

〔総論〕 参議院選挙対策と防衛関係費を優先した予算

町田 俊彦

専修大学名誉教授

「1億総活躍社会」緊急対策・TPP対策・防衛関係費を盛り込んだ2015年度補正予算案

2016年度当初予算案に先立って閣議決定された15年度補正予算案の補正規模は3兆3,213億円である。15年度には①年度内自然増収1兆8,990億円、②前年度剰余金収入2兆2,136億円、③既定経費の減額1兆4,467億円により、税外収入の自然減を差し引いて約5兆2千億円の巨額な追加財源が発生している。一方、本来最優先すべき新規国債発行の減額に充てられたのは4,447億円にすぎず、大半は歳出化されている。うち地方交付税交付金の増額は1兆2,651億円である。

歳出予算に計上された「1億総活躍社会」の実現に向けた緊急対策等(1兆1,646億円)、TPP関連対策(3,403億円)、防衛関係費(1,900億円超)は年度末に成立する15年度補正予算案に計上しなければならないほど緊急性が高い経費ではなく、16年度当初予算に計上すべきである。TPPについては、秘密裡に交渉が行われ、妥結の妥当性について国会審議が行われない局面で対策費を予算化するのとは今年夏の参議院選挙に向けての対策といわざるをえない。中期防衛力整備計画(14～18年度)の年度平均予算額は、米軍再編経費を除き上限4兆7,940億円になる。防衛関係費を当初予算に一括計上すると、大幅に増額された中期防の上限を顕著にオーバーする。前年度に続く補正

予算への防衛関係費の計上は、安倍政権下の防衛予算の「聖域扱い」と歯止めのない膨張を覆い隠すための詐術である。

前年度に続き「楽観的」な2016年度経済見通し

2016年度予算政府案の閣議決定に先立って閣議了解された「平成28年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」では、16年度の実質経済成長率は1.7%、物価上昇により名目成長率は3.1%としている(表1参照)。

15年度の実績見込みでは、GDP成長率は名目では見通し(以下、昨年末の見通し)通りの2.7%であるが、実質では1.2%で見通し(1.5%)を下回っている。四半期別成長率(季節調整系列)を年率換算で見ると、1～3月は4.4%と景気回復を窺わせる高さを示したが、4～6月はマイナス0.5%に落ち込み、7～9月には回復したものの1.0%と低い。

アベノミクスでは企業の収益改善を優先し、トリクルダウン効果で雇用・賃金の改善がみられるとしているが、非正規雇用の拡大が影響して実質賃金は上昇に転じていない。その結果、家計は生活防衛のため消費を抑制せざるをえなくなっており、15年度の個人消費(民間最終消費支出)の伸び率は、実績見込みでは1.0%と見通し(2.0%)を下回っており、成長停滞の主因となっている。15年度当初の楽観的な経済見通しでは、輸出等に5.2%の高い伸びを期待していたが、中国の成長鈍化に

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		
	2015年			2015年度		2016年度
	1～3月	4～6月	7～9月	(当初見通し)	(実績見込み)	(当初見通し)
実質 GDP	1.1 (4.4)	▲0.1 (▲0.5)	0.3 (1.0)	1.5	1.2	1.7
民間最終消費支出	0.3	▲0.5	0.4	2.0	1.0	2.0
民間住宅	2.0	2.5	2.0	1.5	2.8	3.8
民間企業設備	2.7	▲1.3	0.6	5.3	2.8	4.5
公的総固定資本形成	▲2.0	3.3	▲1.5			
財貨・サービスの輸出	1.9	▲4.3	2.7	5.2	2.1	4.8
名目 GDP	1.3	0.1	▲0.9	2.7	2.7	3.1
GDP デフレーター	3.3	1.5	1.8	1.2	1.5	1.4
消費者物価指数 (総合)	1.3	3.3	3.2	1.4	0.4	1.2

注：1) () 内は年率換算増減率。

2) 2015年7～9月期は消費者物価指数を除き2次速報値。

3) 2016年度経済見通しは2015年12月22日閣議了解。

出所：内閣府「2015(平成27)年四半期別GDP速報(2次速報値)」、内閣府「平成28年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」。

よる世界的な貿易の停滞により、輸出等の伸びは2.1%にとどまっている。16年度の経済見通しでは、GDP成長率は実質で1.7%と前年度の1.5%を超える楽観的な見通しとなっている。個人消費2.0%、輸出等4.8%と高い伸びを見通し、15年度に続いて輸出主導型成長と個人消費の回復を期待している。

税収増と国債減額

2016年度当初予算の一般会計歳入規模は96兆7,218億円で過去最大といわれるが、15年度当初比伸び率は0.4%で緊縮型予算が続いている(表2参照)。税収は57兆6,040億円で、15年度当初比3兆790億円増、5.6%増と順調な伸びが見込まれている。

16年度税制改正には、安倍政権の成長戦略の柱として大企業優遇の法人実効税率20%台への引き上げが盛り込まれた。財源対策として課税ベースの拡大が行われるが、本来、法人税率の引き下げへの対応ではなく、財政健全化のために実施されるべきである。法人税改革による減収は初年度270億円にとどまり、円高効果と賃金抑制により法人所得は高い伸びで増加を続けると見込んでいる

ので、法人税は1兆2,430億円、11.3%増加して12兆2,330億円になる。所得税は1兆5,330億円、9.3%増加して17兆9,750億円になる。消費税については、飲食料品への軽減税率(8%)が決定されたが、10%への引き上げは来年度実施予定で、16年度には消費税は730億円、0.4%の増収にとどまり17兆1,850億円になる。

税収の順調な拡大と歳出規模の徹底した抑制により、新規国債発行額は34兆4,320億円と15年度当初比で2兆4,310億円の減となった。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リーマンショック前の09年度(33兆2,940億円)以来のことである。公債依存度は15年度当初の38.3%から35.6%に低下している。

歳出抑制と4年連続の防衛費の増額

2016年度一般会計当初予算の歳出総額は96兆7,218億円で、15年度比で3,799億円、0.4%の増加に抑えられた。基礎的財政収支対象経費(歳出総額マイナス国債費)の伸びは、15年度当初比で0.3%と厳しく抑えられている。主要経費のうち15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(15年度当

表2 2015年度予算案の概要

		2015年度	2016年度	増減額	増減率
一般会計・ 歳入 (億円、%)	税収	545,250	576,040	30,790	5.6
	所得税	164,420	179,750	15,330	9.3
	法人税	109,900	122,330	12,430	11.3
	消費税	171,120	171,850	730	0.4
	その他収入	49,540	46,858	▲ 2,681	▲ 5.4
	公債金	368,630	344,320	▲ 24,310	▲ 6.6
	うち建設公債	60,030	60,500	470	0.8
	赤字公債	308,600	283,820	▲ 24,780	▲ 8.0
	歳入計	963,420	967,218	3,799	0.4
一般会計・ 歳出 (億円、%)	国債費	234,507	236,121	1,614	0.7
	基礎的財政収支対象経費	728,912	731,097	2,185	0.3
	社会保障関係費	315,326	319,738	4,412	1.4
	文教及び科学振興費	53,584	53,580	▲ 4	▲ 13.9
	地方交付税交付金等	155,357	152,811	▲ 2,547	▲ 1.6
	防衛関係費	49,801	50,541	740	1.5
	公共事業関係費	59,711	59,737	26	0.0
	エネルギー対策費	8,985	9,308	323	3.6
	食料安定供給関係費	10,417	10,282	▲ 135	▲ 1.3
	歳出計	963,420	967,218	3,799	0.4
一般会計	基礎的財政収支(億円)	▲ 134,123	▲ 109,188	▲ 24,935	
財政投融资 計画 (億円、%)	総額	146,215	134,811	▲ 11,404	▲ 7.8
	うち国際展開戦略推進	13,607	19,880	6,273	46.1
	地域活性化支援	63,488	54,877	▲ 8,611	▲ 13.6
	地方	39,890	33,935	▲ 5,955	▲ 14.9
国債発行額 (十億円、%)	一般会計分計	368,630	344,320	▲ 24,310	▲ 6.6
	復興債	28,625	21,564	▲ 7,061	▲ 24.7
	財投債	140,000	165,000	25,000	17.9
	借換債	1,162,986	1,091,144	▲ 71,841	▲ 6.2
	国債発行総額	1,700,241	1,622,028	▲ 78,212	▲ 4.6
国債残高・ 長期債務残高 (年度末)	普通国債残高(兆円)	812	838	25	3.2
	対GDP比(%)	161	161		
	国・地方の長期債務残高(兆円)	1,041	1,062	22	2.1
	対GDP比(%)	207	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2015年度は実績見込み、2016年度は政府案。GDPは2015年度は実績見込み、2016年度は政府見通しによる。

出所：財務省、2016年度政府予算案関係資料。

初比3.3%増)、防衛関係費(1.5%増)、経済協力費(1.9%増)、エネルギー対策費(3.6%)である。

減少を続けてきた防衛関係費は第2次安倍政権の発足を契機に一転して増加に転じ、16年度には5兆541億円と初めて5兆円を越え、4年連続の増加となった。防衛省は概算要求で、新型空中空輸機の購入費を新規計上するとともに、ステルス

戦闘機「F35A」6機などの購入費、最新鋭ミサイル迎撃システムを搭載したイージス艦1隻の建造費、島嶼防衛用の垂直離着陸オスプレイの契約(12機の一括契約)を15年度に続いて計上した。予算案では、オスプレイは4機契約に削減されたが、ほぼ満額回答であり、「防衛予算」の聖域扱いが続いている。多数の国民の反対を押し切って安保法制を

強行に成立させるとともに、今年夏の参議院選挙後の憲法改正を狙う安倍政権は、集団的自衛権を行使するために米軍の軍事システムの一翼を担う軍備拡充を強力に進めている。

社会保障予算の「政策減」と「一億総活躍社会」の実現に向けての「政策増」

2016年度の社会保障関係費は31兆9,738億円で、前年度当初比で4,412億円、1.4%増加している。社会保障関係費の「自然増」は16年度については6,700億円と見込まれているが、「骨太の方針2015」ではこれからの3年間は年5,000億円ずつに抑えようとした。15年度当初予算と同様に、消費税増税による増収分を使って「社会保障の充実」（「政策増」）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」の徹底した見直しの中心となったのは医療の診療報酬であり、財務省は当初、医師の診察料など本体部分の引き下げを求めた。これに日本医師会や自民党の厚労族議員らが強く反対したため、本体部分は0.49%のプラス改定(国費498億円増)となった。その財源は薬価・材料費引き下げとジェネリックの価格引き下げ等医薬品価格の適正化等(併せて国費約1,500億円削減)で賄われた。その他に協会けんぽへの補助金が削減され、「自然増」1,700億円の見直しは達成された。本体部分の引き上げは前回の改定の約5倍の水準であり、参議院選挙対策の「バラマキ」の一環である。

16年度までの消費税増収分(8.2兆円)の用途では、4割以上は財政再建のための国債減額に充当され、「社会保障の充実」には子ども・子育て支援(816億円)を中心に1.35兆円、16%が充てられるにすぎない。

15年9月、安倍首相は16年夏の参議院選挙に向けて、争点を安保から経済・社会保障に移すことを狙いとし、第3次改造内閣の目玉として「1億総活躍社会担当相」を新設するとともに、アベノミクスの破綻を糊塗する「新3本の矢」(国内総生産600兆円、希望出生率1.8の実現、介護離職ゼロ)を打ち出した。15年度補正予算と16年度当初予算にお

ける「社会保障の充実」は、「1億総活躍社会に向けて緊急に実施すべき対策」の中核に位置付けられているが、充当される財源が乏しいため、実効性は乏しい。

抑制基調の公共事業予算における参議院選対策・大規模プロジェクト重視

公共事業関係費は5兆9,737億円で2015年度当初とほぼ同額であり、抑制基調が続いている。農道などを整備する土地改良事業費は民主党政権下の10年度に前年度の半分に圧縮されたが、自民党の農林族は元の水準に戻すことを求めてきた。それに応えて土地改良事業には約3,000億円、15年度補正予算と合わせると約4,000億円計上された。15年度当初比で約4割も増えており、露骨な参議院選挙対策の予算計上である。

15年度まで公共事業費の抑制基調が続く中で、新幹線、首都圏空港・港湾、大都市圏高速道路などの大規模プロジェクトは重視され、予算の増額が図られてきた。16年度予算案では、最も伸び率が高いのは国際コンテナ戦略港湾(東京・横浜・川崎の3港)の機能強化であり、15年度当初比8.8増の747億円が計上された。三大都市圏環状道路など効率的物流ネットワークの強化も重視され、6.0%増の3,170億円が計上された。国際競争力強化策、海外観光客増加への対応、20年東京五輪対策として、首都圏空港の機能強化には3.5%増の145億円が計上されている。

地方歳出の緊縮基調と臨財債の圧縮

2016年度地方財政計画(通常収支分)は85兆7,500億円程度(前年度比で5,000億円程度)で、前年度伸びは0.6%程度と15年度計画(2.3%)を下回り、地方歳出の緊縮基調は強まっている。

一般財源の中核を占める地方税は38兆7,022億円で、前年度比1兆2,103億円、3.2%増加する。地方税の拡大は地方歳出の増加に直結するわけではない。地方財政の財源不足が前年度の7兆8,205億円から5兆6,063億円に2兆2,142億円

に縮小し、それに対応して一般会計における地方交付税の上乗せ分と臨時財政対策債（臨財債）が圧縮されるからである。地方交付税（出口ベース）は16兆7,003億円で、前年度比546億円、0.3%減少する。地方債のうち通常債は4兆2,827億円で2.1%増加するが、臨財債は3兆7,880億円で16.3%減少する。その結果、臨財債を含めた一般財源総額は前年度並みの61兆6,792億円（前年度比1,307億円増、0.2%増）に抑えられている。

地方歳出の緊縮基調が強まる中で、特筆すべき事業は少ない。地方創生関連では、15年度補正予算案に「1億総活躍社会」実現に向けての緊急対策の一環として、地方創生の本格的展開等1,670億円が計上されており、うち1,000億円が新設された地方創生推進（加速化）交付金である。

国債残高の増加と基礎的財政収支の赤字圧縮

新規国債（建設国債、赤字国債）に復興債、財投債、借換債を合わせた国債発行総額は2015年度当初の170.0兆円から16年度当初の166.2兆円に7.8兆円縮小する。国債減額の中心は借換債であり、116.3兆円から109.1兆円へ7.2兆円減額する。国債残高総計から財投債残高を差し引いた普通国債残高は、15年度末（実績見込み）の812兆円（GDP比161%）から16年度末（当初見込み）の838兆円（GDP比161%）へ増加が続く。国・地方長期債務残高も15年度末の1,041兆円（GDP比207%）から16年度末の1,062兆円（GDP比205%）に増加する。

14年6月14日に安倍内閣が閣議決定した財政健全化目標は、GDP比の国・地方長期債務残高の上昇に歯止めをかけるために、国・地方の基礎的財政収支（公債を除く歳入総額と元利償還費を除く歳出総額の差額）について、15年度までに赤

字比率（GDP比）を10年度（6.6%）から半減し、20年度に黒字化するというものである。国の一般会計の基礎的財政収支の赤字は、15年度当初予算の13兆4,123億円から16年度当初予算案の10兆8,199億円へ2兆5,924億円改善する。15年度には財政健全化の「中間目標」は達成される見込みであるが、20年度の黒字化という最終目標を達成するのは困難である。国の楽観的経済見通しである3%の名目成長を続け、17年4月に消費税率を10%に引き上げたとしても、20年度には国・地方の基礎的財政収支には約7兆円（消費税への軽減税率導入による減収分を含む）の赤字が残る見通しである。

急がれる「生活重視」への政策転換

インフレ促進、消費増税と福祉削減、非正規雇用を拡大する労働法制の改悪という国民生活を悪化される政策の下で、アベノミクスは破綻している。新たな「3本の矢」を打ち出し、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。併せて個人所得課税における金持ち優遇の廃止と累進性の確保、課税ベースの拡大を中心とする大企業の税負担の適正化を主軸として、直接税の改革を進めるならば、財政健全化達成の展望が拓ける。（まちだ としひこ）

[各論 I] 成長再加速狙いと参院選睨みの 2016年度税制改正

片桐 正俊

中央大学経済学部教授

2016年度税制改正の特徴

2016年度税制改正は、停滞するアベノミクス再加速のための法人税率引下げと低所得者の痛税感を和らげるためとする、参院選睨みの消費税軽減税率制度導入が中心の税制改正となった。

では何故このような税制改正となったのか。安保法制の強行採決で支持率を落した安倍政権は、国民の関心を経済に振り向けるべく、また2016年夏の参議院選挙で勝利を得るべく、さらに中国の経済成長の減速の影響や米国の利上げ等経済の不透明観が増す中で、アベノミクスが失速するのではないかと焦りもあって、経済再生最優先の方針を再び打ち出した。

その手始めに2015年11月には、政府は経済界に設備投資や賃上げを求め、官民対話において経団連会長から3年間で設備投資を10兆円増やすことが可能で、2016年は2015年を上回る水準の賃金の引上げを期待するとの表明がなされた。そして政府に対して、法人実効税率の早期引き下げや機械装置の固定資産税の減免など9項目の要望が出された。政府は新3本の矢の第1であるGDP600兆円を実現する観点から経団連の回答を高く評価し、税制改正や予算案にそれらの要望を相当多く取り入れた。

安倍政権は、企業に対する法人税見直しや中小企業の機械の固定資産税の半額化の他に、2016

年夏の参議院選挙を睨み、最高収益を上げている大企業からの恩恵がトリクルダウンしていないとの不満を募らせている中低所得者への配慮として、消費税への軽減税率制度の導入を中心とした家計向けの減税政策を多く税制改正に盛り込んだ。政府の立場からすれば、これらの減税政策も単に選挙対策だけを企図したものではなく、成長と分配の好循環によって経済再生を果すという意味で、アベノミクスの再加速化を狙った政策でもある。

2016年度の税制改正(内国税関係)による増減収見込額内訳は表1の通りである。全体として初年度では310億円の減収となる。ただし、消費税の軽減税率制度の導入による減収見込額は表1に含まれておらず、【別掲】軽減税率関係の所に示されているように、約1兆円になる。

2016年度税制改正の内容としては、(1)法人課税では、法人税率引下げ、外形標準課税の拡大、企業版ふるさと納税創設等、(2)消費課税では、消費税軽減税率制度の導入、自動車取得税の廃止と環境性能課税の新設、(3)所得課税では、空き家売却譲渡所得特別控除、二世帯同居住宅改修費一部税額控除、市販薬特例所得控除等の導入、通勤手当の非課税拡大、(4)資産課税では、農地保有に係る固定資産税の強化・軽減、中小企業の新規設備投資に係る固定資産税の軽減、結婚・子育て資金の非課税贈与制度の対象拡大等が含まれている。以下順に検討する。

表1 2016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. 個人所得課税		
(1) スイッチ OTC 薬控除 (医療費控除の特例) の創設	▲30	-
(2) 既存住宅の三世帯同居改修工事に係る特例の創設	▲10	0
個人所得課税 計	▲40	0
2. 法人課税		
(1) 法人税率の引下げ	▲3,340	▲1,550
(2) 生産性向上設備投資促進税制の見直し	2,410	570
(3) その他の租税特別措置の見直し	240	140
(4) 減価償却の見直し	650	570
(5) 地方創生応援税制 (企業版ふるさと納税) の創設	▲20	-
法人課税 計	▲60	▲270
3. 消費課税		
(1) 外国人旅行者向け消費税免税制度の見直し	▲70	▲50
(2) 高額資産を取得した場合における消費税の特例措置の見直し	10	10
消費課税 計	▲60	▲40
合 計	▲160	▲310

(注1) 上記の計数は10億円未満を四捨五入している。

(注2) 「2. (1) 法人税率引下げ」の平年度の減収見込額は、平成30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減収見込額である。(平成28年度4月1日以降に開始する事業年度より適用される 改正の平年度の減収見込額は▲2,390億円である。)

(注3) 「2. (2) 生産性向上設備投資促進税制の見直し」の平年度の増収見込額は、平成29年4月1日以降の取得分より適用される改正の増収見込額である。(平成28年4月1日～平成29年3月31日の取得分に適用される改正の平年度の増収見込額は720億円である。)

(注4) 「2. (2) 生産性向上設備投資促進税制の見直し」「2. (3) 生産性向上設備投資促進税制の見直し」「2. (4) 減価償却の見直し」の中には、損益計上時期の変化に伴う一時的な増収が含まれる。

(注5) 「2. (3) 生産性向上設備投資促進税制の見直し」は、環境関連投資促進税制の見直し(平年度140億円、初年度100億円)、雇用促進税制の見直し(平年度80億円、初年度30億円)及び国際戦略総合特区税制の見直し(平年度20億円、初年度10億円)である。

(注6) 「2. 法人課税」のうち、「欠損繰越控除の更なる見直し」については、平成27年度改正において、繰越欠損金の控除限度の50%までの引下げによる増減収見込額を既に計上しているため、平成28年度の税制改正による増減収見込額としては計上していない。法人実効税率の引下げと課税ベース拡大による財源確保の概要については、「(参考3)」を参照。

(注7) 地方法人税の税率引上げによる特別会計分の増収見込額は、平年度8,211億円。地方法人特別税の廃止による特別会計分の減収見込額は、平年度▲18,809億円となる(総務省試算)。

【別掲】 軽減税率関係

(単位：億円)

消費税の軽減税率の導入 (平成29年4月より施行予定)	▲1.0 程度 (うち国分▲0.8 程度)
-----------------------------	-----------------------

(注1) 上記の計数は、国分と地方分の計数を合計し、1千億円未満を四捨五入している。

(注2) 軽減税率制度の導入にあたっては、平成28年度松までに歳入及び歳出における法制上の措置等を講ずることにより、安定的な恒久財源を確保することとされている。

法人税率引下げと外形標準課税の拡大、及び企業版ふるさと納税創設

法人税率引下げを成長戦略の柱と位置づける安倍政権は、過去最高水準の343兆円にまで積み上っている企業の内部留保を設備投資と賃上げに向わせ、経済の好循環を確実なものにして新3本の矢の1つに掲げられるGDP600兆円を目指すべく、財界の要望に応じて国・地方の法人実効税率を現行(2015年度)の32.11%から、これまで20%台にするのを2017年度からと想定していたのを1年前倒して2016年度に29.97%に引き下げ、さらに2018年度には29.74%にまで下げることを選定した。国の法人実効税率だけだと2015年度の23.9%から2016年度には23.4%へ、さらに2018年度には23.3%へと引き下げられる。

確かに、法人税率引下げの国際競争は加速化しており、日本の国・地方の法人実効税率は、イギリスの20.0%、シンガポールの17.0%、韓国の24.2%、中国の25.0%と比べればなお高い水準にある。しかし、法人実効税率の引下げによって企業が積み上げた内部留保を国内の設備投資の大幅拡大や賃上げに振り向けるのかという点必ずしもそうではなく、下手をすれば減税分を使わずにさらに内部留保を積み上げることになってしまうかもしれない。企業はコストの高い国内よりも海外に投資先を求め拠点を置く傾向は、円安が進んでもなお強い。日本企業の海外での合併・買収(M&A)は今年初めて10兆円を超えたとされている。また国内にあつては、企業は設備投資よりも研究開発投資に重点を置くようになってきている。したがって、法人実効税率を引き下げても、企業にとっての減税の恩恵が単純に、国内の設備投資の拡大に向かうわけではないのである。また法人実効税率の引下げは、外国資本を呼び込むことになると期待する向きもあるが、外国資本は税率だけで投資環境を見ているわけではないので、その他の投資環境も整えないと、外国資本の呼び込み効果も多くを期待できない。

さて、法人実効税率の引下げで1兆円規模の減

取となる。税収中立の法人税改革にするために、外形標準課税の拡大で約8,000億円を確保し、残り約2,000億円を設備投資減税の縮小、減価償却制度の見直し、繰越欠損金制度の縮小等で確保する予定である。

では、法人事業税の外形標準課税の拡大とはどういうことか。現在資本金1億円超の大企業に資本割や付加価値割の形で外形標準課税が行われているが、法人事業税に占める外形標準課税の割合を現行の8分の3から2016年度には8分の5まで拡大するものである。付加価値割の税率は現行の0.72%から2016年度は1.2%となり、資本割の税率は、現行の0.3%から2016年度は0.5%となる。

外形標準課税の拡大によって所得割部分の割合が小さくなるので、赤字企業には増税となる。安倍政権は、企業に賃上げを要求しているが、外形標準課税の付加価値割には給与総額が含まれているので、賃上げしても付加価値割の給与総額部分が膨らんで税収として吸い上げられてしまうことになり、労働集約的赤字企業にはとりわけ大きな負担となる。もっともこれをテコにそのような企業の構造改革を推し進める狙いがあるとも読める。

欠損金の繰越控除制度は、企業が過去の赤字額を9年間にわたり現行では所得の65%まで控除できる制度で、2016年度にはその上限を所得の65%に縮小することとなっていたが、所得の60%にまで縮小することとなった。

その他法人課税関連の注目すべき税制改正としては、企業版ふるさと納税制度の創設を挙げることができる。結婚、出産、子育てや雇用など、自治体が地方創生計画を策定し、政府が効果ありと認めた事業に、企業が寄付をすれば寄付額の3割を企業の税負担から税額控除できる制度(①法人事業税で1割税額控除、②法人住民税からも納税額の2割を上限に控除、残りがあれば法人税から控除)を2016年度から始める。現行でも寄付額の約3割分の税負担を税額控除できるので、これら2つ(①と②)の税額控除を合せると寄付額の約6割の税負担を軽減できる。ただ、個人版ふるさと納税制度でも問題

になっているが、行政サービスを受けている自治体に納税せずに、行政サービスを受けていない自治体に税収が移転されることに対して、地方税の受益課税原則を崩すことから批判も出るであろう。

消費税軽減税率制度の導入、および自動車取得税の廃止と環境性能課税の新設

2017年4月の消費税率10%への引上げ時に、消費税に8%の軽減税率制度を導入することとなった。軽減税率8%のうち国の取り分は6.24%で、地方の取り分は1.76%となっている。対象品目は酒類と外食を除く飲食料品で、生鮮食品や加工食品、出前や持ち帰り商品等が対象となる。加えて定期購読契約が締結された週2回以上発行される新聞も対象となる。複数税率制度に対応した仕入税額控除方式として、適格請求書等保存方式(インボイス制度)を2021年4月から導入する。それまでの間は、現行の請求書保存方式を基本的に維持しつつ、事業者の経理方式は次のように変わる。

事業者は規模に応じて3つに分けられる。(1)年間売上高5,000万円超の事業者には、現行の請求書保存による簡易な経理方式を認める。軽減税率の対象品目には商品名の横に何らかの印をつけてそれと分かるようにする。標準税率適用商品と軽減税率適用商品のそれぞれの売上高を合計すれば、取引全体の税額計算ができる。ただ、経理方式をこのように変えることの事業者の負担に配慮して、2017年4月から1年間は「みなし課税」を認める。みなし課税というのは、10日間の売上高に占める軽減税率対象品目の比率を調べ、それを使って納税額を計算する課税方式のことである。(2)売上高1,000万円超5,000万円以下の事業は、2017年4月から4年間は現行の簡易課税制度に加えてみなし課税も選ぶことができる。(3)売上高1,000万円以下の零細事業者は、2017年4月以降は勿論2021年以降も免税が続けられる。

消費税軽減税率制度の概要は以上の通りであるが、どのような問題が生じるのか検討してみよう。

第1に、2016年度「税制改正の大綱」は、消費税の軽減税率制度を低所得者への配慮として導入

すると述べているが、多くの識者が指摘しているように、軽減税率の恩恵は低所得者以上に高級食材を買う高所得者層に及ぶ問題がある。財務省の試算では、1世帯当たりの負担軽減額は、年収200万円未満世帯：年0.84万円、550万円～600万円世帯：1.25万円、800万円～900万円世帯：1.47万円、1,000万円～1,250万円世帯：1.57万円、1,500万円以上世帯：1.78万円となっている。日本の平均である550万円世帯では、1世帯当たりの負担軽減額は1.25万円程度である。問題なのは、負担軽減額が200万円未満世帯では年8,372円なのに、1,500万円以上世帯では1万7,762円と2倍以上になっている点である。軽減税率は消費税の逆進性緩和に役立っていないと言える。低所得者への配慮だけなら、カナダで行われているような給付付き税額控除の方が優れているが、全く検討されていない。

第2に、酒類、外食を除く飲食料品全般と定期購読新聞に8%の軽減税率を適用した場合、1兆円規模の減収が生じるが、この減収を補う財源については、低所得世帯の医療や介護の自己負担に上限を設ける「総合合算制度」を見送ることで4,000億円を確保するが、残りの6,000億円をどう確保するのか、安定的な財源を2016年度末までに確保するとの方針を掲げるだけで確保の見通しは全く立っていない。財源確保を2016年度末までとするのは案外、税収の上振れを期待してのことかも知れない。それ以外では、社会保障改革、たばこ税増税、外国為替特別会計の含み益の流用、国債の発行等が挙げられるが、一番安定財源のように見えるたばこ税増税でさえ販売量が減っており、いずれも安定的財源とはならない。

なお、「総合合算制度」の見送りによる4,000億円の確保に関しても、そもそも社会保障と税の一体改革として消費税率を10%に引き上げるのに、軽減税率の財源確保のためだとして社会保障を削るのは本末転倒しているのではないか。

第3に、軽減税率の対象品目が酒類、外食を除く飲食料品全般と定期購読新聞と決まったが、軽減税率を適用すべきか標準税率を適用すべきか線

引きの難しい商品が多くある。政府は線引きの細かい基準についても春頃までに詳しいガイドラインを出す方針であるが、現場で働く人たちがそれを使って個々の商品に的確に線引きできるようになるまでには混乱も起こり、定着するにはかなり時間もかかりそうである。また書籍や雑誌は、軽減対象とするかどうか引き続き検討することになっているが、いつまでに結論を出すのか決まっていない。

第4に、2021年4月からのインボイス制度実施までは、2017年4月から現在数千億円と言われている益税がもっと膨らむ可能性がある。現在の益税の発生源である事業者免税点制度と簡易課税制度に加えてみなし課税制度がその4年間認められるようになったからである。みなし課税は、10日間の売上高に占める軽減対象品目のみなし比率を出して、納税額を計算するが、みなし比率が実際より高く設定されれば、納税額を縮減できる。この縮減部分が益税として事業者の手元に残るのである。

第5に、複数税率に対応してレジを買い替えたり改修したり、商品管理システムの更新をせねばならない小売事業者の数は、20万から30万と見込まれているが、時間が1年余りしか残されておらず、1台70万円から100万円する販売時点情報管理システム（POS）を導入するにも零細事業者には費用負担が重くのしかかってくる。事業者の混乱を回避するためには、彼らに対する支援体制の整備を急がねばならない。このため、2015年度補正予算に170億円を計上して中小事業者向け相談窓口を設置する。さらに、複数税率に対応したレジを導入する業者には原則、1台当たり最大20万円を補助する。受発注システムの改修が必要な業者には、必要経費の3分の2を補助する。小売業者には最大1,000万円、卸業者などには最大50万円を補助する。こうした補助金には2015年度予備費から996億円を充てる。

2016年度の消費課税の税制改正で、消費税の軽減税率制度の導入以外に、もう1つ注目すべきものとして車体課税の見直しがある。2017年4月の消費税率10%への引上げ時に、自動車取得税を廃止するとともに自動車税及び軽自動車税にお

いて、自動車取得税のグリーン化機能を維持・強化する環境性能課税をそれぞれ導入する。すなわち燃費に応じて、普通車の場合購入額に0、1、2、3%の税率がかけられる。また軽自動車の場合購入額に0、1、2%の税率がかけられる。この結果、自動車取得税で年約1,100億円ある税収が自動車新税では約890億円と約200億円の減税になる。自動車販売台数の落ち込みを恐れる自動車業界への配慮であろう。

空き家売却譲渡所得控除、3世代住宅改修費税額控除、市販薬購入費所得控除、通勤手当非課税拡大

2016年度税制改正では所得課税の抜本改革はなく、生活関連の幾つかの所得控除や税額控除非課税の拡大が行われることになった。主なものを順にみていく。

(1) 空き家を売却した際の譲渡所得の特別控除の導入

相続により生じた空き家であって旧耐震基準しか満たしていないものに関し、相続人が必要な耐震改修または除却を行った上で家屋または土地を売却した場合の譲渡所得について、3,000万円の特別控除を認めるものである。

近年空き家が増え、衛生環境悪化、景観の悪化、治安の悪化、生命・身体への被害の恐れが強まり、また土地利用の非効率化が目立つようになり、空き家が社会問題化している。今回の税制措置は、大地震が起こった場合生命・身体への被害の恐れのある耐震基準の低い空き家の改修または除却を促すための措置だと言える。

(2) 3世代同居に対応した住宅リフォームに係る税額控除制度の導入

3世代同居に対応した住宅リフォームに関し、借入金を利用してリフォームを行った場合や自己資金でリフォームを行った場合、前者では住宅借入金等の年末残高の1～2%を、後者では標準的な工事費用相当額の10%を税額控除できる制度を導入する。

出産、子育てで仕事を辞めてしまう人を減らすた

めに、3世代同居で祖父母に子育て支援をしてもらうことを促すことを狙った制度であるが、果してこのような税額控除制度だけでどれだけの効果が出るのか分からない。

(3) スイッチOTC薬控除（医療費控除の特例）の導入

検診、予防接種等を受けている個人を対象として、もともと処方薬だったが店頭で買えるようになったスイッチOTC医薬品の購入費用（年間1.2万円を超える部分の金額）を課税所得から控除できる制度を導入する。

国の医療支出の増大を抑えるため、病院の処方薬に頼らずに、市販薬を買って自分で病気を治すのを促そうとする税制である。

(4) 通勤手当の非課税拡大

サラリーマン等が勤務先などから支給される通勤用の定期券代や通勤手当の非課税枠が月10万円から15万円に引き上げられる。人口減少が進む中、地方に移り住む人が増えるよう促すことを狙った税制である。

農地保有及び中小企業に係る固定資産税改正と出産・子育て費用非課税贈与制度の拡充

資産課税に関しても大きな制度改正はないが、幾つかの政策減税があるので順に検討する。

(1) 農地保有に係る課税の強化・軽減

農業委員会から農地中間管理機構（農地バンク）との協議の勧告を受けた遊休農地（所有者に耕作・貸付の意思がない遊休農地）について、通常の農地より固定資産税の評価額を1.8倍に引き上げる。他方所有する全農地を農地中間管理機構に10年以上貸し付けた場合は、固定資産税等の課税標準を最初の3年間価格の2分の1等とする措置を取る。

これらの措置は、環太平洋経済連携協定（TPP）の合意を踏まえ、農地を意欲のある企業や農家に集約して生産性を高め、日本農業の国際競争力を高めようとするものである。

(2) 機械及び装置の固定資産税の特例措置の創設

資本金1億円以下または従業員1,000人以下の中小企業が、販売開始から10年以内で、旧モデル比で生産性が年平均1%以上向上し、取得価格が1台ないし1基160万円以上の機械及び装置を購入した場合に、2018年度までの時限措置として課税標準を最初の3年間価格の2分の1とする。法人実効税率引下げで大企業黒字法人が恩恵を受けるが、中小企業には直接恩恵が及ぶものではなく、成長促進の観点から中小企業を支援するために、中小企業の生産性を上げる設備投資にこのような減税を施すことになった。

(3) 非課税贈与制度の対象拡大

1,000万円を上限とする「結婚・子育て資金」の非課税制度の対象に、不妊治療に要する費用が含まれることになった。具体的には、不妊治療の院外薬局への支払い、産後の健診費用、産前産後の医療費が対象となる。

財政再建、再分配機能強化が大きな課題

アベノミクス再加速のための法人実効税率引下げとそれとのバランスからの家計負担軽減のための消費税軽減税率導入を二大特色とする2016年度税制改正で、政府は「成長と分配」の好循環を目指すというが、果して実現可能であろうか。これらの減税政策によって投資や消費が喚起され、大きな成長と再分配が起こると予想する人はあまりいない。

政府は経済成長率が実質2015年度の1.2%から2016年度には1.7%になると見込んでいるが、15年度補正予算の影響や17年度消費増税前の駆け込み需要等を除くと、1.0%程度に留まる可能性が高い。内閣府の中期財政計画では、名目3%、実質2%成長を続けても2020年度には国・地方の基礎的財政収支は6.2兆円の赤字を予想している。まして、それより低い成長率しか望めないとすれば、財政再建の道はますます遠くなり、膨張一方の債務の負担は将来世代に重くのしかかっていく。しかも、消費税軽減税率制度の導入は逆進

性緩和を企図しながらも、恩恵が高所得層にも及ぶため、必ずしも低所得者対策になっておらず、かつ2017年4月の消費税率10%への引上げは、社会保障と税の一体改革のためのものであっただけに、軽減税率導入による減収の代替財源が不十分のため、社会保障の充実が図れない状態になっており、再分配機能強化は十分果されない。

2016年度税制改正は成長再加速が主眼であったために、逆に所得税の抜本改革は2015年度税制改正と同様に見送られてしまった。所得税の抜本改革の基本は、その財源調達機能と所得再分配機能の強化である。そのために、特に女性の社会進出の阻害要因として問題視されている配偶者控除を見直し、また働いている富裕な高齢者に認められている「公的年金等控除」を見直すこと等が課題となっているが、先送りされてしまった。少子・高齢化に対応し、所得格差を縮め、財政再建を果すためには、所得税の再分配機能と財源調達機能も強化しなければならない。

また、資産格差も拡大しているので、相続税・贈与税を強化しなければならないが、相続税は2013

年度税制改正で定額控除が5,000万円から3,000万円に、法定相続人控除が1,000万円から600万円に引き下げられ、課税強化されている半面、贈与税の非課税措置は逆に課税強化されず、むしろ非課税措置が増え、且つ非課税枠も拡大されている。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2016年10月から3,000万円になる。祖父母や親が孫に対して結婚・出産・育児に要する資金を一括して贈与する場合に、1,000万円まで贈与税がかからない。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枠は1,500万円である。このような贈与税の非課税枠の拡大は、高齢者世代の金融資産を早期に若年世代に移転し、若年世代がそれを使うことによって経済の活性化を図ることを狙いとしており、アベノミクス推進策でもあるが、相続税逃れに利用される恐れがあり、また経済格差を固定化させる恐れがあることを改めて指摘せざるを得ない。経済格差が広がっている中では、相続税と贈与税の一体的強化が求められているのではないかと。
(かたぎり まさとし)



[各論II] 経済・財政再生計画と 新規国債発行・基礎的財政収支

江川 雅司

明治学院大学経済学部教授

経済・財政再生計画と新規国債発行の現状

国は、先の2015年6月30日に『経済財政運営と改革の基本方針2015—経済再生なくして財政健全化なし—』（通称、『骨太方針2015』）を閣議決定し、2016年度から2020年度までの5ヶ年度計画を提示している。『骨太方針2015』によれば、「経済・財政再生計画」では、歳出面は(1)「公的サービスの産業化」、(2)「インセンティブ改革」、及び(3)「公共サービスのイノベーション」による歳出削減に取り組む一方、歳入面では、経済環境を整備し、2017年4月に消費税率を10%へ引き上げ、安定的な経済成長を持続させ「経済構造の高度化、高付加価値化」を促すこと等を通して新たな歳入増を実現することとしている。この方針のもと、2015年7月24日には『平成28年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について』を閣議決定し、予算編成では「施策の優先順位を洗い直し、無駄を徹底的に排除しつつ、予算の中身を大胆に重点化する」との方針を提示したが、高齢化に伴う社会保障費の増大や国債費の増大等で概算要求額は102兆4,099億円に達し、2年連続で100兆円を上回り、過去最大となった。

したがって、「平成28年度予算編成の基本方針」（平成27年12月24日閣議決定）は、「経済再生と財政健全化の両立する予算」と「財政健全化」の2点をポイントとしている。このなかで、「成長と分配

の好循環」と称し、「2016年度予算案は、成長優先だったこれまでとは異なり、子育て支援策など一億総活躍関連の政策に2.4兆円（特別会計を含む）を計上している点に特徴が窺える。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、2016年度予算案は、2015年度同様、税収を上回る新規国債発行が解消され、健全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である。2016年度予算編成案は、新規国債発行額を抑制し、基礎的財政収支赤字も減額されている。

2016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34.4兆円（対前年度比▲6.6%）」と、2015年度同様40兆円以下に抑制され、公債依存度は35.6%（対前年度比▲2.7%）である。しかし、日本の公債依存度は米国11.9%、仏国25.4%、独国0.1%と比して、先進諸国のなかで最悪の水準にある一方、新規国債発行額は予算の3.5割を占め、国の累積債務残高は通増傾向にある。ちなみに、2016年度予算の新規国債発行額は前年度よりも押さえられているため、借換債（109.1兆円；▲6.2%）、財投債（16.5兆円；17.9%）及び復興債（2.2兆円；▲24.9）を加算した国債発行総額約162.2兆円は、対前年度比7.8兆円減（同▲4.6%）と縮小する見通しである。

ここで、2016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、(1)経済・財政一体改革の政策を編成する一方、(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、(3)財政に対する信託を確保し、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、2016年度予算案の新規国債発行額は可能な限り低く抑える一方、震災復興・復興政策を加速させ、「成長と分配の好循環」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希望出生率1.8、②介護離職率ゼロ、③投資促進・生産性革命の支援、④地方創生の本格展開)、及び経済・財政再生に向けて本格的な軌道に乗せることを目的とした経済再生と財政健全化を両立させ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、2016年度予算案の「歳入面」では、税収規模が対前年度比5.6%増の57兆6,040億円(対前年度当初比3兆790億円増)と、景気回復に伴う所得税収と法人税収増や消費税率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、名目成長率3.1%(実質成長率1.7%)を見込んでの数値であるため、依然と厳しい財政状況下にある。ちなみに、新規国債発行額34兆4,320億円の内訳は、建設公債6兆500億円(対前年度比470億円増;0.8%)、特例公債28兆3,820億円(対前年度比2兆4,780億円減;▲8.0%)である。一方、「歳出面」では、国債費23兆6,121億円(対前年度比1,614億円増;0.7%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73兆1,097億円(対前年度比2,185億円増;0.3%増)と上昇している。この点は、2016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ある。

2016年度予算案に関して、安倍首相が掲げる「1億総活躍社会」関連政策は、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。日銀がとる即効性ある金融緩和政策とタイムラグを伴う政府の成長戦略政策は、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。

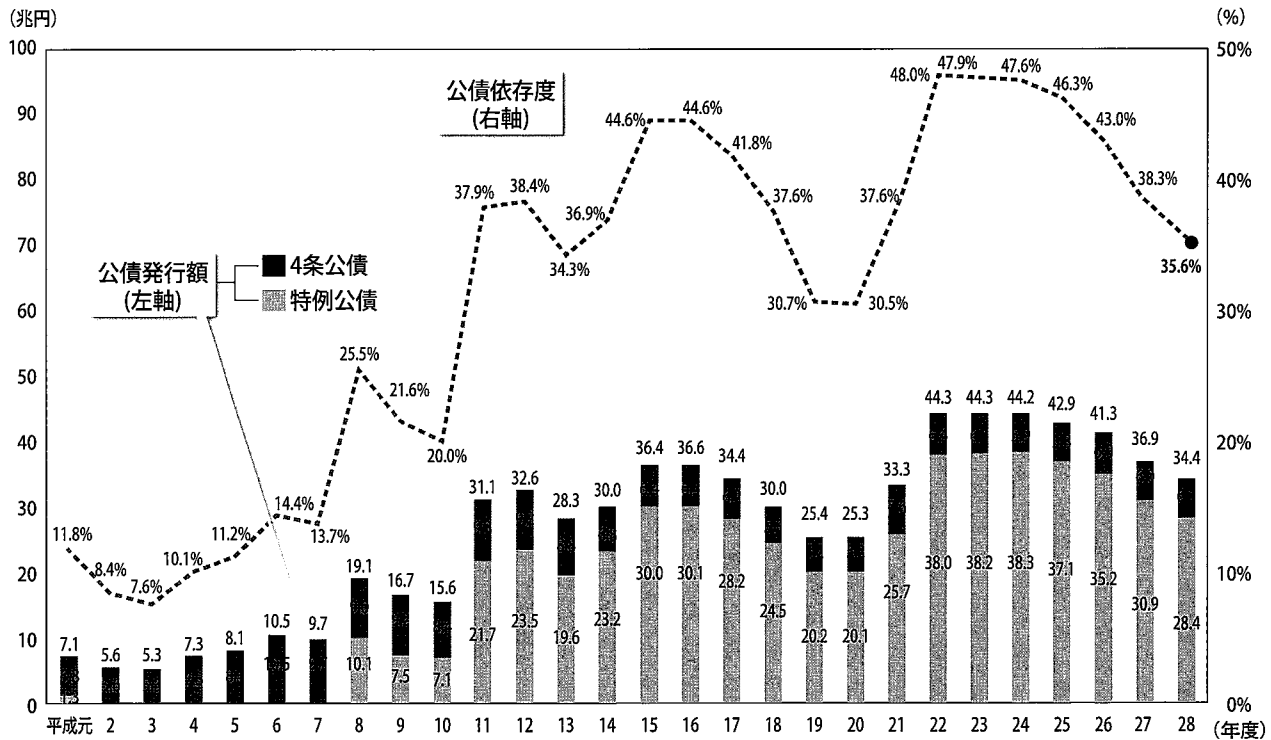
かくして、2016年度の「新規国債発行額と基礎的財政収支対象経費を可能な限り抑制する財政規律堅持」型予算は、端的にいえば、「歳入側」と「歳出側」のバランス、即ち基礎的財政収支の赤字の縮減などの点にある。以前、ガルブレイスが先進諸国を「公債国家」と主張したように、2016年度予算案もまた国債に抱かれた予算であり、「震災復興」と「経済再生と財政健全化の好循環」を目的とした「公債国家」を象徴とした予算である。

財政赤字と基礎的財政収支の現状

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、日本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1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

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一般会計歳入額で除して算出。

(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。

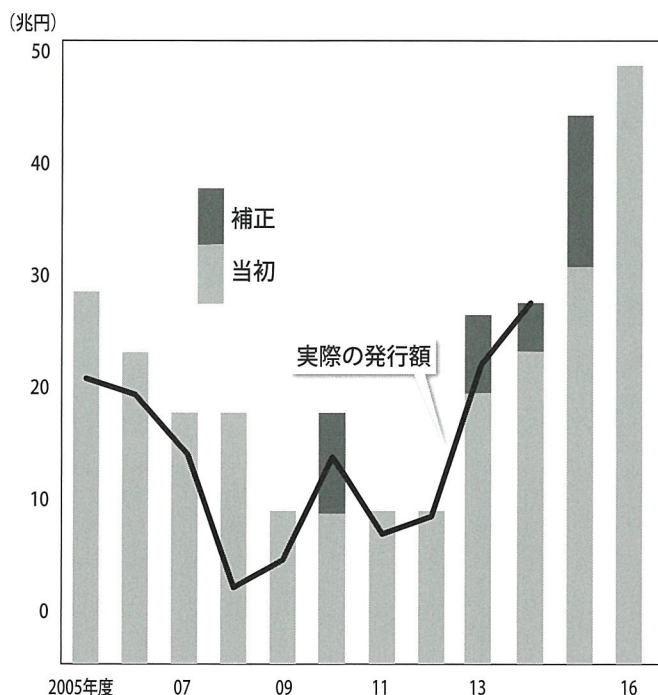
(出所) 財務省「平成28年度予算のポイント」。

災対応やアベノミクス政策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・財政再生計画」政策により、2016年度の新規国債発行額は依然と高いが、税の自然増収が見込まれ、国の基礎的財政収支赤字は10兆8,199億円(前年度当初比2兆5924億円減)と改善している。この結果、政府は、国・地方の基礎的財政収支赤字の対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は、2017年度に消費税率を10%に引き上げても2020年度では6.2兆円の赤字が見込まれている(内閣府の2015年7月試算;名目成長率3%、実質成長率2%を仮定)。これは、消費税率に換算すると2.48%(1%を2.5兆円で換算)額に相当し、経済・財施再生計画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。ただ、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場合には、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、安倍政権の異次元金融緩和政策のもと、基礎

図2 前倒し債発行の上限額の推移



(出所) 「日本経済新聞」(朝刊) 2015年12月27日付。

的財政収支の赤字がこのまま続くなれば、現在、低率で安定している長期金利に上昇圧力がかかり、利払費が一層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。

累積債務の実態

2016年度末の国の長期債務残高は約866兆円(対GDP比167%)と、前年度末よりも約24兆円増大する見込である。この累積債務残高は、人口規模を約1.3億人として計測すると国民一人当たり約666万円の借金を抱えている計算となる。また、国及び地方府の累積債務残高は約1062兆円であり、対GDP比は205%(対前年度比0.02%減)である。前者の国の累積債務残高は、2015年度より約2.9%増が見込まれ、後者の国及び地方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比の国と地方府の財政赤字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、国の財政赤字の対GDP比は8.3%(対前年比0.6%改善)であるのに対し、累積債務残高の対GDP比は205.0%(対前年比2.0%改善)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高い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。

国債前倒し発行の意義

国は、次年度に発行予定の国債を1年早く発行する「前倒し債」を用いて、借換債の財源として特別会計に計上し、必要に応じて対応している。これには、国債市場の需給逼迫で、金利が乱高下するのを回避する狙いがある。

前倒し債の上限引き上げは4年連続で実施され、とりわけ日銀の金融緩和策がとられた2013年度以降、引き上げ額が上昇している(図2参照)。2016年度は48兆円に引き上げ、前年度の当初計

画と比べ16兆円増え、過去最高となる。この規模は2012年度の4倍に達し、2016年度国債発行総額の29.6%に相当する。

国が上限額を引き上げる理由には、(1)日銀の大量買い入れの長期化と、税収増による新規国債発行減による市場への国債需給逼迫の為、(2)投資家に安定して国債を購入できるように、年度ごとの国債発行額を平準化する為、及び(3)超低金利時に調達することによって、将来の利払い費を抑制する効果があり、財政負担の軽減化に繋がる為の3点がある。ただ、金利の乱高下など国債市場の混乱への懸念もあり、財政負担の軽減と国債市場への配慮という公債管理政策が急務である。

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)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、基礎的財政収支赤字の対GDP比を、2020年度までに黒字化するという財政健全化目標を掲げてきた。

この結果、2016年度予算案での「経済・財政再生計画」を課題とした積極的な財政・金融政策は、先の国債政策や基礎的財政収支の改善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、異次元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るため、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は変わりはない。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] 総じて横ばいの公共事業予算

浅羽 隆史

成蹊大学法学部教授

当初予算では実質3年連続の微増

民主党政権では公共事業の抑制が図られたものの、第二次安倍政権において「国土強靱化」などのスローガンのもと、2012年度補正予算や2013年度当初予算で拡大へと舵を切り、その後2014年度や2015年度は、概ね横ばいで推移していた(図)。2016年度当初予算案についても、同様の傾向が維持されている。

公共事業の総額について、まず一般会計の公共事業関係費を見てみよう。公共事業関係費には、道路や治水など土木関係の経費が計上されている。2016年度当初予算案の公共事業関係費は5兆9,737億円で、2015年度当初予算の5兆9,711億円と比べ26億円(伸び率は0.0%)の微増だった。対前年度増加額及び伸び率は、2015年度当初予算と同じである。2014年度も、社会資本整備事業特別会計廃止に伴う増加分を除けば665億円増に過ぎず、当初予算で実質的には3年連続の微増である。

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ものの、国における公共事業の総額については、複数の見方がある。国の公共事業の多くは一般会計の公共事業関係費として計上されるが、そのほかに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。

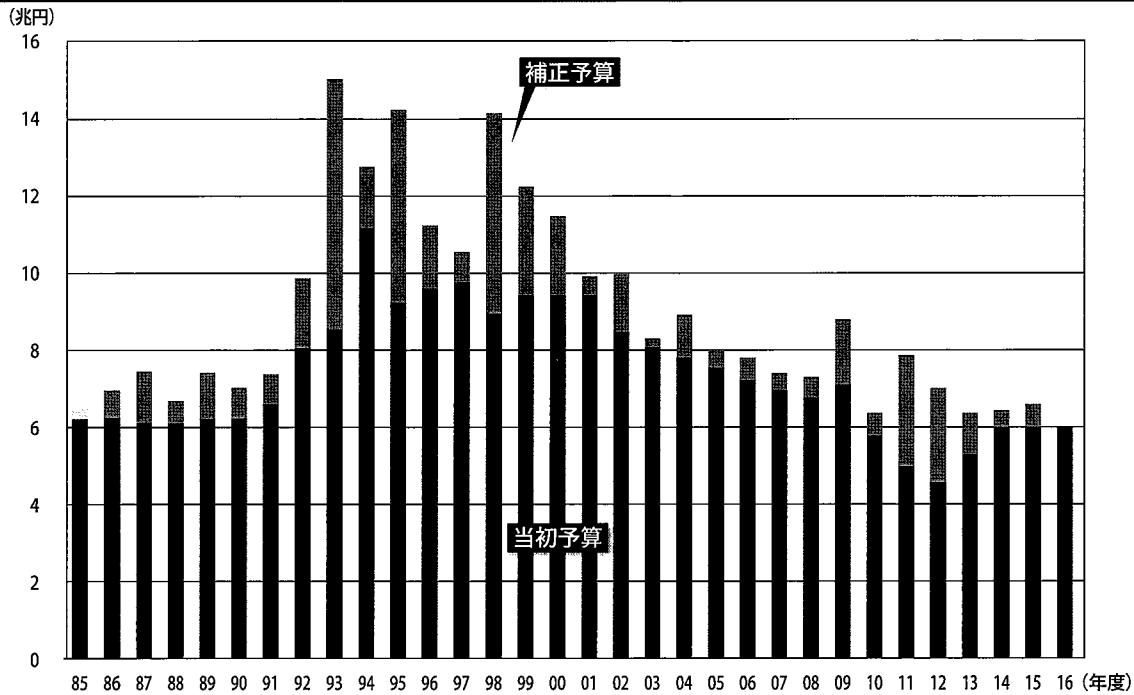
その他施設費について、厳密な金額は本稿執筆時点で不明だが、公共事業等の財源となる建設国債発行額である程度伺うことができる。2016年度当初予算案における建設国債発行額は6兆500億円で、2015年度当初予算と比べ470億円増で、0.8%の伸びに過ぎない。建設国債の対象経費には貸付金や出資金が含まれるため、あくまで参考のものだが、建設国債の対象経費の多くが公共事業費であることを考慮すれば、概ね微増ということ間違いなさそう。

景気中立的な規模

この他、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。さらに、財政投融资特別会計特定国有財産整備勘定では、国有財産売却収入などを原資に、庁舎や宿舎の建設が行われている。

2016年度当初予算案の東日本大震災復興特

図 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。

(資料) 財務省 (2015)「平成28年度国土交通省・公共事業関係予算のポイント」、より作成。

別会計の公共事業が、全国防災事業に係る精算還付金1.6億円(前年度2.5億円)を除いて9,028億円となっている。前年度の9,902億円と比較し、8.8%に相当する874億円減少している。復旧・復興・全国防災の3分野のうち、全国防災が皆減(420億円)となり復旧が減少(517億円)する一方で、復興は増加(63億円)している。

自動車安全特別会計空港整備勘定の空港整備事業費は、2016年度当初予算案が1,452億円と、前年度と比較して24.2%(283億円)の大幅増である。首都圏空港の機能強化等によるものである。財政投融资特別会計特定国有財産整備勘定の特定国有財産整備費は、2015年度と比較し113億円(23.7%)増の590億円となっている。内訳を見ると、宿舍建設は19.3%減だが、庁舎建設が45.6%と大幅増である。この他、様々な特別会計で施設整備費が計上されている。

また、公共事業の総額を考えるうえで、地方自治体の存在も無視することができない。2014年度におけるSNA(国民経済計算体系)ベースで見た一般政府の総固定資本形成17兆円のうち、地方政府は13兆円と中央政府の4兆円を大きく上回っている。2016年度の地方財政計画(通常収支分と東日

本大震災分の合計)では、投資的経費のうち単独分が前年度比1,542億円増で、3.0%の伸びとなっている。また、地方債計画で普通会計分の建設地方債は、968億円増の2.0%の伸びであり、投資的経費のうち単独分同様、やや増加であることが確認できる。

いわゆるアベノミクス3本の矢のひとつが、公共事業拡大であった。しかし、2016年度当初予算案を全体として見れば、景気に中立的な規模の公共事業予算である。

15ヶ月予算からほぼ脱却

第二次安倍政権は、政権発足が年度の終盤だったこともあり、2012年度補正予算と2013年度当初予算をあわせた典型的な15ヶ月予算を組み、公共事業で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ヶ月予算の考え方の下で編成されたが、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たことなどから実質削減された。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ヶ月予算として捉えるべきで、公共事業関係費は2014年度補正予

表 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	2016年度 当初予算	対前年度伸び率	
				2015年度	2016年度
治水	7,548	7,555	7,566	0.1	0.1
治山	616	616	597	0.0	-3.0
海岸	258	277	277	7.7	0.0
道路	16,579	16,602	16,637	0.1	0.2
港湾	2,312	2,314	2,317	0.1	0.1
空港	897	877	851	-2.2	-3.0
都市幹線鉄道	241	225	237	-6.6	5.5
新幹線	720	755	755	4.9	0.0
住宅対策	1,564	1,541	1,518	-1.5	-1.5
水道	255	255	205	0.0	-19.6
廃棄物処理	523	525	429	0.4	-18.4
国営公園等	278	282	284	1.5	0.5
農業農村	2,689	2,753	2,962	2.4	7.6
森林整備	1,197	1,203	1,203	0.5	0.0
水産基盤	721	721	700	0.0	-3.0
社会資本総合交付金	9,124	9,018	8,983	-1.2	-0.4
防災・安全交付金	10,841	10,947	11,002	1.0	0.5
農山漁村地域整備交付金	1,122	1,067	1,067	-5.0	0.0
地域再生推進費	451	431	—	-4.5	皆減
地方創生整備	—	—	416	0.0	皆増
その他	1,018	1,018	1,002	0.0	-1.6
災害復旧等	731	731	731	0.0	0.0
公共事業関係費計	59,685	59,711	59,737	0.0	0.0

(資料) 参議院予算委員会調査室編(2015)『財政関係資料集』、財務省(2015)「平成28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28年度予算決定概要」、より作成。

算追加分が2013年度補正予算のものを大きく下回る一方、2015年度当初予算が微増にとどまったため、東日本大震災復興特別会計での伸びを勘案しても、2年連続の実質削減になっていたと言える。

第二次安倍政権下の従来の補正予算は、いずれも可決が2月中で、公共事業の執行は事実上翌年度に持ち越される15ヶ月予算だった。しかし、2015年度補正予算は、2016年1月の通常国会冒頭で審議ののち可決された。しかも、2015年度補正予算は、景気対策の一環として策定された従来のものと異なり、必ずしも景気刺激を目的としない。そのため、過去の15ヶ月予算とは峻別する必要がある。

2015年度補正予算における公共事業関係費は0.5兆円追加され、2014年度補正予算の0.4兆円を上回っている。しかし、建設国債の追加発行額

は、逆に0.1兆円ほど下回っている。そもそも2014年度の公共事業関連の補正予算は2013年度までと比較し規模は小さかったが、2015年度補正予算も概ね横ばいといえる。

縮小費目に多い生活関連インフラ

2016年度当初予算案における公共事業関係費の重点項目は、防災・減災対策の充実、既存インフラの老朽化対策、民間投資の誘発や経済活性化につながるインフラ整備、である。

2015年9月に国が管理する一級河川である鬼怒川で起きた堤防の決壊は、茨城県常総市などで大きな被害をもたらした。2016年度当初予算案における防災・減災対策の充実では、激甚な水害・土砂災害が発生した地域の再度災害防止対策が16%増、なかでも直轄河川激甚災害対策特別

緊急事業は50%増と、大幅な伸びとなっている。また、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、一括化して交付する防災・安全交付金も、0.5%増となっている。

老朽化対策は、2014・15年度当初予算でも重要項目だった。1960・70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、計画的かつ効率的な補修・更新等が求められ、今後も重点的に整備していく必要がある。道路の老朽化対策などの戦略的維持管理経費は、2015年度当初予算の伸び(10.5%)には及ばないものの、8.0%増と3年連続の高い伸びである。河川管理施設等の戦略的維持管理・更新の経費は、2014年度当初予算の2.5%、2015年度当初予算の3.1%を上回り、2016年度当初予算案で3.7%の伸びを予定している。

民間投資の誘発や経済活性化につながるインフラ整備では、国際コンテナ戦略港湾の機能強化(8.8%増)、効率的な物流ネットワークの強化(6.0%増)、首都圏空港の機能強化(3.5%増)など、大規模なもの伸びが目立つ。また、金額こそ前年度と同じだが、新幹線の新規着工3区間の開業時期前倒しに向け、高水準の国費を維持している。新幹線関連ではこの他、北陸新幹線の敦賀以西ルート調査費も計上されている。

費目で見ると、農業農村と都市幹線鉄道の伸びが顕著である(表)。なかでも、農業農村は前年度当初予算と比較して、7.6%と高い伸びである。TPPによる新たな国際環境のもと、農業競争力強化対策として大区画化や汎用化等の基盤整備、新たな農業水利システムの構築、基幹的な農業水利施設等の耐震診断・耐震化、農村地域の洪水被害防止対策、などを実施する。一方、都市幹線鉄道では、神奈川東部方面線の整備や東京メトロ東西線茅場町駅のホーム延伸・拡幅など、都市鉄道利便増進事業費補助が前年度当初予算比54%増と高い伸びを示している。

一方、減少が目立つ費目には、水道(19.6%減)や住宅対策(1.5%減)といった生活密着型インフラ整備のものが含まれている。水道整備事業のなかで、下水道は前年度比1%(1億円)ながら増加だ

が、水道施設整備費補助が26.6%(3,857億円)の大幅減となっている。住宅対策では、空き家対策総合支援事業(2,000億円)が新設される一方、公営住宅整備費等補助(10.0%減)や公的賃貸住宅家賃対策(6.8%減)といった弱者に大切な施策が削減されている。

地方の使い勝手は向上せず

地方自治体による社会資本整備は、その便益が当該地方自治体の住民だけでなく、周辺の地方自治体の住民などに及ぶものが多い。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、全国で普遍的に実施する必要のない事業には、各地方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可能なように、使途の限定を弱めたものが望ましい。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、地方自治の推進に加え、国全体としても効率的な配分につながりやすい。国から地方自治体へ交付される公共事業関連の補助金は、原則として個別事業ごとに使途が細かく限定されている。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使途の自由度を高める政策が進められてきた。

2016年度当初予算案では、農山漁村地域整備交付金は増減なしだったが、社会資本整備総合交付金は0.4%(35億円)減、防災・安全交付金は0.5%(55億円)増となっている。このうち社会資本整備総合交付金及び防災・安全交付金については、費用便益比の算出を要件化、地方自治体作成の整備計画ごとの不用率や未契約繰越率の公表、整備計画の望ましい目標例の提示、重点配分対象の明確化などを通じ、厳格化・重点的配分を図ることになっている。これは、効率的な事業整備には望ましい方策だが、自治という観点では使い勝手の悪化という側面があり、問題を含んでいる。

(あさば たかし)

[各論Ⅳ] 「経済・財政再生計画」の目安のもとでの社会保障関係予算

吉岡 成子

参議院常任委員会専門員

経済・財政再生計画の目安の範囲内に圧縮

2016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4,412億円増(+1.4%)の31兆9,738億円となり、一般会計歳出に占める割合は33.1%、地方交付税交付金等を除く基礎的財政収支対象経費に占める割合は55.3%と、いずれも過去最高を更新した。消費税率引上げによる社会保障の充実等に伴う純増額(+2億円)及び2015年度予算における一時的な歳出(子育て世帯臨時特例給付金:587億円)を除いた実質増額は4,997億円であり、これが2016年度社会保障関係費における経済・財政再生計画で示された伸びの目安(3年間で1兆5,000億円)の基準とされた。これにより、概算要求時に6,700億円と見込まれていた社会保障関係費の自然増は、診療報酬のマイナス改定等による影響額▲1,495億円や、協会けんぽの超過準備金分の国庫補助特例減額▲205億円により、基準内に圧縮された。

分野別にみると、一億総活躍社会の実現に向けた第2の矢(希望出生率1.8)関連施策等により少子化対策が2.5%、第3の矢(介護離職ゼロ)関連施策や介護給付費の増加により介護が3.6%の伸びとなったのに対し、診療報酬のマイナス改定や協会けんぽの国庫補助特例減額の影響等により医療は0.5%の伸びにとどまった。また、年金については予算上改定率±0で積算され、その伸び

は1.7%となった。

ネット減も本体増の診療報酬改定

2016年度予算において、社会保障関係費の伸びの抑制の標的となったのが診療報酬改定である。伸びの抑制のため、薬価等を含めたネットでのマイナス改定は必至と見られており、焦点は、診療報酬本体の引下げに切り込みたい財政当局側とそこは死守したい医師会側との攻防に移った。

2002年度から2006年度までの3度にわたる診療報酬本体のゼロ・マイナス改定が、我が国の医療機関の疲弊を招いたとの指摘がある。民主党政権下(2010年度、2012年度改定)では本体はもちろん、ネットでもプラス改定を確保したが、政権交代後の前回2014年度改定は、消費税対応分を除くと本体は0.1%の微増となったものの、ネットでは▲1.26%の実質マイナス改定となった。

今回改定は、これに引き続きネットは▲0.84%のマイナス改定となったが、診療報酬本体は+0.49%(医科+0.56%、歯科+0.61%、調剤+0.17%)の引上げで決着した。

一方、薬価は1.22%、材料価格は0.11%引き下げられた(国費:薬価▲1,247億円、材料価格▲115億円)。しかし、薬価に関しては、これとは別枠で、①市場拡大再算定による薬価の見直し(▲200億円)、②年間販売額が極めて大きい品目に対する市場拡大再算定の特例の実施(▲282億円)、③新

表1 2016年度予算における「第2の矢」「第3の矢」の所要額と財源

	第2の矢(希望出生率1.8)		第3の矢(介護離職ゼロ) ^(注2)	
	国費	公費	国費	公費
社会保障・税一体改革財源	+360 億円程度	+820 億円程度	+150 億円程度	+300 億円程度
雇用保険事業主拠出金引上げ	+840 億円程度	+840 億円程度	—	—
既定予算の見直し	+830 億円程度	+1,800 億円程度	+220 億円程度	+380 億円程度
雇用保険二事業の活用等	+190 億円程度	+190 億円程度	+90 億円程度	+100 億円程度
合計(対前年度増額分)	+2,210 億円程度	+3,640 億円程度	+460 億円程度	+790 億円程度
2016年度予算額	14,740 億円程度	28,860 億円程度	2,360 億円程度	4,190 億円程度

(注1) 国費・公費ともに他所管分を含み、四捨五入の関係で合計が一致しない場合がある。

また、係数精査中のため、今後変更がありうる。

(注2) 別途、介護保険給付費がある(国費+940億円、公費+3,260億円)。

(出所) 財務省「平成28年度社会保障関係予算のポイント」より作成。

規収載された後発医薬品の価格引下げ、④後発医薬品の数量シェア目標の引上げを踏まえた長期収載品の特例的引下げ基準の見直しにより、合計で502億円が節減されており、これを含めた実質の引下げ幅はもっと大きい。さらに、特定の医療機関からの処方箋割合が高い等のいわゆる大型門前薬局等に対する評価の適正化(▲38億円)、経腸栄養用製品に係る給付の適正化(▲42億円)、湿布薬1処方当たりの枚数制限等(▲27億円)を加えた節減額は609億円に上る。この別枠見直しは、診療報酬本体のプラス改定の財源(+498億円)となると同時に、診療報酬の引下げ幅を小さく見せている。

この診療報酬改定により、医療費は平年度で6,200億円程度減り、国民負担も軽減される(保険料負担▲3,000億円、患者負担等▲800億円、国費▲1,600億円、地方費▲800億円)。

一億総活躍社会の実現に向けた取組

2015年度補正予算における第2の矢(希望出生率1.8)(国費2,297億円)、第3の矢(介護離職ゼロ)(国費1,653億円)関連施策とあいまって、2016年度予算においては、社会保障・税一体改革財源、雇用保険料事業主拠出金引上げ、既定予算の見直し、労働保険特別会計雇用保険二事業の活用等により安定財源を確保し、一億総活躍社会の実現に向けた取組がなされている(表1)。

第2の矢(希望出生率1.8)としては、まず、保育の受け皿を拡大し(2017年度末までの整備目標+40万人→+50万人)、小規模保育事業所の整備費の補助を新設するほか、新たに事業主拠出金財源を用いて、企業主導型保育施設の整備等(+5万人)、病児保育事業の拡充、ベビーシッター利用者支援事業を行う(2015補正:501億円、2016予算:730億円)。また、保育人材確保のため、保育補助者の配置の支援やICT化の支援による業務負担軽減、修学資金や潜在保育士の再就職時の就職準備金等の貸付け等を図る(2015補正:714億円、2016予算:730億円)。

さらに、ひとり親家庭への支援として、相談窓口のワンストップ化や子どもの居場所づくり・学習支援等を実施するとともに、児童扶養手当の多子加算を倍増(第2子月額5,000円→10,000円、第3子以降3,000円→6,000円、収入に応じ支給額を減額)(初年度28億円)する(2015補正:501億円、2016予算:1,931億円)。また、年収360万円未満の世帯について多子計算に係る子どもの同時就園要件を撤廃し、更にひとり親家庭については第1子の保育料を半額、第2子の保育料を無償化する(所要額109億円)。

また、不妊治療について、初回治療の助成額を倍増(15万円→30万円)するとともに、男性不妊治療の拡充(TESE(精巣内精子採取術)を実施した場合に15万円上乗せ)を図る(2015補正:7.1億円、

表2 「社会保障の充実」の推移と簡素な給付措置等(概要)

事 項	事 業 内 容	2014年度予算			2015年度予算			
		公費	国分	地方分	公費	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4)	2,915	1,348	1,568	4,844	2,195	2,649	
	社会的養護の充実	80	40	40	283	142	142	
	育児休業中の経済的支援の強化	64	56	8	62	56	6	
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)(注5)	544	362	181	904	602	301	
	・診療報酬改定における消費税財源の活用分	353	249	105	392	277	115	
	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)(注6)	—	—	—	724	483	241	
	・2015年度介護報酬改定における消費税財源の活用分(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	43	22	22	236	118	118	
	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等	—	—	—	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	42	37	5	248	217	31
		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	298	126	172	2,048	894	1,154	
年金	遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大	10	10	0	20	20	0	
合 計		4,962	2,249	2,713	13,620	6,786	6,833	
簡素な給付措置等	簡素な給付措置(臨時福祉給付金)(注7)	—	—	—	1,693	1,693	0	
	子育て世帯臨時特例給付金(注8)	—	—	—	587	587	0	
	年金生活者等支援臨時福祉給付金(注9)	—	—	—	—	—	—	

(注1) 計数は当初、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) 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)を活用して社会保障の充実(13,620億円)と「簡素な給付措置」(給付費1,320億円)の財源をあわせて一体的に確保。

(注3) 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(▲2,857億円、うち国分:▲2,228億円)を活用して社会保障の充実(15,295億円)と「簡素な給付措置」(給付費660億円)及び年金生活者等支援臨時福祉給付金(2016年度予算分:450億円)の財源をあわせて一体的に確保。

(注4) 国分は2015年度以降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5) 「地域医療介護総合確保基金(医療分)」には、2014年度において上記に加え、公費360億円(国費240億円)の上乗せ措置を別途実施し、同年度の基金規模は合計904億円(国費602億円)。

(注6) 「地域医療介護総合確保基金(介護分)」には、2015年度補正予算において別途1,040億円を積み増している。

(注7) 税制抜本改革法に基づく低所得者に対する逆進性対策(2013年度補正は給付費3,000億円、事務費420億円、2015年度は給付費1,320億円、事務費373億円、2016年度は給付費660億円、事務費373億円)。

(注8) 消費税増収の影響等を踏まえ、児童手当受給者等に支給(2013年度補正は給付費1,271億円、事務費202億円、2015年度は給付費489億円、事務費98億円)。

(注9) アベノミクスの成果の均てんの観点から、賃金引上げの恩恵が及びにくい低所得の高齢者等に給付金を支給(2015年度補正は低所得高齢者に3,624億円、2016年度は65歳未満の低所得の障害・遺族基礎年金受給者に450億円、いずれも事務費込み)。

(出所) 厚生労働省資料、財務省資料をもとに作成。

2016予算:158億円)。このほか、子育て世代包括支援センターの全国展開を図る(2016予算:24億円)とともに、キャリアアップ助成金の拡充等により非正規雇用労働者の正規雇用への転換や待遇改善等に取り組む(2015補正:制度要求、2016予算:452億円)。

次に、第3の矢(介護離職ゼロ)に関しては、社会保障・税一体改革の一環で創設された地域医療介護総合確保基金(介護分)の積み増しにより、10

万人分の介護施設・在宅サービスの前倒し・上乗せ整備を行うとともに、用地確保に係る定期借地権設定のための一時金、介護施設の開設準備に必要な費用の補助等を図る(2015補正:921億円、2016予算:423億円)。このほか、サービス付き高齢者向け住宅の建設・改修に必要な費用を補助し、2020年度までに50万人分以上の介護施設、在宅サービス、高齢者向け住宅を確保し、介護のための離職や特別養護老人ホーム入所待機者の解

(単位：億円)

2016年度予算		
公費	国分	地方分
5,593	2,519	3,074
345	173	173
67	56	11
904	602	301
422	298	124
724	483	241
1,196	604	592
390	195	195
612	0	612
2,244	1,412	832
210	210	0
248	217	31
218	109	109
2,089	1,044	1,044
32	32	0
15,295	7,955	7,340
1,033	1,033	0
—	—	—
450	450	0

消を目指すこととしている。

また、地域医療介護総合確保基金(介護分)において介護人材対策の強化を図る(2015補正：119億円、2016予算：60億円)ほか、ICT活用や介護ロボットの導入支援等により介護職員の負担軽減を図る(2015補正：54億円、2016予算：4.3億円)。

さらに、地域包括支援センターの拡充や認知症施策の推進など、地域包括ケアシステムの推進を図るとともに、仕事と介護の両立支援

のため、介護休業の分割取得を可能とし、介護休業給付の給付水準を育児休業給付と同水準(40%→67%)に引き上げる(2016予算：44億円)。

消費税率引上げによる社会保障の充実・安定化と臨時福祉給付金

消費税率引上げによる増収分は全て社会保障財源化され、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(1018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、2016年度における消費税増収分8.2兆円のうち、3.1兆円は基礎年金国庫負担割合1/2に、3.4兆円は後代への負担のつけ回しの軽減に、0.37兆円は公経済に充てられ、社会保障の充実に充てられるのは残る

1.35兆円となる。

2016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▲2,857億円(うち国費▲2,228億円)を活用し、1.53兆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等1,110億円の財源を確保した。

2016年度予算における「社会保障の充実」等の概要は、図表2のとおりである。一億総活躍社会の実現に向けた取組の結果、子ども・子育て支援新制度の実施や地域包括ケアシステムの構築に係る経費が伸びているほか、2015年度の医療保険改革に則り、国民健康保険や被用者保険の拠出金に対する財政支援が拡充された。

あわせて、消費税率引上げによる逆進性対策として、2015年度に引き続き低所得者(市町村民税(均等割)非課税)に対する簡素な給付措置(2016年10月から半年間の低所得世帯の食料品費に係る消費税率3%引上げ相当分として1人3,000円)を実施するとともに、新たに、年金生活者等支援臨時福祉給付金として、低所得の年金生活者(2015補正：3,624億円、対象1,130万人程度)及び65歳未満の低所得の障害・遺族基礎年金受給者(2016予算：450億円、対象150万人程度)に1人3万円を支給する。一方、消費税率引上げの影響等を踏まえた子育て世帯(特例給付を除く児童手当受給者)に対する臨時特例給付措置は廃止される。これについては、年金生活者等支援臨時福祉給付金の支給は選挙目当てのバラマキであるとの批判や、希望出生率1.8、子育て支援重視と言いながら、子育て世帯臨時特例給付金を廃止し、高齢者に新たな給付金を支給するのは矛盾している等の指摘がある。

おわりに

2016年度社会保障関係予算は、社会保障関係費の増加を今後3年間で1.5兆円程度とすることを目安とし、2020年度に向けて、社会保障関係費の伸びを、高齢化による増加分と消費税率引上げとあわせ行う充実等に相当する水準に収めるこ

とを目指すとした経済・財政再生計画のもとで、別枠も含めた薬価等の大幅な引下げや協会けんぽの国庫補助の特例減額等により、社会保障関係費の伸びを抑制した。

その一方で、別枠の医薬品価格の見直し等により診療報酬本体の引下げを回避し、ネットのマイナス改定分を小さく見せるなど、医師会への配慮を示すとともに、高齢者等に年金生活者等支援臨時福祉給付金を支給するなど、夏の参議院選挙をにらんだ内容となった。

同時に、2016年度予算は、2015年度補正予算とあわせ、一億総活躍社会の実現に向けた「新3本の矢」の取組に重点配分され、保育の受け皿や介護基盤の整備加速化、児童扶養手当の多子加算の倍増等が盛り込まれた。しかし、ハコモノ整備の一方で、保育・介護人材の処遇改善・確保に関しては様々な施策を積み上げているものの、抜本対策とは言い難く、その効果は未知数である。さらに、年金生活者等支援臨時福祉給付金が第1の矢(GDP 600億円)の緊急施策に挙げられるなど、その有効性、緊急性に関しては疑問の余地がある。

政府は、2015年12月24日、経済・財政再生計画に掲げられた改革検討項目(社会保障分野は44項目)について、改革の方向性や検討実施時期を明確化した「経済・財政再生計画 改革工程表」を策定した。すでに、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は、2015年度より倍増(公費:▲1,422億円→▲2,857億円)しているが、今後は「改革工程表」に基づき更なる社会保障の重点化・効率化が図られることとなる。一方、家計全体をトータルに捉え、医療・介護・保育等に関する自己負担の合計額に上限を設定する総合合算制度の実施は見送られ、財源の4,000億円は軽減税率に充てられる。

経済再生・財政健全化の両立と社会保障制度の維持・安定化に向け、社会保障費の伸びの抑制は引き続いての課題となるが、経済・財政再生計画で示された目安が、小泉・安倍第一次内閣における2,200億円カット以上に社会保障を圧迫し、セーフティ・ネットの綻びにつながらないか、更なる注視が必要であろう。

(よしおか せいこ)



[各論V] 地方財政と地方創生

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

2016年度予算における地方財政は、地方税増収に伴い、国による地方財政調整から自治体同士による地方財政調整へ、すなわち国から地方への垂直調整から自治体同士による水平調整へと一層変化がみられること、そして地方創生策の継続ということに特徴がある。税収はアップしても国家予算として相変わらずプライマリーバランスが維持できず、地方にしわ寄せがきている。地方自治の将来的方向性、地方創生の政策効果と将来的継続性には不安がつのるばかりである。

1 2016年度地方財政対策の概要

(1) 一般財源総額の確保と質の改善

地方税が増収となる中で、地方交付税総額については、前年度とほぼ同程度の額を確保しつつ、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なった。一般財源総額について、2015年度を0.1兆円上回る61.7兆円、水準超経費除くと60.2兆円となる。地方税 38.7兆円(前年度比+1.2兆円)、地方譲与税・地方特例交付金 2.6兆円(同▲0.2兆円)、地方交付税 16.7兆円(同▲0.1兆円)、臨時財政対策債 3.8兆円(同▲0.7兆円)。これらの増減状況をみれば、地方税が増えた部分について臨時財政対策債の削減をすることで、一般財源を横ばいにするよう対応したことがわかる。地方交付税は、2012年度の17.5兆円をピークに4年連続の減少となる。

(2) 重点課題対応分(仮称)の創設等

地方の重点課題である高齢者支援や自治体情報システム改革等に取り組むために必要な経費を重点課題対応分(仮称)として2,500億円を地方財政計画の歳出に計上している(自治体情報システム構造改革推進事業 1,500億円、高齢者の生活支援等の地域のくらしを支える仕組みづくりの推進 500億円、森林吸収源対策等の推進 500億円)。

また、まち・ひと・しごと創生事業費は今年度も1兆円を確保、公共施設等の老朽化対策のための経費を充実(+1,500億円)させている。

(3) 地方財政の健全化

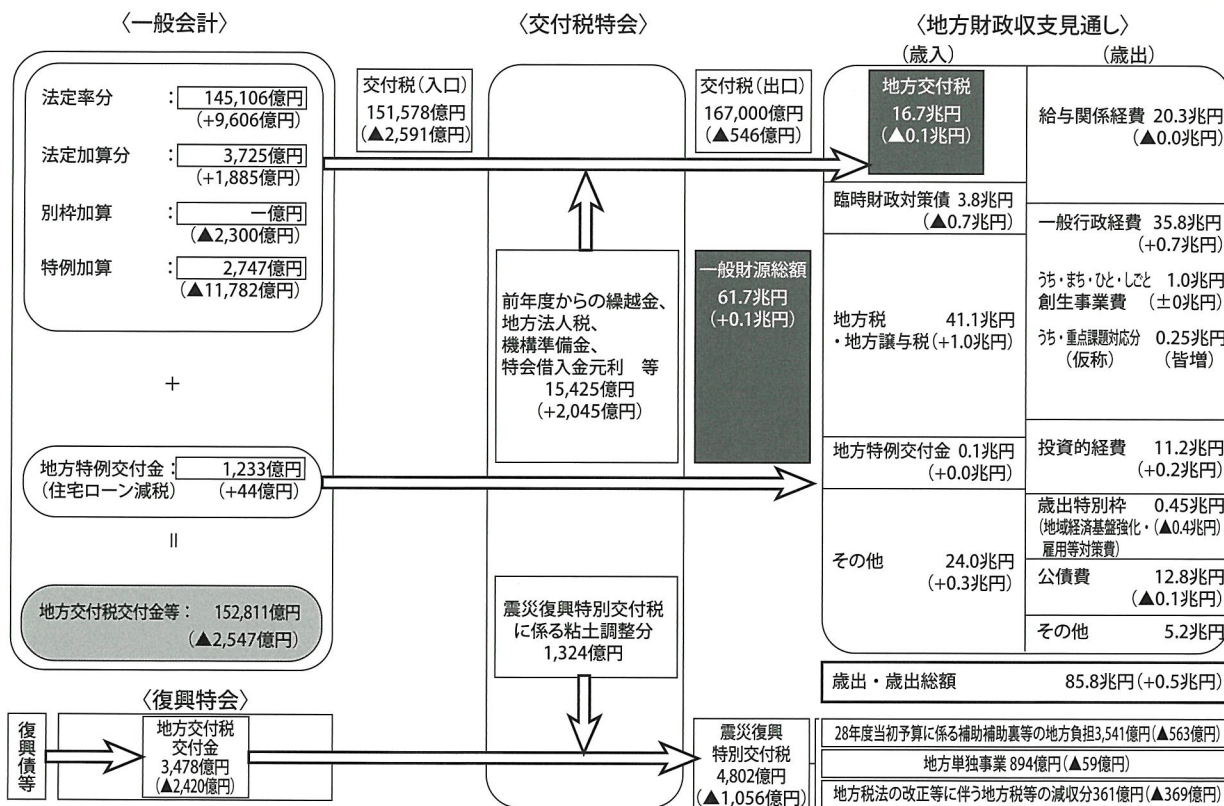
地方税・地方譲与税等が大きく伸び、リーマンショック以前の水準にまで回復したことに伴い、折半対象財源不足が大幅に減少し0.5兆円(同▲2.4兆円)、臨時財政対策債の発行も抑制される。特会借入金についても、本年度は昨年度より1,000億円多い4,000億円の償還を実施する。

平時モードへの切替えを進めるため、歳出特別枠については、必要な歳出を4,000億円確保した上で、同額を減額。リーマンショック後の危機対応策措置として7年間続いた別枠加算(前年度2,300億円)についても、前年度とほぼ同程度の交付税総額を確保した上で、廃止となる。

(4) 東日本大震災分

復興・創生期間においても、復旧・復興事業等に

図1 2016年度における国・地方の財政関係



出典：平成28年度総務・地方財政、財務係関係予算のポイント。

ついて通常収支とは別枠で整理し、地方の所要の事業費及び財源を確実に確保するため、震災復興特別交付税は、4,802億円計上している。これは、直轄・補助事業の地方負担分、地方単独事業分、地方税等の減収分に充てられる。

2 地方税制の改正

地方交付税や臨時財政対策債など、国の財源による地方財政調整に限界がみられてくる中で、地方税を利用して格差是正をする取り組み、すなわち地方法人課税の偏在是正が一層拡大される。

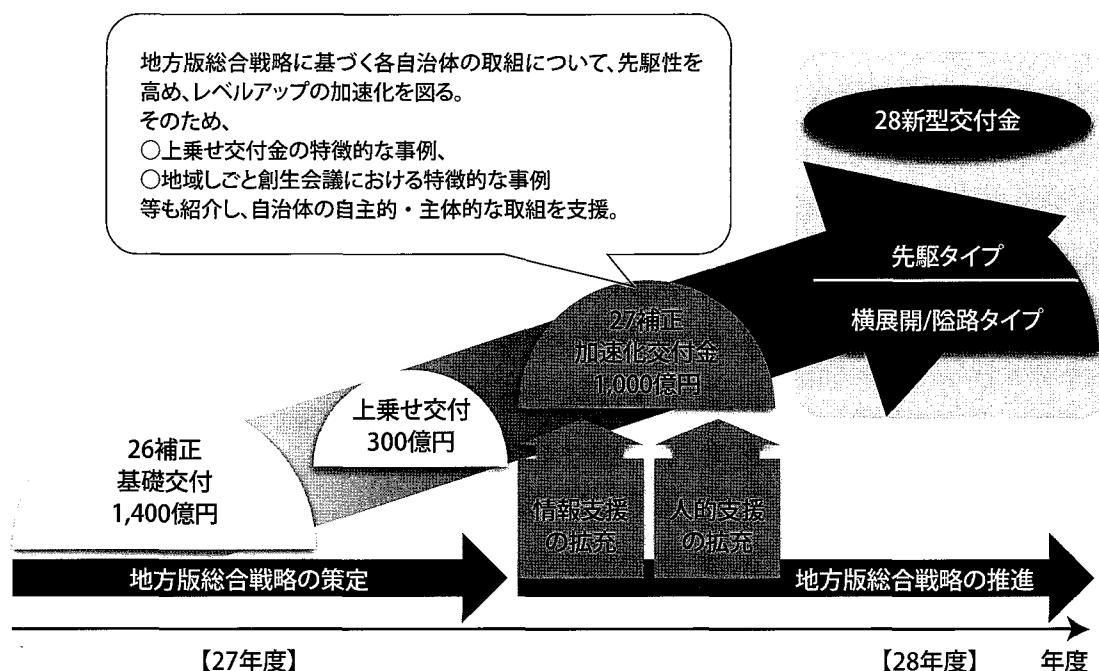
国・地方を通じた法人実効税率が34.62% (2014年度)、32.11% (2015年度)そして本年度29.97%に引き下げられる。引き下げ分の多くは法人事業税所得割7.2% (2014年度)、6.0% (2015年度)を3.6% (2016年度)に引き下げることによる。また、資本金1億円超の普通法人に係る所得割の割合が引き下げられ、外形標準課税部分(付加価値割、資本割)の割合がさらに拡大し、2014年度

2/8、2015年度3/8、そして2016年度5/8に引き上げられる。

2017年度より、法人住民税法人税割の税率の引下げに伴う地方法人税(国税)の税率引上げ、地方法人特別税及び地方法人特別譲与税の廃止が実施される。これは、消費税率10%段階において、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であり、法人住民税法人税割の一部を交付税原資化することになる。法人住民税法人税割の税率は、道府県民税が3.2%から1.0%(制限税率2.0%)、市町村民税が9.7%から6.0%(制限税率8.4%)に引き下げられる一方、国税としての地方法人税の税率は、4.4%から10.3%に引き上げられる。この偏在是正により生じる財源(不交付団体の減収分)を活用して地方財政計画に歳出を計上する。

暫定措置とされてきた地方法人特別税・譲与税については、2017年度に廃止、全額法人事業税に還元されることとなる。これに伴う市町村の減収補てん、税源偏在対策として、法人事業税額の一

図2 地方創生加速化交付金の概要(イメージ)



出典：地方創生加速化交付金概要。

部を都道府県が市町村に交付する法人事業税交付金を創設する。交付額は法人事業税額の5.4%で、交付基準は従業者数となる。

また、個人に実施されてきたふるさと納税の企業版を設け、地方創生応援税制を創設する。これは、地域再生法の改正を前提に、地方公共団体の行う同法の認定計画に記載された一定の事業に関連する寄付金を支出した場合の税額控除である。現行の寄附金の損金算入措置に加え、法人事業税・法人住民税及び法人税から税額控除する。

その他、地域の中小企業による設備投資の促進を図るため、中小企業者等が新規取得した生産性向上に資する一定の機械及び装置の固定資産税の課税標準の特例措置（最初の3年間価格の1/2）を創設する。また、農地の積極利用を促すため、農地保有に係る課税を強化、及び軽減する。農業委員会から農地中間管理機構との協議の勧告を受けた遊休農地について、通常の農地より固定資産税の評価額を引き上げる。一方で、所有する全農地を農地中間管理機構に10年以上貸し付けた場合には、固定資産税等の課税標準を最初の3年間、価格の2分の1等とする特例措置を設ける。

車体課税の見直しも実施される。来年4月に予定される消費税率10%への引き上げ時に、自動車取得税を廃止するとともに、自動車税及び軽自動車税において、自動車取得税のグリーン化機能を維持・強化する環境性能割を導入する。合わせて本年度の自動車税・軽自動車税におけるグリーン化特例（軽課）の見直し・延長を行う。

また、森林吸収源対策・地方の地球温暖化対策に関する財源確保が検討事項として取り上げられている。森林整備等に関する市町村の役割の強化や、地域の森林・林業を支える人材の育成確保策について必要な施策を講じた上で、市町村が主体となった森林・林業施策を推進することとし、これに必要な財源として、都市・地方を通じて国民に等しく負担を求め、市町村による継続的かつ安定的な森林整備等の財源に充てる税制等の新たな仕組みが検討される。なお、検討課題となっていたゴルフ場利用税については、現行制度のまま残される。

3 地方創生対策

地方公共団体が自主性・主体性を最大限発揮し

て地方創生に取り組み、地域の実情に応じたきめ細かな施策を可能にする観点から2015年度に創設された「まち・ひと・しごと創生事業費」について、2016年度においても引き続き1兆円が確保されている。

すでに、2014年度補正予算で、地方創生先行型交付金として、都道府県及び市町村による地方版総合戦略の早期かつ有効な策定とこれに関する優良施策等の実施に対し国が支援してきたが、この使い道の一つに、日本版CCRC (Continuing Care Retirement Community / 継続介護付きリタイアメント・コミュニティ)があり、その後も地方創生の目玉となっている。この日本版CCRC構想は、「東京圏をはじめとする高齢者が、自らの希望に応じて地方に移り住み、地域社会において健康でアクティブな生活を送るとともに、医療介護が必要な時には継続的なケアを受けることができるような地域づくり」を目指すものである。笠間市(茨城県)、南魚沼市(新潟県)、都留市(山梨県)、長崎県などで地方移住を促すしくみの検討が進んできている。

2015年度補正予算では、地方創生加速化交付金として1,000億円確保されている。これは、一億総活躍社会の実現に向けた緊急対応として、「希望を生み出す強い経済」を実現するため、また、「子育て支援」や「安心につながる社会保障」も含め「新・三本の矢」の取組に貢献するため創設されるものであり、地方版総合戦略に基づく各自治体の取組について、上乗せ交付金等での特徴的な事例も参考にしつつ、先駆性を高め、レベルアップの加速化を図るとされている。各事業毎に、具体的なKPI (重要業績評価指標)を設定し、PDCAサイクルの整備、事業終了後に外部有識者や議会の関与等も含め効果検証を行い、その結果について、公表するとともに、国への報告を行うとされている。

2016年度当初予算では、地方創生の深化のための「新型交付金」を創設する。これは、地方創生の深化を図る先駆的・優良な取組を支援するためのもので、具体的な「成果目標の設定」と「PDCAサイクルの確立」が必要とされ、従来の「縦割り事業」を超えた取組を支援する。「新型交付金」

の支援対象としては、先駆性のある取組(例日本版CCRC、日本版DMO、小さな拠点等)として、官民協働や地域間連携などの新たな「枠組みづくり」、地方創生の事業推進主体の形成、中核的人材の確保・育成、などの新たな「担い手づくり」を実施。既存事業の隘路を発見し、打開する取組(政策間連携)として、既存制度に合わせて事業を行うのではなく、地方公共団体自身が既存事業の隘路を発見し、打開するために行う取組。先駆的事例・優良事例の横展開として地方創生の深化のすそ野を広げる取組を行うものとされる。なお、地方創生の深化のための新型交付金(地方創生推進交付金)については、まち・ひと・しごと創生事業費とは別に同交付金の地方負担に応じて地方財政措置を適切に講じるものとなる。

4 地方創生の可能性

こうした、矢継ぎ早の地方創生策、交付金であるが、なかなか持続可能な地方創生策が見えてこない。

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、予定通り人口減少に歯止めがかかり、2040年までに合計特殊出生率が2.07まで回復した場合、2060年には総人口1億人程度を確保し、2090年頃には人口が定常状態になると見込んでいる。「人口の安定化」とともに「生産性の向上」が図られ、2050年代の実質GDP成長率は、1.5～2%程度が維持されるとみている。国の長期ビジョンを受け、各自治体で2019年度まで5か年の政策目標・施策を策定する地方版総合戦略づくりが進んだ。しかし、出生率の将来目標を、2を大きく超えるありえないレベルに設定する自治体が出現するなど、数値に裏付けが乏しく十分な検証が行われていないケースが多く、付け焼刃の感は免れない。

2011年OECDの資料によれば、出生率が2程度ある先進国は、ニュージーランド、フランスなどほんのわずか。北欧4カ国も1.8～1.9の水準。多くは世界でも特に高負担の国々である。第二次大戦の枢軸国で家族主義的結びつきが比較的強いド

イツ、イタリア、日本はいずれも1.4。途上国とされる国々でさえ、産業の発展に伴い、かなり下がってきている事実を見ておく必要がある。家族支援策と女性活躍により出生率が増加に転じ、人口増を維持しているスウェーデンでも、2014年に、全290自治体のうち40自治体は人口減少である。また、移民の流入がなければ人口減少自治体は過疎地域や工業地域など168自治体に及ぶ。

安倍首相は、移民受け入れより女性活用で対応するとしているが、現実はかなり厳しい。広範な育

児休暇、多民族化など、多様性に対し寛容さをもつ北欧福祉国家を目指すのか、家族・親族重視の途上国型に逆戻りさせるのかの選択は、政府だけでなく国民に問いかけられている大きな課題である。3世代同居に対応した住宅リフォームの所得税税額控除制度導入、社会保障のための消費税引き上げをしながら一方で法人税率引き下げを実施するなど、家族重視型を目指しているように見える。社会保障と地方創生に関する根本的な議論が望まれる。
(ほしの いずみ)



〔特論 I〕 財政投融资および官民ファンド

関口 浩

法政大学社会学部教授

旧・財政投融资制度の回顧

2016（平成28）年度政府予算案における財政投融资は、他の予算と比較すると、特筆すべきことが少ない。そのため、本稿では、本年度予算の分析に加えて、2001（平成13）年度に大きな改革がなされた財政投融资を回顧しつつ、これからのあるべき姿を概観したいと思う。

かつて「第2の予算」といわれ、打ち出の小槌のように扱われることのあった財政投融资は、財政学の講義でも予算論の一部として講義する者もいた。その起源は明治時代に遡るとされ、明治初年の準備金取扱規則による税金以外の雑収入を積立金（のちに準備金と改称）として蓄積し、1878（明治11）年駅逋局貯金（現在の郵便貯金）が大蔵省国債局に預けられて運用が本格化したという。その後、大正時代の西原借款などの運用上の問題があったりしたが、第二次世界大戦時には、国策会社や軍需会社に対する資金供給がなされたりした。戦後、大蔵事務官に任官された、現在90歳超のご長寿である山村勝郎金沢大学名誉教授によると、連合軍総司令部（GHQ）は戦時中、日本がいかんして戦費を捻出したかにかかなりの関心を有しており、その一翼を担った財政投融资について、強い興味を示したという。そのため、若き山村事務官の大蔵省での初期の仕事の一つは、GHQに対して、財政投融资の歴史を書面で示すことであった。

その山村教授が後に記した財政学の教科書によると、2001年までの財政投融资（旧制度）とは、「政府が国家信用をバックにして、金融的な形で資金を調達し、これを投資や融資などの金融的な形で支出する金融的形態をとった財政活動である」と説明されている。この旧・財政投融资は、表1の1999（平成11）年度決算および2000年度決算に示されているが、一般会計歳出額の4～5割を占めており、「第2の予算」といわれた所以である。

また同表には、金融的な資金調達された原資として、①資金運用部資金、②簡易生命保険資金、③産業投資特別会計、④政府保証債・政府保証借入金が掲げられている。①資金運用部資金は財政投融资原資の約80%を占めており、具体的には郵便貯金、特別会計の積立金・余裕金（主として国民年金・厚生年金）であり、これらには大蔵省の資金運用部への預託義務が課せられていた。次に②簡易生命保険資金は、原資全体の15%程度を占め、一部だけ簡保自体で独自運用されたが、大部分は財政投融资に組み入れられていた。また④政府保証債（政保債）・政府保証借入金は、公庫や公団が配分された財投資金の不足を補うために発行した債券・借入金である。政保債は、国債が一般会計の歳入に入れられるのと同様に、財政投融资の原資に入れられた。しかし、その元利は当該政府機関の事業収益から支払われた。なお、1975（昭和50）年度補正予算から特例公債の発行が常態化してくると、金融市場で国債消化と競合することから

その資金調達には国債大量発行時代には比重を下げたとされるが、原資全体の10%ほどを占めていた。

これらの原資は（ア）長期運用が可能である貯蓄性のある元本であり、また「第2の予算」といわれはしたものの、租税を財源とする無償の資金とは異なっていたのである。すなわち元本償還と利子支払いを伴う有償の資金であった。そのため、（イ）公共性のある運用による収益を生む必要があった。しかし民間貯蓄のような利潤目的ではないため、貯蓄資金の獲得をめぐる政府金融と民間金融の競合問題が指摘された。また、（ウ）これらの原資は任意貯蓄であるから、租税のように財政需要の観点からの強制的な資金獲得が困難な受動性のある資金ともいえた。

最後に③産業投資特別会計の資金は、表にみられるように、財政投融資原資の1%にも満たなかったが、財政投融資の投資部分の機能を果たすものとされた。政府機関等への出資をするもので融資と異なり元本回収を期待するものではないため、一般会計からの繰入れ等がないと財源が枯渇する可能性があった。それも低成長に伴う財政難により1981（昭和56）年度から一般会計からの繰入れは中止され、国庫納付金等の運用収入や民営化によるNTTおよびJTの株式の配当金収入を歳入とした。

これらを原資として、特別会計、政府関係機関、公団・事業団、地方公共団体、特殊会社といった財投機関を通じて、投資または融資、あるいは地方債引き受けにより運用されたが、これらは財政投融資計画にまとめられる。これに加えて、国債の大量発行に伴い、資金運用部資金による国債の引き受けが常態化するようになったが、これは財政投融資計画には含まれなかった。このように旧・財政投融資は、財政投融資計画と国債の資金運用部引き受けの2つの部分からなっていた。

こうした旧・財政投融資が高度経済成長時代に果たした役割は大きかったといえるが、次第に制度疲労が露呈されてくる。（ア）預託義務のある潤沢な資金により、運用先である特殊法人が必要以上

に肥大化され、また運用の非効率が目立つようになった。（イ）預託者への配慮から資金調達コストが高くならざるを得なかった。（ウ）多少の改革はなされたものの、「第2の予算」としての財政投融資計画の原資・運用両面についての国会議決がなく財政民主主義と大きくかけ離れていた。（エ）後年度負担がますます増大してきた。こうした問題点が指摘され、2001（平成13）年度に、いよいよ財政投融資の改革が着手されることとなった。

2001（平成13）年度の財政投融資改革後

改革は財政投融資制度を効率的にすべく、市場原理にさらすという趣旨のもとになされたのであった。表1によると、改革のあった2001年度から2007（平成19）年度まで、財政投融資計画は当初計画および実績ともに実額で、次第に減少してきていた。また一般会計歳出額に対する財政投融資の割合も、2001年度には3割近くあったものが2007年度には15%弱とほぼ半減していたのである。

新たな財政投融資制度では、財投機関は民業補完の観点から事業の見直しがなされ、民間の金融市場で財投機関債とよばれる元利支払いを政府が保証していない債券を個別に発行し資金を自己調達することを原則とされた。この財投機関債は市場のテストによる資金調達が強調されたものの、市場金融の失敗を補完するための財政投融資の存在根拠と矛盾する側面を有しているのである。②新たな財政投融資計画では、これまでの郵便貯金、国民年金・厚生年金の預託義務が廃止され、市場金利により全額自主運用されることとなった。

そして、新たな財政投融資計画は表にみられるように、①財政融資、②産業投資、③政府保証の3つに分けられている。年度によりやや違いがみられるが、①財政融資が財政投融資の約7割を、③政府保証が約2割を占めていることがわかる。本稿執筆時に入手可能な資料からは、2016年度予算でのこれらの割合は不明であるが、あまり大きな変化はないとみてよい。

表1 財政投融资改革前後の財政投融资計画の推移と関係特別会計予算・決算の推移

	1999 (平成11) 年度決算	2000 (平成12) 年度決算		2001 (平成13) 年度決算	2002 (平成14) 年度決算	2003 (平成15) 年度決算	2004 (平成16) 年度決算	2005 (平成17) 年度決算	2006 (平成18) 年度決算
一般会計歳出額	890,374	893,210	一般会計歳出額	848,111	836,743	824,160	848,968	855,196	814,455
旧・財政投融资			新・財政投融资						
当初計画	528,992	436,760	当初計画	325,472	267,920	234,115	204,894	171,518	150,046
実績	458,037	349,661	実績	242,112	196,467	189,896	185,167	147,160	125,663
資金運用部資金	364,726	250,201	財政融資	212,126	172,642	156,278	144,682	105,216	85,349
簡易生命保険資金	64,107	59,144	産業投資	1,249	911	413	720	945	321
産業投資特別会計	1,036	1,015	政府保証	28,738	22,915	33,205	39,765	40,999	39,994
政府保証債・政府保証借入金	27,185	39,301	財政投融资/一般会計歳出額	28.5	23.5	23.0	21.8	17.2	15.4
財政投融资/一般会計歳出額	51.4	39.1	財政融資/財政投融资合計	87.6	87.9	82.3	78.1	71.5	67.9
資金運用部資金/財政合計	79.6	71.6	産業投資/財政投融资合計	0.5	0.5	0.2	0.4	0.6	0.3
簡易生命保険資金/財政合計	14.0	16.9	政府保証/財政投融资合計	11.9	11.7	17.5	21.5	27.9	31.8
産業投資特別会計/財政合計	0.2	0.3	財政融資資金特別会計						
政府保証債・政府保証借入金/財政合計	5.9	11.2	財政融資資金勘定						
資金運用部特別会計			歳入						
歳入	168,243	164,056	歳入	584,529	450,271	521,037	604,613	478,754	708,689
資金運用収入	168,230	163,986	資金運用収入	145,382	131,536	113,708	98,955	91,559	72,585
			公債金	438,830	318,435	285,086	401,297	282,494	255,595
			財政融資資金より受入	-	-	122,073	103,925	104,409	260,167
			積立金より受入	-	-	-	-	-	120,000
歳出	145,463	128,790	歳出	555,437	414,180	484,177	567,833	439,246	680,289
諸支出金	145,408	128,737	財政融資資金へ繰入	438,830	318,435	285,086	401,297	282,494	255,595
			国債整理基金特別会計へ繰入	2,117	4,741	128,413	112,595	115,867	394,109
			東日本大震災復興国債整理基金特別会計へ繰入	-	-	-	-	-	-
			積立金	29,092	36,091	36,860	36,780	39,508	28,400
			産業投資特別会計						
			投資勘定						
歳入	3,038	1,865	歳入	1,741	1,231	1,181	3,698	4,675	2,672
運用収入	1,122	860	運用収入	895	739	852	2,932	1,430	994
納付金	419	409	納付金	441	302	377	435	361	377
配当金収入	625	370	配当金収入	375	370	400	392	468	551
前年度剰余金受入	815	1,005	前年度剰余金受入	847	491	328	766	3,245	1,678
歳出	2,033	1,018	歳出	1,250	903	415	453	2,996	1,522
産業投資支出	2,033	1,017	産業投資支出	1,249	902	414	452	1,208	319
一般会計へ繰入		-	一般会計へ繰入	-	-	-	-	1,788	1,202
東日本大震災復興国債整理基金特別会計へ繰入			東日本大震災復興国債整理基金特別会計へ繰入						
国債整理基金特別会計へ繰入			国債整理基金特別会計へ繰入				(掲載単位以下の実額あり)		0
翌年度繰越等	1,005	847	翌年度繰越等	491	328	766	3,245	1,679	1,150
			特定国有財産整備特別会計						
			特定国有財産整備勘定						
歳入	2,569	2,088	歳入	3,395	3,002	1,410	2,441	930	1,081
国有財産売却収入	980	1,002	国有財産売却収入	2,975	887	1,035	2,006	381	764
前年度剰余金受入	714	298	前年度剰余金受入	410	2,045	278	333	489	273
歳出	2,271	1,678	歳出	1,350	2,724	1,077	1,952	657	717
特定国有財産整備費	1,493	845	特定国有財産整備費	479	613	235	32	44	37
国債整理基金特別会計へ繰入	763	819	国債整理基金特別会計へ繰入	853	2,097	826	1,906	602	673
翌年度の歳入に繰入等		410	翌年度の歳入に繰入等	2,045	278	333	489	273	364

(出所) 財務省「平成28年度予算関係資料」等から作成。

(単位：億円・%)

2007 (平成19)	2008 (平成20)	2009 (平成21)	2010 (平成22)	2011 (平成23)	2012 (平成24)	2013 (平成25)	2014 (平成26) 年度		2015 (平成27)	2016 (平成28)
年度決算	年度決算	年度決算	年度決算	年度決算	年度決算	年度決算	決算	予算	年度予算	年度予算
818,426	846,974	1,009,734	953,123	1,007,154	970,872	1,001,889	988,135	958,823	963,420	967,218
141,622	138,689	158,632	183,569	149,059	176,482	183,896	161,800		164,215	134,811
119,520	138,782	171,559	139,465	137,241	148,737	149,377	129,206			
76,572	99,508	135,188	107,594	101,368	105,824	101,855	92,078		109,610	
81	1,441	3,190	1,002	2,988	5,120	1,450	1,936		2,757	
42,868	37,833	33,181	30,869	32,886	37,793	46,072	35,192		33,484	
14.6	16.4	17.0	14.6	13.6	15.3	14.9	13.1		17.0	13.9
64.1	71.7	78.8	77.1	73.9	71.1	68.2	71.3		66.7	
0.1	1.0	1.9	0.7	2.2	3.4	1.0	1.5		1.7	
35.9	27.3	19.3	22.1	24.0	25.4	30.8	27.2		20.4	
(改称) 財政投融资特別会計										
390,100	425,869	388,996	289,970	376,796	337,075	295,005	353,067	382,334	330,850	377,173
60,861	50,123	38,964	33,860	30,541	25,922	23,296	20,572	23,018	20,348	17,045
167,696	86,000	94,100	84,000	131,000	142,200	107,000	140,000	160,000	140,000	165,000
160,212	175,386	182,225	124,512	204,610	158,914	157,709	192,457	167,054	164,671	194,823
-	113,180	73,350	47,541	10,588	9,967	6,967	-	-	550,000	
365,261	402,846	374,179	279,128	366,634	330,377	290,136	348,910			375,598
169,696	89,296	94,100	84,000	131,000	142,200	107,000	140,000	166,000	140,000	165,000
176,038	262,230	199,493	14,183	220,083	173,423	171,597	204,923	207,429	177,811	205,908
-	-	-	-	-	9,967	6,967	-	-	5,500	
24,839	23,023	14,817	10,842	10,162	6,698	4,869	4,157			
(移管) 財政投融资特別会計										
2,152	2,467	3,996	2,086	6,776	10,924	12,325	7,382	3,174	8,059	5,758
1,002	1,201	3,249	1392	5,978	8,869	10,014	5,003	1,269	4,431	2,901
300	117	134	163	292	3,758	6,814	455	90	3,094	107
671	790	895	1,037	1,560	1,430	1,612	2,131	1,176	1,184	1,364
1,150	1,266	747	687	798	2,040	2,311	2,375	881	3,625	2,857
886	1,719	3,309	1,288	4,736	8,613	9,949	1,226	3,174	8,059	5,758
91	1,202	3,308	1,076	3,034	5,112	1,145	1,225	3,172	2,757	2,973
794	516	-	211	1,702	-	2,004	-	-	2,300	
										2,783
0	-	-	0		-	-	-	0	0	0
1,266	748	687	798	2,040	2,311	2,376	6,154			
(移管) 財政投融资会計										
1,969	1,922	1,684	1,457	1,159	876	799	689	502	489	673
1,557	204	443	83	75	114	280	232	112	290	619
364	1,665	1,191	1,350	1,082	757	517	456	228	197	52
304	730	334	375	402	359	343	386	502	489	609
90	438	318	351	378	336	339	274	455	476	590
207	281	9	8	8	8	-	-			1
1,665	1,191	1,350	1,059	757	517	456	302			

①の財政融資資金は、財政投融資特別会計の財政融資資金勘定で運用されており、表1にあるように(ア)財投債とよばれる財政投融資特別会計国債(公債金)や、(イ)年金特別会計の国民年金勘定・厚生年金勘定の積立金を除いた特別会計の積立金を受け入れて、これら国の信用で集められた資金を運用することとなっている。また財政融資資金勘定は租税を財源とする一般会計からの繰入れをしない独立採算で運営されている。2016年度予算では本稿執筆時に入手可能な資料には昨今の特別会計の事情を反映してか、この積立金受入が見積もられていない。なお、財政融資資金勘定の剰余金は将来生じる損失への備えなどから特別会計法に基づき積立金とすることとされており、一般会計繰入規定の適用除外とされている。けれども「失われた20年」やリーマン・ショックの影響から、特例法を制定して、2008(平成20)年度から2011年度にかけて一般会計への繰入れを行った。また、東日本大震災に基づく復興財源確保法により、表にあるように2012年度より東日本大震災復興国債整理基金特別会計への繰入れが行われている。2016年度予算では本稿執筆時に入手可能な資料には2014年度と同様に、その記載はみられない。財政投融資の一般会計に対する割合は2007年度まで一貫して低下してきたものの、リーマン・ショックや東日本大震災への対応のために、その制度の本来的意義を発揮できる場ができ、揺れ動きながら推移していることが表1からわかる。

③政府保証は、財投機関債の発行が困難な政府関係機関や独立行政法人等に、政府が元利払いを保証する形で、金融市場で債券を発行したり、借り入れを行うものである。政府保証債は国の貸借対照表に計上されない債務であり、個別に限定的に発行認可されている。

②産業投資は、表1にあるように、産業投資特別会計の産業投資勘定を2008(平成20)年度に財政融資資金特別会計に移管し、現名称に改称されたものである。国際協力銀行納付金や投資勘定保有のNTT株・JT株の配当金を原資として、産業開発および貿易振興のために投資されており、出資金

が主であるが、産業投資の財政投融資に占める割合は以前から極めて低い。

官民ファンド

市場の失敗を是正するための、政府および公企業の非効率性が指摘されて久しいが、そのために政府部門に私企業の良きノウハウを導入すること等が近年、盛んである。官民ファンドもその種の手法に属するものであるが、厳格な定義はないとされる。「防衛省の防衛装備・技術移転に係る諸課題に関する検討会」資料によると、官民ファンドとは「法律上の根拠に基づいて政府と民間企業が共同出資で設立した株式会社(ファンド会社)等を通じて、民間の事業や広義のPPP(public private partnership)型事業に出資・劣後貸付(返済順位が一般の債権よりも劣る貸付)等の投資を行うもの」とされている。

民間ではリスクマネーになるとして資金が十分に供給されないような事業に対して、政府の成長戦略の実現や地域活性化、新産業・市場の創出などの政策目的に合致すると認められた場合、財政投融資でこれを行うのである。これは民業補完の原則にかなない、それを誘い水として民間投資を今後喚起することも期待される。そのため、2009(平成21)年度の産業革新機構を皮切りに、産業投資対象機関への官民ファンドが活用されつつある。2013年9月からは内閣官房長官を主宰とする官民ファンドの活用促進に関する関係閣僚会議が開催されてきているが、その活用の本格化はこれからとみてよい。

2016年度財政投融資計画では、日本政策投資銀行に係る資料に(ア)挑戦支援資本強化特例制度(資本金劣後ローン)や(イ)新事業開拓や異分野連携等に取り組む企業への成長資金となる資本金を供給する特定投資業務への出資等の記載がみられる。けれども現状では前述のとおり、産業投資の財政投融資に占める割合が極めて低いことから、今後この官民ファンドのあり方をさらに模索していく必要がある。

根深い問題の検討が回避されている 2016（平成28）年度の財政投融资計画

2016年度の財政投融资については、アジア地域などへのインフラ輸出として昨年度比1.5倍の1兆9,880億円を計上していること、保育所、特別養護老人ホーム整備のため等に福祉・医療に昨年度より571億円増の1兆4,389億円を計上していることが誇張されている。

海外に質の高い支援を図るとした海外インフラ整備についてはわが国の国際的地位からその役割が極めて高いといえるが、相手先の実情に即した支援が求められる。

とりわけ問題なのは後者についてである。幼年者に対しては保育所の設置による待機児童の解消、高齢者をめぐっては特別養護老人ホーム等の整備による介護離職者ゼロの実現が「平成28（2016）年度財政投融资のポイント」では声高々に謳われている。この種の議論がなされる場合、予算関係者も、マスコミも、またマスコミに煽られた国民の一部も、保育所や老人ホームが設置されさえすれば、問題が解決されると勘違いしている場合が意外に多い。それは単に当面、問題を回避したに過ぎないのである。ハコモノ行政の弊害が指摘されて久しいが、単なる施設建設はハコモノの問題をより深刻にさせ財政圧迫をさらに加速させるばかりか、次世代そしてこれまで日本のために尽くされた高齢世代への配慮を大きく欠いた措置といえる。また、女性の社会進出のみに着目し、それを推奨する者もいるが、優秀な女性が社会のために尽力することは本人のためにも、国力を高めるためにも不可欠といえる。しかしそれ以上に女性を必要としている人間が存在している。父母両性による育児も同様に必要であるが、特に幼児の育成のために必要なのは、保育施設ではないのである。できる限りその母親と幼児とがスキンシップを図れる時間を確保することが必要なのである。育児経験者なら容易に理解できようが、幼児がまず必要とするのは賢母なのである。（理解不能な方は自然な子供の姿が描写さ

れているNHK朝の連続テレビ「あさが来た」の千代の心情をご覧になるとよい。）母親が仕事のために、保育所に幼児を放り込み、子どもと長時間離れていることはその子のところにどれだけの隙間を生み、その子の成長にどれだけのマイナスを生むことか。単に保育所を整備して、女性を働かせるという単純な図式による問題回避では、将来の日本を危うくしてしまうおそれがある。単に育児をする親に施設を用意するのではなく、他国でもみられるように子どもとの時間を確保すべく、職務体制の柔軟な変更を用意することが急務である。そのための予算が2016年度の場合、どれだけ見積もられたのかは現段階で入手可能な資料からは全く読み取れない。また、いろいろな考え方の人がいるので家族と隔離されることを望む高齢者もいようが、老人ホームに単に高齢者を収容してそれで済む世の中でよいのか。上辺だけの介護離職ゼロを目標にするのではなく、介護事業をうまく使いながらも、高齢の親などのために介護をできる時間を持ち、介護者・被介護者とともに人間としての生きる意味を実感できるように、職務体制を柔軟にできる制度を生み出す方が先ではないか。そのためにいかに予算を効率的に使うかを考えないのか。根本的な問題山積である。

また奨学金についても、米国などと比較すると民間企業や卒業生など、篤志家によるそれがわが国ではまだ少ない。単に予算で奨学金のための資金を捻出しても限度がある。意欲ある学生の就学に役立つような資金的な仕組みを「産」からも引き出す必要があろう。将来的なわが国の「産」のあり方とともに、それを支える次世代の就学問題を、予算の側面から検討すべきである。

2016年度財政投融资を教育・福祉・医療等に活用するという方向性は評価できる。しかし、単に「資金需要に的確に対応」と豪語しているだけでは全く意味はない。現状では、教育・福祉・医療等をめぐる問題の根底を深く検討することがかなり不足しているといえ、今後、これらの諸問題を根本から考え、それを踏まえて予算を編成していかなければなるまい。

（せきぐち ひろし）

[特論II] 一億総活躍社会と予算

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

2015年9月に行われた自民党総裁選において無投票で再選された安倍晋三首相は、記者会見でアベノミクスは第2ステージに移ったとして、新たな「ニッポン一億総活躍プラン」を提唱した。“誰もが家庭で、職場で、地域で、もっと活躍できる社会を作る”と述べ、新たな3本の矢を掲げて一億総活躍社会の実現を目指すことを強調した。そして第3次安倍晋三改造内閣において、目玉となる一億総活躍社会担当相を新設した。2015年度補正予算と2016年度予算案に一億総活躍社会に関連した予算が計上されている。しかし地方創生事業や社会保障関連分野などとの重複も懸念されており、目玉の政策が一億の国民をどのように活躍できる社会へと導くのか、予算をとおして探してみたい。

政府が進める“一億総活躍社会”とは

首相官邸のホームページには、「一億総活躍社会の実現」と題したページに「少子高齢化の流れに歯止めをかけ、誰もが活躍できる「一億総活躍社会」の実現に向けて、政府を挙げて取り組んでいきます。」と書かれている。具体的には、「我が国の構造的な問題である少子高齢化に真正面から挑み、「希望を生み出す強い経済」、「夢をつむぐ子育て支援」、「安心につながる社会保障」の「新・三本の

矢」を実現すると説明している。この一億総活躍社会の実現に向けてプランの策定等を審議するために、2015年10月に一億総活躍国民会議が設置された。同会議は2016年5月をめどに総合的なプランをまとめるようであるが、メンバーには民間の議員として元アイドルの菊池桃子氏が起用されたことで話題となった。

デフレからの脱却を掲げて放たれた最初の3本の矢は、金融緩和、財政出動、成長戦略に向けて異次元金融緩和、過去最大の予算、大胆な規制緩和などが行われた。ここからの果実をもとに、一億総活躍社会を実現するために放たれる新たな3本の矢は、強い経済、子育て支援、社会保障である。新3本の矢の目標値は、それぞれGDP 600兆円、希望出生率1.8、介護離職ゼロである。第1の矢のGDP 600兆円という数値は、名目成長率3%、実質成長率2%が今後続けば2021年に600兆円を超えるという内閣府の試算による。確かに安倍政権となって円安と株高が続きデフレ脱却が現実となったが、今後は昨年後半からの中国経済の減速と原油安が世界的な株安も伴って先行きは厳しい見方が広がっている。総論でも指摘しているように、目標値は楽観的な見通しによる数値といわざるをえない。成長戦略の選択肢は限られてきた。財政再建を先送りしてまで財政出動する余地はない。財政再建を進める中で一層の大胆な規制緩和による構造改革が、強い安倍自民政権に求められるところである。

第2の矢で狙う希望出生率1.8は、人口減少が始まっているなかで現状の1.4から引き上げるのは容易ではない。出生率を上げるためには女性が働きやすい環境を作り出さなければならない。女性の社会進出は世界的にみてもわが国は遅れている。これは予算措置では限界があり社会全体で取り組まなければならない問題である。また税制面での整備も必要である。配偶者控除の103万円、社会保険料130万円の壁は早急な改正が求められる。

そして第3の矢でターゲットとする介護離職ゼロは日本の社会に根ざす深刻な問題がある。介護保険制度という介護の社会化が確立したなかでも、いまだに親の面倒を子供が看なければならないという道徳観念は、日本国民にとっては誰しも抱くものである。高齢化率のハイスピードは社会保障制度をつねに後追いにさせてきた。特養老人ホームは入れない状況が常態化している。それゆえ私設のホームに頼れない子供は介護離職に追い込まれ、その結果、悲惨な結末となるケースも散見される。これに対して高齢者向け住宅等の枠拡大や介護休業の分割取得を打ち出している。子育て・介護の問題は社会保障関係費でも計上されているが、的と知恵を絞った予算配分が求められる。その意味で、次節で紹介する高齢者の新たな住み方である「生涯活躍のまち」といった提案は興味深い。

第3次安倍改造内閣が推し進める一億総活躍社会の実現という政策には、不明な点も指摘されている。子育て・介護は厚労省との重複もある。一億総活躍という言葉だけが踊って中身は施策の寄せ集めでは困る。一億総活躍社会相がどこまでイニシアティブを発揮できるかも疑問である。地方関連ではすでにスタートした地方創生相との調整も議論となっている。国民すべてが活躍できる社会に向けて、省庁横断的な取組みに期待したい。

一億総活躍社会関連に関連した予算

一億総活躍社会に関連した予算については、表に主なものを掲げているように、2015年度補正予算は歳出総額3.3兆円のうち約1.1兆円、

2016年度予算案では約2.4兆円が計上されている。補正予算では、第1の矢の強い経済に関連する予算が約7千億円が多い。そのうち個人消費の底上げを名目に低所得の年金生活者等約1,100万人に1人3万円を配るために3,624億円が計上されている。そのほか中小企業等の生産性向上等支援など1,250億円、地方創生推進交付金が1,096億円、サイバーセキュリティ対策等1,025億円などである。第2の矢の子育て支援では、子育て支援に511億円、三世代同居促進に161億円などである。そして第3の矢の社会保障では、介護施設の整備・充実に922億円、介護人材確保に444億円などである。このうち年金生活者等へ配る3万円の給付金は消費下支えの緊急対策と説明しているが、参院選間近の給付で高齢者優遇のバラマキとの批判も多い。

2016年度予算案では約2.4兆円（特別会計を含む）が計上されている。中身については、第1の矢に関しては、地方への新型交付金が1,000億円、インバウンドの観光産業の振興等が416億円、省エネ設備・省エネ住宅の導入支援が625億円などである。第2の矢の関連では、出生率の引き上げのために保育所の増設や家計支援に約1.5兆円が計上されている。中身は児童扶養手当の引き上げに1,746億円、1人親・多子世帯への支援に3,436億円、教育費負担軽減に1,417億円などである。第3の矢の介護離職ゼロでは、サービスつき高齢者向け住宅や介護士資格取得支援などに約2千億円が充てられている。

一億総活躍社会の実現という大きな政策目標を掲げて組まれた予算ではあるが、壮大なテーマにしては中身が乏しい。わずか2.4兆円である。もちろん社会保障関係費など関連するものもあるが、もう少し風呂敷は広げてよかったのではないだろうか。全ての世代がハッピーになれる社会は大歓迎である。とくに世代間の不公平が拡大（高齢者に偏った受益）するなかでは評価できるが、補正予算をみると高齢者にのみ歓迎される配分である。今年の参院選挙では18歳から投票ができ、世代別の投票率も変わる可能性がある。この点は政治がこ

第1の矢：希望を生み出す強い経済 「名目 GDP600兆円」の実現に向けた緊急対策	
(主なもの) 27年度補正予算案 <ul style="list-style-type: none"> サイバーセキュリティ対策、省エネ設備導入支援等 1025 中小企業等の生産性向上等支援・取引条件改善等 1250 年金生活者等支援臨時福祉給付金 3624 「地方版総合戦略」に基づく地方の取組支援 1096 観光産業の生産性向上等 211 	(主なもの) 28年度予算案 <ul style="list-style-type: none"> IoT・ロボット人工知能の技術開発・実証等支援 74 (+ 64) サイバーセキュリティ対策 22 (+ 14) 省エネ設備・省エネ住宅の導入支援 625 (+ 207) 女性・障害者等の支援 90 (+ 24) 「地方版総合戦略」に基づく地方の取組支援 (= 新型交付金) 1000 (新規) 観光産業の振興等 416 (+ 113) 年金生活者等支援臨時福祉給付金 450 (新規)
第2の矢：夢をつむぐ子育て支援 「希望出生率1.8」に直結する緊急対策	
(主なもの) 27年度補正予算 <ul style="list-style-type: none"> 不妊治療への助成拡充 7 小児・周産期医療体制の整備促進 20 「待機児童解消加速化プラン」の推進 511 保育士確保対策の推進 726 保育士の給与体系の見直し 93 三世帯同居・近居促進 161 学校施設等の耐震化、トイレ・空調整備等 438 子供の未来応援地域ネットワーク形成支援等 25 ひとり親家庭等の支援 117 児童虐待防止対策の強化 91 	(主なもの) 28年度予算 <ul style="list-style-type: none"> 幼児教育の無償化 126 (新規) 教育費の負担軽減 1417 (+ 197) 児童扶養手当の機能の充実 1746 (+ 28) キャリアアップの助成金の拡充 410 (+ 189) ニート・フリター等の就労・雇用安定化支援 75 (± 0) 地域における結婚に向けた活動の支援 5 (新規) 不妊治療への助成拡充 158 (+ 27) 妊娠期から子育て期までの切れ目のない支援 28 (+ 7) 多様な保育サービスの充実 (企業主導型保育事業等) 835 (新規) 保育人材の確保・育成 414 (+ 349) 三世帯同居の推進 150 (+ 21) ひとり親過程・多子世帯への支援 3436 (+ 405) 児童虐待防止策 64 (+ 26) <p style="text-align: right;">*自治体取組みとの合計</p>
第3の矢：安心につながり社会保障 「介護離職ゼロ」に直結する緊急対策	
(主なもの) 27年度補正予算 <ul style="list-style-type: none"> 在宅・施設サービスの整備の充実・加速化 922 サービス付き高齢者向け住宅 189 介護人材の確保 444 障害者施設の整備 60 年金生活者等支援臨時福祉給付金 (再掲) 	(主なもの) 28年度予算 <ul style="list-style-type: none"> 高齢者の就労・起業支援の強化 40 (+ 13) 介護施設・在宅サービスの整備 423 (± 0) サービス付き高齢者向け住宅の整備 320 (± 0) 介護人材の確保・育成 163 (+ 65) 介護に取り組む家族のための総合的な相談体制の整備 16 (+ 2) 介護休業給付の増額 44 (+ 23) 健康寿命延伸に向けた取組推進 9 (+ 5) 年金生活者等支援臨時福祉給付金 (再掲)

出所：内閣府資料より作成。

れからより配慮すべきことではなかろうか。

高齢者を含めた総活躍社会の取組み ～日本版CCRCの試み～

一億総活躍にはもちろん高齢者も含まれるが、わが国の高齢者はこれまで介護を受ける側として扱われてきた。社会で活躍した後退職してから介護サービスを受ける側となる。介護で活躍する側は介護保険制度がスタートしても再び家族が奉仕で介護人となり、第3の矢のでもターゲットとしている介護離職の問題を生じさせてきた。こうした問題に対して米国ではCCRC (Continuing Care Retirement Community) という取組みが以前から行われてきた。CCRCとは、高齢者が健康なうちに地方に移住して地域住民とともに形成するコミュニティであり、健康で活躍し介護が必要となっても継続的にケアが受けられるものである。要介護状態や生活支援が必要となってもコミュニティで提供される。米国では現在、約2千のCCRCがあり75万人が暮らしているという報告がある(ひと・まち・しごと創生本部に設置された「日本版CCRC構想有識者会議」資料より)。

日本でもこのCCRCを参考にして、高齢者の地方移住を地方創生事業の柱の1つとして進めている。政府は2015年2月にまち・ひと・しごと創生本部に日本版CCRC構想有識者会議を設置した。同会議が6月にまとめた日本版CCRC構想(素案)では、「東京圏をはじめとする高齢者が、自らの希望に応じて地方に移り住み、地域社会において健康でアクティブな生活を送るとともに、医療介護が必要な時には継続的なケアを受けることができるような地域づくり」を目指すとしている。基本的なコンセプトは、高齢者は健康な段階から入居して健康長寿を目指し、地域で主体的な存在となって、オープン型の住居で地域住民とともに暮らす。従来の高齢者施設では、高齢者は介護サービスの受け手であり、地域との交流はほとんどない。米国のCCRC

は民間の事業者やNGO、大学などの教育機関が運営主体となって1990年代ころより始められた。米国のCCRCは入居費用が比較的高額で富裕層に限られるなど難点もあるが、地域とのコミュニティは成功している事例が多い。とくに大学の教育プログラムを組み込んだCCRCは学生との交流もあり地域活性化に貢献しているケースもある。

地方創生事業としても進めている日本版CCRCは、地方創生特区や地域再生計画の活用による支援もあり、2015年7月現在で200ほどの自治体が検討している。例えば、新潟県南魚沼市は200人～400人の元気な高齢者の移住を目標に国際大学(国際化、学び)・病院(ケア)・農協(米、酒等)などと連携して高齢者の呼び込みを進めている。山梨県都留市も都留文科大学などと協力し1千人規模の街を計画している。また北九州市は市全体をCCRCとする構想を表明している。逆に東京都は高齢者が都内に住み続けられる東京版CCRCを提案し、高齢者の住宅や医療など複合施設の整備資金に100億円規模のファンドを計画している。

以上のように日本版CCRCは、米国が民間事業者による限定的な場所でのコミュニティの形成を目指してきたのに対し、自治体が主導し政府資金を活用しながら比較的広い地域で受け入れを企画している。また既存施設等をできるだけ活用してコミュニティを形成するという特徴もある。高額の入居費用も必要ないことから多くの高齢者が移住しやすい環境でもある。スピードが加速する高齢社会は、一億総国民の問題である。日本版CCRC構想は「生涯活躍のまち」構想として2015年12月に最終報告がだされた。ここでは「東京圏」をはじめとする地域の高齢者が、希望に応じ地方や「まちなか」に移り住み、多世代と交流しながら健康でアクティブな生活を送り、必要に応じて医療・介護を受けることができるような地域づくり」を目指すとしている。高齢者も活躍できる社会を地域とともに実現できる社会をどう築いていくのか。時間との戦いになる。

(かねむら たかふみ)