

消費税率引上げを中心とした経済・財政の諸課題

— 平成 30 年度第 2 次補正予算及び平成 31 年度予算審査を中心に —

遠藤 壮

(予算委員会調査室)

1. はじめに
2. 我が国経済の現状及び課題
3. 緊要性が問われる補正予算
4. 10%への消費税率引上げに向けた施策
5. 幼児教育・保育無償化をめぐる議論
6. 当面の継続が示された金融緩和政策
7. 財政再建における課題と新たな理論への注目
8. おわりに

1. はじめに

平成 31 年 1 月 28 日に召集された第 198 回国会において、防災・減災、国土強靱化対策、TPP 協定及び日EU・EPA 発効に向けた対策などを盛り込んだ平成 30 年度第 2 次補正予算が 31 年 2 月 7 日に、消費税率引上げに向けた対策として「臨時・特別の措置」が計上され、過去最大の 100 兆円超となった平成 31 年度予算¹が 31 年 3 月 27 日に、それぞれ成立した。

両予算は、予算委員会において審査され、景気の現状認識、消費税率引上げ及び消費平準化対策、幼児教育・保育無償化、金融政策、財政健全化のほか、統計不正問題、辺野古沖米軍基地建設、外国人材受入れ、児童虐待など、様々な議論がなされた。

本稿では、予算委員会における経済・財政・金融等に関する主な議論を紹介する。

¹ 本稿は予算審査当時の議論を紹介する内容となっているため、便宜「令和元年度予算」を「平成 31 年度予算」と記載している。

2. 我が国経済の現状及び課題

(1) 景気後退局面入りが懸念される国内経済

我が国経済は緩やかに回復しているとされ、平成 24 年 12 月から始まった景気拡張期は戦後 2 番目の長さとなっている。しかし、中国経済の減速などの影響を受け、31 年 3 月に公表された同年 1 月の景気動向指数の基調判断が「足踏み」から「下方への局面変化」へ、5 月に公表された 3 月の同指数の基調判断が、25 年 1 月以来 6 年 2 か月ぶりに「下方への局面変化」から「悪化を示している」へ下方修正され、堅調に見えた我が国経済が揺らぎつつある。また、予算審査において今回の景気拡張期は過去と比べて、国民の多くは景気回復を実感していないのではないかとの指摘に対し、安倍総理大臣は「実感できないという方がたくさんいらっしゃることも我々も承知をしております」と述べている²。

(2) 注目が集まる今後の景気判断

現在の景気拡張期が平成 31 年 1 月まで続いた場合、いわゆる「いざなぎ景気³」を超え、戦後最長となる。しかし、景気動向指数など各種経済指標の悪化を受け、予算審査において景気後退局面に入ったのではないかとの懸念が示され、茂木経済財政政策担当大臣は「景気動向指数の基調判断は、自然災害など、本来であれば分けて考えるべきである一時的な要因が反映されており、月例経済報告においては指標の動きの背景などを総合的に勘案し、判断している」旨述べている⁴。

政府は 31 年 4 月 18 日発表の月例経済報告において我が国経済の基調判断を「このところ輸出や生産の一部に弱さもみられるが、緩やかに回復している」とし、回復基調との判断を維持していた。そして、令和元年 5 月 20 日に公表された 1-3 月期の実質 GDP 成長率（1 次速報）も 2 四半期連続のプラス成長となり⁵、同月 24 日発表の月例経済報告における基調判断は、設備投資と生産を下方修正したものの、「緩やかに回復している」との認識で据え置かれた。しかし、「輸出や生産の弱さに加え、マイナスの影響が消費にも波及しており、景気判断の妥当性には疑問が残る」とのエコノミストの見解もあり⁶、専門家の間でも景気への見方は分かれている。

最終的な景気の山と谷は、対象となる期間から 1 年以上経過した後に内閣府景気動向指数研究会の報告に基づいて判断されるものの、元年 10 月には消費税率引上げが実施される予定である。後述のとおり政府は「リーマン・ショック級の出来事がない限り、法律にのっとり引上げを行っていきたい」⁷としているが、今後景気動向への注目度は、一層高まっていくであろう。

² 第 198 回国会参議院予算委員会会議録第 13 号 2 頁（平 31. 3. 25）

³ 平成 14 年 2 月から 20 年 2 月まで 73 か月続いた戦後最長の景気拡張期

⁴ 第 198 回国会参議院予算委員会会議録第 7 号 11 頁（平 31. 3. 8）

⁵ その後、令和元年 6 月 10 日に公表された 2 次速報は、僅かながら上方修正となり、2 四半期連続のプラス成長が維持された。

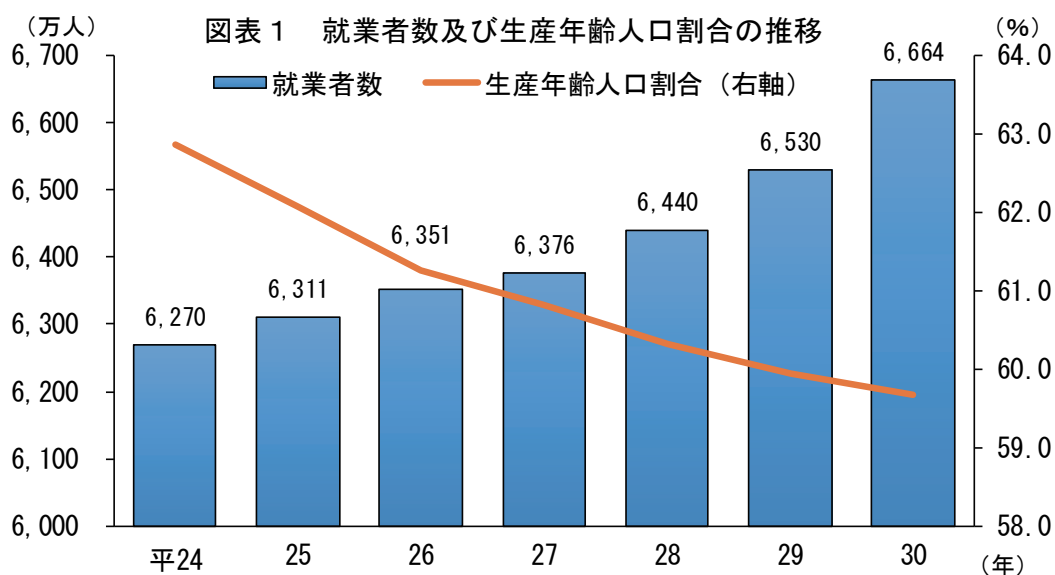
⁶ 『毎日新聞』（令和元年 5. 25）

⁷ 第 198 回国会参議院予算委員会会議録第 13 号 31 頁（平 31. 3. 25）

(3) 好調が続く雇用情勢

景気後退局面入りの懸念がある一方、我が国の雇用環境は好調さを保っており、平成30年度の有効求人倍率は過去最高水準の1.63倍、就業者数は30年9月に6,715万人となり、過去最高を更新した。安倍総理大臣はアベノミクスの成果の一つとして全都道府県において有効求人倍率が1倍を超えている点を挙げている⁸。少子高齢化が進み、生産年齢人口が減少を続けているものの、女性や高齢者の労働市場への参加が高まっており、30年度における女性の就業率は51.3%となり、50年ぶりに5割を超えるなどにより、就業者数の増加基調が続いている（図表1）。

雇用情勢が改善する一方で、労働供給が労働需要に追いつかず、運輸業や建設業などの分野において人手不足の状況が深刻となっている。企業は賃金の引上げや省人化投資などで対応を進めており、政府は人手不足の現状を改善するため、31年4月から新たな在留資格として「特定技能」を新設し、人手不足に悩む業種を対象に外国人材の受入れを拡大した。今後、政府は引き続き女性や高齢者の雇用を促進するとともに、人手不足を解消するため、就職氷河期世代⁹の就労支援を強化することとしている¹⁰。



(注) 就業者数は各年の平均、生産年齢人口割合は各年10月1日現在
(出所) 総務省「労働力調査」及び「人口推計」より作成

3. 緊要性が問われる補正予算

平成30年度第2次補正予算は、防災・減災、国土強靱化対策やTPP協定及び日EU・EPA発効に向けた農業等への支援策などが盛り込まれた。一般会計歳入歳出の追加額は約2.7兆円となっており、建設公債が増額され、補正後の一般会計基礎的財政収支（プライマリーバランス、以下「PB」という。）は▲10.4兆円から▲12.7兆円に悪化した。補正予算の編成は財政法第29条によって、特に緊要となった経費の支出等が発生した場合

⁸ 第198回国会参議院予算委員会会議録第13号27頁（平31.3.25）

⁹ 一般的に令和元年時点で30代半ば～40代半ばの世代とされている。

¹⁰ 「茂木内閣府特命担当大臣記者会見要旨」（平31.4.10）

などに制限されている。しかし実際には、経済対策などを目的とした補正予算での歳出の追加が常態化しており、PB悪化の要因の一つにも挙げられている。

予算審査においては、本補正予算における防衛関係費が平成29年度補正予算の計上額である2,345億円から3,998億円へと大きく増加していることに加え、戦闘機F-35A購入費等の事業は、FMS（有償援助）契約によって既に決定している納入を早めるにすぎず、緊要性について疑問が呈された。岩屋防衛大臣からは安定的な運用を確保するためと説明があったものの、具体的にどの程度納入時期が前倒しされるか等については答弁がなされなかった¹¹。補正予算として計上する以上、政府は説明責任を果たすことが求められる。

また、当初予算では、概算要求基準（シーリング）の枠内に収めるため、厳しい査定が行われることから、相対的に査定が甘い補正予算への事業のつけ回しがなされているのではないかと見る向きもある。こうした点について、本来であれば当初予算に盛り込むべき緊要性に乏しい事業を前年度の補正予算に計上しているのではないかと指摘があり、麻生財務大臣は「T P P協定発効に向けた対策など喫緊の課題に対応するため、財政法第29条に沿って適切に編成している」旨答弁した¹²。

さらに、常態化する補正予算の在り方も含めた財政関係法令の見直しの必要性も指摘されたが、安倍総理大臣は「プライマリーバランス目標や現行特例公債法の適用期限なども勘案しつつ、引き続き検討を進めてまいりたい」と述べるにとどめた¹³。

4. 10%への消費税率引上げに向けた施策

世界経済の減速などを理由とした平成27年10月から18か月の延期、29年4月から30か月の再延期を経て、8%から10%への消費税率引上げが令和元年10月に行われる予定である。前回の5%から8%への引上げの際、消費が大きく落ち込んだことを踏まえ、平成31年度予算に約2兆円の「臨時・特別の措置」が盛り込まれ、その他の税制上の支援も含め、約2.3兆円規模の対策が講じられることとなっている。

（1）キャッシュレス決済利用者へのポイント還元

消費税率引上げによる需要変動の緩和策である「臨時・特別の措置」として、引上げから9か月間、中小・小規模事業者の小売店等においてキャッシュレス決済を利用した場合、政府の補助によりポイントが付与される。対象となる中小・小規模事業者は、原則として、中小企業基本法で定められている中小・小規模事業者としつつ、売上げが大企業並みの企業を除くため、課税所得について一定の制限¹⁴が定められている。ポイント還元については、以下の議論があった。

¹¹ 第198回国会参議院予算委員会会議録第2号29頁（平31.2.7）

¹² 第198回国会参議院予算委員会会議録第2号41頁（平31.2.7）

¹³ 第198回国会参議院予算委員会会議録第2号41頁（平31.2.7）

¹⁴ 登録申請時点における直近過去3年分の各年又は各事業年度の課税所得の年平均額が15億円を超える中小・小規模事業者は補助の対象外となる。

ア ポイント還元により複雑化する消費税負担

政府の補助による追加のポイント還元は、通常の中小・小規模事業者であれば5%、フランチャイズ加盟店であれば2%が付与されることとなっているが、後述の軽減税率制度によって一部品目については消費税率が8%に据え置かれるため、これらを加味した実質的な消費者の税負担は、販売店や商品に応じて数種類の税率に分かれる(図表2)。

図表2 消費税の実質的負担

商品	事業規模・形態		キャッシュレス決済		現金支払
			ポイント還元率	実質的税負担	
軽減税率対象 8%	中小・小規模事業者	個別店	5%	3%	8%
		フランチャイズ加盟店	2%	6%	
	大手		なし	8%	
その他 10%	中小・小規模事業者	個別店	5%	5%	10%
		フランチャイズ加盟店	2%	8%	
	大手		なし	10%	

(出所) 経済産業省資料等より作成

また、ポイント還元の算定対象を税込み価格とするか税抜き価格とするかなど、ポイント還元の計算方法は決済事業者によって異なるため、消費者の混乱を招くおそれもある。この点について、世耕経済産業大臣は「店頭で支払う消費税は10%か8%の2種類である。ポイント制は減税や税の還付措置ではない。混乱が生じないようにポイントの還元率についてポスター等の掲示によって周知する」旨述べている¹⁵。

イ ポイント還元の計上額の妥当性

ポイント還元事業に必要な費用2,798億円の内訳は、ポイント原資として1,786億円、端末導入費用等の中小・小規模事業者への補助として329億円、広報やシステム改修等の事務費として683億円となっている。費用のうち事務費が約24%を占めており、消費者に直接利益にならない事務費が過大ではないかとの指摘がなされ、世耕大臣は、過去の類似の施策と比較し特段問題があるとは考えていないとの見解を示した¹⁶。

また、ポイント還元の原資は、中小・小規模事業者のマクロデータや決済事業者に対するヒアリングによるキャッシュレス比率の見通し等から算定されている。しかし、原資の積算根拠が曖昧であり、予算額が過小ではないかとの指摘がなされ、世耕大臣は「消費者行動を予測し、正確に金額を充てることは困難であり、実施状況を随時分析しなが

¹⁵ 第198回国会参議院予算委員会会議録第4号37頁(平31.3.5)

¹⁶ 第198回国会参議院予算委員会会議録第4号38頁(平31.3.5)

ら執行し、原資が足りなくなっただけの場合は財政当局と相談して対応したい」旨答弁した¹⁷。麻生財務大臣も「これまで例のない事業でもありますから、これは見通しを立てるといえるのはなかなか難しい」と述べており¹⁸、事業の経済効果や執行状況等について注視していく必要があるだろう。

ウ 企業の価格設定への影響

今回のポイント還元事業は、フランチャイズ店を含めた中小・小規模事業者が対象となっているが、対象外となっている大企業がポイント還元に合わせて値引きやポイント還元を行うことが想定され、大企業の収益圧迫やデフレ要因になるのではないかと指摘があった。これに対し、世耕大臣からは「大企業は自らの経営判断に基づいてセールやポイント還元をやることになる。また、政府としてはデフレが喚起されるという認識は持っていない」旨答弁があった¹⁹。

エ 検証が求められる政策効果

ポイント還元はキャッシュレス決済により行われるため、クレジットカード決済を利用する頻度が高く、利用額も高額とされる高所得者に還元が偏り、高齢者や低所得者に対して恩恵が及ばないのではないかと指摘もある。

ポイント還元事業は、消費の平準化とともに、キャッシュレス決済の普及を目的としている。中小・小規模事業者への負担を軽減するため、経済産業省は決済事業者に対し、実施期間中において対象となる中小・小規模事業者から決済事業者を支払われる手数料に3.25%の上限を設けることとしているものの、期間終了後に手数料が引き上げられる懸念は残り、中小・小規模事業者がどの程度参加するかを見通すことは難しい。平成29年時点における我が国のキャッシュレス比率は約21%にとどまっております²⁰、9か月の実施期間のうちに普及が進まなかった場合、キャッシュレス比率は高まらず、また消費の平準化という政策効果も限定的となるだろう。

(2) 軽減税率制度

消費税率引上げによる逆進性、痛税感の緩和を目的として、食料品など一部の品目について、適用する消費税率を8%のまま据え置く軽減税率制度が税率引上げと同時期に実施される。

ア 確保された財源の妥当性

軽減税率制度による減収分に対応する財源は、「所得税法等の一部を改正する法律」（平成28年法律第15号）の附則において、平成30年度末までに安定的な恒久財源を確保することとされており、31年度税制改正等によって確保された財源は、個人所得課税の見直し（900億円程度）、たばこ税の見直し（2,360億円程度）、インボイス制度導入（2,480億円程度）、従来の社会保障の見直しによる効果の一部（1,070億円程度）、総合

¹⁷ 第198回国会衆議院予算委員会議録第15号16頁（平31.3.1）

¹⁸ 第198回国会参議院予算委員会議録第14号15頁（平31.3.26）

¹⁹ 第198回国会衆議院予算委員会議録第12号28頁（平31.2.22）

²⁰ 一般社団法人キャッシュレス推進協議会「キャッシュレス・ロードマップ2019」（平31.4）

合算制度の見送り（4,000億円程度）となっている²¹。このうち、個人所得課税の見直しが令和2年1月、インボイス制度が5年10月に実施される予定になっていることから、軽減税率制度が実施される元年10月からこれらまでの間、財源が不足することとなる。この点について、一時的に不足分を補填することで他の施策を圧迫するのではないかとの指摘があり、麻生大臣は「実施までの時間差があるものの、法律上では制度導入時に減収額と安定的な恒久財源の額を厳密に一致させることまでは求められておらず、財源の不足が他の施策を圧迫させることはない」旨述べている²²。

また、軽減税率制度による軽減額について、所得階層別の割合が示された。財務省の試算では全体約1.1兆円のうち、年収238万円未満の最も低い層の軽減額が1,430億円となっているのに対し、年収738万円以上の最も高い層の軽減額は2,880億円とされ、低所得者への恩恵が少なく逆進性の緩和には効果が薄いとの見方もある²³。

イ 販売店に委ねられる税率適用の判断

商品に軽減税率を適用する際の判断についても混乱が生じるのではないかとの指摘があった。同じ食料品を購入する場合でも、軽減税率はイートイン（店内での飲食）には適用されない。そして、軽減税率の適用については、販売事業者が消費者に対して確認することとなっており、消費者への意思確認の方法は、イートインの場合には申し出る必要がある旨の掲示を店内にすることで、会計の度に口頭で確認することは不要としている。しかし、イートインにもかかわらず、申告されない場合が想定され、消費者の混乱や不公平感が生じる可能性について言及された²⁴。また、消費者の混乱を避けるためなどの合理的な理由がある場合には、テイクアウトとイートインの税込み価格を同一にすることを認めているが、合理的とする判断基準が不明瞭であるとの指摘がなされた²⁵。

ウ 急がれる制度実施に向けた準備

軽減税率制度の実施に向けた環境整備を進めるため、政府は複数税率対応レジの導入やシステム改修を行う中小・小規模事業者に対して、「軽減税率対策補助金」を支給している。同補助金について、世耕大臣は「活用を促進するため、パンフレットの配布等によって周知徹底に努める」旨述べている²⁶。しかし、令和元年5月21日時点での申請件数が、政府が想定する件数の35%程度にとどまっているとの報道もある²⁷。今後、準備が十分に進まない場合、消費税率引上げ直前に事業者の対応が集中するおそれがあり、官民一体による早期の対応が求められる。

(3) プレミアム付商品券

「臨時・特別の措置」の一つとして、住民税非課税世帯及び学齢3歳未満の子がいる子

²¹ 第198回国会参議院予算委員会会議録第14号12頁（平31.3.26）

²² 第198回国会参議院予算委員会会議録第14号13頁（平31.3.26）

²³ 『日本経済新聞』（平31.3.1）

²⁴ 第198回国会参議院予算委員会会議録第4号38頁（平31.3.5）

²⁵ 第198回国会衆議院予算委員会会議録第12号27頁（平31.2.22）

²⁶ 第198回国会参議院予算委員会会議録第4号24～25頁（平31.3.5）

²⁷ 『東京新聞』（令元.5.22）

育て世帯を対象として、プレミアム付商品券を市区町村が販売する。販売額2万円に対して5千円分のプレミアムが補助され、2万5千円分の商品券が発行される。平成31年度予算には1,723億円が計上されており、必要となる経費は全て国が負担することとなっている。

過去、平成26年度には地方創生及び消費喚起のため、全世帯を対象とするプレミアム付商品券事業等が実施されたが、経済効果は2,372億円の予算額に対して半分程度の1,019億円の内数にとどまったと試算されている²⁸。

こうしたことから、プレミアム付商品券の政策効果について疑問の声も聞かれたが、茂木経済財政政策担当大臣は、単なる経済効果にとどまらず、目的に沿った一定の政策効果が得られたとの認識を示した。さらに、茂木大臣は「今回は消費税率引上げによる消費への影響の緩和及び地域における消費の喚起・下支えを目的とし、前回と異なり相対的に影響が大きいとされる低所得者及び子育て世帯を対象が限定されている」旨述べた上で、現金給付と異なり、使用期間・地域が限定されていることから、地域の消費の拡大につながるとしている²⁹。

また、予算審査においては、ポイント還元事業と同様に、予算計上額のうち約3割を占める事務費が過大ではないかとの指摘もあった³⁰。

5. 幼児教育・保育無償化をめぐる議論

(1) 幼児教育・保育無償化の概要

安倍内閣が掲げる「人づくり革命」の一環として、令和元年10月に予定されている10%への消費税率引上げによる増収分を活用し、税率引上げと同じタイミングで幼児教育・保育無償化の実施が予定されている。元年5月10日には参議院本会議において「子ども・子育て支援法の一部を改正する法律案」が賛成多数で可決・成立し、無償化の実施が決定した。平成31年度予算においては3,882億円³¹が計上され、対象となるのは0～5歳児のいる世帯となる。また、子どもの年齢や施設の種類によって、補助の内容が異なっている(図表3)。

3～5歳児に比べて0～2歳児の保育料の方が高額にもかかわらず、0～2歳児については対象世帯を限定していることの妥当性について指摘があり、宮腰少子化対策担当大臣から「待機児童解消を最優先に取り組むため、住民税非課税世帯を対象とし、更なる支援については、安定財源の確保と併せて検討する」旨答弁があった³²。

²⁸ 内閣府地方創生推進室「地域消費喚起・生活支援型交付金事業における効果検証に関する報告書」(平29.4.11)

²⁹ 第198回国会衆議院予算委員会議録第14号(平31.2.28)

³⁰ 第198回国会衆議院予算委員会議録第13号25頁(平31.2.25)

³¹ 地方負担分に係る地方特例交付金2,349億円を含む。

³² 第198回国会参議院予算委員会議録第9号11頁(平31.3.14)

図表3 幼児教育・保育無償化の内容

対象世帯	施設・サービス	内容
0～2歳児のいる 住民税非課税世帯	保育所、認定こども園など	無償化
	認可外保育所、病児保育など	月額4万2,000円を上限に無償化
3～5歳児のいる 原則全世帯	幼稚園、保育所、認定こども園など	無償化 ^(注)
	認可外保育所、病児保育など	月額3万7,000円を上限に無償化
	幼稚園の預かり保育	月額1万1,300円を上限に無償化

(注) 一部幼稚園については、月額2万5,700円を上限に無償化。

(出所) 内閣府資料より作成

(2) 幼児教育・保育無償化における財源の確保及び公平性

幼児教育・保育無償化に必要な予算は年間7,764億円と試算されており、国と地方の負担割合は国が2分の1、都道府県が4分の1、市町村が4分の1、公立施設については市町村が全額負担することとなっている。なお、実施の初年度については、国が地方特例交付金2,349億円により地方負担分を全額負担することとなった。また、政府は「今後必要となる地方財源については、国が責任を持って確保する」との方針を示した³³。

また、今回の幼児教育・保育無償化における予算のうち、年収640万円を超える世帯に対し、約40%が充てられることとなっており、高所得者世帯への無償化よりも先に保育士の処遇改善を進めるべきではないかとの指摘があった。これに対し、宮腰大臣は「低所得世帯を中心に先んじて段階的に無償化の範囲を拡大してきており、今回の公費負担額のみをもって中高所得者を優遇しているとの指摘は当たらない」旨述べている³⁴。

加えて、無償化となる対象のうち、認可外施設については補助額に上限があるため、認可施設に比べて認可外施設は保育料が割高となりうることから、認可施設に入ることができなかった認可外施設利用者にとって不公平ではないかとの指摘もあった³⁵。

(3) 無償化による待機児童への影響

政府は、令和2年度末までに待機児童を解消し、女性の就業率が目標である8割に到達した場合でも対応できるよう「子育て安心プラン」を掲げ、32万人分を目標とする保育の受け皿整備を進めており、平成30年度9月時点において、令和2年度末までに約29.3万人分を拡大できる見込みとなっている³⁶。

幼児教育・保育無償化が実施されることで、従来であれば自宅で育児している世帯が、

³³ 第198回国会参議院予算委員会会議録第6号7頁(平31.3.7)

³⁴ 第198回国会衆議院予算委員会会議録第12号36頁(平31.2.22)

³⁵ 第198回国会参議院予算委員会会議録第6号9頁(平31.3.7)

³⁶ 厚生労働省『待機児童解消加速化プラン』及び『子育て安心プラン』集計結果(平30.9.7)

新たに入園等を希望することが想定され、保育施設及び保育士の不足や待機児童数の増加が懸念されている。また、待機児童のいる世帯の場合、無償化の恩恵を受けることなく、消費税率引上げの影響を受けることになるため、待機児童解消を優先的に進めるべきではないかとの指摘があった。これに対し、宮腰大臣は「今回の無償化は基本的に3～5歳児を対象としており、その9割以上が既に認可施設を利用できていることから待機児童数への影響は限定的であり、目標としている32万人分の受け皿を整備することで待機児童解消に努めていく」旨答弁している³⁷。

（４）改善が求められる企業主導型保育事業

このほか、企業主導型保育事業について議論があった。平成28年度から開始された企業主導型保育事業は、事業所内保育施設を主軸とし、早朝や夜間なども開所することで、多様な就労形態に対応した保育サービスを提供できるとしている。同事業は、通常の保育所よりも開設の手続きが簡略であることや手厚い助成金を受けられることから、急速に拡大していった。一方で、同事業の開始後、指導監査体制の不備や突然の施設閉鎖などの問題点が指摘されており、会計検査院から運営状況等について改善の処置要求がなされた³⁸。このほか、28年度、29年度に助成を決定した施設に関する検証結果に関する報告書が内閣府より発表され³⁹、助成が決定された2,736の施設のうち、214の施設が開設前に事業を取りやめたことが明らかになった。また、同報告書において、企業主導型保育施設の定員充足率は全国平均で約6割にとどまっており、保育需要の把握も課題となっている。

予算審査においては、企業主導型保育施設開設に当たる審査体制が不十分ではないかとの指摘があり、宮腰大臣は「平成30年末に設置した『企業主導型保育事業の円滑な実施に向けた検討委員会』の検討結果に基づいて早急に改善を図る」旨述べている⁴⁰。

（５）懸念される保育の質の確保

幼児教育・保育の無償化に当たって、認可外施設・サービスについては、保育の質の確保のため、保育士の人数など一定の指導監督基準を満たすことで無償化の対象となる。しかし、開始後5年間は経過措置期間とされており、期間中は、指導監督基準以下の施設も無償化の対象となるため、子どもを預けるに足る保育の質を確保できるかどうか懸念されている。

幼児教育・保育無償化の対象となる認可外施設の範囲については、地域の実情に対応するため、自治体が条例で指定することが可能となっており、条例による無償化範囲の設定によって、悪質な業者を除外することが重要となる。一方で、自治体によって同じサービスであっても無償化の対象となるか否かが異なり不公平が生じ得るため、政府で公平性を担保する基準を作るべきではないかとの指摘があり、根本厚生労働大臣から、「自治体の意

³⁷ 第198回国会参議院予算委員会会議録第4号17頁（平31.3.5）

³⁸ 会計検査院「企業主導型保育施設の整備における利用定員の設定等について」（平31.4.23）

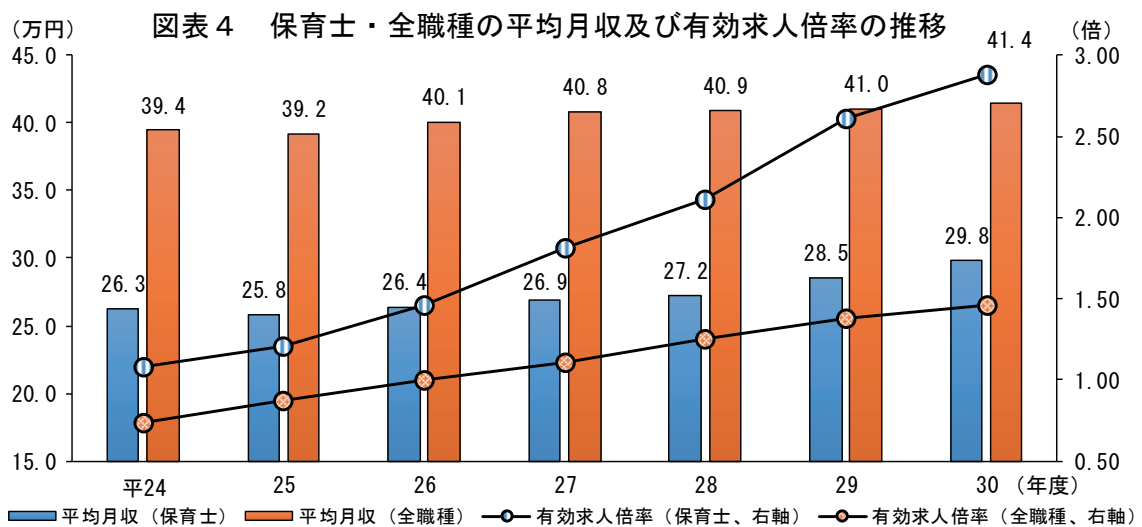
³⁹ 内閣府子ども・子育て本部「企業主導型保育事業（平成28年度・29年度助成決定分）の検証について」（平31.4.26）

⁴⁰ 第198回国会参議院予算委員会会議録第10号15頁（平31.3.15）

見も伺いながら、関係審議会で議論を行って詰めていきたい」旨答弁があった⁴¹。

(6) 保育士の就労環境改善に向けた取組

保育士の人手不足や処遇改善についても議論がなされた。全国の保育士の有効求人倍率は2.88倍まで高まっているにもかかわらず、給与は低水準にとどまっている。保育士の平均月収は約30万円と、全職種平均より10万円以上低く、保育士の就労環境について更なる改善が求められる状況になっている(図表4)。



(注)「平均月収」は「決まって支給する現金給与額」を12で乗じた額と「年間賞与その他特別給与額」の合計を12で割った額

(出所)厚生労働省「賃金構造基本統計調査」及び「雇用安定業務統計」より作成

予算審査においても保育士の処遇について議論があり、高所得世帯を幼児教育・保育無償化の対象とするよりも、保育士の処遇改善に予算を充てる方が待機児童解消につながるのではないかと指摘がなされた。この点について、茂木経済財政政策担当大臣は、政権交代後から平成31年度予算まで合計すると、保育士の賃金は月額約13%上昇しているなど処遇改善は進んでいるとの認識を示した⁴²。

6. 当面の継続が示された金融緩和政策

(1) 伸び悩む消費者物価と金融システムへの影響

日銀は平成25年4月以降、量的・質的金融緩和を導入し、現在まで大規模な金融緩和を継続している。2%とした物価安定目標はいまだに達成されず、消費者物価は1%前後から伸び悩んでいる。

予算審査において、黒田日銀総裁は物価が上昇しない理由について、低成長やデフレの経験などから賃金や物価が上がりにくいマインドになっているなどの理由を挙げた上で、

⁴¹ 第198回国会参議院予算委員会会議録第11号(平31.3.18)

⁴² 第198回国会参議院予算委員会会議録第4号17頁(平31.3.5)

物価上昇を妨げる要因は次第に解消していくとの認識を示した⁴³。

また、緩和政策が金融機関に及ぼす影響についても、黒田総裁は「金融機関の基礎的収益力が、低金利環境の長期化に加えて、人口や企業数の減少といった構造要因を背景に、地域金融機関を中心に低下傾向にあることは事実」と述べた上で、信用コストの減少や有価証券売却益が収益を押し上げてきたほか、金融機関は資本と流動性の両面で相応の耐性を備えており、全体として、我が国の金融システムは安全性を維持しているとの認識を示した⁴⁴。

（２）金融市場において高まる日銀の存在感

日銀は異次元の金融緩和として、国債を年 80 兆円ペース、E T F（信託財産指数連動型上場投資信託）を年間約 6 兆円ペースで保有残高が増加するように買い入れることとしている。そして平成 31 年 3 月末日時点の時価ベースで日銀が保有する国債は約 486 兆円、E T F は約 29 兆円まで膨れ上がっており⁴⁵、日銀への資産の集中によって金融市場の機能を損ないかねない状況になっている。

E T F の買入れは量的・質的金融緩和策の一つとして、リスクプレミアムに働きかけることを通じて、経済・物価にプラスの影響を与えようとするものである。参議院財政金融委員会において、日銀の E T F 買入れによって日経平均株価が下支えされ、市場の価格形成をゆがめている上、株価が下落すると日銀の財務を毀損するのではないかとの指摘があった。これに対し、日銀は、保有している E T F は日経平均株価が 1 万 8,000 円を下回ると簿価を割るが準備金で対応可能との認識を示した⁴⁶。この議論を踏まえ、予算審査においても同様の議論があり、質疑者から日経平均株価が 1 万 1,000 円を下回ると日銀は債務超過に陥るといった独自の試算も示された⁴⁷。

日銀の保有する E T F が簿価を割った場合、損失規模によっては日銀が債務超過に陥ることで、円への信託を失うおそれがある⁴⁸。一方で、巨額の E T F を市場で売却した場合、株価の落ち込みは免れず、影響を最小限に食い止めるようなソフトランディングの手法が大きな課題となっている。

（３）金融緩和の更なる継続と出口戦略の行方

日銀は令和 3 年度における物価上昇率を 1.6% と見込み⁴⁹、2% の物価安定目標の達成は厳しい見通しとなった。平成 31 年 4 月 25 日に開かれた日銀金融政策決定会合において、海外経済の動向や消費税率引き上げの影響を含めた経済・物価の不確実性を踏まえ、「政策金利の先行き指針（フォワードガイダンス）」における超低金利策の期間の記述を「当分の

⁴³ 第 198 回国会参議院予算委員会会議録第 3 号 9 頁（平 31. 3. 4）

⁴⁴ 第 198 回国会衆議院予算委員会会議録第 6 号 33 頁（平 31. 2. 13）

⁴⁵ 日本銀行「第 134 回事業年度財務諸表等」（令元. 5. 29）

⁴⁶ 第 198 回国会参議院財政金融委員会会議録第 2 号 24 頁（平 31. 3. 12）

⁴⁷ 第 198 回国会参議院予算委員会会議録第 13 号 27 頁（平 31. 3. 25）

⁴⁸ 『日本経済新聞』（平 31. 1. 16）

⁴⁹ 日本銀行「経済・物価の展望（2019 年 4 月）」（平 31. 4. 25）

間」から「少なくとも2020年春頃まで」と具体的な時期に変更した。また、黒田総裁は同日の記者会見において、令和2年(2020年)春以降も超低金利を継続する可能性を示しており、金融緩和の継続を強く強調した⁵⁰。

予算審査においても、出口戦略について質疑があり、黒田総裁は「現時点ではまだ物価安定の目標の実現までなお相当時間を要する状況ですので具体的な検討には至っておりません」と述べている⁵¹。しかし、人口減少や貸出利鞘の縮小などによって、10年後には地方銀行の約6割が赤字になると試算されており⁵²、超低金利や国債などの買入れといった金融緩和策を継続することで、地域金融機関の収益悪化や市場機能の低下といった副作用も大きくなっていくことが懸念される。

7. 財政再建における課題と新たな理論への注目

(1) 経済成長と財政再建の両立

政府は「経済再生なくして財政健全化なし」との姿勢で経済の好循環を図り、経済成長と両立させながら財政再建を進めることとしている。予算審査においては、景気回復にもかかわらず、債務残高が増加し続けており、経済成長ありきの財政再建について妥当性が問われた。これに対し、安倍総理大臣は「経済再生なくして財政健全化なしというこの基本方針の下で、財政健全化に大きな道筋を付けてきた」と述べた上、当初予算ベースで新規国債発行額が第2次安倍内閣発足以降7年連続で減少していることに加え、債務残高対GDP比の増加ペースが鈍化しているなど財政健全化の成果を挙げ、債務残高の絶対額に加え、債務残高対GDP比の重要性を強調している⁵³。

(2) 財政赤字を容認する理論への注目

現在、米国では現代貨幣理論(Modern Monetary Theory、以下「MMT」という。)が注目を集めている。MMTとは、物価の急上昇が起きない限り、自国通貨建てで国債を発行している国は、債務残高がどれだけ積み上がってもデフォルトに陥ることはないという主張である。円建てで国債を発行している我が国において、債務が巨額に膨れ上がっているにもかかわらず、物価が上昇していないことから、我が国をMMTの成功例とする声もある。しかし、MMTに対して、麻生財務大臣は「MMTを実験できる可能性の極めて高い国と言われるが、日本を実験場にするつもりはない」旨述べ⁵⁴、黒田日銀総裁も「極端な主張であり、なかなか受け入れられないのではないかと述べるなど否定的な見方を示している⁵⁵。MMTのとおりには財政出動を拡大していけば、財政規律は完全に損なわれる。経済学者も否定的な見方が大勢であり⁵⁶、慎重な議論が求められる。

⁵⁰ 「黒田日銀総裁記者会見要旨」(平31.4.26)

⁵¹ 第198回国会参議院予算委員会会議録第3号8～9頁(平31.3.4)

⁵² 日本銀行「金融システムレポート(2019年4月号)」(平31.4.17)

⁵³ 第198回国会参議院予算委員会会議録第4号39頁(平31.3.5)

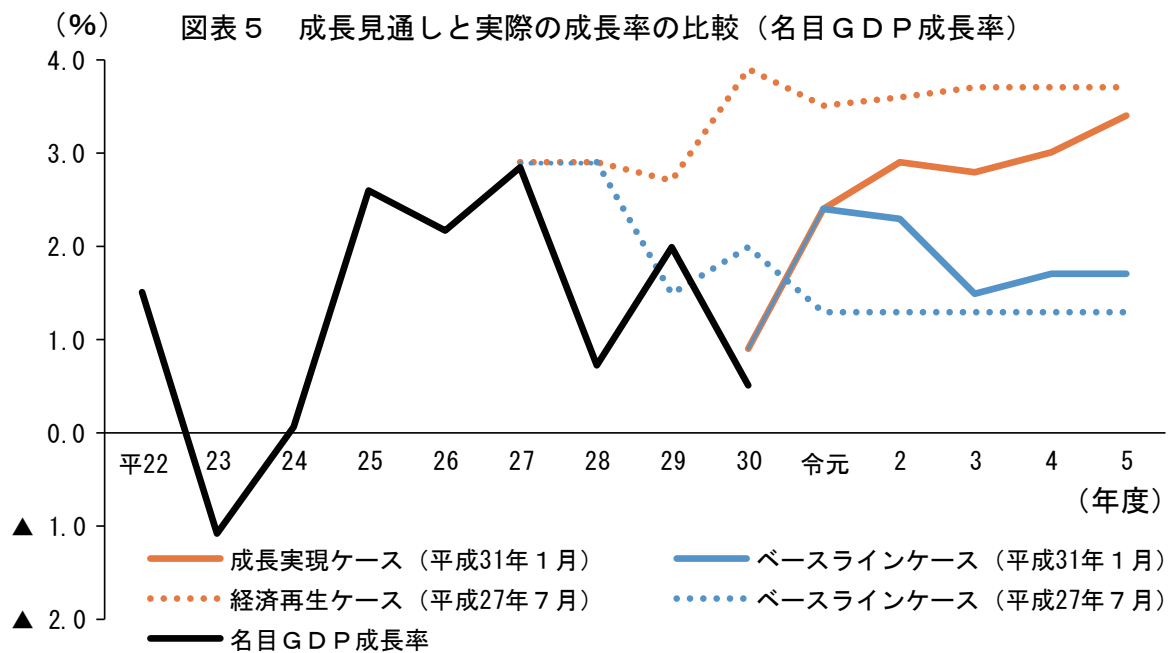
⁵⁴ 第198回国会参議院予算委員会会議録第12号39頁(平31.3.22)

⁵⁵ 第198回国会参議院決算委員会会議録第2号6頁(平31.4.4)

⁵⁶ 財政制度等審議会財政制度分科会提出資料「わが国財政の現状等について」(平31.4.17)57～59頁

(3) 達成困難な成長見通しを前提としている財政再建

我が国財政の改善が進まない原因の一つに、達成が困難と言える成長見通しが挙げられる。平成27年に策定された「経済・財政再生計画」、30年に策定された「新経済・財政再生計画」において、一定の経済成長率を前提として、PB黒字化達成の目標時期を定めている。しかし、実際の経済成長率を踏まえると、成長戦略によって経済成長率が高まった場合の経済再生・成長実現ケース、そして足下の潜在成長率に基づいたベースラインケースのどちらについても楽観的であるとの見方が強い⁵⁷ (図表5)。



(注) 名目GDP成長率は、29年度までは「国民経済計算年次推計」、30年度は「四半期別GDP速報」(出所) 内閣府「中期の経済財政に関する試算」及び「国民経済計算」より作成

予算審査においては、PB黒字化を確実に達成するため、上記2つのケースだけでなく、より現実的なケースを想定する必要性について質疑があった。これに対して茂木経済財政政策担当大臣からは「平成31年1月の中期試算においては消費者物価の上昇率等、より現実的な経済前提に基づく試算を行っている」旨答弁があった⁵⁸。今後、「新経済・財政再生計画」の進捗を計画の中間時点である令和3年に中間評価することとなっており、社会保障制度の改革等、中間評価時点で設定されている指標⁵⁹の達成に向けた取組状況を注視する必要がある。

⁵⁷ 例えば、星野卓也「政府の財政試算は当たっているのか?～過去試算と実績値を比較検証～」(平31.2.13) <<http://group.dai-ichi-life.co.jp/dlri/pdf/macro/2018/hoshi190213.pdf>> (令元.6.14最終アクセス) など。

⁵⁸ 第198回国会参議院予算委員会会議録第8号16頁(平31.3.13)

⁵⁹ PB赤字対GDP比▲1.5%程度、債務残高対GDP比180%台前半、財政収支対GDP比▲3.0%以下

8. おわりに

平成31年度末の国及び地方の長期債務残高は約1,122兆円に上り、平成の30年間で4倍超に達する見込みである。前述のとおり、安倍総理大臣は新規国債発行額の減少など、財政健全化の成果を掲げているものの、債務残高は積み上がり続けており、今後は少子高齢化の一層の進展によって、社会保障関係費等が膨らむ一方、人口減少が進むことで税収の大幅な増加を見込むことは難しく、財政健全化は一層困難さを増す。

着実な財政健全化のためには、歳入歳出両面からの取組が必要となる。このうち、歳入に関しては、令和元年10月に予定されている消費税率引上げが重要な意義を持つ。景気後退局面入りの懸念や米中貿易摩擦を始めとした世界経済のリスクが高まる中、消費税率引上げについて、安倍総理大臣は「リーマン・ショック級の出来事がない限り、法律にのっとり引上げを行っていきたい」と述べている⁶⁰。しかし、7月公表予定の日銀短観の内容によっては消費税率引上げを延期する可能性があるを受け取れる発言も与党内にあり⁶¹、いまだに消費税率引上げの実施については不透明感が残っている。

仮に消費税率引上げを延期した場合、引上げによる増収分を財源とする幼児教育・保育無償化の実施や、既に軽減税率やポイント還元等の導入準備を進めている企業など、多方面へ影響が及ぶこととなる。また、OECDによる対日報告書⁶²において、我が国の消費税率を20～26%まで引き上げる必要性が主張されている。国際的にも我が国の財政状況に対する懸念が示されている中、引上げを延期することで財政健全化へ取り組む姿勢が疑われ、国際的な信認も失いかねない。財政健全化に向けた確実な取組を国内外に示すためにも、消費税率引上げを予定どおり実施することは不可欠であろう。

一方の歳出に関しては、既存の事業まで含め徹底した見直しを行い、厳しい優先順位付けによりメリハリの効いた予算を編成することが必要である。しかしながら、予算紹介号で取り上げた、抜本的な改革が見送られた社会保障関係費や、防災・減災、国土強靱化対策により増加した公共事業関係費などの諸課題⁶³については、予算審査において踏み込んだ議論が見られなかった。消費税率引上げにばかり注目が集まりがちではあるが、歳入の確保により歳出抑制への取組に緩みが出てしまうのでは元も子もない。こうした意味からも、今後は上述の諸課題も含め、歳出の見直しに関する幅広い議論が期待されよう。

(えんどう たけし)

⁶⁰ 前掲脚注7

⁶¹ 『読売新聞』(平31.4.19)

⁶² OECD『OECD経済審査報告書(日本)』(2019.4)5頁

⁶³ 拙稿「当初予算として初めて100兆円を超えた平成31年度予算—『臨時・特別の措置』により膨張した歳出—」『立法と調査』No.409(平31.2.6)参照。