

「新成長戦略」の構想と現実 — 内需創造型経済の戦略と輸出主導型成長への回帰 —

町 田 俊 彦

はじめに

民主党は、2009年8月の総選挙にむけてマニフェストやINDEX2009で、「生活・環境重視」の視点から「子ども手当」の創設、従事者の待遇改善を中心的な手段とする医療・介護の再生、「日本版ニューディール政策」の3本柱（あらゆる再生可能エネルギーを対象とする固定価格買取制度、国内排出権取引制度の導入、「地球温暖化対策税」の導入）、「地域主権」と補助金の一括交付金化などを掲げた。

戦後初の本格的な政権交代は2008年9月のリーマン・ショックを契機とする世界金融恐慌・世界同時不況の下で行われた。自民党や財界からは、「民主党政権は成長戦略がない」、「民主党不況だ」という批判が高まった。持続的な不況は、財界主導で自公政権が強行してきた「生活者切り捨て」の輸出主導型成長戦略の破綻を意味しており、むしろ「自民党不況」と呼ぶにふさわしい。

マニフェストやINDEX2009に掲げられた主な政策は、生活・環境重視の内需主導型成長戦略に体系化できる性格のものであった。ところが鳩山内閣は2010年1月からの通常国会にむけて、マニフェストやINDEX2009とは切り離された「新成長戦略（基本方針）～輝きのある日本へ～」を付け焼刃的に作成し、2009年12月30日に発表した。2010年5月には、民主党マニフェスト企画委員会の下に設置された「成長・地域戦略研究会」が「成長・地域戦略～デフレを克服し、成長を促す戦略～」をまとめ、同委員会に提出した。この報告書をベースとして、2010年6月18日に菅内閣は2020年度までの「新成長戦略～＜元気な日本＞復活のシナリオ～」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。

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。

本稿では民主党政権の「新成長戦略」の構想を概観するとともに、それと両輪となる「財政運営戦略」(財政再建最優先政策)の下での成長戦略の実態を明らかにする。あわせてEUの新成長戦略と比較して、民主党政権の成長戦略の特質を分析することとする⁽¹⁾。

1. 「成長・地域戦略」 —— 財政再建・規制改革・外需獲得を重視 ——

(1) 財界中心のヒアリング

民主党の成長戦略の策定では、マニフェスト企画委員会の下に設置された「成長・地域戦略研究会」(民主党国会議員212名が登録)、「役員会」、「アドバイザー会議」(外部有識者の意見聴取の場)の3層構造の議論の場が設定された。研究会等は提出された資料とともに全てマスコミに公開され、政策の議論と決定の過程をオープンにするという運営方法は、民主党に対する国民の理解と共感につながったものと考ええると自讃している。

しかし策定の過程で行われたヒアリングの主な対象は5府省と3経済団体(日本経団連、経済同友会、日本商工会議所)という極めて偏ったものである。労働組合、N G O、一般市民などは排除されている。成長戦略の策定では、財界の要望をきけばよいという考え方は自民政権のやり方を踏襲している。

(2) 輸出主導型成長(外需獲得)を重視

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

(1) 民主党政権の「新成長戦略」をマニフェスト2009やINDEX2009との乖離、自公政権末期の各省庁の案の衣替えと批判している金子勝・武本俊彦[2010.3]を参照のこと。駒村康平ほか[2010.10]では主に自公政権と区別される成長戦略という視点から「新成長戦略」の評価が行われている。

を実現する」としている。子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。

そのための政策としては、①農林漁業の輸出産業化、②水・環境・エネルギー・鉄道・建設業をはじめとするインフラ等の輸出、③経済連携協定（EPA）、自由貿易協定、④輸出促進の基盤整備（拠点空港とハブ空港の戦略的整備）への取り組みが掲げられている。

（3） 新成長戦略との両輪としての財政再建最優先政策

「Ⅱ 財政、金融、規制改革のあり方」では、「経済成長、財政健全化を実現するため、国際協調の視点を踏まえつつ、あらゆる手段を講じ、デフレ脱却に取り組む。また国民の安心と海外からの信頼を確保するため、成長・地域戦略を着実に実行する。更に、戦略に関係する事業の実施に当たり、その財源は税、国債だけに頼るのではなく、民間資金を活用する等〈第三の道〉を追求する」としている。財政政策に関しては、「財政健全化法（仮称）」の制定と新型シーリングの設定等による特別会計を含めた歳出見直し、消費税を含む税制の抜本的改革（納税者権利憲章、社会保障・税共通番号制度など納税環境の整備、所得の総合課税化、所得税・資産課税の所得再分配機能の回復、租税特別措置の見直しを前提とする法人税率引下げ）、「地球温暖化税」の導入などが掲げられている。

注目されるのは「海外からの信頼を確保」するためという表現である。鳩山内閣下において、菅財務相と仙谷国家戦略担当相は、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6月22日に「財政運営戦略」を閣議決定している。

「ギリシャ危機」の教訓から財政再建最優先政策を導き出すのは、次の点で誤りである。第1に国債の保有者構成をみると、海外はわずか5.8%で30～50%の欧米先進国と比較しても決定的に低い（表・参照）。第2に日本の対外純資産残高は2000年9月末に266兆2,230億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「資金余剰」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。

個人部門と法人企業部門の資金余剰（貯蓄超過）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

表 国債等所有者別内訳 — 2009年6月（アメリカと日本は9月） —

	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

出所：財務省ホームページ（2009年12月）。

いう「ギリシャの悲劇」は生じないのである。当面は資金過剰（貯蓄過剰）であるとしても、高齢化に伴い個人貯蓄率は低下傾向を示し、景気が回復すれば法人企業部門は資金不足に転じるという議論がある。個人貯蓄率は低下しても、膨大な個人貯蓄のストック（約1,400兆円）が目立って低下することはない。企業部門は非正規雇用の拡大と法人税減税により膨大な内部留保があり、景気回復により設備投資が回復しても「資金過剰」基調に変化がないことは、小泉内閣下の輸出主導型景気上昇局面で示されている。

2010年8月以降に生じたのは、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されている。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財務大臣（6月から首相）が、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。

財政再建最優先の政策は、自公政権時代の「市場原理主義」に基づく「小さな政府」指向、民営化政策を継承しており、20世紀型のコスト競争に打ち勝つことによる輸出主導型成長を選好する大企業の利益を反映している。そこで財政再建とならんで規制改革も重要な柱としている。自公政権時代との差は、民営化の受け皿としては営利企業だけではなく、「新しい公共」を作り出すNPOを重視していることである。しかし「小さな政府」指向という枠組みの下では、「新しい公共」、「公民協働」の実態がNPO等の行政機関の「安価な下請け化」、行政機関による「ワーキング・プア」の創出となっていることを直視しなければならない⁽²⁾。

税制改革については、消費税を含む抜本改革を行うとしながら、増税＝消費税率引

(2) 「小さな政府」指向の政策基調の下での事業系NPOの行政機関下請け化については、拙稿 [2010 a] 73～76頁を参照のこと。

き上げとならないように、所得税の総合課税化等による所得再分配機能の回復を盛り込むとともに、財界が強く求めている法人税率の引き下げについて租税特別措置の見直しを前提としている点（財務省案でもある）は民主党政権らしさを現しているといえる。

2. 雇用・内需創造型「新成長戦略」

(1) 安定した内需・外需の創造と産業競争力の強化

— 「第三の道」による建て直し —

「新成長戦略」の第1章では、新成長戦略 — 「強い経済」「強い財政」「強い社会保障」の実現として、「第三の道」による日本経済・社会の建て直しを提唱している。バブル崩壊から約20年、日本経済が低迷を続けた結果、国民はかつての自信を失い、将来への漠たる不安に委縮しているが、こうした閉塞感が続く主たる要因は、低迷する経済、拡大する財政赤字、そして信頼感が低下した社会保障であると捉える。新内閣は、「強い経済」、「強い財政」、「強い社会保障」を一体的に実現する。うち「強い経済」の実現にむけた戦略を示したのが「新成長戦略」であり、その実行により、20年近く続く閉塞状況を打ち破り、元気な日本を復活させると高らかに宣言している。

我が国の経済社会の呪縛となってきたのは、産業構造・社会構造の変化に合わない二つの道による政策の失敗である。「第一の道」は公共事業中心の経済政策であり、1990年代以降は従来型のインフラへの投資効率が低下してもなお、将来の成長産業を育てる明確な意思のないまま、既得権擁護のためのばら撒きを続けてきた。「第二の道」は、行き過ぎた市場原理主義に基づき、供給サイドに偏った生産性重視の経済政策である。一企業の視点ではリストラの断行による業績回復が妥当な場合もあるが、国全体としてみれば多くの人が失業する中で国民生活は更に厳しくなり、デフレが深刻化している。生産性の向上は重要であるが、同時に需要や雇用の拡大がより一層重要である。

こうした過去の政策の失敗に学び、現在の状況に適した政策として、「第三の道」を進む。それは経済社会が抱える課題の解決を新たな需要や雇用創出のきっかけとし、それを成長につなげようとする政策であり、その実現のための戦略が「強い経済」

「強い財政」「強い社会保障」の一体的実現に主眼を置く「新成長戦略」である。持続可能な財政・社会保障制度の構築や生活の安全網（セーフティネット）の充実を図ることが、雇用を創出するとともに、国民の将来不安を払拭し、経済成長の礎となるとする。

成長・地域戦略研究会の「成長・地域戦略」がおおむね「第二の道」にとどまっていたとすれば、新成長戦略は構想のレベルではそれを超えている。「強い経済」を実現するためには、安定した内需と外需を創造し、産業競争力の強化とあわせて、富が広く循環する経済構造を築く必要があるとしており、「成長・地域戦略」では無視していた「内需」の創造を柱にとりあげた、「内需創造型経済」を目指すとしている点に自公政権の成長政策からの転換が現れている。

（２） マクロ経済目標と「需要創造」につながる7つの戦略分野、約500万人の雇用拡大

「新成長戦略」のマクロ経済目標では、2020年度までの平均で実質2%、名目3%を上回る成長、2011年度の消費者物価上昇率のプラスへの転換、早期の失業率の3%台への引き下げを掲げた（資料1参照）。2020年度までの11年間をデフレ終結（GDPデフレーターでみて1%程度の適度で安定的な上昇）の前後で二つの期間に分ける（資料2参照）。景気回復の継続が予想されるフェーズIについては、実質成長率を3%に近づけるべく取組を行うとしている。足元の景気上昇が中国の高成長等に支えられた輸出主導型であり、急速な円高でその限界が明らかになりつつあるにもかかわらず、楽観的な経済・物価見通しに立っている点が危惧される。

「強い経済」を実現するための需要創造の鍵は「課題解決型」国家戦略であるとし、現在の経済社会に山積する新たな課題に正面から向き合い、その処方等を提示することにより、新たな需要と雇用の創造を目指すとしている。ケインズ政策としての単なる需要創造（第一の道）に回帰するのではない。「新成長戦略」では①「グリーン・イノベーション」、②「ライフ・イノベーション」、③「アジア経済」、④「観光・地域」を需要面の政策対応による押し上げを図る成長分野とし、供給面での政策対応による押し上げ効果を図る成長分野を支える基盤として⑤「科学・技術・情報通信」、⑥「雇用・人材」、⑦「金融」を位置づけ、これらの7つの戦略分野と21の国家戦略プロジェクトを掲げている（資料3参照）。

「第3章 7つの戦略分野の基本方針と目標とする成果」では、2020年までに約500万人の雇用が創造されるとして、大きな成果を期待している。その5つの成長分

野別内訳では、「ライフ・イノベーション」が284万人で最大であり、「グリーン・イノベーション」が140万人でこれに次ぐ。21の国家戦略プロジェクトのうち「ライフ・イノベーション」による健康大国戦略に関わるのは、「医療の実用化促進のための医療機関の選定等」と「国際医療交流」（外国人患者の受け入れ）の2つだけである（資料4、資料5参照）。この2つの国家プロジェクトを中心とした施策で284万人の雇用が生み出されるとは、とても考えられない。雇用創造が需要拡大の連鎖をもたらすには安定雇用の大幅拡大が必要であるにもかかわらず、「高い成長と雇用創出が見込める医療・介護・健康関連産業を日本の成長牽引産業として明確に位置づけるとともに、民間事業者等の新たなサービス主体の参入も促進し、安全の確保や質の向上を図りながら、利用者本位の多様なサービスが供給できる体制を構築する。」として自公政権の市場原理主義による民営化路線を踏襲しているにすぎない。

成長を支えるプラットフォームとしての3つの戦略のうち「雇用・人材戦略」では、雇用の質の向上が、企業の競争力強化・成長へとつながり、その果実の適正な配分が国内消費の拡大、次の経済成長へとつながるとしている。そこで「ディーセント・ワーク（人間らしい働きがいのある仕事）」の実現にむけて、「同一労働同一賃金」にむけた均等・均衡の推進、給付つき税額控除の検討、最低賃金の引き上げ（全国最低800円、全国平均1,000円）、ワーク・ライフ・バランスの実現に取り組むとしている。しかし国家プロジェクトに掲げられているのは、「幼保一体化の推進」、「<キャリア段位>制度とパーソナル・サポート制度」、「新しい公共（寄附税制・NPO税制改正）」の3つにすぎず、雇用の質の向上は努力目標で、工程表もない。

「グリーン・イノベーション」による環境・エネルギー大国戦略では、再生エネルギーの全量買取方式による「固定価格買取制度」の導入、「環境未来都市」づくり、森林・林業再生モデルの3国家戦略プロジェクトが掲げられているが、それが50兆円の環境関連新規市場、140万人の環境分野の新規雇用をもたらす経路が明らかにされず、願望にとどまっている。

（3） 新成長戦略に対する制約（その1）

— 「財政運営戦略」による財政再建最優先政策 —

新成長戦略では「第二の道」と「第三の道」が混在しているが、雇用効果については「第二の道」（安定雇用の保障なき雇用拡大）を辿る可能性が高い。その理由としては、第1に新成長戦略と両輪とされている「財政運営戦略」に基づく財政再建最優

先政策による制約があげられる。「第2章 新たな成長戦略の基本方針」のうちの「マクロ経済運営を中心とする経済財政の基本方針」では、フェーズⅠ及びフェーズⅡの両期間を通じ、「財政運営戦略」に基づき財政健全化を着実に進めるとともに、成長に必要な分野への財源の重点配分、税制による対応等に努めるとしている。

財政健全化の必要性は、経済成長に対する「資金循環面からの制約」としての高齢化と景気回復・投資回復に伴う「資金需給のタイト化と信認確保の重要性」として説かれている。「金利の高騰などの問題を生まないようにするためには、政府が財政健全化を成し遂げる確固たる方針を示すとともに、財政赤字の削減に全力で取り組むこと、同時に、経済成長を実現し、安定した社会を維持してゆくことなどにより、内外の投資家やマーケットの信認を引き続き確保することが決定的に重要である」と成長・地域戦略研究会報告と同様に「ギリシャ悲劇の教訓」を援用しており、ミスリーディングである。

神野直彦税制調査会専門家委員会座長は、2010年6月7日に生活経済政策研究所が主催して実施したシンポジウム「日本の税制、どう変えるか？」の基調報告で、「まだ専門家委員会にかけていないことではありますが、一応、私が財務大臣（注：菅財務大臣）に説明した時に財務大臣が記者会見で言ったオープンな言葉として言いかえれば、「強い福祉」<strong welfare>をつくり上げることが一番重要だということです。この強い福祉をつくり上げ、支えるには、どうしても強い財政基盤が必要です。財政の収支尻を合わせることはありません。財政収支を合わせるよりももっと必要なことは強固な税の基盤なんです。わずかな税率の引き上げで必要な税収はいつでも確保できる。そんな強固な税体系、強い財政<strong finance>をつくっておくことが必要なのです」と発言している⁽³⁾。強固な税の基盤としては、所得税と消費税を基幹税とする税の体系、担税力に応じた公平な税制（公平でなければ税率はあげられない）、税制上の優遇措置を縮小した課税ベースの広い所得税・法人税を考慮されるようである。「新成長戦略」では「強い財政」の内容を明示していないが、「財政の収支尻を合わせる」ことと同義に使っており、アドバイザーとしての神野直彦座長の捉え方と相当隔たりがある。

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

(3) 生活経済政策研究所 [2010] 7頁。

とも2015年度までに2010年度比で半減、2020年度までに黒字化する。2021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。2011～2013年度の中期財政フレームでは、国債費を除く歳出を2010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及び決算不足補てん繰り戻しを除いたもの）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。

「財政運営戦略」では、国民が必要とする社会保障・福祉のサービス給付等を強化するとともに、国民に分担（税・保険料）を求める政策パッケージが需要や雇用を拡大する効果を持つことを踏まえ、経済・財政・社会保障の一体的強化の観点から新たな歳入増を主要財源として、需要・雇用創造が期待される分野の歳出に充てる一体的強化のための政策パッケージなどの政策の検討を進めるとしている。ここでは新成長戦略に照応した財政運営戦略が示されている。

増税は消費削減を通じて成長率を高めるのではなく、雇用・需要の拡大を通じて成長を高めるという菅首相のブレインの小野大阪大学教授の考え方を採用しており、明示はしていないが消費税増税を合理化している。しかし財務省主導の財政再建最優先政策を採る場合、消費税増税による歳入増は高齢化等による自然増と国債減額に優先して充当されるのであり、社会保障の強化（政策増）、「強い社会保障」の構築にはつながらない。

事実、菅首相は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示唆したことにより、民主党は参議院選挙で大敗し、自公政権末期のような衆議院と参議院の「ねじれ現象」が再現した。

7月28日には2011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の水準（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。自民政権下の1980年代の第1次財政再建でマイナス・シーリング方式が導入されたが、民主党政権は2010年度予算編成で「各省庁別の予算シェアが固定した」として撤廃した。2011年度予算編成では早くもマイナス・シーリング方式が復活しており、財政再建最優先の予算編成方式も自公政権時代に回帰している。

国債費以外の歳出を据え置くという枠組みの下では、診療報酬の抜本的な改善は不可能であり、医療・福祉の安定雇用の拡大を通じる成長は画餅に帰すのは必至である。事実、2011年度予算編成にむけて、介護診療報酬の公費による引き上げ分を自己負担引き上げ（1割→2割）または軽度の要介護老人への給付の打ち切りに置き換えるといった福祉削減が表面化しており、「ライフ・イノベーション」、「強い社会保障」の構築から乖離しつつある。

（４） 新成長戦略に対する制約（その２）

— 価格競争力・立地競争力上の優位性の確保 —

雇用によって支えられる「需要創造型経済」を目指す新成長戦略では、「外需獲得」の位置づけは成長・地域戦略研究会報告書ほどは高くない。ただしフロンティアの開拓による成長を目指す「アジア経済戦略」には、21の国家プロジェクトのうち5つのプロジェクトが割り当てられ、その内容は「農林漁業の輸出産業化」が除かれている点以外は、成長・地域戦略研究会と共通している。

注目されるのは、5つの国家戦略プロジェクトのうちの「法人実効税率引き下げとアジア拠点化」である。工程表では、2010年度に実施スケジュールを策定、2011年度実施にむけた検討を行い、2011～2013年度に税率の主要先進国並みへの段階的引き下げと税制措置を含むインセンティブ制度の実施を行うこととされている。2020年度までに実現すべき成果目標としては、日本立地企業の国際競争力向上と外資系企業の雇用200万人への倍増が掲げられている。

参議院選挙の大敗により、菅首相は消費税増税を中心とする税制の抜本改革については沈黙を決め込んだものの、法人税率引き下げについてのみ積極的姿勢をみせており、新成長戦略の工程表通り断行しようとしている。政府税制調査会は、2010年6月に決定した「新たな減税を実施する場合はそれに見合う財源を確保する」との方針（財務省案でもある）を踏まえ、財源案の検討を続けた。11月11日、政府税調は12月税制改正で法人税率を5%引き下げる方向で最終調整に入った⁽⁴⁾。欠損金の繰越制度、減価償却制度、証券優遇税制の見直しといった増収策を実施するとしているが、法人税率引き下げによる減収額（1兆円超）には達しない見込みで、純減税となる。純減税型の税制改正となるのは、菅首相が成長戦略の柱として法人税率引き下げの結

（４） 「朝日新聞」2010年11月12日付。

論を年内に出すよう指示したことによる。財政再建最優先政策の下での法人税率引き下げは、自公政権の「輸出主導型成長戦略」への回帰を示しており、雇用によって支えられる「需要創造型経済」を目指す新成長戦略からは早くも乖離しつつある。自公政権時代の法人税率引き下げ（1999年）や政策減税は、GDP比率が先進国で最高の内部留保の上積みをもたらしただけで、安定的雇用の拡大につながらなかったことは明らかである。雇用拡大を通じる成長という新成長戦略の実現に寄与しない法人税の純減税を急ぐのは、生産現場の海外移転の加速化という財界の脅しに屈服したからである。

民間エコノミストの原田泰氏（大和総研）は、所得の再分配にしか関心がないと言われていた民主党政権が2009年末に「新成長戦略」を打ち出したことを評価しつつ、民主党政権がもっていた外需軽視、内需重視の視点が消えているのが分かると極論している⁽⁵⁾。内需拡大を考えた戦略は効果が不明確である。例えば医療・介護需要の増大戦略である。医療・介護へのサービスが需要過多になっているのは、その価格が税や保険料の投入によって安くなっているからである。安いままで供給を増やせば、確かにそれによって需要も増えるだろうが、そのために多大な税金投入が必要になる。増税すれば、所得が減少して需要が縮小し、日本の成長率は低下してしまう。これに対して、アジアの市場を取り込むことは、当然新たな需要をもたらす、成長を可能にする。新成長戦略の中で間違いなく効果があるのは、アジアの発展を取り込むという部分であるのだから、内需にこだわらなくなったのは当然で、良いことであるとする。

さらに原田氏は、1990～2008年にアジアの輸入量は7倍近く伸びているのに、日本は2.5倍しか伸びず、発展するアジアの需要を取り込めていなかったとし、その理由は円高にあるという。民主党政権が内需志向や円高志向を棄てたとみられることは望ましいが、円の安定化は世界の需要を取り込む上で重要である。円の安定化が図られた例外的な時期が、金融の量的緩和（2001年3月～2006年3月）と為替介入が図られた時期とされているから、円安誘導を求めているわけである。しかし「金融大国」化、外国からの資金流入を重視してドル高を選好したブッシュ政権とは異なり、オバマ政権は製造業の再生による雇用拡大を目指してドル安を選好しており、各国間では為替切り下げ競争が生じている。海外からの批判を考慮すると、大幅な貿易黒字国の日本

(5) 原田泰 [2010.3/4] 31～32頁。小峰隆夫 [2010.3/4] は、民主党政権の新成長戦略における外需主導から内需主導という考え方を輸出、内需、輸入の三者が同時に増えることこそ真の意味での内需主導型の経済成長をもたらすとして批判している（29～30頁）。

が金融緩和や為替介入を通じて、円安誘導を行う余地は狭まっている。小泉政権下のような輸出主導型成長の目指す外需重視論こそ効果の期待が過大である。

「強い社会保障」は社会的消費を増やし、その財源を主に消費性向が低い高所得者の所得税・住民税やヨーロッパ大陸先進国と比較して軽い社会保障事業主負担に求めるならば需要の削減効果は小さく、ネットで需要拡大につながる。内需重視の成長戦略は、適切な財源措置とリンクすれば効果を発揮できるのである。

3. 日本とEUの新成長戦略

(1) EUの新成長戦略

EUの経済成長・雇用に関する「リスボン戦略」が2010年で終了するため、欧州委員会はその後継となる2020年までの新たな戦略を2008年から検討してきた。2009年11月には欧州委員会作業文書として一般協議が行われ、各国の政府、労使団体、NGO、専門家、一般市民など1,400通もの回答を踏まえてとりまとめられたという。2010年の欧州理事会（EU首脳会議）で、新しい中期成長戦略「欧州2020」の骨子について合意し、6月の欧州理事会で正式に決定された。

「欧州2020」は、以下の3つを危機から脱出するための鍵としている⁽⁶⁾。

- ① 知的な (Smart) 経済成長……知識とイノベーションを基盤とする経済の発展
- ② 持続可能な (Sustainable) 経済成長……より資源効率的で、よりグリーンな、より競争力の高い経済の促進
- ③ 社会全体を包摂する (Inclusive) 経済成長……経済的・社会的・地域的結束をもたらす高雇用の推進

これらの優先事項に関連する項目の中から2020年までの主要数値目標を5つ設定している。①就業面では20～64歳層の就業率を現在の69%から75%に引き上げ、女性および高齢者の関与を高め、移民の労働力への統合を改善する。②研究開発投資のGDP比では、アメリカや日本と比べて立ち遅れている研究開発 (R&D) 投資の環境を改善し、GDP比3%の現行目標を達成する。③温室効果ガスの排出削減では、1990年比で20%以上、ないしは条件が揃えば30%削減し、最終エネルギー消費に占める再

(6) 「欧州2020」の内容については、JETRO [2010.4]、濱口桂一郎 [2010.4] 35～40頁による。

生可能エネルギーの割合を20%に引き上げる。④教育水準では学業放棄の割合を15%から10%以下に引き下げ、30～34歳層の高等教育修了者の比率を31%から40%に引き上げる。⑤貧困削減では、貧困ライン以下で生活する人々の数を25%減らし、2,000万人を貧困から脱却させる。

3つの優先事項の下に7つのテーマを掲げ、各テーマごとに旗艦イニシアティブを提案している。①「知的な」経済成長では、「イノベーションの統合」、「若者の移動促進」、「欧州のデジタル化」の3つの旗艦イニシアティブを提案している。②「持続可能」な成長では、資源効率を高め、環境問題に取り組み、競争力を高めるという3つの目的が相互に絡み合っただけで一体となっている。ここでは「資源効率的な欧州」（脱炭素化する交通ネットワークの構築、再生可能エネルギーを結合し合う「スーパーグリッド」構想）と「グローバル競争時代の産業政策」（製造業が資源効率型へ移行するための支援、長期的な従業員と消費者の信頼を確保するための必須要素としての企業の社会的責任）という2つの旗艦的イニシアティブを打ち出している。③「包摂的」な成長では、人々を高水準の雇用を通じてエンパワーし、技能に投資し、貧困と闘い、労働市場と職業訓練、社会保障制度を現代化することにより、結束的な社会を構築するという目的に、「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つの旗艦イニシアティブを提案している。

（2） 教育の充実と貧困の削減をめぐる日本とEUとの差

「欧州2020」では「知的な経済成長」として、知識とイノベーションを基盤とする経済成長を優先事項に掲げており、旗艦イニシアティブ「若者の移動促進」では就学前から高等教育までの教育・トレーニング制度への効率的投資確保と各セグメントにおける教育成果の向上を掲げている。「持続可能な経済成長」では、国際競争力の武器として中国や北米といった競争相手国にキャッチアップされつつある環境技術の主導的立場を維持する産業政策をあげており、コスト競争は重視していない。日本の新成長戦略においても、国民全員に質の高い教育を受ける機会を保障し、様々な分野で厚みのある人材層を形成することが成長の原動力として何よりも重要であるとしている。

日本の場合、公的教育費のGDP比が先進国で突出して低い。文部科学省生涯学習政策局調査企画課「教育指標の国際比較」によると、日本の公教育費のGDP比は3.4%でOECD平均の5.0%を大幅に下回っている（2005年）。私立大学を中心に編

成され、国庫補助が抑制されている高等教育費のGDP比はOECD諸国の中で最も低い。高等教育機関への教育費支出の公私負担割合をみると、日本では私費が67.8%とアメリカ(66.0%)とともにOECD平均(27.4%)を大幅に上回っている(2004年)。

日本において国民全員に質の高い教育を保障するためには、教育への公費投入の大幅引き上げが不可欠であるが、「新成長戦略」では高校の実質無償化を除いては課題に掲げられていない。教育に対する需要を作り出し、これを成長分野としていくため、外国人学生の積極的受け入れとともに、民間の教育サービスの健全な発展を図るとして、「第二の道」の民営化路線が提示されている。

2004年に独立法人化した国立大学に対する運営費交付金(2004年度1兆2,415億円)は小泉内閣下の「骨太の方針2006」で毎年1%ずつ減らすことが決定された。これにより2007年度1.4%、2008年度1.9%、2009年度1.0%削減された。民主党政権で1%削減目標は撤廃されたものの、2010年度にも0.9%削減され、運営費交付金は1兆1,585億円まで縮小した。2011年度予算編成におけるマイナス・シーリングの復活により、EUの新成長戦略で重視されている先進国の最も重要な成長促進経費としての教育費は、日本では1980年代の財政再建期と同様に抑制の主要な対象となり、大学教育費の削減は強化されよう。2010年7月14日、国立大学協会と日本私立大学団体連合会は、翌年度概算要求枠のうち国立大学への運営交付金と私学助成を削減しないように求める共同声明を発表した。2010年11月の「事業仕分け」(「第二の道」の手法の継続)においても、大学教育関係の事業は厳しく査定され、廃止の主な対象となった。

「財政運営戦略」による財政再建最優先政策の下で教育予算が抑制されるならば、GDP比の公教育費のヨーロッパ主要国との格差はさらに拡大することになる。その結果、質の高い労働力の不足により、成長戦略はますますコスト競争に打ち勝つ輸出主導型成長指向に回帰するとともに、教育格差を通じる「貧困の連鎖」、高い教育費の制約による出産の断念と出生率の低下により、「内需創造型」経済への転換が困難になる。

教育の充実をめぐる日本とEUとの差は、貧困の削減の取り組みの差に関連している。「欧州2020」では「包摂的」な成長として「欧州反貧困プラットフォーム」という旗艦イニシアティブを提案し、貧困削減の数値目標を設定している。日本の新成長戦略では、貧困削減は直接には7つの戦略分野には含まれていない。

「雇用・人材戦略」は、雇用の安定・質の向上を目指すから間接的には貧困の削減とつながるが、直接的には供給面の政策対応に位置づけられている。「欧州2020」の旗艦イニシアティブ「グローバル時代に見合った産業政策」では、「雇用維持の面からEUのCSR（企業の社会的責任）促進戦略の更新」が盛り込まれている。日本では「企業の社会的責任」を求めることなしに、財界のリストラやコスト切り下げへの阻害という批判を受け入れて、雇用の安定・質の向上を目指す有効な措置は採られてこなかった。「企業の社会的責任」を盛り込むことなしに、「雇用・人材戦略」が貧困の削減効果を発揮する可能性は低い。

むすび

民主党政権は、「新成長戦略」では雇用・需要創造型経済を目指す「第三の道」を主軸としながらも、市場原理主義、「小さな政府」、民活を基調とする「第二の道」を混在させ、現実の政策展開では「財政運営戦略」による財政再建最優先政策の下で第二の道に回帰しつつある。民主党政権は、初心に戻って、自公政権のコスト競争に打ち勝つことによる輸出主導型成長、橋本内閣以降のアメリカ型の「金融大国」指向から脱却して、「生活・環境重視」の政策を構築しなければ、政権交代の意味はなくなってしまう。

政策転換は一国内でできることではなく、世界経済の「投機化」という条件にメスを入れることが緊要である。リーマン・ショック以降の世界的な金融規制改革は、①BISの自己資本規制の手直し、②銀行によるリスクの高い投機の制限、③金融システム維持のコストを納税者に転嫁しないための「銀行税」の導入、④投資的な国際資本移動をコントロールするための「トービン税」（通貨取引税）の導入という4つのレベルで検討されている⁽⁷⁾。IT産業を除いては産業面では「二流国」に転じつつあるにもかかわらず、世界経済の「投機化」により基軸通貨国としての地位を維持し、法人利潤の約3割を金融部門が稼ぎ出す「金融大国」としての特質を保持しているアメリカは、③や④の租税を通じる財源調達・規制強化に反対し、①と②を選好している。2010年7月に成立した金融規制法では②を制度化、③を回避して破綻処理の仕組みを導入するとともに、①を2010年11月にソウルで開催されるソウル・サミットで決着しようとした。

(7) リーマン・ショック後の欧米の金融規制改革については、拙稿 [2010b] を参照のこと。

ヨーロッパ主要国は③と④を選好している。「欧州2020」の出口戦略の中で「ユーロ圏全体の金融安定にとって差し迫った脅威に対応するための枠組み」の設定という強化された緊密な政策調整が必要であるとしている。③の「銀行税」導入についてはフランス、イギリス、ドイツが導入に積極的で、2010年6月にトロントで開催されたG20で、協調して導入するように要請した。ドイツでは、2010年夏に第2次景気対策法により、「銀行負担金」（銀行の負債残高等に応じて負担金を課し、財政収入は銀行システム安定化のために新設される基金に繰り入れられる）を導入する法案が議会で提出され、金融市場税の導入を国際的に働きかけることについて与野党合意した⁽⁸⁾。

一方日本では、「新成長戦略」の「金融戦略」で「アジアを中心とした新興国が牽引する世界経済の成長に、我が国がアジアの金融センターとして大いに関与しつつ、国民の金融資産の運用を可能とする〈新金融立国〉を目指し、2010年中から具体的なアクションを起こす」としているだけである。国際経済の「投機化」に乗り、アメリカに追随して「金融大国」を目指した橋本内閣以降の自公政権の政策の焼き直しでしかない。国際経済の「投機化」に対する金融規制については全く触れていない。

民主党は「マニフェスト2009」では通貨取引税を含む「国際連帯税」の導入を掲げていたにもかかわらず、政権獲得後はアメリカに追随するとともに、銀行業界の利害を代表する財務省主導型の財政金融政策運営の中で、「国際連帯税」の導入を提起せずに、2010年6月のG20におけるEU首脳国による「銀行税」の導入の提案について無視した。財務省主導の財政金融政策から脱却して「政治主導」の政策に転換することなしには、雇用・内需創造型成長戦略を追求する上で重要な枠組みとなる世界経済の「投機化」を抑止する政策は打ち出せない。

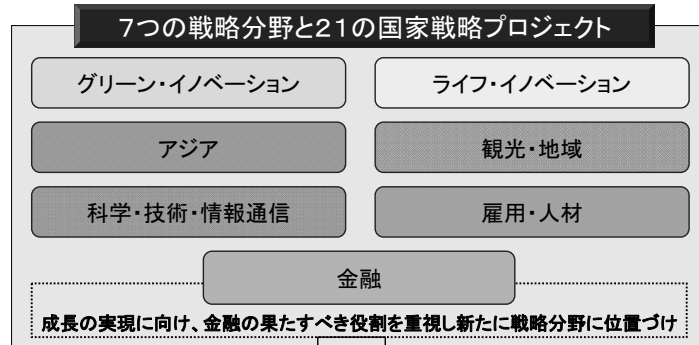
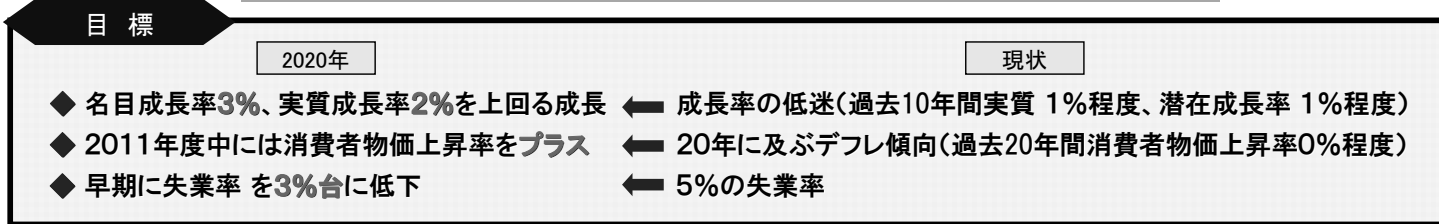
（まちだ としひこ 専修大学経済学部教授）

(8) 中村良広 [2010.11] 9頁。

【参考文献・資料】

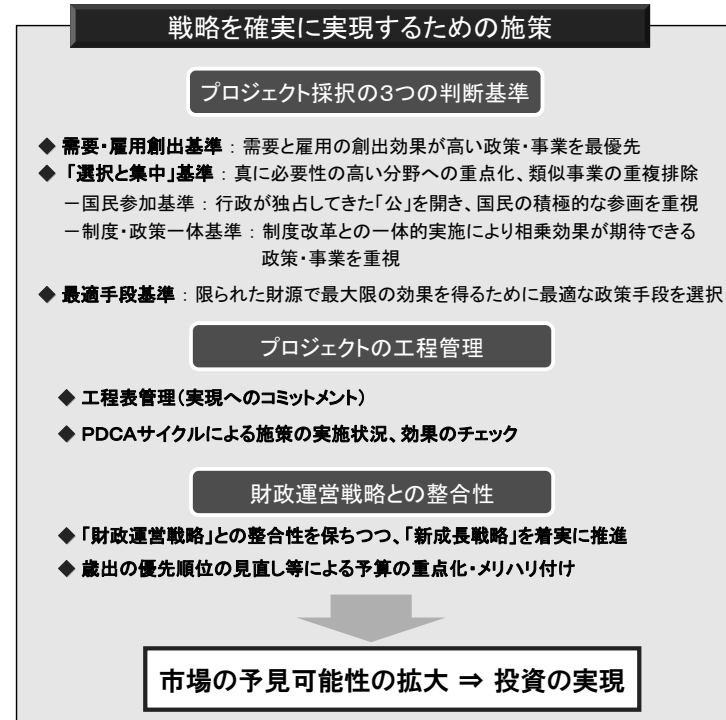
- 金子勝・武本俊彦 [2010. 3] 「鳩山政権<新成長戦略>は国民への裏切りである」『世界』151～159頁。
- 駒村康平・神野直彦・間宮陽介・濱口桂一郎 [2010. 10] 「座談会 好循環がめざすもの — 新成長戦略と<民主党らしさ>」『生活経済政策』第581号。
- 小峰隆夫 [2010. 3/4] 「世界の中での日本の成長」『世界経済評論』第652号、24～30頁。
- J E T R O [2010. 4] 「欧州2020（EUの2020年までの戦略）の概要」（ユーロトレンド2010. 4）。生活経済政策研究所編 [2010] 『日本の税制、どう変えるか』同研究所。
- 内閣府 [2010. 6] 『新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ～』。
- 中村良広 [2010. 11] 「ドイツの税制改革」（地方自治総合研究所・地方財政研究会、報告レジメ）。
- 濱口桂一郎 [2010. 4] 「EUの成長戦略」『生活経済政策』第575号、35～40頁。
- 原田泰 [2010. 3/4] 「民主党の新成長戦略と世界経済」『世界経済評論』第652号、31～32頁。
- 町田俊彦 [2010 a] 「住民運動と行財政改革 — 市民参加型<公民協働>をめざして —」北川隆吉・浅見和彦編『社会運動・組織・思想（21世紀への挑戦 第6巻）』57～86頁。
- 町田俊彦 [2010 b] 「<生活重視>から輸出主導型成長戦略・財政再建最優先への回帰」地方自治総合研究所編『政権交代をめぐる政治経済財政 地方財政レポート2010』同研究所、20～32頁。
- 民主党成長・地域戦略研究会 [2010. 5] 『成長・地域戦略～デフレを克服し、成長を促す戦略～』。

新成長戦略—「強い経済」「強い財政」「強い社会保障」の実現



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

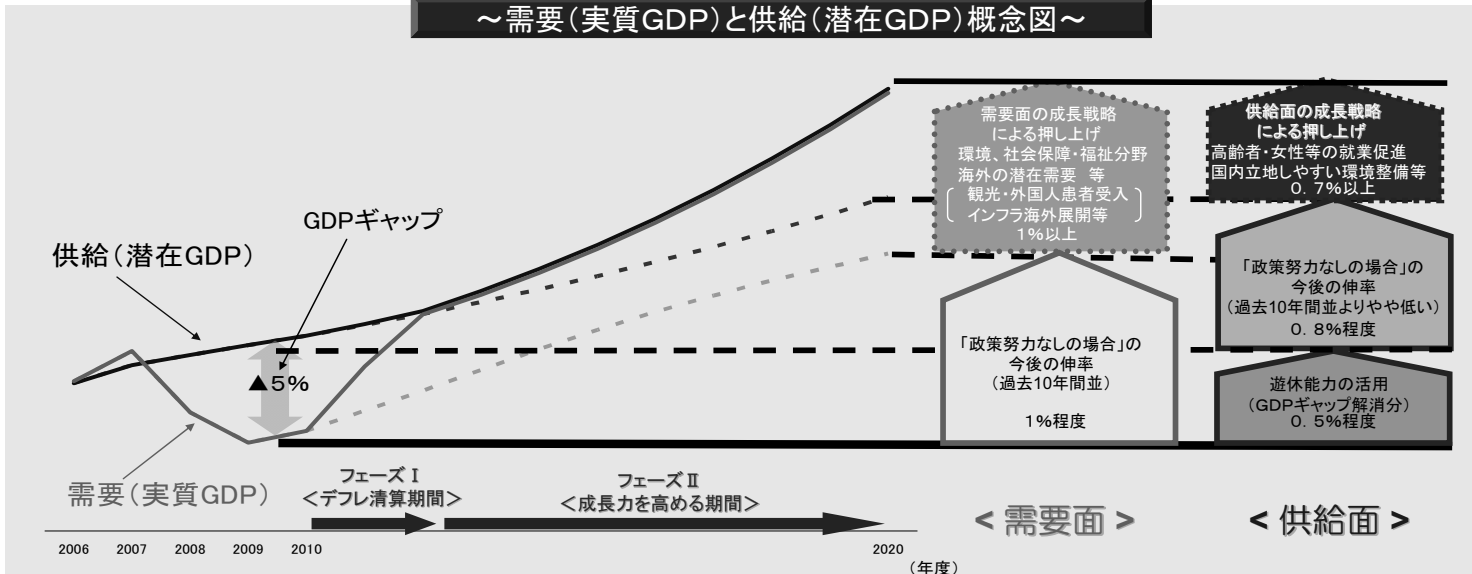


日本経済の成長力と政策対応の基本的考え方

当面の重要政策課題

- ◆ 景気を回復させ、2011年度中には消費者物価上昇率をプラスにする
- ◆ 速やかに安定的な物価上昇を実現し、デフレを終結させる

～需要(実質GDP)と供給(潜在GDP)概念図～



◆ フェーズⅠ <デフレ清算期間>

- 景気を回復させ、2011年度中には消費者物価上昇率をプラスにする
- 速やかに安定的な物価上昇を実現し、デフレを終結させる
- デフレの終結をマクロ経済運営上の最重要課題と位置付け、デフレによって抑えられている需要の回復を中心に、政策努力を行う

◆ フェーズⅡ

- 二度とデフレに戻ることをないよう、さらに安定的な物価上昇を維持するとともに、着実な経済成長を実現する
- 財政面では「財政運営戦略」で示す財政健全化目標の実現に向け、さらなる取組を進める
- 需給ギャップの解消を受け、需要と供給のバランスの取れた成長を促す政策を実行する

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

環境・エネルギー

- 「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
- 「環境未来都市」構想
- 森林・林業再生プラン



健康(医療・介護)

- 医療の実用化促進のための医療機関の選定制度等
- 国際医療交流(外国人患者の受入れ)



アジア

- パッケージ型インフラ海外展開
- 法人実効税率引き下げとアジア拠点化の推進等
- グローバル人材の育成と高度人材の受入れ拡大
- 知的財産・標準化戦略とクール・ジャパンの海外展開
- 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



観光立国・地域活性化

- 「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
- 「訪日外国人3,000万人プログラム」と「休暇取得の分散化」
- 中古住宅・リフォーム市場の倍増等
- 公共施設の民間開放と民間資金活用事業の推進



供給面の政策対応による押し上げ

科学・技術・情報通信

- 「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
- 情報通信技術の利活用の促進
- 研究開発投資の充実



雇用・人材

- 幼保一体化等
- 「キャリア段位」制度とパーソナル・サポート制度の導入
- 新しい公共



金融

- 総合的な取引所(証券・金融・商品)の創設を推進

新成長戦略 21の国家戦略プロジェクト 工程表

	早期実施事項 (2010年度に実施)	2011年度に実施	2013年度までに実施	2020年までに実現すべき成果目標
グリーン・イノベーションにおける国家戦略プロジェクト				
1. 「固定価格買取制度」の導入等		全量買取方式による固定価格買取制度を軸とする政策パッケージ導入		再生可能エネルギー関連市場 10兆円
2. 環境未来都市	環境未来都市整備促進法案（仮称）の整備	地域指定	・国際展開	世界トップクラスの環境未来都市の創設
3. 森林・林業再生プラン	実行プログラム作成 木材利用促進法制定	・森林管理・技術者の育成 ・伐採規制見直し ・路網整備 ・「森林管理・環境保全直接支払制度（仮称）導入等		木材自給率 50%以上
ライフ・イノベーションにおける国家戦略プロジェクト				
4. 医療の実用化促進のための医療機関の選定制度等	・重点テーマの決定 医療機関の選定	コンソーシアム創設 先進医療の評価・確認手続簡素化		・革新的新薬・医療機器等の開発・実用化 ・ドラッグラグ、デバイスラグ解消
5. 国際医療交流（外国人患者の受入れ）	医療滞在ビザの設置	医療機関認証制度整備 受入れ推進体制の整備	・2012年から本格実施	日本の高度医療および健診に対するアジアトップ水準の評価・地位の獲得
アジア展開における国家戦略プロジェクト				
6. パッケージ型インフラ海外展開	「国家戦略プロジェクト委員会」設置 「インフラプロジェクト専門官」指名	・受注支援		インフラ大国としての地位確立 市場規模 19.7兆円
7. 法人実効税率引下げとアジア拠点化	・実施スケジュール策定 ・2011年度実施に向けた検討	税率の主要国並みへの段階的引き下げ 税制措置を含むインセンティブ制度の実施		・日本立地企業の国際競争力向上 ・外資系企業雇用倍増 200万人
8. グローバル人材の育成と高度人材の受入れ	高等教育グローバル化、日本人学生の海外交流拡大、外国人学生の戦略的獲得 ポイント制活用等による海外人材の受入れ制度の検討・実施	・在留期間上限延長等		・在留高度外国人材 倍増 ・日本人学生等の海外交流 30万人 ・外国人学生受入 30万人
9. 知的財産・標準化戦略とクール・ジャパンの海外展開	国際標準獲得ロードマップ策定 官民推進体制の整備	・体制強化・人材育成 知財保護強化 海外流通規制緩和 ・競争力向上のための法制度整備		・戦略分野における国際標準獲得 ・アジアにおけるコンテンツ収入 1兆円
10. 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	「包括的経済連携の基本方針」の策定	・交渉促進 ・国内制度改革等を実施		アジア太平洋自由貿易圏(FTAAP)の構築を含む経済連携の推進

資料5

	早期実施事項 (2010年度に実施)	2011年度に実施	2013年度までに実施	2020年までに実現すべき成果目標
観光立国・地域活性化における国家戦略プロジェクト				
11. 総合特区制度と徹底したオープン・スカイ等	・「総合特区(仮称)法案提出 ・オープン・スカイの枠組みの拡大等	地区指定 首都圏空港の段階的の自由化等	・規制緩和・税財政支援措置	拠点形成による国際競争力等の向上
12. 訪日外国人3000万人プログラムと休暇の取得分散化	中国人訪日観光ビザ要件緩和 ・祝日法改正法案提出	・周知	本格実施	・訪日外国人2,500万人 ・経済波及効果 10兆円 新規雇用56万人 ・休暇分散化による需要創出効果 1兆円
13. 中古住宅・リフォーム市場の倍増等	・建築基準法の見直し	「中古・リフォーム市場整備のトータル・プラン」策定	省エネ基準の見直し	中古住宅流通・リフォーム市場倍増(20兆円)
14. 公共施設の民間開放と民間資金活用事業	・PFI制度の拡充	公共施設の民間開放		PFI事業規模 倍増以上(約10兆円以上)
科学・技術・情報通信における国家戦略プロジェクト				
15. 「リーディング大学院」等による国際競争力強化と人材育成	産官学集中連携拠点、「トップレベル頭脳循環システム(仮称)構築	「リーディング大学院」構築 特別奨励研究員事業(仮称)の創設等		・特定分野で世界トップ50に入る研究・教育拠点100以上 ・博士課程修了者の完全雇用と社会での活用
16. 情報通信技術の利活用の促進	・情報通信技術利活用の阻害要因洗い出しと対応策決定		国民ID制度の整備 政府の電子行政実現	・全ての世帯でプロード・ハンドサービスを利用 ・国民本位の電子行政を実現
17. 研究開発投資の充実	政府の関与する研究開発投資を「第4期科学技術基本計画」に沿って拡充			官民合わせた研究開発投資GDP比4%以上
雇用・人材における国家戦略プロジェクト				
18. 幼保一体化等		・幼稚園教育要領と保育所保育指針の統合(一本化)	幼保一体化「こども園(仮称)」創設	・すべての子どもに幼児教育・保育の保障 ・待機児童の解消
19. 「キャリア段位」制度とパーソナル・サポート制度	・「実践キャリア・アップ制度」実施体制整備 ・モデル・プロジェクトの実施	「キャリア段位」制度導入	パーソナル・サポート制度導入	・日本版NVQの創設 ・セーフティ・ネットワークの実現
20. 新しい公共	・国民が支える公共の構築に向けた取組を実施	寄附税制・NPO税制改正		「新しい公共」参加割合の拡大 ※26%(2010年) → 約50%
金融分野における国家戦略プロジェクト				
21. 総合的な取引所(証券・金融・商品)の創設を推進	・総合的な取引所(証券・金融・商品)創設を促す制度・施策の検討	総合的な取引所(証券・金融・商品)創設を図る制度・施策の可能な限りの早期実施		アジアのメインマーケット・メインプレイヤーとしての地位の確立