

現政権下で5度目の骨太方針 財政運営上の注目点は「地方の基金」

政策調査部上席主任研究員

野田彰彦

03-3591-1309

akihiko.noda@mizuho-ri.co.jp

- 6月9日に閣議決定された骨太方針では、「働き方改革」と「人材投資」が前面に押し出されている。今後、幼児教育・保育の無償化に向けた財源確保策の議論が熱を帯びるであろう
- 財政に関しては、2020年度までに目指す目標として、従来の「基礎的財政収支（PB）の黒字化」に「債務残高対GDP比の安定的な引下げ」が加わった。PB黒字化の旗は今後も降ろすべきではない
- 来年度予算編成に向けた最大の注目点は「地方公共団体の基金」である。総務省が進める調査の結果次第では、地方の基金の活用により、国から地方への財政移転が縮減する可能性もある

6月9日に政府は、いわゆる骨太方針（「経済財政運営と改革の基本方針2017」）と新しい成長戦略（「未来投資戦略2017」）を閣議決定した。第二次安倍政権として、これらの文書の策定は今回で5回目となる。ここでは、安倍政権で最も基本的な政策文書の一つである骨太方針について、経済政策面と財政政策面それぞれのポイントを概説する。

1. 「働き方改革」と「人材投資」を前面に

今次骨太方針の前半で記されている経済政策において特徴的なのは、日本経済の潜在成長力を底上げするための構造改革として「働き方改革」と「人材投資」を前面に押し出している点である（図表1）。とりわけ働き方改革に関しては、他の項目とは異なる詳細な記述ぶりが際立っている。具体的には、今年3月に働き方改革実現会議が取りまとめた働き方改革実行計画に「忠実に従って改革を推進する」とした上で、同計画で示されている同一労働同一賃金や長時間労働是正に関する法改正等の方向性がほぼそのままなぞられている（図表2）。より拘束力の強い閣議決定文書である骨太方針に、改革のアウトライン（大要）ではなく詳しい内容をあえて記すところに、労使合意に基づいてまとめられた働き方改革実行計画の着実な履行を担保しようとする安倍政権の意向がにじんでいる。

働き方改革と並んで重視される人材投資に関しては、一億総活躍社会の実現に向けて「教育が果たすべき役割は極めて大きい」として、幼児教育や保育の無償化を早期に実現させる方針を打ち出した。ただ、約1.2兆円かかるとされる無償化の財源については、「財政の効率化、税、新たな社会保険方式の活用を含め、安定的な財源確保の進め方を検討し、年内に結論を得る」とこととされた。小泉進次郎氏ら自民党の若手議員が提案した「こども保険」（厚生年金保険料への上乗せで幼児教育・保育の財源を確保する構想）が検討対象となった一方、同じ自民党内で提唱されていた「教育国債」は明示されなかった形だ。こども保険に対しては、子育てをしていない人の理解をどう得るのか、年金保険料

を払わない高齢者にも負担を求めるのかなど、検討課題も多く指摘されているが、財源の有力な選択肢として、その採用可否や具体的な制度設計をめぐる議論が今後盛り上がるものと思われる。

図表1 「経済財政運営と改革の基本方針2017」（骨太方針2017）の概要

- 「人材への投資による生産性向上」に向けて働き方改革を推進し、投資やイノベーションを促進
- 2020年度に基礎的財政収支を黒字化し、同時に債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指す

経済政策：成長と分配の好循環の拡大と中長期の発展

「働き方改革と人材投資を通じた生涯現役社会の実現

- ◆ 働き方改革(同一労働同一賃金、長時間労働の是正) ◆ 人材投資・教育(幼児教育・保育の早期無償化、待機児童解消)
- ◆ 少子化対策・子育て支援(保育人材の確保、空き教室の活用) ◆ 女性の活躍推進(女性の復職に積極的な企業への支援)

成長戦略の加速

- ◆ Society5.0の実現(健康寿命の延伸、移動革命、サプライチェーンの次世代化、快適なインフラ、Fintech、規制のサンドボックス)
- ◆ 生産性向上、投資促進(コーポレートガバナンスの強化、イノベーションの推進、対日直接投資の推進)
- ◆ 規制改革(国家戦略特区における規制のサンドボックスの創設、行政手続きコストの20%以上削減)
- ◆ 新たな有望成長市場(文化芸術立国、スポーツ立国、グリーンで魅力ある日本型IR(特定複合観光施設))
- ◆ 海外成長市場との連携(21世紀型の経済体制の構築、インフラシステム輸出戦略の推進)

消費の活性化

- ◆ 可処分所得の拡大(3%程度の最低賃金引上げ) ◆ 新しい需要の拡大(キッズウィークの設定、プレミアムフライデーの利用促進)

その他(地方創生、中小企業等支援、エネルギー等)

- ◆ 地方大学の活性化、地方の若者雇用創出 ◆ 地域の中核企業がけん引する地域活性化への集中支援
- ◆ 農泊の推進、ジビエの利活用 ◆ 生産性向上に資するインフラの計画的整備 ◆ エネルギーの地産地消の推進

財政政策：経済・財政一体改革、2018年度予算編成

- ◆ 600兆円経済と財政健全化目標の両方の実現を目指す
- ◆ 経済・財政再生計画の集中改革期間の最終年度である2018年度も、手綱を緩めず、歳出・歳入両面の取組を進める
- ◆ (2018年度の)中間評価に向けて、改革の進捗等の点検・評価、主要政策の効果等の測定・分析を強化
- ◆ 薬価の抜本的な改革、2020年代を見据えた地方行財政の構造改革、コンセッションなど多様なPPP/PFIの推進

(資料) 「経済財政運営と改革の基本方針2017」（2017年6月9日閣議決定）より、みずほ総合研究所作成

図表2 骨太方針に示された同一労働同一賃金と長時間労働是正に関する記述の概要

同一労働同一賃金など非正規雇用の処遇改善

・同一労働同一賃金のガイドライン案の実効性を担保するため、(非正規労働者が)裁判で救済を受けられるよう、その根拠を整備する法改正を行う(パートタイム労働法、労働契約法、労働者派遣法の改正)。

- ①労働者が司法判断を求める際の根拠となる規定の整備(有期労働雇用者が均等待遇を求める法改正等)
- ②事業者による有期雇用労働者への待遇内容等の説明義務化
- ③裁判外紛争解決手段の整備と、均等・均衡待遇を求める当事者による無料利用
- ④派遣先事業者による派遣元事業者への賃金等待遇に関する情報の提供義務化

長時間労働の是正

- ・労働基準法を改正し、罰則付きの時間外労働の限度を定める。
- ・具体的には、時間外労働の限度について、①月 45 時間かつ年 360 時間が原則、②労使協定を結ぶ場合でも繁忙期を含み年 720 時間、③繁忙期においては、休日労働を含み、月 100 時間未満、2～6 か月の月平均がいずれも 80 時間以内、④月 45 時間超は年 6 回まで。
- ・自動車の運転業務や医師らへの適用を 5 年間猶予。
- ・終業から次の始業までに一定の休息時間をとるインターバル制度については、事業者努力義務を課す。

(注) 実際の記載内容を大幅に簡略化している。

(資料) 「経済財政運営と改革の基本方針2017」（2017年6月9日閣議決定）より、みずほ総合研究所作成

2. 「債務残高対 GDP 比」を財政健全化目標として強調

続いて財政政策に関しては、財政健全化に係る政府目標の表現が修正された点が大きなポイントである。これまでは、2020年度までに目指す目標として「国・地方を合わせた基礎的財政収支（PB）の黒字化」が掲げられ、その上で「その後の債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指す」とされてきた。ところが、今回の骨太方針では「2020年度までにPBを黒字化し、同時に債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指す」とされ、債務残高対GDP比が2020年度の目標に事実上「格上げ」された。

この修正をめぐっては、達成が難しいとされるPB黒字化目標の撤回もしくは延期に向けた布石ではないかとの憶測を呼んでいる。これに対し政府は、「PB黒字化の位置付けは何ら変わらず、債務残高対GDP比が引き下げられる経済状況を作っていくことの重要性をより明確にするために表現を変えた」と説明し、こうした見方を否定している。

近年わが国では、異次元金融緩和によって長期金利が極めて低い水準で推移し、債務の利払い負担が抑制されているために、PBが相当規模の赤字であっても債務残高対GDP比の上昇ペースは緩やかなものにとどまっている。今後についても、内閣府の試算では、高成長の想定の下で2017年度以降は中期的な債務残高対GDP比の低下が見込まれている。ただ、いずれ物価や経済成長率が高まって金融政策が出口に向かえば、一定のタイムラグはあるものの利払い負担は増していき、PBの大幅な赤字を放置しておいたままでは「債務残高対GDP比の引下げ」の長期安定的な継続が困難な環境となる。そのため、長期的な財政健全化に向けた一里塚としての「PB黒字化目標」は、今後の状況次第で多少の達成年度の先送りは許容されるにしても、その旗自体は降ろさずに掲げ続けることが重要である。

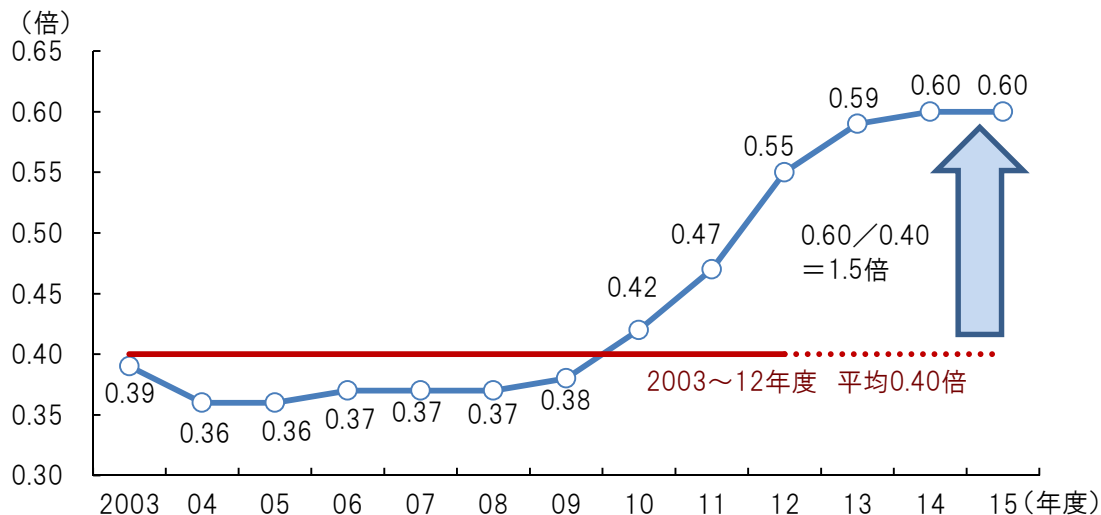
3. 「地方の基金」が来年度予算編成に向けた注目点

財政政策の各論、すなわち主要分野ごとの歳出改革をみると、「薬価制度の抜本改革」が今回の目玉の一つといえる。昨年末に厚生労働大臣など関係4大臣により合意・決定された「薬価制度の抜本改革に向けた基本方針」に基づき、これまで2年に一度であった薬価改定の毎年への変更や、革新性に乏しい新薬の薬価引き下げ、後発薬（ジェネリック医薬品）の使用促進策などが盛り込まれた。他方で、診療報酬本体（医師の技術料）の改定のあり方や、医療サービスの効率化に係るいくつかの改革については「検討する」として具体的な方針が示されないなど、医療改革全体としては踏み込み不足の領域も残っている。

社会保障以外の分野では、あまり大きく報道はされていないが、「地方公共団体の基金」が取り上げられたことに注目したい。地方公共団体の基金は、①年度間の財政調整を行うための「財政調整基金」、②地方債償還のために積み立てられる「減債基金」、③各自治体が様々な目的のために設けている「その他特定目的基金」の3つに大別される。これら基金全体での積立残高は21兆円（2015年度）に達し、その実質的な水準は安倍政権以前の10年間の平均と比べて1.5倍になっている（図表3）。こうした状況を踏まえ、今年5月11日の経済財政諮問会議で民間議員は、「地方交付税で財政移転を行っている中で、基金残高が増えているのは、地方では使い切れない財源が積み上がっているからではないか」「21兆円の基金残高について納税者の理解が得られるかどうか疑問」といった厳しい意見を表明するとともに、基金増加の背景や要因を把握・分析することを総務省に提案した。結果的に、

この提案内容は今回の骨太方針に盛り込まれることとなった。

**図表3 市町村の基金積立水準の推移
(基準財政需要額に対する基金積立残高の比率)**



(注) 総務省「市町村別決算状況等調」より作成されたもの。基金積立残高は「財政調整基金」[減債基金]「その他特定目的基金」の各年度末残高の合計。

(資料) 「地方自らの行財政改革に向けて(参考資料)」(2017年5月11日経済財政諮問会議 民間議員提出資料)

総務省は現在、地方公共団体を対象に基金の実態調査を進めているところであり、その結果を踏まえて、年末の2018年度予算編成に向けて適切な対応をとると表明している。地方の基金に係る現時点での総務省の公式見解は、「地方団体は、財政支出の節減等に努めながら、様々な地域の実情に応じ、その判断に基づいて基金の積立てを行っていることから、近年、地方団体全体として基金が増加していることをもって地方財源を削減することは不適當であり、地方の理解も得られない」(2017年5月11日経済財政諮問会議における総務省提出資料)というものである。ただ、今後場合によっては、2018年度予算編成のプロセスで地方の基金を活用する方針が打ち出されるなどして、国から地方への財政移転(地方交付税等)が相応の規模で縮減されるような展開もありえよう。

これまで安倍政権下で進められてきた歳出改革では、社会保障と並んで地方行財政が重点分野として扱われてきた。ただ、高齢化による社会保障費の自然増を毎年5,000億円に抑制するべく、漸進的ながら諸々の制度改正等が講じられてきた社会保障分野に比べ、ここ数年間の地方行財政改革は、国・地方全体としての大幅な歳出抑制に直結するようなものではなかった。例えば、トップランナー制度(国が行う地方の財政需要の見積もりにおいて、合理化が進んだ自治体の経費水準を反映させる仕組み)については、年度あたり数百億円規模の改革効果が現われているものの、地方の改革意欲を損ねないために、それが地方の財源として還元される形となっている。そうした意味合いでは、今回の「地方基金の実態把握」とそれを踏まえた対応は、国と地方の基礎的財政収支に少なからぬ影響をもたらす可能性があり、今後、夏の概算要求を経て年末にかけて進められる2018年度予算編成作業において大きな注目点となろう。

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、商品の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。