

## 新しい局面を迎えた経済財政政策の課題と展望

### — 平成 29 年度補正予算及び 30 年度予算審査を中心に —

下田 和明

(予算委員会調査室)

1. はじめに
2. 我が国経済の現状と課題
3. 平成 29 年度補正予算に関する論点
4. 黒田日銀総裁の続投決定で 6 年目を迎える金融緩和政策
5. 抜本的な見直しが求められる社会保障
6. 平成 31 年 10 月に予定される消費税率引上げ
7. 財政健全化の取組に対するこれまでの評価と新目標
8. おわりに

#### 1. はじめに

平成 30 年 1 月 22 日に第 196 回国会が召集され、平成 29 年度補正予算及び平成 30 年度予算は、衆参両院での審議を経て、平成 29 年度補正予算は 2 月 1 日に、平成 30 年度予算は 3 月 28 日に成立した。

平成 29 年度補正予算では 2.7 兆円の歳出追加額が計上され、平成 30 年度予算では当初予算として過去最大の 97.7 兆円が計上された<sup>1</sup>。両予算は、予算委員会で審議され、新しい経済政策パッケージ、金融政策、社会保障制度、消費税率 10%への引上げ、財政健全化のほか、森友学園に関する決裁文書書換え問題、働き方改革法案における裁量労働制及び高度プロフェッショナル制度の導入の是非など多種多様な議論が交わされた。

本稿では、主に予算委員会において行われた経済・財政・金融等に関する議論について、予算審議後の状況も踏まえながら項目を分けて整理することとしたい。

<sup>1</sup> 平成 29 年度補正予算及び平成 30 年度予算の概要は、拙稿「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—」『立法と調査』No. 397 (平 30. 2. 6) を参照されたい。

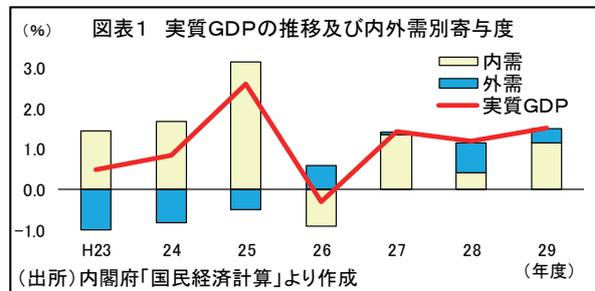
## 2. 我が国経済の現状と課題

### (1) 近年は堅調に推移する我が国経済

平成 30 年度の実質 GDP は前年度比 1.5% 増となり、3 年連続のプラス成長となった。また、景気拡大の長さは、57 か月続いた「いざなぎ景気」を超え戦後 2 番目の長さになると見込まれるなど、我が国経済は力強さには欠けるものの堅調な成長を続けていると見られる(図表 1)。しかし、家計レベルでは、賃金、個人消費ともに依然弱く<sup>2</sup>、経済成長率と比べると鈍い状況となっている。全国的に景況感の高まりが乏しいことに関して、安倍総理自身も、景気の実感を「感じにくい、安倍政権が進めている政策でもなかなか難しいと言っている地域もあるのは事実」<sup>3</sup>と述べている。

そのような経済状況の中、直近の 30 年 1 - 3 月期の実質 GDP (2 次速報値) は、生鮮食品の上昇が消費者マインド及び行動に影響を与えたことなどで 9 四半期ぶりのマイナス成長(▲0.2%)となったが、今後の見通しについて、茂木経済財政政策担当大臣は「緩やかに回復している認識に変わりはない」<sup>4</sup>との見方を示している。

今後は、五輪需要の本格化や政府の 3% 賃上げ要請の効果<sup>5</sup>等、プラス面の効果が期待されるが、中東の地政学リスクに伴う更なる原油価格の上昇や米国の通商政策等のリスクも懸念されている。



### (2) 経済成長に比べ上昇が鈍い賃金

政府の目指す「成長と分配の好循環」<sup>6</sup>が、期待どおりの成果を上げられていない点について、安倍総理は、「生産性をしっかりと上げていくことができれば、賃金が上昇していくことにもつながっていく」旨述べている<sup>7</sup>。しかし、企業がその収益を内部留保として手元に積み上げていること<sup>8</sup>が、賃金が上昇しない要因の一つに考えられている。この点、安倍総理は、企業の収益について「内部留保にそれが回っているという指摘もあるのは事実」との認識を示した上で、その対策として政府は、平成 30 年度から実施される予定の賃上げ・生産性向上のための税額控除などを念頭に「3%の賃上げ要請及びインセンティブを与えるための税制等の施策も行っている」<sup>9</sup>旨主張した。

<sup>2</sup> 平成 25 年から 29 年までの 5 年間にかけて、実質賃金(事業所規模 5 人以上)の前年比は、▲0.9%、▲2.8%、▲0.9%、+0.7%、▲0.2%、また、実質消費支出(二人以上の世帯)の前年比は、+1.0%、▲2.9%、▲2.3%、▲1.7%、▲0.3%となっている。(厚生労働省「毎月勤労統計調査」、総務省「家計調査報告」)

<sup>3</sup> 第 196 回国会参議院予算委員会会議録第 2 号 35 頁(平 30.1.31)

<sup>4</sup> 「茂木内閣府特命担当大臣記者会見要旨」(平 30.6.8)

<sup>5</sup> 経団連が集計した大手企業の平成 30 年春闘妥結状況(第 1 回集計)によると、定期昇給を含む月例賃金の引上額は組合平均(回答 68 社)で平成 6 年以来の高さとなる 8,621 円で、上昇率は 2.54%となった。

<sup>6</sup> 「ニッポン一億総活躍プラン」(平成 28 年 6 月 2 日閣議決定) 1 頁

<sup>7</sup> 第 196 回国会衆議院予算委員会会議録第 4 号 3 頁(平 30.2.2)

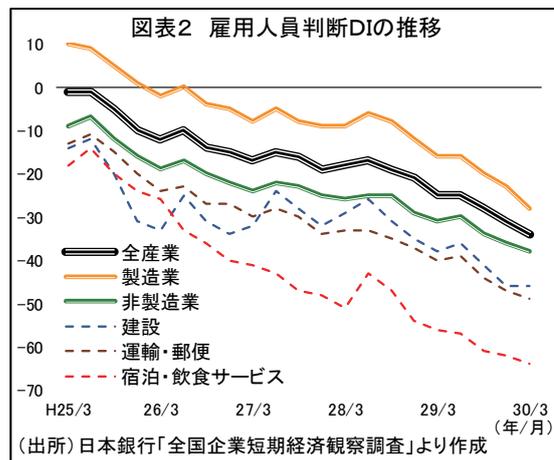
<sup>8</sup> 平成 30 年 1 - 3 月期の内部留保の額(利益剰余金(金融業と保険業を除く全産業))は、過去最高の 427 兆円。(財務省「法人企業統計」)

<sup>9</sup> 第 196 回国会参議院予算委員会会議録第 4 号 7 頁(平 30.3.1)

### (3) 人手不足が深刻な雇用

雇用面は、企業の好業績を受け、有効求人倍率、完全失業率ともに改善傾向が続いている。経済全体の供給と需要の過不足を示すGDPギャップも平成29年1-3月期からプラスに転じており、黒田東彦日銀総裁が「完全雇用状況に近づいている」<sup>10</sup>と述べる良好な状況となっている。

しかし、その一方で人手不足は深刻で、日銀が発表している雇用人員の過不足感を示す雇用人員判断DIは、全産業で悪化し、特に非製造業の建設、運輸・郵便、宿泊・飲食サービスの悪化が著しくなっている(図表2)。近年は、雇用状況の改善等で労働市場に女性や高齢者の流入が進んだことにより24年から29年までの6年間で就業者数が約250万人増加したものの<sup>11</sup>、人手不足に歯止めが掛かっていない。また、今後の高齢者人口の増加により、2025年には介護人材が34万人不足するとの予測<sup>12</sup>もあり、あらゆる産業で人手不足対策が必要な状況となっている。



予算審議では、その解消の方策として、外国人労働者を安定的に受け入れる制度の導入を検討すべきではないかとの意見が出された。これに対し安倍総理は、「労働力人口が減少傾向で推移する中、経済成長を実現していくためには、働き手の確保と生産性の向上が重要である」との考えを示した上で、外国人労働者の受入れについて、いわゆる移民政策は「とる考え方はない」としつつ、「今後の外国人材受入れのあり方については、経済社会基盤の持続可能性を確保していくため、真に必要な分野に着目しつつ、内容の具体化の検討を着実に進める」と述べた<sup>13</sup>。

この点、「経済財政運営と改革の基本方針2018」<sup>14</sup>(以下「骨太の方針2018」という。)では、人手不足の深刻化から一定の専門性・技能を有し、即戦力となる外国人材を幅広く受け入れるため、就労を目的とした新たな在留資格を創設することとしており、その具体的な内容に関して今後の検討が待たれる。

### (4) 設定目標の妥当性等が問われた「生産性革命」

政府は、平成29年12月に「人づくり革命」と「生産性革命」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。)を発表した。

「生産性革命」では、生産性の向上を促し人手不足解消とデフレ脱却を果たすため、賃上げや設備投資促進の支援などを行うとし、その目標として、我が国の労働生産性(一人

<sup>10</sup> 第196回国会衆議院予算委員会議録第6号27頁(平30.2.6)

<sup>11</sup> 総務省「労働力調査報告」

<sup>12</sup> 厚生労働省「第7期介護保険事業計画に基づく介護人材の必要数(都道府県別)」(平30.5.21)

<sup>13</sup> 第196回国会衆議院予算委員会議録第10号3頁(平30.2.13)

<sup>14</sup> 平成30年6月15日閣議決定

当たり、一時間当たりの実質GDP)を、2015年までの5年間の平均である0.9%の伸びから倍増させ、年2%に向上させることを掲げている。

予算審議では、その目標を「労働」生産性に限定した意義に加え、設定目標を「年2%」とした根拠が問われた。茂木経済財政政策担当大臣は、前者について、「生産性革命の趣旨は、誰もが活躍できるような社会を作っていく、これを賃金の上昇につなげることでデフレ脱却を図る」ことであるため、目標を「労働生産性とすることが適切」であると述べた。また、後者については、「多くの先進国で労働生産性が伸び悩んでいる現状を踏まえて、我が国が先駆けて生産性革命を実現する観点から倍増させる目標」にしたとし、この目標は、政府の「様々な2020年に向けての目標等々と整合性の取れる」ものであると述べた<sup>15</sup>が、目標値を2%とした具体的な根拠は示されなかった。

### 3. 平成29年度補正予算に関する論点

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つた経費の支出」等がある場合に作成できるとされている。しかし、近年は、災害や景気対策などと直接の関係性が薄いと見られる補正予算の編成が常態化していることに伴い、歳出が増加し当初予算より財政が悪化する傾向にある<sup>16</sup>。

29年度補正予算では、「30年度予算と29年度補正予算の両予算に計上された事業を機械的に算出すると160事業、30年度予算で概算要求を行ったが計上されずに29年度補正予算に計上された事業が28事業ある」旨、麻生財務大臣が述べており<sup>17</sup>、この点、財政健全化の観点から、補正予算における緊要性の要件を厳格に適用させるべきとの指摘がなされた。これに対し安倍総理は「緊要性が高く、真に必要な事業に絞り計上している」<sup>18</sup>と予算計上が妥当である旨答弁している。

また、緊要性のない事業を補正予算に計上することで財政悪化を招いているとの指摘に対し、麻生財務大臣は、財政健全化の判断においては、国民経済計算(SNA)の数値をベースとしており、「補正でやっても何でやっても両方最後のところで一緒になって計算することになるため、当初に編成を小さく見せかけるために予算編成しているわけではない」と述べ<sup>19</sup>、財政健全化の取組を進めるに当たって、当初予算の額のみを対象として財政運営を行っているわけではないとの考えを示した。

なお、平成29年度補正予算は、2兆7,073億円の歳出追加額が計上されたが、その直接的な経済効果について、茂木経済財政政策担当大臣は、「実質GDPを0.6%程度引き上げる効果があると見込まれる」と述べている<sup>20</sup>。

<sup>15</sup> 第196回国会参議院予算委員会会議録第4号9、10頁(平30.3.1)

<sup>16</sup> 平成29年度予算の基礎的財政収支(プライマリーバランス、以下「PB」という。)は、当初予算時は▲10.8兆円だったが、補正予算後に▲12.8兆円に悪化。

<sup>17</sup> 第196回国会衆議院予算委員会会議録第3号27頁(平30.1.30)

<sup>18</sup> 第196回国会参議院予算委員会会議録第2号39頁(平30.1.31)

<sup>19</sup> 第196回国会参議院予算委員会会議録第5号33頁(平30.3.2)

<sup>20</sup> 第196回国会参議院予算委員会会議録第2号38頁(平30.1.31)

## 4. 黒田日銀総裁の続投決定で6年目を迎える金融緩和政策

### (1) 黒田日銀総裁の続投決定と1期目の金融緩和政策の評価

平成25年4月に黒田氏が日銀の総裁に就任し5年が経過した。黒田総裁は、就任後、「デフレ脱却」に向け物価上昇率2%を目標に掲げ、同年4月から大規模な金融緩和政策を実施している。しかし、当初2年程度と設定した目標は6度も延期された上、達成時期の見通しが明示されなくなるなど日銀の想定どおりの進展を見せていない。

大規模な金融緩和は、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、ETF買入れ実施による株価水準の上昇等、経済に好影響をもたらす一方で、銀行の収益悪化や日銀のETF保有残高増加に伴う市場へのリスク等、その副作用が危惧されている。このような状況の中、黒田総裁の任期が30年4月に満了を迎えることから、次期総裁人事が注目されていたが、同年3月、国会の同意を経て黒田氏の続投が決定した。

予算審議では、黒田総裁就任以降の金融政策の評価について質問がなされ、安倍総理は「政権交代後、物価上昇率2%の目標を掲げ、その2%に向けて黒田総裁がしっかりとした手段を表明したことが、市場の空気を変えていく力になり、もはやデフレではないという状況をつくり出すことができた」とし、黒田総裁の手腕を「信頼している」と述べた<sup>21</sup>。加えて、黒田総裁自身も、「金融緩和を更に強化したことで日本経済は大きく改善した」旨述べている<sup>22</sup>。

2%物価目標の未達の要因については、黒田総裁は「原油価格の下落などによって実際の物価上昇率が下落し、元々実際の物価上昇率に引きずられやすい人々の予想物価上昇率も下押しされたということが主な要因」<sup>23</sup>と原油価格の下落を主な要因に挙げたほか、「人々の間に根付いてしまったデフレマインドの転換に時間が掛かっており、企業の賃金、価格設定スタンスがなお慎重なものにとどまっているということも物価の上昇ペースが鈍い理由である」旨答弁している<sup>24</sup>。

### (2) 金融緩和政策の副作用に関する日銀の認識

低金利環境下で銀行が利ざやを稼げず収益を悪化させていることについて、平成29年11月に黒田総裁は、「低金利環境が金融機関の経営体力に及ぼす影響は累積的なものであるため、引き続き、こうしたリスクにも注意していきたい」<sup>25</sup>と緩和の副作用を意識する発言をしたことから、政策転換の可能性に注目が集まった。しかし、翌12月には、「政策の見直しが必要だとか、変更が必要だということは全く意味しない」<sup>26</sup>と否定し、さらに、予算審議でも、「金融仲介機能にも大きな問題は生じているとは考えていない」との見解を改

<sup>21</sup> 第196回国会衆議院予算委員会議録第6号24頁(平30.2.6)

<sup>22</sup> 第196回国会参議院予算委員会議録第5号10頁(平30.3.2)

<sup>23</sup> 第196回国会参議院予算委員会議録第2号4頁(平30.1.31)

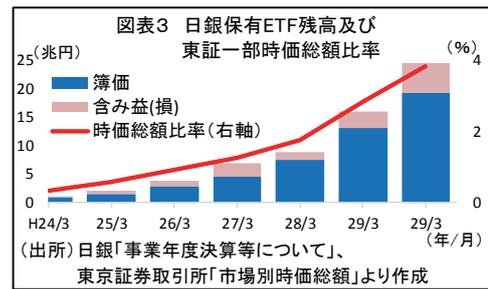
<sup>24</sup> 第196回国会参議院予算委員会議録第4号12頁(平30.3.1)

<sup>25</sup> 日本銀行『『量的・質的金融緩和』と経済理論(スイス・チューリッヒ大学における講演の邦訳)』(平29.11.13)

<sup>26</sup> 日本銀行「総裁記者会見要旨」(平29.12.22)

めて示した<sup>27</sup>。

また、日銀は、大規模な国債の購入に加え、「長短金利操作つき量的・質的金融緩和の一環として、株式市場における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及ぼしていくという観点」<sup>28</sup>から、ETFの買入れも行っている。黒田総裁就任以降、日銀は年間買入れペースを増加させており<sup>29</sup>、保有残高は平成29年3月末時点で約24兆円に達している（図表3）。



しかし、ETFの買入れで株価が上昇する一方で、一部銘柄で企業の実力が正確に反映されない株価になっていることや、日銀が特定企業の株式を買い増すことで企業の健全な経営が阻害されることが懸念されている。この点について黒田総裁は「ETFを通じた日銀の株式保有額は株式市場の時価総額の3%程度にとどまっているほか、買入れに当たっても、TOPIX<sup>30</sup>に連動するETFのウェートを高める<sup>31</sup>など、個別銘柄の株価に偏った影響ができるだけ生じないように工夫をしており、また、コーポレートガバナンスの面でも、ETFを構成する株式については、いわゆるスチュワードシップ・コード<sup>32</sup>の受入れを表明した投資信託委託会社により適切に議決権が行使される扱いとなっている」とし、「ETFの買入れについて、現状、大きな問題が生じているとは考えていない」との見解を示している<sup>33</sup>。

### (3) 今後の金融政策の方向性及び物価に関する日銀の見通し

今後の金融政策の方向性に関して、黒田総裁は、予算審議において「2%の物価安定目標をできるだけ早く達成することが日本銀行の使命であり、その達成のため、今後とも粘り強く現在の金融緩和を続ける」旨述べ<sup>34</sup>、現行の政策を継続する考えを示している。

また、今後の物価の先行きについて、黒田総裁は「日銀は、消費者物価の前年比は先行きプラス幅の拡大基調を続けていくと考えており、物価上昇率が2%程度に達する時期は2019年度頃になる可能性が高い」旨述べた<sup>35</sup>ほか、総裁候補の所信聴取において黒田総裁自身も、「2019年度頃には2%に達する可能性が高いというふうに確信」<sup>36</sup>していると述べ

<sup>27</sup> 第196回国会参議院予算委員会会議録第2号22頁（平30.1.31）

<sup>28</sup> 第196回国会衆議院予算委員会会議録第6号25頁（平30.2.6）

<sup>29</sup> 日銀は、平成25年4月に年間約1兆円、26年10月に同約3兆円、28年6月に同約3.3兆円、同年7月に同約6兆円のペースで増加するよう買入れを行うとしている。

<sup>30</sup> 東証市場第一部に上場する内国普通株式全銘柄を対象とする株価指数。

<sup>31</sup> 日銀は、平成28年10月から従来の日経平均株価に連動するETFを概ね半分程度買い入れる方式から、東証株価指数（TOPIX）型を全体の3分の2程度となるよう変更している。（「ETFの銘柄別の買入限度にかかる見直しについて」（平28.9.21））

<sup>32</sup> 年金基金や資産運用会社など機関投資家のあるべき姿を示した行動規範。

<sup>33</sup> 第196回国会衆議院予算委員会会議録第6号25頁（平30.2.6）

<sup>34</sup> 第196回国会参議院予算委員会会議録第2号6頁（平30.1.31）

<sup>35</sup> 第196回国会参議院予算委員会会議録第2号4頁（平30.1.31）

<sup>36</sup> 第196回国会衆議院議院運営委員会会議録第9号9頁（平30.3.2）

ていた。

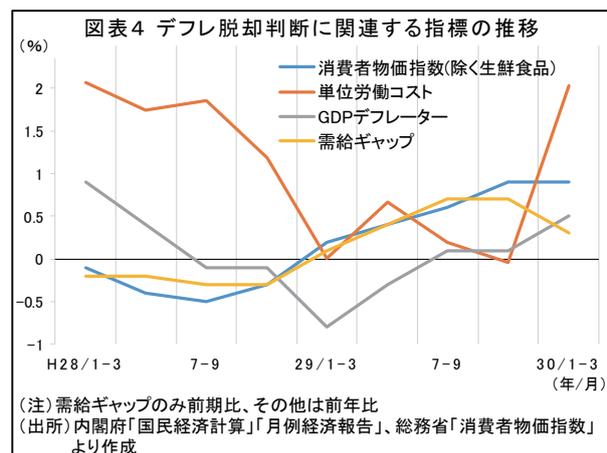
しかし、予算審議後の4月に公表された日銀展望レポート<sup>37</sup>では、これまでの「2019年度頃」としていた目標達成時期が削除された。その理由として、黒田総裁は、「達成時期はあくまで見通しであって、その変化と政策変更を有機的に結びつけているわけではないこと、物価の先行きに様々な不確実性がある中で計数のみに過度な注目が集まることは市場とのコミュニケーションの面から必ずしも適当でないこと」を挙げた<sup>38</sup>が、この変更は、今後日銀が追加緩和に簡単に踏み切らないとのメッセージと受け止める見方や、2%物価上昇がより長期の目標として位置付けられたとの見方<sup>39</sup>がなされている。

#### (4) デフレ脱却の定義と政府の見解

政府の定義では、「デフレ脱却」とは、「物価が持続的に下落する状況を脱し、再びそうした状況に戻る見込みがないこと」をいい、その実際の判断は、足元の物価の状況に加えて、①消費者物価、②GDPデフレーター、③需給ギャップ、④ユニット・レーバー・コスト（単位当たりの労働費用）などを総合的に考慮し慎重に判断する必要があり、一義的な基準を示すことは難しいとしている<sup>40</sup>。

予算審議では、「デフレではない状況」が平成25年12月から4年以上経過しているにもかかわらず、なぜ「脱デフレ宣言」が出されないのかとの質問がなされた。これに対し茂木経済財政政策担当大臣は、「長期にわたる景気回復により、リーマン・ショック後、需給は間違いなく引き締まっていること、企業収益も2013年度以降過去最高を更新し続けていることなどから、デフレ脱却に向けた局面変化が見られており、さらにデフレ脱却に向けた改善は続いている」旨述べたが、「デフレ脱却の判断に当たっては、再び後戻りしないという持続性を確認することが必要である」とも述べ<sup>41</sup>、現時点ではまだ脱却を宣言する状況にないとの見解を示した。

なお、デフレ脱却の判断要件とされる4指標は、足元の30年1-3月期において全ての指標が改善している(図表4)。需給ギャップが改善した場合、人手不足の下で賃金が上がる、あるいは物価が上がる<sup>42</sup>と見込まれているが、需給ギャップは、内閣府の数値では29年1-3月期から5期連続でプラスに転じているものの賃金や物価は伸び悩んでおり、今後の動向を注視する必要がある。



<sup>37</sup> 日本銀行「経済・物価情勢の展望(展望レポート)」(平30.4)

<sup>38</sup> 日本銀行「総裁記者会見要旨」(平30.5.1)

<sup>39</sup> 河野龍太郎「変質 日銀政策はどこへ」『朝日新聞』(平30.5.1)

<sup>40</sup> 参議院予算委員会理事会政府提出資料「デフレ脱却の定義と判断について」(平成18年3月15日)

<sup>41</sup> 第196回国会衆議院予算委員会議録第12号10頁(平30.2.15)

<sup>42</sup> 第196回国会参議院予算委員会議録第2号5頁(平30.1.31)

## (5) 出口戦略に向けた議論の必要性

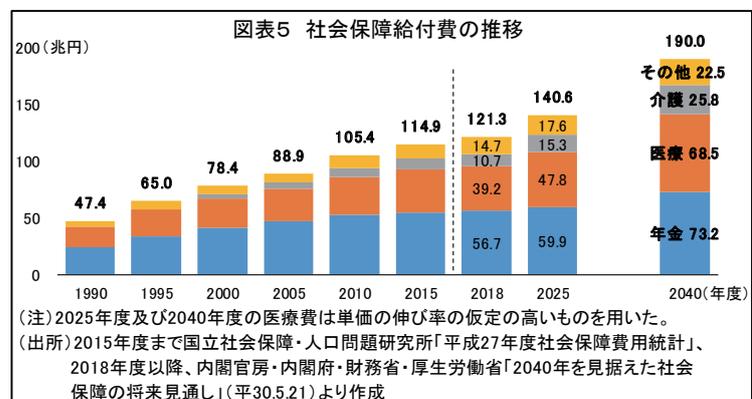
予算審議では、内閣府が「デフレ脱却に向けた局面変化が見られる」との認識を示す良好な経済状況になっていること、また、米国が金融引締め姿勢を強め、既に出口に向かっていることなどから、我が国でも出口戦略に向けた議論を始めるべきとの意見が出された。これに対し黒田総裁は「物価の面では、欧米は既に1%台半ばから後半になっているが、我が国の場合はまだ1%にも達していないという状況」であり、「そうしたもとで、将来のり代をつくるために時期尚早に金融政策を転換するということは適切でない」<sup>43</sup>と否定的な考えを示している。

## 5. 抜本的な見直しが求められる社会保障

### (1) 高齢者人口増加で増え続ける社会保障費

社会保障関係費は6年連続で増加し、現在、一般会計歳出の3割を占める。さらに7年後の2025年にはいわゆる「団塊の世代」の全てが75歳以上の後期高齢者になる上、65歳以上の高齢者人口が3,677万人に増加することから<sup>44</sup>、社会保障費の更なる増加が懸念されている。2015年度の社会保障給付費は約114.9兆円で、歳出抑制努力により政府の以前（平成24年時）の試算より約4.9兆円減少したものの、増加基調は止まらず、2040年には、2015年の約1.65倍の190兆円に達すると予測されている（図表5）。

さらに、今後は生産年齢人口（15歳から64歳）の減少も進み、高齢者の割合は、2025年に全人口の3割に達するとされ、高齢者を支える若者世代の1人当たり相対的な負担の増加も危惧されている。日本は、高齢化が急速に進む主要国の中でも一段とそのスピードが速いとされている<sup>45</sup>ことから、これまでの社会保障費の在り方について抜本的な見直しの議論を進める必要があるが、平成30年度予算では、薬価の見直し等により増加の抑制が図られたものの、抜本的な見直しを行うまでには至らなかった。



### (2) 社会保障費をめぐる議論

#### ア 診療報酬の毎年改定の必要性

平成30年度予算では、診療報酬、介護報酬及び障害福祉サービス等報酬の各改定が6年ぶりに重なる同時改定が行われた。年々増加する医療費を抑制させるため、薬価は平成33年度から市場実勢価格を適時反映させる毎年改定が行われることとなった<sup>46</sup>が、予

<sup>43</sup> 第196回国会衆議院予算委員会議録第6号27頁（平30.2.6）

<sup>44</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）」

<sup>45</sup> 国際連合（UN）「World Population Prospects」（2017）

<sup>46</sup> 「薬価制度の抜本改革に向けた基本方針」（平成28年12月20日内閣官房長官、経済財政政策担当大臣、財務大臣、厚生労働大臣決定）。現在2年に1回行われている薬価改定の間の年においても、大手事業者等を対

算審議では、診療報酬（現行2年おき）等についても、毎年改定とし弾力的に運用すべきとの意見が出された。これに対し加藤厚生労働大臣は、介護報酬（現行3年おき）を含め、「頻繁に診療報酬、介護報酬の内容が変わるということは医療、介護の現場に負担を与える影響を考慮すると、慎重に検討していく必要がある」旨述べ<sup>47</sup>、毎年改定に消極的な姿勢を示した。

### イ 年金制度における方式の切替え及び支給開始年齢の引上げの必要性

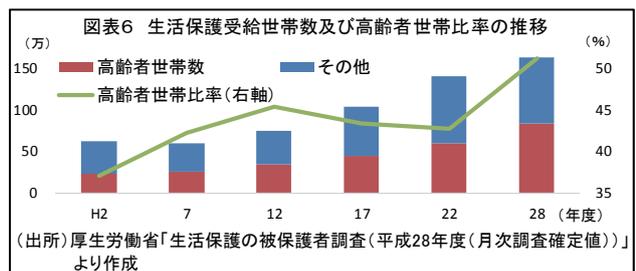
年金制度に関しては、人生百年時代を見据えた年金財政の改善に向け、現行の賦課方式から積立方式への切替え等抜本の見直しを検討すべきとの意見が出された。これに対し安倍総理は「切替えには、全世代が自分の積立に加えて現在の高齢者の給付を賄うこととなりいわゆる二重の負担の問題が生じること、また、現行の年金制度は、賦課方式を基本としつつも一定の積立金を保有しており、これにより少子高齢化の進んだ将来の保険料負担の緩和と平準化が図られていることから、現行の賦課方式は、公的年金制度に最も適した財政方式である」旨述べ<sup>48</sup>、切替えに否定的な考えを示した。また、年金支給開始年齢の引上げの可能性について政府の見解が問われたが、安倍総理は「すぐに引き上げなければいけないという状況にはない」と述べている<sup>49</sup>。

なお、年金財政に関しては、法律により、少なくとも5年ごとにいわゆる「財政検証」が実施されることとなっている。次回の検証は平成31年までに行われることとなるが、政府は29年7月から検証に向けた議論を始めており、その行方が注目される。

### ウ 生活保護における基準見直しの妥当性及び年金制度との整合性

平成30年度予算では、生活保護費負担金が一般低所得世帯の消費実態との均衡を図る観点から生活保護基準が見直されたこと<sup>50</sup>等に伴い、前年度から166億円減少している（平成30年度予算額：2兆8,637億円）。予算審議で生活保護基準の見直しの妥当性について問われた加藤厚生労働大臣は、「今回の見直しでは生活扶助自体を全体として切り下げるものではない」旨述べ<sup>51</sup>、見直しは妥当であるとの見解を示した。

加えて、生活保護受給世帯における65歳以上の高齢者世帯の割合が、全体の5割を超える状況（図表6）にあることから、生活保護費と老齢基礎年金との整合性が問われた。加藤厚生労働大臣は、生活保護と老齢基礎年金は、「役割、仕組み、それぞれ異なっている」との見解



象に調査を行い、価格かい離の大きな品目について薬価改定を行う。なお、31年度は薬価改定年度に該当しないが、同年10月に予定される消費税率10%への引上げに伴い全品目の改定が行われる。

<sup>47</sup> 第196回国会衆議院予算委員会議録第18号21頁（平30.2.28）

<sup>48</sup> 第196回国会衆議院予算委員会議録第3号18頁（平30.1.30）

<sup>49</sup> 第196回国会衆議院予算委員会（平30.2.5）

<sup>50</sup> 生活保護基準は、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡等を定期的に見極めるため、全国消費実態調査等を基に5年に一度の頻度で検証を行うとされている（生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書（平成16年12月15日））。前回は25年1月に検証結果が取りまとめられ、同年8月に検証結果等を踏まえた見直しが行われた。

<sup>51</sup> 第196回国会参議院予算委員会議録第4号16頁（平30.3.1）

を示した上で、「基礎年金の水準の在り方は大変重要な課題であり、31年に予定している次期財政検証で、基礎年金の水準も含め年金財政の状況を注視し、後世代が安心できる年金制度の構築に向けて引き続き取り組む」<sup>52</sup>旨述べた。

## エ 政策の優先順位が問われた「人づくり革命」

政策パッケージにおいて「生産性革命」と並ぶ柱と位置付けられる「人づくり革命」では、少子高齢化の克服のため、社会保障制度を全世代型へ転換を図るとし、幼児教育や高等教育の無償化などを行うとしている。

予算審議では、政策パッケージを策定する端緒となった少子化の原因に関し、安倍総理は「子育てや教育にお金がかかり過ぎる」ことが最大の理由と述べ、教育無償化は「人づくり革命の鍵となる部分であり、全ての子供に質の高い幼児教育の機会を保障することは極めて重要」であると述べている<sup>53</sup>。

この点、サービスの公平性の観点から教育無償化よりも待機児童解消を優先すべきとの指摘がなされたが、茂木経済財政政策担当大臣は「単純な二者択一ではなく、両方を同時並行でしっかりと進める」と述べ<sup>54</sup>、両にらみで取り組む姿勢を示した。

また、待機児童解消のために確保すべき保育の受け皿数について、政策パッケージでは2020年度末までに32万人分の整備を目標にしているが、民間の試算<sup>55</sup>では88.6万人分が必要との結果もあり、その設定目標の妥当性が議論された。加藤厚生労働大臣は、32万人分は「推計」であり、「年度年度の整備計画は、各市町村が、その市町村における潜在的なニーズも含めて計画を出し、それにのっとって整備を進めていく」<sup>56</sup>とし、実情に応じて柔軟に対応する考えを述べた。

## 6. 平成31年10月に予定される消費税率引上げ

### (1) 引上げをめぐる経緯及び政府の考え

平成31年10月には、10%への消費税率引上げが予定されているが、これまで安倍総理は、27年10月、29年4月に予定していた10%への引上げを2度延期しており、本年秋に行われるであろう引上げの判断に注目が集まっている。

この点、予算審議でも引上げの考えについて質問がなされた。安倍総理は「リーマン・ショック級の大きなインパクトがあるときには当然それは考慮しなければならないが、基本的には消費税を引き上げていく」旨述べ<sup>57</sup>、さらに、予定どおりの引上げに向け、「消費税率の引上げが可能な経済状況をつくり、経済財政運営に万全を期す」と述べている<sup>58</sup>。

<sup>52</sup> 第196回国会衆議院予算委員会議録第16号20頁（平30.2.22）

<sup>53</sup> 第196回国会衆議院予算委員会議録第6号11、13頁（平30.2.6）

<sup>54</sup> 第196回国会衆議院予算委員会議録第8号14頁（平30.2.8）

<sup>55</sup> 野村総合研究所「2020年までに新たに整備が必要な保育の受け皿は88.6万人分」（平29.5）

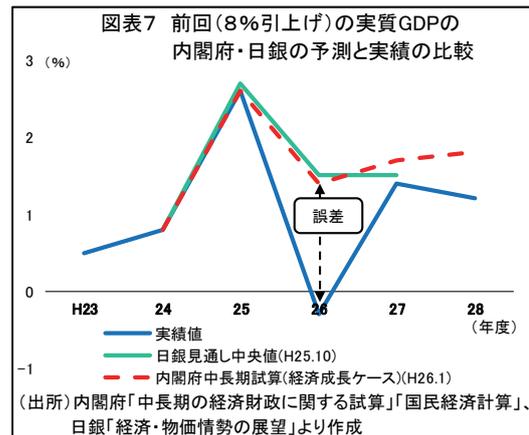
<sup>56</sup> 第196回国会衆議院予算委員会議録第7号11頁（平30.2.7）

<sup>57</sup> 第196回国会参議院予算委員会議録（平30.3.28）

<sup>58</sup> 第196回国会参議院予算委員会議録第5号33頁（平30.3.2）

## (2) 個人消費が大きく落ち込んだ前回（5%から8%）の引上げ

平成 26 年 4 月に行われた前回の 8%への引上げの際は、税収が初年度で 5 兆円増加した一方、個人消費が大きく落ち込んだ。これは、消費税の円滑かつ適正な転嫁の確保を目的に、引上げ後の消費税還元セール等が制限され<sup>59</sup>、価格の値上げが増税直後に集中し個人消費の落ち込みにつながったことなどが要因と考えられる。8%への消費税引上げ前の政府及び日銀の実質 GDP の予測と実績とを比較するとその差は大きく、政府及び日銀が引上げの影響について楽観的に考えていたことが伺える（図表 7）。この点、安倍総理も、「我々が予想したよりも大きな影響が消費等に出た」<sup>60</sup>と認め、黒田総裁も、「結果的に、確かに前回の消費税増税の場合は 2 四半期マイナス成長になったということで、短期的なところは確かに私ども自身もやや駆け込みと反動減の大きさを過小評価していた」<sup>61</sup>旨述べている。なお、前回の引上げは個人消費を、駆け込み需要の反動減で 3 兆円程度、価格上昇による実質所得の減少で 2 兆円半ば程度下押ししたと分析されており<sup>62</sup>、その影響で、引上げ以降、長らく個人消費が停滞する要因の一つとなった。



## (3) 10%引上げに当たっての影響緩和策

10%への引上げの際の個人消費への影響について、安倍総理は、「引上げ時には、軽減税率の実施<sup>63</sup>に加え、消費税収の使途変更（筆者注：後述 7（1）参照）が若年世代にも投資の効果が及ぶため、マイナスの影響は緩和される」<sup>64</sup>との見方を示したほか、「前回、消費が冷え込んだ等々の経験を生かしてしっかりと対応を取る」と述べ<sup>65</sup>、引上げに当たって慎重に検討を進める考えを示した。この点、政府は、骨太の方針 2018 において、駆け込み・反動減の平準化策について具体的な検討を行うとしており、今後の動向が注目される。

また、引上げに伴う軽減税率の導入で約 1 兆円の減収が生じる<sup>66</sup>が、その補填は、「所得税法等の一部を改正する法律（平成 28 年法律第 15 号）」の附則で、「30 年度末まで<sup>67</sup>に歳

<sup>59</sup> 消費税の円滑かつ適正な転嫁の確保のための消費税の転嫁を阻害する行為の是正等に関する特別措置法（平成 25 年法律第 41 号）

<sup>60</sup> 第 196 回国会衆議院予算委員会議録第 6 号 48 頁（平 30.2.6）

<sup>61</sup> 前掲脚注 57 参照

<sup>62</sup> 内閣府「平成 27 年度年次経済財政報告」14、15 頁

<sup>63</sup> 所得税法等の一部を改正する法律（平成 28 年法律第 15 号）附則第 34 条。但し、実施時期は、第 192 回国会で成立した「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一部を改正する等の法律等の一部を改正する法律（平成 28 年法律第 85 号）」で、「平成 29 年 4 月 1 日」から「平成 30 年 10 月 1 日」に変更されている。

<sup>64</sup> 第 196 回国会衆議院予算委員会議録第 6 号 48 頁（平 30.2.6）

<sup>65</sup> 前掲脚注 57 参照

<sup>66</sup> 財務省「軽減税率導入による減収額見積もりと家計調査との関係についての見解」（平成 28 年 1 月 19 日参議院予算委員会理事会提出資料）

<sup>67</sup> 検討期限について、軽減税率の導入延期に伴い、「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

入及び歳出における法制上の措置等を講ずることにより、安定的な恒久財源を確保する」とされている。この点について麻生財務大臣は、「総合合算制度の見送りにより、4千億円の財源が生じることから、差額の6千億円についてきちんと安定的な恒久財源を確保しなければならない」と述べている<sup>68</sup>が、政府からは具体的な方針が示されておらず、今後の進展が待たれる状況となっている。

## 7. 財政健全化の取組に対するこれまでの評価と新目標

### (1) 現状と今後の基本的な方向性

我が国の国・地方の長期債務残高は年々増加している。特にこの10年は毎年度一般会計の3割を超す公債が発行されたことで債務残高は急速に膨らみ、平成30(2018)年度末には1,107兆円(対GDP比196%)になると見込まれている。そのような財政状況の中で、政府は、昨年9月、従来国債の償還に充当する予定になっていた消費税率10%への引上げに伴う増収分を、教育無償化を始めとした子育て支援にも振り向けるとしたことなどから、これまで目標としてきた2020年度までのPB黒字化の達成は困難となった。

そのため、新たな財政健全化目標の策定が待たれる状況となったが、新目標は本年6月に示される予定となっていたことから、予算審議では、財政健全化の基本的な方向性について問われた。財政再建に当たっては、景気回復による増収を期待せず、歳出削減を優先して取り組むべきではないかとの意見が出され、これに対し安倍総理は、「しっかりと経済を成長させなければ財政は再建できないというのが基本的な考え方であり、緊縮政策だけをやっていたのではデフレから脱却できず、いわば経済が腰折れをしてしまう」旨述べ<sup>69</sup>、財政再建を進めるに当たり、経済成長が重要であるとの考えを示した。

### (2) 「経済・財政再生計画」<sup>70</sup>に基づく中間評価

経済・財政再生計画では、計画期間(2016~2020年度)の当初3年間を「集中改革期間」と位置付け、改革を集中的に進め、計画の中間時点(2018年度)で進捗状況の評価するとされている。これを受け2018年3月に出された中間評価では、5年にわたるアベノミクスによる景気回復により「デフレではない」状況を作り出し、大きな成果を生み出したとする一方、デフレ脱却の実現はいまだ道半ばであると結論付けている。

また、2018年度のPB赤字(対GDP比)は、改革努力のメルクマールとして▲1%程度を目安にしていたが、実際は▲2.9%と目安を下回る結果となった。その要因について、政府は、歳出効率化努力がプラスの効果と及ぼした一方で、それ以上に消費税率引上げ延期や補正予算の影響などのマイナスの効果が大きかったとしている(図表8)。なお、この中間評価における歳出改革努力は、新計画の策定に当たり十分精査、評価することとなっ

---

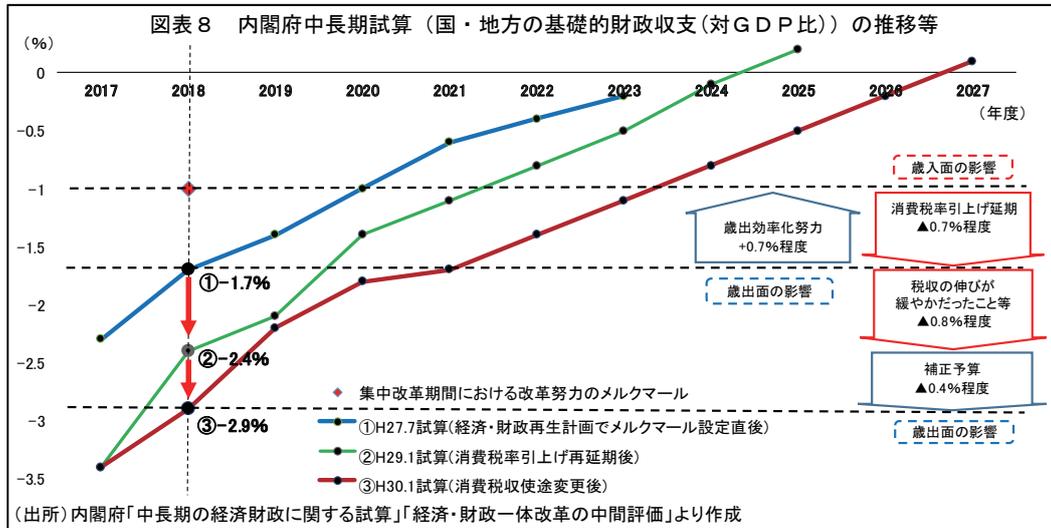
を行うための消費税法の一部を改正する等の法律等の一部を改正する法律(平成28年法律第85号)において「平成28年度末まで」から「平成30年度末まで」に変更されている。

<sup>68</sup> 前掲脚注49参照

<sup>69</sup> 第196回国会衆議院予算委員会議録第2号42頁(平30.1.29)

<sup>70</sup> 「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

ている<sup>71</sup>。



### (3) 新しい財政健全化目標

骨太の方針 2018 では、新しい財政健全化目標として、①経済再生と財政健全化に着実に取り組み、2025年度の国・地方を合わせたPB黒字化を目指す、と同時に②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ことが定められた。新目標では、PB黒字化の達成年度について、これまで目指してきた2020年度から5年後ろ倒しされている。

また、新しい財政健全化目標とあわせて中間指標も設定され、2021年度までに①PB赤字の対GDP比を2017年度から実質的な半減値(1.5%)に、②債務残高対GDP比を180%前半に、③財政収支赤字の対GDP比を3%以下にすることが定められた。さらに、2021年度には中間評価を実施することが定められており、今後の財政健全化に向け、取組の着実な実施及び中間評価等の的確な反映が期待される。

しかし、新目標等が定められた一方で、これまでの経済・財政再生計画で設定されていた社会保障費及び一般歳出総額の実質的な増額の具体的な目安は明示されなかった<sup>72</sup>。

## 8. おわりに

政府が目指す「成長と分配の好循環」の実現に向け、財政政策や金融政策に加え、成長戦略の効果が期待されるが、高齢化の進展に伴い、我が国の財政健全化への道筋は、更に厳しさを増すと考えられる。また、今後、PB均衡達成が1年遅れるごとに債務残高比率を長期的に安定させるために必要な収支改善幅が、毎年約1兆円程度増加する<sup>73</sup>ことから、我が国の財政健全化は、一刻も早い達成が求められる。

<sup>71</sup> 第196回国会衆議院予算委員会議録第6号29頁(平30.2.6)

<sup>72</sup> 「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)」等では、これまでの増加実績及び経済・物価動向等を踏まえ、社会保障費及び一般歳出総額の実質的な増加額を2018年までの3年間でそれぞれ1.5兆円程度、1.6兆円程度とすることが目安として定められていた。

<sup>73</sup> 財務省 財政制度等審議会資料「我が国の財政に関する長期推計(改訂版)」(平成30年4月6日)

しかし、我が国経済が堅調に推移する中であるにもかかわらず、今般、政府がPB黒字化目標を5年先送りしたことで、健全化への取組は新たな局面を迎えることとなった。

今後は、これまで以上に歳入歳出改革の取組が重要となるが、骨太の方針2018では、歳入歳出に関して改革を進める方針を示したものの、これまで定めてきた社会保障費などの具体的な増加目安は明示しないなど、政府の姿勢にちぐはぐな点が見受けられる。

政府には、社会保障費を始めとした歳出の抑制に対して強い姿勢が求められるが、改革を進めていくに当たっては、骨太の方針2018でも触れられた社会保障制度や税財政における給付と負担の在り方等、これまで先送りされてきた中長期的なスパンで取り組むべき課題が山積している。我が国の財政健全化を少しでも早く達成するためには、これらの課題についても早急に取り組むことが重要となる。

(しもだ かずあき)