

〔総論〕 防衛関係費優先の一般会計予算と アベノミクスの再起動を狙う財政投融资計画

町田 俊彦

専修大学名誉教授

アベノミクスの再起動を狙う 「水増し」の大型経済対策

GDP四半期データ(季節調整済)の前期比増減率を年率換算すると、実質GDP成長率は2016年1～3月には2.8%と比較的高かったが、2016年度に入ると4～6月に1.8%に低下し、7～9月には1.3%と政府当初見通しを下回っている(表1参照)。日銀の消費者物価上昇率2%の目標に反したデフレにより、名目GDP成長率は2016年4～6月には政府当初見通しを大幅に下回る1.0%へ低下し、7～9月には0.5%と1%を割っている。

円高の進行や個人消費の低迷で経済の停滞感が強まり、アベノミクスの破綻が露呈する中で、参議院選挙を前に安倍首相は6月1日に2017年4月に予定していた消費税率10%への引き上げの再延期を表明するとともに、「アベノミクスのエンジンをもう一度、最大限にふかす」との決意を示した。アベノミクスの再起動を狙いとして、政府は2016年8月2日に「未来への投資を実現する経済対策」(事業規模28.1兆円)を閣議決定した。財政措置は13.5兆円にすぎず、残りの14.6兆円は、政府系金融機関の中小企業への融資や国からの補助金を受けた民間企業の事業費であり、民間支出の拡大に期待した対策になっている。財政措置13.5兆円の内訳では、財政投融资が6.0兆円で、国・地方の歳出(「真水」)は7.5兆円にすぎない。

財政投融资に大幅に依存したため、事業別では

リニア中央新幹線大阪延伸の最大8年前倒しと整備新幹線の建設加速化を中心とするインフラ整備(「21世紀型のインフラ整備」)が6.2兆円(うち財政投融资4.4兆円)で最大である。インフラ整備は2016年度第2次補正予算と財政投融资改定計画に計上されたが、国・地方の歳出が最大である「一億総活躍社会の実現の加速」3.4兆円が措置されるのは2017年度当初予算である。

税収の減額と赤字国債増発の 2016年度第3次補正予算案

2016年12月22日に2017年度予算政府案とともに閣議決定された2016年度第3次補正予算案では、一般会計の税収を当初予算の57兆6,040億円から1兆7,740億円減額して55兆8,600億円とした。円高等に伴う法人の収益悪化を反映して、法人税が1兆970億円と最大の減額補正になるとともに、所得税が2,650億円(うち源泉所得税4,030億円減、申告所得税1,380億円増)、消費税が3,840億円減額された。それに伴い国債が1兆8,526億円(赤字国債1兆7,512億円)増額されており、財政健全化にブレーキがかかっている。

歳出では既定経費の減額、国税原資の減少に伴う地方交付税の減額等で9,528億円減額される一方、災害対策費、防衛関係費、地方交付税等の追加で1兆1,661億円が追加され、ネットで2,133億円と小幅な増額補正となった。

表1 四半期別経済成長率・物価上昇率と2017年度政府経済見通し(当初)

	GDP 成長率、消費者物価 上昇率			政府経済見通し (前年度比伸び率)		
	2016 年			2016 年度		2017 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	2.8	1.8	1.3	11.7	1.3	1.5
民間最終消費支出	1.6	0.9	1.3	2.0	0.7	0.8
民間住宅	5.2	14.8	10.9	3.8	5.4	0.1
民間企業設備	▲1.2	5.6	▲1.4	4.5	2.1	3.4
公的総固定資本形成	▲2.8	6.7	0.3			
財貨・サービスの輸出	3.2	▲5.2	6.5	4.8	0.8	3.2
名目 GDP	3.1	1.0	0.5	3.1	1.5	2.5
GDP デフレーター	0.1	▲0.2	▲0.2	1.4	0.2	0.9
消費者物価指数 (総合)	0.0	▲0.4	▲0.5	1.2	0.0	1.1

(注) 1) GDP 四半期別データは、は季節調整系列の前期比伸び率 (年率換算)、2016年7～9月期は2次速報値。

2) 消費者物価指数は前年同期比上昇率。

3) 2017年度経済見通しは2016年12月20日閣議了解。

(出所) 内閣府「四半期別GDP速報 時系列表(2次速報値) 2016年7～9月期」、総務省「消費者物価指数(全国)」、内閣府「平成29年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」2016年12月20日閣議了解。

強気の2017年度経済見通し

2017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29年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」では、2017年度の経済成長率は実質で1.5%、物価上昇により名目では2.5%と見通している(表1参照)。

2016年度の実績見込みでは、GDP成長率は実質で1.3%、名目で1.5%となっており、当初見通しの実質1.7%、名目4.8%を下回っている。2016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0.7%と当初見通し(2.0%)を大幅に下回っており、成長停滞の主因となっている。2016年度見通しでは、輸出等に4.8%の高い伸びを期待していたが、中国の成長鈍化による世界的な貿易の停滞により、0.8%にとどまっている。

2017年度の経済見通しでは、個人消費の伸び率は0.8%と前年度までの楽観的見通しを是正し、実態に即した低率としている。高い伸びが見込まれているのは設備投資(3.4%)と輸出等(3.2%)である。民間17機関の実質GDP成長率見通しは0.8%と1.5%の間に分布しており、設備・輸出主導型成長に期待する政府見通しは最も強気である。政府の強気の経済見通しが実現するかどうかは、トランプ米大統領の下での大幅な企業減税と公共事業の拡大が世界景気を押し上げるかどうかにか

かっている。

税外収入依存で小幅な国債減額、財政健全化にブレーキ

2017年度予算の一般会計歳入規模は97兆4,547億円で過去最大といわれるが、2016年度当初比伸び率は0.8%で緊縮型予算が続いている(表2参照)。2017年度予算の歳入面での第1の特徴は、前年度当初比の国債減額が2016年度の2.4兆円から622億円に激減しており、財政健全化にブレーキがかかっていることである。

第2に税収は2016年度当初比で1,080億円(0.2%)の増加にとどまる。2016年度補正後との比較では税収総額で1兆8,520億円(3.3%)、法人税で1兆2,550億円(11.3%)の増加を見込んでいる。2017年度税制改正では、所得税における配偶者控除・配偶者特別控除の見直し等が盛り込まれているが、改正による増減収見込額は初年度40億円、平年度170億円にすぎず、税収への影響は小幅である。2016年度補正後比で法人税の大幅な増加を見込んでいるのは、強気の経済見通しによる。

第3に税外収入が2016年度当初の4兆6,858億円から5兆3,729億円へ6,871億円(14.7%)と最も大幅な伸びになっている。外国為替資金特別会計の運用益2.5兆円全額を一般会計に繰り入れたことによる。

表2 2017年度予算案の概要

		2016年度	2017年度	増減額	増減率
一般会計・ 歳入 (億円、%)	税込	576,040	577,120	1,080	0.2
	所得税	179,750	179,480	▲ 270	▲ 0.2
	法人税	122,330	123,910	1,580	1.3
	消費税	171,850	171,380	▲ 470	▲ 0.3
	その他収入	46,858	53,729	6,871	14.7
	公債金	344,320	343,698	▲ 622	▲ 0.2
	うち建設公債	60,500	60,970	470	0.8
	赤字公債	283,820	282,728	▲ 1,092	▲ 0.4
	歳入計	967,218	974,547	7,329	0.8
一般会計・ 歳出 (億円、%)	国債費	236,121	235,285	▲ 836	▲ 0.4
	一般歳出	578,286	583,591	5,305	0.9
	社会保障関係費	319,738	324,735	4,997	1.6
	文教及び科学振興費	53,580	53,567	▲ 13	▲ 0.0
	防衛関係費	50,541	51,251	710	1.4
	公共事業関係費	59,737	59,763	26	0.0
	経済協力費	5,161	5,110	▲ 51	▲ 1.0
	エネルギー対策費	9,308	9,635	327	3.5
	食料安定供給関係費	10,282	10,174	▲ 108	▲ 1.0
	地方交付税交付金等	152,811	155,671	2,860	1.9
	歳出計	967,218	974,547	7,329	0.8
一般会計	基礎的財政収支(億円)	▲ 108,199	▲ 108,413	▲ 214	
財政投融资 計画 (億円、%)	総額	134,811	151,282	16,471	12.2
	うちリニア中央新幹線の全線開業前倒し等	-	15,294	皆増	皆増
	国際展開戦略推進	19,880	24,440	4,560	22.9
	教育・医療・福祉	14,389	12,197	▲ 2,192	▲ 15.2
	地域活性化支援	54,435	49,207	▲ 5,228	▲ 9.6
	地方	33,935	34,730	795	2.3
	その他機関	11,730	15,414	3,684	31.4
	うち(独)日本高速道路保有・債務返済機構	9,560	13,850	4,290	44.9
国債発行額 (十億円、%)	一般会計分計	344,320	343,698	▲ 622	▲ 0.1
	復興債	21,564	15,145	▲ 6,419	▲ 29.8
	財投債	165,000	120,000	▲ 45,000	▲ 27.3
	借換債	1,091,144	1,060,790	▲ 30,354	▲ 2.8
	国債発行総額	1,622,028	1,539,633	▲ 82,395	▲ 5.1
国債残高・ 長期債務残高 (年度末)	普通国債残高(兆円)	845	865	20	2.4
	対GDP比(%)	156	156		
	国・地方の長期債務残高(兆円)	1,073	1,094	22	2.1
	対GDP比(%)	199	198		

(注) 1) 一般歳出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2016年度は実績見込み、2017年度は政府案。GDPは2016年度は実績見込み、2017年度は政府見通しによる。

(出所) 財務省、2017年度政府予算案関係資料。

5年連続の防衛費増額と財政投融资によるインフラ整備の拡大

2017年度一般会計予算の歳出総額は97兆4,547億円で、2016年度比で7,329億円(0.8%)の増加に抑えられた。想定金利を年1.1%引き下げ約5千億円浮かせたにもかかわらず、国債残高が累

増しているために国債費は23兆5,285億円計上されて、2016年度当初比836億円減額されにすぎず、歳出全体の1/4を占めて重圧となっている。

歳出総額から国債費と地方交付税交付金等を差し引いた一般歳出は58兆3,591億円で2016年度当初比5,305億円(0.9%)の増加に抑えられている。一般歳出の主要経費のうち2016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(1.6%増)、防衛関係費(1.4%増)、エネルギー対策費(3.5%増)のみである。

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、2016年度当初には5兆541億円と初めて5兆円を越えたが、2017年度には2016年度当初比で710億円増額され、5年連続の増加となった。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。財政民主主義からみると、防衛関係費は、第1に当初予算を中期防衛力整備計画以下にみせかけるための補正予算への計上(2016年度第3次補正1,706億円)、第2に後年度への多額の負担繰り延べ(2017年度には新規に2兆1,299億円)という問題を抱えている。

公共事業関係費は5兆9,763億円で2016年度当初と同規模である。財政投融资は15兆1,282億円で2016年度当初比1兆5,294億円(12.2%)の大幅増加となっている。リニア中央新幹線大阪延伸の最大8年前倒しのための貸付(総額3兆円)について残額の1兆5,294億円が措置される。(独)日本高速道路保有・債務返済機構向けも1兆3,850億円で4,290億円(44.9%)の大幅増である。アベノミクスの成長戦略の一環としてのインフラ輸出の促進も重点施策であり、「国際展開戦略推進」に2016年度当初比4,560億円(22.9%)増の2兆4,440億円が計上されている。財政投融资に依拠したインフラ投資は、「未来への投資」としてアベノミクス再起動の柱に位置づけられているが、20世紀型の投資である。21世紀型の「未来への投資」は、教育や基盤的研究開発への財政支出であり、自公政権下では財政再建最優先政策により削減されてきた。

財源制約下の「社会保障の充実」と高齢者負担の強化

歳出総額の1/3を占めて最大の費目である社会保障関係費は32兆4,735億円で、2016年度当初比で4,997億円、1.6%の増となっている。内訳をみると、主要な費目である年金給付費が1,701億円(1.5%)、医療給付費が2,271億円(2.0%)

増加している。少子化対策費の増加額は908億円と少ないが、増加率は4.5%で保健衛生対策費(6.2%)とともに高い。唯一減額されているのは雇用労災対策であり、992億円、73.0%の大幅減となっている。生活扶助等社会福祉費は2016年度当初の規模に抑えられている。介護給付費は807億円、2.8%の増とされている。

2017年度予算では消費税増税による増収分等を使って「社会保障の充実」(政策増)を図る一方で、自然増の見直しが盛り込まれた。見直しとしては医療・介護における高齢者負担の強化により1,079億円、協会けんぽへの国庫補助の臨時削減321億円により、計1,400億円が削減される。

「社会保障・税の一体改革」により、5%からの税率引き上げによる消費税増収額は社会保障4経費(年金、医療、介護、子ども・子育て支援)に充当する「目的税化」が実現した。2015～16年度には消費税増収分8.2兆円について、まず基礎年金国庫負担1/2に3.1兆円を向けた。残額を消費税率10%段階(満年度)の①「社会保障の充実」及び②「消費税率引上げに伴う社会保障4経費の増」と③「後代へのつけ回しの軽減」の比率(概ね1対2)で按分した額をそれぞれに充当した。財政再建のための国債減額に向けられる③に4割の3.3兆、②に0.37兆円が充当され、①「社会保障の充実」に充当されるのは1.35兆円、16.4%にすぎない。

2016年度予算編成時に、2017年度には消費税増収額は12兆円となり、①「社会保障の充実」には2.3兆円充当されると見込まれた。消費税率の引き上げの延期により、2016年度の「社会保障の充実」の財源(公費)は1.35兆円に社会保障改革プログラム等に基づく重点化・効率化による財政効果(0.49兆円)を合わせた1.84兆円にとどまり、2016年度(1.53兆円)比では0.31兆円増加したにすぎない。「社会保障の充実」の2016年度比増加分のうち、国民健康保険への財政支援の拡充と被用者保険の拠出金に6割強の1,860億円が充当され、「一億総活躍社会の実現に向けた施策」の中核を占める「子ども・子育て支援」には954億円が充当されるにすぎない。

地方歳出の緊縮基調と臨財債の増額

2017年度地方財政計画（通常収支分）は86兆6,100億円程度（前年度比で8,507億円増）で、緊縮基調が続いている。一般財源の中核を占める地方税は39兆663億円で、前年度比3,621億円（0.9%）増にとどまる。一般会計に計上され、交付税特別会計の歳入となる入口ベースの地方交付税は15兆4,343億円で、2016年度よりも2,765億円（1.8%）増加する。交付税特別会計剰余金の活用、特会借入金返済の据え置き（1,000億円繰り延べ）等が行われるにもかかわらず、繰越金（2016年度1兆2,644億円）が皆減となったことにより、地方財政の歳入となる出口ベースの地方交付税は16兆3,298億円で、前年度比3,705億円（2.2%）減少する。

そこで「広義の地方交付税」としての臨時財政対策債を2016年度の3兆7,880億円から4兆452億円に2,572億円増額することにより、一般財源総額は15年度比で4,011億円（0.7%）増の62兆803億円が確保された。2016年度地方財政対策では、①臨時財政対策債の大幅削減、②特会借入金の着実な償還、③歳出特別枠の減額と別枠加算の廃止により、地方財政健全化が進展しているとした。2017年度地方財政対策では、①と②が実現せず、地方財政健全化にブレーキがかかっている。

地方歳出の緊縮基調が続く中で、特筆すべき新規事業は少ない。地方財政健全化を進めるために、2016年度と同様に平時モードへの切り替えとして、歳出特別枠（地域経済基盤強化・雇用対策費）を2,500億円減額するとともに、同額を公共施設等適正管理事業費（仮称）と一億総活躍社会の実現に取り組むための歳出として増額している。2015年度に導入された「まち・ひと・しごと創生事業費」は2016年度と同額の1兆円となっている。

国債残高の増加と困難な財政健全化目標の達成

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2016年

度当初の162.2兆円から154.0兆円に8.2兆円縮小する。国債減額の中心は財投債と借換債である。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、2016年度末（実績見込み）の845兆円（GDP比156%）から2017年度末（当初見通し）の865兆円（GDP比156%）へ増加が続く。国・地方長期債務残高も2016年度末の1,073兆円（GDP比199%）から2017年度末の1,094兆円（GDP比198%）に増加する。

内閣府が2016年1月21日の経済財政諮問会議に提出した「中長期の経済財政に関する試算」では、著しく楽観的な経済見通しに立つ経済再生ケース（GDP成長率は実質2%以上、名目3%以上）について、2020年度の国・地方の基礎的財政収支は6.5兆円（対GDP比1.1%）の赤字と予測しており、2020年度に黒字化という財政健全化目標の達成は困難になっている。

急がれる「生活重視」への政策転換

政府は、2017年度予算を「経済・財政再生計画」2年目の予算として、経済再生と財政健全化の両立を実現する予算としているが、いずれも達成しそうでない。経済再生と財政健全化を実現するには、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」の政策への転換が喫緊の課題である。そ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、企業貯蓄（内部留保）から社会的投資・社会的消費と個人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、法人課税における大企業優遇の廃止と内部留保積立金課税の採用を主軸として、中堅所得層の増税を含む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] 所得税抜本改革先送りの 2017年度小粒税制改正

片桐 正俊

中央大学名誉教授

2017年度税制改正の特徴

2017年度税制改正は、安倍政権の働き方改革を弥縫する配偶者控除・配偶者特別控除の見直しと、アベノミクス再加速のための研究開発税制及び所得拡大促進税制の見直しや中小企業向け設備投資促進税制の拡充等しか目立つものがない、所得税抜本改革先送りの小粒の税制改正となった。

では何故このような税制改正になったのか。政府は、すでに景気停滞への配慮と政治的思惑から、消費税率10%への引上げを2017年4月から19年10月に再延期した。この消費増税延期に伴い、酒を除く飲食料品の消費税率を低く抑える軽減税率や住宅購入の優遇制度など関連税制も軒並み先送りした。このため、2017年度は消費税制度に何も手を付けない。法人税に関しては、アベノミクス推進と企業の国際競争力強化の観点から、法人税率の引下げ等の大きな税制改正を既に行っている。

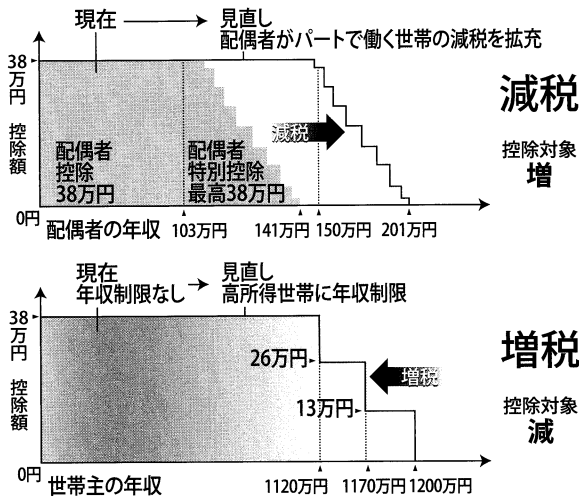
ただ、もう1つの基幹税である所得税に関しては、これまで部分的な見直ししか行われていない。そこで、2016年9月9日安倍首相は政府税制調査会総会で「所得税は構造的な変化が求められている。多様な働き方に中立的な仕組みを作る必要がある」と表明した。宮沢自民党税調会長も17年度税制改正について、配偶者控除を含めて「所得税の大改革に取り組む」と表明した。茂木自民党政調会長は、「働き方に中立的な制度にしていくべき」、「夫婦

控除の新設を検討する」と表明した。しかし、安倍官邸と公明党は、配偶者控除を廃止して夫婦控除に置き換えれば、専業主婦の反発は必至で2017年夏の都議選への影響は避けたいとの判断に立ったため、結局配偶者控除は廃止されるどころか、妻の年収要件を「103万円以下」から「150万円以下」に広げる弥縫的な見直しになってしまった。

非正規労働が拡大し、賃金が伸び悩み、経済的格差が拡大している中で、所得税の再分配機能を大きく改善するための抜本改革が喫緊の課題となっていることからすれば、税制改正大綱に「数年かけ、基礎控除をはじめとする人的控除等の見直し等の諸課題に取り組む」とは書き込んであるものの、その真剣度が問われている。選挙睨みの政治的判断により、税制改正の目玉とされた配偶者控除の見直しが、上述のような形で終息してしまった。加えて、息切れ状態になっているアベノミクスを再加速させる狙いから、2017年度税制改正では、研究開発税制及び所得拡大税制の見直しや中小企業向け設備投資促進税制の拡充等を行うとしている。

2017年度税制改正の内容としては、(1)個人所得課税では、配偶者控除及び配偶者特別控除の見直し、積立NISAの創設、(2)資産課税では、居住用超高層建築物に係る課税の見直し等、(3)法人課税では、研究開発税制の見直し、所得拡大促進税制の見直し等、(4)消費課税では、酒税改革、車体課税の見直し等、(5)国際課税では、外国子

図1 配偶者控除の見直し パート世帯は減税、高所得者世帯は増税



	世帯主の年収	税額	増減税幅	夫婦と子ども2人 (大学生と高校生) 税額は所得税 と住民税の合計。財務省の試算
減税	Aさん家族 500万円	15.9万円	-5.2万円	
	Bさん家族 1000万円	97.9万円	-10.9万円	
増税	Aさん家族 1500万円	261.2万円	15.8万円	

世帯主と配偶者の年収によって控除額はこう変わる

世帯主の 年収(万円)	配偶者 控除		配偶者 特別控除								
	~103	~150	~155	~160	~167	~175	~183	~190	~197	~201	201~
~1120	38万円	38	36	31	26	21	16	11	6	3	-
~1170	26	26	24	21	18	14	11	8	4	2	-
~1220	13	13	13	11	9	7	6	4	2	1	-
1220~	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

(出所)『朝日新聞』(朝刊) 2016年12月9日付。

会社合算税制の見直しが含まれている。以下順に検討する。

働き方改革、所得再分配機能強化の本筋ではない配偶者控除の見直し、及び積立NISAの創設

働き方改革の一環として2017年度税制改革の目玉となるはずであった配偶者控除の見直しは、配偶者控除を廃止し夫婦控除に置き換える改革となるように一時は思われたが、政治的思惑からその案は頓挫し、配偶者控除の対象となる配偶者の年収上限を103万円から150万円に18年1月から引き上げる改正案となって終息した。こうした配偶者控除の見直しに伴って、配偶者特別控除も見直されることになった。配偶者の年収上限が150万円を超えてもいきなり控除額が消失するのではなく、配偶者の年収が約201万円まで消失するまでは逡減していく特別控除制度になった。

なお、上述のように配偶者控除及び配偶者特別控除を見直すと、大幅な減収になるので税収中立の改革にするために、配偶者控除を受ける世帯主に年収制限を課すことになった。世帯主の年収が1120万円を超えると、控除額が逡減して行き、1220万で消失する制度となった。財務省の試算では、約300万のパート世帯が減税となり、世帯主の年収が1220万円を超える世帯など100万世帯が

増税となる。

以上を図で示すと、図1のようになる。ただ、今回の配偶者控除と配偶者特別控除の見直し方については、早くも次のような疑問が出されている。

第1に、そもそも配偶者控除の見直しは、女性の働き方改革の一環として提起されてきたのに、パート主婦(配偶者)の年収上限を103万円から150万円に引き上げても、パート主婦が基礎控除と配偶者控除の二重控除を受けるために、多少のパート就労増加になるとしてもとても働き方改革にはなりえず、150万円という新たな壁を作ったに過ぎず、問題は全く解決していない。第2に、パート主婦の就労拡大を妨げているのは、配偶者の妻の年収制限だけではない。パート主婦の年収が130万円以上になると社会保険料等を納めねばならなくなる「130万円の壁」がある。加えて2016年10月からは501人以上の企業で働く等の条件を満たすパート主婦には106万円から社会保険料の負担が生じており、新たに「106万の壁」ができた。したがって、社会保険料負担と税との調整のないままに、配偶者控除対象のパート主婦の年収上限を引き上げても、その就労拡大の効果はあまり期待できない。第3に、企業は配偶者の年収上限を103万円あるいは130万円として配偶者手当を支給しており、これもパート主婦の就労拡大を妨げる要因になっているので、企業とも連携した税制改正になら

ないと、女性の就労拡大を税制改正だけで後押ししようとしても目的の達成は難しい。第4に、経済的格差が広がる中で、所得税の再分配機能の強化が喫緊の課題となっている点に照らせば、配偶者控除を廃止して夫婦控除（所得控除よりも税額控除）に向けた改革に踏み出すべきチャンスであったのに、2017年度配偶者控除の見直しは、むしろそれに逆行するものとなってしまった。

もう1つ所得税改正で注目すべきは、積立NISA（少額貯蓄非課税制度）の創設である。これは、積立・分散投資に適した一定の投資信託に対して、年間40万円まで配当などに対する税が20年間かからない制度である。2014年に始まった現行NISAは投資上限が年間120万円で、非課税期間は5年である。NISA用口座開設は1000万口座を超えているが、約500万口座しか利用されておらず、60歳以上の人の利用が多い。積立NISAは、将来の資産形成に向けて若年層の投資を促すことを狙いとしている。ただし現行NISAを利用している場合は、併用できない。なお、これらの他に2016年度から始まったジュニアNISAもある。NISAが乱立気味で新たな積立型NISAの利用が広がるかどうかは分からない。現行NISAは非課税期間が5年と短いので、積立型一本のNISAに整理することが望ましい。

新築タワーマンション高層階増税

概ね20階建てに相当する高さ60mを超え、2017年1月2日以降に完成した新築マンションに対して、高層階の所有者が支払う固定資産税と都市計画税を2018年度から見直す。具体的には、中間階を起点に1階上がるごとに0.26%の増税となり、逆に1階下がるごとに0.26%の減税となる。現在の面積が同じでも値段の高い高層階の部屋と安い低層階の部屋とが同じ固定資産税と都市計画税を支払うのは不公平との批判を考慮したものである。また、相続税の算定にも固定資産税の評価額を用いるので、値段の高い高層階の部屋を子供が相続すると、相続税の割合も相対的に低くなる。その後に部屋を売れば、現金のまま相続するより

税負担が軽くなる。このため、今回の見直しは富裕層の節税への対策にもなる。

研究開発税制、所得拡大促進税制の見直しで中小企業への投資減税拡大

アベノミクスを再加速するために、大企業に比べて景況感の改善が鈍い中小企業に投資減税を拡大することで、設備投資や賃上げを促そうとしている。

(1) 研究開発税制の見直し

研究開発費の増額が大きいほど、減税率も大きくする。中小企業の場合は費用の12%分が減税されていたが、見直し後は12～17%分の減税になる。大企業は8～10%分だった減税率が6～14%分になる。減税対象もこれまでは製造業が中心だったが、人口知能(AI)やビッグデータ等を活用したサービスの開発を加える。中小企業向けの設備投資減税では、高効率の空調や業務用大型冷蔵庫など対象設備を広げ、サービス業の利用が増えるようにする。

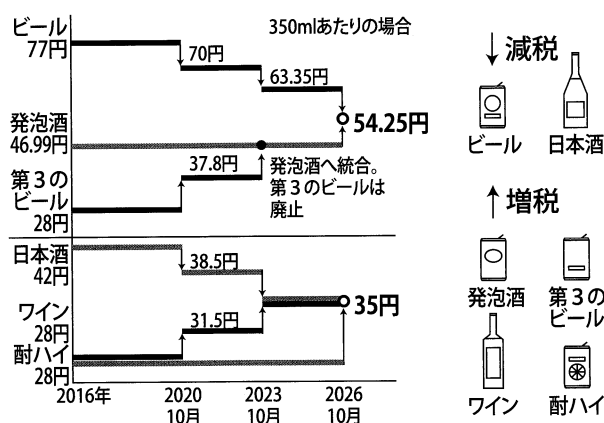
(2) 所得拡大促進税制の見直し

賃上げすると法人税負担を軽くする「所得拡大促進税制」は、中小企業に手厚くする。これまでは、企業規模にかかわらず賃上げ総額の10%分を減税していたが、2017年度は前年度比賃上げ率2%以上の中小企業は22%分を減税する。ただ、中小企業がこうした優遇税制で2%以上の賃上げに踏み切るかどうかは分からない。なお、大企業で賃上げ率が2%未満の場合には減税対象から外す。

ビール系酒税の段階的一本化

ビール系酒税の税額が図2のように段階的に一本化される。現在のビール系飲料の350ミリリットル当たりの税額は、ビールが77円、発泡酒が46.99円、第三のビールが28円となっている。これを、2020年10月から3段階でそれぞれ税額差を縮め、2026年10月に54.25円にそろえる。ビール系飲料以外の種類も税額を統一する。現在日本酒

図2 酒税の見直し ビール・日本酒は減税、ワイン・酎ハイは増税



(出所)『朝日新聞』(朝刊) 2016年12月9日付

の税額は42円でワインは28円であるが、2023年までに2段階で35円に統一する。現在税額が28円のチューハイやハイボールも2026年10月に35円に引き上げる。結果、ビールと日本酒は減税、発泡酒と第三のビール、ワインは増税となる。

ビール大手会社はこのビール減税を見据えて、ビールブランドの強化に乗り出している。

また、ビール大手会社はこれまで値下げやシェア争いを繰り返して、海外メーカーに対抗できるような商品開発に遅れを取っていたが、ビール系飲料の合計販売量は12年連続マイナスであり、今回のビール系酒税の一本化を機に、海外市場の開拓に目を向けるのではないかと見られる。

エコカー減税の段階的縮小

エコカー減税は、燃費性能に応じて都道府県税の自動車取得税や国税の自動車重量税を20～100%割り引く制度である。現在新車販売台数の9割が対象となっている「エコカー減税」の基準を厳しくし、対象を2017年度は8割、18年度は7割に減らす。最初は一部だった対象車が現在では新車のほとんどになってしまい、特別に減税する意味が薄れてしまったものの、地球温暖化対策は一層推進する必要があるため、エコカー減税の基準を厳しくし、もっと環境性能の良い車の開発をメーカーに促す改正となった。

減税の対象は、自動車取得税では2017年度に「15年度燃費基準」を10%上回る車に、18年度

には「20年度基準」以上の車に段階的に絞り込む。減税対象の中でも免税の車は、18年度には20年度基準を40%以上上回る車に限定する。クリーンディーゼルは免税を維持する。自動車重量税も同様の基準で厳しくして、減税対象車を絞り込む。

海外子会社の課税強化

企業が法人実効税率の低い国・地域に事業実態のないペーパーカンパニーを設置し、課税逃れを図るのを防ぐための対策を強化する。現在日本の企業が海外に置く子会社に適用される法人税の実効税率が20%未満の場合に限り、子会社の得た所得を日本の親会社に合算して課税している。これを見直し、子会社の事業実態がペーパーカンパニーと認められる場合には、20%以上でも所得を合算することで課税を強化する。法人実効税率が日本(29.97%)より高い国や地域は対象外とするが、新たに中国、韓国、オランダなどに置いた子会社が対象となる。また、海外子会社が得ている配当や利子、有価証券の譲渡益などの所得に事業実態の裏付けがない場合は、日本からの課税対象に含める。

所得再分配機能強化の抜本改革を!

政府税制調査会でも経済格差問題に対応するために所得再分配機能の強化が重要課題とされているが、政治の場における税制改正においては、2015年度、16年度とそのため所得税の抜本改革が見送られている。2017年度は働き方改革と関連させて配偶者控除の見直しを突破口に所得税の抜本改革が進められるのではないかと期待もあったが、掛け声だけに終わった。配偶者控除の見直し問題は全く解決されていない。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」を見直すことも課題となっている。さらに、所得税の再分配機能を回復するには、現在の人的控除等で採用されている所得控除方式から税額控除方式への移行等の抜本的見直しが必要となる。政治家は政治的思惑で所得税の抜本改革を先送りせずに、所得再分配機能の強化に正面から取り組まねばならない。(かたぎり まさとし)

〔各論Ⅱ〕 新規国債発行と 基礎的財政収支の現状と評価

江川 雅司

明治学院大学経済学部教授

経済再生・財政再建と 新規国債発行の現状

政府は、2016年6月1日、「消費税率10%への引き上げ時期を2年半先送りして2019年10月とし2020年度の基礎的財政収支黒字化目標を堅持する」と表明する一方、翌6月2日に『経済財政運営と改革の基本方針2016—600兆円は経済への道筋—』（通称、『骨太方針2016』）を閣議決定している。『骨太方針2016』は経済再生・財政再建、つまりGDP600兆円経済と財政健全化の二兎を追う方針を目指している。具体的には、「ニッポン一億総活躍プラン」・「日本再興戦略2016」・「規制改革実施計画」・「まち・ひと・しごと創生基本方針2016」の4つの政策文書を取りこみ、「新・3本の矢（名目GDP600兆円・希望出生率1.8・介護離職ゼロ）」と一体的に推進することにより「成長と分配の好循環の実現」をスローガンに掲げている。このスローガンのもと、経済・財政一体改革を念頭に、(1)歳出改革と(2)出来る限りの基礎的財政収支改善の実現が提示されている。しかし、2016年8月2日には、『平成29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』が閣議決定され、予算編成作業では「従来の歳出改革の取り組みを強化し、予算の中身を大胆に重点化する」との方針が提示されたが、高齢化に伴う年金や医療などの社会保障費の増大等で概算要求額は101兆4707億

円（前年度比▲9392億円）に達し、3年連続で100兆円の台を越えていた。ただ、昨年度の概算要求額よりも減額した理由は、低金利で借金返済に充てる国債費の要求額が減少した点にある。

したがって、「平成29年度予算編成の基本方針」（2016年11月29日閣議決定）は、「経済再生なくして財政健全化なし」を基本とし、『骨太方針2016』の実現、更には日本経済全体の持続的拡大均衡を目指している。このなかで、「成長と分配の好循環」と称し、2017年度予算案は、財政健全化への着実な取り組みを推進する一方、一億総活躍社会の実現のための子育て介護や成長戦略の鍵となる研究開発などに必要な予算措置を講じたメリハリのきいた予算編成を目指している。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、2017年度予算案は、2016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。しかし、2017年度予算案では、新規国債発行額は抑制されているが、基礎的財政収支赤字は微増している。

2017年度予算案の新規国債発行額は約34.4兆円（対前年度比▲0.2%）と、2016年度同様40兆円以下に抑制され、財政健全化が配慮されている。この結果、公債依存度は35.3%（対前年度比▲0.3%）の数値を示している。しかし、先進諸国の

公債依存度(2016年度予算ベース)は米国12.1%、英国0.3%、仏国23.8%、独国0.0%であるように、日本は先進諸国のなかで最も高い水準にある。新規国債発行額は予算の35%を占め、国の累積債務残高も逓増傾向にある点が問題である。ただ、2017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、国債発行総額は借換債(106.1兆円;▲2.8%)、財投債(12.0兆円;▲37.5%)、復興債(1.5兆円;▲46.7%)及び建設・特例国債(34.4兆円;0.0%)を加算した約154.0兆円であり、対前年度比8.2兆円減(同▲5.3%)と縮小する見通しである。

ここで、2017年度予算案の特徴を国債に焦点を当てて議論すれば、2016年度同様、(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)財政に対する信認を確保し、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、2017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、震災復旧・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、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、新規国債発行や国債の積算金利引き下げ(2016年度の1.6%から1.1%程度を見込む)に大きく依存し、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」を抱かせていることが、今後の財政運営に大きな問題を内包していると評価せざるを得ない。

さて、2017年度予算案の「歳入面」では、税収規模が対前年度比0.2%増の57兆7120億円と、名目成長率2.5%(実質成長率1.5%)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34兆3698億円の内訳は、建設公債6兆970億円(対前年度比470億円増;0.8%)、特例公債28兆2728億円(対前年度比1092億円減;▲0.4%)である。一方、「歳出面」では、国債費23兆5285億円(対前年度比836億円減;▲0.4%)と、国の借金返済の重圧が緩和している。更に、政策的経費を含む基礎的財政収支対象経費は73兆9262億円(対前年度比8165億円増;1.1%増)と上昇している。この点は、2017年度予算案では、「社会保障」、「社会資本整備等」、「地方行財政改革」及び「文教・科学技術」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ことによる。

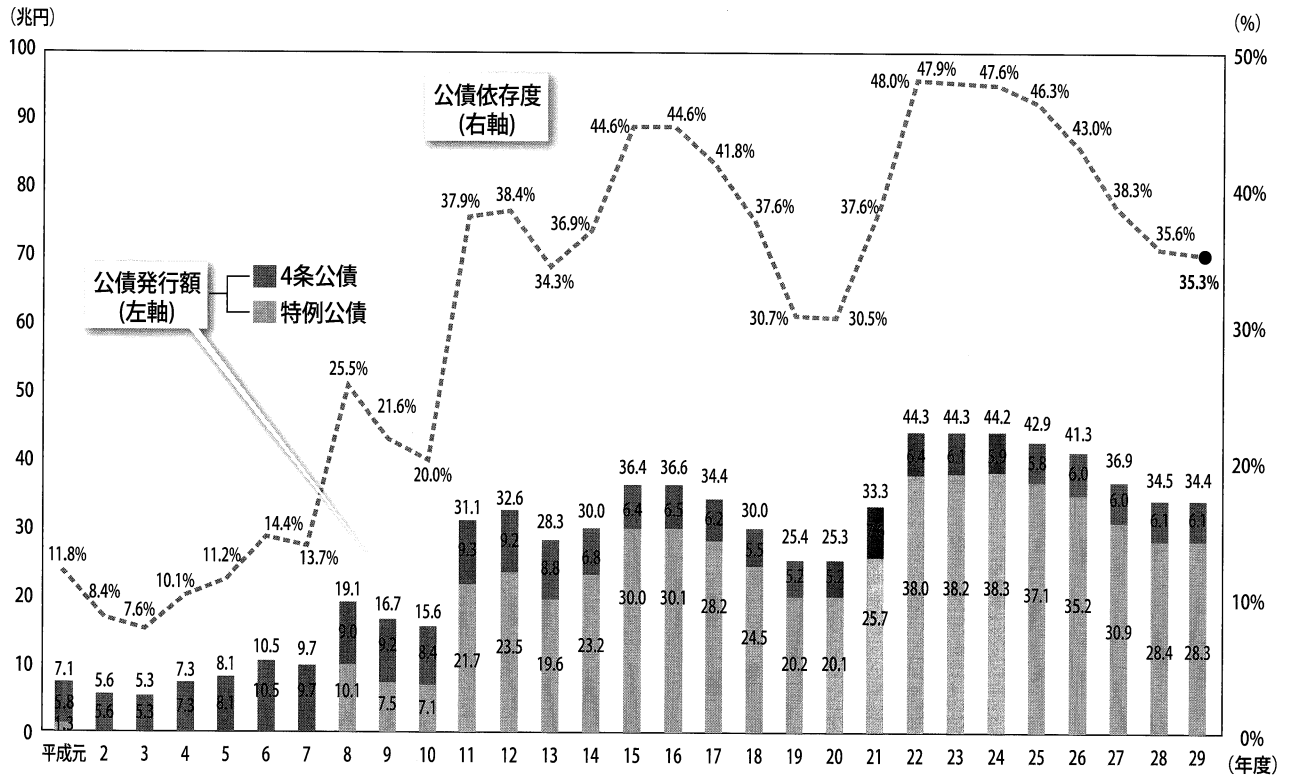
2017年度予算案は、2016年度予算案同様、安倍首相が掲げる「1億総活躍社会」関連政策が震災復興と経済再生にいかにかにスイッチさせるかに財政運営の鍵がある。日銀がとる即効性ある金融緩和政策とタイムラグを伴う政府の成長戦略政策は、財源の裏づけが充分でなければ、裏を返せば予算規模拡大を裁量的に実施していることになる。

かくして、2017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」型予算案は、端的に言えば、「歳入側」と「歳出側」のバランス、即ち基礎的財政収支赤字の維持などの点に特徴がある。

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。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、税の自然増収を期待した国債発行縮減が望まれる。

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出総額で除して算出。
 (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29年度予算のポイント」。

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）年度以降は金融危機・震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は、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、2017年度予算案の新規国債発行額は依然と

高く、税の自然増収が見込まれるものの基礎的財政収支赤字（10兆8413億円；前年度当初比214億円増）も微増している点が問題である。

この結果、政府は、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が、次の目標である2020年度の基礎的財政収支の黒字化目標は、消費税率の引き上げ延期や社会保障の充実のなか、2020年度では6.5兆円の赤字が見込まれ達成できないと推計されている（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）。この基礎的財政収支赤字額は、消費税率に換算すると2.6%（1%を2.5兆円で換算）額に相当し、更なる消費税率などの引き上げが急務となり、現行の経済・財政再生計画による税収増だけでは達成は困難であり、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、政府支出が税収増以上に増大するため国債発行の抑制政策が問題となる。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、基礎的財政収支の赤字がこのまま続くなれば、現在、低率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

2017年度末の国の長期債務残高は約899兆円(対GDP比156%)と、前年度末よりも約23兆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1.2億人として計測すると国民一人当たり約749万円の借金を抱えている計算となる。また、国と地方政府の累積債務残高は約1094兆円であり、対GDP比は198%である。2016年度度比して、国の累積債務残高は約2.6%増、国及び地方政府の累積債務残高は約2.0%増であり、その値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比の国と地方政府の財政赤字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、国と地方の財政赤字の対GDP比は5.2%であるのに対し、累積債務残高の対GDP比は253.0%である(暦年ベース)。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通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。

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、2017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。また、歳出の上限を設けた歳出削減のトップダウン型ではなく、公共サービスの効率化・重点化を強調して歳出削減を促すボトムアップ型手法の採用には評価が窺える。

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、景気の改善や海外の動向によっては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、経済再生と財政規律を遵守した経済・財政健全化政策の再構築によって、税の自然増収や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〕補正で増額不可避の公共事業予算

浅羽 隆史

成蹊大学法学部教授

防災・減災対策と 民間投資誘発投資が重点

財政の本源的役割として、政府が統治に必要な財やサービスを提供する資源配分機能がある。その他にも、現代財政の役割として重要度を増している所得再分配機能、そして経済安定化機能がある。公共事業は、社会資本を整備し我々の生活を維持・向上する資源配分機能と、経済安定化機能をもつ。このうち資源配分機能には、新たな社会資本の整備を通じて、広い意味で我々の生活を向上させる新規投資、現存する各種インフラを維持するための更新投資、そして災害などにより破壊された施設等を元に戻す災害復旧がある。

資源配分機能の面では、どのような社会資本の整備を重点的に進めようとしているかが重要である。2017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・減災対策と民間投資を誘発し日本経済の成長力を高めるインフラ整備である。これらの項目は、2016年度当初予算でも重点化されていたものである。防災・減災対策では、2016年8月に北海道で台風により大きな被害を受けたことなどに鑑み、水害や土砂災害の防止に関する費用が大幅に増額されている。例えば、再度災害防止対策には、前年度当初予算対比63%増の予算が組まれている。また、南海トラフ巨大地震・首都直下地震対策等の推進に、前年度当初予算

比6%増が措置されるなど、防災意識社会における対策にも重点がおかれている。

民間投資誘発事業には、いわゆる大規模公共事業が目玉として並んでいる。東京外かく環状道路や東海環状自動車道の整備をはじめとした効率的な物流ネットワークの強化が前年度比6.5%増と、2016年度当初予算における高い伸び(6.0%増)をさらに上回った。この他、クルーズ船の受け入れのために岸壁の整備などを行う経費が66%増、大型船舶に対応したコンテナターミナルの整備など国際コンテナ戦略港湾の機能強化(2.5%増)、首都圏空港の機能強化(1.2%増)などの伸びが目立つ。また、金額こそ2015・16年度当初予算と同じだが、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。鉄道に関連事項としては、1.5兆円という巨額の財政投融資を用いて、リニア中央新幹線を最大8年間前倒して全線開業を図る措置が2016年度第三次補正に引き続いて行われる。ただし、こうした大規模公共事業が、狙い通り今後の日本経済の成長に十分寄与するとは限らない。人口減少社会にあつて、整備新幹線やクルーズ船受入環境向上などが、日本経済浮揚の起爆剤になるとまでは考えにくい。

生活関連インフラ整備は 引き続き縮小傾向

2000年代頃までは新規投資が公共事業のなか

で圧倒的に多くを占めていたものの、2014年度から2016年度の当初予算まで社会資本の維持更新も重点項目に掲げられていた。2017年度当初予算案では、前記2項目が重点と明示されているものの、既存インフラの老朽化対策も、インフラ長寿命化計画(行動計画)のもと、道路や河川管理などが前年度当初予算より大幅に増額されている。

道路の老朽化対策など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、2016年度当初予算の伸びと同じ8.0%増と4年連続で高い伸びとなっている。河川管理施設等の戦略的維持管理・更新の経費は、当初予算ベースで2014年度の2.5%増、2015年度3.1%増、2016年度3.7%増を上回り、4.9%増を予定している。この背景として、高度経済成長期に積極的に整備された社会資本の老朽化があり、今後さらに維持管理費が嵩むと想定される。

一方、減少が目立つ分野には、2016年度に19.6%減だった水道が、2017年度当初予算案でも9.2%減となっている(表)。また、住宅対策も2016年度に続いて減額(0.5%減)されており、生活関連インフラは、減額傾向が維持されている。ただし、住宅対策について、2016年度当初予算において大幅に削減された公営住宅整備費等補助(10.0%減)と公的賃貸住宅家賃対策(6.8%減)のうち、公営住宅整備費等補助は2017年度当初予算案でも減額(5.6%減)されたものの、公的賃貸住宅家賃対策は増額(7.7%増)に転じた。

この他、減額が目立つ分野としては、空港(4.9%減)、廃棄物処理(4.7%減)、農山漁村地域整備交付金(4.7%減)があげられる。このうち空港は、自動車安全特別会計空港整備勘定に繰り入れられるものだが、同勘定において空港使用料収入の増加(7.6%増)を見込んでおり、同勘定の歳出は増加(1.2%増)を予定している。

自由度の高い交付金は減額

実際に公共事業を実施する主体として見ると、国よりも地方の規模が大きい。しかし、地方が実施す

る公共事業には、国庫支出金をはじめとした国からの移転財源が多く含まれている。

地方自治体が主体となって実施する公共事業には、その便益が当該自治体住民にとどまらず、周辺自治体の住民など幅広く及ぶものが多い。こうしたスピル・オーバー効果の多い事業について、当該自治体だけに財源を負担させると、必要なインフラの整備(維持更新を含む)に対して実際の整備水準が過少になる恐れが強い。そのため、公共事業の実施を目的とした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、義務教育や生活保護など、標準的な行政サービスを国全体であまねく実施する必要がある事業に対しては、使途を限定した補助金が望ましい。一方、必ずしも全国で普遍的に実施する必要のない事業には、各自治体のニーズを反映させやすくするために使途の限定を弱めた一般補助金が望ましい。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、地方自治体の使い勝手の良さに加え、国全体としても効率的な配分につながりやすい。

かつて国から地方自治体へ交付される公共事業関連の補助金等は、個別事業ごとに使途が細かく限定されていた。その一部を、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によって、地方自治体にとって自由度を高めた交付金化した。交付金は、その後の拡大や縮小を経て、2017年度当初予算案では、社会資本整備総合交付金、農山漁村地域整備交付金、そして、2012年度補正予算で新設された防災・安全交付金の3本立てとなっている。

2017年度当初予算案では、防災・安全交付金の対前年度当初予算比こそ0.5%増だが、社会資本整備総合交付金が0.5%減、農山漁村地域整備交付金は4.7%減となり、全体で0.5%減となっている。また、2016年度より実施している費用便益比の算出の要件化、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、2017年度はさらに本格化させる。しかし

表 公共事業関係費の内訳

(単位:億円、%)

	2015年度 当初予算	2016年度 当初予算	2017年度 当初予算案	対前年度伸び率	
				2016年度	2017年度
治水	7,555	7,566	7,569	0.1	0.0
治山	616	597	597	-3.0	0.0
海岸	277	277	277	0.0	0.0
道路	16,602	16,637	16,662	0.2	0.2
港湾	2,314	2,317	2,321	0.1	0.1
空港	877	851	809	-3.0	-4.9
都市幹線鉄道	225	237	238	5.5	0.1
新幹線	755	755	755	0.0	0.0
住宅対策	1,541	1,518	1,510	-1.5	-0.5
水道	255	205	186	-19.6	-9.2
廃棄物処理	525	429	408	-18.4	-4.7
国営公園等	282	284	280	0.5	-1.1
農業農村	2,753	2,962	3,084	7.6	4.1
森林整備	1,203	1,203	1,203	0.0	0.0
水産基盤	721	700	700	-3.0	0.0
社会資本総合交付金	9,018	8,983	8,940	-0.4	-0.5
防災・安全交付金	10,947	11,002	11,057	0.5	0.5
農山漁村地域整備交付金	1,067	1,067	1,017	0.0	-4.7
地域再生推進費	431			皆減	—
地方創生整備	0	416	401	皆増	-3.6
その他	1,018	1,002	1,020	-1.6	1.8
災害復旧等	731	731	731	0.0	0.0
公共事業関係費計	59,711	59,737	59,763	0.0	0.0

(資料) 参議院予算委員会調査室編(2016)『財政関係資料集』、財務省(2016)「平成29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(2016)「平成29年度予算決定概要」、より作成。

こうした方策は、交付金化の趣旨とは異なる面もあり、問題含みである。

補正で増額が不可避か

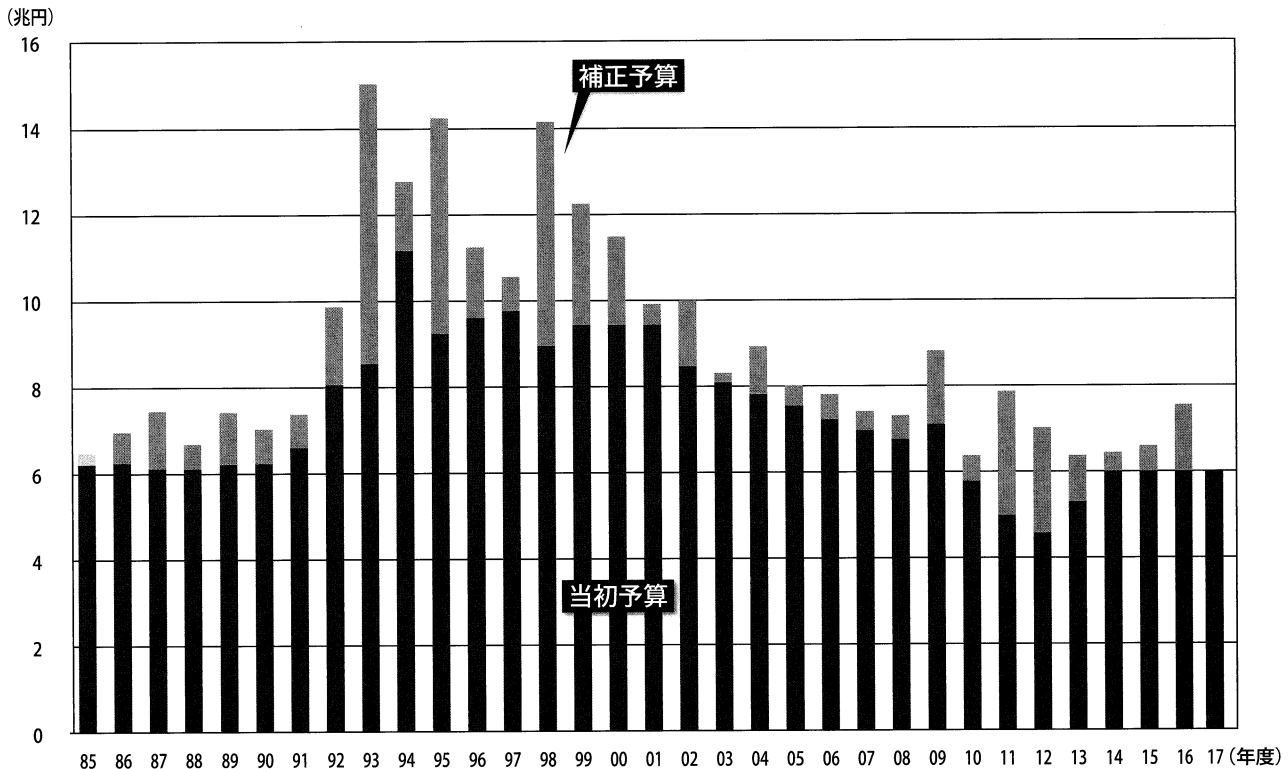
経済安定化機能を果たす費目として公共事業予算を見る場合、全体の規模も重要である。ただし、視点は複数あることに、注意が必要である。

まず、これまで見てきた公共事業関係費である(図)。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。当初予算の比較で言えば、2017年度は3年連続で26億円、0.0%の微増になっている。しかし、2015年度は補正予算において0.6兆円の増額、2016年度は第三次

補正後で1.6兆円の増額を行っており、2017年度の公共事業関係費が当初予算と同規模で年度を終えると、景気への悪影響は避けられないだろう。2016年度における公共事業関係費の追加の多くは2016年10月11日成立の第二次補正であり、2017年度当初予算案とのいわゆる15ヶ月予算になっている訳ではない。また、2017年度当初予算案と同日に閣議決定された第三次補正でも公共事業が追加されているものの、規模は小さく2017年度へ多額の繰り越しが期待できる訳ではない。そのため、余程景気が上向かない限り、2017年度においても補正予算の編成による公共事業関係費の追加を迫られる恐れが強い。

国の実施する公共事業の多くは公共事業関係

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 (2016)「平成29年度国土交通省・公共事業関係予算のポイント」、より作成。

費として計上されるものの、一般会計のなかにはその他に社会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。2017年度当初予算案におけるその他施設費について、厳密な金額は本稿執筆時点で分からないが、公共事業等の財源となる建設国債発行額で公共事業全体の姿をある程度伺うことができる（航空機燃料税財源見合の空港整備事業費など建設国債発行対象外の公共事業も存在する）。2017年度当初予算案の建設国債発行額は6.1兆円であり、2016年度当初予算比で0.8%増である。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、概ね微増と見て良いだろう。

ただしそれは、2016年度の当初予算と比較したものである。2016年度の第三次補正後の建設国債発行額は8.9兆円を見込んでおり、この点を勘案すれば、やはり当初予算のままでは2017年度の実質的な公共事業の規模は2016年度のものと比較し、かなり小さいと言えるだろう。

この他、特別会計にも公共事業が存在する。なかでも規模が大きく重要なのは、東日本大震災復興特別会計における公共事業である。2017年度当初予算案の東日本大震災復興特別会計の公共事業は、6,774億円である。前年度の9,028億円と比較し、25.0%に相当する2,254億円が削減されている。このうち復興事業は2016年度当初予算と対比し0.1%の微増となっている一方、復旧事業が大幅（52.6%）に減少しているのが特徴である。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おり、首都圏空港の機能強化等により、2016年度当初予算と比較して6.5%伸びている。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、庁舎や宿舍の建設を行っているが、2017年度当初予算案の前年度当初予算と比べ53.7%減となっている。

(あさば たかし)

[各論IV] 医療・介護制度改革による 社会保障関係費の伸びの抑制と 一億総活躍プランへの対応

吉岡 成子

参議院常任委員会専門員

自然増は+5,000億円に圧縮

2017年度の社会保障関係予算については、6,400億円と見込まれた自然増を5,000億円程度(経済・財政再生計画「骨太2015」(2015.6.30)が示した伸びの目安)まで圧縮することが求められる一方、消費税率10%への引上げの再延期に伴い、2017年度に予定されていた消費税増収分による社会保障の充実への影響が懸念されていた。さらに、ニッポン一億総活躍プラン(2016.6.2)や未来への投資を実現する経済対策(2016.8.2)において保育士・介護人材等の処遇改善等が打ち出されたことから、その財源確保も課題となった。

最終的な2017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4,997億円増(+1.6%)の32兆4,735億円となり、経済・財政再生計画、改革工程表(2016.12.24)等に沿った医療・介護制度改革による縮減額国費1,079億円と協会けんぽ(全国健康保険協会)の超過準備金分の国庫補助特例減額321億円により1,400億円が圧縮され、+5,000億円の目安の範囲内に収まった。また、時限的な雇用保険の国庫負担引下げにより保育・介護人材等の処遇改善のための財源を捻出するとともに、簡素な給付措置等で浮いた財源も活用し、社会保障の充実を拡充し(対前年度+2,556億円)、国保(国民健康保険)への財政支援の拡充や年金受給資格期間短縮等を行うことになった(図表1)。

「改革工程表」等に沿った 医療・介護制度改革

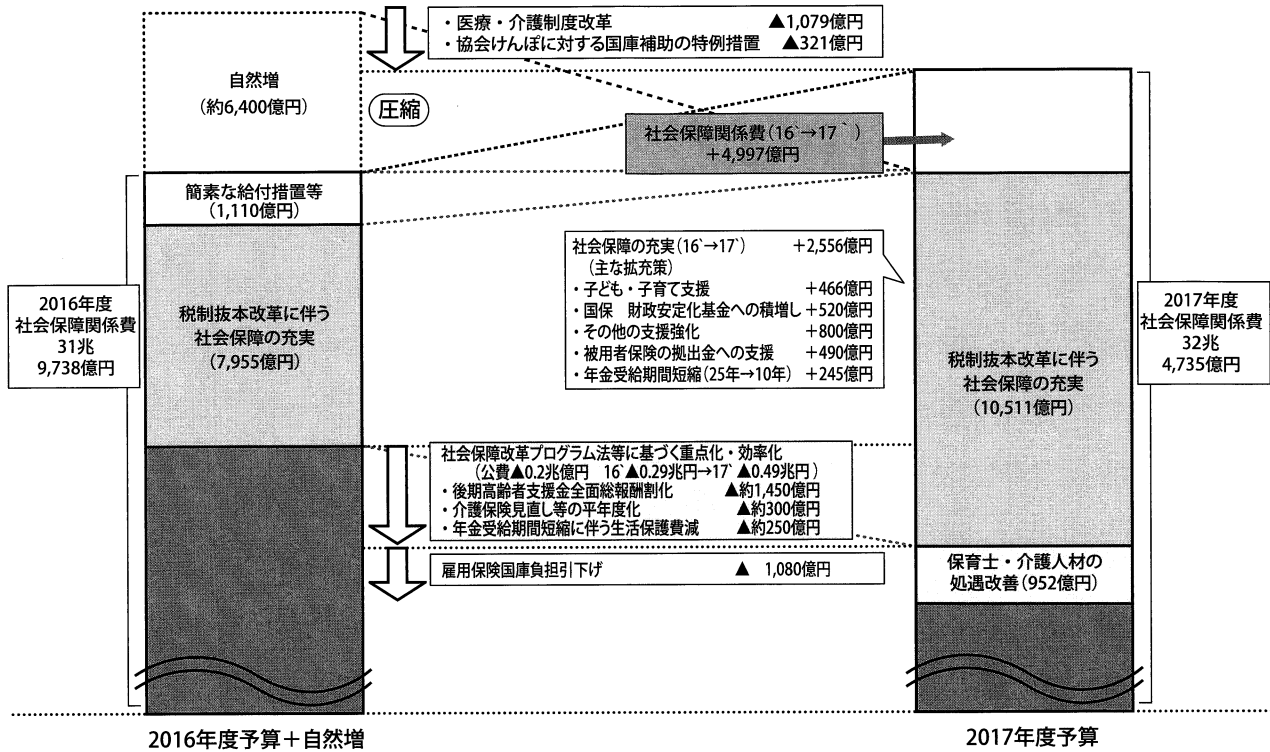
社会保障関係費の自然増圧縮のため、医療・介護分野においては、改革工程表で示された検討事項を中心に、▲1,079億円の財源を捻出した。その内訳は、①高額療養費の見直し ▲224億円、②後期高齢者の保険料軽減特例の見直し ▲187億円、③入院時の光熱水費の見直し ▲17億円程度、④高額薬剤(オプジーボ)の薬価引下げ ▲196億円、⑤高額介護サービス費の見直し ▲13億円、⑥介護納付金の総報酬割の導入 ▲443億円である。

(医療保険制度改革)

①高額療養費の見直し

所得のある70歳以上の限度額を、世代間の公平、負担能力に合った負担の観点から、段階的に引き上げる。まず、現役並み所得者(年収約370万円以上)について、2017年8月から外来上限特例の上限額を44,400円から57,600円に引き上げ、2018年8月から外来上限特例を撤廃した上で、所得区分を細分化して70歳未満と同額まで引き上げる(年収約1,160円～252,600円強<年4回目以上の多数回該当(以下同じ)は140,100円>)、年収約770万円～167,400円強<93,000円>、年収370万円～80,100円強<44,400円>)。また、年収370万円未満で住民税課税の一般所得者について、2017年8

図表1 2017年度社会保障関係費の伸びと財源構成



(出所) 財務省「平成29年度社会保障関係予算のポイント」、厚生労働省資料、厚生労働省へのヒアリングを元に筆者作成。

月から負担上限額を44,400円から57,600円に引き上げ、多数回該当(44,400円)を設けるとともに、外来上限特例の上限額を12,000円から14,000円に引き上げ(年間上限144,000円)、2018年8月から更に18,000円に引き上げる。

②後期高齢者の保険料軽減特例の見直し

段階的に本則に戻すこととし、まず、低所得者に対する所得割の軽減特例について、2017年4月から現行の5割軽減から2割軽減とし、2018年4月に廃止する。また、元被扶養者に対する均等割の軽減特例について、2017年4月から現行の9割軽減から7割軽減に、2018年4月からは5割軽減とし、2019年4月に廃止する。なお、低所得者に対する均等割の軽減特例の見直しは、介護保険料軽減の拡充や年金生活者支援給付金の支給と併せて実施することとし、元被扶養者に対する所得割の賦課開始時期については引き続き検討することとされた。

③入院時の光熱水費の見直し

医療療養病床の65歳以上入院患者に関し、2017年10月から、医療区分I(医療区分IIIII以外)について日額320円から370円に引き上げるとともに、医療区分IIIII(スモン、筋ジスなど医療の必要性の高い者)について新たに日額200円の負担を求め、2018年4月から370円に引き上げる。

④高額薬剤の薬価引下げ

オプジーボについて、肺がん等への適用拡大に伴い市場が大幅に拡大した状況を踏まえ、緊急対応として2017年2月から薬価を50%引き下げる。

なお、金融資産等の保有状況を考慮に入れた負担の在り方、かかりつけ医以外を受診した場合における定額負担の導入、市販類似薬に係る保険給付の見直しについては、2018年度末まで引き続き検討することとされ、高額医療・高額介護合算療養費制度については、2018年8月から、現役並み所得区分の負担上限額を細分化した上で上限額を引き上げることとなった。

図表2 「社会保障の充実」の推移と財源(概要)

(単位:億円)

事項	事業内容	2015	2016	2017年度予算		
		公費	公費	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2)	4,844	5,593	6,526	2,985	3,541
	社会的養護の充実	283	345	416	208	208
	育児休業中の経済的支援の強化(注3)	62	67	17	10	6
医療・介護サービス提供体制改革	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)	904	904	904	602	301
	・診療報酬改定における消費税財源の活用分	392	422	442	313	129
	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4)	724	724	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	1,196	1,196	604	592
	・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	236	390	429	215	215
	国民健康保険等の低所得者保険料軽減措置の拡充	612	612	612	0	612
	国民健康保険への財政支援の拡充	1,864	2,244	3,564	1,412	832
	・財政安定化基金の造成(基金の積立残高)	200 (200)	580 (600)	1,100 (1,700)	1,100	0
・上記以外の財政支援の拡充	1,664	1,664	2,464	1,632	832	
医療・介護保険制度改革	被用者保険の拠出金に対する支援	109	210	700	700	0
	高額療養費制度の見直し	248	248	248	217	31
	介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化	221	218	221	111	111
	難病・小児慢性特定疾病への対応	2,048	2,089	2,089	1,044	1,044
	年金					
	年金受給期間の短縮(25年→10年)	—	—	256	245	10
遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大	20	32	44	41	3	
合計		13,620	15,295	18,388	10,511	7,877

(単位:兆円)

財源(注5)	消費税増収分	1.35	1.35	1.35	—	—
	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	▲0.14	▲0.29	▲0.49	—	—

(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。また、数値は当初予算である。

(注2) 国分は2015年度以降は全額内閣府に計上。

(注3) 国分のうち、雇用保険の適用分(2017年度:10億円)は厚生労働省、国共済組合の適用分(0.1億円)は各省庁に計上。

(注4) 「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5) 社会保障の充実のほか、2015年度には「簡素な給付措置」(1,320億円)、2016年度には「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(450億円)の財源をあわせて一体的に確保。

(出所) 出所:厚生労働省資料、財務省資料をもとに筆者作成。

(介護保険制度改革)

⑤高額介護サービス費の見直し

2017年8月から、一般区分の月額上限を37,200円から44,000円に引き上げる。ただし、年金収入280万円未満の1割負担の被保険者のみの世帯については、2020年7月末までの3年間の時限措置として446,400円の年間上限額を設定する。

⑥介護納付金の総報酬割の導入

後期高齢者支援金と同様に、被用者保険について加入者割から総報酬割へ段階的に移行することとし、2017・2018年度は2分の1(2017年度は8月分の納付金からの8か月分)、2019年度は4分の3を総報酬割とし、2020年度に全面導入する。同時に、2019年度末までの時限措置として、これによる負担増が特に大きい保険者に対する支援措置を実施する。

このほか、現役並み所得者の利用者負担を2018年8月から3割に引き上げるとともに、同年10月から、福祉用具について国が商品ごとに全国平均貸与価格を公表し、全国平均貸与価格+1標準偏差を貸与価格の上限として設定する。また、2018年度介護報酬改定において、生活援助中心の訪問介護に係る人員基準の緩和と報酬の設定を行い、通所介護などその他の給付の適正化を検討する。なお、軽度者に対する生活援助サービスの在り方等については、介護予防訪問介護等の移行状況等を踏まえつつ、2019年度末まで引き続き検討することとされた。

雇用保険国庫負担削減と一億総活躍プランへの対応

雇用保険の国庫負担は、2007年度から暫定的に本則（失業等給付については4分の1）の55%に引き下げられ、附則第15条において、できるだけ速やかに、安定した財源を確保した上で国庫負担に関する暫定措置を廃止するものとする規定された。しかし、雇用情勢が改善し、積立金が過去最高を更新している状況から、未来への投資を実現する経済対策において、2017年度からの雇用保険料や国庫負担の時限的な引下げが明記された。今般の措置は、2017年度から3年間に限り、雇用保険料の引下げ（現行0.8%→0.6%）と併せ、雇用保険の国庫負担を本則の10%に引き下げるもので、この国庫負担削減による財政効果額は▲1,080億円と見込まれる。

同時に、これにより一億総活躍プランに掲げられた保育士・介護人材等の処遇改善が可能となり、保育士等については、民間の保育園等に勤務する全ての職員に対し2%（月額6,000円程度）の処遇改善を図るとともに、経験年数が概ね7年以上で都道府県等が実施する研修を経た中堅職員に月額40,000万円（園長及び主任保育士を除く職員全体の概ね3分の1）、経験年数が概ね3年以上で研修を経た職員に月額5,000円の追加的な処遇改善を実施する（492億円）。また、放課後児童クラブ及び児童養護施設等の職員についても、同様の処遇

改善を実施する（52億円）。

一方、介護人材については、臨時の介護報酬改定を行い、介護職員の経験、資格又は評価に応じた昇級の仕組みを設けた事業者に、介護職員当たり月10,000円相当の加算を行う（289億円）とともに、障害福祉人材についても同様の措置を講じる（120億円）。

一方、安倍内閣が一億総活躍社会の実現に向け、最大のチャレンジと位置付けた働き方改革に関しては、労働保険特別会計において、キャリアアップ助成金の拡充等による非正規雇用労働者の正社員転換・同一労働同一賃金の実現に向けた待遇改善の取組として608億円を計上したほか、長時間労働の是正のため、長時間労働の是正に向けた法規制の強化（10億円）、勤務時間インターバルを導入する中小企業事業主に対する支援等（4億円）を行う。また、生産性向上に向けた労働環境の整備のため、先進企業の好事例を活用したオーダーメイド型訓練の開発や専門実践教育訓練給付の拡充等の人材育成の充実（758億円）、成長企業への転職や復職の支援の強化（77億円）、最低賃金・賃金の引上げ等の支援の強化（100億円）等を行うこととしている。

消費税率引上げによる社会保障の充実

2017年度予算においては、社会保障の充実に充てられる消費税率引上げによる増収分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▲0.49兆円の活用により、社会保障の充実として1.84兆円を確保した。その概要は、**図表2**のとおりであり、子ども・子育て支援として公費で対前年度+953億円を確保したほか、国民健康保険への財政支援の拡充、年金受給資格期間の短縮等を行うこととなった。

2015年度の医療保険制度改革においては、2018年度の国保の財政運営の都道府県単位化に向け国保への財政支援を強化し、2015年度から保険者支援制度を拡充（約1,700億円）するとともに、2017年度には別途約1,700億円を投入し、2,000億円規模の財政安定化基金を造成するほ

か、後期高齢者支援金の全面総報酬割化により負担増となる被用者保険への財政支援を拡充(2017年度は約700億円)するとされた。

消費税率引上げ延期に伴いその実施が注目されたが、大臣折衝を経て、財政安定化基金については2017年度に対前年度520億円増の1,100億円を投入し(基金残高1,700億円)、その後2020年度末までに必要な積増しを行い、2,000億円規模を確保すると一部軌道修正された。さらに、2018年度の国保改革に向け、保険料の激変緩和のための約300億円及び2018・2019年度において保険者努力支援制度に財政安定化基金の一部を活用することも念頭に置いた約500億円の計800億円が別途財政安定化基金に積み立てられた。また、被用者保険への財政支援に関しては、予定された700億円が確保された。

さらに、2016年秋に成立した年金機能強化法改正法により年金受給資格期間の短縮が2017年8月に実現することとなったことから、これに要する経費256億円が計上された。

おわりに

2017年度社会保障関係予算は、医療・介護における所得のある高齢者に対する負担増等により、社会保障関係費の伸びを抑制し、経済・財政再生計画に基づく伸びの目安を達成した。医療・介護に係る負担増は、2014・2015年度の制度改革に相次ぐものであり、年収370万円未満の一般所得層も対象となる。さらに、2018・2019年度末までを期限とする複数の検討項目が残されており、更なる負担増の可能性がある。

社会保障給付費の伸びの抑制は引き続き課題であり、年齢ではなく能力に応じた負担を求めるのは時代の趨勢でもある。しかし、昨年の年金改正では、将来世代の負担軽減のため公的年金給付の抑制が図られ、高齢者の負担感は増大している。負担しきれない高齢者は、子どもに頼るか、生活保護に頼るしかなく、結局将来世代の負担に跳ね返る可能性がある。当面する予算のやりくりだけではなく、年金、医療、介護、そして子育て支援を通じた社会保障制度全体の給付と負担の在り方について、今一度中長期的視点に立った検討が求められる。

(よしか せいこ)



[各論V] 厳しさを増す地方財政

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

行政は民間との競争をたえず意識し、そうした緊張感は地方財政健全化法という形で数字の中にも表れ、自治体自ら点検が進められてきたが、近年では、地方交付税のもつ地方財政調整機能が、国税である地方交付税から地方税自体にも求められるようになった。法人事業税の一部国税化・譲与税化、法人住民税の一部交付税化など、地方自治体間で財政調整をする。地方財政として国からの自立が求められるようになった。また、ローカル・アベノミクスによる地方財政改革は、地方財政の「見える化」を進めるとともに、交付税のリストラを進めつつある。

2017年度地方財政計画の概要

2017（平成29）年度地方財政計画（通常収支分）の規模は、86兆6,100億円程度（前年度比＋8,500億円程度、＋1.0%程度）、地方一般歳出70兆6,300億円程度（同＋7,100億円程度、＋1.0%程度）である。

(1) 一般財源総額

一般財源総額は、初の62兆台、過去最高の62兆803億円（同＋4,011億円、＋0.7%）、水準超経費除くと60兆2,703億円（同＋411億円、＋0.1%）となる。地方交付税の総額は16兆3,298億円、前年度比で3,705億円、2.2%の減少で、前年度比の減少は5年間継続である。そのため、赤字地方債である臨時財政対策債は、4兆452億円確保、前年度比で2,572億円、6.8%の増となる。

地方税及び地方譲与税が41兆6,027億円、前年度比4,683億円、1.1%増となる。地方債総額は、9兆1,907億円（前年度比＋3,300億円、＋3.7%）、このうち臨時財政対策債4兆452億円（同＋2,572億円、＋6.8%）、臨時財政対策債以外が5兆1,455億円（同＋728億円、＋1.4%）である。

(2) 地方交付税

地方交付税総額（出口ベース）16兆3,298億円の内訳は、一般会計に計上する国税の法定率、すなわち所得税・法人税・酒税・消費税の法定率分が14兆5,195億円、一般会計における加算措置は1兆2,958億円、このうち折半対象以外の財源不足における補填（既往法定分等）6,307億円、臨時財政対策特例加算6,651億円となる。また、特別会計に直入される地方法人税の法定率分は6,439億円、特別会計における加算措置等として交付税特別会計剰余金の活用3,400億円、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用で4,000億円確保の一方、交付税特別会計借入金を4,000億円償還し、借入金利子は820億円支払うことになる。

2017年度に予定していた交付税特別会計借入金の償還については、償還計画を見直し、1,000億円を後年度に繰り延べ、4,000億円償還する。17～19年度4,000億円、以後1,000億円ずつ増額、2025年度以降は1兆円が基本となる。地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金

図表1 2017年度地方財政収支見通しの概要(通常収支分)

	項目	平成29年度 (見込)	平成28年度	増減率 (見込)
歳入	地方税	390,663億円	387,022億円	0.9%
	地方譲与税	25,364億円	24,322億円	4.3%
	地方特例交付金	1,328億円	1,233億円	7.7%
	地方交付税	163,298億円	167,003億円	▲2.2%
	地方債	91,907億円	88,607億円	3.7%
	うち臨時財政対策債	40,452億円	37,880億円	6.8%
	復旧・復興事業一般財源充当分	▲77億円	▲79億円	▲2.5%
	全国防災事業一般財源充当分	▲225億円	▲589億円	▲61.8%
	歳入合計	約 866,100億円	857,593億円	約 1.0%
「一般財源」 (水準超経費を除く)		620,803億円	616,792億円	0.7%
		602,703億円	602,292億円	0.1%
歳出	給与関係経費	約 203,200億円	203,274億円	約 ▲0.0%
	退職手当以外	約 186,700億円	185,807億円	約 0.5%
	退職手当	約 16,500億円	17,467億円	約 ▲5.7%
	一般行政経費	約 365,500億円	357,931億円	約 2.1%
	うち補助分	約 197,700億円	190,004億円	約 4.1%
	うち単独分	約 140,200億円	140,374億円	約 ▲0.1%
	うちまち・ひと・しごと創生事業費	10,000億円	10,000億円	0.0%
	うち重点課題対応分	2,500億円	2,500億円	0.0%
	地域経済基盤強化・雇用等対策費	1,950億円	4,450億円	▲56.2%
	公債費	約 125,900億円	128,051億円	約 ▲1.7%
	維持補修費	約 12,600億円	12,198億円	約 3.5%
	投資的経費	約 113,600億円	112,046億円	約 1.4%
	うち直轄・補助分	約 57,300億円	57,705億円	約 ▲0.7%
	うち単独分	約 56,300億円	54,341億円	約 3.6%
	うち緊急防災・減災事業費	5,000億円	5,000億円	0.0%
	うち公共施設等適正管理推進事業費(仮称)	3,500億円	2,000億円	75.0%
	※平成28年度は公共施設等最適化事業費			
	公営企業繰出金	約 25,300億円	25,143億円	約 0.4%
	うち企業債償還費普通会計負担分	約 15,900億円	15,905億円	約 ▲0.3%
	水準超経費	18,100億円	14,500億円	24.8%
	歳出合計	約 866,100億円	857,593億円	約 1.0%
	(水準超経費を除く)	約 848,000億円	843,093億円	約 0.6%
	地方一般歳出	約 706,300億円	699,137億円	約 1.0%

(注) 本表は、地方公共団体の予算編成のための目安として作成したものであり、計数は精査の結果、異動する場合がある。

(出所) 総務省「平成29年度地方財政対策の概要」

の活用とは、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の一部を国に帰属させ、その全額を交付税特別会計に繰入れ、まち・ひと・しごと創生事業費を中心とした財源に活用するものである。

国税ベースで国の一般会計に計上する交付税対象税目4税の法定率分から14兆5,195億円、地方税から逆税源移譲によって国税となった地方法人税の法定率分6,439億円。水平調整的な方向は進むようである。

(3) まち・ひと・しごと創生事業費の確保

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(平成27)年度に創設された「まち・ひと・しごと創生事業費」について、2017(平成29)年度においても引き続き1兆円を確保する。

2016年度は、6,000億円は「人口減少等特別

図表2 地方公共団体が自主性・主体性を最大限発揮できるようにするための地方財政措置

【施策概要】

○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、地域の实情に応じたきめ細かな施策を可能にする観点から、地方財政計画の歳出に「まち・ひと・しごと創生事業費(仮称)」(1.0兆円)を計上

1. まち・ひと・しごと創生事業費(仮称) 1.0兆円の財源

- | | |
|--|---|
| (1) 既存の歳出の振替(0.5兆円)
・地域の元気創造事業費(②6.035兆円)の全額
・地域経済基盤強化・雇用等対策費(②6.1.2兆円)の一部(0.15兆円) | (2) 新規の財源確保(0.5兆円)
・法人住民税法人税割の交付税原資化に伴う偏在是正効果 0.1兆円
・地方公共団体金融機関の公庫債権金利変動準備金の活用 0.3兆円
・過去の投資抑制による公債費減に伴い生じる一般財源の活用 0.1兆円
※今後、偏在是正を更に進めること等により恒久財源を確保する方針 |
|--|---|

2. 地方交付税における算定

- ・普通交付税において、各地方公共団体がまち・ひと・しごと創生に取り組むための財政需要を、既存の「地域の元気創造事業費」(②6創設)及び新たに創設する「人口減少等特別対策事業費(仮称)」により算定
- ・「人口減少等特別対策事業費(仮称)」の算定に当たっては、人口を基本とした上で、まち・ひと・しごと創生の「取組の必要度」及び「取組の成果」を反映
- ・「地域の元気創造事業費」については、現行の算定方法を基本的に継続

(「人口減少等特別対策事業費(仮称)」の算定に用いる指標案)

取組の必要度 (現状の指標が悪い団体に割増し)	取組の成果 (指標を改善させた団体に割増し)
・人口増減率	・人口増減率
・転入者人口比率	・転入者人口比率
・転出者人口比率	・転出者人口比率
・年少者人口比率	・年少者人口比率
・自然増減率	・自然増減率
・若年者就業率	・若年者就業率
・女性就業率	・女性就業率
・有効求人倍率	
・一人当たり各産業の売上高(*)	

(*) 第一次産業(農業)産出額、製造品出荷額、小売業年間商品販売額、卸売業年間商品販売額の合計

(出典) まち・ひと・しごと総合戦略における総務省の主な施策(参考資料)、2017年1月

対策事業費」として、転入者人口比率など取り組みの「必要度」で5,000億円、人口増減率など取り組みの「成果」で1,000億円算定されたが、今後3年間かけて、必要度で4,000億円、成果で2,000億円へと、頑張り期待へのウェイトを高めることになる。

地方交付税改革

これまで、地方交付税等地方財政調整財源不足分の確保は、資金運用部借り入れや臨時財政対策債の発行で対応してきた。また、地方財政調整機能を、国税を財源とする地方交付税を抑える中で、法人関係地方税にも国を経由した上で担わせる方向で進んできている。

さらに、財政健全化目標の中でもう一步進んで、近年は水準超経費削減にも目が向けられている。財政制度等審議会では、独自試算の上、地方財政計画の実質的な計画額歳出が決算額歳出を継続的に1兆円前後上回っているとして、地方財政計画の適正化を提案している。国債の発行が伸びている一方で地方債は横ばいであり、自治体の積立金残高の増加を生じているというのである。国の財政再建のためにも交付税の抑制を進めるということ

ある(「自治日報」2016年11月4日付)。

「経済財政運営と改革の基本方針2015 について」においては、歳出の効率化を推進する観点から、歳出効率化に向けた業務改革で他団体のモデルとなるような先進的取組を地方交付税の基準財政需要額の算定に反映する方向が提示された。地方行政サービス改革に係る調査によって把握することとしている地方団体の業務改革のうち、単位費用に計上されている全ての業務(23業務)がいわゆる「トップランナー方式」の検討対象とされた。つまり、委託、指定管理等、コスト削減努力をしたものとして需要算定されるということになる。

トップランナー方式の対象業務については、関係府省庁の協力も得て、先進自治体の実態把握や課題の整理等を行い、早期の導入を目指すこととされ、2016年度16業務を対象とした。さらに、17年度に7業務を検討対象とするとされていたが、この中で公立大学運営について地方独立行政法人化を、青少年教育施設管理について指定管理者制度の導入を基準財政需要額の算定基礎とする業務改革内容とする、ということと2つ追加となった。一方で、図書館や児童館、博物館、公民館管理への指

定管理者制度導入については、司書等は自治体職員として配置することが適切とする自治体の意見を踏まえ、トップランナー方式導入は見送りとなった。「総合窓口・アウトソーシングの活用」についても、第31次地方制度調査会における「公権力の行使を含む窓口業務に地方独立行政法人を活用する等の答申」後の状況を注視しつつ、今年は見送りとなった（「自治日報」2016年12月2日付）。

また、基準財政収入額の算定に用いる徴収率の見直しが進められている。地方税の実効的な徴収対策を行う地方自治体の徴収率を標準的な徴収率として基準財政収入額の算定に反映する。2016年度から実施され、地方自治体への影響等を考慮し、5年間で段階的に反映されるものとなる。

これまで、全国の平均的な徴収率を標準的な徴収率として算定していたものを、上位3分の1の地方自治体が達成している徴収率（過去5年平均）を標準的な徴収率として算定するということである。つまり、税徴収に熱心でない自治体の場合、熱心でないために集められなかった金額も税収があるとして計算されるということになる。

基準財政需要額を削減、基準財政収入額を増やし、結果として不交付団体を増やす方向である。財政健全化の中で財源保障、水準超経費を減らしてその部分を交付団体に、ということになるとメリハリが必要になり、どこをコスト削減対象にし、どこを手厚くするかも重要になる。今後、これが拡大し、地方では直営しかないような分野、福祉分野まで削減対象にならないよう、段階補正も含め対応が必要となる。

ただ、より根本的課題としては、人口減少の中の高齢化であることから、どのような形で税源確保していくかが、より重要である。

「見える化」と国庫支出金

2016年6月の「経済財政運営と改革の基本方針2016について」では、「経済再生と財政健全化の二兎を追いながら、改革の成果を活かして更に改革を推進していく」として、「歳出改革に当たっては、先進・優良事例の展開促進、国と地方の連携

強化、「見える化」の徹底・拡大を通じて、国・地方を通じたボトムアップの改革を推進する。あわせて、国庫支出金や義務的経費を含め、歳出全般について経済再生と財政健全化に資するよう、ワイズ・スペンディングの仕組みの強化を進める。」としている。

国が地方自治体に対して支出する国庫支出金については、地方財政に占める割合が相当規模になっていることや最終的な予算執行までの資金の流れが多段階になるため、国の支出段階のみでのPDCAだけでは、実際の予算執行の現場に手の届くものとはならない。成果の向上と「見える化」に一段の工夫として、国庫支出金の性格に応じ、その政策目的が実現したかどうかを地方自治体ごとに評価する指標（国庫支出金のパフォーマンス指標）の設定・評価のための分野横断的仕組みを構築する。国庫支出金のパフォーマンス指標の設定等に当たっては、行政事業レビューの成果指標（国レベルのアウトカム指標）と整合的かつ一体的に行うとする。

所管府省庁は、地方の裁量度の高い分野について、国庫支出金のパフォーマンス指標の設定を求めるとともに、その配分に当たっては、地方自治体ごとの取組状況や達成度合い等に応じてメリハリをつける。あわせて、国庫支出金ごとに、地方自治体への交付状況や達成状況の評価について「見える化」するとともに、データに基づく自治体間の比較により、先進・優良事例の積極的な展開を図るものとされる。

おわりに

トップランナー方式と「見える化」を進める地方財政改革の推進にあたっては、地方自治体の意見を聞きながら丁寧に議論を進め、その内容について地方自治体の理解と納得を得ることが必要である。今年に限って言えば、なんとか踏みとどまっているように見えるが、どこまでが構造的な要因として生じたものなのか確認することは重要である。一自治体に限ったことであれば、すなわち頑張ればなんとかなる範囲のことであれば、自治体のお尻を叩くことも必要かもしれないが、多くはそうは見えないのである。

（ほしの いずみ）

[特論 I] 「未来への投資」と財政投融资

関口 浩

法政大学社会学部教授

2015年度決算の反映の欠如

「2017年度政府予算案」が2016年12月22日に閣議決定された。それに先立つ11月18日に「2015年度決算」が国会に提出された。入手可能な資料をみると、2016年5月25日に参議院で「2014年度決算議決」がなされ、2014年度決算の是認と警告が本会議で議決されたという情報を最後に、決算決議の動きはみられない。衆議院資料には経過審議が示されているのみである。いずれにしても、最も直近の決算である「2015年度決算」は国会に提出されて以降、あるべき形で検討され、それを今国会に提出される「2017年度予算」に本格的に反映させようとする気配すら、例年のように、みられない。また、資料が公表されている参議院の「2014年度決算議決」を読んでも、必ずしも内容的に十分とはいえない。わが国では国民、その代理人である国会議員が直近の決算の反省に立ち、来たる予算編成にあたるという当然かつ重要な機能が完全に麻痺している。今後、このような予算と決算のあり方にメスを入れる必要性があることを冒頭でまず指摘しておきたい。

2017年度の財政投融资の概観

表1には2007年度から2017年度までの財政投融资計画および財政投融资特別会計予算・決

算の推移が示されている。これをみると、「2017年度財政投融资計画」は一般会計歳出額との比較で15.5%を占めており、例年と大きく変わっていないことがわかる。また、財政投融资は資金供給方法の別により3類型に分けられているが、「2017年度財政投融资計画」では①財政融資が71.8%、②産業投資が2.5%、③政府保証が25.7%を占めており、これも例年と大きな差はみられない。また、機関ごとの構成比を表2でみると株式会社日本政策投資金融公庫が23.9%、地方公共団体が19.0%、株式会社国際協力銀行が11.0%を占め、構成機関に変化はあるが、2001年度に改革される以前の予算配分の傾向を引き継いでいる姿が色濃くみとれる。

しかし、現在執行中の「2016年度財政投融资計画」は、2016年度第2次補正予算(同年8月24日閣議決定、10月11日国会成立)で、一般会計歳出額に占める財政投融资の割合が表1のとおり17.1%に増加し、表1の過去の決算の値と比較しても最も高いことがわかる。とりわけ財政融資が当初との比較で2.4%増加し77.2%となり、リーマン・ショック後の2009年度決算の78.8%、2010年度決算の77.1%に比肩する数値を示している。実はこの2016年度第2次補正予算時に現れたことの延長線上に「2017年度財政投融资」は位置づけられており、そこに最大の特徴が表れているのである。

表1 2007年度から2017年度までの財政投融资計画および財政投融资特別会計予算・決算の推移

	2007 (平成19) 年度決算	2008 (平成20) 年度決算	2009 (平成21) 年度決算	2010 (平成22) 年度決算	2011 (平成23) 年度決算	2012 (平成24) 年度決算	2013 (平成25) 年度決算	2014 (平成26) 年度決算	2015 (平成27) 年度決算	
一般会計歳出額	818,426	846,974	1,009,734	953,123	1,007,154	970,872	1,001,889	958,823	982,303	
財政投融资	当初計画	141,622	138,689	158,632	183,569	149,059	176,482	183,896	161,800	146,215
	実績	119,520	138,782	171,559	139,465	137,241	148,737	149,377	129,206	119,039
	財政融資	76,572	99,508	135,188	107,594	101,368	105,824	101,855	92,078	88,581
	産業投資	81	1,441	3,190	1,002	2,988	5,120	1,450	1,936	1,395
	政府保証	42,868	37,833	33,181	30,869	32,886	37,793	46,072	35,192	29,063
財政投融资 / 一般会計歳出額	14.6	16.4	17.0	14.6	13.6	15.3	14.9	13.5	12.1	
財政融資 / 財政投融资合計	64.1	71.7	78.8	77.1	73.9	71.1	68.2	71.3	74.4	
産業投資 / 財政投融资合計	0.1	1.0	1.9	0.7	2.2	3.4	1.0	1.5	1.2	
政府保証 / 財政投融资合計	35.9	27.3	19.3	22.1	24.0	25.4	30.8	27.2	24.4	
財政融資資金貸付金利 (%) (満期一括償還9年超10年以内の貸付金4月時点)	1.7	1.4	1.5	1.4	1.3	1.1	0.6	0.7	0.4	
財政投融资特別会計	財政融資資金特別会計	財政投融资資金特別会計 (財政融資資金勘定)								
歳入	390,100	425,869	388,996	289,970	376,796	337,075	295,005	353,067	321,047	
資金運用収入	60,861	50,123	38,964	33,860	30,541	25,922	23,296	20,572	17,199	
公債金	167,696	86,000	94,100	84,000	131,000	142,200	107,000	140,000	134,000	
財政融資資金より受入	160,212	175,386	182,225	124,512	204,610	158,914	157,709	192,457	162,315	
積立金より受入	-	113,180	73,350	47,541	10,588	9,967	6,967	-	7,500	
歳出	365,261	402,846	374,179	279,128	366,634	330,377	290,136	348,910	317,835	
財政融資資金へ繰入	169,696	89,296	94,100	84,000	131,000	142,200	107,000	140,000	134,000	
国債整理基金特別会計へ繰入	176,038	262,230	199,493	14,183	220,083	173,423	171,597	204,923	173,115	
東日本大震災復興国債整理基金特別会計へ繰入	-	-	-	-	-	9,967	6,967	-	7,500	
積立金	24,839	23,023	14,817	10,842	10,162	6,698	4,869	4,157	3,211	
財政投融资特別会計	産業投資特別会計	財政投融资資金特別会計 (投資勘定)								
歳入	2,152	2,467	3,996	2,086	6,776	10,924	12,325	7,382	11,732	
運用収入	1,002	1,201	3,249	1392	5,978	8,869	10,014	5,003	5,577	
納付金	300	117	134	163	292	3,758	6,814	455	3,629	
配当金収入	671	790	895	1,037	1,560	1,430	1,612	2,131	1,723	
前年度剰余金受入	1,150	1,266	747	687	798	2,040	2,311	2,375	6,155	
歳出	886	1,719	3,309	1,288	4,736	8,613	9,949	1,226	6,696	
産業投資支出	91	1,202	3,308	1,076	3,034	5,112	1,145	1,225	1,395	
一般会計へ繰入	794	516	-	211	1,702	-	2,004	-	2,300	
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	0	-	-	0	-	-	-	-	-	
翌年度繰越等	1,266	748	687	798	2,040	2,311	2,376	6,154	5,030	
財政投融资特別会計	特定国有財産整備特別会計	2009 (平成21)年度決算から開始 財政投融资資金特別会計 (特定国有財産整備勘定)								
歳入	1,969	1,922	1,684	1,457	1,159	876	799	689	820	
国有財産売払収入前	1,557	204	443	83	75	114	280	232	426	
年度剰余金受入	364	1,665	1,191	1,350	1,082	757	517	456	302	
歳出	304	730	334	375	402	359	343	386	496	
特定国有財産整備費	90	438	318	351	378	336	339	274	490	
国債整理基金特別会計へ繰入	207	281	9	8	8	8	-	-	0	
翌年度の歳入に繰入等	1,665	1,191	1,350	1,059	757	517	456	302	325	

(注) 本表は、地方公共団体の予算編成のための目安として作成したものであり、計数は精査の結果、異動する場合がある。

2017年度の財政投融資の特徴 —リニア中央新幹線の全線開通前倒し—

表2には2017年度財政投融資計画(当初計画)が、2013年度以降の財政投融資計画の当初計画および実績とともに示されている。対前年度比の欄をみると、1か所を除き、前年度比1%前後内の変化が示されているにすぎず、予算が硬直化している傾向をみて取ることができる。けれども2017年度にあつては前年度比34.6%増という高度経済成長期の予算を彷彿させるような数値がみられる。これが2016年度第2次補正予算から2017年度予算に続く、財政投融資の最大の特徴とみてよいのである。

これはリニア中央新幹線の全線開通前倒し等に計上されたものである。このために、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構自体でみると表2にあるように、2016年度第2次補正予算時に、当初計画の52.7%増に当たる金額の2兆3,721億円(リニア新幹線に新たに2兆3,279億円計上)となっている。そして「2017年度財政投融資計画」では対前年度当初比で34.6%の1兆5,294円が計上されており、機関別の構成比でも10.1%と前年度まで1%にも届かなかった数値がかなり上昇しているのである。

2016年8月24日の財務省「平成28年度第2次補正予算における財政投融資計画の追加について」や同月29日時点で公表されている国土交通省鉄道局の『平成29年度鉄道局関係予算概算要求概要』によると、「財投の長期・固定・低利の貸付(2016年度、2017年度において、それぞれ1.5兆円ずつ、計3兆円)を活用することにより」全線開業の最大8年間前倒しを目指すとしている。この時点での決定が「2017年度財政投融資計画」に着実に引き継がれ実行に移されているといえよう。

このように財政投融資により長期・固定・低利で貸し付けを受けた鉄道建設・運輸施設整備支援機構は財政投融資と同じ条件でJR東海に貸し付けて、償還はその逆の道をたどる。その際、29～30年間元本の償還はなく、その後10年間で元金を

(単位:億円)

2015 (平成27) 年度予算	2016 (平成28) 年度予算	2016 (平成28) 年度 第2次補正予算	2016 (平成28) 年度 第2次補正後予算	2017 (平成29) 年度予算
963,420	967,218	32,868	1,000,087	974,547
146,215	134,811	36,022	170,833	151,282
109,610	100,876	31,039	131,915	108,662
2,757	2,973	2,694	5,667	3,792
33,848	30,962	2,289	33,251	38,828
15.2	13.9		17.1	15.5
75.0	74.8		77.2	71.8
1.9	2.2		3.3	2.5
23.1	23.0	6.4	19.5	25.7
	0.1			

330,850	377,173	29,766	406,939	270,803
20,348	17,045	▲1,310		13,504
140,000	165,000	31,000		120,000
164,671	194,823			137,114
5,500				
32,881	375,598	29,191	404,789	269,612
140,000	165,000	31,000		120,000
177,811	205,908		▲1,056	146,121
5,500				
				(予定8,460)

8,059	5,758			4,348
4,431	2,901			1,594
3,094	107			114
1,184	1,364			1,478
3,625	2,857			2,754
8,059	5,758			4,348
2,757	2,973			3,792
2,300				554
	2,783			
0	0			0

489	673			432
290	619			218
197	52			212
489	609			288
476	590			273
	1			0

表2 2013年度以降の財政投融资計画の当初計画および実績と2017年度財政投融资計画(当初計画)

	2013年度		2014年度		2015年度		2016年度	
	当初計画	年度内運用額	当初計画	年度内運用額	当初計画	年度内運用額	当初計画	補正後
1. リニア中央新幹線の全線開業前倒し等							—	23,279
(独) 鉄道建設・運輸施設整備支援機構	524	627	557	463	559	394	442	23,721
2. 地域活性化支援							54,435	
(株) 日本政策投資金融公庫	59,825	38,216	51,365	32,674	47,610	29,678	41,700	42,950
国民一般向け業務	22,550	18,760	22,100	18,980	21,300	17,280		
中小企業向け業務	18,155	11,955	16,205	10,075	14,100	9,545		
農林水産業向け業務	1,800	1,800	1,740	2,090	2,390	1,790		
特定事業等推進円滑化業務	1,000	107	1,000	229	15,000	11		
危機対応円滑化業務	16,320	5,594	10,320	1,300	8,320	1,052		
(株) 日本政策投資銀行	6,500	5,113	6,500	6,496	7,150	7,090	7,000	12,000
その他							5,735	
3. 国際展開戦略推進							19,880	
(株) 国際協力銀行	12,600	12,113	8,310	6,435	7,500	6,616	13,000	17,090
(独) 国際協力機構	3,844	1,194	4,820	2,546	4,366	2,973	4,680	
その他							2,200	
4. 教育・福祉・医療							14,389	
(独) 日本学生支援機構	8,605	8,487	8,596	8,296	7,797	7,797	7,944	
(独) 福祉医療機構	4,205	3,323	3,986	3,986	4,608	4,462	4,674	4,765
その他							1,771	
5. 地方							33,935	
地方公共団体	36,810	38,938	34,530	35,324	32,690	31,218	28,335	
地方公共団体金融機構	11,700	11,700	6,300	6,300	7,200	7,200	5,600	
6. その他の機関							11,730	
(独) 日本高速道路保有・債務返済機構	23,860	23,860	19,400	19,400	12,510	12,510	9,560	
その他							2,170	
合計	183,896	151,637	161,800	129,775	146,215	119,039	134,811	170,833
財政融資	130,621	104,120	117,616	93,358	109,610	88,581	100,876	131,915

(出所)財務省「平成29年度予算関係資料」等から作成。

均等償還する形式をとるとしている。

そもそもリニア中央新幹線にこうした措置を講ずることとなった端緒は、2016年8月2日に閣議決定された「『未来への投資を実現する経済対策』について」にあるとされる。経済的に将来に向けて閉塞感のある局面を打破し、道半ばのアベノミクスを一層加速する方策の一つとして、「未来への投資の加速を目的とする総合的かつ大胆な経済対策を講ずること」となったのである。その中の一つに掲げられたのがリニア中央新幹線や整備新幹線の整備

加速により全国を一つの経済圏にしようとする構想である。これにより「成長の果実が全国津々浦々にいきわたる環境を整備する」というのである。これが成功すれば文句なしといえるが、全国を一つの経済圏にすることは副作用も大きいといえる。例えば2015年3月に金沢まで開通した北陸新幹線により、金沢への来客数がかなり増加している。しかし、日帰りが可能となったために事業活動による宿泊は減少することになる。これに対して金沢という特色ある地では後者の減少を前者の増加ないし

(単位：億円) | (単位：%)

2017年度		対前年度当初比			年度内運用/当初計画		
当初計画	構成比	15/14	16/15	17/16	2013年度	2014年度	2015年度
15,294							
15,294	10.1	1.0	0.8	34.6	119.7	83.1	70.5
49,207	32.5						
36,140	23.9	1.1	0.9	0.9	63.9	63.6	62.3
		1.0			83.2	85.9	81.1
		1.1			65.8	62.2	67.7
		0.7			100.0	120.1	74.9
		0.1			10.7	22.9	0.1
		1.2			34.3	12.6	12.6
7,000	4.6	0.9	1.0	1.0	78.7	99.9	99.2
6,067	4.0						
24,440	16.2						
16,660	11.0	1.1	1.7	1.3	96.1	77.4	88.2
5,487	3.6	1.1	1.1	1.2	31.1	52.8	68.1
2,293	1.5						
12,197	8.1						
7,003	4.6	1.1	1.0	0.9	98.6	96.5	100.0
3,531	2.3	0.9	1.0	0.8	79.0	100.0	96.8
1,663	1.1						
34,730	23.0						
28,680	19.0	1.1	0.9	1.0	105.8	102.3	95.5
6,050	4.0	0.9	0.8	1.1	100.0	100.0	100.0
15,414	10.2						
13,850	9.2	1.6	0.8	1.4	100.0	100.0	100.0
1,564	1.0						
151,282	100.0	1.1	0.9	1.1	82.5	80.2	81.4
108,662	71.8	1.1	0.9	1.1	79.7	79.4	80.8

増加の維持で埋め合わせる潜在性があるといえるが、そうした潜在性に欠ける地域には逆効果をもたらしてしまう危険性をはらんでいるのである。①低金利状況を活用し、②成長の基盤となるインフラ整備をするのが今回のリニア予算の意義とされるが、後者のような、「全国を一つの経済圏にし…成長の果実を」という形式的、抽象的な目的を掲げることにはやや注意を要すると考える。実現困難な理想論的なことを掲げるのではなく、明治の先人たちが心を砕いたような、そしてここに掲げられている「未

来への投資」に結びつけられる目的を設定し、そのための予算配分を強く打ち出す必要がある。一喜一憂することではないが、インドネシアに新幹線の売り込みをした際に日本のお家芸といえる新幹線事業を後発国に奪われてしまった。また昨今、民間企業においても昭和時代に華々しく発展を遂げた家電商品の開発が後発国に追い越され、低迷気味である。これは決してわが国の技術力や開発力が低下したわけではなく、そうした技術の継承や生かし方に問題があるといえるのである。その問題の解決を先導していくのが国家の役割といえよう。そのための資金として、今回のように対前年度比34.6%の予算をつけること自体は意義あることである。そしてその資金がこれまでのような単なる公共事業で終わってしまうのではなく、技術の伝承、未来への希望に結びつく使われ方がなされなければならぬ。技術的にリニア新幹線は新幹線の一段上をいくものである。こうした日本にしかない潜在性を、とかく未来に希望を持たない人を巻き込んで、引き出す策を講ずるのである。こうした潜在性を伸ばした例は明治時代の官営工場設置にも学ぶことができよう。官営といかなくとも、国民の力を国が支え、伸ばしていくことこそ財政的にいま求められているものと考えられる。確かに巨額の債務残高を抱える国が何でもたやすく予算計上することは戒められなければならないが、「未来」への不安が強いといわれる昨今、いまある力を未来につなげるための意味ある支出は必要である。明治時代も戊辰戦争以来の赤字で始まったが、赤字に甘んじることなく、この国を形成するためにさまざまな努力をした結果が今日のわが国を形成したことを忘れてはならない。

なお、前者の低金利状況を活用するという着眼点は将来の財政をも考えるにあたりもつともなことである。表1には、満期一括償還9年超10年以内の貸付金の各年度4月時点での財政融資資金貸付金利が掲げられているが、2007年度の1.7%から2016年度の0.1%まで低下がみられる。「未来」の財政負担軽減のためにも絶好の機会といえよう。

教育と奨学金問題

法人税転嫁論や超過負担論で世界的に有名なアーノルド・ハーバーガー教授は、社会進歩のためには当該経済社会の社会経済的可動性が必要であり、それは租税制度を通じた所得再分配ではなく、教育制度によってもたらされるという見解を述べられている。わが国でも近年、教育に対する財政のあり方がますます重要視されてきている。しばしば国民の声として全教育の無償化を叫ぶ者がいる。また財政の現状にきわめて無責任な者はこうした議論を背後から煽りたてている。わが国はいまや高度経済成長時代のように潤沢な公的資金がある時代ではないのである。また明治時代の国費留学生のように投下した資金を「国費支給」と認識して行動し励む若者に支出するならば、文句はつけられまいが、実態は必ずしもそうではないことも多い。従って、限られた資金をいかに効率的に配分するかを探し求めなければならないのである。

経済学的には初等教育(小・中学校教育)はその公益性が強いので公費が登場する余地は大きい。高等教育は教育を受けた本人にその果実の帰属する部分が多くなるので、私費を投入する余地が大きくなるとされている。そうした中で問題となるのは、高等教育受講に対して私費投入ができない低所得者ないし低所得家庭の子弟の存在である。低所得者が低所得のまま固定されてしまう社会に可動性を持たせるためには、卒業式に歌われる「蛍の光」の歌詞のように「身をたて(る)」必要がありそのために「やよ励(む)」必要がある。励みたいにもかかわらず家庭の事情で就学困難となる者に手を差し伸べることは必要である。これに対して特に近年、私的に無駄遣いを積み重ねている一方で「税金を払っているのだからもらえるものはもらうのだ」という意識で教育無償化を主張する者がいる。その極みが大学教育までも無償にしろという財政に対する無責任論者である。こうした者は一段下のわが国の高等学校教育の現場をみる必要がある。そこでは「みんなが高校に進学するから」という単な

る横並び意識で進学し、まったく勉学に励んでいない生徒も多い。わが国に特徴的なこうした現状は他国との比較の際に深く考慮しなければならない事柄である。

「2017年度財政投融资計画」ではこうした就学援助資金が表2にみられるように、有利子奨学金の貸与事業に関わっている独立行政法人日本学生支援機構で扱われ、その割合はわずかに4.6%を占めるにすぎない。そして財政投融资計画ではこの割合の例年との変化はほぼみられないとみてよい。しかし文部科学省予算に給付型奨学金の創設のために70億円が計上されている。これにより低所得世帯の子弟の進学を後押しすべく2018年度の本格実施に先がけて2017年度から先行実施し、日本学生支援機構にそのための基金を新設するとしている。進学者の国公私立の別、自宅・自宅外通学の別に配慮し、月3万円の給付額を軸にするとしている。特筆すべきことは児童養護施設出身者に対して初年度入学金相当額に24万円を別途支給することである。米文学の「足ながおじさん」にみられるように、出生や養育過程で恵まれていない生徒を伸ばしてやることこそが財政あるいは篤志家の果たすべき所得再分配機能の一端であり、「未来への投資」なのである。そして、ハーバーガー教授のいわれる社会経済的可動性がここから生み出されるのである。また無利子奨学金の拡充も文部科学省予算で前年度比0.5%増の885億円が計上されている。これは低所得者の子弟に成績のいかにかわらず無利子奨学金を支給するためのもので2万人が該当し、また残存適格者1.6万人の解消に充てられる。そして政府貸付金増額で新規貸与者の拡充と、安定財源確保まで臨時的・過渡的措置として利子補給方式の採用をするために財政融資資金の活用をするとしている。こうした動向には一定の評価を与えられるが、このような新規施策実施に伴う財源措置が中長期の視点から不十分であるとの批判がある。それは当然の指摘であり、だからこそ全員無償化はきわめて国難といえるのである。

このように保護者ないし保証人の所得を加味す

る姿勢はきわめて重要であるといえよう。また、今回支給にあたり成績基準を撤廃し、単に給付型奨学金や無利子奨学金を支給するとしたが、これは問題である。そうではなく、形骸化している大学も多い卒業論文の提出を義務化するなど、それぞれの学生の能力に応じた、大学で学んだ成果を求めるような、大学生としての義務を果たさせる必要があるといえる。それは高等教育を受けた者がなすべきことであり、それこそが教育の成果といえよう。

質の高いインフラ輸出と未来への投資

グローバル化の中で、先進国の一角を占めるわが国が世界で果たす役割はきわめて高い。2016年の伊勢志摩サミットに先立つ経協インフラ戦略会議（5月23日）で「質の高いインフラ輸出拡大イニシアティブ」が発表された。わが国の経済成長と相手国の経済発展のために、わが国の質の高いインフラを輸出していくというものである。これを受けて、2016年度第2次補正予算で表2にみられる

ように、高効率火力発電所の建設のための日本企業の海外展開のために、国際協力銀行に4,090億円増額されて「2017年度財政投融資計画」では1兆6,600億円の出融資の拡大を図っている。また、国際協力機構(JICA)を通じて、フィリピンやバングラデシュの国際ターミナルの建設等に5,487億円計上されている。これらは国際展開戦略推進と称され、表2にみられるように、合計2兆4,440億円となり、「2017年度財政投融資計画」の16.2%を占める。途上国への投資は世界の一員として共存していく中で、欠くべからざる扶助の精神のあらわれであり、未来への投資といえる。

以上、主なものを取り上げたが、「2017年度財政投融資計画」は未来への投資の色彩がきわめて強いといえる。日本国民、とりわけ若者が未来へ希望を持てるように、そして世界の一員として平安のうちに共存できるように、この予算の執行過程および決算に目を光らせながら、未来へ歩んでいく必要がある。

(せきぐち ひろし)



〔特論Ⅱ〕改正国民年金法の評価と 迫られる抜本的公的年金改革

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

2016年12月14日に改正国民年金法が可決・成立した。将来世代の年金支給額を減らさないために現在の年金支給額を抑える内容である。2017年度一般会計予算案でも歳出の3割を占める社会保障関係費32兆4,735億円のうち、年金は国庫負担分の11兆4,831億円に上り前年度+1.5%と増え続けている。年金財政の安定化に向けた改革は遅れている。公的年金制度の現状と改革方向について諸外国と比較しながら考えてみたい。

公的年金の窮状

はじめに公的年金制度の支え手と受取り手のバランスの現状をみよう。1960年代は多数で支える“胴上げ”型といわれた。だれも年金のバランス

に疑問は持たなかった。しかし1970年代に入る頃から支え手が減り始め、2000年代になると3人で支える“騎馬戦”型となった。このままの状況が続くと2050年代には1人が支える“肩車”型になると予測された。しかし支え手はすでに表1のように、2014年度末で国民年金のバランス(扶養比率)は2.08、厚生年金も2.21となり騎馬戦型の3人を下回っている。このままでは2050年より相当早く肩車型になることが容易に予想される。

年金受給額はどうか。国民年金は40年間納付して満額で月6.5万円が受取れる。被用者年金は表1の例のように、例えば夫婦で夫の平均報酬42.8万円で40年間被用者年金に加入し専業主婦のケースでは国民年金と合計で月22.2万円が受取れる。しかし国民年金の平均受給額は5.7万円であり、また厚生年金は16.2万円ではない。中小企業に勤めた被用者年金は生活保護世帯と

表1 公的年金の現状(2014年度末)

国民年金		被用者年金	
被保険者数(万人)	6,713	適用者数(万人)	4,039
基礎年金等受給権者数(万人)	3,159	退職年金受給権者数(万人)	1,825
年金扶養比率	2.08	年金扶養比率	2.21
基礎年金月満額(万円)	6.5	厚生年金受給月額(万円)	22.1
基礎年金平均月額(万円)	5.7	厚生年金平均月額(万円)	16.2

(注) 基礎年金満額は40年間保険料納付。

厚生年金受給額は夫婦の基礎年金+夫の厚生年金(平均報酬額42.8万円で40年間就業し妻が専業主婦)

(出所) 厚生労働白書2016より作成。

表2 公的年金受給者数と受給額の推移

年度	公的年金受給者数	基礎年金満額	厚生年金
2004	4,871 万人	66,208 円	233,299 円
2005	5,057	66,208	233,299
2006	5,254	66,008	232,591
2007	5,480	66,008	232,591
2008	5,744	66,008	232,591
2009	5,988	66,008	232,591
2010	6,188	66,008	232,591
2011	6,384	65,741	231,648
2012	6,622	65,541	230,940
2013	6,800	64,875	228,591
2014	6,988	64,400	226,925
2015	—	65,008	221,507
2016	—	65,008	221,504

(注) 厚生年金は夫婦の基礎年金+夫の厚生年金（平均標準報酬額42.8万円で40年間就業し妻がその期間全て専業主婦であった世帯）

(出所) 厚生労働白書2016より作成。

変わらないかそれ以下のケースもある。

つぎに公的年金受給者数と受給額の推移(表2)をみると、受給者数は2004年度の4,871万人から2014年度の6,988万人へと1.43倍も増えている。これに比して受給額は基礎年金、被用者年金ともに引き下げられてきた。国民年金は2004年度に66,208円であったものが2016年度には65,008円になった。月1,200円、年14,400円のマイナスである。また被用者年金も同期間に233,299円から221,504円になり、月11,795円、年141,540円のマイナスと大きく減った。しかし少しでも年金財政を健全に維持するため、国民年金保険料は2004年度の13,300円は2016年度に16,260円、厚生年金保険料率は同じく13.934%から18.182%に引き上げられたが、年金財政は厳しい状況が続いている。

公的年金の積立金残高は2004年度に147兆3,610億円であったが2016年度予算では110兆8,568億円まで減少している。今後も現行制度のもとでは厳しい状況が続く。2014年の財政検証結果では、2016年の所得代替率61.4%は2043年に51%まで低下することが見通されている。現役世代の年金受給額を減らさないための1つの改正

が昨年12月に行われたのである。

改正国民年金法とその評価

2016年12月に成立した改正国民年金法の柱は、2004年度に導入された「マクロ経済スライド」を見直して賃金の下落に合わせて支給額を引き下げるものである。「マクロ経済スライド」は年金財政の悪化を避けるため年金支給額を抑える目的で導入されたが、デフレ下では発動しない規定があったためデフレから脱した2015年にはじめて実施された。そのため年金の給付抑制は遅れ、所得代替率は2004年度の59.3%は2016年度に61.4%に上昇していた。

改正法は2018年度に年金支給額の伸びを賃金や物価の上昇率より抑える「マクロ経済スライド」を見直し、支給額をまとめて引き下げられるようにするものである。実際には2021年度から見直された「マクロ経済スライド」が適用される。これまでは物価の変動に合わせて給付額が決められ賃金があがっても給付額は据え置かれていたが、今後は賃金下落した場合に物価が上昇していても賃金に合わせて年金額が引き下げられることになる。同

法には2017年度から労使合意を条件に500人以下の企業のパート労働者も厚生年金などの保険に加入できる規定が盛り込まれている。すでに501人以上の企業には昨年10月から適用されているので対象が拡大される。また2019年度からは国民年金に加入している女性が出産する際に産前産後の保険料が免除される。

改正法は年金生活者にとっては厳しい内容であるが、現役世代の年金を確保する点からは評価される。仮に2005年度に改正法が適用されていたら、基礎年金の給付額は3%減る一方で、現役世代は7%程度増えるとの試算が厚生労働省から公表されている。また同省が発表した2014年の財政検証でも将来的に所得代替率は50%を確保することから「マクロ経済スライド」の見直しは避けられないことであった。

しかし一方、年金支給額の引き下げは年金生活者にとっては死活問題でもある。『下流老人』という本が注目されたように、高齢者の貧困問題は高齢化が急速に進む中では大きな問題である。もちろん年金受給世帯でも多額の金融資産や住宅資産を保有している割合も少なくない。しかし70歳以上の単身女性に限ってみると約半数が相対的貧困に分類されているという報告もある（国民生活基礎調査等）。わが国の年金問題は急速な高齢化に改革が追いつかない状況が続いている。抜本的な年金改革を急がなければならない。

諸外国にみる年金改革の動き

高齢化比率が20%前後でわが国の26.3%より低い先進諸国でも年金改革は長期的な視点で果敢に取り組まれている。いくつかの国を紹介してみたい。

英国の高齢化比率は2015年で17.7%であり人口も増加傾向にあるが、すでに年金支給年齢は2048年までに68歳までに引き上げられることが決められ、公的年金は昨年に基礎年金と付加年金の2階建てであったものが定額の基礎年金に一元化されている。これによって年金財政の健全性が

将来にわたって高まることを見込まれている。英国の年金はその創設時の1948年から最低生活保障との位置づけでスタートしたが、その後も公的年金の位置づけは変わらず今日に至っている。政府は退職後の所得は公的年金より個人が現役時代に貯蓄でそなえる確定拠出(DC)年金へと誘導してきた。2008年の年金法は全ての雇用主に従業員をDC年金へ自動的に加入させる制度を定めた。英国は現在でも公的年金は最低限の所得保障とし、老後の生活は現役時代に個人貯蓄で備えるよう導いている。それゆえ年金財政は健全で持続可能性は他の欧州諸国に比しても高い。

一方、公的年金を報酬比例に一元化したのがスウェーデンである。同国は1999年の公的年金改革でそれまでの基礎年金と報酬比例の2階建てを報酬比例年金へ一元化した。報酬比例年金は現役時代に納めた報酬比例の保険料がそのまま個人の年金給付額に反映されるものである。ただし無業者や年金額が最低生活保障額を下回る場合には差額分が税財源により支払われる。また支給開始年齢は61歳から自由に選択できる。ここでの特徴は、これまでの賦課方式を採りながら個人の保険料を個人口座に記録する「みなし積立方式」に切り替えたことである。長期的には公的年金を確定拠出の制度にすることで持続可能性が高まり、また業種間の年金格差が解消されるといったメリットがあるが、これはスウェーデンの経済社会が高福祉国家体制であることで実現している。

オーストラリアの年金制度は2階建てであるが1階部分は公的年金、2階部分は私的年金である。1階の基礎年金は税財源で全額が支出され一定の所得で給付が制限される。2階は個人が強制加入させられるDC年金であるスーパーアニュエーション(Superannuation)である。スーパーアニュエーションは1992年から強制加入となり私的年金として政府が税制面等から整備してきたこともあり個人金融資産の過半を占めるに至っている。

退職後老後の生活を支える年金については、政府が公的年金で責任を持つがその給付水準については歴史的経緯や財政事情、政治態勢などで

まぎまである。世界の年金制度を健全性、十分性、持続性の視点から指数化してランキングを発表している民間コンサルティング会社マーサー（MERCER）によると、2015年度のわが国は25か国中23位という低位である一方、オーストラリアは3位で英国もスウェーデンも上位である。上位にランクされる国に共通しているのは、健全な制度設計に向けて超長期的な視点から政治が特定の世代に偏らず世代間の公平を重視して取り組んできたことがあげられる。持続可能性が高く現役世代にも信頼できる年金制度をどう示していくか、財政状況から見ればわが国で議論を重ねる時間は限られてきた。

わが国の抜本的年金改革に向けて

持続可能な年金制度にするためには、年金の支え手はどこの先進諸国もほとんど増えないのであるから、上に乗る年金受給者の受給額を減らすか、受給年齢を引き上げて支え手に回ってもらうしか解決法はない。しかし受給金額を減らすのは、年金の役割がわが国でも最低生活保障に移りつつある現状では難しい。したがって受給年齢の引き上げが現状では取りうる方法である。英国の受給年齢は2020年までに66歳になり、2040年代には68歳まで引上げられることが決まっている。これに先立ち、2011年に65歳に定められていた法定定年齢が廃止となり、定年年齢による解雇が禁止された。定年制の廃止により、労働者は自由に退職時期を決められることになった。法的に受給年齢が引き上げられても雇用の機会は保障されて

いることになる。

わが国の公的年金制度は、どこの国より持続可能性が危ういことは周知である。そのことで年金保険料の引上げも国民はしぶしぶ合意してきた。しかし将来的には破綻するのではないかという懸念は現役世代が強く抱いている。これは国民年金の低い納付率にも表れている。わが国の公的年金について、現役世代の懸念を払拭し持続可能性を高めるためには、現行の年金制度を改めるしかない。1つは、平均寿命が延び健康寿命も徐々に延びているのであるから、受給年齢も英国など他の国と同様に65歳からの引き上げを早急に進めるべきであろう。これにより年金支給額が減額となり、持続可能性はその分高まる。これには同時に定年延長を実施しなければならない。2つは、英国のように私的年金の役割を高めることである。わが国でもすでに企業年金を個人の確定拠出（DC）年金へ移しているがまだ税制面を含めて使い勝手の良い仕組みとはなっていない。現役世代の退職後の所得は個人の貯蓄口座で備えるDC年金へ政府がさらに大胆な制度改正とともに導くことも必要である。英国ではそれまで評判の悪かったDC年金をステークホルダー年金として政府が整備する年金基金運用機関とともに用意し、段階的に強制的加入を定めて私的年金への個人貯蓄を促してきた。しかしDC年金での運用は市場の変動リスクを受けするため個人が損失を被る危険性もある。退職後の所得確保をどこまで自己責任に負わせるかはまだ多くの議論が必要かもしれないが決断は迫られている。

（かねむら たかふみ）

