

抜本的財政改革の必要性が浮き彫りとなった 23 年度予算

～ 限界に達した非恒久財源依存財政 ～

予算委員会調査室 ふくしま ひろゆき
福嶋 博之

我が国財政は、バブル経済崩壊後の「失われた20年」の間において、総じて税収の減少と歳出の拡大傾向が続き、直近の3か年度は税収が歳出の半分以下にとどまるという極めて厳しい状況となっている。歳入不足を埋めるための恒常的な公債発行が続いた結果、この20年間の公債残高の増加は476兆円に上り、政府債務残高の対GDP比は約200%とOECD加盟国中最悪の水準にある。一方、経済情勢は、リーマン・ショック後の経済危機から脱し、新興国の成長に支えられる形で持ち直していたものの、昨年夏以降の円高の進行や世界経済の伸び悩みを受けて足元では踊り場の様相を呈している。

かかる経済・財政状況を受けて編成された平成23年度予算は、民主党政権が初期段階から編成を担った初めての予算であり、経済政策と財政健全化の方向性やマニフェスト施策の進捗などに注目が集まった。本稿では、23年度予算を概観するとともに、今後の課題について考察する。

1. 新成長戦略、財政運営戦略の策定

平成22年6月8日に発足した菅内閣は、「強い経済」、「強い財政」、「強い社会保障」を一体的に進めることを基本方針に掲げ、23年度予算の編成を前にして、今後の経済・財政の方向性と枠組みを示す「新成長戦略」と「財政運営戦略」を閣議決定した。

(1) デフレ脱却と2%成長を目指す新成長戦略の策定

22年6月18日に閣議決定された新成長戦略では、我が国を覆う閉塞感の要因が、低迷する経済、拡大する財政赤字、信頼感が低下した社会保障にあるとした上で、強い経済の実現のため、これまでの公共事業中心で供給サイドに偏った経済政策を改め、経済社会が抱える課題を解決することで需要や雇用の創出と経済成長につなげる「第三の道」を進むことが示された。基本方針では32年度(2020年度)までの11年間でフェーズ1とフェーズ2の2つの期間に分け、フェーズ1をデフレ清算期間とした上で23年度中に消費者物価上昇率をプラスにするとともに、フェーズ2では安定的な物価上昇と着実な経済成長を実現することを掲げた。また、11年間において平均で名目3%、実質2%を上回る成長を目指し、失業率を早期に3%台に低下させる数値目標が示された。

加えて当該戦略では、企業の競争力強化と外資系企業の立地促進のため、租税特別措置の抜本的見直しや課税ベースの拡大などにより財源を確保する前提で、法人実効税率を主要国並みの水準に段階的に引き下げる方針も盛り込まれた。

(2) 財政健全化の難しさを示した財政運営戦略と中長期試算

続いて22年6月22日には、持続可能な財政・社会保障制度の構築が国民の将来不安を払

拭し、経済成長の礎となるとの認識に基づき、財政健全化の道筋を示した財政運営戦略が閣議決定された。当該戦略では財政健全化目標として、国・地方の基礎的財政収支について、遅くとも27年度（2015年度）までにその赤字の対GDP比を22年度の水準（6.4%）から半減し、遅くとも32年度（2020年度）までに黒字化すること、並びに33年度以降において、国・地方の公債等残高の対GDP比を安定的に低下させることを掲げた。加えて、23年度～25年度を対象とする「中期財政フレーム」が策定され、23年度の新規国債発行額について22年度予算の水準（約44兆円）を上回らないよう全力を挙げることを、並びに23～25年度の基礎的財政収支対象経費（国の一般会計歳出のうち国債費等を除いたもの）について、前年度の額（22年度約71兆円『歳出の大枠』）を実質的に上回らないこと等の方針が示された。この中期財政フレームにより、裁量的経費（従来の一般歳出と地方交付税交付金の合計）が前年度以下に抑制され、国債費も債務償還費及び利払費の機械的な増加にとどまることから、23年度の一般会計予算規模はほぼ前年度並みとなる姿が描かれた。

なお、新成長戦略及び財政運営戦略の参考として「経済財政の中長期試算」が公表された。これによると、内需・外需の環境を慎重な前提の下で試算した場合（慎重シナリオ）32年度の国・地方の基礎的財政収支対GDP比は3.8%程度と見込まれるほか、新成長戦略で示された名目3%、実質2%を上回る経済成長率で推移するとした場合（成長戦略シナリオ）でも、同GDP比は2.1%程度までの改善にとどまり、黒字化に至らない見通しとなっている。政府が目指すシナリオでも財政運営戦略の達成は極めて困難という内容であり、財政健全化の道のりがいかに険しいものであるかを示すものとなった。

2. 景気下振れ懸念が強まる中での予算編成

(1) 「元氣な日本復活特別枠」を設定した概算要求組替え基準

23年度予算の概算要求組替え基準（7月27日閣議決定）では、中期財政フレームに基づき、基礎的財政収支対象経費を約71兆円に抑える一方、年金・医療等に係る経費は自然増（1.3兆円）を認め、年金・医療等に係る経費、地方交付税交付金等及び予備費を除いた部分（総予算組替え対象経費）を前年度当初予算から10%削減した上で、これを年金・医療等の自然増並びに新たに設定する「元氣な日本復活特別枠」（1兆円を相当程度に超える額）に充てる仕組みが示された¹。

特別枠に要望できるものは、「マニフェストの実現」、「デフレ脱却・経済成長に特に資する事業」、「雇用の拡大に特に資する事業」、「人材育成、国民生活の安定・安全に資する事業」とされ、その配分については各省庁が国民に開かれた形で要望政策の必要性や効果などを説明した上で政策の優先順位付けを行う「政策コンテスト」を実施し、その優先順位に基づいて最終的に総理大臣が決定することとなった。

8月末にまとめられた概算要求額（特別枠要望を含む）は前年度当初予算比4.4兆円増の96.7兆円、うち基礎的財政収支対象経費は1.7兆円増の72.6兆円となった。元氣な日本復活特別枠に対しては189事業2.9兆円の要望が行われたが、当該要望には、マニフェ

¹ 要望枠は2.3兆円であり、総予算組替え対象経費を1割以上削減した部分についてはその額の3倍まで要望が可能。

スト実現や経済・雇用に資する事業などとは直接関連の薄い、在日米軍駐留経費の日本側負担(思いやり予算)や小学校35人学級の実現に係る経費などが盛り込まれたことから、これらの経費を含めて1兆円超(1.3兆円程度)にまで圧縮できるかが大きな課題となった。その後、要望事業については、パブリック・コメントを経て、閣僚や与党議員で構成される「元気な日本復活特別枠評価会議」において4段階の優先順位付けが行われ、A判定が41事業3,550億円、B判定が78事業1兆9,274億円、C判定が43事業6,037億円、D判定が27事業312億円という判定が行われた²。特別枠についてはこの優先順位付けを受けて、政府予算案決定までの間に更なる事業の絞り込みが行われることとなった。

(2) 累次の経済対策策定と22年度補正予算

予算編成が進む中、持ち直しの動きを続けてきた景気は、欧州財政危機の影響やアメリカ経済の伸び悩みに加え、夏以降急速に進行した円高を受けて、先行き懸念が強まることとなった。政府は8月30日に「経済対策の基本方針」を決定し、9月10日にはこの基本方針に基づいた「新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策」が閣議決定された。本対策では、ステップ1として円高・デフレ状況への緊急的な対応、ステップ2として今後の動向を踏まえた機動的対応、ステップ3として平成23年度の対応(新成長戦略の本格実施)の3段階で経済対策を実施することが示された。

ステップ1は、円高等による景気下振れリスクやデフレ脱却に向けた緊急的対応として、経済対策の基本方針に示された「雇用」、「投資」、「消費」、「地域の防災対策」、「規制・制度改革」の5本柱の施策を実施するもので、財源は22年度予算の経済危機対応・地域活性化予備費(9,179億円)を活用し、事業規模は9.8兆円となった。

10月8日には3段階の対応のステップ2に当たる、「円高・デフレ対応のための緊急総合経済対策」が閣議決定された。本対策はステップ1の緊急対応から間を置かず22年度補正予算を編成し、需要減少への備え、23年度予算実行への橋渡し、新成長戦略の前倒しを図るもので、対策の規模は公共事業の前倒しを含め国費5.1兆円、事業費21.1兆円となった。対策の財源を措置する22年度補正予算は10月29日に国会に提出され、歳出の追加としては、雇用創造事業等に0.3兆円、レアアース等天然資源確保の推進やエコ住宅・エコ家電の普及促進等に0.3兆円、保育サービス等基盤整備や地域医療再生と医療機関の機能強化等に1.1兆円、地方交付税の増額や社会資本整備総合交付金の追加等に3.1兆円の計4.9兆円が計上された。一方、歳入面では、租税及び印紙収入の2.2兆円の増収及び前年度決算剰余金2.2兆円の受入れの補正が行われ、経済対策費の財源に充てられた。

3. 社会保障費の増額と他経費の減額傾向が続いた23年度予算

22年12月24日の臨時閣議で決定された23年度予算の一般会計歳入歳出規模は、国債費を除く基礎的財政収支対象経費を22年度当初予算並みに抑える方針であったことから当初予算としては過去最高額となったものの、前年度当初予算に比べ微増にとどまった。

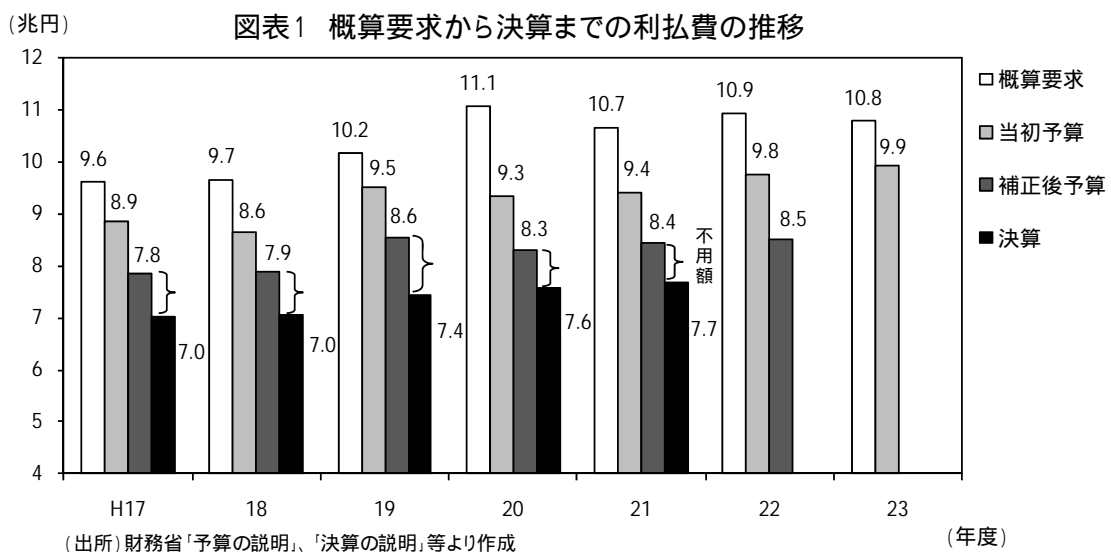
² A:事業の内容が積極的に評価できる、B:事業の内容は積極的に評価できるが改革の姿勢等の問題がある、C:事業の内容に一定の評価はできるが改革の姿勢等の問題が大きい、D:事業の内容での評価が困難

(1) 前年度並みとなった一般会計予算規模

23年度の一般会計予算規模は、前年度当初予算比0.1%増の92兆4,116億円³と当初予算としては過去最高額となったが、ほぼ前年度の水準に抑えられた。歳出総額から国債費を除いた基礎的財政収支対象経費は、財政運営戦略の中期財政フレームにおいて25年度までは22年度当初予算の額(約71兆円)以内に抑制することが定められたことを受け、0.1%減の70兆8,625億円となった。内訳を見ると、社会保障関係費が1.4兆円余り増加する一方で、その他の公共事業関係費等主要経費の大半を減額したほか、地方交付税交付金等を6,932億円、経済危機対応・地域活性化予備費を1,900億円それぞれ減額すること等により、社会保障関係費の増加分を吸収する構図となった。

国債費は4.4%増の21兆5,491億円と3年連続の増額となった。国債費のうち利払費は金利水準を22年度予算と同じ2.0%に想定して9兆9,238億円が計上された。なお、概算要求段階では2.5%の金利想定で10兆7,788億円としていたが、1%台前半の金利水準が続く現状にかんがみ、想定金利を引き下げたことにより8,550億円が圧縮された。国債費については、近年の国債残高急増の割には歴史的な低金利の影響で低い伸びにとどまっている。しかし、景気回復に伴い資金需要が高まる場合や財政の持続性への懸念が強まるような場合には一転して兆円単位で利払費が増加する事態も想定でき⁴、政府が難しい財政運営を求められる状況は今後も続くことになる。

その一方で、近年の一般会計決算を見た場合、最も多額の不用を出しているのが国債費であることにも留意する必要があると思われる。21年度決算における国債費の不用額は8,067億円で一般会計全体の不用額の37.4%を占め、さらに17年度から20年度決算では全体の43%~58%という高い割合を占めており、恒常的に多額の不用額が生じている(図表1)。一般に、実際の金利が想定金利を下回ったことが原因ととらえられがちだが、そのような場合には補正予算で利払費が減額修正されるため、補正後予算と決算の差額である



³ 本稿における23年度予算の係数は、22年12月24日の政府案(概算)決定時点のものである。

⁴ 財務省の「平成22年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」によると、金利が1%上昇した場合、国債費は1年目に1.1兆円、2年目に2.6兆円、3年目に4.3兆円増加するとされる。

不用額⁵のうち金利差を要因とするものは比較的少額である。それでも多額の国債費の不用が発生しているのは、当該年度内に利払い日が到来する国債が当初予算段階の想定に比べて少ないことに起因しているとの指摘がなされている⁶。当初予算では年度上期に国債を集中発行する前提で利払費を計上する一方で、実際には発行時期を平準化していることにより、利払いが想定より少額にとどまり、多額の不用額が発生するという構図である。国会審議においても、平準化して国債を発行している実情に合わせた予算計上を行うことで、結果的に利払費の縮減が可能ではないかとの指摘がなされており⁷、この点については、今後十分な検討が必要と思われる。

(2) 社会保障関係費の増加が顕著な基礎的財政収支対象経費

ア 地方への配分ベースで4年連続の増額となった地方交付税交付金

一般会計の地方交付税交付金等（特例交付金を含む）は、前年度当初予算に比べ6,932億円減の16兆7,845億円と5年ぶりの減額となった。そのうち、交付税及び譲与税配付金特別会計の入口ベースの地方交付税は6,977億円減の16兆3,969億円となったものの、特会出口ベースでは4,798億円増の17兆3,734億円と4年連続の増額となった。一般会計ベースで減額したにもかかわらず、実際に地方に配分される特会出口ベースで増額できたのは、22年度補正予算において21年度及び22年度の税収増に伴う地方交付税の追加額1兆3,126億円のうち22年度中に地方に交付した3,000億円を除く1兆126億円を交付税特会の繰越金とした上で23年度の交付に活用したためである。

なお、23年度予算では33.6兆円に上る交付税特会の借入金（地方負担分）の償還に1,000億円が充てられることとなった。当該借入金の償還は、18年度補正予算で5,336億円が実施されて以降、19年度から22年度は行われず、約2.7兆円の返済が後年度に繰り延べられている。33.6兆円の借入金については、償還計画⁸では38年度までに完済することとなっているが、後年度に向かうほど単年度当たりの償還額が増加し、最終年度は3.5兆円の償還を要するものとなっている。23年度は計画では8,593億円を償還することになっていたが、実際はこれを大きく下回る額にとどまった。償還計画の実効性をいかにして担保するかが今後の大きな課題と言えよう。

イ 社会保障関係費の増加傾向が強まる主要経費

主要項目別経費は、社会保障関係費の一貫した増加とそれ以外の公共事業関係費や経済協力費等の減少傾向が顕著となっている（図表2）。社会保障関係費は前年度当初予算に比べ1.4兆円増の28兆7,079億円と過去最高額を更新した。高齢化の進展による年金・医療・介護等の自然増を容認したことに加え、景気低迷による生活保護費の増加や子ども手当の上積み（0歳～3歳未満について月額2万円に増額）等が要因となっている。約2.5兆円

⁵ 不用額は、歳出予算現額（補正後予算額に前年度繰越額、予備費使用額、移替額及び流用等を加減算した額）から支出済歳出額及び翌年度繰越額を差し引いたものであるが、国債費には前年度繰越額等がないため、補正後予算額と予算現額は全体として同額となっている。

⁶ 会計検査院「平成19年度決算検査報告」第6章第1節第4

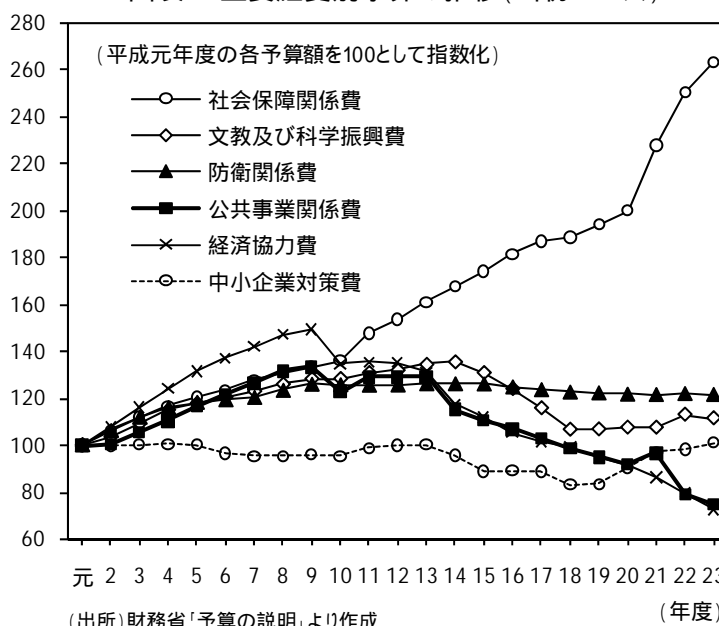
⁷ 第174回国会参議院決算委員会会議録第8号2頁～5頁（平22.5.10）

⁸ 特別会計に関する法律附則第4条

の基礎年金国庫負担の財源については、恒久的な安定財源は確保されず、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構の利益剰余金の国庫返納分 1.2 兆円のほか、財政投融资特別会計の積立金と剰余金の 1.1 兆円、外国為替資金特別会計の進行年度（23 年度）の剰余金 0.2 兆円を充てることとなった。国庫負担割合を 2 分の 1 に引き上げた 21 年度以降、その財源を臨時的に特別会計等の積立金や剰余金に依存する構図は 3 年連続となるが、進行年度の剰余金まで先取りしなければならない状況からすれば、財源をいわゆる「埋蔵金」のみに頼る手法はもはや限界に達しており、恒久的な安定財源の確保が待たれる。また、社会保障関連予算は今後とも高齢化に伴う自然増や子ども手当などの増加圧力が強まることから、持続可能な社会保障制度の構築に向けた取組も不可避になっていると言えよう。

文教及び科学振興費は前年度当初予算比 1.4%減の 5 兆 5,100 億円となった。文教関係費では、高校実質無償化の財源として前年度並みの 3,922 億円が計上されたほか、少人数学級を推進すべく小学校 1 年生の 1 学級の上限人数を 40 人から 35 人に引き下げるための経費 2,085 億円が元氣な日本復活特別枠に盛り込まれた。また、近年減額傾向が続いていた大学関係予算については、国立大学法人運営費交付金が 1 兆 1,528 億円と

図表 2 主要経費別予算の推移(当初ベース)

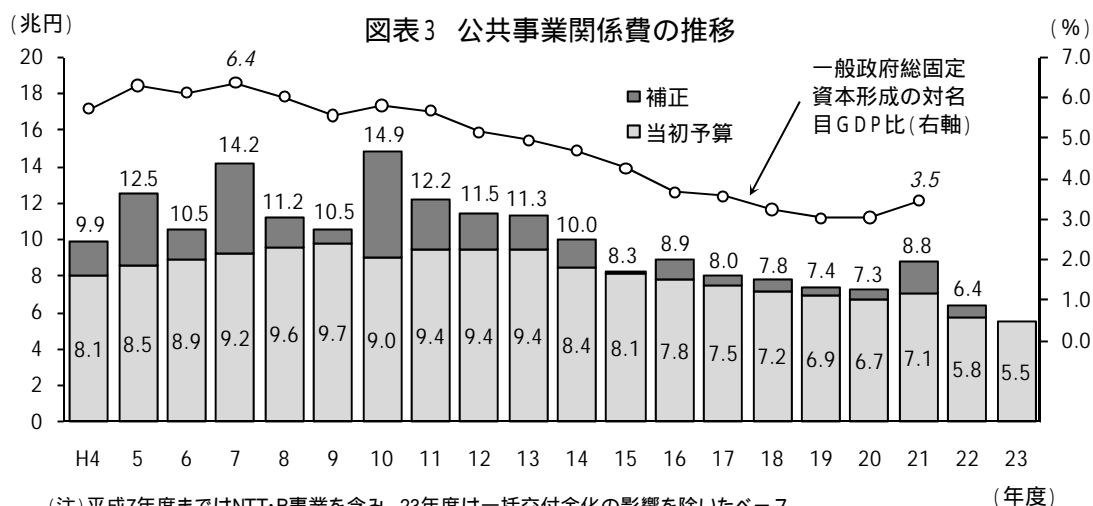


0.5%減少したものの、新規に計上された大学教育研究特別整備費の 58 億円を加えると前年度比微増となった。また、1%から 1.5%の減額が続いていた私学助成についても、23 年度は 0.5%減（予算額 4,368 億円）にとどめるなど、減額傾向に歯止めがかけられている。一方、科学技術振興費は 0.1%増の 1 兆 3,352 億円と 27 年ぶりの減額となった前年度から再び増額に転じた。大学の基礎研究を支援する科学研究費補助金は過去最高の伸びとなる 31.7%増の 2,633 億円が計上されるとともに、そのうち 853 億円を基金化し、複数年度にわたって使用できる制度が導入された。23 年度予算の科学技術振興費は減額の方で調整されていたが、総理大臣の判断で最終的に増額となり、その財源の 400 億円は経済危機対応・地域活性化予備費の枠を縮小して充てることとなった。

公共事業関係費は 13.8%減の 4 兆 9,743 億円と 5 兆円を下回ったが、地方向け補助金の一括交付金化（地域自主戦略交付金(仮称)）の影響を除いたベースでは 5.1%減の 5 兆 4,799 億円となった。後者のベースで見ても、当初予算での過去最高額であった平成 9 年度（9.7 兆円）の 56%の水準まで減少している（図表 3）。新たに創設された地域自主戦略交付金は、都道府県向け投資関係補助金等の一部を内閣府予算として計上し、箇所付け等

国の事前関与を廃止すること等により地域の自由裁量の拡大を図るもので5,120億円（うち公共事業に係る経費5,056億円）が措置された。

公共事業関係費を分野別に見ると、港湾整備がコンテナ港湾のハブ機能強化事業の拡充等により0.7%増の1,666億円、道路整備が0.8%減の1兆2,359億円と微減にとどまった一方、漁港漁場整備は12.0%減の724億円、空港整備は36.4%減の719億円と大幅に縮小した。空港整備費の縮小は、財源となっている航空機燃料税を国際競争力向上の観点から25年度までの間において引き下げることによるものである。このほかでは、新幹線整備については前年度と同額の706億円が措置されたが、ダム事業については検証の対象となっている事業は本体工事等の新たな段階に入らず必要最小限の所要額を措置することになっているため、13.1%減の1,425億円とどまった。また、スーパー堤防事業は事業仕分けにおいて廃止と判定されたことを受け、現在実施中の箇所のうち事業者等に重大な支障を及ぼすものを除き予算を充当しないこととなった。公共事業関係費は、近年減少傾向が続き、国際比較で用いられる一般政府総固定資本形成の対GDP比率も3%台と主要国とほぼ同水準にまで低下している。今後、既存社会資本ストックの維持・更新費が増加していく中で、公共事業費の削減を現在のペースで進めることは困難になりつつある。



防衛関係費は0.3%減の4兆7,752億円となった。新たな防衛大綱・新中期防の初年度であることを踏まえ、動的防衛力の構築に係る分野に重点が置かれた。なお、新中期防の実施に必要な防衛関係費の総額の限度は5年間（23～27年度）でおおむね23兆4,900億円程度（22年度価格）とされている。23年度予算では、装備品については情報収集・警戒監視能力強化等のため、潜水艦1隻の整備（577億円、初年度32億円）、現有哨戒機P-3Cの後継機P-1の3機取得（563億円、初年度19億円）、PAC-3の追加整備（206億円）等が措置された。米軍普天間基地移設関連経費では、沖縄県名護市辺野古崎地区周辺の環境現況調査費や既に建設中の建物の工事費として16億円が計上されたが、代替施設の設計・本体工事費の計上は見送られ、年度途中で必要となった場合は予備費などで対応することとなった。また、米軍再編に係る在沖縄米海兵隊のグアム移転経費については、我が国

の直接的財政支援による施設整備事業（真水事業）に149億円が計上されたほか、電力や上下水道等インフラ整備費用として国際協力銀行への出資金370億円が措置された。なお、元気な日本復活特別枠に要望されA判定を受けた在日米軍駐留経費の日本側負担（思いやり予算）は、ほぼ要望額どおりの1,858億円が措置された。日米両政府は、向こう5年間（23年度～27年度）は当該日本側負担について現在の水準（22年度1,881億円）を維持することで合意している（22年12月14日）。

経済協力費は9.0%減の5,298億円、政府開発援助（ODA）は7.4%減の5,727億円となった。ODA予算の減額は12年連続であり、過去最高額の平成9年度（1兆1,687億円）の半額を下回る水準となった。被援助国の要望が強い無償資金協力は1.5%減の1,519億円、JICA技術協力も1.6%減の1,457億円と減額された。一方、無償資金協力、技術協力を円借款や国際機関向け拠出等を加えたODA事業量ベースでは、約1%増の1兆9,300億円程度が確保された。世界エイズ・結核・マラリア対策基金拠出金について、ミレニアム開発目標国連首脳会合における菅総理のコミットメントを踏まえ、159億円を計上したことなどが増額要因となっている。

中小企業対策費は3.0%増の1,969億円と5年連続で増額となった。日本政策金融公庫への出資金771億円を始めとする資金繰り支援が1,134億円と対策費の57%を占めている。その他の事業では、日本貿易振興機構等の情報提供等を通じて中小企業の海外展開を支援する事業に25億円を計上したほか、先端的医療機器の開発支援事業など中小企業の研究開発を支援するため171億円が確保された。なお、23年3月末で期限が終了する緊急保証制度の延長は見送られることとなった。

このように、基礎的財政収支対象経費の内訳を見ると、高齢化による自然増やマニフェストの実施による社会保障関係費の増加傾向と、その増分を吸収すべく公共事業関係費や経済協力費などの予算が大きく減額される構図が22年度予算に引き続き顕著となった。

（3）財源確保が困難となるマニフェスト施策

23年度はマニフェスト工程表の2年目に当たり、財政状況が厳しい中でどの程度の事業が実施されるかが注目された。

子ども手当については3歳未満の支給額を7,000円上乗せして月額2万円にすることとし、3歳以上中学校修了までは現行の月額1万3,000円に据え置かれた。3歳未満の支給額上乗せは、23年1月から所得税の年少扶養控除が廃止されたことなどにより、3歳未満の子どもを持つ世帯では現行の支給額では差引き減収になる場合があるため、これに対応した措置でもある。23年度の上乗せの財源（2,085億円）は、全額を国費で賄うこととし、所得税の給与所得控除・成年扶養控除見直しによる増収分のほか、経済危機対応・地域活性化予備費の圧縮及び厚生労働省の予算削減分が充てられる。

制度設計の面では、23年度は保育料を子ども手当から直接徴収できる仕組み及び学校給食費を本人の同意に基づき子ども手当から納付できる仕組みを設けるほか、支給対象となる子どもを留学中の場合等を除き国内に居住する子どもに限る一方で児童擁護施設に入所している子どもを対象に加える。なお、新たな子ども手当法案は1年間の時限立法とし、

24年度以降の制度設計は24年度予算編成過程で協議することとなった。

農業の戸別所得補償制度は、22年度の米を対象としたモデル事業から対象品目を麦、大豆等9品目の畑作物に拡大するほか、新たに規模拡大加算を創設すること等により、一般会計国費で5,965億円、特別会計を含む事業費ベースで9,185億円が計上された。畑作への所得補償は、10アール当たり2万円の「面積払い」と収穫量に応じた「数量払い」のうち、多い方が交付額となる仕組みとなっている。また、規模拡大加算は、意欲のある農家への農地集約を促すべく、農家が新たに拡大した耕作地10アールにつき2万円～3万円が交付されるもので、100億円が特別会計に計上された。

雇用対策については、新たに創設する「求職者支援制度」について173億円が計上された(事業費は初年度628億円)。この制度は雇用保険を受給できない失業者に対し、無料の職業訓練と訓練中の生活支援として月10万円の給付を行うもので、23年10月からの恒久化を予定している。職業訓練は、厚生労働大臣が認定したものを民間の教育訓練機関が実施し、23年度は12.6万人の利用を見込んでいる。

このほかのマニフェスト主要事項では、高校の実質無償化について前年度並みの3,922億円が措置され、年金記録問題への対応も増額された。高速道路無料化については社会実験に係る予算が1,200億円と前年度から200億円増額されたが、平年度化(22年度:9カ月、23年度:12カ月)を考慮すると実質ほぼ横ばいとなった。また、暫定税率の廃止に関しては、ガソリン税の上乗せ分の廃止は22年度に続き見送られた。

以上の23年度におけるマニフェスト工程表主要事項の予算を合計すると3.6兆円となり、前年度の3.1兆円からは増加したものの、工程表における23年度所要額の12.6兆円には大きく及ばない結果となった。景気低迷による税収の伸び悩みや歳出削減の難航が要因となっており、現下の経済財政状況では工程表の完全実施は困難との見方も多く、今後、工程表と実績の乖離をどのように調整するかが注目される。

図表4 マニフェスト工程表主要事項の予算額
(一般会計国費)

	22年度	23年度
子ども手当	17,465億円	22,077億円
農業戸別補償制度	5,618億円	5,965億円
雇用対策・求職者支援	170億円	173億円
高速道路無料化	1,000億円	1,200億円
高校の実質無償化	3,933億円	3,922億円
年金記録問題対策	910億円	1,113億円
暫定税率の廃止	1,660億円	1,660億円
合計	3.1兆円	3.6兆円

(出所)財務省資料より作成

(4) 課題を残した「元気な日本復活特別枠」・「事業仕分け」

予算の組替えにより、マニフェスト施策や経済・雇用分野に予算を重点配分する目的で設定された「元気な日本復活特別枠」については、最終的には当初の想定(1.3兆円程度)を大幅に上回る2.1兆円が予算計上された。政策コンテストでA判定となった在日米軍駐留経費日本側負担(要望額1,859億円)や情報収集衛星の研究・開発(同62億円)についてはほぼ要望額どおりに措置されたほか、B判定となった小学校35人学級の実現(同2,247億円)や農業の戸別所得補償制度の畑作分(同1,080億円)についても若干減額した上で計上された。さらに、C判定の社会資本整備総合交付金やD判定の官民連携成長戦略推進費なども要望額から大きく削られたものの、予算計上されることとなった。政策コンテ

ト優先順位別の予算措置率を見ると、A判定(41事業)が99%、B判定(78事業)が88%、C判定(43事業)が77%、D判定(27事業)が6%となり、評価の低い事業についても要望から大きく減額されたとはいえ、予算計上が実現することとなった。

今回の特別枠に関しては、削減が難しい義務的経費に類する事業が要望されたことで想定した規模に圧縮できなかった点のほかにも、要望事業の一部で22年度の補正予算又は予備費で事前に措置された例があったこと、さらに、パブリック・コメントや評価会議の優先順位付けにおいて評価の低い事業が結果的に予算計上されたことなど、問題点も指摘されている。同様の特別枠を来年度予算でも継続する前提に立てば、要望できる事業の定義の明確化や評価結果と予算計上の関係の整理が必要と言えよう。

図表5 元氣な日本復活特別枠の主な事業配分

特別枠 2.1兆円			
新成長戦略・マニフェスト実施	0.9兆円	その他	1.2兆円
・国土ミッシングリンクの解消	1,075億円	・小学校1年生における35人以下学級の実現	2,085億円
・元氣な日本復活！2大イノベーション	539億円	・在日米軍駐留経費負担	1,858億円
・国際コンテナ戦略港湾のハブ機能の強化	316億円	・学習者の視点に立った総合的な学び支援及び「新しい公共」の担い手育成プログラム	980億円
・高齢者等居住安定化推進事業	300億円	・「強い人材」育成のための大学の機能強化イニシアティブ	753億円
・「農業者戸別所得補償制度」のうち「畑作物の所得補償交付金」	1,024億円	・中小企業信用保険事業(日本政策金融公庫出資金)	521億円
・高速道路の原則無料化の社会実験	450億円	・安全で質の高い学校施設の整備	494億円
・地域公共交通確保維持改善事業	305億円	・生活の安定・安全を脅かすような災害が発生した地域における災害対策	348億円

(出所)財務省資料より作成

22年の春と秋に第2、第3段が実施された「事業仕分け」の23年度予算への反映額は、一般会計の歳出削減額が0.3兆円、独立行政法人等からの国庫返納による歳入確保額が1.4兆円となった⁹。歳出削減については、仕分けにおいて10%~20%の圧縮とされた道路整備事業及び治水事業が予算計上段階で10%の削減となり、日本年金機構運営費交付金や住宅太陽光発電導入支援対策費補助金も仕分けの判定に基づき圧縮されたほか、廃止とされたスーパー堤防事業については前述したように事実上計上が見送られた。一方で、仕分けで廃止判定がなされたにもかかわらず、予算計上された例も見られた。フューチャースクール推進事業(モデル校の生徒に1人1台の情報端末を配る事業)への5億円の措置やジョブカード普及事業への70億円の措置がその例であり、これは、事業仕分けの判定を事業の廃止・縮小に確実に反映する仕組みがないことが要因との指摘もある。

事業仕分けについては、国民環視の中での予算の無駄遣いチェックという点で高く評価される一方、歳出削減の観点では、22年度の反映額1兆円から今回は0.3兆円に減少したことで、その効果が薄れているとの指摘も見られる。行政刷新会議の位置付けの明確化や判定結果の実効性を高める方向での見直しが必要な時期にきていると考えられる。

⁹ 国庫返納の主な内訳は、鉄道建設・運輸施設整備支援機構が1兆2,000億円、中小企業基盤整備機構が500億円、住宅金融支援機構が413億円、塩事業センターが404億円、農林漁業信用基金が278億円。

4. 抜本の見直しが必要な歳入構造

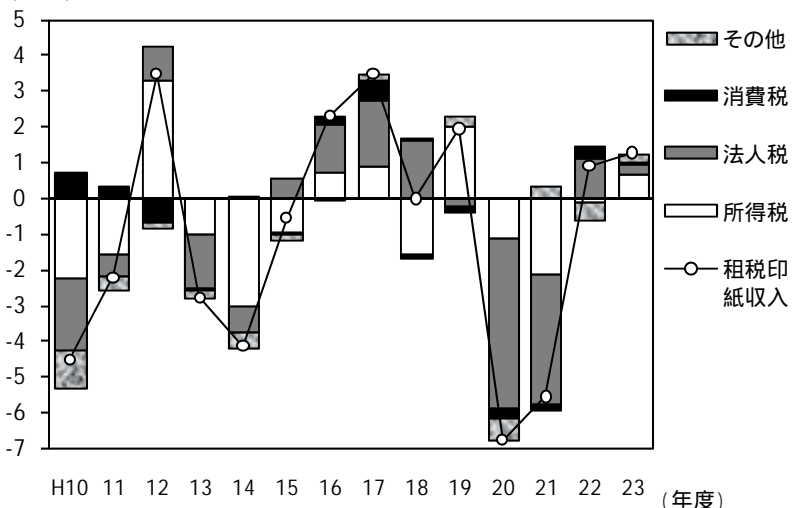
(1) 40兆円台に回復するものの公債金を下回る税収

23年度予算における一般会計歳入の内訳は、税収が前年度当初予算比9.4%増の40兆9,270億円、公債金が微減の44兆2,980億円、その他収入が32.2%減の7兆1,866億円となった。税収はリーマン・ショック後の景気後退により、21年度は38.7兆円(決算)、22年度は39.6兆円(補正後)と2年連続で40兆円を下回る水準に落ち込んだが、景気の持ち直しを反映して23年度は3年ぶりに40兆円台を回復する見込みである。しかしながら、過去最高額となった平成2年度の60.1兆円に比べると約3分の2の水準にとどまっており、当初予算ベースでは2年連続、実績ベース(決算・補正後)を含めれば3年連続で税収が公債金収入を下回る異例の状態が続くことになる。主要税目では、所得税が前年度当初予算比0.9兆円増の13.5兆円、法人税が1.8兆円増の7.8兆円、消費税が0.6兆円増の10.2兆円、相続税が0.2兆円増の1.4兆円などとなっている。

近年の税収の増減を主要税目別に見ると、消費税の増減は比較的小幅にとどまる一方、所得税や法人税は景気変動の影響を受けて大きく増減していることが分かる(図表6)。特に法人税は20年度、21年度の2年間で8.4兆もの減少となり、これを補うべく

大量の国債が増発されることとなった。利益課税である法人税が景気変動に伴い大幅に増減することは当然と言えるが、安定した財政運営を考慮する視点からは、リーマン・ショック後の極端な法人税の落ち込みは、消費税を中心とする間接税へのシフトの必要性を強く意識させる契機になったと言えよう。

(兆円) 図表6 主要税目別対前年度増減額の推移



(注)21年度までは決算、22年度は補正後予算、23年度は当初予算。
(出所)財務省「予算の説明」、「決算の説明」より作成

(2) さらに困難となる税外収入への依存

一般会計歳出額と税収のギャップが51兆円に上る状況において、公債発行額を44兆円規模に抑制すべく、23年度予算でも税外収入に依存する構図が顕著となった。

基礎年金国庫負担2分の1を維持するために必要な2.5兆円については、恒久的財源が確保されなかったため、23年度限りの措置として、事業仕分けで国庫返納の必要性が指摘された独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構の利益剰余金1兆2,000億円のほか、財政投融资特別会計財政融資資金勘定の積立金及び剰余金の1兆588億円並びに外国為替資金特別会計の剰余金2,309億円(進行年度分)の計2兆4,897億円が活用されることと

なった。当該 2.5 兆円の活用は特例法を要するものであるが、それ以外の税外収入としては、外為特会剰余金 2 兆 7,023 億円、日銀納付金 2,862 億円、J R A 納付金 2,318 億円、財投特会投資勘定の 1,702 億円及び事業仕分け等を踏まえた返納等 1,989 億円の合わせて 4 兆 6,969 億円が確保された。

23 年度の税外収入は合計で 7 兆 1,866 億円となるが、22 年度予算に比べると約 3.4 兆円減少している。これは、かつて 26 兆円にまで積み上がった財投特会の積立金が 18 年度以降に国債償還や一般財源として活用されたことで底をつき、毎年度発生するフローの剰余金も足元は 1 兆円程度で減少傾向にあることが主因となっている。24 年度以降において鉄運機構の利益剰余金のような臨時財源を確保できる見込みは立っておらず、税外収入はさらに減少する可能性が高い。基礎年金国庫負担といった恒久的措置の財源を特別会計等の積立金などの非恒久的財源に依存する手法は限界に達したと見るべきであろう。

(3) 抜本的改革が先送りされた 23 年度税制改正

23 年度税制改正は、経済活性化や雇用拡大の観点での法人税率引下げと所得税・相続税の控除縮小が柱となった。主要国に比べて高水準にある我が国の法人実効税率¹⁰については、国際競争力向上の観点から新成長戦略において主要国並みに引き下げることがうたわれており、税制改正論議の過程において総理大臣判断により 5 % の引下げが決定された。ただし、財政運営戦略には、歳出増・歳入減を伴う新たな施策を行う際は恒久的な歳出削減・歳入確保措置により財源を確保する原則(ペイアズユーゴー原則) が定められており、実効税率引下げによる 1.5 兆円の減収分の確保が課題となった。企業負担による代替財源措置は、欠損金の繰越制度の見直しや減価償却制度の縮小等による 0.8 兆円にとどまり、最終的には 0.5 兆円分の安定財源の確保は先送りされた。財源確保ルールとの整合性について課題を残すとともに、今後は、実効税率引下げによる投資や雇用の拡大効果について注視する必要があると言えよう。なお、法人税基本税率引下げによる減収見込額(国税、以下同様) は平年度で 1 兆 2,194 億円となっている。

所得税については、給与収入 1,500 万円超の給与所得控除を一律 245 万円とし、さらに給与収入 2,000 万円超の法人役員等については段階的に 125 万円まで縮小することとされた。また、23 歳から 69 歳の家族がいる納税者に適用される成年扶養控除については、23 歳以上の成年者は基本的に独立して生計を立てるべきとの考えに基づき、給与収入 568 万円(所得 400 万円) から段階的に縮小し、689 万円(所得 500 万円) 以上の納税者については控除を廃止することとなった¹¹。個人所得課税の改正による増収額は以上の 2 つの控除縮小のほか、退職所得課税の見直し等を含め平年度で 2,162 億円とされる。

相続税についても控除が縮小されることとなった。現行では 5,000 万円の定額部分に法定相続人 1 人当たり 1,000 万円を加えた額となっている基礎控除について、定額部分が 3,000 万円、法定相続人 1 人当たりが 600 万円に引き下げられる。当該控除縮小による増

¹⁰ 現行 40.69%、O E C D 加盟 30 カ国の平均は 26.3%。

¹¹ 障害者、要介護認定者その他心身の状態等により就労が困難な扶養親族、65 歳以上の高齢者、学生については引き続き控除の対象。

収額は平年度で2,355億円と見込まれている。このほか、相続税では税率構造の見直しが行われ、最高税率はこれまでの50%から55%に引き上げられた。

今回の税制改正では、女性の就業促進や子ども手当の財源確保を図る配偶者控除の見直しが見送られたほか、社会保障の安定と財政の持続性維持の観点から喫緊の課題となっている消費税を含めた抜本的改革も先送りされた。政府は「社会保障改革の推進について」（平成22年12月14日閣議決定）の中で、社会保障制度改革と財政健全化を同時に達成するための税制改革について23年半ばまでに成案を得るとしており、その動向が注目される。

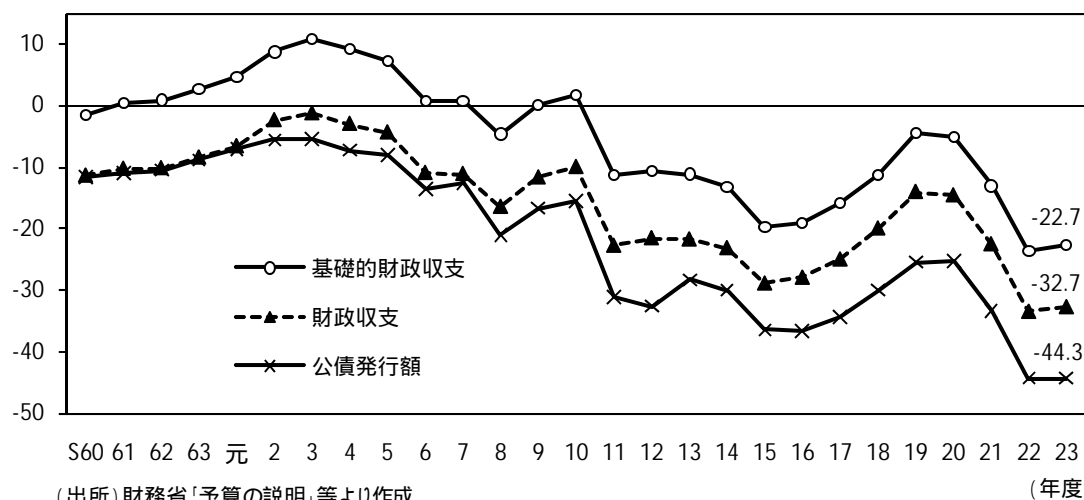
5. 求められる着実な財政健全化

(1) 依然続く多額の財政赤字

23年度予算では、基礎的財政収支対象経費が70.9兆円、公債発行額が44.3兆円となり、これらを22年度当初予算以下に抑制するという中期財政フレームの枠組みは堅持された。しかしながら、公債発行額が収支を上回る状況は、21年度（決算）、22年度（補正後）に続き3年連続となり、過去に例のない大幅な歳入不足が続くことになる。これに伴い、23年度の一般会計基礎的財政収支の赤字は22.7兆円と前年度当初予算に比べ1兆円弱改善するものの、依然20兆円を超える赤字幅となる。また、諸外国が財政健全化の目安とすることの多い財政収支の赤字¹²も32.7兆円の大幅な赤字が続く状況である（図表7）。

一方、ストックで見ても、収支低迷による歳入不足を補うべく公債発行額が増加したため、23年度末の公債残高は668兆円と3年前（20年度末）に比べ122兆円増加する見通しであり、それ以前の3年間（17年度末から20年度末）の増加幅が19兆円であったことに比べると、足元での公債残高の増加がいかに著しいかが分かる。

(兆円) 図表7 一般会計の基礎的財政収支、公債発行額等の推移(当初予算ベース)



¹² 財政収支の赤字は、債務償還費を除く歳出（基礎的財政収支対象経費 + 利払費）のうち、収支及び税外収入で賄えない額であり、債務残高の増加額。

$$= (\text{歳出総額} - \text{債務償還費}) - (\text{収支} + \text{税外収入}) = \text{国債発行額} - \text{債務償還費}$$

基礎的財政収支の赤字は、国債費（債務償還費 + 利払費）を除く歳出のうち、収支及び税外収入で賄えない額であり、利払費見合い分を除いた債務残高の増加額。

$$= (\text{歳出総額} - \text{国債費}) - (\text{収支} + \text{税外収入}) = \text{国債発行額} - \text{国債費}$$

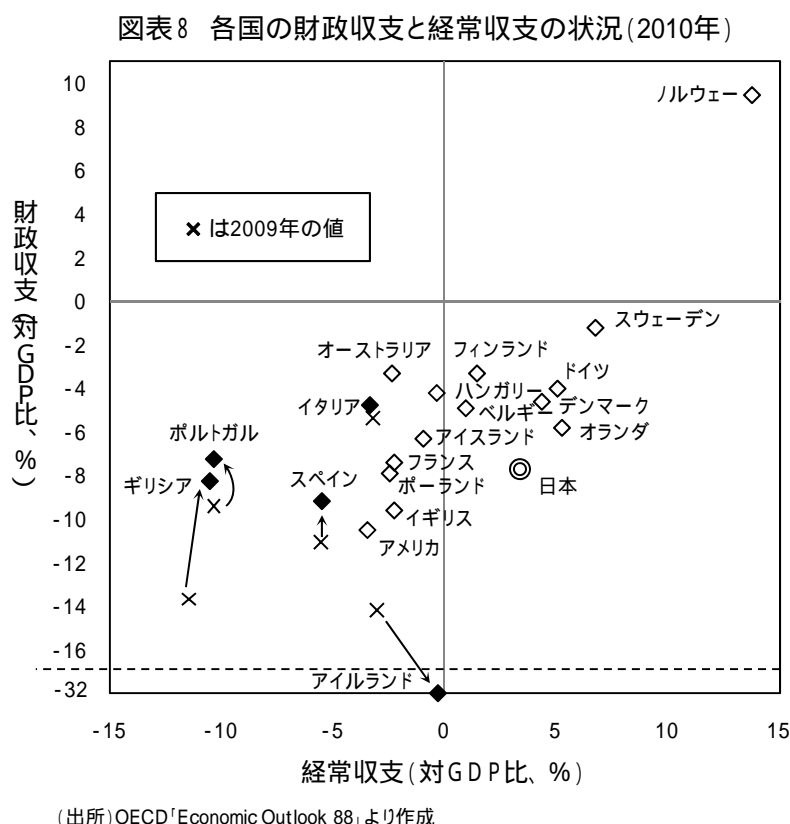
言うまでもなく、21年度以降における財政の悪化は、主にリーマン・ショック後の世界経済の落ち込みによる景気後退に起因しており、我が国のみならず、諸外国においても税収減と経済対策による歳出増に伴い財政状況は急速に悪化している。財政健全化は我が国のみならず、各国共通の最重要課題になっている。

(2) 欧州において顕在化した財政危機

財政健全化に諸外国が急速に力を入れ始めた背景には、ギリシャに端を発した欧州財政不安の拡大がある。2009年秋に財政統計の修正をきっかけに始まったギリシャ危機は、国債利回りやCDS¹³保証率の急上昇の形でポルトガル、スペイン、アイルランド、イタリアといった南欧諸国(P I I G S)に伝播した。昨年5月の欧州金融安定基金(E F S F)の創設により一時的に落ち着きを見せたものの、昨年秋以降は、住宅バブル崩壊に伴う金融機関への支援でアイルランドの財政悪化が顕在化したことにより¹⁴、再びP I I G S諸国の財政不安が高まることとなった。

財政指標を見る限り、P I I G S諸国については財政赤字及び政府債務残高の対GDP比は他国に比べて高水準にあるが、アメリカ、イギリスや日本も比較的高く、債務残高対GDP比では我が国はこれらの諸国よりも圧倒的に高い水準にある。それにもかかわらず、今回P I I G S諸国において財政不安が拡大したのは、経常収支の状況に答えの一つが求められるだろう。財政収支と経常収支の関係を見ると、P I I G S諸国は財政赤字のみならず経常収支の赤字も大きくなっていることが分かる(図表8)。投資超過(資金不足)であることから財政赤字を国内のみでファイナンスできず、海外の資金に多くを依存しているため、財政赤字拡大に対する市場の懸念が強まりやすいと言える。

一方、日本の財政赤字対GDP比の大きさは、アイルランドを除くP I I G S諸国と大きな差はないが、経常黒字国で国債の95%を国内の資金でファイナンスしている点がこれらの国々との大



¹³債務不履行が起きた際に国債保有者の損失を補てんする金融商品(クレジット・デフォルト・スワップ)

¹⁴アイルランドに対しては、EU及びIMFによる総額850億ユーロの金融支援が決定(2010年11月)

きな相違であり、現時点で我が国に財政危機が伝播していない要因となっている。

(3) 財政の持続可能性維持に向けて

このような理由で、現時点では我が国財政は国債価格の急落といった危機的状況には直面していないが、今回の欧州財政危機を対岸の火事とするほどの余裕は無くなりつつあると見るべきであろう。日本の経常収支は対GDP比で2009年が2.8%、2010年が3.4%(OECD見通し)の黒字で、これまで一貫して黒字が続いている。ただし、今後確実に進む人口減少と高齢化による家計貯蓄率の低下等を背景に、経常収支はそう遠くない将来に赤字化するとの指摘もある。経常赤字国となれば、PIIGS諸国と同様に財政赤字のファイナンス力低下による財政危機(国債の信用力低下)の発生可能性が高まることとなる。また、国債の大宗を最終的に引き受けている家計金融資産の増加が上記の理由で見込めない状況において、現在の規模の国債発行が続けば、国債残高(2011年度末668兆円)が家計純金融資産(2010年9月末現在1,077兆円)に達する日もそれほど遠い将来ではない。そもそも、家計金融資産は金融仲介機関(銀行等)を通じて貸出しや証券等に振り向けられていることから、必ずしも家計純金融資産と国債残高の差額のすべてを今後の国債発行余力とみなすことはできないと思われる。かかる状況を考慮すれば、現時点においてはPIIGS諸国とは異なる事情にある我が国も、将来的にソブリン・リスクにさらされる可能性は否定できないと見るべきであろう。

そういった事態を回避するには、過去最大規模に拡大した財政赤字の確実な縮小が不可欠である。財政運営戦略には国・地方の基礎的財政収支の赤字半減(2015年まで)と黒字化(2020年まで)の目標が立てられているが、冒頭で触れたように、政府の成長戦略シナリオを前提にしても当該目標の達成は難しい旨の政府試算が示されている。これは、歳出規模と税収との大幅な乖離が最大の要因であり、その不足が景気循環要因ではなく構造的なものであることは、公債発行が常態化した昭和40年代以降において基礎的財政収支が黒字化したのはバブル期とその後の数か年度に限られ、財政収支に至っては一度も黒字化していないという事実が物語っている。

大幅な構造的財政赤字の改善には、これまでにない歳出と歳入の見直しが必要となる。歳出の抑制・削減の観点からは、基礎的財政収支対象経費の各費目について更なる合理化を進めるとともに、特に毎年1兆円超の自然増が続く社会保障関係費については、その抑制と制度の持続性維持のための改革が不可避であろう。一方で、基礎的財政収支対象経費の抑制・削減のみによる赤字解消が非現実的であることからすれば、構造的な歳出と税収の乖離の多くの部分については税収増により縮小していかざるを得ないと思われる。そして、基礎的財政収支対象経費の4割を社会保障関係費が占めていることにかんがみれば、その税収増は、景気変動による増減幅が小さいこと及び労働力人口が減少する中で負担の公平性という観点から、消費税を中心とする間接税に求めるのが適切ではなからうか。

昨年以降の欧州財政危機並びに我が国における少子高齢化の急速な進展を受け、我が国財政はその持続性の観点からかつてない改革を迫られている。