

【提 言】

日本経済の再生に向けて

～ 4本の矢で経済成長と財政再建の二兎を追う経済財政運営を～

2013 年（平成 25 年）4 月

一般社団法人 関西経済同友会
経済政策委員会

提言「日本経済の再生に向けて ～4本の矢で経済成長と財政再建の二兎を追う経済財政運営を～」(概要)

1.基本認識

- 安倍政権発足以降、大胆な金融政策と機動的な財政政策が矢継ぎ早に打ち出され、景気の潮目に変化が見え始めている。次に放たれる**成長戦略という「第3の矢」**には、この動きを日本経済の再生に繋げていくための成果が求められる。
- 一方で、一般会計歳出(約90兆円)の約半分の財源を国債に依存する予算編成が続き、国と地方を合わせた一般政府債務残高(約1,000兆円)はGDPの2倍を超える。財政再建に向けた揺るぎない決意を国内外に改めて示すべく、**財政健全化という「第4の矢」**も番えるべき。
- 憂慮すべき財政状態に対する適切な危機意識を国民と共有した上で、**経済成長と財政再建の二兎を追う経済財政運営**を通じて、日本経済の再生に取り組んでもらいたい。

2.わが国の財政は破綻しないのか

(1)わが国の財政状況

- 一般政府債務残高の対GDP比が他の先進国に比べて突出しているものの、経常黒字が続き、家計金融資産(約1,500兆円)も厚い状況で、**今すぐ財政破綻する可能性は小さい**。
- しかし、貿易収支が赤字に転じ、少子高齢化で家計金融資産も伸び悩むなか、**国債をいつまでも国内で消化できるとは限らない**(海外投資家の保有比率は既に8%を超過)。
- また、「3本の矢」が奏功してデフレ経済から脱し、2%という物価上昇率の目標を達成すれば、**長期金利が上昇する事態**も想定される。借換債を含めて年間300兆円近い国債・政府短期証券を発行しているわが国では、金利の2%上昇が単純計算で年間6兆円(1,000兆円近い一般政府債務残高があるなか最終的には年間20兆円)もの負担増に繋がる。

⇒現状を放置したままでは、**わずかな金利上昇が財政破綻の引き金となりかねない**



(2)財政破綻の影響

- 1990年代のアジア諸国や近年の南欧諸国など、財政破綻に陥った国々では、**経済面のみならず、国民生活にも深刻かつ広範囲な影響**あり。

- ①国債元利金支払い停止に伴う巨額の資金的なコスト(最悪のケースでは名目GDPの約50%)
- ②大幅な増税、公務員削減による行政サービスの低下、公的年金の切り下げ等の痛みを伴う改革
- ③失業率の高止まり、貧困層の拡大、ハイパーインフレの発生といった深刻な経済問題
- ④治安の悪化、国民の栄養状態の悪化、教育水準の低下等の社会不安の高まり

➡ **財政破綻に至った際に想定される「激痛」のことを思えば、多少の痛みがあっても今のうちに財政再建に取り組むべき。**

国民生活に
激痛

3.経済成長と財政再建の両立

- プライマリーバランスを2020年度に黒字化するという中期目標を達成するためには、**消費税率を10%に引き上げた後も追加引上げが必要(内閣府によれば慎重な景気シナリオで消費税率の追加引上幅は6～7%<一方、成長シナリオでは追加引上幅は3～4%に半減>)**。
- 成長戦略(特に、財政負担が小さい規制改革)の推進を通じて、歳入の増加(＝改革による負担の軽減)を図ると同時に、危機感を持ってバラマキの排除と社会保障制度改革を断行し、歳出の削減に取り組むことで、経済成長と財政再建の両立を目指すべき。

4.提言

(提言1)バラマキを徹底的に排除する仕組みの構築

- 歳出額や一般政府債務残高に**短期・中期の目標を設定**し、歳出総額の水膨れを抑制
- 公共事業(復興・防災・老朽化対応を含む)への**費用対効果の検証・優先順位の明確化**
- 政策の有効性を検証する組織を立ち上げ、**政策決定にPDCAサイクルを組み込む**

(提言2)規制改革を中心に据えた成長戦略の推進

- 特区を規制改革の実験場に**
 - ・規制改革を主眼とする特区制度の運用(欧米では特区等を活用して政策実験を実施)
 - ・**効果を検証する組織**を地域に設立(米国では大学・シンクタンクが政策実験を検証)
 - ・地域再生の切り札/地方分権の第一歩(総合特別区域法の理念に立ち返るべき)
- 全国レベルでも規制改革を迅速に実施(補助金型から規制改革型の産業政策へ)**

分野	改革の方向性	主な規制改革項目
全体	規制改革の加速 (過剰な規制の緩和、基準等の明確化・標準化)	・市場化テストの復活 ・ 所管官庁ではなく第三者機関が規制改革を判断(民間は具体的に提案、当局は提案拒否時に挙証責任を負う) ・海外経済連携の強化
農業	六次産業化・輸出産業化	・株式会社の農地保有制限の緩和など
医療・介護	サービス向上、医療関連産業の強化、強みを持つ地域の活用	・PMDA-WESTなどのドラッグラグ解消策 ・混合診療の拡大、混合介護の導入 ・株式会社運営の容易化(参入規制の緩和) ・再生医療活性化のための新審査基準(ファーストトラック制度)の導入など
都市再生	防災・環境に適したまちづくり	・改修等に関する規制の緩和 ・スマートコミュニティ関連用地制限等の緩和など
エネルギー	新技術開発の促進	・ バッテリー関連の規格標準化 ・再生可能エネルギーのゾーニング緩和など

※ は関西イノベーション国際戦略総合特区で要望しているもの。

(提言3)社会保障制度改革の断行

- 社会保障費(約29兆円)が一般歳出の半分を占めるなか、財政再建のためには、**年金分野を中心に、給付減・負担増を柱とする社会保障制度改革は不可欠**。社会保障制度改革国民会議では、世代間の給付バランス是正、総額の抑制、保険料徴収体制の強化など、**持続可能な制度設計に向けた改革メニューのほか、期限・プロセスについても議論が必要**。
- 70～74歳医療費自己負担の引上げ(1割⇒2割)など、**今すぐできるものは即実行すべき**。

目 次

1. 基本認識	1
2. わが国の財政は破綻しないのか	
(1) わが国財政の現状	1
(2) 財政破綻の影響	4
3. 経済成長と財政再建の両立	7
4. 提言	
(提言 1) バラマキを徹底的に排除する仕組みの構築	8
○歳出額や一般政府債務残高に短期・中期の目標設定	
○公共事業への費用対効果の検証・優先順位の明確化	
○政策の有効性を検証する組織の立ち上げ	
(提言 2) 規制改革を中心に据えた成長戦略の推進	10
○特区を規制改革の実験場に	
○全国レベルでも規制改革を迅速に実施	
・全体	
・農業	
・医療・介護	
・都市再生	
・エネルギー	
(提言 3) 社会保障改革の断行	16
5. おわりに	18
■ 平成 24 年度 経済政策委員会 活動状況	19
■ 平成 24 年度 経済政策委員会 名簿	20

1. 基本認識

人口構造の少子高齢化と経済のグローバル化が急速に進むなか、我が国を取り巻く環境は厳しさを増している。1990年代から続く「失われた20年」も未だに続いている。しかしながら、昨年12月の安倍政権発足以降、大胆な金融政策と機動的な財政政策が矢継ぎ早に打ち出され、景気の潮目に変化が見え始めている。こうしたなか、次に放たれる成長戦略という「第3の矢」への期待が高まっている。

一方、一般会計歳出（約90兆円）の約半分の財源を国債に依存する予算編成が続き、国と地方を合わせた一般政府債務残高（約1,000兆円）はGDPの2倍を超えるなど、我が国の財政指標がソブリン危機に直面する南欧諸国よりも悪化している。日本経済の再生には3本の矢による経済成長に加え、財政再建に向けた揺るぎない決意を国内外に改めて示すべく、財政健全化という「第4の矢」も番えるべきである。まさに今こそ、経済成長と財政再建の二兎を追う経済財政運営に取り組むことが求められている。

このような基本認識の下、本委員会では、財政破綻の先例を調査・研究し、憂慮すべき財政状態に対する危機意識を喚起するとともに、更なる歳出・歳入改革の必要性を訴え、民間活力を最大限引き出す方策について提言する。

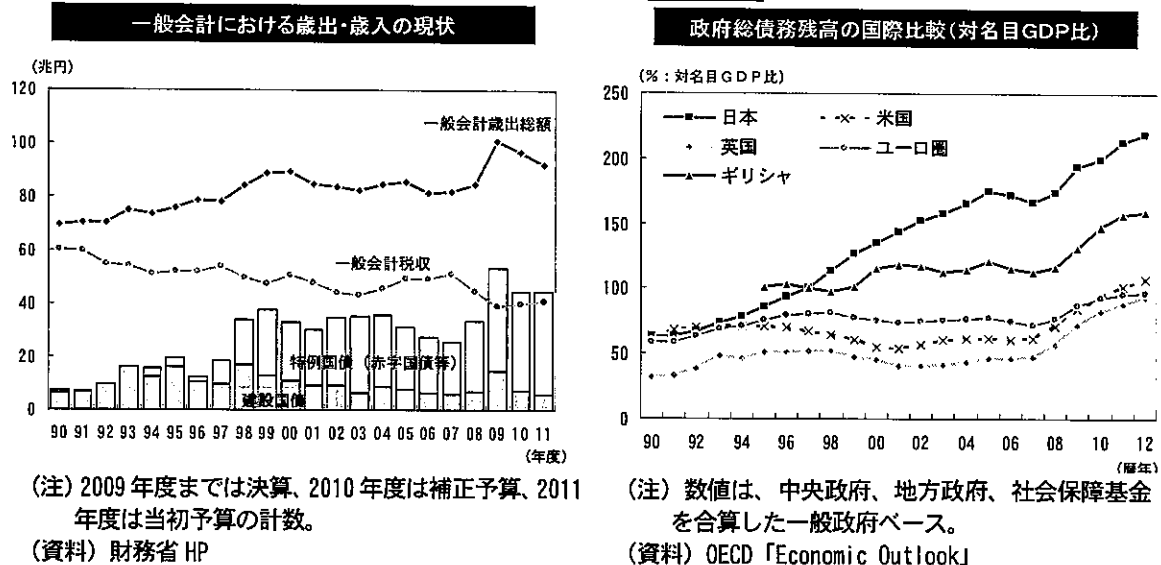
2. わが国の財政は破綻しないのか

欧州債務危機や米国の「財政の崖」など、世界的に財政リスクへの関心が高まる中、国際的に類を見ない債務残高を抱えるわが国においても、財政の持続可能性に対する懸念の声が高まっている。まずは、わが国の財政状況を振り返り、海外における財政破綻のケーススタディを通して、財政が破綻した場合の国民生活への影響を確認する。

(1) わが国財政の現状

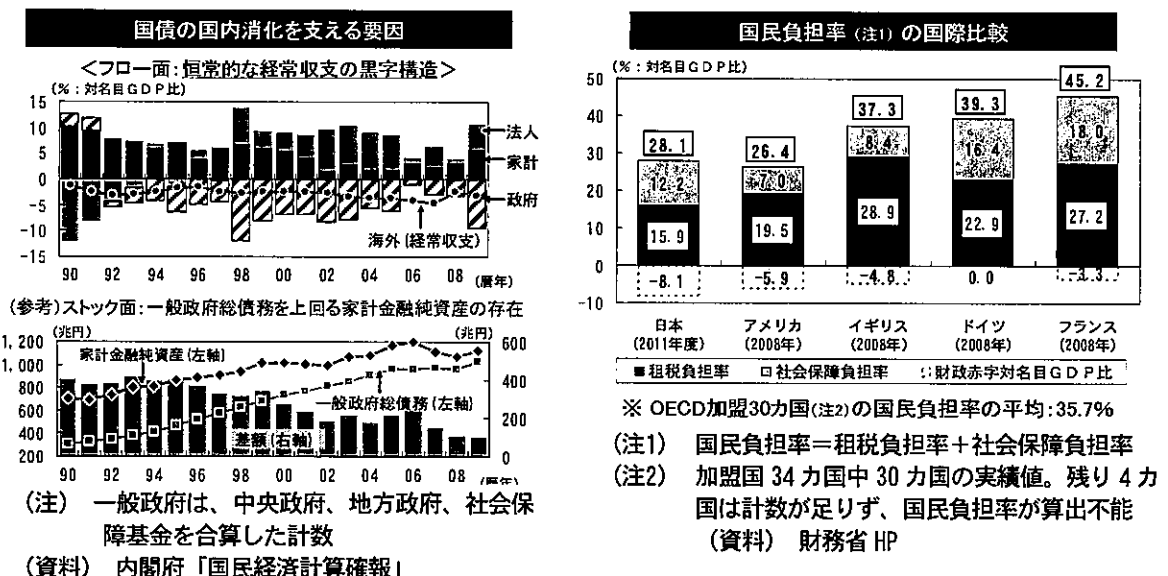
わが国では、バブル経済の崩壊以降、税收減と、毎年1兆円の自然増が続く社会保障費にみられる歳出増とが相まって、多額の国債発行が続き、一般政府債務残高は2012年9月末の段階で983兆円にまで積みあがっている。また、わが国の一般政府債務残高（対名目GDP比）は、先進主要国の中でも最悪の水準となっている（図1）。

(図1) 日本の財政の現状



もっとも、①経常収支は長期にわたって黒字が続き、②一般政府総債務を上回る家計金融資産が存在しており、③円建資産や価格変動性が小さい商品への投資を好む日本人投資家の国債投資が続くとみられるなか、少なくとも数年間は国債の国内消化が可能である。また、④各国に比べて低い国民負担率も、将来的な財政再建余地があるとの期待を市場に与え、財政破綻懸念を抑制している(図2)。こうした状況を踏まえると、日本が今すぐ破綻する可能性は小さい。

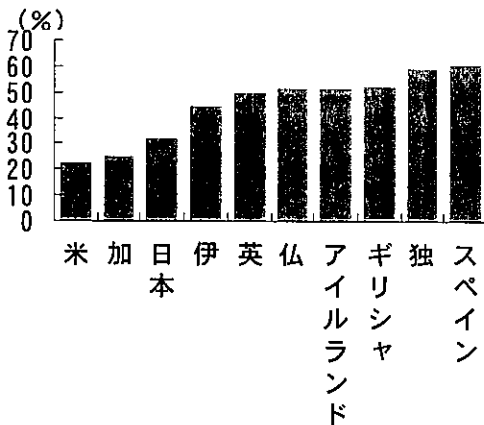
(図2) 日本の国債金利上昇を抑制している要因



しかし、貿易収支が赤字に転じ、少子高齢化で家計金融資産も伸び悩むなか、いつまでも国債の国内消化ができるとは限らない。実際、足元では、ストックベースでの海外投資家の保有比率が8%を超えていることや、フローベースでは3～5割を海外投資家が投資していることにみられるとおり、着実に海外投資家の存在感が高まっている。

また、「3本の矢」が奏功してデフレ経済から脱し、2%という物価上昇率の目標を達成すれば、長期金利が上昇する事態も想定される。資金調達の短期化が進み（図3）、借換債を含めて年間約300兆円（名目GDPの約60%、表1）の国債・政府短期証券を発行しているわが国では、金利の2%上昇が単純計算で年間6兆円（1000兆円近い一般政府債務残高があるなか最終的には年間20兆円）もの負担増に繋がる。

（図3）各国国債に占める長期債の割合



（資料）OECD Central Government Debt Statistical Yearbook 2010

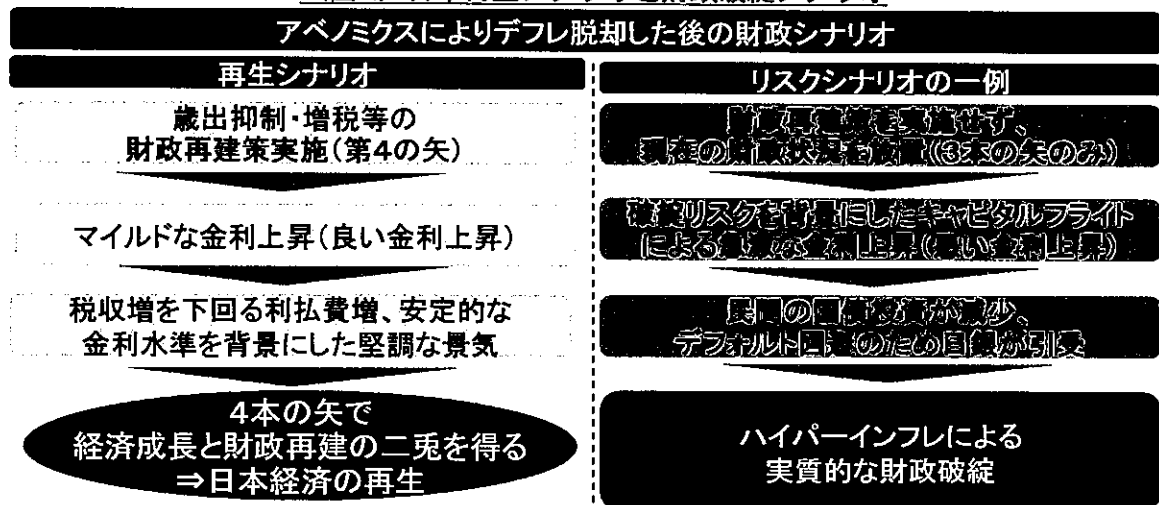
（表1）所要資金調達額
（対名目GDP比、2012年）

国	日本	米国	英国
日本	49.3	10.0	59.4
イタリア	27.4	2.7	30.1
ギリシャ	21.4	7.5	28.9
ポルトガル	22.4	5.0	27.4
アメリカ	17.6	8.7	26.3
スペイン	15.6	7.0	22.6
ベルギー	16.4	3.0	19.4
フランス	13.8	4.7	18.5
カナダ	12.7	3.8	16.5
アイルランド	4.3	11.6	15.9
イギリス	6.9	8.2	15.1
オランダ	10.4	3.7	14.1
フィンランド	7.2	1.4	8.6
ドイツ	8.1	0.4	8.5
オーストリア	2.4	2.8	5.3
スウェーデン	4.4	0.2	4.7

（資料）IMF Fiscal Monitor Taking Stock
A Progress Report on Fiscal
Adjustment, October 2012

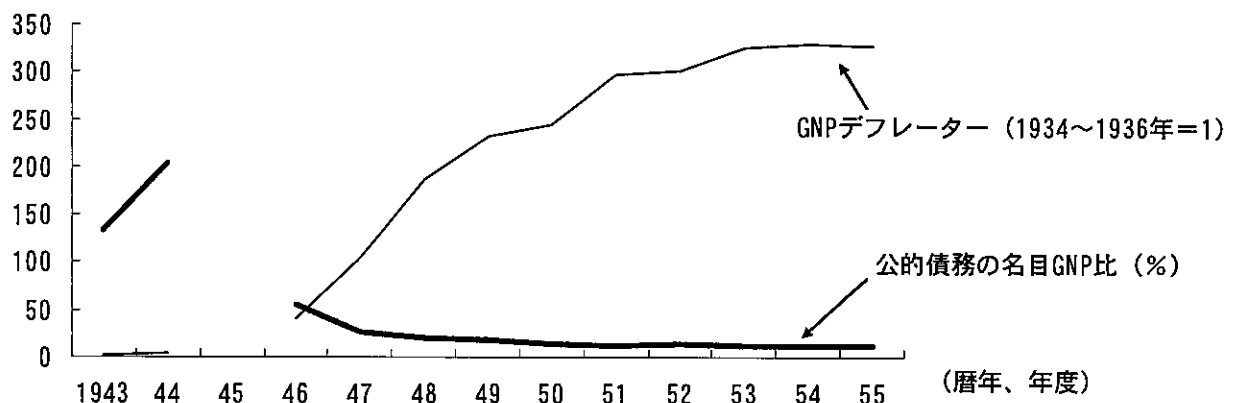
仮に、わが国の財政を現状のまま放置した状態で、金利上昇に伴って利払費が増大し、元金金の償還が滞るようなことがあれば、①債務不履行を宣言するか、②日銀引き受けという「劇薬」に手を出すほかなくなる。しかし、海外からの資金を必要としている状況に鑑みれば前者の実施は難しく、また、後者もハイパーインフレという激しい副作用を伴うため、いずれも現実的な選択肢ではない。わずかな金利上昇が財政破綻の引き金となりかねないことを肝に銘じ、これらの「究極の選択」を迫られる前に、財政再建に向けて取り組む必要がある（図4）。

（図4）日本再生シナリオと財政破綻シナリオ



実際、日本でも戦争直後ハイパーインフレで国債が実質的にデフォルトした経験がある(図5)。このときは、物価(GNPデフレーター)が1944年から1950年の6年間で68倍にも上昇した。これにより、1944年に204%に達していた公的負債のGNP比は50年に14%まで低下したが、国債や預金などの金融資産を保有していた国民は、インフレによる実質的な資産価値の大幅な低下で巨額の損失を蒙った。こうした歴史を踏まえ、政府が歳出削減努力、ムダの徹底排除を重ねるのはもちろんのこと、国民一人ひとりが危機感を持ち、財政再建に取り組む政府を支持することが重要である。

(図5) 日本の太平洋戦争終結前後のインフレ率と公的債務の名目GNP比の推移



(注) 1945年のデータは存在せず。1943・1944年は暦年ベース。1945年以降は年度ベース。
(資料) 深尾光洋「財政破綻は回避できるか」

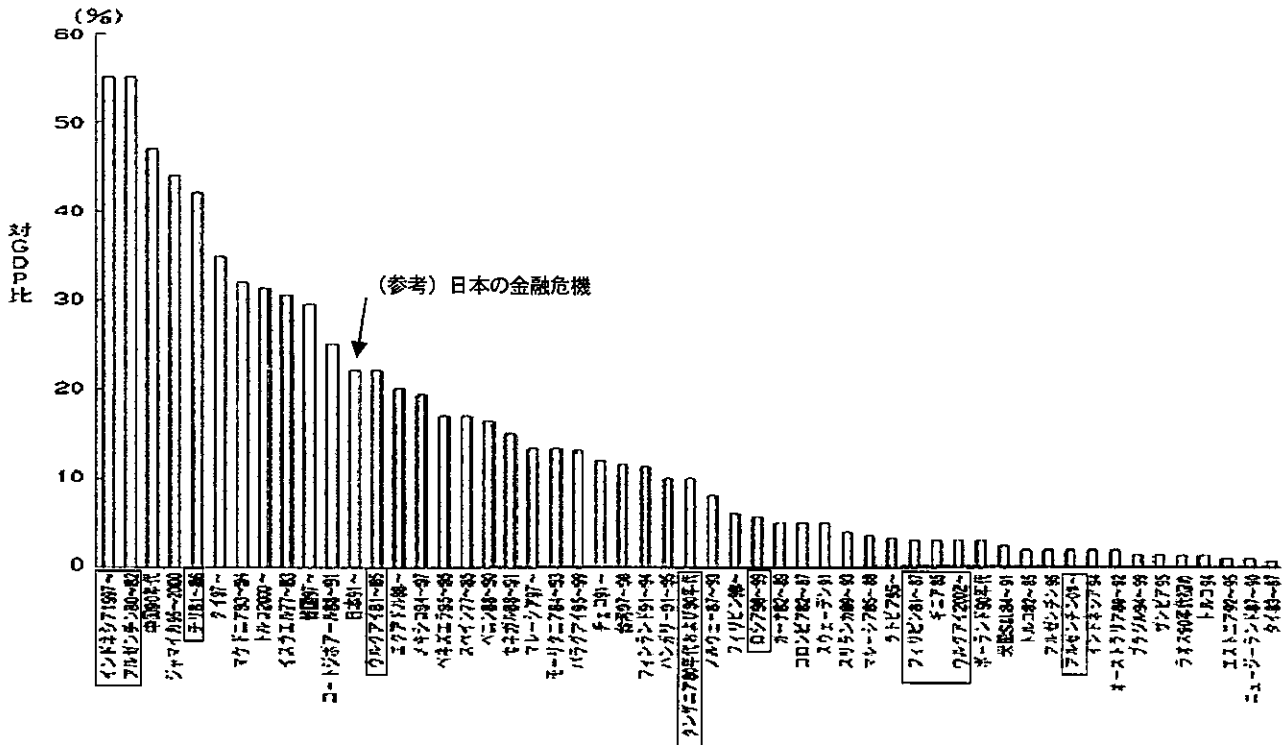
(2) 財政破綻の影響

マスコミ等ではギリシャ等の状況が報じられ、わが国の財政が破綻するリスクについて語られる機会が増えているものの、財政破綻による国民生活への影響についてはあまり議論されていない。その結果、財政再建の取り組みは後回し・先送りされ、歳出の増加に歯止めが掛からず、費用対効果の小さい公共事業の拡大などがみられた。

しかしながら、IMFによる研究や、中南米危機、アジア通貨危機、ギリシャ危機などの財政破綻の事例をみると、①巨額の資金的なコスト、②増税・公務員削減・年金カット等、③高失業率・貧困層の拡大・ハイパーインフレなど経済面で深刻な影響が発生、④治安悪化等の社会不安、国民の栄養状態・教育水準の低下などが発生している。

まず、資金的なコストについて、IMFによると、アジア通貨危機時のインドネシア、80年代初頭のラテンアメリカ危機時のアルゼンチンのデフォルトではGDPの50~60%に及んでいる。日本のバブル崩壊による金融危機のコストがGDPの20%であったことを考えると、その資金的な負担の重さは非常に深刻であると考えられる(図6)。

(図 6) 金融危機のコスト



(注) □囲みが政府債務のデフォルト（IMFの定義）。

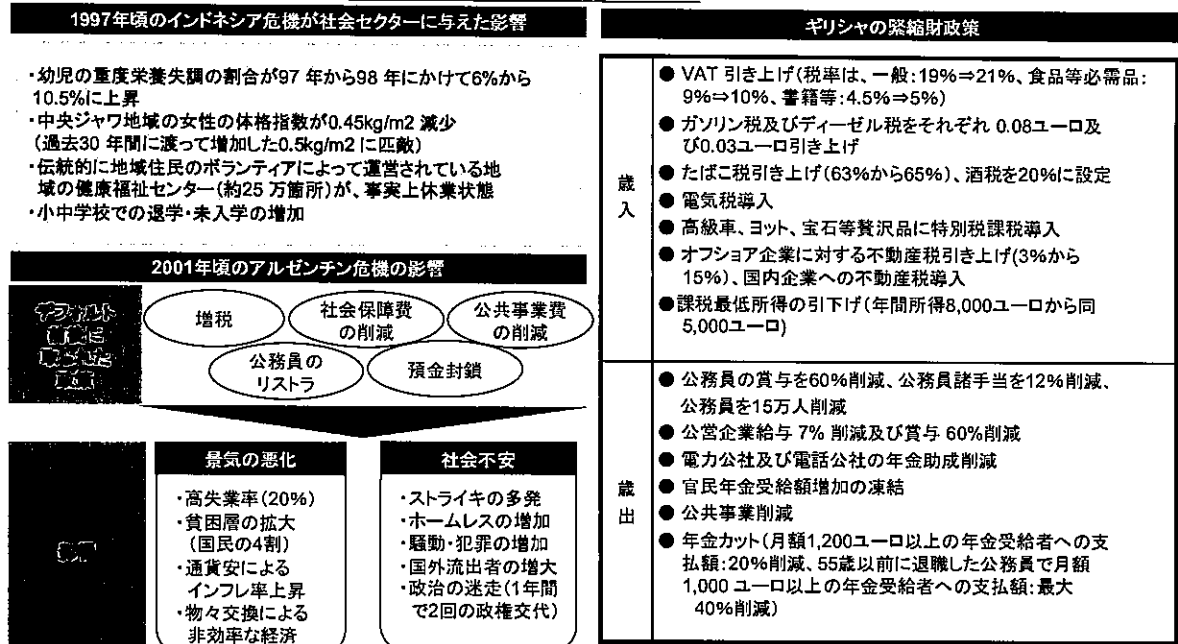
(資料) “Episodes of systemic and borderline financial crisis” World Bank report,
 “Systemic Banking Crises : A New Database” IMF Working Paper から作成

具体的な悪影響について、各国の事例（図 7）をみると、先般の欧州債務危機でのギリシャでは、付加価値税率の引き上げ（一般：19%⇒21%、食品等の必需品：9%⇒10%）や高級品への特別課税、公務員や公営企業の給与・人員の大幅な削減、最大 40%に及ぶ年金の大幅カット等が実施された。こうした措置はギリシャに限った話ではなく、ラテンアメリカでの財政危機時などにも実施された。

また、増税や緊縮財政は景気に深刻な悪影響を与えるため、失業率も悪化し、貧困層も拡大する。さらに財政をファイナンスするための中央銀行の引受や財政破綻を受けた通貨安による輸入物価の上昇により、ハイパーインフレが発生することも多い。

さらに、財政破綻は経済面に止まらず、社会面にも悪影響が波及している。特に公務員の削減、とりわけ、警察官数の削減により、治安が悪化する傾向がある。また、アジア通貨危機時のインドネシアでは、国民の栄養状態の悪化や、小中学校での退学増加といった教育水準の低下も発生した。

(図7) 海外での財政破綻時に発生した影響について



(資料) 国連開発計画 “Mitigating the Human Impact of the Asian Crisis”、在ギリシャ日本大使館 HP、新聞報道等から作成

一方、財政破綻に至らなくても、その前段階で政府が行政サービスの提供を停止する政府閉鎖が発生するケースもみられる。

例えば、米国では、与野党の対立激化等により、予算審議が遅れた場合、政府閉鎖が実施される。数日程度のものは時折発生するが、最大は、クリントン政権下の1995年11月～1996年1月にかけて合計26日間実施されたもの。この時は、安全保障などの一部の業務は閉鎖されなかったものの、医療、法律行政、公共施設、入管、退役軍人業務、政府調達等で業務を停止。これらの措置により、約200万人の連邦政府職員のうち、のべ100万人がレイオフ、50万人が給料遅配の対象となった(表2)。

(表2) クリントン政権下の政府封鎖による影響

国	・国立衛生研究所(NIH)臨床センターが新規患者受入とホットライン業務を停止 ・感染症対策を行う疾病予防管理センターの監視業務を停止 ・危険物回収業務の停止(2400名のワーカーがレイオフ)
行政	・酒、タバコ、報知等の認証遅延 ・3500件の破産処理の遅延 ・連邦政府職員の採用延期 ・非行少年の立ち直り支援業務の遅延
公園	・368の国立公園の閉鎖(700万人の観光客の減少) ・国立博物館・記念碑の閉鎖(200万人の観光客の減少)
入国	・2～3万人/日の外国人によるVisa申請が未処理 ・20万人のパスポート申請が未処理
退役軍人	・退役軍人向けの医療・貸出等の業務が停止
政府調達	・ワシントンDCでの政府調達の約20%が支払遅延

(資料) “Shutdown of the Federal Government: Causes, Process, and Effects” Congressional Research Service から作成

わが国においても、昨年、特例公債法の成立が遅れた結果、地方交付税の一時的な減額が実施され、予算執行が抑制された。深刻な事態には至らなかったが、政府封鎖は対岸の火事ではないということを認識する必要がある。

以上のように、財政破綻は、いわば「激痛」ともいえるショックを国民に与える。これを思えば、多少の痛みがあっても今のうちに財政再建に取り組むべきである。次章では、財政破綻を避けるためにどの程度の改革の痛みが必要なのかについて検証する。

3. 経済成長と財政再建の両立

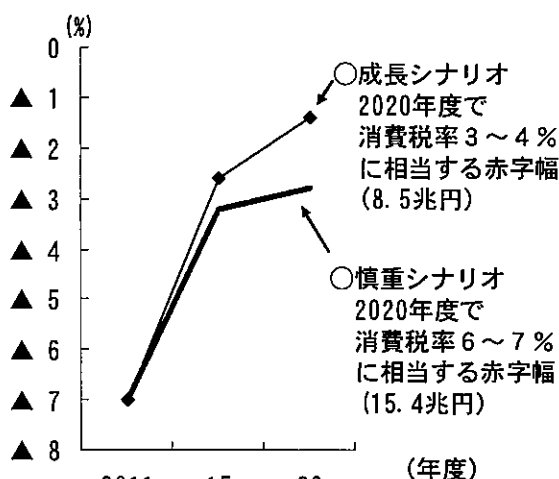
わが国は、国際公約として、基礎的財政収支（プライマリーバランス）の赤字額対 GDP 比率を 2015 年度までに 2010 年度対比で半減させ、2020 年度までに黒字化すると財政健全化目標を掲げている（注 1）。内閣府の試算によれば、2020 年度の黒字化目標の達成のためには、社会保障・税一体改革実施後でも、慎重な景気シナリオ（名目 1% 台半ば・実質 1% 強）のもとで、今回の消費増税に加えて、2020 年度で対 GDP 比約 3% の収支改善が必要（約 15 兆円）。これは消費税率にして 6～7% の負担である（注 2）。収支改善がなければ、公債等残高の GDP 比は上昇する。

（注 1） 安倍首相は、2 月 28 日に行われた所信表明演説で本目標の達成維持を表明。

（注 2） ただし、2 月 28 日の経済財政諮問会議では、2012 年度・2013 年度のプライマリーバランスは悪化しており、目標達成のためにはこの試算よりも大きな負担が必要となる可能性があるという趣旨の指摘があった。

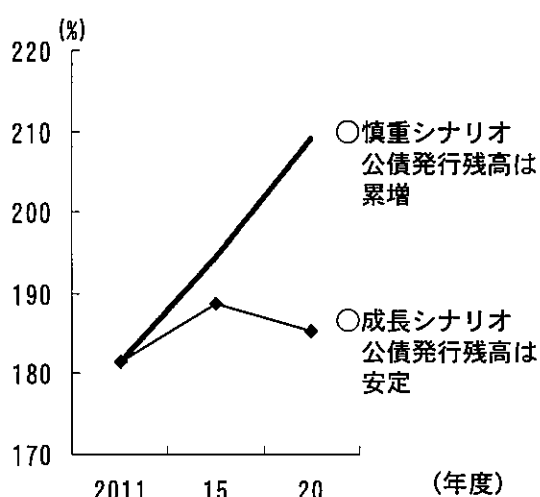
一方で、成長シナリオ（名目 3%、実質 2%）のもとでは、プライマリーバランス黒字化のために必要な収支改善幅は慎重シナリオの約半分（8.5 兆円、消費税率にして 3～4%、図 8）となり、収支改善が無ければ、公債等残高の GDP 比は横ばいとなる（図 9）。

（図 8）プライマリーバランスの赤字幅（GDP 比）



（資料）内閣府「経済財政の中長期試算」

（図 9）国・地方の公債発行残高（GDP 比）



（資料）内閣府「経済財政の中長期試算」

このように、負担を抑えつつ財政再建を果たすためには、成長による税収増が必要であり、特に、現在のように厳しい財政状況にあるなかでは、財政負担が小さい成長戦略である規制改革が重要となる。

また、歳出抑制の観点からは、財政破綻に対する危機感を持った上で、必要な投資をしっかりと見極めて、バラマキを排除する仕組み・体制を構築する必要がある。財政支出抑制のデフレ圧力を懸念する声も聞かれるが、公的債務の GDP 比が 90% 超えると成長率が低下する傾向があるという経済研究もある（注 1、2）。すなわち、バラマキの排除は財政再建だけでなく、経済成長にも繋がる可能性がある。

（注1） ハーバード大学のカルメン・ラインハート教授、ケネス・ロゴフ教授、モルガンスタンレーのヴィンセント・ラインハート氏の共同研究「パブリック・デット・オーバーハング」によると、公的債務の GDP 比が 90% を超えると、同比率 90% 未満に比べて経済成長率が年率 1.2% ポイント低くなる。

（注2） 公的債務の GDP 比率が高い国が低成長である理由として、経済学的には、①過剰な政府債務により民間に資金が回らない結果、成長率が低下するといった「クラウディング・アウト理論」、②財政拡張時、将来の増税に対する懸念が強くなり、人々が貯蓄を増やす結果、消費低迷を招いてしまう「非ケインズ効果」、③高債務の政府が成長戦略を公表しても、政府に企業がついて来ず、政策が失敗する「政治経済的な失敗」などが考えられる。

現在、社会保障費は 29.1 兆円（平成 25 年度予算ベース）に上り、わが国の一般歳出において約 50% を占めている。今後も人口の減少と高齢化が進行していくと見込まれるなか、現状のままでは、早晩、累増する社会保障費の重みを支え切れなくなる。財政再建のためには、給付減を伴う社会保障制度改革は避けて通れない道である。

以上を踏まえると、①バラマキの排除、②成長戦略、特に財政負担が小さい規制改革、③社会保障制度改革の断行により、経済成長と財政再建の両立を図りながら、日本経済を再生していくことが重要である。そこで、これらの 3 点について、具体的に取り組むべき課題を以下のとおり提言する。

4. 提言

（提言 1） バラマキを徹底的に排除する仕組みの構築

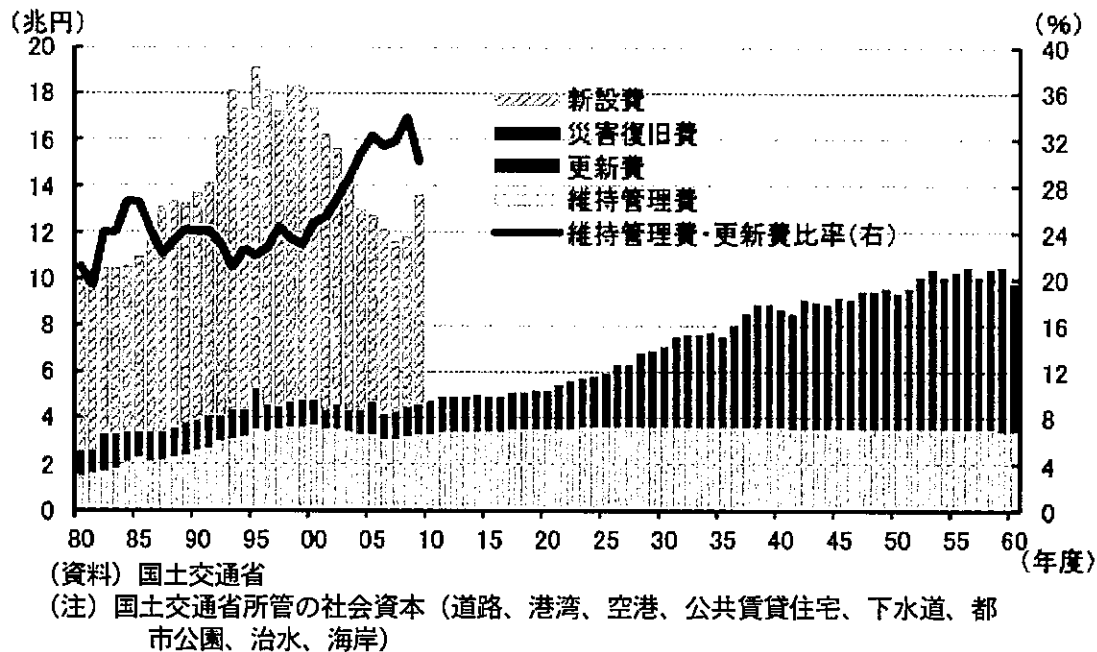
○歳出額や一般政府債務残高に短期・中期目標の設定

- ・安倍政権においてもプライマリーバランスの黒字化目標は堅持されることとなっており、今後取り纏められる骨太の方針において、当該目標の達成に向けた具体策が示されるべきである。
- ・また、わが国に対する国内外の信頼を保つためには、歳出総額や国債の発行額・残高等に対して短期・中期目標を設定するなど、歳出総額を抑える仕組みが必要である。

○公共事業への費用対効果の検証・優先順位の明確化

- ・東日本大震災から約2年が経過したが、復旧・復興に向けた道のりは依然として遠く、早急なインフラ整備が求められる。また、今回の大震災の教訓を活かした防災対策の見直しも急務である。東日本復興構想会議が掲げた「被災地域の復興なくして日本経済の復興はない」という復興構想7原則の一つを着実に実践する必要がある。但し、急がれる案件が山積しているからこそ、案件ごとに目的の正当性や費用対効果を見極め、優先順位をつけて整斉と実施していかなければならない。
- ・多極分散型国土の形成、国土の保全、大災害時における政治・経済・社会活動の持続可能性の確保を目指す国土強靱化計画の趣旨には異論はない。また、先般の中央自動車道の笹子トンネル天井崩落事故にみられるとおり、高度経済成長期に整備されたインフラの老朽化が進んでおり、今後も既存の社会インフラの維持管理費・更新費が膨張していく（図10）と見込まれる。しかしながら、財政状況が厳しい中では、老朽化した既存インフラを全て更新するのは非現実的である。経済効果等をきちんと見極め、要否を判断した上で、産業基盤・成長力強化に資するものに限定して投資すべきである。

（図10）社会インフラの維持管理費・更新費の見通し



○政策の有効性を検証する組織の立ち上げ

- ・これまでは、毎年、成長戦略が策定されるたびに既視感を覚えるばかりで、「為すべきこと」が一向に為されない「決められない政治」が続いてきたが、安倍政権に代わり、「決める政治」へと舵が切られつつある。「為すべきこと」を実現する方法論（誰が、いつまでに、どうやって）の議論・検討に重きを置くと同時に、「為したこと」の進捗状況や成果を一定期間ごとに検証することでそうした変化を確実なものとするべきである。

- ・なお、海外に向けると、国会などに設置された政策検証委員会が中心となってPDCAサイクルをまわす体制が構築されている。わが国においてもこうした取り組みを参考に政策を立案(Plan)・推進(Do)する司令塔である日本経済再生本部や経済財政諮問会議と並んで、政策効果の検証(Check)や改善に向けた見直し(Action)に向けた組織や仕組みを構築する必要がある。

(提言2) 規制改革を中心に据えた成長戦略の推進

○特区を規制改革の実験場に

- ・関西は医療・グリーン分野に強みがある地域であり、これらの分野について関西イノベーション国際戦略総合特区を活用することは日本にとっても大きなプラスの影響を与えるものと期待される。
- ・総合特区は、規制改革の「実験場」とも言うべきエリアであり、不要・過剰な規制の緩和を通じて、消費者の満足度の向上や業界の発展などにつながる制度設計を目指すものであったはずである。しかしながら、現在までのところ、補助金などが認められる一方、それが返って一種の取引材料となってしまう、様々な規制改革項目が要望されているにも関わらず(表3)、それらのほとんどが認められていない。

(表3) 関西イノベーション国際戦略総合特区における要望事項

要望事項		要望している業界など
全体	所管官庁ではなく、規制改革会議等の第三者機関が特区内の規制改革を判断	地方公共団体
医療	ドラッグラグの解消	医療機器・医薬品・化学など
	相談・実地調査機能の整備(PMDA-WESTなど)	
	臨床試験成果の薬事承認の活用	
	PET薬剤の臨床適用拡大	
	高度医療に関する権限委譲	
	混合診療の拡大、混合介護の導入	
	株式会社運営の容易化に繋がる参入規制の緩和	
グリーン関連	再生医療活性化のための新審査基準(ファーストトラック制度)の導入	バッテリーメーカー・商社・スマートメーターなどのアプリケーションメーカー
	スマートコミュニティに係る用地制限等の緩和	
	バッテリー関連の規格標準化	

(資料) 各地方自治体公表資料、関西国際戦略総合特別区域地域協議会資料、国家戦略室議事録などから作成

- ・さらに、特区の効果をより大きなものとするためには、PDCAサイクルを上手く組み込んでいくことが重要である。例えば、客観的な評価を得るため、第三者機関による検証などを通じて、経済効果などを測っていくことが考えられる。実際、米国の社会実験では、行政機関が評価を行うことはまれであり、大学の評価センターや非営利・営利のシンクタンクが委託を受けて評価を行っている。また、中央に対して意見を具申して行く観点からは、

検証機関は地域に設置することも検討すべきである。

- ・関西イノベーション国際戦略総合特区において、今回の規制改革に係る事態が示すとおり、個別分野毎の規制改革要望のみの対応では、官庁の縦割り行政に巻き込まれ、改革が遅々として進まない。こうしたなか、改革をスピードアップさせるためには、地域協議会等で経済活性化に繋がるようなグランドデザインを作り、それをベースに中央との議論に臨んで行くことが重要である。
- ・また、特区は規制改革に止まらず、地方分権の視点を持ち、地域経済活性化の切り札としても活用すべきである。総合特別区域法では第3条（基本理念）に「地域経済に活力をもたらす」こと、第4条（国の責務）に「国は、前条に定める基本理念にのっとり、地域の自主性及び自立性を尊重」することが明記されている。この立法理念に立ち返ることが求められている。
- ・目を海外に転じると、小泉内閣時代の構造改革特区のモデルとなった北欧の特区制度（フリーコミュン）においては、230件の申請件数のうち、その4分の3の規制改革が認められた。また、フリーコミュンにおける実験結果を踏まえて、1992年には自治体に対する国の指揮・監督権を縮小することを狙いとした新地方自治法が施行され、特区における実験とそれを踏まえた全国展開といった特区の意義に相応しい対応も実施されている。
- ・特定地域で実験し、その成果を全国に適用する取り組みを行っている海外事例はフリーコミュン以外にもある。米国では、刑事司法・教育・社会福祉などの分野でこうした政策実験が積極的に活用され、1万件の事例を納めたデータベースを活用して、実験結果を全国展開できる体制が構築されている。また、ドイツでは1970年代以降、同様の取り組みが行われ、教育、メディア、交通、住宅などの分野で成果を上げている。わが国においてもこうした姿勢を見習い、特区を積極的に活用すべきである。

○全国レベルでも規制改革を迅速に実施

- ・次に、特区等を活かして、規制改革を進めるべき項目を考える。全て分野に関わる事項と、成長性が高い分野に関わる事項があるが、それらについてポイントをまとめると以下のとおりとなる。

（全 体）

まず、規制改革を加速する観点からは、①市場化テストの復活、②第三者機関が規制改革を判断する体制への移行、③海外経済連携の強化等を進める必要がある。

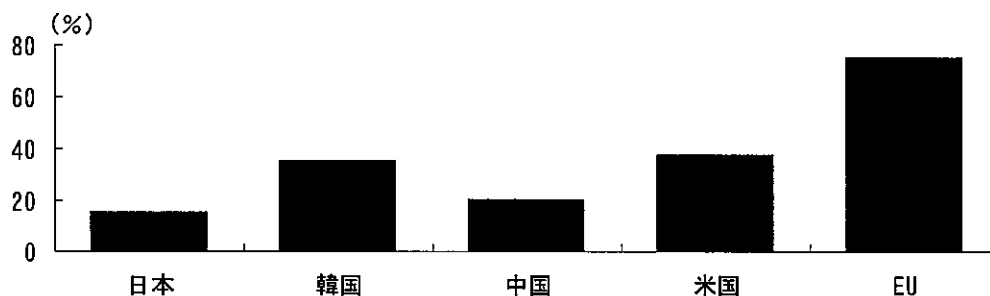
小泉政権時には、市場化テスト（官民競争入札）が導入され、民間活用が進展した。市場化テストは必ずしも民間ばかりでなく、官側も落札することがあり、民間・官どち

らが事業体に適しているか判断もできる。現在、市場化テストは行われていないが、規制改革・民間開放を判断する有意義なツールであり、是非とも復活させるべきである。

次に、規制改革を加速させるためには、規制改革の判断を利害関係者である所管官庁でなく、客観的な立場から検討することができる第三者機関で行うことが重要となる。今般、規制改革会議が復活したが、こうした民間人が委員を務める機関等に、特区内の規制改革・全国的な規制改革を判断させるべきである。こうした取り組みを行う際、留意すべきポイントが二つある。一つは、民間が具体的な規制改革案を規制改革会議等に積極的に提示することである。もう一つが、2007年の政策評価法の中で義務つけられた、改革の費用と便益を踏まえて妥当性を問う規制影響分析の活用である。具体的には、民間が提案する規制改革案に異を唱える省庁があれば、規制改革会議が直ちに定量的な規制影響分析を要求して、規制の正当性を立証することを要求するといったことが考えられる。

また、経済連携協定の遅れは、国際的な競争に直接的な影響を与える。我が国の輸出全体に占める FTA/EPA 締結国向け輸出の割合は 18.7%に止まり、競合する韓国 の 35.2%に比べて著しく低い（図 11）。天然資源に恵まれない我が国にとって、海外から富を獲得する手段は輸出と対外投資に限られる現実を踏まえて、TPP を始めとする経済連携協定の締結を着実に進めていくことが極めて重要である。

（図 11） FTA/EPA 締結国との貿易割合の国際比較



（資料）外務省「包括的経済連携に関する検討状況」

なお、経済連携協定の締結によって、国内の農業が壊滅的な打撃を受けるという声も聞かれるが、1992年に全面自由化した「さくらんぼ」のように、高付加価値化を通じて安価な米国産と棲み分けることで、自由化の影響を乗り越えた例もある。この例では、市場規模も自由化によって2倍に拡大し、国内生産は1992年の1.5万トンから2005年の1.9万トンに増加。また、海外の事例をみても、ニュージーランドでは、1980年代、農業の自由化を進めた結果、一時深刻な影響が発生したものの、90年代には競争力を回復し、輸出も拡大した。このように経済連携の強化は、市場の拡大と国内産業の強化の両立に繋がるため、是非とも実施すべきである。

また、現場での過度に厳格な運用を回避するために基準等の明確化・標準化を進めるとともに、地方への権限移譲にも取り組むべきである。

(農 業)

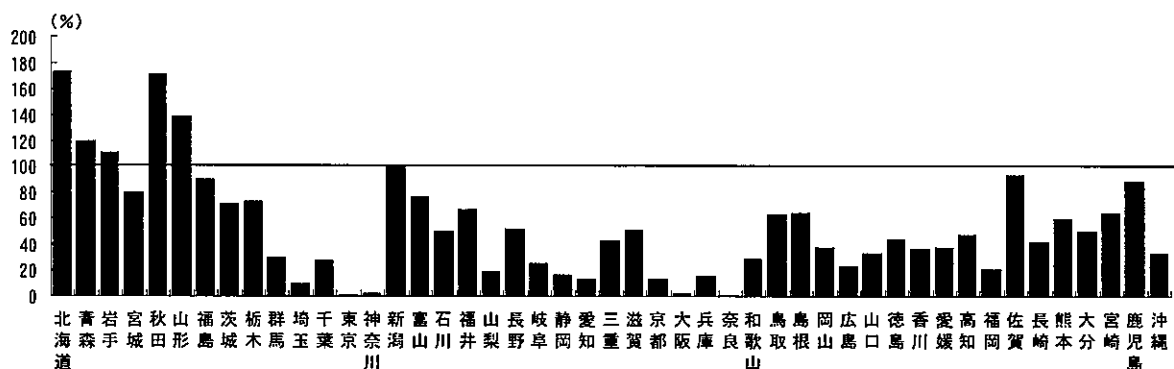
日本は、気候が温暖で、水資源が豊富にあり、勤勉な農民が多いことに加え、自給率（カロリーベース）が100%を超えている都道府県もある（図12）など、農業国としてのポテンシャルを持つ国である。

しかしながら、これまでの農政は農業の生産性強化よりも、零細農家の保護に重きを置いてきたため、農業の国際競争力が低いままになっている。こうした状況を改善するためには、生産性向上に向けた施策が重要である。

農業の生産性向上のためには、大規模化・集積化のほか、六次産業化による高付加価値化が必要であり、従来以上に、巨額の資金・経営能力が求められる。その観点からは企業の参入が不可欠であり、株式会社による農地取得を認めるべきである。

株式会社の農業参入が進めば、農業に従事したい個人が自営業者としてリスクを取らなくても、給与所得者として農村で働くことも可能であり、農村の活性化にも繋がる可能性がある。

（図12）都道府県別自給率（カロリーベース）



（資料）農林水産省「都道府県別食料自給率について」

(医療・介護)

医療・介護サービスでは、新薬認可・事業者参入に関する厳しい規制のほか、社会保険制度による公定価格の縛りが存在している。こうしたなか、規制改革をすることで、新薬認可のスピードアップに加え、多様な商品・サービスが安価に提供され、利用者の利便性が高まる可能性が大きい。その観点からは、ドラッグラグの解消に向けた規制改革、混合診療の一層緩和と混合介護の導入、参入規制・設置基準の緩和などによる株式会社の運営の容易化を進める必要がある。

また、230 億ドルの貿易赤字に陥っている医薬品・医療機器についても、国際競争力を高めることが重要。今後、日本だけでなく、アジア諸国も高齢化していくなか、医薬品・医療機器は成長産業と目される（注）。規制改革などを通じて、競争力強化に向けた取り組みを進めて行く必要がある。

（注）医薬品のグローバルな市場規模は 2007 年で 7148 億ドルであるが、2020 年には 1.3 兆ド

ルまで拡大するとの予測あり（経済産業省「経済産業省「長寿社会における成長戦略」より」。また医療機器の市場規模は、2010年で2456億ドルであるが、2015年には3109億ドルまで拡大するとの予測がある（JETRO「世界の医療機器市場」より）

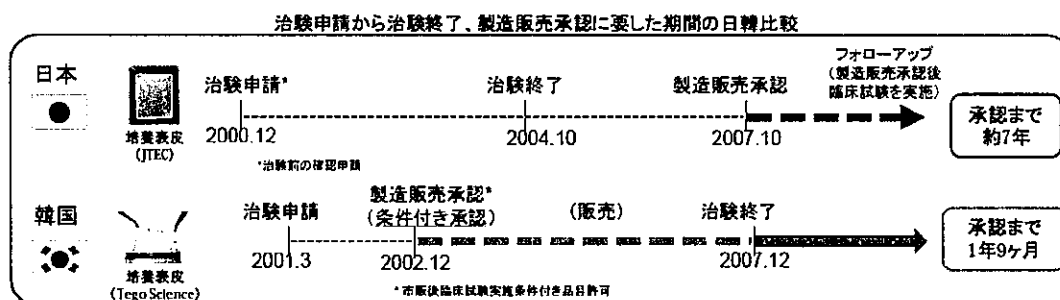
特に、先般、京都大学／山中教授がノーベル生理学・医学賞を受賞された再生医療は、日本に強みがある将来有望な産業である。副作用の問題が小さい再生医療について、米国、欧州、韓国では、一般の医薬品と異なる審査基準を設ける「ファーストトラック制度」や条件付認証制度等があり、実用化までの期間を短縮する仕組みが整っている（表4）。しかしながら、わが国ではこうした制度が導入されておらず、治験に時間が掛かっている（図13）。先般、日本政府はiPS細胞の実用化研究に今後10年間で200～300億円助成する方針を決定したが、将来性のある産業を育成していくためには資金面だけでなく、制度面からのサポートも必要である。海外で導入されているこうした制度の導入を進めるべきである。

（表4）再生医療製品に関する日本と海外の制度比較

国	再生医療製品の規制区分	再生医療製品に対する優先審査（ファーストトラック）／条件付き承認制度等
米国	生物製剤又は医療機器	① 再生医療製品を含む生物製剤に関して、致命的な疾患の治療薬等に対するファーストトラック制度等。
欧州 (EU)	医薬品	① 2008年、先端医療医薬品 (ATMP) の安全性等の評価に特化した先端医療委員会 (CAT) を、欧州医薬品審査庁 (EMA) の下部組織として設置するとともに、ATMP用製造管理・品質管理基準の策定に取り組んでいる。 ② ATMPについて、EU各国の審査を経ずに、初めからEMAで中央審査を行い、迅速にEU内に流通させる中央審査制度を導入。
韓国	医薬品	① 生物学的製剤等に関する迅速審査制度。 ② 再生医療製品を対象とした市販後臨床試験実施条件付き品目許可制度。
日本	医薬品又は医療機器	なし

（資料）経済産業省「再生医療の実用化・産業化に向けて」

（図13）治験申請から治験終了、製造販売承認に要した期間の日韓比較



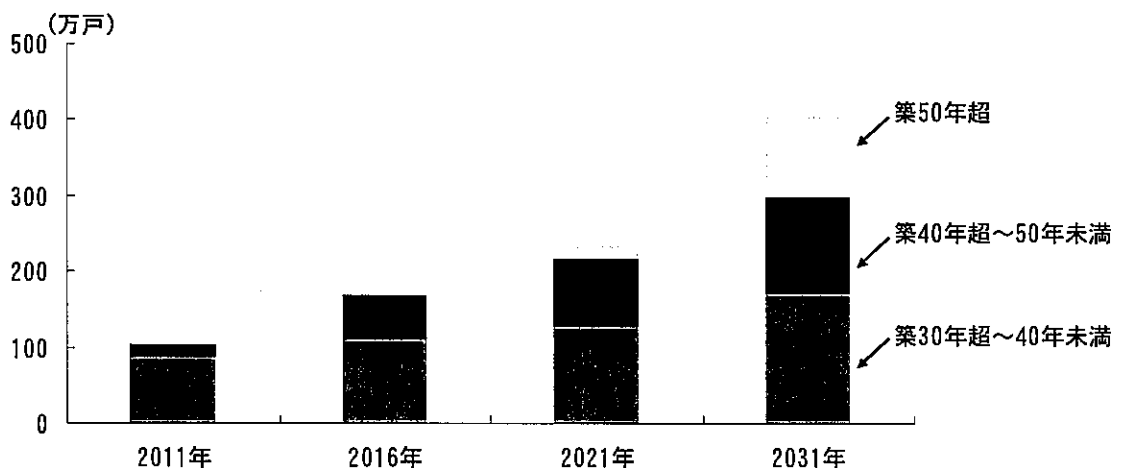
（資料）経済産業省「再生医療の実用化・産業化に向けて」

医療に関する制度について、全国一律導入によるリスクが懸念されるのであれば、医療分野のフロンティアである関西イノベーション国際戦略特区で実験的に試行して、問題点を修正していくことで産業の育成と医療水準の向上を目指すべきである。

(都市再生)

東日本大震災を受けて、防災に対する意識が高まっている。しかしながら、集合住宅に関して、防災強化のために建て替えを進めようとしても、住民の80%以上の同意が必要であるため、老朽化したマンションの建て替えがあまり進んでいない。築30年超のマンションが今後も増えていくなか(図14)、住民の安全性を高めるためにも同意取得要件を緩和すべきと考えられる。現在、国交省にて同意の条件を50%まで引き下げることを検討しているが、実現に向けて早急に歩みを進めていくべきである。

(図14) 築30年超のマンション数



(資料) 国土交通省「マンションの新たな管理方式の検討」

また、近年、防災に加え、環境・防犯・高齢化などの観点からスマートコミュニティへの関心が高まりつつあるが、都市整備に関する規制の中にこうした取り組みを制約するものも散見される。例えば、現在、都市公園法・下水道法などの規制により、施設・設備の面積・設計などに制限がかけられているため、実証実験・実用化が遅れている。この分野においても、実験的な取り組みを行うのであれば、環境分野について特区指定されている関西イノベーション国際戦略特区で実験的に試行すべきである。

(エネルギー)

環境・エネルギー分野はわが国の今後の成長産業の一つであり、国際競争力向上に向けた戦略が不可欠である。こうしたなか、先端技術の開発・実用化のスピードアップやコスト低減等を加速させる技術革新(イノベーション)創出を継続的に支援する政策が求められる。

具体的にはまず、バッテリーの第三者認証機関の設立といった、バッテリーの規格化・標準化などの取り組みも、企業が研究開発を行いやすい環境を整備する観点から重要になると考えられる。また、規制改革会議で主な検討課題として取り上げた、自然公園・温泉地域等での風力・地熱発電の開発可能地域のゾーニングの見直しなども検討すべきである。

- ・ 以上が各分野において規制改革を行うべき項目であるが、前述した、関西イノベーション国際戦略特区において要望の大きい規制改革項目と全国的に取り組むべき規制改革項目を整理すると（表5）の通りとなる。これらの項目を改革の柱と位置づけ、優先的に対応を進め、産業政策を補助金型から、規制改革型に変えていくことがわが国経済の再生を実現する上で非常に重要である。

（表5）分野別の規制改革項目

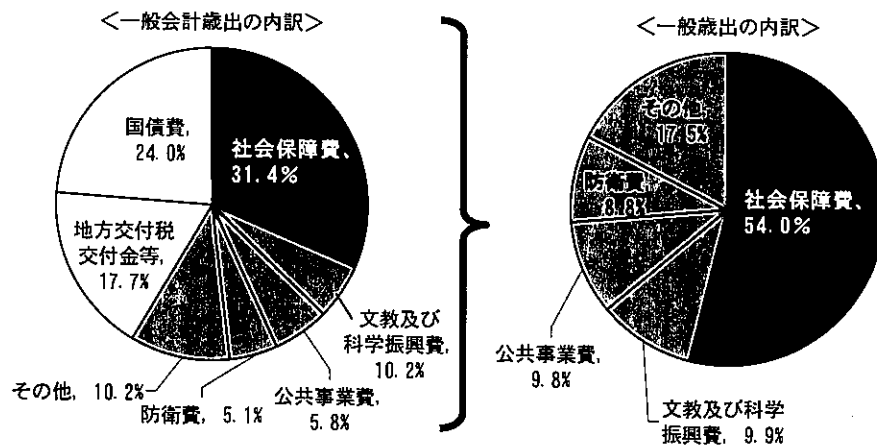
分 野	改革の方向性	主な規制改革項目
全体	規制改革の加速 （過剰な規制の緩和、基準等の明確化・標準化）	■ 市場化テストの復活 ■ 所管官庁ではなく第三者機関が規制改革を判断（民間は具体的に提案、当局は提案拒否時に举证責任を負う） ■ 海外経済連携の強化
農業	六次産業化・輸出産業化	■ 株式会社の農地保有制限の緩和など
医療・介護	サービス向上、医療関連産業の活性化、益みを持つ地域の活用	■ PMDA-WESTなどのドラッグラグ削減策 ■ 混合診療の拡大、混合介護の導入 ■ 株式会社運営の容易化（参入規制の緩和） ■ 再生医療活性化のための新審査基準（ファーストドラッグ制度）の導入など
都市再生	防災・環境に適したまちづくり	■ 改修等に関する規制の緩和 ■ スマートコミュニティ関連用地制限等の緩和など
エネルギー	新技術開発の促進	■ バッテリー関連の規格標準化 ■ 再生可能エネルギーのツェーミング緩和など

※ は関西イノベーション国際戦略総合特区で要望しているもの。

（提言3）社会保障制度改革の断行

現在、社会保障費は26.4兆円に上り、わが国の一般会計歳出の約30%、一般会計歳出から国債費・地方交付税交付金等を控除した一般歳出において約50%を占めている（図15）。今後も人口の減少と高齢化が進行していくと見込まれるなか、現状のままでは社会保障に係る給付の増加が続く見込み（図16）であり、財政再建のためには、社会保障給付の半分近くを占める年金分野を中心に、給付削減と負担増加を柱とする社会保障制度改革は不可欠。さらに、70～74歳医療費自己負担の引上げ（1割⇒2割）など、今すぐできるものは即実行すべきである。

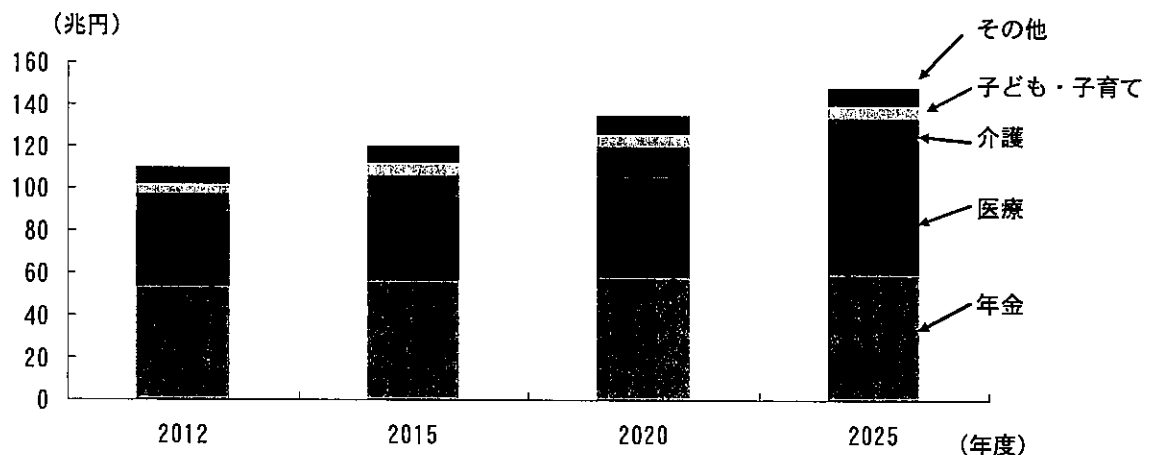
(図 15) 一般会計歳出・一般歳出の内訳 (平成 25 年度予算案ベース)



(注) 色つき部分が一般歳出

(資料) 平成 25 年度予算案より作成

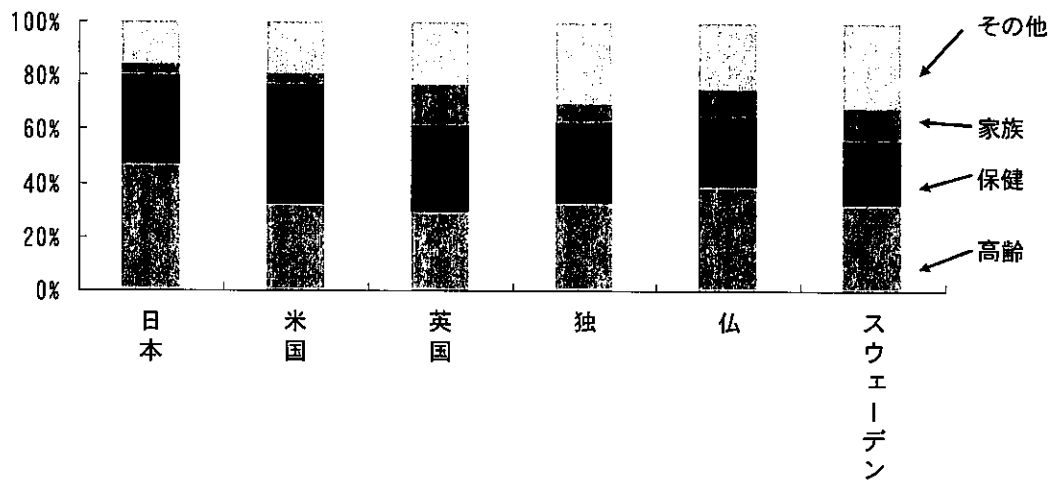
(図 16) 社会保障に係る費用の将来推計



(資料) 厚生労働省「社会保障に係る費用の将来推計の改定について (平成 24 年 3 月)」

社会保障制度改革国民会議では、①高齢者に偏っている給付 (図 17) を見直す観点から、基礎年金の受給開始年齢の引上げや子育て支援策の充実などを通じた世代間のバランスのとれた給付に是正、②社会保障給付費に上限を設定するなどの総額抑制策の導入、③歳入庁設置を含む保険料徴収体制の強化も含めて、聖域を設けずに、持続可能性が高く、国民の信頼を得られる社会保障制度の構築に向けた議論が期待される。さらに、制度自体の検討に止まらず、それをいつまでにどうやって実現するかも含めた、改革実行の期限・プロセスについても、しっかりと検討する必要もあろう。

(図 17) 各国の社会保障給付費の構成比



(資料) OECD "Social Expenditure Database 2010ed."

5. おわりに

昨年 12 月に安倍政権が発足し、3 本の矢に象徴されるアベノミクスが示されたことを背景に、経済の潮目が「悲観」から「楽観」へ大きくシフトチェンジした。しかしながら、数年以内に財政再建の道筋をつけなければ、深刻な事態が発生しかねない危機的な状況は依然として続いている。「経済状況」の好転に改革の手綱を緩めることなく、今が日本経済再生のラストチャンスと思って、民間の声にしっかりと耳を傾け、矢継ぎ早に手を打つことが求められている。

安倍政権におかれては、改革を骨抜きにしようとする抵抗勢力に負けることなく、3 本目の矢である規制改革、4 本目の矢であるバラマキの排除と社会保障制度改革の断行によって、経済成長と財政再建の二兎を追う経済政策運営を推進していただきたい。一方で、国民の方も、わが国の財政の現状に危機感を持ち、改革を志向する政権を支持していくことが重要といえよう。

以 上

平成 24 年度 経済政策委員会 活動状況

(役職は実施当時のもの)

平成 24 年

6 月 18 日 会合

「本年度の活動方針（案）について」

7 月 23 日 講演会・会合

「財政の持続可能性とソブリンリスク問題」

ゲスト：中央大学法学部教授 富田 俊基 氏

10 月 10 日 講演会・会合

「日本の財政破綻は回避可能か～景気を悪化させない赤字削減策を考える～」

ゲスト：慶応義塾大学商学部教授 深尾 光洋 氏

10 月 30 日 会合

「提言（案）～平成 25 年度予算に望む～について」

11 月 9 日	「平成 25 年度予算に望む～経済成長と財政再建の二兎を追った予算を～」 を記者発表
----------	---

12 月 7 日 講演会・会合

「日本経済の成長戦略・規制改革を中心に」

ゲスト：国際基督教大学教養学部客員教授 八代 尚宏 氏

平成 25 年

1 月 18 日 会合

「経済政策委員会提言骨子案について」

2 月 15 日 講演会・会合

「消費増税に負けない成長戦略を」

ゲスト：日本総合研究所理事長 高橋 進 氏

3 月 8 日 会合

「経済政策委員会提言案について」

3 月 26 日	提言（案）「日本経済の再生に向けて ～4本の矢で経済成長と財政再建の二兎を追う経済財政運営を～」を 常任幹事会・幹事会で審議
----------	--

4 月 4 日	提言「日本経済の再生に向けて ～4本の矢で経済成長と財政再建の二兎を追う経済財政運営を～」を記者発表
---------	---

平成 24 年度経済政策委員会名簿

(平成 25 年 3 月 26 日現在、敬称略)

委員長	薩山 秀一	(株)三井住友銀行	取締役専務執行役員
副委員長	池田 博之	(株)近畿大阪銀行	取締役社長
"	井澤 武尚	井澤金属(株)	取締役社長
"	岩根 茂樹	関西電力(株)	取締役副社長
"	上島 健二	(株)iTest	取締役社長
"	上田 孝	サノヤスホールディングス(株)	取締役社長
"	大井 篤	三井物産(株)	常務執行役員関西支社長
"	岡野 幸義	ダイキン工業(株)	相談役
"	奥野 直樹	三菱 UFJ メリルリンチ PB 証券(株)	大阪支店長
"	岸 貞行	エア・ウォーター(株)	上席執行役員
"	小泉 定裕	(株)清文社	取締役社長
"	斎藤 正彦	パナソニック(株)	秘書室関西財界総括部長(1月退会)
"	佐藤 公平	野村證券(株)	常務 大阪駐在
"	高江洲 文雄	(株)ミライト・テクノロジーズ	取締役社長
"	高橋 英行	(一社)大阪銀行協会	専務理事
"	辰己 重幸	(株)グローバルサイバーグループ	代表取締役
"	田中 英俊	学校法人 大阪夕陽丘学園	理事長・学園長
"	筑紫 勝麿	サントリーホールディングス(株)	顧問
"	鶴田 信夫	(株)大林組	常務執行役員
"	寺岡 龍彦	東神電気(株)	取締役社長
"	戸谷 典嗣	(株)エヌ・ティ・ティ ネオメイト	取締役社長
"	豊田 峻	内藤証券(株)	取締役専務執行役員
"	長尾 毅	KDDI(株)	理事関西総支社長
"	永田 武全	京阪神ビルディング(株)	取締役会長
"	中務 裕之	中務公認会計士・税理士事務所	所長
"	根来 茂樹	(株)リそな銀行	常務執行役員
"	藤野 隆雄	(株)ケイ・オブティコム	取締役社長
"	細川 洋一	細川公認会計士事務所	所長
"	宮武 健次郎	大日本住友製薬(株)	相談役
"	向原 潔	三井住友信託銀行(株)	取締役副会長
"	村田 吉優	(株)サイネックス	取締役社長
"	吉田 敏明	日本ベンチャーキャピタル(株)	取締役副会長
委員	平岡 憲人	学校法人 清風明育社	専務理事
"	増田 修造	大和不動産鑑定(株)	特別顧問
"	松岡 一郎	アイエム(株)	代表取締役
"	淀 智哉	(株)オオヨドコーポレーション	取締役

スタッフ	森 和幸	(株)三井住友銀行	総務部部長
"	中西 義史	(株)三井住友銀行	経営企画部金融調査室次長
"	石川 智久	(株)三井住友銀行	経営企画部金融調査室 上席室長代理
"	成田 勝	(株)近畿大阪銀行	秘書グループグループリーダー
"	須貝 祐輔	井澤金属(株)	総務部副部長
"	大屋 敏行	関西電力(株)	総合企画本部 経営戦略グループリーダー
"	湯浅 康平	(株)iTest	経営戦略企画室
"	岡田 泰紀	三井物産(株)	関西支社副支社長
"	森 寛之	ダイキン工業(株)	秘書室
"	山下 高弘	三菱 UFJ メリルリンチ PB 証券(株)	Director of Investments
"	田中 慶誠	エア・ウォーター(株)	広報・IR室課長
"	富士尾 栄一郎	(株)清文社	取締役編集局長
"	神原 勝彦	パナソニック(株)	秘書室 関西財界総括部長
"	柴 和希	野村證券(株)	大阪総務部秘書課次長
"	西川 恵子	野村證券(株)	大阪総務部秘書課
"	本宮 智	(株)ミライト・テクノロジーズ	企画総務部経営企画室長
"	沖山 広知	(株)グローバルサイバーグループ	営業統括本部チーフ
"	横谷 長幸	東神電気(株)	総務部次長
"	松川 英隆	KDDI(株)	関西総支社管理部長
"	井上 康隆	京阪神ビルディング(株)	常務取締役管理統括 企画部長兼経理部長
"	山嶋 浩二	(株)りそな銀行	コーポレートガバナンス事務局セクレタリアットオフィサー
"	西岡 知一	(株)ケイ・オブティコム	経営戦略本部経営戦略グループ担当部長
"	亀山 佳之	三井住友信託銀行(株)	大阪本店総括部秘書チーム長
代表幹事スタッフ	絹川 直	(株)大林組	理事 経営企画室大阪企画部部長
"	潮 恵一郎	(株)大林組	経営企画室大阪企画部部長
"	矢島 健	(株)大林組	経営企画室大阪企画部企画課副課長
"	山本 卓彦	サントリーホールディングス(株)	大阪秘書室長
"	吉岡 淳	サントリーホールディングス(株)	大阪秘書室部長
"	橋本 智裕	サントリーホールディングス(株)	大阪秘書室
事務局	斉藤 行巨	(一社)関西経済同友会	常任幹事・事務局長
"	真鍋 雅史	(一社)関西経済同友会 兵庫県立大学大学院シミュレーション学研究科	企画調査部 准教授
"	野畑 健	(一社)関西経済同友会	企画調査部課長
"	谷 要恵	(一社)関西経済同友会	企画調査部主任