

政権公約の実現と財源確保が課題となった平成 22 年度予算

～新政権による初の予算編成～

予算委員会調査室 おおいし なつき
大石 夏樹

我が国経済は平成 19 年 11 月から景気後退局面に入り、実質 GDP は 4 四半期連続のマイナス成長となった。特に 20 年秋のリーマンショック後の落ち込みは、2 四半期連続で年率 2 桁のマイナス成長を記録するなど深刻なものであったが、新興国経済の回復に伴う輸出の持ち直しや、エコカー減税等の消費刺激策の実施により、21 年 4-6 月期以降は 2 期連続でプラス成長となり、ようやく景気は持ち直してきている。しかし、依然として中小企業の業況は厳しく、また失業率は高止まりし、住宅投資も前期比でマイナスが続いている。

さらに、21 年 11 月には急成長を続けてきた中東ドバイの政府系不動産開発会社が融資の返済猶予を要請するなどの、いわゆる「ドバイショック」が発生し、国際金融市場の先行きに再び不安感が漂った。このように、今後の我が国の景気については二番底や踊り場を懸念する見方が多く、なお予断を許さない状況にあり、政府には引き続き足元の景気動向に対し細心の注意を払った経済財政運営が求められている。

一方、累次にわたる経済対策の財源として公債の増発が行われたことなどから、後述するように 22 年度末における公債残高は 637 兆円、国及び地方の長期債務残高は 862 兆円（GDP 比 181%）に達する見込みであり、我が国の財政状況は一段と厳しさを増している。財政の急激な悪化を受けて長期金利が上昇する事態となれば、利払い費の増加による財政の硬直化が一層進むほか、民間企業の投資意欲が減退することで景気に冷水を浴びせることにもなりかねない。財政の先行きに対し不安を抱かせないためにも、政府にとって財政再建への取組は急務となっている。

本稿では、こうした厳しい状況下において政権交代後に初めて編成された 22 年度予算について概観するとともに、今後の課題について検討する。

1. 新政権下での予算編成

(1) 新政権の発足

平成 21 年 8 月 30 日に行われた第 45 回衆議院議員総選挙において、民主党はそれまでの 115 議席から大幅に議席を増やし過半数を超える 308 議席を獲得、この結果、麻生内閣は 9 月 16 日に総辞職し、同日、鳩山民主党代表を内閣総理大臣として民主党、社民党及び国民新党による連立政権が発足した。

衆議院選挙に先立つ 8 月 14 日に 3 党は「衆議院選挙に当たっての共通政策」をとりまとめ、消費税率の据置き、郵政事業の抜本的見直し、社会保障制度の充実などを実現すべき共通の政策として掲げた。そして、選挙後の 9 月 9 日には、3 党により連立政権合意書が締結され、家計支援を最重点政策として位置付けること、内需主導の経済への転換など

を政策合意として確認し、新政権の政策の方向性を明らかにした。

なお、政策合意に向けた議論の背景となった民主党のマニフェストでは 22 年度以降 4 年間の工程表が掲げられ、子ども手当、公立高校の実質無償化などを実施し、その経費は総額 16.8 兆円（初年度 7.1 兆円）と見込まれた。これらについては、国の総予算の全面的組替え（見直し）や、特会の剰余金など国の資産等の活用で捻出することとされた。

依然、景気の先行きに不透明感が強い中、財源をめぐる状況は更に厳しさを増し、こうした状況下で、景気への配慮とマニフェストを実現させるための経費をいかに盛り込むかが、予算編成上の大きな課題となった。

（２）2.9 兆円規模となった平成 21 年度第 1 次補正予算の執行の見直し

民主党は総選挙前から 21 年度第 1 次補正予算に計上された官公庁の施設整備や多数の基金造成などには問題があるとし、政権交代が実現した際にはこれら事業の執行を見直す方針を打ち出していた。そして、新政権成立後、鳩山総理は 9 月 18 日に「補正予算に関する閣僚委員会」を開催し、各省庁に対し補正予算の執行の是非を検討するよう指示を出した。その後、10 月 16 日に「平成 21 年度第 1 次補正予算の執行の見直しについて」が閣議決定され、執行停止、返納見込額の総額は 2 兆 9,259 億円となった。これを府省別に見ると、最も多い国土交通省が高速道路 4 車線化事業など 9,170 億円、次いで厚生労働省が子育て応援特別手当など 6,314 億円、農林水産省が農地集積加速化事業など 4,763 億円、文部科学省が最先端研究開発支援プログラムなど 3,387 億円となった。補正予算の見直し作業は困難を極めたが、当初難しいと見られていた 3 兆円規模の予算の凍結・執行停止が行われた。

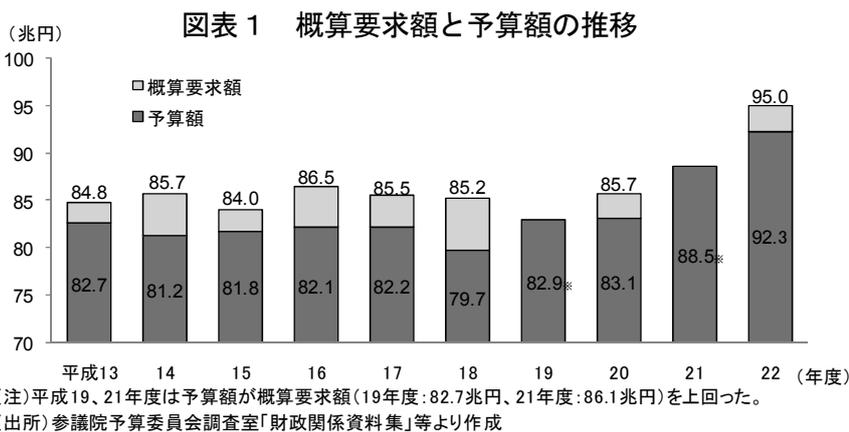
こうした執行見直しについては、第 1 次補正予算の前提となった「経済危機対策」の GDP 押し上げ効果が 2%とされていたことなどから、景気を下押しするのではないかとの指摘もあったが、菅副総理は、「今年度影響を及ぼすのは 0.9 兆円程度であり、これにより GDP を 0.2%押し下げるとの試算を明らかにした上で、緊急雇用対策（21 年 10 月 23 日緊急雇用対策本部決定）と第 2 次補正予算によりマイナスの影響は十分相殺できる」との認識を示した¹。こうして、凍結・執行停止された予算の使いみちも含め、その後の対応が焦点となった。

（３）概算要求の出し直し

麻生政権下の 21 年 7 月 1 日に 22 年度概算要求基準は閣議了解されていたが、鳩山民主党代表は総選挙直後に概算要求基準を白紙に戻す方針を表明し、この方針に従って、新政権発足後の 9 月 29 日、政府は「平成 22 年度予算編成の方針について」を閣議決定した。この方針では、①予算の年内編成、②概算要求基準の廃止、③マニフェストを踏まえた新たな要求の提出等が掲げられた。これにより麻生政権下での概算要求基準は廃止され、各府省は新たな概算要求を 10 月 15 日までに提出することとなったが、この際、新たな概算要求基準は設けられなかった。この点に関し、藤井財務大臣は「各大臣は要求大臣ではなく、査定大臣のつもりでやってほしい」旨述べ²、各大臣が積極的に要求額を削減すること

に期待を示した。

そして、10月15日に各府省は新たな概算要求を提出したが、その規模は、約95兆円と21年度当初予算額を6.5兆円上回り、過去最大規模となった(図表1)。



高齢化に伴う年金・

医療等の自然増が1兆900億円に上るほか、マニフェスト工程表に掲げられた子ども手当の半額実施(2兆3,345億円)、高速道路の無料化(6,000億円)、公立高校の実質無償化(4,624億円)等が盛り込まれた。さらに、金額を明示せず事項のみを記載した、いわゆる事項要求が全体で約3兆円に上るとの報道もあった³。この事項要求について、藤井財務大臣は記者会見で「断固査定する。事項要求はほとんど(実現)出来ないだろうという想定は当たっているかもしれない」と述べ⁴、厳しく査定していく意向を示した。

22年度予算編成に際しては、これまでの各府省の要求を財務省が査定するやり方を抜本的に変えるため、予算編成等の基本方針を定める国家戦略室と行政のムダをあぶり出す行政刷新会議が設置された。そして、例年よりほぼ1か月半遅れで進められる22年度予算編成では、これらの新しい機関と財務省がどのような役割を担っていくのか注目された。

(4) 新たな試みとなった事業仕分け

民主党のマニフェストでは、税金のムダ遣いを排除するため、行政刷新会議を設置し、政府のすべての政策・支出を検証するとしており、この方針に基づいて9月18日に行政刷新会議の設置が閣議決定された。仙石行政刷新担当大臣は概算要求額を3兆円以上削減し、予算規模を92兆円程度とする考えを表明し、行政刷新会議の下、一般会計だけでなく、特別会計も含めて事業仕分け等により各府省の要求を洗い直すこととされた。

事業仕分けの具体的手順は、評価者(国会議員、民間評価者、副大臣・政務官)が、公開の場で、行政担当者等から説明を受けた上で、当該事業の必要性や実施主体の妥当性を評価していくというものである。事業仕分けは11月11日から計9日間行われ、合計で1兆7,000億円程度の財源捻出が可能とされた。内訳は、歳出削減が7,000億円程度(事業廃止1,400億円(国土・景観形成事業推進調整費等)、予算計上見送り1,300億円(レセプトオンライン化の機器整備導入等)、予算縮減4,000億円(訪日外国人3,000万人プログラム第1期事業等))、基金の剰余金・積立金の国庫納付等が1兆円程度(福祉医療機構等)などとなっている。

このように、初の試みとなった事業仕分けであるが、その判定に法的拘束力はない。また、限られた期間の中で判定を行わざるを得なくなったことなど問題点も指摘された。しかし、これまで財務省と各府省の間で行われてきた予算査定の過程を国民に対しオープン

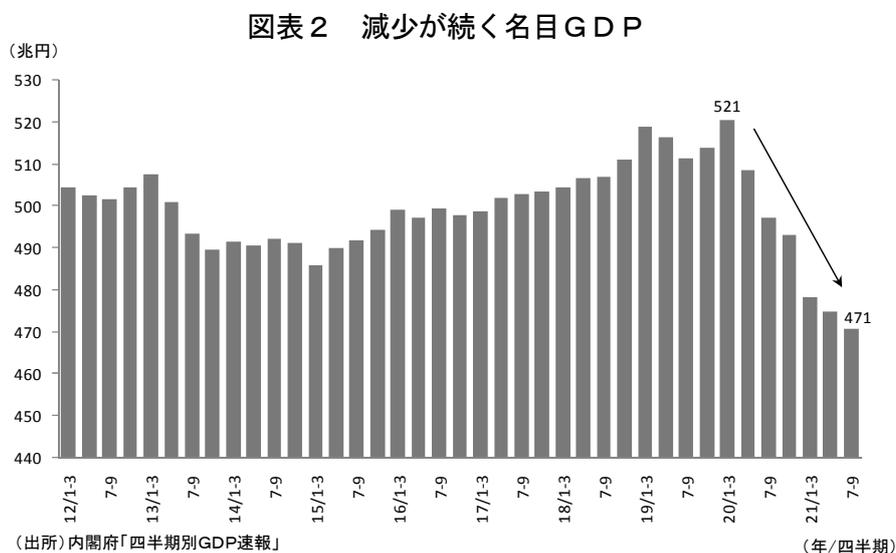
にしたことで、予算に対する国民の関心は高まったと言えよう。

なお、国家戦略室においては、主に予算編成の在り方などについて検討が行われ、「予算編成の基本方針」において平成 22 年度の公債発行額の上限を定めることや、23 年度予算以降は 3 年間の歳入見込み及び各分野の歳出の骨格と歳出削減を含む、「中期財政フレーム」を策定し、実質的な複数年度予算編成を実現することなどが打ち出された。22 年の通常国会では国家戦略室を局へ格上げするための法案が提出されると見られるが、法的位置付けが明確化された後、国家戦略局が予算編成においてどのようにリーダーシップを発揮するのか、その真価が問われよう。

2. 緊急経済対策と平成 21 年度第 2 次補正予算

(1) 低水準が続く景気

我が国の経済は、平成 21 年春以降、実質 GDP 成長率がプラスに転じるなど、ようやくリーマンショック後の最悪期を脱したと見られている。ただし、生活実感に近いとされる名目 GDP は足元でも減少が続き、21 年 7-9 月期は 471 兆円と直近ピークの 20 年 1-3 月期（521 兆円）



に比べ 50 兆円も低い水準に落ち込み、国民にとっては景気の持ち直しを実感しにくい状況が続いた（図表 2）。政府は 22 年度の経済見通しで実質 GDP 成長率を 1.4%、名目 GDP 成長率を 0.4% とプラス成長への転換を見込んでいるが、実質が名目を上回る名実逆転の状況は続く見通しである。

個別の指標を見ると、鉱工業生産指数や輸出などは持ち直しているが、水準は依然としてリーマンショック前のピーク時の 7-8 割にとどまっており、最近の回復も海外経済の動向に負うところが大きい。中国などアジアは回復基調が高まっているが、欧米では景気対策の効果が薄れつつあり、その先行きはいまだ不透明感が払拭されていない。

雇用情勢は、依然厳しく、完全失業率は 21 年 7 月に 5.7% と過去最悪を記録した後、若干低下したが、なお高水準にある。さらに、雇用調整助成金の受給者が 11 月時点で 186 万人に上っており、こうした状況を勘案すると潜在的な失業率は更に高いとの指摘もある。

物価の下落も景気の先行きに対する懸念材料となっている⁵。消費者物価指数は資源価格の変動の影響を受けにくい「食料及びエネルギーを除く総合」でも 21 年 1 月以降前年比で下落が続いており、下落幅も年後半にかけて拡大し 11 月には $\Delta 1.0\%$ となっている。こう

した状況を受けて政府は、11月の月例経済報告で「物価の動向を総合してみると、緩やかなデフレ状況にある」と、3年5か月ぶりに我が国経済がデフレ状況にあることを改めて認めた⁶。

（2）21年度第2次補正予算の編成

景気の先行き不透明感が払拭されない中、政府は、12月8日「明日の安心と成長のための緊急経済対策」（以下「緊急経済対策」という。）を閣議決定した。その事業規模は24.4兆円、財政支出は7.2兆円であり、主な内容は、雇用調整助成金の要件緩和、エコポイントやエコカー購入補助制度の延長、景気対応緊急保証の創設、地方支援などとなった。

この緊急経済対策を盛り込んだ21年度第2次補正予算は12月15日に閣議決定された。その大要は、歳出、歳入をそれぞれ846億円増額修正するものであり、この結果、21年度一般会計歳入歳出予算総額は102兆5,582億円となった。歳出の補正は、上記の緊急経済対策関係費7.2兆円（税込減による地方交付税の法定率分減少額3兆円の補てんを含む。）等を追加するとともに、21年度第1次補正予算の執行停止額2.7兆円や国債費などの不用額1.4兆円等を減額するものである。一方、歳入は、税収を9.2兆円減額し、同額の特例公債を追加発行するほか、緊急経済対策の財源として建設公債を0.1兆円追加するなどの補正を行っている。この結果、21年度の公債発行額は53.5兆円となり、戦後間もない昭和21年度予算以来初めて公債発行額が税収を上回る見通しとなった。

21年度第2次補正予算には22年度予算とともに切れ目なく景気を支えることが期待されている。22年前半は経済対策の息切れから一時的に成長率が鈍化するとの見通しもある中⁷、政府の財政運営がどの程度、経済及び国民生活に対し効果を発揮するのか注目される。

3. 当初予算としては過去最大規模となった平成22年度予算

政権交代によって概算要求の出直しが行われたこともあり、当初は年内編成が危ぶまれた平成22年度予算であったが、12月25日に政府案が閣議決定された。なお、予算編成のプロセスが見直され、財務省原案は作成されなかった。

（1）歳出の概要

22年度一般会計予算の規模は、一般会計歳出総額が92兆2,992億円（前年度当初予算比4.2%増）となった。概算要求は過去最大の約95兆円、事項要求も含めると98兆円規模とも見られ、そこからどの程度歳出を削減できるか注目されたが、事業仕分けの結果を受け国土・景観形成事業推進調整費や森林整備支援の廃止等約1兆円の歳出が削減されたのを始め、合計で3-6兆円程度が削減されたこととなる。それでも、当初予算としては初めて90兆円を超え過去最大の規模となった。

内訳を見ると、政策的経費である一般歳出は53兆4,542億円（前年度当初予算比3.3%増）となった。高齢化に伴う社会保障関係費の増加やマニフェスト関連予算の計上などで当初予算としては過去最大規模となり、伸び率も過去10年間では21年度に次いで2番目に高い。

地方交付税等は17兆4,777億円（前年度当初予算比5.5%増）、うち地方交付税は交付税特会の入口ベースで17兆945億円（同6.1%増）、特会借入の利払い等を除いた出口ベースでは16兆8,935億円（同6.8%増）となった。概算要求では、地方交付税に関して15兆8,000億円（出口ベース）に加え「交付税率の引上げ及び三位一体改革で削減された地方自主財源の復元」として事項要求が盛り込まれた。総務省では、この事項要求について「三位一体改革の際に減額されてしまった1兆1,000億円を何としても今回取り戻すという強い思いを込めて行った」旨説明しており⁸、実質的に1兆1,000億円を上乗せした概算要求となっていた。結果的に単年度の措置として約1.5兆円の特別加算が認められ、総務省の要求をほぼ認める形で前年度当初予算と比べ出口ベースで約1.1兆円の増額となった。もっとも、景気後退を受けた税収の落ち込みによって、交付税の法定率分は前年度に比べ約2.4兆円減の9.5兆円にとどまり、昨年に続き折半対象財源不足額（10.8兆円）が発生している。7,812億円が予定されていた交付税特会の借入金償還も後年度に繰り延べられるなど、地方財政を取り巻く環境は厳しさを増している。

また、国債費は20兆6,491億円（前年度当初予算比2.0%増）となった。概算要求では想定金利を2.5%とし約22兆円が要求されていたが、デフレ下で名目金利が低水準で推移することが予想されるため想定金利を2.0%に引き下げ、結果として約1.4兆円が減額された。しかし、当初予算ベースでは12、19年度に次いで過去3番目の高水準となっている。また、国債費のうち利払い費は約9.8兆円と税収の4分の1以上が借金の金利支払に充てられることとなる。足元において長期金利は1%台前半で推移しているものの、財務省の試算では金利が1%上昇した場合、利払い費は1年目に1.1兆円、2年目に2.5兆円、3年目では3.9兆円増加するとされる⁹。財政の持続性に対する懸念などから金利が上昇すれば、利払い費の増加により政策的経費に充てられる財源は更に減少する可能性があり、金利が低水準で推移している間に財政再建の道筋を示す必要がある。

このほか、20年度決算において不足額が発生し、決算調整資金から組入れが行われたため、同資金に対しその繰戻を行う歳出である決算調整資金繰戻が7,182億円となっている¹⁰。

（2）マニフェストと景気への配慮等で増加した一般歳出

一般歳出の主要経費別内訳について見ると、社会保障関係費は過去最大の27兆2,686億円（前年度当初予算比9.8%増）となり、一般歳出に占める割合は51%と初めて50%を超えた（図表3）。子ども手当の給付に係る国庫負担が予算額を大幅に増加させた¹¹。

医療費国庫負担額は、診療報酬が10年ぶりの大幅なプラス改定となったことから前年度と比べ約4,000億円増の9兆4,043億円となった。医師の技術料に当たる本体部分が1.55%のプラス改定となる一方、薬科等については1.36%のマイナス改定となっている。財政状況の悪化が指摘されている協会けんぽ国庫負担に関しては8,606億円が計上され、国庫補助率の引上げなどにより保険料の引上げ幅を抑制することとなった。21年12月から予備費を用いて復活した生活保護の母子加算については183億円が計上され、22年度も制度が継続される。また、基礎年金国庫負担については前年度に引き続き財政投融资特別会計からの特例的繰入れにより2分の1とされたが、「国民年金法等の一部を改正する法律

等の一部を改正する法律（平成 21 年法律第 62 号）」では特例的繰入れは原則 22 年度までとされており、早期の財源確保が求められる。

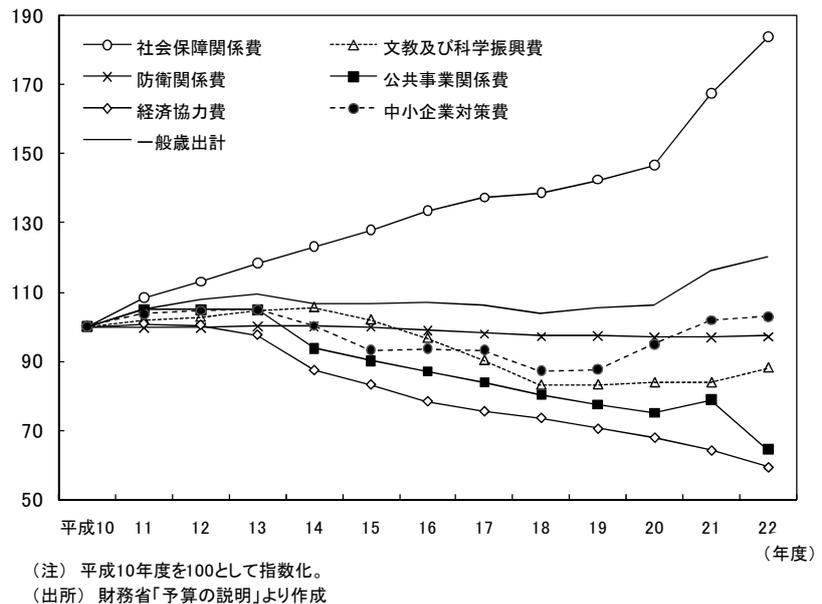
文教及び科学振興費は 5 兆 5,860 億円（前年度当初予算比 5.2%増）となった。文教関係費は 4 兆 2,538 億円となり、高校実質無償化に関して後述するように 3,933 億円が

計上されたほか、教職員定数の 300 人純増等が盛り込まれた。また、科学技術振興費は 1 兆 3,321 億円となり、事業仕分けにおいて「予算計上の見送りに限りなく近い縮減」との判定を受けた次世代スーパーコンピューティング技術の推進については、調整の結果、概算要求から 40 億円縮減され 228 億円が計上された。

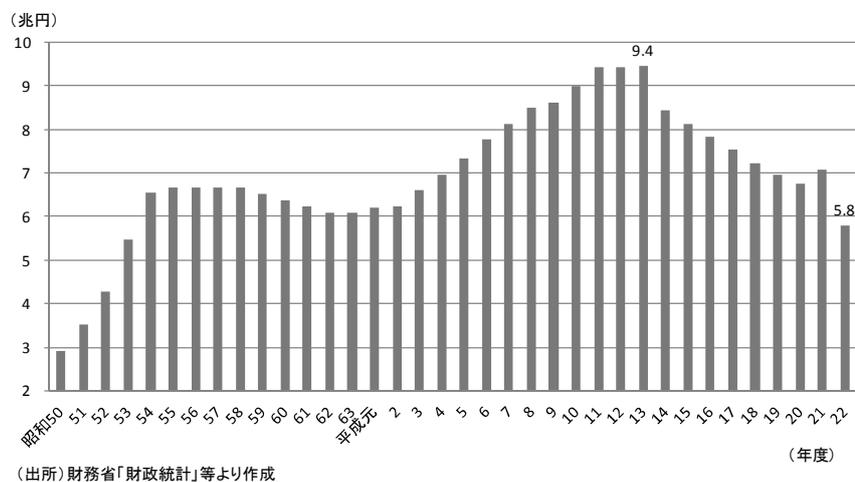
食料安定供給関係費は 1 兆 1,599 億円（前年度当初予算比 33.9%増）となった。マニフェストに盛り込まれた農業戸別所得補償制度について、米農家を対象としたモデル事業等を行うこととなったため、その対策経費などとして 5,618 億円が計上されたことから、大幅な伸びとなった。

中小企業対策費は 1,911 億円（前年度当初予算比 1.1%増）となった。日本政策金融公庫への出資金を前年度当初予算比 18.0%増の 617 億円としたことを始め、次の仕事創りにつながる研究開発支援に同 54.9%増の 184.5 億円、下請取引の状況調査に係るデータベースシステム強化に同 3.4%増の 7.7 億円を計上するなど、資金調達の円滑化、研究開発、下請取引の適正化等に重点的な予算配分がなされた。一方、事業仕分けにおいて管理費の引下げなどが指摘された（独）中小企業基盤整備機構に対する運営費交付金については同

図表 3 主要経費別予算額の推移



図表 4 公共事業関係費の推移 (当初予算ベース)



4.9%減の202.7億円とされた。

他方、公共事業関係費は5兆7,731億円（前年度当初予算比18.3%減）と6兆円を割り込み、昭和53年度以来32年ぶりの低水準となった（図表4）。昨年度当初予算と比べても1兆円を超す減額となっており、過去最高額だった13年度（9.4兆円）に比べ3分の2以下にまで減少した。内訳を見ると、道路関係予算は前年度当初予算比25.1%減の1兆2,464億円、空港関係予算は同20.8%減の1,131億円、港湾関係予算は同24.6%減の1,655億円などとなっている。ダム関係予算では、既にダム本体工事の契約を行っているもの等を除き原則として工事を新段階へ進めず検証を行うこととし、直轄ダム等建設事業は同12.2%減の1,316億円となった。一方で、直轄河川改修事業は同11.4%増の997億円が計上され、ダム建設よりも堤防整備などに重点を置く形となった。また、道路関係予算とは対照的に新幹線関連の予算については前年度当初予算と同額の706億円が計上された。地方自治体に対する補助金等については、対象事業が細かく制限されており、ニーズに沿った事業実施が難しいなどの指摘があり、既存の補助金などを統合する形で、対象事業をより緩やかにした「社会資本整備総合交付金（仮称）」（2.2兆円）が創設された。

防衛関係費は4兆7,903億円（前年度当初予算比0.3%増）となった。ただし、職員に対する子ども手当の予算235億円を除くと同0.2%減となっている。事業仕分けでの指摘に基づいて自衛官の実員増（72億円）や国際平和協力センターの建設（25億円）が見送られる一方、新型戦車の13両取得（187億円）やヘリ搭載型護衛艦1隻の取得（1,208億円）など主要装備品の取得が進められることとなった。なお、新たな中期防衛力整備計画の策定が1年先送りされたため、22年度は複数年度にわたる主要装備数量等の計画がない状態で予算編成が進められた。

経済協力費は5,822億円（前年度当初予算比7.5%減）、政府開発援助（ODA）は6,187億円（同7.9%減）となった。ODA予算の減額は11年連続であり、ピークの9年度からは、ほぼ半減となっている。無償資金協力については、前年度当初予算比4.2%減の1,542億円となり、「コンクリートから人へ」の考え方に基づいて、いわゆるハコモノ的な無償資金協力の3分の1程度を縮減し、NGO支援等に重点化が図られた。一方、22年のODA事業量見込みはグロスで1兆9,100億円程度と、円借款事業量や国際機関向け拠出等の合計で2%程度の伸びを確保した。

なお、予備費は、通常の前年度予備費3,500億円に加え、経済危機対応・地域活性化予備費1兆円が設けられ、経済緊急対応予備費1兆円は廃止された。政府は、この経済危機対応・地域活性化予備費と非特定議決国庫債務負担行為1兆円の計2兆円の枠により景気への対応を行うものとしている。

一般歳出に占める主要経費のシェアを見ると、社会保障関係費51.0%（前年度当初予算比3.0ポイント上昇）、文教及び科学振興費10.5%（同0.2ポイント上昇）、食料安定供給関係費2.2%（同0.5ポイント上昇）などが上昇した一方、公共事業関係費10.8%（同2.9ポイント低下）、防衛関係費9.0%（同0.2ポイント低下）などで低下した。子ども手当、高校無償化等マニフェスト関連や景気への配慮にかかわる分野に手厚い予算配分がなされる一方、公共事業に関しては大幅な削減が行われることとなった。

4. 落ち込む税収

(1) 40兆円割れとなった税収

税収はバブル景気によって税収が過去最高となった平成2年度の60.1兆円をピークに、その後、景気の低迷や減税の実施などで減少傾向となり、近年は、景気動向や税制改正に伴いおおむね40兆円台後半から50兆円台前後で推移してきた(図表5)。

しかし、20年秋のリーマンショック後の景気の急激な落ち込みにより21年度2次補正後で36.9兆円と昭和60年度以来の40兆円割れとなり、22年度もさしたる回復は見込めず、21年度当初予算と比べ8兆7,070億円減の37兆3,960億円となる見込みである。

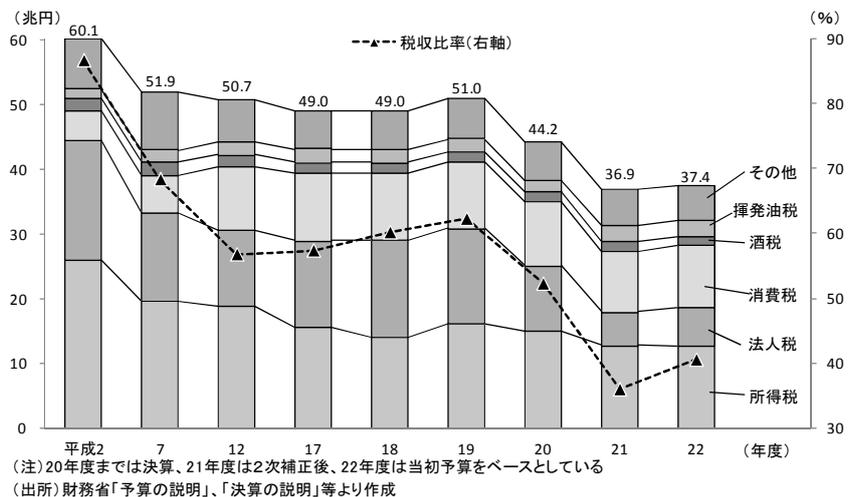
また、税収の落ち込みにより、一般会計歳出に対する租税及び印紙収入の比率を示す税収比率も、2年度の86.8%から当初予算としては初めて50%を切る40.5%まで低下し、過去20年間で際だって低い水準となっている。

税目別に近年の税収を見ると、消費税は10兆円前後で比較的変動が小さいが、所得税は13~16兆円、法人税は5~15兆円と大きく変動している。特にリーマンショック以降は法人税が急激に落ち込

んでおり、20年度の10兆円から21年度2次補正後で5.2兆円、22年度当初予算では6兆円とほぼ半減した¹²。

景気は先行き不透明感が払拭されず、デフレの中で、名目成長率も低迷しており、今後も当面税収には多くを期待できない状況である。

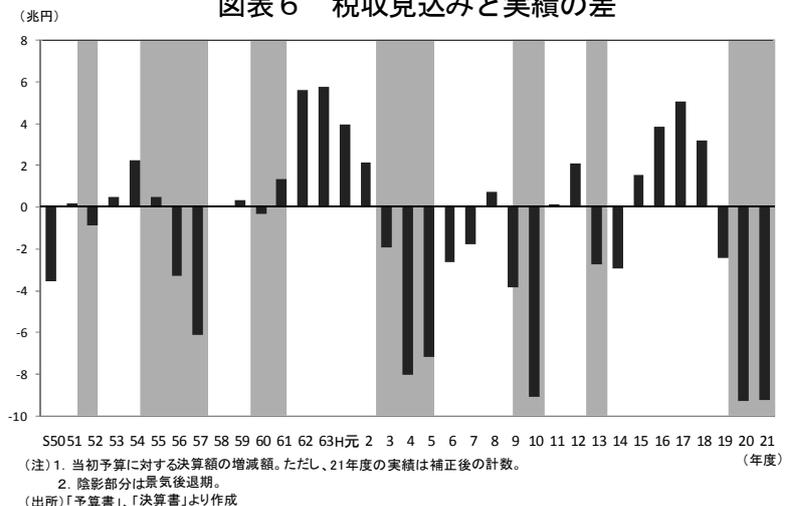
図表5 税収の推移



(2) 税収見込みと実績の乖離

過去の本予算における税収見込みと実績の差を見ると、景気回復期には過少見積り、景気後退期には逆に過大見積りとなる傾向にある(図表6)。景気上昇局面の15~18年度は税収の過小見積りが続いたが、19年度以降、景気が後退局面に入る中、税収は過大見積りとなり、20年度には実績が

図表6 税収見込みと実績の差



当初予算を9.3兆円、補正後を2.2兆円下回り、いわゆる歳入欠陥が生じた。21年度も2次補正で税収は当初の46.1兆円から36.9兆円へ9.2兆円の大幅な下方修正が行われ、それに伴い9.2兆円もの特例公債増発が行われた。

税収見積りが過大であれば、後に公債増発につながりやすく、逆に過小であれば、その際生じる税の自然増収により安易な歳出増加につながりやすい。正確な税収見積りが求められる所以である。

(3) 多用される税外収入

22年度予算では税収が大幅に減少する中、21年度に続き、特別会計からの繰入れなど税外収入が多用され、過去最大の10兆6,002億円が計上された。

税外収入の内訳を見ると、特別会計からは、21年度末における財政投融资特別会計の積立金全額(3.4兆円)及び21年度の剰余金全額(1.4兆円)の計4.8兆円が特例的に一般会計へ繰り入れられるほか、外国為替資金特別会計の21年度剰余金全額(2.5兆円)に加え、特例的に22年度発生見込み剰余金の一部(0.35兆円)が一般会計へ繰り入れられる。さらに、社会資本整備事業特別会計等7特別会計からの繰入れ(0.2兆円)に加え、事業仕分けで国庫返納すべきとの判定を受けた、(独)福祉医療機構の長寿・子育て・障害者基金(2,787億円)や(財)農林水産長期金融協会の農産漁村振興基金(775億円)など独立行政法人及び公益法人の基金等から計約1兆円が繰り入れられる。このほかにも、国有地の売払い収入や日銀納付金などが繰り入れられ、合計で10.6兆円となっている。

こうした税外収入は恒常的な財源として期待できるものが少なく、特に財政投融资特別会計に関しては累次にわたる繰入れにより積立金全額をほぼ使い切る見込みである¹³。剰余金にしても、今後、更にどれだけの繰入れが可能かは定かではなく、次年度以降、どれだけ税外収入を確保できるかは不透明である。

(4) 税制改正

22年度税制改正大綱は12月22日に閣議決定された。税制改正による国税への影響は、初年度382億円の減収、平年度5,031億円の増収となる。

自・公連立政権では党と政府に設置されていた税制調査会は、政府税調に一本化され、民主党のマニフェストに盛り込まれた揮発油税などの暫定税率や租税特別措置の見直しについて議論が進められた。マニフェストでは22年度から揮発油税や自動車重量税などの暫定税率を廃止することにより2.5兆円の減税を実施するとされていたが、法人税等の落ち込みが想定される中、減税によって更に税収が減ることを懸念する声もあり、暫定税率の仕組みは廃止するが税率水準は維持し、原油価格の異常な高騰が続く場合には税率を引き下げることとなった。ただし、自動車重量税については暫定税率による国の上乗せ分の約2分の1を減税することとなった。

租税特別措置については、22年度において国税で41項目、地方税で57項目を廃止又は縮減することとした。さらに、すべての租税特別措置を精査して今後4年間で抜本的に見直すこととし、併せて、租税特別措置の適用実態を明らかにし、その効果を検証できる仕組

みを作るため、次期通常国会において「租特透明化法（仮称）」の制定を目指すこととされた。

また、個人所得課税の各種控除については、子ども手当の創設及び高校の実質無償化に伴って、所得税及び個人住民税に係る、0歳から15歳までの子どもを対象とする扶養控除、16歳から18歳までの特定扶養控除の上乗せ部分が廃止されることとなった。ただし、中小企業の法人税率引下げ（18%→11%）については、課税ベースの見直しによる財源確保などと合わせ、早急な実施に向けて検討を行うこととされ、22年度における実施は見送られた。

このほか、たばこ税に関しては、国民の健康の観点から、たばこの消費を抑制するため、将来に向かって税率を引き上げていく必要があるとし、1本3.5円の増税（価格上昇は1本5円程度）が決定された¹⁴。1箱平均100円の値上げとなり、値上げ幅は過去最高となる。

消費税に関しては、鳩山内閣成立時に「連立政権樹立に当たっての政策合意」において次期総選挙まで消費税引上げを行わない方針を打ち出していたが、税制改正大綱では、この方針を改めて確認した上で、社会保障制度の抜本改革の検討などと併せて、使途の明確化、逆進性対策、課税の一層の適正化も含め検討することとされた¹⁵。今後は、消費税も含めた税制改革の在り方について幅広い議論が望まれよう。

5. マニフェスト工程表の実施状況

マニフェスト工程表の初年度に当たる平成22年度には子ども手当の半額実施や農業の戸別所得補償の制度設計などを行うこととされ、所要額の概算は7.1兆円となっていた（図表7）。概算要求は、この工程表を踏まえて提出され、その要求額は暫定税率の廃止分を除き約4.4兆円となった。

図表7 民主党のマニフェスト工程表

項目	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度
子ども手当・出産支援 <small>年額31.2万円の子ども手当、出産一時金</small>	子ども手当の半額実施 2.7兆円	5.5兆円		
公立高校の実質無償化 <small>私立高校生にも相当額助成</small>	0.5兆円			
年金制度の改革 <small>年金記録問題への対応、新たな年金制度の創設</small>	記録問題への集中対応期間(0.2兆円) (年金制度に関する国民的合意)		制度設計	新たな制度の決定 (法案作成・関連法案成立)
医療・介護の再生 <small>医師不足の解消、新型インフルエンザ対策等</small>	医師不足解消など段階的实施 1.2兆円		1.6兆円	
農業の戸別所得補償 <small>販売農家を対象に所得を補償</small>	調査・モデル事業・制度設計	1.0兆円		
暫定税率の廃止 <small>ガソリン税などの暫定税率の廃止・減税</small>	2.5兆円			
高速道路の無料化 <small>原則として、高速道路を無料化</small>	段階的実施		1.3兆円	
雇用対策 <small>雇用保険を非正規労働者に拡大適用、求職者支援等</small>	0.3兆円	0.8兆円		
所要額概算	7.1兆円	12.6兆円	13.2兆円	13.2兆円
上記以外の施策 <small>(後期高齢者医療制度廃止等)</small>	財源を確保しつつ、順次実施			3.6兆円

(出所) 民主党資料より作成

平成25年度の所要額: 16.8兆円

これらの施策がどのように22年度予算に盛り込まれたのかを見ると、まず、子ども手当については、一般会計ベースで事務費・児童手当特例交付金を含め1兆7,465億円が計上された。工程表では22年度から半額（月額1万3,000円）を支給し、23年度からは満

額の月額2万6,000円を支給するとされており、概算要求では2.3兆円が要求された。しかし、厳しい財政状況の中、現行の児童手当制度の枠組みを活用し地方自治体や企業にも負担を求めることとなり、要求段階から約0.6兆円が減額された。なお、一時検討された所得制限は付さないこととなった。子ども手当の支給開始によって、子育てに伴う経済的負担の緩和が期待され、育児や教育に関連する消費が増えることで景気に対する刺激効果もあるとの見方もあるが、6月の支給開始以降、いかなる効果が現れるのか注目される。

高校の実質無償化については3,933億円が計上された。所得制限を設けず、公立高校の学費を実質的に無償化し、私立高校へ通う子どもを持つ世帯には実質的に同等額が給付される形となる。これにより、公立高校では授業料を徴収せず、私立高校へ通学する世帯には年収に応じて年額12~24万円が支給される。具体的には、公立高校の場合には、地方公共団体に対して授業料収入相当額を国費により負担することで授業料を不徴収とし、私立高校の場合には、生徒の申請により国から都道府県を通じて高校へ就学支援金が支給される。概算要求では4,500億円が盛り込まれたが、私立高校生への給付上乗せ基準の見直しにより予算が減額された。

農業の戸別所得補償については、マニフェスト工程表の満額に相当する5,618億円が計上された。22年度は米を対象としたモデル事業を行い、米の生産数量目標に即した生産を行う販売農家に対し、10アール当たり1.5万円を支給するとともに、販売価格が標準を下回った場合はその差額も支給する。また、水田で麦や米粉用米などを生産する販売農家に対しても、主食用米との差額相当分が支給される。

高速道路の原則無料化については1,000億円が計上された。マニフェストでは22年度から無料化を段階的に実施することとされており、25年度までの所要額は1.3兆円となっている。概算要求では高速道路無料化に関する社会実験等の経費として6,000億円が盛り込まれたが、温暖化ガス削減目標との整合性や島しょ部におけるフェリー運航会社の経営への悪影響なども指摘され、調整が進められた結果、概算要求から5,000億円が削減された。

そのほか、年金記録問題への対応については900億円に圧縮され、暫定税率は前述のように自動車重量税の国の上乗せ分の約2分の1のみを廃止することとなったため減収額は1,660億円にとどまった。また、雇用対策については21年度第2次補正予算において、雇用保険制度の安定的運営のために一般会計から労働保険特会への3,500億円繰入れを行い、22年度当初予算では雇用保険の適用範囲拡大等の費用として170億円を計上した。

こうして、様々な見直しなどにより、マニフェスト関連の予算額は概算要求における4.4兆円から2.9兆円まで削減され¹⁶、暫定税率廃止を含めて7.1兆円とされていた初年度の所要額は3.1兆円となった(図表8)。工程

図表8 マニフェスト関連の予算額
(22年度当初予算)

子ども手当の半額実施	1兆7,465億円
公立高校の実質無償化	3,933億円
年金記録問題への集中対応	900億円
農業の戸別所得補償	5,618億円
暫定税率の廃止	1,660億円
高速道路の無料化	1,000億円
雇用対策	170億円
計	3.1兆円

(出所)財務省資料より作成

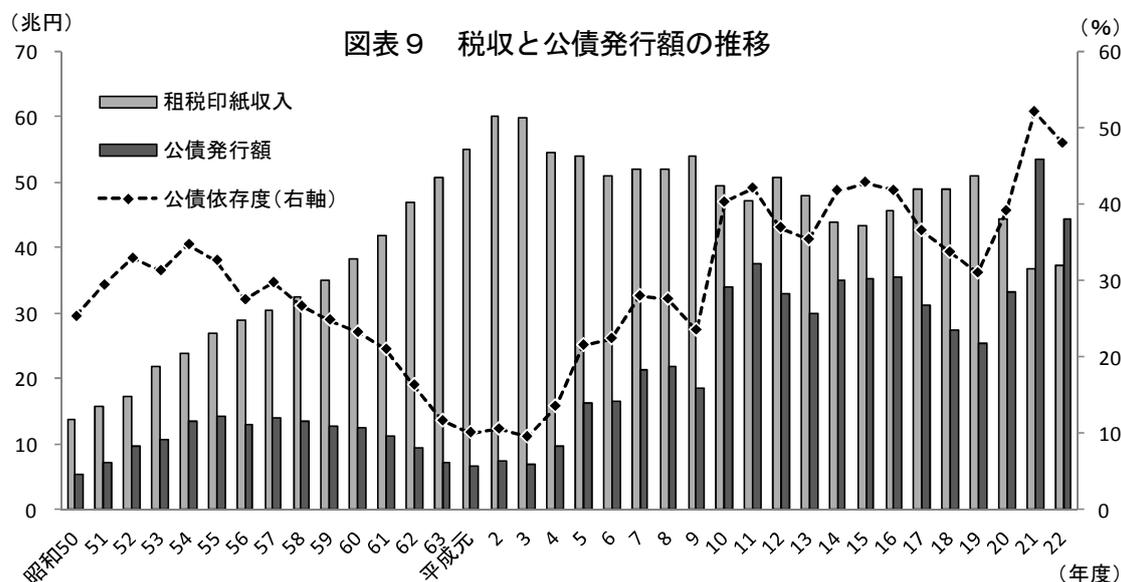
表では、23年度以降、子ども手当は全額実施（所要額5.5兆円）となるほか、農業の戸別所得補償も本格実施（同1.0兆円）となり、高速道路無料化も対象路線の拡大に伴って所要額が増加するなど、全体の所要額は12.6兆円に膨らむ。税収が大きく落ち込む中、歳出削減があまり進まず、初年度でマニフェストの実施予定が一部変更されたことから、総理は工程表の一部修正に言及しており、今後のマニフェスト実施に向けての取組が注目される。

6. 求められる財政再建への取組

(1) 大幅に拡大した公債発行

平成22年度予算における公債発行額は44兆3,030億円（前年度当初予算比33.1%増）となった。

22年度は厳しい税収見通しに加え、マニフェスト関連の歳出増が見込まれたため、公債増発圧力が高まっていたが、藤井財務大臣は22年度新規公債発行額を44兆円以下に抑え、公債に対する市場の信任を確保する方針を示し¹⁷、「予算編成の基本方針」においても公債発行を「約44兆円以内に抑える」ことが明記された。こうして公債発行を極力抑制する方針が採られ、事業仕分けやマニフェスト予算の見直しが行われた結果、「約44兆円」という目標はほぼ達成されたと言えよう。しかし、目標とされた44兆円という金額は過去最大の経済対策が盛り込まれた21年度第1次補正後予算時点の公債発行額であり、21年度当初予算における新規公債発行額33.3兆円と比べると約11兆円もの増加となっている。



(注) 20年度までは決算、21年度は2次補正後、22年度は当初予算をベースとしている

(出所) 参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」より作成

公債発行額の推移を見ると、近年では14年度以降の景気回復局面で16年度(35.5兆円)をピークに25兆円程度まで減少したが、景気後退局面に入った20年度には33.2兆円に増加し、更にリーマンショック後の21年度は2次補正後で53.5兆円に急増、22年度当初でも44.3兆円に上っている。21年度2次補正後に引き続き22年度も公債発行額が税収を上

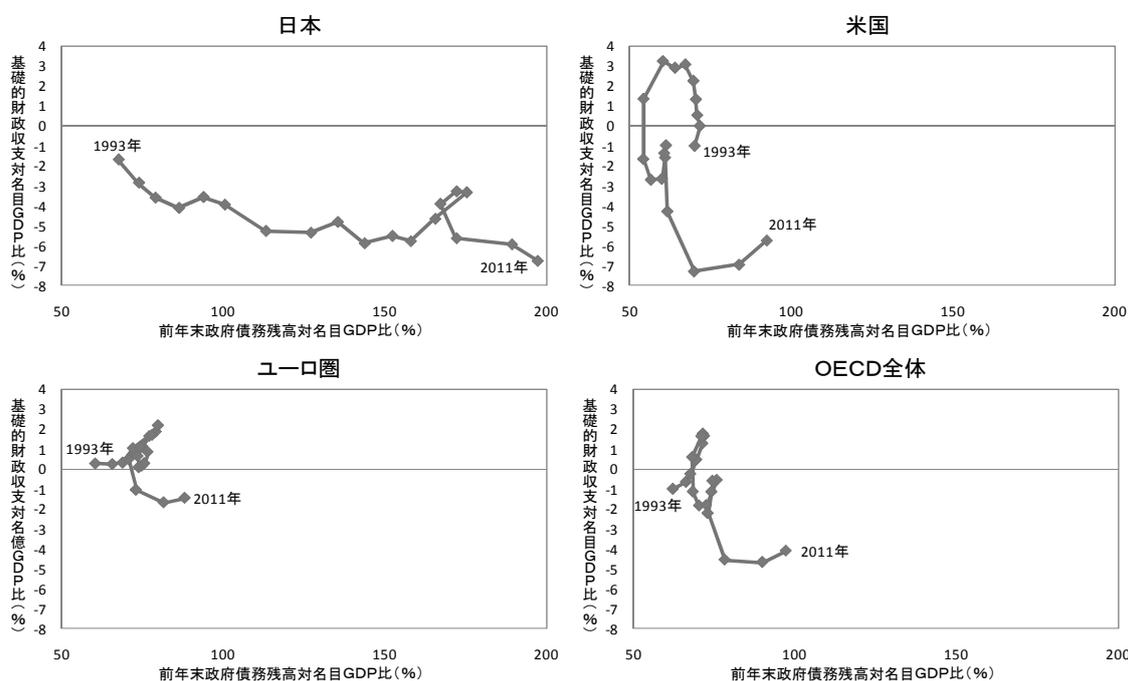
回ることとなるが、これは当初予算としては初めてのことであり、公債依存度も当初予算としては過去最高の48%に達し歳入のほぼ半分を借金に頼ることとなった(図表9)。

この結果、22年度末には、新たな借金以外の歳入から借金の元利払い以外の歳出を引いた一般会計プライマリーバランスは23兆6,539億円の赤字、公債残高は637兆円程度(対GDP比134%)、国及び地方の長期債務残高は862兆円程度(同181%)となる見込みである¹⁸。公債残高は一般会計税収の約17年分に相当する金額まで積み上がることとなり、我が国の財政状況はまさに危機的状況と言えよう。

(2) さらに厳しさを増した財政状況

累次にわたる公債発行により、我が国の財政状況は諸外国と比べても非常に厳しいものとなっている。下図は、OECD加盟国・地域の基礎的財政収支対GDP比を縦軸、前年末債務残高対GDP比を横軸に取ったグラフである。前年に債務残高の対GDP比が上がった場合でも、基礎的財政収支が改善すれば(グラフが右上がり)財政は持続可能な方向に向かっていると見ることができる。逆に、前年に債務残高の対GDP比が上がり、かつ基礎的財政収支が悪化すれば(グラフが右下がり)、財政は更に悪化することとなる。そのため、財政を持続可能なものとするためには、基礎的財政収支を改善しグラフを右上がりにしていくことが望まれる¹⁹(図表10)。

図表10 主要国等の基礎的財政収支対GDP比及び債務残高対GDP比の推移



(出所) OECD Economic Outlook No. 86 より作成

我が国の債務残高の対GDP比は米国・ユーロ圏より群を抜いて高い。その上、米国・ユーロ圏ではリーマンショック後に経済対策等で財政状況が悪化しているものの、90年代にはプライマリーバランスの黒字化を実現し、債務残高対GDP比の悪化が止まっているのに対し、我が国は2004~2007年の4年間を除きプライマリーバランス、債務残高対GDP

P比ともに悪化し²⁰、ほぼ一貫してグラフが右下がり推移しており、財政状況の悪化が顕著である。

これまで高い家計の貯蓄率に支えられ、我が国の公債の多くは国内で消化されてきたが、少子高齢化などの影響から貯蓄率は既に2%台にまで低下している。一方、15年度末に3.5%だった海外投資家の保有割合は、5.8%（21年9月末）まで高まっており²¹、今後、更に海外投資家の存在感が高まれば、財政状況に対し従来以上に金利が敏感に反応する可能性もある。我が国の財政が他国に比べ突出して悪化する状況が続けば、金利が急上昇するおそれもあり、政府には景気の動向を見極めつつ適切に歳出削減などの出口政策を行うことが求められよう。

（3）財政再建目標と中期財政フレームの行方

以上のように我が国の財政状況は急激に悪化しており、早期に財政再建目標を策定し、健全化に向けた取組を行うことで市場の信任を得ることが急務となっている。

財政再建目標に関しては、18年に経済財政諮問会議が取りまとめた「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」において「2011年までに基礎的財政収支を黒字化する」ととされた。しかし、リーマンショック後の急激な景気の落ち込みに際し公債発行を伴う経済対策を実施したことで目標達成は困難となり、21年6月23日に閣議決定された「経済財政改革の基本方針2009」では「国・地方の債務残高対GDP比を2010年代半ばにかけて少なくとも安定化させ、2020年代初めには安定的に引き下げる」との目標に変更された。その後、政権交代に伴って経済財政政策担当大臣に就任した菅副総理は就任直後に行われた記者会見で、経済財政諮問会議を廃止する方針を表明し、「経済財政改革の基本方針2009」に盛り込まれた財政再建目標は事実上効力を失ったものと考えられる。

22年度予算についての「予算編成の基本方針」では、22年前半には、複数年度を視野に入れた「中期財政フレーム」を作成するとされ、中期的な財政規律の在り方を含む「財政運営戦略」を策定することとし、その際には、①構造的財政赤字の削減、②中長期的な公的債務対GDP比の安定的縮減を念頭に検討することとしている。

当面の財政運営については、景気への配慮とマニフェスト実現が求められる中、財源捻出をいかに行うかが課題となる。23年度予算については、歳出歳入両面において事業仕分け等を通じた総予算の組替え（見直し）を1年かけて行い、その際には新規要求を中心に査定する、従来のいわゆる「増分的予算編成」から脱却し、既存予算にまで思い切って踏み込むことが求められる。そして、基金なども含めた公益法人及び独立行政法人等の更なる見直しも必要となろう。どのような中期財政フレームが策定されるのか、現実的な対応も含め、マニフェストと両立する一刻も早い財政健全化への道筋を具体的に示すことが求められよう。

【参考文献】

岩田規久男、飯田泰之『ゼミナール経済政策入門』（日本経済新聞社 平18.3）
財務省『特別会計のはなし』（平21.6）

内閣府『平成 21 年版国民経済年報』（平 21. 8）

¹ 内閣府「菅内閣府特命担当大臣記者会見要旨（平 21. 11. 6）」

² 財務省「藤井財務大臣閣議後記者会見の概要（平 21. 9. 29）」

³ 『日本経済新聞』（平 21. 10. 26）

⁴ 財務省「藤井財務大臣閣議後記者会見の概要（平 21. 10. 16）」

⁵ 物価の下落は実質賃金を押し上げるため、一見消費に好影響を与えそうだが、「価格下落→企業の売上低下→人件費等の固定費削減→給与減少→消費抑制→更なる価格下落」というデフレスパイラルに経済が陥る可能性もある。加えて、物価が下落しても負債額は減少しないため、負債を抱える企業や家計にとっては返済額の実質負担が増加しバランスシートが圧迫されることで、更に投資や消費が冷え込むこととなる。

⁶ 月例経済報告では平成 13 年 3 月から平成 18 年 6 月まで、我が国経済はデフレ状況にあるとの認識が示されていた。その後「デフレ」の文言は落とされたが、明確なデフレ脱却宣言は行われなかった。

⁷ 社団法人経済企画協会「E S Pフォーキャスト 12 月調査」等

⁸ 総務省「総務副大臣・総務大臣政務官臨時記者会見の概要（平 21. 10. 15）」

⁹ 財務省「平成 21 年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」

¹⁰ 決算調整資金は長期にわたって残高が 0 であるため、決算上の不足が生じた場合、その都度国債整理基金から決算調整資金に繰入れを行っている。そのため、22 年度において一般会計から決算調整資金に繰戻される 7,182 億円も、更に国債整理基金へ繰戻が行われる。

¹¹ 社会保障関係費としての子ども手当給付に係る国庫負担は 1 兆 4,980 億円。

¹² 21 年度は 10 月末まで還付超過が続く異例の事態となった。

¹³ 政令では財務の健全性を確保するため必要な水準は総資産の 50/1000 とされており、21 年度 1 次補正後における必要水準はおおよそ 9.5 兆円となる。

¹⁴ 過去の実績に照らすとメーカー等のマージン分が 1 本 1.5 円程度となる見込み。

¹⁵ 「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 条は「平成 20 年度を含む 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を前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成 23 年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする」としているが、22 年度税制改正大綱が、この法制化された方針にいかなる影響を与えるのか注目されている。

¹⁶ 医師不足対策については、薬価のマイナス改定により財源を捻出した上で、急性期入院医療に 4,000 億円程度の医療費が増額された。

¹⁷ 財務省「藤井財務大臣記者会見の概要（平 21. 12. 9）」

¹⁸ 計数はすべて財務省主計局「我が国の財政事情」による。なお、プライマリーバランスは「国債費－公債金」として簡便に計算されたものとなっている。

¹⁹ こうした条件が成立すれば、いずれ基礎的財政収支はプラスとなり、債務残高の対 GDP 比も減少することとなる。

²⁰ 景気回復下で財政再建への取組が行われたことなどが原因と考えられる。

²¹ 財務省「平成 22 年度国債管理政策の概要」