

〔総論〕 「生活重視型」予算の放棄、 「人からコンクリートへ」政策転換

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

2011 年度補正予算の震災復興費と 「復興財源確保法」

補正予算の規模をみると、第1号（2011年5月成立）は4兆153億円、第2号（同年7月成立）は1兆9988億円、第3号（同年11月成立）は12兆1000億円、第4号（2012年1月に国会へ提出）は2兆5345億円である。本格的な東日本大震災復興費の計上が第1次・2次補正では行われず、被災地自治体から国の予算措置の遅れを批判されたのは、臨時増税による財源措置が決まるまでは本格的な東日本大震災からの復興予算は組まないという民主党首脳・財務省の強い姿勢があったからである。

第1号・第2号補正予算は国債に依存せず、当面調達できる財源に依拠した小規模な復興予算であった。第1号補正予算は、①基礎年金の国庫負担割合1/2を維持するための財源（「埋蔵金」）2兆4897億円の転用、②予備費8100億円、③民主党の目玉公約の見直し（子ども手当の上積み撤回、高速道路無料化実験の凍結）によって財源を調達した。第2号補正予算には2010年度決算の剰余金を充てた。

本格的な財源措置が決まったのは、2011年11月に成立した「復興財源確保法」によってである。当初5年間の東日本大震災の復興費19兆円のうち、2011年度第1次・2次補正予算で計上した6兆円を除く13兆円と2011年度第1号補正予算

で転用した年金財源2.5兆円の穴埋め分、計15.5兆円の確保策が打ち出された。①臨時増税で10.5兆円を調達し、残りの5兆円は税外収入（JT株売却収入、財政投融资特別会計準備金など）で賄う。②臨時増税による収入等が入ってくるまでのつなぎとして「復興債」を発行する。③2012年度以降は復興予算を経理するために特別会計を設置するというものである。第3号補正予算は、2011～15年度に必要な財源についてのつなぎとして発行した復興債（11.6兆円）が財源の中心であり、残りは子ども手当の見直しによる歳出削減などで賄った。第4号補正予算案（総額2兆5345億円）は、年度内自然増収（1兆1030億円）と当初予算で過大に計上された国債費の減額（1兆2923億円）によって財源を調達する。

歳出では、第1号補正予算4.0兆円、第2号補正予算2.0兆円、第3号補正予算9.1兆円が震災復興費に充当された。第3号補正予算では、「円高への総合的対応策」として国内立地補助金の新設などが計上された。第4号補正予算案の主な歳出は震災復興費以外の経費である。

財政投融资においても5.7兆円の追加が行われ、企業等金融支援に3.5兆円、自治体向けに0.9兆円が充当された。

地方財政関連では、2011年度から実施することになった交付税総額に対する特別交付税の割合の6%から3%への引き下げを復興財源確保のため3年間凍結した。2011年度第3次補正予算では、

被災団体以外の地方自治体の負担に影響を及ぼすことがないよう、震災復興特別交付税を導入、1兆6635億円を計上した。

東京電力福島第1原発事故への対応では、2011年9月に「原子力損害賠償支援機構」が始動している。東京電力など原子力事業者10社が相互援助のために設立した。原子力事業者の負担金、政府保証債の発行などにより財源を調達し、国は「交付公債」により財政支援を行う。機構を通じて東京電力に対し融資や株式引き受けなどで援助し、東京電力は特別負担金で機構に返済する。

政府「消費税増税素案」を決定、 税負担の中低所得者への転嫁

政府は2012年1月6日、「社会保障・一体改革素案」を決定した。与野党協議を経て、一体改革大綱を閣議決定し、3月末までに関連法案を国会へ提出する予定である。

2011年12月29日の民主党総会に野田首相が出した消費税増税案は、前日に出された「消費税率を2013年10月に8%、2015年4月に10%に引き上げる」という案と同じであったために、政権公約違反とする慎重派議員の批判が相次いだ。そこで①消費税率引き上げを半年遅らせるとともに、②導入の前提となる景気条項と③自ら身を切る改革（衆議院議員定数の削減、公務員人件費の削減）を盛り込む修正で、ようやく了承を取り付けた。

改革素案では、消費税率を2014年に8%、2015年10月に10%へ引き上げるとしている。ただし、「経済指標・経済状況を総合的に勘案した上で引き上げ停止などを行う規定を法案に盛り込む」という景気条項も掲げられている。税収（国分）は全額社会保障4経費（年金、医療、介護、少子化対策）に充てる。逆進性緩和措置としては、軽減税率の導入とその条件整備としてのインボイスの導入は行わない。「社会保障・税共通番号制度」の実施を念頭に、「給付付き税額控除」の導入を検討する。カナダ方式（軽減

税率を併用）の採用といわれている。カナダでは、納税者の過半が給付を受けるのに対して、日本では年収200～300万円以下の低所得層のみに限定した制度である。給付を受けるためには、所得税の確定申告を行うことが条件となるから、低年金の高齢者やワーキング・プアなどの相当多くの貧困層が実質的には「排除」される可能性が高い。税収の減少を小幅にとどめることを優先しているため、極めて不十分な逆進性緩和措置しか盛り込まれていない。

直接税改革も行う。所得税の最高税率を40%から45%に引き上げ、2006年1月から軽課（10%）されてきた上場株式に係る配当・証券等譲渡所得に対する税率を本則（20%）に戻す。相続税では、基礎控除を4割縮減し、納税者を拡大する。

野田首相は、国会答弁で「消費税増税法案を成立させるのは任期中であるが、実施は衆議院選挙の後になるので公約違反ではない」と答弁している。民主主義のルールを平然と踏みじじる国民を愚弄した発言だが、大手マスコミは批判するどころか、公約違反、解散総選挙が先だとしてテーブルに着かない野党を批判している。

社会保障改革については、当面の措置のみで、抜本的改革プランは提示されていない。実質的には「消費税増税素案」であり、「社会保障の財源確保」はカムフラージュにすぎなかったことが端的に示されている。2011年6月末に「社会保障・税一体改革案」を決定したが、5%の消費税率引き上げのうち、約3%分は国・地方の基礎的財政収支の改善に充当されるのであり、社会保障の充実に充当されるのはわずか1%分にすぎない（拙稿「国民の〈将来不安〉の払拭と内需主導型経済への転換を阻む〈社会保障・税一体改革〉」『自治総研』2011年9月号を参照のこと）。

2012年度の当初見通しは名目2.0%の成長、 輸出・民間投資主導型成長の再開

2012年度の名目GDP成長率の当初見通しは2.0%（実質2.2%）であり、前年度実績見込み比の

表1 2012年度予算案の概要

		2011年度	2012年度	増減額	増減率
経済見通し (兆円、%)	国内総生産(名目)	470.1	479.6	9.5	2.2
	民間最終支出	282.7	285.4	2.7	1.1
	民間企業設備	61.0	64.2	3.2	5.1
	輸出等	72.5	77.2	4.7	6.5
	輸入等	76.9	80.2	3.3	3.3
一般会計・歳入 (億円、%)	総額	924,116	903,339	△20,777	△2.2
	租税収入	409,270	(929,221)	(5,105)	(0.6)
	所得税	(420,300)	423,460	14,190	3.5
	法人税	134,900	134,910	(3,160)	(0.8)
	消費税	(134,000)	10	(910)	(0.7)
	その他収入	77,920	88,080	10,160	13.0
	うち特例法によるもの	(88,070)	—	(10)	0.0
	公債金	101,990	104,230	2,240	2.2
	うち建設公債	(101,990)	37,439	(2,240)	(2.2)
	赤字公債	71,886	37,439	△34,427	(△47.9)
一般会計・歳出 (億円、%)	総額	924,116	903,339	△20,777	△2.2
	国債費	215,491	(929,221)	(5,105)	(0.6)
	基礎的財政収支対象経費	708,625	219,442	3,951	1.8
	社会保障関係費	287,089	683,897	△24,728	△3.5
	文教及び科学振興費	55,100	(721,651)	(13,026)	(1.8)
	国債費	55,100	263,901	△23,177	△8.1
	地方交付税交付金等	215,491	(288,945)	(1,856)	(0.6)
	防衛関係費	167,845	54,057	△1,043	△1.9
	公共事業関係費	47,752	219,442	3,951	1.8
	その他の事項経費	49,743	165,940	△1,905	△1.1
	うち一括交付金	54,863	47,138	△614	△1.3
	復興特会へ繰入	[54863]	45,734	△4,009	△8.1
	復興特会へ繰入	(54,863)	(53,259)	(-1,604)	(△2.9)
公債発行額、 国債残高、 基礎的財政収支 (億円、%)	公債発行額	44.3	46.7	△0.1	△0.1
	うち一般会計	(55.8)	44.2	△0.1	△0.1
	復興債	44.3	—	—	—
	国債残高(年度末)	—	2.7	—	—
	一般会計国債依存度	(11.6)	約668	約41	6.1
	一般会計基礎的財政収支	(約676)	約709	(約33)	(4.9)
東日本大震災特別会計 予算総額(億円)	47.9 (51.9)	49.0	—	—	
財政投融资計画	22.7	22.3	-4.5	-2.0	
東日本大震災特別会計 予算総額(億円)		—	37,754	37,754	皆増
財政投融资計画 (兆円、%)		14.9 (20.6)	17.6	2.7	(70.7)

(注) 1) 租税収入、公債発行額、国債残高、財政投融资計画の()内は2011年度補正後。
 2) 歳入総額、公債金、歳出総額、基礎的財政収支の()内は、交付公債で調達する基礎年金
 国庫負担金の不足額2兆5882億円(国庫負担1/2と36.5%の差額)を加算した額。
 3) 社会保障関係費の()内は同費に係る不足額25,044億円を加算した額。
 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。
 []内はさらに復興予算として東日本大震災特別会計に計上される 公共事業関係費7,288億円を加算した金額。
 (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。

伸び率は設備投資5.1%、民間住宅投資6.3%、輸出等6.5%と民間投資と輸出に高い伸びが設定されている(表1参照)。外需(輸出等マイナス輸入等)のGDP成長への寄与度は、2011年度のマイナス1.3%からプラス0.3%に転じる。輸出・民間投資主導型成長の再開を見込んでいるが、ヨーロッパ通貨危機に示される通り、世界経済・国際金融が不安定性を増している中で、こうした成長パターンは安定的とはいえない。

「財政運営戦略」の「中期財政フレーム」遵守はみせかけ

2012年度当初予算の規模は90兆3339億円で前年度当初比2.2%削減された。基礎的財政収支対象経費は68兆3897億円で前年度当初比3.5%減となっており、前年度水準を上回らないとする「中期財政フレーム」を遵守したという。

前年度と比較する場合に留意すべきことは、基礎年金国庫負担率1/2引き上げを維持するために必要な財源の不足額2兆5882億円(うち社会保障関係費分2兆5044億円)は、「交付国債」(「年金交付公債」)により調達することになり、一般会計の歳入・歳出に計上されていないことである。「年金交付公債」分を歳入・歳出に含めると、歳出総額は前年度当初比0.6%増の92億9221億円(表1のかっこ内)になる。基礎的財政収支対象経費は72兆1651億円で、前年度当初比は1兆26億円、1.8%増となり、「中期財政フレーム」遵守はみせかけであることがわかる。

新規国債はほぼ前年度当初水準の44兆2440億円であるが、交付公債分を含めると前年度当初比5.7%増の46兆8322億円となり、実質的には国債増額である。歳出規模が縮小したため、国債依存度は前年度当初の47.9%から49.0%へ、当初予算としては過去最高の水準に達した。交付公債分を含めると、実質的な国債依存度は50.3%と50%ラインを超える。

「財政運営戦略」における財政再建の目標値であ

る基礎的財政収支は、国の一般会計で2011年度当初の22.7兆円から22.3兆円に縮小しているが、交付公債分を含めると実質的には24.9兆円に拡大している。

震災復興対応財投の膨張と国債発行総額・総国債残高の増大

財政投融资計画は前年度当初比2.7兆円増、18%増の17.6兆円であり、うち4.1兆円が震災復興対応分である。分野別では企業等金融支援(日本政策金融公庫、日本政策投資銀行等)が7.1兆円(うち震災復興対応3.5兆円)で、前年度当初比2.2兆円増、18%増で計画全体の増加額を上回る増加となっている。地方向けは4.7兆円で、前年度当初比0.3兆円増、0.3%増にとどまっている。

原資面では、「財投債」(国債の一種)の発行を伴う財政融資資金が前年度当初(10.9兆円)比でから2.6兆円増の13.5兆円計上されている。新規財源債に復興債(2.7兆円)、財投債(前年度当初比で1.0兆円増の15.0兆円)、借換債(前年度当初比1.0兆円増の112.3兆円)を合わせた国債発行総額は、前年度当初比4.6兆円増の174.2兆円になる。

2012年度末の総国債残高(当初見込み)は822.3兆円(普通国債708.9兆円[建設国債246.7兆円、特例国債449.5兆円、復興債12.7兆円]、財投債113.5兆円)で、2010年度(実績)比で67.8兆円、2011年度(実績見込み)比で32.4兆円増加している。

消費税増収による小幅な税収増加、「埋蔵金」は激減

2012年度一般会計歳入予算案をみると、租税収入は42兆3460億円で、前年度当初比2.2%増である。2012年度の税収に影響を与えている税制改正は、復興財源確保法に基づく臨時増税としての復興特別税の導入である。①復興特別所得税は2013年1月から25年間、所得税額を2.1%上乘せ

する付加税 (7.5兆円)、②復興特別法人税は2012～2014年度に法人税の10%を上乗せする付加税 (2.4兆円、実質的には2012年4月から予定していた法人減税を3年間凍結する)、③個人住民税を2014年6月から、年1000円上乗せ (0.6兆円) という内容である。平年度ベースで1.1兆円の増収を見込んでいるが、所得税は2013年1月からの実施で495億円、法人税はいったん減税した上で税額に10%上乗せし、主に3月期決算企業から4810億円徴収し、計5305億円の増収を見込んでいる。

2012年度税制改正の影響は、2011年度改正に盛り込まれたが国会審議で見送られた環境税 (炭素税) としての「地球温暖化対策のための税」の導入 (2012年10月) で391億円の増収、給与所得控除の上限設定で143億円の増収、自動車重量税の減税で458億円の減収、ネットで143億円の増収と小さい。相続税の基礎控除引下げは見送られた。納税環境整備では、2015年1月からの「社会保障・税に関わる共通番号」の導入予定を掲げている。歳出予算では共通番号導入へ総務省や内閣官房など4省庁で67億円の整備費が計上された。税外収入は大幅に減少している。財政投融资特別会計準備金 (9967億円) が、復興債償還財源として国債整理基金特別会計へ直入することになったことによる。

「コンクリートへ」・公共事業費の大幅増額

公共事業関係費は4兆9743億円計上され、前年度当初比で8.1%の減となったが、拡大した「一括交付金」 (地域自主戦略交付金、沖縄振興一括交付金) を合わせると2.9%減でほぼ横ばいとなっている。これに東日本大震災特会計上分を合わせると10.4%増となる。「事業仕分け」方式の限界から、既存の事業がスクラップされずに震災復興事業費がビルドされており、「人からコンクリート」への政策転換が示されている。大規模プロジェクト予算の凍結解除 (東京外郭環状道路練馬・世田谷間1237億円、ハツタダム56億円 [生活再建対策事業49億円、本体工事準備7億

円])、整備新幹線の未着工の3区間 (北海道、北陸、九州の各新幹線) の着工認可にも政策転換が表れている。

政策転換は、2012年度予算で「特別枠」とされた「日本再生重点化措置」 (1兆円強) の配分に表れている。①新たなフロンティア及び新成長戦略、②教育 (スポーツを含む)・雇用などの人材育成、③地域活性化 (新たな沖縄振興政策を含む)、④安心・安全社会の実現が対象となる4分野とされた。「平成24年度予算のポイント」 (財務省) により別の主な優先・重点事業の事業費を集計すると、①2799億円、②35億円、③923億円、④1116億円、計4873億円と①に過半が充当されており、うち幹線道路ネットワークの整備が1440億円と突出した規模になっている。成長基盤整備のため、成長インフラ、海外展開支援関連事業を重視したとしている。「新成長戦略」では、社会保障制度の構築や生活の安全網 (セーフティネット) の充実を通じて「内需創造型経済」を目指すとしたが、自公政権の「輸出・設備投資主導型経済」を強化する成長戦略へ回帰している。

社会福祉費の削減と「人」関連予算の圧縮

社会保障関係費は26兆3901億円で、前年度当初比で2兆3177億円、8.1%減となっているが、年金交付公債の分を含めると28兆8945億円で前年度当初比1856億円、0.6%増と横ばいである。4分野別に前年度当初比増減率をみると、年金 (年金交付公債分を含む) 2.0%増、医療3.2%増、介護6.1%増に対して、福祉等は7.9%の減となっている。費目別では、年金医療介護保険給付費 (年金交付公債分を含む) 2.6%増、生活保護費8.6%増に対して、社会福祉費12.3%減、雇用労災対策費13.5%減となっている。

社会福祉費の大幅減は、野党の要求を部分的に取り入れて子ども手当を「子どものための手当」に改称した上で、支給額引下げと所得制限の導入を行ったことによる。国と地方 (年少控除分の廃止で増収) の

恒久的な費用負担割合について、厚生労働省は1対1を提案したが、地方の反対で国2対地方1で決着した。ただし公務員分は全額所属庁が負担、被用者(所得制限未満)の3歳未満児については7/15を事業主が負担する。個人住民税の年少控除の廃止に伴う地方増収額(使途未定分)5050億円について、国費を削減し、その分を東日本大震災特別会計への一般会計繰入(計5507億円)に充当する。

雇用労災対策費の大幅減は、行政刷新会議の「提言型政策仕分け」のとりまとめコメントを受けて、雇用保険二事業(雇用調整交付金、震災対応経費を除く)が大幅に削減されたことによる。雇用保険積立金が2011年度末見込みで約4兆円の水準となっていることから雇用保険料の引下げが提言され、盛り込まれた。雇用情勢が劣悪な中でこうした政策も、「生活重視」の看板を取り外そうとしている政策の現れである。

その他に①医療診療報酬ネットの改定率を+0.00%(本体+1.38%、薬価△1.38%)とする、②介護報酬改定率を+1.2%(在宅+1.0%、施設+0.2%)とする、③年金特例水準(本来水準より2.5%高い)を3年間かけて解消する(2012年度は10月施行、12月支払い分より適用、△0.9%)、④約5万人の児童数の増加に対応した保育所運営費を確保する(保育所運営費負担金は前年度当初比218億円、5.8%増の3962億円)などが盛り込まれた。

「東日本大震災復興特別会計」(仮称)の設置

「復興財源確保法」に基づき東日本大震災復興特別会計が設置された。2012年度予算は3兆7754億円であり、歳入では「復興債」が2兆6823億円、7割強を占め、「復興特別税」が5305億円(復興特別法人税4810億円、復興特別所得税495億円)、一般会計からの繰り入れ5507億円(子ども手当見直し4272億円、高速無料化打ち切り1200億円)になっている。歳出は総額3兆7754億円であり、東日本大震災復興経費が3兆2500億円で86.1%を占める。

「社会保障・税一体改革素案」で税収配分は国へ集中化、「通常収支分」と「東日本大震災分」を分離した地方財政対策

「社会保障・税一体改革政府案」による消費税増税に伴い、消費税の国・自治体間配分がどうなるかは、地方財政に大きく影響する。現行の配分比率は、税率の上では国4%、自治体1%である。国4%のうち交付税率分(29.5%)の1.18%は地方交付税として地方の取り分となる。地方交付税配分後は消費税換算で国2.82%、地方2.18%となり、配分比率は国56%、地方44%となっている。

2011年6月13日の「国と地方の協議の場」(議長:枝野官房長官[当時])の初会合で、社会保障・税一体改革成案の原案に対して、地方6団体は消費税の使途が国費を充当する事業(地方では国庫補助事業)に限定されている点を批判した。2011年6月30日に閣議報告、了承された改革成案では、消費税増税による増収分は、地方単独事業を含めた社会保障給付の公費負担割合に応じて配分するとして、地方自治体側の要求が一定程度盛り込まれた。

「社会保障・税一体改革素案」では、消費税率引き上げ分を5%とした場合の国税と地方税の配分について、国分3.46%、地方分1.54%(うち地方消費税分1.2%、地方交付税分0.34%)としている。国分の3.46%に現行の交付税率(29.8%)を乗じると、地方交付税分は1.03%になるはずである。地方交付税分が0.34%にとどめられているのは、次のように交付率が引下げられからである。

一体改革素案では、2014年4月に消費税(地方消費税を含む)を8%に引き上げた段階では、税率の配分は国6.3%、地方1.7%で現行の配分比率とあまり変わらない。一方、交付税率は22.3%に、次いで20.8%に引下げられる。そこで国6.3%のうち、地方交付税で配分されるのは交付税率22.3%で1.40%、20.8%で1.31%になる。地方交付税後配分後は、交付税率22.3%では国4.90%、地方

3.10%、20.8%で国4.99%、地方3.01%となり、配分比率は国61～62%、地方38～39%となり、地方の取り分は現行よりも低下する。

2015年10月に消費税率（地方消費税分を含む）を10%に引き上げた段階では、税率の配分は国7.8%、地方2.2%で現行の配分比率と比較して、地方が2ポイント上昇する。交付税率は当初は20.8%が適用され、次いで19.5%に引下げられる。国7.8%のうち、地方交付税で配分されるのは交付税率20.8%で1.62%、19.5%で1.52%になる。地方交付税後配分後は、交付税率20.8%では国6.18%、地方3.82%、19.5%で国6.28%、地方3.72%となり、配分比率は国62～63%、地方37～38%となる。消費税収の配分において国への「集中化」という分権改革に逆行する動きが進む。

2012年度の地方財政対策は、被災地の地方自治体以外へ震災復興費膨張のしわ寄せがいかないように、「通常収支分」と「東日本大震災分」を切り離して講じられた。通常収支分では、地方財政計画の規模は81兆8700億円で前年度比0.8%減、地方一般歳出は66兆4600億円、前年度比0.6%減で、地方歳出抑制の基調が堅持された。地方税及び地方譲与税は35兆9184億円で、前年度比3398億円、1.0%増でほぼ横ばいである。

地方交付税（出口ベース）は17兆4545億円で、前年度比811億円、0.5%増で横ばいである。国税5税の法定率分が11兆517億円で前年度比4416億円増加した一方で、前年度の年度内自然増収の繰越額は4608億円で、前年度比5518億円減少している。その他に減少要因として、国税決算精算分が増加（3465億円増）する一方で、交付税特別会計利子が減少（1933億円）している。結局、地方交付税が前年度水準を維持したのには、新たな地方財政対策としての地方公共団体金融機構の準備金の活用によるところが大きい。

国庫支出金では、民主党政権の地域主権改革の財政面での柱である「ひもつき補助金の一括交付金化」（2011年度からスタート）が拡大した。「地域自

主戦略交付金」は前年度の5120億円から6754億円に増額された。都道府県について対象事業を拡大したものの、市町村への適用は政令指定都市に限定された。1兆円規模に増額する構想が、各省庁の抵抗で圧縮されたことによる。「地域自主戦略交付金」は、内閣府への一括予算計上→一定の指標で各自治体へ総額を配分→各自治体が事業を選択→予算を各省庁へ配分した後に交付、という手続きを経るので、事業選択で各自治体の裁量の幅が広がるとはいえ、事業実施に係る各省庁の関与は残る。辺野古への普天間基地の移転を強行するために、沖縄振興予算2937億円のうち771億円について、「沖縄振興公共投資交付金」（仮称）が新設される（2011年度は321億円の「沖縄振興自主戦略交付金」）。

個人住民税における年少控除の廃止に伴う増収分の取り扱いについて、2012年度分（5050億円）は地方負担の増に2440億円、残りは一般財源化などによる国費の地方負担への振替分に充てられる。2013年度以降は、子育て支援の現物サービスについて、現行の国庫補助事業としての「安心子ども基金」に代わる恒久的措置の財源に充当する。

地方債総額は11兆1654億円で、前年度比2858億円、5.4%減少する。地方債依存度は前年度の13.6%で横ばいである。うち臨時財政対策債は6兆1333億円で、前年度比260億円、0.4%減になっている。

「東日本大震災分」の地方財政対策としては、復旧・復興事業（1億7800億円程度）に対して震災復興特別交付税（6855億円）が充てられる。

「生活再建」と「内需創造型経済」への転換を先行し、次に「財政再建」へ

2010年6月に閣議決定された「新成長戦略」では、「第三の道」による日本経済の建て直しを打ち出した（拙稿「〈新成長戦略〉の構想と現実」『自治総研』2010年10月号を参照のこと）。「第一の道」は公共事業中心の経済政策であり、1990年代以降は従来

表2 日米の貯蓄率の比較—2010年4月～2011年4月の1年間— (GDP比/%)

	一般政府	海外	家計	企業
日本	-6.4	-3.2	2.1	7.5
アメリカ	-9.6	2.7	5.3	1.6

(出所) 会田卓司「企業部門の過剰貯蓄が〈悪い経常赤字〉と円高を生んでいる」『エコノミスト』2011年8月9日号。

型のインフラへの投資効率が低下してもなお、既得権擁護のためのばら撒きが続けられた。「第二の道」では行き過ぎた市場原理主義に基づき、供給サイドに偏った生産性重視の経済政策が推進された。企業の視点ではリストラの断行による業績回復が妥当な場合もあるが、国全体としてみれば多くの人が失業する中で国民生活は更に厳しくなり、デフレ経済に陥った。「第三の道」では、持続可能な財政・社会保障制度の構築や生活の安全網（セーフティネット）の充実を図ることが、雇用を創出するとともに、国民の将来不安を払拭して貯蓄から消費への転換を促し、「内需創造型成長」の礎となるとする。

「社会保障・税一体改革政府案」による税負担の高所得者・大企業から中低所得者へのシフトは、「復興特別税」（法人は実質的に負担しない）を含めて、「第三の道」と正反対の政策選択であり、「第二の道」への回帰である。財政再建が喫緊の政策課題である理由として、財務相は当面は資金過剰（貯蓄過剰）であるとしても、数年後には高齢化に伴う個人貯蓄率の低下と景気回復による法人企業部門の資金不足化により、国債の消化難が生じることをあげている。部門別資金・過不足をみると、政府部門の大幅な資

金不足に対応する資金過剰は家計部門だけではなく、法人企業部門でも生じている（表2参照）。雇用・賃金の抑制で膨大な内部留保を計上しながら、それが同時に内需を抑制して国内の投資機会が縮小しているために投資が増えないからである。法人企業部門は景気上昇期にも膨大な資金過剰を示しており、一過性のものではない。

「生活者重視型」・「内需創造型」の政策では、①正規雇用者と非正規雇用者の労働条件の均一化と労働時間の短縮、②生活保障機能を弱体化させた福祉システムの再生、③主要国で最も低い教育への公費支出の引き上げ、④垂直的所得再分配機能を強化するための直接税改革（分離課税の廃止による所得税の「包括的所得税」化と最高税率引き上げ）、⑤「脱原発」と再生可能エネルギーの技術開発、環境税の導入等環境政策の強化が重要な政策となる。「社会保障・税一体改革政府案」による最高税率の引き上げは、金融所得の総合課税化を伴わず、小幅なため、増収額は400億円程度といわれており、税制の所得再分配機能と財源調達機能の回復に対してほとんど寄与しない。■

（まちだ としひこ）

[各論 I] 2012 年度小粒税制改正・長期に亘る復興増税及び消費増税先行「抜本」先送り税制改革案

片桐 正俊

中央大学経済学部教授

2012年度税制改正は小粒なものに留まり、消費増税先行「抜本」先送りの税制改革が、社会保障と税の一体改革として民主党政権より提案されている。その他に、2011年11月には復興財源確保法が成立していて、2012年度から復興増税が実施されていく。これらの税制改正により2012年から国民の税負担は図1のように変わる。

このように、2012年度以降税負担が重層的になってくるので、以下では2012年度改正だけでなく、復興増税や政府の言う「抜本」の税制改革案を含めて、包括的に検討することとする。

I 2012 年度小粒税制改正

1. 2012 年度税制改正の特徴

第1に、2012年度税制改正は増・減税ともに小粒の改正となった。これは、消費増税を伴う税制の抜本改革を社会保障と税の一体改革の中で行おうとしたためである。

第2に、減税改正は自動車、住宅、企業向けが中心であるが、明確な成長戦略に裏付けられた政策ではなく、既存の減税の延長のようなものが多い。

第3に、増税改正は2011年度税制改正法案に盛り込まれながら成立しなかったものが中心で、給与所得控除の頭打ち措置、地球温暖化対策税（環境税）の新設、役員退職金優遇税制廃止等が再び盛り込まれている。

第4に、財務省の発表によると、2012年度税制改正の税収効果は、2012年では177億円の増税に留まるが、完全実施後の2016年度には3030億円になる。つまり、2012年度税制改正は小粒ながらも結果的には増税改正となる。

以下主な改正点について紹介とコメントを行う。

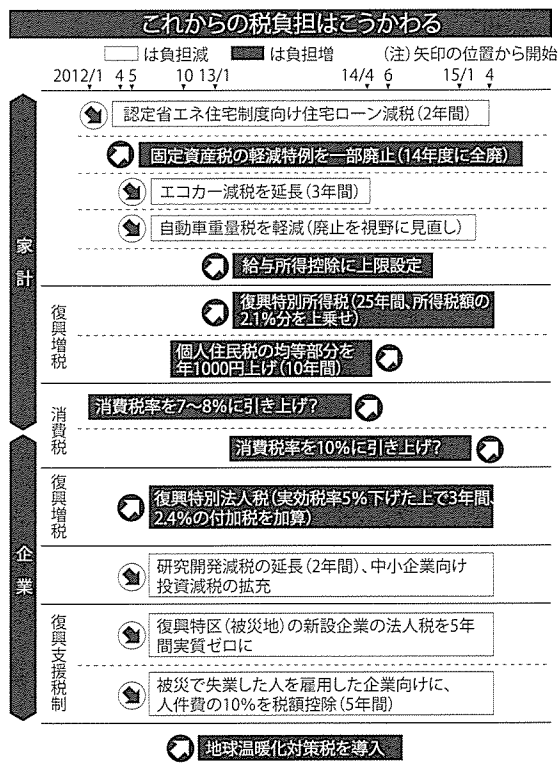
2. 個人所得税の改正

所得税は、932億円の増税となるが、それは、主に次の2つの改正によるところが大きい。1つは、給与収入が1500万円を超える場合の給与所得控除額については、245万円の上限を設ける。もう1つは、勤続5年以下の役員等の役員退職手当について、退職所得控除額を控除した残高の2分の1を課税対象とする措置を廃止する。

いずれも、高所得層に負担増を求めるものであるが、所得格差が拡大している中で所得税の再分配機能を回復する必要がある、首肯できる措置である。一部メディアは、こうした高所得層に税負担を求めるやり方は、公平性を欠くだけでなく、労働意欲や経済活力を失わせる逆効果が懸念されるというが、上記のような高所得者に対する給与所得控除や退職金の優遇税制を存続させることが、労働意欲や経済活力の向上に果たして貢献できるのか甚だ疑問であり、むしろ税の公平性を損なっているのではなからうか。

2012年度所得税改正には、いま1つ重要なものとして特定支出控除の改正が含まれている。これも

図1 これからの税負担はこうかわる



(出所)『日本経済新聞』2011年12月25日朝刊。

2011年度改正では未成立で再度2012年度改正に盛り込まれたものである。特定支出控除改正では、適用基準を給与所得控除額の2分の1(現行:総額)に緩め、必要経費の範囲も資格(弁護士、公認会計士、税理士等)取得費、勤務必要経費(職務関連の図書、衣服、交際、団体等費用)まで拡大し、給与所得者の実額控除の機会を拡大する。

租税特別措置としては、省エネ認定住宅(仮称)を取得した際の住宅ローン減税の創設が注目に値する。この制度は2012年末までに省エネ認定住宅を新築した場合に、10年間で最大400万円を所得税額から控除する。省エネ住宅は新築住宅全体の4割程度なので、税制優遇で住宅の省エネ化を進め、同時に住宅投資の活性化を図ることを狙いとしている。

3. 資産課税の改正

まず、住宅用地の固定資産税の特例の廃止につい

て述べる。住宅用地の固定資産税は、原則、地価の6分の1の課税標準額に1.4%の税率をかけて税額が算出される。課税標準額には、地価急上昇の際に急激な負担増とならないように負担調整する特例措置が設けられている。この特例措置は課税標準額の上限を本来の80%に抑えるものである。改正ではこの特例措置について、2012年度と13年度に上限を90%に引き上げ、14年度に全廃する。すなわち課税標準額を本来の原則に戻す。その理由は、地価が急上昇するような状況ではなくなったのと、同じ地価でも地価の上昇ペースの違いによって、支払い税額に差が生じ不公平との批判が出てきたからである。

次に、贈与税非課税の延長・拡充について述べる。住宅を買う際に親や祖父母から資金援助を受けた場合、現行の贈与税は基礎控除110万円に加えて、贈与1000万円まで非課税となっているが、この非課税措置が2011年末に期限切れになったため、

2014年まで3年間延長する。こうした贈与税非課税の特例制度は、生前贈与を促し、若年世代の住宅取得を促進し、同時に経済の活性化を図ることを狙いとしている。

ただし、2012年の贈与税の基礎控除以外の非課税枠は、省エネルギー性・耐久性を備えた良質な住宅用家屋の場合、2012年1500万円、13年1200万円、14年1000万円と減らされるが、12年と13年は優遇される。こうした良質な住宅用家屋以外の場合、2012年1000万円、13年700万円、14年500万円と減らされていく。

相続税の改正として、連帯納付義務に緩和措置を講じることが挙げられている。相続税の連帯納付義務については、相続後長期間が経過した後に履行を求められるケースがあるとの批判があるので、それを防止するために取られた措置である。

その他の資産課税に関わる改正として、国外財産の調書提出制度の導入を挙げることができる。近年、国外財産に係る所得や相続財産の申告漏れが増えているので、国外に5000万円超の預金や不動産を持つ人に調書の提出を義務づける。

4. 法人課税の改正

歴史的な水準の円高に対処し、産業空洞化を防止し、国内雇用を維持していくことが急務との認識から、また新成長戦略の実現に向け、成長力を強化し、震災からの復興と日本の再生につなげていくことが必要との認識から、幾つかの法人課税の改正を行っているが、ほとんどはこれまでの減税措置の拡充・延長に留まっており、掛け声程の大きな成果は期待できないのではないかと。具体的には次のようなものがある。

①試験研究費関連税額控除の延長

試験研究費の増加額に係る税額控除または平均売上金額の10%を超える試験研究費に係る税額控除を選択できる制度の適用期限を2年間延長する。

②中小企業投資促進税制の拡充・延長

対象資産に製品の品質管理の向上に資する試験機器等を追加するとともに、デジタル複合機の範囲の

見直しを行った上、その適用期限を2年延長する。

③環境関連投資促進税制の拡充

再生可能エネルギーへの関心の高まりに加えて、2012年度の1年間に一定規模を上回る太陽光発電設備及び風力発電設備を導入する電気事業者に対し、初年度に取得額の全額を償却できるようにする。これまで、初年度に上乗せして償却できるのは取得額の30%であった。

5. 自動車関連税制の改正

2012年度税制改正では、自動車取得税と自動車重量税が協議の焦点となった。円高に苦しむ自動車業界が両税の廃止を求め、民主党税制調査会が両税を廃止すれば景気回復や雇用の維持につながるとして税制改正の重点要望に掲げたが、両税を廃止すれば約9000億円の税収減になるため財務省と総務省が反対し、改正協議は難航した。結局、自動車重量税の本来の税率に上乗せされている約3000億円のうち、1500億円について軽減することになった。

その他、この自動車二税関連の改正内容は、①2012年3月末廃止のエコカー減税を3年間延長する、②特に環境性能に優れた自動車について重量税軽減措置を拡充する、③2011年度第4次補正予算で3000億円規模のエコカー補助金を復活する、④重量税、自動車取得税は消費税引上げ時に廃止も含めて見直しを行う、というものである。重量税上乗せ分が半分に軽減されれば、重量1.5トンの自動車の場合、現行4万5000円の負担のうち、1万円程度が減税されることになる。

6. 地球温暖化対策税（環境税）の創設

2011年度税制改革法案において地球温暖化対策税（環境税）の創設が企図されながら、未成立に終わったため、2012年度税制改正で再度その導入が盛り込まれた。具体的には、石油石炭税に「地球温暖化対策のための課税の特例」を設け、CO₂排出量に応じた税率を上乗せする。上乗せする税率は、原油及び石油製品については1キロリットル当たり760

円、ガス状炭化水素は1トン当たり780円、石炭は1トン当たり670円とする。

7. 復興支援税制

復興支援税制としては次のようなものがある。

①復興特区の新設企業を5年間無税とする。

②原子力災害からの福島の復興を支援するために、避難解除区域の事業者が被災者を雇った場合、支払った給与額の20%を法人税などから控除できる。福島以外の被災地を含めた復興特区でも同じ制度が導入されているが、法人税から控除できるのは給与額の10%までである。

③原子力災害からの福島の復興を支援するために、避難解除区域において機械等を取得した場合、1年で全額を費用化して控除できるようにする。この優遇制度は福島以外の復興特区にも認められているが期限が2014年3月末までなのに対し、福島で避難対象となった地域は避難解除から5年間まで認められる。

II 長期に亘る復興増税

1. 震災復興財政の枠組み

東日本大震災からの復興財源について、2011年6月20日成立の復興基本法で、復興資金の確保に「復興債」を発行することが謳われている。6月25日の復興構想会議の「復興への提言」の答申では、復興の財源を確保するため「基幹税」を中心に臨時増税を検討すべきだと述べられている。だが、震災復興の事業規模と財源確保の方法について具体的に述べたのは、7月29日に出された「復興の基本方針」が初めてである。

「復興の基本方針」に述べられた復興事業の規模と財源確保に関する要点は次の通りである。

①事業規模

2020年末までの10年間の復旧・復興対策の規模（国と地方）は少なくとも23兆円程度であるが、2015年末までの5年間を「集中復興期間」とし、そ

の事業規模は少なくとも19兆円程度である。

②財源確保に係る基本的考え方

復旧・復興のための財源については、次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯し、負担を分かち合うことを基本とする。

③「集中復興期間」中の財源確保の方法

2011年度第1次補正予算及び第2次補正予算における財源に加え、歳出の削減、国有財産売却の他、特別会計、公務員人件費等の見直しや更なる税外収入の確保及び時限的な税制措置により13兆円程度を確保する。税制措置は基幹税等を多角的に検討する。

④復旧・復興事業に充てる財源確保の道筋とその使途の明確化

一時的なつなぎとして発行する復興債については、その発行のあり方について十分検討するとともに、従来の国債とは区分して管理する。その償還期間は、集中復興期間及び復興期間を踏まえ、今後検討する。

時限的な税制措置は償還期間中に行い、その税収は全て復興債の償還を含む復旧・復興費用に充て、他の経費には充てないことを明確化するため、他の歳入とは区分して管理する。

⑤地方の復興財源の確保

地方負担分について地方交付税の加算を行う等により確実に地方の復興財源の手当てを行う。

2. 第3次補正予算と財源確保法の成立

これまでに、約4兆円の第1次補正予算が5月2日に、約2兆円の第2次補正予算が7月25日に、そして約12.1兆円の第3次補正予算が11月21日に成立している。第1次補正・第2次補正とも全額震災復興予算であるが、第3次補正約12.1兆円のうち約9.2兆円が震災復興予算である。それは10月7日に閣議決定された「平成23年度第3次補正予算及び復興財源の基本的方針」に則っている。また2012年度予算においても約3.3兆円の震災復興予算が東日本震災特別会計（仮称）に計上されている。これらを合わせると、震災復興予算は約18.5兆円に

表 1 所得税は年間これだけ増える

給与収入	夫婦と子 2 人	夫婦と子 1 人	独身
300 万円	200 円	900 円	1300 円
400 万円	900 円	1600 円	2000 円
500 万円	1600 円	2600 円	3400 円
600 万円	2700 円	4000 円	4800 円
700 万円	4300 円	6300 円	7900 円
800 万円	7000 円	9700 円	1 万 1300 円
900 万円	1 万 400 円	1 万 3000 円	1 万 4600 円
1000 万円	1 万 4000 円	1 万 6600 円	1 万 8200 円
1500 万円	3 万 7200 円	4 万 1500 円	4 万 4200 円
2000 万円	7 万 100 円	7 万 4500 円	7 万 7100 円
2500 万円	10 万 5300 円	11 万 500 円	11 万 3700 円

(注) 政府税制調査会の提出資料から。子 1 人の場合は 16 歳未満、2 人なら 16 歳未満と 19～22 歳など、一定の条件を置いた試算で、実際の負担額は世帯によって異なる。

(出所)『朝日新聞』2011 年 12 月 1 日朝刊。

もなる。2011～15 年度の 5 年間の復興費 19 兆円のほとんどを 2 年間の震災復興予算で使い切ることになる。

他方復興費 19 兆円のうち、第 1 次補正予算歳出約 4 兆円は、既定経費の減額と税外収入で賄い、また第 2 次補正予算歳出 2 兆円は前年度剰余金で賄っている。したがって政府は残り 13 兆円分の復興費財源が必要であった。それに加えて第 1 次補正で流用した年金財源 2.5 兆円の穴埋め分も必要であった。つまり政府は合わせて 15.5 兆円の財源を確保する必要があった。そして、これを目的とする復興財源確保法が 11 月 30 日に成立した。

復興財源確保法では、10.5 兆円を臨時増税で、5 兆円を税外収入で賄うことになった。臨時増税は次のように行うことになった。2013 年 1 月から所得税額の 2.1% 上乗せを 25 年間行う。また、2014 年 6 月から住民税均等割の年 1000 円上乗せを 10 年間行う。さらに、2012 年 4 月から法人実効税率 5% 引下げを 3 年間凍結した上で、法人税額を 10% 3 年間上乗せする。

所得税の負担増は、表 1 に示されるように、世帯構成と給与収入水準によって相当異なる。

3. 震災復興財政の問題点

(1) 震災復興財政の枠組みについての問題

①復興費 10 年間 23 兆円の見込みは甘いのではないか。東北 3 県から出ている 10 年間の復興費見通しでは 30 兆円になる。また 23 兆円の見込みには原子力損害賠償法、原子力損害賠償支援機構法に基づき事業者（東電）が負担すべき経費は含まれていないが、事業者（東電）に支払い能力がない場合、国の負担になるのではないかと。既に 2 年間で震災予算が 18.5 兆円にもなっており、早くも見通しの甘さが露呈しているのではないかと。

②国債（復興債）11 兆 5500 億円の 25 年償還期限は、課税平準化理論に合うかも知れないが、結果的に復興の基本方針の「現世代全体で連帯し、負担を分かち合う」という考えが崩れ、次の世代にも負担を求めることになったのではないかと。

③復興事業費の中には公共事業費が相当含まれている。建設国債（償還 60 年）の発想からすれば、その部分のうち真に有用な固定資本を形成するものに限れば償還期限を長くして、次の世代にも負担を求めてもよいのではないかと。

(2) 復興財源問題

① 10年間の復興費が23兆円程度だとしても、予定されている所得税、法人税、個人住民税の復興増税で復興債償還費を賄うことができないのではなかろうか。

政府が想定している当初5年間の復興費は19兆円である。先述の通り、第1次補正と第2次補正を合わせた6兆円は税外収入によって賄われるので、残る13兆円の復興費の財源を確保せねばならない。復興財源確保法は、このうち10.5兆円を臨時増税で、2.5兆円を税外収入で賄うという。臨時増税10.5兆円は、25年間の所得税額の2.1%上乗せにより7.5兆円、10年間の住民税均等割1000円上乗せにより6兆円、3年間の法人税減税の凍結により2.4兆円を調達することとなっている。では、復興期間10年間のうち後半5年間の復興費4兆円分の財源については、臨時増税する必要がないのだろうか。また、予定している税外収入2.5兆円が調達できなかった場合、不足分は臨時増税するのだろうか。

② 所得税の増税期間が当初10年計画であったが、最終的に25年となり、また当初検討された国・地方のたばこ1本2円の増税を取りやめた分を所得税・住民税に置き換えた結果、世代間の所得税・住民税の負担がかなり異なるものになってしまったが、復興の基本方針で示された「現世代全体の連帯と負担の分ち合い」という理念と違ったことになったのではないか。

③ 果して所得税の増税期間は25年で終るのだろうか。復興期間後半5年間の復興費4兆円の財源や復興期間前半5年間の復興財源として予定している税外収入が確保できなかった場合の不足分について、追加の臨時増税が必要になるとすれば、所得税額の2.1%上乗せをもっと引き上げるか、急激な負担増を避けようとするならば増税期間25年をもっと延長する必要が出てくるのではないか。そうすると、所得税増税は恒久化される。

④ 法人税について実効税率を5%下げた上で2.4%の付加税を加算するのは、グローバル化に対応

した企業の競争力強化の方向を示しつつも、当面東北の復興と日本の再生に企業も協力するという一種のバランス論に基づくものであるが、やむを得ないものであろう。課税ベースの拡大と合わせ、3年間はほぼ税収中立を維持するというものなので、課税ベースを侵食する既得権化した優遇税制を既定方針通り無くさなければならない。

III 消費増税先行「抜本」先送り税制改革案

1. 社会保障と税の一体改革の困難

民主党政権は2012年1月6日に、消費税率の引上げを柱とする「社会保障と税の一体改革素案」を正式に決定した。今回の社会保障・税一体改革は、社会保障の機能強化・機能維持のための安定財源確保と財政健全化の同時達成を目指すものである。改革の骨子は図2の通りであるが、柱は消費税の引上げである。ただ、消費税だけでなく所得税や相続税を含めた、政府のいう「抜本的税制改革」が提案されているので、それらについては2.のところで検討するとして、ここでは社会保障と税の一体改革の趣旨には同意しつつも、懸念される問題点について述べることにする。

① 社会保障と税の一体改革と言っても、今回の素案では社会保障制度の将来像として、例えば新年金制度（所得比例年金と最低保障年金の組み合わせ）や新後期高齢者医療制度の財源調達や制度設計の内容が見えてこない。

② 消費税率引上げの素案に盛り込まれた条件、すなわち〈1〉与野党協議を踏まえ、法案化を行う、〈2〉増税に当たっては成長率、物価動向などの経済指標を確認。引上げ停止の措置を法案に盛り込む、〈3〉増税までに国会議員定数削減や国家公務員給与の削減法案の成立を期す、といった条件が障害となって消費増税が政治的に困難になる可能性がある。

③ 社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成は相当困難である。政府は2010年6月に決定した財政運営戦略で基礎的財政収支の赤字水準を2015年度に10年度比で半減し、2020年度に黒字

図2 「税と社会保障の一体改革」の主な項目

「税と社会保障の一体改革」の主な項目	
税別	<ul style="list-style-type: none"> 消費税率引き上げ 現在5%の税率を2014年4月に8%、15年10月に10%に 食料品などの軽減税率は導入せず、単一税率を維持 所得税の最高税率（現在40%）引き上げ 課税所得5千万円超の税率を15年1月から45%に 証券優遇税制の廃止 株の売却益・配当にかかる税率（現在10%）を14年 1月から20%に 相続税の課税強化 基礎控除を4割縮小、最高税率（現在50%）も55%に 給付つき税額控除 消費税増税に伴う低所得者対策として15年以降導入
	<ul style="list-style-type: none"> 過去の物価下落時に据え置かれた支給額を 本来水準に減額 12年10月分から14年度まで段階的に2.5%分引き下げ
	<ul style="list-style-type: none"> 非正社員に厚生年金適用拡大 高所得者の基礎年金を最大月3.3万円減額 低所得者の支給額に最大1.6万円上積み 受給資格期間を25年から10年に短縮
	<ul style="list-style-type: none"> 低所得者の国民健康保険料軽減 所得の低い高齢者の介護保険料軽減 低所得者の高額医療費の負担上限引き上げ 会員の介護保険料収入に応じた負担に
年金	<ul style="list-style-type: none"> 幼保一体化など新しい子育て支援制度 消費税増税に合わせて本格導入

（出所）『朝日新聞』2012年1月7日朝刊。

化する目標を設定しているが、民主党が2009年の衆院選で4年間の任期中は消費税を引き上げないと公約したことに配慮して、消費税率10%への引上げ時期を当初予定の2015年4月から10月に半年遅らせたことで、15年度の消費税収入が2兆円余り減る見通しとなり、基礎的財政赤字の半減という目標は非常に困難となっている。さらに2020年に基礎的財政収支を完全に黒字化するためには、2020年までに消費税率を15%～17%程度まで引き上げなければならないと言われており、財政再建への道は極めて厳しいと言わざるをえない。

④「社会保障と税の一体改革素案」は、消費税を当て込んだ給付の充実が目立つが、反面給付を受ける者の「痛み」を伴う改革は先送りしている。2011年6月に決めた「社会保障と税の一体改革成案」では、外来患者に1回100円の追加負担を求める「受診時定額負担」や1割に据え置かれた70～74歳の窓口負担を法律上の2割にすることが盛り込まれていたが、早期実施が見送られてしまっている。

⑤図2に示された「社会保障と税の一体改革」の年金、医療、介護、子育ての分野の重点項目の中で、消費税増税に合わせて実施する事項でも、制度設計の詳細が決まっておらず、詰める必要のある部分が多くある。

2. 消費税増税先行「抜本」改革先送り税制改革

政府が一体改革素案第2部で「税制抜本改革」との見出しで提案しているものの中身は、消費税増税先行「抜本」先送り税制改革と言わざるをえない。以下、主要税について改正内容の紹介とコメントを行う。

(1) 消費税率の引上げと問題点

①消費税率（国—地方）は2014年4月1日から8%、2015年10月1日から10%へと段階的に引き上げられるが、税率構造は単一税率を維持する。激変を緩和するために、税率引上げを2段階で行うのと、税の効率性の点から単一税率を維持するのはよいとして、10%という数値がどこから割り出された数値なのか分からない。2010年の参院選で自民党が消

費税率10%への引上げを提案していたので、国会で法案を通すためにそれを丸のみしただけなのか、それとももっと客観的な根拠があるのだろうか。

第23回税制調査会議事録で五十嵐財務副大臣が、社会保障改革の必要量が13.5兆円でこれが消費税率5%に相当するので、5%引き上げという趣旨の発言をしているが、社会保障改革の必要量の積算根拠が大雑把すぎるのではないか。すなわち、必要量13.5兆円は、制度改革に伴う増2.7兆円、高齢化等に伴う増2.9兆円、年金2分の1対応2.8兆円、機能維持2.8兆円、消費税引上げに伴う社会保障支出等の増2.3兆円の合計である。しかし、これらの内容についてもっと説明するべきではないか。また、これらの必要量が今後どう変わるのかある程度中長期の見通しも示すべきではないか。

②税率引上げによる消費税収の使い道を、現在の高齢者3経費（基礎年金、老人医療、介護）から、社会保障4経費（年金、医療、介護、子育て）に拡大し、消費税収増分を全て社会保障財源化するのはよいとして、消費税だけを社会保障のための目的税にしてしまうのは、ノンアフェクタシンの原則（特定の歳入を特定の歳出に充ててはならないという原則）に反することであり避けなければならない。

また、①で述べた社会保障改革の必要量の積算根拠となった事項毎に消費税率5%引上げによる増収分の用途を決めるとすれば、制度改革に伴う増2.7兆円（1%分）だけが医療、介護、年金、子育ての充実のための財源となり、それ以外の4%は現行制度の維持のための財源ということになる。この配分でよいのだろうか。

③消費税率が8%及び10%に引き上げられた時の世帯収入毎にどのくらいの負担増になるのか。それを示したのが表2である。所得の低い世帯ほど負担は相対的に重くなる。この消費税の逆進性対策としては、軽減税率を導入せずに、給付付き税額控除で対応すると素案は言うが、ではどの所得階層から下を低所得階層と認定して給付付き税額控除を認めるのか、その線引きが困難である。また、給付付

き税額控除は所得税で行うのだから、公正に行うには所得の正確な把握が必要である。そのためには、2015年に導入することが決められている共通番号制度の利用が不可欠である。ただし、共通番号制度の導入に際してはプライバシーの侵害が生じないように十分配慮した制度設計をしなければならない。平均所得以下の世帯の食料品にかかる増税負担分を給付付き税額控除で賄うと消費税率10%で1兆円の財源が必要と言われているが、この財源は別途手当てされねばならない。2014年4月に消費税率を8%に引き上げた時には、給付付き税額控除を利用できないので別途一時金給付を検討するというが、明確な方針が出されていない。

住宅の消費税については、「取引価格が高額なため、駆け込み需要とその反動等の影響が大きい」として税負担増の影響を平準化及び緩和する方針を示しているが、住宅ローン減税で対応するのか、住宅購入時の消費税還付で対応するのか、はつきりしない。

④消費税率の引上げに伴い、免税点制度や簡易課税制度など中小事業者向け優遇策を見直すのはよいとして、インボイスは導入しないとしているが、益税を防ぎ消費税の転嫁を完全に保証するためには、この際導入した方がよい。中小事業者の納税コストにだけ配慮せず、税率を引き上げたままインボイスを導入しなければ益税も増え税の不透明性も高まることに留意し、この際インボイスを導入し、EU型の付加価値税に完全に移行すべきである。

⑤素案によると、消費税率5%引上げ分のうち1.54%を地方自治体に2015年10月1日から配分する。2014年4月1日から15年9月30日までの間は、消費税率3%引上げ分のうち0.92%分を地方自治体に配分する。引上げ税率5%の場合も、3%の場合も地方自治体への配分比率は同じである。さて、消費税率を5%引き上げた場合の地方自治体の配分1.54%ほどのように算出されたのか。地方自治体の単独事業を含めた社会保障費42.6兆円から「医療など4分野に該当」「制度として確立」といった条件を満たす33.4兆円を算出し、そのうち地方負担

表2 消費税8%、10%で、年収別の負担増は？

世帯年収	消費税5%のときと比べた負担増	
	税率8%	税率10%
250万円未満	7万1845円	11万7565円
250万円～300万円未満	6万8106円	11万1446円
300万円～350万円	8万1917円	13万4046円
350万円～400万円	7万2270円	11万8261円
400万円～450万円	7万1667円	11万7274円
450万円～500万円	7万6932円	12万5889円
500万円～550万円	8万1408円	13万3214円
550万円～600万円	8万5838円	14万462円
600万円～650万円	9万5675円	15万6559円
650万円～700万円	10万1891円	16万6730円
700万円～750万円	10万2933円	16万8436円
750万円～800万円	10万431円	16万4342円
800万円～900万円	11万7238円	19万1844円
900万円～1000万円	12万7698円	20万8960円
1000万円～1250万円	13万8348円	22万6387円
1250万円～1500万円	15万9830円	26万1541円
1500万円以上	15万7256円	25万7328円

(注) 一方が働く夫婦と子ども2人の4人世帯の場合。2010年の家計調査をもとに第一生命経済研究所が作成。統計上の消費額に基づく試算のため、年収が低くても負担増額が多い層もある。

(出所)『朝日新聞』2011年12月31日朝刊。

分が10.3兆円なので、税率引上げ分5%を比例配分して出した数値が1.54%である。1.54%のうち、1.20%が地方消費税分で、0.34%が地方交付税分だという。では、地方消費税分1.20%という数値はどこから算出したのであろうか。新聞報道を見ても、「国と地方の協議の場」で決まったと書かれているだけで、これについての説明がどこにもない。

(2) 個人所得課税の再分配機能強化と問題点

①高所得層の割合が高まり、所得格差が拡大しているにもかかわらず、所得税率の累進性が低下し、所得再分配機能も低下しており、かつ累次の減税措置により所得税の財源調達機能も低下している状況に鑑みて、消費税率引上げ時に所得税の所得再分配機能と財源調達機能の両方を回復・強化するために、高所得層に対する最高限界税率を引き上げるのは極めて真つ当な考え方である。

具体的には、課税所得5000万円超の高所得者に2015年1月から45%の最高限界税率が適用される。対象となる納税者の数は約3万人(全体の0.1%)で、超富裕層だけが影響を受ける。これによる税増は400億円程度である。しかし、こうした超富裕層への最高限界税率40%から45%への引上げだけでは、所得税の財源調達機能と所得再分配機能を本格的に強化することはできない。例えば、当初政府税制調査会で検討したように、最高限界税率45%の適用範囲を1800万円超の課税所得層にまで拡大すれば、抜本改革になるであろう。政府税調は課税所得1800万円超、2500万円超、2700万円超、3000万円超の4案を出し、3000万円超を軸として検討しながら、いずれも採用せず、5000万円超に絞ってしまったのは改革の理念からして極めて拙速かつ問題である。

②金融所得間の課税方式の均衡化と損益通算範囲の拡大を柱とする、金融所得課税の一体化を進めるとの観点から、2013年末まで上場株式の売却益や配当などの金融所得に適用されている10%の軽減税率の特例を、2014年1月から本来の原則20%に戻すことを明記したのは、先述の所得税改革の理念からして当然のことである。

③成年扶養控除、配偶者控除、老年者控除等については、検討課題とはされているが具体的な在り方は示されず、抜本改革の先送りである。

④税率構造とブラケットについては、所得税の財源調達機能と再分配機能の回復・強化の観点から、根本的に見直す必要があり、その際当然に③で述べた各種控除の見直し、課税ベースの拡大も同時に行われなければならない。素案は所得税の抜本改革からは未だほど遠い。

(3) 法人税率5%引下げ以外の法人課税改革具体案未定の政府素案

復興特別法人課税終了後（2015年度以降）、国税と地方税を合わせた現在の実効税率（40.69%、東京都）は、5%分下がる。政府素案は、「その後も引き続き、雇用と国内投資拡大の観点から、今般の税率引下げの効果や主要国との競争上の諸条件等を検証しつつ、新成長戦略を踏まえ、法人課税のあり方について検討する」となっていて、法人税率のさらなる引下げも臭わせつつも、それ以上の抜本改革についての言及はない。

(4) 相続税の控除縮小・税率引上げ

相続税は、バブル期に実施された基礎控除引上げがその後も据え置かれ、また最高税率も引き下げられてきた結果、資産再分配効果が低下しており、今日資産格差も拡大している折から、その再分配機能を回復・強化することが求められている。2011年度税制改正法案において、基礎控除の引下げと最高税率の引上げが提案されたが、同法案は成立しなかったため改めて提案されている。すなわち、相続税の基礎控除額は5000万円から3000万円に、また法定相続人比例控除が1人当たり1000万円から600

万円に縮小される。税率は現行の10、15、20、30、40、50%の6段階から10、15、20、30、40、45、50、55%の8段階に変わる。現行最高税率50%が適用されるのは3億円超の金額であるが、改正後最高税率55%が適用されるのは6億円超の金額である。

(5) 地方税充実の強調と地方税制改革具体案未定の政府素案

地域主権改革の推進及び国と地方を通じた社会保障制度の安定財源の確保の観点から、地方消費税を充実するとともに、地方法人課税のあり方を見直すことなどにより、税源の遍在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築する、と政府素案はいう。

地方法人特別税及び地方法人特別譲与税は、「税制の抜本的な改革において遍在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの間の措置」であり、一体改革に併せて抜本的に見直すとしている。

IV むすび

以上見てきたように、今回の「社会保障と税の一体改革素案」は、社会保障の機能強化・機能維持のための安定財源確保と財政健全化の同時達成を謳いながら、まずは社会保障制度のグランド・デザインが明確でなく、そのため中長期の費用見積もりが不明瞭であり、それに必要な安定財源の確保が難しく、それ故にまた財政健全化の同時達成も難しいと言わざるをえない。しかも社会保障の機能強化・機能維持のための安定財源確保と財政健全化の手段を消費税収に絞りすぎているために、税制の抜本改革を言いながら、他の主要税の改革は不十分であったり、先送りされたりして、中身は消費増税先行「抜本」先送り税制改革でしかない提案に留まっている。加えて、復興費の見積りも甘く、おそらく現在想定している以上の復興増税の必要が出てこよう。政府は言うに及ばず、与党・野党を含めて、これらの問題を解決する政治家の責任と能力が問われている。

(かたぎり まさとし)

[各論II] 国債と財政投融资依存型 予算の光と影

江川 雅司

明治学院大学経済学部教授

国債依存型予算と財政政策

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逡減傾向にある。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）を中心に逡増傾向にある。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、財政状況を一層深刻化させている。したがって、2012年度予算案でも、依然と税収を上回る新規国債発行を3年連続で余儀なくされているような異常な事態が今後も続く可能性が高い。

2012年度予算案の新規国債発行額は、財政健全化目標である「約44兆円以下」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「年金交付国債」（2.6兆円規模）など「別枠」の借金も加算されれば、決して予断を許さない財政運営が続いている。

ちなみに、2012年度新規国債発行額（44.2兆円；0.1%減）は2010年度予算の44.3兆円とほぼ同規模水準に押さえているものの、借換債（112.3兆円；0.9%増）、財投債（15.0兆円；7.1%増）及び復興債（2.7兆円皆増）を加算した国債発行総額174.2兆円は、対前年度比4.6兆円増（同2.7%増）と膨張し、

過去最大規模を更新する見通しである。この規模は2012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3兆7439億円とほとんど枯渇状態にあるからである。

政府は、2012年度も引き続き「財政運営戦略」における「中期財政フレーム」、つまり「新規国債発行額を約44兆円以下に抑制し、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68.4兆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。しかし、新規国債発行額は約44兆円枠以内に抑えるものの、借換債の増大や財投債及び復興債も加わり、結果的に国債発行総額が拡大している点などから、「中期財政フレーム」は形骸化しているとも考えられる。

ここで、2012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) 不要不急の歳出削減を実施する一方、(2) 景気低迷や円高不況による税収の微増分を最大限活用したうえで、(3) 不足分を長期金利の急激な上昇を招かないことに配慮した景気政策・豊かな国民生活優先のための新規国債発行依存型予算であるといえる。つまり、2012年度予算案での新規国債発行額は3年連続で税収額を上回る規模であり、政府は対前年度予算比0.1%減

の44兆2440億円（対前年度当初比540億円減）を提示している。また、2012年度予算案は、「日本再生元年予算」のもと、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ため、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。

2012年度予算案の「歳入側面」は、税収規模が対前年度比3.5%増の42兆3460億円（対前年度当初比1兆4190億円増）と、依然として50兆円を下回る40兆円台が見込まれる。税収の増減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、新規国債発行額の国債依存度は49.0%（対前年度当初比1.1ポイント増）と若干増大している。ちなみに、新規国債発行額の内訳は、建設公債5兆9090億円（対前年度比1810億円減；3.0%減）、特例公債3兆3350億円（対前年度比1270億円増；0.3%増）である。

一方、「歳出側面」は、国債費21兆9442億円（対前年度比3951億円増；1.8%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68兆3897億円（対前年度比2兆4728億円減；3.5%減）と下落している。この点は、2011年度同様、「中期財政フレーム」の「少なくとも前年度当初予算の基礎的財政収支対象経費の規模を実質的に上回らない」という点によるものである。減額理由は、(1) 高齢化に伴う医療費増大や子ども手当の見直し等による社会保障関係費26兆3901億円（対前年度比2兆3177億円減；3.5%減）と(2) 特別会計出口ベースでは812億円増大しているものの地方交付税交付金等16兆5940億円（対前年度比1905億円減；1.1%減）が減額されて

いる反面、(3) 経済危機対応・地域活性化予備費9100億円（対前年度比9100億円増；12.3%増）と(4) 新規に東日本大震災復興特別会計繰入れ5507億円が増額されているからである。

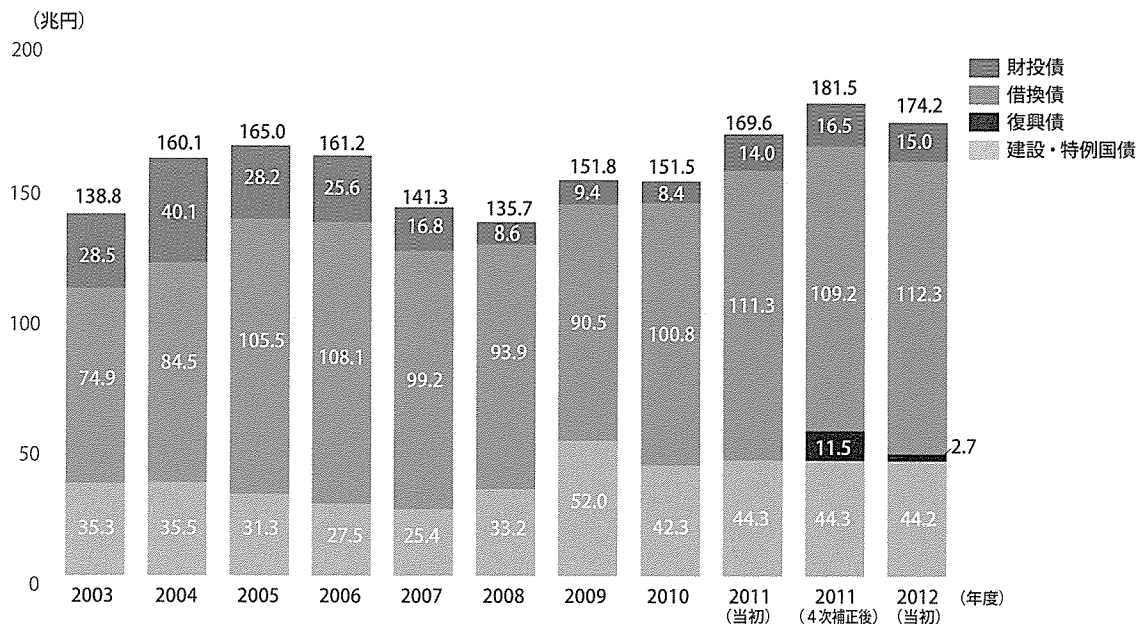
2012年度予算案に関して、野田首相が掲げる「日本再生元年予算」は、震災復興と景気回復にいかんスイッチさせるかが今後の財政運営の鍵といえる。他方、政府がとる「雇用拡大」政策は、財源の裏づけが充分でなければ、裏を返せば予算規模拡大、財政赤字拡大政策を裁量的に実施していることになる。

従って、2012年度の「新規国債発行額44兆円枠設定型予算」の意味は、端的にいえば、「歳入側」の税収比重の低さという点、「歳出側」の(1) 経済危機対応・地域活性化予備費の継続、及び(2) 東日本大震災復興特別会計繰入れなどの点にある。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、2012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。

財政投融资依存型予算と財政政策

資金調達という意味では、国債同様財政投融资（以下、財投と称する）がその役割を担っている。財投は、経済安定化等を目的とした財政政策の手段であり、事業の実施または資金調達が困難な国の特別会計、公庫等、地方公共団体、及び特殊会社等を対象に、租税によらず有償資金の活用が適切な分野に投資や融資をしている。しかし、財投は、高度経済成長後の成熟社会ではその役割も減り、2001年度の財投改革の実施とともにその規模も一層縮小傾向にあったが、2008年の金融危機、2011年の震災対応を目的として、その役割は大きくなっている。ちなみに、2007年度の14.2兆円を境に2008年度16.6兆円、2009年度23.9兆円、2010年度18.6兆円、2011年度20.6兆円、及び2012年度17.6兆円（予算ベース）と逡増傾向にあるため、財政投融资依存型予算ともいえる。

図 国債発行総額の推移



(注) 2010年度までは実績。
(出所)財務省資料。

2012年度の財投計画は、引き続き対象事業の重点化・効率化を図るとともに、現下の厳しい経済・財政事情を踏まえつつ、税財源によらない財政対応の重要性を勘案している。「日本再生の基本戦略」等を踏まえ、東日本大震災からの復興及び日本再生・成長力強化に積極対応することがスローガンとなっている。震災復興対応として被災事業者等の資金繰り支援等に十分な規模を確保するとともに、日本再生・成長力強化のため、産業投資を中心に、資源獲得戦略強化等に対応することとしている。計画規模は総額17.7兆円（対2011年度当初比18%増、震災復興対応分（4.1兆円）を除く「通常分」では9%減）が計上されている。

財投計画総額17.6兆円の内訳は、(1)企業等金融支援7.1兆円（対前年度比43%増：震災対応3.5兆円含む）、(2)地方4.7兆円（対前年度比6%増：震災対応0.3兆円含む）、(3)海外投融资等支援1.2兆円（対前年度比43%減）、(4)教育・福祉・医療1.3兆円（対前年度比18%増：震災対応0.1兆円含む）、及び(5)その他3.4兆円（対前年度比43%増：震災対

応0.3兆円含む）である。

基礎的財政収支の実態

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、我が国はこれら二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、短期的経済安定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「三位一体の改革」によって、確かに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、新規国債発行額自

体が従来から高い点が問題である。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「日本再生重点化措置」政策により、2012年度の新規国債発行額は高いが、基礎的財政収支の赤字は22兆2998億円（前年度当初比4491億円減）であり若干改善している。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。

ちなみに、政府は、2012年度の実質経済成長率を2.0%程度としプラス成長率を見込むが、デフレ脱却ができるか否かで名目成長率が実質成長率を下回る「名実逆転」が懸念される。2012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名目GDP比で約4.7%の赤字になると見込まれる。基礎的財政収支の赤字がこのまま続くならば、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残高

他方、2012年度末の国の長期債務残高は約709兆円（ただし、財投債残高を含むと822.3兆円となり、初の800兆円台が見込まれる）と、前年度末よりも約33兆円増大する見込みである。この累積債務残高は、人口規模を1.3億人として計測すると国民一人当たり約545万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937兆円であり、対

GDP比は195.0%（対前年度比3ポイント増）である。国の累積債務残高は対前年度比約4.9%増、国及び地方の累積債務残高は対前年度比約5.2%増が見込まれ、後者は先進諸国の中でも突出しており、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に照らして考察すると、我が国の対GDP比の財政赤字は8.4%（対前年比0.4ポイント改善）、対GDP比の累積債務残高は219.1%（対前年比7.4ポイント悪化）である（数値は、OECDが算出したSNAベースの一般政府の計数値である）。確かに、最近の対GDP比財政赤字は8～9%台に推移しているが、対GDP比累積債務残高は基本的には通増傾向にある。対GDP比累積債務残高の数値こそが、先進諸国のどの国よりも劣った数値であって財政の持続可能性が問題となり、海外での我が国の国債・地方債への信認低下が懸念される。

国債と財政投融资依存型予算の光と影

国債発行や財政投融资は、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、国債発行や財投債は「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、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、「中期財政フレーム」では、「遅くとも2015年度までに基礎的財政収支赤字の対GDP比を3%（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られている。しかし、2012年度予算案では、震災復興等を課題とした積極的な財政対策を採っているため、先の目的達成が小幅ながら改善されているが、当面、政府は「震災復興依存型」財政政策を余儀なくされる

点に注意すべきである。

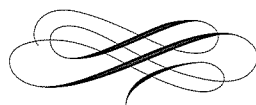
ただ、景気が改善されれば金利が上昇局面に入る可能性があり、膨大な債務残高をかかえ、リスクの高い財政運営が続くことには変わりはない。したがって、仮に基礎的財政収支黒字化に転換しても、即座に債務残高増に歯止めがかかるか否かは、長期金利水準に依存している。というのは、景気が拡大し長期金利が上昇すれば、国債費の利払費が膨張するからである。今後も継続的に、財政健全化政策の再構築によって、可能な限り早く単年度の基礎的財政収支の黒字化を進め、累積債務残高の対GDP比の改善を図るべきである。

国債管理政策と今後のゆくえ

2012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、2012年度予算案は、震災復興型予算の実現にある。次いで第2に、「中期財政フレーム」の中での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。続いて第3に、新規国債発行枠設定と財投依存型予算編成は、社会保障費の膨張が公共事業関係費の削減と相殺できず、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償却など、今後の政策が待たれる。

(えがわ まさし)



[各論Ⅲ] 大型直轄事業が目立つ 公共事業

浅羽 隆史

白鷗大学法学部教授

実質増額に転じた公共事業関係費

2011年度までの民主党政権による予算編成では、民主党の「マニフェスト2009」の内容について、財源の見通しの甘さなどから、十分に実現できない項目が多かった。しかし、公共事業は、概ねマニフェストに沿った内容であった。とくに総額について、2013年度までに縮減するとしていた規模を初年度の2010年度当初予算で達成、2011年度当初予算において縮減をさらに進めたものとなっていた。しかし、2012年度当初予算は、これまでの流れから変化が見られる(図)。

公共事業関係費だけを見れば、2012年度当初予算は4.6兆円であり、前年度当初予算(5.0兆円)比で8.1%の大幅減となっている。しかし、後述の地域自主戦略交付金及び沖縄振興公共投資交付金(計0.8兆円)を加えると、総額は5.3兆円となる。2011年度当初予算を同じベースに直すと5.5兆円であり、2012年度の削減率は2.9%にとどまる。

2012年度当初予算は、これに東日本大震災復興特別会計に計上された公共事業関係費(復興枠)や東日本大震災復興交付金加わる。復興枠のなかで全国防災事業分(0.3兆円)は、従来であれば公共事業関係費の枠組みで実施されたものであり、過去と比較する場合には含めて考えるべきである。これに加えると、2011年度当初予算比で2.2%の増加と

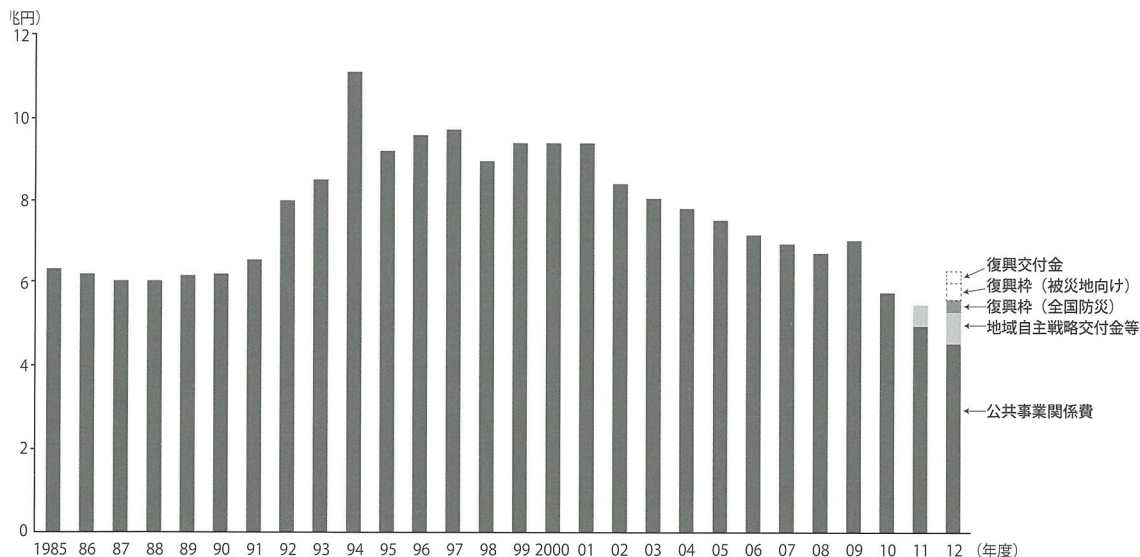
なる。さらに、復興枠の被災地向け分(0.4兆円)を上乗せすると合計6.1兆円、東日本大震災復興交付金(0.3兆円)を加えれば6.3兆円となり、2011年度当初予算比は、それぞれ10.4%増と15.6%増になる。

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施設費などがある。厳密な金額は本稿執筆時点で明らかではないが、建設国債発行額である程度は何うことができる。建設国債の発行額は、2012年度当初予算が5.9兆円であり、2011年度当初予算の6.1兆円から3.0%の減少となり、地域自主戦略交付金及び沖縄振興公共投資交付金を加えたベースのものとはほぼ同じ削減幅となっている。このことから、施設費等の規模は2011年度当初予算のものと同様で大きな違いが無いものと推察される。

景気への影響を考察するために国全体での公共事業を見る必要がある場合、地方公共団体が独自に実施する分も考慮する必要がある。「平成24年度地方財政収支見通しの概要」によると、地方公共団体による投資的経費(単独分)は前年度当初見通し対比で3.6%の減少を見込んでいる。これに復興分加わることになるため、地方公共団体分も前年度当初のものと比較すれば増加すると考えられる。

このほか、国有地等を利用した社会福祉施設の整備の促進や洋上風力発電所支援など、財政投融资による社会資本への投資もある。また、災害公営住宅

図 公共事業関係費等の推移



(注) 当初予算ベース。地域自主戦略交付金等には、地域自主戦略交付金の他、2011年度は沖縄振興自主戦略交付金、2012年度は沖縄復興公共投資交付金(仮称)が含まれる。

(資料) 参議院予算委員会調査室編(2011)『財政関係資料集』、財務省(2011)「平成24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(2011)「平成24年度予算決定概要」より作成。

の整備をはじめ、財政投融资を活用した震災復興への対応もある。2012年度財政投融资計画では、国土保全・災害復旧の大幅増はもちろん、道路や住宅での伸びが目立つ。

大型直轄事業が復活

公共事業の総額は実質増額に転じたとは言え、まだマニフェストにおける2009年度(7.9兆円)比での削減達成目標額(1.3兆円削減し上限6.6兆円)を維持している。しかし、マニフェストに明記された「川辺川ダム、ハツ場ダムは中止。時代に合わない国の大型直轄事業は全面的に見直す。」は、2012年度当初予算において反故にされ、復活した大型直轄事業分が計上されている。

中止と記されたハツ場ダムは、建設再開が決まり、ダム周辺の付け替え道路や住民の移転用地の整備などの生活再建対策事業49億円、本体工事準備7億円の計56億円が計上された。政権交代後凍結し

ていた東京外郭環状道路についても、関越道と東名高速をつなぐ練馬―世田谷間16kmの建設が決まった。総事業費1兆円強にのぼる大型直轄事業である。2012年度当初予算では、大都市圏の環状道路整備費として1237億円が計上されている。

整備新幹線の未着工区間について、2012年度当初予算では、2011年度同様に設計施行法等調査やフリーゲージレインの技術開発調査の費用等が計上されているだけである。しかし、北海道新幹線の新函館―札幌間、北陸新幹線の金沢―敦賀間、九州新幹線の諫早―長崎間は、一定の条件付きではあるものの、2012年度中にも着工の運びとなりそうである。10～24年程度の工期を見込み、総工費は3兆円強と予想されている。公共事業関係費に加え、JR各社が支払う新幹線設備使用料を建設のための財源にする点が注目される。この使用料は、従来、鉄道建設・運輸施設整備支援機構の借入金の返済に充当していたものである(借入金は完済予定)。

こうした財源調達方法は、公共事業関係費を抑

制できる一方、整備新幹線の建設が目的化しかねない。使用料は建設の有無にかかわらず入ってくるうえ、建設をすればするほど多くの金額が入ることになる。そもそも未着工の3区間の費用に対する便益の比率(B/C)は政府発表のもので1.0～1.1にすぎず、積極的に整備を進めるべき水準ではない。このほか整備新幹線については、既に着工している区間の事業費として、2011年度当初予算と同額が確保されている。

現存する道路や橋など社会資本の老朽化が進み、今後は維持補修のための費用がかさむ。一方、2012年度に再開・着工される大規模事業は、長期間にわたり多額の費用負担が求められる。そのうえ、これまでの大規模事業では、当初に見積もられていた総工費が結果として膨張したことも多い。今後の公共事業の財源確保が困難になる恐れを指摘できる。

象徴的な大規模事業は再開したものの、かつての公共事業関係費のような固定化された事業別シェアまで復活しているわけではない。公共事業関係費の内訳を見ると、2011年度と比べ大きく削減されている項目も多い。たとえば下水道事業は、2011年度当初予算比で48%の減少となっている。ただし、これは地域自主戦略交付金等への移行に伴う部分が含まれており、実質的な削減幅は圧縮されるものと考えられる。

合同庁舎や公務員宿舎の新規建替案件は、予算計上されなかった。継続案件などに限定されるため、一般会計の官庁営繕費は2011年度当初予算比で5.3%減、公務員宿舎施設費は同26.2%減となっている。

また、高速道路の無料化(非公共事業)は、予算計上されなかった。高速道路については、2011年度第3次補正予算で措置していた被災地支援・観光振興及び避難者支援のための東北方面の無料化(2011年12月開始)も2012年度当初予算には計上されず、少なくとも予算措置を伴うものは2011年度末で終了することになった。もともと高速道路の無料化は、環境負荷軽減の観点からは望ましい政策では

なかったものの、マニフェストに実施が明記されていた施策がここでも失われたことは間違いない。

新規事業として目立つものに、民間住宅活用型住宅セーフティネット整備推進事業がある。これは、増加傾向にある民間賃貸住宅の空き家をリフォームし、子育て世帯等向けに賃貸する事業を支援する制度の創設に伴うもので、600億円が予算計上された。

地域自主戦略交付金の対象拡大は政令市まで

国から地方公共団体への公共事業関連の補助金等は、個別事業ごとに厳密に用途が限定されていたものを、民主党政権発足以降、地方公共団体にとって用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公共団体向け投資関係補助金等の一部をそれぞれ、地方公共団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(「一括交付金」化)し、地方公共団体による用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。

地域自主戦略交付金の2011年度当初予算の規模は5120億円(沖縄振興自主戦略交付金を含む)で都道府県向けだけだったが、2012年度には市町村分も対象となり、規模も都道府県分と合わせて1兆円程度になる予定であった。しかし、2012年度に拡大された対象地方公共団体は政令市のみとなった。当初予算の規模も6754億円であり、新設される沖縄振興公共投資交付金(仮称)を合わせても7525億円にとどまる。

こうしたなか、沖縄振興分に限ってはより大幅な拡充となっている。2011年度の沖縄振興自主戦略交付金は321億円だったが、新設される沖縄振興公共

投資交付金は771億円と2倍強である。公共事業を用途とする沖縄振興公共投資交付金は、ソフト事業などに充当する沖縄振興特別調整交付金（仮称、803億円）とともに新設される沖縄振興一括交付金（仮称）を構成している。いずれも考え方は地域自主戦略交付金同様、沖縄県が自主的な選択に基づいて補助事業を実施することを可能とするものである。従来の沖縄振興特別措置法の期限到来に伴うものと説明されているが、米軍普天間飛行場移設問題との関連を否定するのは難しい。

地域自主戦略交付金の対象事業については、2012年度当初予算からの拡大が予定されている。都道府県分について、2011年度には9事業だったものが、農山漁村活性化対策整備交付金（農水省）の一部をはじめ7事業が新たに対象に加わり、計16事業から選択できるようになる。また、従来の9事業についても、そのうち5事業の内容が拡大された。政令市分については、2011年度の都道府県分の9事業に加え、循環型社会形成推進交付金（環境省）と地域介護・福祉空間整備等施設整備交付金（厚労省）の一部が対象となっている。これらは都道府県分には含まれない投資関係補助金等で、政令市のみが対象となる。これらを総合すると、地域自主戦略交付金の対象となる投資関係補助金等は、2011年度の8府省9事業から、8府省18事業に拡大された。

こうして見ると、他の項目ではマニフェストから外れていっているのに対して、公共事業関連の補助金等の一括交付金化については、半歩前進という評価ができる。今後は、市町村全体に対象を拡大できるかがポイントになる。

温存される社会資本整備事業特別会計

「事業仕分け」第三弾（2010年10月）において、社会資本整備事業特別会計は廃止の方向性が示されていた。しかし、社会資本整備事業特別会計は2012年度当初予算において、復興分が加わったことなどにより、2011年度当初予算を上回る規模となっている。

しかも、2011年度までとまったく変わらず、歳入の過半が一般会計からの繰り入れに依存している。地方公共団体工事費負担金等収入や空港使用料等収入といった、当該事業以外に用いることのできない財源は相変わらず少ない。とくに、社会資本整備事業特別会計を構成する治水、道路整備、港湾、空港整備、業務の5勘定のうち、治水、道路整備、港湾の3勘定における一般会計からの財源の割合はきわめて高く、一種のトンネル勘定となったままである。

特別会計は、あくまで明確性や健全性を意図した予算単一の原則の例外として存在する。社会資本整備事業特別会計のような区分経理の必要性に疑問符の付くものは、原則に従い廃止すべきであり、「事業仕分け」の結論には説得力があった。しかも、社会資本整備事業特別会計は、特別会計改革の一環として2008年度に公共事業関連の5特会の統合によってスタートしたもので、事実上の数合わせで設置されたものにすぎない。2012年度には、改めて事業仕分けの結論通り、廃止の道筋をつけるべきである。

（あさば たかし）

[各論Ⅳ] 年金交付国債と子ども手当見直しで 圧縮された社会保障関係予算

吉岡 成子

参議院厚生労働委員会調査室首席調査員

年金交付国債の発行と子ども手当の見直し

2012年度予算の一般会計社会保障関係費は、2兆3901億円と前年度（当初、以下同じ）より2兆3177億円、8.1%の減額となった。これに伴い社会保障関係費が一般会計に占める割合は29.3%、従来の一般歳出に占める割合も51.0%と微減した。

しかしこれは、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2兆5882億円（うち社会保障関係費2兆5044億円）を「年金交付国債」（仮称）で賄うことによる見かけ上のもので（年金の詳細は特論Ⅱ参照）、これを加えた実質的社会保障関係費は0.6%の伸びとなる。

年金交付国債は、基礎年金国庫負担割合2分の1維持のための財源捻出と中期財政フレーム遵守のために編み出された新たな手法であり、いわば約束手形である。税制抜本改革後の消費税収を充てる償還スケジュールは未定で、毎年度の償還額には上限が設定される。

政府・与党は、2012年1月6日、社会保障・税一体改革素案（以下「素案」という）を正式決定し、消費税率を2014年4月に8%、2015年10月に10%に引き上げる方針を確認した。しかし、消費税率を5%引き上げても社会保障の機能強化のための制度改革に新たに費やせるのは1%にすぎず、過去債務を帳消しにする打ち出の小槌ではない。

一方、社会保障関係費を実質的に抑制したのは、子ども手当の見直しである。子ども手当の額の見直しによる2011年度影響額は5871億円、国と地方の負担割合の見直しや年少扶養控除等の地方増収分の一般財源化措置による2012年度予算圧縮額は2803億円とされ、単純な足し算で影響は8674億円に上る。

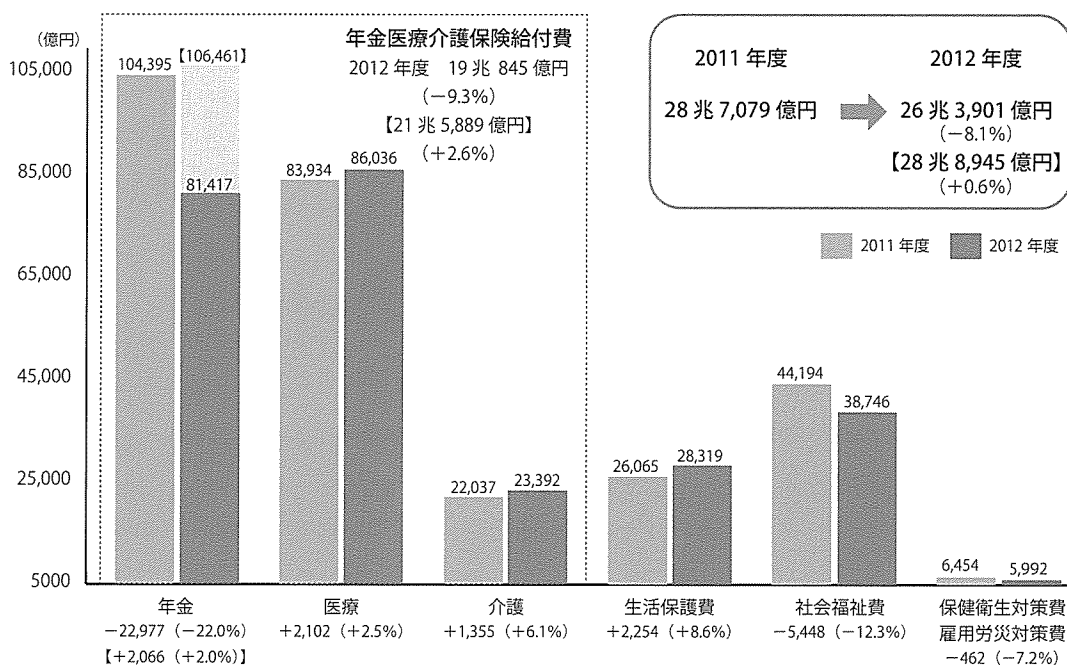
この結果、実質的な分野別の社会保障関係費でみると、社会福祉費の減が5448億円（12.3%）と突出して大きい（図）。子ども手当の創設等により2010年度以降大きく伸びた社会福祉費は、政権交代後初めてマイナスとなった。

補正予算に依存した予算編成

他方、2011年度末までの基金の多くが第4次補正予算で積み増し・延長されるなど、社会保障関係当初予算は、補正予算に大きく依存せざるをえない状況にある。

まず、70～74歳の窓口負担軽減（2割→1割）や保険料軽減措置を2012年度は継続することとし、後期高齢者医療制度臨時特例基金等の積み増し・延長として第4次補正予算で2719億円を計上した。70～74歳の窓口負担については、2011年6月の社会保障・税一体改革成案（以下「成案」という）で見直しの方向が示されたが、素案では、「2012年度は予算措置を継続するが、2013年度以降の取扱い

図 2012 年度社会保障関係予算



(出所)財務省資料より作成。

【 】は、年金交付国債25,044億円を加えた額。

は2013年度予算編成過程で検討する」とされた。

また、子宮頸がん予防ワクチン等の接種を行うための子宮頸がん等ワクチン接種緊急促進臨時特例基金(526億円)、保育サービス等の充実のための安心子ども基金(1234億円)、妊婦が14回程度の健診を受けられるための妊婦健康診査支援基金(181億円)については、第4次補正予算で2012年度末まで1年間期限を延長し、積み増しを行う。このうち安心子ども基金には、年間5万人の受入児童数増など「待機児童解消「先取り」プロジェクト」の強化(124億円)が新たに盛り込まれた。

一方、介護職員に月額1万5000円の処遇改善を行う介護職員処遇改善臨時特例交付金は廃止し、2012年度介護報酬改定で対応する。事業者に対する運営の安定化等を行う障害者自立支援対策臨時特例基金等(152億円)は、1年間期限を延長し152億円積み増すが、介護職員見合いの障害福祉サービスにおける福祉・介護人材処遇改善事業は報酬改

定で対処する。

なお、小規模特別養護老人ホーム等の介護基盤の整備等を行う介護基盤緊急整備等臨時特例基金については、残額に余裕があるため積み増しはせず、複合サービスや定期巡回・随時対応サービスの整備を新規に追加した上で、1年間延長する。

このほか、新型インフルエンザの発生時に迅速に対応するための抗新型インフルエンザウイルス薬、プレパネミック現役の備蓄等(91億円)も第4次補正予算で手当てされた。

補正予算は本来臨時的な事業を計上すべきものだが、財政が逼迫する中、待機児童解消のための保育所整備など本来恒久的な事業まで臨時財源に頼らざるを得ない実態にあり、施策の安定性・継続性や財政の「見える化」の観点から望ましい状況にはない。

なお、2011年12月20日の4大臣合意では、2013年度以降、年少扶養控除廃止等に伴う地方の

追加増収分（平年度化に伴う675億円）等について、基金による国庫補助事業に代わる恒久的財源として子育て分野の現物サービスに活用することとされた。子ども・子育て新システムの恒久財源の確保と併せ、安心子ども基金等の子育て支援関係基金の今後の行方が注目される。

「子どものための手当」創設と 地方増収分の取扱い

子ども手当も大きく変わる。子ども手当については、2011年10月以降、3歳未満及び3歳～12歳の第3子以降については月額1万5000円、それ以外は中学生まで1万円が支給されている。2012年度もこの額が踏襲され、6月以降は被用者、非被用者とも夫婦、子ども2人で960万円を基準に所得制限が導入される。

手当の名称は「子どものための手当」とされ、年少扶養控除廃止に伴う手取り額の減少に対応し、所得制限以上の者には子ども1人につき月額5000円が支給されるが、野党は反発している。

一方、小学生以下の子どもがいる家庭では、年収500万円以上で従前（児童手当と年少扶養控除）より手取り額が減少する。子ども手当は、親の所得にかかわらず子どもは皆平等を前提にスタートしたが、見直し後は同じ子育てで家庭の中で支援し合う構図になり、手当の理念を含め、その在り方について改めて議論する必要がある。

また、費用負担については、現金給付に関する国と地方の役割分担を踏まえ、国：地方＝2：1とすることで決着した（地方負担増は1087億円）。事業主は、所得制限未満の3歳未満（被用者世帯）の費用の15分の7、公務員については所属庁が全額を負担する。国は当初国：地方＝1：1を主張したが、地方団体は地方に裁量権のない現金給付の地方負担を一方的に拡大するものとして反発していた。

子ども手当の費用負担と絡め、検討課題とされた住民税の年少扶養控除廃止等に伴う地方増収分

（5050億円）についても、①子どものための手当に係る地方負担増2440億円（地方負担増1087億円＋地方特例交付金整理1353億円）のほか、②2012年度税制改正に伴う自動車取得税交付金の減収補填の振替（500億円）、③厚生労働省の補助金等の一般財源化（1841億円）（子育て支援交付金93億円、地域子育て創生事業124億円、子ども手当事務取扱交付金98億円、国保都道府県調整交付金1526億円）、④特定疾患治療研究事業（いわゆる難病に対する医療費助成）の地方超過負担の財源としての活用（269億円 暫定的対応）に充てることで合意された。

このうち、③の国保の都道府県調整交付金は、国保の財政運営の都道府県単位化を進めるため給付費等の7%を9%に引き上げるもので、34%の国の定率負担は32%に縮減される。子育て分野に直接関係ない国保の公費負担率変更は、これまでの議論の経緯からやや唐突な印象は否めない。

また、交付率が年々低下し（2011年度は46.7%）、地方の超過負担も320億円に上っていた特定疾患治療研究事業については、④と併せその解消に取り組むこととされ、2012年度は350億円（+70億円、25%増）とかつてない伸びとなった。

診療報酬・介護報酬同時改定

2012年度予算で大きな焦点となったのが診療報酬・介護報酬の同時改定である。

特に、診療報酬については、「引上げに引き続き取り組む」むね2010年民主党マニフェストに記載され、野田総理も代表選前に「基本的にマイナスはない」と述べた一方で、2011年11月の行政刷新会議提言型政策仕分けで診療報酬本体について厳しい判定がなされ、予算折衝の行方が注目された。

折衝は難航したが、最終的に診療報酬本体は+1.379%、満年度で5500億円のプラス改定となり、薬価の改定率-1.375%と合わせ、ネットで+0.004%の微増改定となった。

診療報酬本体の内訳は、医科+1.55%（4700億

円)、歯科+1.70% (500億円)、調剤+0.46% (300億円) で、前回改定に引き続き歯科が医科の改定率を上回った。本体引上げ分は、救急、産科、小児等の急性期医療に係る病院勤務医等の負担軽減、在宅医療の充実、がん治療などの医療技術の評価等に重点的に投入される。

これに加え、後発医薬品のある長期取載品等の薬価について0.9% (医療費ベースで約250億円)の追加引下げが決まった。また、提言型政策仕分けを踏まえ、脂溶性を含め栄養補給目的のビタミン剤の使用が保険上の算定から除外される。これらの削減効果は診療報酬ネット改定分を差し引いて国費で117億円とされる。

一方の介護報酬については、2009年民主党マニフェストが介護労働者の賃金を月額4万円引き上げるとし、介護職員処遇改善臨時特例交付金 (介護職員の給与月額1.5万円相当) が2011年度末で期限となることから、その対応が注目された。特例交付金を介護報酬に置き換えた改定率は+2.0%程度とされ、物価下落等0.8%を差し引いた+1.2% (在宅+1.0%、施設+0.2%)の改定となった (国費増は255億円)。

改定に伴い、事業者には人件費に充当するための加算を行う等介護職員の処遇改善措置が求められる。また、施設から在宅への移行や在宅サービス、自立支援型サービスの強化が図られるほか、介護予防・重度化予防を効率化・重点化する方向で見直しが行われる。

なお、介護報酬改定の考え方と整合性を取り、障害福祉サービス等に係る報酬は+2.0%改定される。

雇用保険制度見直しと求職者支援制度の平年度化

雇用労災対策費は、雇用保険の失業等給付の受給者減の傾向を踏まえ、345億円減 (-13.5%)の2204億円と引き続き減少した。雇用保険制度によるセーフティネットの確保としては1714億円 (前年

度2156億円) が計上され、労働保険特別会計雇用勘定の失業等給付費は1兆7790億円 (前年度2兆298億円)となった。

反面、依然として厳しい雇用失業情勢を受け、2011年度末を期限とする雇用保険の給付日数の延長 (個別延長給付) 等の暫定措置は、2年間延長される。また、2011年度末で約4兆円が見込まれる雇用保険積立金の状況や提言型政策仕分け等を踏まえ、失業等給付に係る実行保険料率が1.2%から1.0%に引き下げられる (事業主、労働者の負担軽減は3000億円程度)。

しかし、2009年民主党マニフェストにある雇用保険の国庫負担の本則戻し (本則4分の1、現在はその55%) はまたもや先送りされた。雇用保険の国庫負担の本則戻しは、消費税収の対象経費外でありその財源の用途は立っていない。

一方、雇用保険二事業については、雇用調整助成金の急増に対応し、2010・2011年度の2年間失業等給付の積立金から借り入れる暫定措置が講じられたが、雇用安定資金は2011年度末で1602億円、2012年度末で201億円と見込まれ、借入れを2年間延長する方針である。厳しい財政状況や提言型政策仕分けを踏まえ、雇用保険二事業 (雇用調整助成金・震災対応経費を除く) では、事業廃止、統合等による予算の効率化・重点化が図られた (対前年度-387億円、-8.7%)。

また、雇用保険を受給できない求職者に職業訓練や訓練期間中の生活支援のための給付金の支給を行う求職者支援制度については、平年度化に伴い1479億円 (前年度665億円)が確保された。

社会保障・税一体改革と年金物価スライド特例水準の解消

本年1月の素案を見て驚くのは社会保障部分における検討事項の多さである。2012年通常国会への法案提出をめざす項目もその多くが未だ「検討」段階にある。他方、高額療養費の負担改善は、代替財

源の受診時定額負担の導入が見送られた結果、「必要な財源と方策を検討する必要がある」との表現に留まった。

こうした中で、成案で提起された改革項目で2012年度予算に計上され、通常国会への法案提出が確定したのは、年金物価スライド特例水準の解消のみといっても過言でない。

過去の物価下落時に下げるべき年金水準を特例的に据え置いたことに起因する年金物価スライド特例水準(2.5%)は、2012年度から3年間で段階的に解消され、初年度は10月から0.9%引き下げられる(2012年度国庫影響額は4か月分の313億円)。このほか4月から物価スライドにより年金額は引き下げられる見込みである(予算上は-0.3%)。

一方、同じく年金の改革項目とされた低所得者への加算等の最低保障機能の強化、産休期間中の保険料免除、短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大、被用者年金一元化等については、素案では「平成24年度の法案提出に向けて引き続き検討」とされる。また、支給開始年齢については将来的な課題として中長期的に検討することとされ、2012年通常国会への法案提出は行わない。

年金物価スライド特例水準の解消は、マクロ経済スライド発動のため避けて通れない。後代負担を少しでも軽くするため早急に行う必要があるとしても、なぜこれだけを切り離し先行する必要があるのか、十分な説明が望まれる。

さらに、所得比例年金と最低保障年金からなる「新しい年金制度の創設」について、素案では「国民的な合意に向けた議論や環境整備を進め、平成25年

の国会に法案を提出する」としているが、その内容は依然として白紙に近い。現行制度の改善内容も明確でない中、財政見通しを伴った新しい年金制度を本当に1年で構築できるのか、疑問を抱かざるを得ない。2009年民主党マニフェストの完全実施をほとんどの国民は信じていまい。しかし、マニフェストを掲げた当事者がこれに固執する限り、政策はなかなか前には進めない。

消費税率引上げで社会保障の機能強化に充てられる財源は限られ、ペイ・ゴー原則の下、改革は痛みを伴わざるをえない。消費税率引上げの道筋は決まったが、肝心の社会保障改革は、痛みを伴う部分を中心にほとんど全て先送りされ、具体的内容はまだ見えない。問題を先送りする温存療法は限界に来つつある。負担を後代に先送りしないために今求められているのは思い切った外科的手術を行う勇気と実行力であり、そのためのインフォームド・コンセントではないか。

衆参がねじれた2007年以降既に大きな社会保障改革は行われていない。社会保障・税一体改革は、自公政権下の社会保障国民会議以来の議論の積み重ねを尊重しており、改革の土台は共有されている。社会保障改革の協議を与党が呼びかけ、野党が拒絶するという不毛はもはや繰り返すべきではない。目先の選挙対策ではなく、50年先を見据え、社会保障改革を協議し、実行する責任は与党はもちろんのこと、野党にもある。そしてそれをしっかりと評価するのが我々国民に課せられた責務である。

(よしおか せいこ)

[各論V] あいまいさの残る地方財政

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

毎年、年末に公表される地方財政収支見通しは新年度の地方財政計画として国会に提出されることになるが、2012年度の計画はまさしく対策色が一段と高まりそうだ。大震災対策の影響で、地域経済、財政の危機的状況を迎えている中小自治体の中では、交付税や補助金をもっぱら東北へ向かうのではと不安視しているところもあったが、2012年度は基本的に震災対策分を別枠で対応することとなった。東日本大震災分2兆4100億円を除くと通常収支分は82兆円を若干下回ったが、震災分を合わせた歳入歳出合計では84兆2800億円で前年度を2.2%上回った。

昨年の地方財政計画で、地方交付税に占める割合を6%から4%へ引き下げるとされていた特別交付税は、震災の影響により迅速な対応と災害対策のため6%に据え置きとなっている。

2012 年度地方財政対策の概要

通常収支分について

通常収支分としては、地方財政計画の規模 81 兆 8700 億円程度（前年度比6400億円減程度、0.8%減程度）、地方一般歳出 66 兆 4600 億円程度（前年度比3700億円減程度、0.6%減程度）となった。

一般財源総額は 59 兆 6241 億円（前年度比+1251億円、+0.2%）となり、水準超経費を除くと58兆9741億円（同+1,951億円、+0.3%）で、中期財政フ

レーム（2012年度～14年度）に基づき、2011年度と同水準を確保されている。地方交付税の総額 17 兆 4545 億円（前年度比811億円、+0.5%）、地方税及び地方譲与税は35兆9184億円（前年度比+3398億円、+1.0%）、臨時財政対策債 6兆1333億円（前年度比260億円減、0.4%減）、財源不足額 13兆6846億円（前年度比5606億円減 3.9%減）である。変化幅は比較的小さいといえるだろう。

前年度の「地方再生対策費」及び「地域活性化・雇用等対策費」は、概算要求組替え基準における取扱いと基調を合わせて一定の縮減を図った上で、「地域経済基盤強化・雇用等対策費（仮称）」として整理・統合するとともに、歴史的円高等、地域経済を取り巻く環境が激変する中、海外競争力強化等のため地域が実施する緊急事業に対応するための緊急枠（1750億円）を新たに計上した。また、この中の住民生活に光を注ぐ事業など、住民生活にとって大事な分野でありながらこれまで光が当てられてこなかった分野（消費者行政、DV対策・自殺予防、児童虐待防止への取組み、知の蓄積等による地域づくりなど）について、交付税措置される。

東日本大震災分について

東日本大震災からの復旧・復興に当たっては、被災団体が全力で取り組める一方、被災団体以外の地方公共団体の負担に影響を及ぼすことがないように、地方の復旧・復興事業費及びその財源については、

通常収支とは別枠で整理した上で、震災復興特別交付税が6,855億円確保されることになった。うち2011年度震災復興特別交付税に係る年度調整分が1365億円ある。震災復興特別交付税の2011、12年度分の累計額は2兆2125億円で、前年度補正予算(第3号)に計上した震災復興特別交付税(1兆6635億円)については、2012年3月に決定・交付予定である。歳出における直轄・補助事業費は約1兆4300億円で、これに地方税等の減収分、地方単独事業分で約1兆7800億円となる。

また、東日本大震災の教訓を踏まえ、全国的に緊急に実施する防災・減災事業が6300億円程度計上される。

地方財政通常収支の特徴

地方交付税について

地方交付税は、地域主権改革に向けた財源充実のため、17兆4545億円と前年度比811億円の増額となった。

地方交付税の法定率分等は11兆733億円である。これは国税5税の法定率分11兆517億円をベースに、ここから国税決算精算分、交付税特別会計借入金支払利子と償還額等があるため8000億弱減額される一方、2011年度からの繰越分4608億円と地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金3500億円を活用することによって確保されたものである。これに、一般会計における加算措置等5兆3313億円、別枠加算1兆500億円を加えることによって、地方交付税は、2011年度に引き続いて17兆円台となった。

財源不足の補填

2012年度における財源不足は13兆6846億円で、うち折半対象財源不足は7兆6722億円である。歳出の計上において、人事委員会勧告や定員の純減等に伴う給与関係経費の減(前年度比2900億円減程度)や決算等を踏まえた積算方法の見直しなどによ

る公債費の減(同1600億円減程度)などを適切に反映した上で見込まれる財源不足については、2011年度から2013年度までの間において適用することとされている国と地方の折半ルールに基づき以下のとおり補填される。

折半対象以外の財源不足は6兆124億円。

①財源対策債の発行 8200億円。

②地方交付税の増額による補填 2兆252億円。

・一般会計における加算措置(既往法定分等) 9752億円。

・別枠の加算(財源不足の状況を踏まえた加算) 1兆500億円。

③交付税特別会計剰余金の活用 5200億円。

④地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用 3500億円。

⑤臨時財政対策債の発行(既往債の元利償還金分等) 2兆2972億円。

折半対象財源不足は7兆6722億円。

①地方交付税の増額による補填(臨時財政対策特別加算) 3兆8361億円。

②臨時財政対策債の発行(臨時財政対策特別加算相当額) 3兆8361億円。

地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用については、「地方公共団体金融機構法」に基づき、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の一部を国に帰属させ、その全額を交付税特別会計に繰入れ(本年度は3500億円)することとなる。2012年度から2014年度の中期財政フレームに定める期間の3年間で総額1兆円が目途とされる。

準備金の地方財政への活用方法としては、一つは臨時財政対策債の縮減に用いられる。交付税特別会計への3500億円の繰入れにより折半対象財源不足がこの分減少し、折半ルールに基づき、交付税が1750億円増え、臨時財政対策債が1750億円の減となる。もう一つは歳出特別枠への追加として、緊急枠(1750億円)を計上することである。

地方財源の確保

一般財源総額は59兆6241億円で、一般財源(水準超経費除き)の総額58兆9741億円、一般財源比率は65.3%程度となる。

地方税33兆6569億円(前年度比+2532億円、+0.8%)、うち水準超経費相当6500億円(同700億円減、9.7%減)で、地方譲与税2兆2615億円(同+866億円、+4.0%)、地方交付税17兆4545億円(同+811億円、+0.5%)、地方特例交付金1275億円(同2602億円減、67.1%減)、臨時財政対策債6兆1333億円(同260億円減、減0.4%減)となる。上記の計数の合計(59兆6337億円)は、緊急防災・減災事業の一般財源充当分96億円を含むため、一般財源総額(59兆6241億円)と一致しない。

また、地方長期債務残高抑制のため、地方債総額は5兆321億円(前年度比2858億円減、5.4%減)で、臨時財政対策債含み11兆1654億円(同減3118億円、2.7%減)、地方債依存度は13.6%程度(2011年度は13.9%)とした。通常債4兆2121億円(前年度比1658億円減、3.8%減)、財源対策債8200億円(同1200億円減、12.8%減)、臨時財政対策債6兆1333億円と前年度を260億円、0.4%減と抑制した。また、交付税特会借入金を償還(1000億円)する。

さらに、国と同様、地方の社会保障関係費である生活保護、医療、介護、国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費等も毎年度大幅な自然増となることに対応し、地方負担(補助・単独)額を7700億円程度増額計上し、対応する財源を確保する。

政権交代による目玉政策は

「子ども手当」から「子どものための手当」へ

子ども手当は、自民、公明両党からかつての児童手当という名称に戻すよう要請があったが、民主党政権も「子ども手当」の名称にかなりのこだわりを見せ、「のための」を入れることで対応した。地方負担につ

いては、費用負担を2:1とし恒久化する。公務員分は全額所属庁が負担し、所得制限未満の被用者に対する3歳未満の子どもに係る手当の費用の7/15を事業主が負担する。

本年度は、年少扶養控除廃止と特定扶養控除の縮減により地方は5050億円の増収となる。当初は、増収分の多くを地方負担として子ども手当への負担を国:地方=1:1とする案もあったが、自治体側の批判は強く、半分程度は細かい調整により一般財源とすることで地方側と合意した。そもそも子ども手当導入の際でも、マニフェストで全額国費負担とされていたため、自治体から不満があったところでもある。2012年度の地方負担の増は2440億円となる(子ども手当特例交付金1353億円を含む)。

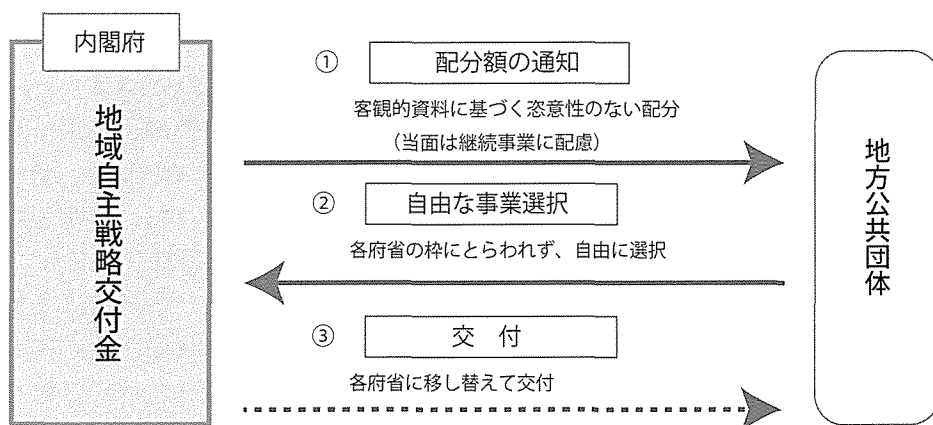
子どものための手当の支給額は、3歳未満:月額1万5000円、3歳以上小学校修了前まで:第1子・第2子月額1万円、第3子以降月額1万5000円、中学生:月額1万円となる。夫婦、子ども2人で960万円の所得制限以上の者については、年少扶養控除の廃止等による手取り減に対応するため、月額5000円を支給する。

2013年度以降の地方の追加増収等について、基金設置による国庫補助事業の財源に代わる恒久的な財源として、子育て分野の現物サービスに活用(具体的内容は今後検討)する。新しい制度は暫定的な制度であるため、ある程度永続的な制度とするには今後の調整が必要である。

一括交付金の拡充について

昨年度、地域の自由裁量を拡大するため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、一括交付金の地域自主戦略交付金については、本年度約2000億円増えて予算額6754億円となった。主な変更点は、都道府県分の対象事業を9事業から16事業へ拡大したこと、新たに政令指定都市分を創設し11事業を対象としたことであり、地方負担分については、原則として公共事業等債が充当される。

図 地域自主戦略交付金



(出所)『平成24年度地方財政への対応のポイント』総務省自治財政局。

都道府県分の新規は、農業・食品産業強化対策整備交付金の一部、農山漁村活性化対策整備交付金の一部、社会福祉施設等施設整備費補助金の一部等、対象事業拡大分は、交通安全施設整備費補助金の一部、農山漁村地域整備交付金の一部等である。新規導入の政令指定都市分は、学校施設環境改善交付金の一部、社会福祉施設等施設整備費補助金の一部、社会資本整備総合交付金の一部、循環型社会形成推進交付金の一部等である。

内閣府予算とされ縦割りの傾向が減ったこと、昨年度の例では自治体の決定により道路など公共事業が減り農業農村整備が増えるなど、自由な決定範囲拡大が地域再生により効果をもたらしているようである。それでもまだ、教育福祉分野などで範囲が狭いこと、今年の改正でも政令市以外の市町村はまだであることなど限定的である。また、各府省に移し替えて交付するため縦割り部分は残るといった問題点もある。地域主権のため、自治体権限と範囲の面で一層の検討が望まれるところである。

この他、沖縄振興一括交付金（仮称）として、現行

の沖縄振興自主戦略交付金を拡充し、経常的経費及び市町村事業を含む沖縄独自の新たな一括交付金が創設（沖縄振興予算総額2937億円のうち1575億円）される。地域自主戦略交付金に沖縄分も含めると8329億円となり、合計では前年度の5120億円から3000億円以上の増となる。

おわりに

本年度の地方財政対策は、自公との合意ができていない分野があるため、ねじれ国会の影響ですべてがこのようになるかどうかは不明である。また、妥協の産物であるため、制度的に整合性のないところや暫定的な面がぬぐえず、一貫性のなさやあいまいさの残るものとなった。地方財政面での政権交代の成果をどうみるか。選挙制度や二院制の問題もあり3歩歩んで2歩下がるような遅々とした歩みになっているが、変化しつつあることは確かである。

(ほしの いずみ)

[特論I] 東日本大震災の復旧・復興 および原子力関連予算

兼村 高文

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授

東日本大地震に対する政府の対応

昨年3月11日に発生した東日本大震災は、日本国民のみならず世界に天災と人災の怖さを改めて認識させた。「想定外」の地震と津波が甚大な被害を招いたとの説明から始まった政府と東京電力の言い訳は、あまりにも危機感のなさに国民の批判が集中した。地震学者も想定の甘さを反省し、今後に想定される南海、東南海地震による災害の見直しを行ったところである。

政府の震災対応は、4月に五百旗防大学長を議長とする東日本大震災復興構想会議を設置して復興の議論をはじめ、6月25日に同会議の提言が菅首相に提出された。提言などをもとに首相を本部長とする東日本大震災復興対策本部が6月24日に設置され、「東日本大震災からの復興の基本方針」を7月29日に決定した。同基本方針では復興期間を10年間（2020年度末まで）とし、この期間の事業規模を23兆円と見込んだ。また復興需要が高まる当初の5年間（2011年度から2015年度）を集中復興期間と位置づけ、同期間の事業規模を19兆円とした。

政府のこれまでの対応をみると、とても迅速で適切であったとは評価できないであろう。昨年9月には先頭に立って復旧復興に取り組むべき首相が交代するという政治の混乱もあった。その後に出選された野田首相は、冬への不安がつのる被災者の心配をよそ

に自らを“どじょう”に例え実直さをアピールしたが、非常時の例えとしてはお粗末と言わざるをえない。結局本格的な復興の予算措置は11月に成立した第3次補正予算に持ち越された。未曾有の大災害に際して野党を含めて許されない失策が政治への不信にもつながった。

また人災ともいえる東京電力福島第1原発事故への対応も政府のみならず学者の認識の甘さが露呈した。政府の事故調査・検証委員会（畑村委員長）の中間報告では、官邸内のコミュニケーション不足や重要情報の公表の遅れなど政府の情報の収集・伝達・発信に問題があったことを指摘している。また東電の初期対応でも原子炉の冷却操作で誤認や判断ミスがあったことを明らかにした。

2011年度の4次にわたる復旧・復興のための補正予算

東日本大震災の復旧・復興に関連して2011年度一般会計予算に対して4次にわたる補正が行われた（表1参照）。その結果、2011年度一般会計予算歳出総額は107.5兆円となり、過去最大規模となった。また4次の補正は戦後の混乱期を除けば最も多い回数である。

第1次の補正予算は4兆153億円で5月2日に成立した。内訳は道路港湾等の災害対応公共事業関係費（道路港湾など復旧等）が1兆2019億円、災害

表1 2011年度補正予算

第1次補正予算

(億円)

(歳出)	(40,158)	(歳入)	(40,153)
東日本大震災関係経費 (災害救助、災害対応公共事業、廃棄物処理等)	40,158	税外収入 既定経費の減額 (基礎年金減額分、子ども手当減額、地域活性化等予備費減額等)	3,051 37,107

第2次補正予算

(億円)

(歳出)	(19,988)	(歳入)	(19,988)
原子力損害賠償法等関係経費	2,754	前年度剰余金受入	19,988
被災者支援関係経費	3,774		
東日本大震災復興対策本部運営経費	5		
東日本大震災復旧・復興予備費	8,000		
地方交付税交付金	5,455		

第3次補正予算

(億円)

(歳出)	(121,025)	(歳入)	(121,025)
東日本大震災関係経費 (災害復旧事業、一般公共事業、復興交付金等)	117,335	復興債 税外収入 歳出削減	115,500 1,534 1,648
その他の経費 (台風12号等)	3,210	予備費の減額 税外収入等	2,343 480
B型肝炎関係経費	480		

第4次補正予算

(億円)

(歳出)	(25,345)	(歳入)	(25,345)
義務的経費の追加 (災害対策費、生活保護費負担金等)	1,406	税収 税外収入 既定経費の節減	11,030 88 14,227
その他経費 (中小企業支援、高齢者医療・子育て等)	20,331	(国債費の不要等)	
地方交付税交付金	3,608		

(出所)財務省資料。

関連融資関係経費(災害復興住宅、農林漁業者等への融資等)が6407億円、災害救助等関係経費(応急仮設住宅、遺族への弔慰金、被災者への見舞金等)が4829億円、施設費災害復旧費等(学校施設、社会福祉施設等の復旧等)が4160億円などである。これらの財源は既定経費の減額(年金国庫負担の縮減、子ども手当

上積みの見送り、高速道路無料化の凍結等、3兆7102億円)と税外収入(高速道路割引の見直し等3051億円)が充てられ、公債の追加発行は回避された。また特別会計予算、政府関係機関予算、財政投融资計画の追加も行われた。

第2次の補正予算は1兆9988億円で7月25日

表 2 2012 年度東日本大震災復興特別会計

歳 出	37,354	歳 入	37,354
復興庁所管予算	20,433	税収	5,305
各府省所管計上予算 (全国防災対策費等)	6,577	一般会計から受入	5,507
地方交付税交付金 (復興特別交付金)	5,490	復興債収入	26,823
国債整理基金特別会計へ繰入れ	1,253	その他 (公共事業負担金等)	118
予備費	4,000		

(出所) 財務省資料。

に成立した。主な事業は被災者支援関係経費（二重債務問題対策関係経費、被災者生活再建支援金補助金）が3774億円、原子力損害賠償法等関係経費が2754億円、東日本大震災復旧・復興予備費が8000億円などであり、それらの財源は前年度剰余金受入（財政法第6条剰余金、地方交付税交付金財源）である。

そして本格的な復興予算となったのが第3次の補正予算で11月21日に成立した。事業規模は12兆1025億円であるが震災関連は11兆7335億円であり、そのうち年金臨時財源の補てん分2兆4897億円を除く9兆2438億円が実質的な財政措置である。主な内容は公共事業等の追加が1兆4734億円、災害復旧特別交付税の交付金が1兆6635億円、新設の一括交付金である復興交付金が1兆5612億円、その他震災関連経費が2兆4631億円などである。これらの財源は復興債で賄われることとなり、11兆5500億円の発行が決められた。償還は所得税、住民税、法人税等の臨時増税やJT株など政府資産の売却で行われる。

最後となる第4次の補正予算案は2兆5345億円で2012年1月からの通常国会で成立を目指す。主な事業はエコカー補助金の復活が3000億円、タイ洪水被害や中小企業の資金繰り対策が7413億円、地方交付税増額が3608億円などである。財源は2011年度国債費の余剰分や税収増収分であって、国債発行は行わない。

復興庁の設置と予算

震災復興に関する行政事務を円滑かつ迅速に遂行する目的で復興庁を2012年2月1日に設置することが決まった。設置期間は2020年度末まででその間は大臣1人と副大臣2人が増える。規制緩和や税の優遇を認める復興特区の認定、市町村の負担をゼロにする復興交付金の配分などを行うほか、各省庁の復興関連予算をまとめて要求し配分権限も与えられる。

復興庁の2012年度予算は、同年度に新設される東日本大震災復興特別会計において復興庁所管予算として2兆433億円が計上されている。同特会は復興に係る資金の透明化と適切な管理を目的に新設されるもので、2012年度の歳入・歳出予算は3兆7754億円である。内訳は総論にも述べられているように、歳出は東日本大震災復興経費が3兆2500億円で9割近くを占め、歳入は復興債が2兆6823億円で7割強であり、復興特別税が5305億円（復興特別法人税4810億円、復興特別所得税495億円）、一般会計からの繰り入れが5507億円（子ども手当見直し4272億円、高速無料化1200億円）などである。

東京電力福島第1原発事故への対応と予算措置

原発事故による被害者への補償は、2011年9月

に東京電力など原子力事業者10社が相互援助のために設立した原子力損害賠償支援機構により行われている。政府は交付公債により財政支援を行う。機構を通じて東京電力に融資や株式引き受けなどで援助する。

ただ東京電力は福島第1原発事故の処理や損害賠償、原発停止による火力発電の燃料費増加で財務体質が悪化し、2011年9月末の純資産は1兆円を割り込んだ恐れがあり、現状のままでは債務超過に陥る可能性がある。廃炉や賠償作業を続けるためには資本基盤強化が不可欠である。政府は同機構を通じて東京電力に1兆円規模の公的資本を注入することを検討している。

その一方で政府は東京電力を分割する方向で調整に入った。東京電力と同機構が3月に策定する総合特別事業計画に発電・送配電事業の分離など電力改革に取り組む方針を明記するよう要求している。政府は電力会社の送電と配電事業を一括運営する公的機関の設立を検討している。新たに設立する公的機関は、米の独立系統運用機関（ISO）をモデルとし、送配電事業は電力を需要地近くまで運ぶ送電網、家庭や工場が使う電圧などに調整する変電所、街中の電線などが含まれる。これらの設備は電力各社が所有し続けるが、電力の融通と送配電に係る料金を決める権限を運用機関に持たせる。これにより新規参入が期待でき結果として電気料金の引き下げも期待できる。

また放射能汚染に対しては、国から除染の財政支援が受けられる汚染状況重点調査地域として環境省は東北・関東8県（岩手、宮城、福島、茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉）の102市町村を指定した。放射線量が毎時0.23マイクロシーベルト以上で事故による追加被曝線量が年間1ミリシーベルトを超える区域が

あることが条件とされた。

2012年度の原子力関係予算要求は9393億円で今年度当初予算4330億円の倍以上となる。東京電力福島第1原発事故を受けて除染などの復旧対策が5019億円計上されたためであるが、そのうち環境省関連の土壌の除染費用が3744億円ほど占めている。また復旧対策費以外の原子力関連予算は文科省が2610億円（今年度比7%増）、経産省が1677億円（同8%減）などである。なお4月に設置が予定されている原子力安全庁は環境省の外局として504億円の予算が計上されている。

これからの震災復興をどう進めるか

これまでの政府の復興・復旧対策で課題がいくつつか浮き彫りになった。1つ目は決断の遅さである。未曾有の大災害に見舞われながら、首相のリーダーシップの欠如と政府の対応の遅さが露呈した。天災が人災を招いたともいえる事態を引き起こしてきた。例えば復興庁の設置にしても関東大震災時に比べると10ヵ月以上も遅かった。今後は復興庁を中心に被災地のがれき処理など迅速な執行が望まれる。2つ目は予算措置の遅さである。本格的な復興のための補正予算が組まれたのは11月に決まった第3次である。集中復興期間の残り4年間で地域的に偏らない復興事業を着実に進めてもらいたい。3つ目は政府の調整役としての機能欠如である。国内外から義援金や支援物資が寄せられながら迅速で適切は配分が行われてこなかった。またボランティアの配置にしても不満が残った。国・地方自治体の責任分担を再度明確にし、指揮系統を統一して対応すべきである。

（かねむら たかふみ）

[特論II] 迫られる年金財源の調達と 消費税増税の問題

関口 浩

法政大学大学院政策科学研究科教授

増大し続ける年金支出と 減少し続ける^{はざま}税収との狭間で

2012(平成24)年度一般会計も本来歳入の主力とされる租税収入の伸びが見込めず、歳入に占める税収の割合が46.9%と異様に低いものとなっており、税収が歳入の半分以下となる事態が3年連続するとされている。一方、歳出面に目を転じてみると、公表された表面的な数値によっても、一般会計概算主要経費別分類で年金が含まれる社会保障関係費は26兆3901億円と、総額90兆3339億円の29.2%と歳出予算の首位を占めており、一般歳出における政策的経費(68兆3897億円)に占める社会保障関係費の割合は38.6%となっている。一般会計予算に占める社会保障関係費の割合が国債費の割合を抜いて首位に躍り出たのは2001(平成13)年度予算からであるが、伸び悩む租税収入と増大し続ける社会保障関係費、とりわけ年金関連経費の問題を根本から考えざるを得ない崖っぷち状態に追い込まれている。社会保障と税の一体改革が声高に叫ばれているのもそのためといえる。

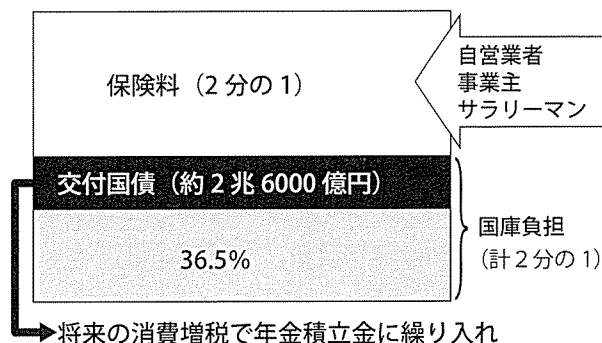
年金交付国債による基礎年金国庫負担分 の一部の財源調達

2012年度の年金関係の予算で最も関心が寄せ

られているのは、図にみられるように、一般会計とは別扱いされている基礎年金国庫負担分の一部2兆5044億円(基礎年金国庫負担2分の1と36.5%との差額のうち社会保障関係費分で、財源不足額は2兆5882億円とされる)であろう。この基礎年金国庫負担分の一部は、「基礎年金国庫負担2分の1と36.5%との差額」と表示されているが、このような一見意味不明な表記には基礎年金国庫負担分の段階的改正の経緯がある。その経緯の発端は、小泉政権下の2004年6月に、「国民年金法等の一部を改正する法律」が成立し、所要の安定した財源を確保する税制の抜本的な改革をした上で、基礎年金国庫負担割合を2009年度までに3分の1から2分の1に引き上げることを含んだ内容が規定されたことによる。国民年金法等本則に2分の1国庫負担が明記され、改正法附則に3分の1から2分の1に引き上げる道筋が記されたのである。そして実際には国庫負担増のための財源探しをしながら、2004年度は $1/3 + 272$ 億円、2005年度は $1/3 + 18/1000$ 相当(=約35.1%)、2007年度は $1/3 + 25/1000$ (=約35.8%)、2008年度は $1/3 + 32/1000$ (=約36.5%)まで、国庫負担割合が引き上げられた。財政難の中で、暗に消費税率を引き上げて年金財源を確保することが想定されていたと考えられるが、当然反対論も強く、基礎年金国庫負担引上げの財源確保は当初から荒波の大海に漕ぎ出すような状態であった。

しかし、たとえば悪いがまるで溝ざらいをするかの

図 基礎年金国庫負担の取り扱い



(出所)『読売新聞』2011年12月25日朝刊。

如く、綱渡り状態で財源確保に奔走し、2分の1負担とされた2009年を迎える。当然、この時点でも財源が問題となったが、特別会計の剰余金（いわゆる「埋蔵金」）に目がつけられ、「国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律」が制定されて、2009年度および2010年度は財政投融资特別会計から一般会計への繰入れ等により、基礎年金2分の1国庫負担への引上げがなされた。これは財政投融资特別会計での過去の比較的高金利であった時期の貸付金と現在の超低金利で調達した資金との利ぎやが剰余金として生じ、これを利用したものである。こうした特別会計の剰余金に依存し、2011年度には鉄道建設・運輸施設整備支援機構の利益剰余金等にまで手をつけたものの、2012年度にはこれら特別会計の剰余金の利用は、剰余金自体の枯渇化と東日本大震災も影響して、困難となった。

2004年から現在に至るまで、議論の多い、附則に記載された税制の抜本的改革による財源確保は繰り返り先送りされてきた。国民の間には消費税増税やむなしとする考え方も存在し増税に全く否定的とまではいかないが、民主党の政権獲得時の公約である無駄な歳出の切込みが主権者たる国民の目には不十分といったよい状況にある。こうして2012年度予算においても、税制の抜本改革が現在も極めて難しく、苦肉の策として「打ち出の小槌」、「見込み収入の先食い」と批判されている「年金交付国債（仮称）」

を編み出し、利用することとなった。

この年金交付国債とは、年金積立金を管理する独立行政法人に約束手形のようなものを交付するもので、受領側の独立行政法人が現金化するまで国の支払いが生じない。そのため現金主義の予算には当面計上しないですみ、一般会計から除外することができたとされる。しかし、求めに応じて年金積立金（特別会計）を一旦取り崩して支払ったとしても、最終的には将来の消費税増税等で支払うことを暗に想定しており、「隠れ借金」化を加速させるものいえる。基礎年金国庫負担のための財源捻出の限界をすでに超えてしまっているといつてよい。これはあたかも財政法で赤字国債の発行を禁止しているながら、特例法で特例国債（赤字国債）の発行を認め、さらにそれに屋上屋を架すような手法ともいえよう。赤字のオンパレードといつてもよからう。

2011年は未曾有の大災害といわれる東日本大震災があり、2011年度は現在に至るまで4次に亘る補正予算が組まれている。復興のために必要な予算は欠くべからざるものであり最優先されなければならないが、復興を隠れ蓑にした無駄な歳出や本来2012年度予算とすべきものも形式的な国債発行抑制等の達成のために2011年度第4次補正予算に盛り込まれているものもあるとの批判がある。そして、この第4次補正では、国債利払い費が想定より少なかったうえに税収が想定より微増し2.5兆円超の余

剰が出たものをエコカー補助金等の政策に回してしまつた。年金交付国債発行という奇策に出るのであれば、これを2012年度予算「基礎年金国庫負担2分の1と36.5%との差額」2兆5004億円に充当すべきであつたのではないかとする見解もある。急速な円高が進行する中で、エコカー補助金もやむなき政策ともいえようが、厳しい財政事情とはいえ場当たり的に予算編成している感を否めず、「年金交付国債」という奇策回避の見解も捨て置けないのである。

予算編成のトリックと年金財政の実態

各年度の予算編成は当面の目標を達成することに終始してさまざまなトリックを使っていることもあり、公表された数値を単純に使用することには注意を要さなければならない。もちろん2012年度予算もその例外ではない。「6年ぶりのマイナス予算」、中期財政計画に基づき「新規国債発行前年度並み(44兆円)」等々、見せ掛けの目標達成が豪語されている。しかし、分離された東日本大震災関係予算(東日本大震災復興特別会計)に直接関係のない公共事業が含まれているとされたり、さらに本稿で問題とされる年金についても基礎年金国庫負担分の一部(2兆5044億円)を年金交付国債で賄い、一般会計とは別扱いしている。そのため、実質的には予算規模は96兆円強の過去最大であり、歳出総額も過去最大となっている「バラマキ型予算」ともいえる。

前述の通り、公表された数値による一般会計概算主要経費別分類でみると、社会保障関係費は29.2%となり、前年度比8.1%減とされている。しかし、実態を把握するためには切り離された基礎年金国庫負担分の一部2兆5044億円を現実にあわせて加算する必要がある。さらにいえば特別会計等も事細かく考慮する必要があるが、問題が複雑なため本稿ではそこまでは立ち入らない。2012年度一般会計の社会保障関係費で、その72.3%を占めるのが年金医療介護保険給付費であり19兆845億円を計上している。このうち、年金が8兆1417億円、医療が8兆6036

億円、介護が2兆3392億円となっている。公表数値を単純にみれば、年金保険給付費の社会保障関係費に占める割合は30.8%となるが、ここには前述の別扱いされた年金交付国債により賄う予定の2兆5044億円が含まれていない。そこで実態に合わせてこれも含めて算出すると、社会保障関係費(28兆8945億円)に占める年金保険給付費(10兆6461億円)の割合は36.8%となり、昨年度比でも0.4%増加していることになる。

また2012年度一般会計の政策的経費に占める社会保障関係費の割合38.6%についても冒頭で触れたが、これも基礎年金国庫負担分の一部2兆5044億円が切り離されている。これを本来含めるべき一般会計の社会保障関係費および政策的経費に含めて、2012年度一般会計において政策的経費(70兆8941億円)に占める社会保障関係費(28兆8945億円)の割合を求めてみると40.8%になる。実態は38.6%ではないのである。

2003年度にこの割合が40%を超えて財政健全化の観点から政府および財務省が危機感を募らせたといわれるが、2012年度一般会計公表にあたり、40.8%を38.6%に結果的に加工されてしまうことは予算編成の建前を重視してばかりいて、実態を国民に訴えるものとなっていない。むしろ過去の政府や財務省が募らせた危機感を国民に伝えて、共に財政再建に向けての意識を高揚させる必要すらあるといえる。分析を加えればその実態の数値を求められるものの、一般にはそこまで分析しようとする国民は数少ないといえる。結果としてこの行為は、社会保障関係費の絶え間ない増大という危機感をも国民に隠蔽することにもなってしまう。もちろん、2003年度当時は基礎年金の国庫負担が現行の2分の1ではなく3分の1であり、当時と比較するにあたりその分を差し引けば問題はないといい逃れすることも可能ではある。しかしそれは単なる言い訳であり、実質的に社会保障関係費、とりわけ年金保険給付費が増えているのは事実なのである。

そして、2012年度予算では基礎年金国庫負担分

の一部2兆5044億円は年金交付国債で手当するため一般会計に含める必要はなかったという、これまた言い訳もできよう。しかし、財政学では全ての収入と支出は単一の予算に組み込まれていなければならないとする統一性の原則が予算原則として求められている。これは、複数予算による予算操作の可能性を避けるために求められているものである。今年度の予算編成では前述の問題点に加えて、この原則論からも逸脱すること甚だしいといえるのである。

ただ、この年金交付国債は予算の成立に伴い同時に自然成立するものではなく、予算関連法案に含まれる年金法等の改正案が通らなければ成立しないのである。特に衆議院の優越があるとしても、法律案の再可決には3分の2以上の賛成を要し、現在の議席数からするとそうたやすく成立するとはいえないとする見解もある。年金交付国債の審議にあたり、単なる政争ではなく、財政の根本問題にまで踏み込んだ議論がなされるか興味深いといえる。

年金財源のあり方

厚生労働省の推計によると、2006年度から2025年度にかけて国民所得が1.4倍になるのに対して、社会保障給付費は1.6倍になり、急速な少子高齢化の進展に伴って、社会保障の給付と負担が増大していくことが見込まれるとされている。また、『厚生労働白書（平成20年版）』では、公的年金の地域間所得再分配効果や地域における高齢者生活の年金の重要性が述べられている。少子化が進行する超高齢社会での年金の意義は異論を挟む余地は少ないといえる。だからこそ、場当たり的な予算編成は回避しなければならないはずである。

1999（平成11）年度の一般会計予算総則から消費税の収入を高齢者福祉（主に年金）に充てることが書き込まれているが、直近の「平成23年度一般会計」予算総則でも第17条にそれがみられる。おそらく「平成24年度一般会計」予算総則にもこの記述が盛り込まれよう。これによりただちに消費税自体を福

祉目的税化したといえるわけではないが、実質的には消費税収を高齢者福祉に充当しているものであり、目的税的な取り扱いをしていることとなる。目的税の設定の際には税収と用途の明確な因果関係が求められるが、目的税化を規定していないとはいえ実質目的税化している以上、消費税の収入をこのように限定的に使用する因果関係が明確になっていないという問題が指摘できる。

単に予算総則に書き込んでいだけで、法律等では一切、消費税を福祉目的税とすることを規定していないから、税収と用途との因果関係がとやかくいわれる筋合いではないと逃避されてしまうことも考えられる。これも建前で赤字国債発行を禁止しながら本音で発行を認めている手法と同じ精神であり、困ったときには消費税を増税すればすむという財政規律の緩みをもたらしかねないものである。また短絡的な消費税増税は、日本国債の信頼を大きく揺るがし、国債価格の暴落を危ぶむ声もある。年金財源の確保が急務であることは国民周知のことでもあり、このように姑息な、国民に不可解な消費税の利用法を積み重ねるのではなく、きわめて厳しい財政事情と正面から向き合い、財政民主主義の精神に則り、一つ一つ丁寧な説明を施した上で国民の承認を得る必要がある。

年金の負担と給付、とりわけ実質賦課方式化している現行の公的年金に対する不信感や不満が各世代からあがっている。世界的にみても律儀であるとされる日本人の社会における過去の年金の取り扱いのお粗末な実態は、悲しいことではあるが事実である。それが公的年金への不信・不満となっているのである。さまざまな年金財政のあり方が議論されているので、今後どのような選択をするのが最も良いかを早急につめて、少なくとも国民の合意の最低限を得る必要がある。喫緊の課題としては、基礎年金国庫負担2分の1の確固たる財源確保が可能か否かを、国庫負担の割合も含めて検討しなければなるまい。

今回先送りされた、厚生年金と共済年金一元化に伴う公務員優遇と批判の多い共済年金上乘せ等、

国民が不信を持ちつつある制度的問題についても真摯に向き合わなければならない。ある意味、制度疲労を起こしている年金財政の建て直しで得をすることなど考えられない。年金財政に対する批判の多い中で、本来は当然なことであるのだが、あまりに体面だけにこだわり実質を考えることを忘れていた昨今の予算編成からすると、2012年度予算でデフレ下の年金減額に取り組めたことは評価してもよかろう。2012年4月分から物価下落分(0.3%)を減額し始め、2013年10月から本来の水準より高い支給水

準の特例措置解消のために減額幅を1.2%に拡大するという経過措置を経て、原則に回帰するとしている。

各世代の負担をいかに最小に抑えて、いかに持ちこたえられる年金制度にリニューアルさせるかを2012年度中につめることが、2012年度予算編成における年金財政からの教訓であり、野田政権の最重要課題の一つであると思われる。

(せきぐち ひろし)

