

〔総論〕 財政健全化「中間目標」の達成と 大企業優遇・弱者切り捨て

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

2014年度補正予算案と防衛関係費・ 地方創生関連費

2015年度当初予算案に先立って2015年1月9日に閣議決定された2014年度補正予算案の歳出規模は3兆1,180億円（歳出の追加額4兆9,060億円、修正減少額1兆7,880億円）である。2012年度補正予算の10兆円、2013年度補正予算の5兆円と比較すると、補正規模は大幅に圧縮されている。補正予算案と当初予算案を一体化した15ヵ月予算として大規模な公共事業を計上し、アベノミクスの「第2の矢」としての財政出動を具体化してきたが、目立った景気浮揚効果を発揮していないため、2014年度補正では財政規模を大幅に圧縮するとともに、地方における消費刺激に重点を転換せざるをえなかったのである。

特徴的なことは、第1に安倍首相は、「景気回復の果実を地方にも届ける」として、経済政策の重点課題の筆頭格に「地方創生」を掲げており、その第1弾として計4,200億円の交付金を計上していることである。第2に防衛関係費2,110億円を計上、2013年度補正予算の場合と同様に緊急経済対策費の中に、離島部の拠点整備、輸送ヘリ改修などの防衛関係費を盛り込んでいる。

前年度に続き「楽観的」な2015年度経 済見通し

昨年我々は、2014年4月からの消費税増税の影響で景気は悪化すると見通した。政府や民間エコノミストは楽観的見通しを立てたが、2014年11月17日に内閣府が発表した同年7～9月期の第1次速報値で、実質GDP成長率が年率換算でマイナス1.6%になり、我々の見通し通りとなった。翌日、安倍首相は景気の「腰折れを防ぐ」として、2015年10月の消費税の10%への増税の延期（2017年4月実施）を表明した。12月8日発表の第2次速報値では、7～9月期の実質GDP成長率は年率マイナス1.9%に下方修正された（表1参照）。

2014年度の実績見込みでは、GDP成長率は実質で当初見通し1.4%に対してマイナス0.5%、名目で当初見通し3.3%に対して1.7%と大幅に下回った。実質賃金の低下により、民間最終消費支出の伸び（実質）が政府の当初見通し（0.4%）に対して2.7%の減となったことが最大の景気悪化要因である。

2015年度の経済見通しでは、GDP成長率は実質で1.5%と前年度に続いて楽観的な見通しとなっている。注目されるのは民間最終消費支出が2.0%と高い伸びが見込まれていることである。すでに実現が困難であることが明らかになりつつあ

表1 四半期別成長率(季節調整系列)と2015年度政府経済見通し

	季節調整 系列・前期比 伸び率			前年度比 伸び率			
	2014年			2014年	2014年度		2015年度
	1～3月	4～6月	7～9月	7～9月	(当初見通し)	(実績見込み)	(当初見通し)
実質 GDP	1.4	-1.7	-0.5	-1.9	1.4	-0.5	1.5
民間最終消費支出	2.2	-5.1	0.4	1.5	0.4	-2.7	2.0
民間住宅	2.3	-10.0	-6.8	-24.4	-3.2	-10.7	1.5
民間企業設備	6.2	-4.7	-0.4	-1.5	4.4	1.2	5.3
公的総固定資本形成	-2.7	0.9	1.4	5.5			
財貨・サービスの輸出	6.4	-0.5	1.3	5.2	5.4	6.0	5.2
名目 GDP	1.3	0.1	-0.9	-3.5	3.3	1.7	2.7
GDP デフレーター	-0.1	1.8	-0.4		1.9	2.2	1.2
消費者物価指数(総合)	1.3	3.3	3.2		3.2	3.2	1.4

注：1) 2014年7～9月期は消費者物価指数を除き2014年12月8日発表の2次速報値。

2) 2014年の各期の消費者物価指数(生鮮食品を除く総合)の伸び率は3ヶ月平均の前年同期比。

3) 2014年7～9月期の前年度伸び率の計数は、季節調整値の前期比の年率換算値。

4) 2015年度経済見通しは2015年1月12日閣議了解。

出所：内閣府「2014(平成26)年四半期別GDP速報(2次速報値)」、内閣府「平成27年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」。

内閣府「平成22年度基準消費者物価指数」2014年11月。

るアベノミクスによる「好循環」(減税や労働法制の規制緩和による大企業優遇→雇用・賃金の改善→設備投資の回復)にこだわった見通しになっている。消費者物価上昇率は日銀の物価上昇目標(2015年度に2%)を下回る1.4%としている。

税収増と国債減額

衆議院選挙の影響で国の予算編成は越年し、2015年1月14日に15年度当初予算政府案が閣議決定された。一般会計の規模は96兆3,420億円で過去最大といわれるが、2014年度当初比伸び率は0.5%で著しい緊縮型予算である(表2)。

歳入面での特徴は、第1に税収が54兆5,250億円で、2014年度当初比4兆5,240億円、9.0%増と順調な増加が見込まれていることである。増加が1兆7,730億円と最大なのは消費税であるが、うち1兆6,860億円は消費税増税の平年度化によるものである。法人税も2014年度当初比で9,720億円の増加が見込まれているが、2014年度補正後比では4,770億円の増加にとどまる。アベノミクスの「第3の矢」の成長戦略の柱となる法人減税が実施されることによる。

税収の順調な拡大と歳出規模の徹底した抑制により、新規国債発行額が36兆8,630億円と14年度当初比で4兆3,870億円の大幅減となったことが第2の特徴である。当初予算ベースの新規国債発行額が30兆円台に縮小したのは2009年度(33兆2,940億円)以来のことである。公債依存度(歳出総額に対する新規国債発行額の比率)は2014年度当初の43.0%から38.3%に低下している。当初予算ベースの公債依存度が40%を下回るのも2009年度(37.6%)以来のことである。

歳出総額・公共事業費抑制と防衛費の突出

2015年度一般会計当初予算の歳出総額がほぼ2014年度規模に抑えられたのは、第1に国債残高の増加が続くにもかかわらず、国債費の伸びが2014年度当初比で0.8%増に抑えられたことによる。第2に国債費を除く基礎的財政収支対象経費の伸びが、2014年度当初比で0.4%と厳しく抑えられている。主要経費のうち2014年度当初比で増加したのは、高齢化の進展による自然増圧力が強い社会保障関係費(2014年度当初比3.3%増)と

表2 2015年度予算案の概要

		2014年度	2015年度	増減額	増減率
一般会計・ 歳入 (億円、%)	税金	500,010	545,250	45,240	9.0
	所得税	147,900	164,420	16,520	11.2
	法人税	100,180	109,900	9,720	9.7
	消費税	153,390	171,120	17,730	11.6
	その他収入	46,313	49,540	3,226	7.0
	公債金	412,500	368,630	▲43,870	▲10.6
	うち建設公債	60,020	60,030	10	0.0
	赤字公債	352,480	308,600	▲43,880	▲12.4
	歳入計	958,823	963,420	4,596	0.5
一般会計・ 歳出 (億円、%)	国債費	232,702	234,507	1,805	0.8
	基礎的財政収支対象経費	726,121	728,912	2,791	0.4
	社会保障関係費	305,266	315,297	10,030	3.3
	文教及び科学振興費	54,330	53,613	▲717	▲13.9
	地方交付税交付金等	161,424	155,357	▲6,067	▲3.8
	防衛関係費	48,848	49,801	953	2.0
	公共事業関係費	59,685	59,711	26	0.0
	エネルギー対策費	9,642	9,642	▲657	▲6.8
	食料安定供給関係費	10,507	10,417	▲90	▲0.9
		歳出計	958,823	963,420	4,596
一般会計	基礎的財政収支(億円)	▲179,798	▲134,123	▲45,675	
財政投融资 計画 (億円、%)	総額	161,800	146,215	▲15,585	▲9.6
	うち地域活性化支援	68,642	63,488	▲5,154	▲7.5
	海外投融资等支援	15,369	13,607	▲1,762	▲9.7
	地方	40,830	39,890	▲940	▲2.3
国債発行額 (兆円、%)	一般会計分計	41.3	36.9	▲4.2	▲10.7
	復興債	2.1	2.9	0.8	38.1
	財投債	16.0	14.0	▲2.0	▲12.5
	借換債	122.1	116.3	▲5.8	▲4.8
	国債発行総額	181.5	170.0	▲11.5	▲6.3
国債残高・ 長期債務残高 (年度末)	普通国債残高(兆円)	778	807	29	3.7
	対GDP比(%)	158	160		
	国・地方の長期債務残高(兆円)	1,009	1,035	26	2.6
	対GDP比(%)	205	205		

注：1）基礎的財政収支対象経費には上記以外の費目が含まれる。

2）国債残高・長期債務残高の2014年度は実績見込み、2015年度は政府案。GDPは2014年度は実績見込み、2015年度は政府見通しによる。

出所：財務省「2015年度政府予算案関係資料」。

防衛関係費(同、2.0%増)のみである。

防衛関係費は一体的に支出される2014年度補正予算案を合わせると5兆1,911億円となり、中期防衛力整備計画の枠を突破する勢いである。2015年度の概算要求では、集団的自衛権行使を容認した閣議決定を踏まえ、垂直離着陸オスプレイや水陸両用車、新型戦闘機F35など攻撃型兵器購入が多く盛り込まれたが、満額回答となってい

る。2014年末の共同通信世論調査で、集団的自衛権行使容認を含む安全保障法制について、「時間をかけるべきだ」との回答が過半数を占めるなど、安倍政権の個別政策は国民多数の支持を得ていないにもかかわらず、衆議院選挙の大勝でフリーハンドを得たかのように政策を展開しており、その象徴が急速な軍備拡大である。

公共事業関係費は5兆9,711億円で2014年

度当初比伸び率は0.04%に抑えられた。2014年度補正予算案と2015年度当初予算案を合わせた国・地方の公共投資は2013年度補正・2014年度当初比で6.0%程度縮小するとみられており、一時的な景気浮揚効果すら期待できない。公共事業が抑制される中で重視されているのは整備新幹線費用であり、北海道新幹線新函館北斗～札幌間の5年繰り上げ開業のために2014年度当初比67%増、北陸新幹線金沢～敦賀間の3年繰り上げ開業のために57%増の予算が計上された。

消費税増税と「社会保障の充実」

社会保障と税の一体改革は、財政再建のための消費税増税であり、消費税税率5%引き上げ分のうち社会保障の充実に充当されるのは子ども・子育て支援を中心にわずか1%分にすぎない。2015年度当初の社会保障予算では、消費税率の8%から10%への引き上げが延期されたことにより、増税を当て込んだ「社会保障の充実」の処理が問題となった。充実策のうち年金受給資格期間の25年から10年への短縮と低所得の年金受給者への基本月5千円の給付金支給は、消費税率の10%への引き上げ時まで凍結され、低所得の65歳以上の介護保険料の軽減額は1人平均月1千円から月280円に大幅に縮小された。

一方、①子ども・子育て支援で公費5,189億円(うち国費2,195億円)、②医療分野で公費3,380億円(うち国費1,634億円)、③介護分野で公費2,231億円(うち国費1,242億円)、④年金分野で公費20億円(全額国費)などを充当した「社会保障の充実」(公費1兆3,620億円、うち国費6,786億円)は実施することとした。

2015年度社会保障予算案では、消費税増税による増収分を使って「社会保障の充実」を図る一方で、「自然増」の徹底した見直しに重点が置かれたことが見逃せない。「自然増」は概算要求段階では8,300億円に達したが、4,200億円に絞りこまれたといわれている。

第1に介護報酬が2.27%引き下げられた(介護

報酬2,400億円程度の引き下げ、国・地方予算への影響額1,100億円)。社会保障関係費の費目別内訳をみると、約3/4を占める年金医療介護保険給付費は14年度当初比で2.5%増加している。年金の伸びが3.1%、医療の伸びが2.3%であるのに対して、介護の伸びは0.4%にとどまっている。財務省が一部の事業者の内部留保が大きいことに目をつけ、介護報酬の引き下げを求めたことによる。「社会保障の充実」の一環としての介護職員の処遇改善の効果を打ち消す介護報酬の引き下げにより、介護の質の劣化が懸念されている。

第2に近年の家賃物価や光熱費物価の動向を踏まえるとして、生活保護における住宅扶助基準と冬季加算を引き下げた。更なる「適正化」も推進される。そこで生活保護費は2014年度当初比で0.6%削減される。生活保護の申請抑制、受給世帯の住宅確保難など弱者への酷い仕打ちが強化されている。

年金保険の予算額は2014年度当初比で3.1%増額されているとはいえ、受給者数が100万人増加するのが主因であり、1人当たりの支給額は実質価値では引き下げられる。2004年「年金改革」で少子高齢化による現役世代の負担増を抑える狙いで導入され、デフレ下で発動されなかった「マクロ経済スライド」(-0.9%)が初めて適用されるからである。2015年度は物価スライドでは2.3%の引き上げ幅がマクロ経済スライドに「特例水準の解消分」(-0.5%)が加わることにより0.9%に抑えられてしまう。

大企業・富裕者優遇の税制改正

2015年1月14日に閣議決定された2015年度税制改正大綱の中心は、アベノミクスの「第3の矢」(成長戦略)としての法人減税である。法人実効税率(標準税率)は現行の34.62%から2015～2016年度に3.29%以上下がり、31.33%になる。法人税率は2015年度に25.5%から23.9%に引き下げられる。法人事業税所得割の税率は2015年度に7.2%から6.0%へ、2016年度にさらに4.8%に引

き下げられる。地方創生の税制版として、本社機能を地方移転した企業に減税を行う地方拠点強化税制が創設される(平年度ベース100億円の減税)。

法人税率引き下げによる減税規模は平年度ベースで6,690億円に達する。欠損金繰越控除限度引下げ(80%→65%)、受取配当益金不算入制度の見直し、租税特別措置の縮小といった課税ベースの拡大による増収は2015年度と2016年度に各4,630億円と見込まれるので、両年度の国税の減税規模は平年度ベースで2,060億円になる。

資本金1億円以上の大企業(金融・保険業を除く)の内部留保は2013年度末に約207兆円に達し、リーマン・ショック前の2007年度末よりも約36兆円増加している。一方、資本金1千万円以上1億円未満の中小企業の内部留保は約97兆円で2007年度末と比較して約4兆円減少している。法人減税は「好循環」をもたらすことなく、大企業の内部留保を積み増す効果しか発揮しない可能性が高い。

個人課税では、景気拡大等を狙いとする富裕者優遇の減税が行われる。個人所得課税では、NISA(少額上場株式に係る配当・譲渡所得の非課税制度)の限度額を引き上げるとともに、未成年を対象とするジュニアNISAを創設した。資産課税では、住宅資金の贈与の非課税限度額が良質な住宅で3,000万円、その他の住宅で2,500万円に引き上げられる。結婚・子育て資金の一括贈与に係る非課税措置(限度額1,000万円)が創設された。

地方歳出の緊縮基調と「地方創生」

2014年度地方財政計画(通常収支分)は85兆2,700億円程度、前年度比で1兆9,100億円程度、2.3%程度の増加とされた。不交付団体の「水準超経費」を除くと、歳出規模の伸びは約1.8%であり、緊縮基調は変わっていない。歳入では地方税は37兆4,919億円と見込まれ、2014年度比で2兆4,792億円増、7.1%増と順調な伸びを示す。道府県税の伸びは16.2%と高いが、市町村税は0.5%の伸びでほぼ横ばいである。

一般会計に計上された地方交付税(入口ベース)

は15兆4,169億円であり、2014年度当初比で6,064億円減額されている。国税原資の順調な拡大に支えられて法定率分は1兆3,308億円増加したが、財源不足の大幅縮小(14年度比2兆7,733億円)を理由として、特例加算と別枠加算が大幅に減額されたことによる。

歳出規模の緊縮基調が続いたのは、第1に給与関係費はほぼ横ばいに抑えられていることによる。第2に危機対応モードから平時モードへの切り替えの一環として、財務省の強い要求に対応して歳出特別枠(2014年度1.2兆円)を0.85兆円に減額した。第3に投資的経費も横ばいとされている。その中で「公共施設等最適化事業費」(仮称)1,000億円を新設、公共施設の老朽化対策のための経費を充実したのが特徴的である。

2015年度地方財政計画の目玉は、「まち・ひと・しごと創生事業費(仮称)」1.0兆円の計上である。1.0兆円のうち0.5兆円は①地域元気創造事業費(2014年度0.35兆円)の全額、②歳出特別枠(14年度1.2兆円のうち0.15兆円)という既存の歳出の振替による。新規の財源確保は0.5兆円にすぎず、うち0.3兆円は地方公共団体金融機構準備金の活用という不安定な財源である。安倍首相が経済政策の重点課題の筆頭格に掲げる「地方創生」の目玉事業であるにもかかわらず、地方歳出緊縮という基調の下で、「まち・ひと・しごと創生事業費(仮称)」はインパクトの弱いものとなっている。

財政健全化「中間目標」の達成と増税なしでは困難な「最終目標」の達成

国債発行総額は2014年度当初の181.5兆円から2015年度当初の170.0兆円に縮小する。新規国債が4.4兆円減少するのに加えて、最大の借換債が122.1兆円から116.3兆円へ5.8兆円、財投債が16.0兆円から14.0兆円へ2.0兆円減少することによる。一方、普通国債残高は2014年度末(実績見込み)の744兆円(GDP比158%)から2015年度末(当初見込み)の778兆円(GDP比160%)へ増加が続く。国・地方長期債務残高も2014年度

末の1,009兆円(GDP比205%)から2015年度末の1,035兆円(GDP比205%)に増加する。

国債残高の増加に歯止めがかからないのは、基礎的財政収支(国債を除く歳入総額と元利償還費を除く歳出総額の差額)が赤字であることによる。ただし国の一般会計の基礎的財政収支は、2014年度当初の17兆9,798億円の赤字から2015年度当初の13兆4,123億円の赤字へ4兆5,675億円改善している。2015年度の国・地方の基礎的財政収支のGDP比は3.3%に収まり財政健全化の「中間目標」は達成される見込みである。

2014年夏の内閣府の試算では、消費税率10%への引き上げと実質経済成長率2%(名目成長率3%)という楽観的経済見通しを前提としても、なお2020年度に基礎的財政収支の巨額の赤字(11兆円)が残り、さらなる増税なしでは基礎的財政収支の黒字化という最終目標達成は困難である。

急がれる「生活重視」への政策転換

安倍政権のインフレ促進、消費増税と福祉削減という国民生活を悪化される政策の下では、成長戦略として法人税減税を強行したとしても、日本経済の再生は困難であり、「失われた30年」を招く可

能性が高い。

「生活重視」の政策へ転換することは、国民の暮らしを守るとともに、需要サイドと供給サイドの両面から日本経済の再生に寄与する。「生活重視」の政策への転換の中核を占める社会保障制度改革と労働法制の規制強化・最低賃金引き上げ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、安定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、「内需創造型経済」を作り出す。

先進国では、設備投資と低賃金が国際競争力の要となった重化学工業中心の20世紀型産業構造から知識集約型産業を中心とする21世紀型産業構造への転換が進みつつある。新たな課題への挑戦を下支えするセーフティネットの充実と教育・研究開発・職業訓練への公費投入の拡充が国際競争の要となる。社会保障・教育の充実と経済の順調な発展が相関する時代になっており、福祉先進国の北欧諸国が高い成長率と強い国際競争力を示しているのはその現れである。「生活重視」の政策は供給サイドからも経済再生を促す。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)も再生可能エネルギー産業の発展を通じて経済再生に寄与する。(まちだ としひこ)



[各論 I] アベノミクス推進のための 成長最優先の2015年度税制改正

片桐 正俊

中央大学経済学部教授

2015年度税制改正の特徴

2015年度税制改正は、消費再増税延期、法人税実効税率引下げを軸とするアベノミクス推進のための成長最優先の税制改正となった。

では何故このような税制改正になったのか。安倍政権は、「デフレ脱却・経済再生」を最重要課題として、「大胆な金融政策」「機動的な財政政策」「民間投資を喚起する成長戦略」の3本の矢からなる経済政策（アベノミクス）を推進してきた。2013年に景気が回復軌道に乗ったと判断し、2014年4月から消費税率を5%から8%に予定通り引き上げた。政府はこの消費税率引上げに伴う駆け込み需要の反動減は第2四半期で収まり、第3四半期から景気は回復すると期待していた。しかし年率換算でみた4～6月期の実質GDPの対前期比は7.1%減と予想以上に大きかったばかりでなく、期待していた7～9月期の実質GDPの対前期比は1.6%減となった。つまり、2四半期連続のマイナス成長となったのであるが、これをみた政府は、2015年10月からの消費税率10%への再引上げを決断すれば、政府の最優先課題である「デフレ脱却」が危うくなると判断し、2012年消費増税法の「景気弾力条項」を使って、消費税率10%への再引上げを2017年4月に延期した。

しかしながら、これまでの景気回復は2013年以降の異次元の量的緩和を行った金融政策と、大規

模な公共事業を中心とした財政政策という2本の矢に支えられたものであって、結局民間投資を喚起する成長戦略という第3の矢が放たれなかったために、2014年に景気が低迷し出したのではない。多くの識者もその点を批判し、政府もアベノミクスは正念場を迎えており、成長戦略がその成否の鍵と意識し、2014年末の総選挙で勝利したことで、アベノミクス推進に国民の賛同を得たものとして、成長戦略の1つの重要な柱として位置づける「法人実効税率引下げ」を軸としたアベノミクス推進型の2015年度税制改正を行うこととなった。

成長最優先の2015年度税制改正は税制全体として初年度では1,230億円の減税となる。改正内容が全て年間を通じて実施されれば平年度1,080億円の減税になる。2015年度税制改正に伴う税収の増減内訳は表1の通りである。

2015年度税制改正の主な内容として、(1)消費再増税延期とそれに伴うエコカー減税見直し等税制措置、(2)法人実効税率引下げ等法人税関連税制改正、(3)NISAの非課税枠拡大、ジュニアNISA創設等所得税関連税制改正、(4)住宅購入や子育て資金の贈与税非課税枠拡大等の財産税関連税制改正が含まれている。以下順に検討する。

消費再増税延期とそれに伴うエコカー減税見直し等税制措置

消費税率(国・地方)は、2015年10月1日から

表1 2015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
1. 法人課税		
(1) 法人税率の引下げ	▲6,690	▲4,570
(2) 所得拡大促進税制の拡充	▲340	-
(3) 研究開発税制(総額型)の特別試験研究費控除の拡充	▲300	▲230
(4) 欠損金の繰越控除制度の見直し	3,970 (1,920)	1,630
(5) 受取配当等の益金不算入制度の見直し	920	710
(6) 租税特別措置の見直し	1,790	1,410
(7) 地方拠点強化税制の創設	▲100	▲20
法人課税 計	▲750	▲1,070
2. 個人所得課税		
(1) ジュニアNISA(仮称)の創設	▲150	-
(2) NISAの年間投資上限額の引上げ	▲50	0
(3) 確定拠出年金制度の拡充	▲20	-
個人所得課税 計	▲220	0
3. 消費課税		
(1) 自動車重量税のエコカー減税の対象範囲の見直し	▲190	▲170
(2) 国境を越えた役務の提供に対する消費税の課税の見直し	70	10
(3) 旧3級品の紙巻たばこに係るたばこ税の特例税率の廃止	10	-
消費課税 計	▲110	▲160
合 計	▲1,080	▲1,230

(注1) 上記の計数は10億円未満を四捨五入している。

(注2) 「1. (4)欠損金の繰越控除制度の見直し」の平年度の増収見込額は2017年4月1日以降に開始する事業年度より適用される改正の増収見込額であり、カッコ書きは2015年4月1日～2017年3月31日に開始する事業年度に適用される改正の増収見込額である。

(注3) 「1. (6)租税特別措置の見直し」は、研究開発税制の見直し(平年度1,140億円、初年度910億円)、生産等設備投資促進税制の廃止(平年度330億円、初年度250億円)、太陽光発電設備の即時償却の廃止(平年度190億円、初年度140億円)及び特定資産の買換え等の場合の課税の特例の見直し(平年度130億円、初年度110億円)であり、この中には、損益計上時期の変化に伴う一時的な増収も含まれる。

(注4) 「3. (1)自動車重量税のエコカー減税の対象範囲の見直し」欄の計数は、2020年度燃費基準への置換えに伴い見込まれる税収からの減収額。上記のほか、特別会計分の減収見込み額は、平年度▲130億円、初年度▲117億円と見込まれる。

(注5) 旧3級品の紙巻たばこに係るたばこ特別税の特例税率の廃止による特別会計分の増収見込額は、平年度2億円と見込まれる。

出所：財務省『平成27年度税制改正の大綱』参考1。

10%へ引き上げる予定であったが、2017年4月1日に引上げ時期が延期された。それとともに景気弾力条項も削除された。安倍政権が財政再建より景気対策を優先した結果、消費税率再引上げ時期延期を決めたが、それでは財政再建と景気(成長)との両立を方針としていることと辻褃が合わなくなるので、景気弾力条項を削除して、2017年4月には景気にかかわらず消費税率を10%に引き上げるべく消費税法の一部を改正する。とはいえ、その時万が一リーマン・ショックの時のような大不況が

起これば、消費税率10%引上げ再延期が絶対には言い切れない。

さて、2015年度に消費税率を10%に引き上げることを断念したために、社会保障の安定財源の確保に狂いが生じ、2015年度予算案においては、社会保障充実策の財源が1兆8,000億円から1兆3,600億円に縮小され、とりわけそのつけが高齢者に回されてしまった。すなわち低所得の65歳以上の介護保険料の軽減策が大幅に縮小された。また、「低所得の年金受給者への基本月5,000円

の給付金支給」と「年金を受けるのに必要な保険料支払期限を10年に短縮すること」は先送りされてしまった。

なお、消費税率が2017年4月から10%に引き上げられる時には、総選挙で勝利した自公両党の合意で軽減税率が設けられることになったが、おそらく公明党の主張を入れて8%に決まるであろう軽減税率の対象品目や減税する分の代替財源をどうするかについては、それまできちんと決めなければならない。また、この際消費税の転嫁を透明化するために、インボイス導入に踏み切ってはどうかと考える。

消費税率10%への引上げ時期の延期の影響はそれだけに止まらない。政府は2015年10月に消費税率が10%に上がる場合に、自動車取得税を廃止して、その代替財源として最大3%の燃費課税を実施する予定であったが、消費増税の延期に伴い、自動車取得税が2017年3月末まで存続し、燃費課税は見送られることになった。

2014年4月の8%への消費増税後の自動車販売の落ち込みを早く防ぎたい自動車業界とエコカー減税の基準を引き上げ、低燃費車に減税を重点適用することによって税収を確保したい政府とのせめぎ合いと妥協の結果、2015年度自動車関連税制は次のようになった。

購入時に払う自動車取得税(地方税)と購入時と車検時に払う自動車重量税(国税)のエコカー減税は、燃費基準を厳しくした上で2017年3月まで2年延長する。軽自動車の所有者が毎年払う軽自動車税(地方税)は、2015年4月から現在7200円の1.5倍の1万800円に増税されるが、これにも新たにエコカー減税が適用される。2020年度燃費基準に照らして税率を25%、50%、75%の3段階で軽減する。

消費税の税務行政上の大きな改正としては、2015年10月から海外ネット配信に消費税が課せられるようになった点が挙げられる。国外事業者が日本国内の消費者に電子書籍・音楽・広告等の配信等電子商取引を行った場合に、そうした取引を日本国内の業者が行った場合に課税されていたの

に非課税であったため、国内業者は競争上不利であり、電子商取引が拡大していることに鑑み、公正な取引の観点から、国外事業者に消費税が課せられることになった。日本での売上が1,000万円以上の海外事業者が対象で、日本の税務当局への申告が義務づけられる。消費税課税分は商品価格に転嫁され、最終的には消費者の負担となる。

法人実効税率引下げ等法人税関連税制改正

アベノミクス推進のための成長最優先の2015年度税制改正の目玉は、法人税率引下げ等の法人税改革である。安倍政権は、2014年6月に閣議決定した「法人税率を来年度から数年で20%台に引き下げる」という方針を総選挙で勝ったこともあって2015年度税制改正の柱に据えた。法人税率大幅引下げをアベノミクスの第3の矢である成長戦略の柱と位置づけているためである。

現行の国・地方の法人実効税率は、法人税率25.5%、法人事業税率所得割(標準税率)7.2%なので、34.62%となっている。改正により、法人税率を2015年度23.9%、2016年度23.9%に、また法人事業税所得割を2015年度6.0%、2016年度4.8%に変更するので、国・地方の法人実効税率は2015年度32.11%で、2016年度は31.33%にまで下がる。

法人実効税率引下げの代替財源として、次の①～④のような形で課税ベースを拡大し、税収を確保する。①欠損金繰越控除を見直す。大法人の控除限度を現行の所得の80%から2015年度65%に、2017年度50%に引き下げる。②受取配当等益金不算入を見直す。現行では、持株比率25%未満は50%、25%以上は100%益金不算入であるが、5%以下は20%、5%超1/3以下は50%、1/3超は100%益金不算入とする。③法人事業税の外形標準課税を、現行の1/4から2015年度3/8に、2016年度1/2に拡大する。④研究開発税制を見直す。控除限度枠の総枠は「法人税額の30%」を維持しつつ、特別試験研究費の控除限度を別枠化

(5%)する。また限度超過額の繰越制度を廃止する。

これら①～④の課税ベース拡大は、2015～2017年度に段階的に実施するので、法人実効税率引下げによる税収減が税収増を上回る減税先行となる。政府見直しでは、2015、2016年度で2,100億円ずつの減税となるが2017年度には増収となって、3年度全体では税収中立になるという。

政府は、こうした法人税改革によって、企業収益の向上→法人税収増→賃上げと投資増→所得税収増という好循環のシナリオを描いている。しかし、法人実効税率引下げが本当に成長戦略の目玉となって景気が良くならなければ、このような経済の好循環は期待できない。今日一国の景気は、新しい経済政策の実施によって好転するよりも、為替や原油価格、国際紛争等国際的な経済環境の変動によって左右されることが多い。法人に対する税制優遇措置を講じて、上記のような優遇措置の恩恵を受けるのは大企業が中心であり、それらの企業はグローバル化しているために、国際的経済環境の変化に敏感なので、環境が悪化すれば、減税の恩恵を投資や賃上げに振り向けることに慎重になってしまうだろう。また、外国企業も法人税率引下げだけでわが国への投資を積極化するわけではない。

ところで、法人実効税率の引下げに合わせて取られる法人事業税外形標準課税の拡大にも次のような問題がある。第1に、法人事業税外形標準課税の拡大が行われるのは、資本金1億円以上の大企業に対してであるが、これは次のことを意味する。法人実効税率の引下げにより、恩恵を受けるのは黒字企業なのに対し、赤字企業には法人実効税率の引下げの恩恵は当然ないだけでなく、新たに法人事業税の外形標準課税の拡大による負担を負わねばならなくなる。第2に、法人事業税外形標準課税の拡大は、地方税における応益課税の原則からして、地方団体の行政サービスから便益を得ている企業が応分の税負担を負うべしという理屈に拠っているのであるが、それなら資本金1億円未満の中小企業には、法人事業税の外形標準課税が何故適用されないのか説明がつかない。中小企業

の担税力が弱いことに配慮したというのが理由かもしれないが、中小企業が皆担税力が弱いわけではなく、黒字企業も存在する。第3に、外形標準課税の付加価値割は、報酬・給与や支払子利などの総額に0.48%の税率をかける仕組みだが、政府は企業に賃上げを要求しながら、報酬・給与を増やした企業の負担を外形標準課税の拡大で増やすのは矛盾しているという批判がある。このため、給与等支給額の増加分を付加価値割の課税ベースから控除する制度を導入する。

なお、上記以外にも、重要な法人税制改正事項が2つある。1つは、大都市圏から地方に本社機能を移転した企業に、新社屋等の投資額の一部の減税と地方での雇用増に合せての減税が認められることになったことである。もう1つは、国際的な二重非課税を防止する観点から、外国子会社の所在地国において損金算入される配当を外国子会社配当益金不算入制度の適用対象から除外されることになったことである。

NISAの非課税枠拡大、ジュニアNISA創設等所得関連税制改正

少額投資非課税制度(NISA)は2014年1月から導入され、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ある。2015年度改正でこの非課税枠年100万円が年120万円に引き上げられる。さらに、2016年4月から20歳未満の子供や孫の名義で口座を開設できるジュニアNISAが創設される。この年間投資上限額は80万円である。ジュニアNISAは子や孫の将来に向けた長期投資にかかる税負担を免除する制度で、口座の名義人の親権者が資金を運用する。余裕のある高齢者層(祖父母)の金融資産を若年層(子供や孫)に移すことで消費を刺激することを狙いとしているが、格差の固定化につながるとの批判がある。

住宅借入金等に係る税額控除制度(住宅ローン減税等)の適用期限が現行2017年12月31日までなのを1年半延長して、2019年6月30日まで

とする。理由は、消費再増税で税率が10%になった場合に、住宅市場が落ち込むのを抑えるためである。この制度では、居住者は住宅ローン等を利用して、マイホームの新築、取得または増改築等をし、自己の居住の用に供した場合に、その取得等に係る住宅ローン等の年末残高の1%、最大50万円を各年分の所得税額から控除できる。

富裕層が海外移住する場合の譲渡所得課税の特例制度を創設する。時価1億円以上の有価証券等を有する等一定の要件に該当する者が国外に転出する際に、その有価証券等の譲渡等をしたものとみなして課税（含み益課税）する特例制度を設ける。金融資産の売却益に課税しないシンガポール、香港、スイス等に移住して、税逃れする富裕層が増えていることに対する対抗措置である。

ふるさと納税を拡充する。ふるさと納税とは、任意の地方自治体に寄付すると、寄付金額から2,000円を引いた金額が居住地の住民税と所得税で減税される制度のことである。2015年度改正でこの寄付金額の上限が従来の2倍に増やされることになった。安倍政権の「地方創生」政策を後押しして、地域経済の活性化を図ろうとする狙いがある。2015年度改正で、返礼品送付について、寄付金控除の趣旨を踏まえた良識ある対応の要請や申告手続きの簡素化等も行われることになる。

住宅購入や子育て資金の贈与税非課税枠拡大等財産税関連税制改正

住宅取得資金に係る贈与税の非課税措置が延長・拡充される。祖父母や親が子や孫に住宅購入資金を援助する場合にかかる贈与税の非課税枠は従来1,000万円であったが、2015年1月から順次拡大する。2015年中は駆け込み需要の反動減対策として非課税枠を1,500万円とし、2016年1月から9月まではそれを一旦1,200万円に縮小し、2016年10月から消費再増税前の駆け込み需要抑制のために3,000万円まで引き上げる。そして反動減の影響がなくなる17年10月以降非

課税枠を段階的に引き下げ、住宅販売の変動幅を抑制する。

祖父母や親が子や孫に対して結婚・出産・育児に要する資金を一括して贈与する場合、子や孫1人につき1,000万円まで贈与税がかからない非課税制度を創設する。20～49歳の子や孫が対象で、50歳になれば残額に贈与税がかかる。

学校の入学金や授業料等「教育」に関する資金の贈与の非課税制度の期限は、2015年12月末までであったが、2019年3月末まで延長される。非課税枠は30歳未満の子や孫1人当たり1,500万円までで従来と変わらない。使い道も授業料だけでなく、留学渡航費や定期券代にも広げられる。

以上のような贈与税の非課税枠の拡大措置は、高齢者層の金融資産を若年世代に移転し、消費の活性化をはかることを狙いとしているが、富裕層の相続税逃れに利用され、格差を固定化させる恐れが多分にある。

財政再建、再分配機能に課題

消費再増税を先送りし、法人実効税率引下げ等法人減税先行実施等を決めた2015年税制改正は、まさにアベノミクス推進のための成長最優先の税制改正となっただけに、予定通り成長が実現し、経済の好循環が生まれればまだしも、生まれなければそれだけ国民への負担のつけは大きくなる。

消費再増税を先送りした分、社会保障と税の一体改革は保障されなくなり、財政再建の道筋が見えなくなり、また法人税、所得税、贈与税等の減税で大企業、富裕層が大きな恩恵を受けることになり、中・低所得層との格差が固定・拡大する可能性が強くなった。女性の社会進出の阻害要因として問題視されていた配偶者控除について、見直しは先送りされた。それも含めて、格差是正のために所得税の再分配機能を強化し、同時に財源調達機能も強化し、消費税だけでなくこの面からも財政再建努力を強化すべきである。

(かたぎり まさとし)

[各論Ⅱ] 新規国債発行と基礎的 財政収支の現状と評価

江川 雅司

明治学院大学経済学部教授

新規国債発行の現状

現在、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ったものの、最近5ヵ年度では税収が逡増傾向にある。一方、一般会計歳出総額もまた、急速な高齢化を背景に社会保障関係費の自然増（毎年度1兆円規模で増大する見通し）を中心に逡増傾向にある。更に、2011年3月の東日本大震災後の復旧・復興政策が新規国債発行額や累積債務残高に影響を及ぼし、財政収支（財政赤字）が一層深刻化している。

したがって、「平成27年度予算編成の基本方針」（平成26年12月27日閣議決定）のなかで、「経済再生と財政健全化の好循環」と称し、「歳出の重点化・効率化と財政の信認確保」の財政政策の実施に際して、15ヵ月予算が編成されている。ここでは経済再生と財政健全化に向けた効果的・効率的な予算編成が生まれ、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、2015年度予算案は、税収を上回る新規国債発行が解消され、2014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、効率性を焦点に当て、歳出削減を目指した財政規律を重視した予算ともいえる。したがって、2015年度予算編成は、新規国債発行額を抑制し、2010年度の基礎的財政収支赤字の対GDP比の半減化

目標を達成する枠組みを採っている。

2015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37兆円（対前年度比▲10.6%以下）」と6年ぶりに40兆円未満に抑制されている。この結果、公債依存度は38.3%（対前年度比；▲4.7%）と、この数値も6年ぶりに40%台を切ることになる。しかし、依然として新規国債発行額は予算の4割近くを占め、国の累積債務残高は逡増傾向にあり、決して予断を許さない財政運営が続いている。ちなみに、2015年度予算の新規国債発行額（36.9兆円；▲3.1%）は前年度よりも大きく押さえられているため、借換債（116.3兆円；▲4.8%）、財投債（14.0兆円；▲12.5%）及び復興債（2.9兆円；3.4%増）を加算した国債発行総額約170.0兆円は、対前年度比11.5兆円減（同▲6.3%）と2年ぶりに縮小し、逡減傾向の規模となる見通しである。

さて、政府は、「骨太方針2014」では、「財政赤字をし続け、債務残高が増大した場合、国債費の増加による政策の自由度の低下による財政の硬直化、世代間の不公平の拡大など様々な要因を通じて、経済、財政、国民生活に重大な影響を与えかねない。」として、財政に対する信認確保、つまり財政規律の遵守を基本方針としている。財政規律を遵守するためには、「新規国債発行額を40兆円以下に抑制し、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）では、裁量的経費のみならず義務的経費も含め、聖域を設けずに重点化・効率化を目指し約72.9兆円に抑制する

「財政規律の堅持」を遵守し、経済再生と財政健全化の方針が維持される必要がある。この点は、新規国債発行額を30兆円台に抑え借換債や財投債及び復興債も加算されるものの、結果的に新規国債発行総額は縮減している点などから判断して、財政規律は少なからず遵守しているかに見える。しかし、国債発行残高は累増し、「財政再建策のフレーム」は形骸化しているとも考えられる。

ここで、2015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、2015年度もまた(1)緊急経済対策との一体的な編成をする一方、(2)経済再生の実現に向けた効果的・効率的な予算編成をしたうえで、(3)財政に対する信認を確保し、新規国債発行額を可能な限り抑制し、中長期的に持続可能な財政構造を目指した新規国債発行依存型予算であるといえる。つまり、2015年度予算案での新規国債発行額は6年ぶりに40兆円を下回る規模を提示している一方、震災復興・復興政策を加速させ、「経済の好循環」の更なる拡大を実現し本格的な経済成長軌道への移行への取組(①地方創生、②女性の活躍推進、③教育の再生、④イノベーションの促進とオープンな国づくり、⑤安全・安心と持続可能な基盤確保)、経済再生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点が懸念される。

さて、2015年度予算案の「歳入面」では、税収規模が対前年度比9.0%増の54兆5250億円(対前年度当初比4兆5249億円増)と、消費税率8%への引き上げに伴う税収増等が見込まれる。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4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38.3%と

縮小している。ちなみに、新規国債発行額の内訳は、建設公債6兆300億円(対前年度比10億円増; 0.0%)、特例公債30兆8600億円(対前年度比4兆3880億円減; ▲12.4%)である。一方、「歳出面」では、国債費23兆4507億円(対前年度比1805億円増; 0.2%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72兆8912億円(対前年度比2791億円増; 0.4%増)と上昇している。この点は、2015年度予算では、「社会保障」、「社会資本整備」、「地方財政」及び「行政の徹底的な効率化」の四分野に重点化する基本方針に基づいて、経済再生と財政健全化の好循環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。

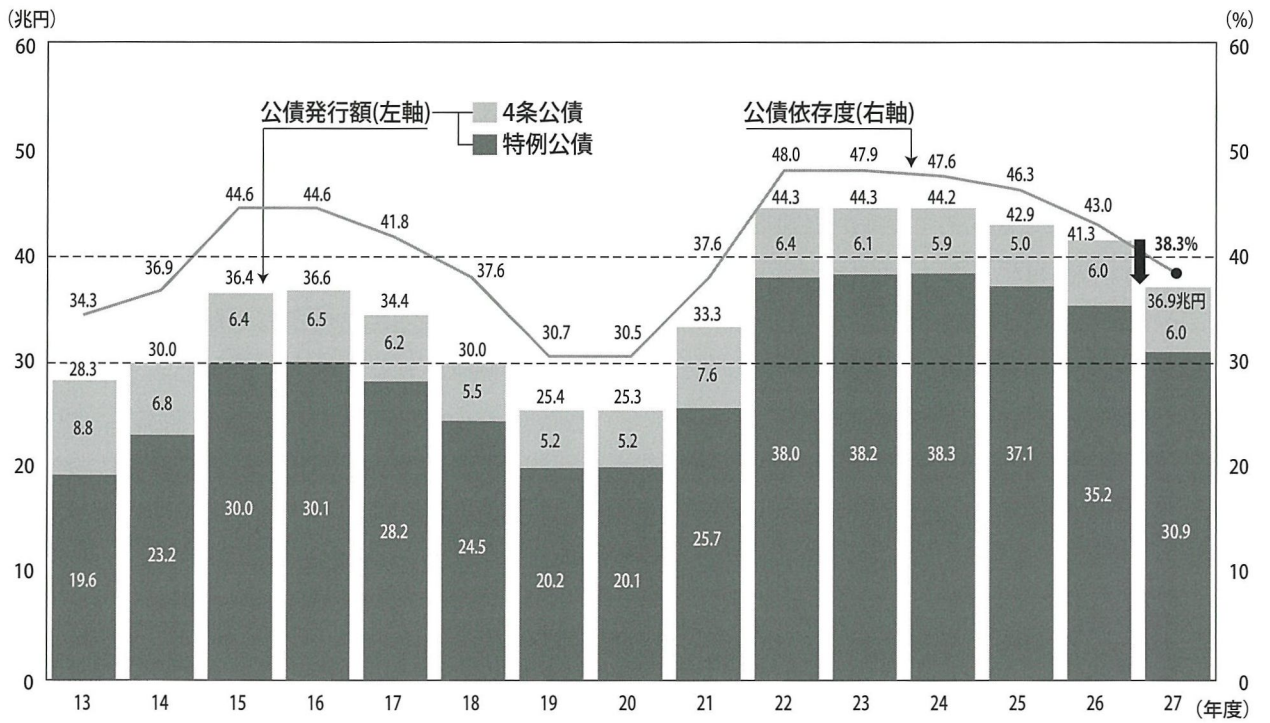
2015年度予算案に関して、安倍首相が掲げる「歳出の重点化・効率化と財政の信認確保」は、震災復興と経済再生にいかにかにスイッチさせるかが財政運営の鍵といえる。政府がとる即効性ある金融緩和政策とタイムラグを伴う成長戦略政策は、財源の裏づけが充分でなければ、裏を返せば予算規模拡大を裁量的に実施していることになる。

かくして、2015年度の「新規国債発行額を約40兆円以下に抑制し、基礎的財政収支対象経費を可能な限り抑制する財政規律の堅持」型予算の意味は、端的にいえば、「歳入側」と「歳出側」のバランス、即ち基礎的財政収支の赤字の縮減などの点にある。以前、ガルブレイスが先進諸国を「公債国家」と主張したように、2015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「経済再生と財政健全化の好循環」を目的とした「公債国家」を象徴とした予算である。

基礎的財政収支の現状

さて、新規国債発行額は「財政赤字」である。財政赤字には、景気変動の影響を受ける「循環的財政赤字」と景気変動要因を除いた「構造的財政赤字」がある。1991年のバブル経済崩壊以降、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

図1 国債発行額、公債依存度の推移



(注1) 計数は当初予算ベース。公債依存度は公債発行額を歳出額で除して算出。
 (注2) 平成24年度の公債依存度は、基礎年金国庫負担2分の1ベース。
 (注3) 平成25年度の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。
 (出所) 財務省「平成27年度予算のポイント」。

に経済安定化効果を持つが、将来的には増税政策が予想されれば量的効果が相殺される「中立命題」が成り立つ。この意味で、短期的な経済安定化を最優先する景気政策には限界がある為、税の自然増収による国債発行縮減が望まれる。

図のように、2004（平成16）年度を契機に、新規国債発行額は景気政策や三位一体改革と歳出・歳入一体改革によって、確かに2007（平成19）年度までは縮減の様相を呈したが、2008（平成20）年度以降の国債発行額は、金融危機・震災対応やアベノミクスにより上下を繰り返し、2012（平成24）年度以降は発行額が下降している。しかし、問題は、従来から新規国債発行額自体が高い点にある。財政の持続可能性の判断基準に、累積債務残高の対GDP比が将来に発散しない点にある。債務に係わる名目金利水準と名目経済成長率が等しいという条件のもとで、基礎的財政収支の均衡・黒字化するような財政収支の改善が望まれる。つまり、基礎的財政収支の均衡は、当該年度の政策に必要な経費が同年度の税収で賄うことができ

るという意味であり、必要な国債発行総額は、単に過去の債務の元利払だけに充てれば良いことになる。その意味で、基礎的財政収支の均衡は財政の持続可能性にとって緊急な課題である。しかし、政府の「経済再生重点化措置」政策により、2015年度の新規国債発行額は依然と高いが、国の基礎的財政収支赤字13兆4123億円（前年度当初比4兆5675億円減）は改善している。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。

この結果、政府は、基礎的財政収支の赤字の対GDP比を、2010年度の6.6%から2015年度に3.3%へ半減させる目標を達成可能としている。しかし、次の目標である2020年度の基礎的財政収支の黒字化については、2016年度に消費税率を10%に引き上げても2020年度では11兆円の赤字が見込まれている。これは、消費税率に換算すると4%（1%を2.5兆円で換算）に相当し、経済再生による税収増だけでは達成は困難な様相を呈しており、今後も予断は許されない状況下にある。

基礎的財政収支に関する議論では、中長期的に

は経済が再生され単年度で悪化しても、数年後には税収増により財政健全化が達成するといわれている。その際、ISバランス、つまり「I（投資）－S（貯蓄）＝税収（T）－政府支出（G）」から考察すると、民間投資が巨額に拡大すれば問題はないが、民間投資増が僅かで税収が増大した際、国債発行の抑制政策は問題である。この点を考慮した基礎的財政収支の黒字化を吟味する必要がある。更に、安倍政権の積極的な金融緩和政策のもと、基礎的財政収支の赤字がこのまま続くなれば、現在、低率安定している長期金利に上昇する圧力がかかり、利払費が更に増大するという悪循環に陥る懸念があることも考慮した財政政策が急務である。

財政赤字と累積債務の実態

2015年度末の国の普通国債残高である長期債務残高は約837兆円（対GDP比160%）と、前年度末よりも約28兆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698万円の借金を抱えている計算となる。また、国及び地方政府の累積債務残高は約1035兆円であり、対GDP比は205%（対前年度比0.0%ポイント増）である。前者の国の累積債務残高は、2015年度より約2%増が見込まれ、後者の国及び地方政府の累積債務残高は先進諸国の中でも突出しており、依然として財政再建への道のりは遠いと判断せざるを得ない。

以上の点を、マーストリヒト財政基準の対GDP比の財政赤字3%以下、累積債務残高60%以下が望ましいという点に照らして考察すると、我が国の財政赤字の対GDP比は6.6%（対前年比1.1%ポイント改善）であるのに対し、累積債務残高の対GDP比は233.8%（対前年比3.8%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、最近の財政赤字の対GDP比の趨勢は逡減傾向にあるものの、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。後者の累積債務残高の対GDP比の数値が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。

国債発行と基礎的財政収支の評価と今後の展望

国債発行は、戦後の経済成長至上主義政策に大きく貢献してきた。ただ、国債発行は「借金」であるため、(1)規模が大きくなると財政が硬直化し新規事業の財源の捻出が困難、(2)国債等への信認の低下、及び(3)世代間負担の公平性に弊害がある。それゆえ、予算編成では、財政規律を遵守する基礎的財政収支の改善こそが財政健全化の第一目標とされてきた。持続可能な財政の構築に資する基礎的財政収支の改善は、政府が次世代に負担を先送りせず、累積債務残高の対GDP比の増大を抑制することを目的としている。したがって、政府は、「遅くとも2015年度までに基礎的財政収支赤字の対GDP比を2010年度の水準から赤字幅半減とし、2020年度までに黒字化することを目標とする」という財政健全化目標が掲げられてきた。

この結果、2015年度予算案での「経済再生や財政健全化の好循環」を課題とした積極的な財政・金融政策は、先の基礎的財政収支の赤字目標が達成され評価できる。当面、政府は「財政規律依存型」財政政策を余儀なくされる点に注意すべきである。ただ、大規模な金融緩和政策の実施や、景気が改善されれば金利が上昇局面に入る可能性があり、膨大な債務残高をかかえ、リスクの高い財政運営が続くことに変わりはない。仮に基礎的財政収支が黒字に転換しても、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、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] 抑制基調の公共事業予算

浅羽 隆史

白鷗大学法学部教授

当初予算だけ見れば微増

国民生活全体や景気への影響などを考える際、総額として公共事業を捉える必要がある。しかし、国における公共事業の総額については、いくつかの見方がある点に注意が必要である。

まず、一般会計の公共事業関係費があげられる。公共事業関係費には、道路整備費や港湾事業費など、土木関係の経費が計上されている。国の公共事業の多くは公共事業関係費として計上されるものの、そのほかに社会福祉施設の建物の建設をはじめ各種のその他施設費がある。

公共事業関係費にその他施設費を加えたものに近い区分として、公共事業費がある。これは、一般会計の予算総則で示される建設国債対象経費となる公共事業のことである。ただし公共事業関係費のなかには、航空機燃料税見合の空港整備事業費や食料安定供給特別会計受入金等見合の土地改良事業費など特定の財源と結び付けて考えられている経費や、家賃補助などの住宅対策諸費(住宅建設事業調査費及び独立行政法人住宅金融支援機構出資金を除く)のような恒久施設向けではない経費など、建設国債発行対象外のものを含む。

この他、一般会計以外の特別会計において実施される公共事業がある。なかでも重要なのは、東日本大震災復興特別会計における復興関係公共事業である。また、自動車安全特別会計空港整備勘

定でも、一般会計繰入分以外を財源とした空港整備事業が行われている。

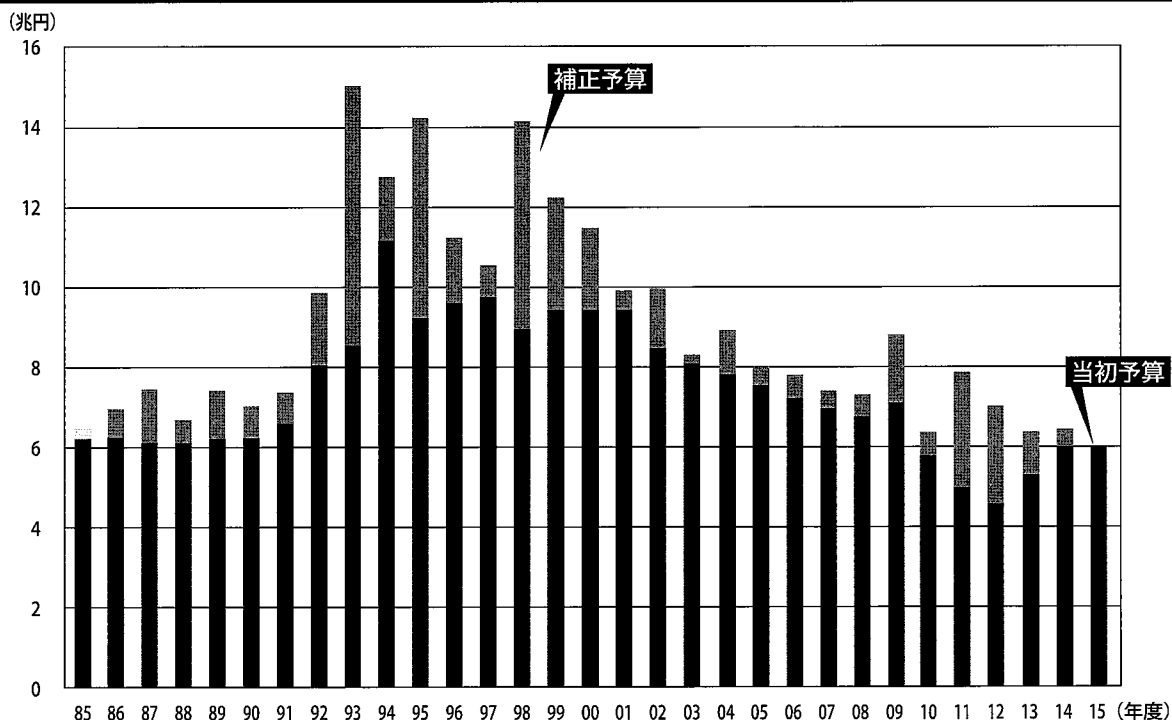
2015年度当初予算案では、一般会計における公共事業関係費は59,711億円で、2014年度当初予算の59,685億円と比べ26億円(伸び率は0.0%)の微増だった(図1)。2015年度当初予算案における建設国債の対象経費となる公共事業費は、前年度の57,537億円を1.4%上回る58,351億円である。公共事業関係費全体の伸びよりやや高いのは、その他施設費の伸びが大きいからである。その他施設費は、前年度当初予算の4,906億円より14.0%多い5,591億円である。これに公共事業関係費のなかの公共事業費52,759億円(2014年度当初予算は52,631億円)を合計したものが、公共事業費全体の金額となる。

特別会計における公共事業では、2015年度当初予算案の東日本大震災復興特別会計の公共事業等が32,269億円となっている。前年度の29,543億円と比較し、9.2%に相当する2,726億円増加している。しかし、後述のように15ヵ月予算で見ると横ばいであった。自動車安全特別会計空港整備勘定における空港整備事業費は、2015年度当初予算案が1,169億円と、前年度と比較して12億円増加している。増加率は1.0%である。

15ヵ月予算では2年連続の実質減

第二次安倍政権では、政権発足時期が年度の

図1 公共事業関係費の推移



(注) 2009年度および2011～14年度は、特別会計廃止などの特殊要因による増減分を含む。

出典：参議院予算委員会調査室編（2014）『財政関係資料集』、財務省（2015）「平成27年度国土交通省・公共事業関係予算のポイント」、より作成。

終盤だったこともあり、2012年度補正予算（2013年2月26日成立）と2013年度当初予算をあわせた典型的な15ヵ月予算を組んだ。いわゆるアベノミクス3本の矢のひとつが公共事業拡大であり、「国土強靱化」などのスローガンのもと、2012年度補正予算と2013年度当初予算では、大幅な増額が実施された。

翌年の2013年度補正予算と2014年度当初予算においても、15ヵ月予算の考え方の下で編成された。しかし、2013年度補正予算の公共事業関係費は前年度補正予算より大きく削減され、2014年度当初予算も社会資本整備事業特別会計廃止による一般会計への移管分を除けばほぼ横ばいだったことから、15ヵ月予算で見ると実質減であった。

2015年2月3日に成立した2014年度補正予算は、やはりその執行の多くが2015年度に持ち越されると考えられる。そのため、公共事業に関する2015年度予算案についても、3年連続して2014年度補正予算との15ヵ月予算として捉えるべきである。

2014年度補正予算において積み増された公

共事業関係費は4,373億円であり、2013年度の補正予算で追加された10,392億円を大きく下回った。建設国債の対象となる公共事業費で見ると、2014年度補正予算は6,311億円増加されて63,848億円となった。しかし、2013年度補正予算における増加額13,564億円と比較すると、やはり大きく下回っている。自動車安全特別会計空港整備勘定でも、2014年度補正予算における空港整備事業費の追加は17億円にとどまり、2013年度補正予算における社会資本整備事業特別会計空港整備事業勘定（当時）の追加額93億円を下回っている。

2015年度当初予算案において、公共事業関連の前年度当初予算対比で大きく伸びた数少ない例が、東日本大震災復興特別会計におけるものだった。しかし、2015年度当初予算案の歳出額（3.9兆円）に2014年度補正予算における歳出額（0.3兆円）を加えた公共事業関連の歳出額（4.2兆円）は、2013年度補正予算の歳出規模（0.6兆円）に2014年度当初予算の歳出規模（3.6兆円）を加えたもの（4.2兆円）と変わっていない。

上述のように公共事業の規模の見方は色々ある

表1 公共事業関係費の内訳

(単位：億円、%)

	2014年度 当初予算	2015年度 当初予算案	対前年度	
			増減額	伸び率
治水	7,548	7,555	6.2	0.1
海岸	258	277	19.9	7.7
道路整備	16,579	16,602	22.3	0.1
港湾整備	2,312	2,314	1.9	0.1
空港整備	897	877	-20.0	-2.2
都市・幹線鉄道整備	241	225	-16.0	-6.6
新幹線	720	755	35.0	4.9
住宅対策	1,564	1,541	-23.5	-1.5
水道	255	255	0.0	0.0
廃棄物処理	523	525	2.2	0.4
国営公園等	278	282	4.2	1.5
農業農村整備	2,689	2,753	63.4	2.4
林野公共	1,813	1,819	5.6	0.3
うち治山	616	616	0.0	0.0
うち森林整備	1,197	1,203	5.6	0.5
水産基盤	721	721	0.0	0.0
社会資本総合整備	19,964	19,966	1.4	0.0
うち社会資本整備総合交付金	9,124	9,018	-105.6	-1.2
うち防災・安全交付金	10,841	10,947	106.9	1.0
農山漁村地域整備交付金	1,122	1,067	-55.6	-5.0
地域再生推進費	451	431	-20.5	-4.5
その他	1,749	1,748	-0.6	-0.0
公共事業関係費計	59,685	59,711	25.9	0.0

出典：財務省(2015)「平成27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(2015)「平成27年度予算決定概要」、より作成。

が、15ヵ月予算では総じて2年連続の実質減になっていると言えるだろう。

老朽化対策や整備新幹線前倒しに重点

2015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。老朽化対策は、2014年度当初予算でも重要項目だったものである。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、計画的かつ効率的な補修・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年度当初予算で2,684億円と6.7%の高い伸びを示していた(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)。それが2015年度当初予算案ではさらに増加幅が拡大し、10.5%増の2,965億円となっている。河川管理施設等についても、戦略的維持管理・更新の充実や強化には、2013年度当初予算の1,436億円が2014年度当初予算で1,471億円と2.5%の伸びとなっていた(同)。道路同様、2015年度当初予算案の伸び率はさらに大きくなり、3.1%増の1,792億円となった。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、インフラ長寿命化計画(行動計画)に沿って、点検、修繕、更新を行っ

ていくための予算である。なお、地方自治体主体の老朽化対策事業については、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、海岸と新幹線の伸びが目立つ(表1)。なかでも、海岸は前年度当初予算と比較して、7.7%(20億円)と高い伸びとなっている。これは、津波や高潮等の被害から海岸を防護するための堤防の整備などの経費である。

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。整備新幹線は、(独)鉄道・運輸機構が施設整備し、JR各社が運航を行ういわゆる上下分離方式をとっている。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・金沢間(北陸新幹線)は2015年3月、新青森・新函館北斗間(北海道新幹線)は2015年度末に、それぞれ完成予定となっている。2012年6月に着工した残り3区間について、新函館北斗・札幌間(北海道新幹線)の開業時期を5年、金沢・敦賀間(北陸新幹線)を3年、武雄温泉・長崎間(九州新幹線)を可能な限り、それぞれ建設前倒しすることになった。2015年度当初予算案では、整備新幹線について4.9%増の755億円を計上している(事業費は1,600億円で、2.6%増)。

なお、2014年度当初予算で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)とひとときわ高い伸びを示していた空港整備事業は、福岡空港滑走路増設事業の新規着手もあるが、2.2%減少している。

交付金総額が減

地方自治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自治体の住民にとどまらず、周辺の地方自治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、当該地方自治体だけの財源負担に任せてしまうと、社会全体で見て必要なインフラの整備(維持更新を含む)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自治体向けの補助金には、一定の合理性がある。

地方自治体向け補助金うち、義務教育や生活保護など、標準的な行政サービスを国全体にあまねく必要とする事業に対しては、用途を限定した特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、各自治体で異なるニーズを、それぞれ一定程度充たすことができるように、用途の限定を弱めた一般補助金が望ましい。そのため、地方自治体が実施する公共事業対象の補助金の交付金化は、地方自治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。

かつて国から地方自治体へ交付される公共事業関連の補助金等は、個別事業ごとに用途が細かく限定されていた。それを、2010年度の社会資本整備総合交付金と農山漁村地域整備交付金の創設を皮切りに、地方自治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。社会資本整備総合交付金と農山漁村地域整備交付金は、国土交通省所管と農林水産省所管の地方自治体向け投資関係補助金等の一部をそれぞれ、自由度の高い交付金化する施策であった。2011年度には、省庁別の縦割り構造を廃した、地域自主戦略交付金が導入された。

このように、公共事業関連の地方自治体向け補助金等の用途の自由度は、徐々に拡大されてきたが、2012年度補正予算で地域自主戦略交付金が廃止された。一方、防災・安全交付金が新たに設けられた。防災・安全交付金は、地方自治体が実施する防災及び暮らしの安心に資する事業に対し、一括化して地方自治体に交付するものである。

2015年度当初予算案では、農山漁村地域整備交付金の対前年度当初予算比の伸びが5.0%減、社会資本整備総合交付金は1.2%減に対して、防災・安全交付金は1.0%増となっている。一般会計における公共事業関係費が微増のなか、交付金の増減額を合計すると、54億円減となっている。省庁縦割りという課題に加え、交付金化の流れそのものが変わった予算案と言えるだろう。

(あさば たかし)

[各論Ⅳ] 消費税率引上げ延期と 社会保障関係予算

吉岡 成子

参議院法制局法制主幹

2015年度社会保障関係予算の概要

2015年度の一般会計社会保障関係費は、前年度(当初予算、以下同じ。)より1兆30億円(3.3%)増の31兆5,297億円となり、初めて30兆円を突破した2014年度予算を更に1兆円上回った。社会保障関係費が一般会計歳出に占める割合は32.7%、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55.0%となった。

その内訳を見ると、子ども・子育て支援新制度の実施や生活者困窮自立支援制度の実施等により社会福祉費が8.9%の増、地域医療介護総合確保基金の拡充や難病・小児慢性特定疾病患者に対する医療費助成の本格実施等により保健衛生対策費が19.1%の増となったのに対し、介護保険給付費は、介護報酬のマイナス改定(▲2.27%)や2014年の介護保険制度見直しに基づく重点化・効率化等により0.4%の伸びに留まった(13'→14'は+5.4%)。さらに、生活扶助基準の3段階目の適正化や住宅扶助基準・冬季加算の見直し等に伴い生活保護費が▲0.6%とマイナスに転じたほか、近年の雇用情勢の改善に伴い雇用労災対策費も▲7.9%となった。

社会保障関係費の対前年度増1兆30億円のうち、社会保障の充実と消費税率引上げに伴う社会保障4経費の支出増(以下「公経済」という。)の合計は5,826億円とされ、これと低所得者に対する簡素な給付措置(1,320億円)・子育て世帯臨時特例

給付金(489億円)を差し引いた残余は2,500億円弱となる。概算要求時には社会保障関係費の自然増は約8,200億円と見込まれており、6,000億円近く圧縮されたことになる。

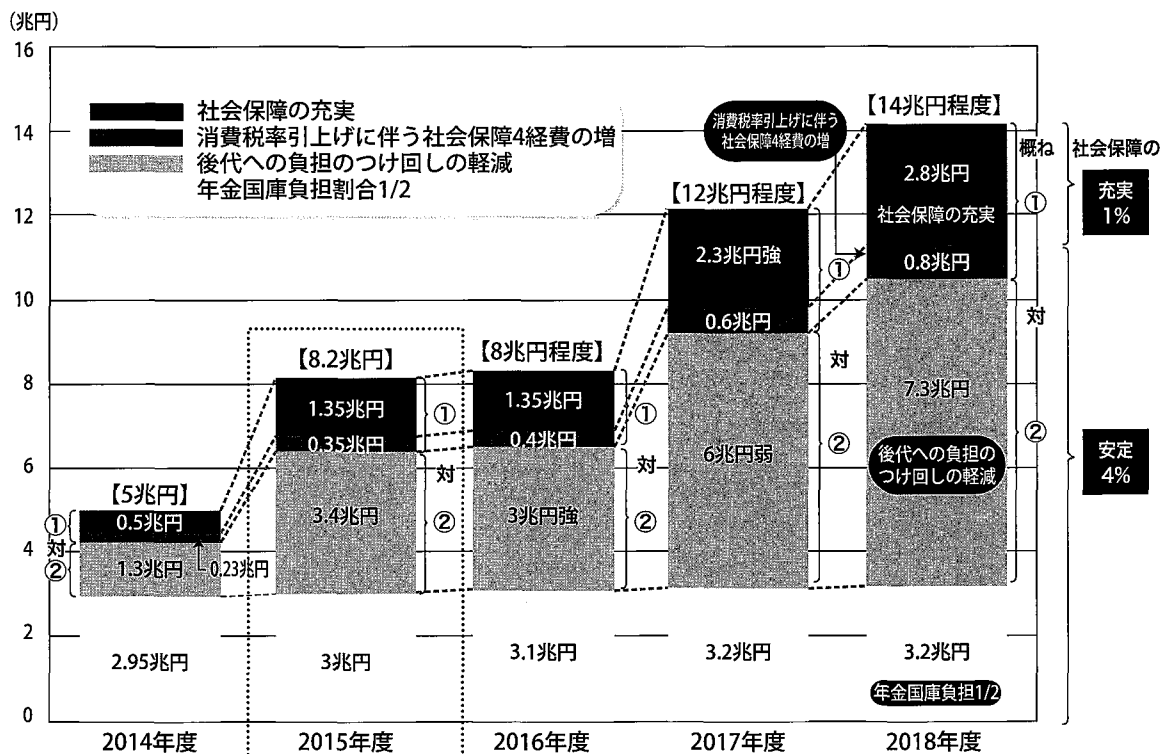
この自然増圧縮のため、2015年度予算では、後期高齢者支援金総報酬割部分の引上げ(1/3→1/2)(▲604億円)や協会けんぽに対する国庫補助の財政特例措置(▲461億円)、介護報酬の適正化(▲4.48%、▲1,100億円)、生活保護における住宅扶助基準、冬季加算見直し(▲66億円)、特養多床室見直し(▲52億円)等の措置がとられている。

消費税率引上げ延期と 社会保障の充実・安定化

2015年度予算においては、消費税率10%への引上げの延期による社会保障制度改革への影響が懸念された。しかし、自然増も含めた社会保障関係費の重点化・効率化と施策の優先順位付けにより、子ども・子育て支援、医療、介護などの社会保障の充実については、可能な限り、予定通り実施され、子ども・子育て支援新制度も2015年4月から開始される。ただし、低所得高齢者等に対する年金生活者支援給付金の支給と年金受給資格期間の短縮(25年→10年)については、消費税率引上げ延期に伴い2017年4月実施とされたほか、介護保険の1号保険料軽減拡充も、完全実施は2017年4月に先延ばしされた。

消費税率引上げによる増収分は全て社会保障

図1 消費税増収分を活用した社会保障の充実・安定化



出所：財務省・厚生労働省資料より作成。

財源化され、消費税率5%引上げ分のうち、1%相当は社会保障の充実に、残り4%相当は社会保障の安定化(年金国庫負担割合1/2への引上げ、後代への負担のつけ回しの軽減及び公経済)に充当される。これを念頭に、増収分をまず基礎年金国庫負担割合1/2への引上げに充て、残余を「社会保障の充実及び公経済」と「後代への負担のつけ回しの軽減」に振り分けると、満年度(2018年度)の比率は概ね1:2となる。同様の考えに則り、それまでの間の消費税増収分を按分すると、2015年度における消費税増収分8.2兆円の内訳は図1のとおりとなり、1.35兆円が社会保障の充実に充てられる。

2015年度予算においては、この1.35兆円と社会保障制度改革プログラム法等に基づく重点化・効率化による財政効果▲1,422億円(国費:▲1,143億円)(後期高齢者支援金総報酬割部分の引上げ〔▲604億円:全額国費〕)、2014年介護保険制度見直し(一定以上所得者の利用者負担引上げ▲244億円(国費:123億円))、補足給付見直し▲198億円(国費:100億円)、特養多床室見直し▲103億円〔国費:52億円〕等)を活用し、1.36兆円の社会保障の充実と低所得高齢者等に対する簡素な給付

措置(給付費1,320億円)の財源を確保した。

2015年度予算における「社会保障の充実」等

2015年度予算における「社会保障の充実」等の概要は表1のとおりである。

①子ども・子育て支援

まず、最優先で取り組むこととされた子ども・子育て支援については、「社会保障の充実」として全体で約5,100億円が確保された。子ども・子育て支援新制度は、予定通り平成27年4月から実施され、待機児童解消加速化プランの推進等による「量的拡充」に加え、消費税率5%引上げ増収分0.7兆円の範囲内で行うこととしていた「質の改善」事項は全て措置される。この結果、認定こども園、幼稚園、保育所における3歳児に対する職員配置の改善(20:1→15:1)や職員給与の改善(平均+3%)等が図られる。また、児童養護施設等の職員配置(5.5:1→4:1)や職員給与(平均+3%)も改善される。

②医療・介護サービス提供体制

次に、医療・介護サービスの提供体制改革につ

表1 2014・2015年度における「社会保障の充実」と簡素な給付措置等(概要)

(単位:億円)

事項	事業内容	2015年度予算			2014年度予算			
		国分	地方分		国分	地方分		
子ども・子育て支援	子ども・子育て支援新制度の実施 ^(注3)	4,844	2,195	2,649	2,915	1,348	1,568	
	社会的養護の充実	283	142	142	80	40	40	
	育児休業中の経済的支援の強化	62	56	6	64	56	8	
医療・介護	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						
		・地域医療介護総合確保基金(医療分)	904	602	301	544 ^(注4)	362	181
		・消費税財源の活用による診療報酬の改定(平成26年度)	392	277	115	353	249	105
		地域包括ケアシステムの構築						
	・地域医療介護総合確保基金(介護分)	724	483	241	—	—	—	
	・消費税財源の活用による平成27年度介護報酬改定における介護職員の処遇改善等	1,051	531	520	—	—	—	
	・在宅医療・介護連携、認知症施策の推進など							
	・地域支援事業の充実等	236	118	118	43	22	22	
	医療・介護保険制度の改革	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	612	0	612
		国民健康保険への財政支援の拡充	1,864	1,032	832	—	—	—
被用者保険の拠出金に対する支援		109	109	0	—	—	—	
高額療養費制度の見直し		248	217	31	42	37	5	
介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化		221	110	110	—	—	—	
難病・小児慢性特定疾病への対応	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	2,048	894	1,154	298	126	172	
年金	遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大	20	20	0	10	10	0	
合計		13,620	6,786	6,833	4,962	2,249	2,713	

事項	事業内容	2015年度予算			2013年度補正予算		
		国分	地方分		国分	地方分	
簡素な給付措置等	簡素な給付措置(臨時福祉給付金) ^(注5)	1,693	1,693	0	3,420	3,420	0
	子育て世帯臨時特例給付金 ^(注6)	587	587	0	1,473	1,473	0

資料出所:厚生労働省資料、財務省資料をもとに作成

- (注1) 計数は、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) 2015年度の社会保障の充実(13,620億円)と「簡素な給付措置」(給付費1,320億円)について、消費税増収分(1.35兆円)と社会保障改革プログラム法等に基づく重点化・効率化による財政効果(▲1,422億円、うち国分:▲1,143億円、地方分:▲279億円)を活用して財源を確保。
- (注3) 「子ども・子育て新制度の実施」の国分について2015年度は全額内閣府に計上、2014年度は「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。
- (注4) 2014年度の「地域医療介護総合確保基金(医療分)」では、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し、基金規模は合計904億円(国費602億円)。
- (注5) 税制抜本改革法に基づく低所得者に対する逆進性対策(2015年度は給付費1,320億円、事務費373億円、2013年度補正は給付費3,000億円、事務費420億円)。
- (注6) 消費税率引き上げの影響等を踏まえ、児童手当受給者等に支給(2015年度は給付費489億円、事務費98億円、2013年度補正は給付費1,271億円、事務費202億円)。

いては、2014年度に創設された地域医療介護総合確保基金に、前年度同額の904億円(医療分)に加え、新たに介護分724億円を投入し、介護施設等の整備や介護人材の確保を図る。また、介護報酬改定において介護職員の処遇改善等に公費1,051億円(国費531億円)が充当されるほか、認知症施策の推進など地域支援事業の充実のため約240億円が措置される。

③医療保険・介護保険

医療保険・介護保険制度については、後述する医療保険制度改革に伴う事項のほか、2014年度に実施した国民健康保険等の低所得者保険料の軽減措置の拡充を継続するとともに(612億円:地

方負担)、2015年1月から実施された高額療養費制度の見直しの財政効果が満年度化される(住民税課税の年収約370万円以下の者の負担軽減、公費248億円:国費217億円)。

また、介護保険の1号保険料の軽減強化については、2017年4月の完全実施までの間、年金年収80万円以下の者(約650万人)の保険料基準額に対する割合を5%引き下げ(0.5→0.45、1人当たり▲280円)、現行とほぼ同水準(約2,500円)を維持する。

④難病・小児慢性特定疾病への対応及び年金

2015年1月から制度化された難病・小児慢性特定疾病患者に対する医療費助成については

2,048億円(国費894億円)が確保され、難病の対象疾病(56疾病→1月以降110疾病)は夏以降更に約300疾病まで拡大される。

遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大については、引き続き必要な経費が措置される(20億円:全額国費)。

⑤簡素な給付措置等

併せて、消費税率引上げによる逆進性対策として、低所得者(市町村民税(均等割)非課税)に対する簡素な給付措置を実施(2015年10月から1年間の低所得世帯の食料品費に係る消費税率3%引上げ相当として1人6,000円)するとともに、消費税率引上げの影響等を踏まえ、子育て世帯(特例給付を除く児童手当受給者)に対して、臨時特例的案給付措置を行う(対象児童1人につき3,000円)。

医療保険制度改革

2015年度には社会保障制度改革プログラム法に基づく制度改革の第二弾として、医療保険制度改革が予定され、2015年1月13日の医療保険制度改革骨子(社会保障制度改革推進本部決定)に基づき所要の予算措置が講じられている。

2015年度予算においては、構造的に財政基盤が脆弱な国民健康保険への財政支援を拡充し、保険料の軽減対象となる低所得者数に応じた保険者支援制度を拡充(公費1,664億円:国分832億円)するとともに、都道府県の財政安定化基金の創設に国費200億円(段階的に拡充し、2017年度には約1,700億円)を投入する。

次に、被用者保険の後期高齢者支援金について、より負担能力に応じた負担とする等の観点から、総報酬割部分を現行の1/3から2015年度に1/2、2016年度に2/3に引き上げ、2017年度から全面総報酬割とする。これによる財政影響額(国費)は、2015年度▲604億円、2016年度約▲1,200億円、2017年度約▲2,400億円と見込まれる。さらに、これによる被用者保険の負担増に対応するため、高齢者医療運営円滑化等補助金を拡充する(国費109億円、2019年度には700億円)。

また、2014年度末で特例措置の期限が切れる

協会けんぽの国庫補助率については、附則で「当分の間16.4%」と定めることにより維持・安定化を図る。ただし、現下の経済情勢、財政状況等を踏まえ、新たな特例措置として、2015年度において法定準備金を超過する準備金(約2,800億円)の16.4%相当を減額する(▲461億円)。

このほか、医療保険制度改革では、2016年度以降、入院時食事療養費、国保組合の国庫補助、後期高齢者の保険料特例軽減等を段階的に見直すとともに、2016年度には患者からの申出を起点とする新たな保険外併用療養の仕組みの創設や紹介状なしで大病院を受診する場合等の定額負担の導入を図る。さらに、2018年度には国保の財政運営主体の都道府県への移管等を行うとしている。

介護報酬改定と改正介護保険法等による重点化・効率化

2015年度予算において焦点の1つとなったのが、原則3年に1度行われる介護報酬改定である。介護報酬改定について、財務省は、介護事業者の利益率は一般的な中小企業よりも高い等として、全体で4%程度の報酬引下げを主張していた。決着は、2015年1月11日の大臣折衝に持ち込まれたが、最終的に、過去最大の引下げ幅(2003年▲2.3%)を回避する▲2.27%の引下げ幅で政治決着した。

その内訳は、介護職員の処遇改善(月額1.2万円相当)として+1.65%(公費784億円、国費396億円)、中重度の要介護者や認知症高齢者に対し良好なサービスを提供する事業所や地域に密着した小規模な事業所に対する加算として+0.56%引き上げる一方で、収支状況等を踏まえた適正化等として4.48%を引き下げる(国費▲1,100億円)ものである。財務省は、これによる国民負担軽減効果(平年度)を▲0.24兆円程度(保険料:▲0.1兆円、利用者負担▲0.02兆円、国費▲0.06億円、地方費▲0.06億円)と見込み、制度の重点化・効率化と併せて保険料の引上げ幅を約5%抑制できると試算している。

今回のマイナス改定については、介護職員の処遇改善の実効性や介護事業者の経営悪化とそれに伴うサービスの低下や量的拡充の停滞等を懸

念する声もある。

同時に、2014年の制度見直しによる改正介護保険法が、2015年4月以降順次施行され、4月には訪問介護、通所介護に係る予防給付が地域支援事業に移行し、特養の入居対象者が原則要介護度3以上に重点化される。さらに、8月には一定所得（単身で年金収入の場合280万円）以上の利用者の自己負担が2割に引き上げられ、預貯金（単身1,000万円超）等が一定以上の者が補足給付の対象外となる。また、2015年度には特養の多床室についても一定所得以上の者から室料を徴収するなど、制度の重点化・効率化が図られる。

年金額改定と年金制度改革

2015年度の基礎年金額は+0.9%の月額65,008円となる。前年度と比較して名目額が上がるのは1999年度以来16年ぶりである。しかし、名目手取り賃金上昇率+2.3%に対し、特例水準の解消により▲0.5%、マクロ経済スライドの適用により▲0.9%（特例水準の完全解消によりマクロ経済スライドが初めて発動）の引下げ効果が働いたため、改定率は物価上昇率+2.7%の1/3に留まる。

年金制度改革については、財政検証の結果や社会保障・税一体改革の過程で指摘された検討課題を踏まえ、2015年1月21日に、社会保障審議会年金部会における議論の整理がなされている。議論の整理では、改革の方向性については合意が得られたものの、個別の改正事項の具体的方策においては、両論併記や財源確保が課題とされたものが多い。しかし、年金額の改定（スライド）の在り方については、物価変動が賃金変動を上回る場合に賃金に連動して改定する考え方の徹底やマクロ経済スライドの実施をより確実にするための名目下限措置の見直しの方向性について認識が共有されており、厚生労働省は、年金制度改革のための法案提出を検討している。

おわりに

2015年度社会保障関係予算は、消費税率10%への引上げ延期のもとで、施策の優先順位付

けに基づく「社会保障の充実」と自然増も含めた徹底した重点化・効率化により編成された。子ども・子育て支援新制度は予定通り2015年4月から実施され、消費税率5%引上げ増収分0.7兆円の範囲内で行うとしていた「質の改善」事項が全て措置されたことは評価できる。しかし、「質の改善」の完全実施（1歳児の職員配置の改善、職員給与の5%アップ等）のためには、消費税率5%引上げによる増収分以外になお0.3兆円超が必要とされ、その確保は依然として課題である。また、新制度が機能するためには、幼稚園の新制度への移行や認定こども園の増加が鍵となるが、その動向は不透明である。

さらに、2015年には、改正介護保険法が施行され、新たに医療保険制度改革が予定されるほか、年金制度改革も検討されている。いずれの改革も痛みを伴うものとなる。

自民党は、2015年2月5日、財政再建に関する特命委員会を発足させ、消費税率引上げ延期と財政再建の両立のため、歳出抑制策について議論を開始した。毎年1兆円を超えて増大する社会保障関係費の伸びの抑制が焦点となることは確実で、歳出削減圧力が更に強まることが予想される。

消費税率引上げ増収分は、全て社会保障財源に充てられるとされるが、図1にみるように、そのほとんどは、基礎年金国庫負担割合1/2への引上げや後代への負担のつけ回しの軽減に充てられ、「社会保障の充実」に向けられる財源は消費税率1%相当に過ぎない。さらに、その社会保障の充実も、重点化・効率化による財源捻出が前提であり、社会保障制度改革の実行により、高齢者を中心に更なる負担増、給付の抑制が予想される。

増大する社会保障負担を抑制し、制度を持続可能なものとしていくためにも制度改革は不可欠だが、社会保障制度に係る給付と負担、社会保障制度改革の実施について国民の理解を得るための丁寧な説明がこれまで以上に求められる。同時に、格差問題が再び焦点となりつつある今、格差是正に向けた取組と国民の生活実態に即したきめ細かな対応が望まれる。

（よしおか せいこ）

[各論V] 地方創生と地方交付税

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

2015（平成27）年度地方財政対策の特徴は、地方創生関連支出と地方交付税改革ということになる。地方創生というものが戦後長く続いてきた多様な地域開発構想、地域活性化策とどこが違うのか。地方交付税改革は、地方創生に対応する部分、税収の動向や財源確保の要請から生じた部分に分けられるが、今後、地方財政調整制度のあり方にまで影響していくかどうか。この2点をみていくべきだろう。

2015年度地方財政対策から

本年度の地方財政計画は、通常収支分、東日本大震災分合わせて87兆7,700億円（前年度比+2.6%）。通常収支分については85兆2,700億円、東日本大震災分2兆5,000億円となった。

(1) 地方創生に必要な歳出を1兆円計上

地方創生に取り組むために必要な経費について地方財政計画の歳出に計上し、新規分の財源は、地方の努力により捻出、財政健全化と地方創生の両立に配慮される。

「まち・ひと・しごと創生事業費(仮称)」は、1.0兆円計上され、既存の歳出の振替えから0.5兆円（昨年度の地域の元気創造事業費0.35兆円の全額、地域経済基盤強化・雇用等対策費1.2兆円の一部0.15兆円）、そして新たな財源として0.5兆円確保される。新たな財源は、法人住民税法人税割の交

付税原資化に伴う偏在是正効果0.1兆円、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0.3兆円、過去の投資抑制による公債費減に伴い生じる一般財源の活用0.1兆円で、今後、偏在是正を更に進めること等により恒久財源を確保する方針となっている。

なお、すでに、2014（平成26）年度補正予算において、地域商品券発行助成などの「地域消費喚起・生活支援型」とまち・ひと・しごとの創生に向けた「総合戦略」の先行実施として人口減少対策を行う「地方創生先行型」、2つの「地域住民生活等緊急支援のための交付金」が予算計上されている。

(2) 一般財源総額を1.2兆円増額、その質も改善

一般財源総額は、地方創生のための財源等を上乗せして、2014（平成26）年度の水準から1.2兆円増額するとともに、地方税が増収となる中で、地方交付税の減少を最小限にとどめ、赤字地方債である臨時財政対策債の発行を大幅に抑制することにより、一般財源の質も改善する。

一般財源総額は61.5兆円（前年度比+1.2兆円）、水準超経費を除くと60.2兆円（前年度比+0.7兆円）となる。地方税は37.5兆円（前年度比+2.5兆円）、地方譲与税・地方特例交付金2.8兆円（前年度比▲0.1兆円）、地方交付税16.8兆円（前年度比▲0.1兆円）、臨時財政対策債4.5兆円（前年度比▲1.1兆円）である。

表1 新しい地方交付税対象税目と法定率

	所得税	法人税	消費税	酒税	たばこ税	地方法人税
現行	32%	34%	22.3%	32%	25%	100%
改正案	33.1%	33.1%	22.3%	50%	—	100%

出典：「2015年度地方財政政策の概要」。

(3) 歳出特別枠を実質的に維持

歳出特別枠や交付税の別枠加算について解消の議論もあったが、なんとか経済再生に合わせて整理しつつ金額を維持する方向となった。

地方の喫緊の課題であるまち・ひと・しごと創生及び公共施設の老朽化対策のための経費に係る歳出を0.35兆円確保した上で、同額を歳出特別枠（前年度1.2兆円）から減額（2015年度0.85兆円）し、実質的に前年度水準を確保する。交付税の別枠加算、前年度の0.61兆円については、地方税収の状況を踏まえて、一部を縮小しつつ、今年度0.23兆円を確保する。

(4) 地方交付税原資の安定性の向上・充実を

図るため法定率を見直し

昨年度、国税6税（国税5税+地方法人税の交付税特会直入）となっていた地方交付税原資は大幅に見直しがあり、法定率がそれぞれ所得税33.1%、法人税33.1%、消費税22.3%、酒税50%となり、たばこ税は原資から外れた。たばこ税は、地方税に税収がたばこ税と同水準の地方たばこ税があるため法定率を0%とし、酒税はたばこの税源配分に合わせ、法定率を50%とする。結果、原資は、再び国税5税となる。見直しによる法定率分の増加は900億円程度となる見通しである。

(5) 公共施設の老朽化対策のための経費を充実

公共施設等総合管理計画に基づき実施する公共施設の集約化・複合化、転用、除却のために必要な経費として、本年度、地方財政計画の投資的経費に新たに「公共施設等最適化事業費（仮称）」を0.1兆円計上、さらに公共施設等の維持補修費を前年度より0.1兆円増額し本年度1.2兆円とな

る。これらに対応した地方債の交付税措置が創設及び継続、拡充が進められる。

(6) 東日本大震災分

この他、東日本大震災分としては、直轄・補助事業費1兆8,000億円を含み復旧・復興事業に2兆100億円計上する。財源として、復旧・復興事業の地方負担分、地方税の減収分等を全額措置するため震災復興特別交付税で0.6兆円、国庫支出金で約1兆3,700億円確保される。全国防災事業は、全国防災対策費に係る直轄・補助事業費3,900億円と公債費983億円で、約4,900億円（前年度比+94.6%）となる。

地方交付税制度の変化

地方交付税総額は、1989（平成元）年の消費税導入前まで所得税、法人税、酒税、いわゆる国税3税の一定割合であったが、その後、消費税導入と国庫支出金の簡素化に伴い、消費税と国税のたばこ税が加えられ、国税5税にリンクするものとなってきた。総額算定上の割合である法定率については、地方交付税導入後最初の10年である昭和30年代は、平衡交付金のなごりがあり、毎年のように法定率を動かすことによって対応された。その後、1966（昭和41）年以来、消費税導入前の1988年まで国税3税の32%に固定され、1989年から1996年までは国税3税の32%および消費税の24%、たばこ税の25%に固定された。1997年以降は、国税の税率変更に伴い適宜法定率変更が進められた。一方、交付税の財源不足に対しては、地方財政対策の枠組みの中で、かつては交付税特会の借入、今世紀に入っては臨時財政対策債の発

行によってきたが、財政再建の観点からこれらのし
くみの縮小が課題となってきた。

昨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、交付税特会直接繰り入れとなった
ところである。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
振り替わった。地方法人税は、法人税額を課税標
準とし、税率は4.4%。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。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、法人事業税の復元では、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
是正の効果は本年度からである。さらに、本年度の
地方交付税改正は、交付税原資の安定性の向上・
充実を図るため、法定率が大幅に見直しされてお
り、久方ぶりの大きな改革といえる。

地方交付税法第6条の3、第2項には、普通交
付税の総額（法定率を掛けたもの）と財源不足額が
「引き続き」「著しく」異なる場合には、地方財政
若しくは地方行政に係る制度の改正又は交付税
率の変更を行うものとなっている。それが継続す
る場合は財源保障機能を果たさなくなるためである。
「引き続き」とは、2年度間過不足の状態が続き3
年度以降もその状態が続くもの、「著しく異なる」と
は、過不足額が交付税額の1割程度以上になる場
合とされている（岡本全勝『地方交付税—仕組みと機能—』大蔵省印刷局、1995年）。しかし、実際には交付
税率の変更は伴わず、毎年の地方財政対策で対応
されてきたところである。

本年度の改正で、所得税と酒税の法定率が増
加、法人税とたばこ税が縮小ということで、それほ
ど大きな影響がないにしても、税の特徴からみれ
ば、概して安定性が高まり、伸張性が落ちたといえ
る。しかしながら、そもそも税源配分論として、安定
的で地域格差の少ない税を地方税とすべきという
ことであれば、（すべての税が安定的という特徴を持
たない限り）残りの交付税源となる国税は安定的でな

く地域格差も大きい税とならざるをえない。ここに
安定性の向上を期待していいものかどうか。ただ、
このように、単年度の財源不足を正確に把握して
法定税率中心に原資を確定していき、特会での調
整を少なくしていく方向であれば望ましい方向であ
る。こうしたことが、毎年、行えるかどうか。一時的な
ものであるかどうか。

「地方創生」対策

1月9日の石破地方創生担当大臣「地方創生の
推進について」においては、人口減少問題の克服、
成長力の確保を2060年に向けた長期ビジョンと
し、当面、5か年の総合戦略の後2020年度の基
本目標を、地方における安定した雇用創出、地方へ
の新しいひとの流れ、若い世代の結婚・出産・子育
ての希望に対応、地域の連携推進にしている。本
年度の地方財政対策における「まち・ひと・しごと
創生事業費（仮称）」1兆円についても、これに対応
したものである。

普通交付税において、各地方公共団体がまち・
ひと・しごと創生に取り組むための財政需要を、既
存の「地域の元気創造事業費」及び新設の「人口
減少等特別対策事業費（仮称）」により算定される。
「地域の元気創造事業費」については、現行の算
定方法を基本的に継続し、人口減少等特別対策
事業費（仮称）の算定については、人口を基本とし
た上で、まち・ひと・しごと創生の「取組の必要度」
及び「取組の成果」を反映する。新設分は、地方の
努力により捻出し、財政健全化と地方創生の両立
に配慮するものとされる（表2、表3参照）。

2つ、資料を紹介しておこう。一つは、地域の人口
構成と雇用について。

日本とスウェーデンの総人口に占める65歳以上
高齢者比率（2012年）を都道府県単位で比較して
みると、日本の場合、沖縄県の17.7%から島根県
の30.7%までとなるが、スウェーデンの場合、スト
ックホルムの15.2%からカルマルの23.0%までのば
らつきにとどまる。市町村単位で見ても、高齢者が
30%を超える市町村はほんのわずかである。総人

表2 2014年度導入の「地域の元気創造事業費」算定指標

		都道府県分	市町村分
地域経済 活性化の 成果	産業関係	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第一次産業産出額 ・ 製造品出荷額 ・ 小売業年間商品販売額 ・ 延べ宿泊者数 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農業産出額 ・ 製造品出荷額 ・ 小売業年間商品販売額
	雇用関係	<ul style="list-style-type: none"> ・ 若年者就業率 ・ 従業者数 ・ 事業所数 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 若年者就業率 ・ 従業者数 ・ 事業所数
	その他	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一人当たり県民所得 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一人当たり地方税収 ・ 転入者人口比率
行革努力の取組		<ul style="list-style-type: none"> ・ 職員数削減率 ・ ラスパイレス指数 ・ 人件費削減率 ・ 人件費を除く経常的経費*削減率 ・ 地方債残高削減率 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 職員数削減率 ・ ラスパイレス指数 ・ 人件費削減率 ・ 人件費を除く経常的経費*削減率 ・ 地方債残高削減率

*物件費、補助費、繰出金の合計

出典 2014年度地方財政対策の概要

口に占める20-64歳生産年齢人口比率も県単位で比較すると、カルマルの55.7%からストックホルムの60.7%まで。市町村単位でも、50%を切っている自治体は少なく、極端な年齢構成比の地域格差は見られない。

その大きな要因は公共部門にある。全雇用者に占める公共部門雇用者比率(2012年)をみると、日本に比べれば全国的に公共部門で働く者が多く、457万雇用者の約3割が国、県、市町村など公共部門で働く。市町村単位でみるとさらに明確であり、北部では女性労働者の約6割が公共部門、男性を含めてみても4割弱が公共部門で働いている。一方、大都市部では民間部門中心の雇用となる。こうした傾向は日本でもあるが、傾向はより顕著である。

地方自治体の主な仕事は、市町村は高齢者・児童などの福祉と教育、県は医療。これらに従事する生産年齢人口がいるから、高齢者ばかり居住の地域にならず、地域格差の是正に寄与しているのである。一方で、日本の就業者に占める公務員比率(2010年)は各県毎に3%から5%ほどで平均3.4%。雇用者に占める比率でなく就業者に占める

比率であること、労働力調査における各都道府県別産業別就業者数の統計では「サービス業(他に分類されないもの)」の中に公務労働の一部が含まれているが、それを加味しても極めて少ない。

もう一つは大都市部への人口の集中について。国連は世界の都市化推計(World Urbanization Prospects)を公表しているが、この中で、世界の都市化、都市圏人口について整理している。ここで用いられる都市圏とは、必ずしも行政区域としての都市を示しているわけではなく、人口集中地域としての都市圏を意味している。

都市圏人口を大きい順に10位までみると、1950年時点では1位がニューヨーク、2位が東京、3位がロンドン、4位がパリ、そして9位にシカゴと、良く知られた先進国の大都市圏も上位に名を連ねていた。それらの都市の多くは次第に順位を下げ、東京以外では、中国、インド、南米などの大都市が上位を占めるようになってきた。2014年では、東京圏、つまり東京以外に埼玉や神奈川を含んだ圏域が3,783万人と圧倒的な大ききで、続いてデリーの2,495万人、ニューヨークが8位で1,859万人。ロサンゼルスは20位、パリは25位、ロンドン

表3 2015年度新設「人口減少等特別対策事業費(仮称)」の算定に用いる指標案

取組の必要度 (現状の指標が悪い団体に割増し)	取組の成果 (指標を改善された団体に割増し)
<ul style="list-style-type: none"> ・人口増減率 ・転入者人口比率 ・転出者人口比率 ・年少者人口比率 ・自然増減率 ・若年者就業率 ・女性就業率 ・有効求人倍率 ・一人当たり各産業の売上高* 	<ul style="list-style-type: none"> ・人口増減率 ・転入者人口比率 ・転出者人口比率 ・年少者人口比率 ・自然増減率 ・若年者就業率 ・女性就業率

*第一次産業(農業)産出額、製造品出荷額、小売業年間商品販売額、卸売業年間商品販売額の合計
出典 2015年度地方財政対策の概要

が27位となっており、年々順位を下げている。このように、東京圏への一極集中の異常性が目立つ。大都市集中という日本的傾向は今後も続くと考えられ、2030年推計でも、人口減少は始まるものの変わらず東京がトップで3,700万人を維持する。上位10都市圏では、東京以外すべて途上国、新興工業国の大都市圏となる。こうした国々は、国として人口爆発という途上国的人口増加とともに大都市圏も人口増となるが、日本の場合は、少子高齢化という先進国的人口問題が生じ、人口減さえ生じてくる中で東京圏への人口集中である。このことは一方で過疎化の急激な進行を意味する。

これまで、東京のような大都市を都市の活力の観点から肯定的に評価し、様々な都市問題を再開発や建蔽率・容積率の緩和等、器を大きくすることで対処してきた。経営規模としての、すなわち行政区域としての都市規模については議論されるが、住みよい規模として、すなわち、人口集中地域としての都市圏規模の議論は少ない。

合併市町村の人口や面積等、実情を反映した地方交付税算定のため、本年度から標準面積の基準や補正などの見直しが進められる。統廃合が困難な消防施設、移動距離が大きくなったごみ収集費などが考慮され、概ね合併の算定特例の7割くらいが永続化される。合併の経済効果を過大評価してきた部分に修正を行うこととなった。

昨年度創設の「地域の元気創造事業費」は地域経済活性化の成果と行政改革の取組、本年度新設の「人口減少等特別対策事業費(仮称)」は取組の必要度及び取組の成果を反映し、地方の努力により捻出し、財政健全化と地方創生の両立に配慮するものとされる。しかし、地方が現在の状態になっているのは多様な結果であり、自治体や住民の頑張りがばかりに期待するのは酷である。臨時職員でない公務員雇用に目を向けるべきである。

おわりに

今のところ地方創生の取り組みにはあまり期待できるものを感じとれないが、地方交付税については、期待しつつ今後の動向に注目したい。少子高齢化対策としては、もう一つ、労働時間短縮もあげておきたい。児童手当や保育所増設もいいが、基本的には両親が働きすぎているのは、うまく機能しない。公務員の雇用条件を民間並みにではなく、民間の雇用条件を公務員並みに。女性の働き方を男性に近づけるのではなく、男性の働き方を女性並みに近づけることである。そうでない方向に来てしまった今日では、かつての女性並みにといった方が正確であるが。

(ほしの いずみ)

〔特論Ⅰ〕特別会計・財政投融资と「戦後以来の大改革」

関口 浩

法政大学社会学部教授

厄介な特別会計の分析

この予算分析をする際に、毎年頭を悩ませるのが、特別会計である。予算政府案（「平成21年度予算」までは「財務省原案」の呼称）が閣議提出され、財務省から資料が配布されるのであるが、2015（平成27）年度の予算規模でみると、一般会計が総額約96.3兆円であることはすぐに把握できる。けれども特別会計は、近年の特殊事情で創設された東日本大震災復興特別会計を除いてはその時点ですべてを一覧できる資料はなく、総額を把握するだけでもかなり手間がかかる。今回は年末に衆議院議員総選挙が行われ、1か月ほど閣議提出が遅れ、本原稿執筆締切も延びたため、財務省が2月に入り公表した資料「特別会計の歳出（27年度予算）」で特別会計の歳出総額403.6兆円という公式の数値を入手できた。これによると特別会計は総額でみたとき、一般会計の約4.2倍の規模になる。このことだけに注目すると特別会計が我々の生活に一般会計の4倍以上にも増した影響を及ぼしているかの如くにみえるのであるが、実はそう単純なものではないのである。

特別会計に関するこの単純でない問題は直後に述べるとおり古くから指摘されているものであり、それが近年の特別会計改革につながる一因ともなっている。日本の財政学を築いた一人ともいえる井藤半彌教授は昭和20年代の書物で、一般会計を樹

木の幹とすると特別会計はそこから出る枝のようなものであり、太い枝細い枝があるように、その重要度が各特別会計でかなり異なるとたとえられている。そして、わが国では予算の会計間・会計内での区分である勘定間で金銭の出入りがあるため、本来はその二重計算を排した純計ベースで予算の議論をしなければならないものの、そのためには「わが国の行政制度全般に関する知識が必要であり、会計制度及び行政制度全体に精通していなければならぬ」と国民が予算の真の姿をとらえにくいことを60年近く前に指摘されているのである。今日に至っても、予算政府案が示された直後の資料そのものをみただけでは、とても真の予算の議論をする域には達せないのである。加えて、かつて佐藤進教授が「国際的にみてわが国ほど多様な特別会計を持つところはない。…官僚支配の特別構造からしか理解できない」と指摘されていたが、特別会計改革により会計数が減少しつつある現在に至っても、特別会計の真の姿を把握する環境はあまり変わっていないといえる。

2015（平成27）年度特別会計の全体像

表1は財務省が公表し、一般大衆が入手可能な2015（平成27）年度特別会計に関するデータに基づいて、既に決算が出ている2013（平成25）年度の当初予算および決算のデータと、執行中の2014年度当初予算のデータを加えて示したもの

である。けれども前述のとおり、これをみることで直ちに何か意味あることが導き出されるわけではない。それでも概観することで、2015（平成27）年度現在、14あることになる特別会計の中での総額順位で比較してみると、①「国債整理基金特別会計」（一般会計又は特別会計からの繰入金等を財源として公債、借入金等の償還及び利子等の支払いを行う経理を他の会計と区分するために設置）が206.8兆円と最も多く、続いて②「年金特別会計」（労働者の年金保険事業〔厚生年金保険〕や健康保険事業〔政管健保〕、自営業者等の年金事業〔国民年金〕、船員保険事業等を経理するために設置）が84.0兆円、③「交付税及び譲与税配付金特別会計」（地方交付税、地方特例交付金及び地方譲与税の配付に関する経理を明確にするために設けられている整理区分特別会計）が53.7兆円となっていることがわかる。総額ベースでみると国債整理基金特別会計が突出していることがわかるが、予算制度の国際比較で特別会計の存在が議論されることもあってか、財務省編『特別会計のはなし』には「上記の諸国（注：主要先進国）では、我が国の特別会計歳出の約半分を占める国債整理基金特別会計に相当するものの大部分は、国庫の資金繰りの問題として、そもそも予算計上されていない点に留意が必要」とわが国なりの同特別会計の存在意義が説明されている。

特別会計は財政法第13条第2項に根拠があり、①特定の資金を保有して、その運用を行う場合、②国が特定の事業を行う場合、③一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合に設けられるとされているが、現行の特別会計それぞれがいずれの根拠に分類されるかを正確に見極めることは難しいとされている。そもそもこうした規定解釈の問題が指摘され続けているうえに、予算を編成・実行する際によるべき根本原則とされる予算原則からみても特別会計の存在は問題になる。それは予算原則の一つである統一性の原則であり、予算が複数存在すると財政操作の可能性が生まれるため、それを避けるために単一の予算に収入と支出が計上されるべきであるというものである。財政法第13条第2項そのものが、統一性の原則から逸脱

しているのである。

さらに、財務省が予算政府案閣議提出の時点でわずかに公表している特別会計の資料などに基づいた表1をみると、各会計で歳入総額と歳出総額が一致していないものがある。例えば、財政投融资特別会計財政融資資金勘定では、2015（平成27）年度歳入予算総額は33兆850億円であるのに対して、歳出予算総額は32兆8,814億円である。資料のどこをみても、この不一致を解決してくれる糸口が見いだされないのである。この段階で多くの場合、予算分析の挫折が起きてしまう。ところが、2013（平成25）年度決算の欄をみると、歳入決算総額29兆5,005億円に対して、歳出決算29兆136億円では相変わらず歳入・歳出の不一致がみられるが、歳出総額に積立金として積み立てる額4,869億円を加えてみると、合計29兆5,005億円となり、会計の資金の出入りが一致することがわかる。2007（平成19）年に制定された特別会計法第58条には、財政融資資金勘定で決算上剰余金を生じた場合には、所定の方法で算出された金額を積立金とする主旨が規定されている。字句通り律儀に従うと、積立金は決算をして剰余金が発生した場合に考えるものであり、決算剰余金が確定されていない予算段階での積立金はあり得ず、予算計上はできないという財務経理上の観念によるのかもしれない。井藤半彌教授がいわれていたように制度に精通していなければ、とてもこの問題を解決することはできそうにない。表1には紙面の許す限り、このような積立金・繰入金等を掲載しようとしたが、スクリーンのかかった部分がそれである。

また、佐藤進教授は前述のように、特別会計の存在を官僚制と結びつけて論じておられたが、表1にみられるように、各特別会計には所管官庁がある。このような実態が、特別会計の隠れ借金や「補正廻し」を招来しているというわが国の予算制度の問題点として指摘され続けられてきているが、紙面の都合で詳述はしない。

表1 2013(平成25)年度の予算・決算から2015(平成27)年度までの特別会計予算の枠組み

(単位：億円)	2013(平成25)		2014(平成26)	2015(平成27)		
	予算	決算	予算	歳出 純計額	歳出純計額から 国債償還費、社 会保険費等を除 いた額	
国債整理基金特別会計(所管：財務省)						
歳入	2,229,962	2,250,100	2,140,861	2,068,455		
公債金収入	1,249,314	1,195,790	926,367	1,157,768		
一般会計より受入	209,661	204,489	232,693	234,497		
その他特会より受入	622,080	596,654	679,841	645,813		
歳出	1,949,962	1,986,230	2,140,861	2,068,455		
債務償還費	1,780,952	1,840,775	1,988,597	1,909,052		
利子および割引料	118,082	98,943	132,906	131,524		
債務償還費(復興債)	45,449	45,226	16,460	25,077		
	(翌年度繰入)	263,870				
労働保険特別会計(所管：厚生労働省)						
歳入	11,388	11,492	70,583	70,197		
	(積立金補足)	434				
歳出	10,633	9,958	69,125	68,635	36,227	11,159
	(支払備金等)	1,968				
年金特別会計(所管：厚生労働省)						
歳入	783,633	782,042	797,598	840,223		
歳出	783,633	768,735	797,598	840,223	607,823	6,645
基礎年金勘定	221,550	214,314	224,353	233,943	220,954	870
国民年金勘定	49,842	49,019	45,360	41,919	8,511	567
厚生年金勘定	395,625	389,197	410,886	441,345	270,466	1,084
健康勘定	97,317	97,233	98,261	103,778	88,676	26
子供・子育て支援勘定	15,317	15,118	14,888	15,315	15,299	180
業務勘定	3,937	3,814	3,851	3,922	3,918	3,918
	(積立金等)	13,308				
交付税及び譲与税配付金特別会計(所管：内閣府、総務省、財務省)						
歳入	554,201	560,063	541,100	537,170		
租税	25,957	25,757	27,639	31,368		
借入金	333,173	333,173	331,173	328,173		
他会計より受入	188,088	187,807	167,846	164,929		
歳出	549,765	537,492	527,566	525,759	192,972	34
地方交付税交付金	186,661	175,955	163,230	164,223		
地方譲与税譲与金	259,022	25,508	27,564	26,854		
国債整理基金特別会計へ繰入	335,918	334,692	334,902	332,787		
財政投融资特別会計(所管：財務省、国土交通省)						
財政融資資金勘定						
歳入	306,602	295,005	382,334	330,850		
公債金	110,000	107,000	160,000	140,000		
財政融資資金より受入	162,290	157,709	197,054	164,671		
歳出	302,642	290,136	379,468	328,814	143,095	58
財政融資資金へ繰入	116,000	107,000	166,000	140,000		
国債整理基金特別会計へ繰入	173,244	171,597	207,429	177,811		
東日本大震災復興国債整理基金特別会計へ繰入	6,967	6,967		5,500		
	(積立金)	4,869				

投資勘定							
歳入		11,344	12,325	3,174	5,059		
	前年度剰余金受入	2,221	2,311	881	3,625		
	配当金収入	992	1,612	1,176	1,184		
歳出		11,344	9,949	3,174	5,059	2,759	2,759
	産業投資支出	2,838	1,445	3,172	2,757		
	一般会計へ繰入	2,004	2,004		2,300		
		(翌年度繰入等)	2,376				
特定国有財産整備勘定							
歳入		569	799	502	489		
	国有財産売却収入	152	280	112	290		
歳出		433	343	502	489	487	487
	特定国有財産整備費	370	339	455	476		
		(翌年度繰入)	456				
地震再保険特別会計(所管:財務省)							
歳入		1,134	1,148	1,294	1,392		
歳出		1,134	71	1,294	1,392	1,392	1,392
		(積立金)	1,077				
自動車安全特別会計(所管:国土交通省)							
歳入		24,143	1,214	1,210	1,260		
歳出		24,143	474	535	576	563	563
		(繰入等)	740				
空港整備勘定(社会整備資本整備事業特別会計から経過勘定として平成26年度から自動車安全特別会計に統合)							
歳入		3,450	3,845	3,669	3,707		
歳出		3,450	3,315	3,669	3,707	2,952	2,952
エネルギー対策特別会計(所管:内閣府、文部科学省、経済産業省、環境省)							
歳入		75,652	74,367	119,943	115,011		
歳出		75,652	77,152	116,456	113,272	11,433	11,433
		(繰入等)	10,938				
貿易再保険特別会計(所管:経済産業省)							
歳入		2,091	480	2,041	2,196		
歳出		2,091	145	2,041	2,196	2,196	2,196
		(積立金)	335				
特許特別会計(所管:経済産業省)							
歳入		3,079	3,239	3,131	3,132		
歳出		1,148	1,076	1,261	1,404	1,403	1,403
		(翌年度繰入)	2,163				
食糧安定供給特別会計(所管:農林水産省)							
歳入		23,186	16,500	14,882	14,305		
歳出		22,994	14,399	14,694	14,145	10,860	10,860
国有林野事業債務特別会計(所管:農林水産省)							
歳入		3,044	3,014	3,154	3,226		
歳出		3,044	3,014	3,154	3,226	0	0
森林保険特別会計(所管:農林水産省)							
歳入		93	84	88			
歳出		42	17	42			
(平成26年度中に廃止)							
外国為替資金特別会計(所管:財務省)							
歳入		22,062	33,273	24,250	26,223		
	運用収入	20,752	24,074	22,939	24,713		
	外国為替等売買差益	1,300	9,021	1,300	1,500		
歳出		15,768	1,179	16,352	16,090	3,686	3,686
	国債整理基金特別会計へ繰入	12,302	790	12,624	12,404		
	予備費	3,000	0	3,000	3,000		
		(繰入等)	32,095				
東日本大震災復興特別会計(所管:国会、裁判所、会計検査院、内閣、内閣府、復興庁、ほか12省)							
歳入		53,024	67,703	36,464	39,087		
歳出		53,024	44,067	36,464	39,087		
		(翌年度繰入)	23,636				

出所:財務省資料より作成。

表2 特別会計歳出純額の推移

特別会計歳出純額			
	2013 (平成25)	2014 (平成26)	2015 (平成27)
国債償還費等	(単位：兆円)		
	84.0	91.7	90.4
	歳出純額に占める割合(単位：%)		
	45.3	47.0	46.3
社会保障給付費	(単位：兆円)		
	57.8	58.9	62.6
	歳出純額に占める割合(単位：%)		
	31.2	30.2	32.1
地方交付税交付金	(単位：兆円)		
	20.0	19.3	19.3
	歳出純額に占める割合(単位：%)		
	10.8	9.9	9.9
財政融資資金への繰入れ	(単位：兆円)		
	11.6	16.6	14.0
	歳出純額に占める割合(単位：%)		
	6.3	8.5	7.2
復興経費	(単位：兆円)		
	3.8	3.0	3.2
	歳出純額に占める割合(単位：%)		
	2.0	1.5	1.6
その他	(単位：兆円)		
	5.8	5.8	5.6
	歳出純額に占める割合(単位：%)		
	3.1	3.0	2.9
特別会計純計額	(単位：兆円)		
	歳出純額に占める割合(単位：%)		
	100.0	100.0	100.0

出所：財務省資料より作成。

2015（平成27）年度特別会計の純計額からみられる事態

今回は、前述の通り原稿締切が遅れたため、特別会計の実態に迫りうる資料ともいえる「特別会計の歳出(27年度予算)」を入手できた。ここには制度に精通していなくとも比較的理解可能な、特別会計歳出の純計額が示されている。これに、2013(平成25)年度予算以降のこのデータを加えて掲げたのが表2である。これは会計間・勘定間の重複を除いた数値であり、有用なデータといえる。

近年、一般にわが国の財政は一般会計で社会保障関係費が急増しており、そのための財源が必要であると声高にいわれる。それは否定できない事実である。表2には各年度の各費目にその純計額が示されているとともに、各年度でそれら各費目の純計額が特別会計全体の純計額に占める割合も示されている。2015(平成27)年度でみると、社会保障給付費は32.1%であり、特別会計の3分の1を占めていることがわかり、確かに一般会計で首位を占める社会保障関係費の急増と歩調を合わせていることがわかる。けれども、表2をみてみると、それ以外の事実が浮き上がってくるのである。それは社会保障給付費以上の割合を占めている費目が存在することである。それは国債償還費等であり、46.3%と特別会計の半分に迫る勢いになっている。前述の財務省の説明にあるように、主要先進国で国庫の資金繰りを予算計上している国が他にないにしても、この国債償還の問題はさまざまな方面に影響を及ぼすといえる。1973(昭和48)年の石油危機以降、それまでの高度経済成長時代とは一転して、国家財政・地方財政ともに財政難が叫ばれ続けているが、2008(平成20)年に長期債務残高の国内総生産に占める割合が、主要先進国でイタリアを追い抜き最高となったわが国の現実を如実に表しているものである。2013年度には45.3%、2014年度には47.0%と微増傾向が続いている。また、とりわけ消費税増税とともにより関心が高まった社会保障についても、特別会計純計

額での社会保障給付費をみると、2013年度には31.2%、2014年度には30.2%、そして2015（平成27）年度には32.1%と、これまた増加している。そこで表2で、2015年度特別会計全体に占める各費目純計額の割合を、前年度の値と比較してみると、地方交付税交付金が横ばいであるのを除いて、社会保障給付費だけが増加しており、その他の費目は減少せざるを得ない状況になっていることが見て取れる。

この純計額からわかることは、国債償還問題がかなりの度合いでわが国の財政上の問題を占めていることであり、そのような難問が突きつけられている中で、高齢化社会がとうの昔に過ぎ去り、高齢社会も過ぎて、既に超高齢社会になって10年を経た現在、おまけに少子化が進行する中で、財政上、社会保障問題が国債償還問題を追うかのごとく、すさまじい勢いで迫っているという事実である。別稿で詳細に述べられているはずであるので本稿ではあまり立ち入らないが、あるべき政策を本質的に見直さなければならないといえる。少子化に関連しては、壊れたぜんまい仕掛けのように、保育所整備を連呼しているのみのようであるが、保育所を単に増設することが将来を見据えて、世界に誇れる日本国民を育成するためにもっともよい方法なのか、ほとんど議論されていないように思われる。単に女性の社会進出を促進し、出生率を上げるためだけの目の利益や得票のために踊っているように見えてならない。子どもを育成するためには目に見えない費用があり、それをどうすくい上げていくかの議論が少ない。保育所を整備するにしても母子が近接する職場内保育所を増やしたり、また保護者の育児休暇を弾力的に実施したりできる社会の創出こそが、財政に著しい負担を求めず、心ある国民を育成できる近道と思えてならない。働き方に工夫が求められているのである。グローバル化が進む中で、法人税の税率引下げ等がいわれ、弱者いじめという声もある。そもそも法人税はその実態が不明瞭で、最終負担を巡っての議論も多く、短絡的に弱者いじめと結論づけにくい。法人税引下げが世界の潮流であるとしたら、さまざまな事柄を考え合わせる

と、それを受け入れる必要性はある。それと同様に、日本社会が大きく変わる中で、生活の核となる家族の保育や介護にいたわりの目を向けられない企業や組織に対しては、制裁金を課し、それを財政再建に資するのも一つの道である。同郷の深谷出身で、日本の経済界の大御所である渋沢栄一は、経済と道德の共存を説いていたはずである。このようなことが「戦後以来の大改革」に含まれる必要性があろう。

こうした政策の見直しをいうのは、表1にあるように、予算ベースでは時の経過とともに各年度間で金額の微増がみられたりするものの、各会計の相対的割合がほとんど変化していないからである。また、予算と決算を比較すると、乖離しているものもかなりみられる。乖離していないものが最善の予算執行かというところ、これも年度末の無駄遣いに象徴される事態を引き起こし続けている。借金が累積し、少子高齢状態が継続している中で、限られた予算をいかに使うか、特別会計をいかに有効に機能させていくか、根幹から考える必要に迫られているのが、2015（平成27）年度予算には強く突きつけられた切実な事態であるといえよう。

昨年度よりやや縮小気味の財政投融资計画

財政投融资は、かつては金融的に集められた公的資金を一般財政とは別ルートで投資または融資する政府の投融资活動であったと、戦後大蔵官僚になりその推移を間近で見てこられた山村勝郎教授は、雪降る金沢で講義されていた。そして第2次世界大戦後、財政投融资が果たした功罪を論じられているが、財政投融资制度は、次第に時代に適合しなくなってきて2001（平成13）年に主として民間的な色彩が注入される改革が行われた。

現在の財政投融资はその計画額でみた場合、2000（平成12）年度に37.5兆円（一般財政投融资ベース）であったものが、次第に縮小して2008（平成20）年度に財政投融资計画額が13.9兆円（改定額では16.6兆円）で底を打って以来、微増して推

移しており、2014年度には16.2兆円（改定額では16.3兆円）で、2015年度は14.6兆円という規模である。改革前の4割弱になっているが、国家信用を背景にした国債の一種である財投債などを財源として、政策的に必要でありながら、民間金融では困難な長期資金の供給等をするための投融资活動として、存在し続けているのである。そして、2015年度財政投融资計画は当初計画ベースで前年度より1.6兆円(9.6%)ほど減少している。

2015（平成27）年度の財政投融资を用途別にみた場合、①中小零細企業34.5兆円（財政投融资計画全体の23.3%）、②農林水産業0.4兆円(2.7%)、③教育1.0兆円(6.8%)、④福祉・医療0.8兆円(5.8%)、⑤環境0.06兆円(0.4%)、⑥産業・イノベーション0.9兆円(6.2%)、⑦住宅0.7兆円(4.8%)、⑧社会資本3.9兆円(26.7%)、⑨海外投融资等1.4兆円(9.6%)、⑩その他2.0兆円(13.7%)となっている。財政投融资計画全体に占める割合を前年度と比較した場合、④福祉・医療、⑥産業・イノベーションが1.0%、②農林水産業が0.7%微増しているが、⑩その他を除くと、⑧社会資本が0.9%、⑦住宅が0.4%、③教育が0.2%微減している。

また現行の財政投融资は資金供給方法の別で①財政融資、②産業投資、そして③政府保証の3つに分けられている。①財政融資は、表1の財政投融资特別会計の財政融資資金勘定で経理を行っているが、財投債発行により金融市場から調達した資金などを特別会計（平成27年度は食料安定供給特別会計とエネルギー対策特別会計）、地方公共団体、政策金融機関、独立行政法人などを通じて政策的に必要な分野に融資を行うものである。②産業投資は、表1の財政投融资特別会計の投資勘定で経理を行っているが、同勘定が保有するNTT株やJT株の配当金、国際協力銀行の国庫納付金を原資として、産業の開発と貿易の振興のための投資を行うものである。そして③政府保証は政策金融

機関や独立行政法人などが金融市場で資金調達する際に政府保証をつけるものとされている。

2015年度の財政投融资計画の縮小は、日本政策金融公庫の中小企業向け融資が①政策融資1兆2,760億円、②産業投資240億円、③政府保証1,100億円の合計1兆4,100億円となっているが、昨年度の同融資の①1兆4,650億円、②産業投資455億円、③政府保証1,100億円の合計1兆6,205億円と比較すると、7.3%減少したことが主因とされている。計画全体として金額的には減少しているが、地域活性化に結びつく取り組みとして、事業継承により地域雇用を拡大する場合には基準金利を0.4%減じたり、Uターン・Iターン者の創業支援などには各貸付金利から最大0.3%減ずるための資金を確保したとしている。また2015年度の新規事業として、昨今問題化しているバス路線など地域公共交通網の再編事業に地域の民間企業と鉄道建設・運輸施設整備支援機構が共同出資すべく10億円が計上されている。

さらに福祉医療サービスの基盤強化のために医療・介護・社会福祉施設整備推進のための所要の貸付規模を確保することや、保育所までは延長保育があったものの学童保育ではそれができないことから派生する「小1の壁」に対処すべく放課後児童クラブの貸付対象を従来の社会福祉法人や日本赤十字社からNPO法人などまで拡大するための資金として独立行政法人福祉医療機構に財政融資で4,608億円確保している。

地方創生や子育てに傾注している傾向がみられるのであるが、単に従来の施策にそのまま適用しているだけのものもみられ、結果として問題の根本的解決に結びつかない、焼け石に水の感を否めないものがある。2015（平成27）年度は具体策を明示し国民の支持を得られた「戦後以来の大改革」を大胆に進めるべく予算を執行する年度にしなければならないと思われる。

（せきぐち ひろし）

〔特論Ⅱ〕地方創生と2015年度予算

兼村 高文

明治大学大学院ガバナンス研究科教授

はじめに

4月の統一地方選挙を控えて政府与党は、アベノミクスを地方でも実感してもらうため内閣府に地方創生本部を設置し、新たな地方活性化策として地方創生事業をはじめた。地方創生事業はこれまで省庁別に支出していた地方への補助金を地方創生本部に集めて、集中的に配分するものである。地方活性化は国がさまざまなメニューを用意し実施してきたが、地域格差は拡大し東京への一極集中も収まっていない。地方創生事業は成果を上げられるのか。これまでの地方活性化事業をレビューしながら、2015年度予算（一部2014年度補正予算）で始められる地方創生事業を検討してみたい。

これまでの地方活性化の取り組み

戦後の定住状況を国土開発計画とともにサーベイしてみると、昭和30年代に国は重化学工業を中心に拠点開発を進めたことで都市集中を招いた結果、昭和37年に策定した「全国総合開発計画」（旧全総）の基本的課題には、都市の過大化の防止と地域格差の是正をあげていた。地方圏からの転出超過はすでに昭和37年がピークであった。つづく新全総から四全総までの計画文中には“過疎過密”の文字が散見され、四全総では東京一極集中を是正するため“多極分散型国土の構築”を計画

目標としていた。つづく五全総となる「21世紀の国土のグランドデザイン」（平成10年閣議決定、目標年次平成22年～27年）では、基本目標として多軸型国土構造形成の基礎づくりを掲げ、その背景の1つに人口減少・高齢化時代をあげていたのである。

昭和41年に政府の報告書で初めて過疎の用語が用いられたが、この現象はすでに30年代から起こっていたのであり、5つの全総を振り返ってみても、そのことがつねに指摘され課題としてあげられていた。そして今日でもなお過疎問題が重点課題として取り上げられることは、依然として解決されない困難な問題であることを示している。

これまで国が取り組んできた過疎対策を振り返ると、いまだなぜか記憶に新しい竹下内閣の「ふるさと創生事業」が想起される。昭和63年から翌年にかけて市町村に用途自由の資金1億円を地方交付税の交付団体に配分し、地域活性化につなげようとした事業である。金塊の購入や記念モニュメント、温泉掘削、預金などユニークな用途が話題となる一方でばらまきの批判も寄せられた。また平成11年に子育て支援や地域経済振興などを目的に小淵内閣で6千億円分の「地域振興券」が国民に配られた。子育て世帯や生活保護受給者の支援と消費喚起を目的に国民1人当たり2万円分の商品券が配られたが、結果的に消費拡大にはつながらなかった。さらに平成18年の第1次安倍内閣では「頑張る地方応援プログラム」があった。地方の活力なくして国の活力はないとの所信表明演説から、

やる気ある地方が取り組む独自のプロジェクトに3年間にわたって3千億円を交付税措置するものであった。そして民主党政権に代わってもマニフェストに掲げた地域主権改革に則ってひも付き補助金の一括交付金化が決められ、地域の知恵や創意を生かす財源として平成23年予算に一括交付金(地域自主戦略交付金)が約5千億円計上された。

これらの地域活性化を目指した国の施策は、これまでその結果を十分に検証することなく終わり、再び地域の問題が浮上すると国は地方に資金を渡して自らのアイデアと責任で取り組むことを求めてきた。個々には成果が見られた事例もあったであろうが、国全体で過疎過密が改善することはなく、政府も言及している日本創成会議の「消滅都市」の可能性が現実味をもって語られている状態にある。

地方創生本部の設置と 地方創生法等の施行

2014年6月に閣議決定されたいわゆる「骨太方針」では、人口急減・超高齢化の流れを変えるために、若者世代の支援を進めて2020年を目途にトレンドを変えることで、50年後にも1億人程度の安定的な人口構造の保持を見込むことが述べられた。そして2015年度予算の概算要求の基本方針には、「骨太方針」および「日本再興戦略」等を踏まえた「新しい日本のための優先課題推進枠」が設けられた。これらにより、9月の内閣改造で内閣総理大臣を本部長とする「まち・ひと・しごと創生本部」が内閣府に設置され、新たな内閣府特命担当大臣として、石破茂氏が地方創生大臣として任命された。地方創生本部では、地域づくりを進めるために3つの視点として、「若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現」、「東京一極集中の歯止め」、「地域の特性に即した地域課題の解決」をあげ、さらに“しごと”と“ひと”の好循環を実現するために4つの目標として、①地域における安定的な雇用の創出、②地方への新しいひとの流れをつくる、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、④時代に合った地域をつくり安心な暮らしを守るとも

に地域と地域を連携する、をあげて、魅力あふれる地方を創生することで経済の回復を全国津々浦々で実感できるようにしますと述べている。

地方創生のための具体的な動きは、2014年11月6日に地方創生の理念等を定めた「まち・ひと・しごと創生法案」と活性化に取り組む地方自治体を国が一体的に支援する「地域再生法の一部を改正する法律案」の関連法案が可決・成立し同時に施行されスタートした。まち・ひと・しごと創生法の第1条には、「少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくために、まち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施する。」と述べている。ここで、“まち”は「国民一人一人が夢や希望を持ち潤いのある豊かな生活を安心して営める地域社会の形成」であり、“ひと”は「地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保」、であり、“しごと”は「地域における魅力ある多様な就業の機会の創出」であり、これらを一体的に推進することで目的の実現を目指すものである。

地方創生法の施行と同時に、国は「長期ビジョン」として人口問題の克服に向けて2060年に1億人程度の人口を確保することと、成長力の確保に向けて2050年代に実質GDP成長率1.5～2%程度を維持する中長期展望を提示した。また中期の政策目標・施策の「総合戦略」(2015～2019年度の5か年)を策定した。「総合戦略」では、2020年の基本目標として、地方の若者雇用創出30万人、女性就業率73%(2013年70.8%)、地方・東京圏の転出入均衡、結婚希望実績指標80%(2010年68%)などを掲げ、それに係る重要業績評価指標(政策ごとの達成すべき成果目標KPI)として、農林水産業の成長産業化〔6次産業市場10兆円：就業者数5万人創出〕、地方移住の推進〔年間移住あっせん件数11,000件〕、企業の地方拠点強化〔拠点強化件数7,500件、雇用者数4万人増〕、ワークライフ・バランス実現〔男性の育児休業取得率13%(2013年2.03%)〕などを示した。これを受

表1 2014年度補正予算におけるまち・ひと・しごと創生関連事業

(単位: 億円)

まち・ひと・しごと創生総合戦略における政策パッケージ	担当府省庁	事業名	補正額
①地方におけるしごとづくり、安心して働けるようにする	内閣官房	「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」の策定支援	1
	内閣府	プロフェッショナル人材事業 など	19
	総務省	地域経済活性化に資するコンテンツの海外展開支援事業 など	45
	農林水産省	新規就農・経営継承総合支援事業 など	145
	経済産業省	小規模事業者支援パッケージ事業 など	571
	国土交通省	地域観光振興緊急対策事業	5
	環境省	海岸漂着物等地域対策推進事業 など	38
②地方への新しいひとの流れをつくる	総務省	ふるさとテレワーク推進事業 など	19
	農林水産省	農山漁村活性化プロジェクト支援交付金	19
③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる	内閣府	地域少子化対策強化交付金	30
	厚生労働省	待機児童解消加速化プランの推進(保育所等の緊急整備) など	123
④時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する	内閣府	地域再生戦略交付金	50
	総務省	G空間防災システムとLアラートの連携推進事業 など	5
	経済産業省	石油製品供給安定化促進支援事業 など	97
	国土交通省	鉄道施設の安全・バリアフリー化等対策事業 など	124
	環境省	循環型社会形成推進交付金	285
その他財政的支援(国家戦略特区・社会保障制度・税制・地方財政等)	内閣府	地域住民生活等緊急支援のための交付金(地方創生先行型)	1,700
	総務省	ふるさと納税の手続簡素化及びPR	2
計			3,275

出所: 内閣官房「まち・ひと・しごと創生本部」事務局。

けて地方自治体では、地域の状況を踏まえて「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」づくりを進めているところである。

2014年度補正予算と2015年度予算案で措置された地方創生事業

地方創生に関連する事業は、すでに2014年度補正予算に「総合戦略」の先行的実施として1,982億円(再掲事業を含めると3,275億円)が計上されている(表1を参照)。このうちには、地域住民生活等緊急支援のための新たな交付金(地方創生先行型)が1,700億円、地域再生計画に基づくモデル事業に50億円などが配分されている。新たな交付金はプレミアム商品券や地方移住支援などに支出され、地域再生計画は北海道下川町のバイオマスを使った熱電供給施設の建設や宮城県石巻市の生鮮市場を核とした市街地の観光拠点化など21事業が第1弾として認定されている。

2015年度予算案で地方創生関連事業でとくに予算措置されたものは、①総合戦略等を踏まえた個別施策(社会保障の充実に係るものを除く)に7,225億円(補正予算で措置した3,275億円と合わせ

ると1兆円超)が計上されている。ここでは「総合戦略」の4つの目標(i地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする(1,744億円)、ii地方への新しいひとの流れをつくる(644億円)、iii若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる(1,096億円)、iv時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する(3,751億円))別に計上されている(個別には表2を参照)。また②まち・ひと・しごと創生事業費(仮称)の地方財政計画の歳出として1.0兆円が計上され、そして③社会保障の充実に国と地方合わせて1.36兆円が措置されている。社会保障の充実に国の当初予算に地方財政計画を合わせると3兆円超の規模となる。

地方創生事業の見通しと国の姿勢

地方の危機感をいたずらに煽ったと言わざるをえない「消滅都市」の議論の中で登場した安倍内閣の地方創生は、成長の実感を地方に届けるためとして地方財政計画にも1兆円を計上して官邸主導で進められている。石破茂地方創生大臣は2014年12月に「長期ビジョン」「総合戦略」の閣議決定を受けて、「人口減少・超高齢化というピン

表2 2015年度予算案におけるまち・ひと・しごと創生関連事業

(単位：億円)

まち・ひと・しごと創生総合戦略における政策パッケージ	担当府省庁	事業名	予算額
①地方におけるしごとづくり、安心して働けるようにする その他6件	内閣府	地方版総合戦略策定支援経費 その他3件	1.4
	総務省	地域経済イノベーションサイクル	23.1
		その他9件	40.7
	法務省	「観光立国実現のための出入国審査の充実」の内数	—
	外務省	国産酒類の活用推進 その他6件	0.7
	文部科学省	文化財総合活用戦略プラン	83.7
		その他6件	109.1
	厚生労働省	地域人材育成の強化	103.2
		その他5件	224.4
	農林水産省	新規就農・経営継承総合支援事業 その他8件	194.8
		その他7件	178.6
	経済産業省	革新的ものづくり産業創出連携促進事業 その他23件	128.7
		小規模事業対策推進事業	46.5
		その他22件	197.1
国土交通省	地域資源を活用した観光地魅力創造事業 その他9件	23.4	
環境省	公共施設への再生可能エネルギー・先進的設備等導入推進事業	190.0	
	その他16件	199.1	
②地方への新しいひとの流れをつくる	内閣府	沖縄科学技術大学院大学（沖縄振興策）	167.3
	総務省	ICTを活用した新たなワークスタイルの実現 その他2件	3.4
	文部科学省	人口減少の克服に向けた私立大学等の教育研究基盤強化	257.5
		その他12件	113.1
	厚生労働省	良質なテレワーク（雇用型）の推進	11.3
	農林水産省	農山漁村活性化プロジェクト支援交付金	61.5
		都市農村共生・対流総合対策	27.5
	国土交通省	テレワークの推進による多様な働き方の実現 その他1件	0.8
環境省	「環境首都水俣」創造事業	1.5	
③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる	内閣府	仕事と生活の調和推進調査研究等 その他2件	0.2
	文部科学省	幼稚園、保育所等の利用者負担の軽減（幼児教育無償化に向けた段階的取組）	323.4
		その他2件	39.7
	厚生労働省	非正規雇用労働者の雇用の安定と処遇の改善	311.9
総合的かつ体系的な若者雇用対策の充実 その他16件		221.5 199.3	
④時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する	内閣府	沖縄振興一括交付金（沖縄振興策）	1,617.6
		地域再生基盤強化交付金	430.7
		地域再生戦略交付金	70.0
		その他3件	209.2
	総務省	集落ネットワーク圏の形成 その他5件	12.1
	文部科学省	学校の規模・配置適正化（へき地児童生徒援助費等補助金に係る部分）その他2件	17.9
	農林水産省	農村集落活性化支援事業	6.0
	経済産業省	地域エネルギー供給拠点整備事業	72.6
	国土交通省	スマートウェルネス住宅等推進事業 その他21件	320.0
		地域公共交通確保維持改善事業	290.1
		その他20件	338.3
環境省	循環型社会形成推進交付金（浄化槽分を除く）その他2件	356.2	
その他財政的支援（国家戦略特区・社会保障制度・税制・地方財政等）	厚生労働省等	社会保障の充実（子ども・子育て支援新制度等）	6,766.0
総計			13,991.0

出所：内閣官房「まち・ひと・しごと創生本部」事務局、2015年1月より作成。

ちをチャンスに変える。地方創生は、日本の創生です。」と述べ、国は国家公務員の派遣や地方創生コンシェルジェによる人材支援、地域経済分析システム（ビッグデータ）の提供、新たな交付金等による財政支援などを表明している。また地方支援は2015

年度税制改正にも盛り込まれている。「ふるさと納税」は納税地からの高価な特産品を当てに人気が出てきていることから限度額が2倍に引き上げられる。例えば年収800万円のサラリーマンの場合6万円が12万円まで可能になる。また都市部から地方へ

の企業移転を促進させるため投資額の7%が法人税から引かれる。ただその一方で石破茂大臣は、競争の結果、格差が生じることはやむをえないとの考えもマスコミに語っている。

国は果たして成長の実感を地方創生で2020年までに届けられるのであろうか。表2の具体的な取り組みをみてもとくに斬新なものは見当たらない。予算額の多い文科省や厚労省の事業も従来とあまり変わらない。2020年までの5年間で「総合戦略」の基本目標が達成できるとは考え難い。

実際に足元の現実は厳しい。総務省が2015年2月に発表した2014年の人口移動報告によると、東京圏の人口集中が再び加速し5年ぶりに10万人超となる一方で、大阪・名古屋圏は2年連続で転出超となったとしている。皮肉にも景気回復が鮮明になるにつれて、雇用を求めて賃金の高い東京へ移動している。東京一極集中の是正を政府は半世紀以上も唱えながら、実態はいまだなにも解消し

てない。むしろ酷くなってきている。

なぜであろうか。もともと経済合理性からすれば、集積のメリットを求めて経済主体は動くので当然の結果でもある。しかも過密都市の弊害であった混雑や環境のマイナスの面は交通網の整備や環境技術の飛躍的な改善で解消されてきた。しかし新たな大きな問題として大震災の可能性が浮上してきた。防災面からは分散都市が喫緊に求められているはずである。地方創生はこうした面からも強調して進められるべき施策である。地方の責任で活性化するのも必要であるが、国の責任としては、大震災発生確率が高まるいまこそ、東京首都機能の分散を地方創生とともに進めるべきである。国会の移転も地方創生事業として進めるべきであろう。地方創生のため自ら行動すべきは国であることをこの際、自覚すべきであり、それを示してこそ地方は行動するのではなかろうか。

(かねむら たかふみ)

