

〔総論〕 「生活・福祉」重視路線の後退、 内需主導型経済への転換は困難

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

「財政運営戦略」・中期財政フレームと財政 再建最優先政策への回帰

2010年6月22日、菅内閣は「財政運営戦略」を閣議決定した。「基礎的財政収支」(プライマリー・バランス、公債収入を除く歳入マイナス国債費を除く歳出)を遅くとも2015年度までに2010年度比で半減、2020年度までに黒字化する。2021年度以降、1.8倍と先進国で最も高いGDP比の国・地方長期政府債務残高を安定的に引き下げる目標を設定した。2011～13年度の中期財政フレームでは、①2011年度の新規国債発行額を2010年度当初予算の水準(約44兆円)を上回らないものとし、それ以降も着実に縮減させる、②基礎的財政収支対象経費(国債費を除く歳出)を前年度当初予算の規模(約71兆円)以下に抑える国債費を除く歳出を2010年度の水準(約71兆円)以下に抑える方針も打ち出した。

「財政運営戦略」の「基本的な考え方」では、財政破綻リスクへの断固たる対応として、「ギリシャのように国債市場における信認が失われ、財政が破綻状態に陥ることがないようにしなければならない。政治の強いリーダーシップで改革に取り組み、まだ間に合うし、間に合わせなければならない」としている。鳩山内閣時において、菅財務相と仙石国家戦略担当相は、ギリシャ危機を引き合いに消費税増税へ前向きな発言をしてきた。菅内閣が成立すると、日本の特性を無視し、「ギリシャ危機」の教訓を前面に出して

「財政運営戦略」を策定している。個人部門と法人企業部門の資金過剰(貯蓄過剰)が膨大な日本では、大幅な財政赤字→国債への市場の信認低下と国債価格の暴落→資金の海外流出と為替相場の暴落という「ギリシャの悲劇」は生じないのである。

2010年7月28日には2011年度予算の概算要求基準を閣議決定した。約1兆3000億円の自然増が見込まれる社会保障費などを除いた約24兆円を対象に、各省庁で一律1割削減する。削減分のうち1兆円を相当程度超える額を成長戦略やマニフェスト関連事業に充てる「特別枠」と設定する。自民政権下の1980年代の第1次財政再建でマイナス・シーリング方式が導入されたが、民主党政権は2010年度予算編成で「各省庁別の予算シェアが固定した」として撤廃した。2011年度予算編成におけるマイナス・シーリングの復活により、財政再建最優先の歳出削減方式は自民政権時代に回帰している。

参議院選挙の大敗により、菅首相は選挙期間中に唐突に提起した消費税増税については沈黙を決め込んだ。一方、法人税減税については、優遇措置の縮小による増税額と税率引き下げによる減税額をほぼ同規模とする民主党の「マニフェスト2009」や財務省の方針を超えて、実質減税を主導した。菅内閣下では、「輸出主導型」成長と財政再建(財政健全化政策)を最優先した小泉内閣下の経済・財政政策との共通性が色濃くなり、前年度予算で着手した「生活重視」は背景に退きつつある。

表1 主要経済指標の政府見通し

(前年度比増減率、%)

	2010 年度		11 年度
	当 初 見通し	実 績 見込み	当 初 見通し
実質GDP	1.4	3.1	1.5
個人消費	1.0	1.5	0.6
民間設備投資	3.1	4.0	4.2
民間住宅投資	4.4	0.1	5.4
輸出等	8.3	18.7	6.2
輸入等	5.2	10.5	3.5
名目GDP	0.4	1.1	1.0
消費者物価指数	▼0.8	▼0.6	0.0

出所：内閣府「平成21年度の経済動向及び平成22年度の経済見通し」(2009年12月)、
「平成22年度の経済動向及び平成23年度の経済見通し」(2010年12月)より作成。

実質 1.5%・名目 1.0%の経済成長、 「輸出主導型」成長の継続

2010年12月22日に閣議了解された2011年度の(当初)経済見通しでは、経済成長率は実質で1.5%、名目で1.0%とした(表1参照)。2010年度の実績見込みは実質で3.1%程度、名目で1.1%とされており、2011年度に実質成長率は半減する。この見通しですら民間経済研究機関の予測(平均、実質1.2%、名目0.6%)を上回っている。

2010年度の実質成長率(実績見込み)は当初見通しの1.4%を大幅に上回った。伸び率が18.7%と当初見通し(8.3%)を大幅に上回った輸出に主導された景気回復である。リーマン・ショック後の輸出停滞による景気の落ち込みを克服するために4兆元の大規模公共投資を実施し、内需主導型高成長軌道に乗りつつある中国への輸出拡大によるところが大きい。一方、内需では自動車購入に対する補助金やエコポイントなどが効果を発揮して個人消費は当初見通しを上回ったが、実質1.5%、名目0.4%の伸びにすぎない。

2011年度には円高等の影響で輸出等は、伸びを鈍化させるものの、依然として需要拡大の主因である。エコポイント等の終了により、個人消費の伸びは

実質で0.6%、名目で0.2%にとどまる。内需のうち民間住宅投資のみ税制改正などの効果を期待して5.4%と高い伸びが設定されているが、所得不振の下では過大と思われる。ワーキング・プアと密接に関連する「ハウジング・プア」が深刻化している中で、恒久的な家賃補助や社会住宅の増設が行われなくて、持家建設促進に力を入れているのは、「生活重視」からほど遠い(稲葉剛『ハウジングプア』山吹書店、2009年、参照のこと)。

消費者物価上昇率をゼロとしており、2008年度以来のマイナス脱却を目指している。雇用を通じる経済成長を重視する「新成長戦略」の下で、雇用創出・下支えの政策効果が持続し、景気が持ち直していくことから、雇用者数は緩やかな増加を続け(0.7%程度の増)、完全失業率は2年続けて低下する(5.0%程度→4.7%程度)としているが、「雇用重視」の予算にはあまりにも雇用改善のテンポが緩慢である。

予算規模と新規国債発行額の据え置き

2011年度一般会計当初予算は、財政運営戦略における中期財政フレームに沿って編成された。予算規模は92兆4116億円、歳入のうち新規国債は44兆2980億円ではほぼ前年度水準に据え置かれた(表2参照)。2010年度に2009年度当初比で15.8%

表2 2011年度予算政府案の概要

一般会計歳出入総額		92兆4116億円	1124億円増	(0.1%)
歳入	歳入	40兆9270億円	3兆5310億円増	(9.4%)
	2011年度補正後比		1兆2840億円増	(3.2%)
	その他の収入	7兆1866億円	▼3兆4136億円減	(▼32.2%)
	国債	44兆2980億円	▼50億円減	(▼0.0%)
	国債依存度	47.9% (2009年度当初48.0%)		
	年度末国債残高	約668兆円	約31兆円増	
歳出	基礎的財政収支対象経費	70兆8625億円	694億円減	(▼3.3%)
	社会保障関係費	28兆7079億円	1兆4393億円増	(5.3%)
	地方交付税交付金	16兆7845億円	6932億円減	(▼4.0%)
	公共事業関係費	4兆9743億円	7987億円減	(▼13.8%)
	文教・科学技術振興費	5兆5100億円	772億円減	(▼1.4%)
	防衛関係費	4兆7752億円	151億円減	(▼0.3%)
	経済協力費	5298億円	524億円減	(▼9.0%)
	中小企業対策費	1969億円	58億円増	(3.0%)
	エネルギー対策費	8559億円	139億円増	(1.7%)
	食料安定供給関係費	1兆1587億円	25億円減	(▼0.2%)
	その他の事項経費	5兆5660億円	3717億円増	(7.2%)
	(うち地域自主戦略交付金)	(5120億円)	(5120億円増)	(皆増)
	経済危機対応・地域活性化予備費	8100億円	1900億円減	(▼19.0%)
	国債費	21兆5491億円	9000億円増	(4.4%)
	決算不足補てん繰戻	—	7182億円減	(皆減)
財政投融资計画		14兆9059億円	3兆4510億円減	(▼18.8%)

注：1) 歳出・歳入の増減額と()内の増減率は2008年度当初予算比。一般会計国債残高の2010年度は当初見込み、増減額は2009年度補正後比。

2) 歳出総額には上記の費目以外に恩給費(6434億円)、予備費(3500億円)が含まれる。

出所：財務省「平成22年度補正予算等の説明」(2010年10月)、「平成23年度一般会計歳入歳出概算」(2010年12月24日)、「日本経済新聞」2010年12月25日付より作成。

増加して10兆6002億円まで膨れ上がった税外収入は、2010年度当初比で32.2%減少して7兆1866億円に縮小している。うち5兆6000億円程度は独立行政法人や特別会計の「埋蔵金」(外為特会2兆9000億円、財投特会1兆3000億円、独立行政法人「鉄道建設・運輸施設整備支援機構」の利益剰余金1兆2000億円、その他2000億円)であり、「埋蔵金」は枯渇してきている。「埋蔵金」のうち2兆5000億円程度(鉄建設機構1兆2000億円、財投特会1兆1000億円、外為特会2000億円)は基礎年金の1/2国庫負担に充当

されるが、この手法は2011年度限りとされている。

新規国債発行額の据え置きと税外税収の激減にもかかわらず2010年度規模の歳入を確保できたのは、租税収入が2010年度当初比で3兆5310億円、9.4%増加することによる。

2010年度の景気上昇による年度内自然増収(計2兆2470億円、うち法人税1兆5360億円、所得税1940億円、消費税5170億円)大幅であるので、2010年度補正後比の税種増加率は3.2%でそれほど大きいわけではない。

基礎的財政収支対象経費は据え置き、 「生活重視型」予算は足踏み

財政再建を最優先したため、国債費を除く基礎的財政収支対象経費は据え置きとなった。

政策コンテストを行い事業選定を進めた「元気な日本復活特別枠2.1兆円」では、A判定はほとんどが在日米軍駐留経費負担（「思いやり予算」）1858億円で予算措置率（要望額に対する予算計上額の比率）は100%であった。B判定では、農業者個別所得補償制度加算分1024億円が第1位で予算措置率は94.8%、第2位は高速道路の原則無料化実験450億円で予算措置率は60%であった。C判定では社会資本整備総合交付金が1540億円で最大であり、予算措置率は66.7%であった。概算要求基準では「特別枠」は成長戦略やマニフェスト関連経費に充てるとしたが、内需創造型成長を目指す成長戦略と関連した経費に重点的に充当した予算編成にはなっていない。

主要経費別内訳で顕著に増加したのは社会保障関係費のみである（2010年度当初比1兆4393億円増、5.3%増）。社会保障関係費の自然増は約1兆3000億円と見込まれるから、主な政策増は3歳未満児に対する子ども手当の2万円への7000円増額（約2100億円）のみである。重点事業としての雇用対策は、①求職者支援（雇用保険の期限切れの失業者に職業訓練期間に月10万円支給）の恒久化（628億円）が目玉であるが、一般会計からの充当額は約173億円にすぎない。その他は、②新卒者の就職支援（110億円）、③派遣社員の正職員化奨励（194億円）、④最低賃金の800円以上への引き上げ支援（50億円）、⑤法人税制における雇用促進税制（雇用を10%増加したら、1人当たり10万円を税額控除）と零細であり、目立った雇用効果を発揮できるとは考えられない。

マイナス・シーリングの復活により、EUの新成長戦略などで重視されている先進国の最も重要な成長促進経費としての教育費は、1980年代の財政再建期と同様に抑制の対象となった。少人数学級の推

進では、小学校1年生に限り、上限人数を現行の40人から35人に引き下げた。公費の投入が抑えられてきた大学教育費では、国立大学法人運営費交付金の削減（0.5%）は継続し（施設整備費含むと微増に）、私立大学への経常費補助は0.4%削減される。

2010年度当初比で削減率が13.8%と最も大きいのは公共事業関係費である。一括交付金化した地方への補助負担金（仮称「地域自主戦略交付金」）が除かれており、これを含めると約5兆5000億円で削減率は5.5%で、10年度当初の18.3%よりはかなり小幅になっている。政権獲得時の「コンクリートから人へ」のスローガンは、色あせつつある。

法人税の実質減税・金融所得の低率課税継続 と給与所得課税・相続税における再分配強化

2011年度税制改正による増減税額を平年度ベースで見ると、企業課税・環境税導入5560億円の減税（法人税率引き下げ1兆2194億円の減税、政策減税の新設・拡充1139億円の減税、政策減税の廃止・縮小5849億円の増税、環境税導入など企業向け消費税の見直し2198億円）、個人所得課税・資産課税の見直し4989億円の増税となっている。

焦点となったのは法人税率引き下げであり、政策減税の廃止・縮小による増収効果を大幅に上回り、純減税となっている。経済のグローバル化が進展する中で、1980年代以降、法人税率の引き下げ競争が激化したにもかかわらず、OECD加盟国の法人所得課税（中央・地方政府分）のGDP比は上昇傾向を示している。例外は日本であり、バブル崩壊後2000年代半ばまで低下している。OECD加盟国平均で見ると、法人税率引き下げによる減収分を補う政策増税（課税ベースの拡大）が行われたことによる（諸富徹『グローバル時代の税制改革』ミネルヴァ書房、2009年、9～10頁）。日本では純減税が実施されており、経済の長期停滞と相まって法人所得課税の税収調達力を低下させてきた。菅内閣の法人税制改革は、自公時代と変わりがない。日本の大企業は、賃金抑制による内需停滞で投資機会を見いだせず、膨大な内

部留保が使いきれない状態である。法人税率引き下げが投資・雇用拡大効果を発揮することは期待できない。

所得税では、高額所得層の所得の大半は金融所得（主に配当、証券キャピタル・ゲイン）から構成されるにもかかわらず、10%の低率分離課税がさらに2年延長されることになった。所得税における公平性の確保は、給与所得者の内部で中高所得層に対する給与所得控除の縮小や役員退職金の控除縮小として行われる。相続税では基礎控除縮小と税率の一部引き上げが行われるが、住宅建築促進のための贈与税の減税（負担軽減を孫にも適用）が行われるので、資産課税で再分配機能が強化されたとは一概にはいえない。

2011年度には国税レベルで初の環境税（「地球温暖化対策税」）が導入される。環境省は2009年11月、「税収規模1兆円超」案を示したが、政府税調は2010年12月15日、初年度の税収規模を350億円とし、段階的に引き上げて2015年度に2400億円規模とする方針を決定した。財界や経済産業省の国際競争力を低下させるという批判に配慮した及び腰の導入となっている。低賃金を武器にコスト競争で優位に立つ中進国に対して、排出権取引や環境税を導入することにより技術革新を促し、先進国としての優位性を発揮しようとするヨーロッパ大陸先進国の戦略に大幅に立ち遅れている。

地方交付税の増額と「一括交付金」（仮称・地域自主戦略交付金）の創設

地方財政では、地方交付税がマイナス・シーリングの対象となり、入口ベースでは過去最大だった2010年度当初比で6932億円減の16兆7848億円となった。今春の統一地方選をにらみ、交付税特別会計の繰越金（2010年度補正予算で国税五税の年度内自然増収分など1兆3126億円を増額繰入）を主な原資に、出口ベースでは2010年度当初比4797億円増の17兆3734億円に増額された。なお地方交付税のうち特別時交付税は2011年度に6%から5%へ（1737億円の減）、2012年度に5%から4%に引き

下げられ、その分だけ普通交付税が引き上げられる。「中期財政フレーム」では地方の一般財源総額は2010年度水準を維持するとされたが、事実、一般財源総額は2010年度比で900億円増の59兆5000億円となった。内訳では一般財源扱いされている赤字地方債（臨時財政特例債）が1兆5000億円減額されているのが目につく。

国・地方財政関係の重要な改正として、「一括交付金」が導入されることになった。2009年衆議院選マニフェストで、「地域主権」の一環として、社会保障・義務教育を除く国のひも付き補助金を廃止し、地方が自由に仕える「一括交付金」に転換することが掲げられた（以下、一括交付金の導入の経緯と評価については、飛田博史「一括交付金の検証」『自治総研』2010年10月号、1～33頁による）。民主党が政権を獲得すると、2009年11月の閣議決定で地域主権戦略会議を設置し、そこに設置されたワーキンググループ（神野直彦氏が主査）の検討を踏まえて、2010年6月22日に閣議決定された「地方主権大綱」に盛り込まれた。投資にかかる補助金・交付金等については2011年度より、経常的な補助金・交付金等については2012年度から段階的に実施し、経常的な国庫負担金についてもそのあり方について検証するとされた。一括交付金については、どの程度府省の関与が排除できるかが不透明である上に、個別補助金の削減額が100%一括交付金として保障されるかどうか予断を許さない。

2010年度予算と同様に子ども手当の中央・地方の恒常的な財源負担については合意がえられず、3歳未満児の増額分（約2500億円）は全額国費による負担になった（約2000億円は所得税の扶養控除見直し、約500億円は厚生労働省所管の子ども手当以外の予算の削減で捻出）になった。子ども手当については予算が約5000億円増加するのに対して、待機児対策としての新たな交付金（保育ママの活用など）は500億円、保育所運営費負担金（3744億円）は210億円増額されるにすぎない。子ども手当上積み分が全額国費負担になる一方、厚生労働省を中心に地方向け補助金

を約950億円削減することになった。これにより所得税増税による地方交付税の増額（約650億円）と扶養控除見直しによる住民税の増税（約500億円）のほとんどが吸収されることになった。地方自治体が子ども手当への地方負担については事務返上まで取り上げて強力で反発する一方、主に現物サービス分とみられる補助金削減を受け入れたのは理解に苦しむ。

「生活重視」の内需主導型成長と「知的」競争力による国際競争

菅内閣は、2010年6月18日に2020年度までの「新成長戦略」を閣議決定し、参議院選挙にむけての公約に反させた。新成長戦略は、「成長・地域戦略研究会」が「外需の獲得を通じて、成長を実現する」ことを政策理念として提出した報告書をベースとしている。賃金・労働条件の大幅な改善、医療・福祉と教育の再生などの「生活重視」の政策は後退し、財界が求める法人税率引き下げが盛り込まれている。

閣議決定された新成長戦略では、菅首相が掲げる「強い経済」の実現に向け、環境、健康、観光、アジアの4分野で新たな需要の発掘に力を入れ、計500万人の雇用創出を目指す。年平均実質2%、名目3%を上回る成長、2011年度のデフレ脱却、早期の失業率の3%台への引き下げを目標に掲げた。目標実現に向けた具体策として、7分野21の国家戦略プロジェクトが設定されたが、その中には法人税率の主要国水準への段階的引き下げ、アジアを中心に官民連携によるインフラ輸出推進などが盛り込まれている。「成長・地域戦略研究会」報告の輸出主導型成長戦略と内需創造型成長戦略が混在している。持続可能な財政・社会保障制度の構築や生活の安全網（セーフティ・ネット）の充実を図ることが、雇用を創出するとともに、国民の将来不安を払拭し、経済成長の礎になるとして、「内需創造型経済」を目指す（「新成長戦略」について、拙稿「〈新成長戦略〉の構想と現実」『自治総研』2010年12月号、55～76頁を参照のこと）。

しかし「財政運営戦略」により歳出抑制による財政再建最優先政策が展開すると、内需創出型成長

戦略は後景に退いた。新成長戦略では、医療福祉が成長分野として位置づけられ、その雇用拡大が重視されている。医療福祉が成長分野となり、雇用拡大→消費拡大→内需拡大という効果を発揮するためには、まともに生活できる賃金が保障され、労働時間が短縮した安定的雇用の拡大が不可欠である。2010年度予算で取り組まれた医療福祉の診療報酬の引き上げは、2011年度予算ではほとんど進展していない。自民党政権末期以降、景気対策の中心となってきた雇用対策では、安定的雇用の拡大というマクロ政策・労働法制改革を伴うことなく、時限的な政策を打ち出し、仕事が見つかったとしても不安定雇用にすぎないという限界を示してきた。雇用対策が需要サイドの雇用拡大策よりは供給サイドの職業訓練（および訓練期間の生活保障）に偏っていることによる。2011年度の実質経済成長に対する公的需要の寄与度はマイナス0.2%であり、財政の直接的な需要創出効果は望めない。

「生活者重視型」・「環境調和型」の成長戦略への転換が最優先の課題である。国際競争では、アジア市場は拡大しつつあるとはいえ、他のアジア諸国との大幅な賃金格差を考慮すれば、法人実効税率を引き下げたとしても、低コスト競争に固執しては展望がない。EUの新成長戦略（「欧州2020」）では、知識と技術革新の強化を成長の原動力とする「知的」（smart）成長を目指している。日本も低コスト競争からの脱却、「知的」国際競争力を武器とする政策転換が必要であり、「環境調和型」成長戦略はその重要な契機となる。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税込調達機能と垂直的所得再分配機能を強化するための直接税改革（配当・証券譲渡所得等への低率分離課税の廃止、最高税率引き上げ等による所得税の「包括的所得税」化）、⑤「排出権取引」の導入、環境税の重荷等環境政策の強化が重要な政策となる。■

（まちだ としひこ）

〔各論I〕「抜本改革なき企業減税・個人増税」の2011年度税制改正

片桐 正俊
中央大学経済学部教授

2011 年度税制改正の性格

2011 年度税制改正の性格を端的に表現すれば、「抜本改革なき企業減税・個人増税」ということになる。なぜこういう税制改正になったのか。まず、その制約条件から述べよう。

民主党政権は、2009 年衆院選のマニフェストで国の総予算 207 兆円を大幅に組み替え、無駄の削減で 9 兆 1000 億円を生み出すとあったが、2010 年度予算で実現した歳出削減額は 2 兆 3000 億円に止まったのを受けて、2011 年度予算の財源確保のために、特別会計や独立行政法人に対する事業仕分けによる無駄削減に懸命に取り組んだものの、実際の歳出削減は約 3000 億円に過ぎず、新たな財源をほとんど見出しえなかった。

ところが、民主党政権は 2010 年参議院選挙でマニフェストを若干修正したものの、それを 2011 年度予算でもできるだけ実現しようとするスタンスを取った。大幅な財源確保が必要になるが、政府は参議院選挙での敗北のためか消費税を含む税制の抜本改革を先送りしてしまった。このため、財源確保が非常に厳しくなり、前年に引き続き、霞が関埋蔵金等税外収入（外為特会剰余金、財投特会積立金・剰余金等）を何とか 7 兆 2000 億円かき集めた。

しかし、抜本改革を避けたために、国家の財源の中心である租税収入は、2011 年度に実質 1.5%

の経済成長を反映した限度内でしか確保できない。40 兆 9270 億円の税収になる見通しである。こうした制約下に 2011 年度税制改正案は立案された。

では、こうした制約下においてなぜ企業減税・個人増税の税制改正になったのか。政府は、経済界の強い要望を受け、またデフレ脱却と雇用の確保を最重点課題として、法人税の実効税率を 5% 引き上げる決断をした。企業減税（国税分）は実質 5800 億円規模の見通しである。政府は 2010 年 6 月に決めた財政運営戦略で減税には代替財源を求めるペイゴー原則を盛り込んでいるために、また民主党は格差是正を標榜しているために、低下している財源調達機能と所得再分配機能を高めるべく、高所得者を中心に所得税と相続税の負担増を求め、その増税総額（国税分）は約 4900 億円になった。このように、2011 年度は企業減税を個人増税で埋め合わせる税制改正となったのである。2011 年度の税制改正による増減収見込額は表の通りである。

以下では、表に示された 5 項目の主要課税の改正事項の主要なものを中心に検討する。2011 年度税制改正大綱では改正の基本的な考え方として、「特に、デフレ脱却と雇用のための経済活性化、格差拡大とその固定化の是正、納税者・生活者の視点からの改革、地方税の充実と地方自治の確立に向けた地方税制改革の 4 つを柱として…改正を行う」としてしているので、この点を念頭に改正の中身を検討する。

表 2011年度の税制改正（内国税関係）による増減収見込額

(単位：億円)

改正事項	平年度	初年度
1. 法人課税		
(1) 法人税の基本税率の引下げ	▲ 1 兆 2194	▲ 8076
小計	▲ 1 兆 2194	▲ 8076
(2) 課税ベースの拡大等		
①減価償却制度の見直し	1780	1164
②欠損金の繰越控除制度の見直し	1788	1430
③貸倒引当金制度の見直し	550	440
④寄附金の損金不算入制度の見直し	69	48
⑤各種租税特別措置廃止・縮減項目	1662	1261
⑥外国税額控除制度の適正化	90	43
小計	5849	4386
(3) 政策減税		
①中小企業者等の軽減税率の引下げ	▲ 671	▲ 148
②雇用促進税制	▲ 365	▲ 139
③環境関連投資促進税制	▲ 249	▲ 195
④総合特区制度、アジア拠点化推進のための税制	▲ 73	▲ 11
⑤租税特別措置の見直し（中小企業関係）	219	91
小計	▲ 1139	▲ 402
(4) その他		
小計	▲ 274	▲ 192
法人課税 計	▲ 7758	▲ 4284
2. 個人所得課税		
(1) 給与所得控除の見直し	1195	203
(2) 退職所得課税の見直し	94	21
(3) 成年扶養控除の見直し	823	132
(4) その他	50	2
個人所得課税 計	2162	358
3. 資産課税		
(1) 相続税・贈与税の見直し		
①相続税の基礎控除の引下げ	2355	785
②死亡保険金に係る非課税制度の見直し	341	114
③相続税の税率構造の見直し	250	83
④未成年者控除及び障害者控除の引上げ	▲ 31	▲ 10
⑤贈与税の税率構造の緩和	▲ 21	▲ 21
⑥相続時精算課税制度の適用要件の見直し	▲ 92	▲ 92
(2) その他	25	17
資産課税 計	2827	876
4. 消費課税		
(1) 地球温暖化対策のための税	2405	357
(2) 航空機燃料税の税率引下げ	▲ 263	▲ 263
(3) その他		
①消費税の事業者免税点制度における免税事業者の要件の見直し	27	—
②課税売上割合 95%以上の場合の消費税の仕入税額控除制度の見直し	29	—
消費課税 計	2198	94
5. その他		
(1) 還付加算金の計算期間の見直し	33	0
(2) 保険年金に係る最高裁判決を受けた対応	▲ 75	▲ 75
(3) 認定 NPO 法人等に寄附をした場合の所得税額の特別控除制度の創設	▲ 33	▲ 30
その他 計	▲ 75	▲ 105
合計	▲ 646	▲ 3061

出所：財務省資料

法人実効税率 5%引下げと課税ベース拡大措置等の法人課税改正

わが国企業の国際競争力の向上や国内投資拡大と雇用を促進するために、国税と地方税を合わせた法人実効税率を現行の40.69%から35.64%に5%ポイント引き下げる。法人税率だけだと30%から25.5%に4.5%ポイント引き下げる。また中小法人に対する軽減税率は18%から15%へ3%ポイント引き下げる。こうした法人税率引下げによる企業減税は1兆5000億円になる。

ところが、他方で①投資初期の償却額を縮小する減価償却制度の見直し②欠損金の繰越控除を控除前の所得の8割に制限③貸倒引当金の適用業種を銀行や保険、中小企業に限定④寄付金の損益不算入制度の見直し⑤研究開発控除限度額を法人税額の30%から20%に引き下げ⑥租税特別措置国税50項目、地方税64項目を廃止・縮減等による課税ベースの拡大で、新たに国税分と地方税分を合わせて約8000億円の企業負担が発生するために、法人実効税率引下げの効果は減殺され、正味では約7000億円の企業減税となる。それでも政府はGDP押し上げ効果は平年度ベースで0.2ポイント、雇用創出効果は9万人になると発表している。2011年度に限ればGDP押し上げ効果は0.1ポイント、雇用創出は2万人と説明している。経済産業省は3年後にはGDPを2%以上押し上げ、121万人の雇用につながると期待している。

この法人税減税に対して早くも、法人実効税率35.64%では、2009年欧州15カ国平均27%、アジア25%と比べて、なお10%ポイントの差があり、国内投資を促し空洞化に歯止めをかける程の効果がないとの声が上がっている。

また、法人実効税率5%引下げと言っても、他方でその財源確保の手段として、欠損金の繰越控除税制度、減価償却費、研究開発費等を縮小するために、それらの制度からこれまで恩恵を受けていた企業は負担増となって、法人税率引下げで投資や雇用の拡

大する効果を減殺してしまうとの声も聞かれる。さらに、大企業は膨大な内部留保を抱えていて、法人税率引下げはさらに内部留保を膨らませるだけで、投資・雇用拡大効果を高めることは期待できないという見方もある。

他方、このような法人税率引下げによる投資・雇用の拡大効果に対する疑問とは別に、法人税率の引下げに見合った課税ベースの拡大が不十分で、特に租税特別措置の見直しが十分な成果を上げていないという批判もある。

なお、法人課税における政策減税としては、①中小企業等に対する軽減税率を18%から15%に引下げ②雇用促進税制③環境関連投資促進税制④総合特区制度、アジア拠点化推進のための税制⑤租税特別措置の見直し等がある。

このうち、雇用促進税制は菅首相肝いりの政策で、(イ)従業員を10%以上かつ5人以上(中小企業は2人以上)増やす(ロ)会社都合の解雇がない(ハ)給与支払総額が増えている、の3点を満たす場合に、増やした従業員1人当たり20%を減税する制度である。年間350億円規模の減税を3年間行う。ただ、赤字法人はこの恩恵を受けられない。

給与所得控除の上限設定、成年扶養控除縮減、配当・譲渡所得10%軽減税率2年延長等の個人所得課税改正

2012年分の所得税から、給与収入1500万円を超える人は給与所得控除額が一律に年245万円まで頭打ちになる。全体の約1.2%(50万人)が負担増となる。さらに、年収2000万円を超す法人役員や公務員、国会・地方議員の給与所得控除額を245万円から徐々に減らし、年収4000万円を超えると一律125万円にする。

他方、特定支出控除は、適用基準を給与所得控除額の2分の1(現行:総額)に緩め、必要経費の範囲も資格(弁護士、公認会計士、税理士等)取得費、勤務必要経費(職務関連の図書、衣服、交際、団体等費

用)まで拡大し、給与所得者の実額控除の機会を拡大する。

勤続年数5年以下の法人役員等の退職金については、現行の2分の1課税を廃止する。また退職所得に係る個人住民税の10%税額控除も廃止する。

年間所得38万円以下の23～69歳の扶養親族がいる世帯の税負担を軽減する「成年扶養控除」については、成年者は基本的に独立して生計を立てるべきだとして、給与収入568万円(所得400万円)から段階的に控除を縮減し、給与収入689万円(所得500万円)以上の納税者には控除を廃止する。

2011年末で期限切れとなる証券優遇税制に関しては、上場株式等の配当・譲渡所得に係る10%軽減税率を2年延長し、2014年1月から20%の本則税率に戻す。これに伴い2012年1月に導入予定であった個人の新規株式課税を優遇する少額投資非課税制度(日本版ISA)の導入時期も2年延期する。

さて、2011年度の個人所得課税改正は、どう評価されるべきか。まず税制改正の基本的な考え方として、個人所得税の財源調達機能と所得再分配機能の回復を重視し、その方向に動いた点は、民主党政権ならではのこととして評価できる。特に給与所得控除の縮小は年収1500万円超の高所得者層の負担増となり、格差是正に資するであろう。平年度ベースで1500億円の増税となる。また退職金の優遇制度の見直しも高所得者層の負担増となり、平年度ベースで305億円の増税となる。

格差是正に必要な最高税率の引上げについては見送られている。高所得者層に有利な証券優遇税制も廃止されずに2年間延長となった。また見直しが提起されていた配偶者控除についても手付かず終わった。他方、高所得者ではなく中堅所得者に負担となる、成年扶養控除の廃止・縮小が行われ、平年度1150億円の増税になる見込みである。

このように個人所得課税改正は、全体として増税となり、その財源調達機能を強めるが、所得再分配機能に関しては、高所得者だけに負担増を求めるも

のでもなく、また彼らに対する優遇税制も残しており、理念とは離れた一貫性を欠くものとなっている。さらに、個人所得課税の増税分を子ども手当に充てようとしている点についても、所得制限のない子ども手当はばら撒きで所得再分配機能に反するので批判が起きている。

相続税の税率引上げ(55%)・基礎控除引下げと贈与税の税率緩和・相続時精算課税要件緩和等の資産課税改正

相続税の基礎控除を現行「5000万円+1000万円×法定相続人数」から4割減らして、「3000万円+600万円×法定相続人数」にする。また、相続税の最高税率を現行課税対象額3億円超50%から6億円超55%に引き上げる。税率区分も6段階から8段階にし、2億円超～3億円以下では税率が40%から45%に上昇する。相続税を納める人の数は現在の年4.6万人(全体の4.1%)から7万人(全体の6%)に増える見込みである。

贈与税の最高税率を現行50%から55%に引き上げる一方、20歳以上の子や孫への贈与にかかる税率を一般の贈与に比べて5～10%引き下げる。子や孫の贈与額が4100万円を超過する場合には減税の恩恵が受けられる。さらに、親子間の生前贈与を促す相続時精算課税制度について、受贈者に20歳以上の孫を追加するとともに、贈与者の年齢要件を「65歳以上」から「60歳以上」に引き下げる。

さて、2011年度の資産課税改正はどう評価されるべきか。現行制度が始まった1958年度以来初の大改革と言ってよいであろう。民主党政権が個人所得課税と並んで資産課税についても財源調達機能と所得再分配機能の回復を重視した改正を行った点は評価できる。相続税の基礎控除は、バブル期の地価高騰への対策として繰返し引き上げられたが、その後バブル経済が崩壊し地価が下落したにもかかわらず維持され、富裕層に有利な税制になっており、民主党政権が格差是正の観点から基礎控除

を縮減し、また税率の累進性を高め、富裕層に負担増を求める措置を講じたことは評価できる。また、贈与税については、高齢者から若者への生前贈与を促すため優遇対象を孫等に拡大する措置を講じたことも評価できる。

他方、相続税の基礎控除の縮小や税率引上げ等による増税は、平年度ベースで2827億円と見込まれるが、これが法人減税の財源に充てられるとすれば問題である。

環境税の創設

全化石燃料を課税ベースとする石油石炭税にCO₂排出量に応じて税率を上乗せし、全体の税収規模を1.5倍に引き上げ、増税分(2400億円)を環境税(地球温暖化対策税)として創設する。企業への影響が一度に出ないよう、2011年10月、2013年4月、2015年4月の3回の各段階毎にその税率を3分の1ずつ引き上げる。税収は省エネ技術の開発支援等、温暖化対策を推進する施策に充てることになっている。

環境税は、地球温暖化の原因となる温室効果ガスの約9割を占めるエネルギー起源CO₂の排出量を1990年比で3割減らすという政府目標を達成するために導入されるのであり、エネルギー・化学業界は当然の如く反対の姿勢であるが、国民的視点からは評価できる。ただ、税率が小幅なためCO₂削減効果を疑問視する声がある。また経済産業省等の試算では、実施後に増税分が全て転嫁された場合、標準的な世帯の負担増は年1154円となる。電気代は月33円、ガソリンや軽油は1リットル当たり76銭上がると思われる。

なお、民主党が2009年の総選挙で公約した暫定税率廃止によるガソリン値下げについては、実現が困難な見通しである。財政難を理由に2011年度も旧暫定税率分を一般財源として維持する。

市民公益税制＝NPO支援税制の導入

認定NPO法人への寄附について、所得税において税額控除制度(控除率40%：個人住民税と合わせて50%まで)を導入する。公益法人・財団法人、学校法人、社会福祉法人または更生保護法人への寄附についても同様の税額控除制度を導入する。税額控除の内訳は、所得税分が控除額の80%、住民税分が20%で、所得税全体の25%が税額控除の上限となる。

現在でもNPO法人への寄附の一定額を差し引く所得控除の制度はあるが、高所得層に有利なため、中低所得層にも恩恵が及ぶように税額控除制度を新設するのであり、民間団体の介護や子育て支援等の「新しい公共」活動を支援していくのが狙いで時宜に適っている。

地方税の充実と住民自治の確立に向けた地方税制改革

「平成23年度税制改正大綱」は、地域主権改革を進めていく観点から地方税の充実が重要とし、税源の偏在性が少なく、税収が安定的な地方税体系を構築することを謳っている。また、現行の地方税制度を「自主的な判断」と「執行の責任」を拡大する方向で抜本的に改革することも謳っている。2011年度改正では、特に地方税における税負担軽減措置について、固定資産税、不動産取得税等を中心に見直し、全体241項目のうち49項目を廃止し、15項目を縮減する。

今後の税制改革の方向

まず、民主党政権は財源のあてのないマニフェストを見直さないと、今後も財源漁りの税制改正を続けることになってしまうであろう。少子高齢化の進行による社会保障関係費の増大と景気低迷に伴う税

収減＝財政悪化への対応が喫緊の課題となっているのだから、社会保障改革とその財源確保及び財政健全化のための消費税を含む税制抜本改革を一体的に進める超党派の協議を開始し、早期に方向性を見出す必要がある。これは政府の責任だけでなく、野党の責任でもある。

2011年度税制改正は法人減税・個人増税に終わったが、今後経済界が法人税率の一段の引下げを要求するのであれば、内部留保を膨らませ続けるのではなく、投資と正規雇用の拡大、賃金上げを積極的に進めねばならない。そうでないと経済は低迷し続け、個人の増税・負担増から国民の不満は募り、民主党の目指す生活者重視の政治とは反対の

結果になってしまうであろう。

2011年度税制改正では、個人所得税、相続税についての財源調達機能と所得再分配機能を高めるという基本方針の下に制度改正が行われたが、既に検討したようにそうした方針にもとる改正事項も含まれていて、単なる財源漁りに終わったものもあり、今後は両機能を高める方向での制度改正を一層徹底していくべきである。その後に消費税の増税が避けられないとなれば、逆進性の緩和の有力な方法である「給付付き税額控除」の導入には共通番号制度が不可欠であり、導入の道筋を早急につけておくべきであろう。■

(かたぎり まさとし)



[各論II] 新規国債発行枠設定と 税外収入

江川 雅司

明治学院大学経済学部教授

新規国債発行枠設定と税外収入依存型予算

バブル経済崩壊過程で税収が減少に転じたことに加え、それ以降、特に2008年9月に発生した金融危機後の景気低迷を受けて税収が大きく減少している。一方、少子高齢化の進展に伴い、最近では社会保障関係費は毎年1兆円規模で著増している。このような状況が新規国債発行額や累積債務残高に影響を及ぼし、財政を悪化させている。とりわけ、2010年度及び2011年度予算案では税収を上回る新規国債発行が余儀なくされている。

2011年度予算案では、新規国債(44兆3000億円)に借換債(111兆3000億円)、財投債(14兆円)を加算した国債発行総額169兆6000億円は、対前年度比7兆2000億円増(同4.4%増)と膨張し、過去最大の規模を更新する見通しとなっている(2005年度実績が過去最大規模であった:165兆379億円)。2011年度でも補正予算が編成され、国債の更なる追加発行の可能性も見込まれることから、税外収入依存型予算の意義は充分にある。

さて、前政権与党の予算編成の基本方針は、毎年6月に策定される「基本方針〇〇」に基づいて組まれてきた。一方、2009年9月、自民党から民主党への政権交代以降、政府は初めて「財政運営戦略」(2010年6月22日)と題した「中期財政フレーム」を、続いて2011年度の概算要求に当たって、政府は

「予算の概算要求組換え基準について」(2010年7月27日)を閣議決定し、「財政健全化計画」を策定している。政府は、これらの計画に基づいた予算案を2010年12月に閣議決定、つまり「新規国債発行額を前年度水準(44兆3000億円)以下に抑制し、過去の借金の利払費等の国債費を除いた歳出額(基礎的財政収支対象経費)を71兆円以下に抑制する」を遵守し、財政再建策の方針を提示している。しかし、(1)新規国債発行額を44兆円枠に抑制するために、税外収入の確保がキーワードとなった点、及び(2)新規国債発行額については約44兆円枠以内に抑えるものの、借換債が増大し、結果的に国債発行総額が拡大している点などから、「中期財政フレーム」は導入1年目から形骸化するのではないかの懸念がある。

ここで、2011年度予算案の特徴を国債発行に焦点を当てて要約すれば、2010年度予算案同様、(1)事業仕分けの評価結果を踏まえ不要不急の歳出削減を実施する一方、(2)景気低迷や円高不況による税収の減額分を特別会計の見直しから捻出した税外収入に最大限活用したうえで、(3)不足分を長期金利の急激な上昇を招かないことに配慮した景気政策・豊かな国民生活優先のための新規国債発行依存型予算であるといえる。つまり、2011年度予算案での新規国債発行額は2年連続で税収額を上回る規模であり、政府は対前年度予算比0.1%減の44兆2980億円(対前年度当初比50億円減)を計上している。また、2011年度予算案は、「経済成長と

雇用拡大」のスローガンのもと、ケインズ主義を復活させ、デフレ脱却に向けて景気後退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新規国債発行に大きく依存しているため、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、依然と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、2011年度新規国債発行規模は、「財政再建」優先策というよりは「景気対策」・「雇用創出による豊かな国民生活確保」へ比重をかけた財政政策の転換と判断できる。2011年度予算案は、「デフレ脱却型予算」であるともいえる。

さて、2011年度予算案の「歳入側面」は、税収規模が対前年度比9.4%増の40兆9270億円（対前年度当初比3兆5310億円増）と、依然として50兆円を下回る40兆円台が見込まれている。税収の増減率はやや回復傾向にあるものの厳しい財政状況下にあることはいうまでもない。この結果、国の歳入総額の5割弱の44兆2980億円が新規国債発行で資金調達される。予算案として、新規国債発行額の国債依存度は47.9%（対前年度当初比0.1%ポイント減）と若干下落している。ちなみに、新規国債発行額の内訳は、建設公債6兆900億円（対前年度比2630億円減；4.1%減）、特例公債38兆2080億円（対前年度比2580億円増；0.7%増）である。まさに、「中期財政フレーム」を遵守した予算案である。

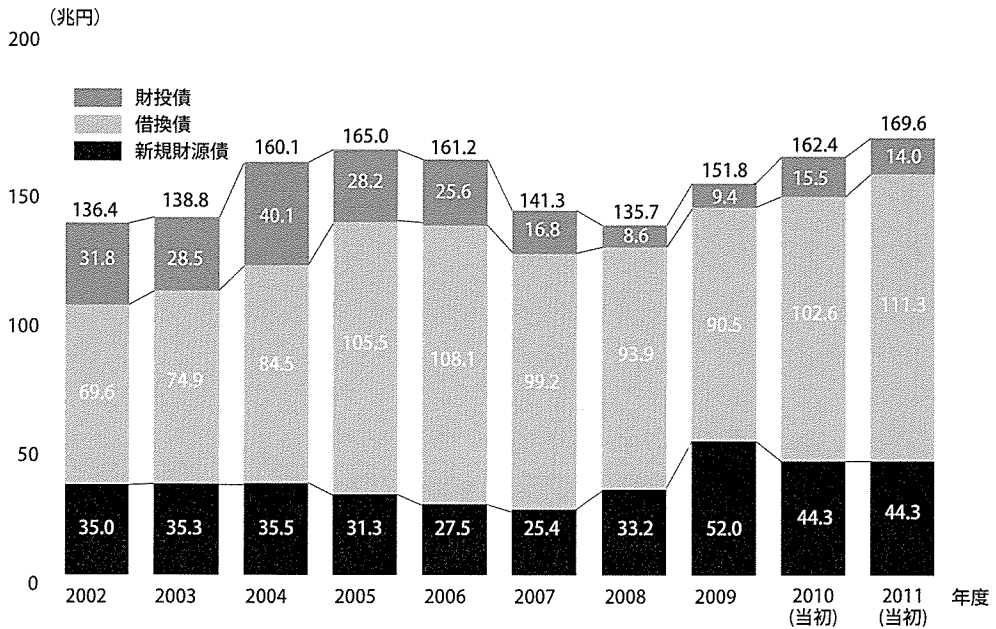
また、注意すべき点は、「税外収入」である一般会計の「その他収入」（埋蔵金を含む）が7兆1866億円（対前年度当初比3兆4136億円減；32.2%減）と大幅に下落している点である。税外収入の内訳は、(1) 外国為替資金特別会計の剰余金（2兆9332億円；対前年度比2.9%増）、(2) 独立行政法人鉄道

建設・運輸施設整備支援機構の利益剰余金（1兆2000億円；同0.0%）、(3) 財政投融资特別会計財政融資資金勘定の剰余金・積立金（1兆588億円；同77.7%減）、(4) 日本銀行納付金（2862億円；同13%減）、(5) 日本中央競馬会納付金（2318億円；同3.2%減）、(6) 財政投融资特別会計投資勘定の剰余金（1702億円）、(7) 公共事業費負担金（1319億円；同11.9%減）、及び(8) 国有財産売却収入（1169億円；同9.2%減）である。ただし、これらの内、(1) の外為特会計の剰余金、(2) の鉄建機構の剰余金、及び(3) の財投の剰余金・積立金は、基礎年金の50%国庫負担を維持するための財源（2兆5000億円）に充てられる。また、税外収入3兆4000億円の減額分（対前年度比）のほとんどは財投特会の剰余金・積立金などによるものである。埋蔵金依存には限度があるため、今後はこれら以外に労働保険特別会計やエネルギー対策特別会計などに係る税外収入の見直しが急務となる。いずれにしても、2011年度予算案は、税外収入の一部である「埋蔵金」がなければ新規国債発行額がさらに増大していたといえる点から、税外収入の存在意義は高い。

一方、「歳出側面」は、国債費も21兆5491億円（対前年度比9000億円増；4.4%増）と、国の借金返済の重圧がますます増している。更に、国の政策的経費を含む基礎的財政収支対象経費は70兆8625億円（対前年度比694億円減；0.1%減）と若干下落している。この点は、「中期財政フレーム」の「少なくとも前年度当初予算の基礎的財政収支対象経費の規模を実質的に上回らない」という点によるものである。減額理由は、(1) 高齢化に伴う医療費の増大や子ども手当等の創設等による社会保障関係費（28兆7079億円；5.3%増）が拡大しているものの、その他項目は全て減額されているからである。この結果、歳出総額は拡大せず、新規国債発行額も下落している。

2011年度予算案に関して、菅直人首相が掲げる「経済成長と雇用拡大」は、「中期財政フレーム」のなかで編成された予算案が景気回復にいかんスイッチさせるかが、今後の財政運営の鍵といえる。他方、

図 国債発行総額の推移



注：2009年度までは実績。
出所：財務省資料

政府がとる「雇用拡大」政策は、財源の裏づけが充分でなければ、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、2011年度の「新規国債発行額44兆円枠設定型予算」の意味は、端的にいえば、「歳入側」の税收比重の低さという点、「歳出側」の(1)社会保障関係費の拡大、及び(2)経済危機対応・地域活性化予算の継続などの点にある。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、2011年度予算案もまた、2010年度同様国債に抱かれた予算であり、「デフレ脱却」を目的とした「公債国家」を象徴とした予算といえる。

基礎的財政収支と財政政策

さて、新規国債発行額は「財政赤字」である。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」がある。1991年のバブル経済崩壊以降、わが国はこれら二つの財政赤字に苦しめられている。単に

財政赤字補填策として、新規国債発行は短期的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、短期的経済安定を最優先する景気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年度を契機に、新規国債発行額は景気政策や三位一体改革によって、確かに縮減の様相を呈したが、2008年度以降は、金融危機により、再度その発行額が上昇している。しかし、新規国債発行額自体が、従来から高い点が問題である。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がある。債務に係わる名目金利水準と名目経済成長率が等しいという条件のもとで、基礎的財政収支の均衡・黒字化するような財政収支の改善が望まれる。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收で賄うことができるという意味であり、必要な国債発行総額は、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。政府の「経済成長と雇用拡大」政策により、2011年度の新規国債発行額は高いが、基礎的財政収支赤字は22兆7489億円（前年度当初比9053億円減）と赤字幅を若干改善している。税の自然増収の増大が見込まれ、基礎的財政収支改善の様相がみられる。

ちなみに、政府は、2011年度の実質経済成長率1.5%、名目経済成長率を1.0%程度とし、ともにプラス成長率を見込むが、物価下落が続くデフレの影響で名目成長率が実質成長率を下回る「名実逆転」が予想される。2011年度の税収は景気状況や為替相場などによって変化するが、国の基礎的財政収支は名目GDP比で約4.7%の赤字になると見込まれる。基礎的財政収支の赤字がこのまま続くなれば、現在、低率安定している長期金利に上昇する圧力がかかり、利払費が更に増大するという悪循環に陥る懸念があることも考慮した財政政策が急務である。

財政赤字と累積債務残高

他方、2011年度末の国の長期債務残高は約692兆円と、前年度末よりも約24兆円増大する見込である。この累積債務残高は、人口規模を1億2000万人として計測すると国民一人当たり約577万円の借金を抱えている計算となる。また、国及び地方府の累積債務残高は約891兆円であり、対GDP比は184.0%（対前年度比3%ポイント増）である。前者の国の累積債務残高は、2010年度より約3.6%増が見込まれ、後者の国及び地方府の累積債務残高は、先進諸国の中でも突出しており、依然と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8.2%（対前年比0.6%ポイント改善）であるのに対し、対GDP比の累積債務残高は204.2%（対前年比5.8%ポイント悪化）である（数値は、

OECDが算出したSNAベースの一般政府の計数値である）。なお、最近の対GDP比の財政赤字の趨勢は上下に振幅しているものの、累積債務残高のそれは、基本的には通増傾向にあることが問題である。後者の対GDP比の累積債務残高の数値は、先進諸国のどの国よりも劣った数値であることから財政の持続可能性が問題となり、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

新規国債発行は、戦後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、予算編成では、基礎的財政収支の改善こそが財政健全化の第一目標とされてきた。持続可能な財政の構築に資する基礎的財政収支の改善は、政府が次世代に負担を先送りせず、対GDP比の累積債務残高の増大を抑制することを目的としている。したがって、「中期財政フレーム」では、「遅くとも2015年度までに基礎的財政収支赤字の対GDP比を2010年度の水準から半減し、遅くとも2020年度までに黒字化することを目標とする」という財政健全化目標が掲げられている。しかし、2011年度予算案では、更なる景気浮揚を課題とした積極的な景気対策を採っているため、先の目的達成が小幅ながら改善されているが、当面、政府は「景気依存型」財政政策を余儀なくされる点に注意すべきである。

景気が改善されれば、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、可能な限り早く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。

国債管理政策と今後のゆくえ

かくして、2011年度の国債発行に関して、以下の4点が明らかになった。

第1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、2011年度予算案は、景気刺激型予算の実現にある。次いで第2に、「中期財政フレーム」の中での景気刺激型予算は財政赤字額を不変とするものの、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3に、新規国債発行枠設定と税外収入依存型予算編成は、社会保障関係費の膨張が公共事業関係費の削減と相殺できず、十分に機能したとは言えない点である。基礎的財政収支黒字化計画の再構築が急務である。第4に、タイムリーな国債管理政策の必要性が問われているという点である。この点は、2011年度予算案の主な施策として、(1)超長期債市場の育成、(2)個人投資家の国債保有の促進、及び(3)国債整理基金の取崩し等による買入消却などが採られることになっているが、今後の政策効果が待たれる。■

(えがわ まさし)



[各論Ⅲ] 規模削減と地域自主戦略 交付金創設が目立つ公共事業

浅羽 隆史
白鷗大学法学部教授

削減が続く公共事業関係費

民主党の「マニフェスト2009」の内容は、2010年度予算において、財源不足や景気低迷などの理由から、十分に実現できなかった事項が多かった。しかし、公共事業については、概ねマニフェストに沿った予算内容であった。とくに総額については、2013年度までに縮減するとしていた規模を初年度である2010年度当初予算において達成していた。

2011年度当初予算は、公共事業の縮減をさらに進めたものとなっている。2011年度当初予算における公共事業関係費は総額5兆円であり、前年度当初予算(5兆8000億円)比で13.8%、第一次補正後(6兆4000億円)との比較では21.8%と、それぞれ大幅な削減となっている。当初予算対比の削減率で見て過去最大だった2010年度には及ばないが、それに次ぐ大きさである。また、公共事業関係費が当初予算として過去最大だった1997年度(9兆7000億円)と比較すると、2011年度は約2分の1の規模になっており、国際的に見て公共事業が際立って大規模だった頃とは異なっている。

ただし、後述の地域自主戦略交付金に移行した分(5000億円)を加えると、総額は5兆5000億円となる。そのベースで見ると、2010年度当初予算比の削減率は5.1%にとどまる(第一次補正後対比では13.8%)。それでも、公共事業関係費の当初予算対

比で見た削減率では、現在の公共事業関係費の区分ができた1955年度以降で3番目(2番目は2002年度)の大きさである。

実際に公共事業として予算措置されるものには、公共事業関係費のほかに、国立大学法人の建物の建設をはじめ各種の施設費などがある。その総額は本稿執筆時点で明らかではないものの、建設国債発行額である程度の方向性は伺うことができる。建設国債の発行額は、2011年度当初予算が6兆1000億円であり、2010年度第一次補正後の7兆6000億円からはもちろん、当初予算の6兆4000億円からも相当程度減ることになる。なお、建設国債発行対象経費のなかには、出資金や貸付金が含まれている一方、公共事業関係費や各種施設費のなかで特定の財源に裏打ちされた経費(たとえば航空機燃料税財源に見合った空港整備事業費)が除かれている点に注意が必要である。

政府経済見通し(2010年12月22日)では、政府最終消費支出が緩やかに増加する一方、公的固定資本形成は引き続き前年度を下回るとしている。そして、実質経済長率に対する公需の寄与度は、マイナス0.2%程度となっている。もちろん、公需といった場合には、地方公共団体の占めるウェイトが高いため、国の予算だけでは確たることは言えない。しかし、2010年度第一次補正予算と比較した削減率(地域自主戦略交付金に移行した分を含む)や、建設国債発行額の削減具合を見ると、今後の景気への影響に注意

表 公共事業関係費等の内訳と伸び率

(単位：億円、%)

	公共事業関係費		地域自主戦略		対前年度伸び率	
	2010年度 (a)	2011年度 (b)	交付金移行分 (c)	(d=b+c)	公共事業関係費 (b/a-1)	交付金移行分を含む (d/a-1)
治 水	5908	5687	—	—	-3.7	—
道 路 整 備	1兆2464	1兆2359	—	—	-0.8	—
港 湾 整 備	1655	1666	—	—	0.7	—
空 港 整 備	1131	719	—	—	-36.4	—
新 幹 線	706	706	—	—	0.0	—
住 宅 対 策	2017	1823	—	—	-9.6	—
下 水 道	496	113	—	—	-77.3	—
社会資本整備総合交付金	2兆2000	1兆7539	3760	2兆1299	-20.3	-3.2
農 業 農 村 整 備	2129	2129	—	—	0.0	—
林 野 公 共	1870	1790	—	—	-4.3	—
水 産 基 盤	822	724	—	—	-12.0	—
農山漁村地域整備交付金	1500	318	1090	1408	-78.8	-6.1
廃 棄 物	645	576	—	—	-10.7	—
そ の 他	4386	3594	206	3800	-18.1	-13.4
計	5兆7731	4兆9743	5056	5兆4799	-13.8	-5.1

注：当初予算ベース

出所：財務省(2010)「平成23年度公共事業関係予算のポイント」、国土交通省(2010)「平成23年度予算決定概要」

を払う必要があるだろう。また、公共事業に依存する比率の高い地域への影響など、引き続き注視すべきであろう。

空港整備などでメリハリ

かつて公共事業関係費と言えば、事業別シェアが固定され、0.1ポイントの変化で話題になった時期もあった。とくにそれは当初予算段階において顕著であり、補正予算で必要性の高い事業に重点配分されるといった状況が1980年代や90年代で見られた。それが2000年代になって変動の幅が大きくなり、2010年度予算では政権交代の影響で事業別のシェアはさらに大きく変化した。この流れは、2011年度にも継続されている。

公共事業関係費の内訳を見ると、2010年度と比

べ削減されている項目が多い(表)。なかでも目立つのは社会資本整備総合交付金や農山漁村地域整備交付金だが、これらは地域自主戦略交付金への移行に伴うものであり、それを含めた削減率は平均程度である。

地域自主戦略交付金関連以外で大きな削減率となっているものとして、空港整備費があげられる。空港整備費の対前年度当初予算比は、36.4%の減少である。2010年度当初予算における羽田国際空港の再拡張事業費分(1033億円)がそのままなくなったことに加え、一般空港の整備事業費(前年度比14%削減)などが減額されている。

空港整備費削減の背景として、航空機燃料税の減税があげられる。航空機燃料税は国内の航空会社のみ課税対象となっているため、国際競争力強化の視点から2011年度から13年度までの間、従来の航

空機燃料1キロリットルあたり2万6000円のもの、同1万8000円となる。同時に、地方公共団体へ譲与される航空機燃料譲与税の譲与割合を、同じ期間に従来の13分の2から9分の2に変更する。これらの結果、国の一般会計の歳入となる部分は、2010年度の770億円から2011年度は460億円に減少すると見込まれている。航空機燃料税の一般会計分は、用途が空港整備に限定されている特定財源であり、その減収は他の一般財源を増やす余裕がないなか、空港整備予算の削減に直結する。

ただし、2010年度に羽田空港を拡張し再国際化が話題になった首都圏空港については、「元気な日本復活特別枠」を利用して強化を図ることになっている。羽田空港は24時間国際拠点空港化を進めるためC滑走路の延伸やエプロンの新設などの予算が付けられ、成田空港においては増枠を目指し必要な監視機器の整備等を実施する。

公共事業関係費の主要項目が軒並み削減されているなかで、数少ない例外は港湾整備費である。港湾整備費は前年度比0.7%ながら増加している。京浜港および阪神港を国際コンテナ戦略港湾として選定し、アジア・世界からの成長を取り込むことを目指している。そのため、ハブ機能を強化するためのコンテナターミナル等のインフラ整備などに予算配分している。これは、元気な日本復活特別枠によるものである。港湾関係では、非公共事業についても重点的に予算配分されている。たとえば、港湾物流の総合的改革を推進する国際コンテナ戦略港湾フィーダー機能強化事業は、前年度比24%増となっている。これも、元気な日本復活特別枠を使ったものである。

新幹線については、前年度当初予算と同額が確保された。現在建設中の区間については、予定通りの完成・開業を目指し予算措置されている。また、未着工区間についても、安定的な財源確保の見通しや収支採算性などの条件をクリアすることで、将来の着工への道が開かれることになっている。予算でも、未着工区間における設計施工法や経済設計の調査などのための費用が計上されている。

高速道路の無料化（非公共事業）は、2010年度に引き続き路線を限定した社会実験が実施される。ただし、内容の見直しなどが含まれ、2011年度の予算規模は前年度の2割増の1200億円（うち元気な日本復活特別枠分が450億円）となった。区間を見直すとともに、物流効率化のため、夜間の大型車を対象とした長距離の無料化実験など、車種や時間帯等の工夫の検討を行う予定である。

地域自主戦略交付金の創設

2010年度公共事業関係費予算の目玉のひとつが、「社会資本整備総合交付金」と「農村漁村地域整備交付金」の創設であった。それまで多くが個別事業ごとに用途が限定されていたものを、地方公共団体にとってより自由度の高い交付金化する施策であった。2011年度予算では、これを2つの面からさらに推し進める。第一に対象事業の幅を拡大し各府省の枠にとらわれずに使えるようにすること、第二に社会資本整備総合交付金そのものの自由度をさらに高めることである。

第一については、各府省所管の都道府県向け投資関係補助金等の一部をまとめて内閣府予算として計上し、地域自主戦略交付金（仮称）を創設する。2011年度当初予算の規模は5120億円で、うち沖縄振興自主戦略交付金（仮称）が321億円となっている。なお、2011年度は都道府県向けだけだが、2012年度には市町村分についても対象となり、規模も都道府県分と合わせて1兆円程度になることを予定している。

地域自主戦略交付金のポイントは、各府省の枠にとらわれずに地方公共団体が選択し使用できるようにすることのほか、箇所付け等の国の事前関与を廃止し事後チェックを重視すること、そして恣意性のない配分の導入である。

そのため、まず内閣府によって各地方公共団体への配分額が客観的指標に基づいて決定される（条件不利地域等に配慮した仕組みを設定）。地方公共団

体は、地域自主戦略交付金の対象となる事業のなかから、配分額の範囲内で自由に事業を選択する（事業規模等の必要な条件を設定）。そして、選択された事業の規模分だけ予算を各府省に移し替えて地方公共団体に交付するという流れになる。ここで対象となる事業及び所管府省は、以下の通りである。

- 信号機等：警察庁
- 耐震性貯水槽等：総務省
- 産業教育施設等：文部科学省
- 水道水源開発等：厚生労働省
- 農業農村・森林・水産等：農林水産省
- 工業用水道等：経済産業省
- 道路、河川、公園、住宅等：国土交通省
- 長距離自然歩道：環境省
- 動物収容・譲渡対策施設：環境省

このように、対象はかなり多岐にわたり所管府省も幅広い。

ただし、地方公共団体への配分について、当面は客観的指標だけでなく継続事業が実施できる配分にするとともに、交付率や補助率のかさ上げなどの地方財政措置を継続することになっている。そのため、2011年度は実質的に継続事業に利用することで終わるのではないかという懸念がある。

2010年度創設の社会資本整備総合交付金は、地域自主戦略交付金への移行分などが削減され、2011年度は1.8兆円となっている。2010年度は、活力創出基盤、水の安全・安心基盤確保、市街地整備、地域住宅支援の4分野それぞれのなかで、基幹事業に関連社会資本整備事業・効果促進事業を組み合わせて選択が可能であった。2011年度はこの4分野が統合されることで、地方公共団体の選択の自由度がさらに高まることになる。また、社会資本整備総合交付金の自由度の拡大は、都道府県と市町村のすべてが2011年度から対象となっている。

柄として、社会資本整備事業特別会計の存廃があげられる。「事業仕分け」第三弾（2010年10月）において、社会資本整備事業特別会計は廃止の方向性が示されている。

財政の基本原則のひとつに、明確性や健全性を意図した予算単一の原則がある。特別会計は、この予算単一の原則の例外である。例えば公的年金のように一般会計で一括経理すると、却って明確性を阻害する場合等に設置が許されている。一方、特別会計のなかには区分経理の必要性に疑問符の付くものがある。そのひとつが、社会資本整備事業特別会計である。社会資本整備事業特別会計の大きな問題は、歳入の多くが一般会計からの繰り入れに依存している点にある。

社会資本整備事業特別会計は、事業を実施するための治水、道路整備、港湾、空港整備の各勘定に、業務勘定を加えた5勘定で構成されている。社会資本整備事業特別会計全体で見ると、2011年度当初予算において59%が一般会計からの繰り入れで占められている。事業を実施するための4勘定のうち、空港整備勘定は空港使用料が60%を占めており、一般会計からの繰り入れは22%にとどまる。しかし、治水、道路整備、港湾の3勘定は歳入の過半が一般財源からで、一種のトンネル会計となっている。

そもそも社会資本整備事業特別会計は、特別会計改革の一環として2008年度に公共事業関連の5特会の統合によってスタートした。しかし、統合とは言っても、当時の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、事実上の数合わせで実質的な意義は乏しかった。一般会計から多くの財源に依存する社会資本整備事業特別会計は、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。2011年度に事業仕分けの結論通り廃止の道筋がつけられるか、注視すべきであろう。■

（あさば たかし）

社会資本整備事業特別会計は廃止を

公共事業に関連して、2011年度に注目すべき事

[各論Ⅳ] 埋蔵金の取り崩し等でしのいだ 2011年度社会保障関係予算

吉岡 成子

参議院厚生労働委員会調査室首席調査員

膨張する2011年度社会保障関係予算

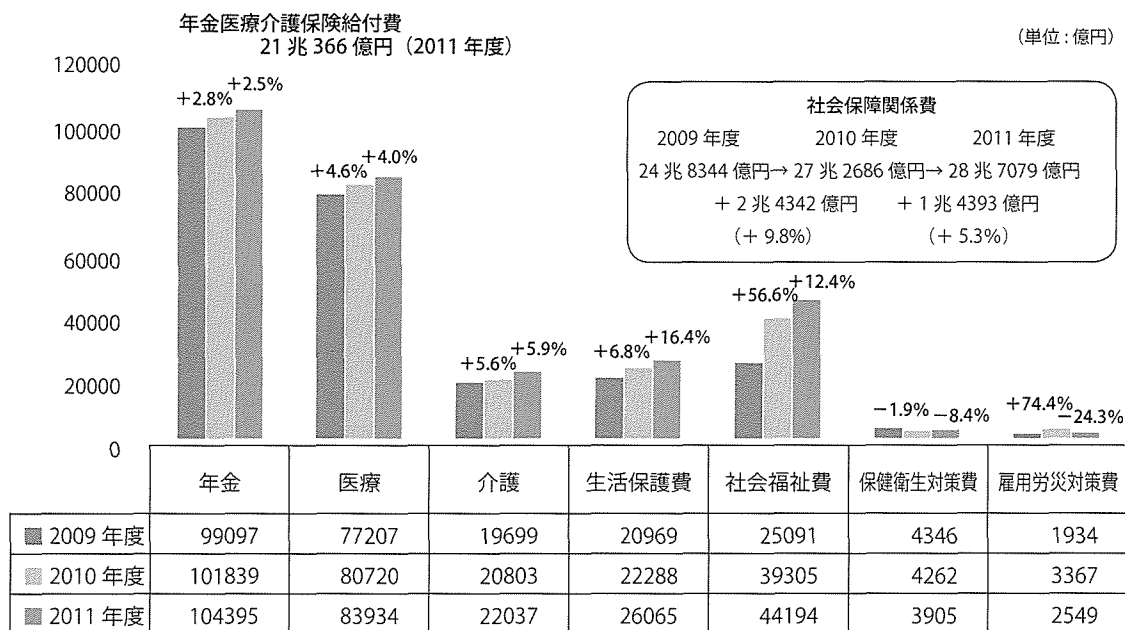
政権交代後2回目の、現政権にとって初の本格的な予算編成となった2011年度予算の一般会計社会保障関係費は、5.3%増の28兆7079億円（対前年度、当初、以下同じ。）（1兆4393億円増）となり、5.3%増と突出した伸びを示した。この結果、社会保障関係費が一般会計に占める割合は31.8%になり、基礎的財政収支対象経費から地方交付税交付金等を除いた従来の一般歳出に占める割合も、53.1%と2010年度に引き続き5割を超えた。また、社会保障関係費が多くを占める厚生労働省一般会計予算も、対前年度1兆4077億円増（5.1%増）の28兆9638億円となった。

社会保障関係予算の伸びの主な要因は、自公政権下における社会保障費自然増の毎年2200億円の削減枠の撤廃による自然増分の確保（1兆2500億円）、3歳未満児に係る子ども手当の拡充（2085億円）及び生活保護費の急増（対前年度3677億円増）である。これを分野別にみると、保健衛生対策費、雇用労災対策費はそれぞれ8.4%、24.3%と前年度より減少しているのに対し、年金医療介護に係る保険給付費は3.4%、子ども手当を含む社会福祉費は12.4%、生活保護費は16.4%の伸び率となっている（図）。なお、雇用労災対策費の減少は、雇用保険受給者実人員の減少見込みによる。

2011年度に新設された「元気な日本復活特別枠」については、概算要求における厚生労働省の要望額1287億円のうち、健康長寿実現のためのライフ・イノベーションプロジェクト131億円、障害者の地域移行・地域生活支援のための緊急体制整備事業100億円、不妊特定治療支援事業95億円、最低賃金引上げに向けた中小企業への支援事業50億円、働く世代への大腸がん検診推進事業41億円等合計で510億円が認められた。なお、元気な日本復活特別枠で要望したものうち新卒者就職実現プロジェクト（2009年度予備費120億円、2009年度補正495億円）や子宮頸がん予防対策事業（補正1085億円）、生活・居住セーフティネット支援事業（補正500億円）、認知症高齢者グループホーム等防災補強等支援事業（補正302億円）等については2010年度補正予算等ですでに手当がなされており、要望した全項目について何らかの形で実現が図られたことになる。

一方、2010年には、事業仕分けの第2弾（4・5月）、第3弾（10・11月）の実施により、独立行政法人等の事業や特別会計の検証、見直しが不十分な事業についての再仕分けがなされたほか、省内仕分け（行政事業レビュー）等を通じて、歳出の削減が図られた。政府の新成長戦略に盛り込まれながら事業仕分けで事業廃止の決定が下され、注目されたジョブカード制度は、概算要求より11億円減の107億円が計上された。必要性の低い事業は特別会計の事

図 社会保障関係予算の内訳



資料:財務省資料より作成。

業としては行わないこととされた雇用保険二事業(雇用調整助成金を除く)は要求より202億円減、原則廃止とされた労災保険の社会復帰促進事業も27億円減で継続される。

子ども手当の上積みと子育て支援

2011年度社会保障関係予算で最大の焦点となったのは、子ども手当等のマニフェスト関連事項と基礎年金国庫負担である。

このうち、まずマニフェスト関連事項の最優先課題である子ども手当については、年少扶養控除の廃止に伴い平年度で従来よりも手取り額が減る3歳未満児について2万円に拡充し、3歳以上は1万3000円に据え置くことで決着した。詳細は〈特論〉に譲るが、来年度は児童手当の枠組みを残した上で、3歳未満児の上積み分2085億円(10月分)について全額国費で賄うこととされた。

2012年度以降の子ども手当については、2012年度予算編成過程において、国と地方の十分な協議

に基づき改めて検討されるが、平年度で約2500億円の上積み経費については、2011年度税制改正による成年扶養控除及び給与所得控除見直しによる増収分(平年度約1350億円)、厚生労働省の2011年度予算の見直し(200億円)及び2011年度税制改正の控除見直しによる地方増収分についての一般化財源化等の措置(950億円)により確保する方向である。子ども手当の本格的な制度設計と財源確保は再び先送りされ、マニフェストの見直しは早晚避けられない状況にある。

さらに、2010年参議院議員通常選挙における民主党マニフェストで、「子ども手当の上積み分については、地域の実情に応じて、現物サービスにも代えられるように」とされたことを踏まえ、次世代支援対策交付金(2010年度361億円)を改組し、地方独自の子育て支援サービスや待機児童対策の新規実施に対応する交付金(500億円)を、新たに設けることとしている。なお、この新たな交付金の100億円程度と、2010年度補正予算(以下「補正」という)で2011年度末まで延長され積み増しされた「安心こども基金」

(968億円)のうち100億円程度(計200億円程度)が、「待機児童ゼロ特命チーム」がまとめた「国と自治体が一体的に取り組む待機児童解消「先取り」プロジェクト」(2010年11月29日)の具体的施策の実施に充てられる。

昨年12月、内閣府の子ども・子育て新システム検討会議作業グループ基本制度ワーキングチームに示された子ども・子育て支援施策に係る費用推計では、子ども・子育て支援費用は2010年度の6兆1000億円(うち国費2兆4200億円)から、子ども・子育て新システムが導入される2013年度には6兆7000億円(国費2兆7200億円)に増加すると見込んでいる。待機児童解消や子育て支援(現物サービス)の拡充も財源の確保にかかっているが、現時点ではその用途は立っていない。

このほか、要求時に年末の予算編成までに検討することとされた出産育児一時金については、公費を半減しつつ引き続き42万円を支給することとされた。また、要求で期限延長等について検討することとされた妊婦健康診査への助成については、補正で妊婦健康診査支援基金への積み増し(111億円)が行われ、延長・継続された。

求職者支援制度の創設と雇用保険国庫負担見直し等

一方、子ども手当と並びマニフェスト関連事項として概算要求で事項要求となった求職者支援制度は、時限的に予算措置で行っている緊急人材育成支援事業(2009年度第一次補正予算で2011年度までの措置として4834億円、補正予算見直しによる返納後は2010年度までの措置として2906億円)を恒久化し、雇用保険(失業給付)を受給できない者に無料の職業訓練や訓練期間中の生活支援のための給付(月10万円)を行うものである。2011年度予算には、ハローワークによる訓練終了後の就職支援等を含め755億円が計上された。同事業について厚生労働省は、一般会計で行うことを主張したが、最終的には雇用保険

の附帯事業として労使の保険料と国庫負担の折半で行うことで決着し、一般会計からの繰入は173億円(27.5%、原則2分の1とし、失業等給付と同様その100分の55に引下げ)とすることとなった。なお、新たな制度は2011年10月開始を予定し、それまでの間(2011年4月～9月)は現行の緊急人材育成事業を延長することで、補正で1000億円が計上された。

同じく要求でマニフェスト関連として事項要求とされた雇用保険の失業等給付に係る国庫負担の本則(4分の1)への見直し(2007年度以降当分の間本則の100分の55に引下げ、所要約2000億円)は、財源確保が困難な情勢から見送られたが、基本手当の日額の上下限等の引上げや再就職手当の給付率引上げにより雇用保険の機能強化が図られる(拡充効果383億円)。

また、概算要求において予算編成過程で検討することとされた高齢者医療制度の負担軽減措置の継続(2807億円)は補正で措置された。

しかし、同様に、要求で検討課題とされた高額療養費制度の見直し(「一般」区分のうち所得の低い者の負担限度額の引下げ等)、自立支援医療の利用者負担の見直しについては、財源の用途がつかず実現が見送られた。同じく検討課題とされた国保組合への補助の見直しについては、2億円が要求より縮減され、事業仕分け(第3弾)で指摘された所得水準の高い国保組合に対する定率補助の廃止については、2012年度の実施をめざす。

基礎年金国庫負担2分の1の維持

2011年度予算において子ども手当と並ぶもう1つの焦点となったのが、基礎年金の国庫負担割合の2分の1の維持である。

これについては、2004年の年金改正においてすでに本則で2分の1が明記され、2004年度から2007年度にかけて3分の1から36.5%まで引き上げられた。その後、2009年度及び2010年度においては、財政投融资特別会計から一般会計への特

例的な繰入金によって2分の1を実現したが、2011年度以降、単年度で2兆5000億円に上る所要財源の確保が課題とされていた。

これについては、政府部内で、基礎年金の国庫負担割合を2007・2008年度の36.5%に戻す案や年金積立金を取り崩した上で2分の1との差額を埋める案等が検討された。しかし、国庫負担割合の引下げは、年金制度に対する国民の信頼を揺るがしかねない。2009年財政再計算では国庫負担割合を36.5%に留めた場合には、国民年金積立金は2027年度には枯渇するとされている。他方、厚生年金積立金に関しては、1995年度から1998年度の4年間で2兆6350億円（元本のみ）の国庫負担が繰り延べられ、未返済のままである。

こうした中で、最終的に2011年度限りの特例措置として、臨時の財源を確保して2分の1を維持することで合意された。臨時の財源として充てられるのは、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（特例業務勘定）の利益剰余金（1兆2000億円）、財政投融资特別会計（財政融資資金勘定）の積立金・剰余金（1兆1000億円）及び外国為替資金特別会計の剰余金（進行年度分、2000億円）である。

しかし、こうした臨時財源頼みの対応を繰り返すことは極めて困難な情勢にある。このため、2010年12月22日の3大臣（財務、厚生労、国家戦略担当）の折衝では、2012年度以降、「税制抜本改革により安定財源の確保が図られる年度の前年度までについて、2分の1との差額は、税制抜本改革により確保される財源を活用して」対応することで合意された。

年金記録問題への対応と物価スライドによる年金額の引下げ

年金記録問題については、2010年度に開始した被保険者名簿等の紙台帳等とコンピュータ上の年金記録の突き合わせについて前年度の1.7倍の736億円を計上し、全体の約3割の突き合わせを行うこととしている。事業仕分け（第3弾）の結果を踏まえ、

契約見直しによる効率化等により、要求より140億円圧縮されている。また、ねんきんネット（仮称）による年金記録の確認も要求より約50億円減（2010年度よりも13億円減）の27億円とされる等、年金記録問題への取組全体で約230億円が減額された。年金記録問題については、国家プロジェクトとして2010・2011年度の2年間で精力的に取り組むとされており、事業の成果と予算圧縮による影響が注目される。

一方、2011年度の年金額については、直近で年金額を引き下げた2005年物価指数と2010年の消費者物価指数の変動率をもとに0.3%引き下げられる見込みである。これについては、12月中旬、菅総理から据置きを検討について指示が出されたが、最後は法律どおり引き下げることで決着した。

年金額の引下げが高齢者の生活に与える影響は少なくない。これまでも1996年度、2000～2002年度の4回にわたり物価スライドで引き下げるべき年金額を特例的に据え置いた経緯がある。しかし、物価等の低迷に伴い2004年年金改正で導入された年金額のマクロ経済スライドも未だ発動されず、年金財政は厳しさを増している。安易な物価スライド凍結は後代の負担増と年金積立金の枯渇化の時期を早める懸念がある。

早急に求められる安定財源確保

2011年度予算は、先述した鉄道建設・運輸施設整備機構の利益剰余金などのいわゆる埋蔵金で何とか乗り切ることができた。しかし、事業仕分けや行政事業レビューの限界がみえる中で、ムダの排除だけでは、当初思い描いていたマニフェストの実現はおろか、基礎年金国庫負担2分の1という現状維持も困難な状況にあることが明らかになった。

すでに、民主党の税と社会保障の抜本改革調査会中間整理（2010年12月6日）や社会保障改革に関する有識者会議検討会報告書（12月10日）も、基礎年金国庫負担2分の1の実現のための安定財源確保と税制抜本改革の必要性を指摘している。これら

を踏まえ、12月14日に閣議決定された「社会保障改革の推進について」は、「社会保障の安定・強化のための具体的な制度改革案とその必要財源を明らかにするとともに、必要財源の安定的確保と財政健全化を同時に達成するための税制改革について一体的に検討を進め、その実現に向けた工程表とあわせ、(平成)23年半ばまでに成案を得、国民的な合意を得た上でその実現を図る」としている。

他方、2011年度に予定されていた介護保険制度改正は、与党の反対によって負担増は見送られ、24時間対応型の定期巡回・随時対応型サービスの創設や財政安定化基金の取り崩し、療養病床の廃止期限の猶予など限定的なものになる見込みである。さらに、高齢者医療制度見直しについては、負担増に反対する与党ワーキングチームの取りまとめを受けて法案提出も流動的な情勢にある。さらに、2009年の衆議院議員総選挙におけるマニフェストで

うたわれた配偶者控除の縮小・廃止、「控除から手当へ」の原則も、控除を受けている世帯からの反発を恐れ再び先送りされた。その背景には春に統一地方選挙を控えた政治情勢がある。また、本年6月に出される上記の社会保障・税制の一体改革の議論に期待する向きもある。

しかし、高齢化の進展により社会保障費の増大が避けられない中で、その負担は公費か保険料か利用者負担のいずれにせよ国民が負わざるを得ない。目前の負担増を避ける状況では抜本的な税制改革の実現はおぼつかないし、制度は早晩行き詰まる。

社会保障の安定財源確保は待ったなしの状況にある。社会保障改革と税制改革に正面から取り組む必要性はもちろんのこと、結論を出し早急に実行に着手することが、後代の世代に対し今の世代が課せられた責務であろう。■

(よしおか せいこ)



[各論V] 特別会計と財政投融资の立ち位置をどうするか

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

2011年度の特別会計

これまで政府は、特別会計の予算案について一般会計予算案と同時に発表してきたが、2011年度に関しては発表されなかった。民主党政権にとっては今回が初の本格的な予算編成であったのになぜであろうか。政治主導の政権がこれではまた信頼を失うことになりかねない。したがって特別会計の予算については現段階では論じられないので、おおよその見通しなどで2011年度特別会計を分析してみたい。

周知のように、特別会計も行政改革の推進で2007年度に「特別会計に関する法律」が施行されて、2006年度時点で31あった特別会計は2011年度までに17とすることが決められた。同法には、特別会計の剰余金の処理や借入金規定など一般会計と異なる取り扱いを整理し、各特別会計に共通するルールを総則に定め、企業会計を参考にして資産・負債等の開示の法定化など特別会計に関する情報開示を進める規定も整備された。そして2010年に改正された同法第2条では、17の特別会計の設置を明記してある。

2011年度の特別会計はしたがって17である。そのうち事業特別会計に分類されるのは、年金、労働保険、地震保険、農業共済再保険、漁船再保険及び農業共済保険、森林保険、貿易再保険、国有林野事業、社会資本整備事業、食料安定供給、自動車安全、特

許の12会計であり、資金運用特別会計は、財政投融资と外国為替資金の2会計、その他の特別会計は、交付税及び譲与税配布金、国債整理基金、エネルギー対策の3会計である。2010年度は18であったが、登記が一般会計化されたので17となっている。

2011年度特別会計予算を予測すると、個々の特別会計は歳入歳出とも抑えられるであろうが、国債整理基金特会は債務償還費がかなり増え、総計では膨らむことが見込まれる。国債整理基金特会は積立金3兆円程度を取崩し、買入れ消却することが決められている。また特会のいわゆる埋蔵金は、2010年度は歳出から一般会計へ繰り入れられたのが5兆3000億円（財政投融资特会から4兆7000億円、外国為替資金特会から3000億円）であり、剰余金からの繰り入れが2兆8000億円（外国為替資金特会）であった。2011年度の埋蔵金活用については、一般会計歳入予算で明記されているのは、財政投融资特会の1兆1000億円、外国為替資金特会の2兆9000億円である。外国為替資金特会の剰余金は2013年度まで全額を一般会計へ繰り入れることが決められているが、2011年度分の剰余金も特例的に繰り入れている。昨年度の税外収入に大きく寄与した特別会計の埋蔵金は、2011年度は若干枯渇気味である。

特別会計の台所事情は実際はどうか

皮肉なもので2年前に自民党が埋蔵金を年金に

表 1 財政投融资計画の推移

(兆円)

年 度	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
財投計画	39.3	37.5	32.5	26.8	23.4	20.5	17.2	15.0	14.2	13.9	15.9	18.4	14.9

改革開始→

あてる法案を出したとき、民主党は強硬に反対していた。予算のムダを削る“事業仕分け”なら“埋蔵金探し”より国民には聞こえは良かった。しかしさすがに埋蔵金も仕分けられないとみたのかどうか、昨年10月菅首相は特別会計で返済の目途の立たない累積債務がどのくらいあるのか調査を指示した。今回は“埋蔵借金”の掘り起こしである。確かに2008年度決算では、全特会の累積債務は279兆円が計上されている。

では特別会計の台所事情はどうであろうか。埋蔵金伝説は、中川秀直元自民党幹事長が2007年末に特別会計に積み立てられた運用益を“埋蔵金”として活用すべきとして広まった（埋蔵金に関しては小池拓自「「霞が関埋蔵金」問題と財政投融资特別会計」『調査と情報』、No.634参照）。以来、埋蔵金探しが政治家のみならず学者も巻き込んで議論されたのであるが、見方は二分された。埋蔵金を積立金の取り崩しとみて一過性として否定する見解と、剰余金からの繰入とみて継続性があると肯定する見解であった。

それまで特別会計の積立金や剰余金は予算編成ではほとんど論究されなかつただけに、税収が細る中では有望な財源として注目を集めたのであるが、学者をも二分した埋蔵金活用論は特別会計にもメスが入られて終息してきた。問題は“埋蔵金”という言葉に象徴されるように、隠されている、というイメージがあることである。特別会計はすでに資産負債等は公開されているので実際には隠されているわけではないが、一般には理解できないところもある。予算編成でも一般会計が中心であり、特別会計の全体の姿は見えにくい。予算全体の連結やより一層の可視化が

必要であろう。特別会計をガラス張りにして台所事情をしっかりと見極めて、全政府で財源問題を考えるべきである。

特別会計の立ち位置をどうするか

わが国は多くの特別会計があるといわる。確かに過去には戦前では最大60、戦後でも45もの特別会計があった。各国で会計の括り方が異なるので単純には比較できないが、これほど多い国は類をみない。歳出規模も一般会計をはるかに凌ぐ巨額に上る。いまでも会計間の繰入・繰出による重複を除いた純計は、140兆円ほどの規模がある。予算は本来、予算原則にもあるように、単一主義が要求される。多くの予算を設けることは、全体の事業が見え難くなり、財政の透明性も低下する。それゆえ塩川元財務大臣が揶揄したように、「母屋でおかゆをすすり、離れてすき焼きを食べる」と言われるようになる。

特別会計の設置に関しては、財政法第13条第2項で「国が特定の事業を行う場合、特定の資金を保有してその運用を行う場合その他特定の歳入を以て特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合に限り、法律を以て、特別会計を設置するものとする」と規定しており、法的には制限されてない。地方自治体でも地方自治法第209条第2項の規定で条例で決めればいくらかでも設置が可能である。

ではどうすべきか。特別会計の問題は、“離れ”におかれ見え難いということである。離れの様子は確かに分かりにくい。それゆえここにも「可視化」の問題が指摘できる。合法的に特別会計の設置がで

表2 2011年度財政投融資計画

(単位:兆円)

		10年度 当初	11年度 計画
財政投融資計画		18.4	14.9 (▲18.8%)
分野別	企業等金融支援 (日本政策金融公庫 等)	8.2	4.9 (▲40.0%)
	地方	5.1	4.4 (▲12.7%)
	うち地方公共団体	<4.3>	<3.7> <▲14.0%>
	海外投融資等支援 (JBIC 等)	1.5	2.0 (+38.1%)
	教育・福祉・医療 (日本学生支援機構等)	1.0	1.1 (+8.7%)
	その他 (道路、都市再生機構等)	2.5	2.4 (▲6.3%)
原資別	財政融資	13.5	10.9 (▲19.2%)
	産業投資	0.1	0.3 (+199.0%)
	政府保証	4.8	3.7 (▲22.1%)

出所:財務省資料

きるのであれば、予算全体の可視化をすべきであろう。具体的には、一般会計、特別会計、地方財政すべての会計を加えた全政府の財政の姿を示すべきである。英国の財政の表し方は、国、地方、公的企業を合わせた公共部門全体の収支 (PSBR) を示している。全政府の姿を透明にしないから、“隠れ借金”なり“埋蔵金”といった言葉が登場するのである。確かに税金で賄う事業と、料金等の対価で賄う事業は異なるかもしれないが、公共部門としてみれば同じである。公共部門全体が透けて見えるような仕組みを早急につくるべきである。

2011年度の財政投融資

2011年度の財政投融資計画は、2010年度比で18.8%減の14兆9059億円で3年ぶりの減少である。財投計画は2001年度から改革が進められ、2008年度は13兆円台まで縮小した。その後、再び2010年度にかけて大きく膨れたのは、金融危機に対

する緊急金融支援対策や地方自治体向けの投融資が拡大したためである。2011年度の14兆9000億円規模は、ほぼ緊急支援前の水準に戻ったかたちである(表1)。

2011年度の財投計画の内容をみると(表2)、引き続き企業の弱含みの資金需要を反映して日本政策金融公庫などの企業向け資金需要が減少した影響で、企業等金融支援は前年度の8兆2000億円から4兆9000億円と40%もの減である。また地方自治体への融資も5兆1000億円から4兆4000億円へ12.7%の減である。その一方で、海外投融資等支援が1兆5000億円から2兆円へ38.1%の増である。

海外投融資事業は、政府の「新成長戦略」等により重点的に事業展開しているものである。新成長戦略による海外投融資支援スキームでは、財政投融資特会の出資保証で国際協力銀行からクリーンエネルギーや鉄道、上下水道等のインフラ分野を中心に海外投融資(2兆円規模)を行うものである。その際、

海外投融資にあわせて民間資金も協力要請する予定である。インフラ分野の海外進出はわが国の技術水準の高さから今後成長が見込める分野であり、政府としても重点的に投資を推進している。また安定確保が喫緊の課題となっているレアアース等天然資源の確保についても、民間事業者の支援が財投計画に盛り込まれている。

存在感が失せたか財政投融資

かつて第二の予算と言われ、40兆円台にも達した財投計画は、いまや3分の1の14兆円まで縮小した。規模でみれば確かに存在感は失せたということもできよう。このことは、公共事業費がかつてのやはり3分の1となったこととも呼応している。民主党政権は「コンクリートから人へ」のスローガンも掲げている。公共事業性悪説の政策が展開されているようである。

財投計画は、本来は一般会計では間に合わない公共事業を郵便貯金など有償資金をもとに投融資活動をとおして支援してきたものであり、その目的からするとインフラ整備が下水道など一部を除いてほぼ達成された現状では必要性はそれほどみられない。それゆえ財投改革も行われたわけであるし、郵貯にもメスが入られ民営化が図られた。

しかし財投計画を廃止しろという議論はそれほど聞かれぬ。存在感は失せたもののその存在自体は否定されない。10兆円台の財政計画ではあるが、必要とするところがある。例えば2011年度の財投計画にもみられるように、成長分野や教育、福祉などへの支援である。かつての総花的な投融資の活動は必要ないにしろ、市場補正的な支援活動としての財投計画はまだ存在感があろう。

今後の財政投融資の役割は

縮小した財投計画でもその存在を認めるとするならば、その役割はどこに求められるのであろうか。財投

計画はその制度自体は、有償資金で投融資活動を行うものであり今後も変わりはない。したがって、活動によっては民業圧迫となることも依然として予想される。そのことを踏まえつつ、事業展開は行われるべきである。

民間市場に中立的で市場補正的な活動として財投計画を考えるなら、最近の事情からみれば、1つは政府の「新成長戦略」にもあるように海外投融資等支援スキームなどによる支援事業であろう。わが国企業は多くが海外での競争を強いられ、厳しい環境にある。とくに中小企業は生き残りをかけ多大のリスクに直面している。支援スキームは財政投融資特会からの出資保証で国際協力銀行が出資して海外の個別プロジェクトを支援するものであるが、こうした民間のサポートはリスクの多い海外事業を拡大させる効果が期待できる。またインフラ整備の輸出でも、わが国の技術力と経営ノウハウは高く評価されているが海外展開は政府の後押しと保証が欠かせない。さらに資源の獲得競争でも、最近ではBRICsなど新興国に買い負けしている。レアアースの問題は、わが国の産業自体に深刻な問題を投げかけている。新たなスキームによる支援が求められている。

国内の問題では、戦後に整備されたインフラの更新時期が向こう10年の間に迫っている。加えて公共事業費削減で道路や上下水道、学校施設など生活インフラから教育施設まで十分は補修が行われなまま使われてきたため老朽化は激しい。陥没事故も年々増加している。一方、地方自治体の財政は生活保護や高齢者福祉等の福祉サービスに追われ、公共事業に向ける資金は枯渇している。ここに財投計画は必要となるであろう。また学生支援機構や福祉医療機構などを通じた教育、福祉分野の支援も規模こそ大きくないが、投融資活動として必要とされるところである。■

(かねむら たかふみ)

[各論VI] 新自由主義の中に 埋没するか地方財政

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

「コンクリートから人へ」「地域主権改革」の理念が地方財政の中でどう生かされるのか、大いなる期待をもって迎えられた政権交代、初の予算編成。昨年の熱気はどうなったのであろうか。これまでのところ、仕分けとクリーンな政治のみが支持率アップにつながる結果となったことで、政治的スタンスが新自由主義寄りとなってきているように見える民主党政権。理念は世論という現実の波、カオスの中に揺り動かされているようである。

財政運営戦略の枠組みに入る地方交付税

全体の枠組みの中で最も大きい事柄はなんといっても、予算フレームの主要項目から地方交付税交付金等が消えたことだろう。一般会計歳出から国債費及び決算不足補てん繰戻しを除いたものを「基礎的財政収支対象経費」とした。

2010年7月閣議決定の「平成23年度予算の概算要求組替え基準について」の中で

「(2)地方交付税交付金等

地方交付税交付金及び地方特例交付金の合計額については、「財政運営戦略」に定める「中期財政フレーム」との整合性に留意しつつ、要求する。」

とされたことで、中期財政フレームとして、2011年度から2013年度まで「前年度当初予算の基礎的財政収支対象経費の規模を実質的に上回らない」よう、この対象経費の中に地方交付税交付金等が含ま

れることとなったのである。

これまでは、国債費とともに国の政策的経費である「一般歳出」の枠外にあったことで、交付税の「国が地方に代わって徴収する地方税」であり「固有財源」としての性格を表していた。仕分けの主要項目の一つとされたことから、厳しい財政事情とそれに立ち向かおうとの意気込みは感じられるが、この固有財源としての位置付けからは後退の感が否めない。地方分権推進委員会において、地方交付税を国の一般会計予算に計上するのではなく、国税収納基金から交付税特会へ直入すべきとの論があったが、これには逆行する動きといわざるをえない。2011年度については、社会保障関係費、地方交付税交付金と人件費等について配慮がなされており、いわば「義務的経費」的な扱いとなっているが、今後の動向にはしっかりと注目していく必要があるだろう。

地方財政計画の概要

地方財政計画の規模は82兆5200億円程度（前年度比+3900億円程度、+0.5%程度）、水準超経費を除くと81兆8000億円程度（同+3200億円程度、+0.4%程度）となる見込みである。地方一般歳出は、66兆8400億円程度（同+5100億円程度、+0.8%程度）、給与関係経費を除いても45兆5700億円（同+9300億円程度、+2.1%程度）と増額が確保された。

一方、一般財源総額は59兆4990億円（同+887

表 2011 年度地方財政収支見通しの概要

	項 目	2011 年度 (見込)	2010 年度	増減額 (見込)	備 考
歳 入	地 方 税	33 兆 4037 億円	32 兆 5096 億円	2.80%	1 交付税特別会計借入金・2011 年度末見込み 約 33 兆 5000 億円 2 地方の借入金残高・ 2011 年度末見込み 約 200 兆円 (対前年度約▲1400 億円)
	地 方 譲 与 税	2 兆 1749 億円	1 兆 9171 億円	13.4%	
	地 方 特 例 交 付 金	3877 億円	3832 億円	1.2%	
	地 方 交 付 税	17 兆 3734 億円	16 兆 8935 億円	2.8%	
	地 方 債	11 兆 4772 億円	13 兆 4939 億円	▲ 14.9%	
	うち臨時財政対策費	6 兆 1593 億円	7 兆 7069 億円	▲ 201%	
	歳 入 合 計	約 82 兆 5200 億円	82 兆 1268 億円	約 0.5%	
「 一 般 財 源 」 (水準超経費を除く)		59 兆 4990 億円	59 兆 4103 億円	0.1%	
		58 兆 7790 億円	58 兆 7603 億円	0.0%	
歳 出	給 与 関 係 経 費	約 21 兆 2700 億円	21 兆 6864 億円	約 ▲ 1.9%	※単独分へ計上していた社会資本整備総合交付金を活用した道路事業を、補助事業へ移替えた影響を除いた場合
	退 職 手 当 以 外	19 兆 1000 億円	19 兆 4064 億円	約 ▲ 1.6%	
	退 職 手 当	2 兆 1700 億円	2 兆 2800 億円	▲ 4.7%	
	一 般 行 政 経 費				
	うち単独分	約 13 兆 8600 億円	1 兆 38285 億円	約 0.2%	
	地 方 再 生 対 策 費	3000 億円	4000 億円	▲ 25.0%	
	地域活性化・雇用等臨時特別費	0 億円	9850 億円	▲ 100.0%	
	地域活性化・雇用等対策費(仮称)	1 兆 2000 億円	0 億円	皆増	
	公 債 費	約 13 兆 2400 億円	13 兆 4025 億円	約 ▲ 1.2%	
	投 資 的 経 費				
	うち単独分	約 5 兆 3600 億円	6 兆 8683 億円	約 ▲ 22.0%	
	[移替え影響額除き] ※	約 [5 兆 3600 億円]	[5 兆 6377 億円]	[約 ▲ 5.0%]	
	公 営 企 業 繰 出 金	約 2 兆 6900 億円	2 兆 6961 億円	約 ▲ 0.3%	
	うち企業債償還費普通会計負担分	約 1 兆 7100 億円	1 兆 7454 億円	約 ▲ 1.9%	
水 準 超 経 費	7200 億円	6500 億円	10.8%		
歳 出 合 計	約 82 兆 5200 億円	82 兆 1268 億円	約 0.5%		
(水準超経費を除く)	約 81 兆 8000 億円	81 兆 4768 億円	約 0.4%		
地 方 一 般 歳 出	約 66 兆 8400 億円	66 兆 3289 億円	約 0.8%		

注 : 本表は、地方公共団体の予算編成のための目安として作成したものであり、計数は精査の結果、異動することがある。

出所: 総務省資料

億円、+0.1%)、水準超経費を除いても総額58兆7790億円(同+187億円、+0.0%)と、財政運営戦略に定める中期財政フレームに基づき、2011年度から2013年度においては、2010年度水準を下回らないよう確保されることとなった。

地方交付税の総額は17兆3734億円(前年度比+4799億円、+2.8%)、地方税及び地方譲与税は35兆5786億円(同+1兆1519億円、+3.3%)とするが、臨時財政対策債については6兆1593億円、前年度の7兆7069億円を1兆5476億円、率にして20.1%減額することで財政健全化を図る。

地方交付税17兆3734億円の内訳は、国税5税の法定率分10兆6101億円と2010年度からの繰越分1兆126億円等から特会借入元利償還等を差し引いた10兆9868億円、一般会計における加算措置等5兆1216億円、別枠による加算(特別枠の上乗せに対応した加算及び財源不足を勘案した加算)1兆2650億円によって構成されるものとなる。

財源不足額は14兆2452億円で、前年度の18兆2168億円を21.8%下回り、うち折半対象財源不足額は7兆6308億円、前年度の10兆7760億円より29.2%の大幅減となっている。

地方交付税の増額確保と 地方財政健全化対策は

本年度の取組みとしては、別枠加算(1兆2650億円)の維持や繰越金(1兆126億円)の活用等により、地方交付税を5000億円増額し、地域活性化・雇用等対策費(仮称)1兆2000億円を設定している。

この「地域活性化・雇用等対策費」(仮称)1兆2000億円は、地域活性化・雇用等臨時特例費9850億円に、以下の事業等を勘案した2150億円を上乗せしたものである。

- 子育て現物給付(1000億円)等の子育て施策
- 住民生活に光をそそぐ事業
- 地球温暖化対策暫定事業(100億円)

来年度、再来年度も1兆2000億円を一つの基準

として毎年決定する予定とされている。地域活性化・雇用等対策費(仮称)の上乗せ分に対応した別枠加算2150億円は、法人税減税影響分も勘案したものであり、3年間同額で継続の予定である。

地方財政の健全化としては、一般財源総額を確保した上で、臨時財政対策債を大幅縮減(△1兆5000億円)する一方で、交付税特会借入金償還の仕組みを2011年度から2013年度は1000億円、以後1000億円ずつ増額し、2013年度以降は財政運営戦略に基づき国の債務残高の縮減の取組みと歩調を合わせて、30年間各年度1兆円を基本に償還するものとした。2011年度に予定していた特別会計借入金の償還8593億円については、1000億円の償還として残額7593億円は後年度に繰り延べとなる。2013年度までの3年間の償還は、交付税特会借入金利払費の縮減により確保された財源を活用する。

臨時財政対策債の配分方式の見直し等は、財政力の弱い地方公共団体に配慮し、財源調整機能を強化する観点から、今後3年間で段階的に、不交付団体を含む全団体に配分する方式(各団体の人口を基礎として算出)を廃止し、2010年度に一部導入された不交付団体には配分しない方式(各団体の財源不足額を基礎として算出)に移行する。また、一般市町村については原則として全額公的資金を配分するなど、地方公共団体の資金調達に配慮する方針となる。

国と同様、地方の社会保障関係費も毎年度大幅な自然増となることに対応し、2011年度は8400億円程度の地方負担(補助・単独)を増額計上し、対応する財源を確保する。一般行政経費補助+4900億円程度(生活保護、医療、介護等)、一般行政経費単独+2300億円程度、国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費等+1200億円程度の他、特別枠として、子どもに対する現物給付を1000億円程度計上する。

子ども手当と高校無償化

当初2万6000円を目指した子ども手当の支給額については、金額や所得制限に関する様々な議論を経て、本年度は3歳未満について月額2万円、3歳以上から中学校修了前までは昨年度同様月額1万3000円となった。手当支給に係る費用負担は、2010年度と同様に、子ども手当の一部として、児童手当を支給する仕組みとし、児童手当分は児童手当法の規定に基づき、国、地方、事業主が従来どおりのルールで費用負担するとともに、それ以外の部分は3歳未満に対する上積み部分を含め、全額国庫負担となった。地方負担については、全額国庫負担としていた民主党マニフェストの存在を盾に、自治体の首長、とくに知事からの批判も強く、負担しない、ボイコットするなど過激な意見まで見られた。

保育所の整備など女性が働きやすい環境整備の方が重要との主張はそれなりに意味のあるものではあったが、では全額国庫負担になった場合、負担減の部分子育て支援の何に使うのか、なぜ自治体負担はいけないのかといった議論の集約もなく、ただ、これまでは負担してきた児童手当分まで子ども手当の枠組みでは負担したくない、一般財源増額につなげたいとの思惑が見えるやや説得力に欠けるものであった。結局、子ども現物給付1000億円を勘案して拡充した歳出特別枠の設置、財源は交付税で別枠加算での対応が行われることとなった。

高校無償化については、国が「高等学校相当」とし、大学入試資格を得ることもできる外国人学校の7割近くが対象から外れる可能性があることが報じられており、そのほとんどはブラジル人系の学校のようなものである（東京新聞1月7日付）。都道府県の各種学校の認可が必要となるが、財務条件などの基準に合致しないということである。

この制度が個人向け所得控除の代替なのか、つまり個人向けの奨学金といった類のものなのか、あるいは学校への補助なのかあいまいなことから生じる面

もあるが、所得課税上の特定扶養親族控除の高校生年齢者への適用を削減することと絡めるのであれば、前者とみるのが適当であろう。そうなれば、学校の財務内容とは別物と考えた方が良くように思われる。

一括交付金と特別交付税

一括交付金の導入については、「ひも付き補助金」を段階的に廃止し、地域の自由裁量を拡大するための「地域自主戦略交付金」（仮称）を創設（5120億円）することで対応する。

本年度は、第一段階として都道府県を対象に投資補助金の一括交付金化を実施し、市町村分は来年度から実施する。これにより、地方団体は一括交付金化の対象となる事業の範囲で、各府省の枠にとらわれず、自由に事業を選択できることになる。

また、特別交付税が6%から4%に減り、普通交付税が96%を占めることとなった。特別交付税は、災害対策など臨時的利用のための仕組みとされているが、明確な基準が示されているわけではなく、行政裁量の部分が大きかった。本年度の特別交付税は、過渡的に5%として1737億円を普通交付税に回して、来年度4%となる。一方で、大規模災害時に対しては、その都度、特別交付税を決定できる特例を設けて対応する。

また、消防広域化事業、地下鉄事業、防災対策事業、地域活性化事業等に係る事業費補正の廃止および更なる縮減を実施する。

地方税改正

2011年度税制改正大綱のうち、地方税に関するものは以下のようなものである。

個人住民税については合計所得金額400万円超の納税義務者の青年扶養親族（23歳以上70歳未満）に係る扶養控除（33万円）について、就労困難な扶養親族、学生、高齢者などを除き負担調整措置を講じた上で廃止する。2013年度分以降の個人住民税

に適用される。また、退職所得に係る個人住民税の10%税額控除を廃止する。

国税と地方税を合わせた法人実効税率5%下げに伴い、法人住民税の0.87%引下げを行う。都道府県と市町村の増減収を調整するため、2012年度から道府県たばこ税の一部を市町村たばこ税に移譲する。

地球温暖化対策関連税制については、国と地方の役割分担を踏まえ、地方財源確保・充実に向け検討する。2012年度実施までの対応として100億円の地球温暖化対策暫定事業費特別枠を地方財政計画に計上する。また、航空機燃料税税率引下げに伴い、地方に減収が生じないよう3年間譲与税の譲与割合を現行の13分の2から9分の2へと変更する。

市民公益税制分野では、認定NPO法人以外のNPO法人への寄附金であっても、地方団体が条例で独自認定することにより、個人住民税の寄附金税額控除の対象とできることとする。個人住民税の寄附金税額控除の適用下限額を5000円から2000円として、適用の幅を広げ、地域のNPO法人を支援、住民協働の活性化に繋げたいとの試みだ。

地方税の充実と住民自治の確立に向けた地方税制度改革については、地方税の充実と住民自治の確立に向けた地方税制度改革、地方税における税負担軽減措置等の見直しが挙げられている。それほど具体的ではないが、税率決定や法定外税の範囲拡大などが実現すれば、自治体と住民の自主課税権の範囲と規模に大きく影響を与える可能性もある。

また、地方自治法の抜本改正案の中では、「地

方税に関する条例の制定と改廃」について、住民の直接請求の対象に戻す案が浮上している。自治省出身の片山総務大臣が昨年の就任直後から主張していたことであり、実現するかどうか注目される。1947年の地方自治法では、すべての条例の改廃を直接請求できるものとされていたが、電気ガス税廃止の直接請求運動が多く起きたことなどから、地方税や使用料・手数料については1948年改正で対象から外されていたものである。各地で首長主導の住民税減税運動とそれに起因する議会解散への動きなど、やや変則的な対応を正常化するものであるが、住民サービスの規模と負担の大きさとの関係で投票行動を経験したことがない中で、現在の状況では安易な減税運動に繋がらないかとの心配なしとはいえない。ただ、住民が民主主義を経験する機会となるのであれば望ましいものとなる。

おわりに

所得控除から給付へ。所得税、住民税の成年扶養親族控除や高校年齢の特定扶養親族控除が縮小される方向は、アクティベーション、あるいは勤労税額控除の観点から見直しが一歩進んだことになる。今後は、税制面での一貫性が問われることになるだろう。地方財政の健全化については、地方交付税を中心とする地方財政調整制度、地方財政計画のとらえ方がいま一つ明らかでないため、どう見てよいか悩むところである。国の財政再建のツケを地方に回した構造改革と同様、自治体の自主課税権拡大論の中にネグレクトを感じるのである。■

(ほしの いずみ)

〔特論〕 徹底的吟味を要する子ども手当 および高校実質的無償化政策

関口 浩

法政大学大学院政策科学研究科教授

財源なき中での目玉政策へのこだわり

少子化が進行しているわが国で、2009年の政権交代により、次世代育成の観点からは、子ども手当の創設（子ども手当法にいう子どもとは「15歳の4月1日の前日までの子ども」とされている）、高校の実質無償化政策が実施された。これらの政策に対してはさまざまな考え方が交錯している。それでも、2011年度予算でもその方向性は基本的に維持されることとなっている。それは、これらの政策が政権党のマニフェスト（政権公約）に掲載されている目玉政策であり、政権党は大きなこだわりを持っているからとされている。そして、時限立法である子ども手当法（現行法は、「平成22年度における子ども手当の支給に関する法律」という当該年度のみ適用される法）が来年度についても成立すれば、来年度政府予算案によると、3歳未満の子どもは増額されて一人当たり月額2万円支給となり、また中学生以下は本年度同様、一人当たり月額1万3000円支給が継続されることとなる。そのために、総額2兆9356億円が計上されており、そのうち、支給額が引き上げられる3歳未満の子どもについての支出増を含めて、厚生労働省予算の見直しによる200億円と予備費を利用して国が2兆2077億円を支出するとしている。また、高校の実質無償化には、公立高校生徒には授業料を国費負担とし、私立高校生徒には、授業料全額に満たない場合もあるとの

批判がなされているが、高等学校就学支援金を支給し、総額ほぼ前年度並みの3922億円を計上することとしている。

これらの政策は財源が確保されない中でのばら撒きであるという指摘がある反面、長引く不況等により国民生活が厳しい中で、家計にとっては子育てないし教育への支出に対する大きな助けとなっているとの見解もある。また、子育てそして教育は、次世代を担う人材を育成する過程の主要部分を占める極めて重要なものである。けれども、その効果がすぐに出るものでないので、とかく厳しい財政事情を抱えている場合は予算編成上、軽視されたり、削減されやすい費目であることも確かで、このような面に政策的に目を向けること自体は国民生活を重視しており、一定の評価ができよう。しかし、国および地方の長期債務残高が対GDP比で184%になると見込まれ（2011年度末）、かつ来年度の国の一般会計歳入予算の半分をも租税で賄えない状況にあるわが国財政にとっては、一つ一つの歳出について、平常時以上に熟慮を求められているともいえる。このような中で、現行の子ども手当の支給や高校の実質無償化といった政策は、単なる政府から家計への資金移転であるという批判があり、それは政策の行き着くところが不明瞭であることが原因にある。

給付第2年度の子ども手当と 保育所増設等の現物給付の要求

子ども手当には、全ての子どもをその保護者の所得に関係なく公平に扱うという考え方が背後にみられる。基本的には所得税や住民税が非課税の者、つまり扶養控除の対象外となる者の子どもにも恩恵を与える必要性を意図しているようである。納税者の負担について犠牲説的な考え方をすれば話は変わってくるが、子ども一人ひとりを同じに扱うとすれば、保護者の所得により子ども一人当たりの控除による恩恵が変わってしまう扶養控除は問題であり、どの子どもにも同一額支給するという子ども手当の考え方はそれなりに筋の通ったものといえる。

しかし当初から問題とされていたように、子どもといてもどの範囲の子どもに適用するか議論が煮詰まっていない。日本国の財政で手当をするのであるから、少なくとも日本国籍を有する子どもがその範囲に含まれると多くの一般国民は想定すると考えられる。しかし、法律上の表現等が影響して、児童養護施設等で暮らす子どもへの支給がないことがある反面、外国籍の者が母国に残した子どもには支給されるといった制度的欠陥が存在している。もし国際化を表面的理由として外国籍の子どもにも支給するのであれば、その支給範囲は限りなく広がってしまう。その基準を明確にする必要がある。所得税や住民税は外国籍であっても一定の要件を満たせば納税することとなる。日本国籍の者のみに子ども手当を支給する場合、扶養控除をなくせば外国籍の者には増税となる。そのため、制度の移行を重視して子ども手当を単に所得税等の扶養控除の代替としての機能を果たす目的で運用すべきなのだろうか。それとも次世代の日本国民の育成の助成を目的としているのか。もしそうであるならば、その最終目的としてどのような日本国民を育成するかというビジョンが必要であり、そのために子ども手当はどのような意味を持って支給されるかが明確にされねばならない。しかし現在のところ、その明確な方向性がほとんど伝わってこ

ない。その他さまざまな制度的欠陥が指摘されているが、たとえ国会審議が難航したとしても、「平成23年度における子ども手当の支給に関する法律」制定に際しては、今年度の経験から既に徹底的に洗い直し済みであるはずの制度の不備を完全に是正することが、子ども手当を継続する大前提になるといえる。

また、これを国の政策とするのであれば、行政責任の明確化の観点から、三位一体の改革等を通じて、財政的にさらに厳しさを増している地方を動員することはやや問題といえよう。地方を国の政策に便乗させる意図が明確でないからである。政府予算案では、給付初年度である今年度と同様に、国、地方（5549億円）、事業主（1731億円）により負担するとしているが、児童手当の地方負担分や住民税の扶養控除の廃止を根拠にするとしたら、地方分権もその政策の軸に掲げている政権なのだから、制度設計の段階で子ども手当支給方法と地方分権の矛盾の問題を精査しなければなるまい。地方分権を推進するためには、行政責任の明確化が極めて重要であり、それは近年の地方分権推進委員会等の報告や、古くは終戦間もない時期のシャープ勧告や神戸勧告等でも再三指摘されていることでもある。こうしたことからか、来年度の子ども手当法が成立した場合でも、地方によっては子ども手当の地方負担を拒否するという団体もあるようである。親の事情にかかわらず全ての子どもを同じように扱うという各子どもに着目した公平な支給が暗黙の趣旨であるなら、支給額に地域間で格差が出ることは問題といえよう。そのためにも、国民の立場から考えて、国の責任を明確にする必要性が大きい。むしろ、子ども手当の支給窓口となっている地方の側からは、社会的にも道徳的にも問題視されている給食費や保育料支払いを拒否している家庭に対して、子ども手当からの天引きを検討しているという頼もしい姿勢が一部でみられる。政権交代を達成し、公平を重視する政権であるならば、地方に負担を強要するのではなく、このような地方の頼もしい姿勢を中央政府が国民にわかる形で後押しすべきであると思われる。

そして来年度政府予算案では、子ども手当は今年度同様、時限立法に基づくものとされておりこれが少子化対策として効果があるかとの批判がある。また、財源として当初は所得税等の配偶者控除の廃止分6000億円も充てようとしていた。これは結果としてこの春の統一地方選挙での専業主婦層の反発を恐れた民主党の主張を取り入れて見送られたとされるが、そもそも専業主婦といっても、高額所得者の配偶者もいたり、自分の子を自ら育てたいという心ある若い女性もいたり、あるいは保育所などが整備されておらずわずかの間すら働くことができない女性もいたりしよう。女性の社会進出が増加しているとはいえ、結果的に子育てに邁進している後二者のような配偶者の事情を考慮してそれに代わるべきものを創設するのでもなく、安易に配偶者控除の廃止分を子ども手当の財源と考えるあたりは本当に国民生活をきめ細やかに重視しているのかという疑問が湧き出てくるのである。

そもそも子ども手当支給初年度には、民主党マニフェストに掲載された半額(1万3000円)しか子ども手当の支給ができなかった。これは当初の目算が狂い、財源が確保できなかったためとされている。そして国民の中からは、財政難の中で現金給付である子ども手当を支給することの是非論が出てきたりしている。子ども手当に一定の評価を認める見解でさえも、この種の現金給付よりも、現物給付に力点を置くべきという考え方を展開しているものが多い。それは、喫緊の課題ともいえる保育所増設等の現物給付政策がインパクトある政策になっていないことに起因している。

喫緊の課題の一つである幼保一体化

幼稚園と保育所は一般国民の感覚からすると、いずれも就学前の幼児を対象にした育児サービスの機関とみることができる。けれどもその差が次第に不鮮明になりつつも、両者はその創立時からの歴史的経緯による違いを現在に至っても引き摺っているの

ある。そもそも幼稚園は就学前幼児を教育する場として創立され、現在は学校教育法により規定された文部科学省管轄の「教育機関」であるのに対して、保育所は「保育に欠ける」児童をその保護者になり「保育する社会福祉施設」であり、現在は児童福祉法に規定された厚生労働省管轄の施設なのである。しかしこれはあくまで歴史的経緯と縦割行政の産物である。両者を就学時以前の教育ないし保育を担う機関として統合し、教育水準の均等化と保育ないし教育サービスの効率化を図るといった幼保一元化(一昨年政権交代後、「幼保一体化」という表現になったとされる)の構想は、古くは1926(大正15)年には既に存在していた。それは3歳以上の幼児を幼稚園に、3歳未満のそれを託児所に統合するというものであったとされる。その方向性は終戦直後の改革に引き継がれたものの、実現には至らなかった。しかし、当時は縦割行政的ではなく、文部省と厚生省が接近を模索していたとされ、1950年代に至り、幼稚園は「教育」へ、保育所は「保護」へと縦割行政化が鮮明になってきたとされる。

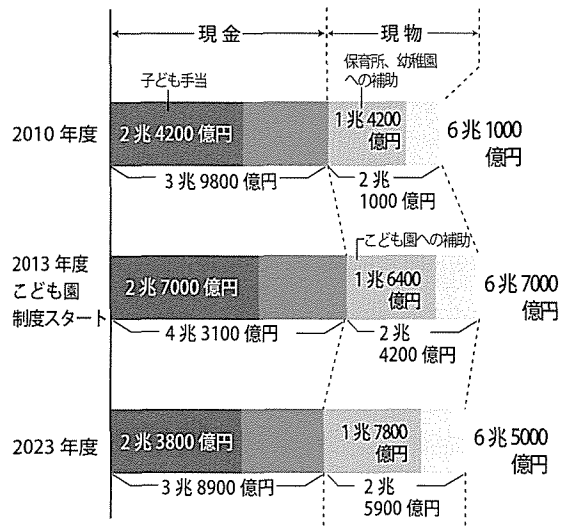
その後、核家族化の進行、女性の社会進出、少子化の進行等を通じて、幼稚園・保育所に対する社会的な考え方が大きく変わり、1996年の地方分権推進委員会第一次勧告でも、地域の実情に応じた幼稚園・保育所の施設の共用化等の弾力的運用を求めようになったりした。そして「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」が2006年に制定され、就学前の子供への保育や教育を一体的に提供し、また保護者に対する子育て支援を実施する総合的施設である認定子ども園(これも政権交代後、「子ども園」という表現になったとされる)が実現した。これは、都道府県知事が文部科学大臣と厚生労働大臣の定める指針により条例を制定して認定するとされている。具体的には、①認可幼稚園と認可保育所の連携により一体的運営をする幼保連携型、②認可幼稚園が保育所的機能を備えた幼稚園型、③認可保育所が幼稚園的機能を備えた保育所型、④認可のない教育・保育施設が認定子

ども園としての機能を果たす地方裁量型があり、これらの認定子ども園では幼稚園機能として4時間程度の教育とし、保育所的機能として保育時間を4～8時間まで選択できるなどされている。

政権交代により、政府は2013年度から総合的な少子化対策として「子ども・子育て新システム」を導入すべく、①保育所や幼稚園の定員増、②幼保一体型の「子ども園」の増加、③小規模保育や事業所ない保育への公的支援などを盛り込んだ新システム関連法案を来年度予算の審議される通常国会に提出するとされている。図は、そのシステム導入による内閣府の試算を示しているが、これには現在の幼稚園や保育所の子ども園への移行のための財政支援やサービスの改善等、質向上に関する費用も含まれていないとされ、既にその問題が指摘されている。政権交代以前（自公政権下）の2007年試算では勤労女性向け保育サービスの充実には年間5兆8000億円～6兆7000億円を見積もっていたとされるが、図と比較して数値を見る限りでは、国民から期待されている政権交代によるきめ細やかな子育て支援像が見えてこない。

来年度政府予算案では、認可保育所向け予算を210億円増額したり、国の補助金を受けられない認可外保育所の支援や子どもの一時預かりサービスのための財源である子育て支援交付金を自治体向けに500億円計上している。しかしそれは単に総花的割り当てにしか見えず、政策の目玉とされている高校の実質無償化政策の4000億円と単純に比較しても、その額からは早急に待機児童問題を解決しようとする姿勢が感じられないのである。予算に比較的余裕がある場合には総花的な配分も黙認されるかもしれないが、2011年度予算のように、かなり厳しい財源の問題を抱えている場合、公共サービス供給者側の政権が目玉と自負している子ども手当や高校の実質無償化よりも、むしろ公共サービス需要者（受け手）である国民が長年もめている待機児童解消のための保育所充実等に直ちに着手すべきである。そういった国民がいま最も必要としているところを的確に

図 子ども関係の給付（内閣府試算）



出所：『朝日新聞』2010年12月16日朝刊。

掘み、そこに重点的に予算配分をするという大胆さが国民から求められていると思われる。

問題多き高校の実質無償化

高等学校には97.7%の進学があるとされている（文部科学省「平成19年度学校基本調査速報」）。その中には、一心に勉学や運動に励んだり、自らの将来に向けて努力をしている生徒もみられる。けれども全ての生徒がそうであるといえるかは、かなり疑わしいのである。およそ物事を学ぶという服装すらしておらず、教室では他の生徒の学ぶ意欲をそぐような態度の生徒がどれほどいることか。それを個性というふうにおかしな解釈をする者もいるが、その論者自身の思考回路が故障しているとか考えられない。その他、学ぶ姿勢の欠如している生徒がかなり多いといえる。それを教員の能力不足であると一蹴してしまおうとする理解不可能な教員批判論が潜在している。その半面、少しでも生徒のことを思い、やや行き過ぎた行動

をとってしまった熱血教員を特に近年、これまたどれほど弾劾するか。このような場合、問題となった生徒の行為は棚上げされてしまい、本来なされるべき生徒指導はどこかに消え去ってしまう。そして、意欲なき管理職は自己保身に走るのみで、事件を契機にしてその責任で熱血教員を育てていこうという教員としての自尊心すら感じられない者も多い。そして熱血教員のみがある種の生贖の末に教育現場から退場させられてしまう。こんなことを繰り返していたら日本はどうなってしまうか。教育政策はこのような面にこそ焦点があてられねばならないはずである。教員に精神的疾患を患う傾向が増加しているのは、このようなわが国の問題多き教育現場を改善する余地が極めて大きいことを物語っているのである。2009年度は30年前の8倍にあたる5458人が心の病で休職しているという。文部科学省は統計のとり方、教員の多忙化、保護者の期待や要求からのストレスをその要因にあげているが、要因の一つに、米国の教育制度を、その制度が生成された背景をほとんど考えずに表面的に輸入していることもあげられよう。米国でうまく機能していても、それは米国の歴史文化の中で形成されて米国の土壌に適合しているからである。わが国にそれを適用する場合はわが国の土壌に根づかせるように改良しなければならないのである。現実ではそれどころか、変に日本的な生真面目さで教員を囲い込み、多くの場合、米国で生成された教育制度の良い面すら、わが国に上陸するやいなや、ほとんどその良さが失われてしまうといつてよい。その多くは、現場で教育される子どもの実態を置き去りにした机上論のなせるところといつてもよい。こうして、教員の精神的閉塞感やその有能な教員の能力の抑制を生じさせ、結果として「日本人の恥」ともいえるような児童生徒の不見識な行動を招来してしまう事態が結果となってあらわれてくるのである。

高校の実質無償化は、「家庭の状況にかかわらず、すべての意思ある生徒が安心して勉学に打ち込める社会をつくる」ことを政権はその目的としているが、前述のような教育現場での実情を踏まえたときに、果た

してそれは真に「意思ある生徒」を無償化しているのであろうか。小中学校でも難しい前述のような子供の教育は、体力的にも成長している高等学校では困難を極めている。周りでいくら説諭したとしても、米国的な人権論を振りかざす論者がいうようには、この種の生徒はほとんど聞き入れようとはしないのが実態である。また保護者の中には、それでも説諭するのが教員であり友達のような教員であれば問題が解決されると信じ込んでいる者もいる。来年度も継続される政策である高校の実質無償化の根拠とされている「意思ある生徒」からは明らかにその立場を逸脱したものといえよう。

実際の高校の実質無償化政策の対象者は、「意思ある生徒」ではなく「高校に存在する生徒全て」となってしまうている。そもそも財源もおぼつかない中で、意思なき生徒にまでその授業料を無償化することはいかなる意味を持つというのか。高等学校は義務教育ではない。意思なき生徒を国費で強制的に学ばせる必要性は全くないといつてよい。わが国では教育政策に長期的な展望がなく単に高校を卒業すれば安心とする風潮がこれまでに形成されてしまっている。このことは現政権の政策やその編成した来年度予算案にのみにその責任が帰される問題ではない。わが国はかつて、明治以来の外国に追いつけ追い越せという国民的意欲が漲っている時代があり、真に高度な知識を求めて国を富ませようとする意識が国民の間にあった。そのような時代ならば高校の授業料無償化政策は、名実ともに意味を成すといえよう。しかし近年、生徒の中には学ぶ意欲をますます減退している者が多い。学ぶことにより自らの生活を豊かにできる路が切り開かれるという意識や意欲が欠如しているためである。高校で学ぶのではなく、高校に単に存在しただけというのが実態なのである。そうした中で、高校進学した生徒に対して一律に授業料の無償化をするという政策は、「票とりのための政策」と揶揄されても致し方ないといえる。

むしろ教育改革の一環として、「意思なき生徒」をいかに教育政策で立ち直らせて日本の将来を担う

人材に育て上げるかを考えることが先であろう。高校の授業料無償化には、前年度比0.3%減とはいえ3922億円も投入して人的投資をするのである。投資される「意思ある生徒」とみなされている高校生全員は国費をかけて学ばせてもらうのであるから、せめて明治時代に高度な教育を求めた人材が国費で育ったように、それ相応の意識を持って学んでもらう必要があるはずである。ある程度極端な教育政策になるかもしれないが、高校で学習意欲のない生徒あるいは服装も含めて学ぶ姿勢のできていない生徒については、高校通学を一時停止させ、社会で勤労させ、その厳しい過程を体験することにより、学ぶことの重要性に本人が目覚めてから高校通学を再開させるといった荒療治付の政策を伴った授業料無償化でなくては、国民の血税をどぶに捨てているようなことになってしまう。近年、公共サービス提供に際して「国民の血税を使う」ということを声高に叫ぶ傾向が強いが、2011年度予算に盛り込まれている高校の授業料無償化についても例外ではあるまい。

また、生徒が公立もしくは私立いずれの高校に通学するかは、必ずしも本人の意図したものではない場合もある。本来の高校は学びたい人間が通うところとされており、入学試験で選抜され、それに左右されるからである。2010年度の政策は、公立学校生徒は授業料を無償化としつつも、私立学校生徒には必ずしも授業料を無償化できる水準に達しない場合がみられた。この原因を公共サービスの供給者側のみの理由を押し通して財源の多寡に求めるのであれば、公平を標榜している割に一貫性のない姿勢で高校授業料無償化政策を実施しているとの批判を免れない。その通学する高校の如何により不公平が生じることを、公共サービスの需要者側から説明づけられる根拠は見当たらない。この種の政策を遂行する根底に公平の概念が存在し、「学びたい」生徒に公平に学ぶ機会を与えようというのであれば、公共サービスの需要者の事情（この場合、各生徒の授業料の額）に

合わせて支給する必要がある。そもそも財源が不足しているにもかかわらず、どうしてもこの種の給付を政策として実施する必要があるのであれば、割り当て可能な総額と該当する生徒の事情を考慮し、学びたい生徒に対して一律、授業料の一定割合支給という公平な支給方法も検討すべきである。

「意思ある生徒」という基準によるならば、本当に学びたいにもかかわらず学ぶ機会を逃してしまいそうな生徒に対して、その教育を助成する制度が望ましいということになる。まして、先進主要国の中でも巨額の長期債務残高を抱え、来年度の一般会計歳入予算の半分も租税で賄えないのがわが国の実情である。それも踏まえた政策を立案する必要があるだろう。わが国の奨学金の不備は、諸外国の学校制度などとの比較を通じてこれまでも盛んに指摘されていることでもある。学びたいが学ぶ機会を失われそうな生徒に対して、その救済策としての奨学金を創設する方が、現在の国の台所事情と将来の日本を担う世代の育成を考え合わせたときに、どれだけ意味ある政策となることか。

なお、小学校1年生対象に35人学級実現のために50億円を計上している。少人数かと学力向上との因果関係はないとする財務省を文部科学省が協議の結果説き伏せてのこととされている。教育現場での蓄積を生かしてその大なる効果を期待したい。

このことを含めて、来年度政府予算案から全ての子育て政策を垣間見たとき、政権担当者の強力なリーダーシップがあまり感じられない。単に政策のインパクトのみを追求するのではなく、まず財政事情が極めて厳しいことを常に念頭におく必要がある。その上で、効率的に予算を使うことを考えると、公共サービスの需要者に最も役立つような政策を積み重ねていくことこそが求められているはずであり、それらを国民に理解してもらうべく最大限の努力を惜しまないことも政権担当者の重要な任務と考える。■

(せきぐち ひろし)