

平成の補正予算を振り返る

— 繰り返されてきた追加財政出動 —

大石 夏樹
(予算委員会調査室)

《要旨》

補正予算については、財政法第 29 条で緊要性が要件とされているにもかかわらず、政策的経費の追加が常態化しており、財政悪化の要因の一つと名指しされている。本稿では、令和の時代に財政再建を進めるため、平成の約 30 年間における補正予算を振り返る。

平成年間の補正予算の総額は 143.1 兆円に上る。その内容を主要経費別に見ると、年代別に変化はしているものの、公共事業関係費の割合が高くなっている。

補正予算による歳出の増額は、不況時の景気刺激策等として合理化されうるが、景気拡張期には応急的な災害復旧等を別にすれば、抑制的に措置すべきである。しかし、実際には景気拡張期においても、災害復旧等以外の公共事業関係費が増額されてきた。

政府はこうした補正予算の在り方について、財政法の要件を満たすとしているが、緊要性を欠く歳出の増額によって財政状況が悪化したことは否定できない。財政悪化に歯止めをかけるためにも、補正予算による歳出の増額を抑制する具体的な取組が求められよう。

1. はじめに

補正予算の編成は、財政法第 29 条の規定により「法律上又は契約上国の義務に属する経費の不足を補うほか、予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となつた経費の支出」を行う場合などに限り認められている。その趣旨は、歳出の膨張を防ぐ見地から、あくまで当年度の財政需要は当初予算に盛り込むことを原則としつつも、当初予算編成時に年度内に生じる財政需要を全て予測することは不可能であるから、予算作成後の事情変更に対応する必要があるという点に存する。

もっとも、実際には景気の変動に伴う税収の上振れや下振れ、それに伴う地方交付税交

付金の増減¹など、当初予算編成時には詳細に予見できないものの、恒常的に発生する事象があることから、毎年度補正予算を編成する必要が生じる。

しかし、問題はこれら経費のほかに、財政法の趣旨にそぐわない補正予算による多額の政策的経費の追加が常態化し、財政悪化の要因の一つと見られていることである。国会審議においても補正予算の在り方については、当初予算における概算要求基準に相当するような歯止めが設けられず、当初予算と比較して国会審議も短いことから、補正予算へ政策的経費がつけ回されているなどといった指摘がたびたびなされている²。

我が国の財政は危機的状況にあると言われて久しい。平成元年度から平成 30 年度までの間に、公債残高は 160 兆円から 880 兆円に膨らみ、対GDP比では 38%から 160%へ上昇した。こうした中、有識者は財政健全化が進まない要因の一つとして補正予算による歳出の追加を挙げており、新たな令和の時代に財政健全化へ本腰を入れて取り組むためにも、平成年間の補正予算を概括することは有意義であろう。

そこで本稿では、まず経済財政諮問会議の下に設けられた経済・財政一体改革推進委員会などによる補正予算に対する厳しい指摘について確認し、その後、平成の 31 年間に、どのような補正予算がいかなる規模で編成されてきたのか振り返ることとしたい。

2. 財政悪化の要因の一つと名指しされた補正予算

財政学者などで構成された有識者会議である経済・財政一体改革推進委員会は平成 30 年 3 月 29 日に「経済・財政一体改革の中間評価」を公表した。

この中間評価は、平成 32 年度までに国・地方のプライマリーバランス（PB）を黒字化するという財政健全化目標が達成困難になったことを受けて取りまとめられたものである。その中で、平成 30 年度における PB 赤字対GDP比が平成 27 年時点の試算より下振れ³する見込みになった要因について分析がなされ、税収の伸び悩みや消費税率引上げ延期と並んで補正予算編成の影響が挙げられた（図表 1）。具体的には、平成 28 年度及び 29 年度に編成された補正予算によって対GDP比で▲0.4%程度、金額ベースで▲2.5 兆円程度が悪化したとされ、「補正予算は毎年度編成され、追加財政需要に対応し、諸外国と比較して相対的に大きな額が計上されている」との表現に有識者の問題意識が滲む形となった。

こうした指摘も踏まえ、平成 30 年 6 月 15 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2018（骨太方針）」では「当初予算のみならず、補正予算も一体として歳出改革の取組を進める」とされたほか、平成 31 年度予算の概算要求基準（平成 30 年 7 月 10 日閣議了解）にも同一の文言が書き込まれ、補正予算も含めて財政健全化に取り組む姿勢が示されることとなった。しかしその後、平成 30 年度も 2 度にわたり補正予算で歳出が追加され、当初予算段階と比べ一般会計 PB は▲2.3 兆円悪化することとなった。そしてこの間、

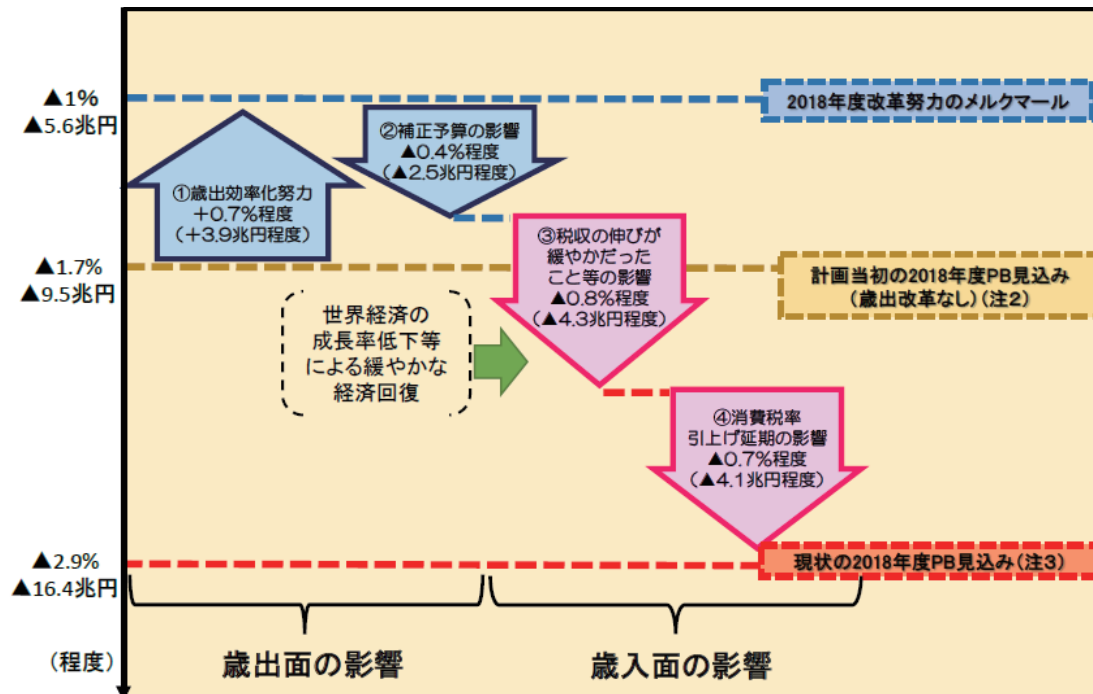
¹ 所得税収、法人税収、消費税収の一定割合が地方交付税交付金として地方公共団体へ交付されるため、それらの税収が増減すると、原則として地方交付税交付金も増減する。

² 第 196 回国会参議院予算委員会会議録第 3 号 31 頁（平 30.2.1）、第 198 回国会参議院予算委員会会議録第 2 号 19 頁、20 頁（平 31.2.7）等。

³ ▲1.7%程度から▲2.9%程度に下振れする見通しとなった。なお、財政健全化目標では改革努力のメルクマールとして、平成 30 年度における PB 赤字の対GDP比▲1%程度を目安とすることとされていた。

財政健全化の観点から補正予算に関して従来とは異なる厳格な取扱いがなされたとの評価は聞かれない。

図表1 PB改善の進捗の遅れの要因分析



(注1) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(平成30年1月23日、平成27年7月22日)により作成。
 (注2) 2015年7月中長期試算の「経済再生ケース」の試算値。2016年度は一定の歳出改革を勘案(高齢化等を除く歳出の増加率が物価上昇率の半分程度)、2017～2018年度は歳出改革を織り込まず、2017年4月に消費税率を10%に引き上げる、前提で試算。
 (注3) 2018年1月中長期試算の「成長実現ケース」の試算値。2016～18年度の歳出改革を織り込み、2019年10月に消費税率を10%に引き上げる、前提で試算。

(出所) 内閣府「経済・財政一体改革の中間評価のポイント」

このように、補正予算については、財政悪化の要因の一つと名指しされながら、警鐘を無視していると受け取られかねない状況が続いている。平成31年度予算についても、平成30年11月20日に財政制度等審議会財政制度分科会がとりまとめた「平成31年度予算の編成等に関する建議」で「当初予算のみならず、補正予算も一体として歳出改革の取組を進めるべきである」とされているところ、今後編成されることになるだろう令和元年度補正予算において何らかの変化が見られるのか注目される⁴。

3. 総額143.1兆円に上る平成年間の補正予算

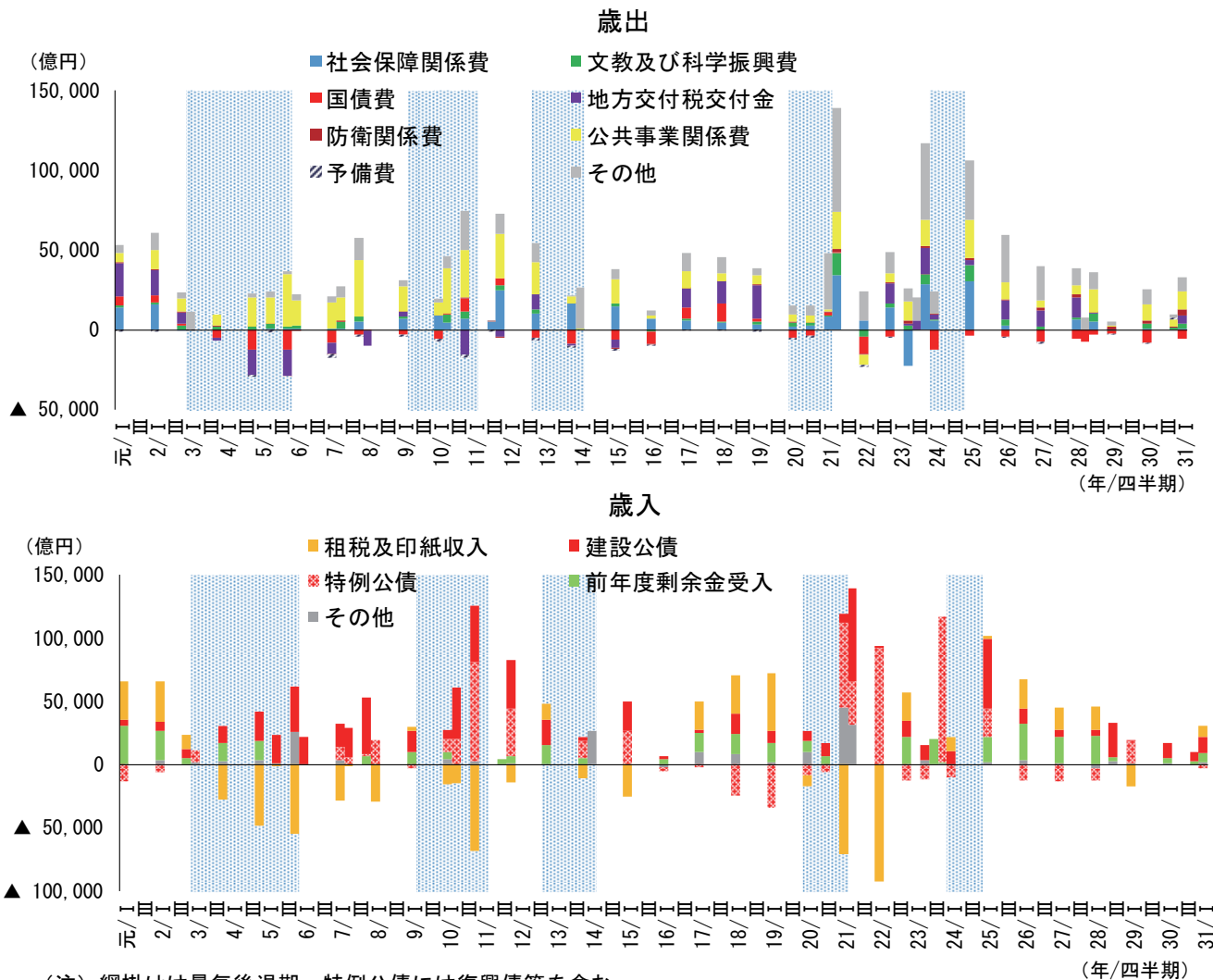
本章では、補正予算も含めた歳出改革の重要性を再確認する意味で、平成年間における補正予算の編成状況を概観する。

⁴ 「当初予算のみならず、補正予算も一体として歳出改革の取組を進める」との表現は、経済財政運営と改革の基本方針2019(骨太方針)(令和元年6月21日閣議決定)及び令和2年度予算の概算要求基準(令和元年7月31日閣議了解)でも踏襲されており、令和2年度予算もこうした方針に則って編成される。

(1) 各年度における補正予算の状況

平成に入って以降の補正予算を歳入と歳出別に時系列で見る(図表2)。ここでは、補正予算の国会提出時期を基準として、四半期ごとに歳入歳出の補正額を主要経費別にプロットしている。なお、同一四半期内に複数回補正予算が編成された場合には、その合計額を表記している。

図表2 平成元年度以降の補正予算



(注) 網掛けは景気後退期。特例公債には復興債等を含む。

(出所) 財務省資料より作成

まず、目に付くのはバブル景気が平成3年2月に山を付けて以降、平成10年代前半まで公共事業関係費を中心に補正予算での歳出増が繰り返されていることである。現在の視点で振り返れば、いわゆる「失われた20年」の初期に当たるこの時期には、景気後退期はもちろん、景気拡張期にあってもバブル期と比較して低迷する成長率⁵を何とか上向かせようと政府によって数々の経済対策が採られ、その中心はおおむね多額の公共投資となってい

⁵ バブル景気の昭和62年度から平成3年度までの平均名目成長率が6.7%だったのに対し、バブル崩壊後の景気拡張期である平成6年度から平成8年度までの平均名目成長率は2.2%にとどまる。

た。こうした経済対策は補正予算によって実施されたため⁶、公共事業関係費の増額が目立つ格好となっている。また、その財源は税収の下振れで租税及印紙収入が減額される中、主に建設公債によって確保されており、この時期に財政の悪化が急速に進んでいった。

平成 10 年代後半になると、政府が公共投資を抑制する方針に転換したことで公共事業関係費の補正予算による増額は一服する。この時期は、現在認定されている中では戦後最長の景気拡張期であるいわゆる「いざなぎ景気」に当たり、税収などが上ぶれる中で、見合いの地方交付税交付金が増額補正される年度が多くなっている。

こうした状況を一変させたのが、平成 20 年 9 月のリーマン・ショックである。世界的な経済金融危機を受け、我が国の名目成長率は平成 20 年度に▲4.0%、平成 21 年度に▲3.4%と、急速かつ深刻な景気後退に陥った。そのため、平成 20 年度第 2 次補正予算で租税及印紙収入が 7.1 兆円減額されるとともに、ほぼ同規模の公債金の増額が行われた。そして、続く平成 21 年度第 1 次補正予算でも「経済危機対策」として地方向け交付金や公共事業を中心に歳出が 13.9 兆円増額補正され、10.8 兆円の公債金増額により財源の多くが賄われた。だが、こうした対策にもかかわらず、平成 21 年度第 2 次補正予算では 9.2 兆円の租税及印紙収入減額を余儀なくされている。さらに、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災からの復興のため、平成 23 年度第 3 次補正予算で歳出が 11.7 兆円増額補正され、その後も景気後退に対応して平成 24 年度補正予算で歳出が 10.2 兆円増額補正されるなど、平成 20 年代前半は大規模な補正予算がたびたび編成された。

平成 20 年代後半以降は景気拡張期が長く継続したこともあり、平成 20 年代前半に比べると補正予算の規模は縮小した。いざなぎ景気期と同様に、税収などの上振れを受け、見合いの地方交付税交付金が増額補正される年度が見られる一方、景気がやや弱含んだ年度には、主に公債金を財源に公共事業関係費を中心とした歳出を増額している。

(2) 総額の主要経費別分類

これらの補正予算を全て足し上げると、平成年間の補正予算の総額は 143.1 兆円となる(図表 3)。

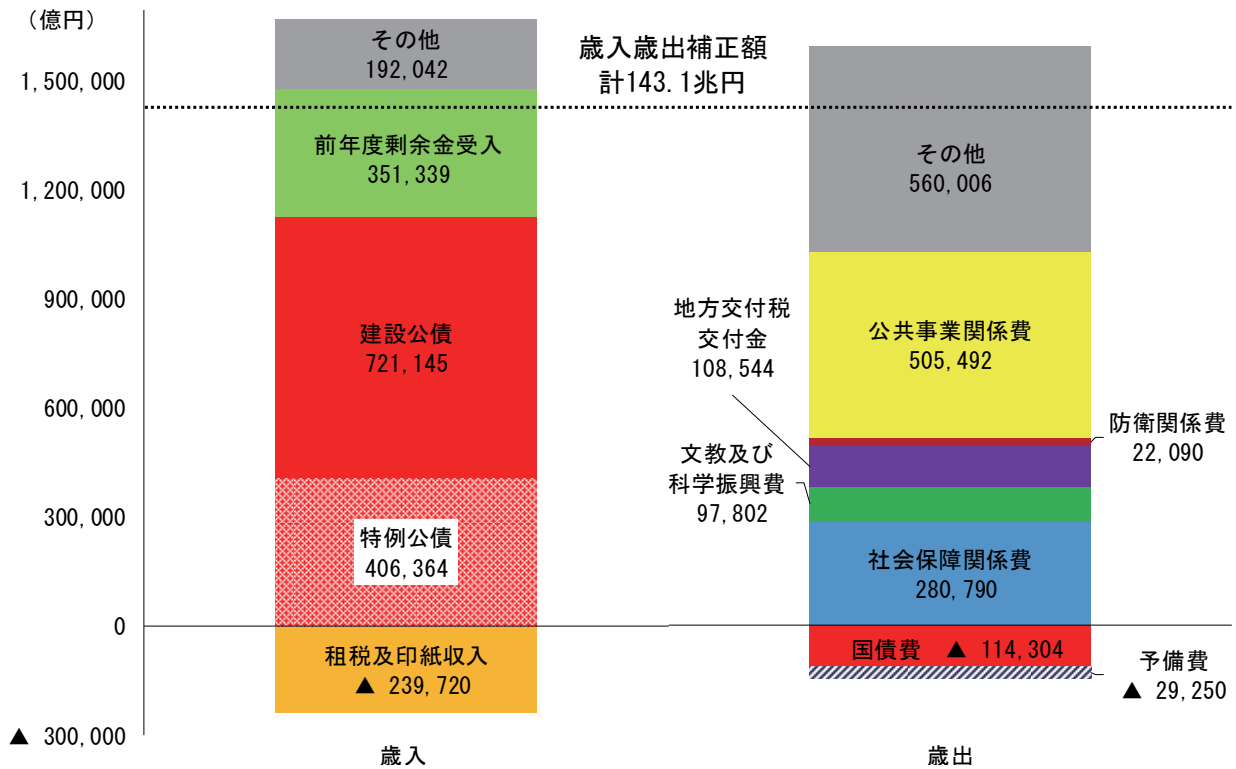
その内訳を見ると、歳入では建設公債と特例公債をあわせ 112.8 兆円が追加される一方、租税及印紙収入が 24.0 兆円減額されており、税収が当初予算編成時の想定より下振れる中、国債を追加発行して税収不足を補填するとともに補正予算の財源を確保してきたことを示している。

主要経費別で見た歳出は、「その他」が 56.0 兆円で最大の割合を占めるが、ここには中小企業対策費、各省庁の施設整備費、東日本大震災からの復興経費などのほか、定額給付金など国の経済対策を地方が実施する場合の臨時交付金などが含まれている。次に多くの割合を占めるのは公共事業関係費で 50.5 兆円に達し、社会保障関係費が 28.1 兆円で続く。注目すべきは、国債費が 11.4 兆円減額されている点で、財政状況が厳しい中、本来であれば国債償還を進めるべきところ、当初予算編成時の想定より国債金利が低く推移したこと

⁶ 平成 5 年度第 3 次補正予算で措置された「総合経済対策」(平成 6 年 2 月)、平成 7 年度第 2 次補正予算で措置された「経済対策」(平成 7 年 9 月)など。

による利払費の不用分を他の歳出の財源としてきたことが看取される。

図表3 平成期の補正予算総額



(出所) 財務省資料より作成

(3) 年代による変化

さらに、年代による補正予算の内容の変化を詳しく見るため、主要経費別の歳出の変化を平成元年度から10年度、11年度から20年度、21年度から30年度に区切ってグラフとした(図表4)。

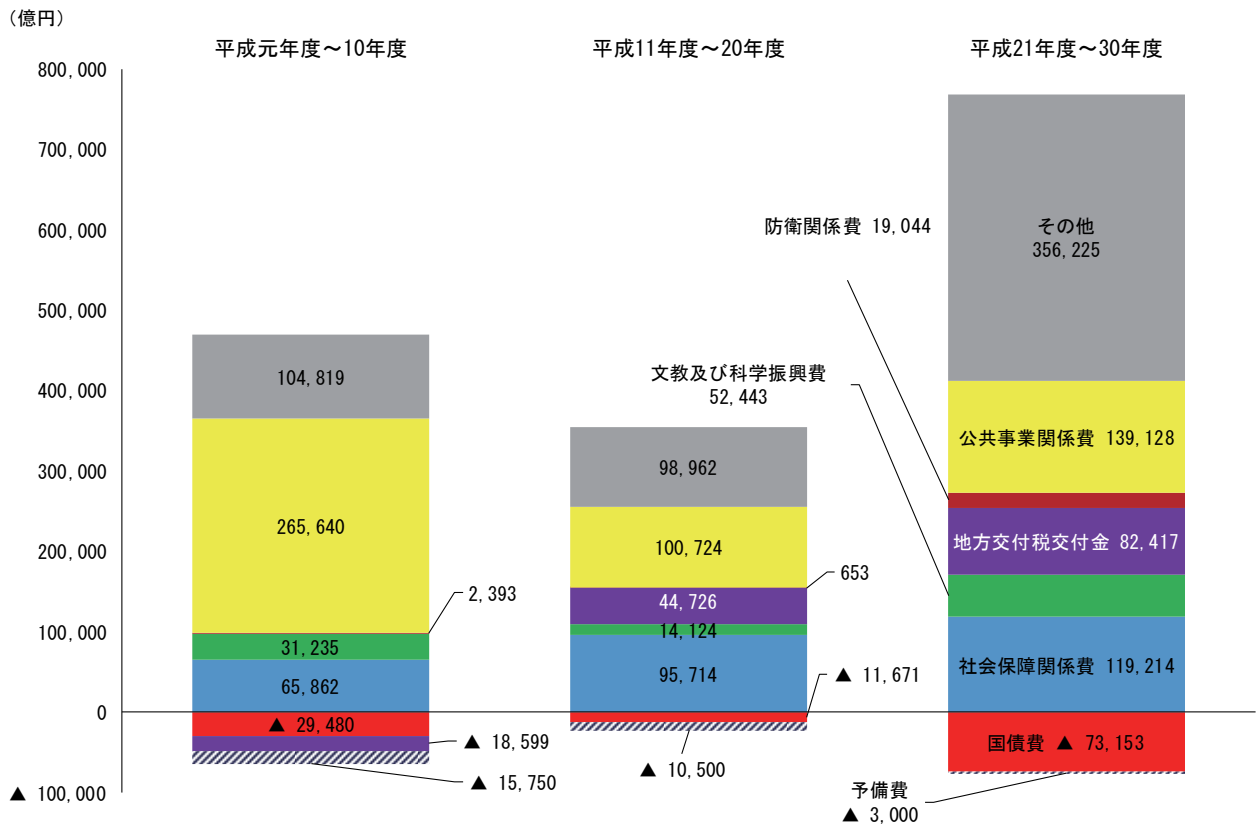
まず、バブル景気が崩壊した平成元年度から10年度には、公共事業関係費が26.6兆円と大部分を占め、図表2でも看取された公共事業に頼った経済対策の在り方がより明確となっている。また、地方交付税交付金が1.9兆円減額されていることから、税収が想定より伸び悩む年度が多かったことがうかがえる。

続いて、いざなぎ景気が長く続いた平成11年度から20年度には、補正予算の規模自体が縮小している。その内容も公共事業関係費が10.1兆円と依然主要経費別の内訳では最大であるものの、社会保障関係費もほぼ同額となっている。これは、構造改革の進展による負の影響で、景気回復期にあっても完全失業率が5%を超えるなど、雇用労働環境への対策が求められたことなどが背景にあると考えられる。

最後に、平成21年度から30年度を見ると、「その他」が35.6兆円と大きな割合を占めているが、これは先述した東日本大震災からの復興施策や地方への臨時交付金などの影響である。公共事業関係費は平成11年度から20年度に比べると3.8兆円ほど増加しており、

それまでの景気対策から防災減災へ重心を移す格好で⁷、公共投資を抑制する方針が再転換されたことが表れている⁸。社会保障関係費が更に増加しているのは、子育て支援や一億総活躍といった施策に関連する事業が補正予算で措置されたことによる。また、国債費が7.3兆円減額されていることは、この間に日本銀行の金融緩和などにより金利の低下が進み、利払費に不用が生じたことを示唆している。

図表4 年代別の歳出の変化



(注) 平成元年第1四半期に国会提出された昭和63年度補正予算も便宜「平成元年度～10年度」に含めている。

(出所) 財務省資料より作成

4. 景気拡張期にも増額された歳出

ここまで、補正予算による歳入歳出増減の内訳を見てきたが、景気後退期に政府が雇用を創出するため歳出を増加することは、ケインズ経済学的な見地からは景気刺激策として正当化される。また、そうした立場を採らずとも財政のビルトインスタビライザー機能⁹として失業給付や生活保護などが景気後退期に増加することはやむを得ないと考えられる。

一方で、景気拡張期には災害対応、国債償還、地方交付税交付金など以外は補正予算に

⁷ 平成25年12月に「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」が成立し、閣議決定された「国土強靱化基本計画」の下に防災減災対策が進められることとなった。

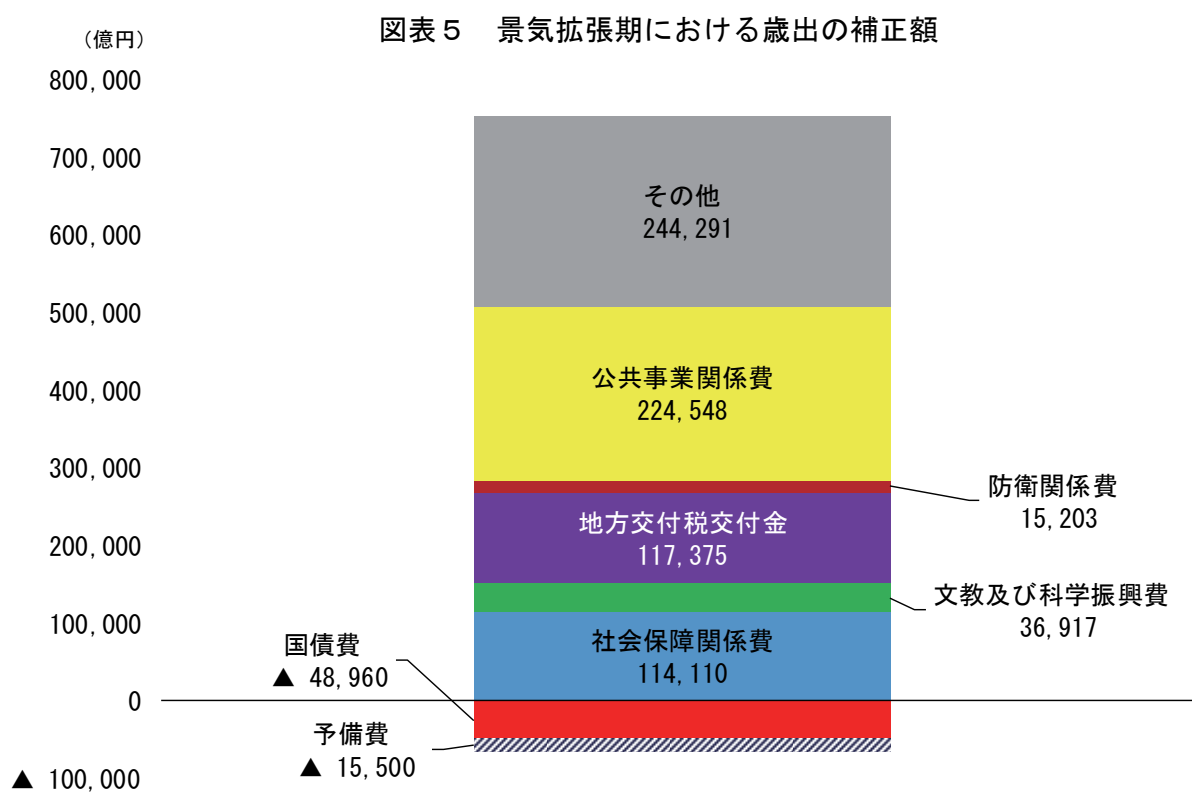
⁸ 平成21年度から30年度においては、当初予算で抑制された公共事業関係費が補正予算で積み増される年度が多く、こうしたことも影響している。

⁹ 失業保険や生活保護に関する支出など不況期に自動的に増える歳出が景気を下支えする効果を言う。

よる歳出増を抑制することで、財政健全化を進めるべきである。

そこで、景気拡張期に提出された補正予算のみを取り出して、その歳出の内訳を見ていきたい。なお、景気基準日付を認定する景気動向指数研究会の判定は実感とある程度ズレがあるだろうこと、予算編成と提出にはタイムラグがあること、などから景気後退期の前後1四半期に提出された補正予算は除外している（図表5）。

まず、景気拡張期に補正予算で増額された歳出は総額68.8兆円で、先ほど見た平成年間の補正予算総額143.1兆円のおよそ48%に達する。内訳として最も多いのは「その他」の24.4兆円だが、このうち平成23年度の震災復興経費¹⁰や災害に対応するための予備費などは、生命身体、財産保護の観点から早急な対応が必要なものとして補正予算による措置が妥当と言えよう。もっとも、「その他」の中には、旧産業投資特別会計からの無利子貸付けによる市町村等の公共事業を全額国の一般会計で負担するための歳出¹¹なども含まれており、こうした歳出増は補正予算に馴染むとは言い難いのではないか。



（出所）財務省資料より作成

次に多いのは公共事業関係費の22.5兆円で、景気拡張期にあっても公共投資の追加が常態化していたことがうかがわれる。もちろん、公共事業関係費の中には応急対応としての災害対策など、補正予算の本来の趣旨に則した歳出も含まれるが、それだけで20兆円を優に超える歳出が積み上がるとは考えにくく、この点については次章で内訳を見て検討し

¹⁰ 震災復興経費も、平成24年度以降は応急対応よりも中長期的視点での復興施策が中心となっていったため、当初予算で措置すべきものが多いと考えられる。

¹¹ 改革推進公共投資事業償還時補助等と呼ばれる。

たい。

このほか、地方交付税交付金の増額は、景気回復期に税収が上振れ、見合いの地方交付税が増加することによるもので、社会保障関係費の増額は、先述のとおり、景気拡張期にあっても雇用労働環境への対策が求められたことなどによると考えられる。

5. 景気拡張期における公共事業関係費増額の内訳

景気拡張期における公共事業関係費の増額について、どのような事業が補正予算で措置されたのか見るため、図表5で示された景気拡張期の公共事業関係費 22.5兆円を更に事業内容で区分した(図表6)。予算上の公共事業関係費の区分は年度によって変化するため、筆者において代表的な事業内容に整理している。

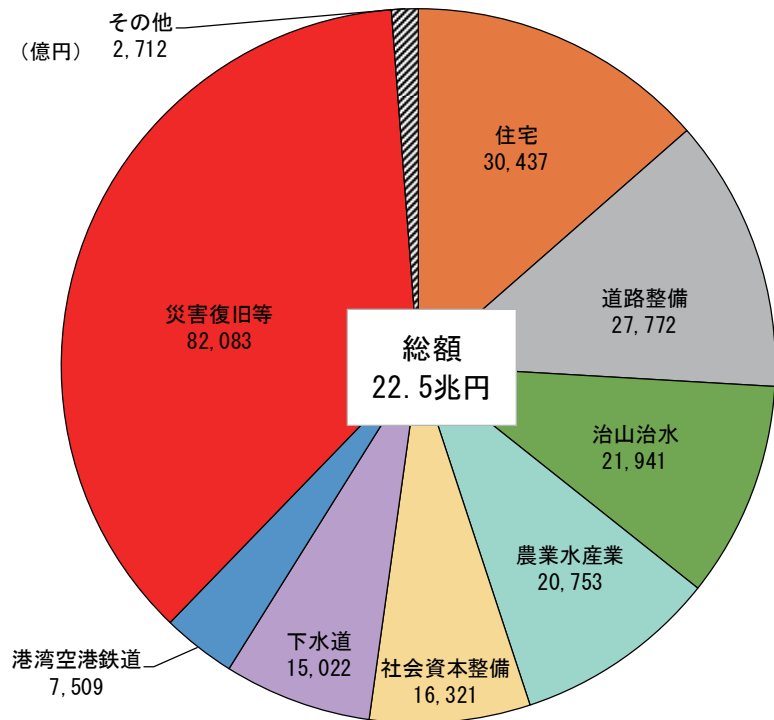
各事業内容のうち割合として最も多いのは、災害復旧等で 8.2兆円に達する¹²。もっとも、財政法における補正予算の趣旨からすれば、災害復旧等が大部分を占めてもよいはずだが、実際には約 36%を占めるに過ぎない。

そのほかは、住宅、道路整備、治山治水などの順となっており、こうした災害復旧以外の経費が 14.2兆円と全体のおよそ3分の2を占めている。なお、グラフ中の「社会資本整備」は、平成22年度に社会資本整備に関する個別補助金を統合して創設された社会資本整備総合交付金に関する支出であり、地方公共団体が実施する公共事業に充てられる経費である。

もちろん、こうした歳出の必要性を否定するものではないが、喫緊に景気対策が必要な状況でないのなら、所要の経費は当初予算に盛り込むべきであり、補正予算で措置するのは財政法の趣旨に鑑みて問題であろう。

景気拡張期における補正予算での歳出追加の理由について、財務省資料を基に整理した(図表7)。ここからわかるように、災害対策や義務的経費の追加といった事項と並んで、

図表6 公共事業関係費の補正増の内訳
(景気拡張期)



(出所) 財務省資料より作成

¹² この中身についても、補正予算での対応が真に必要な応急対応等に限定されているか、合理的に年度内執行が可能と見込まれる事業規模に限定されているか等を精査すべきであろう。

図表 7 景気拡張期における補正予算での歳出追加理由

補正予算	歳出追加の理由
昭和63年度	災害復旧等事業費、給与改善費等特に緊要となった事項等について措置を講ずる
平成元年度	
6年度第1次	災害復旧等事業費、ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策費、義務的経費の追加等特に緊要となった事項等について措置を講ずる
6年度第2次	阪神・淡路大震災等に関し、歳出面において、当面緊急に必要となる経費を追加
7年度第1次	緊急円高・経済対策の一環として、1月17日に発生した阪神・淡路大震災からの復旧・復興のほか、緊急防災対策、円高に対応するための中小企業対策、輸入促進策等のために必要な経費を追加する
7年度第2次	経済対策を実施するために必要な経費の追加を行うほか、義務的経費の追加等特に緊要となった事項等について措置を講ずる
7年度第3次	-
11年度第1次	緊急雇用対策を実施するために必要な経費の追加について措置を講ずる
11年度第2次	経済新生対策を実施するために必要な経費の追加等を行うとともに義務的経費の追加等特に緊要となった事項等について措置を講ずる
14年度	改革加速プログラムを実施するために必要な経費の追加等を行うとともに、義務的経費の追加等特に緊要となった事項等について措置を講ずる
15年度	義務的経費の追加をはじめ、災害対策費、イラク復興支援経済協力費等特に緊要となった事項等について措置を講ずる
16年度	災害対策費、義務的経費の追加等特に緊要となった事項等について措置を講ずる
17年度	
18年度	
21年度第2次	明日の安心と成長のための緊急経済対策を実施するために必要な経費の追加を行う
22年度	円高・デフレ対応のための緊急総合経済対策を実施するために必要な経費の追加等を行う
23年度第1次	東日本大震災に関し、当面緊急に必要となる経費の追加等を行う
23年度第2次	東日本大震災の復旧状況等の直近の状況を踏まえ、当面の復旧対策に万全を期すため、必要となる経費の追加を行う
23年度第3次	東日本大震災からの本格的な復興に資するために必要となる経費の追加等を行う
25年度	「好循環実現のための経済対策」を実施するために必要な経費の追加等を行う
26年度	「地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策」を実施するために必要な経費の追加等を行う
27年度	「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策」を実施するために必要な経費等特に緊要となった事項等について措置を講ずる
28年度第1次	熊本県を中心とする一連の地震に関し、歳出面において、当面緊急に必要となる経費の追加を行う
28年度第2次	「未来への投資を実現する経済対策」を実施するために必要な経費の追加を行う
28年度第3次	災害対策費、国際分担金及び拠出金等特に緊要となった事項について措置を講ずる
29年度	生産性革命・人づくり革命、災害復旧等・防災・減災事業及び総合的なTPP等関連政策大綱実現に向けた施策を実施するために必要な経費等特に緊要となった事項等について措置を講ずる
30年度第1次	平成30年7月豪雨、平成30年北海道胆振東部地震、台風第21号、大阪北部地震などの災害からの復旧・復興や、公立小中学校等におけるエアコン設置や倒壊の危険性のあるブロック塀対応に必要な経費について措置を講ずる
30年度第2次	「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」のうち、初年度の対策として速やかに着手すべきもの等特に緊要となった事項等について措置を講ずる

(注) 平成7年度第3次補正予算は、租税及印紙収入の減収を地方交付税交付金の減額や公債金収入の増額で埋め合わせる内容で、歳出の追加がなかった。

(出所) 「國の予算」、「補正予算の説明」より作成

累次に渡る景気対策の費用が盛り込まれていることが目立つ。政府はこうした歳出について、多くの場合「特に緊要となった」（財政法第 29 条）との文言で説明し、国会審議でも「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などを行う場合に補正予算を作成し、編成し、予算の追加を行うことができ（中略）それらについてチェックをしている」旨述べるなど¹³、財政法との整合性に問題はないとの立場を取っている。しかし、景気拡張期において、多額の公共事業関係費を始めとする補正予算での歳出追加の全てに緊要性を認めることは困難ではないだろうか。

6. まとめ

以上のように、平成年間の補正予算では濃淡こそあれ、景気拡張期にあっても公共事業関係費を中心とした政策的経費が追加される傾向にあった。しかも、景気拡張期に増額補正された公共事業関係費は 3 分の 2 が災害復旧等以外の経費であり、本来当初予算で厳格な吟味を経て措置されるべきこうした経費が、補正予算で大盤振る舞いされたことによって財政状況の悪化が一層進んだ側面は否定できない。

令和の時代に財政状況を更に悪化させないためには、このような補正予算の在り方を見直すことが肝要で、経済・財政一体改革推進委員会などによる指摘を重く受け止め、補正予算について何らかのタガをはめることが必要だろう。例えば、あらかじめ補正予算による P B 赤字の悪化について、財政健全化目標も踏まえた限界値を定め、その範囲内でのみ歳出の追加が行えるような仕組みを設けることは検討に値しないだろうか。具体的な補正予算における歳出抑制策としては、公共事業関係費に多額の繰越しが発生している現状を踏まえ¹⁴、予算措置を工事の出来高見通しから逆算した年度内に執行可能な範囲での計上にとどめ、残額は次年度当初予算に計上するなどの手法が考えられよう。

今後、遠くない時期に令和元年度補正予算の編成作業が始まると思われるが、歳出改革への取組がどう具体化するのか注視していきたい。

【参考文献】

小村武『五訂版 予算と財政法』（新日本法規出版 平成 28 年）

湯本雅士『日本の財政はどうなっているのか』（岩波書店 平成 27 年）

（おおいし なつき）

¹³ 第 196 回国会参議院予算委員会会議録第 3 号 31 頁（平 30. 2. 1）

¹⁴ 平成 29 年度決算では、公共事業関係費の歳出予算現額 9.6 兆円に対し翌年度繰越額は 2.6 兆円（約 27%）となっている。