

民主党政権の財政政策を どう評価すべきか

星野 泉

明治大学大学院政治経済学研究科教授

おそらくは行政刷新会議の行った事業仕分け作業の数週間が、民主党政権が最も輝いた瞬間ではなかったか。仕分けのやり取りがテレビやネットで流れ、関連する無駄遣い事例報道が新聞やテレビの関心を集める。それに対し、関連団体や関係者が記者会見を開いて批判や不満を表明する。なんと無駄が多いのだろう、無駄を排除してくれることはすばらしいということで改革への期待は高まり、内閣支持率や政党支持率はピークに達した。よく聞く言葉であり、だれも批判できない「無駄」という概念。誰にとっての無駄なのか。絶対的無駄なるものはあるのか。このあいまいさに問題の本質があり、この高揚感が民主党の立ち位置をよりあいまいにしていっていったのではないか。

そもそも民主党のマニフェストに込められたものは何だったのか。「コンクリートから人へ」を具体化した、子ども手当、高校無償化などは子育てや教育の社会化であり、所得制限を設けないことで普遍主義的な福祉社会サービス、再分配政策といえる。また、公共事業から人間生活そのものを通じた経済活性化策への手法の変化でもある。一方で、公平性を基礎とする抜本税制改革、財源確保が不十分なまま進められた事業仕分けや公共部門改革は、サービスや事業の無駄を省きコスト削減を目指すもので、NPMや新自由主義の考え方に基づくいわば小さな政府の範疇に入る。そのため、社

会保障・税一体化策も、少子高齢社会のあり方をめぐり世代間対立の様相を示すことになった。また、もともと、環境政策が売りではあったが、ここに3・11後は原発問題が入ってきて、CO₂削減ばかりが環境対策ではなくなったため、原発への立ち位置をめぐり一様でなくなった。このように、政権交代前とその後付け加わったテーマも含め、異なった、そして時に相反する政策の方向をもつ政権であり、そのことは鳩山、菅、野田、3首相の政策的スタンスの違いにもみられた。

長期自民党中心政権への批判から生まれた2009年政権交代だったが、自民党を批判して民主党を支持した者の批判と期待の方向性も支持者によって全く異なっていた。多様な方向性をもつマニフェストのある部分に期待した各層の思いが、それぞれの立場から失望感を生み支持者の不満は高まり、党内にも批判勢力を抱え崩壊していく。かくして民主党は分裂し第3極と称する多党化現象が生じ、多くの有権者は関心を失った。投票率が下がったことで、小選挙区で自民党の得票も150万票以上減っており、比例に至っては200万票以上も減っている。このことは、完敗といわれた2009年選挙でも実は自民党はそれほど負けていなかったともいえるわけで、地盤、看板、カバンに基づく基礎票の確かさ。民主党はまだまだ風に頼ったに過

ぎなかったわけである。

小選挙区制自体が最大の問題ではあるが、またなにもしていないアベノミクスへの期待だけで支持率が高いこと、株価の上昇や円安を含む経済政策、対外的に強い姿勢への支持の大きさは、日本社会の構造を露わにしている。様々な問題関心をもち国民全体として普遍的に生活水準を高めようという意識と、民主主義への意識が国民の中に十分に根付いてはいないのではないかということである。目先の利益を追うばかりでは、新たな選択肢としての2大政党やグループは、新自由主義と排他主義的ナショナリズムからの選択ということになりかねない。選択肢の多様性と他者へのおもいやりが、民主主義と財政の健全性を高めるものとなるのである。しっかりとした普遍主義理念に基づくもう一つの政治グループが求められているのである。■

ほしの いずみ

1956年生まれ。立教大学大学院博士後期課程研究指導修了。経済学修士。専門分野は財政学、地方財政論。明治大学政治経済学部助教授を経て同教授。著書に『分権型税制の視点』（ぎょうせい、2004年）、『脱成長の地域再生』（共著、NTT出版、2010年）、『よくわかる社会保障と税制改革』（共著、イマジン出版、2012年）など。

民主党政権と財政政策

田中 信孝

元岩手県立大学総合政策学部教授

内閣支持率の推移

2009年9月に民主党政権が発足した当初、鳩山内閣は70%を上回る高い支持率を集めたが(図表1に内閣支持率の推移を掲げた)、普天間基地の移設問題での「失策」や首相・小沢幹事長の「政治とカネの問題」などで内閣支持率も下がり、鳩山首相が辞任を表明した2010年6月には約20%まで急落した。

続いて政権を担った菅首相は、2010年7月の参院選の最中、唐突に消費税の税率10%への引上げを公約として訴えた。マニフェストの政策に必要な財源捻出の困難さを自覚したうえでの表明と思われるが、結果は大敗となり、その後衆参ねじれ状態と低迷する政権の求心力で難しい国会運営を強いられた。野党との協議でマニフェストにある目玉政策が修正

される一方、民主党内ではマニフェスト回帰を訴える勢力と手直しをして現実的な対応を図るべきとする勢力の間の亀裂が一層深まった。2011年4月の統一地方選挙でも与党の退潮に変わりがなく、野党の内閣不信任案提出を契機として、菅首相は8月末で退陣した。

民主党政権下で3人目の代表となった野田首相は、「党内融和」を掲げて党運営にあたったが、消費税の引上げを含む「社会保障・税一体改革」やTPPへの交渉参加など党内対立の火種はくすぶり続けた。また、菅内閣が脱原発を表明した一方で野田内閣は原発の再稼働を急ぐなど、政権のエネルギー政策における理念の無さに国民は戸惑いを禁じ得なかった。2012年の通常国会では、自民・公明両党との協議で「社会保障・税一体改革」を進める決断をしたが、与党内から離党者が続出し党のガバナンス問題や組織運営上のプロセスに関する課題を浮き彫りにした。

政権交代時には308人だった民主党の衆議院議員は、2012年11月の解散時の230人まで減少し、政権の衰えを印象づけたまま12月の総選挙を迎えたのである。

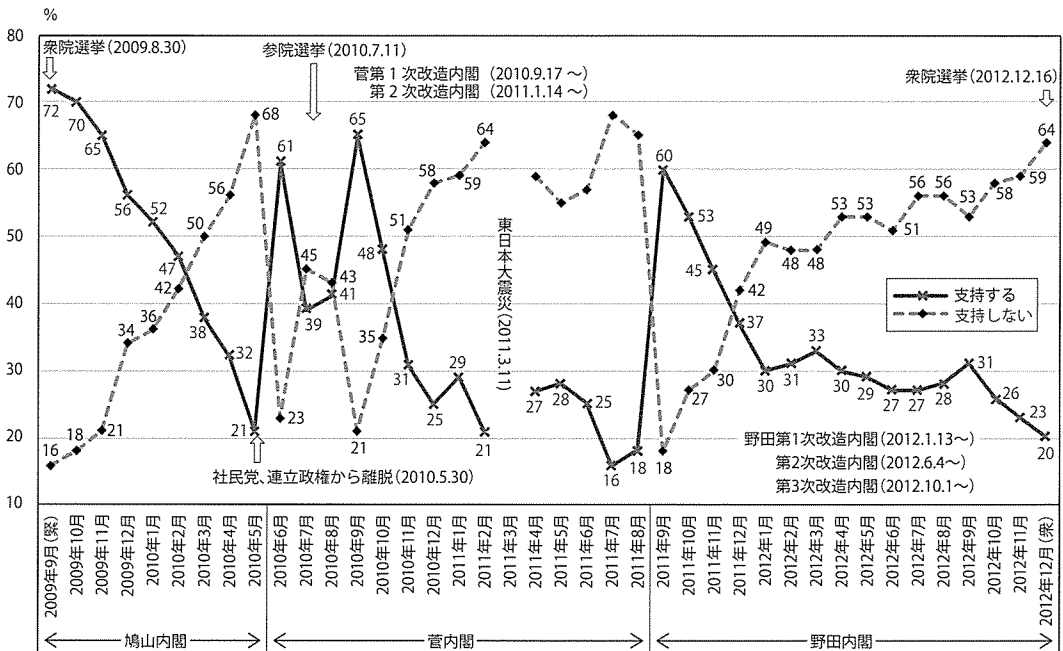
総選挙の結果、政界は民主党の敗北のみならず、労働者や社会的弱者などの生活を重視し護憲や脱原発を志向する勢力が後退し、座標軸が大きく右に傾斜し新自由主義的な指向が強まる状況となっている。

たなか のぶたか

武蔵大学大学院経済学研究科博士課程修了。経済学修士。専門分野は財政・金融論。参議院大蔵委員会調査室調査員、国立国会図書館調査局財政金融課主査、八戸大学教授、岩手県立大学教授などを歴任(2012年3月、退職)。

著書に、『検証 日本の財政』(労働大学出版センター、2012年)、『政府債務と公的金融の研究』(敬文堂、2008年)、『地方財政読本』(共著、東洋経済新報社、2003年)など。

図表 1 民主党内閣の支持率の推移



(注) 1. 2009年9月(緊)は鳩山新政権発足に伴う電話世論調査、2012年12月(衆)は第46回衆院選第4回全国調査。
 2. NHK「政治意識月例調査」(全国の20歳以上の男女約千人が回答、電話法・RDD追跡法による調査)により作成。

予算編成と膨らむ財政赤字

民主党が政権に就き政策運営を担ったのは、日本経済がリーマンショックやその後のEU金融危機の再燃そして東日本大震災など大きな外的ショックに相次いで遭遇する時期でもある。

世界的な金融危機のあおりで、それまでの構造改革路線が一転し、麻生内閣は2008年8月から12月にかけて3回の景気対策と2009年4月の経済危機対策で総事業規模131.8兆円となる大規模な景気てこ入れを行った。それでも2008年度の実質成長率は前年度比3.7%減と大幅に落ち込んだ(2009年度も2%減)。

民主党政権も相当規模の景気対策を続けた(予算の概況は図表2を参照)。鳩山内閣が編成した2009年度第2次補正予算においても、麻生内閣が編成した第1次補正予算の一部執行停止額2.7兆円を含め歳出総規模はほぼ維持された。たしかに、

公共事業費などの減額とは対照的に、雇用・環境などへの支出の増加が図られ、不況対策の中身は民生重点にシフトした。小泉内閣で廃止された生活保護における母子加算も予備費を使って復活させた。一方、景気低迷に伴う大幅な税収減を国債で賄ったことから、補正後の新規国債発行額が税収規模を上回り1946年度以来63年ぶりに逆転した。

政権交代後最初の当初予算である2010年度予算は、マニフェスト関連の政策が盛り込まれ、当初予算としては過去最大規模の92.3兆円となった。「100年に1度」といわれる経済危機に対応して膨らんだ2009年度予算及び補正予算の規模を引き継ぐかたちとなった。

歳出面では、公共事業関係費が大幅に削減され、社会保障関係費や文教及び科学振興費が増加した。子ども手当などを含めた社会保障関係費を10%近く増加させ、社会保障費を抑制したこれまでの政権とは異なり、政権交代を強く印象づけるものとなった。「コンクリートから人へ」との国民の生活を

図表 2 民主党内閣と一般会計予算の概況

	2009 年度			2010 年度	
	当初	① 補正後	② 補正後	当初	補正後
歳出総額(億円)	885,480	1,024,736	1,025,582	922,992	967,284
公債発行額(億円)	332,940	441,130	534,550	443,030	443,030
公債依存度(%)	37.6	43.0	52.1	48.0	45.8
年度末公債残高(兆円)	581	592	594	637	636
内閣(閣議決定日)	・当初予算 麻生内閣 (2008.12.24)	・第1次補正予算 麻生内閣 (2009.4.27)	・第2次補正予算 鳩山内閣 (2010.1.18)	・当初予算 鳩山内閣 (2009.12.25)	・補正予算 菅内閣 (2010.10.29)
	2011 年度		2012 年度		
	当初	補正後	当初	補正後	
歳出総額(億円)	924,116	1,075,105	903,339	1,005,366	
公債発行額(億円)	442,980	558,480	442,440	520,492	
公債依存度(%)	47.9	51.9	49.0	51.8	
年度末公債残高(兆円)	668	676	709		
内閣(閣議決定日)	・当初予算 菅内閣 (2010.12.24)	・第1次補正予算 菅内閣(2011.4.28) ・第2次補正予算 菅内閣(2011.7.15) ・第3次補正予算 野田内閣(2011.10.28) ・第4次補正予算 野田内閣(2012.1.24)	・当初予算 野田内閣 (2011.12.24)	・補正予算 安倍内閣 (2013.1.15)	

- (注) 1. 太字は民主党内閣が編成した予算。
 2. 年度末公債残高は予算編成時の見込額。
 3. 2011 年度補正後の歳出総額には東日本大震災関係経費 151,697 億円(第1次～第3次補正)を、公債発行額には復興債 115,500 億円(第3次補正)を含む。
 4. 2012 年度補正後の公債発行額には年金特例公債 25,842 億円を含む。

第一に考える鳩山政権の姿勢を明確に示したものとして評価されよう。また、地方重視の方針から、地方交付税交付金等も大幅に増加され、疲弊した地域経済の活性化に繋がることが期待された。また、非正規労働者に対するセーフティネット強化に向け雇用保険の適用範囲を上げたことなども至当な措置であった。

歳入面では、多額の「埋蔵金」など税外収入に頼りながらも、当初予算段階から国債の発行額が税収を上回るなど、大型予算に対する恒久的な財源確保の問題を鮮明にした。

菅内閣になって政府は円高・デフレ対策を盛り込んだ2010年度補正予算を決定した。その規模は、公共事業の契約前倒し分を含めて5.1兆円程度で、財源は企業収益を反映した法人税の年度内増収や国債費の不用など既定経費の削減で充当し、新規国債の発行を回避した。

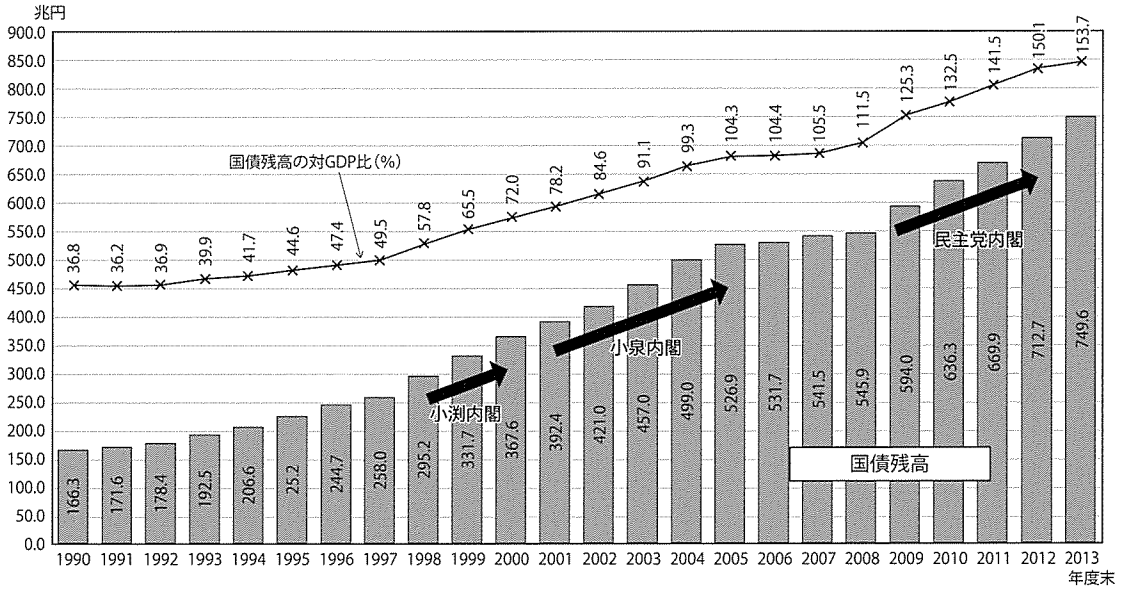
2011年度予算は空前の規模であった2010年度

予算をさらに上回る92.4兆円となった。子ども手当の上積みや農家への戸別補償制度の拡充など公約政策や新成長戦略関連の措置が主な要因となって予算規模が拡大した。歳出では「基礎的財政収支対象経費」という概念を新設した。「財政運営戦略」(2010.6.22、閣議決定)に掲げられた「中期財政フレーム」にしたがい、当該経費を70.9兆円と前年度以下に抑制した。

歳出の内訳では、社会保障関係費が1.4兆円余り増加する一方で、公共事業関係費等主要経費の大半を減額したほか、地方交付税交付金等や経済危機対応・地域活性化予備費等をそれぞれ減額することで、社会保障関係費の増加分を吸収する構図をとった。

歳入では、税収は回復が見込まれるものの、前年度に引き続き歳入総額の5割を大きく割り込んだ。国際競争力の強化を目的とした法人課税の実効税率5%引下げも行うこととした。公債依存度は若干

図表3 国債残高と対GDP比の推移



(注) 1. 国債残高は各年度の3月末現在額。2012年度は実績見込み、2013年度は政府予算による見込み。
 2. 2011年度～2013年度の国債残高には復興債を含む。
 3. 財務省資料により作成。

の改善となったが、借金が税収を上回る「異常事態」は2年度連続となった。

2011年3月11日に発生した東日本大震災で、菅内閣は原発事故と合わせて危機的状況への対応を迫られた。復旧・復興に向けた予算上の取組では、まず復旧段階の2011年度第1次・第2次補正予算において、マニフェストの見直しを含む既定経費の節減や剰余金などで財源を捻出し、国債増発をせずに予算編成が行われた。本格的な復興に向け編成された第3次補正予算の財源は復興債の発行で対応し、その償還財源は所得税等の臨時増税によって賄うこととした。そして、財政の透明性の観点から、復旧・復興経費を一般会計とは別途管理する東日本大震災復興特別会計を2012年度から新設することとした。

本格的な復興予算となった2011年度第3次補正予算の成立に8カ月を要し、財源の目途が立たず被災地自治体の復興計画の策定にも影響を及ぼした。復興庁の設置にいたっては2012年に入ってからとなり、スピード感の無さが復興の足取りを遅らせた。

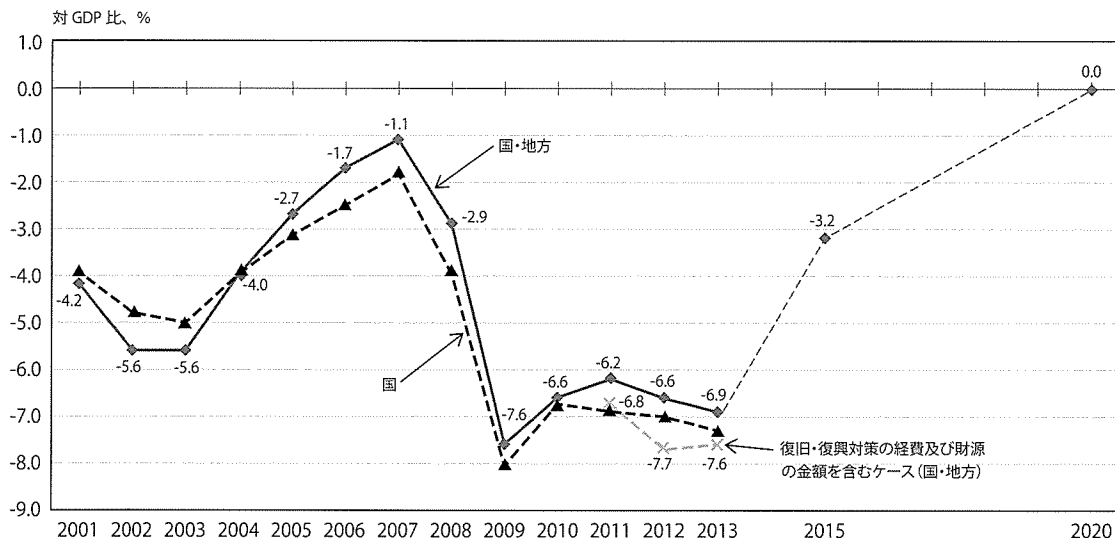
大震災対応を遅延させた原因は菅首相の退陣時

期を巡る政治のごたごたや行政権限の錯綜などにあったことは否めない。また、政権交代の意味が問われることになる民主党のマニフェスト見直しを巡る与野党間の駆け引きも絡んだ。そして、財政問題では国債を使った早急な補正予算の編成と財政支出による復興事業の始動という選択肢が当然あったなか、政府や財政当局は国債の増発には償還財源を担保するための増税が必要との考えに固執し、国会でも復興財源の確保策を巡って多くの時間が費やされてしまった。

その後、復興予算の低い執行率の状況や被災地以外での予算「流用」問題などが取り沙汰された。2011年度は15兆円の予算額のうち6兆円が繰り越されたり国庫に返納されたりしている。さらに、被災地では人材や資材の不足が深刻で、自治体が工事を発注しても入札が不調となる件数も増えている。

原発事故関係では、東電の債務超過・法的処理を回避した。政府が必要な資金を原子力損害賠償支援機構を通じて支援する仕組みが設けられ、東電の行う賠償、除染や廃炉などにかかる費用をなし崩しで東電を含む電力各社の電力料金の引上げと公的

図表4 国・地方のプライマリー・バランスの推移



(注) 1. 財政健全化目標：2015 年度までに国・地方のプライマリーバランス赤字対 GDP 比を 2010 年度の水準から半減 (目標水準△3.2%)、2020 年度までに黒字化。
2. 内閣府の資料により作成。

資金で賄う構図となった。

2011 年 9 月発足の野田内閣が編成した 2012 年度予算では、一般会計の総額は、2011 年度当初予算比 2.8 兆円減の 60.3 兆円と当初予算では 6 年ぶりに前年度を下回った。ただ、復旧・復興費用 3.8 兆円を新設の特別会計に別枠化され、基礎年金の国庫負担 1/2 維持に必要な 2.6 兆円も歳出に計上しなくて済む交付国債で手当てした。これらを加えた実質的な歳出の総額は 96 兆円超と過去最大規模を更新した。

予算計上の先送りなどで新規国債発行額は「約 44 兆円以下」とした財政健全化目標は辛うじてクリアしたもの、3 年連続で税収を上回る異常事態が続き公債依存度も 49% まで高まった。2010 年度に 10.6 兆円、2011 年度に 7.2 兆円が計上されたいわゆる埋蔵金 (税外収入) は 3.7 兆円に減少し底をついた。

成長戦略などに重点配分する特別枠「日本再生重点化措置」1.1 兆円を設け、普天間基地移設問題を抱える沖縄振興策なども積み上げられたが景気押し上げ効果は定かでない。社会保障費は全体

で 8.1% 減となったが、国庫負担未計上による影響を除いた年金・医療・介護の 3 経費は前年度比 0.5 兆円膨らんだ。このほか、自治体の使途の自由度を高めた一括交付金を前年度から 1.6 倍増の 0.8 兆円に拡大する一方、公共事業費や地方交付税などを削った。

マニフェストの財源確保の問題

図表 3 に示したように、1998 年度以降における財政赤字の累積が著しく、小淵内閣、小泉内閣そして民主党内閣はこぞって赤字残高を追加した。財政の膨張体質には、政党や内閣の差異はほとんど影響を与えていないことを物語っている。年度当たり 50 兆円弱の規模で増加し、とくに特例公債の増発が全体の公債残高急増を押し上げている。

世界有数の累積財政赤字を抱え、民主党政権下でも財政再建が急務とされたことはいうまでもない。政権発足当初は曖昧であった財政健全化目標について「財政運営戦略」や「中期財政フレーム」を導入し、2015 年度にプライマリー・バランス半減 (対

2010年度比)、2020年度に黒字化を目指すこととしたが(2010年6月)、財政状況は厳しさを増した。マクロ経済運営・成長戦略については国家戦略室が担当し、新成長戦略、日本再生戦略などを相次いで出したが、税収増加に結びつく成果を確認するにはいたらなかった(図表4参照)。

民主党の2013年度定期大会(2013年2月)が採択した「党改革創生本部第一次報告」は、普天間基地の移設問題や消費税を巡る発言、衆議院の解散時期の見定めなど「トップによる失敗の連鎖が続き、期待外れの政権というイメージを与え続けた」ことなどを政権崩壊の要因としてあげている。「地方一括交付金をはじめとする地域主権改革、公共事業の三割減、社会保障や医療への予算の重点配分などの戦後初めての大規模な予算配分構造の組み替えや、失業率の低下や自殺者、高校中退者数の減少等」多くの実績にもかかわらず、「普天間に代表される安全保障上の失策、八ッ場ダム建設再開等は、国民の不信感を煽る原因となった」としながら、マニフェストに関しては「立法化への見通しや財源の裏付けが不十分で実現性を欠き、マニフェストになかった政策を打ち出す際「国民に丁寧に説明し、理解を求める努力を欠いた」などと敗因を列挙した。おそらく、政党内で国家像が不明確で国民の視点に立った政治理念が共有されていなかったことが最大の要因であったと思われる。

マニフェストに関して、予算の大幅な組み替えや無駄削減で2013年度には16.8兆円の財源を生み出すとしていたが、結果的には、4兆円程度の捻出にとどまった。第1弾の「事業仕分け」が3兆円の財源捻出の目標に対して1.7兆円(判定ベース)と半分程度の成果を上げただけで、その後、事業仕分けが独立行政法人や特別会計などに対象を換えながら数度にわたって行われたが小幅な歳出削減や国庫納付にとどまっている。

PHP総研マニフェスト検証委員会が2009年に公表した「マニフェスト白書」も、民主党マニフェストの財政政策の評価コメントで「税金のムダ遣い根絶と

いう理念は明確だが、長期的な税財政のあり方や財政の持続性に言及がない。財源の確保策と新たな政策の優先順位が不明。財源となる埋蔵金の詳細も不明で、財源不足が懸念される」としたように、マニフェストの施策を巡って財政悪化は予見されていた。

政権は、マニフェストの実現可能性に関わる財源の裏打ちの問題につねに悩まされたのである。それにデフレ経済下の税収落込みが追い打ちをかけた。

おわりに

——雇用環境と財政を巡る問題——

民主党がマニフェストに掲げた目玉政策は、子ども手当や高校授業料の実質無償化といった、社会保障・教育分野の対人的サービスが中心であった。それはこれまで自民政権が進めてきたインフラ整備中心の政策を転換する「コンクリートから人へ」という方針のもとに打ち出された。

国民はマニフェストに盛り込まれた政策に共感し、そうした政策を一つ一つ実現させ、いわゆる新自由主義的な政策が惹起した格差拡大が是正されることに強い期待を寄せた。

しかし、「コンクリートから人へ」が企業による人件費削減＝家計所得の減少を政府が補填・穴埋めするものとどまるのであれば、(雇用を確保し労働者の生活を守る)企業の責任を放免することになりかねない。低賃金化が進むなか大企業が巨額の内部留保を溜め込んでいる実態に注目すれば、そうした事態が現実には起きている可能性が高い。

労働者がまともに待遇されるなかで、低所得者支援など所得再分配に配慮した「福祉国家」的な政策で修復されるべきものである。親自身の最低生活を満たす所得が得られていない場合には、たとえ子どものための諸制度があっても機能不全に陥る可能性が高い。労働者の困窮問題を修復しようにも社会保障の財政基盤が脆弱にならざるを得ないからである。

そして、各種の基礎的社会サービスに要する財源は、応能負担に基づく租税や社会保険料で調達されるべきである。これまで、成長率(税収)の低下と少

子高齢化（財政需要の増大）のもと、資本と富裕層による公的負担の忌避を続けながら、小さな政府による規制緩和・「財政再建」路線で一層財政危機を深刻化させた。公的負担の忌避は法人税の税率引下げ（課税ベースは縮小したまま）と所得税の累進税率フラット化（かつ、配当・株式譲渡益等の資産性所得には軽減税率での分離課税）に象徴されるものであるが、それが所得課税における財源確保機能を弱体化させたのである。あわせて、雇用の破壊に伴う労働者の所得逸失（非正規雇用者が正規雇用であれば得られはずの所得を失うことなど）が内需の冷え込みばかりでなく所得課税や社会保険料の収入減を引きおこした。また、政権交代後も推し進められた自治体職員の定員・給与の削減は、住民向けの公共サービスを劣化させ、地域の雇用問題を深刻にした。

貧困下層が急増するなか、菅・野田政権が邁進した消費税の増税路線は大衆課税の強化による短絡的な財源確保策そのものであるが、つぎに担う政権

に長年懸案であった消費税の増税に道筋をつけてやったことになる。それを受け、安倍政権は消費税を増税する環境を整えるため財政を出動しそれを資金面から日銀の「財政ファイナンス」で支える政策を推進している。財政規律の喪失で財政赤字が拡大する一方、大衆課税が強化されたうえ生活費が高騰するという国民にとって最悪のシナリオが展開されようとしている。■

《参考文献》

- 田中信孝（2010）「日本のデフレ経済と財政問題」『自治総研』Vol.36 No.4
- 同（2012）「震災復興と財政問題」『自治総研』Vol.38 No.1
- 同（2012）『検証 日本の財政—膨らむ政府赤字の構造分析—』労働大学出版センター
- 民主党（2013）「党改革創生本部第一次報告」
- PHP総研マニフェスト検証委員会（2009）「マニフェスト白書」



民主党政権下の税制改革

中村 良広

熊本学園大学経済学部教授

はじめに

民主党政権下の租税政策はいくつかの新機軸を打ち出した。納税者権利憲章の策定、「所得控除から税額控除・手当へ」、給与所得者による申告納税の途の拡大、環境税導入¹、消費税増税、税制改正過程の透明化などがそれである。それぞれ実現されたもの、未実現ないし中途半端に終わったもの、問題含みのものなどさまざまである。

「所得控除から税額控除・手当へ」

民主党政権の租税政策に関連してある意味で最大の論議的となったのは子ども手当であろう。これについては横山論文が論じているのでそちらへ譲

ることにしたい。子ども手当とともに子育て世代の大きな関心を呼んだのが高校授業料実質無償化であった。

所得税に関する民主党の基本政策の1つが「所得控除から税額控除・手当へ」の移行であった。所得控除では高所得層ほど負担軽減額が大きくなるので、再分配政策的に問題があるという従来からの指摘を踏まえた政策であった。これに従って、年少扶養親族に対する控除（38万円）に代えて子ども手当が、特定扶養控除の上乗せ部分（25万円）に代えて高校授業料の実質無償化が実現された。

高校授業料の実質無償化は、自民政権期の税制調査会が特定扶養控除に否定的であったことからの転換を意味する。当時の税制調査会は、教育費が子弟の成長期のどの段階に集中するかは一概に言えないとして、特定扶養控除に批判的でその廃止をほめかしていた。それに対して新政権は高校授業料の実質無償化という形で、この時期の子弟に対する特定扶養控除の上乗せ部分を手当に転換した。子ども手当については評価が大きく割れているが、高校授業料の実質無償化については肯定的な評価が多いようである。

「所得控除から税額控除」ということでは、より大がかりな政策転換として給付付き税額控除が構想された。しかし、これについてはその目的に応じて、「①基礎控除に替わり『低所得者に対する生活支援を行う給付付き税額控除』②消費税の逆進性緩和対

なかむら よしひろ

1949年福岡生まれ。1977年九州大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。経済学修士。専攻は財政学。九州大学経済学部助手、鹿児島大学法文学部助教授、北九州市立大学教授を経て2005年より現職。

著書に、『ドイツ州間財政調整の改革—水平的財政調整の射程』（単著、地方自治総合研究所、2004年）、『財政学—転換期の日本財政（第2版）』（共著、東洋経済新報社、2007年）、『よくわかる社会保障と税制改革』（共著、イマジン出版、2012年）など。

策として、基礎的な消費支出にかかる消費税相当額を一律に税額控除し、控除しきれない部分については給付をする『給付付き消費税額控除』③就労への動機付けのため、就労時間の伸びに合わせて『給付付き税額控除』の額を増額させ、就労による収入以上に実収入が大きく伸びる形で『就労を促進する給付付き税額控除』（「民主党政策集INDEX2009」）などが想定されたが、それらのいずれを選択するか明確化するまでには至らなかった。

そもそも、給付付き税額控除を実施するためには個人の所得の正確な把握のための「共通番号制」が不可欠の条件である。しかし、この仕組み自体、民主党政権末期ようやく法案が提出されながらついに未成立に終わったわけで、給付付き税額控除を実施するための基本的インフラが未整備なままであった。

こうして、「所得控除から税額控除、手当へ」は一部着手したにとどまり、本丸に当たる給付付き税額控除には到達しなかった。

給与所得者の申告納税への途

1987年度税制改正によって給与所得課税における特定支出控除の制度が導入された。特定支出とは、①通勤費、②転勤に伴う転居のための引越費用、③研修費、④資格取得費、⑤単身赴任者の帰宅旅費の5項目であり、これらの合計額が給与所得控除の総額を超える場合、給与所得控除及び特定支出が給与所得控除を超える金額を給与収入から控除して給与所得を算出することができる。この制度導入の背景にあったのは、給与所得者は事業所得者とは異なり所得の算出において給与所得控除が適用され、ほとんどの場合源泉徴収と年末調整とによって課税関係が終了し、実額控除による申告納税の道が開かれていないことに対する給与所得者の不満であった。

特定支出控除の特例において重要な点は、①実額控除の対象が5項目の特定支出に限定されたこと、②この特定支出の合計額と比較される給与所得控

除がその「総額」とされたことである。実は、87年度制度改正に向けた税制調査会の答申は、給与所得控除の内容を「勤務費用の概算控除」と「他の所得との負担調整のための特別控除」とに二分し、前者と特定支出の合計額との比較を提案していた。「勤務費用の概算控除」と給与所得を獲得するために必要な特定支出とが密接な関連があるところから、この両者を比較することは論理的に正しい提案であった。

ところが、実際の立法作業において決定力を持つ自民党の税制調査会によって（政府）税制調査会の答申にあった給与所得控除二分方式が否定され、「他の所得との負担調整のための特別控除」をも加えた、給与所得控除の「総額」と特定支出の合計額とが比較される形で立法化された。その結果、特定支出はほとんどの場合、給与所得控除「総額」の「水面下」に沈んでしまい、注目の新制度は事実上形骸化することになった。その適用件数は最多の1988年で16件、最少の95年・97年にはわずか1件に過ぎない。

民主党への政権交代後の税制改正大綱第2弾に当たる「平成23年度税制改正大綱」は、給与所得控除の見直しをめぐっていくつかの注目すべき方針を打ち出した。ここでは高所得者や役員等に関連する部分は省き、一般的な給与所得者に関連する部分を取り上げると次の2点が問題となる。

- ①特定支出控除の範囲に、現在除外されている弁護士、公認会計士、税理士などの資格取得費を追加する。さらに図書費、衣服費、交際費及び職業上の団体の経費（これらを「勤務必要経費」という）も追加する。
- ②現行制度では特定支出控除適用の判定基準は給与所得控除の「総額」であるが、今後は給与所得控除の2分の1の額として、実額控除の機会を拡大する。

まず、①は特定支出の範囲を拡大するものである。資格取得費に加えて「図書費、衣服費、交際費及び職業上の団体の経費」へ範囲を拡大したことが注目される。しかし、「図書費、衣服費、交際費」などはど

こまでを給与所得の稼得に必要な支出と認定するか実施上の難しい問題が発生しそうである。

最も重要なのが②である。この提案は、1987年度税制改正時点で自民党税調によって捻じ曲げられた税制調査会の原案の復活である。「平成23年度税制改正大綱」に掲げられたこの提案は、国会情勢のため立法化が遅れ、1年後の2012年度税制改正によって実現されることとなった（実施は2013年分所得税から）。なお、特定支出の範囲拡大に関して、「平成23年度税制改正大綱」では「勤務必要経費」含まれていた「職業上の団体の経費」は2012年度税制改正では除外された。この項目に労働組合費が含まれるとして自民党が強く反対したためといわれている。

特定支出と比較すべき給与所得控除がその「総額」から「2分の1」になった結果、特定支出が「水面上」に現れ、実額控除による申告納税が行われるケースがどの程度発生するか、2013年の実績に注目したい。

なお、2012年度税制改正で給与所得者の申告納税の途が一定程度拡大されたこと自体は「成果」である。しかし、実はその半面で、給与所得控除の「他の所得との負担調整のための特別控除」部分を廃止し、「勤務費用の概算控除」に純化して給与所得控除そのものを2分の1に圧縮することが提案される可能性がある。これは給与所得者全体に対する大増税につながるもので、日本の給与所得課税はいま大きな岐路に立っていることにも十分な注意が必要である。

前のめりの消費税増税

2012年8月10日、野田内閣が提出していた消費税増税法案等が三党合意を踏まえて参議院で可決成立した²。消費税増税問題は民主党にとって“鬼門”であり、当初は必要な財源は歳出の見直しによって捻出するとして、問題を議論することさえ回避する傾向があった。ところが事業仕訳が華々しく世間の耳目を集めた割にはそこから生まれる財源は期待と

はけた違いに小さいことが明らかになるにつれて、微妙に雰囲気に変化してくる。そこにギリシャ危機も出来する状況の中で、ますます財政再建が差し迫った課題として浮上してきた。

このような背景の下で菅首相は2010年7月の参議院議員選挙を前に、「自民党の10%増税案を参考にして」と、「抱き着き」といわれる自民党に責任を転嫁するかのような消費税増税方針を打ち出した。選挙結果は、消費税増税問題ばかりが原因ではないが民主党への批判票が増え、改正前に比べ10議席を減らして「ねじれ国会」となり、以後の政権運営は困難を極めることになった。赤字国債法案を人質に取られた菅内閣が法案成立と引き換えに退陣して野田内閣に交替した後、野田首相も消費税については増税方針を引き継いだ。但し、単なる財政再建のための増税だけでは納税者の納得が得られないことから、「社会保障・税一体改革」という枠組みで、社会保障の改革を前提にその財源として納税者の理解を求めることになった。

しかし、「ねじれ国会」で政権運営が行き詰まる中、三党合意に基づいて社会保障改革については社会保障制度改革国民会議に下駄を預けた形で、先食的に消費税10%への増税のみが決定された。将来のあるべき社会保障像を描き、その財源として消費税が追加的にどれだけ必要なか明らかにするという手順を経ずに、腰だめ的に10%と言われても納税者は納得しない。今後さらにどこまで増税が必要であるのか不安になるばかりである。

それにしても、消費税増税を決めたのは、その1回目は社会党首班の村山内閣、2回目は民主党首班の野田内閣と、いずれも消費税に批判的なはずの政権がそれを担うことになったのは皮肉な巡り合わせというほかはない。

税制改正過程の改革と挫折

自民政権期の税制改正においては（政府）税制調査会が年末に税制改正についての答申を提出す

る一方、自民党の少数の税制専門家が構成する「インナー」が各省庁や業界の要望を集めた大部の「電話帳」の項目にマル・バツを付して、これに基づいて与党税制調査会で税制改正大綱が策定され、これを下敷きに法案が作成された。実質的に大きな決定権限を持つ「インナー」による採否の基準や与党税制調査会の意思決定過程は外部にはうかがい知れなかった。

民主党政権は、その租税原則に「公平・透明・納得」を掲げたことに対応して、政策決定過程の透明化・一元化を打ち出した。具体的には税制調査会を与党の国会議員が担い、そこで法案の基礎となる税制改正大綱を一元的に練り上げ、しかもその議事録や審議の基礎資料を早い時期に次々にインターネットで公表した。(政府)税制調査会の審議過程の公開は前政権期から行われていたが、今や実質的に政策決定力をもつ税制調査会の審議過程が公表されるようになったことは大きな変化であった。提出される資料にも従来見られなかった有益なものが多数加えられた。

しかし、この税制調査会への決定過程の一元化には与党内部から不満の声が起こってきた。税制調査会に参加しない与党議員の声が反映されないという不満である。結局これに押される形で、野田政権になると民主党税制調査会が復活し、「一元化」は反古にされた。租税負担の増加が不可避な時代において、決定過程を透明化し、納税者の「納得」を取りつけるという理想は短期間の試行の結果、挫折してしまったのである。

おわりに

民主党政権への交代直後には税制改革をめぐる清新な問題提起が行われた。特定扶養控除の一部に代えて高校授業料実質無償化が導入され、既存の石油石炭税を使った環境税が開始されたし、給与所得者の確定申告の途も拡大された。しかし、納税者権利憲章、給付付き税額控除、共通番号制³、税制改正過程の透明化など多くが未実現に終わった。消費税増税はいずれにせよ避け難い道ではあるが、社会保障改革の成案を得る前に決めてしまった「前のめり」の進め方は、納税者の「納得」を得られなかった。

多岐にわたる大きな問題提起であっただけに、不安定な政権基盤の上に東日本大震災という予想外の大災害が重なったこともあり、多くの未解決問題を残さざるを得なかった。今後は民主党政権下で得られた経験と情報を活かしながら、更なる税制改革へ向けた政策を構想すべきである。■

《注》

- 1 環境税は紙幅の関係で本稿では省いたが、地球温暖化対策税としての石油石炭税の上乗せ課税については、諸富徹(2011)「地球温暖化対策税の評価と課題」『税経通信』2011年2月、がある。
- 2 消費税増税をめぐるのは、国と地方の配分関係、低所得者対策、所得税とのバランス、転嫁不足対策などいくつかの重要課題があるが、本稿ではその所在を指摘するにとどめる。
- 3 共通番号制(マイナンバー)については、自公政権下で2013年3月1日に法案が国会に提出された。

民主党政権と社会保障

横山 純一

北海学園大学法学部教授

はじめに

社会保障については、小泉政権の構造改革路線にもとづく財政支出削減により、国民生活に必要なものまで相当に刈り込まれたこともあり、高齢者や働く母親、福祉・医療関係者など国民の民主党政権への期待感が高かった。しかし、民主党政権下でみるべき成果はほとんどなかったし、自民政権時よりも後退したものも少なくなかった。厳しい言い方をすれば、社会保障の充実を待ち望んだ国民の期待を裏切る結果しか出せなかったのである。

衆議院選挙前の鳩山・岡田論争

—消費税増税反対の鳩山対「消費税の議論はさせる」という岡田

社会保障の充実は、もちろん行政効率化一辺倒の

政策スタンスからではできないが、かといって財源をいくらでも投ずればよいというものでもない。財源問題を直視しながら、効果的・効率的な施策が展開されなければならない。社会保障の充実が民主党政権下でできなかった理由を考えるには、民主党が圧勝した衆議院選挙の直前に行われた鳩山・岡田論争にまでさかのぼらなければならない。

国の財政は、1998年度以降今日まで連続して公債金収入が国債費を上回り、とくに2009年度以降は公債金収入が一般会計税収を上回る状態が続いている。2012年度末において国債残高は709兆円、「国および地方の長期債務残高」は940兆円と見込まれている¹。さらに、今日、社会保障給付費と社会保険料収入との乖離が著しい。1975年度の社会保障給付費は11.8兆円、社会保険料収入が9.5兆円であったが、2009年度には、それぞれ99.9兆円、55.4兆円になった。右肩上がりで上昇する社会保障給付費に対し、社会保険料収入は1998年度以降今日までほぼ横ばいで推移しているのである²。

このような厳しい財政状況の中で、財政再建と社会保障の充実という「二兎を追う」ことが目指されなければならないにもかかわらず、鳩山・岡田論争の中で、鳩山は消費税増税に反対するばかりか、岡田が主張する消費税増税の議論さえも拒否する姿勢を示した。ここにこそ根本的な民主党のつまづきがあった。福祉や医療など国民生活に必要なものまで支出を削減した小泉政権の構造改革路線に対峙する政

よこやま じゅんいち

東北大学大学院経済学研究科博士課程修了。経済学博士（東北大学）、財政学・地方財政論。北星学園大学社会福祉学部教授を経て2000年4月から北海学園大学法学部教授。

著書に『現代地方自治の焦点』（単著、2006年、同文館出版）『地方自治体と高齢者福祉・教育福祉の政策課題—日本とフィンランド』（単著、2012年、同文館出版）、『グローバル財政論』（共著、2012年、税務経理協会）など。

策こそが必要であったし、財源問題を直視しながら対立軸を明確に示すことが大切であった。つまり、消費税の増税と所得税改革が社会保障充実との関連の中で打ち出されなければならなかったのである。

不評の鳩山政権のあとを継いだ菅・野田政権下で消費税増税路線が「社会保障と税の一体改革」ということで打ち出されたが、社会保障の充実を展望したものは決して言えず、財政再建との関連で打ち出されたにすぎないものであった。

幹がなく枝ばかりのマニフェスト

自民党に圧勝した衆議院選挙時の民主党のマニフェスト自体に大きな問題があった。各マニフェストの間には相互関連性や体系性がみられなかったし、実際に各マニフェストを実施した場合に生じる問題点やそれへの対応策についての深い洞察力も不足していた。また、マニフェストへの評価が、民主党の国会議員の間でも分かれていた。国会議員2名に聞いたところ、「子ども手当よりも保育所待機者をなくす方を優先すべきと個人的に思っている」と言う者もいたし、「今の国財政を考えれば消費税増税は不可避だ」と述べる者もいた。

このことは、民主党マニフェストが枝ばかりで幹がなかったことによるものである。このようなマニフェストでは、自民政権の失策に助けられながら、選挙に1回は勝つことができたけれども、施策が順調にいかなくなると、簡単にそれぞれの枝（各マニフェスト）を放棄することにつながってしまったのである。

民主党は、当初、特別会計を洗い出したり、事業仕分けをすればかなり大きな金額が出てくると考えていたようである。しかし、特別会計の洗い出しで大きな金額が恒常的に出てくることはなかった。また、一般傍聴者のいる前で省庁の約5000の事業について外部有識者を活用して評価し、「廃止」を決める前代未聞の方法によっても、わずかの金額しか出てこなかった。省庁が絞り込んだ事業を外部有識者が点検するのならまだしも、膨大な事業量を評価・点検するこ

とは、当初は国民に注目されても、形骸化は避けられなかったし、次第に国民の関心も薄れてしまったのである。

財源があまり出てこないことがはつきりしたのならば、現実に政権を担う者として菅や野田が軌道修正するのは当然である。ただ、菅がギリシャの債務危機を例に挙げながら消費税増税を打ち出したのは、稚拙で短絡的であった。消費税増税を打ち出すのならば、まず、民主党のマニフェスト（消費税増税をしない）の誤りを率直に国民にわびることが必要であったし、社会保障の充実と国の財政再建の両方からのアプローチによって消費税増税の必要性を丁寧に国民に説明すべきであった。

なお、消費税率の引き上げを最終的に判断した野田は、2012年12月の総選挙での民主党大敗の責任をとることになった。しかし、野田は歴史的には評価されることになるだろう。厳しい財政状況を踏まえ、党内対立があっても果敢に消費税増税を決断したのだから。ただし、ヨーロッパで一般的な軽減税率の導入を、躊躇することなく決定すべきであった。

とくに問題であった子ども手当

民主党は、マニフェストで、1人月額2万6000円の子ども手当（小学生と中学生が対象）を掲げた。この支給が完全に行われれば総額で約5兆5000億円となるはずであった（実際は、党の暫定的な方針として1人月額1万3000円にとどまった）。2012年度一般会計当初予算における防衛費が4兆7138億円であるから³、子ども手当だけで防衛費を大幅に上回し、一般会計予算の6～7%が子ども手当だけで占められることになる。これでは持続可能性が低くなることは明白である。

筆者は、平日の午前中放送のあるテレビ番組（北海道内）にしばしば登場し、子ども手当の問題点を指摘する機会を得たが、私の発言に対して、子ども手当受給者である子育て中の主婦層の反応は好意的であった。国の財政状況などを考えれば、このような政

策が長く続くわけがないことは、子育て中の主婦（おそらく民主党に1票を投じた者が多かったと思われる）は直感でわかっていた。だからこそ、子ども手当の多くは子育てに回らず貯金に回ったのである。子育て中の主婦たちにすれば、「もらってうれしい」ではなく、「いつ終わりになるのかわからない制度は評価できない」となる。そして、彼女たちは将来の見通しが立たないような政策への不信を募らせていったのである。

子ども手当（児童手当）は、ヨーロッパでも広く行われている。フィンランドの手当は、決して金額的に高くないが、手当は非課税となっている⁴。ただ、フィンランドのように国民の所得格差が小さい国では所得制限を設ける必要性は薄いと思われるが、日本では国民の所得格差が大きいことや、すでに旧児童手当の時においても国民の大半がもらえるように所得条件が緩和されているので、高額所得者に限った所得制限の導入があっても良いと考える。手当は非課税とし、手当の金額は引き下げるべきである。

今日、現金給付から現物給付へというのが社会保障の流れである。そして、都市部を中心に、保育所に子どもを入所させて働こうとしている母親が多数いるが、保育所の数が不足しているため、その希望がなかなかかなわないでいる。子ども手当という「ばらまき」よりも、保育所増設こそ優先すべきであったことは明白である。

なお、安倍自民政権は、2013年度から、保育所、幼稚園、認定子ども園に通う3～5歳児を主対象に、幼児教育無償化に向けた本格的な検討に着手するようであるが⁵、このような無償化には反対したい。というのは、とくに都市部の保育所の場合、入所を希望していても希望がかなわないケースが多数あるため、働く母親の間での不公平感が拡大することになってしまうからである。さらに、根本的に重要な0～2歳児への対策については、依然として難しい課題が横たわっているからである。まずは、保育所の待機を減らすことに全力が注がれるべきで、無償化は次の段階で意味をもつことになるだろう。

進まなかった高齢者介護の充実と 介護労働者の賃金労働条件の改善⁶

介護保険は、少なくともスタートのときは介護の社会化の理念を掲げていた。しかし、近年、介護給付の抑制が顕著に進み、家族による介護を重視する姿勢が強まった。老老介護が一層進み、「認認」介護も現れている。高齢者虐待が増え深刻な社会問題になっている。特別養護老人ホームなどの施設も不足している。高齢者介護の充実策が求められているにもかかわらず、要介護者と家族を取り巻く環境は一向に改善されていない。このような中、良心的なケアマネジャーが苦悩しているのである。

また、介護保険料の上昇と高額化が大きな課題である。第5期（2012年～2014年）には、各都道府県の平均保険料基準額（65歳以上の保険料、各都道府県内の保険者ごとの保険料基準額を平均）が月額5000円を超過した都道府県が25と過半数を占めるに至った。これまでも月額保険料基準額が5000円を超過した保険者（市町村、広域連合）はあったが、きわめて少数だったし、第2期の北海道鶴居村のように小規模自治体が多かった。第5期では、多くの都市において保険料基準額が5000円を超過したことが特徴で、いよいよ介護保険料5000円時代に突入したといえることができるのである。

これまでは、現状の年金水準を考えれば、高齢者の保険料基準額は月額5000円を超過しないのが妥当だろうとされていたから、厚生労働省は、財政安定化基金の取り崩し、介護給付費準備基金の取り崩し、保険料の多段階設定の取り組みを進めることによって、保険料の上昇抑制と、低所得高齢者の保険料軽減を図った。しかし、財政安定化基金による保険料引き下げ効果はわずかだったし、介護給付費準備基金についても、それをほとんど保有していない自治体では保険料の上昇抑制効果は小さかった。また、保険料の多段階設定は、それを行えば行うほど保険料段階が多くなって制度が複雑化した。現在、保険料段階が18段階や17段階の自治体が存在

し、最高段階に属する高齢者の場合、保険料基準額の3倍以上の保険料を支払うことになる自治体もある。自民党の麻生政権の時には、介護報酬の引き上げが行われ、これに伴う保険料の上昇に対応するために、約1200億円の介護従事者処遇改善臨時特別交付金を設けて各市町村に交付し、保険料の上昇抑制を図った。麻生政権のこのような方策も抜本策とはいえなかったが、民主党政権の介護保険料に関する政策は、これと比べてみてまことに貧弱であったと言わざるを得ないのである。

さらに、民主党政権では、介護従事者の処遇改善の施策がほとんど行われていない。第5期が始まる前には、筆者は、介護従事者の処遇改善を進めるための当面の措置として、麻生政権の時に創設された介護職員処遇改善交付金の活用に力点をおき、2012年度以降も交付金事業を継続する方法が検討されるべきであると提案してきた。麻生政権は介護従事者の処遇改善に前向きで、介護報酬のプラス改定と、介護職員処遇改善交付金の創設で対応しようとした。介護職員処遇改善交付金は直接的に処遇改善につながるために、実施規模にもよるが、介護報酬のプラス改定以上にその効果が大きい。まさに、この方法こそが当面の措置に値するし、直接的に介護従事者の処遇改善に役割を果たすことになるかと筆者は考えたのである。あわせて、筆者は、これまでの交付金事業が臨時措置ゆえに活用に慎重だった事業所が少なくなかったことから、すべての介護従事者に対象を広げるとともに、予算額を増やし、できるだけ長い期間（3年間か6年間）実施することを提案してきた。

しかし、民主党政権下では、このような交付金の活用は実現せず、2012年3月で交付金事業は打ち切られた。民主党政権は、交付金事業での介護職員の処遇改善分について報酬改定で引き継ぐこととし、処遇改善を目的とした加算措置を導入した。一般的な介護報酬の引き上げではなく、処遇改善加算が設けられたことは一定の評価をしたいが、第5期の介護報酬改定が全体では実質マイナス改定であったため

に、おのずと処遇改善には限界があり、介護従事者の処遇改善は進まなかったと言わざるを得ないのである。

弱かった子どもの貧困への対応、 高校授業料無償化は評価

子どもの貧困が拡大している。その拡大防止に努めることが民主党政権に求められた。その際、現行の制度である就学援助制度を十分活用することが重要であった。自治体との意見交換をしつつ、課題や問題点が多い現行の就学援助制度の改善に着手すべきであったが、まったく行わなかった。

高校授業料無償化は評価できる。貧困のためにやむなく退学する高校生が増えている。また、高校の場合、授業料以外の保護者負担金は、小学校、中学校に比べればはるかに多い。高校授業料無償化は民主党政権の数少ないヒット作であった。

今後の展望

今日、グローバリゼーションが進んでいる。そして、たとえ経済成長が進んだとしても、国民にその果実がいきわたらないケースが顕著に生まれている。リストラが横行し、非正規労働者が増加していることから、それは明らかである。

では、どうすればよいか。市場原理主義では国民生活が守られないことは明らかであるが、かといって、教条的な社会民主主義論や20年以上前の北欧型社会民主主義を理想とするような考え方では、グローバル化の現実に対応できないだろう。当の北欧諸国もグローバル化の中で苦悩し、社会保障支出の削減、給付の抑制、所得税の累進制の緩和、富裕税の廃止などを行い⁷、従来の福祉国家的システムを変化させてきているのである。

日本の場合、貧困など本当に困っている者への支援策の強化、福祉・医療の充実、高齢者介護の充実を目的とする介護保険の抜本改革、保育所の増設をはじめとする働く母親への支援などが求められて

いる。

さらに、確固とした雇用政策が打たれなければならない。今後、工場を海外に移転する企業はさらに増大することだろう。そこで、これまでよりも雇用面で輸出型産業に頼れる部分は一層少なくなるだろう。したがって、強固な内需型産業が作り出されなければならない。強固な内需型産業になる可能性をもつものには、福祉・医療、観光、農産加工（6次産業）、エネルギーなどをあげることができるが、福祉・医療は診療報酬・介護報酬に依存し、農産加工はTPPとの関連のなかで課題があり、エネルギーは原子力発電への政府・企業・国民の姿勢によってその量的必要性や発展可能性が変わってくるなど、それぞれ課題がある。

以上の政策を模索する必要があるし、その模索を続ける中で、もしかすれば新しい社会民主主義像が作られる可能性が出てくるかもしれない。グローバル化の中での北欧諸国の苦悩から学ぶことは重要である。そして、今後は、「地域」や「働く女性」がキーワードになるのではないかと、筆者は考えている。■

《注》

- 1 財務省『日本の財政関係資料—平成24年度予算案補足資料』、2012年2月。
- 2 注1に同じ。
- 3 注1に同じ。
- 4 これについては、横山純一「フィンランドの財政再建と経済・財政（1990-2011）—フィンランドにおける財政支出削減と税制改革、経済の変化と地域格差の拡大を中心に—」『開発論集』91号、2013年3月、北海学園大学開発研究所。
- 5 「読売新聞」2013年1月15日。
- 6 高齢者介護と介護保険、介護従事者の賃金労働条件については、横山純一『地方自治体と高齢者福祉・教育福祉の政策課題—日本とフィンランド』第1章、第3章、同文館出版、2012年3月、横山純一「介護保険制度と介護保険財政の課題と展望」『検証社会保障・税一体改革』（地方自治総合研究所地方財政研究会編）2012年12月、財団法人地方自治総合研究所を参照。なお、本稿では、紙数の都合で民主党の後期高齢者医療制度改革案について述べることができなかったが、これについては横山純一前掲書、第4章ならびに、前掲の『検証社会保障・税一体改革』所収の横山純一論文「後期高齢者医療制度の財政課題と改革の方向—必要な公費負担と消費税をめぐる状況」を参照のこと。
- 7 注4に同じ。



民主党の分権改革と地方財政

高木 健二

前地方自治総合研究所研究員

マニフェストの分権改革と地方財政改革

鳩山内閣は、分権改革と地方財政改革について、①明治維新以来続いた中央集権体制を抜本的に新たに「地域主権国家」へと転換する、②中央政府は国レベルの仕事に専念し、国・地方自治体の関係を、上下・主従の関係から対等協力の関係に改めるとした。ここで「地域主権国家」への転換を主張しているが、日本国憲法では「主権が国民に存する」（前文1項）ことを定めており、行政区域を前提にした「地域主権」や「住民主権」などはあり得ない。野党の自民党は「国家主権」を主張して、法案での「地域主権」の用語修正を行ったが、これも「国民主権」の否定である。対外的な「国家主権」は、国連憲章によって「すべての加盟国の主権平等の原則」（第2条）が保障されているのである。「国民主権」を「国家主権」にすりかえることはできない。「地域主権」は、地方分権を強調するための単なる政治スローガンでし

かないのである。また「中央政府は国レベルの仕事に専念」させるとしているが、国・地方の事務配分が米国の「分離的事務配分」とは異なり、日本では「複合的事務配分」となっており、簡単なことではなかった。ただし国・地方の「対等協力の関係」は、「国・地方の協議の場」の法制化により、不十分ながら前進した。

ともかく鳩山内閣は、これらの原則に基づき、次のとおりの具体策を掲げた（マニフェスト・2009年）。

①「行政刷新会議」ですべての事務事業を整理し、基礎自治体が対応可能な事務事業の権限と財源を大幅に移譲する、②国・地方の協議の場を法律に基づいて設置する、③国の「ひも付き補助金」を廃止し、「一括交付金」化し、義務教育・社会保障の必要額は確保する、④国地方の二重行政を排し、地方にできることは地方にゆだねる、⑤国の出先機関を原則廃止する、⑥全ての国直轄事業における負担金制度を廃止し、地方の約1兆円の負担をなくし、それに伴う地方交付税の減額は行わない、⑦課税の根拠を失った暫定税率を廃止して、税制に対する国民の信頼を回復し、2.5兆円の減税を実施する、⑧ガソリン税、軽油引取税、自動車重量税、自動車取得税の暫定税率は廃止し、2.5兆円の減税を実施する、⑨ガソリン税、軽油引取税は地球温暖化対策税として一本化、自動車重量税は自動車税と一本化、自動車取得税は消費税の二重課税回避の観点から廃止する。

菅内閣と野田内閣の分権改革と地方財政改革は、

たかぎ けんじ

早稲田大学第一文学部中退。専門分野は、地方財政論、地方自治論。

著書に『分権改革の到達点』（1999年、敬文堂）『交付税改革』（2002年、敬文堂）、『地域間格差と交付税』（2008年、公人社）など。

次に見るように、大幅に簡素化された。国地方の二重行政の廃止、国の出先機関の原則廃止、自動車関係税の廃止・統合などの実現が困難な課題は全て削除された。通常に分権改革と地方財政対策に戻ったといつてよいだろう。

菅内閣の分権改革と地方財政改革は、以下のとおりである（マニフェスト・2010年）。

①「一括交付金」化の第一段階として、2011年度に公共事業の補助金を「一括交付金化」する、②国直轄事業の地方の負担金廃止に取り組む、③福祉事務所の設置や公園に関する基準などは、身近な自治体が決められるようにする。なお自動車重量税・自動車取得税は、簡素化・グリーン化の観点から負担を軽減するとしたが、これは交通政策のマニフェストへ移行させた。

野田内閣の分権改革と地方財政改革は以下のとおりである（マニフェスト・2012年）。

①義務付け・枠付けの見直しをさらにすすめ、条例制定基準はできるだけ「参酌基準」とし、条例制定権の拡大を図り、市町村への権限移譲をさらにすすめる、②大都市制度を見直し、都道府県から政令市への権限と財源の移譲をすすめる、③一括交付金を拡充する、④地域主権戦略大綱を着実に実行し、地方や国民の声を十分に聞きながら、中長期的視点で道州制を検討する。ここで大都市制度の見直しと道州制の検討が付加されたが、これはこれらを強調する日本維新の会など勢力伸張に政治的に配慮したものでしかなかった。以下で、歴代民主党政権の分権改革と地方財政改革の具体策を見てみよう。

地方分権改革

(1) 義務付け・枠付けの見直しと自治体の条例制定権の拡大

自公政権時から地方分権改革推進委員会で、国の法令等による自治体に対する事務事業の義務付け・枠付けの見直しと自治体の条例制定権の拡大の改革が進められてきた。地方分権改革推進委員会の

第2次勧告では、義務付け・枠付けの見直し4076条項が示された（2008.12.8）、第3次勧告では、義務付け・枠付け121条項が見直された（2010.10.7）。

民主党政権はこれらの勧告を尊重し、積極的に義務付け・枠付け見直しの分権改革を推進したことは評価できる。具体的には「地域主権戦略大綱」（閣議決定、2010.6.22）、「地方分権推進計画」（閣議決定、2011.12.15）などにより「施設・公物設置管理の基準」、「協議、同意、許可・認可・承認」、「計画等の策定及びその手続き」の3分野に係る1216条項のうち636条項の見直しのための関係法律の改正を成立させた。また「義務付け・枠付けの更なる見直しについて」（閣議決定、2011.11.29）に基づいて、「地方からの提言に係る事項」、「通知・届出・報告、公示・公告等」、「職員の資格、定数等」の3分野に係る1212項目の見直しの関係法律改正案を国会に提出したが、衆議院解散に伴い廃案となった。しかし自公政権でも、これらの関係法律は成立させざるを得ない状況にある。

民主党政権は、条例制定権の拡大に当たって、「従うべき基準」（条例内容を直接的に拘束する）、「標準」（通常やるべき基準）、「参酌すべき基準」（地域の実情に応じて内容を定められる）のうち、できる限り「参酌すべき基準」とし、条例制定の範囲拡大を推進したことは評価される。

(2) 地方自治法改正

民主党政権は、地方行財政検討会議、第30次地方制度調会などの検討結果を踏まえ、地方自治法の一部改正法案を国会に提出し成立させた（2012.8.29）。政府の改正案は、①議長への議会招集権付与、②専決処分 of 厳格化、③住民投票結果の拘束力、④議会の解散請求の要件緩和、⑤地方税等の直接請求の対象化、⑥自治体に対する国の違法確認訴訟の制度化、⑦条例による通年会期、一般再議の条例・予算以外の議決事件への拡大、長の20日以内の条例公布（再議の場合以外）、一部事務組合の脱退手続きの簡素化、広域連合の長に代わる

理事会設置などであった。

この中でとくに、③の地方税、使用料・手数料等を住民の直接請求の対象にすること、⑤の大規模公共事業等を拘束力のある住民投票の対象にすることなどは、自治体の税財政運営について住民の声を直接的に反映するシステムづくりに直結する大きな意義があったが、地方6団体は、地域住民がこれらの制度を積極的に活用することに危機感を募らせ、これらの法改正に猛反対したため、地方自治法の一部改正案から削除されてしまった。

(3) 国と地方の協議の場の法制化

民主党政権のマニフェストでも主張していたように、「国と地方の協議の場」の法制化は、地方6団体もかねてから強く求めてきたことである。民主党政権は、「国と地方の協議の場に関する法律」を成立させ、「地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施について、国と地方が協議を行う」ことになり、実際にもこれを機能させてきたことは十分評価に値する(2011.4.28)。

地方財政改革

(1) 2009年度地方財政

①2008年度からの「地域再生対策費」4000億円は、昨年度と同様に、都道府県に1500億円、市町村に2500億円配分された。新設の「雇用創出推進費」5000億円は、森林の間伐、学校の耐震化、雇用創出などのために2009年度、2010年度にわたって交付された。これらの地財計画の別枠分の財源措置は、民主党政権下でも名称変更して継続され、地方財政運営に支障を来たすことはなかったことは評価してよい。

②地方公営企業金融公庫を改組し、「地方公共団体金融機構」とし、自治体の一般会計に対しても長期・低利の資金融通を行うことになった。この地方公共団体金融機構は、a)貸付対象、貸付期間、利率設定に柔軟に対応する、b)地方財源不足のため

の地方債の資金についても弾力的に補完する、c)一般会計の地方道等の臨時3事業に加え合併特例、防災対策、地域活性化事業などに5000億円、d)公営企業に8000億円、e)臨時財政対策債に5000億円貸し付けるとした。

①民主党政権は、旧自公政権が決定していた、a)道路特定財源制度は廃止し2009年度から一般財源化する、b)一般財源化の法改正により道路整備費の財源等の特例に関する法律案における道路特定財源制度の規定は2009年度から適用しない、などを継承しほぼそのまま決定した。道路特定財源収入は3兆3366億円、地方の道路税財源総額は3兆3083億円(道路特定財源収入2兆677億円、地方道路整備臨時交付金6825億円、道路補助金5581億円)である。

これらの自動車関係税については、民主党政権下でも、炭素税化(CO₂課税)、消費税・所得税への吸収などの論議が行われたが、決定を見るに至らなかった。また国の地方への道路関係の交付金、補助金等の廃止、その分の税源移譲、交付税化等による一般財源化など代替財源の確保が不可避だが、これらについても結論を得ることはできなかった。

(2) 2010年度地方財政

①民主党政権は、予算編成・地財計画策定の手続きについて、次のとおりの改革を実施したが、これらは評価される。

a)自公政権時の2010年度概算要求を白紙に戻し新たな「地方財政収支試算」を策定した。b)財務省の財政制度審議会を開催せず、その建議も求めずに予算編成を行った。c)自公政権時の与党及び政府の税制調査会を全て廃止し、政務三役中心の政府税制調査会で税制改革論議を進めてきた。d)2010年度予算については、財務省原案(内示)を廃止し、各省大臣との復活折衝もとり止め、一気に予算案の閣議決定を行った。e)地方財政対策の決定に基づき、総務省から「財政課長内翰」が各都道府県等に通知され、この中で指示めいた事項が記述され

ていたが、この内輸は単なる「事務連絡」に改められ、内容も指示事項などは削除になった。f) 地方交付税法の改正案などが成立すると、総務省は「事務次官通達」を各都道府県等に通知してきたが、これも廃止となった。ただ都道府県の財政課長会議等で趣旨の説明会は行われた。

②民主党政権の2010年度予算編成、地方財政計画策定では、マニフェストの実行を基本に、「事業仕分け」でメディア向けに派手な演出も含めながら、政治主導の予算編成を行ったとされる。しかし政権を掌握している政党、政治家が、自らの指揮・監督下にある官僚を敵扱いにして各省の事務事業の事業仕分けを行うなどは、本末転倒の非りを免れないものであった。

いずれにしろデフレ下で国・地方の税収は激減し、戦後初めて、税収を上回る国債増発を余儀なくされ、マニフェストの目玉でもあるガソリン税等の暫定税率廃止は先送りに追い込まれ、マニフェスト破りとの批判も惹起させる厳しい予算編成となった。地方財政も空前の財源不足に見舞われたが、ガソリン税等の暫定税率の存続が逆に幸いし、その分の財源不足がなくなり、地方交付税の増額、臨時財政対策債（赤字地方債）の大増発で、辛うじて収支バランスのとれた地財計画が策定された。

③民主党政権の「コンクリートから人へ」のマニフェストに基づき、投資的経費は大幅削減となった。公共事業費の補助金を削減しその財源で国の事業として子ども手当、高校無償化等を実施したが、地方には公共事業の補助金とその地方負担分の削減が合わせて行われたため、投資的経費はここ21年間で最低の水準となった。

④2010年度には、子ども手当と現行の児童手当を併給することになった。総給付費は2兆2554億円、うち国負担1兆7465億円（事務費166億円、児童手当特例交付金等2337億円も含む）、それ以外は地方負担、事業主負担となった。地方負担が入ったために、不交付自治体、都市部の自治体からは厳しい批判が相次いだ。

⑤高校無償化については、公立高校は授業料を徴収せず、私立高校は授業料の一定額を国費で助成する（3933億円）ことになった。具体的には、a) 公立高校は、設置者である自治体が徴収していた授業料を国が肩代わりし、自治体に授業料相当額を国費で負担する。b) 私立高校は、高等学校就学支援金（月額12万円、低所得者12万円増など）として授業料の一定額を国費により都道府県が助成する。これについても所得制限が入らなかったために、高校への様々な就学支援を行ってきた都市部の自治体からは厳しい批判が起きた。

⑤民主党政権は、全ての国直轄事業の負担金制度を廃止し、地方の約1兆円の負担をなくし、それに伴う地方交付税の減額は行わないとしていたが、国直轄事業負担金の業務取り扱い費、国土交通省、農水省の公共事業の事務費の廃止しかできなかった。国直轄事業負担金は、2011年度の6416億円が、2012年には5874億円に減ったが、国は全体の事業規模を縮減しただけであり、痛くもかゆくもなかったのである。

⑥地方再生対策費は、自公政権時から「当分の間維持する」ことになっており、前年度同額の4000億円が計上された。地域雇用創出推進費は廃止され▲5000億円が削減されたが、地域活性化・雇用等臨時特例費9850億円が新設された。

⑦市町村合併の際に実施された段階補正、人口急減補正の削減を見直し、約700億円の段階補正が復元されるなど、小規模市町村からの評価は高まった。

⑧財政健全化計画、公営企業経営健全化計画を策定し、行政改革・経営改革を行う自治体を対象に、2010年度から3年間で1.1兆円の公的資金の補償金免除の繰り上げ償還を行い、金利5%以上の地方債の公債費負担を2400億円程度軽減することになった。これも真剣に財政再建に取り組む自治体からの評価は高かった。

(3) 2011年度地方財政

①民主党政権の地域主権戦略会議は、国の「ひも付き補助金」について、2011年度は都道府県で5000億円超、2012年度には市町村で約5000億円の計1兆円超を「一括交付金化」した(2011.12.29)。都道府県は使い勝手が良くなるとしてある程度評価したが、市町村とくに町村は一括交付金化に必ずしも賛成ではなかった。

「一括交付金化」は、道路や学校整備に充てる投資補助金(約3.3兆円)が対象で、残りの補助金も将来的に「一括交付金化」を検討することにした。2011年度は「地域自主戦略交付金」(一括交付金)5120億円が、内閣府で予算計上され、人口や面積などの客観的指標で配分額を決定した。中央省庁の「個所付け」は行わないことになった。また「整備計画—申請—認定」手続きのうち、整備計画の手続きを外した。「一括交付金化」の対象事業(都道府県)は、既存の社会資本整備総合交付金、農山漁村整備交付金、水道施設整備費補助金などのいずれも一部が「一括交付金化」されただけであり、しかも新規事業は1割程度であり、9割は継続事業が「一括交付金化」されたに過ぎなかった。2012年度からの市町村への「一括交付金化」は慎重に検討することになった。

民主党のマニフェスト(2009年)では、社会保障、義務教育関係の補助金は「一括交付金化」の対象から除外するとしていた。生活保護や義務教育の補助金が、自治体ごとに用途が自由であるということはあるが、自治体ごとに、投資目的・投資内容・投資規模・投資時期はそれぞれ異なり、自治体ごとに用途を自由にすることに合理性はある。

②各方面より、かねてから算定が不透明な特別交付税の地方交付税総額に占める割合を減らし普通交付税の割合を高めるべきとの指摘が行われてきた結果、民主党政権は現行6%を2011年度から4-5%に引き下げることにしたことは評価される。し

かし東日本大震災により3年間延期され、2014年度は5%、2015年度は4%への引き下げが行われることになった。その分は普通交付税を増額することになる。

③民主党政権は、とくに片山総大臣の意向もあり、自治体への「義務付け・枠付け」の見直し法案の一貫として、総務省との協議が必要だった自治体による地方債発行を一定条件(財政力など)のもとで、2012年度から届け出制にすることにした。

(4) 2012年度地方財政

①「地域経済基盤強化・雇用等対策費」1.5兆円が新設された。これは前年度の「地域再生費」3000億円、「地域活性化・雇用等対策費」1.2兆円を合算したものである。

②「一括交付金化」については、前年度の都道府県中心の5120億円は、2012年度には都道府県、政令指定都市などに8329億円に拡大した。既存分は4523億円ですべて都道府県分の拡大化992億円、政令指定都市分の新設分は1239億円である。しかし「一括交付金化」に伴い「効率化」も実施され、補助金総額の削減が行われたことは評価できない。

③民主党政権は、「社会保障と税の一体改革素案」(2012.1.6)をとりまとめ、次のとおり、地方消費税の引上げなどの法改正も成立させた。

a)消費税率(国・地方)は、2014年4月から8%へ、2015年10月から10%へ段階的に引き上げる。この結果、地方消費税率も段階的に引き上げる。

b)引き上げ分の消費税収(国・地方)については、「地方単独事業の総合的な整理」を踏まえた社会保障給付における国と地方の役割分担に応じた配分を行う。地方分は、消費税率換算で2014年4月から0.92%、2015年10月から1.54%とする。このため、現行税率1%を2014年4月から1.7%、2015年10月から2.2%に引き上げる。

c)消費税に係る現行地方交付税率29.5%(消費税率換算1.18%)を2014年から22.3%(同1.40%)、2015年から20.8%(同1.47%)、2016年から

19.5% (同1.52%)とする。地方交付税率は下がっているが、消費税自体が引き上げられているため、地方交付税額は増えることになる。

d) 消費税収（現行の地方消費税を除く地方分）については、現行の基本的枠組みを変更しないことを前提として、その用途を明確化すること（消費税収の社会保障財源化）。

e) 引き上げ分の地方消費税収の都道府県と市町村の配分については、現行の1対1を基本とし、また引き上げ分の地方消費税に係る市町村交付金については、人口による配分など社会保障財源化に適した交付基準を検討する。

民主党政権は、マニフェスト破りの消費税と地方消費税の引上げを実施し、国民の批判の中で、政権党から転落したが、将来の地方財源確保に貢献したことは事実である。

おわりに

民主党政権は、政権交代後の地方分権改革、地方財政対策などはそれなりに着実に遂行してきたとあってよい。民主党の大敗により自公政権が成立したが、自公政権は2013年度地方財政対策におい

て、地方6団体等の強い反対も無視し、地方公務員の給与費1兆2300億円を削減し、その分の地方交付税を7550億円削減し、公共事業を大盤振る舞いするなど異様な姿勢を取りはじめている。

自公政権では、消費税の10%引上げ時から低所得者対策として食料品等の軽減税率導入が決まっており、旧民主党政権の消費税引き上げ分は全額社会保障費に充当するとの約束が形骸化し、社会保障費に充当するなら消費税の引き上げもやむを得ないとして賛成した国民の期待を裏切ることにもなる。

また自公政権では、ゴルフ場利用税（都道府県546億円、市町村384億円）、自動車取得税（都道府県1916億円、市町村交付金1382億円）、自動車重量税（市町村重量譲与税3813億円）などの廃止議論を進めている。これらが廃止になれば代替税源、代替財源の確保が最重要課題なる。地方法人特別譲与税（1兆4159億円）を廃止して地方消費税の税率引上げに組み入れる、などの議論も進められている。さらに自公政権、日本維新の会などの連携で、道州制の導入が進められようとしており、2014年度以降の地方自治、地方財政は、大きな転換点に直面することになる。■

