

実質的な歳出抑制が進まなかった 24 年度予算

～税制抜本改革の実現を見込んだ予算編成～

予算委員会調査室 さきやま たてき
崎山 建樹

我が国の財政状況は、デフレ経済の下で税収が伸び悩み、世界金融危機を受けて大規模な財政出動を行った平成 21 年度以降、新規国債発行額が税収を上回る異例な状況が続き、債務残高は GDP 比で 2 倍程度に積み上がるなど、先進国中最悪の水準となっている。財政再建といった中長期的な課題を抱える中、23 年 3 月 11 日に東日本大震災が発生し、復旧・復興と財政再建の両立といった困難な課題に直面することになった。

震災直後の経済は、サプライチェーンの寸断や自粛ムードの広がりによって、生産・消費活動が急激に落ち込み、実質 GDP は 2 四半期連続のマイナス成長を記録した。足元では、生産活動がおおむね震災前の水準まで回復し、今後の復興需要も期待されるが、1 ドル 70 円台で推移する歴史的な円高や、欧州債務危機など、経済の先行きに対する懸念が広がっている。

こうした経済財政情勢の中、24 年度予算は、復興等に係る補正予算、社会保障・税一体改革案と並行して編成された。本稿では、24 年度予算の概要と課題について検討していきたい。

1. 1 か月遅れでスタートした予算編成

(1) ほぼ昨年度の枠組みを踏襲した概算要求組替え基準

24 年度予算編成は、当時の菅総理が既に退陣表明していたことから、次期総理の下での正式な概算要求組替え基準に先立ち 8 月 23 日に暫定的・機械的な作業手順が示され、概算要求書の提出期限も 9 月 30 日まで 1 か月先延ばしされるといった異例のスケジュールで始まった。

復旧・復興に係る事業費に加え、B 型肝炎訴訟の全面解決に係る費用が 5 年間で 1.1 兆円程度¹と歳出の追加が見込まれる一方で、予算編成の前提となる財政運営戦略（平成 22 年 6 月 22 日閣議決定）では、①23 年度の新規国債発行額が約 44 兆円を上回らないよう、全力を挙げること、②23～25 年度において、基礎的財政収支対象経費（一般会計歳出から国債費及び決算不足補てん繰戻しを除いたもの）の規模が 71 兆円を上回らないといった枠組みが定められていたが、同戦略の中期財政フレーム改訂の際²、24 年度の新規国債発行額についても約 44 兆円を上回らないよう、全力を挙げることにともに、復旧・復興及び B 型肝炎関連経費を別途管理することとなった。

24 年度概算要求組替え基準は、中期財政フレーム、マニフェスト政策の見直しの検討な

¹ 「B 型肝炎訴訟の全体解決の枠組みに関する基本方針」（平 23. 7. 29 閣議決定）

² 「中期財政フレーム（平成 24 年度～平成 26 年度）」（平 23. 8. 12 閣議決定）

どに関する民主党、自由民主党、公明党による協議（以下「3党協議」という。）の結果を踏まえた内容となっている。まず、復旧・復興及びB型肝炎関連経費を別途管理した上で、基礎的財政収支対象経費の各経費について、それぞれ、年金・医療等に係る経費等は自然増（1兆1,600億円）を容認し、地方交付税交付金等は地方税収等と併せて実質的に前年度と同水準、予備費は前年度と同額、経済危機対応・地域活性化予備費（前年度当初予算8,100億円）は9,600億円、人件費等の義務的経費は前年度と同額とされた。また、高校の実質無償化、農業の戸別所得補償については、所要額を要求することとされた。

これら経費等を除いた金額から10%削減した額を各大臣は要求し、削減分は、年金・医療等に係る経費の自然増に充てられるほか、①新たなフロンティア及び新成長戦略、②教育・雇用などの人材育成、③地域活性化、④安心・安全社会の実現、の各分野に予算を重点配分するための日本再生重点化措置（7,000億円規模）に削減額の1.5倍まで要望することができる仕組みとなった。

例年より1か月遅れの9月末日に締め切られた概算要求額は96兆4,898億円（復旧・復興経費3兆5,051億円を含む）、日本再生重点化措置に対する要望額は126事業・1兆9,788億円となり、この要求・要望額を今後の予算編成でどのように絞り込んでいくかが注目された。

（2）戦後2度目となる一般会計の第4次補正予算

23年度は10月までに東日本大震災関係経費を中心とした補正予算が3次にわたり編成されたが、歴史的な水準で推移する円高、タイの洪水被害、欧州債務危機など、経済の先行きに不透明感が広がっているとして、第4次補正予算が編成された。年度内に一般会計の補正予算が4回編成されるのは、昭和22年度以来となる。

歳出の追加額は2兆5,345億円³となっており、平成23年度税制改正法案に盛り込まれた法人税減税が先送りされたこと等による税収の上振れ分（1兆1,030億円）や想定金利を当初予算段階の2.0%から1.2%に引き下げる国債費の不用分（1兆2,923億円）等を財源として、災害対策や生活保護費等負担金等の義務的経費等の追加（1,406億円）、高齢者医療の負担軽減（2,719億円）、国際分担金及び拠出金（1,875億円）、食と農林漁業の再生に必要な経費（1,574億円）、中小企業資金繰り支援（7,413億円）、環境対応車普及促進対策費（エコカー補助金）（3,000億円）、地方交付税交付金（3,608億円）などの歳出に充てている。

このうち高齢者医療の負担軽減に係る経費は、70歳から74歳の医療費自己負担増（1割→2割）を凍結すること等のために20年度第1次補正予算に計上されて以来、毎年度の補正予算に計上されてきた。今般の社会保障・税一体改革素案の取りまとめに当たって、本来の2割負担とすることが検討されたものの、素案に盛り込まれるに至らず、1割負担を続けるための経費が本補正予算に計上された。しかし、かかる経費は翌年度（本補正予算では24年度）に関する措置であり、本来は当初予算に計上することが妥当との指摘もで

³ 本稿における23年度第4次補正予算及び24年度予算の計数は、それぞれ23年12月20日、12月24日の政府案（概算）決定時点のものである。

きよう。また、農林水産業に係る経費等を始め、24年度予算の概算要求に盛り込まれていた事業が本補正予算に前倒しで計上されているものが見られる。こうした結果、23年度の一般会計予算総額は、過去最大の107兆5,105億円に膨らんでいる。

2. 諸要因を取り除けば、主要経費がおおむね増加した24年度予算

23年12月24日の臨時閣議で概算が決定された24年度予算の一般会計歳入歳出規模は、復旧・復興及びB型肝炎関連経費を別途管理した上で、基礎的財政収支対象経費を71兆円に抑える方針を堅持するために財政上のやりくりを重ねた結果、数字の上では前年度に比べて減少したが、種々の要因を取り除けば、実質的に過去最大に膨らんだ姿が浮かび上がる。

(1) 実質的に過去最大に膨らんだ一般会計予算規模

24年度の一般会計予算規模は、前年度当初予算比2.2%減の90兆3,339億円となり、6年ぶりに前年度当初予算を下回った。基礎的財政収支対象経費は同3.5%減の68兆3,897億円となり、年金差額分（基礎年金国庫負担割合2分の1と36.5%の差額）を除き68.4兆円以下に抑制するとされた中期財政フレーム⁴に収まる形を整えたことになる。ただし、年金差額分と東日本大震災復興特別会計（仮称）に計上した復興経費を加えた場合⁵、一般会計予算規模は96兆円を上回ることになり、実質的な規模は過去最大と見ることが出来る。また、24年度当初予算に計上すべき経費が23年度第4次補正予算に前倒し計上されたことも考慮すれば、24年度予算の実質的な規模は更に大きいとも言えよう。

中期財政フレームでは、基礎的財政収支対象経費について歳出の大枠（約71兆円）が示されているが、補正予算による歳出の追加額に関するルールは明示されていない。こうした当初予算から補正予算へのやりくりが多用されれば、たとえ当初予算が中期財政フレームに収まる形になったとしても、財政規律の点から問題が内包されていると言わざるを得ない。

(2) 進まぬ基礎的財政収支対象経費の削減

基礎的財政収支対象経費の内訳を見ると、一見、総じて減少しているが、社会保障関係費が年金差額分を除いたベースで前年度に比べて微増となるほか、復興経費を含めたベースでは、公共事業関係費や文教及び科学振興費などが増加している（図表1、図表2）。

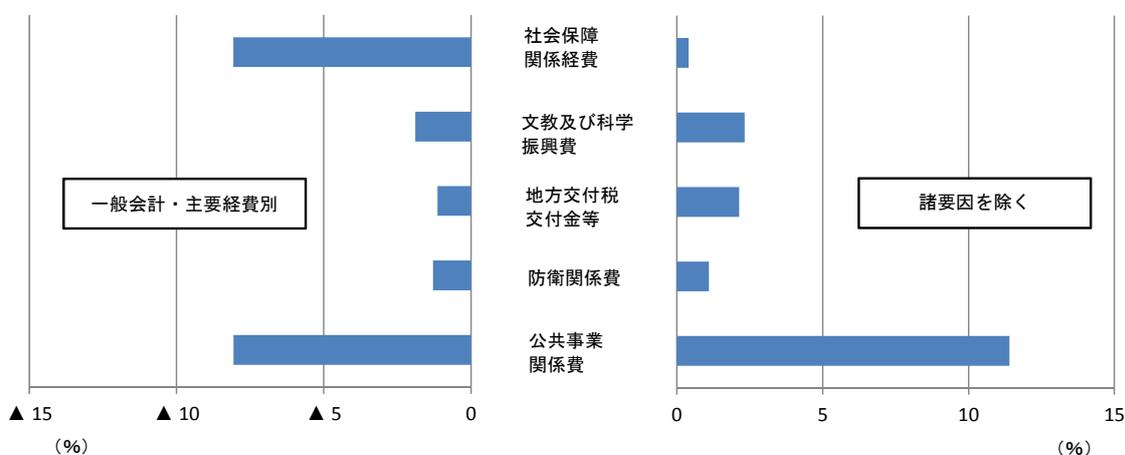
主要項目別経費を見ると、社会保障関係費は、復興費を除くベースで前年度当初予算比8.1%減の26兆3,901億円（復興込みでは同8.0%減の26兆4,227億円。以下同じ）となった。ただし、年金差額分については、年金交付国債（仮称）によって確保することとしており、23年度の年金差額分を除いたベースで比較すると、同0.4%増となっている。過去の物価下落時に年金の物価スライドを行わなかったことにより、本来水準より2.5%高くなっている年金特例水準の解消⁶や、子ども手当に所得制限（夫婦、子ども2人で960万

⁴ 年金差額分を含めた金額71兆円とともに、中期財政フレームの別紙に併記されている。

⁵ 従来、一般会計に計上されていた学校耐震化などの全国的な対策も復興経費に含まれている。

⁶ 24年度から3年間で解消することとし、24年度は▲0.9%分を解消する。

図表1 主要経費別予算の伸び率
(24年度当初予算・前年度比)



(注) 諸要因を除いたグラフ(右図)は、社会保障関係費以外は復興費を含む。社会保障関係費は、復興・年金差額分を除き、公共事業関係費は、一括交付金の影響を除く。

(出所) 財務省資料より作成

円を基準)を設け、「子どものための手当」に移行するなどの歳出削減が図られる一方、診療報酬は0.004%(本体:プラス1.379%、薬価:▲1.375%)のプラス改定となった。社会保障関係費は基礎的財政収支の約4割を占める最大の歳出項目となっており、さらに高齢化等により、毎年1兆円程度の自然増が見込まれていることから、一層の効率化を図り、給付の抑制を進めることは避けられないだろう。

公共事業関係費は、前年度当初予算比8.1%減の4兆5,734億円(同6.6%増の5兆3,022億円)となった⁷。公共事業関係費は14年度以降、減少傾向が続いてきたが、24年度予算では、大型公共事業の経費が相次いで計上された。八ッ場ダムについて、生活再建対策事業(国費49億円)と本体工事の準備に必要な関連工事等(国費7億円)が計上されたほか、整備新幹線の整備に706億円が計上され、JR各社の同意などの条件等が整い次第、北海道新幹線(新函館・札幌間)、北陸新幹線(金沢・敦賀間)、九州新幹線(諫早・長崎間)を着工することが政府・与党で確認された⁸。また、大都市圏環状道路の整備に1,237億円が計上され、東京外かく環状道路(外環道)の工事に24年度から本格的に着手する方針が示されている⁹。復興増税を始めとした増税措置が控える中、こうした公共事業の必要性や効果について、十分な説明が求められよう。

防衛関係費は、前年度当初予算比1.3%減の4兆7,138億円(同1.1%増の4兆8,274億円)となった。次期戦闘機(F-35A)の取得に600億円が計上され¹⁰、在沖縄米海兵

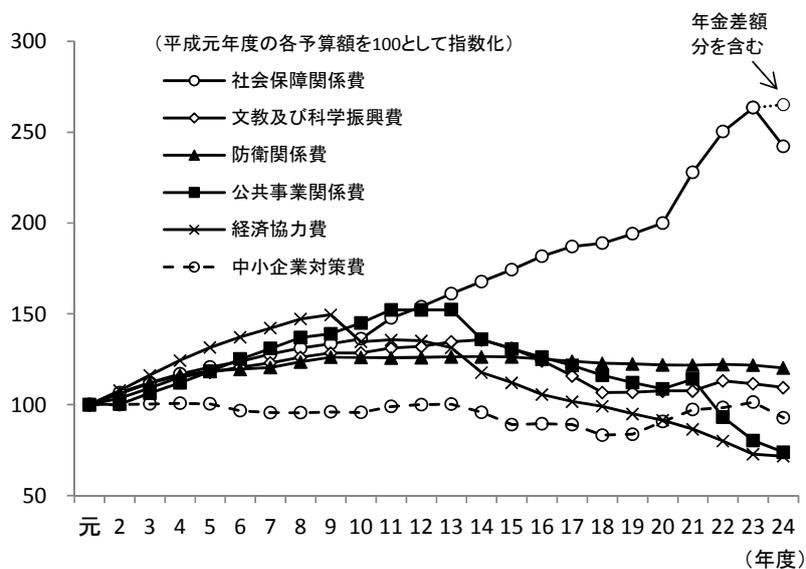
⁷ 一括交付金化の影響を除けば、復興を除いたベースで前年度当初予算比3.2%減、復興を含んだベースで同11.4%増。

⁸ 「整備新幹線の取扱いについて(政府・与党確認事項)」(平23.12.26)

⁹ 松原国土交通副大臣会見要旨(平23.12.12)

¹⁰ 完成輸入機4機(約395億円)と関連経費(約205億円)の予算額。なお、24年度以降、F-35Aを42機取得するものとされており(平23.12.20安全保障会議決定及び閣議了解)、この計画によれば、今後も予算措置が必要となってくることになる。

図表2 主要経費別予算の推移（当初予算ベース）



(注) 24年度は復興を除く。社会保障関係費の年金差額分を含む額は、社会保障関係費（26兆3,901億円）に2兆5,044億円を機械的に加えた額。
 (出所) 財務省「予算の説明」等より作成

隊のグアムへの移転事業は米国の予算措置状況等を踏まえ、同 84.6%減の 81 億円となった。普天間飛行場の移設については、代替施設本体に係る設計費・工事費を計上しないものの、環境現況調査や陸上工事の 38 億円を計上している。

文教及び科学振興費は、前年度当初予算比 1.9%減の 5 兆 4,057 億円（同 2.3%増の 5 兆 6,378 億円）となった。文教関係費では、低所得世帯（年収 300 万円以下）の学生等を対象とした「所得連動返済型の無利子奨学金制度（仮称）」の創設や、小学校 2 年生の 36 人以上学級の解消に係る経費が計上された。また、科学技術振興費は、同 3.1%減の 1 兆 2,943 億円（同 1.8%増の 1 兆 3,590 億円）となり、「提言型政策仕分け」で抜本的な見直しとの指摘があったもんじゅを含む高速増殖炉サイクル研究開発に係る経費が同 25%削減された。

一般会計の地方交付税交付金等（特例交付金を含む）は、前年度当初予算比 1.1%減の 16 兆 5,940 億円（同 2.1%増の 17 兆 1,430 億円）と 2 年連続の減額となった。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、16 兆 4,665 億円となったが、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金 3,500 億円の活用などによって、特会出口ベースでは 17 兆 4,545 億円と 5 年連続の増額となった。

経済協力費は、前年度当初予算比 1.6%減の 5,216 億円、政府開発援助（ODA）は同 2.0%減の 5,612 億円となったが、2 国間の無償資金協力が同 6.4%増加し、パッケージ型インフラ海外展開の促進に 184 億円が計上された。なお、補正予算、円借款事業、国際機関向け拠出等を加えた ODA 事業量見込み（24 年）は、リーマンショックを踏まえた時限措置（緊急財政支援円借款）を除くベースで前年比 2%程度増の 1 兆 8,500 億円程度となっている。

中小企業対策費は、前年度当初予算比 8.5%減の 1,802 億円（同 70.5%増の 3,356 億円）

となり、中小企業の資金繰り支援のための信用保険制度の財政基盤強化のための経費などが計上された。

「その他事項経費」のうち、一括交付金は、前年度当初予算比 62.7%増の 8,329 億円となった。このうち沖縄分については、経常的経費や市町村事業も対象となる沖縄独自の一括交付金が創設され、1,575 億円が計上された。なお、この一括交付金を含む沖縄振興予算は、同 27.6%増の 2,937 億円が計上されている。

また、国債費は、前年度当初予算比 1.8%増の 21 兆 9,442 億円と 4 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 23 年度当初予算と同じ 2.0%に想定して 9 兆 8,403 億円が計上された。なお、概算要求段階では 2.2%の想定金利で 10 兆 4,675 億円としていたが、想定金利が引き下げられ、6,300 億円程度が圧縮された。国債の長期金利は 1%前後の低水準で推移しているものの、足元の利払費は増加傾向となっている。

21 年の衆議院選挙における民主党マニフェストの主要政策については、3 党協議の結果、見直しを迫られることになった。子ども手当は「子どものための手当」に移行して所得制限を設け、所得制限以上の者に対しては中学校修了までの子ども 1 人につき月額 5,000 円を支給することとしている¹¹。また、高速道路無料化は前年度予算に計上された 1,200 億円相当が復興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。一方、高校無償化、戸別所得補償制度は必要な見直しを検討することとなっていたが、いずれもほぼ前年度並みの予算が計上された。そのほか、建設中止とされていた八ッ場ダムの本体工事に係る工事等に予算が計上されるなど、注目を集めたマニフェスト主要政策が見直されることとなった。

(3) 一般会計から切り離された復興経費

3 党協議を踏まえ、復興資金の透明化と復興債償還の適切な管理のために 24 年度に設置される東日本大震災復興特別会計には、3 兆 7,754 億円が計上された。復旧・復興に係る経費は、23 年度第 1 次～第 3 次補正予算と 24 年度当初予算を併せて 18 兆円程度となり、5 年間の集中復興期間で見込まれた 19 兆円程度¹²にほぼ達することになる。

復旧・復興に係る事業費の財源として、復興債が 23 年度第 3 次補正予算に 11 兆 5,500 億円、24 年度予算にも同特別会計に 2 兆 6,823 億円が計上されている。その償還財源には、5 兆円程度を前提とした歳出削減及び税外収入、8 兆円程度の税制措置が講じられることとなっており¹³、同特別会計には、24 年度から実施される復興特別税 5,305 億円（復興特別法人税 4,810 億円、復興特別所得税 495 億円）が計上されている¹⁴。

¹¹ 23 年 10 月から、① 3 歳未満、3 歳以上から小学生の第 3 子以降の子ども 1 人につき月額 15,000 円、② 3 歳以上から小学生の第 1 子・第 2 子、中学生の子ども 1 人につき同 10,000 円の支給となっている。

¹² 「東日本大震災からの復興の基本方針」（平 23.7.29 決定、平 23.8.11 改定）

¹³ このほか、23 年度第 1 次補正予算で転用した 23 年度当初予算の年金臨時財源（2.5 兆円）についても、第 3 次補正予算において復興債で補填されている。これを含めた税制措置の合計額は 10.5 兆円となる。

¹⁴ 国税では、25 年 1 月から 49 年 12 月まで所得税に 2.1%の付加税を課し、24 年度から 26 年度まで法人税に 10%の付加税を課す。また、地方税では、26 年 6 月から 36 年 5 月まで個人住民税の均等割を年 1,000 円引上げ、25 年 1 月から退職所得 10%税額控除を廃止することになっている。

なお、復興債の償還財源として、財政投融资特別会計から国債整理基金特別会計に 9,967 億円が繰り入れら

そのほか、子ども手当及び高速無料化の見直しやエネルギー対策特別会計の株式売却収入などの一般会計からの繰入れ 5,507 億円などを財源として、三陸沿岸道路の整備等の公共事業や、震災復興特別交付税の財源とする地方交付税交付金、東日本大震災復興交付金、除染、汚染廃棄物処理等の原子力災害復興関係経費などの東日本大震災復興経費 3 兆 2,500 億円、東日本大震災復興予備費 4,000 億円等が計上されている。

今後、既に見込み額がほぼ計上されたことになる復興予算の上積みが必要となるのか、復興事業の行方が注目される。

(4) 実効性が問われる「提言型政策仕分け」、「日本再生重点化措置」

21 年の事業仕分け第 1 弾、22 年の第 2 弾・第 3 弾に続き、23 年 11 月には、政策的・制度的な検討を行い、改革に当たっての検討の視点や方向性を整理するとして「提言型政策仕分け」が実施された。提言の方向性に沿って、年金の特例水準は 24 年度以降 3 年間で解消することとなったほか、もんじゅを含む高速増殖炉サイクル研究開発の予算が 25%削減された一方、診療報酬の本体部分について、据置き・抑制といった意見があったにもかかわらず、1.379%の引上げとなるなど、その実効性には課題が残った。

「日本再生重点化措置」は、我が国経済社会の再生に向けて効果の高い施策に予算を重点配分する取組として 24 年度予算編成において設けられた。まず、概算要求で各府省から出された 126 の要望事業について、予算編成に関する政府・与党会議において、「新たなフロンティア及び新成長戦略」の分野を相対的に優先し、宇宙、海洋等の関連事業、また、「地域活性化」の分野において沖縄振興予算など、優先・重点事業が選定された。

この優先・重点事業に沿って配分額が決定され、重点化措置の規模は概算要求組替え基準段階の 7,000 億円規模を上回る 1 兆 578 億円に膨らんだ。具体的には、準天頂衛星システムの整備・運用に 41 億円、天然ガス等の資源権益の獲得に 177 億円、大都市圏環状道路など幹線道路ネットワークの整備に 1,440 億円、水害・土砂災害・津波対策に 645 億円等が配分された。また、沖縄振興予算は要望額の 273 億円から大幅に増額され、773 億円が配分された。

宇宙関連事業などへ重点的に予算配分するといった取組が見られる一方、道路整備など従来型の公共事業との違いが明確ではないとの指摘もある事業や、アフガニスタン支援、自衛隊の艦艇・航空機等の燃料費等、必ずしも重点化措置の趣旨に合致していないと思われる事業等に配分されるなど、限られた削減対象経費を基にした予算の組替えには限界も見られる結果となった。

3. 歳入の半分を公債金に頼る脆弱な歳入構造

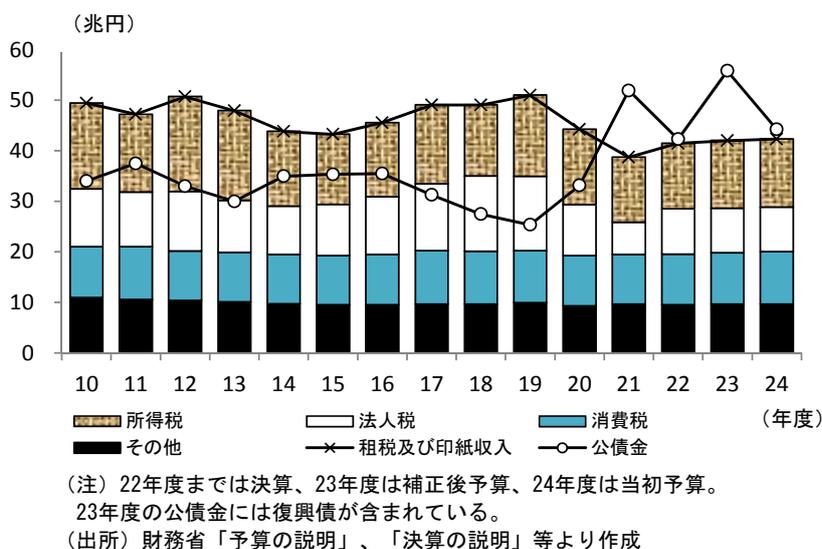
(1) 伸び悩む税収、大幅減の税外収入

24 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 3.5%増の 42 兆 3,460 億円、公債金が同 0.1%減の 44 兆 2,440 億円、その他収入が同 47.9%減の 3 兆 7,439

れる。

億円となった¹⁵。税収（決算）はリーマンショックの影響によって20、21年度と大きく落ち込んだ後、22年度に回復に転じたが、依然として40兆円台前半で伸び悩んでおり、21年度決算以降、税収が公債金を下回る異例の状態が続くことになる（図表3）。また、税外収入は、特別会計の積立金や独立行政法人の納付金などのいわゆる埋蔵金の要因が剥落し、大幅な減少となっている。この結果、歳入に占める公債発行収入の割合を示す公債依存度は過去最悪の49%に達している。主要税目では、所得税が前年度補正後予算比910億円増の13兆4,910億円、法人税が同10億円増の8兆8,080億円、消費税が同2,240億円増の10兆4,230億円などとなっている。

図表3 税収、公債金の推移



これまでの税収見積りと実績の差額の推移を見ると、景気回復期に税収は上ぶれ（過小見積り）しやすい傾向にある（図表4）。足元では、22年度から過小見積りの局面に転じており、22年度に生じた純剰余金のうち1兆4,533億円が23年度第2次補正予算の財源に振り向けられ、また、23年度の上ぶれ分（法人税引下げの先送り分を含む）は第4次補正予算の財源に充てられている。しかし、こうした税収の上ぶれ分は歳出の増加に充てるのではなく、まずは累増した国債の償還に優先的に充てるべきではないだろうか。

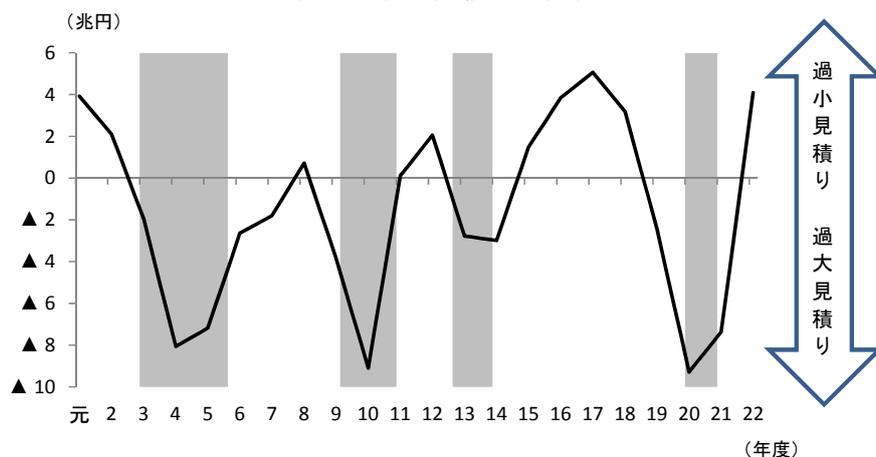
（2）消費増税の実現を見込んだ年金交付国債

基礎年金の国庫負担については、16年の年金制度改革により、税制の抜本改革を行うことを前提として、21年度に約36.5%から2分の1まで引き上げられたが、これまでの間、恒久財源は確保されず、財政投融资特別会計からの受入金等のいわゆる埋蔵金とその差額分に充てられてきた。

予算編成の過程において、厚生労働大臣からは消費税収分を見越してつなぎの国債を發

¹⁵ なお、税収のベースとなる名目成長率の24年度の見通しは、2.0%となっている（「平成24年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」平23.12.22閣議了解）。

図表4 税収見積りと実績の差額



(注) 税収の決算額と当初予算の差額。陰影部分は景気後退期。
(出所) 財務省「予算の説明」、「決算の説明」等より作成

行することが言及されたが¹⁶、23年12月22日に財務大臣との間で、24年度の年金差額分と運用収入相当額に充てるため、税制抜本改革によって確保される消費税収を償還財源とする年金交付国債を発行することなどについて合意するに至り、新規国債発行額を44兆円以内に抑えるといった中期財政フレームにかろうじて収まる形となった¹⁷。

従来の交付国債には、遺族国庫債券のように国が金銭の給付に代えて交付するために発行する債券（狭義の交付国債）のほか、国際機関に出資・拠出する現金に代えて払い込むために発行される出資・拠出国債があるが、いずれも当座の支出に代えて国債を発行し、償還日まで支出を繰り延べるものである¹⁸。最近ではその用途が拡大し、10年に金融機関の破綻処理に伴い預金保険機構に交付されたほか、23年には東京電力福島第一原子力発電所の事故を踏まえて設置された原子力損害賠償支援機構に交付された例がある。

年金交付国債に関しては、他の国債と同じように年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）の資産に計上されて運用されることになるので、積立金を取り崩すことにはならないと説明されているが¹⁹、実態としては積立金を取り崩すのではないかと懸念する声がある。また、消費税率引上げの実現には関連法案の成立が必要であり、仮に引上げが実現されないことがあるとすれば、年金財政の信頼を損ねる事態にもなりかねない。また、予算の透明性を著しく損なうといった点からも、こうした入り組んだ手法を採ることには慎重を要する。

（3）積み残し案件が再び盛り込まれた24年度税制改正

24年度税制改正大綱には、所得税について、給与収入が1,500万円を超える場合の給与

¹⁶ 第179回国会参議院予算委員会会議録第3号26頁（平23.11.15）、小宮山厚生労働大臣閣議後記者会見概要（平23.12.9）

¹⁷ 社会保障・税一体改革素案では、消費税率の引上げは26年度（2014年度）から2段階で実施されることとなっていることから、25年度においても、年金差額分の財源の確保が必要となってくる。

¹⁸ 交付国債は、国債の一種であるが、建設公債や特例公債のように歳入調達のために発行されるものではなく、財政法や特例公債法で規定する公債には含まれない。

¹⁹ 小宮山厚生労働大臣記者会見概要（平23.12.22）

所得控除額に245万円の上限を設定することや、地球温暖化対策のための課税の特例として、全化石燃料を課税ベースとする現行の石油石炭税にCO₂排出量に応じた税率を上乗せすることといった、23年度税制改正法案に盛り込まれたものの、いまだ成立していない案件が、改めて盛り込まれている。

また、車体課税については、民主党税制調査会から廃止や抜本的な見直しが強く求められたが²⁰、自動車重量税について、燃費等基準達成車は本則税率を適用し、それ以外の自動車は13年超の自動車を除き「当分の間税率」の引下げを行い²¹、また、燃費基準等の切り替えを行った上でエコカー減税を27年4月まで3年間延長することとなった。これらの措置とともに、23年度第4次補正予算にはエコカー補助金の経費が計上されている。

そのほか、消費税を始めとした抜本改革と言われる部分については、社会保障・税一体改革の中で検討されることとなった。

4. 実現に向けた取組が注目される社会保障・税一体改革

(1) 負担増の先送りが目立った社会保障改革

社会保障・税一体改革については、23年7月に閣議報告された社会保障・税一体改革成案に基づいて具体化の検討が進められ、24年1月6日に政府・与党社会保障改革本部において、社会保障・税一体改革素案が決定、同日、閣議報告された。最大の焦点となった消費税について、成案の段階では、2010年代半ばまでに段階的に10%まで引き上げることとなっていたが、素案において、具体的な引上げ時期や低所得者対策などが示されることになった。今後は、この素案を基に野党に協議を提案し、平成23年度内に法案を提出する方向で取組が進められることとされている。

成案の具体化に当たって、23年12月5日に厚生労働省から示された中間報告では、子育て、医療・介護、社会保険制度等の各分野において、検討項目が列挙された。そのうち、年金の特例給付の見直しなどが素案に盛り込まれた一方、医療に係る高齢者（70～74歳）の負担割合の引上げ（1割→2割）や高額療養費制度の見直しに関する受診時定額負担²²といった負担を伴う改革案は先送りされることとなった（図表5）。

また、こうした負担の先送りによって、社会保障費用は当初案（成案）よりも膨らむ可能性があり、所要の見込み額を改めて精査した上、しっかりと説明する必要があると思われる²³。

(2) 税制抜本改革で道筋が示された消費税率の引上げ

社会保障・税一体改革素案の税制抜本改革における最大の柱とされる消費税について、26年（2014年）4月に8%、27年（2015年）10月に10%へ引き上げるとともに、消費税

²⁰ 民主党税制調査会「平成24年度税制改正における重点要望等について」（平23.11.28）

²¹ 22年度税制改正において、自動車重量税の暫定税率が廃止され、当分の間、ガソリン車等に本則税率の2倍の税率を設定するなどの措置が講じられた。

²² 成案では、初診・再診時100円の場合、費用は▲1,300億円になるとの試算が例示されていた。

²³ 成案では、27年度において、充実による額3.8兆円程度、重点化・効率化による額▲1.2兆円程度として、機能強化によるネットの追加額は約2.7兆円程度との見込みが示されている。

図表5 社会保障改革における主な項目の進め方

	主な項目	進め方
医療	短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大	24年通常国会への法案提出に向けて検討
	長期高額医療の高額療養費の見直しと給付の重点化の検討	※受診時定額負担は盛り込まれず
	高齢者医療制度の見直し（70～74歳の患者負担）	24年度は予算措置（1割負担）を継続
介護	介護納付金の総報酬割導入等	24年通常国会への法案提出に向けて検討
年金	新しい年金制度（「所得比例年金」と「最低保障年金」の組合せによる一つの公的年金制度）の創設	25年の国会に法案を提出
	低所得者への加算	消費税引上げ年度から実施
	受給資格期間の短縮	24年通常国会への法案提出に向けて検討
	物価スライド特例分の解消	24年度から26年度の3年間で解消 24年通常国会に法案を提出
	産休期間中の保険料負担免除	24年通常国会への法案提出に向けて検討
	短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大	
	被用者年金一元化	
	マクロ経済スライドの検討	引き続き検討
支給開始年齢引き上げの検討	中長期的に検討	

（出所）政府・与党社会保障改革本部「社会保障・税一体改革素案」より作成

収（国分）は年金、医療、介護、少子化対策に充て、社会保障目的税化することが明記された。そのほか、税率のフラット化などにより低下してきた税制の再分配機能を回復することを目指し、27年分から、所得税の課税所得5,000万円超に45%の税率を設け、相続税では、基礎控除を縮小（定額控除：5,000万円→3,000万円、法定相続人比例控除：1,000万円→600万円）し、6億円超の金額には55%の税率を設けることとされた。

消費税は所得が少ない世帯ほど負担が高まる逆進性があるとの指摘もあるが、その対策として、食料品などに軽減税率を適用するのではなく、27年度以降の社会保障・税番号制度の運用後に現金支給と税額控除を組み合わせた給付付き税額控除を導入し、それまでの間は、給付措置を実施することとした。

消費税率引上げが経済に及ぼす影響などへの配慮から、21年度税制改正法²⁴附則第104条では、消費税を含む税制の抜本的な改革を行うには、「経済状況を好転させることを前提」とされていたが、この経済状況の好転の判断に関しては、「名目・実質成長率、物価動向など、種々の経済指標を確認し、経済状況等を総合的に勘案した上で、引上げの停止を含め所要の措置を講ずるものとする規定を法案に盛り込む」との表現にとどまった。

また、消費税率引上げまでに、衆議院議員定数の80削減、独立行政法人改革、公益法

²⁴ 所得税法等の一部を改正する法律（平成21年法律第13号）

人改革、特別会計改革、国有資産見直し、公務員総人件費削減等の政治改革・行政改革を進めることも盛り込まれている。

消費税率引上げに当たっては、経済情勢の判断や、政治改革・行政改革の進捗に対する評価をどのように位置付けるのかなど、今後の議論が注目される。

5. 欧州財政問題に見る我が国の財政リスク懸念

(1) 悪化が続く財政状況

24年度予算では、基礎的財政収支対象経費が68兆3,897億円、公債発行額が44兆2,440億円となり、これらを23年度当初予算以下に抑制するという中期財政フレームに収まる形となった。政策的経費を税収等でどれだけ賄えているかを示す基礎的財政収支（プライマリー・バランス）の赤字は22兆2,998億円（一般会計ベース）と前年度当初予算に比べて4,000億円程度改善したが、これは、取りも直さず、現状では税収によって財源が確保されていない年金差額分（2兆5,882億円）が歳入歳出に計上されていないためであり、実態としては、前年度より赤字幅は拡大することになる。

一方、ストックで見ても、21年度以降、税収を上回る公債発行が続いており、さらに23年度第3次補正予算からは復興債も発行され、公債残高は24年度末で709兆円に達する見込みである。

(2) 険しい財政再建の道筋

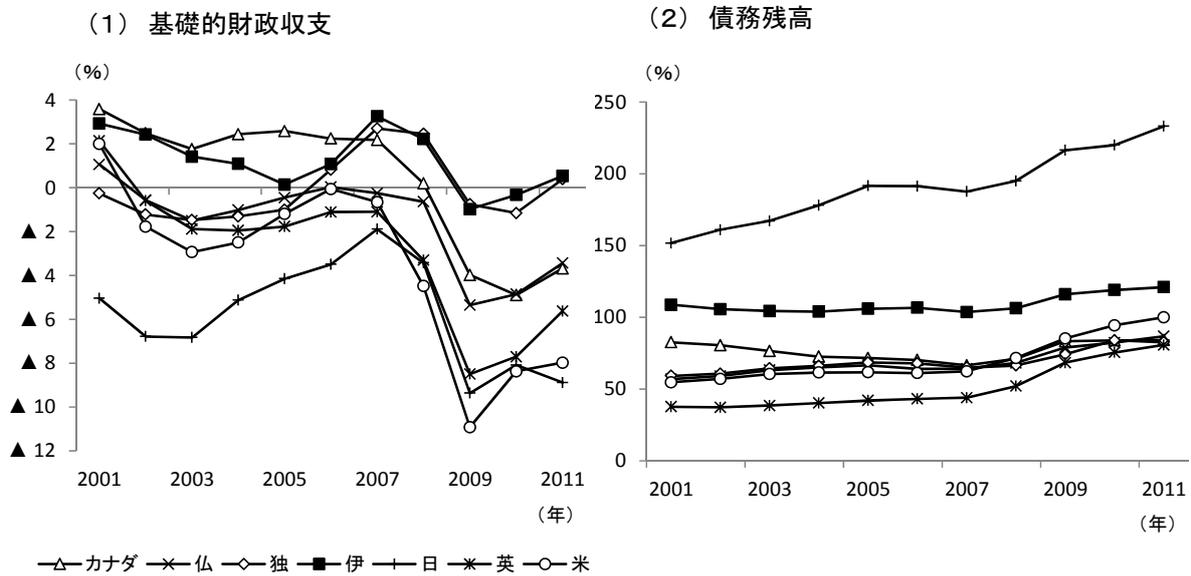
小泉内閣以来、国・地方のプライマリー・バランスの黒字化が財政再建目標に掲げられ、財政運営戦略においても、27年度（2015年度）までに国・地方のプライマリー・バランスの赤字（対GDP比）を22年度（2010年度）の水準から半減し、32年度（2020年度）に黒字化することが目標となっている²⁵。足元の国・地方のプライマリー・バランスは、30兆円程度の赤字となっており²⁶、今般の税制抜本改革に沿って消費税率が引き上げられるとしても、なお赤字が見込まれることから、黒字化目標達成には更なる対応が必要となってくる。

また、ギリシャ危機に端を発した欧州債務危機は、我が国の財政再建の道筋は決して容易ではないことを示唆している。近年の主要先進国の財政状況を確認すると、プライマリー・バランスは、イタリアはおおむね黒字で推移しているが、他方、日本、米国、英国などはおおむね赤字で推移している。また、債務残高を見ると、日本は突出して高い水準で推移しており、それに次いで、イタリアの残高の水準が高くなっている（図表6）。欧州債務危機は2011年にイタリアに波及し、一時、長期金利が危険水域と言われる7%を超える事態となった。もちろん、イタリアはギリシャと同じ通貨圏にあること、経常赤字国であることなど、我が国とは相当状況が異なっているが、プライマリー・バランスが黒字基調で推移するものの債務残高が大きく膨らんでいるイタリアに債務危機が飛び火したことは、重く受け止めなければならないかもしれない。

²⁵ 諸外国では、プライマリー・バランスに利払費を加えた財政収支がフローの財政再建目標に用いられている。

²⁶ 内閣府「国民経済計算確報」

図表6 主要先進国の財政状況の推移
(一般政府・対GDP比)



(注)一般政府は中央政府、地方政府、社会保障基金の合計。カナダ、フランス、ドイツ、イタリアの2010、2011年、日本、英国、米国の2009～2011年は、IMFによる推計。
(出所)IMF"World Economic Outlook Databases"より作成

(3) 高まる財政リスク

我が国は債務危機に陥った欧州諸国に比して高水準の債務残高を抱えるにも関わらず、国債の長期金利が1%前後で推移するなど、現在のところ財政問題は表面化していない。しかし、財政規律が緩むと判断されることなどを契機に一たび市場の信認を失えば、国債価格の下落(金利の上昇)といった事態を招いてしまうことになる。政府の試算によれば、金利が1%上昇した場合、国債費は1年目に1.0兆円、2年目に2.5兆円、3年目に4.2兆円増加する²⁷。既に国債費は20兆円を超え、歳出のおよそ4分の1を占めているが、金利の上昇によって更に増加することになれば、その分政策的経費は圧迫され、予算編成が立ちゆかなくなるおそれも否定できない。

必ずしも定まった見解ではないが、我が国の金利が低位で推移している要因としては、①經常収支が黒字であること、②日本国債の9割以上が国内で保有されていること、③欧州諸国に比べて消費税率が低く、引上げ余地があることなどがしばしば挙げられる。しかし、こうした状況も変わりつつある。まず、近年の經常収支は貿易収支の黒字幅が縮小傾向にあり、所得収支が經常黒字を支えている状況にある。平成23年は円高等を受けて輸出が伸びず、原発事故の影響を踏まえて燃料の輸入が増加したことなどから、貿易収支は赤字で推移しており、また、民間シンクタンクなどからは、今後10年以内に經常赤字に転ずるとの見通しも出されている²⁸。国内の資金が不足すれば海外の資金への依存が大きくな

²⁷ 財務省「平成23年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」(平23.1)

²⁸ 日本経済研究センター「第38回(速報)中期経済予測(2011年度-2020年度)」など

り、国債の国内保有比率が低下することも予想される。また、一般政府総債務が1,000兆円を超え、国内における国債消化余力の目安の一つとされる家計金融純資産（約1,100兆円）の水準に近づきつつあることも、国債の国内保有比率の低下につながる要因の一つとなろう。さらに、今般の税制抜本改革によって消費税率引上げの道筋が示され、これが実現されれば、おのずと消費税込による財政収支の改善余地は狭まることになる。こうした状況を踏まえれば、国債の大量発行に頼った財政運営は、これまで以上に金利の上昇といったリスクを抱えることになると言えよう。

社会保障・税一体改革素案が取りまとめられ、差し当たって市場の信認を失うことは免れたように見えるが、その実現には、まだクリアしなければならない諸課題が残されている。今回の一体改革素案では、社会保障の分野では負担の先送りが目立ち、また、改革とは言うものの現行制度の手直しの域にとどまっているとの指摘も多い。税制改革についても、「社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成」への第一歩との位置付けであり、その後連なる財源確保の必要性が示唆されている。しかも、今回の「第一歩」とされる改革でさえ、国民の理解を得て、実現にこぎ着けるのは、決して容易ではなからう。今後、本格的に少子高齢化が進み、社会保険料等の負担を担う労働力人口が減少し、社会保障給付が増加していくことなどを考えれば、もはや財政の立て直しに躊躇する時間は残されていない。この現実を直視し、財政再建の取組を着実に進めていくことが求められている。

【参考文献】

河野一之『新版予算制度（第2版）』（学陽書房 昭和62年）

河野龍太郎「低成長だからこそ、早期改革が必要 なぜ「社会保障・税一体改革」の先送りが不適切なのか」『ウィークリー・エコノミック・レポート』（平24.1.9）（BNPパリバ証券）

鈴木達郎『国債一発行・流通の現状と将来の課題』（大蔵財務協会 昭和57年）

鈴木準「欧州財政危機からの教訓 静かな財政危機に覆われた日本は何を学ぶべきか」『経済・社会構造分析レポート』（平23.12.2）（大和総研）

田中秀明『財政規律と予算制度改革 なぜ日本は財政再建に失敗しているか』（日本評論社 平成23年）

土居丈朗ほか『日本の税をどう見直すか』（日本経済新聞出版社 平成22年）

森田長太郎「先進国のソブリン債務問題は通貨問題と限りなく等しい」『週刊金融財政事情』（平24.1.2）