

# 2019年度予算編成に向けて 歳出拡大は不可避も、一定の財政規律は保つ必要

政策調査部上席主任研究員

野田彰彦

03-3591-1309

akihiko.noda@mizuho-ri.co.jp

- 2019年度予算の概算要求は過去最高の102.7兆円。要求額に含まれなかった「消費増税に備えた措置」や「消費増税による増収分が充てられる施策」を考慮すると、予算規模は初の100兆円超えも
- 今後の予算編成および税制改正においては、消費増税に伴う需要変動への対応策を具体的にどのような組み立てにするかと、軽減税率の財源をいかに確保するかが大きな注目点
- 今年6月に策定された新しい財政健全化計画の信頼性を確保するうえでも、2019年度予算については、規模が膨らむなかでも一定の財政規律を保つ必要がある

## 1. 過去最大規模となった概算要求

今年6月に安倍政権は、2025年度の基礎的財政収支（プライマリー・バランス、PB）の黒字化を目指す新経済・財政再生計画（以下、新計画）を策定した<sup>1</sup>。この新計画の下で初めて編成される2019年度予算に関する概算要求（および税制改正要望）が8月末に締め切られた。一般会計の要求総額は過去最高の102兆7,658億円で、その内訳は、通常の概算要求分が98兆4,482億円、重点政策に配分する特別枠「新しい日本のための優先課題推進枠」への要望分が4兆3,175億円となっている（図表1）。加えて今回は、来年10月の消費税率引き上げに伴う需要変動（駆け込み需要・反動減）への対応策<sup>2</sup>や、消費増税による増収分が充てられる施策（幼児教育無償化、子育て支援策等）に関し、概算要求基準（2018年7月10日閣議了解）では「予算編成過程において検討する」とされ、要求段階での金額計上が求められなかった。今後これらが上乘せされることもあり、年末に閣議決定される政府予算案（一般会計）は初めて100兆円を突破する公算が大きい<sup>3</sup>。

今回の概算要求の特徴として、特別枠が拡充された点が挙げられる。2014年度予算から2018年度予算にかけては、使い道の自由度が高い裁量的経費について前年度予算から1割削ることを求めた上で、残る9割分の30%相当額（裁量的経費の27%相当額）までを特別枠に要望できた。これに対し、2019年度予算の概算要求においては、裁量的経費の1割削減分の3倍まで（裁量的経費の30%相当額）を要望できることとなったほか、人件費などの義務的経費についても、削減した金額の3倍までを特別枠に要望できる扱いが新たに取り入れられた。

安倍政権の重点政策分野に関する概算要求（特別枠も含む）の中身をみると、まず「人づくり革命」では、厚生労働省がリカレント教育（社会人の学び直し）の拡充で1,191億円を計上し、キャリアアップ効果が高い講座に対する教育訓練給付の給付率引き上げを始めとする諸施策を盛り込んでいる。文部科学省は、国立大学への運営交付金等（要求額1兆1,349億円）において若手研究者の活躍推進や

大学院生の授業料免除の拡大に力点を置いた要求を行ったほか、社会人向け教育プログラムの開発などリカレント教育充実策に128億円を振り向けている。リカレント教育に関しては、総務省や経済産業省も、不足するIT人材の育成に取り組むべく関連事業の予算を要求している。また、消費税率引き上げと同じ2019年10月からの実施を目指すとされている幼児教育無償化について、所管する文部科学省は金額を明示しない「事項要求」とした。

「生産性革命」でも多くの要求が寄せられた。2018年度からの伸び率が高いものをみると、厚生労働省は、データ分析に基づいた医療・介護保険事業を推進する「データヘルス革命」関連で443億円（2018年度当初予算比157%増）を、国土交通省は、ICTや自動運転など新技術を活用した持続可能な地域交通ネットワークの実現に向けた取り組みに355億円（同49%増）を、総務省は、オンラインでの行政手続きを原則とするデジタルガバメントの実現に向けた環境整備に371億円（同21%増）を、それぞれ計上している。また、科学技術関連予算が最も多い文部科学省は、健康・医療分野の基礎的な研究開発に1,009億円（同19%増）、省エネや低炭素化などエネルギー分野の研究開発に481億円（同27%増）を割り当てたほか、関係府省庁が一体となって集中的・重点的に研究開発を推進するムーンショット型研究開発制度の創設に30億円（新規）を要求している<sup>4</sup>。

図表 1 2019年度予算の概算要求・要望額（一般会計）

(単位:億円)

	2018年度 予算額 (A)	2019年度			増減額 (B)-(A)
		概算 要求額	特別枠 <sup>(注2)</sup> の要望額	計 (B)	
内閣・内閣本府等	28,634	27,622	1,803	29,425	+791
総務省	160,969	164,172	473	164,645	+3,675
法務省	7,626	7,476	543	8,019	+393
外務省	6,967	6,829	1,273	8,102	+1,135
財務省	22,229	18,559	1,031	19,590	▲2,639
文部科学省	53,088	50,050	9,302	59,351	+6,263
厚生労働省	311,262	316,531	2,425	318,956	+7,694
農林水産省	21,304	20,790	4,441	25,231	+3,928
経済産業省	9,365	9,196	2,547	11,743	+2,377
国土交通省	59,420	54,551	16,126	70,677	+11,258
環境省	3,271	3,697	863	4,560	+1,290
防衛省	51,911	51,062	1,925	52,986	+1,075
その他 <sup>(注1)</sup>	8,063	8,074	424	8,498	+435
小計 (基礎的財政収支対象経費)	744,108	738,608	43,175	781,784	+37,675
一般歳出	588,958	580,497	43,175	623,672	+34,714
年金・医療等 <sup>(注1)</sup>	292,061	298,241		298,241	+6,179
地方交付税交付金等	155,150	158,111	-	158,111	+2,962
国債費	233,020	245,874	-	245,874	+12,854
合計 (一般会計歳出)	977,128	984,482	43,175	1,027,658	+50,530

(注) 1. 「その他」は、皇室費、国会、裁判所、会計検査院、警察庁。「年金・医療等」は、厚生労働省の要求・要望額。  
 2. 「特別枠」とは、骨太方針（「経済財政運営と改革の基本方針2018」）や成長戦略（「未来投資戦略2018」）等を踏まえた諸課題についての要望が認められるもので、正式名称は「新しい日本のための優先課題推進枠」。  
 3. 地方交付税交付金等の概算要求額は、税収等について政府が機械的試算を行い仮置きしたもの。  
 (資料) 財務省資料、厚生労働省資料より、みずほ総合研究所作成

概算要求の規模を府省別にみても、例年と同様に、社会保障費の大半を所管する厚生労働省が31兆8,956億円と最大となっている。そのうち年金・医療等に係る経費として、2018年度当初予算に比べ6,179億円増の29兆8,241億円が要求額として計上されている。今回の概算要求基準では、年金・医療等について、高齢化等（高齢化＋医療の高度化等）に伴う自然増が約6,000億円と見積もられ、これを加算して要求することが認められた。他府省が所管する社会保障予算の自然増が前年度から約200億円減るため、厚生労働省は自然増分として6,200億円近くを要求できたのである。

また、防衛省は要求手法を変えた点で注目される。同省は2018年度当初予算よりも2.1%増の5兆2,986億円を要求したが、実質的な伸びはさらに大きい。従来は前年度予算と同じ額を仮置きとして要求してきた米軍再編関連経費等について、今回は「事項要求」扱いとしたからである。地上配備型迎撃システム「イージス・アショア」2機の新規取得（2,352億円）や、過年度の装備品取得契約に基づく支出（歳出化経費）によって物件費が増加し、従来の方法では概算要求基準の範囲内に収まりきらないという事情があったとされている<sup>5</sup>。再編関連経費等を前年度と同水準で要求したと仮定した実質的な伸び率は6.4%程度となり、昨年<sup>6</sup>の要求時（2.5%）を大幅に上回ることとなる。

## 2. 年末に向けた注目点は「消費増税対策」と「軽減税率の財源探し」

以上のような概算要求を受けて、これから各府省と財政当局の間で予算折衝が進められる。また税制についても、与党の税制調査会における議論が今後本格化する。年末の政府予算案や税制改正大綱の取りまとめに向けた大きな課題として、ここでは3点ほど指摘したい。

第一は、2019年10月の消費税率引き上げに伴う需要変動（駆け込み需要・反動減）を平準化するための対策がどうなるかである。関連する予算上の措置は、先述したように概算要求には含まれず「予算編成過程において検討する」扱いとされており、税制その他の対応と合わせて総合的な検討が今後進められる。

具体策として検討が見込まれる予算措置としては、例えば、耐久消費財の購入支援策（住宅取得者への給付金、省エネ住宅ポイント、エコカー補助金など各種制度の拡充）や、低所得者を対象とした給付金などが考えられよう。また、高齢者に焦点を当てた対策として、10%への消費税率引き上げに伴う社会保障の充実策として予定されている「低年金者への加算」と「介護保険料の軽減対象拡大」についても、実施時期の前倒しが政府内で検討課題となっている模様である<sup>6</sup>。

また、税制面においても、住宅ローン減税の拡充や、自動車取得に対する課税として10%への消費税率引き上げ時に導入される自動車税・軽自動車税の環境性能割（従来の自動車取得税は廃止）に関する負担軽減などが、今後の税制改正の議論で俎上に載るとみられる<sup>7</sup>。

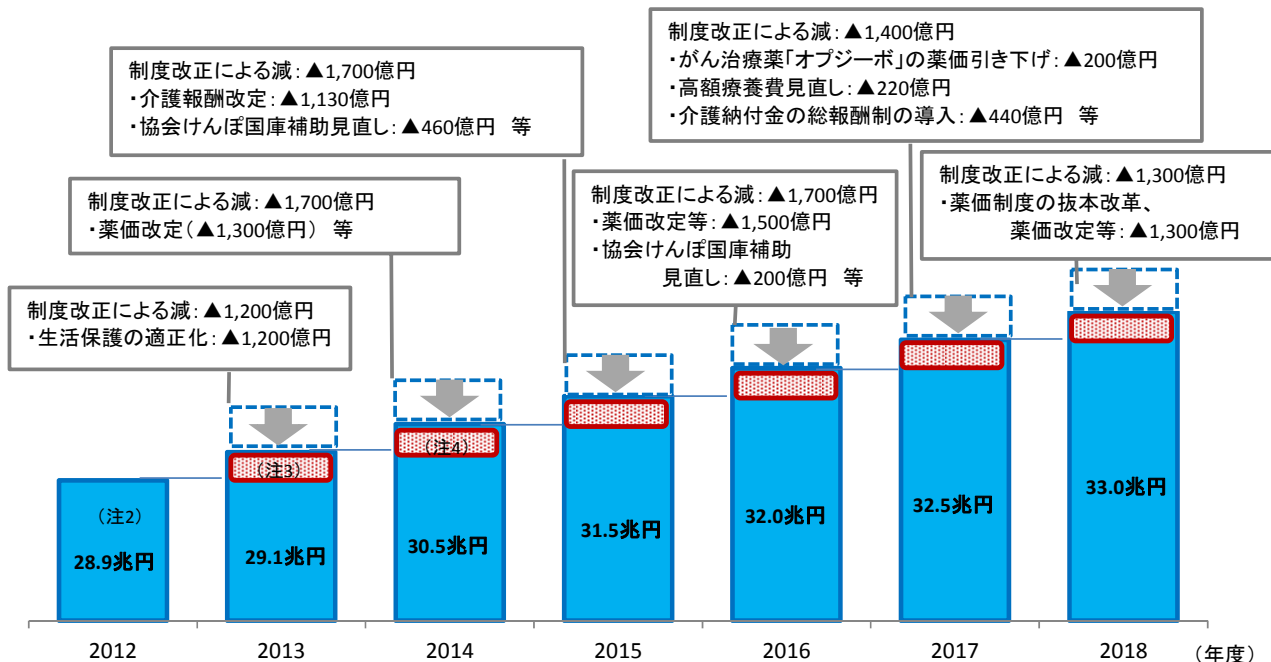
第二は、消費税率引き上げと同時に導入される軽減税率の財源探しである。軽減税率の導入による消費税収の減少は1兆400億円程度と見込まれており、その財源については、2018年度末までに安定的な恒久財源を確保することとされている。これまでのところ、医療・介護・子育て・障害の自己負担に上限を設ける「総合合算制度」の導入見送りによって4,000億円程度が確保されているが、残る約6,000億円をどう穴埋めするかが課題となっている。2018年度税制改正において、たばこ税と個人所得課税の見直しにより3,200億円程度の増税が決まった<sup>8</sup>が、仮にこれを軽減税率の財源に充てることとしても<sup>9</sup>、新たに約3,000億円もの財源を捻出する必要があり、結論を得るのは容易ではないだろう。

### 3. 大幅な歳出増が見込まれる中でも保つべき一定の財政規律

最後に第三点として指摘すべきは、新計画で示された財政規律に係る取り組み方針が遵守されるかどうかである。

具体的にはまず、社会保障の扱いが挙げられよう。新計画では、2019年度から2021年度までの3年間について、社会保障関係費を「高齢化による増加分に相当する伸びにおさめる」と明記されている。2019年度における「高齢化による増加分」が具体的にどの程度かは今後の予算編成過程で明らかとなつてこようが、仮にこれまで数年間と同じ5,000億円程度だとすると、8月末の概算要求で厚生労働省が要求した約6,200億円（高齢化による増加分+医療の高度化等による増加分で、消費税率引き上げによる増収分を充てる政策は除く）から1,200億円程度を抑制する必要がある。過去数年間は専ら薬価引き下げを中心とする制度改革を通じて伸びの抑制が図られてきた（図表2）が、今後は制度改革に拠らない抑制策も適宜織り込むことが望まれる。例えば、社会保障の効率化に向けて安倍政権下で進められてきた取り組み（医療費の地域差半減、介護費の地域差縮減等）は、そろそろ目に見える効果が発現してもよい段階に差し掛かっていると考えられる。新計画は、団塊世代が75歳に入り始める2022年よりも前の2019～2021年度を「社会保障改革を軸とする基盤強化期間」と定めているが、それが掛け声倒れとならないよう、社会保障について十分な増加抑制策が講じられるよう期待したい。

図表2 最近の社会保障関係費とその伸びの抑制策



(注) 1. 赤色の網掛け部分が実質的な伸びで、年平均+0.5兆円程度（2013～2015年度は社会保障の充実等を除く）。また、社会保障関係費の計数には、社会保障の充実等を含む。  
 2. 年金国庫負担2分の1ベースの予算額。  
 3. 基礎年金国庫負担の受入超過による精算（▲0.3兆円）の影響を含めない。  
 4. 高齢者の医療費自己負担軽減措置等に係る経費の当初予算化（+0.4兆円）の影響を含めない。  
 (資料) 財務省資料より、みずほ総合研究所作成

また、社会保障以外の政策経費（文教、科学技術、公共事業、産業、資源・エネルギー、農林水産、環境、防衛等）についてみると、従来は全体として当初予算をおおむね横ばい（前年度比300億円強の増加まで）とする方針が遵守されてきたが、新計画では「これまでの歳出改革の取組を継続する」とされている。2019年度予算になぞらえると、消費税率引き上げに備えた臨時・特別の措置や、消費税率引き上げによる増収分を充てる政策といった「特別扱い」を除くベースでは、予算規模を横ばい程度に抑制すると解釈できる。こうした目線で今後の予算編成作業を注視していく必要がある。

来年10月の消費税率引き上げを円滑に実施し、景気への影響を最小化することは政権の至上命題とも言えるだけに、2019年度の予算規模が相当大きくなるのは避けられまい。しかし、そうしたなかでも一定の財政節度を保てるかどうかは、策定されたばかりの新計画の信頼性にも関わってくる。検討課題が例年にも増して多い2019年度の予算編成・税制改正の行方が注目される。

<sup>1</sup> 新経済・財政再生計画（新計画）は、2018年6月15日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2018」（骨太方針2018）に盛り込まれている。従前の経済・財政再生計画（旧計画）は2015年6月に策定されたものだが、安倍政権が2017年秋に10%への消費税率引き上げによる増収分の使途を見直すこととし、これに伴い2020年度の基礎的財政収支（PB）の黒字化を断念したことから、2025年度のPB黒字化を新たな目標とする新計画が策定された。

<sup>2</sup> 骨太方針2018では、「消費税率引き上げに伴う需要変動に対して機動的な対応を図る観点から、歳出改革の取組を継続する」との方針とは別途、臨時・特別の措置を2019・2020年度予算において、講ずる」と明示されている。

<sup>3</sup> 第二次安倍政権下で策定された過去の当初予算額（一般会計）は、2013年度：92.6兆円、2014年度：95.9兆円、2015年度：96.3兆円、2016年度：96.7兆円、2017年度：97.4兆円、2018年度：97.7兆円である。

<sup>4</sup> ムーンショット型研究開発については、30億円を要求した文部科学省以外にも、内閣府が同じ30億円を要求しているほか、経済産業省も別名称の事業（新産業創出に向けた新技術先導研究プログラム、要求額24億円）の内数として予算を要求している。なお、内閣府の集計によると、2019年度の科学技術関係予算の要求額（速報値）は4兆3,510億円（2018年度予算比5,109億円増）であり、うち一般会計分は3兆4,382億円（同3,888億円増）となっている。要求額が最も大きいのが文部科学省で2兆4,217億円（同3,315億円増）、次いで経済産業省が7,144億円（同586億円増）、厚生労働省2,200億円（同502億円増）、環境省2,017億円（同547億円増）、農林水産省1,990億円（同332億円増）、防衛省1,293億円（同251億円増）などとなっている（科学新聞2018年9月7日付による）。

<sup>5</sup> 日本経済新聞「来年度予算 迫る100兆円超」（2018年9月1日付）等による。

<sup>6</sup> 「低年金者への加算」とは、所得が国民年金の満額（年約78万円）よりも少ない高齢者等を対象として、恒久的に月最大5,000円の年金生活者支援給付金を年金に加算するもので、対象者は790万人、所要額は約5,600億円（社会保障・税一体改革関連法案を審議していた時点での試算額）とされている。この制度は2019年10月から実施される予定だが、年金との同時支給を前提とすれば、高齢者の口座に給付金が振り込まれるのは12月（前月までの2カ月分を偶数月に支給）となってしまうため、実際の支給が消費税率引き上げ時に間に合うよう制度開始を2カ月程度前倒しする案（所要額は約1,000億円）が浮上しているとされる（日本経済新聞2018年8月16日付による）。また、「介護保険料の軽減対象拡大」とは、とくに所得の低い高齢者の保険料を本来の負担額より軽減している措置について、消費税率の10%への引き上げ時に市町村住民税非課税世帯全体へと対象を広げるものである。保険料軽減の対象者は65歳以上の高齢者全体の約2割から約3割に拡大する。また、軽減対象拡大にかかる所要額は公費ベースで約1,400億円とされる（公費負担割合は国2分の1、都道府県4分の1、市町村4分の1）。この措置についても、実施時期の前倒しが政府内で検討課題となっているという（日本経済新聞2018年8月16日付による）。

<sup>7</sup> さらに、予算や税制によるもの以外の需要平準化策として、消費税還元セールスの宣伝・広告の解禁、増税前に消費を過剰にあおる行為の防止、消費税分を含めた総額表示の推奨等が検討されるものとみられる。ただ、小売業や中小企業の関連団体等は、消費税の転嫁が困難になりかねないとして消費税還元セールスや総額表示に強く反対している。そのため、実際にどのような対策が講じられることになるのかは予断を許さない。

<sup>8</sup> 約3,200億円の増税（税制改正による影響が全て税収に反映される平年度ベース、国税と地方税の合計）の内訳は、個人所得課税の見直し（給与所得控除等から基礎控除への振り替え、給与所得控除の上限の引き下げ、高所得者の基礎控除の低減・消失等）により約860億円、たばこ税の見直しで約2,360億円である。

<sup>9</sup> 所得増税と軽減税率を絡めることに対する与党内の抵抗もあり、政府はこれまでのところ、個人所得課税とたばこ税の見直しによる増収を軽減税率の財源に充てるとは明言していない。

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。