

財政金融をめぐる政策課題

— 特例公債法案、消費税引上げ、日銀金融政策を中心として —

ま え や ま ひ で お
財政金融委員会調査室 前山 秀夫

1. はじめに

平成 24 年 8 月 10 日の参議院本会議において、野田内閣の最大の政治上の課題であった社会保障と税の一体改革関連法案が成立したことにより、今後は平成 26 年 4 月の消費税引上げ（地方消費税と合わせて 8%）に向けた環境整備が焦点となる。消費税引上げの最終的な判断は、平成 25 年秋頃の経済状況を踏まえて決定されることになるため、政府はその前提として、デフレからの脱却を図り、経済を活性化させるための政策に全力で取り組む方針である。しかし、急激な少子高齢化に伴う人口減少、長引く景気低迷、歴史的な円高、欧州債務危機の深刻化に伴う世界的な景気後退、主要国中最悪となっている債務残高など、我が国経済・財政を取り巻く環境は年々厳しさを増している状況にある。

このような中で、一般会計歳入予算の約 4 割を特例公債に依存している財政状況をどのように是正するのか、給付付き税額控除や複数税率の導入を始めとした低所得者対策の具体化をどのように行うのか、デフレ脱却に向けた政府と日本銀行の政策協調はどうあるべきかなど、検討すべき課題は山積している。

本稿では、この 1 年の財政金融をめぐる動きを振り返りながら、平成 25 年の常会において焦点となる財政金融上の主な政策課題について、その論点を整理することとする。

2. 特例公債法案と復興関連予算をめぐる課題

(1) 特例公債法案の成立と新たなルール

ア 特例公債法案をめぐる経緯

戦後初めての特例公債は、当時、未曾有の不況と言われた昭和 40 年不況による税収減に対処するため、「昭和 40 年度における財政処理の特別措置に関する法律」に基づき、昭和 41 年に発行された。その後、第一次石油ショック（昭和 48 年）を契機として大幅な税収減が発生した昭和 50 年には、財政法第 4 条（健全財政主義・建設公債の原則）の特例として、「昭和 50 年度の公債の発行の特例に関する法律」を制定し、本格的な特例公債の発行を開始した。以後、一定期間（平成 2 年から 5 年の 4 年間）を除き現在まで、大幅な特例公債の発行を余儀なくされている。

各年度における特例公債法案は、平成 6 年度以降、予算の成立とほぼ同時期の年度末に成立するのが慣例であったが、平成 22 年 7 月の参議院選挙において、野党が過半数の議席を獲得する「衆参のねじれ」が発生すると状況に変化が生じた。これに伴い、特例公債法案の成立が政治の駆け引き材料となり、平成 23 年度は成立が 8 月までずれ込んだことに続き、平成 24 年度は、9 月を過ぎても依然として成立しない状況となった。

特例公債法案の成立が見込めない状況の中で、平成 24 年 9 月 7 日、政府は 9 月以降の一般会計予算の執行を抑制することを閣議決定した。具体的には、行政活動の維持に不可欠な経費（庁舎賃料等）、安全保障・司法・治安関係の経常経費、医療・介護・生活保護等の抑制が困難な経費などを除き、特例公債金が財源となる全経費について、予算執行の抑制を図ることとした。これにより 9 月から 11 月までの 3 か月間で計 5 兆円程度の執行抑制が行われることとなったが、それでも 11 月末には一般会計の財源がほぼ枯渇する見通しとなった。

予算執行の抑制により、具体的な影響も生じることとなった。地方交付税については、道府県の 9 月交付分を 9 月から 11 月の月割り交付としたことに伴い、その間、道府県が金融機関から一時借り入れた金利負担は 5,700 万円（11 月 8 日時点での総務省把握分）となった¹。その他、独立行政法人・国立大学法人向けの運営費交付金の抑制（50%以上の支払を留保）や民間団体等向け支出の抑制により、大学の教育研究活動、助産師や看護師などの養成所の運営、全国の老人クラブの活動、日本司法支援センター（法テラス）の無料法律相談など、国民生活・経済活動への様々な影響が懸念された。

こうした事態を踏まえ、野田総理大臣は、11 月 8 日の衆議院本会議において、「現下の厳しい財政事情にあっては、いかなる政権であっても特例公債なしで財政を運営することはできない」という認識の下、10 月 19 日の自民・公明との党首会談で、予算と特例公債法案を一体的に処理するルール作りとして、3 つの提案を行ったことを明らかにした。すなわち、①法案の本則を修正し多年度にわたる特例公債の発行を可能とする案、②来年度にそのような法案を提出することを法案の附則に規定をする案、③予算と特例公債法案を一体的に処理することについて与野党間で覚書を交わす案であり、このうち①の場合には、「現行の財政健全化目標を踏まえ、例えば平成 27 年度（2015 年度）までにわたり特例公債の発行を認めるような修正を行うことが考えられる」とした²。

野田総理大臣の提案を受けて、民主・自民・公明の 3 党で協議を行い、11 月 13 日、特例公債法案の成立に向けて、3 党確認書を取り交わした。3 党確認書においては、①平成 24 年度の補正予算において、政策的経費を含む歳出の見直しを行い、同年度の特例公債発行額を抑制する、②現行の財政健全化目標を踏まえ、中長期的に持続可能な財政構造を確立することを旨として特例公債発行額の抑制に取り組むことを前提に、安定的な財政運営を確保する観点から、平成 27 年度までの間、特例公債の発行を認める、③特例公債法案について所要の修正を行い、上記①については附則に、上記②については本則に規定する。以上を前提として、3 党は、特例公債法案を速やかに成立させるとともに、可及的速やかに予算執行の抑制を解除するよう求める、とされた。3 党合意を受けて、特例公債法案は、衆議院において 3 党確認書に基づく修正が行われた後、11 月 16 日に参議院本会議で可決・成立し、予算執行の抑制も同日解除された。

イ 新たなルールをめぐる課題

現行の財政法第 4 条は「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる」と規定し、

公債発行を原則として禁止するとともに、建設公債の発行はその例外として認めている。このため経常経費の赤字を補うための特例公債の発行は財政法に違反することになることから、本格的な特例公債の発行が始まった昭和 50 年度以降は、毎年度、特例法を提出し、国会の審議を経た上で成立させている。そうした経緯について、昭和 50 年度の特例公債法案の審議を行った衆参の大蔵委員会において、当時の大平大蔵大臣は、「特例公債の発行ができるように財政法を改正することは、財政法の原則を崩すことに通じるので、別個の法律で、しかも 1 年限りの特例法として、目的を限って、金額を限ってお願いした」旨の答弁を行い、財政法の原則を守るため、あえて恒久法にせず、1 年限りの特例法として提案したことを明らかにしている³。

今回の新たなルール（平成 24 年度特例公債法案の修正）は、ねじれ国会における無用の混乱を回避することを目的としているものの、平成 25 年度から 27 年度までの間、特例公債の発行を予め認めるものであり、今後 3 年間は予算が成立すれば、特例公債が自動的に発行できることになる。このため、この新たなルールをめぐる国会論議においては、3 年間の自動発行を認めることで国会のチェック機能が十分に働かなくなるのではないか、財政規律が緩み特例公債の発行に歯止めがきかないのではないか、憲法第 86 条の予算の単年度主義との関係⁴で問題があるのではないか、など様々な問題点も指摘されたところである。

このような懸念に対し、野田総理大臣は、「特例公債が毎回すぐに成立できない状況が続き、その悪弊を断ち切るために予算と一体としてルール作りを提案し、今回、3 党の合意を得た」とした上で、「今後、特例公債の発行が認められる平成 27 年度までの間は、これまでと同様、特例公債の発行限度額は各年度の予算総則に規定することになっており、予算委員会において審議いただくことになる。国会の中できちんと審議をいただきながら対応するので、野放図に特例公債を発行することはない」との見解を示した⁵。また、予算の単年度主義との関係について城島財務大臣は、「各年度の特例公債の発行限度額は、毎年度、予算総則で規定し、国会の議決を経るので、憲法第 86 条の予算の単年度主義との関係が問題になるものではない」旨の答弁を行った⁶。

国の公債残高が 700 兆円を突破し、特例公債の発行が一般会計歳入予算の約 4 割を占めるという危機的な財政状況の中で、財政民主主義の観点から、特例公債発行額を抑制し財政規律を維持することは国会の責務であり、権能とも言える。とりわけ予算の議決に関する優越権を有しない参議院の場合、今後 3 年間、予算審議の中で特例公債の発行にどのような歯止めをかけられるかが課題となる。このような観点から、11 月 15 日の参議院財政金融委員会において、「平成 24 年度から平成 27 年度までの特例公債の発行に当たっては、参議院としての役割を十分に果たすべく予算審議の中で、より慎重かつ丁寧な議論に望むので、政府は、財政規律の維持の観点から、十分な説明責任を果たすこと」とする附帯決議が盛り込まれた。こうした予算審議での国会のチェック機能の強化に加えて、決算審議においても、特例公債の発行が安易に行われなかったか、十分な監視を継続していくことが必要であろう。

(2) 復興関連予算の流用問題

ア 復興関連予算をめぐる経緯

東日本大震災に係る復興事業については、「東日本大震災からの復興の基本方針」(平成23年7月29日東日本大震災復興対策本部決定)において、集中復興期間(平成23年度～27年度の5年間)の復旧・復興対策規模(国・地方の公費分)で、少なくとも19兆円程度、10年間で少なくとも23兆円程度と見込まれている。

この基本方針に基づき、これまでの復興関連予算は、平成23年度一般会計1次補正予算で4兆153億円、2次補正予算で1兆9,106億円、3次補正予算で9兆2,438億円、平成24年度は東日本大震災復興特別会計を設けて3兆7,754億円が計上され、総額19兆円となっている。ここから除染費用など東京電力への求償が想定される経費や予備費等を除くと、平成23年度及び24年度の復興関連予算は18兆円程度となる。一方、平成23年度の復興関連予算(予備費・1次～3次分)は、建設業者の人手や資材の不足などによる事業の遅れで4兆7,694億円が未消化となり翌年度に繰り越されたほか、1兆1,034億円が不用額となり、執行率は6割にとどまっている。被災地の復興がこのような遅れている中で、復興関連予算が被災地以外の地域で使用されている事例や一見すると復興との関連性が希薄な事業に使用されている事例がテレビや新聞の報道等で取り上げられて以来、復興関連予算の流用問題が一般の関心を呼び、国会や行政刷新会議等において見直しの論議が行われることとなった。

復興関連予算が被災地以外の地域で使用されている背景には、復興の基本方針において、「日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない」との基本的考え方の下で、国が実施する施策として、「被災地域と密接に関連する地域において、被災地域の復旧・復興のために一体不可分のものとして緊急に実施すべき施策」や「東日本大震災を教訓として、全国的に緊急に実施する必要性が高く、即効性のある防災、減災等のための施策」が規定されたことにある。これに基づき、全国防災対策費の計上(平成23年度3次補正と24年度予算で1兆円)が認められたほか、関係省庁が一般会計の予算要求で制約がある中で、震災復興の名目で様々な予算を要求することとなった。

新聞の報道や国会質疑等で問題点が指摘された主な事業としては、全国防災対策費として、①官庁施設の改修等(国土交通省)100億円(平成23年度3次補正、24年度)、②税務署の改修(財務省)20億円(23年度3次補正、24年度)、③沖縄県の国道整備(国土交通省)5.6億円(23年度3次補正、24年度)などがある。また、全国防災対策費以外として、①国内立地推進事業補助金(経済産業省)2,950億円(23年度3次補正)、②レアアース鉱山の買収(経済産業省)80億円(23年度3次補正)、③アジア太平洋・北米地域との青少年交流(外務省)72億円(23年度3次補正)などがある。

イ 復興関連予算の流用をめぐる課題

平成24年11月16日に開催された行政刷新会議の事業仕分け(復興事業関係)においては、復興関連17事業(総額で約7,300億円)が対象となったが、「復興特別会計の使い途を相当厳しく見直し、復興特別会計で認められなかった事業は、一般会計に戻り、全体として優先順位付けをするのが基本である」との評価結果を示した。また、批判が

多かった全国防災対策費については、「東日本大震災の教訓をもとに津波に対する課題への対応の必要性が新たに認識されたものや緊急性、即効性が極めて高いものに限り、例外的に復興特別会計での計上を認める」こととした。この事業仕分けを受けて、復興推進会議では、11月27日に「今後の復興関連予算に関する基本的な考え方」をまとめ、復興庁が所管する予算及び被災地向け予算については、引き続き復興特別会計に計上するが、全国向け予算については、緊急性の高い津波対策や学校耐震化などを除き、復興特別会計への計上を認めない方針を打ち出した。ただし、平成23年度3次補正及び24年度予算で見直す復興関連事業は全体で168億円にとどまっている。

このような政府の方針を踏まえて、今後、平成25年度予算編成に向けて、復興関連事業の在り方や復興関連予算の見直しが行われることになるが、検討すべき課題も多い。

第一に、19兆円の復興財源フレームの見直しである。5年間で19兆円の復興関連予算は平成24年度当初予算の段階で既に18兆円に達しており⁷、19兆円の枠を突破することはほぼ確実な状況となっている。城島財務大臣も「この19兆円のフレームについては、復興の基本方針の趣旨に従って恐らくいずれかの段階で見直さざるを得ないと思っている」と答弁しているが⁸、今後必要となる具体的な財源手当については明らかにしていない。また、現在の19兆円のフレームは、震災被害額を16.9兆円と見積もった内閣府推計（平成23年6月）をベースにしたものであるが、仮にこのフレームを見直す場合には、この19兆円の見積もり自体が過大なものでなかったかを含めて検証した上で、現時点での適正な事業規模を検討すべきである。その上で、19兆円のフレームを更に拡大する場合には、その財源として予定されている歳出削減・税外収入等の規模（11兆円程度、うち6兆円程度は23年度1次補正・2次補正で手当）を更に上積みするのか、復興臨時増税（所得税・法人税9.7兆円程度、地方住民税0.8兆円程度、計10.5兆円程度）を更に増額するのか、今後の国会等での議論を踏まえつつ、国民の理解を得ながら検討していく必要がある⁹。

第二に、復興関連予算の査定である。財務省はこれまで復興関連予算の査定を、①要求されている事業が復興施策に係る事業に当たるかどうか、②復興事業であると認められた場合、予算措置すべき緊急性や即効性があるか、③その上で、各事業の経費の積算が適正に行われていて必要最小限の額となっているか、の3つの原則に基づいて行っており、当時の環境においては適切に予算計上されたと答弁してきた¹⁰。しかし、新聞報道等での指摘、国会での質疑、行政刷新会議での議論等で明らかになったように、本来であればなかなか予算が認められないような事業に予算が付いたり、一般会計で行うべき事業が復興特別会計に予算計上されてきた事実は否めない。今後は、復興推進会議の上記の基本的な考え方に基づき復興関連予算の見直しが行われることになるが、その際、復興特別会計と一般会計との厳格な事業仕分けだけでは不十分と言える。今回の流用事例が平成23年度3次補正に集中していることを踏まえれば、概算要求枠（シーリング）に基づく厳格な査定を当初予算段階だけで行うのではなく、補正予算段階にも適用するとともに、決算段階においても緊急性や即効性がある事業であったか否かを十分に検証する必要がある。

3. 消費税引上げをめぐる課題

(1) デフレ下での消費税引上げ

消費税導入時の昭和 63 年の竹下内閣の税制改革では所得減税等との差引きで 2.6 兆円のネット減税、5%への消費税引上げを決めた平成 6 年の村山内閣の税制改革では増税額と減税額が見合う税収中立の改革であったが、今回の野田内閣の税制改革は所得減税を伴わない大幅な増税（消費税引上げ分で 13.5 兆円）となる。こうした減税を伴わない大幅な増税のみの税制改革は戦後初めてであり、深刻なデフレ経済の下、今後、10.5 兆円程度の復興臨時増税（所得税・法人税・住民税）や各種社会保険料の引上げなどによる負担増が予定される中で、消費税引上げが日本経済に重大な影響を与えるおそれがないか、第 180 回国会（常会）の国会論議においても最大の争点となった。

「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」（以下「消費税引上げ法」という。）の附則第 18 条第 1 項では、消費税引上げに当たって、「経済状況の好転」が条件であるとして、平成 23 年度から 32 年度までの平均で、「名目成長率 3 パーセント程度かつ実質成長率 2 パーセント程度を目指し、総合的な施策の実施その他の必要な措置を講ずる」旨を規定している。また、附則第 18 条第 3 項においては、「経済状況の好転について、名目及び実質の経済成長率、物価動向等、種々の経済指標を確認し、経済状況等を総合的に勘案した上で、その施行の停止を含め所要の措置を講ずる」旨を規定している。

デフレ下での消費税引上げについて安住財務大臣（当時）は、「附則第 18 条は、デフレ脱却や経済活性化に向けて必要な施策を講じていく責務を課しているものであるが、消費税引上げの前提条件としての数値目標を規定しているものではない」との答弁にとどまっており¹¹、デフレ脱却が実現しなくても消費税引上げを実施するのか、必ずしも明確ではない。しかし、デフレ下で消費税引上げを行えば、消費が更に減退し、9 兆円規模の負担増でその後の長期低迷の要因と批判された平成 9 年の消費税 5%引上げ時と同じ結果を招くといった懸念も強い。したがって、平成 25 年秋頃に予定されている附則第 18 条第 1 項の「経済状況の好転」及び第 3 項の「経済状況等の総合的勘案」の判断については、政府がどのような基準に基づき最終的な決断をするのか、そのための具体的な基準を明確にすべきである。また、消費税引上げの前提として、デフレ脱却を早急に実現することが必要であり、そのための成長戦略の具体化が今後の大きな課題と言えよう。

(2) 附則第 18 条第 2 項（防災・減災条項）の解釈

消費税引上げ法附則第 18 条第 2 項は、「税制の抜本的な改革の実施等により、財政による機動的対応が可能となる中で、成長戦略並びに事前防災及び減災等に資する分野に資金を重点的に配分するなどの施策を検討する」旨を定めた規定であり、平成 24 年 6 月 15 日の民主・自民・公明の 3 党合意（税関係協議結果）に基づき、衆議院修正で新たに設けられたものである。しかし、この規定の解釈をめぐっては、自民党が「国土強靱化基本計画」に基づき 10 年間で総額 200 兆円の公共投資を、公明党が「防災・減災ニューディー

ル」に基づき 10 年間で総額 100 兆円の公共投資をそれぞれ提唱していることから、消費税引上げ分が公共事業など景気対策に使われるのではないかと、との懸念が生じている。

これに対し、野田総理大臣は「今回の社会保障と税の一体改革では、消費税率の引上げ分は全額社会保障財源化し、全て国民に還元することとしており、景気対策など他の目的に使用されることはない」と明確に否定している¹²。しかし、3 党協議にかかわった自民党の宮沢洋一議員は「財政の機動的対応が可能になる中で、当然消費税の税収は社会保障 4 経費に充てられるが、一方で、4 経費の部分に消費税が充てられることで、その他の経費の部分にもかなり楽な部分が出てきて、今までできなかった政策が実現できる」と解釈しており¹³、3 党間で十分なコンセンサスができていたとは言い難い。

このような中で政府は、消費税引上げ分（5%）のうち、1%程度（2.7 兆円程度）を年金・医療・介護・子育てなどの「社会保障の充実」に、残りの 4%程度（10.8 兆円程度）を今の社会保障制度を守るための「社会保障の安定化」に充てる方針を示している。さらに「社会保障の安定化」のうち 7 兆円程度は、特例公債に多くを依存している現行の社会保障財源の改善を図るため、特例公債の発行を抑制することで、「後代への負担のつけ回しの軽減」に充てることとしている。しかし、消費税引上げ分を全額社会保障財源化するとしても、今後、特例公債の発行の抑制が進まず、公共事業の支出だけが拡大することになると、結果的に、消費税引上げ分が公共事業の財源に事実上充てられているとの解釈もできる。こうした懸念を払しょくするためにも、消費税引上げ後の特例公債の発行の縮減の行方について十分に注視していく必要がある。

（3）財政健全化と消費税再引上げ

欧州債務危機を契機として世界全体で財政リスクへの市場の懸念が高まっている中で、政府は今回の税制改革を「社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成」に向けた第一歩と位置付けている。現在、具体的な財政健全化目標については、財政運営戦略（平成 22 年 6 月 22 日閣議決定）において、国・地方及び国の基礎的財政収支（プライマリーバランス）の赤字対 GDP 比を遅くとも 2015 年度（平成 27 年度）までに半減、2020 年度（平成 32 年度）までに黒字化することとしており、この方針は我が国の国際公約ともなっている。一方、内閣府の「経済財政の中長期試算」（平成 24 年 8 月 31 日）の慎重シナリオでは、消費税引上げ法の成立等により、2015 年度の国・地方及び国のプライマリーバランスの半減目標（それぞれ▲ 3.2%、▲ 3.4%）は達成されるものの、2020 年度はそれぞれ▲ 2.8%、▲ 2.9%（それぞれ 15.4 兆円程度、16.1 兆円程度）となり、消費税 10%への引上げにもかかわらず消費税率に換算して 6%ほどの収支改善が必要となる。

社会保障・税一体改革大綱（平成 24 年 2 月 17 日閣議決定）では、今回の税制改革に続く今後の検討課題として、「少子高齢化の状況、財政の状況、経済の状況などを踏まえつつ、次の改革を実施することとし、今後 5 年を目途に、そのための所要の法制上の措置を講じることを今回の改革法案の附則に明記する」ことが盛り込まれていたが、消費税引上げ法には明記されなかった。このため、2020 年度のプライマリーバランスの黒字化に向けて、消費税の再引上げを含め今後どのような財政上の対応を図るかが課題となっている。

野田総理大臣は、「2020年の黒字化までについては、その時々を経済状況等、財政状況を見ながら歳出削減、あるいは増収の道、あるいは歳入改革、この道筋をどういう形で選択していくのか、その状況の中で判断する」としており、再引上げの可能性については直接言及していない¹⁴。しかし、消費税を10%に引き上げても、実際に国が使用できる消費税収は全体の63%（消費税全体の税収から地方交付税分（15%）と地方消費税収（22%）を除いた分）にすぎず、これでは社会保障4経費（24年度予算で約25兆円）の財源が賅えないことに加え、今後の社会保障費の自然増（約1兆円）や国債費の増加（毎年約2兆円）などを考慮すれば、消費税の再引上げはいずれかの時点で必至の状況となる。今後は、デフレから早期に脱却し成長戦略による税収増を目指すことを第一としつつ、徹底した歳出削減や行政改革の実現などにより、消費税の再引上げを含めた税負担増をどれだけ抑制することができるかが焦点となろう。

（4）低所得者対策

消費税は、低所得者ほど食料品を含めた消費支出の割合が高いため、消費税の負担割合が高くなるという逆進性の問題がある。このため政府は、3党合意に基づき、「給付付き税額控除」と「複数税率」（軽減税率）の検討に加えて、これらの施策が導入されるまでの間の暫定的・臨時的措置として、「簡易な給付措置」の検討を行うこととしている。

このうち簡易な給付措置については、消費税導入時（平成元年4月）と消費税5%への引上げ時（平成9年4月）の際に実施された臨時福祉給付金（1人1万円）等の例を参考に政府において検討が行われている。3党合意においては、「真に配慮が必要な低所得者を対象にしっかりとした措置が行われるよう、今後、予算編成過程において、立法措置を含めた具体化を検討する」としているが、政府から「給付額の水準」、「対象者の範囲」、「財源」等について具体的な見解はいまだに示されていない。とりわけ財源問題については、消費税導入時と消費税引上げ時の措置が一度限りの施策で、それぞれ予算額が645億円（対象者563万人）と948億円（対象者890万人）であったのに対し、今回は低所得者対策が本格的に実施されるまでの間、毎年実施されることになるため、予算額が大幅に増大する可能性もある。したがって、財源確保の見通しを示しつつ、どのように制度設計を行うのか、その具体的な方針をできるだけ早く国民に明らかにすることが必要であろう。

次に、給付付き税額控除は、低所得者に対して所得税の一定額を税額控除又は還付するものであるが、低所得者の実情に応じてきめ細かな配慮ができ、必要となる財源が少なくなる可能性がある反面、制度が複雑で国民の理解が進んでいないなどの問題点がある。3党合意に基づく衆議院修正では「所得の把握、資産の把握の問題、執行面での対応の可能性等を含め様々な角度から総合的に検討する」としているが、今後どのような形で3党協議が行われ、いつまでに結論を得るか、その具体化がこれからの課題である。例えば、対象者の範囲と水準をどう設定するのか、金融資産など資産所得をどのように捕捉するのか、所得が捕捉できない場合に不正還付・給付のおそれがないか、費用が1兆円規模となればその財源確保をどうするか、などの問題について十分な検討が必要であろう。

さらに、複数税率は、食料品を始めとした生活必需品などを対象に標準税率より低い軽

減税率を導入するものであるが、EU諸国で活用されており低所得者対策として国民に分かりやすい反面、検討すべき課題も多い。3党合意に基づく衆議院修正においても「財源の問題、対象範囲の限定、中小事業者の事務負担等を含め様々な角度から総合的に検討する」としているが、その具体化は給付付き税額控除と同様に今後の課題となっている。特に食料品を5%に据え置いた場合、2兆円台後半から3兆円台前半とされる財源の手当をどうするか、軽減税率の対象範囲をどのように限定するか、中小事業者や税務署の事務負担が多大とならないか、など政府から具体的な答弁は示されていない。

このように給付付き税額控除と複数税率それぞれのメリット・デメリットを比較考慮した上で、どのような制度設計が本当に望ましいのか、今後の政府及び国会における幅広い論議が期待されるところである。

(5) その他の課題

以上のほか、消費税引上げをめぐるその他の課題について触れることとする。

第一に、消費税引上げに伴い、景気への影響が懸念される住宅や自動車取得に対する税制上の対応である。まず住宅取得については、3党合意において「平成25年度以降の税制改正及び予算編成過程で総合的に検討を行い、消費税(国・地方)の8%への引上げ時及び10%への引上げ時にそれぞれ十分な対策を実施する」としているが、消費税の中で対応(例えば軽減税率)するのか、住宅ローン減税を拡充するのか、不動産関係の税制(不動産取得税・登録免許税)を軽減するのか、具体策が明らかでない。また、自動車取得についても、3党合意において「抜本の見直しを行うこととし、消費税8%への引上げ時まで結論を得る」としているが、財務省は代替財源がない中での廃止(自動車取得税廃止で2千億円、自動車重量税廃止で7千億円の減収)には消極的である。どちらも厳しい財政状況の中で、どのような負担軽減策を実施できるかが今後の課題と言える。

第二に、格差拡大防止や所得再分配機能確保を図るための所得税や資産課税の見直しである。3党合意によって、所得税や資産課税の見直し規定が消費税引上げ法から削除されたことにより、これらの見直しは平成25年度税制改正に先送りされることとなった。このうち所得税については、3党合意において「最高税率の引上げなど累進性の強化に係る具体的な措置について検討」とし、「具体化にあたっては、今回の政府案(課税所得5,000万円超について45%)及び公明党の提案(課税所得3,000万円超について45%、課税所得5,000万円超について50%)を踏まえつつ検討を進める」としていることから、当初の政府案より累進性を強化する方向で検討が進められる見通しである。一方、資産課税については、3党合意において「相続税の課税ベース、税率構造及び贈与税の見直しについて検討」としているものの、所得税の合意文書と違って、「累進性の強化」という文言はなく、見直しの方向性は必ずしも明確ではない。今後、資産課税の強化に向けてどのような見直しを行うことができるか、3党間の協議の行方が注目される。

第三に、福祉ビジョンの明確化である。社会保障・税一体改革大綱では、今後の目指すべき社会として、「分厚い中間層が支える格差のない社会」や「社会保障の全世代対応型への転換」などが基本理念として掲げられているものの、年金・医療・介護・子育てを始

めとした社会保障の全体像や、目指すべき福祉社会の在り方（高福祉・高負担か中福祉・中負担か）など、具体的なビジョンが明らかではない。消費税の導入時と5%への引上げ時、そして今回のように、歴代の内閣は、消費税導入・引上げの前提として、福祉ビジョンの策定を求められてきたが、国民が納得できる内容のものがいまだ策定できていないのが現状である。そもそも税は、政府の行政サービスの対価である以上、どのような社会を築くのか、それによってどのようなサービスを国民に提供するのかを国民に分かりやすく示すことが必要であり、そのための福祉ビジョンの明確化が何よりも重要である。

このほか、消費税の適正な価格転嫁を実現するための立法措置を含めた監視体制の強化、取引の透明化を図るためのE U型のインボイス方式（現在は請求書等保存方式）の導入、消費税の価格表示（総額表示、外税方式）の在り方、中小企業向け特例措置（事業者免税点制度、簡易課税制度）の見直しなども今後の課題となろう。

4. 日本銀行の金融政策をめぐる課題

(1) 欧米の金融政策の動向

ア ECBの動き

世界的な経済危機や財政危機に対処するため、欧米の中央銀行は、従来の短期金利の誘導を目的とする「伝統的金融政策」に加えて、様々な資産の買取りを中心とする「非伝統的金融政策」を積極的に行ってきた。

例えば、欧州中央銀行（ECB）は、欧州債務危機に対処するため、証券市場プログラム（SMP）と長期資金供給オペ（LTRO）を実施してきた。SMPは、2010年5月より、ギリシャ国債の買取りを開始し、その後、その範囲をアイルランド、ポルトガル、イタリア、スペインに広げたとされているが、2012年4月以降は、「無制限の国債買取りはユーロの信頼を損ね、対象国の財政再建努力が緩む」との批判を受け、買取りを中断している。一方、LTROは、期間3年の資金供給オペで、2011年12月と2012年2月の2回、総額1兆ユーロ規模を実施してきた。しかし、SMPは規模が限定的であったこと、LTROは市中銀行の資金繰り支援が主な目的であったことから、ともに南欧市場の安定化策としては必ずしも十分なものではなかったとされている。

このためECBは、9月6日、国債金利が高止まりしていたスペインやイタリアなどを念頭に、従来のSMPを廃止して、新たな国債買取り策を発表した。具体的には、①購入する国債は短期、特に1～3年満期のもの、②国債買入れ額に上限を設けない（無制限購入）、③支援対象国は欧州金融安定ファシリティ（EFSF）・欧州安定メカニズム（ESM）による厳格で効果的なコンディショナリティの遵守を必要条件とすること、などを内容としている。従来のSMPと異なるのは、支援対象国は、EFSF・ESMに正式な支援要請をする必要があるとともに、厳格で効果的なコンディショナリティ（財政再建と構造改革の計画）の締結と遵守が求められることである。

ECBはこれまで財政支援につながる国債買取りに慎重な姿勢を示してきたが、スペインやイタリアというユーロ圏第3位、第4位の経済大国の国債相場が暴落とも言える

状況となったことに危機感を持ち、今回の新たな対応に踏み切ったものと考えられる。

イ FRBの動き

一方、米国の連邦準備制度理事会（FRB）は、2012年1月25日、欧州債務危機で世界経済の先行きに下振れリスクが漂っている中で、①事実上のゼロ金利政策を少なくとも2014年後半まで継続する、②長期的な物価目標（longer-run goal）を2%に設定する、ことを発表した。この物価上昇2%目標については、FRBが初めて「インフレ目標」を設定したと評価する論評がある一方で、FRBが示した物価目標は、特定の物価目標が目標から外れたら直ちに政策対応するという意味での「インフレターゲット」ではないとする論評もあり、国会でも論争が繰り広げられた¹⁵。

FRBは、9月13日、長引く景気低迷に対処するとともに労働市場のテコ入れを図るため、量的緩和第3弾（QE3）の導入を決定した。具体的には、①住宅ローン担保証券（MBS）を月400億ドルずつ購入（期限や総枠を設けない）、②事実上のゼロ金利政策を2015年半ば（従前2014年末）まで継続する、ことなどを内容としている。資産購入によるバランスシート拡大を通じて景気を刺激する今回の量的緩和第3弾は、リーマンショック時の2008年11月から2010年3月まで実施されたQE1（米国債を含む金融資産を1兆7,500億ドル購入）、デフレ懸念が強まった2010年11月から2011年6月まで実施されたQE2（米国債を6千億ドル購入）に続く措置であり、労働市場が本格的に回復するまで緩和策を続けることとしていた。なお、QE3は、12月12日にFRBが「失業率が6.5%程度（11月は7.7%）に落ち着くまで事実上のゼロ金利政策を続ける」ことなどを決定したことによって、更に強化されることとなった。

このように欧米の中央銀行が大幅な金融緩和策を進める背景には、巨額な財政赤字を抱える欧州各国や米国が積極的な財政出動に踏み切れない中で、世界経済の牽引役として中央銀行が危機管理の役割を事実上担わなければならない事情がある。

（2）日本銀行の金融政策の経緯と論点

ア 最近における日本銀行の金融政策

日本銀行は、欧州債務危機などの影響で日本経済の先行きに不透明感が強まっていた平成24年2月14日の金融政策決定会合において、①国債や社債などを買い入れる基金（資産買入等の基金）の上限を55兆円程度から65兆円程度に10兆円増額する、②金融政策の目安となる中長期的な物価上昇率として「中長期的な物価安定の目途」を新たに定めて、その目途（goal）を消費者物価の前年比上昇率で「2%以下のプラスの領域で、当面は1%」とする、③物価上昇率1%が見通せるまで強力な金融緩和（実質的なゼロ金利政策）を推進していく方針を決定した。

この政策決定について日銀の白川総裁は、「従来の『中長期的な物価安定の理解』は、日銀政策委員会の各政策委員が中長期的に物価が安定していると理解する数字の範囲を示していたのに対し、今回の『中長期的な物価安定の目途』は、日銀政策委員会の判断としての数字」と説明した。また、「目標」という言葉を用いなかった理由については、「我が国では『インフレ目標』という言葉が目標物価上昇率との関係で、金融政策を機

械的に運用することと同義に使われることが多いことから、『目途』という言葉を用いた」とした¹⁶。なお、安住財務大臣（当時）は、今回の日銀の政策決定について、「実質的にインフレターゲットを設定されたものと受け止めている」との認識を示した¹⁷。

デフレからの早期脱却を図るため、日銀はその後も、資産買入等の基金の上限を4月に70兆円程度、9月に80兆円程度へと順次拡充してきたが、世界経済の減速により日本経済の下振れリスクがより鮮明になってきたことを受けて、10月30日の金融政策決定会合において、更なる金融緩和を決定した。具体的には、①資産買入等の基金の上限を91兆円程度に増額する、②銀行の貸出増加を支援するための基金（貸出支援基金）を創設し、資金供給の総額の上限を無制限とする、③デフレ脱却に向けた政府・日銀の取組と共有認識を示した共同文書を初めて公表する、こととした。

9月に続く2か月連続の金融緩和は、りそなグループの実質国有化で金融不安が広がった平成15年4～5月以来であり、異例とも言える対応であった。また、②の銀行の貸出促進策で「無制限」という文言をあえて盛り込んだのは、先の述べたECBの新たな国債買取りやFRBのQE3を決定した時の表現を踏まえ、他の中央銀行に比べて緩和姿勢が弱いと批判されてきたことを意識したものであった。しかし、今回の貸出促進策は、銀行の貸出増加分に対して日銀が低利で資金供給するものであるが、市場に低金利の資金があふれ、企業や家計の借入れ需要が乏しい中においては、効果が限定的なものとなる懸念もある。さらに、③については、「政府と日銀による事実上のアコード（政策協定）」と評価する論評がある一方、白川総裁は「政府と日銀がこれまで共有している認識を改めて明確に示すもの」とし、これまでと変わらないとの認識を示した¹⁸。

その後、12月20日の金融政策決定会合において、資産買入等の基金の上限を101兆円程度に更に増額する追加金融緩和を行うとともに、平成25年1月の次回会合で、「当面1%」としている「中長期的な物価安定の目途」の見直しを検討する方針が示された。

イ 今後の金融政策の争点

平成26年4月からの消費税8%への引上げを控え、その前提としてデフレ脱却を早期に実現することが与野党共通の政策課題であることから、今後の日銀の金融政策に求められる期待は日増しに高まっている。以下、その主な争点について若干取り上げたい。

第一に、インフレ目標についてである。「2%以下のプラスの領域で、当面は1%」とした「中長期的な物価安定の目途」に対しては、当面1%という目標が低すぎる、いつまでに達成するのか時期が示されていない、達成できない場合の結果責任が明確でない、などの問題点も指摘されている。英国のイングランド銀行（BOE）が1992年に採用したインフレ目標（target）との違いは、BOEのインフレ目標が目標を達成できない場合に総裁がその理由や是正のための対応等を財務大臣に報告する必要があるのに対し、日銀の「目途」はそのような仕組みとなっていないことである。また、主要国の中央銀行のインフレ目標は、インフレを抑制するための目標であるが、日銀の「目途」は望ましい物価上昇を実現することでデフレ脱却を目指す目標であり、金融政策としても特異なものとなっている。こうした「目途」の具体化に向けては、目標達成時期の明確化が課題になるとともに、目標が達成できなかった場合の対応について、日銀の更な

る説明責任が問われることとなろう。

第二に、金融緩和強化の方策である。欧米の中央銀行と比べて緩和姿勢が弱いとの批判に対し、日銀はこれまで「1990年代以降、マネタリーベースの対GDP比で見ると、日米欧の中央銀行の中で最も大胆に金融緩和を行ってきた」と説明してきた。しかし、これに対しては、日本はほぼ20年間ゼロ成長で分母のGDPに変化がないこと、欧米が小切手やカード決済中心の社会であるのに対し、日本は現金を多く使う社会であること、マネタリーベース残高で見ると2008年9月のリーマン・ショック以降は欧米と比べて増加のテンポが弱いこと、などの問題点も指摘されてきたところである。また、最近においては、デフレの原因でもある円高の是正を図る観点から、日銀が金融調節の一環として外貨建て債券の購入を検討すべきとの意見も出ている。しかし、外債購入は事実上の為替介入であり、為替介入の権限を財務大臣とする日銀法に抵触するおそれがあることや、為替介入に否定的な諸外国の理解の得ることが必要であることから、慎重な検討が必要である。今後の更なる金融緩和の強化については、これが財政ファイナンスと市場に受け止められ国債金利の高騰を招くことのないよう十分な配慮を行いつつ、日銀が買い入れる国債の年限（現在は残存期間1年以上3年以下）の見直しやリスク資産買入れの多様化（現在はCP・社債・ETF等）などを検討すべきであろう。

第三に、政府と日銀の共同文書についてである。そもそもアコードとは、1951年3月に米国財務省とFRBが発表した共同声明のことを指し、これによりFRBは、これまで戦費調達のために国債を買い支えて金利を低く誘導してきた政策を止め、金融政策の独立性を勝ち得たとされている。今回の共同文書は、政府と日銀が共有している認識を文書にしたものであり、このようなアコード（政策協定）とは性格を異にしている。しかし、デフレの早期脱却のためには、目指すべき物価安定の目標を政府と日銀が共有することが重要であり、そのためには今後、日銀の独立性に十分に配慮しつつ、日銀法改正やアコードの在り方を含め、徹底した議論を行っていく必要がある。

最後に、日銀当座預金についてである。現在、平成20年11月から開始された「補完当座預金制度」によって、金融機関の日銀当座預金の超過準備に対して0.1%の金利が付されている。現在の当座預金残高は約40兆円（平成24年11月末）となっているが、この制度によって金融機関がリスクをとって中小企業に融資するインセンティブをなくしているのではないか、あるいは市場金利が0.1%以下に低下しない原因ではないか、などの問題点も指摘されている。補完当座預金制度は、リーマン・ショック直後の金融市場の安定確保を図るため時限的に導入されたものであることから、経済活性化を図るためには、0.1%の付利を撤廃することも視野に入れるべきであろう。なお、マイナス金利を課すことで通貨価値を下げ円安誘導を図る提案もなされているが、白川総裁は、市場の安心感がなくなり流動性供給に不安が生じる、銀行券への大規模な資金移動が起こる、マイナス金利のコストが貸出金利に上乗せされるなどの問題点を指摘している¹⁹。マイナス金利の適用については実務的な観点も踏まえた慎重な検討が必要であろう。

5. おわりに

以上、平成 25 年の常会で想定される主な財政金融上の政策課題について取り上げてきた。今後の消費税引上げを控えて、デフレ脱却に向けた政策をどのように推進していくのか、また、社会保障の充実・安定化と財政健全化をどのように達成していくのか、国会での徹底した議論が期待される場所である。

-
- 1 第 181 回国会衆議院本会議録第 4 号 10 頁（平 24. 11. 8）
 - 2 第 181 回国会衆議院本会議録第 4 号 6～7 頁（平 24. 11. 8）
 - 3 例えば、参議院大蔵委員会において、当時の大平大蔵大臣は、「特例公債の発行、赤字公債の発行ということができるように、財政法の改正をお願いするというのも一つの手段かもしれません。しかし、そういうことは、財政法の原則を崩すことに通ずることになりかねませんので、そういうことはお願いしないことにいたしまして、別個の法律で、しかも、それを一年限りの法律といたしまして特例法の立法をお願いいたしておるところでございます。50 年度だけの、しかも、50 年度だけに適用される法律として、目的を限って、金額を限ってお願いしておく。非常に厳格に考えておるゆえんのもの、財政法の原則をむやみに崩すというようなことのないようにしなけりやならぬと考えておるからでございます」と答弁している（第 76 回国会参議院大蔵委員会会議録第 5 号 23 頁（昭 50. 12. 16））。
 - 4 憲法第 86 条は「内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない」と規定し、予算の単年度主義を定めている。
 - 5 第 181 回国会衆議院財務金融委員会会議録第 4 号 3 頁（平 24. 11. 14）
 - 6 第 181 回国会参議院財政金融委員会会議録第 1 号 8 頁（平 24. 11. 15）
 - 7 復興予算の 18 兆円から、平成 23 年度一般会計決算で不用となった 1 兆 1,034 億円を除くと、17 兆円程度となるが、これが平成 23 年度及び 24 年度の実質的な復興予算と見ることもできる。
 - 8 第 181 回国会参議院財政金融委員会会議録第 1 号 7 頁（平 24. 11. 15）
 - 9 現在の 19 兆円のフレームは、19 兆円の事業費に、復興債で手当てすることとされた年臨時財源 2.5 兆円（23 年度第 1 次補正）を加えた 21.5 兆円をベースにして、これを歳出削減・税外収入等で 11 兆円程度、復興臨時増税で 10.5 兆円程度で財源手当することとしている。
 - 10 第 181 回国会参議院財政金融委員会会議録第 1 号 7 頁（平 24. 11. 15）
 - 11 第 180 回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第 13 号 34 頁（平 24. 8. 3）
 - 12 第 180 回国会参議院本会議録第 20 号 16～17 頁（平 24. 7. 13）
 - 13 第 180 回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第 3 号 34 頁（平 24. 7. 18）
 - 14 第 180 回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第 11 号 3 頁（平 24. 7. 31）
 - 15 自民党の山本幸三衆議院議員は、「バーナンキ F R B 議長はインフレターゲットではないと発言したとされているが、彼は物価だけを目標としてやるのがインフレターゲットであればそうではない。F R B は物価と雇用の 2 つの目標を追い求めるから、別の形のインフレターゲットと、ある意味言っている」と主張している（第 180 回国会衆議院予算委員会会議録第 4 号 12 頁（平 24. 2. 2））。
 - 16 日本銀行「総裁記者会見要旨」3～4 頁（平 24. 2. 15）
 - 17 第 180 回国会衆議院予算委員会会議録第 12 号 30 頁（平 24. 2. 20）
 - 18 日本銀行「総裁記者会見要旨」5 頁（平 24. 10. 31）
 - 19 日本銀行「総裁記者会見要旨」8 頁（平 24. 11. 20）