造的な企業活動を促進することなどを通じて経済成長を促す。具体的には、以下のようなメカニズムが働くものと見込まれる。

- ① 不良債権処理の促進、証券市場の構造改革や規制改革の進展等により、投資が拡大すると同時に、起業、創業が促進される。
- ② 財政赤字の削減、持続可能な社会保障制度の構築などにより、将来不安が軽減され消費が拡大する。
- ③ 雇用を生む効果の高い歳出への重点化、規制改革などが進むことにより、雇用が創出されるとともに、労働力需給のミスマッチが縮小する。
- ④ 歳出の質の改善、規制改革の推進、競争政策の強力な実施等を通じ、生産性が上昇する。
- ⑤ 女性や高齢者が就業しやすい仕組みを構築することにより、女性、高齢者の労働力率が上昇する。

#### （空洞化の阻止）

規制改革や政府活動の効率化を通じて、高コスト構造を是正すること、人的資本の蓄積や技術力を強化すること、更に以下に示す新たな成長のエンジンを本格的に始動させることなどにより、産業の国際競争力を高め、空洞化を防ぐ。また、こうした取組みを通じて、地域経済を活性化する。

#### （新たな成長のエンジン）

日本経済の新たな成長のエンジンはサービス産業、貿易財産業の双方に存在する。高齢化社会や循環型経済社会への対応など、消費者のウォンツ（潜在的な需要）を充足するサービスと製造が組み合わせられた産業が拡大し、真に豊かな国民生活が実現される。

日本は先進国の中で最も急速に高齢化社会を迎える。このことは我が国にとって課題であると同時に新たな可能性が到来することでもある。職住近接や豊かで快適な居住空間の構築など高齢化社会に対応したシステムを創造する。また、日本は狭い可住面積の中で、人口と経済活動が高度に集中しており、環境制約が世界で最も厳しい国の一つである。これも環境問題に関心の高い国民のライフスタイルに影響を与え、新たな需要を喚起する契機となる。循環型経済社会への対応を通じて、民間の技術開発や製品開発が進められ、廃棄物処理やリサイクルが市場経済にビルトインされた新たなシステムを日本が生み出す。