

## ISSUE BRIEF

# 平成 21 年度予算案の概要

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 630 (2009. 1. 29.)

はじめに

- |                         |                         |
|-------------------------|-------------------------|
| I 一般会計の全体像              | 3 基礎年金国庫負担割合の引き上げ       |
| II 予算編成過程と一般会計歳入の論点     | 4 公共事業費の動向と道路特定財源の一般財源化 |
| 1 予算編成の方針と結果            | 5 地方財政                  |
| 2 租税収入                  | IV 中期的な財政の論点            |
| 3 国債発行収入                | 1 プライマリーバランスの黒字化目標と予算編成 |
| 4 特別会計からの資金の繰り入れ        | 2 「中期プログラム」             |
| III 歳出の論点               | おわりに                    |
| 1 経済緊急対応予備費             | 付表                      |
| 2 社会保障費の自然増の 2,200 億円抑制 |                         |

平成 21 年度予算案は、世界的金融危機と国内景気低迷への対応を重視した結果、一般会計総額、一般歳出ともに、当初予算としては過去最大の規模となった。

歳入は、景気悪化の影響を受けて、法人税を中心に税収が大幅に減少する。これを補うために、国債を増額し、特別会計のいわゆる「埋蔵金」を使用することで対応する。歳出の増加は、社会保障費や地方交付税の増額、経済緊急対応予備費の設定等が、主な要因である。

歳出改革として、公共事業費の削減、社会保障費の伸びの抑制等が進められているが、その継続は容易ではない。また、税制抜本改革も視野に入れられているが、経済状況を勘案すると、速やかな実施は難しい。そのため、財政再建の先行きは不透明であり、予算編成方針の拠りどころである「骨太の方針 2006」の目標は、その見直しが迫られている。

財政金融課

はせがわ たかし  
(長谷川 卓)

調査と情報

第 6 3 0 号

## はじめに

平成 21 年度予算案は、世界的な経済の悪化を受けて、財政面から日本経済を支えることを目的とした、過去最大規模のものとなった。景気回復まで「全治 3 年」とする麻生太郎総理大臣は、この予算案を「生活防衛のための大胆な実行予算」と呼び、国民生活、経済、雇用への対策を優先課題として、不況からの脱出を目指している。

本稿は、平成 21 年度予算案の全体像を、一般会計を中心に概観し、関連する財政上のいくつかの論点について概説する。

## I 一般会計の全体像

平成 21 年度予算案（以下「予算案」）は、景気対策を重視して過去最大規模にまで歳出を増やす一方で、歳入は、景気後退に伴う法人税を中心とした税収の減少を見込んでいる。これらに対応するため、予算編成は困難を伴うものとなった。政府の債務残高が累積していく中で、新規国債発行が大幅に増加し、財政健全化の歩みは後退を余儀なくされる。

一般会計の歳入歳出総額は、88 兆 5,480 億円である（表 1）。平成 20 年度当初予算と比較して 5 兆 4,867 億円（6.6%）の増加となり、金額は当初予算としては過去最大である<sup>1</sup>。

表 1 平成 21 年度予算案の枠組み

（単位：億円）

歳入	20 年度 （当初）	21 年度 予算案	増減(Δ) 額	伸率 (%)	歳出	20 年度 （当初）	21 年度 予算案	増減(Δ) 額	伸率 (%)
税収	535,540	461,030	Δ 74,510	Δ 13.9	国債費	201,632	202,437	805	0.4
その他収入	41,593	91,510	49,917	120.0	地方交付税等	156,136	165,733	9,597	6.1
公債金	253,480	332,940	79,460	31.3	一般歳出	472,845	517,310	44,465	9.4
合計	830,613	885,480	54,867	6.6	合計	830,613	885,480	54,867	6.6

（出典）財務省「平成 21 年度一般会計歳入歳出概算」より抜粋

歳入のうち、税収は 46 兆 1,030 億円であり、前年度比 7 兆 4,510 億円の減少となる（表 1 および 2）。国債の新規発行による収入（公債金収入）は 33 兆 2,940 億円であり、その増加は前年度比 7 兆 9,460 億円で、税収の減少を補う形となる。

その他の収入は、9 兆 1,510 億円であるが、これには特別会計のいわゆる「埋蔵金」が約 6.9 兆円含まれる。国債の新規発行を極力抑制するために、特別会計の積立金や剰余金を一般会計に繰り入れる措置である。

この結果、歳入に占める税収の割合は 52.1%にとどまる（当初予算では 5 年ぶりの低水準）のに対して、国債の割合（公債依存度）は、37.6%に上昇する（平成 20 年度は 30.5%）。

歳出は、一般歳出が 51 兆 7,310 億円、国債費が 20 兆 2,437 億円、地方交付税等（地方交付税交付金、地方特例交付金）が 16 兆 5,733 億円である（表 1 および表 3）。

予算案の歳出面での特徴は、一般歳出が、平成 20 年度当初予算と比較して 4 兆 4,465 億円（9.4%）の増加で過去最大となることと、地方交付税交付金等が 9,597 億円増加することである。各分野の特徴的な歳出事項等については、巻末の付表 A、B を参照されたい。

一般歳出増加の主な要因は、① 基礎年金国庫負担割合引き上げ（2 兆 3,002 億円）を含む社会保障関係費 3 兆 515 億円（14.0%）の増加、② 景気の急速な悪化に備えるための「経

<sup>1</sup> 平成 20 年度は、第 2 次補正予算案までを含めると 88 兆 9,112 億円である。また、これまでの最大は、平成 12 年度の 89 兆 3,210 億円である。

済緊急対応予備費」1兆円の新設、③ 道路特定財源の一般財源化に伴う「地域活力基盤創造交付金」9,400億円の増設（特別会計にのみ計上されていた地方道路整備臨時交付金を一般会計からの支出に変更）等である。

公共事業関係費も、3,349億円（5.0%）の増加となるが、上述の地方道路整備臨時交付金の特別会計からの付け替えを除くと、3,476億円（5.2%）の減少となる。

表2 一般会計歳入 (単位：億円)

	平成21年度予算	対前年度増減(Δ)額	伸率(%)
所得税	155,720	Δ 7,070	Δ 4.3
法人税	105,440	Δ 61,670	Δ 36.9
相続税	15,220	Δ 280	Δ 1.8
消費税	101,300	Δ 5,410	Δ 5.1
酒税	14,200	Δ 1,120	Δ 7.3
たばこ税	8,430	Δ 510	Δ 5.7
揮発油税	26,280	5,420	26.0
石油ガス税	130	Δ 10	Δ 7.1
航空機燃料税	830	Δ 60	Δ 6.7
石油石炭税	5,100	Δ 110	Δ 2.1
電源開発促進税	3,510	30	0.9
自動車重量税	6,460	Δ 690	Δ 9.7
関税	8,460	Δ 930	Δ 9.9
とん税	100	0	0.0
印紙収入	9,850	Δ 2,100	Δ 17.6
一般会計分計	461,030	Δ 74,510	Δ 13.9

(出典)財務省「平成21年度租税及び印紙収入概算」より筆者作成

表3 一般歳出 (単位：億円)

	平成21年度予算	対前年度増減(Δ)額	伸率(%)
社会保障関係費	248,344	30,515	14.0
文教及び科学振興費	53,104	Δ 15	Δ 0.0
うち科学技術振興費	13,777	149	1.1
恩給関係費	7,872	Δ 650	Δ 7.6
防衛関係費	47,741	Δ 55	Δ 0.1
公共事業関係費	70,701	3,349	5.0
経済協力費	6,295	Δ 365	Δ 5.5
(参考) ODA	6,722	Δ 280	Δ 4.0
中小企業対策費	1,890	129	7.3
エネルギー対策費	8,562	Δ 93	Δ 1.1
食料安定供給関係費	8,659	77	0.9
その他の事項経費	50,642	1,573	3.2
経済緊急対応予備費	10,000	10,000	—
予備費	3,500	0	0.0
一般歳出計	517,310	44,465	9.4

(出典)財務省「平成21年度一般歳出概算」より抜粋

地方交付税の増額は、麻生総理大臣の指示による雇用創出等のための1兆円の特別な上乘せと、交付税総額の不足に対応するための2兆5,553億円の特例加算が行われたためである。原資となる国税5税が、景気の悪化により減収となることが見込まれるが、これらの措置によって、国からの歳出としての地方交付税は16兆1,113億円とされ、9,712億円の増加となった（地方の受取額は15兆8,202億円。Ⅲ5参照）。

なお、予算案のうち、麻生内閣が行おうとする景気対策（財政措置12兆円程度、事業規模75兆円程度）に該当する主なものは、雇用対策費5,336億円、地方交付税の増額分1兆円、経済緊急対応予備費1兆円、減税約1.1兆円（地方税含む）、雇用保険料の引き下げ6,400億円（特別会計）等である。

定額給付金の支給、中小企業に対する緊急信用保証・貸付枠の増額、高速道路料金引き下げ等は、平成20年度第2次補正予算案に盛り込まれている（巻末の付表C、Dを参照）。

なお、特別会計の歳出総額は355兆円（重複計上を除いた純計額は169兆円）である。ここから、歳出のあり方について「議論が別途行われているもの」（国債償還費・利払費、社会保障給付費、地方交付税等、財政融資資金）を除外した金額は10兆円である。

財政投融资は約15.9兆円であり、10年ぶりの増加(14.4%)となる。景気対策において、企業の資金繰り支援を担う日本政策金融公庫の伸び(2.2兆円)が大きな要因である。

## Ⅱ 予算編成過程と一般会計歳入の論点

### 1 予算編成の方針と結果

予算案の編成にあたっては、財政健全化を目指す「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」(以下「骨太の方針 2006」)<sup>2</sup>に沿った歳出抑制の方針がとられた。予算の分野別の大枠を示す概算要求基準(平成 20 年 7 月)では、公共事業費は前年度比 3%減とし、社会保障費は高齢化等に伴う自然増を 2,200 億円抑制する(増加額は 6,500 億円)等、平成 20 年度とほぼ同様とした。

さらに、公共事業費等の裁量的経費は 2%分の削減を上乗せして、これを財源に 3,300 億円の「重要課題推進枠」を設定した。重要課題推進枠は、成長力の強化、低炭素社会の構築、安心できる社会保障、質の高い国民生活の構築等の政策に充てるものである<sup>3</sup>。

しかし、平成 20 年 9 月の米国での金融危機から深刻化した世界的な経済の悪化は、日本にも影響を及ぼし、財政出動の期待が高まった。また、11 月の金融・世界経済に関する首脳会合(G20)では、各国が内需刺激策をとることが宣言された。このような状況の中、12 月の「平成 21 年度予算編成の基本方針」においては、財政健全化の姿勢を維持しつつも、金融経済情勢の変化に対応するために「状況に応じて果敢な対応を機動的かつ弾力的に行う」として、必ずしも概算要求基準にこだわらずに財政出動を行うことが表明された。

予算案には、経済悪化の影響が歳入と歳出の両面に現れるとともに、歳出抑制には限界の兆しが見え始めている。1 兆円の「経済緊急対応予備費」(概算要求基準を変更する閣議了解を行った)や地方交付税の増額等で歳出は増加し、その一方で、税収が減少することによりプライマリーバランス(基礎的財政収支)<sup>4</sup>は悪化している。また、社会保障費の抑制については、制度的改革によっては一部しか達成できなかった。これらは、将来の財政健全化に結びつくものであるとは言いがたい。

### 2 租税収入

予算案では、税収は 46 兆 1,030 億円であり、景気の落ち込みによる大幅な減収(前年度当初予算比 7 兆 4,510 億円減(揮発油税の一般財源化による増加分を含む))を見込んでいる。特に企業の収益減少の影響を受ける法人税の減収が大きい。

また、景気対策等としての減税により 6,500 億円程度の減収となる(平年度)。税制改正案の主な項目は、住宅ローン減税の拡充、長期優良住宅取得支援、中小企業の法人税の軽減税率の引き下げ、証券優遇税制の延長、環境対応自動車の自動車重量税の減免等である<sup>5</sup>。

政府は、平成 21 年度の名目経済成長率を 0.1%と見込んでいる<sup>6</sup>。これは、平成 20 年度と比較して税収がほとんど伸びないことを意味する。予算案で見込まれる税収は、減額修正される平成 20 年度補正後税収(46 兆 4,290 億円)とほぼ同じ水準となっている。しかし、

<sup>2</sup> 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」(平成 18 年 7 月 7 日閣議決定)、IV 1 参照。

<sup>3</sup> 財務省原案提示後の閣僚による復活折衝等は廃止された。予算案の最終調整は、与党の政務調査会長が要望を取りまとめて財務大臣に申し入れ、総理大臣が要望に対する重要課題推進枠の配分を判断して、財務大臣に指示するとされた。

<sup>4</sup> 「公債金収入を除く歳入」と「国債費を除く歳出」の差。これらが等しいときは、借入額が元本償還・利払額と同じ状態である。利払い分以上の黒字を確保して初めて債務残高を減少させることが可能になる。

<sup>5</sup> 加藤慶一「平成 21 年度税制改正案の概要」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』631 号, 2009.1.29. を参照。

<sup>6</sup> 「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 21 年 1 月 19 日閣議決定)

シンクタンク等は、平成 21 年度はマイナスの名目成長率を予測しており<sup>7</sup>、景気が悪化して税収が予算案の見込みを下回る可能性もある。税収が不足することになれば、予算に盛り込まれた政策実現のための財源を、さらに国債発行等に求めなければならなくなる。

### 3 国債発行収入

国債（普通国債）の新規発行は 33 兆 2,940 億円であり<sup>8</sup>、公債依存度は 37.6%となる。新規発行は、前年度当初比 31.3%（7 兆 9,460 億円）の大幅増であり、この間の経済や財政の大幅な悪化が読み取れる。なお、当初予算で新規国債発行額が 30 兆円を超過するのは、平成 17 年度以来であるが、補正後の金額では平成 20 年度にも超過することになる（表 4）。

表 4 近年の新規国債発行額 (単位：億円)

13 年度	14	15	16	17	18	19	20	21
300,000	349,680	353,450	354,900	312,690	274,700	254,820	331,680	332,940

(注) 平成 20 年度は補正後予算額、21 年度は当初予算案、その他は決算額

(出典) 財務省「財政統計」、「平成 19 年度決算の説明」、「平成 21 年度一般会計歳入歳出概算」から筆者作成

一般会計のプライマリーバランスは、国債発行額が約 33 兆円であり、国債費（償還と利払いの費用）が約 20 兆円であることから、約 13 兆円の赤字となる。平成 20 年度当初予算では、約 5.2 兆円の赤字であった。

平成 21 年度末の国債発行残高は、約 581 兆円となる見込みである（名目 GDP 比 113.9%）。国と地方を合わせた長期債務残高は、約 804 兆円（同 157.5%）となる。

このため、国債消化への配慮を要する段階に達したという指摘もある。財政再建の遅れによる将来的な金利の上昇の可能性だけでなく、短期的には、利回り低下による個人への販売の低迷や、金融危機の影響による海外投資家の資金引揚げの動きがあるからである<sup>9</sup>。

### 4 特別会計からの資金の繰り入れ

予算案では、一般会計の税収不足を補うために、国債発行による収入のほかに、特別会計から約 6.9 兆円のいわゆる「埋蔵金」を繰り入れる。その内訳は、財政投融资特別会計（財政融資資金勘定）の積立金（金利変動準備金）4 兆 2,350 億円、外国為替資金特別会計の剰余金 2 兆 4,000 億円等である（表 5）。

外国為替資金特別会計や貿易再保険特別会計の剰余金は、特別会計の各年度の事業等の結果生じた余裕資金である<sup>10</sup>。これらの剰余金は、「特別会計に関する法律」（平成 19 年法律第 23 号）によって一般会計に繰り入れることとされている。

他方、財政投融资特別会計と年金特別会計の積立金は、剰余金とは性格を異にしており、特別会計の事業活動のために設置されている。今回の取り崩しは、予算編成の過程において財源を確保する必要が生じたために、特別な立法措置によって行われる見込みである。

取り崩す積立金の主な用途は、財政投融资特別会計の積立金を、基礎年金国庫負担割合

<sup>7</sup> 民間調査機関の予測（13 社平均）では、日本の名目経済成長率は、平成 20 年度がマイナス 1.6%、平成 21 年度がマイナス 0.8%となっている（日本経済研究センター「民間調査機関経済見通し」2008.12.16.）。

<sup>8</sup> このほかに借換債が 90 兆 9,914 億円、財投債が 8 兆円発行される。

<sup>9</sup> 「国債増発でも一時 1.2%割れ 長期金利、不安な力学」『朝日新聞』2008.12.25；「国債残高 581 兆円、来年度末、安定消化も課題に」『日本経済新聞』2008.12.24、夕刊。

<sup>10</sup> 大幅な円高によって、外国為替資金特別会計は評価損が生じており、実質的には財政上の余裕は乏しい。

の引き上げ(2兆3,003億円)、経済緊急対応予備費(1兆円)、地方交付税の増額の一部(5,000億円)の財源とし、年金特別会計の基金を、社会保障費の自然増の抑制の一部(1,370億円)の財源とすることである。

財政投融资特別会計の積立金(金利変動準備金)は、財政投融资の資金の調達と貸出の金利差による損失発生に備えるものであり、一般会計への繰り入れを想定していない<sup>11</sup>。積立金の平成20年度末現在の残高は約8.9兆円となるが<sup>12</sup>、今回の取り崩しは、金利変動準備金を設置した目的に鑑みて、平成21年度と22年度の2年間限りとする予定である。

表5 特別会計等からの積立金の活用と剰余金等の繰り入れ状況

年度	金額(兆円)	
19	1.8	外国為替資金(1.7兆円)、産業投資(794億円)等
20	1.9	外国為替資金(1.8兆円)、財政投融资(投資勘定:516億円)等
	7.2	財政投融资(積立金)[国債整理基金特別会計に繰り入れ(注)]
20補正(案)	4.5	財政投融资(4.2兆円:積立金)、地方公営企業等金融機構準備金(3,000億円:積立金)
21(案)	6.9	財政投融资(4.2兆円:積立金)、外国為替資金(2.4兆円)、貿易再保険(492億円)、年金(1,370億円:特別保健福祉事業資金(積立金)の清算)等

(注)平成20年度の財政投融资特別会計から国債整理基金特別会計への繰り入れは、9.8兆円が予定されていたが、その一部を停止して、第2次補正予算案の景気対策の財源とすることとなった。

(出典)財務省「特別会計改革の取組み状況について」から筆者作成

これらの資金の繰り入れは、国債の新規発行額を圧縮することが目的である。「埋蔵金」の使用は、将来の負担(純債務)が増加する点では国債の発行と変わらないが、総債務の抑制が図られている間に、歳出改革の議論を行うことができるメリットがある<sup>13</sup>。ただし、財源を求められる都度、繰り入れが行われるのであれば、会計区分の必要性や資産利用の効率性に疑念が持たれることになる。実際には、特別会計の状況次第で資金を捻出できるとは限らず、歳入の不足を補うために今後も継続して利用することは容易ではなからう<sup>14</sup>。

### Ⅲ 歳出の論点

#### 1 経済緊急対応予備費

予算案には、1兆円の「経済緊急対応予備費」が盛り込まれた。その用途は、雇用、中小企業金融、社会資本整備等が予定されている。近年の予算に計上されている予備費の金額は3,500億円であることから、これは異例の大きさであり、今回の予算案の特徴だといえる(3,500億円の予備費も別途計上)<sup>15</sup>。

予備費は、通常、災害復旧費等の予見しがたい予算の不足に充てるものとされており、内閣の責任において用途を決めることができる<sup>16</sup>。また、国会の審議は不要であり、事後

<sup>11</sup> 財政融資資金勘定の積立金の準備率の上限は、同勘定の資産の1000分の50とし、これを超える金額を、国債の償還のために国債整理基金特別会計へ繰り入れることとされている。

<sup>12</sup> 平成20年度第2次補正予算案での一般会計への繰り入れ後の金額。準備率は1000分の43となる。

<sup>13</sup> 鈴木準「増税阻止に『埋蔵金』活用は有効か」『エコノミスト』2008.9.2, pp.112-113.

<sup>14</sup> 「見えぬ『成長』『財政健全化』来年度予算政府案」『日本経済新聞』2008.12.25.

<sup>15</sup> 金額の上限については明示的な規定はない。国会の「事前議決の原則を没却するがごとき多額の予備費を計上することは憲法の趣旨に反するものといえよう」とされている。杉村章三郎『財政法 新版』(法律学全集 10)有斐閣, 1982, pp.83-85.

<sup>16</sup> 日本国憲法第78条第1項、財政法(昭和22年法律第34号)第24条。

に国会の承認を求めることで足りる<sup>17</sup>。このように、予備費による支出は迅速に行えるが、経済緊急対応予備費については、ばらまきの支出に使われることが懸念されている<sup>18</sup>。

追加的に必要な景気対策には、本来は補正予算で対応することが考えられるが<sup>19</sup>、予備費を計上するという判断は、政府・与党の立場からは「ねじれ国会」を考慮したものであると見ることもできる。

類似の事例としては、平成 11 年度と 12 年度に、それぞれ 5,000 億円の「公共事業予備費」が設けられたことがある。その際には、災害復旧のほか、整備新幹線・高速道路の建設や、環境対策、情報通信基盤整備等に使用された。

## 2 社会保障費の自然増の 2,200 億円抑制

人口の高齢化等を主因とした年金・医療等の経費（社会保障費）の伸びは、平成 21 年度には 8,700 億円が見込まれている。予算編成においては、「骨太の方針 2006」に沿って 2,200 億円の抑制が求められていたが、一応の達成を見た。

しかし、その実態は厳しいものであった。歳出面での対応としての社会保障制度の改革による抑制は限界に近づいたという声が多く、後発医薬品の使用促進による 230 億円にとどまったからである。その他の抑制策は、年金特別会計に置かれている基金（特別保健福祉事業資金）の清算による 1,370 億円と、道路特定財源の一般財源化に伴い創設される「地域活力基盤創造交付金」からの 600 億円の調達である（表 6）。これらは、1 回限りの財源あるいは関連の薄い財源を充当するという対応である。

表 6 平成 19 年度予算以降の抑制状況

（単位：億円）

平成 19 年度		20 年度		21 年度（案）	
雇用保険国庫負担の縮減	1,810	政府管掌健康保険国庫負担の見直し（実施されず）	1,000	年金特別会計からの繰り入れ	1,370
生活保護（母子加算）の見直し	420	診療報酬・薬価等の改定	660	道路特定財源の一般財源化	600
		後発医薬品の使用促進	220	後発医薬品の使用促進	230
		生活保護（母子加算）の見直し	50		
		その他の制度・施策の見直し	270		

（注）網かけ部分は歳入面での対応

（出典）財務省「予算の各経費のポイント」各年度版から筆者作成

なお、予算編成の過程においては、雇用保険国庫負担の削減（1,600 億円）や、たばこ税の増税も議論されたが、雇用情勢の悪化や、税制関係の調整がつかなかったことから、これらの措置は見送られた。

概算要求基準では「新たな安定財源」を確保することができれば、抑制額を圧縮することが認められていたが、今回の対応がこの条件に当てはまるかについては議論が分かれない。平成 20 年度においても、政府管掌健康保険（当時）に対する他の健康保険組合等から

<sup>17</sup> 日本国憲法第 78 条第 2 項、財政法第 36 条第 2 項。承認が得られなくても、政治的な責任が問われるにとどまり、支出は無効とはならない。

<sup>18</sup> 「巨額予備費にバラマキ懸念」『日本経済新聞』2008.12.25。

<sup>19</sup> 補正予算と予備費の選択について、政府からは、「政府の判断にゆだねられている」としつつも、国会の会期や追加歳出の重要性によっては、補正予算案を編成して審議を受けるのが筋である、という答弁がなされている（第 108 回国会衆議院決算委員会議録第 1 号 昭和 62 年 4 月 2 日 p.4.）。また、国会会期中は、予備費は経常経費の増加や災害等に使用することとされている（「予備費の使用について」平成 19 年 4 月 3 日閣議決定）。

の財政援助で 1,000 億円を充当することとしていた（法案審議が未了で実施せず）。このように、制度改革と財源の両面を考慮すると、社会保障費の伸びを 5 年間で 1.1 兆円抑制するという「骨太の方針 2006」の目標は、実質的に達成困難な状況である。

### 3 基礎年金国庫負担割合の引き上げ

基礎年金国庫負担割合の 2 分の 1 への引き上げには、2 兆 3,002 億円を充当するが、これには財政投融资特別会計の積立金（金利変動準備金）を活用する。

基礎年金の国庫負担は、平成 21 年度までに、その割合を 3 分の 1 から 2 分の 1 に引き上げることが、平成 16 年の年金制度改革で決められている<sup>20</sup>。その目的は、人口の高齢化が進む中で、年金財政の安定と保険料上昇の抑制を図ることにある。

年金改革の際には、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、国庫負担割合を引き上げるとしていた。しかし、抜本改革が行われる見込みが立たず、また、財政難の中で巨額の財源を確保することも難しいために、一時は実施が危ぶまれた。

予算案では、必ずしも安定的な財源とはいえない特別会計の「埋蔵金」を活用することとされたが、この措置は平成 22 年度も行われる予定である。それ以降のめどは立っておらず、社会保障の給付と負担のあり方や、安定的な財源の確保に関する議論をさらに進めることが求められる（消費税の増税を視野に入れた「中期プログラム」については、IV 2 を参照）。

### 4 公共事業費の動向と道路特定財源の一般財源化

公共事業費は、道路特定財源の一般財源化による増額の影響を除外すると、6 兆 3,876 億円であり、3,476 億円（5.2%）の減少となる。公共事業費は、財政再建の目標を示す「骨太の方針 2006」における主要な歳出削減対象であり、それに従ってこれまでも削減されてきた。景気対策のための公共事業の増加を求める声大きい中、予算案は、概算要求基準で定められた 5% 減（「重点課題推進枠」のための 2% 追加削減分も含む）の条件を満たすことになる<sup>21</sup>。しかし、「緊急経済対応予備費」が公共事業に使われる場合には、その金額によっては、概算要求基準の歳出削減の考え方から実質的に逸脱する可能性がある。

国の道路特定財源<sup>22</sup>の一般財源化については、社会資本整備特別会計から道路整備のために地方に交付している「地方道路整備臨時交付金」（平成 20 年度は 6,825 億円）を、一般会計からほぼ同様の目的に支出する「地域活力基盤創造交付金」（9,400 億円）に変更することで決着が図られた。新しい交付金は、道路整備を求める地方自治体の要望等に応じて、そのうちの 8,000 億円程度を引き続き道路整備に充てることになり、残りの 1,400 億円程度については、道路に関連する「インフラ整備やソフト事業」にも使うとされたため、交付金の一般財源化は限定的なものとなる<sup>23</sup>。

<sup>20</sup> 平成 20 年度の国庫負担割合は 36.5%（平成 20 年度に 37.3%に引き上げる法案は、審議未了となった）。これまでの引き上げは、所得税の定率減税の廃止分で賄ってきた。

<sup>21</sup> 公共投資の経済波及効果を考慮すると、5.2%減は減らしすぎであるとの見方がある（『公共事業』実態は 5% 減、道路一般財源化で複雑に 公共投資の積み増し必要 嶋中雄二・三菱 UFJ 証券景気循環研究所長『日本経済新聞』2008.12.25.）。

<sup>22</sup> 国の道路特定財源の税収は、約 3.3 兆円であり、地方が約 2.1 兆円である（平成 20 年度当初予算）。

<sup>23</sup> 政府・与党合意「道路特定財源の一般財源化等について」2008.12.8；財務省「平成 21 年度公共事業予算のポイント」。国の道路特定財源のうち、地方道路整備臨時交付金以外は、一般会計の歳入であるが、大半は社会資本整備特別会計に繰り入れられて道路整備に使われる。一般財源化に伴い、揮発油税と石油ガス税の税収の



なお、道路以外の用途として明確にされているのは、社会保障費の伸びの抑制のために、地方に交付されずに国の予算で使われる 600 億円である（Ⅲ 2 参照）。

一般財源化の動きの発端は、平成 20 年 3 月に、福田康夫総理大臣（当時）が、道路特定財源の暫定税率の延長にあたって、「21 年度からの一般財源化」の方針を打ち出し<sup>24</sup>、地球環境問題と少子高齢化対策を念頭に、「生活者の目線で見直す」としたことである<sup>25</sup>。麻生総理大臣は、地方支援のために、道路特定財源の一般財源化にあたり地方が自由に使える資金として、予算案で地方交付税 1 兆円を増額するとした。しかし、一般財源化が上述の内容となったため、地方交付税の増額は別の形で対応することになった（次項参照）。

道路特定財源の一般財源化には、道路建設が進捗するとともに、将来の利用台数の減少が見込まれる中で、財政の厳しい状況を踏まえて、巨額の安定財源を有効に利用する意図がある。その一方で、道路整備財源のための課税という趣旨に反する面があることから、課税の根拠について、暫定税率の是非を含めて議論することが重要であろう。また、財政上の他の視点として、潤沢な財源を背景とした高コスト構造の問題や、自動車の二酸化炭素の排出に着目した環境税（炭素税）導入の可能性等について検討する必要もあろう。

## 5 地方財政

地方交付税については、地方自治体が受け取る金額（地方交付税及び譲与税配付金特別会計の出口ベース）が、15 兆 8,202 億円とされる（前年度比 4,142 億円の増加）<sup>26</sup>。交付税の原資である国税 5 税が景気悪化の影響で減収となり、自治体の受取額が減少するところであったが、財源不足に対応するための 3 年ぶりの特例加算（2 兆 5,553 億円）と麻生総理大臣の指示による 1 兆円の上積みを受けて、2 年連続の増加となった（20 年度は 2,033 億円増）<sup>27</sup>。

上積みされる 1 兆円のうち、5,000 億円は「地域雇用創出推進費」であり、平成 22 年度にも同額を交付するとされている。残りの 5,000 億円は、「地域の元気回復」や少子化対策、公立病院に対する財政措置のためのものである。これらは、財政難の地方自治体にとっては貴重な財源となる可能性があるが、増額措置の終了後の交付税の動向によっては、実施する新しい事業が財政悪化を招く可能性があるのではないかという指摘もある<sup>28</sup>。この増額の財源には、特別会計の積立金（Ⅱ 4 参照）と国債が充てられる。

地方自治体全体の財政収支見通しの規模は、前年度比 1.0%減の約 82 兆 5,600 億円である。そのうち公債費等を除いた一般歳出は、約 66 兆 2,200 億円（0.7%増）である<sup>29</sup>。

歳入は、地方税は、国税と同様に減少し、約 4.3 兆円（10.6%）減の 36 兆 1,860 億円となる見込みである。その一方で、地方債収入は増加して 11 兆 8,300 億円程度となる（約

道路整備への充当義務付けが廃止されるが、この仕組みに変更はない。

<sup>24</sup> 平成 13 年に小泉純一郎総理大臣（当時）が、構造改革の一環として打ち出したものの、大きな進展は見られなかった。詳しくは、古川浩太郎「自動車関連税制の現状と課題 道路特定財源としての側面を中心に」『レファレンス』679号, 2007.8, pp.77-88. を参照。

<sup>25</sup> 「福田内閣総理大臣記者会見【歳入法案の再可決について】」2008.4.30. 首相官邸ホームページ

< <http://www.kantei.go.jp/jp/hukudaspeech/index.html>>

<sup>26</sup> 総務省「平成 21 年度地方財政対策の概要」2008.12.18. 一般会計から同特別会計への繰り入れ金額（入口ベース）は、16 兆 1,113 億円（9,597 億円の増加）。同特別会計の借入金の利払い等があるため、出口ベースの増加額は 4,142 億円にとどまる。

<sup>27</sup> 平成 19 年度から停止している地方交付税及び譲与税配付金特別会計の借入金の償還は、計画で平成 21 年度も行わないとされている。

<sup>28</sup> 「交付税 09 年度増額 地方、借金頼り加速も」『朝日新聞』2008.12.19.

<sup>29</sup> 歳出総額は平成 14～19 年度、一般歳出は平成 12～19 年度の間、それぞれ減少が続いていた。

2.2 兆円、23%増)。歳出については、地方単独の投資的経費の約 0.2 兆円 (3%) 減、社会保障関係費等の国庫補助事業の約 0.7 兆円増、地域雇用創出推進費 (上述) 等がある。

地方交付税の不交付団体も、税収の減少等の影響は免れず、財政が厳しくなることが予想され、標準的な財政支出額を超えて上乗せされる支出 (水準超経費) がほぼ半減する。

また、地方自治体の資金繰り支援のために、「地方公共団体金融機構」を平成 21 年 4 月に発足させる。これは、地方公営企業等金融機構 (旧公営企業金融公庫の業務を平成 20 年 10 月に引き継いだ地方共同法人) を改組するものである<sup>30</sup>。地方の公営企業だけでなく一般会計にも資金を融通する機関であるが、融資先の自治体財政の悪化が新機構の財務に波及しないよう、事業規模の拡大には慎重な姿勢であるとされる<sup>31</sup>。

## IV 中期的な財政の論点

### 1 プライマリーバランスの黒字化目標と予算編成

「骨太の方針 2006」の財政改革の目標は、平成 23 年度の国と地方のプライマリーバランスの黒字化である。その方法は、16.5 兆円程度を 5 年間での改革の対象とし、11.4 兆円から 14.3 兆円程度の歳出削減を行うことである<sup>32</sup>。これに基づき、19 年度以降の予算編成の方針が定められ、社会保障費の伸びや公共事業費等が抑制されてきた。しかし、予算案のプライマリーバランスは 13 兆円余りの赤字が見込まれ、目標の実現は遠のいている。

政府は、「経済財政の中長期方針と 10 年展望」(平成 21 年 1 月 19 日閣議決定)の中で、平成 23 年度の黒字化が困難になりつつあるとの認識を示している。試算では、財政再建が比較的順調に進む場合でも、23 年度の国と地方のプライマリーバランスは 15.2 兆円の赤字になる<sup>33</sup>。その前提は、名目成長率が 2.2%に回復し、歳出削減を 14.3 兆円行うものである。その他に数種類の試算がなされているが、いずれも厳しい見通しとなっている。

平成 21 年度は、歳出が最大規模に増加する一方で、名目成長率が 0.1%にとどまる見込みであり、試算の前提条件と照らし合わせると、平成 23 年度の黒字化の達成は一段と難しくなったといえよう。しかし、年限を定めた新たな目標は、経済情勢が極めて流動的であるため、設定していない。また、現在の目標は、「財政再建を目指していくという精神」が維持されることを示すために、変更されなかった<sup>34</sup>。

### 2 「中期プログラム」

麻生内閣は、今後の財政運営の方針を示すために、平成 20 年 12 月に「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた『中期プログラム』」(以下、「中期プログラム」)を閣議決定した。これは、予算案等に見られる経済対策に積極的な姿勢が、財政規律の維持を放棄したと受け取られかねないことに対して配慮を示したものである。

「中期プログラム」は、国民の安心のために、堅固で持続可能な社会保障制度を構築す

<sup>30</sup> 地方公営企業等金融機構は、全地方公共団体が 166 億円余りの出資を行っているが、地方公共団体金融機構には、国および地方公共団体に対して新たな出資・政府保証は求めないとしている。

<sup>31</sup> 『駆け込み寺』多難な船出 格付引き下げ懸念も『日本経済新聞』2008.12.29.

<sup>32</sup> 改革対象の金額 (「要対応額」)のうち、歳出削減以外は、歳入増によって賄うこととされている。

<sup>33</sup> 「経済財政の中長期方針と 10 年展望 比較試算」経済財政諮問会議説明資料 2009.1.16, p.15.

<sup>34</sup> 「与謝野大臣 経済財政諮問会議後記者会見要旨」2009.1.6. 経済財政諮問会議ホームページ

<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2009/index.html>>

ることを最大の目的とし、質の高い「中福祉・中負担」を目指すものである<sup>35</sup>。消費税を社会保障の主要な財源として確保することによって、財源の公債依存から脱却するとともに、世代間の負担の公平を図り、制度を安定させるとしている。なお、税負担の水準は給付に見合った水準とする。

財政運営については、景気回復を優先しつつも、将来的には持続可能な財政構造を確保するとしている。消費税の増税を含む税制抜本改革の時期は、3年以内に経済状況を好転させることを前提に、平成23年度以降を想定している。実施の条件は、景気回復（潜在成長力の発揮）が見込まれる段階であること等とし、また、それに先立って法律等の準備を行うとしている<sup>36</sup>。

今後の財政運営への信頼を得るという「中期プログラム」の狙いが、達成できるかどうかについては予断を許さない。経済状況の好転後に「厳格な財政規律を確保」と表明したことについては、当面の経済対策の効果を減殺するとの批判があるが、毎年度の予算における財政赤字の増大を長期間継続させないように、予め歯止めをかけておく意図が感じられる。しかし、税制改革の実施やそれに先立つ法律等の準備の時期は、景気の先行きが見通せないことを理由に明示できていない。「中期プログラム」の考え方に基いて歳入の増加を図ることができない場合には、財政の持続性に疑問を持たれないよう、新たな方針を策定せざるを得なくなる可能性もあろう。

## おわりに

予算案は、「平成21年度予算編成の基本方針」に掲げられた政策の進め方である、「当面は景気対策、中期的には財政再建、中長期的には改革による経済成長」の最初の段階を実践するものである。財政支出の増大については、経済状況が危機的である以上、肯定できるという論評が多い。しかし、経済成長力強化の観点からの政策が不十分であり、景気回復と財政再建の道筋が見通せないという批判がある<sup>37</sup>。

財政運営の面では、平成23年度のプライマリーバランス黒字化目標の見直しを視野に入れるべきであるという見方や、予算編成のあり方を経済変動の可能性を織り込んだものに見直すべきであるとの指摘がある<sup>38</sup>。

景気対策として雇用維持や内需刺激が図られているが、日本経済が世界経済の動向から受ける影響を小さく抑えるためにも、「次の段階」に備えた成長力の強化を望む声は多い。建築物の耐震化や国際空港等の社会資本整備、省エネルギー、地球環境、科学技術、福祉・介護等の分野を中心とした「将来へつなげる投資」が求められているといえよう<sup>39</sup>。

<sup>35</sup> 社会保障国民会議が、平成20年11月に、社会保障の機能強化に必要な公費負担の金額を提示した。平成27年度に消費税率換算で3.3%～3.5%程度(平成21年度の基礎年金の国庫負担2分の1への引き上げ、基礎年金、医療・介護、少子化対策の合計)とした。基礎年金の全額を税で賄う場合は6～11%程度。「社会保障国民会議最終報告」2008.11.4.

<sup>36</sup> 平成21年度税制改正の法律の附則にその方向性を盛り込むとしている。

<sup>37</sup> 「社説 危機克服の戦略を問え」『朝日新聞』2008.12.21；「急場しのぎの歳出膨張 個別政策吟味なく」『日本経済新聞』2008.12.24, 夕刊。

<sup>38</sup> 「骨太の方針2006」では、経済が減速した場合には柔軟性を持った対応を行うとされている。また、補正予算には概算要求基準は適用されない。「社説 埋蔵金と赤字国債が頼りとは」『読売新聞』2008.12.21；「社説 財務省原案 予算制度の見直しを急げ」『毎日新聞』2008.12.21.

<sup>39</sup> 「景気と財政 二者択一か けいざい百景」『読売新聞』2008.12.14；「社説 09年チェンジ 日本版緑のニューディールを」『毎日新聞』2009.1.1.

付表 A 平成 21 年度予算案 一般歳出の各分野の特徴的な歳出事項

医療費		
医師確保・救急医療対策	428 億円	227 億円増、ドクターヘリの導入促進 (24 機) 21 億円
難治性疾患の研究費	100 億円	76 億円増
新型インフルエンザ対策	145 億円	69 億円増
年金		
基礎年金国庫負担	10 兆 486 億円	2 兆 4,453 億円増、国庫負担割合の引き上げ 2 兆 3,002 億円
年金記録問題への対応	284 億円	
少子化対策		
保育所運営負担金	3,401 億円	125 億円増
出産育児一時金補助	79 億円	支給額 42 万円 (4 万円増) のための自治体への補助 (一部年金特会)
雇用		
非正規労働者等就労支援対策	94 億円	51 億円増、ハローワークの担当者増、職業訓練の充実等
離職者の住居・就労支援	255 億円	新規、家賃補助 (上限 36 万円) 等の貸与、継続して無償貸与する事業主への助成 (1 人あたり 4~6 万円) (労働保険特別会計)
中小企業等の雇用維持支援	581 億円	一部新規、休業や出向で雇用を維持する事業者に賃金の一定割合を助成 (労働保険特別会計)
年長フリーター再就職支援	220 億円	新規、正規雇用を行う事業主に 1 人 100 万円 (中小企業) の奨励金
雇用保険料の引き下げ	6.400 億円	雇用保険料を 1.2% から 0.8% に引き下げ (労働保険特別会計)
公共事業費		
道路整備費	2 兆 4,645 億円	2,365 億円減、地域活力基盤創造交付金の「道路関連インフラ等」(1,400 億円) は含まず
集中豪雨・緊急浸水対策の強化	2,910 億円	335 億円増
整備新幹線	706 億円	国費。事業費は 3,539 億円 (新規着工調整費 9 億円)
文教関係費		
新学習指導要領への対応	209 億円	107 億円増、教職員 1,000 人・非常勤教員 7,000 人増、教材整備等
国立大学法人運営交付金	1 兆 1,695 億円	118 億円 (1%) 減、私学助成 (4,456 億円) も同様に 1% 減
大学教育改革の支援	705 億円	25 億円増、就職活動・学力向上支援、大学連携支援等
科学技術関係費		
科学研究費補助金	1,970 億円	38 億円増
戦略的創造研究推進事業	498 億円	10 億円増、国の重点分野 (ライフサイエンス、情報通信、環境、ナノテク・材料) の研究への支援
iPS 細胞再生医療の実現化	27 億円	7 億円増
防衛関係費		
護衛艦 2 隻の取得	1,451 億円	後年度負担を含む
在日米軍駐留経費負担	1,928 億円	156 億円減
在日米軍再編地元負担軽減	689 億円	前年度比 3.6 倍、普天間飛行場移設計画で沖縄県と調整中
農林水産費		
水田等有効活用促進交付金	404 億円	新規、食料供給力強化のため、減反拡大農地での米粉・飼料用米、麦、大豆等の作付拡大に対する助成
耕作放棄地等再生利用緊急対策	230 億円	新規、農地の確保・有効利用に対して支援
農商工連携	242 億円	88% 増、加工施設整備、新商品開発の取り組み支援等

中小企業関係		
日本政策金融公庫出資金・補給金	660 億円	170 億円増、信用保険制度の財政基盤強化、利差補給
政府開発援助		
無償資金協力	1,608 億円	20 億円増、9 年ぶりの増額、ODA 事業量は 1.8 兆円（14%増）
環境関係		
エネルギー革新技術開発	789 億円	160 億円増、太陽光発電、二酸化炭素の回収・貯留等の技術開発（エネルギー対策特別会計）
温暖化ガス排出枠取得	433 億円	41%増（経済産業省、環境省、一部エネルギー対策特別会計）
住宅用太陽光発電導入補助	201 億円	20 年度第 1 次補正予算で復活（17 年度限りで類似制度廃止）
その他		
消費者庁設置準備	93 億円	
「定住自立圏構想」の推進	79 億円	中心市と周辺市町村が相互連携する「定住自立圏構想」を推進
地上デジタル放送移行対策	152 億円	
宇宙開発	3,488 億円	気象衛星ひまわり後継機開発 77 億円、弾道ミサイル防衛 580 億円
住宅・不動産市場対策	16 億円	住宅金融支援機構による優良住宅への「まちづくり融資制度」の 2,000 億円への貸付枠拡大（政府保証債 2,000 億円）

（出典）財務省「予算の各経費のポイント」、各省庁資料、新聞報道から筆者作成

#### 付表 B 予算案に反映された経費節減施策等

国・独立行政法人等から公益法人への支出	3,651 億円	平成 18 年度実績比 38.5%減、行政支出総点検会議（「無駄ゼロ会議」）等の指摘
補助金等により造成した公益法人の基金の見直し	654 億円	歳入計上
特別会計の支出等の見直し	約 5,600 億円	不要不急の事業が行われていないか見直し
行政コストの節減・効率化	557 億円	レクリエーション経費を原則廃止、広報経費、委託調査費、タクシー代の予算額を前年度比 30%以上削減
政策の棚卸し	約 5,500 億円	3 年以上継続している個別事業等について見直し
独立行政法人向け財政支出	1,377 億円	「独立行政法人整理合理化計画」項実施等
独立行政法人の保有資産精査	304 億円	不要額を国庫納付
決算検査報告の反映	694 億円	平成 19 年度決算検査報告（会計検査院）
随意契約の見直し	184 億円	「随意契約見直し計画」による
財務省の予算執行調査の反映	324 億円	

（出典）財務省「徹底した無駄の削減」、「徹底した予算の効率化」から抜粋

#### 付表 C 平成 20 年度第 2 次補正予算案に盛り込まれた主な景気対策

定額給付金	2 兆 395 億円	1 人あたり 12,000 円、18 歳以下と 65 歳以上は 20,000 円
緊急雇用創出事業（基金）	1,500 億円	都道府県に対する交付金
ふるさと雇用再生特別基金	2,500 億円	都道府県に対する交付金（労働保険特別会計）
中小企業に対する緊急保証・セーフティネット貸付	4,905 億円	信用保証枠 14 兆円、貸付枠 7 兆円の増額
高速道路料金引き下げ	5,000 億円	
地域活性化・生活対策臨時交付金	6,000 億円	地域活性化等に資するきめ細かなインフラ整備等

（出典）財務省「平成 20 年度補正予算（第 2 号）について」等から抜粋

#### 付表 D 平成 20 年度第 2 次補正予算案の主な歳入

財政投融资特別会計から繰り入れ	4 兆 1,580 億円	国債	7 兆 4,250 億円
地方公営企業等金融機構から繰り入れ	3,000 億円	（税込の減額修正）	（7 兆 1,250 億円）

（出典）財務省「平成 20 年度一般会計補正予算（第 2 号）等について」から抜粋