

予算編成における「歳出組み替え」の視点を強化せよ

《ポイント》

・野田内閣は、2011年度第3次補正予算の編成を進めると同時に、それと「一体的・連続的に」2012年度予算の編成作業に取り組む方針を表明している。今夏以来の欧米ソブリンリスクへの警戒感の高まりとそれに伴う欧米景気の下振れリスクの強まりという、国際環境の変化を踏まえれば、①震災からの復興（原発事故対応を含む）に加え、②経済成長と財政再建の両立が予算編成上考慮すべき最優先政策課題といえよう。

・震災復興費の財源について、財政再建を考慮して臨時増税のあり方を示す一方、景気への影響に配慮して1年あたりの負担軽減を図ったことは基本的に評価できる。しかし、税外収入としてJT株や資源会社株の売却によって2兆円の上積みを目指すとしている点については、慎重に検討すべきであり、むしろ地方への補助金・交付金総額のうちから優先して被災地に回す形で捻出すべきではないか。

・本当の意味で被災地の人々の将来にわたる生活再建に資するには、中長期の観点で復興ビジョンが熟考されたうえで、それと整合的に効果のある形で社会資本整備が行われなければならない。そう考えれば、復興資金はいったん基金としてプールし、実際の支出にあたっては、プロジェクトごとの計画に対するきちんとしたチェックが必要になる。具体的には、各自治体の策定する計画のPDCAをチェックする組織を設置し、複数年度にわたって効果を検証し、次年度事業の改善につなげていく仕組みを整備すべきである。

・2012年度予算編成は、経済成長と財政再建の両立の観点からみて十分な取り組みとはなっていない。財政規律を堅持しながら経済成長を促す予算編成を行うには、歳出総額を抑えることを前提に歳出内容を思い切って組み替えることが不可欠だが、この点からの取り組みは不十分といわざるをえない。

・とりわけ問題なのは社会保障を聖域化していること。OECD諸国で社会保障と経済成長の関係を分析すると、歳出規模が大きいほど経済成長にマイナスに作用するが、歳出の内容が保育や雇用といった現役世代向けの割合が高ければ経済成長にプラスに作用することがわかる。しかし、わが国では大半が年金・医療・介護といった引退世代向けになっており、社会保障内容の組み替えが不可避の課題。

・野田政権が本気で財政再建を目指すのならば、2020年度までの基礎的財政収支均衡の実現に向けた歳出・歳入のフレームを示す必要。そのフレームは、少なくとも①成長率引き上げに向けた施策への重点配分化、②経済成長を促進する形への社会保障内容の見直し、③消費税率の5%以上の引き上げのスケジュール、について具体的に示したものでなければならない。そのうえで、「中期財政フレーム」を改訂する必要があり、その対象期間である2012~14年度については、とりわけ思い切った歳出内容の組み替えが重要。それに伴って、2012年度予算編成も、現在提示されている概算要求基準を上回る組み替えを実現することが求められよう。

野田内閣は、2011年度第3次補正予算の編成を進めると同時に、それと「一体的・連続的に」2012年度予算の編成作業に取り組む方針を示している（「平成24年度予算の概算要求組み替え基準について」（9月20日閣議決定）。わが国が置かれている内外環境からすれば、①震災からの復興（原発事故対応を含む）に加え、②経済成長と財政再建の両立が、予算編成上の最優先政策課題となろう。言うまでも無くその背景には、今夏以来の欧米ソブリンリスクへの警戒感の高まりと、それに伴う欧米景気の下振れリスクの強まりがある。そうした認識に立って、以下では、2011年度第3次補正予算および2012年度予算の編成について評価するとともに、望ましい方向に向けた提言を行う。

1. 復興増税・第3次補正予算の評価

復興財源の税外収入は一段の歳出見直しに置き換えを

9月28日、東日本大震災の復興対策を柱とする「第3次補正予算」編成の前提となる復興財源の在り方について、政府・与党間で合意がなされた。報道によれば、その内容は、税外収入をひとまず5兆円としたうえで7兆円への上積みを目指す、その結果として臨時増税はいったん11.2兆円とし9.2兆円まで圧縮を図る、というものである。増税については、所得税、法人税、個人住民税にたばこ税を加え、期間は10年を基本にすることで1年当たりの負担を和らげた。この結果、増税による景気に対する影響は限定的となり、むしろ当面は復興需要によるプラス効果が望める状況にある。

財政再建を考慮して臨時増税のあり方を示す一方、景気への影響に配慮して負担軽減を図ったことは基本的に評価してよいだろう。しかし、税外収入としてJT株や資源会社株の売却によって2兆円の上積みを目指すとしている点については、タバコ産業への政府関与のあり方やエネルギー政策のあり方にも影響する点、株式市場の需給を悪化させる可能性もある点を考えれば、慎重に検討することが求められよう。むしろ地方への補助金・交付金総額のうちから優先して被災地に回す形で捻出すべきではないか。

急がれる復興事業有効化の仕組み整備

しかし、むしろ問題なのは、手当された財源の使われ方、すなわち復興事業の在り方である。第3次補正予算には、9兆円余りが復興事業費および円高対策として盛り込まれる見込みである。復興資金の本格的な手当がなされることで、被災地に安心感を与えることができるのは望ましい。しかし、瓦礫処理に予想以上に時間がかかり、復興計画の具体化は遅れているのが実情である。将来への十分な展望なしに、とりあえずの復旧のみで終わってしまえば、中長期的にはかえって被災地を厳しい状況に置くことになる。本当の意味で被災地の人々の将来にわたる生活再建に資するには、中長期の観点で復興ビジョンが熟考されたうえで、それと整合的に効果のある形で社会資本整備が行われなければならない。

そう考えれば、復興資金はいったん基金を作ってプールし、実際の支出にあたっては、プロジェクトごとの計画に対するきちんとしたチェックが必要である。被災地は人口減少・高齢化という日本の各地域が抱える構造問題にいち早く直面している地域であるだけに、その復興は今後の各地方経済の再生モデルとなる。その意味で復興事業は正に国家プロジェクトであり、この点からもきちんとしたアセスメントの仕組みを整備したうえで実行に移すことが望まれる。具体的には、各自治体の復興事業のP D C

Aをチェックする組織を設置し、複数年度にわたって効果を検証し、次年度事業の改善につなげていく仕組みを整備すべきである。

円高対応より産業構造転換

第3次補正予算の中味としては、復興と並ぶ柱とされた円高対策面にも課題が多い。中小企業への金融支援等の拡充、立地補助金の拡充など、個々の企業の円高対応をサポートすることはもちろん必要である。しかし、今むしろ求められているのは、円高基調の長期化を前提としたうえで、わが国産業構造の転換を進めていくための政策であろう。

国内人口の減少と新興国の高成長を前提とすれば、海外事業比率の高まりは不可避であり、製造拠点のシフトは避けられない。そのことを前提に、国内拠点では本社機能の強化や戦略分野・高付加価値分野の生産に重点的に取り組み、産業構造全体をソフト化していくことが求められている。

そのためには、戦略分野への研究開発重点化に向けた支援策、高度な本社機能を支えるプロフェッショナル人材育成策、本社で働く外国人が住みやすい都市環境整備、などが重要になる。もちろん、これらを真に有効な形で行うには大掛かりな政策展開が必要になる。第3次補正では、こうした方向性・ビジョンを提示したうえで、頭出し的な政策を盛り込むことが重要であろう。

2 2012年度予算編成の問題

弱い歳出組み替えの視点

冒頭で①震災からの復興（原発事故対応を含む）および②経済成長と財政再建の両立が、予算編成において政府が取り組むべき最優先政策課題であると述べた。この観点から、本節では2012年度予算編成について評価していこう。

まず、①震災からの復興の面では、復興費の要求について、野田首相が一般の歳出と別枠として上限を設けない方針を示した結果、各省からの要求額が大きく膨れ上がっている。先述の各自治体の復興事業のPDCAをチェックする組織と連携しつつ、財務省が厳しく査定を行うことが重要であろう。

次に、②経済成長と財政再建の両立の観点からみても、十分な取り組みにはなっていない。なぜならば、財政規律を堅持しながら経済成長を促す予算編成を行うには、歳出総額を抑えることを前提に歳出内容の思い切った組み替えが不可欠になるが、この点からの取り組みは不十分といわざるをえないからである。

例えば、概算要求基準では、わが国経済社会の再生に向けてより効果の高い施策に予算を重点配分する取組みとして、7000億円規模の「日本再生重点化措置」を設ける。しかし、これは前年度予算編成にあたって、同様の趣旨で設けられた「元気な日本復活特別枠」の「1兆円を相当程度に超える」に比べて規模が縮小されている（要望事業の絞り込み手法についての問題は別途存在）。

歳出内容の組み替えについてとりわけ問題なのは、社会保障を聖域化していることである。概算要求基準では、年金・医療等に係る経費については自然増を認め、一律1割削減の対象外とした。社会保障費こそ最大の歳出項目であり、それ自体の中身が実は経済成長に大きく影響し、歳入面からみても重要な分野である。社会保障については、子育てや雇用関係などで新たなニーズも生まれている。その意味では、社会保障分野の自然増についても見直しの対象とすることが重要である。

社会保障こそ内容の見直しを

この点に関し、OECD諸国で社会保障構造と経済成長率の関係を分析すると、歳出規模が大きいほど経済成長にマイナスに作用するが、歳出の内容が保育や雇用といった現役世代向けの割合（積極的社会支出のGDP比率）が高ければ経済成長にプラスに作用することがわかる。しかし、わが国では大半が年金・医療・介護といった引退世代向けになっている。その意味では、既存社会保障分野についての見直しを聖域化すべきではない。

OECD 諸国における経済成長率と社会支出の関係

被説明変数: 実質平均成長率(1997~2009年)

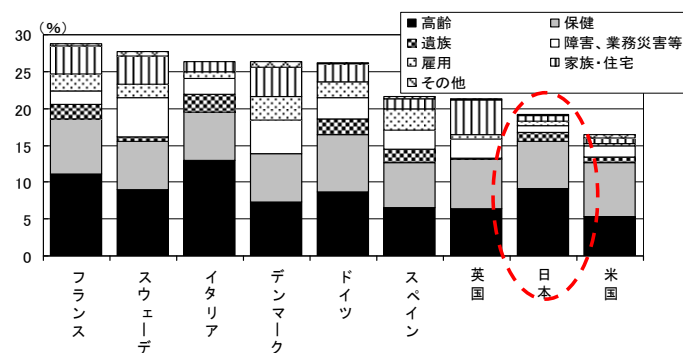
説明変数	パラメータ	t値	p値
社会支出の対GDP比率	-0.102	-3.136	0.004
積極的社会支出比率	7.177	1.732	0.094
定数項	3.835	4.908	0.000
サンプル数	31		
自由度修正R ²	0.238		

(注1) 説明変数は2000~09年の平均値。

(注2) 積極的社会支出は家族政策および積極的労働市場政策。

(注3) 推計に用いた国は推計期間のデータが取れる31か国（オーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、チリ、チェコ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシア、アイスランド、アイルランド、イスラエル、イタリア、日本、韓国、ルカセンブルグ、メキシコ、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、英国、米国）

社会支出（GDP比）の国際比較



(資料) OECD Social Expenditure Statisticsより作成。(注) 2007年実績。

OECD諸国のデータを用いた分析結果に従えば、労働移動促進型の雇用政策、女性就労促進型の保育政策を拡充する一方、年金・介護・医療については効率化に取り組むことが、成長率を押し上げることにつながる。2012年度予算編成では、その改革の第一歩となる取組みが反映される必要がある。

3 歳出・歳入フレームの策定を

内閣府試算が語る歳出・歳入改革の必要性

財政再建には複数年度にわたる取り組みが必要であり、2012年度予算はそうした中期的な予算編成方針と整合的に組まれなければならない。この点で踏まえておく必要があるのは、内閣府の試算（「経済財政の中長期試算」2011.8.12）が示唆する財政再建のハードルの高さである。

それによれば、2015年度までに消費税率5%の引き上げ、2012~14年度の歳出は「中期財政フレーム（2011.8.12閣議決定）」、2015年度以降は社会保障費が高齢化で増加する、等を前提としたとき、復旧・復興のための時限的財源期間を10年間と想定したケースで、①向こう10年の平均成長率が名目1%台後半程度では2020年時点で基礎的財政収支（復旧・復興対策の経費及び財源等の金額を除いたベース）がGDP比で3.3%の赤字となる、②向こう10年の平均成長率が名目3%程度でも2020年時点で基礎的財政収支がGDP比で1.6%の赤字となる、ということである。

これは、財政再建には名目経済成長率の引き上げが不可欠であるとともに、2015年度以降も消費税率の引き上げなどの一段の増税あるいは社会保障費を含む歳出の一段の抑制が必要であることを物語る。

2020年までの歳出・歳入フレームの提示

このようにみれば、野田政権が本気で財政再建を目指すのならば、2020年度までの基礎的財政収支均衡の実現に向けた歳出・歳入のフレームを示す必要がある。内閣府の試算を踏まえれば、そのフレームは、少なくとも①成長率引き上げに向けた施策（産業構造全体のソフト化に向けた先述の施策を含む）への重点配分化、②経済成長を促進する形への社会保障内容の見直し、③消費税率の5%以上の引き上げのスケジュール、について具体的に示したもの（複数シナリオの提示でも可）でなければならない。

そのうえで、「中期財政フレーム（2011.8.12 閣議決定）」を改訂する必要がある、その対象期間である2012～14年度については、とりわけ①②の観点から、思い切った歳出内容の組み替えが重要になる。それに伴って、2012年度予算編成も、現在提示されている概算要求基準を上回る組み替えを実現することが求められよう。

試金石としての2012年度予算編成

わが国の国家債務残高のGDP比率はギリシャを上回るにもかかわらず、金利が安定し経済が回っているのは、経常収支が黒字であり、国内資金で財政赤字を賄っているからである。しかし、中長期的には、家計部門の資金余剰幅の縮小により、経常黒字は減少基調をたどる可能性が高い。過去10年程度の傾向からみると2020年までに家計貯蓄率がマイナスに陥り、経常収支黒字が消滅し、金利が急騰する恐れがある。

ただし、企業部門の資金余剰が潤沢で民間貯蓄全体で財政赤字を賄える限り、国債利回りの大幅上昇は避けられる。しかし、企業の国内での投資抑制が行き過ぎれば、日本の産業競争力や潜在成長力が失われていく、という別の問題をもたらすことを見逃すべきではない。その場合、財政赤字はファイナンスされていても、国内では失業者が増えたり、不安定雇用にしかつけない人々が多くなり、正社員であっても賃金が下がる人が増えていく。

つまり、問題を先送りすればするほど、国民生活の将来はより厳しいものとなる。後の負担を少しでも和らげるために、短期的な痛み（歳出削減・増税）を受け入れる改革に着手するタイミングは早ければ早いほどよい。2012年度予算編成は、野田内閣がこれまでの政府の問題先送り姿勢を転換できるかどうかの試金石となるといえよう。

以 上

◆『日本総研 政策観測』は、政策 이슈 に研究員独自の視点で切り込むレポートです。本資料に関するご照会は、下記までお願いいたします。

調査部 山田 久 (Tel : 03-3288-4245)