

# 〔総論〕 防衛関係費優先の一般会計予算と 中所得層増税

町田 俊彦

専修大学名誉教授

## 「人づくり革命」と「生産性革命」を 柱とする「新しい経済政策パッケージ」

衆議院選挙で与党が勝利すると、安倍首相の選挙公約を実現するために、2017年12月8日に2兆円規模の「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定した。中心は幼児教育無償化で、認可保育園・認定こども園・幼稚園の利用料を3～5歳児は全員、0～2歳児は住民税非課税世帯を無償化する。19年4月から一部をスタートし、2000年4月から全面的に実施する。併せて「子育て安心プラン」を加速化し、20年度までに32万人の受け皿を整備する。保育士の賃金を19年4月から月3千円程度引き上げる。高等教育の無償化では大学等の授業料の減免を行うが、対象は住民税非課税世帯に限定される。

財源としては消費税の増税分の使途の変更により1.7兆円を調達、企業拠出金を0.3兆円増額する。幼児教育の無償化に約8,000億円が充当される一方、待機児童対策には約3,400億円、保育士の待遇改善には数百億円が投じられるにすぎない。

井手英策慶應義塾大学教授らが「分断社会」を克服、「分かち合い」と「連帯・共助」の社会に転換するために、教育や社会保障の普遍主義的な現物給付を提唱し、前原前民進党党首に影響を与えたことへの対応とみられる。安倍政権が、小泉政権のような「小さな政府」指向、福祉削減一本槍ではな

く、子育て支援に積極的姿勢を示し、憲法改正のために支持基盤を拡大しようとしている点は注目される。

認可保育所と無認可保育所間の不公平はさらに拡大する、待機児童の解消を優先すべきであるという批判が強いにもかかわらず、3～5歳児の認可保育園等の無償化を優先したのは、経済成長のための人的投資として就学前教育を重視しているからである。

「生産性革命」では、20年までの3年間を「生産性革命・集中投資期間」として、大胆な税制、予算、規制改革等の施策を総動員する。うち税制については、18年度税制改正に盛り込まれた。

## 輸出主導型の2018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30年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」では、18年度の経済成長率を実質で1.8%、物価上昇により名目では2.5%と見通している。「輸出主導型」成長が18年度にも続く見通されており、輸出の伸びは成長率を大幅に上回る実質4.0%とされている。中国経済は高度成長終息後不安定であったが、徐々に中成長軌道に乗ってきている。中国は習近平国家主席が提唱した「一带一路」(「シルクロード経済帯」、「21世紀海上シルクロード」の略称)を展開している。自民党は二階幹事長と福田元首相を中心に、「一体一

路」への参加の準備を進めている。トランプ米大統領の安全保障面を含めたインド太平洋戦略に組み込まれつつも、経済面では中国への姿勢に変化が現れていることが注目される。

## 所得税の大幅増収による 小幅な国債減額

2018年度予算の一般会計歳入規模は97兆7,128億円で過去最大といわれるが、17年度当初比伸び率は0.3%で緊縮型予算が続いている(表参照)。新規国債の発行額は17年度当初比で6,776億円減額される。公債依存度は34.5%で、17年度当初(35.3%)比でほとんど低下していない

国債減額を可能にした歳入面での主な要因は、17年度当初比で1兆3,670億円、2.4%増加する税収の拡大である。法人税は減少するのに対して、所得税は1兆720億円、6.0%の大幅な増加が見込まれている。国債減額を可能にした歳入面の主な要因は所得税の大幅な増加であるが、強気な見通しとみられる。

## 6年連続の防衛費の増額と財政投融资 によるインフラ整備の拡大

一般会計歳出予算をみると、金利低下にもかかわらず、2018年度の国債費は23兆3,020億円で、17年度当初比2,265億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58兆8,958億円で17年度当初比5,367億円(0.9%)の伸びに抑えられている。一般歳出の主要経費のうち17年度当初比で目立って増加したのは、高齢化の進展による自然増圧力が強い社会保障関係費(1.5%増)を除くと防衛関係費(1.3%増)のみであり、文教及び科学振興費と公共事業関係費はほぼ据え置きとなっている。

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、16年度当初には5兆541億円と初めて5兆円を越えた。18年度には17年度当初比で660億円増額されて5兆1,911億円計上され、6年連続の増加となった。なお17年度

補正予算案には、1回の補正予算の計上額としては過去最大となる2,345億円が盛り込まれている。

補正予算では初めて大型兵器の購入(622億円)が計上され、能力向上型迎撃ミサイル(PAC-3MSE)の調達の前倒し等を実施する。18年度予算においては、北朝鮮の弾道ミサイル対策として、改良型迎撃ミサイル「SM3ブロック2A」の取得(440億円)、「SM3ブロック2A」を搭載する地上配備型の迎撃システム「イージス・アショア」導入(19年度以降、1基1千億円弱)に向けた調査費が計上された。中国の海洋進出対策として最新鋭戦闘機F35Aを6機(785億円)、輸送機オスプレイを4機(393億円)購入する。特徴的なことは、米国の価格決定の主導権をもつ有償軍事援助(FMS)による調達が近年急増していることである。

急ピッチで進められてきた軍拡が、18年度予算では新たな段階への先駆けとなっていることに留意しなければならない。18年度には次期中期防衛力整備計画(19年度から5年間)が策定されが、「敵基地攻撃能力」がキーワードになるとみられる。北朝鮮対策として、18年度予算では、航空自衛隊のステルス戦闘機F35などに搭載する長距離巡行ミサイルの経費が22億円計上されている。ミサイルは500kmと900kmのタイプがあり、日本の領空から発射しても北朝鮮の内陸まで届く。政府は従来、自衛目的なら敵基地攻撃能力の保有は憲法上可能とする一方、専守防衛の観点から政策判断として保有しなかった。しかし18年度予算から「敵基地攻撃能力」の保有に踏み込んでおり、「専守防衛」の枠を取り払い、軍事能力の面でも一挙に「戦争できる国家」を目指そうとしている。

公共事業関係費は横ばいであるが、企業の生産性向上につながるインフラ整備に重点配分する。目玉となるのが道路網の拡充であり、3大都市圏の環状道路や空港・港湾へのアクセス道路の整備に17年度比4.6%増の2,283億円が計上されている。

高速道路の整備を加速するために財政投融资も活用する。財政投融资の規模は14兆4,631億円で、前年度当初比6,649億円、4.4%減少している。4大ゼネコンの談合疑惑が浮上しているリニ

表 2018年度予算案の概要

		2017年度	2018年度	増減額	増減率
一般会計・ 歳入 (億円、%)	税込	577,120	590,790	13,670	2.4
	所得税	179,480	190,200	10,720	6.0
	法人税	123,910	121,670	▲2,240	▲1.8
	消費税	171,380	175,580	4,200	2.5
	その他収入	53,729	49,416	▲4,313	▲8.0
	公債金	343,698	336,922	▲6,776	▲2.0
	うち建設公債	60,970	60,940	▲302	▲0.0
	赤字公債	282,728	275,982	▲6,746	▲2.4
	歳入計	974,547	977,128	2,581	0.3
一般会計・ 歳出 (億円、%)	国債費	235,285	233,020	▲2,265	▲1.0
	一般歳出	583,591	588,958	5,367	0.9
	社会保障関係費	324,735	329,732	4,997	1.5
	文教及び科学振興費	53,567	53,646	79	0.1
	防衛関係費	51,251	51,911	660	1.3
	公共事業関係費	59,763	59,789	26	0.0
	経済協力費	5,110	5,089	▲21	▲0.4
	エネルギー対策費	9,635	9,186	▲448	▲4.7
	食料安定供給関係費	10,174	9,924	▲250	▲2.5
	地方交付税交付金等	155,671	155,150	▲521	▲0.3
	歳出計	974,547	977,128	2,581	0.3
一般会計	基礎的財政収支(億円)	▲108,413	▲103,902	▲4,511	
財政投融资 計画 (億円、%)	総額	151,282	144,631	▲6,649	▲4.4
	1 生産性向上	74,333	75,672	1,339	1.8
	(1) 地域活性化	44,787	47,442	2,655	5.9
	(2) 交通インフラの整備	29,546	28,230	▲1,316	▲4.5
	日本高速道路保有・債務返済機構	13,850	27,450	13,600	98.2
	鉄道建設・運輸施設整備支援機構	15,294	272	▲15,022	▲98.2
	2 国際展開戦略推進	24,440	20,046	▲4,394	▲18.0
	3 教育・福祉・医療	12,197	12,449	252	2.1
4 地方	34,730	32,102	▲2,628	▲7.6	
5 その他一般会計分計	5,582	4,362	▲1,220	▲21.9	
国債発行額 (兆円、%)	新規国債(建設公債・特例公債)	34.4	33.7	▲0.7	▲2.0
	復興債	1.5	1.0	▲0.6	▲33.38
	財投債	12.0	12.0	-	-
	借換債	106.1	103.2	▲2.8	▲2.7
	国債発行総額	154.0	149.9	▲4.1	▲2.7
国債残高・ 長期債務残高 (年度末)	普通国債残高(兆円)	864	883	20	2.2
	対GDP比(%)	157	156		
	国・地方の長期債務残高(兆円)	1,087	1,108	20	2.1
	対GDP比(%)	198	196		

(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2017年度は実績見込み、2018年度は政府案、GDPは政府見通し、2017年度は政府見通しによる。

(出所) 財務省、2018年度政府予算案関係資料。

ア新幹線への新規融資が終了したことによるものであり、日本高速道路保有・債務返済機構向けは1兆3,600億円、98.2%も急増している。40年償還の財投債で調達した資金を低利で融資、27兆円の債務をかかえる機構の利払費を軽減するこ

とにより投資余力を拡大する。首都圏では圏央道で暫定2車線の区間を24年度までに4車線化、千葉県内の未開通区間の整備を進めるなど、24年度の全面開通を目指す。

## 社会保障費の自然増1,300億円削減と高齢者自己負担増・生活扶助引き下げ

高齢化の進展に伴い、社会保障費は福祉の充実（政策増）がなくとも自動的に増加（自然増）する。2018年度には自然増は約6,300億円と見積もられたが、福祉の切り下げ（政策減）により1,300億円削減し、歳出増加を3年続けて約5000億円にととめることが福祉予算編成の最優先課題となった。削減の主な手段となったのは2年に1度の診療報酬改定である。「薬価部分」の公定価格を引き下げ、薬価制度の抜本改革と合わせて1,865億円を削減する。自民党の利益団体である医師会の圧力があり、「本体部分」は588億円増額される。

福祉削減（政策減）の主な対象は生活保護費で、18年10月から生活扶助の支給額を見直し、世帯により最大5%削る。

年金は4割弱を占めて医療費に次いで規模は大きいですが、支給額が据え置かれるため、伸び率は低い。物価は上昇しているが、年金額改定の1つの指標である過去3年分の賃金が平均ではマイナスになることによる。マクロ経済スライドはデフレ下では実施しない方式をとってきたが、昨年の法改正で繰り越しの仕組みを設けた。今回の引き下げ率は1%で、この分は大きく景気回復した年のマイナス幅に上乗せされる。

「社会保障・税の一体改革」により、税率（国・地方）5%からの税率引き上げによる消費税増収額の一部が内閣府予算に「子ども・子育て支援新制度（15年4月施行）の実施」（公費6,526億円、国費2,985億円）として計上されている。子どものための教育・保育給付、地域子ども・子育て支援事業であり、内閣府予算に計上される。厚生労働省予算に計上される保育等の受け皿拡大等には、17年度補正予算と18年度当初予算を合わせて1,700億円弱が充当されるが、それに対応して人材が十分に確保できる見通しは暗い。

留意すべきことは高額療養費・高額介護サービス費の限度額の引き上げや介護サービス自己負担割合の引き上げがすでに決まっており、18年8月

に実施されることである。診療報酬・介護報酬の引き上げに伴う自己負担増と合わせて、二重の負担増になる。

## 給与所得課税・年金所得課税の改正による中所得層増税と法人税の実効税率引き下げ

2018年度税制改正では、給与所得と年金所得を主な対象として所得税改革が行われ、年収850万円超の給与所得者は増税になる。高所得者の所得税負担にみえるが、中間所得層に対する課税強化である。所得階級別所得税負担率をみると、3,000～5,000万円（負担率26.9%）までは負担率が急上昇して累進的負担になっているが、1億円超から低下してゆく。20億円超では負担率は15%程度まで下がり、1,200～1,500万円（15.5%）とほぼ同率になっている。1億円超の超高所得層で所得税負担が低いのは、所得の内訳で総合累進課税が適用される給与所得のウエイトが低く、20%の軽減税率が適用される株式等譲渡所得や配当所得のウエイトが高いことによる。今回の税制改正において20%の軽減税率適用は手が付けられず、超高所得層への優遇措置は温存されている。

法人課税改正は「新しい経済政策パッケージ」に基づき「アメ」と「ムチ」の政策として行われる。「アメ」の政策としては、賃金上げや設備投資に積極的な企業は、法人税の実効税率が29.74%から25%程度にまで軽減される。あらゆる機器をインターネットで結ぶ「IoT」や人工知能（AI）などに投資した企業の実効税率は20%程度にまで下がる。「ムチ」の政策としては、賃金上げや設備投資に消極的な企業について、租税特別措置を縮小する。

租税特別措置による法人税減収見込額は、142兆587億円（14年度法人税収の2割弱）にのぼっている。うち生産性向上設備投資促進税制で1,773億円、雇用者給与支給額が増加した場合の法人税額特別控除で2,478億円の減収となっている。こうした特別措置は目立った政策効果を発揮しないにもかかわらず存続し、大企業優遇の不公平税制となっている。18年度改正においては整理すべき租



税特別措置が再編・拡充されようとしている。

## 地方歳出の緊縮基調と臨財債の減額

2018年度の地方財政計画(通常収支分)の規模は86兆9,000億円程度(前年度比で2,800億円、0.3%増)で、緊縮基調が続いている。財務省は地方自治体の財政調整基金など積立金が累増していることに着目して、「富裕な」地方財政に対する地方交付税の大幅削減を要求した。総務省と地方団体の積立金の累増は、地方自治体の行政改革の努力の成果であると反発し、18年度については財務省の要求は退けられた。

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3,631億円、0.9%の伸びにとどまる。地方税収の増加により、地方交付税は出口ベースで16兆85億円、前年度比で3,213億円、2.0%の減少となった。臨時財政対策債は前年度比587億円減の3兆9,865億円に抑制されている。地方税の増加と地方交付税・臨時財政対策債の減少により、一般財源総額は前年度比とほぼ同規模の62兆1,159億円となった。

歳出の前年度比の伸び率が比較的高いのは、一般行政費の補助分(2.3%増)、投資的経費の単独分(3.2%増)である。投資的経費の単独事業費では、公共施設等適正管理推進事業費の伸びが37.1%と際立って高い。

## 国債残高の増加と困難な財政健全化目標の達成

2018年度における一般会計新規国債(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149.9兆円であり、17年度当初比で4.1億円減額されている。一般会計の新規国債(33.7兆円)は発行額全体の2割強を占めるにすぎない。国債償還のうち租税を財源とする現金償還は一部であり、多くは借換債の発行による償還である。借換債は膨張し、18年度には一般会計国債の3倍にあたる103.2兆円にまで膨張している。

普通国債残高は、17年度末(実績見込み)の864兆円(GDP比157%)から18年度末(当初見通し)の883兆円(GDP比156%)へ増加が続く。国・地方長期債務残高も17年度末の1,087兆円(GDP比198%)から18年度末の1,108兆円(GDP比196%)に増加する。

第2次安倍政権の財政健全化目標は民主党政権下で財政運営戦略として閣議決定(10年6月)された①15年度までに基礎的財政収支(プライマリー・バランス、PB)の赤字比率(対GDP比)を2010年度比で半減させる、②20年度にPBを黒字化するという目標を引き継いだ。17年7月18日に内閣府が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」によると、国・地方のPBの対GDP比は15年度にマイナス3.0%程度となり、①の目標は達成された。しかし実質で2%以上、名目で3%以上という楽観的シナリオにおいても、2020年度にPBは8.2兆円の赤字となる。現実離れた前提においても②の目標は達成されない。

## 急がれる「生活重視」への政策転換

政府は、2018年度予算を「経済・財政再生計画」3年目・最終年度の予算として、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にない。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。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、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] 個人向け増税の目立つ 2018年度税制改正

片桐 正俊

中央大学名誉教授

## 2018年度税制改正の特徴

2018年度税制改正は、安倍政権の働き方改革と関わらせての所得税の見直し（給与所得控除縮減、公的年金等控除縮小、基礎控除拡充等）による高所得会社員増税やたばこ増税、国際観光旅客税や森林環境税の創設等の個人向け増税と、アベノミクス再加速化のための賃上げや設備投資の拡充等での法人減税、中小企業の設備投資促進減税や事業承継税制の拡充等の企業向け減税を目玉とした、昨年度同様抜本改革先送りの税制改正に終わった。そして、2018年度税制改正による、国税と地方税の増減収見込額を合せてみると、全体で約2800億円の増税となる。

では、2018年度税制改正は、なぜこのような抜本改革のない税制改正となったのか。消費税に関しては、10%への税率引上げが2度も延期されたが、安倍自公政権は、2017年10月の衆議院選挙において、2019年10月消費税率を10%に引き上げ、見込まれる税収増5.6兆円のうち、これまで借金返済に充てることにしていた1.7兆円を教育無償化に充てる消費増税使途変更を内閣支持率回復の梃子として公約し、選挙に勝利した。借金返済予定額1.7兆円は穴の開いたままである。また、2019年10月消費税率10%引上げに際し、食料品等に軽減税率8%を適用するため財源が約1兆円必要だが、約6000億円の穴埋め財源確保の目

処も立っていない。消費税に関しては、これらの課題を残している。

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は既に行われており、国税と地方税を合せての法人実効税率は30%を切っており、2018年度には29.74%に引き下げられることが決っている。

もう1つの基幹税である所得税に関しては、政府税制調査会は、ここ数年所得再分配機能の回復を目指しての議論を行ってきた。しかし高所得者に有利な所得控除から低所得者に有利な税額控除への転換や共働きに有利な夫婦控除の導入といった抜本改革は具体的には提案されていない。提案されたのは、給与所得控除の上限引下げや配偶者控除の見直しといった高所得の会社員に負担を求める提案である。2018年度税制改正の指針となる2017年の政府税調中間報告においても、抜本改革の提案はなく、特定の働き方等による収入にのみ適用される給与所得控除や公的年金等控除といった「所得計算上の控除」から、どのような働き方等による所得にでも適用される基礎控除等の「人的控除」に負担調整のウェイトをシフトさせていくことが適当であるとの考え方が示されている。政府の「平成30年度税制改正の大綱」もこの考えを踏まえて、具体化されている。

さて、2018年度税制改正は全体として2800億円の増税となったが、その特徴は個人向けの増

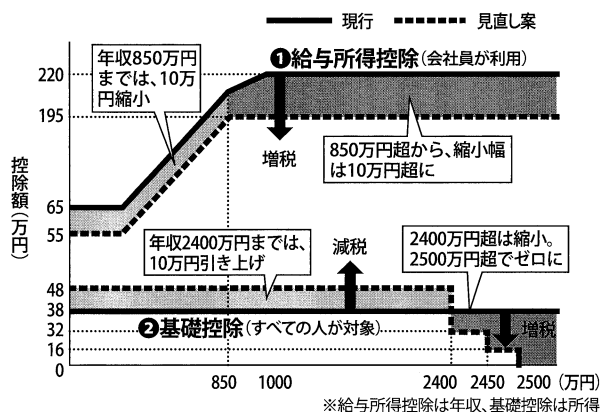
税である。どういふ政治力学が働いてそうなったのか。2017年10月の総選挙で勝利した安倍政権は、2018年度に国政選挙がないこと、また2019年10月からの消費税率10%への引上げ時に食料品等に適用する軽減税率の財源を確保する必要に迫られていること等から増税路線に舵を切ったのである。しかも、アベノミクス加速化の観点から法人増税は考えられず、個人増税に照準を合せた。年収850万円超の会社員への所得増税で900億円、たばこ増税に伴う税収増2500億円で3400億円もの税収増を確保し、消費税軽減税率導入で生じる1兆円の減収分のうち穴埋め財源を確保できていない6000億円の半分以上を確保できることとなった。その他個人をターゲットとした国際観光旅客税と森林環境税を創設した。前者で約400億円、後者で約600億円の税収を確保する見込みである。いずれにせよ、相次ぐ個人増税は消費者心理を冷やしかねず、景気回復への悪影響が懸念される。

以下、個人向け増税となった、(1)所得税3控除(給与所得控除、公的年金等控除、基礎控除)の見直し、(2)たばこ増税、(3)国際観光旅客税の創設、(4)森林環境税の創設について検討し、その上で企業向け減税となった、(5)賃上げ・設備投資優遇税制、(6)中小企業優遇税制、(7)事業承継税制について検討する。

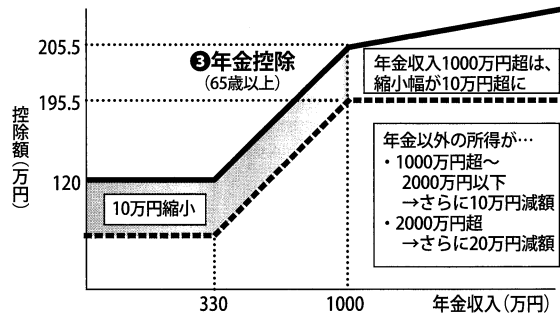
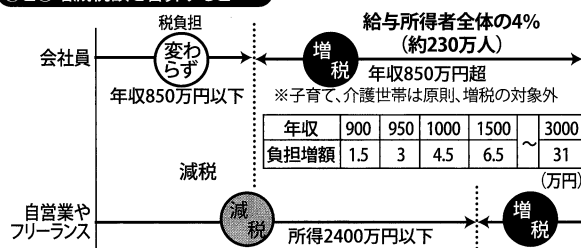
## 給与所得控除・公的年金等控除から基礎控除への振替とこれら3控除の見直し

- 〈1〉働き方の多様化を受けて、給与所得控除及び公的年金等控除の控除額を一律10万円引き下げ、基礎控除の控除額を38万円から48万円へ一律10万円引き上げる。
- 〈2〉給与所得控除・公的年金等控除・基礎控除を見直す。
  - ①給与所得控除の改正：給与収入が850万円を超える場合の控除額を195万円に引き下げる。ただし、子育てや介護に配慮する観点から、23歳未満の扶養親族や特別障害者である扶養親族等を有する者等に負担増が生じな

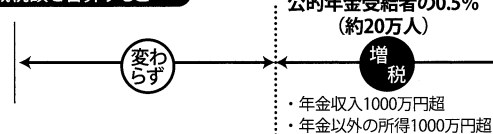
図1 所得税改革のイメージ



### ①と②増減税額を合算すると…



### ②と③増減税額を合算すると…



(出所)『読売新聞』(朝刊) 2017年12月15日付。

い措置を講ずる。

- ②公的年金等控除の改正：公的年金等収入が1000万円を超える場合の控除額に195.5万円の上限を設ける。公的年金等以外の所得金額が1000万円超の場合は、控除額を引き下げる。
- ③基礎控除の改正：合計所得金額2400万円超で控除額が逡減を開始し、2500万円超で消失する仕組みとする。

2018年度税制改正における所得税見直しの内容概要は以上の通りであり、それを図で示すと図1のようになる。

所得税見直しの結果、会社員や高齢者の負担はどうなるのか。年収850万円以下の給与所得者は、給与所得控除が10万円減り、基礎控除が10万円増えるので負担は変わらない。年収が850万円を超えると、図1に示されるように年収900万円で年1.5万円、1000万円で4.5万円、3000万円で31万円の増税となる。給与所得者約230万人(全体の4%)が増税となる。

一方フリーランスや個人請負などで働く人は、給与所得控除は受けられないが、基礎控除が10万円引き上げられるので年収2400万以下なら減税となる。給与所得控除を受けられないフリーランスや個人請負で働く人が増え続けているので、会社員と公平な所得税制にするものであり、働き方の多様化への対応と一応は評価される。

年金受給者の負担はどう変わるのか。図1を見てみよう。65歳以上の高齢者は少なくとも120万円の公的年金等控除を受けられる。公的年金等控除は10万円引き下げられるが、基礎控除が10万円引き上げられるので大半の年金受給者の負担は変わらない。ただし、年金収入だけで1000万円を超える高齢者(全国に約3000人)は、公的年金等控除が195.5万円で頭打ちとなり縮小幅が10万円超になってしまうので増税となる。また、年金以外の所得が1000万円を超える高齢者は、公的年金等控除額がさらに10万円引き下げられ、2000万円を超える高齢者はさらに20万円引き下げられるので、増税となる。増税の対象となる公的年金受給者は全国に約20万人(全体の0.5%)いる。

所得税見直しの概要は上述の通りであるが、3点問題を指摘しておきたい。

第1に、現行所得税制の最大の課題は、所得再分配機能を回復させるための抜本改革を実行することであるが、そうはならなかった。2019年10月の消費税率引上げ時の軽減税率導入財源の確保を最重要視し、所得税見直しによる増税対象を850万円まで引き下げたが、ここ数年所得再分配機能の回復を唱えながら、実質的には給与所得控除の縮減や配偶者控除の見直しによる負担増を高所得の会社員に強いてきたのと同様の措置にと

どまるものである。会社員の年収850万円層は、富裕層というより上位中間層といってもよい所得層であり、その所得層の働く意欲への影響が逆に懸念される。

第2に、給与所得控除は、会社員の所得課税には事業所得や農業所得のように必要経費の実額控除が認められていないこともあって設けられており、いわゆるクロヨン問題が解消したことが実証されていないのに、事業者や農業者の所得把握を全然問題にせず、ただ財源確保の水準を先に決めて給与所得控除をご都合主義的に縮減するのはいかがなものか。

第3に、年金収入が1000万円を超える高齢者の公的年金等控除は縮小するが、働く高齢者の給与所得控除との二重取り問題は残ったままである。

## 紙巻きたばこと加熱式たばこの増税と負担格差縮小

紙巻きたばこと加熱式たばこの税額が2018年10月から段階的に引き上げられる。その狙いは、1つは2019年10月からの消費税率10%への引上げ時の軽減税率財源確保のためであり、もう1つは紙巻きたばこと加熱式たばこの税負担格差を縮めるためである。

紙巻きたばこは2010年10月に1本3.5円引き上げており、8年ぶりの増税である。国及び地方のたばこ税の税率を1本当たり3円引き上げる。2018年10月1日より1本当たり1円ずつ3段階に分けて実施する。4年で1箱(20本入り)60円の増税となる。紙巻きたばこの税込み価格は、現在の1箱440円から500円に上がる。

加熱式たばこは現在重量1グラムを紙巻き1本と換算するため、主力3製品で1箱2~15グラムの加熱式たばこは紙巻きたばこより税額が少なくなっている。たばこの小売価格は加熱式も紙巻きも同じだが税負担に大きな差がある。2018年度改正では、加熱式たばこの税額を重量と小売価格で基本的に算出する課税方式に変える。2022年度ま

で5年かけて段階的に増税して行き、たばこの小売価格が同じならば加熱式の税額が紙巻きの税額の7-9割になるようにする。

## 国際観光旅客税の創設

訪日観光を経済成長のエンジンとしたい安倍政権の意向を踏まえて、急増する訪日客をさらに呼び込むための観光振興策の財源を国際観光旅客税の創設に求めることになった。2019年1月7日から日本を航空機や船で出国する旅客に1人1回1000円の負担を求める国際観光旅客税が導入される。この税は、航空機や船舶の運賃に上乗せして徴収され、年間400億円程度の税収が見込まれている。使い道としては、出入国手続きの円滑化、海外での誘致宣伝強化、地域観光資源の整備等が想定されている。

この税収は一般会計に入れて上記のような観光関連の政策に配分される予定であるが、すでに国全体で3000億円規模の観光予算がついているので、観光以外の政策に多く使われてしまうのではないかと懸念もある。また、訪日客対策が主目的なら、なぜ日本人の海外出国者にまで負担を求めるのかという疑問も出されている。

## 森林環境税の創設

現在東日本大震災からの復興などを目的に、年間1000円を個人住民税に上乗せして徴収しているが、2023年度に期限を迎える。この貴重な財源を手放したくないのか、2024年度から森林整備の財源に充てるためとの宗旨替えをして、個人住民税に年1000円を上乗せして徴収する「森林環境税」が創設されることになった。課税対象は約6000万人で年間税収は約600億円と見込まれる。徴収した税金は、既存の特別会計に入れた上で、森林環境譲与税として、私有林の面積や林業従事者数などに応じて市町村や都道府県に配分される。それを各自治体は、間伐による林道整備や放置森林の整備の費用に充てる。

ただ、森林環境や水資源の保全を目的とした税金は、すでに37府県と横浜市が個人住民税に年300～1200円を上乗せして徴収しているの、同じ目的の税を国と地方が二重課税することになるとの批判が起っている。

## 賃上げ・設備投資優遇税制

大企業は、平均給与等支給額が対前年度比で3%以上増やすほか、減価償却費総額の90%以上の設備投資を行う場合に、給与総額が前年度から増えた分の15%を、法人税から税額控除してもらえる。さらに社員教育などの人材投資額を直近2年間の平均の1.2倍以上に増やせば、給与総額増加分の5%が上乗せされ、20%まで税額控除が認められる。

中小企業は、設備投資要件が入っておらず、平均給与等支給額が対前年度比1.5%以上増加した場合、給与総額増加分の15%を税額控除してもらえる。社員教育でも、15%の控除に10%分を上乗せして、最大で25%まで税額控除が受けられる。

この他に、情報連携投資等促進優遇税制も導入する。AI（人工知能）やIoT分野などの先進技術に投資した企業は、投資額の3%の税額控除が受けられるようになる。

一方、大企業について、所得が前期の所得以下の一定の事業年度を除き、平均給与支給額が前年度を下回る場合や設備投資額が減価償却費総額の10%を下回る場合には、研究開発税制その他の一部の税額控除が受けられなくなる。

さて、こうした政策は果して成功するのだろうか。税制によって賃上げを後押しする政策は2013年度から続けられており、2018年度税制改正で4回目の見直しとなる。アベノミクスで企業業績は回復しているが、内部留保は積み上がるばかりで、今や400兆円を超える状態になっていて、賃上げや投資は政府が期待するほどには進んでいない。今回の賃上げや設備投資を促す法人減税も、3年間の時限立法だけに、賞与や手当で全体の給与

が3%増えれば優遇税制の適用が受けられるので恒久的な基本給引上げにまで至らないのではないかと。また、賃金が上がったとしても、大企業の中高年社員の賃金が一番上がりそうであるが、給与所得控除の縮減により850万円以上が増税になるので、850万円超の所得層では上がった賃金の一部が税として国に吸い上げられる可能性もあり、政策的に矛盾する面もある。賃上げで消費を活性化し、「経済の好循環」が生まれることを安倍政権は期待しているが、仮に高所得者に3%の賃上げが実現しても給与所得控除の縮減に妨げられる可能性があり、消費の活性化に果たしてうまくつながるのか疑問である。

### 中小企業の事業承継税制

経営者が60歳以上で後継者が決まっていないう中小企業が127万社（日本の全企業の3割）もあり、世代交代を押し進めることが差し迫った課題になっていることから、既存の事業承継税制を拡充することになった。既存の制度は、後継者が受け継いだ会社の株式の3分の2について、8割まで相続税や贈与税の支払いを猶予している。しかし「引き継ぎ後5年間、平均8割の雇用維持」といった厳しい適用条件が付いているために、利用は年約500件（対象企業の約1割）に留まっている。

そこで、2019年1月から10年間の特例として、全株式を100%猶予する。雇用要件も緩和する。また、親族経営の会社で複数の人が株式を相続した場合を考え、猶予の適用対象を筆頭株主だけから、2人または3人に拡大する。ただ、こうした事業

承継税制の拡充によって、円滑な事業承継をどの程度後押しできるのか分らない。

### 所得再分配機能を回復させるための 所得税抜本改革に取り組むべし！

所得再分配機能の回復のための所得税の抜本改革の必要性はかなり前から政府税制調査会等で認められながら、2018年度の所得税改正の内容も抜本改革とはほど遠い内容のものに留まった。ここ数年所得税改正は、働き方の多様化への対応として給与所得控除の上限引下げや配偶者控除の見直しといった形で高所得の会社員に負担増を求めるものであるが、依然既存の所得税制度の大枠を維持した改正に留まっている。本当に所得税の再分配機能を回復しようと思うならば、また働き方の多様化に対応しようとするならば、共稼ぎ世帯に恩恵のある夫婦控除の導入や所得控除方式よりも低所得者に有利な税額控除方式への転換等抜本的な所得税改革の道筋を明らかにすべきである。また、富裕層は超金融緩和による株価上昇で多額の配当や譲渡益を得ているが、これらの金融所得には20%の所得税しかかかっておらず、所得再分配機能回復の観点からすればこうした優遇措置を是正すべきである。アベノミクス下において、一方でこのような富裕層の優遇措置を放置し、他方で低所得の非正規労働者が増え経済格差が拡大しているのだから、政治家はこの現実を直視し、所得再分配機能の十全な回復のために、所得税の抜本的改革に真剣に取り組まねばならない。

（かたぎり まさとし）



## [各論II] 国債依存・基礎的財政収支赤字の実態と展望

江川 雅司

明治学院大学経済学部教授

### 財政規模膨張と新規国債発行の実態

政府は、「骨太方針2015」(2015年6月30日閣議決定)のなかで、2018年度を「経済・財政再生計画」の集中改革時期の最終年度としていることから、2018年度予算案は重大な予算案でもある。2018年6月には、過去3年度間の「経済・財政一体改革」の中間報告が実施される予定である。その際、(1)公債依存度と(2)基礎的財政収支、(3)財政の持続可能性等がキーワードとなる。

2018年度予算案の財政規模は、97.7兆円と6年連続で過去最高を更新している。歳入面は、新規国債発行額である公債金が6776億円減額されているものの、景気上昇に伴う税収やその他収入増により財政規模が拡大している。他方、歳出面では、歳出改革の「目安」達成の一つとして、3年度間で社会保障関係費を1.5兆円(1年度間5000億円)増に上限設定することで、2018年度予算案も対前年度比4997億円増とした。次いで防衛施策整備を狙いとした防衛関係費が対前年度比660億円増大しているが、国債費(低金利を反映し、利払い費の積算想定金利を2017年度同様1.1%に設定)と地方交付税交付金等を抑制した結果、政策的経費である一般歳出(対前年度比5367億円増;0.9%増)が微増している。

更に、「平成30年度予算編成の基本方針」(2017年12月8日閣議決定)は、「一億総活躍社会」

の実現を目指し、「新・三本の矢」のもと、少子高齢化という構造問題に対応し、「成長と分配」の好循環の実現を指摘している。ここでは、「経済再生」と「財政健全化」に資するよう、政策効果の乏しい歳出は徹底的に削減し、政策効果の高い歳出に転換する政策に基づいて、「公的サービスの産業化」と「インセティブ改革」、「公共サービスのイノベーション」を着実に推進している。つまり、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。ちなみに、2018年度予算案の新規国債発行額は約33.7兆円(対前年度比▲0.2%)と、2017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。しかし、公債依存度(34.5%;対前年度比▲0.2%)は依然と30%超であり、米国10.8%、英国4.4%、仏23.5%、独2.0%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(2017年度予算ベース)。新規国債発行額は予算の35%を占め、結果的に国の累積債務残高も逡増傾向にある点が問題である。ただ、景気上昇に伴う税の自然増収による新規国債発行額の減額や低金利下で増大した超長期債の発行減額政策は、国債発行予定額を借換債(103.2兆円;▲2.7%)、財投債(12.0兆円;0.0%)、復興債(9563億円;▲37.1%)及び建設・特例国債(33.7兆円;▲2.0%)を加算した約149.9兆円へと、対前年度比4.08兆円減(同▲2.6%)と縮小する見通しである。

ここで、2018年度予算案の特徴を国債に焦点

を当てて議論すれば、2017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・財政再生計画」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、2018年度予算案では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・財政再生計画」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」を両立させた二兎追う積極型予算編成である。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、新規国債発行や国債費の積算金利に大きく依存し、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、2018年度予算案の「歳入面」では、税収規模が対前年度比2.4%増の59兆790億円と、名目成長率2.5%（実質成長率1.8%）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33兆6922億円（対前年度比6776億円；▲2.0%）の内訳は、建設公債6兆940億円（対前年度比30億円減；▲0.0%）と特例公債27兆5982億円（対前年度比6746億円減；▲2.4%）である。一方、「歳出面」では、国債費23兆3020億円（対前年度比2265億円減；▲1.0%）が減額され、国の借金返済の重圧が緩和している。したがって、政策的経費を含む基礎的財政収支対象経費は74兆4108億円（対前年度比4846億円増；0.7%増）と上昇している。この点は、2018年度予算案では、「社会保障関係費」、「防衛関係費」、「文教及び科学振興費」及び「公共事業関係費」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よる。

2018年度予算案は、2017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。即効性ある日銀の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、2018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、端的にいえば、「歳入側」と「歳出側」のバランス、即ち基礎的財政収支赤字を継続している点に特徴が窺える。

## 財政赤字と基礎的財政収支の実態

財政赤字は、歳入側の新規国債発行額から歳出側の国債費のなかの債務償還費を差し引いた値である。財政赤字には、景気変動の影響を受ける「循環的赤字」と景気変動要因を除いた「構造的赤字」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の新規国債発行は、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ため、税の自然増収を期待した新規国債発行縮減が望まれる。

新規国債発行額は、景気政策や「三位一体改革」、「歳出・歳入一体改革」によって、2003年度を契機に、確かに2007年度までは縮減の様相を呈した。2008年度以降は金融危機・東日本大震災対応やアベノミクス政策により上下動を繰り返しているが、2014年度をピークに、それ以降の発行額は財政・金融政策によって下降している。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



表 国及び地方の長期債務残高

(単位:兆円程度)

	平成10年度末 (1998年度末) 〈実績〉	平成15年度末 (2003年度末) 〈実績〉	平成21年度末 (2009年度末) 〈実績〉	平成22年度末 (2010年度末) 〈実績〉	平成23年度末 (2011年度末) 〈実績〉	平成24年度末 (2012年度末) 〈実績〉	平成25年度末 (2013年度末) 〈実績〉	平成26年度末 (2014年度末) 〈実績〉	平成27年度末 (2015年度末) 〈実績〉	平成28年度末 (2016年度末) 〈実績〉	平成29年度末 (2017年度末) 〈実績〉	平成30年度末 (2018年度末) 〈政府案〉
国	390 (387)	493 (484)	621 (613)	662 (645)	694 (685)	731 (720)	770 (747)	800 (772)	834 (792)	859 (815)	893 (837)	915 (860)
普通国債 残高	295 (293)	457 (448)	594 (586)	636 (619)	670 (660)	705 (694)	744 (721)	774 (746)	805 (764)	831 (786)	864 (808)	883 (828)
対GDP比	56% (56%)	88% (87%)	121% (119%)	127% (124%)	136% (134%)	143% (140%)	147% (142%)	149% (144%)	151% (143%)	154% (146%)	157% (147%)	156% (147%)
地方	163	198	199	200	200	201	201	201	199	197	195	192
対GDP比	31%	38%	40%	40%	41%	41%	40%	39%	37%	37%	35%	34%
国・地方 合計	553 (550)	692 (683)	820 (812)	862 (845)	895 (885)	932 (921)	972 (949)	1001 (972)	1,033 (991)	1,056 (1012)	1,087 (1031)	1,108 (1053)
対GDP比	105% (105%)	134% (132%)	167% (165%)	173% (169%)	181% (179%)	188% (186%)	192% (187%)	193% (188%)	193% (186%)	196% (188%)	198% (187%)	196% (187%)

(注1) GDPは、平成28年度までは実績値、平成29年度及び30年度は政府見通しによる。

(注2) 東日本大震災からの復興のために実施する施策に必要な財源として発行される復興債(平成23年度は一般会計において、平成24年度以降は東日本大震災復興特別会計において負担。平成23年度末:10.7兆円、平成24年度末:10.3兆円、平成25年度末:9.0兆円、平成26年度末:8.3兆円、平成27年度末:5.9兆円、平成28年度末:6.7兆円、平成29年度末:6.4兆円、平成30年度末:5.8兆円)及び、基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するための年金特例公債(平成24年度末:2.6兆円、平成25年度末:5.2兆円、平成26年度末:4.9兆円、平成27年度末:4.6兆円、平成28年度末:4.4兆円、平成29年度末:4.1兆円、平成30年度末:3.9兆円)を普通国債残高に含めている。

(注3) 平成28年度末までの()内の値は翌年度借換のための前倒債発行額を除いた計数。平成29・30年度末の()内の値は、翌年度借換のための前倒債限度額を除いた計数。

(注4) 交付税及び譲与税配付金特別会計の借入金については、その償還の負担分に応じて、国と地方に分割して計上している。なお、平成19年度初をもってそれまでの国負担分借入金残高の全額を一般会計に承継したため、平成19年度末以降の同特会の借入金残高は全額地方負担分(平成30年度末で32兆円程度)である。

(注5) 平成29年度以降は、地方は地方債計画等に基づく見込み。

(注6) このほか、平成30年度末の財政投融资特別会計国債残高は94兆円程度。

字化すべき政策が望まれる。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、2018年度予算案の新規国債発行額は減額されてはいるものの依然と高い一方、税の自然増収が見込まれるが基礎的財政収支赤字(▲10.4兆円; 対前年度比4511兆円の改善)が微減に留まっている点に問題がある。

政府は、2010年度の基礎的財政収支赤字の対GDP比6.6%を、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黒字化目標は、消費

税率引上げ延期(2019年10月)や消費税率引き上げに伴う増収用途の変更(増収額の1.7兆円を教育費無償化)、社会保障充実等により、2020年度では8.2兆円の赤字(実質成長率2%以上仮定)、もしくは10.7兆円(実質成長率0%台後半を仮定)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2017年7月中期試算)。ここでの基礎的財政収支赤字額は、消費税率に換算すると3.28%ないしは4.28%(1%を2.5兆円で換算)に相当し、更なる消費税率の引き上げなどの税収増が急務となり、現行の「経済・財政再生計画」の政策では目標達成は困難であり、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新規国債発行の抑制政策が重要となる。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策のもと、基礎的財政収支赤字が続くならば、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。

## 累積債務の現状

2018年度末の国の長期債務残高は915兆円（対GDP比156%）と、前年度末よりも22兆円増大する見込である。長期債務残高は、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762万円（対前年度比13万円増）の借金を抱えている計算となる（表参照）。また、国・地方政府の累積債務残高は1108兆円であり、対GDP比は196%（対前年度比2%の改善）である。2017年度比で、国の累積債務残高は2.5%増、国及び地方政府の累積債務残高は1.9%増であり、その値は先進諸国のなかでも突出しており、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・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・地方の財政赤字の対GDP比は3.8%（対前年比1.0%改善）であるのに対し、累積債務残高の対GDP比は240.0%（対前年比0.3%改善）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一方、累積債務残高のそれは逡増傾向、つまり財政の持続可能性が問題となり、海外での国債・地方債への信認低下が懸念される。

## 評価と今後の展望

国債発行による有効需要創出政策は、「経済再生」に大きく貢献してきた。ただ、国債発行は「財政赤字」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。

この結果、2018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、新規国債発行額や基礎的財政収支額が改善され評価できる。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。その際、「透明化」の徹底とPDCA（Plan-Do-Check-Action）サイクルの実効性を高めるために、証拠に基づく政策立案（EBPM：Evidence-based Policymaking）による点検・検証が重要となる。

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] 大規模事業と防災関連費が目立つ公共事業予算

浅羽 隆史

成蹊大学法学部教授

### 総額は景気中立型

はじめに、2018年度公共事業予算を全体として捉えてみよう。ただし、公共事業を総額として見る場合、いくつかの見方が存在する。

まず、一般会計の歳出費目における公共事業関係費について、前年度当初予算との比較である。これは、6.0兆円と前年度比0.0% (26億円) 増とほぼ横ばいとなっている(図)。一般会計では、公共事業費も大切である。公共事業費は、建設公債の対象となる事業であり、学校の校舎建設であれば文教及び科学振興費、福祉施設建設であれば社会保障関係費といったように、公共事業関係費以外に含まれる公共事業を把握することができる。一方、航空機燃料税を財源とする空港整備のように、特定の財源と紐づいているものは含まない。また、公共事業費には出資金や貸付金も含まれるので注意が必要である。本稿執筆時点において厳密な金額は公表されていないものの、建設国債の新規発行額から類推可能である。建設国債発行額は、2017年度当初予算において6.1兆円だったが、2018年度当初予算は30億円(0.0%)減の6.1兆円であり、やはり横ばいである。

次に、特別会計を加えたものである。東日本大震災復興特別会計において、東日本大震災からの復旧と復興を合わせた復興関係公共事業等が、2017年度当初予算の6,774億円から759億円

減少し6,015億円となった(11.2%減)。また、自動車安全特別会計空港整備勘定でも、空港整備事業費が計上されており、前年度比25.4%(393億円)の大幅増となっている。さらには、財政投融资の用途別分類表における社会資本も、公共事業に準じるものである。2018年度の財政投融资計画における社会資本は、2017年度の5.1兆円と比べ0.3兆円の減少(6.5%減)で、4.8兆円となっている。

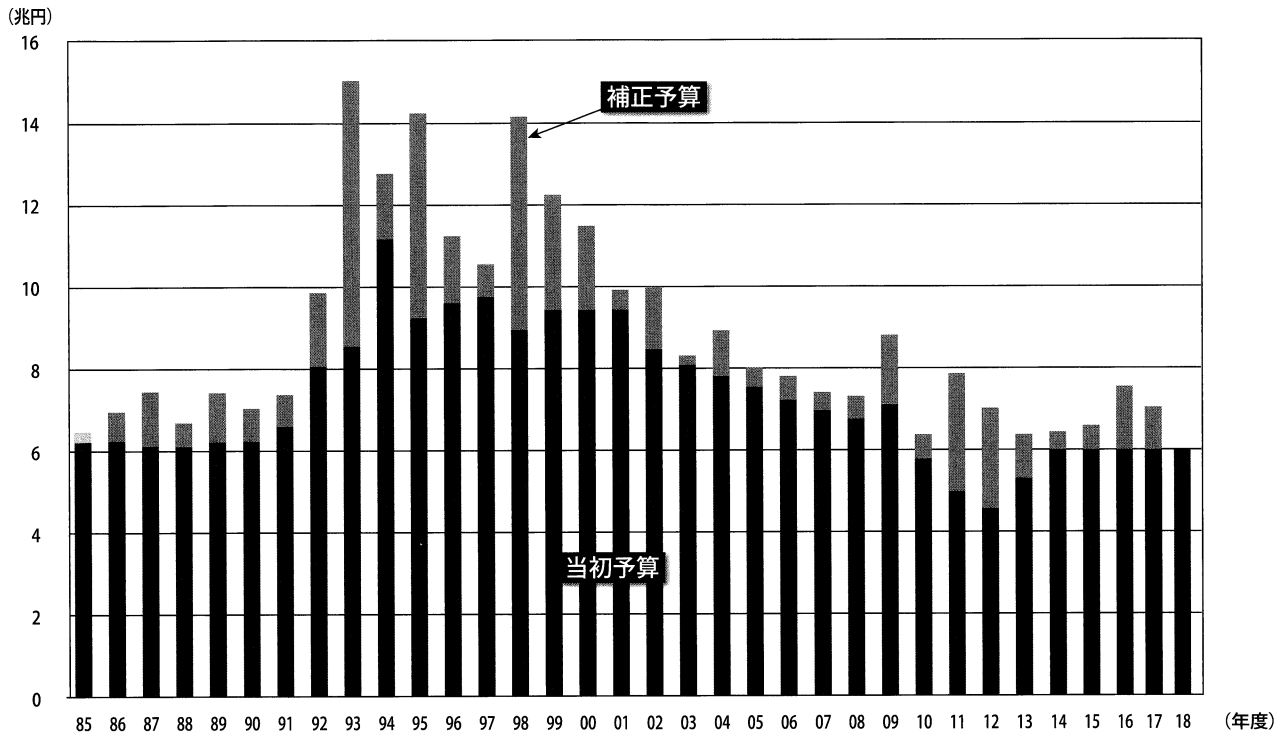
国だけでなく、地方との合計の観点も大切であろう。「平成30年度地方財政対策のポイント及び概要」において、地方自治体の投資的経費の単独事業分として、通常収支分5.8兆円、東日本大震災分0.1兆円、合計5.9兆円が計上されており、これが国分に加わることになる。2017年度は、この時期に合計5.8兆円を見込んでいた。2018年度は、前年度よりも0.1兆円の微増となっている。

これらを総合的に判断すれば、2017年度当初予算と比較して、2018年度当初予算は景気への影響でいえばほぼ中立と見てよいだろう。

### 補正予算の規模が焦点

ただし、不確定要素も存在する。それは、補正予算である。当初予算の公共事業関係費の前年度対比26億円増という数値は、これで4年連続となっており、この間の総額での変化は事実上補正予算で決まっている。2017年度の補正予算案につい

図 一般会計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 (2017)「平成30年度国土交通省・公共事業関係予算のポイント」より作成。

ては、2018年度当初予算案と同日に閣議決定された。公共事業関係費だけで、当初予算と比較して1.0兆円の増額である。景気が比較的安定していることが、2016年度の補正予算での追加額1.6兆円と比較して少なくなった背景として指摘できる。しかし、2014年度の0.4兆円、2015年度の0.6兆円の補正追加額と比較すると、まだまだ大きい。公共事業関係費について、2018年度当初予算を2017年度の補正後予算と比較すれば、2017年度の補正予算による追加分がそのまま総額の減少分となる。この点に注目すれば、2018年度当初予算は景気に抑制的ということになる。

ただし、公共事業を含むとは限らないものの、戦後の財政法施行以来、補正予算のなかった年度は一度も存在していない。2018年度についても、補正予算が決まり公共事業関連の費用が追加される可能性は高いだろう。そのため、2018年度予算が景気に対して抑制的であるという評価を下すことは、早計であろう。

## 2018年度も超大型インフラ整備

財政の重要な役割として、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。公共事業は、道路や橋をはじめとした社会資本を整備し我々の生活の利便性を維持・向上する機能をもつ。このなかには、新たなインフラの整備を通じて、我々の生活を向上させる新規投資、現存する各種の社会資本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。

資源配分機能としては、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。2018年度当初予算案における公共事業関係費の重点項目は、生産性向上のためのインフラ整備と防災・減災対策である。これらの項目は、2017年度当初予算でも実質的に重点化されていたものだが(生産性向上は民間投資誘発と称していた)、順番が入れ替わり生産性向上を前にもってきている点に

ひとつの特徴を見出せよう。

生産性向上のためのインフラ整備には、2017年度同様、大規模公共事業が目玉として並んでいる。圏央道や東海環状自動車道の整備など三大都市圏環状道路等整備をはじめとした効率的な物流ネットワークの強化は、2016年度の6.0%増、2017年度6.5%増に続き、2018年度当初予算でも4.6%増と高い伸びを維持している。2017年度には1.5兆円という巨額の財政投融資を用いて、リニア中央新幹線の前倒し開業を図る措置を新規に行ったが、2018年度には同規模の財政投融資を用いて三大都市圏環状道路等整備の加速を実施する。また、金額こそ2015年度以来同額だが、整備新幹線の3区間の開業時期前倒しに向け、高水準の国費の支出を維持している。

この他、新規事業として高規格幹線道路のインターチェンジへのアクセス道路を自治体が整備する際の補助制度や、LNG(液化天然ガス)の燃料供給拠点の形成促進などが新規事業として盛り込まれている。こうした大規模公共事業が、将来の日本の生産性向上に資するかどうか、前提条件をはじめ精査が必要であろう。

## 再度災害防止や老朽化対策が引き続き高い伸び

防災・減災対策では、2017年7月の九州北部豪雨などにより大きな被害を受けたことから、水害や土砂災害の再度災害防止に関する費用が2017年度の63%増に続いて大幅に増額されている(24%増)。また、後述のように自由度の高い交付金が全般的に減額されるなか、地域における総合的な防災・減災・老朽化対策を用途とする防災・安全交付金は、0.5%とわずかだが増額となっている。

新規投資が公共事業のなかで目玉とされる一方、老朽化が懸念されるようになって久しい社会資本の維持更新も、大幅に増額されている。インフラ長寿命化計画のもと、道路の戦略的維持管理・更新が6.5%(225億円)増、河川管理施設等が1.8%(35億円)増となっている。上記の防災・安全交付金

とあわせ、計画的(2030年度までの予定で個別施設計画の策定が進められている)で効率的な老朽化対策が推進されている。ただし、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はさらに深刻さの度合いを増すと考えられ、新規目玉事業と維持更新の費用のバランスを常に考える必要がある。分野としては、農業農村も2年連続で4.1%増と高い伸びを維持している(表)。これは、米の直接支払交付金の廃止にあわせ、強い農業基盤づくりのための新たな農業利水システムの構築などを行うものである。

一方、前年度当初予算より減少が目立つ分野には、2016年度に19.6%減、2017年度9.2%減だった水道が、2018年度当初予算案でも5.4%減となっている。また、住宅対策も2016・17年度に続いて減額(0.3%減)されており、生活関連インフラの減額傾向が継続している。ただし住宅対策について、公営住宅整備費等補助が3年連続の大幅減(2016年度10.0%減、2017年度5.6%減、2018年度5.9%減)だが、高齢化の進展とともに増加し社会問題化している空き家対策総合支援事業は17%増と大幅な伸びとなっている。

この他、減額が目立つ分野としては、後述の交付金の他、空港(3.0%減)と地方創生整備(2.5%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を見込んだ結果である。同勘定の歳出は10.7%増で、なかでも空港整備事業費は前記の通り25.4%の大幅増を予定しており、羽田空港の飛行経路見直しに伴う施設整備や那覇空港・福岡空港の滑走路増設事業などが実施される。

## 自由度の高い交付金は減額が続く

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・オーバー効果の高い事業について、当該自治体のみに財源を負担させると、必要なインフラの

表 一般会計公共事業関係費の内訳

(単位:億円、%)

	2016年度 当初予算	2017年度 当初予算	2018年度 当初予算案	対前年度伸び率	
				2017年度	2018年度
治水	7,566	7,569	7,574	0.0	0.1
治山	597	597	597	0.0	0.0
海岸	277	277	277	0.0	0.0
道路	16,637	16,662	16,677	0.2	0.1
港湾	2,317	2,321	2,328	0.1	0.3
空港	851	809	785	-4.9	-3.0
都市幹線鉄道	237	238	247	0.1	3.9
新幹線	755	755	755	0.0	0.0
住宅対策	1,518	1,510	1,505	-0.5	-0.3
水道	205	186	176	-9.2	-5.4
廃棄物処理	429	408	408	-4.7	0.0
国営公園等	284	280	280	-1.1	0.0
農業農村	2,962	3,084	3,211	4.1	4.1
森林整備	1,203	1,203	1,203	0.0	0.0
水産基盤	700	700	700	0.0	0.0
社会資本総合交付金	8,983	8,940	8,886	-0.5	-0.6
防災・安全交付金	11,002	11,057	11,117	0.5	0.5
農山漁村地域整備交付金	1,067	1,017	917	-4.7	-9.8
地方創生整備	416	401	391	-3.6	-2.5
その他	1,002	1,020	1,017	1.8	-0.3
災害復旧等	731	731	740	0.0	1.2
公共事業関係費計	59,737	59,763	59,789	0.0	0.0

(資料) 参議院予算委員会調査室編(2017)『財政関係資料集』、財務省(2017)「平成30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(2017)「平成30年度予算決定概要」、より作成。

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のうち、実施主体は地方自治体であることが効率性等の理由で望ましいものの、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(義務教育や生活保護など)については、国が用途を限定した補助金の交付が望ましい。一方、公共事業のように必ずしも全国で普遍的に実施する必要のない事業を含む分野については、用途の限定を弱めた方が、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。

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が創設された。交付金は、その後の拡大や縮小を経て、2018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、防災・安全交付金がある。このうち、防災・安全交付金こそ0.5%(60億円)増だが、社会資本整備総合交付金が0.6%(54億円)減、農山漁村地域整備交付金は9.8%(100億円)減となり、全体で94億円の減少となっている。

(あさば たかし)

## [各論Ⅳ] 「経済・財政再生計画」の目安を達成した社会保障関係予算

吉岡 成子

参議院常任委員会専門員

### 社会保障関係費は 3年連続4,997億円増

2018年度の一般会計社会保障関係費は、前年度より4,997億円増(+1.5%)の32兆9,732億円となり、一般会計歳出に占める割合は33.7%、一般歳出に占める割合は56.0%といずれも過去最高を更新した。

骨太方針2015の経済・財政再生計画は、2016～2018年度を集中改革期間として、この間の社会保障関係費の伸びを1.5兆円程度とすることを目安としたが、社会保障関係費は3年度連続で対前年度4,997億円増となり、目安は遵守された。

その内訳は、年金が1.7%増の11兆8,036億円、医療が0.3%増の11兆8,079億円、介護が3.4%増の3兆1,153億円、福祉等が2.6%増の6兆2,464億円である。薬価等の引下げにより医療の増が低い一方で、介護報酬改定や保険者機能強化のためのインセンティブ交付金の創設、待機児童解消や障害福祉等サービス報酬改定の影響等により、介護、福祉等が高い伸び率となった。

また、年金は受給資格期間短縮の平年度化等により若干伸びているが、年金額は据え置かれた。これは、物価は上昇したが3年度前までの実質賃金変動率がマイナスとなったため、マクロ経済スライドによる調整も持ち越された。2016年年金改正において、政府は、物価、賃金ともにプラスになる経

済を想定しており、賃金変動率がマイナスの試算は出せない旨答弁したが、実際にはその後も2年続いて賃金変動率がマイナスとなったことになる。なお、2021年度以降は、物価上昇、賃金下落の場合には賃金に合わせて改定するため、今回と同じケースでは年金額は引き下げられる。

2018年度社会保障関係費における主な歳出増項目と財源を示したのが図表1である。

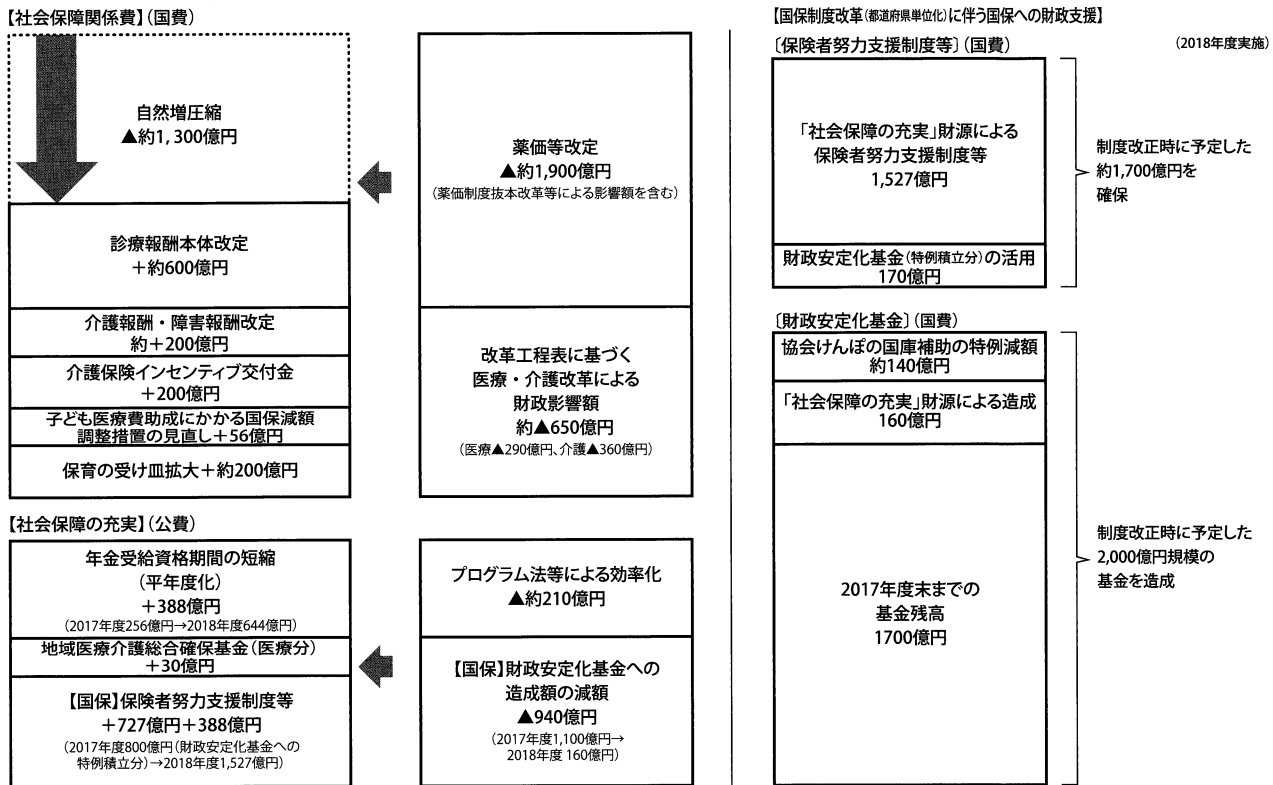
薬価制度の抜本改革を含む薬価等の引下げにより、自然増1,300億円の圧縮と診療報酬本体の改定財源を捻出するとともに、経済・財政再生計画改革工程表に基づく医療・介護制度改革により、介護報酬改定やインセンティブ交付金の新設等の経費を賄った形になる。

### 診療報酬・介護報酬改定等

2018年度は6年に一度の診療報酬・介護報酬、更には障害福祉サービス等報酬のトリプル改定の年度であり、団塊の世代が75歳以上となる2025年に向け、地域包括ケアシステムの推進、医療機能の分化・強化・連携等を図る上で実質的に最後の同時改定となる。

診療報酬改定では、診察料、入院料等の診療報酬本体を0.55%（医科0.63%、歯科0.69%、調剤0.19%）引き上げる（国費（以下同じ）+588億円）。一方、薬価について市場拡大再算定等を含め1.36%、材料価格を0.09%引き下げ（それぞれ-1,456億円、-99億円）、ネットでは0.9%引き下げ

図表1 2018年度社会保障関係予算における主な歳出増項目と財源



(資料出所)厚生労働省「平成30年度予算案の主要事項」、財務省「平成30年度社会保障関係予算のポイント」及び厚生労働省ヒアリングを元に作成。

る。2016年度診療報酬改定では診療報酬本体は+0.49%、市場拡大再算定等を含めたネットの改定率は-1.33%であったから、より医師会に配慮した結果となった。

ただし、薬価制度の抜本改革の一環として、2018年度予算においては、①新薬創出・適応外薬解消等促進加算の見直し、②後発品上市后10年を経過した長期収載品の薬価の段階的引下げ等により更に0.29%引き下げられ(-310億円)、先の実勢価格改定と合わせた引下げ幅は材料価格も含め1.74%、最終的なネットの改定率は-1.19%となる。このほか、特定の医療機関からの処方せんの割合が高い等のいわゆる大型門前薬局の調剤報酬の適正化を行う(-56億円)。

一方、介護報酬は0.54%引き上げられる(+137億円)。自立支援・重度化防止に資する質の高いサービスの評価等(+1%程度)の一方で、通所介護等の給付を適正化する(-0.5%程度)。

介護保険に関してはこのほか、保険者機能の強化等による自立支援・重度化防止等に関する取組

を推進するためのインセンティブ交付金を創設する(200億円)。

さらに、障害福祉サービス等報酬は、新たな自立生活援助への評価や施設での医療的ケア児等への対応等を踏まえ、0.47%引き上げられる(+57億円)。なお、厚生労働省が一旦廃止を提案した食事提供体制加算(通所施設における低所得者の食費軽減措置)は、継続される。

### 生活保護基準等の見直し

生活保護においては5年に一度生活扶助基準等の検証が行われており、2017年度の検証結果では機械的に反映すると最大で13.7%の引下げ(大都市部の夫婦と18歳未満の子2人世帯)との結果が示された。しかし、審議会報告書が検証結果を機械的に当てはめることのないよう強く求めたことから、個々の世帯での生活扶助費、母子加算等の合計の減額幅を5%以内に収め、2018年10月から3段階で実施することとなった。この財政影響額は国費-180億円と試算され、児童養育加算等の



図表2 「社会保障の充実」の推移と財源(概要)

事 項	事 業 内 容	2014	2015	2016	
		公費	公費	公費	
子ども・子育て支援	子ども・子育て支援新制度の実施(注2)	2,915	4,844	5,593	
	社会的養護の充実	80	283	345	
	育児休業中の経済的支援の強化(注3)	64	62	67	
医療・介護	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)	544	904	904
		・診療報酬改定における消費税財源の活用分	353	392	422
		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
		・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) ・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	1,051 236	1,196 390
	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	612	612
		国民健康保険への財政支援の拡充		1,864	2,244
		・低所得者数に応じた自治体への財政支援 ・保険者努力支援制度等(注6) (基金取り崩し分による措置を含めた総額)	— —	1,664 —	1,664 —
		・財政安定化基金の造成 (基金の積立残高)	—	200 (200)	580 (600)
		被用者保険の拠出金に対する支援	—	109	210
		高額療養費制度の見直し	42	248	248
		介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化	—	221	218
	難病等への対応	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/運用等	298	2,048	2,089
年 金	年金受給期間の短縮(25年→10年)	—	—	—	
	遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大	10	20	32	
合 計		4,962	13,620	15,295	

(単位:兆円)

財源(注5)	消費増収分		
	2014	2015	2016
消費増収分	0.5	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

(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) 国分は内閣府及び厚生労働省、2015年度以降は全額内閣府に計上。保育士の処遇改善については、2015年度予算において全職員を対象に3%の処遇改善を実施。このほか2017年度予算から別途全職員を対象とした2%の処遇改善及び技能・経験に応じた月額最大4万円の処遇改善を行うなど、取組を進めている。  
(注3) 国分のうち、雇用保険の適用分(2018年度:10億円)は厚生労働省、国共済組合の適用分(0.2億円)は各省庁に計上。  
(注4) 2014年度には別途360億円の上乗せ措置を実施(基金規模904億円)。  
(注5) 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6) 2017年度には保険料の激変緩和(300億円)や2018/2019年度における保険者努力支援制度等への活用(500億円)のため、財政安定化基金に特例的に積み立てた800億円を計上。2018年度にはこの特例的積立分の一部(170億円)も活用して、保険者努力支援制度等に必要な約1,700億円を確保。なお、別途特別調整交付金の一部を活用し、2016年度(150億円)、2017年度(250億円)において保険者努力支援制度を前倒しで実施。  
(注7) 2016年度には財政安定化基金への積立(400億円)のほか国民健康保険の制度改革の準備に要するシステム開発費180億円を計上。2018年度には別途協会けんぽの国庫補助の特例減額分140億円を積み増し、2,000億円の基金残高を確保。  
(注8) 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)の財源を合わせて一体的に確保。  
(資料出所) 厚生労働省各年度「予算案の主要事項」、財務省各年度「社会保障関係予算のポイント」、未来投資会議構造改革徹底推進会合第1回「健康・医療・介護」会合(2017.10.27)厚生労働省提出資料を元に作成。

見直しによる財政影響額+20億円と合わせ、160億円のマイナスとなる。

安倍政権下では5年前にも6.5%の生活扶助基準の引下げが3年かけて行われ、期末一時扶助や住宅扶助、冬季加算も見直された。今回の引下

げはそれに次ぐものであり、生活保護受給世帯の67%が減額となる。

併せて、生活保護受給者について後発医薬品を原則化し、レセプトの活用や福祉事務所の指導員による医療機関への同行受診によるモデル事業の

(単位：億円)

2017年度予算			2018年度予算		
公費	国分	地方分	公費	国分	地方分
6,526	2,985	3,541	6,526	2,985	3,541
416	208	208	416	208	208
17	10	6	17	10	6
904	602	301	934	622	311
442	313	129	473	335	138
724	483	241	724	483	241
1,196	604	592	1,196	604	592
429	215	215	434	217	217
612	0	612	612	0	612
3,564	2,732	832	3,351	2,519	832
1,664	832	832	1,664	832	832
800	800	0	1,527 (1,697)	1,527	0
1,100 (1,700)	1,100	0	160 (2,000)	160	0
700	700	0	700	700	0
248	217	31	248	217	31
221	111	111	246	123	123
2,089	1,044	1,044	2,089	1,044	1,044
256	245	10	644	618	26
44	41	3	50	47	3
18,388	10,511	7,877	18,659	10,732	7,927
1.35	—	—	1.35	—	—
▲0.49	—	—	▲0.51	—	—

実施等により、医療扶助の適正化を強化する。

生活扶助基準は、1984年以降一般低所得世帯の消費実態との均衡を図る水準均衡方式で改定されているが、生活保護の補足率の低さが指摘される中、この方式では一般低所得世帯の消費が縮小すれば生活扶助基準も際限なく低下しかねない。最低生活保障水準について改めて本質的な議論が望まれる。

一方、生活保護世帯の子どもの大学等への進学のための支援のため、新規に一時金(自宅生10万円、自宅外生30万円、2018年度入学者から対象)を支給するとともに、生活保護世帯の子どもが自宅から大学等に進学する場合、出身世帯の住宅扶助費を減額

しないこととする。

また、生活困窮者の自立支援の強化のため、自立相談支援事業、家計相談支援事業、就労準備支援事業を一体的に実施した場合の家計相談支援事業の補助率の引上げ(1/2→2/3)、就労準備支援事業の利用促進のためのインセンティブの付与、居住支援の推進等を図るとともに、子どもの学習支援やひきこもりなどに対するアウトリーチ型の就労準備支援を推進する。

## 待機児童解消と人づくり革命

政府は、保育所等の待機児童の解消のため、2017年6月に「子育て安心プラン」を策定し、①2018年度から2019年度末までの2年間で約22万人分の予算を確保し、遅くとも2020年度末までの3年間で全国の待機児童を解消するとともに、②2022年度末までの5年間でM字カーブを解消し、女性就業率80%に対応できる約32万人分の受け皿を整備するとした。しかし、人づくり革命、生産性革命をうたった12月の「新しい経済政策パッケージ」は、これを更に前倒しし、2020年度末までに32万人分の受け皿を整備し、2018年度から早急を実施することとした。

このため、2017年度補正予算において643億円(3万人分)、2018年度予算において1,231億円(保育所6.5万人分、企業主導型保育事業2万人分の計8.5万人分)を計上し、2017年度の既定予算の範囲内での前倒し実施(6万人)と合わせ17.5万人分を整備する。

また、事業主拠出金について「新しい経済政策パッケージ」に基づき、子ども・子育て支援法に定める上限を引き上げ(0.25%→0.45%)、0.3兆円の増額分を企業主導型保育事業と新たに用途に追加される保育所運営費(0～2歳)に充当する。拠出金率は段階的に引上げ、2018年度は0.29%とし、993億円を充当する。

また、保育士の賃金について、2017年度の人事院勧告に伴う引上げに加え、2019年度から月額3,000円程度引き上げる。

併せて、「放課後子ども総合プラン」における放

課後児童クラブの30万人分の新たな受け皿確保を2018年度までに1年前倒しする(656億円、一部事業主拠出金)。

このほか、「新しい経済政策パッケージ」では、幼児教育の無償化(2019年度一部開始、2020年度全面実施)、高等教育の無償化(2020年度実施)、介護人材の処遇改善(2019年10月実施)を挙げている。この財源は2019年10月からの消費税率10%への引上げによる増収分のうち1.7兆円と子ども・子育て拠出金率の引上げによる0.3兆円を充てる。

さらに、ひとり親家庭の生活の安定と自立促進のため、児童扶養手当について2018年8月分から全部支給の所得制限を引き上げる(母・子一人の場合:130万円→160万円)とともに、2019年11月から、支給回数を年3回から年6回に改める。

## 限界来した「社会保障の充実」

「社会保障の充実」については、2018年度は、消費税率引上げによる増収分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▲0.51兆円の活用により、公費1.87兆円を確保した(図表1・2)。地域医療介護総合確保基金(医療分)を30億円積み増したほか、平年度化に伴い年金受給資格期間の短縮が400億円近い増額となった。さらに、2018年度からの国民健康保険財政の都道府県単位化のため、医療費の適正化に向けた保険者の取組を支援する保険者努力支援制度の実施や財政調整機能の強化等のため、国費1,527億円を投入するとともに、財政安定化基金に160億円を積み増す。なお、保険者努力支援制度等については、2017年度の特例積立分から170億円を活用することにより、制度改正時に約束した約1,700億円を確保するとともに、別途協会けんぽの国庫補助の特例減額分140億円を財政安定化基金に積み増し、目標の2,000億円規模を達成した。

「社会保障の充実」は、消費税率の引上げ再々延期により増収分が見込めない中で社会保障改

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によって年々額を増やしてきたが、その財政効果もほぼ出尽し、伸びは限界を来している。特に、子ども・子育て支援に関しては、当初の消費税率10%時の「社会保障の充実」(2.8兆円)において子ども・子育て支援分とされた0.7兆円に既に達しており、保育所等の整備により運営費は増大するにもかかわらず、前年度と同額となった。

## おわりに

政府は、「新しい経済政策パッケージ」により幼児教育等の無償化を打ち出したが、その主な財源は、社会保障の安定化に充てるはずの消費税率10%への引上げ増収分である。その分は後代負担となり、財政再建は更に遠のく。また、無償化より待機児童の解消を求める声は強く、無償化だけが先行すれば保育所に入所できた者とそうでない者との格差がより拡大する。さらに、保育料については既に低所得層の負担は軽減されており、無償化で恩恵を受けるのは中高所得層中心となることへの懸念もある。

一方、2018年骨太方針では、プライマリーバランス黒字化の達成時期とその裏付けとなる具体的計画が提示される予定であり、社会保障関係予算に係る新たな指標が焦点となる。既に財政制度等審議会・財政制度分科会は、現行の「目安」を最低限の出発点として、更に踏み込んだ検討を求めている。同時に、2018年度は、経済・財政再生計画の中間年として改革工程表の進捗状況の中間評価と見直しが行われる。

社会保障費の適正化・効率化は制度の持続性の観点から重要な課題であるが、その大前提は、社会保障のセーフティ・ネット機能の健全性と必要な社会保障サービスの確保であることを忘れてはなるまい。2025年に向け、必要な社会保障サービスの確保・充実と重点化・効率化の両者をいかに両立させ、進めていくのか、難しい舵取りを迫られている。

(よしおか せいこ)

# [各論V] 過渡期にある地方財政

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

## はじめに

地方税としての法人住民税、法人事業税、地方消費税、国税としての地方法人特別税や地方法人税、そして地方交付税の法定税率、地方法人特別譲与税など多くの地方財源に関わる制度改正が、消費税率の引上げ待ちとなっている。また、政策面では、2020年の東京オリンピック、未だ解決には程遠い東日本大震災、それでも再稼働へと進む原子力発電と引き気味の自然エネルギーの検討、多様な沖縄問題対応など、地方自治、分権、地方財政、地域格差・過疎問題などにおける多くの課題がこう着状態にある。20世紀末の分権改革の成果から、多様な新しい制度に期待がもたれた地方財政は、大量の国債累積をもってしても、成果が見えない異次元の金融政策をもってしても、長引いた不況と東日本大震災の影響から脱することができないまま、まもなく平成が終わろうとしている。

過渡期、あるいは踊り場というべきか。長期的見通しと短期的政策が十分にかみ合っているようには見えない、本年度の地方財政対策となった。過渡期、踊り場という、どちらかといえば上昇局面にあって横ばい状態のようなイメージだが、むしろ下降局面で何とか踏みとどまろうとしているように見える。どこまで、踏みとどまれるか。正念場である。

## 2018（平成30）年度地方財政対策規模の概要

はじめに、2018年度の地方財政対策規模をみておくと、通常収支分は以下のようなものである。

- ① 地方財政計画の規模 86兆9,000億円程度（前年度比+2,800億円程度、+0.3%程度）
- ② 地方一般歳出 71兆2,700億円程度（同+6,400億円程度、+0.9%程度）
- ③ 一般財源総額 62兆1,159億円（同+356億円、+0.1%）  
水準超経費除き 60兆2,759億円（同+56億円、+0.0%）
- ④ 地方税 39兆4,294億円（同+3,631億円、+0.9%）
- ⑤ 地方譲与税 2兆5,754億円（同+390億円、+1.5%）
- ⑥ 地方特例交付金 1,544億円（同+216億円、+16.3%）
- ⑦ 地方交付税の総額 16兆85億円（同▲3,213億円、▲2.0%）
- ⑧ 地方債 9兆2,186億円（同+279億円、+0.3%）、臨時財政対策債 3兆9,865億円（同▲587億円、▲1.5%）
- ⑨ 財源不足額 6兆1,783億円（同▲7,927億円、▲11.4%）

また、復旧・復興事業等について、通常収支とは別枠で整理している東日本大震災分としては、次の

ようになる。

### (1) 復旧・復興事業

- ① 震災復興特別交付税 4,227 億円 (同▲ 276 億円、▲ 6.1%)
- ② 規模 1 兆 1,100 億円程度 (同▲ 1,800 億円程度、▲ 13.6% 程度)

### (2) 全国防災事業

規模 1,035 億円 (同 + 89 億円、+ 9.4%)

数字的に、大きく変化した部分はなく、ほぼ前年ベースといえるが、財源面の特徴をあげれば、まず、地方税の増加とそれに相当する地方交付税減少と臨時財政対策債の減少があげられる。地方交付税は6年連続の減少であり、臨時財政対策債は2010年度以降減少傾向にある。本年度の場合、臨時財政対策債 3 兆 9,865 億円 (同 ▲ 587 億円、▲ 1.5%)、臨時財政対策債以外の地方債は 5 兆 2,321 億円 (同 + 866 億円、+ 1.7%) となる。

## 財源面から

地方交付税については、国の一般会計予算歳入に計上される所得税・法人税・酒税・消費税の法定率分 14 兆 8,938 億円から、国税減額補正精算分を差し引いた上で一般会計加算措置を加え、一般会計の地方交付税は 15 兆 3,606 億円。特別会計分としては、国税収納金整理資金から特別会計に直入される地方法人税 6,533 億円、交付税特別会計借入金償還 4,000 億円と交付税特別会計借入金の利払い 804 億円を差し引き、交付税特別会計剰余金 750 億円と地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金 4,000 億円の活用で、特別会計としては 6,479 億円。地方交付税は、一般会計、特別会計分を合わせて 16 兆 85 億円となった。この数値は、2012年度の 17.5 兆円以来減少傾向が続いているものである。

概算要求時点では 4 兆 5,674 億円 (前年度比 5,222 億円、+ 12.9%) であった臨時財政対策債は、結局 3 兆 9,865 億円 (同 ▲ 587 億円、▲ 1.5%) と抑制され、折半ルール分 1,655 億円 (同▲ 4,995 億円、▲ 75.1%)、元利償還金分等 3 兆 8,210 億円

(同 + 4,408 億円、+ 13.0%) となっている。

財源不足の補填については、2018年度における財源不足額 6 兆 1,783 億円 (前年度比 ▲ 7,927 億円、▲ 11.4%) うち折半対象財源不足額は 3,311 億円 (同 ▲ 9,990 億円、▲ 75.1%) であった。2017年度から2019年度までの国と地方の折半ルールを適用し、以下のとおり財源不足額を補填するものとなる。

【折半対象以外の財源不足額】 5 兆 8,472 億円

- ① 財源対策債の発行 7,900 億円
- ② 地方交付税の増額による補填 1 兆 2,362 億円
  - ・ 2016年度国税決算精算繰延べ 2,245 億円
  - ・ 一般会計における加算措置 (既往法定分等) 5,367 億円
  - ・ 交付税特別会計剰余金の活用 750 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 4,000 億円
- ③ 臨時財政対策債の発行 (既往債の元利償還金分等) 3 兆 8,210 億円

【折半対象財源不足額】 3,311 億円

- ① 地方交付税の増額による補填 (臨時財政対策特別加算) 1,655 億円
- ② 臨時財政対策債の発行 1,655 億円

このうち、2016年度国税決算精算繰延べとは、2016年度の国税決算が減になったことに伴う精算額 2,245 億円について、2018年度の地方交付税総額を確保する観点から、全額を2022年度から2026年度に繰り延べされるものである。また、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とは、「地方公共団体金融機構法」附則第 14 条に基づき、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り、2018年度は前年度と同額の 4,000 億円を活用するものとなる。金利変動準備金の活用は、2017年度から19年度までの3年間で総額 9,000 億円以内とされている。

表 2018年度地方財政収支見通し(通常収支分)

(単位：兆円、%)

区 分		30年度 A	29年度 B	増減額 C = A - B	増減率 C / B
歳 入	地方税	39.4	39.1	0.4	0.9
	地方譲与税	2.6	2.5	0.0	1.5
	地方特例交付金	0.2	0.1	0.0	16.3
	地方交付税	16.0	16.3	▲0.3	▲2.0
	国庫支出金	13.7	13.5	0.1	1.1
	地方債	9.2	9.2	0.0	0.3
	臨時財政対策債	4.0	4.0	▲0.1	▲1.5
	臨時財政対策債以外	5.2	5.1	0.1	1.7
	使用料及び手数料	1.6	1.6	▲0.0	▲0.6
	雑収入	4.3	4.2	0.0	0.6
	その他	▲0.0	▲0.0	▲0.0	26.8
	計	86.9	86.6	0.3	0.3
	一般財源 (水準超経費を除く)	62.1 60.3	62.1 60.3	0.0 0.0	0.1 0.0
	歳 出	給与関係経費	20.3	20.3	▲0.0
一般行政経費		37.1	36.6	0.5	1.4
うち補助		20.2	19.8	0.5	2.3
うち単独		14.1	14.0	0.0	0.3
うちまち・ひと・しごと創生事業費		1.0	1.0	0.0	0.0
うち重点課題対応分		0.3	0.3	0.0	0.0
地域経済基盤強化・雇用等対策費		-	0.2	▲0.2	皆減
公債費		12.2	12.6	▲0.4	▲3.0
維持補修費		1.3	1.3	0.0	3.8
投資的経費		11.6	11.4	0.3	2.3
直轄・補助		5.8	5.7	0.1	1.4
単独		5.8	5.6	0.2	3.2
うち緊急防災・減災事業費		0.5	0.5	0.0	0.0
うち公共施設等適正管理推進事業費		0.5	0.4	0.1	37.1
公営企業繰出金		2.6	2.5	0.0	1.4
水準超経費		1.8	1.8	0.0	1.7
計		86.9	86.6	0.3	0.3

(注) ※ 精査中のものであり、今後、異動する場合がある。  
 ※ 表示単位未満四捨五入の関係で積上げと合計が一致しない場合がある。  
 (出所) 総務省「平成30年度地方財政対策のポイント」

## 歳出面での取組み

2018年度の地方財政対策の歳出面における大きな変更点は、「歳出特別枠」の廃止である。「歳出特別枠」は、2009年度より、リーマン・ショック後、麻生政権下で雇用対策等のために設けられた臨時の危機対応措置とされるが、もともとは、その前年度の「地方再生対策費」4,000億円として導入されたものである。この時は、地方の法人事業税

の一部を国税とした地方法人特別税の創設に伴い、「地方交付税の算定を通じて、市町村、特に財政状況の厳しい地域に重点的に配分する」とされていた。2009年度には、この「地域再生対策費」に「地域雇用創出推進費」5,000億円が加わり、計9,000億円とされ、その後、名目は変遷しつつ13年度の「地域経済基盤強化・雇用等対策費」1兆4,950億円などとして継続してきたものである。もともと、深刻な地域の不況対策のため、新たな政策に対する財源確保の手段として、これらを補完する地

方交付税の「別枠加算」のしくみとともに機能してきた。しかし、財政制度等審議会などで「歳出特別枠は、リーマン・ショック後の地方の経済・雇用情勢の悪化等を踏まえた緊急時の景気対策として、地方財政計画の歳出に上乗せされた臨時異例の措置である。したがって、経済・雇用情勢が回復し平時に戻るのに合わせて、歳出特別枠は廃止すべきものであり、この点については、当審議会においても繰り返し指摘してきた。しかしながら、歳出特別枠の地方財政計画への計上は依然として継続しており、改めて、当審議会として歳出特別枠の速やかな廃止を求めたい」としてきており、経済財政運営と改革の基本方針2015でも、「別枠加算や歳出特別枠といったリーマン・ショック後の歳入・歳出面の特別措置について、経済再生に合わせ、危機対応モードから平時モードへの切替えを進めていく」とされていた。

ただ、一般行政経費(単独事業)の水準を増やせない中で、財源の裏付けのなかった地域政策のための資金としてひねり出されたものであり、国と地方の協議の場では、地方団体側からは「地方財政計画の策定に当たっては、高齢化に伴う社会保障関係費の自然増や人口減少・少子化対策への対応、地域経済・雇用対策に係る歳出を特別枠で実質的に確保してきたこと等を踏まえ、歳出特別枠及びそれに伴う国の別枠加算を実質的に確保し、必要な歳出を確実に計上すること」(平成28年度予算概算要求等について(平成27年10月14日「国と地方の協議の場」地方六団体提出資料)が期待された。

こうした議論の結果、歳出特別枠の廃止分に関わる歳出の確保のため、公共施設等の老朽化対策・維持補修のための経費や社会保障関係の地方単独事業費の増に対応した歳出を1,950億円確保した上で、2014年度から行ってきた危機対応モードから平時モードへの切替えを進めるため、昨年度1,950億円の歳出特別枠を廃止することとなった。本年度確保される1,950億円とは、公共施設等適正管理推進事業費の増1,300億円、公共施設等の維持補修費の増250億円、社会保障関係の地方単独事業費の増400億円、である。来年

度以降、地方交付税の需要算定で対応できるのが課題となる。

他に、地方財政対策の柱にあげられているものとして、公共施設等の適正管理の推進がある。これは、公共施設等の老朽化対策をはじめ適正管理を推進するため、「公共施設等適正管理推進事業費」について、河川、港湾等の長寿命化事業やユニバーサルデザイン化事業を対象に追加するなど内容を拡充し事業費を増額するものである。2017年度3,500億円が、本年度は4,800億円となる。このほか、公共施設等適正管理推進事業の進捗に伴い増加が見込まれる公共施設等の維持補修に要する経費が250億円増額される。

また、「まち・ひと・しごと創生事業費」は、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年度に創設されたものであるが、本年度も引き続き1兆円が確保される。

## おわりに

国際政治経済の日本経済への影響、少子高齢化による日本財政、自治体財政への影響は、今後ますます大きくなってくるとみられる。そうした中で心配されることは、地域の需要に十分に対応できる仕組みが継続されるかどうかである。

地方交付税の原資たる国税の財源確保、そして補助金財源としての国債発行に限界が生じてくると、自治体間財政調整、すなわち地方税に水平調整機能を持たせる方向が顕著にならざるをえないかもしれない。今世紀に入って、法人事業税の外形標準化一部導入、地方法人特別税・譲与税導入、法人住民税の一部を地方法人税・交付税原資化が制度化されたが、こうした傾向が改正されつつ進んでいくということである。日本の地方財政調整制度は、財政力指数の高い富裕団体の余裕財源を回収する仕組みはなかったが、ここに関心がもたれているのである。こうした観点から、地方財政計画規模、すなわち地方財政需要が大きすぎるとし

て自治体の基金積み立てにも疑問が呈される状況にある。自治体としてどう対応、あるいは適応していくべきか。これまでのように、コストカット的な意味での行財政改革や住民協働論ばかりでは対応できず、国全体として福祉国家を目指すというコンセンサスができるのであれば国税の増税を含めた見直し、自治体間や個人間の再分配を進めることで、国全体として公共部門への期待を大きくするということになる。民間でできることは民間で、家族にできることは家族で、地域でできることは地域で、にも限界がある。トップランナー方式にも限界があろう。

国内の議論が遅れている課題としては、「多様性」あげられる。今後、生産年齢人口の減少、居住人口の減少が顕著になる地域も多くなるだろう。より多くの人材、住民とともに、といった場合、様々な意味の多様性に対応することを検討する必要があるかもしれないということである。老若男女、民族、その他様々な違いを認め合う、一緒に生活するための対応策である。このあたりを基準財政需要額算定の中に盛り込んでいくことができなければ、しばらくはこう着状態が続くだろう。

(ほしの いずみ)





# [ 特論 I ] 平成30年度予算と保育・教育問題

関口 浩

法政大学社会学部教授

## 再考を要する財政に対する国民の期待感

「ゆく川の流れは絶えずしてしかももとの水にあらず」とは、誰もが学ぶ古文である。ここに示されているように、世の中は変わりゆくものである。今日多様な考え方が認められ、さまざまなことが錯雑と作用して複雑な社会へと変わりつつある。しかし、いかに時代が変わろうとも変わってはならないものまで浸食されつつある。このところの日本人の思考に大きな問題を指摘できる。とりわけ「真の」社会的弱者への配慮のなさである。その根源にあるのが、自分さえよければよいとする利己主義的考え方の蔓延であり、他人への思いやりが大きく欠如してきている。そうしたことがストレス社会を助長し、不安を生み出す一因ともなっている。その一因は戦後教育にあるともいわれているが、戦後教育の功罪のうち、罪の側面をより深刻に受け止め、ここで大きく私たちの今後のあり方を見直すことが求められていると思われる。「税金を払っているのだから、政府が私を補助するのは当たり前。まず自分が少しでも多く給付をとらねば」といった類の主張が目立つ。ある議員が勝ち誇ったかのように国会で提示した、保育所にまつわる日本国に対する攻撃的な一国民のことばは社会が「真に」救うべき人を押しつけた自己主張する者の、今の時代を表す典型的言葉といえよう。こうした考え方は、より幸福な社会を築くために、予算、ひいては日本の財政を考えるにあ

たって、「お上が何でもしてくれるのが当たり前」といった類の思考とともに、まずできることは自分の責任で対応し、周りに思いやりを持つ思考へと転換させる必要がある。いまは清き明き心を取り戻す重要な岐路にあるといえる。

## 2018 (平成30年度) 予算の使途の限界

図表1には、2014 (平成26) 年度決算から2016 (平成28) 年度決算までと2017 (平成29) 年度予算の一般会計・特別会計の純計、および2018 (平成30) 年度一般会計と2017 (平成29) 年度一般会計当初予算が示されている。わが国の予算は一般会計予算、特別会計予算、政府関係機関予算の3つに分けられるが、主として一般会計と特別会計が政府活動の基本とみてよい。ただし、これらで政府活動の全貌が網羅されているとはいえない。そして、一般会計・特別会計間には資金の重複があるため、それを除いた純計で予算をみる必要がある。そのため、2018 (平成30) 年度予算の分析をする本稿では本来、この純計で分析していく必要があるが、例年、この時点では来年度予算の純計のデータは公表されていない。そこで、公表されている来年度の一般会計予算と特別会計の個別の数値と、過去の純計のデータによりながら分析していくことをお断りしておきたい。

まず、2014 (平成26) 年度決算から2016 (平成28) 年度決算までと2017 (平成29) 年度予算

の一般会計と特別会計の純計を概観したい。図表1のとおり、国家経費の半分強は国債費で占められていることがわかる。続いて、4分の1程度を社会保障関係費が占めており、地方交付税等で5%強占めている。資料が公表されている2018（平成30）年度一般会計では国債費が20%強、地方交付税等が15%前後、社会保障関係費が30%超となっており、純計とはその構成が大きく異なる。国の予算の全貌に近い純計でみたとき、国債費が6割弱ともいえる状態であり、制度的に支出が決まっている地方交付税等を差し引き、制度改革に踏み込めない社会保障関係費を差し引くと、残り1割で予算ぶんどり合戦をしている有様であり、予算の使途に明らかに限界があるのである。

## ハーバーガー教授の指摘

現役の財政学の権威であるハーバーガー（Harberger, Arnold C.）教授は社会的不公平を是正する手段として、租税政策や支出政策はその機能をそれほど大きく果たし得ないと指摘されている。それに対して貧困階層に対する教育、医療、住宅、栄養政策の重要性を説かれ、それが社会経済的可動性をもたらすとしている。明治以前からわが国が教育に力を入れてきたことが、近代日本の明治時代には発展途上国であったこの国を先進国へと歩みを進めさせたのは誰もが知るところであり、ハーバーガー教授の指摘はこうした歴史が証明してくれている。このように述べると、教育・保育のことにのみ特化して主張する者は水を得た魚のごとく、この主張に便乗して教育・保育支出の増額を声高に訴える。しかしここでよく考えなければならないのは、前述のように、わが国には巨額の累積債務が存在しており、それが財政にきわめて重くのしかかっていることある。もちろん現世代の潤いを奪い、借金返しだけの人生を強要することは、国民の幸福を否定することにもつながるので、すべて債務償還を優先しろと主張するものではない。けれども、いずれ返さなければならないものが存在する以上、そしてその果実を既に食べてしまっている以上、

それに現段階で責任を持つのは人間として当然である。そのことを念頭に置きながら、次世代への教育・保育への取り組みをしていかなければならないのである。また、教育・保育は現時点で予算を振り向けてもその効果がすぐ出るものではない。少なくとも一般的な学業期間を超える20年先を見据えて考える必要があることも考慮しなければならないのである。

## 2018（平成30）年度予算での保育・教育関係費の骨格的特徴

わが国において行財政的にみたとき、保育は厚生労働省の、そして教育は文部科学省の管轄下にある。そのため、予算を考える上でも、保育は主として厚生労働省の、そして教育は文部科学省の予算をみていくこととなる。ただし、必ずしもすべてがこのように区分できるとはいいい切れず、あくまでも概観としての話である。そして図表1に示されている経費分類の一形態である主要経費的分類でみた場合、保育関連は社会保障関連費、教育関連は文教及び科学振興費にすべてとしてではなく、主として登場してくるといえる。

社会保障関係費は一般会計・特別会計の純計でみたとき、2014（平成26）年度決算で21.8%であったものが2017（平成29）年度予算で25.5%と増大しており、一般会計でみても2017（平成29）年度予算の59.9%から2018（平成30）年度予算の60.3%へと間違いなく増大してきている。その中での保育はそれが全てではなく、主としての話になるが少子化対策費に現れてくるが、2016（平成28）年度決算（純計）と2017（平成29）年度予算（純計）で0.8%を占めているに過ぎない。過去の身体障害者保護費等も含めた保育の概況を示している社会福祉費でも1.5%前後に過ぎない。これに対して、年金給付費は2016（平成28）年度決算（純計）と2017（平成29）年度予算（純計）で15%程度を占めている。若年者と高齢者の絶対人数に違いがあるものの、近年の社会保障が高齢者優先の福祉となっているという巷での指摘は、実態に分け入り詳しい分析をさらにした上で話をする必要がある

図表 1 主要経費別分類による平成26・27・28年度決算および平成29年度予算の一般会計・特別会計純計、平成29・30年度一

	執筆時点での公表資料のみ				主要経費別分類			
	平成30年度		平成29年度		平成29年度		平成28年度	
	一般会計予算		一般会計予算		予算		決算	
	金額	総額に占める割合	金額	総額に占める割合	金額	総額に占める割合	金額	総額に占める割合
歳入総額	977,128	100.0	974,547	100.0				
租税収入	590,790	60.5	577,120	59.2				
歳出総額	977,128	100.0	974,547	100.0	3,465,512	100.0	3,505,404	100.0
国債費	233,020	23.8	235,285	24.1	1,963,463	56.7	1,957,744	55.8
地方交付税交付金等	155,150	15.9	155,671	16.0	193,454	5.6	197,025	5.6
一般歳出(国債・交付税以外)	588,958	60.3	583,591	59.9	1,308,595	37.8	1,350,635	38.5
社会保障関係費	329,732	33.7	324,735	33.3	883,420	25.5	844,292	24.1
年金給付費			114,831	11.8	533,815	15.4	508,500	14.5
医療給付費			115,010	11.8	212,625	6.1	203,509	5.8
介護給付費			30,130	3.1	30,190	0.9	28,683	0.8
少子化対策費			21,149	2.2	29,064	0.8	26,294	0.8
平成30年度特筆予算								
子育て安心プラン関係								
保育受け皿整備	865	0.089	679	0.070				
保育運営費	16,408	1.679	15,118	1.551				
企業主導型保育	1,331	0.136	752	0.077				
放課後学童保育等	656	0.067	588	0.060				
片親家庭児童扶養手当	1,711	0.175	1,784	0.183				
社会的養育	1,230	0.126	1,194	0.123				
生活扶助等社会福祉費			40,205	4.1	45,500	1.3	48,300	1.4
保健衛生対策費			3,042	0.3	3,300	0.1	3,036	0.1
雇用労災対策費			368	0.0	2,899	0.1	25,971	0.7
文教及び科学振興費	53,646	5.5	53,567	5.5	53,883	1.6	56,779	1.6
義務教育費国庫負担金			15,248	1.6	15,270	0.4	15,276	0.4
科学技術振興費	13,159	1.3	13,045	1.3	13,100	0.4	14,513	0.4
文教施設費			788	0.1	895	0.0	1,670	0.0
教育振興助成費			23,315	2.4	23,436	0.7	21,482	0.6
育英事業費			1,171	0.1	1,182	0.0	1,137	0.0
平成30年度特筆予算								
幼児教育無償化	330	0.034	309	0.032				
高等学校等就学支援金等交付金等	3,708	0.379	3,668	0.376				
高校生等奨学給付金	133	0.014	136	0.014				
高等教育給付型奨学金	105	0.011	70	0.007				
高等教育無利子奨学金	958	0.098	885	0.091				
大学授業料減免	480	0.049	435	0.045				
国立大学	350	0.036	333	0.034				
私立大学	130	0.013	102	0.010				
恩給関係費	2,504	0.3	2,947	0.3	2,947	0.1	3,349	0.1
防衛関係費	51,911	5.3	51,251	5.3	51,380	1.5	51,462	1.5
公共事業関係費	59,789	6.1	59,763	6.1	69,095	2.0	78,407	2.2
一般公共事業費			59,032	6.1	66,100	1.9	71,798	2.0
災害復旧等事業費			731	0.1	2,995	0.1	6,609	0.2
経済協力費	5,089	0.5	5,110	0.5	5,110	0.1	7,433	0.2
中小企業対策費	1,771	0.2	1,810	0.2	2,181	0.1	4,626	0.1
エネルギー対策費	9,186	0.9	9,634	1.0	12,365	0.4	11,013	0.3
食料安定供給関係費	9,924	1.0	10,174	1.0	16,668	0.5	14,818	0.4
その他事項経費	61,904	6.3	61,098	6.3	196,859	5.7	278,456	7.9
(うち財政投融资特別会計)					126,000	3.6	200,088	5.7
復興加速化・福島再生予備費					4,500	0.1		0.0
予備費	3,500	0.4	3,500	0.4	10,187	0.3	-	-

(出所) 財務省資料に基づき作成。

が、データでもほぼ裏付けられるといえよう。

文教及び科学振興費は一般会計・特別会計の純計でみたとき、2014（平成26）年度決算で1.8%であったものが2017（平成29）年度予算で1.6%と微減している。一般会計では2017（平成29）年度予算と2018（平成30）年度予算の5.5%と横ばいである。教育の対象となる若年層は少子化という言葉が示すとおり、年々減少しているので、特段の変化が予算に影響をもたらさない限り、このように減少していくのは自明の理といえよう。また、主要経費の内訳でもその構成割合はほぼ固定的であることがわかる。

### 「子育て安心プラン」と2018（平成30）年度予算での保育関連費用

図表1には、2018（平成30）年度の保育関連予算の編成にあたり編成者の特筆すべき事項として公表しているものが「子育て安心プラン」関係として色付きで示されている。一般会計と特別会計での純計としてのデータは公表されていないので過去からの推移を概観することはできない。あくまでも公表されている一般会計で、時期も2017（平成29）年度予算と2018（平成30）年度予算というきわめて限られた枠組みでの話になるが、「子育て安心プラン」関係の中では両年度とも保育所運営費に最も予算が配賦されており、一般会計予算の1.5%程度になっている。また、保育の受け皿整備には一般会計予算総額で、昨年度予算での0.070%から2018（平成30）年度予算の0.089%へと微増しており、2018（平成30）年度一般会計予算が保育所の増設に力点を置いていることがわかる。前述のとおり、予算の用途がきわめて限られている中で、この微増は政策立案者としてはかなりの努力の跡であるといいたいのではなからうか。また、企業主導型保育には昨年度0.077%であったものが、0.136%に倍増している。これには本年度予算編成にあたり昨年度と比べてかなり力を注いだことがうかがえる。ただし、放課後学童保育、片親家庭児童扶養手当、社会的養育については、

（単位：億円、%）

（一般会計と特別会計の純計）				
	平成27年度		平成26年度	
	決算		決算	
	金額	総額に占める割合	金額	総額に占める割合
歳出総額	3,429,802	100.0	3,461,292	100.0
国債費	1,980,563	57.7	2,039,868	58.9
地方交付税交付金・特別交付金	201,887	5.9	204,875	5.9
一般歳出	1,247,352	36.4	1,216,549	35.1
社会保障関係費	804,560	23.5	755,757	21.8
年金医療介護保険給付費	686,267	20.0	644,913	18.6
社会福祉費	54,111	1.6	48,820	1.4
生活保護費	28,229	0.8	28,001	0.8
保健衛生対策費	5,013	0.1	4,092	0.1
雇用労災対策費	30,941	0.9	29,931	0.9
文教及び科学振興費	57,525	1.7	60,706	1.8
義務教育費国庫負担金	15,230	0.4	15,263	0.4
科学技術振興費	14,448	0.4	15,607	0.5
文教施設費	2,429	0.1	2,969	0.1
教育振興助成費	24,392	0.7	25,855	0.7
育英事業費	998	0.0	1,012	0.0
恩給関係費	3,870	0.1	4,436	0.1
防衛関係費	51,497	1.5	50,910	1.5
公共事業関係費	74,538	2.2	82,605	2.4
一般公共事業費	68,287	2.0	76,741	2.2
災害復旧等事業費	6,251	0.2	5,863	0.2
経済協力費	6,605	0.2	6,555	0.2
中小企業対策費	3,740	0.1	4,513	0.1
エネルギー対策費	12,640	0.4	11,792	0.3
食料安定供給関係費	17,572	0.5	15,886	0.5
その他事項経費	214,804	6.3	223,389	6.5
（うち財政投融資特別会計）	136,822	4.0	142,907	4.1
復興加速化・福島再生予備費	-	-	-	-
予備費	-	-	-	-

図表2 就学前教育・保育と高等教育の現状 (a)待機児童の現状(暫定値)(平成29年4月1日時点)

	全市区町村のうち、回答の 提出があった市区町村数	H29.4.1 待機児童数		全市区町村のうち、回答の 提出があった市区町村数	H29.4.1 待機児童数
北海道	176か所／179か所	約100人	滋賀県	19か所／19か所	約400人
青森県	40か所／40か所	0人	京都府	20か所／26か所	約100人
岩手県	0か所／33か所	－	大阪府	43か所／43か所	約800人
宮城県	35か所／35か所	約800人	兵庫県	41か所／41か所	約1,600人
秋田県	25か所／25か所	50人未満	奈良県	0か所／39か所	－
山形県	35か所／35か所	約100人	和歌山県	30か所／30か所	50人未満
福島県	0か所／59か所	－	鳥取県	0か所／19か所	－
茨城県	0か所／44か所	－	島根県	19か所／19か所	約100人
栃木県	25か所／25か所	約100人	岡山県	27か所／27か所	約1,100人
群馬県	0か所／35か所	－	広島県	23か所／23か所	約100人
埼玉県	63か所／63か所	約1,200人	山口県	19か所／19か所	約100人
千葉県	54か所／54か所	約1,700人	徳島県	24か所／24か所	約100人
東京都	62か所／62か所	約8,900人	香川県	0か所／17か所	－
神奈川県	33か所／33か所	約800人	愛媛県	20か所／20か所	約100人
新潟県	30か所／30か所	50人未満	高知県	34か所／34か所	約100人
富山県	0か所／15か所	－	福岡県	60か所／60か所	約1,300人
石川県	18か所／19か所	0人	佐賀県	20か所／20か所	50人未満
福井県	17か所／17か所	0人	長崎県	21か所／21か所	約200人
山梨県	27か所／27か所	0人	熊本県	45か所／45か所	約300人
長野県	77か所／77か所	0人	大分県	18か所／18か所	約500人
岐阜県	42か所／42か所	50人未満	宮崎県	0か所／26か所	－
静岡県	35か所／35か所	約500人	鹿児島県	43か所／43か所	約400人
愛知県	0か所／54か所	－	沖縄県	39か所／41か所	約2,300人
三重県	29か所／29か所	約100人	合計	1,388か所／1,741か所	約23,700人

(注) ※平成29年5月11日時点で回答のあった1,388自治体の暫定集計値(現在精査中)。「-」は未提出の自治体。  
※四捨五入の関係で合計が一致しない。

(出所)厚生労働省資料「子育て安心プラン」について。

図表1にあるとおり一般会計のこれら関連費目としては、昨年度より減少している。

こうした2018(平成30)年度の保育関連予算の編成にあたり、基盤になっているものは政府が事あるごとに取り上げる「子育て安心プラン」である。この「子育て安心プラン」は昨年6月9日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2017」(「骨太の方針2017」)に盛り込まれたものとされる。骨太の方針は小泉内閣でとりわけ活用されたが、うまく活用できればマクロ的予算編成を実現していく手段として、その機能を発揮できるといえよう。このところの保育政策をみると、その発信源がこの「骨太の方針2017」にあるとすると、一定の効果を発現しつつあると表面的にはいえるかもしれない。し

かし、それについては、より掘り下げた考察が必要となるので、ここではその一端を試みたい。

「骨太の方針2017」には、幼児期の「家族・保護者の果たす第一義的な役割とともに、幼児教育・保育の役割は重要である」というきわめて意義深い、重要な文言が書かれている。しかし、この文言はただ書かれているだけであり、2018(平成30)年度予算では直ちに、保育の受け皿拡大に865億円計上と走ってしまっている。そもそもなぜ保育所が必要になるのか、また保育所という第三者に保育を委託することについての子どもの人間形成上の問題についてはほとんど触れていない。これはまた「心」の喪失という、現代日本の病巣を考えていないことと軌を一にしている。少子化日本の現時点で

の最大の問題は、親が「幼児期の家族・保護者の果たす第一義的な役割」を果たせないことにあると思われる。それは子育て世代の働き方に制約があるためである。そういった観点に配慮したためか、企業主導型保育に前年度比2倍の予算を計上したことは評価できよう。職場の近隣に保育の場があり、すぐに親が子供のところに駆けつけられる態勢こそ、「幼児期の家族・保護者の果たす第一義的な役割」が発揮できるものである。ただし、これは主として徒歩・自家用車で通勤可能な場合に該当するものであり、関東圏などのように遠距離を公共輸送機関により通勤する場合には、たとえ望ましい姿であっても、企業内保育の確立は利用者になかなか克服しがたい難しい要素を投げかけることとなる。

こうしたことから、2018（平成30）年度予算の基盤にある「骨太の方針2017」で提示されている「人づくり革命」を実現するためには、将来世代を保育・教育する勤労世代の働き方を柔軟にさせる必要がある。ジェンダー論者には論外の指摘といわれるかもしれないが、子育て経験から「母親の役割」は時代を超えて偉大なものとする。そうした子育て世代の女性の勤労のあり方、それを支える夫の勤労のあり方を社会全体で考え直すことは喫緊の課題である。これについては紙の上には少しばかり書かれてはいる。しかし、単に女性を社会に出させる環境さえ用意すればよいというものではない。人間の営みの中で次世代の育成というのは、人生の限られた時期に集中的に力を注がねばならない重要事項である。むしろこの後者にこそ比重が置かれるべきである。「家族・保護者の果たす第一義的な役割」にこそ、育てられる子どもの視線で、そこに大人は目を向けて環境整備する必要があり、予算もそのために編成する必要がある。親が勤務時間にただ単に会社の机の前に座って勤務するなどの画一的勤労形態は今の世の中では必ずしも必要ないはずである。こうした勤労に対する意識改革こそ、企業自らによる実現がなかなか進まない現状を踏まえ、政府が主導すべきことといえよう。それに向けた政府の姿勢は政府等の発行している資料ではそうした言葉が躍っており、また生のことばでもか

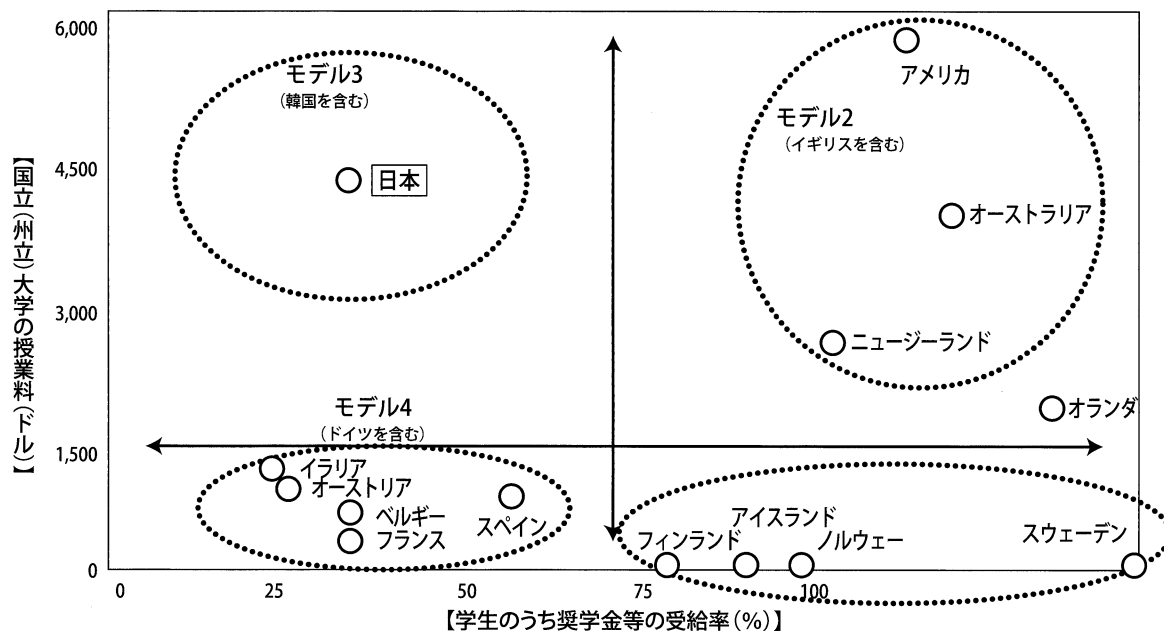
ろうじて耳にすることもするのであるが、どうもそれが国民に浸透していないのである。そのため、保育所不足の声が前面に出てきてしまい、ハコモノ増設に奔ることとなる。ハコモノができれば女性の社会進出も達成されるという単純な声しか聞こえてこない。単にハコモノ保育所を増設し、収容さえできればそれでおしまいということにはならないのである。収容されるのは「モノ」ではなく意志ある人間であり、将来の日本を支える大切な存在なのである。図表2-（a）の都道府県別の待機児童が示されている。市町村別になるとさらに詳細な実態が明らかになるであろう。保育サービスの供給者ないし管理者は定期的にこうした情報を開示し、保育サービスの需要側は自分の勤務にまつわる利益のあるハコモノのみを考えるのではなく、自らが動くという「足による投票」的な柔軟な施設利用を考える必要もある。子育ては、事情が個々に異なるにしろ、いつの世でもそれだけ苦勞がつきものなのである。

「骨太の方針2017」には「幼児教育・保育の質の向上も不可欠」と言及しているのであるが、「骨太の方針2017」という紙面から保育現場にまでそれが的確に波及するかはきわめて疑問である。こうした他人に委託する保育手段の充実だけではなく、むしろ長期育児休暇やその間の所得補償等、親が子育ての「第一義的役割」を果たせる環境づくりこそ、将来の日本を見据えた、優れた、喫緊の政策といえよう。企業を含めた枠組みを、政府が予算を武器に構築する必要がある。そのさらなる進展は、企業や国民の意識改革を促し、今後の予算編成に期待するしかない。

なお、2018（平成30）年度予算では改正児童福祉法を踏まえた社会的養育の充実に1,230億円計上されている。近年、子どもの貧困のみが前面に押し出され、そのための対策が弱者救済ともいわんばかりに強く主張されている。親の死別や不幸な事情による子どもの心を満たせない状況には当然、社会的に手を差し伸べる必要がある。否定できない。むしろこういう時代だからこそ積極的に、手を差し伸べてやらねばならない。しかし、子どもの貧困や親による「第一義的」保育ないし教育を受けられ

図表2 就学前教育・保育と高等教育の現状 (b) 大学授業料と奨学金等の支援の国際比較

○各国の授業料と奨学金等の支援の関係について、4種類に分類することが可能。  
 モデル1：授業料が無償又は低く、学生支援がかなり手厚い国（例：北欧）  
 モデル2：授業料が高く、学生支援がよく整備されている国（例：アメリカ、イギリス、オーストラリア）  
 モデル3：授業料が高く、学生支援が比較的整備されていない国（例：日本、韓国）  
 モデル4：授業料が低く、学生支援があまり整備されていない国（例：フランス、イタリア、オーストリア、スペイン）



(注) ・OECD インディケータ (2009) の図 B5.3 をもとに作成  
 ・「～を含む」は、出典の図には明記されていないが、そのモデルに含まれると思われるもの  
 ・韓国は、期成会費 (授業料と別に大学が独自に設定) を含む

(出所) 文部科学省資料「今後の学生に対する経済的支援の在り方に関する論点整理」(参考資料集)。

ない子どもが生じる現代社会の根本要因にもっと国民が関心を持ち、それを解決できるようにしなければならない。非行に走る子どもの中には、親による「第一義的」保育ないし教育を受けられれば真つすぐに育ったと思われる子どもも多い。財政制約がある中で、最も手を差し伸べるべきは親による「第一義的」保育ないし教育を受けられない子どもへの対策である。そうした意味で、2018 (平成30) 年度予算が社会的養育に目が向けられていることは評価できよう。ただし、「子どもの貧困」は大人の個人的事情から派生するものが多いとされる。過去にあまりみられなかった大人の権利意識が突っ走り、結果として子どもの貧困をもたらしている事態は社会問題である。しかし、個々の事象はきわめて個人的問題である。そうした事態が生じないように心を配っている人間も巻き込んで、子どもに対する責任のない、親として情けないプライバシーの権

利を横行させている者が引き起こした子どもの貧困を、その名の下に当たり前のこととして、社会的救済を施すのは熟考を要し、決して看過できるものではない。

### 社会的弱者向け高等教育無償化への注意

図表2- (b) は、高授業料・低給付奨学金といわれるわが国の高等教育の実態を示したものである。そのため、特に2018 (平成30) 年度予算に限ったわけではなく、これまでも教育に対する支援については、①奨学金や授業料の減免等の経済的支援により憲法やその他関係法規で保障された教育の機会均等を実現すること、②意欲と能力のある学生が高等教育段階への進学を断念することなくまた学業に専念できるようにすることが社会的に求められてきた。そして、それは国の責務であるとい

われてきている。2018（平成30）年度予算では、前述のようにかなり制約がある中で、**図表1**の文教及び科学振興費の平成30年度予算に示されているように、高等教育給付型奨学金が前年度一般会計総額の0.007%から2018（平成30）年度一般会計では0.011%と予算編成者が特筆する中では最も伸びがあることがわかる。「平成30年度予算における重点施策」によると、人づくり革命の柱として、給付型奨学金の拡充があげられ105億円が計上されている。これは、これまでの社会的養護を必要とする学生、住民税非課税世帯のうち私立・自宅学生のみとした0.3万人（平成29年度）から、住民税非課税世帯2.3万人に対象を拡充するとしている。

平成に入って以降、武家社会の思想を受け継いだといわれる従来の終身雇用制・年功序列型賃金雇用形態が崩れかけ、正規・非正規雇用が変わり、所得格差の顕在化が指摘されている。大学卒業であっても非正規雇用で低賃金に甘んじている者も多く、奨学金返還が滞っている。これにより、次の奨学金の原資を枯渇させる方向に向かわせてしまうことなどが指摘され、無利子奨学金の充実がいわれてきた。それについては958億円計上され、低所得世帯の成績基準を実質的に撤廃して4.4万人分拡大するとしている。これは基準確定が難しいことはわかるが、支給の甘さが露呈している。確かに成績基準といっても全国画一に評価がされるわけではなく、評価者の裁量で成績自体に格差が生じてしまう。そして大学を出たにもかかわらず卒業論文すら課していない大学も増えている時代である。かつて「学士様」といわれていた時代には卒業論文と引き換えに学位を得るのは当然であった。高等教育とはそれだけの意義ある場所であるはずである。大学が公民館のように大衆化して、誰でも手軽

に受講できてしまい、学位に見合う成果すら求めないのは教育上、問題である。高等教育を国費で受けさせていただくのであれば、また自己資金によるにしても、一定の基準を満たした卒業論文あるいはそれに見合いの成果の提出を義務づける必要がある。成果を求めることなしの給付は、高等学校授業料無償化により経験した、悪しき事態を再来させるだけである。

無償化は「学ぶ意志がある者」でそれが経済的に実現困難な者を助ける手段である。教えを受けて、考え、自らの知識を増やし、将来の糧を得て、社会経済的可動性を持たせることに主眼がある。そのため、こうした高等教育に対する負担軽減についてはむやみに「無償化」という言葉を使うべきではない。「高等教育の無償化」というと高等学校・大学等の教育は誰もが無料ですというふうに響いてしまう。財政の機能の一つともいえる、手助けを必要とする人に手を差し伸べるといった思想がこのところ加速度的に後退している。こうした事態を望ましいものに正すためには考え方を考える必要があり、かなりの歳月を要する。政策の発信源の資料に目を通すと、こうした細かなところにも言及がみられるのであるが、いざそれが表に出て大衆媒体により拡散される段になると、「無償化」が前面に出てきて、高等教育を受ける者は全員無料という印象を持たせてしまう。こうした無償化は社会的弱者に向けられていることを明示し、周知させる必要がある。

2018（平成30）年度予算はすべての期間が平成時代といえる最後であり、そうした時代的意義も反映させて新たな時代への芽を育てる必要がある。限られた教育・保育への資金をいかに配分するのが最も望ましいかを常に問いかけつつ、執行していく必要がある。（せきぐち ひろし）



# 〔特論Ⅱ〕 公共施設等マネジメントの 取組みと 2018年度予算

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

わが国の高齢化は、人ばかりではない。インフラ等公共施設も高齢化が進んでいる。戦後復興とともに一斉に整備されてきた公共施設は、1970年代にかけてその多くが建設された。それから50年が経過し、耐用年数が到来している。これらの更新は待たないであるがその財源は、膨らむ社会保障関係費に押されて削減されてきた。人の命を守ることは公共事業費も重要であるが、かつて公共事業は“ムダ”と印象付けられ、増額に国民の理解は難しい。しかし事故が起こってからでは遅い。政府は国土強靱化(ナショナル・レジリエンス)に向けて公共施設の老朽化対策も進めている。現状の取組状況と2018年度予算に関連してまとめてみたい。

## 老朽化と統廃合が必要となってきた インフラ等公共施設

わが国のインフラを含めた公共施設は、その多くは高度経済成長期から整備が進められてきたため、今まさに更新時期を迎えつつある。図1 公共施設状況調査に示されているように、1970年代から80年代にかけて公共施設の延べ床面積が急増している。高度経済成長期に交通インフラから生活インフラまで多くが整備された。政府はインフラ等公共施設の更新の考え方として、60年で建替え、30年で大規模改修としており、建設省の試算では

2030年までに道路橋の53%、河川施設の60%、港湾の53%が建設後50年を経過すると予測している。

公共施設の問題は老朽化ばかりではない。これまでの市町村合併と人口減少に伴って、地方の公共施設は余剰施設の統廃合も大きな問題となっている。1999年から始められた平成の大合併により、市町村は半分近くになった。それに伴い公共施設の統廃合が進められてきたが、新設については合併特例債等で整備が進んだものの、人口減少等による余剰施設や危険施設の廃棄には十分は財政的な措置がなく放置された状況である。

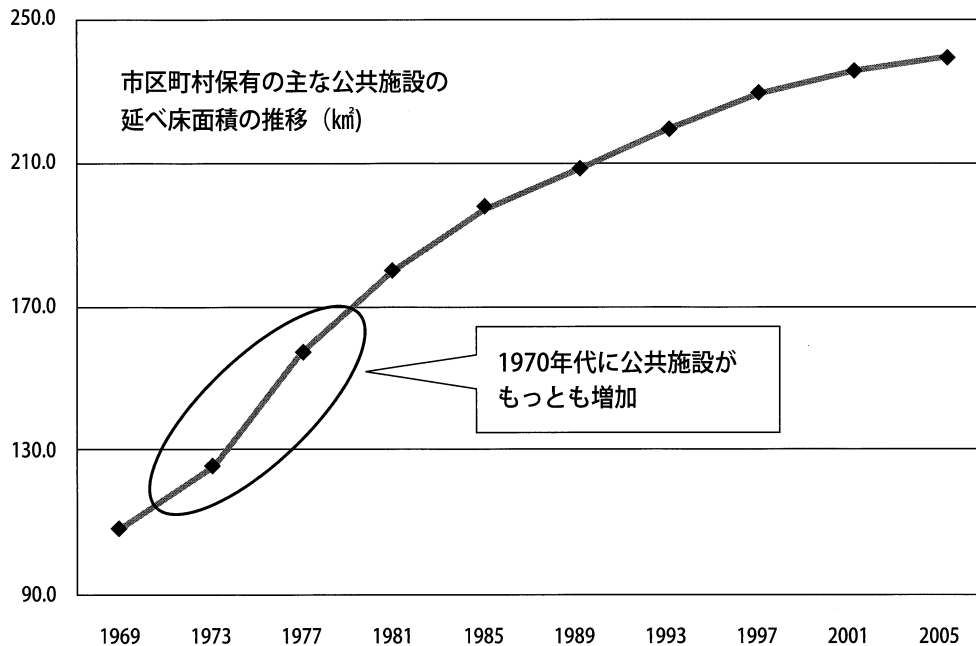
公共事業が削減されてきたのは財政的な制約も大きい。図2のように、普通建設事業費は1990年代においても景気浮揚のために支出を続けていたが、高齢化による社会保障関係費が膨れてきた90年代後半になると、削減せざるをえない状況になった。わが国は政府の固定資本形成が対GDP比で6%を超えて先進国で高い比率であったが、2000年代になると3%台となり名実ともに福祉国家となった。まさに、コンクリートとから人への投資へと変わった。

## 公共施設等マネジメントの取組み

### 公共施設とは

公共施設(総務省指針は公共施設等)の用語について明確な定義はないが、一般的には、政府が所有する道路、下水道、学校、公園など公共事業に

図1 公共施設状況調査



(出所) 総務省資料。

よって提供される施設と説明されている。そのうち、俗にいうハコモノは、校舎、庁舎等の構築物とその他の工作物などであり、インフラは道路、橋梁、上下水道等の土木構築物などである。

また地方自治法(第238条)で規定している公有財産とは、自治体が所有する不動産、動産及び各種権利等であり、そのうち行政財産は公用(直接使用)または公共用に供することを決定した財産であって、議会の議決がなければ処分等できないものである。一方、普通財産は、公共財産以外の一切の財産であり、行政の判断で処分等が可能であるものとして区分されている。

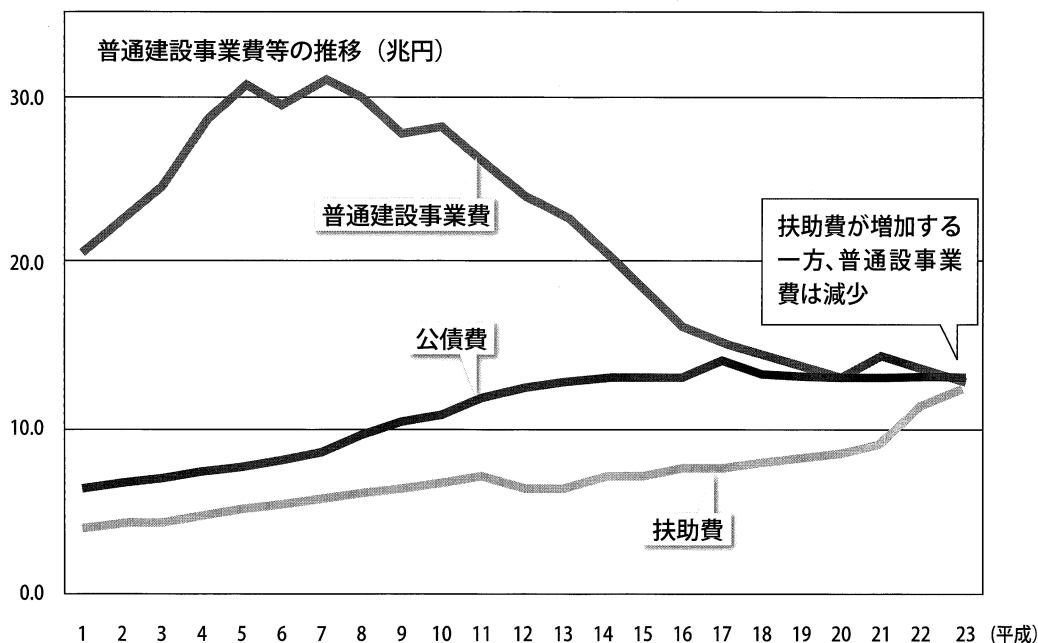
### 公共施設等マネジメントとは

インフラ等の整備を進める国土交通省は2013年に「インフラ長寿命基本計画」を策定し、耐用年数の到来した施設等の長寿命化を促してきた。また総務省も2014年に「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」を公表して、自治体にインフラ等の更新に際しての指針を示し、「公共施設等総合管理計画」の策定を求めてきた。ここでは、公共施設等の老朽化対策が重要な課題であることを指摘し、地方財政は厳しい財政状況が続く

中で、今後、人口減少等により公共施設等の利用需要が変化していくことを踏まえながら、早急に公共施設等の全体の状況を把握し長期的な視点から更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行い、公共施設等の最適な配置を実現することが重要であることを指摘した。

公共施設等マネジメントとは、一般的には、公共施設を公共経営(パブリック・マネジメント)の考え方により、計画的に効率的・効果的に管理運営することである。すなわち、経営的視点から公共施設を永続的に効率的・効果的に持続管理する取り組みである。公共のマネジメントは、計画(Plan)→執行(Do)→決算・評価(Check)→反映(Action)→計画…と続くサイクルで説明されるが、公共施設の整備についても、公共施設の整備による成果(アウトカム)を評価して、評価結果に基づいて効率的で効果的な管理運営を目指すものである。

こうしたマネジメント・サイクルの資産管理への活用は、アセット・マネジメントとして名古屋市や静岡市、福岡市等で行われており、またファシリティ・マネジメントの名称で施設及び資産について総合的・総括的に企画、管理、活用する取り組みが三重県や東京都、三鷹市、浜松市等ですでに実施



(出所) 総務省資料。

されている。

公共施設等マネジメントの取組みは、次のような手順で行われる。第1に、公共施設の実態把握である。資産台帳、財務情報(新公会計基準により作成される財務書類)等データの整理、状況把握、課題整理等を行う。第2に、基本方針・計画の策定である。すでに進行している実施計画等や関連委員会等の意見を見ながら、施設等の統廃合、複合化、長寿命化等方針決定や目標設定を行う。この段階は最も重要な段階であり、総合的に計画を策定するためには、他の計画等との整合性を図ることが重要となる。第3は、計画の実施である。実施計画を策定して進めていくなら適切な進捗管理と適宜の見直し(フィードバック)が必要となる。そして第4は、効果の検証・評価である。マネジメント・サイクルは、通常は成果を検証し、計画段階で設定した目標値への達成度の評価が行われ、その結果が次の計画へ反映されることになる。

### 公共施設等マネジメントの取組み事例

自治体ではこれまで、公共施設を総合的に管理運営する経験がそれほどなかったため、具体的な取組みに着手できないところもあった。そのため総

務省はすでに先取的に取組みを始めていた自治体の事例をいくつか紹介している。いくつか以下にみよう。

1つ目は、政令市のさいたま市である。これは「さいたま方式」と名付けられ、全ての施設を対象に数値目標をトップマネジメントで推進してきた。また「ハコモノ3原則」を掲げ、①新規整備は行わない、②更新は複合施設とする、③総量を縮減する、とし、また「インフラ3原則」として、①現状の投資額の維持、②ライフサイクルコストの縮減、③効率化、を公表し、このもとで取組んでいる。また同じ政令市の浜松市では、資産老朽化比率、1人当たり資産額・負債額、歳入額対資産比率などを求めて、整備の指針として進めている。

2つ目は、住民参加とともに進めてきた、最近注目を集めている小中一貫教育へ向けた校舎の統廃合である。福岡県飯塚市では、学校施設の老朽化が進行するなかで人口(児童・生徒)が減少することを踏まえ、2つの小学校と1つの中学校を施設一体型の小中一貫校として集約する事業を行っている(小学校に併設されている児童館も同時に移転・統合)。統廃合を機に、新たな教育環境の創出ということで注目される。

3つ目は、最適化事業債を活用した事例である。学校や図書館、公民館等の公共施設の集約化を計画に基づいて進める場合には、特例の地方債を活用できる制度である。埼玉県川口市、石川県七尾市、山口県下関市等では、高等学校や図書館、保育所の一部除却、集約化、複合化を計画に基づいて進めた(総務省:公共施設等総合管理計画参照)。

なお公共施設等の適正管理には、2018年度地方財政対策において公共施設等適正管理推進事業債が2017年度の3,500億円が増額されて4,800億円計上されている。ここでは除却事業も対象となり充当率90%で活用できる。

## 2018年度予算にみる大都市中心の公共事業と地方に強いる老朽化施設の適正管理

2012年12月に発足した第2次安倍政権から現在(2018年1月)まで、日本経済はプラスの成長率を維持し、いざなぎ景気の57カ月を超えている。しかし大方が感じているように、この間の成長率は1%台で成長の実感が乏しい。少子高齢化とともに人口減少社会という状況をみれば、だれも、かつてのように先行きに楽観的にはなれない。とくに過疎地域、あるいは‘消滅都市’として名指しされた地域ではなおさらである。こうした状況では、とくに地方に配慮した公共事業予算も組むべきである。この点から地方に強いている老朽化施設等の適正

管理の取組みを検討してみたい。

2018年度予算のうち公共事業関係をみると、各論Ⅲの公共事業予算でも指摘されているように、財投含めて三大都市圏環状道路等の大規模公共事業が高い伸びを示している。生産性や投資効率の面からは支持されようが、地域経済が衰退する中では、地方への予算配慮があつてしかるべきである。地方では老朽化施設の長寿命化や統廃合による効率化を公共施設等総合管理計画で進めているが、破棄や長寿命化といった後ろ向きの計画は積極的には推進しにくい。新たな取組みで公共施設の管理運用を考えていく必要がある。

地域の資源は高齢者を含めて人財の資源があり、こうした資源を公共事業の管理運営を含めて活用する余地はある。例えば、海外で活用され始めているコープロダクション(行政と住民・地域・民間等が協働でケア等の行政サービスや施設整備管理運営を行う取組み)の導入やより使いやすいPFI、PPPの取組みなど、新たな知恵や潜在的な資源を活用することは重要である。このような取組みは新たな整備ではないので予算は少額で済む。公共施設は予算手当で整備するという考え方から転換して、地域の資源(人財、コミュニティ、NPO等)を活用して整備・管理運用することも検討すべきであろう。

(かねむら たかふみ)

