

税収頭打ちの中で編成された平成 29 年度予算

— 綱渡りの財政健全化 —

予算委員会調査室 野内 修太

1. はじめに

我が国経済は、雇用情勢の改善が続く中¹で、実質GDPが3四半期連続でプラス成長となるなど、緩やかな回復基調が続いている。一方で、日本の経済の基礎体力と言える潜在成長率は、足元では0%台前半と低迷する上に、英国のEU離脱の決定、米国のドナルド・トランプ大統領の選出など、目まぐるしく変化する状況の中、海外経済の不確実性などもリスク要因として存在しており、今後も継続した経済成長が続くか、見通しは不透明とも言える。

また、財政状況に目を転じると、平成29年度末には国及び地方の長期債務残高は1,094兆円(対GDP比198%程度)となることが見込まれ、非常に厳しい状況が続いている。その上、一層の高齢化の進行による社会保障関係費の増加など、歳出予算は構造的に膨張する方向にあり、継続的に財政状況を改善させることは容易でない。

こうした経済・財政状況を踏まえつつ、本稿では予算編成の背景を含めて平成29年度当初予算の概要を紹介し、今後の経済・財政運営の課題と展望について論じる。

2. 平成 29 年度予算編成に至るまでの経緯

(1) 消費税率 10%への引上げ再延期とその影響

消費税率については、平成29年4月に10%(国・地方分)への引上げが予定されていたが、平成28年の春頃には円高・株安や世界経済の先行き不安などが強く意識され、消費税率引上げ実施の是非が焦点となっていた。こうした経済環境下でG7伊勢志摩サミットを控え、議長国として現下の世界的な経済状況に適切に対応するため、国際金融経済分析会合が開催され、内外の有識者からの意見聴取が行われた。7回にわたる会合においては、多くの有識者から、新興国経済の減速や政治的・地政学的な不確実性が、経済の下方リスクとして存在することが示された。そして、G7伊勢志摩サミットでは世界経済等について議論が行われ、首脳宣言には、「新たな危機に陥ることを回避するため、適時に全ての政策対応を行う」旨が明記された。

これらを受けて、安倍内閣総理大臣は平成28年6月1日の記者会見において、「内需を腰折れさせかねない消費税率の引上げは延期すべきことを判断した」旨を表明し、消費税率10%への引上げを30か月延期(平成31年10月)する方針を示した²。

¹ 平成28年11月(執筆時直近データ)の完全失業率(季節調整値)は3.1%、有効求人倍率(季節調整値)は1.41倍。

² 第192回国会において、「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の

消費税率引き上げの再延期に伴って、軽減税率の導入など、消費税率の引き上げが前提となっていた施策の実施時期も先送りとなった。また社会保障関係では、消費税率の増収分を財源とした社会保障の充実策が実施できるかどうかについて、予算編成における焦点となった。

（２）経済対策の策定による 29 年度予算への影響

平成 28 年 6 月 2 日、誰もが活躍できる一億総活躍社会を創っていくことなどを目的として、「ニッポン一億総活躍プラン」が閣議決定された。具体的な施策としては、子育て・介護の環境整備として受け皿の確保や職員の処遇改善、すべての子供が希望する教育を受けられる環境の整備として各種奨学金制度の充実策などが示された。ここで示された施策は、「未来への投資を実現する経済対策³」にも盛り込まれ、その多くは平成 28 年度第 2 次補正予算で予算上の措置がなされ、実施に移っている。

一方、本経済対策には平成 29 年度以降においても、一般会計で 0.3 兆円、特別会計で 1.2 兆円⁴の国費を追加することとされている。具体的には、保育士や介護人材の処遇改善、給付型奨学金の実現などが、平成 29 年度予算に計上されることが明記された。

（３）3 年連続の 100 兆円超となった概算要求・要望額

平成 29 年度予算の大枠を決めるための指針となる「平成 29 年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」は、平成 28 年 8 月 2 日に閣議了解された。高齢化等に伴う増加額（いわゆる自然増）として、6,400 億円を加算した額の範囲内で要求することとされた。一方、「経済・財政再生計画⁵」で示された社会保障関係費の伸び 1.5 兆円を単純平均すると、年度ごとの増加分は約 5,000 億円となるため、1,400 億円の抑制が目安とされた。診療報酬や介護報酬の改定が予定されていない中で、社会保障関係費における自然増分の圧縮をいかに進めていくか、予算編成過程において注目された。

平成 28 年 9 月 6 日に取りまとめられた各府省庁からの要求・要望額は 101 兆 4,707 億円となり、過去最大であった平成 28 年度をやや下回ったものの、3 年連続で 100 兆円を超える規模となった。

（４）民間予測より楽観的な政府経済見通し

平成 29 年度予算の閣議決定に先立って、平成 28 年 12 月 20 日、「平成 29 年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」（以下「政府経済見通し」という。）が閣議了解された。平成 29 年度の経済成長率は、実質で 1.5%程度、名目で 2.5%程度が見込まれている。こ

一部を改正する等の法律等の一部を改正する法律案」が平成 28 年 11 月 18 日に成立し、消費税率の引き上げ再延期が正式に決定された。

³ 平成 28 年 8 月 2 日閣議決定

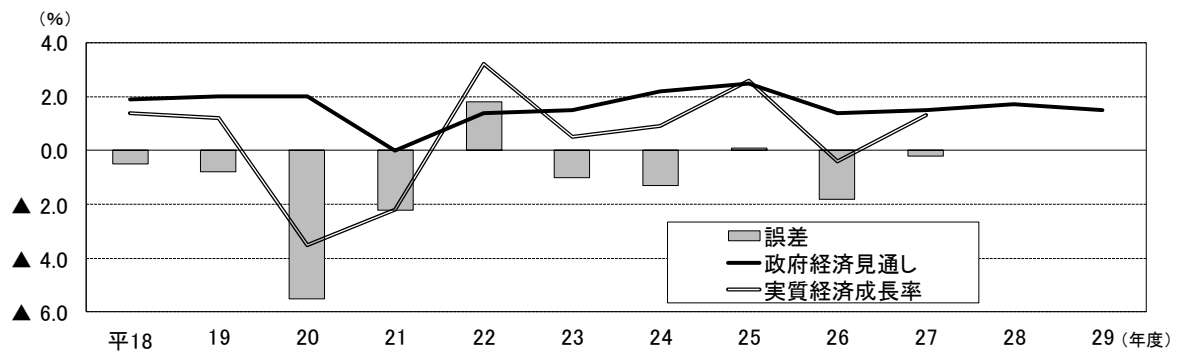
⁴ このうち、1.0 兆円は保険料軽減。

⁵ 「経済財政運営と改革の基本方針 2015」（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定）で示された、平成 32 年度の財政健全化目標（基礎的財政収支の黒字化）の確実な達成に向けた計画で、特に平成 28 年度から 30 年度の 3 年間は、「集中改革期間」と位置づけられている。

の背景として、経済対策など各種政策の推進等により、雇用・所得環境が引き続き改善し、経済の好循環が進展する中で、民需を中心とした景気回復が想定されている。

政府経済見通しに対しては、楽観的であるとの指摘がある⁶。政府経済見通しと実際の実質経済成長率を比較すると、平成 18 年度から 27 年度の 10 年間で、実際の実質経済成長率が政府経済見通しを上回った年度は、平成 22 年度及び 25 年度の 2 か年度にとどまる（図表 1）。

図表 1 実質経済成長率における政府経済見通しの誤差



（出所）内閣府「国民経済計算」「経済見通しと経済財政運営の基本的態度」より作成

また、民間エコノミスト約 40 名（機関）の経済予測を集計した「ESPフォーキャスト調査」によれば、平成 29 年度の実質経済成長率が 1.09%、名目経済成長率が 1.37%（いずれも平均値）となっており、政府経済見通しより低い成長率の予測となっている。

経済成長率と税収の伸び率は完全に比例する関係にはないものの、経済成長率が政府経済見通しを下回ることとなれば、税収が下振れることが懸念される。

3. 平成 29 年度予算の歳出

（1）5 年連続で過去最大を更新した予算規模

平成 29 年度予算は、一般会計の規模が前年度当初予算比 0.8%増（7,329 億円増）の 97 兆 4,547 億円となり、5 年連続で過去最大となった。歳出のうち、国債費を除いた基礎的財政収支対象経費は同 1.1%増の 73 兆 9,262 億円（8,165 億円増）となり、ここから地方交付税交付金等を除いた一般歳出は同 0.9%増の 58 兆 3,591 億円（5,305 億円増）となった。一般歳出の伸びは、「経済・財政再生計画」が示した 3 年間で 1.6 兆円程度との「目安」を踏まえ、5,300 億円程度に抑えられた。しかし、平成 29 年度の一般会計基礎的財政収支は 10 兆 8,413 億円の赤字となっており、前年度当初予算から 214 億円赤字幅が拡大している⁷。

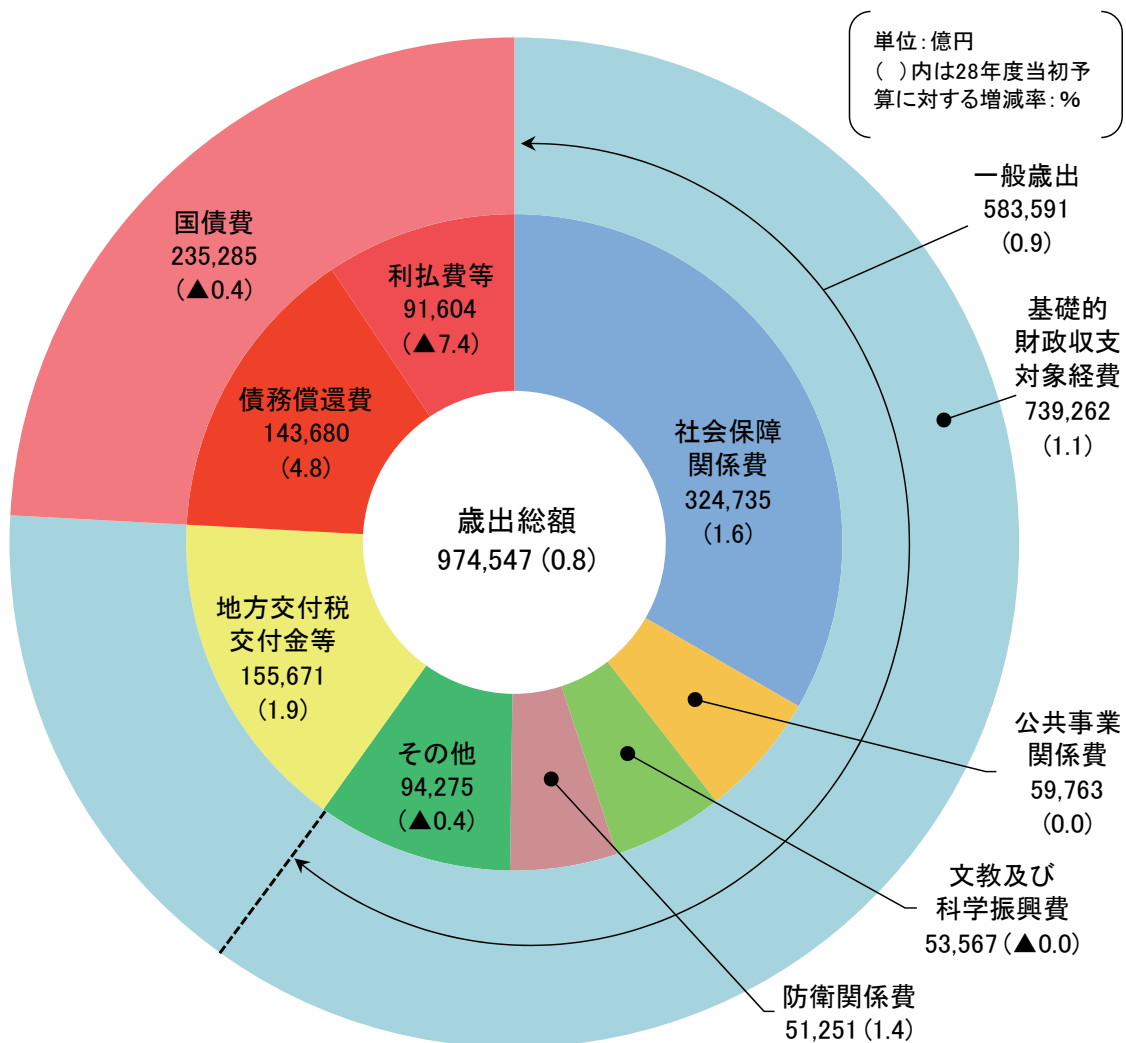
主要経費別に見ると、文教及び科学振興費（同 0.02%減）、恩給関係費（同 13.9%減）、

⁶ 第 190 回国会衆議院予算委員会公聴会議録第 1 号 29 頁（平 28.2.24）等

⁷ ここで示している基礎的財政収支は、「税収＋その他収入－基礎的財政収支対象経費」として財務省が簡便に計算したものであり、SNA（国民経済計算）ベースの中央政府の基礎的財政収支とは異なる。

経済協力費（同 1.0%減）、中小企業対策費（同 0.8%減）、食料安定供給関係費（同 1.0%減）、その他の事項経費（同 0.2%減）が減少した一方で、社会保障関係費（同 1.6%増）、防衛関係費（同 1.4%増）、公共事業関係費（同 0.04%増）、エネルギー対策費（同 3.5%増）、地方交付税交付金等（同 1.9%増）が増加した。また、国債費には 23 兆 5,285 億円（同 0.4%減）が計上されており、社会保障関係費、国債費及び地方交付税交付金等で一般会計歳出総額の 4 分の 3 近くを占める、極めて硬直的な予算構造となっている（図表 2）。

図表 2 平成 29 年度一般会計予算の歳出内訳



(出所) 財務省資料より作成

(2) 主要経費別の概要

ア 社会保障関係費

社会保障関係費は、前年度当初予算比 1.6%増の 32 兆 4,735 億円となった。先述のように、高齢化等に伴う増加額（いわゆる自然増）は、概算要求時点では 6,400 億円となっていたが、「経済・財政再生計画」において、社会保障関係費の伸びが 3 年間で 1.5 兆

円程度とされていることを踏まえ、4,997億円の増加に抑制された。その差額（約1,400億円）の圧縮策として、介護納付金の総報酬割の導入（平成29年度歳出削減効果（国費）443億円）、高額療養費の見直し（同224億円）などの改革（図表3）に加え、協会けんぽ超過準備金分の国庫補助の臨時削減分（同321億円）を歳出削減効果として計上している。なお、更なる社会保障改革として、かかりつけ医以外を受診した場合の定額負担の導入や、保有する金融資産の規模に応じた医療保険の自己負担などは、継続して検討されることとなった。

図表3 平成29年度予算における社会保障関係費抑制策

項目	削減額(億円)
介護納付金の総報酬割の導入	▲443
高額療養費の見直し	▲224
後期高齢者の保険料軽減特例の見直し	▲187
高額薬剤(オプジーボ)の薬価引下げ	▲196
入院時の光熱水費相当額の見直し	▲17
高額介護サービス費の見直し	▲13

(出所) 財務省資料より作成

また、平成29年4月に予定されていた消費税率の引上げが延期となったことにより、消費税増収分等を活用した社会保障の充実・安定化策については、年金受給資格期間の短縮（256億円）が実施される一方で、低所得の年金受給者に対する最大月額5,000円の年金生活者支援給付金の支給や、低所得者に対する介護保険料の軽減率拡大などは、先送りされることとなった。

一方、一億総活躍社会の実現に向けた施策として、待機児童の解消等のため新たに保育士等の処遇改善（544億円）、保育の受け皿拡大として子ども・子育て支援新制度における保育サービス量の拡大等（6,958億円、公費ベース）などが計上されるほか、介護離職ゼロの実現のために介護人材の処遇改善（289億円）、介護の受け皿整備（634億円）などが計上された。労働・雇用関係では、働き方改革として同一労働・同一賃金の実現（670億円）、生産性向上に向けた労働環境の整備（39億円）などが計上された。また、雇用保険制度において、平成29年度から31年度の3年間に限り、雇用保険国庫負担が本則の55%から10%に引き下げられる（財政効果額▲1,080億円）とともに、雇用保険料率が0.2%引き下げられ（労使の負担軽減額3,500億円程度）、国庫及び労使の負担軽減がなされている⁸。

イ 公共事業関係費

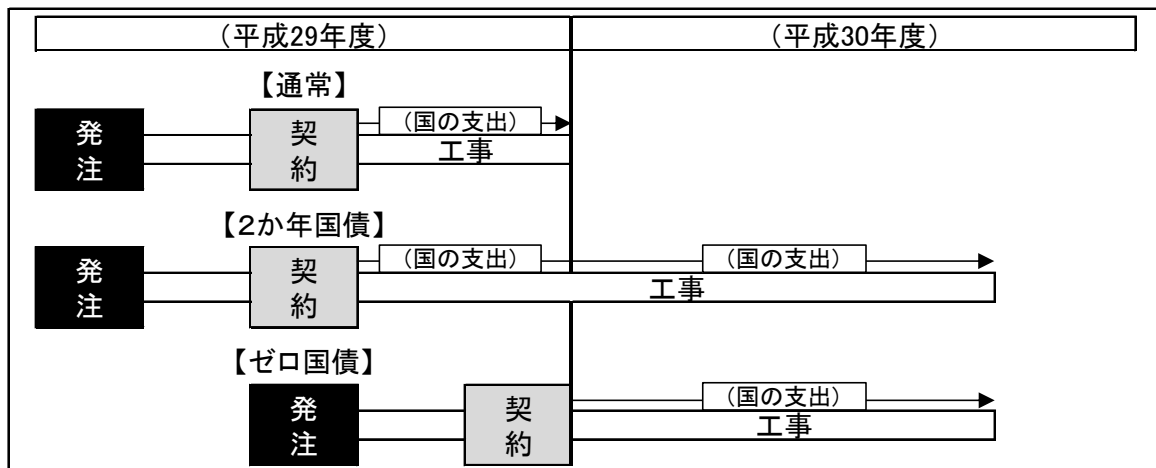
公共事業関係費は、前年度当初予算比0.04%増の5兆9,763億円となり、当初予算ベースでは3年連続で0.1%未満の微増となっている。豪雨・台風災害等を踏まえた防災・減災対策の推進に加え、民間融資を誘発し、日本の成長力を高める事業などへの重点化

⁸ 失業者の減少で給付が減ったため、積立金が平成27年度末に過去最高の6兆4,260億円となっており、雇用保険財政を安定的に運営できると判断された。

を推進することとされた。主な施策として、三大都市圏環状道路など効率的な物流ネットワークの強化に 2,529 億円（同 6.5%増）、国際コンテナ戦略港湾の機能強化に 766 億円（同 2.5%増）などが計上されている。

また、予算執行の関係で公共工事は月別に大きな繁閑の差が存在しており、建設現場の生産性との関係で問題提起されていた。公共工事の施工時期を平準化するため、29 年度予算では国庫債務負担行為の活用が拡大され、「2 か年国債」（1,500 億円）に加え、当初予算で初めて「ゼロ国債」（1,400 億円）が設定された⁹。これにより年度をまたいだ工事が円滑に実施できるようになり、年度初めの業務量の落ち込みを緩和できるとされている（図表 4）。年度を通じた業務量が実際に平準化されるか、30 年度初めの公共工事業務量が注目される。一方、国庫債務負担行為は必ずしも初年度に予算措置の必要がないが、翌年度以降の歳出の硬直化を招くおそれがあるため、財政規律の観点から抑制的な運用が求められる。

図表 4 「2 か年国債」及び「ゼロ国債」の仕組み



（出所）筆者作成

ウ 防衛関係費

防衛関係費は、前年度当初予算比 1.4%増の 5 兆 1,251 億円となった。防衛関係費のうち、SACO・米軍再編関係経費は同 13.7%増の 2,039 億円、SACO・米軍再編等以外の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。）の対象経費は同 0.8%増の 4 兆 8,996 億円が計上された。

中期防においては、平成 26 年から 30 年の 5 か年で防衛関係費をおおむね 23 兆 9,700 億円程度の枠内とする計画となっている。平成 26 年度から 29 年度当初予算の中期防対象経費を単純に合計すると、19 兆 3,662 億円で進捗率は 80.8%となり、今後は更なる効率化が求められるものの、当初予算ベースで見ればおおむね中期防の枠に沿った予算と

⁹ 国庫債務負担行為とは、工事等の実施が複数年度にわたる場合、あらかじめ国会の議決を経た上で、後年度にわたって債務を負担（契約）することができる制度であり、「2 か年国債」は 2 か年度にわたるもの、「ゼロ国債」は年度内に契約を行うが、初年度の国費の支出がゼロで、翌年度に支出するものをいう。

も言える。しかし、この枠は補正予算で手当てする経費も含まれる¹⁰。平成 28 年度第 3 次補正予算で防衛関係費が 1,599 億円追加されていることも含め、中期防の枠と補正後ベースでの中期防対象経費の関係について、明快な説明が求められよう。

エ 文教及び科学振興費

文教及び科学振興費は、前年度当初予算比 0.02%減の 5 兆 3,567 億円となった。公立の小・中学校の教職員定数は、少子化の進展や学校統廃合の更なる進展による定数減を反映する一方、発達障害等を持つ児童生徒への通級指導などに対応した加配定数を基礎定数化した結果、平成 29 年度は全体で 68.8 万人（対前年度比 3,282 人減）となり、義務教育費国庫負担金は前年度比 0.15%減の 1 兆 5,248 億円が計上された。このほか、一億総活躍関係として、低所得者世帯の進学を後押しする給付型奨学金の創設（70 億円）が新たに計上されるほか、無利子奨学金の拡充（885 億円、対前年比 0.5%増）などの予算が増額され、学びのセーフティネットの構築が重視された。

スポーツ関連予算は前年度比 3.2%増の 334 億円となった。東京オリンピック・パラリンピック競技大会等に向けた準備として、競争力向上事業に 92 億円、ナショナルトレーニングセンターの拡充整備に 36 億円などが計上されている。

科学技術振興費は前年度比 0.9%増の 1 兆 3,045 億円となった。科学研究費助成事業（科研費）が 2,284 億円計上され 6 年ぶりの増額となったほか、イノベーション創出・成長力強化の推進として、自動走行システムの開発・実証事業に 63 億円、次世代人工知能（AI）技術の研究開発・ロボット技術との融合に 75 億円などが計上されている。

オ 経済協力費

経済協力費は、前年度当初予算比 1.0%減の 5,110 億円となった。一般会計の政府開発援助（ODA）では 5,527 億円（同 0.1%増）と、「地球儀を俯瞰する外交」を推進していく観点から、2 年連続の増加となった。特に、「国益に資する ODA の更なる拡充」として、アベノミクスを一層加速化し、途上国と共に成長する観点から、質の高いインフラの展開や、中小企業等の海外展開支援などの事業が計上された。

なお、ODA については平成 28 年度第 3 次補正予算において、難民問題を含む人道・テロ対策・社会安定化支援等に 1,272 億円が計上されている。

カ 中小企業対策費

中小企業対策費は、前年度当初予算比 0.8%減の 1,810 億円となった。減額の主な内容としては、信用保証制度について、日本政策金融公庫の保険収支の改善を反映した同公庫への出資金の減少（32 億円減）などがある。

一方、経営者の高齢化に対応するための事業承継支援などに重点的な予算措置を行うこととされ、新規で創業・事業承継支援事業に 11 億円が計上されるなどした。

キ 地方交付税交付金等

地方交付税交付金等は、一般会計ベースで前年度当初予算比 1.9%増の 15 兆 5,671 億円となり、実際に地方公共団体に交付される交付税及び譲与税配付金特別会計の出口ベ

¹⁰ 第 192 回国会衆議院財務金融委員会議録第 3 号 17 頁（平 28.10.21）

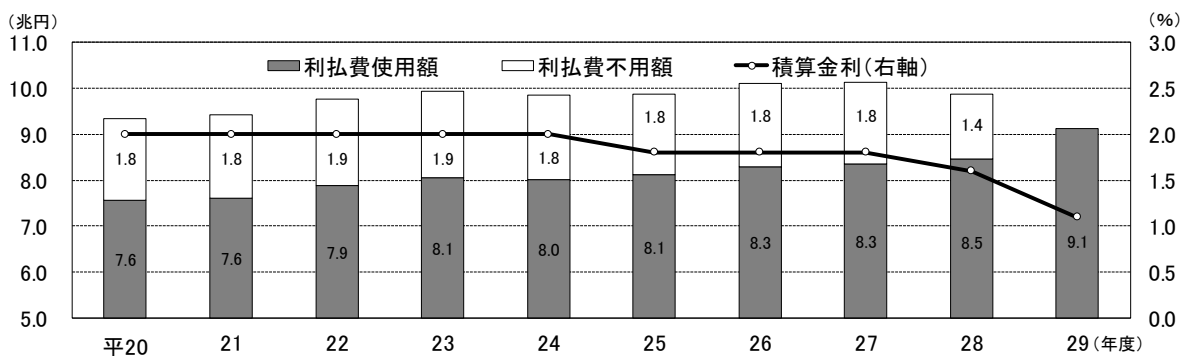
ースの規模は、同 2.1%減の 16 兆 4,626 億円となった。出口ベースでの減少は、特別会計における前年度からの繰越金の減少等が主な理由となっている。

リーマン・ショック以降の特別措置として導入された、地方財政計画における「歳出特別枠」については、地方の財政状況の改善もあり、その取扱いが注目されてきたが、前年度比 56.2%減（2,500 億円減）の 1,950 億円と大幅に減額されたものの、引き続き措置された。

ク 国債費

国債費は、前年度当初予算比 0.4%減の 23 兆 5,285 億円となった。そのうち、債務償還費は同 4.8%増の 14 兆 3,680 億円、利払費は同 7.5%減の 9 兆 1,328 億円となった。日本銀行の大規模な金融緩和等を背景に、長期金利が低水準で推移していることを踏まえ、国債費の積算金利が 0.5 ポイント引き下げられ、1.1%とされたことが、利払費の抑制に寄与している（図表 5）。一方、債務残高の増大に伴って、元利償還費は年々増加している。

図表 5 利払費とその積算金利の推移



(注 1) 利払費使用額及び利払費不用額は、平成 27 年度までは決算、平成 28 年度は補正後予算、平成 29 年度は当初予算。積算金利は当初予算。

(注 2) 利払費使用額と利払費不用額の合計が、当初予算の利払費に対応する。

(出所) 財務省「予算の説明」「補正予算の説明」「参議院予算委員会提出資料」等より作成

国債費積算の想定金利を引き下げることで、当初予算ベースでの利払費は抑制できる。しかし、今後補正予算を編成する場合、その財源として活用できる利払費の不用分は少なくなり、国債の追加発行に迫られる可能性が高くなる¹¹。また、不測の事態で金利が急騰し、利払費が不足する可能性が生じた場合、予備費や補正予算による対応が必要となつてこよう。

ケ 東日本大震災復興経費（特別会計）

東日本大震災復興特別会計の総額は、前年度当初予算比 17.2%減の 2 兆 6,896 億円と

¹¹ もっとも、国債費の不用分を補正予算の財源として活用することは、利払い等に用いる予定の財源を基礎的財政収支対象経費に用いるため、基礎的財政収支を悪化させる点においては、国債発行と変わらない。

なった。「復興・創生期間¹²」における被災地の復興に必要な取組について、復興の段階に即して措置されている。具体的には、住宅再建・復興まちづくり（7,698億円）等は減額とされた一方、訪日外国人観光客急増の流れから大幅に遅れていることを受けて、観光復興関連事業に51億円が計上されるなど、ハード面からソフト面に重点化された予算となっている。

また、平成28年12月20日に閣議決定された「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」に基づき、新たに復興拠点内環境回復事業（仮称）に309億円が計上されており、「帰還困難区域」の除染及び家屋解体等を国費で行うこととされている¹³。

コ その他

農林水産関係予算は、前年度当初予算比0.1%減の2兆3,071億円となった。農林水産産業の成長産業化のため、輸出に取り組む事業者へのサポート体制の強化（39.2億円）など輸出促進、農地中間管理機構事業（24.8億円）など担い手への農地集積・集約化などの事業や、新たに「農泊¹⁴推進対策」として50億円が計上されている。

観光庁の予算は、同5.1%増の210億円となった。2020年に、訪日外国人旅行者数を4,000万人、訪日外国人旅行消費額を8兆円とする目標¹⁵の達成のため、訪日プロモーションの強化やストレスフリーで快適な旅行環境の実現等に係る予算が増額となったほか、健全な民泊サービス普及に関しても新規に予算計上されている。

海上保安庁の予算は、同12.2%増の2,106億円となった。「海上保安体制強化に関する方針¹⁶」を踏まえ、尖閣領海警備など海上保安体制の強化を着実に進めるため、装備面では尖閣領海警備体制等の強化のために大型巡視船5隻の増強などを予定するほか、定員面では29年度は118名の純増が予定されている。

4. 平成29年度の歳入

（1）伸び悩む税収

平成29年度予算における租税及び印紙収入は57兆7,120億円と見込まれており、平成28年度当初予算を1,080億円（0.2%増）上回ったが、増加ペースは鈍化している。税目別では、法人税が1,580億円増加する見込みの一方で、所得税は270億円、消費税は470億円の減収が見込まれている。

なお、平成28年度第3次補正予算において、法人税（1兆970億円減）など、税収は1兆7,440億円の減額補正が行われている。平成29年度の税収見積りは対前年度当初予算で1,080億円増加（0.2%増）と慎重に見えるが、平成28年度第3次補正予算と比較すると、1兆8,520億円増加（3.3%増）する見込みとなっており、その確保は予断を許さない（図表6）。

¹² 復興・創生期間（平成28～32年度）における追加的な復興事業費は6.5兆円程度と見込まれている。

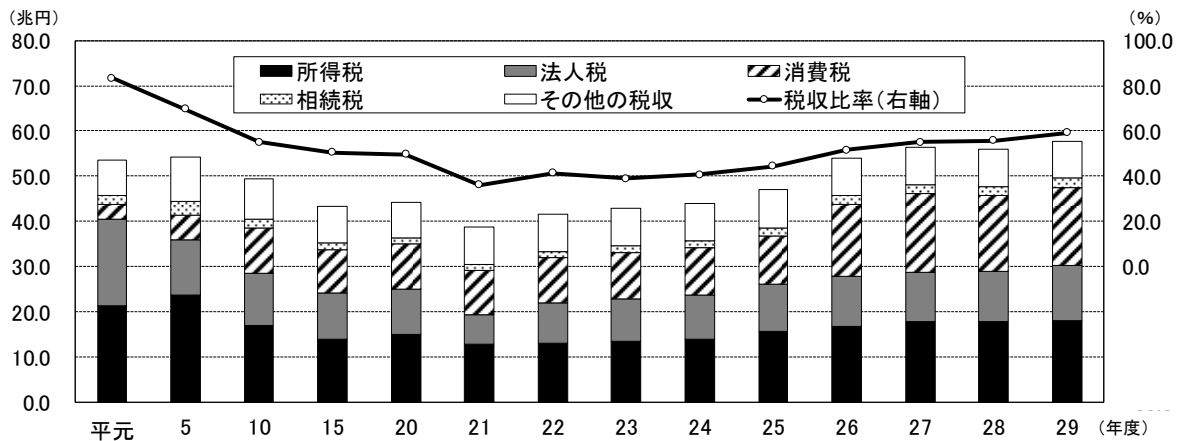
¹³ 「汚染者負担の原則」に基づき、東京電力が費用等を負担することが原則のところ、国が東京電力に求償せず除染等の事業を実施することとされた。

¹⁴ 日本ならではの伝統的な生活体験や農山漁村地域の人々との交流を楽しむ滞在をいう。

¹⁵ 明日の日本を支える観光ビジョン（平成28年3月30日策定）

¹⁶ 平成28年12月21日海上保安体制強化に関する関係閣僚会議決定

図表6 税目別歳入の推移



(注) 平成 27 年度までは決算、28 年度は補正後予算、29 年度は当初予算。

(出所) 財務省「補正予算の説明」「決算の説明」等より作成

平成 28 年度第 3 次補正予算において税収を減収見込みとした理由は、円高による企業収益の減少と説明されているが、29 年度予算においても、為替レートの変動次第では法人税収が伸び悩む可能性があり、今後の税収の動向を注視する必要がある。

(2) 税収の伸び悩みを補うその他収入

その他収入は、前年度当初予算比 14.7%増の 5 兆 3,729 億円が見込まれている。特に、外国為替資金特別会計（以下「外為特会」という。）受入金と同 51.7%増の 2 兆 5,188 億円となっており、その他収入の伸びに大きく寄与している。

外為特会については、6 年ぶりに剰余金の全額を一般会計に繰り入れることとされた。このところ外為特会は（保有資産の）30%を超える剰余金を留保してきたため、剰余金の全額を繰り入れても影響は大きくないと説明されている¹⁷。ただ、外国為替資金の運用益が見込み通りに得られない場合、外為特会受入金が下振れする可能性があることに留意が必要である。

税収の伸び悩みを、外為特会からの受入金という一時的な収入で補い、次に述べるように国債発行額はかろうじて前年度当初を下回る形となっている。

(3) 低金利環境を受けた国債発行計画

新規国債発行額は前年度当初予算から 0.2%減の 34 兆 3,698 億円となった。公債依存度は前年度から 0.3 ポイント下がって 35.3%となったが、依然として 3 分の 1 以上を公債に依存する構造となっている。

平成 29 年度の国債発行総額¹⁸は、借換債等の発行減額を背景に、同 5.1%減の 154.0 兆

¹⁷ 麻生副総理兼財務大臣兼内閣府特命担当大臣繰上げ閣議後記者会見の概要（平成 28 年 12 月 22 日）〈http://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20161222.htm〉（平 29. 1. 13 最終アクセス）

¹⁸ 新規国債のほか、復興債、財投債、借換債を含む。

円となっている。発行計画においては、投資家の需要動向を反映した年限構成とすることにより、円滑かつ効果的に低金利環境を活用することとされた。具体的には、極めて低い金利で推移している 20 年までの年限の国債発行が減額される一方、相対的に金利が高い 40 年債の発行が 3.0 兆円（対前年度当初 0.6 兆円増）とされるほか、市場の流動性を確保するため、流動性供給入札¹⁹が 10.8 兆円（同 1.2 兆円増）行われる予定となっている。

低金利環境下における国債発行年限の長期化は、長期にわたって利払費を抑制できるメリットがある一方で、財政規律の観点からは、増発は慎重に行うべきとの意見もある²⁰。

（４）抜本的な改革は見送られた平成 29 年度税制改正

平成 28 年 12 月 22 日、政府は「平成 29 年度税制改正の大綱」を閣議決定した。昨年度税制改正からの継続課題とされていた、配偶者控除の見直し（拡大）等が決定されたほか、酒税における税率構造の見直し、車体課税の見直し（エコカー減税）などが盛り込まれた。一方、抜本的な所得税改革は先送りされ、今後の改革の方向性として、若い世代、子育て世帯の支援や、所得再配分機能の回復のため、所得税における各種控除等を総合的に見直す必要性が与党税制改正大綱の中で示された。

なお、本税制改正による増減収額（国・地方）については、初年度（29 年度）は 29 億円の増収、税制改正の影響が完全に及ぶ平年度は 421 億円の減収と見込まれている。

5. 4 年ぶりに増額となった財政投融資計画

平成 29 年度財政投融資計画は、15 兆 1,282 億円と対前年度比 12.2% 増（1 兆 6,471 億円増）となり、当初計画額ベースで 4 年ぶりの増額となった。東日本大震災への対応等について縮減した一方で、日本経済の成長力を更に高める観点から、リニア中央新幹線の全線開業前倒し等に 1 兆 5,294 億円（皆増）²¹や、インフラの海外展開支援等を含む国際展開戦略推進に 2 兆 4,440 億円（4,560 億円増）などが計上された。

平成 13 年に財政投融資改革が行われた後、リーマン・ショックや東日本大震災等に係る対応を除けば、財政投融資の水準はおおむね減少傾向となっていた（図表 7）。しかし、現下の低金利環境を成長戦略の着実な実行等に活かす観点から、29 年度当初予算においては大幅な増額となっている。低金利環境を有効活用すること自体は合理的と言えるが、財政投融資は政策的必要性が高く、償還確実性のある事業に関して行われることとされている。29 年度に計画されている事業は償還確実性があるか、また財政投融資が財政支出の余力が少ない中²²での代替策となっていないか、十分な精査が必要である。

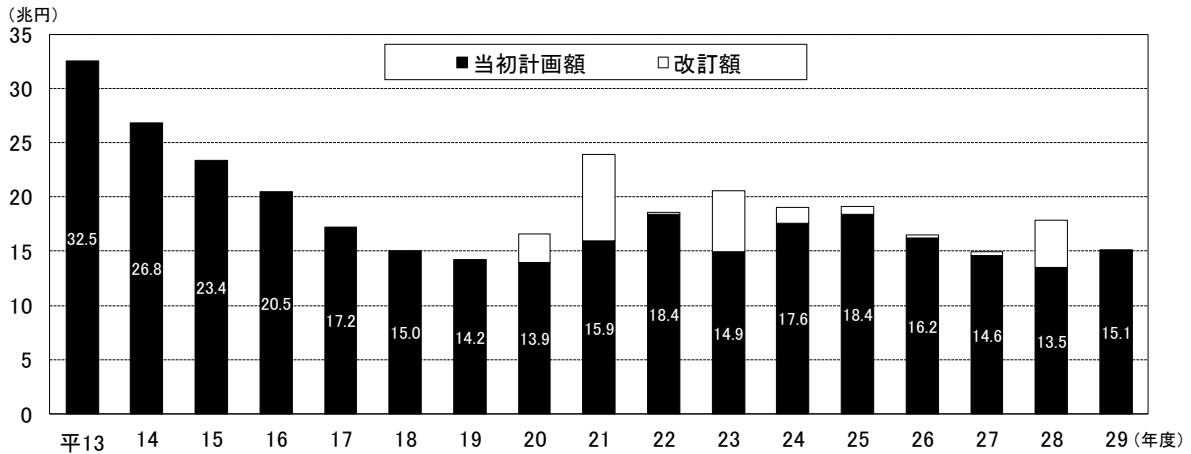
¹⁹ 構造的に流動性が不足している銘柄や、需要の高まり等により一時的に流動性が不足している銘柄を追加発行するものであり、国債取引の円滑化及び国債市場のゆがみの是正を図ることで、国債市場の流動性の維持・向上を側面支援するとともに発行当局の調達コストを抑制することが目的とされている。

²⁰ 国の債務管理の在り方に関する懇談会（第 43 回）議事要旨（平成 28 年 10 月 17 日）〈http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/gov_debt_management/proceedings/outline/d20161017.htm〉（平 29. 1. 13 最終アクセス）

²¹ リニア中央新幹線に対しては、平成 28 年度と合わせて約 3 兆円の財政投融資が行われる。

²² 財政投融資資金を調達するための財投債は SNA（国民経済計算）上、一般政府の債務に含まれず、政府が掲げる財政健全化目標への直接的な影響は生じない。

図表7 財政投融资計画の推移（フロー）



(出所) 財務省「予算の説明」等より作成

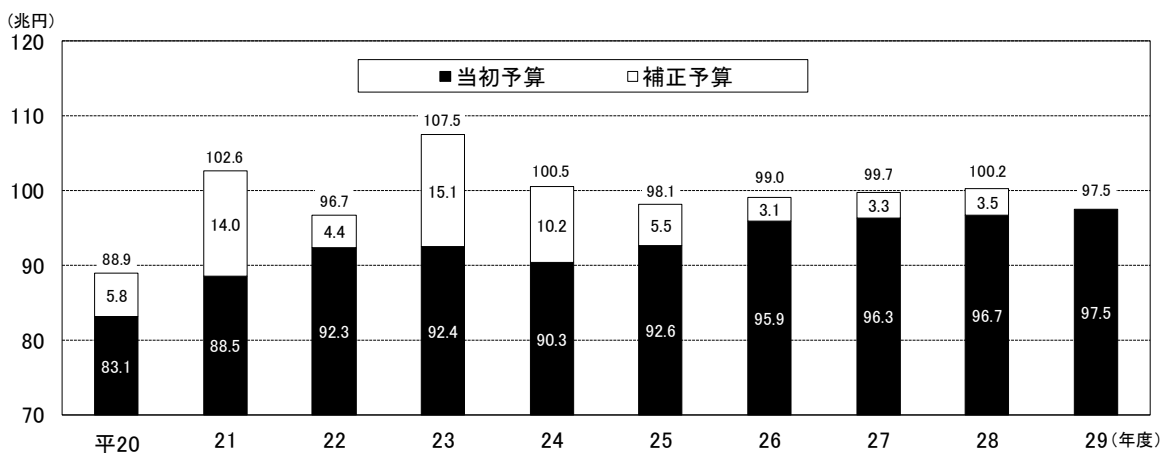
6. 今後の財政運営における課題

(1) 注視すべき補正予算による歳出の増加

平成 29 年度予算は過去最大規模となり、基礎的財政収支の赤字幅も小幅に拡大する一方、社会保障関係費のいわゆる自然増を約 1,400 億円圧縮するなど、「経済・財政再生計画」に沿った歳出抑制が行われている点では、財政健全化に一定の配慮がなされている。

しかし、当初予算成立後に編成される補正予算で、予算規模が大きく膨らめば、当初予算における歳出抑制の取組は徒労に終わってしまいかねない。毎年度の当初予算の総額は緩やかに増加しているのに対し、補正予算による歳出の追加額は、近年こそ安定的に推移しているものの、年度によって大きく異なる（図表8）。変化する経済状況等に財政政策で対応するという観点からは、補正予算の規模が年度によって異なることは理解し得るものの、いかに抑制的かつ効率的な補正予算を編成するかが、財政健全化の鍵とも言える。

図表8 当初予算及び補正後予算の歳出総額の推移



(出所) 財務省資料より作成

補正予算をめぐる問題としては、当初予算の歳出が大きく増加しないように見せるため、補正予算が利用されている可能性がたびたび指摘されている。例えば、ある年度の概算要求で提出された事業を、前年度の補正予算で前倒し計上することにより、当初予算の総額は抑制する手法を用いていると指摘されている²³。財政法第 29 条によれば、補正予算は「法律上又は契約上国の義務に属する経費の不足を補うほか、予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となった経費の支出又は債務の負担を行うため」に編成されることとなっているが、こうした前倒し計上の可能性がある事業については、各事業の緊要性に照らして、特に慎重な議論が求められよう。

また、補正予算による 1 回限りの予算でなく、当初予算による配分こそが、民間の投資意欲を引き出すことに寄与するとの意見もある²⁴。例えば、公共事業関係費や文教及び科学振興費のように、毎年度の補正予算による計上額が大きく異なる（図表 9）と、民間にとって将来の予見性が低くなり、十分な民間投資が行われなくなるおそれがある。さらに、中小企業対策費については、恒常的に補正予算における歳出額が当初予算を上回っており、当初予算と補正予算の役割分担が不明瞭になっていると言える。いずれの場合も、当初予算で十分な額を盛り込むことが、民間投資の誘発に寄与すると考えられる。

補正予算を今後編成する場合は、当初予算と補正予算の役割分担を踏まえつつ、抑制的かつ効率的な編成が求められよう。

図表 9 主要経費の当初予算・補正予算の比較

(単位:兆円)

	平成25年度		平成26年度		平成27年度		平成28年度	
	当初	補正	当初	補正	当初	補正	当初	補正
文教及び科学振興費	5.4	0.4	5.4	0.2	5.4	0.1	5.4	0.5
公共事業関係費	5.3	1.0	6.0	0.4	6.0	0.6	6.0	1.5
中小企業対策費	0.2	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3

(注) 平成 28 年度は、第 2 次補正予算までの計数

(出所) 財務省「予算の説明」「補正予算の説明」より作成

(2) 低金利環境に依存し過ぎない財政の構築

日本銀行は平成 28 年 9 月 21 日に、「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」の導入を決定した。決定された政策のうち、イールドカーブ・コントロールについては、「10 年物国債金利が概ね現状程度（ゼロ%程度）で推移するよう、長期国債の買入れを行う」とされ、長期金利を操作目標とすることが注目された。赤字主体である政府にとっては、長期金利がゼロ%程度で推移することが見込まれ、赤字をファイナンスしやすい環境にあると言える。この低金利環境を背景に、国債利払費の積算金利を過去最低の 1.1%とすることに加

²³ 第 189 回国会参議院予算委員会会議録第 3 号 8 頁（平 27. 2. 3）等

²⁴ 平成 28 年第 18 回経済財政諮問会議議事要旨（平 28. 11. 8）〈<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2016/1108/gijiyoushi.pdf>〉（平 29. 1. 13 最終アクセス）

え、財政投融资の増額、40年債の発行増額などがなされている。

日本銀行の金融政策に対しては、財政ファイナンスの可能性が指摘されている。この点、黒田日本銀行総裁は、「日本銀行があくまでも2%の物価安定目標の実現という金融政策上の目的のために実施している国債の買入れといった政策は、財政ファイナンスには当たらない」と否定している²⁵。

デフレから脱却し、経済が過熱するような状況となり、日本銀行としては金融政策を引締め方向に転じるべき時、こうした論争がより先鋭化すると考えられる。政府の財政健全化が十分に進んでいなければ、低金利下で利払費を抑制したい政府と、日本銀行の利害が対立し、非伝統的金融政策の出口戦略が円滑に行われなくなり、インフレの高進など経済の混乱を招くおそれがある。逆に言えば、財政健全化を進めることは、出口戦略を実行した際の混乱を防ぐことにも寄与する。

黒田日本銀行総裁は、長期金利操作目標の引上げについて「2%の『物価安定の目標』への距離はまだ遠いので、今から具体的に議論するのは時期尚早」である旨を述べている。一方で、「長期金利の操作目標についても、毎回の金融政策決定会合において議論される」との原則も述べており²⁶、長期金利の水準をゼロ%程度とすることを、長い将来にわたって保証するとは限らないとみられる。

こうした観点から、低金利環境を所与のものとして歳出や財政投融资を増加させるのではなく、金融政策の出口戦略も念頭に置いた上での、着実な財政健全化の取組が求められよう。

(3) 不透明な海外政治経済情勢と求められる我が国の対応

我が国経済は緩やかな回復基調が続いているものの、今後の海外の政治経済情勢は様々な変化が起こる可能性が高く、我が国経済への波及とその対応を注視する必要がある。

例えば米国では、ドナルド・トランプ新大統領が積極財政の方針を掲げている一方で、イエレンFRB議長は「次期政権の政策は不確実性が大きい²⁷」と述べるなど、政策の不透明感が懸念されている。経済財政政策の先行きがわかりにくいことから、FRBによる今後の金融政策も展望が難しくなり、財政政策と金融政策の両面において不透明感の強い状況が続くことが見込まれている。

また、英国のEU離脱決定（2016年6月）の影響は、株価の大幅な下落²⁸などの形で我が国経済にも波及し、リスク対応に迫られることとなった²⁹。2017年はオランダ総選挙、フランス大統領選挙、ドイツ連邦議会選挙など、重要な選挙が多数予定されているが、その選挙結果等を受けて、政策に関する不確実性が高まるおそれがある。加えて、原油価格

²⁵ 第192回国会衆議院財務金融委員会議録第7号31頁（平28.11.2）

²⁶ 日本銀行「総裁記者会見要旨」（平28.12.21）

²⁷ Transcript of Chair Yellen's Press Conference, December 14, 2016. (<https://www.federalreserve.gov/mediacenter/files/FOMCpresconf20161214.pdf>)（平29.1.13最終アクセス）

²⁸ 英国のEU離脱決定を受けた翌日（平成28年6月24日）、日経平均株価は1,286円下落した。

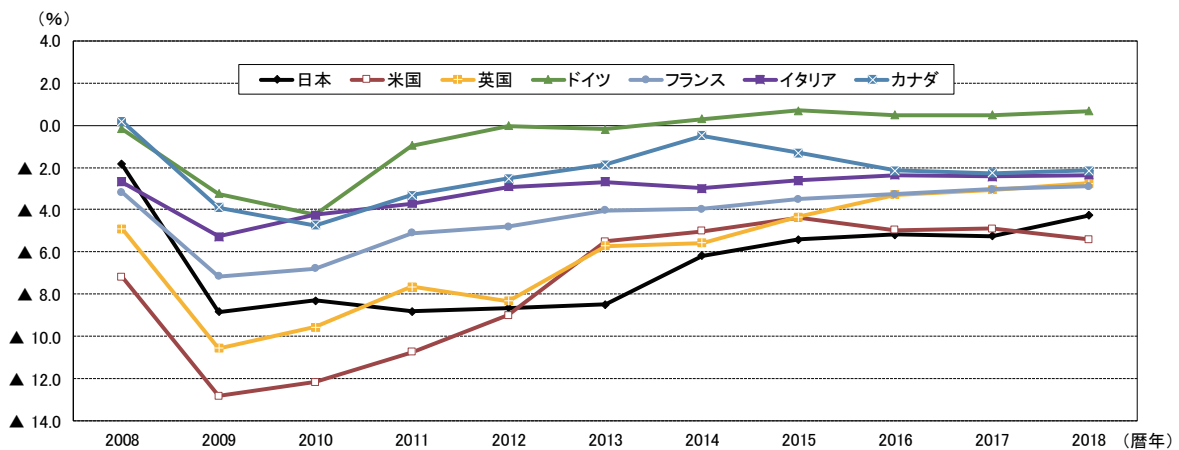
²⁹ 平成28年度第2次補正予算において、「英国のEU離脱に伴う不安定性などのリスクへの対応並びに中小企業・小規模事業者及び地方の支援」として、4,340億円が計上された。

の変動に伴う新興国等の経済の先行きなど、様々な海外経済のリスクが認識されている³⁰。

さらに、緩和的な金融政策等を実施しているにもかかわらず、経済成長に足踏みが見られることから、諸外国では財政政策を積極的に活用すべきとの議論が盛んになっている。2016年9月に開催された、G20杭州サミットの首脳宣言においては、金融政策のみでは均衡ある成長につながらず、財政政策の機動的実施や、質の高い投資を優先することなどが強調されている。

一方、我が国の場合、財政状況に鑑みると、必ずしも財政出動の余地は大きくないと言える。例えば、財政収支の対GDP比を諸外国と比較すると、我が国は世界金融危機への対応からの回復が遅く、足元の実績値（2015年）ではG7諸国で最も赤字幅が大きい（図表10）。財政健全化に向け、政府は平成32年度の国・地方の基礎的財政収支の黒字化目標を堅持し、前述したような予算における一般歳出規模の抑制策等を実施しており、他の主要国と同じような財政拡大策を実施することは難しい状況にある。

図表10 財政収支（一般政府）の対名目GDP比



（注）2016年以降は見通し。

（出所）OECD「Economic Outlook 100」（2016年11月）より作成

我が国経済は、海外の政治経済情勢というリスク要因により、潜在的に財政出動の要請が高まる一方で、財政状況は先進国中最悪と言え、経済財政運営はさらに難しさを増すと見込まれる。「経済・財政再生計画」では、平成30年度に目標達成に向けた中間評価を行うこととしている。リスク要因が発現した際の対応を含め、いかに経済成長と財政健全化を両立させていくか、改めて真摯な議論が求められよう。

（のうち しゅうた）

³⁰ 石原内閣府特命担当大臣記者会見要旨（平成28年12月21日）〈http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2016/1221_2/interview.html〉（平29.1.13最終アクセス）