

当初予算としては最大規模の平成 27 年度予算

— 税収増を背景とした歳出拡大 —

予算委員会調査室 馬淵 美衣

我が国経済は、平成 26 年 4 月に消費税率が 8% に引き上げられたことに伴う駆け込み需要とその反動減や実質所得減少の影響が長引き、引上げ当初の見込みほどには回復が進んでいない。実質 GDP は 2 四半期連続で対前期比減となり、26 年度全体でも対前年度比 0.5% 減¹と推計されて、5 年ぶりのマイナス成長が見込まれている。また、26 年の 1 年間で 15% の円安ドル高が進行し、輸入原材料費の上昇の影響や、原油価格の急落及びテロ等の不安定な治安情勢に左右される海外経済の動向が懸念されている。

一方、財政は、国及び地方の長期債務残高が対 GDP 比で 2 倍を超える状況が続き、悪化に歯止めがかかる兆しが見られない。日本銀行が大規模な金融緩和の一環として大量の日本国債を購入していること等により、長期金利は歴史的な低水準が続いて、財政破綻には至っていないものの、消費税率 10% への引上げが延期されたこともあり、財政健全化への見通しはいまだ不透明な状況である。

本稿では、こうした情勢下で編成された 26 年度補正予算及び 27 年度予算の概要と、財政健全化のための今後の課題について検討する。

1. 消費税率引上げ先送りと 2 年ぶりの越年編成

(1) 昨年度の枠組みをほぼ踏襲した概算要求

平成 24 年 12 月に発足した第 2 次安倍内閣は、「3 本の矢」(金融政策、財政政策、成長戦略)で日本経済を再生する方針を掲げた。このうち、第 3 の矢である成長戦略については、25 年 6 月 14 日に閣議決定された「日本再興戦略」により政策及び成果指標を示し、施策が実施されてきた。26 年 6 月 24 日、「『日本再興戦略』改訂 2014」が策定され、「経済財政運営と改革の基本方針 2014」(骨太の方針)とともに閣議決定され、さらに成長戦略を推し進めることとした。

これを受け、「平成 27 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)は、26 年 7 月 25 日に閣議了解された。27 年度予算は、26 年度予算に続き、民需主導の経済成長と財政健全化目標の双方の達成を目指すとして、①「骨太の方針」及び「『日本再興戦略』改訂 2014」を踏まえた諸課題について要望できる「新しい日本のための優先課題推進枠」(約 3.9 兆円)を設けること、②歳出のうち「年金・医療等」(平成 26 年度当初予算額 29.3 兆円)は自然増として 0.8 兆円を加算した範囲で要求できること、③各府省の政策実施等に係る「裁量的経費」(同 14.7 兆円)は 26 年度当初予算額の 90%ま

¹ 「平成 27 年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」(平成 27 年 2 月 12 日閣議決定)

で要求できることとされるなど、26年度概算要求の枠組みを踏襲した内容となった。また、消費税率10%への引上げは前提とせずに概算要求が行われ、要求・要望可能額の総額は前年度に続いて示されなかった。

この概算要求基準に基づいて各府省から提出された27年度予算一般会計の概算要求・要望額は101.7兆円²となり、要求・要望の段階で初めて100兆円を超えた。

(2) 消費税率10%への引上げ延期と衆議院解散

消費税率10%への引上げは、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）において、平成27年10月1日に施行するものと法定されていた³。しかし、同法には、経済状況によっては税率引上げの停止もあり得るという留保規定⁴も設けられ、安倍内閣総理大臣は、消費税率の引上げについて、「経済状況等を総合的に勘案しながら、本年中に適切に判断する」⁵という趣旨の発言を繰り返していた。

政府は、消費税率の8%から10%への引上げ判断の参考とするため⁶、「今後の経済財政動向等についての点検会合」⁷を26年11月4日以降5日間開催し、有識者・専門家45名から意見を聴取した。予定どおり消費税率を引き上げることが適当との意見が相当数あった一方、延期すべきとの意見も数名から出たほか、そもそも消費税率を引き上げるべきでないとの意見も若干名から出た⁸。

11月17日、26年7-9月期のGDP（一次速報値）が対前期比年率1.6%減となり、2四半期連続のマイナス成長であることが発表された。26年4月の消費税率8%への引上げ後、事前の想定以上に経済の低迷が続いていることが明らかになる中、安倍内閣総理大臣は翌18日に記者会見を行い、消費税率10%への引上げを1年半延期するとともに、その延期判断とアベノミクスについて信を問うため、21日に衆議院を解散する意向を表明した。第47回衆議院議員総選挙は12月14日に行われ、その結果、24日に第三次安倍内閣が発足した。予算編成作業は選挙期間を挟むこととなり、政権交代の影響を受けた25年度予算以来2年ぶりの越年編成となった。

2. 3年連続となった景気対策のための補正予算

(1) 経済対策の策定

このような経済の状況を受け、平成26年12月27日、政府は「地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策」（以下「経済対策」という。）を閣議決定した。本経済対策においては、経済の脆弱な部分に的を絞って対応するため、①地域の実情に配慮しつつ、消費を喚起す

² うち、概算要求額97.8兆円（基礎的財政収支対象経費72.0兆円、国債費25.8兆円）、要望額3.9兆円。

³ 附則第1条第2号

⁴ 附則第18条第3項

⁵ 第187回国会参議院本会議録第3号4頁（平26.10.2）等

⁶ 「甘利内閣府特命担当大臣記者会見要旨」（平26.10.29内閣府）

⁷ 消費税率8%への引上げ決定前にも、平成25年8月に「今後の経済財政動向等についての集中点検会合」が開かれ、政府は有識者・専門家60名から意見を聴取した。

⁸ 『「今後の経済財政動向等についての点検会合」の概要報告』（内閣府）

る、②しごとづくりなど地方が直面する構造的な課題への実効ある取組を通じて地方の活性化を促す、③災害復旧等の緊急対応や復興を加速化する、という3点に重点が置かれた。また、財政健全化の面からは、消費税率を10%に引き上げる時期を29年4月と明記し、27年度の国・地方の基礎的財政収支赤字の対GDP比半減目標⁹を達成するよう最大限努力するとした。

(2) 3兆円規模の平成26年度補正予算

平成27年1月9日、26年度補正予算が閣議決定され、経済対策を実施するための国費として3兆5,059億円(図表1の①②③⑦)が計上された¹⁰。このほか、税収増による④地方交付税交付金の増加分が9,538億円計上される一方、現下の長期金利低下を反映した利払費の減少等による⑥国債費の削減等による既定経費の減額があり、一般会計の歳出総額は3兆1,180億円となった。

図表1 平成26年度補正予算(一般会計)

歳出の補正		歳入の補正	
①生活者・事業者への支援	1兆1,854億円	租税及印紙収入	1兆7,250億円
②地方の活性化	5,783億円	税外収入	1,036億円
③災害・危機等への対応	7,578億円	前年度剰余金受入	1兆622億円
④地方交付税交付金	9,538億円	公債金	▲7,571億円
⑤その他の経費	4,463億円	(建設公債)	5,750億円)
⑥既定経費の減額	▲1兆7,880億円	(特例公債)	▲1兆3,321億円)
⑦東日本大震災復興特別会計へ繰入	9,844億円	東日本大震災復興前年度剰余金受入	9,731億円
		東日本大震災復興税外収入	113億円
合 計	3兆1,180億円	合 計	3兆1,180億円
26年度 補正後予算額	99兆3億円	26年度 補正後予算額	99兆3億円

(出所)『平成26年度補正予算の説明』(財務省)より作成

経済対策の基本的な考え方を踏まえ、26年度補正予算一般会計歳出には、①生活者・事業者への支援として1兆1,854億円が計上され、燃油高騰や米価下落への対策等の消費を喚起して経済を支える政策が盛り込まれた。また、②地方の活性化として5,783億円が計上され、中小企業等の革新的開発・設備投資への補助、農林水産業や観光業の振興策等が盛り込まれた。このうち、安倍内閣の重要課題に位置付けられている¹¹「地方の創生」に関しては、①と②にまたがる形で「地域住民生活等緊急支援のための交付金」4,200億円が新設された。そのうち、「地域消費喚起・生活支援型」2,500億円は、地方公共団体が実施する消費喚起策や生活支援策を国が支援するものとして、プレミアム付商品券の発行支援等が想定され、「地域創生先行型」1,700億円は、国が策定した「まち・ひと・しごと創

⁹ 「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—」(平成25年8月8日閣議了解)

¹⁰ このほか、経済対策に関する歳出として、財政投融资特別会計投資勘定に230億円が計上されている。

¹¹ 「基本方針」(平成26年12月24日閣議決定)

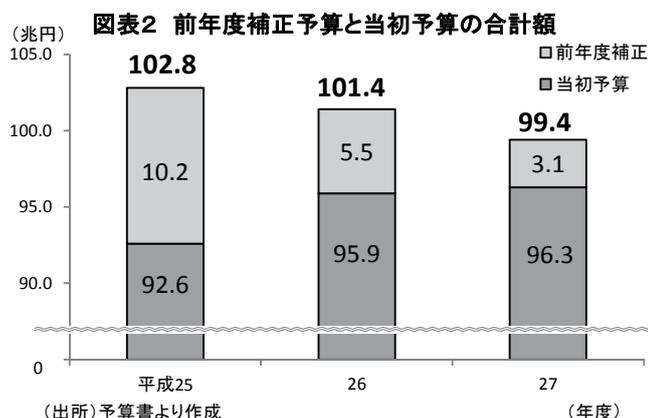
生総合戦略」¹²を踏まえて、地方公共団体が行う実施計画の早期策定と、その実施の支援に充てられる。

これらに加え、③災害・危機等への対応7,578億円が計上され、災害等からの復旧・復興、火山観測の強化等に充てられることとなった。さらに、⑦東日本大震災復興特別会計へ9,844億円が繰り入れられ、復興債の償還¹³や、東京電力福島第一原発事故への対応が図られることとなった。

財源は、一般会計当初予算と比べて26年度税収の上振れ¹⁴分1兆7,250億円に加え、前年度剰余金等が充てられる。また、建設公債を5,750億円追加発行する一方、特例公債を1兆3,321億円減額し、18年度補正予算以来8年ぶりに、新規公債発行額が7,571億円減額補正¹⁵されることとなった。

26年度補正予算の規模は3.1兆円となり、24年度補正予算10.2兆円、25年度補正予算5.5兆円よりは縮小された。直近3年間の予算編成を見ると、前年度補正予算と当初予算の編成がほぼ同時期に行われ、当初予算に盛り込まれなかった施策が前倒して計上されるなど、年度末の補正予算と当初予算

算が一体的に編成されるケースが多くなっている。前年度補正予算と当初予算を合算した額は恒常的に100兆円前後まで膨らんでおり(図表2)、歳出の肥大化を止められていない。また、経済成長と財政再建の両立を掲げているにも関わらず、3年連続で景気対策のための補正予算編成を招いた経済運営の在り方も問われよう。



(3) 経済効果と課題

政府は、これらの経済対策により実質GDPが0.7%程度¹⁶押し上げられると試算しているが、期待どおりの効果を上げることができるとは不確実である。

政府が新交付金による補助の例に挙げたプレミアム付商品券は、生活費の充当や耐久財購入に使用された場合は需要の先取りにとどまり、消費喚起の効果はなくなるおそれがある。給付額に見合う経済効果があるかどうかは今後十分な検証が必要であろう。

エネルギー価格の影響への対策としては460億円が計上されている。足下の原油価格は平成26年6月の高値から約2割下落しており、円安の影響を加味しても、事業者の負担軽

¹² 平成26年12月27日閣議決定

¹³ 平成25年度決算における財政法第6条の純剰余金の2分の1相当の7,247億円

¹⁴ 所得税、法人税及び相続税が増収見込み

¹⁵ 平成18年度補正予算においては、公債金が合計2兆5,030億円減額補正されている。

¹⁶ 平成26年度に0.1%、27年度に0.4%、28年度0.2%と試算されている。(第189回国会参議院予算委員会(平27.2.2))

減は緊急の対策が必要なのか、価格高騰対策としての規模が適切であるかは議論の余地がある。

さらに、国立競技場改築に係る出資（125 億円）や、先端ロボット開発・普及支援（31 億円）等、本来は 27 年度予算に計上すべきとみられる施策も散見される。歳入面では、税収の上振れ分や前年度剰余金のほとんどが補正予算の財源に充てられているが、不要不急の施策を見直すことによって、公債発行額の更なる削減に充てることができたのではないかとの指摘は否めない。「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」¹⁷という補正予算の趣旨に鑑みれば、これらの施策の計上には慎重な検討が求められよう。

3. 歳出の拡大基調が続く平成 27 年度予算

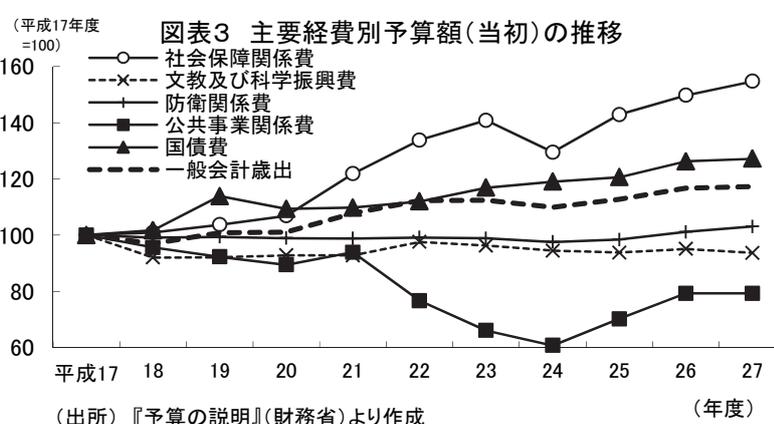
(1) 予算規模は過去最大を更新

平成 27 年 1 月 14 日に閣議決定された 27 年度予算は、一般会計歳入歳出規模が 26 年度当初予算比 0.5%増の 96 兆 3,420 億円となった。増加率は 26 年度当初予算（25 年度当初予算比 3.5%増）に比べて圧縮されたものの、当初予算としては過去最大となった。歳出面では、基礎的財政収支対象経費が 0.4%増の 72 兆 8,912 億円と、ほぼ前年度並みの枠に収まった。主要経費別では、文教及び科学振興費（1.3%減）、恩給関係費（11.5%減）、地方交付税交付金等（3.8%減）、経済協力費（0.7%減）、エネルギー対策費（6.8%減）、食料安定供給関係費（0.9%減）及びその他の事項経費（0.2%減）が減少する一方、社会保障関係費（3.3%増）、防衛関係費（2.0%増）、公共事業関係費（0.04%増）及び中小企業対策費（0.2%増）が増加した。また、国債費は 0.8%増の 23 兆 4,507 億円と、過去最大の予算が計上された。社会保障関係費（歳出総額比 32.7%）と国債費（同 24.3%）の 2 経費で一般会計歳出全体の半分以上を占めることになるが、これらの支出は前年度までと変わらず増加傾向が続いている。

歳入面では、税収が 9.0%増の 54 兆 5,250 億円、その他収入は 7.0%増の 4 兆 9,540 億円と見込まれている。これらの増収を受け、公債金は 10.6%減の 36 兆 8,630 億円が計上された。税収増が見込まれることによって、公債金の減額が可能となっている。

(2) 増加が顕著な社会保障費、国債費

主要経費別に予算額の推移を見ると、10 年前と比べて社会保障関係費の規模が約 1.5 倍、国債費の規模が約 1.3 倍になっており、増加率が際立っている（図表 3）。一般会計歳出の増加傾向とも一



¹⁷ 財政法第 29 条第 1 号

致しており、社会保障関係費及び国債費の膨脹により歳出の規模が押し上げられている傾向が見て取れる。また、公共事業関係費や防衛関係費が平成 25 年度以降増加傾向にあることも注目される。

ア 社会保障関係費

社会保障関係費は、前年度当初予算比 3.3%増の 31 兆 5,297 億円となった。概算要求では「年金・医療等」に係る経費の高齢化等に伴う自然増は 8,300 億円と見込まれ、平成 27 年度予算では介護報酬の見直し等により 4,000 億円増へと圧縮されたものの、社会保障関係費の歳出増圧力の要因となって、同関係費は 2 年連続で 30 兆円を超え、過去最大となった。

改正後の消費税法¹⁸においては、消費税収入の費途が明確化され、地方交付税等のほか

図表4 「社会保障の充実」の実施状況

(億円)

	事 項	平成27年度 予算額		
		国分	地方分	
実 施	子ども・子育て支援の拡充	5,189	2,393	2,797
	医療・介護サービスの提供体制改革	3,307	2,011	1,295
	医療・介護保険制度改革	3,054	1,468	1,585
	難病・小児慢性特定疾病対応	2,048	894	1,154
	遺族基礎年金の対象拡大	20	20	0
	合 計	13,620	6,786	6,833
延 期	低所得年金受給者への給付	(2,000)		
	年金受給資格を得られる加入期間の短縮			

(出所)『平成27年度予算のポイント』(財務省)等より作成

(注1) 四捨五入の関係で合計と一致しないものがある。

(注2) 延期された事項の所要額は、消費税率10%引上げが実施されていた場合の、27年度分の概算額。

「年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費」¹⁹に使うものとされている。27 年度予算では、社会保障の充実の施策(図表4)として、子ども・子育て支援新制度の実施、地域包括ケアシステムの構築をはじめとした医療・介護サービスの提供体制改革、低所得者に対する国民健康保険等の保険料軽減措置、国民健康保険への財政支援、難病患者への助成等を実施するため、6,786 億円(国・地方の合計で 1兆 3,620 億円)が計上されている。なお、消費税率 10%への引上げ延期に伴い、低所得者に対する介護保険料の軽減率を 70%へ引き上げる措置の実施は先送りされ、軽減率は 5%ポイントの拡大(50%減から 55%減へ)にとどまった。また、低所得の年金受給者に対する年 6 万円の給付金支給と、年金受給資格を得られる加入期間の短縮(25 年から 10 年へ)についても、消費税率 10%引上げ時に合わせて施行することとなり、延期となった。

介護分野においては、2兆 6,311 億円(前年度当初予算比 0.4%増)が計上された。また、介護報酬は全体で 2.27%減額改定されることとなった。減額改定は 18 年度以来 9 年ぶりとなる。介護職員の処遇改善加算として 1.65%増額(1 人あたりの給与月 1.2 万円相当の増)し、良好なサービスを提供する事業所への加算として 0.56%増額する一

¹⁸ 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)による改正

¹⁹ 消費税法第 1 条第 2 項

方で、社会福祉法人の収支状況が全体としては良好であること等への対応として、4.48%減額する。全体の介護報酬を抑えることで、公費のみならず、利用者の負担を軽減し、近年増加が著しい介護費を抑制しようとするものである。

しかし、全ての社会福祉法人の収支状況が良好とは言えず、介護報酬の削減による運営費の減額は、小規模な社会福祉法人により重い負担となろう。財政健全化の面から見れば、介護費の圧縮は重要な課題であるが、収支状況に関わらず一律に介護報酬を削減する方法の是非には議論があり、運営費の過大な圧縮に繋がれば介護職員の負担の増大に繋がる可能性もある。介護職員の有効求人倍率は、職種全体の平均を大きく上回る状態が続いており、人手不足は深刻な状態にある。今後介護の担い手を確保するためには、給与の引上げだけではなく、介護職員の全体的な待遇改善に繋がる制度の構築が必要であろう。

年金分野においては、11兆1,116億円（同3.1%増）が計上された。27年度には、賃金や物価上昇分よりも年金支給額を抑えるマクロ経済スライドが、16年度の制度導入以降初めて発動することになる²⁰。デフレ状況下ではマクロ経済スライドが発動せず、物価や賃金の下落幅に比して年金の削減が抑えられていた。今後はデフレ下での水準調整（名目下限措置の撤廃）についても議論²¹されているが、措置撤廃の見通しは立っていない。今後の制度改正により年金支給額の増加率が抑制されるかが注目される。

また、生活保護費は2兆9,042億円（同0.6%減）が計上された。住宅扶助（財政効果32億円減）及び冬季加算（財政効果34億円減）の切下げを行うことで、生活保護費の伸びを抑制することとなった。

低所得者層への手当として26年度に支給された臨時福祉給付金は、低所得者に対する配慮の観点から、27年度も存続することになった。前回は、消費税率8%の引上げによる影響緩和措置²²として低所得者1人あたり1万円が支給されたが、27年度においては1人あたり6千円に減額されることとなり、1,693億円が計上されている²³。同様に、子育て世帯への臨時特例給付金として、26年度は児童手当受給者に係る対象児童1人につき1万円が支給されたが、27年度は3千円に減額され、587億円が計上されている。

イ 公共事業関係費

公共事業関係費は、前年度当初予算比0.04%増の5兆9,711億円となった。25年度は同15.6%増、26年度は同12.9%増（社会資本整備事業特別会計統合分を除くと同1.9%増）、27年度は同0.04%増と、3年連続の前年度比増であるが、増加率は縮小し、ほぼ横ばいとなった。

内容別に見ると、「国民の安全・安心の確保」として、老朽化したインフラの維持管理対策に3,954億円（26年度当初予算比11.0%増）が計上されたほか、地域の防災・減災、安全のための事業に特化した防災・安全交付金に1兆947億円（同1.0%増）が

²⁰ 『平成27年度の年金額改定について』（平成27年1月30日厚生労働省）

²¹ 社会保障審議会年金部会（平成27年1月21日）等

²² 平成26年4月から27年10月の消費税率10%への引上げまでの分とされた。

²³ 平成27年10月から28年9月末までの1年分とされた。

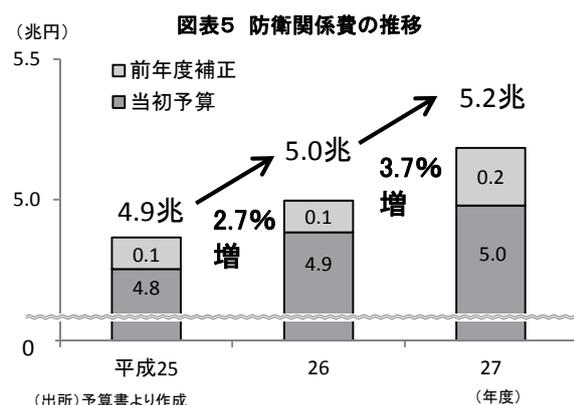
計上された。「地域の活性化」及び「成長戦略の実現」を目的として、地域の活性化や成長力強化のための社会資本整備総合交付金が9,018億円(同1.2%減)計上されたが、前年度補正予算との合算額は9,043億円(26年度当初予算及び25年度補正予算の合算と比較して13.3%減)となり、大幅に減額された。また、効率的な物流ネットワーク強化のために2,379億円(前年度当初予算比1.0%増)が計上されている。さらに、整備新幹線については、早期開業を図るため、国費を追加投入して建設を前倒しすることが決定され²⁴、公共事業関係費としては755億円(同4.9%増)が計上された。

農山漁村地域の生産強化や防災対策のための農山漁村地域整備交付金は、1,067億円(同5.0%減)計上されたが、前年度補正予算との合算額と比較すると、1,117億円(同0.5%減)となり、ほぼ同規模となる。

公共事業関係費の総額を増やすことなく予算配分がなされているものの、建設技能労働者の不足や、円安の進行及び新興国の需要増による資材価格の高騰が原因となって、予算の未消化が常態化しており、前年度と同じ事業規模では、執行率が改善されないおそれがある。効率的かつ着実に公共事業を実施するためにも、予算の執行可能性を厳しく吟味して計上することが求められよう。

ウ 防衛関係費

防衛関係費は、前年度当初予算比2.0%増の4兆9,801億円と、過去最大となった。沖縄に関する特別行動委員会(SACO)関係経費、米軍再編関係経費及び政府専用機導入に伴う経費(108億円)を除いた額(4兆8,221億円)で比較しても同0.8%増となり、3年連続の増額となる。また、26年度補正予算では2,038億円増額されており、合算すると5兆円を超える規模となる。前年度補正予算と当初予算を合算した額で比較すると、年々増加率が伸びており(図表5)、予算規模は加速して膨張している。



26年度予算に引き続いて、「平成26年度以降に係る防衛計画の大綱(新防衛大綱)」及び「中期防衛力整備計画(平成26年度～平成30年度)」²⁵に基づいた防衛力の整備として周辺海空域の監視体制を強化するため、固定翼哨戒機P-1を20機調達(27年度国庫債務負担行為²⁶に特定防衛調達航空機購入として3,432億円(限度額)計上)することが盛り込まれた。自衛隊の装備品等の調達は国庫債務負担行為で行われ、従来の制度では支出できる年限が5か年度までとされているが、この調達に当たっては、立法措置によって5年を超える長期契約を可能にして7年間の一括契約を行うことで、総額

²⁴ 『整備新幹線の取扱いについて』(平成27年1月14日政府・与党申合せ)

²⁵ 両件とも平成25年12月17日閣議決定

²⁶ 予算の形式で国会の議決を得ることにより、複数年にわたり債務を負担するもの(財政法第15条)

417 億円の削減（一括調達対象の所要額約 3,396 億円）が見込まれている。しかし、このような長期契約は後年度の負担をあらかじめ増大させるものでもあり、多用されることによる防衛関係費予算の硬直化が懸念される。

加えて、近年中国による尖閣諸島周辺への領海侵入事案が多発していることに伴い、国境付近の監視体制を整備するための与那国島への部隊新規配置（2 億円）、新防衛大綱に盛り込まれた島しょ防衛を専門とする水陸機動団の新規編成の費用（179 億円）等が計上されている。

また、SACO 関係経費は 46 億円（前年度当初予算費 61.5% 減）と減額された一方、米軍再編関係経費は、普天間飛行場の移設に関する費用や、岩国飛行場への空母艦載機移駐等の費用が増加したことから、1,426 億円（同 60.3% 増）と増額された。

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 1.3% 減の 5 兆 3,613 億円となった。うち、文教関係費は同 0.5% 減の 4 兆 756 億円となり、国立大学法人運営費交付金としては 1 兆 945 億円（同 1.6% 減）が計上された。「『日本再興戦略』改訂 2014」や、「国立大学改革プラン」²⁷及び「今後の国立大学の機能強化に向けての考え方」²⁸を踏まえ、優れた研究実績や積極的な海外展開等の取組に応じて重点配分されている。27 年度が国立大学改革プラン第 2 期中期目標期間最終年度であることから、第 3 期中期目標期間も視野に入れた一層の改革が推進されるかが注目される。また、公立義務教育諸学校の教職員定数については、いじめ等教育課題への対応や課題解決型授業の推進等のために 900 人の増員がされた一方、学校統合や合理化による減員等で 1,000 人の定数減となったため、100 人の純減となり、2 年連続で純減となった。少子化を背景に、公立小・中学校の教職員 1 人当たりに対する児童・生徒数がほぼ一貫して減少し続けていることを考えれば、一定の定数削減はやむを得ない措置であろう。

スポーツ予算では、2020 年オリンピック・パラリンピック東京大会に向けた準備に 132 億円（同 38.8% 増）計上されて大幅増額となり、メダル獲得を目指した選手強化活動の充実（116 億円）等の施策が盛り込まれた。スポーツ基本法（平成 23 年法律第 78 号）において検討課題とされていた²⁹スポーツ庁の設置についても、本予算に必要経費（人件費 5.4 億円）が計上されている。

科学技術振興費は、前年度当初予算比 3.9% 減の 1 兆 2,857 億円が計上された。難病・小児慢性特定疾患のための医療費助成制度創設に伴う社会保障関係費への統合（540 億円）の影響を除けば、同 0.2% 増とほぼ横ばいとなるが、前年度補正予算と当初予算を合わせた規模で見ると、直近 2 か年度は 10% 前後の大幅な減少が続いている。「『日本再興戦略』改訂 2014」及び「科学技術イノベーション総合戦略 2014」³⁰を踏まえ、研究開発邦人を中核とした産学官の人材糾合の場（イノベーションハブ）の構築支援（15 億

²⁷ 平成 25 年 11 月 26 日 文部科学省

²⁸ 平成 26 年 7 月 24 日 改訂 文部科学省

²⁹ 附則第 2 条

³⁰ 平成 26 年 6 月 24 日 閣議決定

円)等が新たに計上された。

オ 経済協力費

経済協力費は、前年度当初予算比 0.7%減の 5,064 億円となり、一般会計の政府開発援助(ODA)は同 1.5%減の 5,422 億円となった。

一般会計におけるODA予算は 16 年連続で減額されたが、26 年度補正予算や円借款等を含めた政府全体のODA事業量は対 26 年度比 0.9%増額(1兆 9,550 億円程度)となる。

無償資金協力は対前年度予算比 3.7%減(1,605 億円)、JICA技術協力は同 2.6%減(1,464 億円)と、いずれも減額されている一方、外務省の任意拠出金は同 15.6%増(274 億円)と増額され、重要外交課題に沿って配分されている。ほかに、国家安全保障戦略³¹や日本再興戦略等を踏まえた重点配分を図り、人道支援やテロ対策に約 229 億円、日本の知見を生かした防災・災害対策に約 225 億円、戦略的パートナーシップの強化に約 39 億円等が計上されている。また、インフラシステムの輸出支援には約 666 億円と、26 年度のほぼ倍額が計上された。

なお、12 年ぶりに改訂された新ODA大綱³²は、災害救助等の非軍事目的であれば、相手国の軍が関係していても、内容次第で援助できる³³こととなり、援助対象が実質的に広がることになるとみられるため、今後の予算動向が注目される。

カ 中小企業対策費

中小企業対策費は、前年度当初予算比 0.2%増の 1,856 億円となった。中小企業・小規模事業者の研究開発の支援や、地域の中小企業等の活性化を図る施策に重点が置かれており、26 年度補正予算と連続して盛り込まれた施策も多く見られる。中小企業が産学官連携して行う技術開発等を支援する事業に 129 億円(26 年度補正予算に関連事業 1,020 億円計上)、地域の中小企業等のニーズに応じた都市部の人材発掘及びマッチングを支援する事業に 10 億円(同 60 億円計上)、「ふるさと名物」の開発・販路開拓・ブランド化を支援する事業に 16 億円(同 40 億円計上)等が計上されている。

このほか、中小企業・小規模事業者の資金繰り・事業再生支援のため、日本政策金融公庫への出資・補給金等 964 億円が盛り込まれている。

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 3.8%減の 15兆 4,169 億円、特例交付金を含めると同 3.8%減の 15兆 5,357 億円と、5 年連続の減額となった。15 兆円台にとどまったのは 20 年度予算以来である。交付税及び譲与税配付金特別会計の出口ベースでも同 0.8%減の 16兆 7,548 億円と、3 年連続の減額となった。地方税は同 7.1%増の 37兆 4,919 億円になると見込まれること等から、地方交付税交付金や臨時

³¹ 平成 25 年 12 月 17 日閣議決定

³² 平成 27 年 2 月 10 日閣議決定

³³ 従来の「政府開発援助大綱」(平成 15 年 8 月 29 日閣議決定)では、「軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する」とされていたところ、新たな「開発協力大綱」では、その原則を維持しつつも、「災害救助等非軍事目的の開発協力を相手国の軍又は軍籍を有する者が関係する場合には、その実質的意義に着目し、個別具体的に検討する」としている。

財政対策債（同 19.1%減、4兆5,250億円）が減額されるものの、地方財政の一般財源総額は同 2.0%増の 61兆5,485億円となる見込みである。

地方財政計画においては、20年度から地方の自主的・主体的な活性化施策のために歳出特別枠が設けられているが、27年度は地域経済基盤強化・雇用等対策費として同 29.3%減の 8,450億円が計上され、26年度に引き続き減額となった。ただし、歳出特別枠の減額分（3,500億円）は、地方公共団体が雇用や人口減対策などの地方創生に取り組むための財源として新設されたまち・ひと・しごと創生事業費（仮称）及び公共施設の老朽化対策経費として計上されており、実質的に前年度と同規模で維持されている。

21年度からリーマンショック後の景気悪化を踏まえて加算する措置として設けられた別枠の加算は、同 62.3%減の 2,300億円計上され、こちらも2年連続で減額となった。しかし、都市部に比べ地方の景気回復が遅れているとはいえ、経済危機対応のための別枠加算をなお残す必要があったかは疑問を呈する見方もある。

先述の新規事業費としては1兆円が計上されている（図表6）。財源は、地域の元気創造事業費（26年度当初予算 3,500億円）や歳出特別枠といった既存の歳

図表6 まち・ひと・しごと創生事業費（仮称）の財源

まち・ひと・しごと創生事業費（仮称）		1.0兆円
財	既存の歳出の振替え	0.5兆円
	地域の元気創造事業費	0.35兆円
	歳出特別枠の一部	0.15兆円
源	新規の財源確保	0.5兆円
	法人住民税法人税割の交付税原資化に伴う偏在是正効果	0.1兆円
	地方公共団体金融機構の公庫債券金利変動準備金の活用	0.3兆円
	過去の投資抑制による公債費減に伴い生じる一般財源の活用	0.1兆円

（出所）『平成27年度地方財政対策の概要』（総務省）より作成

出振替と、税の偏在是正や地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用等による新規財源により賄うことになっている。既存の施策から名称を変更したのみとならないよう、地方公共団体が行う施策の効果をチェックしていくことが重要であろう。

ク 東日本大震災復興経費（特別会計）

東日本大震災復興経費は、特別会計に前年度当初予算比 7.2%増の 3兆9,087億円が計上され、2年ぶりの増額となった。被災者の見守りや被災した子どもに対する支援事業を一括化した「被災者健康・生活支援総合交付金」が創設され、59億円が計上されたほか、東京電力福島第一原発事故の被災 12市町村における生活環境整備及び帰還再生加速事業のメニューを統合し、68億円を計上した。また、東日本大震災復興交付金は同 12.8%減の 3,173億円と2年連続の減額となったほか、25年度補正予算（512億円）から創設された福島再生加速化交付金は 26年度当初予算（1,088億円）と比べ 2.9%減（1,056億円）となった。

復興関連予算のうち、まちの復旧・復興に係る経費の執行状況を見ると、25年度の不用率は 8.4%（24年度 14.9%）と、ほぼ半減したものの、執行率は 56.3%（24年度 56.1%）

と改善できていない。27年度は、震災から5年間と定められた集中復興期間³⁴の最終年度に当たり、復興の一層の加速化が求められる。震災後の復興期間10か年を見とおすことができるような具体的目標の早期設定が望まれる。

ケ その他

沖縄復興予算は、前年度当初予算比4.6%減の3,340億円（復興含む）となった。沖縄県が自主的な選択に基づいて沖縄の復興に資する事業を実施するための沖縄復興交付金³⁵は、同8.0%減の1,618億円と、大幅に減額された。減額理由について、菅内閣官房長官は「不用額や繰越しを精査した上で計上した」ためである旨述べた³⁶。沖縄復興予算全体としては減額となった一方、駐留軍用地跡地利用推進経費は同4.5倍の3.6億円が計上されたほか、那覇空港の第2滑走路増設事業については前年度と同額の330億円が措置されている。

農林水産関係予算は、前年度当初予算比0.8%減の2兆3,090億円が計上された。農業の担い手へ農地集積・集約化を進めるための農地中間管理機構関連事業は同37.7%減の190億円となったが、26年度補正予算に計上された200億円と合計すると390億円となり、26年度当初予算及び25年度補正予算の合算（705億円）と比較すると44.7%減となる。また、足下の米価下落への対策として、収入減少影響緩和対策（ならし対策）に前年度当初予算比6.8%増の802億円を計上したほか、ならし対策の対象外となる小規模農業者向けに、26年度産限りの円滑化交付金を新規に385億円計上した。

国債費は、前年度当初予算比0.8%増の23兆4,507億円と、7年連続の増額（うち、利払費等は同0.2%増の10兆1,472億円）となったものの、概算要求額（25兆8,238億円）からは9.1%減となった。減要因の1つとして、想定利率が概算要求時の2.2%から予算決定時には1.8%に引き下げられたことがあるが、日本銀行の金融緩和等により足下の低金利が続く中、利率の設定が高すぎるのではないかという指摘は多い。低金利を受けて発生する国債費の不用見込額は、年度末にかけて補正予算の財源とされることが常態化しているため、実態としてあらかじめ補正予算財源が確保されている形となり、歳出抑制が効きにくくなっている。また、国債費が歳出全体に占める割合は、27年度予算では24.3%と、過去20年間はおおむね2割程度で推移している。社会保障関係費の次に大きな割合を占めており、予算の硬直化を招く一因となっている。低金利の現状をより反映した国債費の計上を検討すべきであろう。

（3）政策の目玉として打ち出された地方創生

政府は、骨太の方針2014で「魅力ある地域づくり」を掲げ、地方創生担当大臣の新設及びまち・ひと・しごと創生本部³⁷の設置を行うなど、「地方創生」を最重要課題として強く打ち出した。これを受け、「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（以下「長期ビジョ

³⁴ 『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）

³⁵ 沖縄復興特別措置法（平成14年法律第14号）第105条の2第1項

³⁶ 菅内閣官房長官記者会見（平成27年1月14日）

³⁷ 平成26年9月3日閣議決定により設置。まち・ひと・しごと創生法（平成26年法律第136号）の施行（11月28日及び12月2日）に伴い、同法に基づく組織として存続。

ン」という。)及び「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(以下「総合戦略」という。)が閣議決定された³⁸。総合戦略においては基本目標を定め、2020年時点での成果指標及び施策を提示するとともに、重要業績評価指標で検証・改善する仕組みを作ることにした。また、地方公共団体には、長期ビジョンを勘案した地方人口ビジョンと、当該ビジョン及び総合戦略を勘案し地方の特性を踏まえた地方版総合戦略を策定³⁹してもらうことにした。

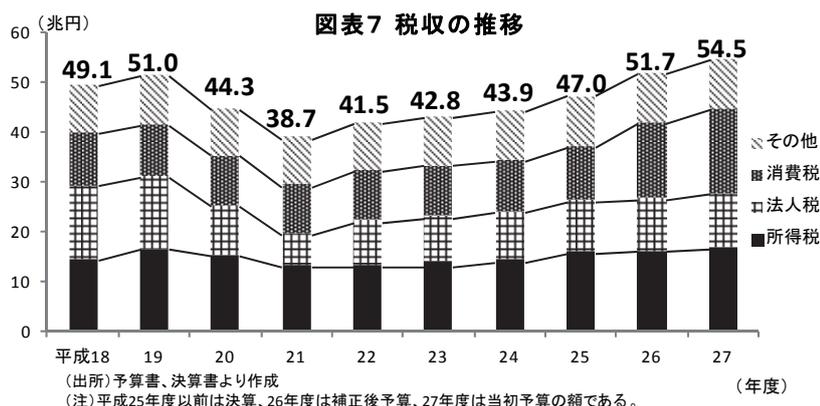
今回の予算編成においても、地方創生をうたった要求・要望が多く計上されている。総合戦略を踏まえた施策に26年度補正予算では3,275億円、27年度予算では7,225億円と、合計1兆500億円が計上されているほか、前述した子ども・子育て支援新制度等の社会保障の充実策のうち国費負担6,766億円が地方創生関連事業となる。さらに、「まち・ひと・しごと創生事業費(仮称)」として1兆円が地方財政計画の歳出に計上されている。また、総合戦略の基本目標別に見ると、27年度予算には、①地方の雇用創出に1,744億円、②地方への人の流れ創出に644億円、③子育て世代支援に1,096億円、④地域連携に3,741億円が計上されている。

しかし、掲げられた施策の中には前年度にも計上されたものも散見され、沖縄振興一括交付金(1,617億円)等、地方創生と銘打ってはいるが従来からの施策の継続に過ぎないものも多い。総合戦略では、従来政策が大局的には人口減少に歯止めをかけられなかった要因として、府省庁・制度ごとの縦割りによる事業の重複及び乱立や、効果検証を伴わないバラマキを挙げている。今回の地方創生関連事業の実施において、まち・ひと・しごと創生本部が縦割りの弊害を防ぎ、効果の検証を確実に進めていくか⁴⁰に注目していく必要がある。

4. 6年ぶりに公債依存度が30%台に低下した歳入

(1) 税収に占める比率が高まる消費税

税収は、前年度当初予算比9.0%増の54兆5,250億円と見込まれており、当初予算との比較では平成10年度予算(58兆5,220億円)以来、決算との比較では平成3年度決算(59兆8,204億円)以来の



規模となった。主要税目別では、消費税が同11.6%増の17兆1,120億円、所得税が同11.2%

³⁸ 両件とも平成26年12月27日閣議決定

³⁹ まち・ひと・しごと創生法第9条及び第10条

⁴⁰ まち・ひと・しごと創生本部は、まち・ひと・しごと創生法第12条において、総合戦略の実施推進や、実施状況の総合的な検証を定期的な実施等を行うこととされている。

増の16兆4,420億円、法人税が同9.7%増の10兆9,900億円等と見積もられている。26年4月の消費税率8%への引上げが平年度化されることによる税収増(1兆6,860億円増)等のため、租税及印紙収入に占める消費税の割合は続伸して31.4%となり、2年連続で3割を超えた(図表7)。また、その他収入は、日本銀行納付金の上振れ等により、7.0%増の4兆9,540億円と見込まれている。

公債金は36兆8,630億円が計上された。歳出が前年度当初予算比0.5%増となる一方、税収が9.0%増、その他収入が7.0%増となったため、公債金は同10.6%減額となり、中でも特例公債(赤字公債)は同12.4%減の30兆8,600億円となった。公債発行額は21年度当初予算以来の30兆円台に低下し、歳出に対する割合(公債依存度)も38.3%と、21年度当初予算以来の30%台となった(26年度は43.0%)が、依然として歳入の4割近くは借金頼みの状況が続いている。

(2) 税制改正

平成27年度税制改正の大綱⁴¹には、社会保障・税の一体改革で挙げられた税制改革のうち、法人税の実効税率引下げや、贈与税の非課税措置等が盛り込まれた一方、消費税率10%への引上げ延期に伴い、自動車関連の税制改正が見送られることとなった。

法人実効税率の引下げについては、骨太の方針2014においても、日本企業の競争力を高めることを目的として、「数年で法人実効税率を20%台まで引き下げることを目指す。この引下げは、来年度から開始する」とされていた。今回の税制改正によって、国・地方の法人実効税率は現行の34.62%から27年度に32.11%(2.51%ポイント減)、28年度に31.33%(3.29%ポイント減)に引き下げられる。これらの税率引下げにより、国税では、平年度ベースで6,690億円の減税が見込まれている。この減収を補う財源として、欠損金の繰越控除制度の見直し等を行うが、27・28年度の2事業年度においては、各年度2,060億円減の先行減税⁴²となる。

消費を喚起するためには高齢者層から若年層への資産移転を進めることが有効であるとして、住宅取得等資金や結婚・子育て資金を子や孫に贈与する際にかかる贈与税非課税措置が強化された。また、地方の活性化として、企業が地方に一定規模以上の拠点を取得した際の税額控除措置の新設や、ふるさと納税の拡充及び手続の簡素化を図ることとした。

一方で、導入が見送られた施策もある。前述のとおり、消費税率10%の引上げは29年4月に延期されたため、法律どおり税率引上げが実施されていた場合と比較すると、27年度の税収は1.5兆円減となる見込みである。このため、前述の社会保障の充実を図る施策の一部や自動車取得税廃止はいずれも先送りとなった。

今回の税制改正は、法人税改革が緒に就き、若年世代の消費を活性化させる施策が盛り込まれたものの、消費税率引上げ延期の影響により、一部の制度改正は先送りされた。27年1月から所得税及び相続税の最高税率が引き上げられたこと等、個人負担が先行して増加する一方で、企業の税負担は軽減されているとも言え、法人減税による企業活動の活性

⁴¹ 平成27年1月14日閣議決定

⁴² 事業年度と法人税が国庫に収納される年度にずれがあるため、27年度の国の税収は820億円減の見込み

化が実質賃金上昇という形で家計へ好影響を及ぼすことができるかが焦点となろう。

5. 今こそ求められる財政再建

(1) 注目される財政健全化目標達成の行方

平成 27 年度予算では、公債で賄わねばならない政策経費額を示す国の一般会計の基礎的財政収支は 13 兆 4, 123 億円の赤字となり、26 年度補正予算後(17 兆 9, 833 億円の赤字)と比較して 25.4%減となる見込みである。また、国及び地方の基礎的財政収支の対 GDP 比は、消費税率引上げを法律どおり実施した前提の試算⁴³において 3.3%程度の赤字と推計されていた。この試算は 27 年度予算編成に当たって見直され、消費税率引上げの延期や 26 年度補正予算による歳出増の影響を、税収増や 27 年度予算における社会保障等の歳出見直し等により賄うことができるとしている⁴⁴。中期財政計画では、「国の一般会計の基礎的財政収支の赤字を、27 年度予算において 15 兆円程度とする」こと及び「国及び地方の基礎的財政収支の対 GDP 比を、27 年度には 22 年度(6.6%の赤字)から半減(3.3%の赤字)し、32 年度までには黒字化する」ことを目標としていることから、27 年度については目標が達成される見込みとなっている⁴⁵。

27 年 2 月 12 日に新たな試算が示され⁴⁶、26 年度の実質成長率の見込み(0.5%減)や消費税率引上げ延期を反映した 2 種類の経済シナリオ⁴⁷が挙げられたが、いずれのケースでも、国及び地方の基礎的財政収支の対 GDP 比を 32 年度に黒字化することはできないと想定されている。目標達成は非常に厳しい状況にあり、更なる対応が求められよう。

ストックで見ると、27 年度末の公債残高は 807 兆円程度(対 GDP 比 160%)、国及び地方の長期債務残高は 1,035 兆円程度(同 205%)と、増加の一途をたどっている。

(2) 日本の財政は海外と比べ突出して悪化

他の先進国との比較においても、日本の財政状況の悪化は著しい。財政収支の対 GDP 比を見ると、リーマンショック後の金融危機対応としての経済対策により、平成 20 年から 21 年にかけてはいずれの国においても財政収支が悪化している。しかし、その後は各国が順調に対 GDP 比赤字を縮小している一方で、日本は東日本大震災の影響等もあり、27 年度でもなお 7.3%の赤字が見込まれ(図表 8)、回復が遅れている。また、一般政府の債務残高の対 GDP 比は、日本が 27 年度で 233.8%と突出して高くなっており、7 か国中 2 番目に高いイタリア(149.2%)と比較しても 1.6 倍となっている(図表 9)。

日本の財政赤字が悪化する一方で、国債の長期金利は現在歴史的に見ても極めて低い水準で推移しているために、財政破綻を回避できている。長期金利が抑えられている要因として、経常収支が黒字で推移していること、国債のほとんどが国内で保有されていること

⁴³ 『中長期の経済財政に関する試算』(平成 26 年 7 月 25 日内閣府)

⁴⁴ 『平成 27 年度予算のポイント』(財務省)

⁴⁵ 国民経済経産の確々報値に基づいて判断するため、目標達成が正式に判明するのは目標年度の翌々年末ごろ

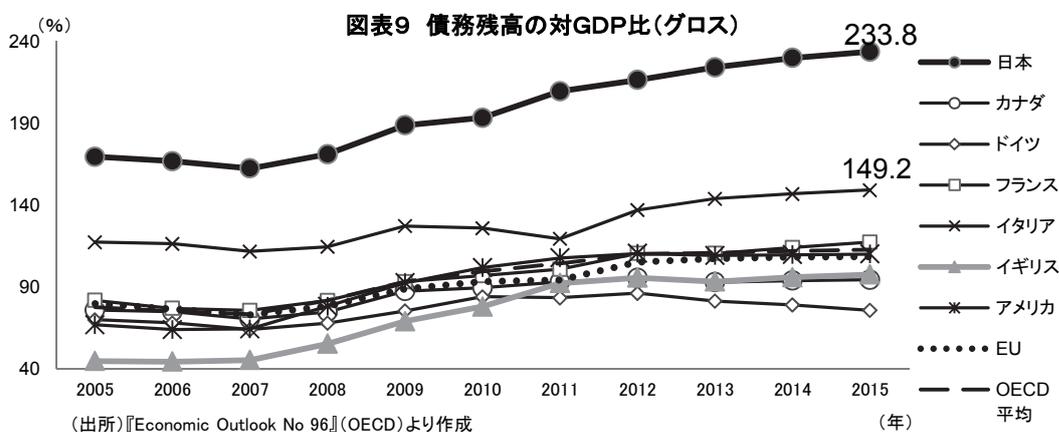
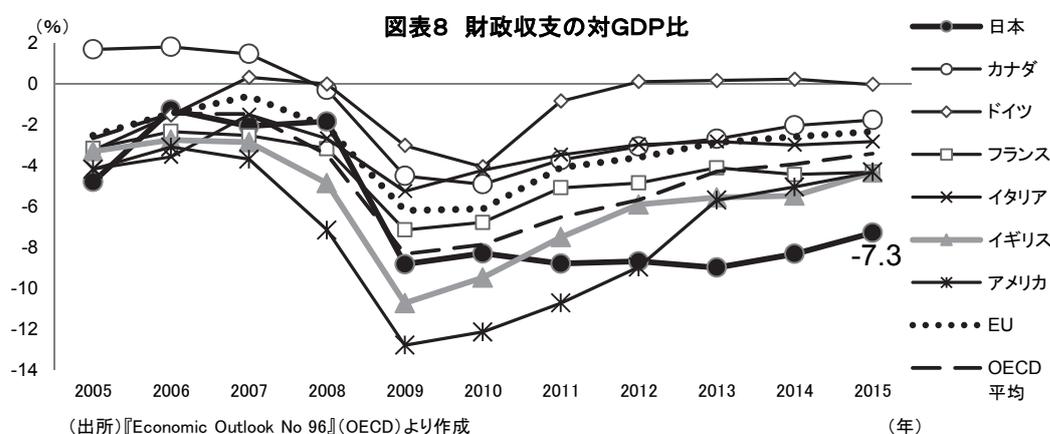
⁴⁶ 『中長期の経済財政に関する試算』(平成 27 年 2 月 12 日内閣府)

⁴⁷ 経済再生ケース(平成 25~34 年度の実質成長率平均 1.8%)と、ベースラインケース(同平均 0.9%)が想定されている。

といった基礎的な状況に加え、日本銀行の量的・質的金融緩和により大量の国債が日本銀行に吸収されていること等が挙げられる。

しかし、経常収支を構成する貿易収支は23年以降赤字が定着しており、経常収支の黒字幅を縮小させる大きな要因となっている。また、対外金融資産からの収益等による第一次所得収支は大幅な黒字を続けているものの、貿易収支の赤字を賄うには及ばない。今後の人口減少による生産力の低下等を考慮すると、いずれ経常収支が赤字になって、長期金利上昇の要因となり得る。

また、国内で保有されている国債の割合（26年9月末時点で91.5%）は低下傾向にある。さらに、26年3月末には日本銀行の国債保有割合が20%を超えて初の最大保有者となり、国債市場の流動性低下が指摘されている。



26年10月には追加金融緩和もなされたことから、今後も日本銀行の国債保有割合が増加していくと見られているものの、将来金融緩和の出口戦略をとる際に、インフレ抑制のために行うマネタリーベースの縮小には日銀保有の国債を大量に売却せざるを得ず、長期金利が上昇するおそれがある。こうした状況を考えれば、長期金利上昇のリスクは中長期的には高まると見るべきであり、財政の信認を確保することは喫緊の課題と言えよう。

(3) 注目される新たな財政健全化計画

財政健全化を着実に進めるためには、歳出削減だけでは限界があるため、①施策の効率

化による歳出の抑制と、②税収増による歳入の増加を同時に進める必要がある。

①歳出を抑制するためには、基礎的財政収支対象経費の4割を占める社会保障関係費を抑制する制度の抜本的な改革は不可避であろう。前述のとおり、消費税率引上げ延期による財源の不足を受けて、低所得の年金受給者への給付金支給などは延期されているが、税と社会保障の一体改革が実施されて消費税率が10%に引き上げられても、国・地方の社会保障4経費はなおも19.3兆円の不足が見込まれている⁴⁸。高所得者の年金給付の見直しや年金支給開始年齢の引上げ等、支給の減額も含めた制度改革が求められよう。また、会計検査や行政評価レビューにおいては、不要不急の施策や事業の重複等が例年指摘されており、歳出を見直す余地はまだあると思われる。

一方、②税収増によって歳入を増加させるためには、税率を引き上げることと、経済成長を続けることが必要となる。しかし、26年11月に経済情勢を根拠として消費税率引上げが延期されたように、増税が経済に与える影響は大きく、景気が冷え込めば税収増を阻むことにもなる。政府は、『日本再興戦略』改訂2014や「骨太の方針2014」により経済政策を打ち出し、経済成長を企図しているが、規制改革については不十分であるとの指摘があるほか、成長戦略を実行するための歳出を必要とする場合もあり、財政健全化との整合性が問われる面もある。

27年度予算では、借金に頼る歳入構造が税収増により若干改善した一方で、諸制度の抜本改革には至らず、歳出抑制への踏み込みが不十分であったことは否めない。税収増によって歳入が増えても、歳出が増加してしまえば財政再建はおぼつかない。政府は27年夏までに新たな財政健全化計画⁴⁹を取りまとめる予定としているが、その内容を注視するとともに、歳出の抑制及び歳入増の流れを確実なものにしていく必要がある。

(まぶち みい)

⁴⁸ 『社会保障4経費の伸びと消費税収の見通し』（平成26年10月8日財務省）

⁴⁹ 『経済財政諮問会議における今後の課題について』（平成26年12月27日内閣府）