

2015年3月24日
No.2014-058

2015年度予算のポイントと今後の課題

調査部 主任研究員 蜂屋勝弘

《要 点》

- ◆ 4月上旬に成立が見込まれる2015年度予算は、政府の取り組む財政健全化の節目の年度の予算として注目。15年10月に予定されていた消費税率の10%への引き上げが延期されたものの、中間目標にあたる15年度の国・地方のPB赤字半減目標は達成される見通し。政府は本年夏を目途に20年度の国・地方のPB黒字化目標達成に向けた新たな財政健全化計画の策定を予定。
- ◆ 15年度の国の一般会計の歳出は、総額、基礎的財政収支（プライマリーバランス。以下PB）対象経費ともに過去最大規模。もっとも、前年度当初予算対比の増加額は、①社会保障関係費の増加抑制、②地方交付税の削減などによって抑制。歳出増加抑制と税収増の結果、公債金収入は36.9兆円と、当初予算では09年度以来6年振りに40兆円を下回ること。国の一般会計のPB赤字は前年度当初予算対比4.6兆円縮小し▲13.4兆円に。総じてみると、歳出の増加抑制、歳入の拡大に向けた努力の跡は見られるものの、過去のPB縮小局面と比べると、歳出への切り込みは不十分。高齢化に伴う社会保障への財政需要の増加が継続するなかで、09年度以降、①基礎年金国庫負担率の2分の1への引き上げ、②東日本大震災への対応によって歳出が増加しており、財政健全化には、社会保障関係費の一段の抑制に加えて、非常時対応の是正を進める視点も必要。
- ◆ 15年度予算では、引き続き成長力強化との両立が図られる。歳出面では、「新しい日本のための優先課題推進枠」の継続に加え、①「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の推進のための費用計上、②地方財政計画における「まち・ひと・しごと創生事業費」の創設など、地方活性化に向けた取り組みが強化。歳入面では、法人実効税率が15年度には32.11%に、16年度には31.33%に引き下げられる。
- ◆ 新たな財政健全化計画では、歳出・歳入両面での具体的な取り組み内容の提示が必要。その際には、①景気の下振れリスクを視野に入れた堅めの経済成長率の前提を置く、②予算の重点配分や企業負担の軽減など、引き続き成長力強化との両立を目指す、③国民生活への過度な負担が伴う場合には、既存の財政制度を機動的に見直す、といった視点が重要。

本件に関するご照会は、調査部・主任研究員・蜂屋勝弘宛にお願いいたします。
Tel:03-6833-1449
Mail:hachiya.katsuhiko@jri.co.jp

1. はじめに

2015年度予算は、政府の取り組む財政健全化の節目の年度の予算として、注目されてきた。政府は、国・地方トータルの基礎的財政収支について、①「2015年度までに10年度に比べ赤字の対GDP比を半減」し、②「20年度までに黒字化」することを目標に¹、財政健全化に取り組んできた。15年10月に予定されていた消費税率の10%への引き上げが17年4月に延期されたものの、内閣府の試算によると、15年度予算に基づく国・地方のPB赤字は名目GDP比▲3.3%と、10年度と同▲6.6%対比半減し、財政健全化目標の一つ目は達成される見込みである。しかしながら、二つ目の目標である20年度黒字化の目処は、今のところ立っておらず、政府はその達成に向けた新たな財政健全化計画の策定を予定している。そこで、本稿では、15年度予算を概観し、新たな財政健全化計画で踏まえるべきポイントについて検討した。

2. 2015年度予算のポイント

(1) 財政健全化

国の一般会計予算を概観すると、歳出総額は96.3兆円、これから国債費を除いたPB対象経費は72.9兆円と、いずれも当初予算では過去最大の規模となっている。もっとも、前年度当初予算に比べた増加額（（）内は増加率）をみると、歳出総額が0.5兆円（0.5%）、PB対象経費が0.3兆円（0.4%）にとどまり、歳出増加の抑制が図られている（図表1）。

（図表1）一般会計の収支（当初予算）

(兆円)

		2014 年度	2015 年度	増減
一般会計歳入歳入		95.9	96.3	0.5
歳出	PB対象経費	72.6	72.9	0.3
	社会保障関係費	30.5	31.5	1.0
	地方交付税交付金等	16.1	15.5	△0.6
	その他PB対象経費	25.9	25.8	△0.1
	文教及び科学振興費	5.4	5.4	△0.1
	恩給関係費	0.4	0.4	△0.1
	防衛関係費	4.9	5.0	0.1
	公共事業関係費	6.0	6.0	0.0
	経済協力費	0.5	0.5	△0.0
	中小企業対策費	0.2	0.2	0.0
	エネルギー対策費	1.0	0.9	△0.1
	食料安定供給関係費	1.1	1.0	△0.0
	その他の事項経費	6.2	6.1	△0.0
	予備費	0.4	0.4	0.0
国債費	23.3	23.5	0.2	
歳入	税収	50.0	54.5	4.5
	その他収入	4.6	5.0	0.3
	公債金	41.3	36.9	△4.4
基礎的財政収支(PB)		▲18.0	▲13.4	4.6

（資料）財務省「平成27年度一般会計歳入歳出概算」

¹ 「経済財政運営と改革の基本方針2014～デフレから好循環拡大へ～（平成26年6月24日）」（以下、「骨太の方針2014」）22頁2014年

歳出増加の抑制に寄与した第一の要因は、社会保障関係費の増加抑制である。社会保障関係費については、もともと、高齢化等に伴う年金・医療等の増加額として、前年度当初予算対比 0.8 兆円程度が見込まれていた。この増加額については、介護保険料率の引き上げの抑制、協会健保に対する国庫補助の減額などによって、同 0.4 兆円程度²に抑制される。ただし、昨年 4 月の消費税率引き上げに伴う社会保障の充実分が 0.6 兆円加算されるため、社会保障関係費全体では、結果として同 1 兆円の増加が見込まれている。

第二は、地方交付税の削減である。地方交付税は、基本的に、国の税収の一定割合（法定率³）を財源に、地方財政の収支不足を埋めるものであるが、最近、国・地方の税収の低迷や地方歳出の増加を受けて、本来の財源である法定率分が地方財政の収支不足を大きく下回る状態が続いており、これを埋めるために、「臨時財政特例加算」や「別枠の加算」といった臨時の財源対策によって地方交付税の総額が嵩上げされている。2015 年度予算では、国の税収の増加を受けて法定率分が前年度予算対比 1 兆円増加⁴する一方で、地方財政の収支不足が地方税収の増加と地方歳出の増加抑制を受けて縮小することから、臨時財政特例加算と別枠の加算が合計で同 1.6 兆円削減される計画となっている。この結果、地方交付税は同 0.6 兆円減少する見込みである。

上記以外の P B 対象経費についても、防衛関係費が微増、公共事業関係費と中小企業対策費がほぼ横ばいとされている他は、減額されており、合計で 0.1 兆円の削減となっている。

一方、税収は、経済成長率の高まりや消費税率 8%引き上げの影響が一年分出ることによる 1.7 兆円の増収などによって、前年度当初予算対比 4.5 兆円増の 54.5 兆円見込まれている。こうした税収増や歳出の増加抑制の結果、公債金収入は 36.9 兆円と、当初予算では 09 年度以来 6 年振りに 40 兆円を下回ることとなり、国の一般会計の P B 赤字は▲13.4 兆円と、同 4.6 兆円の縮小が見込まれている。

総じてみると、歳出の増加抑制、歳入の拡大に向けた努力の跡は見られるものの、かつて 2003 年度から 07 年度にかけて P B 赤字が縮小した局面で、P B 対象経費が 3 兆円程度削減されていたことと比べると、歳出への切り込みが不足している（**図表 2**）。高齢化に伴う社会保障への財政需要の増加が継続するなかで、09 年度以降、①基礎年金国庫負担率の 2 分の 1 への引き上げ、②東日本大震災への対応によって歳出が増加しており、財政健全化には、社会保障関係費の一段の抑制に加えて、非常時対応の是正を進める視点も必要であろう。

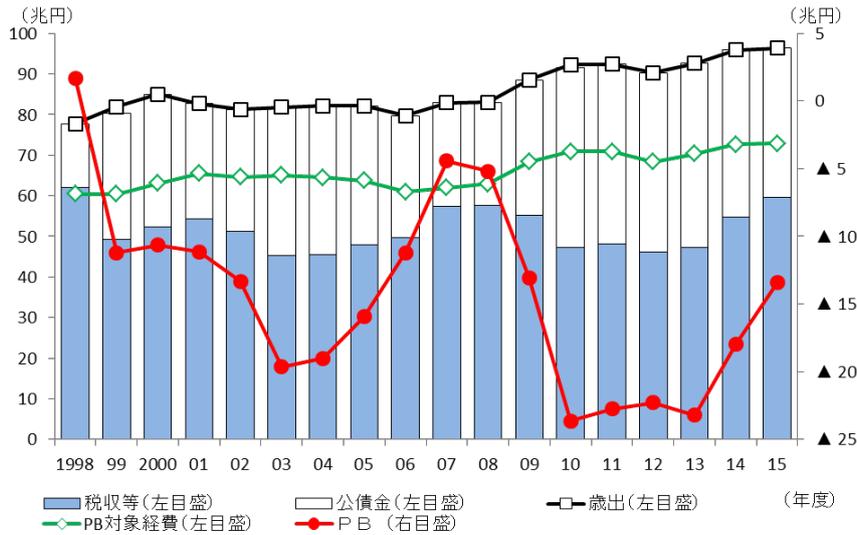
² 松浦茂「平成 27 年度予算案の概要」,調査と情報（第 848 号）,国立国会図書館,2015 年。馬淵美衣「当初予算としては最大規模の平成 27 年度予算—税収増を背景とした歳出拡大—」,立法と調査（No.362）,参議院,2015 年。

³ 2015 年度から地方交付税の財源となる税目と法定率に変更され、所得税と法人税の 33.1%、酒税の 50%、消費税の 22.3%、地方法人税の 100%となっている。

⁴ 法定率分と決算精算、法定加算等の合計。ただし、地方法人税は交付税特別会計に直接繰り入れられるため、除いている。



(図表2) 90年代末以降のPB対象経費と税収等の推移



(資料) 財務省「財政統計」、「平成27年度一般会計歳入歳出概算」

(2) 成長力強化

財政健全化と並行して、デフレ脱却後の持続的な経済成長の実現が課題となっており、2015年度予算においても、歳出・歳入両面での取り組みがみられる。

歳出面では、14年度に引き続き、骨太の方針や新成長戦略等を踏まえた事業に優先的に予算を配分できるよう、概算要求の際に「新しい日本のための優先課題推進枠」が設けられており、地方活性化や女性の活躍推進、イノベーションの推進等への重点配分に活用されている。また、14年12月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を推進するための施策に0.7兆円が計上されるほか、地方財政計画において、1.0兆円の「まち・ひと・しごと創生事業費」が創設されるなど、地方活性化に向けた取り組みの強化が図られている。

歳入面では、法人実効税率が引き下げられる。「平成27年度税制改正の大綱」では、15年度に、法人税率が1.6%、法人事業税所得割の税率が1.2%引き下げられ、16年度には、法人事業税所得割の税率がさらに1.2%引き下げられることになっており、この結果、14年度に34.62%であった法人実効税率は、15年度に32.11%、16年度に31.33%となる。もともと、上記税率の引き下げに際して、課税ベースの拡大や法人事業税の外形標準課税の拡大等によって財源が確保されるため、15年度に軽減される企業の税負担は、0.2兆円程度に止まるとみられている⁵。

3. 今後の課題

政府は、今夏を目途に20年度までの国・地方のPB黒字化に向けた新たな財政健全化計画の策定を予定している。内閣府試算によると、20年度のPBは、名目GDP成長率が3%台で推移する「経済再生ケース」で名目GDP比▲1.6% (▲9.4兆円)、名目GDP成長率が1%台で推移する「ベースラインケース」で同▲3.0% (▲16.4兆円)の赤字が依然として残る見

⁵ 2015年度と16年度。17年度以降はほぼ税収中立となる。

込みであり、新たな財政健全化計画では、残存するPB赤字解消に向けて、歳出・歳入両面での具体的な取り組み内容の提示が必要となる。その際には、踏み込んだ歳出削減メニューの具体案に加えて、以下の点も踏まえた内容が求められよう。

(1) 堅めの経済成長率の前提

第一は、堅めの経済成長率を前提にした計画の策定である。内閣府試算の「経済再生ケース」で想定されているような、平均3%台の名目経済成長率を実現させるのは容易ではない。実際の経済成長率がこれよりも低い場合には、内閣府試算の「ベースラインケース」で示されるように、PB赤字は拡大する。今後、成長戦略の取り組み等を通じて、名目成長率を高め、持続させる努力は不可欠ながら、財政健全化を着実に推進するには、高い名目経済成長率を期待した甘い前提を避け、景気の下振れリスクを視野に入れた堅実な前提に基づく財政健全化計画を策定する必要がある。この問題に関し、例えば、アメリカやイギリス、ドイツなどでは、予算や財政健全化等の政策プランの策定にあたって、その基礎となる経済・財政の将来推計を、行政機関だけでなく、議会や民間機関といった第三者も独自に行い、政策プランの妥当性をチェックする仕組みとなっている⁶。これは、政策プランの中立性を高めるためであり、わが国においても、新たな財政健全化計画などの政策プランの妥当性を確保する上で参考となろう。

(2) 成長力強化の視点

第二は、成長力強化の視点である。成長力を強化し、持続的な経済成長を実現することで、税収等の自然増収だけでなく、歳出削減や追加の税負担増などの国民の負担増大に伴う経済への悪影響に対する耐性の高まりが期待される。このため、新たな財政健全化計画や2016年度以降の予算編成においても、これまでの財政健全化に向けた取り組みと同様、経済再生との両立が重要である。

歳出面では、成長を後押しする政策への予算の重点配分が求められる。ただし、その際には、限られた財源が効果的に使われているかについて、確認することが重要である。この点、政府が取り組む「日本再興戦略」では、個々の政策自体は従来から取り組まれてきたものが多いものの、政策を遂行したことによる成果に重点が置かれており、成果目標の達成度合いを評価するためのKPI（重要業績評価指標、Key Performance Indicator）が多くの政策で設定されている。さらに、新たな取り組みである「まち・ひと・しごと創生総合戦略」でも、同様の手法が採られている(図表3)。こうしたKPIの達成度合いや経済に与える影響を常にチェックし、今後の予算配分のメリハリ付けに反映させるなど、PDCAへのしっかりした取り組みが求められる。

一方、歳入面では、実際に経済活動を担う企業が、国際的に遜色ない国内の競争環境で活動できるよう、企業負担の軽減が重要である。法人実効税率は16年度までに31.33%に引き下げられるものの、「骨太の方針2014」では、「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」とされており、一段の引き下げに向けた道筋を描くことが求められる。

⁶ 例えば、東京財団「将来推計の抜本見直しを 日本の経済財政社会保障に関する将来推計の課題と将来像」,2012年、等を参照。

(図表3) 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の主なKPI

農林水産業の成長産業化	6次産業市場10兆円 就業者数5万人創出
訪日外国人旅行者消費額	3兆円へ(13年度1.4兆円)
地方移住の推進	年間移住あっせん件数11000件
企業の地方拠点強化	雇用者数4万人増
若い世代の経済的安定	若者就業率78%(13年75.4%)

(資料) まち・ひと・しごと創生本部資料

(3) 財政制度の機動的な見直し

2020年度までのPB黒字化目標を達成するには、単純計算で毎年度平均1.9兆円～3.3兆円のPBの改善を、今後5年間続ける必要がある。その過程では、相当に厳しい歳出・歳入改革に踏み込まざるを得ないと予想される。そうしたなか、既存の財政構造のままで財政健全化目標の達成に取り組むことで、過大な歳出削減や税負担増など、国民生活に過度な負担が及ぶ場合には、既存の財政制度を機動的に見直す必要がある⁷。

例えば、国・地方のPB赤字の縮小に伴って、国・地方間の歳出と財源のバランスを調整する必要が生じる可能性がある。2015年度のPBを国・地方別にみると、国が名目GDP比▲3.9% (▲19.5兆円)の赤字であるのに対し、地方は同0.6% (3.1兆円)の黒字となっており、今後は、国のPB赤字の解消が求められる。しかしながら、国の財政と地方財政とは密接に関連しており、国のPB赤字の解消には、地方歳出の削減などが不可欠となる(図表4)。その際、現行の財政構造のままでは、地方のPB黒字が一段と拡大する一方で、国のPB赤字が残るといった状況が生じかねず⁸、国のPB赤字を縮小させるために、歳出削減の強化や追加増税が行われれば、それだけ国民の負担が増すことになる。これを回避する方法の一つとして、国の税収のうち地方交付税の財源とする割合(法定率)の引き下げが指摘できる⁹。

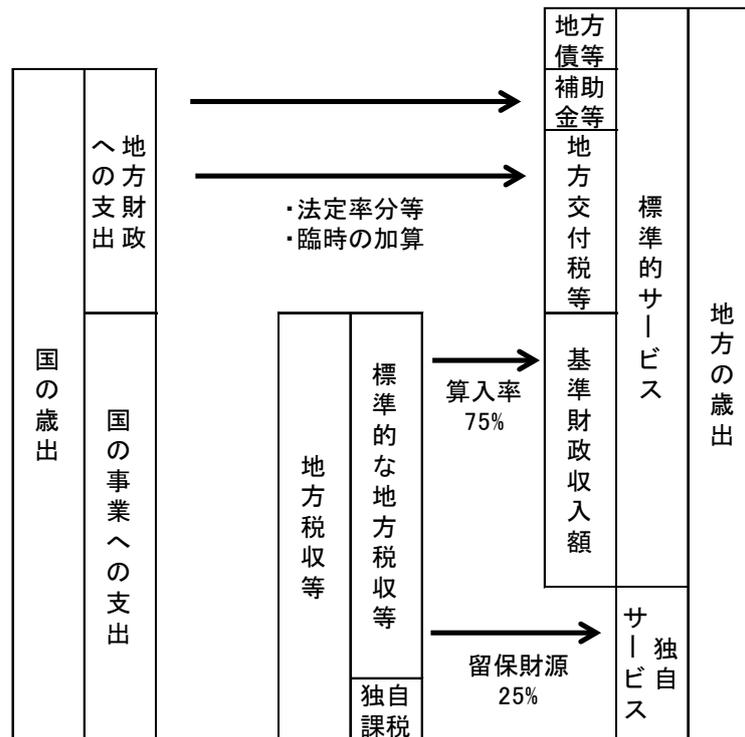
さらには、地方の財源全体の見直しも視野に入れておく必要がある。地方の歳出には、財源の保障や偏在是正される標準的サービスへの支出と、財源の保障や偏在是正のない独自サービスへの支出があるが、歳出削減の対象となるのは、基本的に標準的サービスへの支出で、独自サービスへの支出は地方の裁量に委ねられる。地方税収の乏しい地方自治体では、豊かな地方自治体に比べて独自サービスに充てられる財源が乏しく、各地方自治体が提供する政府サービス全体に対する標準的サービスの割合が高いとみられることから、歳出削減の影響を大きく受けることが懸念される。この問題に対しては、地方税収のうち独自サービスの財源に充てられる割合(留保財源率)を引き下げ、標準的サービスの財源に充てられる割合(算入率)を引き上げることで、独自サービスの削減を促し、標準的サービスの削減を抑制するといった対応が考えられる。

⁷ 以下、蜂屋勝弘「財政健全化に向けた地方財源改革」日本総合研究所2015年(近日公開)を参照。

⁸ 現状は地方財政の財源不足を地方交付税財源の臨時の加算で賄っている状況であり、当面は、地方歳出の削減等によって、この臨時の加算が削減される。しかし、過去の事例をみると、2003年度に11兆円あった臨時の加算が07年度に解消された局面では、07年度の国・地方のPBは名目GDP比▲1.1%の赤字であった。この経験を踏まえると、今後、臨時の加算が解消された後も、国・地方のPB赤字が残る可能性は排除できない。

⁹ このバランス調整には、国から地方へ事業を移譲する方法もあるが、国・地方の役割分担の議論が前提となることから、実現に時間がかかると考えられる。

(図表4) 地方財政の主な財源 (概念図)



(資料) 日本総合研究所作成

新たな財政健全化計画では、2020年度までの国・地方のPB黒字化目標が堅持されることになっている。それには相当厳しい取り組みが不可避とみられるものの、国民生活に支障を来したり、デフレ圧力を再燃させては本末転倒である。こうした弊害を回避しながら、歳出削減や税負担の増加を遅滞なく進め、黒字化目標をスムーズに達成するには、収支改善に向けた具体策に予算配分や税体系、財政制度の見直しなどを組み合わせた財政健全化計画全体のバランスが重要となろう。

○参考文献

- 参議院予算委員会調査室「平成27年度予算の概要」, 経済のプリズム (No. 137), 参議院, 2015年
- 東京財団「将来推計の抜本見直しを 日本経済財政社会保障に関する将来推計の課題と将来像」, 2012年
- 松浦茂「平成27年度予算案の概要」, 調査と情報 (第848号), 国立国会図書館, 2015年
- 馬淵美衣「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—」, 立法と調査 (No. 362), 参議院, 2015年
- 吉成俊治「平成27年度(2015年度)社会保障関係予算—社会保障に対する信頼と制度の持続可能性—」, 立法と調査 (No. 362), 参議院, 2015年