

# 景気と財政規律双方を意識した平成 25 年度予算

## — 問われる財政健全化の具体的道筋 —

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、税収の減少と歳出の拡大傾向が続く中で多額の公債発行が続いた結果、国・地方の長期債務残高はGDPの2倍に達し、主要国で最悪の水準にある。国債の国内消化能力についても、経常収支の赤字化傾向や家計貯蓄の伸び悩みによる低下が懸念され始めるなど、財政健全化の実効性がますます重要になっている。一方、経済情勢は、依然デフレからの脱却が実現しない中、昨年春以降は海外経済の減速の影響などから悪化傾向が顕著となり、円安・株高で回復の兆しが見えるものの、先行きは予断を許さない状況にある。

かかる経済・財政状況を受けて編成された平成25年度予算は、昨年12月に発足した第2次安倍内閣により「15か月予算」として24年度補正予算とともに編成され、一般会計の歳入歳出総額は92.6兆円と前年度当初予算を実質的に若干下回る規模となった。本稿では、25年度予算を概観するとともに、今後の課題について検討する。

### 1. 新政権による予算編成

#### (1) 「15か月予算」の編成

平成25年度予算の編成は、野田前内閣の下、昨年8月17日の概算要求基準の決定により作業が開始されたが、12月16日の総選挙において民主党が政権を失ったことから、改めて新政権の下で編成されることとなった。例年、予算編成が本格化する11月から12月にかけて解散総選挙と政権交代が行われたことから、年内編成は日程上困難となり、25年度予算は平成6年度予算以来19年ぶりの越年編成となった。

12月26日に発足した第2次安倍内閣は、日本経済の再生に向けて、「大胆な金融政策」、「機動的な財政政策」、「民間投資を喚起する成長戦略」の三本の矢で、円高・デフレからの脱却や所得・雇用の拡大を目指す方針を打ち出した。機動的な財政政策の観点では、景気悪化に対応すべく新たな経済対策を策定<sup>1</sup>し、これを実施する24年度補正予算を編成するとともに、切れ目のない予算執行を行うため当該補正予算と25年度予算をいわゆる「15か月予算」として一体的に編成する方針を示した。補正予算は、従前の公債発行枠（44兆円）にとらわれず大規模なものとし、「復興・防災対策」、「成長による富の創出」、「暮らしの安心・地域活性化」の3分野に重点配分するとともに、25年度予算については、前政権下で各省庁から提出された概算要求の入れ替えを行った上で編成することとなった。

15か月予算は、予算制度として規定されたものではなく、各年度の第4四半期（1月～3月）と次年度を一体的に捉えて予算を編成する考え方で、次年度当初予算の編成とほぼ

<sup>1</sup> 平成25年1月11日に「日本経済再生に向けた緊急経済対策」を閣議決定。

図表1 「15か月予算」の例

内閣	予算	予算規模 [兆円]	15か月予算の規模	
			[兆円]	GDP比
福田内閣	昭和52年度2次補正	0.6	34.9	16.7%
	53年度当初	34.3		
細川内閣	平成5年度3次補正	2.2	75.3	15.2%
	6年度当初	73.1		
小渕内閣	10年度3次補正	5.7	87.5	17.3%
	11年度当初	81.9		
小渕内閣	11年度2次補正	6.8	91.8	18.0%
	12年度当初	85.0		
小泉内閣	13年度2次補正	2.6	83.9	16.8%
	14年度当初	81.2		
小泉内閣	14年度補正	2.5	84.2	16.8%
	15年度当初	81.8		
麻生内閣	20年度2次補正	4.8	93.3	19.7%
	21年度当初	88.5		
鳩山内閣	21年度2次補正	0.1	92.4	19.2%
	22年度当初	92.3		
安倍内閣	24年度補正	10.2	102.8	21.1%
	25年度当初	92.6		

(注1)ここでは、景気対策の観点から、年度末(1-3月期)から次年度にかけて切れ目のない予算執行を図るため、経済対策を受けた補正予算を次年度当初予算とほぼ同時期に編成した例を挙げている。

(注2)補正予算の規模は、歳出追加額から修正減少額を差し引いた純補正額。

(注3)GDPは当初予算の年度の名目値(25年度は政府経済見通し)。

(出所)財務省「予算の説明」等により作成

同時に当年度補正予算を編成する形態を指すことが多い。これまでの例を見ると、石油ショックやバブル経済崩壊等を受けた景気の悪化局面において、財政支出の縮小が懸念される年度終盤の1-3月期を中心に需要の拡大等を行うため、前年末から1月頃に補正予算を編成した例が見られる<sup>2</sup>。

図表1は昭和50年代以降における15か月予算の編成例を示したものである。福田内閣においては石油ショック後の景気停滞への対応、細川内閣ではバブル崩壊と円高への対応、小渕内閣では金融システム不安を受けた景気悪化への対応などのために15か月の考えに基づく予算編成が行われた。

安倍内閣による今回の15か月予算は鳩山内閣以来3年ぶりであり、補正予算の規模は10.2兆円<sup>3</sup>と15か月予算としての補正では過去最大で、次年度当初予算と合わせた15か月予算全体の規模も100兆円を超える過去最大規模となった。過去との比較のためGDP比で見た場合でも、今回の15か月予算は21%に上り、これまでで最も大きな規模であることが分かる。さらに、今回の15か月予算の特徴は、全体額に占める補正予算額の割合が9.9%と1割近くにのぼる点であり、過去において最も高い小渕内閣時の7%前後をしのぐ大きさとなっている。次年度当初予算の規模を前年度並に抑制する中で、景気対策を重視する形で補正予算を大幅に積み増した姿が見て取れる。

## (2) 過去最大規模にせまる24年度補正予算

政府は1月11日に国費10.3兆円、事業規模20.2兆円に上る「日本経済再生に向けた緊急経済対策」を策定し、これを実施するための24年度補正予算が同15日に閣議決定された。15か月予算の一翼を担う本補正予算は、経済対策に係る財政支出額が10兆2,815億円<sup>4</sup>で、これに基礎年金国庫負担2分の1維持に必要な経費(以下「年金差額分」という。)や国際分担金といった経済対策以外の経費を加えた本補正予算全体の財政支出は13兆1,054億円

<sup>2</sup> 「15か月予算」の考え方はそれ以前から存在し、昭和20年代終わりから40年代にかけての高度経済成長期などにおいては、多額の税の自然増収分等を剰余金として次年度以降に繰り越すのではなく、当年度において社会インフラ整備等を進めるための財源とし、そのための補正予算と次年度当初予算を一体的に編成することを指して「15か月予算」に位置付けていた例が見られる。

<sup>3</sup> 歳出追加額から既定経費の減額等の修正減少額を差し引いた一般会計の純補正追加額。

<sup>4</sup> 一般会計のほか特別会計及び国庫債務負担行為の追加を含めた支出額。

に上る。景気対策を柱とする補正予算としては平成21年度第1次補正予算<sup>5</sup>に次いで過去2番目、15か月予算としての補正では前述したように過去最大の規模となった（図表2）。

一般会計における追加歳出の内訳は、安倍総理が示した重点3分野では「事前防災・減災等」関連経費に2兆2,005億円、「成長による富の創出」関連経費に2兆6,924億円、「暮らしの安全・地域活性化」関連経費に3兆1,017億円が配分された。主要経費別に見た場合は、公共事業関係費が2.4兆円と大幅に追加された点が特徴的であり、補正予算での追加額としては東日本大震災で復旧・復興に係る事業費が追加された23年度を除くと過去10年間で最大となる。笹子トンネル事故等を受けて社会資本の老朽化対策が喫緊の課題となり、社会インフラの点検や緊急的補修などに係る費用が積み増されたことや、「成長による富の創出」の観点で道路や港湾等のインフラ整備を拡充したことなどが大幅増の要因となっている。

これらの経済対策に係る追加額と東日本大震災復興特別会計への繰入れ（1兆4,493億円）の財源は、主に建設公債の増発と前年度剰余金により賄われる。公債は5兆2,210億円増発され<sup>6</sup>、24年度補正後の公債発行額（建設公債及び特例公債）は49兆4,650億円に増加し、新政権発足時の方針のとおり、民主党政権が定めた44兆円の枠を超えることとなった。これを受けて公債依存度は当初予算の47.6%<sup>7</sup>から49.2%に上昇し、21年度（決算）に次いで過去2番目の高水準となる。

本補正には以上の経済対策及び復興特会に係る補正のほかに、年金差額分に係る歳入歳出補正が行われている。24年度の年金差額分については当初予算では交付国債の発行により手当てすることになっていたが、社会保障・税一体改革関連法案を巡る民主、自民、公明の3党協議で撤回が確認され、つなぎ公債の一種である「年金特例公債」の発行により賄われることが法律で定められた<sup>8</sup>。これを受けて本補正では年金特例公債金の歳入増と年金差額分の歳出増について、それぞれ2兆5,842億円が計上されたものである。

図表2 平成24年度補正予算（一般会計）

歳出の補正		歳入の補正	
事前防災・減災等	2兆2,005億円	租税及印紙収入	2,610億円
成長による富の創出	2兆6,924億円	政府資産整理収入	454億円
暮らしの安心・地域活性化	3兆1,017億円	雑収入	1,042億円
その他の経費	2,397億円	公債金	5兆2,210億円
既定経費の減額	▲1兆7,322億円	公債金	5兆5,200億円
		特例公債金	▲2,990億円
		前年度剰余金受入	8,706億円
東日本大震災復興特別会計へ繰入	1兆4,493億円	東日本大震災復興前年度剰余金受入	1兆1,165億円
給与改定臨時特例法等に基づく給与削減相当額	▲3,328億円		
基礎年金国庫負担等の差額	2兆5,842億円	年金特例公債金	2兆5,842億円
合計	10兆2,027億円	合計	10兆2,027億円
改24年度予算額	100兆5,366億円	改24年度予算額	100兆5,366億円

（出所）財務省「平成24年度補正予算の説明」より作成

<sup>5</sup> 歳出追加額から修正減少額を差し引いた純補正追加額のベースで13兆9,256億円。

<sup>6</sup> 建設公債を5兆5,200億円増発する一方、特例公債を2,990億円圧縮。

<sup>7</sup> 年金差額分を含むベース。

<sup>8</sup> 財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律（H24.11.26 法律第101号）

今回の補正予算は、「機動的な財政政策」を実現に移すものであり、公共事業関係費 2.4 兆円のほかに公共施設等の整備費が 2.3 兆円追加されることで合わせて 5 兆円規模の公共投資が新たに実施される。公共事業は執行された時点で確実に需要が拡大するため、昨年春頃から後退局面に入ったとされる景気の浮揚効果が期待されている。一方で、財政制度の観点からは年度終盤に多額の予算が追加されることによる年度内執行の問題も指摘されている。予算の繰越や複数年度の支出が可能となる基金の拡充で対応する向きも見られるが、「各年度の経費はその年度の歳入で賄う」とする財政法の会計年度独立の原則との整合性については十分な議論が必要と思われる。

## 2. 平成 25 年度予算の概要と特徴

### (1) ほぼ前年の水準が維持された予算のフレーム

平成 25 年度予算は 25 年 1 月 29 日に閣議決定され、一般会計歳入歳出規模は 24 年度当初予算に比べ 2.5% 増の 92 兆 6,115 億円となった。ただし、24 年度当初予算に年金差額分を含めた実質ベースの比較では 0.3% 減と前年を僅かに下回ることになる（以下、特に断りのない限り予算額の増減率は 24 年度当初予算との比較）。当初予算としての減額は 7 年ぶりであるが、金額としては 24 年度に次いで過去 2 番目の大きさである（図表 3）。

歳出面では、基礎的財政収支対象経費が 2.9% 増の 70 兆 3,700 億円となり、前政権が中期財政フレームにおいて定めた約 71 兆円の枠に結果的に収まる形となった。主要経費別では、文教及び科学振興費（▲0.8%）、地方交付税交付金等（▲1.2%）、経済協力費（▲1.3%）、食料安定供給関係費（▲4.5%）及び恩給関係費（▲11.7%）が減少する一方、社会保障関係費（+10.4%）、公共事業関係費（+15.6%）、防衛関係費（+0.8%）、エネルギー対策費（+4.3%）及び中小企業対策費（+0.5%）が増加した。なお、社会保障関係費については、24 年度予算に年金差額分を含めたベースで比較すると 0.8% の増加、公共事業関係費は同じく地域自主戦略交付金を含めたベースでは 0.3% の増加となる。

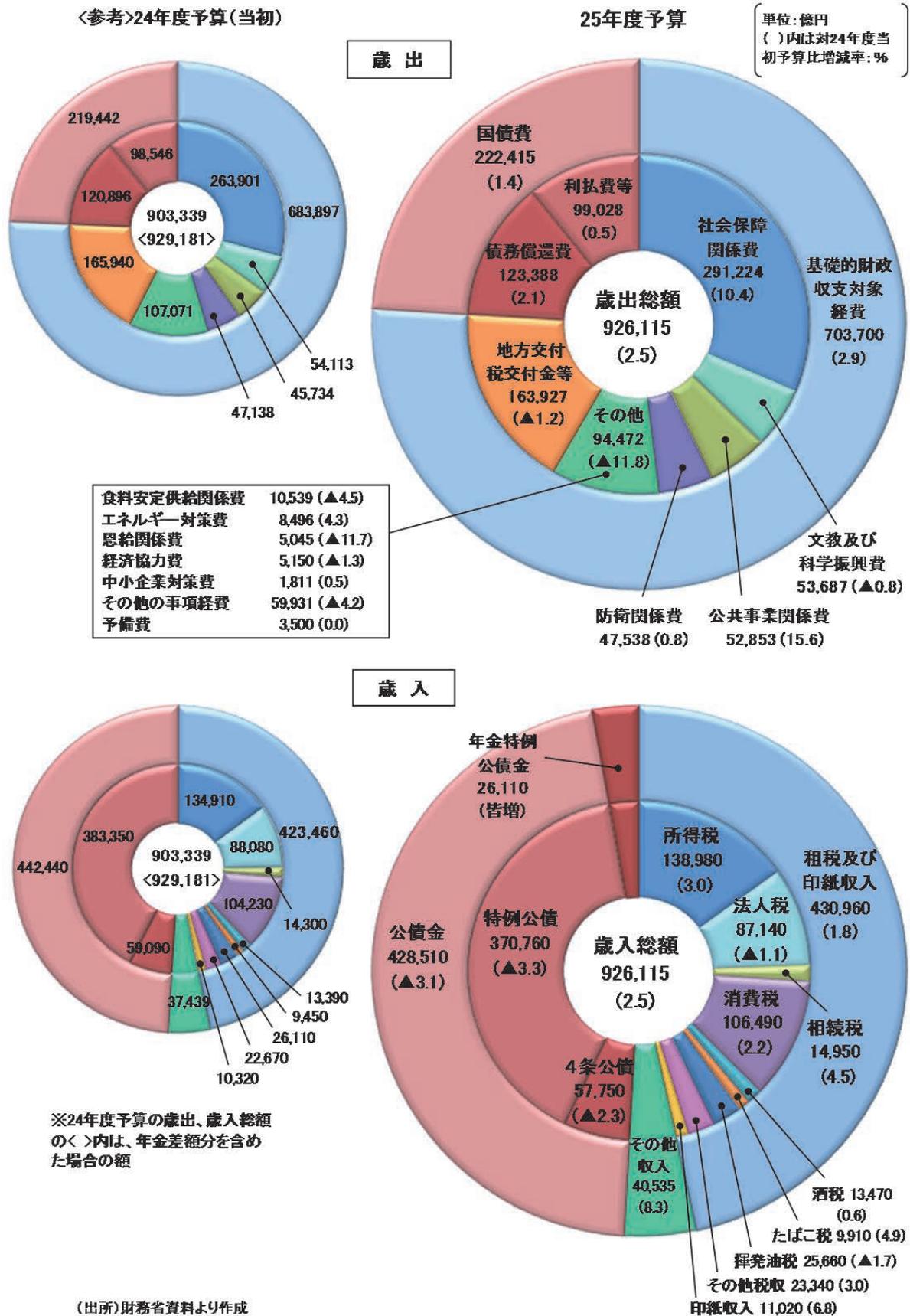
国債費としては 1.4% 増の 22 兆 2,415 億円が計上された。想定金利をこれまでの 2.0% から 1.8% に引き下げるなどにより、伸びを抑制した。

歳入面では、税収について 1.8% 増の 43 兆 960 億円を見込み、24 年度補正後の税収と比較しても 1.1% 増となっている。公債金は 3.1% 減の 42 兆 8,510 億円が計上され、当初予算ベースでは 4 年ぶりに税収が公債金を上回る形となった。ただし、年金特例公債金（2 兆 6,110 億円）を含めた場合の公債金の額は 45 兆 4,620 億円となる。

以上の予算フレームを見た場合、25 年度予算の主な特徴としては以下の 3 点が挙げられると思われる。

- 一般会計の歳出規模を実質的に前年度当初予算以下に抑制したこと。
- 歳出規模を抑制する中で、減少が続いていた公共事業関係費、防衛費が増加に転じたこと。
- 歳入面で公債金が税収を上回る逆転現象から 4 年ぶりに脱却したこと。

図表3 平成25年度一般会計予算の内訳



## (2) 歳出規模の抑制等を可能にした要因

上記3点の特徴が見られる25年度予算の編成が可能となった背景には、政策的経費の見直しとは別に、以下のような歳出抑制に寄与する要因があると考えられる。

### ア 24年度補正予算への前倒し計上

24年度補正予算は、経済対策を主眼とするものとしては過去2番目の規模となり、義務的経費のほかに需要拡大に資する公共事業等の政策的経費が多く盛り込まれた。25年度予算に計上する予定の経費についても、早急に実施できるものを前倒しで補正に計上したことが結果的に25年度予算の規模抑制につながったと見ることができる。これは、過去において15か月予算が編成された際にも見られた状況である。

一方で、財政法は、予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となった経費の支出を行う場合などに限って補正予算を作成できるとしており、これは、各年度の財政運営を計画的に行い、放漫財政を防ぐために設けられたものである。「特に緊要となった経費」の内容については、災害等の緊急的支出に限らず、政府の合理的判断に委ねられるとの解釈があるが、今回のように経済対策として計上される経費と「特に緊要となった経費」の整合性については十分な議論が必要と思われる。

### イ 国債費の圧縮

次に、債務残高に比例して増加傾向にある国債費の抑制である。25年度予算では想定金利をこれまでの2.0%から1.8%に引き下げて利払費を圧縮した。加えて、25年度の国債総発行額（新規発行国債のほか借換債、財投債等を含む）を削減することで国債費を抑える措置も実施される。国債整理基金の残高約10兆円のうち約7兆円を取り崩して借換債の償還に充てるとされており、この措置を採るに当たり、緊急時には日銀が政府に一時的に資金を貸し付けることも決定された<sup>9</sup>。

国債整理基金の残高については、厳しい財政状況が続く中で一般財源としての活用も度々議論されてきたが、今回、7割に当たる額が債務償還に使われる見通しとなった。残高を10兆円規模で維持する必要性については、「天災などの不足の事態の発生により国債償還日までに借換債の発行による借換財源の調達ができなかったような場合への対応」<sup>10</sup>と説明されてきたが、日銀からの借入れの特則で代替できるのであれば、東日本大震災の発生時など、臨時に多額の財源が必要となった時点で特則を設定し、基金残高を復旧・復興を始めとした喫緊の政策課題に活用する方法もあったと思料される。

### ウ 人件費の削減

公務員の人件費削減も歳出抑制の要因となっている。25年度における国家公務員の人件費は、給与改定臨時特例法や退職手当引下げにより、24年度に比べ2,713億円、率にして5.3%分が減額される。地方公務員についても本年7月から国家公務員並みの給与引下げ等が実施されることとなっており、給与削減額は8,504億円、人件費全体では1.2兆円程度削減される。これを受けて、25年度予算の一般会計地方交付税交付金も24年度予算に比べ2,013億円減額することが可能となった。

<sup>9</sup> 対政府取引における非常時の一時貸付けに関する特則（平成25年1月25日 日本銀行政策委員会決定）

<sup>10</sup> 財務省「特別会計ハンドブック」（平成24年度版）61頁

## エ 経済危機対応・地域活性化予備費の廃止

前年度まで計上されていた経済危機対応・地域活性化予備費(以下「経済予備費」という。)を廃止したことも歳出抑制に大きく寄与しており、これだけで9,100億円の歳出削減要因となる。経済予備費はリーマン・ショック後の世界経済の急激な悪化を受けて、必要な場合に景気対策を迅速に実施すべく21年度予算<sup>11</sup>から措置されたものであり、毎年度0.8兆円～1兆円が計上されてきた。実績としては、21年度及び23年度は使用されず全額が補正予算の財源に振り向けられ、22年度及び24年度は経済対策に関連する支出に充てられた。

24年度補正予算で大規模な財政支出を行ったことで、25年度における経済予備費の必要性が低下したことが廃止の理由とされるが、仮に前年度と同額の経済予備費を計上した場合、公債金が税収を上回っていた可能性が高く、財政規律の側面を勘案した上での措置と見ることもできる。

なお、付言すれば、経済予備費の廃止そのものに関しては妥当な措置と思われる。予備費は財政法第24条で「予見し難い予算の不足に充てるため」に予算計上が認められているものであるが、一般の歳出予算とは、支出の具体的内容について国会の事前承認を必要としない(閣議決定でその用途を決定できる)点で大きく異なるものである。その意味で、「財政処理の国会事前議決の原則」の例外に位置付けられるものであり、1兆円規模の予備費の計上については例外の範疇を逸脱していると考えられるからである。

### (3) 歳出予算の主要経費の内容

次に歳出の具体的な内容を見る。社会保障関係費は引き続き増加しているが、前述のように減少が続いてきた公共事業費及び防衛費が増加に転じたことが特徴となっている。

#### ア 社会保障関係費

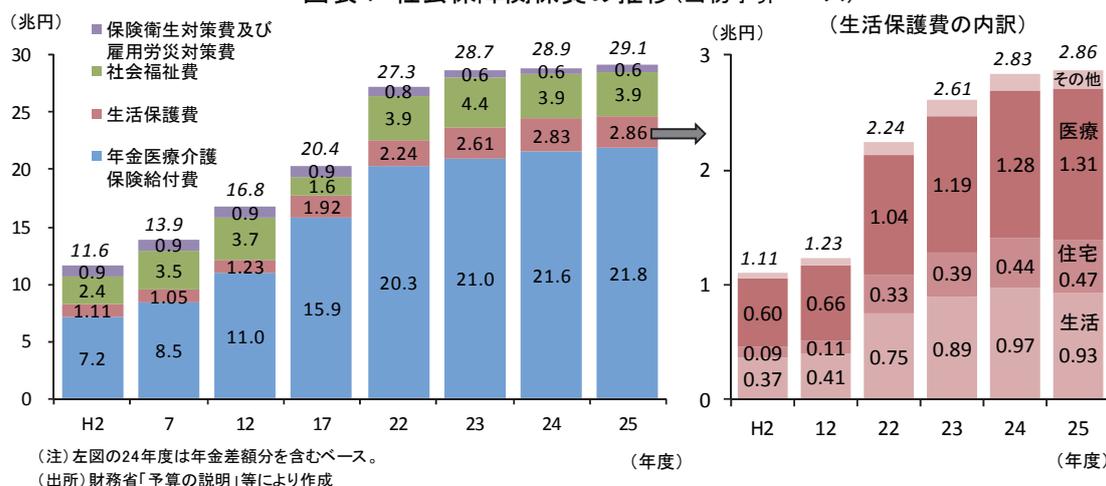
社会保障関係費は前年度当初予算に比べ10.4%増の29兆1,224億円となった(図表4)。年金差額分を加味した比較でも0.8%の増加となり、高齢化の進展による年金・医療・介護等の自然増を受けて過去最高額を更新した。不正受給や最低賃金との逆転現象が問題となった生活保護費については、物価下落等を勘案した生活保護基準の見直しのほか、後発医薬品の使用促進等による医療扶助の適正化や就労支援の強化により、25年度で671億円を減額することとなった。一方で、受給者の増加が見込まれることなどから、生活保護費全体としては1.0%増の2兆8,614億円が計上された。

医療分野では、中小企業の従業員等が加入する協会けんぽへの財政支援を26年度まで延長するほか、再生医療製品や創薬支援等医療のイノベーションに係る予算も拡充された。子育て支援については、保育所待機児童解消のため7万人の受入児童数の増加を図るべく保育所運営費負担金が7.4%増の4,256億円に増額される。

高齢化の進展で社会保障関係費の一貫した増加傾向が続く中、25年度は大幅な抑制策は盛り込まれず、24年度補正予算では70～74歳の医療費自己負担を1割に据え置く措置も採られた。持続可能な社会保障制度の構築に向けた社会保障制度改革国民会議の議論が注目される。

<sup>11</sup> 平成21年度予算における名称は「経済緊急対応予備費」。

図表4 社会保障関係費の推移(当初予算ベース)

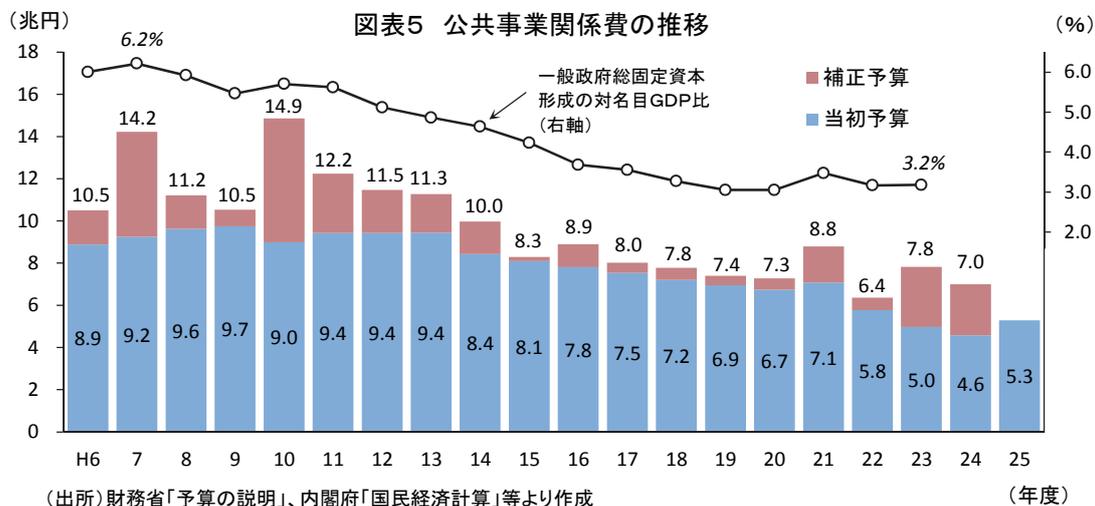


### イ 公共事業関係費

公共事業関係費は15.6%増の5兆2,853億円となり4年ぶりに増加に転じた。24年度予算における地域自主戦略交付金を加味した比較でも0.3%の増加となっている。公共事業関係費は、10年ほど前から減少傾向が続き、ここ数年はピーク時の5割程度の水準にあり、国際比較で用いられる一般政府総固定資本形成の対GDP比率を見ても23年度は3.2%と欧米主要国並の水準にまで低下している(図表5)。社会資本の維持・更新費の増加傾向を考えた場合、公共事業費の更なる削減は困難になりつつあると見ることができる。

重点3分野の観点で見ると、「復興・防災対策」では、トンネル・橋梁等の老朽化対策に17%増の2,515億円を配分したほか、地方自治体が実施する老朽化インフラ対策や防災・耐震化事業を支援するため1兆460億円の防災・安全交付金を計上した。「成長による富の創出」では、大都市圏環状道路など物流ネットワークの整備に前年度並みの3,539億円、国際コンテナ戦略港湾の機能強化に12%増の400億円、羽田・成田空港の機能強化に4%増の123億円、整備新幹線については前年度と同額の706億円が充てられる。

農林水産省所管の公共事業費は32.9%増の6,506億円と大幅に増加した。農業水利施設の長寿命化・耐震化対策や担い手への農地集積の加速化を進める農業農村整備事業が



23.4%増の2,627億円、地方自治体の裁量による地震・津波対策や競争力強化につながる農林水産業の基盤整備に対する交付金が前年度の96億円から1,128億円に増額された。

### ウ 防衛関係費

防衛関係費は0.8%増の4兆7,538億円となり、SACO・米軍再編関係経費を除く既存経費ベースでは11年ぶりに増加に転じた。25年度の予算は、「中期防衛力整備計画（23年度～27年度）」が廃止されたため、新たな方針を定めて編成が行われた<sup>12</sup>。

尖閣諸島を始めとする南西地域における情報収集・警戒監視等に備えるため自衛官を8年ぶりに増員（287人）するほか、各種事態への即応性向上の観点から早期警戒管制機（AWACS）及び早期警戒機（E-2C）の運用拡大に係る経費（燃料費、部品等）を135億円計上した。また、防空能力の向上のため、次期戦闘機（F-35A）を2機取得するための経費に299億円が充てられる。25年度は国内企業の製造参加に係る経費830億円（初度費：最終組立・検査、エンジン等部品製造ライン立ち上げ）を手当するため、その他の経費を含む次期戦闘機関連予算は1,339億円となる（24年度は4機で600億円）。このほかでは、宮古島等の固定式警戒管制レーダーの換装に89億円、与那国島への沿岸監視部隊の新編に係る経費に62億円などが措置された。

米軍再編経費は7.8%増の646億円となり、厚木飛行場から岩国飛行場への空母艦載機移駐等に関する事業に363億円、司令部庁舎等の施設整備（真水事業）に2億円などが充てられる。普天間飛行場の移設関連経費としては57億円が計上され、サンゴ・海洋生物等の環境現況調査に12億円、代替施設建設事業とは直接関係のないキャンプ・シュワブ内の工事等に44億円が配分された。

### エ 文教及び科学振興費

文教及び科学振興費は0.8%減の5兆3,687億円となった。安倍政権が重要課題に位置付ける「教育再生」に向けた取組として、小中学生の全国学力調査の拡充に37%増の54億円、学力向上の補習のため地域人材を採用する新事業に28億円（6,900人分）、スクールカウンセラーの中学校全校配置や生徒指導推進協力委員の拡充によるいじめ対策総合推進事業に21%増の48億円を計上した。また、教育再生実行の基盤として、学校運営体制の整備や専科指導の充実への対応として教員定数が800人増員される（定数改善1,400人－合理化減600人）。

高校の実質無償化には前年度とほぼ同額の3,950億円が措置され、26年度以降における所得制限導入を検討するための経費として1,000万円が計上された。大学教育では、大学等の枠組みを超えた連携や組織見直しなど改革に取り組む国立大学への支援として140億円を配分するほか、私学助成についても新たに導入する私立大学等改革総合支援事業とし178億円を計上する。

科学技術振興費は1.0%減の1兆3,007億円となったが、公務員給与の減少分を除くとほぼ前年水準が維持された。iPS細胞研究については前年度から倍増の90億円が計上され、同額が今後10年間にわたって支援されることとなった（総額1,100億円程度）。研究環境

<sup>12</sup> 平成25年度の防衛力整備等について（平成25年1月25日安全保障会議決定・閣議決定）

の改革では、研究大学強化促進費 64 億円を新たに計上して知的財産等を扱う研究支援者の安定的雇用などを進めるほか、イノベーションの基盤強化では 162 億円を措置して世界と戦える大規模産学連携研究開発拠点を整備する。

#### オ 経済協力費

経済協力費は 1.3%減の 5,150 億円、政府開発援助（ODA）は 0.7%減の 5,573 億円となった。ODA 予算の減額は 14 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 1.6%増の 1,642 億円、JICA 技術協力は 1.1%増の 1,469 億円と増額された。「成長による富の創出」の観点から、インフラ輸出の促進や新興国の制度整備を ODA で行うことにより日本企業の海外展開を支援する（無償資金協力 323 億円、技術協力 463 億円）。バングラディッシュ、パキスタン等における都市鉄道事業の支援のほか、東南アジアや中東諸国での法整備・投資環境整備等を行う。特にミャンマーについては、総額 200 億円程度を支援し、少数民族支援、人造り等の国造り支援並びに日本企業の進出に資する金融システム整備や法制度整備の支援を実施する。

#### カ 中小企業対策費

中小企業対策費は 0.5%増の 1,811 億円と前年度とほぼ同水準となった。日本政策金融公庫への出資金・補給金の 850 億円を中心とする経営・資金繰り支援が 1.4%増の 1,103 億円計上されたほか、25 年 3 月末で中小企業金融円滑化法の期限が切れることから中小企業・小規模事業者に向けた新たな支援策も盛り込まれた。販路開拓や財務問題などの経営課題の相談にきめ細かく対応する仕組みの構築として 48 億円、消費税引上げの際の円滑な転嫁を可能とすべく、下請代金支払遅延等防止法の違反行為などを監視・検査する体制の強化に 20 億円、中小企業・小規模事業者と大学等の研究機関が連携して行う特定ものづくり基盤技術の研究開発等の支援に 119 億円が措置された。

#### キ 地方交付税交付金等

地方交付税交付金（一般会計ベース）は 1.2%減の 16 兆 2,672 億円、特例交付金を含めると 16 兆 3,927 億円で 3 年連続の減額となった。交付税及び譲与税配付金特別会計の出口ベースでは 2.2%減の 17 兆 624 億円と 6 年ぶりの減額となった。地方財政における一般財源総額は前年度とほぼ同水準の 59.8 兆円を確保するが、東日本大震災復興の財源に充てるため削減されている国家公務員給与と同様の措置を地方公務員給与についても本年 7 月から実施することで 8,500 億円を削減する。一方で給与削減に見合う事業として全国防災事業費 0.1 兆円（地方負担分）、緊急防災・減災事業費 0.46 兆円、地域の元気づくり事業費 0.3 兆円の新たな事業費を計上する措置が採られた。

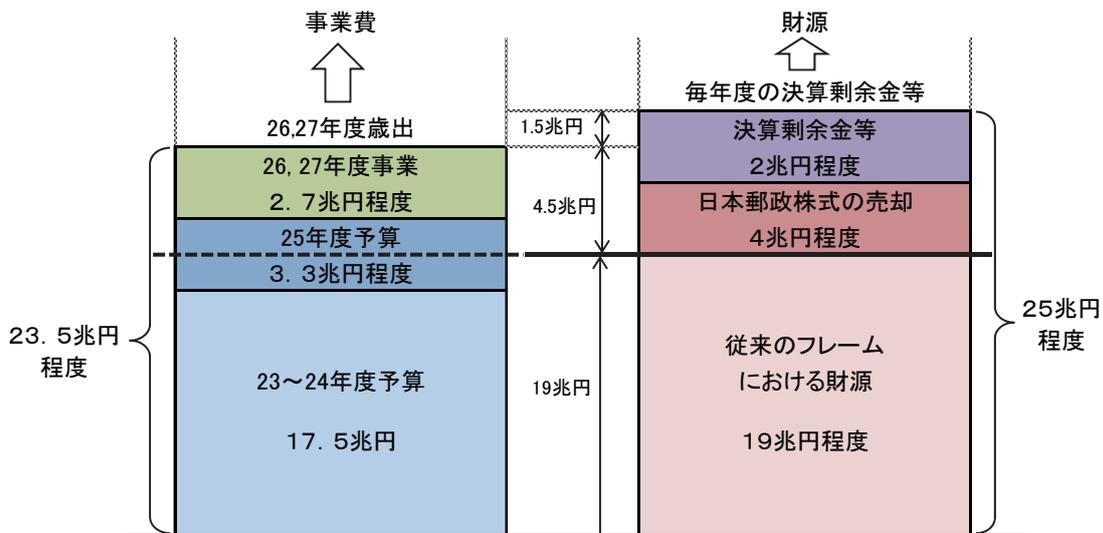
#### ク 東日本大震災復興経費（特別会計）

東日本大震災の復興関連予算は、特別会計に 4 兆 3,840 億円が計上された。25 年度は、長期避難者の住宅確保等のための交付金 503 億円、屋内運動施設の整備など子育て環境の整備・定住安定のための交付金 100 億円のほか、津波・原子力災害の被災地域に新規に立地する企業への補助金 1,100 億円を新たに計上した。このほかでは、復興関係公共事業等に 8,793 億円、金融支援関係経費に 963 億円、除染・廃棄物処理等に 6,095 億円などが計上さ

れ、市街地再生や集団移転などの復興計画を支援する復興交付金については5,918億円が増額される。

復興費用は、これまで設けられていた23年度から27年度（集中復興期間）の19兆円枠が25年度を超えるため、事業枠が拡大されることとなった<sup>13</sup>。拡大される6兆円の財源は日本郵政株式の売却で4兆円、決算剰余金等で2兆円が賄われる（図表6）。

図表6 復興財源フレームの見直し



（出所）復興推進会議資料より作成

### 3. 税収と公債金の逆転状況が解消した歳入予算

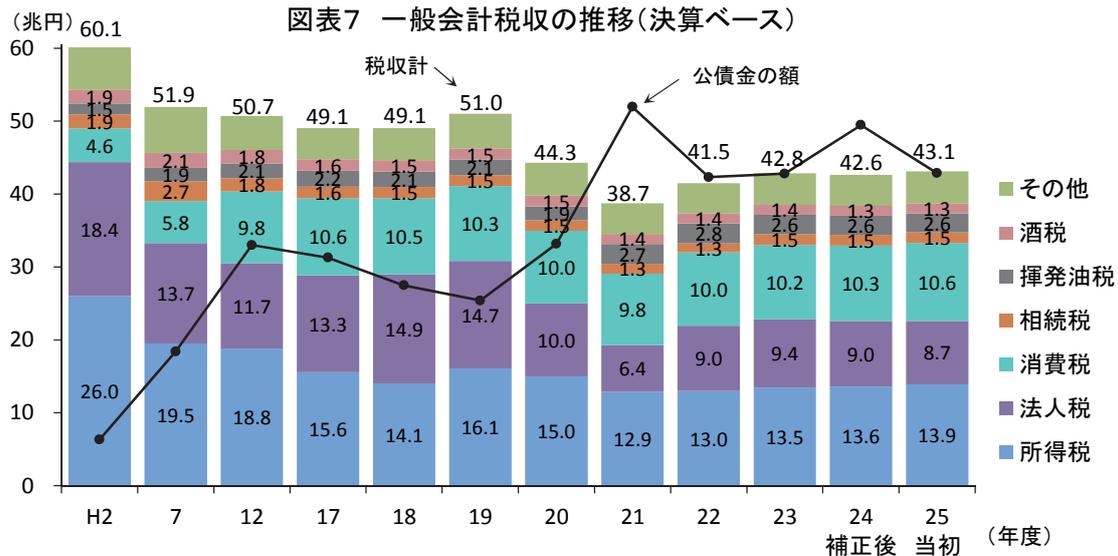
25年度歳入予算の内訳は、税収が前年度当初予算比1.8%増の43兆960億円、公債金（建設公債及び特例公債）が3.1%減の42兆8,510億円、年金特例公債金が2兆6,110億円、その他収入が8.3%増の4兆535億円となった。当初予算ベースでは、平成21年度以来4年ぶりに税収が公債金を上回り、異例の状態が解消する見込みとなった。

#### （1）増加が見込まれる税収

税収はリーマン・ショック後の景気後退により、21年度、22年度と2年連続で大幅に落ち込んだが、その後は景気の持ち直しを反映して緩やかに増加してきている（図表7）。25年度は24年度補正後と比較しても1.1%増とプラスを維持する見込みだが、25年度の政府経済見通しが名目成長率を2.7%としていることからすれば、税制改正による減収分を勘案しても見積り（43.1兆円）より上振れする可能性もあると思われる。

主要税目では、所得税が高所得者の給与所得控除が本年1月から縮小されたことなどを背景に前年度当初予算比3.0%増の13.9兆円を見込むほか、消費税が2.2%増の10.6兆円、相続税が4.5%増の1.5兆円とそれぞれ増加する一方、減税が先行している法人税については1.1%減の8.7兆円にとどまる見通しである。なお、石油石炭税は19%増の6,500億円と高い伸びとなっており、これは、昨年10月から二酸化炭素排出抑制策の財源として環境税の上乗せが始まったことが一因である。

<sup>13</sup> 平成25年1月29日 復興推進会議決定

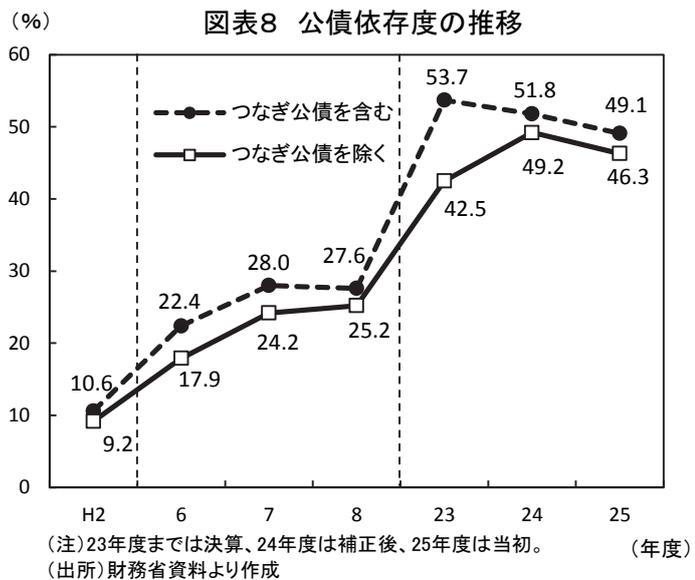


(注) 公債金は、臨時特別公債(H2)、減税特例公債(H7)、復興債(H23)、年金特例公債(H24、25)を除くベース。  
 (出所) 予算書、決算書により作成

## (2) 圧縮された公債金と「つなぎ公債」を除外した公債依存度

歳出総額と税収・その他収入の差である45兆4,620億円については公債金で賄われる。内訳は、建設公債が5兆7,750億円(前年度当初予算比1,340億円減)、特例公債が37兆760億円(同1兆2,590億円減)、年金特例公債が2兆6,110億円(皆増)となっており、建設公債と特例公債については前年度から圧縮された。これにより、25年度予算における公債依存度(建設公債と特例公債のベース)は、46.3%となり、24年度補正後の49.2%<sup>14</sup>から2.9ポイント低下する。財政規律維持の姿勢が示された形と言えるが、年金特例公債を含めた場合の25年度の依存度は49.1%に上昇する。

公債依存度は歳入総額に占める公債金の割合を示すもので、財政の健全性を表す重要な指標であるが、25年度予算の関連資料においては、過去に遡って「つなぎ公債」を除いた公債金の額を使用して算出されることになった。「つなぎ公債」は、将来の増税等により償還財源を確保した上で発行される公債で、平成2年度の臨時特別公債<sup>15</sup>、6年度～8年度の減税特例公債<sup>16</sup>、23年度の復興債及び24、25年度の年金特例公債がこれに



<sup>14</sup> 24年度当初予算に年金差額分を含めたベース。

<sup>15</sup> 湾岸地域における平和回復活動を支援する財源を調達するための臨時特別公債。

<sup>16</sup> 消費税3%～5%への引上げに先行して行った減税による租税収入の減少を補うための減税特例公債。

当たる。したがって、つなぎ公債が発行された年度は従来の算出方法の場合より公債依存度の値は低下することとなる（図表8）。

「つなぎ公債」は償還財源が予定されているとはいえ、財源不足を補う目的で発行されること、並びに将来の税金により償還されるという意味では特例公債や建設公債と変わるものではない。財政法で本来許されていない「特例」的な公債である以上、公債依存度の算出に含めた上で依存度を算出し、財政の実情を国民に示すのが妥当と思われる。

### （3）景気への配慮と消費税率引上げへの対応が中心となった25年度税制改正

25年度税制改正は、当面の課題である景気回復と消費税率引上げのショックを緩和するための減税に主眼が置かれた。雇用促進の観点では、国内雇用者への給与を5%以上増やした場合、給与支給増加額の10%を税額控除できることとしたほか、雇用促進税制（企業が雇用者を増やした場合に一定額を法人税額から控除できる制度）を拡充して、税額控除限度額を雇用者1人あたり20万円から40万円に引き上げる措置が盛り込まれた。

企業の設備投資を促進する観点では、生産設備取得額を前年度から10%以上増やした場合に、取得額の30%の特別償却若しくは3%の税額控除ができる新たな措置が設けられた。また、国際競争力を向上させるべく、試験研究を行った場合の法人税額の控除制度（研究開発税制）も拡充し、2年間の時限措置として控除税額の上限が法人税額の20%から30%に引き上げられる。これらの雇用促進や企業活動に係る改正は、企業の内部留保の活用を促すことでデフレからの脱却を税制面から後押しするものであるが、効果が未知数であり十分な検証を行う必要があるとの指摘も見られる。

消費税率引上げへの対応としては、住宅ローン減税の拡充や自動車取得税の縮小・廃止などが盛り込まれた。住宅ローン減税では、適用期限を4年間延長するとともに、ローン残高4,000万円を限度に年末残高の1%分を10年間所得税等から控除できるよう拡充された。自動車取得税については、消費税率8%への引上げの際に税率を引き下げ、10%への引上げの際に廃止される。環境性能の良い車種は現在でもエコカー減税で取得税がかかっているが、更なる税制面でのエコカー普及策については26年度税制改正に持ち越された。

消費税率引上げは低所得層の負担感が強いとされるが、その対応としては10%への引上げの際に軽減税率の導入を目指す方針が示されたほか、格差是正の観点から富裕層に対する増税が盛り込まれた。27年1月以降、所得税は課税所得のうち4,000万円を超える部分の税率が現行の40%から45%に引き上げられるほか、相続税については、高額部分の税率引上げに加え、現在5,000万円の定額部分に法定相続人1人あたり1,000万円を加えた額となっている基礎控除が定額部分3,000万円、法定相続人1人あたり600万円に引き下げられ、課税ベースが拡大される。

今回の税制改正は、政権交代から短期間であったこともあり、当面の景気浮揚や消費税率引上げへの対応が主体で時限的措置が多いとの指摘もある。次の26年度改正において、社会保障と税の一体改革や経済成長の後押しといった中長期的視点でどのような改革が行われるかが注目される。

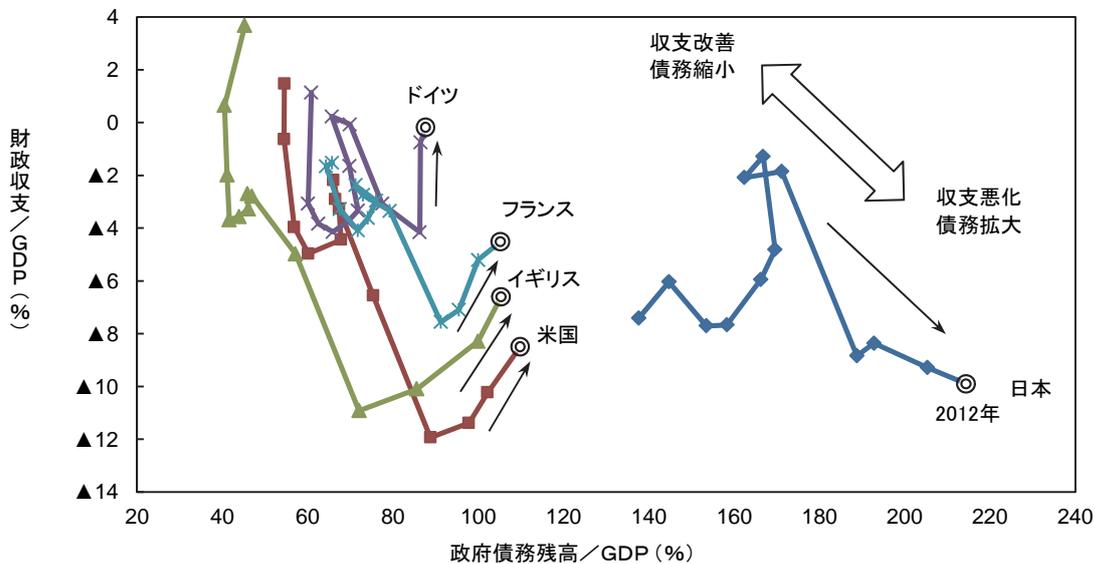
## 4. 財政健全化に向けて

### (1) 厳しい状況が続く我が国財政

25年度予算は、実質的に前年度当初予算を若干下回る規模になったものの、景気対策に重きを置いた「15か月予算」で財政支出を拡大したため、新政権による財政健全化への本格的取組は今後の課題として残された。

足元の財政状況は、一般会計のプライマリー・バランスは僅かに改善したとはいえ、23.2兆円の大幅な赤字であり、国民の負担で返済しなければならない国・地方の長期債務残高については25年度末で977兆円とGDPの2倍に達する規模に膨らむ見通しとなっている。諸外国と比較した場合も政府債務残高の対GDP比は、欧米主要国はもとより財政危機に直面したギリシャ、スペイン、ポルトガルなどより大きく、OECD諸国中最悪の水準が10年以上続いている。さらに、我が国の場合は財政状況の改善に向けた動きが主要国に比べて遅れている状況も見られる。図表9は、各国の財政収支と政府債務残高の動向を示したものであるが、欧米主要国はリーマン・ショック後の経済対策の実施により財政赤字幅が大きく拡大したが、その後は赤字幅を縮小させ、債務残高の拡大幅も縮小しつつある。一方で我が国はリーマン・ショック後に経済対策で財政赤字を拡大させた後も、東日本大震災発災の復旧・復興のための財政支出を行ったこともあり、引き続き赤字と債務残高の拡大が続く状況にある。

図表9 主要国の財政収支と政府債務残高の動向  
(2000年～2012年)



(出所)OECD「Economic Outlook 92」より作成

一方で、我が国の財政収支や債務残高が諸外国と比べて厳しい水準にあることは確かだが、財政危機に直面した欧州の国々のような事態にはならないとの指摘も多い。それは、日本国債の価格が維持されていることに端的に表れており、その要因としては、經常収支が黒字であること、1,500兆円の家計金融資産を背景に国債の9割が国内でファイナンスされていること、諸外国と比べた租税負担率が低いため増税余地があること、積極的な金融緩和が実施されていること、などが挙げられる。

しかし、これらの要因にも変化が生じている。これまで大幅な黒字傾向が続いてきた經常収支は、24年11月、12月と初めて2か月連続で赤字となり、24暦年の黒字額は4.7兆円と過去最低の水準に落ち込んだ。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考慮すれば、近い将来の赤字化はほぼ確実との指摘もある。また、国債の多くを最終的に引き受けている家計金融資産は増勢が鈍っており、現在の規模の国債発行が続けば、国債残高が家計純金融資産（資産－負債）に達する日もそれほど遠い将来ではない。

このような状況に鑑みれば、現時点においては財政危機に直面した欧州の国々のような状況には陥る可能性は低いにせよ、財政の持続可能性を担保する条件は徐々に脆弱なものになりつつある。財政危機がもたらす悪影響の大きさは、ギリシャの例に明らかなように甚大なものであり、我が国としてもソブリン・リスクの回避に向けた取組は喫緊の課題と見るべきであろう。

## （2）注目される財政健全化の具体策

財政健全化に向けて、政府は、前政権下で定められた国・地方の基礎的財政収支の対GDP比を平成27年度（2015年度）に半減、32年度（2020年度）に黒字化するとの方針を堅持する方針を示している。しかし、内閣府の試算<sup>17</sup>では、今後、実質2%前後の成長が続いた場合でも32年度時点でなお黒字化は達成できない見通しとなっており、これは、持続的な経済成長を目指す一方で、国の予算についても財政健全化のための歳出・歳入両面における実効性ある取組が必要なことを示している。

この取組に向けては、次のような課題が考えられる。まず、短期的には25年度予算での財政規律である。25年度予算は、歳出規模の抑制、公債依存度の低下など財政規律への一定の配慮が見られる内容となった。ただし、当初予算の段階では公共事業関係費が24年度補正後予算より1.7兆円低い水準にあり、景気下支えのための補正予算が検討される可能性がある。その場合、財源への活用が可能であった1兆円規模の経済予備費は今回計上されておらず、国債費の想定金利を引き下げたことで、利払費の圧縮による財源捻出も以前より減少する可能性がある。したがって、相当程度の税収の上振れが生じない限り、補正予算の財源は公債に依存することとなり、財政健全化が足踏みすることになる。健全化を実効性あるものとするポイントの一つは、当初予算では概算要求基準で歳出を厳しく抑制する一方、補正予算では確たる基準がないままに公債を財源とする歳出追加を行うといった形態をいかに見直すかにあると思われる。

中長期的には、歳出・歳入の抜本的見直しが課題となる。歳出面では、近年、政策的経費はほぼ横ばいに抑えられているが、毎年1兆円超の自然増が続き、一般歳出の5割以上を占める社会保障関係費については、社会保障制度自体の持続性維持と財政健全化の観点からの改革が不可避と思われる。歳入面では、消費税率が26年4月と27年10月の段階的な引上げが予定されているほか、東日本大震災復興特別税の課税も始まっており、当面は新たな増税を打ち出すことは難しい状況にあることから、税の自然増収をもたらす持続的な

<sup>17</sup> 内閣府「経済財政の中長期試算」（平成24年8月31日）の成長戦略シナリオに基づく試算。

経済成長の実現が焦点となる。現政権の経済政策の柱のうち、「大胆な金融政策」、「機動的な財政政策」は実施に移されたが、今後策定される「民間投資を喚起する成長戦略」において、実効性ある内容が打ち出されるかが財政健全化の面からも極めて重要になると思われる。

社会保障制度改革国民会議の議論の行方、新たな成長戦略の内容、そして前政権の「中期財政フレーム」に代わる新たな予算編成方針がどのような姿になるかに、財政健全化の成否がかかっていると見えよう。