

# 民主党政権と財政政策

田中 信孝

元岩手県立大学総合政策学部教授

## 内閣支持率の推移

2009年9月に民主党政権が発足した当初、鳩山内閣は70%を上回る高い支持率を集めたが(図表1に内閣支持率の推移を掲げた)、普天間基地の移設問題での「失策」や首相・小沢幹事長の「政治とカネの問題」などで内閣支持率も下がり、鳩山首相が辞任を表明した2010年6月には約20%まで急落した。

続いて政権を担った菅首相は、2010年7月の参院選の最中、唐突に消費税の税率10%への引上げを公約として訴えた。マニフェストの政策に必要な財源捻出の困難さを自覚したうえでこの表明と思われるが、結果は大敗となり、その後衆参ねじれ状態と低迷する政権の求心力で難しい国会運営を強いられた。野党との協議でマニフェストにある目玉政策が修正

される一方、民主党内ではマニフェスト回帰を訴える勢力と手直しをして現実的な対応を図るべきとする勢力の間の亀裂が一層深まった。2011年4月の統一地方選挙でも与党の退潮に変わりがなく、野党の内閣不信任案提出を契機として、菅首相は8月末で退陣した。

民主党政権下で3人目の代表となった野田首相は、「党内融和」を掲げて党運営にあたったが、消費税の引上げを含む「社会保障・税一体改革」やTPPへの交渉参加など党内対立の火種はくすぶり続けた。また、菅内閣が脱原発を表明した一方で野田内閣は原発の再稼働を急ぐなど、政権のエネルギー政策における理念の無さに国民は戸惑いを禁じ得なかった。2012年の通常国会では、自民・公明両党との協議で「社会保障・税一体改革」を進める決断をしたが、与党内から離党者が続出し党のガバナンス問題や組織運営上のプロセスに関する課題を浮き彫りにした。

政権交代時には308人だった民主党の衆議院議員は、2012年11月の解散時の230人まで減少し、政権の衰えを印象づけたまま12月の総選挙を迎えたのである。

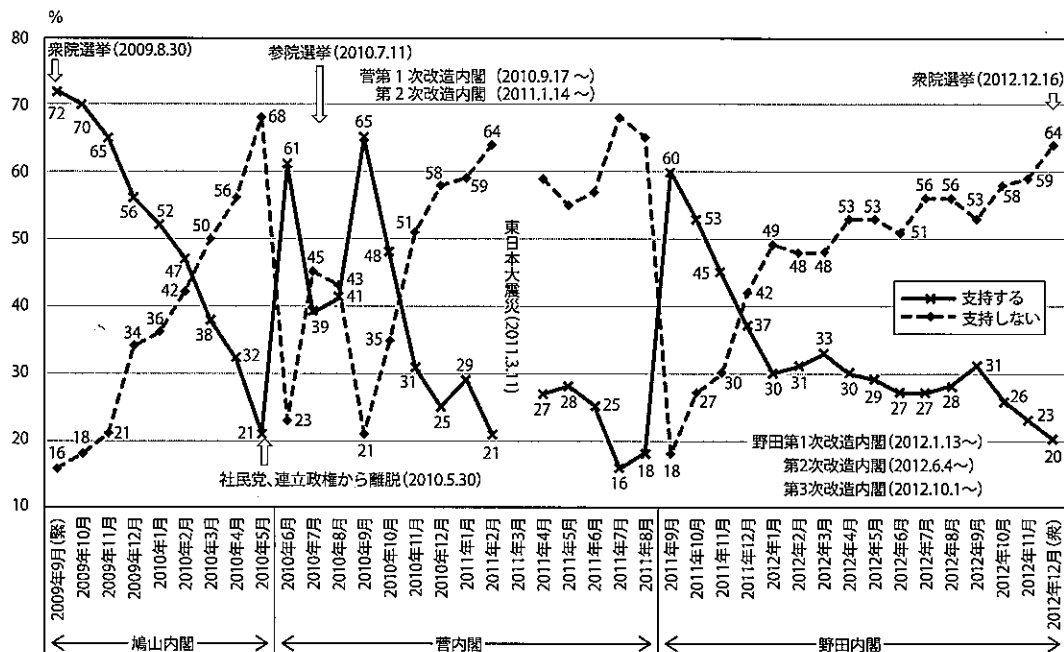
総選挙の結果、政界は民主党の敗北のみならず、労働者や社会的弱者などの生活を重視し護憲や脱原発を志向する勢力が後退し、座標軸が大きく右に傾斜し新自由主義的な指向が強まる状況となっている。

### たなか のぶたか

武蔵大学大学院経済学研究科博士課程修了。経済学修士。専門分野は財政・金融論。参議院大蔵委員会調査室調査員、国立国会図書館調査局財政金融課主査、八戸大学教授、岩手県立大学教授などを歴任(2012年3月、退職)。

著書に、『検証 日本の財政』(労働大学出版センター、2012年)、『政府債務と公的金融の研究』(敬文堂、2008年)、『地方財政読本』(共著、東洋経済新報社、2003年)など。

図表 1 民主党内閣の支持率の推移



(注) 1. 2009年9月(衆)は鳩山新政権発足に伴う電話世論調査、2012年12月(衆)は第46回衆院選第4回全国調査。  
 2. NHK「政治意識月例調査」(全国の20歳以上の男女約千人が回答、電話法・RDD追跡法による調査)により作成。

## 予算編成と膨らむ財政赤字

民主党が政権に就き政策運営を担ったのは、日本経済がリーマンショックやその後のEU金融危機の再燃そして東日本大震災など大きな外的ショックに相次いで遭遇する時期でもある。

世界的な金融危機のあおりで、それまでの構造改革路線が一転し、麻生内閣は2008年8月から12月にかけて3回の景気対策と2009年4月の経済危機対策で総事業規模131.8兆円となる大規模な景気てこ入れを行った。それでも2008年度の実質成長率は前年度比3.7%減と大幅に落ち込んだ(2009年度も2%減)。

民主党政権も相当規模の景気対策を続けた(予算の概況は図表2を参照)。鳩山内閣が編成した2009年度第2次補正予算においても、麻生内閣が編成した第1次補正予算の一部執行停止額2.7兆円を含め歳出総規模はほぼ維持された。たしかに、

公共事業費などの減額とは対照的に、雇用・環境などへの支出の増加が図られ、不況対策の中身は民生重点にシフトした。小泉内閣で廃止された生活保護における母子加算も予備費を使って復活させた。一方、景気低迷に伴う大幅な税収減を国債で賄ったことから、補正後の新規国債発行額が税収規模を上回り1946年度以来63年ぶりに逆転した。

政権交代後最初の当初予算である2010年度予算は、マニフェスト関連の政策が盛り込まれ、当初予算としては過去最大規模の92.3兆円となった。「100年に1度」といわれる経済危機に対応して膨らんだ2009年度予算及び補正予算の規模を引き継ぐかたちとなった。

歳出面では、公共事業関係費が大幅に削減され、社会保障関係費や文教及び科学振興費が増加した。子ども手当などを含めた社会保障関係費を10%近く増加させ、社会保障費を抑制したこれまでの政権とは異なり、政権交代を強く印象づけるものとなった。「コンクリートから人へ」との国民の生活を

図表 2 民主党内閣と一般会計予算の概況

	当初	①補正後	②補正後	当初	補正後
歳出総額(億円)	885,480	1,024,736	1,025,582	922,992	967,284
公債発行額(億円)	332,940	441,130	534,550	443,030	443,030
公債依存度(%)	37.6	43.0	52.1	48.0	45.8
年度末公債残高(兆円)	581	592	594	637	636
内閣(閣議決定日)	・当初予算 麻生内閣 (2008.12.24)	・第1次補正予算 麻生内閣 (2009.4.27)	・第2次補正予算 鳩山内閣 (2010.1.18)	・当初予算 鳩山内閣 (2009.12.25)	・補正予算 菅内閣 (2010.10.29)
	当初	補正後	当初	補正後	
歳出総額(億円)	924,116	1,075,105	903,339	1,005,366	
公債発行額(億円)	442,980	558,480	442,440	520,492	
公債依存度(%)	47.9	51.9	49.0	51.8	
年度末公債残高(兆円)	668	676	709		
内閣(閣議決定日)	・当初予算 菅内閣 (2010.12.24)	・第1次補正予算 菅内閣(2011.4.28) ・第2次補正予算 菅内閣(2011. 7.15) ・第3次補正予算 野田内閣(2011.10.28) ・第4次補正予算 野田内閣(2012.1.24)	・当初予算 野田内閣 (2011.12.24)	・補正予算 安倍内閣 (2013.1.15)	

- (注) 1. 太字は民主党内閣が編成した予算。  
 2. 年度末公債残高は予算編成時の見込額。  
 3. 2011年度補正後の歳出総額には東日本大震災関係経費 151,697 億円(第1次～第3次補正)を、公債発行額には復興債 115,500 億円(第3次補正)を含む。  
 4. 2012年度補正後の公債発行額には年金特例公債 25,842 億円を含む。

第一に考える鳩山政権の姿勢を明確に示したものと  
 して評価されよう。また、地方重視の方針から、地方  
 交付税交付金等も大幅に増加され、疲弊した地域  
 経済の活性化に繋がる事が期待された。また、非  
 正規労働者に対するセーフティネット強化に向け雇  
 用保険の適用範囲を拡げたことなども至当な措置で  
 あった。

歳入面では、多額の「埋蔵金」など税外収入に頼  
 りながらも、当初予算段階から国債の発行額が税収  
 を上回るなど、大型予算に対する恒久的な財源確保  
 の問題を鮮明にした。

菅内閣になって政府は円高・デフレ対策を盛り込  
 んだ2010年度補正予算を決定した。その規模は、  
 公共事業の契約前倒し分を含めて5.1兆円程度で、  
 財源は企業収益を反映した法人税の年度内増収や  
 国債費の不用など既定経費の削減で充当し、新規国  
 債の発行を回避した。

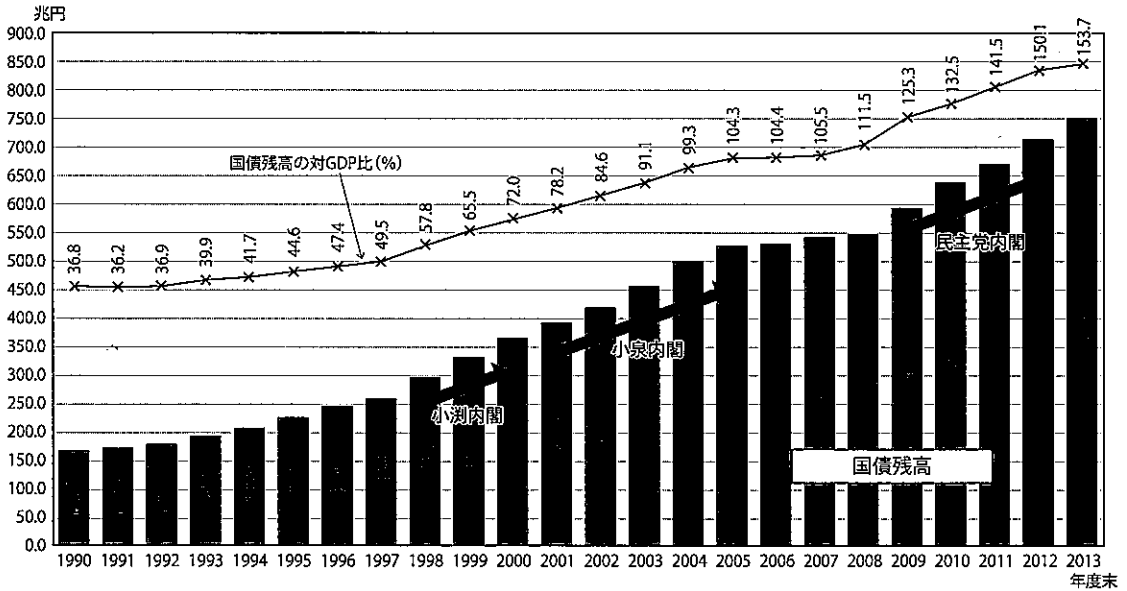
2011年度予算は空前の規模であった2010年度

予算をさらに上回る92.4兆円となった。子ども手当  
 の上積みや農家への戸別補償制度の拡充など公約  
 政策や新成長戦略関連の措置が主な要因となっ  
 て予算規模が拡大した。歳出では「基礎的財政収  
 支対象経費」という概念を新設した。「財政運営戦  
 略」(2010.6.22、閣議決定)に掲げられた「中期財政  
 フレーム」にしたがい、当該経費を70.9兆円と前年  
 度以下に抑制した。

歳出の内訳では、社会保障関係費が1.4兆円余り  
 増加する一方で、公共事業関係費等主要経費の大  
 半を減額したほか、地方交付税交付金等や経済危  
 機対応・地域活性化予備費等をそれぞれ減額する  
 ことで、社会保障関係費の増加分を吸収する構図を  
 とった。

歳入では、税収は回復が見込まれるものの、前年  
 度に引き続き歳入総額の5割を大きく割り込んだ。  
 国際競争力の強化を目的とした法人課税の実効税  
 率5%引下げも行うこととした。公債依存度は若干

図表3 国債残高と対GDP比の推移



(注) 1. 国債残高は各年度の3月末現在額。2012年度は実績見込み、2013年年度は政府予算による見込み。  
 2. 2011年度～2013年度の国債残高には復興債を含む。  
 3. 財務省資料により作成。

の改善となったが、借金が税収を上回る「異常事態」は2年度連続となった。

2011年3月11日に発生した東日本大震災で、菅内閣は原発事故と合わせて危機的状況への対応を迫られた。復旧・復興に向けた予算上の取組では、まず復旧段階の2011年度第1次・第2次補正予算において、マニフェストの見直しを含む既定経費の節減や剰余金などで財源を捻出し、国債増発をせずに予算編成が行われた。本格的な復興に向け編成された第3次補正予算の財源は復興債の発行で対応し、その償還財源は所得税等の臨時増税によって賄うこととした。そして、財政の透明性の観点から、復旧・復興経費を一般会計とは別途管理する東日本大震災復興特別会計を2012年度から新設することとした。

本格的な復興予算となった2011年度第3次補正予算の成立に8カ月を要し、財源の目途が立たず被災地自治体の復興計画の策定にも影響を及ぼした。復興庁の設置にいたっては2012年に入ってからとなり、スピード感の無さが復興の足取りを遅らせた。

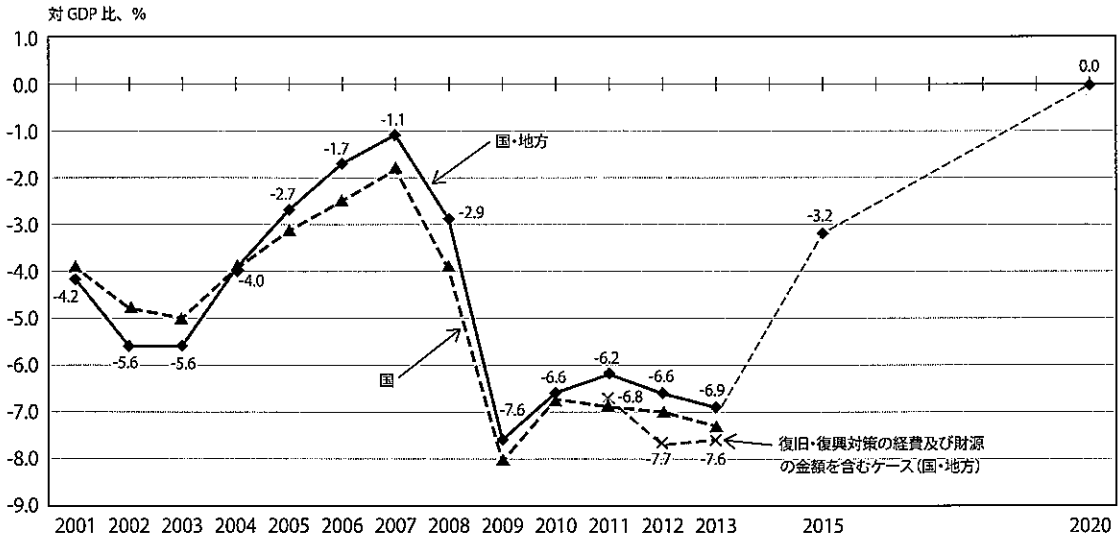
大震災対応を遅延させた原因は菅首相の退陣時

期を巡る政治のごたごたや行政権限の錯綜などにあったことは否めない。また、政権交代の意味が問われることになる民主党のマニフェスト見直しを巡る与野党間の駆け引きも絡んだ。そして、財政問題では国債を使った早急な補正予算の編成と財政支出による復興事業の始動という選択肢が当然あったなか、政府や財政当局は国債の増発には償還財源を担保するための増税が必要との考えに固執し、国会でも復興財源の確保策を巡って多くの時間が費やされてしまった。

その後、復興予算の低い執行率の状況や被災地以外での予算「流用」問題などが取り沙汰された。2011年度は15兆円の予算額のうち6兆円が繰り越されたり国庫に返納されたりしている。さらに、被災地では人材や資材の不足が深刻で、自治体が工事を発注しても入札が不調となる件数も増えている。

原発事故関係では、東電の債務超過・法的処理を回避した。政府が必要な資金を原子力損害賠償支援機構を通じて支援する仕組みが設けられ、東電の行う賠償、除染や廃炉などにかかる費用をなし崩しで東電を含む電力各社の電力料金の引上げと公的

図表4 国・地方のプライマリー・バランスの推移



(注) 1. 財政健全化目標：2015年度までに国・地方のプライマリーバランス赤字対GDP比を2010年度の水準から半減(目標水準△3.2%)、2020年度までに黒字化。  
2. 内閣府の資料により作成。

資金で賄う構図となった。

2011年9月発足の野田内閣が編成した2012年度予算では、一般会計の総額は、2011年度当初予算比2.8兆円減の60.3兆円と当初予算では6年ぶりに前年度を下回った。ただ、復旧・復興費用3.8兆円を新設の特別会計に別枠化され、基礎年金の国庫負担1/2維持に必要な2.6兆円も歳出に計上しなくて済む交付国債で手当てした。これらを加えた実質的な歳出の総額は96兆円超と過去最大規模を更新した。

予算計上の先送りなどで新規国債発行額は「約44兆円以下」とした財政健全化目標は辛うじてクリアしたものの、3年連続で税収を上回る異常事態が続き公債依存度も49%まで高まった。2010年度に10.6兆円、2011年度に7.2兆円が計上されたいわゆる埋蔵金(税外収入)は3.7兆円に減少し底をついた。

成長戦略などに重点配分する特別枠「日本再生重点化措置」1.1兆円を設け、普天間基地移設問題を抱える沖縄振興策なども積み上げられたが景気押し上げ効果は定かでない。社会保障費は全体

で8.1%減となったが、国庫負担未計上による影響を除いた年金・医療・介護の3経費は前年度比0.5兆円膨らんだ。このほか、自治体の使途の自由度を高めた一括交付金を前年度から1.6倍増の0.8兆円に拡大する一方、公共事業費や地方交付税などを削った。

### マニフェストの財源確保の問題

図表3に示したように、1998年度以降における財政赤字の累積が著しく、小淵内閣、小泉内閣そして民主党内閣はこぞって赤字残高を追加した。財政の膨張体質には、政党や内閣の差異はほとんど影響を与えていないことを物語っている。年度当たり50兆円弱の規模で増加し、とくに特例公債の増発が全体の公債残高急増を押し上げている。

世界有数の累積財政赤字を抱え、民主党政権下でも財政再建が急務とされたことはいうまでもない。政権発足当初は曖昧であった財政健全化目標について「財政運営戦略」や「中期財政フレーム」を導入し、2015年度にプライマリー・バランス半減(対

2010年度比)、2020年度に黒字化を目指すこととしたが(2010年6月)、財政状況は厳しさを増した。マクロ経済運営・成長戦略については国家戦略室が担当し、新成長戦略、日本再生戦略などを相次いで出したが、税収増加に結びつく成果を確認するにはいたらなかった(図表4参照)。

民主党の2013年度定期大会(2013年2月)が採択した「党改革創生本部第一次報告」は、普天間基地の移設問題や消費税を巡る発言、衆議院の解散時期の見定めなど「トップによる失敗の連鎖が続き、期待外れの政権というイメージを与え続けた」ことなどを政権崩壊の要因としてあげている。「地方一括交付金をはじめとする地域主権改革、公共事業の三割減、社会保障や医療への予算の重点配分などの戦後初めての大規模な予算配分構造の組み替えや、失業率の低下や自殺者、高校中退者数の減少等」多くの実績にもかかわらず、「普天間に代表される安全保障上の失策、八ッ場ダム建設再開等は、国民の不信感を煽る原因となった」としながら、マニフェストに関しては「立法化への見通しや財源の裏付けが不十分で実現性を欠き、マニフェストになかった政策を打ち出す際「国民に丁寧に説明し、理解を求める努力を欠いた」などと敗因を列挙した。おそらく、政党内で国家像が不明確で国民の視点に立った政治理念が共有されていなかったことが最大の要因であったと思われる。

マニフェストに関して、予算の大幅な組み替えや無駄削減で2013年度には16.8兆円の財源を生み出すとしていたが、結果的には、4兆円程度の捻出にとどまった。第1弾の「事業仕分け」が3兆円の財源捻出の目標に対して1.7兆円(判定ベース)と半分程度の成果を上げただけで、その後、事業仕分けが独立行政法人や特別会計などに対象を換えながら数度にわたって行われたが小幅な歳出削減や国庫納付にとどまっている。

PHP総研マニフェスト検証委員会が2009年に公表した「マニフェスト白書」も、民主党マニフェストの財政政策の評価コメントで「税金のムダ遣い根絶と

いう理念は明確だが、長期的な税財政のあり方や財政の持続性に言及がない。財源の確保策と新たな政策の優先順位が不明。財源となる埋蔵金の詳細も不明で、財源不足が懸念される」としたように、マニフェストの施策を巡って財政悪化は予見されていた。

政権は、マニフェストの実現可能性に関わる財源の裏打ちの問題につねに悩まされたのである。それにデフレ経済下の税収落込みが追い打ちをかけた。

## おわりに

### ——雇用環境と財政を巡る問題——

民主党がマニフェストに掲げた目玉政策は、子ども手当や高校授業料の実質無償化といった、社会保障・教育分野の対人的サービスが中心であった。それはこれまで自民党政権が進めてきたインフラ整備中心の政策を転換する「コンクリートから人へ」という方針のもとに打ち出された。

国民はマニフェストに盛り込まれた政策に共感し、そうした政策を一つ一つ実現させ、いわゆる新自由主義的な政策が惹起した格差拡大が是正されることに強い期待を寄せた。

しかし、「コンクリートから人へ」が企業による人件費削減＝家計所得の減少を政府が補填・穴埋めするものにとどまるのであれば、(雇用を確保し労働者の生活を守る)企業の責任を放免することになりかねない。低賃金化が進むなか大企業が巨額の内部留保を溜め込んでいる実態に注目すれば、そうした事態が現実には起きている可能性が高い。

労働者がまともな待遇されるなかで、低所得者支援など所得再分配に配慮した「福祉国家」的な政策で修復されるべきものである。親自身の最低生活を満たす所得が得られていない場合には、たとえ子どものための諸制度があっても機能不全に陥る可能性が高い。労働者の困窮問題を修復しようにも社会保障の財政基盤が脆弱にならざるを得ないからである。

そして、各種の基礎的サービスに要する財源は、応能負担に基づく租税や社会保険料で調達されるべきである。これまで、成長率(税収)の低下と少

子高齢化（財政需要の増大）のもと、資本と富裕層による公的負担の忌避を続けながら、小さな政府による規制緩和・「財政再建」路線で一層財政危機を深刻化させた。公的負担の忌避は法人税の税率引下げ（課税ベースは縮小したまま）と所得税の累進税率フラット化（かつ、配当・株式譲渡益等の資産性所得には軽減税率での分離課税）に象徴されるものであるが、それが所得課税における財源確保機能を弱体化させたのである。あわせて、雇用の破壊に伴う労働者の所得逸失（非正規雇用者が正規雇用であれば得られただけの所得を失うことなど）が内需の冷え込みばかりでなく所得課税や社会保険料の収入減を引きおこした。また、政権交代後も推し進められた自治体職員 の定員・給与の削減は、住民向けの公共サービスを劣化させ、地域の雇用問題を深刻にした。

貧困下層が急増するなか、菅・野田政権が邁進した消費税の増税路線は大衆課税の強化による短絡的な財源確保策そのものであるが、つぎに担う政権

に長年懸案であった消費税の増税に道筋をつけてやったことになる。それを受け、安倍政権は消費税を増税する環境を整えるため財政を出動しそれを資金面から日銀の「財政ファイナンス」で支える政策を推進している。財政規律の喪失で財政赤字が拡大する一方、大衆課税が強化されたうえ生活費が高騰するという国民にとって最悪のシナリオが展開されようとしている。■

#### 《参考文献》

- 田中信孝（2010）「日本のデフレ経済と財政問題」『自治総研』Vol.36 No.4
- 同（2012）「震災復興と財政問題」『自治総研』Vol.38 No.1
- 同（2012）『検証 日本の財政—膨らむ政府赤字の構造分析—』労働大学出版センター
- 民主党（2013）「党改革創生本部第一次報告」
- PHP総研マニフェスト検証委員会（2009）「マニフェスト白書」



# 民主党政権下の税制改革

中村 良広

熊本学園大学経済学部教授

## はじめに

民主党政権下の租税政策はいくつかの新機軸を打ち出した。納税者権利憲章の策定、「所得控除から税額控除・手当へ」、給与所得者による申告納税の途の拡大、環境税導入<sup>1</sup>、消費税増税、税制改正過程の透明化などがそれである。それぞれ実現されたもの、未実現ないし中途半端に終わったもの、問題含みのものなどさまざまである。

## 「所得控除から税額控除・手当へ」

民主党政権の租税政策に関連してある意味で最大の論議の的となったのは子ども手当であろう。これについては横山論文が論じているのでそちらへ譲

ることにしたい。子ども手当とともに子育て世代の大きな関心と呼んだのが高校授業料実質無償化であった。

所得税に関する民主党の基本政策の1つが「所得控除から税額控除・手当へ」の移行であった。所得控除では高所得層ほど負担軽減額が大きくなるので、再分配政策的に問題があるという従来からの指摘を踏まえた政策であった。これに従って、年少扶養親族に対する控除（38万円）に代えて子ども手当が、特定扶養控除の上乗せ部分（25万円）に代えて高校授業料の実質無償化が実現された。

高校授業料の実質無償化は、自民政権期の税制調査会が特定扶養控除に否定的であったことからの転換を意味する。当時の税制調査会は、教育費が子弟の成長期のどの段階に集中するかは一概に言えないとして、特定扶養控除に批判的でその廃止をほのめかしていた。それに対して新政権は高校授業料の実質無償化という形で、この時期の子弟に対する特定扶養控除の上乗せ部分を手当に転換した。子ども手当については評価が大きく割れているが、高校授業料の実質無償化については肯定的な評価が多いようである。

「所得控除から税額控除」ということでは、より大がかりな政策転換として給付付き税額控除が構想された。しかし、これについてはその目的に応じて、「①基礎控除に替わり『低所得者に対する生活支援を行う給付付き税額控除』②消費税の逆進性緩和対

### なかむら よしひろ

1949年福岡生まれ。1977年九州大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。経済学修士。専攻は財政学。九州大学経済学部助手、鹿児島大学法文学部助教授、北九州市立大学教授を経て2005年より現職。

著書に、『ドイツ州間財政調整の改革—水平的財政調整の射程』（単著、地方自治総合研究所、2004年）、『財政学—転換期の日本財政（第2版）』（共著、東洋経済新報社、2007年）、『よくわかる社会保障と税制改革』（共著、イマジン出版、2012年）など。