

## 電源開発促進対策特別会計を巡る改革のあり方

深 澤 映 司

- ① 特別会計改革に向けた動きが加速するなか、「電源開発促進対策特別会計」（電源特会）についても、(i)「石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計」（石油等特会）との統合や、(ii) 電源開発促進税を一般会計経由で繰り入れる方式への移行といった基本方針が、政府から示されている。この電源特会については、原子力発電所の建設工事の遅れに伴う剰余金の増加や、予算の「無駄遣い」が、かねてより問題視されてきただけに、政府の方針がそれらの問題解決に資するものか、注目される。
- ② 過去のデータに基づき定量的な分析を行うと、電源特会における剰余金と、「電源立地促進対策交付金」以外の補助金（予算額）の間には、前者の増加が後者の増大を促すという因果関係があったことがわかる。そのような補助金の中では、電源地域の経済振興を主眼とした補助金の割合が、1980年代以降、上昇傾向を示している点が目を引く。
- ③ しかしながら、1980年代以降、電源地域と非電源地域との間（平均での比較）で、地域経済活性化の度合いに、統計学上意味のある差異は認められない。補助金の不用額が歳出予算現額に占める割合の高さを考慮に入れると、地域振興関連の補助金が、これまで効率的に支出されてきたと見るのは、困難であろう。
- ④ これらの分析結果は、企業金融を巡る「フリーキャッシュフロー仮説」（余裕資金の増加が非効率的な投資を促す）で想定されているよ
- うな状況が、過去の電源特会でも生じていた可能性を示唆している。今般の政府案には、そうした状況を、一般会計から電源特会に「負債による規律付け」を及ぼすことで、解消するという狙いもあろう。しかし、石油等特会への石油税の繰り入れを巡る経験を踏まえると、電源開発促進税の繰り入れ方式を一般会計経由へと改めても、電源特会の支出が規律付けられるという保障はない。
- ⑤ このように政府案が決定打であるとは言い難いなかで、その限界克服に向けた対応策が、二通り考えられる。一つは、特別会計方式の枠内で、電源特会の個々の事業を対象に、ゼロベースでの洗い直しと精度の高い需要予測を行い、必要な場合には、電源開発促進税の税率を柔軟に引き下げることである。もう一つは、電源特会を廃止し、電源開発促進税を全て一般財源へと転換することである。
- ⑥ 仮に電源特会における剰余金の増加が、特別会計という経理手法そのものに起因した問題であると判断されるのであれば、第二の選択肢が検討課題として位置づけられよう。もっとも、特定財源の一般財源化という方策は、必ずしも万能ではなく、その最終的な成否は、一般会計の予算統制がどれほど厳格に行われるかに左右される。したがって、電源特会における余裕資金増大の真の原因を見極め、その結果を十分に踏まえた選択を行うことが強く求められよう。

# 電源開発促進対策特別会計を巡る改革のあり方<sup>(1)</sup>

深 澤 映 司

## 目 次

- |                   |                           |
|-------------------|---------------------------|
| はじめに              | 2 一般会計から石油等特会への石油税繰り入れの経験 |
| I 問題の所在とその背景      | III 電源立地対策の規律付けに向けた選択肢    |
| 1 スキームの概要と問題点     | 1 将来需要の的確な見積もりと税率の柔軟な変更   |
| 2 問題発生メカニズムに関する仮説 | 2 特別会計の廃止と目的税の一般財源化       |
| 3 仮説の妥当性          |                           |
| II 政府の方針に関する評価    |                           |
| 1 「負債による規律付け」の考え方 |                           |

## はじめに

我が国では、財政再建や公的部門の効率化に向けた気運が高まるなか、国の特別会計の改革に関連した動きが加速しつつある。平成17(2005)年12月には、それまでの財政制度等審議会(財務大臣の諮問機関)や与党内における議論の成果を踏まえ、特別会計の見直しに向けた政府の基本方針が閣議決定された<sup>(2)</sup>。その内容は、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」(平成18年法律第47号。以下「行政改革推進法」という。)に、「政策金融改革」や「国家公務員の総人件費改革」等を巡る基本方針と併せて、明記されている。さらに、平成19(2007)年の通常国会への提出が予定されている「特別会計整理合理化法案(仮

称)」の中には、個々の特別会計に関して、政府の基本方針を肉付けするための具体的な規定が盛り込まれる運びとなっていることから、今後は、同法案の内容が焦点となろう。

経済産業省が財務省、文部科学省と共管する「電源開発促進対策特別会計」(以下「電源特会」とする。)も、政府案で見直し対象の1つとされている特別会計である。「行政改革推進法」では、(i)同特会を平成19(2007)年度までに「石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計」(以下「石油等特会」とする。)と統合する、(ii)これまで電源特会に直入されてきた電源開発促進税を、一般会計から統合後の特別会計に必要な応じて繰り入れる制度へと移行する、といった基本方針が示されている。

(1) 本稿の執筆に当たり、上智大学経済学部の中里透助教授から大変有益なコメントを頂戴した。記して御礼申し上げる。ただし、あり得べき誤りは、全て筆者に帰するものである。なお、本稿で示した意見は、筆者個人のものである。

(2) 「行政改革の重要方針」(平成17年12月24日)

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/051224housesin.pdf>>

この電源特会を巡っては、平成17(2005)年に国会審議の場で、「無駄遣い」の温床になっているとの指摘が相次いだことが、記憶に新しい。すなわち、同特会の歳出面で、実際の費用を大きく上回る予算付けや支出、実際の支出が見込まれない費目への過大な予算配分、さらには、その経済効果が疑問視されるような事業への支出等が、恒常的に行われているというのである。国の財政の建て直しが喫緊の政策課題と位置づけられた状況の下で、電源特会によるこのような「無駄遣い」問題は、看過できるものではあるまい。同特会の見直しに当たり、その支出を規律付け、効率化するための視点が、とりわけ重要になってくる所以である。

それでは、現在政府から示されている見直し案は、同特会が直面している問題の抜本的な解決に繋がるものであろうか。この問いに対する答えを明らかにするためには、同特会の歳出が、歳入との相互関係のなかで、これまでどのような形で決定されてきたのかを、実際のデータに基づき掘り下げた上で、具体的な処方箋を探るというプロセスが欠かせない。

そこで本稿では、電源特会の電源立地勘定に焦点を合わせ、その「無駄遣い」問題の根底に横たわっているメカニズムを解明することにより、今後の同特会を巡る改革について示唆を得ることとしたい。

## I 問題の所在とその背景

### 1 スキームの概要と問題点

電源開発促進対策特別会計は、昭和49(1974)

年に「電源開発促進対策特別会計法」(昭和49年法律第80号)に基づき創設された<sup>(3)</sup>。その当時から主眼とされてきたのが、発電用施設(原子力発電施設、火力発電施設、水力発電施設等)の建設を受け入れた市町村やその周辺市町村に対して、公共用施設の整備等に充てるための補助金<sup>(4)</sup>(「電源立地促進対策交付金」)を支給するという枠組みの下で、国内における発電用施設の建設を促すこと(電源立地対策)である。

こうした施策を支えているのは、一般会計を経由しないで電源特会に直入される、電源開発促進税という目的税にほかならない。この税は、販売電力量を課税標準としており<sup>(5)</sup>、電力会社から徴収されるものの、実質的な税負担者は、電力会社に電気料金を支払う国民であると考えられる<sup>(6)</sup>。

もっとも、同特会では、時間の経過とともに「電源立地促進対策交付金」以外の補助金が次々と導入され、電源地域(建設準備中・工事中・運転中の発電所が所在する市町村とその周辺市町村)の支援等を狙った政策メニューも、多様化の一途をたどってきた。また、昭和55(1980)年度に、従来からの電源立地対策に関する経理を行う「電源立地勘定」と、石油代替エネルギーの開発促進等に関する経理を行う「電源多様化勘定」(平成15(2003)年に「電源利用勘定」へ名称変更)とが併設され、以後は、同特会が2つの勘定から構成される状況が続いている。

電源特会(以下ではとくに断らない限り、同特会の「電源立地勘定」を指す)の収支状況とそれを巡る動きを振り返っておこう<sup>(7)</sup>。

1980年代に入ると、原子力発電所の建設工事

(3) 電源特会の創設に向けた経緯については、清水修二「電源立地促進財政制度の成立 一原子力開発と財政の展開(1)一」『商学論集』59巻4号, 1991.3, pp.139-160. を参照されたい。

(4) 国から地方自治体や民間の企業・団体等に向けた財政移転(使途が特定されたもの)には、国の予算科目上、補助金、交付金、負担金、補給金、委託費といった分類があるものの、経済学では、これらが全て特定補助金として扱われる(赤井伸郎ほか『地方交付税の経済学:理論・実証に基づく改革』有斐閣, 2003, p.86.)。そこで本稿でも、これらの財政移転を一括して「補助金」と呼ぶこととする。

(5) 平成17(2005)年4月から平成19(2007)年3月までの税率は、販売電気1,000キロワット時当たり400円である。

(6) 会計検査院『決算検査報告 平成16年度』2005, p.772.

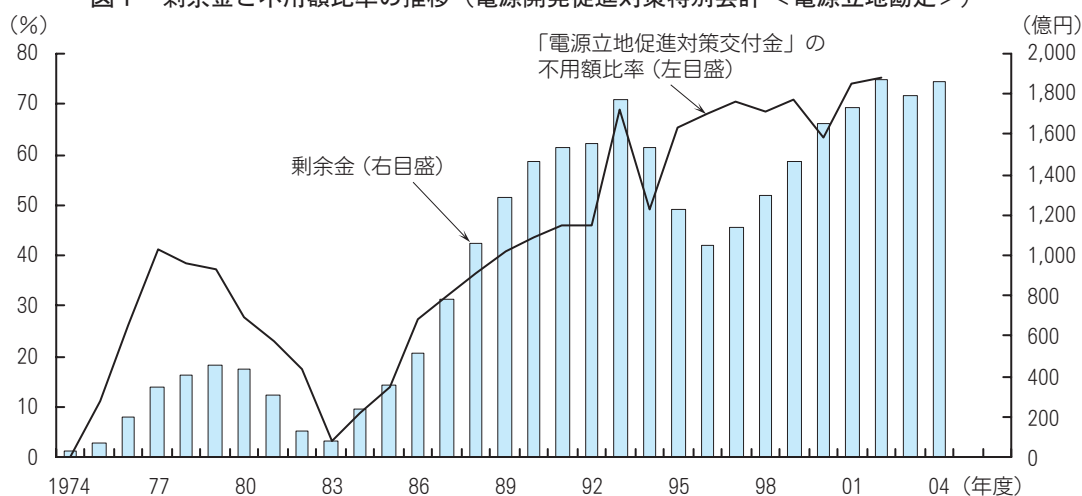
に、建設予定地との調整の難航等を背景とした遅れが目立ち始めた。そのような状況の下で、「電源立地促進対策交付金」予算の使い残しが繰り返された結果、同特会の剰余金<sup>(8)</sup>が、1980年代の半ばから1990年代の初頭にかけて急増した(図1)。剰余金は1990年代の半ばには一旦減少したものの、原子力発電所建設の滞りという状態に改善は見られず、1990年代後半から、再び剰余金が増加傾向を示すこととなった。会計検査院が、平成13(2001)年度の決算検査報告で、同特会について「剰余金の減少策及び今後多額の剰余金が発生しないための方策」<sup>(9)</sup>を求めたのは、まさにそのためである。

こうしたなか、平成15(2003)年には、旧来の制度を見直すための法改正が行われている。「電源立地促進対策交付金」と他の関連した補

助金<sup>(10)</sup>を統合した「電源立地地域対策交付金」が導入されたほか、将来運転の開始が見込まれる原子力発電施設に関わる財政需要に備えるため、「周辺地域整備資金」が新たに設けられた。制度を変更した結果、剰余金は、平成15(2003)年度以降2年連続で前年比減少した。ただし、剰余金に周辺地域整備資金の残高を加えた金額は、依然高止まりした状況が続いている(前掲図1)。

平成17(2005)年になると、同特会における予算の「無駄遣い」を指摘する声が、国会審議の場で相次いだ。口火を切ったのは、資源エネルギー庁の広報活動(広報のマニュアル作成、原子力発電PR用のホームページ運営等)に関連して、実際のコストを大きく上回る予算付けや支出がなされているとの指摘<sup>(11)</sup>であった。加え

図1 剰余金と不用額比率の推移(電源開発促進対策特別会計<電源立地勘定>)



(注) 1. 対象は、電源開発促進対策特別会計の電源立地勘定(1979年度までは、同特会全体)。

2. 不用額比率=不用額÷歳出予算現額

3. 2003年度以降の剰余金には、周辺地域整備資金の残高を含む。

(出典) 財務省『特別会計予算参照書』各年版より作成。

(7) 電源特会が創設されてからの問題点等については、清水修二「電源開発促進対策特別会計の展開—原子力開発と財政の展開(2)—」『商学論集』59巻6号、1991.7、pp.153-170.が詳しい。

(8) ある年度の収納済歳入額から支出済歳出額を差し引いたものが決算剰余金であり、剰余金の額は、この決算剰余金から翌年度への繰越額を差し引くことにより求められる。電源特会の毎年度の歳入予算には、前年度剰余金の受け入れ見込み額が計上されている。

(9) 会計検査院『決算検査報告 平成13年度』2002、p.641.

(10) 具体的には、「電源立地特別交付金」、「電源立地等初期対策交付金」、「原子力発電施設等立地地域長期発展対策交付金」、「水力発電施設周辺地域交付金」等である。

(11) 第162回国会衆議院経済産業委員会議録第10号 平成17年4月8日における細野豪志議員の質疑。



て、電源地域の振興のために同特会の委託事業として毎年開催されている物産展（「電気のあるさとじまん市」）において、「実態を伴わない予算付け」（支出の実績がほとんどない科目への予算計上）が行われ、不用額になっているとの指摘<sup>(12)</sup>や、物産展に関連した財政支出が電源地域の振興に果たして寄与しているのだろうかといった根本的な問題提起<sup>(13)</sup>も見られた。

当時の議論の内容を整理すると、電源特会における「無駄遣い」は、主に2つの問題を意味していると考えられよう。一つは、予算が計上されているにも関わらず、実際の支出額がそれに及んでいない費目が見受けられるという問題である（いわゆる「架空予算」の問題）。もう一つは、実際に支出が行われた費目について、期待通りの経済効果が得られていないという問題、換言すれば、経費の一部が経済効果の乏しい分野に振り向けられている可能性があるという問題である。

## 2 問題発生メカニズムに関する仮説

これらの「無駄遣い」問題を惹き起こしているメカニズムは、一体どのように説明すべきであろうか。この点については、中里透上智大学助教授が指摘しているように、企業金融における「フリーキャッシュフロー仮説」とのアナロジー（類比）に着目した解釈が、一つの手掛かりになると思われる。

同仮説の内容は、企業経営者の手元に余裕資金が生じると、その資金が、企業価値の最大化とは相容れない、私的な利益追求を目指した非

効率的な投資に振り向けられやすくなるというものである<sup>(14)</sup>。中里氏は、この仮説を政府部門に当てはめ、「一部の特別会計において、歳入に余裕が生じると、効率性や必要性に疑問の余地なしとしない事業の実施に充てられてきたことは、霞が関と永田町においてもフリーキャッシュフロー問題が生じている可能性を示唆している<sup>(15)</sup>」と述べている。

以下では、電源特会による「無駄遣い」問題発生メカニズムを、フリーキャッシュフロー仮説で説明できるのかどうかについて、検証してみよう。

民間企業を対象とした先行研究<sup>(16)</sup>では、同仮説の検証に当たり、余裕資金が豊富な企業ほど、投資を行ってもその企業価値が高まりにくいことを、実際のデータで裏付けるなどの方法が採られている。だが、政府部門の活動に焦点を合わせた本稿の場合、そうした方法をそのままの形で採用することはできない。そこで本稿では、電源特会を巡るフリーキャッシュフロー仮説の適否を判定するために、次の点を順次掘り下げることにした。最初に、同特会で、余裕資金の増加に伴いどのような歳出科目への予算配分が促されてきたのか、を明らかにする。その上で、これまでに手厚い予算配分がなされてきた同特会の歳出科目のなかに、非効率なもの、すなわち、計画されていたにも関わらず実際には執行されなかったものや、執行されながらも所期の経済効果が得られなかったものなどがなかったか、について考える。

(12) 第162回国会衆議院決算行政監視委員会議録第4号 平成17年4月20日における長妻昭議員の質疑。

(13) 第162回国会参議院決算委員会会議録第8号 平成17年4月18日における尾立源幸議員の質疑。

(14) Michael C.Jensen, "Agency Costs of Free Cash Flow, Corporate Finance, and Takeovers", *American Economic Review*, Vol.76, No.2, 1986.5, pp.323-329.

(15) 中里透「経済教室／財政再建の道筋（下）／歳出削減に重点を」『日本経済新聞』2006.1.25.

(16) 例えば、Larry H.P. Lang et al, "A test of the free cash flow hypothesis: the case of bidder returns", *Journal of Financial Economics*, Vol.29, 1991, pp.315-335. は、豊富な余裕資金を抱えた企業が投資機会の乏しい状況の下で M&A（合併・買収）を行っても、その企業価値は高まらない可能性を大きいことを実証している。

### 3 仮説の妥当性

#### (1) 剰余金と歳出予算の内容・規模との因果関係

まず、電源特会（電源立地勘定）における剰余金の変化と、同特会（同勘定）の歳出科目に計上された予算額の変化との間に、因果関係が認められるかどうかを確かめよう。一般に、2つの変数の間の因果関係をとらえる際には、「グレンジャーの意味での因果関係」という概念が用いられることが多い。これは、XとYという2つの変数がある場合に、Xの過去の値がYの現在の変動に関する説明力を持っていることを意味する概念である。ここでは、過去のデータを踏まえ、2つの変数の間に「グレンジャーの意味での因果関係」があるかどうかに関する確認を、定量的な手法で行ってみた。

具体的な作業手順は、次の通りである。まず、

電源特会の歳出における政策的経費の総和である「電源立地対策費」の金額から「電源立地促進対策交付金」の金額を差し引いた「その他の補助金」という科目を便宜的に想定する。その上で、(a)「剰余金」(決算ベース)、(b)「電源立地促進対策交付金」(当初予算ベース)、(c)「その他の補助金」(当初予算ベース)という3つの変数から構成されたVAR(ベクトル自己回帰)モデル<sup>(17)</sup>を推定する。そして、これら3つの変数のうち2変数の順列(全部で6通りある)について、「グレンジャーの意味での因果関係」が存在しないという仮説が、統計学的に棄却できるか否かを、それぞれチェックする(グレンジャーの因果性テスト)。ちなみに、モデルの対象期間は、昭和49(1974)年度から平成14(2002)年度までである<sup>(18)</sup>。また、変数の中に非定常<sup>(19)</sup>なものが含まれている可能性があることから、各変数について1回の階差(前期のデータとの差)

表1 グレンジャーの因果性テストの結果

原因を表す変数(変数A)	結果を表す変数(変数B)	F値	p値	グレンジャーの意味での因果関係
「その他の補助金」(当初)	「剰余金」(決算)	2.457	0.110	
「剰余金」(決算)	「その他の補助金」(当初)	6.268	0.007	○ (***)
「電源立地促進対策交付金」(当初)	「剰余金」(決算)	5.482	0.012	○ (**)
「剰余金」(決算)	「電源立地促進対策交付金」(当初)	1.056	0.366	
「電源立地促進対策交付金」(当初)	「その他の補助金」(当初)	0.113	0.894	
「その他の補助金」(当初)	「電源立地促進対策交付金」(当初)	0.957	0.400	

- (注) 1. モデルの対象期間は1974~2002年度、モデルのラグは2期とした。  
 2. 各変数は、1回階差をとっている。  
 3. \*\*\*は「変数Aから変数Bへの因果関係がない」との仮説が99%以上の確率で棄却されることを意味し、\*\*は同じ仮説が95%以上99%未満の確率で棄却されることを意味している。  
 4. ○は、「グレンジャーの意味での因果関係」が、95%以上の確率で認められることを示す。  
 5. 「その他の補助金」=「電源立地対策費」-「電源立地促進対策交付金」

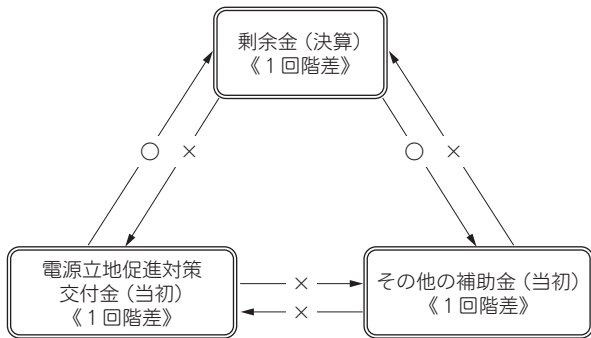
(出典) 財務省『特別会計予算参照書』各年版、財務省『特別会計決算参照書』各年版より作成。

(17) これは、内生変数(経済システムの内部で決定される変数)と外生変数(経済システムの外部から与えられる変数)を区別せずに、複数の経済変数のグループの動きを、每期発生する攪乱と変数相互間のフィードバック関係(互いの過去の値による影響)として描写したモデルである。

(18) 平成15(2003)年度以降を対象期間から除いたのは、同年度の制度改正時に予算科目の統合等が行われた関係上、その前後で、データの連続性が保てないためである。

(19) トレンドを含んだデータのように、時系列データの平均・分散・自己共分散が時点に依存した形で決まる場合、そのデータは非定常であるという。非定常なデータを用いて回帰分析を行うと、信頼できる推定結果が得られない(見せかけの相関関係が生じる)おそれがある。このため、階差をとることにより、データを定常にするという対策がとられる。

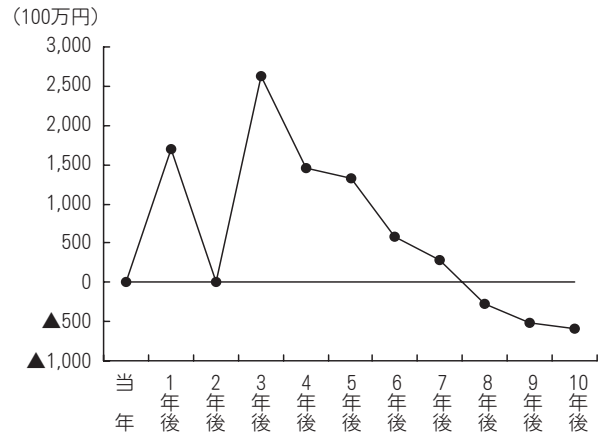
図2 「剰余金」、「電源立地促進対策交付金」、「その他の補助金」の間の因果関係



- (注) 1. ○は、「グレンジャーの意味での因果関係」が、認められることを意味する。  
 2. ×は、「グレンジャーの意味での因果関係」が、認められないことを意味する。  
 3. 「その他の補助金」＝「電源立地対策費」－「電源立地促進対策交付金」

(出典) 財務省『特別会計予算参照書』各年版、財務省『特別会計決算参照書』各年版より作成。

図3 「剰余金」のショックに対する「その他の補助金」のインパルス対応



- (注) 縦軸は、「剰余金」(1回階差)が誤差項の1標準偏差分(110億円)だけ増加した場合の「その他の補助金」(1回階差)に対する影響の度合いを表す。

(出典) 財務省『特別会計予算参照書』各年版、財務省『特別会計決算参照書』各年版より作成。

をとることにした<sup>(20)</sup>。

検定の結果は、表1および図2に示した通りである。それによると、「(a)「剰余金」から(c)「その他の補助金」への「グレンジャーの意味での因果関係」((a)が原因で(c)が結果という関係)が存在しない」との仮説は、99%以上の確率で棄却される。裏返して言えば、(a)から(c)への「グレンジャーの意味での因果関係」が、統計学的に認められることになる。しかも、(a)に対する(c)のインパルス反応<sup>(21)</sup>を計測してみると、(a)の増加は、(c)に基本的にはプラスのインパクトをもたらすことがわかる(図3)。したがって、ある年度の決算における剰余金の増加は、次年度以降の当初予算における「その他の補助金」の増加を促してきたと考えられよう<sup>(22)</sup>。

ここで問題となるのは、「その他の補助金」の具体的な中身である。

この点については、1980年代以降、電源地域の経済振興に関連した各種の補助金の導入が相次いだという事実が、見逃せない。例えば、昭和56(1981)年度には、電源地域への企業誘致や産業近代化の支援を目的とした「電源立地特別交付金」(「原子力発電施設等周辺地域交付金」および「電力移出県等交付金」で構成)が創設された。その後も、電源地域の産業おこし事業(人材養成、マーケティング、イベント支援等)を後押しする「電源地域産業育成支援補助金」<sup>(23)</sup>(昭和60(1985)年度～)、電源地域振興のための指導等を内容とした「電源立地推進等調整委託費」(平成元(1989)年度～)、そして電源地域へ

<sup>(20)</sup> 定量的な手法に基づく検定を行ったところ、「変数の1回階差が非定常である(単位根が存在する)」との仮説が、いずれの変数についても90%以上の確率で棄却された。このため、各変数の1回階差は、定常的な動きをすると考えられる。

<sup>(21)</sup> VARモデルでは、ある変数の攪乱項に一定のショック(通常は、1標準偏差分)を加えたとき、その影響が、時間の経過とともに各変数間のフィードバック関係を通じて、他の変数にも及んでいく。その波及パターンをインパルス反応と呼ぶ。

<sup>(22)</sup> そのほか、(b)「電源立地促進対策交付金」から(a)「剰余金」に向けても、「グレンジャーの意味での因果関係」が認められる。しかも、(b)に対する(a)のインパルス反応は、時間を均して見ればプラスである。この結果は、「電源立地促進対策交付金」の予算を増やすと、その多くが不用額となり、「剰余金」の増加傾向に拍車がかかるという一般的な理解とも、整合的だと言えよう。

の進出企業を助成する「電源地域振興促進事業費補助金」(平成2(1990)年度～)などが、次々と創設された(表2)。それらの多くは、(i) 発電用施設の建設から時間が経った市町村でも、その運転終了時まで補助金を受けられる、あるいは、(ii) 補助金の使途が、公共用施設の整備に限定されないなどの点で、同特会の創設時からの「電源立地促進対策交付金」とは、内容面で一線を画するものであった<sup>(24)</sup>。しかも、これらの補助金は、ほぼ共通して、1990年代末にかけて毎年度の予算計上額を前年対比で上積みされてきた。その結果、これら地域経済振興関連の補助金の合計額(当初予算ベース)が「その他の補助金」の総額(同)に占める割合は、1980年代初頭に急上昇した後、同年代末以降も上昇傾向をたどり、平成14(2002)年度におけるそ

の値は、7割弱にも達している(図4)。このような事実を踏まえると、1980年代以降の電源特会で剰余金の増加により誘発されてきたのは、主に電源地域の経済振興に関連した補助金への予算配分(予算科目の新設や、既存の科目への予算計上額の積み増し)であったと考えることができる。

## (2) 地域経済振興等に関連した補助金の経済効果

続いて、1980年代以降の電源特会で、予算配分上のウェイトを顕著に高めてきた地域経済振興関連の補助金について、その経済的な効率性を確認することとする。

こうした補助金を巡り、「予算に計上されながらも、ニーズが乏しくて実際の支出になかな

表2 電源地域の経済振興に関連した主な補助金(平成14(2002)年度まで)

	導入年	制度の概要	支給される期間	
			開始	終了
原子力発電施設等周辺地域交付金	昭和56(1981)年度	原子力発電施設の周辺地域における企業導入・産業近代化事業を支援(電源立地特別交付金の一部)。	着工時	運転終了時
電力移出県等交付金	昭和56(1981)年度	電源地域への企業導入・産業近代化事業等を支援(電源立地特別交付金の一部)。	着工の翌年	運転終了時
水力発電施設周辺地域交付金	昭和56(1981)年度	水力発電施設の立地市町村を対象に、産業等に関係した公共施設の整備を支援。	運転開始後15年	運転終了時
電源地域産業育成支援補助金	昭和60(1985)年度	(助) 電源地域振興センターや電源市町村が行う産業おこし事業(マーケティング、研修等)を支援。	立地可能性調査の開始時	運転終了時
電源立地推進調整等委託費(うち電源地域振興指導事業)	平成元(1989)年度	調査、データベース作成、振興相談など、電源地域の振興に関するソフト面での支援。	立地可能性調査の開始時	運転終了時
電源地域振興促進事業費補助金	平成2(1990)年度	電源地域に立地する企業等に対して、各種補助金の交付や低利融資を実施。	立地可能性調査の開始時	運転終了時
原子力発電施設等立地地域長期発展対策交付金	平成9(1997)年度	原子力発電施設の所在市町村が行う企業導入・産業近代化事業(施設整備等)を支援。	運転開始の翌年	運転終了時
電源立地等初期対策交付金	平成11(1999)年度	発電用施設等の立地計画地点について、同施設の立地を契機とした地域おこし(地域振興計画の作成、水産振興等)を支援。	立地可能性調査の開始時	運転開始時
原子力発電施設等立地地域産業振興特別交付金	平成11(1999)年度	原子力発電施設等の周辺地域における産業団地の造成等の事業を支援。	立地可能性調査の開始時	運転終了時

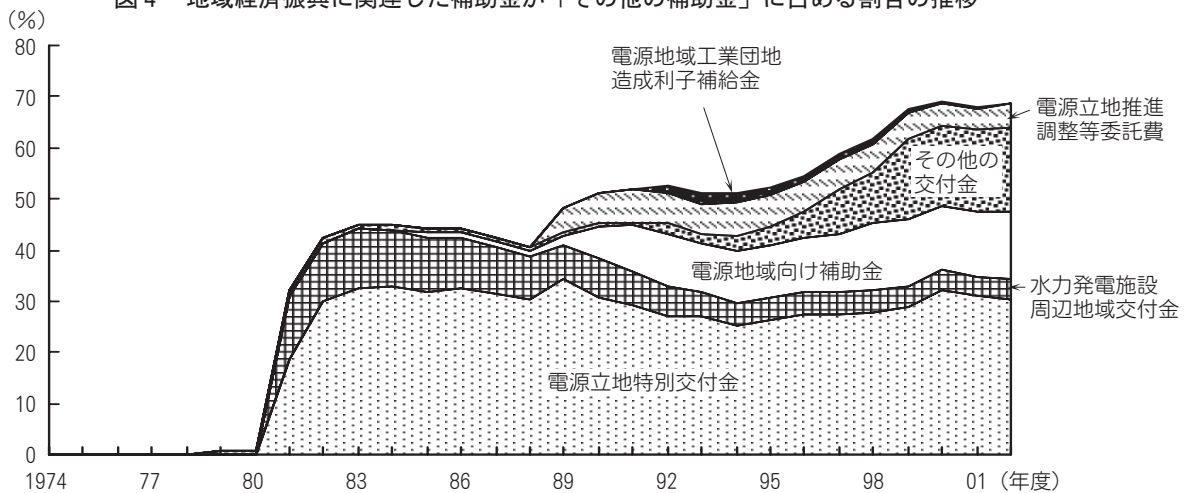
(出典) 通商産業省・資源エネルギー庁『電源三法活用事例集』<<http://www.dengen.or.jp/html/leaf/sanpo.html>>、経済産業省・資源エネルギー庁『電源立地制度の概要』<<http://www.dengen.or.jp/html/leaf/seido/files/richigaiyo-200503.pdf>>より作成。

23) 平成17(2005)年の国会審議で「無駄遣い」の問題が指摘された、いわゆる「物産展」に関わる経費は、この予算科目の下で支出されている。

24) 「電源立地促進対策交付金」は、支給を受けられる期間が、発電用施設の着工から運転開始後5年までの間に限定されていた上に、交付金の使途も、公共用施設の整備というハード事業に限られていた。



図4 地域経済振興に関連した補助金が「その他の補助金」に占める割合の推移



- (注) 1. 「電源立地促進対策交付金」を除いた「電源立地対策費」に占める割合(当初予算ベース)。  
 2. 「電源地域向け補助金」は、「電源地域産業育成支援補助金」と「電源地域振興促進事業費補助金」の合計。  
 3. 「その他の交付金」は、「電源立地等初期対策交付金」、「原子力発電施設等立地地域長期発展対策交付金」、「原子力発電施設等立地地域特別交付金」の合計。

(出典) 財務省『電源開発促進対策特別会計歳入歳出予算額各目細書』各年版より作成。

か結び付かない」という意味での非効率性が生じていたことは、不用額比率(=不用額÷歳出予算現額<sup>(25)</sup>)が高水準であることから窺えよう。例えば、「電源地域産業育成支援補助金」や「電源地域振興促進事業費補助金」などの細目を含んだ「原子力発電安全対策等補助金」という目の場合、同比率が1990年代を通じて上昇傾向をたどり、平成12(2000)年度におけるその値は、37.7%にも達している(表3)。

では、実際に支出が行われた部分の効率性は、どうであったのか。この点を明らかにするためには、本来であれば、個々の地域に向けた補助金の支給額と当該地域の経済指標との関係を定量的に計測すべきところであろう。しかし、各種補助金の地域別支給額を把握できるデータが

公表されていないことなどから、そうした作業を実際に行うことは、困難を極める。そこで本稿では、地域経済の振興状況を表す変数について、電源市町村(電源地域に相当する市町村)の平均と非電源市町村(電源地域に相当しない市町村)の平均との差をt検定<sup>(26)</sup>するという方法をとった<sup>(27)</sup>。

そのような変数の選択は、市町村レベルにまで降りた分析の場合、統計上の制約から必ずしも容易ではないが、ここでは、全国3,119市町村<sup>(28)</sup>の住民1人当たり地方税収の伸びの変化幅<昭和55(1980)~平成15(2003)年度の伸び(年率)を、昭和51(1976)~昭和54(1979)年度の伸び(同)と比べた変化幅><sup>(29)</sup>を採用することにした。市町村税の収入の伸びには、当該市

(25) 歳出予算額に前年度からの繰越額を加えたものを歳出予算現額という。この歳出予算現額から、支出済歳出額と翌年度への繰越額を差し引いたものが、不用額となる。

(26) t検定とは、データの数が多ければ多いほど正規分布に近づく分布の仕方(t分布)を前提として行う仮説検定の方法である。ここでは、「2つのグループの間で平均の差が等しい」という仮説が、統計学的に正しいと言えるのかどうかを、検定している。

(27) 電源市町村のリストとしては、経済産業省が作成した平成16(2004)年4月1日現在のもの(「平成16年度 電源市町村一覧」<<http://www.meti.go.jp/information/downloadfiles/c50502a04j.pdf>>を使用した。当時、全国には3,123の市町村(東京都の23区を含む)が存在していた(その後の市町村合併の結果は反映されていない)が、同リストによると、そのうち1,132の市町村が電源市町村に当たる。

表3 「電源立地対策費」のうち「電源立地促進対策交付金」以外の目の不用額比率

(単位：%)

目	不用額比率			目に含まれる地域経済振興関連の補助金
	平成2(1990)年度	平成7(1995)年度	平成12(2000)年度	
電源立地特別交付金	4.2	6.9	5.7	「原子力発電施設等周辺地域交付金」、「電力移出県等交付金」
水力発電施設周辺地域交付金	0.5	0.1	1.6	「水力発電施設周辺地域交付金」
原子力発電安全対策等補助金	18.3	20.0	37.7	「電源地域産業育支援補助金」、「電源地域振興促進事業費補助金」
原子力発電安全対策等交付金	14.9	13.9	38.6	「電源立地初期対策交付金」、「原子力発電施設等立地地域長期発展対策交付金」、「原子力発電施設等立地地域産業振興特別交付金」
原子力発電安全対策等委託費	3.7	8.9	16.4	「電源立地推進調整等委託費」
電源地域工業団地造成利子補給金	—	24.7	90.0	「電源地域工業団地造成利子補給金」

(注) 不用額比率＝不用額÷歳出予算現額  
 (出典) 財務省『特別会計決算参照書』各年版より作成。

町村域内における経済の振興度合いの代理変数という側面があると考えられる<sup>(30)</sup>。例えば、ある市町村が域外からの企業誘致に成功すれば、その市町村における法人住民税の収入は、増加するであろう。また、ある市町村の経済が活性化した結果、その域内における住民の所得や企業収益が増加すれば、そのことも、当該市町村の個人と法人に関わる住民税(所得割)の収入を押し上げる要因となろう。ちなみに、税収を

住民1人当たりのベースに換算するのは、人口の増減が税収の伸びに与える影響を調整し、各市町村の経済振興の度合いをよりの確に把握するためにはほかならない。

もしも、電源特会から支出された地域経済振興関連の補助金が、これまでに明瞭な形で経済効果を発揮してきたのであれば、住民1人当たりの地方税収の伸びの変化幅(同上)について、電源地域の平均は、非電源地域のそれを有意に

(28) 平成16(2004)年4月1日時点における全国の3,123市町村(東京都の23区を含む)のうち、茨城県の3市(ひたちなか市、鹿嶋市、つくば市)と東京都の1市(あきる野市)は、データ上の制約により、検定の対象から除かれている(ひたちなか市と鹿嶋市は、電源市町村に相当)。

(29) 住民1人当たり地方税収の伸びを比較する期間を、昭和55(1980)年度以降とそれより前としたのは、地域経済振興関連の補助金が同年度以降、「その他の補助金」に占める割合を急速に高めているためである。このような期間区分をすることにより、補助金が地方税収の伸びに対して及ぼした影響が把握しやすくなると考えられる。

(30) もちろん、市町村税の場合、全体に占める固定資産税のウェイトが大きいことから、税収の総計を地域経済の振興状況の代理変数とみなすことには、次の問題があろう。第一は、税収全体の動きが、バブルの発生・崩壊に伴う地価変動等により攪乱され、域内の経済実態を必ずしも的確に反映していないおそれがある点である。もっとも、そのような攪乱は、昭和55(1980)～平成15(2003)年度という比較的長い期間をとれば、概ね平準化されているとも考えられる。第二は、発電用施設に関わる固定資産税の増収効果が、立地当初は大きいものの、同施設の減価償却が進むにつれて小さくなるという問題である。地方税収の伸びの計測期間を昭和55(1980)～平成15(2003)とした場合、発電用施設の建設が昭和55(1980)年度の直前に行われた市町村ほど、期間中の税収の伸びに下方バイアスがかかり、反対に、同施設の建設が平成15(2003)年度に近い時点で行われた市町村ほど、期間中の税収の伸びに上方バイアスがかかる可能性がある。こうした発電用施設に関わる固定資産税の影響は、今回の検定に用いたデータから除去されていないので、注意を要する。

(統計学的に意味のある形で) 上回るであろう。

しかしながら、全国の全ての市町村を対象とした検定結果は、「2つのグループの平均が等しい」という仮説が棄却されない確率(72.4%)が、判定上の基準となる5%を大きく上回るというものであった(表4)。すなわち、電源市町村の変化幅の平均(▲11.9%)と非電源市町村の変化幅の平均(▲12.0%)は、有意に異なるとは言えない。

もっとも、地域経済振興に関連した補助金の効果は、どの電源市町村でも一様に現れるとは限らない。そうした補助金を受けられる電源市町村と受けられない非電源市町村との差は、原子力発電所が立地している県において、そうでない県よりも顕著に現れる可能性があるだろう。なぜならば、「その他の補助金」を構成している補助金の中には、原子力発電所の立地地域のみを想定した制度(「原子力発電施設等周辺地域交付金」、「原子力発電施設等立地地域長期発展対策交付

金」等)も見られるからである。そこで、全国の47都道府県を原子力発電所が立地する14道県(運転中に加え、建設中や着工準備中の県を含む)<sup>(31)</sup>と立地していない33都府県とに二分し、それぞれについて、上記と同様の検定(電源市町村の平均と非電源市町村の平均との差に関するt検定)を行ってみた。その結果、原子力発電所が立地する県であるか否かに関わりなく、電源市町村の平均と非電源市町村の平均との差が有意に異なるとは言えない、という事実が判明した(前掲表4)。

電源市町村を対象とした地域経済振興関連の補助金の経済効果については、このようにラフな分析しかできず、厳密な意味での実証を行うことは難しい。ただ、上記の分析結果から判断する限りは、それらの補助金が、1980年代以降、産業の振興や地域経済の活性化という面で、目に見える成果をあげてきたと言い切るのは、困難であろう。

表4 住民1人当たり地方税収の伸びの変化幅に関するt検定の結果(電源市町村と非電源市町村)

		全 国 の 47都道府県	原子力発電所が 立地している 14道県	原子力発電所が 立地していない 33都府県
市町村の数(2004年4月1日時点)		3,119	1,077	2,042
	電源市町村の数	1,130	420	710
	非電源市町村の数	1,989	657	1,332
電源市町村	1人当たり地方税収の伸びの変化幅(%) : ⑤ = ② - ①	▲ 11.94	▲ 13.05	▲ 11.28
	1976~1979年度の伸び(年平均, %) : ①	16.25	17.39	15.57
	1980~2003年度の伸び(年平均, %) : ②	4.31	4.34	4.29
非電源市町村	1人当たり地方税収の伸びの変化幅(%) : ⑥ = ④ - ③	▲ 12.03	▲ 13.13	▲ 11.49
	1976~1979年度の伸び(年平均, %) : ③	16.19	17.21	15.69
	1980~2003年度の伸び(年平均, %) : ④	4.16	4.08	4.20
電源市町村と非電源市町村の変化幅の差(%) : ⑦ = ⑤ - ⑥		0.09	0.08	0.21
⑦に関するt検定の結果(p値)		0.724	0.903	0.357
変化幅の差の有意性を巡る判定		×	×	×

(注) 1. 原子力発電所の「立地」には、運転中・建設中のほか、着工準備中を含む。  
2. ×は、電源市町村と非電源市町村の変化幅の差が5%水準で有意でないことを示す。

(出典) 総務省『市町村別決算状況調』各年版、経済産業省「平成16年度 電源市町村一覧」  
<<http://www.meti.go.jp/information/downloadfiles/c50502a04j.pdf>>

(31) 具体的には、北海道と13の県(青森、宮城、福島、茨城、新潟、石川、福井、静岡、島根、山口、愛媛、佐賀、鹿児島)である。これらのうち山口県には、運転中・建設中の原子力発電所は存在しないものの、着工準備中のそれとして、中国電力株式会社の上関原子力発電所(1号、2号)がある(経済産業省資源エネルギー庁『電源立地制度の概要』2005。<<http://www.dengen.or.jp/html/leaf/seido/files/richigaiyo-200503.pdf>>)。

## II 政府の方針に関する評価

### 1 「負債による規律付け」の考え方

以上をまとめると、過去の電源特会が、企業金融における「フリーキャッシュフロー仮説」で想定されているような状況に直面していた可能性は、必ずしも否定できないとみられる。すなわち、発電所建設の遅延に伴う剰余金の増加が、地域経済振興を旗印とした非効率的な科目（ニーズが乏しくて実際には支出が行われなかったり、支出が行われても、期待通りの経済効果が得られない科目）への予算配分を誘発する要因となってきた可能性がある。

このような状況を前提にすると、それを是正するために何をなすべきかが、問われよう。

マイケル・ジェンセン氏（ハーバード・ビジネススクール名誉教授）は、フリーキャッシュフローに起因した企業の非効率的な投資を回避するためには、「負債による規律付け」を強めることが重要だと説いている<sup>(32)</sup>。企業に債務を負わせ、元利償還のための支払いを通じて余裕資金を減少させれば、その企業が非効率的な投資を手掛ける必然性もまた低下に向かうと考えるのである。中里透上智大学助教授も、公的部門でフリーキャッシュフロー問題と同様の問題が生じているとすれば、債務の累増をテコにして歳出の効率化を進めていくことが適切であるとの見方を示している<sup>(33)</sup>。

これらの考え方を電源特会の現状に当てはめると、同特会の剰余金もたらす非効率的な支出を抑えるため、同特会に一般会計の債務を巡

る元利償還の一部を実質的に担わせることにより、同特会への税収の繰り入れを抑制したり、剰余金を減らすという方策が浮かび上がってこよう。喩えて言えば、電源特会を一般会計と事実上連結することにより、後者から前者に「負債による規律付け」を波及させるのである。政府が「行政改革推進法」の中で示している「電源開発促進税の一般会計を経由した繰り入れ」という方針は、まさにそのような効果を狙ったものであると解釈できよう。すなわち、巨額の債務を抱えている一般会計を経由させることで、電源特会に繰り入れられる電源開発促進税の金額が絞り込まれれば、歳入面の制約により、同特会の非効率的な歳出も抑制されるであろうとの期待が、暗に込められているとみられる。

しかし、これまで特定財源を巡り採用されてきた特別会計への直入方式を一般会計からの繰り入れ方式へと変更するだけで、その特別会計の支出が規律付けられるようになるとの見方は、我が国の現況と照らし合わせて、果たして蓋然性が高いと言えるだろうか。

### 2 一般会計から石油等特会への石油税繰り入れの経験

この点については、「行政改革推進法」で電源特会との統合の方針が既に打ち出されている石油等特会<sup>(34)</sup>を巡る過去の経験が、1つの参考になろう。

石油等特会の枠組みは、石油の輸入業者等が納める石油税<sup>(35)</sup>を主要な財源<sup>(36)</sup>として、石油等の開発促進・備蓄増強、石油の生産・流通の合理化、石油代替エネルギーの開発・利用促進

<sup>(32)</sup> Jensen *op.cit.*, pp.323-329.

<sup>(33)</sup> 中里 前掲注(5).

<sup>(34)</sup> 石油等特会は、昭和47(1972)年度から平成13(2001)年度までの間、「石炭及び石油対策特別会計」という名称であったが、平成14(2002)年度に現在の名称（「石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計」）に改められた。同特会は、「石油及びエネルギー需給構造高度化勘定」（昭和47(1972)～昭和54(1979)年度は「石油勘定」、1980～1992年度は「石油及び石油代替エネルギー勘定」と「石炭勘定」という2つの勘定から構成されている。以下の説明は、これらのうち「石油及びエネルギー需給構造高度化勘定」に関するものである。



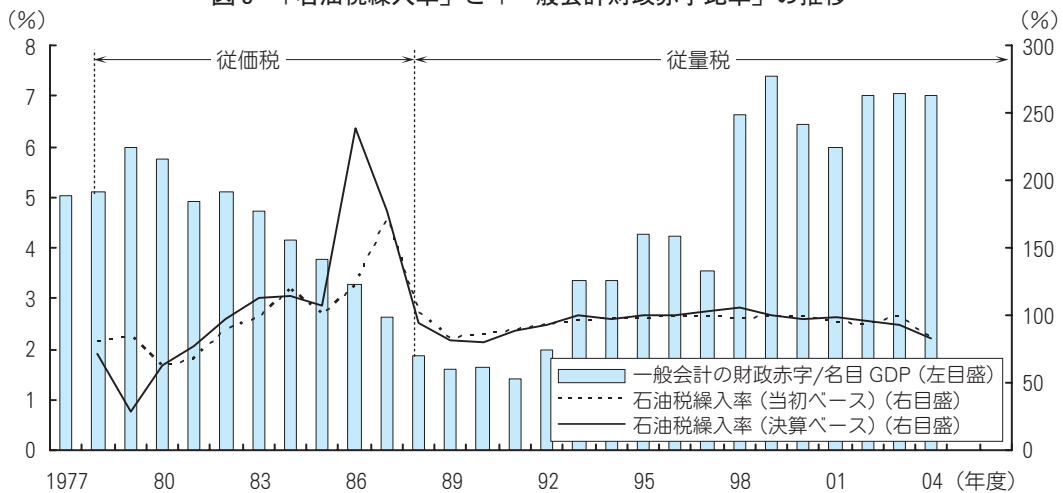
等といった「石油等対策」に必要な財政支出（補助、出資等）を行うというものである。輸入業者等から徴収された石油税は、いったんは一般会計の歳入となるものの、そのかなりの部分が改めて石油等特会に繰り入れられている。なお、石油税は、昭和53（1978）年に従価税（課税標準は、CIF（運賃・保険料込み）価格と関税の合計額など）として導入されたものの、1980年代に入ると、原油価格の下落や急激な円高を背景に、その税収が大きく落ち込んだ。このため、昭和63（1988）年8月に、原油等の輸入量を課税標準とした従量税への変更が行われ、今日に至っている。

ここで、「一般会計から石油等特会に向けた石油税の繰入額」を「一般会計の石油税収入」で除した「石油税繰入率」と、「一般会計財政赤字<sup>37)</sup>の対名目GDP比率」（以下「財政赤字比

率」とする）との関係を、石油税が創設された昭和53（1978）年度以降について定性的に振り返ると、当初予算ベースと決算ベースのいずれで見ても、「財政赤字比率」の上昇（低下）に伴い「石油税繰入率」が低下（上昇）するという関係は、読み取ることができない（図5）。財政赤字比率がとりわけ顕著に上昇した1990年代においても、石油税繰入率の下方に向けた動きは、不明瞭となっている。もしも、財政当局が、一般会計の収支バランスの悪化度合いに応じて厳格な予算査定を行い、一般会計から石油等特会に繰り入れる石油税の金額を抑え込んできたというのであれば、このような結果にはならないはずであろう。

同じことは、過去のデータに基づく回帰分析を通じても、確認できる。ここでは、当初予算と決算、それぞれのベースの「石油税繰入率」

図5 「石油税繰入率」と「一般会計財政赤字比率」の推移



(注) 1. 「石油税繰入率」 = 「一般会計から石油等特会への繰入れ額」 ÷ 「一般会計の石油税収入」  
 2. 一般会計の財政赤字は、一般会計による新規国債発行額。  
 (出典) 財務省『一般会計予算』各年版、財務省『一般会計歳入歳出決算』各年版、財務省『特別会計予算参照書』各年版、財務省『特別会計決算参照書』各年版、参議院予算委員会調査室『財政関係資料集』各年版、内閣府『国民経済計算年報』各年版より作成。

35) この税の場合も、最終的な税負担者は、ガソリン等を購入する国民であると考えられる（会計検査院『決算検査報告 平成14年度』2003, p.780.）。ちなみに、平成15（2003）年10月には、同税の課税対象に石炭が加えられ、税の名称が石油石炭税に変更されている。

36) 石油等特会における石油税以外の財源としては、原重油関税（歳入予算への計上は、昭和47（1972）年度から昭和63（1988）年度まで）や、旧日本開発銀行に対する貸付金の償還（歳入予算への計上は、昭和63（1983）年度から平成14（2002）年度まで）などが挙げられる。

37) ここでは、各年度の一般会計による新規国債発行額を、一般会計の財政赤字額とみなすこととした。

を被説明変数とした回帰式を考え、その式の中で、1年前の「財政赤字比率」が説明変数として有意になるかどうかをチェックしてみた(表5)。推定に用いた手法は、最小二乗法(OLS)であり、推定期間は、昭和54(1979)年度から平成16(2004)年度までである。いずれの回帰

式においても、変数の定常性の問題を克服するため、被説明変数、説明変数ともに、1回の階差(前期のデータとの差)をとっている<sup>(38)</sup>。

「石油税繰入率(当初予算ベース)」は、前年度の「石油税繰入率(決算ベース)」により、概ね説明できる。説明変数としての「石油税繰入

表5 「石油税繰入率」の変動要因分析

《被説明変数=石油税繰入率(当初予算ベース)》

説明変数	定数項	石油税繰入率 (決算ベース) <1期前>	一般会計の財政赤字÷名目GDP <1期前>	決定係数(自由度修正済)	ダービン・ワトソン比
符号条件		(+)	(-)		
(1)	-0.447503 (-0.173) [0.864]	0.446697 (6.182) [0.000] ***		0.608	2.606
(2)	-0.488349 (-0.185) [0.855]	0.446663 (6.050) [0.000] ***	0.525714 (0.175) [0.863]	0.591	2.607

《被説明変数=石油税繰入率(決算ベース)》

説明変数	定数項	石油税繰入率 (当初予算ベース) <当期>	通関原油価格(実績)の見通しからの乖離×従価税ダミー<当期>	円ドル相場(実績)の見通しからの乖離×従価税ダミー<当期>	実質経済成長率(実績)の見通しからの乖離×従量税ダミー<当期>	一般会計の財政赤字÷名目GDP <1期前>	決定係数(自由度修正済)	ダービン・ワトソン比
符号条件		(+)	(-)	(-)	(-)	(-)		
(1)	2.044256 (0.564) [0.579]	1.020696 (5.302) [0.000] ***	-0.989126 (-6.025) [0.000] ***	-0.58175 (-1.745) [0.096] *	-1.440395 (-0.693) [0.496]		0.733	1.686
(2)	1.985917 (0.531) [0.601]	1.019524 (5.166) [0.000] ***	-0.98976 (-5.885) [0.000] ***	-0.57553 (-1.671) [0.110]	-1.611758 (-0.654) [0.520]	0.696034 (0.138) [0.892]	0.720	1.692

- (注) 1. 被説明変数、説明変数ともに、1回の階差をとった。  
 2. ( )内はt値を表し、[ ]内はp値を表す。  
 3. \*\*\*は1%水準で有意、\*\*は5%水準で有意、\*は10%水準で有意であることを示す。  
 4. シャドウは、符号条件を満たし、かつ5%以内の水準で有意であることを示す。  
 5. 通関原油価格(実績)の見通しからの乖離は、当年度の実績値を前年度10~11月の平均で除した比率。  
 6. 円ドル相場(実績)の見通しからの乖離は、当年度の実績値を前年度10~11月の平均で除した比率。  
 7. 実質経済成長率(実績)の見通しからの乖離は、実質GDP(1993年度まではGNP)成長率の実績値と政府経済見通しの値から算出。  
 8. 従価税ダミーは、1987年度までを1とし、1988年度以降を0とした変数。  
 9. 従量税ダミーは、1987年度までを0とし、1988年度以降を1とした変数。

(出典) 財務省『一般会計予算』各年版、財務省『一般会計歳入歳出決算』各年版、財務省『特別会計予算参照書』各年版、財務省『特別会計決算参照書』各年版、参議院予算委員会調査室『財政関係資料集』、日本銀行『統計便覧』、日本銀行『金融経済統計月報』、内閣府『国民経済計算年報』、財務省『外国貿易概況』等より作成。

<sup>(38)</sup> 定量的な手法に基づく検定を行ったところ、「変数の1回階差が非定常である(単位根が存在する)」との仮説が、いずれの変数についても95%以上の確率で棄却されたことから、各変数の1回階差は、定常的な動きをしないと考えられる。

率(決算ベース)」「(1年前)は、符号条件を満たした上に、99%以上の確率で有意となっている。ところが、1年前の「財政赤字比率」を説明変数に追加した回帰式を推定してみると、同比率が説明変数として意味を持たない確率が、86.3%にも達しており、同比率は、「石油税繰入率(当初予算ベース)」を説明する変数として有意であるとは言えない。

一方、「石油税繰入率(決算ベース)」は、当年度の「石油税繰入率(当初予算ベース)」と、その分母である石油税収入(当初予算ベース)が決算に向けてどれほど変化したかを表す変数により、概ね説明できると考えられる。石油税収入の当初予算から決算に向けた変化に対して影響を及ぼし得る主な要因としては、従価税時代の原油価格と為替相場(円ドルレート)、そして従量税時代の実質経済成長率<sup>(39)</sup>が挙げられる。これらの指標の実績値が、当初予算策定時における政府の見通しよりも上(下)振れすると、決算ベースの石油税収入は、当初予算ベースのそれよりも大きく(小さく)なる傾向があるとみられる。したがって、原油価格、円ドルレートおよび実質経済成長率の3指標について、それぞれの実績値を当初見通し<sup>(40)</sup>で除した割合(「実績値の当初見通しからの乖離率」)<sup>(41)</sup>は、「石油税繰入率(当初予算ベース)」と併せて、「石油税繰入率(決算ベース)」を説明する変数とし

て位置づけられよう。実際にこれらを説明変数として「石油税繰入率(決算ベース)」を回帰すると、「石油税繰入率(当初予算ベース)」と「原油価格(実績値)の当初見通しからの乖離率」が、それぞれ符号条件を満たした上に、99%以上の確率で有意となる。しかし、「財政赤字比率」(1年前)を説明変数に付け加えて回帰式を推定してみたところ、同比率が説明変数として意味を持たない確率が、89.2%にも達した。このことから、同比率は、「石油税繰入率(決算ベース)」を説明する変数として有意であるとは言えない。

上記の推定結果から読み取れるように、一般会計から石油等特会に向けた石油税の繰入率は、一般会計の負債状況に左右されることなく、それ以外の要因(過去の実績など)により規定され、安定的に推移するという傾向が鮮明であった。そして、そうした状況の下で、石油等特会も、1980年代の後半以降、「石油等対策」向け予算の使い残しに起因した剰余金の増大を余儀なくされてきたのである<sup>(42)</sup>。関係省庁の既得権益としての性格を色濃く持った特定財源については、たとえ一般会計を経由させる方式をとったとしても、財政当局が抜本的にはメスを入れられないおそれがある。石油等特会に対する石油税繰り入れの経験は、その可能性を如実に物語っていると言えるだろう。

(39) 原油等の輸入数量の伸びは、基本的には、実質ベースの国内需要の伸びから大きな影響を受けていると考えられる。ただ、内需はGDP(=内需+外需)の一部であるから、原油等の輸入数量の伸びは、実質経済成長率から相応の影響を受けていると考えても、差し支えあるまい。

(40) 実質経済成長率に関する見通しとしては、「政府経済見通し」(毎年12月頃に翌年度の見通しが公表される)の値が利用できる。また、ある年度の原油価格と円ドルレートに関する政府見通しについては、前年度10~11月におけるこれらの指標の平均が、その代理変数になると考えられる。

(41) 原油価格と円ドルレートについては、従価税時代との対応関係を明確にするため、平成10(1998)年度以降における「実績値の当初見通しからの乖離率」の値を、ダミー変数を乗じることで、全てゼロにした。実質経済成長率についても、従量税時代との対応関係を明確にするため、昭和62(1987)年度以前における「実績値の当初見通しからの乖離率」の値を、やはりダミー変数を乗じることで、全てゼロにしている。

(42) 石油等特会の「石油及びエネルギー需給構造高度化勘定」(昭和55(1980)年度から平成4(1992)年度は「石油及び石油代替エネルギー勘定」)では、昭和59(1984)年度に161億円であった剰余金が、平成16(2004)年度には3,629億円まで膨らんだ。この間の年平均増加率は、16.9%である。

### Ⅲ 電源立地対策の規律付けに向けた 選択肢

#### 1 将来需要の的確な見積もりと税率の柔軟な 変更

電源開発促進税の繰入方式を一般会計経由へと変更しただけで、電源立地対策に関連した財政支出を巡る規律付けが確実に強まると考えることには、無理があろう。その意味において、現在政府が示している電源特会の改革に向けた方針は、同特会による「無駄遣い」問題の解決に向けた決定打であるとは言い難い。

それでは、政府の方針に見られる限界を克服するための対応として、どのような方策が考えられるだろうか。

本稿の分析を通じて浮かび上がってきたのは、電源特会における剰余金の増加が、電源立地対策に関連した「無駄遣い」を誘発している可能性があるという示唆であった。この点を踏まえると、剰余金の増加が、特別会計という経理手法そのものに起因した問題であると見るか否か、言い換えれば、特別会計による経理を止めなければ、剰余金の増加にも歯止めが掛からないと考えるか否かにより、大きく分けて二通りの選択肢が浮かび上がってこよう。

一つは、特別会計という枠組みをあくまで前提にした上での対応である。特別会計を用いた経理には、受益と負担の対応関係が国民にとって見えやすくなるなど、一定のメリットもあると考えられる。仮に特別会計方式そのものが、

剰余金増大の原因であるというよりも、むしろ「需要の過大評価」という官業で見られがちな失敗<sup>(43)</sup>に伴う影響が大きいと判断されるのであれば、特別会計方式を維持しつつ、剰余金の新規発生を食い止めるような対策を徹底させることが、検討されてもよい。その場合、(i) 電源立地対策に関連した個々の補助金について、その必要性を過去の経済効果等も踏まえつつ総点検した上で、もはや不要であると判断される制度は、思い切って廃止すること、(ii) 引き続き必要性が認められる補助金の科目だけに対象を絞り、将来の財政需要に関する精度の高い予測を行い、それに見合った大きさの財源を確保すること、などが求められる。

こうした対応の重要性は、政府の側も認識しているように思われる。例えば、電源特会を巡る平成15(2003)年の制度改正では、国が将来における原子力発電施設の運転開始に伴う財政需要を定期的に推定した上で、周辺地域整備資金への繰り入れ必要額を定めるという制度が、導入された<sup>(44)</sup>。また、近年の予算編成では、同特会の個別事業を対象に、財政当局がその内容の妥当性や執行可能性等をチェックし、予算計上額を縮減させているという<sup>(45)</sup>。

しかしながら、政府によるこれらの対応は、中途半端な内容にとどまっている可能性がある。剰余金と周辺地域整備資金の残高の合計額が依然高止まりしているなか、平成15(2003)年以降の新制度や予算査定を巡っては、今のところ目立った成果は乏しい、との厳しい評価も少なくない<sup>(46)</sup>。それどころか、「電源立地促進対策

(43) 需要の見誤りを背景とした非効率的な支出は、必ずしも国の特別会計に固有の現象ではない。例えば、農林水産省の農道整備事業など、国の一般会計による公共事業でも、過大な需要予測に基づき、費用対効果に乏しい投資が行われている例が見られる。また、地方自治体と民間が共同で出資する第三セクターの中にも、官民の馴れ合い体質の下で需要を過大に評価し、投資を行った結果、1990年代以降、経営難に陥っているものが少なくない(深澤映司「第三セクターの経営悪化要因と地域経済」『レファレンス』654号, 2005.7, pp.62-78. を参照)。

(44) 会計検査院 前掲注(6), p.771.

(45) 第164回国会衆議院財務金融委員会議録第3号 平成18年2月24日における松元財務省主計局次長の答弁。

(46) 清水修二「電源特会 原発の是非とは別に議論を」『朝日新聞』2005.6.17.



交付金」の機能を引き継いだ「電源立地地域対策交付金」の不用額比率が、平成16(2004)年度に16.0%と決して小さくないことなどから、財政需要の過大推定が引き続き行われているのではないかと懸念は依然根強い<sup>(47)</sup>。

将来運転開始が見込まれる原子力発電施設に関わる財政需要の推定は、電力会社が「電気事業法」(昭和39年法律第170号)に基づき毎年度作成し、経済産業省に届け出ている電力供給計画に基づいて行われている<sup>(48)</sup>。だが、電力会社が作成する同計画の数字には、会社側の様々な懸念が絡んでいるケースもあるという<sup>(49)</sup>。このような計画をそのまま前提としている限り、客観的で精度の高い財政需要の見積もりを行うことは、困難であろう。

その上、同特会の歳入面の見直しは、ほとんど手付かずの状態であると言ってよい。電源開発促進税の税率は、電源特会全体(電源立地勘定と電源利用勘定を合わせたベース)で見ると、平成15(2003)年10月から平成19(2007)年3月にかけての段階的な引き下げの途上にある<sup>(50)</sup>。ところが、特別会計の予算総則で毎年度示されている勘定ごとの税率を見ると、電源立地勘定に関わる税率は、平成14(2002)年度から平成18(2006)年度にかけて据え置かれたままとなっている<sup>(51)</sup>。

したがって、電源特会が現在担っている個々の事業の必要性に関するゼロベースでの洗い直

しと的確な需要予測とが、改めて強く求められていると言えるだろう。そうした作業の結果、電源開発促進税の現行税率が、潤沢な剰余金を考慮に入れた上で、現在から将来に向けた財政需要を補って余りある水準だと判断されるならば、その税率を思い切って引き下げることも避けて通るべきではなかろう。そのような対応を徹底することにより、余裕資金の増大が非効率的な支出を誘発するという「負の連鎖」を根元から断ち切る効果が、初めて期待できるからである。

## 2 特別会計の廃止と目的税の一般財源化

もう一つの選択肢は、電源開発促進税の一般財源化である。特別会計については、一般会計に比べ国民の監視が行き届きにくく、その結果、予算配分の硬直化を招きやすいというデメリットがあると指摘する向きも、少なくない<sup>(52)</sup>。仮に電源立地対策に関連した財政収支を特別会計で経理するという枠組みそのものが、硬直的な予算配分等を通じて剰余金の増大を惹き起こす直接的な原因になってきたのだとすれば、その枠内でどのような改革を重ねても、電源特会による支出の効率化には自ずと限界があろう。その場合には、同特会を廃止して電源開発促進税を全て一般財源化するという処方箋も、視野に入れなければならないかもしれない。この方法を選んだら、電源立地対策に関連した財政支

(47) 会計検査院 前掲注(6), pp.775-780.

(48) 同上, p.779.

(49) 例えば、電力需要の低迷期には、電力会社にとって地元との交渉の難航は、必ずしも不都合ではないものの、誘致主体である地元の自治体向けに早期着工の姿勢を崩すことができず、施設計画の延期が小刻みに繰り返されるといったことがあり得るといふ(清水 前掲注(7), p.155.)。

(50) これは、電源利用対策(石油代替エネルギーの開発促進等)の一部を電源特会の電源利用勘定から石油等特会へと移管させることに対応した措置である(会計検査院 前掲注(6), p.778.)。

(51) 電源利用勘定に関わる税率が、販売電気1,000キロワット時当たり255円(平成14(2002)年度)から210円(平成18(2006)年度)に引き下げられる一方、電源立地勘定に関わる税率は、この間、同190円のままで変更されていない。

(52) 財政制度等審議会「特別会計の見直しについて—基本的考え方と具体的方策—」(平成15年11月26日)

<<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/tosin/zaiseia151126c.htm>>

出は、必然的に一般会計へと移管されることになる。

そのような対応を政府に求める声は、最近の国会審議の場においても、見受けられる<sup>(53)</sup>。この背景には、道路特定財源の一般財源化を巡り巷間語られているように、特定財源が事業量との見合いでだぶついているのであれば、それを一般会計の収支バランスの改善に役立てるべきであるとの発想もあろう。

しかし、財政規律の強化という観点に立つと、注意を払わなければならない点がある。井堀利宏東京大学教授が指摘しているように、特定財源を一般財源化したからといって、それまで特定財源で賄われてきた支出が一般会計で効率的になされるという保障はない<sup>(54)</sup>。確かに、巨額の債務を抱えている一般会計は、資金に余裕がある電源特会に比べれば、「負債による規律付け」が相対的に働きやすい状況下に置かれて

いると考えられよう。だが、一般財源化の最終的な成否は、あくまで政治が一般会計でどれほど厳格に予算を統制できるか、という点にかかっているからである<sup>(55)</sup>。

さらに、一般財源化に当たっては、電力の消費者が最終的な負担を余儀なくされている税を一般財源へと転換する際に、その課税根拠<sup>(56)</sup>をどのように理屈付けるか、という問題を克服する必要がある点も、忘れてはなるまい<sup>(57)</sup>。

特別会計方式にも一般会計方式にもそれぞれメリットとデメリットがあり、経理手法の前者から後者への変更が経済的に望ましい帰結をもたらすかどうかについて、一般論で語るのは難しい。電源特会が担っている電源立地対策も、その例外ではあるまい。それだけに、同特会における余裕資金増大の真因を見極めるとともに、その結果を経理手法の選択を巡る判断に活かすことが、今強く求められている。

(ふかさわ えいじ 経済産業課)

53) 例えば、第164回国会衆議院財務金融委員会議録第3号 平成18年2月24日における三谷光男議員の質疑など。

54) 井堀利宏「論点 道路特定財源の見直し 予算への民意反映がカギ」『読売新聞』2005.10.21。

55) 第164回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第11号 平成18年4月17日における井堀利宏参考人の発言。

56) 特定の者に対する課税の根拠を説明する考え方としては、「受益者負担」論（公共サービスから利益を得る者が、利益の対価という観点から税を負担する）と、「原因者負担」論（社会的な損害の発生源に相当する者が、そうした損害を是正するための費用負担という観点から税を負担する）がある。ただし、現行の電源開発促進税が、どちらの考え方を課税の拠り所としているのかについては、必ずしも定説があるわけではない。例えば、清水修二福島大学教授は、「電源開発促進税法」（昭和49年法律第79号）の立法時点では、電源立地に伴う地元側の不利益を電力消費者が享受する社会的利益とバランスさせるという「受益者負担」論が展開されたものの、こうした考え方は、地元側が被る被害を受益者に補償させるという趣旨にほかならず、事実上の「原因者負担」論であった、との見方を示している（清水 前掲注(7), pp.163-164）。

57) 特定財源の課税根拠とその用途との関係については、中里透「道路特定財源制度の今後のあり方に関する論点整理」『会計検査研究』34号, 2006.9, pp.143-150.における整理が参考になろう。同氏によると、「受益者負担」論に従った場合、税収の用途が税負担者に利益をもたらす公共サービスの提供に限られ、一般財源化は困難となる。また、「原因者負担」論を前提にしても、税収の用途を原因者が発生させた損害を是正するための財政支出に限定する限り、やはり一般財源化は難しいと考えられる。もっとも、環境への負荷を補償する環境税のような枠組みであれば、「原因者負担」論の下でも、税収の一般財源化を説明できる。なぜならば、そのような税は、外部不経済という「市場の失敗」を是正するための課税であり、その用途を特定化する必要がないからである。