

[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、それを今月国会に提出される「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)

