

テーマ：平成23年度決算概要（見込み）

発表日：2012年7月3日（火）

～剰余金1.2兆円の使途：財政健全化か景気対策か～

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）

- 財務省から平成 23（2011）年度決算概要（見込み）が発表された。歳入面では法人税など税収増や公債金発行額の減少などによって▲8,026 億円の減少となった。一方、歳出面では復興対策の遅れなどから歳出の不用は 29,512 億円となった。この結果、2011 年度は 2008 年度以来、税収（42 兆 8,326 億円）が公債金収入（除く復興債、42 兆 7,979 億円）を上回るようになった。
- 財政法第 6 条の純剰余金は 19,790 億円となった。このうち、7,489 億円は復興対策（補正予算第 1・2 号）分として東日本大震災復興特別会計に平成 25（2013）年度予算案までに繰り入れられる予定だ。残りの剰余金 12,301 億円については、特例法によって景気対策財源にあてる案が浮上している。しかし、財政健全化などを考慮すれば、少なくとも年金交付国債の見送りで宙に浮いた基礎年金国庫負担 2 分の 1 への引き上げ分の財源にあてるべきだと考えられる。
- 財政を巡って来年度予算編成も課題だ。まず、夏場にかけて策定される中期財政フレームだ。今年度では 2013～15 年度が対象期間となり、消費税率引き上げが織り込まれることから、新規国債発行額 44 兆円の抑制が鍵となるだろう。また、年金交付国債が断念されたことで今年度予算では中期財政フレームを名実ともに逸脱してしまったため、来年度予算ではその達成が課題となる。さらに、『財政運営戦略』で規定されたペイアズユーゴー原則（新規政策には必要財源の確保が前提）や、社会保障関係費の自然増などから、今年度予算のように一般行政経費の一律予算カットも想定される厳しい財政状況だ。しかし、一般行政経費の一律カットによって削減された政策が新成長戦略施策として復活するなど、こうした手法の限界がみえた。厳しい予算の制約の下で効果のある成長政策を行うとすれば、一般行政経費などを一律にカットするのではなく、政策の必要度に応じて濃淡をつけた予算配分を行うリーダーシップがますます重要になっている。

○純剰余金2兆円

財務省から平成 23（2011）年度決算概要（見込み）が発表された。歳入面では、法人税収の上振れ（5,144 億円）などによる税収増 8,026 億円、日本銀行納付金（2,164 億円）など税外収入増 2,534 億円があった。また、税収の上振れや復興対策の遅れなどから公債金発行が見送られ（公債金▲18,000 億円）、合計▲8,026 億円の減少となった（資料 1）。この結果、2011 年度では税収（42 兆 8,326 億円）が公債金（除く復興債、42 兆 7,979 億円）を 2008 年度以来 3 年ぶりに上回るようになった（資料 2）

一方、歳出面では、不用額が国債費 6,411 億円、予備費 2,751 億円、復興分（補正予算第 1・2 号）7,912 億円、復興分（補正予算第 3 号）3,143 億円の計 29,512 億円となった。特に復興分は、復興対策の遅れなどから当初の予定から、予算が執行されなかったことを表している。

上記の歳出入、地方交付税交付金等財源増 2,246 億円、東日本大震災復興特別会計への繰入財源（復興分（補正予算第 3 号）） 35 億円の 3 つの差し引きから、19,790 億円が財政法第 6 条の純剰余金となる。

資料 1 平成 23 年度決算概要（見込み）

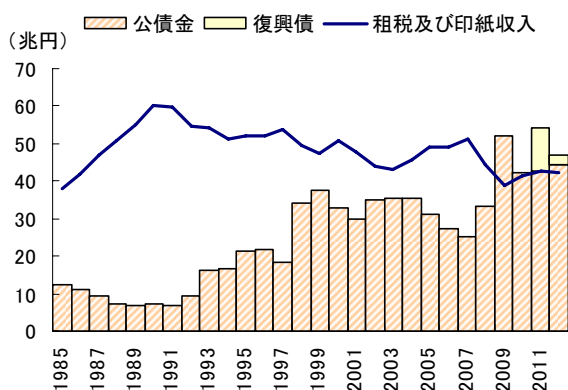
		(単位:億円)	
1. 歳入の増加額	▲ 7,439	2. 歳出の不用額	29,512
歳入	8,026	不用	29,512
法人税	5,444	国債費	6,411
所得税	761	予備費	2,751
など		復興分(補正予算第1・2号)	7,912
税外収入	2,534	復興分(補正予算第3号)	3,143
日本銀行納付金	2,164	など	
復興分(補正予算第1・2号)	▲ 423	3. 純剰余金の計算上控除する額	2,282
復興分(補正予算第3号)	▲ 107	地方交付税交付金等財源	2,246
など		復興分(補正予算第3号)	35
公債金	▲ 18,000	復興特別会計繰入財源	
建設公債	▲ 0	4. 復興分(補正予算第1・2号)	7,489
特例公債	▲ 15,000	に係る剰余金	
復興公債	▲ 3,000	5. 差引	12,301
など			

(注1) 財政法第6条の純剰余金(1+2-3)は、19,790億円となる。

(注2) 復興分(補正予算第1・2号)に係る剰余金は平成25年度予算までに東日本大震災復興特別会計に繰り入れる予定。

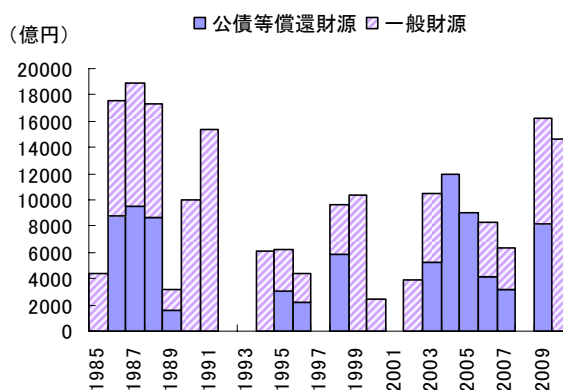
(出所) 財務省

資料 2 歳入（税収と公債金）



(出所) 財務省

資料 3 財政法 6 条純剰余金の使途



(出所) 財務省

○剰余金の使途

財政法第 6 条では、「各会計年度において歳入歳出の決算上剰余を生じた場合においては、当該剰余金のうち、2 分の 1 を下らない金額は、他の法律によるものの外、これを剰余金を生じた年度の翌年度までに、公債又は借入金の償還財源に充てなければならない」とあり、純剰余金の 2 分の 1 以上は国債償還財源にあてられることになる。これまでの純剰余金の使途を振り返ると、公債等償還財源と一般財源にほぼ半分ずつ振り分けることが多かったことが確認できる（資料 3）。ただし、これによらず剰余金を活用する場合には、別途法律によって規定する必要があり、直近では 2010 年には全額一般財源化された¹。今回の純剰余金 19,790 億円のうち、7,489

¹ 例えば、『平成 22 年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例に関する法律』（成立日：平成 23 年 7 月 25 日、公布日・施行日：平成 23 年 7 月 29 日）。「財政法（昭和 22 年法律第 34 号）第 6 条第 1 項の規定は、平成 22 年度の一般会計歳入歳出の決算上の剰余金については、適用しない。」「附則 この法律は、公布の日から施行する。」

億円は復興分（補正予算第1・2号）に係る剰余金であるため、平成25年度予算案までに東日本大震災特別会計に繰り入れられる予定になっており、残りの剰余金は12,301億円となる²。

この残りの剰余金の使途については、別途法律を定めた上で、補正予算で景気対策にあてるといった案が浮上している。しかし、この場合、財政健全化との折り合いが問題となるだろう。これまで、復興債発行とともに復興特別所得税、復興特別法人税など償還財源を手当したり、財政健全化のための消費税率引き上げ法案を衆院通過させたりするなど、市場に対して財政健全化の姿勢を示してきた。その一方で、消費税率引き上げに向けた下地を整えるために、剰余金を活用して景気対策を打つことは財政健全化に対する姿勢に一貫性がないようにみえる。また、社会保障・税一体改革での3党合意の中で年金交付国債の規定が削除されたことから、現在、基礎年金国庫負担2分の1への引き上げ分の財源が宙に浮いている。そのため、この残りの剰余金は少なくとも年金財源の一部に補てんすべきだと考えられる。

○来年度予算編成の課題

剰余金の活用方法に加えて、財政をめぐって課題は山積している。まず、夏場にかけて改定される中期財政フレームがあげられる。中期財政フレームは、今後3年間の財政運営の大枠を設定するものであり、これまで基礎的財政収支対象経費（一般会計歳出から国債費を除いたもの）に71兆円の上限（歳出の大枠）、新規国債発行額に44兆円の上限を設定してきた。今年度の『中期財政フレーム』（平成23年8月12日閣議決定）は2013～15年度が対象期間となり今年度までの枠組み（2012～14年度）を踏襲するとみられる。今年度の中期財政フレームの焦点は、消費税率引き上げの取り扱いだ。消費税率は2014年4月に8%、2015年10月に10%に引き上げられ、2014～2015年度の中期財政フレームの消費税収増が含まれる予定である。歳出の大枠71兆円で歳出が抑制されている一方で、消費税率引き上げで税収が増え、国債費に大きな変動がなければ、新規国債発行額の上限がその分引き下げられることになると考えられる。それによって、2015年度までに、基礎的財政収支の2010年度からの半減を実現できる見通しが立てられるかが課題だ。

つぎに、その中期財政フレームに基づいた2013年度予算編成が課題だ。2012年度の当初予算は東日本大震災の復興対策を特別会計として別枠で扱ったにもかかわらず、年金交付国債の発行によって何とか辻褃を合わせた状態だった。その後、年金交付国債による財源確保が断念されたことから、名実ともに中期財政フレームを逸脱した状態になった。このため、2013年度予算編成では基礎年金国庫負担2分の1への引き上げ分も含めた上で、中期財政フレームを達成することがもとめられる。

新規政策には、『財政運営戦略』（2010年6月22日閣議決定）で示されたペアズユーゴー原則（歳出増や歳入増を伴う新たな政策には安定財源の確保が前提）があるため、制約が強くかかっている。また、今年度の予算の編成過程でみられたように、地方交付税等は削減しにくく、社会保障関係費の自然増分の財源を捻出しなければならず、財政運営は非常に厳しい状況だ³。また、今年度は歳出の大枠71兆円のうち、地方交付税交付金と社会保障関係費を除いた一般行

² 予算決算及び会計令第19条を参照。

³ 『財政運営戦略』（平成22年6月22日閣議決定）には、（5）地方財政の安定的な運営として「地方公共団体に対し、上記の国の財政運営の基本ルールに準じつつ財政の健全な運営に努めるよう要請するとともに、国は、地方財政の自主的かつ安定的な運営に配慮し、その自立性を損ない、又は地方公共団体に負担を転嫁するような施策を行ってはならない」とある。

政経費が削減対象にならざるを得なかった。加えて、新成長戦略施策等の重点化のための「元気な日本復活特別枠 2.1 兆円」のために、一般行政経費の一律予算カットが実施された。しかし、一般行政経費の一律カットによって削減された政策が新成長戦略施策として復活するなど、こうした手法の限界がみえた。政策経費全体が削減される中で、新規政策のために他の政策の予算を削減しなければならない。厳しい予算の制約の下で効果のある成長政策を行うとすれば、一般行政経費などを一律にカットするのではなく、政策の必要度に応じて濃淡をつけた予算配分を行うリーダーシップがますます重要になっている。