

当初予算として初めて 100 兆円を超えた平成 31 年度予算

— 「臨時・特別の措置」により膨張した歳出 —

遠藤 壮

(予算委員会調査室)

1. はじめに
2. 歳出圧力が強まった予算編成過程
3. 2度にわたる補正予算の編成
4. 100兆円を超える規模となった平成31年度予算
5. 公債依存度が低下した歳入予算
6. 迫られる財政健全化への取組

1. はじめに

平成24年12月から続く景気拡張期は、昭和40年代に57か月続いた「いざなぎ景気」を超え、戦後2番目の長さとなっている¹。そして、このまま平成31年1月まで景気拡張期が続いた場合、14年2月から20年2月まで続いたいわゆる「いざなみ景気」を超え、戦後最長を更新することとなる。

一方で、平成30年12月14日に発表された日銀短観によると、3か月先の景況感を示す業況判断指数(DI)は大企業製造業で足下から4ポイントの悪化となっており、企業の先行き警戒感は強い。この背景には、米中の関税引上げなどによる貿易摩擦を受けた世界経済の減速が影響していると見られ、景気の先行きは楽観できない状況となっている。

もとより、国・地方の長期債務残高が1,100兆円を超えるなど我が国の財政は非常に厳しく、財政再建が待たなしの課題であることは言うまでもない。このように、景気と財政双方へ目配りが必要となる中、消費税率の10%への引上げを平成31年10月に控えて編成された31年度予算は、税率引上げによる消費の反動減対策を盛り込むなど、当初予算として初めて100兆円を超えた。本稿では、かかる31年度予算の概要及び課題について、先

¹ 平成30年12月13日に開催された景気動向指数研究会において、24年11月の景気の谷以降、29年8月以前に景気の山はつかないことが確認された。

立って編成された 30 年度補正予算にも触れつつ論考していきたい。

2. 歳出圧力が強まった予算編成過程

(1) 骨太の方針 2018 による財政健全化目標の延期

平成 29 年 12 月 8 日に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」では、幼児教育無償化といった全世代型社会保障への転換などに取り組む「人づくり革命」、労働生産性を高めることで潜在成長率を引き上げる「生産性革命」の二つの政策が盛り込まれた²。

これを踏まえ、平成 30 年 6 月 15 日には「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（以下「骨太の方針 2018」という。）が閣議決定され、「新しい経済政策パッケージ」に基づく施策に加え、新経済・財政再生計画が示された。そこでは国・地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス、以下「PB」という。）黒字化時期が 32 年度から 37 年度へ延期されたほか、31 年度から 33 年度までの期間を基盤強化期間と位置付け、PB 赤字対 GDP 比を 29 年度から実質半減するという中間指標が設定された。

なお、従来の経済・財政再生計画では、平成 28 年度から 30 年度の集中改革期間において社会保障関係費の伸びを 1.5 兆円程度に抑えるなどの「目安」が明記されていたが、新計画においては「実質的増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめる」との記載のみで具体的な数値は示されなかった。

また、消費税率引上げによる需要変動を平準化するため、平成 31、32 年度予算において「臨時・特別の措置」を講じ、具体的な内容は年内に取りまとめることも明記された。

(2) 「予算編成過程における検討」が多用された概算要求基準

平成 30 年 7 月 10 日、31 年度予算編成に向け、「平成 31 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。年金・医療等については、高齢化等に伴う自然増として、前年度当初予算額に 6,000 億円を加算した範囲で要求することとされ、自然増がどの程度抑制されるかが注目された。また、特別枠と呼ばれる、成長戦略などに優先的に配分される「新しい日本のための優先課題推進枠」が前年度から 1 割拡充された。

一方、幼児教育・保育無償化など「消費税率引上げに合わせ行う増」や「骨太の方針 2018」において示された消費税率引上げ対策については、概算要求基準の枠組みとは別に、予算編成過程において検討するとされた。

その後、平成 30 年 8 月末に取りまとめられた概算要求の総額は約 102.8 兆円（うち特別枠 4 兆 3,175 億円）となり、これに消費税率引上げ対策などの予算が加わることで、当初予算額が初めて 100 兆円を超える規模となることも確実視された。

(3) 厳しい指摘となった財政審建議

焦点の一つとなった消費税率引上げ対策については、安倍総理が平成 30 年 10 月 15 日の閣議において関係閣僚に反動減対策を指示し、概算要求基準の枠外で「臨時・特別の措

² これより前の平成 29 年 9 月 25 日に安倍総理は、消費税率 10%への引上げによる財源を活用し、我が国の社会保障制度を全世代型へと大きく転換すると発表し、財政健全化目標は先送りされる見通しとなっていた。

置」を講ずることを表明した。この「臨時・特別の措置」については、前回の5%から8%への消費税率引上げの際、約5.5兆円の経済対策³を講じたにもかかわらず消費が大きく落ち込んだことを踏まえ⁴、大規模になるとの見方が大勢であった。

このように歳出増への圧力が強まる中、財政学者等の有識者から成る財政制度等審議会は平成30年11月20日に「平成31年度予算の編成等に関する建議」を発表した。その中では、「平成は、税財政運営が受益の拡大と負担の軽減・先送りを求める圧力に抗えなかった時代」とされ、消費税率引上げ対策についても「効果的、効率的かつ将来的な財政の膨張につながらないようなものでなければならない」との指摘があった。

一方で、財界各層の代表者等から成る未来投資会議は平成28年9月12日の第1回開催以降、未来投資戦略の策定など成長戦略を主導した。実際に31年度予算に盛り込まれたキャッシュレス決済によるポイント還元やプレミアム付商品券などの施策を30年11月26日の中間整理で打ち出すなど、その存在感の増大は注目に値しよう。

3. 2度にわたる補正予算の編成

(1) 災害からの復旧・復興を中心とした平成30年度第1次補正予算

平成31年度予算編成が進む中、2度にわたり30年度補正予算の編成も行われた。まず、安倍総理は30年10月2日の閣議において、平成30年7月豪雨、北海道胆振東部地震など頻発する自然災害からの復旧・復興のため、補正予算編成を指示した。これを受け、同月15日には歳入、歳出を9,356億円増額補正する30年度第1次補正予算が閣議決定され、11月7日に参議院本会議において可決、成立した。

本補正予算には、災害からの復旧・復興経費7,275億円、公立小中学校等のエアコン設置など学校における安全対策費1,081億円、今後の災害等に対応するための予備費の追加1,000億円が計上され、財源としては公債金（建設公債の増額）、前年度剰余金及び税外収入が充てられた。

(2) 国土強靱化やTPP対策が盛り込まれた第2次補正予算

次いで、平成30年度第2次補正予算は、30年11月20日の閣議において安倍総理から編成の指示があり、12月21日に閣議決定された。

主な歳出は、防災・減災、国土強靱化に1兆723億円、TPP協定の早期発効に向けた国内農林水産業支援等に3,256億円、中小企業向けの補助金として2,068億円、その他喫緊の課題への対応に1兆4,307億円などとなっている。国債整理基金特別会計への繰入れ（4,547億円）及び地方交付税交付金（5,108億円）を除いた歳出追加分は3兆351億円（図表1の①から④）となり、財源は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2兆7,097億円となった。

³ うち消費増税対策「低所得者・子育て世代への影響緩和、駆け込み需要及び反動減の緩和」は0.6兆円程度。

⁴ 平成26年4月1日の消費税率5%から8%への引上げ後、同年4-6月期の実質GDPが年率▲1.9%の大幅なマイナス成長となった。

図表 1 平成30年度第2次補正予算（一般会計）のフレーム

歳出の補正		歳入の補正	
①防災・減災、国土強靱化	1兆723億円	1 税収	8,490億円
②TPP協定の早期発効に対応するための 農林水産業の強化策等	3,256億円	2 税外収入	1,393億円
③中小企業・小規模事業者に対する支援	2,068億円	3 前年度剰余金受入	7,131億円
④その他喫緊の課題への対応	1兆4,304億円	4 公債金	1兆82億円
⑤国債整理基金特別会計へ繰入	4,547億円		
⑥地方交付税交付金	5,108億円		
⑦既定経費の減額	▲1兆2,909億円		
合 計	2兆7,097億円	合 計	2兆7,097億円

（出所）財務省資料より作成

ア 防災・減災、国土強靱化関係

政府は、平成30年7月豪雨、北海道胆振東部地震など大規模災害の発生を受け、河川や空港、道路など132項目に上る重要インフラの総点検を行った。その結果を踏まえ、30年12月14日に新たな「国土強靱化基本計画」及び「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」を閣議決定した。緊急対策は32年度までに実施するものとされ、速やかに着手するものとして本補正予算において1兆723億円が計上された。具体的には河川や道路などの防災・減災対策（6,183億円）などとなっている。

イ TPP11協定等発効のための国内対策関係

TPP11協定及び日EU・EPA⁵発効のため、「総合的なTPP等関連政策大綱」に基づく政策として、海外産品との競争にさらされる国内農林水産業への支援等3,256億円が計上されており、具体的には農地の更なる大区画化等（902億円）などとなっている。

ウ 中小企業支援関係

平成31年10月の消費税率引上げ時に導入される軽減税率制度の実施に向けたレジ、システムの改修・導入支援（561億円）などが計上された。

エ その他

国民生活の安全・安心の確保のため7,512億円が計上され、その内訳は、戦闘機F-35A等整備等（3,867億円）、国際機関分担金・拠出金（1,319億円）、幼児教育・保育の無償化に係る事前準備（316億円）などとなっている。

（3）補正予算によって膨らむ予算規模

平成30年度予算において、補正予算は2度編成され、合計で約3.6兆円の歳出増加となっており、補正後の一般会計PBは当初予算から2.3兆円悪化し、▲12.7兆円となった。補正予算は財政法第29条により「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」等の場合に限り編成できるとされているが、30年度第2次補正予算においては、戦闘機F-35Aや固定翼哨戒機P-1の整備費といった防衛関係費など31年度予算の概算要求時に要求されていた内容が含まれており、当初予算の規模を抑えるために補正予算で

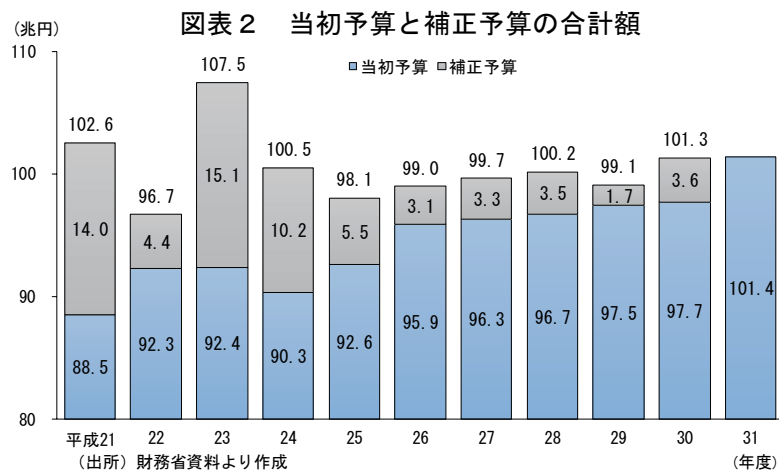
⁵ TPP11協定は平成30年12月30日に発効済。日EU・EPAは31年2月1日に発効予定となっている。

前倒し計上するいわゆる「補正回し」が見受けられる。ほかにも、保育所等の業務のICT化等推進（14億円）など、同概算要求時の「新しい日本のための優先課題推進枠」において要求されていた内容と類似した事業も計上されており、これらが財政法の趣旨にかなう補正内容と言えるか疑問なしとしない。

また、平成30年度第2次補正予算においては「総合的なTPP等関連政策大綱」関連予算も計上された。27年度補正予算以降、TPP等関連予算が毎年度計上されており、当初予算において、計4,225億円（28年度1,582億円、29年度1,594億円、30年度528億円、31年度521億円）、補正予算において、計1兆7,045億円（27年度4,875億円、28年度5,449億円、29年度3,465億円、30年度3,256億円）の合計2兆1,270億円となっている。当初予算を超える規模の事業が補正予算において恒常的に計上されているが、本来、災害復旧など緊要性の高い事業以外については原則として当初予算に計上すべきであり、こうした予算措置は先述した補正予算の趣旨を没却するものと言わざるを得ない。

近年、補正予算の編成による歳出の増加によって予算規模が拡大する状況が常態化して

いる（図表2）。財政制度等審議会の「平成31年度予算の編成等に関する建議」においても「当初予算のみならず、補正予算も一体として歳出改革の取組を進めるべきである」と言及されており、財政健全化を進めるため、補正予算に計上する経費の緊要性は十分に検証する必要がある。



4. 100兆円を超える規模となった平成31年度予算

(1) 一般会計予算規模は101.5兆円となり7年連続で過去最大を更新

こうした過程を経て平成30年12月21日に31年度予算の概算が閣議決定された。しかし、その後、厚生労働省の不適切な統計調査が明らかとなり、一般会計において約6.5億円の歳出追加及び特例公債発行、労働保険特別会計において約585億円の歳出追加などの修正を行った上、31年1月18日に概算が再度閣議決定された⁶。

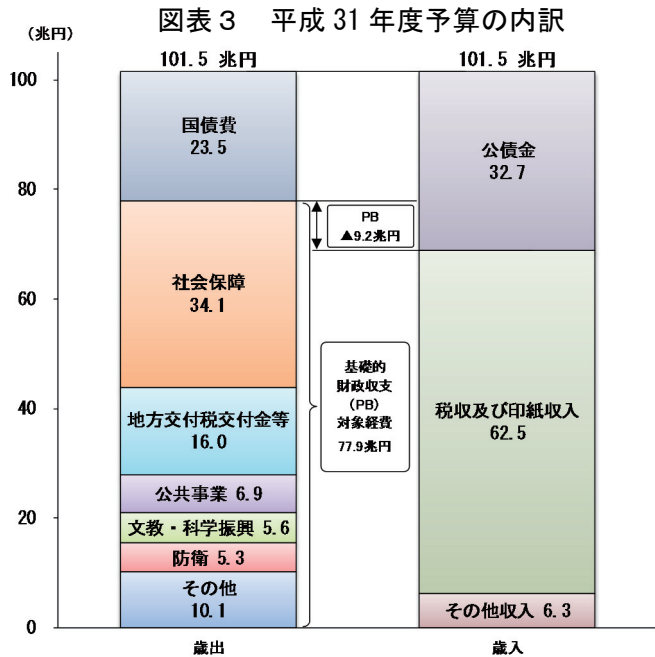
平成31年度予算は、一般会計の規模が前年度当初予算比3兆7,444億円（3.8%）増の101兆4,571億円となり、7年連続で過去最大を更新した。歳出のうち国債費を除いたP

⁶ 平成31年1月11日、基幹統計の一つである毎月勤労統計調査の16年以降の調査において、全数調査すべきところが一部抽出調査で行われていたことにより、同調査を基に算出している雇用保険や労災保険などが過少給付となっていることが明らかとなった。政府は約564億円と見込まれる不足分の追加給付のため、31年度予算の概算を再度閣議決定した。なお、過去に概算が閣議決定された後に変更されて再度閣議決定された当初予算は、2年度予算（衆議院議員の任期満了に伴う総選挙の経費を計上していたものの、衆議院解散により経費が不要となったことで所要の調整が行われた）及び22年度予算（政治主導の強化のため副大臣や政務官の増員等に要する経費を総額の範囲内において新たに計上した）の2例である。

B対象経費は同3兆5,381億円(4.8%)増の77兆9,489億円で、一般会計PBは景気回復や消費税率引上げによる税収増加で同1.2兆円改善し、▲9.2兆円となった(図表3)。

消費税率引上げに伴う反動減対策については「臨時・特別の措置」として2兆280億円が計上された。

主要経費別に見ると、恩給費(前年度当初予算比16.2%減)、経済協力費(同1.3%減)、食料安定供給関係費(同1.0%減)が減少した一方で、社会保障関係費(同3.2%増)、文教及び科学振興費(同4.7%増)、地方交付税交付金等(同3.0%増)、防衛関係費(同1.3%増)、公共事業関係費(同15.6%増)、予備費(同42.9%増)などが増加しており、「臨時・特別の措置」のため、多くの経費が前年度予算より増加している。



(出所)財務省「平成31年度予算のポイント」より作成

(2) 消費税率引上げに伴う主な対応

平成31年度予算において政府は、幼児教育・保育の無償化や軽減税率制度の導入などに決定していた施策に加えて、消費の反動減対策として「臨時・特別の措置」を計上するなど大規模な消費税率引上げ対策を採った(図表4)。

その主な施策は以下のとおりとなるが、特に2兆280億に上る「臨時・特別の措置」については概算要求基準の枠外として予算編成が行われたため、予算の膨張に歯止めがない状態となったことは否めず、事後的な政策効果の検証が必要となろう。

図表4 消費税率引上げに伴う主な対応等

予算・税制措置	予算額	減税額
社会保障の充実		
幼児教育・保育無償化、年金生活者支援給付金の支給等	7,157億円	—
低所得者に対する支援		
軽減税率制度の実施	—	1.1兆円程度
低所得者、子育て世帯向けプレミアム付商品券	1,723億円	—
低所得の未婚のひとり親に対する臨時・特別給付金	30億円	—
駆け込み・反動減の平準化、中小・小規模事業者等への対策		
大型耐久消費財に関する税制・予算措置	—	—
自動車税の引下げ	—	1,320億円程度
環境性能割の臨時的軽減	—	500億円程度
住宅ローン減税の延長	—	1,140億円程度
すまい給付金	785億円	—
次世代住宅ポイント	1,300億円	—
消費税率の引上げに伴う柔軟な価格設定	—	—
キャッシュレス決済利用者へのポイント還元	2,798億円	—
マイナンバーカードを活用した消費活性化のための準備	119億円	—
商店街の活性化策	50億円	—
防災・減災、国土強靱化対策		
重要インフラの緊急対策	1兆3,475億円	—
合計	2兆7,437億円	1兆3,960億円程度

(注) 予算額は平成31年度予算計上額、減税額は平年度ベース。軽減税率制度の減税額は国・地方合わせたもの。

色付け部分は「臨時・特別の措置」、予算額の合計は2兆280億円。

(出所)内閣府資料、財務省資料より作成

ア 幼児教育・保育の無償化

「人づくり革命」の一環として、平成 31 年 10 月の消費税率引上げのタイミングに幼児教育・保育無償化が行われ、3 歳から 5 歳までの幼稚園、保育所、認定こども園の費用が無償化される。しかし、既に低所得世帯への減免措置は行われており、財源の半分程度は高所得世帯の無償化に充てられることとなるとの内閣府の試算もあり、格差拡大につながるの見方もある。また、無償化によって保育士の数が不足し、保育の質が悪化するとの懸念も聞かれる⁷。

イ 軽減税率制度の実施

低所得者の消費税率引上げによる負担軽減策として、一部の品目⁸の税率を 8% に据え置く軽減税率制度の実施が予定されている。軽減税率制度は欧州を始めとした諸外国においても導入されているが、対象の線引きをめぐって既に多くの問題が顕在化している。我が国においても対象品目の判別が困難である点⁹やレジ等のシステム整備の遅れ¹⁰などが懸念されるとともに、低所得者に比べ高額な食料品を購入する高所得者の方が恩恵を受けることになり得る点なども指摘されている。

ウ プレミアム付商品券

低所得者や 0～2 歳児がいる子育て世代向けとしてプレミアム付商品券の発行が消費税率引上げと同時に実施される。プレミアム付商品券は、前回の 5% から 8% への引上げ時にも景気浮揚策として 2,372 億円の財源により実施された。しかし、その際の消費喚起の効果は、内閣府の試算によると 1,019 億円と推計されており¹¹、経済効果を疑問視する声もある。

エ 大型耐久消費財に関する税制・予算措置

消費税率を引き上げた際、大きな影響を受ける住宅や自動車といった大型耐久消費財への対策が講じられる。住宅については、住宅ローン減税の延長に加え、所得水準や住宅の床面積など一定の条件を満たす購入者へのすまい給付金の拡充、省エネ・耐震性能などに優れた住宅の新築、家事負担軽減に資する設備設置などの改築に対しポイントを付与する次世代住宅ポイント制度が導入される。また、自動車については、平成 31 年度税制改正に基づき、1 台当たり年間 1,000～4,500 円程度の自動車保有に伴う税負担における恒久減税が行われる。

オ 消費税率引上げに伴う柔軟な価格設定

消費税率引上げに当たり、価格変更のタイミングを事業者が自由に判断できるといった内容のガイドライン¹²が公表された。柔軟な価格設定を推奨することで、一律に価格を

⁷ 株式会社ウェルクスが行った保育士、幼稚園教諭に対するアンケート調査によれば、幼児教育・保育無償化の不安要素として 69.7% が保育の質の低下を挙げた。

⁸ 対象品目は酒類及び外食を除く飲食物品、週 2 回以上発行される新聞の定期購読料。

⁹ イートインとテイクアウト、みりとみりん風調味料、栄養ドリンクのうち医薬品に該当するものとしないうもの等が挙げられる（それぞれ前者に 10%、後者に 8% の税率を適用）。

¹⁰ 平成 30 年 9 月時点の調査において、制度説明会参加事業者のうち、準備を進めている事業者は半数に満たない 37% にとどまるとの結果になった。（第 5 回消費税軽減税率制度導入関係府省庁会議資料（平 30. 11. 16））

¹¹ 内閣府地方創生推進室「地域消費喚起・生活支援型交付金事業における効果検証に関する報告書」（平 29. 4. 11）

¹² 財務省等「消費税率の引上げに伴う価格設定について（ガイドライン）」（平 30. 11. 28）

引き上げた際の駆け込み需要、反動減を防ぐ狙いがある。

カ キャッシュレス決済によるポイント還元

需要平準化及びキャッシュレス決済の普及促進のため、中小小売業を対象に消費税率を引き上げる平成 31 年 10 月から 9 か月間、通常付与されるクレジットカード等のポイントに上乗せする形でポイントが還元される。ポイント付与率は中小小売業者が 5%、大手チェーンのフランチャイズの店舗が 2% で上乗せ分を政府が負担する。ポイント還元は軽減税率の対象品目にも適用され、消費者の混乱が想定される。

税率引上げ分の 2% を超える 5% のポイント還元によって実質的に減税されることとなり、大規模な還元を実施する妥当性が問われる。また、軽減税率制度と同様に高所得者ほど支出が大きく、還元をより多く受けられることも問題視されている。

キ マイナンバーカードを活用した消費活性化のための準備

キャッシュレス決済によるポイント還元が平成 32 年 6 月に終了した後、一定期間マイナンバーカードを活用した自治体ポイントへのプレミアムポイントの付与が検討されており、導入に向けた準備としてシステム改修等の経費が計上された。ポイント還元の反動減を緩和することに加え、マイナンバーカードの普及を図る。

ク 防災・減災、国土強靱化対策

国土強靱化のための 3 か年緊急対策に基づき、平成 30 年度第 2 次補正予算に引き続き 31 年度予算でも災害に対する地方公共団体等の取組支援 (2,767 億円)、災害時における人流・物流確保 (1,275 億円) など 1 兆 3,475 億円が計上された。防災・減災、国土強靱化の重要性は論をまたないが、効果の乏しい公共事業が紛れ込まないように注視する必要がある。

また、この緊急対策は防災・減災、国土強靱化対策としてだけではなく、消費税率引上げに伴う反動減対策のための景気浮揚策としても位置付けられているが、公共事業の乗数効果の低迷に加え、東京オリンピックを控えた建設事業の人手不足などに鑑みると、その政策効果に疑問が残る。概算要求基準の枠内では大幅な増加が困難な公共事業を、「臨時・特別の措置」に盛り込むための牽強付会という批判は免れないのではないかと。

(3) 継続も懸念される反動減対策

今回の消費税率引上げによる家計の負担増は約 2 兆円と試算されている一方、平成 31 年度予算においては「臨時・特別の措置」の歳出約 2 兆円に加え、住宅や自動車関連で 3,000 億円規模の減税を行うため、安倍総理も「政府として頂いた消費税を全てお返しするレベル」などと発言しているように¹³、負担増以上の対策が講じられることとなった。ポイント還元の規模などについても根拠は十分に示されないまま、大規模な対策が講じられる。また、通常の前算に「臨時・特別の措置」が加わることで一般会計 P B が 0.8 兆円悪化するなど、消費税率引上げの意義が問われるとともに、財政健全化へ取り組む姿勢自体を疑問視する向きもある。さらに、反動減対策の終了時期について、経済情勢に応じて見極める

¹³ 『日本経済新聞』（平 30. 12. 27）

との発言もあり¹⁴、対策終了時期において景気の落ち込みが深刻な状況だった場合には、「臨時・特別の措置」が経済対策として継続され、100兆円を超える当初予算が今後も続いていく可能性は否定できない。

(4) 主要経費別予算の概要

ア 社会保障関係費

社会保障関係費は前年度当初予算比1兆710億円(3.2%)増の34兆593億円となり、平成16年度と比較した伸び率は、主要経費のなかで際だって高くなっている(図表5)。年金・医療等に係る経費の高齢化等に伴う増加額は、概算要求時点で6,000億円の増要求であったが、薬価等のマイナス改定(▲500億円)や29年8月以降、段階的に導入されている介護保険料の総報酬割の拡大などの制度改革の実施(▲800億円)等により、増加額は4,774億円に圧縮され、28年度から30年度までの期間に

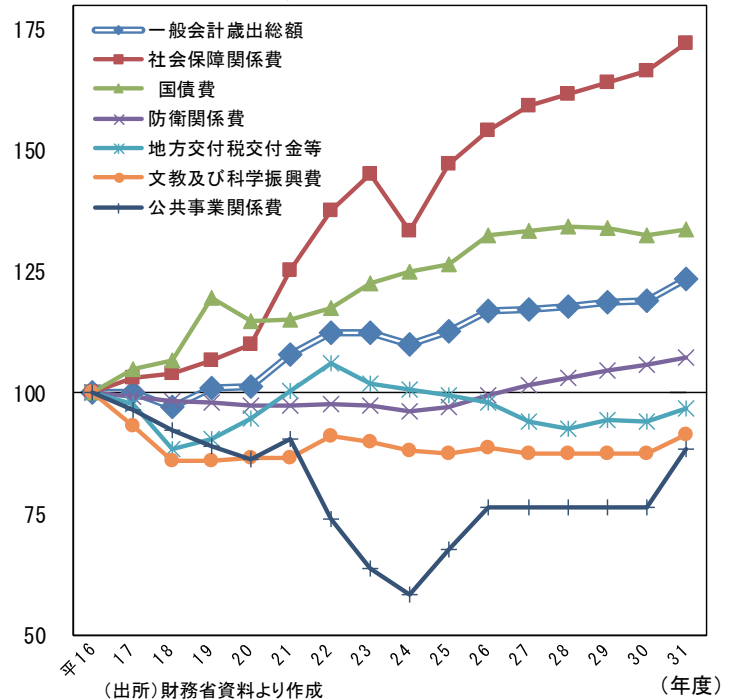
おいて、1年度当たりの自然増の目安とされていた5,000億円以下に収まった。しかし、31年度は後期高齢者の増加が一時的に減勢するため、より大幅な圧縮が可能だったとの声も根強い。また、自然増を抑える手段は、既存の制度改革が中心で、それ以外には例年同様の薬価改定による削減が続いた。いずれ薬価頼みの圧縮は限界を迎える懸念もあり、自然増を抑えるためには、今回の予算編成で見送られた後期高齢者の窓口負担の引上げなど、国民の負担増となる制度改革と正面から向き合う必要がある。

平成16年の年金制度改革により導入されたマクロ経済スライド¹⁵は31年度において、27年度以来2度目の発動となる見通しとなった¹⁶。29年度決算検査報告において、マクロ経済スライドが導入当初から発動されていた場合、年金負担が約3.3兆円削減されるとの試算も示されており、今後の動向が注目される。

イ 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2,513億円(4.7%)増の5兆6,025億円と

図表5 一般会計の主要経費別推移
(当初予算ベース、平成16年度=100)



¹⁴ 「麻生財務大臣記者会見」(平30.12.21)

¹⁵ 新たに年金を受け取る受給者は名目賃金変動率、既に年金を受け取っている受給者は物価変動率により、年金の受給額が改定されるが、将来世代への負担を抑えるため、被保険者数や平均余命の伸びを勘案し、賃金及び物価の伸び率より受給額を抑えるもの。マクロ経済スライドは賃金及び物価変動率がプラスだった場合に発動される。

¹⁶ 第197回国会衆議院厚生労働委員会議録第4号17頁(平30.11.30)

なった。国立大学法人運営費交付金等は、大部分を前年同額で固定していた仕組みを変更し、評価に基づく配分枠が 285 億円から 1,000 億円に拡大された。また、一定の英語力を備える小学校教諭を確保するため加配要件の見直しを行った義務教育費国庫負担金は 1 兆 5,200 億円（前年度当初予算比 0.2%減）が計上された。

スポーツ関係予算は前年度当初予算と同水準の 340 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に向けた準備として競技力向上対策（100 億円）やナショナルトレーニングセンターの拡充整備（25 億円）などが計上された。

科学技術振興費は前年度当初予算比 423 億円（3.2%）増の 1 兆 3,597 億円となった。科学研究費助成事業 2,372 億円、H3 ロケット開発費 227 億円、スーパーコンピューター「京」の後継機開発費 99 億円などが計上された。

ウ 公共事業関係費

公共事業関係費は前年度当初予算比 9,310 億円（15.6%）増の 6 兆 9,099 億円と前年度から大幅に増加し 10 年ぶりの高水準となったが、これは「臨時・特別の措置」に国土強靱化のための緊急対策が盛り込まれた影響が大きい。

「臨時・特別の措置」以外では、防災・減災・老朽化対策として、予防保全のための老朽化対策による維持修繕（5,852 億円）、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（1,500 億円）などが計上された。整備新幹線には 792 億円（前年度当初予算比 5.0%増）が計上されており、北陸新幹線及び九州新幹線長崎ルートにおいて、人件費及び資材価格の高騰などによる平成 31 年度に必要な追加財源の一部を国費で負担する。また、九州新幹線長崎ルートで検討されていたフリーゲージトレインについては、導入断念を受けて予算が皆減となった（30 年度予算では 900 億円計上）。

エ 防衛関係費

防衛関係費は前年度当初予算比 663 億円（1.3%）増の 5 兆 2,574 億円となり、5 年連続で過去最大を更新した。平成 31 年度予算は、30 年 12 月 18 日に閣議決定された 31 年度以降に係る防衛大綱と、防衛大綱に基づき防衛力整備の在り方を定める中期防衛力整備計画（以下「中期防」という。）を踏まえた予算となっている。

中期防においては、平成 31 年度から 5 年間の防衛力整備の水準は 30 年度価格で 27 兆 4,700 億円（前回の中期防から 2 兆 8,000 億円増額）とされた一方、効率化・合理化を進めることで同期間の予算における防衛関係費の目途はおおむね 25 兆 5,000 億円（同 1 兆 5,300 億円増額）、31 年度からの年平均の伸び率の目安は 1.1%程度とされ、31 年度予算における中期防対象経費は前年度比 682 億円（1.4%）増の 5 兆 70 億円となった。

防衛関係費に盛り込まれた内容は、迎撃ミサイルシステムのイーグリス・アショア取得関連費（1,757 億円）、防衛大綱で打ち出された宇宙やサイバー空間を含めた「多次元統合防衛力」に基づく宇宙状況監視システムの整備（260 億円）などとなっている。米国政府と契約して調達する対外有償軍事援助（FMS）は 7,013 億円計上されており、前年度予算から 7 割の増額となる。

また、中期防においては、5 年間のうちに新規購入する装備品の取得額（物件費）の

上限が 17 兆 1,700 億円と初めて明示され、平成 31 年度予算における新規後年度負担は 2 兆 4,013 億円となった。後年度負担については、財政制度等審議会において予算の硬直化が指摘されており、上限を設けたことに意義は見いだせるものの、より機動的な予算配分に向けた後年度負担の抑制につながるかどうか注視する必要がある。

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、前年度当初予算比 4,701 億円（3.0%）増の 15 兆 9,850 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 605 億円（0.4%）増の 16 兆 2,234 億円となり、国の税収が増えたことで 7 年ぶりの増額となった。

平成 31 年度の地方財政は景気回復により地方税収が増加し、臨時財政対策債の発行は前年度比 7,000 億円減の 3.3 兆円となり、国と地方で折半負担している財源不足は 11 年ぶりに解消された。さらに、自治体が自由に使うことができる一般財源は前年度比 6,000 億円増の 62 兆 7,000 億円となり、過去最高を更新した。しかし、31 年度においては幼児教育・保育無償化の地方負担分（2,349 億円）を初年度に限り、「子ども・子育て臨時交付金（仮称）」として国費で負担しており、32 年度以降の扱いが注目される。

カ 経済協力費

経済協力費は前年度当初予算比 68 億円（▲1.3%）減の 5,021 億円となったが、一般会計の政府開発援助（ODA）は同 27 億円（0.5%）増の 5,566 億円と 4 年連続の増加となった。戦略的外交を推進し、「自由で開かれたインド太平洋」の具体化や質の高いインフラ支援、持続可能な開発目標（SDGs）達成に向けた協力などの事業が計上された。このうち、無償資金協力が前年度当初予算比 1.6%増の 1,631 億円、JICA 技術協力が同 0.4%増の 1,510 億円などとなっている。

キ 中小企業対策費

中小企業対策費は前年度当初予算比 19 億円（1.0%）増の 1,790 億円となった。景気回復を反映し、日本政策金融公庫への出資金を減額（▲45 億円）した一方、その他の政策的経費が増加した。消費税率引上げへの対応として、中小企業の消費税転嫁を円滑にするための消費税転嫁状況監視・検査体制強化等事業（33 億円）などが計上された。

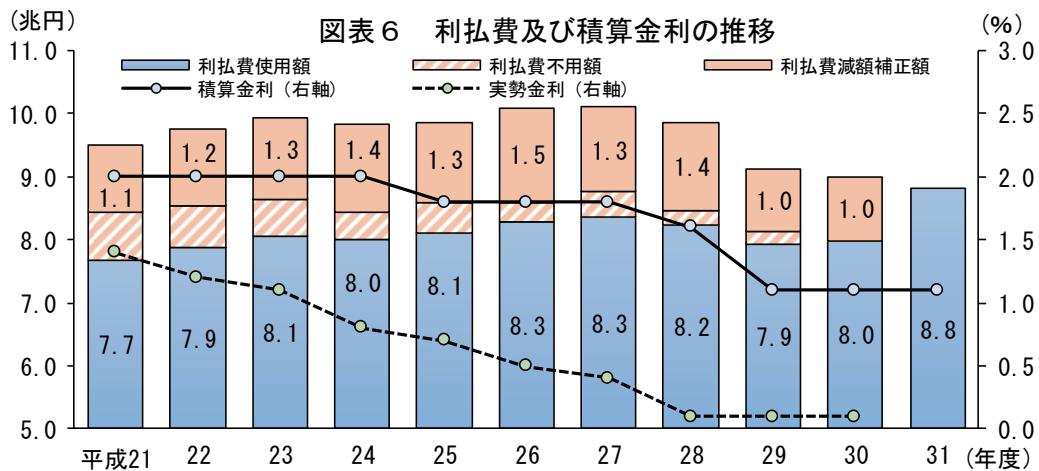
ク 国債費

国債費は前年度当初予算比 2,062 億円（0.9%）増の 23 兆 5,082 億円と、3 年ぶりに増額となった。国債費のうち、債務償還費が同 3,835 億円増の 14 兆 6,580 億円、利払費が同 1,826 億円減の 8 兆 8,153 億円となった。例年、国債費の積算金利が実勢金利より高く設定され、必要以上の利払費が計上されて多額の不用が発生している（図表 6）。不用となった利払費の減額分は補正予算の財源に充てられており、当初予算編成の段階において利払費の名目で補正財源の確保が行われているとも指摘される。

一方で、日本銀行による金融緩和政策は、一定程度金利の変動を容認する方針に変更されていることに加え¹⁷、我が国財政や日本銀行の財務状況に対する市場の見方次第で

¹⁷ 日本銀行「総裁記者会見要旨」（平 30.8.1）

は、長期金利が上昇するリスクも存在する。このことから、積算金利を3年連続で1.1%と、過去の積算金利と比較して低水準に設定していることに懸念を示す向きもある。



(注) 利払費使用額、利払費不用額及び利払費減額補正額は、平成29年度までは決算、30年度は補正後予算、31年度は当初予算、積算金利は当初予算。実勢金利は各年度の10年債の表面利率の平均。なお、30年度は4月から11月までの平均。
(出所) 財務省資料より作成

ケ その他

農林水産関係経費は前年度当初予算比 1,294 億円 (5.6%) 増の 2 兆 4,315 億円となり、水産資源調査・評価推進事業 (55 億円)、スマート農業の技術開発・実証 (31 億円) などが計上された。

沖縄振興予算は前年度当初予算と同水準の 3,010 億円で据え置かれたものの、県に用途の裁量がある沖縄振興一括交付金 (1,093 億円) が 95 億円減額され、市町村の要望を政府が直接支援する沖縄振興特定事業交付金 (30 億円) が新たに創設される。

観光庁の予算は、平成 31 年 1 月より課税される国際観光旅客税による増収分 500 億円のうち 485 億円が充てられ、前年度当初予算比 321 億円 (121.4%) 増の 711 億円となった。国際観光旅客税の用途に関する基本方針¹⁸に基づき、32 年度の訪日外国人旅行者 4,000 万人を目標とし、円滑な出入国の環境整備 (71 億円)、ICT の活用等による先進的プロモーションの実施 (51 億円) などが計上された。

その他、平成 31 年度に予定される皇位継承式典関係経費として 144 億円の計上など行われている。予備費は、前年度当初予算比 1,500 億円 (42.9%) 増の 5,000 億円が計上された。前年度比での増額は 4 年度に 1,500 億円から 3,500 億円へ増額されて以来 27 年ぶりとなる¹⁹。

また、一般会計から自動車安全特別会計へは 37 億円が繰り戻される。15 年ぶりとなった平成 30 年度から 2 年連続で繰戻しが実施されるものの、31 年度末の残額ははまだ

¹⁸ 平成 29 年 12 月 22 日観光立国推進閣僚会議決定

¹⁹ 予備費は、昭和 54 年度予算において、一般会計の規模などを勘案し、前年度比 500 億円増の 3,500 億円とされて以降、同水準が続いていたが、平成 3 年度に、中東湾岸地域の平和回復活動への支出のため、国会提出後の内閣修正により 3,500 億円から 1,500 億円に修正減額された。

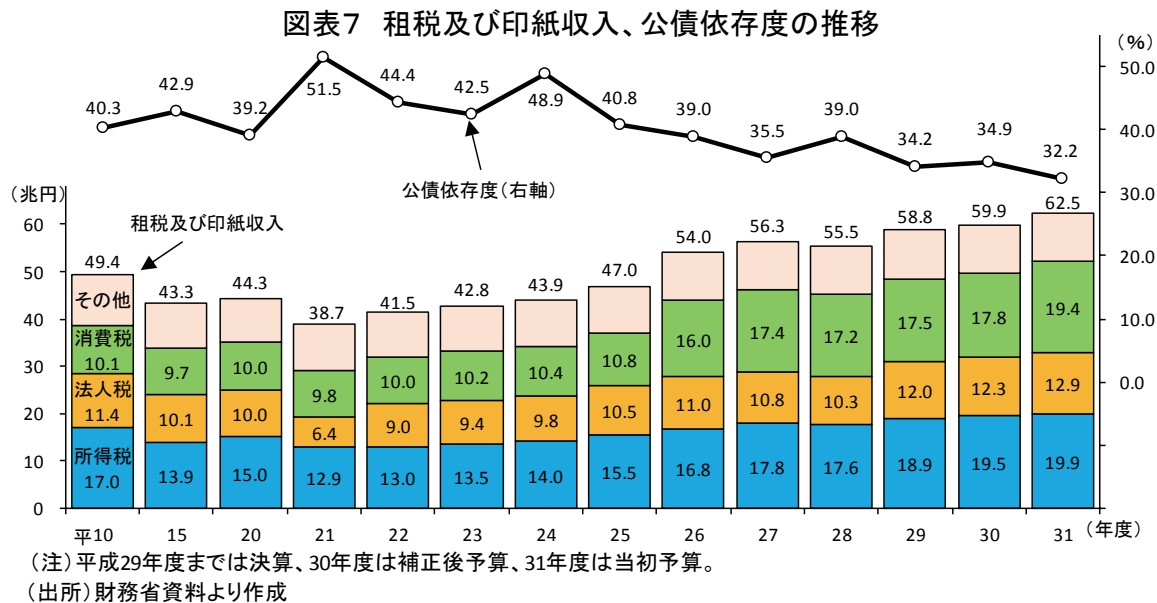
6,122 億円に上る見通しで、34 年度の期限が迫る中、解消の目途は立っていない。

5. 公債依存度が低下した歳入予算

(1) 過去最高に迫る水準の 60 兆円超となった租税及び印紙収入

平成 31 年度予算の租税及び印紙収入は、62 兆 4,950 億円となり、前年度の当初予算を 3 兆 4,160 億円 (5.8%) 上回った。税率引上げが予定される消費税込や景気回復による堅調な法人税収などを受け (図表 7)、5 年度以来 26 年ぶりに当初予算の税収見積りが 60 兆円を超え、62 兆 5,040 億円だった 4 年度に次ぐ高い水準となった。

一方、「平成 31 年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」(30 年 12 月 18 日閣議了解、以下「政府経済見通し」という。)において、税収見通しの前提となる 31 年度の経済成長率は実質 1.3%、名目 2.4%となっているが、民間エコノミスト等の経済予測を集計した「ESPフォーキャスト調査」(31 年 1 月調査)によると、31 年度の経済成長率は実質 0.70%、名目 1.58%と予測され、政府経済見通しと大きな乖離が見られる。高い経済成長率の見通しに基づく高税収を織り込んだ予算編成は、税収が下振れた場合、国債の追加発行に迫られる可能性をはらんでいる。



(2) 税外収入によって抑えられる公債依存度

歳出予算が過去最大規模となったものの、平成 31 年度の新規国債発行額は、前年度当初予算比 1 兆 317 億円 (▲3.1%) 減と 9 年連続の減額となり、公債依存度は前年度当初予算から 2.3 ポイント低下し、32.2%となっている。これは税収の伸びのほか、預金保険機構が管理する利益剰余金の一部が国庫納付されることによる 8,000 億円、N T T 株売却による 1,500 億円などにより、税外収入が前年度に比べ 1 兆 3,600 億円増額になるという特殊要因が存在する。来年度以降、こうした効果が剥落することには留意が必要であろう。

(3) 景気対策を中心とした平成31年度税制改正

平成30年12月18日に閣議決定された31年度税制改正の大綱には、31年10月の消費税率引上げに向けた景気対策として、住宅ローン減税の3年間延長や先述した自動車税の恒久減税などが盛り込まれた。

軽減税率制度の実施に必要なとなる安定的な恒久財源（1兆円程度）には、総合合算制度の見送り（4,000億円）、たばこ税の増税（2,400億円）、インボイス制度導入による増収（2,000億円）などが充てられることとなった。しかし、インボイス制度は平成35年10月から導入される予定であり、それまでの財源の空白については言及されていない。また、財源の一つとして金融所得課税の引上げも検討の俎上に載せられたものの、引き続き今後の課題とされることとなった。

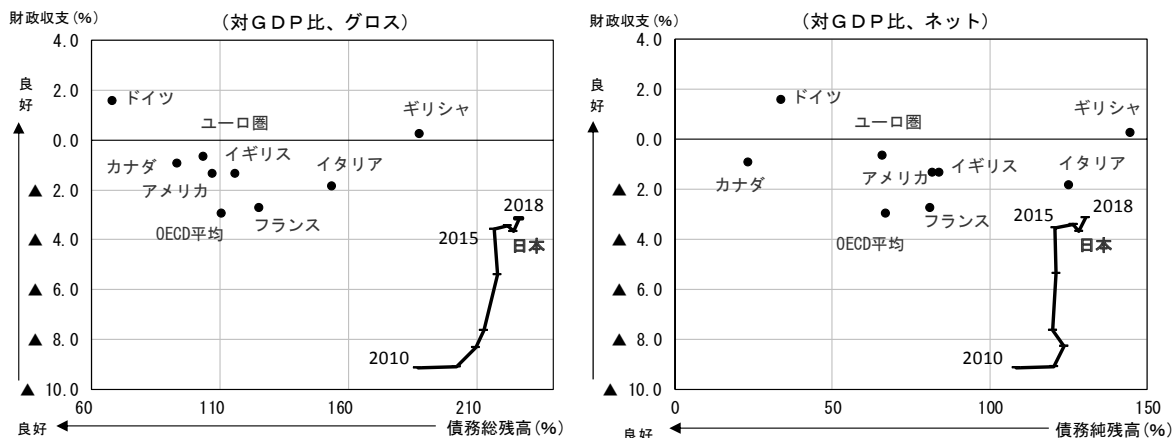
大都市に集中する法人税収の偏在是正のための措置としては、地方法人事業税の一部を国税とし、人口に応じて国が地方へ再分配する仕組みを盛り込んだ。この結果、東京都の地方法人二税（地方法人事業税及び地方法人住民税）²⁰の減収額は年間約4,200億円から9,000億円超に拡大すると見込まれる。

6. 迫られる財政健全化への取組

(1) 主要国中、最悪の水準となっている財政状況

我が国の財政収支は2015年以降、改善が足踏みしている。債務残高については、債務の総残高を示すグロス、債務の総残高から保有する金融資産などを差し引いた純残高を示すネット、いずれも我が国は先進国中最悪の水準である（図表8）。

図表8 主要国等における一般政府の財政収支と債務残高



(注) 日本：2010年～2018年、その他：2018年
 (出所) OECD「Economic Outlook 104」(2018.11)より作成

(2) 更なる消費税率の引上げの可能性

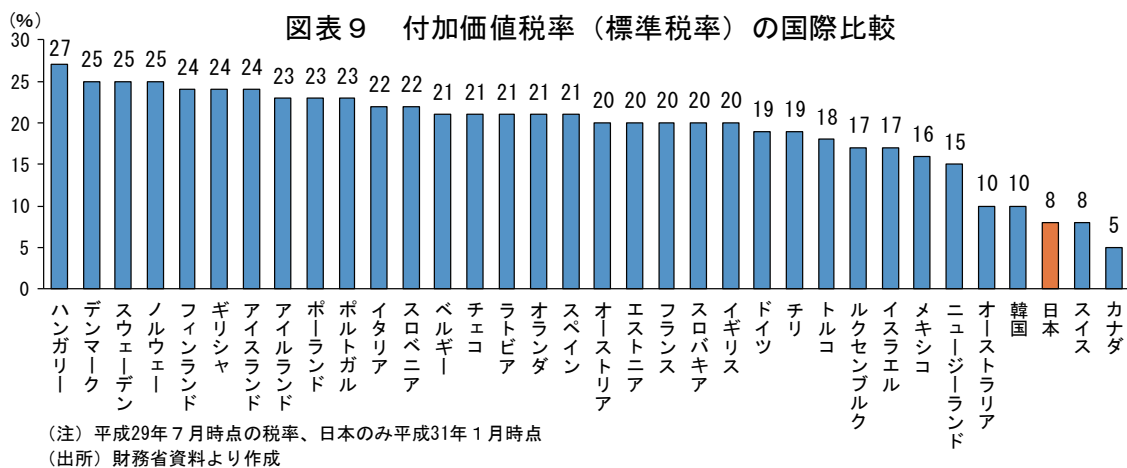
我が国では、平成元年4月に税率3%で導入された消費税が、9年に3%から5%、26年に5%から8%へ引き上げられた後、2回の延期を経て、平成31年の10月というポスト平成²¹にようやく10%への引上げが行われようとしている。しかし、諸外国における付

²⁰ 東京都の平成29年度決算における地方法人二税の税収額は1兆8,509億円となっている。

²¹ 平成31年5月に改元が行われる予定となっている。

加価値税率と比較すると、いまだ低い水準にある（図表9）。また、国民の所得に対する租税と社会保険料の負担を示す国民負担率はOECD諸国34か国中28位であり、国際的に見て負担の軽さが目立っている。

財政再建が喫緊の課題となる中、平成31年度予算においては「臨時・特別の措置」を始めとした大規模な対策によって、消費税率引上げによる増収効果に疑問が呈される予算となり、実質的な国民負担率は上がらないとも評価できる。負担を先送りすることなく、国民負担率の引上げも含め、財政再建に正面から取り組むべきであり、団塊の世代が後期高齢者となる平成32年以降は、社会保障費が一層増大し、消費税率の更なる引上げは避けられない課題である。



(3) 求められる確かな財政再建への道筋

着実な財政再建のためには、社会保障を始めとする各分野における改革とその進捗管理が重要である。政府は「経済再生なくして財政健全化なし」の方針を掲げ、消費税率引上げに対応した「臨時・特別の措置」を盛り込み、高い成長率見通しに伴う税収増を踏まえ、大胆な歳出削減策に取り組むことなく100兆円を超える規模の平成31年度予算を編成した。しかし、前述のとおり、政府の見通しと民間予測とのギャップは大きく、実績が見通しを下回った場合、財政健全化は遠のきかねない。財政再建を確実に進めるためには、高成長を前提とせず、より一層踏み込んだ歳出削減への取組を行うべきである。

本年10月の消費税率引上げが迫る中、企業における先行きへの懸念の高まりや株価の乱高下など²²景気の見通しは不透明さを増しつつある。しかし、我が国財政が破綻の一步手前とも言えるほど悪化している状況にあることは否定できない。平成の時代が終わる中、少子高齢化に伴う社会保障関係費の増加や頻発する災害への対応など歳出圧力は強まっている。後世へ負担を押し付けることのないよう、既定経費の厳格な優先順位付けと税収確保の両にらみで財政健全化への確かな道筋を付けることが重要となろう。

(えんどう たけし)

²² 終値ベースで、平成30年12月21日から翌開場日の25日に日経平均株価が1,010円程下落し、同月26日から27日に750円程上昇した。