

〔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「〈埋藏金〉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)。