

# 〔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4兆2538億円に急増した。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「増税の必要性と意義を考える」『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）。■