

〔総論〕 「生活重視型」予算への第一歩、 安定的財源確保が中期的課題

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

楽観的な 2010 年度の政府経済見通し

本誌2009年2月号「特集：2009年度政府予算の分析と課題」の総論では、2009年度予算政府案の基礎にある経済見通しが、実質成長率0.0%、名目成長率0.1%と楽観的であると批判した（表1参照）。事実、12月26日に閣議了解した「2010年度政府経済見通し」によると、2009年度実績見込みは実質成長率マイナス2.6%、名目成長率4.3%で前政権の当初見通しを大幅に下回ったマイナス成長となっている。完全失業率は5.4%で過去最悪だった2002年度に並ぶ。

新政権の来年度経済見通しは、実質成長率1.4%、名目成長率0.4%と3年ぶりのプラス成長を見込んでおり、デフレ経済と高い失業率（5.3%）が続く点を除くと、楽観的である。2010年度予算に盛り込まれた子ども手当は0.2%、農業の個別所得補償制度は0.1%実質GDPを押し上げると試算しているが、寄与度が最も大きいのは輸出等であり、中国を中心とする世界経済の持ち直しで8.8%増加すると見込んでいる。輸出拡大に主導されて住宅投資は6年ぶり、設備投資は3年ぶり増加に転じると予測している。エコポイントなど景気刺激策の効果で個人消費も高まると見込んでいる。

先行する2002年からの輸出主導型好況の成果が雇用労働者に還元されず、小泉内閣の財政健全化

政策の下で福祉・教育など公共部門の生活維持機能が著しく劣弱化した後に、不況による雇用と賃金の大幅削減が進められたために、個人消費を中心とする内需回復の見通しは暗い。中国、インドなど比較的成長率が高い新興国への輸出拡大が見込めるとしても、雇用不安、金融機関による貸し渋りの下でアメリカの景気回復は脆弱であり、円高と結びついて目立った輸出回復は期待できない。「二番底」の可能性も否定できないが、より大きな問題はアメリカの貿易赤字・財政赤字と過剰なドル散布・流通という世界経済の最大の不均衡要因に対して、世界金融恐慌以降なんら有効な政策が打ち出されていないことである。輸出回復に大きく依存した成長回復は、不安定な基盤の上にある。

予算編成の透明化、政策決定機構の未整備

国の予算編成は、概算要求基準の閣議決定（7月）→概算要求の締め切り（8月末）→財務省による予算査定→財務省原案の内示（12月末）→復活折衝→政府概案の閣議決定（12月末または1月初）という過程を通過していた。麻生内閣下の2009年度予算編成では財務相と各閣僚の復活折衝を廃止し、財務省原案の内示後は与党の要望を一身に集め、「重点課題推進枠」を使って首相自らが専断するという方式を導入した。重点化枠は3530億円で一般歳出の1%未満であり、予算改革としての意義は乏しかった。

表1. 主要経済指標の政府見通し

(単位：前年度比増減率、%)

	2009 年度		10 年度
	当 初 見通し	実 績 見込み	当 初 見通し
実質GDP	0.0	▼2.6	1.4
個人消費	0.4	0.6	1.0
民間設備投資	▼4.2	▼16.5	3.1
民間住宅投資	4.7	▼16.9	4.4
輸出等	▼3.2	▼14.4	8.3
輸入等	▼1.5	▼11.1	5.2
名目GDP	0.1	▼4.3	0.4
消費者物価指数	▼0.4	▼1.6	▼0.8

(出所)「朝日新聞」2009年12月26日付。

2008年12月20日、小沢民主党代表(当時)は、各省庁の積み上げを前提とした予算であると批判し、政権交代を果たした場合には「各省庁のシェアではなく、政策の優先順位に従って予算編成する。根本から変える」と記者団に強調した(「日本経済新聞」2008年12月21日付)。政権交代後の2010年度予算編成は、自民党政権下と比較して「根本的に変わった」とはいえないが、手続きの上では公開で行政刷新会議による「事業仕分け」(約3千ある国の事業のうち約450事業が対象)が行われ、透明性が増した点が特徴的である。行政刷新会議による事業仕分けの効果は約6800億円といわれてきたが、財務省によると、小沢一郎幹事長の重点要望による土地改良事業等の追加的削減により、2010年度予算案の歳出を1兆円削減する効果があったといわれる。同時に独立法人の基金返納など「埋蔵金」の活用で、約1兆円の歳入を上乗せし、「仕分け効果」は2兆円にのぼると説明している。独立行政法人への嘱託(高額の報酬が人件費に計上されない)という形での「天下り隠し」が明らかになり、2010年度に行政刷新会議で独立行政法人の抜本的改革を行う契機となった。

第2に12月16日に民主党の予算・税制の重点要望等、懸案項目の決着に道筋がつけられたことにより、財務省原案は見送られ、12月25日に政府案(概案)が閣議決定された。

「事業仕分け」は対象とする事業、仕訳を行う民間人の人選などが財務省主導で行われており、与党の政策の優先順位を明確化する役割を十分に果たしたとはいえない。民主党の政策立案過程では小沢幹事長の主導性が突出している。自民党政権下において利益集団・「族議員」(政調会部会、調査会に所属)・各省庁のトライアングルが大きな役割を果たし、「土建型」と呼ばれる日本の財政支出構造の特質を維持してきたことは事実である。しかし選挙区や様々な団体のニーズをくみ上げる与党議員の役割を軽視し、閉ざされた中で党幹部が決定した政策に、国会で賛成投票する「投票マシン」に位置付けるならば、政策決定の透明性と国民の選好の吸収力を失ってゆくおそれがある。

「普遍的」子育て支援(現金給付)の強化と公共事業の大幅削減

2010年度予算政府案の規模は過去最大の92.3兆円となった(表2参照)。ただし前年度当初比増加率は4.2%で、2009年度当初予算の6.6%を下回っている。世界同時不況下の予算としての自公政権最後の2009年度予算と比較しての最大の特徴は、「定額給付金」に代表される一時的な景気刺激策の採用ではなく、「コンクリートから人へ」をスローガンとし

表2 2010年度予算政府案の概要

一般会計歳出入総額		92兆2,992億円	3兆7,512億円増	(4.2%)
歳入	税収	37兆3,960億円	8兆7,070億円減	(▼18.9%)
	その他の収入	10兆6,002億円	1兆4,492億円増	(15.8%)
	国債	44兆3,030億円	11兆90億円増	(33.1%)
	国債依存度	48.0% (2009年度当初37.6%)		
	年度末国債残高	約637兆円	約37兆円増	
歳出	一般歳出	53兆4,542億円	1兆7,233億円増	(3.3%)
	社会保障関係費	27兆2,686億円	2兆4,342億円増	(9.8%)
	うち社会福祉費	3兆9,305億円	1兆4,214億円増	(56.6%)
	公共事業関係費	5兆7,731億円	1兆2,970億円減	(▼18.3%)
	文教・科学技術振興費	5兆5,860億円	2,756億円増	(5.2%)
	防衛関係費	4兆7,903億円	162億円増	(0.3%)
	経済協力費	5,822億円	474億円減	(▼7.5%)
	中小企業対策費	1,911億円	21億円増	(1.1%)
	食料安定供給関係費	1兆1,599億円	2,940億円増	(33.9%)
	国債費	20兆6,491億円	4,053億円増	(2.0%)
	地方交付税交付金等	17兆4,777億円	9,044億円増	(5.5%)
	財政投融资計画	18兆3,569億円	2兆4,937億円増	(15.7%)

(注) 歳出・歳入の増減額と()内の増減率は2008年度当初予算比。一般会計国債残高の2010年度は当初見込み、増減額は2009年度補正後比。

(出所) 財務省「平成22年度一般会計歳入歳出概算」(2009年12月25日)、「平成22年度財政投融资計画の概要」(2009年12月25日)、「我が国の財政事情(22年度予算政府案)」(2009年12月)より作成。

て、歳出構造の見直しと「生活安定」ための恒久的な政策を導入したことである。

「人」に関連する社会保障関係費が9.8%増の27兆2686億円で、一般歳出の半分を初めて超えた。文教費も8.2%増の4兆2538億円で急増した。一方、「モノ」に関連する公共事業関係費は18.3%減の5兆7731億円で、過去最大の削減率になっている。マスコミでは「事業仕分け」が不十分なため、予算の組み替えは進まず、歳出総額と借金が膨らむ中、マニフェスト関連予算も圧縮を迫られたと批判している(「朝日新聞」2009年12月26日付)。しかし自民党政権下ではみられなかった「メリハリ」のある歳出予算となった点は評価されねばならない。

社会保障では、すでに2009年度中に生活保護費の母子加算が復活したが、2010年度当初予算で拡充の中心となったのは子育て支援の現金給付で

ある。中学生までの子どもについて、高所得者ほど負担軽減効果が大きい所得税・住民税の扶養控除を廃止し、所得制限なしで子ども手当(月1万3千円、11年度以降は月2万6千円)を支給するというものである(2010年度は児童手当と併存)。現行の児童手当は小学生まで1人月額5千円(3歳未満と第3子以降は1万円)で、約1割の世帯が所得制限により受給対象外とされてきた。支給期間、支給額、支給対象、いずれの面からみても、現行の児童手当と比較して大幅に拡充されたが、その意義は子育て世帯への経済的援助の拡充にとどまらず、次の点で非常に大きい。

- ① 子育てを専ら親の責任とした上で、低所得層等に対しては国・地方自治体が支援するという従来の考え方から「社会的子育て」という方向への転換への第一歩となった。現在、高齢者について

は年金、医療を中心にその子どもではなく、現役労働者層全体が支えるという仕組みになっている。将来、自分の親だけではなく、高齢者全体を支える子どもの養育を専ら親の責任とするのはツジツマが合わず、社会的に子育てを行うことが世代間連帯を基本とする福祉社会では必須となるのである。「社会的子育て」に所得制限はなじまない。

② 所得制限付きの児童手当から普遍的な子ども手当に切り替えることにより、社会福祉制度として安定する。公共サービスを低所得層などに限定しているアメリカ、日本などでは、税・社会保障負担の増加に対する中間層の抵抗が強く、福祉・医療・教育など公共サービスを圧縮する「小さな政府」の下で格差・貧困が拡大している。公共サービスを普遍的にしている北欧諸国では、重い税・社会保障負担を中間層が受け入れ、「大きな政府」の下で格差・貧困が少なく、現在のところ経済成長率も高い（神野直彦「増税の必要性和意義を考える」『生活経済政策』2009年1月号、4～7頁を参照のこと）。公共サービスは普遍的にした上で、所得再分配は税制で行えばよい。

③ 欧米の財政では、子育てに対する経済的支援として、所得控除を使う国は少ない。

社会保障給付としての「家族手当」または負担軽減が所得階層によって一律の「税額控除」を使い、後者は非課税の階層にも効果が及ぶ「給付付き税額控除」を活用する国が増えている。「家族手当」と「給付付き税額控除」は経済的には同じ効果をもつが、「ジェンダー・バイアス」(性差別)の是正を目指す人々は、「家族手当」を選好する。税額控除は世帯主(主に夫)に恩恵が及ぶのに対して、「家族手当」の受給者は子ども(実質的には母親)を受給者として設定できるである。

日本の児童手当は世帯主に給付され、シェルターで生活しているDV被害者となった妻が支給を要求するという事態が生じている。世帯主への支給は、家族による子育てへの経済的支援という色彩が強く、社会的子育てという政策転換を明確にするためには

母親を受給者とすべきである。

子育て支援では、その他に児童扶養手当の支給対象にシングル・ファザーを加えた。子育て支援では、現金給付は充実したが、保育サービスに代表される現物給付はほとんど改善されていない。ドイツの場合、児童手当(納税者については税額控除の形をとる)は支給額等がヨーロッパの中でも最も高水準であるが、乳幼児期までの子育ては母親がやるべきとするカトリックの考え方が支配的で、3歳未満児の保育所が整備されていないために、出生率は日本、イタリアと比べて低い。現金給付、現物給付、労働時間・介護休暇等包括的な政策が必要なのである。

GDP比の公教育費が先進国で最も低い日本において、教育予算の大幅増額は教育再生の第一歩となる。公立高校については授業料相当額(約12万円)を国が負担、私立高校生には約12万円(低所得世帯には上積み)を所得制限なしで支給する。小中学校の教職員定数は、自公政権下の削減方針を改め、7年ぶりに300人の純増に転じた。文教予算では、大学への税金投入と授業料の大幅引き下げ、給付型奨学金の大幅増額が課題として残っている。医療では診療費が10年ぶりに引き上げられ、医療再生への第一歩となったが、廃止予定の後期高齢者医療制度の改正を含めて、再生の方向は示されていない。

大幅な税の自然減収と国債増発

2010年度予算政府案の税収は37兆3960億円とされ、2009年度当初比で8兆7070億円、18.9%の大幅な減少となっている(表2参照)。特に法人税収は5兆9530億円で2009年度当初(10兆5440億円)比で4兆5910億円、43.5%も大幅に縮小する。所得税は12兆6140億円(2009年度当初15兆5720億円)、消費税は9兆6380億円(2009年度当初10兆1300億円)で2009年度当初をそれぞれ2兆9580億円(19.0%)、4920億円(4.9%)下回っている。

2010年度税制改正の中心は、子ども手当や高校

無償化の財源にあてるための扶養控除の廃止（15歳以下）と特定扶養控除の上乗せ分の廃止（高校生世代）であるが、実施は2011年からで、2010年度予算案には影響していない。マニフェストには租税特別措置の見直しによる1兆3千億円の増収が盛り込まれたが、2010年度改正では情報基盤強化税制の廃止などで約1千億円にとどまった。たばこ税は1本当たり3.5円（小売価格で5円）引き上げられ、増収規模は国・地方計で1600億円（平年度）と見込まれているが、実施は2010年10月からである。減税では、住宅取得資金に係る贈与税の非課税限度の引き上げ（2年間、2010年1500万円、2011年1000万円）が中心である。初年度の増減税規模は小さいので、2009年度当初比の税収の大幅な減少は深刻な不況に伴う自然減収による。

2010年度予算案における税収は2009年度当初比では大幅な減少となっているが、2009年度2次補正後（36兆8610億円）との比較では5350億円の増収が見込まれている。所得税は1500億円の減収であるが、法人税では7780億円の増収が見込まれている。楽観的経済見通しと結びついて、強気の税収見通しになっている点が特徴的である。

国債発行額を抑えるために、「埋蔵金」と呼ばれる税外収入は2009年度当初比で15.8%増の10兆6002億円（財政投融资特別会計から4兆7752億円、外国為替資金特別会計から2兆8507億円等）が計上されている。強気の税収見通しと「埋蔵金」への依存にもかかわらず、新規国債の発行額は税収を上回る44兆3030億円に膨張し、国債依存度は2009年度当初の37.6%から48.0%へ上昇した。新規国債の発行額が税収を上回るのは戦後初めてといわれているが、当初予算ベースでみた場合であり、すでに2009年度第2次補正後に新規国債は53兆4550億円に達して、税収（36兆8610億円）を16兆5940億円上回っている。2009年度補正後との比較では、2010年度当初の新規国債は9兆1520億円減額されていることに留意すべきである。

地方交付税は1.1兆円増額、地方一般歳出は微増

2010年度地方財政収支見通し（2009年12月25日現在）によると、2010年度の地方税は32兆5096億円で2009年度比3兆6764億円、10.2%も減少する。地方交付税の国税原資（法定率分）は9兆4654億円で2009年度比2兆3674億円も減少する。それにもかかわらず地方交付税は、特会入口ベース2009年度比9833億円増の17兆945億円、出口ベースで2009年度比1兆733億円増の16兆8935億円と増額されている。出口ベースの地方交付税の前年度比増加額は4100億円にすぎなかったから、2010年度はその2.6倍になっており、民主党の「地方主権」の政策が一応反映された形になっている。

2009年度には財源不足額が2008年度比で2倍の10兆4664億円に拡大したが、2010年度にはさらに2009年度比1.74倍の18兆2200億円程度に達した。2010年度の財源不足の補填としては、地方交付税を1.1兆円増額した上で、折半対象前財源不足（7兆4408億円程度）については財源対策債の発行、臨時財政対策債の発行（2兆3189億円）、地方交付税の増額、別枠の加算（9850億円）で対応する。折半対象財源不足（10兆7760億円程度）については国と地方（臨時財政対策債の発行5兆3880億円）が折半して財源不足を補填するルールを適用する。この財源措置により、赤字地方債である臨時財政対策債は2009年度に2008年度比2倍弱の5兆1486億円に拡大したが、2010年度には2009年度比2兆5583億円、49.7%増の7兆6004億円（過去最高）に達する。

歳出面では、地方財政スリム化の基調は変わっていない。一般歳出は66.3兆円で2009年度比0.1兆円増加しているが、特別枠（1.0兆円）を除くと65.3兆円で2009年度比0.4兆円縮小している。給与関係費は21.7兆円で2009年度比0.4兆円、投資的経費は11.9兆円で2009年度比2.1兆円縮小している。一般行政経費は29.4兆円で2009年度比2.1兆円増加しているが、うち単独事業は13.8兆円で横

ばいである。2009年度に5000億円計上された地域雇用創出推進は廃止され、地方交付税の別枠加算を財源として地域活性化・雇用等臨時特例費（仮称）が新設された。

小泉構造改革の下での地方交付税の圧縮を通じる地方財政スリム化政策と大都市圏重視政策と比較すると、2008年度以降地方交付税の増額に示される通り明らかに地方圏重視への転換がみられ、民主党政権にも継承されている。ただし地方交付税の規模は2000年度（21.4兆円）と比較すると4.5兆円も圧縮されており、その財源保障機能・財政調整機能の再生にはほど遠い。財源措置が臨時的で脆弱なため、地方自治体が主たる実施主体となっている貧困者対策・雇用対策は一時的性格が強く、暮らしの安定を保障するには不十分な内容になっている。

「生活重視型」・「環境重視型」成長戦略と「中型政府」指向型財政政策への転換

マスコミや多くのエコノミストは、2010年度予算案に関連づけて①バラマキ予算である、②成長戦略がない、③安定的財源が確保されていないという批判を投げかけている。

本誌2008年2月号「特集：2008年度政府予算の分析と課題」の総論では、アメリカの「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た。「生活者重視型」・「環境調和型」の成長戦略では、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生活保障機能を弱体化させた福祉システムの再生、③主要国で最も低い教育への公費支出の引き上げ、④環境税の導入等環境政策の強化が重要な政策となると指摘した。

自公政権下の2009年度における「定額給付金」給付については、選挙対策の色彩が強く、一時的な

措置で「バラマキ」という批判は妥当であるが、「子育て手当」は財政支出構造の「生活重視型」への転換の第一歩と位置付けられる政策である。現金給付を押し並べて「バラマキ」と呼ぶのは、財政支出の質的な差異を無視した雑駁な表現である。

成長戦略がないという批判は、直接に企業を対象とした財政支出や減税措置が盛り込まれていないことを指している。上記のように生活不安を解消することにより内需を回復するとともに、出生・子育ての環境と教育条件を整備することにより供給サイドを強化する労働政策や福祉・医療・教育政策こそが成長戦略なのである。企業向け政策を成長戦略ととらえる論者は、従来型の低コスト競争による輸出主導型成長の再現を指向している陳腐化した議論である。

安定的財源が確保されていないという批判はその通りであるが、短期的に消費税増税を行えという主張ならば、個人消費の縮小を通じて、不況と財政赤字拡大の悪循環を招く。

実施の時期は慎重に判断するとしても、税制改革を中心に中期的には財源の安定的確保の政策を立案すべきであろう。民主党政権では、鳩山首相が消費税は4年間引き上げないと言明し、2010年度以降、①地球温暖化対策税（環境税）の導入、②納税者番号制度の導入、③給付つき税額控除の導入（消費税導入時の低所得者の負担軽減にも活用—カナダ方式—）、④中小企業の法人税の軽減税率引き下げ（課税ベース拡大と合わせ）、などを検討するとしている。

中長期的には増税による財源確保を重視しないと、民主党が主張する「生活重視型」財政は確立できない。中期的にはドイツ・フランス並みの「中型政府」への条件整備を課題とし、財源面では直接税制の再構築（累進的総合所得税の確立、資産課税の累進性回復）、非正規労働者の労働条件の改善と結びつけた被用者社会保険への編入と企業の負担引き上げ、地方へのさらなる税源移譲を行うことが必要である（詳細は『税制改革に向けて—公平で税収調達力が高い税制をめざして—』生活経済政策研究所、2007年を参照のこと）。■

[各論I] 新たな予算編成と 「事業仕分け」

兼村 高文

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授

民主党マニフェストと 2010年度の予算編成

先の総選挙で民主党が掲げた政権公約・マニフェストの政策集INDEX 2009において、財務・金融のセクションで“予算編成のあり方の見直し”をあげ、そこでは「民主党政権では、官邸に各省の大臣などを集め、予算編成の基本方針を決定し、省庁ごとに政治家が主導で予算を編成します。」と述べている。たしかに民主党政権で“脱官僚”、“政治主導”のもとで始められた2010年度の予算編成は、9月からの編成作業ではあったが自民政権下とは全く異なるものであった。

鳩山首相は税財政の骨格や経済運営の基本方針など重要政策の決定を政治家主導で進めるため、内閣官房に国家戦略室を設置し（国家戦略室は法制化をへて国家戦略局とする予定）、また内閣府に行政刷新会議を新設した。予算編成では行政刷新会議が予算の無駄を洗い出すため公開で「事業仕分け」を行い注目を集めた。

こうした予算編成は、仕分け作業が中継されたこともあって予算の具体的な内容が明らかになり透明性を高めたが、仕分け自体は任意に選択した一部の事業をスクリーニングしたにすぎず、荒っぽい作業で結果的には1兆円程度の削減効果しか生まなかった。予算計上は終始マニフェストに縛られ、当初の予算

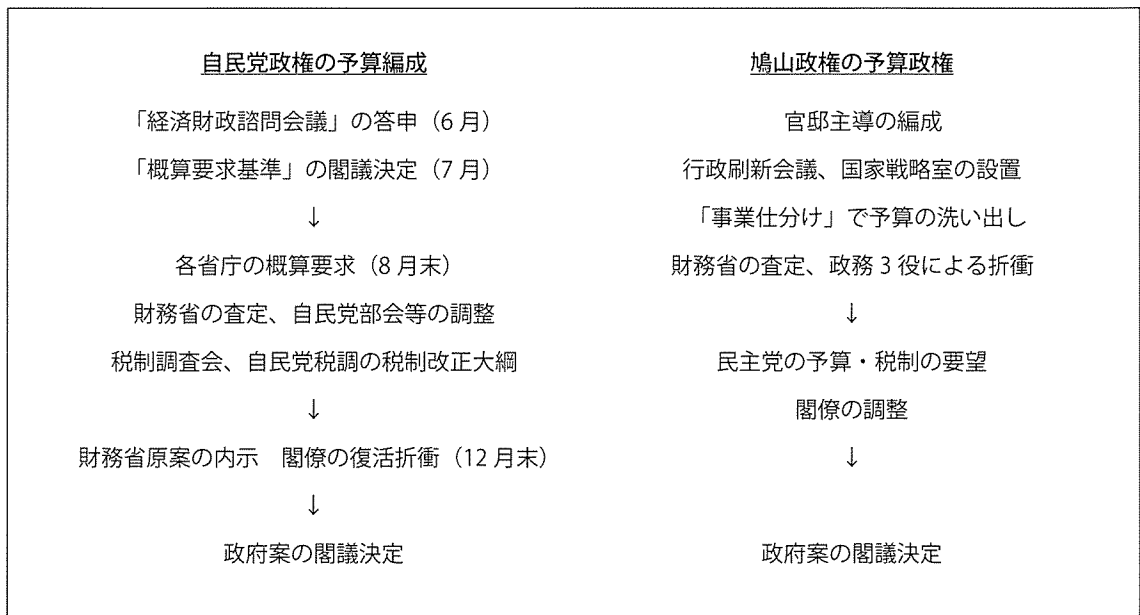
要求額は95兆円にも膨れ上がった。結果的には財政規律を失し公債に抱かれたクニク（92兆9千億円）の予算と言わざるをえない。

予算編成と「事業仕分け」

今回の予算編成で話題となったのが「事業仕分け」である。事業仕分けは「構想日本」が2002年に行政改革を目的に始めたものである。これまで事業仕分けは自治体でのみ実施され（2009年現在で46団体）、国では官僚等の強い抵抗により行われたことはなかった。民主党は今回、国で初めて事業仕分けを行ったのであるからそのことは評価できようが、仕分け人の人選等に課題も残した。

そもそも事業仕分けのアイデアは、カナダで1994年にクレティエン首相が財政再建のために実施した「プログラム・レビュー」とされる（「構想日本」HP参照）。当時、財政危機にあったカナダでは、1993年に政権交代で誕生したクレティエン首相が財政赤字を1996年度までにGDPの3%以下にする目標を掲げて大幅な歳出削減を予算改革とともに進めたのであるが、その際に新しい予算フレームを導入するなかでプログラム・レビューを実施したのであった。

ここで実施されたプログラム・レビューは、連邦政府のプログラムを徹底的に見直し、政府の役割を再定義することを目標としていた。省庁毎に歳出を全面的に見直し、優先度の低い事業は削減または廃止



し、より優先度の高い事業に予算を配分するものであった。歳出の削減にあたっては、全プログラムを一律にカットするのではなく、優先順位によって見直しを行った。見直しに際しては6つの基準（次図参照）が設けられた。連邦政府のサービスは各基準に照らして、維持、州政府へ移管、民間に移管、廃止、に仕分けられた。

見直しの結果は、省庁自身のレビューの段階ではカナダも同様に大幅な削減とはならず、最終的には閣僚で構成される国家財政委員会と財務省により削減目標が示された。1995年度から始まる3カ年の削減目標は省庁によっては60%を超える削減率となったが、目標は達成され1997年度には財政黒字となり異例のスピードで財政再建を果たした（財務省総合政策研究所「民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革」2001年、参照）。

カナダの事業仕分けが成功した理由としては、①財政危機に対する世論の理解、②政治家のリーダーシップ、③新政権の利点、などがあげられていた（OECDの評価）。これを鳩山政権に照らしてみると、②と③はなんとか該当しようが、①が欠如しているように思われる。わが国ではこれまで財政危機を訴えながらも赤字公債を財源とした景気対策を優先してき

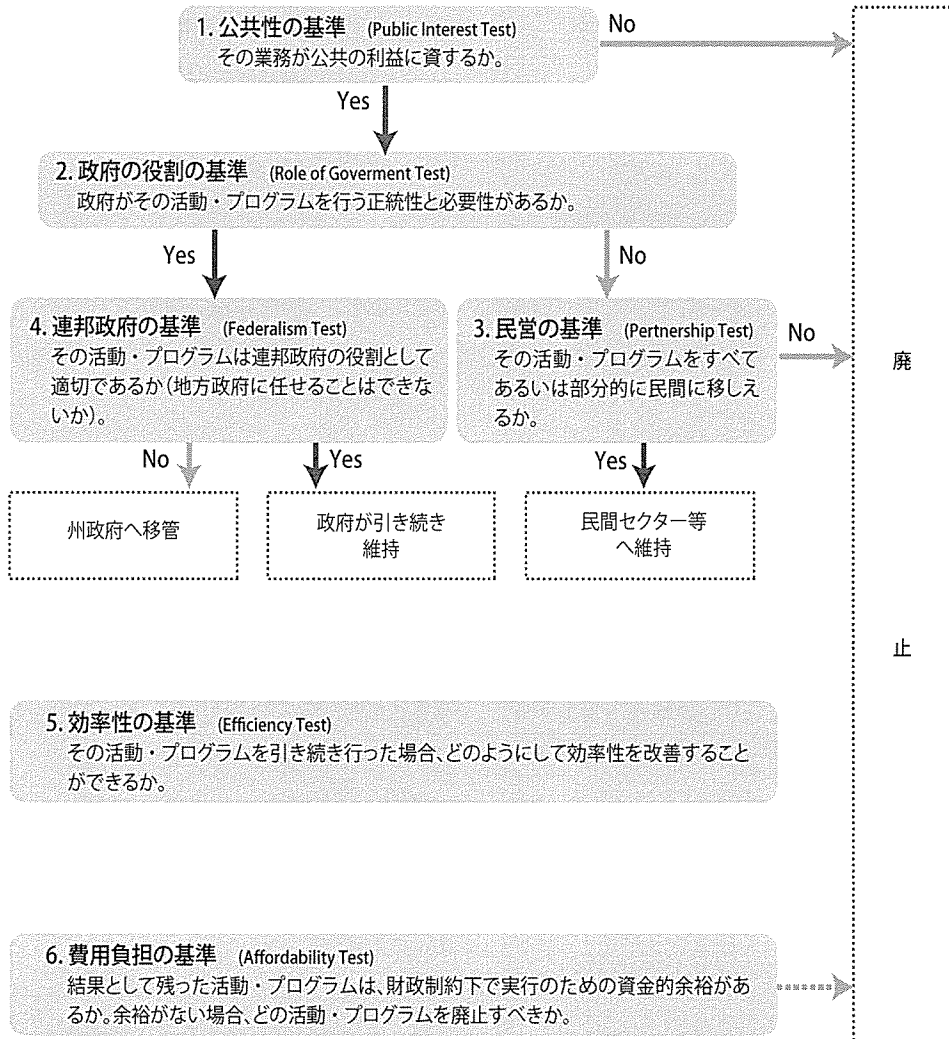
た。国民も財政危機は感じながら増税の痛みは後回しにした政策を何度も支持してきた。鳩山政権も財政危機に対する世論への訴えは少なく、「コンクリートから人へ」という耳触りのよいキャッチフレーズで最悪の公債依存を正当化してしまった。

鳩山政権で実施した事業仕分けは、不透明であった予算に風穴を開けたことは確かであるが、せつかくの財政健全化のチャンスを小手先の予算削減で終わらせたことは残念である。次年度も実施することが表明されているが、官僚バッシングのための公開処刑のような作業を続けるのであれば予算削減は期待できない。カナダの事業仕分けをもう一度振り返り、首相のリーダーシップのもと政治主導により財政危機を克服するという認識を国民とともに持ち、早期に健全な予算編成ができるような土壌を作り上げるべきである。

特別会計、独立行政法人、公益法人への切り込み

民主党マニフェストでは国の総予算207兆円を全面的に組み替えると述べている。とくに特別会計はゼロベースで見直し、必要不可欠なもの以外は廃止

図 カナダの事業仕分け（プログラム・レビュー）における6つの基準



(出所)財務総合政策研究所「民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革」2001年、177ページ。

すると明記している。しかし、2010年度の特例会計の歳出予算規模は総計で176兆円、2009年度より約7兆円も膨らんでいる。特例会計の改革は2003年度から進められ、これまでに約5兆円が削減されたが、今回は切り込めず始めて増加となった。これは公共事業の大幅な削減で社会資本整備特会は減少したものの、雇用情勢の悪化で労働保険特会や年金一元化の見送りで予備費が増えたことによるものである。やむを得ないところもあるが、切り込み不足は

否めない。

また税収が落ち込むなかで特例会計等の埋蔵金探しにやっきとなったが、かなり掘り尽くされた感がある。財政投融资特例会計や外国為替特例会計の積立金がまだ残されているとの説明もあるが、積立金を全て埋蔵金とするのはいささか荒っぽい議論である。それぞれ金利や為替の変動に備える必要性もある。埋蔵金より特例会計そのものの見直しを進めるべきである。

独立行政法人については、当初は115法人が設立されたがその後に統廃合が行われ現在は98（2009年10月）である。民主党のマニフェストは「独立行政法人や公益法人等はおお非効率な運営が行われまた官僚の天下りの受け皿となっている」と指摘し、「原則廃止を前提にすべてゼロベースで見直し民営化や必要なものは国が直接行う」と述べている。独立行政法人についてもほとんど削減されておらず切り込み不足である。なお非効率の問題はマニフェストにも述べられているが、是非とも公会計改革とともに議論を進めてもらいたいものである。

2010年度予算では、特別会計や独立行政法人への切り込みは不十分なものに終わった。そのため、天下りの問題も実際にはできていない。こうした状況から政府はすでに2011年度予算の議論を始めている。規制改革、独立行政法人・公益法人の問題、特別会計を“三位一体”として見直しを行う表明をしている。今後の実行力に期待するしかない。

英国に学んだ新たな予算編成

2010年度予算編成で特徴的であったのは、マニフェストを政治主導で予算化したことである。周知のように、マニフェスト選挙は英国に倣ったものであり、また鳩山政権が進める政治主導の政府も英国に学んだところが多い。

鳩山首相は政治主導を具体化するため当初から政務3役（大臣、副大臣、政務官）の増員を表明していた。英国の政府は100名以上の与党議員によって構成されているが、これは閣内大臣（Secretary）のも

とに閣外大臣（Minister）と政務次官（Parliamentary Secretary）が多数おかれているものである。また英国の省庁は組織編成が頻繁に変わるが、これはわが国の国家行政組織法に相当する行政機関の法律がないため首相の権限で政策に応じて変えられるという弾力性がある。

また鳩山首相は首相官邸と内閣府の強化を図ったが、これはブレア政権で進められた首相官邸等の機能強化を参考にしたものと思われる。ブレア首相は、首席補佐官の新設や戦略広報室の設置などで官邸の機能アップを図り、また内閣府に副首相部局をおき副首相府という巨大組織を作り上げた。さらに政策スタッフとして民間から特別顧問を任用する制度も活用した。なお英国の官僚は国王の奉仕者であり政府に忠誠を誓って政治的中立性のもとで顧客である大臣に仕えるものとされる。また英国では内閣は与党と一体となっており、多数の与党議員が政府の役職に就いて内閣府と省庁のトップマネジメントを形成してマニフェストを実現する体制ができていた（下條美智彦『イギリスの行政とガバナンス』成文堂、2007年、P27-8）。

鳩山政権もこうした体制のもとでマニフェストの実現を図りたいのであろうが、1点重要なことは、英国では財政規律（ゴールデンルール：赤字公債禁止、サステナビリティールール：公債残高安定水準維持）を厳格に順守してマニフェストを予算化していることである。マニフェストの実現は健全財政のもとでこそ可能である。カナダの事業仕分けも財政再建に活用されたことを想起してもらいたい。■

[各論II] 政権公約財源漁りの 2010年度税制改正

片桐 正俊

中央大学経済学部教授

2010年度税制改正の性格

2010年度の税制改正をあえて一言で特徴づければ、「政権公約財源漁りの税制改正」と特徴づけられるであろう。抜本的税制改革とならずにこうなったのも、①マニフェスト（政権公約）実現を最優先にせざるをえなかったこと、②消費税増税は4年間封印したこと、③次年度税収37兆円の見通し、④景気の二重底の恐れ、⑤予算案の前提として短期に税制改正案をまとめる必要、といった大きな制約があったためである。ただ、2010年度税制改正は問題があるにしても、『平成22年度税制改正大綱』には、評価すべき点もかなりある。それを参考に2010年度税制改正の基本的な性格をまず明らかにしておこう。

第1に、民主党は政治主導、政策一元化のために、自公政権時代と違って党税制調査会を廃止し、政府税制調査会に意思決定を一本化した。自公政権時代は党税調が実質的に意思決定権を握り、しかも数人のインナーと呼ばれる族議員が密室で事を決めていた。新政府税調は25回の全体会合を全て公開し、この密室制を打破したという点では画期的である。しかし、問題なのは新政府税調の中心となる企画委員会が非公開でしかもインナーのような意思決定権を持たないため、意思決定のルールをめぐってもめ続け、最終的に民主党の申し入れを受け

る形で2010年度税制改正の大枠が決められた点である。党主導を排したはずなのである。

第2に、鳩山首相は新政府税調に、納税者の立場に立って「公平・透明・納得」の原則の下、税制全般を見直す必要があるとして、次の①～⑦について諮問したのは、方向性としては正しい。①マニフェストの税制改正項目の詳細検討、②租税特別措置の全面見直し案の策定、税と社会保障制度の適正運営のための番号制度・執行体制、そのための納税環境整備の検討、③個人所得税所得控除の根本的見直し、格差是正や消費税の逆進性対策のための給付付き税額控除制度のあり方の検討、④環境負荷に応じたエネルギー課税、健康負荷に対する酒税・たばこ税の検討、⑤地域主権、地方再生のための地方税制のあり方の検討、⑥グローバル化対応の法人課税や国際課税の検討、⑦税制抜本改革実現の具体像の検討の7点である。しかし、新政府税調が不十分ながらも具体策を提示したのは①と④の一部くらいで、その他の項目については全く今後の検討課題として残ってしまった。

第3に、マニフェストの税制改正項目は全てそのまま実施されることはなく、後で詳しく述べるが、ガソリン税等の暫定税率分の実質的維持、所得税の扶養控除の大幅縮小、たばこ税引き上げ等増税色の強い税制改正となった。表1に示されるように、初年度は国税が400億円減税、地方税が300億円増税で、両方合わせて100億円の減税であるが、平年度

表1 2010年度税制改正による増減税規模の見込額

(億円)

		平年度	初年度
国税	租税特別措置の見直し	1,000	700
	一般扶養控除の廃止 (年少部分)	5,200	800
	特定扶養控除の縮減	1,000	—
	たばこ増税	1,200	500
	自動車重量税の減税	-1,700	-1,700
	オーナー課税制度の廃止	-700	-700
	その他	-1,000	-100
	合計	5,000	-400
地方税	合計	4,800	300
国・地方合計		9,800	-100

(注) 四捨五入の関係で合計値には誤差がある。
(出所)『日本経済新聞』2009年12月23日朝刊。

では国税が5000億円増税、地方税が4800億円増税、両方合わせて9800億円の増税となる。

2010年度税制改正の主な内容は、①一般扶養控除一部廃止、特定扶養控除縮小、②ガソリン税の暫定税率廃止と特別税率の上乗せ、自動車重量税(国分)の半分減税、③少額の株式投資の非課税措置導入、④住宅購入預金にかかる贈与税の非課税枠拡大、⑤たばこ税の増税(1箱70円増税、100円値上げ)、⑥中小企業法人税引下げの先送り、企業向け租税特別措置の大半延長等である。以下、これら①～⑥の順に内容を紹介し、その意義を問うこととする。

一般扶養控除一部廃止、特定扶養控除縮小

所得税・住民税の一般扶養控除は、子ども手当の受給できる15歳以下の「年少部分」を廃止する。所得税分が2011年1月に、住民税が2012年6月にそれぞれ廃止される。「年少部分」の廃止によって生ずる税収は、新設の子ども手当財源に充てられる。子ども手当の対象とは重ならない23～69歳の「成

年部分」は、手当がなく増税となるため、障害者らがいる世帯への影響も考慮して、38万円の現行所得控除を維持する。政権公約では一般扶養控除は廃止となっていたものを、このように一部廃止に修正したので、結果は増税となる。

特定扶養控除については政権公約では存続の予定であったがそれを修正し、高校無償化の財源確保のため、高校・大学生の年齢が対象の特定扶養控除のうち、16～18歳の所得税の控除を63万円から38万円に、住民税を45万円から33万円に縮小する。その結果は増税となる。所得税の特定扶養控除の縮小は2011年1月から、住民税のそれは2012年6月から実施される。70歳以上の老人扶養控除は、現行の所得税58万円、住民税45万円が存続する。

以上の結果、扶養控除の簡素化はならず、5つの年齢階層毎に控除額が違う複雑なものとなった。

なお、政権公約で子ども手当の財源として廃止を予定していた配偶者控除については、「専業主婦世帯に対する狙い打ち」、「女性の働き方に関わる」と

表2 子ども手当、扶養控除廃止などによる所得増減

年 収	共働き					夫婦どちらか					
	300	500	700	1000	1800	300	500	700	1000	1800	
子供2人	3歳未満と小学生	41	13	24	41	31	41	18	28	41	31
	小学生と中学生	53	25	36	41	31	53	30	40	41	31
	中学生と高校生	40	17	30	26	18	41	40	32	26	18
	高校生と大学生	11	11	8	6	3	12	11	8	6	3
	大学生と23歳以上扶養	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
子供1人	3歳未満	17	12	8	20	15	17	▲6	10	20	15
	3歳～小学生	23	18	14	20	15	23	0.5	16	20	15
	中学生	29	24	20	20	15	29	6	22	20	15
	高校生	11	10	6	6	3	11	11	8	6	3
	19歳以上扶養	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

(注) ▲は負担増。国税庁、財務省の資料をもとに日本総合研究所試算。中学生以下の扶養控除廃止、16歳～18歳の特定扶養控除縮減、子ども手当全額支給、高校授業無償化、児童手当廃止、住民税の控除廃止などを条件とした。

(出所)『産経新聞』2009年12月23日朝刊

の批判から時間をかけて検討することになり、現行のまま存続する。拙速な廃止を避けたのは妥当である。

2010年度税制改正における所得控除の取り扱いには以上のような形に落ち着いたが、税制改正の重要なテーマであった「控除から手当への転換」は十分なものではなかったといえる。

さて、子ども手当や高校無償化等の財政支出と所得税・住民税の扶養控除の廃止・縮減による増税効果が差し引き家計にどのような影響を与えるのであろうか。表2は、日本総合研究所の試算を示しているが、ほとんどの子育て世帯で所得が増える見込みであることが分かる。しかし、子どもが高校に通っていない（通学も就労もしていない）世帯では負担増となる。

ガソリン税の暫定税率廃止と特別税率の上乗せ、自動車重量税（国分）の半分減税

民主党は「ガソリン税などの暫定税率の廃止」を政権公約の目玉にしていた。というのは、地方は都会よりも車を多く利用するので暫定税率の廃止を地域

再生策の柱にしようと考えていたからである。しかし、景気回復の遅れから次年度も大幅な財源不足が予想されるので、暫定税率を廃止した場合2.5兆円を失うことになり、また他方で25%のCO₂削減を大きな政策目標としているところから暫定税率廃止による環境悪化を避けることも必要であった。

こうした事情を背景に、揮発油税と軽油引取税の現行10年間の暫定税率を2010年4月に廃止する一方、同じ幅の特別税率（1リットル当たり25.1円）を本則税率（1リットル当たり28.7円）に上乗せする措置を「当分の間」導入する。この結果、ガソリン価格は暫定税率の廃止で1リットル当たり25.1円下がるはずのところ、そうはならず現行水準のままとなる。ただし、石油価格の異常な高騰時には、本則税率を上回る部分の課税を停止するための措置を講ずる。

2.5兆円の減収となる暫定税率の単純な廃止は、財源難と地球温暖化対策の両面から不適切であり、暫定税率は環境目的に変えて実質的に維持することにしたのは妥当な判断である。しかも、いきなり環境税に組み替えることをしなかったのも、家計や企業の負担も考えれば慎重でなければならず、妥当な判断

である。こうして、温室効果ガスの排除抑制を目的に灯油や石炭等幅広い燃料を対象に課税する地球温暖化対策税（環境税）は、2011年度の実施に向けて検討を進めることになった。

自動車の購入時や車検更新時に納める自動車重量税については、国の暫定税率分収入の約半分に当たる約1700億円を減税する。自動車重量税の税額は車両の重さに比例する。普通乗用車では、現在の0.5トン当たり6300円が5000円に減額される。18年超の古い車にはそれが適用されない。現在多くの新車が対象となっている「エコカー減税」は2012年4月末まで継続される。

少額の株式投資の非課税措置導入

金融所得課税の一体化の取組の中で個人の株式市場への参加を促すために、上場株式等に係る軽減税率（10%）が廃止されて20%本則税率に戻るのに合わせて、少額株式投資のための非課税措置が導入される。個人の資金が貯蓄から投資に向かうのを促そうとするもので、1994年にイギリスで導入された個人貯蓄口座をモデルとした制度である。

2012 - 14年の3年間に開設される「非課税口座」に置かれる元本100万円までの上場株や公募株式投資信託などが対象で、口座の株式等から得られる配当や譲渡益にかかる所得税や住民税が免除される。非課税口座は2012 - 14年に、1人が異なる金融機関に毎年1口座ずつ開設することができる。したがって最大3口座まで持つことができ、1人当たり300万円まで優遇の対象とすることができる。1口座は最長10年間持つことができるが、最初の年に元本で100万円に満たなかった分を翌年以降に繰り越すことはできない。

住宅購入資金にかかる贈与税の非課税枠拡大

両親や祖父母から住宅購入や増改築の資金を

生前贈与された場合にかかる贈与税の非課税の特例は、麻生内閣が2008年度の第一次補正予算で2010年度末までの措置として新設したもので、500万円を限度としていた。2010年度税制改正では、この贈与税の非課税特例枠を2年間の時限措置として拡充する。すなわち現行の500万円から2010年中は1500万円、2011年中は1000万円に拡充する。ただ、「金持ち優遇」批判に配慮し、対象を2000万円以下の所得層に限定する。この改正は景気対策には違いないが、これによって本当に住宅需要が喚起され、住宅建設が増えるかどうかは分からない。

たばこ税の増税（1箱70円増税・100円値上げ）

たばこ税は2010年10月から税率を現行の1本当たり8.7円から3.5円引き上げる。たばこ会社は利益等を上乗せして1本5円程度値上げする見通しで、代表的なたばこ1箱（20本入）の価格は300円から400円程度に上がる。このたばこ増税により、年1600億円程度の収入増加が見込まれる。

今回の税制改正大綱において、たばこ税の目的を税収確保から健康増進へ転換したことは大変意義のあることである。少なくとも欧米並みに1箱600円位まで引き上げても良かったと思う。たばこによる健康被害は大きく、医療費の増加要因になっていることは間違いない。ただ、急激な増税はかえって税収減になる可能性があるとの判断やたばこ農家への打撃も考慮して、たばこ1箱につき100円程度の値上げに落ち着いたのは止むを得ないことも知れない。大綱では「現行のたばこ事業法を改廃し、たばこ事業のあり方について、たばこ関係者の生活や事業の将来像を見据えて、新たな枠組みの構築を目指す」と述べているが、これは着実に実行していかなければならない。

中小企業法人税率引下げの先送り、企業向け租税特別措置の大半延長

政権公約の目玉の1つである、中小企業の法人税率を現行の18%（本則30%）から11%に引き下げる1900億円の減税策は見送られた。赤字の中小企業が7割近いのに、4000億円近い中小企業向け租税特別措置の見直しをしないで、税率だけ11%に下げても効果が疑問だとする財務省の主張は理解できる。

政権公約で目標とした租税特別措置の見直しによる1兆3000億円の増収達成は全く実現できなかった。租税特別措置で減税特定を規定している項目は600を超えるが、今回の税制改正で存続を検討した81項目のうち廃止するのは12項目だけであった。大半の租税特別措置を継続し、増収効果は初年度で700億円程度にとどまった。

研究開発減税や中小企業投資促進税制、中小企業の交際費の損金算入の特例等は皆2年間延長となった。租税特別措置最大のナフサ免税（減収額3兆6000億円）や開業医らの社会保障診療報酬の非課税措置（減収額960億円）なども見直しの議論の俎上に上ったが、継続が決まった。自動車取得税のエコカー減税や新築住宅の固定資産税の減額も継続となった。

グループ企業の余剰資金を設備投資などに振り向けやすくするために、企業グループに対する法人税制も見直す。現行制度では、連結納税していない企業グループの親会社が100%子会社から配当を受け取ると、一部を税務上の収益である「益金」に算入する必要があるが、これを非課税にする。それは、グローバル化に対応しての企業グループの再編を促すことになろう。

また、オーナー社長の報酬の一部を課税対象としている制度も廃止し、負担を減らす。

さらに、タックス・ヘイブン税制の対象となる法人税の基準を25%から20%に引き下げる。これは、新興国進出の企業負担を軽減するためである。

なお、今回の税制改正大綱には、租税の実態を明らかにするための「租税透明化法案」をまとめる方針を盛り込んでいる。

税制改革の今後の課題

税制改正大綱第1章に書かれている税制改革の視点（以下の①～⑤）は極めて重要であり、税制改革にその視点をいかに貫徹するかがポイントとなる。すなわち①納税者の立場に立って「公平・透明・納得」の3原則を常に基本とする。②「支え合い」のために必要な費用を分かち合う視点を大事にする。③税制改革と社会保障制度改革を一体的にとらえ、改革を推進する。④グローバル化に対応できる税制を考える。⑤地域主権を確立するための税制を構築する。

これらの視点を貫徹するための税制改革の具体的方向性については、大綱第3章に書かれているので、主なもの（以下の(1)～(7)）を紹介しコメントする。

(1) 納税環境整備

国民主権の税制を構築するため、納税者の権利を明確にする「納税者権利憲章」を早急に制定する。納税者の立場からは問題の多い国税不服審判所の改革を行う。社会保障制度と税制を一体化し、社会保障・税制共通の番号制度の導入を進める。年金の保険料徴収を担っている日本年金機構を廃止し国税庁に統合、歳入庁を設置する方向で検討する。この中で特に納税者番号制度は、鳩山政権が目指す給付付き税額控除の導入、給付と負担を個人毎に明示する社会保障勘定の設置、年金制度の一元化等の際には不可欠の前提となるため、早急な整備が必要である。

(2) 個人所得課税

現行所得税の財源調達機能と所得再分配機能が低下しているという状況認識に立って、①所得捕捉を的確にできるよう、社会保障・税共通の番号制度の

導入、②所得控除から税額控除・給付付き税額控除・手当への転換、③金融所得の損益通算の範囲の拡大による、金融所得の一体課税の推進を提唱している。これらは方向性としては首肯できるものである。②に関連しては、2010年度税制改正では廃止されなかった一般扶養控除の「成年部分」の扱いや、改正が見送られた配偶者控除あるいは給与所得控除等の見直しが今後課題となる。

(3) 法人税課税

成長戦略との整合性や企業の国際的な競争力の維持・向上、国際的な協調等を勘案しつつ、既得権と結びついた企業向け租税特別措置の抜本的な見直し等を進め、これにより課税ベースが拡大した際には、法人税率を引き下げていくという大綱の方向性は基本的に正しい。なお、租税特別措置の見直しに当たっては、中小法人に対する軽減税率を引き下げる等中小企業には配慮が必要である。

(4) 国際課税

移転価格税制については、OECDにおける移転価格ガイドライン見直しの議論の動向などを踏まえて、必要な方策を検討する。

また、大綱では国際金融危機、貧困問題、環境問題など、地球規模の問題解決のために国際連帯税の検討を早急に進めるとしているのは、目を引くことであり、且つ大変意義のあることである。

(5) 相続税・贈与税、固定資産税

格差是正の観点から、相続税の課税ベース、税率構造の見直しについて2011年度改正を目指す。また、現役世代への生前贈与による財産の有効活用などの視点を含めて、贈与税のあり方を見直していく。

固定資産税については、負担調整措置のあり方及

び固定資産の適正な評価について検討を進める。

(6) 消費税

政権担当期間中は消費税引き上げは行わないにしても、消費税のあり方については、政府税調で、社会保障制度の抜本改革の検討、使途の明確化、逆進性対策、課税の適正化等をきちんと議論していかなければならない。また、逆進性対策として「給付付き税額控除」を考えているようであるが、その制度設計をしっかりとっておかねばならない。そのためには、現にそれを実施しているカナダのGST控除制度をよく研究する必要がある。

(7) 個別消費税（酒税、たばこ税、地球温暖化対策税）

酒税・たばこ税は財源確保目的に課すのではなく、国民の健康に対する負担を踏まえた課税に改めるとするのは大変意義がある。酒税は、酒類の生産・消費の状況等に配慮しつつ、類似の酒類については、基本的にアルコール度数に着目した税制とすることを検討する。たばこについては、将来に向かって、税率を引き上げていく必要があるとしているが、たばこ事業そのもののあり方についてよく検討し、できるだけ早くせめて欧米並みの1箱600円程度になるまでたばこ税を引き上げるべきである。

地球温暖化対策税は、温室効果ガスの排出抑制のために灯油や石炭等幅広い燃料を対象に課税するもので、2011年度実施に向けて検討されるべきものである。

以上の(1)から(7)のような課題について、税調の議論を煮詰め、新しい時代に合った社会的・経済的インフラとしての税制をしっかりと構築することが肝要である。■

[各論Ⅲ] 景気刺激の国債発行と 税外収入依存型予算

江川 雅司

明治学院大学経済学部教授

新規国債発行額 44兆円超と 税外収入依存型予算の意味

「日米欧主要国の国債発行額は2010年に過去最高を更新する見通しとなった。合計で5兆5270億ドルとなり、過去最高だった2009年と比べ15%増える。日本は23%増と突出する。景気刺激策を続け、財政赤字が拡大するのが背景。金融市場では、長期金利が上昇する（国債価格は下落）との懸念が出ている。」（「日本経済新聞」2010年1月5日、朝刊）と。世界の財政政策は国債依存型である。これは、2008年9月に発生した金融危機による景気低迷の打開策としてとられた結果である。

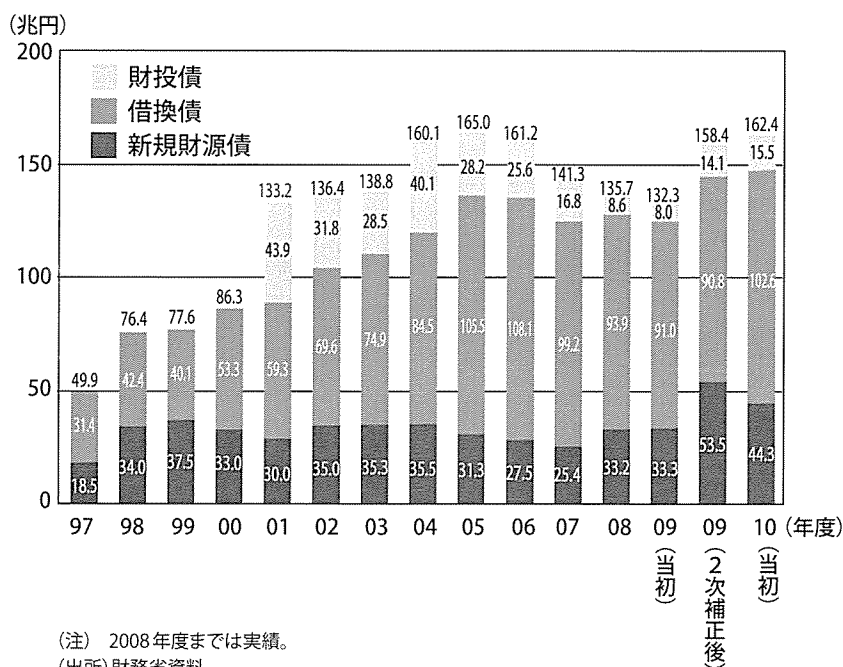
わが国の2010年度予算編成では、新規国債に借換債、財投債を加算した国債発行額162.4兆円は、2009年度第2次補正予算後と比しても3%増と膨張している（図参照）。この規模は、2010年度でも補正予算が編成され、国債の更なる追加発行の可能性も見込まれることから税外収入依存型予算の意義は充分にあると考えられる。

さて、最近まで予算編成の基本方針は、毎年6月に策定される「基本方針〇〇」に基づいて組み立てられた。しかし、2009年9月、自民党から民主党への政権交代が実現して初めての予算編成の基本方針が、2009年12月15日の閣議で決定された。つまり、「新規国債発行額については約44兆円以内に抑え

るものとし、財源捻出に際しては、特別会計を聖域なく見直し、税外収入を最大限に活用した方針で予算編成をする」と。これは、景気の上向き状況があるものの高い失業率、デフレ傾向など依然と厳しい経済状況のもと、雇用環境の一層の悪化、デフレによる景気抑制圧力の拡大、財政悪化に伴い長期金利の上昇などの懸念材料があり、決して予断を許さない状況にあることから下した決定である。

2010年度予算の特徴を国債発行に焦点を当てて議論すれば、(1) 事業仕分けの評価結果を踏まえ不要不急の歳出削減を実施する一方、(2) 景気低迷や円高不況による税収入の減額分を特別会計の見直しから捻出した税外収入に最大限活用したうえで、(3) 不足分を長期金利の急激な上昇を招かないことに配慮した景気政策・豊かな国民生活優先のための国債増発型予算であるといえる。つまり、2010年度当初予算での新規国債発行額は、対前年度当初予算比31.1%増の44兆3030億円（対前年度当初比11兆90億円増）まで嵩上げされた。2010年度予算編成は、2009年度予算と同様、100年に一度の世界恐慌の局面に向けて、ケインズ主義を復活させ、景気後退を本格的な回復軌道に乗せることを目的とした積極型予算編成といえる。積極型予算は、一進一退の景気を下支えする効果が期待される反面、大量の国債消化が金融市場に大きな負担をかけるリスクをも併せ持った予算である。また、積極型予算の財源的裏付けは新規国債発行に大きく依存して

図 国債発行総額の推移



いるため、その財源調達手段は個人、企業、政府それぞれの経済主体に直接痛みを伴わない「財政錯覚」を抱かせることが、今後の財政運営に大きな問題を内包している。

以上のように、確かに、「予算は財政政策の場所である」と言われているように、2010年度新規国債発行規模は、「財政再建策」から「景気対策」・「豊かな国民生活確保」への財政政策の転換と判断できる。2010年度予算は、「景気刺激型予算」である所以である。

さて、2010年度当初予算の「歳入側面」は、税収規模が対前年度比18.9%減（この数値は前年度よりも5%減）の37兆3,960億円（対前年度当初比8兆7070億円減）と50兆円をはるかに下回る30兆円台に予想されている。税収の減少率は戦後最大である。その結果、国の歳入総額の4割強の44兆3030億円が新規国債発行で資金調達される。当初予算として、新規国債発行額は過去最高となるため、国債依存度は48.0%（対前年度当初比10.4%ポイント増）と急上昇している。ちなみに、新規国債発行額の内訳

は、建設公債6兆3530億円（対前年度比1兆2260億円減；16.2%減）、特例公債37兆9500億円（対前年度比12兆2350億円増；47.6%増）である。まさに、「コンクリートから人へ」への政策転換がこの点からも窺える。

また、注意すべき点は、「税外収入」である一般会計の「その他収入」（埋蔵金と呼ばれている）は過去最大の10兆6002億円（対前年度当初比1兆4492億円増；15.8%増）と大幅に伸びている点である。これは、(1) 特別会計の積立金（ストック）・剰余金（フロー）の活用（財投特会：4.8兆円、外為特会：2.9兆円、その他7特会：0.2兆円を確保）、及び(2) 公益法人等の基金等の見直し（公益法人及び独立行政法人等の基金等の国庫返納：1.0兆円）からの収入確保による。税外収入である「埋蔵金」がなければ新規国債発行額がさらに増大していたといえる点から、その存在意義は高い。

一方、「歳出側面」は、国債費（過去に発行して満期になった元本や利払い費に当てる費用）も20兆6491億円（対前年度比4053億円増；2.0%増）と、国の借金

返済の重圧がますます増している。更に、国の政策的経費である一般歳出規模もまた53兆4542億円(対前年度比1兆7233億円増;3.3%増)と過去最大規模に膨張している(歳出総額のうち57.9%を占める)が、2009年度に比べて、伸び率が6.1ポイント低下している点は懸念材料である。膨張理由は、(1)高齢化に伴う医療費の増大や子ども手当等の創設等による社会保障関係費の拡大(27兆2686億円;9.8%増)、(2)経済危機対応・地域活性化予備費の新設(1兆円)、及び(3)非特定議決国庫債務負担行為限度額の設定(1兆円)等が主要要因である。このうち、(1)は公共事業関係費などの削減だけでは相殺できず、2011年度以降の予算編成に荷の重い課題を持ち越したと判断してよい。また、(2)と(3)の新設は「景気対策」による点が大い。この結果、一般歳出額では社会保障関係費が51%(対前年度48%)を占め、この要因が歳出総額規模拡大要因となり、新規国債発行規模が拡大したことになる。

2010年度当初予算に関して、鳩山首相は、「コンクリートから人へ」を掲げ、公共事業の削減率を過去最大とした一方、社会保障関係に手厚く予算配分したと称しているが、政府が2010年度中に、より一層の「官僚主導から政府主導」への景気回復にいかんスイッチさせるかが、今後の財政運営の鍵といえる。他方、政府が、「コンクリートから人へ」と政策転換した点は、財源の裏づけが充分でなければ、裏を返せば予算規模拡大、財政赤字拡大政策を裁量的に実施していることになる。

かくして、2010年度の「新規国債発行額44兆超予算」の意味は、端的に言えば、「歳入側」の大幅な税収減という点、「歳出側」の(1)社会保障関係費の拡大、(2)経済危機対応・地域活性化予備費の新設、及び(3)非特定議決国庫債務負担行為限度額の設定などの一般歳出増という点にある。以前、ガルブレイスが先進諸国を「公債国家」と主張したように、2010年度当初予算は国債に抱かれた予算であり、「景気対策」を目的とした「公債国家」を象徴した予算といえる。

基礎的財政収支の状況と財政政策

さて、新規国債発行額は「財政赤字」である。財政赤字には、景気変動の影響を受ける「循環的財政赤字」と、景気変動要因を除いた「構造的財政赤字」とがある。

1991年のバブル経済崩壊後、わが国の財政赤字は、主として裁量的な財政政策や高齢化に伴う義務的な社会保障関係費の増加等を反映した構造的財政赤字の増加によってもたらされた。しかし、1993年以降ではGDPギャップがマイナス基調で推移していたため、循環的財政赤字の様相も呈したが、2004年度は企業収益増加等に伴う税収増加等から循環的財政赤字は更に縮減している。2005年度では、歳入増加と歳出削減の進展により、循環的・構造的の両財政赤字は更に縮減し、2006年度では法人税収の増大効果が大きく、「構造的財政赤字」の改善よりは「循環的財政赤字」が改善され、その後の2007、2008年度当初予算でも同様な傾向を示していた。しかし、2008年9月のリーマンショックにより、2008年度の補正予算以降、「循環的財政赤字」が露呈することになる。

確かに、財政赤字補填策としての国債発行は短期的経済安定化効果を持つが、将来的には増税政策が予想されれば、量的効果が相殺される「中立命題」が成り立つ。この意味で、短期的経済安定を最優先する景気政策には限界があり、税の自然増収による国債発行縮減が望まれる。

図のように、2004年度を契機に、新規国債発行額は景気政策や三位一体改革によって、確かに縮減の様相を呈したが、2008年度以降は、再度その発行額が上下に振幅している。しかし、新規国債発行額水準自体は、従来から依然と高い点が問題である。財政の持続可能性の判断基準に、累積債務残高の対GDP比が将来に発散しない点にある。債務に係わる名目金利水準と名目経済成長率が等しいという条件のもとで、基礎的財政収支の均衡・黒字化

するような財政赤字政策が望まれる。つまり、基礎的財政収支の均衡は、当該年度の政策に必要な経費が同年度の税収で賄うことができるという意味であり、必要な国債発行額は、単に過去の債務の元利払だけに充てれば良いことになる。その意味で、基礎的財政収支の均衡は財政の持続可能性にとって緊急な課題である。しかし、政府の財政拡大政策により、2010年度の新規国債発行は膨張し、基礎的財政収支赤字は23兆6539億円（前年度当初比10兆6036億円増）と、当初予算ベースで過去最大の赤字幅に悪化している。税の自然増収の縮減が経済成長率の鈍化を導き、基礎的財政収支黒字化の後退を余儀なくされている。

ちなみに、政府は、2010年度の実質経済成長率1.4%、名目経済成長率を0.4%程度とし、ともに3年ぶりのプラス成長率を見込むが、物価下落が続くデフレの影響で名目成長率が実質成長率を下回る「名実逆転」が予想される。景気状況や円高などによって2010年度の税収の落ち込みが大きいと、国の基礎的財政収支が名目GDP比で5%超の赤字になると見込まれる。基礎的財政収支の赤字がこのまま続くならば、現在、低位安定している長期金利に上昇する圧力がかり、利払い費が更に増大するという悪循環に陥る懸念があることも考慮した財政政策が急務である。

財政赤字と長期債務残高の状況

他方、2010年度末の国の長期債務残高は約663兆円と、前年度末よりも約36兆円増大する見込である。この累積債務残高は、人口規模を1.2億人として計測すると国民一人当たり約552万円の借金を抱えている計算となる。また、国及び地方の累積債務残高は約862兆円であり、対GDP比は181.0%（対前年度比8%ポイント増）である。前者の数値は、2009年度より約4.5%増が見込まれ、後者の数値は、先進諸国の中で突出して高い水準にある。依然として財政再建への道のりは遠いと判断せざる

を得ない。

以上の点を、マーストリヒト財政基準の対GDP比の財政赤字3%以下、累積債務残高60%以下が望ましいという点に照らして考察すると、わが国の対GDP比の財政赤字は8.0%（対前年比0.3%ポイントの改善）であるのに対し、対GDP比の累積債務残高は197.2%（対前年比7.9%ポイントの悪化）である（ここでの数値は、OECDが算出したSNAベースの一般政府の計数値を用いている）。なお、最近の対GDP比の財政赤字の趨勢は、上下に振幅しているものの、累積債務残高のそれは、基本的には通増傾向にあることが問題である。後者の対GDP比の累積債務残高の数値は、先進諸国のどの国よりも劣った数値であり、海外でのわが国の国債・地方債への信認低下が懸念される。

景気政策と財政健全化政策再構築の必要性

新規国債発行は、戦後の経済成長至上主義政策に大きく貢献してきた。ただ、新規国債発行である「公債金」が、歳出側の利払費と債務償還費である「国債費」よりも大きくなると債務がそれだけ累積され財政が硬直化する。それゆえ、2009年度当初予算編成までの政策は、数値改善こそが財政健全化の第一目標とされてきた。持続可能な財政の構築に資する基礎的財政収支の改善は、政府が次世代に負担を先送りせず、対GDPの債務残高の増大を抑制することを目的としている。しかし、2010年度予算編成では、2009年度後半を日本経済の底入れ時期と認識し、更なる景気浮揚を課題とした徹底的な景気対策を採っているため、先の目的達成が薄れ、当面、政府は「景気依存型」の財政政策を余儀なくされる。

景気が改善されれば、金利が上昇局面に入る可能性があり、膨大な残高をかかえ、リスクの高い財政運営が続くことには変わりはない。したがって、仮に基礎的財政収支黒字化に転換しても、即座に債務残高増に歯止めがかかるか否かは、長期金利水準に

依存している。というのは、景気が拡大し長期金利が上昇すれば、国債費の利払費が膨張するからである。今後も継続的に、財政健全化政策の再構築によって、可能な限り1年でも早く、まずは単年度の基礎的財政収支の黒字化を進め、累積債務残高の対GDP比の改善を図るべきである。

国債管理政策と今後のゆくえ

かくして、2010年度の国債発行に関して、以下の4点が明らかになった。第一に、政府は循環的財政赤字と構造的財政赤字の両者に苦しめられているという点である。とりわけ、2010年度予算は、景気刺激型予算の実現にある。次いで第二に、景気刺激型予算ゆえに財政赤字と累積債務残高は増大し、財政再建の道は依然と険しいという点である。一層の国債管理政策が待たれる。続いて第三に、新規国債発

行を抑制するための税外収入依存型予算編成は、社会保障関係費の膨張を公共事業関係費の削減を相殺できず、新規国債発行の膨張から判断して十分に機能したとは言えない点である。基礎的財政収支黒字化計画の再構築が急務である。最後に第四に、タイムリーな国債管理政策の必要性が問われているという点である。この点は、2009年12月16日の「国債管理政策の現状と課題—論点整理—」（財務省有識者会議 [国の債務管理のあり方に関する懇談会]）において、具体的には、(1) 金融危機の対応、(2) 累増する国債残高への対応の2点を中心に、(1) 「市場との対話」の場の設定やプライマリー・ディーラー(PD)制度の導入、(2) 国債の商品性・保有者層の多様化・超長期債市場の育成、(3) 国債市場の流動性の向上、及び(4) 債務管理の高度化が議論されているが、今後の政策方針が待たれる。■



[各論IV] 大幅削減の公共事業と 主要経費の動向

浅羽 隆史

白鷗大学法学部教授

マニフェスト先取りの公共事業削減

2010年度予算では、財源の厳しさや景気の先行きの不透明さなどから、なかなか民主党のマニフェスト通りには予算編成できなかつた事項が多い。そうしたなか、公共事業については、概ねマニフェスト通りの予算内容となっている。

2010年度当初予算における公共事業関係費は総額5.8兆円であり、前年度当初予算(7.1兆円)比で18%削減、第一次補正後(9.4兆円)との比較では39%と、それぞれ大幅な削減となっている。当初予算比の削減率で見ると、過去最大である。民主党のマニフェストで2013年度までに公共事業を1.3兆円削減する、とされていたものを初年度の2010年度予算で達成したことになる。

公共事業関係費に各種の施設費などを加え、建設公債の対象となる公共事業費で見ても2010年度当初予算は6.4兆円で、2009年度第一次補正後の15.0兆円からはもちろん、当初予算の7.6兆円からも大きく減ることになった。予算の主要コンセプトである「コンクリートから人へ」のうち、「コンクリート」の部分は確実に削減された。今後、景気への影響や削減の大きい地域経済への対応などに、注意を払う必要がある。

公共事業関係費の内訳を見ても、総じて2009年度と比べ削減されている(表)。ただし、これは後述の

「社会資本整備総合交付金」や「農山漁村地域整備交付金」の創設に伴い付け替えられた結果として、大きな削減率となっている部分もある。たとえば住宅対策は前年度当初予算比で68%減となっているものの、「社会資本整備総合交付金」に付け替えられた部分を除くと47%減にとどまる。

公共事業関係費の主要項目が軒並み削減されているなかで数少ない例外は新幹線であり、前年度当初予算と同額が確保された。現在建設中の区間については、予定通りの完成・開業を目指すことが予算と同時期に作成された「当面の整備新幹線の整備方針」(整備新幹線問題検討会議)において示された。また、未着工区間についても、安定的な財源確保の見通しや収支採算性などの条件をクリアすることで、将来の着工への道が開かれることになっている。予算でも、未着工区間における調査などのための費用が計上されている。

一方、民主党のマニフェストで段階的实施とされていた高速道路の無料化は、社会実験が始められるものの、路線を限定するため、2010年度の予算規模は1000億円にとどまった。

脱ダムは今後の動向に注視

「コンクリート」削減の象徴が、ハッ場ダムに代表されるダム事業であろう。治水事業については、「できるだけダムにたよらない」方針が打ち出され、予算に

表 公共事業関係費の内訳と伸び率

(単位: 億円・%)

	2009年度		2010年度		
	当初予算	一次補正後	当初予算	伸び率対当初予算	伸び率対補正後
治山治水対策事業費	9,283	12,374	6,869	△26.0	△44.5
治水	7,646		5,908	△22.7	
治山	992		688	△30.6	
海岸	646		272	△57.8	
道路整備事業費	12,221	19,405	9,822	△19.6	△49.4
港湾空港鉄道等整備事業費	4,744	7,790	3,807	△19.7	△51.1
港湾整備	2,195		1,655	△24.6	
空港整備	1,429		1,131	△20.8	
都市・幹線鉄道	362		265	△26.7	
新幹線	706		706	0.0	
航路標識	52		50	△5.0	
住宅都市環境整備事業費	24,165	32,465	5,040	△79.1	△84.5
住宅対策	6,266		2,017	△67.8	
都市環境整備	17,899		3,023	△83.1	
水道廃棄物処理等	8,798	9,373	2,393	△72.8	△74.5
下水道	5,874		496	△91.6	
水道	958		737	△23.1	
廃棄物	806		645	△20.0	
国営公園等	996		362	△63.7	
社会資本整備総合交付金	—	—	22,000	皆増	皆増
農業農村整備事業費	5,772	5,922	2,129	△63.1	△64.0
森林水産基盤整備事業費	2,816	3,939	2,004	△28.8	△49.1
森林整備	1,617		1,182	△26.9	
水産基盤	1,199		822	△31.4	
農山漁村地域整備交付金	—	—	1,500	皆増	皆増
推進費等	2,175	2,175	1,439	△33.8	△33.8
災害復旧等事業費	727	727	727	0.0	0.0
計	70,701	94,169	57,731	△18.3	△38.7

(注) 2009年度一次補正後との比較などを行うために、筆者が費目の内容等の一部を組み替えている。

(資料) 財務省(2009)「平成22年度公共事業予算のポイント」、国土交通省(2009)「平成22年度予算決定概要」など。

おける具体的対応が注目されていた。

2009年度中に完成するものや、すでに中止が決まっている7事業を除く136のダム事業のうち、本体工事に着工している47事業は、継続して進めるための予算が計上された。そのためこの47事業分の2010年度予算は、前年度当初予算と比べ1%弱の減少にとどまっている。

一方、残る89事業については、用地買収や生活再建工事などの現段階を継続するために必要な予算のみが計上された。その結果、89事業分の2010年度予算は、前年度当初予算と比べ38%の削減となっている。この89事業については、「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」が2010年夏頃に中間とりまとめとして示す予定の新たな基準に沿って、

個別に検証を行うことになる。仮に89事業すべてが凍結された場合、2.5兆円程度の事業費削減になると考えられている。

真に脱ダムが実現するかは、今後の検証の結果如何によって左右されるため、目が離せない。検証の基準がどのようなものになるか、現時点では不透明である。また、道府県が主体となり国が補助金を出す補助事業が89事業全体の過半を占める58事業ある。補助事業の場合、道府県が検証に応じる義務はない。ただし、検証に協力しない場合には、国からの補助金がカットされる可能性もある。その場合、各道府県の単独事業として継続することは可能である。とはいえ、国費の投入なしでダムを完成させることは極めて困難なうえ、道府県にとってたとえ単独事業であっても整備が必要な事業であれば、十分検証に耐えられるはずだろう。

公共事業関連国庫支出金の交付金化

2010年度公共事業関係費予算の重要ポイントのひとつとして、地域主権の考え方にのっとった「社会資本整備総合交付金」と「農村漁村地域整備交付金」の創設があげられる。これまで多くが個別事業ごとに用途が限定されていたものを、地方公共団体にとってより自由度の高い交付金化する施策である。

国土交通省所管の社会資本整備事業などを交付金化したものが「社会資本整備総合交付金」で、従来の地域活力基盤創造交付金など既存分1.1兆円に、新規で1.1兆円を上乗せし2.2兆円が予算計上された。従来の下水道や市街地整備などの補助金は、この交付金に移行することになる。対象は都道府県と市町村のすべてで、活力創出基盤、水の安全・安心基盤確保、市街地整備、地域住宅支援の4分野のそれぞれについて、基幹事業に関連社会資本整備事業・効果促進事業を組み合わせることで自由に事業が実施できるようになる。公共事業関係費ではあるが、関係するソフト事業にも使用可能となる。

農林水産省所管の社会資本整備事業などを交付

金化したものが、「農山漁村地域整備交付金」である。2010年度予算では1500億円計上され、従来の農業農村、森林、水産の各分野での公共事業関連の補助金を大幅に圧縮して、農林水産分野横断的な自由度の高い交付金に変える。

こうした交付金化により、地方公共団体にとって従来よりもかなり使い勝手の良い財源になると予想される。ただし、それを活用する場合には、客観性と透明性の確保が地方公共団体に求められる。「社会資本整備総合交付金」で見ると、交付にあたって3～5年の計画を分野ごとに国土交通大臣に提出する。そして、計画に基づいて単年度の限度額が算定される。算定の際は、現行の事業で適用される国費充当率が基本となる（従来のもので対応する事業がない時は50%）。そして、交付金を受けた地方公共団体は計画を公表するだけでなく、計画の進捗状況や事後の評価も公表し、国民・住民のチェックを受けることになる。

費用便益分析に過度な期待は禁物

公共事業については、費用便益分析（B/C）の厳格な反映による重点化・効率化も謳われている。しかし本来、費用便益分析は、類似した事業について相対的に優先順位を付けるのには有効なツールだが、個別事業の諾否の絶対的な判断材料とするには無理のあるものである。

公共事業の費用について、計画時と実際にかかったものと乖離が生じる可能性のあることは、これまでの事例から明らかである。便益面では、便益の及ぶ範囲や便益の金額に絶対的な基準はなく、意図的に多く見積もることも不可能ではない。そのため、仮に費用便益分析において便益が費用を上回りB/Cが1以上だったとしても、その事業が有効であるということは、厳密に言えるものではない。限られた予算の中で事業を取捨選択しなければならないとき、同じ計測方法の下で分析可能な類似事業の候補が複数あり、どの事業のB/Cが最も高いか検証する、とい

た際に効果を発揮するものである。

事業評価の厳格化は望ましいことだが、その限界を踏まえたうえで活用することができなければ、事業実施のための「言い訳」に利用される恐れがある。

「人へ」の持続可能性に財源の壁

主要経費別に見て、一般歳出のなかで前年度当初予算よりも大きく増額された費目に、社会保障関係費、文教及び科学振興費、食料安定供給関係費があげられる。いずれも増額の主たる要因は明らかで、順に子ども手当の創設、高校の実質無償化、そして農家の戸別所得補償である。

このうち、「コンクリートから人へ」の「人」部分に相当する高校の実質無償化は、いろいろな議論が交錯した後、結局民主党的のマニフェスト通り、所得制限を設けず公立高校の授業料相当分(年11万8800円)を国が負担することになった。ただし、マニフェストに比べ、低所得世帯から私立高校へ通った場合の上乗せ分の圧縮や、所得税・住民税の特定扶養控除の上乗せ分を高校の実質無償化の恩恵を受ける16歳から18歳に限り廃止することなどがあり、財源面でかなり苦労した形跡が見られる。

このほか、子ども手当も含めたこうした政策は、政府が国民から税などを徴収して様々な手当などで配分することにより、本来必要とする人や世帯に行き渡らないといった制度の漏れを無くし、同時にセーフティネットの拡大により、現在と将来の不安を減らし社会全体の安心を増すことを意図したものである。しかし、日本では「徴収」の部分が明らかに不足しており、「配分」が持続可能なものとなっていない。一般会計歳入に占める税収の割合が4割に過ぎない状況は、仮に景気が回復しても全面的に解消できるようなものではない。財源の著しい不足は明らかであり、新たに導入された「配分」の諸制度がいつまで維持できるか不透明であり、将来の不安を減じることができない。そのため、極めて近い将来において、財源の問題の検討は不可避であろう。

科学技術やODAは減額予算

文教及び科学振興費全体で見れば前年度当初予算と比べ増額だが、そのうち大きく伸びたのは高校の実質無償化を含む文教関係費であり、科学技術振興費は3.3%減となっている。科学技術振興費は長らく聖域とされてきて、減額は実に27年ぶりのことである。

特別扱いされてきただけに、事業のなかには必要性が必ずしも高いとは言えないものも含まれていた。話題になった次世代スーパー・コンピュータやGXロケットはじめ、行政刷新会議の事業仕分けの対象となった事業も多く含まれている。また、国防研究費を除いて見た場合、日本の政府研究費のGNP比は主要国のなかで決して見劣りしない水準にある。ただし、天然資源に恵まれていない日本にとって、科学技術の進歩は非常に重要であることは間違いない。効率的な予算配分を基本としながら、意欲的な新規事業への支出は今後も不可欠であろう。

削減幅の大きな費目については、経済協力費もあげられる。ODA(政府開発援助)は全体で7.9%減となっている。国際連合や国際連合平和維持活動(PKO)などへの分担金・義務的拠出金を除けば、無償資金協力やJICA運営費交付金など多くの項目が前年度に比べ削減されている。財務省所管のODAの削減率が13.5%と、とくに大幅なのが特徴である。財務省所管ODAでは、事業仕分けにおいて予算計上見送りとされたアジア開発銀行投資環境整備基金をはじめとした、国際機関への任意拠出金の削減などが目立つ。

2010年度ODA予算の6187億円は、そのピークであった1997年度の1兆1687億円に比べ、半分近くの水準になっている。財政状況の厳しさが背景にあることは間違いないが、日本の国際的地位を鑑みれば2007年で世界第5位の水準は、やや低いと言わざるを得ないだろう。こうした点にも、財源の問題が影を落としている。■

[各論V] 子ども手当創設等で過去最大規模となった社会保障関係予算

吉岡 成子

参議院厚生労働委員会調査室首席調査員

2010年度社会保障関係予算と マニフェスト等の実施

政権交代を経て初の予算編成となった2010年度予算政府案の一般会計社会保障関係費は、子ども手当の創設等マニフェスト関連事項の実行と「コンクリートから人へ」の生活重視型の予算編成を反映して27兆2686億円（対前年度（当初）比2兆4342億円増、9.8%増）となり、一般歳出に占める割合は51.0%と初めて50%を超えた。

社会保障関係予算の増大の主な要因は、子ども手当の創設（1兆4722億円）と高齢化や雇用情勢の悪化に伴う失業給付・生活保護費等の自然増（1兆円強）である。これに伴い社会福祉費は3兆9305億円と前年度に比べ1兆4214億円増、56.6%の伸びとなった。また、厳しい雇用失業情勢等を受け、雇用労災対策費も2009年度の1934億円から2010年度3367億円に74.1%増加した。これに伴い厚生労働省予算も2010年度は対前年度比2兆3992億円増の27兆5561億円となった。

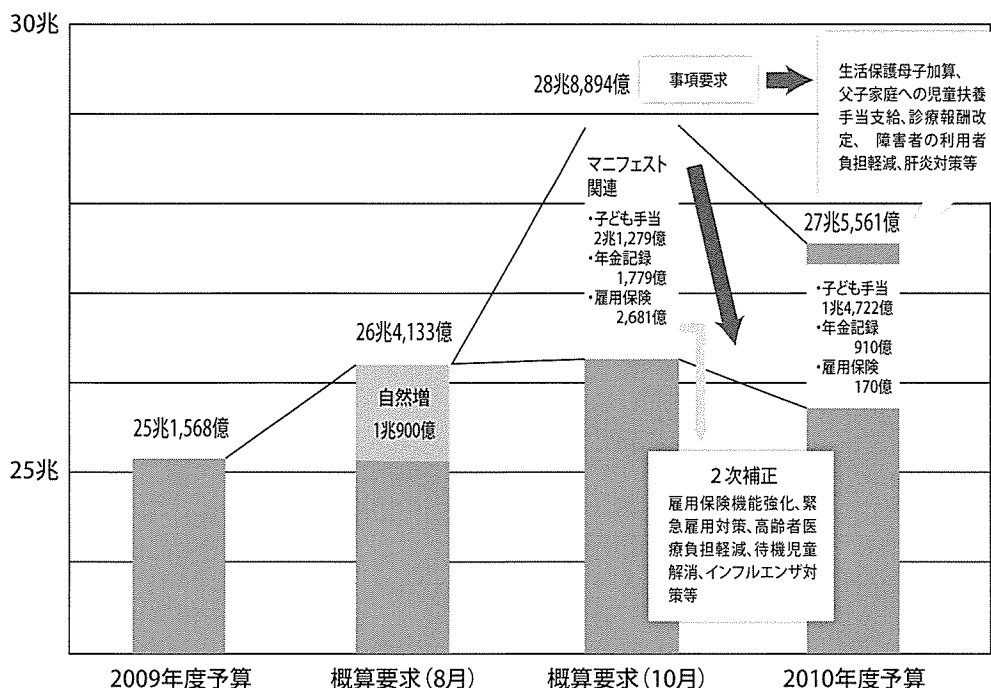
今回の予算編成では従来の自然増2200億円の削減枠が撤廃された反面、既存予算についてゼロベースでの厳しい見直しが求められ、天下り法人への補助金の削減や2009年度第一次補正予算の執行停止、事業仕分け等で約1兆2700億円が削減された。こうした削減努力に加え、子ども手当における

児童手当の存続（地方負担等の継続）や雇用保険制度国庫負担増等の2009年度第2次補正予算での対応等により、厚生労働省一般会計予算は、10月の概算要求より1兆3333億円圧縮された（図参照）。

さらに、10月の概算要求において事項要求とされ、その行方が注目されたマニフェスト関連等11項目のうち、①高齢者医療制度の負担軽減措置の継続（2902億円）及び②緊急雇用対策（緊急対応分2483億円）については2009年度第2次補正予算で措置された。また、③新型インフルエンザへの万全な対応に関しては、第1次補正予算執行停止に関連し、インフルエンザワクチン購入のために流用された国産ワクチンに係る細胞培養法の開発950億円を含む1173億円が第2次補正予算に計上されたほか、2010年度予算で116億円（前年度144億円）が措置された。

さらに、2010年度予算では、④生活保護の母子加算の復活（継続）（183億円）、児童扶養手当の父子家庭への支給（50億円、平年度150億円）（8月実施、12月支払い）、⑤診療報酬改定（160億円）、⑥肝炎対策の拡充（自己負担限度額の原則1万円への引下げ、上位所得者は2万円、核酸アナログ製剤治療を助成対象に追加）（2009年度129億円→2010年度180億円）、⑦協会けんぽ国庫負担割合の引上げ（13%→16.4%）等の特別措置（2009年度6783億円→2010年度8283億円）、⑧障害者の利用者負担の軽減（新たな総合的な制度ができるまでの間の措置として、市町村

図 2010年度厚生労働省予算（一般会計）の経緯



(出所) 厚生労働省資料より作成。

民税非課税の障害者等の福祉サービス及び補装具に係る利用者負担を無料化) (107 億円)、⑨がん対策の拡充 (第1次補正予算で措置された子宮頸がん、乳がんに係る検診無料クーポンの配付の継続等) (2009年度237億円→2010年度316億円)について手当てがなされ、マニフェスト等の施策の実現が図られた。一方、⑩保育所待機児童等の解消に関しては、2009年度第2次補正予算で安心子ども基金に200億円の積増しを行い、地域の余裕スペース(学校、公営住宅、公民館等)を活用した認可保育所の分園設置、家庭的保育の実施場所設置(いずれも賃貸物件を含む)に対する補助基準額、補助率の引上げが行われたが、2009年4月時点で2万5384人に上る待機児童解消のための新たな整備計画の策定等、抜本的な解決策は今後の課題とされた。

また、上記項目のうち、当初目指した2年ごとの保

険料見直しに伴う高齢者医療の保険料上昇分の国費による抑制、自立支援医療に係る自己負担の軽減、肝炎医療費の無料化等の部分と⑪年金国庫負担繰延べについては見送られた。なお、高齢者医療の保険料上昇分の抑制については、別途都道府県の財政安定化基金の活用によって措置される。

また、年金記録問題への対応に関しては910億円(前年度284億円)が計上され、初年度において全体の約10%の紙台帳とコンピュータ記録との突合せを行うとともに、インターネットで常に年金記録が確認できる仕組みを導入・拡充することとされた。しかし、年金通帳の導入は見送られ、2010・2011年度を年金記録問題への集中対応期間として「国家プロジェクト」として取り組むとの当初の方針(10月の概算要求時の要求額は1779億円)からは縮小・後退した印象は否めない。

子ども手当の創設

2010年度社会保障関係予算の最大の目玉は、子ども手当の創設である。民主党は、2007年の参議院通常選挙で中学生の子どもに一律月額2万6000円を支給する子ども手当の創設を打ち出した。2009年の総選挙においてもこの方針は踏襲され、「控除から手当へ」の転換の基本方針のもと、子ども手当の創設が訴えられた（2010年度は月額1万3000円、2011年度以降2万6000円）。

子ども手当の創設は、子育てを未来への投資として、社会全体で支えようという現政権の姿勢を端的に示したもので、マニフェスト実行の象徴でもある。また、消費拡大による景気の浮揚にも一定の効果が期待される。さらに、所得控除から手当への転換は、一般にこれまで控除の恩恵を受けられなかった低所得層に有利であり、所得の再分配にも資する。

しかし、税収が落ち込む中、半額でも2兆円を超える財源の確保は容易ではない。閣内でも子ども手当に所得制限や地方負担等を求める声上がり、12月15日の民主党の22年度予算重点要点においても所得制限の導入と地方負担の継続が求められた。しかし最終的に、鳩山内閣総理大臣の政治決断として、所得制限は設けず、地方負担等については2010年度は現行の児童手当の枠組みを残し、その範囲で地方や事業主の負担を存続させることで決着した。2011年度については改めてその予算編成過程において検討することになる。なお、子ども手当創設に伴い中学生までの子どもに係る扶養控除も廃止される。

子ども一人ひとりの育ちに着目し、社会全体で子育てを支援していこうという子ども手当の趣旨からは、所得制限を設けないことに一定の意義がある。イギリス、フランス、ドイツ、スウェーデン等諸外国でも子ども手当に所得制限はない。しかし、高所得層に対しても一律に子ども手当を支給することには疑問の声もあり、子どもの貧困の解消という観点からは、

一律の手当支給より低所得層に重点的に配分した方が効果的との指摘もある。また、子ども手当が現行の児童手当と同じ枠組みをとるなら、児童福祉施設入所児童や里親に委託された子どもには支給されないという問題も残る。さらに、限られた財源のもとでは現金給付より保育所整備等の現物給付に配分すべきとの意見もある。

一方、子ども手当の負担に対し地方自治体は強い反発を示している。2011年度以降の財源については改めて協議されることとなるが、本格実施に向け、これまで事業主抛出で行ってきた児童育成事業を含め、子ども手当の安定財源確保と関係者の合意が課題である。さらに、その過程では2010年度予算編成過程で議論となった保育所運営費補助金の在り方や子育て支援に係る財源の統合化も議論となろう。

なお、子ども手当と並ぶ目玉である高校の実質無償化については、公立高校の授業料（年額約12万円）を不徴収とし、私立高校に関してはその世帯に国が就学支援金（年額約12万円を上限。ただし低所得層には約6万～12万円を上乗せ）を支給することとされた。

10年ぶりの診療報酬増額改定と協会けんぽへの特別措置

もう1つの焦点となった2010年度診療報酬改定については、診療報酬本体を1.55%引き上げる（医療費ベース5700億円）一方で、薬価等を1.36%引き下げ（5000億円減）、全体で0.19%（医科1.74%、歯科2.09%、調剤0.52%）引き上げることで最終決着した（医療費ベースで700億円、うち国費160億円）。診療報酬全体の引上げは2000年度以来10年ぶりである。なお、歯科改定率が医科の改定率を上回るのは32年ぶりである。

これまでの医療費抑制政策、特に2002年度以降の3度にわたる診療報酬本体のゼロ・マイナス改定により、医療機関が疲弊し、医師不足が深刻化したと言われる。民主党のマニフェストや民主党政

集2009〈医療詳細版〉では、対GDP比の医療費のOECD水準への引上げや地域医療を守る入院に係る診療報酬の増額等が盛り込まれていた。

今回の診療報酬改定に伴う医科の配分は約4,800億円で、入院に配分される約4400億円(3.03%増)のうち4000億円程度は急性期に充てられる。外来への配分は約400億円(0.31%増)で、今後、再診料や診療科間の配分の見直しを含め、これまで以上に大幅な配分の見直しが予想される。

一方、診療報酬の引上げは、公費負担のみならず、患者窓口負担や保険料負担の引上げに直結する。厳しい経済状況の下で家計や事業主に与える影響を懸念する声もある。

なお、診療報酬改定で措置されるべきとの考え方から、2009年度に新設された救急・産科医等の手当に対する一般会計からの財政支援は152億円から80億円に、女性医師等の離職防止・復職支援は55億円から25億円に縮小される。

また、急激な収支悪化により大幅な保険料率の引上げ(平均8.2%→9.9%)が見込まれていた協会けんぽ(中小企業のサラリーマン中心)に関しては、これまで各保険者の加入者数に応じて負担していた被用者保険の後期高齢者支援金についてその3分の1(2010年度は9分の2)を財政力に見合った総報酬制とすることや国庫補助率の引上げ(13.0%→16.4%)等の実施(7月実施)により8,283億円を確保し(2009年度6783億円)、保険料率の上昇を約0.6%抑制する。さらに、単年度収支で均衡をとる健康保険の原則の特例措置として、3年間で財政均衡を図ることとし、2009年度末の赤字額についてはこの3年間に償還することとする予定である。あわせて健保組合等への支援措置も322億円(2009年度163億円)と倍近くに拡充される。なお、国民健康保険に関しては、2009年までの暫定措置とされていた国保財政基盤強化策を2013年度までの4年間延長する。

しかし、今回の特別措置によって協会けんぽの保険料の引上げを平均0.6%抑制しても、労使の負担

は年間で約4兆2000円増大し、医療費の額によって地域によってはそれ以上の負担増となる可能性もある。また、国庫負担の引上げや健保組合への支援の充実が図られるとはいえ、協会けんぽの救済のために健保組合等に負担を求める点は2008年度に廃案になった政管健保支援特例法案(いわゆる肩代わり法案)と同様であり、マニフェストにうたわれた高齢者医療制度廃止や国民健康保険制度見直し、医療保険一元化の道筋との関連性等が論点となろう。

雇用への緊急対応と雇用保険制度の機能強化

世界同時不況のもと雇用失業情勢は依然として厳しく、2009年11月の完全失業率は5.2%、完全失業者数331万人、有効求人倍率は0.45を示している。2008年10月から2010年3月までに職を失う派遣等の非正規労働者は25万291人に上る見通しである。

政府は、この間累次にわたる雇用対策を打ち出してきたが、現政権においては昨10月23日に「緊急雇用対策」、12月8日に「明日の安心と成長のための緊急経済対策」、同30日に「新成長戦略(基本方針)」を策定するとともに、2009年度第2次補正予算において、雇用調整助成金の要件緩和(78億円)、貧困・困窮者支援の強化(703億円)、新卒者支援の強化(2.5億円)、重点分野(介護、医療、農林、環境・エネルギー、観光、地域社会雇用等)雇用創出事業の創設(緊急雇用創出事業に係る都道府県の基金への積増し)(1500億円)等、緊急対応として2484億円を盛り込むとともに、2010年度からの雇用保険の国庫負担引上げに関連し、雇用保険制度の安定的運営確保のために3500億円を計上した。

さらに、2010年度予算においては、緊急雇用対策や緊急経済対策の推進、雇用のセーフティネットの整備のために、雇用維持支援7452億円(2009年度581億円)、再就職・能力開発対策405億円(2009年度335億円)、建設労働者の雇用の確保・再就職

の促進（新規）63億円等を計上するとともに、雇用保険の適用範囲の拡大（雇用見込み6か月→31日）（129億円）、非自発的失業者の国民健康保険の保険料の軽減（失業後の一定期間、在職中の保険料負担と同程度とする）（41億円）を行うこととしている。この結果、2010年度労働保険特別会計雇用勘定における失業等給付費は2兆6790億円（対前年度比1兆992億円増、69.6%増）、雇用安定事業費等は1兆1654億円（6318億円増、118.4%増）に達する。雇用安定資金残高は概算要求ベースで2010年度末に約1061億円と見込まれ、雇用保険2事業の財源不足が懸念されていたが、失業等給付に係る積立金からの借入れにより必要財源は確保される見込みである。

求められる子育て支援の総合ビジョンと安定財源確保

2010年度社会保障関係予算は、子ども手当の創設により次世代育成支援の方向性を強く示した。また、生活保護母子加算の継続など単親家庭の子どもの貧困対策に第一歩を踏み出した。2010年度税制

改革大綱は、給付付き税額控除の検討も明記している。今後は、子どもや非正規雇用等による若年世代を含めた貧困問題の解消のために、社会保障・税制一体となった施策の構築が望まれる。

一方、子育て支援は、2010年度社会保障関係予算で焦点となった子ども手当など現金給付に限らない。わが国の家族関係社会支出（対GDP比）は現物給付、現金給付ともにOECD諸国と比べて低い水準にあり、特に、深刻化する保育所待機児童問題に対応した新たな保育所整備計画の策定やこれを含む総合的な子育てビジョンの策定、幼保一元化を含む保育制度改革は急務の課題である。

また、2011年度には子ども手当が本格実施される。このほか2011度には、当面国民年金の国庫負担2分の1を維持するための安定財源や求職者支援に係る財源確保も求められる。安定した財源確保に向けた検討は待ったなしの状況を迎えている。さらに社会保障制度をめぐっては子育て支援のほか、高齢者医療制度や障害者施策等の見直し、更には年金抜本改革も控えている。マニフェストの実現のためにも財源問題を含めた社会保障全体のビジョン、工程表づくりが急がれる。■



[各論VI] 改革の緒について 地方財政

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

政権交代後、初の国家予算案が作られ、それに対応する初の地方財政対策が発表された。子ども手当と児童手当の関係がぎりぎりまでまとまらないなど、決定の遅さについてマスコミからの批判も大きくなったが、民主主義の故といえるだろうか。大きな変化を求めるには何分にも時間がない。そんな印象ではあるものの、地方財政対策として自民党政権時代とは異なる政策をみることもできた。

地方財政対策（地方財政計画）

地方財政計画の規模は、82兆1200億円の前年度比4000億円減となるが、水準超経費を除くと81兆4700億円、前年度比で2000億円の増となっている。1兆円の特別枠「地域活性化・雇用等臨時特例費」（仮称）の新設で、地方の一般歳出も66兆3200億円となり、1100億円程度の増で3年連続の増加となる。人事院勧告に伴う給与関係経費の減（対前年度約4000億円減）、一般行政経費のうち単独事業は±0%、投資的経費のうち単独事業の減（対前年度約1兆2000億円、15.0%減）など、歳出の見直しを行った上での増額確保となる。

「地域活性化・雇用等臨時特例費」は当面の地方単独事業等の実施に必要な歳出を計上し、地域のニーズに適切に応えられるよう活用するというものである。昨年度、麻生政権が交付税を1兆円積み増しし、そのうち地域雇用創出推進費として5000億円計

上されていたものは廃止されるということで、麻生政権の焼き直しではないか、あるいは投資的経費減相当部分ではないかとの批判もあり、中身が問われることとなる。

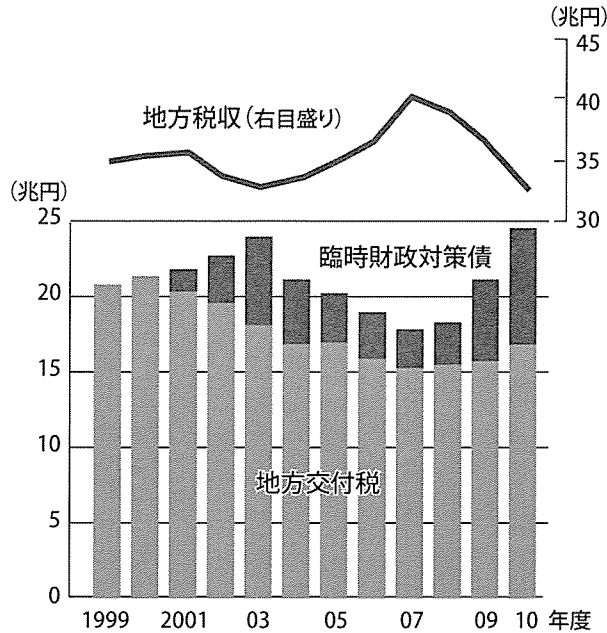
地方税収は前年度比10.2%減、3兆6764億円減の32兆5096億円。2003年度以来の水準で財源不足額は18兆2200億円と過去最大となり、水準超経費も前年度からほぼ半減で6500億円程度とされている。

2010年度の財源不足額は、前年度の10兆円を大幅に上回る18兆2200億円と過去最高となる。このうち折半対象前財源不足は7兆4408億円である。地方交付税の増額、財源対策債、臨時財政対策債の活用等で資金調達する見込みとなった。地方交付税増額のため、国税決算精算分の先送り、一般会計加算、交付税特会の償還先送り、特別会計剰余金の活用によって補填される。折半対象財源不足としては10兆7760億円である。地方交付税の増額と臨時財政対策債の発行がそれぞれ5兆3880億円となる。

地方交付税と臨時財政対策債

一般会計に計上する地方交付税交付金等は17兆4777億円と過去最大となり（図参照）、地方交付税は交付税特別会計からの配分ベースで約16兆9000億円と1.1兆円増えたが、赤字地方債であり、

図 地方税収と地方交付税などの総額の推移



(注) 地方税収は地方財政計画。
 (出所)「朝日新聞」(朝刊) 2009年12月26日付。

後に交付税負担となる臨時財政対策債の大量発行、7.7兆円で財源確保する。この結果、地方債計画は、12.1%増の15兆8976億円に膨らみ、地方の借入金残高は本年度末で200兆円を超える見込みとなる。地方自治体に配分する地方交付税額、1兆円以上の増額は11年ぶりとなる。法定率分等7.5兆円、国の一般会計加算等8.4兆円、別枠加算1.0兆円である。

実質的な地方交付税は24兆6000億円で前年度比3.6兆円の増、臨時財政対策債は7.7兆円、前年度比2.6兆円増となる。実質的な地方交付税規模は2003年度の23.9兆円を超え、過去最高となる。やはり、制度導入以来最高の臨時財政対策債7.7兆円が目を引く。不況の中の財源不足を補うためとはいえ、交付税率が現状でよいかなど制度設計見直しの必要性を考えさせられる規模である。

臨時財政対策債急増への対応としては、公的資金(財政融資資金と地方公共団体金融機構資金)の確保の

他、発行可能額算出方法見直しがされる。これは、財政力の弱い地方公共団体に配慮し財源調整機能を強化するため、各団体の人口を基礎として算出し、全団体に配分する現行方式に加え、不交付団体に配分しない新方式を導入するというものである。

地方交付税と臨時財政対策債の動向からは、段階補正の簡素化、新型交付税導入など、町村財政から大都市財政への視点移動の流れが一応止まり、格差是正、疲弊した地方経済への対応が盛り込まれた面もある。

子ども手当は自治体負担を残すことで決着

子ども手当の費用負担については、地域主権を進める観点から「地域主権戦略会議」等で議論することとし、当面、2010年度の暫定措置として、これまで児童手当の費用を出している地方自治体と事業主にも引き続き負担させることとなった。子ども手当の一

部として児童手当を残し、地方と事業主に従来と同程度の拠出を求め、残りの部分は国費で賄うというものである。これにより、子ども手当は児童手当との併存となった。

金額については、中学卒業までの子ども1人当たり月2万6000円と予定されているが、2010年度は半額の1万3000円の支給で、本年度の子ども手当関連予算は2.3兆円となる。給付所得制限は設けず、4月分から6月に支給を始める。次期通常国会に子ども手当の関連法案を提出する。所得税・住民税の扶養控除の廃止等国民の負担増に伴う地方財政の増収分については、今年の検討の中で、最終的に子ども手当の財源に活用されるよう制度設計される。

国も地方も財政が厳しい中、子ども手当の財源をめぐっては、全額国費を求める総務省と、地方や事業主の一部負担を主張する財務省が対立し、自治体は地方負担に強く反対していた。所得制限のある現行の児童手当は、今年度給付額約1兆200億円のうち、地方が約5700億円、事業主が約1790億円を負担している。2010年度は、地方が6100億円、事業主が1450億円の負担が残る見込みとなり、児童手当と子ども手当が並存することになる。

総務相は、厚労省の私立保育所運営費などの補助金を廃止する代わりに児童手当の地方負担分を地方財源にするよう求めていたが、少子化担当相や厚労相は、補助金廃止により保育所運営に関与できなくなることを懸念し、意見調整が求められていた。また、所得制限をしても、年収2000万円以上では0.1%が対象から外れるのみで20億円浮くのみ、児童手当と同じ年収860万円でも切っても10%、2000億円が浮くのみで、経費節減効果が小さく、事務コストと社会が子育てをするという理念が崩れることを懸念したものとみられる。

地方交付税が、概算要求段階では金額を明示しない事項要求分1.1兆円を含めて認められたことは、児童手当を残したことに對するものという面もある。民主党はマニフェスト施策の財源について、事業仕分けをはじめとする無駄遣いの削減など「予算の組

み替え」で捻出する方針だったが、歳出削減は難航した。地方側は「子ども手当の地方負担はマニフェスト違反。絶対に認められない」（松沢成文神奈川県知事）などと猛反発。支払い拒否や法的措置も辞さない構えを示した。

確かに、子ども手当分の財源が全額国費にならなかったことで、これまでの主張と異なることが問題視されることは仕方ないとしても、持ち出しになるわけではない。低所得者向けの福祉政策がより大きな社会支出の枠組みの中に包含されたわけで、当面は大きな問題ともいえない。現状の児童手当でも、千代田区や品川区など、所得制限を超える世帯には同様の手当を支給し、実質的に所得制限のない自治体もある。経済危機に伴う地方財源不足へのストレスからの主張という面もある。もう少し理念を説明して地方にも理解を求めることが必要であろう。県負担分を拒否すべきと主張する知事が現れるとなると、やや理解に苦しむところもある。

高校授業料無償化と公債費負担対策

高校の授業料実質無償化については、国が負担し、地方負担がないことも改めて確認された。公立高校については、設置者である地方団体が徴収していた授業料を国が肩代わり、地方団体に対して授業料相当額を国費により負担、私立学校の生徒についても高等学校就学支援金（年11万8800円を基本）として授業料の一定額を国費により都道府県が助成ということになった。3933億円が予算化される。また、私立学校に通う年収350万円未満までの低所得世帯の生徒については所得に応じて、助成金を1.5倍、2倍まで助成することになる。

この他、財政健全化計画または公営企業経営健全化計画を策定し、徹底した行政改革、経営改革努力を行う地方団体を対象に、3年間で1.1兆円規模の旧資金運用部資金など地方債の繰上償還を行い、年利5%以上の高金利地方債の公債費負担を2400億円程度削減する。財源は、必要に応じ借換

債の発行ということになる。また、府知事に「ぼったくりバー」ともいわれた直轄事業負担金制度（国の事業の地方負担金）の廃止への第一歩として、本年度は維持管理費負担金を三分の一に縮小、2011年度全廃に向け法案提出を準備することとなった。また、事務取扱費を全廃、併せて公共事業補助金の事務費も全廃する。

地方財政に理念を

とりあえず、改革への最初の地方財政対策は作られた。来年度に向け、今年度実施していくべき作業としては、個別の具体的制度に理念をはっきりもたせ、制度の体系、整合性を確認することである。

まず、子育て、高校教育は社会化された。これは、累進課税など所得の再分配をしっかりとした上で一律に社会サービス提供か、あまり再分配をせず、高額所得者にサービスを与えず所得制限か。この二つの方向性に、一定の結論を出したということである。近年の新自由主義的政策の中では、後者の部分を重視してきたわけであるが、子供の成長を社会化するなど、社会サービスの範囲を拡大していくのであれば前者の方向をとらねばならない。ここでぶれると、全体の制度設計に一貫性が失われる。

格差是正のためには、個人所得課税など累進課税による再分配機能を強化すること、地方交付税における水準超経費部分の返上を含めた地方財政の水平調整論についても議論が必要となる。これにより、個人間の、自治体間の格差是正を一步進めることができる。金銭給付については国、現物給付について

は自治体という分担方法の議論もみられるが、基本的には地方財政調整制度における財源確保の中で議論すべきものと思われる。また、保育所運営について、補助金での関与を肯定する向きもあるが、分権、自治の観点からはいかがであろうか。

使途の決められている「ひも付き」補助金の廃止と自治体が自由に使える「一括交付金」制度の新設については、今年の夏までに基本的考え方をまとめ、2011年の通常国会で法案成立を目指すとともに地方交付税の増額が議論となるとされている。

仕分けにおける地方交付税論からみてきたのは、地方交付税を国の予算の一環と見るか、地方財源と見るかの視点の違いであった。国家予算に関わる仕分けであるから前者の視点が大きいのは致し方ないが、国と地方のあり方を含む国全体の構想を作る段では、第三の視点が必要となろう。すなわち、公共サービスとして何を必要とみるか、そして地域に必要なサービスを供給するための財源としての視点ということになろう。経済不況と財源不足の中でも、財源保障としての地方財政計画および基準財政需要額算定の意義を再確認しておかないと、「個別補助金を一括交付金へ」の議論が地方交付税を一括交付金にするという議論に巻き込まれないとも限らない。

「コンクリートから人へ」を目指す最初の地方財政対策となったが、この理念をより浸透させていくためには、民間部門ばかりでなく公共部門でも、人件費が少なければ万事OKとされる行き過ぎた自治体経営論を見直し、教育、社会サービス分野での公共部門雇用で地域活性化を図ることへの検討も必要となろう。■