

ニッセイ基礎研究所・経済調査レポート

No.2007-04

概算要求から見る 2008 年度予算の展望

2007 年 9 月

ニッセイ基礎研究所 経済調査部門

研究員 篠原 哲（しのはら さとし）

(03)3512-1838 shino@nli-research.co.jp

〒100-0006 東京都千代田区九段北 4-1-7 3F

(要旨)

- ・ 8 月 31 日に、各省庁からの 2008 年度予算の概算要求が締め切られ、9 月 11 日の閣議に報告された。各省庁からの要求・要望額を合算した一般会計の「概算要求・要望額」は 88 兆 9,208 億円（2007 年度当初予算：82 兆 9088 億円）であり、前年度当初予算から約 6.0 兆円の増額となった。
- ・ 2008 年度予算については、概算要求基準（シーリング）の段階で、①財政健全化の努力を継続していく。②歳出全般にわたる徹底した見直しを行い、歳出抑制と予算配分の重点化・効率化を実施。③基礎的財政収支の改善を図り、国債発行額を極力抑制する。という従来までの方針が引き続き掲げられており、昨年の「基本方針 2006」で示された、「歳出・歳入一体改革」に基づく、歳出抑制路線が継続される方針が明示されていた。
- ・ 安倍総理が 9 月 12 日に辞意を表明したため、2008 年度予算の編成作業は新政権の下で行われることになるが、基本的には今回の概算要求基準の方針が継続される公算が高いと考えられる。ただし歳出の拡大圧力も強まりつつあることもあり、新政権の財政に対するスタンスによっては、歳出抑制路線が継続されるかは不透明な点もある。
- ・ 2008 年度当初予算は、今後の財政再建に向けた方向性を占ううえでも重要な予算となる。その意味でも、年末の当初予算の編成に向けては、歳出抑制路線が継続されるかという点と共に、概算要求・要望額で 88.9 兆円となった一般会計総額が、どの程度の規模まで縮減されるかが注目点になる。

はじめに. 2008年度一般会計総額は概算要求・要望額で88.9兆円

8月31日に、各省庁からの2008年度予算の概算要求が締め切られ、9月11日の閣議に報告された。各省庁からの要求・要望額を合算した一般会計の「概算要求・要望額」は88兆9,208億円（2007年度当初予算：82兆9,088億円）であり、前年度当初予算から約6.0兆円の増額となった。

各省庁からの要望を取りまとめた、概算要求・要望額の内訳は、国債費が2007年度当初予算比で1.2兆円増となる22.2兆円、地方交付税交付金等が同1.3兆円増の16.2兆円、政策的経費である一般歳出は同3.5兆円の増加となる50.5兆円である。

今年度の概算要求については、政策的経費である一般歳出は、8月10日に閣議了解された概算要求基準（シーリング）の段階で、①年金・医療等の義務的経費の自然増7500億円に対して制度改革等により2200億円の削減を実施する、②公共事業関係費についても、2007年度当初予算に比べて▲3%の範囲内に抑制する、などの方針が決定されており、前年度当初予算から約0.3兆円多い47.3兆円に上限が設定されていた。

ただし、例年と同様に、概算要求では、公共事業関係費および「その他経費」については基準額の2割増の水準まで要望を提出することが可能となっている。さらに、成長力強化、地域活性化、環境立国戦略、教育再生、生活の安全・安心等の施策については、各省が要望額を上乗せできる仕組みである「重点施策推進要望」として、6,000億円が想定されていた。「重点施策推進要望」は〆切りの段階では6,167億円¹となり、一般歳出の規模も、各省庁からの要望額を合計した「概算要求・要望額」ベースでは50.5兆と、シーリングの上限である「概算要求額」の47.3兆円を3.2兆円上回る規模となる。

図表1 07年度予算と08年度概算要求額・要望額の比較

(歳出)	(兆円)			(兆円)		
	07年度当初	08年度概算 要求額	対07年 度当初	08年度概算 要求・要望額	対07年 度当初	対08年 度要求 額
国債費	21.0	22.2	1.2	22.2	1.2	0.0
地方交付税交付金等	14.9	16.2	1.3	16.2	1.3	0.0
一般歳出	47.0	47.3	0.3	50.5	3.5	3.2
社会保障関係費	21.1					
(年金・医療等の経費)	20.4	20.9	0.5	20.9	0.5	0.0
公共事業関係費	6.9	6.7	-0.2	8.4	1.4	1.6
その他経費	7.4	7.3	-0.1	8.9	1.5	1.6
義務的経費+人件費	12.2	12.3	0.1	12.3	0.1	0.0
歳出計	82.9	85.7	2.7	88.9	6.0	3.2

(注1) 概算要求額の一般歳出は概算要求基準の上限

(注2) 重点施策推進要望6,167億円は、「概算要求・要望額」の公共事業関係費、およびその他経費の内数である。

(資料) 財務省

¹ 重点施策推進要望額である6,167億円は、「概算要求・要望額」の公共事業関係費、およびその他経費の内数として、一般歳出50.5兆円に含まれている。

これらの要望枠は、メリハリある要望を可能とするという目的で設定されており、参院選以降において高まっている歳出削減路線への批判的な意見に対しても、一定の配慮を示した格好となっている。しかし、これにより、一般歳出の上限として定められた 47.3 兆円の枠が拡大する訳ではないため、年末の当初予算の策定に向けては、一般歳出を「概算要求・要望額」ベースの 50.5 兆円から、「概算要求額」ベースの 47.3 兆円まで、最低でも約 3.2 兆円程度、歳出を絞り込む必要が出てくる。

2008 年度予算については、概算要求基準（シーリング）の段階で、①財政健全化の努力を継続していく。②歳出全般にわたる徹底した見直しを行い、歳出抑制と予算配分の重点化・効率化を実施。③基礎的財政収支の改善を図り、国債発行額を極力抑制する。という従来までの方針が引き続き掲げられており、昨年の「基本方針 2006」で示された、「歳出・歳入一体改革」に基づく、歳出抑制路線が継続される方針が明示されていた。

安倍総理が 9 月 12 日に辞意を表明したため、2008 年度予算の編成作業は新政権の下で行われることになるが、基本的には今回の概算要求基準の方針が継続される公算が大きいと考えられる。ただし、歳出の拡大圧力も強まりつつあることもあり、新政権の財政に対するスタンスによっては、歳出抑制路線が継続されるかは不透明な点もある。

一般会計総額は概算要求・要望額では 88.9 兆円となったが、当初予算に向けては、経済成長や国民生活に必要な項目と不必要な項目を見極めながら、これを概算要求額である 85.7 兆円まで絞り込み、さらにどの程度の歳出抑制に踏み込めるかが、今後の財政再建路線の方向性を確認するうえでの、最大の注目点となるだろう。

本稿では、今回の概算要求をもとに、2008 年度当初予算の編成に向けて想定される論点について、簡単にまとめてみたい。

1. 概算要求の内訳と当初予算に向けた論点

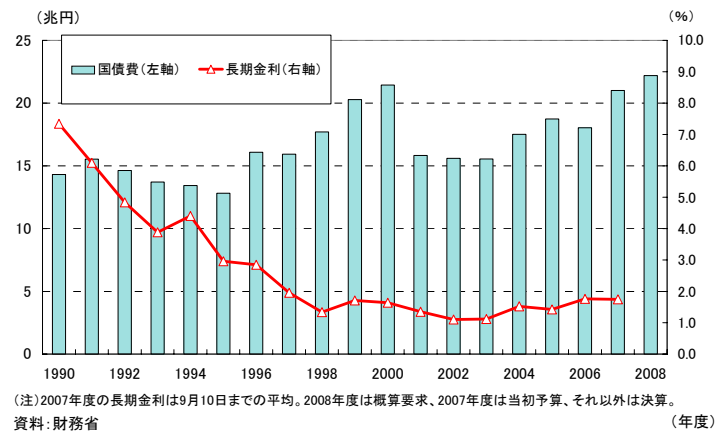
1-1. 増加が続く国債費

まずは、今回の概算要求・要望額の内訳を見てみよう。国債費は 2002 年度以降の概算要求額としては最高の 22.2 兆円となった。国債費とは主に国債、借入金の償還及び利払いに必要とされる経費であるが、前年度当初予算の 21.0 兆円から 1.2 兆円の増加となっている。

国債費については、例年、概算要求の段階では利払いの想定金利が高めに設定される。昨年の概算要求の段階でも、2.9%の金利が想定されていたが、07 年度当初予算の段階では 2.3%に修正された。今回の概算要求においても、利払い費の金利は、昨年と同様に 2.9%に想定されている。そのため、2008 年度当初予算についても、急激に長期金利が上昇するようなことがなければ、概算要求よりも規模が縮減される可能性が高いと考えられる²。

² 2007 年度当初予算では、国債費は前年度当初予算から+2.2 兆円の大幅な増加となった。しかし、これは「地方交付税及び譲与税特別会計における借入金(国負担分)」の返済として、約 2.1 兆円が国債費に上乗せされたことに原因がある。単純に、この 2.1 兆円の増加分を差し引くと、2007 年度予算では国債費は 18.9 兆円となり、前年度当初予算に比べて約 0.2 兆円の増加にとどまる

図表2 国債費の推移



ただし、長期的に考えれば国債費は、歳出総額の増加要因となっていくことは避けられない。90年代以降、国の債務残高が急激に増加するなかで、国債費の増加が抑えられてきたのは、長期金利の水準が低下してきたことに原因がある。しかし、デフレからの脱却が明確となってきた状況下では、今後は長期金利も上昇していくことは確実であろう。

国債費の増加は、その概念上、「プライマリーバランスの黒字化」自体には直接的な影響を及ぼさないが、財政再建の最終目標である債務残高GDP比の抑制には、大きな影響を持つことになる。国債費の増加傾向については、財政再建にとっての高いハードルになりかねない要因として、今後も注視していく必要があるだろう。

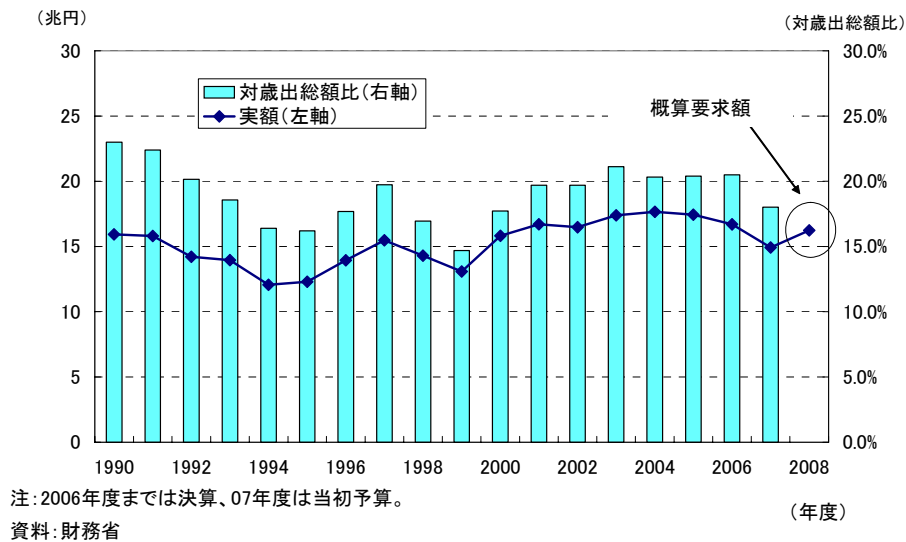
1-2. 地方交付税の課題

地方交付税交付金等は、概算要求の段階で、2007年度当初予算の14.9兆円から、約1.3兆円増の16.2兆円となった。地方交付税は、所得税や法人税等の法定率分（所得税・酒税の32%、消費税の25%、たばこ税の25%、法人税の35.8%（本来は32%））に特例加算などを加えて決定される。今回の概算要求における交付税の増加も、足元の税収の増加による影響が大きいと考えられる。

地方交付税は地方公共団体間の財政力の格差を調整し、財源を保障することを目的とした、国から地方公共団体に対する交付金であり、この制度により、税収が少ない自治体でも一定水準の行政活動を行うことを可能としてきた。しかし、一方では、たとえ地方が歳出減の努力を行わなくても、交付税により財源が保障されるため、交付税制度が地方の歳出削減へ向けた自助努力を阻んでいるとたびたび問題視されてきたのも事実である。

このため、小泉政権下では、国から地方への税源委譲、補助金の削減とともに、地方交付税の改革に一体的に取り組むという「三位一体の改革」が推進され、国と地方の間で、3兆円規模の税源移譲と補助金の削減が実施された。

図表3 地方交付税の推移（一般会計）



ただし、地方交付税の改革については、未だ不十分とする指摘も多い。このため、交付税の改革は、地域間の税収格差の是正や、国と地方の財源配分などの問題と並び、今後の、国と地方財政にとっての重要な課題のひとつと言える。

地方交付税については、地域間の格差を是正するための一定レベルの財源保障機能や、財源調整機能については、今後も維持していく必要があるものの、基準財政需要の見直しなどの交付税の算定方法の改革や、地方歳出を効率化することなどによって、交付税の機能や規模を見直していくことが求められてくる、と考えられる。

年末の当初予算までに、このような改革がどこまで具体化するかについては不透明な点もあるが、中長期的には、交付税の改革と同時に、地方財政の歳出効率化を実現していくという方向性の改革が、国と地方を併せた財政健全化に向けて必要とされてくるのではないかと。

1-3. 注目される一般歳出の規模

国債費や地方交付税は、金利水準や税収規模などにより決定される要素が大きく、意図的な削減が難しい面もある。そのため、安倍政権が掲げる「歳出改革の継続」を評価するうえでは、2008年度当初予算において、政策的経費である一般歳出をどの程度の規模まで抑制できるかが、ポイントになってくるだろう。

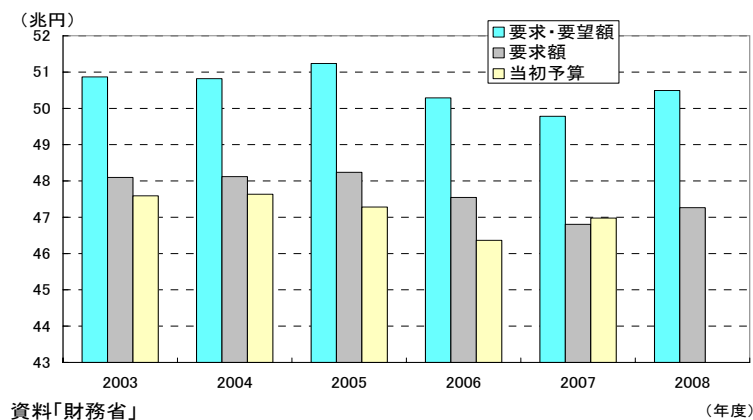
概算要求基準の段階では、一般歳出については、①年金・医療等の義務的経費の自然増7,500億円に対して制度改革等により2,200億円の削減を実施する、②公共事業関係費についても、2007年度当初予算に比べて▲3%の範囲内に抑制する、などの方針が決定されており、前年度当初予算から約0.3兆円多い47.3兆円に上限が設定されている。

ただし、冒頭に述べたように、今年の概算要求基準でも、例年通り、公共事業関係費および「その他経費」については基準の 2 割増の水準まで要望を提出することが可能となっている。このため、一般歳出については、各省庁からの要望額を合計した「要求・要望額」ベースでは 50.5 兆円であり、概算要求額の上限である 47.3 兆円を、約 3.2 兆円上回った額となっている。

過去 5 年間における、一般歳出の「要求・要望額」、「要求額」、「当初予算額」を比較してみると（図表 4）、2003～2006 年度については、当初予算では概算要求額を下回った規模に抑制されていることが分かる。2007 年度については、当初予算が概算要求額を 0.2 兆円ほど上回っているが、これは、シーリングの外で電源開発促進税の収入の一般会計への組み入れに伴う歳出増（3,179 億円）などの特殊要因によるものであり、実質的には要求額以下の水準に抑えられている。

このため、2008 年度当初予算についても、一般歳出の規模を、「要求・要望額」の 50.5 兆円から、「要求額」の 47.3 兆円まで抑制するのはもとより、さらに、そこからどの程度の歳出削減を達成できるかが、歳出改革の継続を確かめるうえでの目安となろう。

図表 4 概算要求・要望額と当初予算における一般歳出の推移



しかしながら、今後発足する新政権が、財政に対してどのようなスタンスを取るかが不明であることに加え、歳出拡大を求める声も次第に高まることが予想されるなか、当初予算において一般歳出の規模を、「概算要求・要望額」から「概算要求額」まで、一般歳出の規模を絞り込むためのハードルは、決して低くはないと考えられる。

地域間の経済格差が問題になるなか、公共投資の削減についてはすでに批判的な意見が聞かれ始めている。さらに、公共投資は、過去数年間で、すでに相当規模の削減が実施されたことに加え、これまでに建設された社会資本の維持・補修のための投資が増えていることや、災害からの復旧のための投資に対する必要性も高まっている。7月の参院選で自民

党が大敗したことによる影響も踏まえると、2008年度当初予算においても「対前年度▲3%の削減」の実現は、不透明な部分もあると考えられる。

公共投資とともに、歳出規模の抑制が問題となる社会保障給付についても、今回の概算要求額では、「年金・医療等に係る経費」が20.9兆円と、2007年度当初予算の20.4兆円からは5,300億円の増加となった。約7500億円となる社会保障給付費の自然増を、制度改革等により約2,200億円削減することになる。

ただし、高齢化が進むなかでは、社会保障給付の伸びを抑制していくことは、容易ではない。2007年度当初予算では、景気回復による雇用情勢の改善を受けた雇用保険の国庫負担分の減額等により、社会保障給付の自然増を2,200億円ほど抑制することができた。しかし、2008年度についても、前年度のような雇用保険の削減で対応することは難しい。7,500億円の自然増に対して、2,200億円の削減をどのように実現するかという点も、年末の当初予算に向けた論点となろう。

2. 2008年度当初予算の展望

最後に、2008年度当初予算の展望について簡単にふれておきたい。

2008年度予算は、概算要求の締め切りの段階では、国債費と地方交付税の増加の影響が大きく、要求・要望額ベースにおける歳出総額は88.9兆円。一般歳出について概算要求基準の上限を適用した要求額ベースでも85.7兆円と、前年度当初予算の82.9兆円よりも、約2.8兆円の増加となった。

すでに概算要求基準（シーリング）の段階で、歳出削減路線が継続される方針が示されていることから、財務省による年末にかけての来年度予算編成では、相当規模の削減に取り組むことが予想されるものの、一方では、新政権が財政に対してどのようなスタンスを取るかが不明な点や、地方への配慮や格差是正等を目的とする歳出の拡大圧力も強まりつつあるため、今後も従来までのような歳出抑制路線が徹底されるかについては、不透明感も強まってきたと考えられる。

図表5 概算要求額と当初予算における歳出額の比較

	一般歳出			国債費			地方交付税交付金等		
	概算要求額	当初予算	差	概算要求額	当初予算	差	概算要求額	当初予算	差
2002	47.8	47.5	▲ 0.3	18.4	16.7	▲ 1.7	19.5	17.0	▲ 2.5
2003	48.1	47.6	▲ 0.5	17.3	16.8	▲ 0.5	18.6	17.4	▲ 1.2
2004	48.1	47.6	▲ 0.5	18.4	17.6	▲ 0.9	19.5	16.5	▲ 3.0
2005	48.2	47.3	▲ 1.0	20.2	18.4	▲ 1.8	16.2	16.1	▲ 0.1
2006	47.5	46.4	▲ 1.2	20.5	18.8	▲ 1.7	16.9	14.6	▲ 2.3
2007	46.8	47.0	0.2	20.7	21.0	0.3	15.2	14.9	▲ 0.3
2008	47.3			22.2			16.2		

資料：財務省

以下では、2008年度予算のおよその姿について機械的に試算してみたい。まず、過去5

年間の平均を見ると、国債費は、当初予算では概算要求時点よりも約1.3兆円程度³の縮減となっている。仮に来年度予算についても、同様の規模が縮減されれば、概算要求時点で22.2兆円であった国債費は、当初予算では約20.9兆円になる。

地方交付税については、税収により自動的に決定される性格が強く、今回の概算要求の段階でも要求額は税収等についての機械的な試算により算出されているため、ここでは要求額の16.2兆円⁴をそのまま用いることにする。一般歳出については、各省庁からの要求・要望を集計した「概算要求・要望額」である50.5兆円から、予算編成作業により概算要求の上限である47.3兆円の「概算要求額」まで、3.2兆円の縮減が実現したとした。

これらの歳出額を合計すると、2008年度の当初予算における歳出総額は約84.4兆円と、前年度当初予算の82.9兆円から約1.5兆円増加した規模となる。

一方、歳入面については、本年1月に公表された「日本経済の進路と戦略」より、2008年度の税収を54.7兆円（2007年度当初予算53.5兆円）、その他収入を3.6兆円（同4.0兆円）と仮定してみた（図表6）。

図表6 2008年度当初予算規模の機械的試算

2007年度当初予算(一般会計)

		(兆円)	
		歳出	歳入
国債費	21.0	国債費	53.5
地方交付税等	14.9	地方交付税等	4.0
一般歳出	47.0	公債金	25.4
歳出計	82.9	歳入計	82.9
		プライマリーバランス	-4.4

2008年度当初予算の試算結果

		(兆円)	
		歳出	歳入
国債費	20.9	国債費	54.7
地方交付税等	16.2	地方交付税等	3.6
一般歳出	47.3	公債金	26.1
歳出計	84.4	歳入計	84.4
		プライマリーバランス	-5.2

この場合では、2008年度当初予算における公債金収入（新規国債発行）は約26.1兆円となり、前年度よりも+0.7兆円の増加。注目されるプライマリーバランス赤字も、2006年度の▲4.4兆円から▲5.2兆円まで0.8兆円ほど悪化する計算となる。プライマリーバランスを

³ 2007年度の当初予算については、「地方交付税及び譲与税特別会計における借入金（国負担分）」の返済である約2.1兆円を除いてある。

⁴ ここでの試算では、地方交付税等の額は概算要求額をそのまま用いた。地方交付税の規模は税収により自動的に決定される要素が強いが、「進路と戦略」の試算では、2008年度の一般会計の税収が54.7兆円に対し、08年度の地方交付税等は16.4兆円となっている。

前年度よりも改善するには、当初予算の段階で更なる歳出の抑制が必要となる。

税収が想定よりも拡大するようであれば、上記の試算における国債発行額やプライマリーバランス赤字額はこれよりも縮小することも想定されるが、2007年4-6月期の実質成長率が、前期比年率で▲1.2%のマイナス成長となるなど、景気動向には不透明感も強まりつつある。このなかで、税収の大幅な自然増が、今後も続くと仮定するのは、やや楽観的であろう。

もちろん、ここでの試算は機械的なものに過ぎないが、プライマリーバランスを黒字化し、財政再建の目標である「債務残高GDP比の低下」を実現していくためには、公共投資、社会保障給付などの歳出改革を今後も進展させ、歳出規模を抑制していくことが重要であると考えられる。地域間の経済格差の是正などについても配慮をしていく必要があるが、「債務残高GDP比の低下」を目指すという、「歳出・歳入一体改革」による財政再建路線を早々に放棄し、歳出拡大路線に転じることは、決して現実的な選択ではないだろう。財政再建を放棄すれば、それはインフレや金利の上昇等を招き、別の形で国民生活に対して悪影響を及ぼす可能性にも留意しておく必要がある。その意味では、新政権には、歳出項目を一律に削減していくのではなく、経済成長や国民生活に必要な項目と不必要な項目を見極めながら、歳出の抑制を進めていくというスタンスが、従来に増して求められてくるのではないか。

2008年度当初予算は、今後の財政再建に向けた方向性を占ううえでも重要な予算となる。その意味でも、年末の当初予算の編成に向けては、歳出抑制路線が継続されるかという点と共に、概算要求・要望額で88.9兆円となった一般会計総額が、どの程度の規模まで縮減されるかが注目点になる。