

# 〔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13兆1054兆円を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つつ、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直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)