

# 〔総論〕 格差拡大型財政健全化 政策の一時中断

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

## 2008年度経済見通し

### ：楽観的成長率見通しとデフレ脱却の展望

2008年度予算案の第1の特徴は、その基礎にある経済見通しにおいて、実質成長率を07年度実績見込みを上回る2.0%とする楽観的見通しに立っていることである。日本経済は2002年2月を底に、好調なアメリカ経済と中国経済という対外要因に強く支えられた「輸出主導型」景気上昇に転じ、次いで企業の設備投資が活発化し、徐々に「輸出・投資主導型」に移行した。今回の景気上昇で特徴的なことは、個人消費が停滞基調から脱却せず、輸出→設備投資→個人消費という典型的な需要回復パターンがみられないことである。

2007年度実績見込み（実質）をみると、前年度比で輸出等は7.1%と高い伸びを示したものの、成長率は当初見通し（2.0%）を下回る1.3%にとどまる。個人消費が当初見通し（1.6%）を下回る1.3%増にとどまった上に、改正建築基準法の施行で厳格となった建築確認の影響で住宅投資が12.7%減と大幅に落ち込み、設備投資の伸びが0.9%と低位で、内需が停滞したことによる。

1990年代末にクリントン政権の下でアメリカの連邦財政は黒字化を達成したが、対イラク戦争と大幅減税を進めるブッシュ政権の下で再び「双子の赤字」に見舞われて、世界経済の不安定性を強めている。

アメリカの「双子の赤字」は日本や中国などの経常収支黒字国からの資金流入によりファイナンスされることにより維持されてきた。流入した資金は、「ホーム・エクイティ・ローン」（不動産価格の上昇による担保価値の上昇分だけ追加融資を受ける）や「サブプライムローン」（低所得者向け住宅融資）の膨張を通じて、耐久消費財購入や住宅投資の膨張をもたらしてきた。このメカニズムは不動産価格の上昇を要件としており、不動産バブルの崩壊による金融機関の不良債権の急増と個人消費へのマイナス効果は、世界経済の不安性が露呈したものである。

2008年度経済見通しでは、輸出等については5.2%と高い伸びが見込まれ、設備投資と住宅投資が回復し、「輸出・投資主導型」成長に戻ることが想定されている。しかし原油高とアメリカ経済の減速という要因を考慮すると、2%成長を達成できるという見通しは楽観的すぎる。

個人消費については、2007年度の実績見通しと同率の実質1.3%という低い伸びを見込んでいる。雇用拡大が労働条件の劣悪な非正規雇用者を中心としていて、企業の良好な業績が正規雇用者に還元されないことにより、内需の過半を占める個人消費が回復する可能性は低い。経団連会長が内需主導型成長のための適切な賃金上昇を言明せざるをえない状況に陥っている。

表 2008 年度予算案の概要

一般会計歳出入総額		83兆613億円	1525億円増(0.2%)
歳入	税収	53兆5540億円	870億円増(0.2%)
	その他の収入	4兆1593億円	1495億円増(3.7%)
	国債	25兆3480億円	840億円減(▼0.3%)
	国債依存度	30.5%	
	年度末国債残高	約553兆円	約4兆円増
歳出	一般歳出	47兆2845億円	3061億円増(0.7%)
	社会保障関係費	21兆7824億円	6415億円増(3.0%)
	公共事業関係費	6兆7352億円	2121億円減(▼3.1%)
	文教・科学技術振興	5兆3122億円	266億円増(0.5%)
	防衛関係費	4兆7796億円	217億円減(▼0.5%)
	経済協力費	6660億円	253億円減(▼3.7%)
	国債費	20兆1632億円	8356億円減(▼4.0%)
	地方交付税交付金等	15兆6136億円	6820億円増(4.6%)
財政投融资計画		13兆8689億円	2933億円減(▼2.1%)

注:歳出・歳入の増減額と( )内の増減率は2007年度当初予算比。

出所:財務省ホームページ「平成20年度一般会計歳入歳出概算」、「平成20年度一般歳出概算」。

## 小幅な国債減額と基礎的財政収支の赤字拡大

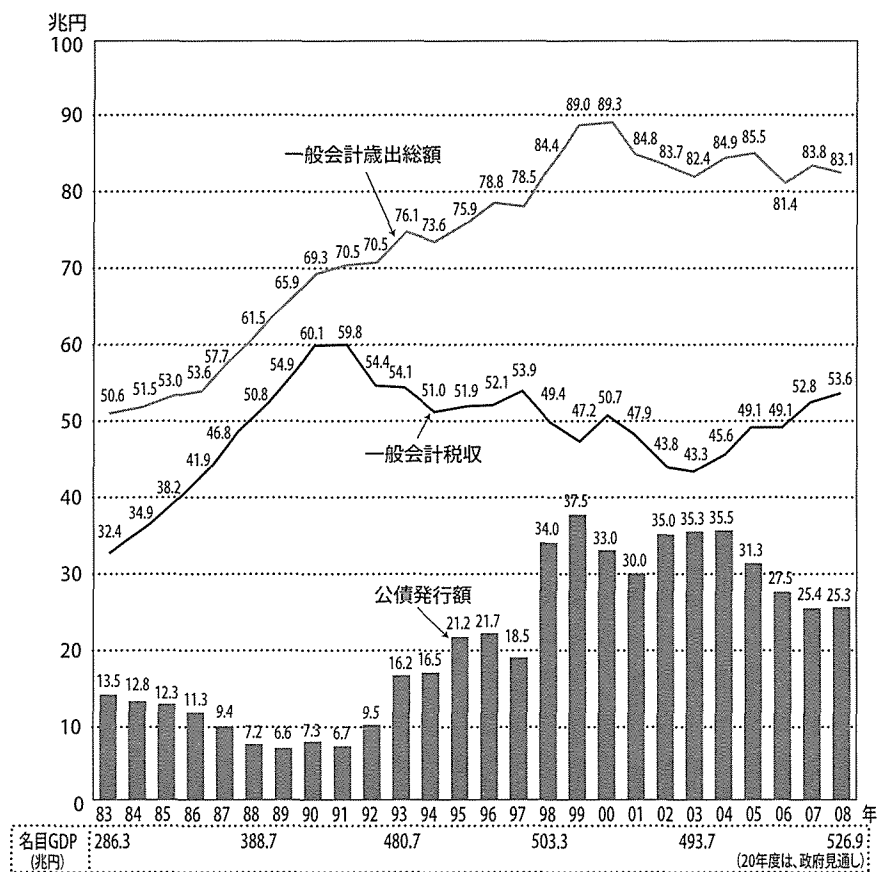
2008年度予算案の第2の特徴は、輸出・投資主導型景気上昇に伴う税の自然増収と「格差拡大型財政政策」(中低所得者向け増税と社会保障給付費の抑制、地方交付税の削減)により進められてきた「財政健全化」政策が限界に直面したことである。08年度の一般会計歳入予算では新規国債発行額は25兆3,480億円で4年連続の減額となっているが、前年度当初比の削減額は840億円で、07年度当初の4.54兆円と比較して大幅に縮小している(表、図参照)。国債依存度は30.5%で07年度当初と比較して0.2ポイント改善したにすぎない。

「財政健全化」政策の限界は、基礎的財政収支(プライマリー・バランス)の面に一層明瞭に現れている。

基礎的財政収支は新規公債発行額を除く歳入額から公債費を除く歳出額を控除した額である。2006年7月7日に閣議決定された「骨太の方針2006」では2011年度に国・地方の基礎的収支を確実に黒字化する再建目標を設定した。名目成長率を3%程度、歳出入ギャップを16.5兆円とした上で、11.4～14.3兆円を歳出削減によって埋めるとする健全化措置も決定された。07年度予算案では国・地方の基礎的財政収支の赤字は11.2兆円に圧縮されたから、中低所得層の負担増と福祉水準の引き下げを伴いつつ、財政健全化は順調に進んだといえる。

国の基礎的財政収支(一般会計ベース)の赤字は、2006年度当初の11.2兆円から07年度当初では4.4兆円と大幅に圧縮されたが、08年度予算案では5.2兆円と07年度当初比で0.75兆円拡大した。一方、地方財政計画ベースの地方の基礎的収支は黒

図 一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移



字基調であり、黒字幅は07年度には5.4兆円（前年度当初計画比で約1兆円拡大）としたが、08年度計画では大幅な上積みは期待できない。名目成長率は08年度の楽観的見通しにおいても2.1%と3%を大幅に下回っており、国民生活を犠牲にした成長戦略では財政健全化の基盤が整わないことが明白になりつつある。

### 税収の停滞と外為特別会計から一般会計への繰り入れ

2008年度予算の第3の特徴は、税収（53兆5,540億円）が前年度当初比で870億円増と停滞している

ことである（表参照）。当初見通しを下回る経済成長は法人税を中心に自然増収の大幅な縮減をもたらしている。年度内自然減収が生じており、12月20日に閣議決定した2007年度補正予算案では当初予算比で9160億円減額して52兆5,510億円とした。08年度予算案の税収は前年度当初規模にとどまっているが、07年度補正後比では約1兆円増となっており、楽観的経済見通しに支えられて確保される額なのである。

2008年度税制改正では、消費税を含む抜本的税制改正を見送ったために、税制改正の影響は国税で40億円の減収とほぼ歳入中立的である。財政健全化第I期から第II期初年度の07年度にかけて、所得

税の増収をもたらしてきた中低所得増向けの増税が一段落したため、所得税の増収は期待できない。

外国為替特別会計の運用益約1.8兆円の一般会計への組み入れにより、税外収入が4兆1,593億円となり、2007年度当初比で1,495億円、3.7%増加している。

## 「骨太の方針2006」に沿った歳出削減と社会保障費削減の限界

歳出総額から義務的経費としての性格が著しく強い地方交付税交付金と国債費を控除した一般歳出は、2007年度に06年度当初比1.3%増の46兆9,783億円で3年ぶりの増加に転じ、08年度においても07年度当初比で47兆2,845億円と増加したが、伸び率は0.7%に低下した。

一般歳出の低い伸びは、「骨太の方針2006」に沿った歳出削減が各分野で実施されたことによる。社会保障については、「骨太の方針2006」の5年間の削減目標1.1兆円の1/5にあたる2,200億円が削減された。公共事業関係費は3.1%減、ODAは4.0%減など、削減目標の高い方の削減率が適用されている。例外は教育で、5年間で1万人の削減目標に対して、1,000人の純増が予算化されている。ただし社会保障費2,200億円の削減のうち1,038億円は被用者保険による政管健保支援による国費の節減という単年度限りの暫定措置である。

一般歳出の厳しい抑制という枠組みの下では、2008年度予算案でも最も重要な政策課題と掲げられている「成長力強化、地域活性化、生活の安全・安心」は、効果ある予算措置を伴わず、スローガン倒れになっている。

例えば「成長力の強化」では①「成長分野の育成」で次世代スーパーコンピューターの整備145億円(2007年度当初比68億円増)、再生医療の実現化プロジェクト20億円(10億円増)、レアメタル開発の推進10億円(新規)、②「生産性の向上(人材育成、中小企業育成)」で新規役チャレンジ支援事業21億円(新

規)、地域イノベーション協創プログラム97億円(新規)、③「物流インフラの整備」でスーパー中樞港湾の整備601億円(77億円増)、空港等機能高質化事業204億円(56億円増)が計上されているにすぎない。

予算の重点化の対象となっている「信頼できる公教育の確立」にしても、教職員定数1,000人増・外部人材活用事業(退職教員等7,000人活用)52億円、学校支援地域本部事業50億円、スクールソーシャルワーカー活用事業15億円と3件の新規事業の予算額は零細である。

「骨太の方針2006」に沿った歳出削減の主な対象となる社会保障費について、単年度限りの暫定措置を発動せざるを得ず、削減の限界が顕在化した点が08年度予算案の第4の特徴である。社会保障費の削減の限界は、参議院選挙における与党大敗の一因となった負担増・給付水準切り下げに対する国民の強い反発にも現れている。そこで福田内閣は衆議院選挙にむけて下記のような政策の手直しに迫られた。

- ① 最低賃金を上回ることを理由とする生活扶助基準の引き下げの見送り。
- ② 児童扶養手当削減の凍結。
- ③ 2008年4月にスタートする後期高齢者医療制度(75歳以上の後期高齢者が個人ごとに保険料を負担)について保険料徴収の半年凍結。
- ④ 前期高齢者医療費の自己負担の2割への引き上げの1年凍結。

財政健全化政策第1期に決定された医療費の自己負担引き上げを見直すのではなく、実施を繰り延べるにすぎず、それに伴う予算措置(1,719億円)は2007年度補正予算案に盛り込まれた。診療報酬本体は0.38%引き上げられたが、過酷な勤務医の勤務と医療供給体制の脆弱化を改善する医師・看護婦の配置基準の改善、診療報酬におけるハード(検査、投薬)重視・開業医重視の配分の見直しが行われたわけではない。社会保障関係費の対前年度当初比伸び率は3.0%で07年度予算(2.8%)と差がない。衆議院選挙対策としての見直しであり、「小さな政府」指向による負担増・給付水準切り下げの政策

基調が転換に向かったとはいえない。

## 地方財政計画の削減基調と地方交付税の特別枠（地方再生対策費）の導入

地域格差の拡大、農山村の疲弊が参議院選挙における与党大敗の一因となったことから、衆議院選挙対策として地域格差是正が重要な政策課題となった。2008年度予算案では、地方の活力の再生を通じて我が国全体の成長を図る「地域の活性化」が最重要な政策課題の1つに掲げられた。政策の転換のきざしが伺えるが、「基本方針2006」に沿った地方改革路線を堅持し、地方歳出を厳しく抑制するという政策基調によって強く制約されている。特別枠（地方再生対策費）を除くと、07年度比で歳出総額は0.1兆円、一般歳出は0.4兆円縮小しており、地方財政計画の削減基調、地方財政スリム化路線は変わっていない。

財源の中核を占める地方税（0.1兆円増）と地方交付税原資（法定率分、500億円増）も停滞した。2007年度には前々年度決算及び前年度補正での国税収入増により交付税原資は2.1兆円増加したが、08年度にはそうした効果は激減した。輸出・投資主導型成長が限界に直面したことは、法人税の自然増収に依拠した地方交付税の原資確保という手法の終焉をもたらしたことになる。

そこで2006年度決算の精算減（5,016億円）のうち3,016億円を09年度に繰り延べる、07年度補正予算における税収見合いの交付税の減（2,992億円）を法定加算で補填する、07年度（5,869億円）及び08年度（6,456億円）に予定していた借入金償還を後年度に繰り延べるという措置が採られた。「出口ベース」の地方交付税は07年度比で2,000億円増加して15兆4,100億円になる。2000年度（21.4兆円）と比較すると6兆円も削減されており、地方交付税の財源保障機能・財政調整機能の再生はほど遠い。

地方歳出の抑制基調の中で、地域の活性化として掲げられている事業は、①地域間の税収偏在の是

正、②地方交付税の特別枠（地方再生対策費）、③道路特定財源による地方支援（地方道路整備臨時交付金について5年間5,000億円規模の無利子貸付制度を創設）、④地域再生のための総合的な取組み（地域の元気事業—25億円、新規—、地域自立・活性化交付金—250億円、50億円増—）、⑤地域住民の暮らしの確保・質の向上（まちづくり交付金・地域再生交付金—3,956億円、108億円増—など）、⑥地域を支える産業の再生（農山漁村地域再生対策—60億円、新規—など）である。

③～⑥の国費による事業には目ぼしいものはない。目玉となるのは、①と②で、法人事業税の一部を国税の「地方法人特別税」に振り替えて徴収し、地方法人特別税の税収の全額を「地方法人特別譲与税」として、人口等一定の基準により都道府県へ譲与する。これにより地方交付税の財源に余裕ができることから、それを活用して地方交付税の特別枠（地方再生対策費、4,000億円、平年度化までは臨時財政対策債で配分）を創設、財政状況の厳しい地域へ重点的に配分する。「水平方式」の財政調整（地方税の移転による財政調整）を使わざるをえなかった点に2008年度予算の第5の特徴がある。

## 特別会計改革と財政投融资の小幅な圧縮

2006年度時点で31あった特別会計を2007～11年度に17に縮減することを盛り込んだ特別会計改革案は07年3月に成立した。08年度には道路整備、治水など公共事業関連の5特会を「社会資本整備事業特会」に統合するなど計9特会を3特会に統合、2特会を一般会計化して21特会になる。いずれも各省庁の縦割りの枠内での統廃合にすぎない。特に問題なのは道路特会など公共事業関連の特会は特定財源との結びつきが強いことである。07年12月7日の政府・与党合意により、道路特定財源の一般財源化は実質的に見送りとなっている。

特別会計で歳出削減の対象となっているのは、純計額178兆円から社会保障給付費52.0兆円、国債償還費・利払費88.6兆円、財政融資資金への繰入

9.9兆円、地方交付税交付金等特会 15.7兆円を控除した11.2兆円のみである。この金額は07年度当初予算で約11.6兆円であり、08年度予算案では約0.3兆円削減されたにすぎない。

特別会計改革の中で最も進捗しているのは剰余金の活用（2008年度予算案で計1.9兆円を一般会計に繰入れ）と財政投融资特別会計の積立金（金利変動準備金）の活用である。08年度予算案では、金利準備変動金9.8兆円を取り崩し、国債整理基金特別会計に繰入れ、国債残高の圧縮に活用する。

財政投融资計画の前年度当初比の削減率は2.1%と小幅になっている。地方自治体と公営企業金融公庫を合わせた地方向けの削減率は、07年度には14.8%と最大であったが、08年度には地域活性化対策の一環として2.9%にとどめられた。一方、高速道路関係4機関向けは8.4%と大幅に削減される。

## 国債発行額の縮小と国債残高の微増

2008年度の国債発行計画は、新規国債25.3兆円、財投債8.4兆円、借換債92.5兆円で計126.3兆円となっており、07年度当初比で12.2%の減となっている。07年度当初比の削減率は0.3%と小幅であるが、財投債で54.8%と大幅であり、借換債で7.3%の高さを示している。

2008年度末の国の長期債務残高は約612兆円と見込まれ、07年度の実績見込みと比較すると増加額は約5兆円にとどまる。国・地方の長期債務残高は08年度末には約776兆円と見込まれ、07年度末の実績見込みに対する増加額は約4兆円にとどまる。その対GDP比は08年度末には147.4%になる見通しで、07年度末の実績見込みと比較すると2.4ポイント低下する。

財政収支では主要国で最悪という位置から脱出したが、国・地方の債務残高の対GDP比は2008

年末には181.6%（07年度比1.3ポイント上昇）となり、第2位のイタリア（116.1%）を上回り、突出した高さとなっている。ただし利払費の対GDP比は主要国と比較して高くはない。超低金利状態が続き、大量公債累積の弊害の1つとされる「クラウディング・アウト」（金利上昇による民間投資削減）が生じていないことが示されている。

## 生活重視の「中型政府」指向型財政政策への転換

2002年度以降の輸出主導型成長の下での法人税の自然増収と中低所得層に対する増税・社会保障料引き上げと福祉切り下げに依拠した財政健全化政策の限界が、08年度予算案で露呈している。経済的には国民生活の向上と結び付かない大企業重視の成長戦略が限界に直面しつつあり、格差・貧困拡大型の財政政策は政治的に中低所得層の強い抵抗に遭っている。与党は衆議院選挙における勝利→消費税増税（「社会保障目的税」化）という戦略を描いていると思われる。

逆進的な消費税の増税に依拠した財政健全化最優先政策は、格差・貧困を一層拡大するとともに、内需主導型成長への転換を阻害する。生活重視の成長戦略・財政政策への転換が必要であり、財政政策では大企業・高所得者の利益を代表する「小さな政府」指向から脱却してドイツ・フランス並みの「中型政府」指向への転換が必要である。

中期的には「中型政府」への条件整備を課題とし、財源面では直接税制の再構築（累進的総合所得税の確立、資産課税の累進性回復）、非正規労働者の被用者社会保障への編入と企業の負担引き上げ、地方へのさらなる税源移譲を行うことが必要である（詳細は『税制改革に向けて—公平で税収調達力が高い税制をめざして—』生活経済政策研究所、2007年を参照のこと）。■