

# 民主党・菅政権の「新成長戦略」と「財政運営戦略」

町田 俊彦

(専修大学経済学部教授、  
専修大学社会科学研究所所長)

## 【報告】

### 1 「新成長戦略」の経済的背景ーリーマン・ショック後の世界同時不況からの回復と減速ー

民主党・鳩山政権が成立し、本格的な政権交代が行われた 2009 年 9 月は世界金融恐慌・同時不況のきっかけとなったリーマン・ショック (08 年 9 月) からほぼ 1 年後であり、日本経済の過去半世紀で最悪の不況からの回復が重要な政策課題となっていた。08 年 4~6 月期以降マイナスに転じた実質成長率は、08 年 10~12 月期と 09 年 1~3 月には年率換算で二桁の落ち込みをみせた。

ところが景気は 2009 年 3 月を景気の谷として、09 年 4~6 月以降実質成長率ではプラスに転じた。内閣府が 10 年 6 月 10 日に発表した改定値では、10 年 1~3 月期の成長率 (年率換算) は実質 5.0%で、名目 5.4%に上方修正された (表 1 参照)。実質 GDP の内訳を前期比増減率 (季節調整値) でみると、目立って増加しているのは輸出等 (6.9%増) のみである。内需の伸び率は個人消費と住宅投資で 0.4%、設備投資で 0.6%と実質 GDP の伸び (1.2%) を大幅に下回っており、公共投資は 0.5%の減となっている。

内閣府が 2010 年 8 月 16 日に発表した 10 年 4~6 月期の GDP の第 1 次速報値によると、実質 GDP (季節調整値) の前期比伸び率は 0.1%増に、年率換算の実質成長率は 0.4%と 1%を下回っており、景気減速が顕著となった。前期比伸び率をみると、輸出は 5.9%と依然として高いものの、個人消費は 0.0%と横ばいに転じ、住宅投資は 1.3%、公共投資は 3.4%の減少を示している。設備投資は高い伸びを維持しているが、景気が減速すれば伸び率は大幅に低下する可能性が高い。名目 GDP 成長率は前期比で 1~3 月期のプラス 1.3%からマイナス 0.9%に転じており、デフレの様相が強まっている。

民主党政権下で実質 GDP は上昇に転じたものの、雇用環境には目立った改善はみられない。完全失業率は 09 年 7 月の 5.6%をピークに低下したとはいえ、10 年 7 月には 5.2% (失業者数 331 万人) と高止まりしている。有効求人倍率も同月に 0.53 倍と低く、正社員の有効求人倍率は 0.29 倍にとどまっている。民主党は「生活重視」をスローガンに掲げて政権を獲得したものの、経済上昇のパターンは自民党・小泉内閣の時と同様に「輸出主導型」となっており、国民

の生活不安の緩和と結びついた「内需主導型」への転換の兆しはみられない。

表1 GDP（季節調整値）の前期比伸び率、%

	10年1～3月期 (改定値)	10年4～6月期 (第1次速報値)
実質GDP (年率換算)	1.2 (5.0)	0.1 (0.4)
個人消費	0.4	0.0
住宅投資	0.4	-1.3
設備投資	0.6	0.5
在庫投資（寄与度）	0.1	-0.2
政府消費	0.4	0.2
公共投資	-0.5	-3.4
輸出等	6.9	5.9
輸入等	2.3	4.3
名目GDP (年率換算)	1.3 (5.4)	-0.9 (-3.7)

出所：「日本経済新聞」2010年6月10日（夕刊）、2010年8月16日（夕刊）付。

景気政策の消費下支え効果が弱まる中で、実質成長率が大幅に低下するとともに、輸出への依存度を一層高めている。海外経済の減速懸念や急激な円高により、輸出拡大の制約が強まる中で、2010年9月の民主党総裁選で再選された菅首相は、ゼロ成長またはマイナス成長の下での政策運営に追い込まれようとしている。

## 2 菅内閣の「新成長戦略」—EUの新成長戦略との比較で—

菅内閣は、2010年6月18日に2020年度までの「新成長戦略」を閣議決定し、参議院選挙にむけての公約に反映するとした。菅首相が掲げる「強い経済」の実現に向け、環境、健康、観光、アジアの4分野で新たな需要の発掘に力を入れ、計500万人の雇用創出を目指す。年平均実質2%、名目3%を上回る成長、11年度のデフレ脱却、早期の失業率の3%台への引き下げを目標に掲げた（資料1、2参照）。

目標実現に向けた具体策として、7分野 21 の国家戦略プロジェクトが設定されたが、その中には法人税率の主要国水準への段階的引き下げ、アジアを中心に官民連携によるインフラ輸出推進、「国際戦略総合特区」制度（仮称）の創設などが盛り込まれている。

新成長戦略は、民主党マニフェスト企画委員会に「国民生活研究会」、「地域主権・規制改革委員会」とともに設置された「成長・地域戦略研究会」の下で 2010 年 5 月 8 日にとりまとめられ、5 月に同委員会に提出された報告書「成長・地域戦略～デフレを克服し、成長を促す戦略～」をベースにしている。

新成長戦略は、財政再建最優先を枠組みとして策定されている。新成長戦略では民主党が政権を獲得した時のキーワードであった「生活重視」の視点がほぼ消失し、「輸出主導型」成長戦略へ回帰しており、「財政再建最優先」とならんで自民党・小泉政権下の「構造改革」との共通性が色濃い。

報告書の「Ⅲ 新しい産業革命をもたらす成長産業等」では、「1 成長産業」に続いて、「2 外需獲得」で、政策理念を「人口減少・少子高齢化に伴い国内需要が減少している中で、成長をもたらす新たな産業を軌道に載せるため、世界の成長産業である東アジアをはじめとする世界との関係を緊密にし、外需の獲得を通じて、成長を実現する」としている。こども手当の新設にみられる鳩山政権の少子化対策重視は後退して、少子高齢化と国内マーケットの縮小を前提として、東アジアを中心とする海外市場での外貨獲得に重点は移っている。東アジアでのコスト競争に打ち勝つことが経済成長の要となるから、賃金・労働条件の大幅な改善、医療・福祉と教育の再生などの「生活重視」の政策は後退し、財界が求める法人税率引き下げが盛り込まれている。

6 月 18 日に閣議決定された「新成長戦略」では、雇用（500 万人）・需要創出に重点を置き、「内需創造型」経済に転換するとしている。ただし直後に決定されようとしていた「財政運営戦略」の財政再建最優先政策の枠組みの中で 7 分野 21 の国家プロジェクトを展開するとしているので、プロジェクトの具体的な財源については一切触れられていない。その結果、環境と健康で 100 兆円の需要創出、424 万人の雇用創出という数値目標は願望にすぎないものになっている。成長・地域戦略研究会の報告「成長・地域戦略」の方が、財政再建最優先政策の下で現実に展開するであろう成長戦略、輸出主導型成長戦略への回帰を率直に提示しているといえよう。

日本と同様、EU も 2010 年に新たな成長戦略を策定した。3 月に欧州委員会が公表した「欧州 2020—知的で持続可能な包摂的な成長への欧州戦略」で、リスボン戦略（2010 年度を目標に 2000 年度に策定）を受け継ぐ次の 10 年間の EU の経済政策の基軸となるべき戦略である（表 2 参照）。

表2 「欧州 2020」の概要

3つの優先分野	<p>①賢い成長 (smart growth)</p> <p>イノベーションの促進 教育の充実 デジタル社会促進</p> <p>②持続可能な成長 (sustainable growth)</p> <p>気候変動 エネルギー対策 競争力の強化</p> <p>③包摂的な成長 (inclusive growth)</p> <p>雇用と技術の向上 貧困の削減</p>
5つの数値目標	<p>①20～64歳人口の就業率引き上げ (69%→少なくとも75%)</p> <p>②研究開発投資の目標 (GDP比3%)</p> <p>③気候変動、エネルギー対策で (i) 温室効果ガスの排出量を1990年比で20%削減、(ii) エネルギーの最終消費に占める再生可能エネルギーの比率を20%に引き上げ、エネルギー利用効率の20%引き上げ</p> <p>④中途退学者の比率引き下げ (15%→10%)、30～34歳人口の学位取得率の引き上げ (31%→少なくとも40%)</p> <p>⑤貧困ライン以下の人口を削減、2000万人を貧困から脱却させる</p>

出所：ジェトロ「欧州 2020 の概要」(ユーロトレンド 2010.4) より作成。

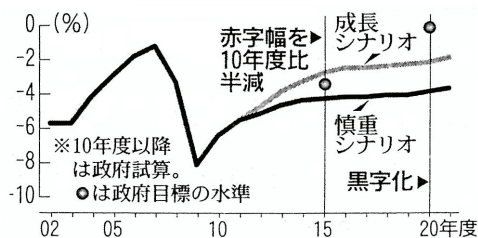
「欧州 2020」では、20世紀型のコスト競争にとらわれている日本の新成長戦略とは対照的に、「知的」(smart)な成長として、成長の原動力を知識と技術革新の強化ととらえている。そのために必要なのは、教育の質の改善、研究開発の強化、情報通信技術の活用であるとしている。「包摂的」(inclusive)な成長では、「新たな技能と仕事へのアジェンダ」と「欧州反貧困プラットフォーム」という2つの旗艦的な構想を打ち出している。雇用・教育面で30～34歳層の高等教育修了者の比率を現在の31%から40%に引き上げる、貧困ライン以下で生活する人々の数を25%減らし、2000万人を貧困から脱却させるといった数値目標を掲げている。日本の新成長戦略のうちで単なる願望を越えた数値目標がほぼ成長率に限定されているのとは対照的である。教育水準の引き上げは、就業能力(エンプロイアビリティ)を高め、就業率を

上昇させ、ひいては貧困を減らすものとして最も重視されている。日本の「新成長戦略」の教育の充実では、勤労観・職業感の醸成、学校における起業家教育、世界トップレベルの大学育成と財界の要望が取り入れられ、国民生活の向上、貧困の削減とは切り離されている。

### 3 菅内閣の「財政運営戦略」と財政再建最優先政策への回帰

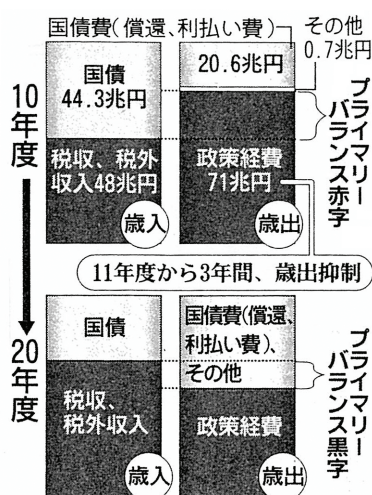
2010年6月22日、菅内閣は「財政運営戦略」を閣議決定した。「基礎的財政収支」（プライマリー・バランス、公債収入を除く歳入マイナス国債費を除く歳出）を遅くとも15年度までに10年度比で半減、20年度までに黒字化する。21年度以降、1.8倍と先進国で最も高いGDP比の国・地方長期政府債務残高を安定的に引き下げる目標を設定した（図1、図2参照）「財政運営戦略」の「基本的な考え方」では、財政破綻リスクへの断固たる対応として、「ギリシャのように国債市場における信認が失われ、財政が破綻状態に陥ることがないようにしなければならない。政治の強いリーダーシップで改革に取り組みれば、まだ間に合う」としている。11～13年度の中期財政フレームでは、国債費を除く歳出を10年度の水準（約71兆円）以下に抑え、「基礎的財政収支対象経費」（国の一般会計歳出のうち国債費を除いたもの）を前年度当初予算の規模を上回らないという方針も打ち出した。

図1 国・地方の基礎的財政収支（GDP比）



（出所）図2とも「毎日新聞」2010年6月23日付。

図2 基礎的財政収支黒字化のイメージ（国のみ）



鳩山内閣下において、菅財務省と仙石国家戦略担当相は、ギリシャ危機を引き合いに消費税増税へ前向きな発言をしてきた。菅内閣が成立すると、日本の特性を無視し、「ギリシャ危機」

の教訓を前面に出して「財政運営戦略」を策定している。日本の特性は、第1に国債の保有者構成をみると、海外はわずか5.8%で30%から50%の欧米先進国と比較しても決定的に低い(表3参照)。第2に日本の対外純資産残高は2000年9月末に266兆2230億円と過去最高を記録するとともに、19年連続で世界最大の債権国となっている。第3に国内では事業法人の「金余り」により、銀行の預貸率が低下し、国債保有残高が膨れ上がっている。

表3 国債等所有者別内訳

%

	政府	中央銀行	金融機関等	海外	個人等	合計
日本	12.8	7.5	66.5	5.8	8.0	100.0
アメリカ	10.6	10.2	19.2	47.7	12.3	100.0
イギリス	0.0	19.1	47.3	32.0	1.6	100.0
ドイツ	0.0	0.3	26.1	53.8	19.8	100.0
フランス	3.2	2.3	56.8	34.7	0.9	100.0

注：1) アメリカは額面、その他の国は時価。

2) 日本とアメリカは2009年9月、その他の国は2009年6月。

3) 日本の政府には財政融資資金も含む。金融機関等には郵便貯金、簡易生命も含む。

出所：財務省ホームページ（2009年12月）

個人部門と法人企業部門の資金過剰（貯蓄過剰）が膨大な日本では、大幅な財政赤字→国債への市場の信認低下と国債価格の暴落→資金の海外流出と為替相場の暴落という「ギリシャの悲劇」は生じないのである。8月に生じたのは、「財政運営戦略」が危惧したのとは反対の、円高と国債価格の上昇（長期金利の低下）であり、菅内閣がその対応に追われるという茶番劇が展開している。経済や財政に対する初歩的知識も持ち合わせていないようにみられる菅首相が、消費税大幅増税による財政再建を最優先する財務官僚の「警鐘」に踊らされたとみられる。

#### 4 参議院選挙における民主党の大敗と消費税増税の「封印」

参議院選挙では民主党の勝利が予想されたにもかかわらず、菅首相が唐突に消費税の大幅増税を重視した発言をしたために、大敗した。

7月11日の参議院選挙を前に、6月17日の参議院選マニフェストの発表会見で菅首相は、2010年度内に税率や逆進性対策を含む消費税の改革案をとりまとめた、当面の税率は自民党が公約に盛り込んだ10%を参考にする」と表明した。社会保障の強化の方向について示すことな

く、消費税率の大幅引き上げを提案したことにより、民主党は参議院選挙で大敗し、自民党政権末期のような衆議院（民主党が多数会派）と参議院（野党が多数会派）の「ねじれ現象」が再現した。

参議院選挙の大敗により、菅首相は消費税増税を含む税制改革について沈黙を決め込んだ。7月28日には11年度予算の概算要求基準を閣議決定した。基準は、国債費を除く歳出を前年度（約71兆円）に抑える「中期財政フレーム」を前提としており、約1.3兆円の自然増が見込まれる社会保障費などを除いた約24兆円を対象に、各省庁で一律1割削減する。財政再建最優先の予算編成方式も「マイナス・シーリング方式」の復活により自民党政権時代に回帰している。マイナス・シーリングの復活により、最も重要な成長促進経費としての教育費は抑制の対象となり、大学教育費の削減は強化されよう。新成長戦略で提起されている医療・福祉の雇用拡大（従事者の待遇改善が要件）を通じる成長は、待遇改善の原資となる診療報酬の引き上げが困難なマイナス・シーリングの下では実現が困難である。

## 5 生活・環境重視型成長への転換が課題

数年前から機会あるごとに「双子の赤字」により世界金融危機と世界同時不況が不可避な国際条件の下で、輸出主導型成長は不安定であり、「生活者重視」・「環境調和」の政策を基調に据えることによる国民生活に基礎を置く内需主導型安定的成長への転換が必要であると指摘してきた。リーマン・ショックによる世界金融恐慌・世界同時不況はこの主張の正当性を明らかにした。民主党の「マニフェスト2009」は、生活が重視され、自民党政権時代の政策から少しずつ脱却する兆しはみえた。

しかし菅内閣になって自民党政権時代の政策への回帰が決定的になった。「新成長戦略」は明らかに低コストによる輸出主導型成長への回帰を示している。2000年8・9月の急速な円高は、そうした成長戦略の基盤の不安定性を再び露呈した。

「生活重視型」・「環境重視型」政策は、劣化した国民の生活条件を回復するとともに、新たな成長軌道を作り出す。「生活者重視型」・「環境調和型」の成長戦略では、日本経済社会の衰退の最も重要な要因となる少子化に歯止めをかけ、結婚し（多くの若者が低収入のため結婚できない）、安心して子どもを産み育てられる社会を作り出すことが最も重要な政策となる。そのためには①正規雇用者と非正規雇用者の労働条件の均一化と労働時間の短縮、②子育てに対する総合的支援（育児休業制度、保育サービスの充実）、③主要国で最も低い教育への公費支出の引き上げが主な政策となる。

環境税の導入等環境政策の強化を通じる企業の技術革新が、低コストではない、先進国型国

際競争力を高める主な政策となる。

## 【討論】

討論者：Kim, Byung-soon（檀国大学経営学部教授）

民主党菅直人政権の新成長戦略と財政運営戦略を一目瞭然説明したことで、日本の経済政策を理解するのに、大きく役立った。「生活重視型・環境重視型」成長戦略を提起したのは、韓国のためにも役立つ。また日本とEUの成長戦略の比較は大きな意味をもっている。EUの smart 成長戦略と比較して日本の費用を引き下げる輸出主導型成長戦略を批判した点が印象深い。

日本が経済大国として、いい政策を周りの国と協力し合って、特に生活重視・環境重視型成長戦略への転換を図ることは大きな影響を与える。韓国も、雇用・成長・環境などで大きな問題を抱えており、新たな成長戦略を模索する上で、日本と協力してゆくことが好ましい。

以上の評価を踏まえて、2点質問したい。第1に民主党菅直人政権が輸出主導型成長戦略に戻った理由は何か。第2に国の官僚が町田教授が主張している政策転換を受け入れる可能性はどの程度あるか。

### 報告者の回答：

第1の菅政権で「輸出主導型」成長戦略に戻ったのかという質問に対しては、次の4つの要因があげられる。

- ①今のところ、現在の日本の経済成長を支えているのは輸出である。
- ②内需主導型成長への転換には時間がかかり、政策転換したとしても短期的には効果が現れない。
- ③民主党政権への支持率は当初は高かったが、急速に低下しているため、短期的に効果がある政策を行わないと、政権維持が危うくなっている。
- ④EUの新成長戦略の策定過程では、財界、労働組合、市民など幅広い層が要求を出したが、日本の新成長戦略の過程で要求を出す機会が与えられたのは財界のみである。

第2の質問に関して述べると、鳩山（元専修大学経営学部助教授）政権の成立で国民は「生活重視」の政策に転換するかという期待をもった。菅政権になると、首相が経済政策・財政政策についてはほぼ官僚依存であるため、政策転換の可能性は薄れた。政策転換のためには政治家のリーダーシップが必要であるが、その可能性は100%なくなっている。

参加者からの質問：Park, Jae' Choon（檀国大学経営学部教授）

「生活・環境重視型」成長戦略への転換は韓国でも課題となっており、報告でその主な施策



として述べられている「労働時間の短縮」について 44 時間労働を 40 時間に短縮する取り組みを行っているが実際には難しい。その理由としては、第 1 に労働者が安い賃金を補うため夜間の超過勤務手当を求める。第 2 に企業は低賃金でも働く人を容易に手に入れることができる。労働時間の短縮を実現する方法について質問したい。

**報告者の回答：**民主党政権は実施しようとしているが、超過勤務の時間当たり賃金の割増率を大幅に引き上げることが有効であると考えている。日本はヨーロッパと比較して割増率が著しく低い。割増率を大幅に引き上げれば、企業は超過勤務をさせるよりも新規雇用を選択する。

**質問者 (Park, Jae' Choon)** 韓国では割増率は 50% と日本よりも高いが、労働者は高い超過勤務手当を求めて残業してしまう。

**報告者** 日本でヨーロッパ諸国と比較して労働時間が長いその他の理由としては、有給休暇をとらないことがあげられる。成果給の比重が高まる中で、有給休暇をとらない労働者は優秀であると評価されるのが一般的である。夫が午後 10～11 時に帰宅するのが普通であると、家事・育児といった負担は全て妻にかかってしまう。若い女性の間では、仕事も家事・育児も夫婦協働でやりたいという考え方が強まっている。若い人の賃金が低いこととならんで、労働時間が長いことも、女性の結婚へのためらいをもたらしている。高い未婚率が少子化の最大の要因であり、少子化にブレーキをかけるためにも有給休暇の取得率引き上げ等により労働時間を短縮することが必要になっている。

資料 1

新成長戦略－「強い経済」「強い財政」「強い社会保障」の実現

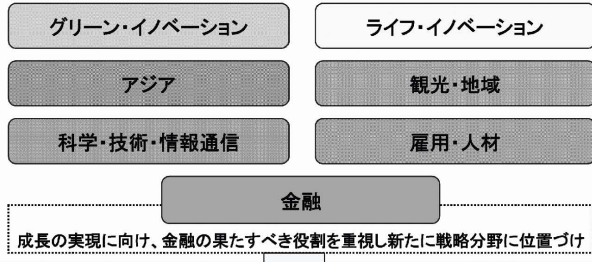
目標

2020年

現状

- ◆ 名目成長率3%、実質成長率2%を上回る成長 ← 成長率の低迷(過去10年間実質1%程度、潜在成長率1%程度)
- ◆ 2011年度中には消費者物価上昇率をプラス ← 20年に及ぶデフレ傾向(過去20年間消費者物価上昇率0%程度)
- ◆ 早期に失業率を3%台に低下 ← 5%の失業率

7つの戦略分野と21の国家戦略プロジェクト



新たな需要と雇用の創造

分野	需要創造	雇用創造
環境 (グリーン・イノベーション)	50兆円	140万人
健康 (ライフ・イノベーション)	50兆円	284万人
アジア	12兆円	19万人
観光	11兆円	56万人

戦略を確実に実現するための施策

プロジェクト採択の3つの判断基準

- ◆ 需要・雇用創出基準：需要と雇用の創出効果が高い政策・事業を最優先
- ◆ 「選択と集中」基準：真に必要な性の高い分野への重点化、類似事業の重複排除
  - － 国民参加基準：行政が独占してきた「公」を開き、国民の積極的な参画を重視
  - － 制度・政策一体基準：制度改革との一体的実施により相乗効果が期待できる政策・事業を重視
- ◆ 最適手段基準：限られた財源で最大限の効果を得るために最適な政策手段を選択

プロジェクトの工程管理

- ◆ 工程表管理(実現へのコミットメント)
- ◆ PDCAサイクルによる施策の実施状況、効果のチェック







財政運営戦略との整合性

- ◆ 「財政運営戦略」との整合性を保ちつつ、「新成長戦略」を着実に推進
- ◆ 歳出の優先順位の見直し等による予算の重点化・メリハリ付け

市場の予見可能性の拡大 ⇒ 投資の実現

出所：内閣府「新成長戦略のポイント」2010年6月。

## 21世紀の日本の復活に向けた21の国家戦略プロジェクト

需要面の政策対応による押し上げ	
<p><b>環境・エネルギー</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 「固定価格買取制度」の導入等による再生可能エネルギー・急拡大</li> <li><input type="checkbox"/> 「環境未来都市」構想</li> <li><input type="checkbox"/> 森林・林業再生プラン</li> </ul> 	<p><b>健康(医療・介護)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 医療の実用化促進のための医療機関の選定制度等</li> <li><input type="checkbox"/> 国際医療交流(外国人患者の受入れ)</li> </ul> 
<p><b>アジア</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> パッケージ型インフラ海外展開</li> <li><input type="checkbox"/> 法人実効税率引き下げとアジア拠点化の推進等</li> <li><input type="checkbox"/> グローバル人材の育成と高度人材の受入れ拡大</li> <li><input type="checkbox"/> 知的財産・標準化戦略とクール・ジャパンの海外展開</li> <li><input type="checkbox"/> アジア太平洋自由貿易圏(FTAAP)の構築を通じた経済連携戦略</li> </ul> 	<p><b>観光立国・地域活性化</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 「総合特区制度」の創設と徹底したオープンスカイの推進等</li> <li><input type="checkbox"/> 「訪日外国人3,000万人プログラム」と「休暇取得の分散化」</li> <li><input type="checkbox"/> 中古住宅・リフォーム市場の倍増等</li> <li><input type="checkbox"/> 公共施設の民間開放と民間資金活用事業の推進</li> </ul> 
供給面の政策対応による押し上げ	
<p><b>科学・技術・情報通信</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 「リーディング大学院」構想等による国際競争力強化と人材育成</li> <li><input type="checkbox"/> 情報通信技術の利活用の促進</li> <li><input type="checkbox"/> 研究開発投資の充実</li> </ul> 	<p><b>雇用・人材</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 幼保一体化等</li> <li><input type="checkbox"/> 「キャリア段位」制度とパーソナル・サポート制度の導入</li> <li><input type="checkbox"/> 新しい公共</li> </ul> 
<p><b>金融</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 総合的な取引所(証券・金融・商品)の創設を推進</li> </ul>	

出所：内閣府「新成長戦略のポイント」2010年6月。