

三次補正予算と次期政権の課題

発表日：2011年7月7日（木）

～巨大でなくともコンパクトでスピーディであればよい～

第一生命経済研究所 経済調査部

担当 熊野英生 (TEL: 03-5221-5223)

三次補正予算は、菅政権の次の政権が国会に提出することになっているようだ。ならば、次期政権がどのようにすれば、円滑に三次補正づくりをすることができるだろうか。それは、新しい構想を入れて巨大予算を目指さないことだろう。予算が巨大になるほど、その財源確保も困難になる。菅政権の体制をなるべくそのまま引き継いで、現体制のメンバーから知恵を集めることも肝要だ。

三次補正は9月以降か

菅政権は、7月5日に総額2兆円の二次補正予算を閣議決定した。この二次補正予算は、少し以前には1.5次予算と呼ばれていた。本格的な経済対策を打ち出す手前で、暫定的に早急に必要とされる案件を先に国会に通そうという趣旨でまとめられたものである。二次補正が出された反面、これにより本格的な公共事業を盛り込んだ補正予算は、この後の三次補正に回されるとみられる。

三次補正に関しては、まだ辞任のタイミングをはっきりと示さない菅首相が退任した後で、次期首相が取りまとめることになっている。だから、現在は6月2日に辞任の意向を一旦はみせた菅首相が、依然として政権を抱え込んでいる結果、必然的に三次補正の目処が立たなくなっている。その時期は、9月以降にならないと編成作業が始まらないという見方もある。皮肉なことに、菅首相が内閣を存続させるほどに、本格的な経済対策には着手できないという状態に陥っている。

あるべき支出額はどの位か

三次補正に期待されているのは、経済対策として本格的な内容である。大畠章宏国土交通大臣は、記者会見で「かなり大規模な補正を組むことが必要だということを考えておりまして、今回の第2次補正予算には計上しませんでした。今積み上げておりますのは、全て第3次補正に計上したいと思っております」（7月5日）と答えている。国土交通省の検討会議では、「（1）海岸、河川、道路、港湾、下水道等の災害復旧事業についての1次補正での積み残し分、（2）市街地整備や集団移転など災害時の復興のためのまちづくり関係の予算、（3）三陸縦貫道など被災地域の再生に必要なインフラ整備予算、それから被災した鉄道など公共交通の復興の支援のための予算」とされている。復興構想会議の「復興への提言～悲惨のなかの希望～」でも、災害対策の視点から安全な地域づくり、高台への移転、防波堤・防潮堤・二重堤の整備が記されている。

こうした防災インフラの再構築、交通機関の機能強化はそれなりに必要であると考えますが、一方で筆者には、果たしてどこまで財政支出が被災地を含んだ東北経済の活性化に寄与するのだろうかという懐疑的な心理も浮かぶ。過去、1993年に北海道奥尻島の沖で発生した北海道南西沖地震の後の経験では、被災地に復興の名目で、巨大な公費が投入されて様々な事業が実行された。津波の痛ましい記憶を後世にまで伝える

「奥尻島津波館」、もしも津波が起きてもここへ一時避難すればよいという目的でつくられた人工地盤「望海橋」、総延長14kmの巨大防潮堤、といった具合である。しかし、大地震のあった後は、地元の産業振興

は思うように進まず、人口流出が続くことになる。震災前に4,700人いた人口は、3,000人近くまでに減っている。復興支援という名前で推進された地域活性化策は必ずしも成功しなかったとみられている。

筆者の懐疑的な見方には、復興のための費用が10～20兆円といった巨額になる必要性がどれほどあるのかという考え方もある。6月24日に内閣府が発表した新しい資料では、東日本大震災の被害額は16.9兆円となっている。建築物10.4兆円、社会基盤施設2.2兆円、農林水産関係1.9兆円、ライフライン施設1.3兆円、その他1.1兆円である。この損害金額は、すべてを財政支出で補填できる訳ではない。被害の内訳を官民に分けると、社会基盤施設とライフライン施設を併せた3.5兆円が公的部門になり、建築物など13.4兆円が民間部門のものとなる。財政資金で再建できるのは、主に破壊された公共インフラということになるから、その金額は3.5兆円分（全体の28%）が目途となる。つまり、単なる復旧を目指すのであれば、それほど巨額の公共事業ではなくても済むということであろう。推論をすれば、もしも3.5兆円を超えて、大掛かりな財政支出になるのなら、それは単なる復旧ではなく、「復興」という名目で新しい公共事業が次々に行われることになるだろう。

民の力を顧みるべき

筆者は、そもそも地元経済を立て直すのは、自治体の創意工夫なのではないかと考える。一次・二次補正の中には、地方が自由に使える交付税交付金が増え込められていた。この部分は、災害対策に限られるが、もっと幅広く地域活性化に使うことが望ましい。自治体が知恵を出して、民間企業活動を促進する発想を持って臨めば、その支出は地方活性化に役立つ。自治体の財源にある程度の自由度が与えられれば、自治体は企業誘致のために工夫をするだろう。地元経済は、他地域から企業が進出してこない雇用も増えず、投資も増えない。必要なのは、自治体が主導しながら、民間企業活動を活性化させることである。

翻って、復興構想会議の報告書につづられている提言の中には、大企業を誘致して産業振興の機軸にしようというアイデアが乏しい。中小企業の支援や農業の復活、水産業の重要性などに力点が置かれ、大企業の投資促進を図ろうという発想をあえて採っていないようにもみえる。こうした特徴は、菅政権が就任後、2010年6月に成長戦略を打ち出したとき、その中で記述された印象と重なる。かつて自民党の小泉純一郎政権で「官から民へ」や「民間にできること民間に任せる」という流儀に対して、民主党が批判的だった過去のいきさつが影響しているのではないかと推察される。本当は、そうした心理的な抵抗感を捨てて、大企業を支援することも視野に入れてプランをつくることも重要である。

財源確保の先送り

経済対策の規模が、復旧の範囲を超えて新しい復興計画に基づくという点で気がかりなのは、その財政支出が膨張しやすいという点である。その点、三次補正予算では、復興税を時限的に徴収して財源とする方針を示し、増税を裏付けにするから安易に予算規模が膨らまないようになる体裁を採っている。復興構想会議の方針では、「臨時増税措置として、基幹税を中心に多角的な検討をすみやかに行う」と書いてある。基幹税という言葉は、税収の規模から言って、所得税・消費税・法人税を指す。

ところが、そうした理念は早くも少しずつ現実の政策運営とのずれを生じさせている。観測報道では、たばこ税が強化されて、2,000億円の財源確保が行われるという内容が伝えられている。先に基幹税と謳ったのにもかかわらず、まず基幹税以外のたばこ税を動かすことから着手する姿勢には、政府が消費税増税のやりにくさが窺われる。社会保障と税の一体改革もそうであるが、消費税を対象に増税することには民主党などの抵抗感が根強く、簡単には「増税やむなし」とはいかないことがわかる。

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。

問題は、消費税増税を先送りしながら復興支援を続けることが非効率を生むことである。一次補正、二次補正の財源を振り返ると、基礎年金国庫負担分の転用と 2010 年度の税収上振れ分によって捻出した。一次、二次は増税をせずにぎりぎりまで持ち堪えて、いよいよ止むを得なくなってから臨時増税に踏み出すという格好を採っている。しかし、こうした手法はかえってトータルの歳出増を膨らませた可能性がある。なぜならば、三次補正として一次・二次補正の規模とは独立して巨大な経済対策が決められがちになるからである。例えば、一次は 2 兆円、二次は 4 兆円となると、次に来る数字はどのくらいになりそうか。多くの人は 10 兆円以上の数字を想像するだろう。しかし、もしも始めからトータルで 10 兆円の経済対策を打つと決めておけば、三次補正は 4 兆円で済んでいた ($4=10-4-2$)。時の政権が、経済対策の規模をアピールするときには、累次の対策規模ではなく、1 回 1 回の規模になりがちなのではないか。野党からの対案も、17 兆円というかつての麻生政権の経済対策を上回ることを意識した数字が出てきている。

経済対策の規模を膨らまそうとすると、困難は財源対応にも影響してくる。最初から 3 回の対策の総額が 10 兆円としていたならば、そこに基礎年金国庫金分と税収上振れ分を加えて、残りの 5 兆円強を増税で賄えば済んでいたという計算になっていただろう。それが三次補正はすべて増税で財源対応をするとすると、三次補正を 10 兆円だと仮定して、10 兆円の増税が必要になる。

筆者が言いたいのは、この財政再建の下であっても、政府が財政拡張の誘惑をなかなか抑え切れていないという点である。埋蔵金などを使えば増税が回避できるという発想が歳出拡大を促しているのかもしれない。1 回 1 回の経済対策が大きくならないと思いついて取り組んでいるという姿勢を見せられないと発想が、三次補正の対策規模を必要以上に大きくバイアスとして働いているのかもしれない。そうした誘因が、結局は国民負担を増やす。

次期政権の課題

冒頭にも記したが、菅政権は三次補正の編成を次期政権に譲るとしている。それならば、どうすれば、次期政権が円滑に三次補正を立案できるのかを現段階から検討しておくべきだろう。

ひとつのアイデアは、解散総選挙をしないで、次期政権が菅政権の体制をそのまま引き継ぐことであろう。菅首相から次の首相は「居抜き内閣」で閣僚を引き継ぐことが効果的である。実は、菅首相もほとんど「居抜き内閣」で出発した。なるべく連続性を保つことが三次補正をなるべく円滑に、かつスピーディに行うために有用である。

その逆に、次期政権が、菅首相とは独自色を強く出そうとして差別化を図ろうとすると、円滑さが失われてしまう。無理やりに規模を大きくすることを考えるよりも、すでに検討されているアイデアをコンパクトにまとめて三次補正づくりを進める方がよい。次期政権の課題は、過大な思惑を持たずに粛々と、復興プランを練り上げていくことだ。