

No. 1033 (2019. 1.24)

平成 31 年度予算案の概要

はじめに

I 財政規律と「新経済・財政再生計画」

- 1 「新経済・財政再生計画」策定までの経緯
- 2 「新経済・財政再生計画」における財政健全化目標
- 3 予算編成

II 予算案の全体像及び歳出の各論

- 1 一般会計予算案の全体像
- 2 消費増税への対応
- 3 社会保障関係費
- 4 国債費
- 5 防衛関係費
- 6 地方財政
- 7 その他

おわりに

キーワード：予算、財政健全化、国家財政、地方財政、財政再建、基礎的財政収支、国債費、消費増税

- 政府は、2019年10月に予定されている消費増税による増収分の使途変更により、国と地方の基礎的財政収支（PB）の2020年度までの黒字化は困難との見通しを示した。そして、政府は2018年6月に「新経済・財政再生計画」を策定し、新たに2025年度までのPB黒字化を目標として掲げた。
- 2019年度予算編成は、「新経済・財政再生計画」が策定されてから初めての予算編成となり、政府の財政健全化への姿勢が注目された。
- 一般会計の歳出規模は、7年連続で当初予算案の過去最高額を更新した。社会保障関係費の増加、消費増税の影響緩和のための経済対策、国土強靱化への対応等により、歳出が拡大していることから、今後も歳出抑制の努力が求められる。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

財政金融課 ふじもと まもる 藤本 守

第 1 0 3 3 号

はじめに

平成最後の予算である平成 31 年度¹予算案（以下「予算案」という。）は、2019 年 10 月に予定されている消費増税の影響緩和のための経済対策費等が計上されるなどした結果、一般会計が初めて 100 兆円を突破し、過去最大規模の当初予算案となった。

予算案は、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」（以下「骨太の方針 2018」という。）で示された「新経済・財政再生計画」²の策定後初めての当初予算案として編成された。

本稿では、「新経済・財政再生計画」の策定の経緯を振り返り、また、2019 年 1 月 18 日に閣議決定³され、第 198 回国会に提出される予算案の概要を紹介する。

I 財政規律と「新経済・財政再生計画」

1 「新経済・財政再生計画」策定までの経緯

2017 年 9 月 25 日、安倍晋三首相は同月 28 日の衆議院解散を表明した。その際、2019 年 10 月の消費増税による増収分の一部を教育無償化などの「人づくり革命」に充てる意向を表明し、消費税の増収分の使途変更について国民に信を問うとした⁴。また、安倍首相は、増収分の使途変更に伴い、2015 年 6 月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2015」の「経済・財政再生計画」⁵に掲げた、国・地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス（Primary Balance）。以下「PB」という。）の 2020 年度の黒字化達成は困難であるとの見通しを示した⁶。

2017 年 10 月 22 日の第 48 回衆議院議員総選挙の結果、引き続き政権を担うこととなった安倍首相は、総選挙後初めて開かれた経済財政諮問会議において、2020 年以降のできるだけ早い時期に PB 黒字化を達成すべきであるとの民間議員の提言を踏まえ、新目標の設定に向けた検

* 本稿で示す予算額等は、特に注記するもの以外は、「平成 31 年度予算」財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2019/index.html>; 「平成 31 年度予算政府案」同 <https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2019/seifuan31/index.html>; 財務省「平成 31 年度財政投融资計画を閣議に提出しました」2018.12.21. <<https://www.mof.go.jp/filp/plan/fy2019/20181221.htm>> による。本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2019 年 1 月 18 日である。計数については、平成 31 年度当初予算案等の金額の後に記載した括弧内の金額は対前年度比増減額。▲は負数。また、それぞれ四捨五入をしているため、本文及び表中の数値を集計しても、計と一致しない場合がある。

¹ 「平成 31 年度予算」の表記は財務省公表の情報に基づく。

² 「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（平成 30 年 6 月 15 日閣議決定）内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf>

³ 厚生労働省は、同省が実施する毎月勤労統計調査について、調査手法に誤りがあることが判明し、これに伴って雇用保険等の追加給付が必要となると発表した。政府は、2018 年 12 月 21 日に閣議決定された予算案に追加給付額を加算するなどの修正を行った上で、2019 年 1 月 18 日に再度予算案を閣議決定した。なお、本稿は修正後の予算案に基づきまとめたものである。

⁴ 「安倍内閣総理大臣記者会見」2017.9.25. 首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2017/0925kaiken.html>

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）内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2015/2015_basicpolicies_ja.pdf>

⁶ 「安倍内閣総理大臣記者会見」前掲注(4)

討を行う方針を示した⁷。また、政府は、2017年12月8日に「新しい経済政策パッケージ」⁸を閣議決定し、消費増税の増収分を、教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保等と財政再建とに、それぞれおおむね半分ずつ充当する一方、PB黒字化の新たな達成時期等について、翌年の「骨太の方針」において示すとした。

2018年3月、経済財政諮問会議は、上記の「経済・財政再生計画」に基づく取組の中間評価を公表した。中間評価は、内閣府が行った同年1月の試算において、2018年度のPB赤字が対GDP（国内総生産）比2.9%となり、PB黒字化が2027年度以降にずれ込むとの見通し⁹が示されたことを踏まえ、財政健全化について想定よりも遅れが見られるとした¹⁰。

2018年5月23日、財務大臣の諮問機関である財政制度等審議会は、遅くとも2025年度までにPB黒字を安定的に確保しておく必要があると提言した。また、消費税率引上げを大前提とし、税収が想定を下回る可能性などを踏まえて歳出改革を徹底し、PB黒字を確実かつ安定的に達成できる計画を策定すべきであるとした¹¹。

2018年6月、政府は、経済財政政策の基本的な方向性を示す「骨太の方針2018」を閣議決定し、新たに2018～2025年度を対象とする「新経済・財政再生計画」を示した¹²。

2 「新経済・財政再生計画」における財政健全化目標

(1) 「新経済・財政再生計画」における財政健全化目標の概要

2015年策定の「経済・財政再生計画」（以下「旧計画」という。）の中間評価を踏まえてまとめられた「新経済・財政再生計画」（以下「新計画」という。）においては、旧計画で、2020年度に達成するとされていた国・地方のPB黒字化目標が5年先送りされ、2025年度の達成を目指すとされた¹³。また、新計画の進捗管理のため、2021年度時点での中間指標が設定された。例えば、PB赤字の対GDP比について、旧計画は2018年度に1%程度との目安を示していたが¹⁴、新計画は、2021年度に1.5%程度を目指すとした。債務残高対GDP比については、旧計画では数値目標は設定されていなかったが、新計画においては、PB黒字化と同時に安定的に引き下げ、2021年度に対GDP比180%前半を目指すとされた。加えて、新計画においては、財政収支赤字に係る中間指標として、2021年度に対GDP比3%以下との数値目標が新設された

⁷ 「平成29年第14回経済財政諮問会議議事要旨」2017.10.26, pp.3, 9, 13. 内閣府ウェブサイト <<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2017/1026/gijiyoushi.pdf>>

⁸ 「新しい経済政策パッケージ」（平成29年12月8日閣議決定）同上 <https://www5.cao.go.jp/keizai/package/20171208_package.pdf>

⁹ 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（平成30年1月23日経済財政諮問会議提出）p.3. <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2018/0123/shiryu_02-1.pdf> なお、この試算における国・地方のPB赤字対GDP比は2018年度で2.9%程度、公債等残高対GDP比は2018年度末で187.8%程度、財政収支赤字対GDP比は2018年度で4.4%程度であった。

¹⁰ 経済・財政一体改革推進委員会「経済・財政一体改革の中間評価」2018.3, p.7. 内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2018/0329/shiryu_01-1.pdf>

¹¹ 財政制度等審議会は、2021年度までの3年間における歳出改革、補正予算の編成の在り方、財政規律の堅持等に関しても提言した（財政制度等審議会「新たな財政健全化計画等に関する建議」2018.5.23. 財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia300523/06.pdf>）。

¹² 「経済財政運営と改革の基本方針2018」前掲注(2)

¹³ 同上, pp.48-71. 財政健全化に向けた政府の取組や、旧計画と新計画との比較等については、山口剛教ほか「財政健全化に向けた政府の取組の動向—新経済・財政再生計画の策定を受けて—」『RESEARCH BUREAU 論究』15号, 2018.12, pp.192-209を参照。

¹⁴ 「経済財政運営と改革の基本方針2015」前掲注(5), pp.21-42.

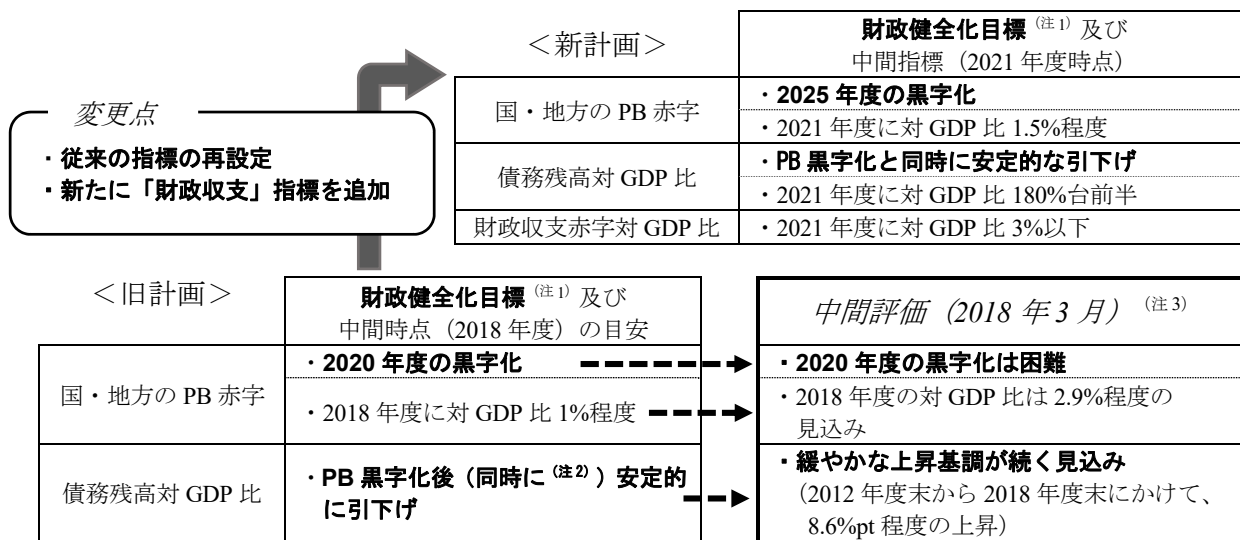
(図 1)。

また、旧計画においては、「集中改革期間」とされた 2016～2018 年度の社会保障関係費の実質的増加を 1.5 兆円程度（高齢化による増加分に相当する伸び）に抑制するとの目安が示されていた¹⁵が、新計画においては、「基盤強化期間」とされた 2019～2021 年度の社会保障関係費の「実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめる」¹⁶との記述に留まり、数値目標は示されなかった。

新計画においては、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とされた。加えて、財政健全化の実現には、世界貿易や金融資本市場における保護主義の台頭等のリスク要因にも留意しつつ、実質で 2%程度、名目で 3%程度を上回る経済成長が必要との条件が示された¹⁷。

ちなみに、経済財政諮問会議は、予算案閣議決定の前日の 2018 年 12 月 20 日、新計画の 2018～2021 年度の工程表を公表した¹⁸。

図 1 旧計画及び新計画において設定された財政指標



(注 1) 財政健全化目標は太字で表記。

(注 2) 旧計画においては、「PB 黒字化後」と表現されていたが、「経済財政運営と改革の基本方針 2017」p.43. 内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2017/2017_basicpolicies_ja.pdf> においては、PB を 2020 年度までに黒字化し「同時に債務残高対 GDP 比の安定的な引下げを目指す」と修正された。

(注 3) 経済・財政一体改革推進委員会「経済・財政一体改革の中間評価 (参考資料)」2018.3. 内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2018/0329/shiryō_01-3.pdf>

(出典) 「経済財政運営と改革の基本方針 2018」(平成 30 年 6 月 15 日閣議決定)内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf>; 星野卓也「“経済重視”色の強まった新・財政再建計画」『Economic Trends』2018.6.6. 第一生命経済研究所ウェブサイト <<http://group.dai-ichi-life.co.jp/dlri/pdf/macro/2018/hoshi180606.pdf>> 等を基に筆者作成。

¹⁵ 同上, p.30.

¹⁶ 「経済財政運営と改革の基本方針 2018」前掲注(2), p.52. 茂木敏充内閣府特命担当大臣 (経済財政政策) は、数値目標の記載が困難だった理由について、2019～2021 年度の 75 歳以上の人口の伸びが、2016～2018 年度の伸びの半分以下に減少することや、賃金・物価の継続的な上昇が予想されるなど、変動要因があるためと述べた (「茂木内閣府特命担当大臣記者会見要旨」2018.6.5. 内閣府ウェブサイト <<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2018/0605/interview.html>>)。なお、新計画では、消費税率引上げに伴う支出増等は別途考慮するとされている。

¹⁷ 「経済財政運営と改革の基本方針 2018」前掲注(2), pp.50-54.

¹⁸ 工程表では、2021 年度までに雇用改革を含む社会保障に関する制度改革や、少子高齢化に対応した地方自治の在り方等について検討するとしている (経済財政諮問会議「新経済・財政再生計画改革工程表 2018」2018.12.20. 内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2018/1220/shiryō_01-1.pdf>)。

(2) 「新経済・財政再生計画」公表時の主な論評

新計画をめぐっては、新たに設定された債務残高対 GDP 比と財政収支赤字対 GDP 比の数値目標について、特段の改革を行わなくても達成が視野に入るなどとして、緩めの目標設定であるとの論評が見られた¹⁹。

一方、内閣府による 2018 年 1 月時点の試算を踏まえると、2025 年度の PB 黒字化は相当困難であるとして、消費税率の 10%を上回る水準への引上げに向けた早急な議論が課題となるとの見方も示された²⁰。加えて、2020 年度以降、名目ベースで 3%以上の経済成長の持続を条件に税収等が見積もられている新計画について、その実現性を疑問視する論評²¹や、中間指標の位置づけの曖昧さを指摘する論評²²、そして、財政健全化目標の達成を 5 年先送りしたにもかかわらず、改革項目の達成時期や範囲が不明確であるとの指摘が見られた²³。

3 予算編成

政府は、「骨太の方針 2018」において、2019 年 10 月に予定されている消費税率引上げに伴う需要変動への機動的な対応として、2019 及び 2020 年度の当初予算の編成過程において、歳出改革の取組とは別に「臨時・特別の措置」を講ずることや、2019 年度には、新計画の基盤強化期間の初年度として、社会保障関係費等の歳出改革の継続方針に沿った予算編成を行うことなどを示した²⁴。

2018 年 7 月 10 日に閣議了解された「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」²⁵（概算要求基準）においては、「骨太の方針 2018」で示された新計画の下、歳出改革を強化するとされたが、歳出額の上限は 6 年連続で設けられなかった。また、施策の優先順位を洗い直し、予算の重点化を進めるため、「骨太の方針 2018」及び「未来投資戦略 2018」²⁶等を踏まえた諸課題に取り組むための予算枠「新しい日本のための優先課題推進枠」（以下「推進枠」という。）が、前年度に続いて設けられた。

その他、年金・医療等に係る経費の要求については、高齢化等に伴ういわゆる自然増分 6000 億円を前年度当初予算額に加算した額の範囲内とされた。また、消費税率引上げに伴う支出増等²⁷については、予算編成過程で検討することとされた。

同年 8 月 31 日に各省庁からの概算要求は締め切られ、一般会計の概算要求額は 98 兆 4482 億円、推進枠に係る要望額は 4 兆 3175 億円、計 102 兆 7658 億円となり、過去最大となった。

¹⁹ 「主張 財政健全化計画 黒字化への覚悟伝わらぬ」『産経新聞』2018.6.6.

²⁰ 湯元健治「新財政健全化目標の達成は困難」2018.6.12. 日本総合研究所ウェブサイト <<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/yumoto/pdf/10511.pdf>>

²¹ 「財政再建目標 5 年先送り」『朝日新聞』2018.6.6.

²² 湯元 前掲注(20); 「骨太の方針原案 財政健全化目標「25 年度」」『毎日新聞』2018.6.6.

²³ 土居丈朗「財政再建 低い意識」『朝日新聞』2018.6.16.

²⁴ 「経済財政運営と改革の基本方針 2018」前掲注(2), p.72.

²⁵ 「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」（平成 30 年 7 月 10 日閣議了解）財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2019/sy300710.pdf>

²⁶ 平成 30 年 6 月 15 日閣議決定 なお、同戦略は、日本経済再生本部（2012 年 12 月設置）の下、政府の成長戦略の司令塔としての役割を担うものとして、2016 年 9 月に設置された未来投資会議が策定した。

²⁷ 「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」前掲注(25), pp.5-6. この支出増については、「これまで定められていた社会保障の充実、「新しい経済政策パッケージ」…で示された「教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保」及び社会保障 4 経費に係る公経済負担」と表記されている。

II 予算案の全体像及び歳出の各論

1 一般会計予算案の全体像

2019 年 1 月 18 日に閣議決定された予算案のうち、一般会計の歳出歳入の総額は、101 兆 4571 億円となり、前年度当初予算額 97 兆 7128 億円を約 3.7 兆円上回り、7 年連続で当初予算案の過去最高額を更新した²⁸（表 1）。

表 1 一般会計歳出歳入の内訳

(単位：億円)

	平成 30 年度 当初予算額	全体額	平成 31 年度 当初予算案		対前年度増減率		
			うち 臨時・特 別の措置	構成比	対前年度 増減額	全体 臨時・特 別の措置 除く	
歳出総額	977,128	1,014,571	20,280	100.0%	37,443	3.8%	1.8%
基礎的財政収支 (PB) 対象経費	744,108	779,489	20,280	76.8%	35,381	4.8%	2.0%
社会保障関係費	329,882	340,593	679	33.6%	10,710	3.2%	3.0%
文教及び科学振興費	53,512	56,025	2,201	5.5%	2,513	4.7%	0.6%
(うち科学技術振興費)	13,175	13,597	219	1.3%	423	3.2%	1.5%
恩給関係費	2,504	2,097	—	0.2%	▲ 407	▲16.2%	▲16.2%
地方交付税交付金等	155,150	159,850	—	15.8%	4,701	3.0%	3.0%
防衛関係費	51,911	52,574	508	5.2%	663	1.3%	0.3%
公共事業関係費	59,789	69,099	8,503	6.8%	9,310	15.6%	1.3%
経済協力費	5,089	5,021	—	0.5%	▲ 68	▲1.3%	▲1.3%
中小企業対策費	1,771	1,790	50	0.2%	19	1.0%	▲1.8%
エネルギー対策費	9,186	9,760	656	1.0%	574	6.2%	▲0.9%
食料安定供給関係費	9,924	9,823	7	1.0%	▲ 101	▲1.0%	▲1.1%
その他の事項経費	61,888	67,856	7,675	6.7%	5,968	9.6%	▲2.8%
予備費	3,500	5,000	—	0.5%	1,500	42.9%	42.9%
(うち一般歳出)	588,958	619,639	20,280	61.1%	30,680	5.2%	1.8%
国債費	233,020	235,082	—	23.2%	2,062	0.9%	0.9%
歳入総額	977,128	1,014,571	20,280	100.0%	37,443	3.8%	1.8%
租税及印紙収入	590,790	624,950	—	61.6%	34,160	5.8%	5.8%
所得税	190,200	199,340	—	19.6%	9,140	4.8%	4.8%
法人税	121,670	128,580	—	12.7%	6,910	5.7%	5.7%
消費税	175,580	193,920	—	19.1%	18,340	10.4%	10.4%
その他	103,340	103,110	—	10.2%	▲ 230	▲0.2%	▲0.2%
その他収入	49,416	63,016	12,461	6.2%	13,601	27.5%	2.3%
公債金	336,922	326,605	7,819	32.2%	▲ 10,317	▲3.1%	▲5.4%
建設公債	60,940	69,520	7,819	6.9%	8,580	14.1%	1.2%
赤字公債	275,982	257,085	—	25.3%	▲ 18,897	▲6.8%	▲6.8%
基礎的財政収支 (PB)	▲ 103,902	▲ 92,000					

(注 1) 「臨時・特別の措置」を含む場合の基礎的財政収支は、下記の出典から確認できるのは兆円単位の金額 (9.2 兆円) であるが、表中ではそれを億円単位で表記した。「臨時・特別の措置」分を除いた場合は、▲83,704 (億円) となる。

(注 2) 一般歳出とは、基礎的財政収支対象経費から「地方交付税交付金等」を除いたもの。

(出典) 「平成 31 年度一般会計歳入歳出概算の変更について」2019.1.18. 財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2019/scifuan31/24.pdf> 等を基に筆者作成。

²⁸ 2019 年度の財政投融资計画については、13 兆 1194 億円となり、前年度の当初計画から約 1.3 兆円の減少となった。このうち、政策的必要性が高くリターンが期待される事業や、リスクが高く民間だけでは十分に資金が供給されない事業を対象とする産業投資は 3849 億円 (204 億円増) と過去最大となった。

また、消費増税への対応等に充てられる「臨時・特別の措置」分は計 2 兆 280 億円となった。平成 30 年度当初予算からの増加率については、歳出総額で 3.8%増、一般歳出で 5.2%増となったが、「臨時・特別の措置」分を除くと、それぞれ 1.8%増、1.8%増となっている。「臨時・特別の措置」の約 42%を占める公共事業関係費については、全体の増加率は 15.6%だが、「臨時・特別の措置」分を除いた場合、増加率は 1.3%となっている。

一方で、歳入の内訳を見ると、税収（租税及印紙収入）は 62 兆 4950 億円（前年度比 5.8%増）となっている。また、預金保険機構が管理する剰余金約 8000 億円の国庫納付が税外収入として計上された²⁹。新たな借金である公債金については 32 兆 6605 億円となり、9 年連続で減額となった。このうち、建設国債（建設公債）は 6 兆 9520 億円で、前年度の 6 兆 940 億円を 8580 億円上回った。

国の PB については、「臨時・特別の措置」を含めた場合は約 9.2 兆円の赤字となり、前年度の約 10.4 兆円の赤字と比べ赤字幅が縮小している。

2 消費増税への対応

安倍首相は、2018 年 10 月 15 日の臨時閣議において、消費税率の 10%への引上げを予定どおり 2019 年 10 月に実施する方針を表明した³⁰。また、消費増税対策について、防災・減災、国土強靱化のための緊急対策を含め³¹、2019 年度及び 2020 年度予算において「臨時・特別の措置」を講じ、消費税率引上げによる経済的影響を確実に平準化できる規模の予算を編成すると述べた。

これを受けて、軽減税率制度の実施、住宅・自動車の購入支援、ポイントの還元制度の導入、地方自治体等が発行するプレミアム付商品券に対する財政支援等、各種の消費増税対策が検討されることになった³²。

また、防災・減災、国土強靱化への対応について、政府は、2014 年 6 月に閣議決定された「国土強靱化基本計画」の内容を変更するとともに、電力や空港などの重要インフラの点検結果を踏まえた緊急対策を 3 年間集中で実施することについて閣議決定した³³。

予算案においては、消費増税対策に「臨時・特別の措置」として総額 2 兆 280 億円を計上した。その主な内容は、中小小売業等でキャッシュレス決済により商品を購入した消費者に対して還元される 5%（又は 2%）のポイント還元に係る対応経費が 2798 億円、2019 年 10 月から半年間に限って実施される、低所得者・子育て世帯向けプレミアム付商品券に係る対応経費が 1723 億円、省エネ住宅や耐震性の高い住宅の新築やリフォーム等を対象とした「次世代住宅ポイント

²⁹ 会計検査院は、2016 年に預金保険機構に対し、金融機関の破綻に備えるための剰余金の一部について、使い道がないとして、国庫返納などを検討するよう要請していた（「新規国債 9 年連続減へ」『毎日新聞』2018.12.16.）。

³⁰ 「臨時閣議及び閣僚懇談会議事録」2018.10.15, pp.2-3. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/content/301015rinjigijiroku.pdf>>

³¹ 菅義偉内閣官房長官は、臨時閣議の翌日の 2018 年 10 月 16 日に、防災・減災のための公共事業が景気対策になるとの認識を示していた（「消費増税の目的「国土強靱化」財政健全化とずれ」『東京新聞』2018.10.17.）。また、安倍首相は 11 月 5 日の参議院予算委員会において、「消費増税対応に係る 2019 年度及び 2020 年度に講じる臨時特別の措置を活用することを始め、必要な予算を確保した上で」国土強靱化に係る緊急対策を加速させる方針を示した（第 197 回国会参議院予算委員会会議録第 1 号 平成 30 年 11 月 5 日 pp.30-31.）。

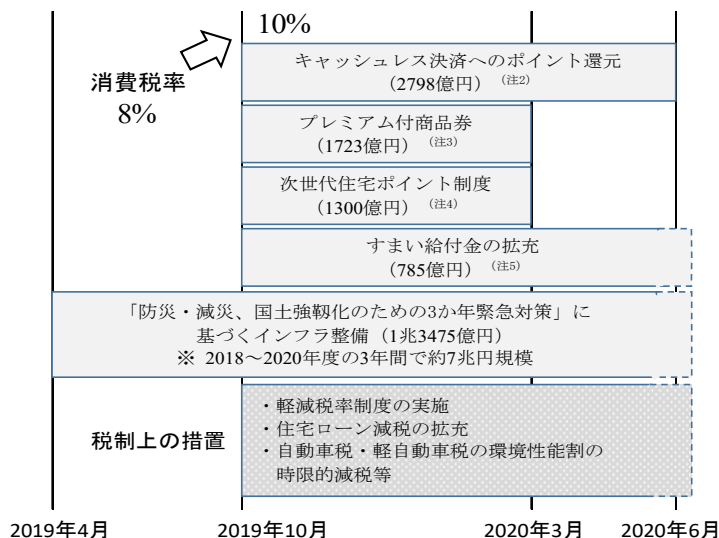
³² 田村なつみ「消費税率引上げの影響と対策」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.1029, 2018.12.18, pp.6-10. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11203251_po_IB1029.pdf?contentNo=1>

³³ 「防災・減災、国土強靱化のための 3 か年緊急対策」（平成 30 年 12 月 14 日閣議決定）首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/jyuyouinfura/sankanen/siryou1.pdf>>

制度」³⁴に係る経費が 1300 億円、既存の「すまい給付金」³⁵の拡充経費が 785 億円、「防災・減災、国土強靱化のための 3 か年緊急対策」に基づく防災・減災のためのインフラ整備経費³⁶が 1 兆 3475 億円等である³⁷ (図 2)。

消費増税への対応については、その内容や予算規模について、多岐にわたる論評が見られる。また、国土強靱化対策を含む公共事業関連予算については、防災・減災対策や、消費税率引上げに伴う経済対策として一定の評価が見られる一方、歳出拡大につながることから、不要不急の事業へのバラマキを懸念する声³⁸がある(巻末別表を参照)。

図 2 消費増税の反動減・景気下支えの主な対策



(注 1) 括弧内は平成 31 年度予算案に計上された金額。
 (注 2) 2019 年 10 月から 2020 年 6 月まで実施予定。
 (注 3) 2019 年 10 月から 2020 年 3 月まで実施予定。
 (注 4) 2019 年 10 月以降に引き渡される住宅で、2020 年 3 月までに着工したものが対象。契約・着工の始期は対象となる住宅により異なる。
 (注 5) 2019 年 10 月から現行制度を拡充。2021 年 12 月まで実施予定。
 (出典) 「平成 31 年度予算のポイント」財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2019/scifuan31/01.pdf>; 「景気失速回避へ全力」『読売新聞』2018.11.27 等を基に筆者作成。

3 社会保障関係費

社会保障関係費は、総額で 34 兆 593 億円 (1 兆 710 億円増) となった。予算案では、自然増相当分の伸びは要求段階の約 6000 億円から 4774 億円に抑制された³⁹。

社会保障関係費をめぐっては、診療報酬改定等により概算要求額の 6300 億円から 1300 億円圧縮した前年度とは異なり、2019 年度における大規模な制度変更は見込まれていなかった。このため、通常は 2 年に 1 回改定される薬価を昨年度に引き続き改定し、流通価格との格差解消等により、医療費を約 500 億円圧縮した。しかし、薬価の改定時期について、当初財務省が想定していた 2019 年 4 月から 10 月に変更されたため、圧縮幅が縮小したとも報じられている⁴⁰。

³⁴ 2019 年 10 月以降に引き渡される住宅で、2020 年 3 月までに請負契約・着工したものが対象。なお、契約・着工の始期については、注文住宅 (リフォーム含む。) と分譲住宅とで時期が異なる (「平成 31 年度国土交通省・公共事業関係予算のポイント」2018.12, p.40. 財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2019/scifuan31/17.pdf>)。

³⁵ 2014 年 4 月の消費税率 8%への引上げによる住宅取得者の負担を軽減するために制度化された給付金。2021 年 12 月まで実施される (「すまい給付金とは」国土交通省すまい給付金ウェブサイト <<http://sumai-kyufu.jp/outline/sumai-kyufu/index.html>>)。

³⁶ 「防災・減災、国土強靱化のための 3 か年緊急対策」の 3 年間の予算規模はおおむね 7 兆円程度とされている (「防災・減災、国土強靱化のための 3 か年緊急対策」前掲注(33))。

³⁷ その他、総務省のマイナンバーカードを活用した消費活性化策の準備経費として 119 億円が、また、経済産業省の商店街活性化・観光消費創出事業への補助金として 50 億円がある。

³⁸ 「財務省 バラマキのむ」『毎日新聞』2018.12.22. 約 1.3 兆円の防災・減災のためのインフラ整備については、増税対策に組み込まれた結果、必ずしも緊急性が高いとは言い難い案件の予算が要求されたと報じられている。

³⁹ 予算編成に際し、財務省は、高齢化に伴う社会保障関係費の自然増について、4000 億円後半半まで抑制することを目指していたとされる (「社保費自然増抑制 4000 億円台」『産経新聞』2018.10.30.)。

⁴⁰ 「社会保障費抑制また誤算」『日本経済新聞』2018.11.15.

その他、介護保険料の総報酬割への段階的移行を通じた圧縮（614 億円）、生活扶助基準の見直しを通じた圧縮（34 億円）⁴¹など、過去に実施を決定した制度改革により社会保障関係費を抑制した。

一方、消費税率引上げに伴う社会保障の充実等への対応経費として、7157 億円が計上された。このうち、「新しい経済政策パッケージ」に明記された幼児教育・保育無償化については 2019 年 10 月からの半年分の経費として、3882 億円が計上された。

幼児教育・保育無償化については、与党は、消費税の税率変更に伴う増収分の一部を財源とすることを 2017 年の総選挙の公約で掲げていた⁴²。その後、予算編成段階において、政府が、財源の一部について、地方に負担を求めたことに対し、地方自治体は国の恒久的な全額負担を主張した。政府は、地方負担分を当初案から減額した上で、2019 年 10 月から 2020 年 3 月までの間は国が地方分の全額を負担することで全国知事会等の関係団体からの合意を得た⁴³。なお、国が負担する地方分について、予算案では「子ども・子育て支援臨時交付金（仮称）」2349 億円として措置されている。

4 国債費

国債費は、対前年度比 2062 億円増の 23 兆 5082 億円となり、3 年ぶりの増額となった。増加の要因は、債務償還費が 3835 億円増加したことによる。ちなみに、国債費の一部を成す利払費（利子及割引料）は、対前年度比 1826 億円減の 8 兆 8153 億円であった（表 2）。

なお、一般会計の国債費は、その全額が国債整理基金特別会計に繰り入れられた上で、同特別会計から債務償還や利払い等に充てられる。予算案における国債整理基金特別会計の利払費は、10 兆 4897 億円（2661 億円減）となっている。

表 2 国債費の内訳

（単位：億円）

	2018 年度	2019 年度	増減額
債務償還費	142,745	146,580	3,835
利子及割引料	89,978	88,153	▲1,826
国債事務取扱費	296	349	53
国債費合計	233,020	235,082	2,062

（出典）財務省「平成 31 年度財務省所管予算概算が決まりました」2018.12.21. <http://www.mof.go.jp/about_mof/mof_budget/budget/fy2019/20181221.html>を基に筆者作成。

5 防衛関係費

防衛関係費は、予算案では 5 兆 2574 億円（663 億円増）となり、7 年連続で増加した。政府は、予算案閣議決定前の 2018 年 12 月 18 日、おおむね 10 年程度にわたる防衛力の在り方を示した「平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱」⁴⁴と、同大綱に従い 2019～2023 年度の防衛力の整備、維持及び運用等の計画を定めた「中期防衛力整備計画（平成 31 年度～平成 35

⁴¹ 「社会保障費の抑制 温存」『産経新聞』2018.12.22.

⁴² 自由民主党「衆議院選挙公約 2017 04 未来を担う子供たちに、“保育・教育の無償化”を実現します。」<https://www.jimin.jp/election/results/sen_shu48/political_promise/manifesto/04.html>; 公明党「Manifest 2017 衆院選重点政策」<<https://www.komei.or.jp/campaign/shuin2017/manifesto/manifesto2017.pdf>>

⁴³ 「幼保の無償化 負担受け入れ」『日本経済新聞』2018.12.11. 事務費については 2 年間国が拠出することで国・地方間の合意がなされた（「平成 31 年度社会保障関係予算のポイント」2019.1, p.8. 財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2019/seifuan31/13.pdf>）。

⁴⁴ 「平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱」（平成 30 年 12 月 18 日国家安全保障会議決定及び閣議決定）防衛省ウェブサイト <<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/20181218.pdf>> 2017 年 8 月に、安倍首相が小野寺五典防衛大臣（当時）に対して、2013 年に策定された「平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱」の見直しを指示していた（「防衛大臣臨時記者会見概要」2017.8.3. 同 <<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2017/08/03a.html>>）。

年度)」⁴⁵（以下「中期防」という。）を策定し、公表した。中期防では、今後 5 年間（2019～2023 年度）に必要な防衛力の水準に係る所要経費の目途を 27 兆 4700 億円程度（2018 年度価格）とする一方、調達効率化・合理化等により経費を 2 兆円弱縮減し、各年度予算の防衛関係費の総額の目途を 25 兆 5000 億円程度（2018 年度価格）とするとしている⁴⁶。また、新規事業の物件費に係る契約額の上限を 17 兆 1700 億円程度（2018 年度価格）とし、後年度負担についても適切に管理するとした。

これらを受けて、今回の予算案では、一括調達等による効率化・合理化により 4159 億円の縮減を図った。しかし、防衛関係費は年々増加しており、米国政府の対外有償軍事援助（Foreign Military Sales: FMS）による兵器や装備品の購入予算は前年度と比べ約 7 割増の 7013 億円となったと報じられた⁴⁷。防衛関係予算をめぐっては、FMS の後年度負担の急増、財源の抜け道としての補正予算の利用、購入先の国内企業に対する支払の延期要請などの問題点が指摘されている⁴⁸。

6 地方財政

地方財政に係る国庫負担については、予算編成と並行して総務省が策定する地方財政対策を踏まえて決定される。地方財政対策とは、全国の地方自治体の普通会計を一体として捉えた場合の標準的な歳出歳入見込額を算出した上で、国庫負担と地方財政との間に生じる過不足額を調整するために策定されるものである。

地方財政対策で示された地方財政全体の収支の見積である地方財政計画⁴⁹の規模は、東日本大震災分を除く「通常収支分」で、89 兆 2500 億円程度（2 兆 3600 億円程度増）となった。また、地方財政計画の歳入のうち、一般財源総額は、62 兆 7072 億円（5913 億円増）となった⁵⁰。

一般財源総額のうち、国が地方の財源不足を補うために支出する地方交付税（出口ベース）は、16 兆 1809 億円（1724 億円増）となった。地方交付税については、まず国の予算案の一般会計に計上された地方交付税交付金（入口ベースの地方交付税。予算案では 15 兆 5510 億円（1904 億円増））⁵¹が、国の「交付税及び譲与税配付金特別会計」に繰り入れられ、金額の調整が行われた後、地方財政計画の歳入にその同額（出口ベース）が計上される仕組みとなっている。

一方、地方自治体が地方財政法（昭和 23 年法律第 109 号）第 5 条の特例として財源不足を補

⁴⁵ 「中期防衛力整備計画（平成 31 年度～平成 35 年度）」（平成 30 年 12 月 18 日国家安全保障会議決定及び閣議決定）同上 <http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/chuki_seibi31-35.pdf>

⁴⁶ 2013 年に策定された「中期防衛力整備計画（平成 26 年度～平成 30 年度）」（平成 25 年 12 月 17 日国家安全保障会議決定及び閣議決定）に基づき、2018 年度までの各年度予算の防衛関係費の総額の目途は、23 兆 9700 億円程度（2013 年度価格）とされていた。また、予算編成段階においては、財政制度等審議会が、新たな中期防衛力整備計画の策定に関連して、防衛装備品の調達方法の見直し等を通じた、5 年間で 1 兆円以上の節減を求める意見を示していた（財政制度等審議会「平成 31 年度予算の編成等に関する建議」2018.11.20, p.81. 財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia301120/04.pdf>）。

⁴⁷ 「防衛費 最大の 5 兆 2574 億円」『読売新聞』2018.12.22.

⁴⁸ 同上; 「兵器購入「第二の財布」」『東京新聞』2018.11.1; 「防衛省 支払い延期要請」『東京新聞』2018.11.29. 報道によれば、防衛省は支払延期を見送った（「防衛省 支払い延期を見送る」『朝日新聞』2018.12.22.）。

⁴⁹ 地方の財政収支の見通し、地方財政対策、国の予算案を踏まえて、例年 2 月に国会に提出される。

⁵⁰ 総務省自治財政局「平成 31 年度地方財政対策の概要」2018.12.21. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000591141.pdf> また、2019 年度の地方財政対策の歳入のうち、「地方税及び地方譲与税」は、42 兆 8756 億円（8708 億円増）となり、過去最大となった。

⁵¹ また、地方特例交付金等が 4340 億円（2796 億円増）計上され、予算案における「地方交付税交付金等」（地方交付税交付金と地方特例交付金等の合計）は 15 兆 9850 億円（4701 億円増）となった。

うために発行する臨時財政対策債は、3 兆 2568 億円となり、前年度から 7297 億円減となった⁵²。臨時財政対策債は、地方交付税の増額を代替する措置として特例的に発行される地方債であり⁵³、また、後年度の償還費分が地方交付税で措置されるため、その発行額と地方交付税（出口ベース）の合計額を実質的な地方交付税と見る向きもある⁵⁴。ちなみに、その合計額は、19 兆 4377 億円となり、前年度から 5573 億円減少している⁵⁵。

7 その他

東日本大震災復興特別会計の歳出は、対前年度比 2245 億円減の 2 兆 1348 億円が計上された。このうち、復興庁所管の予算として、公共インフラの復旧を含む「住宅再建・復興まちづくり」に係る経費 6927 億円や「原子力災害からの復興・再生」に係る経費 6486 億円など、計 1 兆 4871 億円（1576 億円減）が計上された⁵⁶。

沖縄振興予算は、前年度と同額の 3010 億円となった。このうち、沖縄振興に資する事業を県が自主的な選択に基づき実施できる沖縄振興一括交付金（国が沖縄県に交付）は 1093 億円（95 億円減）となり、5 年連続の減少となった。また、沖縄振興一括交付金を補完するものとして、国が沖縄県内の市町村の事業を直接支援する沖縄振興特定事業推進費（30 億円）が新設された。これについては、地域の自主性を尊重するという沖縄振興一括交付金の制度趣旨から離れており、国の施策に沿う自治体への優遇的な予算配分等について懸念する声がある⁵⁷。

おわりに

予算案の編成が進む中、財政制度等審議会は「平成 31 年度予算の編成等に関する建議」⁵⁸をまとめ、2018 年 11 月 20 日に財務大臣に提出した。建議は、平成時代の財政について、2018 年度末の公債残高が 1990 年度末の 5.3 倍となる見通しであることや、2002 年以降、国・地方の PB 黒字化に向けた目標を掲げながら、15 年を超えても当該目標を達成できていないことなどに触れ、「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」⁵⁹と総括する異例の内容となった。

予算案に関しては、新計画において示された財政健全化のための歳出改革への取組のうち、社会保障関係費の抑制について評価する意見もある一方、消費増税への対応経費や国土強靱化に係る経費等に関しては、今後の財政規律の緩みを懸念する声もある（巻末別表を参照）。財

⁵² 「新経済・財政再生計画」においては、臨時財政対策債等の発行額の圧縮や債務償還に取り組み、国・地方の PB 黒字化につなげるとしていた（「経済財政運営と改革の基本方針 2018」前掲注(2), p.63.）。

⁵³ 『市町村議員のためのよくわかる地方債』中央文化社、2017, pp.51-52.

⁵⁴ 一例として、飛田博史「2018 年度地方財政計画について」『自治総研』472 号、2018.2, p.85. <<http://jichisoken.jp/publication/monthly/JILGO/2018/02/htobita1802.pdf>>

⁵⁵ 財源不足の補填については、地方自治体が発行する財源対策債 7900 億円も計上されている。この地方債は、特定財源である建設地方債の 1 つであり、後年度の償還費分の 50%が地方交付税で措置される。

⁵⁶ 復興庁「平成 31 年度予算概算決定概要」2018.12.21, p.3. <http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-3/3012_2shiropanhontai.pdf>

⁵⁷ 「社説 19 年度沖縄予算 自主性を後退させるな」『琉球新報』2018.12.23; 「社説 沖縄市町村に直接交付金」『毎日新聞』2018.12.30.

⁵⁸ 財政制度等審議会 前掲注(46)

⁵⁹ 財政制度等審議会「平成 31 年度予算の編成等に関する建議（概要）」2018.11.20, p.87. 財務省ウェブサイト <http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia301120/04.pdf>

政制度等審議会が回顧した平成時代の財政をめぐる経験を踏まえるのであれば、政府は、予算案の審議を通じて、施策の必要性を示し、財政の現状や将来の在り方についての説明責任を果たす⁶⁰とともに、新計画に示された財政健全化策を着実に推し進めていくことが求められよう。

⁶⁰ 財政制度等審議会は、「骨太の方針 2018」に盛り込まれた新たな財政健全化目標の確実な達成を主張するとともに、財政健全化に向けて国民の一層の理解を得るため、エビデンスに基づく政策立案の推進や政策立案のプロセスの開示等の必要性を主張している（財政制度等審議会 前掲注(46), pp.5-8.）。

巻末別表 平成 31 年度予算案への評価・コメント等

総論・中期的な財政運営

- ・旧計画は税収が伸びず、見直しを余儀なくされた。来年度は新計画の初年度で、かつ増税で国民に新たな負担を求める以上、無駄をきっちり省くべきだった。（「社説 初の 100 兆円予算案 借金漬けでも野放図とは」『毎日新聞』2018.12.22.）
- ・消費増税対策について、景気の腰折れを回避したいとの政府の狙いは分かるが、新たな財政需要があるなら、既存事業を見直して、予算にメリハリをつけるのが筋。今回の予算案からはその形跡が見えず、これでは財政再建を棚上げしたと見られても仕方ない。（「主張 来年度予算案 選択と集中の意思見えぬ」『産経新聞』2018.12.22.）
- ・景気回復や税収増を生かして財政再建に取り組む好機だったが、公共投資や防衛費など大盤振る舞いの予算を組んだ。消費税率を上げても国債残高は膨らみ、増税の先行きが見通せない。消費税収はすべて社会保障に充てる社会保障と税の一体改革の原点に立ち戻るべきだ。（「社説 101 兆円予算案 納税者は裏切られた」『東京新聞』2018.12.26.）
- ・増税前の駆け込み需要の反動とアメリカの景気悪化で 2019 年後半は景気後退が避けられない。デフレ脱却のためもっと財政出動すべきだった。（永浜利広（第一生命経済研究所首席エコノミスト）「財政出動頼み「限界」」『毎日新聞』2018.12.22.）

歳出の各論（消費増税対策（国土強靱化含む）・社会保障関係費・国債費・防衛関係費・地方財政）

- ・消費増税対策の規模については、増税しても景気が悪化しない「成功体験」を作る必要があり、やむを得ない面もある。内容については、国土強靱化の割合が大きく、プレミアム付商品券などの制度も低所得者対策としての効果は疑問。（熊谷亮丸（大和総研チーフエコノミスト）「エコノミストの採点表」『東京新聞』2018.12.22.）
- ・消費税対策として、自動車や住宅向けの減税等も実施されるが、予算と税制を合わせた対策の規模が適正か、予算審議などで精査すべき。（「社説 19 年度予算案 異例の景気対策で 100 兆超えた」『読売新聞』2018.12.22.）
- ・国土強靱化のためのインフラ整備の強化等は心強い。社会保障費は切り込み不足か。政府には、財政規律に十分注意しつつ、成長に軸足を置いた経済・財政運営をお願いしたい。（「平成 31 年度政府予算案等の閣議決定に対する三村会頭コメント」2018.12.21. 日本商工会議所ウェブサイト <<https://www.jcci.or.jp/cat298/2018/1221111319.html>>）
- ・消費税対策の多くは 2020 年度までの予定。そうしなければ増税による増収分を社会保障費や財政健全化に回せない。一旦導入された歳出措置や税制優遇は、一時期にやめると消費などに悪影響を及ぼす恐れもあり、今後の運用が難しくなる。（「社説 7 年目の安倍政権 財政・社会保障の持続へ次の改革を」『日本経済新聞』2018.12.22.）
- ・消費増税対策は規模が大きすぎる。1.3 兆円の公共事業分を除いた 7 千億円で十分だったはずだ。財政健全化を進めるため、増税対策は臨時的措置だと与党内で共通認識を確立させる必要がある。（土居丈朗（慶應義塾大学教授）「考論 予算案 どうみる 識者に聞く」『朝日新聞』2018.12.22.）
- ・過大な歳出や減税による財政規律の緩みを懸念する。社会保障関係費の実質的な伸びの抑制は前向きに受け止める。持続可能な全世代型社会保障について早期に結論を得るべき。（小林喜光（経済同友会代表幹事）「専門家の見方」『日本経済新聞』2018.12.22.）
- ・社会保障費の伸び（自然増）は抑制されたが、薬価改定や介護保険料の引上げなどは何度も切れるカードではない。その場しのぎではなく、抜本的な改革を行わなければ、赤字国債に依存する財政運営からは抜け出せない。（八代尚宏（昭和女子大学特命教授）「予算案 識者に聞く 社会保障 抜本的改革を」『読売新聞』2018.12.22.）
- ・当初予算での国債発行額が減ったが、18 年度の第 2 次補正予算で国債を追加発行する結果、18 年度の発行額は 17 年度を上回る。これでは、いくら当初予算を取りつくりつつも、財政はよくなることがない。（「社説 101 兆円予算 不安が募る「過去最大」」『朝日新聞』2018.12.22.）
- ・防衛費の増加について、中期防では効率化・合理化による節減を行うとしているが、実現できるのか疑わしい。歯止めなき予算増は持続可能な防衛政策とは思えない。（「社説 防衛費の拡大」『朝日新聞』2018.12.23.）
- ・臨時財政対策債残高の減少に向けて、地方交付税制度の中での償還財源の確保や、消費税率及び地方消費税率の引上げに伴う増収分を地方財源の余剰に振り向ける仕組みが必要。（石川達哉（ニッセイ基礎研究所主任研究員）「同床異夢の臨時財政対策債」2018.12.28. ニッセイ基礎研究所ウェブサイト <https://www.nli-research.co.jp/files/topics/60483_ext_18_0.pdf>）

（注）各記述の趣旨を筆者が取りまとめたものであり、予算案全体に対する評価を示すものではない。

（出典）新聞記事等（表中記載）を基に筆者作成。