

景気重視にかじを切った平成 21 年度予算

～ 求められる新たな財政再建目標 ～

予算委員会調査室 いしはら じゅん
石原 淳

我が国経済は、平成 14 年 1 月を谷として緩やかながらも戦後最長となる景気回復を続けてきた。しかし、19 年半ば頃より、原油を始めとする資源及び食料価格の高騰や米国サブプライムローン問題に端を発する世界経済の停滞・金融不安の影響を受け、景気は次第に減速し始めた。20 年に入ると第 2 四半期から 2 期連続で GDP が前期比マイナスとなり、米国証券会社リーマンブラザーズが経営破たんした 9 月以降の世界的な金融危機、景気後退の中で、我が国の景気の現状もますます厳しいものとなっており、11 月には与謝野経済財政政策担当大臣が「景気は後退局面にある」¹との見方を示すに至った。

財政事情を見ても、国債依存度は依然として 30% を超え、国・地方の長期債務残高が 21 年度末には 804 兆円（対 GDP 比 157.5%）に達する見込みであるなど、厳しい状況が続いている。財政再建は喫緊の課題であり、政府は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006（以下、「基本方針 2006」という。）」で示された歳出・歳入一体改革を着実に推進し、2011（平成 23）年度に国・地方の基礎的財政収支を黒字化させることを目標としていた。しかし、3 度の経済対策等によって財政支出が大幅に増加する一方、景気後退に伴い法人税を中心に大幅な税収減が見込まれており、財政健全化目標達成のためのハードルは一段と高まっている。

本稿では、麻生政権初の予算編成となる平成 21 年度予算を概観するとともに、景気が急速に悪化する中で、揺らぎ始めた財政健全化路線の行方を考察する。

1. 世界的経済危機を受けた経済対策の策定

(1) 国際金融危機下の日本経済

米国の住宅価格下落に端を発したサブプライムローン問題は、19 年 8 月の欧州主要金融機関傘下のファンド凍結に対する欧州中央銀行における大量の流動性供給²を皮切りに、その影響の大きさが表面化した。20 年に入ると米国の大手金融機関や住宅 2 公社の経営悪化、政府によるそれらの救済などが行われる中、世界的な金融不安が進展した。そして、9 月のリーマン・ショック以降、株式市場、為替市場を巻き込んだ世界的な金融危機が一気に広がり、銀行、証券など大手金融機関の損失拡大が明らかになった。このような中、欧米の主要 6 中央銀行は協調して利下げや市場への資金注入を断行し、金融市場の混乱収縮に努めた。また、欧州政府は金融機関への公的資金注入や国有化を発表、先に金融安定化法

¹ 『毎日新聞』（平 20.11.17）等

² いわゆる BNPパリバショック

を成立させていた米国も追隨して公的資金注入の実施を表明した。

しかし、20 年末にかけて金融危機の影響は徐々に実体経済に現れ始め、米国においては、住宅市場の低迷に加え、雇用、生産、消費などの経済指標も軒並み悪化し、成長を支えてきた輸出も鈍化している。内外需ともに減少傾向にあるユーロ圏では、GDP がユーロ導入以来初のマイナス成長となり、高成長を続けていた中国を始めとする新興国も、先進諸国の減速を受けて経済成長の鈍化は免れ得ず、世界的な景気後退局面入りの様相が強まっている。

我が国の経済を見ると、20 年第 2 四半期以降、2 期連続で GDP がマイナス成長となるなど、景気の後退は鮮明となった。年央頃までは、原油等資源価格の高騰が企業部門と家計部門を圧迫していたことが景気後退の主因であったが、足下では金融危機がもたらした世界的な景気後退や円高、株価低迷等が実体経済へ悪影響を与えている。とりわけ世界経済の減速による輸出の大幅減少等が外需依存度の高い我が国経済に深刻な打撃を与え、企業収益の悪化や設備投資の縮小をもたらした。さらに、派遣社員の雇止めや解雇、新規学卒者の内定取消等が広がり、雇用・所得環境の大きな変化が消費マインドを冷え込ませるなど、景気の先行きに更なる悪化の懸念が生じている。

こうした中、世界的な景気減速を背景に、景気浮揚に向けて実効性の伴った対策を行うため、限られた財源をいかにして効果的に差配するかという点も 21 年度予算編成の一つの鍵となった。

(2) 相次ぐ諸外国の経済対策

金融危機が実体経済に波及するにつれて、各国の危機対応も利下げ等の金融政策から景気対策としての財政出動に段階を移し、11 月の金融サミットでは G20 が協調して景気対策を行って世界経済を下支えすることで合意した。

米国は、20 年 2 月に個人消費を喚起して経済の好転を図るため総額 1,680 億ドルの緊急経済対策を決定したことに加え、次期政権を担う民主党が景気の底割れ防止へ公共事業の積み増しや失業給付の延長を中心とした 8,000 億ドル規模の追加経済対策を準備していると報じられており、実現すればニューディール政策以来の大型経済対策となる。

欧州においては、EU の欧州委員会が 2,000 億ユーロの対策を各国に提示したほか、各国政府も独自の経済対策を相次いで打ち出した。ドイツは法人税の負担軽減を柱とする 500 億ユーロの経済対策をいち早く決定し、フランスは IT 等戦略産業に 3 年間で 1,750 億ユーロの政府投資を実施するほか、省エネ型自動車購入の助成等を柱とした 260 億ユーロの追加経済対策を発表した。英国では住宅等への財政支出拡大に加えて 09 年度末までの暫定措置として付加価値税を引下げるなど 200 億ポンド、イタリアでは低所得世帯への給付金を含む 800 億ユーロ規模の経済対策の実施がそれぞれ決定されている。

その他、中国や韓国においても大規模な経済対策が策定されるなど、世界各国で需要を下支えするための機動的な財政出動が行われることとなった(図表 1)。

図表1 諸外国の経済対策等

	景気対策の規模と主な内容	金融対策(資本注入枠)など
米国	1,520億ドル(13.4兆円):所得税還付(実施済み) 2年間で8,250億ドルの追加対策を検討中(民主党)	金融安定化法による最大7,000億ドルの資本注入
EU	2,000億ユーロ(24兆円)の対策を各国に提示	
英国	200億ポンド(2.7兆円):付加価値税の暫定引下げ等 (2010年までに教育や交通インフラに400億ポンド投資)	銀行への公的資金注入500億ポンドに加え、中小企業向け融資への政府保証等210億ポンド
ドイツ	500億ユーロ(6.4兆円):法人税の負担軽減、雇用助成金拡充等 (2010年までに最大500億ユーロの追加策実施)	700~800億ユーロ
フランス	260億ユーロ(3.3兆円):省エネ型自動車購入助成等 (IT等戦略産業に3年間で1,750億ユーロの政府投資、 200億ユーロ規模の政府系ファンド創設、主要企業の株取得)	400億ユーロ
イタリア	800億ユーロ(10.2兆円):公共事業拡大、高速道路や公共料金の 引上げ凍結、低所得世帯に対する給付金等	100~120億ユーロ
中国	4兆元(54兆円):安価な住宅の建設、農村整備、輸送インフラ建 設等公共事業等	
韓国	33兆ウォン(2.1兆円):財政支出拡大、設備投資減税等	

(注) EUの経済対策は欧州委員会が各国に要請したもので、それぞれの国の対策規模の合計とは一致しない。
為替レートは21年1月上旬時点(1ドル90円、1ユーロ120円、1ポンド130円、1元13円、1ウォン0.07円)。

(出所)財務省資料、新聞報道記事等を基に作成

(3) 3次に渡る我が国の経済対策

昨年8月以降、我が国においても、原油等資源高や悪化する金融経済情勢に対応する3つの経済対策が相次いで打ち出された(図表2)。補正予算を伴う総合的な経済対策の策定は、14年度に小泉内閣において策定された「改革加速プログラム」以来、6年ぶりのことである。

まず、世界的な原油・食料価格高騰や生活関連物資の価格上昇という状況の中で、国民の安心・安全を実現するため、政府は、8月29日に「安心実現のための緊急総合対策」(以下、緊急総合対策という。)を決定した。事業規模は20年度当初予算の前倒し分も含めて11.7兆円、財政支出は同2.0兆円(そのうち1.8兆円を20年度第1次補正予算で措置)となり、21年度予算編成とも連結して連続的な政策実行を目指すこととされた。緊急総合対策は、財政健全化路線の下、有効需要創出を主目的とした財政出動は行わず、真に必要な対策に財源を集中する点で旧来型の経済対策とは一線を画するとされた。

緊急総合対策の策定からわずか3日後、補正予算案提出が見込まれる秋の臨時国会召集を前に福田総理が突然の辞任表明を行ったため、同対策の内容を踏まえて編成された20年度第1次補正予算は、その後に発足した麻生内閣の下で国会に提出された。麻生総理は所信表明演説において「日本経済は全治3年」とした上で、「当面は景気対策、中期的には財政再建、中長期的には改革による経済成長」の3段階で日本経済を立て直す方針を示し、

図表 2 平成 20 年度に打ち出された我が国の経済対策

安心実現のための緊急総合対策(8月29日決定)	11.5兆円程度
第1次補正予算(10月16日成立)	1.8兆円
緊急保証・貸付、学校耐震化、地方への財源措置 等	
生活対策(10月30日決定)	26.9兆円程度
定額給付金、緊急保証・貸付、高速道路料金引下げ、地域活性化・生活対策臨時交付金、医療・介護・福祉対策 等	
生活防衛のための緊急対策(12月19日決定)	
財政上の対応	10兆円程度
雇用対策、経済緊急対応予備費創設、住宅減税 等	
金融面での対応	33兆円程度
金融機能強化法に基づく政府の資本参加枠拡大、銀行等保有株式取得機構の活用・強化、政策金融の「危機対応業務」発動・拡充	
合計(重複を除く)	75兆円程度
財政措置	12兆円程度
金融措置	63兆円程度

(出所)財務省資料より作成

経済対策の実施とその裏付けとなる補正予算の成立は「焦眉の急」であるとして予算の早期成立を訴えた。10月16日に成立した第1次補正予算では、緊急総合対策費に係る1兆8,081億円の追加歳出分を、前年度剰余金の受入れや建設国債の発行によって賄う形となり、景気後退に伴って大幅な税収不足が懸念される中であっても税収の減額補正は行われなかった。また、緊急総合対策策定後に混迷の度を深めた世界的な金融不安への対応が盛り込まれていなかったことから、追加的な経済対策と第2次補正予算の必要性について予算委員会等においても度々言及され³、第1次補正予算成立後、早々に新たな経済対策の策定に着手することとなった。

10月30日にとりまとめられた事業規模26.9兆円、財政支出5.0兆円に上る大規模な「生活対策」では、「生活者の暮らしの安心」が最重点分野として位置付けられた。具体的施策としては、2兆円規模の定額給付金や高速道路料金引下げ、中小企業資金繰り対策のためのセーフティネット貸付拡充などが打ち出された。

³ 第170回国会参議院予算委員会会議録第3号33頁(平20.10.14)等

その後も国内景気は厳しさが増し、特に派遣や契約社員などの非正規労働者を対象とした解雇・雇止めの動きが広がり、新規学卒者の内定を取り消す企業も現れるなど雇用情勢の悪化は深刻なものであった。そこで、政府は雇用問題や企業の資金繰り確保を最重要課題として「生活防衛のための緊急対策」を12月19日に決定した。雇用保険料の引下げや再就職支援等からなる雇用対策と金融市場安定化・資金繰り対策が柱であった。

第171回国会冒頭に提出された20年度第2次補正予算は、「生活対策」実施の措置（4兆6,880億円）や、その後の雇用状況悪化を受けて追加された雇用対策（1,600億円）が歳出の中心であり、全体としては4兆7,857億円の追加歳出を財政投融资特別会計の準備金繰入れ等により賄う構図となった。また、景気後退に伴う法人税収等の減少が見込まれることから税収が7兆1,250億円減額修正され、7兆4,250億円の国債が追加発行されたことに伴い、20年度の新規国債発行額は33.2兆円と3年ぶりに30兆円を突破することとなった。なお、中小企業の資金繰り対策のための緊急保証枠（1次補正6兆円、2次補正14兆円）、セーフティネット貸付枠（1次補正3兆円、2次補正7兆円）は1次、2次補正を合わせ、計30兆円の枠が設定された。

2. 節目となった21年度予算

21年度予算は20年度補正予算と一体的に編成され、景気対策への財政支出の拡大を求める声が強まる中での予算編成となり、12月20日に財務省原案が内示、同月24日に政府案が決定された。基礎年金の国庫負担割合引上げなど高齢化に伴う社会保障費の大幅増に加え、急速に悪化する雇用や中小企業金融に対するセーフティネット構築の必要性に迫られる中、財政健全化路線から景気対策重視型へとかじを切った節目の予算と言えよう。

（1）過去最大となった歳出規模

一般会計の予算規模は、前年度当初比6.6%増の88兆5,480億円と、3年連続の増加で、当初ベースでは過去最高額となった。政策的経費である一般歳出は、同9.4%増の51兆7,310億円となり、初めて50兆円を超えた。基礎年金の国庫負担割合引上げに必要な2.3兆円や、経済情勢の悪化に備える経済緊急対応予備費1兆円などが盛り込まれたことが増加要因であり、13年ぶりに概算要求基準の枠を超過することとなった。

地方交付税交付金(地方特例交付金を含む)は、同6.1%増の16兆5,733億円となった。原資となる国の税収が景気悪化に伴い大幅に落ち込む中であって、麻生総理の指示に基づいて、雇用創出等を図るとともに地域活性化に向けた事業等を円滑に実施することができるよう1兆円が上乗せされた。その結果、交付税及び譲与税配布金特別会計を通じて地方に交付される出口ベースの交付税も2年連続の増額となり、15兆8,202億円となった。

国債の元利払いに充てる国債費は、想定金利を20年度と同様2.0%とし、前年度当初比0.4%増の20兆2,437億円となった。うち利払費は9.4兆円となり、一般会計歳出に占める利払費の割合は10.6%と14年度以来7年ぶりに10%を上回った。

21年度予算は「100年に1度」と言われる経済金融危機の下で編成され、概算要求基準を突破した過去最大規模の一般歳出を計上するなど、まさに臨時・異例の予算となったが、手続き面においても財務省原案内示後に各閣僚と財務相が交渉する「復活折衝」の廃止、

概算要求時に用意された3,300億円の重要課題推進枠の配分は、与党の要望を受けた上で財務省原案の内示後に総理が決定、財務省原案内示段階での分野別予算額非公表、政府案決定の際に首相自ら記者会見を開いて国民に説明 - など、従来の編成作業の一部変更が図られた。

(2) 主要経費ごとの概況～膨らむ社会保障関係費～

一般歳出の主要経費の内訳を見ると、社会保障関係費は、前年度当初比14.0%増の24兆8,344億円となり、一般歳出全体の48%と半分近くを占めることとなった。基礎年金の国庫負担引上げに要する2兆3,000億円が計上されたほか、少子化対策、雇用対策等を強化したことが増加に寄与した。概算要求基準で求められていた2,200億円の抑制については、実質的な歳出抑制は後発医薬品の使用促進(230億円)のみにとどまり、他の部分は道路特定財源の一般財源化に際して創設される「地域活力基盤創造交付金(仮称)」の一部削減による社会保障への財源拠出(600億円)及び年金特別会計に設置されていた健保支援のための基金を清算した後の余剰資金の一部転用(1,370億円)によって財源を確保することとなった。概算要求基準で、「新たな安定財源が確保できれば2,200億円の抑制額を圧縮できる」との趣旨の規定が設けられていたことによるが、確保された財源が安定財源と呼ぶにふさわしいか再度検討の余地がある。

社会保障費の2,200億円抑制方針については、20年度において柱と目されていた被用者保険による政管健保支援(1,000億円)を定めるべき法案が廃案となるなど既に事実上破たんをきたしている。高齢化等により毎年度8,000億円程度の自然増が見込まれる中、始めに数字ありきで2,200億円ずつ機械的に抑制を図ることが果たして妥当なのか疑問視する声もあり、社会保障制度全体の将来像を見据えた制度の抜本的改革と安定した財源の確保が今後の課題となる。

文教及び科学振興費は、前年度比同水準(0.0%)の5兆3,104億円となった。文教関係費は、国立大学法人運営費交付金や私学助成費で「政策の棚卸し」の一環として3%減も検討されたが、重要課題推進枠で2%分が復活する形となり、前年度当初比1%減となった。一方で、教職員定数の改善(1,000人増)や退職教員等外部の人材活用(非常勤で1万4,000人を確保)などにより基礎学力の向上を目指して教育環境を整備するとともに、競争的な大学支援経費等を拡充して各大学の教育研究の改善を支援することとしている。科学技術振興費については、基礎研究への支援を拡充するとともに宇宙やライフサイエンス等の最先端の研究開発支援にも重点を置き、同1.1%増と昭和61年度以降24年連続の増加となった。

防衛関係費は前年度当初比0.1%減の4兆7,741億円となり、円高、原油価格下落に伴う燃料や資材調達費の減少等を背景に、防衛装備品のコスト縮減など経費の効率化に努めたことなどから7年連続の減少となった。ただし、米軍再編の主要事業である在沖米海兵隊のグアム移転施設整備の本格化に伴い、在日米軍関係経費は同3倍超の602億円が計上された。防衛省は、米軍再編は既存の防衛力整備経費とは性格が違うとして「別枠」での

予算措置を要求していた⁴が、結局、一般的な防衛関係費の中に含まれることとなった。

公共事業関係費は前年度当初比 5.0%増の 7 兆 701 億円となったが、道路特定財源の一般財源化に伴い、特別会計に直入されていた「地方道路整備臨時交付金」相当額が一般会計に計上されることによる見かけ上の増加であり、この特殊要因を除くと同 5.2%減の 6 兆 3,876 億円となり、平成 14 年度以来続く抑制基調は維持されたといえる。焦点となっていた道路整備費については同 17.5%減となったが、新設された 9,400 億円の「地域活力基盤創造交付金(仮称)」のうち 8 割程度が道路予算に充てられると見込まれるため、この分を加味すると同 8.8%減にとどまる。また、公共事業関連の予算としては、経済緊急対応予備費からの振替などの可能性もあり、仮に 2,000 億円程度が振り替えられれば、公共事業関係費は前年度と同水準となる。

経済協力費は前年度当初比 5.5%減の 6,295 億円、政府開発援助(O D A)は同 4.0%減の 6,722 億円となり、10 年連続の減少となった。ただし、国際的評価にさらされる O D A 事業量を直接構成する無償資金協力と技術協力は、12 年度以来 9 年ぶりに増加し、それぞれ同 1.3%の伸びを確保する一方で、O D A 事業量を直接構成しない円借款等は抑制された。一般会計 O D A 予算に 20 年度補正予算や特別会計予算等を加えた 21 年(暦年ベース)の O D A 事業量見込みは 1 兆 8,000 億円程度と前年比 14%程度の増額が図られるなど、一般会計予算で削減努力を継続しつつ全体の O D A 事業量については増額する形となっている。21 年は、小泉政権時に 5 年間で O D A 事業量を 100 億ドル積み増すと表明した国際公約の最終年に当たり公約が達成されるか注目されるが、円借款の返済などを差し引いたネットでの事業規模は近年伸び悩んでおり、現在のところ公約達成は困難が予想される。

中小企業対策費は前年度当初比 7.3%増の 1,890 億円となったが、平成 20 年 10 月に設立された日本政策金融公庫が行う業務の平成 21 年度における平年度化に伴う増加分を除くと同 2.9%増の 1,811 億円となる。中小企業の活力を高めることで地域・経済の活性化を図る観点から、資金調達円滑化のための日本政策金融公庫への出資金等拡充、「農商工連携」事業に対する支援、「中小ものづくり高度化法」(18 年 4 月 26 日法律第 33 号)に基づく研究開発支援等に重点配分されている。

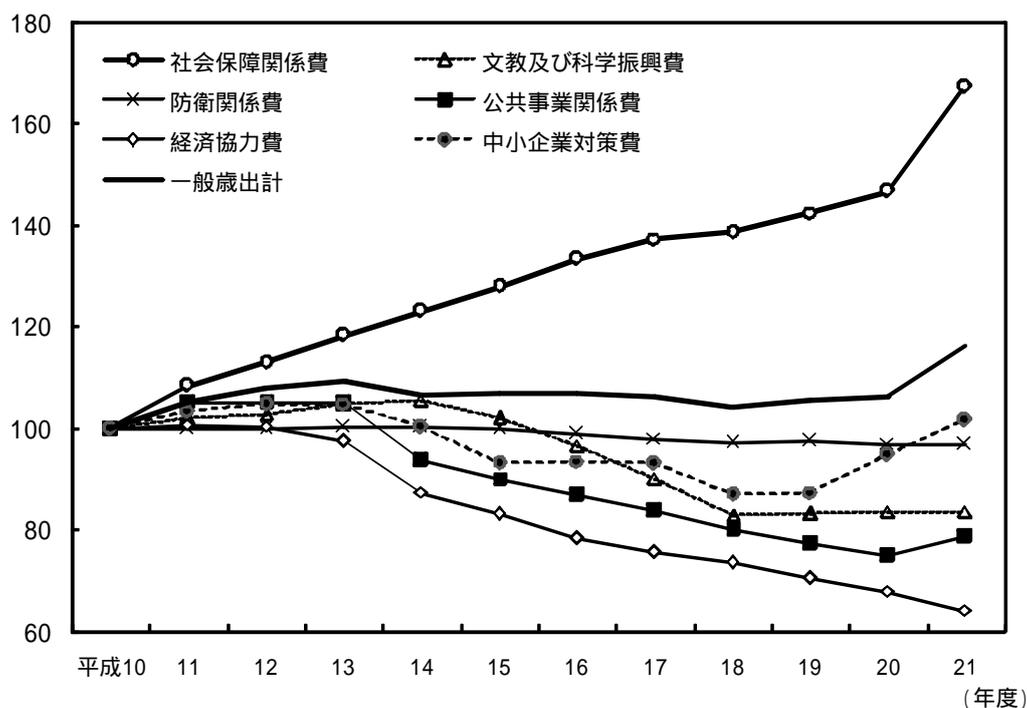
そのほか、通常の予備費(3,500 億円)とは別に景気対策として 1 兆円の経済緊急対応予備費が新設された。今回の 1 兆円の予備費は、予算総則において公共事業や雇用対策等に用途を限定することとされているが、事後の国会承諾が必要とはいえ、1 兆円の予算の支出先が国会の議決を経ずに決められることにほかならず、安易な歳出拡大につながりかねないとの指摘もある。予備費の支出は、国会による予算の事前議決原則の大きな例外であり、政府の裁量拡大につながることから、その予算計上には慎重さが求められ、こうした 1 兆円を超える予備費の計上についてはしっかりとした議論を重ねる必要がある。

近年の予算では、少子高齢化を背景に社会保障費が増加を続ける一方で、その他の項目の経費の伸びが抑制されていたのが特徴であった(図表 3)。しかし、21 年度予算では、少子高齢化の進展、医師不足対策、基礎年金国庫負担の引上げ等で社会保障関係費が大幅

⁴ 『読売新聞』(平 20.12.8)

増となるのに加え、景気対策を重視した中小企業対策費や成長力強化の観点からの科学技術振興費等が増加するとともに、経済緊急対応予備費が新規に計上された。そのほか、防衛関係費、経済協力費、エネルギー対策費等も円高、資源価格の下落、事業量の確保等により、実質的な予算の減額は比較的小幅にとどまったとする見方も多い。

図表3 一般歳出主要経費の推移（当初ベース）



(注) 平成10年度を100として指数化。
(出所) 財務省「予算の説明」より作成

(3) 重視された景気への配慮

21年度予算においては、20年度補正予算とともに景気を下支えする観点から、緊急の課題に対応するための施策が多数計上された。

第一に、厳しさを増す雇用情勢に対応するため、雇用対策が大幅に強化された。雇用に関する最後のセーフティネットである雇用保険については、保険料を労使各0.2%引下げることとして労使双方の負担の軽減を図るとともに、これまで「1年以上」とされていた雇用見込み期間を「6か月以上」とすることで、非正規雇用者への適用範囲を拡大することとされた。また、解雇等により社員寮の退去を余儀なくされた離職者等に対する住宅・生活支援として252億円が新規に措置された。

第二に、20年度補正予算に引き続いて、中小企業等の資金繰り支援のための対策が用意された。金融機能強化法に基づく政府の資本参加枠を拡大(2兆円から12兆円へ)するほか、銀行等保有株式取得機構の株式取得枠を強化(20兆円)するなど、市場の安定を図るための金融施策に重点が置かれた。

第三に、財政投融资計画が前年度当初比14.4%増、金額にして2兆円の大幅増額となっ

た。財政投融資計画が増加に転じるのは10年ぶりのことであり、増加の主因となったのは、中小・小規模企業向けのセーフティネット貸付の拡充（国民一般向けと中小企業者向けを合計して4.3兆円）等を行う日本政策金融公庫をはじめとする政策金融向けである。財政投融資計画については、ピーク時の平成8年には40兆円に上るほど規模が膨らみ、それが特殊法人等の肥大化を招いたとして、13年に財政投融資改革が行われて規模の縮減が図られていた。それが一転して増加に転じた背景には、金融危機に伴い直接金融市場が縮小したことに加え、民間金融機関の貸出し態度も厳しくなっており⁵、企業の資金繰りを担う政策金融機関の役割が増大したことなどがある。

第四に、地方の厳しい経済状況に対応し地域活性化を促進するため、地方財源の充実確保が図られた。具体的には、地方交付税交付金の1兆円増額に加え、道路特定財源の一般財源化に際して、道路を中心しつつ、地方の実情に応じて関連するインフラ整備やソフト事業にも使用できる「地域活力基盤創造交付金（仮称）」（9,400億円）が創設された。重要課題推進枠3,300億円のうち、1,300億円が「地方の底力」の発揮のために配分されるなど、地方重視の姿勢が強く反映される形となった。

このように、21年度予算は、雇用・中小企業対策、金融市場の安定化、地域経済の活性化など、緊急の課題に配慮する予算となったが、こうした歳出拡大が将来の経済成長につながるか疑問とする見方も少なくない。例えば、雇用対策において、家を失った離職者に対する就業支援や住居のあっせんなど即効性のある対策は確かに重要である。しかし、一時的な救済にとどまらず、新たな産業の創出による雇用機会の拡大や、非正規雇用に頼らざるを得ない企業体質の改善による雇用環境自体の抜本的変革こそが求められているのではないだろうか。

また、拡大された歳出のうち具体的にどの部分が経済金融危機に対応する緊急措置に当たるのか切り分けが難しく、経済が緊急期を脱した後に元へ戻すべき歳出規模が不透明になり、拡大された予算措置が継続する懸念も生ずる。一時的に財政規律を緩めて景気浮揚のための予算を組むのであれば、重点分野を絞り、そのことを国民に明らかにした上で集中した予算配分によって思い切った施策を打ち出す必要がある。緊急措置という名の免罪符によって各分野で膨張する歳出に歯止めをかけなければ、将来の財政健全化に向けた道のりを困難にする要因を内包することになる。

3．厳しさを増す歳入環境

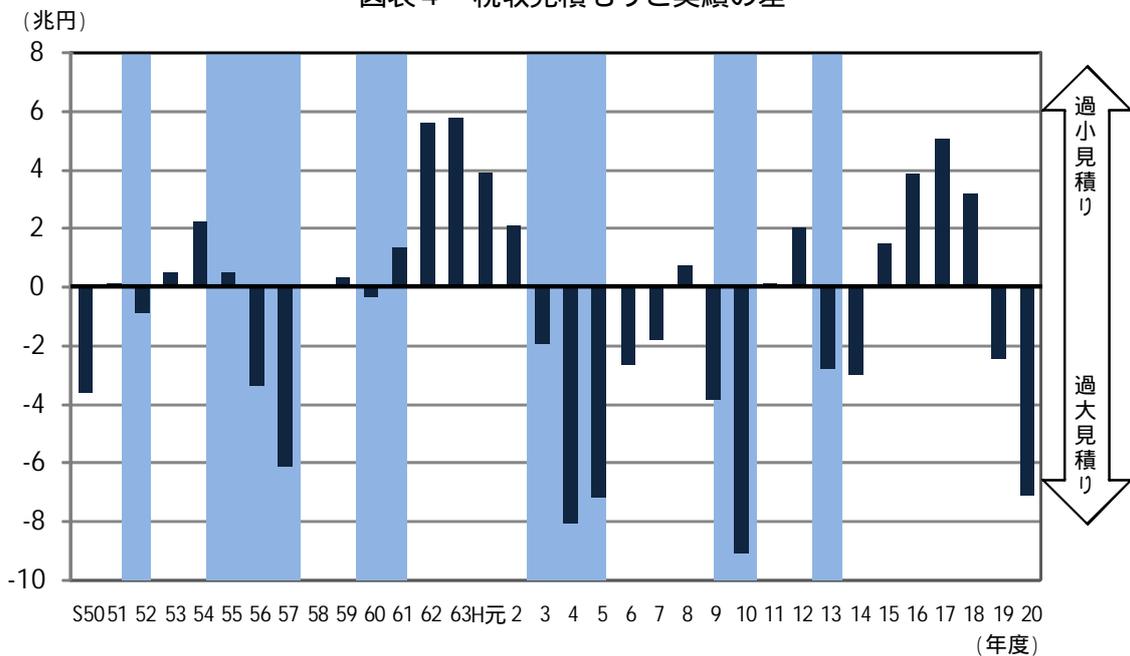
（1）大幅に落ち込む税収

一般会計の税収は景気減速による企業収益の急速な悪化に伴う法人税収の減少などを受けて、前年度当初比7.5兆円減となる46兆1,030億円となり、3年ぶりに50兆円を下回った。歳入総額に占める税収の割合も52.1%と20年度の64.5%から大幅に低下した。21年度税収の前提となる20年度の補正後見積もりは、46兆4,290億円と当初比7.1兆円減額修正されており、21年度税収はそこからさらに約3,000億円の減額となっている。従来、

⁵ 日本銀行「全国企業短期経済観測調査」（平20年12月調査）

特会直入だった道路特定財源が一般会計に計上（6,500 億円）されたものの、法人税収の大幅な減少予測や消費者マインドの悪化がもたらす消費税の低迷が想定されることに加え、21 年度税制改正による過去最大規模の住宅ローン減税や中小企業に対する法人税率引下げ等の影響（4,350 億円）に鑑みると、なお税収の過大見積り懸念が拭えないとの見方もある。過去の税収見積り推移を見ると、景気拡大期には税収が増加して見積りが過小になり、反対に景気後退期には税収が減少して見積りが過大になりやすい（図表 4）。仮に税収不足が発生した場合には補正予算における何らかの手当てが必要となり、財政運営に大きな影響を与えるおそれがあることを念頭に置き、慎重にも慎重を重ねた税収見積りが求められよう。

図表 4 税収見積り実績の差



(注) 1. 当初予算に対する決算額の増減額。ただし、20年度の実績は補正後の計数。
 2. 陰影部分は景気後退期。
 (出所) 「予算書」、「決算書」より作成

(2) 特別会計積立金等に依存する一般会計

20年度第2次補正予算並びに21年度予算では、景気減速を受けて税収が落ち込む中で、財源としての特別会計の積立金や剰余金に注目が集まった。

まず、20年度に国債整理基金特別会計に繰り入れて国債残高の圧縮に用いる予定だった財政投融资特別会計の金利変動準備金の一部を定額給付金等の「生活対策」の財源に充てることとした。21年度の運用益を当て込んで繰り入れる分も加えると、20年度第2次補正予算には財政投融资特別会計からの資金が合計で4.2兆円計上されている。「生活対策」の財源としては特例公債に依存しないこととされており、そのための準備金の流用であるが、

その分、既発国債の償還を停止することで新規国債の発行を回避したに過ぎず、実質的に財政状況が悪化することには何ら変わらないとの指摘もある。

21年度予算では基礎年金の国庫負担引上げのための財源2.3兆円を財政投融资特別会計の準備金で一時的に措置することとしており、これは22年度も続く予定である。特別会計の準備金や剰余金等は安定財源とは呼べず、財源問題の根本解決は先送りされた形になるが、安定財源の確保は16年に年金制度改革関連法が成立した時からの課題であり、遅くとも、つなぎ財源で急場をしのぐこの2年間のうちには税制抜本改革を通じて財源論に明確な道筋を付ける必要がある。

財政投融资特別会計の準備金は、先に言及した経済緊急対応予備費1兆円や地方交付税増額のうち5,000億円、住宅ローン減税などの政策減税の補てん4,350億円の計上等を念頭に、21年度予算では4.2兆円が一般会計に繰り入れられる。他にも外国為替資金特別会計の運用益からの2.4兆円や社会保障費2,200億円抑制幅の圧縮に際して年金特別会計の基金清算による1,400億円が繰り入れられるなど、特別会計の積立金等に依存する一般会計の姿が浮かび上がる。

(3) 税制抜本改革に向けて～「中期プログラム」の策定～

21年度予算の政府案が閣議決定された20年12月24日には、税財政改革の道筋を示す「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた『中期プログラム』」も閣議決定された。

注目されていた消費税については、用途を社会保障に限定していわゆる福祉目的税化することとし、消費税を含む税制抜本改革の時期は「(3年後の)2011年度より」と明記された。また、改革の実施に当たっては「3年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させること」が前提条件とされ、景気回復に配慮する姿勢が強調された。しかし、潜在成長率程度の成長が果たされているかを判断基準に置いているとは言え、経済状況の「好転」が意味するところは必ずしも明らかでなく、具体的にどのような経済状況になれば改革が可能となるのかはあいまいである。また、明示されなかった税率の上げ幅についても今後議論を集約していく必要があり、消費税を含む税制抜本改革へ向けたプロセスは必ずしも明確になっているわけではない。

その他、「中期プログラム」では、所得税の最高税率や給与所得控除の上限の調整による高所得者の税負担拡大や国際競争力の観点からの法人実行税率の引下げ等、今後の税制改革の基本的方向性が示された。税制は、人口構造や経済情勢、雇用形態の変化などを踏まえて適宜適切に見直されるべきものであり、財政の持続可能性を維持するための税制抜本改革は最重要の課題であると言えよう。

4. 先行き不透明感が増した諸改革

(1) 猶予なしの社会保障改革

20年11月、政府の社会保障国民会議は社会保障制度を拡充するために必要な費用負担の将来像を試算した最終報告を麻生総理に提出した。最終報告については、小泉政権以来

続いてきた社会保障給付の抑制路線を転換し、給付を維持しつつ負担増を求める方向に舵を切るよう求めたと受け止める向きが多い⁶。

最終報告では基礎年金の財政方式について、「全額税方式」への転換と「保険料方式」の修正維持の両論を併記しており、「全額税方式」については巨額の税財源が必要になるという試算を示し、メリットと考えられていた未納問題対策に関しても「(未納問題が)マクロの年金財政に与える影響は限定的」とするなど、「保険料方式」の維持を強くにじませつつも、結論では「議論が深まることを期待する」との表現にとどめた。

社会保障の機能強化のための追加財源については、年金、医療、介護の将来推計を踏まえ、必要な金額を試算した上で消費税率の上げ幅に換算して示すなど、これまでに無く具体的な数字を提示した。仮に保険料方式の年金制度を維持する場合は、2015年時点で11～12兆円の追加財源(消費税率で3.3～3.5%程度)が必要としている。しかし、財源確保の必要性を強調する一方で、消費税率引上げを要請することはせず、「必要な財源を安定的に確保していくための改革」を促すにとどまった。

また、医療・介護に関してはサービス提供体制が不十分・非効率であると指摘し、病院の機能分化や医師・介護職員の人材確保、在宅介護の充実のための医療と介護の一体的な提供が必要であるとした。医療・介護現場において一層の体制強化を図るためには、診療報酬体系、介護報酬体系そのものを含めた制度のさらなる見直しが求められている。

社会保障制度改革については、経済財政諮問会議や社会保障審議会においても平行して議論が進められており、最終的な制度設計は今後の検討を待たねばならない。本格的な少子高齢化、人口減少社会に突入しようとしている我が国において、人口や経済の拡大を前提としていた従来の社会保障制度からの転換は喫緊の課題である。持続可能な社会保障制度の構築のためには、安定財源の確保と社会経済構造の変化に対応した改革が不可欠であり、早急な議論の進展が待たれる。

(2) 課題が残された道路特定財源の一般財源化

道路特定財源をめぐるのは、20年の通常国会において活発な議論が繰り広げられた後、5月13日に「道路特定財源に関する基本方針」が閣議決定されたことで、21年度から道路特定財源制度を廃止して一般財源化する方針が正式に表明された。当初は医療や環境問題、教育等の用途への充当が想定されていたが、麻生総理が10月末の「生活対策」発表の際、「道路特定財源の一般財源化に伴い、地方に1兆円を配分する」との趣旨の発言をしたことを受けて、具体的な地方への配分方法について議論が集中した。

結果的にできあがった枠組みでは、道路整備のために地方に交付されている地方道路整備臨時交付金(7,000億円)を廃止する代わりに、公共事業に用途を関連付けた9,400億円の「地域活力基盤創造交付金(仮称)」を創設することとなった。ただし、地方における道路関連の継続事業が8,000億円程度に上ることから、交付金の8割程度は道路に充てられる公算が大きいと見られている。特定財源制度が廃止されたとはいえ、他分野への用途

⁶ 『日本経済新聞』(平20.11.5)等

拡大（社会保障財源へ 600 億円）はわずかであり、真の意味で道路特定財源の一般財源化の目的が果たされたとは言い難い。

また、暫定税率は一般財源化後も維持し、税制抜本改革時にその在り方を総合的に見直すこととされた。歳入と歳出の対応関係がなくなった今、道路整備に必要としてきた課税根拠が失われることになり、国民、とりわけ自動車ユーザーに対する十分な説明責任を果たす必要がある。

なお、国土交通省は 12 月 24 日、社会資本全体の中での位置付けを明らかにするため、社会資本整備重点計画と一体化することとした道路整備の「新たな中期計画」を取りまとめた。19 年に策定した中期計画の素案では、「10 年で 59 兆円」という総事業費が計上されていたが、道路特定財源が一般財源化されたことを受けて、計画内容が事業費から成果の数値目標へと変更され、期間も 5 年間に短縮された。交通量データが古く推計値を過大に見積もっていると国会等で指摘⁷されていた交通需要推計については、2020 年、30 年の見通しをいずれも約 13% 下方修正した最新の推計に変更され、交通需要は 03 年にピークを迎えて以降、微減傾向を続けることが明らかにされた。

（3）行方が注目される地方分権改革

地方分権改革推進法（18 年 12 月 15 日法律第 111 号）に基づいて設置された地方分権改革推進委員会では、国と地方の役割分担や国の関与の在り方について見直しを行い、これに応じた税源配分等の財政上の措置の在り方について検討が進められており、20 年 12 月、国の出先機関の統廃合とそれに伴う 3 万 5,000 人の人員削減を柱とする第 2 次勧告が総理に提出された。政府は、委員会から提出された勧告を踏まえて、22 年春までに「地方分権改革推進計画」を策定することとしているが、まずは第 2 次勧告に盛り込まれた改革を実施するための工程表を 20 年度内に策定することとしている。

出先機関の事務は地方公共団体との重複も多く、かねてより二重行政との指摘があったため、第 2 次勧告では地方整備局や地方農政局など 6 つの出先機関を統合して新たに「地方振興局（仮称）」と「地方工務局（仮称）」を設けることとしている。しかし、業務の大半が新組織に残り地方への権限委譲項目が少ないことや、出先機関の予算規模の見直し⁸が盛り込まれていないことなどから勧告は不十分との見方もある。

地方からの評価もまた一様ではない。地方の自由度の拡大を評価するとの声がある反面、明確な分権の方向性が示されていないといった批判や、巨大な仕事と人員を抱える地方振興局等の創設はむしろ地方分権に反するのではないかという懸念⁸も表明されている。

なお、勧告の趣旨を明確にするために、勧告提出後に分権委員会が「35,000 人程度の出先機関職員削減数を目標として設定し、同勧告の趣旨をしっかりと踏まえて取り組むよう」追加決議を行うなど異例の事態に発展しており、今後の改革に向けた道のりは厳しさを増すことも予想される。地方分権の推進に際しては、国と地方を通じた簡素で効率的な行財

⁷ 第 169 回国会参議院予算委員会会議録第 10 号 33 頁（平 20.3.18）等

⁸ 全国知事会「地方分権改革推進委員会の第 2 次勧告について」（平 20.12.8）等

政システムが構築され、それが財政健全化にも資することが期待されるため、その行方が注目されている。

5. 軌道修正を迫られる財政健全化路線

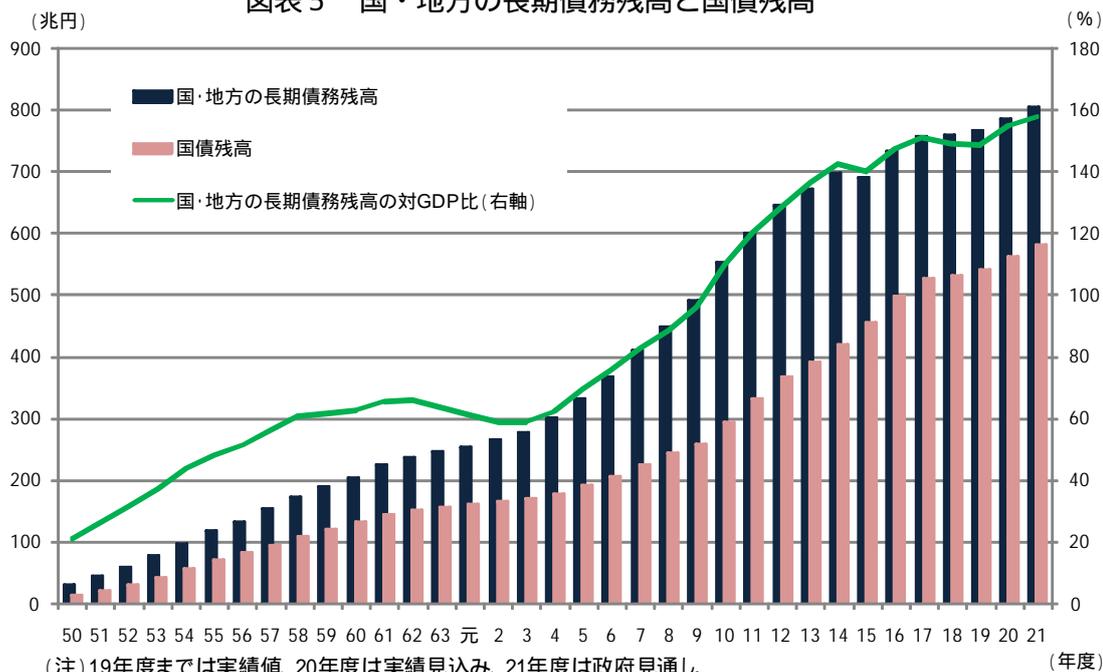
(1) 累増する債務残高

21年度の新規国債発行額は、前年度当初比31.3%増の33兆2,940億円と4年ぶりに当初予算の段階で30兆円を超えた。景気後退によって税収が減少する一方で、基礎年金国庫負担引上げや累次の景気対策のための歳出が大きく膨らんだことが要因である。国債発行額が大幅に増加したことで、19年度に31.0%（実績ベース）まで低下した国債依存度も37.6%まで上昇した。

新規国債発行額が前年度当初予算よりも8兆円多い33.3兆円に上ったことで、国債残高も大幅に積み増され、21年度末には581兆円程度に達する見込みである。これは、一般会計税収の13年分に相当し、借金に頼って負担を将来世代に先送りしている構図が一層顕著になったと見ることができる。また、近年改善傾向にあった地方の財政収支も悪化したことから、国と地方を合わせた長期債務残高も804兆円程度にまで増加する見通しとなった（図表5）。対GDP比では157.5%となり、90年代後半に財政の健全化を着実に進めた主要先進国と比較して、最悪の水準が続いている。

このまま赤字体質が解消されずに債務の累増が続けば、いずれ日本国債に対する信頼性に疑念が生じて国債金利が上昇するおそれがある。平成20年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算によれば、仮に21年度に金利が1%上昇すれば国債の利払費は1.5兆円程度増加することとされており、将来の国債費の増加が財政政策の弾力的な運用の余地を狭める可能性もあるため、債務縮減へ向けたたゆまぬ努力が求められよう。

図表5 国・地方の長期債務残高と国債残高



(注) 19年度までは実績値、20年度は実績見込み、21年度は政府見通し。

(出所) 財務省「参議院予算委員会提出資料」等により作成

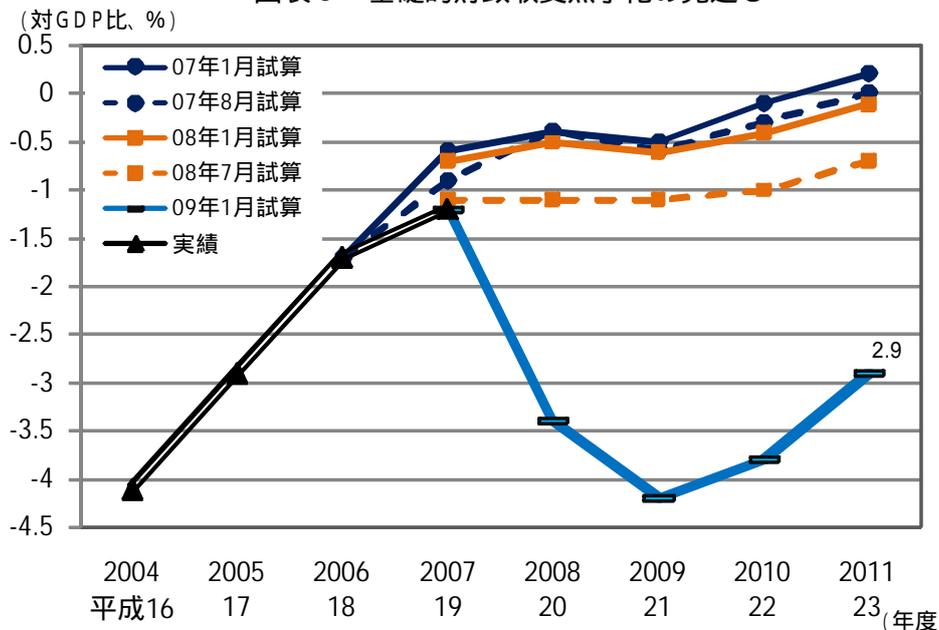
(2) 求められる新たな財政再建目標

「基本方針 2006」で示された、23(2011)年度に基礎的財政収支を黒字化するとの方針は「基本方針 2007」、「基本方針 2008」でも受け継がれ、政府が最重視する財政上の目標として掲げられていた。しかし、20年12月に閣議決定された「21年度予算編成の基本方針」では、基礎的財政収支黒字化について「確実に達成する」としていた従来の姿勢から「達成すべく努力する」との表現にまで後退するなど、金融危機と景気低迷への対応を優先し、財政再建はいったん足踏みもやむなしとの認識が次第に共有され始めてきた。

実際、20年度当初予算段階で5兆円程度だった基礎的財政収支(一般会計ベース)の赤字額は2次補正後には13兆円まで悪化、21年度予算でも同程度の赤字幅となり、2011年度の黒字化達成は極めて困難なものとなっている。確かに財政の持続可能性の観点からは、まずは財政運営の基盤である経済が安定的に成長を続けることが重要であり、税収減と景気下支えのための歳出増を受けた国債発行増額は致し方ないとも考えられる。景気後退期に国民生活の安定や経済成長を犠牲にして財政再建を推し進めるのは困難を伴うことから、まずは景気浮揚を第一義に考えることは重要であろう。しかし、景気に目を向ける余り、財政規律を失うようなことがあってはならず、歳出の無駄削減への取組や安定財源の確保に向けた努力を継続すべきは当然である。

21年1月には、昨年までの「進路と戦略」に変えて「経済財政の中長期方針と10年展望(以下、「展望」という。)」が閣議決定された。「展望」においては、世界経済が順調に回復し、11年度に消費税率を1%引き上げた場合でも11年度の基礎的財政収支は対GDP比 2.9%(15.2兆円)の赤字になるとの参考試算が明らかにされた(図表6)。しか

図表6 基礎的財政収支黒字化の見通し



(注) 08年7月試算以前は成長戦略を実現し、最大限の歳出削減努力を行ったケース。
09年1月試算は、順調に世界経済が回復し、11年度に消費税率を1%引上げ、かつ最大限の歳出削減努力を行ったケース。

(出所) 内閣府「経済財政の中長期方針と10年展望 比較試算」等より作成

し、目標達成が困難になりつつあることを認めながらも、基礎的財政収支黒字化に向けた、新たな目標達成年限は具体的に示されず、「できるかぎり早期」とあいまいに先延ばしされるにとどまった。

基礎的財政収支の黒字化は「財政再建の一里塚」と言われるが、見据えるべきはその先にある債務残高の縮減であり、健全な社会経済システムの再構築である。そのためには、現実の経済状況を踏まえた新たな財政再建目標を明確に掲げ、今後の財政再建に向けた中長期的な道筋を国民にしっかりと説明した上で、実現可能性が低くなった2011年度の基礎的財政収支黒字化に代わる新たな目標の検討に入るべきではないだろうか。