

『基本方針2009』を評価する

《ポイント》

- ・個別政策のパッチワーク的印象が強かった昨年度と比較すると、論点やロジックが整理されている印象。しかし、小泉政権以来の構造改革路線をどう継承しているか、あるいはいかなる総括を経てどのように方針を修正したかについての説明が不十分。
- ・世界規模での未曾有のパラダイム転換（成長フロンティアの先進国から新興国へのシフト、資源・食糧高時代への突入、都市部と地方部の人口偏在）が進む中、環境変化に応じて産業構造を大きく変えることが、成長戦略の基本となるべき。産業構造を変えるには、規制改革や公的金融改革が極めて重要な役割を果たすが、その記述は量的にも内容的にも従来対比大幅後退。
- ・「雇用を軸とした安心社会」という「安心社会実現会議」において打ち出されたコンセプト自体は妥当。しかしながら、基本方針2009で展開されたその実現に向けたシナリオや具体策については、納得性の高いものとは言い難い。社会保障構造の改革なく支出を増やすのみになれば歳出は膨張し、国民が早期に大幅負担増を受け入れない限り、経済財政の破綻は不可避。
- ・成長戦略をしっかりと実行して名目成長率を高め、負担の増大に国民が納得できるだけの政府への信頼を獲得することが財政健全化に不可欠。経済危機からの脱出が当面の最優先課題とはいえ、財政健全化に向けて時間をロスする余裕も無い。極めて困難なナローパスをくぐるには、既得権に大胆にメスを入れる規制改革・歳出改革・税制改革に取り組むことが、文字通り焦眉の急。それには、中央集権から地方分権へと仕組みを変えることが突破口になるが、その意味では基本方針2009で地方分権改革が大きく後退していることは大きな問題。

未曾有の経済危機からの脱出と危機後の持続可能な経済社会の構築に向けた道筋の提示が求められるなか、2009年6月23日、麻生政権は今後の経済財政運営の基本スタンスを示す『経済財政改革の基本方針2009～安心・活力・責任～』を閣議決定する見込み。現時点までに得られた情報（6月16日付「原案」をベースに）をもとに、以下ではその評価を行った。

1. 構造改革の総括が不十分

今回の構成をみると、全体4章（第1章 危機克服の道筋、第2章 成長力の強化、第3章 安心社会の実現、第4章 今後の財政運営のあり方）からなり、第1章で経済面（経済成長）、社会面（国民生活）それぞれの課題を指摘した上で、経済と社会の両立こそが不可欠であることを指摘、これに続く

第2章・第3章の意味づけをしっかりと行う形となっている。個別政策のパッチワーク的印象が強かった昨年度と比較すると、論点やロジックが整理されており、結果として、本文の枚数も基本方針 2008 の 30 ページに対して基本方針 2009 は 19 ページと、比較的すっきりした形になっている。

しかし、現政権が直接国民の審判を経たのではなく、2005 年の衆院選を経て誕生した小泉政権を引き継ぐ形になっている点からすれば、**小泉政権以来の構造改革路線をどう継承しているのか、あるいはいかなる総括を経てどのように方針を修正したかについての説明が十分になされていないことは大きな問題である。**いわゆる「格差問題」が浮上し、主に経済効率性の観点から改革に取り組んできた小泉路線の限界が露呈するなか、改めて国民生活の安定を大きなテーマとして正面から取り上げたこと自体は評価されよう。だが、「官から民へ」、「大きな政府から小さな政府へ」といった議論を超えて、…」（p2）という記述にあるように、小泉路線の評価を棚上げにして、「安心社会」の実現に向けて無駄なく「機能する政府」への変革や…新たな「公」の創造を…という形で、従来路線に対する十分な検証なしに新たな目標を設定していることには、国民に対する説明責任を十分に果たしているとはいえない。

このことが問題なのは、**規制改革、公的金融改革、歳出・歳入一体改革という、小泉構造改革の核心部分を骨抜きにしていることにある。**なぜならば、「経済と社会の両立こそが不可欠」といいながら、具体的な政策面では経済の体質強化よりも当面の社会の安定を優先する内容となり、財政健全化に赤信号を点らせる結果を招いているためである。以下、その理由を各章についての評価を交えながら説明していこう。

2. 実効性に疑問符が付く成長戦略（第2章）

まず、経済と社会の両立と謳いながら経済面での再生策に説得力が感じられないという点を見る。

成長戦略の具体策は第2章に記載されている。「低炭素革命」、「アジア・世界の持続的成長への貢献」、「農政改革」など、確かにキーワードは的を得たものであるが、その内容を吟味すると個別政策の羅列に終わっている。その実現に向けたビジョン・シナリオが明確でなく、個別政策間の連関性が良く見えない。

例えば、低炭素革命を成長戦略として位置づけるならば、それは社会や産業の構造を変えることを意味するわけであり、社会の仕組み改革の青写真を示して国民や産業界に自己改革を促す必要がある。しかし、そうした青写真は明確ではなく、2020 年の温暖化ガス排出削減量の中期目標でも「ビジョンなき数字の提示」にとどまっている。個別政策をみても、「エコ…」と称して単なる消費拡大策に終わっている印象。農業改革についても、保護政策から競争強化政策への抜本転換を謳い、その象徴的な政策として減反政策の縮小・廃止に言及すべきであったのではないか。

そのほか、地域再生についての記述も厳しい現実にあふれることなく、解決策も具体性・説得力に欠く。

世界規模での未曾有のパラダイム転換（成長フロンティアの先進国から新興国へのシフト、資源・食糧高時代への突入、都市部と地方部の人口偏在の加速）が進む中、環境変化に応じて産業構造を大きく変えることが、成長戦略の基本となるべきである。それには、規制改革や公的金融改革が極めて重要な役割を果たすが、基本方針 2009 ではその記述は量的にも内容的にも不十分であることは否めない。

3. 「絵に書いた餅」の恐れある安心実現社会（第3章）

国民生活の安定に向けたビジョンを示したという点が基本方針 2009 の最大の特徴であり、それ自体は時宜を得たものとして高く評価されよう。「雇用を軸とした安心社会」という「安心社会実現会議」において打ち出されたコンセプトは妥当であると考えられるからである。しかしながら、その実現に向けたシナリオや具体策については、必ずしも納得性の高いものとは言い難い。

社会保障の機能強化に向けて、高齢者施策を中心とする社会保障の「ほころび」に対応するとともに、人生前半の安心保障について若年雇用対策・少子化対策を拡充する必要があることは指摘される通りであろう。しかし、それを現行の社会保障の仕組みを存置したままで、不足部分を付け加える形で行うならば、高齢化の急激な進展とあいまって、将来社会保障費は際限無く増えていく恐れがある。

それは最終的に国民負担で賄われる必要があるが、既存システムの非効率性・既得権益化への不信が蔓延するままで、増税・保険料引き上げに対する国民の納得を得ることができる公算は小さい。医療資源の偏在状況に本格的なメスを入れ、高齢世代の中での所得再分配機能を強化するなど、社会保障構造の改革に取り組むことなく、支出を増やすことになれば、国民負担の引き上げが十分にできないままに、いずれ経済財政の破綻を招く可能性を否定できない。

4. 財政再建に赤信号が点滅（第4章）

未曾有の経済危機からの脱出が最優先課題となるなか、「基本方針 2006」に盛り込まれた「歳出・歳入一体改革」のための具体的な数値目標が見直されることは致し方ない面もあろう。しかし、長期的には、歳出・歳入を一体的に改革しなければ財政再建は達成されないことは不変であり、今回、基本方針の本文から「消費税を含む税体系の抜本改革」という表現が削除されていることは遺憾である。

なるほど「国・地方の債務残高対GDP比を…2010年代半ばにかけて安定化させ、2020年代初めには安定的に引き下げる」「今後10年以内に国・地方のプライマリー・バランス黒字化」といった新たな財政健全化目標が掲げられたものの、その実現性の道筋は全くみえない。6月9日の経済財政諮問会議において、有識者議員が提出した「経済財政の中長期試算」によれば、この財政健全化目標を達成するためには、2011年度以降名目成長率が3%前後で推移する前提で、消費税率を2011年度以降毎年5～7%引き上げる必要がある。

その意味で、近い将来、消費税率引き上げを含む増税は避けて通れない道であり、この点について踏み込んだ言及がないのは無責任のそしりを免れない。しかも、大幅な需給ギャップが残存し、デフレ圧力が根強いなか、名目成長率が2011年度から3%に戻る可能性は高くない。ならば消費税率引き上げは一層大幅に必要になる可能性も否定できない。

ここで、今回の財政健全化目標がそもそも適切かという論点もある。この点に関しては、わが国の経常収支黒字がいつまで続くかということが重要である。経常黒字が残る限り、国内投資に必要な資金は最終的には国内で賄われるため、国債増による金利の急騰を防ぐことができると考えられる。しかし、基軸通貨国でない日本が経常赤字に陥ると、円が暴落し、金利が急騰してクラウディングアウトが深刻化する可能性が高い。経済・財政が破綻し、わが国は三等国に転落する恐れがある。ISバランスの考え方にもとづき、これまでの家計貯蓄率のトレンドを延長することで今後の経常収支を展望すれば、

2010年代後半期には経常黒字が消滅する可能性があり¹、財政健全化目標はこの点から逆算して設定することが必要ではないか。

有識者議員の「経済財政の中長期試算」は、成長戦略をしっかりと実行して名目成長率を高め、負担の増大に国民が納得できるだけの政府への信頼を獲得することの必要性を示唆している。しかし、これまでみてきたように、基本方針 2009 では魅力的なキーワードが散りばめられているものの、成長戦略の具体的なシナリオや実効性ある施策が書き込まれているとは言い難い。経済危機からの脱出が最優先課題とはいえ、財政健全化に向けて時間をロスする余裕も無い。極めて困難なナローパスをくぐるには、既得権に大胆にメスを入れる規制改革・歳出改革・税制改革に取り組むことが、文字通り焦眉の急になっている。

5. 「地方分権改革」の大幅後退が欠陥

以上のように、経済再生・社会保障・財政再建の各面で閉塞感を抱える窮状からわが国が脱出するには、経済・財政の仕組みを根底から見直すことが求められる。問題の所在は、世界規模での未曾有のパラダイム転換に対し、各種の仕組みが制度疲労を起こしているところにある。その核心は、中央集権型の「国のかたち」が地域の経済・財政・生活の自立を阻み、中央依存体質を助長してきたことにある。国境を超えてグローバル規模で地域間競争が行われるなか、各地域が視野を海外に広げ、自らの特色・強みを磨いていくことが地域の経済自立の出発点になる。その意味で、地方分権改革への取り組みは、有効性ある成長戦略の策定のために不可欠な課題といえる。

地方分権改革は、社会保障制度を持続可能なものにする観点からも重要である。現行の社会保障の仕組みは、省庁縦割りで全体最適を考えずに給付が行われる形になっており、給付と負担の連関がみえづらい仕組みのもとで、負担を将来世代に付け回す結果を招いている。縦割りを廃した税・社会保障の一体改革によって効率的にナショナル・ミニマムを全国民に保障しつつ、それを上回る部分は地方自治体単位で受益と負担の関係を見える形にし、それぞれの決定に委ねることが必要である。

中央集権から地方分権へと仕組みを変えることは、究極の規制改革であり、必然的に財政改革・税制改革にもつながる。こうした認識からすれば、地方分権改革に関する記述が大幅に後退していることは基本方針 2009 の最大の難点の一つといえよう。

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、下記までお願いいたします。

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

¹ IS バランス論からすれば、経常収支＝家計部門黒字＋企業部門黒字＋政府部門赤字 という恒等式が成り立つ。家計部門は高齢化の影響（高齢者は金融資産を取り崩す）で黒字額が縮小傾向にあり、今後 1998～07 年のペースで縮小すると仮定すれば、2007 年時点の経常収支黒字を起点として試算すると 2018 年には黒字が消滅することに。