

検証が求められる構造改革

～ 経済危機下の平成 21 年度予算審議 ～

予算委員会調査室 いしはら じゅん
石原 淳

平成 19 年末に後退局面入りした我が国経済は、当初緩やかな落ち込みを見せていたが、20 年 9 月のリーマン・ショック以降、世界的な経済金融危機の深刻化を受けて、急速に悪化の度を増していった。特に、米国経済の減速と新興国経済への波及等による輸出の急激な減少は、外需依存度の高い我が国経済に深刻な打撃を与え、生産や設備投資の大幅な減少をもたらした。そして、企業活動の縮小に伴い、製造業を中心に企業の雇用過剰感が強まったことから、派遣社員等非正規労働者の雇止めや解雇、新規学卒者の内定取消が広がるなど、雇用環境の悪化も著しいものとなった。

こうした状況下で編成された平成 21 年度予算は、景気後退による税収の大幅な減少が見込まれる一方で、景気対策や基礎年金国庫負担割合引上げ、道路特定財源の一般財源化等を受けて歳出が膨らんだことから、国債発行額が 4 年ぶりに当初予算の段階で 30 兆円を超え、19 年度に 31.0%（実績ベース）まで低下した公債依存度は 37.6%に上昇した。短期的には財政再建よりも景気対策を重視するとの麻生総理の方針を体現した形の予算となったが、この結果、近年増加ペースが鈍化していた国債残高も一転して急拡大し、GDP 比にして 113.9%まで上昇するなど、今後の財政運営には一層の慎重さが求められることとなった。

また、本予算成立後間もない 4 月 10 日には新たな経済対策として「経済危機対策」が策定され、同 27 日にその財政的な裏付けとなる平成 21 年度補正予算が国会に提出された。本予算成立直後の 4 月に補正予算が提出されるのは異例のことであり、また、その規模も一般会計の歳出追加額 14.8 兆円と補正予算としては過去最大規模の財政出動となった。

予算委員会における予算審議では、景気対策の実効性等に関して様々な角度から幅広い議論が展開されたが、本稿では、そのうち経済・財政をめぐる主要な議論を紹介する。

1. 急激に落ち込んだ経済

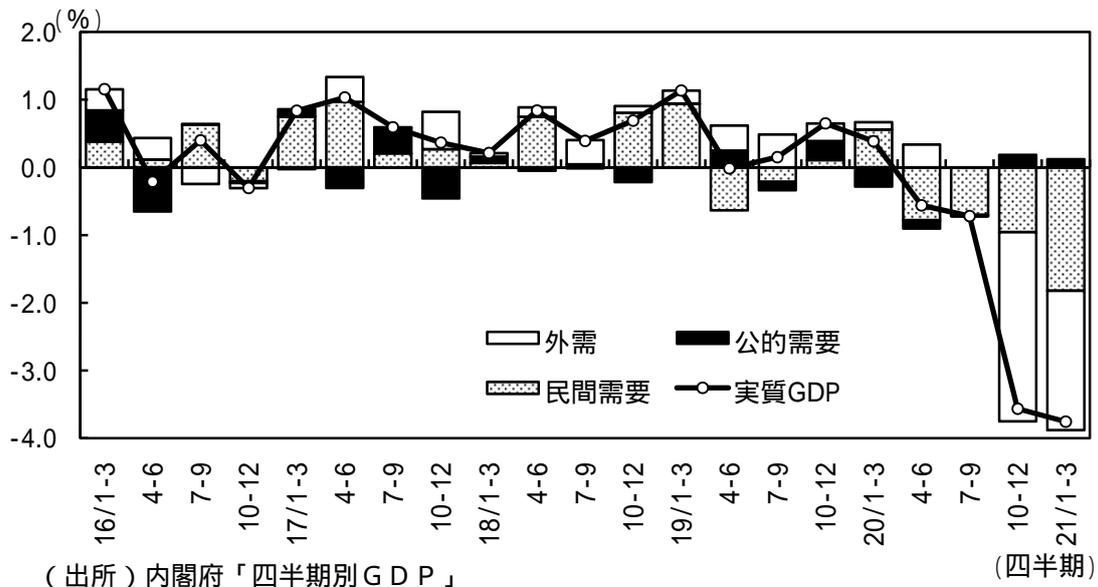
(1) 相次ぐ過去最悪水準の指標

世界的な金融危機の引き金となったリーマン・ブラザーズの破綻に際し、与謝野経済財政政策担当大臣（当時）¹は、当初、我が国への影響は「ハチが刺した程度」²であり、軽微であるとしていた。しかし、時を追うごとに我が国経済への影響は決して小さくないことが明らかになり、年末から年明けにかけて公表された各種の経済指標は、他国に比しても大きく傷ついた日本経済の実態を浮き彫りにした。

21 年 1-3 月期の実質 GDP 成長率は、前期比 3.8%（年率 14.2%）と比較可能な昭和 30 年以降で最大の減少率を記録し、戦後初の 4 四半期連続のマイナス成長となった。項

目別では、外需の落ち込みが拡大したのに加え、企業業績の悪化に伴い設備投資や個人消費などの内需も減少幅を広げた（図表1）。貿易統計を見ると、20年10月以降、輸出総額が急激かつ大幅に落ち込み、前年同月比の下落幅は11月から4カ月連続で過去最大を更新した。

図表1 実質GDP項目別寄与度（季節調整済み、前期比）



世界経済の悪化によって、自動車、電子部品・デバイスなどの海外需要が急減したことから、生産も大幅に減少した。鉱工業生産指数は、20年10月以降、前月比、前年比とも減少が続き、21年2月には前年同月比38.4%と記録的な落ち込みを見せた。こうした生産量の減少に伴い、事業活動の縮小を余儀なくされた企業は、設備投資を見送り、雇用調整を加速させた。家計の雇用・所得環境の悪化は、個人消費や投資の低迷をもたらし、日本経済は内外需ともに総崩れの様相を呈することとなった。

こうした中、まず、米国発の金融危機の影響が全世界に広がった要因について、麻生総理大臣は「分散化された米国のサブプライムローン債権が世界中に売却され、米国の住宅バブルがはじけたことで海外の金融機関が手痛い損害を被った」³と説明した。そして、我が国の金融機関の損失が欧米先進諸国の金融機関に比べて相対的に少なかったにもかかわらず、我が国が大幅なマイナス成長に陥ったことに関しては「日本の金融システムは、欧米先進諸国と比べて相対的に安定しているものの、世界的な金融危機に伴う世界経済の減速、信用収縮によって、外需部門が大きく影響を受け、輸出関連産業を中心に急速に経済が悪化していった」⁴との認識を示した。また、与謝野大臣は「我が国経済を牽引していた輸出は、米国の過剰消費が全世界に及ぼしていた需要効果の一部を享受していた」⁵ことを特に指摘し、米国の家計において過剰消費の調整が進む中で自動車や家電といった耐久消費財の不振が続き、それが我が国の輸出に大きな打撃を与えたとの認識を明らかにした。

また、21年1月に閣議決定された「政府経済見通し」では、21年度の実質GDP成長率

を 0.0%と想定していたが、その後、実体経済が急降下する中、その実現はほとんど不可能ではないかとの見方が強まった。3月27日、与謝野大臣は「政府経済見通しの作成に当たっていた20年12月時点では最新、最善のデータに基づいていたが、その見通しはもはや現実のものにはならないと思っている。新たな経済見通しを政府として国民に示す必要がある」⁶旨述べ、21年度予算の前提となった経済見通しを修正する方針を示した。その後、内閣府は、4月27日に21年度の実質GDP成長率を3.3%へと大幅に下方修正する「平成21年度経済見通し暫定試算（内閣府）」を発表し、1月の「政府経済見通し」を事実上改定した⁷。

なお、景気の先行きについては、白川日銀総裁は、不確実性は極めて高いとしながらも、「国際金融資本市場が落ち着きを取り戻し、海外経済が減速局面を脱するにつれて、我が国経済も持ち直していくという姿を想定しているが、そうした動きが見られ始めるのは21年度の後半以降」⁸との見通しを示した。また、21年4月以降、各種経済指標の中には最悪期を脱するものも見られ始めた中、与謝野大臣は6月2日の記者会見において、「（21年1-3月期が）景気底打ちの時期」と指摘した上で、「4-6月期以降は、カーブは上向きで行き、年末か来春には元通りになる」⁹と述べている。しかし、厳しい海外経済情勢から輸出の低迷はしばらく続くと予想され、国内においても雇用所得環境の悪化により内需は低調に推移していることから、景気最悪期は脱したとしても水準自体は低い状態が続くとの見方が多い。

（2）累次の経済対策

政府は、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下で、20年8月に「安心実現のための緊急総合対策」を策定したのを皮切りに、リーマン・ブラザーズ破綻以降の急激な経済金融危機に対して「生活対策」、「生活防衛のための緊急対策」と矢継ぎ早に3つの経済対策を打ち出した。これらは総額75兆円規模に達し、「景気対策3段階ロケット」として平成20年度第1次、同第2次補正予算及び21年度当初予算に盛り込まれ、景気の下支えが図られることとなった（図表2）。

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」実施のための措置（4.7兆円）が歳出の中心であり、そのうち2兆円規模の定額給付金に関して特に議論が集中した。定額給付金について、麻生総理大臣は「社会政策としての家計に対する緊急支援と、景気対策としての消費喚起効果という2つの意味合いがある」¹⁰と、時宜に適った施策であることを訴え、その意義を強調する一方、民主・社民両会派は「定額給付金の根本的理念があいまいであり、その効果も極めて限定的である」¹¹などとして、定額給付金に係る歳出を削除するための修正案を衆参両院の予算委員会に提出した。衆議院では、修正案は賛成少数で否決されたものの、参議院においては一般会計補正予算及び特別会計補正予算が修正議決されることとなった。しかし、両院協議会では成案を得ず、20年度第2次補正予算は憲法第60条第2項の規定により、衆院の議決が国会の議決となり、政府案どおり成立することとなった。

続く21年度予算の審議においても、経済対策は議論の焦点の一つとなり、経済対策の

意義、効果に関して、与謝野大臣からは「景気の底割れを防ぐことを最重要課題として、金融円滑化、雇用対策、雇用創出、社会的弱者への支援などの速やかな実施に全力を挙げている。同時に、内需の振興を図る観点から、家計の消費や将来の成長につながる企業投資を促進するための施策を盛り込んでおり、経済対策の策定は、短期的な需要創出効果のみに着目するのではなく総合的な視点から行っている」¹²旨の答弁があった。

しかし、参議院における21年度総予算審議中の3月13日、麻生総理大臣が与党に新たな経済対策の検討を指示したと報じられるなど¹³、既に早期の補正予算編成が確実視される状況となり、予算委員会においても補正予算編成の可能性について質された。これに対し、麻生総理大臣は「今後の経済の下振れリスクを考慮し、どのような経済政策の運営があり得るかという点で、幅広い検討を考えておくのは当然の義務である。経済対策としては、予算及び予算関連法案の早期成立と前倒し執行が目先の対策と考えている。現段階で補正予算編成の時期、規模などを決めているわけではない」¹⁴旨の答弁に終始し、議論は平行線をたどった。

図表2 平成20年度に策定された経済対策の概要

<p>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</p> <p>(第1の目標)生活者の不安の解消</p> <p>1.生活・雇用支援対策、2.医療・年金・介護強化対策、3.子育て・教育支援対策</p> <p>(第2の目標)「持続可能社会」への変革加速</p> <p>4.低炭素社会実現対策、5.住まい・防災刷新対策、6.強い農林水産業創出対策</p> <p>(第3の目標)新価格体系への移行と成長力強化</p> <p>7.中小企業等活力向上対策、8.地方公共団体に対する配慮</p> <p>【20年度第1次補正予算(10月16日成立) 1.8兆円】</p> <p>生活対策(10月30日決定) 26.9兆円程度</p> <p>(第1の重点分野)生活者の暮らしの安心</p> <p>1.家計緊急支援対策(定額給付金)、2.雇用セーフティネット対策、3.生活安心確保対策</p> <p>(第2の重点分野)金融・経済の安定強化</p> <p>4.金融資本市場安定対策、5.中小・小規模企業等支援対策、6.成長力強化対策</p> <p>(第3の重点分野)地方の底力の発揮</p> <p>7.地域活性化対策、8.住宅投資・防災強化対策、9.地方公共団体支援策</p> <p>【20年度第2次補正予算(21年1月27日成立) 4.8兆円】</p> <p>生活防衛のための緊急対策(12月19日決定)</p> <p>財政上の対応 10兆円程度</p> <p>1.雇用対策、2.雇用創出のための地方交付税増額、3.経済緊急対応予備費の新設</p> <p>4.税制改正、5.「生活対策」の実現</p> <p>金融面の対応 33兆円程度</p> <p>6.金融市場・資金繰り対策</p> <p>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)</p>

(出所)内閣府資料より作成

(3) 厳しさを増す雇用環境

企業の雇用過剰感が高まるにつれ、雇用環境は悪化の一途をたどり、とりわけ製造業を中心に就業者数の減少が顕著になった(図表3)。就業者数の減少に対応して、失業者数は増加しており、21年4月の完全失業者数は346万人(前年同月差71万人増)、そのうち「勤め先都合」を理由とする失業者は114万人(同53万人増)となった。同月の完全失業率(季調値)は5.0%と15年11月以来の水準、有効求人倍率(同)は0.46倍と11年6月以来の水準にまでそれぞれ悪化しており、これらの指標からも、今次の雇用情勢の深刻化が大幅かつ急激なものとなっていることがわかる(図表4)。

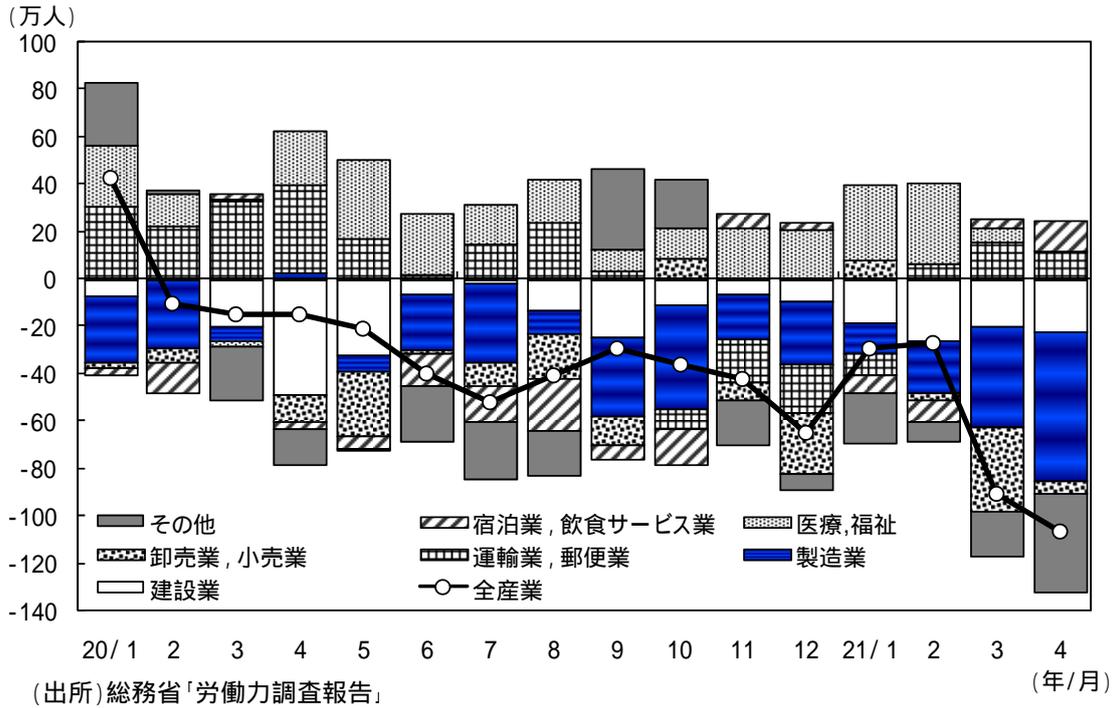
今後の雇用情勢については、与謝野大臣から「急速な減産の動きなどが雇用の大幅な調整につながることを懸念される。雇用調整圧力は累次の対策によって緩和されるものの、完全失業率は上昇することが見込まれる。成長率の低下と失業率の増加との相関関係については、仮に1%成長率が悪くなると、おおむね失業率ではその3分の1ぐらいの影響が出てくる」¹⁵旨の見通しが示された。

非正規労働者に限って言えば、事態はより深刻で、厚生労働省によると¹⁶、20年10月から21年6月までに全国で21万6,408人(3,536事業所)が期間満了や中途解雇等により失職又は失職する見込みとされている。就業形態別に見ると、派遣が13.5万人(構成比62.4%)、期間工等を含む契約が4.7万人(同21.8%)、請負が1.7万人(同7.8%)などとなっている。さらに、会社の寮等に住み込みで働いている非正規労働者の場合、失職することがそのまま住居の喪失にもつながることから、離職者に対する就労支援、住宅確保等の対策が喫緊の課題となった。

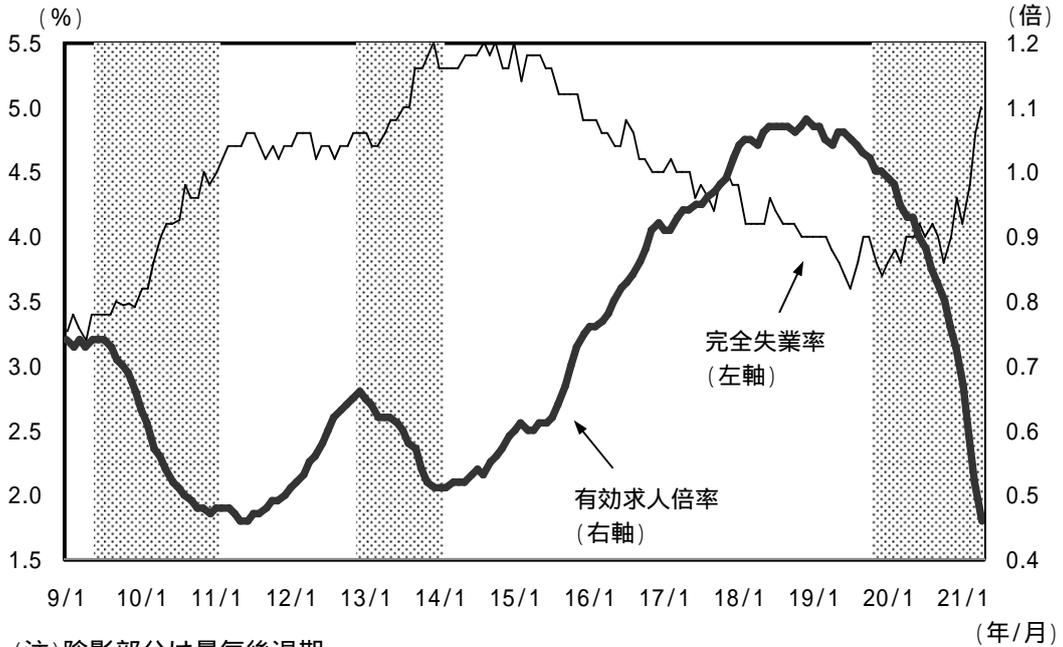
このような厳しい雇用環境について、麻生総理大臣から「雇用の安定は生活の糧であり、大量離職という事実が、急激に起きているという状況は極めて深刻な状況」¹⁷との認識が示された。具体的な対策については、麻生総理大臣及び舛添厚生労働大臣から「雇用を維持するための助成金である雇用調整助成金の拡充、地方公共団体に対するふるさと雇用再生特別交付金2,500億円と緊急雇用創出事業1,500億円を合わせて過去最大規模の4,000億円の基金の設置、失業給付の見直し、仕事と同時に住宅を失った場合の雇用促進住宅への入居あっせんや賃貸住居入居のための貸付けなどを行い、これまでにない規模、内容の雇用対策を実現することとしている」¹⁸旨の答弁があった。

また、雇用保険料の引下げ(労使各0.2%)に関しては、失業者の急増により給付も増大することが確実視される中、原資である保険料を引き下げることが懸念する指摘もなされた。これに対し、与謝野大臣は「多額の積立金によって制度の安定的な運営は確保されており、1年間に限って家計の負担軽減を図るとともに企業負担の軽減にもつながる」¹⁹として、現下の経済情勢に沿った施策であるとの考えを示した。しかし、雇用情勢が厳しさを増す中、保険料の引下げよりも失業給付の拡充に充てるべきとの意見が出されるなど、保険料引下げへの懸念を払拭するには至らなかった。

図表3 産業別就業者の増減の推移（対前年同月差）



図表4 完全失業率と有効求人倍率（季節調整値）



(注)陰影部分は景気後退期

(出所)総務省「労働力調査」、厚生労働省「一般職業紹介状況」

2. 検証される構造改革

(1) 格差論から貧困問題へ

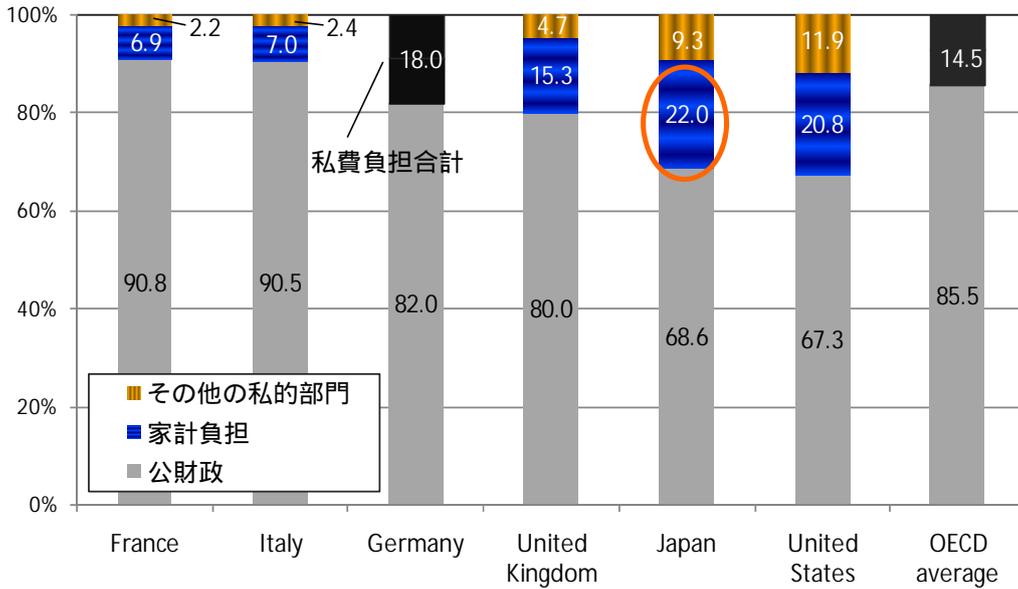
「格差社会」という言葉が人口に膾炙して久しい。もとより、「格差」という言葉は古くからあるが、それが「貧富の差」や「経済的な不平等」といったニュアンスで広く一般に社会問題として認識されるようになったのは、近年では、小泉政権発足以降のことであろう。格差社会をめぐるのは、国会を始め、論壇やメディア等においても度々論争が起き、「格差は拡大しているのか、拡大しているとしてその理由は何か」といった問題等が取り上げられてきた。こうした問いに対しては、「高齢化等の影響を除けば、そもそも格差は縮小している」とする意見や、「格差は拡大している」とした上で、その主因を市場主義経済の行き過ぎに求める意見や、世帯の細分化に求める意見など様々な立場から議論が展開された。さらに、「格差の拡大を是認すべきか」という問いに対しては、「固定化された格差を是正するために富の再分配機能を強化すべき」という意見から「個々人の努力や能力の差異に基づいて発生する格差は当然の結果」とする意見まで、多様な考え方が提示された。これらの問題は、客観的な事実関係だけでなく、価値判断を含むものであるために意見の集約を図ることが非常に難しい問題でもある。

こうした中、予算委員会の審議において、所得格差の拡大や非正規雇用の問題など、一連の改革の歪みが顕在化したことが指摘され、これまでの構造改革路線について総括、検証すべきとの意見が相次いだ。これに対し、麻生総理大臣からは「構造改革によって1990年代後半から2000年代前半にかけて経済を活性化させたという点において一定の成果はあったものの、格差や地方の疲弊の問題など改革によるひずみも生じた。改革を否定するものではないが、改革の歪みへの配慮など改善措置を講ずることで、改革を更に進化させていくことが必要と考えている」²⁰旨の答弁があり、格差等の問題に対する配慮が必要であるとの認識が示された。

なお、予算審議の際、参考人の駒村康平慶應義塾大学経済学部教授は、「格差には良い格差と悪い格差が存在するという議論はあり得るが、貧困はその原因に関わらず放置すべきではなく、良い貧困という概念は存在しない」²¹と述べ、格差論に拘泥することなく、生活保護基準以下の生活をしていながら生活保護によってカバーされていない貧困世帯の救済こそが喫緊の課題であるとの指摘を行っている。

また、子供の貧困については、貧しい家庭環境で十分な教育を受けることができないという教育格差の存在を通じて、次世代に格差が連鎖し貧困層が固定化されるという問題が特に懸念されている。この問題について、麻生総理大臣は「長期的に見ると子供の貧困率は上昇傾向にあるが、子供が生まれた家庭環境の差によって、一生に受ける教育や将来が大きく左右されることは問題である」²²旨の認識を示した。我が国では教育機関に対する私費負担の割合はOECD平均を大きく上回り、特に家計負担の割合が高いというデータが示されている(図表5)。データについて様々な見方はあるが、本来、教育を受ける機会については、経済的理由等によって不平等となることがあってはならず、子供の可能性を最大限伸ばすためにも、奨学金制度の在り方など議論すべき問題は山積していると言えよう。

図表5 教育機関への教育支出の公私負担割合（平成17年、全教育段階）



(出所) OECD「Education at a Glance 2008:OECD Indicators」

(2) 小さな政府論に対する認識

格差が拡大し、貧困が発生する根底には、市場競争の激化が関係しているという主張がある。「官から民へ」のスローガンに象徴される新自由主義路線の下、「小さな政府」を目指して公的サービスの民営化や規制緩和が急速に推し進められた結果、国民生活のセーフティネットが破壊をきたしたとするものである。とりわけ、派遣労働や有期労働の拡大といった一連の労働法制の規制緩和が、不安定な非正規労働者を多く生み出し、格差拡大の引き金を引いたとの見方は少なくない。

こうした点について、与謝野大臣は、「小さな政府論を突き詰めると、最後は福祉をどんどん減らし、弱者を放置していく、あるいは地方を放置していくところまで行き着いてしまう。これは決して日本社会の進むべき方向ではない」との考えを示した。その上で、これまでの構造改革路線について「公がでていくよりも民間が自律的に動ける体質をつくっていくことと理解している。ただし、財政出動を手控えていたために副作用が起き、やむを得ない側面があったにしろ、バブル経済の後始末の過程で非正規雇用者の増加を招いたことや、所得税をフラット化しすぎたことなどが反省点である。当時は、世界が順調に成長していくという前提の経済学であり、世界が同時に不況になるということを全く想定していない経済学の下で進めた施策であった。政策金融機関の民営化も、そうした経済学を前提としたもので間違っていた」²³旨の認識を示した。

その後、政策金融機関については、政府が日本政策投資銀行の株式の3分の1超を保有し続けることにより、完全民営化を実質的に見直す法案が21年度補正関連法として提出されており、世界的な経済危機が続く中、これまでの民営化の方向を見直す動きが更に広がっていく可能性もある。

(3) 限界にきた社会保障費の抑制

与謝野大臣の言う「小さな政府論の下、手控えられた財政」の代表的なものは社会保障費であろう。社会保障費は、「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。）」において、過去5年間（14～18年度）と同様、19～23年度の5年間でも1.1兆円抑制することとされた。その後、毎年度のシーリングにおいて機械的に2,200億円ずつ抑制するとの方針が掲げられてきたが、高齢化の進展等による社会保障費の伸びを抑えるのは容易ではなく、国会審議においてもその限界が度々指摘されている。

第171回国会においても、社会保障費については舛添厚生労働大臣が「効率化の努力はするが、少し限界に来ていることも強調したい。新たなかじ取りができればと思っている」²⁴と述べ、与謝野大臣も「各政党の意見が一致しているのであれば、政策はおのずとそういう方向に行く」²⁵旨発言するなど、来年度予算における2,200億円抑制方針見直しの可能性が示唆された。

また、与謝野大臣は、政府の規模について「行政を執り行う部分の政府と社会保障等を通じて所得再配分を行う部分の政府に分けた上でないと議論が間違った方向に行く」と指摘し、「行政を行う政府はなるべく小さくて効率的なものがよく、所得再配分を行う政府は財源の許す限りできるだけ大きい方がよい」²⁶旨の考えを示した。社会保障の問題を考える際には、はじめに2,200億円抑制の枠を用意して予算の策定に臨むのではなく、進むべき年金・医療・介護等の将来像を描き出した上で、社会の安定につながる予算を措置することが重要であろう。

3. 悪化が顕著になった財政

(1) 新たな財政再建目標の必要性

景気の急激な悪化により税収が落ち込む一方、高齢化に伴う社会保障関係費の増加や一連の経済対策の実施に伴い、21年度当初予算では国債発行額が33兆円と、当初予算としては4年ぶりに30兆円を超え、国債依存度も37.6%に上昇するなど我が国財政は悪化の方向が顕著になった。現下の財政状況に対する認識や対応について、麻生総理大臣及び与謝野大臣からは「我が国財政は主要先進国の中でも極めて厳しい状況にある。年金、医療、介護等の制度を含め、財政を持続可能なものにしていかなければならず、そのためには無駄の排除、税制の抜本改革、経済成長の実現が必要と考えている。極めて厳しい経済情勢が続いており、今、税制の抜本改革をお願いできる状況にはないが、経済が回復した後に国民生活や経済にショックを与えないよう段階的に実現していきたい」²⁷旨の答弁があった。

また、21年1月に公表された「経済財政の中長期方針と10年展望」の比較試算（平成21年1月16日経済財政諮問会議提出）においては、世界経済が順調に回復し、最大限の歳出改革を行う等の仮定を置いたケースでも2011（平成23）年度に国・地方の基礎的財政収支（プライマリー・バランス）は2.9%となり、黒字化は達成されていない。2011年度の国・地方の基礎的財政収支黒字化目標は、「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。）」で掲げられて以来、政府が最重視する財政上の目

標として受け継がれてきたものであるが、ここにおいてその達成がほぼ不可能であることが明らかになった。

この点について、21年度当初予算の審議の中で、与謝野大臣は「予算編成過程で一定の財政規律が必要だったために、達成困難とは知りつつも象徴的に目標を掲げたものである。守れないものをいつまでも掲げておくというのはおかしいという指摘に対しては、当然ある時期きちんと転換して、次の財政再建目標はどこにあるのかということ国民に示すのが政治の責任」²⁸との考えを述べ、新たな財政再建目標策定の必要性に言及した。

さらに21年度補正予算審議の過程では、与謝野大臣が「基本方針2006に書かれた目標はもはや到達できない」と言明した上で、新たなフローの目標として「プライマリー赤字を半減する時期や、国債の発行残高を対GDP比一定にする時期をいつにするか」²⁹等を検討していると述べ、次の目標に関する具体的な考えの一端が示された。

その後、経済財政諮問会議では、6月下旬の「経済財政改革の基本方針2009」策定に向けて、新たな財政健全化目標に関する検討が進められており、国・地方の債務残高対GDP比というストックの目標を基本に据えるとともに、その安定化及び引下げに至る道筋を制御するフローの目標としてプライマリー・バランスを位置付けるとの方針が提示された。

経済危機下にあって当面は景気回復のための財政出動を優先する必要があるとはいえ、将来の景気回復を見据えた新たな中長期の財政再建目標を設定することで、不要不急の財政支出を極力抑制する姿勢を示し続けることは重要であろう。

(2) 求められる税制抜本改革

平成21年度の税制改正は、住宅ローン減税の拡充とリフォーム減税創設、中小企業の法人税率の軽減、事業承継税制（相続税、贈与税）の創設、不動産譲渡益の特別控除拡充などにとどまったが、税制改正法の附則³⁰では、20年末に閣議決定された税制抜本改革に向けた「中期プログラム」を踏まえ、すべての税目について改革の基本的方向性が示された。なお、抜本改革の時期については、「平成23年度までに必要な法制上の措置を講ずる」ものとされた。

具体的には、注目されていた消費税については、その負担が確実に国民に還元されることを明らかにする観点から、消費税の全額が制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用に充てられることが予算及び決算において明確化されることを前提に、消費税の税率を検討することとされ、併せて複数税率の検討等の総合的な取組を行うことにより低所得者への配慮についても検討することとされた。

与謝野大臣は、消費税について「税収が経済動向や人口構成の変化に左右されにくいという意味で安定している、負担が勤労世代に偏らず各世代を通じて広く公平に負担される、貯蓄や投資を含む経済活動に与えるゆがみが小さい」といった特徴を有していることを指摘し、「少子高齢化に伴って経済社会の活力の減退が懸念される中では、増大する社会保障を賄う財源にふさわしい」³¹との考えを示している。

基礎年金の国庫負担割合引上げに際しては、当初消費税率引上げによる財源捻出が想定

されていたが、現下の経済状況にかんがみ、21～22年度の2年間については、緊急避難的に財政投融资特別会計の準備金を財源に充てることとなった経緯がある。もはやこれ以上、財源論を先延ばしにすることは許されず、早急に議論を進展させる必要がある。

また、所得税については、最高税率及び給与所得控除の上限の調整等により高所得者の税負担の引上げや、給付付き税額控除の検討等による中低所得者世帯の負担軽減を検討することとされた。予算委員会において与謝野大臣は「所得税の持っていた所得再分配機能が低下した」³²ことを認めた上で、所得税制の改正による所得の再配分機能強化の必要性に言及した。

なお、「経済危機対策」(後述)において、財政の持続可能性を確保する観点から「中期プログラム」について必要な改訂を早急に行う旨が明記されたが、税制の部分については既に改正法附則において定められており、改訂の余地は限られているとの見方もある。麻生総理大臣及び与謝野大臣が「持続可能な社会保障の安定的な財源確保という消費税の位置付けは、変更するものではない」³³と述べるなど、消費税を社会保障財源に充てる方針は崩れていないと見られ、どういった形で見直しが行われるのか今後の議論が注目される。

国家運営の根幹は税制にあり、財政の持続可能性を維持するため、ひいては今後の日本経済を安定的な成長に導くために必要な社会経済システムを築き上げるためにも、税制の抜本的な改革が求められていると言えよう。

(3) 経済緊急対応予備費の妥当性

21年度予算では、通常の前備費(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。前備費の支出は、事後の国会承認が必要とはいえ支出先が国会の議決を経ずに決められる点で、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、安易な歳出拡大に結びつきかねないとの指摘があった。この点について、与謝野大臣は「予算総則において、雇用対策や中小企業対策、公共事業等に用途を限定しており、使うときには内閣の責任において執行するが、最後には国会に報告をして承認を得ることになっており、予算の在り方として憲法に照らして正しく、財政民主主義を侵しているとは考えていない」³⁴旨の認識を示した。

その後、経済緊急対応予備費は21年度補正予算において8,500億円取り崩されており、その理由について、与謝野大臣は「経済危機とも言える状況を乗り切るための対策の財源として、特例公債の発行を極力抑制する必要があることから前備費の一部を取り崩した。また、今後の予見し難い経費の不足のため1兆円すべてを財源とはせず、1,500億円を引き続き計上した」³⁵と述べた。

前備費については、財政民主主義との関係で、どの程度の規模までなら当初予算に計上することが容認されるかなど、更に詰めた議論が求められよう。

(4) 追加経済対策と早期の21年度補正予算

ア 異例の早期補正予算

実質GDP成長率がマイナスを続けるなど経済の悪化が当初予算編成時の想定から

大幅に悪化していることや、G20 第2回金融サミットにおいて、GDP比2%規模の財政出動による景気刺激策を米国が各国に求めたことを受けて、4月10日に国費15.4兆円程度の「経済危機対策」が策定された(図表6)。同対策を実現するための21年度補正予算は4月27日に国会に提出されたが、本予算成立後、わずか1カ月しか経過しない段階での補正予算提出は極めて異例のことであった。

こうした政府の対応について質されたところ、麻生総理大臣等から「政府としては、総額75兆円規模の経済対策が着実に成果をあげつつあると認識しているが、現下の経済情勢を踏まえ、新たに経済危機対策を策定し、補正予算を編成した。今回の経済対策では景気の底割れを防ぐため、雇用調整助成金の拡充など雇用対策や中小企業の資金繰り対策等のほか、未来への成長力強化につながる施策、地域活性化等を盛り込んでおり、こうした施策を速やかに実行していくことが最も重要と考えている」³⁶旨の答弁があった。

さらに、雇用対策や金融対策等の諸施策が盛り込まれて、規模が膨らんだ21年度補正予算に対しては、内容が総花的で不要不急の施策が含まれているといった指摘があった。これに対し、与謝野大臣は「経済の底割れという短期的な危機だけではなく、今回の金融経済危機による世界経済の大調整が避けられない中で、輸出主導型の経済成長構造が崩れているといった状況に直面し、こうした危機的な状況を克服するために、ワイズ・スペンディングという観点から、経済の下支えに加え、将来の成長力を高めるための施策に優先的かつ集中的に投資していく必要がある」³⁷旨答弁し、補正予算による支出が「ワイズ=賢い」支出であることを強調した。

図表6 経済危機対策(平成21.4.10)の概要

	国費	事業費
緊急的な対策 - 「底割れ」の回避	4.9兆円程度	44.4兆円程度
1. 雇用対策	1.9兆円程度	2.5兆円程度
2. 金融対策	3.0兆円程度	41.8兆円程度
成長戦略 - 未来への投資	6.2兆円程度	8.8兆円程度
1. 低炭素革命	1.6兆円程度	2.2兆円程度
2. 健康長寿・子育て	2.0兆円程度	2.8兆円程度
3. 底力発揮・21世紀型インフラ整備	2.6兆円程度	3.8兆円程度
「安心と活力」の実現 - 政策総動員	4.3兆円程度	5.0兆円程度
1. 地域活性化等	0.2兆円程度	0.4兆円程度
2. 安全・安心確保等	1.7兆円程度	2.2兆円程度
3. 地方公共団体への配慮	2.4兆円程度	2.4兆円程度
税制改正	0.1兆円程度	0.1兆円程度
合計	15.4兆円程度	56.8兆円程度(注1)

(注1)21年度財投追加7.8兆円による事業費の増を含む。

また、公共事業及び施設費の地方負担に係る交付金については、合計において事業費の重複を控除している。

(注2)この他、株式市場への対応に係る政府保証50兆円がある。

(出所)内閣府資料より作成

また、子育て応援特別手当や贈与税減税、雇用対策など、時限的な措置が多く含まれていることに関して、その場しのぎであって根本的な経済構造の転換にはつながらないとの指摘が多く出された。この点について、舛添厚生労働大臣は「景気がよくなれば、このような措置は不要になる。時限的措置が切れる段階で経済情勢を見て議論すればよい」³⁸旨述べている。しかし、景気回復の判断が事後的にならざるを得ないことに加え、これまでも不況期の臨時措置が景気拡大期に入った後も結果的に継続されて財政圧迫要因となることは多く、時限的措置をいつ止めるかは今後の経済財政運営の大きな注目点の一つであろう。

歳入面では、21年度補正予算における新規公債発行額が10.8兆円となり、当初予算と合わせた21年度の新規公債発行額は過去最大の44.1兆円に上った。一般会計の総額は補正によって100兆円を超えるが、収入の4割以上を公債に依存する一方、税収比率は45.0%と初めて50%を割り込むこととなった。21年度の税収に関しては、与謝野大臣が「法人税を中心に大幅な減収となることが明白」³⁹と述べているように、当初見積り額の46.1兆円から大幅に下振れすることはほぼ確実であり、公債収入を下回る可能性も考えられる。今後、国債の増発による長期金利の上昇によって公債の金利負担が増加し、財政の硬直化が一層進む可能性も懸念され、いかにして経済成長と財政再建を両立させていくかが課題となろう。

イ 議論が集中した基金問題

21年度補正予算では46の基金に対して4.3兆円の予算措置がなされているが、基金は一度造成されれば国会の議決を経ることなく多年度にわたった支出をすることが可能となることから、予算の単年度主義の原則を定める憲法との関係における妥当性が問題とされた。こうした基金への予算措置の背景には、経済危機対策が複数年度を視野に入れていることがあるが、麻生総理大臣等からは「国の支出という点に着目すれば、本年度において地方公共団体等の基金の造成に要する経費の総額を補助金という形で支出する枠組みになっており、憲法の趣旨に反するものではない」⁴⁰旨の答弁があった。

また、毎年度の使用状況や残額が発生した場合の取扱いが不明確であるという指摘に対して、与謝野大臣は「用途を国会で議決された予算の目的の範囲内に限定して基金を時限的なものとし、残額が生じた場合には国庫に返納させる旨を交付要綱で明確にするなど、適正な執行に努める。その上で、基金の使用実績や残額等については、国会及び国民に対する説明責任を果たしていきたい」⁴¹旨の方針を示した。

21年度補正予算には、基金事業など内容や枠組みが固まらないまま予算に盛り込まれた事業が少なくないとの指摘もある。基金の使用状況のチェックはもとより、個々の施策について十分に検討し厳密な効果の検証を行うことによって、より無駄のない効率的な支出を実現する必要がある。

【参考文献】

上村敏之・田中宏樹編『検証 格差社会』（日本経済新聞出版社 平 20.9.22）
大竹文雄『格差と希望』（筑摩書房 平 20.6.25）

¹ 与謝野経済財政政策担当大臣は、21年2月17日財務、金融担当両大臣に就任し、3大臣を兼務することとなった。

² 『日本経済新聞』（平 20.9.17）

³ 第171回国会参議院予算委員会会議録第7号13頁（平 21.3.5）

⁴ 第171回国会参議院予算委員会会議録第7号5頁（平 21.3.5）

⁵ 第171回国会参議院予算委員会会議録第7号13頁（平 21.3.5）

⁶ 第171回国会参議院予算委員会会議録第19号9頁（平 21.3.27）等

⁷ 内閣府の暫定試算であり、閣議決定されたものではない。

⁸ 第171回国会参議院予算委員会会議録第19号8頁（平 21.3.27）

⁹ 『日本経済新聞』（平 21.6.2）

¹⁰ 第171回国会参議院予算委員会会議録第5号2頁（平 21.1.26）等

¹¹ 第171回国会参議院予算委員会会議録第2号3頁（平 21.1.19）

¹² 第171回国会参議院予算委員会会議録第9号6頁（平 21.3.9）

¹³ 『日本経済新聞』（平 21.3.13）

¹⁴ 第171回国会参議院予算委員会会議録第14号（平 21.3.16）

¹⁵ 第171回国会参議院予算委員会会議録第12号2頁（平 21.3.12）

¹⁶ 「非正規労働者の雇止め等の状況に関する調査結果（5月報告：速報）」（厚生労働省）

¹⁷ 第171回国会参議院予算委員会会議録第7号6頁（平 21.3.5）

¹⁸ 第171回国会参議院予算委員会会議録第7号6頁（平 21.3.5）

¹⁹ 第171回国会参議院予算委員会会議録第18号3頁（平 21.3.26）

²⁰ 第171回国会参議院予算委員会会議録第8号3頁（平 21.3.6）

²¹ 第171回国会参議院予算委員会会議録第13号4頁（平 21.3.13）

²² 第171回国会参議院予算委員会会議録第9号28頁（平 21.3.9）

²³ 第171回国会参議院予算委員会会議録第10号13頁（平 21.3.10）

²⁴ 第171回国会参議院予算委員会会議録第12号27頁（平 21.3.12）

²⁵ 第171回国会参議院予算委員会会議録第18号9頁（平 21.3.26）

²⁶ 第171回国会参議院予算委員会会議録第21号（平 21.5.20）

²⁷ 第171回国会参議院予算委員会会議録第9号17頁（平 21.3.9）

²⁸ 第171回国会参議院予算委員会会議録第18号8頁（平 21.3.26）

²⁹ 第171回国会参議院予算委員会会議録第21号（平 21.5.20）

³⁰ 所得税法等の一部を改正する法律（平成21年法律第13号）附則第104条

³¹ 第171回国会参議院予算委員会会議録第15号2頁（平 21.3.18）

³² 第171回国会参議院予算委員会会議録第7号18頁（平 21.3.5）

³³ 第171回国会参議院本会議会議録第22号3頁（平 21.4.28）

³⁴ 第171回国会参議院予算委員会会議録第10号4頁（平 21.3.10）

³⁵ 第171回国会参議院予算委員会会議録第22号12頁（平 21.5.21）

³⁶ 第171回国会参議院予算委員会会議録第21号（平 21.5.20）等

³⁷ 第171回国会衆議院予算委員会会議録第27号6頁（平 21.5.12）

³⁸ 第171回国会参議院予算委員会会議録第24号26頁（平 21.5.25）

³⁹ 第171回国会参議院予算委員会会議録第22号12頁（平 21.5.21）

⁴⁰ 第171回国会参議院予算委員会会議録第21号（平 21.5.20）

⁴¹ 第171回国会参議院予算委員会会議録第21号（平 21.5.20）