予算編成過程における「概算要求基準」

～実効性が弱まるシーリング効果～

予算委員会調査室　藤井　亮二

《要旨》

昭和 36 年度概算要求で初めて設定された概算要求基準は、ゼロシーリング、マイナスシーリングで効果を上げてきた。しかし、例外事項経費の追加や特別枠の設定によって歳出抑制効果は徐々に弱まってきた。加えて予算配分の硬直化との批判を受けて、メリハリをつける予算編成に舵を切ったものの、概算要求と要望を分けた予算要求によって歳出抑制の威力は更に弱まることとなった。

また、近年では当初予算に計上されなかった予算が補正予算に計上され、補正予算が「抜け道」として使われることが多くなっている。概算要求基準は当初効果的に運用されたが、徐々に歳出抑制の機能が弱まっている。運用開始から 60 年近くが経過した概算要求基準は抜本的な見直しの時期に来ている。

１．はじめに[1]

我が国は、主要先進国の中でも突出して厳しい財政状況に置かれている。我が国の経済は、リーマン・ショックを契機として一旦は大きく落ち込んだ後、近年ではアベノミクスの効果もあり、順調に回復・拡大を続けてきたが、そうした中にあっても、公債依存度は 30％を上回り続け、一般会計の基礎的財政収支（プライマリー・バランス）は平成 7 年度以降 24 年間赤字が続いている（決算ベース。平成 30 年度は補正後、31 年度は当初ベース）。国の財政制度等審議会は財政状況がここまで悪化したことについて、「平成という時代は、人口・社会構造が大きく変化する中で、国・地方を通じ、受益と負担の乖離が徒に拡大し、税財政運営がこうした歪んだ圧力に抗いきれなかった時代と評価せざるを

[1] 本稿は、令和元年 7 月 26 日までの公開情報に基づいて執筆されており、本稿脱稿時において、令和２年度予算の概算要求基準の閣議了解はなされていない。

得ない。」[2]と、これまでの財政運営を厳しく振り返っている。

毎年度の一般会計予算の規模は拡大を続け、平成 31 年度予算[3]は 101.5 兆円と初めて 100 兆円を上回り、7 年連続で過去最大を更新した。今年 10 月の消費税率引上げ対策として「臨時・特別の措置」が組み込まれたことが規模増大の要因であるとも言われるが、「いったん始めた財政支出や減税措置を簡単にやめられなくなるのはこれまでも何度も経験してきたこと」[4]との指摘があるように、「臨時・特別の措置」がなくなっても予算の規模は縮減することはなく、今後も 100 兆円を超えて財政規模の拡大が続くことが懸念される。

歳出は拡大する一方で歳入が伸び悩み、歳出と歳入の乖離は拡大を続けていて収斂する兆しが見えてこない。いわゆる「ワニの口」は拡がるばかりである。昭和 40 年代のオリンピック不況や第一次石油危機による景気後退、あるいはバブル景気の崩壊などを克服するために多くの景気対策が講じられてきた。また、少子高齢化などを背景に歳出拡大が進み、そのたびに我が国財政は悪化の一途をたどってきた。

政府としてこの状況に手をこまねいていたわけではない。これまで数多くの財政再建が試みられ、歳出抑制や歳入増加のための方策が講じられてきた。そうした試みの一つが「概算要求基準」の設定である。本稿は、予算編成の過程で財政当局が活用してきた「概算要求基準」を取り上げ、これまでの成果と限界について考えるものである。

２.「概算要求基準」の概要

予算は毎年１月下旬に国会に提出されることが多く、衆参両院における審査を経て、当該年度の４月１日から執行される。予算編成権は内閣にあり、その実務を担うのは財務省（以下「財政当局」という。）である[5]。

予算の編成に当たっては前年の８月末までに各府省は翌年度の施策の遂行に必要な予算の要求（以下「概算要求」という。）を財政当局に提出する。その後、９月から概算要求を巡って予算要求を行う各府省と財政当局との間で必要な調整を進め、例年 12 月下旬に予算概算の閣議決定を行うこととなる。

予算編成を効率的に進めるために、各府省からの概算要求に当たっての基本

---

[2] 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」（平 30.11.20） ４頁

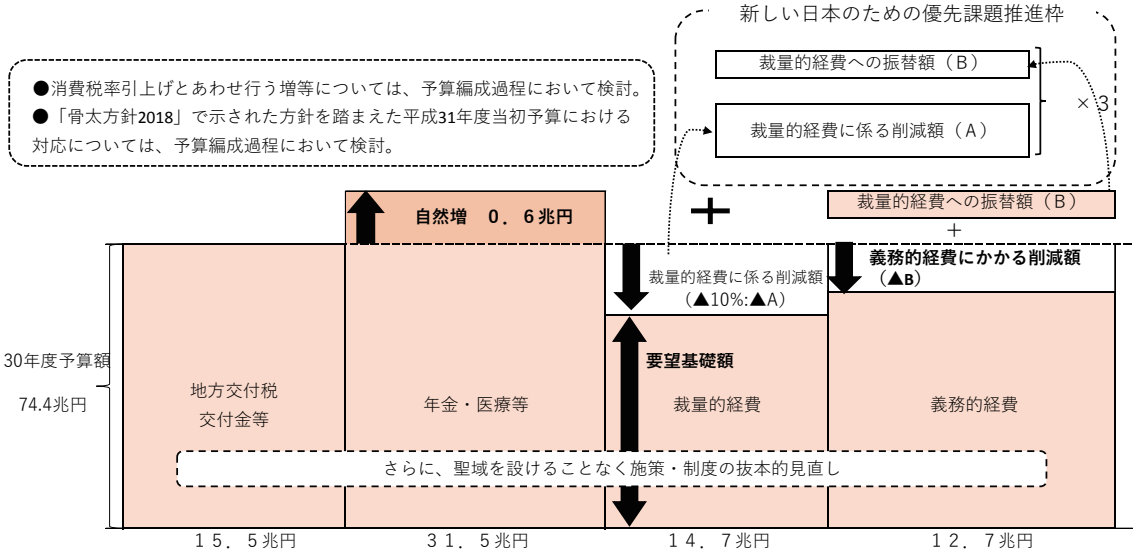
[3] 本稿は概算要求について検討する内容のため、便宜「令和元年度予算」を「平成 31 年度予算」と記載する。

[4] 『日本経済新聞』（平 30.12.22）

[5] 日本国憲法第 73 条、同法第 86 条。財政法第 20 条、同法第 21 条。

的な方針を事前に閣議で了解して、一定の範囲の枠内で概算要求することとなっている。ここで示す一定の範囲がいわゆる「概算要求基準」である。参考のために、平成 30 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」を示す（図表１）。

図表１　平成 31 年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針



（出所）財務省資料を一部修正

初めて概算要求基準が設定されたのは、昭和 36 年度概算要求に際してのことである。水田蔵相（当時）は昭和 35 年８月２日の閣議で「各省の概算要求については水増し要求をやめて、できるだけ必要なものだけに限って要求し、多くとも本年度の大蔵省査定額の５割増し程度の概算要求にとどめるよう」[6]に要望している。財政調査会『國の予算（昭和 36 年度予算）』は、概算要求の提出に当たって過大な要求が行われることに伴う「非能率」を避けるためにあらかじめ閣議了解をもって概算要求の枠を昭和 35 年度当初予算の５割増以内に抑える旨の申し合わせを行い、予算編成作業の過程に「新しい慣行」を取り入れることとしたのは画期的なことである[7]と評価している。

なお、概算要求基準は、初めて設定された昭和 36 年度から昭和 59 年度概算要求までは「概算要求枠」という用語が使われていた。しかし、昭和 60 年度概算要求から「概算要求基準」と呼称を変え、平成 23 年度から 25 年度は「概算

[6] 『日本経済新聞』夕刊（昭 35.8.2）
[7] 財政調査会『國の予算（昭和 36 年度予算）』（同友書房　昭 36.9）12 頁

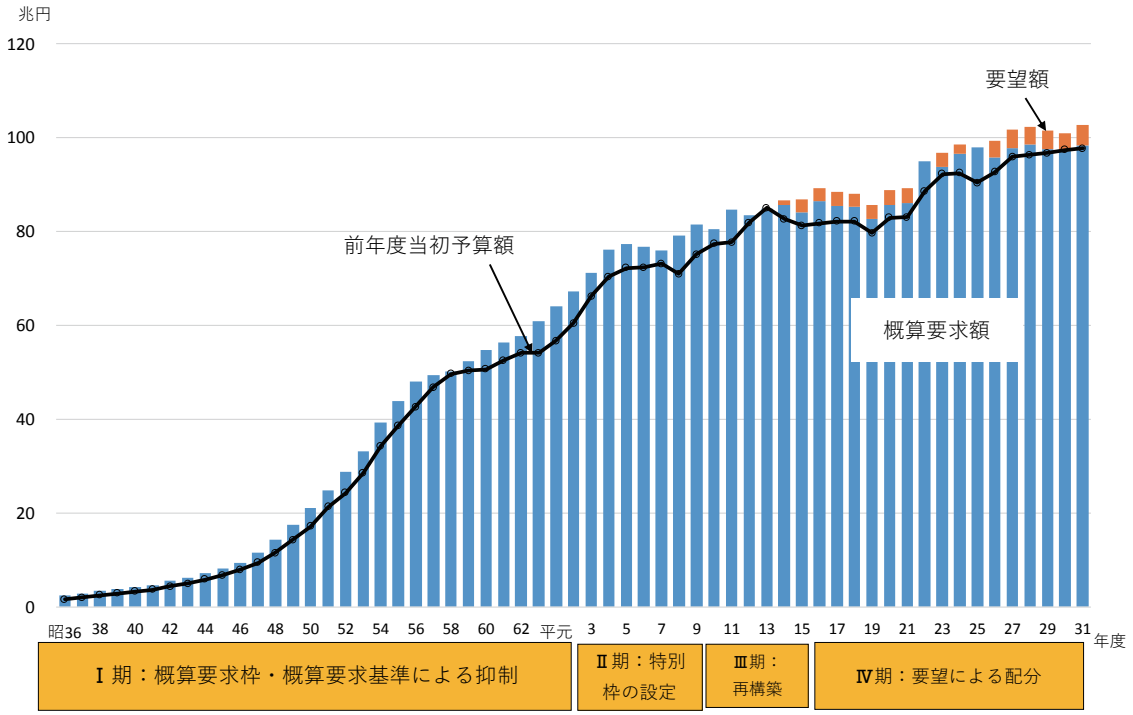
要求組替え基準」という用語が使われた。さらに、平成 26 年度からは「概算要求に当たっての基本的な方針」と言われている。しかし、いずれも概算要求に当たっての一定の基準を示していることから、一般的にはこれらに対して「概算要求基準」又は「シーリング」の呼称が使われている。そのため本稿ではこうした仕組みを広くとらえて「概算要求基準」、あるいは「シーリング」と呼ぶこととする。

３．概算要求枠・基準の実効性の変遷

３－１　概算要求の変遷

概算要求に上限を設定するようになったのは、昭和 36 年度概算要求以降のことである。概算要求基準のこれまでの 60 年程度の経緯を振り返るに当たり、特徴を整理するために便宜上、４つの時期（図表２参照）に大別して考える。

図表２　概算要求額・要望額と予算の推移



（出所）財政調査会『國の予算（各年度版）』財団法人大蔵財務協会等より作成

最初は昭和 36 年度から平成２年度までであり、概算要求枠が設定されて財政規模の抑制に効果を発揮した時期（第Ⅰ期）である。次が、平成３年度から９年度までであり、特別枠の設定を認めて概算要求の枠に例外を設けるなど、歳

出抑制の努力に緩みが生じてきた時期（第Ⅱ期）である。続いて、平成 10 年度から 14 年度にかけて、経常的経費と投資的経費の区分から主要経費別の枠の考え方に沿って予算要求をすることとした再構築の時期（第Ⅲ期）。そして、概算要求に際して「要望額」を認めるようになった平成 15 年度以降の時期（第Ⅳ期）である。

以下で順次、それぞれの特徴を見ていく。なお、必要に応じて本稿末尾に掲載した「【参考】概算要求額と概算要求基準等の推移」を参照していただきたい。

３－２　歳出抑制に効果を発揮した時期（第Ⅰ期：昭和 36 年度～平成２年度）

（１）強力な歳出抑制の手法として概算要求枠

そもそも概算要求に一定の限度を求めるようになった背景には、経済計画時代への到来に備えた財政当局の対応があった。岸総理（当時）が昭和 34 年６月２日の閣議において所得倍増計画の検討を指示し、経済審議会から政府に対して所得倍増計画が答申されたのは 35 年 11 月 11 日、池田内閣（当時）の時である。同計画が持つ強い歳出圧力に早くから気付いていた財政当局は、概算要求に上限を設定して歳出圧力に対して警戒を示したのである[8]。それでも 30 年代後半の概算要求枠は 50％という緩い枠であり、40 年度概算要求から３年間は 30％増の範囲内、43 年度からは 25％増の範囲内へと歳出の抑制を強めてきたものの、現行の概算要求基準から比べるとほとんどないに等しいとも言えるほどの緩い縛りであった。

昭和 36 年度概算要求で概算要求枠が設けられた時は、歳出抑制よりもむしろ労力の節約に主眼が置かれていた。各府省は査定の結果、ほぼ削除されるであろう予算要求に際しても膨大な資料を用意しなければならず、また、財政当局にとっても膨大な資料を精査する労力は多大なものであった。概算要求枠を設けることによってこうした労力を軽減することができたのである[9]。しかし、概算要求枠の上限が徐々に下げられていくにつれて、その主な目的は労力の軽減から歳出抑制へと変わっていくことになる。

当時の歳出削減の成果は宍戸（2001）に詳しく分析されているので、以下でその概要を紹介する。概算要求枠に歳出抑制のための強力な手段としての効果を付与する転機となったのは、昭和 51 年度概算要求基準及び 52 年度概算要求基準である。51 年度概算要求基準は、概算要求額を８年間続いた 25％増から一

[8] 尾崎（2001）70 頁参照。
[9] 真渕（1997）158 頁参照。

挙に 15%増の範囲内に引下げ、52 年度概算要求基準では「一般行政経費」（人件費等）と「その他」（政策的経費）に２分類し、前者を 10%増、後者を 15%増にとどめたことによって歳出抑制が実効性を持つようになった。また、この頃から要求限度額の厳しさから、「シーリング」と俗称されるようになった[10]。

図表３　一般会計歳出予算の推移（当初予算ベース）

（単位：億円、%）

年度	一般会計歳出	一般会計歳出伸び率	一般歳出	一般歳出伸び率
昭和54	386,001	12.6	292,335	13.9
55	425,888	10.3	307,332	5.1
56	467,881	9.9	320,504	4.3
57	496,808	6.2	326,200	1.8
58	503,796	1.4	326,195	▲ 0.0
59	506,272	0.5	325,856	▲ 0.1
60	524,996	3.7	325,854	▲ 0.0
61	540,886	3.0	325,842	▲ 0.0
62	541,010	0.0	325,834	▲ 0.0
63	566,997	4.8	329,821	1.2
平成元	604,142	6.6	340,805	3.3
2	662,368	9.6	353,731	3.8
3	703,474	6.2	370,365	4.7

（出所）参議院予算委員会調査室『財政関係資料集（各年度版）』より作成

昭和 51 年度以降のシーリングによって一般歳出[11]は厳しく抑制された。50 年度を境として前後７年間の一般歳出の伸び率を見ると、50 年度以前が 18.5%の伸び率であったのに対して、その後は 11.1%の伸び率にとどまり、シーリング

[10] 筆者が国立国会図書館・国会会議録検索システムで調べた限りでは、国会の審議の中で概算要求に関して「シーリング」という用語が使われたのは第 74 回国会参議院予算委員会会議録第２号 13 頁（昭 49.12.21）において、大平蔵相（当時）が「福祉予算につきましては 25%のシーリングに関係なく（以下略）」と答弁したのが初出である。その後、衆議院内閣委員会（昭 50.5.7）、衆議院大蔵委員会（昭 50.8.22）、参議院予算委員会（昭 50.11.7）、参議院大蔵委員会（昭和 51.8.10）、参議院本会議（昭 51.9.28）等において国務大臣や政府の説明員が「シーリング」という用語を用いて説明している。

[11] 「一般歳出」は政策的経費に充てられるもので、一般会計歳出から国債費と地方交付税交付金等を控除した額。

は歳出抑制の大役を果たしたという。その後も概算要求の上限は引き下げられ、57 年度概算要求では上限を前年度並みとするゼロシーリング、翌 58 年度概算要求は要求額を前年度から５％減額するマイナスシーリングが設定された。58 年度概算要求のマイナスシーリングの内容は、人件費や防衛費等の「経常部門」は対前年度当初予算比でマイナス 10%、公共事業等の「投資部門」は前年度と同額にとどめるものであった。

昭和 59 年度から 62 年度までは４年連続して対前年度当初予算比で「経常部門」はマイナス 10%、「投資部門」はマイナス５％の削減を設定した。この間のマイナスシーリングは確実に歳出削減に結びつき、一般歳出はマイナスシーリング初年度の 58 年度に 32 兆 6,195 億円と、対前年度比でマイナス５億円としたのを始め、５年連続で対前年度から減額することとなり、56 年度に一般歳出 32 兆円を超えてから、その後７年間は一般歳出を 32 兆円台にとどめたのであった（図表３）。宍戸（2001）はこの抑制効果を、「マイナスシーリングの威力や恐るべし」[12]と評している。

（２）概算要求枠から概算要求基準へ

この頃にはシーリングの性格を変えようとする兆しがあったことも看過してはならない。それは「概算要求枠」から「概算要求基準」への名称変更を巡る政治の動きである。

昭和 60 年度予算編成は、それまでの厳しい予算編成から生じた歳出増大の圧力を受けて始まることとなった。59 年度予算が成立して間もない５月から６月にかけて、各省庁及び与野党の歳出拡大を求める声が強まる中[13]、シーリングの決定に先立つ 59 年７月 17 日、中曽根総理（当時）は自民党・藤尾政務調査会長（当時）と会談し、概算要求に当たって 59 年度並みの概算要求基準を設定することとした上で、「シーリング」という言葉は使わないことで合意した[14]。藤尾政務調査会長は会談後に、シーリング（概算要求枠）はこれ以上は認めないというものであるが、基準であればそれ以上の要求も認められる[15]と、抑制の制約がなくなったとの認識を示している。

---

[12] 宍戸（2001）35 頁
[13] 財務省財務総合政策研究所財政史室編（2004）515 頁
[14] 政府の資料（いわゆる「ポンチ絵」）には、昭和 59 年度概算要求までは「昭和 59 年度予算のシーリング（一般歳出）」との表題が記載されているが、60 年度概算要求の資料からは「昭和 60 年度予算の概算要求基準（一般歳出）」と名称変更が行われている。
[15] 『日本経済新聞』夕刊（昭 59.7.17）

一方、中曽根総理は「概算要求基準」という幅のある表現を用いることとはなったものの、前年度と同様に経常部門マイナス 10%、投資部門マイナス５％を引き続いて実施することとしたのである。

自民党内では「枠」という名称を変更して「基準」という用語を用いるようになったことによって、「概算要求基準」を上回る要求もできるとの解釈も出てきた。しかし、財政当局は「基準と呼び方を変えても、上回る要求はいっさい認めない」との強い態度を取り[16]、名称変更にかかわらず、厳しく歳出を抑制していく考えを示した。なお、歳出削減への反対は与党からだけではなく、中曽根・藤尾会談の後に開かれた与野党政策協議において、野党からも一律のマイナスシーリングを撤廃して積極的な財政運営に転換すべきことが求められ、当時は厳しい歳出削減に対して与野党がこぞって反発していたことがわかる。

３－３　歳出抑制に緩みが生じた時期（第Ⅱ期：平成３年度～９年度）

緊縮財政を続けていたものの、平成の時代を迎える頃から、一般歳出の規模は徐々に増大へと舵を切っていくこととなる。そのきっかけは、（１）公共投資重視への政策転換、（２）例外事項の増加、（３）特別枠の設定である。以下、順次、見ていくこととしたい。

（１）公共投資重視への政策転換

昭和の終わり頃になると、「経常部門」については依然としてマイナスシーリングが維持された。これに対して、「投資部門」についてはマイナスシーリングの方針を転換して対前年度と同額とされ、その後は増加へと方針を変えることとなる。例えば、昭和 63 年度から平成５年度までは経常部門（経常的経費）のマイナス 10%は維持するものの、昭和 63 年度概算要求基準から投資部門（投資的経費）については前年度比で同額として、実質的に原則削減の対象から外すこととしたのである[17]。さらに、社会資本整備特別措置法[18]による事業 13,000 億円が上乗せされた。

その後、平成６年度から８年度にかけては経常的経費をマイナス 15%又はマイナス 10%等と抑制する一方で、投資的経費のシーリングはプラス５％の増加

---

[16] 財務省財務総合政策研究所財政史室編（2004）517 頁

[17] 昭和 59 年度から平成２年度までは経常部門、投資部門の区分ではあったが、平成３年度から９年度まではそれぞれ経常的経費、投資的経費に区分されている。

[18] 日本電信電話株式会社の株式の売払収入の活用による社会資本の整備の促進に関する特別措置法（昭和 62 年法律第 86 号）

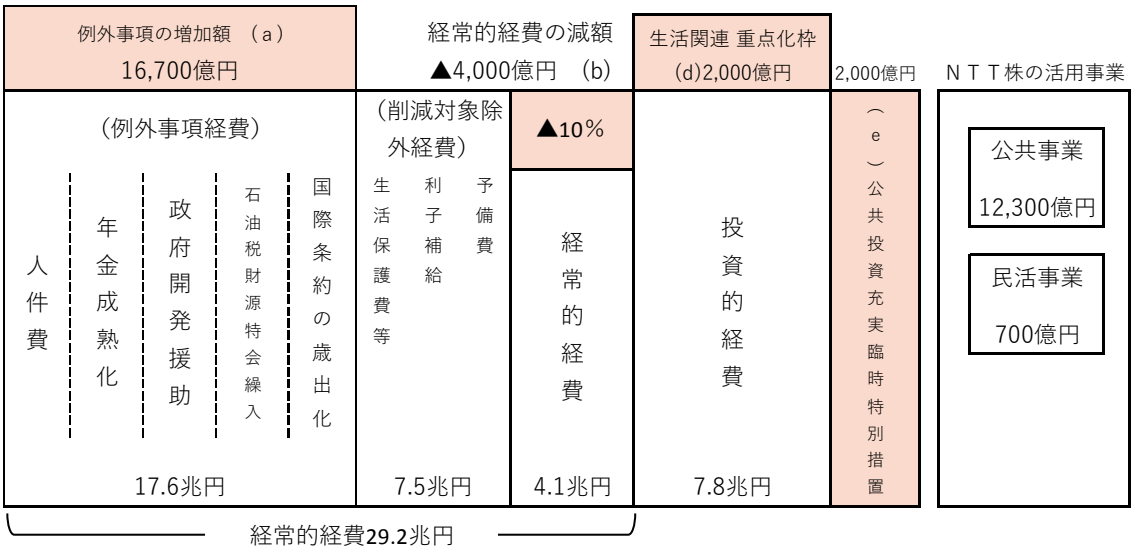
に転じ、加えて公共投資関連の特別枠を設定して景気対策を図るなど、公共投資を重視する政策に方向転換することとなった。

経常的経費にマイナスシーリングをかける一方で、投資的経費については対前年度と同額とするようになったのは、シーリングを経常的経費と投資的経費という二本立ての制度設計にしたことによって基準を分けて設定できる条件が整えられたことと、「「赤字公債は悪だが、建設公債は許容範囲」という思想とが共鳴し始めた」[19]ことが背景にある。経常的経費の財源は赤字国債発行によるところが多く、まずは赤字国債の縮減を図って財政再建を進め、投資的経費については将来の資産を形成するために発行する建設国債を財源とするので、歳出抑制を緩めたと考えられる。

（２）例外事項経費の増加

概算要求基準によるシーリングが及ばない例外事項経費が徐々に増加してきたのもこの時期の特徴である。例外事項の概要を知るために、例として平成４年度概算要求基準における例外事項経費について見てみたい（図表４）。

図表４　平成４年度予算の概算要求基準の考え方



概算要求基準の増加額＝a-b±c（特殊要因加減算）+d+e

（a）16,700億円 －（b）4,000億円＝12,700億円
（c）ほかに予備費の復元による増、平成4年度の参議院通常選挙経費等の増 2,500億円
（d）生活関連重点化枠　2,000億円
（e）公共投資充実臨時特別措置　2,000億円
19,200億円（5.2%）

ほか産業投資特別会計社会資本整備勘定への繰入の要求基準　13,000億円（前年度同額）

（出所）大蔵省資料を一部修正

[19] 尾崎（2001）54 頁

平成４年度概算要求基準では、経常的経費についてマイナス 10%のシーリングが設定された。しかし、10%の削減は例外事項経費（人件費、年金成熟化、政府開発援助等）と削減対象除外経費（生活保護費等）を除いた経費について行うものである。削減の規模は「削減率×削減対象額」で決まるために、削減率（10%）が高くとも削減対象が少なければ、それほどの抑制は効かない。経常的経費の大半が例外事項経費、あるいは、削減対象除外経費とされたためにマイナス 10%のシーリング効果は限定的にならざるを得なかった。人件費や年金受給者の増加などは当然増的な性格を持つものであって、４年度概算要求に当たって例外事項の増加額として 16,700 億円が認められている。そのために、原則として削減率 10%による削減額は約 4,000 億円にすぎない。

なお、投資的経費は前年度横ばいとされたものの、日米構造協議の公約である「公共投資基本計画」（後述）を実施するために、生活関連重点化枠 2,000 億円に加えて、新たに公共投資充実臨時特別措置の 2,000 億円の枠が設けられ、大蔵省（当時）は平成４年度概算要求基準を、歳出抑制と拡大の両方をにらんだ「景気中立型」の基準と位置付けていた[20]。

そもそも、例外事項が最初に設けられたのは、昭和 49 年度概算要求においてである。概算要求は対前年度当初予算比 25%増の範囲内とされたが、「福祉元年」とされた 48 年度の翌年であったために社会保障関係費は例外扱いとされた。

昭和 51 年度概算要求基準では社会保障関係費に加えて年金が例外事項として追加され[21]、54 年度概算要求からは更に政府開発援助（３年間倍増達成という政策目標のため）と石油税（53 年６月創設）を財源とする特別会計への繰入が例外事項として扱われるようになった。

これらに加えて昭和 56 年度からは防衛費、57 年度からは人件費、60 年度から科学技術振興費が例外事項に加えられ、それ以来、人件費、年金（成熟化）、政府開発援助、石油税財源特会繰入及び国際条約の歳出化（防衛費と科学技術振興費をまとめて表記）の５項目が慣例として例外事項とされた。

シーリングの対象外とされた例外事項経費の追加は、ゼロシーリングが採用された昭和 57 年度概算要求基準で既に 6,202 億円[22]となっていたが、その後次第に増加していく（図表５）。最も多かった平成７年度概算要求では 17,800 億円に達している。

---

[20] 『北海道新聞』（平 3.7.5）

[21] 昭和 54 年度概算要求、55 年度概算要求では例外扱いは見送られた。恒常的に例外扱いとされるようになったのは昭和 56 年度概算要求以降である。

[22] 財務省財務総合政策研究所財政史室編（2004）373 頁

図表５　例外事項経費の増加額の内訳の推移

（単位：億円）

	例外事項経費の増加額					
		人件費	年金 成熟化	政府開発 援助	石油税財源 特別会計繰入	国際条約 の歳出化
昭和62	10,400	1,620	5,200	470	▲ 390	3,500
63	9,200	1,320	4,950	570	▲ 1,290	3,650
平成元	11,700	1,040	5,050	660	1,040	3,910
2	12,220	1,500	5,600	710	440	3,970
3	16,100	3,470	6,800	790	590	4,450
4	16,700	4,480	7,100	870	650	3,600
5	16,200	4,140	7,500	900	460	3,200
6	15,600	4,080	7,700	810	410	2,600
7	17,800	4,790	9,900	820	290	2,000
8	16,600	3,830	8,450	780	380	3,160
9	13,900	3,700	6,100	200	300	3,600

（出所）参議院予算委員会調査室『財政関係資料集（各年度版）』より作成

（３）特別枠の設定とその後の恒常化

シーリング効果の弱体化を促進したのは、平成３年度概算要求基準から始まった特別枠の設定である。当時、日米構造協議の中で我が国の内需拡大が求められ、３年度から 12 年度の 10 年間に 430 兆円の公共投資を行う「公共投資基本計画」（平 2.6.28 閣議了解）がまとめられた。そのために着実な社会資本の整備、特に生活関連分野の充実を図るべく、概算要求基準の中で、予算編成過程で追加する「生活関連重点化枠」2,000 億円がシーリングの例外として設定された。生活関連重点化枠は「生活に密接に関連する投資的経費」に限って追加を認める限定的なものであったが、昭和 63 年度概算要求以来続けてきた投資部門のゼロシーリングを実質的に増加に転じさせた意味合いは大きい。シーリングで抑えられた概算要求を特別枠で要求する手法の嚆矢と言える。

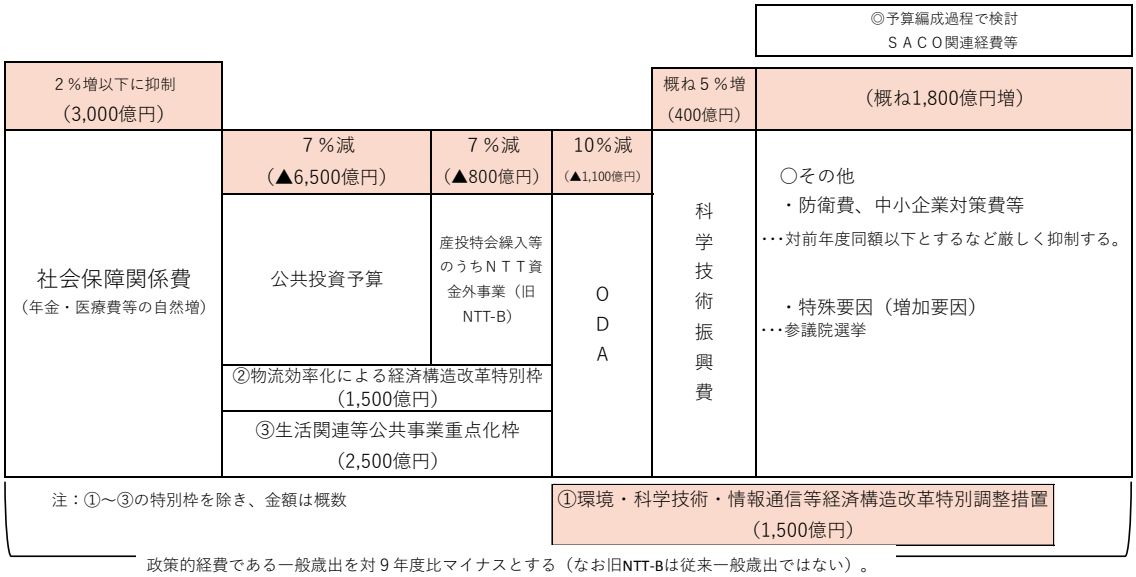
平成４年度には上記の「生活関連重点化枠」2,000 億円に加えて、「公共投資充実臨時特別措置」2,000 億円が設けられた（図表４参照）。公共投資充実臨時特別措置は「「公共投資基本計画」等の着実な実施に資する投資的経費」に限ると限定されていたものの、対象範囲がより広範になってシーリング効果を弱体化させたことは否めないであろう。その後も平成６年度概算要求を除き、特別枠の設定は恒常化していく。

３－４　概算要求基準の再構築の時期（第Ⅲ期：平成 10 年度～14 年度）

平成に行われた財政再建への取組として特筆すべきは、平成９年 12 月に公布・施行された「財政構造改革の推進に関する特別措置法」（平成９年法律第 109 号）（以下、「財政構造改革法」という。）であろう。財政収支の黒字化や財政構造の見直しについて初めて法律で規定した画期的なものである。しかし、同年 11 月にバブル崩壊に伴う不良債権問題等を背景として三洋証券や北海道拓殖銀行、山一證券が経営破綻し、金融システム不安が拡大したために翌 10 年 12 月に法律の施行が停止されることとなった。

財政構造改革への取組が進む中で示された平成 10 年度概算要求は、それ以前の概算要求基準のあり方を大きく変えるものであった。９年６月３日に閣議決定された「財政構造改革の推進について」の末尾では、①概算要求基準方式を抜本的に改めて各省庁は歳出改革・縮減の具体的方策に基づいて概算要求を行う、②概算要求は総理大臣から基本的方針を示し、細目は大蔵大臣から通知することが掲げられ、従来のような概算要求基準の閣議了解は行わず、同年７月８日の閣議で総理大臣が「概算要求に当たっての基本的な方針」を、大蔵大臣が「補足事項（細則）」を示したのである（図表６）。

図表６　「平成 10 年度予算の概算要求の基本的な方針」の考え方



（出所）大蔵省資料を一部修正

「概算要求に当たっての基本的な方針」を前提とする平成 10 年度概算要求は、各省庁の要求の総枠を定めた上で経常的経費と投資的経費に一律の削減を求めるシーリング方式から、主要経費別に上限、すなわちキャップを設定してその枠内で予算要求を認めるキャップ方式に転換するものであった。いわゆるシーリング方式は歳出抑制に一定の役割を果たしたものの、前例踏襲と一律の削減を求めたことにより公共事業等の省庁別、事業別配分の固定化を招く等の弊害をもたらすことになった[23]。そのため、主要経費別に要求の上限（キャップ）を定めると共に、新たな特別枠を設けて事業別配分の見直しを図ろうとしたのである。ここで、新方式による一般歳出の削減効果を見ておきたい（図表７）。

図表７　平成 10 年度主要経費別等の概算要求額調

（単位：億円、％）

事項	平成9年度予算額	平成10年度概算要求額	比較増減額	増減率
社会保障関係費	145,501	148,501	3,000	2.1
文教及び科学振興費	63,389	64,178	788	1.2
（参考）科学技術振興費	8,446	8,851	405	4.8
恩給関係費	15,973	15,509	▲ 463	▲ 2.9
防衛関係費	49,475	49,414	▲ 61	▲ 0.1
公共事業関係費	97,447	90,625	▲ 6,821	▲ 7.0
公共事業関係費（通常）	97,447	86,625	▲ 10,821	▲ 11.1
物流効率化による経済構造改革特別枠	-	1,500	1,500	-
生活関連等公共事業重点化枠	-	2,500	2,500	-
経済協力費	10,912	9,829	▲ 1,084	▲ 9.9
（参考）政府開発援助費	11,687	10,517	▲ 1,170	▲ 10.0
中小企業対策費	1,865	1,865	▲ 0	▲ 0.0
エネルギー対策費	6,860	6,857	▲ 3	▲ 0.0
主要食糧関係費	2,692	2,692	0	0.0
産業投資特別会計へ繰入	1,715	1,715	0	0.0
その他の事項経費	51,737	53,213	1,475	2.9
予備費	3,500	3,500	0	0.0
計（一般歳出）	451,067	447,899	▲ 3,168	▲ 0.7
国債費	168,023	180,558	12,534	7.5
地方交付税交付金	154,810	177,079	22,269	14.4
合計	773,900	805,535	31,635	4.1

（出所）財務省財務総合政策研究所財政史室編（2013）605 頁、表 10-3 を一部加工

[23] 財政制度審議会「財政構造改革に向けての中間報告」（平 8.7.10）

平成 10 年度概算要求は、社会保障関係費 3,000 億円の増加、文教及び科学振興費のうち科学技術振興費は 4.8%(405 億円)の増加、公共事業関係費は 7.0%の削減、ＯＤＡは 10.0%の削減等に沿った概算要求が行われた。その結果、一般会計歳出額の概算要求は対前年度比 4.1%増であったが、政策的経費である一般歳出は 0.7%減の概算要求となった。

財政構造改革法の制定後に初めて編成された平成 10 年度一般会計予算の一般歳出では、対前年度当初予算比 1.3%減のマイナスを達成した。しかし、その後は一連の金融危機への対応を優先したために、財政構造改革の推進という基本的考え方は守りながらも当面は景気回復に力点を移すこととされ、11 年度概算要求では「景気対策臨時緊急特別枠」や「情報通信、科学技術、環境等 21 世紀発展基盤整備特別枠」などの大規模な特別枠が多く設定された。また、概算要求の基本的な方針の中に、予定されている平成 10 年度第二次補正予算と 11 年度予算を一体として編成する考えが盛り込まれるなど、財政構造改革法の精神は徐々に失われていくこととなった。

３－５　概算要求基準の主要目的の変化（第Ⅳ期：平成 15 年度～）

平成 15 年度概算要求からは、歳出改革に向けてメリハリの効いた予算とすることを目的に新たな経費区分が導入された[24]。それまでの公共事業や社会保障などの分野ごとに上限を設ける手法では、要求に対する査定が各分野の中での微調整にとどまり「予算全体の中で、優先順位の低い支出を大きく削り、真に必要な分野に大胆に移し替えることができない」（財務省主計局）[25]ためである。

メリハリの効く予算配分のために活用されたのが、省庁再編の目玉として設置された内閣府・経済財政諮問会議である。概算要求基準は従来、財政当局が政府内や与党との調整を重ねながら決定してきた。しかし小泉総理（当時）が、平成 14 年度予算編成から経済財政諮問会議を概算要求基準の作成に事前に関与させ、「与党側との折衝が一気に減った」（自民党幹部）[26]と言われるほど予算編成過程のあり方に変化をもたらした。この流れの中での新たな経費区分の導入であり、概算要求基準を活用して歳出抑制のみならず予算の重点配分の実施に重点が移行し始めたことがうかがえる。

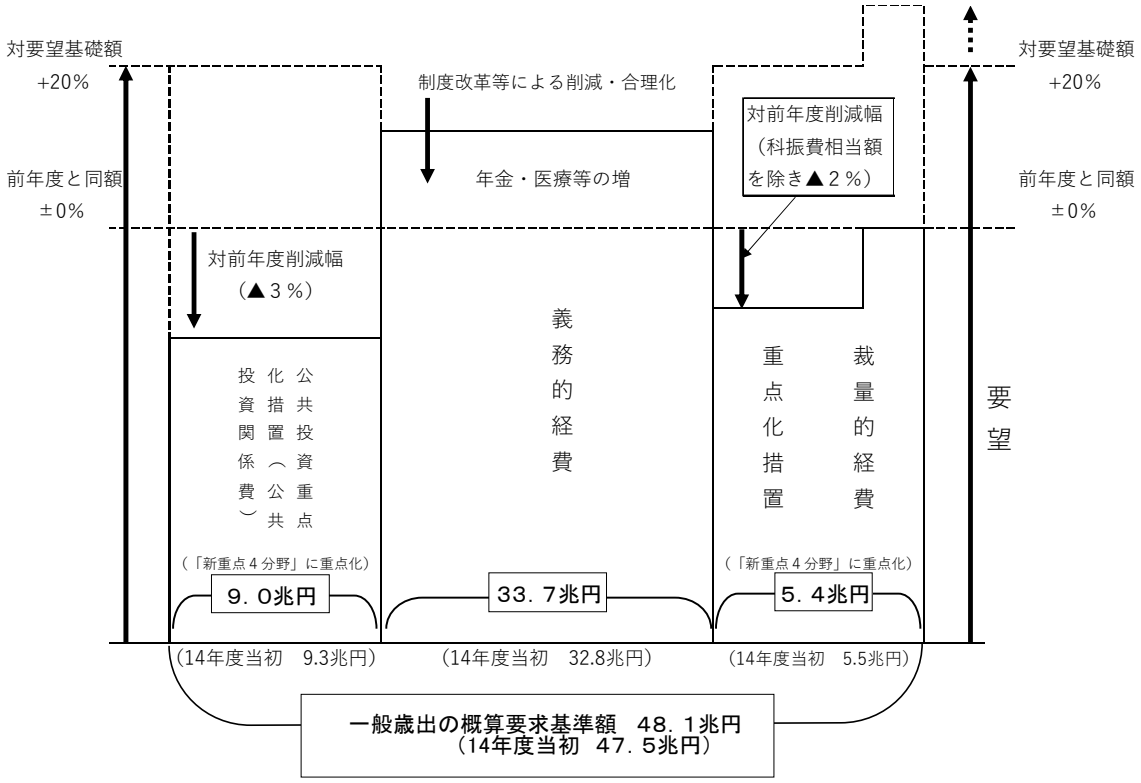
具体的には平成 15 年度概算要求で、一般歳出を「公共投資関係費」、「義務的

---

[24] 財政調査会『國の予算（平成 15 年度予算）』（はせ書房　平 16.5）13 頁参照。
[25] 『河北新報』（平 14.7.3）
[26] 『日本経済新聞』（平 14.7.28）

経費」及び「裁量的経費」の３つに大きく区分した上で概算要求基準を設定することとされた（図表８）。

図表８　平成 15 年度一般歳出の概算要求基準の考え方



（出所）財務省資料を一部修正

公共投資関係費は「新重点４分野」[27]に重点的に配分するために、前年度当初予算３%削減した額（要望基礎額）を基準としてその 20%増までを要望することができる。義務的経費は年金など補充費途[28]として指定されている経費や人件費などであり、前年度当初予算額の範囲内で要求することとされた。裁量的経費は一般歳出のうち公共投資関係費と義務的経費を除く経費であり、「新重点４分野」への重点化（裁量的経費重点化措置）を図ることとされ、科学技術振興費を除き前年度当初予算２%削減した額を基準としてその 20%増まで

[27] 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」（平 14.6.21 閣議決定）において示された重点的に推進すべき４つの分野（①人間力の向上・発揮―教育・文化、科学技術、ＩＴ、②魅力ある都市・個性と工夫に満ちた地域社会、③公平で安心な高齢化社会・少子化対策、④循環型社会の構築・地球環境問題への対応）。

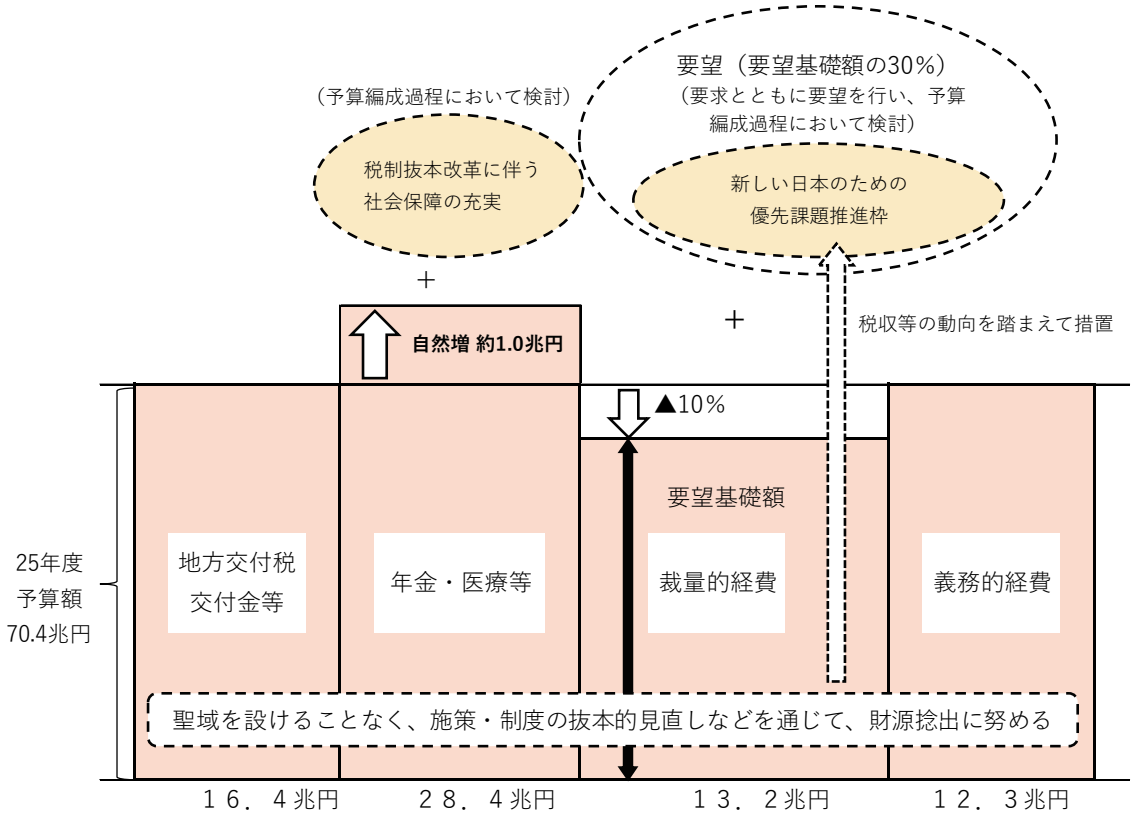
[28] 予備費を使用する場合に、財務大臣限りで処理することができる経費。財政法第 35 条第３項但し書に基づく。

要望することができた。

８月末で締め切られた各省庁の一般歳出の平成 15 年度概算要求額総額は 50 兆 8,657 億円となり、概算要求基準額 48.1 兆円を 2.8 兆円上回り、この差はその後の査定作業によって削減された。20%増の要望を認めることによって前年度にとらわれない新しい発想を予算要求に反映させ、歳出構造の大幅な見直しにつなげていくことを企図した取組であった。以後、前年度当初予算をベースに若干の削減を行った上で、別途要望額を認めて予算編成に柔軟性を持たせた上で歳出を見直すという考え方は現在にまでつながっている（図表１参照）。

平成 21 年９月に民主党への政権交代があり、23 年度概算要求では概算要求組替え基準[29]と名称は変更されたものの、「年金・医療費等の経費」、「地方交付税交付金等」、「その他」等に大別した上で一定割合を削減し、別途、特別枠の中で要望を認めるという基本的な仕組みは変わらなかった。

図表９　平成 26 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



（出所）財務省資料を一部修正

[29] 民主党政権下で初めて策定された基準は、平成 22 年７月 27 日に閣議決定された（前年度までは閣議了解事項）。正式名称は「平成 23 年度予算の概算要求組替え基準」。

平成 24 年 12 月に再び政権交代があり、自由民主党・公明党の連立政権が発足した。ここで示された 26 年度予算の概算要求の基本的な方針では、一般会計の歳出を「年金・医療等」、「地方交付税交付金等」等の４つに大別し、裁量的経費について対前年度当初比 10%削減した上で要望基礎額の 30%を要望できることとした（図表９）。26 年度概算要求基準が従来と異なる点は、夏の段階で予算総額の上限を定める方式ではなく、12 月に明らかになる税収見込を踏まえて最終的な予算総額を決定する方式を採用したことである[30]。予算総額の上限を示さない方式はその後、平成 31 年度概算要求まで６年連続で行われている。この方式は経済情勢を見ながら予算編成をしていくことができるようになる一方で、上限のメドを念頭に置かないままに概算要求が行われることによって歳出規模が肥大化しやすくなるのではないかと懸念される。

４．概算要求の課題

昭和 36 年度の制度開始当初は、概算要求基準は不要な資料準備や予算査定の労力を省くことを目的としていた。しかし、その後徐々に各府省に対して予算要求の際に自己規律を持たせて、歳出構造を見直していく手法へと変遷を遂げていった。その中で、概算要求基準の持つ課題が次第に明らかになってきた。

（１）予算要求・要望に内在する課題

平成 15 年度概算要求基準から取り入れられた仕組み、すなわち、「義務的経費」、「裁量的経費」等に区分した上で、要望基礎額をベースに予算要望する方式は、現在まで踏襲されている。メリハリの効く予算となるように、査定を通して重点的な予算配分ができるようにした成果である。予算査定の中で財政当局と各府省とがある程度お互いに納得して、重点分野への予算計上ができるようにした仕組みとして評価できる。しかし、予算編成はあくまで、各府省が要求・要望した額を査定の過程で削減するプロセスである。各府省が要求・要望していない予算や事業について、予算編成過程の段階で財政当局独自の判断によって新規に予算の追加や新たな事業を発掘して事業化することはあり得ない。

要求額に上乗せされる要望額の部分についていかなる施策・事業をどの程度の規模で見直して重点的に要望するのか、その時々に設定される特別枠の目的

[30] 平成 25 年８月８日、「平成 26 年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針」と同時に閣議了解された「中期財政計画」に基づき、名目成長率上昇による歳入増と社会保障費用増大に伴う歳出増を織り込んで収支改善を図るために、12 月の税収見込を踏まえて予算総額を決定することとした（財政調査会『國の予算（平成 26 年度予算）』（大蔵財務協会　平 27.1）14 頁）。

に沿って何を要望するのかは各府省の裁量に委ねられている。財政当局、あるいは予算要求する府省以外の第三者が事業の重点化を図ろうとしても、それらが特別枠として当該府省から要望されていなければ、そこに予算を配分することはできない。そのために歳出見直しは一定範囲内でしか手がけることができない。抜本的な歳出構造の見直しには、予算編成そのものが抱える制度的な制約が内在していると言わざるを得ない。

（２）特別枠の多用化と規模の拡大

平成３年度概算要求において初めて設定された特別枠は、その後、様々な名称の特別枠が新たに設定されて、その規模も拡大していく。更に近年は裁量的経費や義務的経費を削減した分に見合う以上の要望を認めるとして、要望の弾力化が図られている。

平成３年度概算要求で「生活関連重点化枠」2,000 億円が設定され、翌４年度要求ではこれに加えて「公共投資充実臨時特別措置」2,000 億円が設けられるなど、ほぼ毎年大規模な特別枠が設定されている。平成 15 年度頃になると削減した以上の規模を要望することを認めるようになり、要望の仕方も徐々に複雑化してくる。例えば平成 15 年度概算要求・公共投資関係費で見ると、前年度当初予算比３％削減した「要望基礎額」をベースに、要望基礎額の 120％まで要望できるとしていた（図表８参照）。31 年度概算要求では裁量的経費について同様に 10％削減した上で削減額の３倍を、また義務的経費に係る削減額に相当する分を裁量的経費への振替額としてその３倍を「新しい日本のための優先課題推進枠」として要望できることとした（図表１参照）。

概算要求・要望が複雑化するのと歩調を合わせるように、特別枠として採用することになる予算の要望の規模も拡大している。すなわち、メリハリをつけるべき査定の対象が相対的に増加してきている（図表 10）。

概算要求基準は、まずは予算査定の効率化を目的として始まり、その後歳出抑制の手段として活用されるようになった。一律の削減が予算の硬直化を招くとの反省から、特別枠の設定などによって弾力的な予算配分ができるようにされてきたのである。メリハリの効く予算を策定する観点からは望ましい運用であるが、その反面、特別枠の規模を増大させて、それに見合う要望額の範囲を広く認めるようになると、本来であればキャップがかかって予算として認めにくいものを、内容は同じであっても名称だけを変更して特別枠として要望される懸念はないだろうか。仮にこうした予算要求・要望が頻繁に行われるように

なると、概算要求基準で求めた各府省の財政規律が失われるおそれがある。

図表 10　概算要求額に対する要望額の割合

（単位：百万円）

年度	概算要求額	要望額	計	要望額／要求額
平成14	85,702,282	1,035,039	86,737,321	1.2%
15	84,009,410	2,771,026	86,780,436	3.3%
16	86,454,789	2,694,579	89,149,368	3.1%
17	85,523,575	2,996,746	88,520,321	3.5%
18	85,266,543	2,742,911	88,009,454	3.2%
19	82,725,335	2,979,505	85,704,840	3.6%
20	85,691,769	3,228,996	88,920,765	3.8%
21	86,132,610	3,003,147	89,135,757	3.5%
22	95,038,052	（注1）	95,038,052	－
23	93,802,000	2,944,500	96,746,500	3.1%
24	96,489,800	1,978,800	98,468,600	2.1%
25	98,000,800	（注2）	98,000,800	－
26	95,732,300	3,517,700	99,250,000	3.7%
27	97,804,700	3,875,800	101,680,600	4.0%
28	98,557,000	3,852,900	102,409,900	3.9%
29	97,657,200	3,813,500	101,470,700	3.9%
30	97,100,300	3,858,300	100,958,600	4.0%
31	98,448,200	4,317,500	102,765,800	4.4%

（注1）平成21年7月1日に閣議了解された概算要求基準は同年9月29日に廃止され、マニフェストを踏まえた要求が行われた。
（注2）特別重点要求額及び重点要求額は概算要求額に含まれる。
（出所）財政調査会編『國の予算（各年度予算）』より作成

（３）抜け道としての補正予算

概算要求基準を策定して当初予算を圧縮しても、相次ぐ補正予算の編成によって、歳出の抑制が形骸化してしまうとの指摘は多い。大型の補正予算が編成されることによって当初予算が大幅に上積みされ、補正後予算を見るとほぼ概算要求・要望を満たした予算となる、あるいは場合によっては概算要求で想定した以上の予算となることがあるからである。

当初予算の編成に当たっては、各府省から概算要求に沿った予算要求・要望がなされ、財政当局の査定によって絞り込まれるために、概算要求の 95%程度の若干圧縮された予算に落ち着くことになる。多くの場合、その後、補正予算が編成されて予算が追加されるので、補正後予算で見ると、概算要求の規模をほぼ満たすことになる。あるいは、大型補正予算が編成されると、各府省が当

該年度に実施しようと計画していた事業を上回り、想定以上の予算が計上されて概算要求を超えた補正後予算となることがある（図表 11）。

図表 11　概算要求額と補正後予算の規模の推移

（単位：百万円、%）

年度	概算要求・要望額 a	当初予算額 b	b/a	補正後予算額 c	c/a
平成18	88,009,454	79,686,024	90.5%	83,458,343	94.8%
19	85,704,840	82,908,808	96.7%	83,804,191	97.8%
20	88,920,765	83,061,340	93.4%	88,911,213	100.0%
21	89,135,757	88,548,001	99.3%	102,558,156	115.1%
22	95,038,052	92,299,193	97.1%	96,728,393	101.8%
23	96,746,500	92,411,613	95.5%	107,510,467	111.1%
24	98,468,600	90,333,932	91.7%	100,536,649	102.1%
25	98,000,800	92,611,539	94.5%	98,076,967	100.1%
26	99,250,000	95,882,303	96.6%	99,000,338	99.7%
27	101,680,600	96,341,951	94.7%	99,663,275	98.0%
28	102,409,900	96,721,841	94.4%	100,222,015	97.9%
29	101,470,700	97,454,709	96.0%	99,109,488	97.7%
30	100,958,600	97,712,769	96.8%	101,358,061	100.4%

（資料）財務省資料より作成

概算要求基準の対象は当初予算の一般会計のみを対象としているために、補正予算が概算要求基準の「抜け道」[31]として使われているとの議論は、国会においても繰り返し行われている。例えば、財政法第 29 条で補正予算編成の要件として「予算作成後に生じた事由」に基づく「特に緊要となった経費の支出」であることが求められているにもかかわらず、当初予算に計上すべきものを補正予算に前倒しで計上している[32]、概算要求されたが当初予算で計上されずに補正予算で復活して計上されたものが多くある[33]などの指摘である[34]。

安倍総理は補正予算と当初予算を一体的に編成する、いわゆる「15 か月予算」

[31] 第 196 回国会衆議院予算委員会議録第３号（平 30.1.30）27 頁
[32] 第 198 回国会参議院予算委員会会議録第２号（平 31.2.7）41 頁
[33] 第 196 回国会衆議院予算委員会議録第３号（平 30.1.30）27 頁
[34] 参議院国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査会（第 184 回国会から第 190 回国会）では、招へいされた参考人や調査会委員から、補正予算の現状での扱いについての疑義が述べられ、こうした意見は、同調査会の提言にも盛り込まれている（「国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査報告」（平 28.5））。

について「緊急経済対策に基づく大型の今年度補正予算と財政健全化目標を踏まえた来年度予算を一体的に編成したことで、日本経済再生に向けた経済の押し上げと財政健全化への取組の双方に資するものと考えています。」[35]と肯定的にとらえている。しかし、「15 か月予算」の編成が常態化すれば、概算要求基準があるために翌年度予算に計上されなかった事業予算を補正予算に計上することに抵抗がなくなると懸念される。当初予算に計上すべき支出を補正予算に計上し、あるいは、当初予算に歯止めをかけても決算ベースでコントロールできなくなれば予算制度の信頼性が低下するとの指摘[36]は的確である。

ここで補正予算の編成過程についても言及しておきたい。当初予算の編成に向けては、まず、各府省の担当部局において概算要求・要望する予算について検討が行われ、閣議了解された概算要求の枠に収まるようにそれぞれの府省において概算要求・要望を整理する。各府省からの概算要求がまとまった９月上旬から財政当局による予算の査定が始まり、12 月下旬までの約４か月間をかけて、当該事業の必要性や予算要求の適否などが細かく詰められていく。さらに、編成された当初予算は毎年１月に召集される通常国会に提出され、３月末までの間に衆参両院の予算委員会において審議されることになる。予算の使途に無駄がないか、適正な予算規模で計上されているのかが長い期間をかけて精査されるのである。

一方、補正予算の編成は数週間程度で行われ、衆参両院の予算委員会における審議も合わせて１週間程度で終わることが多い。そのために、当初予算ほど予算編成・査定は厳格ではないと言わざるを得ない。例えば、多額の防衛関係費を「短い審議時間を要求される」補正予算に計上する場合があることが適切であるのかが取り上げられたこともある[37]。場合によっては大型の経済対策が策定されて事業規模が決まり、その後に補正予算の編成に入ることから、各府省が想定していなかった予算を執行するための事業を後追い的に捻出しなければならない事態が生ずることもあるのではなかろうか。

もちろん、概算要求においては各府省から当該年度に必要な事業の予算要求が行われている。そのために当初予算成立後に大規模な自然災害等が発生し、あるいは予期し得なかった経済状況の変化によって補正予算の追加的な編成が必要となる場合もある。これを考慮しても、ほぼ毎年のように各府省が行う概

---

[35] 平成 24 年度補正予算と 25 年度予算についての、参議院本会議における答弁（第 183 回国会参議院会議録第２号（平 25.1.31）10 頁）。
[36] 田中（2011）68 頁
[37] 第 196 回国会衆議院予算委員会議録第３号（平 30.1.30）27 頁

算要求・要望に相当するだけの補正後予算が成立している現状は、我が国が置かれている厳しい財政状況の下で適切な予算編成のあり方と言えるのだろうか。

５．おわりに

近年、補正予算と当初予算が一体的として編成される「15 か月予算」が編成されることが多い[38]。政府は年度後半の補正予算と翌年度の当初予算を一体として編成して、連続的に財政出動を行っていくことができる[39]と説明している。しかし、当初予算に計上されなかったものを補正予算に回して、「一体的に」予算編成が行われるのであれば、概算要求基準が「骨抜き」[40]になることを自ら許容していると考えざるを得ない。

概算要求基準は当初、財政当局の効率的な予算編成・歳出抑制に向けた強い取組として効果を発揮した。しかし、予算の硬直化を背景に例外事項の増加や特別枠の設定、予算編成の弾力化が推し進められ、歳出抑制の効果が弱まってきた。両者のバランスを取る形で補正予算が編成され、更には補正後予算の規模は年々増大していく傾向にある。

概算要求基準が初めて設定されて約 60 年が経過する。概算要求基準を巡る動きは、予算を要求する各府省、歳出抑制を図る財政当局、予算編成の主導権を握ろうとする政治のせめぎ合いの歴史と言えよう。当初予算・一般会計だけにシーリングをかける手法は行き詰まりを見せてきているのではなかろうか。補正後予算ベースでのシーリングを検討するなど、概算要求基準のあり方だけにとどまらず、当初予算と補正予算の関係、補正予算の編成のあり方なども含む抜本的な見直しの時期に来ている。

---

[38] 安倍総理の参議院本会議の国会答弁（第 183 回国会参議院本会議録第２号（平 25.1.31）10 頁）。また、財務省「平成 26 年度予算のポイント」は 25 年度補正予算と 26 年度予算を一体的に編成して機動的財政運営を実現したとの認識を示す。

[39] 第 189 回国会参議院予算委員会会議録第２号（平 27.2.2）11 頁の甘利内閣府特命担当大臣（経済財政政策）の答弁。

[40] 第 186 回国会衆議院予算委員会議録第４号（平 26.2.4）７頁

【参考】概算要求額と概算要求基準等の推移

（単位：百万円）

	前年度	年度			伸び率（概算要求額／前年度当初予算額×100）	概算要求基準等	閣議了解日等
	当初予算額	概算要求額	要望額	計			
昭和36年度	1,569,675	2,321,561	－	－	47.9%		昭35.8.2
37	1,952,776	2,760,442	－	－	41.4%	50%増の範囲内	昭36.6.13
38	2,426,801	3,349,304	－	－	38.0%		昭37.7.24
39	2,850,008	3,845,705	－	－	34.9%		昭38.7.23
40	3,255,438	4,100,682	－	－	26.0%		昭39.7.31
41	3,658,080	4,603,170	－	－	25.8%	30%増の範囲内	昭40.7.20
42	4,314,270	5,504,111	－	－	27.6%		昭41.7.15
43	4,950,910	6,147,505	－	－	24.2%		昭42.7.28
44	5,818,598	7,125,333	－	－	22.5%		昭43.7.19
45	6,739,574	8,226,579	－	－	22.1%		昭44.8.5
46	7,949,764	9,300,188	－	－	17.0%		昭45.7.28
47	9,414,315	11,442,231	－	－	21.5%	25%増の範囲内	昭46.7.27
48	11,467,681	14,266,606	－	－	24.4%		昭47.7.25
49	14,284,073	17,487,914	－	－	22.4%		昭48.7.27
50	17,099,430	21,114,735	－	－	23.5%		昭49.7.30
51	21,288,800	24,854,685	－	－	16.8%	15%増の範囲内	昭50.7.29
52	24,296,011	28,834,692	－	－	18.7%	一般行政経費10%増・その他15%増　の合計額の範囲内	昭51.7.30
53	28,514,270	33,038,918	－	－	15.9%	一般行政経費（経常事務費0・その他5%増）、その他13.5%増　の合計額の範囲内	昭52.7.29
54	34,295,011	39,277,948	－	－	14.5%		昭53.7.28
55	38,600,143	43,902,295	－	－	13.7%	一般行政経費0、その他10%増　の合計額の範囲内	昭54.7.31
56	42,588,843	47,933,177	－	－	12.5%	一般行政経費0、その他7.5%増　の合計額の範囲内	昭55.7.29
57	46,788,131	49,466,133	－	－	5.7%	0	昭56.6.5
58	49,680,837	50,115,044	－	－	0.9%	マイナス5%の範囲内（除く投資的経費）	昭57.7.9
59	50,379,603	52,315,832	－	－	3.8%		昭58.7.12
60	50,627,214	54,753,522	－	－	8.2%	経常部門　マイナス10% 投資部門　マイナス5%　の合計額の範囲内	昭59.7.31
61	52,499,643	56,393,625	－	－	7.4%		昭60.7.26
62	54,088,643	57,700,314	－	－	6.7%		昭61.7.21
63	54,101,019	60,870,456	－	－	12.5%	経常部門　マイナス10%	昭62.7.31
平成元年度	56,699,714	64,093,755	－	－	13.0%	投資部門　0　の合計額の範囲内	昭63.7.15
2	60,414,194	67,324,655	－	－	11.4%	ほか、産投繰入（NTT株の活用）13,000億円	平元.7.11
3	66,236,791	71,115,836	－	－	7.4%	経常的経費　マイナス10% 投資的経費　0　の合計額の範囲内 （新たに生活関連重点化枠設定2,000億円） ほか、産投繰入（NTT株の活用）13,000億円	平2.7.27
4	70,347,419	76,177,938	－	－	8.3%	経常的経費　マイナス10% 投資的経費　0　の合計額の範囲内 （生活関連重点化枠2,000億円、新たに公共投資充実臨時特別措置設定2,000億円） ほか、産投繰入（NTT株の活用）13,000億円	平3.7.5
5	72,218,011	77,431,744	－	－	7.2%	経常的経費　マイナス10% （新たに生活・学術研究臨時特別措置1,100億円） 投資的経費　0　の合計額の範囲内 （生活関連重点化枠2,500億円、公共投資充実臨時特別措置2,000億円） ほか、産投繰入（NTT株の活用）13,000億円	平4.6.23
6	72,354,824	76,742,064	－	－	6.1%	経常的経費　マイナス10% 投資的経費　5%増　の合計額の範囲内 ほか、産投繰入（NTT株の活用）13,000億円	平5.8.13
7	73,081,669	76,004,647	－	－	4.0%	経常的経費　マイナス10% 投資的経費　プラス5%　の合計額の範囲内 （新たに公共投資重点化枠設定3,000億円） ほか、産投繰入（NTT株の活用）13,000億円	平6.7.29
8	70,987,120	79,192,470	－	－	11.6%	経常的経費（一般行政経費　マイナス15%、その他　マイナス10% （新たに経済発展基盤・学術研究臨時特別加算1,400億円）） 投資的経費　プラス5%　の合計額の範囲内 （公共事業費は公共事業重点化枠と合わせて5%）（公共投資重点化枠3,000億円） ほか、産投繰入（NTT株の活用）13,000億円	平7.8.4
9	75,104,924	81,444,789	－	－	8.4%	経常的経費（一般行政経費マイナス15%、その他マイナス12.5%、利子補給等マイナス5%、人件費マイナス0.8%）（新たに経済構造改革特別措置3,000億円） 投資的経費　0　の合計額の範囲内 　うち公共投資重点化枠5,000億円（公共事業関係費4,000億円。その他施設費1,000億円） ほか、産投繰入（NTT株の活用）13,000億円	平8.7.30

（単位：百万円）

	前年度 当初予算額	年度 概算要求額	年度 要望額	年度 計	伸び率（概算要求額／前年度当初予算額×100）	概算要求基準等	閣議了解日等
10	77,390,004	80,553,533	－	－	4.1%	一般歳出　対前年度比マイナス 　社会保障関係費2%増（3,000億円増）未満に抑制 公共事業費　▲7%（うち物流効率化による経済構造改革特別枠1,500億円、生活関連等公共事業重点化枠2,500億円） ＯＤＡ　▲10% 科学技術振興費　概ね5%増以下 その他　対前年度同額以下 環境・科学技術・情報通信等経済構造改革特別調整措置1,500億円 予算編成過程で検討（ＳＡＣＯ関連経費等）	平9.7.8
11	77,669,179	84,585,748	－	－	8.9%	一般歳出　対前年度比11%増（10年度第3次補正計上分を含む） 　景気対策臨時緊急特別枠4兆円（うち公共事業2.7兆円、非公共事業1.3兆円） 　情報通信・科学技術・環境等21世紀発展基盤整備特別枠1,500億円 　社会保障関係費5,700億円増 　公共事業費　対前年度同額（うち物流効率化による経済構造改革特別枠1,500億円、環境・高齢者等福祉・中心市街地活性化等21世紀発展基盤整備特別枠1,000億円、生活関連等公共事業重点化枠2,500億円） 　科学技術振興費　5%増 　その他　対前年度同額（但し、人件費に係る義務的経費の増加分は加算） 予算編成過程で検討（ウルグァイ・ラウンド等）	平10.8.12
12	81,860,122	83,538,383	－	－	2.1%	一般歳出　対前年度比1.5%増 　社会保障関係費5,000億円増 　情報通信、科学技術、環境等経済新生特別枠2,500億円 　公共事業費　対前年度同額（うち物流効率化、環境・情報通信・街づくり等経済新生特別枠2,500億円、生活関連等公共事業重点化枠3,000億円） 　その他　対前年度同額（但し、人件費に係る義務的経費の増加分は加算）。衆議院議員総選挙に必要な経費等を加減算 予算編成過程で検討（ウルグァイ・ラウンド等）	平11.7.30
13	84,987,053	84,828,510	－	－	▲0.2%	一般歳出　対前年度比0.6%増 　社会保障関係費7,500億円増 　日本新生特別枠（非公共）3,000億円（うち留保枠500億円） 　公共事業費　対前年度同額（うち日本新生特別枠（公共）4,000億円（うち留保枠1,000億円））、生活関連等公共事業重点化枠3,000億円 　その他　前年度当初予算における額に相当する額に、人件費の義務的経費増などを加減算。参議院議員通常選挙に必要な経費等を加減算 予算編成過程で検討（ウルグァイ・ラウンド等）	平12.8.1
14	82,652,379	85,702,282	1,035,039	86,737,321	3.7%	一般歳出　対前年度比1.7%増 　公共投資重点化措置（公共投資関係費）対前年度▲10% 　社会保障関係費7,000億円増 　一般政策経費　対前年度▲10%。その上で「重点7分野」に限定した「構造改革特別要求」を設定、規模は前年度予算の「一般政策経費－ＯＤＡ」の10%相当分 　　特殊法人等向け財政支出及びＯＤＡは「特別要求」の対象から除外 　その他　人件費等及び特殊要因を加減算 予算編成過程で検討（ＳＡＣＯ関連経費等）	平13.8.10
15	81,229,993	84,009,410	2,771,026	86,780,436	3.4%	一般歳出　対前年度比1.2%増 　公共投資重点化措置（公共投資関係費）▲3% 　義務的経費　制度改革等による削減・合理化 　裁量的経費重点化措置　科学技術振興費を除き▲2%。その上で公共投資関係費及び裁量的経費については、「新重点4分野」に重点化し、上記の額の120%を各省庁の要望の上限とする 　　公共投資関係費及び裁量的経費のうち、奨励的補助金は▲5%を目指す 予算編成過程で検討（年金等の物価スライドの特例措置等）	平14.8.7
16	81,789,078	86,454,789	2,694,579	89,149,368	5.7%	一般歳出　対前年度比1.1%増 　公共投資関係費▲3% 　義務的経費　制度改革等による削減・合理化 　裁量的経費　科学技術振興費を除き▲2%、ＯＤＡ等は内容を精査し戦略・効率化 　　その上で公共投資関係費及び裁量的経費については、上記の額の120%を各省庁の要望の上限とする 　　公共投資関係費及び裁量的経費のうち、奨励的補助金は▲5%を目指す 　　その他　ＮＴＴ無利子貸付償還時補助分4,200億円加算、人件費等の義務的経費及び参議院議員通常選挙に必要な経費等を加減算、モデル事業及び政策群の新設 予算編成過程で検討（年金等の物価スライドの特例措置等）	平15.8.1

（単位：百万円）

	前年度 当初予算額	年度 概算要求額	年度 要望額	年度 計	伸び率（概算要求額／前年度当初予算額×100）	概算要求基準等	閣議了解日等
17	82,110,925	85,523,575	2,996,746	88,520,321	4.2%	一般歳出　対前年度比1.3%増 公共投資関係費▲3% 義務的経費　前年度予算額と同額。但し、年金・医療、特殊要因等は加減算 裁量的経費　科学技術振興費を除き▲2% その上で、裁量的経費の削減努力分は新規施策の財源への転用を認め（要望基礎額加算措置）、要望基礎額の120%を要望の上限とする（要望額加算措置①）。さらに、既存施策のスクラップ額を要望額に加算（要望額加算措置②） その他　ＮＴＴ無利子貸付償還時補助分8,011億円加算 予算編成過程で検討（基礎年金の国庫負担引上げ等）	平16.7.30
18	82,182,918	85,266,543	2,742,911	88,009,454	3.8%	一般歳出　対前年度比0.5%増 公共投資関係費▲3% 義務的経費　前年度予算額と同額。但し、年金・医療、特殊要因等は加減算（年金・医療等の伸びは5,800億円の範囲内に抑制） 裁量的経費　▲3% その上で、公共投資関係費、裁量的経費及び義務的経費の要求要望を一体化。公共投資関係費及び裁量的経費については、要望基礎額の120%を要望の上限とし、さらに、重点化の促進のため1,000億円の範囲内で加算 予算編成過程で検討（基礎年金の国庫負担引上げ等）	平17.8.11
19	79,686,024	82,725,335	2,979,505	85,704,840	3.8%	一般歳出　対前年度比0.9%増 年金・医療等の経費5,500億円増 公共事業関係費▲3% 義務的経費　前年度予算額と同額。但し、特殊要因等は加減算 人件費　定員純減について減算 その他経費▲3%。但し科学技術振興費（対前年度比同額）、国立大学法人運営費（▲1%）、私立学校助成費（▲1%）及び防衛関係費（▲1%）を除く その上で、年金・医療費以外の経費を一体として要求・要望し、公共事業関係費及びその他経費については要望基礎額の120%を要望の上限とする。重点化の促進のため500億円の範囲内で加算し、さらに経済成長戦略推進のための事業等について2%加算 予算編成過程で検討（児童手当にかかる経費等）	平18.7.21
20	82,908,808	85,691,769	3,228,996	88,920,765	3.4%	一般歳出　対前年度比0.6%増 年金・医療等の経費5,300億円増 公共事業関係費▲3% 義務的経費　前年度予算額と同額。但し、特殊要因等は加減算 人件費　定員純減について減算 その他経費▲3%。但し科学技術振興費（対前年度比同額）、国立大学法人運営費（▲1%）、私立学校助成費（▲1%）及び防衛関係費（▲1%）を除く その上で、公共事業関係費及びその他経費については要望基礎額の120%を要望の上限とする。重点化の促進のため500億円の範囲内で加算し、さらに成長力の強化、地域活性化、環境立国戦略、教育再生、生活の安全・安心等について6,000億円程度（4.5%）加算 予算編成過程で検討（特別会計改革に関する経費等）	平19.8.10
21	83,061,340	86,132,610	3,003,147	89,135,757	3.7%	一般歳出　対前年度比1.2%増 年金・医療等の経費6,500億円増 公共事業関係費▲3% 義務的経費　前年度予算額と同額。但し、特殊要因等は加減算 人件費　総人件費改革を着実に実現 その他経費▲3%。但し科学技術振興費（対前年度比同額）、国立大学法人運営費（▲1%）、私立学校振興費（▲1%）及び防衛関係費（▲1%）を除く 公共事業関係費及びその他経費は、上記基準額から更に▲2%とし（要望基礎額）、その分の財源を成長力の強化、低炭素社会の構築、安心できる社会保障、質の高い国民生活の構築等に配分するための重要課題推進枠（3,300億円程度）に充当。なお、要望基礎額の125%を要望の上限とする。 予算編成過程で検討（特別会計改革に伴う経費の増加等）	平20.7.29
22	88,548,001	95,038,052	－	95,038,052	7.3%	工程表に掲げられた主要な事項（（　）内の計数はマニフェストの工程表に掲げられた平成22年度所要額概算に記載された金額） 子ども手当の半額実施（2.7兆円）、公立高校の実質無償化（0.5兆円）、年金記録問題への集中対応（0.2兆円）、医師不足解消などの段階的実施・農業の戸別所得補償・高速道路の無料化（0.9兆円）、暫定税率の廃止（2.5兆円）、雇用対策（0.3兆円）の合計（7.1兆円）	平21.9.29 閣議決定

（単位：百万円）

	前年度 当初予算額	年度 概算要求額	年度 要望額	年度 計	伸び率（概算要求額／前年度当初予算額×100）	概算要求基準等	閣議了解日等
23	92,299,193	93,802,000	2,944,500	96,746,500	1.6%	基礎的財政収支対象経費 年金・医療等　前年度当初予算額と同額＋高齢化等に伴う自然増（1.25兆円） 地方交付税交付金等「中期財政フレーム」との整合性に留意 予備費　前年度当初予算額と同額 総予算組替え対象経費 ・高校の実質無償化、農業の戸別所得補償、高速道路の無料化は前年度当初予算額と同額 ・その他経費　前年度当初予算額の▲1割（子ども手当にかかる人件費は前年度当初予算額と同額） 元気な日本復活特別枠（「要望」基礎額2.3兆円）＋（概算要求枠と概算要求額との差額の3倍） 予算編成過程検討事項（沖縄関連の措置にかかる経費等）	平22.7.27 閣議決定
24	92,411,613	96,489,800	1,978,800	98,468,600	4.4%	基礎的財政収支対象経費 年金・医療等　前年度当初予算額と同額＋高齢化等に伴う自然増（1.16兆円） 地方交付税交付金等「中期財政フレーム」との整合性に留意 予備費　1.31兆円（うち、経済危機対応・地域活性化予備費は0.96兆円） ・高校の実質無償化、農業の戸別所得補償は所要の額を要求 ・高速道路の無料化は要求せず ・義務的経費　前年度当初予算と同額（年金・医療等を除く） ・その他経費　前年度当初予算額の▲1割（基礎額） 日本再生重点化措置　0.7兆円程度（要望は前年度当初予算額と「基礎額」との差額の1.5倍の範囲内） 東日本大震災復旧・復興及びＢ型肝炎関連経費　所要の額を要求（別途管理） 予算編成過程検討事項（沖縄関連の措置にかかる経費等）	平23.9.20 閣議決定
25	90,333,932	98,000,800	特別重点要求額及び重点要求額は左記計数に含まれる。	98,000,800	8.5%	基礎的財政収支対象経費 年金・医療等　前年度当初予算額と同額＋高齢化等に伴う自然増（0.84兆円） 地方交付税交付金等「中期財政フレーム」との整合性に留意 予備費　1.26兆円（うち、経済危機対応・地域活性化予備費は0.91兆円） ・児童手当、高校の実質無償化、農業の戸別所得補償は所要の額を要求 ・高速道路の無料化は要求せず ・義務的経費　前年度当初予算と同額（年金・医療等を除く） ・国家機関費等　前年度当初予算額の▲3%（基礎額） ・その他の経費　前年度当初予算額の▲1割（基礎額） 特別重点要求（日本再生戦略に適合する施策のうち、グリーン分野は前年度当初予算額と基礎額（その他の経費）との差額の4倍、ライフ・農林漁業分野は同2倍） 重点要求（特別重点要求のほか、日本再生戦略に関連する施策について同1.5倍。日本再生戦略に関連する施策について前年度当初予算額と基礎額（国家機関費等）との差額の1.2倍） 東日本大震災復興経費　復興特別会計において所要の額を要求 Ｂ型肝炎関連経費　所要の額を要求（別途管理） 予算編成過程検討事項（沖縄関連の措置に係る経費等）	平24.8.17 閣議決定
26	92,611,539	95,732,300	3,517,700	99,250,000	3.4%	要求・要望 年金・医療等　前年度当初予算額と同額＋高齢化等に伴ういわゆる自然増（0.99兆円） 地方交付税交付金等「中期財政計画」との整合性に留意 義務的経費　前年度当初予算と同額（年金・医療等を除く） 東日本大震災復興経費　復興特別会計において、真に必要な経費を要求 その他の経費　前年度当初予算額の▲1割（基礎額） 新しい日本のための優先課題推進枠（基礎額の30%） 予算編成過程検討事項（マイナンバー利用法に基づく番号通知等経費等）	平25.8.8
27	95,882,303	97,804,700	3,875,800	101,680,600	2.0%	要求・要望 年金・医療等　前年度当初予算額と同額＋高齢化等に伴ういわゆる自然増（0.83兆円） 地方交付税交付金等「中期財政計画」との整合性に留意 義務的経費　前年度当初予算と同額（年金・医療等を除く） 東日本大震災復興経費　復興特別会計においては、真に必要な経費を要求 その他の経費　前年度当初予算額の▲1割（基礎額） 新しい日本のための優先課題推進枠（基礎額の30%） 予算編成過程検討事項（マイナンバー利用法に基づく番号通知等経費等）	平26.7.25

（単位：百万円）

	前年度 当初予算額	年度 概算要求額	要望額	計	伸び率（概算要求額／前年度当初予算額×100）	概算要求基準等	閣議了解日等
28	96,341,951	98,557,000	3,852,900	102,409,900	2.3%	要求・要望 年金・医療等　前年度当初予算額と同額＋高齢化等に伴ういわゆる自然増（0.67兆円） 地方交付税交付金等「経済・財政再生計画」との整合性に留意 義務的経費　前年度当初予算と同額（年金・医療等を除く）、下回る場合には差額を基礎額に加える 東日本大震災復興経費　真に必要な事業に重点化 その他の経費　前年度当初予算額の▲1割（基礎額） 新しい日本のための優先課題推進枠（基礎額の30%） 予算編成過程検討事項（沖縄関連の措置に係る経費等）	平27.7.24
29	96,721,841	97,657,200	3,813,500	101,470,700	1.0%	要求・要望 年金・医療等　前年度当初予算額と同額＋高齢化等に伴ういわゆる自然増（0.64兆円） 地方交付税交付金等「経済・財政再生計画」との整合性に留意 義務的経費　前年度当初予算と同額（年金・医療等を除く） 東日本大震災復興経費　真に必要な事業に重点化 その他の経費　前年度当初予算額の▲1割（基礎額） 新しい日本のための優先課題推進枠（基礎額の30%） 予算編成過程検討事項（沖縄関連の措置に係る経費等）	平28.8.2
30	97,454,709	97,100,300	3,858,300	100,958,600	▲0.4%	要求・要望 年金・医療等　前年度当初予算額と同額＋高齢化等に伴ういわゆる自然増（0.63兆円） 地方交付税交付金等「経済・財政再生計画」との整合性に留意 義務的経費　前年度当初予算と同額（年金・医療等を除く） 東日本大震災復興経費　真に必要な事業に重点化 その他の経費　前年度当初予算額の▲1割（基礎額） 新しい日本のための優先課題推進枠（基礎額の30%） 予算編成過程検討事項（沖縄関連の措置に係る経費等）	平29.7.20
31	97,712,769	98,448,200	4,317,500	102,765,800	0.8%	要求・要望 年金・医療等　前年度当初予算額と同額＋高齢化等に伴ういわゆる自然増（0.6兆円） 地方交付税交付金等「新経済・財政再生計画」との整合性に留意 義務的経費　前年度当初予算と同額（年金・医療等を除く）。削減した場合は裁量的経費で要求可 東日本大震災復興経費　真に必要な事業に重点化 その他の経費　前年度当初予算額の▲1割（基礎額） 新しい日本のための優先課題推進枠（裁量的経費に係る削減額の3倍＋義務的経費に係る削減額の3倍） 予算編成過程検討事項（消費税率引上げとあわせ行う増、消費税率引上げに対応する臨時・特別の措置等）	平30.7.10

（注）

1.昭和47年度概算要求額には沖縄復帰関係費の要求額は含まれていない。

2.昭和48年度概算要求は8月末締切り分（当初分）と9月末締切り分（追加分）の二段構えで行われた。表には当初分の概算要求額を掲載している。

3.昭和59年度までは概算要求枠、60年度以降は概算要求基準。

4.平成23年度以降の概算要求額及び要望額は「億円」単位で公表されている。

5.平成13年度概算要求までは「概算要求額」のみを公表。14年度は「概算要求額」と「要望額」が公表されているので合計を算出。15年度から21年度は「概算要求額」「概算要求額・要望額」を公表（15度から17年度の要望額は公共投資関係要望額と裁量的経費要望額を合算。19年度から21年度の要望額は公共投資関係費要望額とその他経費要望額を合算した額から重複分を減算した額）。22年度については21年9月16日に鳩山政権が発足し、9月29日の閣議決定によって22年度概算要求基準は廃止され、概算要求はマニフェストに沿って10月15日までに行うこととされた。

6.平成23年度から25年度は「概算要求組替え基準」による「概算要求額」。24年12月26日に第二次安倍内閣が発足して概算要求が入れ替えられたが、25年度の計数は同年9月12日公表の計数。

（出所）財政調査会『國の予算（各年度版）』財団法人大蔵財務協会等より作成

【参考文献】

大蔵省財政史室『昭和財政史－昭和 27～48 年度　第３巻予算（１）』東洋経済新報社、1994 年３月

尾崎護『財政政策への視点：財政再建策の回顧と模索』財団法人大蔵財務協会、2001 年２月

財務省財務総合政策研究所財政史室編『昭和財政史－昭和 49～63 年度　第２巻予算』東洋経済新報社、2004 年３月

財務省財務総合政策研究所財政史室編『平成財政史－平成元～12 年度　第２巻予算』大蔵財務協会、2013 年３月
宍戸洋「概算要求基準の成果と限界－予算編成における調整を考える－」『立法と調査 No.224』参議院事務局企画調整室、2001 年７月
田中秀明『財政規律と予算制度改革』日本評論社、2011 年３月
田中秀明『日本の財政』中公新書、2013 年８月
真渕勝「予算編成過程」『岩波講座　現代の法　３　政治過程と法』岩波書店、1997 年７月
宮島洋『財政再建の研究』有斐閣、1989 年１月

（内線　75320）