

# 財政健全化目標が先送りされる中での平成 30 年度予算

## — 社会保障の「全世代型」拡充で更に遠のく健全化 —

下田 和明

(予算委員会調査室)

1. はじめに
2. 財政健全化目標が見直される中での予算編成過程
3. 少子高齢化克服のための2つの重点政策
4. 政策パッケージの一部が盛り込まれた平成 29 年度補正予算
5. 6年連続で過去最大を更新した平成 30 年度予算
6. 5年間の成果が問われる安倍政権の経済財政政策
7. 財政健全化に向けた課題と問われる政府の姿勢

### 1. はじめに

平成 29 年 12 月 22 日、平成 29 年度補正予算及び平成 30 年度予算が閣議決定された。24 年 12 月から続く景気回復局面は戦後 2 番目の長さには達し、足元ではデフレ脱却に向けた局面変化が言われる状況となった。しかし、財政は依然として一般会計の 3 分の 1 以上を借金で賄い、国・地方の長期債務残高は 1,000 兆円を超える規模に膨れている。政府は、子育て世帯への支援を含む「全世代型」社会保障への転換を目指す中で、目標としていた 2020 年度の基礎的財政収支の黒字化を断念し、目標達成は先送りされる見通しとなった。本稿ではこのような経済財政状況下で編成された平成 29 年度補正予算及び平成 30 年度予算の概要及び課題について論じたい。

### 2. 財政健全化目標が見直される中での予算編成過程

#### (1) 目標の見直しが行われた骨太の方針 2017

平成 29 年 6 月 9 日、税財政や経済政策の基本運営方針となる「経済財政運営と改革の基本方針 2017」(以下「骨太の方針 2017」という。)が閣議決定された。従来の財政健全化目標では、「国・地方を合わせた基礎的財政収支(プライマリーバランス、以下「PB」という。)について、2020 年度までに黒字化、その後の債務残高対 GDP 比の安定的な引下げ

を目指す」<sup>1</sup>とされていたが、今回の見直しでP B黒字化と「同時に」債務残高対G D P比の安定的な引下げを目指すこととなった。この見直しについて、政府は重要性をより明確にする趣旨と説明した<sup>2</sup>が、P B黒字化の目標達成が困難になる中、より経済成長重視に方向転換する意図ではないかとの見方が広まった。

そうした中、平成29年7月20日には、30年度予算の大枠を決める指針となる「平成30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」が閣議了解された。前年度の概算要求基準と比べると、重点施策等に人材投資や生産性向上等が具体的に盛り込まれた以外は、①歳出総額の上限なし、②年金・医療等に係る経費は高齢化等に伴う前年度からの増加額（6,300億円）の範囲内で要求<sup>3</sup>など、前年度の内容がおおむね踏襲された。8月末に各府省から財務省に提出された概算要求・要望額の総額は約101兆円で、4年連続で100兆円を超えた。この要求・要望額を「経済・財政再生計画」を踏まえどれだけ絞り込めるかが予算編成で注目されることとなった。

## （2）衆議院解散に当たって表明された消費税率引上げ分の使途変更

平成29年9月25日、安倍総理は、北朝鮮の脅威への圧力及び少子高齢化の克服の2つの国難を理由に衆議院解散を表明した<sup>4</sup>。その中で安倍総理は、北朝鮮の脅威に国際社会と共に一層の圧力をかけること、少子高齢化の克服のため「人づくり革命」と「生産性革命」の2つの改革を推進することを訴えた。このうち「人づくり革命」では、社会保障制度を子育て世代への投資を含め全世代型に拡充するとし、財源には31年10月に予定される8%から10%への消費税率引上げに伴う増収分の一部を充てるとした<sup>5</sup>。しかしながら、この変更は従来国債の償還に充てる予定の増収分を子育て支援に振り向けることとなるため、財政健全化が遠のくことを意味する。安倍総理は、使途変更後も財政再建の旗は降ろさずP B黒字化目標は堅持するとしたが、実質上、これまでの2020年度までに達成するとしたP B黒字化は断念され、先送りされる見通しとなった。なお、財政健全化の新目標は、平成30年6月に策定が予定される新たな骨太の方針で示される予定である<sup>6</sup>。

<sup>1</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針2016」（平成28年6月2日閣議決定）31頁脚注

<sup>2</sup> 第193回国会参議院財政金融委員会会議録第18号3頁（平29.6.13）

<sup>3</sup> 「経済・財政再生計画」（「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）第3章）では、平成27年度までの3年間における社会保障関係費の実質的な増加が高齢化による増加分に相当する1.5兆円程度となっていること等を踏まえ、30年度までの3年間においてその基調を継続することを目安にするとされている。1.5兆円程度を3年間で単純平均すると5,000億円程度となり、それが各年度の増加目安となる。

<sup>4</sup> 「安倍内閣総理大臣記者会見」（平29.9.25）

<sup>5</sup> 消費税率を5%から10%に引き上げる際に見込まれる増収分14.0兆円程度の使途は、平成24年の民主・自民・公明3党の合意に基づく社会保障・税一体改革（24年8月10日関連法成立）により、2.8兆円程度が社会保障の充実に、残りの11.2兆円程度が社会保障の安定化（基礎年金の国庫負担割合2分の1の恒久化（3.2兆円）、消費税率引上げに伴う社会保障4経費の増（0.8兆円）、後代への負担つけ回しの軽減（7.3兆円））に充てるとされている。安倍総理が言う消費税の使途変更は、8%から10%への引上げの際に見込まれる後代へのつけ回し軽減分の4.0兆円程度の一部を子育て世帯への支援へ振り替えるもの。

<sup>6</sup> 第195回国会参議院予算委員会会議録2号35頁（平29.11.30）

### 3. 少子高齢化克服のための2つの重点政策

#### (1) 人づくりと生産性向上の実現を目指す新しい経済政策パッケージ

日本の少子高齢化は今後急速に進むことが予測される。総人口はすでに減少期に入っており<sup>7</sup>、2065年には日本の総人口が8,808万人に減る一方、平均寿命は男性84.95年、女性91.35年に達すると試算<sup>8</sup>されている。総人口の減少は、日本の労働力を担う生産年齢人口の減少に直結することから、有効な対策は喫緊の課題である。

こうした中、平成29年11月17日、安倍総理は所信表明演説で、最大の課題である少子高齢化の克服に向け「人づくり革命」、「生産性革命」という2つの政策を実行する必要性を改めて唱え、同年12月8日、これらを2本柱とする「新しい経済政策パッケージ」（以下「政策パッケージ」という。）が発表された。このパッケージにおいて、「人づくり革命」では2020年度までに新しい仕組みづくりに向けた基礎を築くこと、「生産性革命」では2020年度までの3年間を集中投資期間とすることとされた。

図表1 新しい経済政策パッケージの概要

人づくり革命	生産性革命
① 幼児教育の無償化（基本的に3歳から5歳までの児童を対象）	① 中小企業等の設備投資促進・賃上げ環境整備・事業承継支援
② 待機児童の解消（2020年度までに32万人分の保育の受け皿確保）	② 企業の賃上げ及び設備・人材投資の加速
③ 高等教育の無償化（授業料減免・給付型奨学金の拡充）	③ 規制の「サンドボックス」の制度化
④ 私立高校の授業料実質無償化（年収590万円未満世帯を対象）	④ イノベーション促進基盤の抜本的強化
⑤ 介護人材の処遇改善	⑤ 成長分野への人材移動と多様で柔軟な雇用環境の整備
（勤続10年以上の介護福祉士に月額平均8万円相当の処遇改善）	⑥ デジタル・ガバメントの推進

（出所）内閣府資料より作成

#### (2) 人づくり革命

人生100年時代に向け、いつでも有用なスキルを身につけられる学び直しの場が安定した財源の下で提供されること、我が国の社会保障制度を誰でも安心できる「全世代型」へ転換することが必要であると、その実現のため、①幼児教育の無償化、②待機児童の解消、③高等教育の無償化、④私立高等学校の授業料の実質無償化、⑤介護人材の処遇改善などが政策パッケージの内容に盛り込まれた。なお、これらの実施には2兆円規模<sup>9</sup>の財源が必要とされ、うち0.3兆円は企業から拠出される子ども・子育て拠出金で措置される予定<sup>10</sup>である。

日本のGDPに占める教育機関への公的支出の割合は国際水準を大きく下回っており<sup>11</sup>、無償化や負担軽減など教育に対する公的支援を拡充させる必要性は高い。また、家庭の経済格差に伴う将来の教育格差により国家の被る社会的損失は最大40数兆円まで膨らむとの推計<sup>12</sup>もあることから、教育機関への公的支出は社会保障の面だけでなく社会投資の面

<sup>7</sup> 総人口は平成22年（10月1日現在）の1億2,806万人から毎年減少している（総務省統計局「人口推計」）。

<sup>8</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年推計）」における出生率・死亡率中位仮定。

<sup>9</sup> 「安倍内閣総理大臣記者会見」（平29.9.25）で、2兆円規模の新たな政策を実施する旨発言されている。

<sup>10</sup> 0.3兆円の捻出には、子ども・子育て支援法（平成24年法律第65号）に定める子ども・子育て拠出金の率の上限を変更（0.25%から0.45%）する法改正が必要となる。

<sup>11</sup> OECD「Education at a Glance 2017」（2017.9）。日本は3.2%で比較可能な34か国中最下位となっている。なお、OECD平均は4.4%（比較データは2014年）。

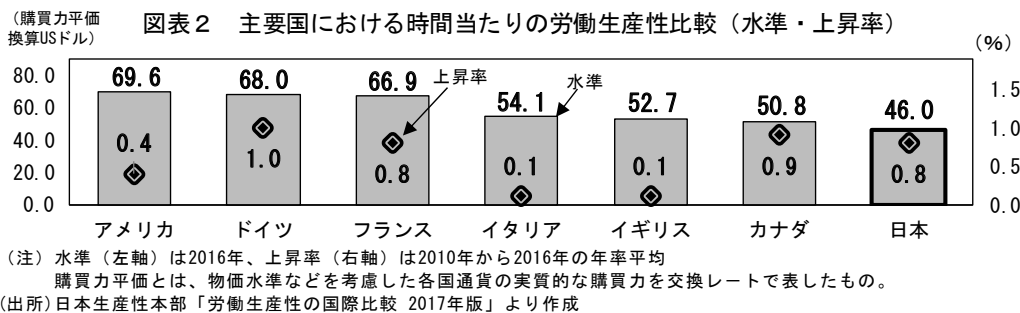
<sup>12</sup> 日本財団「子どもの貧困対策チーム『徹底調査 子どもの貧困が日本を減ぼす 社会的損失40兆円の衝撃』

からも必要性が高いと言える。しかし、政策パッケージでは、支援対象者の範囲等具体的な基準についての結論が先送りとなるなど、詳細が定められないまま内容に盛り込まれている。当該事業には2兆円規模という多額の財源が充てられるため、厳しい財政状況下で効果的に予算が使われるか注視する必要がある。

### (3) 生産性革命

我が国経済が需要超過となる中、更なる経済成長を実現するには、供給面の対策を講じて潜在成長率を引き上げることが必要である。そのため、「未来投資戦略 2017」（平成 29 年 6 月 9 日閣議決定）を着実に実行するほか、「集中投資期間」と位置づける平成 32（2020）年までの3年間に税制等の施策を総動員することとし、年2%の生産性向上、32（2020）年度までに28年度比で設備投資額の10%増加、30年度以降3%以上の賃上げを目指し、①中小企業・小規模事業者等の設備投資促進・賃上げ環境整備・事業承継支援、②企業の設備・人材投資促進、③イノベーションの促進等を図るとされた。

日本の生産性は、主要国と比較すると近年は高い上昇率を見せているものの、水準自体は最下位であり（図表2）、加えて、経済成長の実力を示す潜在成長率も0.7%と低い水準<sup>13</sup>にある。人口減少により労働力確保が難しくなる中でも持続的な経済成長を実現するには、生産性を向上させ、潜在成長率を引き上げることが重要となる。



しかし、政策パッケージに盛り込まれた施策を見ると、設備投資促進を目的とする中小企業等への補助金拡充は、一過性のバラマキとして過剰設備に終わってしまうとの指摘があり、また、賃上げ支援等を目的とする法人税率の引下げは、3年間の時限措置で、期間経過後の負担増加を恐れて企業が賃上げに踏み切らないのではないかとの見方もある。なお、法人税率の引下げは、企業の競争力強化と国内誘致のために世界的に動きが活発化している<sup>14</sup>。我が国はこれまで法人実効税率を段階的に引き下げてきたが、日本企業の国際競争力を高めるため、こうした世界的な動きを踏まえた対応が注目される。

（文春新書 平 28.9）84 頁

<sup>13</sup> OECD「Economic Outlook 102」（2017.11）によれば、2017年のG7の潜在成長率は、イタリア（0.0%）のほかはいずれも1%台で日本を上回っている。なお、OECD平均は1.7%。

<sup>14</sup> 日本の平成30年度の国・地方を合わせた法人実効税率は30%。米国は30年から連邦法人税を35%から21%に下げ、地方を合わせた法人税は28%となる（カリフォルニア州の場合）。また、フランスでは平成30年から33%の税率を段階的に引き下げ、34年に25%にする計画が立てられている。

#### 4. 政策パッケージの一部が盛り込まれた平成 29 年度補正予算

##### (1) 2.9 兆円の歳出追加となる補正予算

平成 29 年度補正予算では、政策パッケージの一部実行分のほか、T P P 等国内対策や災害復旧等が盛り込まれ、国債整理基金特別会計への繰入れ（1,891 億円）を除く歳出追加分は 2 兆 7,073 億円（図表 3 の①から④の合計）となった。財源は現下の低金利環境における国債の利払費減等に伴う既定経費の減額のほか、建設国債の追加発行等で賄われ、一般会計の歳出総額は 1 兆 6,548 億円となった。

図表 3 平成 29 年度補正予算（一般会計）のフレーム

歳出の補正		歳入の補正	
①生産性革命・人づくり革命	4,822億円	1 公債金	1兆1,848億円
②災害復旧等・防災・減災事業	1兆2,567億円	2 税外収入	956億円
③総合的な T P P 等関連政策大綱実現に向けた施策	3,465億円	3 前年度剰余金受入	3,743億円
④その他喫緊の課題等への対応	6,219億円		
⑤国債整理基金特別会計へ繰入	1,891億円		
⑥既定経費の減額	▲1兆2,416億円		
合 計	1兆6,548億円	合 計	1兆6,548億円

（出所）財務省資料より作成

##### ア 生産性革命・人づくり革命関係

生産性革命関連で 3,931 億円が計上され、この中で、ものづくり・商業・サービス経営力向上支援（1,000 億円）や生産性革命に資する地方創生拠点整備交付金（600 億円）などが計上された。また、人づくり革命関連では 891 億円が計上され、この中で、「子育て安心プラン」の前倒し実行分の保育の受け皿整備（808 億円）などが計上された。

##### イ T P P 等国内対策関係

日 E U ・ E P A 及び T P P 11 の発効により、政府は経済効果として日 E U ・ E P A で約 5 兆円、T P P 11 で約 8 兆円の増加を見込む<sup>15</sup>が、一方で、関税削減等の価格低下による国内農業の競争力低下が懸念されている<sup>16</sup>。その対策として 3,465 億円が計上され、この中で、農地大区画化・水田畑地化等の農業農村整備（984 億円）などが計上された。

##### ウ その他

北朝鮮情勢の緊迫化に伴う国民生活の安全・安心確保を目的に 3,064 億円が計上され、この中で、自衛隊の運用体制確保（1,366 億円）や弾道ミサイル攻撃への対応（622 億円）などが計上された。また、平成 29 年 7 月の九州北部豪雨等の災害復旧等・防災・減災事業に 1 兆 2,567 億円が計上され、この中で、公共土木施設等の災害復旧等（2,907 億円）などが計上された。

##### (2) 財政悪化を招く補正予算

補正予算は、財政法第 29 条第 1 項で「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」等がある場合に作成できるとされる。しかし、近年は経済対策等を実施するための補正予算の作成が常態化しており、作成に伴う歳出増加で当初予算ベースより財

<sup>15</sup> 内閣官房 T P P 等政府対策本部「日 E U ・ E P A 等の経済効果分析」（平 29.12.21）

<sup>16</sup> 日 E U ・ E P A の発効に伴い、農林水産物の生産額が約 600 億～1,100 億円減少すると見込まれている。（農林水産省「農林水産物の生産額への影響について（日 E U ・ E P A）」（平 29.12））

政が悪化する傾向にある<sup>17</sup>。そのため、財政健全化の観点から、補正予算の作成においては作成要件を厳格に適用すべきとの声が高まっている。

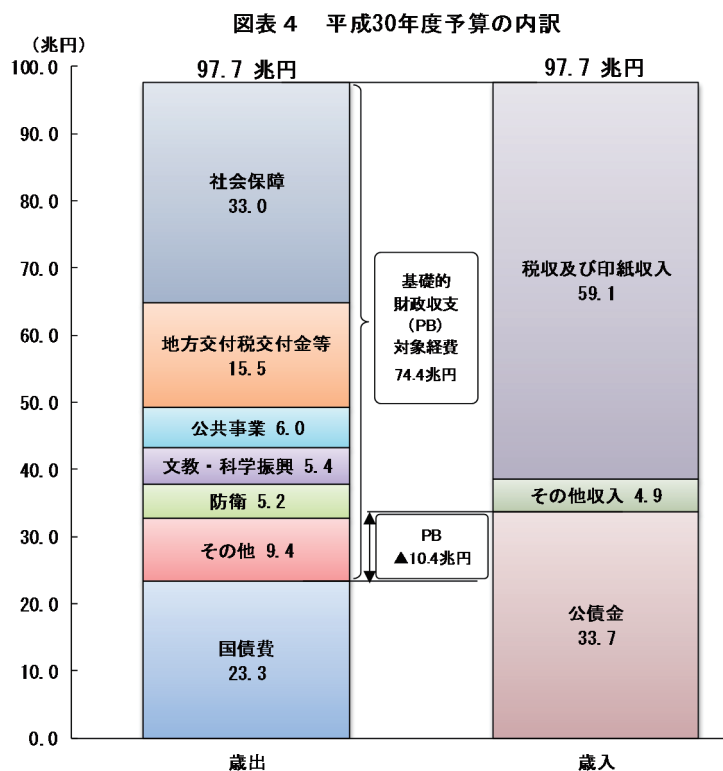
今回の補正予算の作成について、政府は、災害対応等の追加的財政需要、政策パッケージのうち緊急性の高い施策及び農林水産業の体質強化策の実施を行うためと説明し<sup>18</sup>、その緊要性・必要性を強調している。しかし、その中身には産学官連携による新薬等の研究開発促進（300 億円）や、畜産・酪農収益力強化整備等特別対策事業（575 億円）など 28 年度第 2 次補正予算で計上した事業と類似と思われるものが見受けられる。これらの事業が補正予算の作成要件である緊要性の高い事業であるかどうか慎重に見極める必要がある。なお、会計検査院は、検査報告で補正予算作成に伴う財政悪化について、政府が財政健全化指標を当初予算にしか適用しないことなどを指摘し、当該指標を当初予算額だけでなく補正予算を反映した予算総額や決算額にも適用させるよう求めている<sup>19</sup>ことは注目される。

## 5. 6年連続で過去最大を更新した平成30年度予算

### (1) 一般会計予算規模は97.7兆円で6年連続過去最大を更新

平成30年度予算は、一般会計の規模が前年度当初予算比2,581億円(0.3%)増の97兆7,128億円となり、6年連続で過去最大を更新した。歳出のうち国債費を除いたPB対象経費は同4,846億円(0.7%)増の74兆4,108億円、PBは景気回復に伴う税収増加で同0.5兆円改善し▲10.4兆円となった(図表4)。PB対象経費から地方交付税交付金等を除いた一般歳出は同5,367億円

(0.9%)増の58兆8,958億円となった。一般歳出の伸びは、「経済・財政再生計画」の30年度までの3年間で1.6兆円程度の増加目安を踏まえた1年度当たり5,300億円程度の増加に収められたほか、3年間の増加総額も1兆5,403億円となり、目安の範囲内に収められた。



(出所)財務省「平成30年度予算のポイント」より作成

<sup>17</sup> 28年度の基礎的財政収支は当初予算ベースで▲10.8兆円だったが、決算ベースでは▲15.5兆円に悪化した。

<sup>18</sup> 第195回国会参議院本会議録第4号(平29.11.21)

<sup>19</sup> 会計検査院「平成28年度決算検査報告」856、859頁

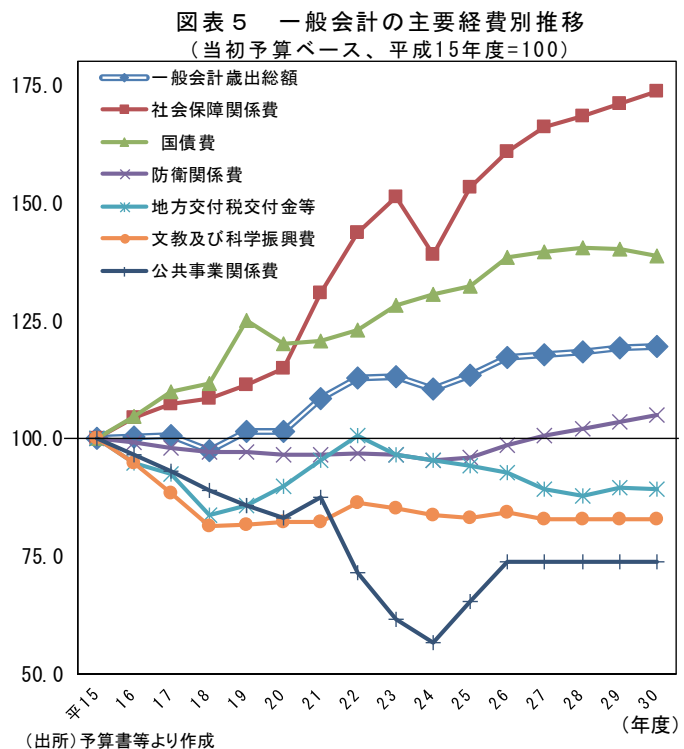
## (2) 主な主要経費別の概要

### ア 社会保障関係費

概算要求で、年金・医療等に係る経費として高齢化等に伴う増加額分 6,343 億円増の要求がなされた社会保障関係費は、前年度当初予算比 4,997 億円 (1.5%) 増の 32 兆 9,732 億円となり、増加額は、「経済・財政再生計画」における目安の 5,000 億円程度の範囲内に収められた。

今回の予算編成では、2年ごとに見直される診療行為等の公定価格となる「診療報酬」と、3年ごとに見直される介護保険サービスの公定価格となる「介護報酬」及び障害者支援サービスの公定価格となる

「障害福祉サービス等報酬」の各改定が重なり、6年ぶりの同時改定となった。2025年には、すべての団塊の世代が75歳以上となり高齢者人口が約3,500万人に達する「2025年問題」が控えており、医療費は2012年度と比べ1.5倍の54.0兆円、介護費は2.4倍の19.8兆円に膨らむと見込まれる<sup>20</sup>。社会保障関係費は、過去の推移を見ても、一般会計歳出総額や他の主要経費と比べその伸びが高く(図表5)、中長期的な経費抑制のため、そのベースとなる診療報酬と介護報酬の両改定は当該経費における最大の焦点となっていた。



最終的に、診療報酬は、医師の人件費等の「診療報酬本体」が医療機関の経営状況等を踏まえ+0.55% (前回改定+0.49%) で588億円増となった。一方、「薬価等」は、市場実勢価格の反映等により▲1.45% (同▲1.33%) で1,555億円減となったほか、新薬創出等加算等の制度の見直しで310億円減、いわゆる大型門前薬局に係る調剤報酬適正化で56億円減となった。また、介護報酬は、事業者の安定的な経営確保等を踏まえ+0.54% (同▲2.27%) の137億円増、障害福祉サービス等報酬は30年度からの新サービスの「自立生活援助」開始等を踏まえ+0.47% (同0.00%) の57億円増となった。結果的に薬価等の引下げによる大幅な減額だけで「経済・財政再生計画」の目安を達成できたため、社会保障制度の改革に大きな進展は見られなかった。

また、生活扶助の関連では、生活困窮者の自立支援策強化に432億円 (前年度当初予算比32億円増) が計上された一方、生活扶助基準の見直し等で生活保護費負担金は2兆

<sup>20</sup> 厚生労働省「社会保障に係る費用の将来推計について(平成24年3月)」

8,637 億円（同 166 億円減）となった。そのほか、人づくり革命関連で、保育の受け皿整備推進に 865 億円（同 186 億円増）、放課後児童クラブの受入れ児童数の拡大等に 656 億円（同 68 億円増）などが計上された。

### イ 文教及び科学振興費

文教及び科学振興費は 5 兆 3,646 億円で、前年度当初予算比 79 億円（0.1%）増となった。公立小・中学校等の教職員給与の 3 分の 1 を負担する義務教育費国庫負担金は同 20 億円減の 1 兆 5,228 億円、国立大学法人運営費交付金等は前年度同額の 1 兆 971 億円が計上された。このほか、人づくり革命関連で、幼児教育の段階的無償化に 330 億円（同 21 億円増）、無利子奨学金の拡充等に 958 億円（同 73 億円増）などが計上された。

科学技術振興費は同 114 億円（0.9%）増の 1 兆 3,159 億円となった。当該経費は、骨太の方針 2017 において、政府研究開発投資を第 5 期科学技術基本計画<sup>21</sup>期間中に対 GDP 比 1% を目指し所要の規模の予算確保に努めるとの方針が示されており<sup>22</sup>、その方針に従えば、科学技術関係予算全体で、平成 30 年度から 32 年度までの 3 年間に 9,000 億円の増額（1 年度当たり約 3,000 億円増）が必要となる。一方で「経済・財政再生計画」では、社会保障関係費を除く一般歳出の増加目安を 300 億円程度とする方針<sup>23</sup>も示されているため、当該経費の増額幅が注目されていたが、小幅増にとどまった。

### ウ 公共事業関係費

公共事業関係費は前年度当初予算比 26 億円（0.04%）増の 5 兆 9,789 億円となり、微増ながらも 6 年連続の増加となった。

生産性革命関連では、生産性向上に資するインフラ整備として三大都市圏環状道路等の物流強化に 2,283 億円（同 101 億円増）などが計上された。そのほか、圏央道、東海環状等については、財政投融资制度で 1.5 兆円を重点投資し整備を加速するとされた。また、豪雨・台風災害等を踏まえた防災・減災対策として災害時の代替道路等の整備推進に 3,494 億円（同 181 億円増）などが計上されたほか、外国人旅行者の受入体制整備としてクルーズ船受入環境改善に 143 億円（同 5 億円増）などが計上された。

公共事業関係費は近年横ばいで推移しているが、毎年度補正予算で積み増しが行われている。28 年度は約 1.5 兆円、29 年度は約 1.0 兆円の積み増しが行われており、当該経費を精査するにあたっては補正予算も対象に含める必要がある。さらには、財政投融资も含めて検討する必要がある。

### エ 防衛関係費

防衛関係費は前年度当初予算比 660 億円（1.3%）増の 5 兆 1,911 億円となり、4 年連続で過去最大を更新した。当該経費のうち、SACO・米軍再編関係経費等を除く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。）対象経費は

<sup>21</sup> 平成 28 年 1 月 22 日閣議決定。第 5 期科学技術基本計画は 28～32 年度を計画期間としている。

<sup>22</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針 2017」（平成 29 年 6 月 30 日閣議決定）14 頁

<sup>23</sup> （1）で述べたとおり「経済・財政再生計画」では、一般歳出の総額の伸びについて 3 年間で 1.6 兆円程度を目安としているが、同計画では、社会保障関係経費の伸びを 30 年度までの 3 年間で 1.5 兆円程度にすることもあわせて目安としているため、社会保障関係費を除いた増加額はその差額となる 3 年間で 0.1 兆円程度、1 年度当たり 300 億円程度がその目安と考えられる。



同 392 億円 (0.8%) 増の 4 兆 9,388 億円となった。

現行の中期防は、30 年度までの 5 年間の対象経費を「おおむね 23 兆 9,700 億円程度の枠内」と定め、毎年実質 0.8% ずつ増額する方針としている。30 年度予算では、北朝鮮情勢の緊迫化により、陸上配備型迎撃システム「イージス・アショア」導入費 (7 億円) や新型迎撃ミサイル「SM-3 ブロック II A」等の取得費 (627 億円) のほか、概算要求になかったスタンド・オフ・ミサイルの導入費 (22 億円) 等が計上されたものの 0.8% 増に収められ、これにより計画期間中は全て 0.8% 増、当初予算における 5 年間の総額は 24 兆 3,050 億円となった。なお、現行中期防の対象期間は 30 年度までであることから、その後は次期中期防にて新たな予算枠が設定されるものと見込まれる。しかし、今後はイージス・アショアやスタンド・オフ・ミサイルの購入が控え、対象経費における歳出圧力が高まることが予想される。財政健全化の観点から、次期中期防での予算枠の設定に当たっては、我が国の安全保障環境を考慮しつつも、現行計画から大きくかい離しないよう慎重な検討が求められよう。また、中期防対象経費は、毎年度補正予算で前倒し計上され、経費が増額されており、その点も留意する必要がある<sup>24</sup>。

#### オ 地方交付税交付金等

地方交付税交付金等 (一般会計ベース) は、景気回復に伴う地方税の増収等で前年度当初予算比 521 億円減 (▲0.3%) の 15 兆 5,150 億円となった。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ースの規模は同 2,997 億円減 (▲1.8%) の 16 兆 1,629 億円となった。

リーマン・ショック後の地方経済の悪化等を踏まえた緊急景気対策として特例的に上積みされる「歳出特別枠」は、近年の地方税増収により廃止について検討されてきたが、平成 29 年度予算を最後に廃止となった<sup>25</sup>。また、地方財政を巡っては、地方公共団体が使い切れない地方基金<sup>26</sup>を積み立てているとの発言が経済財政諮問会議でなされ<sup>27</sup>、財政赤字を出し続ける国が地方財源を補う中で、地方は基金を増やし財政を潤わせているとの見方が広がった。これを受け、安倍総理は、総務大臣に基金の実態分析を求めたほか、持続可能な財政構造に向けた改革の加速を要請するなど、予算編成時期の経済財政諮問会議において議論があったため注目されていた。結果的に、総務大臣から基金の取扱いを改善する旨の発言<sup>28</sup>があったものの、基金を理由とした減額は行われなかった。

#### カ 中小企業対策費

中小企業対策費は景気回復を反映した日本政策金融公庫へ出資する信用保証制度運営

<sup>24</sup> 中期防で定める予算の総枠には補正予算で手当てする経費が含まれると解されている (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))。平成 29 年度補正予算における当該経費は 2,273 億円で、この額を当初予算と合算すると 5 兆 1,269 億円となる。なお、28 年度当初予算と補正予算の中期防対象経費を合算した額 (5 兆 424 億円) からの伸び率を機械的に計算した場合、1.7% 増となる。

<sup>25</sup> 平成 26 年度から行ってきた平時モードへの切替えを進めるため、公共施設等の老朽化対策・維持補修のための経費や社会保障関係の地方単独事業費の増に対応した歳出を 0.2 兆円確保した上で廃止となった。

<sup>26</sup> 年度間の財源調整を行う「財政調整基金」、地方債償還を計画的に行う「減債基金」、特定の目的で設置される「特定目的基金」をいう。平成 28 年度の総額は 21.6 兆円で、18 年度 (13.6 兆円) から 1.6 倍増加した。

<sup>27</sup> 平成 29 年第 7 回経済財政諮問会議議事要旨 (平 29.5.11) 7 頁

<sup>28</sup> 総務省「野田総務大臣予算折衝・地方財政対策関係記者会見の概要」(平 29.12.18)

費の減少等で前年度当初予算比 39 億円減（▲2.2%）の 1,771 億円が計上された。この中で、生産性革命関連では、地域中核企業による研究開発・設備投資支援（162 億円）などが計上された。

#### キ 国債費

国債費は 23 兆 3,020 億円で、前年度当初予算比で 2,265 億円減少（▲1.0%）し、2 年連続の減少となった。なお、国債費のうち、債務償還費が同 935 億円減の 14 兆 2,745 億円、利払費等が同 1,329 億円減の 9 兆 275 億円となった。国債の積算金利は、現下の低金利環境を踏まえ平成 30 年度予算でも 1.1%と低く設定された。

#### ク その他

農林水産関係予算は、前年度当初予算比 50 億円減（▲0.2%）の 2 兆 3,021 億円となった。この中で、平成 31 年 1 月から開始される収入保険制度の実施経費に 260 億円が新規に計上された一方、29 年度までの経過措置であった米の直接支払交付金が廃止され、さらに 30 年産米から行政による生産数量目標配分も廃止されることとなった。

沖縄振興予算は同 140 億円減（▲4.4%）の 3,010 億円と 2 年連続で減少した。安倍総理から沖縄振興計画期間（24 年度から 33 年度）中は毎年 3,000 億円台を確保する旨の発言<sup>29</sup>があったものの、期間途中の 30 年度でその下限に近い額となった。

また、一般会計から自動車安全特別会計への繰戻しが 15 年ぶりに行われることとなった。本特別会計では、その積立金の運用益で被害者保護増進事業等を行っている。平成 6 年度と 7 年度には財政難から当該積立金の一部（1.1 兆円）が一般会計へ繰り入れられたが、16 年度以降、財政悪化を理由に利子相当額を含む 6,169 億円の返済が滞っていた。近年は、低金利環境で運用益が減少し積立金を取り崩す状況となっており、このままでは十数年で積立金が底をつくおそれがあること、また、現在合意されている返済期間が 30 年度までとされていたことから、30 年度予算における当該積立金の扱いが注目されていた。最終的には大臣折衝の結果、30 年度に 23 億円が繰り戻されることとなり、返済期間は 34 年度まで延長された<sup>30</sup>。

### （3）四半世紀ぶりの高水準の税収を見込む歳入予算

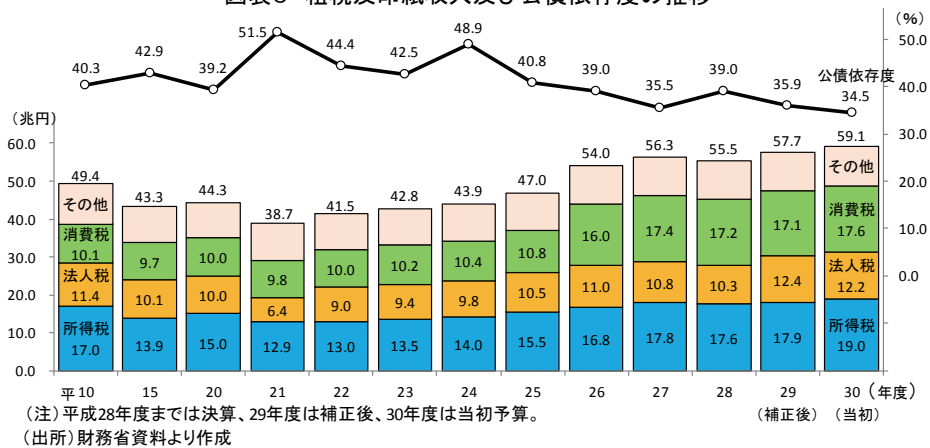
#### ア 25 年ぶりの高水準となる税収

平成 30 年度予算の租税及び印紙収入は、59 兆 790 億円となり、前年度の当初予算を 1 兆 3,670 億円（2.4%）上回った。当初予算の税収見積りが 59 兆円を超えるのは平成 5 年度以来 25 年ぶりとなる。決算が公表されている直近年度の 28 年度は、円高による企業業績の低迷で法人税を中心に税収が落ち込み、補正予算で約 1.7 兆円の減額補正が行われた上、決算でも補正後税収を 0.4 兆円下回る事態となったが、30 年度は景気回復による所得税や消費税等の増収を受け高い水準となった（図表 6）。

<sup>29</sup> 平成 25 年 12 月 24 日閣議

<sup>30</sup> 国土交通省「平成 30 年度予算大臣折衝結果」（平 29.12.18）

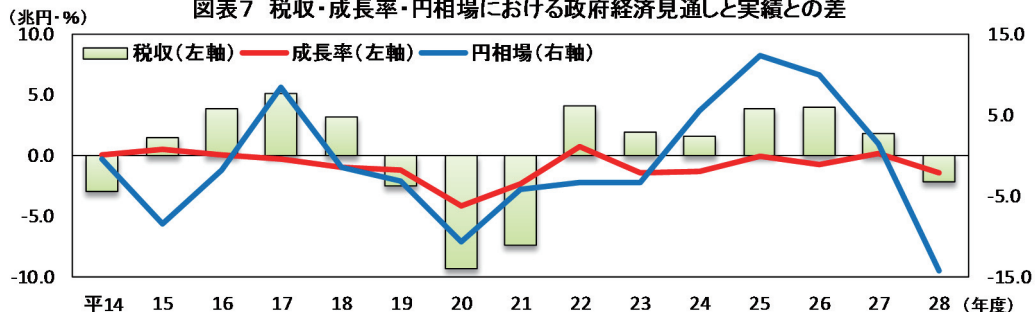
図表6 租税及印紙収入及び公債依存度の推移



税収見通しなどの前提となる「平成30年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」(平成29年12月19日閣議了解、以下「政府経済見通し」という)において、政府は30年度の経済成長率を実質1.8%程度、名目2.5%程度と見込んでいる。名目経済成長率を過去の政府経済見通しと実績との関係で見ると、特に近年において実績値が下回るケースが多くなっている。30年度の経済成長率も、民間予測<sup>31</sup>では実質1.3%、名目1.8%と政府の見通しより低くなっており、実績が下回る可能性がある。

また、税収における予算と決算とのかい離を見ると、景気回復期においては税収が上振れする傾向が見られ、成長率の実績が政府の見通しを下回る年度でも、決算が予算を上回るケースが多くなっている。他方、24年度以降は、結果として政府が前提とする円相場とその実績の差と、税収差が同様の動きをしている(図表7)。円安の場合は、輸出企業の収益が増加し、それに伴い法人税が増加する可能性が高くなるが、逆に円高の場合は企業の収益が鈍化し法人税が減少する可能性が高くなる。そのため、円相場の実績が政府の前提より上回る(円安)場合は、法人税収が増加し税収全体が政府の見通しを上回るが、円相場の実績が政府の前提より下回る(円高)場合は、法人税収が減少し税収全体が政府の見通しを下回るものと思われる。なお、30年度の政府経済見通しでは、政府は、円相場の前提を1ドル112.6円としており、円相場の動向は、30年度の税収実績を見通す上で一つの注目点と見ることができよう。

図表7 税収・成長率・円相場における政府経済見通しと実績との差



<sup>31</sup> 民間エコノミスト約40名(機関)による予測を集計した「ESPフォーキャスト調査」(2018年1月調査)

## イ 当初予算ベースでは平成 25 年度以降減少が続く新規国債発行額

平成 30 年度の新規国債発行額は、前年度当初予算比で 2.0%減の 33 兆 6,922 億円となった。公債依存度は、税収の増加により同 0.8 ポイント低下し、34.5%となったものの、いまだ歳入の 3 分の 1 以上を新規国債発行で賄う厳しい財政状況となっている。

また、平成 30 年度国債発行計画では、償還期間別で 40 年国債と 30 年国債の発行額が前年度から減少した。40 年国債は 0.6 兆円減の 2.4 兆円、30 年国債は 1.2 兆円減の 8.4 兆円となった。この点、両国債は、近年、低金利環境を生かし発行額が増加していたが、財務省の有識者懇談会<sup>32</sup>で、今後の人口減少で生命保険会社など主要投資家の需要低下が予想されるため、中長期需要を見極め整合的な年限構成にすることが望ましいとの意見が出されていた。

## ウ 法人税・所得税改正と新税導入が盛り込まれた平成 30 年度税制改正

平成 29 年 12 月 22 日、平成 30 年度税制改正の大綱が閣議決定された。法人税では、政策パッケージの内容が盛り込まれ、大企業が 3%以上の賃上げ及び積極的な設備投資等を行った場合、給与等増加額について税額控除できることとされた。中小企業には大企業より緩和された賃上げ要件が適用されるほか、円滑な事業承継のために相続税の猶予要件等も緩和された。また、所得税では、基礎控除が 10 万円引き上げられる反面、会社員向けの給与所得控除と公的年金控除はそれぞれ 10 万円引き下げられた。さらに、各所得控除の上限額が変更され、給与所得控除は年収 850 万超で 195 万円、公的年金控除は所得合計 1,000 万円超で 195.5 万円が上限となった。これらの改定により年収 850 万円以上の高額所得者などが実質増税となる<sup>33</sup>。

また、新税として、観光拠点整備のため日本から出国する際に 1 人当たり 1,000 円を徴収する「国際観光旅客税（仮称）」<sup>34</sup>と、森林管理・木材利用促進等のため年額 1,000 円を課税する「森林環境税（仮称）」<sup>35</sup>が導入される。特定の目的にのみ使用される特定財源は、これまでも不要不急の歳出を招くとの指摘がされている。そのため、これらの新税が適切な使途に振り向けられるか注視していく必要がある。

30 年度税制改正ではそのほか、たばこ税の段階的増税や地方消費税の配分における人口要件の重点化等も盛り込まれた。

## 6. 5 年間の成果が問われる安倍政権の経済財政政策

### (1) 企業の好業績で成長が続くものの家計への波及が弱い経済

平成 24 年 12 月 26 日に第 2 次安倍政権が発足し 5 年が経過した。安倍総理は「大胆な金融政策」、「機動的な財政政策」、「民間投資を喚起する成長戦略」を三本の矢とし、「デフレ脱却」、「成長と分配の好循環」、「財政健全化」の実現を訴えてきた。

<sup>32</sup> 財務省「国の債務管理の在り方に関する懇談会（第 45 回）議事要旨」（平 29.10.18）

<sup>33</sup> ただし、23 歳未満の扶養親族等がいる場合は負担増が生じないよう措置が講じられる。

<sup>34</sup> 「国際観光旅客税」は平成 31 年 1 月 7 日以後の出国者旅客が対象。

<sup>35</sup> 「森林環境税」の適用は 36 年度から。「森林環境税」の開始時期は 26 年度に始まった東日本大震災復興財源確保を目的とした年 1,000 円の住民税上乗せ（35 年度終了）との兼ね合いで負担増に配慮したとされるが、一度増税したものは元に戻さないという国の方針が映るとの指摘もある。

足元の経済状況を見ると、実質GDPは7四半期連続のプラス成長、名目GDPは29年7-9月期に政権発足時（24年10-12月期）から56兆円（11.4%）増加し、総額は549兆円<sup>36</sup>を突破、企業の経常利益は前年比5期連続増益し、29年の日経平均株価は16連騰で2万2,937円と約26年ぶりの水準にまで上昇した。雇用でも、完全失業率（11月季調値）が2.7%と約24年ぶりの低さとなり、有効求人倍率（11月季調値）は1.56倍と約44年ぶりの高い水準となった。景気拡大の長さは、高度成長期に57か月続いた「いざなぎ景気」を超え、戦後2番目の長さとなり、好調な世界経済を追い風とした輸出の堅調な伸びが国内景気をけん引している。

一方で、所得、消費は依然弱いままとなっている。個人消費は、日本のGDPの5割以上を占めており、日本経済が今後も堅調な成長を続ける上で重要となるが、家計調査における消費支出（二人以上の世帯）は28年まで3年連続で減少し、足元でも弱い状態が続いている。さらに消費の基礎となる所得も、28年の平均給与は422万円とリーマン・ショック前（19年）の水準（437万円）にも戻っておらず、足元でも現金給与総額において前年同月比+1%を超える月がない状態が続く。他方、国民所得に対する税と社会保障負担の割合を示す国民負担率は上昇しており<sup>37</sup>、可処分所得の増加が進まない中、個人消費の増加を期待するのは難しい状況となっている。

企業の好業績が家計に波及しない状況を受け、政府は、29年10月に経済界に対し3%という明確な数値を示し賃上げの要請を行った<sup>38</sup>ほか、前述のように30年度税制改正では賃上げ企業に対する法人税の減税特例等が予定されるが、これらの動きが今後の所得増加にどう影響を及ぼすか注目される。

## （2）2%上昇目標の達成が遠い物価

平成25年1月、日銀は「デフレ脱却」に向け政府との共同声明を発表<sup>39</sup>した。目標として掲げた物価上昇率2%を達成するため、同年4月から大規模な金融緩和<sup>40</sup>を展開し、国内初となるマイナス金利の導入のほか、例のない大規模な国債等の買入れている。しかし、当初に25年度から2年程度としていた目標達成時期は何度も延期されており<sup>41</sup>、想定どおりに進んでいない。消費者物価指数（生鮮食品を除く総合）は、26年度に8%への消費税率引上げの影響で前年比2.8%上昇したものの、その後は0%前後で推移、また、足元ではわずかに上昇が見られるものの目標とする2%には程遠い状況となっている。

現行の金融緩和政策は、目標に掲げる物価上昇のほか、内外金利差や金融政策のスタンスの違いを通じての為替への影響、経済・物価にプラスの影響を与える目的で行っている

<sup>36</sup> 平成28年12月に我が国の国民経済計算（SNA）の基準改定が行われ、GDPに研究・開発（R&D）が含まれることになった。これにより改定前に比べ30兆円程度上積みされていることには留意が必要。

<sup>37</sup> 平成29年度予算ベースの国民負担率は42.5%で、5年前に比べ約3%上昇している。

<sup>38</sup> 平成29年第14回経済財政諮問会議事要旨（平29.10.26）13頁

<sup>39</sup> 内閣府・財務省・日本銀行「政府・日本銀行の共同声明」（平25.1.22）

<sup>40</sup> 「『量的・質的金融緩和』の導入について」（平25.4.4）、「『量的・質的金融緩和』の拡大」（平26.10.31）、「『マイナス金利付き量的・質的金融緩和』の導入」（平28.1.29）等

<sup>41</sup> 日銀は平成25年4月に「2年程度の期間」を念頭とした目標を6回先送りしている。なお、現在の達成時期見通しは31年度頃。

ETFの買入れによる株価水準の上昇などの効果をもたらす一方で、低金利環境下での銀行の収益悪化や国債利回り低下による日銀の財務悪化などの副作用が指摘されている。足元では、政府がデフレ脱却を判断する目安としている4指標<sup>42</sup>の改善を受け、政府は、「デフレ脱却に向けた局面変化」が見られる<sup>43</sup>との認識を示している。米国が既に金融引締めに向かい、黒田総裁の任期満了が30年4月に控える中、今後の日銀の金融政策の行方が注目される。

### (3) 平成31年10月に迫る消費税率引上げ

平成31年10月には、消費税率8%から10%への引上げが予定され、これにより約5.8兆円程度の増収が見込まれている。増収分は使途の変更が表明された人づくり改革の施策に充てられるだけでなく、当初から予定される財政健全化のための財源も含まれることから、10%への引上げは、安倍内閣の重点政策推進及び財政健全化の両面において重要であることは言うまでもない。しかし、安倍総理は、過去、予定されていた10%への引上げを2度延期している<sup>44</sup>。31年10月に迫る10%への引上げについて、安倍総理は「予定通り実施する」<sup>45</sup>と明言しつつも、経済の大幅な悪化があれば再延期する可能性も残している<sup>46</sup>。過去2度の延期は、いずれも景気回復の腰折れの懸念が主要因とされており、今回も過去同様、腰折れが懸念される状況か否かが重要な判断基準になると思われるが、所得、消費については(1)で述べたように依然弱いままであることから、その判断が注目される。

## 7. 財政健全化に向けた課題と問われる政府の姿勢

### (1) 厳しい状況でも改善が鈍る財政

日本の財政状況は、他の主要国に比べ最悪の水準となっている。財政収支は2010年頃から改善に向かっていたものの、消費税率引上げ延期など財政健全化の取組の遅れで2015年のGDP比▲3.5%を境に悪化に転じ、2017年は同▲4.8%となっている。また、一般政府債務残高(グロス)は、毎年増加しており、2017年はGDP比221%となる。この水準は、主要国と比べ際立って悪く、財政危機を経験したギリシャの187%を大きく上回っている(図表8)。

<sup>42</sup> 「消費者物価指数」、「需給(GDP)ギャップ」、「GDPデフレーター」、「単位労働コスト」の4指標。

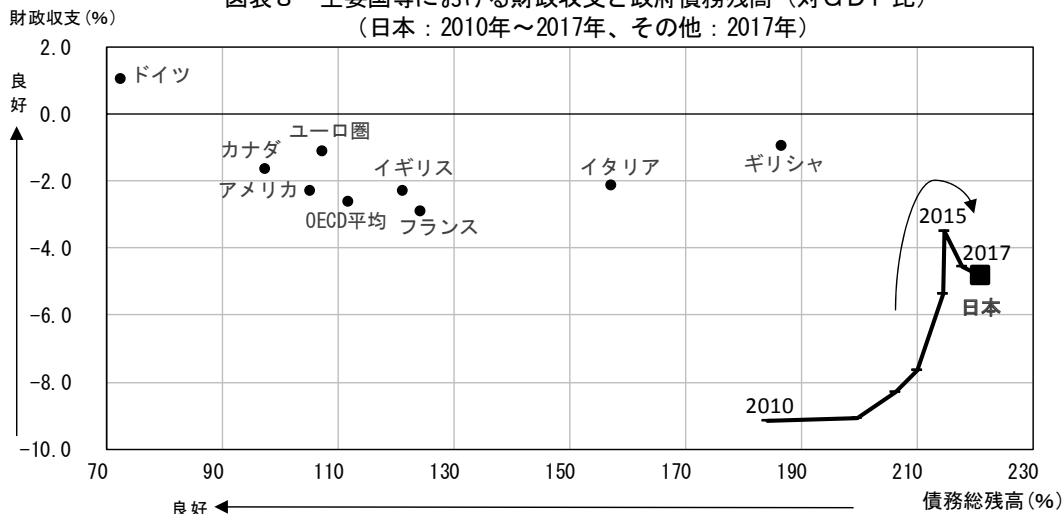
<sup>43</sup> 「茂木内閣府特命担当大臣記者会見要旨」(平29.11.28)

<sup>44</sup> 平成27年10月の延期は26年11月18日、29年4月の再延期は28年6月1日の記者会見にて表明。

<sup>45</sup> 『日本経済新聞』(平29.9.13)

<sup>46</sup> 『読売新聞』(平29.9.27)

図表8 主要国等における財政収支と政府債務残高（対GDP比）  
（日本：2010年～2017年、その他：2017年）



(出所)OECD「Economic Outlook 102」(2017.11)より作成

## （２）容易でない高い成長率の継続と恒常的な構造的財政収支赤字

安倍総理は、これまで「経済再生なくして財政健全化なし」を基本方針としてきた<sup>47</sup>。しかし、平成29年7月に内閣府から出された「中長期の経済財政に関する試算」では、これまでPB黒字化の達成を目指していた2020年度でも8.2兆円程度の赤字が生じるとされ、財政健全化の道は険しい状況にある。なお、この試算は、経済成長率が中長期的に実質2%以上、名目3%以上続くとする「経済再生ケース」を前提とするが、我が国の名目成長率が3%を上回った年度は過去20年間で1度しかない<sup>48</sup>。足元では経済再生ケースを下回るものの堅調な成長が続いているが、これには2020年に開催されるオリンピック需要も含まれており、それが一服すれば成長が弱まるとの見方もある。IMFも、日本の実質経済成長率を2020年0.2%、2021年0.7%、2022年0.6%と予測しており<sup>49</sup>、2020年度に8.2兆円程度の赤字となる経済再生ケースを維持することすら容易ではない。

また、景気変動に中立的な歳入と歳出の差を示す構造的財政収支<sup>50</sup>を見ても、日本は2017年に対GDP比▲5.3%と主要国中最低レベルとなっている（図表9）。構造的財政収支の赤字は、裁量的な財政政策や社会保障費の長期的な増加など財政構造自体に起因するため、解消には景気対策目的の一時的支出以外の歳出抑制や、景気に左右されにくい歳入確保など構造的な改革が求められるが、日本は、その年の10月に10%への消費税率引上げが予定される2019年でも同▲4.4%と若干の改善しか見られず厳しい状況となっている。

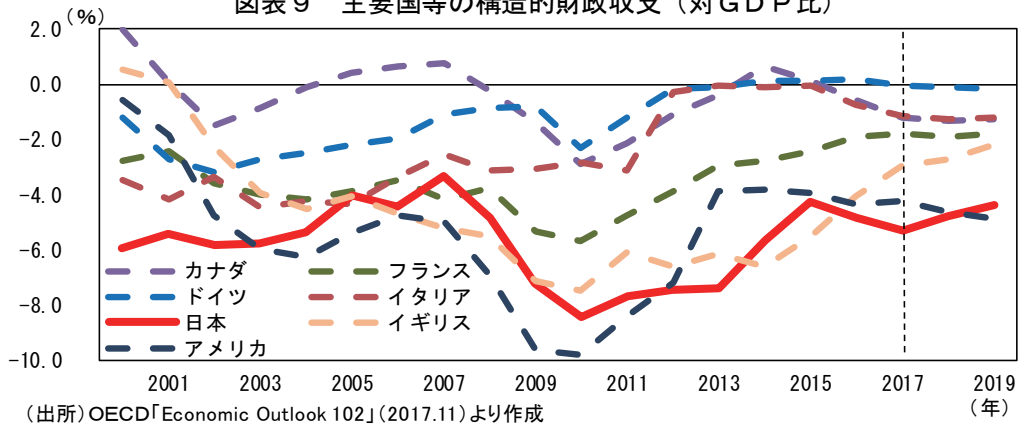
<sup>47</sup> 第195回国会参議院予算委員会会議録第2号37頁（平29.11.30）

<sup>48</sup> 平成27年度の3.0%。なお、翌年度（28年度）は1.0%（内閣府「国民経済計算」）。

<sup>49</sup> IMF「World Economic Outlook Database, October 2017」

<sup>50</sup> 財政収支は、景気変動に応じて変動する「循環的財政収支」と、循環的財政収支を除いた「構造的財政収支」とに区別できる。「循環的財政収支」は景気が回復すれば改善すると考えられる。なお、「構造的財政収支」はイギリスやフランスなどで財政目標に採用されている。

図表9 主要国等の構造的財政収支（対GDP比）



### (3) 経済成長に過度に依存しない財政構造構築の必要性

以上の状況を踏まえると、我が国の財政再建の達成には、経済成長に過度に期待することなく、歳出改革の取組を推進していくことが重要である。予算の作成段階では事業の必要性を精査するとともに、執行段階でも限られた予算・資源をその効果を最大限発揮させることが求められる。近年は「証拠に基づく政策立案 (Evidence Based Policy Making)

(以下「EBPM」という。）」という、政策目的を達成するための効果的な施策を科学的根拠に基づいて意思決定する手法が注目されている。目的達成のために効果的な施策は何か、社会的インパクトはどの程度かなどのエビデンスを把握し、科学的・客観的材料を持つことで、イデオロギーや恣意的判断を可能な限り排除するほか、効果の見える化により社会的合意形成の迅速化にも資するとされる。その重要性から先進諸国では積極的に推進されているが<sup>51</sup>、我が国で推進するに当たっては、政策評価を行う独立機関の設立、分析に必要な統計整備、専門家の育成等運用面の整備が必要になる<sup>52</sup>とともに、EBPMで得た知見を実際に予算案策定過程に生かす仕組みを考えていく必要がある。

我が国は、毎年度一般会計予算財源の相当程度を借金で賄い続けてきた結果、国・地方の長期債務残高は1,000兆円を越す規模まで膨らんでいる。また、我が国が掲げるPB目標は、各国が掲げる財政収支目標より緩いにもかかわらず、それすら達成できていない状況にある。財政再建の取組が求められる中、平成30年夏には新たな財政健全化目標の策定、さらに31年10月には10%への消費税率引上げが控えているが、「借金体質」の改善を進める上では、10%超への消費税率引上げなど更なる歳入増も見据えざるをえないだろう。2度の10%への引上げ延期に加え、従来の財政健全化目標の断念で、健全化の要請がますます高まる中、政府の覚悟と姿勢がこれまで以上に問われることとなる。

(しもだ かずあき)

<sup>51</sup> 例えば、イギリスの取組は、家子直幸ほか『エビデンスで変わる政策形成』(平28.2)参照。

<sup>52</sup> 市村英彦・川口大司「経済教室 実証に基づく政策立案」『日本経済新聞』(平29.10.16)