

参院選後の経済・財政政策運営～超党派で国家の存続基盤の再構築を～

《ポイント》

- ・2010年7月11日に実施された参議院選挙では、与党民主党が大敗を喫する結果。しかし、わが国の経済・財政はこのままではもはや持続不可能な状況に陥っており、将来世代への責任を考えれば、政策の停滞は許されない。
- ・ISバランスからすれば、10年以内に経済を立て直して財政再建に目処をつけ、海外投資家が日本国債を安心して買える状況を作り出す必要。それには成長力強化・歳出効率化・増税の3つの手段をすべて組み合わせることが不可欠。政策実行の開始時期が遅れば遅れるほど10年間の平均成長率は低下し、その分増税幅あるいは歳出削減幅が大きくなって景気腰折れのリスクが高まる。つまり、浪費する時間は無いことを銘記し、政府には速やかに必要な政策実行に着手することが求められている。
- ・今回の選挙結果からすれば、①名目成長率3%以上を目指す成長戦略の実行、②2010年度に実施された新規政策も含めた歳出構造のゼロベースでの見直し、③②を前提としたうえで財政健全化に必要な増税を許容、の3点が民意であると考えることができる。これら3つの項目は、各党が示すべき国家ビジョン以前の問題、いわば「国家の存続基盤」というべきものであり、社会保障を充実させるにしても、①②③についての詰めなしに、将来に向けて持続可能で責任ある政策は実行できない。
- ・政府・与党民主党は、今回の大敗をむしろ政策見直しの好機として、a) 政府部門の合理化・効率化、b) 新成長戦略の施策の順位付けと具体化、c) 財政健全化に向けた中長期フレームワークの具体化、の3項目についてゼロベースで政策協議を各党と行うことを宣言すべき。各党も積極的に協議に参加し、3項目について共に推進していくことを速やかに合意することを望みたい。
- ・実質的な経済財政運営の決定機関として、主要閣僚、経済団体代表、労働団体代表、学識・有識者等から構成される「経済財政戦略会議（仮称）」を設置し、速やかに取り組むべき政策課題のプライオリティとそのタイムスケジュールを含む「工程表」を提示することを提案したい。加えて、政策分野ごとに民間および有能官僚のオール日本の有識者で構成されるいくつかの国民会議を置き、政策議論の共通プラットフォームになるような客観的分析や複数の国家ビジョンに基づく具体的な制度設計の選択肢の提示を期待する。

2010年7月11日に実施された参議院選挙では、与党民主党が大敗を喫する結果となった。いわゆる「ねじれ国会」の再来となり、政策の推進力が低下することが懸念される状況にある。しかし、わが国の経済・財政はこのままではもはや持続不可能な状況に陥っており、将来世代への責任を考えれば、政策の停滞は許されない。以下では、日本経済が直面する課題を改めて整理したうえで、参院選後の経済・財政政策運営のあり方を提言する。

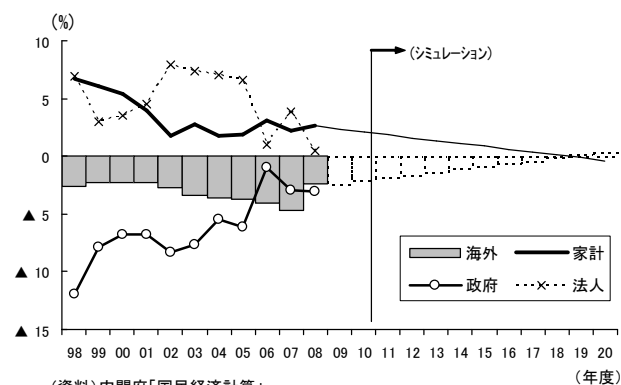
1. 水面下で進むわが国経済財政基盤の融解

わが国経済は 2008 年秋の急激な世界経済の収縮から立ち直り、景気の持ち直し傾向が続いている。しかし、平成バブル崩壊を受けて顕在化した日本経済の構造問題は 20 年来未解決のままにされ、先行き閉塞感は払拭されていない。その構造問題とは、ヒト・カネが低収益・成熟部門から高収益・高成長部門になかなかシフトしないことである。このため、経済成長率は趨勢的な低下傾向をたどり、家計所得が伸び悩むなかでデフレが続いてきた。この底流には、利益誘導的な財政資金の配分が行われてきたことがあり、結果として、低収益・成熟部門が過度に守られる構図が継続してきた。

昨年夏の衆院選では、予算の抜本的な組み替えを謳った民主党が広く国民の支持を獲得し、鳩山政権が誕生した。上記の構図に根本的なメスが入られる期待が高まったわけであるが、その後の約 1 年間の政権運営の実績は、予算の組み替えは掛け声倒れに終わり、既存歳出の大半はそのままにして、マニフェストに掲げた政策を積み上げる形となった。その結果が、一般歳出が 92.3 兆円に膨張し、新規国債発行額が 44 兆円超に上ることとなった 2010 年度予算である。

現状のデフレ下の低成長が続き、歳出が膨張したままであれば、今後とも毎年巨額の財政赤字が計上され続けることになる。現状では、財政赤字＝政府部門赤字が民間部門貯蓄の範囲内に収まっているため、国債金利は低位で安定している。しかし、近年のトレンドを延長する形でシミュレーションを行えば、高齢化の進展に伴って家計部門の貯蓄超過は徐々に減少し、10 年以内に家計貯蓄率がゼロになる公算が大きい（図表 1）。

（図表 1）IS バランス（GDP 比）の推移



（資料）内閣府「国民経済計算」
 （注）シミュレーション期間の家計は2000-08年度のトレンドを08年度を起点として延長。海外（経常収支）は法人黒字と政府の赤字が相殺するとの前提で試算。

これは、安定的に新規国債を購入するための本源的な資金を提供する国内経済主体が不在となり、国債消化を海外投資家に依存せざるを得なくなることを意味している。そのとき、国の持続的な経済成長への信頼が確保され、財政赤字が制御可能な状況であれば、国債消化に大きな支障は生じない。しかし、成長力が低迷し、財政赤字が発散する状況であれば、海外からマネーは流入しない。その場合、国債金利が大幅に上昇し、企業倒産・失業が急増、さらに財政赤字削減に向けて増税ないし行政サービスの大幅カットが不可避となり、国民生活は大打撃を受けることになろう。

つまり、10 年以内に経済を立て直して財政再建に目処をつけ、海外投資家が日本国債を安心して買える状況を作り出す必要がある。

ここで財政再建の手段としては、①経済成長率の引き上げ、②歳出削減、③増税、の 3 通りが考えら

れる。プライマリーバランスを 2019 年度までに黒字化するという目標を設定した場合、そのための 3 つの手法の妥当な組み合わせをシミュレーションによって求めれば、

- 今後 10 年間の平均名目成長率 3 % の実現
- 小泉政権下並みの歳出総額の抑制
- 向こう 10 年間で消費税率 9 % の引き上げ

となる¹ (図表 2)。つまり、成長力強化・歳出効率化・増税の 3 つの手段をフルに組み合わせなければ財政再建の達成はできない。

(図表 2) プライマリーバランスの中期展望

(兆円)

	経済成長率 (2012年度～)	消費税率引上げ	社会保障支出	PB/GDP (2019年度)
ケース①	1.5%	なし	2%	▲ 5.0
ケース②	3.0%	なし	2%	▲ 3.5
ケース③	3.0%	12～19年度+9%	3%	0.3

(注) 試算の前提は以下の通り。

1. 税収弾性値は 1.1。地方交付税は 2011 年度以降前年度比横ばい。
2. 非社会保障支出は 2009 年度以降横ばい。 3. 税外収入は GDP 比 1%。
4. 長期金利は名目 GDP 成長率に同じ (2013 年度～)。
5. 国債費は定率繰り入れ部分とそれ以外 (利払い等) に分け、定率繰り入れ分は前年度国債残高 × 繰り入れ率、それ以外は前年度国債残高 × 長期金利 (過去 5 年の平均) として算出。

ここ数年の状況と照らし合わせれば、そのハードルは極めて高い。ここで成長率目標をもっと上げるべきとの意見も想定されるが、高すぎる経済成長率はバブル発生を伴う恐れがあることを勘案すれば、持続可能な平均名目成長率はせいぜい 3 % 程度とみておくことが妥当である。ならば、政策実行の開始時期が遅れば遅れるほど、10 年間の平均成長率は低下し、その分増税幅あるいは歳出削減幅が大きくなって景気腰折れのリスクが高まる。つまり、浪費する時間は無いことを銘記し、政府には速やかに必要な政策実行に着手することが求められている。

2 「国家の存続基盤」再構築のための 3 項目

今回の民主党大敗の主因の一つは、昨年衆院選のマニフェストで掲げられた「無駄遣いの削減」・「予算の組み換えによる新規施策の実施」という基本方針が、掛け声倒れに終わったことに求められる。それは、今回の選挙において、政府部門の合理化・効率化を最優先課題に掲げた「みんなの党」の躍進からも窺われる。また、民主党の大敗は、子ども手当の創設や農家戸別所得補償といった民主党マニフェストが掲げた目玉政策そのものが、必ずしも国民の支持を得ていたわけではないことを物語る。加えて、改選第 1 党となった自民党が消費税率引き上げをマニフェストに掲げていたことを勘案すれば、民意は財政再建の必要性を認識しており、消費増税自体を拒否しているわけではないことを意味している。

以上の点に加え、財政再建には成長率の引き上げが前提となること、さらに、そもそもパイを増やす成長戦略は基本的に国民の支持を得られるであろうことを勘案すれば、少なくとも以下の 3 点が、今回

¹政府試算(2010.6.22「経済財政の中長期試算」)では「成長戦略シナリオ」として、2020 年度に国の PB が GDP 比 3.1% の赤字 (消費税率 8～9% 相当) となっている。歳出の伸びは本試算のほうが低いにもかかわらず、必要消費税率引き上げ幅がほぼ同じなのは、主に成長率の違い (2012～20 年度平均で、政府:3.4%、本試算:3.0%) によると考えられる。

参院選で示された国民の意思であると考えられる。

- ①名目成長率3%以上を目指す成長戦略の実行
- ②2010年度に実施された新規政策も含めた歳出構造のゼロベースでの見直し
- ③②を前提としたうえで財政健全化に必要な増税を許容

これら3つの項目は、各党が示すべき国家ビジョン以前の問題、いわば「国家の存続基盤」というべきものである。これ自体は「小さな政府」の考え方を示すようにみえるが、社会保障による再分配機能を充実する場合でも、上記①②③により財政健全化の筋道をつけたうえで、歳出と歳入を両建てで増やす形で「大きな政府」を目指す、という発想が必要である。逆に言えば、①②③についての詰めなしに社会保障を充実させるというのでは財政再建は成し遂げられず、将来に向けて持続可能で責任ある政策とはいえない。

3. 超党派で国家の存続基盤を再構築せよ

つまり、どのような国家像、社会ビジョンを掲げるにしても、①②③に取り組むことで国家の存続基盤を再構築することは、絶対に成し遂げなければならない政治の課題である。その意味で、政府・与党民主党は、今回の大敗をむしろ政策見直しの好機として、以下の3項目についてゼロベースで政策協議を各党と行うことを宣言すべきではないか。

- a) 政府部門の徹底した合理化・効率化
- b) 新成長戦略の施策の順位付けと具体化
- c) 中長期の財政健全化に向けたフレームワークの具体化

一方、自民党をはじめとするその他の政党も積極的に協議に参加し、上記3項目について共に推進していくことを速やかに合意することを期待したい。

政府部門の合理化・効率化のためには、予算を透明化することが第一歩であり、その意味では民主党連立政権下で評価の高かった事業仕分けについて、その対象を拡大して継続すべきである。加えて、全政策を対象とするPDCAサイクルを確立することが必要で、それには各省庁の全事業を対象に、所管官庁以外の客観的・専門的な立場から政策評価を行い、政策のスクラップ・アンド・ビルドを恒常的に実施する、実効性のある仕組みを確立する必要がある。

加えて、主要閣僚、経済団体代表、労働団体代表、学識・有識者等から構成される「経済財政戦略会議（仮称）」を、実質的な経済財政運営の決定機関として設置することを提案したい（国家戦略室内に設置し、国家戦略室を国家戦略局に格上げして権限を付与し、省庁横断的な政策決定が法的に担保される仕組みを整備することが望ましい）。本来、この経済財政戦略会議が夏場に予算編成の基本方針を示すべきであるが、2011年度予算編成にあたっては時間的に間に合わないため、とりあえずは「財政運営戦略（2010.6.22閣議決定）」に示されている方針（基礎的財政収支対象経費および新規国債発行額が2010年度当初予算を上回らない）を基本にしつつ、主に成長戦略実施のための特別予算枠を設置し、省庁ごとの政策経費を一律削減してその財源を捻出する形が考えられる²。

ただし、社会保障費については義務的支出が多いことから一律削減の対象外とするが、自然増をその

²報道によれば、特別枠を設定し、社会保障費を例外として省ごとに政策経費を一律1割程度削減して財源を確保することが検討されている模様。

まま認めるのではなく、合理化・効率化に向けての議論を進め、合意が得られたものについては削減することが必要である。一方、社会保障費以外の削減幅は可能な限り大きくして特別予算枠の枠を広げたうえで、秋口までに「経済財政戦略会議」が特別予算枠の使い方の指針を示すことが求められる。指針を示すにあたっては、6月に公表された「新成長戦略」を土台にしながらも、専門家・有識者主体の第三者機関的な会議を設け、これが真に実効ある政策体系へと追加・修正を行う形で策定する「新成長戦略・改訂版」³に基づくものとする。現状からすれば成長戦略の実行は最優先課題であり、それは超党派的に合意を得られやすいテーマであることから、フィージビリティは十分あると考えられる。

さらに、「経済財政戦略会議」は、取り組むべき政策課題のプライオリティーとその中長期のタイムスケジュールを含む「工程表」を提示すべきである（その具体的イメージは図表3）。そのうえで、会議の下部組織として、政策分野ごとに民間および有能官僚のオール日本の有識者で構成されるいくつかの国民会議を置くことが望まれる。具体的には、医療・介護、年金、保育、教育、雇用の各分野の制度をトータルかつ整合的に再設計することを目的とした「国民生活保障制度会議（仮称）」、各政策分野について国と地方の役割分担のあり方を考える「地方分権検討会議（仮称）」等を設置する。これらの会議は互いに連携をとりながら1～2年かけて議論を徹底して行い、価値観中立的な政策を順次答申することで政策立案の根拠を示すとともに、複数の国家ビジョン（「高福祉・高負担」vs「低福祉・低負担」と「中央集権」vs「地方分権」の組み合わせのイメージ）に基づく具体的な制度設計の選択肢を提示する。「政府税制調査会」ではそれぞれのビジョンにあった税体系を検討し、最終的には複数の国家ビジョンごとに、国・地方の役割分担のあり方と国の歳出・歳入の中長期フレーム、および財政収支の見通しを示すことが望ましい。これが、次回の衆院選挙時の各党マニフェスト策定の共通プラットフォームになり、政策本位の政治が行われるようになることを期待したい。

（図表3）日本再生に向けた10年工程表

	成長戦略			各種制度改革	財政再建
	第1ステップ	第2ステップ	第3ステップ		
2010年度 ～2011年度 (輸出促進期)	農業改革、FTA交渉 環境エネルギー技術促進策 アジア新興国インフラ整備基金 国際港湾・空港の整備 インバウンド観光促進策	日本版ワッセナー合意に 向けた政労使会議の設置 (2011年度までの合意) 日本版NVQの整備	医療・教育・保育分野の 規制改革の部分実施	各種国民会議の設置 雇用セーフティネット拡充 事業再編円滑化策 国と地方、官民の役割見直し 共通番号制度の導入	徹底した事業仕分け 財政健全化目標達成 のための歳出・歳入 改革の具体像の提示
2012年度 ～2013年度 (デフレ脱却期)		最低賃金の引き上げ開始 生産性原理に基づく賃金 引き上げ	医療・教育・保育分野の 公的支出改革・規制改 革の本格的実施	社会保障制度改革、地方 分権改革、税制改革への 本格着手	消費税率引き上げ (3ポイント目処)
2014年度 ～2015年度 (内需拡大期)			医療・教育・保育分野の 公的支出改革・規制改 革の大枠完了	社会保障制度改革、地方 分権改革の大枠完了	消費税率引き上げ (2ポイント目処)
2016年度 ～2019年度 (財政再建期)					消費税率引き上げ (4ポイント目処) PB黒字化

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)

³望ましい成長戦略の骨子については「輸出牽引型内需拡大に向けた 新しい成長戦略」(2010年5月18日【記者勉強会資料】<http://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/policy/pdf/4985.pdf>)をご参照。