

「骨太2018」と地方行財政の課題⁽¹⁾

其 田 茂 樹

はじめに

本稿の課題は、いわゆる「骨太2018」（「経済財政運営と改革の方針2018～少子高齢化の克服による持続的な経済成長の実現～（2018年6月15日閣議決定）」）について、その内容を読み解き、2019年度以降における地方行財政への影響やその課題等について論じることである。

ここでは、本論に入る前にこれまでの経緯等を含めていわゆる「骨太の方針」について敷衍する。内閣府ウェブサイトによれば、「骨太2018」のポイントは、1 人づくり革命の実現と拡大、2 生産性革命の実現と拡大、3 働き方改革の推進、4 新たな外国人材の受入れ、5 「経済・財政一体改革」の推進である⁽²⁾。これらのポイントのうち1から4については第1節で、5については第2節で詳述する。

なお、本稿の執筆・校正段階で「骨太2018」に関する解説が複数公刊されている。より網羅的な「骨太2018」の内容理解のためには併せてご参照いただきたい⁽³⁾。

いわゆる「骨太の方針」の端緒となるのは、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（2001年6月26日閣議決定）である。この「基本方針」に「骨太」や「骨太の方針」とのネーミングを授けたのは、宮澤喜一であるとされている。ここで、「されている」としたのは、このときの「骨太」は、森喜朗政権末期に発足した経済財政

(1) 本稿のベースとなるのは、2018年7月7日実施の第39回地方自治研究宮崎県集会（於：宮崎産業経営大学）における筆者の基調講演「『骨太2018』から読む地方財政の課題」であり、本稿は、これに加筆・修正し再構成したものである。

(2) 内閣府http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/point_ja.pdf（主なポイント）参照。

(3) 例えば、進龍太郎（2018 a）「『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～』について」『地方財政』第57巻第7号、進龍太郎（2018 b）「『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～』の解説」『地方財務』第770号、山本倫彦（2018）「『経済財政運営と改革の基本方針2018』について（上）」『地方税』第69巻第7号、など。

諮問会議（「骨太」ここで議論され、閣議決定に至る）において議論され、同年4月に発足した小泉純一郎内閣によって閣議決定されたものであったが、当時の議員の述懐、その後の新聞紙上における解説等を参照する限りにおいては、宮澤の命名であるとの見解で一致している⁽⁴⁾。

確かに、内閣府ウェブサイトに残されている議事録を読む限り、宮澤は、2001年2月27日に「（前略）、要するに皆様方に骨太な問題を集約し提起していただいて、それが予算編成をリードしていくという、是非それをお願いしたいわけですが、（後略）」と発言している。しかし、同日、その宮澤の発言に先駆けて当時は経済財政政策担当大臣であった麻生太郎が「（前略）5、6月を目途に『骨太の方針』をまとめさせていただきたいと存じます。この方針は、各省庁の重点施策の策定、予算作業の基本的指針として活用され、また、来年度予算編成をいたします前に、基本的考え方へ反映されることとなります。」との発言を行っていることからすると、宮澤が命名者であることを検証するのは困難であると思われる⁽⁵⁾。

命名者が宮澤であったかどうかは別にしても、宮澤が実際に行った発言等からも財務省と経済財政諮問会議との間で予算編成の主導権をめぐる攻防があり、その後の経過をみると、「骨太」は大まかな問題提起を超えた影響を予算編成に与えている、すなわち、経済財政諮問会議に主導権があることは確かであろう。

図表1は、これまで閣議決定されてきた「骨太」の一覧である。備考欄には、別紙・別表等も含む総ページ数と内容の一端が想起できるようなキーワードを目次等から拾い上げ

- (4) 竹中平蔵は、宮澤が「予算の詳細は我々財務省が担うので、この諮問会議では大所高所からの議論、つまり骨太な議論をして頂きたい」という趣旨の発言をしたことが議事録に残されているとし（「久々の『骨太の方針』をどう読むか」竹中平蔵のポリシー・スクール2013年6月24日）、牛尾治朗は、宮澤から「予算というのはそんなもんじゃないんですよ。（民間議員の）みなさんはお茶でも飲みながら大所高所から議論していただき、方向が決まればいい」と諭されたとしている（『朝日新聞』2006年9月7日、同紙2017年3月13日にも同種の述懐が掲載されている）。このほか、「諮問会議には、骨太の方針みたいなものを提起していただくということ」（『讀賣新聞』2005年6月22日）、「骨太の問題を集約して予算編成をリードしてほしい」（『毎日新聞』2001年6月1日）、「予算は財務相に任せて骨太の議論をしていただければ」と、引用部分について宮澤がこれらの趣旨の発言ないし主張を行ったと紹介するなど、命名者を宮澤として記事にしている。
- (5) それ以前の議事録も確認したが、「骨太」という言葉が最初に用いられたのは、「国民が将来について安心できる社会を形成するための処方箋すなわち、骨太の政策を明確にすることだと考えます」との森喜朗の発言であった（2001年1月18日、第2回会議議事録より）。なお、「経済財政諮問会議運営規則」、「経済財政諮問会議における情報の公開等に係る運営細則」によれば、作成された議事録は、会議に諮って4年経過後に公表されることとなっている。

付してみたものである。

図表1 「骨太」一覧

閣議決定日	当時の首相	タイトル	サブタイトル	備考
2001年6月26日	小泉純一郎	今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針		全33頁。「構造改革のための7つの改革プログラム」など。
2002年6月25日	小泉純一郎	経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002		全40頁。「『三位一体』の改革」など。
2003年6月27日	小泉純一郎	経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003		全39頁。「『3つの宣言』と『7つの改革』」など。
2004年6月4日	小泉純一郎	経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004		全27頁。「『集中調整期間』から『重点強化期間』へ」など。
2005年6月21日	小泉純一郎	経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005		全27頁。「『小さくて効率的な政府』のための3つの変革」など。
2006年7月7日	小泉純一郎	経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006		全48頁。「経済成長戦略大綱」、「歳入・歳出一体改革」など。
2007年6月19日	安倍 晋三	経済財政改革の基本方針2007	「美しい国」へのシナリオ	全52頁。「成長力加速プログラム」など。
2008年6月27日	福田 康夫	経済財政改革の基本方針2008	開かれた国、全員参加の成長、環境との共生	全39頁。「経済成長戦略」など。
2009年6月23日	麻生 太郎	経済財政改革の基本方針2009	安心・活力・責任	全23頁。「成長戦略の推進」、「中期プログラム」など。
2013年6月14日	安倍 晋三	経済財政運営と改革の基本方針	脱デフレ・経済再生	全36頁。「三本の矢」など。
2014年6月24日	安倍 晋三	経済財政運営と改革の基本方針2014	デフレから好循環拡大へ	全34頁。「女性活躍」など。
2015年6月30日	安倍 晋三	経済財政運営と改革の基本方針2015	経済再生なくして財政健全化なし	全44頁。「まち・ひと・しごと創生」、「経済・財政再生計画」など。
2016年6月2日	安倍 晋三	経済財政運営と改革の基本方針2016	600兆円経済への道筋	全46頁。「新・三本の矢」、「成長と分配の好循環」など。
2017年6月9日	安倍 晋三	経済財政運営と改革の基本方針2017	人材への投資を通じた生産性向上	全44頁。「働き方改革」など。
2018年6月15日	安倍 晋三	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可能な成長経路の実現	全72頁。「人づくり革命」、「生産性革命」、「新経済・財政再生計画」など。

(出所) 内閣府ウェブサイト等により筆者作成。

ここからすぐにわかるのは、本稿が対象とする「骨太2018」はこれまでに策定された「骨太」と比較して圧倒的に分量が多いということである⁽⁶⁾。もちろん、分量によって政府予算に対する影響力や、記述内容の重要性を評価することはできないが、「骨太2018」の特徴として挙げることができよう。さらに、近年の地方行財政、特に地方財政における一般財源総額について「骨太2018」にどのような方針が示されるかは、多くの地方自治体が注目していたところであると思われる。

なお、いわゆる民主党政権下（2009年9月16日～2012年12月26日）においては「国家戦略室」を置くなどして経済財政諮問会議の活動は休止し、それにもなつて「骨太」の策定も行われていない。本稿は、「骨太2018」について論じるものであるため、それとの比較の意味から「骨太」を対象として図表1を作成し、民主党政権下の予算編成方針等には特に触れていない⁽⁷⁾。

次節では、課題のひとつである「骨太2018」の具体的な内容を地方行財政への影響という観点を中心として検討してみよう。

1. 「骨太2018」の概要

具体的な内容に入る前に、もう1点、今回の「骨太」策定をめぐる特徴について触れておきたい。「骨太」は、年度によるが、「原案」や「素案」等の形で閣議決定に至る前の段階で経済財政諮問会議に提示され、そこでの議論を経て最終的に完成することとなり、経済財政諮問会議の記録をウェブサイトで確認すると、それらが資料として提示されていることがわかる。「骨太2018」においては、2018年6月5日に示された「原案」と同月15日の会議に諮られ、最終的に閣議決定されたものとを比較すると5ページの増、注

-
- (6) 「骨太」のうち、別紙・別表等がついているのは、以下の通り。すなわち、「骨太2005」（「別紙」、「別表1」、「別表2」計7頁）、「骨太2006」（「別紙」、「別表」計12頁）、「骨太2007」（「別表」計1頁）、「骨太2008」（「成長戦略実行プログラム（別紙）」、「別表」計9頁）、「骨太2009」（「別紙1」、「別紙2」計3頁）、「骨太2013」（「参考」1頁）である。
- (7) 政府予算との関係でいえば、民主党政権下においては、国家戦略室と同日に設置された「行政刷新会議」により事業仕分け等が実施されている。「国家戦略室」、「行政刷新会議」については櫻井敏雄（2010）「官邸機能の強化と行政全般の見直し」『立法と調査』No.300参照。

記に至っては45個も増えている⁽⁸⁾。その比較や問題点は主に第3節で取り扱い、本節と次節においては、「骨太2018」の内容を中心に記述する。

まず、「骨太2018」の構成を確認しておこう。「骨太2018」は、第1章 現下の日本経済、第2章 力強い経済成長の実現に向けた重点的な取組、第3章 「経済・財政一体改革」の推進、第4章 当面の経済財政運営と2019年度予算編成に向けた考え方の全4章で構成されている。細かくみれば、例えばこれまで元号で表示されていた次年度予算に関する記述が西暦に変わっているなどの違いはあるが、この構成は近年の「骨太」におけるそれをほぼ踏襲したものといってよい。本節では、ポイントとして掲げられた1から4を対象とすることはすでに述べたが、これらは、目次でいうと第2章の各節を構成しているものである。

(1) 人づくり革命の実現と拡大

公表されているポイントにおいても多くの内容が盛り込まれているのが、この項目である⁽⁹⁾。具体的には、①待機児童問題解消、②幼児教育無償化、③大学など高等教育無償化、④介護職員の処遇改善、⑤私立高等学校授業料の実質無償化、⑥リカレント教育の拡充、⑦大学改革、⑧高齢者雇用の拡大、が掲げられており、「骨太2018」では8頁に列挙されたのち個別に内容を展開している⁽¹⁰⁾。

待機児童問題解消については、女性就業率80%に対応できる「子育て安心プラン」を前倒しし、2020年度末までに32万人分の受け皿整備を進める等を行うこととなっている。幼児教育無償化と大学など高等教育無償化については、「ポイント」においても文字数を多く用いて説明がなされている（**図表2**参照）が、介護職員の処遇改善と私立高等学校授業料の実質無償化については、項目のみが掲げられ、「ポイント」ではその内容が紹介されていない⁽¹¹⁾。これは、その後の項目「(1)人材への投資」が、①幼児教育の無償化、②高等教育の無償化、③大学改革、④リカレント教育を、「(2)多様な人材の活躍」が①女性活躍の推進、②高齢者雇用の促進、③障害者雇用

(8) これまでの「骨太」における「原案」等と比較すると、本文の分量において、最も多く増加している（なお、「骨太2017」においては、「原案」から減少している）。

(9) 注(2)記載の「ポイント」①参照。

(10) 「骨太2018」本文では、「第一に、幼児教育無償化を一気に加速する」、「第二に、最優先の課題である待機児童問題を解消し」とある（「骨太2018」8頁、原案も同様）。

(11) 前者については、「介護離職ゼロに向けた介護人材確保のため、介護職員の更なる処遇改善を進める」、後者については、「年収590万円未満世帯を対象とした私立高等学校授業料の実質無償化を実現する」（引用部分はいずれも「骨太2018」9頁）とある。

の促進がそれぞれ取り上げられていることと関連していると思われる⁽¹²⁾。

図表 2 幼児教育無償化と大学など高等教育無償化

	幼児教育無償化	大学など高等教育無償化
対象者	保育の必要性が認定された子供（認可保育所への入所要件）であって、 認可保育所や認定こども園を利用できていない者	住民税非課税世帯 （年収270万円未満）
措置	幼稚園、保育所、認定こども園以外の 認可外保育施設の無償化対象化 対象サービスは、幼稚園預かり保育、一般にいう認可外保育施設、地方自治体の認証保育施設、ベビーホテル、ベビーシッター、認可外の事業内保育など	授業料免除（私立大学の場合、私立大学の平均授業料と国立大学の授業料の差額の2分の1を加算した額まで無償化） 必要な 生活費を給付型奨学金として支給 （教科書代、通学費等に加え、自宅外生の場合、食費、住居・光熱費等も賄えるよう支給）
備考	地方自治体に対して届出を行った施設、かつ、指導監督基準を満たす施設を対象 指導監督基準の適合性については5年間の経過措置を設定 認可外保育施設の 無償化上限額は、認可保育所における月額保育料の全国平均額 2019年10月から 全面的実施 の方向	給付型奨学金は、 年収300万円未満の世帯 については住民税非課税世帯の 3分の2 、 年収300万円～年収380万円未満の世帯 については3分の1を支給 支給対象者は、 高校在学時の成績だけで否定的な判断をせず、本人の学習意欲を確認

（出所）内閣府ウェブサイトより筆者作成。

リカレント教育の拡充については、専門実践教育給付（7割助成）の対象講座の拡大、一般教育訓練給付（2割助成）の給付率拡大、情報処理等の分野において技術者へのリカレント教育コースを学会等に設置、大手企業の中途採用の拡大が挙げられて

(12) 女性活躍の推進では、「女性の労働参加の障壁を取り除き、一人ひとりの女性が自らの希望に応じてその能力を最大限に発揮できる社会への変革を促進・加速する」（「骨太2018」16頁）ための施策を展開することが、障害者雇用の促進では、「障害者が希望や能力、適性を十分に活かし、障害の特性等に応じて活躍できることが普通の社会及び障害者と共に働くことが当たり前の社会を目指していく」（同17頁）ことがそれぞれ言及されている。これらのうち、障害者雇用の促進については、「原案」になく追加されたものである。さらにその後、中央省庁や地方自治体における障害者雇用の水増し問題が報じられたことにも触れておきたい。

いる⁽¹³⁾。

大学改革については、「ポイント」ではリカレント教育の後で取り上げられ、説明も「国立大学・私立大学ともに、各校の役割・機能を明確化」、「各国立大学、私立大学の連携・統合を促進 等」とされているのみである。しかし、先に挙げた大学など高等教育無償化において、支援措置の対象となる大学等の要件として言及がみられるなど、リカレント教育を含めてこの後で触れる生産性革命を支援する役割を大学に求めているように思われる⁽¹⁴⁾。

高齢者雇用の拡大については、ポイントにおいて65歳以上への継続雇用年齢の引上げに向けた環境整備（個人差の尊重と成果を重視する評価・報酬体系の構築）、高齢者トライアル雇用の促進が挙げられている⁽¹⁵⁾。このほか、公務員の定年を段階的に65歳に引き上げる方向で検討することが言及されている⁽¹⁶⁾。

（2）生産性革命の実現と拡大

前項、人づくり革命の実現と拡大が、「ポイント」ではページ全体を用いて記述されていたのに対し、本項以降は、3つの項目が次のページにまとめられている。そのうちの半分のスペースを用いて記述されているのがこの生産性革命の実現と拡大である。

-
- (13) 『教育白書』（昭和63年度版）によると、リカレント教育という用語は、1969年5月に、ベルサイユで開かれた第6回ヨーロッパ文部大臣会議において、スウェーデンの文部大臣であったパルメ氏がスピーチの中で使ったのが最初と言われている。また、1973年にはOECDによって「リカレント教育 — 生涯学習のための戦略」という報告書がまとめられており、ここでは、リカレント教育は、生涯学習を実現するために行われる義務教育以後の包括的な教育戦略であり、その特徴は、青少年期という人生の初期に集中していた教育を、個人の全生涯にわたって、労働、余暇など他の諸活動と交互に行う形で分散されることであるとされている（同白書参照）。
- (14) 支援対象は、「学問追究と実践的教育のバランスが取れている大学等とする」とされ、「実務経験のある教員（フルタイム勤務ではない者を含む。）が卒業に必要な単位数の1割以上の単位に係る授業科目を担当する」、「理事に産業界等の外部人材を複数任命」することが求められる一方、「早期の経営判断を促す経営指導の対象となっており、かつ、継続的に定員の8割を割っている大学については、対象としないことなどを検討する」とされている（引用部分は「骨太2018」12頁、13頁）。
- (15) 前者について、「高齢者に係る賃金制度や能力評価制度の構築に取り組む企業に対し、その整備費用を補助する」ことが挙げられ、後者の背景には、「一人でも中高年の中途採用経験がある企業は、二人目以降の採用にも積極的になる傾向がある」（引用部分は「骨太2018」17頁）ことが挙げられている。
- (16) その際、人事評価に基づく能力・実績主義の人事管理の徹底等について、併せて検討を行う旨、言及している（「骨太2018」17頁）。

その柱となるのは、「Society5.0」の実現に向けた「フラッグシップ・プロジェクト」の実施、重点分野における「産官協議会」の設置による目指すべき経済社会の絵姿の共有である⁽¹⁷⁾。「骨太2018」では、「Society5.0」の実現が期待される事例として、①「生活」「産業」が変わる、②経済活動の「糧」が変わる、③「行政」「インフラ」が変わる、④「地域」「コミュニティ」「中小企業」が変わる、⑤「人材」が変わる、を項目として挙げている⁽¹⁸⁾。

地方行財政への関連から③、④に着目すると、③では、アナログ行政からの決別、民間活力（PPP／PFI等）や技術革新の徹底活用などが挙げられ、④では、「人口減少下の地域でも移動・物流サービス、オンライン診療等により、高齢者も含め利便性の高い生活を実現し、地域コミュニティの活力を高める」（「骨太2018」19頁）こと等が挙げられているが、あまり目新しいものは含んでいない印象である。

ただし、これも、「骨太」をはじめとする安倍政権の経済政策において強調されていることであるが、Society5.0に適合した新たなルールの構築として、①データ駆動型社会の共通インフラの整備（大容量・高速通信への投資促進、AI時代に対応した人材育成）、②大胆な規制・制度改革（「規制のサンドボックス制度」の推進、競争の在り方についての検討）などに言及していることにも注意が必要である。

このほか、イノベーション・エコシステムの早期確立として、①多様なシーズを創出する改革の推進、②シーズをビジネスに結び付ける環境の整備が挙げられている。

（3）働き方改革の推進

働き方改革について、「ポイント」は、他の項目と比較して最も小さなスペースしか与えていない。すなわち、「働き方関連法制（罰則付き時間外労働規制実施、同一労働同一賃金実現、高度プロフェSSIONAL制度の創設等）の円滑な実施」、「中小

(17) Society5.0は、「サイバー空間の積極的な利活用を中心とした取組を通して、新しい価値やサービスが次々と創出され、人々に豊かさをもたらす、狩猟社会、農耕社会、工業社会、情報社会に続く人類史上5番目の社会」である（「骨太2017」2頁、注1）。内閣府ウェブサイト記載の政府広報ページも参照のこと。

(18) 「フラッグシップ・プロジェクト」については、①「自動化」：次世代モビリティ・システムの構築プロジェクト、②次世代ヘルスケア・システムの構築プロジェクト、③「経済活動の糧」関連プロジェクト、④「行政」「インフラ」関連プロジェクト、⑤「地域」「コミュニティ」「中小企業」関連プロジェクトが挙げられており、④、⑤を中心に、「地域が連携しての取組、より広域レベルでの取組、さらに東京一極集中に対して地方がその潜在力を最大限に発揮できるような、新たな構想を早急に検討し、具体化していく」としている（「骨太2018」21頁）。

企業・小規模事業者に対する丁寧な対応」、「高度プロフェッショナル制度における本人同意の撤回手続の明定」が列挙されている。

これらはおおむね、2018年6月29日に可決・成立したいわゆる働き方改革関連法の施行に向けた政策の方向性を示しているものと思われる⁽¹⁹⁾。また、最低賃金について、名目GDP成長率にも配慮しつつ引き上げていき、「全国加重平均が1,000円になることを目指す」としている。

周知の通り、この働き方関連法からは、裁量労働制の拡大に関する部分が切り離されている。これは、裁量労働制をめぐる厚生労働省の調査データに不備があったことに端を発するが、長時間労働を是正するにあたって、同一労働同一賃金を実現するにあたって、高度プロフェッショナル制度を創設するにあたって裁量労働制に関する問題は相互に関連するものと思われ（だからこそ、関連法として一括して審議されていたはずである）、一部に不備があったのであれば、制度全体を見直し法案も再度提出されるべきではなかったかと思われる。

「骨太2018」においては、裁量労働制について「現行制度の施行状況を把握した上で、対象業務の範囲や働く方の健康確保措置等について、労働政策審議会で検討を行うとともに、指導を徹底する」との言及がなされている⁽²⁰⁾。

（４） 新たな外国人材の受入れ

以上に掲げた項目については、「骨太2017」でもある程度言及されていたものである。

しかし、「骨太2017」では、働き方改革のひとつの項目であった「外国人材の受入れ」が「骨太2018」では、独立した項目として扱われ、内容的にも踏み込んだものとなっている。すなわち、「ポイント」では冒頭の2点で触れられているが、中小・小

(19) 法律名は、「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」（平成30年法律第71号）である。公布日は、2018年7月6日、施行日は、長時間労働の是正、多様で柔軟な働き方の実現等について（労働基準法、労働安全衛生法、労働時間等設定改善法等）は、2019年4月1日（中小企業における時間外労働の上限規制に係る改正規定の適用は2020年4月1日、労働時間の見直しのうち、中小企業における割増賃金率の見直しは2023年4月1日）、雇用形態にかかわらず公正な待遇の確保について（パートタイム労働法、労働契約法、労働者派遣法、行政ADRの整備）については、2020年4月1日（中小企業におけるパートタイム労働法・労働契約法の改正規定の適用は2021年4月1日）。

(20) 「骨太2018」24頁。なお、「骨太2017」では、「意欲と能力のある労働者の自己実現の支援のため、高度プロフェッショナル制度の創設や企画業務型裁量労働制の見直しなどの法改正について、国会での早期成立を図る」としている（「骨太2017」8頁）。

規模事業者をはじめとした人手不足の深刻化に対応すべく、「従来の専門的・技術的分野における外国人材に限定せず、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を幅広く受け入れていく仕組みを構築する必要がある」ことから、「真に必要な分野に着目し、移民政策とは異なるものとして、外国人材の受入れを拡大するため、新たな在留資格を創設する」というものである⁽²¹⁾。

図表3 一定の専門性・技能を有する外国人材を受け入れる新たな在留資格の創設

受入れ業種の考え方	新たな在留資格による外国人材の受入れは、生産性向上や国内人材の確保のための取組（女性・高齢者の就業促進、人手不足を踏まえた処遇の改善等）を行ってもなお、当該業種の存続・発展のために外国人材の受入れが必要と認められる業種において行う
政府基本方針及び業種別受入れ方針	政府基本方針は、受入れに関する業種横断的な方針としてあらかじめ閣議決定する 当該方針を踏まえ、制度所管省庁（法務省等）と業所管省庁において業種の特性を考慮した業種別受入れ方針を決定、これに基づいて外国人材を受け入れる
外国人材に求める技能水準及び日本語能力水準	技能水準は、受入れ業種で適切に働くために必要な知識及び技能とし、業所管省庁が定める試験等によって確認する 日本語能力水準は、日本語能力試験等により、ある程度日常会話ができ、生活に支障がない程度の能力を有することが確認されることを基本としつつ、受入れ業種ごとに業務上必要な日本語能力水準を考慮して定める
有為な外国人材の確保のための方策	受入れ制度の周知や広報、外国における日本語教育の充実、必要に応じ政府レベルでの申入れ等を実施する
外国人材への支援と在留管理等	外国人材の保護や円滑な受入れを可能とするため、的確な在留管理・雇用管理を実施する 受入れ企業、登録支援機関が実施主体となり、外国人材に対して、生活ガイダンスの実施、住宅の確保、生活のための日本語習得、相談・苦情対応、各種行政手続きに関する情報提供などの支援を行う仕組みを設ける 報酬の確保の確認、適正な雇用管理のための相談、指導等を行う
家族の帯同及び在留期間の上限	移民政策とは異なるものであり、外国人材の在留期間の上限を通算で5年とし、家族の帯同は基本的に認めない 新たな在留資格による滞在中に一定の試験に合格するなどより高い専門性を有すると認められたものについては、現行の専門的・技術的分野における在留資格への移行を認め、在留期間の上限を付さず、家族帯同を認めるなどの取扱いを可能とするための在留資格上の措置を検討する

（出所）内閣府ウェブサイトより筆者作成。

(21) 「骨太2018」26頁。

図表3は、「骨太2018」に示された新たな在留資格の方向性をまとめたものである。図表3でも触れているが、この外国人材の受入れについては、移民政策とは異なることが強調されているように思われる。

「骨太2018」では、このほか、従来の外国人材受入れの更なる促進、外国人の受入れ環境の整備について言及している。前者においては、留学生の国内での就職の促進、介護の技能実習生についての在留要件の緩和等が、後者においては、外国人の生活環境の整備のために、2006年に策定された「生活者としての外国人」に関する総合的対応策（2006年12月25日外国人労働者問題関係省庁連絡会議）を抜本的に見直すとともに、外国人の受入れ環境の整備は、法務省が司令塔の役割を果たし、関係省庁、地方自治体との連携を強化することがそれぞれ述べられている。

2006年度に策定されたものがベースとならざるを得ないのだとすれば、これ自体驚くべきことであるが、この間、地方自治体においては、外国人を含めた多文化共生推進等の蓄積があるものと思われ、外国人が生活者として尊重される環境整備にあたっては参考とすべき点も多いものと思われる。

（5）重要課題への取組、その他

このあと取り上げる第3章「経済・財政一体改革」の推進を除けば、「ポイント」において触れられている項目は以上であるが、「骨太2018」第2章には、重要課題への取組、地方創生の推進、安全で安心な暮らしの実現に言及している。

まず、重要課題への取組は、（1）規制改革の推進、（2）投資とイノベーションの促進、（3）経済連携の推進、（4）分野別の対応からなり、（1）、（2）については、Society5.0の実現や働き方改革を目指すなどこれまで紹介したことと重複するような内容も目立つ⁽²²⁾。

（3）では、TPP11をはじめとする経済連携協定の早期発効を目指すこと等が、（4）は、農林水産新時代の構築、観光立国、文化芸術立国、スポーツ立国の実現、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会等に向けた取組、既存住宅市場の活性化等が取り上げられている⁽²³⁾。

(22) （1）においては、国家戦略特区に触れて地域限定型サンドボックスを活用した自動車の自動運転、ドローンなどの実証実験を進めることなど、（2）においては、成長力を強化する公的投資への重点化などにも言及している。

(23) （4）では、宇宙開発利用の推進についても取り上げられているが、これは、原案にはなく新たに追加されたものである。

地方創生の推進においては、(1)地方への新しいひとの流れをつくる、(2)中堅・中小企業・小規模事業者への支援、(3)まちづくりとまちの活性化、(4)意欲ある地方自治体への後押し、地方分権改革の推進等、(5)これからの時代にふさわしい国土の均衡ある発展、(6)沖縄の振興が取り上げられている⁽²⁴⁾。

(1)には、地方大学・産業創生法に基づく、キラリと光る地方大学づくり等による地域における若者の修学・就業促進や政府関係機関移転基本方針等に基づく政府機関移転の取り組み等に言及している。(2)では、人材確保への支援、生産性向上や経営に対する支援の強化の方針が、(3)では人口減少が進む中でも、人々が安心して暮らせる持続可能なまちづくりをすすめることがそれぞれ示されている。

(4)においては、「骨太2017」以前にもほぼ同様の表現で言及され続けている道州制への言及が「骨太2018」においても残されていることに触れておきたい。「圏域」における議論が第32次地方制度調査会に諮問されるなどする中であって、「圏域」と従来の都道府県、市町村との関係を議論するに際して都道府県を越えた「圏域」としての道州が再度注目される可能性もないとはいえないと思われる⁽²⁵⁾。

安全で安心な暮らしの実現においては、(1)外交・安全保障の強化、(2)資源・エネルギー、環境対策、(3)防災・減災と国土強靱化の推進、(4)暮らしの安全・安心、(5)少子化対策、子ども・子育て支援が取り上げられている。

ここでは、一部については第3節において取り上げるが、具体的内容は本文に委ねておくこととしたい。

(24) 原案においては(1)と(2)は順序を入れ替えて提示されていた。紙幅の関係等で全ての項目を取り上げることは避けるため、必要に応じて「骨太2018」本文を参照されたい。

(25) 第196回国会地方創生に関する特別委員会第2号(2018年3月6日)において、梶山弘志地方創生担当大臣は、「道州制は、地方経済の活性化や行政の効率化にも資する手段の一つとして考えており、国会における御議論も踏まえつつ取り組んでまいります」との所信を表明しており、国会での「圏域」をめぐる議論においても道州制と関連づけた議論も散見される。経団連は、「都道府県を再編する道州制の推進が地方自治体の抵抗で困難な中、観光やインフラ強化など政治的抵抗が比較的少ない分野での広域連携に議論を“衣替え”し、今年中にも提言をまとめる考えであるという(『毎日新聞』2018年8月3日)。これらについて、今後の動向に注目する必要があると思われる。

2. 「新経済・財政再生計画」の検討

(1) 「経済・財政再生計画」の概要と目標

ここでは、「骨太2018」の第3章「経済・財政一体改革」の推進を取り上げる。「新経済・財政再生計画」とは、「骨太2018」4頁において「新たな財政健全化目標の達成のため、2025年度までを計画の対象期間とする、新たな経済・財政再生計画を本基本方針の第3章に明記し、これを確実に実行していく」とする文章に対する注記において「本基本方針の第3章を新経済・財政再生計画（以下「新計画」という。）とする」とされているものである。

なお、これまでの「経済・財政再生計画」は、「骨太2015」の第3章である。両計画の比較等も交えながら、その概要を把握しておきたい⁽²⁶⁾。

計画では、基本的な考え方として「経済再生なくして財政健全化なし」が掲げられ、新計画においてもこの基本方針は堅持され、「引き続き、『デフレ脱却・経済再生』、『歳出改革』、『歳入改革』の3本柱の改革を加速・拡大する」とされている⁽²⁷⁾。

計画において、「デフレ脱却・経済再生」は、「成長戦略の加速に向け、法人税改革、規制改革、官民ファンドや既存の設備投資関連税制の利活用、経済連携、対日直接投資等を更に促進するとともに、健康産業、観光、農林水産業、エネルギー等の成長産業化、さらにはロボット、人工知能やビッグデータ、オープンデータ等を活用した『産業大変革』を具体化する」等により「実質2%程度、名目3%程度を上回る民需主導の持続的な経済成長と歳入増加を実現する」ことが掲げられていた⁽²⁸⁾。これに対し、新計画では「これまでのアベノミクスにより、デフレ脱却・経済再生に向けた大きな成果が生み出されたが、再生計画で目指していたデフレ脱却と実質2%程度、名目3%程度を上回る経済成長の実現は、いまだ道半ばの状況にある」との評価が与えられ、計画期間内における同目標の達成を目指しているものと思われる。

「歳出改革」は、計画において①公的サービスの産業化（民間企業等が公的主体と協力して公的サービスを担うことにより、選択肢を多様化するとともに、サービスを

(26) 以下、本節において「経済・財政再生計画」を「計画」、「新経済・財政再生計画」を「新計画」という。

(27) 「骨太2018」50頁。

(28) 「骨太2015」21頁、22頁。

効率化する)、②インセンティブ改革(政府はもとより国民、企業、自治体等が自ら無駄をなくし、公共サービスの質の向上に取り組む意欲を喚起し、公共サービスの量的な増大を抑制する)、③公共サービスのイノベーション(徹底した情報開示(見える化)、業務の簡素化・標準化、先進的な取組の普及、展開を進める)が掲げられた⁽²⁹⁾。この方針は、地方行財政においても当然のように共有することが求められ、「先進的な自治体が達成した経費水準の内容を、計画期間内に地方交付税の単位費用の積算に反映し(トップランナー方式)、自治体全体の取組を加速する」との表現も盛り込まれた⁽³⁰⁾。

「先進的な自治体が達成した経費水準の内容」が指し示すものは、主として民間委託であったため、地方自治体においては、民間委託しなければ地方交付税が減少する、あるいは、民間委託を推進すれば地方交付税が増加するとの誤解が一部において生じたようである。一方、このような方式自体、地方交付税法が定める単位費用の規定から適切であるかについての疑問も呈されている⁽³¹⁾。

「歳入改革」について計画では、2017年4月の消費税率引上げ以外の国民負担増(社会保険料を含む)は、「極力抑制するように努める(特に低所得者等に配慮。)」としつつ、「企業収益と就業者の所得の増加を支え、税収の一層の伸びを実現する」、「経済全体に占める企業など民間のシェアの向上、課税ベースを拡大することで、新たな税収増に結びつける」、「マイナンバー制度等の活用により税・社会保険料徴収の適正化を進める」、「関係機関からの納付金など税以外の歳入を確保する」として⁽³²⁾。

(29) カッコ内は、「骨太2015」22頁を参照した。これ以外にも、①については、「民間の知恵・資金等を有効活用し、公共サービスの効率化、質の向上を実現するとともに、企業やNPO等が国、地方自治体等と連携しつつ公的サービスへの参画を飛躍的に進める」(「骨太2015」26頁)、②については、「全国一律に一定の行政サービスを保障する仕組みの下、コスト意識が希薄化し、自助自立を促す取組や公共サービス需要の膨張を抑制する取組が弱い」(同28頁)、③については、「行政に対する定量的な評価、評価に基づく業務の効率化に係る取組が十分でなく、それらに関する情報開示も遅れていることを踏まえ、『公共サービスの徹底した見える化(現状、コストと政策効果)』、見える化された情報を用いた『エビデンスに基づくPDC Aの徹底』、『マイナンバー制度の活用やITを活用した業務の簡素化・標準化』を3本柱として、重点的に取り組む」(同29頁)等の表現も盛り込まれていた。

(30) 「骨太2015」28頁。

(31) たとえば、飛田博史(2016)「地方交付税算定におけるトップランナー方式の概要と課題」『自治総研』通巻456号。

(32) 「骨太2015」23頁。

これらを踏まえた、計画における目標は、2020年度国・地方の基礎的財政収支（プライマリー・バランス、PB）黒字化、債務残高の対GDP比の中長期的に着実な引下げ、資産についても圧縮、対GDP比の抑制が掲げられていた。

したがって、計画は2016年度から2020年度まで及び、2020年度以降をも見据えた改革である。その、当初3年間にあたる2016年度から2018年度は、「集中改革期間」と位置づけられてきた⁽³³⁾。

この集中改革期間の最終年度を迎えるにあたり、2018年3月には経済財政諮問会議に「経済・財政一体改革の中間評価」（以下、「中間評価」という）が提出され、2019年度以降の計画として新計画が「骨太2018」に記載されることとなっている。

（2） 2019年10月の消費税率引上げへの対応

中間評価においては、その冒頭部分において「2020年代を見据えると、これまでの3年間の取組をそのまま継続するのでは展望は開けない」としつつ、そのための解決策は、「構造改革を通じて、これまで以上のペースと範囲で企業、国民、地方公共団体等の行動につなげ、それをダイナミズムに変えていくことである」としている⁽³⁴⁾。

すなわち、計画を新計画に改めたのは、計画のペースアップのためであると思われる。さらに、つけ加えるとすれば、計画において予定されていながら実現していない消費税率引上げに向けた対策を盛り込む必要性からであろう。この点は、中間評価においてもPB改善の進捗の遅れの要因分析における歳入面の課題として「2014年4月の消費税率引上げは、個人消費の大きな落込みなど、日本経済に大きな影響を及ぼした」と指摘している⁽³⁵⁾。

計画の時点で2015年10月から2017年4月へと延期されていた消費税率引上げである

(33) 「骨太2015」25頁。

(34) 経済・財政一体改革推進委員会「経済・財政一体改革の中間評価」（2018年3月29日）。経済・財政一体改革推進委員会は、経済財政諮問会議に2015年8月に設置された専門調査会である。中間評価が議論された際の出席委員等は、新浪剛史（サントリー社長）、石川良文（南山大学教授）、伊藤元重（学習院大学教授）、伊藤由紀子（津田塾大学准教授）、印南一路（慶應義塾大学教授）、大橋弘（東京大学教授）、榊原定征（東レ相談役）、佐藤主光（一橋大学教授）、鈴木準（大和総研部長）、高橋進（日本総研理事長）、羽藤英二（東京大学教授）、山田大介（みずほ銀行専務）、の各氏である（法人名等一部省略したものがある）。

(35) 報告書10頁。引上げが個人消費に及ぼした影響は、税率引上げによる物価上昇を通じた影響が2兆円台半ば程度、駆け込み需要の反動減は3兆円程度と推計された（『平成27年度経済財政白書』による、報告書10頁注17参照）。

が、その後、「2016年6月には、中国を始めとするアジアの新興国や資源国等の景気が下振れし、我が国の景気に対する下押しリスクがあったことや、2016年4月に発生した熊本地震の影響が残る中で、内需が腰折れしないようにするため」、2019年10月に再延期されることとなった⁽³⁶⁾。

消費税率の引上げが、個人消費の落ち込みなどを招いた一方で、引上げの延期がP/B赤字拡大の要因として中間報告には言及されている。

そこで、日本経済への影響を小さくしながら歳入面では税収増につながると思われる消費税率の引上げによる需要変動の平準化について新計画においてまず言及することになったと考えられる。

新計画では、具体的に①消費税率引上げ分の使い道の見直し、②軽減税率制度の実施、③駆け込み・反動減の平準化策、④耐久消費財対策を掲げている。

①は、5分の1を社会保障に、残りを財政再建に使うこととしていたものを、教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保等と財政再建とにそれぞれおおむね半分かずつ充当するとしたもの、②は、低所得者に配慮する観点から、酒類及び外食を除く飲食料品と定期購読契約が締結された週2回以上発行される新聞について実施するもの、③は税率引上げの前後において、需要に応じて事業者それぞれの判断によって価格の設定が自由に行われることによる抑制について具体的に検討するもの、④は、税率引上げ後の自動車や住宅などの購入支援について、税制・予算による十分な対策を具体的に検討するものである⁽³⁷⁾。

(3) 新たな目標設定

これまでみてきたとおり、新計画は、計画のペースアップを目指すものであり、「経済再生なくして財政健全化なし」との基本方針は堅持、「デフレ脱却・経済再生」、「歳出改革」、「歳入改革」の3本柱の改革を加速・拡大するものである⁽³⁸⁾。まず、新計画における財政健全化目標等を整理しておこう。

(36) 「中間評価」10頁。

(37) 「骨太2018」49～50頁。それぞれの対策について様々な議論が想定される（たとえば、軽減税率設定そのものの是非、品目や税率設定の是非等）が、本稿では新計画の記載を踏まえるにとどめることとする。

(38) 「骨太2018」50頁。そこには、「また、経済・財政一体改革のこれまでの進捗・評価を踏まえた対応や将来予想される大きな変化やリスクを見据えた課題への対応を適切かつ着実に実行する」とも述べられている。

ひとつは、「経済再生と財政健全化に着実に取り組み、2025年度の国と地方を合わせたPB赤字黒字化を目指す」、もうひとつは、「同時に債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指すことを堅持する」、である。

PB黒字化について、新計画では、「成長実現ケースの下、着実な収支改善を実現することにより、2024年度のPB黒字化が視野に入る」とした上で、目標をその1年後に設定していることから、比較的余裕があるようにも見える⁽³⁹⁾。ここでいう、「成長実現ケース」とは、内閣府が2018年1月23日に経済財政諮問会議に提出した「中長期の経済財政に関する試算」におけるそれを指すが、それによると、成長実現ケースにおいてPB黒字化の時期は2027年度とされている⁽⁴⁰⁾。

新計画で2024年としているのは、安倍政権下においてPB赤字対GDP比の半減目標を達成した2015年度までのPB改善度合いは年平均0.46%ポイント（対2012年度、2014年4月の消費税率引上げによる改善分を除く）であったことから、この改善ペースが仮に継続した場合、2019年度の消費税率引上げによる改善分（0.4%ポイント）と合わせると、2017年度（PBは3.4%赤字）から2024年度までの7年間で累計3.6%ポイント程度改善することから、0.2%程度の黒字を達成できるとするものである⁽⁴¹⁾。

この目標には、中間目標が設定され、中間年である2021年度において、PB赤字の対GDP比は2017年度からの実質的な半減値（1.5%程度）、債務残高の対GDP比については180%台前半、財政収支赤字の対GDP比については、3%以下とされている⁽⁴²⁾。

また、2019年度から2021年度を「基盤強化期間」と位置づける。これは、社会保障改革を軸とするもので、2020、2021の両年度は75歳に入る高齢者の伸びが鈍化するが、2022年度からは、団塊世代が75歳に入り始め、社会保障関係費の急増が見込まれることから、基盤強化期間の間に経済成長と財政を持続可能にするための基盤固めを行うというものである⁽⁴³⁾。新計画の進捗については、2021年度において評価を行い、また、2025年度PB黒字化実現に向け、その後の歳出・歳入改革の取組に反映すること

(39) 「骨太2018」51頁。

(40) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（平成30年1月23日経済財政諮問会議提出）。なお、内閣府は同試算を2018年7月9日の経済財政諮問会議に提出しているが、そこにおいても、「成長実現ケース」におけるPB黒字化は2027年と変わっていない。

(41) 「骨太2018」51頁、注173参照。

(42) 「骨太2018」53頁。

(43) 「骨太2018」52頁。

とし、改革の進捗管理、点検、評価については、経済財政諮問会議が行いつつ、内閣府は、中長期試算において、定期的に実績との乖離を分析する⁽⁴⁴⁾。

(4) 歳出・歳入改革

計画において、歳出改革の柱とされたのは、①公的サービスの産業化、②インセンティブ改革、③公共サービスのイノベーションとされていたが、これまでみてきたとおり、新計画においても、これらは原則として踏襲され、歳出改革等に向けた取組の加速・拡大として言及されている⁽⁴⁵⁾。

①については、「官民連携の下、データヘルスの取組、PPP/PFI、地方行政サービスの民間委託等の公的サービスの産業化の取組を加速・拡大する」として、複数自治体や公営企業間での多様な地域間連携やアウトソーシング等の促進などを進めることによりサービスのスケールメリットを拡大して民間事業者の参入を促すことや、民間参入や、民間による業務運営に関する規制改革を進めること、ノウハウ面での地方自治体の支援、専門知識の類型化・見える化や横展開、関係府省主導による業務手法の標準化等を促進することが挙げられている⁽⁴⁶⁾。

②については、保険者努力支援交付金、まち・ひと・しごと創生事業費、国立大学法人運営費交付金における機能強化促進分等の「改革努力、先進性や目標の達成度等の取組の成果等に応じた配分を行う仕組みについて、思い切った導入・拡大を進めていく」ことや、「多様・包括的な公民連携（PPP）を推進し、サービスの質と効率性を高めるとともに、成功報酬型を含め、地方自治体に取組を促すインセンティブを導入する」こと、「関係府省において、様々なモデル実証事業の実施とともに、評価指標の標準化、成果の共有等を行う」こと等が挙げられている⁽⁴⁷⁾。

③について、見える化として「費用対効果や取組状況について、地域間や保険者間での比較、差異の要因分析を行うなど、見える化するとともに、地方自治体や住民が自ら課題を発見し解決・向上につなげていくよう、戦略的な情報発信を行うことにより、改革を後押しする」こと、「経済・財政と暮らしの指標・見える化データベース

(44) 「骨太2018」53～54頁。「中長期試算」とは、「中長期の経済財政に関する試算」を指す。

(45) 公的サービスの産業化とインセンティブ改革は、同じ用語が新計画においても用いられているが、公共サービスのイノベーションについては、「見える化」と「先進・優良事例の横展開」等として用いられている。

(46) 「骨太2018」70頁。

(47) 「骨太2018」69頁。

について、地方公共団体の類型化やデータの標準化・充実等を進め、類似団体間の比較を推進すること、「客観的データに基づくPDCAサイクルとEBPMを確立する」等が、先進・優良事例の横展開等として「効果が高いものについて、所管府省庁が責任を持って戦略的に全国展開を進め、その状況をフォローアップする」ことなどが挙げられている⁽⁴⁸⁾。

これらについては、いずれも、社会保障分野における制度や取組が新計画本文に挙げられるなど、「基盤強化期間」が意識されているものと思われる。このほか、既存資源・資本の有効活用等による歳出改革、公共調達の改革等が挙げられている。

歳入面では、2018年度の国・地方の税収が過去最高の水準を更新する見込みであることや、すでに触れた、消費税率引上げが主要な論点となっていることもあり、それほど多くには言及されていない。

あえて触れるとすれば、「真に必要な財政需要の増加に対応するため、制度改革により恒久的な歳入増を確保する場合、歳出改革の取組に当たって考慮する」とする部分であろう⁽⁴⁹⁾。この歳入増には注記がなされ、「例としては、国際観光旅客税・森林環境税（仮称）の創設」との記述がある⁽⁵⁰⁾。すなわち、新たな税を創設する等の歳入改革があれば、その経費は必要な財政需要に用いてよいと読み取れるように思われる。

なお、計画、新計画とも「主要分野ごとの基本方針と重要課題」として、①社会保障、②社会資本整備等、③地方行財政改革・分野横断的な取組等、④文教・科学技術、外交、安全保障・防衛等、⑤歳入改革、資産・債務の圧縮等について言及している⁽⁵¹⁾。これらについては、歳出改革の一端等としてすでに本稿で触れたものも含まれており、詳細は、それぞれの「骨太」をご参照いただきたい。ただし、③について、特に、地

(48) 「骨太2018」69頁～70頁。

(49) 「骨太2018」53頁。

(50) これらの各税について、たとえば前者は、国際旅客観光税と称しながら、日本人が出張で海外に行く際にも課税されることや、インバウンドについての財政需要に対応するための新税創設であると思われるところ、東京都では、同様に観光施策のために創設された宿泊税を東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会の開催期間中（2020年7月1日から同年9月30日）課税停止の方針を打ち出していること、後者は、課税最低限が地域によって異なる住民税の均等割に対して国が新税を課すこと、すでに都道府県単位等で同様の課税が実施されていること等、多くの論点があるが、ここでは取り上げない。

(51) 項目名は「骨太2015」のもの。「骨太2018」においては、④は文教・科学技術等、⑤は税制改革、資産・債務の圧縮等となっている。

方交付税制度をめぐる論点については、次節で取り上げる。

3. 地方行財政における論点（小括に代えて）

ここでは、印象も含めて、地方行財政に影響の深そうな部分について若干の論点を提示したい。

まず、これまでの「骨太」をすべて精読したわけではないが、「骨太2018」では大学の果たす役割が重視されているように思われる。本稿でも触れてきたとおり、大学改革は人づくり革命の実現と拡大に項目として挙げられ、各大学の役割・機能の明確化、大学教育の質の向上、学生が身に付けた能力・付加価値の見える化、経営力の強化、大学の連携・統合等、高等専門学校、専門学校等における実践的な職業教育の推進に言及されているほか、リカレント教育の担い手としての役割があり、高等教育の無償化対象としてその条件が提示されていたりする⁽⁵²⁾。

これらは、地方行財政とはそれほど深く関係していないようにも思われる。しかし、経営上の問題で大学改革において高等教育の無償化対象とならない私立大学がある地方においては、地元の人材の域外への流出を加速しかねず、自治体としても様々な支援をこれまで以上に積極的に検討する必要が生じてくるであろうと思われる⁽⁵³⁾。

先にも触れた「実務経験のある教員」による授業科目については、「経営者、技術者、研究者、行政官等の実務経験のある教員が指導する授業のほか、オムニバス形式で多様な企業等から講師を招いて指導を行っている場合や、企業等から提供された課題（企画提案等）に取り組む場合、学外でのインターンシップや実習、研修を授業の一環として位置付けている場合など、実践的教育から構成される授業科目については、これに含むものとする」とあることから、大学への教員派遣や企業等とのマッチング、インターンシップの受入れ等による支援も考えられる⁽⁵⁴⁾。さらには、すでに先行した動きも見受けられるが、場合によっては大学そのものの公立化も視野に入ってくると思われる。

(52) 「例えば、実際、600校ある私立大学では、39%が定員未充足、41%が赤字となっているなど、時代のニーズ、地域のニーズ、産業界のニーズに合った教育機関へと変革するため、国公私立問わず、大学改革を進める」（「骨太2018」9頁）との言及もある。

(53) 注(14)も参照されたい。

(54) 「骨太2018」12頁、注31。

次に、第1節において、「骨太2018」がその原案から大きな修正を経て閣議決定に至っていることに触れた。ここからもいくつかの論点が析出できると思われる。公開されている「議事要旨」から原案をめぐる議論と本文への反映について確認しておこう。

2018年6月15日の経済財政諮問会議において、越智隆雄内閣府副大臣が「骨太2018」について「前回の諮問会議での議論や与党での審議を踏まえた主な変更点を説明する」とし、原案から変更した点を説明している⁽⁵⁵⁾。図表4にそれらをまとめている。

ここでいう「前回の諮問会議」とは、2018年6月5日に開催されたものであるが、ここでは、「骨太」原案に先立ち、臨時議員、上川陽子法務大臣が「新たな外国人材の受入れについて」を報告している。同報告において上川大臣は、「……外国人材の受入れ制度のあり方に関する検討結果について、『骨太の方針原案』に基づき説明させていただく」として、「外国人材に求める技能及び日本語能力については業種ごとに必要な水準を判断することとする」と述べている⁽⁵⁶⁾。この旨の記述は、「原案」にもなされており、また、伊藤元重委員は、「一定の技能水準と日本語能力水準を担保する今回の措置によって、介護分野で更なる外国人材の活用が図られることを期待したいと思う」と発言しているなど、図表4に示したような変更の必要性は感じられない⁽⁵⁷⁾。それでも、日本語能力試験を前提とするのと、ある程度日常会話ができ、生活に支障がない程度の能力を有することが確認されることを基本としつつ定めるのとでは大きく異なる。多くの委員が外国人材の受入れに歓迎であることは読み取れるものの、議事要旨からは、日本語能力水準を緩和することとなった背景は読み取れない⁽⁵⁸⁾。

一方で、高橋進委員は、外国人材について「安い労働力ではなく、生活者、人間として受け入れることが重要である」としつつ、「高等専門学校の海外展開を通じた実践的技術と日本語能力の養成」、「外国人の受入れを企業や自治体任せにせず、国としても外国人

(55) 内閣府ウェブサイト「平成30年第9回経済財政諮問会議議事要旨」参照（当日は、第18回未来投資会議と合同で開催）。

(56) 内閣府ウェブサイト「平成30年第8回経済財政諮問会議議事要旨」参照。

(57) 注(56)に同じ。伊藤委員は、「技能実習生に対する適切な待遇の確保とともに、受入れ定着を図るための日本語要件の緩和なども重要なので、更に進めていただきたい。」との発言もしたとされているが、これは、技能実習生に関連する発言であるため、新たな在留資格とは関連しないと思われる。また、図表4において、「業所管省庁が定める試験等によって確認する」とある技能水準について、原案では「試験によって」とされている。

(58) あえて挙げれば、新浪剛史委員が「基本的な日本語を話せることは非常に重要だが、技術革新により、自動翻訳等で十分に解決できるということも既に起こってきている」と指摘していることであろうか。

図表4 「骨太2018」原案からの主な変更点

頁	項目	原案	閣議決定後の文書
11	幼児教育無償化	認可施設への移行期間中の運営費助成を引き上げるなど、今後、移行促進策をさらに強化し、……	今後、保育の質の確保が重要であることに鑑み、認可外保育施設の認可施設への移行促進策の強化を検討し、……
17	障害者雇用の促進	原案では項目なし	注(12)参照
20	「経済活動の糧」関連プロジェクト	2050年を見据え、デジタル技術を活用したエネルギー制御、蓄電、水素利用などのエネルギー転換・脱炭素化に向けた技術開発を推進する。	……技術開発を推進するとともに、企業の能動的な提案・情報開示等を促し、ESG投資を促進する。また、電気自動車、燃料電池自動車など次世代自動車の普及を推進する。
22	多様なシーズを創出する改革の推進	さらに、ImPACTが推進してきた挑戦的な研究開発手法を政府全体に普及・定着させる。	また、2017年度に行った制度検証結果も踏まえ、失敗も許容した大胆な挑戦が可能となるよう革新的研究開発推進プログラム（ImPACT）の研究開発手法を改善・強化し、関係府省庁に普及・定着させるとともに、関連施策の見直し等も図りつつ、ImPACTの取組が節目を迎えることを受け、より野心的な構想の下、関係府省庁が一体となって集中・重点的に研究開発を推進する仕組み（ムーンショット型の研究開発制度）を検討し、政府全体として非連続的なイノベーションを生み出す研究開発を継続的かつ安定的に推進する。
24	働き方改革の推進	……働き方改革を進めるため、「地方版政労使会議」などを活用し、地方公共団体、労使その他の関係者間の連携体制を整備する。 なお、裁量労働制については、現行制度の施行状況を把握した上で、……	……働き方改革を進めるため、「地方版政労使会議」などを活用し、地方自治体、労使その他の関係者間の連携体制を整備する。 働き方改革は、労働法制の問題だけではなく、過剰サービスの抑制により生産性を高めるなどの社会の仕組みづくりも大切であり、啓発普及を図る。 なお、裁量労働制については、現行制度の施行状況を把握した上で、対象業務の範囲や働く方の健康確保措置等について、……
27	外国人材に求める技能水準及び日本語能力水準	また、日本語能力水準は、日本語能力試験N4相当（ある程度日常会話ができる）を原則としつつ、受入れ業種ごとに業務上必要な日本語能力水準を考慮して定める。ただし、技能実習（3年）を修了した者については……	在留資格の取得に当たり、外国人材に求める技能水準は、受入れ業種で適切に働くために必要な知識及び技能とし、業所管省庁が定める試験等によって確認する。また、日本語能力水準は、日本語能力試験等により、ある程度日常会話ができ、生活に支障がない程度の能力を有することが確認されることを基本としつつ、受入れ業種ごとに業務上必要な日本語能力水準を考慮して定める。ただし、技能実習（3年）を修了した者については……
28	外国人の受入れ環境の整備	このような外国人の受入れ環境の整備を通じ、外国人の人権が護られるとともに、外国人が円滑に共生できるような社会の実現に向けて取り組んでいく。	このような外国人の受入れ環境の整備を通じ、外国人の人権が護られるとともに、外国人が円滑に共生できるような社会の実現に向けて取り組んでいく。 なお、法務省、厚生労働省、地方自治体等が連携の上、在留管理体制を強化し、不法・偽装滞在者や難民認定制度の濫用・誤用者対策等を推進する。
47	少子化対策、子ども・子育て支援	市町村、児童相談所を中心とした児童虐待防止対策、家庭養育優先原則に基づく特別養子縁組、里親養育支援体制の整備、施設の小規模・地域分散化及び家庭養育支援への機能転換などの社会的養育を推進する。	子供の命が失われる痛ましい事件が繰り返されないよう、市町村、児童相談所の職員体制及び専門性の強化、適切な情報共有など地方自治体間等関係機関との連携体制の強化や適切な一時保護の実施などによる児童虐待防止対策、家庭養育優先原則に基づく特別養子縁組、里親養育支援体制の整備、児童養護施設等の小規模・地域分散化、職員配置基準の強化を含む高機能化及び家庭養育支援への機能転換などの社会的養育を迅速かつ強力に推進する。
48	経済・財政一体改革の進捗と評価	計画期間の当初3年間（2016～2018年度）を「集中改革期間」と位置付け、財政健全化目標等を定め、主要分野の改革の方向性を具体化するとともに「改革工程表」を策定し、その取組を進めてきた。	計画期間の当初3年間（2016年度～2018年度）を「集中改革期間」と位置付け、財政健全化目標等を定め、主要分野の改革の方向性を具体化するとともに「改革工程表」を策定し、その取組を進めてきた。 また、2018年3月には経済財政諮問会議に「経済・財政一体改革の中間評価」が提出された。
54	社会保障（基本的考え方）	社会保障給付の増加を抑制することは個人や企業の保険料等の負担の増加を抑制し、こうした国民負担の増加の抑制は消費や投資の活性化を通じて経済成長にも寄与する。	社会構造の変化に的確に対応し、持続可能な社会保障制度の確立を目指すことで、国民が将来にわたる生活に安心感と見通しを持って人生設計を行い、多様な形で社会参加できる、質の高い社会を実現する。こうした取組により、社会保障制度が経済成長を支える基盤となり、消費や投資の活性化にもつながる。同時に、社会保障制度の効率化を通じて、国民負担の増加の抑制と社会保障制度の安定の両立を図る。

（出所）内閣府ウェブサイトより筆者作成。「頁」は、「骨太2018」におけるものである。

支援の在り方を総合的に検討すべき」と「外国人に対する支援体制の強化」に言及している⁽⁵⁹⁾。

実際の「骨太」に文言として追加されたのは、不法・偽装滞在者や難民認定制度の濫用・誤用者対策等の推進であった。

図表4の少子化対策、子ども・子育て支援については、実際に起きた痛ましい事件をタイムリーに反映したとも読み取れるが、意地悪く読めば、列挙されている社会的養育の推進施策のうち、児童虐待防止のみが文書としてのバランスを欠くほど多くの修飾語をまわっていることに違和感を覚える。タイムリーであることをマイナスに捉えるものではないが、「骨太」の「骨密度」が問われることにもなりかねないのではないだろうか。内容に関する是非は別にして、**図表4**の社会保障の基本的な考え方については、原案の方が社会保障費の増大を抑制するという政策がより「骨太」に伝わるように思われる⁽⁶⁰⁾。

新計画に関して、「中間評価」への言及がつけ加えられている。この点、筆者が議事要旨を読む限り、追加すべきとの発言は見いだせなかった。その一方で、高橋委員が歳入改革について言及しており、それは、経済社会の構造変化に対応した抜本的な見直しに真剣に取り組む必要があることを指摘し、地方における歳入改革として全国市長会の研究会が創設を提言した「協働地域社会税」（仮称）を紹介するものであったが、「骨太2018」に反映されることはなかった⁽⁶¹⁾。

「中間評価」において重要だと思われる点は、補正予算への言及であろう⁽⁶²⁾。「15か月予算」等と称して、次年度予算の前倒しを補正予算に計上すること等が恒常化しつつあった中で、本来の機能から逸脱しつつあった補正予算を厳格に運用することは必要であると思われる。

(59) 注(56)に同じ。

(60) 原案のいう社会保障費の増加の抑制が個人や企業の負担の増加を抑制し、それが消費や投資を活性化するという論理は、いずれにしても「増加」するので、消費や投資の活性化に対する寄与が小さいであろうことは言うまでもない。

(61) 高橋委員は、協働地域社会税について「例えば、交通不便地域の住民の交通手段の確保や、地域で見守り支え合う仕組みの構築など、地域社会を協働で支えるための財政需要に対して、自治体が協働で超過課税を行い経費を分担するという新たな仕組みである」と説明している（平成30年第8回経済財政諮問会議議事要旨）。協働地域社会税については、全国市長会政策推進委員会・日本都市センター（2018）「ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会報告書」も参照のこと。

(62) 「中間報告」においてPBの変動要因とされたのは、①歳出の目安に沿って効率化努力を実施、②本予算に追加した補正予算の影響、③成長低下に伴い税収の伸びが緩やかだったこと、④消費税率引上げ延期の影響であった。

ここで、地方の一般財源総額について、及び、前節において残った計画、新計画の地方行財政改革・分野横断的な取組等について、地方交付税制度の観点から言及しつつ次の論点を挙げたい。

計画において、「地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額について、2018年度（平成30年度）までにおいて、2015年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する」とされた⁽⁶³⁾。新計画において、地方の一般財源総額がどのように取り扱われるかに注目していたところであるが、そこには、「地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額について、2018年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する」とされた⁽⁶⁴⁾。新計画においては、何年度まで2018年度地財計画の水準が確保されるかが明記されていないが、計画において、全体のスパンが2020年までとしていたところを、2018年度までとしていたことからすると、少なくとも新計画における「基盤強化期間」の2021年度までは、確保されることを意味するものと思われる。

ここで、計画において記載されていた期間の一般財源総額を検証してみよう。2015年度の地方財政計画における一般財源総額は、61兆5,485億円であった。その後、2016年度は61兆6,792億円、2017年度は62兆803億円、2018年度は62兆1,159億円と確かに、2015年度の水準を確保するどころか、毎年度において前年度以上の額が確保されている⁽⁶⁵⁾。筆者がよく理解できないのは、「実質的に」の意味である。

たとえば、地方財政計画における地方一般歳出に占める一般財源総額の比率は、2015年度から2018年度にかけて88.8%、88.2%、87.9%、87.2%となっているし、同じく、地方財政計画の規模に占める一般財源総額の比率は、72.2%、71.9%、71.7%、71.5%となっている。すなわち、これらの数値をみれば、減少が続き、2015年度水準が確保されたことがない⁽⁶⁶⁾。

新計画における期間においては、消費税率引上げが予定されており、そうなると、交付税原資や地方消費税の額に大きな変動が予測されるうえ、2019年度からは森林環境譲与税の譲与も開始される。このような地方財政計画における変動要因が大きい中で、2018年度

(63) 「骨太2015」25頁、注58。

(64) 「骨太2018」53頁。

(65) 数値は、総務省ウェブサイトより各年度の「地方財政計画の概要」から引用した。

(66) 計算に用いた数値は、注(65)と同じ。

地方財政計画における一般財源総額62兆1,159億円を下回らなければ、「実質的に」確保されたといえるか否かは、これまでよりも慎重な検討が必要であろう。

地方交付税制度について、計画におけるトップランナー方式の導入のインパクトはすでに触れた。新計画においては、「窓口業務の委託について、地方独立行政法人の活用や標準委託仕様書等の拡充・全国展開などの取組を強化し、その状況を踏まえ、トップランナー方式の2019年度の導入を視野に入れて検討する」との言及がある⁽⁶⁷⁾。

そもそも、地方自治体の側から住民に対するアウトリーチが重視される中、窓口業務を委託や地方独立行政法人化することについて冷静な議論が求められることは言うまでもないが、地方独立行政法人の活用、標準委託仕様書による民間委託それぞれにおいて、どのような窓口業務のどのような事務フローがその対象となるか、そのうち、当該自治体において委託するにふさわしいものがあるか等を客観的に検討できる必要がある⁽⁶⁸⁾。

さらには、具体的な記述は乏しいが、「地方財政計画と決算について、よりわかりやすく比較が可能となるよう、基盤強化期間中に、地方財政計画上の各歳入・歳出項目と決算との差額及び対応関係について見える化する」、「地方自治体の基金の考え方・増減の理由・今後の方針に関し、統一的な様式での公表を促すとともに、容易に比較できるよう検討し、一覧化を目指す」など、これまでの地方財政計画を中心とする地方財政制度を大きく揺るがしかねない言及も含まれることから、これらについても論理的な検討が望まれるであろう。

(そのだ しげき 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

キーワード：骨太2018／経済財政運営と改革の基本方針／経済財政諮問会議／
大学改革／外国人材／経済・財政再生計画／地方一般財源総額

(67) 「骨太2018」64頁。

(68) その検討のためには、地方独立行政法人の業務に申請等処理業務（窓口業務にあたる）を追加した地方自治法等の一部を改正する法律（平成29年法律第54号）はその別表において具体的な内容のほとんどを省令に委ねている（この点については、其田茂樹（2017）「地方自治法の一部を改正する法律（平成29年法律第54号）——地方独立行政法人法改正部分に焦点を当てて——」『自治総研』通巻470号参照）ため「地方独立行政法人法別表及び地方独立行政法人法施行令第五条第一項の総務省令で定める事務を定める省令（平成29年総務省令第79号）」の詳細な分析が必要であると思われる。