

令和時代の財政の在り方に関する建議

令和元年6月19日

財政制度等審議会

令和時代の財政の在り方に関する建議

令和元年6月19日

財務大臣 麻生 太郎 殿

財政制度等審議会会長
榊原 定征

財政制度等審議会・財政制度分科会は、令和時代の財政の在り方に関する基本的考え方を、ここに建議として取りまとめた。

政府においては、本建議の趣旨に沿い、今後の財政運営に当たるよう強く要請する。

財政制度等審議会 財政制度分科会 名簿

令和元年 6 月 19 日現在

[財政制度等審議会会長
兼財政制度分科会長]

榊原 定征 東レ(株)特別顧問

[財政制度分科会長代理]

増田 寛也 東京大学公共政策大学院客員教授

[委員]

赤井 伸郎 大阪大学大学院国際公共政策研究科教授

遠藤 典子 慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科特任教授

大槻 奈那 マネックス証券(株)執行役員チーフアナリスト・名古屋商科大学
大学院教授

黒川 行治 千葉商科大学大学院会計ファイナンス研究科教授

神津里季生 日本労働組合総連合会会長

櫻田 謙悟 SOMPOホールディングス(株)グループCEO代表取締役社長
社長執行役員

佐藤 主光 一橋大学国際・公共政策大学院教授

角 和夫 阪急電鉄(株)代表取締役会長

十河ひろ美 (株)ハースト婦人画報社ラグジュアリーメディアグループ編集局長
兼ヴァンサンカン総編集長兼リシェス編集長

武田 洋子 (株)三菱総合研究所政策・経済研究センター長 チーフエコノミスト

○ 中空 麻奈 BNPパリバ証券(株)市場調査本部長

南場 智子 (株)ディー・エヌ・エー代表取締役会長

藤谷 武史 東京大学社会科学研究所教授

宮島 香澄 日本テレビ放送網(株)報道局解説委員

[臨時委員]

秋池 玲子 ポストンコンサルティンググループ
シニア・パートナー&マネージング・ディレクター

雨宮 正佳 日本銀行副総裁

上村 敏之 関西学院大学学長補佐・経済学部教授

宇南山 卓 一橋大学経済研究所准教授

葛西 敬之 東海旅客鉄道(株)取締役名誉会長

河村小百合 (株)日本総合研究所調査部上席主任研究員

- 喜多 恒雄 (株)日本経済新聞社代表取締役会長
- 木村 旬 (株)毎日新聞社論説委員
- 権丈 英子 亜細亜大学副学長・経済学部教授
- 小林慶一郎 東京財団政策研究所研究主幹・慶應義塾大学経済学部客員教授
- 小林 毅 (株)産経新聞東京本社取締役
 - 進藤 孝生 日本製鉄(株)代表取締役会長
 - 末澤 豪謙 S M B C日興証券(株)金融経済調査部部長金融財政アナリスト
 - 竹中 ナミ (社福)プロップ・ステーション理事長
 - 田近 栄治 成城大学経済学部特任教授
 - 伊達美和子 森トラスト(株)代表取締役社長
 - 田中 弥生 (独)大学改革支援・学位授与機構特任教授
 - 田中 里沙 事業構想大学院大学学長・(株)宣伝会議取締役
 - 土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部教授
 - 富田 俊基 (株)野村資本市場研究所客員研究員
 - 富山 和彦 (株)経営共創基盤代表取締役CEO
 - 平野 信行 (株)三菱UFJフィナンシャル・グループ 取締役執行役会長
 - 広瀬 道明 東京ガス(株)取締役会長
 - 別所俊一郎 東京大学大学院経済学研究科准教授
 - 堀 真奈美 東海大学健康学部長・健康学部健康マネジメント学科教授
 - 神子田章博 日本放送協会解説主幹
 - 村岡 彰敏 (株)読売新聞東京本社取締役副社長・総務局長
 - 横田 響子 (株)コラボボ代表取締役・お茶の水女子大学客員准教授
 - 吉川 洋 立正大学長

(注1)上記は五十音順。

(注2)○は起草委員。

財政制度等審議会 財政制度分科会 歳出改革部会
名簿

令和元年6月19日現在

[歳出改革部会長]	増田 寛也	東京大学公共政策大学院客員教授
[歳出改革部会長代理]	土居 丈朗	慶應義塾大学経済学部教授
[委員]	赤井 伸郎	大阪大学大学院国際公共政策研究科教授
	遠藤 典子	慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科特任教授
	佐藤 主光	一橋大学国際・公共政策大学院教授
	武田 洋子	(株)三菱総合研究所政策・経済研究センター長 チーフエコノミスト
	中空 麻奈	BNPパリバ証券(株)市場調査本部長
	宮島 香澄	日本テレビ放送網(株)報道局解説委員
[臨時委員]	秋池 玲子	ボストンコンサルティンググループ シニア・パートナー&マネージング・ディレクター
	上村 敏之	関西学院大学学長補佐・経済学部教授
	葛西 敬之	東海旅客鉄道(株)取締役名誉会長
	河村小百合	(株)日本総合研究所調査部上席主任研究員
	喜多 恒雄	(株)日本経済新聞社代表取締役会長
	木村 旬	(株)毎日新聞社論説委員
	権丈 英子	亜細亜大学副学長・経済学部教授
	小林 毅	(株)産経新聞東京本社取締役
	進藤 孝生	日本製鉄(株)代表取締役会長
	末澤 豪謙	SMB C日興証券(株)金融経済調査部部長金融財政アナリスト
	竹中 ナミ	(社福)プロップ・ステーション理事長
	田近 栄治	成城大学経済学部特任教授
	田中 弥生	(独)大学改革支援・学位授与機構特任教授
	田中 里沙	事業構想大学院大学学長・(株)宣伝会議取締役
	富田 俊基	(株)野村資本市場研究所客員研究員
	広瀬 道明	東京ガス(株)取締役会長

別所俊一郎 東京大学大学院経済学研究科准教授
堀 真奈美 東海大学健康学部長・健康学部健康マネジメント学科教授
神子田章博 日本放送協会解説主幹
村岡 彰敏 (株)読売新聞東京本社取締役副社長・総務局長
横田 響子 (株)コラボラゴ代表取締役・お茶の水女子大学客員准教授
吉川 洋 立正大学長

(注)上記は五十音順。

4. 社会資本整備

公共事業関係費の規模は、当初予算ベースでピークだった平成9年度に比して4割減（令和元年度予算の臨時・特別の措置⁵⁶を除く）、補正後予算ではピーク時平成10年度から半減の水準となっている。他方、一般政府の総固定資本形成（対GDP比）を見ると、日本は、欧米諸国との比較で、引き続き高い水準にある。また、これまで過去にインフラ整備を着実に進めてきた結果、30年前のバブル景気の整備水準と比較しても、高速道路、新幹線、空港、港湾、生活関連施設等の社会資本の整備水準は大きく向上してきており、社会インフラは概成⁵⁷しつつある。一方で、近年、気候変動等の影響を受けて、災害が頻発化・激甚化してきており、防災・減災対策の重要性が増している状況には留意が必要である。〔資料Ⅱ-4-1参照〕

こうした状況を踏まえ、これまでの建議においては、「量」をいたずらに拡大する状況にはなく、中長期的な視点に立って「質」の改善を図ることの重要性を強調してきた。具体的には、昨秋の建議では、安全・安心の向上に資する、実効性の高い防災・減災対策に向けた重点化・効率化を進めるほか、日本の成長力を高める生産性の高い事業にも重点化するなど、予算の中身、使い方を徹底して見直す必要があると提言した。

このような提言を受け、令和元年度予算においては、防災・減災対策強化の優先度等に着目した、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支援への切り替え（大規模事業や事業間連携といった事業を対象）を行った。同時に、地方公共団体の行う防災・減災関連のソフト対策や維持管理の取組を一層推進するため、防災・安全交付金の重点配分を活用することによる財政インセンティブの付与といった取組が実現された。

こうした社会資本整備の分野における「質」の改善に向けた取組を継続的に進めていくことが重要であることは令和時代に入っても変わりはない。

⁵⁶ 本年10月1日に予定されている消費税率の引上げに伴う対応として、令和元・2年度（2019・2020年度）当初予算において講ずることとされている措置。

⁵⁷ ほぼ出来上がること（出典：三省堂「大辞林」第三版）。

ない。とりわけ、「質」の改善の観点から、建設・維持管理コストの縮減や人手不足への対応を可能とするため、ICT 施工⁵⁸といった新技術をインフラの分野で更に有効活用していくことが重要であり、そのために必要な支援等を通じて、建設現場での新技術の導入を促進していくべきである。

(1) 長期的な視野に立った社会資本整備の課題

長期的な社会資本整備については、今後の人口減少、特に地方部における人口密度の低下、増加傾向が見込まれるインフラの維持・管理コスト、コスト削減に資する ICT 等の新技術の開発状況や経済・財政事情という観点から、その在り方を不断に見直しつつ、必要な対応方策について検討を進めていくことが重要である。長期的な課題ではあるが、そのための対応に時間を要するものもあるため、今から対応方策を検討し、着手していかねばならない。

① 長期的な課題についての視点

日本の総人口は平成 20 年から減少し始めており、働き手の中心となる 20～64 歳を中心に更なる減少が見込まれる。総世帯数についても、2020 年代前半がピークとなる見込みである。こうした現象は、都市部への人口集中の流れが大きく転回しない限り、特に地方部で顕著となる。〔資料Ⅱ－4－2 参照〕

全国の 1 km 四方の地域ごとに 2050 年の将来人口を推計⁵⁹した場合、現在居住者がいる地域のうち、約半数において人口密度が 50% 以上低下し、約 20% は無居住化する可能性がある。〔資料Ⅱ－4－3 参照〕

社会資本整備の財源に充てている 4 条公債（いわゆる建設国債）については、将来の受益を考え、後世代にも負担を求めており、60 年間かけて償還することとしている。将来的に人口が減少していけば、一人当たりの負担は増加する一方、インフラの費用対効果（B/C）を算定するうえ

⁵⁸ 工事の準備段階（測量）から検査に至るプロセスにおいて、3次元データや ICT 建設機械といった ICT を活用して実施する工事を指す。

⁵⁹ 国土交通省国土政策局「1km メッシュ別将来人口推計（平成 30 年国土政策局推計）」

での効果（＝受益）は減少していく。こうした将来的な人口の変化の可能性を踏まえて、社会資本整備の在り方を慎重に考えていく必要がある。

〔資料Ⅱ－４－４参照〕

本年公表された OECD 対日経済審査報告書⁶⁰における分析によれば、人口の少ない地域で大規模な社会資本を保有していると、その地域での住民は一人当たりで、より大きな財政負担を負うこととなり、人口が減少する地域では、現在の社会資本の水準維持が難しいとの指摘がなされている。また、例えば、水道事業を取り上げると、人口1万人未満の供給ケースに比べて、供給人口が50万人規模まで増えれば、操業効率性が上昇し、単位コストは減少する。このため、公共インフラの統合・広域化の検討を進めることにより、事業規模の最適化を進めていくべきとの提言がなされている。〔資料Ⅱ－４－５参照〕

また、将来的な社会資本の維持・管理費の観点からは、「事後保全」よりも、「予防保全」の考え方を基本としたメンテナンスを行うことにより、インフラの効率的な長寿命化が図られ、維持管理・更新費が減少することが見込まれている。〔資料Ⅱ－４－６参照〕

ただし、建設後50年以上経過する橋梁、トンネル、学校といった老朽化インフラの割合が今後増加傾向にあると見込まれており、現在の社会資本の規模を維持した場合において、予防保全に基づく管理を行ったとしても、将来の維持管理・更新費の増加は避けられない見込みである。今後、効率的な長寿命化、維持管理・更新を実現していくため、地方公共団体がインフラごとの長寿命化計画にあたる個別施設計画を早急に策定したり、ICT等の新技術を有効に活用するなど不断の努力を行っていくことが肝要である。〔資料Ⅱ－４－７参照〕

② 長期的な課題に向けた対応

イ) 道路

道路の総延長が着実に伸びている一方で、足元で道路の延長当たりの平均交通量は低下してきている。将来的な人口減少に伴い、平均交通量

⁶⁰ 「OECD Economic Surveys Japan 2019」

の減少も想定されるなかで、今後の地域の交通量の見通しを踏まえた道路整備が重要であり、必要な事業を厳選して、道路整備事業を進めていくべきである。〔資料Ⅱ－４－８参照〕

その際、将来的な人口減少を見据えつつ、道路インフラの維持・管理をどのように効率的に行っていくかという課題が存在する。地方公共団体が管理する道路インフラとしての橋梁等の老朽化に伴い、維持・管理費の負担が増加したり、通行規制が増えることで維持修繕が疎かになる結果、崩落リスクが高まる事態が見込まれる。

したがって、対応方策の一例として、過疎化が進む地方において、地域からの戦略的撤退の視点から、使用されない橋梁を撤去し、使用される橋梁を絞り込みつつ機能強化を同時に図っていくといった集約化の取組を進めることが必要である。こうした取組を行う地方公共団体に対し、例えば、補助の優遇といった財政インセンティブの付与についても検討が必要である。〔資料Ⅱ－４－９参照〕

ロ) 汚水処理施設

下水道の処理場や管渠についての整備は順調に進んでおり、今後はどうのように効率的に更新することができるかといった課題が存在する。人口密度に応じ、個別処理（合併処理浄化槽）と集合処理（下水道、農業集落排水事業）のコスト優位性が変わることを踏まえ、将来の各地域の人口密度の予測を十分に考慮し、個別処理の一人当たりコストが低くなる見通しとなる過疎地域については、集合処理から個別処理への切り替えについて検討していくことが重要である。〔資料Ⅱ－４－１０参照〕

ハ) 住宅政策、都市政策

住宅の総戸数は総世帯数の伸びとともに増加してきたため、住宅総数と総世帯数の差が概ねの空き家数となっている。将来的に総世帯数が減少する局面を迎えるなかで、住宅総数が増えていけば、空き家が急増する可能性がある。対応方策として、中古住宅流通を促進していくとともに、空き家対策を一層加速化させて取り組んでいくべきである。空き家

発生抑止については、地方の過疎地のみならず、都市部におけるマンションの管理の取組についても改善策について検討を進める必要がある。

また、将来的な人口密度の低下に対応するため、住民の利便性の向上や効率的な行政サービスを目指して、コンパクトなまちづくりを進めることにより、人口を集積しつつ、地域公共交通を再編しながら、コンパクト・プラス・ネットワーク⁶¹の取組を推進すべきである。現時点では立地適正化計画と地域公共交通再編実施計画の作成が終了している地方公共団体の数は限られており、地方公共団体による取組を更に加速していくべきである。〔資料Ⅱ－４－11 参照〕

（２）その他の課題

足元で見られる課題として、社会資本整備の「質」を改善させるため、実効性の高い防災・減災対策に向けた重点化・効率化を進めるほか、日本の成長力を高める生産性の高い事業にも重点化することが重要であり、以下のような取組を進めていくことが必要である。

① 安心・安全の向上

イ) 河川

頻発化・激甚化する災害への対応として、河川の堤防強化といった事前防災等のハード対策に加えて、住民主体のソフト対策を強化することにより、多層的に備えた効率的・効果的な防災・減災対策を進めるべきである。

具体的には、想定最大降雨規模の洪水浸水想定区域指定及び洪水ハザードマップへの改定・提供といった地方公共団体の取組の加速が必要である。また、河川における水位計の設置は着実に進んできている状況にあるなか、危険水位を事前に設定し、水位を常時観測することにより、

⁶¹ コンパクト・プラス・ネットワークとは、行政や医療・福祉、商業等の都市機能を一定のエリアに集約化（コンパクト化）し、人口の集積を図るとともに、まちづくりと連携した地域公共交通のネットワークを再構築することにより、都市機能と公共交通サービス双方の効率性・持続性を高める取組を指す。

