

経済活性化特別委員会・新政権への緊急提言

「より良い税財政政策の実現に向けて」

財団法人 日本生産性本部

今次の不況に対して、前政権が組んだ補正予算には、確かに水ぶくれ部分が見られた。これにメスを入れようとしている新政権はいまのところ評価できる。国の国債残高及び借入金等の合計額は約 864 兆円に達し（2009年9月末現在、財務省資料）、国民一人当たり約 678 万円の借金を抱えている計算になる。このように、財政が瀕死の状況にあるのは周知のことであり、予算の無駄を排除することは重要である。しかし、景気の現状はまだ予断をゆるせる状況にはなく、今年度の税収も当初予算を大きく下回るおそれがある。

こうした経済状況が続けば、来年度の税収もかなり厳しいものになると予想されるところであり、来年度の歳出予算面でもできる限りの無駄をなくす努力をすべきである。もちろん、デフレ対策や成長政策への支出には大胆な意思決定も必要であるが、そのための財源は従来型予算の削減で捻出すべきである。

新政権は、衆議院選挙時に提示したマニフェストに従い、新規の政策を実施しようとしているが、現実の経済は時々刻々変化している。また、目的と手段の整合性や変化する状況と具体策との齟齬なども常に検討しておかないと、実態にそぐわない政策を実施することになるおそれも考えられる。

年末に向け、現在、第二次補正予算、来年度予算が編成されている。われわれは、新政権によるより良い政策の実施を期待し、各予算編成における課題の指摘と、今後取り組むべき政策のあり方を緊急提言として取りまとめることにした。

提言に当たって

いかなる政治体制あるいは政権であろうと、政府が市場に介入してでも達成すべきことは、資源配分の効率化と所得分配の公正化を図ることである。この二つの役割を果たすためには、具体的な課題に対して、明確で公正な目的の設定と合理的で具体的な手段の選択とのパッケージを政策として立案し、実施していかなければならない。

資源配分の効率化の側面では、市場がないならば自らプレイヤーとして参入することも必要であるが、現代社会において全く市場がないというケースは極めて稀である。市場が未成熟であるならば市場を育成する手段を、また、市場があるにもかかわらず十分に機能していないならば機能を高める手段を講じるべきである。間違っても、機能していないだけのときに、価格への直接規制やプレイヤーに罰則を課すような介入は慎むべきである。さらに、現状では市場がうまく機能していても、不心得なプレイヤーが出現するかもしれないので、予めルールを定めておき、たえず監視し、彼らへの対抗措置を準備しておくことは必要である。

所得分配の公正化の側面では、結果の平等ではなく機会の均等を重視すべきである。その点では、子どもの遺産相続時に税制による再分配を試みることも重要であるが、現状では教育の機会均等すら保障できていない。全ての子どもに教育機会を保障するためには、公立小・中学校の教育への信頼回復が不可欠である。また、高校教育や大学教育を受ける機会が保護者の資力により左右される状況もある。この側面には、所得税や住民税の非課税世帯に社会保障による再分配を現状以上に行い、教育機会を保障すべきである。近年、不平等や貧困の問題がマスコミ等で取り上げられているが、誤った指標を用いたり、単純に高齢世代を含めた議論など、科学的に正しい分析とは言えないものが多い。また、ワーキングプアの議論でも、科学的な原因追及が十分になされていないため、政策論議が深まっていない。

日本は資本主義国家であり、自由主義経済体制を標榜している。その政府には、すべきことも多々あるが、逆にやってはならないこともある。これを明確に認識したうえで、達成すべき目的に対して合理的な手段を選択した政策の立案、その実施を進めることがなによりも重要である。

Ⅰ. 方針に関する提言

提言 1 余剰財源は国債償還に

補正予算の執行停止により生み出された財源は、本年度の国債発行の削減に用いるべきであり、来年度予算の財源に繰り越すべきではない。景気対策として第2次補正予算の財源に用いる場合には、政府の責任において景気判断を明確に国民に説明した上で実施すべきである。

景気対策として実施された補正予算のうち、景気対策にならない部分を無駄として削減したのであるから（下表）、本来は、補正予算を減額補正すべきである。しかし、景気の二番底も懸念されているので、景気指標を十分に分析したうえで、この執行停止した約2.9兆円を今年度の第2次補正予算の財源に用いることはやむをえないと考えられる。その際には、政府の責任において景気判断を明確に国民に説明すべきである。財政法第6条¹では、剰余金の半分は公債など借入金の償還に充てる旨、明記されているのであるから、国債発行により調達した余剰財源をむやみに2次補正や翌年度年予算の財源とすべきではない。

表 今年度の補正予算額と執行停止額

(単位:億円)

所管官庁	補正予算 計上額	執行停止額	削減率 (%)
内閣府など	24,156	989	4.1%
警察庁	1,825	427	23.4%
総務省	3,955	1,175	29.7%
法務省	1,104	360	32.6%
外務省	536	103	19.2%
財務省	17,523	1,360	7.8%
文部科学省	13,174	3,387	25.7%
厚生労働省	34,171	6,314	18.5%
農林水産省	10,302	4,763	46.2%
経済産業省	13,390	602	4.5%
国土交通省	23,321	9,170	39.3%
環境省	1,870	68	3.6%
国会	180	0	0.0%
防衛省	1,304	435	33.4%
裁判所	176	106	60.2%
会計検査院	1	1	100.0%
計	146,987	29,259	19.9%

(注) 内閣府のうち890億円は見込み額

(出所) 財務省資料より作成

¹ 財政法第6条：「各会計年度において歳入歳出の決算上剰余を生じた場合においては、当該剰余金のうち、二分の一をくだらない金額は、他の法律によるものの外、これを剰余金を生じた年度の翌年度までに、公債または借入金の償還財源に充てなければならない。」

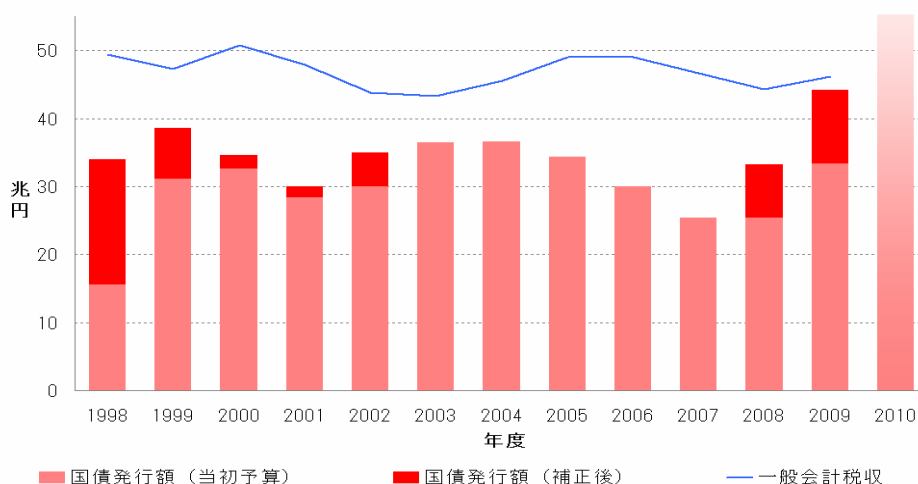
提言2 予算編成方針を明確に示し、国債発行は極力抑制を

2010年度予算の編成に当たっては、これ以上の財政悪化を抑制するために、新規政策を実施するとしても、一般会計の歳出規模を90兆円以下に抑え、国債発行は極力控えるべきである。

景気の悪化により、財政状況は一層深刻化している（下図）。2010年度予算における新規政策に対する財源の捻出には、他の概算要求の大幅な削減で対応する以外に方法はない。07年度と08年度の当初予算はともに83兆円規模であり、景気対策を一部含んだ09年度予算でも88.5兆円である。10年度概算要求（95兆円）が昨年度当初予算を大幅に上回っているのは、新規政策分を単純に上乘せしているからに過ぎない。新規政策と景気対策との混同により、当初予算を膨張させ、国債発行を増大させてしまうと、たとえ景気が回復しても、財政規律は取り戻せなくなる。

既に「事業仕分け」は実施されたが、予算編成方針が無いまま実施されたことにより、必ずしも国民が納得できる内容となっていない。既存歳出の抑制も不十分と言わざるを得ない。来年度にも景気動向に応じた機動的な財政政策として補正予算を組む余地を残すためにも、予算編成方針を明確に定めた上で当初予算の膨張は避け、国債発行も極力抑えるべきである。30兆円を大幅に超える国債を発行し、財政状況を大幅に悪化させながら、埋蔵金も大規模に取り崩すのでは、とても責任ある政府の予算編成とは言いがたい。

図 国の一般会計歳入と国債発行額



（出所）財務省資料より作成（2009年度は見通し。2010年度は予測）

提言3 税制改革では、研究者及び財務省のレポートを踏まえ、議論をオープンにしなが、最終案の作成を

税制は将来にわたるこの国のかたちを決定づけるものである。その改革に当たっては、歴史・文化を踏まえた専門的な研究の成果と従来の制度や現状との擦り合わせをへて、政治的に意思決定していくべきものである。専門的な研究者によるレポート、財務省（主税局）レポート、それぞれを作成・公表し、それらを踏まえ政治主導でオープンな議論を展開し、最終案を作成するという新たな税制改革案作成プロセスを作り上げるべきである。

民主党が自民党と異なり、不透明な議論になりがちな党税調を置かないようにしたことは評価できる。しかし、来年度の税制改革については、政治主導の政府税調でその大筋を決定するようであるが、専門的な議論が十分になされているとは考えにくい。専門的な議論を尽くすべく、専門的な研究者を政府税制調査会の委員に加えるべきである。マニフェストには、配偶者控除や扶養控除の廃止、国税庁と社会保険庁の統合など、従来の税制や徴収体制を大きく変える内容が含まれている。税制はその国のかたちを決定づけるものであり、租税特別措置や手当などの根幹ではない部分は状況に応じて変えてもよいが、政権が変わるごとに税体系など根幹となる部分をころころと変更すべきではない。

徴収体制についても、同様のことが言える。したがって、税制および徴収制度の根幹を変える場合には、専門的な研究に基づく知見とともに、行政の執行面からみた見解も踏まえながら、政府税調で政府原案を作成し、さらに国会において与野党の議論（できれば合意）を経て、最終案をこうしたオープンな議論のもとに作成するというプロセスを新たに作り上げるべきである。

政府税制調査会発足の経緯

シャープ勧告後、税制を公に審議する場として1953年8月に「税制調査会」が設置され、55年には「臨時税制調査会」、57年には「税制特別調査会」が設けられた。メンバーには政治家以外に学識経験者や各省庁の役人が加わっていたものの、いずれの調査会もその時々必要に応じて閣議決定により設置された臨時の機関にしかすぎなかった。

それに対し、税制という重大事項を審議する機関の設置を時の内閣の裁量（閣議決定）に依存するのではなく、法制化すべきだとの声が高まり、1959年5月に「税制調査会令」が制定され、いわゆる「政府税制調査会」が正式に発足したのである。初代会長には理論経済学者の中山伊知郎氏が就任、その後も東畑精一氏をはじめ主として学識経験者を会長におくことで、政府税制調査会は、与党の税制調査会とは一線を画しながら、専門的な見地から税制のあるべき姿を審議・答申してきた。

政権交代により発足した「税制調査会」は閣議決定に基づき設置されるなど、従前の政府税制調査会の発足経緯に逆行する形になっていることに注意を喚起すべきであろう。

II. 施策に関する提言

提言 4 環境立国を目指し、税制グリーン化と環境産業振興を


道路特定財源の暫定税率は、道路特定財源制度が廃止されたことにより課税根拠が無くなったため廃止すべきである。自動車燃料に対しては、改めて二酸化炭素排出量に応じた公平な課税による環境税を賦課し、その財源を一般財源の環境対策財源として、税制のグリーン化や環境産業の技術開発支援を実施すべきである。

自動車関係諸税の暫定税率は、道路特定財源制度が廃止されたことにより課税根拠が無くなったのであるからすみやかに廃止すべきである。

一方、地球温暖化対策の観点から見ると、化石燃料の効率的な利用が求められる。そこで道路財源としての暫定税率は廃止し、新たに二酸化炭素の排出量を課税ベースとした環境税を、国民や産業界の意向を踏まえながら、他の二酸化炭素排出源にも公平に課税することを前提に創設すべきである。同時に、その税収分を用いて、所得税では環境配慮型の住宅建設に、法人税でも環境配慮型設備投資に税制優遇措置を新設し、税制のグリーン化を促進すべきである（下表）。

また、世界に誇る環境立国となるために、税制での研究開発支援や海外への技術移転支援などを行うべきである。当然のことではあるが、高速道路の無料化などの国内での二酸化炭素発生量を増加させるような施策は実施すべきではない。

表 自動車関係諸税の税額と改革の方向性

		2009年度見込み	うち暫定分	民主党案	本提案
揮発油税	国分	2兆6280億円	1兆3140億円	環境税化？	CO2排出量を課税ベースとした環境税化
	地方分	2810億円	430億円		
自動車重量税	国分	6450億円	3610億円	廃止？	 環境配慮型住宅投資・設備投資減税の原資に
	地方分	3300億円	1850億円		
自動車取得税		2530億円	840億円		

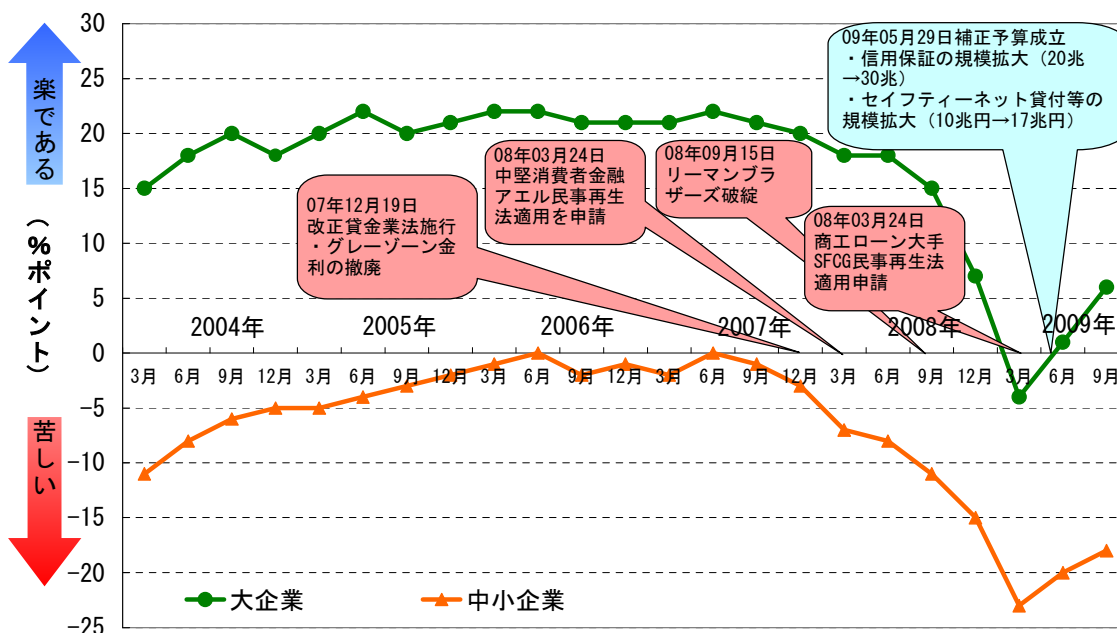
資料) 財務省資料などを参考に作成

提言5 中小企業資金繰り支援は財政支出での実施を

政府の政策としての中小企業支援は財政支出で賄い実施すべきものである。具体的には利子補給と日銀による手形等の買い上げで実施すべきである。

中小企業の金融市場のシュリンクは、前政権下での政策の失敗によるものである（下図）。従来、中小企業の資金繰りを支えていた商工ローンや消費者金融などを倒産・撤退させ、そうした資金市場を政府自らが破壊してしまったことにより発生しているものである。失政の原因を究明せず、貸さない金融機関に罰金的な制度を押し付けることは、政府がすべき政策ではない。しかし、年末を控え、緊急に資金支援をする必要があるのであるから、非伝統的手段ではあるが、もし焦げ付いた場合には政府支出で補填することを前提に、日銀による中小企業の手形などの買い上げを実施すべきである。また、利子補給も実施すべきである。さらに、中小企業のための金融市場を再整備することも早急に対応すべきである。

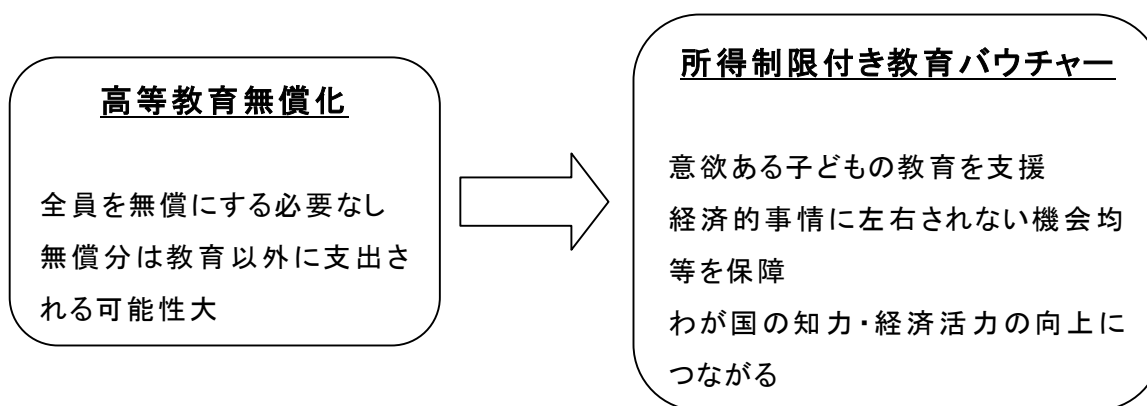
図 日銀短観：資金繰りDI（「楽である」－「苦しい」）



提言6 成長戦略としての人材育成のため教育バウチャーを

教育の機会均等を保障しながら有能な人材を育成していくためには、義務教育期間から高等学校までの間、所得税や住民税の非課税世帯など一定所得以下の世帯に必要な教育費（塾費および授業料）分の教育バウチャー²を支給すべきである。

少子化が進む中で、最も基礎的な成長戦略はやはり人材育成である。なぜ塾に通わせなければならないのか。なぜ私学志向が強まっているのか。問題は、公立の学校教育に対する不信感にある。中期的には、公立学校の教育の質を向上させることも重要な課題である。しかし、現実としては、子どもにとって塾に行けないことが希望する学校に行けない理由になっている面があり、それは親の所得環境が子どもの就学環境に大きな影響を与えていることを意味している。また、保護者の資力の問題から高等学校や大学での教育が受けられない子どももいる。こうした状況に緊急に対応するためには、奨学制度の一環として、教育バウチャーを所得税や住民税の非課税世帯など一定所得以下の世帯に限定し、給付すべきである。高等教育無償化は、需要サイドに直接的に働きかける新政権の特徴的な政策であり政策の転換として評価できる面もあるが、いたずらに、全員を無償化することは財政支出を増大させるだけで、本来の目的を達成することにはならない。（下記概念図参照）



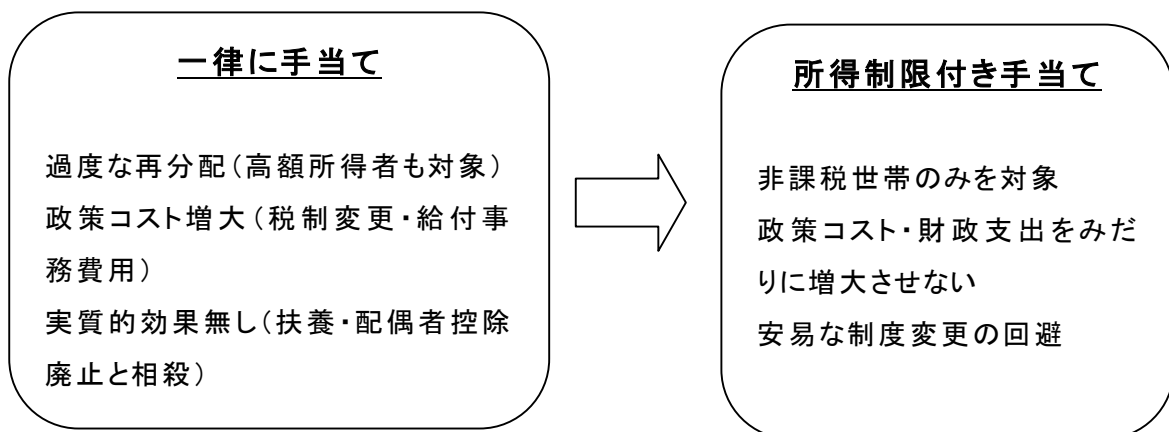
² 「教育バウチャー」:「バウチャー：voucher」とはクーポン券、あるいは商品やサービスとの引換券を指す。教育バウチャーは、学校教育に目的を限定した補助金を子どもの保護者に支給する制度で、実際にクーポン券が無くてもよい。また、所得制限の無い教育バウチャーなど様々なタイプのバウチャーがある。バウチャーを持っている子どもの人数分の補助金が、その子どもたちが通っている学校に支払われる。そのことにより、一定所得以下の世帯の子どもにも、私立学校も含め通える学校の選択肢が広がる。米国、英国、ニュージーランドなど数多くの国で実施されている。我が国でも、政府の規制改革・民間開放推進会議などで検討されたが、導入までには至っていない。

提言7 「子ども手当」は少子化対策の目的を明確にし、 所得制限を

子どものいる世帯すべてに一律に手当を支給することで現在以上に大きなメリットを享受できるのは、所得税や住民税の非課税世帯だけである。とすれば、一定所得以下の世帯への手当を支給で少子化対策の目的は達成でき、制度変更のコストもかなり縮減できる。

税制の扶養控除は子育てコストの一定額（38万円）を経費とみなしたものである。一方、「子ども手当」はそのコストの一定額（31.2万円）を子どものいる世帯すべてに給付しようというもので、これも需要サイドに直接働きかける民主党の代表的な政策である。しかし、課税世帯にとっては、扶養控除と配偶者控除がなくなるならば、可処分所得では大きな違いはない。問題にすべきは、むしろ高所得層にまで社会保障的な給付を再分配として実施する点である。やはり、政府による再分配は、一定所得以下の所得税や住民税の非課税世帯だけに限定すべきものであり、無原則な社会保障給付は行うべきではない。

なお、政府は改めて、本政策の目的は少子化対策であり、景気回復を企図すべきものではないという点を明らかにすべきである。（下記概念図参照）



以上

日本生産性本部・経済活性化特別委員会委員名簿

(敬称略、順不同)

- 【委員長】 加藤 寛 (嘉悦大学・学長)
- 【主 査】 跡田 直澄 (嘉悦大学・副学長経営経済学部教授)
- 【委 員】 稲野 和利 (野村アセットマネジメント株式会社・取締役会長)
井口 武雄 (三井住友海上火災保険株式会社・シニアアドバイザー)
大橋 光夫 (昭和電工株式会社・取締役会長)
加藤 友康 (情報産業労働組合連合会・中央執行委員長)
中村 正武 (全日本電機・電子・情報関連産業労働組合連合会・
中央執行委員長)
西原 浩一郎 (全日本自動車産業労働組合総連合会・会長)
- 和泉 徹彦 (嘉悦大学・経営経済学部専任講師)
- 川瀬 晃弘 (東洋大学・経済学部准教授)
- 櫻川 昌哉 (慶應義塾大学・経済学部教授)
- 佐藤 主光 (一橋大学・大学院経済学研究科教授)
- 塩澤 修平 (慶應義塾大学・経済学部教授)
- 林 宏昭 (関西大学・経済学部教授)
- 前川 聡子 (関西大学・経済学部准教授)
- 真鍋 雅史 (大阪大学・大学院医学系研究科特任研究員)
- 松川 昌義 (財団法人日本生産性本部・常務理事)

* ○印は、専門委員を兼務。

【事務局】 財団法人 日本生産性本部・総合企画部

〒150-8307 東京都渋谷区渋谷 3-1-1

電 話：03-3409-1137 / ファックス：03-3409-2810