

概算要求95兆円のハードル

発表日：2009年10月20日（火）

～子ども手当と地方財政支援の膨張分は抑えにくい～

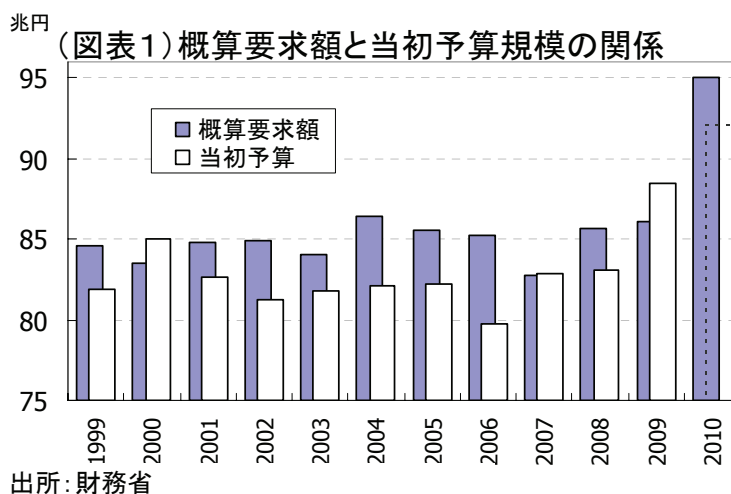
第一生命経済研究所 経済調査部

担当 熊野英生（Tel：03-5221-5223）

鳩山政権は、2010年度の概算要求を仕切り直し、10月16日にとりまとめ額が発表された。95兆円という過去最大の概算要求額である。内訳は、子ども手当と地方交付税交付金の寄与分が大きい。税収が40兆円レベルから大きく回復できないと予想されるので、公債依存度は50%を超え、国債発行額も今年度（44.1兆円）を超えることを余儀なくされるだろう。

歳出削減と歳出拡大の非対称性

民主党政権になって概算要求が仕切り直しされて、その総額をまとめると2010年度は一般会計95.0兆円、一般歳出54.9兆円になった。今年度は86.1兆円だったので、前回要求比+10.3%、増加額+8.9兆円という驚くべき膨張である。これを「マニフェストの項目に沿った上積み」と理解するのは適切でないだろう。マニフェストでは、「総予算の全面組み替え」と言っていた。組み替えとは増やすところも、減らすところも両方があるという意味だったはずだ。概算要求を見る限りは、増やすところのみが予算案に載って、減らす



ところは僅かしかない。ダイエットの苦痛と同じで、体重を増やす変化は容易で、体重を絞り込む作業が敬遠されるのに似ている。概算要求95兆円という数字をみた印象は、やはり減らす作業は能動的にできなかったか、というものである。歳出増は容易で、歳出削減は困難という非対称性の問題を痛切に感じさせる。過去の概算要求のとりまとめ金額と当初予算案の規模を比較すると、ここ数年間で大きく絞り込まれた場合でも▲2～▲3兆円に止まっており、個別査定で削減できる余地は限られると見られる（図表1）。

経済成長と財政再建

概算要求95兆円に対して、仙石由行政刷新担当大臣は「できれば92兆円ぐらいに収めたい」と発言している。仙石大臣でさえ、2009年度補正の執行停止が実績を上げにくかった教訓から、大幅な削減は無理と認めようとしているかもしれない。「大胆な組み替え」という言葉は、以前ほど楽観的に語れなくなっている。

一方、税収の2009年度見通しは40兆円を割り込む可能性があり、2010年度の税収も厳しい状況が予想されている。2010年度はガソリンの暫定税率廃止によって、税収が減る部分もある。鳩山首相も2010年度に新規国債発行額44.1兆円を上回るかどうか、「本来なら発行すべきではないと思うが、やむを得ないことも出てくるかどうか、税収の落ち込み具合を勘案しながら考える必要がある」と述べている。

もしも、2010年度当初予算の税収が40兆円前後に止まるならば、一般会計が90兆円前後まで膨らむという前提では、赤字国債が45～50兆円まで膨らむ可能性がある。逆に言えば、赤字国債を44.1兆円の横ばいに抑えるには、

95兆円の概算要求を10兆円程度は削減しなくてはならない。そうした作業が事実上難しいということになれば、財政赤字は一般会計規模の半分以上になって、公債依存度は50%を超える異例の状態になる。

もうひとつ、2010年度の予算編成が厳しいのは、経済成長が思うように回復せず、税収見通しが下方修正されることである。そうすると、事前に歳出削減計画を決めても、景気下振れに歯止めがかからないと、財政赤字は悪化が進む。税収悪化によって財政再建は逃げ水のように遠のいてしまう。結局、歳出削減と同時に経済成長戦略を併用し、景気刺激による税収減を止めなくては財政再建を成功できないのである。

平野博文官房長官は、10月19日にマニフェストの工程表を組み替えて、財源の手当てできない場合に、一部の施策を先送りする可能性を示唆したとされる。財源問題の困難に直面した鳩山政権は、やはり現実路線に舵を切らざるを得なくなっている。このことは、無理に痛みを伴う歳出カットを強行するのではなく、別の落とし所を探していると納得すべきかもしれない。歳出カットは短兵急に行うのではなく、多少時間をかけてでも着実に進めるべきである。歳出構造の見直しは、民主党の閣僚たちが予算の仕組みに精通するようになってから、果敢に実行すべき事柄という理解ができる。

赤字国債の追加発行は、将来の歳出構造の見直しが実行可能になるまで、一時的なやりくりをするという意味で、野放図にならないような節度をもつのであれば、その範囲で容認することが正当化されるだろう。

概算要求が増加した中身

概算要求のとりまとめ額が膨らんだ背景を、(図表2)各省庁別にみた概算要求額

各省庁別の内訳でみると、厚生労働省の要求額+5.9兆円(対前年要求額)、総務省・地方交付税交付金の要求額+1.6兆円

(同)が突出して大きく、そのほかの省庁は大方が減額要求になっている(図表2)。

さらに、厚生労働省の内訳をみると、民主党の公約であった子ども手当の支給(21,279億円)が大きい。子ども手当は、児童手当制度を廃止し、その国庫負担分(2,066億円)を削減する一方で、マニフェスト通りに子ども1人月1.3万円を支給することを予定している。そのほか、雇用保険制度で国庫負担を従来の給付費に対して13.75%の割合を25%に引き上げることを主因に+2,681億円を予定している。

また、総務省は、地方自治体に交付する地方交付税交付金を大幅に増やす要望を検討している。2010年度の地方税は大幅に減少することが見込まれており、「地方経済を腰折れさせない」という配慮もあって、地方交付税で税収基盤が弱ったところに支援をしようという意図がある。地方交付税は、小泉政権のときの三位一体の改革で大きく縮減されてきた経緯もあり、民主党が地方重視へと舵を切ったという姿勢をみせようとする背景もある。前の麻生首相のときにも、地方への配慮ということで1兆円の増額が行っており、小泉時代からのリバウンドは民主党政権になってより大きくなった格好である。

反面、国税5税から交付税交付金に回っていく法定率の引き上げは、国の税収をそちらに回すという側面がある。

	A	B	C	A-C	B-C
	概算要求 (2010年度)	2009年度 当初予算	概算要求 (2009年度)	概算要 求増減	前年度 修正額
国会	1,561	1,312	1,370	191	-58
裁判所	3,283	3,247	3,329	-46	-82
会計検査院	181	174	182	-2	-8
内閣・内閣本府	5,890	6,139	1,001	4,888	5,138
警察庁	2,749	2,673	2,920	-172	-248
総務省	185,934	177,359	170,556	15,378	6,803
(うち交付金)	174,337	165,733	158,492	15,845	7,240
法務省	6,841	6,721	6,941	-100	-219
外務省	6,671	6,700	7,471	-800	-771
財務省	13,139	13,146	17,308	-4,170	-4,162
文部科学省	57,562	52,817	59,472	-1,910	-6,656
厚生労働省	288,894	251,568	229,515	59,379	22,054
農林水産省	25,066	23,031	26,863	-1,796	-3,832
経済産業省	10,267	10,163	11,789	-1,522	-1,625
国土交通省	62,780	64,521	70,426	-7,645	-5,904
環境省	2,163	2,163	2,566	-404	-404
防衛省	47,722	47,741	48,820	-1,098	-1,078
国債費	218,933	202,437	224,417	-5,484	-21,980
合計	950,381	885,480	891,358	59,023	-5,878

出所:財務省

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。

そうすると、他の歳出には一層の削減圧力として跳ね返る。地方交付税の増加も、経済成長がうまくいかないと財政再建が困難になるという見方もできる。

歳出削減のための「事業仕分け」

政府の対応として肝心なのは、2010年度の本予算の歳出改革をどう進めていくかという点である。中でも、行政刷新会議は、「事業仕分け」という手法を使いながら、モデル事業などの検討を進めると言う。そのアイデアは、どこまで有効性が高いのかが注目される。

事業仕分けとは、行政刷新会議の事務局長に就任したNP0シンクタンク「構想日本」の加藤秀樹氏が、行政の無駄を省くための有益なツールとして提唱してきた手法である。これまで複数の自治体に2002年から適用されてきた実績がある。具体的には、予算項目ごとについて、①案件の実行がそもそも必要かどうか、②必要なばどこがやるか（官か民か、国か地方か）、③外部（同業他社）の視点でみて、④公開（広く案内し誰でも傍聴できる）の場において、⑤最後に、担当職員と議論して「不要」、「民間」、「国」、「都道府県」、「市町村」などに仕分けしていく作業、とされる。行政刷新会議は、担当議員5人ずつの3グループをつくって、事業仕分けを進めていく陣容で臨もうとしている。

民主党はすでに試験的に2009年度予算計上の2,767事業から87事業を抽出し、「担当部署からのヒアリング」、「現地調査」、「有識者からの意見聴取」などを行って、事業仕分けについて検討してきている。いよいよ、それを本予算の編成に活かそうという試みである。

ただし、事業仕分けだけで歳出削減が成功する訳ではない。一般会計の項目には、プロジェクトのような内容ではなく、社会保障などの再分配機能を担う歳出項目もある。この部分は、受益者とのきめ細かい利害調整が必要であり、大きな経費削減を期待しにくいと考えられる。また、地方交付税交付金のような地方自治体への資金援助の部分も、地方自治体の使途のレベルまで踏み込まなくてはならず、一朝一夕にはいかないだろう。そして、事業仕分けで「都道府県」、「市町村」がやるべきと決めても、それは「都道府県」、「市町村」と調整をした上で分担を決めなくてはならない。おそらく、歳出削減のプロセスは課題や限界を抱えながら、漸進的に適用範囲を広げていくことが課題であり、こうした各種手法を開発・定着させていくことが行政刷新会議などの役割になるだろう。