

日本における構造改革への取り組み

1 停滞する日本経済と不良債権問題への取り組み

(1) 日本経済の停滞

バブル経済崩壊後の1990年代、日本においては、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、民間需要が一貫して低迷した。こうした中、財政支出等による数次の景気対策が実施されたものの、バブル崩壊後（1992～2000年度）の日本の実質成長率は1.2%、名目成長率は0.9%と低迷した。これは、同時期の先進諸国（日本を含むG7各国）の実質成長率2.5%程度と比べても際立った低さであった。

このような中、日本政府は2001年3月、デフレーションの定義を「物価下落が2年以上継続している状態」とし、この定義の下、「日本経済は緩やかなデフレにある」と表明、戦後初めて経済がデフレ状態にあることを認めた。このような中における民間需要の低迷はさらなるデフレの継続と、不良債権の拡大につながる懸念された。

(2) 数次にわたるデフレ対策

日本政府は、経済の低迷の背景には、後述するとおり、民間部門と公的部門の双方に構造的な問題があると認識、経済構造改革を押し進めていくこととなったが、一方で、景気がデフレスパイラルに陥ることを防ぐためのデフレ対策も数次にわたり実施さ

れた。

2001年12月には「緊急対応プログラム」を策定し、4.1兆円規模の第2次補正予算を編成、執行した。また2002年12月には「改革加速プログラム」の下、構造改革の加速に併せて緊急に措置することが必要な施策及びデフレ抑制に直接的に資する施策を実施した。

金融政策面では、日銀が2001年3月の金融政策決定会合において、2000年8月にいったん解除されていたゼロ金利政策の再導入を決定したことに加え、市中銀行の日本銀行当座預金残高が5兆円程度となるよう金融市場調整を行うとする量的緩和政策の導入を決定、実施するに至った。

(3) 不良債権処理へ向けた取り組み

バブル崩壊後の長引く不良債権問題は、1998年10月に公的資金枠60兆円を含む金融再生関連法が成立したことで、ようやく金融破綻処理の体制が整ったが、その後も抜本的な不良債権問題解決には至らなかった。

こうした中、2002年10月、金融庁は「金融再生プログラム」を打ち出し、「日本の金融システムと金融行政に対する信頼を回復し、世界から評価される金融市場を作るため」との目的の下、2004年度までには主要行の不良債権比率を現状の半分程度に低下させ、問題の正常化を図るとともに、構造改革を支えるより強固な金融システム構築を目指す方針を示した¹²⁾。

具体的には、主に以下のとおり、不良債権の処理が進められることとなった。

- ・資産査定に厳格化（資産査定に関する基準の見直し、特別検査の再実施等）
- ・自己資本の充実（自己資本を強化するための税制改正要望、繰延税金資産の合理性の確認等）
- ・ガバナンスの強化

この方針に沿って不良債権処理が進められた結

12) 出典：金融庁「金融再生プログラム—主要行の不良債権問題解決を通じた経済再生—」2002年10月30日 (<https://www.fsa.go.jp/news/newsj/14/ginkou/f-20021031-1.pdf> 2021年3月26日に利用)

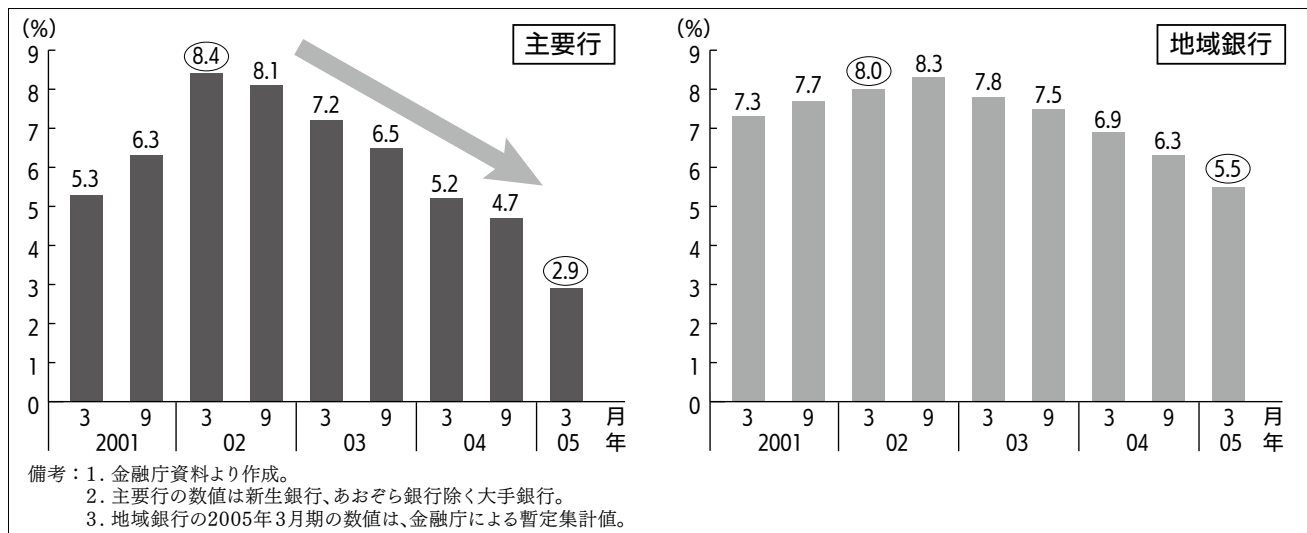
果、主要行の不良債権残高は2002年3月期の26.8兆円をピークに減少し、2005年3月期は7.4兆円とピーク時に比較して19.4兆円も低下することとなり、2004年度までに不良債権比率を半減させる目標は達成された。

また、金融機関への公的資金の注入¹³⁾も並行して進められ、2003年にはりそな銀行に公的資金が注入された。2004年には金融機能の強化のための特

別措置に関する法律が可決・成立、地域等における金融の円滑化に向けた金融機関の取り組みに対し、国が資本参加することを通じて金融機能の強化を図る新たな公的資金制度が創設、運用されていくこととなった。

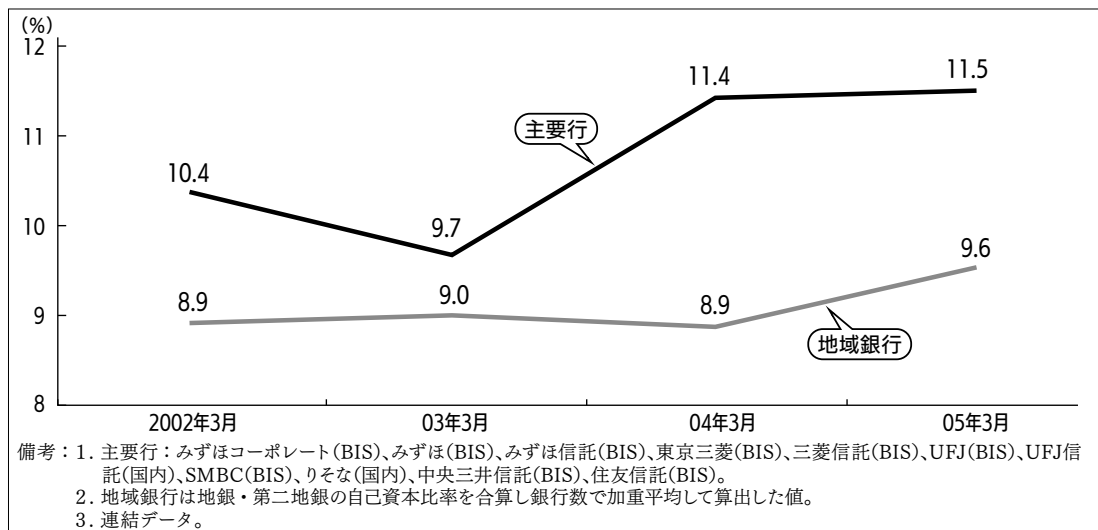
こうした施策を通じて、主要行の自己資本比率も上昇に転じることとなった。

図表 1-10 不良債権比率(金融再生法開示基準/総与信)の推移



(出典) 内閣府「構造改革評価報告書4」P10 図表2-5

図表 1-11 自己資本比率の推移



(注) 備考の行名は当時。みずほコーポレートは現みずほ、東京三菱・UFJは現三菱UFJ、三菱信託・UFJ信託は現三菱UFJ信託、中央三井信託・住友信託は現三井住友信託。

(出典) 内閣府「構造改革評価報告書4」P19 図表2-15

13) 2004年3月末の時点で、金融システム安定化のための46兆円を超える公的資金が注入。うち7兆円以上が主要7行の自己資本強化に充てられた。

2 構造改革へ向けた取り組み

(1) 経済財政諮問会議主導の改革

政府は、バブル崩壊以降の日本経済が停滞から脱し、経済再生への歩みを踏み出していくうえでは、まず、不良債権問題を早期に抜本的に解決したうえで、経済社会の構造改革を進めることが不可欠との認識であった。

この経済構造改革へ向けた取り組みの具体化は、経済財政諮問会議主導で実施されることとなり、2001年6月26日には、経済財政諮問会議が取りまとめた「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」）」が閣議決定され、構造改革へ向けた取り組みが本格化することとなった。

骨太の方針の下では、構造改革のための7つの改革プログラムが示され、実行に移されていくこととなった。

- ・経済社会の活性化のために
 - ①民営化・規制改革プログラム
 - ②チャレンジャー支援プログラム
- ・豊かな生活とセーフティーネットを充実するために
 - ③保険機能強化プログラム
 - ④知的資産倍増プログラム
 - ⑤生活維新プログラム
- ・政府機能を強化し、役割分担を抜本的に見直すために
 - ⑥地方自立・活性化プログラム
 - ⑦財政改革プログラム

骨太の方針の下では、当面の2～3年間を不良債権問題の解決を含めた日本経済の集中調整期間とし、低い経済成長を甘受する。しかしながら、集中調整期間の後には、日本経済の脆弱性を克服、民需主導の経済成長を実現していくこととされた。

(2) 不良債権問題の正常化とさらなる構造改革への動き

2002年度にピークを記録した主要行の不良債権残高はその後ピークアウトし、2004年度末にはピーク時の半額を大きく下回る水準まで低下、不良債権問題の解決目標は達成された。その結果、金融機能は安定、2005年4月にペイオフが特段の混乱もなく解禁された。また2004年のGDP（実質）成長率も2%台で、雇用状況も改善するに至った。

こうした中、政府は2005年6月21日に閣議決定された、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」において、日本経済は「バブル後」を抜け出したと評価。そのうえで、2005年度以降を攻めの改革に踏み出すときと位置づけ、2006年度までの2年間（重点強化期間）において、とくに、以下の3つの課題を重視、取り組んでいくこととなった。

- 1 「小さくて効率的な政府」をつくる
 - “官から民へ”“国から地方へ”の改革を徹底し、
 - ・資金の流れを変える（郵政改革、政策金融改革、政府のバランスシート総点検を通じ、資金の流れを官から民に大きく変える）
 - ・仕事の流れを変える（三位一体改革により国から地方に仕事を移す、市場化テスト本格導入等）
 - ・人と組織を変える（国・地方の行政改革徹底、公務員総人件費削減等）
- 2 新しい躍動の時代に向けて、少子高齢化とグローバル化を乗り切る基盤をつくる
 - ・財政再建への道筋を明らかに
 - ・持続的な社会保障制度の構築
 - ・グローバル化に立ち向かうため、イノベーション等を通じた国際競争力強化
 - ・EPA（経済連携協定）の推進等によって国際連携を加速
- 3 デフレを克服するとともに、経済の活性化により、民需主導の経済成長を確実なものとする
 - ・規制改革、金融システム改革、税制改革、歳出改革の4つの改革を加速、経済を活性化

- ・経済活性化にあたって、「活性化のための政策三指針」に基づいて政策転換し、競争力を強化（①政策対象は“人”に……予算はモノから人材に重点を移す、②底上げから先端支援へ……広く薄い予算配分ではなく大胆に集中させて競争力をつくる、③国内対策からグローバル競争へ……世界市場を獲得する競争力をつくる）