

二次補正を使った追加経済対策

発表日：2009年12月8日（火）

～最終調整に手間取り、財政支出7.2兆円で着地～

第一生命経済研究所 経済調査部
担当 熊野英生 (Tel: 03-5221-5223)

与党内でもめた二次補正は、財政支出7.2兆円で修正されて決着をみた。財源は、当初の2.7兆円の目処よりも拡充され、事業規模も24.4兆円程度となった。対策の内容は、雇用・環境・金融などのセーフティネットが中心にみえる。目立っているのは、地方交付税交付金の減額修正が大きかったことである。達観すれば、日本経済のポテンシャルを高める成長戦略を描いて優先順位をはっきり見せることが重要である。財政に対する膨張圧力は、鳩山政権が以前に考えていたよりも遥かに大きく、財政再建を維持しようという方針を守るのには実に難しい。

膨張した財政赤字にみる政府の姿勢

鳩山政権が取りまとめた経済対策は、国民新党との調整でもめて12月8日になった決着をみた。財政支出額が当初の7.1兆円から1,000億円上積みされて決まったかたちである。財源確保は建設国債発行で1,000億円をまかない、電線地中化など公共事業のための地方交付金が増額される。当初の方針では、新規国債の追加発行は極力行わないとしていたが、そこは微調整される。金額面では国民新党が主張していた8兆円には届かなかったが、当初の政府案が増額されるという要請は一応通ったことになる。

改めて示された2009年度の財政赤字は53.5兆円。税収が当初46.1兆円から36.9兆円と▲9.2兆円も年度内に下方修正されたことが財政赤字を極端に膨らませた。税収と財政赤字が逆転する異例の事態になっている。当初予算に比べて追加発行される国債は+9.3兆円に達する。この数字は、税収の下振れに応じた金額だけを国債発行で賄っている建前を崩したくないという意図であろう。

鳩山政権の基本方針では、赤字国債の発行は極力避けるというものであった。今回の二次補正では新規国債発行額が53.5兆円と巨額になったが、その増発圧力は基本的に麻生政権のときの一次補正14.7兆円によるものだったと思われる。だから、当初、二次補正の財源は、一次補正の執行停止分▲2.9兆円で賄おうとしていた。国民新党との調整で、追加の国債発行額を9.3兆円と税収の下振れ額相当に止めたことは、次善の落とし所を探ったところだろう。少し心配なのは、今回の大幅修正で、編成中の2010年度財政赤字を「44兆円以下に抑える」という建前が揺らぐかもしれないということである。

日銀の追加緩和という援軍

今回の経済対策は、民主党政権になって初めて組成され、2009年度予算の二次補正として盛り込むかたちで計画されている。経済対策の要請は、(1)11月20日に月例経済報告で政府がデフレ認定を行っているので、物価下落に歯止めをかけることを眼目に置いている。次に、(2)ドバイショックなどが重なり、急速に進行した円高が实体经济の下押し圧力になり、株安を併発したこともある。円高は、輸出産業にダメージを及ぼすので、景気回復の牽引役である輸出が勢いを失ってしまうことへの警戒感がある。(3)そして、一頃よりも落ちてきてきた完全失業率への対応である。こちらは雇用不振を放置すると、デフレに拍車をかけるので、少なくとも悪化に歯止めをかけたいという意図があったと考えられる。

図らずも、鳩山政権の経済対策に先んじて、日銀は新型オペレーションの導入に動き、12月1日以降の為替・株式市場では、大幅な落ち込みから反発へという反応を示している。数日間の為替・株式相場は、ドル円レートが85

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

円を割り込んで、株価は10,000円を越す勢いになった。前述の(2)の部分は、日銀の支援追加によって、一時の緊張感がかなり和らいだ可能性がある。そうすると、経済対策の主眼は、雇用と物価に絞られてくる。労働市場で失職者が増えることは、個人消費を下押しし、それが悪い物価下落を誘発する。雇用対策は、デフレの根っこにある需要悪化に対して影響力を及ぼすかたちになる。

緊急経済対策の内容

経済対策の中身は、これまでの景気刺激の延長・拡充やセーフティネットの充実という内容が目立っている。個別にみると、緊急信用保証枠を拡充、雇用調整助成金の支給条件緩和、といったメニューが並ぶ(図表)。特徴としては、①これ以上の景気悪化の進行を防止するセーフティネット拡充、②今までに効果を発揮してきたエコポイント、エコカー支援は今後とも維持、という「悪くさせない工夫」に重きが置かれたところにある。

新味があるのは住宅版エコポイントである。その内容は、環境配慮の住宅改修・新規着工、省エネ設備の導入、バリアフリー化といった特定の用途に関してポイントを付与し、そのポイントが後から物品・サービスへの交換できる。適用開始は2010年

1月からになりそうである。財源は1,000億円と従来の政策対応に比べれば、菅副総理は「財政出動が小さくても大きな成果が得られる」ことをひとつの推進理由にしている。

経済対策が対象としている住宅市場は、ここ数年の低迷が著しい分野である。これは、2007年6月に施行された改正建築基準法が引き金になって、マンション建設が大きく停滞した後遺症を引きずっているからである。鳩山政権はそこでこ入れに、新しいアイデアで問題解消に役立てたいという意図があるようだ。なお、今回の景気対策では、建築基準法の見直しも盛り込まれ、建築確認の運用弾力化が図られると記されている。この点は、適確な見直しであると高く評価できる。

さらに、「環境」の項目として森林・林業再生が挙げられている。具体的な内容を知らないが、筆者には、花粉症対策に資する森林再生が行われれば望ましいと考えられる。今や花粉症は国民病であり、政治の力で国民病が是正されるようとなればと感じる人は多いのではないかと。

もうひとつ、金額面で目立ったのは、地方税減収に伴う地方交付税交付金の削減を行わないという間接的な地方への財政支援である。通常、国税の収入が減るとそれに連動して、地方交付税交付金は減っていく仕組みである。その削減を見送って3.0兆円程度を国が肩代わりして減額を補てんする。これは、民主党政権が地方分権を標榜しているので、地方財政への配慮という姿勢をみせたことになる。過去に、同様の交付金の減額補てんは、2007年度に3千億円、2008年度に2.3兆円が行われている。地方と中央の関係は、かつて三位一体改革を通じて、地方への税源移譲で自立を求めつつ、代わりに交付金を抑制した経緯がある。現在は、当時とは反対のことが起こっている。

(図表) 緊急経済対策の規模

| | 財政支出 0.6兆円程度 |
|------------------------------------|-------------------|
| 1.雇用 | |
| ○雇用調整助成金の要件緩和 | |
| ○新卒者の就職支援体制の強化 | |
| ○緊急雇用創造の拡充 | |
| ○保育サービスの拡充等女性の就労支援 | |
| 2.環境 | 0.8兆円程度 |
| ○エコポイントの延長(2010年末まで) | |
| ○エコカー支援の延長(2010年9月末まで) | |
| ○住宅版エコポイントの創設 | |
| ○再生可能エネルギーの全量買取制度導入 | |
| 3.景気 | 1.7兆円程度 |
| ○景気対応緊急保証の創設(2010年度末まで) | |
| ○中小企業等に対する金融円滑化 | |
| ○国際協力銀行による日本企業の海外事業の資金繰り支援 | |
| ○建築確認審査の迅速化、建築基準法における 建築確認の運用改善 | |
| 4.生活の安心確保 | 0.8兆円程度 |
| ○新型インフルエンザ対策の強化 | |
| 5.地方支援 | 3.5兆円程度 |
| ○電線地中化、都市部緑化など自治体のインフラ整備支援 | |
| ○地方交付税交付金の減少額の補てん …(3.0兆円程度) | |
| 6.国民潜在力の発揮 | — |
| ○幼保一体化を含めた保育制度の規制改革 | |
| ○森林・林業再生に向けた路網整備 | |
| ○構造改革特区の活用 | |
| ○休暇取得推進プロジェクト | |
| 合計 | 7.2兆円(事業規模24.4兆円) |

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

規模拡充に動かされる

経済対策の内容を概観すると、政権交代が起こったとしても、画期的な変化が起こっているようには見えない。麻生政権の路線と同じような面もある。「真水の大きさは4兆円を確保」、「事業規模を拡大させ24兆円まで拡大」といったヘッドラインが踊るのは、麻生政権下で経済対策が規模拡大を誇っていたことを髣髴とさせる。これは、鳩山政権も麻生政権も共通して「大きな政府」志向に寛容なせいであろう。福田・安倍政権や小泉政権とは異なる。事業仕分けでムダをなくすことを試み、麻生政権の一次補正に執行停止扱いで臨んだスタンスは、二次補正でひっくり返り、景気刺激の大きさを推進する意見に絡め取られた印象がある。細かく見れば、財政資金を使わないで景気刺激策を大きく見せようという取り組みはあるものの、形式的に赤字国債増発を回避できる範囲であれば、という論法で規模拡充ができる余地が探られたところがある。当初は一次補正の減額の範囲内である2.7兆円が念頭に置かれたが、その方針は修正された。財源は、国債費が長期金利の安定を背景に減額修正される見通しの1兆円分や、予備費の部分が活用される。

二次補正予算の駆け引きからの展望

鳩山政権は、財政再建やムダをなくすといった当初の方向性が、二番底懸念を心配する「空気」や、以前から歳出縮減に反発してきた力学などによって揺さ振られている印象がある。鳩山総理自身は、財政再建のスタンスを堅持したいのであろうが、新規国債発行の抑制が内閣全体に共有されているかどうかはよくわからない。二次補正が、蟻の一穴からダムの大穴に亀裂が生じて、財政再建がなし崩しになっていくリスクはあるかもしれない。

財政再建を成功させるには、中長期的な経済成長戦略を描いて、法人税と所得税をしっかりと増やしていくことを達成するしかない。ムダを省いて財政再建という当初の方針は、ここにきて試練に直面している。今回の二次補正予算は、景気配慮型にみえても、内実はセーフティネット型に近い。やはり、短期的には摩擦が大きくても、日本経済が海外需要を国内にうまく取り込めるような経済成長戦略を描いて、そのプランに基づいて成長支援をすることが先決だろう。多くの企業経営者は当面の景気減速懸念を心配するよりも、先々の日本経済のポテンシャルが低下することを恐れている。企業は政権運営がどのような成長観を持っているかを重視していると言える。こうした問題意識は裏返しに言えば、どのセクターを手厚く成長誘導し、どのセクターは我慢が必要かという線引きがないと、危機感を背景にした規模拡張のバイアスに抵抗することは難しいという構図をも生み出している。

ここにきて、交通政策ではオープンスカイ構想が浮上してきている。過去からの既定路線などによって、この先も困難を伴うだろうが、ハブ空港をどこに置き、何をスクラップアンドビルドするのかという利害調整を成功させれば、需要喚起の効果は大きいと考えられる。民主党政権は、中長期的な成長力を目指す方針を中核に据えて、現状維持を守りたいという利害関係を超えていくことが求められる。

二次補正を推進するプロセスでは、本当に「二番底」懸念という心配がどの程度の蓋然性なのかという現状分析が明確には行われずに、目にみえるセーフティネットの拡充が推進されたように思える。結果的に、雇用対策が中核になったことは、「二番底」懸念の背景になっている国内雇用問題に対しては適切な対応であったと考えられる。

その一方で、経済成長を引き出すには、企業部門が設備投資を増やすための施策がもっと充実していても良かったように思う。設備投資が増えれば、正社員の労働需要が生まれ、名目GDPを押し上げる作用も小さくない。企業部門に対して、もっと前向きな影響力が及ぼせる対応策を模索していくのが、二次補正の先にある課題であろう。