

新政権の手腕が問われる経済財政運営

～ マニフェストの実行が焦点となった 22 年度予算審議 ～

予算委員会調査室 おおいし なつき
大石 夏樹

リーマン・ショック以降の我が国の急激な景気の落ち込みは、世界経済の回復や政策効果により、最悪期を脱したと見られるが¹、依然として失業率が高水準にとどまるなど厳しい面も残されている。また、円相場もリーマン・ショック前に比べると、10 円以上の円高水準で推移しており、輸出産業の価格競争力の観点などから、依然として景気の先行きには慎重な見解も多い。

このような経済情勢の中、新政権によって初めて編成された平成 22 年度総予算においては、公共事業関係費を 18.3%削減するなど歳出の見直しが進められたものの、社会保障関係費などの基調的な増加に加え、マニフェストに盛り込んだ子ども手当や高校無償化等の政策などにより所要額が膨らみ、歳出は当初予算としては過去最高の 92.3 兆円に達した。

一方で、歳入は景気後退による法人税等の減収が続き税収見込みが 37.4 兆円にとどまることから、特別会計積立金等の取崩しなどにより過去最大となる 10.6 兆円の税外収入を計上したものの、新規国債発行額は 44.3 兆円に達し当初予算としては過去最大となるとともに戦後初めて税収を上回った。この結果、国債残高は 22 年度末には約 637 兆円と更に増大し、対 GDP 比 134%に達する見込みとなっている。

参議院予算委員会における審議では、我が国の経済・財政の現状やマニフェスト施策の実効性などについての議論に加え、政治とカネの問題や普天間基地移設問題に関する議論にも多くの時間が充てられたが、本稿では前者について主要な議論を紹介する。

なお、本稿における閣僚等の肩書は、原則として 22 年 3 月時点のものである。

1. 我が国経済の現況と新政権の景気対策

(1) 厳しさが残る雇用情勢

我が国の実質 GDP 成長率は 20 年 10-12 月期から 2 期連続で大幅なマイナス成長を記録した後、新興国向け輸出に牽引される形で 21 年 4-6 月期からは回復基調にある(図表 1)。特に中国向け輸出は、21 年 1 月をボトムに急回復し、22 年 3 月にはほぼリーマン・ショック前の水準にまで回復している。こうした外需の伸びは、輸出企業を中心に企業収益を押し上げ、22 年 1-3 月期の企業の経常利益は、対前年度比 163.8%増と大幅なプラスとなるなど²、景気の先行きには明るさが見えてきている。

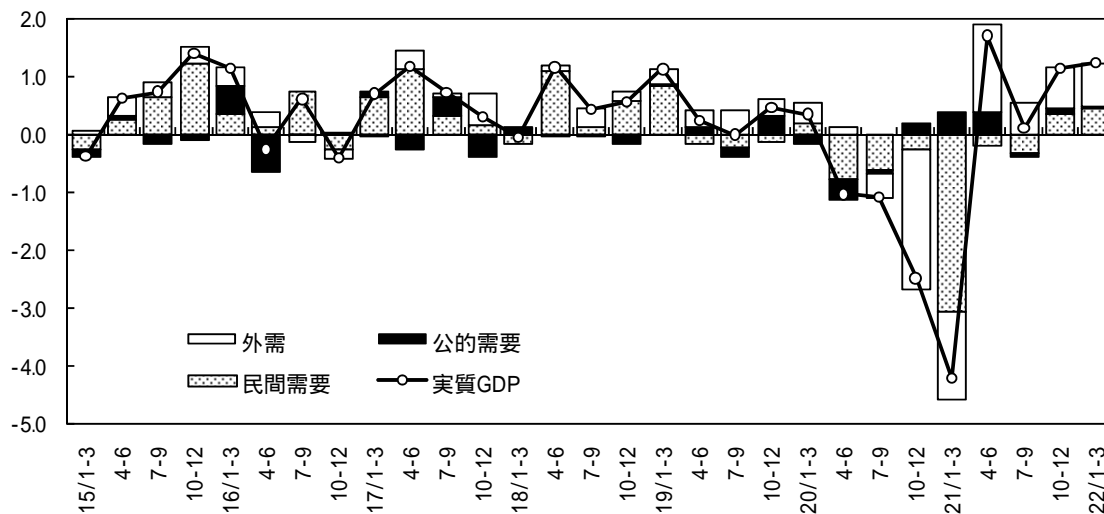
しかし、企業の人員過剰感は依然として強く、22 年 3 月の日銀短観における雇用人

員の判断は、大企業全産業で前回調査よりも2ポイント改善したもののプラス13と依然過剰感が残っている。こうした中、失業率も急激な悪化には歯止めがかかったものの、企業の採用意欲が引き続き低いことを反映して5%前後の高水準で推移しており、内閣府の月例経済報告も3月以降「景気は、着実に持ち直してきているが、なお自律性は弱く、失業率が高水準にあるなど厳しい状況にある」と、景気の持ち直しが必ずしも雇用に波及していないとの認識を示している。

このように厳しい状況が続く雇用について、予算委員会の審議では菅財務大臣が「緊急経済対策による雇用下支え効果80万人のうち77万人程度が雇用調整助成金の要件緩和による」旨の認識を示し³、雇用調整助成金制度の利用が雇用の底割れを防いでいるとの見方を示したほか、新卒者の就職対策に取り組む方針などが示された⁴。

雇用調整助成金の対象者は徐々に減っているが、22年3月時点でも約160万人に上り、引き続き本制度による支援が必要であろう。また、22年3月大学卒業予定者の就職率が、12年に次いで過去2番目に低い水準となるなど、新卒者の就職対策も喫緊の課題である。景気回復の雇用情勢への波及が確かなものとなるまで、雇用対策の役割は重要と言えよう。

図表1 実質GDP項目別寄与度（季節調整済み、前期比）



(出所)内閣府「四半期別GDP速報」より作成

(四半期)

(2) デフレ脱却へ向けた取組

実質GDPは回復基調にあるが、内閣府が発表した22年1-3月期の需給ギャップは前期から若干改善したもののマイナス4.8%(年換算約25兆円)と、我が国経済はいまだ深刻な需要不足にある。

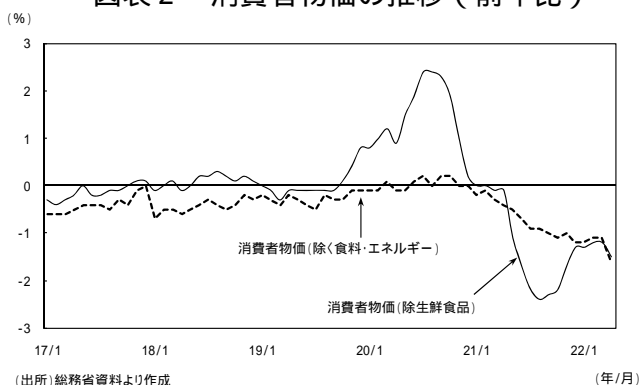
また、家計が購入する財やサービスの価格変動を表す消費者物価指数(生鮮食品を除く総合)は、21年3月から14か月連続で前年比マイナスとなっている。20年に資源価格が急騰した影響で、前年比の数値が押し下げられたこともあるが、エネルギー関係を

除いた物価の動きを見ても下落は続いている（図表 2）。こうした中、政府は 21 年 11 月に「デフレ宣言」を行い、我が国経済がデフレ状況にあることを改めて認めた。

物価が継続的に下落するデフレ状態が続けば、企業の売上低下により人件費が抑制され、消費が落ち込むことで更に物価が下落するというデフレスパイラルに陥る懸念も指摘されていた。菅財務大臣はデフレ脱却に向けて一層の努力をすると述べていたが⁵、

予算審議においても「政府と日銀が共通の目標を持ち、できれば今年中にインフレ率のプラス転化を目指して色々な手だてを打っていききたい」旨述べ⁶、政府と日銀が歩調を合わせてデフレ脱却に向けた対策を行う考えを示した。その後、22 年 3 月 17 日に日銀は新型オペの資金供給量を倍増する追加金融緩和策を決定したが、白川日銀総裁は過去の量的緩和政策について「景気を刺激し、物価を上げるという面での効果は限定的であった」旨述べるなど⁷、金融政策がデフレ脱却に果たす役割は限定的との見方を示唆している。今後どのように政府と日銀が協調して実効性あるデフレ対策を打ち出していくのか注目される⁸。

図表 2 消費者物価の推移（前年比）



(3) 補正予算の執行見直しと景気への影響

政府は、麻生政権が編成した 21 年度第 1 次補正予算のうち 2 兆 9,259 億円の執行を見直し⁹、21 年 12 月 8 日に、新たな経済対策として「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。)を策定した。そして、22 年 1 月 18 日には 1 次補正の執行見直しの反映と緊急経済対策を盛り込んだ第 2 次補正予算を提出した。

1 次補正の執行見直しが 21 年 10 月に閣議決定されたにもかかわらず、減額を盛り込んだ 2 次補正の提出が約 3 か月後の 22 年 1 月になったことから、1 次補正の執行見直しと憲法 83 条との関係が質された。これに対し、菅財務大臣は「歳出予算は支出権限や債務負担権限を内閣に付与するもので、予算のすべてを使い切る義務を負わせるものではない。今回、不要不急の予算を執行停止したが、最終的には 2 次補正により減額が決定されるもので、憲法の趣旨には反しない」旨の見解を示した¹⁰。

2 次補正は 1 月 28 日に成立したが、1 次補正の執行見直しに対しては、景気への悪影響を指摘する声もあった。これに対し、政府は「1 次補正の執行見直しが実質 GDP を 0.4% 程度押し下げ一方、2 次補正は 0.7% 程度押し上げるため、差し引きで実質 GDP は 0.3% 程度押し上げられる」との見込みを示した¹¹。予算審議においても菅財務大臣が「1 次補正を一部凍結したことで色々批判されたが、21 年度予算の規模を小さくしたわけではなく、2 次補正によって、できるだけ雇用と需要を生み出すところに

予算の重点配分を行った」旨述べるなど¹²、効果的な予算配分を行うことでトータルではGDPを押し上げる効果があるとの考えを示した。また、執行が見直された予算の中には22年度予算において再び計上されたものもあるとの指摘があり、これに対して、菅財務大臣は「不要不急の予算の中には時間の経過によって必要になるものもあり、そうしたものを復活させるのは当然」と述べたものの¹³、なお説明不足の感は否めず、こうした点につき政府は具体的な根拠を示し、より丁寧な説明をしていくことが求められよう。

2. 新政権の方針が反映された22年度予算

(1) 過去最大となった社会保障関係費

22年度一般会計予算における社会保障関係費は過去最大の27兆2,686億円(前年度比9.8%増)となり、一般歳出(53兆4,542億円)に占める割合が初めて5割を超えた。社会保障関係費の伸びを毎年2,200億円削減する方針は、既に21年度予算編成において事実上断念されていたが、民主党は政権獲得前から社会保障費の抑制方針を批判しており、22年度予算においても高齢化の進展等による自然増は容認された。さらに、マニフェストに従って子ども手当の半額実施や生活保護の母子加算復活などが盛り込まれた結果、前年度比で1割近い増加となった。

社会保障関係費については、新規施策を実施しなくとも現在の水準を維持すれば高齢化の進展などにより毎年1兆円前後のペースで増加していくと見込まれ¹⁴、社会保障水準の切下げか安定財源の確保が早晚必要となる可能性が指摘されている。この点について、菅財務大臣は「社会保障は最大の成長分野とも考えられるため、その水準は維持しながら、いかにして財源を捻出するか本格的な議論を始めなければならない」旨述べ¹⁵、社会保障の水準を維持しつつ、医療や介護等の分野による経済成長を可能とすべく政府として取り組むとともに、必要な財源確保策を検討していく考えを示した。

また、21年10月20日に政府が初めて公表した我が国の相対的貧困率が先進国中最悪の水準であったことに関し¹⁶、社会保障制度が所得の再分配機能を十分に果たしていないのではないかと指摘もあった。これに対し鳩山総理大臣は「税、社会保障などが所得再分配機能をうまく果たしておらず、そのことにより世界的に見て我が国の貧困率が高い状況にあることは事実として認めなければならない。所得再分配機能をより効果的に働かせていくようなシステムを構築する必要がある」旨述べ¹⁷、現状の税制及び社会保障制度に改善すべき点があることを認めた上で、今後は、所得再分配機能を強化していく方向性を示した。

(2) 大幅に削減された公共事業関係費

社会保障関係費の大幅増とは対照的に、「コンクリートから人へ」の理念の下、公共事業関係費は抜本的に見直され、5兆7,731億円(前年度比18.3%減)と32年ぶりの

低水準となった。菅財務大臣はこうした公共事業費の大幅削減について「従来の予算は公共事業等に依存して景気対策を行っていたが、国民生活を第1とし、コンクリートから人へという理念の下で予算を大きく組み替えたもの」と述べ、景気対策としての公共事業よりも国民生活を重視した結果と説明している¹⁸。

しかし、こうした公共事業関係費の大幅な削減に関しては、様々な観点から異論が相次いだ。特に、新政権は「コンクリートから人へ」という理念を強調するが公共事業の果たしている役割を一切否定しているのではないかとの懸念が多く示された。これに対し、菅財務大臣は「決して公共事業が不要とか一切効果がないというわけではない。従来からの発想を変え、選択と集中により効果が高い事業に集中的に投資をすることが必要と考えている」旨述べ¹⁹、これまでの公共事業は必ずしも経済成長につながってこなかったという認識に立った上で、今後も経済効果が高い公共事業は集中して行っていく方針を示した。

また、公共事業は乗数効果が高く²⁰、子ども手当に代表される家計への給付などに比べて景気対策としてより有効ではないかとの指摘もあった。これに対し津村内閣府大臣政務官は「公共投資は無駄なものでもGDPに100%計算されるという定義になっているが、これは統計の特性で、経済にそれだけ意味があるということではない。一方、子ども手当など少子化対策には、生産年齢人口の増加による経済社会の活性化を通じ、中長期的な富の増加などの効果が期待される。そのため、対策の効果は単にGDPへの数字的な効果で測られるべきではない」旨の見解を示した²¹。

さらに、地方経済では雇用の多くを建設業等の公共事業関連業種が支えていることから、公共事業関係費の急激な削減が地方経済に悪影響を与えるのではないかとの懸念も示された。これに対し、菅財務大臣は「18%の予算カットは地域経済にとって難しい問題を引き起こすことも十分あり得る。場合によっては、地方における土木建設業従事者の林業路網造りなどへの業種転換を図るなど、転業支援等により公共事業減少が地域経済へ与えるマイナスの影響をできるだけ少なくしていきたい」旨述べ²²、公共事業削減が地域経済への悪影響となる可能性を認めた上で、他業種への転業支援などの雇用対策により手当てをしていく考えを示した。

公共事業費の大幅削減は、これまでの公共事業の経済効果を疑問視し、社会保障等国民生活に対する直接の支援をより重視するという新政権の姿勢が顕著に表れた予算配分と言えよう。もっとも、転業支援等の対策を採ったとしても、前年比2割近い予算削減が地方経済に大きな影響を与える可能性は否定できず、政府は地方の雇用情勢に対し、きめ細かい目配りをしていく必要がある。

(3) 新たな試みとなった事業仕分け

政権交代に伴い、22年度予算編成では麻生政権が設けた概算要求基準が廃止されるなど従来とは異なった手法が多く採られた。その代表格が、有識者や国会議員等の評価

者が各省の事業の要否等を公開の場で判定する事業仕分けであろう。国の事業に関する事業仕分けは21年11月11日から9日間行われ、政府は歳出削減や基金の返納などにより約2兆円の財源が捻出されたとしている。

事業仕分けに対しては、民主党マニフェストに予算の効率化により9.1兆円の財源を捻出するとの記載があったことから、「マニフェスト工程表記載の財源捻出を目標として作業を進めるのか」と仕分け作業の趣旨が問われた。これに対し、枝野行政刷新担当大臣は「事業仕分けは予算の削減や歳出削減を直接の目的としているものではなく、それぞれの事業の在り方について不断の見直しを行うという手段である。結果として歳出削減につながることは1つの効果ではあるが、目標額を定めるという趣旨のものではない」と述べ²³、事業仕分けの目標は歳出削減ではなく、個々の事業について趣旨や効果を検証することにあるとの見解を示し、財源の捻出は事業仕分けの目的ではなく効果の1つにとどまることを強調した。

また、事業仕分けを実施した行政刷新会議のワーキンググループに関し、存立の法的根拠や結論の法的効果が不明確である旨の指摘もなされた。これに対し、枝野行政刷新担当大臣は「ワーキンググループは行政刷新会議の決定及び了承により設置されており、法律上の直接の根拠はなく、事業仕分けの結論も法的拘束力を持ったものではないが、強い政治的、社会的拘束力を持っており、その結論を覆すには説得力を持った十分な説明責任が必要」とし²⁴、公開の場で行った事業仕分けの結論は、事実上の強い拘束力を持つとの考えを示した。その上で、事業仕分けの結論は法的拘束力を持たず、あくまで内閣はそこでの結論を参考として予算を決定するものであるため、「何ら憲法や法に反するものではない」旨述べ²⁵、事業仕分けには法律上の問題がないことを強調した。

事業仕分けは、これまで財務省が行ってきた予算査定過程を国民にオープンにし、前例踏襲に陥りがちな各省の政策を原点に立ち戻って検証する機会を提供した点で画期的であったと言えよう。もっとも、枝野大臣も認めているように、事業仕分けによって我が国の厳しい財政状況が劇的に改善されることを期待するのは困難である。既に22年4月下旬から独立行政法人や公益法人を対象に第2弾の事業仕分けが実施されたが、そうした点を踏まえつつ今後の政府の取組を見ていく必要がある。

(4) 実現への具体策が求められる成長戦略

22年度予算を閣議決定した5日後の21年12月30日に、政府は新たな成長戦略となる「新成長戦略(基本方針)」(以下「基本方針」という。)を閣議決定した。基本方針には、環境・エネルギー分野での需要創出等により32年度までの平均で名目3%を上回る経済成長を目指すなどの目標が盛り込まれた。そして、22年6月を目途に、より具体的な目標・施策を盛り込んだ「新成長戦略」と「成長戦略実行計画(工程表)」を策定することとされた。

基本方針の閣議決定が予算編成後になったことに対し、菅財務大臣は「予算編成より

前に成長戦略を出すべきという議論もあったが、本格的な成長戦略を策定するとすれば予算編成が遅れるため、今の経済情勢を踏まえ、予算編成そして予算の年度内成立を最優先した」旨述べ²⁶、基本方針の決定時期が遅れたのは、厳しい経済情勢にかんがみ早期の予算編成を最優先したためであるとした。

基本方針の内容についても、財務省の「平成 22 年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」の前提では 24 年度の名目成長率が 2.0%にとどまるとされていることなどから、32 年度まで平均で名目 3%成長という基本方針の目標と財務省の試算の前提との整合性や、この目標自体の実現可能性に疑問が呈された。この点に関して、菅財務大臣は「基本方針の目標に向けた施策の肉付けを進めているところであり、今後、目標達成のための施策を講じていく考えである」旨述べ²⁷、基本方針の目標達成のため具体策の検討をこれから実施していく考えを示した。

また、基本方針では、大規模公共事業による経済成長を目指す方針を「第 1 の道」、市場原理を徹底し生産性向上による経済成長を目指す方針を「第 2 の道」とし、従来採られてきたこれらの方針を巨額の財政赤字や格差拡大等の原因として批判している。そして、今後我が国が進むべき道として、環境、健康、観光の 3 分野で新たな需要を創造することで雇用を生み、国民生活の向上を図る「第 3 の道」という概念が提唱された。この「第 3 の道」について菅財務大臣は、「需要という面を重視する考え方」とした上で、「供給面を無視するのではなく、潜在的に需要があるにもかかわらず供給が十分でない介護、医療及び保育等の分野や、グリーンイノベーションのように全く新しい製品が生まれることによる需要の創出が期待できる分野などの供給は重視する」旨述べている²⁸。

政府は 6 月に向けて、有識者等の意見を踏まえ「新成長戦略」の取りまとめを行っているが、実現への具体策を示し国民や市場の信頼を得ることが重要である。「第 3 の道」という針路に我が国をしっかりと導いていくためには、まず菅財務大臣が述べる潜在的な需要の掘り起こしや新規需要の開拓のより具体的な手法と成長の着実な道筋を示すことが求められよう。

3. 問われるマニフェスト実行力

(1) マニフェストの実施状況

22 年度予算には、民主党のマニフェストに沿った、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)等の施策が多く盛り込まれた(図表 3)。マニフェストでは 22 年度の所要額は 7.1 兆円とされていたが、ガソリン税等の暫定税率廃止見直しなど圧縮が行われた結果、これらの施策には総額 3.1 兆円の予算が計上された。

子ども手当は、中学生までの子供がいる家庭に対し、子供 1 人当たり月 2 万 6,000 円(初年度の 22 年度は月 1 万 3,000 円)を所得制限なしで支給するものであり、その意

義について、鳩山総理大臣は「第1義的には社会全体で子供の育ちを支えるということであり、それが結果として少子化対策になり、経済的にも効果がある」旨述べている²⁹。

予算審議では、厳しい財政事情の中、子供が外国に住んでいる在日外国人にも子ども手当が支給され得る点など支給要件の妥当性について質疑が行われた。これに対し、長妻厚生労働大臣は「支給要件は23年度の制度設計の中での論点の1つ」

図表3 マニフェスト関連予算

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

と述べ、22年度の支給要件に改善すべき点があることを認めた上で、「法律が成立した暁には、支給要件を満たしていることを地方自治体が確認し、その上で支給の措置をするという通知を全国に出して徹底させていく」ことで不適切な支給が行われないよう努める考えを示した³⁰。子ども手当の支給は6月から始まったが、既に500人以上の養子を海外で養育しているとする外国人から支給申請があったとの報道もあり³¹、支給現場の混乱を避けるべく政府には十分な配慮が求められよう。

また、子ども手当の創設に当たって従来の児童手当が見直されることに伴い、高所得の方が手取り収入の増加額が多くなるとの試算結果もあり、金持ち優遇政策ではないかとの批判もなされた。こうした指摘に対し、長妻厚生労働大臣は「児童手当との差額で考えるべきではなく、税の控除見直しも併せると、高所得層は手取りが減り、低所得層は手取りが増える」旨述べ³²、金持ち優遇との批判は当たらないとの考えを示した。子ども手当と従来の児童手当とでは対象となる子供の範囲が異なることなどから、一律の比較は困難であるが、政府は国民に対し制度の趣旨と仕組みをより丁寧に説明していく必要がある。

子ども手当同様、マニフェストに大きくうたわれたガソリン税等の暫定税率廃止(減税額2.5兆円)については、厳しい財政事情を受け、暫定税率の仕組みは廃止するものの税率は維持することとなり、実質的な減税は自動車重量税の国上乗せ分の約2分の1(約1,660億円)にとどまることとなった。これに対しては、公約違反との厳しい指摘が相次ぎ、鳩山総理大臣も記者会見で「マニフェストに添えなかったことはおわび申し上げなければならない」と公約を達成できなかったことを認めた³³。

予算審議でも暫定税率廃止を見直したことについて、その経緯等が問われ、鳩山総理大臣は「税率や環境問題を考えれば暫定税率廃止にこだわるべきではないという報道各社の論調、国民の声及び各種世論調査などに加え、政府内での議論を踏まえて最終的な結論を出した」旨答弁している³⁴。確かに、景気悪化により税収が落ち込み、温室効果ガス削減も急務となる中、暫定税率の廃止は困難とも言えようが、野党時代から強く主

張してきた公約を見直したことに對して、政府には、その経緯も含めて国民の理解を得るため更なる説明が求められよう。

このほかにも、高速道路無料化の対象路線が3大都市圏などを除く約18%にとどまるなど³⁵、マニフェスト実施の初年度に当たる22年度予算の編成を通じて、財源の制約等から、その完全実施が非常に困難なことが明らかになりつつある。鳩山総理大臣は「暫定税率廃止以外のマニフェストは実現することとなった。予算成立の際には、国民の多くは必ず、政治が変わったとの実感を持つと思う」と述べ³⁶、国民からの評価に自信を示したが、今後は次年度以降の予算でマニフェスト関連施策をどのように実施していくのかが問われることとなる。

(2) 説明が待たれる政策と財源の整合性

22年度においてはマニフェスト関連予算として3.1兆円が計上されたが、23年度からは子ども手当の全額支給や農業戸別所得補償の本格実施など更に所要額が増える見込みである。これらに見合う財源として、マニフェストでは25年度までに公共事業の見直し等による9.1兆円を始め特別会計積立金の繰入れなども併せ、合計16.8兆円を捻出するとしている。

政府は、22年度においても概算要求段階での削減や事業仕分けなどにより3.3兆円の財源を捻出し、マニフェスト関連予算に充てたとしているが、来年度以降は上述のとおり更に所要額が膨らむ見込みであり、どのようなスケジュールで財源捻出を行っていくのか、政府の見通しが問われた。この点に関し、枝野行政刷新担当大臣は「4年間で9.1兆円の歳出削減を行うという約束を守るべく努力しているが、法改正を含めた制度改革が必要な部分も多々あり、その進行度合いは国会審議の状況などにもよる。その中で、いわゆる埋蔵金の掘り起こしも組み合わせて何とか財政が成り立つよう努力する」旨答弁するとどまり³⁷、4年間で歳出削減目標には言及したものの、各年度の具体的な財源捻出額は示されなかった。マニフェストを実行すれば毎年度歳出が拡大していく以上、それに見合う財源も同時に捻出することが望ましく、政府には財源捻出のより具体的な見通しを示すことが求められよう。

財政事情が厳しさを増す中で、既に一部ではマニフェスト見直しに向けた動きも見られる。中でも23年度から予定されている子ども手当の満額支給には約5.5兆円の財源が必要とされるが、23年度の支給については予算編成過程で改めて検討することとされており具体的な財源の目途が付いている訳ではない³⁸。財源の確保をせぬまま子ども手当の満額支給等恒久的な財政支出の拡大を行えば、国債の更なる増発によって結局我が国の将来を担う子供達にツケを回すことになりかねない。鳩山総理大臣が言うように「社会全体で子供の育ちを支える」ためにはどのような施策が求められているのか、子育て支援の在り方について、国民の視点からの議論が改めて必要ではないだろうか。

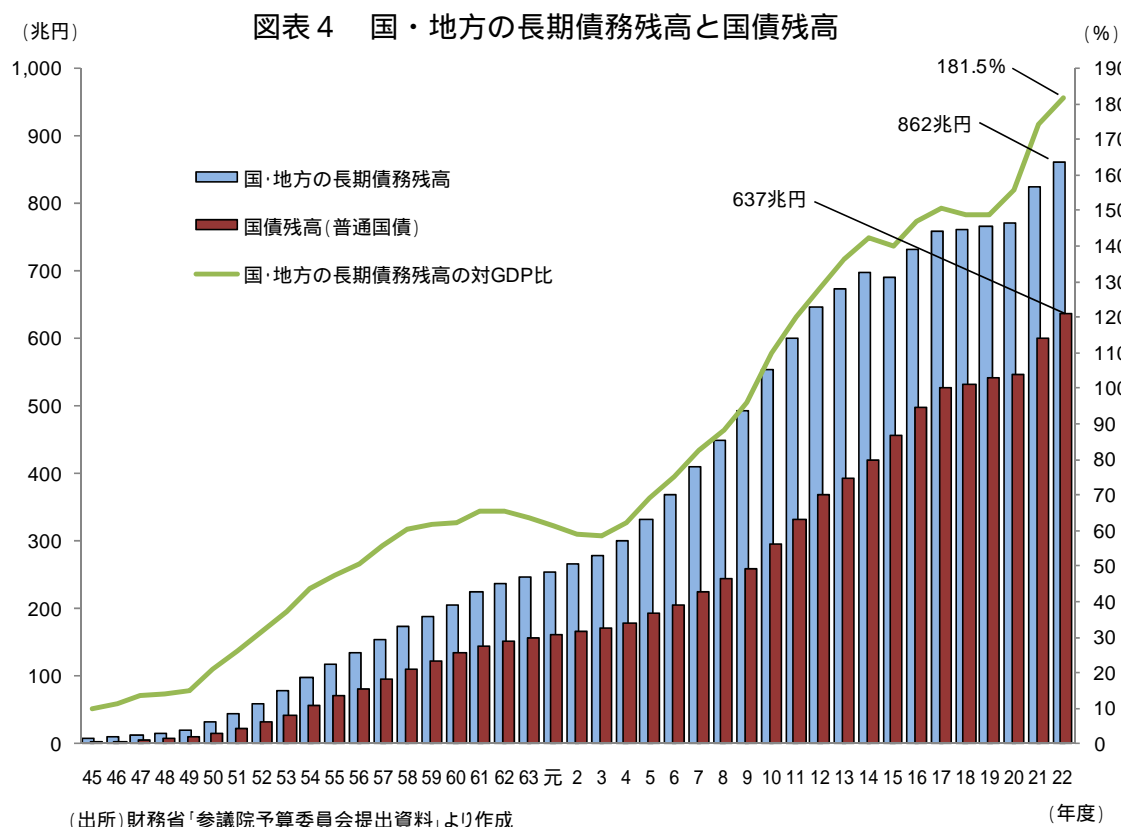
4. 更に厳しさを増す財政

(1) 続く国債依存の財政運営

景気悪化により法人税等の税収が大幅に落ち込む中、22年度予算における新規国債発行額は44兆3,030億円となり、当初予算としては戦後初めて税収を上回った。この結果、22年度末の国債残高(普通国債)は637兆円(対GDP比134%)、国・地方を併せた長期債務残高は862兆円(同181.5%)に達する見込みである(図表4)。

厳しい財政事情の中、22年度予算編成に当たって、政府は新規国債発行額を約44兆円にとどめることを目標としたが、これは過去最大の経済対策が盛り込まれた21年度第1次補正後予算の新規国債発行額44兆円を念頭に置いたものであり、当初予算の段階からかかる金額を目標とすることの是非を問う意見も見られた。

こうした点に関し、菅財務大臣は「税収が大きく落ち込む一方、経済の状況も大変厳しく、一定の歳出を確保する必要もあるという状況の中で、新規国債発行を約44兆円に抑えた」旨述べ³⁹、税収減により歳出抑制の必要が高まる一方、景気対策の必要性も増すという我が国が置かれた状況の困難さに言及し、約44兆円という国債発行額の目標はこうした状況下におけるぎりぎりの選択であったとの認識を示した。



(2) 限界を迎える特別会計積立金の活用

22年度予算においては、財政投融资特別会計積立金や外国為替資金特別会計の剰余

金などを一般会計へ繰り入れることにより、過去最大となる 10 兆 6,002 億円が税外収入として計上された。具体的には、財政投融资特別会計積立金の残高全額及び 21 年度剰余金全額の計 4.8 兆円並びに外国為替資金特別会計の 21 年度剰余金全額 2.5 兆円の一般会計繰入れ等が行われ、財政投融资特別会計積立金の残高はほぼゼロとなる見込みである。こうしたいわゆる埋蔵金の取崩しに関しては、国債の増発に頼らず財源を捻出するものとして評価する声がある一方、政府の純債務が増加する点で国債の増発と大差がない、恒常的に見込める財源ではなく多年度にわたる政策の財源とすることは妥当でないなどの指摘もあり、従来から議論的的となってきた。また、財政投融资特別会計積立金は政令で総資産の 50/1000 が財務の健全性を確保するため必要な水準とされており⁴⁰、外国為替資金特別会計も円高の進行で評価損が膨らんでいる。そこで、このような状況下において今回の繰入れを行うことが妥当な措置と言えるのかが問われた。

この点に関し、大串財務大臣政務官は、まず財政投融资特別会計及び外国為替資金特別会計の剰余金について「金利差から毎年一定程度剰余金が生まれる」ため必ずしも 1 回限りの歳入ではないとし、財政投融资特別会計については「積立金のレベルに関しては評価が色々あろうが、基本的に財政投融资特別会計の財務の健全性が疑われないようにやっていきたい」との考えを示した⁴¹。また、外国為替資金特別会計については「現在の為替レベルでは約 20 兆円の含み損があるが、これは評価損であり特別会計を精算しない限り実現損とはならない。外国為替資金特別会計の健全性にも配慮しつつ剰余金を国民のために使っていくことに関しては適切なレベルで予算に盛り込みたい」旨の答弁があった⁴²。

確かに、これら特別会計の剰余金は金利差等により毎年一定程度発生することが見込めるものだとしても、近年、財政投融资特別会計における貸付金利と調達金利の差から生じる利益は逡減してきている。今後も 22 年度のような水準で繰入れができる可能性は低いと見られ、安定財源確保に向け更なる議論が望まれよう。

(3) 注目される財政再建の具体策

21 年 12 月 15 日に閣議決定された「予算編成の基本方針」では、構造的な財政赤字の削減につなげる、中長期的には公的債務残高の対 GDP 比を安定的に縮減させていく、ことを念頭に、複数年度にわたる予算の大枠を定める中期財政フレームと中長期的な財政健全化目標を定める財政運営戦略を、22 年前半に策定することとされた。

政府は、22 年 6 月までにこれらを策定することを目指し論点整理を進めているが、菅財務大臣は「中期財政フレーム及び財政運営戦略によって、少なくとも 3～5 年の間に財政健全化へ向けた道筋に持っていく青写真を示す必要がある」と述べ⁴³、財政健全化へ向けた実効性ある指針を打ち出す意向を示した。また、「ここ 10 年余りの財政悪化の原因の半分は税収減少にある」とし⁴⁴、「中期財政フレームは 3 年程度、財政運営戦略は 10 年程度の長さで考えており、所得税、法人税、消費税、場合によっては環境税等

すべての税項目について議論を本格的に始め、策定段階で固まったものについては内容に反映させていく」旨述べ⁴⁵、財政健全化に向け消費税も含めて税制の在り方を議論し、その進捗状況によっては、中期財政フレームや財政運営戦略に今後の税制の姿が盛り込まれる可能性もあるとの認識を示した。

我が国の税収はかつてないほど落ち込んでおり、22年度の税収は21年度に引き続き、昭和60年度当時と同水準の40兆円弱にとどまる見込みとなっている。こうした税収の落ち込みについて、峰崎財務副大臣は「リーマン・ショックによる100年に一度とも言われる世界的な金融経済危機が日本に大きな影響を与え、法人税、所得税が落ち込んだ」と世界金融危機による深刻な景気悪化の影響があるとした一方、「旧政権下での、所得税、法人税、相続税の減税も大きな影響を与えている」旨述べ⁴⁶、現行税制自体にも問題があるとの認識を示した。

予算審議においては、個別の税の在り方についても議論が交わされた。消費税について、鳩山内閣は「連立政権樹立に当たっての政策合意」により在任中は引き上げないとしており、鳩山総理大臣は「私の内閣の下では消費税は上げないと誓い、国民の皆さんに約束し、連立3党でもそのことを決めたので、それは守りたい」と再度在任中の引上げは行わない考えを示した⁴⁷。また、法人税については、国際水準と比べ税率が高く企業の国際競争力を削いでいると税率引下げを求める声がある一方、企業には大規模な内部留保があり税収確保の観点から税率を引き上げるべきとの指摘もある。こうした中、鳩山総理大臣は「法人税は減税の方向に導いていくのが筋だと基本的に考えている」旨述べ⁴⁸、法人税率引下げを目指す方向性を示した。所得税については、最高税率の引き下げなどにより所得再分配機能が弱められてきたのではないかと指摘があり、鳩山総理大臣も「累進性、特に最高税率が抑えられて所得再分配がゆがめられているのではないかという点は、しっかりと議論をされるべき」と述べ、所得再分配機能を強化する方向で議論を進めていく考えを示唆した⁴⁹。

鳩山内閣は22年6月4日に総辞職し、同月8日には菅新内閣が組閣された。今後は、菅内閣において策定される中期財政フレーム及び財政運営戦略において、これら税制の将来像がどの程度具体的に盛り込まれるかが注目されよう。

我が国の公的債務残高は未曾有の水準にあるが、景気の低迷もあり足元で長期金利は低水準で推移している。もっとも、大量の国債の国内消化を可能としてきた我が国の貯蓄率が既に著しく低下してきていることや、各国が大規模な景気対策を行ったことによる世界的な公的債務管理に対する不信感の高まりなど、金利上昇に結びつく要因は多い。今後、少子高齢化の進行によって社会保障関係費等の歳出増加圧力は更に高まっていくと考えられるが、金利上昇により国債の利払い費も急増すれば財政の持続可能性が失われかねず、長期金利が落ち着いている今こそ財政健全化へ道筋を付ける最後のチャンスかもしれない。政府には実現可能性の高い計画の策定へ向け、腰を据えた取組が求められる。

-
- ¹ 22年6月7日、内閣府景気動向指数研究会は21年3月を景気の谷として暫定設定した。
- ² 財務省「法人企業統計調査」
- ³ 第174回国会参議院予算委員会会議録第14号2頁(平22.3.18)
- ⁴ 22年度予算では、ハローワークに就職支援の専門職である高卒・大卒就職ジョブサポーターを配置するとともに、新卒者体験雇用事業を活用する等の対策が採られている。
- ⁵ 財務省「菅副総理兼財務大臣兼経済財政政策担当大臣閣議後記者会見の概要」(平22.2.26)
- ⁶ 第174回国会参議院予算委員会会議録第10号27頁(平22.3.11)
- ⁷ 第174回国会参議院予算委員会会議録第11号13頁(平22.3.12)
- ⁸ その後、日銀では22年4月30日の金融政策決定会合において、デフレ脱却へ向けた成長基盤強化の観点から民間金融機関による取り組みを支援する新たな貸出制度につき検討を行うことを決めている。
- ⁹ 「平成21年度第1次補正予算の執行の見直しについて」(平21.10.16閣議決定)
- ¹⁰ 第174回国会参議院予算委員会会議録第1号7頁(平22.1.26)
- ¹¹ 衆議院議員山口俊一君提出平成21年度第2次補正予算と地方経済に関する質問に対する答弁書(内閣衆質174第60号、平22.2.9)
- ¹² 第174回国会参議院予算委員会会議録第10号26頁(平22.3.11)
- ¹³ 第174回国会衆議院予算委員会会議録第3号3頁(平22.1.22)
- ¹⁴ 財務省「平成22年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」
- ¹⁵ 第174回国会参議院予算委員会会議録第7号13頁(平22.3.8)
- ¹⁶ 相対的貧困率とは、所得中央値の半分を下回る所得しか得ていない者の割合。
- ¹⁷ 第174回国会参議院予算委員会会議録第5号39頁(平22.3.4)
- ¹⁸ 第174回国会参議院予算委員会会議録第6号2頁(平22.3.5)
- ¹⁹ 第174回国会参議院予算委員会会議録第12号16、17頁(平22.3.15)
- ²⁰ 乗数効果とは、有効需要(例えば公共投資)を増加させたときに国民所得がその増加額以上に拡大する効果。
- ²¹ 第174回国会参議院予算委員会会議録第10号29頁(平22.3.11)
- ²² 第174回国会参議院予算委員会会議録第12号18頁(平22.3.15)
- ²³ 第174回国会参議院予算委員会会議録第4号5頁(平22.3.3)
- ²⁴ 第174回国会参議院予算委員会会議録第13号14、15頁(平22.3.17)
- ²⁵ 第174回国会参議院予算委員会会議録第13号15頁(平22.3.17)
- ²⁶ 第174回国会参議院予算委員会会議録第7号21頁(平22.3.8)
- ²⁷ 第174回国会参議院予算委員会会議録第4号10頁(平22.3.3)
- ²⁸ 第174回国会参議院予算委員会会議録第4号7頁(平22.3.3)
- ²⁹ 第174回国会参議院予算委員会会議録第14号9頁(平22.3.18)
- ³⁰ 第174回国会参議院予算委員会会議録第7号28頁(平22.3.8)
- ³¹ 『日本経済新聞夕刊』(平22.4.24)なお、この申請の受付は拒否されたとのこと。
- ³² 第174回国会参議院予算委員会会議録第7号29頁(平22.3.8)
- ³³ 『読売新聞』(平21.12.22)等
- ³⁴ 第174回国会参議院予算委員会会議録第4号12頁(平22.3.3)
- ³⁵ 国土交通省「平成22年度高速道路無料化社会実験計画(案)」
- ³⁶ 第174回国会参議院予算委員会会議録第9号7頁(平22.3.10)
- ³⁷ 第174回国会参議院予算委員会会議録第7号20頁(平22.3.8)
- ³⁸ 21年12月23日には「平成23年度における子ども手当の支給については、平成23年度予算編成過程において改めて検討」することで関係4大臣が合意した。なお、22年6月8日に行われた菅新内閣による初閣議後の記者会見で長妻厚生労働大臣は、子ども手当について「現金支給、現物支給問わず23年度からの満額支給は難しい」旨述べ、満額支給断念が濃厚となっている。
- ³⁹ 第174回国会参議院予算委員会会議録第4号41頁(平22.3.3)
- ⁴⁰ この基準によれば、22年度末における必要水準は約8.7兆円となる。
- ⁴¹ 第174回国会参議院予算委員会会議録第10号25、26頁(平22.3.11)
- ⁴² 第174回国会参議院予算委員会会議録第10号26頁(平22.3.11)

- ⁴³ 第 174 回国会参議院予算委員会会議録第 11 号 3 頁 (平 22. 3 .12)
- ⁴⁴ 同上
- ⁴⁵ 第 174 回国会参議院予算委員会会議録第 7 号 23 頁 (平 22. 3 . 8)
- ⁴⁶ 第 174 回国会参議院予算委員会会議録第 11 号 40 頁 (平 22. 3 .12)
- ⁴⁷ 第 174 回国会参議院予算委員会会議録第 16 号 19 頁 (平 22. 3 .24)
- ⁴⁸ 第 174 回国会参議院予算委員会会議録第 11 号 12 頁 (平 22. 3 .12)
- ⁴⁹ 第 174 回国会参議院予算委員会会議録第 16 号 19 頁 (平 22. 3 .24)