

[総論] 防衛費関係費・防衛ローン増額と消費増税

町田 俊彦

専修大学名誉教授

超楽観的な2019年度経済見通し

2019年度予算政府案の閣議決定に先立って2018年12月18日に閣議了解された「平成31年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」では、2019年度の経済成長率を実質で1.3%、物価上昇により名目で2.4%と見通している。日本経済研究センターのまとめによると、民間シンクタンクの成長率見通しの平均は実質0.68%、名目1.59%であり、政府見通しは超楽観的である。

超楽観的な政府見通しは恒例となっており、2018年度は実質では当初見通しの1.8%に対して実績見込みは0.9%、名目では当初見通しの2.5%に対して実績見込みは0.9%にとどまっている。米中摩擦の激化による世界貿易の停滞やランプ政権による対日圧力の強化というマイナス条件があるにもかかわらず、輸出等は実質で3.0%と2018年度実績見込みよりも高く設定され、例年通り輸出主導型成長が期待されている。消費増税により、個人消費は実質では縮小の可能性が高いにもかかわらず、見通しでは1.2%増と2018年度実績見込みよりも高い非現実的な予測となっている。

予算規模100兆円台、税収・税外収入の大幅増加と小幅な国債減額

2018年12月21日に閣議決定された2019年度の一般会計予算政府案(以下、当初案)の規模は101兆4,564億円で、当初予算として初めて100兆

円台に乗った(表参照)。2019年1月18日、政府は毎月勤労統計の不適切な調査に基づく雇用保険などの過小給付を是正するために、一般会計予算政府案の修正案を閣議決定した。予算規模は当初案よりも約6億5,000万円多い101兆4,571億円になった。以下の予算分析は当初案に基づき行う。消費増税対策(「臨時・特別の措置」として初年度の増税額の1.56倍にのぼる2兆280億円が計上されている。それを除く通常分は99兆4,285億円で、2018年度当初比伸び率は1.8%に抑えられている。

歳入面では、税収は62兆4,950億円であり、2018年度当初比で3兆4,160億円、5.8%と近来にない大幅な増加が見込まれている。消費税は1兆8,340億円(うち増税額は半年分で1兆3千億円)、10.4%の高い伸びが見込まれている。所得税は9,140億円、4.8%、法人税は6,910億円、5.7%の大幅な増加が見込まれているが、強気の経済見通しがベースとなっている。その他の収入(税外収入)の1兆3,601億円、27.5%の大幅増加が目につく。預金保険機構の利益剰余金8千億円を繰り入れるという異例の対応をしたことによる。

新規国債は2018年度当初の33兆6,922億円から32兆6,598億円へ1兆324億円減額され、公債依存度は2018年度当初の34.5%から32.1%に低下する。この程度の小幅な国債減額ですら、預金保険機構の利益剰余金の繰入という異例の対応がなければ実現していない。国債発行の中心は100兆円を超える借換債であり、新規国債

は国債発行の2割強を占めるにすぎない。2019年度には国債発行総額は148兆7,286億円に達し、2018年度比で1兆1,570億円、0.8%縮小するにすぎない。

一般歳出の主要経費のうち増加したのは2018年度予算では、高齢化の進展による自然増圧力が強い社会保障関係費と防衛関係費のみであったが、2019年度には文教及び科学振興費(4.7%)、公共事業関係費(15.6%)、その他の事項経費(9.6%)も高い伸びを示している。いずれも「臨時・特別の措置」が皆増したことによる。

専守防衛を逸脱した防衛大綱・中期防と7年連続の防衛費拡大

2018年12月18日、「防衛計画の大綱(防衛大綱)」と「中期防衛力整備計画(31中期防)」が閣議決定された。特徴的なことは第1に「いずも」型護衛艦2隻を事実上「空母」に改修する。事実上の敵基地攻撃能力の保有を宣言したものであり、「専守防衛」を逸脱している。第2に地上配備型迎撃システム「イージス・アショア」2基(1,757億円)を整備する。北朝鮮から米グアムに向かう弾道ミサイルを迎撃する。日本が攻撃されていないのに反撃しようとするもので、安保法に基づく集団的自衛権の行使のための兵器である。第3に戦闘機に搭載する長距離巡航ミサイル「JASSM」「LRASM」を購入する。いずれも日本の領空から北朝鮮や中国に到達、敵基地攻撃能力をもつ。

同日、最新鋭ステルス戦闘機について、AB両型を新たに105機(F35A・63機、F35B・42機)米国から追加購入(1兆2千億円)することを閣議了解した。F4の後継としてこれまで42機配備されてきたF35Aとは異なり、F35Bは短距離・垂直離着陸が可能な「STOVL機」であり、事実上の空母化となる護衛艦「いずも」への搭載が予定されている。米軍支援と米国からの兵器購入が明確に打ち出され、安倍政権の対米追従がより明確になった(「東京新聞」2018年12月19日付)。

防衛関係費は7年連続増額の5兆2,574億円(2018年度比1.3%増)で、5年続けて過去最大を更

新している。中期防に従って米国から購入する装備品が増えたため、米側に有利な対外有償軍事援助(FMS)による購入額は過去最大の7013億円となり、2018年度比で3千億円近く急増した(「朝日新聞」2018年12月21日付)。高額兵器購入では、後年度負担(継続費、国庫債務負担行為)と呼ばれる兵器ローンが膨張している。新規ローンは2兆5,781億円にのぼり、2018年度比で4,627億円、21.8%も急増している(残高は5兆3,000億円)。大型兵器の購入において、初年度予算に計上されるのは頭金のみであり、31中期防による「専守防衛」を逸脱する大型兵器購入の予算への影響は2020年度以降顕在化する。

教育無償化の中心となる幼児教育・保育無償化と社会保障費関係費の増加

2019年度の社会保障関係費は34兆587億円で2018年度当初比1兆704億円(3.2%)増額された。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。2019年度には自然増は約6,000億円と見積もられた。2019年度は「骨太の方針2018」(2018年6月15日閣議決定)に定められた「新経済・財政計画」における基盤強化の初年度にあたる。同計画では社会保障関係費の実質的な伸び(自然増マイナス政策減)を「高齢化による増加分(2019年度4,800億円程度)におさめる」という方針を打ち出した。実勢価格の動向を反映した薬価の引き下げ、2018年10月から3年かけて行う生活扶助基準の2回目の引き下げ等の政策減により1,236億円削減し、実質的な伸びを4,768億円と同計画の枠内に収めた。

2019年10月の消費税率引き上げによる増収は平年度ベースで5.7兆円と見込まれている。「新しい経済政策パッケージ」(2017年12月8日閣議決定)により、社会保障の充実に充当する割合が1/2に引き上げられ、財政健全化へ充当する割合が1/2に引き下げられた。社会保障の充実に充当される平年度2.8兆円のうち1.1兆円は消費増税決定時点で決まっていた施策等(低年金の高齢者への生活給付金5,600億円、低所得者への介護保険料軽減

表 2019年度予算案の概要

		2018年度	2019年度	増減額	増減率
一般会計・ 歳入 (億円、%)	税込	590,790	624,950	34,160	5.8
	所得税	190,200	199,340	9,140	4.8
	法人税	121,670	128,580	6,910	5.7
	消費税	175,580	193,920	18,340	10.4
	その他収入	49,416	63,016	13,601	27.5
	公債金	336,922	326,598	▲10,324	▲3.1
	うち建設公債	60,940	69,520	8,580	14.1
	赤字公債	275,982	257,078	▲18,904	▲6.8
	歳入計	977,128	1,014,564	37,437	3.8
	通常分	977,128	994,285	17,157	1.8
臨時・特別の措置	-	20,280	皆増	皆増	
一般会計・ 歳出 (億円、%)	国債費	233,020	235,082	2,062	0.9
	一般歳出	588,958	619,632	30,674	5.2
	通常分	588,958	599,352	10,394	1.8
	臨時・特別の措置	-	20,280	皆増	皆増
	社会保障関係費	329,882	340,587	10,704	3.2
	文教及び科学振興費	53,512	56,025	2,513	4.7
	通常分	53,512	53,824	311	0.6
	臨時・特別の措置	-	2,201	皆増	皆増
	防衛関係費	51,911	52,574	663	1.3
	公共事業関係費	59,789	69,099	9,310	15.6
	通常分	59,789	60,596	807	1.3
	臨時・特別の措置	-	8,503	皆増	皆増
	経済協力費	5,089	5,021	▲68	▲1.3
	食料安定供給関係費	9,924	9,823	▲101	▲1.0
	その他の事項経費	61,888	67,856	5,968	9.6
	通常分	61,888	60,181	▲1,707	▲2.8
	臨時・特別の措置	-	7,675	皆増	皆増
	地方交付税交付金等	155,150	159,850	4,701	3.0
	歳出計	977,128	1,014,564	37,437	3.8
	通常分	977,128	994,285	17,157	1.8
臨時・特別の措置	-	20,280	皆増	皆増	
一般会計	基礎的財政収支(億円)	▲103,902	▲83,697	▲20,205	
財政投融资	総額	144,631	131,194	▲13,437	▲9.3
	1 成長力強化のための重点投資等	79,952	70,586	▲9,366	▲11.7
	(1) 企業の成長力強化	47,001	47,525	526	1.1
	(2) インフラ整備の加速等	32,951	23,061	▲9,890	▲30.0
	2 日本企業の海外展開支援等	20,128	18,705	▲1,423	▲7.1
	3 教育・福祉・医療	12,449	11,378	▲1,073	▲8.6
	4 地方	32,102	30,527	▲1,575	▲4.9
うち地方公共団体	28,102	29,527	1,425	5.1	
国債発行額 (兆円、%)	新規国債(建設公債・特例公債)	336,922	326,598	▲10,324	▲3.1
	復興債	9,563	9,284	▲279	▲2.9
	財投債	120,000	120,000	-	-
	借換債	1,032,371	1,031,404	▲967	▲0.1
	国債発行総額	1,498,856	1,487,286	▲11,570	▲0.8
国債残高・ 長期債務残高 (年度末)	普通国債残高(兆円)	880	897	17	1.9
	対GDP比(%)	159	158		
	国・地方の長期債務残高(兆円)	1,105	1,122	17	1.5
	対GDP比(%)	197	200		

(注) 1) 一般歳出には上記の費目の他に恩給関係費、中小企業対策費、エネルギー対策費、予備費が含まれる。

2) 国債残高と長期債務残高の2018年度は実績見込み。GDPは2018年12月の政府見通し。

(出所) 財務省、2019年度政府予算案関係資料。

1,300億円)、1.7兆円は「新しい経済政策パッケージ」による施策(幼児教育・保育無償化7,800億円、待機児童解消600億円、高等教育無償化7,600億円、介護人材の処遇改善1,000億円)に充当する。

2019年度の社会保障関係予算の特徴は、消費

税率の引上げにあたって、初年度増収分の概ね半分を活用して、①「新しい経済政策パッケージ」に基づく施策(幼児教育・保育無償化、保育の受け皿整備の推進、保育士の処遇改善、介護人材・障害福祉人材の処遇改善)、②社会保障の充実(低年金者に対する

る年金生活者支援給付金の支給、地域医療介護総合確保基金の積み増し、低所得高齢者の介護保険料の更なる軽減強化)を行うことである。

待機児童対策は、保育の質が懸念され、破綻が生じている企業主導型保育所へ大きく依存している(2019年度の受入児童数8.0万人増のうち2.0万人分を担う)。待機児童対策で重要な保育士の待遇処遇はほとんど進まない。

消費税率引き上げと 大幅な消費増税対策

2度延期されてきた消費税率(国税・地方税計)の8%から10%への引き上げが2019年10月に実施される予定である。増収見込額は5.7兆円であるが、食料品への8%軽減税率の適用がなければさらに1兆円程度増収になるはずであり、消費増税の増収=負担引き上げ効果は非常に大きい。軽減税率は酒類・外食を除く飲食料品・新聞(週2回以上発行の定期購読)に適用されるが、適用の線引きは複雑である。軽減税率の導入で失われる約1兆円のうち3,400億円は2018年度税制改正で決定された所得増税(給与所得者で年収850万円超)とたばこ増税、3,000億円は社会保障費の節減とインボイス導入による免税業者への課税による増収分、4,000億円は低所得者の医療・介護の負担を軽減する「総合合算制度」の導入の見送りにより穴埋めされる。低所得層の負担率を引き下げる軽減税率の導入による税収減少の穴埋めの中心が、低所得層向けの「総合合算制度」の導入の見送りという珍奇な対策になっている。低所得者の税負担軽減策としては、所得税における「給付つき税額控除」の導入の方が望ましい。

消費増税による景気下降を怖れて、国費2兆280億円にのぼる消費税増税対策(「臨時・特別の措置」)が実施される。うち消費者向けは、①中小小売業者等による5%(中小店舗)・2%(大手チェーン店)のポイント還元(現金なし決済のみ)2,798億円、②低所得・子育て世帯向けプレミアム付商品券(25%上乘せ)1,723億円、③住宅購入者への支援(住まい給付金、次世代住宅ポイント)2,085億

円、計6,606億円であり、9か月間の措置である。

規模が大きいのは防災・減災、国土強靱化対策である。「防災・減災、国土強靱のための3か年緊急対策」に基づき2018年度第2次補正予算(1兆723億円)と2019年度の「臨時・特別の措置」(1兆3,475億円)で国費2.4兆円が投入される。防災・減災・国土強靱のための「臨時・特別の措置」は2020年度にも実施される。消費増税対策の中心は、景気対策としての公共事業の拡大に置かれている点が注目される。

「臨時・特別の措置」に加えて、2018年12月21日に閣議決定された2019年度税制改正においても消費増税対策が盛り込まれている。個人所得課税で消費増税対策としての住宅ローン減税(10年→13年)が行われ、平年度1,000億円減収となる。地方税では、自動車税種類別の標準税率が引き下げられ、平年度1,324億円の減収となる(毎年4500~1000円引き下げ)。

幼児教育・保育の無償化と公共事業の 拡大による地方歳出の増大

2019年度の地方財政計画(通常収支分)の規模は89兆2,500億円程度であり、2018年度比で2兆3,600億円、2.7%増加している。地方財政計画は、2019年度には2000年代~2010年代で最も高い伸びを示しているが、その要因は第1に幼児教育・保育の無償化の実施、第2に消費増税対策としての「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」の推進である。

一般財源の中核を占める地方税は2018年度比で1.9%と前年度(0.9%増)の2倍の伸びを示している。地方税の順調な伸びを主因として、財源不足額が縮小する。地方交付税は出口ベースで1.1%の増加となった。一般財源では、地方税と地方交付税が増加し、幼児教育・保育無償化の初年度費用を全額国費で負担する臨時交付金が皆増となっている。それにもかかわらず一般財源総額は1.0%の伸びにとどまっている。赤字地方債で元利償還金が100%交付税措置されるため一般財源として扱われている臨時財政対策債が18.3%減額され

たことが影響している。結局、地方歳出の高い伸びは、投資補助事業の大幅な増大に対応した臨時財政対策債以外の地方債の増発に依存している。

2019年度における中央・地方間財政関係の特徴は、「再集権化」の動きが強まったことである。第1に幼児教育・保育の無償化の採用について、「国と地方の協議の場」で地方自治体の同意を得ることなしに政府が一方的に決定している。第2に公共事業において、地方自治体の自主性が発揮できる「一括交付金」が後退、個別補助金が拡大した。国土交通省は、2019年度同省・公共事業予算のポイントとして、「防災・減災に関して、地方公共団体への交付金による支援から、個別補助による計画的・集中的な支援への切り替え」を掲げている。

2019年度税制改正では、国税の改正（減収額初年度40億円、平年度1,040億円）は小規模であるが、地方税制改正は減収額が初年度98億円、平年度1兆9,645億円で大規模である。その中心は①法人事業税の税率引き下げ、②特別法人事業税の創設、③特別法人事業譲与税（仮称）の創設（都道府県に人口比で配分、不交付団体は75%をカット）である。財政レベルの分権改革の柱となる国から地方への「税源移譲」、次善の策としての「税源交換」（地域格差の小さい消費税の交付税原資分を地方へ移譲、地域格差が大きい法人課税を国に移譲・交付税原資化）に国は応じない。地方税の国税化による財政調整（都の財源は約6千億円吸収される）という集権的手法が採られている。

財政健全化の達成年度の先送り

「新しい経済政策パッケージ」では、消費税率引き上げによる増収分の財政再建等への充当割合の引き下げたことにより、財政健全化の目標である2020年度の基礎的財政収支（PB）黒字化の達成は困難になると認めている。2018年6月15日に閣議決定された「骨太の方針2018」では、財政健全化の目標年度を2025年度として旧計画よりも5年間繰り延べている。

2018年7月9日、内閣府は新たな「中長期の経済財政に関する試算」を経済財政諮問会議に提出し

た。GDPについて2020年代前半以降、実質2%以上、名目3%以上の成長という非現実的なシナリオにおいて、2025年度には2.4兆円（GDP比0.3%）のPB赤字になり、PBが黒字化するのは2027年度である。2020年代のGDP成長率は1.1～1.2%というより現実的なシナリオにおいては、2025年度のPB赤字は8.1兆円（GDP比1.3%）であり、2027年度にも7.2兆円（GDP比1.1%）と巨額の赤字が残る。

「成長神話」からの脱却と「生活重視」への政策転換

「骨太の方針2018」は「少子高齢化の克服による持続可能な成長経路の実現」を副題としている。労働力投入、資本ストック、生産性（技術革新など）によって決定される潜在成長力は1%まで落ち込んでいる。「無子高齢化〈出生数ゼロの恐怖〉」（前田正子、岩波書店、2018年）社会への進行により深刻化する労働力投入の減退を回避するために、入管難民法改正により外国人労働者の受け入れを拡大しようとしている。技能実習生で生じている危険労働・低賃金・使い捨てなどの外国人労働者の人権侵害が危惧される。「朝日新聞」の試算では、5年間の外国人労働者見込み人数の7割は低生産性業種に就く（2018年12月26日付）と見込まれており、生産性の面から潜在成長力を低下させる。低賃金構造の温存は、個人消費の停滞により需要サイドから経済成長を抑制するとともに、供給サイドでは投資機会の枯渇による設備投資・資本ストックの停滞により潜在成長力を悪化させる。「成長神話」からの脱却、「成長最優先」から「生活重視」への政策転換が求められる。

示唆に富むのは井出英策『幸福の増税論—財政は誰のために』（岩波新書、2018年）である。成長と自己責任を前提とした勤労国家の下で、分断と対立、他者への嫉妬と憎悪が社会を覆いつくしている。アンチテーゼとして「頼りあえる社会」が提案される。税による分ちあいでの財源を獲得、ベーシックサービス（地方自治体による普遍的な現物サービス）による「尊厳ある生活保障」と生活扶助と住宅手当による「品位ある命の保障」を徹底して行う枠組みである。（まちだとしこ）

[各論 I] 消費増税対策の車・住宅減税に偏重の2019年度税制改正

片桐 正俊

東京通信大学教授・中央大学名誉教授

2019年度税制改正の特徴

2019年度税制改正は、国・地方合わせて1670億円の自動車・住宅減税に示される消費増税対策に偏り、これといった目玉のない抜本改革素通りの税制改正になってしまった。

では、2019年度税制改正は、なぜこのような消費増税対策一辺倒の税制改正になってしまったのか。そもそも消費税の税率は、2012年の民主、自民、公明の3党合意に基づく、同年8月の消費増税法の成立により、2014年4月に8%に、2015年10月に10%に引き上げることが決まっていた。だが、2012年12月に発足した第二次安倍政権は、2014年4月に消費税率を8%に引き上げたものの、同年11月には10%への引上げを2017年4月に延期すると表明し、さらに2016年6月にそれを2019年10月に再延期すると表明し、その期日も近づいて、ようやく消費税率10%への引上げを実施せざるをえなくなったのである。

ところが、2019年10月から消費税率を10%に引き上げるとなると、2019年春に統一地方選挙、夏に参議院選挙があり、国民の痛税感を和らげないと選挙で敗北するのではないかという不安があり、さらに2014年4月の消費税率8%への引上げの際には、駆け込み需要と反動減といった大きな需要変動が生じて景気の回復力が弱まったことがトラウマとして残っているところから、安倍政権は、

2019年度税制改正だけでなく2019年度予算全体の重点を消費増税対策に置くことになった。

では、2019年度予算案に盛り込まれている消費増税対策はいかなるものなのか。その概要は、表1に示されている。消費増税対策の総額は2兆280億円に上り、キャッシュレス決済でポイント還元、プレミアム付き商品券、すまい給付金、次世代住宅ポイント制度、防災・減災、国土強靱化がその主内容である。いずれにせよ、この消費増税対策が大きな要因となって、2019年度予算案は当初予算案として初めて100兆円を超えてしまった。

消費増税対策は、これだけではない。2019年度税制改正も自動車と住宅の大減税という形で消費増税対策に重点を置いた。その他に、すでに決まっていることではあるが、消費税率を10%に引き上げる際に、酒類を除く飲食物品と新聞の消費税率を8%に据え置く軽減税率制度がある。

このような歳出面での消費税と関係のない公共事業を含んだバラマキとも言える大盤振る舞いと歳入面での大規模減税で、消費増税に伴う駆け込み需要と反動減といった大きな需要変動を平準化し、景気の回復力を維持できるかも知れないが、多くの識者は、それらの過剰ともいえる消費増税対策が終了する2020年の東京オリンピック後には、景気の急減速が避けられず、そうなるとさらなる財政出動が求められ、財政は一段と悪化し、悪循環に陥るのではないかと恐れている。

また、消費増税額を上回る程の消費増税対策と

表1 消費者向けの消費税対策

	対 象	内 容
ポイント還元	キャッシュレス決済	▶期間は9カ月間 ▶ポイントでの還元率は中小店で5%、コンビニなど大手チェーンで2%
プレミアム付き商品券	▶住民税非課税世帯 ▶0～2歳児がいる子育て世帯	最大2万円の支払いで2万5000円分の商品券
すまい給付金	年収775万円以下(目安)	最高50万円を支給
次世代住宅ポイント	省エネなど一定性能をもつ住宅	新築で最大35万ポイント、リフォームで30万ポイントを発行
住宅ローン減税	消費税率10%が適用される住宅	所得税などの控除が受けられる期間を10年から13年に延長
自動車税減税	来年10月以降に新車登録	毎年かかる自動車税を1台あたり最大4500円軽減
軽減税率	全ての人	酒類を除く飲食料品と新聞の消費税率を8%に据置

(出所)『読賣新聞』(朝刊)2018年12月22日付。

しての大規模なバラマキと大減税を行うのは、社会保障と税の一体改革のための消費増税の趣旨を逸脱し、いったい何のための消費増税なのかという声も多く聞かれる。

さて、以下では2019年度税制改正の主な内容を検討するが、まずは税制改正の重点が消費増税対策に置かれているので、対策の柱である消費税軽減税率の導入、自動車税の減税、新税「環境性能割」の減税、住宅ローン減税について検討する。

その後で、2019年度税制改正の残りの主なポイントを検討する。個人所得課税については、ふるさと納税制度の見直し、未婚のひとり親に対する住民税の軽減措置について検討する。資産課税については、個人事業者の事業承継税制の創設、教育資金、結婚・子育て資金の一括贈与非課税措置の見直しについて検討する。法人課税については、イノベーション促進のための研究開発税制の拡充、中堅・中小企業による設備投資等の税優遇延長、東京都と地方の税収偏在の新たな是正措置について検討する。

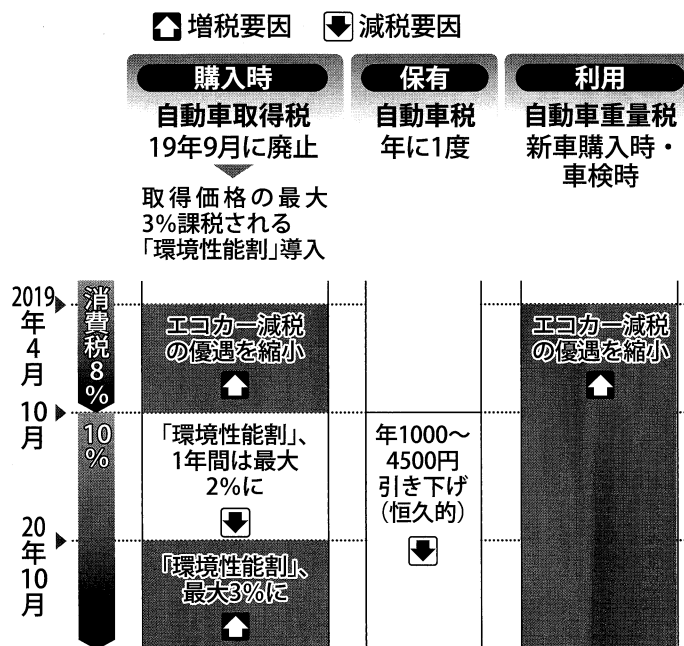
消費増税対策

(1) 消費税軽減税率制度の導入

消費税率10%への引上げに合わせて、酒類や外食を除く飲食料品と、週2回以上発行され、定期購読されている新聞の税率を8%に据え置く軽減税率制度が導入される。消費税は逆進性が強いので、生活必需品に係る税率を軽減することにより、低所得者の痛税感を和らげることを目的としている。

ただし、この制度には次のような問題がある。第1に、8%の軽減税率の恩恵を受けるのは、低所得者に限らず、高所得者も恩恵に浴することである。その点では、低所得者対策としては、採用されなかった給付付き税額控除の方が優れている。第2に、外食や酒、医薬品は飲食料品に当たらず10%の税率が適用されるが、外食や酒、医薬品に該当するかないのか線引きが難しいケースが多くあり、混乱が予想される。第3に、軽減税率の導入には約1兆円の財源が必要であるが、この手当も十分できていない。低所得者の医療や介護の負担を軽くする「総合合算制度」の創設を見送った分で4000億円を捻出するとのことだが、低所得者

図1 自動車にかかる税金を見直すイメージ



(出所)『読賣新聞』(朝刊) 2018年12月15日付。

対策としての軽減税率制度の財源を捻出するために、別の低所得者対策である「総合合算制度」の創設を見送るといえるのはおかしな話である。他に、3000億円程度はたばこ増税と給与所得控除の縮小で確保し、残りの3000億円分はインボイスの導入で約2000億円、社会保障費の歳出見直しで約1000億円を確保する方針のようである。しかし、インボイス導入は4年後の話であり、社会保障改革による財源捻出の具体策は示されていない。

(2)自動車税の恒久減税化等車体課税の見直し

2019年10月の消費増税対策の重点の1つとして、自動車の取得税や保有時にかかる税金を引き下げるようになった。また駆け込み需要と反動減といった需要変動を平準化し、2019年10月からの上述の自動車減税の財源確保の観点から、既存のエコカー減税は縮小されることとなった。それを図示したのが図1である。

図1について説明しよう。自動車の所有者が支払う自動車税(地方税)は恒久的に減税となる。2019年10月以降新車を購入すると、1台当たり1000~4500円安くなる。それによって地方税に穴が開かないよう代替財源の安定的確保のため

に、燃費の良いエコカー向けの減税を縮小する増税が行われる。2019年4月から新車購入時に支払う「自動車取得税」を軽くするエコカー減税が縮小される。同年5月には、購入時と車検時に支払う「自動車重量税」を軽くするエコカー減税も縮小される。

また、車の購入時に支払う自動車取得税は消費増税時に廃止する。代わりに、燃費に応じて課税する「環境性能割」を導入する。本来の税率は取得価額の最大3%だが、消費増税後の1年間に限って最大2%に引き下げる。さらに、2021年4月には、エコカーの購入翌年度の自動車税と軽自動車税を安くする「グリーン化特例」の対象を、電気自動車など次世代車に絞り込んで増税する。

以上のような車体課税の見直しは、駆け込み需要と反動減といった需要変動を平準化し、地方の安定的な財源の確保に資するものではあるが、自動車税減税は規模が小さく、かつエコカー減税の縮小を財源としたため、消費を喚起することはあまり期待できないのではないかと。

(3)住宅ローン減税の拡充

消費増税による住宅需要の減少対策として、住

宅ローン減税の適用期間が現行の10年間から13年間に延長される。対象となるのは、2019年10月以降に契約し、2020年12月末までに引き渡された住宅やマンションに住民票を移して居住する人に限られる。

10年目までは、現在と同様に、毎年末の住宅ローン残高の1%を所得税や住民税から控除する。控除額の上限は、一般住宅が年40万円、長期優良住宅は年50万円である。11～13年目は、毎年建物購入価格の2%分を3等分した額と、年末の住宅ローン残高の1%分の額とを比べ、少ない方の額を所得税や住民税から控除する。しかし、このような住宅ローン減税の延長では、消費増税による負担増を帳消しにするほどの需要喚起効果は期待できないと思われる。

主な個人所得課税の改正

(1) ふるさと納税制度の見直し

ふるさと納税は、納税者が自分で選んだ自治体に寄付すると、寄付額から2000円を差し引いた金額を所得税や住民税から控除できる制度である。納税者の出身地や応援したい自治体の活性化を促すのが狙いだが、豪華な返礼品や地元と関係の薄い返礼品で寄付金を集めようとする自治体間の競争が年々激化している。これを防ぐために、制度を見直すことになった。「調達費が寄付額の30%以下の地場産品」を返礼の基準とし、基準を守っている自治体だけが制度の対象に指定され、基準に違反する自治体に対する寄付は2019年6月から税優遇を受けられなくなる。

(2) 未婚のひとり親に対する住民税軽減措置

婚姻歴のあるひとり親は、所得税や住民税の負担が軽減される寡婦(夫)控除の対象であるが、婚姻歴のないひとり親は対象外となっている。この格差を埋めるための寡婦(夫)控除改革をしなければならぬが、自民・公明両党の意見がまとまらず、改革は2020年以降に先送りされた。代わりに、年収204万円以下の場合に住民税を非課税とする対象に、条件付きで未婚のひとり親を加え、年収365

万円までなら17,500円の手当を支給することになった。しかし、子どもの貧困問題が深刻になっている中で、求められているのは、このような中途半端な解決策ではなく、婚姻歴の有無で税負担が違う不平等な状態を根本的に解決することである。

主な資産課税の改正

(1) 個人事業者の事業承継税制の創設

個人事業者が子供及び第三者などの後継者に事業を引き継ぐ際に、土地や建物などにかかる贈与税や相続税を全額猶予する事業承継税制を創設する。2019年1月から10年間の時限措置である。同制度創設の狙いは、高齢化や過疎化で後継者難に陥っている家族経営の町工場、個人病院、旅館、酒蔵などの個人事業者の廃業を防ぎ、代替わりを促すことにある。ただ、中小企業の経営者の代替わりを促す税制をこれまで拡充してきているだけに、この新たな制度創設がどれだけ効果があるのか分らない。

(2) 教育資金、結婚・子育て資金の一括非課税措置の見直し

祖父母や親が0歳から30歳未満までの子や孫に教育資金を一括贈与したときに、1500万円を上限に贈与税を非課税にする現行優遇制度は、2018年度末に期限切れとなるが、2020年度末まで2年間延長される。ただし、この制度は、高齢者の金融資産を若年層に移転するのを促すことを狙いとしているが、富裕層の相続税対策に使われ、経済格差の固定につながるとの批判が強いため、対象を制限することになった。受け取る側の子や孫の所得を1000万円以下に制限し、受け取る側が23歳以上の場合、用途を制限し趣味の習い事等を除外することになった。

祖父母や両親が子や孫に結婚や子育て資金を一括贈与した場合、最大1000万円まで贈与税を免除する制度も教育資金と同じく2年間延長する。ただし、これも教育資金と同様に批判に配慮して、受け取る側に1000万円の所得制限を設ける。

主な法人課税の改正

(1) 研究開発税制の拡充

現行制度は、企業が法人税額の25%まで研究開発費用を差し引けるが、多くの企業がこの上限に達してしまっている。そこで民間の研究開発を活性化し、生産性の向上を図るためにこの制度を拡充し、独自技術で研究開発を進める設立10年以内のベンチャー企業に対し、上限を法人税額の40%にまで引き上げるようになった。大企業は控除額の上限を25%のままに据え置かれる。ただし、ベンチャー企業と連携する大企業の負担は軽減することとし、現在企業同士の共同研究では費用の20%が法人税額から控除されるが、今回共同研究の相手がベンチャー企業の場合は25%まで控除できることになった。

(2) 中堅・中小企業による設備投資等の税優遇 2年延長

中小企業の厳しい経営状況に鑑み、その経営基盤の強化のために、中小企業の設備投資を促す税優遇措置は2年間延長される。中小企業の法人税率の一部を19%から15%に引き下げる特例措置も2021年度末まで延長される。

(3) 東京都と地方の税収偏在の新たな是正措置

今回、地方法人二税(法人事業税と法人住民税)の一部を国税化して再配分する、東京都と地方の税収偏在是正の仕組みを見直し、強化することになった。現在東京都が集める法人事業税から2000億円、法人住民税から2000億円、合計4000億円が地方に再配分されているが、このうち法人事業税の再配分は2019年10月の消費増税10%への引上げに合わせて廃止されるはずであった。

しかし、大企業の集中する東京都と人口減の進む地方との税収格差は拡大し続けており、現在地方法人二税の東京都と全国最低水準の奈良県との格差は約6倍にも達しているところから、法人住民税の東京都から地方への再配分は続行となった。そればかりでなく、2019年10月以降法人事業税約6兆円のうち3割を国が吸い上げ、従来の

従業員と人口に応じて再配分する方法を改め、人口基準で地方により多く再配分することとなった。その結果、法人事業税からの再配分額も4200億円に増額される。また、法人住民税からの再配分額も5000億円に増額され、合計9200億円が地方に再配分されることになった。

だが、このような税収偏在の新たな是正措置に対し、東京都は受益に応じた負担という地方税の原則や地方分権に反すると強く批判している。地方法人課税を経済活動の実態に合った形にするには、地方に帰属する利益の分割基準を精緻なものにするのが筋であって、地方法人二税の一部を国税化して地方に手厚く配分するのは問題である。別の方策としては、以前から提案のある地方法人課税と消費税の税源交換を真剣に検討してみてはどうか。

取り込まれるべき所得税抜本改革と新たな課題

2019年度税制改正は、自動車や住宅の減税に重点を置いた消費増税対策に偏りすぎ、それ以外は抜本改革のない小粒の税制改正にとどまった。所得税は、抜本改革によって財源調達機能と所得再分配機能の2つを回復させることが長年の課題となっているが、素通りされてしまった。20年勤務するかどうかで控除額に大きな差のつく退職金課税の見直し、老後の資産形成にかかわる年金控除の見直し、働き方の多様化に対応した所得控除のさらなる見直し、富裕層の優遇につながっている金融所得課税の見直し、子どもの貧困に対応するための未婚のひとり親に対する寡婦(夫)控除の適用といった検討課題が積み上がっている。

所得税改革以外に、シェア経済の拡大などで自動車の「保有」から「利用」への環境変化に対応した自動車関連の税体系の見直し、仮想通貨取引やシェアリングエコノミーなどのデジタル経済の発展を踏まえた、デジタル企業の所得に対する課税方法の検討、といった新たな課題にも早急に取り組みねばならない。

(かたぎり まさとし)

[各論Ⅱ] 景気優先の新規国債発行と 財政規律の緩み

江川 雅司

明治学院大学経済学部教授

経済再生・財政健全化計画と 新規国債発行の現状

政府は、2018年6月15日に、2025年度の基礎的財政収支(プライマリー・バランス:PB)の黒字化を目指す『経済財政運営と改革の基本方針2018—少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現—』(通称、『骨太方針2018』)を閣議決定し、この方針のもと、2018年12月21日に公表された2019年度政府予算案を、「経済再生・財政健全化を両立できる予算になっている」と、主張している。この点は、消費税率10%引き上げへの対応策や新規国債発行額が9年連続、安倍政権発足から7年連続して減額しているという点から理解できる。しかし、予算案で新規国債発行額は減額されているものの、補正予算で国債を追加発行しているのが実情である。ちなみに、2018年度では第2次補正予算で1.3兆円規模の国債の追加発行の結果、2018年度を通しての発行額は2017年度を上回る発行額となっている。

さて、2019年度予算案のポイントは、(1)消費税率引き上げに伴う需要変動(駆け込み需要・反動減)の平準化対策、(2)消費税率10%導入時の軽減税率採用による消費税収減(1兆400億円)の財源確保、及び(3)「新経済・財政再生計画」で提示された財政規律の遵守の3点にある。したがって、(1)消費税率引き上げに伴う「臨時・特別の措置」や、(2)消費税率引き上げによる増収分に充てる政

策といった「特別扱い」を除く2019年度予算案では、前年度の予算規模と同規模程度に抑制することを念頭において編成されたため、新規公債発行額は前年度より1兆8143億円減額、基礎的財政収支赤字も2兆円程度減額されている。

2019年度予算案の新規国債発行額(通常分+臨時・特別の措置)は経済再生・財政健全化を配慮して32.7兆円(対前年度比▲3.1%)と、2018年度同様35兆円以下に抑制され、公債依存度は32.2%(対前年度比▲2.3%)と逡減傾向にある。しかし、日本の公債依存度は、2017年度ベースで国際比較すると、日本35.3%、米国10.8%、英国4.4%、独国2.0%、仏国23.5%であり、先進諸国のなかで最悪の水準にある一方、依然と累積債務残高逡増傾向(対前年度19兆円増)にある点は注意すべき点である。ちなみに、2019年度予算案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、新規国債に借換債(103.1兆円;▲0.1%)、財投債(12.0兆円;-)及び復興債(0.9兆円;▲1.0%)を加算した国債発行総額約148.7兆円は、対前年度比1.8兆円減(同▲1.2%)と、縮小する見通しである。

ここで、2019年度予算案の特徴を国債発行に焦点を当てて議論すれば、(1)新経済・財政再生計画の下、歳出改革を継続する一方、(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)財政に対する信認確保に資する財政規律遵守に努め、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、2019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、本格的な経済再生・財政健全化に向けて本格的な軌道に乗せることを目的とした積極型予算編成ともいえる。積極型予算は、一進一退の景気を下支えする効果が期待される反面、大量の国債消化が金融市場に大きな負担をかけるリスクを併せ持った予算でもある。また、積極型予算の財源的裏付けは新規国債発行に大きく依存しているため、その財源調達手段は経済主体に直接痛みを伴わない「財政錯覚」を抱かせることが、今後の財政運営に大きな問題を内包している点も懸念される。

さて、2019年度予算案の「歳入面」では、税収規模が対前年度比5.8%増の62兆4950億円（対前年度当初比3兆4160億円増）と、景気上昇に伴う所得税収と法人税収増や消費税率10%への引き上げに伴う税収増等が見込まれる。税収の増減率はやや回復傾向にあるものの、名目成長率2.4%（実質成長率1.3%）と高め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32兆6598億円の内訳は、建設公債6兆9520億円（対前年度比8580億円増；14.1%増）、特例公債25兆70780億円（対前年度比1兆8904億円減；▲6.2%）である。一方、「歳出面」では、国債費23兆5082億円（対前年度比2062億円増；2.0%増）と、国の借金返済の重圧が一層増している。更に、政策的経費を含む基礎的財政収支対象経費は75兆9203億円（対前年度比1兆5095億円増；2.0%増）と上昇している。2019年度予算案の特徴は、「社会保障関係費」や重要インフラの緊急点検等を踏まえた「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」に基づいた「社会資本整備」等に重点的な配分を実施した点にある。

2019年度予算案に関して、安倍首相が掲げる「財政規律保持」は、経済再生と財政健全化計画にいかにかにスイッチさせるかが財政運営の鍵といえる。日銀がとる即効性ある金融緩和政策とタイムラ

グを伴う政府の経済再生政策は財源の裏づけが充分でなければ、換言すれ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、2019年度の「新規国債発行額と基礎的財政収支対象経費を可能な限り抑制する財政規律堅持」型予算は、端的に言えば、「歳入側」と「歳出側」のバランス、即ち基礎的財政収支の赤字の縮減などの点にある。以前、ガルブレイスが先進諸国を「公債国家」と主張したように、2019年度予算案もまた国債に抱かれた予算であり、「経済再生と財政健全化の両立」を目的とした「公債国家」を象徴とした予算案でもある。

財政規律と基礎的財政収支の現状

新計画で示された「財政規律遵守」が保持できるか否かは、大幅な歳出増が見込まれる中で、今後の社会保障関係費の増加抑制策に大きく依存している。つまり、新計画では、2019年度から2021年度までの3年間は「社会保障改革を軸とする基盤強化期間」と定めて、社会保障関係費を「高齢化による増加分に相当する伸びにおさめる」と明記して、政府は財政規律遵守を目指している。しかし、例えばその後の2022年度に団塊の世代が75歳を迎えたとき、社会保障関係費増に見合う税の自然増による税収増が期待されればよいが、社会保障関係費増加抑制策が講じられていない点に懸念が残る。

財政規律を遵守するためには、歳出と歳入のバランスをとることが必要であることから基礎的財政収支の議論が急務である。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、2019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く、基礎的財政収支赤字（▲9.2兆円；対前年度比1.2兆円の改善）が微減に留まっている点に問題がある。

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) 〈実績見込〉	平成31年度末 (2019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)	881 (832)	909 (854)	928 (875)
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)	853 (805)	880 (825)	897 (844)
対GDP比	56% (56%)	88% (87%)	121% (119%)	127% (124%)	136% (134%)	143% (140%)	147% (142%)	149% (144%)	151% (143%)	155% (147%)	156% (147%)	159% (149%)	158% (149%)
地方	163	198	199	200	200	201	201	201	199	197	196	196	194
対GDP比	31%	38%	40%	40%	41%	41%	40%	39%	37%	37%	36%	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)	1,077 (1028)	1,105 (1050)	1,122 (1069)
対GDP比	105% (105%)	134% (132%)	167% (165%)	173% (169%)	181% (179%)	188% (186%)	192% (187%)	193% (188%)	194% (186%)	197% (189%)	197% (188%)	200% (190%)	198% (189%)

- (注1) GDPは、平成29年度までは実績値、平成30年度及び平成31年度は政府見通しによる。
- (注2) 債務残高は、平成29年度までは実績値。平成30年度については、国は2次補正後予算に基づく見込み、地方は1次補正後地方債計画等に基づく見込み。
- (注3) 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:5.5兆円、平成30年度末:6.0兆円、平成31年度末:5.4兆円)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、平成31年度末:3.6兆円)を普通国債残高に含めている。
- (注4) 平成29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30年度末、平成31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5) 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31年度末で31兆円程度)である。
- (注6) このほか、平成31年度末の財政投融资特別会計国債残高は92兆円程度。
- (出所) 財務省「平成31年度予算のポイント」

政府は、2010年度に、当該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、2020年度に黒字化目標を立て財政再建を目指してきた。2015年度にその目標を達成したものの、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使途の変更、社会保障充実等により、達成が不可能と見込まれた。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)の赤字が見込まれる(内閣府の2017年7月中期試算)。新たに『骨太方針2018』では黒字化目標を2025年度に変更している。

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3.29%(1%を2.8兆円で換算)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政策のもと、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

るといふ悪循環に陥る懸念もある。

財政赤字と累積債務の実態

2019年度末の国の長期債務残高は約928兆円(対GDP比158%)と、前年度末よりも約19兆円増大する見込である(表参照)。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773万円の借金を抱えている計算となる。また、国及び地方政府の累積債務残高は約1122兆円であり、対GDP比は198%(対前年度比2%減)である。前者の国の累積債務残高は2018年度より約2.1%増が見込まれ、後者の国及び地方政府の累積債務残高(約17兆円増;1.5%増)は先進諸国の中でも突出しており、依然と財政再建への道のりは遠いと判断せざるを得ない。

以上の点を、IMFデータ(2018年10月)を用いて、マーストリヒト財政基準(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)に照らして考察すると、2019年の国と地方政府の財政赤字の対GDP比は3.4%(対前年比0.3%改善)であるのに対し、累積債務残高の対GDP比は236.6%(対前年比1.6%改善)である。これらの点は、財政赤字の対GDP比の趨勢は逓減傾向にあるものの、累積債務残高のそれは基本的には逓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。

財政規律の緩み

2019年度予算案は、消費税率引き上げに備えた「臨時・特別の措置」と消費税率引き上げによる増収分を充てる政策といった「特別扱い」を除いたベースでは、確かに予算規模の増減を極力抑えた予算案となっていると理解できる。しかし、『骨太方針2018』で示された社会保障関係費増の抑制目標が見送られている点が問題であり、財政規律の緩みと解釈できる。この点は、消費税率引き上げの反動などを強く懸念した政府の方針、つまり財政健

全化よりも景気重視の政策を優先した結果である。

また、財政規律の緩みの背景には、日銀による大規模な国債買入れ政策、つまりイールドカーブ・コントロールによる国債買入れ策が継続している点にもあると思われる。というのは、日銀が先の異例の金融緩和政策を維持することで、財政規律の緩みが長期金利上昇などの問題を生じさせるリスクが低下していると政府が認識していれば、それは、金融緩和政策が政府の積極的財政の姿勢を助長する結果になっているとも考えられるからである。ただ、金利の乱高下など国債市場の混乱への懸念もあり、財政負担の軽減と国債市場への配慮という公債管理政策が急務である。

新規国債発行と財政規律・基礎的財政収支の評価と今後の展望

以上の点から、消費税率引き上げを円滑に実施し、かつ景気に及ぼす効果を最小限に抑制する政府の至上命題が窺えるため、2019年度の予算規模は過去最高となっている。一定の財政規律が維持されるか否かは新計画の信頼性にも係わっているため、費用対効果や財政健全化目標との整合性について精査すべきである。さらに、新規国債発行の管理や持続可能な財政の構築に資する基礎的財政収支の改善には、2025年度基礎的財政収支赤字の対GDP比黒字化という財政健全化目標が、如何に実現するかには依存しているとも考えられる。

この結果、2019年度予算案での「経済再生・財政健全化計画」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から評価できる。ただ、「財政規律依存型」財政政策の達成には、税、財政、及び社会保障の三位一体改革が急務である。また、異次元な金融緩和政策の実施や、景気が改善されれば金利が上昇局面に入る可能性があるため、膨大な債務残高をかかえ、リスクの高い財政運営が続くことには変わりはない。今後も継続的に、財政規律を遵守した財政健全化政策の再構築によって、単年度の基礎的財政収支の黒字化を進め、累積債務残高の対GDP比の改善を図るべきである。(えがわ まさし)

[各論Ⅲ] 公共事業予算でも 消費税率引き上げ対策

浅羽 隆史

成蹊大学法学部教授

「臨時・特別の措置」による大幅増額

2019年度当初予算案の特徴のひとつに、「通常分」と「臨時・特別の措置」の区分の設定をあげることができる。臨時・特別の措置は、2019年10月予定の消費税率引き上げによる経済への負の影響を抑制するため、各種の対策を2019年度と2020年度の予算に組み込むものである。公共事業関係費も例外ではない。2019年度当初予算案の臨時・特別の措置は2.1兆円（住宅ローン減税拡充など税制上の支援を含めると2.3兆円）で、そのうち公共事業関係費が0.9兆円を占める。

2019年度当初予算案における公共事業関係費は、通常分として6.1兆円計上されており、前年度当初予算(6.0兆円)と比較すると、1.3% (807億円)の増加である(図)。通常分に臨時・特別の措置を加えて比較すると、15.6% (9,310億円)の大幅増となる。ただし、2018年度は二度の補正予算が組まれており、公共事業関係費は第一次補正で0.4兆円、第二次補正予算案で1.1兆円追加され、補正後は7.6兆円となる。通常分と臨時・特別の措置を加えた2019年度分の6.9兆円では、8.6% (6,489億円)の大幅減となる。もちろん、2018年度の第二次補正予算案による追加分の執行は、相当程度が2019年度になる可能性が高い。

こうしたことから、2019年度に執行される公共事業関係費の総額で言えば、前年度比で実質的

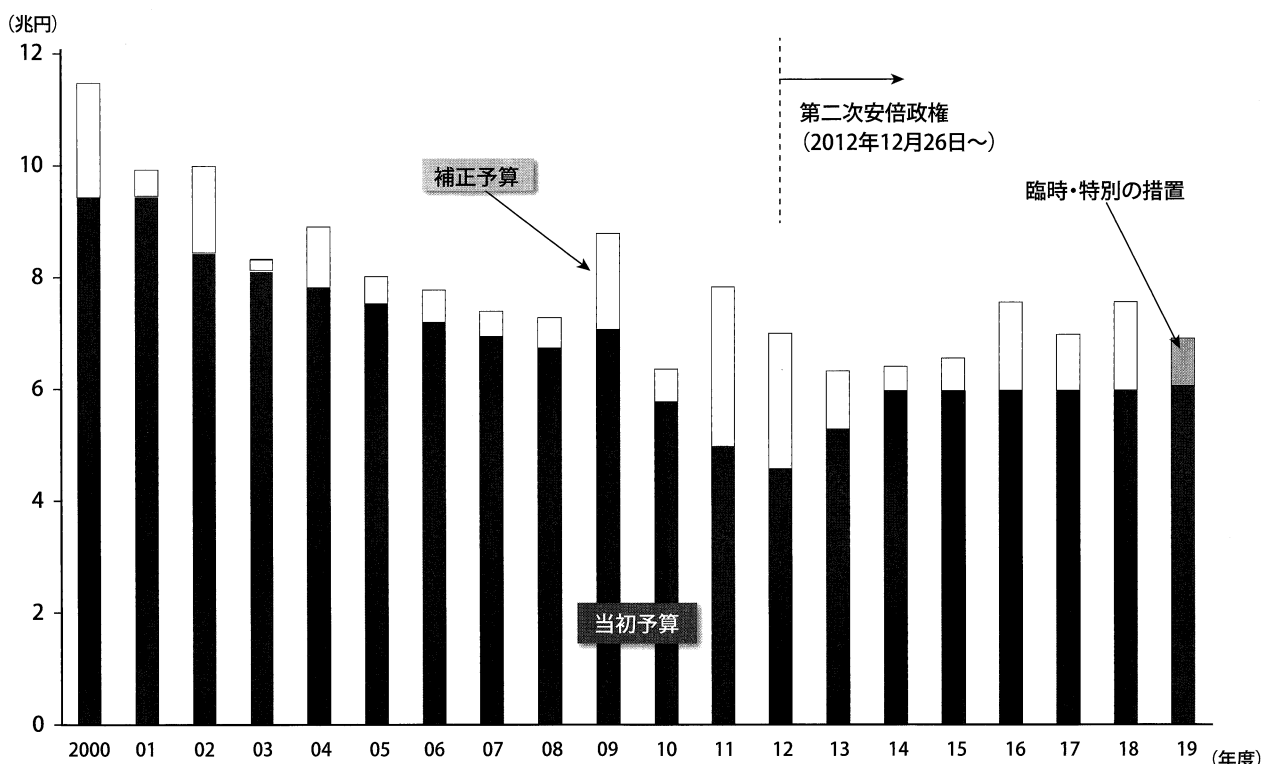
に積み増されることになり、消費税率引き上げによる影響を一定程度抑制することは可能に見えるだろう。しかし、消費税率引き上げは2019年10月であり、年度前半は景気浮揚が見込まれる一方、景気の落ち込みの懸念は年度後半である。そのため、2019年度予算においても、結局は公共事業関係費の補正による追加が強く求められることになると考えられる。

特会や地方も増加傾向だが 財投は大幅減

公共事業を総額として見る場合、一般会計の歳出費目の公共事業関係費以外も考えるべきである。

まず、特別会計における公共事業である。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、2018年度当初予算の6,015億円から142億円(2.4%)増加し6,157億円となった。復興特会の公共事業費は年々減少していただけに、増額は異例と言って良いだろう。ただし、災害発生当初は大きく、時間の経過とともに減少するはずの復旧事業が増額し、逆に復興事業は減少しており、歪んだ姿と見ることもできよう。

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いる。2018年度に大幅増となった反動の可能性もあったが、前年度比0.5% (21億円)減にとどまった。さらには、財政投



(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) 参議院予算委員会調査室編 (2018)『財政関係資料集』、財務省 (2018)「平成31年度国土交通省・公共事業関係予算のポイント」、により作成。

融資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。2019年度の財政投融资計画における社会資本は、2018年度と比べ1.0兆円的大幅(21.3%)減で、3.7兆円となっている。これは、2018年度に巨額を計上した高速道路事業等の融資が減少した効果が大きい。

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ものであり、学校の校舎建設は文教及び科学振興費、福祉施設建設が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も把握できる。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。本稿執筆時点で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、2018年度当初予算が6.1兆円で、2019年度当初予算案において通常分は6.2兆円、臨時・特別の措置が0.8兆円あり、合計14.1%(8,580億円)増となる。

国だけでなく、地方との合計の観点も大切だろう。「平成31年度地方財政対策の概要」において、地方自治体の投資的経費の単独事業分として、通常収支分と東日本大震災分で合計6.2兆円が計上され、前年度より1.1兆円の増加となる。

これらを総合的に判断すれば、財政投融资の減少はあるものの、特別会計や地方財政の増加がそれを凌駕し、2019年度当初予算案は景気への影響でいえば刺激型であると言って良いだろう。

治水・治山・海岸・道路が急激な伸び

ここまで、公共事業の景気安定化機能に注目してきたが、財政の本源的役割は、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である。

2019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・減災対策と生産性向上のためのインフラ整備である。この2点は、ここ数年重点項目として継続しているものである。ただし、2018年度と比べ異なる点も含まれる。まず、2018年度

表 一般会計公共事業関係費の内訳

(単位:億円、%)

	2018年度 当初予算算(a)	2019年度当初予算案			対前年度伸び率	
		通常分(b)	臨時・特別の措置	計(c)	b/a	c/a
治水	7,574	8,075	1,898	9,973	6.6	31.7
治山	597	606	250	856	1.5	43.3
海岸	277	294	83	377	6.0	35.8
道路	16,677	17,858	1,489	19,346	7.1	16.0
港湾	2,328	2,386	374	2,760	2.5	18.6
空港	785	760	134	894	-3.2	13.9
都市幹線鉄道	247	249	36	285	0.9	15.3
新幹線	755	792	—	792	5.0	5.0
住宅対策	1,505	1,525	12	1,537	1.3	2.1
水道	176	178	40	218	1.5	24.3
廃棄物処理	408	416	70	486	1.8	19.0
国営公園等	280	287	—	287	2.4	2.4
農業農村	3,211	3,260	511	3,771	1.5	17.5
森林整備	1,203	1,221	192	1,413	1.5	17.4
水産基盤	700	710	190	900	1.5	28.6
社会資本総合交付金	8,886	8,364	350	8,713	-5.9	-1.9
防災・安全交付金	11,117	10,406	2,767	13,173	-6.4	18.5
農山漁村地域整備交付金	917	927	50	977	1.2	6.6
地方創生整備	391	397	—	397	1.7	1.7
その他	1,017	1,134	58	1,192	11.6	17.3
災害復旧等	740	750	—	750	1.4	1.4
公共事業関係費計	59,789	60,596	8,503	69,099	1.3	15.6

(資料) 財務省(2018)「平成31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(2018)「平成31年度予算決定概要」、
により作成。

にそれまでと順番を変え、インフラ整備を先に置いたのを、2019年度当初予算案では再び防災・減災対策が先になっている点である。多くの災害の発生が、優先順位を元に戻す要因となったと見てよいだろう。

もうひとつが、防災・減災対策について、個別補助化を謳った点である。そして、治水、治山、海岸事業が、臨時・特例の措置を含め、2018年度当初予算比でそれぞれ31.7%、43.3%、35.8%という急激な伸びにつながった(表)。一方、各自治体のニーズを反映させるために用途の限定を弱めた一般補助金である防災・安全交付金は、通常分で見ると6.4%減である。これまで防災・安全交付金は重点費目として増加していただけに象徴的な動きではあるが、臨時・特例の措置を含めると18.5%

(2,056億円)増となっており、全体としては治水、治山、海岸事業の伸びが顕著になっただけと見ることもできる。

生産性向上に関しては、相変わらず大規模公共事業が目白押しである。道路事業は、通常分の増加の大きさが特徴である。首都圏中央連絡自動車道や東海環状自動車道など、空港・港湾等の物流拠点へのアクセスを向上する道路ネットワークの整備をはじめ、通常分だけで2018年度比7.1%増、臨時・特例の措置を含めると16.0%増となっている。このほか大規模公共事業として、国際コンテナ戦略港湾の機能拡充の加速や整備新幹線の着実な整備などが計上されている。こうした大規模公共事業が、本当に将来の日本経済の生産性向上につながるか、継続的な精査は不可欠である。

無電柱化推進計画支援事業の創設に注目

我々の生活に密着した公共事業にも目を向けてみよう。防災・安全交付金の重点化の一部ではあるものの、無電柱化事業にふれておきたい。

政府は2018年4月、無電柱化推進計画を策定した。計画では、2018年度からの3年間に約1400kmの無電柱化に着手する。ロンドンやパリでは、100%の無電柱化が達成されている。日本では、主にコスト面から電柱が地上に建てられ、比較的無電柱化が進んでいる東京23区でさえ無電柱化率は6%（2017年度末）にすぎない。従来、無電柱化といった場合には美観・景観の面を強調することが多かった。しかし、災害時に電柱が倒壊し、被害の拡大が多発し、防災面からも注目を集めるようになってきている。さらに、無電柱化によって歩道の有効幅員が広がり、通行の安全性や快適性の拡大につながる。

無電柱化の実施主体は道路管理者で、地方自治体によるものが多く、国は道路管理者負担（他に電力会社など電線管理者負担がある）の55%を補助しているが、無電柱化の進捗は遅い。そこで2019年度当初予算案では防災・安全交付金において、「無電柱化推進計画支援事業」（290億円）を設け、地方自治体による無電柱化の整備を計画的かつ重点的に支援する。また、無電柱化のコスト削減のための取り組みも進める。

交付金は通常分で減額・臨時等措置で上積み

公共事業の実施主体では、国より地方の規模が大きい。地方自治体の主体事業には、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にスピル・オーバーするものが多く、当該自治体だけの財源負担では、必要なインフラの整備が過少になる恐れが強い。そのため、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実施する必要がある事業には、用途を限定した補助金が望ましい。一方、全国で普遍的に実施の必要がない場合、用途の限定を弱めた一般補助金が望ましい。そのため、地方主体公共事業対象の補助金の交付金化は、自治体の使い勝手の良さに加え、国全体として効率的な配分につながりやすい。

個別事業ごとに用途が細かく限定されていた公共事業関連の補助金等の一部を、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、地方自治体の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、2019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・安全交付金の3本立てとなっている。このうち、通常分だけ見ると農山漁村地域整備交付金こそ前年度当初予算比で10億円増額しているものの、先に見た防災・安全交付金に加え社会資本整備総合交付金も5.9%（522億円）減となっている。自由度の高い交付金の総額は減少傾向にあり、通常分で見るとそれは変わっていない。しかし、臨時・特別の措置による上積みで、前年度当初予算比増となる。特殊な措置によるものだが、増加は望ましい。ただし、その内訳として、用途の幅の広い社会資本整備総合交付金の減少傾向が続いているのは問題があるだろう。

（あさば たかし）

[各論Ⅳ] 社会保障関係予算の伸びの抑制と消費税率引上げへの対応

吉岡 成子

参議院常任委員会専門員

社会保障関係費の実質的な伸びは4,800億円増

2019年度予算は、厚生労働省の毎月勤労統計の不適切調査に起因する雇用保険、労災保険等の追加給付のため、修正の上再度閣議決定という異例の展開となった(追加費用795億円、うち一般会計は約6.5億円)。再閣議決定後の2019年度一般会計社会保障関係費は、前年度より1兆710億円増(+3.2%)の34兆593億円となり、一般会計歳出に占める割合は33.6%、一般歳出に占める割合は55.0%となった。

社会保障関係費は、「骨太方針2015」の経済・財政再生計画において「2020年度に向けて、社会保障関係費の伸びを、高齢化による増加分と消費税率引上げとあわせ行う充実等に相当する水準におさめることを目指す」との方針が示され、2016年度から2018年度にかけて、同計画で設定された3年間で1.5兆円程度という伸びの目安に沿って伸びが抑制されてきた。

一方、「骨太方針2018」の新経済・財政再生計画は、2019年度から2021年度を「基盤強化期間」と位置づけ、社会保障関係費の実質的な伸びを高齢化による増加分に相当する伸びにおさめる方針を継続するとしたが、数値的な指標は示されなかった。

結果的には、約6,000億円の自然増について、介護保険料の総報酬割の拡大、生活扶助基準の

段階的見直し等により800億円程度、薬価等の改定により500億円程度を削減し、年金スライド(+1.0%)による100億円程度の増分と相殺して、高齢化による増加分4,800億円程度の範囲内(4,774億円)におさめることとなった。

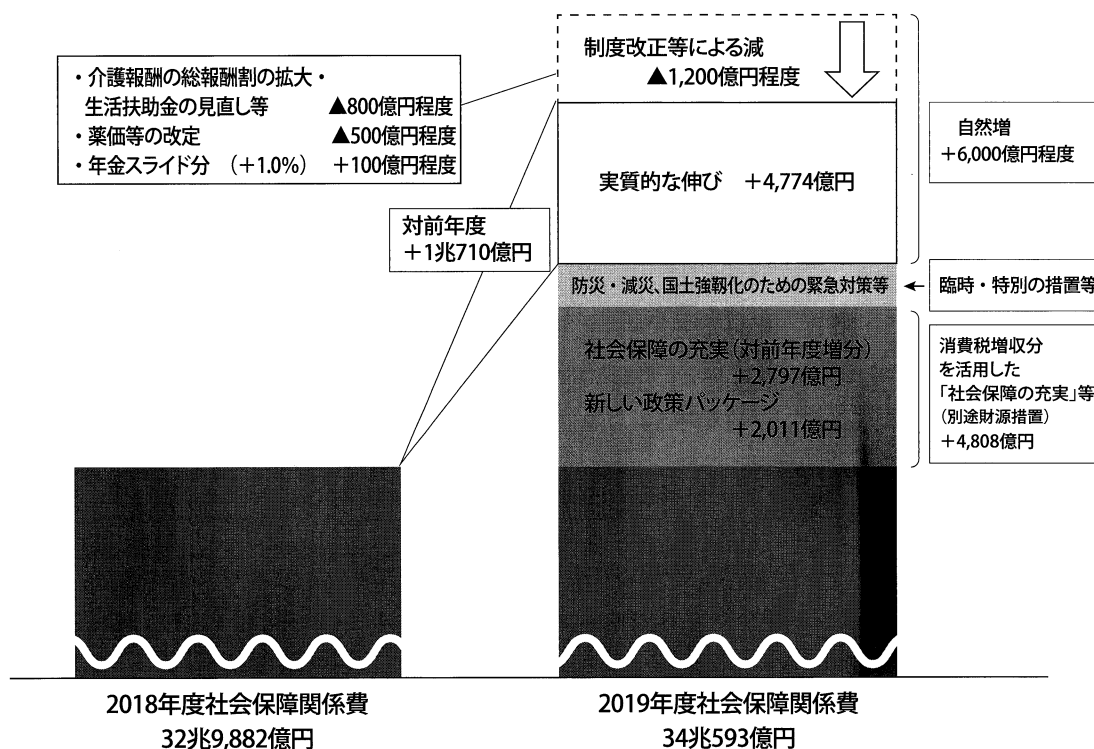
一方、消費税率引上げに伴う「社会保障の充実」(介護保険1号保険料の低所得者軽減強化、年金生活者支援給付金の支給等)(+約2,797億円)、「新しい経済政策パッケージ」(2017.12.8閣議決定)(幼児教育・保育の無償化等)(+約2,011億円)、「防災・減災・国土強靱化のための3か年緊急対策」(2018.12.14閣議決定)実施のための臨時・特別の措置(社会福祉施設等の耐震化整備、災害拠点病院等の耐震化整備、水道施設の整備等)等については別途増額が認められ、冒頭の1兆710億円の増となった(図表1)。

消費税率引上げとあわせた社会保障の充実

社会保障・税一体改革については、消費税率の10%引上げと同時に実施する介護保険1号保険料の低所得者軽減強化や年金生活者支援給付金の支給により、一連の改革が完了することになる。

2019年度予算においては、消費税増収分1.68億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)を活用し、「社会保障の充実」として対前年度3,271億円増の2兆1,930億円の財源を確保し、介護保険1号

図表1 2019年度社会保障関係費の伸びについて



(資料出所)財務省「平成31年度社会保障関係予算のポイント」をもとに作成。

保険料の低所得者軽減強化に対前年度654億円増の900億円、年金生活者支援給付金の支給に1,859億円が計上された(公費ベース)。

また、地域医療介護総合確保基金の拡充(医療分：1,034億円、対前年度+100億円、介護分：824億円、対前年度+100億円)や地域支援事業の充実を図るとともに、新たに医療ICT化促進基金(仮称)として300億円(全額国費)を造成する。この医療ICT化促進基金により、マイナンバーカード等によるオンライン資格確認の導入に向けた医療機関・薬局のシステム整備の支援や電子カルテの標準化に向けた医療機関の電子カルテシステム等導入の支援が行われ、医療分野におけるICT化が促進される。

さらに、子ども・子育て支援については、社会的養育に関し、児童養護施設等の高機能化・機能転換、小規模・地域分散化を推進し、474億円を計上している。この結果、子ども・子育て支援の実施に係る6,526億円とあわせた子ども・子育て支援の社会保障の充実関係予算は7,000億円に到達し、社会保障・税一体改革で企図した金額に達した。

しかし、一体改革当時、更なる質の向上のため必

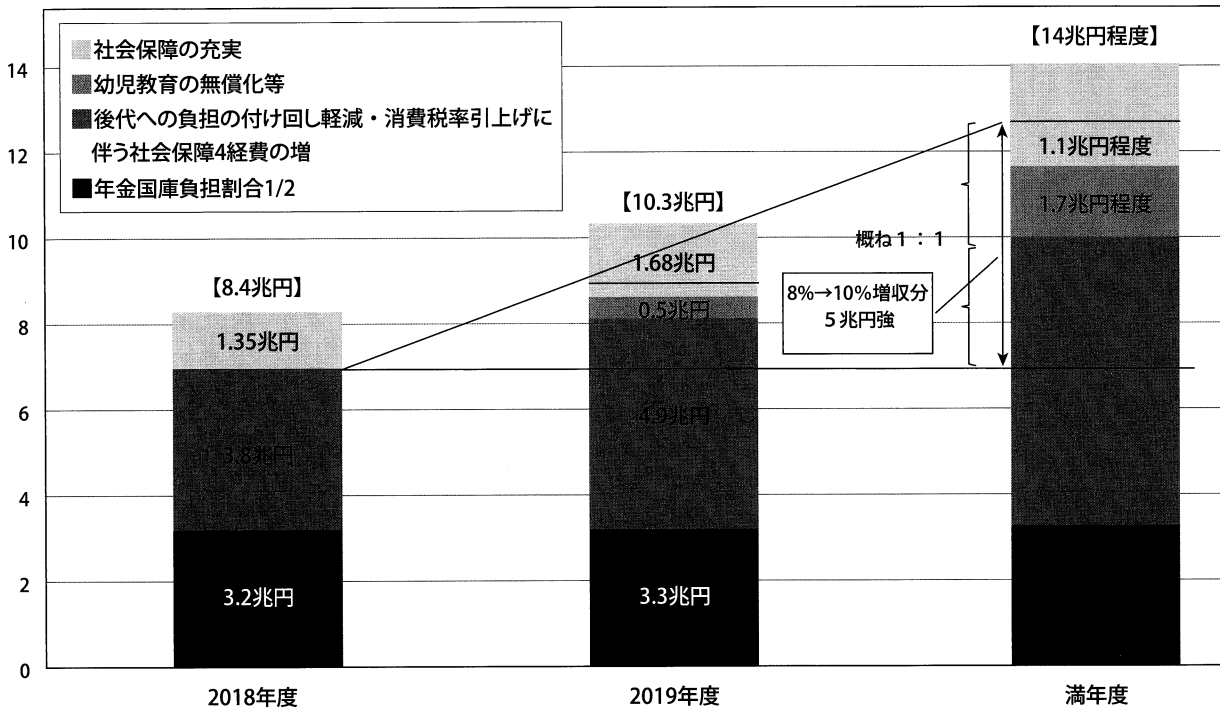
要とされた3,000億円については未だ財源確保の目的が立っていないほか、子ども・子育て支援に係る公定価格の適正化、児童手当支給の判断基準となる所得の範囲や特例給付の在り方については、大臣折衝において2020年度以降の予算にその内容を反映すべく今後検討することとされた。

また、後期高齢者医療制度の保険料(均等割)に係る軽減特例(9割軽減及び8.5割軽減)については、「今後の社会保障改革の実施について」(2016年12月22日社会保障制度改革推進本部決定)において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あわせて見直しを実施することとされていたことを踏まえ、2019年10月から、8.5割軽減適用者への特例補填を除き、本則の7割軽減とすることとされた。

新しい政策パッケージに基づく 幼児教育・保育の無償化等

政府は、2017年12月に「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定し、幼児教育の無償化、高等教育の無償化、待機児童の解消(子育て安心プラン

図表2 消費税増収分の使途について(公費ベース)



(資料)厚生労働省「平成30年度予算案の概要」「平成31年度予算案の概要」及び「新しい政策パッケージについて」(平成30年6月閣議決定)をもとに作成。

の前倒しと保育士の処遇改善)、介護人材の処遇改善に取り組むとした。そして、消費税率10%への引上げによる増収分のうち1.7兆円を使途変更し、この財源に充てるとした。2018・2019年度及び満年度における消費税増収分の使途を示したのが図表2である。

2019年度においては、2020年度に実施される高等教育の無償化を除き、まず、幼児教育・保育の無償化に公費3,882億円(国費1,532億円、ただし、2019年度の地方分2,349億円については全額臨時交付金により補填)、待機児童の解消に公費536億円(国費265億円)、介護人材の処遇改善に421億円(国費213億円)の計4,839億円(国費2,011億円)が充てられる。

幼児教育・保育の無償化の詳細は特論に譲るが、3歳～5歳の全ての子ども及び0歳～2歳の住民税非課税世帯の子どもの幼稚園、保育所、認定こども園等の費用を2019年10月から無償化しようとするもので、2019年10月から実施される。これにあわせ、就学前の障害児の発達支援についても無償化される(公費14億円、国費7億円)。

幼児教育・保育の無償化は、安倍内閣が掲げる

全世代型社会保障や人づくり革命の柱であるが、現行制度においても低所得層の保育料は低く設定されており、幼児教育・保育無償化の恩恵は中高所得層に厚くなる。実際、内閣府が行った所得階層毎の試算(2019年度予算を基に平年度ベース)では、今回の無償化に伴う公費負担額について、保育所等では半分が年収約640万円超の世帯に、幼稚園等では約4割が年収約680万円超の世帯に配分される結果となった。

一方、待機児童の解消は、当初2022年度末までを予定していた「子育て安心」プランによる待機児童解消の約32万人の受け皿整備を2年前倒しし、遅くとも2020年度末までに待機児童を解消するとともに、保育士について2019年4月から更に1%(月3,000円相当)の賃金を引き上げ、その処遇改善に取り組もうとするものである。

また、介護人材の処遇改善については、経験・技能のあるリーダー級の職員の処遇改善に重点的に取り組む観点から、他の介護職員などの処遇改善にも充てることができるよう柔軟な運用を認めることを前提に、勤続10年以上の介護福祉士について月額平均8万円相当の処遇改善を行うことを算

定根拠に、公費1,000億円程度を投じようとするものである。

消費税率引上げに伴う診療報酬改定等

2019年10月の消費税率引上げにあわせ、診療報酬の改定が行われ、医療機関等が負担する仕入額相当額について診療報酬による補填が行われる。

社会保険診療は、1989年の消費税導入以降、消費税は非課税とされてきた。一方、医療機関等が購入する医薬品や医療材料には消費税が課税されることから、この医療機関等の仕入れに係る消費税負担について、導入時、税率引上げ時の都度、診療報酬改定による手当がなされてきた。しかし、医療機関等からは、診療報酬による補填が十分でなく、医療機関等に負担が生じているとして、医療に対する税制の在り方を含めた検討が求められてきた。特に、2018年7月、中央社会保険医療協議会「医療機関等における消費税負担に関する分科会」において、2014年4月の消費税率8%への引上げによる医療機関等の控除対象外消費税（3%分）に関する診療報酬改定による対応において、医療機関種別ごとに補填状況に相当程度のばらつきがあることが確認され、10%引上げ時には診療報酬による対応ではなく、税制による抜本改革を行うことが診療側から強く要請された。

しかし、一貫して非課税とされてきた経緯や患者への負担等の観点から、社会保険診療に係る消費税非課税は継続することとなり、2019年度与党税制改正大綱（2018.12.14）においては、「今般の消費税率10%への引上げに際しては、診療報酬の配点方法を精緻化することにより、医療機関種別の補填のばらつきが是正されることとなる。」とされ、「今後、所管省庁を中心に、実際の補填状況を継続的に調査するとともに、その結果を踏まえて、必要に応じて、診療報酬の配点方法の見直しなど対応していくことが望まれる。」とされた。

これを踏まえ、診療報酬本体は、2019年10月から全体で0.41%引き上げられる（国費：+200億円程度、医科+0.48%、歯科+0.57%、調剤+0.12%）。

一方、薬価等に関しては、消費税率引上げ相当分の改定を行うとともに、薬価毎年改定の2年目として、実勢価格等に応じた改定を行うことから、薬価については全体として0.51%（国費：-290億円）の引下げとなる（うち消費税対応分+0.42%（国費：+203億円）、実勢価改定等分-0.93%（同-493億円））。また、材料価格については、0.03%（国費：+17億円程度）の引上げとなる（うち消費税対応分+0.06%（国費：+27億円）、実勢価改定分-0.02%（同-10億円））。

あわせて、介護報酬、障害福祉サービス等報酬についても、消費税率引上げに対応した補填が行われ、2019年10月から、介護報酬は0.39%（国費：+48億円）、障害福祉サービス等報酬は0.44%（同+26億円）引き上げられる。

全世代型社会保障制度への転換と毎月勤労統計問題

安倍総理は、2019年の年頭所感で全世代型社会保障制度への転換への決意を語ったが、その全体像は未だ見えてこない。特に、要となる給付と負担の世代間の公平化については、統一地方選挙、参議院議員通常選挙を控えた政治情勢から先送りされた。このため、「骨太方針2018」では、2020年の「骨太方針」において給付と負担の在り方を含め、社会保障の総合的かつ重点的に取り組むべき政策をまとめ、早期に改革の具体化を進めるとの記述に留まり、年末の新経済・財政再生計画改革工程表2018においてもこれが踏襲された。

一方、厚生労働省の毎月勤労統計の不適切調査により、2019年度予算は内閣修正を余儀なくされた。政策決定の礎となる基幹統計において15年という長期にわたり不適切な調査が行われてきたことは、行政への信頼を揺るがす大問題である。昨年の裁量労働制に係る労働時間等総合実態調査のデータ問題、公務部門における障害者雇用の水増し計上問題に続く統計不祥事であり、政府統計とそれに基づいて行われてきた国の政策そのものが根底から問われることとなろう。

（よしおか せいこ）

[各論V] 財政調整財源化が進む地方税

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

平成30年の自治体戦略2040構想研究会の第一次、第二次報告は、OS、アプリ、プラットフォーム(ビルダー)という用語を用い、人口減少傾向、団塊ジュニア世代が高齢者となる2040年頃の世代バランスの傾向、それも地域格差があるという現状を見据え、中期的に限られた財源の中で何ができるか、公共部門をどう削れるかについて模索した。こうした議論もあつてか、平成31年度の地方財政は、地方交付税のもつ財源保障機能、自主財源としての地方税の機能がまた一步後退していくのではとの心配が垣間見える。改めてビジョン的な改革プランの必要性が求められるところである。

平成31年度地方財政対策から

本年度地方財政計画の規模は、東日本大震災分の復旧・復興事業費1兆1,000億円と全国防災事業費1,058億円を加えると、90兆4,600億円となった。通常収支は89兆2,500億円程度(前年度86兆8,973億円、+2兆3,600億円程度、+2.7%程度)、伸び率は平成8年度、3.4%を記録して以来の大きさである。地方一般歳出は73兆7,700億円程度(前年度71兆2,663億円、+2兆5,100億円程度、+3.5%程度)で、地方税は40兆1,633億円(前年度比+7,339億円、+1.9%)、地方交付税16兆1,809億円(同+1,724億円、+1.1%)いずれも前年度を上回る。地方債9兆4,282億円(前年度比+2,096億円、+2.3%)の内訳は、臨

時財政対策債が3兆2,568億円(前年度比▲7,297億円、▲18.3%)、それを除く部分は6兆1,714億円(同+9,393億円、+18.0%)で、通常債5兆3,814億円(同+9,393億円、+21.1%)、財源対策債7,900億円(同0億円、0.0%)で構成される。

(1) 通常収支における一般財源総額の確保と質の改善

一般財源総額は、前年度を5,913億円上回る62兆7,072億円を確保するとともに、地方税が増収となる中で、地方交付税総額について前年度を1,724億円上回る16兆1,809億円を確保した。臨時財政対策債を前年度から大幅に抑制し、3兆2,568億円(同▲7,297億円、▲18.3%)となった。一般財源総額は、水準超経費除くと60兆6,772億円(同+4,013億円、+0.7%)である。

(2) 幼児教育・保育の無償化に係る財源の確保

平成31年10月から実施する幼児教育・保育の無償化については、消費税率10%への引上げによる増収分の使い道を見直すことにより、必要な財源を確保するものとされる。ただし、平成31年度(初年度)は、消費税率引上げに伴う地方の増収が僅かであることから、地方負担分(2,349億円)を措置する臨時的な、子ども・子育て支援臨時交付金(仮称)を創設し、全額国費により対応する。平成32年度(2年目)以降の幼児教育・保育の無償化に係る地方負担については、地方財政計画の歳出に全額計上し、一般財源総額を増額。その上で、個別団

表 幼児教育・保育の無償化に係る国と地方の財源負担割合及び平成31年度所要額

(単位：億円)

法律上の位置づけ (予定)	区分		財源負担割合			平成31年度所要額			
			国	都道府県	市町村	国	都道府県	市町村	
施設型給付 (地域型保育給付含む)	〈新制度〉 保育所・幼稚園等	私立	1/2	1/4	1/4	2,059	1,030	515	515
		公立	—	—	10/10	818	0	0	818
子育て支援施設等 利用給付 (仮称)	〈旧制度〉 私立幼稚園等		1/2	1/4	1/4	696	348	174	174
	認可外保育施設		1/2	1/4	1/4	153	77	38	38
	預かり保育、一時預かり、ファミリー・サポート・センター、病児保育		1/2	1/4	1/4	155	78	39	39
合計						3,882	1,532	766	1,584

※平成31年度の幼児教育・保育の無償化に係る地方負担分（上表太線枠囲み部分：2,349億円）については、臨時交付金を創設し、全額国費で対応。

(注) 四捨五入の関係で合計と内訳が一致しない場合がある。

(出典) 総務省「平成31年度地方財政対策の概要」。

体の地方交付税の算定に当たっても、地方負担の全額を基準財政需要額に算入するとともに、地方消費税の増収分の全額を基準財政収入額に算入することになる。

また、幼児教育・保育の無償化の実施に当たって、平成31年度(初年度)及び平成32年度(2年目)の導入時に必要な事務費については、全額国費による負担とする。度々引き伸ばされた消費税率の引上げ、負担緩和措置の多様化を見守る中で、消費税の新たな使い道となった幼児教育・保育の無償化については、財政的な裏付けに不安を感じさせるところである。

(3) 環境性能割の臨時的軽減に係る財源の確保

消費税率引上げに伴う需要の平準化のための自動車税環境性能割及び軽自動車税環境性能割の臨時的軽減による減収について、地方特例交付金により全額補填される。

(4) 防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策の推進

緊急対策に係る事業費1.2兆円を計上するとともに、これと連携しつつ、地方が単独事業として実施する防災インフラの整備を推進するため、新たに緊

急自然災害防止対策事業費0.3兆円を計上する。

(5) 公共施設等の適正管理の推進

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、橋梁、都市公園等の長寿命化事業を対象に追加する。これには、昨年度と同額の公共施設等適正管理推進事業費4,800億円が確保される。

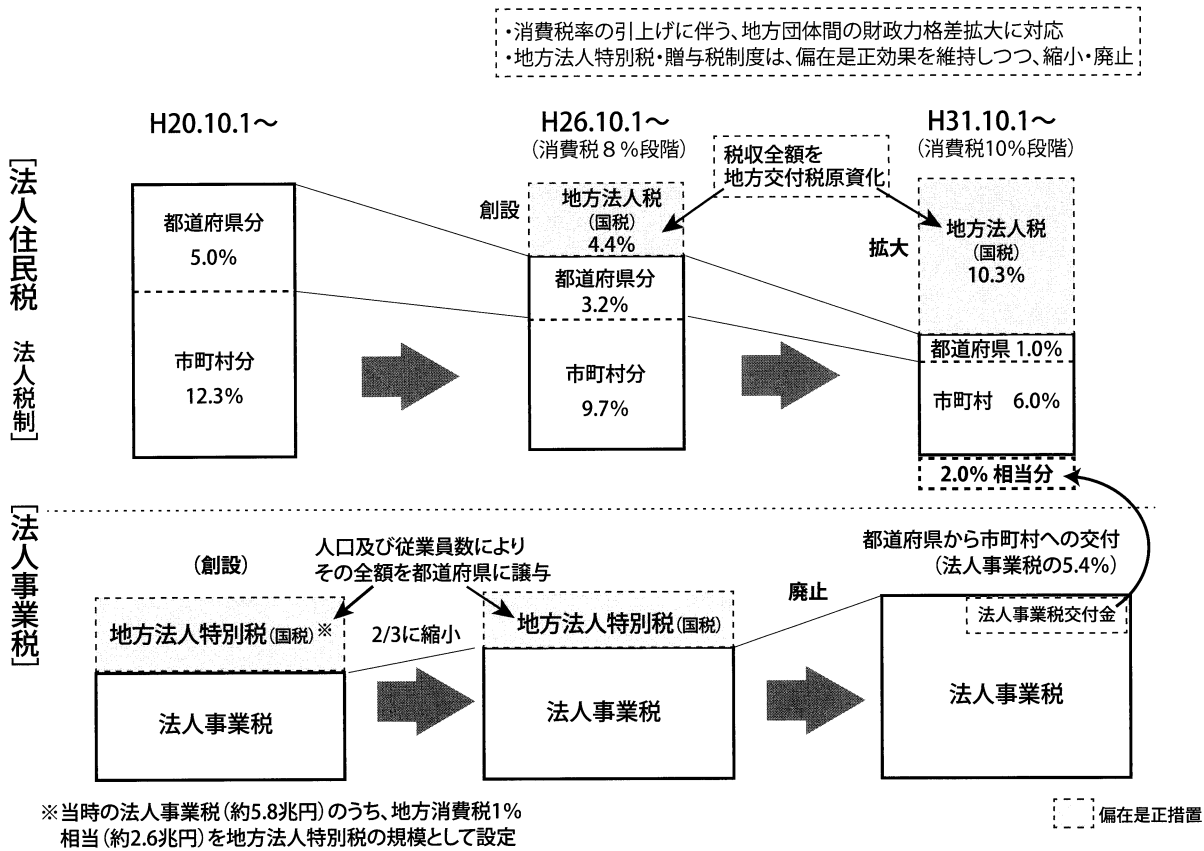
(6) まち・ひと・しごと創生事業費の確保

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、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、平成31年度においても引き続き1兆円を確保する。

(7) 社会保障の充実及び人づくり革命

社会保障・税一体改革による社会保障の充実に及び人づくり革命等に係る経費について、国、地方合わせ、社会保障の充実分の事業費2兆1,930億円(⑩1兆8,659億円)と人づくり革命に盛り込まれた幼児教育・保育の無償化等に係る事業費4,839億円(皆増)が計上される。

図 地方法人課税の偏在是正のしくみ



(出典) 総務省「平成31年度地方財政対策の概要」。

(8) 水道・下水道事業の広域化等の推進

人口減少や施設の老朽化等に伴い、水道・下水道事業を取り巻く経営環境が厳しさを増す中、持続的な経営を確保する観点から、広域化等の推進及び着実な更新投資の促進を図るため、地方財政措置を講ずる。

偏在是正と地方財政

(1) 地方法人課税に関して

地方法人課税改正については、消費税10%引上げの際に実施とされてきた改正が、10月に引上げがあった場合を前提として、実施されるとみられる。

法人住民税法人税割の税率の引下げに伴う地方法人税(国税)の税率引上げ、地方法人特別税及び地方法人特別譲与税の廃止が実施される。これは、消費税率10%段階において、地域間の税源の偏在性を是正し、財政力格差の縮小を図るため

あり、法人住民税法人税割の一部をさらに交付税原資化することになる。法人住民税法人税割の税率は、道府県民税が3.2%から1.0%(制限税率2.0%)、市町村民税が9.7%から6.0%(制限税率8.4%)に引き下げられる一方、国税としての地方法人税の税率は、4.4%から10.3%に引き上げとなる。この偏在是正により生じる財源(不交付団体の減収分)を活用して地方財政計画に歳出を計上する。

暫定措置とされてきた地方法人特別税・譲与税は廃止、法人事業税に還元され、これに伴う市町村の減収補てん、税源偏在対策として、法人事業税額の一部(約3割)を分離し、国税の特別法人事業税(仮称)となる。この税収の全額は交付税及び譲与税配付金特別会計に直入し、全額、人口を基準として都道府県に譲与する特別法人事業譲与税(仮称)とする。不交付団体には譲与制限のしくみを設け、当初算出額の25%を保障し、残余の75%を譲与しない。ただし、財源超過額が上限となり、

譲与開始は32年度となる。従業者数を基準として都道府県が市町村に交付する法人事業税交付金については、交付水準に変動が生じないように交付率が5.4%から7.7%に引き上げられる。

(2) 地方消費税に関して

平成30年度税制改正論議の際には、消費税10%への地方消費税清算基準について、人口基準の比率を大幅に高める(財政制度等審議会)、一部業種を統計から除外し人口比率を高める方向(地方財政審議会)などの議論があり、前者をベースとした財務省案では、経済統計や従業員数を廃止してすべて子供と高齢者の人口で配分する案も出てきた。結局これは採用されなかったものの、この場合、東京都の試算では、都税収入への影響が年間2,000億円減とされた。採用となった人口比率を高め人口と経済統計を半々とする場合でも、年間の減少金額は1,000億円とされたところである。統計による部分については、インターネット販売など地域性のないものについては今後とも見直し対象となり、清算基準改正論は、今後とも同様の方向に進む可能性がある。

(3) 森林環境税・譲与税に関して

温室効果ガス排出削減目標の達成や災害防止等を図るため、森林整備等に必要な地方財源を安定的に確保する観点から、森林関連法令の見直しを踏まえ、森林環境税(仮称)及び森林環境譲与税(仮称)が創設される。

平成36年度から課税される森林環境税(仮称)は、国内に住所を有する個人に対して課する税率1,000円(年額)の国税で、市町村が個人住民税と併せて賦課徴収、都道府県を経由して全額を国の交付税特別会計に払い込む。この全額が、平成31年度から譲与される森林環境譲与税(仮称)となり、市町村及び都道府県に譲与される。用途は、市町村で間伐や人材育成・担い手の確保、木材利用の促進や普及啓発等の森林整備及びその促進に関する費用に、都道府県で森林整備を実施する市町村の支援等に関する費用となる。譲与基準は、市町村では、総額の9割に相当する額を私有林人工林面積(5/10)、林業就業者数(2/10)、人口

(3/10)で按分、都道府県では、総額の1割に相当する額を市町村と同様の基準で按分される。

制度創設時の経過措置として、平成35年度までの間における譲与財源は、暫定的に交付税特別会計における借入れにより対応する。借入金は、後年度の森林環境税(仮称)の税収の一部をもって償還することになる。制度創設当初は、都道府県への譲与割合を2割とし、段階的に1割に移行される。

(4) 地方交付税の確保

地方交付税は、出口ベースで16兆1,809億円(前年度比+1,724億円、+1.1%)である。このうち一般会計部分の15兆5,510億円は、所得税・法人税・酒税・消費税の法定率分15兆5,232億円から国税減額補正精算分▲2,355億円、一般会計における加算措置(既往法定分等)2,633億円で構成される。特別会計分は6,299億円で、地方法人税の法定率分6,876億円、交付税特別会計借入金償還額▲5,000億円、交付税特別会計借入金支払利子▲792億円、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1,000億円、平成30年度からの繰越金4,215億円で構成される。

平成31年度における財源不足額4兆4,101億円が前年度比▲1兆7,681億円と大幅に減少し、平成30年度3,311億円あった折半対象財源不足が解消された。臨時財政対策債も前年度から0.7兆円抑制されている。

地方財政にヴィジョン型の議論を

昨年12月、外国人労働者受け入れ拡大のため、在留資格を新設する入管難民法(出入国管理及び難民認定法)が改正がされた。これまでは高度な専門的人材の受け入れに限っていたところであるが、単純労働分野でも就労可能となる。国会審議では、移民政策ではないとされるが、受け入れ側の日本政府、自治体、財政の覚悟が問われるところとなる。

日本の就業者は2017年6,530万人から2040年5,245万人へ、1,285万人減になるという(ゼロ成長ケース、厚生労働省)。15歳～64歳の生

産年齢（労働年齢）人口を分母として65歳以上高齢者人口を分子とする老年人口指数（elderly dependency rate）でみても、OECD 諸国平均は2015年、28%であるのに対し、日本は46%。2位のイタリアを8ポイントも上回ってトップである。国連資料をもとにしたOECD将来予測では、6年後、2025年の日本は54%（OECD平均は35%）、2050年予測でも78%。世界一のままである。2015年、スウェーデンは34%、OECD平均を若干上回るが、50年には46%、75年には52%とそ

の伸びは小さく、50年にはOECD平均を下回るようになる。

効果の明らかでない地方創生、ふるさと納税、地方自治から遠ざかる地方財源。地方自治と地方財政の観点から制度の整備をするとともに、財政の規模論、租税体系の再構築などビジョン型の議論も必要である。それがあってこそ、中長期的政策の優先順位をつけることができるのである。

(ほしの いずみ)



〔特論 I〕保育・教育無償化要求の嵐

関口 浩

法政大学社会学部教授

「平成31年度予算」の骨組みの理解

平成と新元号の時代をまたぐ2019（平成31）年度予算政府案が公表された。「消費税増税」、「幼保無償化」、「防衛費最大」などの文字が報道では踊っているが、一般会計予算だけをみると防衛費を見出しにするような錯覚に陥ることであろう。しかし、公表資料だけでは詳細な予算情報を得ることは確かに難しい。図表1の2015（平成27）年度決算から2017（平成29）年度決算までと2018（平成30）年度予算の一般会計と特別会計の純計、および2018（平成30）年度一般会計と2019（平成31）年度一般会計当初予算をみると、一般会計と特別会計の純計額を時系列的に推定すると、2019（平成31）年度予算でも防衛費を大見出しにするほどのことはないことが分かる。

それよりも報道が大見出しで知らせなければならないのは、国の予算のほぼ全体像といってもよい2017（平成29）年度一般会計決算・特別会計決算の純計で、国の予算の半分以上の56.7%を占めているのが国債費で、4分の1の25.5%を占めるのが社会保障関係費となっていることである。これら二費目で4分の3以上を占めており決算圧迫状態の主因であることがわかる。2019（平成31）年度一般会計予算・特別会計予算の純計の公表はまだないものの、例年と大幅に変わらない予算であることは確かであるので、国債と社会保障関係費

が予算を圧迫していることを、念仏を唱えるかの如くにしつこく、しかも大々的に国民に伝える必要があるはずである。つまり、日本の予算はあれもしてくれこれもしてくれと、要求できるほど余裕のある状態にないのである。だからといって耐え忍んで潤いのある生活を犠牲にせよといっているわけではない。将来世代の負担を考えずに贅沢三昧で要求ばかりしている状態ではないということを心しなければならぬといっているのである。

この予算は2019（新元号元）年10月に消費税率を2%引上げて税率10%にすることが見込まれた予算編成となっている。当初は債務残高削減に向けられるはずであった財源も「保育・教育の無償化要求の嵐」が吹き荒れた結果、その一部に向けられるように編成されている。保育は厚生労働省管轄・教育は文部科学省管轄となっている現状がより事態を不明瞭にしていることも確かである。

日本の歴史と教育費負担の概観

わが国の教育の費用負担を考えると、国の費用負担が歴史的にも抑制されてきたことは事実である。わが国では明治維新後近代化が進んだとされるが、その明治維新からほぼ時を経ずして、学制が制定された。1872（明治5）年のことである。その序文に国民皆学・教育の機会均等の原則が謳われていたこともよく知られている。こうした日本国民の教育に対する積極的姿勢は明治の近代化に

よりもたらされたものではなく、江戸時代の藩校・寺子屋などの史実、あるいはそれ以前の史実が物語るように、古くから存在し、これが日本国民飛躍の原動力の重要な要素となってきたことには間違いはない。

ところが新時代の学制では国主導で教育を奨励しておきながら、その費用負担は国民の個人的費用負担、そして市町村財政に依存していたのであった。教育の費用負担に本格的に国が関与するようになるのは大正デモクラシー期の1918（大正7）年に市町村義務教育費国庫負担金によってであった。それは1940（昭和15）年になって教育の最も要であり、最も費用がかかる人件費である教員給与の2分の1負担が新たな義務教育費国庫負担金により拡充された。

終戦直後は混乱期でありともかくも、高度経済成長期で財政にも余裕のあった時期ですら、教育の費用負担を積極的に国が負う姿勢はなかったといつてよい。この時期にはケインズの好況期のフィスカル・ポリシーの理論は完全に無視され減税さえしていたのであった。いまから指摘しても何の役にも立たないが、ある意味、こうした高度経済成長期にこそ、減税予定分の一部で保育・教育の無償化をしておけば、よかったのかもしれない。そうすれば「日本は教育費負担を渋る国」というレッテルを貼られることはなかったのかもしれない。高度経済成長期の減税分は国民に戻されたのではあるが、「国がこれだけ教育費負担に精力的に取り組んだ」という史実は残らなかったのである。

そして1973（昭和48）年の石油危機を契機に低成長となり、特例国債依存の体質が年を追うごとにますます強まった。昭和末期から平成初期にバブル時代はあったものの、いわゆる「失われた20年」には「ワニの口」（財務省がよく使用する用語で、各年度の税収と歳出の動向を示した折れ線グラフの乖離状態）がいつそう開き続けてしまった。いま政府が取り組もうとしているのは、「ワニの口」が開いている中で、しかも新たな財源をたやすく見つける術もないほどの状態で、「保育・教育の無償化要求の嵐」をなだめるために、その嵐に過分に応じた無謀とも

いえる予算編成である。

教育とその費用負担の考え方

そもそも教育費負担とはいかにあるべきか。財政学では教育は価値財であると説明されている。価値財とは戦後の財政学者の大御所といえる米国のマズグレイブが用いた用語である。価値財は、学校給食や授業料免除のように、消費者の選好に任せていると、情報の不足や市場メカニズムの欠陥から十分に供給されないので、公的介入を必要とされる財のことである。しかし、教育と一括りにして定義しているものの、教育にはいくつかの種類があるため、こうした定義もどの段階の教育をいうかにより、そこに含まれる要素に濃淡が出てくるのである。

図表2は、教育の供給曲線Sと教育に対する個人の需要曲線Dpと社会の需要曲線Dsを示したものである。需要曲線Dpは教育を受けた個人が、例えば教育を受けたことによって個人所得が増えるなど、教育からの便益をその個人が直接享受することから教育を欲求している状態を表しているといえる。需要曲線Dsは教育の公益性を含めた教育への欲求を表したものである。例えば教育を受けたことで文字が読めるようになったり、計算ができるようになったり、あるいは道徳心が身につく犯罪や不良行為が減少するようになったりして、社会に広く便益が及ぶのが教育の公益性である。

わが国の教育は一般的には小学校、中学校、高等学校、大学と分けられるが、それはOECD統計の初等教育、中等教育前期、中等教育後期、高等教育にほぼ相当するといえる。こうした分け方をした場合、一般に初等教育ほど教育の公益性が高くなり、高等教育になるほど教育から個人が直接享受する便益が高くなる。こうした考え方から、教育の公益性が高い場合にはそれを公費で負担することが認められる。いかなる個人が教育を受けたとしても、その教育が効果を発すれば社会一般に便益をもたらすと考えられるからである。それに対して、教育により個人所得が高まるなど、個人的に享受する便益が高まるものは教育の公益性は低いとい

図表1 主要経費別分類による平成27・28・29年度決算および平成30年度予算の一般会計・特別会計純計、平成30・31年度一般会計予算

	執筆時点での公表資料のみ					主要経費別分類			
	平成31年度		平成30年度		平成30年度		平成29年度		
	一般会計予算		一般会計予算		純計予算		純計決算		
	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	1,014,564	100.0	977,128	100.0					
租税収入	624,950	61.6	590,790	60.5					
歳出総額	1,014,564	100.0	977,128	100.0	3,421,575	100.0	3,357,707	100.0	
国債費	235,082	23.2	233,020	23.8	1,910,493	55.8	1,881,047	56.0	
地方交付税交付金等	159,850	15.8	155,150	15.9	190,640	5.6	193,060	5.7	
一般歳出(国債・交付税以外)	619,632	61.1	588,958	60.3	1,320,442	38.6	1,283,600	38.2	
社会保障関係費	340,587	33.6	329,882	33.8	897,817	26.2	862,084	25.7	
年金給付費	120,488	11.9	116,853	12.0	540,328	15.8	516,082	15.4	
医療給付費	118,543	11.7	116,079	11.9	217,036	6.3	211,745	6.3	
介護給付費	32,101	3.2	30,953	3.2	30,953	0.9	29,299	0.9	
少子化対策費	23,440	2.3	21,587	2.2	30,526	0.9	28,261	0.8	
平成31年度特筆予算									
新しい経済政策パッケージ									
幼児教育・保育の無償化	1,532	0.151		0.000					
(子供・子育て支援臨時交付金)	2,349	0.232		0.000					
待機児童の解消	787	0.078	865	0.089					
保育士の処遇改善	103	0.010		0.000	679	0.007			
児童扶養手当の支給回数増加	2,075	0.205	1,711	0.175					
保育の公定価格適正化	19,069	1.880	16,408	1.679	1,784	0.183			
低所得未婚ひとり親給付金	30	0.003		0.000	15,118	1.551			
社会的養育	1,278	0.126	1,230	0.126					
幼児教育・保育無償化事務費・システム改修費	182	0.018	192	0.020					
生活扶助等社会福祉費	41,805	4.1	40,524	4.1	46,251	1.4	47,455	1.4	
保健衛生対策費	3,521	0.3	3,514	0.4	3,539	0.1	3,323	0.1	
雇用労災対策費	382	0.0	373	0.0	29,184	0.9	2,899	0.1	
文教及び科学振興費	56,025	5.5	53,512	5.5	539,100	15.8	57,445	1.7	
(概算額通常分)	53,824	5.3							
義務教育費国庫負担金	15,200	1.5	15,228	1.6	15,247	0.4	15,327	0.5	
科学技術振興費	13,597	1.3	13,175	1.3	13,209	0.4	14,631	0.4	
(概算額通常分)	13,378	1.3							
文教施設費			766	0.1	855	0.0	2,129	0.1	
教育振興助成費			23,225	2.4	23,329	0.7	24,158	0.7	
育英事業費	1,375	0.1	1,269	0.1	1,270	0.0	1,200	0.0	
平成31年度特筆予算									
幼児教育無償化(文部科学省)	141	0.014	283	0.029					
(内閣府)	560	0.055							
学校における働き方改革等	15,200	1.498	15,228	1.558					
指導員等派遣	55	0.005	48	0.005					
高等学校等就学支援金等交付金等	3,734	0.368	3,708	0.379	3,668	0.376			
高校生等奨学給付金	139	0.014	133	0.014	136	0.014			
高等教育給付型奨学金	140	0.014	105	0.011	70	0.007			
高等教育無利子奨学金	1,029	0.101	958	0.098	885	0.091			
大学授業料減免	542	0.053	480	0.049	435	0.045			
国立大学	365	0.036	350	0.036	333	0.034			
私立大学	177	0.017	130	0.013	102	0.010			
恩給関係費	2,097	0.2	2,504	0.3	2,504	0.1	2,859	0.1	
防衛関係費	52,574	5.2	51,911	5.3	51,911	1.5	52,702	1.6	
公共事業関係費	69,099	6.8	59,789	6.1	68,852	2.0	73,442	2.2	
一般公共事業費			59,050	6.0	66,202	1.9	79,898	2.4	
災害復旧等事業費			59,789	6.1	2,650	0.1	6,456	0.2	
経済協力費	5,021	0.5	5,089	0.5	5,089	0.1	6,512	0.2	
中小企業対策費	1,790	0.2	1,771	0.2	2,061	0.1	3,400	0.1	
エネルギー対策費	9,104	0.9	9,186	0.9	11,320	0.3	11,160	0.3	
食料安定供給関係費	9,823	1.0	9,924	1.0	16,702	0.5	15,668	0.5	
その他事項経費	67,856	6.7	61,904	6.3	197,060	5.8	191,871	5.7	
(うち財政投融资特別会計)					125,506	3.7	123,413	3.7	
復興加速化・福島再生予備費					3,000	0.1			
予備費	5,000	0.5	3,500	0.4	10,217	0.3			

(注) 平成28年度から主要経費別分類がやや変更されているが、平成27年度の費目と行が同じでも含まれるものが異なる場合がある。

(出所) 財務省資料に基づき作成。

(単位：億円、%)

(一般会計と特別会計の純計)				
平成28年度			平成27年度	
純計決算			純計決算	
金額	総額に占める割合		金額	総額に占める割合
3,505,404	100.0	歳出総額	3,429,802	100.0
1,957,744	55.8	国債費	1,980,563	57.7
197,025	5.6	地方交税交付金・特例交付金	201,887	5.9
1,350,635	38.5	一般歳出	1,247,352	36.4
844,292	24.1	社会保障関係費	804,560	23.5
508,500	14.5	年金医療介護保険給付費	686,267	20.0
203,509	5.8			
28,683	0.8	社会福祉費	54,111	1.6
26,294	0.8			
48,300	1.4	生活保護費	28,229	0.8
3,036	0.1	保健衛生対策費	5,013	0.1
25,971	0.7	雇用労災対策費	30,941	0.9
56,779	1.6	文教及び科学振興費	57,525	1.7
15,276	0.4	義務教育費国庫負担金	15,230	0.4
14,513	0.4	科学技術振興費	14,448	0.4
1,670	0.0	文教施設費	2,429	0.1
21,482	0.6	教育振興助成費	24,392	0.7
1,137	0.0	育英事業費	998	0.0
3,349	0.1	恩給関係費	3,870	0.1
51,462	1.5	防衛関係費	51,497	1.5
78,407	2.2	公共事業関係費	74,538	2.2
71,798	2.0	一般公共事業費	68,287	2.0
6,609	0.2	災害復旧等事業費	6,251	0.2
7,433	0.2	経済協力費	6,605	0.2
4,626	0.1	中小企業対策費	3,740	0.1
11,013	0.3	エネルギー対策費	12,640	0.4
14,818	0.4	食料安定供給関係費	17,572	0.5
278,456	7.9	その他事項経費	214,804	6.3
200,088	5.7	(うち財政投融资特別会計)	136,822	4.0
-	0.0	復興加速化・福島再生予備費	-	-
-	-	予備費	-	-

え、これを公費負担とすると、資源の過大配分となり資源の無駄が生じるとされている。

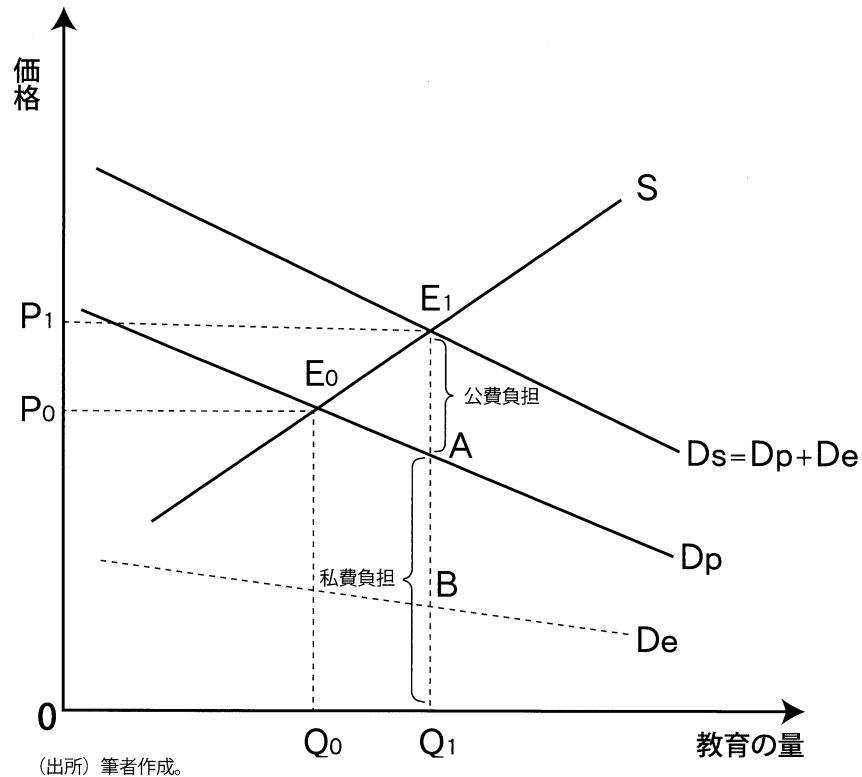
つまりわが国憲法で「義務教育は、これを無償とする」としているのはこの考え方と相いれると考えられるのである。しかし、いかに高等学校進学率が高まっているという表面的な要因があるとはいえ、高等学校、大学と進むにつれ、教育の公益性は薄れていき、私的に教育便益を享受する要素が増えていくので、それに過大な公費負担をすることは資源の無駄をもたらしているのである。これが、経済学ないし財政学が提示する教育への費用負担の解答なのである。

教員の働き方改革

高等学校無償化に対しては2019(平成31)年度予算では文教及び科学振興費の7.2%にあたる3,880億円がつけ込まれている。予算編成文書には「すべての意志ある高校生等」のための措置であると毎年度書かれているし、それについての法律の文言も制定時のままである。もちろん高校生の多くはこれに該当すると信じたい。しかし、ちょうどこの原稿を執筆している際(1月中旬)に、東京都立高校で生徒に対する教員の暴力行為が報道された。暴力は教育基本法で禁止されておりやっではない行為である。当然弾劾されるものとなるが、この事件では教員による暴行直前の生徒の暴言も聞き逃すわけにはいくまい。まるで今のこの国の歪みを言い表しているようであった。同時期、亡くなられた市原悦子さんが「今みんな感じがいいし知らんぷりして幸せそうで、それでより以前より怖くなったんだからね。腹の中とか後ろ向いた時にどんな顔してるとか」と現代社会を評していたのと軌を一にしている。

教育評論家の中には「子どもはみんないい子なんだから」と上辺だけの評論し真の教育者とはいえない難い者がいるが、ぜひともそういう評論家、大先生にこの種の現場に赴き問題の教員に成り代わって実のある指導をしていただきたいと思う。並大抵の労力では済まされないはずである。しかもこれは

図表2 教育需要と教育供給による公費負担と私費負担の説明



教育現場の一局面にすぎない。いまの教育現場が
いかに余裕のないものかを近年ようやく問題視す
るようになり、働き方改革が叫ばれるようになって
はきた。

いまの働き方改革に逆行する動きの一つは20
年ほど前、児童・生徒のいない長期休暇にも教員
が学校に出校を求める動きとして現れた。「教員に
は加算給がある」、「長期休暇中も給与が支払わ
れている」といった類の理由づけである。例えば加
算給がどれほどになるか。大学生アルバイトの日給
に相当するほどの額が月当たり支払われているだ
けである。また、前述のような対応の難しい生徒を
いくら指導しても、そういうときだけは教員は聖職
者で難しい指導も当たり前で月給に含まれるもの
と、予算編成者、国民の代理人たる政治家だけで
なく、国民までもが言い放つことがある。これでは
教員は時間外もただにあくせく働くだけの働きアリ
である。人間は一人一人さまざまな性格を持って
いるように、教員もさまざまな性格を当然持っている。
とりわけ真面目な教員ほど、真面目に事態に突
撃してしまい、体調を崩したりしてしまう。こうしたブ

ラック・バイト的事態をみている大学生が教職科
目履修を避けたり、教員志望をやめたりしているこ
とは、この国の将来を考えたときにも憂うべき問題
である。

高校教育に向かない生徒は無理に教育を受け
させる必要はないと思う。学齢期をもう少し柔軟に
する必要がある。まず社会に出て働いて本人に教
育を受けることがいかに大切であるか身をもって理
解させることが近道と思う。理解のできた人間が真
に「意志ある高校生等」なのである。

文教予算の資料によると、新学習指導要領の円
滑な実施と学校における働き方改革のための指
導・運営体制の構築として、**図表1**の働き方改革に
あるように、2019（平成31）年度予算では文教及
び科学振興費では1兆5,200億円が計上されて
いる。前年度が1兆5,228億円であったので減少
しているが、これについては教職員定数の改善で
1,456人増・32億円増に対して教職員定数の自然
減等で4326人減・94億円減、教員の若返り等
による給与減で29億円減と内訳を詳しく明記して
いる。予算制約がある中で致し方ないにしても、こうし

た予算配分が働き方改革に結びつくかは疑問であり、経済学の理論からしても過剰配分といえる高等学校無償化をもう少し切りこめるような策や国づくりを見出す必要がある。

幼児教育・保育の無償化の問題点

幼児教育・保育の無償化は消費税増税を財源にあてこんだ2019（平成31）年度予算の目玉の一つで、「3歳から5歳までの全ての子どもたちの幼稚園、保育園、認定こども園等の費用を無償化する」とされている。図表1にあるように、社会保障関係費（厚生労働省）内で国負担分は1,532億円で一般会計の0.15%を占め、地方負担分は子ども・子育て支援臨時交付金2,349億円を国の一般会計に計上し、一般会計の0.23%を占めさせて実質国負担として、地方の不満を抑えようとしたものである。また文教及び科学振興費内で文部科学省分141億円（一般会計の0.01%）、内閣府分で860億円（一般会計の0.06%）を計上している。

親の所得制限については特段の記載は見当たらない。とりわけ保育所の保育料は親の所得で決

まるものであり、所得額の大きい親ほど保育料は高くなる。また、こうした機関に通わせないで、就学前教育を親が自らしている家庭への配慮も特段の記載もない。こうした無償化は財政の3機能の一つにある所得再分配機能を完全に忘れてしまった政策である。

また、拙い経験談で恐縮であるが、体得し見聞した保育の現場では、子どもはなかなか迎えに来てくれない母親をひたすら待ち続けているのである。ここに至るまでの政策は「大人の視点」にかなり偏重しており「子どもの視点」が完全に欠落している。現在のわが国の働き方改革論、女性の社会進出論は根本的な見直しが必要である。将来の日本を背負う「子どもの視点」に立ち、子どもが幼いうちは母親ないし母親に代わる育児者が子どもに寄り添い子育てをできる環境の整備や子育て後の女性の働く場の確保こそが、保育所の拡充、幼児教育・保育の無償化に先立つ政策の重点になるべきものといえる。それは女性が次世代を育てる偉大な存在であり、それは有史以来変わることのない事実だからである。

（せきぐち ひろし）



〔特論Ⅱ〕改めて財政投融资計画の 今日的意義を考える

～官民ファンドの問題にも言及しながら～

兼村 高文

明治大学公共政策大学院教授

はじめに

財政投融资計画（財投計画）はかつて第二の予算とまで言われ、一般会計予算の5割を超える規模まで膨らんだときもあったが、昨今は1割台までに縮小した。時代の要請や制度改革を映しての縮小であろうが、1割台となってもなお存続しているのは、何らかの必然的な理由でもあるのか。本特論では、改めて財投計画の今日的意義を考えながら、最近、投融资対象として問題となっている官民ファンドについても検討してみたい。

財政投融资計画の機能と今日の位置づけ

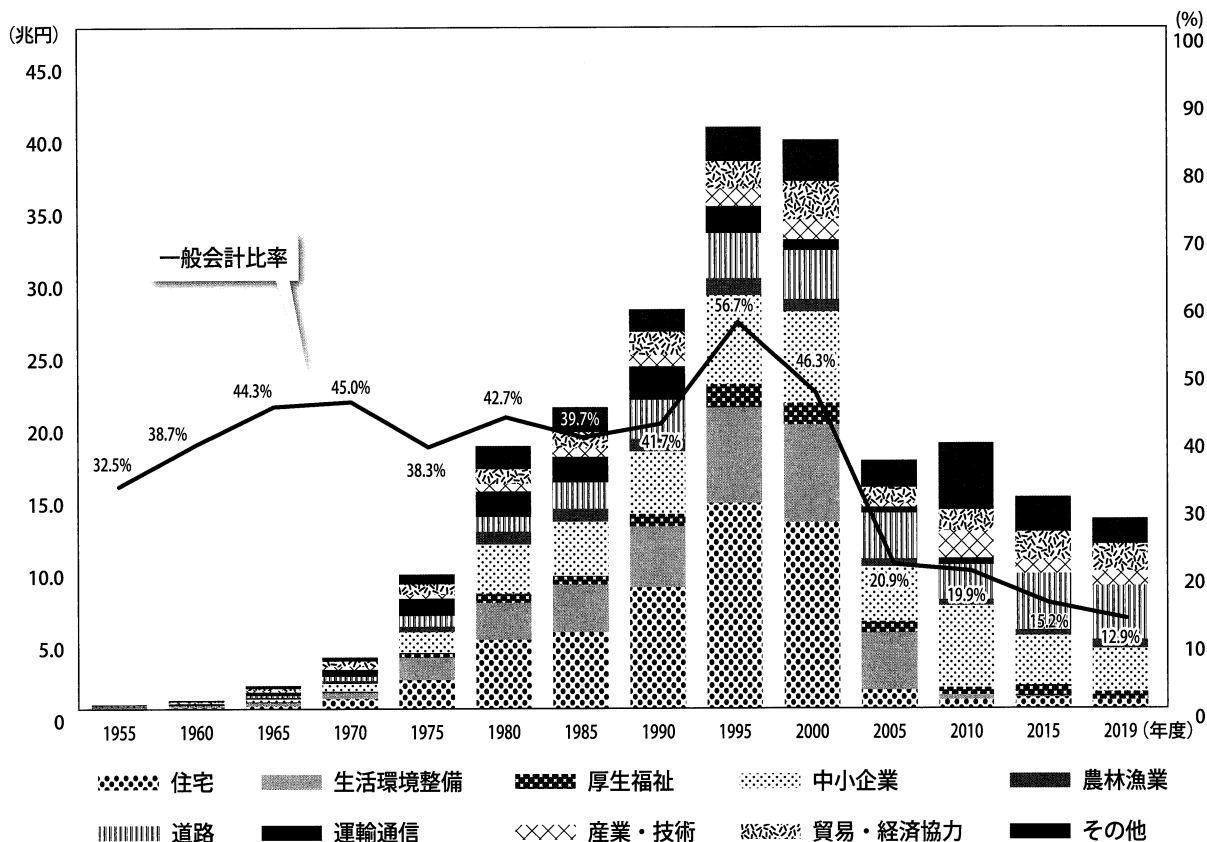
はじめに財投計画の機能とこれまでの推移について簡単にサーベイし、今日の位置づけを確認しておきたい。

財投計画とは、財務省の説明によると、国債である財投債の発行などの資金を財源として、政策的に必要性があるが民間では対応が困難な長期・固定・低利の資金供給や大規模・超長期プロジェクトの実施を可能とするために行う資金の融資・出資活動とある。その機能については、財政の役割である資源配分、所得再分配、経済安定のうち資源配分と経済安定に関わり、具体的には一般会計予算とともに策定される財投計画でその内容が示される。ここで一般会計とは別に財投計画が必要とされるのは、租税によらず国の信用で低利で発行す

る財投債という有償の資金で比較的巨額の投融资活動を行うためである。したがって財投は有償であるため租税とは異なって返済義務を負い貸付先の負担となり、補助金に比べ融資先のコスト意識を高め、事業の効率的な実施が期待できるとする。これは財投がインフラ施設等の社会資本の整備に充てられるなど、租税に比べて受益者負担という観点からより公平な負担が期待できる。とくに空港や高速道路などの社会資本の整備では、受益者負担が特定できるため租税より公平性が確保できるというものである。

財投計画は財投機関毎に資金運用（5年以上）の予定額を一覧にしたものであるが、1953年度から国の特別会計予算の添付資料として国会に提出されてきたが、1973年度から議決の対象となった。財投計画はこれまで2001年に大きな改革が行われ、その前後で財投の資金（入口）とその用途（出口）は大きくは変わった。入口では改革以前の資金は郵貯を主な原資とした資金運用部資金であったが、改革後は全額が財投債で市場から調達することになった。また出口では戦後復興期は基幹産業の育成、高度成長期はインフラや住宅整備、中小企業対策などと変わってきた。用途を分類すると、1つは財投債や政府の特別会計から預託された積立金・余裕金を原資とし政策金融機関や地方自治体、独立行政法人など政策的に必要な分野への財政融資であり、2つは国保有のNTT株、JT株の配当金や日本政策金融公庫の国庫納付金など

財政投融资用途別計画額と一般会計比の推移



(出所) 財務省「財政統計金融月報」各年より作成。

を原資とし産業開発や貿易振興を目的とする産業投資であり、3つは政策金融機関や独立行政法人などが金融市場で資金調達する際に政府が保証をつける政府保証である。このうち産業投資は、比較的高いリスクの事業を対象に投資(主に出資)し資金供給するもので研究開発・ベンチャー支援、レアメタル等の探鉱・開発などがあり、後述する官民ファンドは産業投資に分けられる。

財投計画は戦後の時代の変遷とともに、その規模と用途先は変ってきた。とくに終戦直後に社会資本の整備が急がれた時代には、租税では賄いきれない資金需要を政府の信用で集められた郵貯を原資とし、財投計画をとおして成長を支えた生産・生活基盤を築き上げた。しかし財投は行革などの洗礼を受けて入口の原資は全額が市場調達となり、出口も運用を担ってきた財投機関は市場原理の徹底が強いられた改革された。

財投計画の推移をみよう。図は、1955年度から5年ごとに2015年度までと2019年度の財投

計画を用途別に示した棒グラフと財投計画の一般会計予算比の折れ線グラフである。図から明らかのように、財投計画は1955年度に3千億円であったが10年後の1965年度には1兆円台になり、1970年代には10兆円台さらに1990年代には40兆円台へと大きく膨らみピークをつけ、その後は急速に縮小した。一般会計当初予算に対する財投計画(当初)の比をみると、ピークは1995年度の56.7%であり、その後は低下し続け2019年度は財投改革以降では最小の12.9%にまで縮小した。用途先については、1960年代から1970年代は前述のように、産業技術、運輸通信、住宅などであったが、1980年代から2000年度までは住宅が最も多くを占め次いで中小企業、生活環境整備が続いた。2005年度からは中小企業が多くを占め次いで道路が続ぎ住宅と生活環境はわずかとなった。

2019年度の財投計画は13.1兆円であり、用途先は道路、中小企業、貿易・経済協力の順である。

財投計画の約半分にあたる7.1兆円は成長力強化に向けた貸付である。財投計画自体は縮小してきたが、最近でも大規模なリニア新幹線事業や高速道、空港整備あるいは奨学金への融資などに活用されている。ただし財投は民業補完であっても事業の効率性と採算性が求められる。財投規模が縮小してきたからと言ってその使命を軽んじてはならない。過去に事業の採算割れによる批判もあり、監督官庁のガバナンスのもとで監視と検証が強く求められる。

投融资先としての官民ファンドのあり方

官民ファンドについては最近、高額な役員報酬が支払われていることや民業圧迫などの問題が指摘され、2019年度予算の概算要求段階で一部のファンド向け予算が取り下げられる事態に至っている。官民ファンドが最初に設置されたのは2003年に小泉政権において銀行の不良債権処理のために設立された産業再生機構であり、その後、安倍政権で「日本再興戦略」(2013年)を推進するなかで官民ファンドをハードに加えてソフト事業への投資も含めて民間活力を引き出すための手段として積極的に活用し、当時12のファンドが設置された。

官民ファンドについて財務省は、政府の成長戦略の実現、地域活性化への貢献、新たな産業・市場の創出という政策的意義があるものに限定して、民業補完を原則とし民間では取ることが難しいリスクを受けもって民間の投資を活発化させ、民間主導の経済成長の実現を目的とするものであるとする。これまで民間資金はリスクマネーとして十分には供給されていない状況であったことから、官民ファンドによる投資が呼び水になって民間の資金が引き出されることを期待し、日本経済のために活用されることを意図しているなどと説明している。

官民ファンドの資金は産業投資として2019年度は3,849億円が計上されているが、2016年6月に公表された官民ファンドの検証報告によると、2015年度末時点で政府からの出資額は7,230億円、民間からの出資額は1,694億円で総額は

8,924億円、官民ファンドへの政府保証の総額は3兆2,164億円であった。また官民ファンドが支援した出資案件は594件、支援決定額は1兆6,291億円。これにより民間で誘発された投融資額は2兆5,802億円と推計され、官民ファンドの出資額を上回った実績が示された。一方、検証期間が短いという理由も付けられたが半数のファンドが純損失を計上していた。その後、会計検査院が2018年4月に14の官民ファンドについて検査した結果では、クールジャパン機構や中小企業基盤整備機構など6つのファンドは回収額と保有株等の評価額の合計が投資額を下回り損失を生じていた一方で、産業革新機構(当時)は1兆円を超える利益を上げていた。

官民ファンドはその役割が民間では担うことが難しいリスクマネーを提供して民間投資を喚起することにあるため、民間との距離やリスク管理、成果測定などの難しさに加えて、ファンドの運営について所管官庁との関係や連携、監督などガバナンスの問題も指摘されている。報道されている産業革新投資機構と経産省の対立は、官民ファンドの政府からの独立性(高額報酬の是非)を巡る問題でもあるが、これは資金の95%を出資している財務省と監督官庁である経産省との関係にも及んでいる。官民ファンドの必要性は今後も認められようが、そのあり方や運営にはまだ検討しなければならない課題も多い。ファンドの資金はあくまで政府資金であり、ファンドの透明性と説明責任は官の論理で果たさなければならず、検査体制の確立を含めてしっかりしたガバナンスを築くことが今後の存続を決めることになるだろう。

これからの財政投融资計画をどう考えるのか

わが国の戦後経済社会は、復興から高度経済成長を経て急速な少子高齢社会を迎え、現在、人口減少の局面に入った。日本社会は急速なヒトとモノの老朽化に直面している。これは成熟社会の1つの必然的な方向であって、問題は政府の役割であ

る国民の福祉の向上をどう果たしていくのか、その際に財投計画の出る幕はあるのか、考えてみたい。

これまで財投計画は日本経済の成長を支えてきたことは間違いない。生産・生活基盤を整備し、産業支援から厚生福祉、教育分野まで民業補完の名目で財投活動をとおしてその役割を果たしてきた。しかし大きく経済社会が変化したいま、財投計画を維持するなどのように活用することができるのか。財投計画は民間では難しい分野へ低利で長期の資金を提供することで、ソフト事業を含めて民業支援がその役割である。かつてはインフラ施設等の新設で顕著な役割を果たしてきたが、今日で財投計画を活用するなら、これまで整備した施設等の更新という維持補修のための役割である。しかしこの役割はその功績はアピールしづらい。とくに生活関連のインフラ施設等の更新は成果が判別しづらいだけに、政治的にも社会保障より優先度が低く資金配分は福祉国家では難しいところがあった。

しかし最近の自然災害や老朽化によるインフラ

施設等の‘強靱化’の必要性は、多くの国民が理解し必要性も認めている。また地方創生事業も継続して進められるなか、中小企業への支援は政府の役割として依然として重要である。財投計画はその規模を縮小したとはいえ、一般会計が租税負担で担う役割とは別に、有償資金で整備する分野は依然として残されており、その意味で規模は小さくとも必要とされると考えられる。ただし、投融資先は絶えず監視する必要がある。一部の官民ファンドのような問題を生じさせないためにも、公的資金として管理運用を徹底させることが求められる。また官民ファンドが提起した問題は、これまでの第三セクターが起こしてきた問題とも共通する。官民双方のエゴが‘協働’の成果を妨げている。官民協働の取り組みは、これからも公共のガバナンスにおいて広く必要とされ、財投計画も民業支援のために財投資金の提供をとおして、その役割は依然として重要であるように思われる。

(かねむら たかふみ)

