

**新財政再建計画・考④**

発表日：2015年5月19日（火）

～“抜け穴”化する「補正予算」にメスを～

第一生命経済研究所 経済調査部  
担当 エコノミスト 星野 卓也  
TEL:03-5221-4547

(要旨)

- 現行の予算制度において「補正予算」は、2つの意味でチェック機能が働きにくくなっており、財政規律の「抜け穴」になっている。
- 第一に事業の「質」に対するチェック機能だ。「当初予算」には概算要求（歳出シーリング）の仕組みによって、実施する事業を選定して予算規模を一定に抑える機能が備わっているが、補正予算にはそれが無い。補正予算は、景気対策などの目的から規模ありきで編成されるケースもあり、重要度の低い事業が計上されやすい性格を有している。
- 第二に、その「量」に対するチェック機能だ。補正予算を組む際に「財政目標」との整合性をとるプロセスが存在しない。補正を組んだ結果、当初予算編成時点では財政収支の目標値を達成する形になっていたにも関わらず、決算時点では当初見込みから大きく悪化するケースが頻発している。
- ①一定の強制力がある収支目標値を毎年度設ける、②補正を組む際には決算時点の見込ベース（当初+補正ベース）の基礎的収支を算出する、③算出した値と収支目標値との整合性を確認する、ことによって補正予算にも財政規律が働くようになる。「決算主義」を徹底することが、財政再建計画に実効性を持たせるうえで重要な意味を持つ。

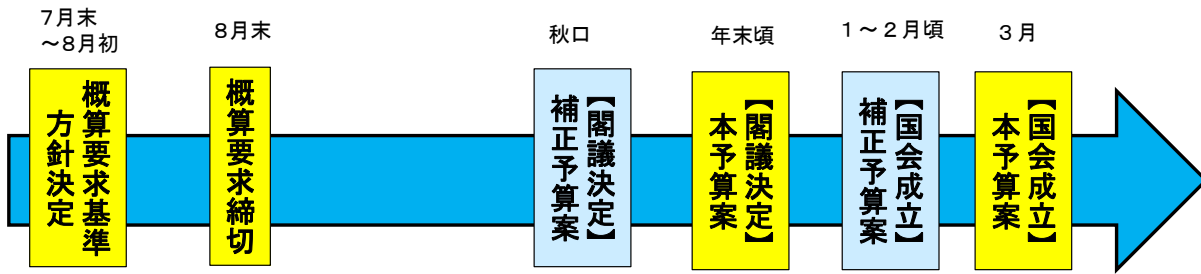
**○補正予算という“抜け穴”**

計画は立てるだけでは意味が無い。政府の財政再建計画についても、計画に実効性を持たせることが重要なポイントのひとつである。筆者が現行の予算制度上問題視しているもののひとつが、「補正予算」に対する財政規律の低さである。補正予算に対しては「質」・「量」の両面において、チェック機能が働きにくい構造になっている。以下ではまずその点について説明する。

予算編成の流れを確認しよう。国の一般会計予算編成の際には、例年本予算（当初予算）案を年末ごろ決定、年度末までに国会成立する流れが通例である。この予算案を作成するにあたり、予算を所管する財務省は各省庁から予算の「希望」を集める（概算要求）。その際には、各省庁ごとに「シーリング（上限）」が設定され、原則としてそれ以上の要求を行うことはできない。各省庁ごとに予算上限を設けることで、歳出の規模を一定に抑える仕組みである。（資料1）

このように一定の規律のもとで編成される本予算に対して、「補正予算」にはこうした仕組みが存在しない。よって制度上は、無制限に予算を計上することが可能である。そして、補正予算は「景気対策」の理由で「規模ありき」で編成されるケースがみられる。また多くの場合、本予算に比べて短い期間で予算を作成することになるため、事業の「質」に対するチェック機能が働きにくい。この結果、規律の厳しい本予算で計上できなかった事業予算を補正に計上するような事例もみられている。

資料1. 例年の予算編成スケジュール



(出所) 第一生命経済研究所が作成。

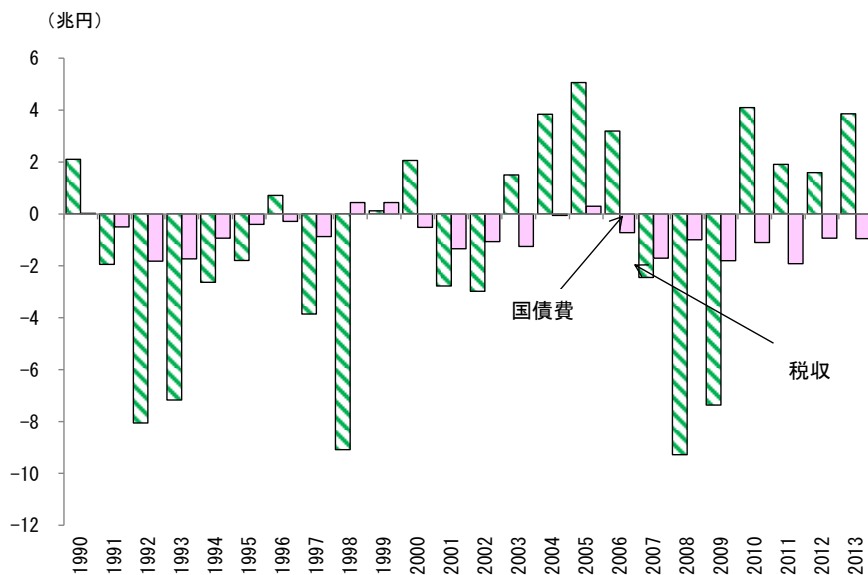
○「慎重」なはずの収支見積りが却って財政規律を緩めている？

“補正予算は「青天井」で計上できる”とは言っても、当然その編成には財源が必要になる。近年は財政状況への配慮から、基本的には災害等の緊急時以外に「追加の国債発行」を行って補正を組むことは避けられている。こうした中で、例年補正予算の「財源」となっているものは、①税収の当初見込みからの上振れ、②国債費の当初見込みからの下振れ（不用額）、③前年度決算で生じた純剰余金が主である。

資料2は、税収および国債費について当初時点の政府見込み値と決算時点の値を比較したものである。特徴としては、①景気回復期には税収は上振れ（悪化期には下振れ）る、②国債費は当初見込みよりも下振れることが多い、ことが挙げられよう。多くの場合、税収にせよ国債費にせよ、当初時点では“慎重め”の見積もりが行われていることが示唆される。その結果、秋口頃には税収の上振れ、国債費の下振れが明らかになってくる。

しかし近年は、その“浮いたお金”の多くが補正予算の編成に使われている。先に述べたように、補正予算には「質」に対するガバナンス機能が働き難い。当初予算で厳しく査定を行っても、補正予算では、そこで弾かれた事業を計上することもできてしまう。慎重な見積もりが却って「補正予算が毎年組まれる構造」を生んでおり、その結果当初予算のシーリング機能が形骸化している側面がある。

資料2. 「決算」－「当初予算」の値



(出所) 財務省資料より第一生命経済研究所作成。

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。

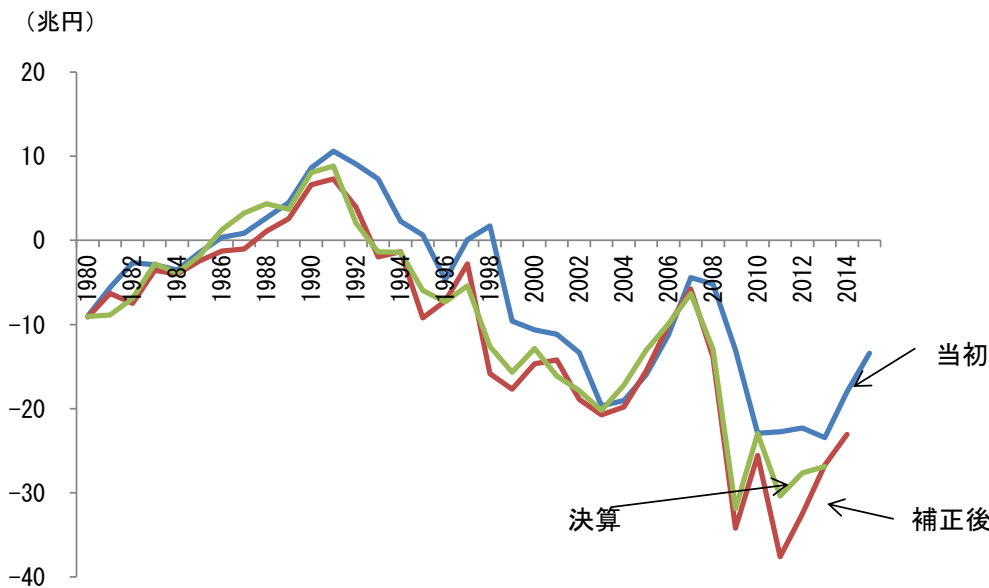
## ○決算軽視によって「量」へのガバナンスが不在に

また、現在財政目標の基準となっている「基礎的財政収支」に照らし合わせてみると、“「追加の国債発行」が無いこと”と“基礎的財政収支が悪化しないこと”は必ずしも同義ではないことも重要だ。

例えば国債費の不用を用いて補正を編成した場合。基礎的財政収支は「(税収+税外収入)－政策経費(国債費を除く歳出額)」で計算される。「国債費の減額」はこの式に影響をもたらさないが、それを元手に財政出動を行った場合は政策経費が増加するので、単純に基礎的財政収支にとっては赤字の拡大要因になる。また、純剰余金【前年度の不用額(使われなかった額)】は、「前年度」の基礎的収支を改善させているが、それを基に「当年度の」政策経費を拡大した場合、当年度の基礎的収支には悪化要因となる。そのまま当年度の収支にニュートラルに補正予算を組めるのは、先に挙げた3つの中では当年度の税収上振れのみ、ということになる(次頁・資料4)。

補正予算の編成方法による“決算時点”の基礎的収支への影響は軽視された結果、当初予算時点での基礎的財政収支が、補正後・決算時点で悪化することが常態化している(資料3)。安倍政権発足時には「中期財政計画」が掲げられ、2013～15年度の一般会計の基礎的財政収支の目標値(目安値)が記された(2013年度:▲23兆円、2014年度:▲19兆円程度、2015年度:▲15兆円程度)。いずれも当初予算編成時点では、赤字額は目標を達成していたのだが、2013年度の決算値は▲27兆円と目標値の▲23兆円よりも大きく悪化する結果となっている。2014年度についても国債費の不用などを財源に補正予算が編成されたため、この目標値は反故になる可能性が高い情勢にある(前年度の決算概要が例年夏場に公表される)。決算時点での収支が軽視され、補正予算の「量」に対するガバナンスも働きにくくなっているのだ。

資料3. 予算編成時点別にみた国・一般会計のプライマリーバランス

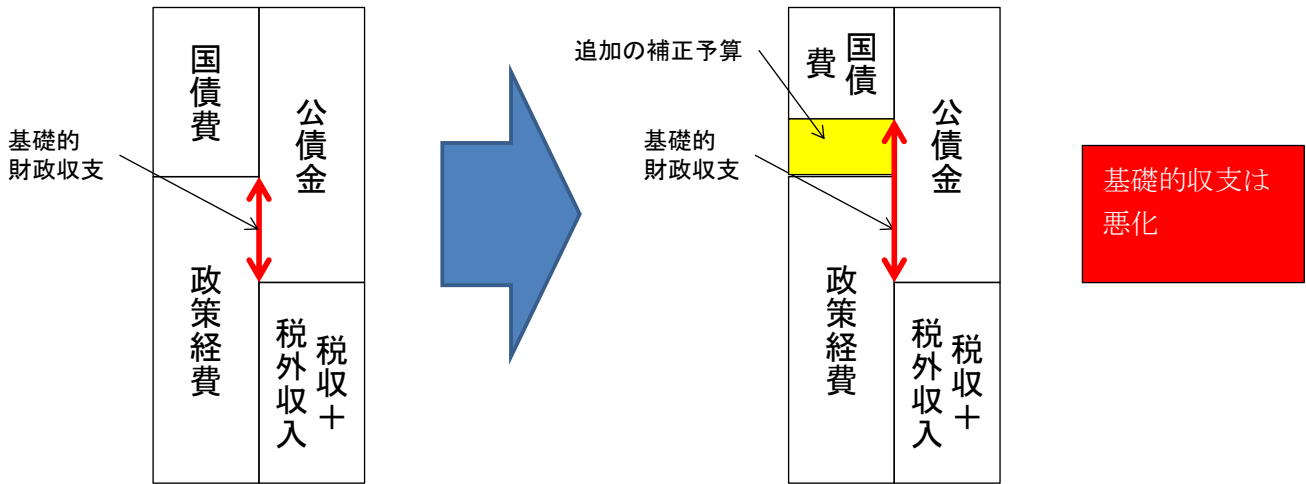


(出所) 財務省資料より第一生命経済研究所作成。

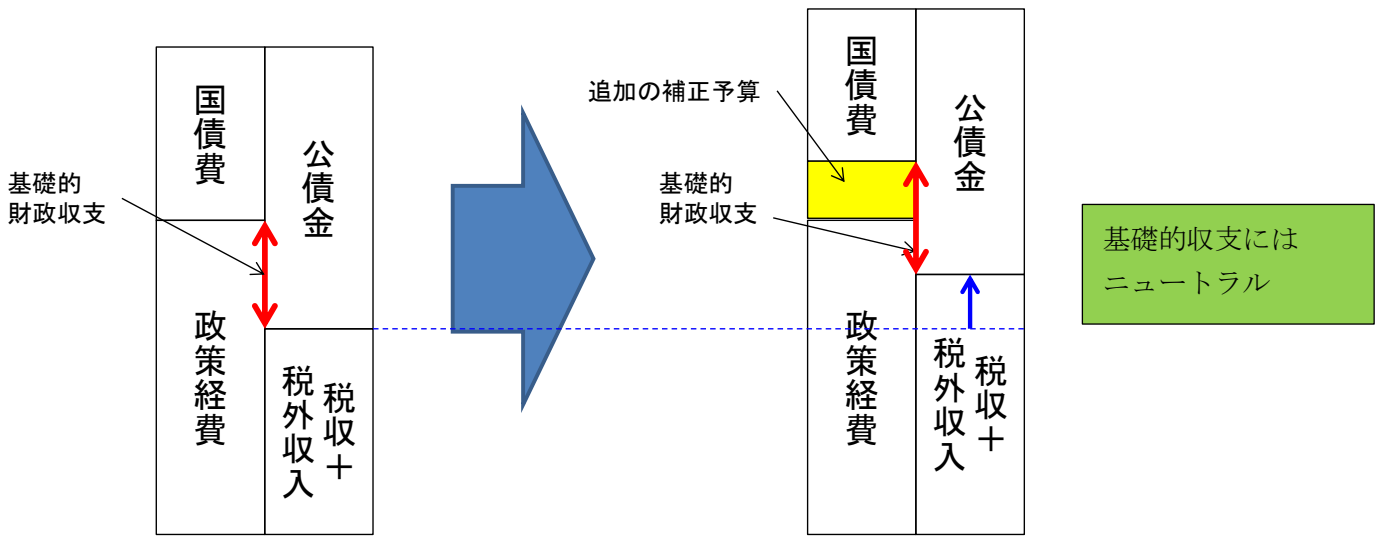
(注) プライマリーバランスは、各時点の(税収+税外収入)－(歳出額－国債費)で計算。

資料4. 補正予算：財源ごとに異なる基礎的財政収支への影響

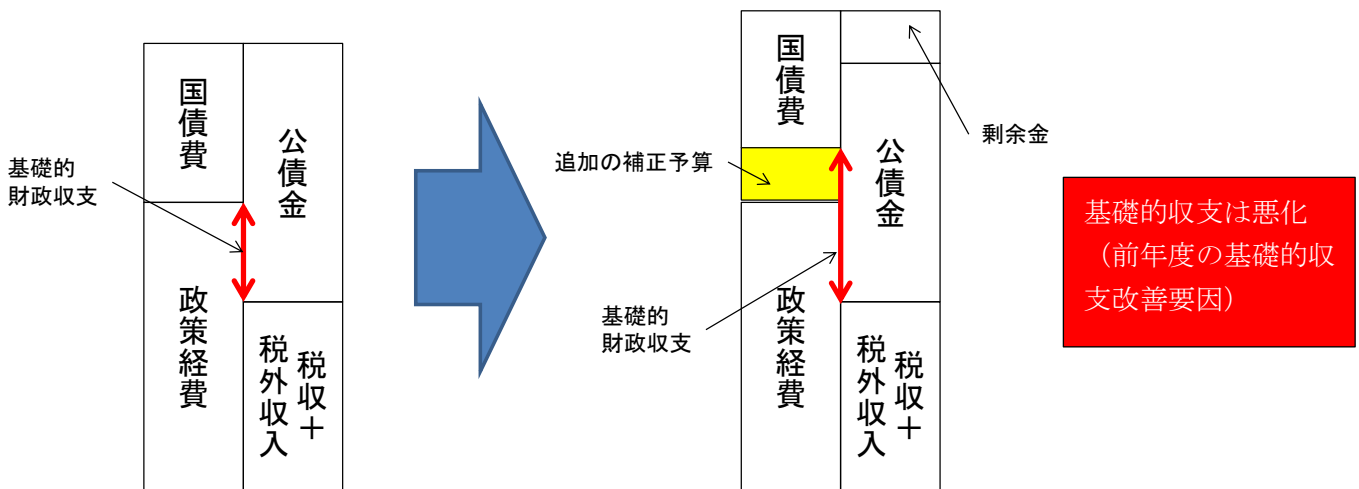
(A) 国債費の不用(見込みより少額)による補正予算編成



(B) 税収上振れによる補正予算編成



(C) 前年度剰余金による補正予算編成



(出所) 第一生命経済研究所が作成。

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。

## ○「決算主義」の徹底を

では補正予算にも財政規律を働かせるためには、どうすれば良いのか。「額」への規律を効かせるという意味では、①一定の強制力がある収支目標値を毎年度設ける、②補正を組む際には決算時点の見込ベース（当初+補正ベース）の基礎的収支を算出する、③算出した値と収支目標値との整合性を確認する、といった形でチェックの枠組みを設けることが一案だ。現在の枠組みでは、補正を組む際に「この補正によって決算値にはどういった影響が出るのか」を確認するプロセスが存在しない。こうしたプロセスを導入することによって、補正予算にも財政規律が働くようになる。「額」に対する財政規律を働かせ、“規模ありき”の補正予算編成をやめる。これによって、事業の「質」に対するスクリーニングも働きやすくなる。「決算主義」を徹底することが、財政再建計画の実効性を高めるうえで重要な意味を持つ。

財政法第 29 条第 1 項は、「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又は債務の負担を行なうため必要な予算の追加を行なう場合」に、内閣は追加の補正予算を国会に提出することができる、と規定する。補正予算が単なる歳出拡大の抜け穴となっているのであれば、その趣旨にはそぐわない。

以上