

# 〔総論〕 「生活重視」への政策転換 なき景気刺激型予算

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

## 2008 年度の経済と財政： 当初見通しを大幅に下回る成長率と税収

本誌2008年2月号「特集：2008年度政府予算の分析と課題」の総論では、2008年度予算政府案の特徴として、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を指摘した。その第1の理由がその基礎にある経済見通しにおいて、実質成長率について2007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た点である（表1参照）。

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」成長に戻ることを想定されていた。内需の約半分を占め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%という伸びを見込んでいた。アメリカのサブプライム・ローンに支えられた不動産バブルの崩壊と不良債権の激増、証券化の手法を使った結果としての金融危機の世界への波及、世界金融危機の実体経済への波及を考慮すると、「輸出・投資主導型」成長への回帰という見通しは楽観的すぎると指摘した。また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、個人消費が回復する可能性が低いことも2%成長を困難にすると指摘した。

2008年12月18日に政府が2009年度政府経済見通しとともに発表した2008年度実績見込みでは実質成長率はマイナス0.8%で当初見通しを大幅に下回った。われわれの予測通り、輸出と設備投資の回復はみられず、いずれも減少している。個人消費の伸びも0.2%で低率の2007年度実績（0.9%）をさらに下回っている。

楽観的経済見通しは国債減額を続けるための強気の税収見通しと結びついていた。2008年度予算案では税収（53兆5540億円）は2007年度当初比で870億円増とほぼ横ばいとした。2007年度には法人税を中心に年度内自然減収が生じ、補正予算案では税収を当初比で9160億円減額して52兆5510億円とした。2008年度予算の税収は前年度当初規模にとどまっているが、2007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であった。2008年12月20日に閣議決定された2008年度第2次補正予算案では税収は当初予算比で7兆1,300億円も減額されている。当初予算における税収見通しがいかに強気であったかが示されている。

## 楽観的な 2009 年度の経済見通し

2009年度政府予算案の前提となる政府経済見

表1 主要経済指標の政府見通し

(単位:前年度比増減率、%)

	2007年度	2008年度		2009年度
	実績	当初見通し	実績見込み	当初見通し
実質GDP	1.9	2.0	▼0.8	0.0
個人消費	0.9	1.3	0.2	0.4
民間設備投資	2.7	3.3	▼4.7	▼4.2
民間住宅投資	▼13.0	9.0	▼4.1	4.7
輸出等	9.3	5.2	▼0.2	▼3.2
輸入等	1.8	3.6	▼1.5	▼1.5
名目GDP	1.0	2.1	▼1.3	0.1
GDPデフレーター	▼0.9	0.1	▼0.5	0.1
消費者物価	0.4	0.3	1.3	▼0.4

出所: 内閣府HP「(平成21年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度)  
平成20年12月19日閣議了解)より作成

通しをみると、過去最低に並ぶゼロ成長となっている(表1参照)。一見厳しい見通しになっているが、2008年度実績見通しのマイナス成長と比較すると、景気の好転を見通しており、楽観的である。民間主要研究機関の平均値がマイナス0.8%となっているのと比較しても楽観的であり、政府経済見通しでは総合経済対策の押し上げ効果を約1%(うち定額給付金の効果は0.2%)と試算したと説明されている(「東京新聞」2008年12月19日・夕刊付)。

実質成長率への寄与度をみると、内需0.3%(うち民需マイナス0.3%、公需0.6%)、外需マイナス0.3%となっている。公的需要を構成する公共投資と政府最終消費支出(公務員人件費が大半を占める)が削減される中で、その寄与度を唯一プラスと見通している点は疑問である。民間需要では、住宅投資は4.7%のプラスに転じ、個人消費は0.4%と伸び率を2倍高めとしている。派遣職員など非正規労働者から始まった雇用リストラが正規労働者にまで波及し、賃金が引き下げられようとしている中で、個人消費と住宅投資の回復を見通すのは、総合経済対策の効果の過大評価によるものであり、楽観的すぎる。

## 前年度当初比で税収の大幅な縮小、第2次補正後比では小幅な減少

2009年度予算政府案の税収は46兆1,030億円とされ、2008年度当初比で7兆4,510億円、13.9%の大幅な減少となっている(表2参照)。特に法人税収は10兆5,440億円で2008年度当初(16兆7,110億円)比で6兆1,670億円、36.9%も大幅に縮小する。所得税は15兆5,720億円(2008年度当初16兆2,790億円)、消費税は10兆1,300億円(2008年度当初10兆6,710億円)で2008年度当初をそれぞれ7,070億円、5,410億円下回っている。

2009年度税制改正の減税規模は、景気回復を目指す過去最大規模の住宅ローン減税や中小企業に対する法人税率引き上げなどで初年度4,690億円となっており、2008年度当初比の税収の大幅な減少のほとんどは景気下降に伴う法人税等の自然減収による。

2009年度予算案における税収は2008年度当初比では大幅な減少となっているが、2008年度2次補正後との比較では3,260億円の減少にすぎな

表2 2009年度予算政府案の概要

一般会計歳出入総額		88兆5,480億円	5兆4,867億円増	(6.6%)
歳入	税収	46兆1,030億円	7兆4,510億円減	(▼13.9%)
	その他の収入	9兆1,510億円	4,991億円増	(120.0%)
	国債	33兆2,940億円	7兆9,460億円増	( 31.3%)
	国債依存度	37.6%		
	年度末国債残高	約581兆円	約28兆円増	
歳出	一般歳出	51兆7,310億円	4兆4,464億円増	( 9.4%)
	社会保障関係費	24兆8,344億円	3兆515億円増	(14.0%)
	公共事業関係費	7兆 701億円	3,349億円増	( 5.0%)
	文教・科学技術振興	5兆3,104億円	15億円減	(▼0.0%)
	防衛関係費	4兆7,741億円	55億円減	(▼0.1%)
	経済協力費	6,295億円	364億円減	(▼5.5%)
	中小企業対策費	1,890億円	129億円増	( 7.3%)
	経済緊急対応予備費	1兆円	1兆円増	(皆増)
	国債費	20兆2,437億円	805億円増	(0.4%)
	地方交付税交付金等	16兆5,733億円	9,597億円増	(6.1%)
	財政投融资計画	15兆8,632億円	1兆9,943億円増	(14.4%)

注:歳出・歳入の増減額と( )内の増減率は2008年度当初予算比

出所:財務省HP「平成21年度一般会計歳入歳出概算」(2008年12月24日)、「平成21年度財政投融资計画の概要」(2008年12月24日)より作成。

い。経済成長率が2008年度のマイナス成長からゼロ成長に回復するという経済見通しと結びついて08年度当初予算と同様に強気の税収見通しになっている点が特徴的である。

一方、税外収入は2008年度比で1.2倍の9兆1,510億円が計上され、新規国債の発行額の膨張を抑えるために、「埋蔵金」と呼ばれる特別会計積立金に大幅に依存している点が特徴的である。すでに2008年度第2次補正予算案において定額給付金などの景気対策の財源として4兆4,900億円(財政投融资特別会計積立金4兆1,580億円、「地方公営企業等金融機構」準備金3,000億円ほか)の税外収入を計上している。2009年度予算案では、①基礎年金の国庫負担率を1/2に引き上げる財源として2

年間財政投融资特別会計積立金4兆1,580億円の流用、②社会保障費2,200億円削減の財源措置として年金特別会計の基金の取り崩し(1,370億円)、③外国為替特別会計積立金(過去最高の2.4兆円)の繰入れなど税外収入への依存は一段と深まっている。

「埋蔵金」は特別会計積立金(07年度末残高約205兆円)などのうち政策の財源に使えるものを指すといわれている。財務省は基礎年金の国庫負担率の1/2への引き上げに関して、「埋蔵金」はない、消費税率の引き上げしかないとしてきたが、2009年度予算案では「埋蔵金」を使うことになった。特別会計については統廃合などの改革が行われたが、依然として各省庁官僚の裁量の余地が大きく、「埋蔵

金」の実態を中心に国民に対して「透明性」を高めることが求められている（前田由美子「埋蔵金はここにある!」『世界』2008年4月号、151～161頁を参照のこと）。

## 2008年度第2次補正と一体となった 一般歳出の大幅拡大への転換

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の前年度当初比の伸び率は、「骨太の方針2006」による第Ⅱ期財政健全化政策の主軸となる歳出削減を強行するために、2007年度1.3%、2008年度0.7%と厳しく抑制されてきた。

2008年度に入ると、世界金融危機の実体経済への波及が強まる中で、下記の通り3次にわたる総合経済対策を決定した（財務省HP「平成21年度予算のポイント～国民生活と日本経済を守るために～」2008年12月24日、による）。

8月 総合経済対策「安心実現のための緊急総合対策」…事業規模11.5兆円（中小企業の緊急信用保証、防災・耐震対策）、国の財政措置1.81兆円（第1次補正予算案、10月16日成立）

10月 追加経済対策「生活対策」…事業規模約26.9兆円（定額給付金、高速道路料金引き上げなど）、財政措置は繰り延べ

12月…「生活防衛のための緊急対策」…事業規模約43兆円

財政上の対応 10兆円程度。2つの予算案では下記の措置が計上されている。

- ①雇用対策（年末対策〔住宅・生活支援等〕1.1兆円程度）、
- ②「生活対策」（6兆円程度）、
- ③雇用創出のための地方交付税増額（1兆円）、
- ④経済緊急対応予備費の新設（1兆円）、
- ⑤税制改正（減税措置〔住宅減税等〕、平年度1.1兆円程度）

金融面での対応 33兆円程度…①銀行等保有株式取得機構の活用・強化（20兆円）、②政

策金融の「危機対応業務」発動・拡充（3兆円）、  
③住宅・不動産市場対策（0.2兆円程度）

3次にわたる経済対策の事業規模（重複を除く）は75兆円程度で、うち財政措置は12兆円程度（対GDP比2%程度）、金融措置は63兆円程度となっている。

2008年度2次補正予算案では、追加経済対策「生活対策」の財源対策として、国の直接的な財政支出を示す「真水」ベースで4兆8,480億円を計上した。

その内訳は、生活対策関係経費4兆6,880億円（家計緊急支援対策費－定額給付金－2兆400億円、生活安心確保等対策費5,177億円、中小・小規模企業等対策費5,048億円、地域活性化対策費7,546億円、地方公共団体支援対策費6,000億円、住宅投資・防災強化対策費2,393億円など）、雇用対策費1,600億円である。2次にわたる補正により、2008年度一般会計歳出の補正後予算は88兆9,112億円となり、実績ベースの過去最高値である2000年度の89兆3,210億円を上回るようになった。

2009年度予算政府案の一般会計歳出総額は88兆5,480億円で2008年度当初比5兆4,867億円、6.6%増、うち一般歳出は51兆7,310億円で2008年度当初比4兆4,464億円、9.4%増となっており、歳出拡大への転換が特徴である（前掲表2）。ただし歳出拡大への転換は2008年度補正で実現している。2009年度の歳出規模は2008年度補正後と比較すると3,632億円縮小しており、2008年度第2次補正予算案と2009年度当初予算案が一体となって一般歳出拡大へ転じたのである。大幅な歳出拡大をもたらした主な施策としては、第1に景気対策の実施、第2に2004年年金改正法にも盛り込まれた基礎年金への国庫負担の1/2への引き上げ（2.3兆円）があげられる。

主要経費別内訳で2008年度当初比伸び率が高いのは、社会保障関係費14.0%増（うち年金医療介護保険給付費17.5%増、生活保護費4.6%増、保健衛生対策費5.9%増、雇用労災対策費1.3%減）、中小企業

対策費7.3%増、地方交付税交付金6.4%増（地方特例交付金と合わせて6.1%増）、経済緊急対応予備費（新規）である。

公共事業関係費の伸びは5.0%と高いが、道路特定財源の一般化に伴い道路整備特別会計に直入されていた揮発油税の一部が一般会計に計上されるようになった影響を受けている。一般会計と特別会計の純計の公共事業関係は財務省原案では2008年度当初比で5.9%減の6兆3,384億円が計上された。2009年度予算編成では、復活折衝（各省庁と与党部会が復活要求、閣僚が復活折衝）を廃止し、与党政調会長が財務相の申し入れ→首相が重点枠（重要課題推進枠として新設、3,300億円）の配分を内示というプロセスに変わった。これまで4度にわたって重点枠が設定されたが、予算配分の大きな変更にはつながらなかった。公共事業は概算要求基準の3%を上回って削減されたが、与党ではその積み増しを求める声が高く、重点課題推進枠を使って2008年度当初比5%減にとどめられた。

道路予算では、道路特定財源の「一般財源化」に伴い、直轄事業を含む道路整備事業費は2008年度当初比で17.6%縮小した。一方、地方向けは本年度までの約7,000億円の「地方道路整備臨時交付金」を廃止し、9,400億円の「地域活力基盤創造交付金（仮称）」を創設した。新制度は自治体の判断で道路以外にも使えるとはいえ、国土交通省の所管に置かれ、道路整備を中心に使われるとみられるから、社会保障費2,200億円削減の財源に充当される600億円を除いては実質的には「一般財源化」されたとはいえない。

2008年度予算案に関して「財政健全化政策」が限界に直面したと指摘した第2の理由は、福祉削減に対する国民の反発が強まる中で、「骨太の方針2006」に沿った2,200億円の社会保障費の削減がますます困難になったことである。2007年度予算の雇用保険の国庫負担削減（1800億円）に続いて、2008年度予算案では政管健保への国庫負担の健保組合等による肩代わり（1,040億円）という

付け焼き刃的な措置が盛り込まれたが、法案が廃案となり、実質的な削減は1,200億円弱（うち診療報酬・薬価改定660億円）にとどまった。2009年度予算編成では雇用保険の国庫負担の廃止が主な削減措置として検討されたが、雇用情勢の急速な悪化と世論・野党の批判で断念した。結局、年金特別会計基金の一部の取り崩し（1,370億円）、道路特定財源の一般財源化（600億円）という一時的な措置が中心となり、実質的な削減は230億円（後発医薬品の普及促進）にとどまった。

## 財源不足額の倍増と地方交付税（出口ベース）増額はわずか4,100億円

2009年度予算案の前提となる第2次補正予算案では、国税の減収に伴う地方交付税の減額分（2兆2,731億円）の国の一般会計からの加算による措置と国の補正予算案により2008年度に追加されることになった財政需要等への財源措置が盛り込まれた。①公立文教施設整備費等投資的経費に係る地方負担額（普通会計分1,645億円）は地方債（充当率100%、元利償還費は後年度に基準財政需要額に算入）、②「生活対策」における「地域公共団体支援策」（地域活性化・生活対策臨時交付金）は国費3,000億円、「地方公営企業等金融機構」準備金から3,000億円、③年末年始等における離職者等の緊急雇用・居住確保のための経費については特別交付税措置となっている。

2009年度地方財政計画では、景気の悪化により地方税・地方譲与税は2008年度当初比で3兆5,300億円の減収（うち減税分1,260億円）が見込まれる。その結果、財源不足額は2008年度の2倍の10兆4,700億円に達する。財源不足の補填としては、地方交付税を1兆円増額して「雇用創出」や「地域の元気回復」のための財源を確保した上で、折半前財源不足4兆9,600億円については財源対策債の発行、臨時財政対策債の発行（2兆3,900億円）、地方交付税の増額で対応し、5兆5,100億円程

度については国と地方（臨時財政対策債の発行2兆7,600億円）が折半して財源不足を補填するルールを適用する。この財源措置により、赤字地方債である臨時財政対策債は2008年度の2倍弱の5兆1,500億円に達する。

2009年度地方財政対策では麻生首相の指示により財源不足分が自動的に加算される原資とは別枠で1兆円が地方へ配分され、うち5,000億円は地方雇用創出推進費として2010年度も確実に加算され、雇用問題の解決につながる自治体の取組みを支援、残り5,000億円は医師不足に悩む公立病院や地域活性化などの資金になるといわれている（「日本経済新聞」12月20日夕刊・付）。他方で人件費や公共事業の削減により基準財政需要額が削減されるので、出口ベースの地方交付税は15兆8,200円で2008年度比の増加額は4,100億円にすぎない。総務省は地方交付税に臨時財政対策債を合わせた実質的な地方交付税総額は21.0兆円で、前年度比2.8兆円増加するとしているが、増加の大半は臨時財政対策債という借金に依存したものである。

小泉構造改革の下での地方交付税の圧縮を通じる地方財政スリム化政策と大都市圏重視政策と比較すると、明らかに地方圏重視への転換がみられる。ただし地方交付税の規模は2000年度（21.4兆円）と比較すると5.6兆円も圧縮されており、その財源保障機能・財政調整機能の再生にはほど遠い。地方歳出については「骨太の方針2006」に基づくスリム化が堅持されており、給与関係費0.4兆円減、一般行政経費（単独）減額、投資的経費0.2兆円減額（3%減）となっている。一般行政経費（補助事業費）では社会保障費の自然増を中心に0.7兆円増、地方雇用推進費0.5兆円増、地方再生対策費は前年度と同額となっており、景気後退下での住民の雇用・生活を守るには脆弱な財政措置になっている。

## 国債増発と基礎的財政収支の赤字の大幅拡大

新規国債発行額は1999年度の37.5兆円をピークとして202008年度当初では25兆3,480億円（国債依存度30.5%）まで縮小したが、同年度補正後では33兆1,680億円（国債依存度37.3%）に拡大した。2009年度予算財務省原案の新規国債発行額は33兆2,940億円（国債依存度37.6%）で2008年度当初比7兆9,460億円、31.3%の大幅増となっているが、経済・税収の楽観的見通しと税外収入への依存の深化により、2008年度補正後との比較ではほぼ横ばいになっている。

第Ⅱ期財政健全化政策の行き詰まりは、国の基礎的財政収支赤字の削減から増加への転換として2008年度当初予算で現れつつあった。国の基礎的収支の赤字は2008年度補正後に当初の5.2兆円から一挙に約13兆円に拡大、2009年度予算財務省原案でも同じ規模の赤字が続くことから財政健全化政策は明らかに挫折している。

## 2つの予算案における景気対策の限界と実効性のある雇用創出型景気対策

2002年度以降の財政健全化最優先政策を一時的に棚上げし、景気対策に重点を置いたことは評価される。中低所得者向け増税と歳出削減を継続すれば、景気と雇用の一層の悪化→財政赤字の拡大という悪循環に陥ることは不可避であるからである。しかし2008年度第2次補正予算案と2009年度当初予算案に盛り込まれた景気対策は、内需主導型の景気回復を牽引する効果を発揮するとは考えられない。

第1に解散・総選挙を怖れる麻生内閣は第2次補正予算案の臨時国会への提出を見送った。政治的思惑により、本格的な景気対策の機動的な実施が大幅に遅れることになった。第2に景気対策の

中心が定額給付金の給付に置かれている。1回限り定額給付金を配分する一方で、3年後にはもっぱら国民が負担し、企業は負担を免れる消費税の引き上げが予定されている。現在・将来の生活不安が高まる中では、1回限りの給付金は個人消費回復の牽引役とはならない。アメリカでは08年5月から1人当たり最大6万円程度の小切手を送られたが、7割は貯金と借金返済に使われ、残りによる消費拡大の効果も翌月には小売販売の伸び率低下として薄れた（神谷秀樹『強欲資本主義ウォール街の自爆』文春文庫、2008年、163～164頁）。第2に2009年度予算案における景気対策の中心が1兆円の経済緊急対応予備費で、緊急措置が求められている経済情勢下で実効性のある政策が乏しい。第3に雇用対策の拡充が求められているにもかかわらず、雇用保険料引き下げ（6,400億円程度）がその1つの柱として掲げられている。

定額給付金と雇用保険料引き下げを取りやめ、経済緊急予備費を使って、最低3.7兆円規模の雇用創出を狙いとする実効性のある景気対策を打ち出すべきである。その内容としては①安定雇用の定着を狙いとする医療・介護の診療報酬の大幅引き上げ、②職業訓練費の大幅拡充と訓練期間の住宅・生活保障（雇用保険・生活保護の改善など）、③防災・環境保全に特化した公共事業の拡大（既設の社会資本の耐震工事費、太陽熱利用に対する補助金の復活と電力会社による電気買取価格の引き上げ、間伐な

ど森林保全費用の拡充など）などがあげられる。

## 「生活重視型」・「環境重視型」成長戦略と「中型政府」指向型財政政策への転換

本誌2008年2月号「特集：2008年度政府予算の分析と課題」の総論では、アメリカの「双子の赤字」の下で世界金融危機と世界同時不況が不可避な国際条件の下で、輸出主導型成長は不安定であり、「生活者重視」・「環境調和」の政策を基調に据えることによる国民生活に基礎を置く内需主導型安定的成長への転換が必要であると指摘した。「生活者重視型」・「環境調和型」の成長戦略では、①正規雇用者と非正規雇用者の労働条件の均一化と労働時間の短縮、②生活保障機能を弱体化させた福祉システムの再生、③主要国で最も低い教育への公費支出の引き上げ、④環境税の導入等環境政策の強化が重要な政策となる。

中期的にはドイツ・フランス並みの「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）、非正規労働者の労働条件の改善と結びつけた被用者社会保険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—公平で税取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）。■

# [各論 I] 景気対策減税一色の 2009 年度税制改正

片桐 正俊

中央大学経済学部教授

## 2009 年度税制改正の性格

「平成 21 年度税制改正の大綱」は、冒頭で「現下の経済金融情勢を踏まえ、景気回復の実現に資する等の観点から、住宅・土地税制、法人関係税制、中小企業関係税制、相続税制、金融・証券税制、国際課税、自動車課税等について所要の措置を講ずること」として、税制改正を行うと述べている。

これを読み解き、2009 年度税制改正の性格を分かり易く特徴づければ次のようになる。

第 1 に、アメリカのサブプライムローン問題に端を発して世界的に広がった金融危機は、世界同時不況として実体経済に及び、わが国をも直撃するようになっているので、景気対策的減税一色の税制改正になったということである。

これは取りも直さず所得税、法人税、消費税、相続税、環境税等の抜本改革を先送りしてしまったということに他ならない。それはまた、社会保障を持続可能にするための安定的財源の確保という課題も先送りすることになった。

第 2 に、減税の規模は国と地方を合せて平年度ベースで実に約 1 兆 1,000 億円にもなるが、中身は幾つかの政策減税の寄せ集めのため、景気刺激も限られるのではないと思われる。GDP 押し上げ効果は最大で 0.2% 程度と言われている。なお、2009 年度の税制改正による国税の増減収見込額（概算）

は表の通りである。国税総額で見て平年度 6,850 億円の減収で、主な減収要因は、住宅・土地減税、法人減税、中小企業減税、自動車減税等である。

以下主な減税項目について内容を紹介し、その意義を問うことにしよう。

## 住宅・土地減税が改正の目玉

2009 年度税制改正の最大の目玉は、住宅ローン減税である。現行の住宅ローン減税は 10 年間の減税額が最大で合計 160 万円となっているが、これを大幅に拡充する。すなわち、寿命が長い長期優良住宅（200 年住宅）の場合、10 年間で最大 600 万円（2009-11 年入居の場合）の税額控除が認められる。毎年の減税額は入居時期によって異なる。2009～11 年の入居者は、毎年年末のローン残高の 1.2% を所得税から税額控除する。対象となるローン残高の上限は 5,000 万円、年間の減税額は最大 60 万円である。入居が 12 年になるとローン残高 4,000 万円、13 年だとローン残高 3,000 万円に上限を引き下げ、それぞれ毎年ローン残高の 1% を減税額とする。

一般住宅では 10 年間で最大 500 万円（2009-10 年入居の場合）の税額控除が受けられる。これも毎年の減税額は入居時期によって異なる。2009～10 年の入居者はローン残高 5,000 万円を上限に、毎年ローン残高の 1% を減税額にする。ローン残高は入



表 平成21年度の税制改正（内国税関係）による増減収見込額（概算）

（単位：億円）

改正事項	平年度	初年度 (21年度増減収見込額)
<b>1 住宅・土地税制</b>		
(1) 住宅ローン減税の拡充	△ 1,530 (注1)	△ 110
(2) 長期優良住宅の新築等及び既存住宅の改修に係る 税額控除制度の創設	△ 240	△ 110
計	△ 1,770	△ 220
<b>2 法人関係税制</b>		
(1) エネルギー需給構造改革推進設備等の即時償却制度の導入	△ 850	△ 780
(2) 資源生産性向上促進税制の創設	△ 430	△ 410
計	△ 1,280	△ 1,190
<b>3 中小企業関係税制</b>		
(1) 軽減税率の引下げ	△ 1,100	△ 1,100
(2) 欠損金の繰戻し還付の適用停止の廃止	△ 1,120	△ 940
計	△ 2,220	△ 2,040
<b>4 相続税制</b>		
(1) 取引相場のない株式等に係る納税猶予制度の創設	△ 210	△ 170
(2) 農地等の納税猶予制度の見直し	△ 80	0
計	△ 290	△ 170
<b>5 金融・証券税制</b>		
確定拠出年金制度の拡充	△ 270	△ 50
<b>6 自動車課税</b>		
自動車重量税の減免措置の創設	△ 1,020 (注2)	△ 1,020 (注2)
合 計	△ 6,850	△ 4,690

注1：住宅ローン減税の拡充による平年度減収見込額は、平成21年から25年までの居住分について改正後の制度を適用した場合の減収見込額の平均と改正前の制度（平成20年中に居住の用に供する場合に適用される制度）を適用した場合の減収見込額との差額を計上している。

注2：自動車重量税の減免措置の創設による減収見込額は、特別会計分（平年度△340億円、初年度△340億円）を含む。

注3：上記の計数は、精査の結果、今後異同を生ずることがある。

居が2011年では4,000万円、2012年では3,000万円、2013年では2,000万円が上限となり、毎年の減税額はローン残高の1%である。

ただ、これらの減税の恩恵を多く受けられるのは、ローン額も大きい高所得層で、平均的な所得層は銀

行の住宅融資の条件が厳しくなっているだけに、ローン額を増やすことができなければ、減税の恩恵も少なくなる。もっとも年収が多くない所得層でも多少なりとも恩恵が受けられるようにするために、所得税から控除しきれない分を住民税から最高9.75万円を差

し引けるようにしている。

また、自己資金で長期優良住宅の新築等をする場合、一般に普通の住宅より建築費が高つくため、割高になった部分の10%をその年の所得税から差し引く制度を設ける。税制優遇を受けるには2011年末までに入居の必要がある。省エネやバリアフリー改修を行う場合についても、標準的な工事費用か実際にかかった工事費用のうち、少ない方から10%を税額控除できる制度を設ける。

次に、土地税制に関する減税措置について述べる。個人や法人が2009～10年に取得した土地を5年超所有して売却した場合の譲渡益については、1,000万円を上限に非課税とする制度を設ける。また、事業者が2009～10年に土地を先行取得して、その後10年間に他の土地を売却した場合、その譲渡益課税を繰り延べるができる制度を設ける。さらに土地売買で、登録免許税の軽減税率を2年間、不動産取得税の軽減税率（標準税率4%を3%に軽減）を3年間それぞれ延長する。

土地の流動化と有効活用の推進が経済を浮揚させる上で急務との判断が、こうした土地減税政策を取らせているのであるが、効果の程は分からない。また、これを利用できる高所得者や事業者が優遇される制度であることには違いない。さらに、土地譲渡益課税の税収は2007年で6,000億円であるが、不況下にその非課税制度を導入すれば、財政悪化要因となる懸念もある。

## 中小企業等企業減税による支援

中小企業対策として次の2つの減税が行われる。  
①資本金1億円以下の中小企業の2009年4月1日から2011年3月31日までの各事業年度の所得のうち、年800万円以下の金額に対する法人税の軽減税率（標準は30%）を22%から18%に引き下げる。ただ、黒字企業でないと、減税の対象にならない。そこで、②2008年度決算以降、赤字に転落した企業には「繰り戻し還付」の対象を広げる。現在は設立

後5年以内の企業しかこの制度を利用できないが、2009年度改正では中小企業全体に広げる。「繰り戻し還付」は、前期の年間所得から今期の赤字を差し引いた額で前期の法人税を計算し直し、一部を払い戻す。

黒字の中小企業にとっては、現在の法人税の軽減税率22%からさらに4%ポイントも負担軽減されるのだから、かなりの優遇措置となろう。また、赤字転落した中小企業には「繰り戻し還付」が適用されるので、ないよりまし程度の負担軽減にはなろう。しかし、中小企業の圧倒的多数は連続して赤字法人であるケースが多く（2006年ベースでは中小企業の7割近くが赤字）、それらには上記の法人税軽減措置の恩恵は及ばない。

次に、成長力の強化と経済の活性化を目的とした2つの減税について述べよう。

エネルギー需給構造改革推進投資促進税制について、2009年4月1日から2011年3月31日までの間に取得するエネルギー需給構造改革推進設備などは、その事業の用に供した事業年度において普通償却限度額まで即時償却できることとなった。

また、産業活力再生特別措置法の改正に伴い、その施行日から2012年3月31日までの間に、資源生産性の向上に資する設備等を取得した場合に、取得価額の30%相当額（建物などは15%相当額）の特別償却が認められることになった。

前者の平年度減税額が850億円、後者が430億円、成長力の強化と経済の活性化を言うわりに、減税の規模は小さい。

企業減税は、以上の他にもう1つ国際課税面において実施されることになったので述べておこう。わが国企業が海外市場で獲得する利益の国内還流に向けた環境整備のため、間接外国税額控除制度に代えて、外国子会社からの配当について親会社の益金不算入とする制度を設ける。

日本企業の海外現地法人の内部留保は2006年単年度で3兆2,402億円に上り、その残高は2006年度で過去最高水準の約17兆2,000億円にまで

なっている。現行の日本の法人税制は企業の海外所得も課税対象とする「全世界所得課税制度」を取っているため、日本企業は海外で稼いだ利益を配当として日本に戻すと、主要国で最高水準の法人税が課せられる恐れがあり、海外現地法人に内部留保する道を選択しているのである。今回の減税措置は、海外で得た利益を国内に還流させ、国内投資や研究開発の活性化を図ろうとするものである。ただ、「全世界所得課税制度」を犠牲にしてまで行うこととした減税政策で、果たして期待通りの結果が得られるのか、疑問である。

## 金融・証券の減税措置による市場の下支え

金融危機の世界的な広がりによって落ち込んでしまった株式市場を下支えするために、2009年以降以下の①～⑤のような金融・証券の減税措置が取られることになった。

- ① 上場株式等の配当所得及び譲渡所得等について、現行の10%軽減税率（所得税7%、住民税3%）を3年間延長する。
- ② 2012年から少額投資非課税制度を導入する。年間100万円を上限に最長で5年間、総額で500万円までの株式投資について、配当と譲渡益を非課税にする。投資家は非課税口座を1人につき1つ開設し、その口座で購入した株式が対象となる。
- ③ 企業が拠出した掛金を従業員個人が運用する「確定拠出年金」の税制は、非課税限度額を引き上げる他、会社の拠出分に社員が掛金を上乗せできる「マッチング拠出」を導入する。
- ④ 所得税及び個人住民税において、生命保険料控除における新たな控除枠として、介護医療保険料控除を創設する。
- ⑤ 株式や投信の売買で損失が出た場合に、株式の配当金や投信の分配金と損益通算ができるようになる。これは、金融商品の投資損益を通算して課税する「金融所得の一体化」の本格

実施につながる面はある。2009年は、配当金や分配金を申告分離課税として確定申告する必要がある。このため確定申告で損益通算した結果利益が残ると、国民健康保険料や配偶者控除などとの関係で負担増になる場合も出てくるので注意が必要である。2010年以降は「源泉徴収ありの特定口座」で配当金などを受け入れれば、口座内での損益通算ができるようになるので、確定申告は不要となる。

また、2009年から投信の解約請求時の利益が譲渡所得扱いになる。「源泉徴収ありの特定口座」ならば確定申告は不要であるが、「源泉徴収なしの特定口座」と「一般口座」の場合が問題になる。換金時に源泉徴収されないため、給与所得・退職所得以外の所得合計が年20万円超ならば確定申告が必要になる。

いずれにせよ、上記のような金融・証券の減税政策は、低迷する株式市場の下支えを目的にしているとはいえ、「金持ち優遇」の批判を免れることはできない。

## 自動車関連減税と道路特定財源制度の廃止

自動車の販売台数が減少し、関連産業に影響を及ぼす中、需要を促進し、低炭素社会実現につながる措置を講ずる必要があるとの認識の下に、2009年度から3年間低公害車の新規購入に際し、自動車重量税と自動車取得税に軽減措置が設けられることになった。具体的には、自動車重量税と自動車取得税は、電気自動車やほとんどのハイブリッドカーについては100%、「四つ星車」（2005年排ガス基準比75%以上低減）で燃費が2010年度基準25%以上向上した車等については75%、四つ星車で燃費が2010年度基準15%以上向上した車等については50%、負担軽減される。

こうした減税措置によってエコカーを購入する人は恩恵を受けるに違いないが、低迷する自動車販売をどこまで押し上げる効果があるのか分からない。

道路特定財源制度は2009年度予算で廃止され

ることになった。そうなれば、道路整備目的で徴収してきたガソリン税、自動車重量税、自動車取得税の暫定税率の課税根拠はなくなってしまい、それらの暫定税率を撤廃しなければならない。ところが、暫定税率分も含めた税率のあり方は今後の税制抜本改革の際に検討するとし、それまでの間、現行の税率水準は原則維持するとされている。

課税の根拠がないまま、それらの税の暫定税率の現行水準を維持するというのはおかしい。現行水準を維持するなら、「温暖化対策」等の新たな課税根拠を示して、実質的にそれらを環境税に組み替えていくことが必要であろう。化石燃料に含まれる炭素に一律に課税する炭素税を新たな環境税とする案には、大企業を中心に強い反対があり、実現が難しい。ならば、現在の道路整備目的税を新たな環境税に組み替えていくのが案外環境税実現の早道かもしれない。

なお、道路特定財源の一般財源化にはもう1つ問題がある。道路特定財源の一般財源化を決断した福田前首相は、一般財源化の中身として、「生活者財源」として高齢者医療や少子化対策に使う考えを示していたが、交替した麻生首相が指示した「地方に1兆円配分」の具体策として、公共事業に用途を限定した交付金にすることで結着をはかった。

新しい交付金は、ガソリンにかかる揮発油税収の中から自治体に配分する「地方道路整備臨時交付金」(2008年度約7,000億円)をなくし、その代わりに金額を3,000億円増やして創設する。その名前は「地域活力基盤創造交付金」という。公共事業目的とはいえ主体は道路事業が中心であるので、道路目的が形を変えて温存され、実のある一般財源化が完全に骨抜きにされてしまったのである。

## 相続税・贈与税の事業継承減税

相続税を現行の「法定相続分課税方式」から「遺産取得課税方式」へ変更する抜本改革は先送りされた。ただ、事業継承減税措置として取引相場のない株式等にかかる相続税・贈与税の納税猶予制度

の導入と、農地に係る相続税の納税猶予制度について、農地の有効利用を促進する貸付けも適用対象とする等の拡充が決められている。

## 今後の抜本的税制改革の課題

政府は、2008年12月24日に税制抜本改革の道筋を示す「中期プログラム」を閣議決定し、これを2009年度税制改正関連法案の付則に盛り込む方針を決めた。

今日焦点となっている消費税についての中期プログラムの骨子は、「3年以内の景気回復に向けた集中的な取組みにより経済状況を含む税制抜本改革を2011年度より実施できるよう、必要な法制上の措置を予め講じ、2010年代半ばまでに段階的に行って持続可能な財政構造を確立する」というものである。税収を「社会保障目的税」化し、複数税率を検討することも明記している。

ただ、消費税率の引き上げの条件としている「3年以内の景気回復」が実現するのか、またそれを測るメルクマークは何なのか、消費税率を引き上げる場合にはどの程度引き上げるのか、全く不明確なままである。したがって、社会保障の安定的財源確保の見通しも立っていない。

中期プログラムは消費税以外にも、所得税の最高税率(40%)の引き上げや給付付き税額控除の方向性、格差是正と中低所得者世帯への負担軽減の検討等を打ち出している。法人税については、課税ベースの拡大と実効税率の引き下げ等、国際競争力強化の観点から検討を進めるとしている。地方税制は地方消費税の充実を検討するとともに、地方法人課税の在り方を見直すことで税源の偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系の構築を進めるとしている。さらに、納税者番号制度の導入を準備するとしている。

ただいずれも、実現の見通しは全く不明である。税制抜本改革の行方は、総選挙後の新政権の取組みにかかっているとさえ言う。■

## [各論II] 景気刺激型予算で膨張する 国債と累積債務

江川 雅司

明治学院大学経済学部教授

### 新規国債発行額 30 兆円超予算の意味

「基本方針2006」に基づき、歳出の自然増抑制方針のもと、最近の新規国債発行額は4年連続して減額されていた。しかし、2008年度補正予算及び2009年度当初予算編成では、2008年9月15日に起こった米国でのリーマンショックが先の「基本方針2006」に基づいた財政再建政策（歳出・歳入一体改革）を一変させている。つまり、2009年度当初予算での新規国債発行額は、対前年度当初予算比31.3%増の33兆2,940億円（対前年度当初比7兆9,460億円増）まで嵩上げされた。この予算編成は、「100年に一度」の世界恐慌の局面に向けて、ある意味ではケインズ主義を復活させ、景気を本格的な回復軌道に乗せることを目的とした積極型予算編成といえる。積極型予算は、一進一退の景気を下支える効果が期待される反面、大量の国債消化が金融市場に大きな負担をかけるリスクをも併せ持った予算である。また、積極型予算の財源的裏付けは国債発行に依存している為、その財源調達手段は個人、企業、政府それぞれの経済主体に直接痛みを伴わない「財政錯覚」を抱かせることが、今後の財政運営に大きな問題をも内包している。

以上のように、確かに、「予算は財政政策の場所である」と言われているように、2009年度新規国債発行規模は、「財政再建策」から「景気対策」への

財政政策の転換と判断できる。2009年度予算は、「景気刺激型予算」と言える所以である。

さて、2009年度当初予算の「歳入側面」では、税收規模が、対前年度比13.9%減の46兆1,030億円（対前年度当初比7兆4,510億円減）と3年ぶりに50兆円を下回ると予想されている。税收の減少率は過去2番目の大きさである。その結果、国の歳入総額の4割に近い33兆2,940億円が新規国債発行で資金調達される。当初予算としては、新規国債発行額は過去最高となる為、国債依存度は37.6%（対前年度当初比7.1%ポイント増）と急上昇している。ちなみに、新規国債発行額の内訳は、建設公債7兆5,790億円（対前年度比2兆3,670億円増；45.4%増）、特例公債25兆7,150億円（対前年度比5兆5,790億円増；27.7%増）である。ただし、注意すべき点は、一般会計の「その他収入」として、「埋蔵金」と呼ばれている財政投融资特別会計の積立金4兆2,350億円が繰り入れられており、「埋蔵金」が無ければ新規国債発行額がさらに増大していた点である。

一方、「歳出側面」では、国債費（過去に発行して満期になった元本や利払い費に当てる費用）も20兆2,437億円（対前年度比805億円増；0.4%増）と、国の借金返済の重圧がますます増している。更に、国の政策的経費である一般歳出規模もまた51兆7,310億円（対前年度比4兆4,465億円増；9.4%増）と初めて50兆円を突破し、過去最大規模に膨張している。その対前年度伸び率は、1979年度当初予算

以来、30年ぶりの高い伸び率を示している。この膨張理由は、(1) 2009年度より適用予定である基礎年金の国庫負担3分の1から2分の1への引き上げ分(2兆3,002億円)、(2)景気対策としての「経済緊急対応予備費(1兆円)」の新設、及び(3)公共事業を含む「雇用創出」の為の地方交付税増額の1兆円といった景気対策関連の歳出増などに因る点が多い。また、毎年度増大する社会保障関係費の削減目標額が当初方針の2,200億円(「基本方針2006」で設定された削減額)であるにもかかわらず、2009年度当初予算編成で230億円しか削減できなかった要因も大きい。この結果、一般歳出額は、概算要求基準(シーリング)枠で設定された上限(47兆8,000億円)を4兆円ほど大きく上回り、歳出総額規模拡大となり、新規国債発行額の規模が拡大したことになる。

2009年度当初予算に関して、麻生太郎首相は、「100年に1度の危機的な世界の金融経済情勢の中で、国民生活と日本経済を守る強い決意が表われた極めて重要な予算だ」と称している。政府が2009年度中に政府主導から民間主導への景気回復にいかにかスイッチさせるかが、今後の財政運営の鍵といえる。他方、政府が、「生活経済防衛予算」と命名した点は、裏を返せば予算規模拡大、財政赤字拡大政策を裁量的に実施していることになる。

かくして、2009年度の「新規国債発行額30兆超予算」の意味は、端的にいえば、「歳入側」の大幅な税収減という点、「歳出側」の(1)「経済緊急対応予備費」の新設、及び(2)公共事業を含む「雇用創出」の為の地方交付税増額による景気対策関連の歳出増、更には(3)基礎年金の国庫負担分引き上げによる一般歳出増という点にある。

このように、以前、ガルブレイスが先進諸国を「公債国家」と主張したように、わが国の2009年度当初予算は、依然として国債に抱かれた財政政策であり、「景気対策」を目的とした「公債国家」を象徴とした予算といえる。

## 基礎的財政収支の状況と財政政策

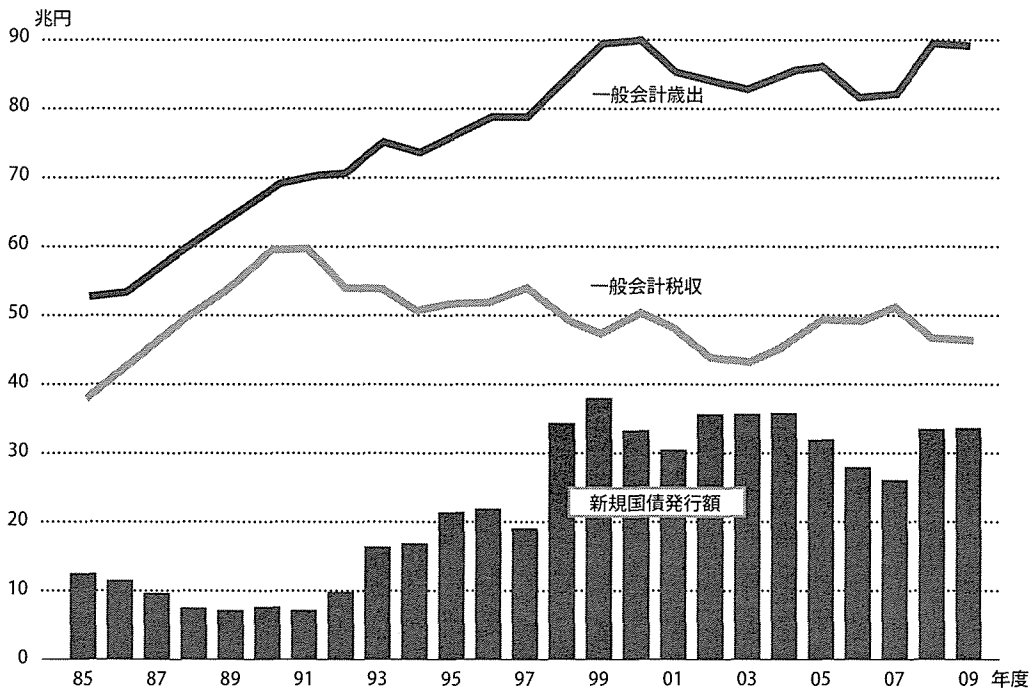
さて、新規国債発行額は「財政赤字」を示す。財政赤字には、景気変動の影響を受ける「循環的財政赤字」と、景気変動要因を除いた「構造的財政赤字」とがある。

1991年のバブル経済崩壊後、わが国の財政赤字は、主として裁量的な財政政策や高齢化に伴う義務的な社会保障関係費の増加等を反映した、構造的財政赤字の増加によってもたらされた。しかし、1993年以降ではGDPギャップがマイナス基調で推移していたため、循環的財政赤字の様相も呈したが、2004年度は企業収益増加等に伴う税収増加等から循環的財政赤字は更に縮減している。2005年度では、歳入増加と歳出削減の進展により、循環的・構造的の両財政赤字は更に縮減した。2006年度では法人税収の増大効果が大きく、「構造的財政赤字」の改善よりは「循環的財政赤字」が改善され、その後の2007、2008年度当初予算でも同様な傾向を示していた。しかし、2008年9月のリーマンショックにより、2008年度での補正予算と2009年度当初予算では、「循環的財政赤字」が露呈することになる。

確かに、国債発行による財政赤字は、短期的に経済安定化効果を持つが、将来的には増税政策が予想されれば、量的効果が相殺される「中立命題」が成り立つ。この意味で、短期的な経済安定を最優先する景気対抗政策には限界があるため、税の自然増収による国債発行縮減が望まれる。

図のように、2004年度以降の国債発行額は景気政策や構造改革政策によって、確かに縮減の様相を呈し、また2008、2009年度には、再度その発行額が上昇しているように上下に振幅している。しかし、国債発行額水準自体は、従来から依然として高い点の問題である。財政の持続可能性の判断基準に、累積債務残高の対GDP比が将来に発散しない点にある。債務に係わる名目金利水準と名目経済成長率

図 一般会計歳出と税収、新規国債発行額の推移



注：2007年度までは決算、08年度は補正後見込み、09年度は当初予算ベース。  
出所：「朝日新聞」(朝刊) 2008年12月21日付

が等しいという条件のもとで、基礎的財政収支の均衡、ないしは黒字化するような財政赤字政策が望まれる。つまり、基礎的財政収支の均衡は、当該年度の政策に必要な経費が同年度の税収で賄うことができるという意味であり、必要な国債発行額は、単に過去の債務の元利払だけに充てれば良いことになる。その意味で、基礎的財政収支の均衡は財政の持続可能性にとって緊急な課題である。しかし、政府の財政拡大政策により、2009年度の新規国債発行は膨張し、国の基礎的財政収支赤字は13兆503億円(前年度比8.3兆円増)と大幅に悪化している。税の自然増収の縮減が経済成長率の鈍化を導き、基礎的財政収支黒字化計画の後退を余儀なくされている。

ちなみに、2010年代財政見通しで、内閣府は、「2011年度の名目経済成長率を2%程度とし、消費税率を1%上げると仮定しても、景気が後退局面にある2009年度の税収の落ち込みが大きいので、国と

地方を合わせた基礎的財政収支が2011年度に名目GDP比で2%超の赤字になる。つまり、基礎的財政収支赤字は10兆円台半ばの規模となると試算している。また、2011年度から消費税率を毎年度1%上げ、2015年度に消費税率10%にすると仮定した場合でも、基礎的財政収支黒字化は2010年代後半になると試算している。

いずれにしても、2009年度当初予算編成から判断して、2011年度に基礎的財政収支黒字化を目標とした「骨太方針2006」の財政再建策が停滞ないしは後退したと読み取れる。

### 財政赤字と累積債務残高の趨勢

他方、2009年度末の国の長期債務残高は約607兆円と、前年度末よりも約16兆円増大する見込である。この累積債務残高は、人口規模を1.2億

人として計測すると国民一人当たり約506万円の借金を抱えている計算となる。また、国及び地方政府の累積債務残高は約804兆円であり、対GDP比は157.5%（対前年度比2.9ポイント増）となり、2年連続150%を上回る見通しである。先進諸国の中で、日本の債務残高は突出して高い水準にあり、国と地方の長期債務残高は2008年度より約2.2%増が見込まれ、この点からも依然として財政再建への道のりは遠いと判断せざるを得ない。

以上の点を、マーストリヒト財政基準の対GDP比の財政赤字マイナス3%以下、累積債務残高60%以下が望ましいという点に照らして考察すると、わが国の対GDP比の財政赤字はマイナス4.0%（対前年比1.4ポイントの悪化）であるのに対し、対GDP比の累積債務残高は174.1%（対前年比1.1ポイントの悪化）である（ここでの数値は、OECDが算出したSNAベースの一般政府の計数値を用いている）。なお、最近の対GDP比の財政赤字の趨勢は、1990年度以降通減傾向にあるものの、累積債務残高のそれは、これまで一貫して逡増傾向にあることが問題である。これらの数値は、先進諸国のどの国よりも劣った数値であり、海外でのわが国の国債・地方債への信認低下が懸念される。

## 景気政策と財政健全化政策再構築の必要性

新規国債発行は、戦後のわが国の経済成長至上主義政策に大きく貢献してきた。ただ、新規国債発行である「公債金」が、歳出側の利払費と債務償還費である「国債費」よりも大きくなると債務がそれだけ累積され、財政が硬直化する。それゆえ、2008年度当初予算編成までの政策は、数値改善が最近の財政健全化の第一目標とされてきた。この点は、持続可能な財政の構築に資する基礎的財政収支を改善することは、政府が次世代に負担を先送りせず、経済の規模に比して債務残高のさらなる増大を抑制することを目的とした改革を進めていることを示唆している。

最近の一般会計ベースの基礎的財政収支は、2004年度から4年連続で改善し、2008年度でも赤字額は大幅に縮減する予想であった。しかし、米国のサブプライム・ローン問題や内需停滞、リーマンショック等によって、2008年度では、当初見込まれた2%成長率が達成できず0.2%成長率にとどまった結果、税の自然増収が縮小し、2011年度基礎的財政収支黒字化計画は厳しい状況下となった点は、先に指摘した通りである。また、2009年度予算では、基礎年金国庫負担割合の引上げ分等が一般歳出に計上され、基礎的財政収支が悪化した予算となっている。更には、2009年度はゼロ成長が見込まれ、極めて厳しい経済状況であるといえる。現時点では、徹底的な景気対策を主とした財政再建策が急務である。当面、政府は「景気依存型」の財政政策を余儀なくされる。

また、2009年度後半には、日本経済の底入れ時期を探る展開になることも予想される。そうなれば、金利が上昇局面に入る可能性があり、膨大な残高をかかえ、リスクの高い財政運営が続くことには変わりはない。したがって、仮に基礎的財政収支黒字化に転換しても、即座に債務残高増に歯止めがかかるか否かは、長期金利水準に依存している。というのは、景気が拡大し長期金利が上昇すれば、国債費の利払費が膨張するからである。今後も継続的に、財政健全化政策の再構築によって、可能な限り1年でも早く、まずは単年度の基礎的財政収支の黒字化を進め、累積債務残高の対GDP比の改善を図るべきである。

## 今後の課題と展望

かくして、2009年度の国債発行に関して、以下の5点が明らかになったと考えられる。

第一に、政府は循環的財政赤字と構造的財政赤字の両者に苦しめられているという点である。とりわけ、2009年度予算は、景気刺激型予算の実現にある。次いで第二に、景気刺激型予算ゆえに財政赤字



と累積債務残高は増大し、財政再建の道は依然と険しいという点である。一層の国債管理政策が待たれる。続いて第三に、基礎的財政収支黒字化計画の再構築が急務となった点である。基礎的財政収支黒字化への転換は、まずは景気後退局面の改善を前提とし、(1) 税の自然増収の安定性や、(2) 財政再建策のより一層の進展が必要である。第四に、基礎的財政収支黒字化の政策転換効果は、景気拡大や新規国債の増発による長期金利水準の上昇に大きく影響をうけ、クラウディング・アウト問題が発生する可能性を持っている。わが国では、金融機関への高

い貯蓄率と最近の超低金利政策に支えられ、クラウディング・アウト問題は発生してこなかった。しかし、高齢化が進んでいる現在、また団塊の世代が定年を迎え、従来のような貯蓄率が維持できるかが懸念される。第五に、国債発行には、財政錯覚を起こしかねない要素が多分にあり、世代間の負担の公平問題も、十分吟味する必要がある。

いずれにしても、短期的景気政策を踏まえ、従来以上の効率的な行財政運営ができる機構整備と国と地方政府の効率的財政関係が一層望まれる。■



## [各論Ⅲ] 安定財源なき基礎年金国庫負担割合引上げと社会保障関係予算

吉岡 成子

参議院厚生労働委員会調査室首席調査員

### 社会保障関係予算の大幅増と基礎年金国庫負担割合引上げ

2009年度予算政府案の一般会計社会保障関係費は、前年度(当初)に比べ3兆515億円増、率にして14.0%増の24兆8,344億円となり、一般歳出の48.0%を占めるに至った。社会保障関係費の伸び率が10%を超えたのは1979年度以来30年ぶりである。

この大幅な伸びは、基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げ(2.3兆円)及び自然増削減額の圧縮(2,200億円→230億円)による。この結果、2009年度一般会計社会保障関係費の構成は、年金10兆486億円、医療9兆252億円、介護1兆9,699億円、福祉等3兆7,906億円となり、初めて年金がトップとなった。

このうち基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げについては、すでに2004年年金法改正において本則で明記され、2009年度までの間に3分の1から段階的に引き上げる道筋が示された。そして、国庫負担割合を2分の1に引き上げる特定年度については、所要の安定した財源を確保する税制の抜本的な改革を行った上で、2009年度までの間のいずれかの年度を別に法律で定めることとされた。しかし、税制の抜本改革が見送られ、安定した財源の確保が見込めない中で、2008年8月の2009年度概算要求においては予算編成過程で検討することとされるに留まっ

た。最終的に、2009年4月から2分の1へ引き上げることとなったが、その財源は、2009年度及び2010年度の2年間に限定した財政投融资特別会計からの特例的な繰入れで、2011年度以降の財源確保はなお不透明である。

### 社会保障関係費削減の破綻と穴埋め財源

社会保障関係費は、小泉内閣以降2002年度は3,000億円、2003年度以降は毎年2,200億円の自然増削減を迫られてきた。今後5年間の削減継続を掲げた「基本方針2006」は、2009年度概算要求基準でも踏襲され、8,700億円の自然増に対し2,200億円を削減・合理化することが求められた。しかし、この自然増2,200億円の削減は限界に達しており、その撤廃を求める声が、野党、関係団体のみならず政府与党内からも高まった。昨年12月の2009年度予算編成の基本方針では、原案の削減「堅持」は「維持」に改められ、「状況に応じて果敢な対応を機動的かつ弾力的に行う」とともに、年金・医療等に係る経費等に関し「新たな安定財源の確保について検討する」と軌道修正された。

その後、削減分を穴埋めする新たな財源として、たばこ税増税が浮上したが、一転して見送られ、最終的に、道路特定財源の一般財源化に際し創設される「地域活力基盤創造交付金」の削減による社会保障への財源抛出(600億円)及び特別保健福祉事業資金の清

算(約1,370億円)により手当されることとなった。この結果、社会保障関係費の自然増の削減は、後発医薬品の使用促進による削減額約230億円まで圧縮された。

同時に、シーリング達成のため2008年度予算で削減された1,000億円の政管健保国庫補助は、これを被用者保険へ肩代わりさせる政管健保国庫補助特例法案が2008年12月、第170回国会において廃案となったことに伴い、2008年度第2次補正予算(以下「2次補正」という。)において補填された。ただし、基礎年金国庫負担割合を8/1000引き上げる国民年金法等改正案も第170回国会で廃案となり、引上げ分の国庫負担(当初予算では1,356億円)が減額修正され、社会保障関係予算全体では相殺されている。また、2次補正においては、翌年度の後期高齢者医療制度の保険料負担軽減分の補填を含め「生活防衛のための緊急対策関係予算」として厚生労働省分で8,986億円が計上され、2009年度予算の前倒しが行われた。2,200億円の社会保障関係費の自然増削減は実質的に破綻したと言えよう。

一般財源化された道路特定財源の使途と600億円の妥当性についてはここでは述べない。他方、特別保健福祉事業資金は、1989年度補正予算において厚生保険特別会計(当時)の業務勘定に設けられたいわゆる「埋蔵金」であり、その財源はいわゆる「隠れ借金」——1986年度から1989年度の厚生年金国庫負担の繰延べ(減額)措置の返済見合い約1兆5,000億円(元本:予算ベース1兆3,480億円)——である。これを原資に、その運用益を用いて財政が逼迫する健保組合等を支援してきたわけだが、その背景には、1990年度からの老人保健制度の加入者按分率100%引上げに伴う健保組合等の拠出金負担増があった。

本来厚生年金国庫負担の繰延べ分は年金勘定(当時)に返済すべきであり、老人保健制度の基盤安定化とは性格が異なる。しかし、繰延べ見合い財源を業務勘定とはいえ厚生保険特別会計に受入れることは返済に向けた一歩前進とも受け止められ、財政再建途上にあり、一般会計からの財源確保が困難な中での苦

肉の策でもあった。だが、老人拠出金の負担増の激変緩和のため設けられた同資金は、金利の低迷によりここ10年は運用益も減少する中、後期高齢者医療制度の創設を経て20年近く存続した。

2009年度予算において特別保健福祉事業資金1兆5,050億円は清算され、実績ベースの繰延べ分6,129億円に利子相当分(7,351億円)をあわせた1兆3,480億円が厚生年金勘定に、残り1,570億円が一般会計に繰り入れられ、うち1,370億円が自然増削減の穴埋め財源とされた。また、前期高齢者等への拠出金増により財政急迫健保組合等への支援の必要性は増しているため、従前と同様の事業を一般会計において継続することとし、2008年度とほぼ同じ190億円を高齢者医療運営円滑化事業として計上することとしている。

## 雇用危機に対応した緊急対策

世界金融危機に端を発した景気後退のもと、派遣労働者等の解雇など雇用問題が深刻化している。麻生総理は、昨年12月、「生活防衛のための緊急対策」として、2次補正及び2009年度予算において約1兆円の雇用対策を行う旨表明した。これを受け、2次補正では、ふるさと雇用再生特別交付金の創設(2,500億円)とあわせ、緊急雇用創出事業の創設(1,500億円)、離職者に対する住居・就労支援対策(40億円)等新たな雇用対策として1,600億円が追加された。野党3党は、2次補正について、家計緊急支援対策である定額給付金約2兆円は雇用創出等に充てるべきとして、これを切り離す修正案を提出した。

一方、2009年度労働保険特別会計予算では雇用勘定に雇用安定事業費等5,336億円(対前年度比2,027億円増)、失業等給付費1兆5,798億円(同945億円増)が計上された(表参照)。

このうち雇用状況の改善のための緊急対策としては、2,793億円(前年度736億円)が充てられる。雇用維持対策として、①休業、教育訓練、出向により雇いを維持する中小企業等への助成(581億円)、②派遣

表 労働保険特別会計予算案【雇用勘定】

(単位:億円)

	2009年度	2008年度	増減額
歳入	23,278	26,781	-3,502
徴収勘定より受入れ	18,757	24,607	-5,850
雑収入等	2,920	562	2,358
一般会計より受入れ	1,602	1,612	-10
歳出	23,278	21,854	1,425
失業等給付費	15,798	14,853	945
雇用安定事業等	5,336	3,309	2,027
業務取扱費等	980	942	38
徴収勘定繰入れ	275	280	-3
予備費	890	770	120
雇用安定資金へ繰入	0	1,700	-1,700

出所:財務省資料より作成

先による派遣労働者雇入れの支援(89億円)、③解雇・雇止め等労働条件問題への適切な対応等(211億円)を行うとともに、再就職支援対策等として、①年長フリーター等の求人枠を積極的に設けて正規雇用する事業主に対する支援(220億円)、②中小企業の就職困難者の雇入れに対する支援、③離職者訓練の実施規模の拡充(241億円)等を行うこととしている。また、社員寮の退去を余儀なくされた離職者や不安定就労者に対する住居・就労支援対策として255億円を計上したほか、内定を取り消された学生等への就職支援の強化等(7.6億円)を行うこととしている。

さらに、雇用保険法を改正し、非正規労働者への適用範囲の拡大、契約更新されなかった有期契約労働者の受給要件資格の緩和、再就職手当の給付率引上げ及び受給要件緩和等を行うとともに、1年間に限り保険料の引下げ等を行うこととしている。

この雇用保険制度見直しに伴い、1,700億円の給付費増が見込まれるとともに、保険料の引下げ(0.4%、労使折半)による6,400億円程度の減収が見込まれる。一方、再就職手当(国庫負担なし)の給付率引上げ等に伴い再就職が促進され、その分失業給付が抑制される効果として、雇用保険の国庫負担は2008年度の1,612億円から2009年度1,602億円に若干減少する。これに伴い、2009年度一般会計社会保障関係費における雇用労災対策費も、1,934億円と前

年度より26億円、1.3%のマイナスとなっている。

なお、社会保障費自然増2,200億円圧縮のための財源捻出策と目されていた雇用保険の国庫負担廃止については、現下の雇用情勢等から見送られた。

## 医師確保・救急医療対策等

深刻な医師不足や周産期を始めとする救急医療体制が問題となっている状況を踏まえ、「安心と希望の医療確保ビジョン」(2008年6月)に基づく安心で質の高い医療提供体制の充実として847億円(前年度670億円)が計上された。このうち医師等確保対策の推進に関しては、救急医療や産科医療、へき地医療を担う医師の支援(約50億円)や派遣元・派遣先医療機関及び派遣医師に対する支援の強化(42億円)、短時間正規雇用導入促進等、勤務医等の勤務状況の改善・業務負担の軽減(37億円)、臨床研修病院への支援(13億円)など、488億円(前年度377億円)が計上された。また、小児初期救急センターや救命救急センターの運営の支援等、救急医療の充実(56億円)、管制塔機能を担う救急医療機関の支援(51億円)、ドクターヘリ導入の促進(21億円)、周産期医療の充実(13億円)、出生数の少ない地域の産科医療機関への助成等、産科医療の充実(50億円)、女性医師・看護師等の離職防止・復職支援(45億円)など、地域で支

える医療の推進として504億円（一部重複有り）が計上された。なお、重点課題推進枠分として厚生労働省に復活内示された639億円のうち、227億円が医師確保・救急医療対策である。重点課題推進枠により、難病対策の調査・研究が100億円（前年度24億円）と大幅に拡充された。

なお、2次補正において、2009年度の後期高齢者医療制度における低所得者への保険料負担の軽減（均等割9割軽減の新設230億円、所得割の5割軽減90億円）等1,215億円が計上されたほか、救急医療の充実など医療対策の推進として98億円が計上された。

年金記録問題への対応として、コンピュータの記録と台帳等との計画的な突合わせの実施等として284億円が計上された。記録問題に関しては2次補正において、不適正な遡及訂正処理の可能性がある年金記録の調査を行うこととしている（11億円）。

## 少子化対策と介護・福祉人材確保

新待機児童ゼロ作戦、5つの安心プラン等を踏まえた少子化対策を総合的に推進するため、新待機児童ゼロ作戦の推進等保育サービスの充実（3,569億円）、地域子育て支援対策の充実（551億円）、放課後子どもプランの着実な実施（235億円）など地域の子育て支援の推進として6,877億円（前年度6,868億円）が計上されている。また、出産等に係る経済的負担の軽減のため出産育児一時金を4万円引き上げ42万円とし、引上げ分の3分の1程度について助成を行うこととしている（79億円）。

なお、2次補正において、新待機児童ゼロ作戦の推進等のための都道府県への安心こども基金の創設（1,000億円）、妊婦健診の公費負担の拡充による14回無料化の実現（790億円）、2008年度の緊急措置としての子育て応援特別手当（小学校就学前3年間の第2子以降の子1人当たり3万6,000円）の支給（651億円）を計上している。

介護保険については介護報酬を3%引き上げ、介護従事者等の処遇の改善を図ることとしている。2次補

正においては、この介護報酬引上げに伴う介護保険料の上昇を避けるため1,154億円が計上されている。介護報酬は初の引上げとなるが、これが介護従事者の処遇改善にどれだけつながるか検証が必要であろう。福祉・介護人材の確保対策としては、2009年度予算において福祉・介護サービス従事者の確保の推進、介護労働者の確保・定着として169億円（前年度44億円）が計上されているほか、2次補正において、福祉・介護人材確保のための緊急対策205億円、介護福祉士等修学資金貸付制度の拡充320億円が計上されている。障害福祉サービスの報酬が5.1%引き上げられる。

## 求められる社会保障の安定的財源確保

雇用、医療、少子化対策、介護・障害施策等様々な分野で社会保障関係予算に対する歳出圧力が強まる一方、財政健全化より景気・雇用対策を重視した結果、2009年度予算における2,200億円の社会保障費当然増削減枠は事実上崩壊した。しかし、2,200億円の枠そのものが撤廃されたわけではなく、むしろ依然としてその場しのぎの財源捻出策に奔走した感がある。さらに、基礎年金国庫負担も2年間の臨時的財政措置しかなくない。

いつまでもいわゆる埋蔵金に依存した予算編成を続けるわけにはいかない。社会保障がそのセーフティネット機能を十分に活かすためには安定した財源が不可欠である。一方、2008年12月24日に閣議決定された財政中期プログラムでは「社会保障安定財源は消費税を主要な財源として確保する」とされ、「消費税を含む抜本改革を2011年度より実施できるよう、必要な法制上の措置をあらかじめ講じ、2010年代半ばまでに段階的に行って持続可能な財政構造を確立する」とされた。しかし、その前には総選挙が必至であり、消費税引上げをめぐる様々な議論が予想される。

2008年総選挙は見送られ、先行きの不透明感は増している。安定した財源確保のために、党利党略を超えた長期的視点に立った真摯な検討が望まれる。■

## [各論IV] 不透明な公共事業費と 主要経費の動向

兼村 高文

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授

### 道路特定財源の一般財源化と公共事業関係費

公共事業関係費は、道路特定財源の一般財源化にからんで読み替えが必要である。一般会計予算案に計上された公共事業関係費をみると、7兆701億円で対前年度比では5.0%増(表1参照)である。これは道路特定財源の一般財源化で特別会計に直入されていた地方道路整備臨時交付金(2008年度当初予算で6,825億円)が廃止され、その分が2009年度から一般会計に計上されるためである。この分を除くと6兆3,876億円で対前年度比では5.2%減となる。国土交通省の予算も公共事業関係費は5兆7,324億円で対前年度比で約9%増であるが、同様に同交付金を除くと5兆499億円で4%ほどの減となっている。また特別会計を含めた国全体の公共事業関係費は8兆7,316億円、対前年度比で5%減である。

以上のように、2009年度の公共事業関係費は、道路特定財源の一般財源化により前年度とそのままでは比較できない。道路特定財源の一般財源化の影響を除くかどうかで大きく異なる。予算案の公共事業関係費をそのままみれば大きく膨れており、見かけ上は公共事業の大幅な増額と映る。しかし同交付金を除くと7月の概算要求基準(シーリング)3%をさらに2%も下回る水準である。

とはいえ、公共事業が大幅に削減されたわけではない。道路特定財源の一般財源化は道路整備以外に財源を回すことを目的に決められたのであるが、2009年度で道路以外に充てられるのは2,300億円余りにすぎない。2008年度と比べて400億円程度増えただけである。また地方向けには地域活力整備臨時交付金(仮称)9,400億円が新設されたが、これも実際にはそのほとんどが道路建設に充てられる予定である。そしてさらに、予算成立後に使い道が決められる1兆円の経済緊急対応予備費を考えると、公共事業費がどの程度になるのかは現段階では不透明である。

### 公共事業関係費のポイント「重点化と道路特定財源の見直し」と内容

予算案で説明されている公共事業関係費のポイントについては、重点化(メリハリ付けの強化)と道路特定財源の見直しがあげられている。重点化では、①国民生活の安全・安心の確保として、集中豪雨・緊急浸水対策の強化(2,910億円、13%増)、高齢者が安心して暮らせる住宅セーフティネットの充実(2,110億円、9.3%増)等、②地域の自立・活性化として、地域活力基盤創造交付金(仮称)の創設(9,400億円、新規)、地域自立・活性化交付金の拡充(300億円、20.0%増)等、③成長力強化として、スーパー中樞港湾の整備(620億円、3.2%増)、羽田空港の発着能

表1 公共事業関係費予算と道路特定財源の一般財源化の影響

2008年度当初予算	2009年度当初予算	08→09年度増減
67,352億円	70,701億円	3,349億円(+5.0%)
	臨時交付金分除く 63,876億円	▲3,476億円(▲5.2%)

力拡大に向けた航空路整備等(334億円、4.6%増)等である。

道路特定財源の見直しについては、2008年の5月に基本方針が閣議決定されたものの首相交代でその実施が危ぶまれていたが、12月8日の政府・与党合意により、①道路特定財源制度の廃止、②特定財源を前提とした地方道路整備臨時交付金の廃止、③地方からの要望を踏まえ道路を中心にしつつ、地方の実情に応じて関連する他のインフラ整備やソフト事業にも使用できる地域活力基盤創造交付金(仮称)の創設、④道路整備費の削減(17.5%減、地域活力基盤創造交付金〔仮称〕の関連インフラ、ソフト〔1,400億円程度を想定〕以外の部分を含めても8.8%減)、など所要の改革を実施し、また地域活力基盤創造交付金を削減し社会保障財源へ拠出(600億円)を行うこと、が示された。

重点化の中では、地域活力基盤創造交付金が目玉である。この交付金は名称が分かりづらいこともあり混乱を招いたが、要は道路整備を中心としつつも地方の実情に応じて他のインフラ整備やソフト事業にも使用できるという内容である。しかし実際にはその多くが道路整備に使われることを想定しており、名前の付け替えとの批判が向けられている。

こうした交付金に加えて、公共事業にも多くの支出が予想される1兆円の経済緊急対応予備費がある。予備費は閣議決定で支出できるため選挙対策の色彩が強く、ばらまきとなりがちである。予備費は結局、通常の予備費3,500億円と合わせて過去最大の1

兆3,500億円が計上されている。またさらに、地方自治体が道路整備を容易にするため総務省は2009年度から国の直轄事業や補助事業で起債充当率を45%から90%にまで大幅に引き上げる。道路整備については引き続き手厚い予算措置が行われている。

公共事業関係費では焦点であった道路特定財源の一般財源化が実施されたが、結局は道路以外に使われることが明らかなのは社会保障費の600億円のみである。予想どおりということになろうが、それにしては骨抜きの一歩の一般財源化ということになる。

つぎに一般会計歳出概算で公共事業関係費7兆701億円の内訳をみると、住宅都市地域環境整備事業費以外はすべて前年度比マイナスである。住宅都市地域環境整備事業は前年度比で50.1%増の2兆4,165億円で公共事業関係費の3分の1を占めている。これは国土交通省が住宅都市環境整備として進めている地域住宅交付金やまちづくり交付金などに加え、2009年度から新たに都市地域環境整備(仮称)として市街地整備や道路環境整備、都市水環境整備を行うものである。過疎地や交通弱者の足を確保するための予算も付けられたが、多くは幹線の道路建設に充てられている内容となっている。

## 主要経費の動向と公共事業費

公共事業費は“小さな政府”への改革でつねに歳出カットの槍玉にあげられてきた。多くの公共事業でムダが指摘され、一律に公共事業費がカットされた。

表2 一般会計歳出当初予算主要経費の推移

指数: 1990 = 100, 単位: 兆円

	1990		1995			2000			2005			2009		
	構成比		構成比	指数		構成比	指数		構成比	指数	構成比	指数		
一般会計歳出予算総額	70.4		71.0		101	84.9		121	82.2		117	88.5		126
一般歳出	40.1	100.0	44.6	100.0	111	48.1	100.0	120	47.3	100.0	118	51.7	100.0	129
社会保障関係費	11.6	28.9	14.0	31.4	121	16.8	34.9	145	20.4	43.1	176	24.8	48.0	214
文教・科学技術振興費	5.4	13.5	6.1	13.7	113	6.5	13.5	120	5.7	12.1	106	5.3	10.3	98
防衛関係費	4.3	10.7	4.7	10.5	109	4.9	10.2	114	4.9	10.4	114	4.8	9.3	112
公共事業関係費	7.5	18.7	9.2	20.6	123	9.4	19.5	125	7.5	15.9	100	7.1	13.7	95
経済協力費	0.9	2.2	1.0	2.2	111	1.0	2.1	111	0.7	1.5	78	0.6	1.2	67
その他の事業経費	9.5	23.7	8.6	19.3	91	8.5	17.7	89	7.4	15.6	78	8.5	16.4	89
国債費	14.4		13.2		92	21.9		152	18.4		128	20.0		139
地方交付税交付金	15.9		13.2		83	14.9		94	16.1		101	16.6		104

資料: 財務省予算各年度。

1990年度からの主要経費とともに公共事業費の動向をみよう。

表2は一般会計の主要経費の推移をみたものであるが、はじめに一般歳出の動向をみると、1990年度の40.1兆円から2009年度の51.7兆円までで1.29倍となっている。一般歳出に関しては決して小さな政府とはなっていない。この要因はひとえに社会保障関係費の増加である。社会保障関係費が1990年度の水準で推移していれば若干は小さな政府は実現していたであろうが、高齢化が加速する社会ではやむを得ないところである。

つぎに主要経費の動向をみると、1990年度で最も多いのは社会保障関係費で11.6兆円、構成比は28.9%である。次いで公共事業関係費が7.5兆円で同18.7%、そして文教・科学技術振興費が5.4兆円で同13.5%などである。社会保障関係費はここ20年間で増加の一途を辿っており、2009年度で24.8兆円、構成比は48.0%となり、1990年度を100とした指数でみると214と2倍を超えて増加している。

社会保障関係費が大きく増加したのとは対照的に、公共事業関係費は減少の一途である。2009年

度の公共事業関係費の7.1兆円は前述のように道路特定財源の一般財源化という特殊要因で膨れているが、それでも構成比は13.7%と1990年度と比較して5%ポイント低くなっている。また指数をみると、1995年度は123、2000年度は125、2005年度は100と推移し2009年度は95と100を下回っている。ここで仮に道路特定財源の一般財源化の影響を除いた6.4兆円の公共事業関係費で数値を求めてみると、構成比は12.4%になり、7.1兆円の13.7%から1.3%ポイント低下し、指数は85となり同じく95から10ポイント低くなる。1990年度と比較すると構成比で6.3%ポイント低下する。

その他の経費では、文教・科学技術振興費が2000年度にかけて増加しているものの2009年度には1990年度の水準とほぼ同じとなっている。また防衛関係費は1990年度の4.3兆円から2009年度の4.8兆円まで若干ではあるが増え、指数はこの間に112となっている。経済協力費は金額は少ないが削減され続けてきたため指数は87となっている。1990年代は日本は世界一のODA大国であったが、2007年にイギリスに抜かれて第3位となり、2009年はさらに順位を下げると予測されている。



なお、一般歳出と並んで動向が注目される国債費と地方交付税交付金の推移をみてみると、国債費は当然ながら国債残高の累増とともに1990年度の14.4兆円から2009年度の20.0兆円まで1.4倍に膨れている。一般会計歳出予算に占める割合で見ると、1990年度は20.4%であったが2009年度は22.6%と2.2ポイント増加している。一方、地方交付税は2009年度には16.6兆円で1990年度（15.9兆円）とほぼ同規模である。国債費の増加は一般歳出を押し下げることになり、2009年度も30兆円を超える新発国債の発行は今後とも一層懸念されるところである。

## 更新期を迎えるインフラ整備に どう対応するか

公共事業費は表2でみたように、社会保障関係費の増加に押されてウエイトを下げてきた。これまで公共事業はムダが多く高コストであると批判され、大きく歳出がカットされてきた。たしかに公共事業は発注にからんだ“政治とカネ”の問題や大手ゼネコンによる談合事件など不祥事が後を絶たず、行財政改革で削減の恰好の対象とされてきた。

しかしこのまま削減し続けると、地方で整備が遅れている下水道や更新期を迎えるインフラの整備に支障をきたしかねない。だからといって公共事業を増やす余地はない。そのため「基本方針2007」で示された「21世紀型行財政システムの構築」の中の公共投資改革を進めるべきである。具体的な公共投資改革は、1つは地域の活性化や安心・安全の観点とともに入札制度改革やコスト縮減をとおして更なる重点化・効率化の推進すること、2つは成果を重

視した評価制度を活用するなど公共事業の有効化など基本的考え方に沿って重点化等を進めること、3つは入札談合を根絶して公共事業に対する国民の不信感を払拭すること、4つはコスト縮減計画の策定やPFIの一層の活用をとおしてコスト縮減を継続すること、などである。

こうした公共投資改革は、公共事業のみならずすべての事業で予算制度改革とともに進めるべきである。予算制度改革は2006年度予算のポイントでもあげられているように、PDCAの予算マネジメントとして示されている。予算マネジメントは予算がどのように使われどのような成果をあげたかを評価・検証（Check）し、計画に反映（Action）させるものである。事業の評価は2000年に政策評価法が制定され国の事業については政策評価が義務づけられているが、その結果を予算に反映させる仕組みが整っていない。そのため実際には予算マネジメントはそれほど機能しておらず、予算執行結果を反映させた削減額は2006年度でわずか654億円で予算総額に比べればごく僅かである。

しかし今後ともこうした予算マネジメントによる予算の効率化・有効化は、公共事業を含めてすべての事業で予算を成果主義にもつづいて配分するために不可欠である。インフラ等の公共事業は福祉や教育に比べて事業の評価が容易であり成果主義になじみやすい。予算改革に積極的な先進自治体では、事務事業評価システムや政策棚卸などの名称をつけて予算マネジメントを実施しているところも多い。公共事業予算が削減される中で更新期を迎えるインフラ整備を効率的に進めるためには、公共事業に係る不正を根絶するのとあわせて、実効ある予算改革を早急に行うべきである。■

## [各論V] 景気刺激の財政投融资と 埋蔵金供出の特別会計

浅羽 隆史

白鷗大学法学部准教授

### 増加に転じた財政投融资計画

2009年度の財政投融资計画は、世界同時不況に対応するため、景気刺激を強く意識したものとなっている。まず、規模の面から見てみると、2009年度財政投融资計画の総額は15.9兆円で、前年度に比べ14%の増加である(図参照)。規模そのものの水準は、ピーク時の40.5兆円(1996年度)と比べれば4割程度のものであるが、2008年度まで9年連続で減額となっていたことを考えれば、大きな変化である。

財投機関の自己資金などを含めた貸付規模・事業規模で見ると、こうした傾向はさらに顕著である。2008年度の26.1兆円に対して2009年度は35.2兆円を予定しており、実に35%の大幅増となっている。

一方、財政投融资残高については、2009年度末で205兆円を見込んでおり、2008年度末見通しと比べ13兆円の減少となっている。ピーク時(2000年度)の418兆円と比べると約半分の規模にまで減少することになる。政府は、2015年度までに財政投融资残高を含む国の資産規模について、GDP比で半減する目標を設定している。2009年度は財政投融资計画の増加が見込まれるものの、運用期間が終了するものも多く、財政投融资残高は圧縮される見通しである。

財政投融资計画の原資は、これまでも全体の3分の2程度を占めていた財政融資資金が、2008年度

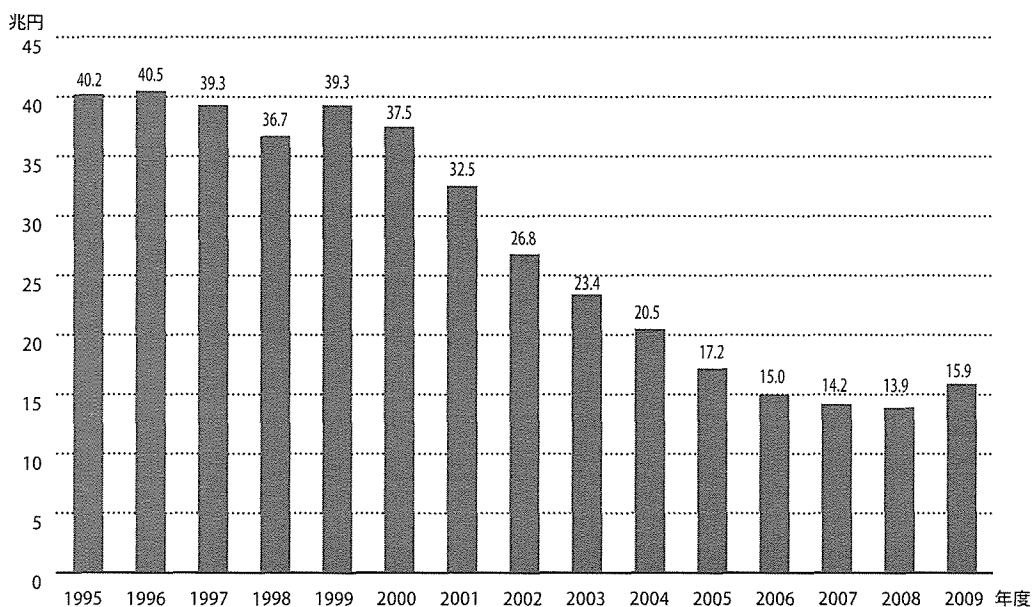
と比べ2.6兆円増加する。ただし、財政融資資金の財源として財投債は減少し、これまでに貸し付けた資金の償還などを財源とした部分が増加している。財政融資資金に次いで規模の大きい政府保証については、国内債、外債ともに2009年度は減少を見込んでいる。

### 中小企業・地方向けの増加が顕著

財政投融资の目的で区分した使途別分類表を見ると、内容面でも景気対策に力点が置かれていることが分かる。とくに資金繰りなどに苦勞する中小企業関連が、前年度比で44%の大幅増となっている。具体的には、中小企業向けのセーフティネット貸付の拡充等が増加の要因となっている。また、産業・技術について、2008年度の0.3兆円が1.3兆円へと急増している。増加の要因は、(株)日本政策金融公庫による中堅・大企業向けの金融危機対応業務実施のために、1兆円が計画されていることにある。一方、2008年度と比較して減少している使途は、12分類のうち住宅、厚生福祉、文教、道路の4分野にとどまっている。

財投機関別に見ると、国民生活金融公庫をはじめ3公庫1銀行が統合してできた、(株)日本政策金融公庫の伸びが顕著である。2008年度の4.2兆円が2009年度には6.4兆円となり、財政投融资計画全体の増加幅を超える伸びとなっている。なかでも、か

図 財政投融资計画（当初）の総額の推移



注：2000年度以前は一般財投分

資料：財務省(2008)「平成21年度財政投融资計画の機関別概要」

つて中小企業金融公庫が担っていた中小企業向け業務が47%増、そして国民生活金融公庫が担当していた国民一般向け業務が37%増と顕著な伸びとなっている。

このほかでは、地方公共団体向けも増大しており、2008年度対比で21%の伸びが計画されている。これは、景気低迷にともなう臨時財政対策債など地方債増発の引き受けを担うものである。また、奨学金の貸与人数増加などを継続的に実施している（独）日本学生支援機構は、前年度比9%増と昨年度に続いて高い伸びとなっている。

### 安易な財投拡大は国民負担増の恐れ

財政投融资が、結果的に景気に影響を与えることは間違いない。そのため、財政投融资計画がある程度経済状況を考慮したものになるのは仕方がないかもしれない。しかし、財政投融资は政府の信用や制度によって調達する有償資金を原資としている。その

ため、財政投融资の対象となるものは、①国民生活に必要な、②民間では手を出せないかできても不十分、という条件に加えて、③一定の収益をあげることができる、ことが求められる。こうした条件が満たされている限り、税や保険料などの国民負担を必要とせずに、国民生活に必要な財やサービスを整備できる。そのため、財政投融资のうち5年以上の長期運用分である財政投融资計画は、予算審議のうえでの参考資料の位置付けで、計画そのものは国会の議決の対象外となっている（ただし、財政投融资特別会計など財政投融资に関連する予算があるため、間接的に財政投融资計画の一部は議決の対象となる）。

しかし、結果として一定の収益をあげることができない場合には、国会で議決していない事項であるにも関わらず、国民の負担になってしまう。財政投融资のために集めた有償資金は必ず一定の金利を付けて返済する必要があるため、財投機関で不良債権が膨らんだ場合には、一般会計からの補てんが必要になる。実際に過去にもこうした事例は見られてい

る。そのため、将来の国民負担につながる恐れがある安易な運用は避け、厳しく精査していくということが2001年度からはじまった財投改革のねらいのひとつでもあった。

通称第2の予算とも呼ばれることがある財政投融資計画だが、それを景気対策に活用することは、よほど運用をうまく行わない限り、将来の財政負担を生じさせてしまう恐れが強い。2009年度について、地方債の引き受けにその心配は無用だろうが、(株)日本政策金融公庫による融資などは、不良債権化する可能性を指摘できる。しかし、現在の貸し渋りの状況では、中小企業などへの融資は必要不可欠な政策である。このように、収益をあげることが期待できない可能性がある政策については、予算で措置しておくべきものである。そうでないと、見えない部分で国民負担が発生するか、不良債権を拡大しないようにするために厳しい融資条件等を設定して必要な資金が回らない恐れがある。

## 特別会計予算は減少

21ある特別会計の歳出を単純に合計した総額は、前年度比3.6%減の355兆円である。2008年度当初予算では前年度対比で微増だったのが、2009年度は減少に転じている。歳入総額についても、5.9%減の371兆円である。歳出と歳入の差額は、いくつかの特別会計において積立金などに充てる目的で、あらかじめ剰余金の発生を見込んでいるからである。総額減少の要因は、国債整理基金特別会計における借換債の発行の減額(当初予算比1.6兆円削減)や、財政投融資特別会計における財投債の発行の減額(当初予算比0.4兆円削減)などが大きい。

特別会計間の重複計上を除いた純計ベースで見ても、5.0%減の169兆円である。2008年度当初予算では3兆円増加していたところから、減少へ転じている。純計ベースで見たものからさらに国債償還や社会保険給付、地方交付税交付金等、各々の論議が別途行われているものを除外した金額でも減少し

ている。2008年度予算において11.2兆円だったが、2009年度予算では10.0兆円と1.2兆円減少している。このうち、地方道路整備臨時交付金の廃止による減少分が0.7兆円にのぼる。また、その他の公共事業を含めると、合計1.2兆円の減少となり、全体の減少分のほとんどが公共事業によって占められている。純計額からさらに除外したベースでは減少が続いており、2009年度もその傾向が維持されたと見ることができている。

このように、単純に規模の面から見れば、特別会計の予算は景気に配慮したものとは言えない。

## 埋蔵金の供出源としての特別会計

2009年度の特別会計が世界同時不況への対応に貢献するとすれば、それは資金面の要素が大きい。いわゆる埋蔵金と称されるもののひとつと言われる財政投融資特別会計の準備金から、4.2兆円を取り崩して一般会計の財源に充てる。使途の内訳は、基礎年金の国庫負担引き上げ2.3兆円、経済緊急対応予備費1.0兆円、地方交付税上積み分のうちの0.5兆円、政策減税穴埋めに0.4兆円である。

このほか、2008年度第2次補正予算においても、財政投融資特別会計の準備金から定額給付金などの財源として4.2兆円充当している。2009年度予算と合計すると、いわゆる埋蔵金の活用は8.4兆円にのぼる。

一連の特別会計改革では、透明性や必要性、さらに規模の点で議論のあった剰余金や積立金も狙上にのぼった。剰余金は、翌年度に繰り越す必要があるもの以外は、一般会計に繰り入れることができたようになった。積立金は、必要な水準を定め、それよりも多くの積み立てをしないようになった。そして、財政投融資特別会計の積立金が所定の金額を超える場合には、国債整理基金特別会計へ繰り入れて国債発行残高の圧縮に充当することができるようになっていく。

実際、2008年度の当初予算では、積立金の活用

についてもこうした改革の成果を具体化した形になっていた。財政投融资特別会計に置かれている金利変動準備金のうち9.8兆円を取り崩し、それを国債整理基金特別会計に繰り入れることで、その分の国債発行残高を圧縮する予定であった。しかし、第二次補正予算で定額給付金などに流用するため、それは7.2兆円に縮小されている。

年金積立金などを除き、政府が金融資産を保有する意義は小さく、必要性の乏しい資産であれば、それを負債の圧縮に利用して、いわゆるバランス・シートを軽くすることは適当な政策である。しかし、それを特定の時期の歳出に充当して、新規国債発行額を圧縮するというのは、望ましい方策ではない。もちろん、新規国債発行額を縮小しても、満期が来た国債を現金償還して借換債発行額を縮小しても、結果的に国債発行残高は同じになる。しかし、予算を単年度で作成し、毎年度国会における議決を求めているのは、財政の明確性などの観点からである。いわゆる埋蔵金を債務圧縮に利用することは首肯できても、それによって予算の実像を見えにくくすることは望ましくない。そうして見ると、2009年度予算のいわゆる埋蔵金の活用の手法は、大いに問題がある。

特別会計については、これまで会計の透明化や積立金の活用などで一定の成果が見られてきた。しかし、2008年度第2次補正予算案や2009年度当初予算における方策は、そうした成果を後退させるものである。

## 2009年度中は特別会計の統廃合はなし

2007年度から進められてきた特別会計の改革は、ひとまず小休止の状態である。2007年通常国会に

おいて成立した「特別会計に関する法律」にもとづき、特別会計の統廃合が進められてきたが、2009年度当初予算段階での統廃合はない。

ただし、2009年度末をもって船員保険特別会計と労働保険特別会計は統合され、新たな労働保険特別会計となる。また、国立高度専門医療センター特別会計は独立行政法人化され、特定国有財産整備特別会計は一般会計に含まれるようになることが予定されている。この結果、特別会計の数は、2006年度に31あったものが2007年度に28となり、2008年度および2009年度は21、2010年度に18となる予定である。そして、統廃合の終了年度とされている2011年度に17まで減少する予定となっている。

ただし、特別会計の統廃合については、依然として課題が残っている。2008年度には、公共事業関連の5特会の統合によって、社会資本整備事業特別会計がスタートした。しかし、社会資本整備事業特別会計となる公共事業関連の5つの特別会計について、都市開発資金金融通特別会計以外はすべて個別の勘定として残された。これでは数合わせにすぎず、実質的な意義は乏しいと言わざるを得ない。そもそも社会資本整備事業特別会計には、港湾勘定や治水勘定のように一般会計からの繰り入れに多くを頼るものが多い。2009年度予算案での詳細は不明だが、2008年度予算と大差ないのであれば、一般会計からの繰り入れが特別会計全体の歳入の過半を占めることになるであろう。なかでも、とくに一般会計から多くの財源に依存する港湾勘定や治水勘定は、予算単一の原則に基づき一般会計で一体処理すべきである。結果として統合が、そうした勘定の温存につながっており、もう一段の改革が必要である。■

## [各論VI] 地方財政対策は危機と向きあえるか

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

2008年は、国際的には投機的な原油価格の動きによって、国内的には、ガソリン税（揮発油税など）の暫定税率期限切れおよびその復活を受け、ガソリン価格は、価格の乱高下にさらされた1年であった。年が明け1リットル100円を切る状況となって、落ち着きを取り戻してはいるが、道路特定財源のあり方についての方向は必ずしも明らかではない。また、9月のリーマンショックは、世界的危機の原因となり、日本経済、そして地方財政にも大きな影響を及ぼしつつあり、地方財政の舵取りはより不透明さを増している。

### 2009年度の地方税財政

2009年度の地方財政計画規模は、82兆5,600億円、前年度比8,500億円の減となる。地方税の減収を見込んで、財源不足額は前年度の5兆2,500億円のほぼ倍、10兆4,700億円となる模様で、特例加算の他、財源対策債、赤字地方債の臨時財政対策債など、様々な対応が必要となる。

実質的地方交付税は21兆円、前年度比2兆7,000億円の増となっているが、前年度比2倍弱となった臨時財政対策債5兆1,500億円により確保されるもので、地方交付税としては、15兆8,000億円、前年度比4,000億円増にとどまる。法定率分等では11兆円にすぎず、規定ルールによる一般会計加算3兆8,000億円、および1兆円の増額による確保となる。

地方債総額は、6兆6,800億円、臨時財政対策債を含めると11兆8,300億円程度となる。

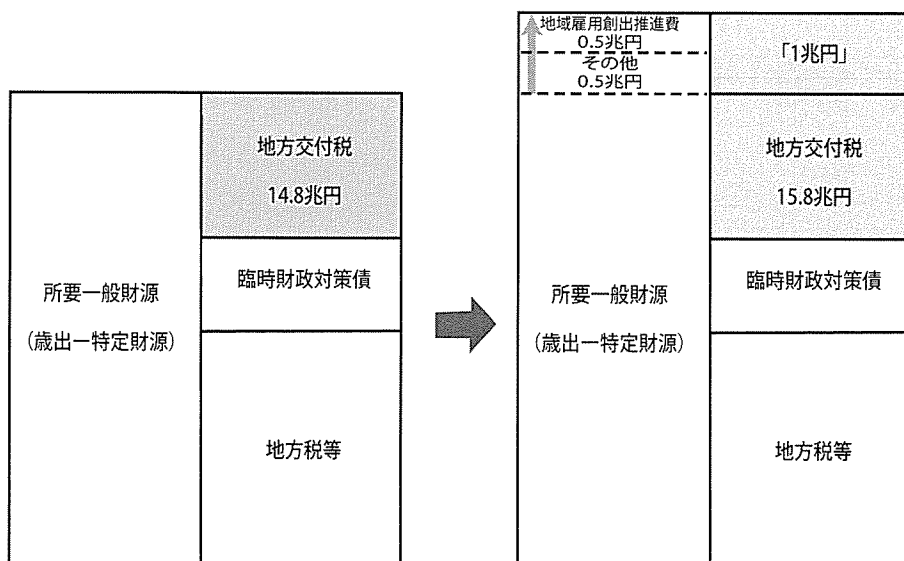
### (1) 地方税の減収

本年度の地方税制改正においては、自動車取得税の時限的負担軽減措置の他は大幅な減収要因となるものはないが、製造業を中心とする景気の急降下によって、2009年度の地方税収は大幅な減収が予想されている。

2009年度当初見込みでは、道府県税が15兆4,000億円、前年度当初比18.1%減、市町村税は20兆8,000億円、前年度当初比4.0%減、合計で36兆2,000億円、前年度当初比10.6%減となっている。ただし、昨年導入された地方法人特別譲与税の配分で8,000億円が新財源となり、地方税の減少幅は8.6%となる。

税収減が著しいのは法人関係税である。とくに、道府県の法人事業税は前年度当初が5兆8,000億円に対し、本年度は3兆1,000億円を下回る。地方法人特別税（譲与税）に振り替わった分8,000億円を足しても4兆円を下回る見込みとなった。3割以上の減収ということで、地方税全体の主要な税収減要因であり、改めて、この種の税の不安定さを思い知らされるのである。外形標準課税や税源交換など、中途半端に終わった改革論議を再度展開する必要があるところである。

図 地方交付税「1兆円」増額のイメージ



出所:「2009年度地方財政対策の概要」

## (2) 地方交付税の1兆円増額

「生活防衛のための緊急対策」を踏まえ、地方交付税を1兆円増額加算する(図参照)。これは、既定の加算とは別枠で基準財政需要額に上乘せするというもので、ふるさと創生資金のスタイルをとっている。

1兆円のうち、5,000億円は地域雇用創出推進費を創設する。これは、間伐や学校耐震化など地域のアイデアによって歳出を計上し雇用創出につなげたいとするものである。地方交付税の算定を通じて、雇用情勢の厳しい地域に重点配分するものとされる。2009年、10年と継続する予定である。

その他は、地方財政計画の収支見直しを通じた地方財源の充実により5,000億円を確保する。この財源を用いて、「地域の元気回復」(一般行政経費)1,500億円、公立病院に対する財政措置など医療・少子化対策の充実(一般行政経費、公営企業繰出金)1,500億円、金融市場の混乱を踏まえた公債費の償還期限見直し(公債費)2,000億円を実施するものとなる。

## (3) 財政健全化の推進と地方交付税

こうした景気や生活防衛策の一方、政府・与党内の批判もあって、「基本方針2006」に基づく小泉政権からの構造改革路線を残そうとの試みもみられる。

給与関係経費は、職員2.5万人純減、給与構造改革等により4,000億円減、一般行政経費や投資的経費の減となった。したがって、地方交付税の1兆円増額も、本来の部分では、こうした人件費や公共事業の抑制による基準財政需要額の減額があるため、地方交付税は、前年度比でみれば1兆円の増とはならず、4,100億円の増額にとどまってしまうのである。なお、昨年度、設置された地方再生対策費は横ばいとなっている。

## 道路特定財源と地方財政

2008年3月、福田前首相は、道路特定財源の全額一般財源化を表明し、10年間で59兆円投入する道路整備中期計画を5年間に短縮し、新たに策

定することを表明。同年5月の閣議決定に基づき、2008年12月8日、政府・与党は、道路特定財源の一般財源化等について、関連法案を次期通常国会に提出することを明らかにしていた。

この中で、地方財政に関わる重要な変化は、揮発油税収の4分の1を地方の道路整備費に配分している(使い道を道路に限った)「地方道路整備臨時交付金」(2008年度予算で6,825億円)を廃止し、それに代わるものとして、道路を中心に関連する他のインフラ整備や関連するソフト事業も含め、地方の実情に応じて使用できる1兆円程度の「地域活力基盤創造交付金(仮称)」を創設することである。これまで道路特定財源が充てられていた道路整備費等の見直しにより財源が捻出されることになる。

この新たな交付金「地域活力基盤創造交付金(仮称)」は、2009年度、9400億円を地方に配分され、自治体の判断で道路以外の公共事業にも充てられるという。地方自治体への交付金の多くは都市再生特別措置法の「まちづくり交付金」のように法律で規定されるが、自民党道路関係議員や国土交通省は「2010年度以降の歳出も担保するためには新交付金を法律に明記すべきだ」として、道路特定財源を道路整備に充てることを定めた道路整備事業財政特別措置法の改正案に新交付金を盛り込む方向で検討していた。

しかしながら、政府・与党は2009年度からの道路特定財源の一般財源化に伴って地方に配分する新たな交付金について、年末年始になって、通常国会に提出する関連法案に明記しない方向で検討とされている。使い道を公共事業に限っているため、法律で位置付ければ、一般財源化の趣旨に合わない。新交付金には与党の中で「改革骨抜き」との批判もくすぶっているため、造反を防ぐ思惑もあるという(日経ネット 12月27日付、YOMIURI ONLINE 1月5日付)。玉虫色の対応といわざるを得ず、この問題の先行きは未だ不透明である。

また、道路特定財源制度廃止に伴う措置として、道路特定財源が道路整備財源となることを前提とした

地方債制度を見直し、一般公共事業債の充当率引上げ等が実施されることとなった。

## 地方公共団体金融機構(仮称)の創設

地方財政対策の中で明記されているもう一つのポイントは、「地方共同の金融機構」の地方公共団体金融機構(仮称)創設である。

すでに、財投、政策金融改革の一環として、2008年10月より、地方公営企業金融公庫は、政府出資の特殊法人から地方公共団体共同出資の地方共同法人「地方公営企業等金融機構」となっていたが、これを、地方公営企業向け貸し出しから、貸付対象に一般会計を含めることにより、地方団体の資金ニーズに適時、適切に対応するものを目指すことになる。国の関与を極力減らす地方分権の観点からも評価されており、こうした機関は、戦後、地方財政委員会の「地方団体中央金庫」案他、多くの機関や論者(たとえば鈴木武雄教授)が提案してきたものである。

今回、生活対策として、鳩山邦夫総務大臣から地方財政審議会に対し、「地方公共団体支援策」の一つである「地方自治体(一般会計)に長期・低利の資金を融通できる、地方共同の金融機構の創設」の要請がなされ、12月10日に報告書がまとめられ、実施に移されるものとなった。

2009年度は、一般会計に5,000億円、公営企業会計に8,000億円、また臨時財政対策債の急増に対応するため、長期の資金調達が困難な市町村分を中心に臨時財政対策債を5,000億円引き受けることとなった。

## おわりに

一般財源における水準超経費相当額は1兆2,800億円で、前年度のほぼ半分になっており、東京都など不交付団体としての大都市自治体の税収減は明らかである。その点では、小泉政権以来の大都市財政に重きを置いてきた政策から、若干変化の兆し



と見ることできる。しかし、臨時財政対策債導入前の2000年度では、地方交付税が21兆4,000億円あったことからみれば5兆円以上減額されてきているわけで、地方交付税による財政調整機能が疲弊してきている状況に変わりはない。

地方団体は、歳出削減に懸命の努力をしているところであるが、地方交付税削減により極めて厳しい財政状況にある。人件費においては、地方公共団体は「基本方針2006」の定める5年間で5.7%の定員削減以上の削減に取り組み、自由に使える財源を生み出そうとしているが、この努力による財源は地方公共団体に還元されていない。また、地方財政計画上、給与関係経費以外にも分散計上されている人件費

全体では5.7%を相当上回るペースの減員が行われている（「平成21年度の地方財政についての意見」地方財政審議会）。

公から民への流れの中でサービスの民間委託が一巡した今、自治体に委託事業の削減さえ求められているという。派遣切りなど今日の雇用問題が示していることは、失業をなくすという至極当たり前の経済政策の必要性である。人件費削減は幸せを呼ぶという誤った考えをもうそろそろ見直す時にきているのではないか。

そして、道路か雇用か。少なくとも雇用が道路から生み出されるべきという考え方にも明確な方向性を出すときがきている。■

