

〔総論〕 「生活重視」「人」から 「企業収益重視」「コンクリート」へ

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

自公政権による「公共事業重視型」予算への回帰と2012年度補正予算

「社会保障と税の一体改革」の審議期間にあたる2012年6月、自民党は民間を含め約200兆円の事業費投入を想定した「国土強靱化基本法案」を国会に提出した。第1弾として、3年間を国土強靱化集中期間として15兆円の追加投資を行う。公明党も10年間で100兆円を投じる「防災・減災ニューディール推進基本法案」をまとめている。衆議院選挙における大勝で自公政権が成立すると、「公共事業重視型」予算への回帰は決定的になった。

2014年4月に実施される消費税増税に係る景気条項との関連で、2013年8月に発表される4～6月期の実質GDPの速報値が判断の分かれ目となる。金融政策において日銀に2%の物価上昇目標の設定とさらなる大幅な金融緩和を求めるとともに、公共事業拡大による景気回復を行うという政策ミックス（アベノミックス）を指向している。また2013年夏の参議院選挙でねじれ国会を解消できるような勝利をあげるために、公共事業の集票効果に期待している。自民党の長期政権下で築いた「鉄のトライアングル」（公共族議員、建設業界、公共事業官庁による一体的な予算獲得と利益配分、集票マシンの稼働）の再生により、政権基盤を安定化させようとしている。

そこで2012年度補正予算と2013年度当初予算

を組み合わせた「15ヵ月予算」を編成し、新年度の公共事業を前倒しすることとした。予算編成の遅れ、衆参ねじれにより、新年度予算について暫定予算を編成する可能性があり、「繰越明許費」（予め国会が繰越を認める）の規定を使って、2012年度補正予算を実質的には2013年度予算として使うやり方である。従って2013年度当初予算を検討する場合には、2012年度予算補正予算と一体のものとしてみる必要がある。

2012年12月15日に閣議決定された2012年度補正予算案は、東日本大震災復興特別会計を含めると13兆1054億円規模の大型補正である。一般会計の補正規模は10兆2027億円であり、財源面では7兆8052億円は国債発行により調達される（表1参照）。国債発行額のうち5兆2210億円は緊急経済対策向け、2兆5842億円は基礎年金の国庫負担不足額を賄うための国債（「年金特例国債」）である。

補正予算13兆1054兆円のうち中心は緊急経済対策10兆2815億円で、その他に基礎年金国庫負担2兆5842億円などが計上された。緊急経済対策は、①復興・防災対策3兆7889億円、②成長による富の創出3兆1373億円、③暮らしの安心・地域活性化3兆1024億円、④その他2530億円である。①～③の重点分野では公共事業費が3.8兆円、学校耐震化などの施設整備費が0.9兆円で約1/2が公共事業関連になっている。

2012年度の補正後の新規国債発行額は52兆円

表1 2012年度一般会計正予算案(1号)の概要

単位:億円

歳 出		歳 入	
1.事前防災・減災等関連経費	22,005	1.税収	2,610
2.成長による富の創出関連経費	26,924	2.税外収入	1,945
3.暮らしの安心・地域活性化関連経費	31,017	3.公債金	52,210
4.その他の経費	2,397	4.前年度剰余金受入	8,706
5.既定経費の減額	▲17,322		
6.東日本大震災復興特別会計への繰入	14,493	5.前年度剰余金受入(復興財源)	11,165
7.国家公務員等の人件費削減	▲3,328		
8.基礎年金国庫負担等	25,842	6.年金特例公債金	25,842
合 計	102,027	合 計	102,027

出所:財務省ホームページ「平成24年度補正予算フレーム」

であり、民主党政権がつくった「44兆円以下」の枠を大幅に突破している。2012年度補正予算案で5兆円を超える国債発行に依存した公共事業費等を計上することにより、2013年度当初予算における新規国債発行額を小さくみせることを狙いとしている。

「アベノミックス」の効果を過大視する 経済見通し

安倍政権は、①日銀による物価上昇率を目標設定した大幅な金融緩和、②公共事業を中心とする積極財政による景気刺激、③成長戦略、を「3本の矢」として先進国で唯一生じているデフレからの脱却を図る「アベノミックス」を展開しようとしている。

①はインフレ目標実現までの無制限のマネーサプライの拡大が、インフレ期待を通じてデフレからの脱却の最も有効な手段と考える「マネタリズム」の考え方を基礎としている。賃金抑制による内需停滞という実体経済面での改善がなければデフレから脱却できないことは、2000年代の自公政権の政策の失敗ですでに証明されている。日銀の国債購入を通じるマネーサプライの拡大は、実体経済で投資機会がない条件の下では、事業法人における膨大な内部留保と資金余剰をつくり出したにすぎない。事業法人の

膨大な資金過剰は、株価急上昇など、「資産インフレ」を招来する危険性が高い。

③の成長戦略は、2013年半ばを目途に策定中であるが、産業の振興、国際展開の戦略、ターゲット・ポリシー(有望分野の育成)を3本柱とする。具体的な政策としては、大胆な規制緩和、経済連携協定(EPA)の推進、企業の研究開発や設備投資を促す税制の優遇措置などが考えられている。

2010年6月に菅内閣の下で策定された新成長戦略では、自民政権の下での2つの成長戦略がバブル崩壊後の長期停滞をもたらしたと批判する。「第一の道」は経済効果を大幅に低下させた後も、国債・地方債の増発を伴いつつ、利用度の面で有用性を失った無駄な投資を続けた「第一の道」である。「第二の道」は、企業の収益最優先の政策であり、短期的には企業活動からみて合理的な政策が、安定雇用・賃金の削減により、内需停滞を主因とする国民経済の長期停滞と貧困・格差の拡大をもたらした。②は「第一の道」、③は「第二の道」の再版にすぎず、デフレからの脱却の効果を発揮しえない。

2013年度の経済見通しでは、実質経済成長率は2012年度の1.0%(実績見通し)を大幅に上回る2.5%(以下、伸び率は2012年度実績見通し比)としている。名目GDP成長率は2.7%で2012年度の

0.3%を大幅に上回る。GDPデフレーターがプラス0.2%というデフレからの脱却を見通すことにより、名目GDPが実質GDPを上回る「名実逆転」が生まれる。

需要では、輸出等について6.8%と高い伸びを見通し、小泉内閣下の「輸出主導型」景気上昇の再現を描いている。2000年代半ばには、2桁成長を遂げた中国への輸出が急増した。円安の効果は生じるが、中国の8%台への成長率低下と「尖閣列島」をめぐる日中対立で、小泉内閣下ほどの輸出主導型成長は望めない。内需の過半を占める最終消費支出は、2012年度には当初1.1%の伸びを設定したが、実績見通しはこれを下回る0.7%にとどまっている。2013年度は2012年度の当初見通しを上回る1.7%の伸びを設定しているが、あまりにも楽観の見通しである。2013年度の経済見通しは、アベノミックスの効果を過大評価しているといわざるをえない。

新規国債「42兆円以下」のまやかし

2013年1月29日に閣議決定された一般会計当初予算案の規模は、過去最大の92兆6115億円である(表2参照)。ただし2012年度当初予算では、「交付公債」で調達する基礎年金の国庫負担不足額2兆5882億円は予算に計上されていない。これを含めると2012年当初予算の規模は92兆9221億円であり、2013年度当初予算の規模はこれと比較すると3339億円減額されている。

麻生財務相は予算編成において、税収よりも新規国債を4年ぶりに少なくすると約束した。新規国債は42兆8510億円で、税収43兆960億円を下回り、民主党政権がつくった「44兆円以下」の枠内にとどまったとしている。しかし新規国債42兆8510億円には、基礎年金の国庫負担不足額2兆6110億円を賄うための新規国債は、消費税増税で償還される「つなぎ国債」(年金特例公債)であるとして、別枠にして除外している。これを含めると新規国債は45兆4620億円で「44兆円以下」の枠を突破し、税収を上回っている。昨年度当初予算に引き続き、消費

税導入を合理化するために、財政再建最優先の枠内の予算であるように「偽装」している。

歳入予算では、税収は2012年度当初比で7500億円の増収が見込まれている。内訳では、所得税が13兆8980億円で4070億円増、消費税が10兆6490億円で2260億円増加する一方で、法人税は8兆7140億円で940億円減少する。所得税の増収は、源泉所得税で3680億円、申告所得税で390億円であるが、賃金抑制が続く中で源泉所得税の見積もりは過大評価であろう。

前年度補正と合わせ公共事業関係費の大幅増額、11年ぶりの防衛関係費の増額

2013年度歳出予算を主要経費別にみると、公共事業関係費は5兆2854億円で、2012年度当初比でみると15.6%と最大の伸びを示している。ただし2012年度予算では公共事業関係費の外側で「その他事項経費」に計上されていた地域自主戦略交付金は、2013年度予算では公共事業関係費の各費目に計上されている。民主党政権における「地域主権」の目玉としての「一括交付金」(内閣府に計上)が廃止され、自公政権の集権化政策の一環として各省庁が自治体をコントロールできる従来の公共事業関係費に戻されたことによる。2012年度予算の公共事業関係費に地域自主戦略交付金(公共事業関係費相当分6551億円)を加算した額と比較すると、2013年度当初予算の伸びは0.3%で横ばいである。2012年度補正予算で多額の公共事業関係費を計上したことにより、2013年度当初予算は実質的に横ばいに抑えることができたのである。2012年度補正予算と合わせた「15ヵ月予算」では、公共事業関係費は10兆円にのぼっており、自公政権の公共事業重視の「第一の道」への回帰が明瞭に現れている。

大規模災害への備えを重視しつつ大規模な更新投資を行う必要性は高まっている。公共投資そのものは否定されるべきではないが、大規模プロジェクトを中心に新設投資を行いかながら、更新投資を行おう

表2 2013年度予算案の概要

		2012年度	2013年度	増減額	増減率
経済見通し (兆円、%)	国内総生産(名目)	474.9	487.7	12.8	2.7 (2.5)
	民間最終消費支出	289.2	294.2	5.0	1.7
	民間企業設備	63.1	65.4	2.3	3.6
	輸出等	69.0	73.6	4.6	6.8
	輸入等	79.3	84.2	4.9	6.2
一般会計・歳入 (億円、%)	総額	903,339	926,115	22,776	2.5
	租税収入	423,460	430,960	7,500	1.8
	所得税	134,910	138,980	4,070	3.0
	法人税	88,080	87,140	▲940	▲1.1
	消費税	104,230	106,490	2,260	2.2
	その他収入	37,439	40,535	3,096	8.3
				(10)	0.0
	消費税	104,230	104,230	2,240	2.2
	公債金	442,440	428,510	▲13,930	△3.1
	うち建設公債	59,090	57,750	▲1,340	▲2.3
	赤字公債	383,350	370,760	▲12,590	▲3.3
年金特例公債金	—	26,110	26,110	皆増	
(公債金+年金特例公債金)	(442,440)	(454,620)	(12,180)	(2.7)	
一般会計・歳出 (億円、%)	総額	903,339	926,115	22,776	2.5
		(932,781)		(▲6,666)	(▲0.7)
	国債費	219,442	222,415	2,973	3.5
	基礎的財政収支対象 経費	683,897	703,700	19,803	2.4
		(713,339)		(▲9,639)	(▲1.4)
	社会保障関係費	263,901	291,224	27,323	10.4
		(288,945)		(2,279)	(0.8)
	文教及び科学振興費	54,113	53,687	▲426	▲0.8
	地方交付税交付金等	165,940	163,927	▲2,013	▲1.2
	防衛関係費	47,138	47,538	400	0.8
公共事業関係費	45,734	52,853	7,119	15.6	
	(44,628)		(▲60)	(▲0.1)	
国債残高 (年度末)	実額(億円)	7,126,812	7,495,846	369,034	5.2
	GDP比(%)	150.1	153.7		
財政投融资		176,482	183,896	7,414	4.2

- 注： 1) 経済見通しの2012年度は実績見込み、2013年度は当初見通し。2013年度の増減額と伸び率は2012年度実績見込み比。国内総生産の伸び率の()内は実質。
- 2) 歳出総額と基礎的財政収支対象経費の()内は2012年度当初予算には歳出予算に計上されず、2013年度当初予算案では歳入を確保して増額する経費を2012年度予算に加えた額。計2兆9,441億円(年金差額分2兆5,970億円、復興特会繰入及びB型肝炎訴訟費用などの増3,471億円)
- 3) 社会保障費関係費の()内は基礎年金国庫負担係の不足額(1/2と36.5%との差額)のうち社会保障関係費を加算した額。
- 4) 公共事業関係費の()内は公共事業関係費に一括交付金を加算した額。
- 5) 国債残高の2012年度は実績見込み。

出所：財務省ホームページ、2012年度予算財務省原案関係資料

とする方式は、国債の増発と自治体の地方債依存の再上昇をもたらす。2013年度予算案においても、「成長による富の創出」として基幹的交通インフラ等の整備促進が掲げられ、①大都市圏環状道路など物流ネットワークの整備（3539億円）、②国際コンテナ戦略港湾（京浜港、阪神港）の機能強化（400億円）、③首都圏空港の強化（123億円）、④整備新幹線の着実な整備（706億円）が計上されている。予算計上は行われていないが、八ツ場ダムは2013年度に着工する。大規模プロジェクトの長期計画を見直すとともに、新規投資重視でつくられている予算制度を更新投資（十分な点検・検査費用を含む）重視に改革しなければならない。

復興予算の増額にも「人」よりも「コンクリート」を重視する安倍政権の姿勢が現れている。2013年1月29日、政府は民主党政権が2011年度からの5年間で19兆円と定めた復興予算の規模を6兆円増額して25兆円とすることを決定した。5年間で19兆円の枠は、2012年度までの2年間で予算額が約18兆円に到達し、2013年度予算案でも4.4兆円計上されたことにより突破している。財源としては、日本郵政株の売却収入と決算剰余金を充てることにしているが、これらは本来国債償還に充当すべき財源である。

復興予算については、全国防災事業費の目的外使用、予算の消化難の問題が指摘されている。人材、資材不足等により、多額の予算が執行されていない。自治体における技術系の人材不足は、最長5年間という有期の公務員募集に原因があり、技術者は終身雇用で待遇のいい民間企業に流れている。正規公務員の新規採用は行わせないという総務省の行政指導と自治体の一般財源不足が、地方の公共サービスの劣化を招いているが、被災地においては復興・復旧の遅れとして特に深刻な問題となっている。

生活再建を後回しにし、大型公共事業等を優先したのが、阪神・淡路大震災後の復興・復旧事業である。「創造的復興」をスローガンに開港にこきつけた神戸空港は、利用者数が需要予測を下回って低

迷している。2700億円を投じた神戸市長田区の再開発エリアは、店舗が少なく、閑散とした「ゴースタウン」と呼ばれている（以上、「東京新聞」2012年12月31日）。東日本大震災からの復興事業においても、凍結されてきた高速道路の着工など公共事業優先が貫かれている。大型公共事業優先の阪神大震災に係る復興・復旧事業の二の舞は避けるべきである。

歳出総額の4割を占めて最大の社会保障関係費は29兆1224億円であり、2012年度当初比は10.4%の伸びとなっている。自公政権下においても福祉重視の政策は維持されているかのようにみられる。これは基礎年金の国庫負担不足額（社会保障関係費分）が、歳入予算外の「交付公債」で財源を調達する2012年度当初予算では計上されず、2013年度当初予算では計上されていることによる。2012年度当初予算に基礎年金の国庫負担不足額（2兆5004億円）を含めると、2013年度予算の2012年度当初比伸び率は0.8%にすぎない。自公政権においては、早くも最初に手掛けた当初予算に、「自助」を基本とする政策が反映している。

社会保障関係費の据え置きは、自然増を打ち消す福祉引下げによる政策減が盛り込まれたことを意味する。先進国と比較して最も低い水準の最低賃金を上回ることを理由とする生活扶助基準の引下げはその一例である。OECDの調査によると、賃金の中央値に対する最低賃金の割合（2010年）は、日本は37.0%でアメリカ（38.8%）とならんで先進国で最も低い。イギリスは46.1%、フランスは59.9%、OECD加盟国は平均48.2%である。生活扶助基準の引下げは、就学援助の基準（生活扶助基準の一定割合高い世帯を対象、自治体により差がある）の引下げなど、生活保護以外の給付・負担（国保など）の悪化をもたらす。

例外的に政策増が盛り込まれた主な施策は子育て支援である。約7万人の受入児童数の増加を図るため、保育所運営費負担金は294億円、7.4%増額されている。

福祉切り下げと対照的に軍事を重視している点に、早くも安倍カラーが打ち出されている。2013年度予算案の閣議決定に先立つ2013年1月25日、平成25年度の防衛力整備等について閣議決定した。「中期防衛力整備計画（平成23年度～平成27年度）」（2010年12月17日閣議決定）の廃止と「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱」の見直しを決定し、日米同盟の強化狙っている。

2013年度予算案では、11年ぶりに防衛関係費を増額し、自衛官は8年ぶりに287人増員される。「憲法改正」、日米同盟強化を重点政策とする安倍政権の特質が、早くも政権の手掛ける初年度の当初予算に現れている。防衛関係費のうちSACO（特別行動委員会）・米軍再編経費は当初予算ベースで49億円増（7.2%増）と増加しているが、国庫債務負担行為等により新規に後年度負担とした額が201億円増（34.6%増）とより大幅に拡大している点が注目される。

不徹底な高額所得者への課税適正化とさらなる企業減税

「社会保障と税の一体改革」の名の下で進められる逆進的な消費税の増税に対する批判を和らげるために民主党政権により提案され、自民党・公明党の反対で先送りされてきた高額所得者・資産家への課税強化が新政権による税制改正案に盛り込まれた。①所得税の最高税率引き上げ、②一定の上場株式の配当、譲渡所得に対する分離課税率の本則適用、③相続税の最高税率引き上げ、④相続税の基礎控除引き上げ、などである。

2013年度税制改正における高額所得者への課税適正化は、所得税の所得再分配機能と税収調達力の回復の面で、効果に限界がある。現行税制で配当・証券譲渡所得を総合累進課税化した場合の増収効果は、2.0～2.5兆円と推計されている。2013年度税制改正等による所得税の増収見込額（平年度）は最高税率引き上げで590億円、配当・証

券譲渡所得の分離課税率の引き上げで1710億円にすぎない。高額所得層の所得の大半は金融所得で累進課税の適用を受けないため、最高税率引き上げの効果がほとんど及ばないことによる。

消費税増税に伴う負担増加額が大きい住宅や自動車に対する負担軽減が盛り込まれた。自動車については、国税の自動車重量税の廃止は見送り、減税して道路特定財源化する一方で、道府県税の自動車取得税は消費税率が10%に引き上げられる2015年10月に廃止することとした。

「日本経済再生にむけた緊急経済対策」として、法人税減税が盛り込まれた。先進国では一般に法人税の税率引き下げと課税ベースの拡大（優遇措置の縮小）という政策ミックスが行われ、税収調達力を保持されている。これに対して日本では1990年代末から課税ベースの拡大を伴わない税率引き下げが行われ、税収調達力を低下させた。2013年度改正により、既定の法人税率引き上げと課税ベース縮小という政策ミックスになり、税収調達力の低下は免れない。大企業が負担を免れる消費税増税と併せ、負担の大企業から中低所得者へのシフトが加速化する。

集権化にむかう地方財政対策

2013年度地方財政対策の特徴は、自公政権の集権化政策が地方交付税を通じる地方公務員の人件費削減の強要として貫徹した点である。2013年度予算では、国と地方公務員（地方財政計画または地方財政収支見通しにおける給与関係費計上上の職員）の人件費を2012年度の26.8兆円から25.4兆円に1.5兆円減額する。国家公務員を2012年度の56.0万人から55.8万人へ0.2万人、地方公務員を234.0万人から232.7万人に1.3万人削減する。地方公務員については、国家公務員の給与支給減額措置を踏まえた減（8504億円）と国庫公務員の退職手当引き下げた減（1655億円）を盛り込んだ。これにより地方公務員の人件費（復旧・復興事業等に係る職員数の増を除く）は2012年度の21.0兆円から19.7兆円に

1.2兆円減額された。

地方財政政策における地方公務員給与費の削減は、総務省の行政指導と地方交付税の基準財政需要額の削減を通じて、自治体の対応を強制する。基準財政需要額における地方公務員給与費の削減は、全額が地方交付税の減額に直結するわけではなく、公共事業を中心とする防災・減災事業等の基準財政需要額に振り替えられる。長期にわたるデフレの主因が賃金抑制にある以上、賃金の下方スパイラルの一環としての公務員人件費の削減の強化、「人」から「コンクリート」への転換はデフレを加速化させる効果しか発揮しない。

2013年度税制改正では、自治体の反対を押し切って道府県税の自動車取得税を2013年4月に縮小、消費税率が10%に引き上げられる2015年10月に廃止することとした。国庫支出金の一括補助金の廃止とともに、集権化政策の現れである。

2013年度の地方財政収支見通しによると、地方行財政減量化の基調が継続している。通常収支分の前年度比伸び率は、水準超経費を除くと0.1%のマイナスになっている。緊急防災・減災事業で4550億円、地域の元気づくり事業で3000億円が皆増となるにもかかわらず、その財源は給与関係経費の削減(5.9%)によって捻出されるからである。

歳入では、地方税は1.1%、地方譲与税は3.8%増加するが、地方交付税(出口ベース)は3921億円、2.2%減額される。給与関係比の削減により基準財政需要額の増加を抑え、地方交付税を抑制するという財務省の方針を総務省が受け入れた地方財政計画になっている。

「内需創造型社会」の創造によるデフレ脱却

日本において他の先進国に例をみない長期停滞と

デフレが持続している主な理由として、フルタイムとパートタイマーという区別よりは、正規労働者と非正規労働者という区別の方が重要性を持ち、他の先進国では例をみないほどの賃金等の格差がみられることがあげられる。雇用の急速な非正規化により、賃金引き下げ圧力が急速に強まっている。また企業内労働組合が、国や大企業の外需指向型政策・経営に親和的であり、製造現場の海外移転と国内雇用の非正規化という条件の下で、正規労働者のボーナスを中心とする賃金削減と多数の自殺者を生み出すような労働強化を受け入れてきた。

賃金削減により、家計収入は減少を続けている。厚生労働省の国民生活基礎調査では、2010年の1世帯当たり平均所得は1988年水準にまで下がっている。他方で、大企業は先進国で最も高い内部留保＝貯蓄(GDP比)を確保する一方で、個人消費を中心とする内需の停滞(東日本大震災からの復興需要を除く)により、投資機会が枯渇している。その結果、非金融法人部門の「構造的」(好況期にも)な資金過剰(貯蓄過剰)が日本の特徴となっている。

民主党政権が2009年の政権マニフェストに掲げた「生活重視」の政策、2010年6月の新成長戦略に掲げた「内需創造型経済」への転換は、政権崩壊までにほぼ放棄されたが、デフレ脱却の道である。こうした「内需創造型経済」への転換では、次の政策が柱となる。

①労働法制の規制強化と最低賃金引き上げ等による正規労働者・非正規労働者の均等待遇、労働時間の短縮。

②福祉・教育重視型財政支出構造へのシフト。子育て支援・高齢者ケアのためのサービス給付の充実。教育への公費投入の大幅引き上げ。

③環境保全型エネルギー・産業構造へのシフト。
(まちだ としひこ)

[各論I] 成長優先、消費増税地均し型の 2013年度税制改正

片桐 正俊

中央大学経済学部教授

2013年度税制改正の特徴

2013年度税制改正は、政権交代によって、これまでの民主党政権下の政府主導の税制改正から、自民・公明両党の税制調査会主導の税制改正に代った。2013年1月29日に閣議決定された『平成25年度税制改正の大綱』は、次の3つに改正の重点を置いている。

- (1) 現下の経済情勢等を踏まえ、「成長と富の創出の好循環」の実現に向け、民間投資の喚起、雇用・所得の拡大、中小企業対策・農林産業対策等のための税制上の措置を講ずる。
- (2) 社会保障・税一体改革を実施するため、所得税、相続税及び贈与税についての所要の措置、住宅取得に係る税制上の措置を講ずる。
- (3) 震災からの復興を支援するための税制上の措置等を講ずる。

特に上記(1)は、成長最優先のアベノミクスの手段として、また(2)は2014年度8%、2015年度10%に引き上げられる消費増税の地均し政策として、税制改正の重点に置かれたものである。したがって、今次改正は、「成長優先、消費増税地均し型の2013年度税制改正」と特徴づけることができる。

表には、税制改正事項毎の増減収見込額が示されている。成長優先は特に法人減税にみられ、平年度合計3320億円減収となっている。消費増税が行

われると逆進性が強まるので、実施直前の地均しとして、個人所得税と相続税の累進性強化が図られている。しかし、それらの増収効果は、法人減税額を超えておらず、財政再建に資して貢献するものでもなく、2013年度税制改正は、成長重視の減税改正となっている。ただそれが期待通りの結果を生むかどうかは分らない。また、個人所得税と相続税は、累進性の強化が図られているものの、他方富裕層を優遇するような個別の制度改正も含んでおり、必ずしも税制度全体の垂直的公平性を大きく改善するものでもない。

以下、【1】アベノミクス推進のための法人減税、【2】個人所得税の累進性強化と住宅減税拡大措置、【3】相続税の累進性強化と贈与税負担軽減措置、【4】震災復興減税、【5】自動車課税の見直しと消費税の軽減税率問題、【6】税制抜本改革の必要性と方向性、について順に述べる。

アベノミクス推進のための法人減税

以下の1)～7)の項目は、安倍政権の「日本経済再生に向けた緊急経済対策」に係る項目であり、減収見込額は、平年度3330億円、初年度2370億円である。

1) 国内設備投資促進のための税制措置創設

2013年度から2年間の時限措置として、年間の設備投資額を前年度より10%以上増やした企業を対

表 平成 25 年度の税制改正（内国税関係）による増減収見込額

改正事項	平年度	初年度
1. 個人所得課税		
(1) 所得税の最高税率の見直し	590	—
(2) 少額上場株式等に係る配当所得等の非課税措置の拡充※	▲60	—
(3) 住宅税制		
① 住宅ローン減税の拡充	▲570	—
② 認定長期優良住宅の新築等をした場合の所得税額の特別控除の拡充	▲150	—
小計	▲720	—
(4) 社会保険診療報酬の所得計算の特例の見直し	10	—
個人所得課税 計	▲180	—
2. 資産課税		
(1) 相続税・贈与税		
① 相続税の基礎控除の見直し	2,570	—
② 相続税の税率構造の見直し	210	—
③ 小規模宅地等についての相続税の課税価格の計算の特例の見直し	▲130	—
④ 未成年者控除及び障害者控除の引上げ	▲30	—
⑤ 贈与税の税率構造の緩和	▲10	—
⑥ 相続時精算課税制度の適用要件の見直し	▲110	—
⑦ 事業承継税制の見直し	▲80	—
小計	2,420	—
(2) その他		
① 不動産の譲渡に関する契約書等に係る印紙税の税率の特例の拡充	▲200	—
② 金銭又は有価証券の受取書に係る印紙税の免税点引上げ	▲160	—
③ 電子申請による登記に係る登録免許税の特例の見直し	40	40
小計	▲320	40
資産課税 計	2,100	40
3. 法人課税		
(1) 国内設備投資を促進するための税制措置の創設※	▲1,050	▲1,000
(2) 企業による雇用・労働分配（給与等支給）を拡大するための税制措置の創設※	▲1,050	▲630
(3) 商業・サービス業及び農林水産業を営む中小企業等の支援税制の創設※	▲190	▲140
(4) 研究開発税制の拡充※	▲580	▲4
(5) 環境関連投資促進税制の拡充※	▲20	▲20
(6) 雇用促進税制の拡充※	▲30	▲20
(7) 交際費等の損金不算入制度の見直し	▲350	▲110
(8) 保険会社等の異常危険準備金制度の特例積立率の見直し	▲20	▲20
(9) トン数標準税制の拡充	▲30	▲10
法人課税 計	▲3,320	▲2,400
4. 納税環境整備		
延滞税等の見直し	▲120	0
合計	▲1520	▲2,360

注：※は「日本経済再生に向けた緊急経済対策」に係る項目であり、減収見込額は、平年度 3,330 億円、初年度 2,370 億円である。

出所：財務省『平成 25 年度税制改革の大綱』参考資料

象に、国内の生産等設備投資額を一定以上増加させた場合に、その生産等設備を構成する機械装置の取得価額の30%の特別償却または3%の税額控除ができる制度を創設する。

2) 雇用・労働分配拡大のための税制措置創設

労働分配（給与等支給）を5%以上増やした企業に、その増加額の10%の税額控除を可能とする所得拡大促進税制を創設する。この税制度は、下記6)雇用促進税制との選択制で、企業はいずれかを選ぶことになる。

3) 中小企業・農林水産業支援税制

商業・サービス業及び農林水産業を営む中小企業等が経営改善に向けた設備投資を行う場合に30%の特別償却または7%の税額控除ができる制度を創設する。

4) 研究開発促進税制の拡充

これまで企業が研究開発に投資した費用の8～10%を法人税額の20%まで税額控除できたのを、2年間の時限措置として13年度から30%にまで税額控除の上限を引き上げる。

5) 環境関連投資促進税制の拡充

企業が太陽光発電や風力発電の設備を導入した場合に投資額を法人税に一括損金算入できる現行制度を2年間延長する。その上に、即時償却の対象資産にコージェネレーション（熱電併給）設備を追加する。

6) 雇用促進税制の拡充

新規雇用の増加を促す既存の雇用促進税制も拡充する。現在雇用者を前年度比10%以上かつ5人以上増やした企業は増加雇用者数1人当たり20万円を法人税から税額控除できるが、この税額控除額が40万円に引き上げられる。年間雇用者数を10%以上増やすことが要件になっているため、この制度の利用が増えるかどうかは分からない。

7) 交際費等の損金不算入制度の見直し

中小法人（資本金1億円以下）は、現在年間600万円までは9割（最大540万円）を法人税のかからない「支出交際費」にできるが、これを年間800万円まで

にして、全額損金算入することを認める。

アベノミクスの成長戦略の手段として、上記のような多数の法人減税がばらまかれているが、それが果して企業の投資を増やし雇用を拡大し、物価目標の2%を上回るような賃上げをもたらすのか、上記法人減税が時限措置で企業として「下方硬直性」を恐れるだけに、その実現は難しい。他方、国際競争力強化の点から法人課税の実効税率引下げを求める声があるが、2012年度に引き下げられた直後だけに一段の引下げは見送られた。

個人所得税の累進性強化と住宅減税拡大措置

2014年度からの消費増税実施の地均しとして、所得格差の拡大と消費増税による低所得者の負担増に配慮して、富裕層に対し所得税の累進性を強化することとなった。所得税は、2015年分の所得から4000万円超の課税所得に対し、最高税率45%（現行40%）が適用されることになる。所得税率は、現在5、10、20、23、33、40%の6段階であるが、これに45%を加えて7段階になる。ただ、課税所得が4000万円を超える人は所得税納税者4850万人の0.1%を占めるに過ぎない。税収増は年約600億円程度である。この程度の富裕層増税ではとても低下している所得税の財源調達機能と所得再分配機能を大きく改善することにはならない。せめて公明党が主張したように、3000万円超に45%、5000万円超に50%を課した方が両機能の改善に資するものになったであろう。

消費増税地均しのための措置として、つまり消費増税前の駆け込み需要増と消費増税後の反動減に対応するために、住宅減税延長が行われる。消費増税は住宅購入者の税負担を増すので、2013年末終了予定の住宅ローン減税を2014年1月1日から2017年末まで4年間延長する。現行制度では、年末のローン残高2000万円まではローン残高の1%分年間最大20万円（10年間で最大200万円）の税額

控除が受けられる。新たな制度では、年間最大40万円（10年間で最大400万円）の税額控除が受けられるようになる。所得額が減税額より低い場合には住民税を最大9万7500円減税しているが、これを最大13万6500円にする。これより所得が低い人には、現金等の給付を検討することになっている。これで、消費税率8%段階では消費増税分を住宅ローン減税と現金給付で相殺できるが、10%段階になると負担増が上回るという批判がある。

なお、ローンをせずに住宅購入をする人には、省エネや耐震性を高めた長期優良住宅の場合、最大65万円の所得税減税が認められる。

個人所得課税改正における唯一の「日本経済再生に向けた緊急経済対策」項目として、少額上場株式等に係る配当所得等の非課税措置の拡充が注目される。この「少額投資非課税制度(日本版ISA)」は、上場株式や投資信託などを対象に毎年100万円までの投資から得た配当や売却益を非課税にする措置である。当初は2014～16年の3年間の投資を対象とする計画であったが、2014年～23年の10年間に適用期間を延長することになった。これまでの計画では3年間300万円の非課税投資が可能であったが、制度改正で10年間500万円の非課税投資が可能となった。

この日本版ISAは、10%に税率が軽減されている証券優遇税制が13年末に期限切れとなり、14年から本則の20%に戻るのに伴い導入される。狙いとしては、個人投資家が中長期の資産形成のため株式投資するのを促すことにある。しかし、狙い通りに行くかどうかは疑問である。頻繁に株式投資を行う個人投資家には、非課税枠が少ない。株式売買を証券会社を介して行った場合に手数料を取られるが、この手数料には消費税がかかっており、消費税率が引き上げられれば個人投資家の負担はこの面では増える。証券会社にとっても、ISA口座に管理コストがかかり、少額投資を扱っても手数料収入が十分得られるかどうか疑問を持っているので、この制度が時限措置でもあり利用への取組みに積極的になるかどうか

はまだ不明である。

相続税の累進性強化と贈与税負担軽減措置

2014年度からの消費増税実施の地均しとして、所得格差の拡大と消費増税による低所得者の負担増に配慮して、富裕層に対し相続税の累進性を強化することになった。相続税の基礎控除については、現行の「5000万円+1000万円×法定相続人数」を「3000万円+600万円×法定相続人数」に引き下げる。これによって、これまで死んだ人の4%にしか相続税がかかっていなかったのが、6%程度にまで上昇する。

税率については、課税対象遺産額が6億円を超えると超えた部分に55%の最高税率が適用される。遺産額が2億円超～3億円の部分に適用する税率も40%から45%に引き上げられる。結局相続税の税率は、現行の6～50%の6段階から10～55%の8段階になる。

しかし、地価が高い都市部では、相続税増税の影響が大きくなりすぎることを恐れたため、2015年1月から負担を軽減する措置が取られることになった。すなわち、小規模宅地の相続税の評価額を8割減額する特例について、居住用宅地適用対象面積の現行240㎡（約73坪）の上限を330㎡（約100坪）に拡大することになった。しかし、この特例の拡大で恩恵を受ける世帯（富裕層）はわずか3%程度と言われており、相続税の富裕層への課税強化という趣旨に反している。

贈与税も改正される。2013年4月から2015年末までの3年間、孫1人当たり1500万円まで、孫が30歳になるまでの教育資金を一括して渡しても贈与税がかからない制度を新設する。資産を有する高齢者から教育費の負担の重い若い世代に資金を移転し、個人消費の増加や子育て支援に回そうというのがその狙いである。しかし、こういうことができるのは富裕層の家庭である。このような生前贈与の優遇は、相続税の富裕層への課税強化という趣旨とは矛

盾する。相続税逃れに利用される可能性もある。また、子供の世代の教育格差を生むことにもなりかねない。

相続時精算課税制度について、財産を親から子へ生前贈与する場合2500万円まで贈与税非課税となっているが、改正では贈与者の年齢要件を現行の65歳以上から60歳以上に引き下げ、受贈者に孫を加えることになった。資産を有する世代から子や孫の世代への資金移転の加速化を狙いとしているが、富裕層を優遇するものであり、相続税の富裕層への課税強化という趣旨とは矛盾する。

さらに、20歳以上の子や孫に資産を贈与する場合、資産の価額から年間非課税枠の110万円を差し引いた課税価格が300万円超～3000万円の人には、改正により現行税率より5～10%低い税率が適用される。これも富裕層に有利で、相続税の富裕層への課税強化という趣旨とは矛盾する。

2009年に創設された事業承継税制は、中小企業の後継者が一定の要件を満たせば、非上場株式会社など相続税の8割、贈与税全額の納税が猶予される制度であるが、使い勝手が悪かったため、改正によって後継者が先代経営者の親族に限られていたのを親族以外でも良いことになるなど要件を緩めた。中小企業の後継者難からくる廃業防止に歯止めがかかることが期待されている。

震災復興減税

2013年度税制改正には、震災復興を支援するための減税措置がいくつか盛り込まれている。

個人所得課税の減税措置として次の2つが挙げられる。①高台移転をさらに推進するため、一定の要件を満たす防災集団移転促進事業で行われる土地の買取りに係る譲渡所得に対し、5000万円の特別控除を創設する。②東日本大震災の被災者が新たな再建住宅を取得等する場合、住宅ローン減税の最大控除額を他の地域よりさらに抜本的に嵩上げし、現行360万円を600万円に引き上げる。

資産課税の減税措置として、東日本大震災に係る津波により甚大な被害を受けた区域のうち、市町村長が指定する区域における土地及び家屋に係る固定資産税等の課税免除等を1年延長する。

法人課税の減税措置として、避難解除区域等における避難対象雇用者等を雇用する場合の税額控除制度、及び設備投資を行う場合の即時償却や税額控除ができる制度について、新たに避難解除区域等に進出する法人に同様の措置を適用する。

震災復興を急ぐ必要性から言って、これらの減税措置は評価できる。

自動車課税の見直しと消費税の軽減税率問題

自動車の購入時に車体価格の5%にかかる自動車取得税は、自動車業界から消費税との二重課税になるとして、購入時と車検時にかかる自動車重量税とともに廃止を求められてきたが、自動車取得税だけが消費税率を10%に引き上げる2015年10月に廃止されることとなった。自治体が反対した自動車取得税の廃止により地方税収が年間約2000億円減るが、この穴埋めのための代替財源の目途は立っていない。

自動車の重さに応じてかかる自動車重量税の廃止は見送られた。その償いかどうか分からないが、自動車重量税は、2015年4月末に終了予定のエコカー減税を恒久化することになった。この税は2009年度に道路特定財源から一般財源になっている。その税収入は約7000億円程度であるが、今回の改正ではその一部を主に道路整備に充てることを決めた。自動車取得税廃止に伴う地方の税収減に配慮したものであるが、事実上の道路特定財源の復活とも言われても仕方がない。

消費増税に伴う逆進性上昇対策として、消費税率を8%ではなく10%に引き上げる時に軽減税率制度を導入することとなった。2014年度与党税制改正決定時まで、与党税制協議会で対象品目、軽減税率、インボイス制度等について協議し、結論を得るこ

とになった。なお、消費増税の低所得者対策として、2014年4月に消費税率を8%に上げる時に、低所得者に年間1万円程度の現金を配ることが今後検討される。

税制抜本改革の必要性と方向性

以上詳しく見てきたように、2013年度税制改正は、アベノミクスの成長戦略の手段として法人課税において企業減税を多くばらまき、2014年度・15年度の消費増税を睨んで、その地均しのために、一方では格差是正の観点から所得税、相続税の累進性を強化し富裕層への負担増を求めながら、他方で住宅減税や贈与税減税の拡大で富裕層の負担を軽減するという矛盾を含んだものとなっている。しかも消費増税によって中・低所得層の負担が格段に重くなるにも拘わらず、逆進性緩和の具体策を提示し得ていない。

このように、2013年度税制改正は今日の課題に十分応え切れていない。それには税制抜本改革が必要である。

企業の国際競争力を高め経済成長を促すためには、個別企業減税のばらまきではなく、法人税率を引き下げる反面課税ベースを広げ、税率引下げの恩恵が特定の企業だけでなく、法人全体に行き渡り、かつ課税ベースの拡大によって法人税収もある程度維持することが必要である。

社会保障と税の一体改革の精神からするならば、消費増税によって逆進性が強まるのだから、軽減税率や対象品目を早く確定するべきであり、また所得格差、資産格差が拡大している折から、所得税と相続税・贈与税の累進性を強化し、低下しているそれらの財源調達機能と再分配機能を高めるべきである。

(かたぎり まさとし)



[各論II] 経済再生の国債発行と 財政規律型予算

江川 雅司

明治学院大学経済学部教授

経済再生の国債発行

1991年のバブル経済崩壊後、税収が減少に転じたことに加え、それ以降、特に2008年9月に発生したリーマン・ショック後の金融危機の影響で税収が逓減傾向にある。一方、一般会計歳出総額は、少子高齢化の進展による社会保障関係費の自然増（毎年度1兆円規模で増大する見通し）を中心に逓増傾向にある。更に、2011年3月に発生した東日本大震災後の復旧・復興政策が新規国債発行額や累積債務残高に影響を及ぼし、財政収支（財政赤字）を一層深刻化させている。

したがって、2012年末に政権復帰した自民党の「平成25年度予算編成の基本方針」（2013年1月24日閣議決定）のなかで、「強い経済の再生なくして、財政の再建も、日本の将来もない」と称し、「三本の矢（大胆な金融政策、機動的な財政政策、及び民間投資を喚起する成長戦略）」の財政政策の実施に際して15ヵ月予算が編成され、経済再生に向けた効果的・効率的な予算編成がされ、予算の重点化が一層強化され、プライマリー・バランスの改善が図られている。つまり、2013年度予算案は、税収を上回る新規国債発行が4年ぶりに解消され、2012年度補正予算に加えた連続性ある予算編成になっている。連続性ある予算編成は、連続的な財政政策を実施する一方、効率性を焦点に歳出削減を目指した財政規律

を重視した予算ともいえる。したがって、2013年度予算編成は、新規国債発行額を税収以下に抑制する枠組みを採っている。

2013年度予算案の新規国債発行額は、財政健全化を配慮した「約43兆円（対前年度比3.1%減）以下」をкаろうじて維持している。しかし、基礎年金の国庫負担分を賄う「年金特例国債」（約2.6兆円規模）など「別枠」の借金も加算されれば約45.4兆円と、決して予断を許さない財政運営が続いている。

ちなみに、2013年度予算の新規国債発行額（42.9兆円；3.1%減）は2011年度決算の42.8兆円とほぼ同規模水準に押さえているため、借換債（112.2兆円；1.0%減）、財投債（11.0兆円；27%減）及び復興債（1.9兆円；29.6%減）を加算した国債発行総額170.5兆円は、対前年度比3.7兆円減（同2.1%減）と縮小し、逓減傾向の規模となる見通しである。この規模は、2013年度でも補正予算が編成され、国債の更なる追加発行の可能性も見込まれるため、「埋蔵金」と呼ばれる特別会計の積立金である税外収入に期待したいが期待できない。というのは、税外収入は、2009年度に10兆6000億円あったが、2012年度では3兆7439億円、2013年度では4兆535億円（3096億円；8.3%増）とほとんど枯渇状態にあるからである。

さて、政府は、2013年度では、「財政赤字が拡大し続け、債務残高が増大した場合、国債費の増加による政策の自由度の低下、世代間の不公平の拡大な

ど、様々な要因を通じて、経済、財政、国民生活に重大な影響を与えかねない」として、財政に対する信認確保、つまり財政規律を遵守するためにも「新規国債発行額を約43兆円以下に抑制し、過去の借金の利払費等の国債費を除いた歳出額（基礎的財政収支対象経費）を約70.4兆円以下に抑制する財政規律の堅持」を遵守し、財政再建策の方針を維持している。この点は、新規国債発行額を約43兆円枠以内に抑え、借換債や財投債及び復興債も加算されるものの、結果的に国債発行総額は縮減している点などから判断して、財政規律は、少なからず遵守しているかに見える。しかし、国債発行残高は、累増し「財政再建策のフレーム」は形骸化しているとも考えられる。

ここで、2013年度予算案の特徴を国債発行に焦点を当てて議論すれば、(1) 緊急経済対策との一体的な編成をする一方、(2) 経済再生の実現に向けた効果的・効率的な予算編成をしたうえで、(3) 財政に対する信認を確保し、新規国債発行額を可能な限り抑制し、中長期的に持続可能な財政構造を目指した新規国債発行依存型予算であるといえる。つまり、2013年度予算案での新規国債発行額は4年ぶりに税収額を下回る規模であり、政府は対前年度予算比3.1%減の42兆8510億円（対前年度当初比1兆3930億円減）を提示している。また、2013年度予算案は、日本銀行からの資金借入れの合意のもと、「経済再生予算」が編成され、震災復旧・復興政策を中心に、デフレ脱却に向けて本格的な回復軌道に乗せることを目的とした積極型予算編成ともいえる。積極型予算は、一進一退の景気を下支えする効果が期待される反面、大量の国債消化が金融市場に大きな負担をかけるリスクを併せ持った予算でもある。また、積極型予算の財源的裏付けは新規国債発行に大きく依存している為、その財源調達手段は経済主体に直接痛みを伴わない「財政錯覚」を抱かせることが、今後の財政運営に大きな問題を内包している。

さて、2013年度予算案の「歳入側面」は、税収規模が対前年度比1.8%増の43兆960億円（対前年度当初比7500億円増）と、依然と50兆円を下回る

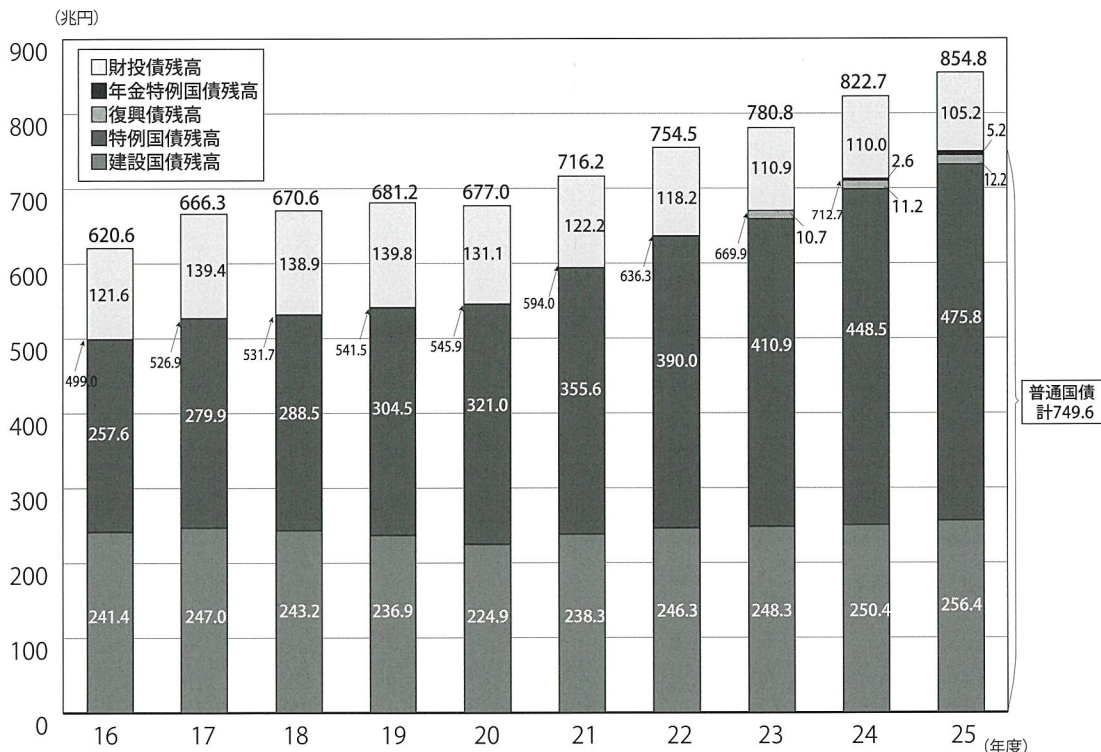
40兆円台が見込まれる。税収の伸び率はやや回復傾向にあるものの厳しい財政状況下にあることはいうまでもない。この結果、国の歳入総額の5割弱が新規国債発行で資金調達され、国債依存度は46.3%（対前年度当初比1.3%ポイント減）と若干縮小している。ちなみに、新規国債発行額の内訳は、建設公債5兆7750億円（対前年度比1340億円減；2.3%減）、特例公債37兆760億円（対前年度比1兆2590億円減；3.2%減）である。

一方、「歳出側面」は、国債費22兆2415億円（対前年度比2973億円増；13.5%増）と、国の借金返済の重圧が一層増している。更に、政策的経費を含む基礎的財政収支対象経費は70兆3700億円（対前年度比1兆9803億円増；2.9%増）と増加している。この点は、2013年度予算では、政権交代による政権与党が、前政権与党の内容を徹底的に精査しつつ、「復興・防災対策」、「成長による富の創出」、及び「暮らしの安心・地域活性化」の3分野に重点化する方針に基づいて、日本経済再生の実現に向けた取り組みに重点的な配分を実施した点によるものである。具体的には、(1) 「復興・防災対策」として、「東日本大震災からの復興加速」と「事前防災・減災等」に2兆3653億円、(2) 「成長による富の創出」として、「民間投資の喚起による成長力強化」、「中小企業・小規模事業者への支援」、及び「日本企業の海外展開支援等」に1兆5916億円、及び(3) 「暮らしの安心・地域活性化」として、「暮らしの安心」と「地域の特色を活かした地域活性化」に1兆7472億円が重点的に予算化されているからである。

2013年度予算案に関して、安倍首相が掲げる「アベノミクスの3本の矢」は、震災復興と景気回復にいちにスイッチさせるかが今後の財政運営の鍵といえる。政府がとる即効性ある金融緩和政策とタイムラグを伴う成長戦略政策は、財源の裏づけが充分でなければ、裏を返せば予算規模拡大、財政赤字拡大政策を裁量的に実施していることになる。

かくして、2013年度の「新規国債発行額を約43兆円以下に抑制し、基礎的財政収支対象経費を約

図 国債発行残高の推移



注：1) 計数ごとに四捨五入したため、合計等において一致しない場合がある。
 2) 計数は額面ベース。23年度までは実績、24年度は実績見込み、25年度は当初見込み。
 3) ここでの特例国債残高には、承継債務借換国債等を含む。

70.4兆円以下に抑制する財政規律の堅持」型予算の意味は、端的に言えば、「歳入側」の税收比重の低さという点、「歳出側」の(1) 経済危機対応・地域活性化予算の廃止、及び(2) 地方公務員の人件費の削減の推進等に伴う地方交付税交付金等の縮減などの点にある。以前、ガルブレイスが先進諸国を「公債国家」と主張したように、2013年度予算案もまた国債に抱かれた予算であり、「震災復興」と「デフレ脱却」を目的とした「公債国家」を象徴とした予算である。

基礎的財政収支と財政規律型予算

さて、新規国債発行額は「財政赤字」である。財政赤字には、景気変動の影響を受ける「循環的財政赤字」と景気変動要因を除いた「構造的財政赤字」がある。

1991年のバブル経済崩壊以降、わが国はこれら2つの財政赤字に苦しめられている。単に財政赤字補填策として、新規国債発行は短期的に経済安定化効果を持つが、将来的には増税政策が予想されれば量的効果が相殺される「中立命題」が成り立つ。この意味で、短期的な経済安定化を最優先する景気政策には限界があるため、税の自然増収による国債発行縮減が望まれる。

図のように、2004(平成16)年度を契機に、新規国債発行額は景気政策や三位一体改革と歳出・歳入一体改革によって、確かに2007(平成19)年度までは縮減の様相を呈したが、2008(平成20)年度以降は、金融危機・震災対応により、再度その発行額が上昇している。しかし、問題は、従来から新規国債発行額自体が高い点にある。財政の持続可能性の判断基準に、累積債務残高の対GDP比が将来に

発散しない点にある。債務に係わる名目金利水準と名目経済成長率が等しいという条件のもとで、基礎的財政収支の均衡・黒字化するような財政収支の改善が望まれる。つまり、基礎的財政収支の均衡は、当該年度の政策に必要な経費が同年度の税収で賄うことができるという意味であり、必要な国債発行総額は、単に過去の債務の元利払だけに充てれば良いことになる。その意味で、基礎的財政収支の均衡は財政の持続可能性にとって緊急な課題である。しかし、政府の「経済再生重点化措置」政策により、2013年度の新規国債発行額は依然高いが、国の基礎的財政収支赤字20兆6095億円（前年度当初比1兆6903億円減）は若干改善している。税の自然増収が見込まれ、基礎的財政収支改善の様相がみられる。

ところで、税収などが、社会保障や公共事業などの政策的経費をどの程度賄えるかを示す国と地方の基礎的財政収支に関して、国は、2015年度までに赤字の対GDP比を2010年度の水準から半減（マイナス3.2%以下）させ、2020年度までに黒字化するとする財政健全化目標の実現を目指している。しかし、2013年度にまた、大規模な補正予算が生まれ、国債発行が拡大する事態になれば、財政規律の遵守も成就できない。政府は、年度半ばに基礎的財政収支の黒字化に向けた財政再建計画の策定を考えているが、今後とも予断は許されない状況下にある。

ちなみに、2013年1月の閣議決定では、政府は大型の緊急経済政策による成長率の押し上げと海外景気の改善を想定して、2013年度の名目経済成長率2.7%、実質経済成長率2.5%程度と固め、名目成長率が実質成長率を下回る「名実逆転」現象が16年ぶりに解消されることが見込まれている。デフレ脱却ができるか否かで「名実逆転」が懸念される。2013年度の税収は景気状況や為替相場などによって変化するが、国の基礎的財政収支が対名目GDP比で約4.2%の赤字になると見込まれる。安倍政権の積極的な金融緩和と政策のもと、基礎的財政収支の赤字がこのまま続くなれば、現在、低率安定してい

る長期金利に上昇する圧力がかかり、利払費が更に増大するという悪循環に陥る懸念があることも考慮した財政政策が急務である。

財政赤字と累積債務の実態

他方、2013年度末の国の普通国債残高である長期債務残高は約750兆円（対GDP比154%）と、前年度末よりも約37兆円増大する見込である。この累積債務残高は、人口規模を1.2億人として計測すると国民1人当たり約625万円の借金を抱えている計算となる。また、国及び地方の累積債務残高は約977兆円であり、対GDP比は200%（対前年度比2%ポイント増）である。前者の国の累積債務残高は、2013年度より約4%増が見込まれ、後者の国及び地方の累積債務残高は、先進諸国の中でも突出しており、依然と財政再建への道のりは遠いと判断せざるを得ない。

以上の点を、マーストリヒト財政基準の対GDP比の財政赤字3%以下、累積債務残高60%以下が望ましいという点に照らして考察すると、わが国の対GDP比の財政赤字は10.2%（対前年比0.0%ポイント改善）であるのに対し、対GDP比の累積債務残高は224.3%（対前年比10.0%ポイント悪化）である（数値は、OECDが算出した暦年のSNAベースの一般政府の計数値である）。なお、最近の対GDP比の財政赤字の趨勢は上下に振幅しているものの、累積債務残高のそれは、基本的には逡増傾向にあることが問題である。後者の対GDP比の累積債務残高の数値は、先進諸国のどの国よりも劣った数値であることから財政の持続可能性が問題となり、海外でのわが国の国債・地方債への信認低下が懸念される。

国債発行と財政規律型予算の課題と展望

国債発行は、戦後の経済成長至上主義政策に大きく貢献してきた。ただ、国債発行は「借金」であるため、(1) 規模が大きくなると財政が硬直化し新規

事業の財源の捻出が困難、(2) 国債等への信認の低下、及び (3) 世代間負担の公平性に弊害がある。それゆえ、予算編成では、財政規律を遵守する基礎的財政収支の改善こそが財政健全化の第一目標とされてきた。持続可能な財政の構築に資する基礎的財政収支の改善は、政府が次世代に負担を先送りせず、対 GDP 比の累積債務残高の増大を抑制することを目的としている。したがって、政府は、「遅くとも 2015 年度までに基礎的財政収支赤字の対 GDP 比を 2010 年度の水準から赤字幅半減とし、2020 年度までに黒字化することを目標とする」という財政健全化目標が掲げている。しかし、2013 年度予算案では、経済再生や震災復興等を課題とした積極的な財政・金融政策を採っているため、先の目標達成が小幅ながら改善されているが、当面、政府は「財政規律依存型」財政政策を余儀なくされる点に注意すべきである。

ただ、大規模な金融緩和政策の実施や、景気が改善されれば金利が上昇局面に入る可能性があり、膨大な債務残高をかかえ、リスクの高い財政運営が続くことには変わりはない。したがって、仮に基礎的財政収支が黒字化に転換しても、即座に債務残高増に歯止めがかかるか否かは、長期金利水準に依存している。というのは、景気が拡大し長期金利が上昇すれば、国債費の利払費が膨張するからである。今後

も継続的に、財政規律を遵守した財政健全化政策の再構築によって、可能な限り早く単年度の基礎的財政収支の黒字化を進め、累積債務残高の対 GDP 比の改善を図るべきである。

かくして、2013 年度の国債発行に関して、以下の 4 点が明らかになった。

第 1 に、政府は、依然と循環的財政赤字と構造的財政赤字の両者に苦しめられているという点である。とりわけ、2013 年度予算案は、経済再生・震災復興型予算の実現にある。第 2 に、「中期財政フレーム」の中での積極的な財政・金融政策による景気刺激型予算は財政赤字額を不変とするものの、累積債務残高は増大し、財政再建の道は依然と険しいという点である。一層の国債管理政策が待たれる。第 3 に、新規国債発行を抑制する財政規律依存型予算編成は、社会保障関係費の膨張や公共事業関係費の拡充等によって、十分に機能したとは言えない点である。基礎的財政収支黒字化計画の再構築が急務である。第 4 に、タイムリーな国債管理政策の必要性が問われているという点である。この点は、(1) 超長期債市場の育成、(2) 個人投資家の国債保有の促進、及び (3) 国債整理基金の取崩し等による借入消却など、今後の政策が待たれる。

(えがわ まさし)

[各論Ⅲ] 実質大幅増の公共事業

浅羽 隆史

白鷗大学法学部教授

15ヵ月予算

民主党政権（2009年～2012年）による予算編成では、「コンクリートから人へ」のスローガンのもと、2012年度当初予算こそ実質増額の内容だったものの、公共事業の総額は縮減基調にあった。しかし、新たに発足した第2次安倍政権のもとでは、正反対の予算規模となっている。

2013年度における実質的な公共事業の規模を見るには、当初予算の数値だけでは不十分である。いわゆる「15ヵ月予算」の考え方のもとで編成された2012年度補正予算は、本稿執筆時点において未だ成立しておらず、年度内に公共事業の実施まで行くようなケースはごくわずかしか無いと考えて良いだろう。実質的には、2013年度に実施される予算と言っても差し支えないものである。

公共事業のなかで、その中核となる公共事業関係費は、2013年度当初予算で5.3兆円を計上しており、2012年度当初予算の4.6兆円を15.6%上回っている。ただし、2012年度には公共事業関係費には含まれない地域自主戦略交付金の公共事業関係費相当分が0.7兆円あった。そのため、当該分を勘案すると、2013年度当初予算の公共事業関係費の対前年度増加率は0.3%と微少なものとどまる。しかし、2012年度補正予算において公共事業関係費は2.4兆円増額されており、それを加えた実質的な

規模で見れば、大幅な増加になる。

また、国の実施する公共事業の多くは公共事業関係費として計上されるものの、そのほかに社会福祉施設の建物の建設をはじめ各種のその他施設費がある。2013年度当初予算におけるその他設備費について、厳密な金額は本稿執筆時点で明らかではないが、公共事業等の財源となる建設国債発行額で公共事業全体の姿はある程度窺うことができる（航空機燃料税財源見合の空港整備事業費など建設国債発行対象外の公共事業も存在）。2013年度当初予算の建設国債発行額は5.9兆円であり、2012年度対比で2.3%減少である。しかしそれは、2012年度補正予算において、建設国債を5.5兆円計上し公共事業等を追加しているからに他ならない。その他施設費については、2012年度補正予算で2.3兆円追加し3.5兆円となっている。これは当初予算の196%増とほぼ3倍の規模に相当し、この分を勘案すれば、2013年度の実質的な公共事業の規模は相当大きなものになっていることが確実である。

さらに、復興予算にも公共事業関係のものが含まれる。2013年度当初予算では0.8兆円計上され、前年度当初予算を0.1兆円上回っている。

民主党政権時代には、公共事業を成長のエンジンとすることは避けられてきた。しかし、そうした考え方を捨て、公共事業で成長を創出しようとする姿勢がはっきり見て取れる規模となっている。

地域経済活性化・雇用創出臨時交付金に注目

2013年度当初予算における公共事業関連の内容を見る前に、実質的に2013年度に実施されると思われる2012年度補正予算をチェックする必要があるだろう。2012年度補正予算における公共事業費の注目点は、地域の元気臨時交付金と呼ばれる「地域経済活性化・雇用創出臨時交付金」である。2012年度限りのものとして創設され、その規模は1.4兆円にのぼり、その他施設費の2012年度補正予算追加分の多くを占める。

地域経済活性化・雇用創出臨時交付金は、経済対策の多くを実際に手掛ける地方自治体が着実に実施できるようにするため、経済対策における公共事業等の追加に伴う地方負担総額の原則8割を交付するものである。交付割合については、財政力指数等による上乘せがあり、もっとも財政力の弱い自治体で地方負担額の9割程度が交付される。

地域経済活性化・雇用創出臨時交付金の所管は内閣府であり、各府省に移し替えて執行される。各地方自治体は、経済対策による追加の公共事業等の実施計画を策定する。そして、実施計画に掲載された事業に対し、各地方自治体の追加公共事業等の地方負担額等をベースとして算定された交付限度額を上限として、交付金が交付される。

交付の対象として実施計画に掲載可能な事業は、地方財政法第5条に対応した建設地方債対象事業の地方単独事業、財政法第4条に適合した建設国債の対象となる国庫補助事業（法令で国の補助率や負担率が定められているものは除外）、建設国債対象外の国庫補助事業でその地方負担分が建設地方債の対象となるもの、である。

地域経済活性化・雇用創出臨時交付金自体は新たに創設されたものだが、過去に類似の制度がなかった訳ではない。麻生政権（2008年～2009年）の経済危機対策の一環として2009年度補正予算で創設した地域活性化・公共投資臨時交付金は、制

度の設計や規模（補正予算計上1.4兆円）に至るまで、地域経済活性化・雇用創出臨時交付金と同様である。ただし、麻生政権の経済危機対策は4月だったのに対し、今般のものは年度末に近づきようやく成立の運びとなるものであり、交付された地方自治体は、基金化するなどして、2013年度に入って執行することになると考えられる。

防災・安全交付金の創設

総じて高い伸びの目立つ2013年度公共事業関係費当初予算のなかで、ひときわ伸び率の高いのが「社会資本整備総合交付金」と「農村漁村地域整備交付金」である（表）。

かつて国から地方自治体へ交付される公共事業関連の補助金等は、個別事業ごとに使途が細かく限定されていた。それを、民主党政権発足以降、地方自治体にとって使途の自由度を高める政策が進められてきた。2010年度には、社会資本整備総合交付金と農村漁村地域整備交付金が創設された。これは、国土交通省所管と農林水産省所管の地方自治体向け投資関係補助金等の一部をそれぞれ、地方自治体にとって自由度の高い交付金化する施策であった。2011年度予算では、社会資本整備総合交付金の自由度をさらに高めるとともに、社会資本整備総合交付金を含む各府省所管の都道府県向け投資関係補助金等の一部をまとめて内閣府予算として計上し、地方自治体による使途の自由度をより一層高めた地域自主戦略交付金を創設した。2011年度は都道府県向けだけだったが、2012年度には政令市も対象となった。地域自主戦略交付金の対象となる投資関係補助金等についても、2011年度の8府省9事業から、8府省18事業に拡大された。

このように、公共事業関連の地方自治体向け補助金等の使途の自由度は徐々に拡大されてきたが、2012年度補正予算及び2013年度当初予算では地域自主戦略交付金が廃止され、社会資本整備総合交付金と農村漁村地域整備交付金が大幅に拡大す

表 公共事業関係費の内訳

(単位：億円、%)

	2012年度		2013年度	伸び率	
	当初予算(a)	補正追加額(b)	当初予算(c)	当初予算対比(c/a)	15ヵ月予算での対比(c+b)/a
治山治水対策	6,596	3,594	6,845	3.8	58.3
道路整備	10,202	4,190	10,323	1.2	42.2
港湾空港鉄道等整備	3,369	917	3,481	3.3	30.5
住宅都市環境整備	4,197	689	4,202	0.1	16.5
公園水道廃棄物処理等施設整備	1,268	604	1,389	9.5	57.1
農林水産基盤整備	4,089	4,412	5,661	38.4	146.3
うち農山漁村地域整備交付金	96	1,650	1,128	1073.6	2789.8
社会資本総合整備	14,395	7,963	19,594	36.1	91.4
うち防災・安全交付金	—	5,498	10,460	皆増	皆増
推進費等	886	135	629	-29.0	-13.8
小計	45,003	22,505	52,123	15.8	65.8
災害復旧等	730	1,739	730	0.0	238.0
計	45,734	24,244	52,853	15.6	68.6

注：2012年度当初予算には、地域自主戦略交付金の公共事業関係費相当分の0.7兆円などが上記以外に存在する。

資料：参議院予算委員会調査室編(2012)『財政関係資料集』、財務省(2013)「平成25年度国土交通省・公共事業関係予算のポイント」、国土交通省(2013)「平成25年度予算決定概要」、農林水産省(2013)「平成25年度農林水産予算概算決定の概要」、環境省(2013)「平成25年度環境省重点施策」、経済産業省(2013)「平成25年度経済産業省予算案の概要」より作成。

ることとなった。こうして流れを見てみると、民主党政権における地方自治体の用途の自由度拡大に関する第一歩目まで後退したという評価も可能であろう。とくに、地域自主戦略交付金において、内閣府が各府省所管の投資関係補助金等の一部まとめて予算化していた点は、すべて各府省に戻る形になり、従来からしばしば指摘されてきた府省縦割りの弊害が危惧される。

ただし、2012年度補正予算及び2013年度当初予算では、単に2010年度の姿に戻った訳ではない。それが、社会資本整備総合交付金のなかに新たに設けられた「防災・安全交付金」である。防災・安全交付金は、地方自治体が実施する防災および暮らしの安心に資する事業に対し、一括化して地方自治体に交付するものである。

具体的には、事前防災・減災対策として大規模地震や風水害・土砂災害に対する事前防災・減災対策、老朽化した社会資本等の総点検の実施、長寿命化等戦略的維持管理・改修の実施、公共施設の耐

震化等の安全性強化、密集市街地等の防災性の向上、住宅・建築物の耐震化、防災公園の整備などが例示され、地域における総合的な生活空間の安全確保として、通学路対策、無電柱化などがあげられている。また、社会資本整備総合交付金と同様に、全体事業費の20%目途に、ハザードマップ作成、避難計画策定、避難訓練などのソフト面での効果促進事業も含まれる。

今後は、地方自治体にとっての使い勝手が、2012年度までの地域自主戦略交付金と比較して果たして良くなるのかがポイントになる。

維持管理の強化と大型直轄事業の推進

税制改正において自動車重量税の道路特定財源復活の議論があり、話題となった道路整備事業は、2013年度当初予算を前年度当初予算と対比すれば1.2%と微増に過ぎない。しかし、2012年度補正予算と合わせて考えれば、42.2%という高い伸び

を示している(表)。また、中央自動車道笹子トンネルにおける天井崩落事故をきっかけに、老朽化した社会資本の維持管理・更新が注目を集めるようになった。とくに高度経済成長時代に集中投資した社会資本の維持管理は、喫緊の課題と言って良いだろう。2013年度当初予算の道路整備事業における維持管理関係費は2515億円と2012年度当初予算と比べ、17%と大幅な増加となった(2012年度補正予算でも873億円計上)。ただし、当初予算としての水準そのものは、数年前のものに戻ったに過ぎない。一方、大都市圏環状道路の整備をはじめ、基幹ネットワークの整備などが予算計上されている。さらに、社会資本整備総合交付金、防災・安全交付金では、地方自治体の要望に応じて道路整備に充当することが可能である。

整備新幹線の推進も予定されている。2012年6月に認可・着工された北海道新幹線の新函館－札幌間、北陸新幹線の金沢－敦賀間、九州新幹線の武雄温泉－長崎間は、それぞれ10～20年程度の工期を見込んでいる。現在、建設中の整備新幹線は、3路線5区間となっている。2013年度当初予算では、2012年度当初予算と同額の706億円(2013年度の総事業費は2660億円)を計上している。

治山事業では、民主党がマニフェストにおいて中止と明記していたものの、2012年度に一転して建設再開に舵を切った八ッ場ダムについて、「早期完成に向けて取り組みを進める」との基本的な方針に沿って、2012年度当初予算に続いて本体工事の準備に必要な関連工事を進めるための予算を計上している。

こうした象徴的な大規模公共事業は、いずれも前政権が2012年度に再開・着工したものであり、2013年度はそれを着実に推進する予算となっている。新規事業として目立つものには、那覇空港滑走路増設事業があげられる。那覇は2011年度の国内空港発着回数で羽田、成田、福岡に次ぐ頻度だが、滑走路が1本(福岡も1本)だけのため、それを増設する事業である。全体の事業費は1900億円を見込んでおり、その財源を空港整備勘定等の公共事業予

算に加え、沖縄振興予算の活用が予定されている。2013年度当初予算では、新たに130億円が計上されている。

また、2013年度予算規模は2億円と公共事業の中では小さいものの、従来の長期優良住宅等推進環境整備事業を廃止し創設された「空き家管理等基盤強化推進事業」は、大変興味深い事業である。今後さらに増大することが予想される空き家の活用や適正管理、除却を支援する事業で、2015年度末を支援の期限としているものの、将来的に重要なビジネスに発展する可能性を秘めている。

復興予算では復旧事業の増加が特徴

2013年度予算編成の基本的な考え方の一つに、東日本大震災からの復興加速が掲げられている。これは、復興半ばの現在の状況から考えれば、妥当なものであろう。

2013年度の公共事業関係の復興予算は、復旧事業が2012年度の2370億円から5563億円(2012年度補正予算を加えれば5574億円)へと倍増以上になっているのが目立つ。復興事業については、2012年度の2096億円から2557億円(同2659億円)と、復旧事業ほどの伸びではない。一方、全国防災対策事業は、2012年度の2822億円から、367億円(2012年度補正予算ゼロ)へと激減している。

一般的に、大規模災害が発生した場合、当初は復旧事業への予算配分が大きく、時間の経過とともに復興事業が拡大していく傾向にある。これは、まず被災地において必要不可欠な諸施設を原形に戻す復旧を行い、そのうえで災害に強いまちづくり等の中長期的課題の解決を図る復興を実施する、という傾向だからである。2013年度予算における復旧事業の大幅拡大は、東日本大震災による被害の大きさと、復旧にかかる時間の長さを象徴している。一方、全国防災対策事業については、その対象が問題視されたこともあり、大幅に減額されることとなった。

(あさば たかし)

[各論IV] 生活保護基準引下げが先行する 社会保障関係予算

吉岡 成子

参議院厚生労働委員会調査室首席調査員

微増となった社会保障関係費

2013年度予算の一般会計社会保障関係費は、前年度（当初、以下同じ）より2兆7323億円（10.4%）増の29兆1224億円となった。社会保障関係費が一般会計に占める割合は31.4%となり、基礎的財政収支対象経費から地方交付税交付金等を除いた額に占める割合は54.0%と過去最高を記録した。

しかし、この大幅な伸びは、2012年度予算では「年金交付国債」で確保するとして、基礎年金国庫負担割合2分の1を維持するための年金差額分が計上されなかったことに伴う見かけ上のものである。その後、民主・自民・公明の3党合意を経て、年金差額分は赤字国債である年金特例公債により確保することとされ、2012年度補正予算において2兆5044億円、2013年度予算では2兆5172億円が計上された（社会保障関係費分）。年金差額分を追加した実質的な伸びは2279億円（0.8%増）と微増にとどまる。

社会保障関係費を分野別にみたのが図であり、医療が+3.2%、更に介護が+6.5%と大きく伸びているのに対し、年金は実質対前年度比1.6%の減少となり、生活保護費は微増、社会福祉費は微減、保健衛生対策費・雇用労災対策費は引き続き減少傾向にある。

年金給付費が減額となったのは、前々年度2011年度の精算額の拡大（約3300億円）による。この精

算額の拡大は、2011年度予算において年金記録の解明の進捗に伴う給付費増を見込んでいたところ、実際にはそれほど伸びなかったことによる。なお、2013年度の年金額については物価スライドによる改定は行われないが、過去の物価下落時に年金額を引き下げなかったことによって生じた特例水準（2.5%）の段階的解消のため、10月から1.0%引き下げられる。

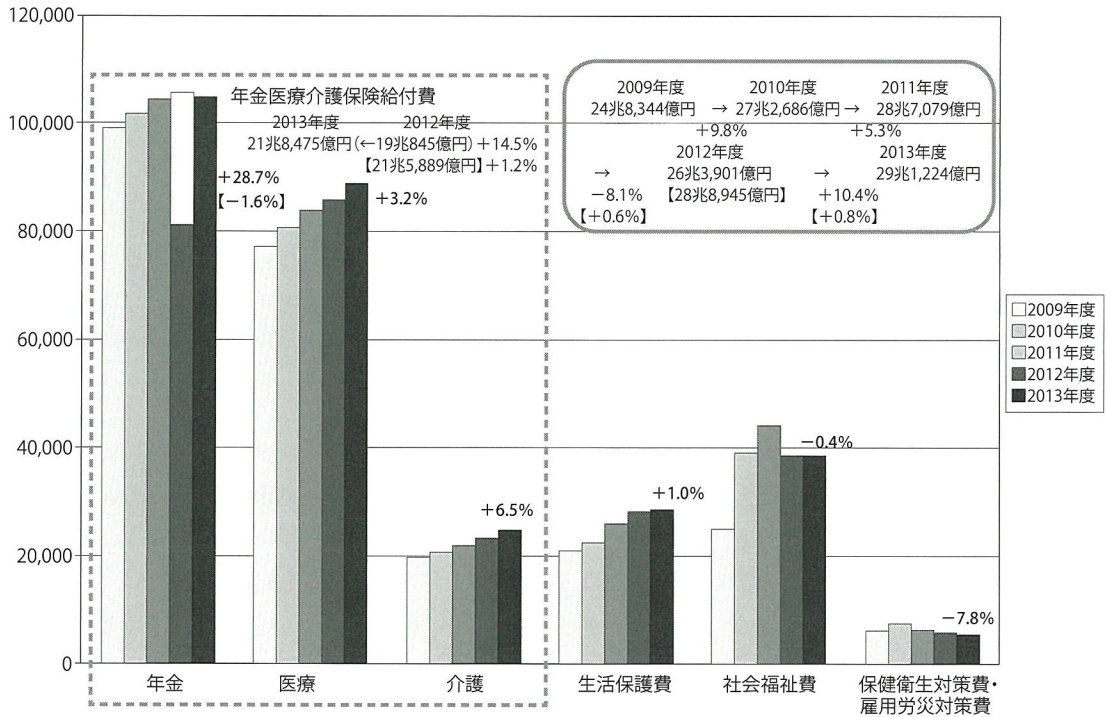
2013年度社会保障関係予算については、このほか、民主党政権時の経済危機対応・地域活性化予備費等の使用（厚生労働省所管は第1弾[2012.10.26]120億円、第2弾[11.30]3414億円）と2012年度補正予算（厚生労働省予算の追加額は緊急経済対策関係で7034億円）において一部前倒しが図られている。

生活扶助基準等の見直し

2013年度予算で焦点となったのが生活扶助基準等の見直しである。

生活保護については、受給人員が2011年7月に過去最高を記録して以降も増加傾向にあり、2012年11月には214万7303人となった。自民党は、生活保護費の増大は民主党政権のばらまき施策が一因として適正化を訴え、2012年末の総選挙では生活保護水準の原則1割カットを政権公約に掲げた。さらに、自公の連立政権合意では、生活保護における不正受給対策の徹底や、自立・就労などの支援施

図 最近の社会保障関係費の内訳の推移



資料：財務省「平成25年度社会保障関係予算のポイント」等より作成
 注：【】は2012年度年金差額分のうち社会保障関係費を追加した額

策と併せた適正化に向けた見直しが明記された。

生活保護基準については、1984年以降国民の消費水準と均衡した水準を維持・調整する「水準均衡方式」が採用され、全国消費実態調査の結果をもとに5年に1回水準の検証が行われる。ただし、前回2007年検証結果に基づく基準見直しは、原油価格の高騰や世界金融危機の経済への深刻な影響を考慮して見送られ、据え置かれたまま今日に至っている。生活扶助基準等の検証を行ってきた社会保障審議会生活保護基準部会は、2009年全国消費実態調査の第1・十分位層を一般低所得層として年齢階級別、世帯人員別、地域別に基準額と比較した報告書を2013年1月18日にとりまとめた。

この検証結果等を踏まえ、2013年度予算においては、①生活保護基準部会報告書を基に年齢・世帯人員・地域差による影響を調整するとともに、②2008年以降の物価の動向を勘案し、2013年8月

から2015年度まで3年程度かけて段階的に生活扶助基準を見直すこととしている。これによる財政効果は3年で670億円程度（国費、うち①は90億円、②のデフレ分[-4.78%]は本体部分510億円、加算分70億円）と見込まれ、2013年度は150億円が削減される。この措置により受給世帯の96%が減額となるが、個々の減額は10%以内となるよう調整される。

同時に、乳幼児から高齢者まで一律に人数倍した額を支給している期末一時扶助についてスケールメリットを勘案するよう見直す。その財政効果は2013年度約70億円と見込まれる。

これと併せ、不正受給対策の徹底、後発医薬品の原則化を含む医療扶助の適正化、生活保護受給者を含めた生活困窮者の自立・就労支援の強化等により、450億円（就労支援強化で340億円、医療扶助適正化で75億円、その他適正化対策で36億円）の国費削減が見込まれている。

ただし、これらの削減効果は受給者の増大に伴う給付費増を下回り、2013年度の生活保護費負担金は2兆8224億円（うち生活扶助9274億円、医療扶助1兆3146億円）と前年度より微増する。

一方、生活保護の適正化対策として50億円（生活保護世帯の親子への養育相談・学習支援、生活保護世帯の子どもの居場所の確保や就労体験の機会提供、生活保護受給者の居住支援と代理納付を活用した住宅扶助の適正化等）、生活保護受給者等就労自立促進事業（仮称）の創設として72億円（自治体にハローワークの常設窓口を設置するなどワンストップ型就労支援体制の全国的整備等）、生活困窮者に対する包括的相談支援、多様な就労支援や生活支援などを行うモデル事業の実施として30億円、計152億円が計上された。

しかし、生活扶助基準等の引下げは、受給者の生活に直結する。特に、今回の見直しで最も削減額が大きいのは中・高校生を複数抱える都市部の子育て世帯であり、子どもの貧困、貧困連鎖の防止という観点から問題視する声もある。また、今回の見直しでは、生活保護基準部会の検証結果に基づくゆがみの是正より、デフレによる引下げ効果の方が大きい。2%の物価上昇を目標に掲げる中で過去のデフレ分を引き下げることへの批判もある。

さらに、生活保護基準は、住民税の非課税限度額や社会保険料、保育料、就学援助の基準とも連動しているため、低所得層全般に影響が及ぶ懸念がある。政府は、2013年2月5日の閣僚懇談会において、生活扶助基準の見直しに伴う他制度への影響については、それぞれの制度の趣旨や目的、実態を十分考慮しながら、できる限りその影響が及ばないように対応することを基本的考え方とする等としているが、その対象は広範にわたり、今後の対応が注視される。

その一方で、民主党政権が策定をめざしていた生活困窮者支援のための生活支援戦略は、未策定のまま今日に至っている。新たな生活困窮者支援制度の創設と生活保護制度の見直しについて検討を進めてきた社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会は、2013年1月25日に報告書

をとりまとめた。特別部会報告書は、①相談支援、多様な就労支援、生活支援、家計管理支援等、生活困窮者に対する新たな支援体制の構築、②生活保護制度における勤労控除の見直しや就労インセンティブのための新たな手当制度、住宅手当の制度化等を含む生活保護制度の見直しを求めたが、具体的な制度設計はこれからであり、これに係る法案提出の目途は立っていない。生活扶助基準の引下げが先行する一方で、本来一体的に行われるべき生活困窮者に対する支援策や制度見直しは、政権交代により置き去りにされる懸念がある。

高齢者医療費の負担軽減見直しは先送り

一方、2008年4月の高齢者医療制度発足以降、暫定的に続けられてきた70歳～74歳の窓口負担の軽減（本則2割を1割に凍結）や保険料負担の軽減の見直しについては、参議院議員通常選挙を控え、政権発足後早々と先送りが決定された。

70歳～74歳の窓口負担や低所得高齢者の保険料軽減措置については、2010年12月の高齢者医療制度改革会議の最終報告書において段階的廃止等の方向性が示されたが、2012年2月の社会保障・税一体改革大綱では、「2012年度は予算措置を継続するが、2013年度以降の取扱いは2013年度予算編成過程で検討する」とされた。

2013年1月11日に閣議決定された「日本経済再生に向けた緊急経済対策」では、「70歳～74歳の医療費自己負担については、当面、1割負担を継続する措置を講じるが、本措置の在り方については、世代間の公平や高齢者に与える影響等について、低所得者対策等とあわせて引き続き検討し、早期に結論を得る。」とされ、2012年度補正予算において、70歳～74歳の窓口負担軽減措置の継続として1898億円、低所得高齢者への保険料軽減措置の継続として554億円、サラリーマンの被扶養者だった高齢者の保険料軽減措置の継続として222億円の計2683億円が計上された。しかし、70歳～74歳の窓口

負担については、財政制度等審議会財政制度分科会が1月21日の「平成25年度予算編成に向けた考え方」において2013年度中の法定の負担割合（2割）の実現を求め、厚生労働大臣も「早急に結論」と答弁している。参議院選挙後の動向が注目される。

なお、民主党が廃止を主張する後期高齢者医療制度については、自民・公明は制度の継続を前提としており、社会保障制度改革に関する3党協議は必ずしも進んでいない。社会保障制度改革推進法は、社会保障制度改革について2013年8月21日までに社会保障制度改革国民会議における審議の結果等を踏まえ、必要な法制上の措置をとるよう定めている。しかし、給付減、負担増の争点化をおそれ、結論は参議院選挙後に先送りとの観測報道がなされるなど、その行方は明らかではない。

一方、協会けんぽの財政窮迫に対応するため、2013年度予算では、2010年度から実施されてきた暫定措置（①国庫補助率の引上げ〔13%→16.4%〕、②後期高齢者支援金の3分の1への総報酬制の導入）を2年間延長するとともに、協会けんぽの準備金を2014年度まで取り崩せることとする。これにより2013年度は①による歳出増2030億円、②による歳出減1079億円、差引950億円の歳出増となり、協会けんぽの保険料率（平均）は、2014年度まで現行の10.0%を維持できる見通しである。

子育て支援策の充実と難病対策等

子育て支援に関しては、待機児童解消のため、保育所等の受入れ児童数の拡大（約7万人増）を図ることとし、保育所運営費負担金は4256億円と対前年度比7.4%増となった。

併せて、年金特別会計子どものための金銭の給付勘定における児童育成事業等において、家庭的保育（対象児童数1万人→1.3万人）、延長保育（58.0万人→60.2万人）、休日保育（10万人→11万人）、夜間保育（224ヵ所→252ヵ所）、病児・病後児保育（延べ143.7万人→171.8万人）などの多様な保育の充実が

図られる（342億円→355億円）。また、放課後児童クラブについても実施か所数の増（2万6310ヵ所→2万7029ヵ所）等がなされる（308億円→316億円）。

このほか、安心こども基金について2013年度末まで1年間延長され、2012年度補正予算において保育士の確保のため438億円、認定こども園等における保育や地域の子育て支援の充実等のため118億円が積み増しされた。また、従来本予算に計上されてきた子育て支援交付金の事業も安心こども基金等に移行する。

保育所の整備等については、少なくとも2015年度の子ども・子育て新制度開始まで安心こども基金以外財源がないが、基金の延長は今回も単年度に限定され、見通しが立ちにくい状況が続く。子育て支援については消費税増税による7000億円のほかなお3000億円の財源が必要とされ、新制度導入までに安定財源を確保できるかが課題となる。

子育て支援に関連して、安心こども基金と同様、補正予算による基金事業の延長で対応してきた子宮頸がん予防等3ワクチン接種事業は2013年度から定期接種化され、基金は廃止、一般財源化される。同様に、妊婦健診の公費助成も一般財源化される。この一般財源化に際し、1月27日の総務・財務・厚生労働3大臣合意では、2013年度における住民税の年少扶養控除廃止等による追加増収分886億円（子宮頸がん予防等ワクチン接種522億円、妊婦健診364億円）の活用が確認された。

一方、これに伴い、地方の超過負担軽減のため、2012年度において暫定的に、年少扶養控除の廃止等による地方増収分のうち269億円が投入された特定疾患治療研究事業（難病の医療費助成）に対する地方増収分の配分はなくなる。代わりに先述の3大臣合意では、特定疾患治療研究事業については①2014年度予算において超過負担の解消を実現すべく、法制化その他必要な措置について調整を進め、②2013年度予算における国庫補助金について、その国費不足額が2012年度の不足額を下回るよう所要額を計上することとされた。この結果、特定疾患

治療研究事業は、2013年度予算において前年度比90億円増の440億円となり、2013年度予算における国費不足額は233億円と前年度の291億円を下回った。

難病の医療費助成については社会保障・税一体改革大綱に盛り込まれ、概算要求でも事項要求とされていたが、2013年の見直しは見送られた。難病対策については、2013年1月25日、厚生科学審議会疾病対策部会難病対策委員会から公平・安定的な医療費助成の仕組みの構築を含む提言がなされており、法制化も含めた新たな制度構築と安定的な財源確保が求められる。

このほか、障害者支援施策についても2013年4月からの障害者総合支援法の施行等を踏まえ地域生活支援事業の充実等が図られ、自立支援給付（障害福祉サービス）については対前年度比10.7%増の8229億円が計上された。これまで補正予算の基金事業として継続・延長されてきた障害者自立支援対策臨時特例交付金は廃止され、事業者に従前収入の9割を保障する新体系定着支援事業等はないが、地域生活を支える24時間連絡体制の整備や施設の改修・増築等については一般会計予算等で引き続き実施される。なお、前政権が公約に掲げ概算要求で事項要求とした年金保険料の事務費への充

当の解消は、2013年1月の概算要求入れ替え時に取り下げられたが、同じく前政権下で課題とされていた自立支援医療の利用者負担の在り方については、2013年度予算においても引き続き検討することとされた。

政権交代後の2013年度社会保障関係予算においては、生活扶助基準の見直しの一方で、概算要求時に8400億円（年金1700億円、医療3600億円、介護1400億円等）とされた自然増は切り込まれなかった。しかし、小泉内閣の方針を引き継ぎ自然増2200億円の抑制を実行したのは第1次安倍内閣であり、今後国民負担の抑制等の観点から医療・介護をはじめ社会保障給付の重点化・効率化が図られる可能性は高い。

しかし、世代間の負担の公平を図り、制度を持続可能なものとするために、給付の重点化・効率化は避けて通れない。どの政党が政権を担おうと問題の単なる先送りは許されない。社会保障制度改革に係る法的措置の期限は本年8月21日と法定されており、その1月前には参議院通常選挙がある。国政選挙を前にした政治情勢の下で社会保障制度改革にどう取り組むのか、制度改革に対する政党の基本的姿勢が問われよう。

(よしか せいこ)



[各論V] 東日本大震災後の特別会計と 財政投融资

関口 浩

法政大学大学院政策科学研究科教授

近年の特別会計の動向

2013（平成25）年度の特別会計は、歳出純計が185.4兆円で、その内訳は①国債償還費等に84.0兆円、②社会保障給付費に57.8兆円、③地方交付税交付金等に20.0兆円、④財政融資資金繰入れに11.6兆円で9割強を占めており、それに⑤復興経費に3.8兆円が加わり、残額は8.2兆円となっている。この構成は過去5年の動向と比較してみてもほとんど大きな変化はないといってよい。ただ、国の特別会計は、昨年度、未曾有の災害に対処するためにそれまでの特別会計改革の流れに反する形で、東日本大震災復興特別会計を創設して総数18になり歳出純計は190.5兆円となった。それまでは特別会計改革の流れの中で、2006（平成18）年度に31あった特別会計の総数は、2007年度に28、2008年度に21、2010年度に18、2011年度には17と、その数を減少させてきた。

しかしながら、会計の総数は減少してきたものの、純計事業歳出は2006年度の225.5兆円から2007年度の175.4兆円にやや圧縮された感がみられ、2008年度には178.3兆円、2010年度に176.4兆円、2011年度に182.2兆円と、特別会計の数の減少が豪語されてきた割には金額の減少に結びついてはいえない。これは総数を減らすために単に区画整理をただけで、勘定数が2006年度の62、

2007年度の57、2008年度に53、そして2012年度には52と、あまり変化していないことからもうかがえる。また、一般会計化が決まったとしても経過措置として特別会計の他勘定に組み込むなどして実質は特別会計にとどまっており、近年では2011年度の登記特別会計の一般会計化だけが名実ともに一般会計化されたものといえる。

特別会計歳出純計から国債償還費、社会保障給付費、地方交付税・財政融資資金繰入れ、および復興経費を除いた額の推移をみると、2005（平成17）年度が17.2兆円、2009年度が10.0兆円、2010年度が9.3兆円、2011年度が8.8兆円、2012年度が8.4兆円、そして2013年度が8.2兆円と、微減してきているようにもみえる。これらのことからいえるのは、予算制度がかなり複雑なものとなっている上に、その時々調整によって、表面的にはどのように動かすこともでき、真実がわかりにくくなっているということであろう。こうしたことを踏まえて概観すると、復興経費という特別な要因を取り除いたとしても、近年の特別会計の歳出総額には特別会計改革に伴う大きな減額はみられないということであろう。

安倍政権による予算の目玉の一つとされる 東日本大震災復興特別会計の増額

東日本大震災復興特別会計は、①東日本大震災からの復興に係る国の資金の流れの透明化を図ると

表1 平成24年度から25年度までの東日本大震災復興特別会計

(単位:億円)

	平成24年度当初 (A)	平成24年度補正 (B)	平成25年度当初 (C)	15か月予算 (B+C)	総額に占める割合(%)		
					(A)	(C)	(B+C)
租税収入	5,305	252	12,240	12,492	14.1	27.9	22.4
復興特別所得税	495	-	3,095	3,095	1.3	7.1	5.5
復興特別法人税	4,810	252	9,145	9,397	12.7	20.9	16.8
一般会計受入	5,507	14,493	12,462	26,955	14.6	28.4	48.3
復興債収入	26,823	▲2,790	19,026	16,236	71.0	43.4	29.1
公共事業費負担金収入	118	▲2	112	110	0.3	0.3	0.2
歳入総額	37,754	11,953	43,840	55,793	100.0	100.0	100.0
災害救助等関係経費	762	-	837	837	2.0	1.9	1.5
災害廃棄物処理事業費	3,442	-	1,266	1,266	9.1	2.9	2.3
復興関係公共事業等(公共事業等の追加)	5,091	751	8,793	9,544	13.5	20.1	17.1
災害関連融資関係経費	1,210	-	963	963	3.2	2.2	1.7
地方交付税交付金	5,490	1,214	6,053	7,267	14.5	13.8	13.0
東日本大震災復興交付金	2,868	-	5,918	5,918	7.6	13.5	10.6
原子力災害復興関係経費	4,811	700	7,094	7,794	12.7	16.2	14.0
その他の東日本大震災関係経費	8,826	512	6,255	6,767	23.4	14.3	12.1
全国防災対策費	4,827	-	-	-	12.8	-	-
その他の復興費	3,999	-	-	-	10.6	-	-
復興加速・福島再生予備費(予備費)	4,000	-	6,000	6,000	10.6	13.7	10.8
国債整理基金特会繰入	1,253	9,895	662	10,557	3.3	1.5	18.9
規定経費の減額		▲1,120		▲1,120			
歳出総額	37,754	11,953	43,840	55,793	100.0	100.0	100.0

出所：財務省資料から作成。

- 注： 1) 平成24年度補正予算の既定経費の減額は現段階の資料制約から各歳出に分けられないため、総額に占める割合には反映されていない。
2) 政権交代等により、費目名等に変更があるものがみられる。

共に、②復興債の償還を適切に管理するため、2012年度に創設されたものである。東日本大震災は2011年3月11日に発生したのであるが、特に震災直後の菅政権の対応は極めてお粗末としかいいようがなく、当時の補正予算編成も後手に回った末に、野田首相に交代し予算上では震災からようやく1年ほど経て東日本大震災特別会計ができて本格的制度的枠組みの確立をみたともいうべき状態であった。

未曾有の災害であり被害額の推計が極めて難しいことは理解できるが、復興するからには最終到達点までとはいえずとも、少なくとも英知を集結させて短期的な一里塚までの工程を迅速に提示する必要があったといえよう。その一里塚となりうる物的資産の

被害額(推計)がようやく2011年6月24日に内閣府から16.9兆円と出された。しかし、この数値は積算根拠すら明示されておらず、阪神淡路大震災の経験からはじき出したものともいわれている。そして、この推計に対してはあまりに過剰な額との批判もあり、その論拠にそもそも私有財産の被害について国ないし公共部門がどこまで対応すべきかをまず検討すべきで、私有財産の復旧にまで過度に及ぶべきではないとする見解もある。未曾有の災害でもあり、それに対応するのはなかなか難しいものではあるが、復興にあたり政府の関与すべき範囲を迅速に、ある程度確定した上で予算編成に臨むべきであったといえよう。

こうした曖昧さの中で、当時の政権が2011年7月

に出した回答は今後5年間の復興予算を19兆円とするというものであった。それから8ヵ月ほどして野田政権の下で成立した2012(平成24)年度東日本大震災復興特別会計は、表1(A)に示されているものである。これによると、公共事業、地方交付税、原子力関係、全国防災対策費に10%強の配分がなされていたことがわかる。昨年度、復興特会を含む予算執行中に、2011年度の補正予算について、東日本大震災関係経費に「全国防災対策費」などが含まれていることが指摘され、主権者である国民の眼に明らかとなった。2012年度復興特会はそれ以前に編成されたこともあり、「全国防災対策費」が「東日本大震災復興」と銘打った会計に堂々と姿を現していたが、2013(平成25)年度復興特会では表1(C)にみられるように、形式的に「その他の東日本大震災関係経費」に吸収され、現在公表されている資料の内訳にはこの項目は出てきていない。2013年度復興特会では、これは財源を一般会計から繰入れた上で、その繰入額を被災地以外について、既契約歳出化分も含めて、学校施設耐震化に907億円、津波被害対応公共事業に367億円とするとしている。これらは「東日本大震災関係経費」といえば関係づけられなくもないが、ここに被災地以外の地域を含めることは一般常識との齟齬を免れ得ない。特別会計を設置した意義を全く無にしてしまうともいえる。

復興特会に残す何らかの意味合いがあるのであればそれを主権者たる国民に明確に説明しなければなるまい。実質的には一般会計扱いになっているともいえるが、悪あがきをするかのごとく、主権者たる国民の意識を無視して、これらの経費を震災特会に残すことは問題であるといえよう。関連法にあたる特別会計法でもその第222条で、東日本大震災を「平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震及びこれに伴う原子力発電所の事故による災害」と明記しており、ここから想定できる被害地域もおのずと限定できる。また何より、東日本大震災復興特別会計は、多くの国民の常識としては東日本大震災からの被災地の復興のためにという合意の下に、財源

として復興特別税を徴収し、復興債を発行しているものである。このことは、財政民主主義の観点からはごく当然のことである。

2013年度予算は2012年度第1次補正予算と合わせた15ヵ月予算でみなければならないといわれるが、まず2013年度復興特会単体でみると、表1(C)にみられるように、復興関係公共事業費に20.1%と5分の1の予算を割り、原子力災害復興経費に16.2%の予算を充てていることが目を引く。これに対しては、復興を加速させるという名の下に単にバラマキをし「ハコモノ行政」に回帰していると批判する見解もあるが、震災以来遅々としている生活基盤の再建や行く手をさえぎる原子力問題に果敢に対処していくためには、これまでの政権に欠けていたこのような勢いというものも必要であるかもしれない。

そして、この公共事業と原子力問題に支柱をおいたことは、2015年度までの5年間の復興予算枠を前政権までの19億円から25億円と増額したことと軌を一にするとみてよからう。この増額は被災地住民の安心を確保することを表向きの目的としているが、被災地の防災集団移転が本格化する2013年度には、新居建設が難しい人向けの公営住宅建設等もあり、復興予算枠残額2兆円を2015年度まで持たせることが極めて困難であるとする復興庁などの台所事情が影響しているとする見解もある。そのために安倍政権は、復興予算枠を6兆円増額することにしたが、その分は日本郵政株売却収入で4兆円、決算剰余金で2兆円捻出するとしている。ただ理屈をこねると、復興予算枠を総額25億円とする根拠が前政権以来明確でないので、これを明らかにする必要がある。なぜなら、東日本大震災特別会計に限っていても、復興のためとして国民が納税しているからである。前政権から未解決の問題である使途の積算を明らかにすることは、やや時間がかかると思われるが、このことも財政民主主義の観点から当然のことなのである。

具体的な予算の重点化として、①復興・再生の加速化のために、福島定住緊急支援交付金(子供向け屋内運動施設整備、割安賃貸住宅の整備等)に100億

円、②東日本大震災復興交付金の増額（住宅地の高台移転等のまちづくり等）に5918億円、③津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金（同地域に新規立地する企業支援）に1100億円があげられている。

なお、15ヵ月予算は表1(B+C)に示されているが、安倍首相が強いリーダーシップをみせながら景気回復と被災地の復興に挑もうとしていることを反映して、復興関係公共事業の割合が17.1%、原子力災害復興関係経費が14.0%と目立つことには変わりはない。ただ、2012年度第1次補正予算では復興債償還財源に充当するために国債整理基金特別会計への繰入れが9895億円なされている。このため、15ヵ月予算でみるとこの割合は最も高い18.9%を占めている。なお、平成24年度補正予算を示した表1(B)でこの繰入れ9895億円分と歳入の復興債2790億円の減額により、これら合計額1兆2685億円が来年度の復興財源の追加に位置づけられると、やや持って回った説明がなされている。

国債整理基金特別会計の基金の取り崩しと借換債

国債整理基金特別会計は、一般会計または特別会計からの繰入資金等を財源に公債、借入金等の償還及び利子等の支払いを経理するために設置されたものとされ、減債基金の役割を担っている。

2013年度予算では、この特会の国債整理基金残高10兆2000億円のうち7兆2000億円を取り崩して2013年度の国債償還に充てることとされた。これまでは大規模災害やシステム障害により国債発行ができない事態になったときに備えて財務省は国債整理基金の残高を10兆円規模に維持してきたとされる。ところが2013年度は当初、借換債が前年度よりも7兆円ほど増えると見込まれ、財政規律の乱れによる市場の信任を失わせないためにも、これを2012年度当初予算並みに抑える必要があった。そのため、過去に発行された国債が満期を迎えた際の償還財

源として発行する借換債の発行を抑制するためにこの手段に出たとされている。そして、この取崩しにより万が一の事態が発生した場合にも対応できるように、日本銀行から原則一日の短期資金を、無担保かつ無制限に借り入れられるように財務省と日銀で合意した。また、10兆円余の国債整理基金を全て償還財源にまわさなかったのは、1回当たり2.9兆円の国債入札が不調に終わった場合でも資金繰りに支障が出ないようにしたためとされる。

国債については本誌別稿で詳細に述べられているが、予算編成にはこの種のウルトラCがしばしばみられるのであり、これらを追いながら予算分析を重ねることはかなり忍耐を要するといえる。

2001年度の財政投融资制度大改革後の概況

財政投融资は、かつて「第二の予算」とまでいわれ、予算に匹敵する役割を果たしていたが、そのあり方にさまざまな問題が指摘され2001（平成13）年度から、市場金利を基準として効率性を求め、また特殊法人などの整理をするといった、大改革により新制度となった。それまでの民間金融と補助金の要素が交じり合った制度から、新制度では資金の自主運用ないし自己調達を原則とすることとなり民間金融の色彩をかなり強めたのである。このため、政府が関与すべき事業とそうすべきでない事業を吟味せずに無原則に民営化がなされているといった批判的見解もみられる。

こうして、改革後の財政投融资は、①租税負担によることなく、②国債である財投債の発行などにより調達した資金を財源に、③政策的な必要性があるものの、民間では対応が困難な長期・固定・低利の資金供給や大規模・超長期プロジェクトの実施を可能とするための資金の融資、出資とされている。

表2は、財政投融资改革のあった2001年度以降近年の財政投融资の原資の状況を示したものである。そして、財政投融资計画（当初）と一般会計歳出

表2 財政投融資の原資

(単位:億円)

	平成13年度当初 (2001年度)	平成18年度当初 (2016年度)	平成23年度当初 (2011年度)	平成24年度当初 (2012年度)	平成24年度補正 (2012年度)	平成25年度当初 (2013年度)	総額に占める割合(%)	
							2001年度	2013年度
産業投資	790	442	2,912	1,804	4,059	2,638	0.2	1.4
財政融資資金	287,448	103,615	109,101	135,242	4,028	130,621	88.3	71.0
財政融資資金	261,148	98,815	109,101	135,242	4,028	130,621	80.2	71.0
郵便貯金	10,000	1,700	-	-	-	-	3.1	-
簡易生命保険	16,300	3,100	-	-	-	-	5.0	-
政府保証	37,234	45,989	37,046	39,436	-	50,637	11.4	27.5
国内債	29,613	39,989	29,146	35,821	-	42,537	9.1	23.1
外債	7,621	6,000	7,900	3,615	-	8,100	2.3	4.4
合計 (A)	325,472	150,046	149,059	176,482	8,087	183,896	100.0	100.0
一般会計歳出(当初) (B)	826,524	796,860	924,116	903,339	102,027	926,115		
(A)/(B) (%)	39.4	18.8	16.1	19.5	7.9	19.9		

出所:財務省資料から作成。

(当初)を単純に比較したものが(A)/(B)であり、財政投融資の規模が一般会計予算のどれほどの割合であるかを概観したものである。2000年度には51.4%あったこの割合は、2001年度には39.4%と4割弱に低下し、財政融資資金の中に経過措置でまだ郵便貯金や簡易生命保険が残っていた5年後の2006年度には18.8%とほぼ半減し、民営化の風にさらすという改革の所期の目的は数値的には達成したとみてよい。

2013年度の財政投融資計画

2013年度の財政投融資計画の規模は18兆3896億円で、一般会計歳出当初予算92兆6115億円の19.9%と、ほぼ2割に相当している。この割合は近年20%弱で推移していて、市場の風にさらした後の、いまの時代に見合う政府が関与すべき事業の範囲がある程度固まりつつあるとみてもよいのかもしれない。昨年度版にあたる『平成24年度財政投融資計画の説明』によると、2012年度の計画策定にあたっては、①事業の重点化・効率化を図り、②税財源によらない財政対応の重要性を勘案し、③東日本大震災からの復興・日本の成長力強化に対応すること

とされていた。現段階では平成25年度版のそれがまだ刊行されていないが、2013年度財政投融資計画策定のその方向性は、政権が変わったものの、ほぼ同じとみられる。それに加えて2013年度政府予算案が、景気のでこ入れとデフレ脱却の道筋をつけることを優先としていることとあいまって、①長期リスクマネー(リスクマネーとは高リスク高収益を基本とする)等と呼び水として供給して民間投資を喚起すること、②経営改善に取り組む中小企業等を支援すること、③海外展開する日本企業を支援することを、2013年度財政投融資計画では対応しようとしている。

具体的には、2013年度財政投融資計画の45.4%占める民間企業等金融支援が8兆3629億円と最も多く、そのほぼ半分の4兆705億円は、日本政策金融公庫を通じて新事業展開や経営改善に取り組む中小企業や小規模事業者の支援に重点的に充てるとしている。この事業規模は5兆8994億円とされているが、その7割近くを財政投融資で対応しようとしている。これは既に2012年度補正予算で4900億円増額されている。また、中堅・中小企業を含む日本企業による海外M&A(合併買収のこと)、激化する国際的資源獲得競争の中での大震災後のエネルギー・資源確保、アジアを中心としたインフラ整

備需要に対する海外事業展開に対応すべく国際協力銀行を通じて2012年度補正予算で690億円計上されたところに、2013年度財政投融资計画で1兆2600億円増額となった。景気を上向けるために財政投融资を通じて国内弱小企業の経営向上を支援すると共に、グローバル化を踏まえての海外進出を積極的に支えようとする姿勢がみてとれる。また、資源に乏しいわが国にとって、資源問題はこれまでもずっと懸案事項であったのであるが、東日本大震災は多くの国民に対して将来のエネルギー問題に目を見開かせてくれた感がある。石油天然ガス・金属鉱物資源機構を通じて、天然資源の安定供給のために、産業投資に1125億円を計上している。

また近年、わが国の国際的な知名度を高めているものとしてアニメ、ドラマ、日本食などがあるが、こういった分野を「クール・ジャパン」と称して、新たな成長産業として海外展開させ、海外需要を取り込み、わが国の成長と雇用創出に結びつける政策として、500億円計上したことは、グローバル化の中でわが国が差別化していくための有効な方策であるといえよう。

前政権までは予算が制約されている中でも最後まで死守していた、問題の多い「高等学校授業料無償化」政策については過渡的措置として2013年度は存置し、2014年度以降に保護者の所得により制限をかけたりするようであるが、「高等学校授業料無償化」政策の最大の問題点の一つは、逆説的に表現

すれば、学びたくもない生徒に半ば強制的に国費で勉強させていたことであろう。学びたい意思がある生徒・学生については、国力増強のためにもぜひとも国費を投入する必要があるが、2013年度財政投融资計画では日本学生支援機構を通じ、進学意欲のある学生101.7万人を対象にした有利子奨学金事業に4205億円が計上されている。無利子奨学金貸与人員は2004年度の44万人からほぼ横ばいであるのに対して、有利子貸与人員は53万人から102万人へとほぼ倍増してはいる。また、2013年度財政投融资計画では貸付規模で昨年度比6.8%の伸びとしてはいるものの、米国などでは無利子奨学金も多く、それらと対比すると日本の奨学金事業は見劣りしてしまう。これは、資金提供者となり得る公共部門の財政改善や企業の業績改善がみられないと現実には対応が難しい問題といえるが、歴史的に教育に力を注いで国を発展させてきたわが国の先人の姿勢も考えて、中長期的課題として検討を要するものと思われる。

閉塞感の続いたわが国の政治経済情勢が一転して明るい方向に向かい、希望に燃えることができる豊かな社会を求める入り口にたどり着けることになるのか、あるいは単に借金が累積し旧態依然とした社会に戻っていくのか、2013年度予算は安倍政権の力量を貨幣的に裏づける分岐点となるものといえよう。

(せきぐち ひろし)

[各論VI] 集権化、縦割り復活の地方財政

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

2013年度も地方財政収支見通しでは、通常収支と東日本大震災分を分けて算定している。通常収支分の地方財政計画規模は、81兆9100億円、前年度比500億円程度の増加となった(表)。地方が安定的な財政運営を行えるよう、一般財源総額は59兆7526億円を確保、前年度比1285億円増額とされているが、水準超経費を除けばほぼ横ばいである。地方交付税は3921億円の減額となった。交付税特会借入金の借入金償還1000億円は継続される。歳出では、給与の臨時特例対応分の増加はあるものの、給与関係経費については1兆2000億円規模のかなり大幅なマイナスとなった。一方、2012年度補正予算も含め、随所に臨時的公共事業予算が組まれている。

選挙公約にみる集権への転換

先の総選挙向けに自民党が発表した『Jファイル2012総合政策集』。案の段階では選挙公約とされていたものが、できることを中心に若干修正し名称も変えたものとされている。

この中で、「自民党は、自らの発想で特色を持った地方・地域づくりができるよう地方分権を推進します」としており、地方分権を推進するということであるが、方向性に疑問を抱かせるものがすでに多く見受けられていた。

232 地方税財政の充実

「地方財政の厳しい状況に鑑み、地方一般財源

の充実・強化を図るため、税制の抜本改革に取り組む際には、地方消費税の充実、地方交付税の法定率の見直し、地方法人課税による地域間税源の偏在是正などを検討します。これらにより、臨時財政対策債の増大を抑制し、財政の健全化を目指します。」

233 地方への交付金拡充

「『日本再生のカギは地方経済にあり』との観点に立って、十分な資金を確保し、地方の活性化を大胆に推進します。まず、使い勝手が悪く、地方自治体からの評判も悪い『地域自主戦略交付金』(一括交付金)は廃止し、各府省に戻した上で大型の地域振興事業を継続できる交付金事業に充てます。また、地方自治体が特色ある政策を実施できるよう、経済対策や雇用創出事業に活用できる交付金制度の創設を検討します。」

234 大都市制度の見直し

「都道府県と政令市などの二重行政による無駄、行政の肥大化による住民サービスの低下への懸念、基礎自治体のあり方など、大都市行政のあり方について、地方からの問題提起に真摯に対応するため、道府県において特別区制度を導入するなど、多様な新しい大都市制度を検討します。」

地方交付税の総枠確保と財源保障機能が守られるのか、住民に近い基礎自治体をベースとした住民自治と民主主義が守られるのか、明らかでないものであり、その中には根強い自治体、住民への中央政府と

表 平成 25 年度地方財政収支見通しの概要（通常収支分）

	項 目	平成 25 年度 (見込)	平成 24 年度	増減率 (見込)
歳 入	地方税	340,175 億円	336,569 億円	1.1%
	地方贈与税	23,470 億円	22,615 億円	3.8%
	地方特例交付金	1,255 億円	1,275 億円	▲1.6%
	地方交付税	170,624 億円	174,545 億円	▲2.2%
	地方債	111,517 億円	111,654 億円	▲0.1%
	うち臨時財政対策費	62,132 億円	61,333 億円	1.3%
	全国防災事業一般財源充当分(注 2)	▲130 億円	▲96 億円	35.4%
歳入合計	約 819,100 億円	818,647 億円	約 0.1%	
(一般財源)	597,526 億円	596,241 億円	0.2%	
(水準超経費を除く)	590,026 億円	589,741 億円	0.0%	
歳 出	給与関係経費	約 197,500 億円	209,760 億円	約 ▲5.9%
	退職手当以外	177,900 億円	188,247 億円	約 ▲5.5%
	退職手当	19,600 億円	21,513 億円	約 ▲9.0%
	一般行政経費			
	うち単独分	約 140,000 億円	138,095 億円	約 1.4%
	地域経済基盤強化・雇用等対策費	14,950 億円	14,950 億円	0.0%
	公債費	約 131,100 億円	130,790 億円	約 0.2%
	投資的経費			
	うち単独分	約 50,000 億円	51,630 億円	約 ▲3.1%
	給与の臨時特例対応分	7,550 億円	—	皆増
	緊急防災・減災事業費	4,550 億円	—	皆増
	地域の元気づくり事業費	3,000 億円	—	皆増
	公営企業繰出金	約 25,800 億円	26,590 億円	約 ▲3.1%
	うち企業債償還費普通会計負担分	約 16,400 億円	16,824 億円	約 ▲2.7%
	水準超経費	7,500 億円	6500 億円	15.4%
	歳出合計	約 819,100 億円	818,647 億円	約 0.1%
(水準超経費を除く)	約 811,600 億円	812,147 億円	約 ▲0.1%	
地方一般歳出	約 664,200 億円	664,553 億円	約 ▲0.1%	

注 1) 本表は、地方公共団体の予算編成のための目安として作成したものであり、計数は精査の結果、異動する場合がある。

2) 全国防災事業一般財源充当分の平成 24 年度の額は、平成 24 年度地方財政計画に計上された「緊急防災・減災事業一般財源充当分」の額である。

出所：総務省資料。

しての不信感さえ感じさせられるのである。

一括交付金の廃止

2013 年度予算で、前政権の色を消し、地方自治・分権から集権へと向かう具体的第 1 歩は各府省所管の地方向け補助金等の一部を内閣府予算として計上する一括交付金の廃止である。本年度の内閣

府予算では、この部分、2011 年度 5120 億円、昨年度 6754 億円がすっぱり消え、各省庁予算による補助金へと戻った。

地域の自由裁量を拡大するため導入された「地域自主戦略交付金」。この一括交付金が使い勝手が悪いということである。確かに、各省庁が出してきた地方向け補助金をメニュー化して内閣府の予算としてひとまとめにしたものから選ぶものの、形式上各省

庁に移し替えて交付ということで実務的にややこしいという面はある。

地域主権戦略大綱(2010年6月22日閣議決定)では、一括交付金における地方の自由度拡大と国の関わりについての基本的考え方として、「地方の自由度を拡大するため、国の箇所付けの廃止など個別自治体への国の事前関与を縮小し事後チェックを重視する観点に立って、手続を抜本的に見直す。これにより、国・地方双方の事務の簡素化を図る」とされている。しかしながら、地域自主戦略交付金制度では、まず制度要綱に基づき地方公共団体から内閣府へ提出した事業実施計画に基づき、内閣府から各関係省庁へ予算配分が行われ、その後は各関係省庁がそれぞれ定める交付要綱に基づいて、地方公共団体から各関係省庁に個別に交付申請等を行う必要がある。これらの手続は、地域自主戦略交付金というひとつの交付金制度であるにもかかわらず、従前の補助金ごとに交付要綱が定められており、それぞれの交付要綱が申請から完了までに求める書類の種類や様式が共通化されていないなど、地方にとっては非常に複雑で事務負担の大きいものとなっている(『地域自主戦略交付金に関する検討報告書』中核市市長会一括交付金制度検討チーム、2012年7月)。

民主党政権の目玉として2011年度予算から実現したものであるが、導入に際しては補助金支出省庁からかなりの抵抗もあった。『地域主権戦略会議(第7回)議事録』(2010年10月7日)では、次のようなやりとりがある。

(逢坂誠二総務大臣政務官)「23年度概算要求における投資関係の一括交付金化に関する考え方を関係府省から聴取しています。その概要、1ページ目ですが、23年度概算要求・「要望額」における投資関係の地方向け補助金等は3兆3000億円ですが、このうち関係府省が一括交付金の対象と考える補助金等は、現時点ではほとんどないというのが現実の各府省の回答でした。お手元の資料3-1の別添2を御覧いただけますでしょうか。(中略)各府省の地方向け補助金等の投資

関係3兆3000億円のうち、一括交付金化の対象になると答えているものが、現時点で28億円という状況です。極めて不十分な内容と言わざるを得ません。」

(菅議長)「出先機関改革や補助金等の一括交付金化の実現には、もう皆さんおっしゃるような政治のリーダーシップが必須だと考えています。(中略)一括交付金についても、対象外の補助金等が多いなど、制度設計に向けて検討を要する論点が多いと思います。ついては片山大臣には、一括交付金の対象範囲や制度設計について、各府省の枠を超えて、自由度の高い交付金に再編するなど、その進捗状況を次回の地域主権戦略会議に報告されたいと思います。(中略)党で地域の声を聞きながら、内閣で各役所をきっちりグリップする。そういう点では、最後は人事権の発動ということもあるいは必要になるかもしれない。」

菅首相のかなりの覚悟と、当初ゼロ査定であったとされる農林水産省、文部科学省(「平成23年度概算要求における地方向け補助金等(投資関係)」)から最終的にある程度の金額が上がってきた経緯をみれば、残念としかいいようがない。近年、農業予算が削られてきたこともあって、一括交付金の導入後の自治体は農水省補助金ベースの農業基盤整備補助を多く利用する傾向があり、各省別のひも付き補助金と違った様子も見られた。実際、自治体からも比較的好評のようで、「7割が大いに評価する、ある程度評価する」(「地域自主戦略交付金に関する都道府県アンケート」2011年11月)とされ、これまで対象外の中核市や特例市からの関心も集めていた。都道府県、政令市だけでなく他の市町村にも拡大すべきである、ハードだけでなくソフト面も入れてほしい、将来的に税源移譲、地方交付税拡充(一般財源化)につなげるまでの過渡的措置とすべきという今後に期待する意見もあった。確かに、導入当初は十分なメニュー、規模とはならなかったが、翌2012年度予算ではかなり対象補助は増加していた。問題点を修正するのであれば、予算や交付認定のしくみを内閣府や総務省

にまとめ簡素化することなどの改革を目指すべきであり、これではまさに逆行である。この内容は、中央政府直轄で公共事業をやりたいという方向であり、結局は国の予算の公共事業関係費に戻されたわけで、各省各部署の国庫支出金による関与、縦割りと政治的な補助金利用への回帰であった。

なお、基地問題を抱える沖縄の一括交付金については継続される。ここについては、ソフト分野にも使える沖縄振興特別推進交付金があること、市町村にも配分されるという点で配慮がみられる。2013年度の沖縄振興予算は3000億円、そのうち一括交付金のソフト、ハード計1613億円の予算措置がとられるが、沖縄振興特別推進交付金（ソフトの一括交付金）は前年度同額の803億円、公共投資交付金（ハード分野）は前年度比39億円増の810億円で決着した（『沖縄タイムス』1月28日）。一括交付金はソフト分野でも、沖縄振興にとって必要不可欠など特段の理由があれば、人件費への補填も認められている。公共施設の整備、修繕、維持管理も同様だが、実際、特に教育や福祉などの分野でこうした活用がどこまでなされているのだろうかという指摘や、市町村の約4割が全額執行に苦慮しているというアンケート結果もあった（『琉球新報』2月6日）。

問題は多々あれど、期待は大きく改革の方向性も明らかである。

公務員給与の減額

新政権が経済活性化、成長率2%を公約するのであれば、どうしてこういうことになるのであろうか。国家公務員人件費の削減に伴い、地方公務員の給与減額支給措置で8504億円減、退職手当引下げを踏まえた1655億円減、これにより、昨年度地方財政計画に比べ本年度地方財政収支見通しでは給与関係経費が1兆2260円減で19兆7500億円となる。人数ベースでも、234万人から232.7万人へと減らされる。

民間企業が給与引き上げや正規雇用拡大をためらう中でデフレスパイラル回避のため、公共部門はど

う対応するか。これまで、ラスパイレスの状況をもとに地方公務員の給与、人員の削減を求め、多くの自治体では、基準財政需要額算定以下にまで給与水準を引き下げてきたところである。民間と公共が、そして国と地方が経費削減合戦、人件費削減合戦を繰り広げてきたわけである。

総務省の『地方公務員給与実態調査（2012年4月1日現在）』によれば、国家公務員の時限的な平均7.8%の給与カットを反映すると2012年のラスパイレ指数は107.0で、前年を8.1ポイント増となり、9年ぶりに地方公務員給与が国を上回ることになる。国の削減を反映しない場合は昨年と同水準であるため、反映しない場合の参考値98.9との差は8.1ポイントとなる。結果、ラスパイレ指数が100を超えた自治体は全体の9割弱となる。ただ、すでに966団体（54.0%）が年額1500億円規模の独自給与削減を実施してきており、1998年度からの2012年度までの削減影響額は約2.1兆円にもなる（『自治日報』2月15日付）。給与削減分は防災事業と地域の元気づくり事業に充てるとのことであるが、後者の活性化策は3000億円規模でありこれまでの行革努力はほとんど反映されていないことになる。

おわりに

なお、住民税の年少扶養控除廃止に伴う追加増収は、子宮頸がんワクチンや妊婦健診に関する財政措置の見直しに充てるということになった。しかし、所得制限なしの子ども手当廃止、児童手当への回帰で、所得の一定以上の子育て世帯については増税となる。二度にわたる政権交代の結果ということになるが、一貫性のないことは明らかである。いかに、分かち合い、支えあいへの関心が薄いのか、普遍主義を拒絶しているかを示したものといえるだろう。

人からコンクリートへ、分権から集権へ、普遍主義から選別主義へ。社会保障・税一体改革における3党合意以降、政権回帰へと続く中で、時計の針は確実に戻り始めている。

（ほしの いずみ）