

# 財政金融をめぐる政策課題

財政金融委員会調査室 まえやま ひでお  
前山 秀夫

## 1. はじめに

平成 21 年 9 月 16 日の衆参本会議において民主党の鳩山由紀夫代表が内閣総理大臣に指名され、民主党・社会民主党・国民新党の 3 党連立による鳩山内閣が発足した。新政権の最大の課題は、予算編成の在り方を抜本的に見直して、政治主導の改革を実現することである。このため、民主党の「Manifesto2009」（以下「マニフェスト」という。）では、国の総予算 207 兆円を全面的に組み替え、ムダづかい、不要不急の事業を根絶することなどにより、16.8 兆円の財源を生み出し、これによって子ども手当、公立高校の実質無償化、農業の戸別所得補償、揮発油税等の暫定税率廃止、高速道路の無料化など、マニフェストで約束した政策を実現していく方針である。鳩山内閣は、これを「コンクリートから人へ」というキャッチフレーズで表現しており、従来の公共投資依存、輸出中心の経済政策を、消費、内需中心の経済政策に転換していくことを表明している<sup>1</sup>。

このような取組は税制改正過程でも導入されており、従来の与党内の税制調査会は廃止し、政府の政治家をメンバーとする新たな税制調査会に一本化することにより、政治主導の政策決定の実現と、政策決定過程の透明化を図ることを目指している。

本稿では、こうした鳩山内閣の予算・税制に係る様々な改革を踏まえつつ、平成 22 年度以降の予算編成と財源確保の在り方、租税特別措置の見直しを始めとした新政権の税制改革、世界的な金融危機に対する政府・日銀の対応など、今後の財政金融委員会で議論となる主な政策課題について述べていくこととする。

## 2. 財政

### （1）鳩山内閣の予算編成の抜本改革と財源確保策

鳩山内閣が予算編成の抜本改革を図り、マニフェストに定める政策実現に必要な財源を確保するために行った手法が行政刷新会議と国家戦略室による政治主導の改革である。

まず、行政刷新会議は、国民的な観点から、国の予算、制度、その他国の行政全般の在り方を刷新するために設置（平成 21 年 9 月 18 日閣議決定）されたものである。この行政刷新会議が実質的に主導して行った平成 21 年度第一次補正予算の見直しでは、鳩山総理の指示に基づき、これまでの国会論議等で多くの問題点が指摘されてきた、①基金事業（地方公共団体以外のものが造成するもの）、②独立行政法人・国立大学法人及び官庁の施設整備費、③官庁環境対応車等購入費・地上デジタルテレビ等整備費を中心に、各所管大臣において予算執行の是非が検討された。この結果、最終的には平成 21 年度第一次補正予算の 14.7 兆円の経済危機対策関係経費のうち、2.9 兆円の執行停止や国庫への返納が閣議決定（平成 21 年 10 月 16 日）された。

また、平成 22 年度予算の概算要求（95 兆円）の見直しにおいても、行政刷新会議ワーキンググループが事業仕分けという手法を用い、約 450 事業の仕分けを行った結果、廃止・縮減等を求めた事業の総額は 7 千億円規模、独立行政法人等の基金などからの国庫への返納要求額は 1 兆円規模に上り、合計で 1.7 兆円程度の財源捻出効果が見込まれることとなった。当初目標としていた 3 兆円超の削減には及ばなかったものの、事業仕分けの経過がマスコミ等を通じ全面的に公開され、予算編成に関する国民の関心が格段に向上したことは特筆すべきことであり、来年度以降の更なる活用が期待されるものである。なお政府は、この仕分け結果を踏まえ、これを国の全事業や他の基金にも広げることにより、平成 22 年度予算編成に向けた削減額や返納額の上積みを目指していく方針である。

次に、国家戦略室は、縦割り行政の垣根を排し、戦略的に税財政の骨格や経済運営の基本方針の立案を行うために設置（平成 21 年 9 月 18 日内閣総理大臣決定）されたものである。同年 10 月に公表された「予算編成のあり方に関する検討会 論点整理」では、①複数年度を視野に入れたトップダウン型の予算編成、②予算編成・執行プロセスの抜本的な透明化・可視化、③年度末の使い切り等ムダな予算執行の排除、④「政策達成目標明示制度」の導入により国民に対する成果を重視、という 4 つの改革の柱を定め、可能なものは平成 22 年度予算編成から速やかに実行に移すこととしている。焦点となっていた複数年度予算の導入時期については、平成 23 年度以降の予算編成から実行に移される見込みであるが、現行の予算制度は、憲法や財政法<sup>2</sup>を法的根拠にして単年度主義の予算が採用されているため、これに抵触しない形で、複数年度を視野に入れた効率的な予算編成がどこまで実現できるのか、国家戦略室における今後の制度具体化が課題となっている。

マニフェストでは、これら予算編成の抜本改革によって、初年度である平成 22 年度に 7.1 兆円、4 年後の平成 25 年度には 16.8 兆円の財源を捻出することを明記している。この 16.8 兆円の財源内訳は、①公共事業、人件費、庁費、補助金等の削減で 9.1 兆円、②埋蔵金（後述）の活用や政府資産の売却で 5 兆円、③租税特別措置などの見直しで 2.7 兆円となっている。しかし、経済の急激な落ち込みによって、平成 21 年度の一般会計税収は当初予算の 46 兆円から 37 兆円程度に大幅に落ち込むことが確実な情勢となっており、その財源補てんのため新規国債発行額は当初の 44 兆円から過去最大の 53 兆円超に拡大する見通しとなっている。また、事業仕分け結果を踏まえた概算要求 95 兆円の抜本の見直しも思うように進んでいないのが現状である。このような中で、予算総額を安易に拡大したり赤字国債の増発に頼ることなく、歳出予算の全面組替えによって新政策を実現できるのかどうか、今後の鳩山内閣の財政運営の試金石と言えよう。

## （2）特別会計の剰余金・積立金の活用（いわゆる「埋蔵金」問題）

特別会計の剰余金（平成 20 年度決算ベースで 28.5 兆円）・積立金（平成 21 年度第一次補正後ベースで 179.1 兆円）は、近年「霞が関埋蔵金」あるいは単に「埋蔵金」とも呼ばれているが、その活用の在り方が議論され始めたのは平成 18 年及び 19 年の特別会計改革時（行政改革推進法と特別会計法の制定<sup>3</sup>）における国会論議からであり、最近では平成 20 年 9 月のリーマン・ショック以降の経済不況に対処するため、累次にわたって策定さ

れた経済対策の財源としても、注目を集めてきた。

すなわち、行政改革推進法（平成 18 年 6 月施行）においては、平成 18 年度から 22 年度までの 5 年間で、総額 20 兆円程度を財政健全化のために活用することが明記されており、また、特別会計法（平成 19 年 4 月施行）においては、①決算上の剰余金のうち、積立金として積み立てや翌年度の歳入に繰り入れる金額を控除して、残余がある場合の一般会計への繰入れ、②財政投融资特別会計の積立金（金利変動準備金）が政令で定める金額を超える場合の国債整理基金特別会計への繰入れが規定されている。さらに、平成 20 年度第二次補正予算及び 21 年度予算の際には、財政運営特例法<sup>4</sup> を制定して、基礎年金の国庫負担引上げのために必要な財源や経済対策のための臨時・特例的な財源確保措置として、財政投融资特別会計の積立金から一般会計への繰入れを可能とした。

これらの法律等の規定に基づき、平成 18 年度から 21 年度（第一次補正後）までの間に、剰余金で約 8 兆円、積立金で約 31 兆円、総額で約 39 兆円の財源が経済対策を始めとした一般会計の歳出や国債残高の圧縮のために活用されてきた。

この結果、財政投融资特別会計の積立金の残高は現在 3.4 兆円（平成 21 年度末見込み）まで低下しており、平成 22 年度も基礎年金の国庫負担引上げの財源としての活用が予定されていることから、この積立金はほぼ枯渇している状況にある。一方、これに次ぐ埋蔵金候補とされてきた外国為替資金特別会計の積立金（平成 21 年度末見込みで 20.3 兆円）も、円高による為替差損の影響で現在多額の評価損を抱えているほか<sup>5</sup>、その積立金は財政投融资を通じて地方自治体等に貸し付けられており、埋蔵金として活用するためには、新たに財投債を発行して調達しなければならないという問題もある。また、外国為替資金特別会計には毎年度 3～4 兆円程度の剰余金が発生し、その半分の 2 兆円程度が翌年度の一般会計の財源として活用されてきたが、リーマン・ショック以降の内外の金利差縮小により、今後も同様の財源が見込まれるのか不透明な状況である。

いずれにしても特別会計の剰余金・積立金は飽くまでも一時的な財源であり恒常的な財源とはならないこと、金利や為替等の運用上のリスクもあることなどから、新政策の財源として活用する場合には、これらの点に十分に留意して検討しなければならない。

加えて、今後、特別会計の積立金の活用を検討していく際には、積立金それぞれの適正水準を明確にする必要がある。こうした積立金の在り方については、平成 18 年 10 月の会計検査院の指摘で「ほとんどの積立金について保有規模に関する基準が示されていない」として、政府に積立金の適正水準についての検討を求めているが、特別会計法制定以降の特別会計予算書を見ても、積立金明細表において必要水準が具体的な数値等によって明示されているものは、財政投融资、外国為替資金、地震、エネルギー対策の 4 特別会計のみであり、それ以外の特別会計はおおむね「必要な金額を積み立てる」という記載のみである。これでは積立金の適正水準について合理的な説明がなされているとは言えない。早急に特別会計法を改正して、積立金の適正水準を明らかにすることが必要であろう。

### （3）今後の財政健全化の目標

既に述べたように、経済状況の急速な悪化を受けて、平成 21 年度予算は、一般会計税

収が 37 兆円程度に大幅に減少する一方で、新規国債発行は 53 兆円超と大幅に拡大する見通しであることから、税収が新規国債発行を下回るという異例の事態が発生することになる。しかも、こうした傾向は平成 22 年度予算以降も継続する可能性がある。

また、こうしたフロー面での国の大幅な財政赤字に加えて、ストック面においても、平成 21 年度末（第二次補正後）の国の国債残高が 600 兆円程度、国と地方の長期債務残高が 825 兆円程度（GDP 比 171%）となる見込みであるなど、我が国の財政状況は、フロー・ストック両面においてかつてないほど危機的な状況に陥っている。

このような財政状況を踏まえ、将来世代に負担を先送りしないためには、鳩山内閣としての中期的な財政健全化目標を早急に策定することが不可欠である。これまで政府は、平成 18 年 7 月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」（いわゆる「骨太の方針 2006」）に基づき、2011 年度に国・地方を合わせた基礎的財政収支（プライマリーバランス）を黒字化する目標を掲げ、平成 19 年度以降の予算編成で踏襲してきた。ところが、平成 20 年 9 月以降の世界的な金融危機と経済悪化を受けて平成 21 年 6 月に策定された「経済財政改革の基本方針 2009」（いわゆる「骨太の方針 2009」）では、①国・地方の債務残高対 GDP 比を 2010 年代半ばにかけて安定させ、2020 年代初めに安定的に引き下げる、②今後 10 年以内に国・地方のプライマリーバランス黒字化の確実な達成を目指す、③当面の経済財政運営に当たっては、まず景気を回復させ、5 年を待たずに国・地方のプライマリーバランス赤字（景気対策によるものを除く）の対 GDP 比を半減させることを目指す、こととされた。この結果、2011 年度におけるプライマリーバランス黒字化という小泉内閣以来の財政健全化目標は大幅に先送りされることが確実となっていた。

このような中、鳩山内閣として今後の財政健全化に向けての基本的な考え方をまとめた論点整理が、平成 21 年 12 月、国家戦略室の「財政に対する市場の信認確保に関する検討会」から公表された。論点整理では、国民が安心して生活できる社会保障の整備と新たな経済成長への投資を行うためには、財政健全化が不可欠の前提であるとした上で、「基本 5 原則」と「5 つのアクション」を設定した（表 1）。この中で、中長期的な財政規律の在り方として、財政収支や公的債務残高の対名目 GDP 比等の指標に着目するとともに、米国、英国、EU 等諸外国の取組も参考に、財政健全化のためのロードマップを検討する

表 1 財政健全化に向けた「基本 5 原則」と「5 つのアクション」

基本 5 原則	5 つのアクション
原則 1：経済成長と財政健全化の両立 原則 2：歳出構造の抜本的な見直し 原則 3：慎重な経済見通しに基づく中長期的な財政健全化計画の策定 原則 4：財政健全化に対する国民の理解 原則 5：市場との対話を重視した国債管理	アクション 1：歳出の質的变化と国債発行上限の設定 アクション 2：持続的な成長シナリオの策定 アクション 3：「財政運営戦略」の策定 アクション 4：「中期財政フレーム」の設定 アクション 5：市場との対話を重視した財政運営

（出所）国家戦略室資料より作成

こととしている。危機的な財政状況の下、将来的な長期金利の上昇による国債費の増大が懸念される中で、鳩山内閣として今後どのように財政健全化に取り組むのか、一刻も早い財政健全化目標の策定とそれを実現するための具体的なロードマップの策定が求められていると言えよう。

### 3. 税制

#### (1) 税制改正過程の抜本改革

鳩山内閣においては、これまで政府税制調査会（以下「政府税調」という。）と与党税制調査会（以下「与党税調」という。）で別々に審議されてきた税制改正過程を抜本改革するため、与党税調を廃止し政府税調に一本化することとしている。従来、政府税調は毎年度税制改正に係る基本的な考え方や中長期的な税制の在り方を政府税調答申という形で総理に提言する一方で、与党税調は毎年度税制改正の具体的内容を決定し、この決定に基づき政府は国会に税制改正法案を提出してきた。しかし、こうした税制改正過程について民主党は、「政府税調は様々な有識者や業界団体の代表者等により構成されるため、答申は利害調整の結果の妥協の産物となりがちである」、「与党税調を慮った答申が続いており、本来の機能を果たしていない」、「与党税調は政策決定の過程が極めて不透明で、既得権益の温床となっている」などの問題点を指摘してきた<sup>6</sup>。

このため新政府税調では、会長は財務大臣、会長代行は国家戦略担当大臣と総務大臣、委員は各省庁の副大臣というように、メンバーは政治家だけで構成し、政治主導による税制改正作業と決定を行うほか、会議の様子は原則としてインターネットを通じて公表することにより、税制決定過程の透明化を進めることとしている。また、新政府税調では、シャウブ勧告以来の累次の改正の中で、税制が複雑かつ不透明となり、国民の不信感・不公平感が高まっているとして、これを払拭し、納税者の立場に立った税制を構築するため、「公平・透明・納得」の原則の下、税制全般の見直しを行うこととしている。この「公平・透明・納得」の3原則は、これまでの「公平・中立・簡素」の原則に替わるものであるが、これは新政権における税制のスローガンであるとともに、今後の税制抜本改革を行う際の基本原則とも言えるものである。なお、鳩山内閣では、こうした政府税調の見直しに加えて、国会における税制論議を充実させるため、衆参両院に税制を中心として社会保険料等も含めた歳入委員会を新設し、ここでの次年度税制改正論議に基づいて、政府が予算編成を行う道筋も描いており<sup>7</sup>、今後の行方が注目されるところである。

#### (2) 租税特別措置の見直しと租特透明化法案

##### ア 租税特別措置の見直し

租税特別措置<sup>8</sup>は、特定の個人・企業の税負担を軽減することにより、経済政策、社会政策等の特定の政策目的を実現するための政策手段であり、税負担の公平の原則に対する例外として設けられているものである。また、本来納付されるはずの税金が納付されない点で財政資金を使用しているのと同様の効果があり、その意味から「実

質的な補助金」あるいは「隠れた補助金」とも指摘されている。こうしたことから、国会における税制論議の際にも、租税特別措置と補助金との関係が度々取り上げられ、「補助金は交付先の事業者が公表されるのに対し、租税特別措置は税務当局の守秘義務をタテにこれが一切公表されていない」、「補助金を受けた企業等は政治資金規正法によって政治献金が禁止されているが、租税特別措置はそのような制約がない」などの問題点が指摘されてきた<sup>9</sup>。

このため新政府税調では、「租税特別措置の見直しに関する基本方針」を策定し、①期限の定めのある措置は、その期限到来時に廃止する（サンセット）ことを原則とした上で、②各省庁から延長要望がある場合、期限の定めのない措置で存続の必要性を判断する場合には、「6つのテスト」（表2）に従って、租税特別措置のふり分けを行い、その条件を満たさないものについては廃止することとしていた<sup>10</sup>。

表2 租税特別措置の見直しに関する「6つのテスト」

<p><b>「合理性」のテスト</b>（背景にある政策に今日的な合理性があるか）</p> <p>1. 法律に規定されるなど、所管省庁の政策体系の中で優先度や緊要性が高いものとして明確に位置付けられているか。</p> <p>2. 当初の政策目標が既に達成されていないか。</p>
<p><b>「有効性」のテスト</b>（政策実現に向けた手段としての有効性が認められるか）</p> <p>3. 適用数が想定外に僅少であったり、想定外に特定の者に偏っていないか。</p> <p>4. 政策評価法に基づく所管省庁の事後評価等において、税収減を是認するような有効性（費用対効果）が客観的に確認されるか。</p>
<p><b>「相当性」のテスト</b>（補助金等他の政策手段と比して相当性が認められるか）</p> <p>5. 同様な政策目的に係る他の支援措置や義務付け等がある場合に、適切かつ明確に役割分担がなされているか。</p> <p>6. 政策目的を達成するための政策手段としての的確であり、かつ、課税の公平原則に照らし、国民の納得できる必要最小限の特例措置となっているか。</p>

（出所）政府税調資料より作成

しかし、平成22年度税制改正では、現下の厳しい経済情勢を踏まえ、中小企業向けの優遇措置の延長を中心とした存続を図るほか、その他廃止・縮減する特別措置についても、景気の下支えに配慮した見直しにとどめる方向であり、本格的な見直しは、次に述べる租特透明化法案の制定を待って、行われる見通しである。

## イ 租特透明化法案の見直し

租特透明化法案は、租税特別措置の適用実態を明らかにするための仕組みを整備し、これを国会で具体的に検証することを通じて、その整理合理化を推進しようとするものである。この租特透明化法案のスキームは、民主党の平成20年度の税制改革大綱（平成19年12月26日）で初めて取り上げられた後、第169回国会（平成20年常会）及び第171回国会（平成21年常会）において、民主党提案による参議院の議員立法（参法）として、いずれも参議院で可決されたものの、衆議院で審議未了となっ

た経緯がある。

今回、政府案として提出が予定されている租特透明化法案は、この参法をベースとしたものであるが、その概要は政府税調に提出された資料によると、①財務大臣は、法人税の減税額を記載した適用額明細書を集計することにより、法人税関係特別措置の適用実態調査を行う、②法人税関係特別措置の適用を受けようとするものは、適用額明細書を法人税申告書に添付しなければならない、③財務大臣は、毎会計年度、租税特別措置の適用数や適用額の総額等を記載した適用実態調査結果の報告書を作成し、国会に提出する、④行政機関の長は、政策評価等を行うため、財務大臣に対し、適用実態調査の情報提供を求めることができる、などである<sup>11</sup>。

参法との相違点は、①適用実態調査の対象が原則として法人税関係特別措置に限定されたこと（参法は全租税特別措置を対象）、②法人税関係特別措置の適用を受ける場合、適用額明細書の提出が義務化されたこと（参法は協力義務のみでペナルティーなし）、③法人税関係特別措置ごとの高額適用法人の名称・適用額の公表が見送られたこと、④租税特別措置の実施状況に関する会計検査院の検査が外されたこと、⑤地方税についても別途同様なスキームを検討すること（参法は国税のみ）、などである。

政府提出となったことにより、法人税減免措置の適用を受ける法人名の公表を見送るなど内容が実現可能なものに限定されている側面は否定できないが、これまで不透明とされてきた租税特別措置の実態把握の仕組みができることは画期的なことであり、今後の国会における大いなる議論が期待されるところである。

### （3）揮発油税等の暫定税率と地球温暖化対策税

揮発油税等の暫定税率<sup>12</sup>は、道路整備計画の財源不足に対処するため、昭和49年に2年間の暫定措置として導入されたものであるが、第一次石油ショック（昭和48年）による世界的な石油不足が深刻化する中で、石油資源の節約や石油消費の抑制といった観点も併せ持っていた。2年間の暫定措置であった暫定税率は、その後も道路整備の需要増加に対応して、延長と税率の引上げが繰り返されてきたが、平成21年度から道路特定財源制度が廃止され、揮発油税等の税収が一般財源化されたことに伴い、道路整備を目的として受益者負担を求めるといった課税根拠自体が失われていた。このため、マニフェストに基づき、暫定税率の廃止が検討されたものである。

暫定税率の廃止する場合、幾つかの課題も指摘されている。例えば、廃止によって国・地方併せて2.5兆円の税収減となるが、経済悪化による税収不足が深刻化する中で、歳出全体の見直しだけで減収分を穴埋めできるのか、特に約8千億円の税収減となる地方に対する財源手当をどのように行うのかという問題である。政府は、地方の直轄事業負担金（平成21年度約1兆円）を廃止することにより、地方の財政負担を減らす方針としていたが、全国知事会は「借金が減るだけで税収減の補てん策にならない」と主張しており、廃止する場合には、地方との調整が課題となる。また、暫定税率の廃止とともに高速道路の無料化が段階的に実施されるが、これによってガソリンの消費や高速道路の利用が増大すれば、CO<sub>2</sub>の増加を招くおそれがあり、「温室効果ガスの国内排出量を1990年比で

25 %削減する」というマニフェスト及び鳩山総理の国際公約との整合性が問題となる。なお、高速道路無料化がCO<sub>2</sub>の排出量にどう影響するかについては、国土交通省内においても「CO<sub>2</sub>が増加する」という試算と、「一般道の渋滞緩和によって逆に減少する」という試算の2つがあり<sup>13</sup>、その具体的な検証が必要となっている。

平成 22 年度の税制改正では、揮発油税等の暫定税率について、「石油価格の安定を理由に現在の租税水準を維持する」とした民主党の予算要望<sup>14</sup>を踏まえ、いったん廃止をした上で、本則税率の引上げや特別税の創設などで税収を確保する方向である。この背景には、大幅な税収減を抱える平成 22 年度予算の国債発行を抑制し、財政悪化に歯止めをかける狙いもあると思われるが、マニフェストの実質的な修正につながるだけに今後の国会論議が注目される場所である。

一方、政府税調では暫定税率の廃止と並行して、地球温暖化対策税の検討も行っている。環境省が平成 22 年度税制改正要望に盛り込んだ地球温暖化対策税は、ガソリン等の石油製品のほか、原油、天然ガス、石炭等の化石燃料を課税対象にするものであり、税収は 2 兆円規模を想定している。これを世帯当たりの税負担額で見ると、ガソリンは 3 千円程度の減税になるものの、電力、灯油、都市ガスの税負担額が 2 倍以上となるため、年間では 1,127 円の負担増になるとしている<sup>15</sup>。このため「2.5 兆円の減税を実施し、国民生活を守る」としたマニフェストとの整合性をどう取るかが問題となる。地球温暖化対策税をめぐっては、こうした家計への影響に加えて、産業の国際競争力への影響を懸念する立場から経済産業省が慎重な姿勢を示しているほか、政府税調内においても導入時期や内容について意見の一致を見ていないことから、平成 22 年度改正での導入は見送られることとなった。今後の具体化に当たっては、マニフェストや国際公約との整合性を図りつつ、環境と経済成長の両立に向けた現実的な制度設計が求められていると言えよう。

#### (4) その他の税制改正

以上のほか、政府税調で議論となった主な税制改正について取り上げる。

まず、子ども手当の創設に伴う配偶者控除・扶養控除の廃止である。これは、現在、高額所得者に相対的に有利となっている所得税の控除制度を整理して、税額控除、手当、給付付き税額控除への切り替えを行うことにより、格差拡大を食い止めるという、マニフェストに沿った政策の一環である。マニフェストでは、これを「控除から手当へ」と表現し、配偶者控除と扶養控除（特定扶養控除と老人扶養控除は除く）を廃止して、子ども手当（月額 2 万 6 千円）を創設することとしている。平成 22 年度税制改正では、扶養控除のうち、子ども手当の対象となる 15 歳までの年少部分の控除は廃止し、16 ～ 22 歳の特定扶養控除は縮小、23 ～ 69 歳までの成年部分の控除は見直しを行わずそのまま存続する方向である。配偶者控除の取扱いについては、平成 23 年度以降の税制改正で検討することとなったが、配偶者控除の廃止は、子どものいない専業主婦世帯で負担増となる問題があるほか、サラリーマン世帯の内助の功を評価するという制度創設以来の経緯もあり、これらの問題について、どのように国民の理解を得るかが課題となる。

次に、給付付き税額控除は、一定以上の所得者からは税額を控除する一方、低所得者に

は現金給付をする仕組みであるが、米国や英国においても低所得勤労者の就労支援や子育て支援として活用されているものである。しかし、米国や英国では、給付額決定のための所得・家族構成等の把握が困難なことや、過誤支給や不正受給が大量に発生している事例が公表されている<sup>16</sup>。このため、給付付き税額控除の導入のためには、所得を正確に把握するための納税者番号制度の導入が前提となる。政府税調としても納税者番号制度を給付付き税額控除と一体で導入する方向で検討しているが、そのためには、番号付与の方式（社会保障番号又は住民登録番号）、プライバシー保護、経済取引への影響等を総合的に勘案することが必要であり、両者を一体として早急に結論を得ることが求められている。

さらに、たばこ税の引上げについては、平成15年度及び18年度の税制改正の際にも財源確保を目的に税率の引上げが行われたが、今回は財源確保ではなく、健康増進を目的に税率の引上げが議論されているのが特徴である。この背景には、主要国と比べ、たばこの価格と税額が安いことがある。紙巻たばこ1箱当たりの価格は、日本が300円（うちたばこ税等175円）であるのに対し、米国（ニューヨーク州）983円（同514円）、英国813円（同512円）、ドイツ511円（同306円）、フランス613円（同396円）と、大幅に高くなっている<sup>17</sup>。このため厚生労働省は、欧米並みへの税率引上げを主張していた。しかし、価格を大幅に引き上げた場合、消費が減少し、たばこ税収（国税・地方税合わせ約2兆円）の低下を懸念する財務省と、葉たばこの生産量が減ることによる葉たばこ農家への影響を懸念する農林水産省等との調整の結果、小幅な引上げにとどまる見込みである。なお、たばこ事業法は「たばこ産業の発展と財政収入の安定的確保」を目的としており、今後、健康増進を目的に大幅な税率引上げを図る場合には、法律の改正が必要になると思われる。

## 4. 金融

### （1）世界的な金融危機への対応と国際的な金融規制の動向

2008年9月のリーマン・ショックを契機とした金融危機は、世界各国に波及し、金融機関の経営や金融システム面において様々な影響をもたらした。欧米の主要国は、中央銀行とも連携しつつ、金融機関への公的資金注入や資産買取り、銀行間取引に対する政府保証、金融機関破綻時の預金者保護の拡充など、様々な金融システム面での対策を行ってきたが、これにより金融市場はようやく平穏さを取り戻しつつある。

一方で、IMF（国際通貨基金）が2009年4月に公表した「国際金融安定性報告書」によると、ローンや保有証券の劣化に伴う世界の金融機関の損失は、2007年から2010年までの合計で4兆ドル、米欧の金融機関が、金融システム安定に向けて今後更に必要となる資本増強額は8,750億ドルから1.7兆ドルに上るとの見通しを示している<sup>18</sup>。

このような中、2009年9月に米国のピッツバーグで開催されたG20首脳会議（金融サミット）では、世界的な金融危機の再発を未然に防止し、金融機関の経営基盤を強化する観点から、国際的な金融規制強化の枠組みが合意された。

その第一は、自己資本比率規制の見直しである。自己資本比率規制とは、国際的な業務を行う銀行に関して、バーゼル銀行監督委員会<sup>19</sup>が定めた国際統一基準であり、自己資本

比率（自己資本を分子、リスクの大きさを示す数値を分母とする比率）を8%以上の水準に維持することを義務付けるものである。自己資本比率規制は、1987年の米国のコンチネンタル・イリノイ銀行の破綻を契機として1988年の合意（バーゼルⅠ）で成立したものであるが、当初は銀行の持つリスクのうち信用リスクに主眼が置かれていた。その後、1996年に銀行の保有する有価証券等の相場変動リスクに備えるための市場リスクが追加され、また、2004年の合意（バーゼルⅡ）では、銀行の事務事故や不正行為等による損失であるオペレーショナルリスクが追加された。

こうした自己資本比率規制は、1980年代以降の金融規制の中核であったが、今回の金融危機には有効ではなかった。その背景には、銀行が保有する資産のリスクが過小評価され、自己資本が実質的に不足していたことがある。そこで今回の見直しでは、銀行の自己資本について「質」と「量」の両面から議論がなされている。まず「質」の改善として、自己資本のうち中核的自己資本（Tier1）<sup>20</sup>の主要部分（コア資本）を、損失が発生した時に吸収力が高いとされる普通株と内部留保とするとともに、「量」の改善として、8%基準の引上げや「可変的な最低自己資本」の仕組み（不況時の貸し渋りを抑制するため、自己資本を好況時に厚く積み、不況時に取り崩させるもの）が導入される見通しである。このうち、「質」の改善としての中核的自己資本については、国際的にはこれをより重視する方向にあるが、日本の大手銀行は欧米の銀行に比べ低い水準にとどまっている。また、「量」についても、公的資金が投入されている欧米に比較して、自主的な資本増強中心の日本は見劣りしているのが現状である。

第二がレバレッジ比率規制の導入である。これは米国の投資銀行が高いレバレッジをかけて負債規模を拡大させたことが金融危機を深刻化させた一因であったことから、リスク評価に基づく自己資本比率規制を補完する指標として、レバレッジ比率（自己資本に対する負債の割合）が議論されている。レバレッジ比率に関し欧米など多数国は一律での規制を主張しているが、レポ取引（買戻し条件付き債券取引）やCPなど短期資金を調達し長期資産で運用する欧米の銀行と、預金で調達し国債等で運用する日本の銀行とではビジネスモデルが異なり、一律の規制では邦銀が不利となる可能性がある。このため、日本などの主張により当面は各国の柔軟な運用を認める形で導入される見通しである。

自己資本比率規制の見直しやレバレッジ比率規制の導入は、2012年末までを目標に、金融情勢が改善し景気回復が確実になった時点で段階的に実施される予定であるが、急激な規制強化は貸し渋りを招くおそれがあるため、完全実施までには10年以上にわたる十分な移行期間が設けられる見通しである。いずれにしても収益性の低い日本の大手銀行には大きな負担となるだけに、今後の国際的な論議の行方が注目される。

このほかの金融規制論議としては、金融機関の経営者やトレーダーが巨額賞与などを狙ってリスクの高い金融取引に走ることを回避するための高額報酬規制、大規模な金融機関が破綻に備えるための国際的な枠組み作り、金融機関の行動を十分に監視できなかった金融監督体制の見直しなどがあるが、このような問題には日本のバブル崩壊以降の金融行政等の反省や教訓を踏まえて、日本が国際的な議論を主導していくことが望まれる。

## (2) 金融危機における日本銀行の対応

リーマン・ショック以降、日本銀行も金融政策面及び金融システム面において、様々な危機対応策を講じてきた。

まず平成 20 年 12 月の政策決定会合において、政策金利（無担保コール翌日物金利の誘導目標）を従来の 0.3 % から 0.1 % に引き下げるとともに、長期国債の買入れを月額 1.2 兆円から月額 1.4 兆円に増額した。また、企業金融の円滑化支援のため、企業が発行する CP・社債を担保にして無制限に金融機関に資金供給を行う「企業金融支援特別オペレーション」（以下「特別オペ」という。）の導入も決定した。この企業金融支援措置は、その後、この特別オペに加えて、平成 21 年 1 月には金融機関からの CP の買入れ（総額 3 兆円）を、同年 2 月には社債の買入れ（総額 1 兆円）を、それぞれ新たに実施することを決定した。さらに、長期国債の買入れについても同年 3 月から月額 1.8 兆円に増額した。

こうした企業金融支援措置や長期国債の買入れ増額などの一連の金融政策は、これまでの政策金利を中心とした「伝統的金融政策」と手段や目的で異なるという意味で、「非伝統的金融政策」とも言われており、欧米主要国でも同様な政策が今回の金融危機時に導入されている。

ところが、平成 21 年 10 月の政策決定会合において、企業金融支援措置のうち、CP と社債の買入れを同年 12 月末に、特別オペを平成 22 年 3 月末で打ち切ることを決定した。その理由として、CP と社債の買入れは市場環境の回復を受けて金融機関の利用が減少していること、特別オペは短期金融市場での金利が低下し、こうした支援策がなくても通常の資金供給策で代替できることなどを挙げている<sup>21</sup>。一方、日本政策投資銀行は危機対応業務として CP の買取りを平成 21 年 2 月から実施しているが、企業の資金繰りに配慮してこれを平成 22 年 3 月末まで続ける方向であるため、CP をめぐる市場環境に対する日本銀行と政府の認識の違いが鮮明となっていた。

このため、平成 21 年 11 月の政府のデフレ宣言を受けた 12 月の政策決定会合においては、金融緩和を一段と強化するため、10 兆円規模の新しいオペレーションの導入を決定した。白川総裁は、これを「広い意味での量的緩和」と説明しているが、この新型オペは特別オペと内容が類似していることから、日本銀行の政策決定が二転三転している印象も拭えず、資金供給の効果についても市場の評価は必ずしも高いとは言えない（表 3）。

今後の市場の関心は、長期国債の買入れ増額などによる更なる金融緩和に移っているが、日本銀行は、「銀行券ルール」（日本銀行の長期国債の保有残高を、銀行券の発行残高の枠内に収める内部的な取り決め）を根拠に、長期金利の水準維持や財政のファイナンスを目的とした長期国債の増額には慎重な姿勢を崩していない。直近の時点（平成 21 年 12 月）では、銀行券の発行残高 78.4 兆円に対し、長期国債の保有残高は 50.4 兆円となっており、買入れ増額の余地は残っている<sup>22</sup>。今後、財政規律を踏まえつつ、どこまで長期国債の買入れを増額して金融緩和を促進することができるのか、「銀行券ルール」の在り方をめぐって今後の日本銀行の政策運営が注目されるところである。

表3 リーマン・ショック以降の日本銀行の危機対応策

当面継続	新たな資金供給オペ	C P、社債、国債等を担保に 0.1 %で3か月間、10兆円程度の資金供給
	政策金利	0.1 %前後に誘導
	長期国債の買入れ	月額 1.8 兆円に増額
平成 21 年 12 月末終了	C P 買入れ	格付け a - 1 格相当で残存期間 3 か月以内の C P を 3 兆円を上限に買入れ
	社債買入れ	格付け A 格相当以上で残存期間 1 年以内の社債を 1 兆円を上限に買入れ
平成 22 年 3 月末終了	企業金融支援特別オペ	社債・C P を担保に 0.1 %で無制限に資金供給

(出所) 読売新聞 (平 21.12.2) 等より作成

### (3) 中小企業金融の円滑化に向けた取組

#### ア 政府による制度面での対応

世界的な金融危機に伴う経済状況を悪化を受けて、中小企業の資金繰りが悪化し、金融機関からの借入れも厳しさを増している。日本銀行が平成 21 年 12 月に公表した短観（全国企業短期経済観測調査）を見ても、企業の資金繰り判断 D I（「楽である」－「苦しい」、%ポイント）は、大企業がプラス 6（前期比プラスマイナス 0）と改善傾向にあるのに対し、中堅企業がマイナス 3（前期比プラス 3）、中小企業がマイナス 16（前期比プラス 2）と、特に中小企業の資金繰りが依然として厳しい状況にあることを示している。

こうした中小企業の資金繰り対策として、政府はこれまで様々な施策を行ってきた。

まず、信用保証協会が返済を 100 %保証する「緊急保証制度」が平成 20 年度第一次補正予算に基づき、平成 20 年 10 月 31 日から 6 兆円の保証枠でスタートした。制度導入後、中小企業支援を更に拡充する観点から、保証枠は平成 20 年度第二次補正予算で 20 兆円に、平成 21 年度第一次補正予算で 30 兆円に拡大している。対象業種についても随時見直しが行われ、現在では 781 業種に拡大されており、これにより業種数で 87 %、企業数で 82 %の中小企業がカバーされている。また、平成 20 年 10 月 31 日から平成 21 年 11 月 26 日までの保証承諾実績の累計額は、15 兆 6,091 億円となっている。

次に、日本政策金融公庫が低利で運転資金を融資するセーフティネット貸付は、平成 20 年度第一次補正予算に基づき、貸出枠が 3 兆円に設定された後、平成 20 年度第二次補正予算で 10 兆円に、平成 21 年度第一次補正予算で 15.4 兆円に拡大している。また、日本政策金融公庫が発足した平成 20 年 10 月 1 日から平成 21 年 9 月 30 日までの貸付実績の累計額は、4 兆 2,645 億円となっている。

このほか金融庁は、平成 21 年 3 月に、金融機関に対し金融円滑化のための取組状況をチェックする特別ヒアリングを実施するとともに、その結果を踏まえ、金融仲介

機能が十分に発揮されているか、貸し渋り・貸しはがしが行われていないを検証するため、同年4月から6月の間、主に主要行を対象にした集中検査を実施している。また、平成20年11月には、金融庁の監督指針及び金融検査マニュアル別冊（中小企業融資編）を改定して、金融機関が貸出条件の緩和を行っても、不良債権にならない取扱いを拡充している。具体的には、貸出条件緩和が不良債権とならないためには、3年以内に経営が健全化するような経営改善計画が必要であったものが、経営が健全化するまでの期間を大幅に延長し、原則5年、進捗状況が良好な場合は10年まで認めるなどの措置を採っている。平成21年12月の改定では、この要件を更に拡充し、経営改善計画の策定が可能と見込まれる場合には、その策定を最長1年猶予することとしている。

さらに同年12月に策定された経済対策では、緊急保証の名称を「景気対応緊急保証」に改め、保証枠を36兆円にして、原則として全業種の中小企業が利用できるようにするとともに、日本政策金融公庫のセーフティネット貸付の貸付枠を19兆円強に拡大することとしている。両制度の実際の活用は、平成21年度第二次補正予算の成立を待ってからであるが、こうした制度面での対応と次に述べる法律面での対応が相まって、中小企業の資金繰りが一刻も早く改善することを期待するものである。

## イ 法律面での対応

法律面での対応としては、まず金融機能強化法<sup>23</sup>の改正がある。平成16年8月に施行された金融機能強化法は、主に地域金融機関を対象に予防的に公的資金注入を行うとともに、金融機関の再編を促すことを狙いとしていたが、経営責任の追及や組織再編を嫌う金融機関から敬遠されて、あまり活用が進まず、公的資金注入のための2兆円の政府保証枠のうち、利用実績は2件、405億円にとどまっていた。このためリーマン・ショック後の平成20年12月に施行された改正金融機能強化法では、中小企業への貸し渋り防止を第一の目的とした上で、経営責任の明確化を制度上一律には求めないとするなど、公的資金の注入要件を一部緩和したのが特徴である。政府保証枠は、平成20年度第二次補正予算で12兆円に拡充されたが、資本注入の実績は、平成21年9月現在で7件、2,360億円にとどまるなど、依然として金融機関からの申請が低迷しているのが現状である。改正法の狙いは金融機関の救済ではなく、飽くまでも中小企業支援が目的であるが、金融機関の活用なくしてはその目的は達成できない。今後は、金融機関側の懸念を払拭し、いかに中小企業への金融の円滑化を図っていくかが運用上の課題となっていると言えよう。

また、平成21年12月に成立・施行された中小企業金融円滑化法<sup>24</sup>は、債務の支払いに困窮している中小企業や住宅ローン利用者を対象に、これらの借り手から貸付条件の変更等の申込みがあった場合には、金融機関はできる限りこれに応ずるよう努めることを義務付けるものである。亀井金融担当大臣が平成21年9月に就任した当初は、「少なくとも3年程度のモラトリアム（返済猶予）が必要」との発言が報じられたため<sup>25</sup>、金融機関側の強い反発も懸念されたが、最終的には平成20年12月に民主

党、国民新党、社会民主党の3党が共同提出した参法<sup>26</sup>の議員立法をベースに、貸付条件等の変更に関する金融機関の努力義務や実施状況等の開示・公表、金融機関の取組状況に関する金融庁の検査・監督など、現実的な内容に落ち着いた。中小企業金融円滑化法が審議された参議院財政金融委員会の附帯決議では、貸付条件の変更等が金融機関の経営に与える影響の検証、本法律の対象とならない貸金業者や生命保険会社などに対する貸付条件の変更等の要請、中小企業に対する貸付条件の変更等によって新規貸付けが抑制されることにならないよう金融庁の検査・監督を通じた対応、などが盛り込まれたが、今後の法律の運用に当たっては、こうした附帯決議の趣旨を踏まえ適切に対応することが求められている。

## 5. 終わりに

以上、平成22年の第174回国会（常会）で想定される主な政策課題について取り上げたが、政権交代後の初めての本格的な予算編成や税制改正、世界的な金融危機への対応や中小企業金融の円滑化に向けた取組など、財政金融をめぐる課題は山積している。このような中、税収が新規国債発行額を下回るという危機的な財政状況の下で、市場の信認と国民の理解を得た財政健全化を図りつつ、いかにマニフェストに掲げた政策を実現していくのか、今後の鳩山内閣の舵取りが注目されるところである。

---

1 第173回国会における鳩山総理の所信表明演説（平21.10.26）

2 「内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない」（憲法第86条）、「国の会計年度は、毎年4月1日に始まり、翌年3月31日に終るものとする」（財政法第11条）、「各会計年度における経費は、その年度の歳入を以て、これを支弁しなければならない」（財政法第12条）は、予算の単年度主義を前提とした規定である。

3 それぞれの正式名称は、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」と「特別会計に関する法律」である。

4 平成20年度第二次補正予算の財源関連法として提出された「平成20年度における財政運営のための財政投融资特別会計からの繰入れの特例に関する法律」、及び平成21年度予算の財源関連法として提出された「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行及び財政投融资特別会計からの繰入れの特例に関する法律」はともに、特別会計法の特例として、財政投融资特別会計の積立金（金利変動準備金）の一般会計への繰入れを規定している。

5 平成21年度末の外国為替資金特別会計の積立金の予定額が20.3兆円であるが、これは外国為替相場が1ドル＝98円の場合に保有外貨資産に生じる評価損の金額が、積立金の金額と同程度となる水準である。現在の水準は円高による為替差損の影響で多額の評価損が生じていることになる。

6 例えば、民主党政策集「INDEX2009」18頁、「民主党税制抜本改革アクションプログラム」（平20.12.24）など

7 民主党マニフェスト18頁、民主党政策集「INDEX2009」18頁

8 現行の租税特別措置の数は、財務省の整理によると 310 項目である。内訳は、所得税関係 111、法人税関係 92、相続税関係 23、地価税関係 17、登録免許税関係 27、間接税関係 36、その他 4 であるが、このうち平成 22 年 3 月末に適用期限が到来するものが 47、適用期限の定めのないものが 193 となっている。

9 例えば、第 171 回国会参議院財政金融委員会会議録第 16 号 11～12 頁（平 21. 4. 23）など

10 「租税特別措置の見直しに関する基本方針（案）」（租税特別措置及び非課税等特別措置の見直しのための論点整理に関するプロジェクトチーム報告別紙 3、平 21. 11. 17）

11 「租特透明化法案（仮称）の骨子案」（租税特別措置及び非課税等特別措置の見直しのための論点整理に関するプロジェクトチーム報告別紙 1、平 21. 11. 17）

12 暫定税率には、国分として揮発油税（暫定上乗せ分相当の平成 21 年度税収 1 兆 3,140 億円）、自動車重量税（同 3,611 億円）が、地方分として、地方揮発油譲与税（同 433 億円）、自動車重量譲与税（同 1,845 億円）、自動車取得税（同 835 億円）、軽油引取税（同 4,942 億円）がある。

13 『日本経済新聞』（平 21. 9. 16）、『朝日新聞』（平 21. 9. 16）

14 民主党「平成 22 年度予算重点要点」（平 21. 12. 16）

15 環境省「地球温暖化対策税について」（政府税調提出資料、平 21. 12. 7）

16 「米国・英国における、給付付き税額控除の過誤・不正受給の例」（政府税調スタディ・グループ提出資料、平 21. 5. 22）

17 「諸外国の紙巻きたばこの 1 箱当たりの価格と税額」（政府税調提出資料、平 21. 12. 4）

18 IMF 「国際金融安定性報告書」（2009 年 4 月）（仮訳）

〈<https://www.imf.org/external/japanese/pubs/ft/gfsr/2009/01/pdf/sumj.pdf>〉

なお、9 月報告では世界の金融機関の損失が 3.4 兆ドルに縮小する見通しが示されているが、これは証券価格の上昇が反映されたもので、貸出債権の評価損は今後も続く見通しが示されている。

IMF 「国際金融安定性報告書」（2009 年 9 月）（仮訳）

〈<http://www.imf.org/external/japanese/pubs/ft/gfsr/2009/02/pdf/pressj.pdf>〉

19 バーゼル銀行監督委員会は、1974 年に G 10 諸国の中央銀行総裁会議により設立された銀行監督当局の委員会で、ベルギー、カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、日本、ルクセンブルグ、オランダ、スペイン、スウェーデン、スイス、英国及び米国の、銀行監督当局並びに中央銀行の上席代表により構成されている。

20 中核的自己資本とは、金融機関の自己資本のうち、資本金・法定準備金など「基本的項目」（Tier1）に当たる部分を指す。これに劣後債や劣後ローン、有価証券の含み益などの「補完的項目」（Tier2）を加えたものが自己資本となる。なお、補完的項目は基本的項目と同額までしか自己資本に組み入れられない。

21 日本銀行「政策委員会金融政策決定会合議事要旨」（平成 21 年 10 月 30 日開催分）10～11 頁

22 日本銀行「営業毎旬報告」（平成 21 年 12 月 20 日現在）

23 正式名称は、「金融機能の強化のための特別措置に関する法律」である。

24 正式名称は、「中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律」である。

25 亀井金融担当大臣の記者会見（平 21. 9. 17）

〈<http://www.fsa.go.jp/common/conference/minister/2009b/20090917.html>〉

26 正式名称は、「中小規模の事業者等に対する金融機関の信用の供与等について今後の金融危機に対応して緊急に講ぜられるべき措置に関する法律案」である。