

テーマ：平成23年度予算編成の課題

発表日：2010年12月10日（金）

～消費税など税制改革を通じた安定財源確保が必要～

第一生命経済研究所 経済調査部

副主任エコノミスト 鈴木 将之（03-5221-4547）

（要旨）

- 平成23年度予算は、「新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策」のステップ3にあたり、新成長戦略の本格実現に向けた重要な予算である。現在、最終的な調整段階にあり、14日に税制改正大綱の策定、24日に予算案の閣議決定の見通しとなっている。本稿では日本復活特別枠に焦点を当てながら、予算編成の課題について整理する。
- 平成23年度予算の特徴は、財政再建のため、歳出の大枠71兆円、国債発行44兆円と予算の大枠が決定されていることである。また、新成長戦略のための「元気な日本復活特別枠」については、仮に10%以上の経費削減努力を行った場合、10%超過分の3倍まで当該枠で要望できることも特徴的である。他方、「元気な日本復活特別枠」には、決定プロセス上、少なからず問題がある。また、12月1日の政策評価で検討対象とされた事業の要望額は2.3兆円と、ガイドラインである1兆円を大幅に上回っている。そのため、新成長戦略の本格実現に向けては、この特別枠を活用しつつも、さらなる政策対応が必要になる。
- 予算編成では、政策と財源の調整不足が際立っている。たとえば、子ども手当は時限立法となり、基礎年金の国庫負担分の恒久財源化も見送られる見通しである。消費と所得の関係を説明するライフサイクル・恒常所得仮説によれば、財源の裏づけの乏しい政策支出は消費者にとって一時的な所得変動にすぎず、また将来の不確実性の高まりを通じて長期的な恒常所得の下押し要因となり、消費の押し上げ効果を減じる可能性がある。
- 現実的にみれば、平成23年度予算については、現在議論されている税制改正と特別会計や独立行政法人の積立金などの活用でまかなわざるをえないだろう。しかし、こうした状況は持続可能でなく、日本は財政再建とデフレ脱却の2つの課題に直面している。今後の予算編成を通じては、無駄の削減にとどまらず、消費税など税制度の見直しを進めることによって、恒久的な財源の裏づけある政策がもとめられている。

○新成長戦略の本格実現に向けた平成23年度予算

平成23年度予算は、「新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策」のステップ3にあたり、新成長戦略（6月18日閣議決定）の本格実現に向けた重要な予算である¹。12月1日に、平成23年度予算の目玉政策である日本復活特別枠の各府省要望に対する評価が発表されるなど、予算編成と税制改正の調整が進められており、14日に税制改正大綱の策定、24日に予算案の閣議

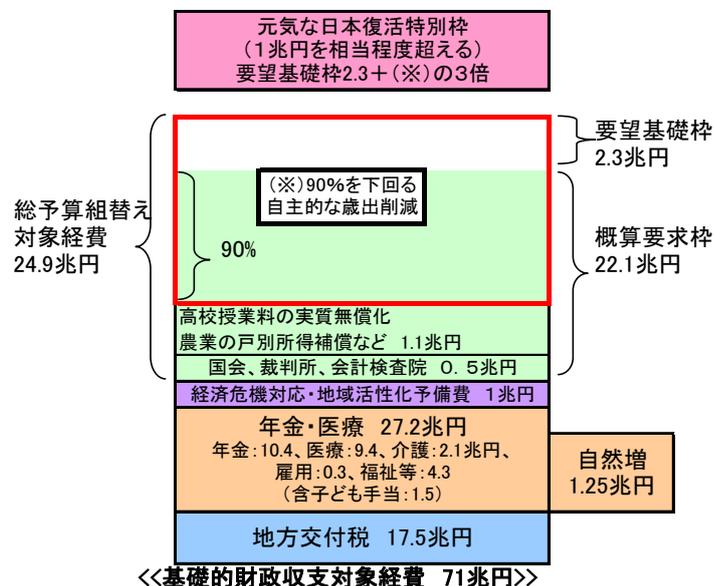
¹ ステップ1は「経済危機対応・地域活性化予備費の使用」9,179億円（9月10日閣議決定）である。また、ステップ2は、11月26日に成立した平成22年度補正予算「円高・デフレ対応のための緊急総合経済対策」4兆8,513億円である。「平成22年度補正予算案」、*Economic Trends*、第一生命経済研究所（2010年11月2日）を参照。

決定の見通しになっている。予算編成をめぐっては様々な課題が浮き彫りになっており、本稿では日本復活特別枠に焦点を当てながら、予算編成の課題について整理する。

○平成 23 年度予算編成の特徴

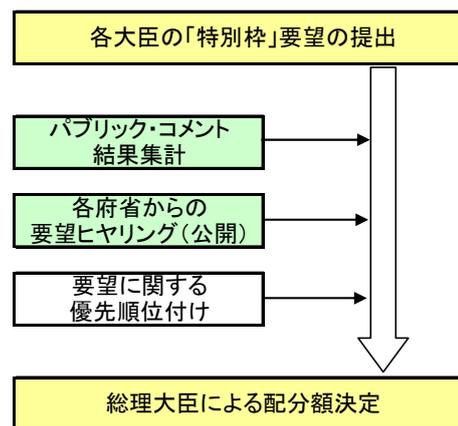
今回の予算編成にはいくつかの特徴がある。まず、1つ目は、予め支出額が決まっていることである。財政再建を考慮した中期財政フレームによって、一般会計から国債費を除いた基礎的財政収支対象経費に約 71 兆円の「歳出の大枠」が設定された²。これから、①年金・医療に係る経費の 27.2 兆円、②地方交付税交付金等の要求額、③前年度相当額の予備費（経済危機対応・地域活性化予備費）を除いた経費として、総予算組替え対象経費 24.9 兆円が計算された。さらに、高校授業料の実質無償化、農業の戸別所得補償、高速道路無料化などの政策経費についての前年度当初予算における相当額 1.1 兆円を引いた残りの 10%が、「要求基礎枠」とされた（資料 1）。

平成 23 年度予算の概算要求組替え基準



(出所) 財務省資料

資料 2 元気な日本復活特別枠の議論の流れ



(出所) 首相官邸資料より作成

2つ目の特徴は、「元気な日本復活特別枠」の政策コンテストである。この特別枠の規模は「平成 23 年度予算の概算要求組替え基準について」（7月 27 日閣議決定）において「1 兆円を相当程度に超えるもの」とされた。また、要望の用途は、①マニフェスト実現、②デフレ脱却・経済成長、③雇用拡大、④人材育成、国民生活の安定・安全などに資する事業に限定されている。基本的には「財政運営戦略」に定められたペイアズユウゴ原則³による要望基礎枠内としつつも、政策経費を 10%以上削減した場合にその 3 倍以内で要望できるというインセンティブが包含さ

² 「財政運営戦略」（6月 22 日閣議決定）の中期財政フレームでは、平成 23～25 年度において、国の一般会計歳出のうち国債費等を除いた基礎的財政収支対象経費について、少なくとも前年度当初予算の同経費の規模（歳出の大枠）を実質的に上回らないこととし、71 兆円の範囲内になるよう恒久的なさらなる歳出削減により、これに要する財源をまかなうとされている。

³ これは財源確保ルールであり、歳出増又は歳入減をととも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である（「財政運営戦略」）。

れている。また、政策コンテストとして、9月28日から10月19日にかけて全189事業を対象に一般の意見を求めた結果であるパブリックコメント約36万件と、各府省からの要望ヒヤリング（公開、11月10日から13日）を踏まえて、12月1日に各府省庁の要求に対する評価が発表された（資料2）。最終的に、これらを踏まえて、総理大臣が配分を決定することになっている。

○日本復活特別枠の課題

この日本復活特別枠については、いくつかの課題があげられる。まず、1つ目の課題は、概算要求枠が一律10%削減の対象となっていることである。地方交付税交付金等、社会保障費、予備費や高校授業料の実質無償化のような政策経費は除外され、10%以上の削減超過額の3倍まで要望できる措置は講じられているものの、予算を必要などころに重点配分するならば、このような決定プロセスには疑問が残る。

2つ目の課題として、日本復活特別枠の要望額がガイドラインの1兆円を大幅に上回っていることである（資料3）。当初要望額が2.9兆円にも達したため、取捨選択の役割を担う評価の重要性が高まった。しかし、先日発表された評価結果において、重点配分の対象とされる政策（A評価+B評価）は、全189事業中63%の119事業（A評価：41事業、B評価：78事業）、要望額ベースでは2兆2,825億円（A評価：3,550億円、B評価：1兆9,274億円）と全体の78%を占めており、依然として「1兆円を相当程度上回る額」を大幅に上回っている。この中には、既に予備費の活用や補正予算で前倒しされたものが8,700億円程度含まれているものの、それを考慮しても大幅な削減が必要となる。また、仮に特別枠を拡大するならば、これが歳出の大枠内に設定されているため、他の歳出をさらに削減しなければならない。新成長戦略の予算規模について、必要とされる政策遂行のためには限られた財源の中でも、それに見合った予算を手当てする必要がある。政策コンテストなどによって、より効率的、効果的な政策が選別されているが、その効果は当然予算上の制約を受ける。そのため、新成長戦略の本格実現に向けては、この特別枠を活用しつつも、さらなる調整が必要になる。

資料3 概算要求枠および特別枠に対する要望基礎枠のその評価

	概算 要求枠 億円	要望 基礎枠 億円	元氣な日本復活特別枠要望の評価					
			要望額			事業数		
			計 億円	A+B 億円	C+D 億円	計 件数	A+B 件数	C+D 件数
内閣・内閣本府等	5,170	559	547	386	161	21	13	8
警察庁	2,338	258	258	258	0	2	2	0
総務省	3,140	324	399	258	141	34	16	18
法務省	6,225	670	670	670	0	3	3	0
外務省	5,841	646	646	631	15	5	4	1
財務省	11,274	1,203	1,394	1,394	0	3	3	0
文部科学省	49,798	5,090	8,628	6,739	1,889	10	6	4
厚生労働省	11,653	1,287	1,287	864	422	15	12	3
農林水産省	20,015	1,583	1,887	1,749	137	4	3	1
経済産業省	9,371	986	1,067	826	241	30	24	6
国土交通省	50,737	5,504	7,432	4,927	2,504	46	26	20
環境省	1,970	206	206	48	158	8	3	5
防衛省	43,450	4,751	4,755	4,075	679	8	4	4
合計	220,982	23,066	29,173	22,825	6,349	189	119	70

（出所）首相官邸資料より作成

○政策と財源の調整不足

まず、政策遂行にあたって不足する財源についてまとめておく。民主党マニフェストの目玉政策の1つである子ども手当について、「3歳未満に限り月額2万円への増額」が議論されている。仮に月額2万円となるならば、現行の2兆2,554億円（このうち国負担は1兆7,465億円）に加えて、約2,400億円の財源が必要となる。そのため、配偶者控除、給与所得控除、成年扶養控除の高額所得者の扱い見直しや、相続税の基礎控除縮小による増収などが財源候補として議論されている。

また、新成長戦略などで重要視されている法人税率5%pt引き下げでも、1.5兆円程度の財源が必要となる。当初、法人を対象とした増収策によって財源を賄おうとしたものの、法人税率引き下げ効果を相殺しかねないため、その財源調整は難しい状況になっている。現在の検討案では、実効税率5%pt引き下げを国税4%pt、地方税1%ptと分担し、減価償却制度、研究開発減税、欠損金の繰越控除制度などの課税措置の縮小などによって国税分8,000億円の財源確保し、また課税ベース拡大などで地方分3,000億円の財源確保を議論している。

さらに、社会保障政策については、基礎年金の国庫負担分の2.5兆円の恒久財源の手当ても定まっていない。2009年から2年間、財政投融资特別会計の積立金をあてた時限的対処が行われ、来年度について十分な対応はとられてこなかった。2011年度予算では、基礎年金の国庫負担分として、会計検査院などから指摘されていた鉄道建設・運輸施設整備支援機構の剰余金1.5兆円や、財政投融资特別会計や外国為替資金特別会計の2011年度剰余金見込み額の計2.5兆円が候補とされている。これらは毎年発生するものの、高金利貸付減少に伴う収入減や円高による評価損などのため安定的財源とはいえない。基礎年金の国庫負担分については、平成24年度予算において再び問題化することは必至である。参議院選挙後、消費税論議が封印されてしまったことも、財政の持続可能性にも大きな影響をもたらしかねない状況になっている⁴。このように財源の手当てが後回しとなっており、その抜本的対応策が見出せないことが大きな課題である。

財源を手当てできない背景には、大別して3つの要因がある。1つめは税収であり、財務省による財政見通しでは、当初予算段階で今年度税収39.6兆円を上回る41兆円前後が見込まれているものの、2年連続で国債発行額44兆円を下回るとされている。つまり、景気回復で税収は今年度よりも増加するものの低水準に留まり、財源不足分をうめる役割を果たせない状況が続く。

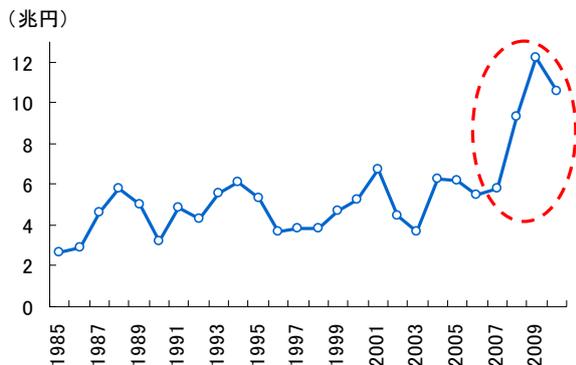
2つめは、国債発行の上限を定めたことである。中期財政フレームにおいて、国債発行額が44兆円とされている。

3つめは、ここ数年、穴埋め役を担ってきた税外収入の底を尽き始めていることである。当初予算ベースで、19年度4兆円、20年度4.2兆円、21年度9.2兆円、22年度10.6兆円と、これまで税外収入が収入確保に貢献してきた（資料4）。特に、22年度では過去最大となり、財政投融资特別会計からの一般会計への繰入れ4.8兆円、外国為替資金特別会計からの2.9兆円など、特別会計の積立金や剰余金が活用されてきた。この結果、財政投融资特別会計の積立金は平成

⁴ 所得税法等の一部を改正する法律（平成21年法律第13号）の附則（税制の抜本的な改革に係る措置）第104条には、「政府は、基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引上げのための財源措置並びに年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用の見通しを踏まえつつ、平成20年度を含む3年以内に景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成23年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする。この場合において、当該改革は、2010年代（平成22年から平成31年までの期間をいう。）の半ばまでに持続可能な財政構造を確立することを旨とするものとする。」とある。

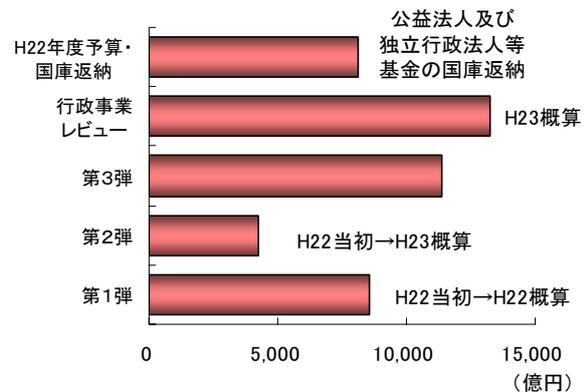
22 年度末に底をつく見込みとなっている。こうした積立金や剰余金は一度しか使えないため、恒久的な財源とはならない。

資料 4 歳入のうち税外収入（国債費除く）



（出所）財務省

資料 5 事業仕分けなどの削減額



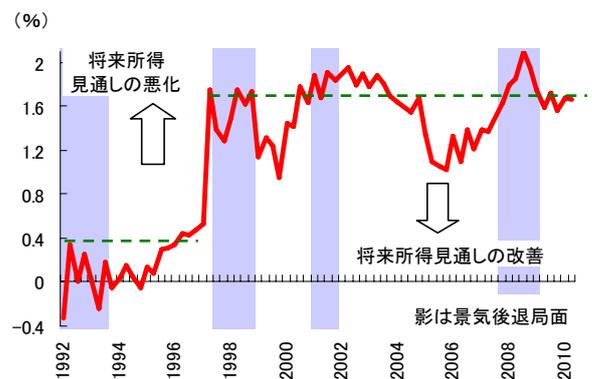
（出所）行政刷新会議資料、読売新聞などから作成

○財源の裏づけを確保した政策遂行が重要

これまで、政府は事業仕分けなど無駄遣い削減による財源捻出に取り組んできた⁵（資料 5）。それによって、従来よりも行政の透明性が増し、コスト削減が進んだ結果、平成 22 年度予算では合計 3.3 兆円が削減された。また、平成 23 年度の概算要求段階では行政事業レビューによって 1.3 兆円削減された。さらに、事業仕分け第 3 弾では、特別会計や再仕分けなどに取り組んでいる。こうした一定の成果はあったものの、そのみで財源の捻出が困難であることも明らかとなった。そのため、無駄遣いの削減を継続する一方で、より踏み込んだ税制改正に取り組む重要性が増している。

また、財源の裏づけなき政策では効果を減じる可能性がある。ライフサイクル・恒常所得仮説による消費と所得の考え方によれば、消費の趨勢は所得の長期的な動向である恒常所得に決定され、一時的所得によって短期変動するとされている。現状をあてはめると、時限立法の子ども手当は家計からみれば一時的所得とみなさるだろう。また、基礎年金の国庫負担の恒久財源が見込めていないことは、年金の不確実性の高まりを通じて、長期的な視点から恒常所得の抑制要因となり、消費トレンドの上方シフトにつながらない可能性がある。将来の所得見通しであるリスクプレミアムをみると、1990 年代後半から高止まりしており、消費者の所得の将来見通しは厳しい状況にあることがうかがわれる⁶（資料 6）。この状況下

資料 6 消費関数から導出した将来所得見通し



（出所）内閣府『国民経済計算』などから推計

⁵ 読売新聞の試算によると、再仕分けと過去の事業仕分けの判定をもとに集計したところ、最大 1.5 兆円、いわゆる埋蔵金を含めても 4.5 兆円であった。民主党は 2009 年衆議院選挙マニフェストでは 16.8 兆円の財源創出をうたっていた。再仕分け（事業仕分け第 3 弾後半）において、予算計見送りや事業廃止など数値が明示された縮減額は 2,000 億円、国庫返納を求めた基金・特別会計などのいわゆる埋蔵金は 2,500 億円であった。

⁶ ライフサイクル・恒常所得仮説の消費関数の推計方法などについては、「雇用政策における政府の積極的な支援」、

では、財源の裏づけなき政策支出は所得を一時的に増加させるものの、消費の押し上げ効果は乏しいと考えられる。事実、厚生労働省『子ども手当の使途等に関する調査』では、子ども手当の使途として「子どもの将来のための貯蓄・保険料」が41.6%（複数回答）と最大回答であり、貯蓄に回る傾向がある。

現実的には、平成23年度予算については、現在議論されている税制改正と特別会計や独立行政法人の積立金などの活用でまかなわざるをえない。しかし、こうした状況は持続可能ではなく、日本経済は財政再建とデフレ脱却の2つの課題に直面している。今後の予算編成を通じては、無駄の削減にとどまらず、消費税などの税制度の見直しを進めることによって、恒久的な財源の裏づけある政策がもとめられる。

Economic Trends、第一生命経済研究所（2010年10月4日）を参照。

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。