

## 成長のための予算組み換えを画餅に終わらせるな

### 《要 旨》

○政府が8月17日閣議決定した来年度予算の概算要求組換え基準では、既存歳出の削減が求められる一方で、日本経済の再生に向けて、「日本再生戦略」で示された重点3分野（グリーン〈エネルギー・環境〉、ライフ〈健康〉、農林漁業）などへの重点的な予算要求が可能となっている。メリハリある予算配分を通じて、歳出規模の拡大を抑制しながら重要政策への財源配分を厚くするという姿勢は評価できよう。

○総じてみれば、財政健全化に向けたかけ声や枠組み整備の努力は認められるものの、歳出拡大圧力は根強い。3分野に財源を重点配分することは妥当ながら、成長力強化に向けて効果的な財源配分が実現されるか否か疑問が残る。一方、解散・総選挙を控えた思惑等から、今後、①復興事業の追加、②社会保障費の増加、③公共事業費の拡大といった歳出拡大圧力の高まりが懸念されるが、これらの分野は拡大の回避・抑制が求められる。それぞれのポイントは以下の通りである。

①復興事業費については、事業の遅れ等により昨年度の復興予算のうち4.8兆円程度が今年度に繰り越されているなかでの更なる事業の追加は時期尚早。むしろ、個々の事業評価をしっかりと行うことで、財源の効率的な使用に努め、より効果的な復興に繋げるべき。

②社会保障費については、来年度8,400億円の自然増が見込まれているが、主因である年金・医療の分野の改革が、社会保障制度改革国民会議での議論へと先送りされている。また、注目度が上がっている生活保護費の給付水準は仮に10%引き下げたとしても、0.3兆円程度の削減効果にとどまり、財源として過大な期待は禁物。

③公共事業費の10%削減は高いハードルを課す一種のショック療法が効果的な社会資本の整備に繋がると期待される。一方で、近年、老朽化した社会資本の更新や未来指向の新たな社会資本整備が求められるなど、公共事業を取り巻く環境に一定の変化がみられる。ただし、実施にあたっては、将来の人口減少を踏まえた対応が求められよう。

○今後、復興増税や消費税率引き上げが経済に与える悪影響に留意する必要があるものの、歳出増は避けるべき。そもそも、復興増税幅を圧縮すれば、経済への悪影響は軽減されることから、まずは、補正予算編成の財源として検討されている昨年度の決算剰余金を財源に復興増税幅を圧縮すべき。

○成長力強化は待ったなしであり、不要不急の歳出への大胆な切り込みと、成長分野への思い切った財源配分など、徹底して日本再生に拘った取り組みが求められる。一方で、諸外国との経済連携の強化や各種規制の見直し、省庁間の連携の強化など、既存のシステムのトータルでの見直しなど、予算以外の取り組みを通じて、民間企業の収益力向上を支援するための環境整備が不可欠。

## 1. 予算をめぐる最近の動き

### (1) 平成 25 年度予算の概算要求組換え基準

平成 25 年度予算の概算要求組換え基準が 8 月 17 日に閣議決定され、予算編成に向けた作業が本格化している。同基準では、中期財政フレームに定められた「歳出の大枠」の 71 兆円を遵守することになっており、引き続き社会保障費の自然増が見込まれるなか、歳出全体の拡大を抑制するために、①社会保障の合理化・効率化への最大限の取組み、②国家機関費等の 3%削減、③公共事業費の 10%削減、などが求められている。一方で、日本経済の再生に向けて、7 月に閣議決定された「日本再生戦略～フロンティアを拓き、「共創の国」へ～」で示された重点 3 分野（グリーン〈環境・エネルギー〉、ライフ〈健康〉、農林漁業）に財源を重点的に配分するために、重点 3 分野に係る経費については、既存の歳出の見直しによる削減額の 2 倍もしくは 4 倍の額の要求が可能となっている。さらに、予算編成段階では、既存の歳出と日本再生に係る歳出の予算要求それぞれについて、省庁横断的に配分を見直すことになっている。このように、**メリハリある予算配分を通じて、歳出規模の拡大を抑制しながら重要政策への財源配分を厚くしようとする姿勢は評価できよう。**

### (2) 今年度補正予算

一方で、今年度補正予算の編成が検討されており、来年度予算の歳出抑制努力を減殺する恐れもある。昨年度決算で生じた剰余金を財源として、東日本大震災からの復興事業の追加や成長戦略の実現に向けた事業が想定されている。昨年度決算では、税収が法人税収を中心に補正後予算対比 8,026 億円の増収となったことに加え、歳出面で国債費が低金利を反映して同 6,411 億円減少したことなどを受けて、最終的に 1 兆 2,301 億円の剰余金が生じている。加えて、昨年度の復興予算のうち 7,489 億円が剰余金となっていることから、補正予算の規模は 2 兆円程度になるとの見方がある。

## 2. メリハリある予算配分のあり方

### (1) 重点配分すべき分野

概算要求組換え基準では、重点 3 分野に関連する予算要求については「特別重点要求」と位置づけられ、グリーン関連で既存の歳出の見直しによる削減額の 4 倍、ライフと農林漁業関連で同 2 倍の額の要求が可能となるのに対し、これら以外の「日本再生戦略」に関連する予算要求については、同 1.5 倍にとどまっている。これら 3 分野への配分を特に厚くする方針については、①新興国での所得の増加、②その一方で懸念される世界的なエネルギー需給や食料需給の逼迫、③わが国に加えて将来的には新興国でも予想される高齢化の進行、などといった将来予想される経済社会の変化を踏まえると妥当と考えられる。

もっとも、日本再生のためには、**どのような施策に財源が厚く配分されるかが重要**である。経済成長力を高めるには、新たな技術の開発に加え、既存の技術やサービスの組み合わせなどを通じたイノベーションが不可欠であり、そうした前向きな活動を支援してこそ日本再生が実現すると考えられる。この点、「日本再生戦略」をみると、これら 3 分野においても必ずしもイノベーションに繋がらず、旧態依然としたバラ撒きを連想させる項目も散見されることから、成長力強化に向けて効果的な財源配分が実現される否か疑問が残る。**単に重点 3 分野に関連することのみを理由に、結果として、財源がばら撒かれるようでは、**

日本再生につながらない。

## (2) 懸念される旧来型歳出規模の拡大

こうしたなか、歳出規模の拡大が懸念されている。具体的には、①復興事業費の追加、②社会保障費の増加、③公共事業の拡大が指摘できるが、以下の対応によって拡大の回避・抑制が求められる。

### ①復興事業費の追加

東日本大震災からの復旧・復興事業費については、10年間の復興期間の国・地方合計の公費分で総額23兆円、最初の5年間で同19兆円に上ると見積られている<sup>1</sup>。このうち大震災後の昨年度1次補正予算から今年度当初予算までに既に18兆円程度計上されており<sup>2</sup>、最初の5年間についてみると、追加できる余地は1兆円程度しか残されていない。他方、昨年度の東日本大震災復旧・復興関係経費の執行状況をみると、予算額15兆円のうち支出済歳出額は9兆円であり、4.8兆円程度が今年度に繰り越されている。このような多額の繰越金が発生していること自体は、がれきの処理や住民の合意形成の遅れ等が背景にあることから已むを得ないとしても、復興事業が遅れているなかでの更なる事業の追加は時期尚早であろう。むしろ、個々の事業の評価をしっかりと行うことなどを通じて、財源の効率的な使用に努め、より効果的な復興に繋げるべきである。今後、復興財源の多くを国民が復興増税というかたちで広く負担していくだけに、復興事業を行うことで、単に被災地域を大震災前の状態に戻すだけでなく、日本経済の再生に繋がることが求められよう。また、大震災後既に一年以上が経過しており、地域の意識やニーズも震災直後と比べて変化している可能性は否定できない。こうした点にも配慮し、復興事業の追加は、地域の意識やニーズの変化を柔軟に事業に反映させるために、当初の復興計画を再検討してからでも遅くはないと思われる。

### ②社会保障費の増加

社会保障費については、来年度8,400億円程度の自然増が見込まれている。こうした自然増に対して、まずは、社会保障制度改革を通じて増加ペースを抑制することが求められている。しかしながら、自然増の主因である年金と医療（高齢者医療）改革については、6月の社会保障・税一体改革3党合意において社会保障制度改革国民会議でその具体策を議論することになっており、先送りされている。こうしたなか、近年、増加傾向にある生活保護費について、給付水準の見直しが求められているものの、仮に、給付水準を10%引き下げたとしても、0.3兆円程度の削減効果にとどまるため<sup>3</sup>、過大な期待はできない。生活保護のあり方を是正する改革については、給付水準などの制度の見直しや不正受給の排除といった運用の厳格化に加えて、就業問題や賃金問題、税制との連携などとも並行して多面的に取り組む必要がある。

<sup>1</sup> そもそも、この見積り額自体を疑問視する見方もある。（原田泰「被害額6兆円で震災復興予算が23兆円のなぜ」『WEDGE』2011年11月号）

<sup>2</sup> 「23年度1次～3次補正（14兆円台半ば）+24年度当初（3.4兆円）-24年度当初除染（0.5兆円）+その他地方が実施する緊急防災・減災事業（0.6兆円）≒18兆円程度」（財務省資料より）

### ③公共事業の拡大

公共事業費について、概算要求組換え基準では 10%削減が求められている。こうした厳しい予算制約を課すことは、個別事業の一段の精査と工夫を通じて効果的な社会資本の整備に繋がることが期待できることから、妥当といえよう。

一方で、これまでの公共事業費の削減の結果、わが国の社会資本の老朽化が進んでいることを問題視する見方があり、防災・減災など国民の安全・安心確保の観点から、社会資本の新設・更新の必要性が指摘されているほか、成長力強化や省エネ・省資源の観点から、スマートシティなど先端技術を前提とした未来指向の新たな社会資本の整備が求められるなど、近年、公共事業を取り巻く環境に一定の変化がみられる。確かに、こうした観点からの公共事業の必要性の指摘には一定の説得力はあるものの、実際に事業を行う場合には、将来の人口減少を踏まえた対応が求められよう。そもそも、人口減少局面では、日本経済や地域経済の成長率の低下やそれに伴う税収の減少や伸び悩みの可能性が高まるうえ、高齢者の生活をどう支えるかといった問題も深刻さを増していくとみられ、過去の人口増加局面のように全国各地で一律に社会資本を整備していくことは、財政面で相当な無理があると考えられる。むしろ、社会資本整備を都市など人口の集中している地域やそれらを結ぶ経路などに限定したうえで、過疎地域から人口集中地域への住民や地域コミュニティの移転を促すなど、人口増加局面とは逆の発想が求められよう。

### 3. 成長力強化は待ったなし

他方、今後、復興増税や消費税率引き上げ後の経済への悪影響を懸念する声があり、景気下支えの観点から、復興事業や公共事業の追加など歳出の拡大が必要との見方がある。しかしながら、復興増税や消費税率引き上げの趣旨を踏まえると、安易な歳出拡大は避けるべきであろう。

#### (1) 復興増税幅の圧縮

復興増税は、東日本大震災からの復旧・復興事業費の財源として発行される復興債の償還財源であることから、何らかの理由によって復興債の発行抑制や償還が可能ならば、増税幅を圧縮すべき筋合いのものである。復興増税幅を圧縮すれば、経済への悪影響が軽減されることから、何らかの財源が新たに利用可能ならば、復興債の発行抑制や償還の財源とすることで、復興増税幅圧縮に繋げるべきであろう。

そこで、昨年度の東日本大震災復旧・復興関係経費の執行状況を見ると、1.1兆円程度の不用額が発生しており、これを財源にすれば 11.2兆円の復興増税幅を1割程度圧縮できる計算となる。予算計上された財源が不用となった理由をみると、実際の被害額や事業規模が見込みよりも少なかったことが挙げられている。未曾有の大災害に早急に対応する必要から、復興予算編成に際して見積り額が現実にそぐわなかったことは已むを得ないとしても、結果的に不用となった財源をあえて消化する必要はなく、復興債の償還や新規発行の抑制の財源に充て、その分、復興増税幅を圧縮することが求められる。

---

<sup>3</sup> 今年度予算を参考に計算すると、生活保護費 2.8兆円×10%=0.3兆円

さらに、先述の昨年度決算の剰余金 1.2 兆円を、復興債の償還や新規発行の抑制の財源に充てるとすると、復興増税幅の 2 割程度に相当する 2.3 兆円程度の負担増を回避することが可能となる。増税幅圧縮の方法として、例えば、①競争力強化の観点から、来年度以降 3 年間課せられる法人税付加税を中止する（2.4 兆円＝0.8 兆円×3 年）、②消費税率引き上げの影響緩和の観点から、消費税率引き上げ時期にあたる 2014 年度から 2017 年度まで 4 年間の所得税付加税を中止する（2.4 兆円＝0.6 兆円×4 年）、ことなどが選択肢として考えられよう。

## （2）成長力強化に向けた取り組み

現状、政局の行方が極めて不透明であり、年末にかけての予算編成過程を経る間に、最終的にどのような予算の姿になるか予断はできない。しかしながら、いずれにせよ、わが国の成長力強化は待ったなしであり、不要不急の歳出への大胆な切り込みと、成長分野への思い切った財源配分など、徹底して日本再生に拘った予算編成が求められる。

もっとも、財源を厚く配分するだけでは、成長力強化には不十分と考えられる。実際の経済活動を担い、経済成長の原動力になるのが民間企業であることを踏まえると、民間企業がイノベーションを通じて新商品・新サービスを機動的に開発し、収益力を高めることこそ、成長力強化にとって重要なカギとなる。政府の役割は、そのための環境整備であり、予算の重点配分は不可欠ではあるものの、その一部に過ぎない。今後の企業を取り巻く環境を展望すると、国境を越えたバリューチェーンの構築や既存の産業の枠を越えた連携による商品・サービス企画の重要性が一段と高まっており、政府には、こうした取り組みを企業が円滑に行い、収益力の強化に繋げられるよう、諸外国との経済連携の強化や各種規制の見直し、さらには省庁間の連携の強化など、既存のシステムや枠組みをトータルで見直すことが求められる。

以 上

---

◆本資料に関するご照会は、下記までお願いいたします。

調査部 蜂屋 勝弘 (Tel : 03-6833-1449)