

ISSUE BRIEF

平成 22 年度予算案の概要

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 670 (2010. 2. 2.)

- | | |
|-----------------|--------------------|
| はじめに | 5 経済危機対応・地域活性化予備費等 |
| I 予算案の全体像 | 6 地方財政 |
| 1 一般会計 | IV 歳入の論点 |
| 2 特別会計等 | 1 税収 |
| II 予算編成過程 | 2 公債金 |
| III 歳出の論点 | 3 その他収入 |
| 1 公共事業関係費 | V 中長期的課題 |
| 2 子ども手当と社会保障関係費 | 1 内容面 |
| 3 高校の実質無償化 | 2 機構・制度面 |
| 4 農業の戸別所得補償制度 | おわりに |

政権交代後、最初の予算となる平成 22 年度予算案は、政権公約に沿って子ども手当等の新政策が盛り込まれ、当初予算としては過去最大（92.3 兆円）となった。

歳出面では、「コンクリートから人へ」の方針に沿って、公共事業関係費が大幅に削減され、社会保障関係費や文教及び科学振興費が増加した。また、地方重視の方針から、地方交付税等が積み増された。歳入面では、景気低迷のため税収が大幅に減少する見込みとなっている。税収の不足分は、国債の発行と、いわゆる「埋蔵金」を中心とするその他収入で埋め合わせることにしている。

行政刷新会議を中心とした無駄の削減は、緒に就いたばかりであり、来年度以降も特別会計を含めた歳出の抜本的な見直しが必要とされる。新しい政策の信頼性を高めるためには、歳出に加えて歳入（税制）の見直しを進め、財政の中長期にわたる持続性を確保することが課題となろう。

財政金融調査室・課

調査と情報

第 670 号

はじめに

平成 21 (2009) 年夏の衆議院議員総選挙の結果、民主・社民・国民新党による連立新政権が誕生した。折しも選挙の翌日に提出された前政権の平成 22 年度予算概算要求¹は白紙に戻され、「ムダの根絶」や「コンクリートから人へ」²という理念の下で政治主導の予算編成が試みられた。この間には、前政権下で決定された平成 21 年度第 1 次補正予算の一部執行停止と、同年度第 2 次補正予算案の編成作業も行われている。厳しい時間的制約を受けつつ、平成 22 年度予算案は閣議決定された (平成 21 年 12 月 25 日)。

I 予算案の全体像

1 一般会計

(1) 歳入歳出の規模

平成 22 年度予算案 (以下「予算案」) の一般会計歳出総額は 92 兆 2,992 億円で過去最大となった (表 1)。このうち政策経費に充てる一般歳出は 53 兆 4,542 億円である³。

これに対し租税及び印紙収入 (以下「税収」) は 37 兆 3,960 億円と見込まれており、当初予算としては昭和 59 (1984) 年以來の低さとなる。膨らんだ歳出と落ち込んだ税収との差額を賄うのは、国債の新規発行による収入 (公債金) 44 兆 3,030 億円とその他収入 10 兆 6,002 億円で、どちらも過去最大の規模である。

表 1 平成 22 年度一般会計予算案の枠組み

(単位: 億円)

歳入	前年度 (当初)	22 年度 予算案	増減(△)	伸率 (%)	歳出	前年度 (当初)	22 年度 予算案	増減(△)	伸率 (%)
税収	461,030	373,960	△ 87,070	△ 18.9	国債費	202,437	206,491	4,053	2.0
その他収入	91,510	106,002	14,492	15.8	地方交付税等	165,733	174,777	9,044	5.5
公債金	332,940	443,030	110,090	33.1	一般歳出	517,310	534,542	17,233	3.3
建設 ⁽¹⁾	75,790	63,530	△ 12,260	△ 16.2	決算調整資金	—	7,182	7,182	—
赤字 ⁽²⁾	257,150	379,500	122,350	47.6	繰戻				
計	885,480	922,992	37,512	4.2	計	885,480	922,992	37,512	4.2

(注) (1)建設: 4 条公債、(2)赤字: 特例公債。

(出典) 財務省「平成 22 年度一般会計歳入歳出概算」<<http://www.mof.go.jp/seifuan22/yosan003.pdf>>より筆者作成。

(2) 歳出の特色

一般歳出の内訳 (表 2) を見ると、公共事業関係費は前年度当初比 (以下「前年度比」) 1 兆 2,970 億円 (18.3%) の減少で、減少額、減少率ともに過去最大であった。一方、社会保障関係費は同 2 兆 4,342 億円 (9.8%) 増加し、文教及び科学振興費も同 2,756 億円 (5.2%) 増加する。「コンクリートから人へ」を象徴するように、社会保障関係費が初めて一般歳出の 5 割を上回る構成となった。また、一般歳出外では、地方交付税交付金等が同 9,044 億円 (5.5%) 増加した (表 1)。

¹ 規模は 92.1 兆円と報じられた。

² 民主党『マニフェスト 2009』<http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf>は「コンクリートではなく、人間を大事にする政治にしたい」としている。

³ 一般歳出の額が税収額を大幅に上回り、むしろ公債金と税外収入を合わせた額 (54.9 兆円) にほぼ等しい状況となっていることから、財政の先行きについて持続性を疑問視する指摘もある (熊野英生「2010 年度政府予算案の課題」『Economic Trends』2009.12.25, p.1.<http://group.dai-ichi-life.co.jp/dlri/kuma/pdf/k_0912h.pdf>)。

(3) マニフェストの行方

民主党は選挙時のマニフェストで、「子ども手当」や「ガソリン税などの暫定税率の廃止」等、家計支援を中心とする新規政策を打ち出していた。これに伴い府省による概算要求は総額で95兆円を超えたが、「ムダの根絶」をねらう事業仕分けでは十分な財源を捻出できなかった。このため、目標とした新規国債発行額「約44兆円以内」（経緯は後述）とマニフェスト実現の両立は困難な状況となった。

財政規律とマニフェストの狭間で揺れる政府に対し、民主党は「重点要望」としてマニフェストの修正を提案した（詳細は後述）。

結果的には、子ども手当では地方と事業主にも（現行の児童手当分の）負担継続を求めることによって概算要求額を縮減させると同時に、廃止を約束していたガソリン税等の暫定税率を実質的に維持して歳入を確保する等、マニフェスト主要事項関連予算の一部変更を余議なくされた（表3）。

2 特別会計等

特別会計の歳出総額は367兆739億円である。一般会計と特別会計を合算し、会計間のやりとり等を除いた歳出純計額は215兆656億円となった（前年度比4.1%、8兆5,498億円の増加）。民主党のマニフェストは、「国の総予算207兆円（一般会計と特別会計の歳出純計額：筆者注）を全面組み替え」としていたものの、時間的な制約もあって歳出は拡大した。菅財務相が「まだ十分な見直しというところまでいっておりません」⁴と、組み替えが不十分であったことを認めているように、特別会計を含めた歳出の見直しは、平成23年度予算編成以降の課題として残された。

平成22年度財政投融资計画は、前年度比15.7%増の18兆3,569億円である。不況に苦しむ企業や税収が減る地方の資金需要に対応するため、2年連続の大幅な伸びとなった。

表2 一般歳出主要経費別内訳

(単位：億円)

事項	前年度 (当初)	22年度 予算案	増減(△)	伸率(%)
社会保障関係費	248,344	272,686	24,342	9.8
文教及び科学振興費	53,104	55,860	2,756	5.2
恩給関係費	7,872	7,144	△729	△9.3
防衛関係費	47,741	47,903	162	0.3
公共事業関係費	70,701	57,731	△12,970	△18.3
経済協力費	6,295	5,822	△474	△7.5
中小企業対策費	1,890	1,911	21	1.1
エネルギー対策費	8,562	8,420	△142	△1.7
食料安定供給関係費	8,659	11,599	2,940	33.9
その他の事項経費	50,642	51,968	1,327	2.6
経済危機対応・地域活性化予備費	—	10,000	10,000	—
経済緊急対応予備費	10,000	—	△10,000	—
予備費	3,500	3,500	0	0.0
合計	517,310	534,542	17,233	3.3

(出典) 財務省「平成22年度一般会計歳出概算主要経費別内訳」2009.12.25.
<<http://www.mof.go.jp/seifuan22/yosan003.pdf>> より筆者作成。

表3 マニフェスト工程表の主要事項関連予算 (単位：億円)

項目	概算要求	予算案
子ども手当	21,279	17,465
高校の実質無償化	4,624	3,933
年金記録問題への集中対応	1,779	900
農業の戸別所得補償	5,618	5,618
高速道路の無料化	6,000	1,000
暫定税率の廃止(歳入・減税)*	△24,806	△1,656

*平成21年度税収及び平成22年度税制改正案による減収見込み額。
(出典) 各省概算要求資料、財務省「平成22年度予算のポイント」
<<http://www.mof.go.jp/seifuan22/yosan001.pdf>> より筆者作成。

⁴「菅副総理兼財務大臣兼経済財政政策担当大臣閣議後記者会見の概要」2009.1.8.
<<http://www.mof.go.jp/kaiken/kaiken.htm>>

Ⅱ 予算編成過程

予算案は、政権交代を成し遂げた鳩山内閣にとって初めて編成する予算であり、その編成過程は、自民党政権下のそれと大きく異なるものとなった（巻末図参照）。

まず、平成 21 年 9 月 29 日に予算編成方針が閣議決定された。同方針では、①前麻生政権下で既に決定されていた概算要求基準を廃止すること、②マニフェストを踏まえた要求を再提出すること、③マニフェストに従い、新規施策を実現するため、全ての予算を組み替え、新たな財源を生み出すこと、④各大臣は「査定大臣」⁵となって自省庁の予算要求を削ること、等が示された⁶。

しかし、10 月 15 日に出そろった各府省の概算要求では、一般会計歳出が約 95 兆円と、空前の規模となった。既存の政策のための予算の削減が進まない一方で、マニフェストに基づく新規施策が盛り込まれたためであった⁷。

概算要求を受けて、藤井財務相（当時）は、年末の予算案の取りまとめまでに、歳出を 92 兆円に抑えるとともに、新規国債発行額については麻生前政権が決めた平成 21 年度第 1 次補正予算後の総額である約 44 兆円に抑えることを表明した。これ以降の予算編成過程では、概算要求の水準から、歳出削減と歳入増をどれだけ図れるかが焦点となった。特に、行政刷新会議の事業仕分けと、マニフェストの一部先送りの可否が注目を集めた。

一方の行政刷新会議の事業仕分けは、全面的に公開されて国民の大きな関心を集め、予算編成の透明性が高まったとの評価を受けた。しかし、その財源捻出効果は、目標と報じられていた 3 兆円超には届かず、事業の削減（7,000 億円規模）と独立行政法人や公益法人等の基金の国庫返納（1 兆円規模）とを合わせて、1.7 兆円規模にとどまった⁸。この仕分け結果は、今回の事業仕分けの対象外であった政策についても横串を通すかたちで反映することとされ、事業仕分けが予算案に与えた効果は、最終的に約 2.0 兆円（事業の削減約 1.0 兆円と基金等の国庫返納による歳入確保が約 1.0 兆円）となった⁹。

もう一方のマニフェストの一部先送りの可否については、ガソリン税等の暫定税率の扱いと子ども手当への所得制限の是非が論点となったまま、ある種の膠着状態に陥った。年内の予算編成が危ぶまれる中、12 月 16 日に、民主党の小沢幹事長が党の重点要望¹⁰を鳩山首相に提出したことで事態は打開された。党の要望は大筋で予算案に反映され、ガソリン税等の暫定税率については要望通りに現行の税率を維持（自動車重量税のみ国税を半減）することで決着した。ただし、子ども手当については、党側がマニフェストと異なり地方負担の事実上の継続と所得制限の設定を要望したのに対し、予算案では、地方や事業主に負担を求めるが、所得制限は設けないことで決着した。結果として、新規施策の規模は、マニフェストに記載されていた 7.1 兆円から 3.1 兆円に縮減された。

⁵ 「消えた上限、どう抑制 年内編成へ閣僚正念場 概算要求やり直し」『朝日新聞』2009.9.30.

⁶ 平成 22 年度予算にかかる予算編成方針の閣議決定に先立ち、政権発足直後の 9 月 18 日には、平成 21 年度第 1 次補正予算の見直しが閣議決定された。見直しに伴う執行停止によって浮いた約 2.7 兆円分の財源は、平成 21 年度第 2 次補正予算案の財源に用いられることとなった。

⁷ さらに、金額を明示しない「事項要求」も含めると 97 兆円に達するとも報じられた（「概算要求、実質 97 兆円超す 過去最大「事項要求」を多用」『朝日新聞』2009.10.17.）。

⁸ 「仕分け 1.7 兆円捻出、目標の 3 兆円は届かず」『日本経済新聞』2009.11.28.

⁹ 財務省「平成 22 年度予算のポイント」p.10. <<http://www.mof.go.jp/seifuan22/yosan001.pdf>>

¹⁰ 従来は、概算要求から閣議決定に至る秋から冬にかけて、与党議員や中央官庁への陳情が盛んであった。政権交代によって、陳情は民主党幹事長室に集約され、これらが重点要望として内閣に示された。

12月25日に閣議決定された予算案では、一般会計の規模は92兆円台に、新規国債発行額も約44兆円となった。一連の予算編成過程を巡っては、年内に予算編成を終えたことを評価するものがある反面、党の重点要望を反映したことが、鳩山政権の基本方針である政策決定の内閣への一元化に反するとの指摘もある¹¹。ただし、後者は小沢民主党幹事長による鳩山首相への「助け舟」であったとも見られている¹²。

なお、自民党政権下の予算編成で行われていた財政制度等審議会の建議、財務省原案の決定、復活折衝はいずれも行われなかった¹³。いわゆる「骨太の方針」に代替する予算の骨格を政治主導で策定することは、今後の本格始動が見込まれる国家戦略局の課題となる。

Ⅲ 歳出の論点

1 公共事業関係費

公共事業関係費については、要求段階から積極的な削減が打ち出された。予算への計上額は、高速道路の原則無料化に向けた社会実験費（1,000億円。マニフェストの項目を縮小したうえで盛り込まれたもの）を含めても5兆7,731億円である。これは、昭和53（1978）年度以来の低水準で、前年度比では1兆2,970億円（18.3%）の大幅削減となる。

内訳では、道路関係予算が1兆2,464億円（前年度比25.1%減）、航空関係予算が1,131億円（同20.8%減）、港湾関係予算が1,655億円（同24.6%減）と軒並み減少する。事業の事実上の凍結で注目を集めたダムについては、関係予算は1,316億円（同12.2%減）となる。一方、与党の強い要請で新幹線だけは前年度並みの予算が計上される。結果的に、自民党政権下でほぼ変動のなかった公共事業の中のシェアが変化することが指摘されている。¹⁴

公共事業関係費の削減については、社会保障関係費等の増加とあわせて「コンクリートから人へ」という政策転換が数字の面で鮮明に表れたとの評価がある¹⁵。その一方で、景気や雇用に与える影響を懸念する向きや¹⁶、増額された地方交付税が地方の公共事業に振り向けられるといった指摘もある¹⁷。

公共事業関係費に関連して、新たに「社会資本整備総合交付金（仮称）」2.2兆円（うち既存分1.1兆円、新規1.1兆円）が創設される。これは、従来の補助金を統合して、地方にとって自由度が高く、使い勝手の良い交付金とするものとされている。既存の「地域活力基盤創造交付金」（国の道路特定財源の一般財源化に際して平成21年度に創設されたもの。平成21年度は9,400億円）も、新たな交付金に統合される。こうした動きを、民主党がマニフェストに掲げる「ひも付き補助金の一括交付金化」を一部、先取りしたものと見る向きもあるが¹⁸、現段階ではあくまでも「使途制限の緩い補助金」に留まっている点には注意を要する¹⁹。

¹¹ 例えば、「「内閣一元化」掛け声倒れ、党内一部に政策決定権、自民政権に似る。』『日本経済新聞』2009.12.23.

¹² 例えば、「検証 鳩山予算 小沢頼み」『読売新聞』2009.12.27.

¹³ 前麻生政権も財務省原案内示後の復活折衝を取り止め、原案内示前に閣僚折衝を実施している。

¹⁴ 「10年度予算案ポイント解説、公共事業、減少、最大の18.3%」『日本経済新聞』2009.12.26.

¹⁵ 例えば、「予算改革、序の口 配分激変「人へ」鮮明 社会保障費9.8%増、最大に」『朝日新聞』2009.12.26.

¹⁶ 例えば、景気への影響を懸念したものとして、「社説 無駄排除は掛け声倒れの鳩山予算案」『日本経済新聞』2009.12.26、雇用への影響を懸念したものとして、野口悠紀雄「危機感に欠けている」『毎日新聞』2009.12.26.がある。

¹⁷ 「社説 明日の希望が見えるか」『東京新聞』2009.12.26.

¹⁸ 「地方財政、交付税1兆円増、地方債も膨らむ」『日本経済新聞』2009.12.28.

¹⁹ 地方向けの補助金改革については、深澤映司「特定補助金をめぐる改革—「一括交付金」への転換に関わる論点

2 子ども手当と社会保障関係費

社会保障関係費については、民主党マニフェストの最大の目玉である子ども手当の支給等が反映された結果、27兆2,686億円が計上される。一般歳出に占める比率は初めて50%を超える。前年度比では2兆4,342億円(9.8%)の増加である。

(1) 子ども手当

子ども手当(中学校卒業までの子ども1人あたり月額2万6,000円を支給)は、マニフェストの行程表に従って、その半額(月額1万3,000円)が実施される。総給付費2兆2,554億円のうち、1兆7,465億円が国負担分として一般会計予算に計上される。

この制度の財源として、所得税・個人住民税の15歳以下の扶養控除を廃止することは、比較的早期に決着していた(平年度ベースで、国5,185億円、地方4,177億円の増税)。しかし、それを勘案しても財源の制約は厳しく、予算編成過程の最終局面で、小沢民主党幹事長は、党の重点要望として子ども手当の支給に所得制限を設けることや地方に新たな負担増を求めないこと(実質的には地方負担の現状維持)を要望した。これに対し、鳩山首相は、所得制限を設けないとする姿勢を堅持するとともに、平成22年度は暫定的に、現行の児童手当(国、地方、事業主が負担)に係る負担を地方と事業主に継続して求め、新たな負担増は求めないこととした²⁰。

(2) その他

社会保障関係費に関連しては、その自然増を年2,200億円抑制するとの方針が撤回された。同方針は、小泉政権下で、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」の中に盛り込まれ、毎年度の予算編成で目配りがなされてきたものである。

この他にも、診療報酬の引上げと地域の中核的な病院への重点配分、協会けんぽ国庫負担の増額、年金記録問題への集中対応、生活保護費の母子加算の復活(平成21年12月から復活し、平成22年度も継続)、児童扶養手当の父子家庭への支給拡大、非正規労働者に対する雇用のセーフティネット機能の強化等、「人」に関する事項が数多く盛り込まれている。

(3) 今後の課題

社会保障関係費については、平成23年度以降の予算編成に向けて、既に大きな懸案材料を二つ抱えている。

一つは、子ども手当である。マニフェストの行程表に従えば、平成23年度以降は全額支給となる。現下の状況では、追加分の財源だけでなく、平成22年度に支給を開始する分の財源確保も容易ではない。また、児童手当分に係る負担という形で地方や事業主の負担が残されたことに対して、地方側は反発しており、その扱いも問題となる。

もう一つは、基礎年金国庫負担割合の引上げである。基礎年金の国庫負担については、もともと、平成16年の年金制度改革で、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決められていた。その財源として見込まれていた消費税率の引上げが先送りされたため、平成21年度と平成22年度については、財政投融资特別会計の積立金(金利変動準備金)が活用されることとされた。平成23年度以降については見通しが立っていない。

整理—『調査と情報—ISSUE BRIEF—』661号,2009.11.24.を参照。

²⁰ 具体的な制度設計としては、現行の児童手当の制度を残した上で、児童手当と子ども手当を併給し、合わせて1人につき月額1万3,000円を支給する仕組みとする。児童手当については地方と事業主が現行と同様に負担し、児童手当の国負担分と子ども手当の全額については国が負担する。

これらだけでも数兆円規模の財源が必要となるうえ、社会保障関係費は今後も年1兆円ものペースで増加していくことが見込まれている。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進めることが求められている。

3 高校の実質無償化

マニフェストの主要項目の1つであった高校の実質無償化については、3,933億円が計上された。制度の仕組みは、①公立高校生のいる世帯に対しては、授業料（年額約12万円）を不徴収とし、②私立高校生のいる世帯に対しては、国が都道府県を通じて学校に就学支援金を支給したうえで、学校が就学支援金を授業料から減額するものである。就学支援金は、年額12万円を上限とするが、低所得者に対しては上乗せして助成する（年収250万円未満の世帯に約12万円、年収250万～350万円未満の世帯に約6万円）。

なお、高校の実質無償化に伴い、所得税と個人住民税の16～18歳の特定扶養控除が縮減される（平年度ベースで、国957億円、地方392億円の増税）。

4 農業の戸別所得補償制度

農業の戸別所得補償制度についても、マニフェストに沿って5,618億円が計上された。同制度は、農畜産物の販売価格と生産費の差額を補てんすることを基本として、農協を通さず販売農家に直接支給するものである。来年度は、モデル事業として、コメ農家を対象に先行実施される。

民主党の重点要望では、所得補償の財源として、土地改良事業の大転換が求められ、概算要求額から半分超が削減される結果となった。これは、自民党の強力な支持基盤である全国土地改良事業政治連盟に動揺を与えるための、政治的な措置であるとの見方がある²¹。

5 経済危機対応・地域活性化予備費等

予算案には、経済危機対応・地域活性化予備費（1兆円）の新設と非特定議決国庫債務負担行為（1兆円）の設定が盛り込まれた。これらは、合わせて2兆円の景気対策として活用することが予定されている。

前者の予備費に関しては、平成21年度にも「経済緊急対応予備費」として同額の予備費が盛り込まれていた²²。当時は、予備費の金額の異例の大きさから、ばらまきの支出に使われることが懸念されていた²³。このほか、通常の前備費も平成21年度と同額の3,500億円が計上されている。予備費は、通常、災害復旧等の予見し難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定めることができる²⁴。また国会の審議は不要であり、事後に国会の承認を求めることで足りる²⁵。

後者の非特定議決による国庫債務負担行為に関しては、例年1,000億円計上されているものが、来年度は1兆円となる。これは、あらかじめ事項を定めず、災害復旧その他緊急

²¹ 「財源の壁、公約縮む 参院選控えアメとムチ 自民寄り業界 露骨に冷遇」『朝日新聞』2009.12.26。

²² 予備費のあり方については、長谷川卓「平成21年度予算案の概要」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』630号，2009.1.29，pp.5-6。を参照した。

²³ 平成21年度第1次補正予算で8,500億円が取り崩された。残りの1,500億円は、平成21年度第2次補正予算案で取り崩される見込みである。

²⁴ 日本国憲法第87条第1項、財政法（昭和22年法律第34号）第24条。

²⁵ 日本国憲法第87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。

の必要がある場合において認められるもので、国庫債務負担行為の予備費的性格をもつ。予備費の使用については事後に国会の承認を求められているのに対し、非特定議決による国庫債務負担行為については事後の国会への報告にとどめられている²⁶。

景気対策目的の予備費や非特定議決による国庫債務負担行為の予算計上に関しては、本来は補正予算で対応すべきであるという問題が考えられる。当初予算の見栄えや単年度ベースの歳出抑制を重視する姿勢がもたらす弊害との指摘もある²⁷。

6 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（以下、「交付税特区」）の出口ベース）が、16兆8,935億円とされる（前年度比1兆733億円の増加）²⁸。地方交付税の原資である国税5税の収入が落ち込んだものの、一般会計における加算措置等（平成20年度分国税決算清算分及び交付税特区償還の先送り（1兆4,408億円）、折半対象前財源不足における補てん（1兆6,261億円）、臨時財政対策加算（5兆3,880億円））や9,850億円の上積み²⁹を受けて、地方交付税は3年連続の増加となる³⁰。

なお、地方交付税の増額の財源には、特別会計の剰余金3,700億円が含まれるとされる。これは、平成21年度からその活用が予定されていたものである（平成21年度は、財政投融资特別会計の積立金5,000億円を活用）。

赤字地方債に相当する臨時財政対策債は7兆7,069億円で、前年度比2兆5,583億円（49.7%）の急増である。地方交付税と臨時財政対策債を合わせた「事実上の地方交付税」は、24兆6,004億円（前年度比3兆6,316億円、17.3%の増加）となる。同債は元利償還金の全額が後年度の地方交付税で措置されることから、地方交付税の「先食い」に過ぎないといった指摘や³¹、地方にとっては自らの債務であるとの認識が乏しく、財政規律が働かないといった批判がある³²。

地方自治体全体の財政収支見通し（地方財政計画の基礎となるもの）の規模は、前年度比0.5%減の約82兆1,200億円である。そのうち公債費等を除いた地方一般歳出は、約66兆3,200億円（同0.2%増）である。

歳入については、地方税は国税と同様に減少し、32兆5,096億円（同10.2%減）となる見込みである。その一方で、地方債収入は増加して13兆4,939億円となる（同14.0%増）。地方債収入のうちの7兆7,069億円は、前述の臨時財政対策債である。

歳出については、給与関係経費が前年度比約0.4兆円（2.0%）減、地方単独の一般行政

²⁶ 国庫債務負担行為は、予備費と異なって支出を伴わないため、いずれ支出が必要となった時点で国会の審議、議決を受けなければならないからである（小村武「予算と財政法 四訂版」新日本法規、2008、p.204.）。しかし、仮に、契約済みの案件について支出授權の段階で減額修正することは困難とする見解を取るならば、歳出予算計上は形式的色彩がある、との指摘もある（碓井光明「複数年度予算をめぐる論点整理と展望」日本財政法学会編『複数年度予算制と憲法』敬文社、2006、p.88.）。

²⁷ 鈴木将寛「新政権の財政運営について—2010年度予算の評価」『みずほ政策インサイト』2010.1.8、p.5.
<<http://www.mizuho-ri.co.jp/research/economics/pdf/policy-insight/MSI100108.pdf>>

²⁸ 総務省「平成22年度地方財政対策の概要」2009.12.25.
<http://www.soumu.go.jp/main_content/000049687.pdf>

²⁹ 「地域活性化・雇用等臨時特例費（仮称）」9,850億円のうちの5,000億円は「地域雇用創出推進費」（平成21年度予算で交付が決定され、平成22年度にも同額を交付するとされていたもの）を衣替えしたものの。

³⁰ 地方財政全体としては、地方税収の落ち込みもあり、財源不足額は過去最大の約18兆円となる。

³¹ 「参院選にらみ帳尻」『日本経済新聞』2009.12.28.

³² 土居丈朗『地方債改革の経済学』日本経済新聞出版社、2007、p96.

経費が前年度並み（±0.0%）、地方単独の投資的経費が同約 1.2 兆円（15%）減となっているほか、地域活性化・雇用等臨時特例費（上で述べた「9,850 億円の上積み」）等が盛り込まれている。

IV 歳入の論点

1 税収

予算案では、税収は 37 兆 3,960 億円であり、景気悪化により 2 年連続で大幅な減収（前年度比 8 兆 7,070 億円減）を見込んでいる（平成 22 年度の税制改正案による初年度減税 382 億円³³を含む）。一般会計（予算ベース・補正込）における税収見通しが 40 兆円を下回るのは、昭和 61 年度以来、24 年ぶりである（平成 21 年度も第 2 次補正予算案では 40 兆円割れ）。税収の減少は、直近のピーク（平成 19 年度）から約 3 割（15 兆円）にも及んでいる（表 4）。

低水準の税収見通しではあるが、平成 21 年度第 2 次補正予算案の税収見通し（36.9 兆円）と比較すれば 5,350 億円（全体で 1.5%、内法人税 7,780 億円・15.0%、消費税 2,570 億円・2.7%）増となっている。経済情勢次第では、税収が更に減少する可能性もある³⁴。

表 4 一般会計予算歳入推移（補正を含む予算ベース）

（単位：兆円）

年度	昭和 61	平成 3	平成 8	平成 13	平成 18	平成 19	平成 20	平成 21	平成 22
税収	39.4	59.0	51.7	49.6	50.5	52.6	46.4	46.1	37.4
（同割合）	（73%）	（84%）	（67%）	（57%）	（60%）	（63%）	（52%）	（52%）	（41%）
国債	11.5	6.7	22.4	30.0	27.5	25.4	33.2	33.3	44.3
その他	2.9	4.9	3.7	6.7	5.5	5.8	9.3	9.2	10.6
歳入計	53.8	70.6	77.8	86.4	83.5	83.8	88.9	88.5	92.3

（注）平成 20 年度までは補正後予算、21 年度は当初予算、平成 22 年度は予算案。

（出典）財務省 HP「財政統計」（第 3 表・昭和 57 年度以降一般会計歳入主要科目別予算）等より筆者作成。

2 公債金

国債（普通国債）の新規発行は前年度比 11 兆 90 億円（33.1%）の大幅増となり、当初予算としては過去最大の 44 兆 3,030 億円（歳入の約半分、公債依存度 48.0%）である³⁵。平成 22 年度は当初予算から税収を上回る新規国債を発行することとなる³⁶。

当初、鳩山由紀夫首相は、「44 兆円を超えることには何ともしないよう結論を出してまいりたい、最大の努力をいたします」³⁷としていたが、その後、首相自身や関係閣僚の発言に“ゆれ”が生じた³⁸。最終的には財政規律について一定の配慮が図られ、「約 44 兆円以内に抑える」（「予算編成の基本方針」³⁹平成 21 年 12 月 15 日閣議決定）を実現した。

³³ 平年度では扶養控除の見直し等から 5,031 億円の増税。税制改正案の詳細は、「平成 22 年度税制改正案の概要—各論編—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』669 号、2010.1.28.を参照。

³⁴ 平成 22 年度の名目経済成長率の政府見通しは 0.4%に過ぎないことや景気二番底のリスクが指摘されていることから、税収見通しや経済状況の下振れする可能性には注意が必要であろう。

³⁵ 借換債 102 兆 6,109 億円、財投債 15 兆 5,000 億円と合わせた国債発行額は 162 兆 4,139 億円となる。

³⁶ 税収減と大型補正によって、平成 21 年度（第 2 次補正予算案ベース）は終戦直後の昭和 21 年度以来初めて新規国債発行が税収を上回る。

³⁷ 第 173 回国会衆議院予算委員会議録第 2 号 平成 21 年 11 月 2 日 p. 4.

³⁸ 「首相の言葉」重み欠く『日本経済新聞』2009.12.11；「44 兆円」ぶれた政府『毎日新聞』2009.12.12.

³⁹ 首相官邸 HP <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokkasenryaku/pdf/091215yosan.pdf>>

無駄の削減で政策を実現する観点から、国債発行額を前年度当初予算の 33 兆円か、これに税込減少分を加えた 42 兆円程度に絞るべきとの考えもあろう。100 年に 1 度の経済危機に対処するとして前政権が実施した大規模な財政出動（第 1 次補正予算）後の国債発行額 44 兆円を目標とすることは、「落第ぎりぎり」との厳しい指摘もある⁴⁰。

国債の新規発行 44 兆円、国債費 21 兆円となったため、一般会計のプライマリーバランスは前年度比で約 2 倍の 23.7 兆円の赤字となった。平成 22 年度末の普通国債発行残高は対 GDP 比 134%の約 637 兆円（国及び地方の長期債務残高は対 GDP 比 181%の約 862 兆円）となる。フローとストックの両面において、日本の財政は諸外国と比較して極めて厳しい状況にある。国債利回りが低位で安定している背景には、家計の保有する金融資産が 1,439 兆円（負債控除後で 1,065 兆円）⁴¹と大きく、国債が国内で順調に消化されていることがある。しかし、「家計の貯蓄頼み限界」⁴²との指摘もあり、財政の信頼性を維持するために、中期的な財政健全化目標の策定が求められよう。

3 その他収入

日本銀行等の納付金や特別会計からの繰り入れ等の税外収入は、当初予算としては過去最大の 10 兆 6,002 億円となった⁴³。その主な内訳は、特別会計の積立金や剰余金が 7.9 兆円、公益法人等の基金等の国庫返納等が 1 兆円である。

特別会計からの 7.9 兆円の活用は、①財政投融资特別会計（財政融資資金勘定、以下「財投特会」）の積立金 4.8 兆円⁴⁴、②外国為替資金特別会計（以下「外為特会」）は、平成 21 年度の剰余金全額の 2.5 兆円に、特例として平成 22 年度の剰余金から 0.35 兆円を加えた 2.9 兆円、③その他、7 つの特別会計から 0.2 兆円である。いわゆる「埋蔵金」の主軸として、近年、積極的に活用されてきた財投特会の積立金は全て使い尽くされ、積立金以上に評価損を抱えているとされる外為特会については、新たな積み立ては見送られ、進行年度分の剰余金も含めて一般会計への繰り入れられ、その額は過去最大となる。⁴⁵

事業仕分けや平成 21 年度第 1 次補正予算の見直しによる公益法人等の基金等の国庫返納は、長寿・子育て・障害者基金（2,787 億円）、農山漁村振興基金（775 億円）、土地改良負担金対策資金（594 億円）等である。ただし、事業自体が存続して毎年度の予算措置となるケースも少なくないため、今後の歳出増要因となる点は注意が必要である。

税収が大きく落ち込む中、国債発行額を抑えるため、近年、「埋蔵金」等の活用が加速した（表 4）。資産が減少して純債務が増加することから、保有金融資産の活用は、赤字国債の発行と同義であり、実質的な公債依存度は 5 割を超えている点に留意すべきであろう。平成 23 年度以降は、予算案と同規模のその他収入を期待することは困難であり、「予算全体がいわば耐用年数 1 年限りの土台の上に建てられた仮住まい」⁴⁶との指摘もある。

⁴⁰ 「大機小機 国債発行額を採点すると・・・」『日本経済新聞』2009.11.14.

⁴¹ 日本銀行「資金循環統計」2009 年 9 月末速報 <<http://www.boj.or.jp/theme/research/stat/sj/index.htm>>

⁴² 「国の借金 家計の貯蓄頼み限界 負債 700 兆円個人資産の 7 割に」『日本経済新聞』2009.12.30.

⁴³ 連立与党の国民新党や社民党は、税外収入を更に増大させるため、国債整理基金、労働保険、外国為替資金の各特別会計の積立金の取り崩しや、国債整理基金への繰り入れ停止を提案していたが、これらは採用されていない。

⁴⁴ 平成 20 年度末の残高全額（3.4 兆円）と平成 21 年度の剰余金見込み額（1.4 兆円）の合計（財務省 前掲注（9）,p.13.）。

⁴⁵ 近年の特別会計の積立金と剰余金の活用と論点については、小池拓自「特別会計の積立金と剰余金を巡る議論—いわゆる「埋蔵金」問題と財政の課題—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』648 号、2009.10.8.を参照。

⁴⁶ 「社説 鳩山政権の予算案 仮設住宅を百年建築へ」『朝日新聞』2009.12.26.

V 中長期的課題

1 内容面

(1) 税収不足への対処

「コンクリートから人へ」の理念の下、支出の重点をシフトさせようとしたことは意義深いといわれるが、消費購買力を支えるだけでは経済の中長期的展望を描くことは難しい⁴⁷。デフレ状態を克服し経済体質の強化を実現するために、景気回復、企業投資、戦略産業育成に向けた政策体系を実施することが求められている。平成 21 年末に策定された「新成長戦略（基本方針）」⁴⁸はその一環と考えられ、本年 6 月に予定される同戦略本体と「実行計画（工程表）」は一層注目を集めるであろう。

懸念されるのは税制の体系的整備が遅れていることである。とくに、所得税と法人税の将来構想が税制改正案では十分に示されていない。所得税における控除制度の位置づけ、子ども手当と給付付き税額控除の展望とその財源、税・保険共通番号制度導入と歳入庁設置の時期と手順、租税特別措置縮減の見通し、法人税のあり方と税率構造などをどのように整理していくか、現状では具体像が見えない。消費税引き上げを封印したことも、混迷の一因と考えられる。

また、税外収入となる「埋蔵金」は無尽蔵ではない。予算案に盛り込まれた規模の「埋蔵金」活用は今後容易ではなくなる。それが多少とも見込まれる期間を利用して、歳入構造の健全化を急ぐべきであろう。

(2) 歳出面の見直し

予算案では歳出の見直しは十分とはいえない。特別会計・独立行政法人・公益法人等の「事業仕分け」の継続、政府事業の優先順位づけと重点化、国・地方財政関係の見直し、公務員制度の改革等が、今後の課題として残されている。

(3) 国債発行と残高の抑制

予算案で 23.7 兆円という空前のプライマリーバランス赤字を生じること、国・地方の長期債務残高が平成 22 年度末に 862 兆円（GDP の 1.8 倍）と見込まれ、普通国債だけで 637 兆円（同 1.3 倍）にも達すること、これは日本国債の市場での信認を揺るがす恐れがあるだけでなく、国民、とくに未来の世代に重大な負担をもたらす要素である。赤字体質改善の道筋を示す「財政健全化目標」の速やかな設定が望まれる。

2 機構・制度面

政権交代によって、新たな機構は創始されつつあるが、なお役割分担が明確でないように見受けられる。

まず、国家戦略室は、税財政の骨格や経済運営の基本方針作りを任務とするが、今日までのところ財務省・行政刷新会議との役割分担は見分けにくい。「予算編成のあり方に関する検討会」⁴⁹と「財政に対する市場の信認確保に関する検討会」⁵⁰を立ち上げているが、まだ具体的成果を上げるまでに至っていないようである。平成 23～25 年度の複数年度にわたる歳入・歳出見直しを含む「中期財政フレーム」の立案、中長期的な財政規律のあり方を含む「財政運営戦略」の

⁴⁷ 同上

⁴⁸ 首相官邸 HP <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokkasenryaku/image/20091230_sinseichosenryaku.pdf>

⁴⁹ 同上 <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokkasenryaku/yosan/>>

⁵⁰ 同上 <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokkasenryaku/zaisei/>>

策定、「東アジア共同体」構想を視野に入れた新成長戦略の組立が急務とされている⁵¹。しかし、この任務は、菅副総理・国家戦略相の財務相就任、仙谷行政刷新相の戦略相兼務で混線気味となった。菅副総理・財務相が経済財政担当相として成長戦略も所管することが明らかになったからである⁵²。国家戦略室の所掌範囲が当初案より狭まると見込まれる中、同室の局への格上げをも含む「政治主導確立法案」の文言がどう整理されるか、法案の行方とともに注目されている。また、省庁横断的課題の調整は本来官房長官の役割でもあり、国家戦略局の任務は官房長官との関係においても整理される必要がある⁵³。

次に、行政刷新会議は、事業仕分けによる歳出の切り込みで新機軸を打ち出したが、削減額も予算案への反映もまだ十分とは言えない。無駄の洗い出し自体に意味があるとしても、これが単発に終わるのでは「1年限りの『ショー』」⁵⁴にとどまりかねない。定着化の工夫と覚悟が求められている。

なお、「予算編成に関する閣僚委員会」は予算編成の基本方針を策定する役割を果たした⁵⁵。ただし、連立与党3党の党首クラス協議の場である「基本政策閣僚委員会」、3党党首・幹事長の「政府連立与党首脳会議」との関係、意思決定の手順がわかりにくいのも事実である。

また、政府税制調査会をめぐっては、平成22年度税制改正大綱が遅れたことに見られる通り（民主党の重点要望を受けて膠着状態が動き出したように）⁵⁶、政治主導の実が上がっていないといわれる。

一方、機構以外のプロセスにおいても、課題は残されている。事業仕分けを定例化するにしても予算編成のどのタイミングで実施するか、シーリングは今後も廃止のままとするのか、編成過程の透明化として各省の概算要求および財務省による論点はネット公開され始めたが、今のレベルではたして十分か、複数年度化にはいつどのように着手するか、等々である。

おわりに

このように、新組織の立ち上げ、プロセスの公開・透明化を伴いながら予算案は年内編成された。鳩山内閣が大きなハードルを越えたことは確かである。ただし、歳入・歳出構造に表れた巨大なギャップ解消の展望づくり、中期財政フレームと成長戦略の策定、それらと民主党マニフェストとの関係の整理および優先度決定は、早急になされなければならない。鳩山内閣の財政運営は、譬えて言えば、「容れ物」も「中身」もなお「普請中」の感が強い。竣工後の全容の速やかな提示が望まれている。

【執筆者】

I	予算案の全体像	竹前 希美
II	予算編成過程	鎌倉 治子
III	歳出の論点	鎌倉 治子
IV	歳入の論点	小池 拓自
V	中長期的課題	渡瀬 義男

⁵¹ 「予算編成の基本方針(閣議決定)」2009.12.15; 「戦略室、役割微妙に」『日本経済新聞』2010.1.7.

⁵² 「閣僚新担務 成長戦略は菅氏」『日本経済新聞』2010.1.13.

⁵³ 高安健将「国家戦略局は何をすべきか」『世界』799号(臨時増刊), 2009.12, pp.144-146.

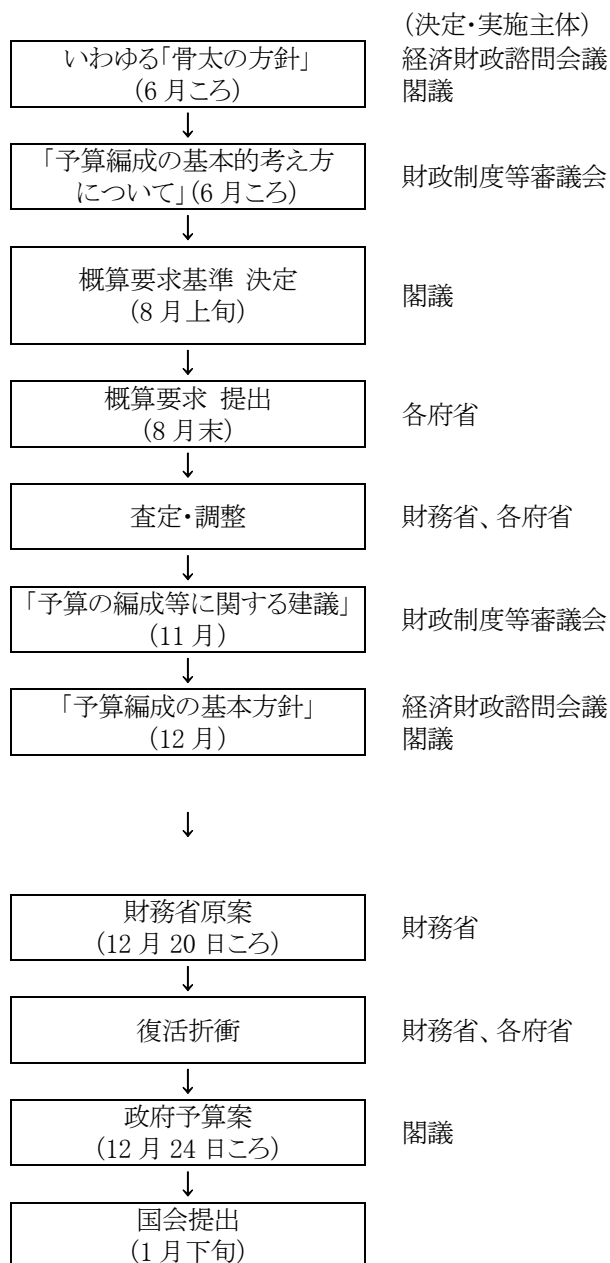
⁵⁴ 「事業仕分け終了 政治主導で効果広げよ」『毎日新聞』2009.11.29.

⁵⁵ 「政治主導で予算改革」『読売新聞』2009.9.30.

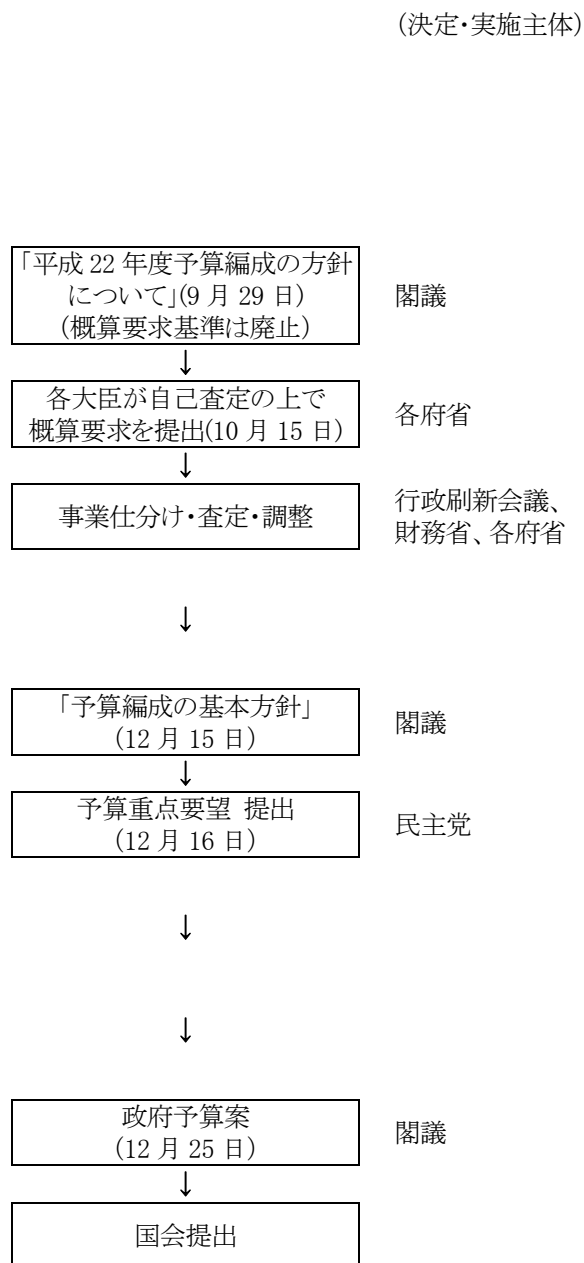
⁵⁶ 「検証・鳩山予算」『日本経済新聞』2009.12.26.

巻末図 予算編成過程の変化

＜自民党政権下での予算編成の流れ＞



＜民主党政権下での今回の予算編成の流れ＞



(出典)財政金融調査室・課作成