

「北海道の課題」特集にあたって 安倍政権の主要政策の影響を中心に

佐藤 克 廣

はじめに

安倍政権が発足して一年四カ月になろうとしている。この間、北海道においては知事選挙など大きな自治体選挙はなく、道民全体の政治的選択肢は、衆議院議員選挙や参議院議員選挙で示されてきたと言つて良いだろう。しかし、来年には、北海道知事選挙や北海道議会議員選挙など、自治体政府や北海道の巨視的な政策選択のありようを道民が考えるべき大きな節目が迫っている。そこで、『北海道自治研究』でも、広く道民が北海道の過去・現在を見据えて将来を展望することに資すべく、「北海道の課題」を考える特集を組むこととした。

北海道の未来は、必ずしも明るいわけではない。表1に見られるように、予想される

表1 全国と北海道の人口推計

	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年
全国	128,057	125,430	124,100	120,659	116,618	112,124	107,276
北海道	5,506	5,361	5,178	4,960	4,719	4,462	4,190

出典：国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口(平成25(2013)年3月推計—平成22(2010)～52(2040)年—』(2013年3月)14頁より作成。

二〇四〇年の人口は、全国的にも少子化を反映し減少する。しかし、二〇一〇年人口と二〇四〇年人口推計とを比較すると、全国では約一六%減少するのに対して、北海道は約二四%の減少が見込まれている。すなわち、北海道の人口減少率が、全国よりも大きい。

こうした人口減少は、マイナス面だけのことさらにあげつらうことはできないものの、道内人口の偏りまで視野に入れるならば、勢いが弱体化する地域が相当程度に出現することが予想される。人口減少が生じることを前提として、将来の北海道を展望するのは、困難な作業でもある。疲弊していると考えられる北海道経済をどのように活性化していくのか、高齢者の増加に対応した地域医療や福祉をどのように構想すべきか、北海道の基幹産業とされる農業・漁業をどのように展開すべきか、近年重視されている北海道観光の将来像はどうあるべきか、広大な北海道の大地を照らすエネルギーをどのようにコントロールすべきか、さまざまな具体的政策課題が眼前にある。そして、地方分権や地方自治が一定程度とはいえ進展してきている今日、こうした課題解決に向けた道民自

身の関わりを保障する仕組みについても考察しなければならぬ。地方自治の車の両輪の片側とされる道議会、市町村議会の活性化、逼迫する財政問題も忘れてはならない課題である。

これらの課題に積極的に取り組み、一定の解決の方向性を示すことが、今日の北海道の地方自治に関わる首長や議員に求められている。本特集では、各分野の専門家にそれぞれの課題をどのように考えるべきかを示していただくこととした。ご協力いただいた執筆者の方々には、深く感謝を申し上げます。次第である。

安倍政権の政策展開と北海道

さて、本稿では、特集にあたって、特に二〇一二年末に始まった安倍政権の主要政策が北海道に与える影響を考察してみたい。とりわけ、民主党政権と交代することによって、安倍政権が引き継いだ政策と、完全な方向転換を行ったと言える政策とについて検討したい。

引き継がれた政策で最大のものは消費税増税であると言える。そして、完全な方向転換の最大のもは原子力発電の継続であると言える。この二つの政策のどちらも、北海道にとっては重要な影響を及ぼすものと言つて良い。主にこの二つの政策が北海道に及ぼす影響を考察してみたい。

福島を忘れた「エネルギー基本計画」

関係がわかりやすいのは、原子力発電の継続、より正確に言えば、電力供給を原子力発電に頼り

続けるとした安倍内閣による政策転換の方であろう。安倍内閣の「エネルギー基本計画」の政府案は二〇一四年二月二十五日に公表された。その後、自民・公明両党の協議を経て、四月一日に閣議決定されている。この「エネルギー基本計画」では、発電コストが安く、昼夜を問わず安定して電力供給が可能だとして原子力発電を「エネルギー需給構造の安定性に寄与する重要なベースロード電源」と位置づけている。このため、安全性が確認されたものは再稼働を進めるとしている（『朝日新聞』二〇一四年四月一二日等各紙報道参照）。

原子力発電が、安全であるかどうか、コストが安いかどうか、筆者が自身で詳細に検討することはできない。しかし、安全であるとする議論と安全ではないとする議論とを比較してみると、日本の原子力発電所は、安全ではないとする議論に明らかに説得力がある。コスト面についても、安いとする議論と安くはないとする議論とを比較してみると、日本の原子力発電のコストは安くはないとする議論に、やはり、明らかに説得力がある。二〇一一年三月以前でさえ、そうであった。二〇一一年三月一日一四時四六分に発生した東日本大震災は、日本の原子力発電が、安全でもなく、コストも安くはないことを、紛れもない「証拠」として突きつけたと言える。にも関わらず、十年一日のごとく、「安全神話」を墨守する勢力があり、さらには、それを閣議決定までしてしまうことに暗澹たる思いが尽きない。

大間原子力発電所建設差し止め訴訟と

「エネルギー基本計画」

この政策の大改悪転換は、北海道にも重要な影響を及ぼす。建設中の原子力発電所から三〇キロ圏内にありながら、まったく計画に関与できず、説明さえろくに受けることのできなかった函館市は、市議会議決を経て、Jパワーと国を相手取り、大間原発の建設差し止めを求める訴訟を、四月三日東京地裁に提起した。三〇キロと言っても、他の多くの原子力発電所の場合と異なり、大間原発と函館市との間には遮る林も山も何もない。筆者も函館市役所展望階から見える大間原発の工事現場に慄然とした経験がある。旅客機の窓から見ても、大間岬と函館市との間は、指呼の間としか呼べない程度の距離である。したがって、函館市の決断は、賞賛すべきというよりも、市民の安全を守るものとして当然のものであったと言える。原子力発電を二〇一一年三月一日以前と同様に稼働させようとする「エネルギー基本計画」ではなく、原子力発電所の停止、少なくとも削減を目指す計画が閣議決定されたならば、この訴訟は、あるいは提起する必要のないものであったかもしれない。

北海道電力の赤字原因は

泊原子力発電所停止なのか

もちろん、泊原子力発電所の再稼働問題も忘れてはならない。安全審査は頓挫しているように見え、近い将来に稼働する見込みはなさそうである。

北海道電力は、泊原子力発電所が停止していることにより、日本政策投資銀行に優先株を五〇〇億円購入してもらう資本支援を検討しているという（『朝日新聞』電子版二〇一四年四月一日）。さらには、泊原子力発電所の運転停止に伴い赤字がかさむため、二〇一五年三月に社債を一〇〇〇億円発行するという（『日本経済新聞』電子版二〇一四年四月一日）。

各紙とも、基調としては、泊原子力発電所の停止の影響を印象づけている。しかし、『日本経済新聞』と異なり、『朝日新聞』は「海外から輸入している液化天然ガスなどの燃料費が円安によって値上がりしたため経営が悪化した」と、北海道電力の経営赤字の原因を記載している。「燃料費が円安によって値上がりした」ことが原因なら、円安によって輸入されるウラン燃料も値上がりするはずである。実際のところ、安いウラン燃料は国産でできず、輸入に頼らざるを得ないのであるから、円安がウラン燃料の購入には影響しないということはある得ない。したがって、原子力発電所が稼働していないことだけを経営悪化の原因とするのは、ミスリードであろう。

いずれにしても、北海道の電気エネルギーを今後どのような発電によって確保するのは、北海道の重要課題の一つである。北海道の自治体選挙においても、自然エネルギーの活用を図る方向性を候補者がどれだけ打ち出せるかが、有権者の重要な判断材料になるはずである。

消費税増税における地方への配分割合

政権交代でも変化しなかった消費税増税の北海道への影響はどうか。一般には、単に「消費税は五％から八％に増税された」とされるが、実際には、国の消費税率と地方消費税率とがそれぞれ変更されている。

地方消費税に関しては、一％（課税単位である消費税四％の一〇〇分の二五）だったものが、二〇一四年四月一日から一・七％（消費税の六三分の七）、二〇一五年一〇月一日から二・二％（同七八分の二二）に引き上げることが、「地方消費税増税関係改正法」で定められている（二〇一五年一〇月からの消費税引き上げについては、今後内閣が判断する）。また、引き上げ分の自治体への配分は、これまでと異なり、全額人口によって按分することとなっている。また、国の消費税のうち地方交付税分については、従来の法定率二九・五％を、二〇一四年四月一日から二二・三％、二〇一六年四月一日から一九・五％へと引き下げる改正となっている（途中、法定率を二〇・八％とする期間がある）。

消費税増税の影響

消費税全般の増税は、役所が調達する各種物品・サービスへの増税が、新たな負担となる（『北海道新聞』二〇一三年一〇月二日）。加えて、増大し続ける社会保障関係経費の負担も、財政制約要因としてのしかかってくるであろう。地方消費税増税による予算編成拡大を見込むことも難しいの

で、各自治体は、実質的な歳出の削減をさらに続けていかなければならないだろう。

仮に経済対策として国の公共事業費が増加したとしても、地方側のいわゆる「裏負担」をどのように填補するのか、また、「制度として確立された」年金・医療・介護・少子化対策の「社会保障四経費」とそれに「則った」経費以外の、社会保障関連地方単独事業費をどう工面するのか（従来の地方消費税一分は、社会保障財源化を行わないものとされている）、地方財政計画が今後どのようなのか、見通しは難しい。

国の消費税のうち地方交付税分の割合は、消費税増税に伴い減少するが、地方交付税に回る割合は、微増（一・二八％から一・五二％へ）するし、配分額も増加する。しかし、地方消費税増税分とあわせても、消費税体系全体に占める地方分の割合は減少する。

従来は、消費税五％全体にしめる地方分の割合は、四三・六％となっていた。二〇一四年四月からは、消費税全体八％に対する割合は、三八・八一％に減少する。さらに二〇一五年一〇月から予定通り増税されると、消費税一〇％全体に占める地方分の割合は、三七・二〇％に減少する。

消費税増税と派遣労働の増加

消費税増税は、また、正規労働者の減少と派遣労働の増加をもたらす可能性があることも指摘されている（『東京新聞』二〇一三年一〇月二四日）。企業の消費税は、仕入税額控除方式で計算される。

控除される仕入れ高には、家賃や交通費、製品やサービスを提供するために使われた原材料費等が含まれるが、人件費は含まれない。ところが、正規社員を派遣労働者に置き換えると、派遣会社からの仕入れとみなされ、控除対象となる。

国税庁ホームページ（<https://www.nta.go.jp/shinbou/zeiho-kainaku/shinsugi/shohi/02/08.htm>）でも、「労働者の派遣を受ける会社とその会社に派遣されてくる労働者との間に、雇用関係がないと認められる場合（出向の場合は、出向先と出向社員との間に雇用契約関係が生じる）には、当該労働者の派遣を受ける会社が支出する金銭は、労働者派遣法の適用のある労働者の派遣に係る対価（労働者派遣料）であり、給与に該当しないことから、消費税の課税の対象となり、当該対価を支払った事業者は、仕入税額控除ができることとなります（消費税法基本通達5-5-11）」と明記されている。

簡単に言えば、消費税納入義務がある企業は、正社員を派遣労働者に置き換えると、仕入税額控除に組み入れることができるようになり、実際に支払わなければならない消費税が減額される。つまり、儲けが増えることになる。派遣会社側が派遣先に消費税増税を転嫁した価額で派遣し、消費税を納めるならば、国庫に入る税額は論理的には変わらないことになる。だが果たして派遣会社が派遣費の増額を簡単に受け入れてもらえるだろうか。

二〇一四年三月一日に閣議決定され国会に提出された労働者派遣法改正案が成立すると、派遣

会社への規制はやや強化されるものの、人を変えれば、すべての業種で三年を超えて派遣労働者を受け入れることが可能となる。にもかかわらず、改正案では団体交渉権などの派遣労働者の権利はないがしろにされた（『朝日新聞』二〇一四年三月二二日）。派遣会社側が、派遣労働者の賃金を抑えて、派遣先確保競争に走らないという保障はない。

消費税増税と企業の競争力

消費税増税も労働者派遣法改正も、法人実効税率の引き下げなどと並んで、安倍総理大臣のいう「日本は、世界で一番企業が活躍しやすい国」（二〇一三年一〇月一五日第一八五国会「施政方針」）を指す政策の一環である。消費税は、法人税と異なり、赤字の企業等でも納税義務がある。したがって、余力のある大企業も、中小企業も、正規社員を削減し、派遣労働者に差し替えて税額を減らすよう「努力」をすることになる。つまり低賃金労働が蔓延し、海外に対する企業の競争力は、いっそう増すかのように見える。

しかし、消費税は、いわゆるベンチャー企業などの小規模会社の設立を難しくする。当初の資本投下で企業体力がないうちでも消費税を納税しなければならぬからである。すなわち、安倍政権の政策は、既存企業にとっては有利かもしれないが、新規参入を図ろうとするベンチャーに二の足を踏ませる可能性がある。産業の新陳代謝というべきものが進まなくなる可能性もあるのである。

消費税増税とTPP

消費税増税や労働者派遣法の改正は、特に北海道だけに影響しているわけではないように見える。しかしながら、これらが、主としてアメリカとのTPP交渉に影響を与えたとしたら、どうであろうか。

消費税は、海外への輸出企業にとっては、益税のようになる。消費税などの付加価値税は、海外との取り引きにおいては当該製品等を消費する国が徴収することになっており、二重課税を防ぐため、生産国においては生産企業の消費税を免税するためである。消費税を導入していない国からみれば、消費税など付加価値税は、いわゆる非関税障壁の様相を呈することになる。消費税非導入国は、自国製品を消費税導入国に輸出すると消費税を上乗せした高い価格で販売されることになる。逆に、消費税導入国から輸入される製品は、税額が控除され、優遇された安い価格で自国で販売されることになる。これでは、消費税非導入国は、公正な競争ができないかと感ずることになるだろう。

アメリカは、消費税にあたる付加価値税を採用していない。したがって、日本が消費税を増税するならば、それは非関税障壁をさらに上げてきたように見えることになる。五%ならともかく、これをさらに一〇%に上げるとなれば、従来の二倍の障壁を作ってきたと捉えられるであろう。当然ながら、アメリカは、自国経済・自国企業を守るため、他の部分での関税撤廃等、アメリカ産業界にとつ

て有利となる政策を、消費税増税による非関税障壁上昇に見合う程度に、あるいは、それ以上に採用するよう日本政府に働きかけることになる。つまり、TPPにおいて、アメリカは日本に対して強硬な関税撤廃を要求する（あるいははしている）可能性が高いことになる（岩本沙弓『アメリカは日本の消費税を許さない』（文春新書、二〇一四年）参照。ではなぜアメリカも対抗措置として付加価値税を導入しないのかについても、本書はアメリカ公文書の分析を通じて論じている）。

TPPは、交渉次第によっては、北海道の基幹産業とされる農林漁業にそれほど悪影響を与えないように決着することも可能かもしれない。しかし、消費税増税に対抗してアメリカが強く日本の関税障壁を攻撃してくるならば、そして、消費税増税や日本の輸出企業の保護を日本の内閣が最優先課題とするならば、北海道経済は、さらに惨憺たる状況に導かれるかもしれない。もちろん、これが杞憂であることを祈っているものの、こうした課題もやはり、次の北海道自治体選挙における大きな争点としなければならぬであろう。

へきとう かつひろ・北海学園大学教授・当研究所理事長