

# 2017年度予算案と今後の財政運営

## 大幅な税収増を背景とした予算編成が曲がり角に

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

- 昨年末に閣議決定された2017年度予算案は、一般会計の総額が97.4兆円と過去最大を更新した。税収が伸び悩む中で、各種のやりくりを駆使して体裁を整えた感が強い
- 経済成長による税収増を追求することも当然重要だが、そのみでは財政健全化に向けた軌道を外れるリスクも高いため、歳出改革も着実に実行することが改めて望まれる
- 国際的に財政政策への期待感が高まる中において、財政発動の余地が相対的に小さい日本としては、財政健全化に向けて着実に歩む姿勢を示し続けることが、機動的な財政政策の前提となる

### 1. 社会保障費の抑制に努めるも過去最大を更新した2017年度予算案

2017年度予算案が昨年12月22日に閣議決定された。この1月20日に召集される通常国会において安倍政権は、16年度の税収見通しの減額修正と見合いの赤字国債発行などを盛り込んだ16年度第3次補正予算をまずは可決・成立させ、その後に17年度予算案の審議を進める方針である。

17年度予算案における一般会計の歳出総額は97兆4,547億円と、前年度（16年度）当初予算の96兆7,218億円を7,300億円強上回り、5年連続で過去最大を更新した（図表1）。税収は前年度当初よりも1,080億円多い57兆7,120億円を見込んだ。また、外国為替資金特別会計の運用益を全て一般会計に繰り入れるなど、その他収入は前年度を6,871億円上回る5兆3,729億円が計上された。これにより、新規国債の発行額は34兆3,698億円と前年度をわずかながら下回り（▲622億円）、当初予算では7年連続の

図表1 2017年度予算案の概要

(歳入)	金額 (億円)	前年差		(歳出)	金額 (億円)	前年差	
		(億円)	(%)			(億円)	(%)
税収	577,120	1,080	(+0.2)	一般歳出	583,591	5,305	(+0.9)
所得税	179,480	▲270	(▲0.2)	社会保障関係費	324,735	4,997	(+1.6)
法人税	123,910	1,580	(+1.3)	文教・科学技術振興費	53,567	▲13	(▲0.0)
消費税	171,380	▲470	(▲0.3)	うち科学技術振興費	13,045	116	(+0.9)
その他収入	53,729	6,871	(+14.7)	防衛関係費	51,251	710	(+1.4)
公債金	343,698	▲622	(▲0.2)	公共事業関係費	59,763	26	(+0.0)
建設国債	60,970	470	(+0.8)	地方交付税交付金等	155,671	2,860	(+1.9)
赤字国債	282,728	▲1,092	(▲0.4)	国債費	235,285	▲836	(▲0.4)
合計	974,547	7,329	(+0.8)	合計	974,547	7,329	(+0.8)

(注) 前年差は、2016年度当初予算対比の増減額および増減率。

(資料) 財務省「平成29年度予算政府案」より、みずほ総合研究所作成

減少となった。歳入に占める国債の割合を表す公債依存度も、前年度の35.6%から若干低下して35.3%となる見込みである。

歳出の内訳をみると、まず国債費は、国債残高が年々増え続ける状況にありながらも、前年度より800億円余り少ない23兆5,285億円に抑えられた。後述するが、これは利払い費を見積もる際の想定金利を大幅に引き下げたことによるところが大きい。また、国から地方に配分する地方交付税の主な原資となる地方交付税交付金については、15兆5,671億円と前年度から1.9%増えた。

政策的経費にあたる一般歳出は、全体で前年度比5,305億円増の58兆3,591億円となった。経済再生と財政健全化の両立を目指して15年6月に政府が決定した「経済・財政再生計画」では、16年度から18年度にかけて一般歳出の伸びを年5,300億円程度に抑えるという目安が設定されているが、これをぎりぎり達成した格好だ。

一般歳出の半分以上を占める社会保障関係費には32兆4,735億円が計上された。昨年夏の概算要求の段階では、高齢化に伴う医療・介護の自然増により、社会保障関係費の伸びは約6,400億円と見込まれていたが、高齢者の高額療養費の引き上げや介護保険料の計算方法の見直しといった制度改革等を通じて1,400億円圧縮し、経済・財政再生計画で求められる5,000億円の範囲内に収められた(図表2)。

その他の一般歳出の費目では、防衛費が前年度から710億円増えて過去最大の5兆1,251億円となったほか、中長期的な国際競争力強化へのカギとなる科学技術振興費にも、前年度比プラス0.9%の1兆3,000億円余りが計上された。ただ、社会保障を除く一般歳出の伸びは300億円程度しか許容されない(一般歳出全体の伸びで5,300億円程度－社会保障関係費の伸びで5,000億円程度)という制約がある

**図表2 2017年度予算案における医療・介護の自然増抑制策**

	項目	内容	歳出削減効果(国費)
医療	70歳以上の高額療養費	・年収 370 万円未満で住民税を払っている場合、外来医療費の自己負担の月額上限を 12,000 円から段階的に引き上げ(17 年 8 月～:14,000 円、18 年 8 月～:18,000 円)。 ・年収 370 万円以上の場合は、現役世代並みに負担を引き上げ。	224 億円
	75歳以上の後期高齢者の保険料	・74 歳まで夫などに扶養されていた人や所得の低い人の保険料を軽減する特例措置について、17 年 4 月から段階的に縮小	187 億円
	65歳以上の入院時の光熱水費	・医療療養病床への長期入院患者について、17 年 10 月から自己負担を拡大(難病患者は除く)。	17 億円
	高額薬剤の薬価	・緊急的な対応として、オプジーボの薬価を半分に引き下げ。	196 億円
	協会けんぽへの補助金	・主に中小・零細企業が加入する協会けんぽへの国庫補助を特例的に削減(もともと予定されていた措置)	321 億円
介護	40～64歳の保険料	・収入に応じた「総報酬割り」を 17 年 4 月から段階的に導入(総じて大企業社員は負担が重くなり、中小企業社員は負担が軽くなる)	443 億円
	高額介護サービス費	・年収 370 万円未満で住民税を払っている場合、自己負担の月額上限を 37,200 円から 44,400 円に引き上げ(17 年 8 月～)。	13 億円
合計			1,401 億円

(注) 「協会けんぽへの補助金」を除く項目は、2015年12月に策定された「経済・再生アクション・プログラム」(経済・財政再生計画に基づく具体的な改革の方向性や工程表などを示したもの)において、検討の上、16年末までに結論を得ると定められていたもの。

(資料) 財務省「平成29年度社会保障関係予算のポイント」等より、みずほ総合研究所作成

なか、公共事業関係費や農林水産関係費など多くの費目は前年度比でおおむね横ばいであった。

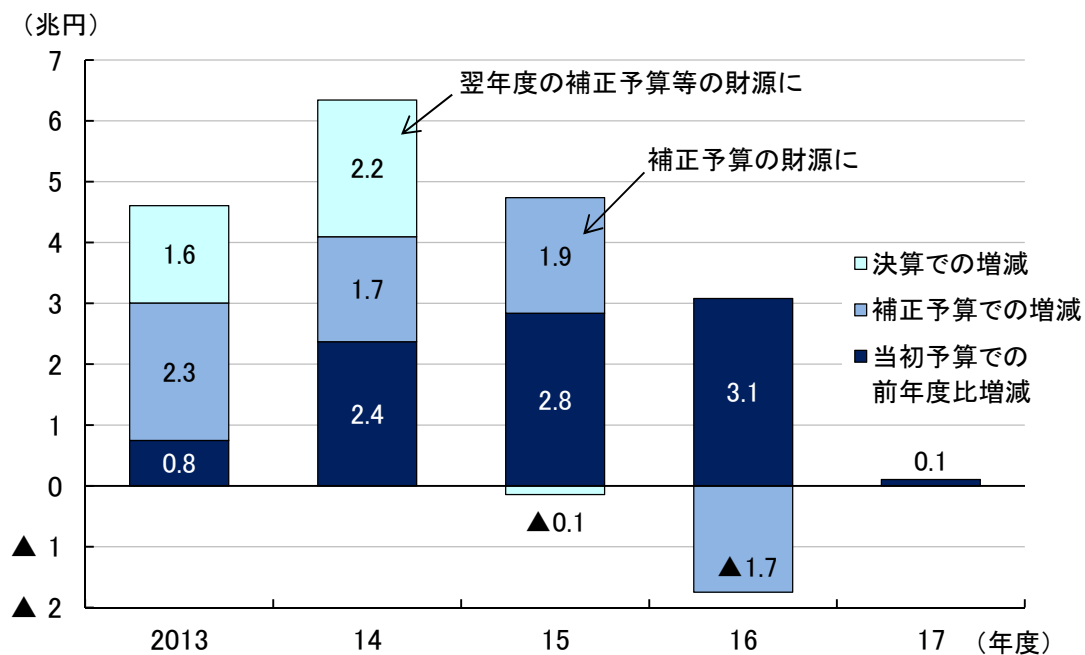
分野横断的な政策テーマとして安倍政権がとくに重視する「一億総活躍社会の実現」に関連した予算については、特別会計を含む国費ベースで前年度比0.5兆円増の2.9兆円が充当されることとなった。ここには、保育士や介護人材の処遇改善、保育の受け皿拡大、新たに創設される給付型奨学金などが含まれる。また、「一億総活躍社会の実現」の一環として政府が本腰を入れて取り組み始めた「働き方改革」に関しては、非正規雇用労働者の待遇改善や長時間労働の是正などに約2,000億円（国費ベース）が計上された。

## 2. 税収の大幅増が見込めず「やりくり」で体裁を整える

第2次安倍政権の発足以降、5度目の編成となった17年度予算案は、一般歳出および社会保障関係費の伸びを経済・財政再生計画における目安の範囲内にとどめるとともに、公債依存度も前年度から若干ではあるが低下させた。ただ、今回の予算案については、税収の伸び悩みが顕現化する中で、「やりくり」を駆使した上で何とか体裁を整えたという印象が強い。

安倍政権の発足から数年間にわたって、税収は大幅に増加してきた（図表3）。その税収増は、①当初予算における税収見積もりの対前年度の増加分、②補正予算の段階で見込み修正された増加分、③決算において確認された増加分、という3つに分けることができる。このうち①は、当初予算における新規国債発行の抑制や公債依存度の低下に寄与してきた。一方、②はそのまま当該補正予算の財源として活用され、③は歳出の使い残し等と合わせて「前年度剰余金」となり、その半分が主に翌年度の補正予算の財源に充てられてきた（残り半分は財政法の規定に沿って国債償還財源に充当）（図表4）。

図表3 安倍政権下での税収の増減



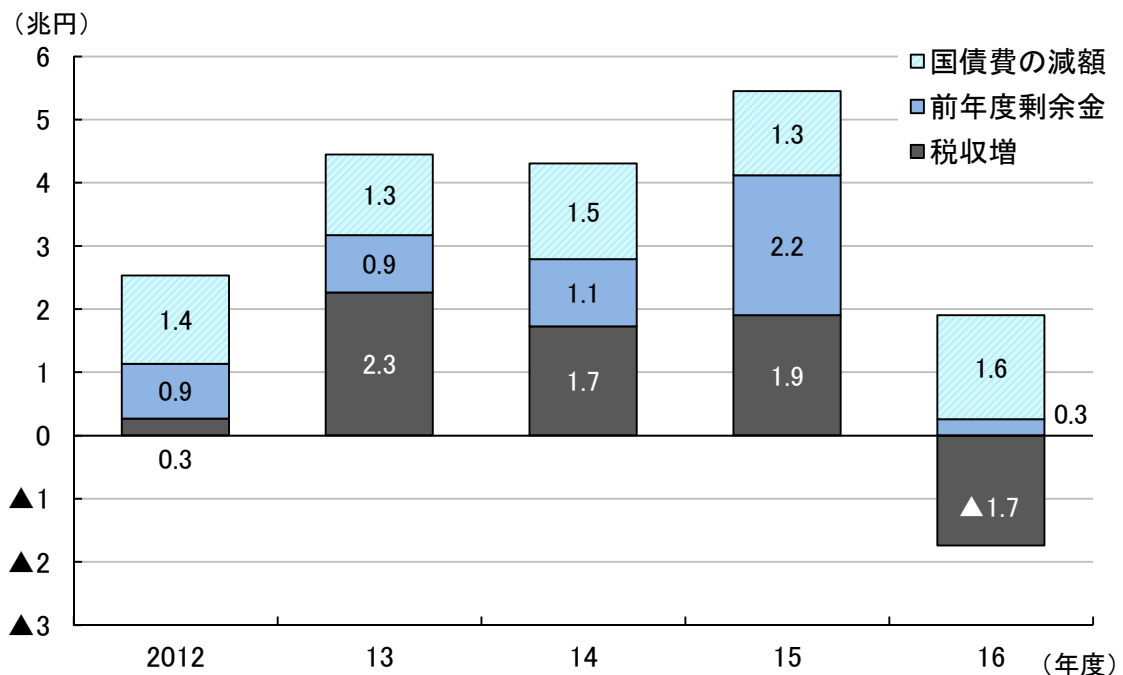
（資料）各年度の補正予算関連資料より、みずほ総合研究所作成

ところが、16年度にはこうした税収の増加傾向に変化が生じた。年度初めから秋まで続いた円高基調等を背景として法人税を中心に税収が伸び悩み、16年度当初予算で見込んでいた税収を大幅に下回ることが明らかになったのである。そのため政府は、17年度予算案と同時に閣議決定された16年度第3次補正予算案において、税収を1兆7,440億円減額修正するとともに、それとほぼ見合う1兆7,512億円の赤字国債の追加発行を盛り込むことを余儀なくされた。米国大統領選挙でトランプ氏が当選した昨年11月以降は、同氏の経済政策に対する期待感からドル高円安が進むなど日本企業の収益環境は好転しつつあり、政府も17年度予算案では16年度当初予算を1,000億円程度上回る水準まで税収が回復すると見込んでいる。ただ、実際に米新政権がどのような経済政策を実施するのかは展望しにくく、現時点で17年度の税収について楽観視するのは禁物であろう。

このような税収の伸び悩みを受けて、17年度予算案では各種の「やりくり」が行われたが、大きなものとしては以下の3つが挙げられる。

第一は、国債費の抑制である。昨年9月に日銀が長期金利をゼロ%程度に誘導する「長期金利操作付き量的・質的金融緩和」を実施したことを踏まえ、政府（財務省）は、2016年度に1.6%としていた国債の想定金利を17年度については1.1%へと大幅に引き下げ、これにより前年度を下回る水準に国債費を抑えた。財務省は従来、金利の急上昇などによって国債の利払い財源が年度途中で不足することがあってはならないという考えのもと、保守的な金利設定を行った上で、国債費には余裕を持たせた額を計上してきた。結果として、少なくとも安倍政権下では長期金利の大幅かつ継続的な上昇は起こらなかったため、多額の国債費の使い残しが毎年度発生し、補正予算の財源に充当されてきたという経緯がある（前掲図表4）。17年度予算案では、想定金利の引き下げによって、こうした「バッファー」

図表4 国債発行以外の補正予算の主要財源



(注) 前年度剰余金は、復興費用および復興債の償還費用の財源として東日本大震災復興特別会計に繰り入れられる分を除く。

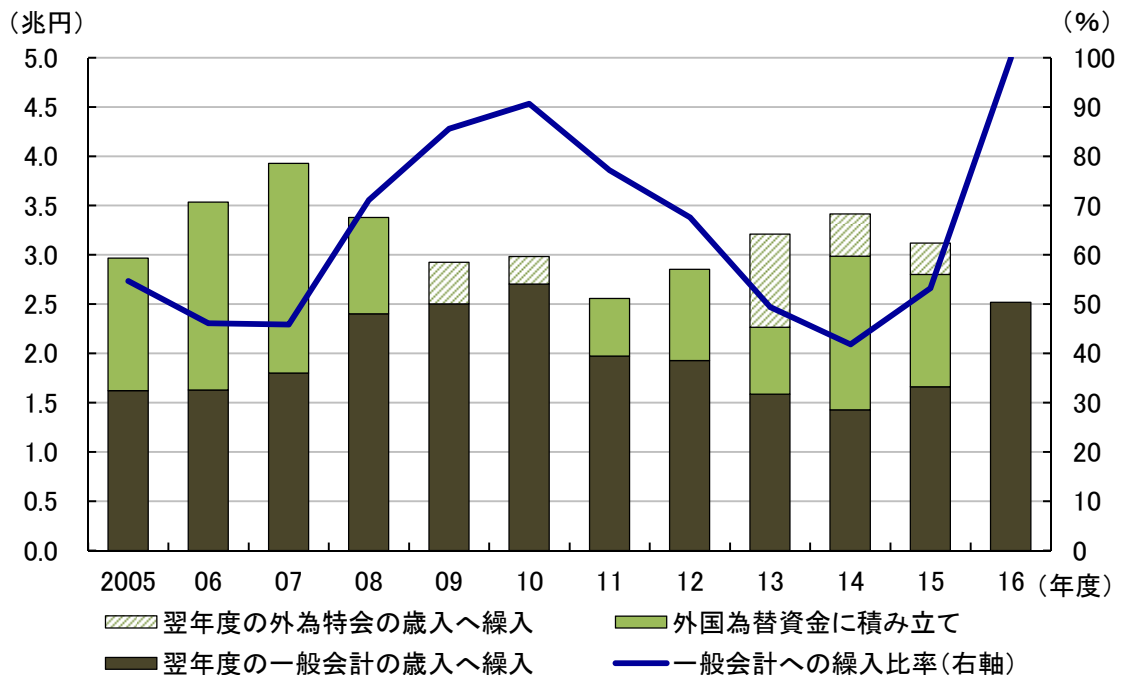
(資料) 各年度の補正予算関連資料より、みずほ総合研究所作成

を相当程度圧縮したことになり、仮に年度途中で追加の財政出動が求められるような場合にも、これまでのように国債費の使い残しを有力な財源として期待できなくなる可能性が高まったと考えられる。

第二のやりくりは、税外収入として、外国為替資金特別会計（外為特会）からの繰り入れを前年度から大きく増やしたことである。外為特会では、為替介入等を通じて政府が保有している外貨建て資産の運用収入等（決算上の剰余金）について、①将来の為替変動や金利変動に備えて外国為替資金に積み立てたり、②翌年度の外為特会の歳入として繰り入れたるほか、③翌年度の一般会計の歳入に繰り入れることも可能となっている。過去10年ほどの剰余金の処理状況をみると、特別会計の資金（いわゆる「埋蔵金」）の活用を積極的に行った民主党政権時には一般会計への繰入割合が大きく高まったが、安倍政権となってから数年間は剰余金のおおむね半分程度を一般会計に繰り入れてきた（図表5）。こうした扱いが17年度予算案では大きく変わり、16年度決算で生じる見込みの外為特会の剰余金を全て一般会計へ繰り入れることとされた。過去からの外国為替資金への組入額が累計で25兆円余りに上っており、為替変動等への備えはすでに十分であるという判断も働いたとみられる。

第三に指摘できるやりくりは、防衛費の扱いである。17年度予算案では、防衛関係費（米軍再編関連費用を含む）として前年度比1.4%増の5兆1,251億円が計上された。ただ、これに加えて、先に触れた16年度第3次補正予算にも「自衛隊の安定的な運用体制の確保等」という名目で防衛関連の支出1,769億円が盛り込まれている。その中身をみると、北朝鮮の弾道ミサイル攻撃に対応するための迎撃ミサイルの導入やイージス艦の能力向上など、元々は17年度予算の概算要求に含められていた項目が並んでいる。つまり、当初予算における防衛関係費を抑制するために、予算措置の一部を「前倒し」する措置がとられたものと考えられる。

図表5 外国為替資金特別会計の剰余金の処理



(資料) 各年度の予算及び決算関連資料より、みずほ総合研究所作成

### 3. 歳出抑制効果の発現が待たれるボトムアップでの改革

税収の増勢が鈍る中で各種のやりくりを駆使して編成された17年度予算案は、大幅な税収増に依拠して行われてきた安倍政権の財政政策運営が曲がり角に差し掛かっている可能性を示唆している。昨年の夏頃に「アベノミクスの成果である税収増を17年度予算では一億総活躍社会関連の歳出に振り向けるべき」といった議論が経済財政諮問会議などの場で展開されてきたが、秋以降はこの話が雲散霧消してしまったことも、その一つの証左と言える。

安倍総理は「20年度までに基礎的財政収支（PB）を黒字化する」との財政健全化目標を堅持するとこれまで繰り返し強調している。その目標達成のためには、経済成長による税収増加を引き続き追求することも当然重要だが、それだけではなく、10%への消費税率引き上げを19年10月に予定通り実施し、また経済・財政再生計画で方向性が示された歳出改革を着実に推し進めていくことが不可欠である。とくに今回の歳出改革については、改革効果を検証しながら、必要に応じて取り組みを加速させることも求められよう。

経済・財政再生計画では、国がトップダウンで一律的な予算削減に踏み込むことはできるだけ回避し、むしろ公共サービスの効率化・重点化に向けた地方自治体などの創意工夫を促して、結果的に歳出抑制につながるボトムアップ方式での改革が志向されている。そして、そのためのアプローチとして、①まずは医療・介護の提供体制や社会資本の管理状況などを地域間で比較する「見える化」を進めた上で、②自治体などは先進的な地域の取り組み事例を参考にしながら公共サービスの改善を図っていく、という手法が示されている。15年12月には、こうした改革の具体的な方向性や時間軸（工程表）、あるいは評価指標を定めた「経済・財政再生アクション・プログラム」が作られ、それに沿った歳出改革が16年度から動き出している。

16年12月に改訂された「経済・財政アクション・プログラム2016」をみると、改革初年度の16年度には、各種行政サービスに係るデータベースの整備など「見える化」に資する仕組み作りが相応に進展したとの総評が記されている。ただ、「見える化」それ自体は歳出の抑制に直結するものではなく、改革に向けた第一ステップにすぎないことを踏まえると、17年度以降は先進的な事例を全国的に広げていくような取り組みを加速させるとともに、それが歳出抑制効果の発現につながっていくことが強く望まれる。

こうした観点からみて課題が残される取り組みの一例として、地方財政分野において16年度に導入された「トップランナー方式」が挙げられる。トップランナー方式とは、地方交付税の基準財政需要額<sup>1</sup>の算定基礎となる単位費用について、合理化が進んだ自治体の経費水準を反映させる仕組みである。情報システムのクラウド化や民間委託といった自治体による工夫が可能な業務が対象とされ、16年度には、学校用務員事務や施設管理、道路の維持補修など16業務でトップランナー方式が導入された。そして、これによる16年度の基準財政需要額の減少額は441億円（都道府県136億円、市町村305億円）であった。ただ、財務大臣の諮問機関である財政制度等審議会が昨年11月にまとめた「平成29年度予算の編成等に関する建議」によると、この減少額は地方財政計画（国が作成する地方自治体全体としての歳出・歳入の見込み額）には反映されず、他の経費に関する単価アップなどの調整を通じて、各自治体に薄く広く配分されているという。今後は、トップランナー方式による改革効果が財政健全

化にも貢献するような何らかの工夫（基準財政需要の減少額の地方財政計画への反映等）を検討する必要があると考えられる。

#### 4. おわりに

ここ数年、米国や欧州、そして日本において大胆な金融緩和が実施されながらも経済成長が力強さを欠いているなか、成長力を高めるためには、金融政策のみならず財政政策や構造改革を含む政策手段の総動員が必要だとする理解が国際的に広がっている。昨年5月に開催されたG7伊勢志摩サミットでもこうした認識は共有されたほか、国際通貨基金（IMF）や経済協力開発機構（OECD）といった国際機関も同様の主張を掲げている。

例えばOECDは、昨年11月に公表した「世界経済見通し（Economic Outlook）」において、「世界的な低金利環境下で財政政策の発動余地（Fiscal Space）は増しているため、低成長の罫からの脱却に向けて、主要先進国としては、中長期的な生産性向上につながる分野へ支出する財政イニシアティブを、構造改革と組み合わせながら実施することが有効」と提言している。ただ、日本については「注目すべき例外」と位置付けており、「財政の発動余地に乏しく、財政イニシアティブは予算規模を全体として増やさない形で実行すべき」とクギを刺している点には留意を要する。IMFも、昨年春に発表された「財政モニター（Fiscal Monitor）」でOECDと似た議論を展開しており、財政の発動余地がある国に対して成長促進的な財政支出を求めている。OECDと若干ニュアンスが異なるのは、日本について「信頼に足る中期的な財政健全化計画の履行を確約することによって、短期的な財政政策の発動余地を作り出すことができるだろう」と述べており、財政健全化のコミットメントが伴えば積極的な財政政策も可能と示唆している。

最後に、世界的に金融政策の限界がみえる中で注目されつつある「物価水準の財政理論（Fiscal Theory of Price Level : FTPL）」にも言及しておきたい。FTPLとは、一言で表現すれば、財政要因が物価水準を決めるという理論で、1990年代以降発展してきた。ここへきて同理論への注目度が高まったきっかけは、昨年8月に米国で開かれたカンザスシティ連銀主催の経済シンポジウム（いわゆる「ジャクソン・ホール会合」）における米プリンストン大学のクリストファー・シムズ教授による講演である。FTPLの代表的研究者の一人でもあるシムズ教授は、「金利引き下げが需要を刺激するのは、効果的な財政拡張策を伴う場合のみである」と述べ、日本については「将来の消費増税とインフレ目標の達成・維持とを明確にリンクさせる」ことを提案した。この講演内容を日本に広く紹介したのが、ミエール大学名誉教授で内閣官房参与の浜田宏一氏であり、「金融緩和を続けながら政府が財政支出の拡大あるいは減税をすべき」といった主張を展開している。他方で、FTPLに関する論文を日本でいち早く2000年に著した<sup>2</sup>土居丈朗氏（慶應義塾大学教授）は最近、「FTPLは常に成り立つわけではない」などとして、FTPLに基づいた財政出動に慎重な姿勢を示している<sup>3</sup>。こうした意見があることも踏まえると、日本の財政運営においてFTPLの考え方を明示的に取り入れていくかどうかについては、今後冷静に議論・検討していく必要があるだろう。

財政政策のあり方に関するこのような議論をみていくと、主要先進国の中で突出した水準の債務残高を抱え、Fiscal Spaceが小さい日本としては、財政健全化に向けて着実に歩む姿勢を示し続けることがやはり重要で、それが機動的な財政政策の余地を広げることにもつながるように思われる。

今後行われる2017年度予算案の国会審議においても、中長期的な財政運営のあり方を含む骨太な議論が深められるよう期待したい。

---

<sup>1</sup> 基準財政需要額とは、各自治体が合理的、かつ標準的な水準の行政運営を行うために必要な一般財源の額を算定するものであり、行政項目ごとに、①単位費用（費目ごとの単価）、②測定単位（経費の増減に影響を与える指標）、③補正係数（測定単位だけでは反映できない行政経費を反映するために用いる乗数）の3つを乗じることで算出される。地方交付税は基本的に、この基準財政需要額から基準財政収入額（各自治体が標準的な状態で徴収できる税収）を差し引くことによって求められる。

<sup>2</sup> 土居丈朗「我が国における国債管理政策と物価水準の財政理論」(『経済分析 — 政策研究の視点シリーズ 第16号 財政赤字の経済分析：中長期的視点からの考察』内閣府経済社会総合研究所、2000年8月)

<sup>3</sup> 土居丈朗「安倍政権を賑わす「物価水準の財政理論」とは」(東洋経済オンライン、2017年1月10日)

●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、商品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。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。