

新政権の基本課題

《ポイント》

・新政権に求められる課題は、第1に「成長の時代」から「成熟の時代」への変化に対応した、産業構造の転換促進および再分配システムの再構築にあり、第2にそれを実現するための政治主導の新たな政策決定プロセスの確立にある。これらの課題は小泉政権が取り組んだ構造改革・政策決定プロセス改革の延長線上に位置づけられるべきもので、その意味で小泉構造改革路線を全面否定するのではなく、これを正当に評価し直し、「継承すべき面」と「改める面」を明確にする作業がまずは求められる。そうした観点からすれば、新政権がとるべき基本路線は、小泉構造改革路線の経済政策面での市場メカニズム活用という側面は継承する一方、社会政策面では再分配政策重視路線を明確にし、洩れのないセーフティーネットの構築と社会支出構造の改革を進めるものであろう。それは、新自由主義と社会民主主義の融合を目指した英国ブレア政権の「第3の道」に通じる路線である。

・新設の「国家戦略局」が予算を策定するにあたって拠り所とすべき中長期ビジョンの策定のために、オール日本の有識者からなる「日本再生戦略会議（仮称）」を設置することを提案したい。日本の英知を結集して、成長戦略、国民生活保障のあり方、財政健全化の道筋の3つを柱とする中長期の社会経済ビジョンを策定し、政策の基軸を明示することが必要であろう。

・成長戦略の策定にあたっては、需要サイドの政策と供給サイドの政策を統合することがポイントである。需要サイドの視点からは、「新興国市場の開拓を軸とする外需成長→輸出部門の収益増の国内賃金への反映→国内個人消費の成長」という成長メカニズムの形成を促す政策体系が必要になる。そこに供給サイドの視点を加え、成長メカニズムの形成にとってカギとなる重点産業分野（環境技術、農業を軸とする食関連、医療・介護・保育）の育成促進戦略を策定することが求められる。

・国民生活保障のあり方については、マニフェストで個別具体策が列挙されているものの、全体像が不明瞭との印象を否定できない。漏れが無く、かつ効率的なシステムを構築するためには、全体像を明確にしたうえで、個別政策の位置づけをしっかりとさせることが不可欠である。その全体像としては、年金・医療・福祉・保育といった社会保障制度にとどまらず、雇用制度・教育制度や住宅政策を含め、国民の生活設計を一生にわたって支援するトータルな仕組みとする必要がある。

・民主党マニフェストでは、消費税率は4年間据え置くとしているが、財政健全化のタイムリミットがそう遠くはないことを認識する必要がある。来春までには、成長戦略への着手を通じて日本経済が持続的成長軌道に復帰する展望を開くとともに、無駄使い削減の面で具体的な実績を挙げることで政権の実行力を証明することが、まずもっての優先課題となろう。そうした成果を挙げたうえで、2010年に予定される参院選では、成長戦略の継続実施および歳出構造改革（予算の組み替え）の断行に加え、消費税率引き上げスケジュールの提示をセットとして、政権の中間評価を国民に仰ぐことを期待したい。

8月30日に投開票が行われた第45回衆議院選挙は、民主党が歴史的勝利を収める結果となった。これにより、マニフェスト選挙の定着を経て悲願の政権交代を実現させた民主党を軸として、9月中旬には新政権が誕生することになる。以下では、政権交代後の新政権が求められる内政面での基本課題についてとりまとめた。

1 新政権に課された歴史的使命

(1) わが国内政面での課題

新政権の具体的な課題を提示する前に、そもそもわが国の政治が内政面で直面している根本課題を明確にしておきたい。端的に言えば、すでに「右肩上がりの成長」の時代が終わり、①高齢化に伴う社会保障需要の増大を踏まえ、限られたパイをどう分配するのか（具体的には、シビルミニマムをどう設定するのか。再分配機能を支える財源をどの程度国民負担の増加で賄うのか、あるいは引退世代内での再配分など分配構造の見直しで捻出するのか。）、②経済成長を少しでも高めるために、成熟産業から成長産業へヒト・カネをどのようにシフトさせるのか（例えば、規制改革をどう進めるのか。各種助成金等をどう改廃するのか。公的金融をどう改革するのか）、の2点に整理できよう。

「右肩上がりの成長」の時代には、族議員と官僚機構の結合による利益誘導型の政治は、増加するパイを各分野に均霑させることで、国民生活水準の底上げに貢献してきた面があった。しかし、「成長の時代」から「成熟の時代」に入ったことでパイの増加テンポが鈍化するもとで、これまでのやり方を維持すれば歳出が歳入を上回り続け、将来世代に負担を付回すことになる。実際、90年代に入って、毎年巨額の財政赤字が発生し、2008年時点の一般政府の債務残高はGDP比で約170%と世界に類を見ないほどに累増している。将来世代への付回しの構造を打開するためには、政治が上記の2つの根本課題の解決に向けたビジョンを示し、官邸主導で資源配分効率化・所得再分配を断行する必要がある。

以上の認識に基づけば、2001年4月に誕生した小泉政権が、①「官から民へ」を基本理念とする構造改革路線を明示し、②財政諮問会議の積極活用により官邸主導でこれを実行したことの歴史的意義は大きかったといえよう。しかし、いわゆる「格差問題」が浮上するなか、2007年7月に行われた参院選で自民党が惨敗した後は、3度にわたる首相の交代を経て①政策ビジョンが曖昧化し、②族議員・官僚主導の政策決定が復活してバラ撒きが再現されることになった。これは、参院選後の自公政権が、小泉構造改革路線の「成果」と「限界」についてきっちりとした総括を行わず、ムードに流されるままに規制再強化や歳出削減スタンスの棚上げを対処療法的に行ったことに起因する。同時に、小泉政権の官邸主導は小泉純一郎という政治家の個人的力量によるところが大きかったため、首相が交代することで「内閣・与党の二元体制」の構造問題が再び露呈し、官邸主導の政策決定プロセスは機能しなくなっていった。衆院選での与党惨敗は、そうした政治の逆行に対して国民が「ノー」を突きつけた結果と解釈することができよう。

(2) 新政権に求められる基本課題

このようにみれば、新政権に求められる基本課題は、「成長の時代」から「成熟の時代」への変化に対応した、産業構造の転換促進および再分配システムの再構築にある。加えて、それを実現するための政治主導の新たな政策決定プロセスの確立が基本課題の両輪である。それらの課題は、小泉政権が

取り組んだ構造改革・政策決定プロセス改革の延長線上に位置づけられるべきものであり、その意味で小泉構造改革路線を全否定するのではなく、これを正當に評価し直し、「継承すべき面」と「改める面」を明確にする作業がまずは必要といえよう。

そのうえで、①成熟産業から成長産業へのヒト・カネなど生産要素のシフトをいかに促すか、②少子高齢化等環境変化に対応した再分配システムをどう再構築するか、についての基本戦略を、マニフェストを基に具体化する作業が不可欠である。一方、新たな政策決定プロセスについては、マニフェストにおいて「5原則・5策」としてそのビジョンが掲げられているが、詳細は不明であり、これを具体化する作業も急がれる。

(3) 直ちに着手すべきこと

以上の認識にもとづき、新政権には以下の2点に直ちに着手することを期待したい。

1) 「政権運営 300 日プラン」の策定

民主党政権の誕生は、政策決定プロセスの転換への期待が大きい半面、未知数である面も多く、時間の経過につれて着実な成果があがってこなければ、支持率の急低下や外国人投資家の売りが生じる恐れがある。その場合、政策効果で漸く最悪期を脱しつつある日本経済が、先行き不透明化の強まりによる家計・個人マインドの慎重化や株価急落で、再び大きく落ち込むリスクを否定できない。

そうしたシナリオを避けるためには、いち早く政権運営ビジョンを具体化し、着実に実績があがるよう工程管理を行うことが必要である。その意味で、政権発足から 2010 年 7 月に予定される参議院選挙までの約 300 日に、マニフェストで示した政権構想の「5 策」に基づく政治主導・官邸主導の政策決定プロセスを、いかに具体化し成果を挙げていくかについての工程表を策定・公表することが急務といえる。具体的イメージとしては、2005 年の衆院選時に提示した「岡田政権 500 日プラン」に準じ、「閣僚委員会」「行政刷新会議」「国家戦略局」の骨子および設立・運営スケジュールのほか、2010 年度予算の策定プロセスを明らかにすることが求められよう。

2) 「日本再生戦略会議」による経済社会ビジョンの策定

予算の骨格を決めることになる「国家戦略局」が予算を策定するにあたっての拠り所とすべき中長期ビジョンの策定のために、オール日本の有識者で構成される「日本再生戦略会議（仮称）」を設置する（例えば、「国家戦略局」の前身となる「国家戦略室」の下に置くことが考えられる）。そこでは、まずは小泉構改革路線の評価を行い、継承すべき面と改めるべき面を明確化する。その上で、成長戦略、国民生活保障のあり方、財政健全化の道筋の 3 つを柱とする中長期の経済社会ビジョン（「日本再生戦略（仮称）」）を策定する。2010 年度予算にも可能な限り反映させる意味で、今秋の公表を目標とする。

この「日本再生戦略」の内容は基本的にはマニフェストの内容を踏まえる必要があることは言うまでもないが、そこに掲げられた個別政策全てが必ずしも国民の合意・納得を得ているわけではなく、「白紙委任」がなされたわけではないとの認識に立って策定することが望ましい。多方面へのヒアリング、必要に応じた世論調査を行い、その結果によっては政策方針の変更を行う柔軟性も求められるのではないか。そうした地道できめ細かいプロセスが、新政権の政権運営に対する信頼を生み、世論をバックに実績を着実にあげていくために不可欠なスタンスであるといえよう。

2 「日本再生戦略」の骨子

「日本再生戦略会議」のミッションを再度記せば、まずは小泉構造改革路線についての冷静な評価を行ったうえで、①成長戦略（持続的成長軌道への復帰シナリオ）、②国民生活保障システムの再構築、③財政再建への道筋、についての骨太の考え方とビジョンを提示することにある。

（1）小泉構造改革路線の評価

適切な政策運営を行うためには、虚心坦懐に今一度前政権の実績を再評価し、継承すべきものと改めるべきものを仕分けすることが出発点になる。これについては、英国の経験が参考になろう。1997年に発足したブレア政権は、それまでのサッチャー・メイジャーの保守政権が採用した「市場メカニズム重視・グローバル化推進路線」を継承する一方、その負の遺産であった所得格差の拡大や弱体化した教育・医療機能の強化に向けて、社会政策面で路線修正を行った。

わが国でも、成熟産業から成長産業への生産要素のシフトを促進するという「資源配分の効率性向上」の面では、小泉構造改革路線にはそれなりの評価が下せる。「官から民へ」を基本理念として、「公的金融の縮小」、「規制改革」に取り組んだことは正当に評価すべきであり、その路線を継承し、むしろ発展させることが望ましい。

一方、「再分配システムの再構築」の面についてはみるべき成果が得られていない。その面での基本課題は、①国際的にみて引退世代に偏った社会支出構造を現役世代のための支出に重点を移すとともに、②無年金・無保険者やワーキング・プア解消に向けた最低限のセーフティーネットを整備することである。前者については、「後期高齢者医療制度」の創設により引退世代偏重の支出構造の是正に着手したものの、導入プロセスに失敗して現状は高齢者負担分を財政赤字で肩代わりする状況にある。後者についても、国民年金・国民健康保険の空洞化に歯止めがかからず、最低賃金の引き上げは着手されたもののなお道半ばである。

以上を総合すれば、新政権がとるべき基本路線は、小泉構造改革路線の経済政策面での市場メカニズム活用という側面は継承する一方、社会政策面では再分配政策重視路線を明確にし、洩れのないセーフティーネットの構築と社会支出構造の改革を進めるものである。それは、新自由主義と社会民主主義の融合を目指したブレア政権の「第3の道」に通じる路線であろう¹。

（2）「日本再生戦略」

以上のような基本路線を明確にしたうえで、その具体化に向けて、成長戦略・国民生活保障制度の再構築・財政健全化の道筋、の3本柱からなる「日本再生戦略（仮称）」を策定する必要がある²。これは、

¹ 将来的には、わが国においても①政府による再分配機能の強化に向けて消費税を含む国民負担増を是とする『中福祉・高負担』（未曾有の財政赤字の累増と少子高齢化の進行を前提にすれば、国民負担の一定部分は過去債務の返済に充当される必要）の「新社会民主主義」の立場に立つ政党と、②ナショナルミニマムは保障しつつ給付は抑える『低福祉・中負担』の「修正新自由主義」の立場に立つ政党の二大政党制に純化していくことが望まれる。

² 成長戦略、国民生活保障システム構築、財政再建に横断的な政策テーマとして、地方分権・地方自治がある。a) 地域主導の産業育成策・雇用政策、b) 地域主体の医療・介護・保育・教育システム構築、c) 住民自治による受益と負担の選択システム、がその基本的な方向性であり、この点を十分に考慮したうえで、3本柱が形成される必要がある。道州制への移行を含める地方分権・地方自治のあり方を軸にすえたビジョン作りも、政権運営が軌道に乗ってくれば別途行うことが求められよう。

すでに述べたように、有識者からなる「日本再生戦略会議（仮称）」が取りまとめることになるが、3つの柱についてのポイントを記せば以下の通りになろう。

1) 成長戦略（持続的成長軌道への復帰）

民主党マニフェストには、体系的な「成長戦略」が提示されておらず、これを策定することが必要である。もっとも、これまでも自民党政権下で成長戦略が数多く作成されてきており、それらを有効に活用して「リアルなビジョン」「納得的なシナリオ」にまとめ上げるというスタンスが望まれる。その際、ポイントとなるのは、個別分野の成長戦略のリストを作るのではなく、各戦略の有機的連携を考え、需要サイドの政策と供給サイドの政策を統合することである。すなわち、需要サイドの視点からは、「新興国市場の開拓で得た外需成長→輸出部門の収益増の国内賃金への反映→国内個人消費の成長」という成長メカニズムの形成を促す政策体系が求められる。そこに供給サイドの視点を加え、そうした成長メカニズムの形成にとってカギとなる供給サイド（産業サイド）の成長戦略を策定する必要がある。

具体的には、需要サイドの政策として、a) 新興国内需をいかに取り込むか、b) 国内家計所得の底上げをいかに実現するかについての戦略を描く必要がある。前者については「FTA」の締結や途上国との win-win 関係の構築に結びつくODAのあり方の見直しが重要テーマとなる。ここで、FTA推進にあたっては、これまでの保護主義的な農政の路線転換がカギを握ることになるため、農業を地域活性化の一つの梃子に位置づける「地域主導産業クラスター戦略」（後述）との整合性を採りながら、新しい農政ビジョンを提示することも必要になる。後者、すなわち国内家計所得の底上げ策については、最低賃金の中期的引き上げと中小企業部門の生産性引き上げ政策とをセットで提示することが重要なポイントである。

供給サイドの政策については、①世界的に環境問題への積極的対応が重要テーマに浮上していること、②産業構造のサービス化に向けたトレンドのもとで総合ケア産業（医療・介護・保育・教育）や事業サービス産業の強化が大きな課題になっていること、③中央主導型の成長パターンが限界に達していることを踏まえ、「日本版グリーンニューディール戦略」「サービス革命総合戦略」「地域主導産業クラスター戦略」の3つを策定することが必要である。ただし、供給サイドの成長戦略は、これまでも自民党政権下でいくつも策定されてきており、それらを有効活用する形で成長戦略をまとめ挙げるというスタンスが求められよう。

2) 国民生活保障システムの再構築

民主党のマニフェストでは、最低保障年金の導入、医療制度の地域単位への再編、失業扶助制度（雇用保険と生活保護をつなぐ仕組み）の導入、最低賃金の引き上げなど、具体策が列挙されているが、個別政策間の関係がよくみえず、全体像が不明瞭との印象を否定できない。漏れが無く、かつ効率的な国民生活保障システムを構築するためには、全体像を明確にしたうえで、個別政策の位置づけをしっかりとさせることが不可欠である。その全体像としては、年金・医療・福祉・保育といった社会保障制度にとどまらず、雇用制度・教育制度や住宅政策を含め、国民の生活設計を一生涯にわたって支援するトータルな仕組みを考える必要がある。

国民生活保障システムの再構築に向けた政策上の喫緊の課題は、国民年金や国民健康保険の空洞化に歯止めをかけ、無業者を含め全ての国民が最低の生活水準を保障される漏れのないセーフティーネットを構築することであろう。そのためには、まずは「シビルミニマム」を定義し、「ミニマム＝生活保護

水準＝最低保障年金＜最低賃金」の関係を実現することが急務である。同時に、給付つき税額控除の導入、失業扶助制度の整備、公共職業訓練制度の見直しなどにより、無業者はできるだけ早く就業状態に移行することがサポートされる仕組みを構築する必要がある。

医療の最低保障のためには、空洞化や保険料格差問題が深刻化する国民健康保険制度の立て直し策を提示することが喫緊の課題である。いわゆる医師不足問題に代表される医療提供体制の再建問題も焦眉の急である。教育・保育政策については、ナショナル・ミニマムを保障（内容面・財源面）したうえで、地域単位で負担との関係からサービス水準を決定する仕組みとすることが必要である。

加えて、引退世代に偏重した現行社会保障関連支出を、現役世代とのバランスを考慮した支出構造に転換することが重要課題である。そうした歳出面での構造改革を行ったうえで、不足する財源については消費税増税のみならず所得控除の廃止によっても調達することが重要である。

3) 財政健全化への道筋

民主党マニフェストでは、消費税率は4年間据え置くとしているが、財政健全化のタイムリミットがそう遠くはないことを認識する必要がある。

財政健全化のタイムリミットについては、わが国の経常収支黒字がいつまで続くかという点が重要である。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ドファン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、わが国はそれこそ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る。このようにみれば、消費税率は無条件で4年間据え置くのではなく、景気動向を見据えたうえで、政権公約を修正することも厭わないスタンスが求められるのではないかと。

来春までには、成長戦略への着手を通じて日本経済が持続的成長軌道に復帰する展望を開くとともに、無駄使い削減の面で具体的な実績を挙げることで政権の実行力を証明することが、新政権のまずもっての優先課題となろう。そうした成果を挙げたうえで、2010年に予定される参院選では、成長戦略の継続実施および歳出構造改革（予算の組み替え）の断行に加え、消費税率引き上げスケジュールの提示をセットとして、政権運営の中間評価を国民に仰ぐことを期待したい。

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)