

鳩山内閣の経済財政運営の評価と課題

《ポイント》

・本レポートは、鳩山内閣のこれまでの経済財政運営を批判的に検証したうえで、今後のあるべき政策運営についての提言を行う。

・「事業仕分け」は、予算の策定・査定作業を国民の前にオープンにしたという点で、高く評価される。もっとも、①対象事業範囲を拡大する、②仕分け過程で明らかになった行政組織上の問題を踏まえて行政改革につなげる、③本来の政策目標が妥当であるならば単に事業の廃止・縮小とするのではなく実効性のある政策に組み替える、といった形に発展させることで、抜本的な財政構造改革・行政改革につなげるという発想が求められる。

・2010年度予算の一般会計総額は92兆円台に膨張し、国債発行額が当初予算ベースでは史上最大となった。業界支援から家計支援へのシフトという基本理念に基づいて予算を組み替えようとした点、「事業仕分け」という新しい試みを導入した点は評価されるものの、結果として、予算組み替えにより新規の政策の財源を調達する、との目論見通りには進まなかった。次期参院選に向けてマニフェストの修正は不可避であり、その際に国民に対する十分な説明責任を果たす必要が出てくる。もっとも、その結果として「マニフェストの策定→事業仕分けを含む予算編成作業→予算編成結果についての説明責任の遂行→マニフェストの修正」というサイクルの形成につながるならば、むしろそれは歓迎されるべき大きな進歩である。

・12月30日に発表された「新成長戦略(基本方針)」における6つのキーワードは的を射たものであり、数値目標の明記も評価される。しかし、数値目標の根拠が不明であり、キーワードと個別政策の有機的なつながりが良く分からず、政策遂行に必要な資金の財源も不透明である。

・そもそも経済成長は「需要増→生産増→所得増→需要増→…」といったメカニズムが円滑に作動してはじめて、持続する。アジアのダイナミズムの取り組みを起点として、それが国内所得の増加を通じて内需拡大につながるいわば『外需牽引型・内需主導経済成長』のメカニズムの形成に向けた3つのステップ((1) [アジア需要増→国内生産増] (2) [国内生産増→家計所得増] (3) [家計所得増→国内需要増])を明示することが、実効性ある成長戦略の条件といえる。

・国家戦略室のもとに、官民の有識者・有志者を構成員とするいくつかの小委員会からなる「日本再生戦略会議」を設置し、3つの政策運営の柱についてのビジョンとその実現に向けた具体的施策、工程表を向こう半年以内に策定すべきである。

①「新産業構造ビジョン」の提示と「成長戦略実行計画(工程表)」の策定

②「新雇用社会ビジョン」の提示と「トランポリン型セーフティーネット」の構築

③中長期の歳出・歳入改革ビジョンと財政再建の道筋の提示

1. これまでの経済財政運営

2009年12月23日、民主党中心の政権が発足して初めての『税制改革大綱（2010年度）』が発表され、同月25日には、これもまた現政権下では初めての本予算編成となる2010年度予算の原案が公表された。さらに、12月30日には、『新成長戦略（基本方針）』も策定されるなど、2009年中に現政権の政策運営の基本的な枠組みが一通り示されたといえる。すでに政権発足後100日が経過し、いわゆる「ハネムーン期間」は終わったことも踏まえ、本レポートでは、これまでの政権の経済財政運営を批判的に検証することで、今後のあるべき政策運営について提言を行いたい。

まず、現政権発足以来現在までの、主な取り組みを時系列的に振り返ると以下の通りである。

（1）2009年度第1次補正予算の執行停止

9月16日に発足した民主党を軸とする現政権が取り組んだ最初の主な取り組みは、前政権下で編成された09年度第1次補正予算の執行停止である。マニフェストで掲げた「政治主導」の最初の具体的な取り組みとして、行政刷新会議が主導する形で、補正予算規模14.7兆円のうち、国土交通省（0.9兆円）、厚生労働省（0.6兆円）、農林水産省（0.5兆円）の各省所管分を中心に、合計2.9兆円分の事業執行の停止が決定された。

（2）「緊急雇用対策」の発表

完全失業率が既往最高圏内で推移するなど厳しい雇用情勢への対応として、10月23日、①ワンストップサービスデイの開催、②高卒・大卒就職ジョブサポーターの緊急配備、③雇用調整助成金の拡充、④「働きながら職業能力を高める」雇用プログラム、等を盛り込んだ「緊急雇用対策」を発表。年越し派遣村の再発防止、第2のロスジェネレーションの回避に向けて、即効性のある新たな予算措置を要しない施策を取りまとめた。

（3）行政刷新会議による事業仕分け

2010年度予算の無駄を洗い出す目的で、行政刷新会議は11月に事業仕分けを実施。民主党議員や民間有識者で構成する評価者が3つのワーキンググループに分かれ、9日間で447事業の査定を行った。必要性や緊要性に乏しい事業を「廃止」「計上見送り」「削減」などに仕分けし、全体で0.7兆円、基金の国庫返納分も含めれば約1.6兆円の予算の「無駄」を指摘した。

（4）緊急経済対策の策定と2009年度第2次補正予算

景気が持ち直してきたとはいえ、円高が急伸し、デフレが再加速するなど先行き不透明感が強まるなか、12月8日、政府は「明日の安心と成長のための緊急経済対策」を発表。当面の緊急対応と成長戦略への布石の2つの観点から、「雇用」「環境」「景気」を柱とし、第2次補正予算を原資とする国費投入額7.2兆円、事業費総額24.4兆円の施策を取りまとめた。「国民潜在力の発揮」として、規制改革、休暇促進といった制度改革もメニューに含まれている。

（5）2010年度税制改革大綱

民主党小沢幹事長主導による「重点要望」を踏まえた形で、12月23日、2010年度の税制改革大綱を公表。①マニフェストに掲げられたガソリン税等の暫定税率の廃止は見送る（形式上は廃止するものの同率の「特別税率」として本則税率に上乘せ）、11年度の導入を目指す地球温暖化対策税導入時に切

り換える、②子ども手当（2010年度は一人当たり1.3万円）と高校授業料実質無料化の原資の一部として、所得税・住民税の一般扶養控除の15歳以下対象分を廃止、16～18歳の所得税・住民税の特定扶養控除を減額、③1本当たり3.5円のたばこ増税、④租税特別措置の廃止・縮減などにより、9800億円のネット増税。なお、減税項目としては、住宅取得時の贈与税非課税枠を拡充するほか、グループ企業間の取引に関わる税を軽減。

（6）2010年度予算編成

12月25日に政府が閣議決定した2010年度予算案は、一般会計総額92.2兆円、一般歳出53.5兆円と、ともに過去最大規模となった。焦点の国債発行は44.3兆円と、前政権下で編成された2009年度1次補正予算後の新規国債発行額並みに抑制したものの、基金の国庫返納などいわゆる「埋蔵金」に10兆円強を依存した形¹。

（7）経済成長戦略

成長戦略策定会議（議長・鳩山首相）のもとで菅副総理が中心となって検討を進め、「新成長戦略（基本方針）」を12月30日に発表。成長分野の新規市場規模、研究開発投資のGDP比、食料自給率など、2020年の数値目標を明記し、「環境」「健康」「アジア」「観光・地域活性化」「科学技術」「人材」をキーワードとした「基本方針」を提示。この基本方針に沿って、有識者の意見も踏まえる形で肉付けを行い、目標・施策の具体化・追加を行ったうえで、2010年6月を目処に「新成長戦略」を取りまとめる方針。その際、国家戦略室において「成長戦略実行計画（工程表）」を策定するとしている。

2. 経済財政運営の評価

（1）これまでの財政運営の評価

では、以上でみてきた現政権のこれまでの経済財政運営は適切なものであったといえるのか。まず、財政運営面を評価すると以下の通りである。

イ) 予算の組み替え

2009年度第1次補正予算の内容を精査して執行停止を行ったこと、さらには2010年度予算についての「事業仕分け」は、予算の策定・査定作業を国民の前にオープンにしたという試みであり、高く評価される。「仕分け結果に従わない場合は説明責任を果たす」といったルールを徹底し、来年度以降も取り組みが継続されることを期待したい。

もともと、今回の事業仕分けの手法には限界もある。①対象事業範囲を拡大する、②仕分け過程で明らかになった行政組織上の問題を踏まえて行政改革につなげる、③本来の政策目標が妥当であるならば単に事業の廃止・縮小とするのではなく実効性のある政策に組み替える、といった形に発展させること

¹ ちなみに、今回の予算編成プロセスを振り返れば以下の通り。政権交代により前政権下で示されたシーリングは撤回され、10月16日に改めて発表された各省庁の概算要求総額は、一般会計ベースで95兆円（そのほか、金額を明示しない事項要求も存在）。予算の圧縮の切り札として期待された事業仕分けの結果は0.7兆円の削減にとどまり、その後、マニフェストに掲げた政策の見直しが不可避に。

そうした流れに沿って、12月16日には、小沢幹事長に集約された陳情を踏まえて民主党が「重点要望」を公表。主な内容として、①子ども手当は初年度月額1万3000円とし、地方には負担増を求めない。所得制限について政府・与党で調整、②1.1兆円の新たな交付税制度を創設、③ガソリンなどの暫定税率は現行を維持、④高速道路の無料化については段階的に進める、等。この「重点要望」の結果に沿う形で、一般会計総額を92兆円台に圧縮。

で、単なる歳出カットにとどめることなく、抜本的な財政構造改革・行政改革につなげるという発想が求められよう。

ロ) 経済対策

2009 年度 2 次補正予算で財源を手当てする「緊急経済対策」は、表面的な数字は大きいものの、景気悪化による減収を補填するための地方交付税の積み増しなどが相当規模を占め、具体的な政策については彌縫策の印象を否めず、景気浮揚効果は限定的といわざるを得ない。一方、政策の基本的な考え方が整理され、現政権下で成長戦略や中期財政フレーム策定、規制改革の重要性に改めてふれたことは評価される。ただし、その具体化はこれからである。成長戦略についてはとりあえず提示はされたものの、骨格を提示するにとどまっており、依然として具体策は十分でない。

ハ) 税制改革大綱

2010 年度税制改革大綱は、党税調は設けず一本化された政府税調によって策定されたが、数カ月という短い期間しか時間がなかったということもあり、十分な議論を尽くした骨太のものとなったとはいいがたい。16～18 歳の所得税・住民税の特定扶養控除の減額というマニフェストにない項目が盛り込まれ、地球温暖化対策税導入の目処がつかなかったためガソリン税等暫定税率の廃止が見送られるなど、2010 年度の税制改革は辻褃合わせの制度変更となった感を拭えない。

ニ) 予算編成

2010 年度予算は一般会計総額が 92 兆円台となり、国債発行額が当初予算ベースでは史上最大となった。業界支援から家計支援へのシフトという基本理念に基づいて、予算を組み替えようとした点、さらにそのために「事業仕分け」という新しい試みを導入した点は評価されるものの、予算組み替えにより新規の政策の財源を調達する、との目論見通りには進まなかった。結局、子ども手当は児童手当を残す形で実施され、ガソリン税等暫定税率の廃止が見送られるなど、マニフェストが掲げた工程表通りには実現しなかった。

しかもその修正には必ずしも納得的なロジックが示されておらず、ここでも辻褃合わせの印象がある。さらに、一回限りしか使えない「埋蔵金」に 10 兆円もの財源を依存したことは、そもそもマニフェストが、必ずしも十分なロジックや検証のもとで策定されたわけではないことを露呈したといえ、政策体系の抜本見直しが要請されているといえよう。

このように、次期参院選に向けてマニフェストの大幅修正は不可避であり、その際には国民に対する十分な説明責任を果たす必要がある。もっとも、その結果として「マニフェストの策定→事業仕分けを含む予算編成作業→予算編成結果についての説明責任→マニフェストの修正」というサイクルの形成につながるならば、むしろそれは歓迎されるべき大きな進歩であろう。

ただし、マニフェストの修正作業にあっては、その根拠とすべきしっかりした経済社会のビジョンおよび財政健全化の道筋を示すことが必要である。その意味でも、記述の通り、成長戦略と中期財政フレームを早期に具体化することが求められ、それに加えて国民生活安定化についてのビジョンも示す必要があるだろう。

(2) 成長戦略のあり方

イ) 「新成長戦略 (基本方針)」 の評価

6 つのキーワードは的を射たものであり、数値目標の明記も評価される。内需成長の要として雇用を

位置づけたことも頷首できる。しかし、数値目標の根拠が不明であり、キーワードと個別政策の有機的なつながりが不透明であるとの印象は拭えない。また、研究開発投資のGDP比率引き上げなど、政策遂行に必要な資金の財源も不明である。

そもそも経済成長は「需要増→生産増→所得増→需要増→…」といったメカニズムが円滑に作動してはじめて、持続する。つまり、成長戦略とはそのメカニズムをいかに作動させるかを説得的に示すものでなければならない。わが国が置かれた環境を考慮すれば、出発点となる「需要増」は世界の成長センター・アジアで生まれる需要であり、それをいかに日本企業の生産に結びつけるかが最初のハードルである。人口減少局面に入ったわが国が、海外需要に頼ることなく国内需要のみで持続的成長ができるとは考えにくいからである。アジアのダイナミズムの取り組みを起点として、それが国内所得の増加を通じて内需拡大につながるいわば『外需牽引型・内需主導経済成長』のメカニズムを明示することが、実効性ある成長戦略の条件といえる。しかし、「新成長戦略（基本方針）」では、そうしたメカニズムが明示されておらず、実効性に大きな疑問符が付く。

ロ) あるべき成長戦略の3つのステップ

あるべき成長戦略は「需要増→生産増→所得増→需要増」のメカニズムが作動するように、以下の3つのステップに分けて考える必要がある。

第1ステップはアジア市場を開拓し、その需要を国内生産に結びつけることである[需要増→生産増]。そのためには、アジア市場の開拓のために政府が行うべき環境整備（FTA、EPAの締結、その前提としての農政改革、呼び水としてのODA改革、国際港湾・空港の整備、環境技術の知財保護・国際標準の確立等）の包括的な政策体系がまずは示される必要がある。同時に、アジア市場の開拓が生産増につながる主要分野として、環境技術分野（省エネ耐久財輸出、エコ・インフラの開発支援等）、輸出型農水業分野、インバウンド観光分野を位置づけ、その実現に必要な具体的施策と期待できる効果（市場創出・雇用創出）の試算結果を算定根拠とともに示すべきである。

第2ステップは、アジア需要の取り込みで増加した企業収益を、家計部門へ適正に分配する道筋をつけることである[生産増→所得増]。それには労働分配率を賃金と生産性が見合った水準に収束させることが重要で、政策的には最低賃金の中期的な引き上げや正規・非正規の処遇均衡を誘導することが考えられる²。

もっとも、生産性に見合った形で賃金を底上げしていくには、民間における労使合意が不可欠である。その意味で、政策措置はあくまで側面支援に過ぎず、特定の立場を超えた新しい雇用社会のビジョンを示したうえで、労使を交渉のテーブルに着かせ、ビジョン実現に向けた政労使の役割分担についての合意（日本版ワッセナー合意³）を導くことが、政府に求められるより重要な役回りといえる。

² 賃金が生産性を上回れば企業収益が圧迫され、設備投資や研究開発投資が不足して成長力が低下する。一方、賃金が生産性を下回れば、消費が低迷して需要不足が発生するほか、非効率な投資が行われるリスクが高まる。このように、持続的な経済成長の実現のためには、中期的にみて賃金を生産性に収束させることが望ましい。最低賃金の引き上げは、生産性水準を一定とすれば雇用を減らす、中期的に徐々に引き上げるならば生産性を向上させるインセンティブとなる。正規・非正規の処遇均衡を実現するには、就業形態にかかわらず就いている職務に応じて賃金が決まる仕組みを整える必要がある。そのためには賃金決定の基準となる業界横断的な職種別熟練度別資格制度（日本版NVQ）を整備することが有用である。

³ 「ワッセナー合意」は、オランダが長期停滞から脱出する契機となった1982年に政労使三者間で締結された合意。具体的には、労働組合は実質賃下げを受け入れ代わりに企業は雇用を維持し労働時間の短縮を進め、政府は減税で支援する、というもの。これを参考にした「日本版ワッセナー合意」において重要な柱の一つとして期待されるのは、企業部門と家計部門が両輪となって拡大していくことを保証するような、成果配分の在り方についての合意である。具体的には、①企

第3ステップとして、医療・介護・保育・教育・雇用サービスを充実させることで、国民の将来不安を払拭して消費意欲を回復させ、（第2ステップで実現した）家計部門の所得増を需要増につなげることである〔所得増→需要増〕。そのためには、混合診療の許容、報酬制度の見直し、幼保一体化、公共職業サービスの市場開放等、競争促進につながる規制・制度改革を通じてサービスの多様化を図る一方、低所得層にも最低サービス水準を保障する国民生活安定化のための再分配政策が示される必要がある。

なお、ここでいう国民生活安定化のための再分配政策とは、より具体的には「トランポリン型セーフティーネット」の構築である。それは、社会保障制度・税制に加えて、雇用政策、教育政策を含むトータルな生活保障制度として再構築される必要がある。そのためには、高度な専門的知見が必要とされ、政策立案はとりあえず成長戦略とは切り離して行われざるを得ないが、忘れられてはならないのは成長促進的な制度設計が行われることである。

ハ)「新産業構造ビジョン」の提示

6月までの策定が予定されている「成長戦略実行計画（工程表）」は、以上の第1～3ステップを明記した上で、それに沿って具体策が盛り込まれるべきであろう。さらに、構造転換が達成された後の姿として2020年時点で想定される、アジアとの分業関係の深化を前提にした産業構造（「新産業構造ビジョン」）を提示することが望ましい（経済産業省策定の「産業構造ビジョン」を発展的吸収）。定性的になるが、その時点においては、製造業部門は資源生産性の高い構造へと大きく変わり、農業・観光業が「輸出型非製造業」として成長産業に脱皮しているであろう。また、エネルギー産業や運輸・建設産業部門は低炭素社会への移行に適合する形で変貌を遂げはじめていることが見込まれる。さらに、医療・介護・保育・教育・雇用サービス産業部門は大きく成長し、他産業の生産性向上を支援する多様な事業向けサービス産業部門も産業ウェイトを高めていることが予想される。

成長戦略を実効あるものにするには、財源問題をクリアする必要がある。例えば、研究開発予算の拡充や低炭素型社会に対応したインフラを整備する際の財源をどう捻出するかが明らかにされなければならない。成長戦略の第3ステップ実現に不可欠な「トランポリン型セーフティーネット」の構築にも財源が必要となり、それについても明示することが求められる。

（3）あるべき政策運営

以上で考察してきたことを踏まえ、今後政権が採るべき政策運営の在り方を示せば以下の通りである。

イ) 政策運営の3つの柱

国家戦略室のもとに、官民の有識者・有志者を構成員とするいくつかの小委員会からなる「日本再生戦略会議」を設置し、3つの政策運営の柱についてのビジョンとその実現に向けた諸施策、工程表を向こう半年以内に策定する。

●「新産業構造ビジョン」の提示と「成長戦略実行計画（工程表）」の策定

既述のように「新産業構造ビジョン」とともに、『外需牽引型・内需主導経済成長』の実現に向けた3つのステップと、それぞれのステップに位置づけられる個別政策の内容と実施時期を明示した工程表

業は生産性向上に見合って賃金を引き上げていくこと、②労組は正規・非正規間の処遇格差を是正するため、必要な場合には賃下げを受け入れること、③政府は正社員が賃下げを余儀なくされた場合の生活への打撃を極小化するため、教育費の公的保障を充実させること、の3項目を基本としたものとなるであろう。

（「成長戦略実行計画」）を提示する。その結果、ロジック・道筋や個別政策の位置づけが明らかになることで、企業・家計の先行き不透明感が払拭され、前向きの動きが誘発されることが期待される。

●「新雇用社会ビジョン」の提示と「トランポリン型セーフティーネット」の構築

雇用を基軸とした生活保障の在り方を示した「新雇用社会ビジョン」を明示したうえで、それを踏まえた「トランポリン型セーフティーネット」の全体像と、その実現に向けた施策および実施時期を提示する。「新雇用社会ビジョン」は成長戦略と整合的でなければならず、産業構造転換を促すものであると同時に、正規・非正規の二重構造を打破するものであることが基本軸となるであろう（記述の通り、「新雇用社会ビジョン」の構築にあたっては、労使双方の意見を十分に踏まえる必要があり、そのうえで策定されたビジョンに基づいた政労使の役割分担に従って「日本版ワッセナー合意」が締結されることが求められる）。さらに、これに整合的なセーフティーネットも成熟分野から成長分野への労働力移動を促進するものであることが要請され、それには積極的労働市場政策の拡充が柱に位置づけられる必要がある。

●中長期の歳出・歳入改革ビジョンと財政再建の道筋の提示

経常収支の見通しから逆算した財政健全化の目標⁴を設定したうえで、成長戦略のための諸施策の財源、および、トランポリン型セーフティーネットの構築に必要な財源をいかに確保するかを織り込んだ、中長期の歳出・歳入改革（予算組み替え（財政構造改革）および税制改革）の全体像と、財政収支シミュレーションを提示する。その際、事業仕分けを梃子とした予算の組み替え作業が一巡し、景気の持続的回復の目処がつくなどの客観的条件が整うことを前提に、2014年度以前であっても消費税率引き上げを排除せず、その実施を織り込むものとすべきであろう。

ロ) 政策遂行サイクルの形成

ビジョンの策定と同時に求められるのは、政策遂行にあたっての評価と改善のサイクルを確立することである。昨年衆院選で民主党が掲げたマニフェストの内容については、「政治主導の仕組みの確立」、「予算の抜本的組み替え」、といった政策運営の基本方針を変えるべきではないが、個別の政策については、説明責任を果たしたうえで大胆に変更を行う柔軟性がむしろ必要である。すでに述べた通り、「マニフェストの策定→事業仕分けを含む予算編成作業→予算編成結果についての説明責任→マニフェストの修正」というサイクルを回すことで、政策内容がより適切なものになっていくからにはほかならない。

マニフェストの変更にあたっては説明責任が重要であり、今回は党の重点要望によって政治決断されたことでプロセスの透明性に疑問が残る。今年夏の参院選時に提示されるマニフェストについては、具体化された前述の政策運営の3つの柱に従って修正することが、国民への説明責任を果たすための条件となる。さらに、政策決定の透明性向上の点で高く評価される事業仕分けを、年度明け早々に開始し、十分な時間をかけて行うことが、予算編成プロセスにおける説明責任の向上につながるであろう。

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。

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

⁴毎年巨額の財政赤字が計上されても、経常黒字が残るうちは国内貯蓄で財政赤字をファイナンスできるため、問題は回避できる。しかし、家計貯蓄率の低下によっていずれ経常黒字が消滅する可能性を排除できない。そのとき、海外から日本の財政赤字のサステナビリティが疑問されれば、円は暴落し、金利は急騰、コストプッシュインフレが進むなど、日本経済は暴力的な調整を迫られることになる。したがって、経常黒字が残るうちに、財政健全化の目処をつけておくことが必要である。