

2015年12月4日

No.2015-001

# 補正予算について考える

調査部 主任研究員 蜂屋勝弘

## 《要 点》

- ◆ 2015年度の補正予算が組まれることとなったが、補正予算については、シーリングの対象とならないことや、ほぼ毎年度作成されていることから、かねてより財政管理運営上の抜け穴となる可能性が指摘されており、財政規律の観点から問題である。わが国財政は極めて悪化しており、補正予算による歳出の拡大は慎重に行う必要。
- ◆ 今回の補正予算ではTPP大筋合意を踏まえた農業支援策や一億総活躍社会対策の経費の計上が予定される見通し。しかし、いずれも中長期の政策課題実現に向けた施策であり、個々の有効性を吟味しつつ継続的に取り組む必要があることから、補正予算ではなく当初予算での財源確保が妥当と考えられる。
- ◆ 一億総活躍社会対策では、①名目GDP600兆円、②希望出生率1.8、③介護離職ゼロ、の実現が目指されているが、いずれも一朝一夕で実現できる目標ではなく、雇用のあり方や働き方などの見直しに官民で継続的に取り組んでいく必要。また、TPPをわが国経済の活性化につなげるには、産業構造や国際分業体制等の再構築に継続的に取り組む必要。一方、マイナスの影響が懸念される農林水産物の関税率の引き下げ等は数年間かけて段階的に行われることから、収益力向上に向けた取り組み期間が残されている。そもそも、TPPの発効時期は参加国の手続きが最も順調に進んだ場合でも来年春以降とみられているうえ、TPP対応の本丸が来年度以降となることを政府も想定済みである。
- ◆ 以上を踏まえると、今回の補正予算にTPP対策と一億総活躍社会対策の経費を計上する意義は乏しく、今回の補正予算に計上する経費は、債務残高圧縮につながる復興債の償還と税収上振れを受けた地方交付税財源の追加、および災害復旧費で十分。残った財源は、将来の景気の下振れや不測の事態に備える観点から、債務残高の一段の圧縮に活用することが望まれる。

- ◆ なお、補正予算の主な財源に充てられる見込みの税収の上振れは、将来も確実に持続するものではなく、景気が後退期に入ると逆に下振れするのが過去の経験。加えて、90年代以降の景気後退期には、名目GDPがほぼゼロ成長となるもとの、税収は減少している。今後一段の名目成長率の底上げを目指すとしても、かつてのような高成長の再現は難しく、景気が下振れした場合に税収が減少するリスクは残る。

本来、中長期にわたって継続的な取り組みが求められる政策が不安定な財源に依拠した場当たり的な取り組みに墮することを回避するとともに、景気の下振れや不測の事態が発生した際に、有効な対策を迅速に繰り出せるよう財政面での不安を低減しておくことが重要であり、経済が比較的好調な時にこそ、積み上がった債務の償還に努めることが求められる。

(会社概要)

株式会社日本総合研究所は、三井住友フィナンシャルグループのグループIT会社であり、情報システム・コンサルティング・シンクタンクの3機能により顧客価値創造を目指す「知識エンジニアリング企業」です。システムの企画・構築、アウトソーシングサービスの提供に加え、内外経済の調査分析・政策提言等の発信、経営戦略・行政改革等のコンサルティング活動、新たな事業の創出を行うインキュベーション活動など、多岐にわたる企業活動を展開しております。

名称: 株式会社日本総合研究所 (<http://www.jri.co.jp>)

創立: 1969年2月20日

資本金: 100億円

従業員: 2000名

代表取締役社長: 瀧崎正弘

理事長: 高橋進

東京本社: 〒141-0022 東京都品川区東五反田3丁目18番1号 TEL 03-6833-0900(代表)

大阪本社: 〒550-0001 大阪市西区土佐堀2丁目2番4号 TEL 06-6479-5800(代表)

**日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。  
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](mailto:hachiya.katsuhiko@jri.co.jp)**

## 1. 今年度も補正予算が組まれる

11月27日の総理大臣指示により、2015年度の補正予算が組まれることとなった。今回の補正予算には、11月25日にT P P総合対策本部から打ち出された「総合的なT P P関連政策大綱」(以下、T P P対策)や、26日に一億総活躍国民会議で取りまとめられた「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策」(以下、一億総活躍社会対策)の経費が盛り込まれ、財源として、14年度の決算剰余金や今年度の税収の上振れ分等が充てられる見込みである。

最近の補正予算では、デフレ脱却の動きを受けて所得税収や法人税収等が当初見込みより上振れすることから、①東日本大震災復興債の償還財源への決算剰余金の二分の一相当額の充当、②地方交付税財源への法定率分の追加、といった措置が取られている。今回の補正予算でも同様の措置が取られると見込まれ、これに先述のT P P対策と一億総活躍社会対策の経費、災害復旧費などが加わることで、総額3兆円程度になると報じられている。

## 2. 補正予算の問題点

補正予算については、予算編成後に生じた経済社会の変化や新たな政策課題に対し、財政面から機動的に対応できることから、従来から災害復旧や景気対策等に活用されてきた。しかしながら、①当初予算とは異なり、シーリングの対象にならないことや、②現実には本来の趣旨が拡大解釈されて常態化し、ほぼ毎年度作成されていることから、当局が予算に計上したい経費を当初予算で過小に見積もり、補正予算で増額することで財政管理運営上の抜け穴となる可能性が指摘されており、補正予算の多用は財政規律の観点から問題であると言える。

補正予算について、財政法では、義務的な経費の不足を補う場合と予算作成後に特に緊要となった場合に作成できる<sup>12</sup>とされているものの、実際には、補正予算への計上の妥当性が疑わしいケースが多く見られるとの指摘がある。例えば、田中(2011)では、補正予算への計上の妥当性を経費ごとに分析しており、財政法第29条に規定する補正事由に該当する可能性が高い経費として、①法律上・契約上の義務的経費<sup>3</sup>、②制度の変更、③景気対策、④大規模災害対策、を挙げる一方で、補正予算への計上の妥当性が疑わしい経費として、①通常の災害復旧費<sup>4</sup>、②裁量的性格の強い歳出<sup>5</sup>、③政府庁舎の整備等の施設費等、を指摘したうえで、仮に、妥当性の疑わしい経費が当初予算に計上されていれば、当初予算の財政赤字額は1970～2006年度平均で1年あたり19%増加していたと推計している。

わが国財政は、国債残高のGDP比が160%<sup>6</sup>に上るなど極めて悪化しており、このような補正予算が抱える問題点を踏まえると、補正予算を編成することによる歳出の拡大は、個々の経費を計上

<sup>1</sup> 財政法第29条 内閣は、次に掲げる場合に限り、予算作成の手續に準じ、補正予算を作成し、これを国会に提出することができる。

一 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った経費の支出(当該年度において国庫内の移換えにとどまるものを含む。)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

二 予算作成後に生じた事由に基づいて、予算に追加以外の変更を加える場合

<sup>2</sup> しかしながら、「緊要」の定義が明確でないことが、「補正予算が『意図的に』使える原因」と指摘されている(田中(2011)88頁)

<sup>3</sup> ただし、義務的経費においても、社会保障関係費は補正予算で恒久的に増額修正されていることから、当初予算での過小計上の可能性が指摘されている(同上90頁)

<sup>4</sup> 通常の災害復旧費と阪神淡路大震災のような大規模災害対策を区別し、前者については、毎年度の歳出額が一定範囲内で予見可能であることから、当初予算に計上すべきとしている(同上88-89頁)

<sup>5</sup> 環境対策、高齢化対策、教育・青少年・科学技術等対策、防災対策など(同上89頁)

<sup>6</sup> 地方債も含めた長期債務残高GDP比は205%。

する意義を入念に吟味するなど、慎重を期す必要があろう。2015年度の補正予算ではT P P対策や一億総活躍社会対策の経費の計上が予定されているが、いずれの対策も目的達成までにかかる経費の総額や財源が明確にされておらず、補正予算が財政管理運営上の抜け穴となりかねない。加えて、以下の点を勘案すると、俎上に載っているほとんどの対策に関わる経費は補正予算ではなく、個々の政策の有効性を吟味しつつ必要な財源を継続的に確保できるよう、当初予算に計上することが妥当と考えられる。

### 3. 一億総活躍社会の実現は中長期の課題

第1に、一億総活躍社会の実現は中長期の課題であり、腰を据えた取り組みが必要となる点である。

一億総活躍社会対策をみると、9月に新たに打ち出された「新3本の矢」の方針に沿って、①「希望を生み出す強い経済」（一の矢）、②「夢をつむぐ子育て支援」（二の矢）、③「安心につながる社会保障」（三の矢）、に向けた具体的な対策が盛り込まれている（図表1）。具体的にみると、「希望を生み出す強い経済」では、2020年頃に名目GDP600兆円を達成するとの目標が掲げられており、その実現に向けて、法人税率の引き下げ等による投資促進、各種の規制や制度の見直しによる女性・若者・高齢者等の就労促進、などが盛り込まれている。また、「夢をつむぐ子育て支援」では、希望出生率1.8の実現に向けて、若者の雇用や経済的基盤の改善、仕事と家庭の両立ができる環境づくり、といった方針が示され、「安心につながる社会保障」では、介護離職ゼロを目指して、介護施設・住宅サービスの整備や介護人材の育成・確保、家族の多様で柔軟な働き方の推進、予防に重点化した医療制度改革、などが図られる方針となっている。

（図表1）「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策」の主要項目

<p><b>1. 希望を生み出す強い経済：「GDP600兆円」の強い経済実現に向けた当面の緊急対策</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・投資促進・生産性革命の実現（法人税率の20%台への早期引き下げ等）</li> <li>・最低賃金・賃金引上げを通じた消費喚起（最低賃金の全国加重平均1000円を目指す等）</li> <li>・女性・若者・高齢者・障害者等の活躍促進（103万円、130万円の壁への対応等）</li> <li>・ローカルアベノミクスの推進を通じた地域の付加価値創造力の強化</li> </ul> <p><b>2. 夢をつむぐ子育て支援：「希望出生率1.8」に直結する緊急対策</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・結婚・子育ての希望実現の基盤となる若者の雇用安定・待遇改善</li> <li>・結婚から子育てに至る各段階の負担・悩み・不安を切れ目なく解消するための支援の充実</li> <li>・出産・子育ての現場である地域の実情に即した働き方改革の推進</li> <li>・出産後・子育て中も就業が可能な多様な保育サービスの充実（平成29年度末までの認定保育所等の整備拡大量を40万人から50万人に拡大等）</li> <li>・子育てを家族で支え合える三世同居・近居がしやすい環境づくり</li> <li>・希望する教育を受けることを阻む経済事情など様々な制約の克服、子育てが困難な状況にある家族・子供等への配慮・対策等の強化</li> </ul> <p><b>3. 安心につながる社会保障：「介護離職ゼロ」に直結する緊急対策</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・高齢者の利用ニーズに対応した介護サービス基盤の確保（2015～20年度の介護施設等の整備量を38万人分以上から50万人分以上に拡大等）</li> <li>・求められる介護サービスを提供するための人材の育成・確保、生産性向上</li> <li>・介護する家族の不安や悩みに応える相談機能の強化・支援体制の充実</li> <li>・介護に取り組む家族が介護休業・介護休暇を取得しやすい職場環境の整備（介護休業給付の水準（40%）を育児休業給付の水準（67%）を念頭に引き上げ等）</li> <li>・元気で豊かな老後を遅れる健康寿命の延伸に向けた取組強化</li> <li>・生きがいを持って社会参加したい高齢者のための多様な就労機会の確保、経済的自立に向けた支援</li> </ul>
---

（資料）一億総活躍国民会議資料より日本総合研究所作成

いずれも、一朝一夕で実現できる目標ではなく、目指す社会の実現に必要な雇用のあり方や働き方などの見直しに官民で継続的に取り組んでいく必要がある。政府としては、規制改革や税制改革、社会保障制度改革に重点的に取り組むとともに、経済社会の変化に合わせて歳出内容を柔軟に見直すことで、限られた財源を有効に活用することが求められる。

#### 4. TPPの発効までには時間がある

第2に、TPPへの対応については、一億総活躍社会の実現と同様、中長期の取り組み課題であるうえ、TPPの発効までには時間がある点である。

TPP対策をみると、攻めの対策として、TPPの効果をわが国の経済再生や地域活性化につなげるための政策が盛り込まれる一方で、守りの対策として、TPPの影響に対する国民の不安を払拭するための対策が盛り込まれている（図表2）。具体的にみると、前者については、新たな市場開拓やグローバル・バリューチェーンの構築、イノベーション等による生産性の向上や対内投資の促進、外国人観光客誘致等による地域活性化、知的財産対策、農林水産業の体質強化、などが打ち出されている。また、後者については、食の安全・安心対策、農林水産業の経営安定化対策、などが打ち出されている。

（図表2）「総合的なTPP関連政策大綱」の主要項目

<p><b>1. TPPの活用促進</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○丁寧な情報提供及び相談体制の整備           <ul style="list-style-type: none"> <li>・TPPの普及・啓発</li> <li>・中堅・中小企業等のための相談体制の整備</li> </ul> </li> <li>○新たな市場開拓、グローバル・バリューチェーン構築支援           <ul style="list-style-type: none"> <li>・中堅・中小企業等の新市場開拓のための総合的支援体制の抜本的強化</li> <li>・コンテンツ、サービス、技術等の輸出促進</li> <li>・農林水産物・食品輸出の戦略的推進</li> <li>・インフラシステムの輸出促進</li> <li>・海外展開先のビジネス環境整備</li> </ul> </li> </ul> <p><b>2. TPPを通じた「強い経済」の実現</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○TPPによる貿易・投資の拡大を国内の経済再生に直結させる方策           <ul style="list-style-type: none"> <li>・イノベーション、企業間・産業間連携による生産性向上促進</li> <li>・対内投資活性化の促進</li> </ul> </li> <li>○地域の「稼ぐ力」強化           <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域に関する情報発信</li> <li>・地域リソースの結集・ブランド化</li> </ul> </li> </ul> <p><b>3. 分野別政策展開</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○農林水産業           <ul style="list-style-type: none"> <li>・攻めの農林水産業への転換（体質強化対策）</li> <li>・経営安定・安定供給のための備え（重要5品目関連）</li> </ul> </li> <li>○食の安全・安心</li> <li>○知的財産           <ul style="list-style-type: none"> <li>・特許・商標関係</li> <li>・著作権関係</li> </ul> </li> </ul>
--

（資料）TPP総合対策本部資料より日本総合研究所作成

TPPをわが国経済の活性化につなげるには、産業構造や商流・物流、国際分業体制等の再構成が不可欠とみられ、中長期の視点での継続的な取り組みが求められる。一方、マイナスの影響が懸念される農林水産業については、一部の野菜や果物等で関税が即時撤廃されるものの、それらについては、もともとの関税率が低かったり、他国産との時期的な棲み分けや品質面での差別化が図ら

れていることから、影響は限定的と見込まれている（図表3）。それ以外の農林水産物については、関税率の引き下げ・撤廃や輸入枠の拡大等が数年間かけて段階的に行われることになっており、収益力向上に向けた取り組み期間が残されていると言える。

（図表3）即時関税撤廃となった主な産物と状況分析

産物	関税率	状況分析
ぶどう	3月～10月 17% 11月～2月 7.8%	味や外観等が優れており、産地ごとにブランドが確立されているため、輸入ぶどうの3倍以上の価格にもかかわらず国内需要量の9割を占める。
かぼちゃ	3%	外国産と国産が時期的に棲み分けられている。
アスパラガス	3%	外国産と国産が時期的な棲み分けられている。
にんじん	3%	T P P参加国からの輸入は1割以下。
まだら（冷凍・すり身）	冷凍 6% すり身 4.2%	近年、世界需給が逼迫しており、輸入量の急増は生じ難い。
かつお きはだまぐろ かつお・まぐろ 調製品等	3.5% 9.6%	国際的な資源管理下にあり、輸入量の急増は生じ難い。
うなぎ	3.5%	T P P参加国からの輸入実績は非常に少ない。

（資料）農林水産省「品目毎の農林水産物への影響について」より日本総合研究所作成。

そもそもT P Pの発効には、各国が条文に署名し、それぞれの国会で承認される必要があることから、発効の時期は、各国の手続きが最も順調に進んだ場合でも、来年春以降とみられている。このため、T P Pによる各種の影響が足元から直ちに顕在化することは考えにくい。また、「総合的なT P P関連政策大綱」では、農林水産業の成長産業化やわが国産業の海外展開・事業拡大等を進めるための政策について、16年秋を目途に具体的内容を詰めることとされており、T P P対応の本丸は来年度以降となることを政府も想定済みである。

## 5. 補正予算をどう活用するか

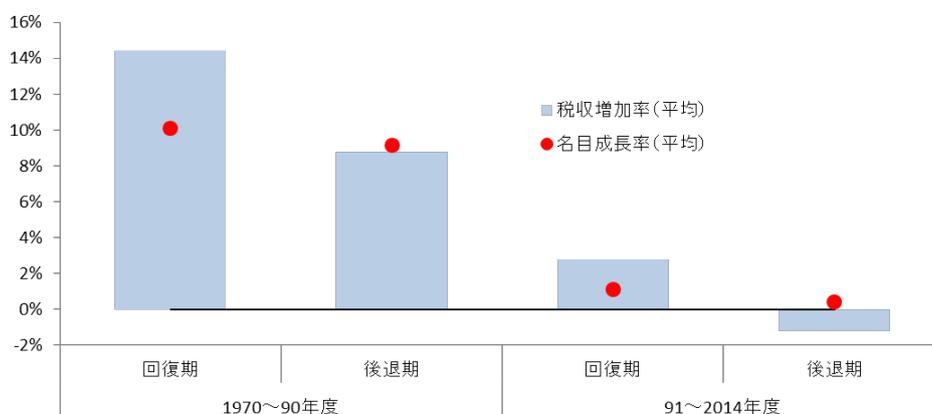
以上の考察を踏まえると、今回の補正予算にT P P対策と一億総活躍社会対策の経費を計上する意義は乏しく、今回の補正予算に計上する経費は、債務残高の圧縮につながる東日本大震災復興債の償還と税収上振れを受けた地方交付税財源の追加、および災害復旧費で十分と考えられる。この場合、昨年度の決算剰余金の半分と今年度の税収の上振れ分等の財源が残ることになるが、これらについては、景気の下振れや不測の事態に備えるとの観点から、債務残高の圧縮に活用することが望まれる。

最近の補正予算の主要財源と見込まれている税収の上振れは、将来も確実に持続するものではない。税収の上振れは、基本的に景気回復期に見られる現象であり、景気が後退期に入ると逆に下振れするというのが過去の経験である。景気循環と税収の関係をさらに詳しく見ると、かつてわが国が右肩上がりで成長していた時期（1970～80年代）には、景気後退期でも税収は増加していたのに対し、90年代以降の低成長期の景気後退期では、名目G D Pがほぼゼロ成長となるもとので、税収は減少している（図表4）。今後、名目G D P 600兆円の達成に向けて、名目成長率の底上げを目指すとしても、かつてのような高成長の実現は難しい一方、景気が下振れした場合に税収が減少するリスクは残る。

本来、中長期にわたって継続的な取り組みが求められる政策が不安定な財源に依拠した場合当たりの取り組みに墮することを回避するとともに、将来、不幸にして景気の下振れや不測の事態が発生した際に、有効な対策を迅速に繰り出せるよう、財政面での不安を低減しておくこ

とが重要であり、経済が比較的好調な時にこそ、積み上がった債務の償還に努めることが求められる。

(図表4) 名目成長率と税収増加率



(資料) 内閣府「国民経済計算年報」、財務省「財政統計」、税制改正関連資料、国税庁「国税庁統計年報」

(注1) 税収は国の一般会計決算。税制改革・税制改正による増減収分を除いて増加率を計算している。

(注2) 拡大期：名目成長率がプラス、かつ、前年度より上昇。

後退期：名目成長率がマイナス、または、前年度より低下。

(注3) 成長率と増加率は各年度の成長率と増加率の平均値。

(注4) 定額貯金の満期による所得税収への影響が大きい2000年度と02年度、リーマンショック期の08年と09年を平均値の計算から除いている。

#### ○参考文献

- ・ 小村武 (2008), 『予算と財政法—第4訂版』, 新日本法規出版, 2008年
- ・ 田中秀明 (2011), 『財政規律と予算制度改革』, 日本評論社, 2011年
- ・ 蜂屋勝弘 (2015), 「税収の増加ペースと税収弾性値に関する考察」, JRIレビュー 2015Vol.9, No.28, 日本総合研究所, 2015年9月