

予算編成の産みの苦しみ

発表日：2009年12月18日（金）

～重点要望によるマニフェスト修正をどうみるか～

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、民主党から2010年度予算編成に関する重点要望を提示された。その中では、マニフェストに記された子ども手当、ガソリン暫定税率についての修正があった。これを受け入れると、予算制約が重視されてマニフェストの方針が変更されることになる。だが、この修正は、現実路線に舵を切っていくという意味で仕方のないことである。路線変更は、前々から予測されていたことである。むしろ、吟味されるべきは、当初のマニフェストをどう修正して、弊害のないようにするかという問題である。

マニフェストの呪縛から

2010年度予算編成が大詰めを迎える中、12月16日に民主党から鳩山政権に予算の重点要望が示された。子ども手当への所得制限やガソリンの暫定税率維持について言及された。この重点要望は、党側に寄せられた陳情・要望をとりまとめたものである。だが、実情としては、予算編成に新規国債発行「44兆円以内に抑える」という目標達成が厳しくなる状況下で、民主党側から助け舟が出されたかたちであろう。マニフェストは、党が決めた方針なので、方針転換を決めるのならば党から発議があった方が筋は通る。

ここにきてマニフェストの内容が修正されようとしている背景は、当初の計画が大きすぎて予算制約として受け入れ難いということである。だから、予算制約を念頭に、費用対効果のバランスを再検討して、マニフェストの精神を残すかたちで、国債発行がなるべく44兆円から乖離しないように調整する必要があった。これをみて、民主党の変節と批判する向きもあるだろうが、この対応は民主党が現実路線へ舵を切ったという意味で評価してよい。これで、民主党はマニフェストの呪縛から離れて、いくらか柔軟に動けるようになったはずだ。

むしろ、詰めて議論すべきは、マニフェストからの修正内容がこれで適切であったかどうかという点である。

子ども手当の所得制限

重点要望の中に、子ども手当の支給に所得制限をかけるという内容がある。具体的には2,000万円以上という見方が強い。しかし、中学生以下の子供を持つ親で、世帯主の所得が2,000万円以上の人などはほとんどいない。総務省「家計状況調査」（2008年）から、中学生以下の子供を持つ世帯割合を調べると、世帯年収1,500万円以下で幼稚園・小学生・中学生の子供を持っている世帯割合は僅か2.5%となっている。保育園児やそれ以下の子供を含めた数字を試算すると、年収1,500万円以上は世帯割合で3.0%程度の割合でしかない。仮に、所得制限を1,500万円以上でかけるとすれば、子ども手当の予算は2.3兆円の総額に対して、せいぜい▲700億円しか節減できない。もしも、規模を縮減するための所得制限を必要とするのであれば、世帯年収制限を800万円まで下げて▲6,500億円程度まで子ども手当を減らすことも一案であろう。

ただし、所得制限をかけておいて、扶養控除の廃止を国税・地方税でそのまま行おうとするのはバランスが悪い。これまでの議論の経緯は、子ども手当を支給する代わりに「控除から手当」へという原則に基づき、扶養控除を廃止するという内容だった。扶養控除廃止を実行するのは、当初の立場からずれた議論である。所得制限を考えるのならば、扶養控除はそのままにしておいて、子ども手当の所得制限を児童手当並みに860万円程度まで引き下げてくる方が妥当であろう。

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。

なお、財源不足に対応して子ども手当に修正が加わったことで、さらに先行きも修正が加わることが想起される。例えば、子ども手当の支給額は、2011年度に月2.6万円が満額支給とされているが、可能性としてこれが半額支給のまま推移する可能性もゼロではない。今回、子ども手当に所得制限が課される要望が成されたことは将来への布石という見方もできる。

ガソリンの暫定税率の現状維持

民主党のマニフェストには、「将来的には、ガソリン税、軽油引取税は『地球温暖化対策税（仮称）』として一本化」と謳われてきた。しかし、以前は、2010年4月からガソリン税は廃止し、環境税は今後の検討課題として先送りされてきた。それが今回は、暫定税率の維持が示され、減税先送りとなっている。この対応は、暫定税率など自動車関連税を廃止すれば2.5兆円という税収が国・地方で減るので、そのインパクトに配慮したということであろう。また、環境税導入とセットで、暫定税率の対応を採るという建前もあっただろう。

筆者にすれば、単に暫定税率を廃止したのでは、鳩山首相が国連総会で述べた2020年に温室効果ガスを▲25%削減するという方針と食い違うということが気になっていた。同じような指摘が、高速道路無料化についても言える。世論に高速道路無料化に反対者が多いのは、環境問題との兼ね合いからであろう。

これまで先行減税を行った経験を考えても、「後からの増税」には問題が生じたという教訓がある。環境税導入をどう摩擦の少ないものにしていくかを鳩山政権は熟慮するために、ひとまず暫定税率を現状維持に止めようというのならば、それは辻褄が合うことだ。

財政再建の縛り

予算制約が厳しい中であっては、マニフェストに記していても、優先順位をつけながら費用対効果を吟味する必要がある。今回はそうした原則に沿って行動し始めた、はじめの一步のように見える。

これまで、マニフェストでは、（1）子ども手当支給、（2）高校授業料無償化、（3）ガソリンの暫定税率廃止、（4）高速道路無料化、（5）農家の戸別所得補償、などが公約として挙げられていた。この中で（2）は特定扶養控除の見直しはあるものの、ほぼ修正されずに実行されそうである。（1）、（3）、（4）はダウンサイジングされる流れになる。

一方、相対的にクローズアップされてきているのが財政赤字の存在である。鳩山政権は、一時は44兆円という基準に対して不安定な発言をすることがあったが、結局、予算編成の方向性として、新規国債発行額は「44兆円を上回らないという数値目標」（平野官房長官）を掲げた。ここにきて優先順位として、財政再建の地位が浮上している印象がある。

ただし、この財政再建も、この数値目標は、歳出削減の余地が限られた中で、「その他収入」として埋蔵金をどれだけ探りだせるかによって不確実である。筆者を含めて、新規国債発行を44兆円以下に、という数字の達成が困難だろうとみる人は少なくない。こうした見方をする人々であっても、表面的に44兆円以下という公約が守れなかったとしても、それを守ろうという姿勢の方をいくらか重視するだろう。

政権不安定の代償

夏以降の経過を振り返ると、マニフェストを掲げて政権交代を果たした民主党には、2つの誤算があったと考えられる。ひとつは、「税金のムダづかい」をなくし、財源を確保することの自由度が大きくなかったことである。行政刷新会議が事業分けで節減した金額は、6,900億円に止まった。歳出カットの自由度が大きくなかったという点は、今になって自覚されている。

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。

もうひとつの誤算は、税収の下振れである。21年度第一次補正予算の時点では46.1兆円だった税収見通しは、二次補正段階では36.9兆円に減額修正された。22年度も同程度の厳しい税収になるとみられている。財政収支は、景気変動の影響を強く受ける。新国債発行を一定にコントロールしようとしても、予算編成では、税収が外生変数として動き、歳出計画は帳尻合わせを余儀なくされる。景気悪化時に、大規模な歳出計画を決めても、1杯の器に2杯の水は入らない。器から溢れた水の量を汲み上げるには、どこまで財政赤字を許容できるかという耐久力を議論することになる。21年度予算の財政赤字が53.5兆円になったことは、もうこの数字を継続させることは許容できないという心構えを鳩山政権に与えたのであろう。

鳩山政権にとって不幸だったのは、財政の自由度が元から乏しい中で、さらなる税収下振れが進んだことである。達観してみると、一次補正予算は麻生政権が政権維持の努力として超大型予算を膨らませ、政権交代を果たした鳩山政権はその遺産を引き継いだ上で、さらにマニフェストに基づいて22年度予算を積み上げようとしている。財政は2つの政権の思惑を背負って窮屈化した。「経済成長なくして財政再建が成功しない」と言われるが、もうひとつ、「政権安定なくして財政再建が成功しない」という宿命も感じる。