

新政権の経済・財政政策が問われた予算審議

— 平成 24 年度補正予算と 25 年度当初予算の審査 —

予算委員会調査室 馬淵 美衣

第 46 回衆議院議員総選挙の結果を受け、平成 24 年 12 月 26 日に第 2 次安倍内閣が発足した。安倍内閣は、デフレからの脱却を目指して、「3本の矢」から成る、いわゆるアベノミクスを経済政策として掲げた。

第 1 の矢「大胆な金融政策」では、政府と日本銀行との間で取りまとめた共同声明を、それぞれの責任において実行していくこととし、第 2 の矢「機動的な財政政策」では、「日本経済再生に向けた緊急経済対策」¹を打ち出すとともに、平成 24 年度補正予算を編成して、速やかに執行することとした。第 3 の矢「民間投資を喚起する成長戦略」では、民間の投資と消費が持続的に拡大する戦略を策定することとしたが²、その具体的な内容は 6 月にまとめる成長戦略に委ねることとした。

一方、政権交代の影響から、平成 25 年度予算は 19 年ぶりの越年編成となり、25 年 2 月 28 日に国会へ提出された。予算編成スケジュールが例年に比べて大幅に遅れたことから、25 年度予算の衆議院での実質審査入りが 3 月 7 日までずれ込み、予算の年度内成立が困難となった。こうした情勢を受け、政府は 4 月 1 日から 5 月 20 日までの 50 日間に係る 25 年度暫定予算を編成する方針を決め³、3 月 27 日に閣議決定、同日国会に提出した。

平成 24 年度補正予算と 25 年度予算は、「15 か月予算」として一体的に編成されており、両方の予算が関連付けて議論されている。したがって、本稿ではまず暫定予算の審議を紹介した上で、「15 か月予算」の審議内容につきアベノミクスの「3本の矢」の視点に基づいて述べることとする。

なお、予算委員会の審議では、安倍総理が 3 月 15 日に交渉参加を表明した TPP、福島第一原発事故対応を始めとする震災復興、安倍内閣の歴史認識、外交・安全保障、憲法改正等について幅広い議論が行われたが、本稿においては経済・財政に関する主な議論を紹介したい。

1. 2 年連続の編成となった暫定予算の審議

平成 25 年度暫定予算の審議では、予算の規模や経済効果などが議論された。暫定予算の編成については、麻生財務大臣から、「暫定予算が本予算成立までの応急的な措置であることに鑑み、暫定予算期間中における行政運営上必要最小限の金額を計上」することとし、「公共事業関係費のうち一般公共事業については、平成 25 年度予算額のおおむね 10 分の 3 を目途に計上する」旨の説明があった⁴。この編成方針により、一般会計暫定予算には歳入総額 2 兆 4,192 億円、歳出総額 13 兆 1,808 億円が計上され、歳出超過による国庫の資金繰りについては、必要に応じ財務省証券を発行することとなった。

暫定予算の対象期間が 50 日と、年間の日数 365 日の約 14%であるにも関わらず、公共事業費の規模が平成 25 年度予算全体の約 3 割に相当する額を計上しているのは過大計上ではないかとの指摘に対し、麻生財務大臣から、「契約実績等を勘案して 10 分の 3 を目途とし、機械的に算出した」、「新規事業には着手できないため、継続事業や維持管理等に充てられることを鑑みれば過大ではない」との答弁があった⁵。

暫定予算はいわゆるつなぎの予算である。そのため、当初予算とは異なり本格的な予算執行ができないことから、経済に悪影響を及ぼすのではないかとの指摘に対しては、甘利経済財政政策担当大臣から、「当初予算が成立し新規事業も含めて執行できた場合と比較すれば景気にプラスではない」が、「その事態も想定し、補正で景気を引き上げていくため、15 か月予算を編成して中断なく本予算と補正がつながっていく工夫をしている」旨の認識が示された⁶。

財務省証券で資金繰りすることについて、前年度の特例公債法案審議の際に、政府から、「特例公債法成立前には償還見込みがないので短期の資金繰りのための財務省証券は発行できない」旨の答弁があったにも関わらず⁷、今回、当初予算成立前に証券を発行できる理由は何かとの疑問が呈された。これに対し、麻生財務大臣から、審議当時は既に税込額相当分の歳出が執行される中、なお特例公債法が成立しておらず、特例公債金を歳入として認められない段階にあったが、「今回の暫定期間中に発行する財務省証券については、平成 25 年度中に現行法に基づいて確保される税込額などの歳入で償還できることは明らかであるため、財政法第 7 条⁸に違反せず、発行が可能」との見解が示された⁹。

2. 第 1 の矢「大胆な金融政策」をめぐる議論

(1) 長引くデフレからの脱却を目指して

我が国経済は、年間の実質 GDP 成長率が名目 GDP 成長率を上回る状態が平成 10 年度以降続くなど、長くデフレの影響下におかれてきた。安倍総理は、施政方針演説において、「長引くデフレや円高が、社会の信頼の基盤を根底から揺るがしている。政府がどれだけ所得の分配を繰り返しても、持続的な経済成長を通じて富を生み出すことができなければ、経済全体のパイは縮んでしまう。社会保障の基盤も揺らぎかねない」旨述べ¹⁰、デフレが我が国経済の成長を阻害している要因であるとの認識を示し、その脱却に向けた強い決意を表した。そして、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実施という「3本の矢」による日本経済の再生に取り組む方針を打ち出した。中でも、デフレは貨幣的現象であり、まずは日銀の金融政策が重視された。

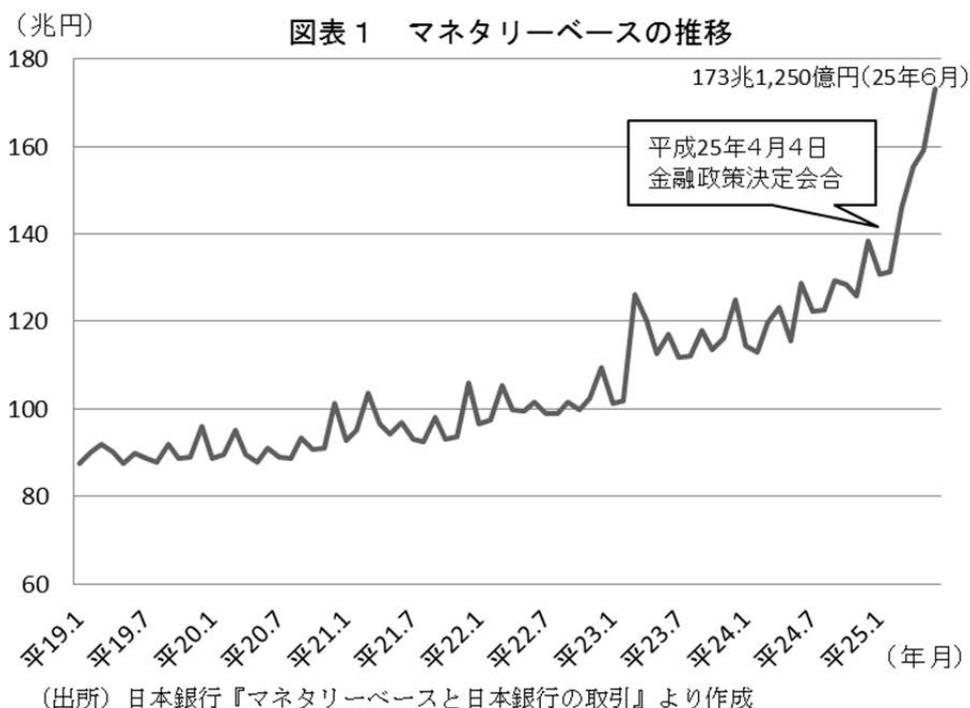
平成 25 年 1 月 22 日、政府と日銀は、「デフレ脱却と持続的な経済成長の実現のため、政策連携を強化する」として、共同声明を公表した。この共同声明は、①日銀は、物価安定の目標を消費者物価の前年比上昇率で 2%とする、②日銀は、上記の物価安定目標を早期に実現することを目指す、③政府は、日本経済の競争力と成長力の強化に向けた取組を具体化し、これを強力で推進する、④政府は、持続可能な財政構造を確立するための取組を着実に推進する、⑤経済財政諮問会議は、マクロ経済政策運営の状況、経済・財政状況、経済構造改革の取組状況などについて、定期的に検証を行う、などを内容としている。こ

れにより、日銀は、これまで「消費者物価上昇率は当面1%を目途」としていた方針を、「目途」から「目標」という表現に変更した上で、その目標を「消費者物価上昇率2%」とした。

政府と日銀との間では、野田内閣時の平成24年10月30日にも、「デフレ脱却に向けた取組について」との共同文書が作成されており、その中では、「消費者物価の見通しは1%上昇を目指す」との表現にとどまっていた。しかし政権交代後、25年1月9日の経済財政諮問会議において、安倍総理が2%の物価上昇率を目標とした金融緩和を行うよう迫るなど、政府が強い姿勢を示したことが、この共同声明発表へとつながったと見られる。

(2) 量的・質的金融緩和策の実施

平成25年3月20日に日銀総裁に就任した黒田新総裁の下で、4月3日及び4日に開かれた金融政策決定会合においては、①「量的・質的金融緩和」の導入（金融市場調節の操作目標をマネタリーベースに変更し、年間約60～70兆円に相当するペースで増加するよう金融市場調節を行うこと（図表1）、長期国債買入れの拡大と年限長期化、ETF、J-REITの買入れの拡大）、②「量的・質的金融緩和」に伴う対応（資産買入等の基金の廃止、銀行券ルールの一時的適用停止、市場参加者との対話の強化）、③被災地金融機関支援資金供給の延長から成る金融政策の大幅な変更が決定された¹¹。



新たな金融緩和策について、黒田日銀総裁は、「デフレの悪循環を断ち切るために導入したものである。既に株価上昇など市場の期待は転換しつつあり、予想物価上昇率も上昇しつつある。量的・質的金融緩和を推進することを通じて、実体経済が改善し、物価上昇率も徐々に上昇していくような好循環をつくり出していきたい。この中で、雇用や賃金も改善していくと考えている」との認識を示した¹²。

また、日銀が保有する長期国債の残高を日本銀行券の発行残高の範囲内にとどめる、いわゆる「銀行券ルール」を停止したことについて、財政ファイナンスと見なされて国債の信認が低下し、長期金利が上昇することで、景気に悪影響を与えるのではないかとの懸念が示されたが、黒田日銀総裁からは、「欧米の状況を見ると、中央銀行券の残高をはるかに超える長期国債を保有しているにも関わらず、特に国債の信用が失墜していない。今回の金融政策は物価安定の目標を達成するためであり、あくまでも一時的な取扱いとして銀行券ルールを適用停止にしているに過ぎない。国債の信用維持のためには、政府が今後の財政健全化に向けた道筋を明確にして、財政構造改革を着実に進めていくことが極めて重要である」との答弁があった¹³。

今後、いかにデフレから脱却し、日銀の国債保有残高を減らしていくことが可能な状況にしていくのか。一度銀行券ルールを停止した以上、ルールを復活させるには様々な困難を伴うと考えられる。国債の信用維持が極めて重要な課題になっていると言えよう。

(3) 大幅金融緩和のリスク

大幅な金融緩和の影響として、長期金利の上昇や円安、インフレなどが懸念され、こうしたリスクに対する政府の所見が求められた。

ア 長期金利の上昇

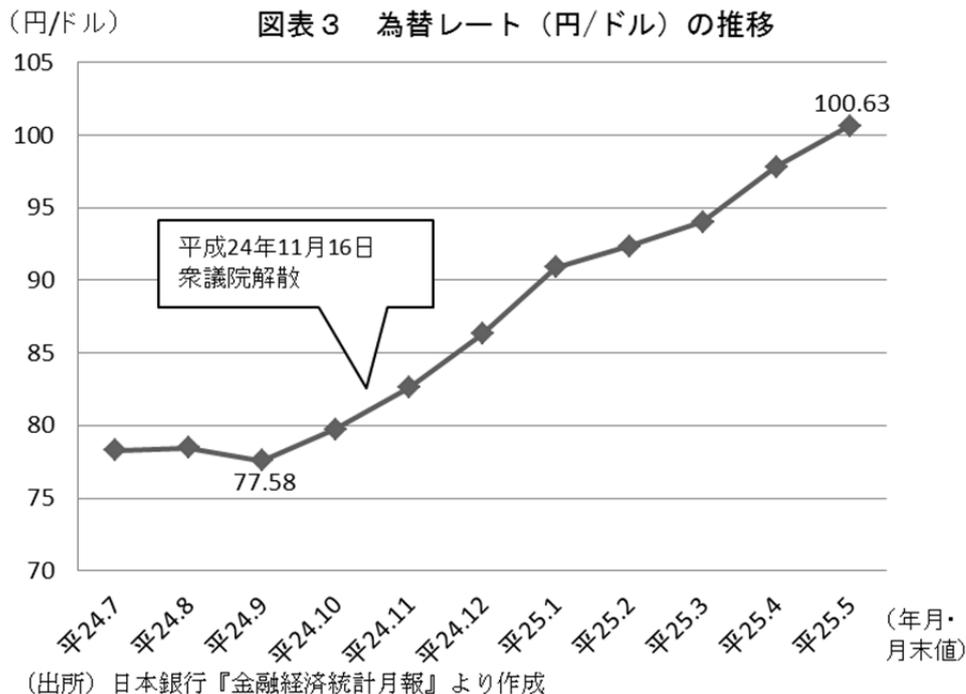
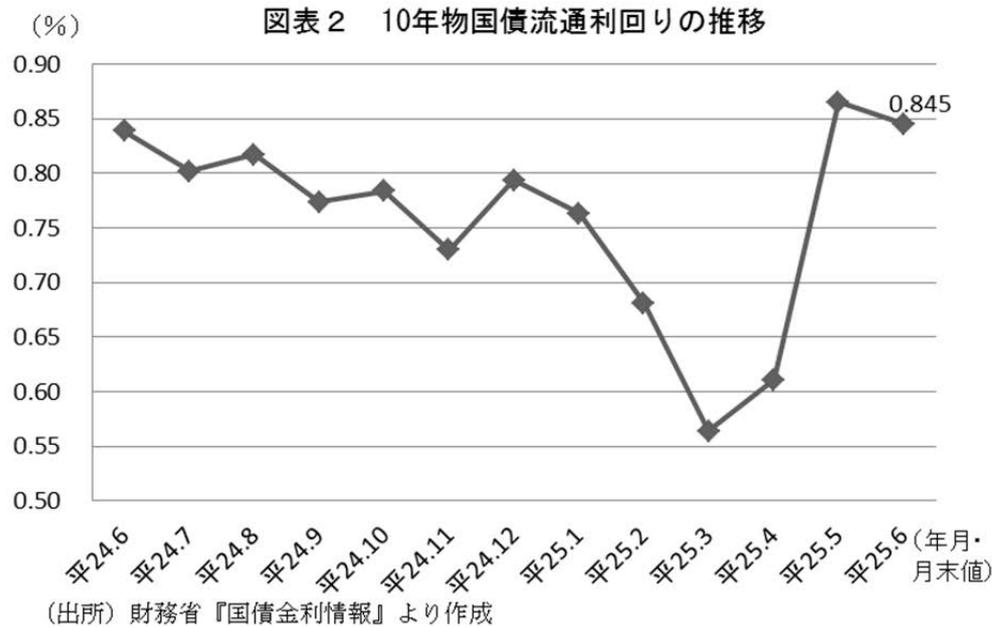
4月4日に発表された大規模な量的・質的金融緩和の実施に伴い、日銀は従来の2倍にあたる毎月約7.5兆円の国債を購入することとなった。しかしその後、物価上昇を織り込む期待や、デフレから脱却できるのかという不安などの不透明感から、長期国債の利回りが乱高下を繰り返し、国債市場が混乱する場面が生じた。国債先物取引市場では、国債価格が制限値幅の限度額に達した際に証券取引所が売買を一時的に停止するサーキット・ブレーカーを、4月5日から12日までの1週間で5度も発動させている¹⁴。この状況を受け、日銀は市場との対話を重視し、長期国債の買入日程の予告や、買入頻度の増加による1回の買入額の減少等の措置を講じた。しかし、その後も長期金利は引き続き乱高下を繰り返しながら基調的に上昇を続け、6月末で0.845%となっている(図表2)。

長期金利上昇によって、利払費の急激な増加が財政破綻につながるのではないかと、また、日本の金融機関が大量に保有している国債の評価額が下落することで、金融機関の財務体質の劣化を招くのではないかと指摘に対し、安倍総理からは、「一般論として言えば、量的・質的金融緩和の下、日銀が多額の国債買入れを行うことにより、債券市場に大きな影響が生じ得ることは確かである。しかし、日銀は市場との対話を重視して、金融市場の調節や市場取引全般に関してこれまで以上に密接な意見交換を行う場を設けていくこととしており、政府と日銀の共同声明によって、双方の考えが共有されている」旨の答弁を行い、政府・日銀が一体となって債券市場の動向に適切に対処していく方針を明らかにした¹⁵。

イ 円安等による物価上昇

円相場は平成24年秋から円高の是正が進み、本年5月にかけて8か月連続の円安ドル

高（月末値）となり、円はドルに対して約 22.9%下落した（図表 3）。特に、昨年 11 月 16 日の衆議院解散前後からその動きが加速している。



この急激な円安の進行に伴い、輸入品の価格上昇が進んだ。液化天然ガスや原油などの輸入単価が平成 24 年秋から 25 年春にかけて上昇したこと等から、電気・ガス料金が値上げされた¹⁶。また、小麦や大豆等の輸入食品を原材料とする加工食品や、海外の工場で作られた品目の価格が上昇する傾向にある¹⁷。

円安の影響について、安倍総理から、「円安が進む中において、輸出産業は大きな利益

を上げられる一方、消費者にとっては、輸入品価格が上昇していくという問題がある。しばらくは時間が掛かるが、収入の増加でそれを補っていく状況をつくっていくことが極めて重要である」との答弁があった¹⁸。

現在の物価上昇が、円安によって原料費が高騰することで引き起こされるコストプッシュ・インフレーションではないかとの指摘に対し、黒田日銀総裁は、「物価上昇は、①マクロ的な需給バランスの改善、②中長期的な予想物価上昇率の上昇、③為替相場と国際商品市況の上昇による輸入物価の上昇の3つの要素が一体となって引き起こされる。実際には、輸入物価の上昇だけでなく、需給ギャップは縮小し、物価上昇期待も上がってきていると認識しており、現在の状況は、コストだけが上がるコストプッシュ・インフレーションとは言い難い」旨の認識を示した¹⁹。

そのほか、円安による原材料コスト上昇の価格転嫁の問題等について質疑が行われた。茂木経済産業大臣から、「中小企業の中には、価格転嫁がしにくい業種もあると想定されるため、セーフティーネット貸付制度や下請代金支払遅延等防止法等を適切に運用したい」旨の答弁があり、中小企業の保護に努めていく姿勢が示された²⁰。価格転嫁について政府や日銀が責任を負うのかとの指摘に対して、甘利経済財政政策担当大臣から、「企業が価格転嫁をせずに下請け企業に負担させるのであれば、下請代金支払遅延等防止法を適用する等、政府の責任でやめさせなければならないが、企業が自分の判断、努力でコスト増分を吸収できるならば政府として介入することは難しい」旨、黒田日銀総裁からは、「マクロ的に見て、輸入物価の上昇は国内物価の上昇に当然転嫁されていくと思うが、個別の事情もあるため、全てのコスト増が価格に反映されると一般的に述べることは難しい」旨述べられ、価格転嫁が行われない場合の政府・日銀の責任については明言を避けた²¹。

また、全国漁業協同組合連合会所属のイカ釣り漁業者が、円安に伴う燃油価格の高止まりに対する緊急対策を求めて4月26日及び27日に一斉休漁を行ったことに関し²²、現行の漁業経営セーフティーネット構築事業だけでは救済できないのではないかとの危惧が示された。これに対して、林農林水産大臣からは、「22年度から漁業経営セーフティーネット構築事業を実施し、漁業者と国が毎年1対1の割合で積立てを行っている。既加入者が不公平と思わないようにしつつ、現在の異常な燃料費高騰分については、早急に制度を超える対応を整えたい」と、現行の対応では限界がある旨の答弁があった²³。

物価上昇を目指す一方で、今後年金支給額が削減されることから²⁴、受給者の生活への悪影響が懸念される旨の指摘が行われた。これに対し、安倍総理は、「年金支給額は物価に連動して変動するため、デフレから脱却すれば、年金は必ずしも下がるとは限らなくなる。また、年金の一部は株式市場で運用しているため、直近3か月間の株価上昇により、5兆円運用益が出ている」旨述べ、物価上昇は年金受給者にも利益をもたらす面があり、また、株価上昇は年金財政の健全化にも貢献するとの見解を示した²⁵。

ウ ハイパーインフレの可能性

仮に2%の物価上昇率を達成した場合、その時に金融緩和をやめたとしても物価上昇が止まらなくなる危険性があり、金融緩和を止める時期に関して質疑があった。これに

対し、安倍総理は、「2%の物価安定目標とは、物価が2%を超えて上昇しないようにする目標でもある。物価上昇率が目標値に近づいた際にどう判断するかは日銀次第であり、上昇率が目標近傍で推移するように努力をしてほしい。しかし、まだ目標に到達していない段階であるため、まずは到達することが大切である」旨述べた²⁶。また、2%の物価上昇率が達成できていない状態であるにも関わらず、円の暴落や国債金利の暴騰等、金融システム不安が発生した場合に、インフレターゲット政策を放棄する可能性について、黒田日銀総裁から、「金融システムの安定には常に配慮し、必要な調整を行っていくが、2%の安定的な物価上昇率維持の目標を撤回することは考えていない」旨の見解が示された²⁷。

なお、今回のインフレターゲット政策に対し、物価上昇を達成した場合のいわゆる出口戦略が見えないという批判がある旨の指摘があった。これに対し、5月2日の公聴会において、経済評論家の上念司公述人から、「デフレから全く脱却していない段階で、出口戦略を心配する必要はない」旨、第一生命経済研究所の永濱利廣公述人から、「大胆な金融緩和の出口戦略はこれまで例がなく、恐らく米国が最初の例になると思われるが、日本は米国の対応を分析しながら出口に向かっていくと思われる」旨の見解が示された²⁸。

物価上昇率2%達成の可能性とともに、仮に物価上昇目標を達成した場合の出口戦略は、今後、議論の大きな焦点の1つになろう。

3. 第2の矢「機動的な財政政策」をめぐる議論

(1) 「15か月予算」の編成

「日本経済再生に向けた緊急経済対策」では、「機動的・弾力的な経済財政運営により、景気の底割れを回避する」との方針が示された。これに従い、大規模な平成24年度補正予算が25年度予算と一体的なものとして編成された。安倍内閣は、24年度補正予算の編成に際し、25年度予算と合わせた「15か月予算」との考え方の下、景気の下支えと切れ目のない経済対策を実行することとして、「復興・防災対策」、「成長による富の創出」、「暮らしの安全・地域活性化」の3分野に重点配分した。本補正予算は、経済対策に係る財政支出10兆2,815億円、予算全体の財政支出13兆1,054億円に上る大規模なものとなり、政府はこの予算措置による経済効果を、実質GDP2%程度上昇、60万人程度の雇用創出と見積もっている²⁹。

また、「平成25年度予算編成の基本方針」³⁰においては、「切れ目のない経済政策を実行し、景気の底割れの回避とデフレからの早期脱却及び成長力の強化を図る」こととし、「復興・防災対策」等の3分野に予算を重点化し、日本経済再生の実現に向けた取組に重点的な配分を行うこと、また、財政健全化目標を踏まえ、国債に対する信認を確保するため、公債発行額をできる限り抑制し、中長期的に持続可能な財政構造を目指すこととされた。

この方針の下に、公共事業関係費5兆2,853億円（対前年度当初予算比15.6%増）が計上され、平成22年度以来縮減されてきた公共事業予算が4年ぶりに増加に転じた。公共事業関係費は、24年度補正予算において2兆4,244億円が追加計上されており、「15か月予

算」の観点からこれらを合算すると7.7兆円を超える規模に達することになる。

(2) 歳出増加への懸念

委員会審議では、補正予算に追加計上された公共事業関係費が2兆4,244億円と多額であることに対し、規模の妥当性や経済効果に対する指摘が行われた。これに対し、甘利経済財政政策担当大臣から、「デフレを脱却するために市中へ早く具体的なお金が出ていく必要性があり、公共事業の中でも緊急を要するもの、あるいは命にかかわるもの、それから波及効果が出てくるもの等を厳選して組んだ予算」であるが、「国民の不安を除去するという意味も込めており、経済効果だけを考えて補正予算を組んでいるわけではない」旨の答弁があった³¹。

慢性的なデフレ対策として補正予算を編成することが財政法第29条³²の趣旨に反するのではないかとの指摘に対し、安倍総理からは、「足下の経済に弱い動きが見られ、景気が底割れする危険があり、また、デフレから一日も早く脱却をしなければいけないという状況にあった。こうした中、喫緊の課題として緊急経済対策を実施するという判断をした」ものであり、財政法第29条の補正予算の要件として掲げられている「緊急を要する予算」であるとの認識が示された³³。

年度末まで残り2か月という時期に国会提出された大型補正予算であったため、年度内に執行できない可能性も指摘された。これに対し、麻生財務大臣は、「年度内に執行できないものも一部出てくるが、繰越明許等を活用して今年度中には着手したい」と述べ、本格的な予算執行は年度明けになるとの可能性を示唆した³⁴。

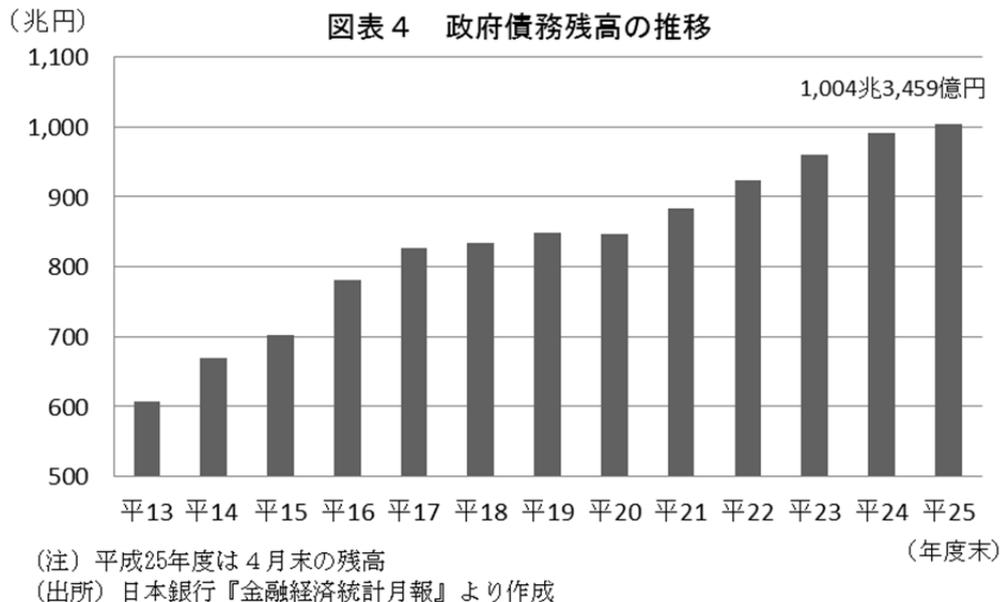
また、「15か月予算」として、平成24年度補正予算と25年度予算を一体的に編成したことにより、公共事業関係費を始めとして財政支出が増加しており、こうした財政運営と財政健全化との関連性について質疑があった。これに対し、麻生財務大臣から、「政権交代で予算編成作業が遅れたことにより、25年度予算成立が大幅にずれ込む見込みとなったため、このままでは25年1-3月期、4-6月期の景気がかなり落ち込むと見込まれる。それを回避するために直接的な景気底上げ効果を考えて、24年度補正予算を10兆円以上の大規模なものにした。他方、25年度予算に関して、経済危機対応・地域活性化予備費9,100億円を廃止する等、少しずつではあるが財政再建の方向を示し、対応している」旨の認識が示され、経済だけではなく、財政規律にも一定の配慮をした財政運営である旨の説明が行われた³⁵。

(3) 先行き不透明の財政再建

ア 財政健全化の方向性

平成25年度歳入予算は、租税及び印紙収入が43兆960億円(前年度当初予算比1.8%増)、公債金の総額が42兆8,510億円(同3.1%減)となったため、税収が公債金を2,450億円上回った。これにより、当初予算ベースで過去3年続いた、公債金が税収を上回る状態は回避された。しかし、年金特例公債金2兆6,110億円を加えると、公債金の規模は45兆4,620億円となり、前年度までと同様、借金が税収を上回ることとなる。

ストックの側から見ると、普通国債などの内国債に政府短期証券及び借入金を加えた政府債務残高は、平成25年4月末時点で1,004兆3,459億円となり、1,000兆円を突破した（図表4）。これからも政府債務は拡大すると見込まれており、我が国財政は厳しい状況が続いている。



野田内閣のときに策定された中期財政フレーム（平成25年度～平成27年度）³⁶において、新規公債発行額を約44兆円以下に抑えるとした目標が定められた。しかし、平成24年12月26日の閣議後記者会見において、麻生財務大臣が、国債発行枠44兆円にはこだわらないとの考えを示したことや、補正予算における公債増発額が5兆円超に上ったことに関して、財政規律が緩むのではないかと懸念が示された。麻生財務大臣は、「現下の経済情勢を考えれば、国債発行枠44兆円にこだわる必要はない。今は景気対策が優先される」と述べ、補正予算については景気を重視し、一時的な財政支出の拡大を容認する姿勢を示した³⁷。

他方、財政運営戦略³⁸における、国・地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス）の健全化目標については、麻生財務大臣から、「財政健全化目標を変更した事実はない。年央をメドに中期財政計画を立ち上げる」旨の答弁があり、引き続きプライマリーバランスの黒字化を目指していく考えが示された³⁹。

6月14日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）」は、経済再生と財政健全化の両立をうたい、財政健全化の取組方針として、歳出の重点化・効率化と政策税制の適正化を挙げている。また、国・地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス）については、平成27年度までに22年度水準の対GDP比赤字から半減させて、32年度までに黒字化し、その後も債務残高（対GDP比）の安定的な引下げを目指すこととしている。これらを具体化する中期財政計画は8月上旬頃に策定されると見られるものの、社会保障関係費の自然増が引き続き見込まれる中、経済再生と財政健全

化の両立がどこまで図られるかは不透明な情勢である。

イ 消費税率引き上げの影響

財政健全化の過程において注目される取組として、消費税率の引き上げが挙げられる。消費税法の改正を含む社会保障・税一体改革関連法案は、平成 24 年 8 月 10 日に参議院で可決、成立した。これにより、消費税率は 26 年 4 月 1 日より 8 %、27 年 10 月 1 日より 10%に引き上げられる。ただし、当該改正法には景気条項が設けられており、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こととしている⁴⁰。この点について、麻生財務大臣は、「平成 25 年 10 月くらいまでには消費税率の引き上げを実施するかどうかを決めねばならない」と述べており⁴¹、予算委員会ではその判断時期も含めて議論が行われた。

消費税率引き上げの具体的な判断基準について、麻生財務大臣から、「D I、街角の景気指標、住宅価格、地価等の指標も含めて検討せねばならないと考えている。経済指標が附則の条件を満たすように景気を良くすることが優先順位の第一」である旨の答弁があった⁴²。

景気回復による税収自然増の結果を見てから消費税増税に取り組むべきではないかとの指摘に対して、安倍総理から、「名目及び実質の成長率、物価動向等、経済指標を確認して、経済状況等を総合的に勘案して判断をしていかなければならない。海外の経済情勢にも目を配る必要があり、消費税増税により景気が下押しされる危険性を勘案することも重要な点である。政府としては、「3本の矢」を推進して消費税を引き上げる状況にしていきたい」旨の見解が述べられた⁴³。

立場の弱い中小業者等が消費税増税時の価格転嫁を拒否されるのではないかとの懸念に対しては、稲田規制改革担当大臣が、「地域のコミュニティーや経済を支えている中小事業者が、消費税増税に伴って価格転嫁を拒否される等の不公正な取引を強いられるようなことが横行してはならない。「消費税の円滑かつ適正な転嫁の確保のための消費税の転嫁を阻害する行為の是正等に関する特別措置法案」⁴⁴において、より迅速かつ効果的に転嫁拒否等の行為を取り締まるため、公正取引委員会や中小企業庁だけでなく事業を所管する大臣にも調査や指導を行う権限を付与するなどの措置を盛り込んだところであり、政府一丸となって取り組んでいく」旨の答弁を行い、消費税の価格転嫁を円滑に進める決意を述べた⁴⁵。

さらに、消費税率引き上げでより影響を受けると想定される低所得者への対策について、麻生財務大臣から、「複数税率、軽減税率等の対策が考えられるが、いずれも現在自民・民主・公明 3 党で協議されているところであり、今後とも議論が必要である」旨の答弁にとどまり、具体的な内容は提示されなかった⁴⁶。

消費税率引き上げに際しては、消費税法改正法附則第 18 条の規定に基づき、経済状況を総合的に勘案することが求められている。平成 25 年 4-6 月期 GDP を始めとした、秋にかけて公表される各種経済指標の動向はもとより、消費税率引き上げが実施された場合の経済への影響にも考慮が必要である。

(4) 問われた歳出合理化の適切性

平成 25 年度予算において削減等が行われた歳出分野についても、様々な質疑が行われた。23 年度に創設された地域自主戦略交付金は、従来のひも付き補助金を見直して、一括交付金として創設されたものであり、地方公共団体へのアンケートでは、7 割近い団体から地方の裁量が拡大したとの認識が示されていた⁴⁷。それにも関わらず、見直しを行うこともなく、25 年度にいきなり廃止したことは不適切であるとの指摘に対し、新藤総務大臣は、「地域自主戦略交付金を廃止したのではなく、より自由度の高い、使い勝手のよい制度に直したものである。メニューの大きくくり化、手続の簡素化、配分方法の改善等を行った」旨述べ、発展的改善を行ったとの認識を示した⁴⁸。しかし、廃止ではなく使い勝手がいいよう改善すべきであると主張する質疑者との議論は平行線をたどった。

また、「平成 25 年度予算編成の基本方針」及び「公務員給与改定に関する取扱いについて」⁴⁹に基づき、総務大臣から地方公共団体等に対して、地方公務員給与の削減について要請が行われた。これに関して、給与削減額 8,504 億円を地方交付税交付金削減の算定根拠とする実質的な強制措置であり、地方自治の侵害であるとの指摘が行われた。安倍総理から、「防災・減災事業や地域経済の活性化など地域の喫緊の課題に対処をしていくために国に準じた取組を要請したものであり、地方公務員の給与は各地方公共団体が条例で定めるものである」旨、新藤総務大臣から、「地方交付税交付金が減額された理由には、地方の税収が増えたことも含まれており、公務員給与減額がそのまま引下げにつながったわけではない」旨の答弁がそれぞれあり、強制ではないとの見解を示した⁵⁰。しかし、地方公共団体における給与減額措置の取組状況⁵¹によれば、6 月上旬現在で地方公務員給与の減額措置を受け入れた地方公共団体は全体の 49.7%に達し、減額を見送った地方公共団体は 9.2%に過ぎない。実際に地方交付税交付金等が削減される中で、政策経費への影響を鑑みれば、人件費を減額せざるを得なかったものであり、公務員給与の削減要請は強制的な側面が大きかったことは否めないだろう。

日銀が物価安定の目標を前年比 2% 上昇に定めている中、生活保護費を削減すれば国民生活への影響が問題となるとの懸念も示された。これに対し、田村厚生労働大臣からは、「生活扶助基準を今後 3 年間で適正化していく中で、物価上昇が反映される民間最終消費支出を 1 つの基準として翌年度の基準を勘案していく」旨答弁し、タイムラグは生じるものの、3 年間の適正化作業において調整していく考えを示した⁵²。

そのほか、歳出抑制策の一環として、経済危機対応・地域活性化予備費の廃止、想定金利の引下げ及び国債整理基金残高圧縮による国債費の抑制などが行われた。こうした措置について、麻生財務大臣から、「平成 21 年はいわゆるリーマン・ショックの直後だったため、経済危機対応・地域活性化予備費を 21 年度予算に計上したが、現在は状況が全く異なるため不要と判断した。25 年度予算の国債金利（10 年利付国債）の想定は、予算編成時の金利 1.0% 程度や、近年の平均金利の最大上昇値 0.8% を勘案し、1.8% と算定したものである。また、国債整理基金の残高は、国債償還以外の目的に流用したり、定率繰入を停止して他用途に使用したりすることは、国債に対する市場の信認を失うおそれがあり、適当でない。一方でオペレーショナルリスクに備え、10 兆円程度の残高を維持してきた。こう

した中、今回日銀と協議の結果、こうしたリスクが発生した際には、日銀から一時借入れを行うことが可能になったため⁵³、残高約10兆円のうち、約7兆円を取り崩して、借換債の償還に充てることとした旨、説明があった⁵⁴。

国と地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス）は、平成24年度補正予算を踏まえた内閣府の推計によると、24年度は対名目GDP比-6.6%、25年度は同-6.9%となり、赤字が拡大している⁵⁵。25年度予算の歳出抑制策の中には、経済危機対応・地域活性化予備費の廃止など、今回限りのものも多いとの指摘は否めない。年金・医療等関係経費の、毎年度1兆円程度と言われる増額が当然見込まれる中、社会保障制度を中心とした抜本改革は、避けて通れない課題となっている。

4. 第3の矢「民間投資を喚起する成長戦略」をめぐる議論

平成25年度予算審査時点では、成長戦略の具体的な内容が示されておらず、委員会では成長戦略策定に向けた取組が議論の焦点となった。成長戦略は多くの分野にわたっているが、どのような方向を目指しているのかとの質問に対し、安倍総理及び甘利経済財政政策担当大臣から、「成長戦略のキーワードとしては、挑戦・チャレンジ、海外展開・オープン、創造・イノベーションが挙げられる。すなわち、人材、資金、土地などあらゆる資源について、その眠っている可能性を存分に発揮をさせること、国際的な大競争に打って出ること、日本の産業が高い競争力を持つために、次々とイノベーションを起こしていくことである。エネルギーや雇用、医療、環境、農業などを重点分野と位置付け、規制緩和を優先的に進め、民間投資を促していくほか、科学技術政策の強化を図ることにより、日本経済の再生につなげていきたい。成長戦略は、年央の作成に向け、日本経済再生本部の下、産業競争力会議を作り、検討を進めている」旨の答弁があった⁵⁶。

成長戦略の中身が、補助や融資、団体の設立等にとどまり、具体性や即効性がないものであれば、歴代内閣が策定してきたこれまでの成長戦略のように、効果があまり上がらないのではないかという指摘に対しては、甘利経済財政政策担当大臣が、「これまでの成長戦略で効果が出なかったのは、規制緩和が不十分であったからである。安倍内閣の成長戦略は、大胆な規制改革と研究開発投資に思い切って取り組む。政府がロードマップを描いて、いかにコミットしていくかが重要であり、その覚悟を政府が持たなければならない」旨の認識を示した⁵⁷。

安倍内閣が推し進める経済政策の3本目の矢に当たる成長戦略は、平成25年4月以降の3度にわたる安倍総理の成長戦略スピーチ⁵⁸によって徐々に明らかにされつつ、「日本再興戦略」が産業競争力会議において、「経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）」が経済財政諮問会議においてそれぞれ検討され、いずれも25年6月14日に閣議決定された。

「日本再興戦略」は、20年以上続いた経済の低迷によって、国民が将来への希望を持ってなくなっているとし、成長戦略の果たすべき役割を「国民一人ひとりの自信を回復し、「期待」を「行動」へと変えていくこと」と位置付けている。これを実現するための道筋として、①産業競争力を強化するために民間の力を最大限引き出すこと、②人材のポテンシャルを最大限発揮できるようにすること、③イノベーション戦略と国際展開戦略の強化によ

り新たなフロンティアを作り出すこと、④目標とする成長率を実現した成果を国民一人ひとりが実感し、将来の希望を持てるようにすることを掲げた。

これらの成長戦略を実行するために、①日本産業再興プラン、②戦略市場創造プラン、③国際展開戦略から成る、3つのアクションプランが打ち出された。①日本産業再興プランは、産業の新陳代謝の促進等を通じて、日本の総合力を発揮出来る体制を目指すものとされる。②戦略市場創造プランは、課題先進国としての現状を攻めの姿勢で捉え、課題克服に向けた不安の解消と、成長産業の育成の同時達成を目指すものとされる。③国際展開戦略は、海外市場獲得のための戦略的取組等により、国民が世界経済の成長の果実を享受することとする。これら3つのプランは互いに相乗効果を持ち、同時並行的に進めていくものとされた。

また、既に予算審議の際、日本の埋もれた資源は女性の活力であり、それを活かすためには出産・子育て等による女性の離職に歯止めをかける必要があるとの指摘があった。この趣旨は「日本再興戦略」にも盛り込まれて、女性の力を我が国最大の潜在力として位置付けて、女性の労働参加率を抜本的に引き上げることが目標とされ、安倍総理から、「平成25、26年で20万人分、29年度末までに約40万人分の保育の受け皿を確保することで待機児童ゼロを目指す」旨の考えが示された⁵⁹。

成長戦略の実現において取り組むべき課題に対しては、その方針や制度設計が明確でないものも多い。安倍内閣の経済金融財政政策（アベノミクス）の大胆な金融政策（第1の矢）、機動的な財政政策（第2の矢）は、いわば経済再生までの時間的猶予を確保するためのもので、本格的な経済再生には、第3の矢である成長戦略が欠かせない。今後、金融緩和、財政政策の効果とともに、成長戦略の具体的な政策内容が注目される。

（まぶち みい）

¹ 平成25年1月11日閣議決定

² 第183回国会参議院本会議録第1号（その1）3頁（平25.1.28）

³ 『麻生副総理兼財務大臣兼内閣府特命担当大臣閣議後記者会見の概要』（平25.3.19）（財務省）

⁴ 第183回国会参議院予算委員会会議録第8号3頁（平25.3.29）

⁵ 第183回国会参議院予算委員会会議録第8号15頁（平25.3.29）

⁶ 第183回国会参議院予算委員会会議録第8号4頁（平25.3.29）

⁷ 第181回国会衆議院本会議録第3号20頁（平24.11.1）

⁸ 財政法第7条 国は、国庫金の出納上必要があるときは、財務省証券を発行し又は日本銀行から一時借入金をなすことができる。

2 前項に規定する財務省証券及び一時借入金は、当該年度の歳入を以て、これを償還しなければならない。

⁹ 第183回国会参議院予算委員会会議録第8号15頁（平25.3.29）

¹⁰ 第183回国会参議院本会議録第1号（その1）3頁（平25.1.28）

¹¹ 『「量的・質的金融緩和」の導入について』（平25.4.4）（日本銀行）

¹² 第183回国会参議院予算委員会会議録第9号5、6頁（平25.4.22）、第183回国会参議院予算委員会会議録第10号7頁（平25.4.23）

¹³ 第183回国会参議院予算委員会会議録第12号36、37頁（平25.4.25）

¹⁴ 『日本経済新聞』（平25.4.13）

¹⁵ 第183回国会参議院予算委員会会議録第18号2、3頁（平25.5.15）

¹⁶ 『産経新聞』（平25.6.28）

¹⁷ 『日本経済新聞』（平25.6.28）

¹⁸ 第183回国会参議院予算委員会会議録第10号37頁（平25.4.23）

- ¹⁹ 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 18 号 28、29 頁（平 25. 5. 15）
- ²⁰ 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 14 号（その 1） 9 頁（平 25. 5. 7）
- ²¹ 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 18 号 29 頁（平 25. 5. 15）
- ²² 『日本経済新聞』夕刊（平 25. 4. 26）
- ²³ 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 13 号 12、13 頁（平 25. 4. 26）
- ²⁴ 平成 24 年 11 月 16 日に成立した国民年金保険法等の改正により、11～13 年の物価下落分 2. 5%を年金支給額に反映させないこととした特例を、25～27 年にかけて段階的に廃止することとした。
- ²⁵ 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 12 号 3 頁（平 25. 4. 25）
- ²⁶ 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 2 号 4 頁（平 25. 2. 18）
- ²⁷ 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 12 号 2、3 頁（平 25. 4. 25）
- ²⁸ 第 183 回国会参議院予算委員会公聴会会議録第 1 号 12 頁（平 25. 5. 2）
- ²⁹ 『日本経済再生に向けた緊急経済対策』（平 25. 1. 11 閣議決定）
- ³⁰ 平成 25 年 1 月 24 日閣議決定
- ³¹ 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 2 号 18、19 頁（平 25. 2. 18）
- ³² 財政法第 29 条 内閣は、次に掲げる場合に限り、予算作成の手續に準じ、補正予算を作成し、これを国会に提出することができる。
- 一 法律上又は契約上国の義務に属する経費の不足を補うほか、予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となつた経費の支出（当該年度において国庫内の移換えにとどまるものを含む。）又は債務の負担を行なうため必要な予算の追加を行なう場合
- 二 予算作成後に生じた事由に基づいて、予算に追加以外の変更を加える場合
- ³³ 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 3 号 33 頁（平 25. 2. 19）
- ³⁴ 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 2 号 17 頁（平 25. 2. 18）
- ³⁵ 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 13 号 7 頁（平 25. 4. 26）
- ³⁶ 平成 24 年 8 月 31 日閣議決定
- ³⁷ 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 5 号 5 頁（平 25. 2. 21）
- ³⁸ 平成 22 年 6 月 22 日に菅内閣の下で閣議決定。
- ³⁹ 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 17 号 32 頁（平 25. 5. 14）
- ⁴⁰ 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附則第 18 条第 3 項
- ⁴¹ 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 10 号 15 頁（平 25. 4. 23）
- ⁴² 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 10 号 14、15 頁（平 25. 4. 23）
- ⁴³ 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 14 号（その 1） 19、20 頁（平 25. 5. 7）
- ⁴⁴ 平成 25 年 5 月 17 日衆議院修正議決、6 月 5 日参議院可決・成立。
- ⁴⁵ 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 10 号 15 頁（平 25. 4. 23）
- ⁴⁶ 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 10 号 16 頁（平 25. 4. 23）
- ⁴⁷ 『地域自主戦略交付金に関するアンケートの概要（ポイント）』（平 24. 11. 8）（内閣府 第 17 回地域主権戦略会議 配付資料）
- ⁴⁸ 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 8 号 5 頁（平 25. 3. 29）
- ⁴⁹ 平成 25 年 1 月 24 日閣議決定
- ⁵⁰ 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 11 号 10 頁（平 25. 4. 24）
- ⁵¹ 『地方公共団体における給与減額措置の取組状況』（平 25. 6. 13）（総務省）
- ⁵² 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 18 号 31 頁（平 25. 5. 15）
- ⁵³ 『対政府取引における非常時の一時貸付けに関する特則』（平 25. 1. 25 決定）（日本銀行）
- ⁵⁴ 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 12 号 11 頁（平 25. 4. 25）、第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 6 号 16 頁（平 25. 2. 26）
- ⁵⁵ 『我が国財政の現状と課題』（平 25. 4. 22）（内閣府 第 9 回経済財政諮問会議 配付資料）
- ⁵⁶ 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 9 号 42 頁（平 25. 4. 22）、第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 4 号 4、21 頁（平 25. 2. 20）、第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 13 号 24 頁（平 25. 4. 26）
- ⁵⁷ 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 10 号 38 頁（平 25. 4. 23）
- ⁵⁸ 平成 25 年 4 月 19 日、5 月 17 日、6 月 5 日
- ⁵⁹ 第 183 回国会参議院予算委員会会議録第 10 号 18 頁（平 25. 4. 23）