

テーマ：平成24年度予算案

発表日：2011年12月27日(火)

～見かけ上の財政規律を堅持～

第一生命経済研究所 経済調査部

副主任エコノミスト 鈴木 将之 (03-5221-4547)

(要旨)

- 平成24年度予算案が12月24日に閣議決定された。予算規模は、昨年度の当初予算から▲2兆円減の総額90.3兆円となった。中期財政フレームの歳出の大枠や新規公債発行額の上限などの財政規律を数字上では満たした。
- しかし、実質的には中期財政フレームの制約は守られていない状態といえる。その理由として、基礎年金の国庫負担2分の1への引き上げ分を年金積立金の取り崩しで補てん、将来的の消費税収による返済を裏づけとする年金交付国債を活用することがあげられる。また、東日本大震災復興関係経費が歳出の大枠の枠外で計上されていることもある。さらに、平成23年度第4次補正予算で予算の前倒しといえる歳出項目が計上されていることもあげられる。
- 目玉政策であった日本再生重点化措置は当初から3,000億円増の1兆円となった。資源権益の確保やパッケージ型インフラ海外展開の支援などの一方、従来型の政策と似通ったものもあり、予算の看板の付け替えという側面もみられる。
- 東日本大震災復興経費は3.3兆円であり、平成23年度補正予算(第1次～第3次)と合わせると、当面の目安19兆円に達する。復興事業は必要に応じ拡充など柔軟な対応がもとめられる性質の支出だが、必ずしも優先度が反映されていない状況では復興対策経費の見直しの余地を残したと言わざるを得ない。
- ムダ使いなど歳出削減に目を奪われがちであるものの、より重要なことは歳出の中身である。少子・高齢化が進む中で社会保障給付の機能維持や拡充には相応の負担が必要になる。そのため、かけた費用に見合うサービスとなっているかなど歳出の中身に配慮することが重要である。
- 平成24年度予算編成は、昨年度のように特別会計の剰余金などの税外収入を活用できず、交付国債や前倒しなどによって何とか歳出入のつじつまを合わせた状態である。予算編成の限界が見えており、すでに日本の財政は税収増に本格的に取り組まなければならない状態になっている。財政健全化と日本の経済社会のあり方を踏まえた上で、消費税率の引き上げを含む税制改正と社会保障の効率化を実行しなければならない。

○平成24年度予算案の閣議決定

12月24日に平成24年度予算案が閣議決定された。予算規模は、昨年度当初予算から約▲2兆減の90兆3,339億円となった。この予算案は、財政運営戦略における中期財政フレームの歳出の大枠71兆円や新規公債金発行額の上限44.3兆円を満たしているようにみえる(資料1)¹。

¹ 「中期財政フレーム(平成24～26年度)」 *Economic Trends* 第一生命経済研究所(2011年8月13日)を参照。

資料 1 平成 24 年度予算のフレーム（単位：億円）

<歳出>		<歳入>	
国債費	219,442	税収	423,460
基礎的財政収支対象経費	683,897	その他収入	37,439
社会保障関係費	263,901	公債金	442,440
地方交付税交付金等	165,940	4条公債(建設公債)	59,090
経済危機対応・地方活性化予備費	9,100	特例公債(赤字公債)	383,350
その他	239,448		
計	903,339	計	903,339

(出所) 財務省

しかし、実質的には中期財政フレームの制約は必ずしも守られていない状態といえる。その理由として、まず、基礎年金の国庫負担 2 分の 1 への引き上げ分が年金交付国債の発行によってまかなわれることになり、一般会計の予算とは別途管理されることがあげられる。基礎年金国庫負担 2 分の 1 引き上げ分の恒久財源は未だ確保されておらず、年金積立金の取り崩しによってまかなわれることになった。将来的な消費税率引き上げによる増収分を、この積立金の切り崩しにあてるための裏付けが年金交付国債の発行である。交付国債は、現在の国債発行額に換算されず、将来の支払い時点（積立金の取り崩し分とそれに伴う運用収益にあてる）で加算される。交付国債という既存の制度を活用したものの、実質的な負担の先送りである。

つぎに、東日本大震災復興特別会計が歳出の大枠から外されていることである。これは、中期財政フレームで定められていることとはいえ、東日本大震災の復興関係経費を一般会計外に設定していることには変わらない。東日本大震災復興特別会計の収支を一般会計と別枠で管理することは、復興債の発行と償還財源である復興特別税などの関係を明確に管理することが目的であり、歳出の大枠を超える支出をするためではない。

さらに、平成 23 年度第 4 次補正の中に、前倒しとなっている項目があることもあげられる²。本来であれば、平成 23 年度の税収の上振れなどは、基礎年金国庫負担 2 分の 1 引き上げ分の転用財源や、復興債発行額の削減など債務の縮小に活用すべきであった。それを平成 24 年度予算の前倒しに転用しているため、平成 24 年度予算は縮小している。つまり、それらを平成 24 年度予算に盛り込めば予算はさらに拡大していたはずである。

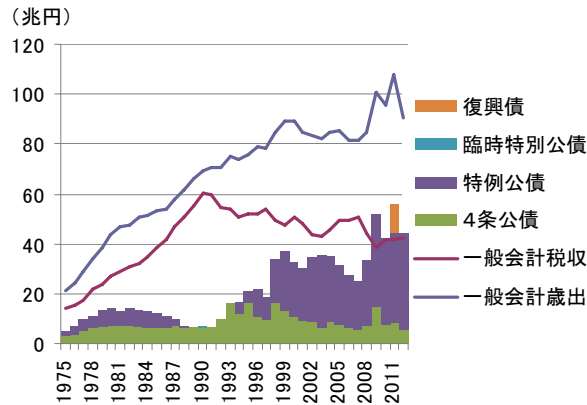
〇3年連続で税収を上回る公債金依存

リーマンショック後の世界同時不況による税収の減少の一方、景気対策による支出の増加、東日本大震災の復興対策費などによって、平成 22 年度以来 3 年連続で税収を上回る公債金を発行することになった（資料 2）。新規公債金発行額は、中期財政フレームの上限 44.3 兆円をこらうじて下回る 44 兆 2,440 億円である。その内訳は、4 条公債（建設公債）5.9 兆円、特例公債（赤字公債）38.3 兆円である。建設公債では、道路などの社会インフラは将来世代も利用できるといった恩恵があるという発行理由があるものの、38.3 兆円もの赤字公債は 1 年間で現在の世代が使用してしまうものである。そのため、債務は規模と質の二重の意味で悪化している。

一方、税収は昨年度から 1.4 兆円増加する見込みであるものの、42.3 兆円にすぎない。また、これまで特別会計の剰余金や積立金などを活用してきたこともあり、税外収入は▲3.4 兆円減の 3.7 兆円となった。

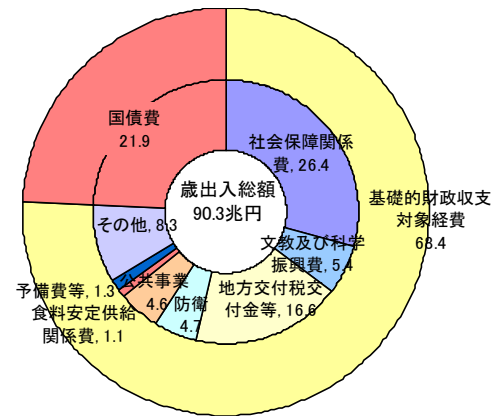
² 「平成 23 年度第 4 次補正予算案」 *Economic Trends* 第一生命経済研究所（2011 年 12 月 21 日）を参照。

資料2 一般会計の歳出と収支等



(出所) 財務省

資料3 一般会計の歳出



(出所) 財務省

○国債費と社会保障以外は軒並み減少

一方、歳出をみると、国債費は昨年度から 0.4 兆円増の 21.9 兆円であった（資料3）。微増にとどまった背景には低金利があり、低金利によって利払費が節減できたといえる。裏を返せば、仮にイタリアなどのように金利が急騰した場合、国債費が見込み以上に増加して、財政を圧迫させ、財政の自由度が低下するリスクと日本の財政は背中合わせの状態にある。

また、歳出の大枠という制約がはめられている基礎的財政収支対象経費は 68.4 兆円と中期財政フレームの制約をなんとか維持した状態となっている。社会保障関係費の増加の一方で、文教及び科学振興費、地方交付税交付金等、防衛関係費、公共事業関係費、経済協力費、中小企業対策費、エネルギー対策費などが軒並み減少している。26.4 兆円と予算の中で最も規模が大きい社会保障関係費では、2年に1度改定される診療報酬は 0.004%増（本体部分が 1.379%増、薬価部分が▲1.375%減）、3年に1度改定される介護報酬は 1.2%増（在宅が 1.0%増、施設が 0.2%増）となった。また、年金特例水準を平成 24 年度には▲0.9%引き下げることによって年金受給の適正化を図る一方、雇用保険料は 1.2%から 1.0%に▲0.2%引き下げるなどの変更がなされる。

しかし、基礎的財政収支対象経費の減少を見かけ通りに受け取ることはできない。平成 23 年度第 4 次補正予算や平成 24 年度予算の東日本大震災復興特別会計における歳出などを合わせると、かならずしも減少しているわけではない。平成 23 年度第 4 次補正予算では、前倒しで計上された費目があり、東日本大震災復興特別会計には公共事業費などが含まれている。

○1兆円規模となった日本再生重点化措置

当初 7,000 億円規模とされていた日本最重点化措置は 3,000 億円増の 1 兆円規模となった。これらは、日本の成長につながるように、①新たなフロンティア及び新成長戦略、②教育（スポーツを含む）・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 4 分野に重点的に配分されるものとされている。

内訳をみると、資源権益の確保やパッケージ型インフラ海外展開や環境関連投資の支援などこれからの日本の産業にとって重要とみられるものがある一方で、幹線道路ネットワークの整備、首都圏空港の強化、鉄道による地域活性化など従来型の政策と似通ったものも含まれているため、予算の看板の付け替えという側面もみられる。これらが必要なものであれば、将来的に投じた費用以上に日本の成長につながるように、予算付け後の執行状況や政策の効果などを監視していく

ことが重要である。

資料 4 日本再生重点化措置の一例（単位：億円）

1. 新たなフロンティア及び新成長戦略		2. 教育(スポーツを含む)・雇用などの人材育成	
準天頂衛星システムの整備・運用	41	新たなスポーツ文化創造プロジェクトによる日本再生	35
経済成長に資する情報通信技術の研究開発・利活用促進	89	3. 地域活性化(新たな沖縄振興政策を含む)	
新たな成長への取り組み(パッケージ型インフラ海外展開とグリーン成長の促進)	301	沖縄振興予算	773
新たな成長を牽引する大学の教育研究基盤強化事業	483	鉄道による地域活性化	150
海洋フロンティアへの挑戦	27	4. 安心・安全社会の実現	
資源権益の獲得	177	情報収集衛星の研究・開発	40
ヘルスケア産業の創出	33	治安水準の更なる向上のための総合対策の推進	85
中小企業の海外展開・技術力の強	30	安心・安全社会の実現のための刑事司法の基盤強化	72
幹線道路ネットワークの整備	1440	在宅医療・介護の推進	18
首都圏空港の強化	118	集中豪雨等による災害防止対策	200
我が国の環境技術を活用したリサイクル対策等	60	水害・土砂災害・津波対策	645
		災害への対処能力の向上	56

（出所）財務省

○東日本大震災復興関係予算 3.3 兆円

基礎的財政収支対象経費とは別枠で、東日本大震災復興経費が特別会計で管理されている。財源は、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）、子ども手当の見直しなど一般会計からの繰入 5,507 億円、復興債の発行 2 兆 6,823 億円などの合計 3 兆 7,754 億円である。

一方、歳出は予備費 4,000 億円、国債整理基金特会への繰入 1,253 億円、東日本大震災復興関係経費 3 兆 2,500 億円である。この復興関係経費は大別して 9 つの項目があり、災害救助関係経費 762 億円、災害廃棄物処理事業費 3,442 億円などからなる。この中で、公共事業等の追加 5,091 億円、地方交付税交付金 5,490 億円、全国防災対策経費 4,827 億円など、注意して管理しなければ一般会計の経費との線引きが曖昧になりやすい項目も含まれている。

復興対策費は平成 23 年度補正予算（第 1 次～第 3 次）と、今回の東日本大震災復興経費の計上によって、当面の目安とされている 19 兆円に達することになる。復興事業は必要に応じて拡充するなど柔軟な対応がもとめられる性質の支出だが、優先度が必ずしも反映されていない状況では、復興対策経費の見直しの余地を残したと言わざるを得ない。

資料 5 東日本大震災復興関係（単位：億円）

<歳出>		<歳入>	
東日本大震災復興経費	32,500	復興特別税	5,305
1. 災害救助等	762	復興特別法人税	4,810
2. 災害廃棄物処理	3,442	復興特別所得税	495
3. 公共事業等の追加	5,091	一般会計からの繰入	5,507
4. 災害関係融資	1,210	子ども手当見直し	4,272
5. 地方交付税交付金	5,490	高速無料化見直し	1,200
6. 東日本大震災復興交付金	2,868	エネルギー対策特会株式売却収入	20
7. 原子力災害復興	4,811	公務員宿舍等売却収入	15
8. 全国防災対策	4,827	税外収入	118
9. その他	3,999	復興債	26,823
国債整理基金特会への繰入	1,253		
東日本大震災復興予備費	4,000		
計	37,754	計	37,754

（出所）財務省

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

○予算編成の限界のため、税収増への本格取り組みが必要

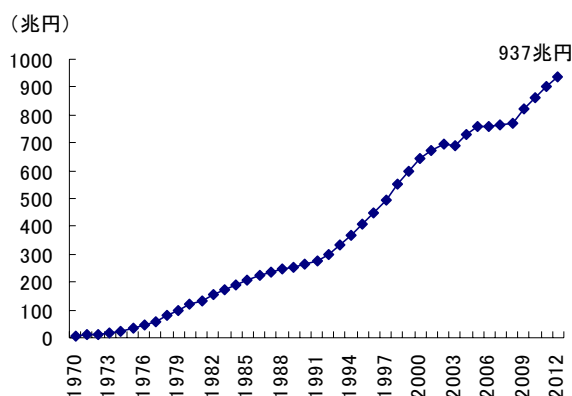
世界最大の債務を抱えるわが国としては、歳出削減の努力はもちろん、歳出の中身も重要である。少子・高齢化の対策には相応の社会保障費が必要である。しかし、日本は少子が進んでいるが子ども・子育てに費用を十分かけず、高齢化が最も進んでいるにもかかわらず社会保障費は少ない状態にあることも事実である³。社会保障はライフスタイルや産業構造の変化などによって家庭内で十分に供給できなくなったサービスを社会化したものという側面がある。これが不十分であるために、女性の社会進出が進まないなど様々な問題が生じているともいえる。このため、単に総額を減らすことのみに注目するのではなく、資金をかけた分のサービスがより多くの人に、もしくは本当に必要としている人に配分されているかなどにも十分に配慮する必要がある。

今後の課題の1つとして、基礎年金の国庫負担2分の1への引き上げ分の恒久財源の確保があげられる。この財源は、これまで特別会計の剰余金などの税外収入に依存してきた。平成23年度では復興財源に転用したため、結果として復興債発行によって確保されることになった。平成24年度でも恒久財源はなく、年金交付国債を裏づけとして年金積立金を取り崩される。これを実施するためには国民年金改正法が必要になるものの、そもそもその償還財源となる消費税率の引き上げも決定していない中では法律の成立が難航することが予想される。また、予算に関連して、昨年度ねじれ国会の中で特例公債法の成立に時間がかかったことも記憶に新しく、この成立も予算執行上の大きな課題である。

また、消費税率引き上げを含む社会保障・税一体改革も今後の財政に大きな影響を及ぼす重要な課題である。これは社会保障の大枠を定めるとともに、財政再建の道筋を示す。今回の予算案では基礎年金の特例水準の解消（受け取りすぎを本来の水準に戻すこと）が盛り込まれている。しかし、社会保障・税一体改革成案で厚生労働省の主導によってしめされた、デフレ下でのマクロ経済スライドの実施、外来診療の1回あたり100円の窓口負担増などの負担増などの見送りの公算が高まっている。消費税率の10%の引き上げがあっても2010年度に比べて基礎的財政収支の赤字が半減しかせず、更なる負担増が必要とされる中で、このような社会保障の効率化を進める必要がある。もちろん、景気に左右されにくい消費税と、景気の自動安定化機能をもつものの再分配機能が弱まっている所得税なども合わせて改革することが必要である。

財政健全化に向けた姿勢が示されているとはいえ、未だ不十分であり、債務は確実に増加している（資料6）。平成24年度予算編成は、昨年度のように特別会計の剰余金などの税外収入を活用できず、交付国債や前倒しなどによって何とか歳出入のつじつまを合わせた状態である。そのため、予算編成の限界が見えており、もはや日本の財政は税収増に本格的に取り組まなければならない状態になっている。財政健全化と日本の経済社会のあり方を踏まえた上で、消費税率の引き上げを含む税制改正と社会保障の効率化を実行しなければならない。

資料6 国及び地方の長期債務残高



（出所）財務省

³ 「拡大する社会保障給付費と財源確保」（2010年12月1日）、「100兆円に迫る社会保障給付費の背景」（2011年11月22日）*Economic Trends* 第一生命経済研究所を参照。