

2017年度当初予算案のポイント

発表日：2017年12月27日（火）

～歳出目安遵守も、歳出硬直化の中で改革予算は少額～

第一生命経済研究所 経済調査部
 担当 副主任エコノミスト 星野 卓也
[TEL:03-5221-4547](tel:03-5221-4547)

（要旨）

- 2017年度の当初予算案が閣議決定となった。社会保障を中心とした歳出抑制を伴う改革が実施されるなど、財政規律に一定の配慮がみられる予算と評価できる。ただ、2017年度の補正予算がどのように編成されるかをみるまでは財政政策の方向性を見出すことはできない。財政再建計画の中間目標が2018年度に設定されており、次年度繰越によって目標の基準値に影響する2017年度補正予算への注目度は高い。
- 当初予算の中身を細かくみていくと、介護納付金の総報酬割の導入等によって、社会保障関係費の0.1兆円の削減が行われているが、現役世代の社会保険料増を伴うなど「高齢者から現役世代の再分配」の性格は薄くなっている。2018年度予算編成時に向けて、“所得”ではなく“金融資産”に応じて社会保障給付の多寡が決まる枠組みが議論されるスケジュールで、実現すれば富裕層・高齢者層の資産再分配が促されることになる。その具体的な制度内容に注目が集まろう。
- 子育てなどの重点項目に追加の予算措置が行われているものの、その規模は小さい。高齢化の進行と歳出抑制の必要の下で、裁量的な歳出枠が縮減していることを象徴する予算でもある。
- 当初予算ベースの新規国債発行額が2016年度から減少していることが示されているが、既に2016年度補正予算で追加の国債発行が決まっており、この比較にあまり意味はない。利払費にかかる想定金利の引き下げは、2017年度補正予算の財源を少なくする方向に作用すると見込まれる。

○歳出目標を遵守した2017年度当初予算

2017年度当初予算案が閣議決定となった。予算額は97.5兆円で当初予算段階では最大規模となる（決算段階では2009年度の100.97兆円が最大）。

歳出項目別にみると、歳出総額は2016年度の当初予算対比では0.7兆円の増加となっており、政策経費（基礎的財政収支対象経費）は0.8兆円の増、国債費は0.1兆円の減である。政策経費のうち、社会保障関係費が0.5兆円の増となっているほかは、防衛費が710億円の増額となっている点が目立つ。社会保障費の累増が引き続き歳出増加の主因となっている。一般歳出の伸びは2016年度当初予算対比+0.53兆円で、財政再建目標で掲げている「一般歳出の伸びを

資料. 2017年度当初予算：歳出の費目別内訳

（単位：億円）

	2017年度 当初予算	2016年度 当初予算	前年度差
歳出計	974,546	967,219	7,327
基礎的財政収支対象経費	739,262	731,097	8,165
一般歳出	583,591	578,286	5,305
社会保障関係費	324,735	319,738	4,997
公共事業関係費	59,763	59,737	26
文教及び科学振興費	53,567	53,580	-13
防衛費	51,251	50,541	710
その他	94,275	94,690	-415
地方交付税交付金等	155,671	152,811	2,860
国債費	235,284	236,122	-838
債務償還費	143,680	137,161	6,519
利払費等	91,604	98,961	-7,357

（出所）財務省資料より作成。

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

3年で1.6兆円、社会保障関係費の伸びを3年で1.5兆円にする」目標（歳出目安）はともに達成されている。財政規律に一定の配慮がみられる予算であるといえる。

ただ、当初予算のみで財政政策の方向性を見出すことは難しく、鍵を握るのは補正予算である。これまでも、毎年編成される補正予算が財政拡張・抑制の方向感を定めてきた。財政再建計画の中間目標として、2018年度のプライマリーバランスをGDP比1%まで縮減する目標が掲げられており、それに影響しうる2017年度の補正予算は財政政策の方向性を見定める上で重要度が高い¹。

○社会保障縮減で歳出規律を遵守

今回閣議決定した当初予算案の内容を細かく見ていこう。社会保障関係費は32.5兆円と前年度当初予算から0.5兆円の増額となった。①雇用保険給付の国庫負担割合の引き下げによって0.1兆円の減額、②医療・介護における制度改革により0.1兆円の歳出削減が行われている。この結果、2015年度に定めた財政再建計画の歳出抑制のメド（2016～18年度の伸びを+1.5兆円、したがって年当たり+0.5兆円）が遵守された形である。②の内容は資料の通りである。

資料. 2017年度当初予算: 社会保障関係の歳出削減措置

項目	削減額(億円)	概要
介護納付金の総報酬割導入	-443	各医療保険が負担する介護納付金(40～65歳労働者の負担する介護保険料)について、所要額を加入者数基準から総報酬ベースに切り替え。これにより、給与水準の高い医療保険においては、負担額が増加し、介護保険料が増加する。2017年度から段階的に導入、2020年度に全面導入。
高額療養費、高額介護サービス費の見直し	-237	健康・介護保険について、自己負担額が基準額を上回った際にその超過分が保険から支払われる「高額療養費・高額介護サービス費」の基準額を引き上げ。
高額薬剤の薬価引き下げ	-196	新型がん治療薬「オプジーボ」の薬価を半額に引き下げ。
後期高齢者の保険料軽減特例の見直し	-187	後期高齢者医療制度加入の低年金者に適用される保険料軽減特例を見直し、低年金者の保険料を引き上げ。
入院時生活療養費の見直し	-17	65歳以上の療養病床入院者に給付される光熱水道費相当給付について、自己負担分を引き上げ。

(出所) 財務省資料より作成。

記載の通り、「介護納付金（保険料）の総報酬割導入」が最大の歳出削減項目となっている。現役世代の社会保険料負担の増加が、国庫負担を減じる形だ。「高額療養費の見直し」は、高齢者（70歳以上）の医療費自己負担分の増加に繋がるものだ（現役世代については2015年に類似の措置が実施済み）。負担を伴う改革に踏み込んだ点は素直に評価されるべきであるが、現役世代の社会保険料増が歳出削減の原資となるなど、日本の社会保障の課題の一つである「高齢世代から現役世代への再分配」の性格は薄いものである。求められているのは単なる歳出抑制に留まらず、給付が高齢者に集中、現役世代に過重な負担のかかる現行の社会保障制度の枠組みを見直すことである。

そうした意味で今後注目したいのは、2018年度予算編成に掛けて議論されることが計画されている改革項目である。特に、医療保険において2018年度末までに「金融資産保有状況に応じた負担のあり方を検討、必要な措置を講ずる」とされている。マイナンバーの導入を背景としたもので、従来の「所得」をベースに社会保障給付の多寡を決める枠組みから、「資産」をベースに定める仕組みへの転換が図られようとしている。主に金融資産の多い高齢者の負担増につながる事が予想されるほか、富裕層からの資産再分配が促されることになる。2018年度の当初予算編成にかけて制度設計に関する具体的な議論が進んでいくことが見込まれ、その内容には注目が集まろう。

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

資料. 2018年度以降の改革スケジュール

医療: マイナンバーを活用した金融資産等の保有状況を考慮に入れた負担のあり方を検討、結果に基づいて必要な措置	2018年度末まで
医療: かかりつけ医以外を受診した場合の定額負担の導入を検討、必要な措置	2018年度末まで
医療: 市販品類似薬の薬剤自己負担額の引き上げを検討、必要な措置	2018年度末まで
介護: 現役並み所得を有する場合、介護保険の自己負担割合を3割に引き上げ(現行2割)	2018年8月に施行へ

(出所) 財務省資料より作成

○歳出構造硬直化のもとで、重点項目への予算配分は手薄

歳出削減の一方で、改革の重点項目である“一億総活躍”、“経済再生”、“働き方改革”などに関する予算は積み増しが行われている。概要は資料の通りである。主に保育士の処遇改善や保育所の整備に予算が充たされているほか、雇用保険料の引き下げ（2017～2019年度の時限措置）などが行われる。また、働き方改革の面では、勤務間インターバル制度や非正規社員の待遇改善を実施する企業に対してインセンティブを付与する。政策課題である「長時間労働の是正」や「同一労働同一賃金」の政策目標に沿ったものとなっている。

ただ、歳出全体の抑制が求められる中で、小さな予算措置に留まっている側面は否めない。また、雇用保険財政に余裕のある労働保険特別会計を用いた措置が目立っており、一般会計の枠外から政策経費を捻出している点も特徴的である。高齢化による社会保障費の膨張圧力と財政再建の必要性の中、歳出の硬直化が進展、裁量的に利用できる歳出枠が小さくなっていることを象徴している。

資料. 2017年度予算案で示された主な重点項目予算

項目	予算措置の増加額(注)	備考
保育士などの処遇改善	+ 544	
介護人材・障害福祉人材の処遇改善	+ 408	
子ども子育て支援新制度に基づく保育サービス量の拡大等	+ 953	公費ベース(国+地方)。消費税増収分等を活用した社会保障の充実。
保育園、認定こども園等の整備	+ 30	
企業主導型保育施設の整備・運営費	+ 512	子ども・子育て支援新制度に係る事業主拠出で措置
育児休業給付の延長(保育所に入れない場合、最大期間を1歳半から2歳に)	+ 318	労働保険特別会計で措置
教育訓練給付の拡充(高度な教育訓練にかかる給付率を6割→7割に)	+ 65	労働保険特別会計で措置
基礎年金の受給資格期間を10年に短縮(2017年8月から)	+ 256	
3年間限定の雇用保険料の引き下げ	+ 3500	労働保険特別会計で措置
給付型奨学金の一部導入(本導入は2018年度から)	+ 70	
無利子奨学金における低所得世帯の成績基準を撤廃	+ 5	
科学技術振興費を増額	+ 116	
観光振興に向けた観光庁予算の増額	+ 210	
成果主義導入、賃金引上げ実施企業への助成	+ 39	労働保険特別会計: 雇用保険二事業として実施
勤務間インターバル導入企業への助成	+ 4	労働保険特別会計: 雇用保険二事業として実施
非正規社員の正社員転換、処遇改善実施企業への支援	+ 229	労働保険特別会計: 雇用保険二事業として実施

(出所) 財務省資料より作成。

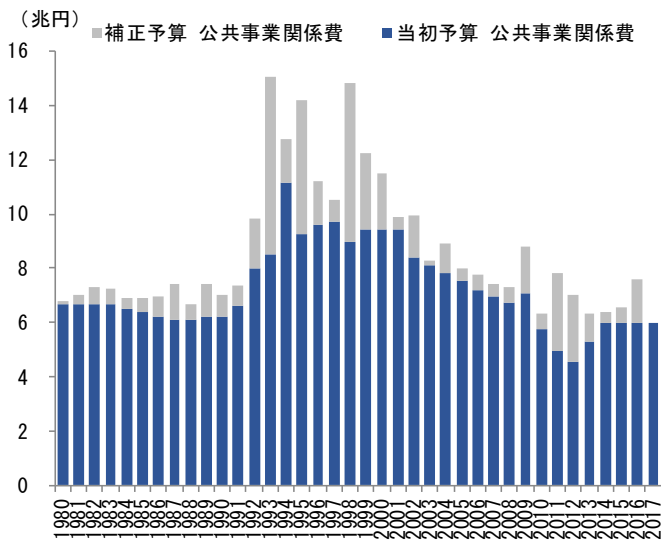
(注) 予算措置額は2016年度当初予算からの増加額を公表資料から計算。新規事業はその計上額。一般会計予算に限らない。

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

○防衛関係費において大きくなる補正予算の存在感

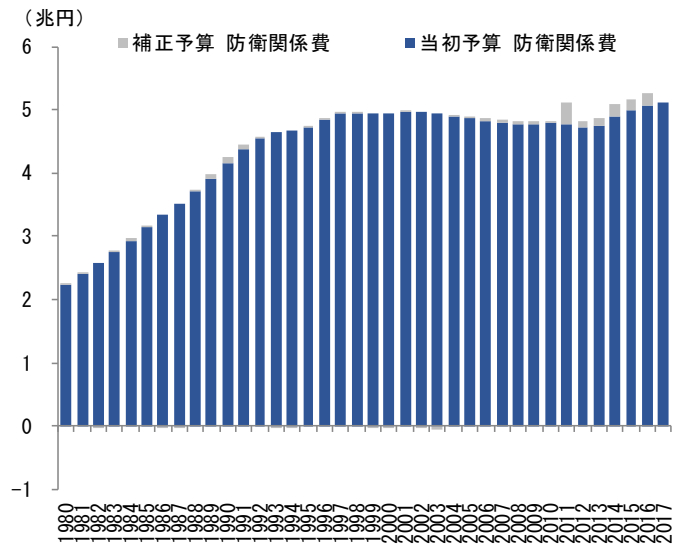
公共事業関係費は6.0兆円計上された。これは、2016年度当初予算からほぼ横ばい（正確には+26億円の増加）の水準であるが、2016年度には既に計1.6兆円の補正予算が計上されている。そのため、仮に2017年度に補正が編成されないとすれば2017年度の公共投資予算は前年度から減少することになる。また、防衛関係費は5.12兆円と前年度当初予算（5.05兆円）から増額となっている。防衛関係費は当初予算ベースでこのところ緩やかな増額傾向にあるほか、補正予算での計上額が拡大していることが目に留まる。

資料. 公共事業関係費予算の推移



(出所) 財務省資料より作成

資料. 防衛関係費予算の推移



(出所) 財務省資料より作成

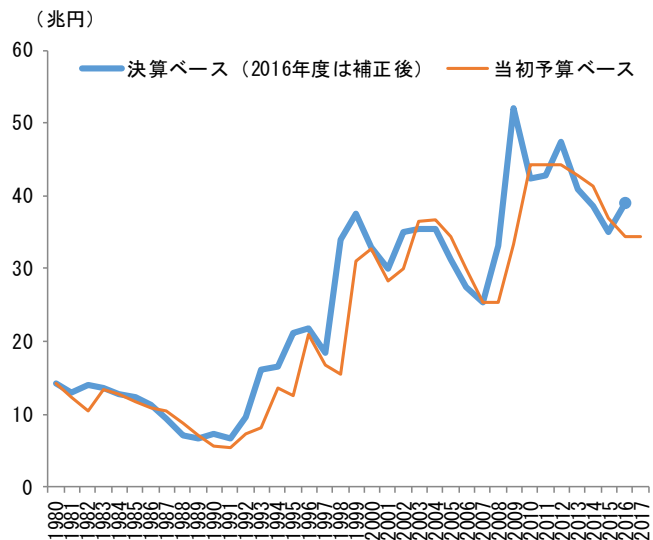
(注) 2016年度の補正予算は公表資料を基にした筆者推定値。

○当初ベースの「新規国債減額」にあまり意味はない

新規国債発行額は34.4兆円、当初予算対比では▲622億円の減額で、政府資料でも財政健全化の進捗が示されている。しかし、当初予算ベースでの比較にあまり意味はない。16年度は第2次・第3次補正予算において追加で4.5兆円の国債発行を実施しており、新規国債発行額は16年度時点で増加に転じる見込みであるためだ。

また、歳入面をみると外為特会の剰余金受入の拡大等によって税外収入は5.4兆円と前年度当初予算から0.7兆円拡大している。また、積算金利（予算策定の際に用いる長期金利の前提値）を、2016年度の1.6%から1.1%に引き下げており、これも新規国債発行額の減額に寄与している。特殊要因によって歳入増・歳出減に繋がっている側面もあり、これをもって財政再建が進んでいると評するべきではないだろう。実際には、円高に伴う税収の伸び悩みによって、国の財政収支の改善は一旦足踏みしていると考えられる。

資料. 新規国債発行額(公債金収入の額)



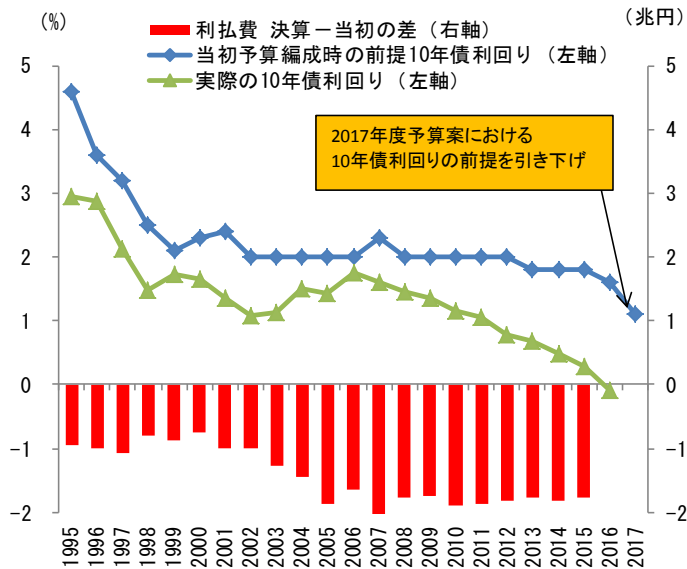
(出所) 財務省資料より作成

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

○想定金利の引き下げは補正財源を減じる要因

なお、これまでも当初予算編成時点で高めの金利前提が置かれていることによって、利払費の不用額が毎年2兆円弱程度発生しており、その多くはその年の補正予算の財源となってきた。今回、当初時点での金利前提を比較的大きな幅で引き下げたことにより、例年よりも利払費不用額が小さくなる可能性がある。これは、2017年度補正予算の財源を少なくする要因となる。

資料. 利払費の決算当初差額



(出所) 財務省、Thomson Reutersより作成。
 (注) 2016年度の実勢金利は11月までの平均値。

以上

ⁱ この点は、弊著 Economic Trends 「「財政拡張の風」は日本にも吹くか? ~2017年度予算編成方針から今後の財政運営を占う~」 (<http://group.dai-ichi-life.co.jp/dlri/pdf/macro/2016/hoshi161129.pdf>) において、論点整理を行っています。