

ISSUE BRIEF

平成 23 年度予算案の概要

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 695 (2011. 2. 1.)

- | | |
|----------------|------------|
| はじめに | 6 地方交付税 |
| I 予算案の全体像 | 7 その他 |
| 1 一般会計 | III 歳入の論点 |
| 2 特別会計と財政投融资計画 | 1 税金 |
| 3 予算編成過程 | 2 新規国債発行 |
| II 歳出の論点 | 3 税外収入 |
| 1 歳出の特色 | IV 中長期の視点 |
| 2 子ども手当 | 1 新成長戦略 |
| 3 年金の国庫負担と支給額 | 2 財政再建 |
| 4 雇用対策 | 3 社会保障のあり方 |
| 5 地方への一括交付金 | おわりに |

政権交代後、2 度目となる本予算案が国会へ提出される。

予算案の歳出総額は、国債費の伸びもあり、過去最高であった前年度を上回る。これを賄う歳入は、税金の若干の回復が税外収入の減少にほぼ相殺され、新規国債発行額は前年度比で微減にとどまる。

菅直人首相自身は財務相当時、平成 23 年度予算編成における予算の組替えについて、「今年こそが正念場」と意欲を語っていた。編成過程では、予算の組替えのため「概算要求組替え基準」が設置され、「元氣な日本復活特別枠」による予算の重点化が、公開で事業を評価する「政策コンテスト」を活用して実施された。これらは、予算編成前に策定された「新成長戦略」と「財政運営戦略」という 2 つの中長期ビジョンを実現するための取り組みでもあった。

財政金融課

たけまえ のぞみ
(竹前 希美)

調査と情報

第 6 9 5 号

はじめに

平成 22 年 12 月 24 日、平成 23 年度予算案は閣議決定された。平成 21 年夏に政権交代を果たした民主党連立政権が、一から手がけた初めての予算案である。また、鳩山由紀夫前首相から政権を引き継いだ菅直人首相は財務相経験者であり、財政規律をどう守るかという点でも関心を集めた。

予算編成に先立ち、政府は「新成長戦略¹⁾」と「財政運営戦略²⁾」という経済と財政の中期ビジョンを示した。平成 23 年度予算案(以下「予算案」は平成 23 年度のもの指す)は、これらを実施する初年度のものである。「成長と雇用」をテーマとし、「元気な日本復活予算」と名付けられている。

I 予算案の全体像

1 一般会計

(1) 歳入・歳出の規模

一般会計歳入歳出の総額は、空前の規模であった平成 22 年度予算を上回る 92 兆 4116 億円である(表 1)。

歳出では、内訳として「基礎的財政収支対象経費」という概念が新たに設けられた。これは歳出総額から国債費(及び決算不足補てん繰戻)を除いたものと定義される³⁾。

財政運営戦略に掲げられた「中期財政フレーム」では、前年度の基礎的財政収支対象経費の規模を「歳出の大枠」とし、平成 23 年度から 25 年度において、この「歳出の大枠」を実質的に上回らないことが規定されている。これに沿って、予算案では、この基礎的財政収支対象経費が 70 兆 8625 億円と前年度以下に抑制された。一方、国債費は 21 兆 5491 億円で前年度比 9000 億円の増加となる。

歳入では、税収(表 1 の「租税及印紙収入」)は回復が見込まれるものの、前年度比約 3.5 兆円増の 40 兆 9270 億円にとどまり、前年度に引き続き、歳入総額の 5 割を大きく割り込んだ。この税収の半分超が、借金返済等(国債費)に消えることになる。新規国債発行額(表 1 の「公債金」)は前年度から微減の 44 兆 2980 億円となり、公債依存度(総額に占める公債金の割合)は前年度の 48.0%から 47.9%へと若干の改善をみせた。ただし借金が税収を上回る「異常事態」は 2 年度連続となる。いわゆる「埋蔵金」を含む税外収入(表 1

表 1 一般会計予算案の枠組み

(単位:億円)

	区分	22 年度 (当初)	23 年度	伸率 (%)
歳入	租税及印紙収入	373,960	409,270	9.4
	その他収入	106,002	71,866	△ 32.2
	公債金	443,030	442,980	△ 0.0
	うち 4 条公債(建設公債)	63,530	60,900	△ 4.1
	うち特例公債(赤字公債)	379,500	382,080	0.7
	合計	922,992	924,116	0.1
歳出	国債費	206,491	215,491	4.4
	基礎的財政収支対象経費	709,319	708,625	△ 0.1
	うち地方交付税交付金等	174,777	167,845	△ 4.0
	計	915,810	924,116	0.9
	平成 20 年度 決算不足補てん繰戻	7,182	—	—
合計	922,992	924,116	0.1	

(出典) 財務省「平成 23 年度一般会計歳入歳出概算」2010.12.24.

<<http://www.mof.go.jp/seifuan23/yosan003.pdf>>を基に筆者作成。

¹⁾ 「新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ～」2010.6.18.(閣議決定)

<<http://www.kantei.go.jp/jp/sinseichousenryaku/sinseichou01.pdf>>

²⁾ 「財政運営戦略」2010.6.22.(閣議決定)

<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/100622_zaiseiunei-kakugikettei.pdf>

³⁾ この経費を新規国債発行以外の財源で賄うことができる状態が基礎的財政収支(プライマリー・バランス、PB)の均衡である。PBの黒字化は財政健全化目標の1つとして重視されている。

の「その他収入」は7兆1866億円となっている。なお「中期財政フレーム」では、23年度の新規国債発行額を「22年度予算の水準（約44兆円）を上回らないものとするよう、全力をあげる」としており、歳入に関しても基準を達成したことになる。

このように、予算編成以前に財政規律の枠を設け、編成過程を通じて歳入歳出の規模をこの範囲にとどめた点については一定の評価が見られる⁴。一方で、この枠は「100年に1度」と言われる経済危機に対応した平成21年度予算及び補正予算の計上額を引き継いだものであり、「基準が緩い」との評価も少なくない⁵。

（2） マニフェスト案件

平成21年の総選挙の際に民主党『マニフェスト2009』で目玉とされた政策は、平成22年度に続き、平成23年度予算編成においてもその扱いが注目された。ただし、平成22年度予算において、マニフェストに沿った財源捻出が困難であったこともあり、平成22年参院選における『マニフェスト2010』では、個別政策の記述が変更されている。

このような経緯から、予算案で実現したマニフェスト関連政策は、当初予定されていた姿から大きく後退したものが多い（表2）。もっとも、経済成長や財政再建の視点から、マ

表2 主なマニフェスト案件の予算額

	平成21年8月総選挙 『マニフェスト2009』	平成22年度予算	平成22年7月参院選 『マニフェスト2010』	平成23年度予算案
子ども手当	平成22年度 予算額：2.7兆円 1人13000円/月 平成23年度以降 予算額：5.5兆円 1人26000円/月	給付費総額：2.3兆円 国負担：1.7兆円 1人13000円/月	予算額：明記せず 1人13000円/月から「上積み」を行う	給付費総額：2.9兆円 国負担：2.2兆円 現物サービス：0.5兆円 (3歳未満のみ7000円/月の上積み)
実質無償化 高校の	平成22年度以降 予算額：0.5兆円	予算額：0.4兆円	記述なし	予算額：0.4兆円
戸別所得補償 農業の	平成22年度 予算額：明記せず 「調査・モデル事業・ 制度設計」 平成23年度以降 予算額：1兆円	予算額：0.6兆円	予算額：明記せず 「段階的に他の品種お よび農業以外の分野に 拡大」	事業費：0.9兆円 (一般会計：0.6兆円)
無料化 高速道路の	平成22・23年度 予算額：明記せず 「段階的实施」 平成24年度以降 予算額：1.3兆円	予算額：0.1兆円	予算額：明記せず 「段階的に原則無料」	予算額：0.1兆円
雇用対策	平成22年度 予算額：0.3兆円 平成23年度以降 予算額：0.8兆円	予算額：170億円	予算額：明記せず 「2011年度中に「求職 者支援制度」を法制化」	求職者支援制度につき 事業規模：628億円 (一般会計：173億円)

(出典) 民主党『マニフェスト2009』<http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf>;
民主党『マニフェスト2010』<<http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2010/data/manifesto2010.pdf>>;
財務省「23年度予算のポイント」<<http://www.mof.go.jp/seifuan23/yosan001.pdf>> 等より筆者作成。

⁴ たとえば、「国・地方の借金 23兆円増え 891兆円 GDPの1.8倍に」『産経新聞』2010.12.25.の「平成23年度予算案に対する専門家の評価(原田泰、永浜利広)」

⁵ たとえば「社説 辻褃合わせはもう限界だ」『読売新聞』2010.12.25.では、新規国債発行額について、「過去最大の発行額を上限とすること自体がナンセンス」と指摘されている。

ニフェストの「呪縛」からは今や脱却すべきであるとの指摘も散見される⁶。

2 特別会計と財政投融资計画

特別会計の歳出総額は 384 兆 8851 億円（前年度比 4.9%増）となる。一般会計と合算し、重複を除いた純計額⁷は 220 兆 2755 億円（前年度比 2.4%増）であり、平成 22 年度より実額で 5.2 兆円と大きく増加した。

財政投融资計画は予算編成に並行して策定され、国会に提出される。平成 23 年度の計画総額は 14 兆 9059 億円で前年度当初比 18.8%減となった。分野別では、前年度比で企業等金融支援が 40.0%減、地方向けが 12.7%減となる一方、海外投融资関連は 38.1%増加する。原資別では、「新成長戦略」の実行のため、産業投資⁸の拡大が見込まれている。⁹

3 予算編成過程

（1）事業仕分け

平成 22 年度予算編成¹⁰で注目を浴びた事業仕分けは、平成 22 年 4 月、5 月に第 2 弾が、11 月に第 3 弾が行われた。第 2 弾は独立行政法人と公益法人を対象とし、第 3 弾は特別会計と過去の仕分け結果を再び対象とするものであった。特別会計の仕分けでは、巨額の「埋蔵金」ではなく、「埋蔵借金」が存在することが明るみになった¹¹。

これらを踏まえ、平成 23 年度予算案における一般会計の歳出は約 0.3 兆円削減され、約 1.4 兆円の国庫納付等が歳入に計上されている¹²。

事業仕分けをめぐるのは、歳出削減効果が小さかったことに加え、過去に仕分けされた事業が「復活」している例もあること等から、存続の是非が問われている¹³。政権内で要求した予算を自ら仕分けることへの矛盾に対しては、与党内からも疑問の声が挙がった¹⁴。政府側の狙いが、歳出の削減よりも、予算を透明化することや、むしろ、これ以上の歳出削減は容易ではないと世論に納得させることに、軸足が移ったとの指摘もある¹⁵。

（2）「元気な日本復活特別枠」と「政策コンテスト」による予算の組替え

平成 22 年度予算編成の際は、自公政権下で設けられた概算要求基準（シーリング）¹⁶が廃止され、替わって各府省の大臣に自ら「できる限り要求段階から積極的な減額を行うこ

⁶ 「成長路線 貫けず マニフェスト足かせ」『毎日新聞』2010.12.25; 「核心 続く“マニフェスト呪縛”」『東京新聞』2010.12.25.等。

⁷ 民主党『マニフェスト 2009』で「全面組み替え」の対象とした「国の総予算」は、この純計額を指す。

⁸ 産業投資は、国が所有する NTT 株の配当金等を原資とする。財投債等を原資とする財政融資に比べ、比較的风险の高い事業に資金を供給している。

⁹ なお、財政投融资特別会計の財政融資資金勘定については、積立金が一般会計に繰り入れられてほぼ枯渇したことから、今後の金利変動リスクに備えて資産・負債管理の一層の高度化に取り組むこととされた（財務省「平成 23 年度財政投融资計画補足説明資料」pp.2-3. <<http://www.mof.go.jp/seifuan23/zt005.pdf>>）。

¹⁰ 政権交代を機に、民主党連立政権の予算編成過程は自公政権下のそれとは大きく変化した。詳細は財政金融調査室・課「平成 22 年度予算案の概要」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』670 号, 2010.2.2, pp.3-4, 12. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/pdf/0670.pdf>> 参照。

¹¹ 富田俊基「特会仕分けで分かったこと」『金融財政ビジネス』10122 号, 2010.11.15, p.5.

¹² 財務省「23 年度予算のポイント」p.14. <<http://www.mof.go.jp/seifuan23/yosan001.pdf>>

¹³ たとえば、「事業再仕分けの意味」『朝日新聞』2010.12.17; 「事業仕分け もう少し続けてみたら」『朝日新聞』2010.11.20.等。

¹⁴ 「行き詰まる事業仕分け」『金融財政ビジネス』10130 号, 2010.12.16, p.19.

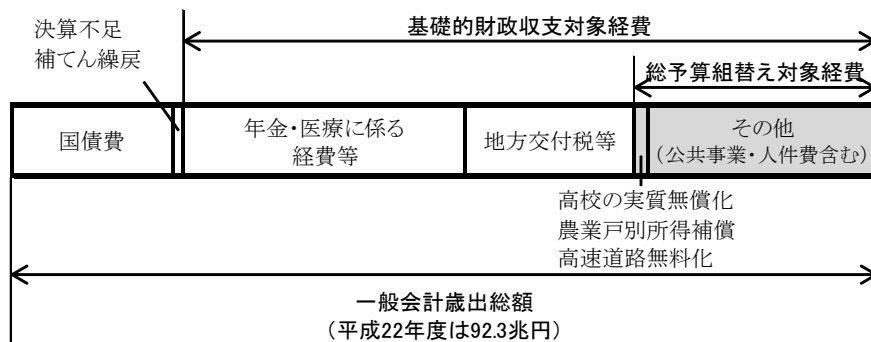
¹⁵ 「クローズアップ 2010 ずさん特会にメス」『毎日新聞』2010.10.31; 「仕分け 成果と限界」『朝日新聞』2010.10.31.

¹⁶ 概算要求基準とは、各省庁が予算を要求する前に予算の大枠を定め、その範囲内で要求させようとするものであり、自公政権下では、これを閣議了解することが慣例となっていた。

と」が求められた¹⁷。ところが、実際には要求額が膨張し、調整が難航するという結果を招いたことから、シーリングの廃止には批判が寄せられていた¹⁸。

こうした経験を踏まえ、平成 23 年度予算編成では、政府は新たに「概算要求組替え基準」を設けた。これは、約 25 兆円の「総予算組替え対象経費」(図 1 参照)を府省ごとに前年度比で 1 割削減させるとともに、浮いた財源の一部を「元気な日本を復活させる」ための「特別枠」に充てるというものである。これと類似した手法は自公政権下でも行われていたが、今回は削減率が 1 割と大きかったこと(たとえば平成 20 年度は削減率 3%)や、削減対象に人件費も含めたなどの点で、自公政権下のそれよりも大規模であったといえる。

図 1 総予算組替え対象経費のイメージ



(出典)「平成 23 年度予算の概算要求組替え基準について」2010.7.27.(閣議決定)
<<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/h23/sy220727.pdf>> を基に筆者作成。

「特別枠」で行う事業は、各府省が「元気な日本を復活させる」ために相応しいものについて、1 割の削減額に、1 割を超えて削減する分の 3 倍を加えた額を要望できることとされた。この要望を公開形式の「政策コンテスト」で評価して、最終的には内閣総理大臣の判断で予算の配分を行うことで、予算編成の透明化、予算の削減及び重点配分、政治主導を同時に実現しようとする試みであった。

しかし、これら一連の手法は、次の点で課題を残した。

第 1 に、歳出削減に苦しむ府省¹⁹が、既存予算の削減及び重点配分という趣旨に反する方法で「特別枠」への要望を行ったことである。具体的には、防衛省が在日米軍駐留経費負担(いわゆる「思いやり予算」)を敢えて削減した上で特別枠として要望する例や、文部科学省が教員人件費を削減した上で、これを「35 人学級実施」に含めて特別枠で要望するなどの例がみられ、批判を浴びた。もともと、この特別枠の対象はマニフェストや「新成長戦略」に資する事業に重点化することが念頭に置かれていた。しかし、「元気な日本を復活させる」というネーミング²⁰は対象範囲が広く、上記の既存予算も「人材育成、国民生活の安定・安全に資する事業」として、政策コンテストで認められる結果となった。

¹⁷ 「平成 22 年度予算編成の方針について」2009.9.29.(閣議決定)

<<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/h22/sy210929press.pdf>>

¹⁸ 「社説 来年度予算 公約優先では財政がもたない」『読売新聞』2009.12.26.

¹⁹ たとえば北沢俊美防衛相は、自身の所管する省の予算は人件費と装備費の占める割合が高いことから、一律削減は困難だとする発言をしている(「特別枠 各省奪い合い」『毎日新聞』2010.7.28.)。

²⁰ 当初は「強い経済・財政・社会保障特別枠」と名付けるはずであったが、参院選で敗北した際に菅首相が繰り返した言葉であったため回避された。そこで「元気な日本復活特別枠」という「何でも要求を潜り込ませることができる」名称になったと報じられている(「民主、政治主導に不安」『日本経済新聞』2010.7.26.)。

第2に、政策コンテストの方法である。まずコンテストに先立って国民の意見を集めた。続くコンテストでは、玄葉光一郎国家戦略担当相を議長とする評価会議が、各府省の説明をヒアリングし、AからDの評価を与えた。ただ、この評価が政策コンテストの最終決定（あるいは予算案）にどのような基準で反映されたのかは非公開で、編成過程の透明化という点で不十分との指摘がある。要望事業の数に対して質疑応答の時間が短かったことも課題として挙げられている²¹。なお、当初は評価会議で民間の意見を取り入れることが検討されていたが、予算の優先順位付けは政治家の責任であるとの批判²²もあり、回避された。

第3に、「予算の組替え」による成果を疑問視する向きがある。当初、「総予算組替え対象経費」を1割削減して得た約2.5兆円のうち、特別枠へは「1兆円を相当程度を超える」規模を充て、それ以外は社会保障費の自然増に充当することが期待されていた。しかし、特別枠への要望額は、第1に挙げた理由等から2.9兆円に上り、これを政策コンテストでは絞り切れず、結局、特別枠として2.1兆円が計上された。ちなみに、平成21年の総選挙向けの民主党マニフェストで組替え対象とされていたのは、一般会計と特別会計を合わせた207兆円の「総予算」であったのに対して、今回、対象とされた「総予算組替え対象経費」は、約25兆円のみ縮小されたことが批判されている²³。

（3）その他の取組み

行政刷新会議は、平成21年度に実施した事業を検証する「行政事業レビュー」を公開で行うこととした²⁴。これは、各府省が自らの事業を点検するもので「府省版事業仕分け」とも呼ばれている。その結果は、平成23年度予算案の概算要求時に反映されている²⁵。概算要求の詳細は、前年度に引き続き、インターネット公開されている²⁶。

また、鳩山内閣の下で廃止された民主党政調査会が、菅内閣発足を契機に復活して、予算に関わる「提言」²⁷を行ったことが、平成22年度予算編成との相違点として挙げられる。

II 歳出の論点

1 歳出の特色

一般会計予算の主要経費別内訳は表3のとおりである。社会保障関係費は、子ども手当の上積みと社会保障費の自然増を容認したことで、過去最大の28兆7079億円（前年当初比5.3%増）となった。一方、公共事業関係費は、実質²⁸で5.1%の削減となった。科学技術振興費も削減されようとしていたところ、菅首相の指示により微増となった。この結果、

²¹ 「時間不足 低調な議論」『読売新聞』2010.11.11.

²² たとえば、中谷巖「なぜ民主「政治主導」は底浅いか」『産経新聞』2010.9.10.

²³ 「民主、公約財源捻出に白旗」『日本経済新聞』2010.7.30.

²⁴ 行政刷新会議「行政事業レビューについて」2010.3.11. <<http://www.cao.go.jp/sasshin/review/pdf/s2-1.pdf>>

²⁵ 行政刷新会議「国まるごと仕分け」 <<http://www.cao.go.jp/gyouseisasshin/contents/02/review.html>>

²⁶ 財務省「平成23年度予算」 <<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/h23/h23top.htm>>

なおこれは、「予算編成等の在り方の改革について」2009.10.23（閣議決定） <<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/1023yosanhensei.pdf>> に基づく。

²⁷ 民主党「H23 予算概算要求組み替え基準に関する民主党提言」2010.7.22.

<http://www.dpj.or.jp/news/files/100722gaisanyokyu_teigen.pdf>; 民主党「H23 年度予算に関わる民主党「提言」」2010.12.6. <http://www.dpj.or.jp/news/files/101206yosan_teigen.pdf>

²⁸ 実質とは、既存の投資的な補助金の一部が一括交付金化された影響を除いたものである。これを含めると、公共事業関係費の削減率は13.8%である（表3）。補助金の一括交付金化についてはII5を参照。

現在の歳出分類では初めて、文教及び科学振興費が公共事業関係費を上回ることとなった。

表3 一般会計歳出主要経費別内訳 (単位:億円)

事項	22年度 (当初)	23年度	増減額	伸率(%)
社会保障関係費	272,686	287,079	14,393	5.3
文教及び科学振興費	55,872	55,100	△ 772	△ 1.4
うち科学技術振興費	13,334	13,352	18	0.1
国債費	206,491	215,491	9,000	4.4
恩給関係費	7,144	6,434	△ 710	△ 9.9
地方交付税交付金等	174,777	167,845	△ 6,932	△ 4.0
防衛関係費	47,903	47,752	△ 151	△ 0.3
公共事業関係費	57,731	49,743	△ 7,987	*△ 13.8
経済協力費	5,822	5,298	△ 524	△ 9.0
中小企業対策費	1,911	1,969	58	3.0
エネルギー対策費	8,420	8,559	139	1.7
食料安定供給関係費	11,612	11,587	△ 25	△ 0.2
その他の事項経費	51,943	55,660	3,717	7.2
うち地域自主戦略交付金(仮称)	—	5,120	5,120	—
経済危機対応・地域活性化予備費	10,000	8,100	△ 1,900	△ 19.0
予備費	3,500	3,500	—	—
計	915,810	924,116	8,306	0.9
平成20年度決算不足補てん繰戻	7,182	—	△ 7,182	—
合計	922,992	924,116	1,124	0.1

(注) *一括交付金化の影響を除くと△5.1%程度。

(出典) 財務省「平成23年度一般会計歳出概算主要経費別内訳」等を基に筆者作成。

2 子ども手当

平成21年の総選挙における民主党『マニフェスト2009』は、平成23年度から、子ども手当を満額(子ども1人当たり2万6000円)支給するとしていた。ところが平成22年の参院選『マニフェスト2010』は、子ども1人当たり「1万3000円から上積み」するとし、予算額の明記を避けた。

予算案では、3歳未満に限って7000円が上積みされ、上積み分は国庫で負担するという形で決着した。財源はペイアズユーゴー原則²⁹⁾にのっとって、所得税の給与所得控除や成年扶養控除の見直し³⁰⁾と、厚生労働省の予算削減等を充てる³¹⁾。子ども手当のうち従来の児童手当に相当する分は、前年度に引き続き、国、地方、事業主が負担する。なお、地方の求めに応じ、学校給食費や保育料を子ども手当から天引きできる仕組みを設けることとした。

玄葉国家戦略担当相は、3歳未満のみに上積みする理由として「小さな子どもを持つ家庭が一般的に若い親が多く、所得が低い」ことを挙げたが、新聞報道では、従来の児童手

²⁹⁾ 「歳出増又は歳入減を伴う施策の新たな導入・拡充を行う際は、原則として、恒久的な歳出削減又は恒久的な歳入確保措置により、それに見合う安定的な財源を確保するものとする」というもの。財政運営の基本ルールとして「財政運営戦略」(前掲注(2))に盛り込まれている。

³⁰⁾ 郷田亜弥「平成23年度税制改正の概要」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』696号, 2011.2.1, pp.2-4.

<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/pdf/0696.pdf>> 参照。

³¹⁾ 財務省「社会保障関係予算のポイント」2010.12, p.3-4. <<http://www.mof.go.jp/seifuan23/yosan010.pdf>>

当時代と比較して、所得増税の影響から負担増となる世帯を救済することが目的であるとの指摘が専らである³²。

3 年金の国庫負担と支給額

基礎年金については、財源不足から、その国庫負担割合を引き下げるか否かが大きな争点になった。

自公政権時代の法改正で、基礎年金の国庫負担割合は、平成 21 年度以降、3 分の 1 から 2 分の 1 に引き上げられた³³。財源は、税制の抜本的改革によって確保することが想定されていたが、平成 21、22 年度は、特例法により財政投融资特別会計（以下「財投特会」）の積立金を活用してきた。

この積立金がほぼ枯渇し、税制の抜本的改革が実現していないことから、財務省は国庫負担割合を一時的に引き下げることを提案した。しかし、厚生労働省はこれに反発し、菅首相の判断で、2 分の 1 の国庫負担は維持されることになった。財源については、特例法により、鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下「鉄運機構」）の剰余金 1.2 兆円を柱に、財投特会の剰余金等 1.1 兆円と外国為替資金特別会計（以下「外為特会」）の進行年度（平成 23 年度）の剰余金 0.2 兆円を活用するという形で決着した。

一方、国民年金や厚生年金などの公的年金の支給額をめぐる議論があった。年金支給額は、当該年度の前年度における物価水準が、直近の年金額改定の基となる物価水準（現在は平成 17 年のもの）を下回った場合に支給額を減額する、物価スライド措置を取っている³⁴。この基準に従うと平成 23 年度の支給額は減額となる。これに対し、当初、菅首相は年金支給額の据置きを検討していたが、最終的には減額されることとなった。

4 雇用対策

菅首相は平成 22 年 6 月の民主党代表選で「一に雇用、二に雇用、三に雇用」と繰り返し、雇用対策の重要性を強調していた³⁵。予算案では雇用対策として、求職者支援制度が創設された（628 億円、うち一般会計は 173 億円）。これは、失業の長期化等の理由で雇用保険を受給できない人でも、無料の職業訓練と訓練期間中の生活支援金を受けられるというものである。自公政権下で 3 年間の時限措置としてスタートし、政権交代後は、期間が 22 年度末までに短縮されていたが、この制度を恒久化する。

若者向けには、新卒応援ハローワークが全都道府県に設置され、新卒・既卒の求職者と企業を結ぶジョブサポーターの増員等が行われる（110 億円）。

職歴や職業訓練の履歴等を記録して就労につなげるジョブカード制度は、事業仕分けで廃止の判定を受けたものの、見直しを経て存続する（概算要求 118 億円から 107 億円に減額）。

非正規労働者の正社員化費用についても、前年度の 2.4 倍となる 194 億円が計上された。また、最低賃金の引上げに向けた環境整備の一環として、賃金を計画的に時給 800 円以上に引き上げる中小企業に対して助成する事業にも、特別枠で 50 億円が計上された。

³² たとえば、「子ども手当 3 歳未満 2 万円に」『日本経済新聞』2010.11.20.

³³ 中川秀空「基礎年金の財源と年金一元化問題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』486 号, 2005.6.24, p.5.
<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0486.pdf>> 参照。

³⁴ 厚生労働省「年金額の改定の仕組み」

<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000003zh7-img/2r98520000003zip.pdf>>

³⁵ たとえば、「公約・政治とカネ、応酬 菅首相と小沢氏、共同会見 民主代表選」『朝日新聞』2010.9.2.

5 地方への一括交付金

「ひもつき補助金の一括交付金化」は、民主党の目玉政策の一つである。これは、国が地方へ用途を指定して配分してきた補助金を、地方の自由裁量が拡大する「一括交付金」に転換することで、民主党が掲げる「地域主権」の推進を目指すものである。平成 22 年 6 月の「地域主権戦略大綱³⁶」では、地方向けの補助金・交付金等を、保険・現金給付、サービス給付、投資の各分野別に整理し、投資に係るものを平成 23 年度予算以降で段階的に一括交付金化することが明記されていた³⁷。

予算案では、都道府県向けの投資的な補助金の一部である 5120 億円が「地域自主戦略交付金（仮称）」として一括交付金化される。このうち 321 億円が沖縄県向けの「沖縄振興自主戦略交付金」である。市町村分については、平成 24 年度から実施される。

「地域主権戦略大綱」では、一括交付金化する「ひもつき補助金」の範囲は最大限広くとるとされているが、補助金を所管する各府省は、この方針には消極的であるとみられる。例えば、平成 22 年 8 月の概算要求の段階で、投資に関する補助金は総額で 3.3 兆円に達していたが、当初、各府省がこのうち一括交付金への転換を可能としたのは、28 億円にすぎなかった³⁸。したがって、平成 24 年度以降に、一括交付金化の規模がどの程度拡大されるかは、未知数であると言えよう。

民主党は平成 21 年の総選挙の際、一括交付金化により「補助金等に関わる経費と人件費の大幅な削減」³⁹が可能としていた。しかし、国から地方への補助金の大半は社会保障や義務教育に関係したものであり、削減は容易ではない。仮に補助金総額の削減となれば、地方の激しい反発も予想されよう。⁴⁰

6 地方交付税

地方交付税は、地方の財政需要に応じて、国税収入の一定割合に加算措置を加えた額が一般会計から特別会計⁴¹に繰り入れられ、これを經由して地方へ配分される仕組みになっている。特別会計への繰入額は入口ベース、地方への配分総額は交付ベース（または出口ベース）と呼ばれる。

平成 23 年度の入口ベースは、5 年ぶりに減額されて 16 兆 3969 億円⁴²となった。これは、国税収入分の増加よりも加算措置の削減が大きかったためである。この削減分は、「元気な日本復活特別枠」等、国の一般会計の財源に充てられた⁴³。

交付ベースでは、特別会計の繰越金と剰余金に加えられ、前年度より増額の 17 兆 3734 億円となった。これにより、地方財政計画上、平成 23 年度の地方財政の歳入総額は 82 兆

³⁶ 「地域主権戦略大綱」2010.6.22. (閣議決定) <<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/100622taiko01.pdf>>

³⁷ 経常に係るもの（保険・現金給付、サービス給付）は平成 24 年度以降で段階的に実施するとされている。

³⁸ 「平成 23 年度概算要求における地方向け補助金等（投資関係）の一括交付金化に関する各府省の考え方（概要）」（地域主権戦略会議第 7 回（2010.10.7.）配布資料 3-1）<<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/7shiryu3-1.pdf>>

³⁹ 『民主党政策集 INDEX2009』2009.7.23.

<<http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/img/INDEX2009.pdf>>

⁴⁰ 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整理—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』661 号, 2009.11.24. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0661.pdf>> 参照。

⁴¹ 特別会計名は、「交付税及び譲与税配付金特別会計」。

⁴² これに児童手当及子ども手当特例交付金（2038 億円）と減収補てん特例交付金（1839 億円）を加えたものが表 1 の「地方交付税交付金等」にあたる。

⁴³ 財務省 前掲注(12), p.4.

5200 億円となり、前年度比 0.4 兆円増加する。地方税収の増加（前年度比 1.2 兆円）が見込まれるにもかかわらず、交付ベースの交付税額が増額されたのは、春の統一地方選挙に向けた、自治体への配慮との見方もある⁴⁴。

7 その他

農業の戸別所得補償については、対象品目として米以外に一部の畑作物を加えたほか、農地を面的に集積して規模拡大を行った農家への加算措置を創設する等、前年度よりも内容が拡充された。

高速道路の無料化については、規模の拡大が見送られ、社会実験で車種や時間帯等の工夫の検討を行うとしている。

科学技術振興費は増額となり、科学界から歓迎を受けた⁴⁵。これに含まれる科学研究費補助金の増額は、過去最大となる。また、基金化を部分的に導入することで、研究の進捗に応じた資金配分の前倒しや次年度使用が容易になる。

Ⅲ 歳入の論点

歳入は、依然として新規の国債発行と税外収入への依存が続いている。歳出を維持する中、税収増にもかかわらず、税外収入が減少したことで、新規国債発行額は前年度比で微減にとどまった。いわゆる「埋蔵金」を含む税外収入の確保は厳しくなっている。

1 税収

税収は、40 兆 9270 億円が見込まれる。企業収益の回復により法人税収が伸び、全体では前年度比 3 兆 5310 億円の増加となる。ただし、これは昭和 61 年度当初予算における税収（40.6 兆円）と同水準に過ぎない。

なお、法人税減税を含む平成 23 年度税制改正に伴う減収額は、初年度（平成 23 年度）ベースで 0.3 兆円と試算されている⁴⁶。

2 新規国債発行

前述のように、新規国債発行額は約 44 兆円を上回らないという中期財政フレームの枠を守って 44 兆 2980 億円とされた。当初予算として過去最大であった平成 22 年度と同規模である。また、財政法が禁止する特例公債（いわゆる「赤字公債」）の割合は増加している（表 1）。

3 税外収入

平成 22 年度予算をもって「埋蔵金は枯渇」と報じられたにもかかわらず、平成 23 年度予算案においても、税外収入として 7 兆 1866 億円が工面された。このように、「財源は官僚任せ」と批判されつつも、結局は「予算ができあがってしまう」ことについて、「これでは「また埋蔵金が出て来る」と皆が思い込み、財政危機を言っても信用してもらえない

⁴⁴ たとえば、「統一選控え配慮」『朝日新聞』2010.12.23.

⁴⁵ 三井誠「投資生かす戦略必要 人材育成へ体制作りを」『読売新聞』2011.1.4.

⁴⁶ 財務省「平成 23 年度の税制改正（内国税関係）による増減収見込額」
<<http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/23kaisei/23zougenshuu.pdf>>

と、今後の財政規律への影響を危惧する声もある⁴⁷。

後述する鉄運機構からの返納金 1 兆 2000 億円と財投特会剰余金等 1 兆 588 億円、外為特会剰余金（進行年度）2309 億円は、上述の基礎年金の国庫負担を 2 分の 1 に維持するための財源に充てられる予定であるが、そのためには特例法の成立が必要となる。

（１）鉄道建設・運輸施設整備支援機構

鉄運機構は、平成 22 年 4 月 27 日の事業仕分けに加え、11 月には会計検査院から、利益剰余金を国庫に返納すべきであるとの指摘を受けていた⁴⁸。そうした中、予算編成過程における財務省と国交省の折衝を経て、1 兆 2000 億円が国庫に返納されることとなった。なお、この見返りとして、JR4 社（北海道、四国、九州、貨物会社）に対する支援等として、合計 8490 億円の措置がとられることが決まっている⁴⁹。

（２）特別会計等

財投特会からは、平成 21 年度末の積立金残高に、平成 22 年度の剰余金見込みを加えた 1 兆 588 億円が一般会計に繰り入れられる。外為特会からは、平成 22 年度の剰余金全額（2 兆 7023 億円）に加え、進行年度（平成 23 年度）に見込まれる剰余金（2309 億円）も一般会計に繰り入れられる。このような外為特会からの「先食い」は、2 年連続の特例措置である。

IV 中長期の視点

冒頭で述べたとおり、政府は平成 22 年 6 月に「新成長戦略」と「財政運営戦略」を相次いで閣議決定した。これらには、「強い経済」、「強い財政」、「強い社会保障」の一体的な実現を目指すため、中長期の目標が掲げられている。予算案には、その目標がどのように反映されているだろうか。

1 新成長戦略

「新成長戦略」は、環境・エネルギー、健康、アジア等 7 つの分野を掲げ、需要と雇用を創出し、マクロ経済面での目標としては、2020（平成 32）年度までの平均で、名目 3%、実質 2%を上回る経済成長を目指すものである。平成 22 年 9 月 10 日の閣議決定「新成長戦略実現に向けた 3 段階の経済対策」において、平成 23 年度予算は、「新成長戦略」を本格実施する第 3 ステップと位置付けられている。

「元気な日本復活特別枠」による予算の組替えは、そのための手法でもあった。要望された 189 事業のうち、110 事業が新成長戦略分野である⁵⁰。また、判定における評価が A、B であった事業の 7 割が、新成長戦略やマニフェストに関連した案件であるという⁵¹。

2.1 兆円の特例枠のうち、新成長戦略とマニフェスト施策に充てられる財源は 0.9 兆円

⁴⁷ 安部順一「「茹でガエル」生む政治主導」『読売新聞』2010.12.25.

⁴⁸ 「ワーキンググループ A」（事業仕分け詳細と結果速報 - 2010 年 4 月 27 日）行政刷新会議 HP <<http://www.cao.go.jp/sasshin/data/shiwake/result/A-19.pdf>>; 会計検査院『平成 21 年度決算検査報告』pp.695-718. <http://www.jbaudit.go.jp/report/all/pdf/fy21_05_17_22.pdf>

⁴⁹ 国土交通省「独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構の特例業務勘定における利益剰余金等の取扱いについて」2010.12.21. <<http://www.mlit.go.jp/common/000132195.pdf>>

⁵⁰ 「元気な日本復活特別枠に関する評価会議」首相官邸 HP <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/genki/article/public_comment.html>

⁵¹ 「予算特別枠 菅首相裁定へ」『朝日新聞』2010.12.2.

にすぎないが、米倉弘昌日本経団連会長と岡村正日本商工会議所会頭は、予算案における新成長戦略への配慮を評価するとのコメントをそれぞれ発表している⁵²。

2 財政再建

「財政運営戦略」では、中長期の財政健全化目標として、遅くとも2020（平成32）年度までに国と地方の基礎的財政収支を黒字化すること等が挙げられている。これはギリシャ等の財政危機を踏まえて策定された目標であり、決定直後のG20（平成22年6月開催）で示した「事実上の国際公約」⁵³でもある。

しかし、予算案は、この目標を達成するための第一歩としては心もとない⁵⁴。予算案ベースの国の基礎的財政収支の赤字は22兆7489億円にのぼる。前年度比で9050億円の改善をみせてはいるが⁵⁵、10年後の黒字化を達成するためには、一層の改善が必要である。

3 社会保障のあり方

菅首相は就任当初、「強い経済」、「強い財政」、「強い社会保障」を一体的に実現することは可能であるとして、そのために消費税増税を検討する立場をとっていた。ところが平成22年7月の参院選以降、菅首相は消費税関連の発言を控え、消費税をめぐる論議も足踏み状態となっている。

巨額の国債発行を続ける中、予算案では1.3兆円に上る社会保障費の自然増が容認された。今後もこの姿勢を続けるのであれば、財源の確保は一層厳しいものとなる。団塊の世代が次々と定年を迎え、平成24年度以降は年金、医療費が増加し、後には介護費用が増加するという指摘もある⁵⁶。

予算案の編成過程を通じて、政府内には、社会保障財源の確保の観点から増税もやむを得ないという考えが再び広がりつつあるとみられる。特に、基礎年金の国庫負担の財源を、平成24年度以降も「埋蔵金」に頼ることは困難であろう。政府は「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、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⁵⁷。また、菅首相は年頭の記者会見において、平成23年6月頃までを1つの目途にして、社会保障とその財源の問題の方向性を示したいとしている⁵⁸。

平成24年度以降の予算編成にとって、制度改革と必要な財源の安定的な確保は不可欠なものである。今後の議論が極めて重要だと言えよう。

⁵² 日本経済団体連合会「平成23年度政府予算案に関する米倉会長コメント」2010.12.24。

<<http://www.keidanren.or.jp/japanese/speech/comment/2010/1224.html>>；

「平成23年度政府予算案について（岡村会頭コメント）」2010.12.27。

日本商工会議所 HP <<http://www.jcci.or.jp/recommend/comment/2010/1227095556.html>>

⁵³ 「社説 G20 で首相が負った重い宿題」『読売新聞』2010.6.30。

⁵⁴ 熊野英生「2011年度政府予算案の憂鬱」『Economic Trends』2010.12.28。

<http://group.dai-ichi-life.co.jp/dlri/kuma/pdf/k_1012k.pdf>では、中期財政フレームを厳守したとしても「国・地方のプライマリー・バランスを遅くとも2020年度までに黒字化する」目標を達成できる保障はないことが指摘されている。

⁵⁵ ただし平成22年度の歳出には平成20年度決算不足補てん繰戻し(7182億円)が含まれている。これを差し引くと、平成23年度の基礎的財政収支の前年度比の改善幅は1868億円に留まる。

⁵⁶ 「政治がなすべき3つの政策(上)消費税上げ来年決断を」『日本経済新聞』2010.12.26。

⁵⁷ 「社会保障改革の推進について」2010.12.14。（閣議決定）

⁵⁸ 「菅内閣総理大臣年頭記者会見」2011.1.4。

<<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201101/04nentou.html>>

おわりに

公共事業よりも社会保障の重視という「民主党らしさ」を出しつつ、成長と雇用への力点という新しい軸も備えるものとして予算案は編成された。予算編成の透明化や財政規律の重視に対する期待は少なくない。ただ、政策メニューの多様さに対して財源が不足し、窮屈な選択を迫られた印象は否めない。先行きの見通しが立たず、平成 24 年度の予算編成を危ぶむ声も多い（予算案への評価・コメントは巻末表を参照されたい）。

例年通り年末の閣議決定を果たしたものの、野党が参議院で多数を占める中、予算案に加え、公債特例法等の予算関連法案を国会で成立させねばならない。これに配慮する政府・与党から、「(予算案の) 修正もありうる」と異例の発言が飛び交うなど⁵⁹、成立及び執行への前途は多難である。「元気な日本復活」へ向け、国会審議の行方が注目されている。

⁵⁹ 閣議決定後に、岡田克也民主党幹事長、仙谷由人官房長官(当時)が相次いで言及した(「決定当日に「修正協議も」」『日本経済新聞』2010.12.25.等)。

巻末表 予算案への評価・コメント

全体	○歳出、新規国債発行を抑制した点でぎりぎり合格点だ。ただし財政再建のためには、まず平成 23 年度補正予算を出さないことが大事。(A)	原田泰 (大和総研チーフエコノミスト)
	○厳しい財政事情の下、歳出規模と新規国債発行額についての規律が守られたことを評価する。その中で、「元気な日本復活特別枠」の活用をはじめ、新成長戦略に沿った配慮、努力が行われている。(B)	米倉弘昌 (日本経済団体連合会会長)
	○特別枠は既存事業の看板掛け替えが多く、経済効果は疑わしい。公共事業費の 5%削減で国内総生産 (GDP) は 0.16%押し下げられるため、予算案の経済効果はゼロかややマイナス。(C)	木内登英 (野村証券金融経済研究所経済調査部長)
	○事業仕分けや政策コンテストによって、予算編成の決定過程が透明になったのは間違いない。(D)	土居文朗 (慶応大学教授)
	○国家戦略局が予算編成の基本方針を策定し、財務省に代わって司令塔となる構想は、いつの間にかうやむやになってしまった。この結果、誰が、何を、いつ決めたのか、国民からは非常に分かりにくい予算編成となった。(E)	田中秀征 (元経済企画庁長官)
	○防衛経費や教員給与がどうして「日本復活」につながるのか。…こんな役人の手法を認めてしまったのは、政権中枢の求心力が衰えているからでもある。(F)	東京新聞 (社説)
	○政策コンテストは「予算編成の見える化」(玄葉氏)を進めることで国民に情報を開示しつつ、政権が予算編成の責任を全うするための仕掛けであると言える。…国民注視の下で大胆な組み替えができれば、大きな成果となる。(G)	朝日新聞 (社説)
歳入・歳出	○埋蔵金という何やら降って湧いたお金のような気がするが、要は政府の資産である。これは本来、将来世代が使うための積立金や基金であるから、その取り崩しは、未来から借金する赤字国債発行と何ら変わりがない。(H)	鈴木亘 (学習院大学教授)
	○国債の増発はもう少し抑えられたのではないか。税収が 10 年度より 3 兆円増えるので、その半分は国債発行額の減額に充ててもよかった。(D)	土居文朗 (慶応大学教授)
	○基礎年金など社会保障向けの財源を埋蔵金のような一時金に依存するのは無責任だ。(I)	産経新聞 (主張)
	○マニフェスト (政権公約) で掲げたとはいえ、無理のある政策を「仕分け」しないと駄目だ。(J)	石弘光 (放送大学長)
	○こうした対策 (求職者支援制度、中小企業への奨励金制度、新卒者支援、既卒者の正社員採用の促進、雇用促進税制など:筆者注) が遅滞なくスタートすればかなりの雇用誘発効果が見込めよう。(K)	東京新聞 (社説)
中長期の視点	○歳出増の最大の要因である社会保障制度について、公平感、効率性を感じられる抜本改革のスケジュールを明確にする必要がある。(J)	川本裕子 (早稲田大学教授)
	○IMF 基準で本年度末に 973 兆 2000 億円となる総政府債務は、11 年度中に 1000 兆円の大台を超えることが確実となり、財政危機が目前に迫る状況になる。(H)	鈴木亘 (学習院大学教授)

中長期の視点	○一般会計歳出の約3割は社会保障が、そして2割近くを地方交付税が占めている。…社会保障や交付税など歳出を抑制する制度的改革がない限り、いくら消費税を増税しても焼け石に水である。(L)	竹中平蔵 (慶応大学教授)
	○人気取り政策を続けている…。典型が国の政策経費の53%に膨らんだ社会保障関係費だ。高齢化に伴って出費が増える「自然増」をそのまま認め、制度を長持ちさせる改革は先送りした。(M)	日本経済新聞(社説)
	○子ども手当などの家計を重視する政策で成長を目指すのか、法人減税で企業の支援に重点を置いて成長を目指すのか、どっちつかずだ。(N)	斎藤太郎 (ニッセイ基礎研究所経済調査部門主任研究員)
	○中期財政フレームを厳守したとしても、「国・地方のプライマリー・バランスを遅くとも2020年度までに黒字化する」目標を達成できる保障がどこにもない…今回の予算案には、隠された「増税要求予算」というメッセージが込められている。(O)	熊野英生 (第一生命経済研究所首席エコノミスト)
	○歴史上、ある限度を超えた財政赤字は、ほぼ例外なくインフレを引き起こしている。日本の財政状況は、歳出の見直しや増税で解決できる段階を既に超えているので、この歴史法則から逃れるのは不可能だ。…問題の規模がきわめて大きいだけに、対応に十分な時間が必要だ。(P)	野口悠紀雄 (早稲田大学教授)

(注) 各記述の一部を抜粋したものであり、総論としての評価を示すものではない。
予算案閣議決定前の評価が一部含まれる。

(出典) 主な論評記事等(下記)を基に筆者作成。

- (A) 「国・地方の借金 23兆円増え 891兆円 GDPの1.8倍に」『産経新聞』2010.12.25. の「平成23年度予算案に対する専門家の評価(原田泰)」
- (B) 日本経済団体連合会「平成23年度政府予算案に関する米倉会長コメント」2010.12.24.
<<http://www.keidanren.or.jp/japanese/speech/comment/2010/1224.html>>
- (C) 「景気底上げ効果 乏しく」『毎日新聞』2010.12.26.
- (D) 「専門家の見方」『日本経済新聞』2010.12.25.
- (E) 田中秀征「帳尻合わせ 財務省頼み」『読売新聞』2010.12.25.
- (F) 「(社説) 改革はどうなったのか」『東京新聞』2010.12.25.
- (G) 「(社説) 政策コンテスト「見える予算編成」の意義」『朝日新聞』2010.11.13.
- (H) 鈴木亘「無責任な「刹那主義」」『東京新聞』2010.12.25.
- (I) 「(主張) 国家の破綻は目の前だ」『産経新聞』2010.12.25.
- (J) 「予算案 専門家の評価」『読売新聞』2010.12.25
- (K) 「(社説) 労働者には不安が残る」『東京新聞』2010.12.30.
- (L) 竹中平蔵「(正論)「お手上げ予算」と呼ぶほかない」『産経新聞』2010.12.30.
- (M) 「(社説) 改革不在の予算案では日本はもたない」『日本経済新聞』2010.12.25.
- (N) 「消費刺激策 乏しく」『読売新聞』2010.12.25.
- (O) 熊野英生「2011年度政府予算案の憂鬱」『Economic Trends』2010.12.28.
<http://group.dai-ichi-life.co.jp/dlri/kuma/pdf/k_1012k.pdf>
- (P) 野口悠紀雄「破綻を明確に示す来年度予算の惨状」『ダイヤモンド』2011.1.15, pp.112-113.