

〔総論〕 消費税増税による歳出拡大と 国債減額

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

景気減速とインフレ期待の 2014 年度経済見通し

衆議院選挙における自民党の大勝により 2012 年 12 月に成立した安倍第 2 次政権は、①日銀による物価上昇率の目標を設定した大幅な金融緩和、②公共事業を中心とする財政出動による景気刺激、③成長戦略を「三本の矢」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クスを展開しつつある。

アベノミクスの「三本の矢」の効果は、短期的には「第一の矢」としての量的金融緩和の効果が円安・株高として現れたが、2013 年 5 月には早くも頭打ちをみせた。2013 年 12 月 18 日に量的緩和の縮小に踏み切ったアメリカと量的緩和を継続する日本との金利差が拡大すると、円売・ドル買による円安が再燃、円安効果を享受する輸出企業株を中心に日経平均株価は 2013 年末に 1 万 6 千円を超えたが、2014 年 1 月半ばには約 1 万 5 千円に下落した。日本の円安・株高は、世界の膨大な投機的資金の流入によるバブルの様相を示しているが、不安定なものである。

一方、アベノミクスは日本経済を持続的に浮揚させる効果を発揮していない。四半期別の経済成長率（季節調整済実質 GDP の伸び率）を年率換算でみると、2013 年 1～3 月期の 4.5% から 4～6 月期の 3.6% へ小幅な低下を示した後、7～9

月期には 1.1% に大幅に低下している。2013 年度上半期の経済成長を主導したのはアベノミクスの「第二の矢」としての公共投資（公的総固定資本形成）であり、前期比伸び率は 4～6 月期に 6.3%、7～9 月期に 6.5% に達した（表 1 参照）。消費税増税前のかげこみ需要により、民間住宅投資も 7～9 月期に 2.6% と高い伸びを示している。

アベノミクスでは企業の収益改善を優先し、トリクルダウン効果で雇用・賃金の改善がみられるとしているが、一部の大企業のボーナスを除いて賃金増加はみられない。その結果、個人消費（民間最終消費支出）の対前期比伸び率は、1～3 月期の 1.0% から 4～6 月期の 0.7% に低下した後、7～9 月期には 0.2% に大幅に低落している。注目されるのは輸出等の動きであり、4～6 月期の 2.9% の伸びから 0.6% の減少に転じて、個人消費とともに、成長率低下の主因となったことである。

2013 年 12 月 21 日に閣議了解された 2014 年度経済見通しによると、実質 GDP 成長率は 2013 年度の 2.6%（実績見込み）から 1.4% に大幅に低下するとみている。消費税増税の影響を含む物価上昇の加速化により、実質個人消費の伸びは 2013 年度の 2.6% から 1.4% に落ち込む。民間住宅投資は消費税増税前の駆け込み需要の反動で 3.2% 減少する。

一方、輸出等は 5.4%、設備投資は 4.4% の高い伸びが見込まれ、輸出主導型成長を期待している。尖閣諸島問題や安倍首相の靖国参拝による

表1 四半期別成長率・GDPデフレーター（季節調整系列）

	季節調整系列・前期比伸び率			前年度比伸び率		
	2013年			2013年 7～9月	2013年度 (実績見込み)	2014年度 (見通し)
	1～3月	4～6月	7～9月			
実質 GDP	1.1	0.9	0.3	1.1	2.6	1.4
民間最終消費支出	1.0	0.7	0.2	0.8	2.5	0.4
民間住宅	2.2	0.3	2.6	11.0	7.3	-3.2
民間企業設備	-1.0	0.9	0.0	0.0	0.4	4.4
公的総固定資本形成	1.1	6.3	6.5			
財貨・サービスの輸出	3.9	2.9	-0.6	-2.4	4.0	5.4
名目 GDP	2.7	3.7	1.0	1.0	2.5	3.3
GDP デフレーター	-0.4	0.0	0.0		-0.1	1.9
消費者物価指数（総合）					0.7	3.2

%

注： 1) 2013年7～9月期は2013年12月9日発表の2次速報値。
 2) 2013年7～9月期の前年度比伸び率の計数は、季節調整値の前期比の年率換算値。
 3) 2014年度経済見通しは2013年12月21日閣議了解。

出所：内閣府経済社会総合研究所「2013（平成25）年四半期別GDP速報（2次速報値）、内閣府「平成26年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」。

日中対立が貿易にも陰を落としており、成長が減速したとはいえ依然として急速に拡大している中国市場への輸出が急増する条件はない。世界の投機資金の先進国への回帰が続くことから、2013年半ばから生じた中国以外のアジアへの輸出の不振からの脱却は見通しが立たない。

名目GDP成長率は、2013年度の実績見込み2.5%から3.3%へ高まると見込まれている。消費税増税の影響で、「名実再逆転」が生じるインフレ期待の経済見通しになっている。GDPデフレーターの変動率は、2013年度実績見通しではマイナス0.1%であるが、1.9%の上昇が見込まれている。消費者物価指数（総合）は2013年度実績見込みの0.7%から3.2%に高まる。注目されるのは、消費税増税の影響を除いた場合にも、GDPデフレーターは0.5%、消費者物価指数（総合）は1.2%上昇すると見込まれていることであり、インフレ圧力が強まる。

景気・成長促進のための 2013年度補正予算案

2014年度当初予算編成においても前年度の「15カ月予算」の考え方を踏襲したが、2013年

度一般会計補正予算案の規模は5兆4,654億円であり、前年度補正予算比でほぼ半減した。景気対策のための公共事業関連が中心であるが、2兆円規模であり前年度補正予算比では4割強に縮減している。2013年度補正予算案は前年度のように国債発行に依存することなく、年度内自然増収と前年度剰余金繰入により財源を賅っている。

2013年12月5日に閣議決定され、2013年度補正予算案に盛り込まれた「好循環実現のための経済対策」の規模は、国費ベース（東日本大震災復興特別会計を含む）で5兆4,956億円であり、前年度の「緊急経済対策」の1/2の規模に圧縮された。2014年4月以降の消費税率の5%から8%への引き上げにより、国民には大幅な税負担増をもたらすにもかかわらず、「好循環実現のための経済政策」の4つの領域のうち国民向けは「女性・若者・高齢者・障害者向け施策」3,005億円と「低所得者等への影響緩和、駆け込み需要と反動減の緩和」6,493億円で1兆円に満たない。後者は簡素な給付措置として住民税非課税世帯への1人当たり1万円、子育て世帯に対する臨時特例給付金として児童手当受給世帯へ子1人当たり1万円支給するもので、消費税増税に対する負担軽減としては不十分である。

表2 2014年度予算案の概要

		2013年度	2014年度	増減額	増減率
一般会計・ 歳入 (億円、%)	税込	430,960	500,010	69,050	16.0
	所得税	138,980	147,900	8,920	6.4
	法人税	87,140	100,180	13,040	15.0
	消費税	106,490	153,390	46,900	44.0
	うち消費税増税分		43,350	43,350	皆増
	その他収入	40,535	46,313	5,778	14.3
	公債金	428,510	412,500	▲16,010	▲3.7
	うち建設公債	57,750	60,020	2,270	3.9
	赤字公債	370,760	352,480	▲18,280	▲4.9
	年金特例公債金	26,110	-	▲26,110	皆減
	歳入計	926,115	958,823	32,708	3.5
一般会計・ 歳出 (億円、%)	国債費	222,415	232,702	10,287	4.6
	基礎的財政収支対象経費	703,700	726,121	22,421	3.2
	社会保障関係費	291,224	305,175	13,951	4.8
	文教及び科学振興費	53,687	54,421	734	1.4
	地方交付税交付金等	163,927	161,424	▲2,502	▲1.5
	防衛関係費	47,538	48,848	1,310	2.8
	公共事業関係費	52,853	59,685	6,832	12.9
	特別会計の一般会計化に伴う増等を除く	(52496)	(53518)	(1011)	(1.9)
	エネルギー対策費	8,496	9,642	1,146	13.5
	食料安定供給関係費	10,539	10,507	▲33	▲0.3
	その他の事項経費	59,931	61,526	1,595	2.7
	歳出計	926,115	958,823	32,708	3.5
		(925,759)	(950,877)	(25118)	(2.7)
一般会計	基礎的財政収支(億円)	232,206	179,798	52,407	
財政投融资 計画 (億円、%)	総額	183,896	161,800	▲22,096	▲12.0
	うち産業投資	2,638	3,172	534	20.2
	企業等金融支援	83,629	71,980	11,649	▲13.9
国債発行額 (兆円、%)	一般会計分計	45.5	41.3	▲4.2	▲9.2
	復興債	1.9	2.1	0.2	10.5
	財投債	11.0	16.0	5.0	45.5
	借換債	112.2	122.1	9.9	8.8
	国債発行総額	170.5	181.5	11.0	6.5
国債残高・ 長期債務残高 (年度末)	普通国債残高(兆円)	751	780	29	3.9
	対GDP比(%)	155	156		
	国・地方の長期債務残高(兆円)	980	1,010	30	3.1
	対GDP比(%)	202	202		

注: 1) ()内は2013年度については公共事業関係費のうちの東日本大震災復興特別会計への繰入額(356億円)を、2014年度については公共事業特別会計の一般会計への統合に伴う歳出増7,946億円を差し引いた計数。

2) 国債残高・長期債務残高の2013年度は実績見込み、2014年度は政府案。

出所: 財務省、2014年度政府予算案関係資料。

一方、「競争力強化策」には1兆4,184億円、「復興、防災・安全対策」には3兆1,274億円と大半の予算が計上されている。景気対策としての公共事業が中心である。その他に、「競争力強化策」

には競争力強化のための投資促進、イノベーション創出等(4,295億円)、エネルギーコスト対策(890億円)、「復興、防災・安全対策」には復興特別法人税1年前倒し廃止に伴う補填(8,000億円)

のような大企業向けの支援・負担軽減措置が盛り込まれている。国民向けの不十分な負担軽減措置と景気対策・大企業向けの手厚い予算措置のコントラストが2013年度補正予算案の特徴であり、安倍政権の政策基調が端的に現れている。

消費税増税により歳出増大と新規国債減額の両立を図った2014年度予算案

2014年度一般会計予算案は95兆8,823億円であり、前年度当初比で3兆2,708億円、3.5%増加し、これまでで最大の規模になっている(表2参照)。特別会計の一般会計への統合に伴う増等(7,946億円)を差し引いても95兆877億円で前年度比2兆4,762億円、2.7%増加している。一般会計歳出は国債費と基礎的財政収支対象経費に区分される。民主党政権下では、財政健全化政策として基礎的財政収支対象経費を前年度規模以下の抑制してきた。当初予算ベースでみると、2010年度の70兆9,319億円をピークとして2012年度の68兆3,897億円まで削減されたが、自公政権下で2013年度には70兆3,700億円と増加に転じた。2014年度には前年度比で2兆2,421億円、3.2%増加し、72兆6,121億円と4年ぶりに2010年度の規模を上回っている。

歳出抑制による財政健全化にブレーキがかかっているにもかかわらず、歳入では新規国債が2013年度当初の45兆4,620億円から41兆2,500億円へ4兆2,120億円も減額されている。国債減額に寄与したのは、税収が前年度当初比で6兆9,050億円、16.0%も増加したことによる。主な税目では消費税が4兆6,900億円、44.0%も増加しているが、うち4兆3,350億円が消費税増税の国の一般会計への寄与による。国債減額分が消費税増税による増収分とほぼ見合っており、消費税増税が歳出増大と新規国債減額の両立を可能にしたといえる。

所得税と法人税の前年度比増収が前年度当初比でそれぞれ8,920億円、1兆3,040億円で合わせて2兆1,960億円の増収となり、消費税増

税額の1/2の規模である。後にみる2014年度税制改正のうち、給与所得控除の圧縮を中心とする所得税減税の効果は2014年度にはゼロであり、法人税改正は減税であるから、所得税と法人税の前年度比当初増収は自然増収の結果である。

消費税増税額のうち社会保障の充実に充当されるのは1/10

主要経費のうちで前年度当初比の伸び率が12.9%と最も高いのは公共事業関係費である。公共事業関係費の高い伸びは特別会計改革の影響である。2013年11月15日に成立した「特別会計に関する法律等の一部を改正する等の法律」では、2014年度に特別会計の数を14、勘定数を34に削減する統廃合が盛り込まれ、社会資本整備事業特別会計が一般会計に統合される。予算規模が大きな社会資本整備事業特別会計が一般会計化されることになり、ようやく予算の透明性を高める単一予算制度へ接近する改革へ歩み出した。

2013年について東日本大震災特別会計への繰入額356億円を、2014年度について社会資本整備事業特別会計の一般会計への統合に伴う歳出増7,946億円を除くと、公共事業関係費は前年度当初比増加額は1,022億円、伸び率は1.9%になる。伸び率は低下したとはいえ、公共事業関係費は増加を続けており、アベノミクスの「第二の矢」の財政出動の役割を果たしている。

結局、主要経費のうちで前年度当初比伸び率が高いのは、社会保障関係費(4.8%増)と国債費(4.6%増)である。社会保障関連費のうちの主要な経費で15.2%と高い伸びを示しているのは社会福祉費である。一方、生活保護費の伸びは2.1%に抑えられており、生活保護法改正による申請抑制効果に期待しているかのようである。社会保障関係費の約7割と最大のウエイトを占める年金医療介護保険給付費(社会保険給付費のうち国費負担分)の伸びは3.2%に抑えられている。その内訳では介護保が5.4%で最も高く、医療(3.1%)、

年金(2.8%)の順になっている。

社会保障・税一体改革では、消費税率引き上げによる増収分を含む消費税収(国・地方、現行の地方消費税収を除く)は、全て社会保障財源化される。2014年度の消費税増税額5.0兆円(うち国分4.3兆円)は①基礎年金国庫負担割合の1/2への引き上げの恒久財源2.95兆円程度、②社会保障の充実0.5兆円(うち国費0.22兆円)、③消費税率引き上げに伴う社会保障4経費の増額0.23兆円(うち国費0.22兆円)、④後代への負担のつけ回しの軽減1.3兆円、に充当される。消費税を増税し、社会保障4経費に充当されていた赤字国債や所得税・法人税を消費税によって置き換え、社会保障の充実にはほとんど充当しないとしても、社会保障財源化されたことになる。国民に対するある種のごまかしである。

結局、2014年度予算において社会保障の充実に充当されたのは公費(国・地方の合計額)で4,962億円、うち国費分2,249億円にすぎない。施策別にみると、「待機児童解消の推進と子ども・子育て支援の充実」が2,915億円(国分1,348億円、地方分1,568億円)が中心である。その他では、医療供給体制改革のための新たな財政支援制度(基金)の創設544億円(国費362億円)、診療報酬の改定353億円(国費249億円)、健康保険等の低所得者保険料軽減措置の拡充612億円(全額、地方費)など医療関係が目立つ。

消費税増税額の充当分を含む社会保障関係費をみても、昨年春に打ち出された「待機児童解消加速化プラン」(保育の受け皿を認可外施設を含め5年間で40万人分増やす)への対応として保育関連予算が7261億円計上され、重点が置かれた。保育所整備に重点が置かれているものの、認可保育所の民営化、認可外保育所への依存が進む中で、深刻化している保育士不足を解消するための予算措置は講じられていない。

社会保障関係費以外の分野で予算計上された重点施策等は次の通りである。

教育・科学振興…高校無償化に所得制限(世帯年収910万円以上)、浮いた財源で住民税非課税

世帯の高校生に給付型奨学金(3万円~14万円)を導入339億円。幼稚園通園補助の拡大(子どもの多い世帯を対象に第2子半額、第3子免除)28億円。

農業…全ての農家にコスト割れ補填として一律に助成する「米の直接支払交付金」は、農業の構造改革に逆行するとして、助成単価を10a当たり1.5万円から7,500円に半減、2018年度に廃止。飼料米への転作助成金は8万円から最大10万5千円へ増額2770億円。「農地バンク」を設立し農地集約化を促進305億円

防衛…早期警戒管制機的能力向上や固定翼哨戒機の取得等による警戒監視能力の強化、水陸両用機能の強化や次期戦闘機の取得等による島嶼部攻撃への対応の強化。

公共事業…防災・安全交付金(地方自治体におけるインフラの老朽化対策、防災・減災対策の集中的な支援)1兆841億円。九州・北海道・北陸新幹線の整備719億円。

減税は成長戦略としての実効性に乏しい大企業向けに集中

2014年度税制改正大綱による増減収見込額は初年度4,470億円の減収、平年度5,810億円の減収である。これ以外に復興特別法人税の1年前倒し廃止により、特別会計の減収額は2014年度に6,453億円にのぼる。

減税対象はほとんど法人課税である。「消費税増税への対応」は初年度5,410億円の減収で復興特別法人税の1年前倒し廃止とならんで減税規模が大きい。その内訳では生産性向上投資促進税制の創設が初年度3,520億円の減収で最も減税規模が大きく、所得拡大促進税制の拡充が初年度1,350億円の減収でこれに次ぐ。消費税増税への対応以外の法人税減税は初年度440億円で、交際費等の損金不算入の見直し(飲食業活性化のため大企業にも交際費の1/2の損金算入を容認、初年度430億円の減収)が減税額の大半を占める。

個人所得課税では給与所得控除の見直しが2016年から実施される。現行では給与収入1,500万円で給与所得控除が頭打ち(245万円)になるが、2016年から給与収入1,200万円で頭打ち(230万円に引下げ)、2017年から給与収入1,000万円で頭打ち(220万円に引下げ)になる。この措置による増税見込み額は2016年度に380億円、2017年度に810億円になる。

2014年度税制大綱では減税の中心は法人税減税であり、減税規模は平年度1兆2千億円以上になる。国民が負担増を強いられるのは対照的な大企業優遇措置である。法人税減税はアベノミクスの「第三の矢」の成長戦略の中心的な政策手段として位置づけられている。しかし企業減税の実効性は、内部留保のみ増しをもたらすだけで、投資促進効果は乏しい。非正規雇用の拡大・賃金削減・個人消費の低迷という条件が、投資機会を枯渇させているからである。

所得税では総合課税の対象となっている給与所得が増税の主な対象になっている。一方、高所得者に集中している配当、証券譲渡所得については、累進課税が適用される総合課税化という所得税の税収調達力と所得再分配機能を高める抜本的改革は回避されている。

法人住民税の交付税原資化と交付税別枠加算の削減

2009年度には実質的には地方税を原資とする水平方式の財政調整が導入された。法人事業税の一部を国税(地方法人特別税)へ移管、その全額を1/2を人口、1/2を従業者数を基準として都道府県に地方法人特別譲与税として配分する。ネットでみると最大の減収団体である東京都などから強く反対されたが、消費税率引き上げという抜本的税制改革までの暫定措置という位置づけで妥協が図られた。

2014年4月に消費税率が8%に引き上げられ、このシステムは変更を余儀なくされた。2014年10月以降に開始する事業年度から地方法人特別

税の規模を1/3縮小し、法人事業税に復元することとした。さらに消費税率が10%に引き上げられた段階では地方法人特別税を廃止し、法人事業税を完全に復元することとした。

法人事業税を対象とした「水平方式」の財政調整が縮小する代替措置として、法人住民税を対象とする方式が2014年10月以降に開始する事業年度から導入されることになった。標準税率で見ると、道府県民税法人税割は5.0%から3.2%に、市町村民税法人税割は12.3%から9.7%に引下げられる。法人税割の引下げ分に相当する課税標準を法人税額とする国税・地方法人税を創設、全額を交付税特別会計に直入し、地方交付税の原資化する。

以上の改正の影響が現れるのは2015年度以降である。平年度の地方税の増減収額(億円)は法人事業税の一部復元で6,728億円の増収、法人住民税の一部交付税原資化で4,90億円の減収(道府県税1,965億円、市町村税2,943億円)になる。道府県ではネットで増収となる一方、市町村では減収になる。法人税割の一部交付税原資化は、消費税率が10%に引き上げられ、法人税が完全に復元する段階ではさらに拡充される。事業所が集積している都市では、昼間人口の流入に対応した追加的な財政需要に対応する必要がある、その重要な税源が法人住民税である。税収格差が大きいという理由で国税化・交付税原資化することは、分権化に逆行する。

地方消費税の増税の影響もあり通常収支分の地方税の伸びは2.9%と高いが、一般財源の伸びは1.0%と低い。地方交付税が1,769億円(1.0%)、臨時財政対策債が6,180億円(9.9%)削減されたことによる。地方交付税では、リーマン・ショック後の危機対応として設定されてきた別枠加算が、地方財政のスリム化を狙う財務省の要求により、1.0兆円から0.6兆円へ4割縮減されたことが影響している。

「生活重視」の経済社会への転換なしには財政健全化の達成は困難

2013年6月14日に①2015年度までに基礎的財政収支の赤字比率（GDP比）を2010年度（6.6%）から半減、②2020年度に基礎的財政収支を黒字化という財政健全化目標を閣議決定した。

2013年8月8日、内閣府は「中期財政計画」策定の前提となる「中長期の経済財政に関する試算」を経済財政諮問会議に提出した。経済に関するシナリオは、「三本の矢」の効果が着実に発現、今後10年間（2013～2022年度）の平均成長率は実質2%程度、名目3%となる。消費者物価上昇率（総合、消費税率引上げの影響を除く）は、概ね2年程度で2%程度まで高まり、中期的にも2%近傍で安定的に推移するとしている。消費税率（国・地方）は2014年4月1日より8%へ、2015年10月1日より10%へ引き上げられることを想定している。

2015年度の国・地方の基礎的財政収支（復旧・復興対策の経費・財源を除く）は18.4兆円（国20.7兆円の赤字、地方2.3兆円の黒字）、対GDP比3.3%の赤字となり、2010年度（6.6%）を基準とした半減目標が達成されると見込まれている。2020年度には12.0兆円（国15.6兆円の赤字、地方3.6兆円の黒字）、対GDP比1.9%の赤字となり、黒字化の目標は達成されないと見込まれている。

2013年8月8日に閣議決定された「当面の財政健全化に向けた取組等について一中期財政計画一」では、国の一般会計の基礎的財政収支の目安として、2013年度23兆円の赤字、2014年度19兆円程度の赤字、2015年度15兆円

程度の赤字を設定し、2014年度と2015年度の各4兆円の改善が目標とされた。予算ベースの実績をみると、国の一般会計の基礎的財政収支は2013年度当初予算の23.2兆円の赤字から2014年度政府案の18.0兆円の赤字へ、中期財政計画の目標を上回る5.2兆円の改善が図られている。しかし2015年度の間目標が達成されたとしても、2020年度の最終目標の達成は困難であり、消費税の再増税が提起される可能性は高い。しかし財政健全化と高齢化に伴う社会保障費の公費負担の増加を専ら消費税増税のよって対応しようとするれば、中低所得層の負担が耐えがたい重さになると同時に、内需の1/2を占める個人消費を抑制して、「失われた30年」を招来する危険性が高い。

財政健全化への道は、「生活重視」の経済社会への転換によって拓かれる。需要サイドでは生活重視の経済政策を通じて、「内需創造型経済」への転換を行う。社会保障制度改革を通じて生活の安全網（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」を促す。

生活重視の経済政策としては、①労働法制の規制強化と最低賃金引き上げによる正規労働者・非正規労働者の均等待遇、②福祉型財政支出構造へのシフトと分権化による子育て支援・高齢者ケアのためのサービス給付の充実が中心的な政策となる。供給サイドでは、①教育・研究費への公費投入の拡充による知識集約型産業構造への転換促進、②脱原発を目指すエネルギー政策・都市政策（エネルギーの「地産地消」など）を通じる再生可能エネルギー産業の発展が中心的な政策となる。

（まちだ としひこ）

[各論 I] 家計圧迫、企業優遇型の 2014年度税制改正

片桐 正俊

中央大学経済学部教授

2014年度税制改正の特徴

デフレ脱却・経済再生を最優先の政策課題に置く安倍政権は、2013年10月初めに景気の回復基調を背景に、2014年4月からの消費税率8%への引上げを決定したが、消費増税に伴う景気の腰折れを恐れ、5.5兆円規模の2013年度補正予算に加えて、95.9兆円と過去最大規模の2014年度一般会計予算を組んだ。さらに2014年度税制改正においても、デフレ脱却・経済再生が最優先課題であるところから、消費増税に伴う景気への悪影響への対応と企業の活性化を重視した税制上の措置を講ずるものとなった。その反面配慮されなかったり、軽視された税制上の措置もある。両面合せて2014年度税制改正を特徴づけると、次の2点を指摘できる。

(1) 消費増税で家計には平年度約6兆円の負担増となるが、加えて給与所得控除の削減で平年度810億円の負担増となる。さらに過去の税制改正で決まっている「復興特別所得税」が既に2013年1月から所得税に上乘せされており、個人住民税も復興財源として2014年6月から10年間増税される。このように、家計の負担増は顕著である。

(2) 企業に対しては、「復興特別法人税」を1年前倒して廃止することによる約8,000億円の減税、大企業向けの交際費のうち50%の損金算入

を認める制度導入による2014年度290億円、平年度430億円の減税がある。さらに2013年10月に決まった成長戦略関連の税制であって、生産性向上設備投資促進税制の創設や研究開発税制の拡充等を支援する企業向け減税が2014年度5,410億円、平年度4,690億円になる。このように、企業の負担減は相当顕著である。

以上により、2014年度税制改正は、「家計圧迫、企業優遇型の税制改正」と特徴づけることができる。

表1には、2014(平成26)年度の税制改正事項ごとの増減収見込額が示されている。増収事項はごくわずかで、大半は減収事項で、それも『平成26年度税制改正の大綱』の主旨であるデフレ脱却・経済再生に向け、「消費税率及び地方消費税率の引上げとそれに伴う対応」(2013年10月1日閣議決定)を受けての税制改正措置となっている。

安倍自公政権は、企業を支援することを成長戦略の柱としているから、上記のような特徴を持つ税制改正を行うのであり、家計を支援することを成長戦略の柱とした民主党政権とは大きく様変わりしている。しかし、企業支援の成長戦略が成功するかどうかは、上記のような減税政策によって、企業がため込んだ内部留保金を本当に投資に回し、賃上げを行い、景気を本格的回復軌道に乗せうるかどうかにかかっている。

以下では、1) 消費増税による家計負担増への

表1 平成26年度の税制改正（内国税関係）による増減収見込額

(単位：億円)

改正事項	平年度	初年度
I 「消費税率及び地方消費税率の引上げとそれに伴う対応について」での決定事項		
(1) 生産性向上設備投資促進税制の創設	▲ 2,990	▲ 3,520
(2) 研究開発税制の拡充	▲ 270	▲ 200
(3) 中小企業投資促進税制の拡充	▲ 170	▲ 170
(4) ベンチャー投資促進税制の創設	▲ 30	▲ 10
(5) 事業再編促進税制の創設	▲ 100	▲ 100
(6) 既存建築物の耐震改修投資の促進のための税制措置の創設	▲ 70	▲ 60
(7) 所得拡大促進税制の拡充	▲ 1,060	▲ 1,350
II I に追加して決定する事項		
1. 個人所得課税		
(1) 給与所得控除の見直し	810 (380)	— —
(2) 企業型確定拠出年金の拠出限度額の引上げ	▲ 70	▲ 20
個人所得課税 計	740	▲ 20
2. 法人課税		
(1) 交際費等の損金不算入制度の見直し	▲ 430	▲ 290
(2) 国家戦略特別区域における税制措置の創設	▲ 20	0
(3) 集積区域における集積産業用資産の特別償却制度の廃止	10	10
法人課税 計	▲ 440	▲ 280
3. 消費課税		
(1) 車体課税		
①自動車重量税のエコカー減税の拡充	▲ 160	—
②経年車に係る自動車重量税の税率の見直し	150	80
小 計	▲ 10	80
(2) 非製品ガスに係る石油石炭税の還付制度の創設	▲ 150	▲ 130
(3) 消費税		
①簡易課税制度のみなし仕入率の見直し	180	—
②外国人旅行者向け消費税免税制度の見直し	▲ 100	▲ 50
小 計	80	▲ 50
消費課税 計	▲ 80	▲ 100
合 計	▲ 4,470	▲ 5,810

注1: 上記の計数は10億円未満を四捨五入している。

注2: 「II 1. (1) 給与所得控除の見直し」の平年度の増収見込み額は平成29年施行分適用後の増収見込み額であり、カッコ書きは平成28年施行分適用後の増収見込み額である。

注3: 復興特別法人税の1年前倒し廃止に伴う特別会計分の減収見込額は、平成26年度▲6,453億円となる。

注4: 「II 3. (1) 車体課税」の増減収見込額は、特別会計分(平年度▲4億円、初年度34億円)を含む。

注5: 地方法人税(仮称)の創設による特別会計分の増収見込額は、平年度4,845億円、初年度3億円。地方法人特別譲与税の増減収見込額(国税の税制改正に伴うものを含む)は、平年度▲7,100億円、初年度211億円となる(総務省試算)。

出所: 財務省『平成26年度税制改正の大綱』参考資料。

対応措置、2) 個人所得課税の主な改正点、3) 法人課税の主な改正点、4) 税制改正及び社会保障制度改正を合せての国民負担増について検討する。

消費増税による家計負担増への対応措置

消費税率が2014年4月に5%から8%に引き上げられるが、逆進性対策としては、住民税を払っていない2,400万人に1人当たり1万円を支給する「簡素な措置」(低所得者給付金)を実施するだけである。2014年度税制改正をめぐって議論になったのは、恒久的な低所得者対策として消費税にいつ軽減税率を導入するかという点である。結局今回の大綱では、「消費税の軽減税率制度は「社会保障と税の一体改革」の原点に立って必要な財源を確保しつつ、関係事業者を含む国民の理解を得た上で、税率10%時に導入する。対象品目の選定、制度整備、具体的な安定財源の手当てなど詳細な内容を検討して2014年12月までに結論を得る」ことになった。

しかし、税率10%時という表現は、8%から10%へ引き上げた時なのか、それともそれ以降なのかあいまいで解釈が分かれてしまう。また軽減税率を適用する場合の代わりの財源の手当や対象品目の選定を2014年12月までに行うことができるのか極めて不透明である。そしてもし軽減税率を導入せずに消費税率10%を実施すれば、低所得者には極めて負担が重いものとなる。やはり消費税率10%への引上げ時に軽減税率を導入すべきであり、そのための準備を急ぐべきである。

消費税との二重課税という批判が強かった自動車取得税は、2014年4月に普通車は5%から3%に、軽自動車は3%から2%に引き下げられ、消費税が10%に上がる予定の2015年10月には廃止される。ただし、この地方税減収分を補うために、2015年4月から新車の軽自動車税を現行の1.5倍の年1万800円に引き上げる。軽自動車も道路や環境に負荷をかけている以上受益者の負担もやむを得ない面があるが、「庶民の足」への

負担増には違いない。なお、自動車重量税(国税)や自動車取得税では、燃費等の環境性能によって税負担を軽くする「エコカー減税」も拡充される。

2015年4月から中小事業者の消費税納税に伴う事務負担を軽減する「簡易課税制度」が見直される。消費者が払った消費税が国に納められず手元に残る「益税」を縮小するために、みなし仕入率が金融・保険業で60%から50%に、不動産業で50%から40%にそれぞれ引き下げられる。中小事業者が消費税額を計算する際に、売上にかかる消費税額から仕入にかかる消費税額を差し引く時に仕入額の正確な把握が困難なことから、課税売上高5,000万円以下の中小事業者に、売上にかかる消費税額に一定の比率(みなし仕入率)をかけて、仕入にかかる消費税額を算出することが認められている。しかし、軽減税率を導入している国では、企業の取引の際に価格や税率、税額を明記したインボイス方式を採用する事例が多く、消費税が事業者の手元に益税として残ることがないようにするには、インボイス方式の導入が不可欠である。

高所得層の給与所得控除縮小等個人所得税改正

上述のように、消費税の負担増緩和策が低所得者に限定したわずかな給付金にとどまるため、不満を和らげる狙いで、現行の給与所得控除の上限額が年収1,500万円超で245万円であるものを、2016年に年収1,200万円超で230万円、2017年には年収1,000万円超で220万円に引き下げる。消費増税に備えての逆進性対策が十分に取られないままに、その不満解消のポーズとして、給与所得控除の在り方を十分検討しないままに高所得層狙い打ちで給与所得控除の上限を引き下げるのは問題である。給与所得控除には、給与所得者の必要経費の概算控除、資産所得・事業所得との担税力の調整、他の所得との捕捉率の格差の是正、源泉徴収に伴う早期納税の金利分の調整といった含意があり、これらの事柄が十分検討もされずに、拙速に結論を出してしまっ

たのではないか。また高所得者の消費が景気回復を牽引していることに鑑みれば、給与所得控除の縮小は彼らの消費マインドを冷やし、景気回復に水を差すことになって、アベノミクスと政策矛盾をきたすのではないか。

家計の金融資産を貯蓄から投資に移す金融税制の整備としては、①少額投資非課税制度(NISA)で複数の非課税口座の保有が可能になったことと②企業型確定拠出年金の拠出限度額が8%に引き上げられることの2つを挙げることができる。

NISAは年100万円までの株式投資などについて、売却益や配当への課税を最長5年間免除する制度で、2014年1月から始まっている。個人投資家がこの恩恵を受けるためには、金融機関に専用口座を設ける必要がある。現在1人1口座限りで、4年間は他の金融機関に変えられない。しかし2015年1月以降は、NISAで複数の非課税口座の保有が可能となる。

企業型確定拠出年金の拠出限度額の8%への引上げも、非課税枠が拡大することによって利用者や運用額が増えることを狙っている。

上記①②のいずれも、公的年金が不安定化する中で老後に備えての投資とみなしうる。しかし、これらの投資には損失のリスクが伴うので、個人が投資利益と投資損失を通算できる制度が必要になる。2014年度税制改正で見送られたが、そのためにも金融所得課税の一体化の推進が必要である。

なお、消費税率が5%から8%に上がる2014年4月から住宅ローン減税が拡充される。住宅ローン減税は、年末の住宅ローン残高の1%を所得税から控除できる制度で、減税額の上限は、2014年3月までに住宅を購入する場合は年20万円で10年間合計で200万円であるが、2014年4月以降では年40万円、10年間400万円と2倍に拡充される。この制度に加えて、1年間に支払う所得税や住民税の額がローン残高の1%より低い中・低所得者向けに、「すまい給付金」制度が創設される。年収510万円以下で、2014年4月以降の入居者に、年収に応じて10～30

万円が支給される。消費増税に伴う住宅の駆け込み需要と反動減に対応した措置と言えよう。

復興特別法人税廃止、大企業交際費50%非課税制度導入等法人課税改正

東日本大震災の復興費用に充てるために企業に課している復興特別法人税を1年前倒して廃止することが決まった。復興特別法人税は2012年度から法人税額に10%分が上乘せされてきたが、廃止で約8,000億円の負担減となる。また、これによって法人課税の実効税率は2014年度に38.01%から35.64%に下がる。

ただ、日本企業の国際競争力を高めるには、さらなる実効税率の引下げが必要だとの声が経済界から強い。しかし、企業が内部留保金を抱えて投資もせず賃上げもしない状態で、実効税率を引き下げても果してそれを促す効果があるのかどうか疑問である。また1%の実効税率を引き下げただけで約4,000億円の税収減となり、手当て財源がなければ財政再建目標にも背馳することになる。結局、大綱は「引き続き検討する」と明記するにとどまった。

従来中小企業にだけ交際費の一部非課税制度が認められていたが、14年から2年間の時限措置として資本金1億円超の大企業に、交際費の50%までを経費として認め非課税にすることが決まった。これは、2014年4月からの消費税率8%への引上げによって景気が落ち込むのを緩和するために、飲食店での企業接待を活性化させることを狙ったものである。『日本経済新聞』の調査(2014年1月13日朝刊15面)では、この減税による企業接待を好ましくないと考えたり、その活性化を疑問視する人が多いという結果が出ている。

政府の成長戦略の柱である国家戦略特区に租税優遇措置を設けることになった。設備など資産の取得額の50%の特別償却か15%の税額控除のいずれかを選択できる。先端医療分野については投資した全額の即時償却が認められる。固定資産税の軽減に関しては、中核事業の研究開発に使う研究機器の課税標準を最初の3年間、価

格の2分の1にすることになった。

その他、表1のI「消費税率及び地方消費税率の引上げとそれに伴う対応について」での決定事項のところに示されているような種々の投資減税が設けられる。

生産性向上設備投資促進税制の創設とは、生産性の向上につながる設備への投資に対して即時償却または税額控除ができる制度を創設することをいう。

研究開発税制の拡充とは、試験研究費に対する2種類の選択制税額控除の適用期限を3年間延長するとともに、増加型の税額控除について、試験研究費の増加率に応じて税額控除率を引き上げる仕組みに改組すること（控除率5%⇒5%～30%）をいう。

中小企業投資促進税制の拡充とは、生産性向上につながる設備を取得した場合に、即時償却または7%税額控除（資本金3,000万円以下企業10%）を認めることをいう。

ベンチャー投資促進税制の創設とは、ベンチャーファンドを通じて事業拡張期にあるベンチャー企業へ出資した場合、その損失に備える準備金につき損金算入を認める（出資金の80%損金算入）制度を設けることをいう。

事業再編促進税制の創設とは、複数企業間で経営資源の融合による事業再編を行う場合、出資金・貸付金の損失に備える準備金につき損金算入を認める（出資金・貸付金の70%損金算入）制度を設けることをいう。

設備投資につながる制度・規制面での環境整備への対応とは、既存建築物の耐震改修投資の促進のための税制措置の創設（25%特別償却）のことをいう。

所得拡大促進税制の拡充とは、年間給与総額を基準年度と比べて5%増やした企業を対象に10%の税額控除を認める現行所得拡大税制について、給与等支給増加割合の見直し（基準年度と比較して、現行5%以上⇒13・14年度：2%以上、15年度：3%以上、16・17年度：5%以上）と平均給与等支給額要件の見直し（全従業員の平均→継

続従業員の平均）を行うことをいう。

表1のIの(1)～(7)までの平年度の減税額は4,690億円となり、IIの2法人課税の平年度の純減税額は440億円なので、合計5,130億円の企業減税が行われる。2014年度だけだと、合計5,690億円の企業減税となる。この他に復興法人税の廃止による法人の負担減が約8,000億円ある。すべて合わせると法人は2014年度に1兆3,690億円の減税の恩恵を受ける。企業はこれだけの減税の恩恵を受けるのだから、内部留保金を積み上げることに使わず、積極的に投資し、賃金を引き上げる社会的責任がある。

著しい国民負担増

2014年4月から消費税率が8%に上がることによって、家計は平年度ベースで6.3兆円の負担増となる。国民1人当たりで月4,400円、年間5万円増える。しかし、負担増は消費増税だけではない。厚生年金保険料が2014年10月給与分から0.354%引き上げ（本人と会社で半分ずつ負担）られる。国民年金も2014年4月から280円引き上げられる。年金保険料の引上げを合すると約5,000億円になる。基礎年金と厚生年金の受給額は2014年4月に1%引き下げられる。これは過去の物価下落分を年金から減額するもので約8,000億円になる。これらの税および年金の負担増を合すると、7兆円台半ばになる。この他、2014年4月以降医療費の窓口負担も順次1割から2割に上がる。診療報酬が2014年4月から引き上げられるので、保険料や窓口負担が全体で年約400億円増える。これも加えると、以上述べただけでも国民負担は8兆円程度増えることになる。

表2の上表(1)は、世帯収入階層別に、2014年度の消費税と厚生年金保険料を合せた負担増と低所得者給付金と児童手当を合せた給付、および両者の差額である純負担増を見たものである。2014年度は相当な負担増を覚悟せねばならないことは一瞥するだけですぐ分かる。表2の下表(2)

表2 2014年以降の家計負担増

(1) 2014年度家計負担増(4人家族[夫婦・子ども2人]で給与収入のみの場合)

世帯 収入	負担増(13年度比)		給付		純負担増 (負担増-給付)
	消費税	厚生年金保険料	低所得者給付金	児童手当上乗せ	
200万円	5万4581円	3540円	4万円	0円	1万8121円
300万円	6万5422円	5310円	0円	2万円	5万732円
500万円	8万3482円	8850円	0円	2万円	7万2332円
800万円	10万5792円	1万4160円	0円	2万円	9万9952円
1000万円	12万870円	1万7700円	0円	0円	13万8570円

注: この表はみずほ総合研究所の試算による。

出所: 『毎日新聞』2013年12月25日朝刊2面。

(2) 2014-16年の家計負担増(片働きの4人世帯の場合)

世帯収入	2014年	2015年	2016年
300万円	2万7600円	7万5500円	10万6700円
500万円	5万4500円	11万8400円	16万7800円
800万円	8万9300円	17万3400円	24万5600円
1000万円	12万9600円	20万5700円	29万1700円
1500万円	17万7200円	27万8400円	44万4900円

注: この表は大和総研の試算による。負担増は2013年との比較である。

消費税増税、厚生年金保険料の引上げ、2016年1月からの1200万円超の所得控除縮小影響などを反映している。

出所: 『産経新聞』2013年12月25日朝刊3面。

は、2014-16年の家計の負担増を見たものである。負担増の内容としては、消費税増税、厚生年金保険料の引上げ、1,200万円超の所得控除縮小影響などを反映している。この表を見ても分かるように、2014年の負担増だけで止まるものではなく、2015年、2016年と年々大幅な負担増となってい

る。2020年にプライマリー・バランスを黒字化するという政権の目標を達成するには、さらに消費税率を引き上げていかざるをえず、国民は膨大な負担増を引き受けざるをえなくなる。消費税における逆進性対策の構築が避けて通れないものとなっている。(かたぎり まさとし)



〔各論Ⅱ〕「新規国債発行と財政投融资」 減額予算の意味

江川 雅司

明治学院大学経済学部教授

新規国債発行と基礎的財政収支

新規国債発行額は「財政赤字」である。2014年度の新規国債発行額は41.3兆円である。発行規模は、景気回復による税収増を予測して5年ぶりの低水準になっているが、1,000兆円超の累積債務が膨張する構図は変わっていない。

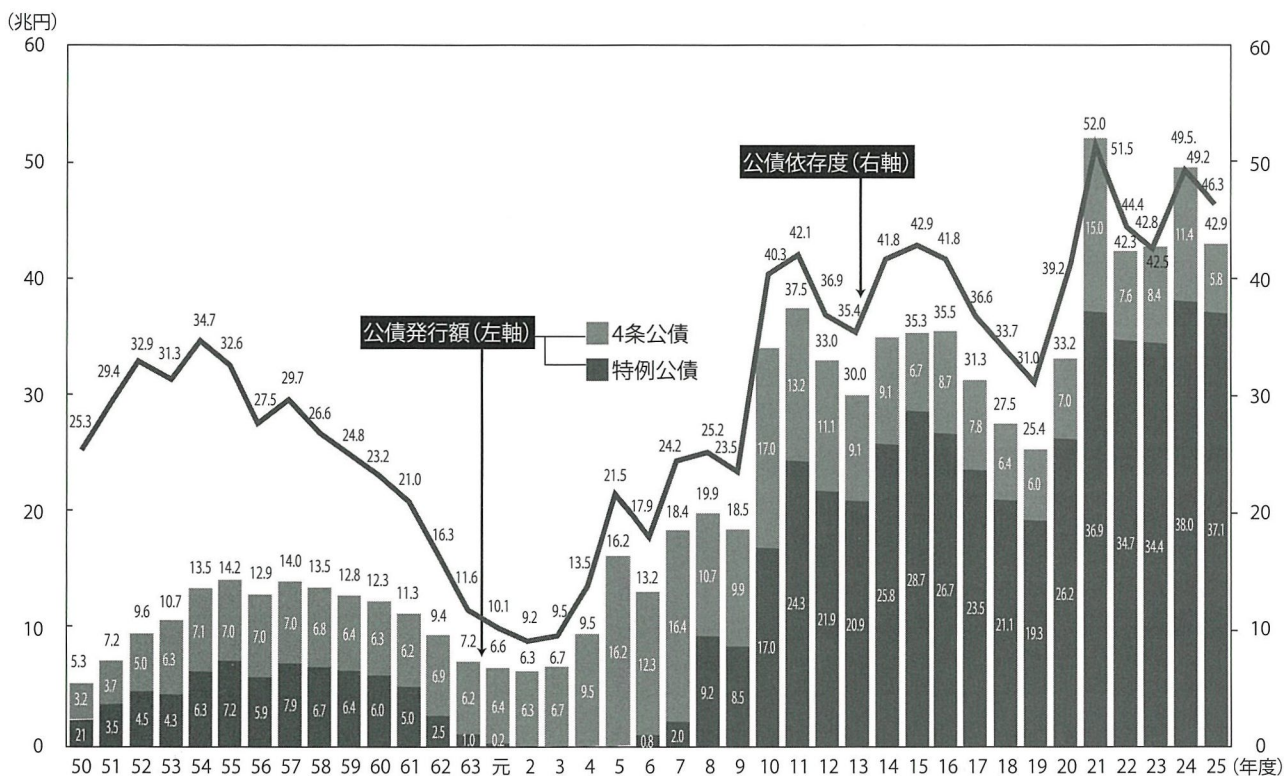
2014年度予算案での元利払い等の国債費は、前年度比1兆円増の23.3兆円を計上している。日本銀行が異次元緩和に伴う国債購入で長期金利は抑制されているが、いつまでも日本銀行の買い支え策が続くわけではない。経済成長によってデフレが脱却しても長期金利が上昇すれば、国債費も増長し基礎的財政収支計画も、十分に機能しなくなる懸念がある。ちなみに、基礎的財政収支計画とは、2010年度の国と地方政府を合わせた基礎的財政収支の赤字額32兆円に対GDP比6.6%に関して、2015年度の対GDP比の基礎的財政収支の赤字は半減の3.3%、2020年度にはゼロにするという目標を持った計画である。国は2015年度の「半減」達成に向け、中期財政計画では2013年度の基礎的財政収支赤字額23兆円から2014年度と2015年度に各4兆円規模で減額して、2015年度に15兆円にすることを目標に掲げている。ただ、国は、予想以上の景気回復による税収増から、新たな試算では基礎的財政収支の赤字額を14兆円台半ばを想定

している。

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、再度増加している。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指標は、累積債務残高の対GDP比が将来に発散しないことである。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、必要な新規国債発行額は、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。政府の中期財政計画により、2014年度では、消費税増税による税収増（4.6兆円）に加え、景気回復に伴う法人税収などの増加が見込まれたことにより新規国債発行額は減額されたが、依然と高い規模を呈している。しかし、国の基礎的財政収支は、税の自然増収が見込まれ▲18.0兆円（2013年度の▲23.2兆円、対前年度当初比5.21兆円減）と改善している。

さて、2014年度もまた、大規模な補正予算が

図 公債発行額・公債依存度の推移



(注1) 平成23年度までは決算、24年度は補正後予算案、25年度は政府案による。

(注2) 公債発行額は、平成2年度は湾岸地域における平和回復活動を支援する財源を調達するための臨時特別公債、平成6～8年度は消費税3%から5%への引上げに先行して行った減税による租税収入の減少を補うための減税特別公債、平成23年度は東日本大震災からの復興のために実施する施策の財源を調達するための復興債、平成24年度、25年度は基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するための年金特別公債を除いている。

(注3) 公債依存度については、特別税の創設等によって償還財源が別途確保されている、いわゆる「つなぎ公債」を除いて算出。

(注4) 平成23年度の公債依存度については、平成24年度以降に東日本大震災復興特別会計において経理され、一般会計歳出総額に含まれない復興関連支出を含めて算出。仮に、復興関連支出を全額一般会計歳出総額から除いた場合の平成23年度の公債依存度は、46.7%。

(出典) 財務省「我が国の財政事情」。

組まれ、新規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。政府の基礎的財政収支の黒字化に向けた財政再建計画は景気回復による税の自然増や10%への消費税増税、長期金利の低水準を前提したものであることから、今後も予断は許されない状況下にあることはいうまでもない。

更に、2013年12月に閣議決定された2014年度経済見通しでは、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、2014年度の名目経済成長率3.3%、実質経済成長率1.4%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17年ぶりに解消されることが見込まれている。ただ、デフレ脱却ができるか否かで「名実逆転」が懸念される。2014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3.6%の赤字になると見込まれる。安倍政権の積極的な財政・金融政策のもと、基礎的財政収支の赤字削減政策がこのまま続いたとしても、現在、低率で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。

デフレ脱却と新規国債発行

2013年12月24日に公表された政府の月例経済報告で、4年2か月ぶりに「デフレ」の文言が削除されたが、「デフレ脱却」の正式な認定は先送りされている。この理由は、消費税増税の影響などを見極めることが必要であると判断したことに

よる。「デフレ脱却」の指標として、(1) 消費者物価指数、(2) GDP デフレーター、(3) 需給ギャップ、及び (4) 単位労働コスト、の4指標が用いられている。この内、(3) の需給ギャップと (4) の単位労働コストの2指標の改善が遅れていると指摘されている。ちなみに、2013年7月から9月の「需給ギャップ」(名目GDP比)は▲1.6%(約8兆円の需要不足)であり、企業が一定の価値を生み出すために必要な賃金を示す「単位労働コスト」は対前年度比▲1.8%である。「デフレ脱却」を見極めるキーポイントは、2014年1月から4月頃までの春季労使交渉の行方ともいえる。

したがって、2014年度予算は、デフレ脱却と景気政策に重点を置き、2013年度の補正予算を加えた15か月予算が編成されている(この点は、2013年度予算とも同様である)。2014年度予算では、経済再生に向けた効果的・効率的な予算が編成され、予算の重点化が一層強化され、基礎的財政収支の改善が図られている。つまり、2014年度予算案は、税収を上回る新規国債発行が2013年度同様に解消され、2013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。つまり、2014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。

2014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41兆円(対前年度比▲3.7%)」をかりうじて維持している。また、2014年度予算案は、2013年度での基礎年金の国庫負担分を賄う「年金特例国債」(約2.6兆円)など「別枠」の借金も加算された約45.4兆円と比較しても改善されてはいるものの、景気回復と租税政策に依拠していることから、今後も決して予断を許さない財政運営が続いている。ちなみに、新規国債発行額(41.3兆円; ▲3.7%)は、2010年度決算の42.3兆円とほぼ同規模水準に抑えられている。

一方、2014年度国債発行計画では、借換

債(122.1兆円; 8.9%)、財投債(16.0兆円; 45.5%)及び復興債(2.1兆円; 12.4%)を加算した国債発行総額181.5兆円は、対前年度比11兆円増(同6.4%)と増大し、過去最高の規模となる見通しである。この規模の増大要因は、過去に発行した借換債の増大が主因である。債務残高が右肩上がりで増大しているなか、国債費である利払い費の軽減や国債の安定消化は、日本銀行頼みの様相を徐々に強めている。一方、政府は、2014年度の国債発行計画として、超長期国債の30年債の発行を増やすことによって、2年債などに比べ借換債を発行する回数を減らす計画を立てている。市場での金利水準が低い時期に超長期債を発行することで、利払い費を中長期的に抑制する政府の狙いがあると指摘できる。

さて、昨年度予算は「財政規律」を遵守し、財政再建策の方針を維持していた。しかし、2014年度予算は「財政規律」の緩みが目立つ予算である。新規国債発行額は減額されているものの、社会保障4経費の充実、高齢者医療負担軽減、公共事業や防衛費等の増額による「基礎的財政収支対象経費」の増大で財政規律は緩和されている。ちなみに、「基礎的財政収支対象経費」は72.6兆円(対前年度比2兆2421億円増; 3.2%)である。「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、2014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、2013年度同様、(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。また、2014年度予算案は、日本銀行からの資金借り入れの合意のもと、「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、2014年度予算案の「歳入面」は、税収規模が対前年度比16.0%増の50兆10億円（対前年度当初比4兆5350億円増）と、2007年度以来7年ぶりの50兆円台が見込まれる。この結果、新規国債発行額の国債依存度は43.0%（対前年度当初比3.3%ポイント減）と低下している。ちなみに、新規国債発行額の内訳は、建設公債6兆20億円（対前年度比2270億円増；3.9%）、特例公債35兆2480億円（対前年度比1兆8280億円減；▲4.7%）である。

一方、「歳出面」は、国債費23兆2702億円（対前年度比1兆287億円増；4.6%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72兆6121億円（対前年度比2兆2421億円増；3.2%増）と上昇している。この点は、2014年度予算では、「経済再生・デフレ脱却と財政健全化を合わせて目指す予算」、及び「社会保障・税一体改革を実現する最初の予算」の基本方針に基づいて、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。

2014年度予算案に関して、安倍首相が掲げる経済再生は、震災復興と景気回復にいかにか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、2014年度の「新規国債発行額を約42兆円以下に抑制し、基礎的財政収支対象経費を約72.6兆円以上に拡大させた財政規律緩和型予算」の意味は、端的に言えば、「歳入側」の租税と公債に依存し、「歳出側」の景気刺激政策にある。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、2014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。

財政赤字と累積債務の実態

2014年度末の国の普通国債残高である長期債務残高は約811兆円（対GDP比156%）と、前年度末よりも約32兆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一人当たり約676万円の借金を抱えている計算となる。また、国及び地方府県の累積債務残高は約1010兆円であり、対GDP比は202%（対前年度比5%ポイント増）である。前者の国の累積債務残高は、2014年度より約4.1%増が見込まれ、後者の国及び地方府県の累積債務残高は、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指標から判断して、我が国の対GDP比の財政赤字は7.6%（対前年比1.6%ポイント改善）であるのに対し、対GDP比の累積債務残高は231.9%（対前年比4.7%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、海外での我が国の国債・地方債への信認低下が懸念される。

2014年度の財政投融资の役割と現状

最近の財政投融资（以下「財投」と略す）制度を取り巻く社会・経済環境が、大きく変化している。つまり、国の経済成長至上主義政策から福祉政

策優先への転換、金融の自由化・国際化、国及び地方財政危機などの環境の変化が、財投の役割も変容してきた。

2014年度の財投計画は、デフレ脱却・経済再生に向けて、長期リスクマネー等と呼ばれ水として供給し、(1)民間投資の活性化、(2)経営改善に取り組む中小企業等の支援、(3)日本企業の海外展開支援、及び(4)インフラ輸出・資源確保等に的確に対応することを狙いとしている。予算総額は、16兆1800億円(対前年度比▲2.2兆円；▲12.0%)であり、減額は2011年度以来3年ぶりである。この点は、景気回復とともに、政府が企業等の金融支援する必要性が希薄になったことによる。

企業等の金融支援は7兆1980億円と、前年度比で▲13.9%である。主として、中小企業に融資する日本政策金融公庫向け(▲5.9%)が減少している。また、地方公共団体向けも3兆4530億円(対前年度比▲2280億円；▲6.2%)と減額されている。この理由は、2014年度の消費税増税による地方公共団体の税収増を見込まれ、財務省が財投を通じて購入している地方債発行が減少し、財務省の買い取り額も前年度を下回るからである。

一方、出資等を通じて資金を市場に供給する「産業投資」は、3172億円(対前年度比534億円増；20.2%増)は過去最高の規模である。この点は、国が産業投資を活用して、鉄道・港湾等のインフラ輸出支援を計画しているからである。

財投計画残高は、2014年度末で170兆

5266億円と、前年度とほぼ横ばいとなる見込みである。

新規国債発行減額と財政投融资減額の意味

かくして、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。2014年度予算案では、デフレ脱却・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為、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、つまり新規国債発行減額と財政投融资減額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。(えがわ まさし)

〔各論Ⅲ〕 過渡期にある公共事業予算

浅羽 隆史

白鷗大学法学部教授

ようやく社会資本整備事業特別会計が廃止へ

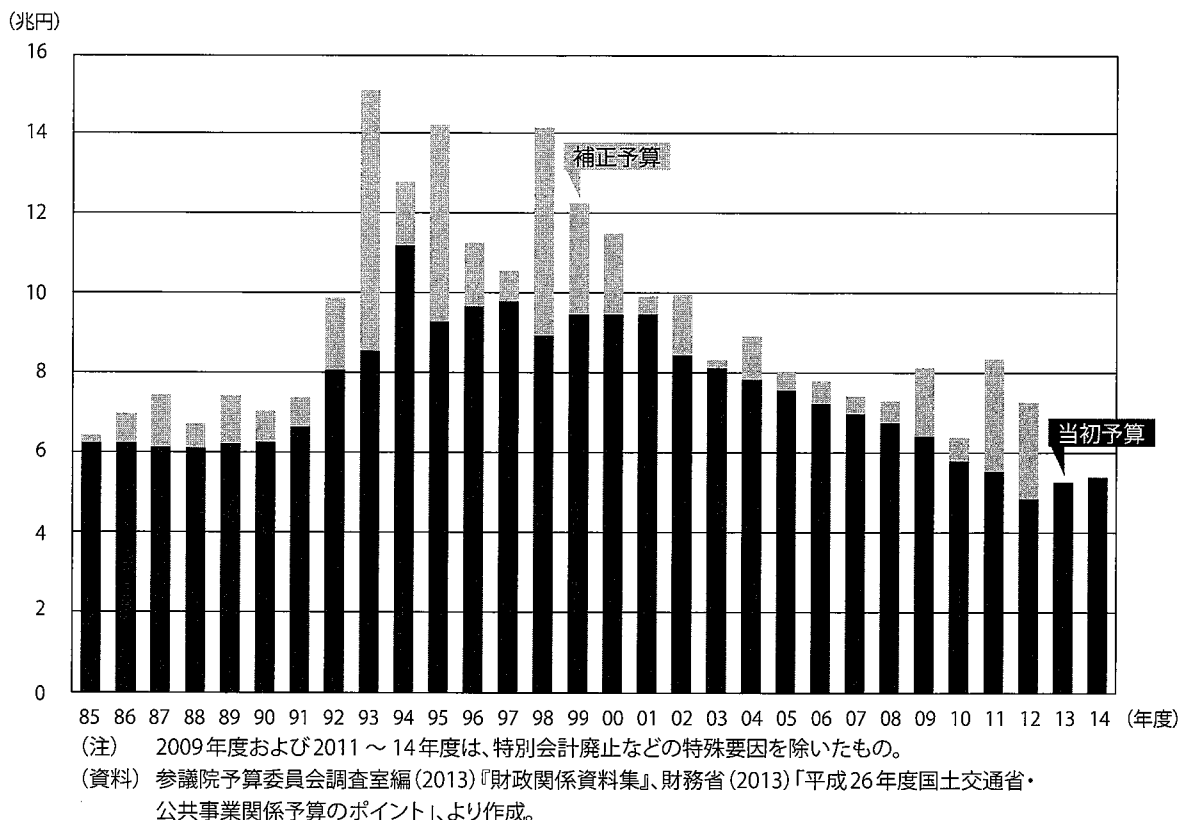
公共事業については、「コンクリートから人へ」を旗印とした民主党政権（2009～12年）のもとで抑制が図られた。しかし、第二次安倍政権において「国土強靱化」などのスローガンのもと、2012年度補正予算や2013年度当初予算で拡大へと舵を切っていた（図）。2014年度当初予算案についても、公共事業に関する予算の中核を担う公共事業関係費は6.0兆円を計上しており、2013年度当初予算の5.3兆円を12.9%上回っている。ただし、2014年度予算の実質的な増減額では、そうした見方に修正が迫られる。

実質的な増減額を探るには、2つの要素を加味して見なければならない。第1の要素として、会計間の経費処理の整合があげられる。まず、2013年度当初予算の公共事業関係費には、東日本大震災復興特別会計への繰入額（356億円）が含まれており、それを控除する必要がある。一方、2014年度当初予算案の公共事業関係費には、社会資本整備事業特別会計の廃止に伴う影響額が6,167億円分含まれている。それぞれを控除した後の金額は、2013年度52,496億円、2014年度53,518億円となり、2014年度の増加額は1,022億円で増加幅は1.9%と、大幅に縮小する（表）。

社会資本整備事業特別会計については、民主党政権下の「事業仕分け」第三弾（2010年10月）で廃止の方向性が示されていた。財政の基本原則のひとつに、明確性や健全性を意図した予算単一の原則がある。しかし、例えば社会保険料を基本的な財源とする各種社会保険制度を一般会計で一括経理すると、却って明確性を阻害してしまう。こうした場合などに、予算単一の原則の例外として特別会計の設置が許されている。一方、特別会計のなかには区分経理の必要性に疑問符の付くものがあり、そのひとつが社会資本整備事業特別会計であった。社会資本整備事業特別会計の問題点は、歳入の多くが一般会計からの繰り入れに依存している点にあった。

社会資本整備事業特別会計は、事業実施のための治水、道路整備、港湾、空港整備の各勘定に、業務勘定を加えた5勘定で構成されていた。このうち、空港整備勘定は空港使用料が過半を占めており、一般会計からの繰り入れは一部だったが、治水、道路整備、港湾の3勘定は歳入の過半が一般会計からの繰り入れで、一種のトンネル会計となっていた。それが「特別会計に関する法律等の一部を改正する等の法律」（平成25年法律第76号、2013年11月15日成立）において、ようやく廃止が決まった。なお、空港整備勘定は、2014年度から借入金償還完了年度の末日までの間、自動車安全特別会計において経理することになった。

図 公共事業関係費予算の推移



社会資本整備事業特別会計のうち空港整備勘定を除く4勘定は、2013年度当初予算において3兆2,211億円の歳出規模であった。それにもかかわらず、2014年度の廃止に伴う影響額が6,167億円にとどまったのは、多くが一般会計とのダブルカウントであり、そもそも別勘定にしておく必要性が乏しかったことの証左と言えよう。

2年連続の15ヶ月予算では実質減少

公共事業関係費の実質的な増減を探るために加味する第2の要素は、2014年度当初予算案が、2013年度と同様にいわゆる「15ヶ月予算」の考え方のもとで編成されているという点である。

2013年度当初予算では、公共事業関係費を5兆2,496億円計上していた。それに先立つ2012年度補正予算は、年度末に近い2013年2月26日に成立した。そこで公共事業関係費は2兆4,244億円増額されていたが、そのほとんどが2013年度に入ってからの実施だったと想定され、典型的な15ヶ月予算であった。

2013年12月12日に閣議決定された2013年度補正予算案は、通常国会で2014年度当初予算案の前に審議されると想定できるが、やはりその執行の多くは2014年度に持ち越されると考えられる。そのため、2014年度予算案についても、公共事業に関して2013年度補正予算案との15ヶ月予算として捉えるべきである。

2013年度補正予算案における公共事業関係費は、本稿執筆時点で詳細は不明だが、国土交通省分が7,481億円、農林水産省分は1,728億円となっており、その他に環境省分や経済産業省分などが多少計上される程度と考えられる。いずれにせよ、2012年度補正予算と比較すると、小規模であることは否めない。少なくとも、公共事業関係費の実質的な増減を探るための第1の要素である社会資本整備事業特別会計廃止による影響分などを控除した後の差額1,022億円(2014年度の方が大きい)より、2013年度補正予算案と2012年度補正予算の差(2013年度の方が小さい)の方が大きいと考えられ、2014年度の公共事業関係費は前年度と比較して実質的に減額されたと

表 公共事業関係費の内訳

(単位:億円、%)

	2014年度		2013年度		伸び率	
	当初予算 (a)	うち特会改革 影響額 (b)	当初予算 (c)	復興特会 繰入分 (d)	当初予算 対比	控除後対比 (注)
治水	7,548	1,575	5,942	144	27.0	3.0
海岸	258		292	42	-11.6	3.2
道路整備	16,579	3,798	12,619	1	31.4	1.3
港湾整備	2,312	578	1,732	36	33.5	2.2
空港整備	897		772		16.2	16.2
新幹線	720		706		2.0	2.0
都市・幹線鉄道整備	241		233		3.4	3.4
航路標識	38		38		0.0	0.0
住宅対策	1,564	21	1,527		2.4	1.0
社会資本総合整備	19,964		19,594	103	1.9	2.4
うち社会資本整備総合交付金	9,124		9,134	103	-0.1	1.0
うち防災・安全交付金	10,841		10,460		3.6	3.6
農業農村整備	2,689		2,627		2.4	2.4
林野公共	1,813		1,796	1	0.9	1.0
うち治山	616		611	1	0.8	1.0
うち森林整備	1,197		1,185		1.0	1.0
水産基盤	721		721	24	0.0	3.4
農山漁村地域整備交付金	1,122		1,128	6	-0.5	0.0
水道	255		344		-25.9	-25.9
廃棄物	523		481		8.7	8.7
国営公園等	278		272		2.2	2.2
地域再生推進費	451		502		-10.2	-10.2
その他	1,711	194	1,526		12.1	-0.6
公共事業関係費計	59,685	6,167	52,853	356	12.9	1.9

(注) 控除後対比は、(a - b)と(c - d)の伸び率をとったもの。

(資料) 財務省(2013)「平成26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26年度予算決定概要」、より作成。

考えるべきだろう。

また、国におけ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、そのほかに文教施設の建設(文教及び科学振興費に計上)をはじめ各種のその他施設費がある。2014年度当初予算案における「その他設備費」について、厳密な金額は国会上程後に明らかになるが、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伺うことができる(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が存在する一方、建設国債は出資金・貸付金にも充当)。2014年度当初予算案の建設国債発行額は6兆0,020億円で、2013年度当初予算と比べ3.9%の伸びである。

しかしそれを15ヶ月予算同士の対比で見ると、

2012年度補正予算において建設国債を5兆5,200億円計上し公共事業等を追加した一方、2013年度補正予算案における建設国債は1兆2,390億円の追加にとどまっている。つまり、2013年度補正予算案と2014年度当初予算案の合計8兆2,530億円を、2012年度補正予算と2013年度当初予算の合計11兆2,950億円と比較すれば、26.9%の大幅減になる。

さらに、復興予算にも公共事業関連の経費が含まれる。2014年度当初予算案では9,080億円計上されており、2013年度当初予算の8,487億円と比べ7.0%増となっている。ただし、復興予算の公共事業関連のものについても、2014年度の金額には社会資本整備事業特別会計廃止による影響額が含まれている。この影響額を控除す

れば合計額は8,511億円となり、2013年度当初予算を23億円、比率で0.3%上回るにとどまる。そして、15ヶ月予算の関係においても、影響は復興予算にも及んでいる。東日本大震災復興特別会計に計上された復興関係経費（非公共事業を含む）は、2012年度補正予算の3,177億円に対して、2013年度補正予算案は5,638億円と大幅に増加している。公共事業関係費とは異なり、15ヶ月予算で見た場合、復興予算の公共事業関連の経費は、実質的にかなり増加していると考えられる。こうした姿は、東日本大震災からの復興を加速するという側面の一方、復興に多くの時間を要していることの表れと見ることも可能であろう。

老朽化対策や空港整備に重点配分

2014年度当初予算案における公共事業関係費の重点項目のひとつに、老朽化対策があげられる。1960年代などに全国で建設された大量の社会資本が老朽化しており、計画的な補修・更新等を推進していく必要に迫られている。

道路の老朽化対策などの戦略的維持管理の経費は、2013年度当初予算において2,515億円だったものが、2014年度当初予算案で2,684億円と6.7%の高い伸びを示している（社会資本整備事業特別会計廃止等の影響を除いたベース）。河川管理施設等についても、戦略的維持管理・更新の充実・強化には、2013年度当初予算の1,436億円が2014年度当初予算案で1,471億円と2.5%の伸びとなっている（同）。これらは、国の直轄管理施設に関して、今後増加が懸念される維持管理や更新の経費を抑制・平準化するため、インフラ長寿命化基本計画に沿って、補修や更新を行っていくための予算である。社会資本の老朽化対策では、上記のほかにも、橋りょうやトンネルといった鉄道施設の倒壊等による被害を事前に防ぐため、長寿命化に資する改良に対する新たな補助制度の創設などが盛り込まれている。なお、地方公共団体主体の老朽化対策などの事業については、後述の防災・安全交付金などを用いること

になっている。

費目で見ると、空港整備事業の伸びが目立つ（表）。空港整備事業は、前年度当初予算と比較して16.2%（社会資本整備事業特別会計廃止等の影響を除いたベース）の高い伸びとなっている。なかでも、米軍普天間飛行場の名護市辺野古移設とも密接に絡む沖縄振興策の一環として実施される、那覇空港滑走路増設事業の154%増が目を引く。また、首都圏空港の強化も9.2%増となっている。これは、羽田空港の発着容量拡大等に必要なおエプロン整備やC滑走路の延伸、成田空港のLCC（格安航空会社）専用ターミナルの施設整備等に充当される。

大規模公共事業では、整備新幹線の建設も推進されている。現在建設中の整備新幹線は3路線5区間あり、そのうち長野―白山総合車両基地（仮称）間は2014年度末、新青森―新函館（仮称）間は2015年度末にそれぞれ完成予定となっている。2014年度当初予算では、2.0%増の720億円（2014年度の総事業費は1,560億円を予定）を計上している。

防災・安全交付金が高い伸び

地方公共団体が主体となって実施する社会資本整備には、その便益が当該地方公共団体の住民だけにとどまらず、周辺の地方公共団体の住民など幅広く及ぶものが多い。こうしたスピル・オーバー効果の多い事業に対して、当該地方公共団体のみの財源負担に任せてしまうと、必要なインフラの整備（維持更新を含む）に対して実際の整備水準が過少になる恐れが強い。そのため、公共事業を実施する地方公共団体向けの補助金には、一定の合理性がある。

地方公共団体向け補助金のうち、義務教育や生活保護、公共事業でいえば耐震化や防災など、標準的な行政サービスを国全体にamahなく提供する必要のある事業に対しては、使途を限定した特定定率型の補助金が望ましい。一方、必ずしも全国で普遍的に実施する必要のない事業には、

使途の限定を弱めた一般補助金が望ましい。そのため、地方公共団体が実施する公共事業対象の補助金の交付金化は、地方公共団体にとって使い勝手が良いだけでなく、国全体としても効率的な配分につながりやすい。

かつて国から地方公共団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、先の民主党政権において、地方公共団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公共団体向け投資関係補助金等の一部をそれぞれ、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、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、2012年度には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公共団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年度補正予算において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ることとなった。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を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った。ただし、2012年度補正予算では、社会資本整備総合交付金のなかに「防災・安全交付金」が新たに設けられた。防災・安全交付金は、地方公共団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、一括化して地方公共団体に交付するものである。

2014年度当初予算案では、農村漁村地域整備交付金の対前年度当初予算比の伸びがゼロ、社会資本整備総合交付金が1.0%にとどまるのに対して、防災・安全交付金は3.6%増と高い伸びとなっている（社会資本整備事業特別会計廃止等の影響を除いたベース）。また、対象となる事業の大括り化や効果促進事業の先進事例のリスト化など、地方公共団体の使い勝手の向上を図る面も見られる。省庁縦割りという大きな課題は未だ残るものの、交付金化の流れは定着していると見て良いだろう。（あさば たかし）



[各論Ⅳ] 消費税増収による「社会保障の充実」と社会保障関係予算

吉岡 成子

参議院法制局法制主幹

30兆円を突破した社会保障関係予算

2014年度の一般会計社会保障関係費は、前年度(当初、以下同じ。)より1兆3,951億円(4.8%)増の30兆5,175億円となり、30兆円を突破した。社会保障関係費が一般会計歳出に占める割合は31.8%となり、地方交付税交付金等を除いた基礎的財政収支対象経費に占める割合は54.0%となった。

社会保障関係費の伸びの要因としては、概算要求時に9,700億円と試算された高齢化等に伴う自然増に加え、消費税増収分を活用した「社会保障の充実」(2,249億円)や消費税率引上げに伴う医療機関等のコスト増への対応(診療報酬・介護報酬改定)(1,540億円)、高齢者医療費の窓口・保険料負担の軽減措置(2,617億円)及び保育所整備費等(1,301億円)の当初予算化が挙げられる。

分野別では、待機児童解消加速化プランや病床機能の分化・連携等のための新たな基金の設置など「社会保障の充実」により社会福祉費は15.2%、保健衛生対策費も15.6%と大幅な伸びを示した。また、年金・医療・介護保険給付費は対前年度+3.2%(うち年金+2.8%、医療+3.1%、介護が+5.4%)、生活扶助基準の段階的適正化の2年目を迎える生活保護費は、国民の消費動向等を勘案した改定率(2.9%)と相殺され、全体では2.1%の伸びとなった。雇用労災対策費

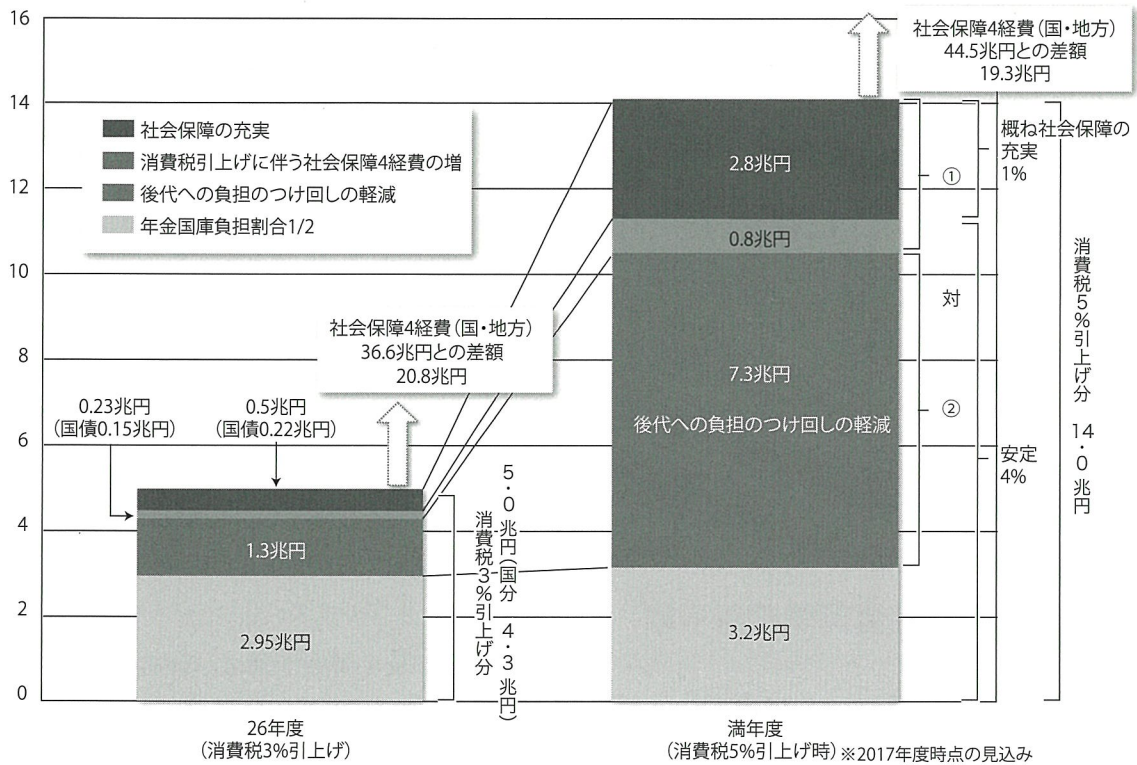
は、雇用情勢の改善等に伴う失業等給付費の減少等により8.2%減少した。

一方、2014年度予算と一体の15ヶ月予算として編成された2013年度補正予算では、「好循環実現のための経済対策」(2013年12月5日閣議決定)関係として、厚生労働省所管で8,828億円が計上され、革新的な医薬品等の研究開発等の推進(64億円)などの競争力強化策として86億円、地域人づくり事業(仮称)の創設(1,020億円)など女性・若者・高齢者・障害者向け施策として2,606億円が計上される。また、消費税増収による影響緩和として、低所得者に対する簡素な給付措置(臨時福祉給付金:3,420億円)及び子育て世帯に対する臨時特例給付措置(1,473億円)が講じられる。

2014年度予算における「社会保障の充実」

消費税率引上げによる増収分は、全て社会保障(少子化を含む社会保障4経費)の充実・安定化に向けることとされている。2014年度の増収額5兆円(国・地方の合計)については、社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成を目指す観点から、①まず、基礎年金国庫負担割合2分の1に2.95兆円を向け、②残額を満年度時の(i)社会保障の充実及び消費税引上げに伴う社会保障4経費の増と(ii)後代への負担のつけ回しの軽減の比率(概ね1:2)で按分した額を当

図 社会保障・税一体改革による社会保障の充実・安定化



資料出所:内閣府・財務省・厚生労働省資料より作成

てることとされた (図参照)。

この結果、2014年度においては、消費税率3%引上げ分5.0兆円のうち基礎年金国庫負担割合2分の1に2.95兆円、消費税率引上げに伴う社会保障4経費の増(消費税率引上げに伴う物価上昇に伴う増)に0.23兆円、後代への負担のつけ回しの軽減(高齢化等に伴う自然増を含む安定財源が確保できていない既存の社会保障費)に1.3兆円が充てられ、残る「社会保障の充実」分は0.5兆円(国分:0.22兆円)となる。

さらに、満年度の消費税率5%引上げ時には、消費税率5%引上げ分14.0兆円のうち3.2兆円が基礎年金国庫負担割合2分の1に、0.8兆円が消費税率引上げに伴う社会保障費増に充てられ、後代への負担のつけ回しの軽減は7.3兆円に拡大する。この結果、残りの「社会保障の充実」分は2.8兆円となる。消費税率5%引上げ分の4%が既定の社会保障経費を賄う「安定化」に充当され、「社会保障の充実」分は残り1%程度に過ぎない。

2014年度における「社会保障の充実」約0.5兆円の概要は表のとおりであり、以下、これを中心に、2014年度社会保障関係予算を概観する。

子ども・子育て支援の充実

まず、子ども・子育て支援として「待機児童解消加速化プラン」の推進に公費で1,841億円、国費で985億円が計上され、2015年度の子ども・子育て支援新制度の施行を前に、2013・2014年度を「緊急集中取組期間」として20万人の保育の受け皿を用意し、待機児童の解消を目指す。受入児童数の増加に対応した保育所運営費を増額する(公費608億円、国費304億円)のほか、「保育緊急確保事業」として、小規模保育や家庭的保育、幼稚園における長時間預かり保育、認可を目指す認可外保育施設や認定保育園への運営支援を行う(公費1,233億円、国費681億円)。

また、放課後児童クラブや子育て支援拠点施設、一時預かり事業等の推進など、地域の子ども・子育て支援のため新制度を先取りして実施する「保育緊急確保事業」として公費1,074億円、国費362億円が計上される。待機児童解消加速化プランと合わせた保育緊急確保事業の合計は公費2,307億円、国費1,043億円となり、内閣

府に計上される。

このほか、保育所整備費や修学資金貸付等の保育士人材確保対策等について1,301億円が当初予算化される。保育所整備費は、補正予算で造成された「安心子ども基金」を単年度ずつ延長して確保してきており、当初予算化は一步前進である。しかし、2012年の社会保障・税一体改革関連法で保育所整備に係る補助規定は削除されており、少子化対策に必要な1兆円のうち消費税増収分(0.7兆円)を除く残り0.3兆円の確保も依然として課題である。

一方、被虐待児など社会的養護が必要な子どもの増加に対応し、グループホーム、小規模グループケア等の実施の推進のため、公費80億円、国費40億円が投入される。

さらに、雇用保険法を改正し、育児休業期間中に支給される育児休業給付の給付率を最初の6か月につき賃金の50%から3分の2に引き上げることとしている(公費64億円、国費56億円(うち社会保障関係費55億円))。

医療提供体制の見直しと地域包括ケアの推進

医療・介護分野においては、病床機能の分化・連携や在宅医療の推進、医療従事者等の養成・確保を図るため、各都道府県に新たな基金を設置することとしている。基金は、消費税増収分として公費544億円、国費362億円を充て、更に公費360億円、国費240億円の上乗せ措置を別途実施することにより、基金規模は公費904億円、国費602億円となる。2013年12月に公布・施行された社会保障制度改革プログラム法に基づく新たな財政支援制度であり、医療法等の関係法律の成立後実施される。

また、地域包括ケアシステムの構築のため、認知症に係る地域支援事業の充実や生活支援サービスの基盤整備に公費43億円、国費22億円が計上される。なお、消費税率引上げに伴う介護事業者等のコスト増への対応のため、介護報酬が0.63%引き上げられる(公費342億円、国費174億円)。

国保保険料等軽減と高額療養費制度の見直し

医療保険においては、まず、国民健康保険及び後期高齢者医療の保険料について、低所得者に対する軽減措置(5割軽減、2割軽減)の対象者を拡大する(対象者は国民健康保険:約400万人、後期高齢者:約110万人)。これに要する612億円は全て地方費である。

保険料の賦課限度額も引き上げられ、国保81万円(+4万円)、高齢者医療57万円(+2万円)となる。

また、高額療養費制度について、2015年1月から、現在3区分の70歳未満の所得区分を5区分に細分化し、低所得者に配慮しつつ負担能力に応じた負担を求める。この結果、住民税課税対象の標準報酬月額26万円(年収約370万円)以下の者の月額負担限度額は現在の約8万100円程度から5万7,600円程度に軽減され、上位所得者については現在の15万円程度から、1万7,400円~10万2,600円引き上げられる(負担軽減の対象は約4,060万人、引上げ対象は約1,330万人)。2014年度の財政影響は公費+42億円、国費+37億円であるが、2015年度満年度ベースの粗い推計では公費約250億円、国費約200億円の増となる。

診療報酬改定は名目微増、実質引下げ

2年に一度の診療報酬改定については、攻防の末消費税財源を活用した+0.1%の引上げで決着した(公費353億円、国費249億円)。消費税率引上げに伴う医療機関等の課税仕入れにかかるコスト増への対応分+1.36%(医療費5,600億円、公費1,899億円、国費1,336億円)については全額確保され、診療報酬本体は、消費税率引上げ対応分+0.63%に0.1%上乗せした+0.73%(医科+0.82%、歯科0.99%、調剤0.22%)の改定率となった。市場価格を反映した薬価等の改定▲0.63%(うち消費税率引上げ対応分は+0.73%)

表 2014年度における「社会保障の充実」(概要)

(単位:億円)

事 項	事業内容	公費	国分		
			国分	地方分	
子ども・子育て支援の充実	待機児童解消の推進と地域の子ども・子育て支援の充実（「待機児童解消加速化プラン」の推進、保育緊急確保事業の実施）	2,915	1,348 (注2)	1,568	
	社会的養護の充実	80	40	40	
	育児休業中の経済的支援の強化	64	56	8	
医療・介護の充実	医療・介護サービスの提供体制改革	病床の機能分化・連携、在宅医療の推進等			
		(1) 消費税財源の活用による診療報酬の改定	353	249	105
	(2) 新たな財政支援制度の創設（※）	544	362	181	
	医療保険制度改革	地域包括ケアシステムの構築（認知症に係る地域支援事業の充実等）	43	22	22
		国民健康保険等の低所得者保険料軽減措置の拡充	612	0	612
高額療養費制度の見直し	42	37	5		
難病・小児慢性特定疾患への対応	難病・小児慢性特定疾患に係る公平かつ安定的な制度の確立 等	298	126	172	
年金制度の改善	遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大	10	10	0	
合 計		4,962	2,249	2,713	

※医療提供体制改革のための新たな財政支援制度(基金)については、上記に加え、公費360億円(国費240億円)の上乗せ措置を別途実施。その結果、基金規模は合計904億円(国費602億円)。

(注1)係数は、四捨五入の関係により端数が合計と合致しないものがある。

(注2)「保育緊急確保事業」の国分(1,043億円)は内閣府、保育所運営費の国分(304億円)は厚生労働省に計上。

資料出所:厚生労働省資料をもとに作成。

を差し引いた全体の改定率も0.1%となる。しかし、消費税率引上げ対応分(+1.36%)を除いた実質的改定率は▲1.26%となり、2008年度以来6年ぶりの実質マイナス改定となる。

診療報酬本体については、過剰な「7対1入院基本料」算定病床の要件の厳格化等による合理化(▲0.15%の改定率に相当、国費▲150億円)による財源と消費税増収分を活用し、急性期病床から受け皿病床への円滑な移行を進めるための経過期間(1年を予定)中の費用補填(+0.15%)や主治医機能の評価など医療機関の機能分化・連携、在宅医療の充実等を図る。

また別途、後発医薬品の価格設定の見直し(国費▲7億円)、うがい薬のみの処方保険適用外(国費▲61億円)などの合理化・適正化を行う。

難病対策の拡充

難病対策では、都道府県の超過負担(2013年度で233億円)の解消を図るとともに、2014年通常国会に難病新法等を提出し、2015年1月から難病及び小児慢性特定疾患に係る新たな医療費

助成制度を確立する。これに係る経費は2014年度で公費298億円、国費126億円である。

新法の制定により、難病の医療費助成の対象疾患は現行の56疾患から約300疾患に(小児は514疾患から約600疾患に)拡大する。また、医療保険の自己負担割合を現行の3割から2割に引き下げ、所得に応じた負担上限額を障害者医療(更生医療)をベースに設定する(原則月額2,500円~30,000円の5区分、生活保護世帯は無料)。さらに、高額かつ長期療養者については負担の軽減を図り、人工呼吸器等装着者については所得にかかわらず一律月額1,000円を限度とするとともに、子どもの負担上限額及び入院時の食事負担を大人の2分の1とする。また、新制度では対象とならない軽症の既認定者については3年間の経過措置を設け、更なる負担の軽減を図ることとしている。

遺族基礎年金の父子家庭への拡大と特例水準の解消

2014年度から遺族基礎年金の支給対象範囲

が母子家庭等から父子家庭にも拡大され、その経費として10億円(全額国費)が計上される。

ただし、年金額については、過去の物価下落時に年金額を特例的に据え置いたため、本来額より高くなっている特例水準(2.5%)の段階的な解消の途上にあり、2014年4月には第二段階として1%引き下げられる。年金生活者にとっては、消費税率の引上げと併せ二重の負担となる。

2013年度補正予算において、低所得者に対する消費税率引上げへの配慮として、市町村民税(均等割)非課税者1人につき1万円の簡素な給付措置(臨時福祉給付金)が講じられるが、老齢基礎年金受給者には年金の特例水準の解消等を考慮し、5,000円が加算される。

高齢者医療制度に係る特例措置の見直し

このほか高齢者医療制度については、暫定的に1割に凍結してきた70～74歳の患者負担特例措置について、2014年4月以降新たに70歳になる者から2割負担とする。すでに2014年3月までに70歳に達した者については1割負担を継続する。

一方、低所得者に対する保険料軽減措置の特例(低所得者の均等割9割、8.5割軽減、所得割5割軽減)や被用者保険の被扶養者であった者の均等割9割軽減措置は継続するが、「好循環実現のための経済対策」(2013年12月5日閣議決定)において、段階的な見直しを前提に検討に着手することが決定されている。

高齢者医療に係る窓口・保険料負担の軽減特例措置は、これまで補正予算で賄われてきたが、今後の見通しが立ったこと等から2014年度予算において当初予算化され、70～74歳の窓口負担軽減のための経費として1,806億円、保険料軽減の特例措置のための経費として811億円が計上される。

終わりに

2014年度社会保障関係予算は、高齢化に伴

う自然増分が明示的に圧縮されることなく、消費税増収による「社会保障の充実」等により、4.8%と高い伸び率となった。「社会保障の充実」として子ども・子育て支援に重点的に配分されたことや、財源確保ができないため長年にわたり懸案事項とされてきた難病患者への医療費助成制度の制度化や高額療養費制度の見直しが実現したことは評価できる。

しかし、「消費税増収分は全て社会保障財源化」と言いつつ、そのほとんどは「安定化」と称する既定の社会保障費に回され、「社会保障の充実」分は2014年度消費税増収分の国費4.3兆円のうちわずか0.22兆円に過ぎない(図参照)。

特に、「安定化」の中でも後代への負担のつけ回しの軽減分は、消費税率5%引上げ時には7.3兆円に大幅に拡大する。これはいわば財源の公債から消費税増収分への付け替えに過ぎず、公共事業費の増大などで財政規律が緩めば、財政再建の意義も失われかねない。

その一方で、2014年4月の消費税率引上げとダブルの年金1%カットや年金保険料引上げは決まっており、家計の負担は大きい。

さらにこれに加え、後代負担の軽減のための国民負担抑制を名目に、社会保障の効率化・重点化が進められようとしている。

社会保障制度改革プログラム法は、介護保険における要支援者への給付の見直しや一定以上所得を有する者の利用負担の見直し等に係る介護保険法改正案の2014年通常国会への提出と、2015年度からの実施を目指している。また、医療保険の外来・入院などに関する給付の見直し等についても2015年度通常国会への法案提出が目指されており、こうした負担増や給付削減効果は2015年度以降の予算に反映されることになる。

消費税率引上げと社会保障制度改革は、我が国の経済、財政、国民生活にどのような影響を与えるのか、今後の動向を注視したい。

(よしおか せいこ)

[各論V] 揺らぐ地方財政調整のあり方

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

本年度の地方財政対策から読み取れることは、他の予算分野と同様、地方財政全体として、民主党政権前の制度や状況にほぼ戻ってきたということである。子ども手当（児童手当）・高校無償化は所得制限付きに、一括交付金（地域自主戦略交付金）は廃止、地方交付税は圧縮の方向など、普遍主義から選別主義へ、地方分権から中央集権への流れがみられている。

2014（平成26）年度地方財政対策から

はじめに、年末の12月24日に発表された2014年度の「地方財政対策の概要」から大枠をみると、地方財政計画の規模は、通常収支分で83兆3,700億円程度（前年度比+1兆4,500億円程度、+1.8%程度）、地方一般歳出67兆7,500億円程度（同+1兆3,300億円程度、+2.0%程度）、そして別枠となっている東日本大震災分では、復旧・復興事業規模が1兆9,600億円程度（同▲3,700億円程度、▲16.0%程度）、全国防災事業が2,500億円（同+500億円、+24.1%程度）となっている。合わせて85兆5,800億円、前年度を約1.3%上回るものとなった。

通常収支分から、内容を見てみよう。ここでは、地方が地域経済の活性化に取り組みつつ、安定的に財政運営を行うことができるよう、2014（平成26）年度においては、地方交付税等の一般財源総額について、社会保障の充実分等を含め、

前年度の水準を相当程度上回る額を確保するとされた。

財源確保の中身をみると、一般財源総額は60.4兆円、前年度を0.6兆円上回るということになる。地方税が前年度より1兆円増えて35兆円、地方譲与税・地方特例交付金が0.4兆円の増で2.9兆円と、景気上昇に伴う税収増を見込んで合わせて1.4兆円の増加となるが、地方交付税については16.9兆円と前年度を0.2兆円下回り、臨時財政対策債も0.6兆円削って5.6兆円となるため、一般財源総額としては0.6兆円増にとどまることになる。地方債総額は、臨時財政対策債以外の通常債と財源対策債がほぼ横ばいのため、臨時財政対策債の削減分0.6兆円が減って10.6兆円となる。このように、地方交付税については、前年度を下回る16.9兆円であるが、国税5税分の法定率分については、国税の税収増を見込んでほぼ1兆円の増加となる。これに、地方法人税の法定率分3億円が追加される。支払い分としては、交付税特別会計借入金償還額は前年度の1,000億円から2,000億円となり、国税決算精算分、交付税特別会計借入金利子の支払いを含め、計約7,000億円がある。これに、補正予算から生じた2013年度からの繰越金1兆1,349億円が追加される。

一般会計における加算措置等は4兆2,186億円となり、前年度、前々年度を大幅に下回る。折半対象以外の財源不足における補填（既往法定分

表1 2014(平成26)年度地方財政収支見通しの概要(通常収支分)

項 目		平成26年度 (見込)	平成25年度	増減率 (見込)
歳 入	地方税	350,127 億円	340,175 億円	2.9 %
	地方譲与税	27,564 億円	23,470 億円	17.4 %
	地方特例交付金	1,192 億円	1,255 億円	▲5.0 %
	地方交付税	168,855 億円	170,624 億円	▲1.0 %
	地方債	105,570 億円	111,517 億円	▲5.3 %
	うち臨時財政対策債	55,952 億円	62,132 億円	▲9.9 %
	全国防災事業一般財源充当分	▲113 億円	▲130 億円	▲13.1 %
歳入合計		約 833,700 億円	819,154 億円	約 1.8 %
「一般財源」 (水準超経費を除く)		603,577 億円 594,277 億円	597,526 億円 590,026 億円	1.0 % 0.7 %
歳 出	給与関係経費	約 203,400 億円	197,479 億円	約 3.0 %
	退職手当以外	約 184,800 億円	177,892 億円	約 3.9 %
	退職手当	約 18,600 億円	19,587 億円	約 ▲5.0 %
	一般行政経費	約 332,300 億円	318,257 億円	約 4.4 %
	うち単独分	約 139,600 億円	139,993 億円	約 ▲0.3 %
	うち地域の元気創造事業費	3,500 億円	— 億円	皆増
	地域経済基盤強化・雇用等対策費	11,950 億円	14,950 億円	▲20.1 %
	公債費	約 130,700 億円	131,078 億円	約 ▲0.3 %
	投資的経費	約 110,000 億円	106,698 億円	約 3.1 %
	うち単独分	約 52,300 億円	50,030 億円	約 4.5 %
	うち緊急防災・減災事業費	5,000 億円	— 億円	皆増
	給与の臨時特例対応分	— 億円	7,550 億円	皆減
	緊急防災・減災事業費	— 億円	4,550 億円	皆減
	地域の元気づくり事業費	— 億円	3,000 億円	皆減
	公営企業繰出金	約 25,600 億円	25,753 億円	約 ▲0.5 %
	うち企業債償還費普通会計負担分	約 16,100 億円	16,376 億円	約 ▲1.5 %
	水準超経費	9,300 億円	7,500 億円	24.0 %
歳出合計		約 833,700 億円	819,154 億円	約 1.8 %
(水準超経費を除く)		約 824,400 億円	811,654 億円	約 1.6 %
地方一般歳出		約 677,500 億円	664,200 億円	約 2.0 %

(注) 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。

(出典) 『平成26年度地方財政対策の概要』12頁。

等、剰余金の活用) 9,648 億円、別枠の加算 6,100 億円(前年度 9,900 億円)、臨時財政対策特例加算 2兆 6,438 億円にとどまった。この結果、地方交付税の、交付税特会出口ベースで見れば、2年連続の減少で、2010(平成22)年度水準となり、

民主党政権前の水準に戻ったことになる。前年度 1.5 兆円であった歳出特別枠については、地域の元気創造事業への振り替え分(0.3 兆円)を含めて実質的に前年度水準を確保することとされ、2014年度は地域経済基盤強化・雇用等対策費

として1.2兆円となる。

2014(平成26)年度の財源不足としては、前年度を3兆円弱下回り、10兆5,938億円となる。このうち、折半対象以外の財源不足は5兆3,061億円で前年度比約7,000億円縮小する。主に、地方交付税増額による補填が約1兆円減少していることによっている。また、折半対象財源不足は5兆2,877兆円で前年度を約2兆円下回る。地方交付税の増額による補填(臨時財政対策特例加算)、臨時財政対策債の発行(臨時財政対策特例加算相当額)ともにそれぞれ1兆円の減となる。

新たな試みは地方法人税の交付税原資化である。これは、地域間の税源の偏在性を是正し、財政力格差の縮小を図るため、法人住民税法人税割の税率を引き下げるとともに、当該引下げ分に相当する、課税標準を法人税額とする地方法人税を創設するというもの。地方法人税の全額を交付税特別会計に直接繰り入れ、地方交付税原資化することになる。

また、緊急防災・減災事業費、地域の元気創造事業費の増額確保として、緊急防災・減災事業費0.5兆円(前年度0.45兆円)、地域の元気創造事業費0.35兆円(同0.3兆円(地域の元気づくり事業費))を設定する。これは、交付税の算定にあたり、各地方公共団体のこれまでの行革努力や地域経済活性化の成果を反映して配分するものとなる。2013年度は、国家公務員給与と同様、地方公務員給与費を8,500億円削減し、この削減分に相当する額を防災・減災事業、地域の活性化等の緊急課題へ対応するため歳出の特別枠として設定した。算定にあたっては、各地方公共団体のこれまでの人件費削減努力を反映しつつ配分したが、1年限りの措置である。2014年度については、地方財政対策上で地方公務員の給与削減は実施されない。2015年度以降、地域の元気創造事業費については、地方法人課税の偏在是正により生じる財源を活用して増額することが検討されるようである。

地方財政健全化策としては、一般財源総額を確保した上で、赤字地方債である臨時財政対策

債を抑制するものとされ、臨時財政対策債が0.6兆円削られ5.6兆円(前年度6.2兆円)となる。また、交付税特別会計借入金を前年度の2倍、2,000億円返還する。

社会保障充実に向けた財源確保としては、地方消費税の引上げにより4,696億円、消費税の交付税法定税率分の充実で2,334億円。この他、社会保障の充実分等の地方負担額としては社会保障の充実分で2,713億円、社会保障4経費の公経済負担増分で778億円が計上される。

また、公共施設等の総合的かつ計画的な管理による老朽化対策等の推進策として、公共施設等の大量の更新時期に対応し、地方公共団体における公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するため、公共施設等総合管理計画の策定を要請することとされ、これに伴う地方財政措置を講じる。総合管理計画作成経費は特別交付税で措置され、計画に基づく公共施設等の除却については地方債の特例措置によって対応する。また、第三セクター等改革推進債の起債は2013年度が期限であるが、2013年度末までに抜本的改革に着手していながらその完了が間に合わなかった地方公共団体については、2016年度まで起債を可能とする経過措置を講じることになる。

東日本大震災分については、地方の復旧・復興事業費及びその財源について、通常収支とは別枠で震災復興特別交付税として5,723億円(前年度比▲475億円、▲7.7%)確保される。この震災復興特別交付税により措置する財政需要は以下の通りとなり、震災復興特別交付税の2011～2014年度分の累計額では3兆4,835億円ということになる。

- ① 直轄・補助事業の地方負担分 3,719億円、
- ② 地方単独事業分 1,085億円(単独災害復旧事業 380億円、中長期職員派遣、除染等 705億円)
- ③ 地方税等の減収分 919億円(地方税法等に基づく特例措置分 819億円、条例減免分 100億円)

また、全国防災事業としては、東日本大震災の教訓を踏まえて実施する全国防災事業(直轄・補助事業)を1,700億円程度計上する。

表2 平成26年度税制改正による事項別増減収見込額（地方税関係）

（単位：億円）

改正事項	初年度			平年度			
	道府県税	市町村税	計	道府県税	市町村税	計	
1 法人住民税 法人税割の一部交付税原資化(国税化) (法人税割の税率の引下げ)	△0 △0	△1 △1	△1 △1	△1,965 △1,965	△2,943 △2,943	△4,908 △4,908	(※1)
2 法人事業税 地方法人特別税から法人事業税への一部復元 (所得割及び収入割の税率の引上げ)	1 1		1 1		6,728 6,728	6,728 6,728	(※2)
3 不動産取得税 (1) 子ども・子育て支援新制度の施行に伴う幼保連携型 認定子ども園等に係る非課税措置の創設	△11 △5		△11 △5	△18 △5		△18 △5	
(2) 老朽化マンション再生(認定建替事業・認定建物敷 地売却)により施行者が取得する不動産に係る非課税 措置の創設	△1		△1	△1		△1	
(3) 全国新幹線鉄道整備法に基づき指名された中央新幹線 の建設主体が取得する不動産に係る非課税措置の創設	△4		△4	△11		△11	
(4) その他	△1		△1	△1		△1	
4 自動車税 グリーン化特例の拡充				10 10		10 10	
5 自動車取得税 (1) 税率の引下げ (2) エコカー減税の拡充	△900 △806 △94		△900 △806 △94	△900 △806 △94		△900 △806 △94	
6 固定資産税 (1) 耐震改修が行われた既存家屋に係る税額の減額措置の創設		8	8		△61 △51	△61 △51	
(2) 浸水防止用設備に係る課税標準の特例措置の創設					△1	△1	
(3) ノンフロン製品に係る課税標準の特例措置の創設					△5	△5	
(4) 排出ガス規制に適合した特定特殊自動車に係る課税 標準の特例措置の創設					△2	△2	
(5) 子ども・子育て支援新制度の施行に伴う幼保連携型 認定子ども園等に係る非課税措置の創設					△12	△12	
(6) 移行一般社団法人等がその業務の用に供する固定資 産に対する非課税措置の廃止		9	9		9	9	
(7) 成田国際空港株式会社が事業の用に供する固定資産 に係る課税標準の特例措置の縮減		1	1		1	1	
(8) 地方独立行政法人に係る非課税措置の拡充		△2	△2		△2	△2	
(9) 一般放送事業者が新設した高度テレビジョン放送施 設に係る課税標準の特例措置の廃止					2	2	
7 軽自動車税 (1) 四輪車等の標準税率の引上げ (H27.4.1以降に新規取得される新車のみ)					307 60	307 60	(※3)
(2) 四輪車等の経年車重課の導入					116	116	
(3) 二輪車等の標準税率の引上げ					131	131	
8 都市計画税 (1) 子ども・子育て支援新制度の施行に伴う幼保連携型 認定子ども園等に係る非課税措置の創設		1	1		△2 △3	△2 △3	
(2) 移行一般社団法人等がその業務の用に供する固定資 産に対する非課税措置の廃止		1	1		1	1	
合 計	△910	8	△902	3,855	△2,699	1,156	
国税の税制改正に伴うもの 個人住民税	△283	△188	△471	△702 109 (45)	△215 163 (68)	△917 272 (113)	(※4)
法人住民税	△77	△188	△265	△125	△378	△503	
法人事業税	△189		△189	△708		△708	
地方消費税	△17		△17	22		22	
再 計	△1,193	△180	△1,373	3,153	△2,914	239	
地方譲与税							
地方法人特別譲与税 地方法人特別税から法人事業税へ一部復元 国税の税制改正に伴うもの	△211 △1 △210		△211 △1 △210	△7,100 △6,728 △372		△7,100 △6,728 △372	(※2)

(※1) 地方法人税(仮称)(国税)を創設して対応することとしており、その増収額は、初年度3億円、平年度4,845億円と見込まれる(財務省試算)。

(※2) 地方法人特別税の規模を1/3縮小し、法人事業税に還元することとしている。

(※3) 平成27年度以降に新規取得される四輪等の新車に引上げ後の税率が適用されることから、平成28年度以降の各年度の増収見込額。

(※4) 「給与所得控除の見直し」の増収見込額は平成30年度分以降の増収見込額(平年度)であり、カッコ書きは平成29年度分の増収見込額である(平成29年度の給与所得に係る特別徴収は平成29年6月から実施されるが、その影響は考慮せず通年ベースとして算出している。)

本年度地方財政にみられる変化

本年度の新たな方向性を一つ上げるとすれば、国の財源で地方財政調整を行ういわゆる垂直的調整から、地方財源内で地方財政調整を行う水平的調整への変化である。これまでも、地方交付税の不交付団体であることを理由とする財源調整措置はあったから、その傾向がより大きくなったということである。たとえば、地方揮発油譲与税（旧地方道路譲与税）等地方譲与税の譲与制限、国有提供施設等所在市町村助成交付金の減額、国庫支出金における財政力に応じた調整措置・補助率の割落とし（義務教育費国庫負担金の補助率割落とし等）、法人事業税の分割基準設定とその見直し、臨時財政対策債の不交付団体不適用等である。2005（平成17）年度の分割基準見直しの際には、改正後の東京都の場合、以前の数百億単位から一挙に2,000億円を超える減収が生じるものとなった。

2004（平成16）年度には、法人事業税の一部外形標準化が盛り込まれたが、資本金1億円以上の企業に限定されたため、それほどの影響はでなかった。全面的あるいはそれに近い外形標準化への制度変更があれば、利益ベースが資本金や付加価値ベースに代わることで、ある程度地域格差是正に貢献できたと思われるが、そういうこともなく、この部分では地域格差是正にはほとんど影響がでていない。

地方税の地域格差対策としては、2008年度予算を前に、税源交換論がでてきた。これは、地方消費税を拡充する代わりに地方法人2税を国税としていくべきというものであった。地方交付税が削減傾向にある中、偏在性の小さい財源を地方に、大きい財源を国におくことにより、地方税全体としての偏在性を小さくし、交付税の必要性も減らしていくというものであった。安定性、負担分任性、普遍性など地方税原則からすれば妥当なことであるが、東京など大都市部から農村部への税源配分の変化を意味し、地方財政の枠内で水平的調

整機能を強めたものとなる。ようやく法人課税が回復してきた中で、大都市部を抱える都府県からの批判は大きかった。政府部内でも、安定的な消費税に関する信頼度は今や国際競争の中で減税に向かう傾向のある法人税より大きく、実現可能性は小さかった。

そして、当面、「喫緊の政治課題である地域間の税源偏在の是正に早急に対応するため、消費税を含む税体系の抜本的改革が行われるまでの間の暫定措置として、法人事業税の一部を分離し、地方法人特別税及び地方法人特別譲与税を創設することにより、偏在性の小さい地方税体系の構築を進める」こととして、あくまで暫定措置としての側面を強調しつつ、新たな仕組みが導入された。

2008年度の税制改正、地方税制改正では、地域間の財政力格差の縮小を目指すことになり、地方税たる法人事業税（所得割及び収入割）の税率をほぼ半分程度とし、結果税収も半分ほどとした。法人事業税減税で減った部分を国税である地方法人特別税で徴収することになるが、申告納付と賦課徴収は、都道府県が法人事業税と併せて行うこととなった。地方法人特別税の収入額は、用途を限定しない一般財源として都道府県へ譲与する地方法人特別譲与税により配分されるが、譲与基準は2分の1を人口で、他の2分の1を従業者数で分するものとされた。ただし、地方交付税算定における財源超過団体に対しては、改正による減収額として算定した額が財源超過額の2分の1を超える場合、減収額の2分の1を限度として、当該超える額を譲与額に加算することとした。当時、この財政力格差是正策について、総務大臣は、法人事業税を2兆円以上国税、譲与税化したことで、ほぼ消費税1%、税源交換と同様の効果とみていたところであり、一定の格差是正効果はあった。

ただし、この効果については、2008年秋に起きたリーマンショックの影響の方が大きいようである。人口一人当たり法人2税税収額の指数（全国平均を100とする都道府県単位の指数）をみると、2010年以前と2011年以後を比べると、東京の

250前後でトップという状況は変わらなかったが、全国2位であった輸出型製造業に頼る愛知県はそれまでの160前後から110前後までとくに大きく減少した。2013年度決算では115程度で、126の大阪府を下回る。指数だけでみれば、愛知は福井、山梨、滋賀の110前後とそう変わらなくなった。

さらに、本年度の地方税制改正においては、地域間の税源の偏在性を是正し、財政力格差の縮小を図るため、法人住民税法人税割の一部を国税化し、地方交付税原資化し、交付税特会に直接繰り入れとなる。

法人住民税法人税割の税率の改正は次のようになる。〔 〕内は制限税率である。

道府県民税：5.0%〔6.0%〕→3.2%（△1.8%）〔4.2%〕

市町村民税：12.3%〔14.7%〕→9.7%（△2.6%）〔12.1%〕

法人住民税の税率引下げ分相当分は、国税として創設される地方法人税（仮称）に振り替わる。地方法人税は、法人税額を課税標準とし、税率は4.4%である。この偏在是正により生じる財源（不交付団体の減少分）を活用し、地方財政計画に歳出を計上することになる。また、国税である地方法人特別税の規模は1/3縮小し、法人事業税に還元される。地方税としてみると、法人住民税減税による減収は平年度ベースで4,908億円と見積もられ、法人事業税の還元では、6,728億円となり、プラスの方が大きい。この改正による偏在是正の効果は2015年以降になる。大阪のように、個人住民税は低い水準にある一方、法人住民税に頼る部分が多い地域ではそれなりのダメージになるようである。

消費税率（国・地方）10%への引き上げに際しては、法人住民税法人税割の交付税原資化をさらに進めるようである。今後、地方法人特別税・

譲与税を廃止するとともに現行制度の意義や効果を踏まえて他の偏在是正措置を講ずるなど、関係する制度について幅広く検討するとされる。

この他の地方税改正では、自動車取得税引き下げ分の一部代替財源として、軽自動車税が引き上げられることがあげられ、今後、環境税制との関連で自動車関連税制改正が進むものとみられる。

おわりに

東京都猪瀬前知事の不適切な献金受領、知事辞任までの過程で都政の動きが停滞し発言力が低下したため、という訳でもないだろうが、東京都が議論に積極的に参加できないまま水平調整の新たな仕組みが置かれることになった。三位一体の改革に伴う3兆円の税源移譲実施後、国税と地方税の規模は1対1に近づきつつあり、国際的にみても地方への税源配分は大きい部類に属している。その点からは、税源交換か水平調整のしくみが検討されることは理解できるものであるが、あまりに部分的な変更で体系的なものとはなっていないようである。今後、垂直調整に水平調整を組み入れていくのであれば、ドイツ、スウェーデン、フィンランド等他国の例、身近なところでは東京都特別区財政調整制度等にあるように、より体系的なものを考えていく必要があるだろう。水平調整を入れる中でも地方交付税の財源保障機能をどこまで維持できるかが注目点であろう。

また、特別枠における財政措置について、がんばった自治体、指標に合致した自治体等行政裁量の部分が増加したこと、地域自主戦略交付金の廃止はしても沖縄振興自主戦略交付金は実質的に残すとみられること等、子ども手当廃止以外でも選別主義的傾向が増してきている。

（ほしの いずみ）

[特論 I] 東日本大震災の復旧・復興及び 原子力関連予算、文教関係予算

関口 浩

法政大学社会学部教授

東日本大震災復興特別会計の3年目の 予算編成

2011（平成23）年3月11日に東日本大震災が発生し3年を迎えようとしている。特別会計の整理統合などの改革が進められていた中で大震災という事態の深刻さから改革に反するかの如くに、2012（平成24）年度に東日本大震災復興特別会計（復興特会）が創設された。この会計を維持するために歳入面では、個人には25年間にもわたる時限措置として復興特別所得税が課され、法人にあっては3年間にわたり復興特別法人税が課されることとされた。増税に対してはいつの世も反対の声が大きく震災復興を目的とした増税でも反対が皆無ではないが、被災地の悲惨さを国民全体で分かち合うという観点から国民の意思統一が図られてきたとみてよい。こうして集められた財源は当然、被災地の復旧・復興に有効に使われるべきものとして考えられるが、復興特会が創設された2012（平成24）年度には早速、東日本大震災関連経費を無理に拡大解釈するなどして、被災地の復旧・復興とは直結しない用途に使用し社会問題化したことは記憶に新しい。

これに対しては、その後慎重に対処しているようにみえるが、2014年度復興特会の歳入面では、いわゆるアベノミクス理論に則って企業活動を活発化させるために復興特別法人税の1年前倒し

廃止が目論まれている。法人税はそれ自体、マズグレイブとクルジザニアーク、そしてハーバーガーの研究に代表される転嫁論などにみられるような掴みどころのない租税といってもよい。そのためこの廃止の是非を断言することは難しいのであるが、復興特別所得税を存置して、復興特別法人税を廃止することへの批判を持つ者もみられる。

過年度予算の執行率、繰越率、そして 不用率の背景の検証

2014（平成26）年度予算編成時点に至って復興特会関係で最も問題視されているのは、予算の執行率である。表1の左は、まだ東日本大震災復興特別会計が存在せず一般会計で対処していた2011（平成23）年度一般会計の復興関係の繰越分と2012年度の復興特会を合計した予算額とその執行率、および不用率を示したものである。執行率や不用率をみることにより、予算の使用状況に関する情報を得ることができる。予算の使い残しは翌年度予算を削減させる道を開くため、役所内部の関係部課では当該年度末までに否が応でも使い切ろうとし、それが結果として国民の目からみた予算の無駄遣いにつながっているという問題点が指摘されて久しい。予算の使い残しがあった場合、確かに予算編成時の現状把握の甘さを指摘することはできようが、それにより予算を有効に使用していないと断言することは難しい。

表1 東日本大震災特別会計予算(平成24年度)の執行率・不用率および平成24年度から平成26年度までの予算の推移

平成23年度一般会計繰越分・平成24年度特別会計	執行率 (%)	不用率 (%)	区 分	平成24年度	特会全体に占める割合 (%)	24年度補正	特会全体に占める割合 (%)	平成25年度	特会全体に占める割合 (%)	25年度補正	特会全体に占める割合 (%)	平成26年度	特会全体に占める割合 (%)	
被災者支援	5,092	69.2	29.8	被災者支援	920	2.4		1,883	4.3	295	5.2	1,117	3.1	
生活支援	3,205	56.0	44.0	被災者生活再建支援金	-			840	1.9			96	0.3	
教育・医療・福祉	913	94.0	6.0	応急仮設住宅	494	1.3		529	1.2			475	1.3	
救助活動	805	88.7	4.9	修学支援	151	0.4		167	0.4			178	0.5	
その他	167	92.6	7.4	心のケア	63	0.2		79	0.2			116	0.3	
				介護、障害者支援	44	0.1		80	0.2			69	0.2	
インフラ等復旧・まちづくり	47,331	56.1	14.9	インフラ等復旧・まちづくり	11,854	31.4	1,970	62.0	16,670	38.0	1,614	28.6	13,296	36.5
災害廃棄物等処理	7,384	47.2	1.1	廃棄物処理	3,442	9.1		1,226	2.8			236	0.6	
公共事業(災害復旧)	14,009	35.8	32.1	災害復旧事業	2,605	6.9		6,611	15.1	650	11.5	5,855	16.1	
施設等の災害復旧等	4,963	42.5	36.8											
復興に向けた公共事業等	4,275	50.5	12.4	復興関係公共事業	2,389	6.3		2,868	6.5			3,561	9.8	
住宅	661	87.4	11.8											
東日本大震災復興交付金等	16,036	82.4	0.3	東日本大震災復興交付金	2,868	7.6		5,918	13.5	611	10.8	3,638	10.0	
産業の振興・雇用の確保	8,133	66.6	9.8	産業の振興・雇用の確保	2,920	7.7	502	15.8	3,075	7.0	1,308	23.2	1,306	3.6
産業の振興	7,182	63.9	9.4											
災害関連融資	1,567	97.7	2.3	災害関連融資	1,310	3.5		963	2.2			221	0.6	
中小企業への支援・立地補助事業等	2,719	47.3	4.6	中小企業への支援	554	1.5		488	1.1			281	0.8	
農林水産業の復興支援	1,401	60.0	22.4	農林水産業への支援	422	1.1		319	0.7			306	0.8	
研究開発・再生エネルギー等	1,493	62.6	13.5											
雇用の確保	618	85.5	14.5					26	0.1			6	0.0	
その他	333	88.3	10.3	復興特区支援利子補給金	11	0.0		11	0.0			13	0.0	
原子力災害からの復興・再生	8,659	42.6	18.3	原子力災害からの復興・再生	4,655	12.3	706	22.2	7,264	16.6	1,732	30.7	6,600	18.1
風評被害対策・食の安全確保等	228	75.8	20.7	風評被害対策	6	0.0		13	0.0			9	0.0	
除染等	6,556	32.1	23.1	除染等	4,547	12.0		6,220	14.2	804	14.3	5,104	14.0	
研究開発拠点整備等	1,332	86.3	1.4	再生可能エネルギー支援	-			103	0.2			17	0.0	
ふるさとの復活	208	0.2	0.0	福島再生加速化交付金	-			-		512	9.1	1,088	3.0	
				長期避難者生活拠点形成交付金	-			503	1.1			-		
				福島定住等緊急支援交付金	-			100	0.2			-		
				福島原子力災害避難区域等帰還・再生加速事業	-			48	0.1			80	0.2	
				福島避難解除等区域生活環境整備事業	42	0.1		24	0.1			19	0.1	
その他	333	78.3	1.6	東日本大震災復興推進調整費	50	0.1		100	0.2			50	0.1	
				復興庁一般行政経費	33	0.1		45	0.1			57	0.2	
				「新しい東北」先導モデル事業等	-			-				16	0.0	
				復興庁所管合計	20,433	54.1		29,037	66.2	4,952	87.8	22,441	61.5	
地方交付税交付金	6,704	100.0	0.0	震災復興特別交付税	5,490	14.5	1,214	38.2	6,053	13.8		5,723	15.7	
全国防災対策費	10,458	66.1	5.6	全国防災事業	4,827	12.8		1,274	2.9			1,159	3.2	
その他	11,023	93.6	6.4	復興加速化・福島再生予備費	4,000	10.6		6,000	13.7			6,000	16.5	
				国債整理基金特別会計への繰入	1,253	3.3		662	1.5			921	2.5	
				その他	1,751	4.6		815	1.9			220	0.6	
合計	97,402	64.8	12.6	復興特別会計全体	37,754	100.0	3,177	100.0	43,840	100.0	5,638	100.0	36,464	100.0

(注) 原典の項目区分が表の左右、本予算と補正予算とで必ずしも同一でないため、原則同一の区分になっているもののみ掲載した。
また、類似の項目をできる限り同じ列に配置するようにした。

[出所] 復興庁編「予算概算決定概要」各年度版、復興庁「東日本大震災復興特別会計補正予算について」各年版、復興庁「平成24年度東日本大震災特別会計決算概要及び平成24年度東日本大震災復旧・復興関係経費の執行状況について」から作成。

そして単に余分な予算が計上されたら翌年度予算を削減するという従来型の構図を繰り返している、問題の真相をつかみ損ねて次年度以降の予算編成に屋上屋を重ねる結果を導くのみであろう。むしろ、執行率が低いことや不用率が大きいことの背景を正確に把握しその問題点を解決すべく、翌年度以降の予算に反映させることによってこそ、予算を効率的に使いながら被災地の復旧・復興が図れるとあってよい。

表1の左をみると、計上されている予算額が比較的大きいもので、その執行率が最も低いのは除染等の32.1%である。この不用率は23.1%で、繰越率は44.8%にも及んでいる。東日本大震災に伴う福島原子力発電所事故により、放射性物質が拡散して福島県民を中心にその生活に重大な問題を起こしていることは、わが国で目下解決を迫られている最大の懸案事項の一つであり、除染は真っ先に実施されなければならないはずであるが、その執行率が低いのである。

除染については、2011年度補正予算で内閣府4事業、環境省6事業、2012年度復興特会で3事業が予算措置されている。国によるお役所の事務としては体系的にまとめられたものであるかもしれないが、適用を受ける住民の側に立つときわめてわかりにくいものといってよかろう。13事業に分かれているうえに、実施方法も補助、基金、国直轄事業と事業により異なるなどして、公文書の読解に相当慣れている人間でなければ制度の実態を知りうるのがきわめて難しいという問題が指摘できよう。そのため、除染を望む住民がいても、除染に対する国の制度をつぶさに知りえず、一日も早い復旧・復興を望んでいても、制度に対応できないといえよう。また、現実の予算執行でその比率が低くなった事由を、会計検査院の「東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等に関する会計検査結果について」で概観してみると、①事業実施に向けた体制整備（除染計画の策定、除染方法の具体的検討等）に時間を要した、②除去土壌や汚染廃棄物の仮置き場の確保や仮設処理施設の設置に時間を要したなどとしている。

除染をする制度的枠組みはできたものの、それを実施する前提段階でつまづいていたことが分かる。そして大震災から3年を迎えて、震災の及ぼした負の遺産である原子力発電所事故については忘却の彼方に行き始めてきている者もいるとされるが、原子力発電所事故により目に見えない敵である放射能のある中で復旧・復興に向けて戦っている数多くの人々がいることを忘れてはなるまい。これらの人々の尽力により収束への遠い道のりを歩みつつあるのである。元来、原子力発電所設置の理由の一つとして過疎地域の経済対策や財政上の財源の確保があり、原子力発電所の存否については即断が難しい側面があるが、この事件から人間として学ばなければならないところがあるはずである。代替エネルギーの開発や過疎地域の雇用など、難しい問題を復興と同時進行で国民の英知を結集させ解決していかなければなるまい。

続いて執行率が35.8%と低かったのが、災害復旧にかかわる公共事業である。復興特会の2012年度末でみた不用率は32.1%、繰越率は32.1%となっている。被災地の復旧・復興にかかわる公共事業の執行率等を表のように全体（マクロ）でみると、個々の事業（ミクロ）でみるとではかなり落差があり、前述の会計検査院報告書ではそれを、「予算現額の全額を執行している経費がある一方で、予算現額の全額が年度内に全く執行されずに、翌年度に繰り越されたり、不用とされたりしているものが見受けられるなど態様が区々」と報告している。また復興の場合は特に単年度で完了しない事業も多く、実施期限内での状況を把握する必要があるとされる。そのため公共事業全体を一括りにして論評することには注意を要するのであるが、マクロ的にみたときに執行率が低い事業は津波被害を受けた沿岸部の災害復旧事業や除染に係る事業とされ、事業化のための調整に時間を要したり、公害等により住民の合意形成を得られなかったりしたことが繰越や不用の事由であったとされている。なお、不用の中には他の事業で代替され予定価格よりも実績が下回ったとする、予算の効率的執行がなされたものも見

受けられる。東日本大震災の復旧・復興費用について、2011年当時の政府の見積もりを過大であると指摘する見解もあったが、その一端が具現化されたとみてもよい。

こうした事由と合わせて、公共事業の執行率の低さにはそもそも入札が成立しないなどの想定外の問題が生じていることも指摘されている。被災地でも場所によっては復興需要が旺盛で、建設現場の人員や資材が不足しているとされている。そのことが起因して入札が成立せず、事業の執行が遅れているという場合もあるというのである。

これらの問題点を踏まえて、2014年度予算編成にあたりどのように生かされているのか、あるいは生かされていないのか、以下、考察していきたい。

2014（平成26）年度東日本大震災復興特別会計の骨格

表1の右には、2014年度予算案とともに、東日本大震災復興特別会計が創設された2012（平成24）年度以降の同特会の当初予算、補正予算が示されている。2014（平成26）年度復興特会は総額3兆6,464億円で、2013年度補正予算案の5,638億円との総計は4兆2,102億円であり、金額ベースでは前年度当初予算の4兆3,840円にも達していないばかりでなく、政権交代で15か月予算とされた一昨年度の補正予算との合計額である4兆7,017億円にはますます及ばない。

これは2014年度予算編成にあたり、前述のように、東日本大震災からの復興のために増税をしている半面、過年度の予算執行率が低いことを指摘されるなどして、予算編成に国民の厳しい目が注がれていることなどが一因とみられる。そのこと自体は予算内容を主権者である国民により確認されるという本来の望ましいあり方となっており、評価できよう。それでも2014年度までの復興費用の累計は23兆円程度に達し、当初、震災後5年間の復興予算を25兆円程度としていた政府の見積もりを今後すぐにも超える可能性が出ており、その場合は日本銀行や日本中央競馬会の納付金

の一部などを財源に充てるなどして、復興に支障が出ないようにしている。

2014年度復興特会予算案は金額ベースでは全体として減額されているが、表から復興特会を構成する項目別の割合をみると、全体としてこれまでの予算の骨格と大きな変動はみられないといってもよい。やや細かくみると、2012年度と2013年度との比較で、復興庁が公表している大区分では、産業の振興・雇用の確保がこれまでの7%台から3.6%に減少しており、金額ベースでも3,075億円から1,306億円と半減している。これに対して、原子力災害からの復興・再生は金額ベースでは6,660億円と昨年度当初予算の7,264億円より減少しているものの、その特会全体に占める割合は、2012（平成24）年度の12.3%から2014（平成26）年度の18.1%と逡増してきていることが分かる。また、前年度の補正との合計額である15か月予算でみると、2012年度補正・2013年度当初で7,970億円、2013年度補正・2014年度で8,332億円となり、このことから原子力問題への対応に2014年度予算案の比重の置かれ方を知ることができるのである。

さらに細区分されたもので復興庁所管の項目をみると、災害復旧事業の復興特会に占める割合が16.1%と最も高く、復旧にとどまらずに復興にまで踏み込んだ公共事業の9.8%と合わせると、25.9%と少なくとも復興特会の4分の1をこの公共事業関係費で占めることがわかる。続いて除染関係の14.0%となるが、これもある意味、公共事業に関連する項目ともいえよう。大震災により生活および産業基盤が崩壊したわけであるから、それを復旧ないし復興させる公共事業は市場経済を重要視したアダム・スミスも政府の最低限の仕事としたものであり、当然といえば当然である。

本予算として2014（平成26）年度に特徴的なものは、福島再生加速化交付金であろう。これには1,088億円と全体の3.0%の予算が計上されている。

大震災に伴う福島第一原子力発電所事故により避難を強いられた福島の住民の早期帰還や放

放射性物質の除染を進めるべく、福島を一日も早く再生させようというのが安倍首相によって掲げられている方針の一つであるが、それを実現すべく、財務省原案提示に先立つ12月20日に「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」が閣議決定された。

表1にあるように、2012年度には福島避難解除等区域生活環境整備事業に42億円の計上のみであったが、2013年度には長期避難者生活拠点形成交付金、福島定住等緊急支援交付金、福島原子力災害避難区域等帰還・再生加速事業に予算が計上された。そして、2014年度には福島の復興をより加速させ復興拠点の整備や放射線等の不安を払拭する生活環境整備等を図るためと、これまで個別実施されてきた長期避難者支援から早期帰還までの対応策を一括させるために、長期避難者生活拠点形成交付金、福島定住等緊急支援交付金などを統合して福島再生加速化交付金が新設されたのである。これに対する政府の意気込みは、表1にみられるように、この交付金を2014年度本予算で初めて計上するのではなく、既に2013年度補正予算段階で512億円計上していることから感じ取ることができるのである。

福島原子力発電所事故に伴う予算問題

東日本大震災復興に関する予算で、被災地向け予算については、原則、各省所掌のものでも復興庁が所管する一括計上予算として計上して、事業実施時に各省庁に予算配分して執行させることになっている。2014（平成26）年度予算編成にあたっては、そうした中でもとりわけ、経済産業省と環境省が原子力災害からの復興を同省の予算編成の大きなポイントの一つに掲げている。

まず経済産業省予算では、復興特会に2014年度本予算で757億円が計上された。2014年度事項要求では1,093億円を要求したものの、復興予算全体を抑制する傾向がある中で当初予算では、前年度比63.9%減で1,340億円減とさ

れたが、2013年度補正に1,077億円計上されて、15か月予算でみると、要求以上の金額を得られた結果となった。

その中でも注目すべきことは、福島第一原子力発電所事故の賠償、除染・中間貯蔵施設の費用負担のあり方に変化が出たことであろう。これらの費用負担は実施主体である東京電力の責任であることには変わりがない。しかし、これまでのように東京電力のみの力でそれに応じさせると、費用負担により同社の資金繰りが悪化し、ひいては経営破綻するなどして、確実に責任を果たし得ない事態を招来することも大いに考えられた。そこで、①除染・中間貯蔵施設は主として環境省関連の復興予算に計上し、事業実施後に東京電力に求償させること、②賠償等で東京電力が必要とする資金を、原子力損害賠償支援機構への交付国債の交付・償還により支援し、交付国債償還分の元本分を原子力事業者の負担金を主原資として、機構への利益の国庫納付として回収することなどが前述の「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」で示された。これを踏まえた経済産業省関連の予算をみると、①原子力損害賠償支援機構向け交付国債の発行限度額が復興特会予算総則で、現行5万円から9万円に上げられた。また、②エネルギー対策特別会計（エネ特）電源開発促進勘定に原子力損害賠償支援機構への交付金350億円が新規に計上され、東京電力への支援財源を確保している。そして③交付国債発行限度額引き上げに合わせて交付国債償還額の元本分回収までの金利負担に備えた原子力損害賠償支援資金の積増しとして、エネ特原子力損害賠償支援勘定に225億円が新規に計上された。原子力災害に対して末端で従事する人々の努力もかき消されるような、東京電力の数々の杜撰な対応が指摘されてきているが、このように国民の善意の資金（租税等）を予算計上された重みを十二分に理解し、責任の主体である東京電力は復旧・復興にあたる必要がある。

なお、2013（平成25）年度一般会計予備費から汚染水処理対策事業に206億円、福島第一

表2 文教関連予算の主な内容

教育・科学技術関連のポイント		
	項目	主な政策
教育	教員	小中で初の純減（10人減）
	奨学金	低所得世帯の高校生向け給付制度を新設
	国際化	スーパーグローバル大学を指定
	英語教育	・海外留学支援制度の創設 ・小中高校の英語教育強化
科学技術	医療研究	医療研究開発の司令塔となる日本版 NIH 構想の推進
	宇宙開発	新型ロケット「H3」（仮称）の開発

[出所]「日本経済新聞」2013年12月25日号。

原発の廃炉・汚染水対策事業に一般会計補正で479億円が計上されるなどしている。このように福島復興の加速化のために予算措置がなされているが、あとは事業主体者、とりわけ組織の上層部の者がいかにその責任を感じて、任務を遂行するかにかかっているといえる。

除染・中間貯蔵施設事業の加速化

除染、汚染廃棄物処理、中間貯蔵施設、被災地住民の健康管理等の予算は、主として環境省所掌とされており、2014（平成26）年度予算編成にあたり、同省のそのの支柱の一つに挙げられている。放射性物質を土壌などから除去する除染のこれまでの状況については前述したが、①除染や除去土壌の減容化等、また市町村除染への財政措置として2014年度本予算で2,582億円、2013年度補正で804億円計上している。また、②これまで東京電力任せにして地元との調整が難航し予算執行も遅れていた中間貯蔵施設の整備について、用地を国有化する方向で施設整備や用地補償をすべく、1,012億円を計上しており、2013年度の146億円を大きく上回っている。2012年度までは累計31億円計上されていたが、7億円しか執行されておらず、中間貯蔵施設の整

備にかなり難航したことを物語っている。このように前進する機運が感じられるものの、中長期的にみたととき除染土壌等の最終処分地はまだ決定されておらず、そのための予算は前年度並みの35億円であり、使途も核のごみを埋設する技術研究費が主体で、最終処分地選定に対する国の遅々とした姿勢を批判する見解もみられる。いずれにしても、何らかの方法で安全に処分せざるを得ないのであるが、そのような問題を発生させる根源自体の根絶に対して、国がどう対処すべきかについてはいわずもがなであり、中長期的観点からも問題の本質を深く考えなければなるまい。

日本の未来を支えるための文教関係予算

東日本大震災は天災であり、それいかに対処するかで未来は変わってこよう。同様に未来を支える子供をいかに教育するかも重大な問題であり、かつての「ゆりの教育」などは教育制度を実験材料のごとくにいじった者による人災といってもよからう。時代が変遷するとはいうものの、まるで為政者の業績づくりをするかのごとく教育制度を弄り回すことには大いに疑問を感じる。近代化の節目となった明治以来、わが国に積み重ねられてきた教育のあり方にもっと自信を持ち、それを基盤とし

て改善すべきはするという姿勢が必要であろう。

ゆとりの教育の負の効果によつてか、昨今の若者には国際交流を敬遠する傾向がみられるが、わが国の発展を支えたのは国際交流であった。相手に主張すべきは主張し、相手から学ぶべきは学び、視野を広げる絶好の機会が留学である。2014年度予算では、表2にみられるように大学生の留学支援制度を新設し85億円を計上し、また指定された80校に限定されるが国際教育を充実させる高校と大学を支援すべく85億円を計上している。そして、国際語となっている英語を低年齢で学ぶ意義は大きいといわれているが、教員定員の合理化削減が進められる中で、そのことも含めた703名の教員増員を措置している。これらの予算措置には意義があろう。しかし、入試改革を進める大学に10億円で支援するなど、わが国の実態を精査せず、単に他国の制度を模倣するような類の改正を後押ししようとする政策に対してはいま少し熟考を要するのではないかと思われる。入試のあり方も重箱の隅をつつく改正がしばしば行われ、受験者は波に浮かんだ木の葉のごとく翻弄されている。

また道徳教育の充実、昨今の殺人の増加や陰湿ないじめ等を勘案しても、喫緊の課題といえよう。戦前の基本的な修身教育は、不幸な一時期を除いては、日本国民のモラルを支える重要な役割を果たしていたともいえる。戦後これを否定し、現在に至っても道徳は教科として評価になじ

まないなどと前面に押し出し、その教育自体を否定している教育評論家もいる。しかしこの国にも、誰の目からみても相手を思いやり、周りに迷惑をかけないという美しい生き方の基本があるはずで、それに基づき、良いことと悪いことが区別できるはずである。こういった簡単なことを理解できない者の増加が社会問題を引き起こす温床になっているといつてもよい。道徳教育の充実として心のノートを配布することで14億円計上しているが、戦前の修身教育のあり方も含めて、もっと踏み込んだ検討をする時に来ている、そのための予算措置をする必要が求められているといえよう。

そして、土曜教育推進のために、補助率3分の1で14億円の予算計上をしている。欧米の模倣をするかのごとく土曜閉校が徐々に実施され、教育水準の低下の一因にもなってきた。またしばらく前から突然、児童・生徒のいない長期休暇中の学校に教員の出校が強化されている。実態を考えるとあまり意味あることではなく、制度的違いはあるものの長期休暇中は管理職すら出校しないアメリカとは対照的である。教育は児童・生徒がいて成立するものであり、むしろ児童・生徒のいる土曜教育を復活させ、長期休暇は教員の研修期間に復させることが、教員の能力をより活用できると考える。その意味で、この予算措置がいかなる効果を生むかを含めて、今後も注目していきたい。

(せきぐち ひろし)



〔特論Ⅱ〕 特別会計と独立行政法人の改革

兼村 高文

明治大学大学院ガバナンス研究科教授

安倍政権における特別会計・独立行政法人に係る行政改革の取組み

2012年末に誕生した第2次安倍政権は、行政改革を政府一体となって進めるために、首相を本部長とする行政改革推進本部を2013年1月に設置した。その下で重要事項の審議等を行政改革推進会議で2月から12月まで8回ほど開催した。会議で取り上げられてきた課題は、無駄の撲滅（行政事業レビュー、調達改善）、特別会計の改革および独立行政法人の改革であった。特別会計の改革については、民主党政権の下で2012年1月に閣議決定された「特別会計改革の基本方針」を凍結して取り組むとされた。また独立行政法人の改革では、同じく2012年1月の閣議決定「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」も凍結して見直しを行うとされた。

今次の安倍政権では、民主党政権で中断されていた経済財政諮問会議を復活させて、「経済財政運営と改革の基本方針」を示している。基本方針の中で行政改革等の推進で触れられている特別会計改革については「行政改革推進会議のとりまとめに沿って、国が自ら事業を行う必要性や区分経理の必要性の検証等の方針の下で改革を実現するものとし、平成26年度から順次の改革実施を目指して、必要な法制上の措置を早期に講ずるものとする。」とし、また独立行政法人改革については「行政改革推進会議における中間的整理

を踏まえ、各法人の共通の規律を前提としつつ、各法人の事務・事業の特性を踏まえた制度を構築し、各法人に期待される政策実施機能を高めるべく、平成27年4月からの改革実施を目指して、必要な法制上の措置を早期に講ずるものとする。」と述べられている。

以下では、特別会計と独立行政法人の改革について同会議の議事等を参考にしながらまとめてみたい。

1 特別会計の改革

特別会計の推移

わが国の特別会計制度は、1889年の会計法により発足したのであるが、1890年度予算では33の特別会計が設置されていた。その多くは帝国大学と師範学校の高等教育に係るものであったが、1906年にはその数は60に達していた。また戦前の特別会計には、戦費を一般会計とは別にして資金を管理するために設けられた臨時軍事費特別会計があった。日清、日露、第1次、第2次の戦争において、宣戦布告から終戦までを原則として1会計期間としていた。

戦後は1947年に財政法が制定され、特別会計の設置は財政法第13条第2項で規定された。特別会計を設置するメリットについて、①適正な受益と負担が確保できる、②事業ごとの収支が明確となる、③弾力条項や特例的規定により弾力的で効率的な運営が期待できる、などがあげられてい

た。そのため、戦後の高度成長期には、終戦時に25まで整理された特別会計は再び増加し、ピーク時の1966年には45に上っていた。しかし1970年代になると、景気後退によりその数は減少し、1980年代から2000年にかけては40弱で推移した。新設の特別会計は1985年度に登記特別会計が設けられて以来今日まで、2012年度の東日本大震災復興特別会計を除くと設置されていない。

これまでの改革の取組み

かつて、塩川財務相が2003年の衆院財務金融委員会の答弁で「母屋ではおかゆを食って、辛抱しようとかちけち節約しておるのに、離れ座敷で子供がすぎ焼きを食っておる」と特別会計のことを揶揄した。たしかに当時の特別会計は、その数は2003年度で32にまで減少していたが、多額の剰余金等が計上されている会計もあった。野党であった民主党の議員からは、特別会計や独立行政法人、公益法人などの剰余金を合わせると100兆円に上ると指摘した。剰余金問題はその後埋蔵金探しの議論に発展した。

そもそも特別会計が大盤振る舞いに見えるのは、単純に合計した総額の大きさから受ける印象によるところもある。特別会計の歳出総額は、1960年代は10兆円に満たなかったものが2000年代には500兆円近くまで膨らみ巨額となった。しかしこの予算の膨らみは、主に国債整理基金、財政融資資金、国民年金によるものであり、またさらに会計間の重複もある。重複分を控除した歳出純計では、総額の半分以下となる。しかし歳出純計でもその内容は、国債償還費、社会保障給付費、財投資金、地方交付税であり、これらは特別会計改革で議論されている本来の議論とは異なる性格の会計であり、これらを除くと歳出額は10兆円前後にしかない。財務省の計算によると、歳出純計額から上記4経費を控除した金額は、2005年度17.2兆円、2010年度9.3兆円、2011年度8.8兆円、2012年度11.6兆円（復興経費除くと8.4兆円）、2013年度12.0兆円（同8.2兆円）である。

さて、改革取組みの本論に戻ると、2003年に特別会計の問題は財政制度等審議会で見直しの方向が議論された。ここでは、特別会計における特定財源の一般財源化への検討、積立金・剰余金の可能な限り一般会計への繰入れ、予算内容の一層の厳格な精査、説明責任の強化などが答申された。そして自民党行政改革推進本部は2005年12月に特別会計整理合理化計画骨子をまとめ、これを受けて政府は「行政改革の重要方針」を閣議決定した。方針をもとに簡素で効率的な政府を実現するための「行政改革の推進に関する法律」が2006年に制定された。また翌2007年には「特別会計に関する法律」が制定され、特別会計の統廃合が始まった。2006年に31あった特別会計は2011年には17となった。

その後誕生した民主党政権においては、2012年1月に「特別会計改革の基本方針」が閣議決定され、それをもとに特別会計に関する法律の改正案が国会に提出された。国会では、社会資本整備事業特別会計の廃止や会計・勘定の統合再編などが議論されたが、衆議院解散により廃案となった。代わった安倍内閣では、「特別会計改革の基本方針」は当面凍結することとし、前述の行政改革推進本部の下で改革を進めている。

2014年度の改革

昨年6月に開催された行政改革推進会議では、特別会計について次のような議論が行われた。すなわち、①特別会計の事務・事業で民間や独立行政法人が実施すべきものはないか、②特別会計・勘定はできる限り一般会計化すべきか、あるいは受益と負担の関係の明確化から残して区分経理すべきか、③特別会計の剰余金は一般会計への活用が適切に行われているか、また積立金等はその規模・水準が適正であるか、これら3つの視点から総括・点検が行われた。その結果、特別会計の一層の効率化・透明化を進めるため、「特別会計に関する法律等の一部を改正する法律」（2013年11月15日成立）が制定され、2014年度より以下の特別会計・勘定の廃止・統合等が

表 特別会計改革の工程表

特例会計	仕分け結果 (H22.10)	23年度	24年度	25年度	26年度以降
①交付金及び議与税配付金	・交付税勘定の抜本見直し ・交通安全勘定廃止	適正化・合理化の取組継続	① 法案提出	勘定の廃止	
②地震再保険	廃止の検討	・特会存続 ・総支払限度額等の改定 ・商品性の検討			
③国債整理基金	・規模圧縮 ・事務費を一般会計に移管	繰上償還による規模圧縮 (3兆円)	① 法案提出	事務費移管等	
④財政投融资	・規模圧縮 ・一般会計繰入 ・事業精査	規模圧縮	対象事業の重点化・効率化 資産負債総合管理の一層の高度化		
⑤外国為替資金	・剰余金繰入 ・規模圧縮	繰入ルール公表	① 法案提出	積立金制度の見直し	
⑥エネルギー対策	・規模縮小、剰余金繰入 ・事業精査 (提言型仕分け) 存廃含めあり方を検討		あり方の検討 ② 法案提出 → 電促税の活用		
⑦労働保険	・雇用保険二事業は特会では実施しない ・労災保険の社会復帰促進事業の原則廃止	事業の予算削減	事業の不断の見直しを行い無駄を排除		
⑧年金	新制度の中であり方を検討		① 法案提出	勘定の廃止	
⑨食料安定供給	・経営基盤強化勘定廃止 ・将来的な配合		① 法案提出	勘定の廃止	
⑩農業共済再保険	・統合 ・再保険支払勘定廃止		① 法案提出	統合	
⑪漁船再保険及び漁業共済保険	統合				
⑫森林保険	廃止	国以外の主体への移管の検討	④ 法案提出	特会の廃止 (H26中)	
⑬国有林野事業	・一部廃止 ・負債区分経理		③ 法案提出	特会の廃止	
⑭貿易再保険	廃止して独法移管		④ 法案提出	勘定の廃止 (H27末まで)	
⑮特許	ガバナンス強化	ガバナンス強化			
⑯社会資本整備事業	・廃止 ・空整勘定は当面区分経理		① 法案提出 ① 法案提出	特会の廃止 経過的に自動車安全特会へ	
⑰自動車安全	自動車検査登録勘定を廃止して独法移管		④ 法案提出	勘定の廃止 (H27末まで)	

[注] 本文中①～③の法案に加え、平成25年の通常国会に提出することとされている法案(④)が全て工程表通りに提出され、成立した場合の状態を表したものの(②・③は既に成立)。

[出所]『財務省・特別会計ハンドブック』24年度版 第1編第3章 p.29

実施されることになった(表参照)。すなわち、①社会資本整備特別会計の一般会計化、②食料安定供給特別会計、農業共済再保険特別会計、漁船再保険及び漁業共済保険特別会計の統合、③国債整理基金特別会計の前倒償の発行収入金の翌年度歳入化などを行う。これらの実施により、

2014年度の特別会計の数は前年度の17から14(東日本震災復興特別会計を除く)になり、勘定の数は51から34に減少することになる。

今次の改革は、2006年に制定された行政改革の推進に関する法律から続いた一連の取組みである。特別会計の歳出純計額は2006年度の225

兆円から2013年度は185兆円まで減少した。純計額から上述の4経費を控除した額も2013年度は8.2兆円にまで縮小した（内訳は、事業2.3兆円、社会資本整備2.9兆円、エネルギー対策1.2兆円、食糧安定供給1.0兆円など）。また埋蔵金扱いされてきた剰余金の処理も公表され、透明性を高めて運用されている。行政改革は不断に行われなければならないが、特別会計改革は、これまでの改革を振り返り、その手法や方向性を検証するときでもある。

2 独立行政法人の改革

独立行政法人の設置経緯

独立行政法人は、中央省庁等改革の一環として、国の企画立案部門と実施部門を分離して実施部門に法人格を与えることで効率的で質の高い行政サービスを実現するために2001年に独立行政法人通則法によって設置された。各法人は主務大臣の政策目的を効率的に実施するための機関と位置づけられ、その目標の範囲内で法人の長に対して裁量権と予算が与えられて弾力的な運用が可能となるというものである。

この仕組みは当初、英国のサッチャー政権で創設されたエージェンシー（Executive Agency）を参考にしたものであった。当時、公共経営（NPM）の考え方をもとに財政のスリム化・効率化をドラステックに進めていたサッチャー首相は、公共サービスの民間委譲などを強制競争入札制度やPFIなど新たな施策で実施していたが、その1つに実施部門のエージェンシー化があった。

なお、わが国の独立行政法人は英国のエージェンシーを参考に創設されたが、その制度はいくつかの点で異なっている。日本は法人格が与えられ行政組織の外部で執行庁に近い性格を有しているのに対し、英国は法人格はなく国の機関の一部である。職員は日本が公務員と非公務員の2通りあるが英国は公務員のみである。また日本は対象業務が民間で実施できないものに限られ法律にもとづいて設置されるのに対し、英国は許認可業務なども対象に含まれる。こうした違いから、日本の

独立行政法人は従来からある特殊法人に近い性格をもつとの指摘もある。

これまでの改革の動向

独立行政法人制度が創設されて国の試験研究機関や特殊法人などおよそ100が法人化された。行政改革のなかでは、2007年のいわゆる「骨太の方針」で独立行政法人のあり方などについて見直しが行われた。また同年に閣議決定された「独立行政法人整理合理化計画」では、事務事業及び組織について342件が見直され、法人の数について101から85へ削減する目標が立てられた。その後も2010年、2012年に独立行政法人の整理合理化と事務事業の見直しについて閣議決定が行われた。

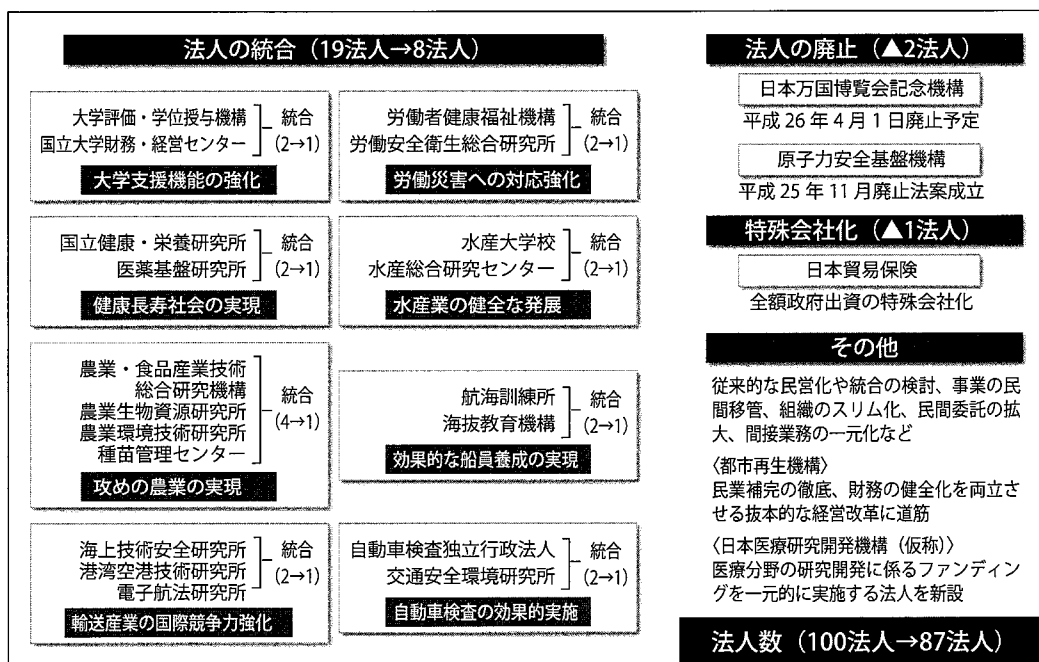
運用を通して指摘されてきた課題は次のようである。すなわち、業務執行にともなう評価が主務大臣によって適切になされていない、効率的な執行を期待したが必ずしも果たされていない、画一的な制度が弾力的な運用を妨げている、業務運営で透明性が十分でない、などである。法人格が与えられ国の行政組織機関から高い独立性が確保されたことで、監視の目が届きにくくなってきたことや財源の負担感が希薄になってきたことなどがこうした結果を招いているとの指摘である。

これらの課題に対して行政改革推進会議等で議論されてきたことは、①独立行政法人を一律に規定している制度を見直して法人の事務・事業の内容にそって分類し、それぞれに応じたガバナンスを構築する、②計画・執行・評価・反映のマネジメント・サイクルが機能する仕組みを構築する、③法人の内外のガバナンスを機能・強化させるために組織の責任の明確化や内部統制の確立を図る、④法人に支払われる運営交付金の透明性と説明責任を向上させるために情報公開を徹底させる、以上が安倍政権に至るまでの議論であった。

2014年の改革

行政改革推進本部は2013年12月に「独立行政法人改革等に関する基本的な方針について」

図 行政改革推進本部の独立行政法人見直し(2013年12月)



[出所]「独立行政法人改革等に関する基本的な方針について」

を公表している。方針の骨子は次のようである。まず改革の狙いについては、業務の効率と質を向上させるために制度・組織の抜本的な見直しを行うことで成長戦略の推進に貢献させる、としている。また組織の見直しについては、数合わせの組織いじりではなく真に政策実施機能の強化に資する統廃合を実施し、法人の業務類型の特性を踏まえたガバナンスの整備を行う、とまとめている。具体的には、法人の廃止は2法人、統合は19法人を8法人、特殊法人化は1法人であり、その結果、法人数は100法人から87法人になる(図参照)。

独立行政法人の改革は、その創設当初からその数は100前後でほとんど変わっていないが、運営交付金については2008年度の3.5兆円をピークに減少し、2013年度は2.9兆円まで削減されている。行政改革は削るだけが改革ではないが、過去に何度も削減目標を掲げながらほとんど変わらない法人数は、今後の課題であろう。2014年度から予定されている87にどれだけ近づくか、監視しなければならない。

3 今後の議論

2014年度の予算の主眼は、失われた20年を取り戻すためのデフレ脱却と経済強靱化である。

強い日本の再建は、2020年の東京五輪の開催決定も手伝って安倍総理も“4本目の矢”として国も後押しする姿勢を見せている。しかし、そこに費やされる財源は40兆円もの借金が含まれていることは以前と変わりはない。2014年度は借換債含めて180兆円もの国債発行が予定されている。また国税収入は50兆円を見込んでいるが、消費税増税のなかで期待通りに税収が上がるかどうか危うさもある。

一方、海外に目を転じると、日本が改革でお手本としてきた英国では、キャメロン首相は財政再建を最優先にしてリーマンショックで生じた財政赤字を埋めるため増税と歳出削減を強行している。それでも経済は緩やかな成長を確保している。予算を膨らませて公共事業を推し進めることだけが、強い経済をつくる政策選択ではないことも学ぶべきである。巨額の公債残高を抱えるなかで金利が上昇(公債価格の下落)すれば、経済はとたんに破綻する。4本も放った矢は、的を外れれば日本の致命傷にもなりかねない。財政再建を先送りせず、早急にこちらにも矢を放たなければ、取り返しのつかない事態を招きかねない。いまの日本では行政改革にこそ矢を向けるべきではなからうか。

(かねむら たかふみ)