

過去最大の歳出規模となった平成 26 年度予算

— 進まぬ歳出抑制 —

予算委員会調査室 寺西 香澄

我が国の財政は、歳出が歳入を大幅に上回る状況が続いており、債務残高の対GDP比が200%を超えるなど、主要先進国と比較して最悪の水準となっている。一方、経済情勢は、平成25年7-9月期の実質GDP成長率は前期比年率1.1%増（2次速報値）と4四半期連続のプラス成長となったが、平成26年4月の消費税率引き上げによる影響や海外経済の動向など、先行きへの懸念も指摘される。

平成26年度予算は、こうした経済財政情勢の中、第2次安倍内閣が夏の概算要求段階から取り組む初の予算であり、前年度に引き続き、「15か月予算」として平成25年度補正予算とともに編成された。本稿では、平成25年度補正予算及び平成26年度予算の概要と課題について検討したい。

1. 景気への配慮と財政再建の双方をにらんだ予算編成

(1) 過去最大規模の概算要求

平成25年6月14日、第2次安倍内閣の「三本の矢」（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）の第三の矢である成長戦略「日本再興戦略」の閣議決定と併せて、4年ぶりに「経済財政運営と改革の基本方針～脱デフレ・経済再生～」(以下「骨太方針」という。)が閣議決定された。骨太方針では、長期にわたるデフレと景気低迷からの脱却を実現するため、「三本の矢」の一体的な推進により、今後10年間(平成25(2013)年度～平成34(2022)年度)の平均で、名目GDP成長率3%程度、実質GDP成長率2%程度の成長実現を目指すとしている。また、民需主導の持続的成長と財政健全化の双方の実現に取り組み、国・地方のプライマリーバランス（基礎的財政収支）について、従来の目標を踏襲し、平成27(2015)年度までに平成22(2010)年度に比べ赤字の対GDP比の半減、平成32(2020)年度までの黒字化及びその後の債務残高の対GDP比の安定的な引下げを目指すとしている。

平成25年8月8日には、「当面の財政健全化に向けた取組等について－中期財政計画－」（以下「中期財政計画」という。）とともに、「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」（概算要求基準）が閣議了解された。この中では、年金・医療等について、前年度当初予算額（28.4兆円）に自然増（9,900億円）を加算した範囲内での要求を認めたほか、義務的経費についても前年度（12.3兆円）と同額の要求を認めた。裁量的経費については前年度予算額（13.2兆円）の90%（要望基礎額）の範囲内での要求とし、別途、防災対策や成長による富の創出等のほか、日本再興戦略等を踏まえた諸課題に対処するため「新しい日本のための優先課題推進枠」を設け、要望基礎額の30%の範囲内（約

3兆円)で要望を認めるとした。

なお、民主党政権下で決定された平成25年度予算の概算要求組替え基準¹では、中期財政フレームに基づく歳出の大枠(71兆円)を遵守するとされたが、平成26年度の概算要求基準の閣議了解時点では平成26年4月からの消費税率引上げの最終判断が行われておらず、税収見通しが困難であること等から、歳出総額の上限は明示されなかった。

9月4日に財務省が取りまとめた一般会計予算概算要求・要望額は、過去最大の規模となる総額99兆2,500億円(要求額95兆7,323億円、要望額3兆5,177億円)に上った。このうち、基礎的財政収支対象経費は73兆9,707億円となり、これに消費税増税に伴う社会保障の充実分などを加えると実質75兆円程度と見られる。中期財政計画を踏まえた財政健全化目標の達成には、同経費を3兆円程度抑制する必要があるとされ²、景気への配慮をしつつ、予算編成の過程でどの程度歳出の抑制が実現できるのかが注目された。

(2) 消費税率8%への引上げ決定と経済対策の策定

平成24年8月に成立した税制抜本改革法³において、平成26年4月1日から消費税率を8%に引き上げることが定められたが、同法附則により、消費税率の引上げに係る規定の施行前に、「経済状況の好転について、名目及び実質の経済成長率、物価動向等、種々の経済指標を確認し、(中略)経済状況等を総合的に勘案した上で、その施行の停止を含め所要の措置を講ずる」こととされている。

この判断の参考とするため、政府は平成25年8月26日から31日にかけて、「今後の経済財政動向等についての集中点検会合」を開催し、60名の有識者・専門家から意見を聴取した。また、経済財政諮問会議においても、経済状況、財政状況、社会保障制度改革をめぐる状況、消費税率引上げの経済社会への影響等について検討を行い、10月1日に、予算、税制、規制・制度改革を含め十分な対策を同時に講じながら予定どおり消費税率を引き上げることの方がリスクがより小さいと考えられる旨の意見を取りまとめた。

10月1日、政府は予定どおり平成26年4月1日から消費税率を8%に引き上げることを確認するとともに、同日、「消費税率及び地方消費税率の引上げとそれに伴う対応について」を閣議決定し、消費税率引上げによる消費の反動減の緩和及びその後の持続的な経済成長に向け、成長力底上げのための政策、「政・労・使」の連携による経済の好循環の実現、新たな経済対策の策定、簡素な給付措置の実施等を経済政策パッケージとして取り組むこととした。

12月5日、経済政策パッケージの一部を成す「好循環実現のための経済対策」が閣議決定された。本経済対策は、①消費税率引上げによる駆け込み需要とその反動減を緩和するため、平成26年度前半に需要が発現する施策に重点化するとともに、②一時的な反動減の緩和のみならず、力強い成長軌道に早期に復帰できるよう、経済の成長力底上げと持続的

¹ 平成24年8月17日閣議決定

² 第21回経済財政諮問会議(平成25年11月1日)有識者議員提出資料「平成26年度予算編成に向けて」

³ 社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律(平成24年法律第68号)

な経済成長の実現に資するため、民間需要やイノベーションの誘発効果が高い施策に重点を置くとした点に特徴がある。本経済対策の規模は国費 5.5 兆円程度、事業規模 18.6 兆円程度とされ、実質 GDP 1%程度の上上げと 25 万人程度の雇用創出効果を見込んでいる。ただし、公共事業について、人手不足や資材価格の高騰等により入札が不調となり、執行の遅れが懸念されるなど、対策の実効性を疑問視する見方もある。

2. 2年連続の「15か月予算」の編成

(1) 平成 25 年度補正予算は税収上振れで国債増発を回避

政府は 12 月 12 日に、「好循環実現のための経済対策」を実行するための平成 25 年度補正予算を閣議決定した。本補正予算（一般会計）のうち、経済対策に係る歳出は 5 兆 4,744 億円⁴であり、地方交付税交付金（1 兆 1,608 億円）等の経済対策以外の歳出や、国債費等既定経費の減額（▲ 1 兆 5,334 億円）を含めた全体の規模は 5 兆 4,654 億円となった。

いわゆる「15か月予算」としての補正予算編成は 2 年連続となるが（図表 1）、本補正予算は消費税率引上げに伴い予想される平成 26 年 4 月以降の反動減に備え、切れ目なく財政措置を講ずることを目指している。

消費税率引上げに伴う反動減は、民間シンクタンクの予測により約 2 兆円と試算されていたが、政府は、反動減の回復のみならず、その後の経済の成長力底上げと持続的な経済成長の実現に資する施策も併せて実行するため、経済対策及び本補正予算の規模を約 5 兆円としたと説明している⁵。しかし、なぜ反動減の 2 倍を超える規模の予算措置が必要であるのか、より具体的な根拠が示されるべきであろう。

本補正予算の財源は、平成 25 年度税収の上振れ分（2 兆 2,580 億円）や平成 24 年度の剰余金（9,108 億円）等により賄われる。新規の国債発行によらず財源を確保したものの、税収の上振れ分の全てを本補正予算の財源として活用するのではなく、国債償還や国債発行額の減額に充てるべきとの指摘もなされている⁶。

東日本大震災復興特別会計に繰り入れられる被災地の復旧・復興に係る歳入については、

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 | 21.2% |
| | 25年度当初 | 92.6 | | |
| 安倍内閣 | 25年度補正 | 5.5 | 101.4 | 20.3% |
| | 26年度当初 | 95.9 | | |

(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(平成25年度は実績見込み、平成26年度は政府経済見通し)。

(出所)財務省「予算の説明」等より作成

⁴ このほか経済対策に係る歳出として、特別会計（財政投融资特別会計投資勘定等）の歳出 212 億円がある。

⁵ 第 185 回国会参議院予算委員会会議録第 2 号 30 頁（平 25. 10. 24）

⁶ 財務省財政制度等審議会「平成 26 年度予算の編成等に関する建議」（平成 25 年 11 月 29 日）10 頁

「好循環実現のための経済対策」において、経済の好循環を早期に実現する観点から復興特別法人税の1年前倒しでの廃止が決定されたことを踏まえ、平成24年度剰余金から8,000億円が補填される形となった。復興特別法人税は、復興特別所得税とともに、「復旧・復興のための財源については、次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯し負担を分かち合う」⁷との基本的考え方にのっとり創設されたものである。代替財源が確保されたとはいえ、復旧・復興より経済成長を優先させるとの指摘に対しては、より丁寧な説明が求められよう。また、復興特別法人税の廃止は、足下の企業収益拡大を賃金上昇につなげていくことを前提とする⁸ものであるが、今後どのような形で効果が現れていくのかを検証していく必要がある。さらに、復興特別法人税の廃止に係る補填以外の復旧・復興事業の進捗や課題を踏まえ、必要な時期に必要な事業を執行できるよう、予算措置の在り方を検討することも必要ではないか。

（2）注目される経済対策の実効性

一般会計における追加歳出としては、競争力強化策に1兆3,980億円、女性・若者・高齢者・障害者向け施策に3,005億円、防災・安全対策の加速に1兆1,958億円、低所得者・子育て世帯への影響緩和、駆け込み需要及び反動減の緩和に6,493億円が計上された。また、税収の上振れに伴い、地方交付税交付金1兆1,608億円が追加されている。

ア 消費税率引上げに伴う影響の緩和

消費税率の引上げに伴う低所得者の負担に配慮するため、簡素な給付措置として臨時福祉給付金が給付されることとなった。低所得者への給付措置は、消費税創設時（平成元年度）及び消費税率の5%への引上げ時（平成9年度）にも行われたが、今回の臨時福祉給付金については、給付対象者を市町村民税非課税者（約2,400万人）に拡大して1人1万円を給付するとともに、高齢基礎年金受給者等（約1,200万人）には5,000円の加算措置を設けている。また、子育て世帯への影響緩和と消費の下支えを図る観点から、児童手当受給世帯を対象とした給付措置（子育て世帯臨時特例給付金）が別途設けられた（図表2）。

臨時福祉給付金については、過去2回行われた給付措置と比べ、給付対象者数が大幅に増加することとなる。市町村民税非課税者を対象としたために、資産を保有するなど必ずしも低所得者とは言えない者を含め高齢者に給付が集中すると指摘もなされており⁹、給付対象者を拡大した背景とその妥当性についても議論が必要と思われる。また、子育て世帯への給付も同時に行われるため、給付に係る事務手続の増加が想定される。消費税率引上げの影響をできるだけ少なくできるようなタイミングで給付手続を実施できるのか、実務面でも注視する必要がある。さらに、消費税率の引上げという恒久的

⁷ 「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成23年7月29日東日本大震災復興対策本部決定、同年8月11日改定）

⁸ 「足元の経済成長を賃金上昇につなげることを前提に、復興特別法人税の1年前倒しでの廃止について検討する。」（「消費税率及び地方消費税率の引上げとそれに伴う対応について」（平成25年10月1日閣議決定））

⁹ 田中聡一郎、駒村康平「消費増税時の低所得者対策 高齢者への偏重を避けよ」『日本経済新聞』（平25.11.15）

図表2 低所得者への給付措置

| 消費税創設・引上げ | 平成元年4月 | | 平成9年4月 | | | 平成26年4月 | | | |
|-----------|---|------------------------|---|------------------------|--|----------------------------------|-----------------------------|---|---------|
| 予算 | 昭和63年度補正 | | 平成8年度補正 | | | 平成25年度補正 | | | |
| 名称 | 臨時福祉給付金 | 臨時介護福祉金 | 臨時福祉給付金 | 臨時介護福祉金 | 臨時特別給付金 | 臨時福祉給付金 | 臨時福祉給付金 (加算) | 子育て世帯臨時 特別給付金 | |
| 対象者 | 福祉年金等受給者、 児童扶養手当等 受給者、高齢低所得者 (70歳以上)、 原爆被爆者手当等 受給者など | 低所得の 在宅寝たきり 高齢者等 | 福祉年金等受給者、 児童扶養手当等 受給者、原爆被爆者 手当等受給者など | 低所得の 在宅寝たきり 高齢者等 | 高齢低所得者 (65歳以上) ※臨時福祉 給付金の対象で ない者 | 市町村民税 (均等割)が 課税されて いない者 | 左記対象者の うち、老齢基礎 年金受給者等 | 児童手当受給世帯 ※臨時福祉給付金の 対象世帯や児童手当 所得制限世帯を除く | |
| | 約570万人 | 約20万人 | 約321万人 | 約39万人 | 約1,016万人 | 約2,400万人 | 約1,200万人 | 約1,271万人 | |
| 給付額(一時金) | 1万円 | 5万円 | 1万円 | 3万円 | 1万円 | 1万円 | 5,000円 | 児童1人当たり1万円 | |
| 予算額(注) | 670億円 | | 1,389億円 | | | 3,420億円 | | | 1,473億円 |
| 支給実績 | 563万人(645億円) | | 890万人(948億円) | | | - | | | |

(注)平成元年及び9年は歳出予算現額。また、予算額には事務委託費等を含む。

(出所)高田具視「食料品等に対する軽減税率の導入問題」『税大論叢』第46号(平16.6)172～174頁、総務省資料、厚生労働省資料、決算書等より作成

措置に対する影響を一時金の給付で緩和できるのか、1万円とした給付額の積算根拠を含め、その効果を十分検証することも必要と思われる。

このほか、消費税率引上げによる住宅取得に係る消費税負担を軽減するため、住宅ローン減税の拡充措置¹⁰を講じてもなお効果が限定的な所得層に対する給付措置(すまい給付金)に係る経費として1,600億円が計上されている。

イ 経済の成長力底上げと持続的な経済成長の実現

歳出のうち、直接消費税率引上げに伴う影響を緩和する給付措置に係る経費は12%程度に過ぎないものの、経済の成長力底上げや持続的な経済成長の実現に向けた経費など景気のでこ入れを狙った予算措置が多くを占めている。とりわけ、三大都市圏環状道路の整備や首都圏空港機能の強化等の都市インフラ整備(798億円)、河川、道路等の事前防災・減災対策や老朽化対策等の社会資本の強靱化(6,533億円)など、平成26年度前半における需要の発現が期待される公共事業が1兆円超計上されている。このほか、情報収集衛星の開発等(107億円)、自衛隊の運用態勢の強化(432億円)など、平成26年度当初予算に盛り込むべきものを前倒しで計上したと見られる施策も含まれる。補正予算は、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等を行う場合に限り編成できるとされており¹¹、緊要性の観点からの歳出項目の検証が求められる。また、当初予算については中期財政計画等に基づき財政健全化の取組が進められるが、前年度に続いて「15か月予算」とすることによる補正予算への前倒し計上が行われるのでは、財政規律の確保の観点からも問題が残る。

また、被災地の復旧・復興関連予算として、放射性物質により汚染された土壌等の除染の加速(804億円)など1兆9,308億円(復興特別法人税の廃止に係る補填8,000億円を含む)が計上されたが、復旧・復興事業等に係る経費は5,638億円にとどまり、その他は復興債の償還(8,446億円)等に充てられる。予算執行の遅れが指摘されている

¹⁰ 毎年末の住宅ローン残高の1%が10年間にわたり所得税額から控除されるが、平成26年4月以降の最大控除額が10年間合計で400万円(現行200万円)に拡充される。

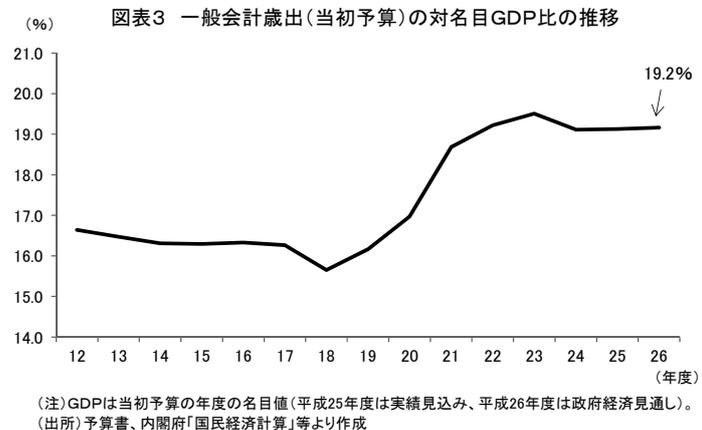
¹¹ 財政法第29条第1号

が、必要な予算の確保とともに、復旧・復興の実効性をどう高めていくかが大きな課題である。

3. 税収増加を背景に拡大基調が明らかとなった平成 26 年度予算

(1) 過去最大の予算規模

平成 25 年 12 月 24 日に閣議決定された平成 26 年度予算は、一般会計歳入歳出規模が平成 25 年度当初予算比 3.5% 増の 95 兆 8,823 億円となった。当初予算としては過去最大であり、「15 か月予算」として見ると 2 年連続で 100 兆円を超える規模となった。歳出総額の対名目 GDP 比は 19.2% となり、5 年連続で 19% 台の水準で推移している（図表 3）。



歳入面では、消費税率の引上げや景気回復の動きを踏まえ、税収を 16.0% 増の 50 兆 10 億円と見込む。公債金は 3.7% 減の 41 兆 2,500 億円、その他収入は特別会計改革に伴う振替¹²などがあり 14.3% 増の 4 兆 6,313 億円が計上された。

歳出面では、基礎的財政収支対象経費が 3.2% 増の 72 兆 6,121 億円となった。主要経費別では、恩給関係費 (▲11.9%)、地方交付税交付金等 (▲1.5%)、経済協力費 (▲1.0%)、食料安定供給関係費 (▲0.3%) が減少した一方、エネルギー対策費 (+13.5%)、公共事業関係費 (+12.9%)、社会保障関係費 (+4.8%)、防衛関係費 (+2.8%)、中小企業対策費 (+2.3%)、文教及び科学振興費 (+1.4%) が増加した。また、国債費として 4.6% 増の 23 兆 2,702 億円が計上された。

文教及び科学振興費など前年度の減少から増加に転じた経費のほか、公共事業関係費など前年度に引き続き増加幅の大きい経費、さらに防衛関係費など前年度より増加幅が拡大した経費も多い。特別会計改革の影響、従来補正予算に計上していた高齢者の医療費負担軽減措置の当初予算への計上などの特殊要因があったとはいえ、消費税率引上げと景気回復に伴う税収増を背景に多くの経費で増加基調が強まることとなった。

(2) 税収は 50 兆円台を回復

ア 税収

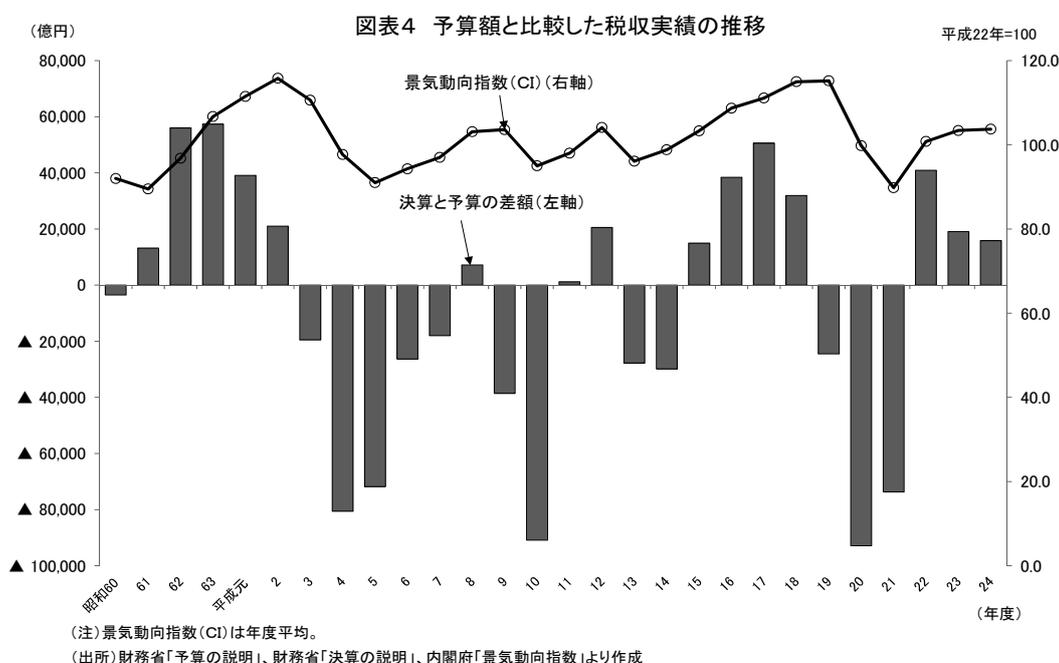
税収は 16.0% 増の 50 兆 10 億円で、リーマンショック前の平成 19 年度(決算ベース)以来、7 年ぶりに 50 兆円の水準となった。主要税目別に見ると、所得税は前年度当初予算比 8,920 億円増の 14 兆 7,900 億円、法人税は同 1 兆 3,040 億円増の 10 兆 180 億円

¹² 社会資本整備事業特別会計の廃止に伴い、これまで同特別会計に計上されていた地方公共団体の直轄事業負担金等が一般会計に計上されることとなる。

となるなど、景気回復に支えられた増収が見込まれている。また、消費税は同4兆6,900億円増（消費税率引上げに伴う増収4兆5,350億円を含む。）の15兆3,390億円を見込み、初めて所得税を上回る税収となった。

ここで当初に見積もられた税収と実績の関係を見ておきたい。図表4には税収に関して、当初予算と決算の差額の推移を示している。例えば、平成24年度は当初予算で42兆3,460億円の税収を見込んでいたが、決算では43兆9,314億円と当初予算に対して1兆5,854億円の増収となっている。これまでの推移を見ると、景気回復期には過少見積もりを行って最終的には増額補正され、逆に、景気後退期には税収を過大に見積もった結果、減額補正される傾向が示されている。

政府は今後10年の平均成長率を実質2%程度、名目3%程度と見込み、長期にわたる景気回復のシナリオを描いている。財政再建の観点からは、当初予算における税収の過少見積もりが続いて補正予算で増額され、拡大した歳出が安易な不要不急の事業の規模拡大につながらないようにしなければならない。



イ 公債金

公債金は3.7%減の41兆2,500億円となったが、当初予算ベースでは平成22年度以降5年連続で40兆円超の発行が続いている。内訳を見ると、建設公債が前年度当初予算比2,270億円増の6兆20億円、特例公債が同1兆8,280億円減の35兆2,480億円となっている。また、平成24年度及び25年度においては、基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げを実現する財源を調達するため年金特例公債を発行したが、平成26年度からは消費税率引上げに伴う増収分により措置するため、年金特例公債は発行しない。

歳出に対する公債発行額の割合を示す公債依存度は43.0%となり、前年度の46.3%（年金特例公債を除いたベース）から3.3%ポイント低下したものの、5年連続で40%台で推移している。

ウ 税制改正

平成 26 年度税制改正の大綱¹³には、生産性の向上につながる設備への投資に対して特別償却（即時償却）又は税額控除ができる制度の創設や、所得拡大促進税制（雇用者への給与を増加した場合に一定額を法人税額から控除できる制度）の拡充などが盛り込まれた¹⁴。

このほか、法人課税については、前述の復興特別法人税の 1 年前倒しの廃止のほか、中小法人を対象とした交際費課税の特例措置（一部につき損金算入を認める）の適用期限を 2 年間延長するとともに、飲食店等への消費拡大を通じた経済の活性化を図るため、中小法人のみならず大企業を含む全ての法人につき得意先の接待など飲食に係る支出の 50%の損金算入を認める¹⁵こととした。また、地方法人課税の偏在を是正するため、法人住民税法人税割の一部を国税化し（地方法人税（仮称）の創設）、地方交付税の原資とする一方、暫定措置として創設された地方法人特別税¹⁶の規模を 3 分の 2 に縮小することが盛り込まれた。

個人所得課税については、給与所得控除の上限額が適用される給与収入（1,500 万円）を 1,200 万円（平成 28 年分）、1,000 万円（平成 29 年分）に引き下げることで、高所得者の税負担が増加する。また、少額投資非課税制度（NISA）の口座を開設する金融機関の変更を 1 年単位で認めることとした。

消費課税については、消費税率の引上げを踏まえ、自動車取得税の税率を 5%から 3%（登録車）、3%から 2%（軽自動車）へそれぞれ引き下げるとともに、平成 27 年度以降に新車購入された軽自動車の軽自動車税を引き上げることとした。

デフレ脱却重視の方針の下、企業向け減税措置が拡大される一方、消費税率引上げを始め、個人にとっては負担が次第に増加する内容となっており、今後賃金の上昇が実現していくのかが問われることとなる。

（3）増加が目立つ各歳出項目

主要経費別に歳出の内訳を見ると、社会保障関係費はもとより、公共事業関係費、防衛関係費、文教及び科学振興費など多くの経費で前年度当初を上回る予算が計上された。

ア 社会保障関係費

社会保障関係費は前年度当初予算比 4.8%増の 30 兆 5,175 億円となり、初めて 30 兆円を超えた。消費税率引上げに伴う増収分が全て社会保障の充実・安定化のために充てられるとされたことも増加に寄与した。主要経費別の予算の推移を見ても、社会保障関係費の増加は群を抜いている（図表 5）。

¹³ 平成 25 年 12 月 24 日閣議決定

¹⁴ これらは「消費税率及び地方消費税率の引上げとそれに伴う対応について」（平成 25 年 10 月 1 日閣議決定）において決定した措置である。

¹⁵ 中小法人については、現行の定額控除限度額（800 万円）までの交際費の損金算入との選択適用を認める。

¹⁶ 税制の抜本的な改革において偏在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの間の暫定措置として平成 20 年度に創設されたものであり、法人事業税の一部を国税として徴収し、地方法人特別譲与税として地方公共団体に譲与している。

平成 26 年度の消費税増収分 5 兆円（国・地方）のうち、基礎年金国庫負担割合の 2 分の 1 への引上げに 2 兆 9,473 億円を充てる。また、平成 26 年度末までに 20 万人分の保育の受け皿を確保するための「待機児童解消加速化プラン」¹⁷の推進や、在宅医療の推進等のための新たな財政支援制度（基金）の創設を始めとする社会保障の充実に 4,962 億円（うち国費 2,249 億円）、消費税率引上げに

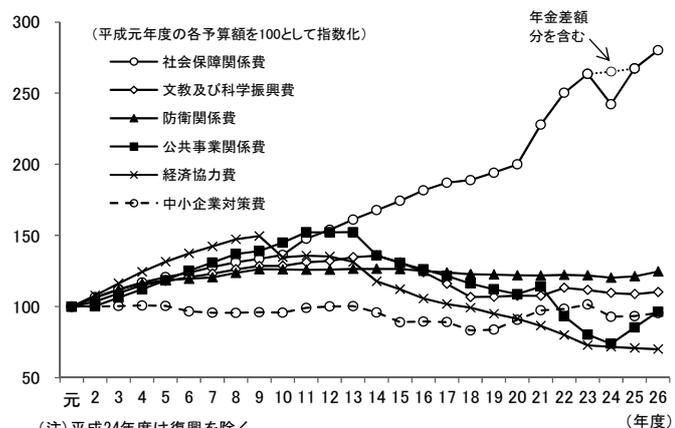
伴い生じる医療機関等の課税仕入れに係るコスト増への対応等に 2,318 億円（うち国費 1,540 億円）をそれぞれ充てることとしている¹⁸。社会保障の充実に充てられるのは増収分の約 1 割にとどまり、社会保障 4 経費（年金、医療、介護、少子化）のうち若者・女性・現役世代にとって受益を実感しやすいと考えられる少子化対策関連施策の更なる充実にいかに進めるかが今後の課題となろう。

このほか、医療分野では、診療報酬が 0.1%のプラス改定（本体+0.73%（うち消費税率引上げに伴う医療機関等の課税仕入れに係るコスト増への対応分+0.63%）、薬価▲0.63%（同+0.73%））となった。70 歳から 74 歳までの医療費自己負担割合については、後期高齢者医療制度が導入された平成 20 年度以来、毎年度約 2,000 億円を補正予算で措置することによって特例的に 1 割としてきたが、今回初めて、平成 26 年 4 月に新たに 70 歳になる者から段階的に法定の 2 割負担とすることとした。人口の高齢化に伴い年金、医療、介護等の給付が一貫して増加する中で、給付抑制に向けた制度見直しは喫緊の課題であるものの十分進んでいるとは言えない。社会保障制度改革プログラム法¹⁹に基づく具体的な制度改正を始め、今後の動向が注目される。

イ 公共事業関係費

公共事業関係費は前年度当初予算比 12.9%増の 5 兆 9,685 億円となった。特別会計改革法²⁰に基づき、社会資本整備事業特別会計を廃止し一般会計に統合した影響（6,167 億円増）もあるが、これを除くベースでも 1.9%増の 5 兆 3,518 億円と 2 年連続の増加となった。このほか、平成 25 年度補正予算に前倒し計上されたと見られる経費もあり、公共事業には手厚い予算が確保された。公共事業を活用した経済成長の底上げに期待する姿勢の現れと言えよう。

図表 5 主要経費別予算の推移（当初予算ベース）



(注)平成24年度は復興を除く。
平成24年度の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。
平成26年度の公共事業関係費は、特別会計の一般会計への統合に伴う増を含む。
(出所)財務省「予算の説明」等より作成

¹⁷ 平成 25 年 4 月 19 日安倍総理発表

¹⁸ 残余の 1 兆 3,000 億円程度は、後代への負担の付け回しの軽減に充てられる。

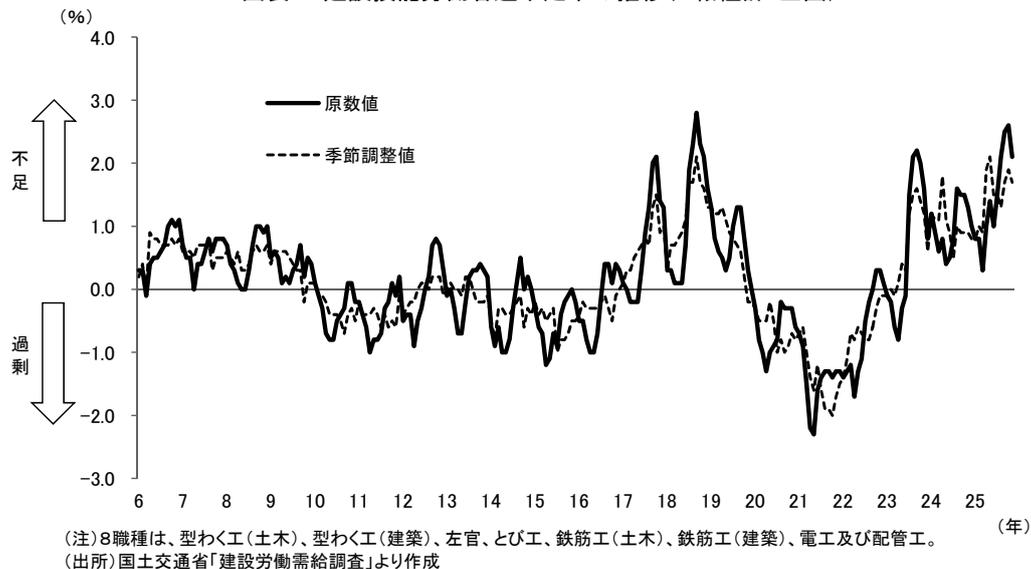
¹⁹ 持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律（平成 25 年法律第 112 号）

²⁰ 特別会計に関する法律等の一部を改正する等の法律（平成 25 年法律第 76 号）

平成 25 年度補正予算にも盛り込まれているが、防災・減災や社会資本の老朽化対策を加速し、国土強靱化に向けた取組を強化するため、道路の老朽化対策などの戦略的維持管理に 6.7%増の 2,684 億円を計上したほか、地方自治体によるインフラ老朽化対策等の取組を支援するための防災・安全交付金に 3.6%増の 1 兆 841 億円を充てるとともに、支援対象メニューを拡大することとした。また、平成 32 (2020) 年の東京オリンピック・パラリンピック開催も見据えた三大都市圏環状道路など物流ネットワークの整備に 10%増の 1,681 億円 (特別会計改革後ベースで 2,368 億円)、国際コンテナ戦略港湾の機能強化に 11%増の 446 億円 (同 616 億円) が計上された。このほか、整備新幹線の整備に 2%増の 720 億円を計上している。

公共事業については、景気の下支え効果が期待される一方で、建設技能労働者の不足 (図表 6) や資材価格の高騰等による入札不調が発生するなど事業執行の遅れが指摘されている。また、決算ベースで見ると、公共事業関係費の歳出予算現額に対する不用額の割合は平成 23 年度で 8.1%、平成 24 年度で 5.9%と、10 年前 (平成 14 年度で 0.7%) の水準と比べ高く、予算を計上しても執行できない事例が増加している。厳しい財政状況の下で予算をより有効に活用するためには、その増減のみならず、事業執行に必要な人材等の確保や事業の選択と集中をどう進めるかについても注視する必要がある。

図表 6 建設技能労働者過不足率の推移 (8職種計・全国)



ウ 防衛関係費

防衛関係費は前年度当初予算比 2.8%増の 4 兆 8,848 億円となった。自衛官等について平成 24 年 10 月から実施してきた給与減額支給措置の終了に伴い人件費が増加した影響 (1,018 億円増) もあるが、これを除くベースでも 0.8%増と 2 年連続で増加した。SACO・米軍再編関係経費を除くベースでは 2.2%増の 4 兆 7,838 億円となった。

平成 25 年 12 月 17 日に国家安全保障会議及び閣議で決定された「国家安全保障戦略」、「平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱について」(新防衛大綱)、「中期防衛力整備計画」(平成 26 年度～平成 30 年度) (新中期防) を踏まえ、警戒監視能力の強化として、

滞空型無人機導入に向けた調査経費 2 億円（初度費を除く。以下同じ。）、早期警戒管制機（E-767）の能力向上に係る経費 137 億円、固定翼哨戒機（P-1）を 3 機取得するための経費 594 億円等が計上された。また、島嶼部に対する攻撃への対応のため、水陸両用車の参考品を 2 両購入するための経費 17 億円、戦闘機（F-35A）を 4 機取得するための経費 638 億円等が計上された。

SACO・米軍再編関係経費は、岩国飛行場への空母艦載機の移駐等に伴う施設整備等を推進するため、37.6%増の 1,010 億円が措置された。

エ 文教及び科学振興費

文教及び科学振興費は前年度当初予算比 1.4%増の 5 兆 4,421 億円となり、4 年ぶりの増加となった。

文教関係費のうち教育再生に向けた新たな取組として、将来を担うグローバル人材を育成するためのスーパーグローバルハイスクールへの支援等に 16 億円を計上したほか、平成 26 年 4 月からの高校実質無償化の見直し（所得制限の導入）による財源を活用して低所得世帯の高校生を対象とする奨学給付金²¹を創設するため 28 億円を計上した。また、公立義務教育諸学校の教職員定数については、いじめ問題等の個別課題に対応するための増員（+703 人）の一方、少子化による児童生徒数の減少等を踏まえた合理化縮減（▲713 人）により、10 人の純減となった。

スポーツ予算については、東京オリンピック・パラリンピック開催に向けた国際競技力の向上等のための経費として 4.9%増の 255 億円が計上された。平成 25 年度補正予算に計上された経費（208 億円）と合わせると平成 25 年度当初予算の 2 倍近く措置されたこととなる。

科学技術振興費は 2.8%増の 1 兆 3,372 億円となり、3 年ぶりの増加となった。内閣府の総合科学技術会議の司令塔機能を強化するため、府省・分野の枠を超え基礎研究から実用化までを見据えた取組を推進する戦略的イノベーション創造プログラムの実施に係る経費（科学技術イノベーション創造推進費）として新たに 500 億円を計上したほか、医療分野の研究開発の司令塔機能を担う日本版 NIH²²の創設に向け、医療分野の研究開発関連予算を重点化することとし、20.1%増の 1,215 億円を計上した。

オ 経済協力費

経済協力費は前年度当初予算比 1.0%減の 5,098 億円、政府開発援助（ODA）は 1.3%減の 5,501 億円となった。多国間のODA（国際機関への拠出金等）を 6.6%減の 792 億円と抑制する一方で、被支援国との関係を一層戦略的に構築するため二国間のODAを重点化し、我が国企業・地方自治体の国際展開支援等をODAにより推進することとした。二国間ODAの中核である無償資金協力には 1.5%増の 1,667 億円、JICA技術協力には 2.3%増の 1,503 億円が充てられる。一般会計のODA予算は 15 年連続で減額されたものの、円借款（9,885 億円）を活用することにより、平成 26 年のODA事業

²¹ 教科書費、教材費、学用品費など、授業料以外の教育費負担を軽減する。

²² 独立行政法人日本医療研究開発機構（仮称）を平成 27 年度から設置する予定である。

量²³は3%程度増の1兆9,350億円程度を見込んでいる。

カ 中小企業対策費

中小企業対策費は前年度当初予算比2.3%増の1,853億円となった。中小企業の資金繰り支援を行う日本政策金融公庫や信用保証協会の財務基盤を強化するため1.4%増の1,000億円が計上された²⁴。また、医療や航空宇宙などの成長分野に携わる中小製造業を研究開発から製品の販路開拓まで一貫して支援する補助金として5.9%増の126億円²⁵、消費税率引上げに伴う消費税転嫁状況の監視等に46億円²⁶を計上した。

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）は前年度当初予算比1.5%減の16兆232億円、特例交付金を含めると16兆1,424億円となり、4年連続で減額された。交付税及び譲与税配付金特別会計の出口ベースでは1.0%減の16兆8,855億円と2年連続の減額となった。地方交付税については、リーマンショック後における地方の財源不足の状況を踏まえ、平成21年度から毎年度1兆円程度を加算する措置（別枠加算）が講じられてきた。平成26年度については、景気回復に伴う地方税収の増加が見込まれることから別枠加算を解消すべきとの指摘がなされ²⁷、前年度当初予算から38.4%減の6,100億円に減額された。一方で、消費税率引上げに伴う社会保障の充実に向けた所要額（地方負担分3,491億円）を措置したほか、緊急防災・減災事業費（5,000億円）及び地域の元気創造事業費（3,500億円）をそれぞれ増額すること等により、地方財政における一般財源総額は1.0%増の60兆3,577億円を確保した。

ク 東日本大震災復興経費（特別会計）

東日本大震災の復興経費については、特別会計に前年度当初予算比16.8%減の3兆6,464億円が計上された。なお、平成25年度補正予算に計上された経費（5,638億円）と合わせると前年度当初予算とほぼ同水準の予算が確保されたこととなる。福島復興の動きを加速するため、長期避難者への支援から早期帰還までの対応策を一括する「福島再生加速化交付金」²⁸の創設に1,088億円²⁹を計上したほか、被災地の住民や団体の発意による「新しい東北」に資する先導的な取組を公募し、プロジェクトの立ち上がり段階において包括的な支援を行う「新しい東北」先導モデル事業に15億円を計上した。また、東日本大震災復興交付金は執行実績を踏まえ38.5%減の3,638億円となり、平成25年度補正予算への計上額（611億円）と合わせても28.2%の減額となった。このほか、復興関係公共事業等に9,163億円、金融支援関係経費に221億円、土壌等の除染・放射性物質汚染廃棄物処理事業に3,912億円などが計上された。

平成24年度の復旧・復興関係経費の執行状況を見ると、インフラ等の復旧やまちづ

²³ 一般会計ODA予算（当初、前年度補正）、円借款、国際機関向け出資等の合計。

²⁴ 平成25年度補正予算にも1,352億円が計上されている。

²⁵ 平成25年度は委託事業（国全額負担）として行われた。

²⁶ 平成25年度補正予算にも35億円が計上されている。

²⁷ 財務省財政制度等審議会「平成26年度予算の編成等に関する建議」（平成25年11月29日）26頁

²⁸ 既存の長期避難者生活拠点形成交付金、福島定住等緊急支援交付金、福島原子力災害避難区域等帰還・再生加速事業の一部を統合する。

²⁹ 平成25年度補正予算にも512億円が計上されている。

くりに係る経費の執行率が 56.1%にとどまるほか³⁰、被災地自治体の人手不足や資材価格の高騰、住民との合意形成に時間を要すること等により、復旧・復興事業に係る工事の入札不調件数（平成 23 年 10 月から平成 24 年 9 月まで）が 21.1%に上っている³¹。復興財源の確保のみならず、復旧・復興事業の円滑な執行を実現するための支援など、きめ細かな対応が求められる。

ケ その他

沖縄振興予算は前年度当初予算比 15.3%増の 3,460 億円（復興を含む）、社会資本整備事業特別会計の廃止・一般会計への統合の影響を含めると 16.7%増の 3,501 億円と大幅な増額となった。平成 31 年末までの完成を目指す那覇空港滑走路増設事業に 153.8%増の 330 億円、沖縄振興交付金に 9.0%増の 1,759 億円が計上された。

農林水産関係予算については、担い手への農地集積・集約を加速化するための農地中間管理機構の整備等に 305 億円³²を計上したほか、経営所得安定対策を見直し、米の直接支払交付金を半減（806 億円）³³する一方、飼料用米等の作付けに助成する水田活用の直接支払交付金に 10.1%増の 2,770 億円を計上した。

公務員人件費については、東日本大震災の復興財源を確保するため実施してきた給与減額支給措置³⁴の終了に伴い、国家公務員人件費は前年度当初予算比 5.7%増の 5 兆 996 億円となった。なお、地方公務員人件費は 3.0%増の 20.3 兆円を見込んでいる。

国債費は前年度当初予算比 4.6%増の 23 兆 2,702 億円³⁵となり、6 年連続の増額となった。このうち利払費は、想定金利を平成 25 年度当初予算と同じ 1.8%とし、2.3%増の 10 兆 980 億円となった。日本銀行が消費者物価の前年比上昇率 2%（物価安定目標）の実現を目指して金融緩和政策を実施する中で、想定金利を引き続き 1.8%に据え置くことについては議論の余地があろう。

上記のように、主要歳出経費のほとんどが前年度当初予算比で増加し、歳出総額が過去最大規模となった要因は、概算要求基準の段階で歳出総額の上限を設けず、消費税率引上げや景気回復による税収増加を背景に、主要経費についても実質的に前年度予算額以上の要求・要望を認めたことに一因があると考えられる。8%への消費税率引上げの最終判断が行われず、税収見通しが困難であった背景はあるものの、概算要求に上限を設定しなかったことによる財政規律の緩みが顕在化した面は否定できない。

³⁰ 復興庁「平成 24 年度東日本大震災復興特別会計の決算概要及び平成 24 年度東日本大震災復旧・復興関係経費の執行状況について」（平成 25 年 7 月 31 日）

³¹ 会計検査院「第 4 章第 1 節 国会及び内閣に対する報告 第 1 東日本大震災からの復旧・復興事業における入札不調について」『平成 24 年度決算検査報告』876 頁

³² 平成 25 年度補正予算にも 400 億円が計上されている。

³³ 交付単価を 1.5 万円/10 a から 7,500 円/10 a に半減し、平成 30 年産米から廃止する。

³⁴ 国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律（平成 24 年法律第 2 号）に基づき、平成 24 年 4 月から平成 26 年 3 月末まで平均約 7.8%の給与減額を実施している。

³⁵ 年金特例公債に係る償還費等 3,027 億円を含む。

(4) 今後も高まる可能性が濃厚な歳出増加圧力

平成 26 年度予算のみならず、今後も歳出増加圧力は高まることが予想される。

第一に、社会保障関係費は少子高齢化が進む中、今後も増加は避けられない。毎年 1 兆円近い自然増への対応を始め、持続可能な社会保障制度の確立に向けた改革はこれからが正念場となる。

第二に、国土強靱化³⁶法等を踏まえた防災・減災、インフラ老朽化対策を進めるため、公共事業関係予算の確保を求める声が強まっている。高度経済成長期に整備されたインフラの多くが耐用年限に近づきつつある中、国民の安全・安心の面から限られた財源をいかに効率的に配分するかがこれまで以上に厳しく問われる。

第三に、尖閣諸島をめぐる情勢など安全保障環境が厳しさを増す中、防衛関係費等に厚めの予算が措置される可能性は高い。新中期防において、平成 26 年度から 5 年間に必要な防衛力整備の水準に係る金額はおおむね 24 兆 6,700 億円程度³⁷と 3 期ぶりに増額され、前中期防より 1 兆円以上の大幅増となった。今後もこれを踏まえた防衛予算の計上が予想される。また、普天間飛行場の移設問題を抱える沖縄の振興予算についても手厚い予算の確保が見込まれる。

このほか、東日本大震災の復興経費についても、東京電力福島第一原子力発電所の事故処理に係る経費等に更に国費が追加される可能性も否定できず、また、環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定をめぐる交渉を踏まえた農林水産関係予算の拡充も想定される。国債費についても、現状では低金利を背景として利払費が公債残高の増加の割に安定的に推移しているものの、景気回復に伴い今後国債利回りが上昇することも想定され、その増加は避けられない。平成 26 年度予算は、税収に恵まれたこともあり増加する経費が目立ったが、こうした歳出需要への抑制策を講じなければ、財政健全化の実現は困難と言えよう。

4. 財政健全化に向けた取組

中期財政計画においては、骨太方針に示された財政健全化目標のうち、平成 27 (2015) 年度までの目標 (国・地方の基礎的財政収支の赤字の対 GDP 比を平成 22 (2010) 年度比で半減) を達成するため、国の一般会計の基礎的財政収支を少なくとも平成 26、27 年度でそれぞれ 4 兆円程度改善するとともに、新規国債発行額もそれぞれ前年度を上回らないよう最大限努力することとされた。

平成 26 年度予算における国の一般会計の基礎的財政収支は 18.0 兆円の赤字となり、中期財政計画の目標を上回る 5.2 兆円の改善が図られた。また、新規国債発行額も前年度比 1.6 兆円の減額となり、目標達成に向け一定の進展が見られた。

しかし、平成 26 年度の国債発行総額は、リーマンショックや東日本大震災に対応するため発行した国債の借換え等もあり、前年度当初計画比 6.4% 増の 181 兆 5,388 億円と過

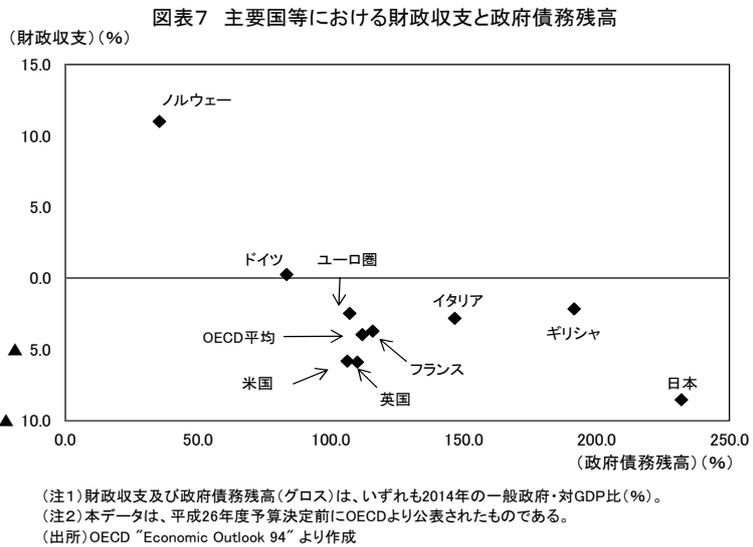
³⁶ 強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法 (平成 25 年法律第 95 号)

³⁷ なお、調達改革等を通じた効率的・合理的な防衛力整備に努めることとし、各年度の予算編成に伴う総枠はおおむね 23 兆 9,700 億円とされている。

去最大となる。また、平成 26 年度末の公債残高は 780 兆 4,477 億円、国及び地方の長期債務残高は 1,010 兆円に上り、財政健全化への道のりはなお厳しい。

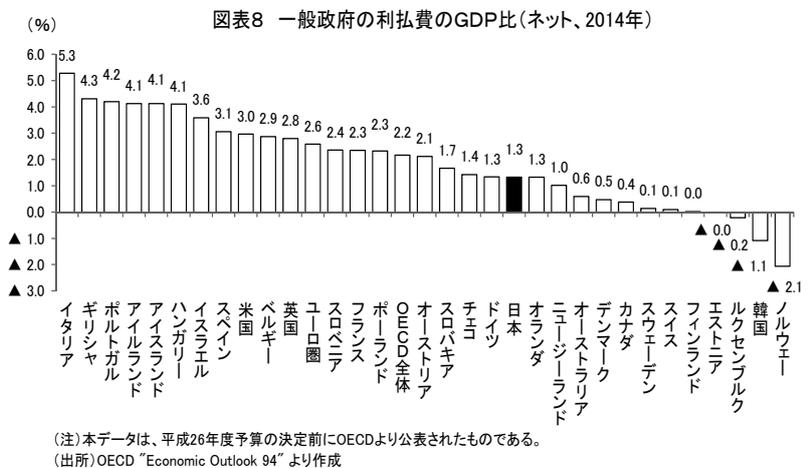
(1) 主要国中最も厳しい我が国の財政状況

主要国等の財政状況を OECD の推計により見たい。図表 7 は、主要国等の財政収支と政府債務残高（グロス）の対 GDP を示しており、右側に位置するほど過去の財政が悪化していたことを、下側に位置するほど現在の財政が悪化していることを示す。我が国については、財政収支が 8.5% の赤字、政府債務残高が 231.9% と、欧州債務危機の発端となったギリシャと比較しても財政状況の厳しさが突出している。



我が国の財政状況は主要国中最悪の水準にあるものの、国債の長期金利は依然として 0.7% 前後と極めて低く、巨額の債務残高を抱えるにもかかわらず、利払費の負担が低い水準にとどまっている (図表 8)。低金利の背景としては、①経常収支が黒字で推移してきたこと、②多額の対外純資産を保有していること、③国民負担率が相対的に低く増税余地があること、④国債の大半が国内で保有されていること等が挙げられてきた。

しかし、貿易収支の赤字が慢性化するなど、将来の経常収支の赤字化が懸念されているほか、日本銀行のいわゆる異次元の金融緩和政策により、実質的に国債発行額の 7 割程度を日銀が市場で購入していることから、国債の市場機能が低下しているのではないかと疑念も指摘され、長期金利上昇のリスクは高まりつつあるのではないかと。今後も、日本の国債に対する一定の信用を確保していくには、実現可能な財政健全化への道筋を示すことが欠かせない。



(2) 求められる基礎的財政収支の黒字化目標達成に向けた具体的取組

平成 27 (2015) 年度までの基礎的財政収支の赤字半減目標が達成できたとしても、現状のままでは平成 32 (2020) 年度までの黒字化目標の達成は困難と言わざるを得ない。そもそも平成 25 年 8 月 8 日の経済財政諮問会議に提出された内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」(以下「中長期試算」という。)によると、消費税率が 10%に引き上げられ、今後 10 年間の平均成長率を実質 2%程度、名目 3%程度と想定した経済再生ケースにおいても、平成 32 (2020) 年度は 2.0%程度の赤字が残ると見込まれている。目標達成には更なる収支改善努力が必要とされているが、中期財政計画において、黒字化目標達成に向けた具体的取組ははまだ示されていない。

また、中長期試算の前提である経済再生ケース(実質 2%程度、名目 3%程度)の実現も容易ではない。過去 20 年の経済成長率を見ても平均で実質 0.8%程度、名目▲0.2%程度に過ぎない。より緩やかな経済成長を前提とした参考ケース(実質 1%程度、名目 2%程度)でさえ楽観的との見方もある。仮に経済状況が悪化すれば、税収の落ち込みや経済対策の実施等により更に財政状況が悪化する可能性もあろう。

今回、景気回復期の中、消費税率 8%への引上げが行われることになったが、他方、平成 24 年度補正予算で 10 兆円規模、平成 25 年度補正予算でも 5.5 兆円規模の景気対策が講じられた。景気への配慮は必要だが、平成 24 年度補正予算では国債増発が行われ、平成 25 年度補正予算では 2 兆円超の税収の上振れ分の全てが歳出増加に充てられた形となっている。平成 26 年度予算でも、税収等(その他収入を含む。)は 7.5 兆円増加したが、半分近くが国債費の増(1.0 兆円)と基礎的財政収支対象経費の増(2.2 兆円)に充てられた形となり、前年度までの年金特例公債の減を除けば、国債発行の減に回ったのは 1.6 兆円に過ぎない。景気回復局面こそ財政健全化を進める適切な時期であり、税収増に過度に依存せず、着実に基礎的財政収支対象経費の抑制を図るための予算編成ルールを早急に構築する必要がある。

平成 25 年 12 月 24 日に閣議決定された「独立行政法人改革等に関する基本的な方針」では、現在 100 ある独立行政法人を 87 に統廃合することとされている。また、平成 26 年度には、社会資本整備事業特別会計の一般会計化や農業共済再保険特別会計等の食料安定供給特別会計への統合が実施される。これらの既存制度の見直しはもとより、社会保障制度改革を始め財政構造の抜本改革なくして財政の持続可能性を取り戻すことは困難であろう。経済成長と財政健全化を両立させる大胆かつ実現可能な具体的取組の提示が求められている。

(てらにし かすみ)