

曲がり角にある2008年度予算案

発表日：2007年12月25日(火)

～プライマリーバランスの均衡に暗雲～

第一生命経済研究所 経済調査部
担当 熊野英生 (TEL: 5221-5223)

12月24日に2008年度政府予算案が発表された。財政赤字は拡大しなかったが、予算づくりにはかなり苦心しているとみられる。今年は安倍政権が福田政権に替わった影響もあり、以前活発に議論された成長力の強化も手薄になった印象がある。地方などへの歳出拡大圧力に押されているという批判は多いようだが、むしろ経済成長を促し、それが税収を増やすという発想がやや弱まっているようにみえることの方が問題ではなかろうか。

財政赤字は辛くも横ばい維持

2008年度の政府予算案は、新規国債発行額が25.3兆円と前年からほぼ横ばいの規模となっている(図表1)。財政赤字を拡大させなかったところには、かなりの努力の跡が見える。同時期に発表された2007年度補正予算では、税収見通しは53.5兆円→52.6兆円(▲0.9兆円)と下方修正されている。2008年度予算案の税収は、補正予算並みとはせず、2007年度当初予算並みの53.6兆円(前年比+1.9%)に置いている。税収が不安定化している中で、2008年度と2007年度当初予算がほぼ横ばいに置かれているのは、この水準がベースラインであるという意味合いを持たせているのだろう。

また、歳入のうち、その他収入は、外為特会からの繰り入れを増やして(前年比+0.3兆円)、総額を前年並みに据え置いている。そして、歳出面では、国債費を概算要求段階よりも絞り込む(要求22.2兆円→予算20.2兆円)ことで辛くも新規国債発行額の帳尻を合わせている。

※国債費は、利払費9.3兆円と償還費等16.0兆円で構成。2007年度は、特会借入の返済2.3兆円を進めたが、2008・2009年度は返済を2010年度以降に見送る方針。

(図表1) 2008年度予算案の概要

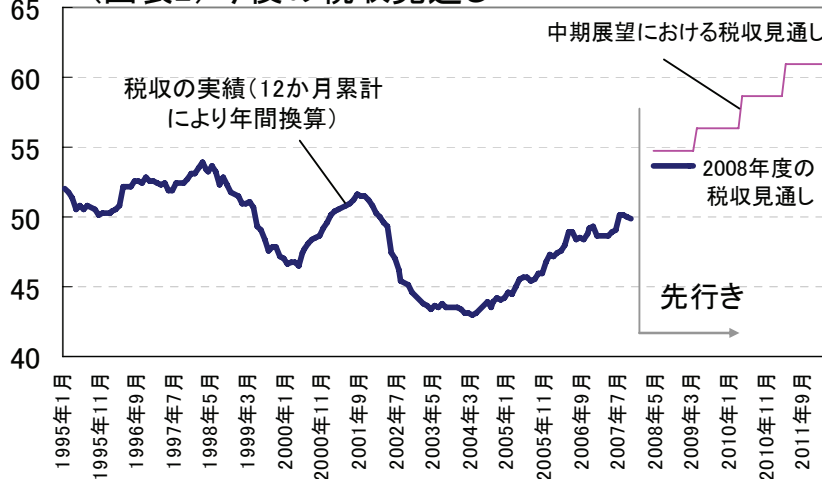
		2007年当初		2008年度
			補正予算	
歳入	税収	53.5	52.6	53.6
	その他収入	4.1	5.1	4.2
	国債発行	25.4	25.4	25.3
歳出	国債費	21.0	21.4	20.2
	地方交付税等	14.9	14.9	15.6
	一般歳出	46.7	47.2	47.3
	合計	82.9	83.8	83.1

税収面の不安

2007年度は、税収見通しが一昨年よりも+7.5兆円(当初予算比)も増えるという環境に恵まれて、国債30兆円の枠を大きく縮減することに成功した。しかし、今回は一転して厳しい状況に追い込まれた。これは、景気情勢が内需を中心に悪化して、税収の伸びが見込めなくなっていることが問題である。

政府が、2007年1月の経済財政諮問会議

(図表2) 今後の税収見通し



出所: 財務省、内閣府

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。見通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。

で示した中期展望（「日本経済の進路と戦略」）で2011年度までに基礎的財政収支を均衡される目標を確認し、シナリオの数字を示している。そのシナリオに沿った将来の税収見通しは、現状では少し手が届かないところに離れたようにも見える（図表2）。中期展望で設定されていた54.7兆円と、2008年度予算の税収53.6兆円は、予算案の方が▲1.1兆円の未達になっているからだ。

税収内訳をみると、法人税収の伸びに比べて、所得税の低迷が目立つ。所得税は、2007年に住民税への▲3兆円の税源移譲を行う一方、+1.65兆（住民税を含む）円の定率減税廃止を実施し、いくらかは税収減を余儀なくされることはあらかじめ分かっていた。それでも、税収の勢いは現状よりは強いと考えられていたはずだ。要するに、マクロ環境において賃金が伸び悩み、企業収益から家計への恩恵が予想外に乏しかったことが、税収にも反映して、所得税の伸び率を低迷させたのである。雇用の非正規雇用化が進み、限界税率の低い納税者が増えたことも担税力が落ちている背景かもしれない。

影を潜めた経済成長路線

新しい予算案の説明には、予算の重点化として「成長力の強化」の項目を見つけることができる。しかし、その内容は、事前に筆者が考えていた内容に比べるといささか寂しい。これは、財務省のホームページに掲載された資料を通じた印象でしかないかもしれないが、強調の度合いが乏しいことは否めない。

予算案の前提となっているはずの方針は、2007年6月の「基本方針2007」である。そこでは、サービスなどの生産性上昇を目指し、「1時間働いて生み出す付加価値の伸び率を5年間で5割増にする」という労働生産性の改善目標が明記されていた。実際に出来上がった予算案には、生産性上昇のための施策は乏しく、政府が一丸となって取り組むようには見えない。経済成長のための施策をより具体的に示した「経済成長戦略大綱」では、2008年度は工程表にある中期の期限として位置づけられていた。そこともいくらか温度差があるかもしれない。

振り返ると、「基本方針2007」策定の当時は、諮問会議にも安倍前総理の意向が強く働いていた。参議院選挙で与党が敗北するという政治環境の変化があった後、安倍政権が倒れて、福田政権になったことが予算編成の方針を微妙に変えた可能性はある。地域の活性化ということで様々な費用が認められたり、大規模に税源移譲をしている反面、地方交付税交付金が増加していたり、いくつかの「ねじれ」があるのもそうした政治環境の変化を受けている可能性はある。筆者は、民主主義である以上、選挙結果に配慮して政権がスタンスを変化させることはある意味で仕方がないが、そうした配慮のしわ寄せとして成長路線が抑制されたならば、それは好ましくない。

今回の予算案が厳しくなった主因は、税収見通しの下振れにある。税収減少の背景には、海外経済が悪化した側面よりも、国内景気を抑制する要因を民間企業の活動が乗り越えられなかったことに原因がある。政府があらゆる措置に目を配っておき、それが経済成長と整合的かどうかを確認する視点をもっていれば、事態はもっと改善していたと考えられる。予算案から成長支援が影を潜めたことと、内需低迷の原因は必ずしも無関係ではあるまい。

歳出削減の工夫

歳出削減の手法として、随意契約の見直しを本格展開している。徹底の反映によって▲381億円の節減が見込まれている。この見直しは、2005年度の談合事件を契機に実施されることになったものだ。確かに、競争入札はコスト削減に威力を発揮するが、サービスの質的低下の懸念や、中小零細業者の参入に不利になるといった、運営上の課題がある。そうした弊害を乗り越えるために、国民の目に効率化のプロセスを

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。見通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。

公開していくことがよいと感じる。国民の潜在意識には、官の運営にはどこか非効率が潜んでいるという先入観が根強くあるので、そうした先入観を払拭していくにも、個別の成功事例を公開していくことが重要であろう。

筆者も、昔、事務の入札見直しに取り組んだ経験があるが、事務方は事務フローの変革には心理的抵抗が強くある。包括的な随意契約の見直しは、そうした体質を変革させる好影響があるが、やはり、見えにくい質の低下などの弊害は気がかりである。肝要なのは、事務担当者と組織管理者・予算権限者が対話して、質実剛健なカタチで事務効率化を進めることであろう。

また、考慮すべき問題としては、歳出効率化として挙げられている「予算執行調査」の外側にある視点の問題である。予算執行調査とは、あらかじめ決められた項目が予定された通りに執行されているかどうかを調べるものである。一方、その予算項目が必要かどうかは事後的に効果されにくい。一旦、予算に計上されるとその効果が希薄化しているのに、項目が存続するマイナス面もあるように思う。

その点、政府は「政策群」を設けることで、縦割り主義の弊害を防止し、さらにテーマに対する事後評価を行って、予算策定に事後評価をフィードバックしている。予算はさらにこの仕組みの精度を引き上げて、国民生活への効果の発揮を目指す必要があるだろう。

なお、政策群については、2004年度から導入された。その主要テーマをみると、食の安全や食育に関する内容が挙げられている。しかし、2007年は食品偽装などが組織の内部告発によって社会問題化する出来事が起こっている。食糧問題は、政策群に数年間挙げられてきた課題であるにもかかわらず、問題が表面化した格好だ。こうした検証は、予算策定でも省みられる必要があるだろう。

消費税率をどうするか

最後に、中長期的な財政運営にも言及しておきたい。財政収支の行方を2008年度よりも先までを見越すと、2009年度に大きなハードルが待ち構えている。年金基礎部分の国庫負担率を1/3から1/2に引き上げる措置である。社会保障関係費は、その影響で+2.5兆円の増加が見込まれ、そこへの税源対応が未決着になっている。現状では、定率減税廃止の+1.65兆円が充てられても、まだ▲1兆円弱の穴が空いている。一般財源として消費税を引き上げることは、恒常的な手当てとして必要だと考えるが、難しいのはそれを実行するタイミングである。現時点での景気情勢は足踏みの状態にあり、速やかに消費税率を引き上げることは現実的ではない。しかしながら、早晩、消費税率を引き上げる課題には取り組まざるを得ないだろう。そうした視点に立つと、景気情勢の前提に何らかのトリガーを設定して、政策ルールのようなカタチで歳入面での対応を行う必要があるだろう。

翻って、消費税問題は、永らく先送りされてきた課題であった。2007年秋に予定されていた税制改正は、数年前から抜本的な見直しの目処とされてきたはずだ。その目処は結局、参議院選挙での与党の敗北によって、消費税の議論を封印するカタチになった。与党の財政改革研究会は、そうした反動に刺激されるカタチで消費税論議を前進させようと試みているのかもしれない。本来は、政府が消費税問題にどう取り組むかという指針を合理的に示していくことが望ましい姿であろう。