

2026 年 3 月 13 日
No.2025-038

「責任ある積極財政」でこそ 必要となる財政規律

— 予算制度改革、新たな健全化指標、評価・監視機能の強化 —

上席主任研究員 蜂屋勝弘
副主任研究員 村瀬拓人

《要 点》

- ・ 2026 年度当初予算は 122 兆円となった。新規国債発行額は前年度に続き 30 兆円未満に抑えられているものの、近年の財政運営の傾向をみると、補正予算で大幅に増額されない保証はない。足元で金利の上昇ペースが加速しているのは、財政運営に対する市場の警戒感の顕れといえよう。
- ・ 財政運営に対する市場の信認を確保し続けることが重要であり、政府が財政健全化に向けた取り組み姿勢を示すことは、最低限の危機管理である。「行き過ぎた緊縮財政」から「責任ある積極財政」への転換には、むしろ一段の財政規律が必要となる。

(1) 予算制度改革

- ・ 戦略 17 分野について、多年度予算支出枠を含む官民多年度投資計画を策定し、その熟度によって優先順位を定めて当初予算で別枠確保することを基本とする。そうした仕組みの導入により、多年度にわたる投資予算支出の予見可能性を高める一方で、補正予算編成は、想定されていなかった世界的な経済ショック、大規模災害等への対応など、極めて限定的なものとする。
- ・ 物価上昇の公定価格への影響を継続的に調査・公表する。
- ・ 短期的な財源のやり繰りを廃し、安定財源を確保する努力を徹底する。

(2) 歳出改革の徹底

- ・ 租税特別措置・補助金の総点検にあたって、効果の薄いものの削減を徹底する。
- ・ 行政改革を通じて、縦割の中で生じる似たような施策への支出や連携不足を是正するとともに、規制改革を通じて、民間の官製市場への参入を円滑化するなど、行政サービスの提供体制等を再編・改善することで、歳出拡大を抑止しつつ、必要な行政サービスを守る。

(3) 中長期の財政運営への信認の強化

- ・ 2030 年度までの多年度で新規発行できる政府債務の総額・上限を設定し、財政健全化に向けた新たな指標とする。
- ・ 早期に我が国に「独立財政機関」を設置する。行政府の下で具体化する場合には、トップは国会の承認人事とする。

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・蜂屋勝弘・村瀬拓人宛にお願いいたします。

蜂屋勝弘 Tel : 080-7323-9996
Mail : hachiya.katsuhiko@jri.co.jp

村瀬拓人 Tel : 080-4345-2502
Mail : murase.takuto@jri.co.jp

「[経済・政策情報メールマガジン](#)」、「[X（旧 Twitter）](#)」、「[YouTube](#)」でも情報を発信しています。

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがあります。本資料の情報に基づき起因してご閲覧者様及び第三者に損害が発生したとしても執筆者、執筆にあたっての取材先及び弊社は一切責任を負わないものとします。



1. 「責任ある積極財政」には一段の財政規律が不可欠

わが国の財政運営への関心が一段と高まっている。**長期債務残高(国・地方)は 1,335 兆円** (2025 年度末補正後見込み) に積み上がり、長期債務残高GDP比は、若干ながら低下しつつあるものの、依然として 200%に近い。こうしたなか、今後、①高齢化に伴う社会保障費、②債務残高増加と金利上昇を受けた利払費、といった**義務的な経費の増加**が見込まれる。加えて、③防衛費のGDP比 2%への引き上げ、④教育無償化、⑤税負担の軽減、⑥将来の成長等に向けた「危機管理投資・成長投資」、といった**重要施策の財源を確保しなければならない**。

もともと、経済が成長すれば、税収の自然増が期待できるうえ、経済規模が大きくなることで債務残高GDP比の低下も想定されよう。しかしながら、①人口減少が成長力を長期にわたって下押しし続ける、②社会保障費や利払費といった義務的な経費の増加が財政硬直化を招き成長投資の財源を圧迫する、③景気の悪化・安全保障・大災害等の面でのリスクに備えて財政余力を確保する重要性、等の事情を勘案すると、**経済成長やそれに伴う税収の自然増への過度な期待は禁物**であり、歳出・歳入面からの不断の財政構造改革への取り組みが不可欠である。

現政権は、経済財政運営の基本を「責任ある積極財政」とし、2026 年度当初予算では 122 兆円を計上した。新規国債発行額は 2 年連続で 30 兆円未満に抑えられているものの、当初予算としては 5 年振りに増加している。また、昨年 12 月に成立した 2025 年度の補正予算では、新規国債発行額は当初の 30 兆円未満から約 12 兆円追加され、約 40 兆円となっている。新型コロナ禍が終了してもなお、大型の補正予算が編成されてきた近年の傾向をみると、2026 年度についても、当初予算で 30 兆円未満に抑制された新規国債発行額が、補正予算で大幅に増額されない保証はない。足元で金利の上昇ペースが加速しているのは、こうした財政運営に対する市場の警戒感の顕れといえよう。

わが国の経済規模に対して、長期的に許容される持続可能な政府債務残高の規模は、その時々内外の市場環境等によって変わってこよう。しかしながら、その規模が拡大するほど、市場からの信認基盤は脆弱になり、ボラティリティが急激に高まりかねない。それだけに、財政運営に対する市場の信認を確保し続けることが重要であり、**政府が財政健全化に向けた取り組み姿勢を示すことは、最低限の危機管理**である。野放図な財政赤字の拡大や債務残高の積み上がりを避けるために、財政健全化に向けた仕組みを作り、その結果を国民に示すことが求められる。高市総理が指摘する「行き過ぎた緊縮財政」を「責任ある積極財政」に大転換するには、**財政運営にあたってこれまで以上の財政規律が必要**になる。

2. 財政規律の向上に向けた課題

(1) 予算編成に係る課題

A. 大型補正予算の常態化

近年、大型補正予算が常態化しており、補正予算を含む毎年度の財政支出全体が上手くコントロールされているか、疑念が生じやすい。予算編成プロセスをみると、毎年 8 月初頃に閣議了解される「概算要求基準」は、翌年度の当初予算に関する方針を示している。また、12 月初頃に閣議決定される「予算編成の基本方針」は、いわゆる“15 ヶ月予算”の考え方を記しはするものの、内容のほとんどが当初予算についてである。加えて、内閣府から冬と夏に出される「中長期の経済財政に関する試算」(以下、「中長期試算」)では、10 年間程度の経済財政の展望は、基本的にその段階ま

で編成された予算を起点に示されており¹、このところ秋の補正予算が常態化しているなかで、夏試算では想定されておらず、冬試算でも次年度補正予算を想定しない試算となっている。

こうした予算編成プロセスにおいて、当初予算の歳出総額や新規国債発行額が厳しく抑制される。このため、高齢化に伴って社会保障費が構造的に増加するもとでは、非社会保障費を抑制せざるを得ず、その反動で、非社会保障費が補正予算で積み増されるという流れが常態化している²。

補正予算の弊害として、当初予算に比べて国会での審議期間が短いことや部局ごとの経費の内訳が見えづらいことに加え、**予算支出の継続性が不確か**であること、などが指摘できる。補正予算の大型化によって、費目や部局によっては追加額が当初予算額を大幅に上回るケースも生じており³、結果として、補正予算を含む財政支出全体の規模とその配分の妥当性への疑念が生じることとなる。

B. 金利上昇と物価上昇の影響

近年の「金利のある世界」への移行を受けて、利払費が増加している。利払費の増加は、社会保障費の増加とともに、いわゆる財政の硬直化を招くことで、大型補正予算の常態化を助長する恐れがある。今後の財政運営にあたって、利払費の動向が従来以上に重要になることから、これまであまり議論されてこなかった債務残高の年限構成等の内容についても、しっかりと確認し、政策論議の場で取り上げていく必要があるだろう。

また、近年の物価上昇は、行政サービスの提供に係るコストも押し上げる。物価上昇を受けた公共サービス水準の実質的な低下を防ぐには、物価上昇分を公定価格や公的制度の基準額・閾値、調達価格に転嫁することが欠かせない。一方で、価格転嫁分を除いた公共サービスの実質的な増加分については、その妥当性について吟味する必要がある。それには、価格の上昇分と実質支出の増加分の影響を区別する必要がある。しかしながら、現状、数年間の支出計画が示されている医療・介護や防衛などの枠予算も含めて、価格の上昇分と実質支出の増加分の支出総額への影響が見えにくいのが実情である。

C. 戦略 17 分野への安定した投資財源の確保

社会保障費の増加、金利と物価の上昇が財政硬直をもたらし非社会保障費の財源を圧迫するなか、将来の成長等に向けた戦略 17 分野への官民の投資財源をいかに確保するかが課題となる。こうした財源が毎年度の補正予算で安易に積み増されるようでは、限られた財源が有効活用されているのか疑念が生じることに加えて、複数年での財政支出動向や事業の進捗が見通しづらくなることで、企業の投資行動にも悪影響を及ぼしかねない。

D. 短期的な財源のやり繰りと安定財源確保の先送り・未確定

毎年度の予算編成では、国の一般会計の赤字抑制のために、しばしば会計間での特例的・短期的

¹ ただし、国土強靱化、防衛力強化など、既定の計画に基づく想定が織り込まれているものはある。

² 新型コロナ禍後は平時においても大型補正が続いており、2023 年度以降の補正予算での追加額は毎年度 10 兆円を超える。補正予算の本来の趣旨は、不測の経済危機や大災害への対応であり、新型コロナ禍前の補正予算で追加額が 10 兆円を超えたのは、リーマンショック後の 2009 年度と東日本大震災後の 2011 年度の 2 回にとどまる。

³ 例えば、2025 年度の経済産業省予算をみると、当初の 0.85 兆円が補正で 3.06 兆円に増額されている。このうち特別会計への繰入分を除く一般会計分は当初 0.35 兆円であったが、補正で 2.37 兆円へと、当初予算額を大きく上回る約 2 兆円が追加されている。

な財源のやり繰りが行われる⁴。しかしながら、本来抑制すべきは、国（一般会計・特別会計）と地方のトータルでの収支赤字や債務残高である。

他方で、近年拡大された政策に対する安定財源の多くが未確定のままとなっている。例えば、防衛費の増額では、増額分の多くに決算剰余金や税外収入といった安定財源とは言い難い財源が想定されている。また、義務教育無償化では、ガソリン税の暫定税率の廃止に係る財源と合わせて、継続検討とされる金額が多く残っている。今後検討される「消費税減税」や「給付付き税額控除」の財源も未定であり、しっかりと確保できるよう「社会保障国民会議」での熟議が求められる。

（2）中長期の財政健全化計画と財政運営の検証に係る課題

A. 債務残高 GDP 比の安定的引き下げ目標の不確実性

中長期の財政健全化目標について、現行の①国・地方のPB黒字化と、②その後の債務残高GDP比の安定的な引き下げのうち、これまでは前者に重心が置かれてきた。今後、高市政権では、「成長率の範囲内に債務残高の伸び率を抑え、政府債務残高の対GDP比を安定的に引き下げ」⁵ることが目指されている。もっとも、名目GDPの75%程度を占める民間の活動を、政府がコントロールすることが極めて困難であることに加え、一旦経済が悪化した場合に、このルールを適用し続けると経済をさらに悪化させる結果となりかねないことから、ルールが緩和されるなど、ルール自体が有名無実化する恐れがある点に留意する必要がある。

B. 財政支出や税制改正の将来への影響

毎年度の予算編成等の財政運営が、実際に財政健全化目標の達成に適うことを示すと同時に、①成長投資が将来の経済成長や税収に与える影響や、②財政赤字が金利を通じて将来の民間投資等に与える影響など、将来の経済成長や税収、国民生活に与える影響を総合的かつ客観的に示すことが求められる。

3. 求められる財政規律強化に向けた取り組み

以上を踏まえると、市場の信認を確保しつつ「責任ある積極財政」を展開するには、並行して下記の3つの取り組み（①予算制度改革、②歳出改革の徹底、③中長期の財政運営への信認の強化）を通じて、財政規律を強化することが求められる。

（1）予算制度改革…戦略17分野の多年度当初予算化と優先順位付け

①「危機管理投資・成長投資」の**戦略17分野**については、**多年度予算編成を導入する。民間資金のコミットメントも含めた5年程度の官民多年度投資計画（民間・政府（国直轄・補助・地方））を策定**したうえで、**政府負担（一般会計・財投・特別会計・政府保証）についての多年度予算支出枠を設定し、基本的に当初予算において別枠で確保する。多年度支出枠は、計画の進捗状況に応じて適宜見直す。**なお、投資計画並びに規制改革を含む関連政策の**進捗と効果・成果は、毎年、第三者委員会で検証**する。

⁴ 例えば、2026年度予算では、交付税特別会計の借入金残高のうち0.7兆円が一般会計に承継されると同時に、同特別会計への一般会計からの繰り入れが同額減額（特例減額）されており、その分の新規国債発行額が抑制されている（土居丈朗「積極財政なのに「国債は抑えた」財務省の深謀遠慮」、東洋経済 ONLINE、2025年12月27日）。

⁵ 第221回国会における高市内閣総理大臣施政方針演説（令和8年2月20日閣議決定）

- ② 戦略 17 分野について、バラマキを回避するために、多年度投資計画の熟度や関連する企業等の民間のコミットメントの強弱などを踏まえて、**優先順位・メリハリ付け**を行う。また、GX投資における財源フレーム、AI・半導体産業基盤強化フレームにおける各種財源確保などを例に⁶、**赤字国債に依存しない安定財源を確保**する。
- ③ 以上の仕組みの導入によって、**多年度にわたる投資予算支出の予見可能性を高める**一方で、**補正予算編成は**、想定されていなかった世界的な経済ショックや大規模災害等への対応など、**極めて限定的に編成すべき**である。
- ④ 概算要求基準の内容が実際の予算に反映されているかを確認できるように、当初予算後の歳出の姿と、補正予算を編成した場合には補正予算そのもの及びトータルの歳出の姿を、概算要求基準の分類⁷で示す⁸。
- ⑤ 物価上昇に伴う公定価格の影響については、2025 年 11 月に新設された「租税特別措置・補助金見直し担当室」で継続的に調査・公表し、予算に反映させる。
- ⑥ 短期的な財源のやり繰りを廃し、安定的な財源を確保する努力を徹底する。

(2) 歳出改革の徹底

租税特別措置・補助金の総点検にあたって、**効果の薄い租特や補助金の削減を徹底**することに加え、**行政サービスの提供体制の再編を通じた歳出抑制の方策**を検討すべきである。社会保障給付や住民サービスに係る行政コストが上昇するなか、**歳出拡大を抑制しつつ必要な行政サービスを守る**には、必要な行政サービスを効率的なコストで提供できるように、行政側の体制整備がこれまで以上に重要となる。単に歳出を抑制するだけではなく、同時に**規制改革や行政改革**を行い、行政のICT化、公的サービスへの民間企業・NPO等の活用、民間の創意工夫で公的サービスの充実を図るインセンティブの活用、既存の市町村の枠を超えた行政サービスの広域化などを一段と進めるべきである。

(3) 中長期の財政運営への信認の強化…政府債務の上限設定と財政規律を評価・監視する機能の強化

- ① 金利上昇を受けた利払費の急増を踏まえて、これまで以上に財政収支に着目した財政運営を行う。「成長率の範囲内に債務残高の伸び率を抑え、債務残高GDP比を安定的に引き下げる」との目標の不確実性が高いことを踏まえ、**手堅い名目成長率を前提とし**、公債等残高GDP比目標に沿うように、経済ショック等の緊急時の対応を除き、**2030 年度までの多年度で新規に発行できる政府債務の総額・上限を、財政健全化に向けた新たな指標として予め設定**⁹、毎年度更新する。
- ② 足元の財政運営の将来への影響を展望する「中長期試算」では、新たな指標に着目した将来展望を示すと同時に、成長率等が上振れするケースと下振れするケースも示す。

⁶ GX投資では、官民合わせて 150 兆円超の投資を目指し、政府が「GX 経済移行債」の活用によって 10 年間で 20 兆円規模の先行投資支援を行い、今後導入される「カーボンプライシング」による収入で 2050 年までに償還することとなっている。AI・半導体産業基盤強化フレームでは、10 年間で 50 兆円超の官民投資を目指し、そのうち 10 兆円以上の公的支援の財源が財政投融资資金、GX 経済移行債、2050 年までに償還される特会債等で確保される。

⁷ 2026 年度予算では、年金・医療等、防衛整備計画対象経費、裁量的経費、義務的経費、地方交付税交付金等、国債費。

⁸ この他、当初予算と補正後予算の姿が容易に比較できるように、財政統計等の整備も重要。

⁹ 政府債務の償還ペースも踏まえる。また、金利と名目成長率の関係を考慮することで、多年度で必要となるPB黒字額、または、許容できるPB赤字額を計算することも出来る。

- ③ 財政運営に対する信託を一段と強化するために、「**独立財政機関(IFI)**」の**具体化**を進める¹⁰。まずは、独立財政機関が果たしている機能を、政府自らが先取りし、自らの財政運営に適用する。例えば、先述（予算制度改革の①）の第三者委員会を設置し、戦略 17 分野の投資計画の進捗状況やそのボトルネック、成果評価をすること。また、経済財政諮問会議で、②に基づく試算やインパクト分析、債務の持続可能性分析等を基に、多年度予算フレームにおける次年度以降の予算のあり方をしっかりと提言することなどは、その機能の先取りの一つになる。このような取組を**政府自らが進めることは、財政健全化への本気度を示すことになる**。
- ④ 次のステップとして、早期にわが国に「独立財政機関」を設置する。設置形態として、米国やカナダのように立法府の下に設置するケースと¹¹、英国やフランスのように行政府の下に設置するケースが考えられる¹²。わが国では、参議院への設置が提案されるケースが多いが¹³、予算編成の権限が政府に集中しているわが国では、行政府の下に設置することも一案である。その場合、政治的な介入を極力避け、公正・中立を確保する観点から、独立財政機関のトップは国会の承認人事とすることが望ましい¹⁴。

以 上

¹⁰ OECDのデータベースによると、2021 年時点で加盟 38 カ国のうち 29 カ国が「独立財政機関」を設置しており、政府の財政運営を客観的かつ長期的な視点から評価し、必要であれば財政運営の是正を提言する機能を持たせている。

¹¹ 立法府に設置した場合、内閣や財政当局からの一定の独立性が確保されるため、中立的な立場からの財政運営の評価や提言が期待されるほか、政府予算だけでなく野党の政策案に対するコスト推計などが可能となる。一方で、デメリットとして、党派対立に巻き込まれる恐れや、予算案の策定が行政サイドを中心に行われる場合には、独立財政機関に対する権威や世論の支持がなければ、政府への影響力・実効性が限られることが懸念される。

¹² 行政府に設置した場合、関係府省庁と連携することで、財政運営に対する評価や提言を予算編成に反映させやすいというメリットがある。一方で、内閣の関与が強まることによる恣意的な運用が排除できなければ、財政状況の評価や経済成長見通しが楽観的になるなど、支出拡大に寛容な方向へのバイアスが懸念される。

¹³ 例えば、経済同友会〔2019〕「将来世代のために独立財政機関の設置を一複眼的に将来を展望する社会の構築に向けて」は、参議院の下に経済・財政・社会保障の中期予測や財政計画・ルールの遵守状況などの評価を担う「経済財政推計・検証委員会（仮称）」を設置することを提案している。

¹⁴ 独立財政機関を行政府の下に設置している諸外国では、独立財政機関の人事に立法府の承認を必要とすることで、政府からの独立性を確保している。例えば、英国の「予算責任庁」を率いる予算責任委員会の委員長と委員は、下院財務委員会の同意の下で財務大臣が任命する。また、フランスの「財政高等評議会」の議長は、大統領が任命する会計検査院長が兼任するが、委員のうちの半数は上下両院の議長などにより任命される。財政高等評議会は会計検査院長を議長とし、会計検査院長が任命する 4 人の会計検査院司法官、国立統計経済研究所所長、5 人の有識者（国民議会議長、上院議長、国民議会財務委員会委員長、上院財務委員会委員長、経済社会環境評議会議議長が任命）を委員とする計 11 名で構成される。