

積極財政論の高まりと揺らぐ財政健全化目標

— 平成 28 年度第 3 次補正予算及び 29 年度予算審査を中心に —

野内 修太

(予算委員会調査室)

1. はじめに
2. 我が国の経済状況
 - (1) 緩やかな回復が続く我が国経済
 - (2) 深刻化する人手不足の影響
 - (3) 物価に対する政府及び日銀の認識
3. 意見が分かれる財政健全化の議論
 - (1) 積極財政を後押しする低金利環境
 - (2) 2020 年度の基礎的財政収支黒字化目標への対応
4. 社会保障制度をめぐる課題
 - (1) 待機児童の解消に向けた取組
 - (2) 対立がみられる生活保護の議論
5. 教育費の財源をめぐる議論
6. 国際社会における我が国の在り方
 - (1) 環太平洋パートナーシップ (T P P) 協定の今後
 - (2) 防衛関係費の規模に関する議論
7. まとめ

1. はじめに

我が国経済は、緩やかな回復が続く一方、人手不足が供給制約を生むなど、構造的な経済成長の制約が意識されているほか、デフレ脱却までは至らない状況が続き、また、社会保障制度においても様々な問題を抱えている。国外に目を転じて、世界の政治経済情勢の先行きが不透明なことや、厳しい安全保障環境など、リスク要因も多く存在する。

こうした中、第 193 回国会では平成 28 年度第 3 次補正予算及び平成 29 年度予算の審議が行われた。平成 28 年度第 3 次補正予算は、災害対応経費や国際分担金等の追加のほか、

税収の減額見込みに対応した赤字国債の増発を主としており、平成 29 年 1 月 31 日に成立した。平成 29 年度予算は、経済再生と財政健全化の両立を実現する予算とされ、一般会計規模は当初予算では過去最大の 97.5 兆円となり、平成 29 年 3 月 27 日に成立した。

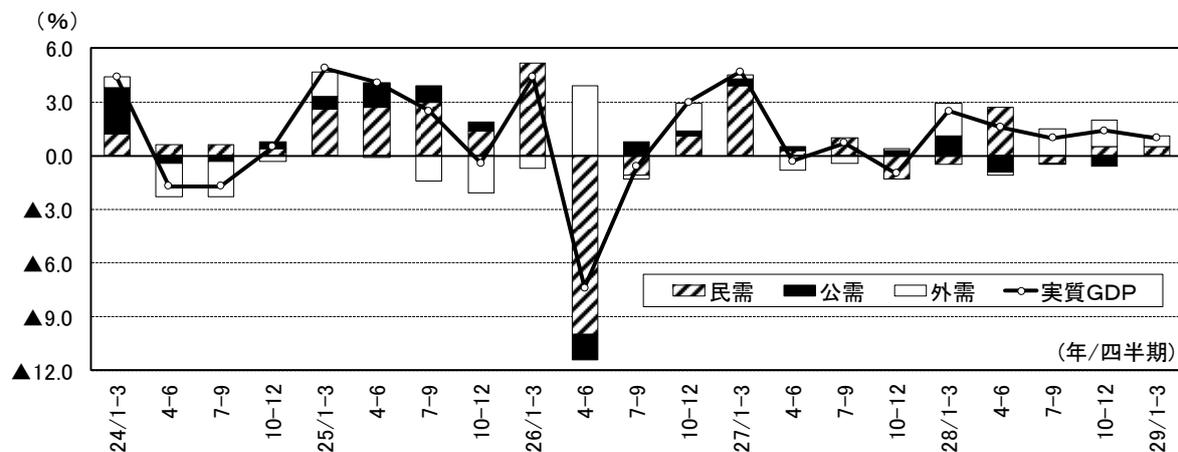
予算審議においては、2020（平 32）年度の基礎的財政収支黒字化目標の在り方、待機児童解消に向けた取組、今後の日米関係の方向性などに加え、学校法人森友学園への国有地売却問題、テロ等準備罪新設の是非などについても議論が行われたが、本稿では主に経済・財政論議を振り返りながら、諸課題について整理する。

2. 我が国の経済状況

（1）緩やかな回復が続く我が国経済

我が国経済は、全体として見れば緩やかな回復を続けている。平成 29 年 1-3 月期の実質 GDP（2 次速報値）は 5 四半期連続の増加となり、年度ベースでも平成 28 年度は対前年比 1.2% 増と、2 年連続のプラス成長となった。この点について、政府は「雇用・所得環境の改善が続くなかで、緩やかな回復基調が続いている」との認識を示している。寄与度別に見ても、比較的堅調な外需に加え、民需も緩やかに回復しつつある（図表 1）。しかし、海外経済の不確実性等がリスク要因として意識されており¹、今後も成長が続くかどうか、不透明感が残ると言える。

図表 1 実質 GDP 成長率項目別寄与度（季節調整値、前期比年率）



（出所）内閣府「国民経済計算」より作成

（2）深刻化する人手不足の影響

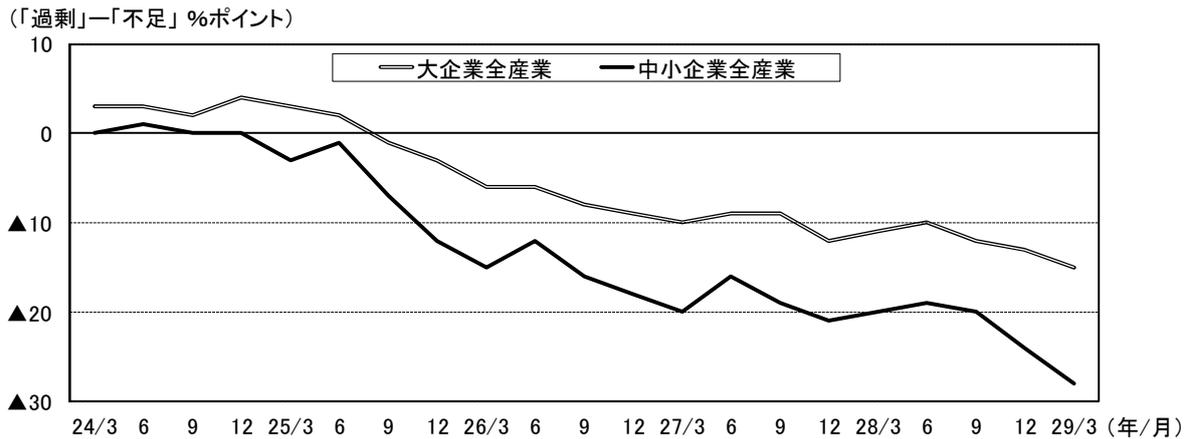
有効求人倍率がバブル期を上回る²など、雇用情勢の改善が続く一方で、問題視されつつあるのが人手不足である。その影響は、中小企業において顕著であり、日本銀行「全国企

¹ 内閣府「2017 年 1-3 月期四半期別 GDP 速報（1 次 QE）公表に際しての石原経済財政政策担当大臣談話」（平成 29 年 5 月 18 日）

² 平成 29 年 4 月の有効求人倍率（季節調整値）は 1.48 で、平成 2 年 7 月の 1.46 倍を上回り、43 年 2 か月ぶりの高水準となっている。

業短期経済観測調査」(2017年3月調査)によれば、大企業の雇用人員判断DIがマイナス15ポイントに対し、中小企業ではマイナス28ポイントとなっている(図表2)。中小企業における人手不足に関して、世耕経済産業大臣は「大企業と中小企業との取引条件をフェアにして、賃上げ分を取引価格に反映するように取り組んでいる」と、中小企業の賃上げ策について述べた³。

図表2 雇用人員判断DIの推移



(出所) 日本銀行「全国企業短期経済観測調査」より作成

また、職業別の有効求人倍率に大きな差があり、雇用のミスマッチが生じていることを、政府は課題として挙げている。図表3は、職業別で有効求人倍率(パートタイムを含む常用)が特に高い職業の一覧であるが、建設関係やサービス業関係の業種を中心に高い傾向にある。安倍総理は対策として、「平成29年度予算においてはリカレント教育の講座を大幅に増やすとともに、受講費用に対する給付の引き上げを行う」と説明している⁴が、こうした施策の効果について、今後検証が必要となる。

このような状況が続けば、人手不足が大きな供給制約要因になることも懸念される。塩崎厚生労働大臣も、「求職者から見れば、仕事の選択肢が広がるという意味で望ましいが、天井にぶつかるといった問題がある」との認識を示している⁵が、より一層の政策的対応の深化が求められよう。

図表3 職業別有効求人倍率(平成28年度)

建築躯体工事の職業	7.68
保安の職業	6.27
医師、歯科医師、獣医師、薬剤師	5.89
建築・土木・測量技術者	4.55
生活衛生サービスの職業	3.69
接客・給仕の職業	3.62
外勤事務の職業	3.60
建設の職業	3.49
家庭生活支援サービスの職業	3.45
運輸・郵便事務の職業	3.19
介護サービスの職業	3.18
土木の職業	3.12

(出所) 厚生労働省「一般職業紹介状況」より作成

³ 第193回国会衆議院予算委員会議録第9号21頁(平29.2.8)

⁴ 第193回国会衆議院予算委員会議録第12号(その一)2頁(平29.2.17)

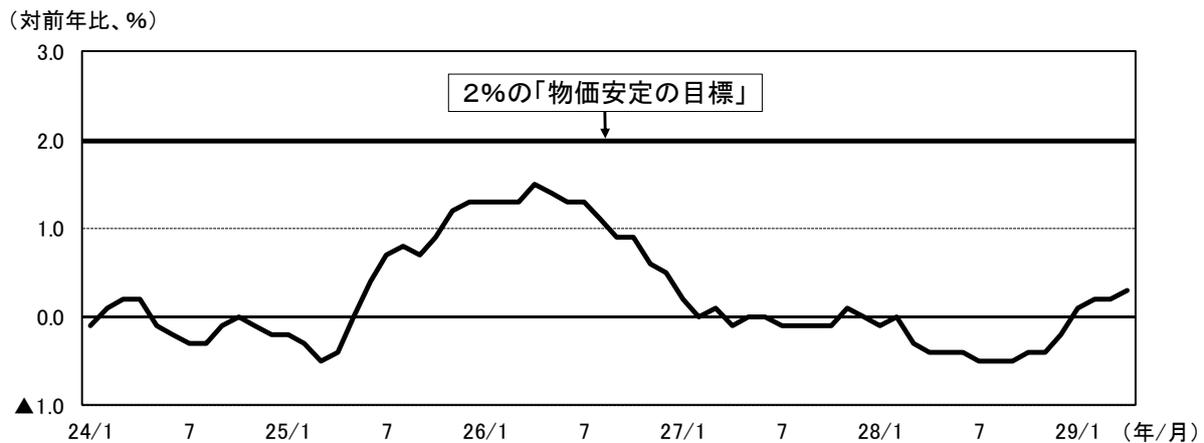
⁵ 第193回国会衆議院予算委員会第五分科会議録第1号38頁(平29.2.22)

(3) 物価に対する政府及び日銀の認識

先述のように、日本経済は緩やかに回復している一方で、物価は伸び悩んでいると言える。消費者物価指数（除く生鮮）の対前年比は、平成26年の上半期を中心に1%を超えて推移していたが、その後はおおむね0%前後で推移している（図表4）。

政府は、こうした現状をデフレではないとしつつも、デフレから脱却した状況ではないとしている。この意味について、安倍総理は「再びデフレに戻るおそれがないという意味において、完全にデフレから脱却したと言い切れる状況にはない」と説明している⁶。

図表4 消費者物価指数（除く生鮮、対前年比）の推移



(注) 消費税率上げの直接的な影響を除いた「消費税調整済み指数」を用いている。

(出所) 総務省「消費者物価指数」より作成

日銀は平成25年1月に2%の「物価安定の目標」を示し、同年4月に「量的・質的金融緩和」の導入を決定した後、政策の枠組みは変更しつつも、これまでの間、金融緩和を継続してきた。しかし、未だに2%の「物価安定の目標」を達成できていないのが実状である。物価の見通しについて、黒田日銀総裁は「マクロ的な需給バランスが改善するほか、エネルギー価格も物価の押し上げ寄与に転じ、2%の「物価安定の目標」に向けた日本銀行の強いコミットメントもあって、中長期的な予想物価上昇率も高まっていくと見ており、消費者物価上昇率は2%に向けて上昇率を高めていくと予想している」と答弁している。また、安倍総理は2%の「物価安定目標」に対する日銀の責任について、「責任というのは説明責任である。政府の立場としては、日銀総裁の2%の「物価安定目標」に対する遅れの説明については了としている」と述べている⁷。

しかし、日銀の金融緩和策は副作用も大きく、大規模な国債買入れが行われてきた結果、国債が金利のベンチマーク機能を失っていることなど、様々な問題点が指摘されている⁸。日銀の金融政策に過度に依存せず、政府による成長戦略のより一層の推進なども含めた、

⁶ 第193回国会参議院予算委員会会議録第1号28頁（平29.1.30）

⁷ 第193回国会参議院予算委員会会議録第3号9頁（平29.2.28）

⁸ 第193回国会衆議院予算委員会公聴会議録第1号21頁（平29.2.21）

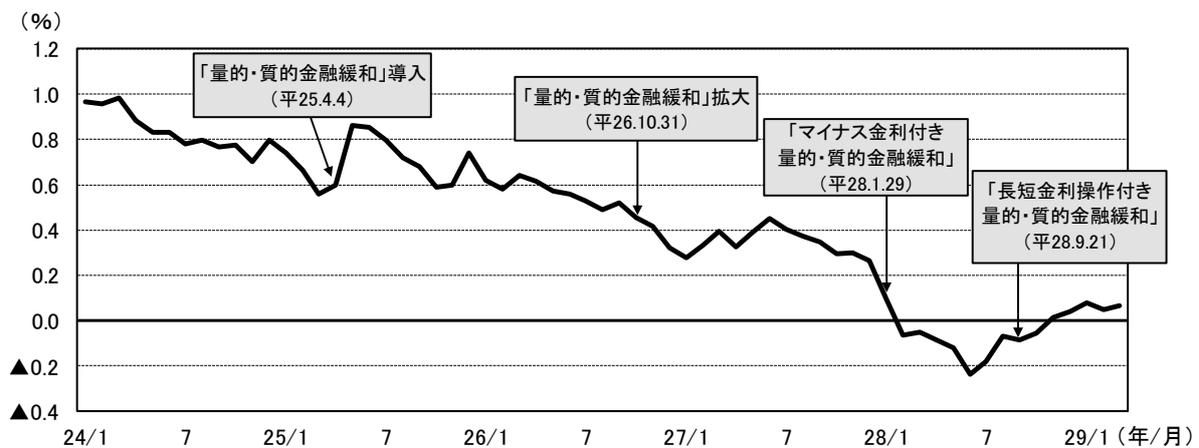
中長期的な取組が重要と言えよう。

3. 意見が分かれる財政健全化の議論

(1) 積極財政を後押しする低金利環境

我が国財政は、国及び地方の長期債務残高が平成 29 年度末において 1,093 兆円（対 GDP 比 198%）となる見通しであるなど、厳しい状況にある。一方で、日銀の大規模な金融緩和策の影響もあり、長期金利は極めて低い水準で推移している（図表 5）。

図表 5 長期金利（10 年国債新発債流通利回り、月末値）の推移



（出所）日本銀行「金融経済月報」より作成

特に、平成 28 年 9 月に導入が決定された「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」において、10 年物国債金利が 0% 程度で推移するように長期国債の買入れを行うこととされた点は、財政政策のスタンスにも影響を与えている。例えば、平成 29 年度の国債費の積算金利は、前年度から 0.5 ポイント低い 1.1% とされた⁹が、その理由について麻生財務大臣は「日銀が当面長期金利を 0% で推移するように長期国債の買入れを行うこととされているので、過去の金利急騰時に 1.1% 上昇した分を、バッファーとして設定している」と説明しており¹⁰、日銀の金融政策を織り込んだ財政運営がなされていると言えよう。

そして、積極財政論に対する関心の高まりも見られる。特にシムズ・米プリンストン大学教授は、「物価水準の財政理論」¹¹に基づき、減税や歳出拡大をしても、将来の増税や歳出カットにコミットメントしないことが、デフレ脱却に資すると主張しており、その考え方が注目された。同教授は、日本に対しては特に、「インフレ目標を達成できるまで、消費税率引上げを延期すべき」と指摘している¹²。

⁹ なお、平成 29 年度予算における国債利払費は、当初予算ベースで前年度比 7.5% 減の 9 兆 1,328 億円。

¹⁰ 第 193 回国会参議院財政金融委員会会議録第 5 号 5 頁（平 29. 3. 22）

¹¹ 概して、財政政策によって、物価水準が決定されるとする理論をいう。

¹² Christopher A. Sims. (2016) “Fiscal policy, monetary policy and central bank independence”
<<https://www.kansascityfed.org/~media/files/publicat/sympos/2016/econsymposium-sims-paper.pdf>>
（平 29. 6. 12 最終アクセス）

このいわゆる「シムズ理論」に対し、黒田日銀総裁は「財政政策が主導的に物価水準を決定するというのは、いろいろな前提を置かないと出てこない話」とし¹³、「あくまでも学術的な議論で、実証的な研究が十分に行われているものではない」との認識を示す¹⁴とともに、「国際的にもまた理論的にも、物価に最も大きな影響を与えるのはやはり金融政策であろう」と述べ¹⁵、否定的な見方を示している。

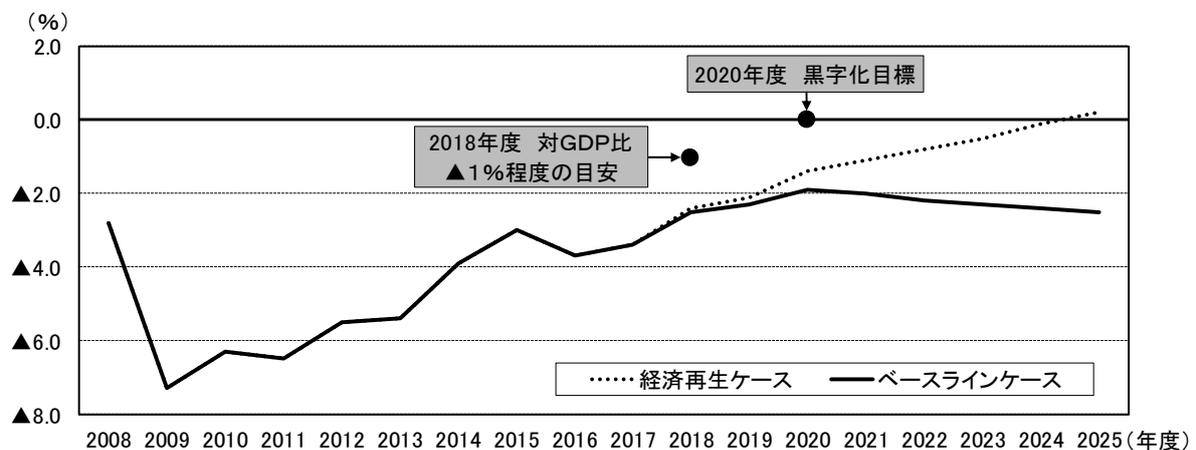
(2) 2020年度の基礎的財政収支黒字化目標への対応

ア 目標達成に向けた議論

政府は、2020(平32)年度における国・地方の基礎的財政収支(以下「PB」という。)黒字化の目標を掲げており、中間目標として2018(平30)年度のPB赤字を対GDP比1%程度とすることを設定している。しかし、平成29年1月25日に、「中長期の経済財政に関する試算」が経済財政諮問会議に提出され、これらの目標の達成が改めて難しいと示されたことから、達成に向けた考え方が議論となった。

同試算において、中長期的に経済成長率が実質2%以上、名目3%以上とする経済再生ケースでは、2020年度のPBの赤字幅が8.3兆円程度(対GDP比1.4%程度)とされ、前回試算(平成28年7月26日)の5.5兆円程度(対GDP比1.0%程度)から赤字幅が拡大した。また、PBの黒字化達成は2025(平37)年度と試算され(図表6)、前回試算から2年遅れる見通しとなった。

図表6 国・地方の基礎的財政収支対GDP比の推移及び見通し



(注) 2015年度以前は実績値

(出所) 財務省「日本の財政関係資料」(平成29年4月)36頁、内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(平成29年1月25日経済財政諮問会議提出)より作成

2020年度のPB黒字化目標の達成見通しについて、麻生財務大臣は「決して達成でき

¹³ 第193回国会衆議院予算委員会議録第11号15頁(平29.2.14)

¹⁴ 第193回国会参議院財政金融委員会議録第5号13頁(平29.3.22)

¹⁵ 第193回国会参議院予算委員会議録第4号36頁(平29.3.1)

ないと今の段階で思っているわけではない」との認識を示した¹⁶。石原経済財政政策担当大臣も「2020年度のPB黒字化を目指すという方針は変更していない」と述べ¹⁷、2018年度の間目標の達成も困難とみられる中、「この目標をやめると言えば、財政再建は絶対にできない」と答弁した¹⁸。

PB目標の達成に向けて、安倍総理は「つじつま合わせのためにPBを一時的に改善させるようなことではない」との考え方を示している¹⁹。また、麻生財務大臣は「2018年時点で目標達成に向けた歳出改革の進捗状況を途中で評価し、必要な場合は更なる歳入の追加措置を検討する」と述べている²⁰が、目標達成が厳しいとみられる中、どのような措置が今後検討されるか注目される。

イ PB黒字化達成後の課題

2020年度のPB黒字化目標を達成できたとしても、必ずしも財政の維持可能性が担保されるとは限らない。PBが均衡している状態では、債務残高対GDP比の分子である債務残高は、利払費（債務残高×金利）分だけ増加するため、金利の水準に比例して増大し、分母であるGDPは名目経済成長率に比例して増減する。したがって、PBが均衡している状態においては、金利と成長率が等しければ債務残高対GDP比は一定に保たれるが、名目金利が名目経済成長率を上回った場合、PBが均衡しても債務残高対GDP比は上昇が続く²¹。

この点に関して、経済再生ケースにおいては2023（平35）年度以降、ベースラインケースでは2021（平33）年度以降に名目長期金利が名目経済成長率を上回り、PBが均衡しても必ずしも債務残高対GDP比を圧縮できない可能性が懸念されたが、麻生財務大臣は、「PB黒字化目標を達成したら、次の目標をその段階で設定し、引き続き財政が健全化するまでやっていくべき」旨を述べている²²。

ウ PB目標弾力化の議論

政府が現在掲げているPB黒字化目標の妥当性についての議論も展開された。諸外国においては、財政健全化目標として、実際の財政収支から景気によって変動する要因や一時的な要因を除いた、「構造的財政収支」を採用している国が多い。その上で、PB、財政収支及び構造的財政収支の関係について質疑があったところ、政府は「構造的財政収支は元の財政収支よりは緩い基準と思うが、尺度としては日本のPBの方が緩い」との認識を示した²³。

また、現在のPB目標の是非について、安倍総理は「GDPが増えていけば、経済の規模に対する累積債務は小さくなる」との考え方を示した上で、「PBの黒字化は財政健全化の通過点としては絶対的に必要と思っているが、その中で経済成長させていきたい」

¹⁶ 第193回国会参議院予算委員会会議録第1号24頁（平29.1.30）

¹⁷ 第193回国会衆議院予算委員会会議録第4号44頁（平29.2.1）

¹⁸ 第193回国会衆議院予算委員会会議録第4号45頁（平29.2.1）

¹⁹ 第193回国会衆議院予算委員会会議録第4号44頁（平29.2.1）

²⁰ 第193回国会参議院財政金融委員会会議録第5号3頁（平29.3.22）

²¹ 財務省「日本の財政関係資料」（平成29年4月）43頁

²² 第193回国会参議院予算委員会会議録第10号25頁（平29.3.10）

²³ 第193回国会参議院予算委員会会議録第4号21頁（平29.3.1）

と、P B目標の重要性を強調しつつも、経済成長を目指していく考えを示した²⁴。

エ 両論併記となった財政健全化目標

平成 29 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」（以下「骨太方針 2017」という。）では、財政健全化目標について、「P Bを 2020 年度までに黒字化し、同時に債務残高対G D P比の安定的な引下げを目指す」とされた。従来の目標では、P Bを 2020 年度までに黒字化し、その後、債務残高対G D P比の安定的な引下げを目指すとされていたところ、骨太方針 2017 においては、P B黒字化と債務残高対G D P比の安定的な引下げを、同時並行で進めていくこととされた。

債務残高対G D P比は、債務残高が増加しても、それ以上にG D Pが増加すれば値が改善する。そのため歳出拡大のインセンティブが働きやすく、当該指標を重視することに対して財政規律の観点から懸念する向きも見られる。石原経済財政政策担当大臣は、「2020 年度のP B黒字化目標の位置付けは何ら変わっていない」と述べている²⁵が、債務残高対G D P比を重視する方向になったことは、P Bを基準とする財政健全化目標が揺らぎ始めたとみることできる。目標の「揺らぎ」が財政健全化の道筋にどのように影響するかが注目される。

4. 社会保障制度をめぐる課題

(1) 待機児童の解消に向けた取組

ア 先送りされた平成 29 年度末の待機児童解消目標

待機児童の解消に向けては、平成 25 年 4 月に「待機児童解消加速化プラン」が策定され、平成 29 年度末までの 5 年間で新たに 50 万人分の保育の受け皿を確保し、待機児童の解消を図ることとされていた²⁶。その結果、保育所等定員数は増加を続けてきたものの、保育所等待機児童数は平成 27 年以降再び増加に転じている状況にあり、平成 28 年 4 月 1 日時点では 2 万 3,553 人とされている（図表 7）。政府は平成 29 年度末までに待機児童を解消する目標を掲げていたが、その進捗状況や達成の見通しが議論の焦点となった。

平成 29 年度中に 50 万人分の保育の受け皿を整備する目標について、塩崎厚生労働大臣は「平成 25 年度から 29 年度の 5 年間で、内閣府所管の企業主導型保育事業と合わせて 53 万人分の保育の受け皿の拡大が見込まれる」と述べ、目標達成は可能との認識を示した²⁷。しかし、平成 29 年度末としている待機児童の解消に係る目標の達成見込み時期について、安倍総理は「働く女性が増えた中で、保育所へのニーズも増えている」との認識を述べるにとどまり、達成時期の明言はなかった²⁸。

²⁴ 第 193 回国会参議院予算委員会会議録第 4 号 25 頁（平 29. 3. 1）

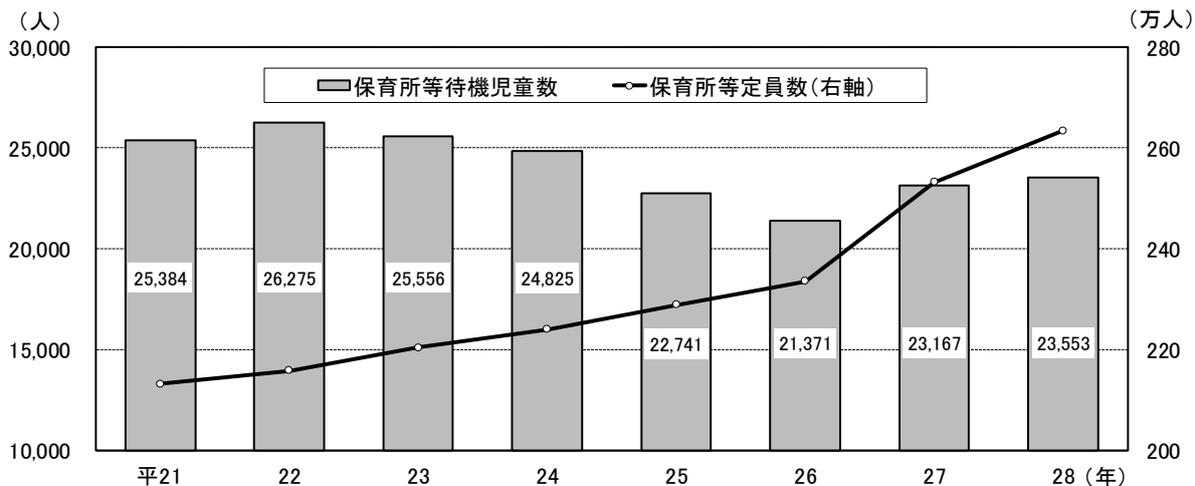
²⁵ 石原内閣府特命担当大臣記者会見要旨（平成 29 年 6 月 2 日）〈<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kai gi/minutes/2017/0602/interview.html>〉（平 29. 6. 12 最終アクセス）

²⁶ 「一億総活躍社会実現に向けて緊急に実施すべき対策」（平成 27 年 11 月）を受け、整備目標が 2 年間前倒しされるとともに、目標数が 40 万人分から 50 万人分に上積みされた。

²⁷ 第 193 回国会衆議院予算委員会会議録第 12 号（その一） 8 頁（平 29. 2. 17）

²⁸ 第 193 回国会衆議院予算委員会会議録第 12 号（その一） 17 頁（平 29. 2. 17）

図表 7 保育所等定員数と保育所等待機児童数の推移



(注) 各年 4 月 1 日時点の数値。平成 27 年以降は、幼保連携型認定こども園等の特定教育・保育施設と特定地域型保育事業（うち 2 号・3 号認定）の数値を含む。

(出所) 厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ（平成 28 年 4 月 1 日）」（平成 28 年 9 月 2 日）より作成

その後、平成 29 年 5 月 31 日に安倍総理は、「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」と述べ、待機児童の解消に係る目標を 3 年先送りした。また、待機児童解消に必要な受け皿約 22 万人分の予算を、2018 年度から 2019 年度末までの 2 年間で確保することなどを内容とする、「子育て安心プラン」に取り組む旨を示した²⁹。

イ 待機児童の定義をめぐる問題

先述のように、平成 28 年 4 月 1 日時点での保育所等待機児童数は 2 万 3,553 人とされているが、その定義が実態から乖離しており、潜在的にはより多くの待機児童が存在するのではないかとの議論もあった。

例えば、先述の保育所等待機児童数に算入されていない児童として、保護者等が①地方単独事業を利用している者（1 万 6,963 人）、②育児休業中の者（7,229 人）、③特定の保育園等のみ希望している者（3 万 5,985 人）、④求職活動を休止している者（7,177 人）が存在し、その合計は 6 万 7,354 人とされている³⁰。また、こうした児童の扱いは自治体間で異なっており、各自治体が発表する待機児童数の比較が難しいとの指摘があった。

待機児童数の定義について、塩崎厚生労働大臣は「各自治体で扱い方が異なるが、不合理なばらつきをなくすために議論し、3 月末までに結論をまとめる」と述べた³¹。その後、「保育所等利用待機児童数調査に関する検討のとりまとめ」が公表され、育児休業中の者が復職に向けた意思を示していれば、今後は待機児童として算入されるようになる

²⁹ 首相官邸ウェブサイト<http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/actions/201705/31keidanren.html>（平 29. 6. 12 最終アクセス）

³⁰ 厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ（平成 28 年 4 月 1 日）」（平成 28 年 9 月 2 日）

³¹ 第 193 回国会参議院予算委員会会議録第 12 号 21 頁（平 29. 3. 14）

など、待機児童数の定義において一定の方針が示された。

ウ 保育士確保に係る予算の実効性

待機児童の解消に当たっては、保育所の整備だけでは不十分であり、保育士の確保に向けた取組も不可欠である。平成 29 年度予算で保育士の処遇改善として、2%相当（月額 6,000 円程度）の処遇改善とともに、一定の経験年数以上の職員には、さらに上乘せして処遇改善を行うこととされた。

独自に保育士の処遇改善策を実施している自治体もあるが、国が処遇改善を進めると、こうした自治体が独自支援を縮小するケースがあるとの問題提起があった。この点について、政府は「国で処遇改善を行う場合、地方単独事業で行う処遇改善施策を後退させないように、自治体に対して働きかけを行っている」と説明する一方で、「究極的には自治体であるので、各自治体の考えでやっていただく」とし、各自治体独自の処遇改善策に係る判断に、政府は最終的には関与できない認識を示した³²。こうした背景も踏まえつつ、予算措置によって実際に保育士の賃金が増加するか、注視していく必要がある。

(2) 対立がみられる生活保護の議論

生活保護制度をめぐる議論においては、運用体制の充実等に触れる意見があった一方、納税者の立場から不公平感に対する指摘もあるなど、意見の対立がみられた。

平成 29 年度予算において、生活保護費負担金は 2 兆 8,803 億円となっており、国が生活保護事業費の 4 分の 3、地方が 4 分の 1 を負担している。この予算について、生活保護は国の責任とする考え方から、全額国庫負担とする必要性について質疑があったが、塩崎厚生労働大臣は「国が憲法に基づいて最低限度の生活の保障に大きな責任を負っていることから、国の負担割合を高率の設定としているが、地方自治体も管内の住民の保護の実施について責任を負っており、一定割合を負担していただくべき」と答弁している³³。

また、平成 29 年 3 月における生活保護の保護率は 1.7%（概数）となっているが、保護率は「総人口に対する被保護実人員」で算出されており、実際に生活保護を必要としている人をどの程度捕捉できているか、議論となった。この点、政府は「生活保護の申請が実際になされなければ、保有する資産、親族からの扶養の可否、稼得能力の有無などの把握が困難であるため、正確に把握することは困難」とし、捕捉率の把握は実施せず、その数値目標も定めていないと説明している³⁴。

また、生活保護受給者に現場で直接接するケースワーカーが不足しており、この体制を充実させる必要性について指摘があった。この点について政府は、人数面では「近年の生活保護受給世帯の増加を踏まえ、地方交付税上の算定人数の増員を行っている」と述べ、質の面では「中心的役割を担うケースワーカーの方等に対して研修を実施している」と説明している³⁵。

³² 第 193 回国会衆議院予算委員会第五分科会議録第 2 号 2、3 頁（平 29. 2. 23）

³³ 第 193 回国会参議院予算委員会会議録第 12 号 19 頁（平 29. 3. 14）

³⁴ 第 193 回国会参議院予算委員会会議録第 12 号 19 頁（平 29. 3. 14）

³⁵ 第 193 回国会参議院予算委員会会議録第 6 号 14 頁（平 29. 3. 3）

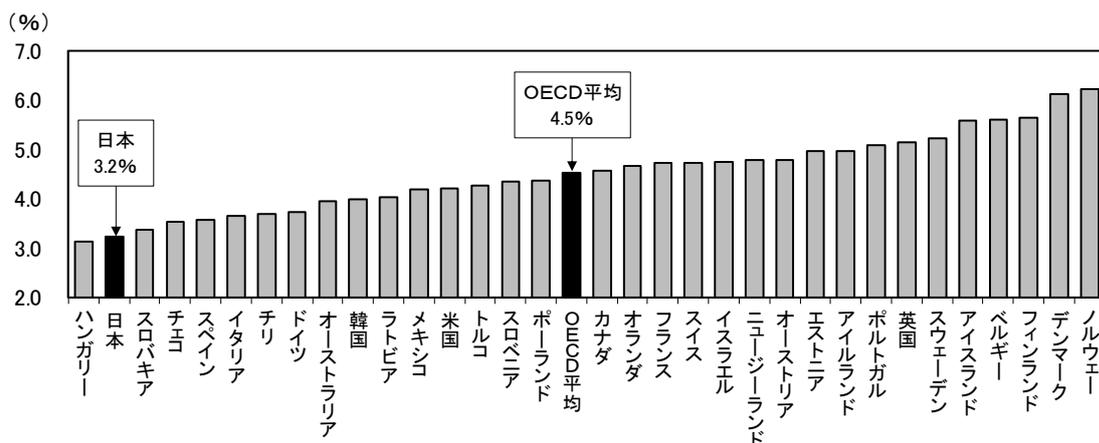
一方、生活保護受給者に対する不公平感に関して、安倍総理は「例えば、生活保護水準が国民年金の受給額より高く、不公平だという意見があることは承知している」との認識を示し、具体的な取組として、「福祉事務所の調査権限を拡大し、課税状況や資産の調査を徹底するなど、不正受給の発見、防止に努めている。また、自立を助長するという生活保護の趣旨に沿って、就労に向けた支援にも取り組んでいる」と答弁している³⁶。

生活保護制度については、政府は平成 30 年度の基準見直しに向けて検討に着手しているが、本予算審議で指摘された課題への対応も含め、活発な議論が求められよう。

5. 教育費の財源をめぐる議論

平成 29 年度予算では、教育関係の予算として、無利子奨学金の拡充等（885 億円、前年度当初予算比 0.5%増）や、給付型奨学金の創設（70 億円、新規）など、奨学金制度の充実等が図られた。しかし、日本の教育機関に対する公財政支出の規模は、国際的に見て小さいと指摘されることが多く（図表 8）³⁷、更なる教育予算の充実や財源の捻出策に関する議論が行われた。

図表 8 教育機関に対する公財政支出（対 GDP 比）の国際比較



(注) 初等教育から高等教育までの合計。

(出所) OECD “Education at a Glance 2016” より作成

特に予算審議においては、教育に用途を限定した、教育国債の是非について議論があった。公共投資によって道路などのインフラが後世代まで残ると同様に、教育投資によって人材という資産が残るとみることが、教育国債の考え方の背景にある³⁸。具体的な教育投資の効果に関する研究については、高等教育について、「一人の学生が大学を卒業するのに

³⁶ 第 193 回国会衆議院予算委員会議録第 15 号 19 頁（平 29. 2. 24）

³⁷ なお、在学者 1 人当たり年間公財政教育支出（対国民 1 人当たり GDP 比）は、OECD 諸国の中で、おおむね平均的な水準となっている。

³⁸ ただし、国債発行対象経費の線引きは必ずしも容易でない。吉田太郎『公債のはなし』（金融財政事情研究会、1965 年）では、「極端な議論をすれば、戦争に勝つことこそ後の世代の国民の幸福につながるのだという理由で、戦費を公債によって調達することが正当化されることすら考えられうる」と指摘されている。

必要な公的支援が約 250 万円に対し、納税等による財政への効果が約 600 万円」とする試算や、就学前教育について、「学校教育上リスクが高いとされた子どもに対し、質の高い幼児教育を提供した結果、将来の所得向上や生活保護受給率の低下等に寄与した」とする研究が予算審議で挙げられた³⁹。

具体的な教育国債の実現方法としては、「財政法第 4 条を改正し、公共事業関係費の次に教育関係費として、その細目については予算総則に加える」方法や、「出資金として処理する」方法について、有識者からの提案があった⁴⁰。

教育国債の是非について、安倍総理は「人材への投資が将来的な経済効果をもたらすという意味で、その財源を国債により確保してもよいのではないかとの発想によるものと承知をしているが、今の世代が次の世代にツケを回すという意味で赤字国債と同じであるという見解もある」との認識を示した⁴¹。また、麻生財務大臣は「教育国債は償還財源のしっかりした当てがない」などと述べ⁴²、否定的な考えを示した。

教育投資については、骨太方針 2017 において、「幼児教育・保育の早期無償化等に向け、財政の効率化、税、新たな社会保障方式の活用を含め、安定的な財源確保の進め方を検討」とされるとともに、「高等教育を含め、社会全体で人材投資を抜本強化するための改革の在り方についても早急に検討すべき」とされ、教育国債についての言及はなかった。財源の捻出策がいかなるものであれ、教育投資の効果を上げていくためには、量的な拡充のみならず、真に効果的な教育の在り方なども含めた、幅広い観点からの議論が必要となろう。

6. 国際社会における我が国の在り方

(1) 環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定の今後

2017 年 1 月 23 日、米国のトランプ大統領は TPP 協定から離脱する大統領覚書に署名した。TPP 協定は、全参加国が 2 年以内に議会承認などの国内手続きを終えられない場合、GDP の合計が 85% 以上を占める 6 か国以上が合意すれば発効できることとされている⁴³が、米国の離脱により発効が事実上不可能となり、予算審議においても TPP 協定の今後について議論があった。

日米首脳会談を控え、岸田外務大臣は「TPP 協定の戦略的、経済的意義を粘り強く働きかけていくところから議論を始めていかなければならない」と述べた⁴⁴。また、安倍総理は日米の二国間交渉や、米国を除いた 11 か国での再交渉の可能性にも言及した⁴⁵。そして、2017 年 2 月 10 日の日米首脳会談後に、安倍総理は「トランプ大統領は嫌な顔一つせず、TPP 協定の意義について耳を傾けてくれた。自由で公正な経済圏を作っていくことの意義は理解をいただいている」と会談内容に触れた上で、「二国間の FTA を恐れている

³⁹ 第 193 回国会参議院予算委員会会議録第 9 号 13 頁 (平 29. 3. 8)

⁴⁰ 第 193 回国会衆議院予算委員会公聴会議録第 1 号 14 頁 (平 29. 2. 21)

⁴¹ 第 193 回国会参議院予算委員会会議録第 5 号 (平 29. 3. 2)

⁴² 第 193 回国会衆議院予算委員会会議録第 7 号 40 頁 (平 29. 2. 6)

⁴³ 環太平洋パートナーシップ協定第 30. 5 条 2

⁴⁴ 第 193 回国会参議院予算委員会会議録第 1 号 40 頁 (平 29. 1. 30)

⁴⁵ 第 193 回国会衆議院予算委員会会議録第 5 号 24 頁 (平 29. 2. 2)

わけではない。それが日本の国益になることであればいい」と述べた⁴⁶。

その後、2017年5月21日にベトナムにおいて、米国を除く11か国によるTPP協定の閣僚会合が開催された。その点について、石原経済財政政策担当大臣は「日本が米国との橋渡しを行う」と会合で発言したことを明らかにした上で、今後の見通しについて、「11月のAPECの首脳会議までに完成させることが必要である。7月に首席交渉官会合を日本で開く」と述べた⁴⁷。我が国は米国を除いた11か国の中では、経済規模で突出しており、議論の際には主導的な役割を担うことが求められよう。

なお、我が国においてはTPP協定の発効を見据え、農林水産業の体質強化等に関して、「総合的なTPP関連政策大綱」を実現するための予算として、平成27年度補正予算以降で1兆3,500億円が計上されてきた。TPP協定の発効が事実上不可能となったことを受け、当該予算の必要性について疑問が呈されたが、石原経済財政政策担当大臣は「これまで計上されてきた予算は全てTPP協定の発効を見据えたものであるが、協定の発効が条件ではない予算であり、協定発効後に必要な予算は計上されていない」と説明し、安倍総理は「TPP協定を見据えた予算は、TPP協定のみならず日・EUのEPAなど経済連携が広がっていく中で、日本の農業の経営が立ち行くように支援し、また海外進出できるような体質にしていく意味で、必要な予算である」とその意義を述べた⁴⁸。

(2) 防衛関係費の規模に関する議論

予算審議においては、我が国を取り巻く厳しい安全保障環境を背景に、防衛関係費の対GDP比の観点も含め、防衛関係費の在り方について議論となった。各国の経済規模に対する国防費の規模を示す国防費の対GDP比は、日本は1%程度であるが、主要国の多くは1%を超える水準となっている(図表9)。

図表9 日本と諸外国の国防費対GDP比(2016年度)

国名	日本	米国	ドイツ	英国	フランス	イタリア	カナダ	ロシア	中国
対GDP比(%)	0.9	3.3	1.1	1.8	1.8	1.1	0.9	4.0	1.3

(出所) 防衛省「参議院予算委員会提出資料」より作成

我が国の防衛関係費は、いわゆる「対GNP1%枠」⁴⁹がかつて存在したが、昭和62年度予算以降では廃止されている。この点について、安倍総理は「現在、対GDP比1%枠はないが、大体1%で推移しているのは事実」と述べている⁵⁰。そして、稲田防衛大臣は防衛関係費の対GDP比に対する考え方について、「防衛関係費の在り方を対GDP比と機

⁴⁶ 第193回国会衆議院予算委員会議録第11号9頁(平29.2.14)

⁴⁷ 石原内閣府特命担当大臣記者会見要旨(平成29年5月23日)<http://www.cao.go.jp/minister/1608_nishihara/kaiken/2017/0523kaiken.html>(平29.6.12最終アクセス)

⁴⁸ 第193回国会参議院予算委員会議録第2号28頁(平29.1.31)

⁴⁹ 「当面の防衛力整備について」(昭和51年11月5日閣議決定)において、「防衛力整備の実施に当たっては、当面、各年度の防衛関係経費の総額が当該年度の国民総生産の100分の1に相当する額を超えないことをめどとしてこれを行うものとする。」とされている。

⁵⁰ 第193回国会衆議院予算委員会議録第5号41頁(平29.2.2)

械的に結びつけることは適切ではない」とし⁵¹、安倍総理は「GDPの1%以内に防衛関係費を抑える考え方はない」と答弁している⁵²。

我が国の防衛関係費を考える際に、中期防衛力整備計画（平成25年12月17日閣議決定。以下「中期防」という。）において、平成26年度から30年度までの5か年で防衛関係費をおおむね23兆9,700億円程度の枠内としている点に、留意する必要がある。政府は現状の防衛関係費の増加ペースを、「安倍政権で策定した防衛大綱や中期防に基づいて、実質平均0.8%ずつ伸ばしている」と説明している⁵³。そして、北朝鮮等を含め我が国の防衛環境が厳しさを増している中、防衛予算を拡充するため、現行の中期防を期中で見直す考えの有無については、「見直しを直ちに行う必要があるとまでは考えていないが、我が国を取り巻く安全保障環境が一層厳しさを増す中で、防衛力の在り方については不断に検証を行っていくことが重要」と答弁している⁵⁴。

7. まとめ

我が国の財政状況は、PBを見ても債務残高対GDP比を見ても、厳しい状況にあると言える。その中でも、財政健全化に向けた議論がある一方で、積極財政の議論も盛んになっている。

積極財政の議論が盛んに行われる一因として、現下の低金利環境が挙げられよう。先述したような日銀の金融政策によって、長期金利を0%程度で推移させることとなっており、国債金利が財政状況のシグナルを必ずしも示さない環境になっていると言える。いわゆる「シムズ理論」や教育国債の議論などが活発化することや、財政健全化の議論において、債務残高対GDP比が重視されることの背景の一つとして、こうした低金利環境があると言えよう。

しかし、現下の環境が永続するとは限らない。低金利環境からの転換は、日銀の金融政策の変更が鍵となるが、黒田日銀総裁は出口戦略を意識した発言を徐々に増やしている⁵⁵。足元では物価の伸び悩みが続いているため、近いうちに出口戦略に向かう可能性は必ずしも高くないものの、低金利環境を所与のものとしなない経済財政運営が必要となろう。

また、予算審議を通じて、財政健全化への道のりの険しさが改めて鮮明になる一方で、様々な政策分野における財政需要も浮き彫りとなっている。財政健全化への取組を推進していく一方で、必要な政策分野への予算を重点的に措置していくことも求められ、引き続き経済再生と財政健全化の間で難しい舵取りが求められよう。

(のうち しゅうた)

⁵¹ 第193回国会参議院外交防衛委員会会議録第7号5頁（平29.3.22）

⁵² 第193回国会参議院予算委員会会議録第5号（平29.3.2）

⁵³ 第193回国会参議院予算委員会会議録第4号13頁（平29.3.1）

⁵⁴ 第193回国会参議院外交防衛委員会会議録第7号10頁（平29.3.22）

⁵⁵ 日本銀行「総裁定例記者会見要旨」（平成29年4月28日）等