Economic Trends

発表日:2018 年 10 月 4 日(木)

18 年度補正＆19 年度当初予算はどうなるか

～100 兆円を超えたとしても、新規発行国債は減額へ～

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

（要旨）

○2018 年度の補正予算は２度に亘って編成され、第一次補正の追加歳出は 1.5 兆円程度（災害対応）、第二次は２兆円程度（国土強靭化）と予想。第一次の財源は建設国債が中心となる見込みだが、第二次では税収上振れや国債費の下振れ分などが中心財源となる見込み。建設国債の発行を今年相次いだ災害への対応に極力限定することで、財政規律への配慮を示すだろう。

○第一次も第二次も災害対応や国土強靭化など、ＧＤＰの公的固定資本形成に直接カウントされる項目であり、景気の押し上げ効果は明確に顕れやすい。ただ、補正予算を例年通りに執行すれば、ＧＤＰへの効果は 2019 年頭～年度前半を中心に生じ、消費増税の駆け込みと反動減で生じる景気の波を増幅することになりかねない。このため、政府は予算の執行を調整するだろう。その結果、景気押し上げ効果は平準化され、薄く長いものになるとみている。

○2019 年度の予算は、社会保障の自然増や教育無償化、低年金者への給付金、駆け込み反動減対策などが計上される。駆け込み反動減対策の規模次第だが、当初予算ベースでは初めて 100 兆円を突破する可能性も十分にある。そうなった場合でも、足もとの税収好調が映じられるほか、消費増税による増収分もあり、新規国債発行額は９年連続の減少となろう。

○補正予算は２度編成へ。一定の規律付けがなされると予想

第４次安倍内閣の発足を受け、経済政策の焦点は予算編成に集まる。当座の焦点は 10 月下旬の臨時国会冒頭での提出が見込まれている 2018 年度の第一次補正予算だ。今年夏の大阪北部地震、西日本豪雨、台風、北海道胆振東部地震と相次いだ災害対応として、損壊したインフラの復旧や風評被害の防止策などが実施されると見込まれる。複数の災害対応が計上されることも有り、規模は１兆円を上回り、災害対応としては比較的大きい規模になる可能性が高い[1]。この財源の大部分は建設国債の発行で賄う形となろう。

これに対し、第二次補正予算は来年１月の通常国会での提出が想定されているようだ。こちらは毎年編成されている定例の補正予算の性格が強いものとなる。報道情報等を参照すると、内容は国土強靭化（インフラ強化による防災・減災対策）に重点がおかれたものになりそうだ。この財源については、税収上振れ分や国債費の減額分が中心になるだろう。政府は、毎年年末の時点で税収の再見積もりを行うが、足元の税収は堅調であり、18 年度当初予算編成時の想定から上振れする可能性が高い。また、予算編成の際の想定金利が高めに設定されていることから、国債費は毎年補正編成時点では減

[1] 熊本地震の対応として編成された 2016 年度第一次補正予算では 0.8 兆円が計上された。2016 年度の補正はこのほか、第二次（経済対策）が 4.1 兆円、第三次が 0.6 兆円（追加歳出）。

額補正がなされており、過去にも補正予算の財源として度々充当されている。今年も同様だろう。

なお現時点で筆者は、第二次補正で大規模な国債発行は行われないとみている。政府の経済財政諮問会議などでは、補正予算に対するガバナンスの弱さが財政再建の進捗を遅らせているとの議論が度々行われており、今年の骨太方針でも当初予算と補正予算を包括して歳出改革を実施する旨が明示されている[2]。建設国債の発行は今年の災害対応分に極力限定し、第二次補正予算は補正３財源（税収上振れ＋国債費下振れ＋前年度の純剰余金繰越）を中心に賄うことで財政規律への配慮を示すと予想する。イメージは資料１の通りだ。第一次補正の追加歳出は 1.5 兆円程度、第二次補正は２兆円程度と想定した。

なお、第一次、第二次補正の財源の割り振りについて、国債費の減額分は第二次補正での計上を想定しているが、2016 年の熊本地震対応の前例にもあるように、第一次補正との分割で計上される可能性もある。また、純剰余金も分割して計上することが可能だ。このあたりは見せ方の問題になる。

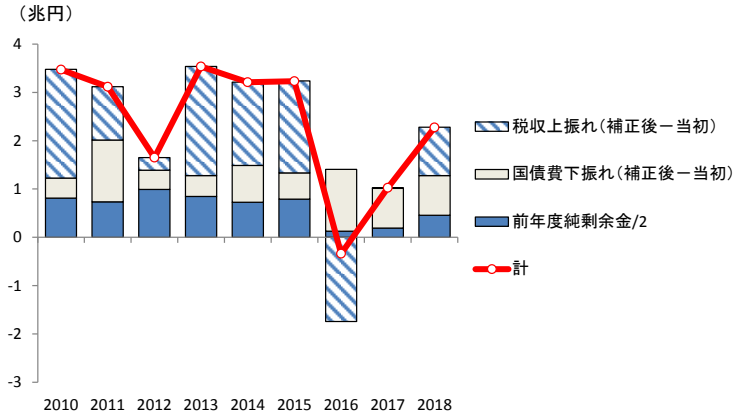
資料１．補正予算の実績と 2018 年度のイメージ（兆円）

	2012	2013	2014	2015	2016 第一次	2016 第二次	2016 第三次	2017	2018 第一次	2018 第二次
＜歳出＞										
追加歳出	8.2	3.9	3.0	3.5	0.8	4.1	0.6	2.7	1.5前後	2前後
既定経費減額	−2.1	−1.5	−1.8	−1.4	−0.8	−0.8	−0.4	−1.2		▲1前後
他会計繰入	4.0	1.9	1.0					0.2	0.5	
地方交付税交付金		1.2	1.0	1.3						
＜歳入＞										
税収	0.3	2.3	1.7	1.9			−1.7			1前後
税外収入	0.1	0.4	0.1	−0.3		0.3	0.1	0.1		
公債金	7.8		−0.8	−0.4		2.8	1.9	1.2	1前後	
前年度純剰余金	2.0	2.8	2.0	2.2		0.3		0.4	0.9	
歳出・歳入計	10.2	5.5	3.1	3.3	0.0	3.3	0.2	1.7	2前後	1前後

（出所）財務省などから第一生命経済研究所が作成。2017 年度までは実績、18 年度は筆者予想。

（注）2017 年度決算の純剰余金は 0.9 兆円あるが、財政法では純剰余金の２分の１を国債償還に充てるよう定めている。国債償還分を他会計（国債整理基金特別会計）への繰入に計上している。

資料２．補正３財源の推移



（出所）財務省などから第一生命経済研究所が作成。2017 年度までは実績、18 年度は筆者予想。

[2] 以下、骨太方針 2018 の文言。“追加的な歳出増加要因については、必要不可欠なものとするとともに、適切な安定財源を確保する。また、一定期間内の追加的な歳出増加要因については、引き続き、資産売却等を含めた財源を確保し、財政規律を堅持する。ＰＢの改善に向けて、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。”

○災害対策・公共事業が中心、ＧＤＰ押し上げ効果は明確に

第一次補正、第二次補正ともに、災害対応やインフラ投資など、ＧＤＰ統計では公的固定資本形成にカウントされるものが中心になると考えられる。これらは直接ＧＤＰに計上され、家計や企業への減税や補助金などと比べて、景気の押し上げ効果が明示的に生じ易い。

第一次補正は 10 月中にも開催される見込みの臨時国会、第二次補正は来年１月の通常国会での法案提出が想定されているようだ。この場合、通常の予算執行から工事進捗へのタイムラグを想定すると、ＧＤＰへの影響が顕れる時期は 2019 年頭から 2019 年度前半になるとみられる。こうなると問題になりそうなのは、黙っていると景気への効果が顕れるタイミングが消費増税の“前”になり、駆け込み需要と反動減を増幅することになってしまう点だ。災害対応の第一次補正は早期に執行されようが、第二次補正に関しては当初予算も含めて公共投資の執行時期の調整を促す等の対応が行われることになりそうだ。その結果、ＧＤＰの押し上げ効果は平準化され、薄く長いものになると考えられる。

○100 兆円予算でも、新規国債発行減は両立しうる

年末にかけて、2019 年度当初予算の編成も本格化する。予算フレームのイメージは資料３の通りだ。ポイントは①歳出は社会保障の自然増に教育無償化や駆け込み需要平準化対策が加わり、当初予算ベースでは歳出総額が初めて 100 兆円を超える可能性がある点、②しかし、歳入も税収の好調に 10 月からの消費増税が加わって大きく増加する点、③その結果、仮に 100 兆円予算となった場合でも当初予算ベースの新規国債発行額は減少（９年連続）が見込まれる点だ。

まず、歳出面に関しては、社会保障関係費の自然増が＋0.6 兆円ある（概算要求より）。ここに、消費税率 10%引き上げと同時に行われる教育無償化や年金生活者支援給付金、さらに今後内容が議論される反動減対策（駆け込み需要平準化のための耐久財購入支援策等）が加わる。反動減対策分の額は今後議論されていくことになるが、仮にここでの追加歳出分を１兆円程度とすると、一般歳出（国債費と地方交付税交付金等を除く歳出）は 61-62 兆円、歳出総額は 100 兆円程度に着地すると考えられる。なお、当初予算段階で、歳出総額が 100 兆円を超えた前例は無い。

歳入面に関しては、まず税収が 62-63 兆円程度になると考えられる。国の一般会計において税収が最も多かったのは 1990 年度の 60.1 兆円（決算ベース）であり、予想通りであれば既往最高額が見込まれることになる。この背景には、第一に足もとの税収の好調がある。先述したように、政府は年末の予算編成の際に 2018 年度の税収の再見積もりを行う。これは翌年度予算の税収見込み作成の土台となるため、19 年度の税収見込みも高くなる要因となる。第二に 2019 年 10 月に実施される消費税率引き上げによる増収分がある[3]。この２点を考慮すると、既往最高税収も違和感のない水準となる。

これらの結果、歳出増を歳入増が上回ることが見込まれ、新規国債発行額は 32－33 兆円程度と 2018 年度予算（当初予算ベース・33.7 兆円）から減少、当初予算ベースでは９年連続の減少になると予測する。歳出 100 兆円の大台を初めて突破したとしても、政府は新規国債発行額の減少傾向をもって財政再建の進捗を示すだろう。

[3] 2019 年度の消費税増収分は（国税）は１兆円程度になるとみている。①10%になるのは年度後半のみであり、②納税時期のズレが生じるため増税初年度に納入される増収分が小さくなることから、2019 年度の増収分は平年度に比べて小さくなる。

資料３．当初予算フレームの実績と 19 年度のイメージ（兆円）

	2016年度 当初予算	2017年度 当初予算	2018年度 当初予算	2019年度 当初予算	ポイント
＜歳入＞					
税収	57.6	57.7	59.1	62-63	経済成長＋消費税半期初年度分－反動減対策（減税）
税外収入	4.7	5.4	4.9	5程度	
公債金	34.4	34.4	33.7	32-33	9年連続で新規国債発行減（当初予算ベース）
計	96.7	97.5	97.7	100程度	
＜歳出＞					
国債費	23.6	23.5	23.3	23半ば	債務増を反映して増
政策経費	73.1	73.9	74.4	77程度	
一般歳出	57.8	58.4	58.9	61-62	高齢化自然増(0.6兆)＋無償化・支援給付金等・反動減対策（2兆程度）
地方交付税交付金等	15.3	15.6	15.5	15強	税収増、地方財政改善に伴い、特例加算分が減少
計	96.7	97.5	97.7	100程度	反動減対策の規模次第で100兆円超えも

（出所）財務省などから第一生命経済研究所が作成。2018 年度までは実績、19 年度は筆者予想。

（注）軽減税率の財源（平年度：0.3 兆円）確保のために増税や歳出削減が実施される可能性があるが、明示的に織り込んでいない。これについてはインボイス制度の導入で徴収できるようになる消費税の益税分を充当する案が報じられている。仮にこれが採用された場合、制度導入は 2023 年からの予定であるため、2019 年度予算には影響しないと考えられる（0.3 兆円分の先行減税が行われる形になる）。

資料４．既に大枠が定まっている増税後の家計負担緩和措置（全て恒久措置）

施策	内容	マクロ影響 （平年度ベース）
軽減税率	「酒類」「外食」「ケータリング」を除く飲食料品、定期購読の新聞の消費税率は８％で据え置き	1 兆円程度
年金生活者支援給付金	住民税非課税の年金受給者に給付金（最大６万円）	0.5-0.6 兆円程度
乳児（0-2 歳）保育無償化	住民税非課税世帯に限定	0.7-0.8 兆円程度
幼児（3-5 歳）幼保無償化	全世帯を対象	
大学無償化	住民税非課税世帯に限定 （国立大の授業料免除、私立大は一定額まで）	0.8 兆円程度

（出所）各種資料、報道等から第一生命経済研究所が作成。

資料５．2019 年度当初予算に計上されると予想される反動減緩和対策

・キャッシュレス決済を行えば、消費者に２％ポイント還元（中小小売店での購買を対象）
・すまい給付金、住宅ローン減税の拡充
・自動車関連税の軽減
・事業者に消費増税分の自由な価格転嫁を促す

（出所）各種資料、報道等から第一生命経済研究所が作成。

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。見通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、第一生命保険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。