

〔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めば、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「元氣な日本復活特別枠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）