

『基本方針2008』を評価する

《ポイント》

・『基本方針2008』の内容を一言で表現すると、「個別政策のパッチワーク」との印象であり、各政策間の有機的関連性が見えづらい。政策内容の妥当性に対する説明責任が十分果たされているとは言い難く、改革遂行力に対して疑問符が付く。

・ここ数年で日本経済を取り巻く環境は大きく変わっており、改革の内容自体を環境変化に応じたものに見直す必要がでてきている。その意味で、いま求められているのは、これまでの政策に対する正当な評価を行ったうえで、環境変化を踏まえた新たな政策理念を明示し、各方面からの圧力に屈することなく改革の断行に向かって、首相が強いリーダーシップを発揮することである。

・グローバルな諸関係の構造変化や国内人口の減少・地域間偏在といった経済・社会環境の激変に対し、現行の「中央集権型」の産業・行財政システムが機能不全を起こしていること——これが現在わが国の直面する構造問題の根因である。そうした認識に基づけば、「中央集権型体制」から脱却し、受益と負担のバランスを考慮して各地域住民が必要な行政サービスのみを選択し、その地理的・歴史的特性を活かした成長産業を地場主導で育てていく「自立した地域」の連合体が目指される必要がある。

・各方面からの歳出膨張圧力の強まりを背景に歳出削減についての記述が大幅に後退。消費税率引き上げ等歳入確保の具体策の議論も避けており、景気下振れで税収伸び悩みが懸念されるなか、財政健全化の道筋がみえない。

・財政健全化を達成するには、①経済成長力の引き上げ、②歳出の徹底した合理化・効率化、③受益と負担の関係に対する納得を踏まえた増税、がセットで行われる必要がある。そのためには、「自立した地域の連合体」の実現が究極的な解決策となるが、現体制からの「移行期」においては無駄な歳出は徹底的に削減しつつ、「分権化（地域主権化・保険者主権化）」と「ミニマムの国家保障」を基本理念として、税・財政・社会保障を一体的・抜本的に見直していくことが求められる。

2008年6月23日、福田政権は『基本方針2008・原案』を経済財政諮問会議に提出、最終調整を経て27日には閣議決定する予定である。景気の先行き不透明感が強まるなか、経済・社会の両面で様々な課題が噴出する一方、財政再建が待たなしの状況にある。そうした状況下で政府が講ずべき経済・財政政策の「羅針盤」としての“出来栄”を『原案』に基づいて評価した。

1. 全体評価

(1) 個別政策のパッチワーク的印象が強く、政策遂行力に疑問

全体の構成をみると、第1章において総論を展開した後、第2～5章の各論で、成長戦略、環境戦略、行財政改革、社会保障改革等、重要テーマごとに施策を記述、最終章（6章）では来年度予算の

基本的考え方を示す、という昨年同様の構成を踏襲している。経済成長力の引き上げ、地域経済の活性化、環境問題への対応、行財政システムの効率化、社会保障制度の再建、中期的な財政健全化等、わが国が直面する中長期的な経済・財政の重要課題をほぼ網羅して指摘している点では評価してよいであろう。

しかし、政策の内容をみると、そうした課題を現実的に解決していくことが担保されているかについて疑問が残る。なぜならば、『基本方針 2008』の内容を一言で表現すると、「個別政策のパッチワーク」との印象を禁じ得ず、各政策の有機的関連性が見えてこないからである。また、これまでの「基本方針」との関係性・連続性が十分に説明されないままに政策が列挙されている感があり、いわゆる「PDCA」サイクルが不十分といえる。つまり、政策内容の妥当性に対する説明責任が十分に果たされているとは言い難く、改革遂行力に対して疑問符を付けざるを得ない。

ちなみに、改めて初期のころの『骨太の方針』を読み直すと、例えば 2002 年度では、冒頭で過去 1 年に打ち出した政策を振り返り、その成果をレビューするところから記述されている。そして、それを踏まえて今後の政策課題を改めて打ち出すという形がとられていた。しかし、『基本方針 2008』では、冒頭において『基本方針 2007』をはじめそれ以前の方針との関係が語られることはなく、過去 1 年間の成果をレビューすることも行われていない。

(2) 新たな政策理念の明示が必要

『基本方針 2008』における基本理念が曖昧になり、政策間の関連性や優先順位がみえづらくなった背景には、参院選での与党大敗や、その結果としての衆参両院のねじれ現象のもとで、選挙を意識したバラマキ政策への圧力が強まっている面があることを否定できない。しかし、ここ数年で日本経済を取り巻く環境は大きく変わっており、これまでの「構造改革」の成果と積み残し課題を明らかにしたうえで、改革の内容自体を環境変化に応じたものに見直す必要がでてきている。その作業が十分出来ていないため、改革の基本理念が曖昧になり、政策の軸がブレやすくなっていることに加え、政策内容の妥当性に対する説明責任も果たせなくなっていると考えられる。その意味で、いま求められているのは、これまでの政策に対する正当な評価を行ったうえで、環境変化を踏まえた新たな政策理念を明示し、各方面からの圧力に屈することなく改革の断行に向かって、首相が強いリーダーシップを発揮することであろう。そのためには、現在わが国が直面している「新たな構造問題」に対する的確な認識から出発する必要がある。

その「新たな構造問題」とは、グローバルな諸関係の構造変化や国内人口の減少・地域間偏在といった経済・社会環境の激変に対し、現行の「中央集権型」の産業・行財政システムが機能不全を起こしていることである。80 年代頃までのわが国経済の成長・分配のメカニズムを単純化して示せば、①大都市部に本社を持つ大企業が地方に工場・営業所を分散させ、輸出で獲得した富を全国各地に配分するとともに、②中央政府が大企業・都市部から得られた税収を補助金・交付税を通じて地方に再配分することで、中央主導による「国土の均衡ある発展」を実現する、というものであった。そうした状況のもと、国民生活のセーフティーネット機能については、国民の大半を占める被用者では企業が多くを担ってきたが、自営業者や日雇い労働者の所得保障は、中央主導の公共事業や保護農政等を通じて行われてきた。また、高齢社会に対応すべく中央主導で年金・医療制度の充実が図られてきた。

しかし、80 年代末頃以降、とりわけ 2000 年代に入って、新興国・資源国経済が急成長を遂げ、一
国経済の枠組みを超えた国際的な産業連関の深化が急進展している。一方、国内では一部大都市に人

口がますます集中する一方、地方部では人口減少が加速している。こうした環境の激変のもと、大企業の海外進出に伴う工場・営業所の閉鎖や人口の減少によって地方の産業基盤は弱体化している。さらに、厳しい財政事情を背景に補助金・交付税は削減の方向にあり、中央主導の「国土の均衡ある発展」はもはや実現不可能の状況に陥っている。そうしたなか、企業による従業員に対する生活保障機能は大きく後退し、厳しい財政事情を背景に公共事業の削減や保護農政の見直し、さらには社会保障費の抑制を余儀なくされることで、国民生活のセーフティーネットは機能不全に陥っている。

以上のような「新しい構造問題」に対する基本認識を前提に、これまでの政策の評価と新たな政策理念を以下に記す。

小泉政権下の構造改革路線は、「改革なくして成長なし」をキャッチフレーズとしつつ、「官から民へ」「国から地方へ」といった考えを政策の基軸としてきた。その成果としては、不良債権処理、公共投資の効率化、郵政民営化などの施策を通じ、バブル崩壊後の「負の遺産」の処理に目処をつけ、「官から民へ」の流れに一定の道筋をつけてきた点で評価できる。一方、「三位一体改革」が実態的には財政緊縮策となったように、「国から地方へ」の流れについては十分な成果は得られなかった。言い換えれば、現行「中央集権型」システムへのメスは不十分なままにとどまっている。

しかし、すでに指摘したように、新しい環境に適応するには、「中央集権型」産業・行財政システムのもとで、地方が大都市部・大企業や中央政府に依存している状況を根本から改める必要がある。つまり、日本の新しい「国のかたち」として「自立した地域（地方政府）の連合体」に移行していくことを明示し、受益と負担のバランスを考慮して各地域の住民自身が必要な行政サービスのみを選択し、その地理的・歴史的特性を活かした成長産業を地場主導で育てていく体制を構築していく必要がある。それにより、地域の事情に適合した政策立案が可能となるとともに、小さくなった行政単位のもとで意思決定が迅速化し、さらには地域間競争が促されることで政策メニューも進化していくことが期待できる。

加えて、企業福祉の弱体化や公共事業削減・保護農政見直し等によって機能不全に陥ったセーフティーネットを建て直す必要がある。その際の基本理念としては、税を財源とする行政サービスの場合は地方政府が、社会保険方式の場合は保険者が、それぞれ権限と責任を持つ体制を構築することが基本線といえるが、ナショナル・ミニマムについては国家による保障責任を強化すべきであろう。より具体的には、ワークフェア（就労による福祉）的発想をセーフティーネット施策の主軸に据え、就労促進的な税制を導入し、産業振興策・交通インフラ整備と連動する形で各地域が雇用政策（積極的労働市場政策）をその地域の事情に合わせて実施すべきである。医療・介護等については、保険者機能が強化された社会保険制度を構築することで、利用者ニーズに合わせつつ効率化インセンティブを高める必要がある。一方、生活保護や基礎年金、義務教育など国民の最低限の権利を保障する分野では、国の役割を強化する必要がある。

このようにみえてくると、政府は目指すべき大きな方向性として『中央主権体制』から『自立した地域（地方政府）の連合体』への移行」を提示し、「分権化（地域主権化・保険者主権化）」と「ミニマムの国家保障」を政策の基本理念として明確化することからはじめなければならない。次に、その基本理念に沿って、現在取り組み中の個別政策の妥当性や必要性自体を再評価することが求められる。そのうえで、妥当性のある政策のみを残し、追加で必要となる政策があればそれを加えて、互いに有機的に関連付けられた新たな政策体系を組み直すことが必要である。さらに、「政策行程表」を策定し、

毎年、過去1年間の進捗度合いをチェックし、必要に応じて施策の見直しを行っていくことが求められよう。

(3) 財政健全化に黄信号

『基本方針 2008』では、『基本方針 2006』で掲げられた「歳出・歳入一体改革」の枠組みは維持され、「2011 年度にプライマリーバランスを黒字化」という目標は堅持されているものの、その達成には不透明性が強まっている。各方面からの歳出膨張圧力が強まっていることに加え、景気の下振れで税収が思うように伸びない可能性が高まっているからである。ちなみに、今後予想される成長率（2008-11 年度の平均名目成長率=1.8%：「進路と戦略（2008.1）」のリスク・シナリオの足元修正をした結果）を前提とした場合、『基本方針 2006』に掲げられた「歳出・歳入一体改革」を堅持したとしても、2011 年度のプライマリーバランスは名目 GDP 比▲1.01%となる。こうした状況にもかかわらず、歳出削減についての記述が大幅に後退する一方、消費税率引き上げ等歳入確保の具体策の議論も避けており、財政健全化の道筋がみえない。

そもそも財政健全化を達成するには、①経済成長力の引き上げ、②歳出の徹底した合理化・効率化、③受益と負担の関係に対する納得を踏まえた増税、がセットで行われる必要がある。これを実行ある形で行うためには、すでに述べたように、現在の「中央集権体制」を打破することが必要である。「中央集権型」のシステムでは、地域が持つ成長力を引き出すことは難しく、歳出削減のインセンティブも十分働かない。さらに、現行制度では受益と負担の関係が不明瞭であり、「無駄遣い」への批判も多く、消費税率引き上げなどの増税についての国民からの合意を取り付けることは難しい。「分権化（地域主権化・保険者主権化）」を目指すことで、地域間競争を通じた各地域の成長力の引き上げが期待できるとともに、権限・財源の移譲と交付税制度の抜本改革、保険者機能が強化された社会保険制度の構築等を通じて、受益と負担の関係が明確化されることで歳出・歳入のバランス化へのインセンティブが働くことが期待できる。

もっとも、現実には「中央集権型体制」から「自立した地域（地方政府）の連合体」への移行には一定の期間を要するため、少しでも将来世代への付回しを減らすという観点から、「2011 年度にプライマリーバランスを黒字化」等の目標を堅持すべきである。そのためには、「分権化（地域主権化・保険者主権化）」と「ミニマムの国家保障」を基本理念として、無駄な歳出は徹底的に削減することが求められる。ただし、「2011 年度にプライマリーバランスを黒字化」という目標は、財政健全化に向けたあくまで当面のターゲットに過ぎず、巨額に累増した公的債務残高を削減していく必要がある。

さらに、この国を「自立した地方政府の連合体」へと抜本転換するならば、現在国が持つ権限・財源の大半は地方政府に移譲されることになり、その過程で現在国や地方が持つ債務をどのように管理・削減していくのかという問題が浮上してくる。より具体的には、①今後「地方政府」への権限・税収の移譲をどういうペースでどのように行うのか、②地方政府からどのような形で、自らの債務のみならず、国の債務の返済財源を拠出していか、③財源調達手段の一つになる日本郵政株を含む政府資産売却をどう計画するのか、等について検討することが課題になる。

2. 各論評価

(1) 成長戦略

（概要）「人口減少社会は持続的な成長なくして乗り切れない」として、今後 10 年間程度の実質成長率 2%以上が視野に入ることを期待して、2008 年度から 3 年間で「戦略実行重点期間」と位置づけ。

具体的手段として、「全員参加経済戦略」「グローバル戦略」「革新的技術創造戦略」をリストアップ。また、地域活性化の項目を設け、具体的内容として「地方再生」「農林水産業」「中小企業」を盛り込み。

（評価）経済成長力強化が豊かな社会の前提であることからすれば、成長戦略を個別政策の冒頭に位置づけたことは評価。しかし、[1. 全体評価]で示した構造問題の認識に立てば、成長戦略と地域活性化を別々に述べることはナンセンス。新しい環境下での成長戦略の基本は、グローバルに通用する地域の強みを戦略的に発展させるところにある。その意味では、革新的技術の創造に向けて国家が主導的役割を果たすことは必要であるものの、地域（県ないし広域連合）が主体的に重点育成産業を選択することが出発点であり、国はそのための権限や財源を移譲することを明示すべき。雇用政策も地域の事情に応じて行うことが効率的であり、米国の「地域労働力投資委員会」のような機関を設置することが検討されるべき。もっとも、現体制からの転換には一定期間の「移行期」を必要とする。その「移行期」において、国は「開かれた国づくり」のための基盤整備や空港整備の調整、外国人受入等に注力することが求められる。

（２）環境戦略

（概要）いよいよ京都議定書の約束期間に入ったことを意識し、足元の二酸化炭素排出抑制に向けた国内対策と、地球規模で低炭素社会へと舵を切る新たな国際的枠組み作りに言及。特に、洞爺湖サミットを控え、新たな国際的枠組み作りの中でイニシアティブを確保すべく、長期的な削減目標を提示。また、途上国など現枠組みの外にある国々に、新たな枠組みへの参加を促すことにも配慮。

（評価）前方針と異なり、環境に関する分野が「章」に格上げされ、また数値目標が明記されたことで、計画として一歩進んだ感はある。ただし、柱となるべき大きな政策と具体的な取り組みが渾然一体となっており、アンバランスな印象を受ける。たとえば、京都議定書の目標達成については、「目標達成計画に基づく」と簡単に触れられているに過ぎず、具体的な方策は示されていない。一方、「持続可能なライフスタイル」の章では、太陽光パネルの導入について、28年後までの長期的数値目標が示された。洞爺湖サミットを控え、京都議定書後の新たな枠組み作りで主導権を握るべく、視点が遠くなるのはある程度やむをえない。しかし、現行枠組みでの国内対策に効果が出ていない現状では、国際的なリーダーシップを発揮することは難しい。現行枠組みの範囲でも、例えばCO₂排出量の伸び率が際立って高い民生部門については、より踏み込んだ方策の明示があっても良かったのではないか。

（３）行財政改革

イ）国民本位の行財政への転換

（概要）国民本位の行財政に向けた取り組みを「地方分権」「生活者重視の行政」「ムダ・ゼロ政府の実現」の3分野に大別して提示。具体的手段として、地方分権分野では新分権一括法案と道州制ビジョンの策定、生活者重視分野では消費者庁の創設、規制および公務員改革、ムダ・ゼロ政府分野では官・民の仕分けと行政運営体制の見直し等をリストアップ。

（評価）前年度は成長戦略に含まれていた規制改革や、行財政システムの革新に含まれていた公務員改革を生活者重視として分類するなど、従来からあった施策の整理・分類方法を変更しているが、その理由や基本ポリシー等に関する説明が不足しており、全体的な改革の構図のなかでどのような役割や効果を期待可能なかが不明。[1. 全体評価]で示した構造問題の認識に立てば、改革の実効性を高めるには、地方分権・地域主権こそ政策全体の支柱に据えられるべきであるが、今回、分権改革は

羅列された課題のなかで、単に最初に言及されたに過ぎず、一施策の扱いに甘んじている印象。

ロ) 道路特定財源

(概要)道路特定財源制度は平成20年の税制抜本改革時に廃止し、平成21年度から一般財源化する。暫定税率分を含めた税率を平成20年の税制抜本改革時に検討。道路の中期計画は5年とし、新たな整備計画を策定し、平成20年度道路予算の執行にも反映する。

(評価)一般財源化は望ましい方向として評価できるが、さらにその先を展望すれば、財源の活用は国ベースの環境対策に活用するほか、地方の一般財源(交付税)として、その具体的な使用方法は自治体に任せるべき。そもそも国家が道路計画を策定すること自体がナンセンスであり、各地域が空路・海路や鉄道網を含め、それぞれの事情で交通インフラを整備すべきもの。一方、一般財源化と整合性を採るとともに環境対策の観点から、ガソリン税等を廃止して環境税として広く課税すべき。

ハ) 歳出歳入一体改革

(概要)「基本方針2006」および「基本方針2007」で定めた、「2011年度における、国・地方の基礎的財政収支黒字化」「2010年代半ばにかけては債務残高のGDP比を安定的に引き下げる」といった、過去に設定された目標ラインを最低限踏襲する内容。

(評価)「基本方針2006」「基本方針2007」では税制改革を取り扱った章の冒頭に置かれていたものが3番目に後退。「基本方針2006」で示された歳出改革の実行に際し、一定の留保をつける記述は、「基本方針2007」同様、存置されていることから、各方面から歳出バラマキへの圧力が強まるなか、財政健全化に向けた危機意識の後退が懸念される内容。より仔細にみると、「基本方針2006」「基本方針2007」においてみられた、主要な分野における一体改革の取り組みにかかる記述が姿を消したほか、本来、歳出歳入一体改革の大枠のなかで議論されてしかるべき、他の重要分野(道路特定財源の一般財源化、税制、社会保障等)が、本項目と独立して記述される形に変更。これらの分野の項目の書き振りをみても、財政健全化の必要性の観点が軒並み欠落。

二) 税制改革

(概要)①成長力強化のための法人税負担水準についての検討、②世代内・世代間の公平を確保するための控除制度や資産課税などの総合的見直し、③低炭素化促進の観点からの税制全般の見直し、④社会保障の安定的財源の確保、⑤納税者番号制度の検討、の5項目について列挙。

(評価)2006年の歳出・歳入一体改革においては、税制改革が目指されていたものの、結果としては歳出改革偏重となり、道路特定財源の一般財源化を除き、税制改正は殆ど議論されないまま今日に至っている。今回も5つの「あるべき論」が簡単に箇条書きにされているのみ。[1. 全体評価]で示した情勢変化を踏まえれば、法人課税、所得課税、消費課税、資産課税など税体系全般を環境変化に適合したものに根本から見直すことが喫緊の課題。より具体的には、1) 諸外国比最高水準にある法人税率の引き下げ、2) 消費税率の引き上げとそれに伴う低所得層対策およびインボイス導入など消費税そのものの構造改革、3) 個人所得税制における各種所得控除およびブラケット見直し、4) 国から地方への更なる税源移譲、等の点を含む税制改正のグランド・デザインが示されるべき。さらに、還付付き税額控除は税制で社会保障給付機能を担うものであるなど、税制改革は成長力強化、社会保障など他の政策と整合的・一体的に設計されるべきで、経済財政諮問会議にはそうした既存枠を超えた改革のリーダーシップが強く期待される。

(4) 社会保障改革

(概要) 現行制度の効率化と持続可能で信頼できる社会保障制度の再確立を目指し、「医療・介護サービスの質向上・効率化プログラム」に沿って供給コストの低減努力を行なう一方、質の高い医療・介護サービスの確保を図る。具体的には、①救急医療体制の整備、②産科・小児科をはじめとする医師不足の解消、③介護事業者の処遇の改善、等。なお、長寿医療制度については、低所得者の負担軽減などの緊急措置を講ずる。また、持続可能な年金制度の構築として、被用者年金制度一元化とパート労働者への社会保険適用拡大実現、平成 21 年度までの基礎年金国庫負担割合の 2 分の 1 への引き上げ等を具体策として列挙。さらに、総合的な少子化対策の推進として、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略に基づき、子育て支援の拡充と仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現を車の両輪とすると記述。新雇用戦略のなかで、2010 年に保育サービス利用率を 20.3%から 26%にするという目標を設定し、その財源の在り方について、抜本的税制改革において検討。

(評価) 医療・介護での質の高いサービスを確保するための財源は一般会計や特別会計を通じたムダ・ゼロと政策の棚卸しによって捻出するとあるが、その具体策が不十分な印象。長寿医療制度については、「高齢者にも応分の負担を」という本来の趣旨に反する措置が採られており、票を目当てとする従来のバラマキ型に逆行する懸念。総じて対処療法にとどまっており、保険者機能強化をはじめ、安心かつ効率的で持続可能な医療制度の構築に向けた骨太の改革方針が示される必要。

年金改革に関し、厚生労働省は 2004 年 6 月の法改正でほぼ終了したとのスタンスを取っているが、「基本方針 2008」はそうした路線をなぞっているだけの極めて淡白な内容。しかし、昨年 10 月に経済財政諮問会議で議論されたように、基礎年金財源の全額消費税化を含む抜本的制度改革が必要であり、「基本方針」にはその方向性が提示される必要。また、基礎年金国庫負担割合の 2 分の 1 への引き上げで必要になる、2.3 兆円の財源の具体的道筋が明記されるべき。

少子化対策について、財源のあり方や、認定こども園が抱える事務的な問題について具体的な検討が始まったことは評価できるが、保育サービスの質の向上を図り、青少年の健全育成や学力向上につなげていくことが将来的な経済成長戦略になるという認識が不足。

総じて、個別分野ごとの議論にとどまっており、社会保障費全体のなかでの資金配分や基礎年金と生活保護、最低賃金の関係など、分野横断的な視点が欠落。社会保障を成長戦略・雇用政策と関連させる視点も不十分。

以 上

◆『日本総研 政策観測』は、政策 이슈 に 研究員 独自の視点で切り込むレポートです。本資料に関するご照会は、下記あてお願いいたします。

(取り纏め) 調査部・ビジネス戦略研究センター 山田 (Tel : 03-3288-4245)