

Weekly
エコノミスト・
レター2011 年度予算の展望
～形骸化する中期財政フレーム

経済調査部門 研究員 桑島 滋
(03)3512-1838 kuwahata@nli-research.co.jp

1. 2011 年度の一般会計における概算要求総額は 96 兆 7465 億円と、過去最大となった。① 国債残高の増加を受けて国債の利払い費や償還費が増加したこと②年金・医療等に係る経費の自然増分（1 兆 2500 億円）③特別枠要望額が特別枠要望基礎枠を大きく上回ったことなどが概算要求額を押し上げた。
2. 2011 年度予算において、概算要求や予算編成は中期財政フレームに基づいて行われており、基礎的財政収支対象経費を 71 兆円以下に抑制すること、新規国債発行額を前年度水準（44.3 兆円）以下に抑制することが定められている。この枠組みを遵守することは、財政再建に対する政府の本気度を示す意味で重要であり、2011 年度当初予算において、政府は何としてでもこの枠組みを遵守するものと思われる。
3. 2011 年度当初予算における基礎的財政収支対象経費については、特別枠要望額に挙げられている項目が 2010 年度補正予算に前倒しされることなどから 71 兆円以下に抑制される公算が大きい。国債費についても当初予算編成過程において縮減する公算が大きい。
4. 公債金収入を 44.3 兆円以下へ抑制するためには 5.4 兆円程度の税外収入の確保を要するものと思われるが、埋蔵金発掘作業が一筋縄ではいかないことから、税外収入の確保は困難なものとなろう。そのため、当初予算の歳出項目にあがっているものの一部を 2011 年度補正予算に後ろ倒しし、追加公債発行を行うなど、あの手この手を用いて達成されるものと思われ、中期財政フレームは導入 1 年目から形骸化することとなろう。

2011年度当初予算の試算

歳出		歳入	
国債費	22.6	税金	43.9
基礎的財政収支対象経費 (地方交付税交付金等)	71	その他収入	5.4
(一般歳出)	17.5	公債収入	44.3
	53.5		
合計	93.6	合計	93.6

(注1) 国債費、税金については筆者推計、基礎的財政収支対象経費、公債収入については中期財政フレーム値を使用

(注2) 税金推計にあたっては所得税の扶養控除廃止の影響を加味

1. 過去最大となった概算要求

2011年度の一般会計における概算要求総額は96兆7465億円となり、前年度当初予算(92兆2992億円から)から4兆4473億円の増加となった。概算要求段階でも、前年度の95兆381億円を上回り、過去最大となった(図表1.2)。

2011年度の概算要求にあたって、政府は7月27日に閣議決定された「予算の概算要求組替え基準について」の中で、国債費を除く「基礎的財政収支対象経費」を71兆円に抑え、新規国債発行額を前年度の44.3兆円以下とする方針を示している。そのため、一般歳出の中から、年金・医療に係る経費等を除く総予算組替え対象経費について、各省の概算要求枠に一律1割の削減を設定するなど、歳出削減に取り組んでいた。ただし、1兆円を相当程度超える額の「元気な日本復活特別枠」(以下、特別枠)を設置し、前年度当初予算と概算要求枠との差額の範囲内でマニフェストの実現やデフレ脱却・経済成長に関して要望できるとしたが、概算要求額が概算要求枠を下回った分の3倍まで要望できる仕組みとしたことから、特別枠要望額が2兆9445億円となり、想定していた1兆円を相当程度超える額から大きく乖離し、概算要求総額は大きく膨らんだ。

10年度予算と11年度概算要求総額との比較(図表1)

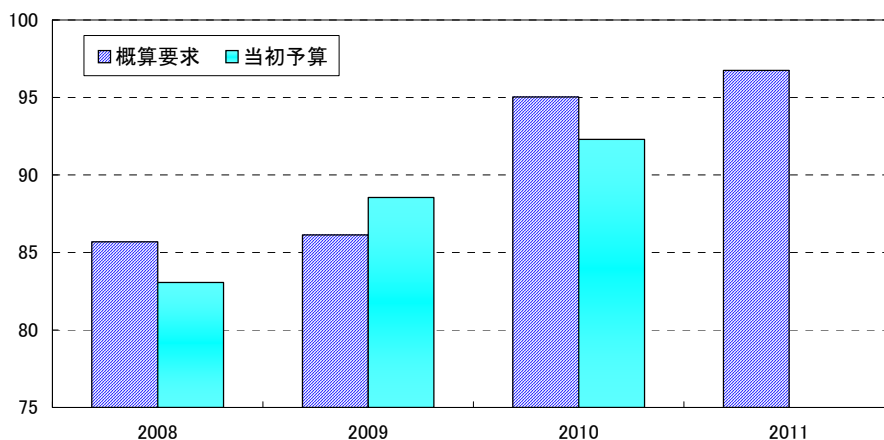
(単位:億円)

	10年度当初予算	11年度概算要求総額	10年度当初比
国債費	206,491	241,321	34,831
基礎的財政収支対象経費	709,319	726,144	16,825
(うち特別枠要望額)	—	29,445	—
決算不足補てん繰戻	7,182	—	—
歳出計	922,992	967,465	44,473

(資料)財務省

概算要求額と当初予算の推移(図表2)

(兆円)



(資料)財務省

(年度)

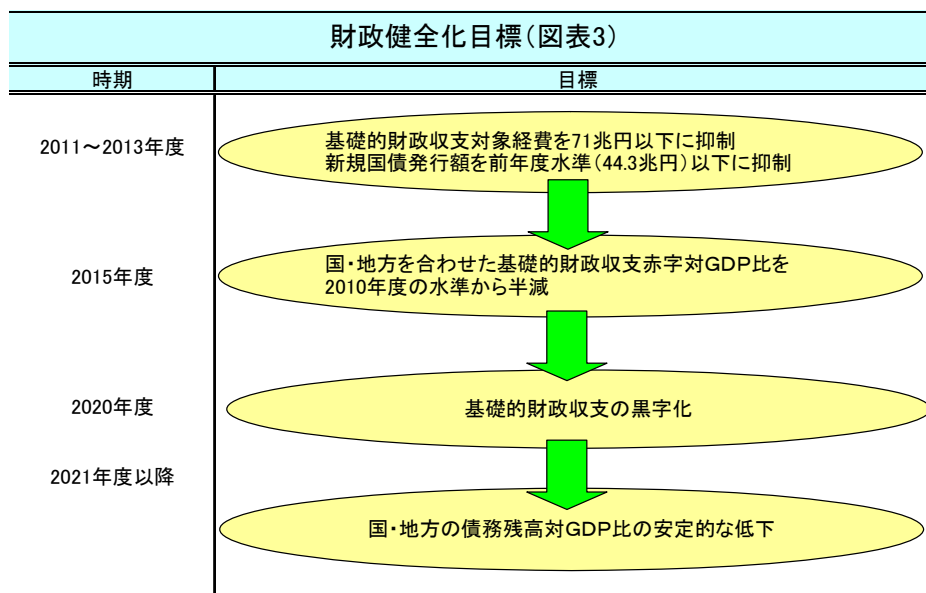
歳出項目の内訳である国債費、基礎的財政収支対象経費についてより詳細に確認すると、国債費は2010年度当初予算から3兆4831億円増加し、24兆1321億円と、概算要求段階では過去最高となった(図表1)。債務残高の増加に歯止めがかからず、2010年度末見込みの国債残高が637兆円と過去最高となったことにより利払い費や債務償還費が増加したことが国債費を押し上げた。

基礎的財政収支対象経費については、72兆6144億円となり、前年の70兆9319億円から1兆6825億円の増加となった。総予算組替え対象経費が概算要求枠を下回ったものの、特別枠要望額が要望基礎枠から6000億円程度膨らんだことに加え、年金・医療等に係る経費の自然増分(1兆2500億円)が要求額を押し上げた。

地方交付税交付金等については、総予算対象組換え経費の対象外とし、前年度並みの経費を確保する方針を掲げていることから、17兆5497億円となり、前年度当初予算からほぼ横ばいとなった。

2. 重要な意味を持つ中期財政フレーム

2011年度予算において、概算要求や予算編成は中期財政フレームに基づいて行われている。中期財政フレームとは6月に閣議決定された財政運営戦略の中で示された①2015年度までに基礎的財政収支赤字の対GDP比を2010年度の水準から半減、2020年までに黒字化させる②2021年度以降において、債務残高対GDP比を安定的に低下させるという財政健全化目標達成に向け導入された仕組みであり、経済、財政などの動向を踏まえながら向こう3年間の歳出の大枠について定めたものである(図表3)。



(資料) 財政運営戦略をもとに筆者作成

2011年度から2013年度までの向こう3年間については、基礎的財政収支対象経費を71兆円以下に抑制すること、新規国債発行額を前年度水準(44.3兆円)以下に抑制することが定められている。来年度予算は中期財政フレームの初年度にあたり、この枠組みを遵守することは、今後の財政再建

に対する政府の本気度を示す意味で重要なものとなっている。

また、先進主要 20 カ国は 6 月にトロントで開かれた G20 サミットにおいて、2013 年までに財政赤字を半減させ、2016 年までに政府債務の対 GDP 比を安定化、又は低下させることで合意している。その際、日本については、「日本の状況を認識し、我々は成長戦略とともに最近発表された日本政府の財政健全化計画を歓迎する。」と日本の財政事情が特に厳しいことなどを理由に例外扱いとなった。11 年度予算において、例外基準さえ維持できない場合、国際社会からの信頼低下は避けられず、中期財政フレームの遵守は国際社会の信頼を得るという意味でも重要なものとなっている。

そのため、11 年度当初予算について政府は、何としても基礎的財政収支対象経費の 71 兆円、公債金収入 44.3 兆円以下への抑制を達成し、中期財政フレームの遵守を図るものと思われる。

3. 歳出面から見た中期財政フレーム遵守に向けての課題

では、いかにして、中期財政フレームの枠組みを遵守するのだろうか。2011 年度当初予算の中身について具体的にみていくこととする。はじめに、歳出面の課題である基礎的財政収支対象経費、国債費の動向についてみると、基礎的財政収支対象経費 71 兆円以下への抑制に向けて政府は、10 月に公開で政策コンテストを実施し、特別枠要望額の 2 兆 9445 億円について、外部の意見を踏まえ優先順位付けを行い、予算配分を決定すること、および特別枠を除いた基礎的財政収支対象項目の更なる削減を通して、1.6 兆円程度の歳出削減に取り組むことを意図している。

基礎的財政収支対象項目 69.7 兆円（特別枠を除く）については、社会保障関係費、地方交付税交付金等は削減の対象外となっていることに加え、概算要求にあたり、各省庁とも要求額の抑制・削減に取り組んでいることから大幅な歳出削減は見込めないだろう。

一方、特別枠については、農業戸別所得保障などのマニフェスト項目に加え、公立学校の耐震化、医療・介護関連事業への支出分など、優先度の高い項目が並んでいるものの、住宅エコポイントの延長などの要望額の一部は、9 月 10 日に閣議決定された「新成長戦略実現に向けた 3 段階の経済対策」のステップ 1（円高、デフレ状況に対する緊急的な対策）の中に前倒しされており、重複分の削減は可能であると思われる。

また、10 月 1 日からの臨時国会において、ステップ 2（今後の動向を踏まえた機動的な対応）の段階である 4.8 兆円程度の 2010 年度補正予算の編成作業が進められており、補正予算においても、11 年度予算の要望額の一部が前倒しされるものと思われる。そのため、11 年度当初予算の編成に

元気な日本復活特別枠(図表4)

(単位:億円)

所管		要望額
内閣	内閣	547
警視庁	警視庁	258
総務省	総務省	399
法務省	法務省	670
外務省	外務省	646
財務省	財務省	1394
文部科学省	文部科学省	8628
厚生労働省	厚生労働省	1287
農林水産省	農林水産省	1887
経済産業省	経済産業省	1067
国土交通省	国土交通省	7703
環境省	環境省	206
防衛省	防衛省	4755
合計		29445

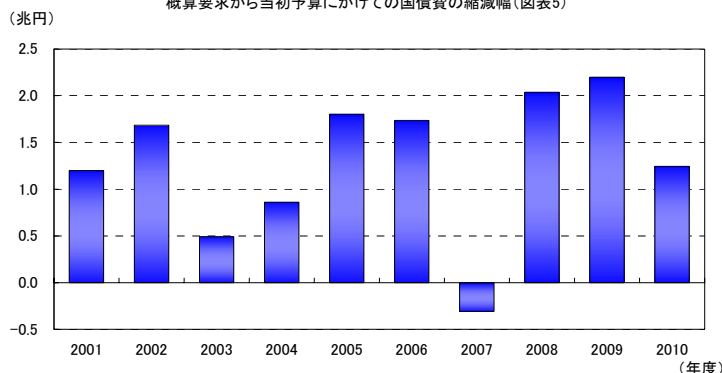
(資料)財務省

あたり、必要となる削減幅は縮小し基礎的財政収支対象経費 71 兆円以下へ抑制されるものと思われる。

次に国債費の動向について確認する。国債費は公債等の元本返済にあてる債務償還費と公債等の利払い費から構成されている。

利払い費については概算要求段階において想定金利が例年高く設定される傾向があり、2010 年度では、国債費は概算要求段階の 21 兆 8933 億円から当初予算では、20 兆 6491 億円と、1 兆 2442 億円縮減した。過去 10 年を見ても、特殊要因（交付税及び譲与税配布金特別会計における借入金の承継に伴う債務償還費の増加）から増加した 2007 年度を除いて国債費は概算要求から当初予算にかけて縮減している（図表 5）。

概算要求から当初予算にかけての国債費の縮減幅(図表5)

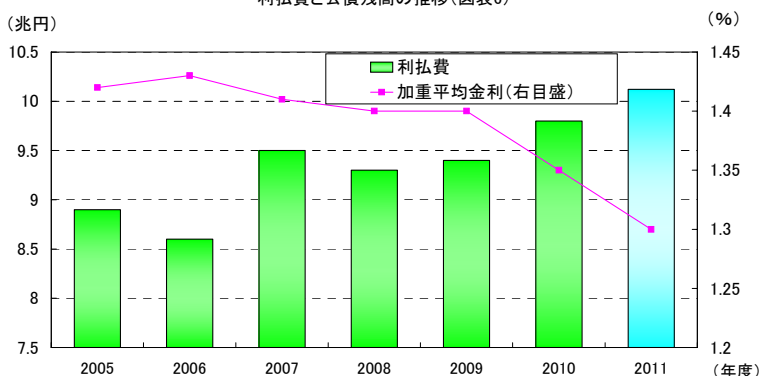


(資料)財務省

来年度予算についても、デフレの継続、円高の進行などを背景に長期金利が低水準で推移していることから、予算編成過程において、国債費は縮減する公算が大きい。

足元、超低金利が続いていることを踏まえ、2011 年度の加重平均金利を 1.3%と仮定し、2011 年度の利払い費について推計すると、10.1 兆円程度となることが見込まれる。債務償還費については概算要求段階に国債整理基金への繰入れとして計上されていた 2009 年度決算剰余金 1.6 兆円のうち、半分の 0.8 兆円が 2010 年度補正予算の財源として使用されるとすると、0.8 兆円程度縮減し、国債費の総額は 22.6 兆円と、概算要求段階から 1.5 兆円程度は縮減するものと推計される（図表 6）。

利払費と公債残高の推移(図表6)



(資料)財務省

(注1) 利払費は2010年度までは当初予算、2011年度は筆者推計

(注2) 加重平均金利については2009年度までは実績値、2010年度以降は筆者予測値

結果、上記の前提で、基礎的財政収支対象経費 71 兆円と国債費を合わせた一般歳出合計は 93.6 兆円程度となるものと思われる。

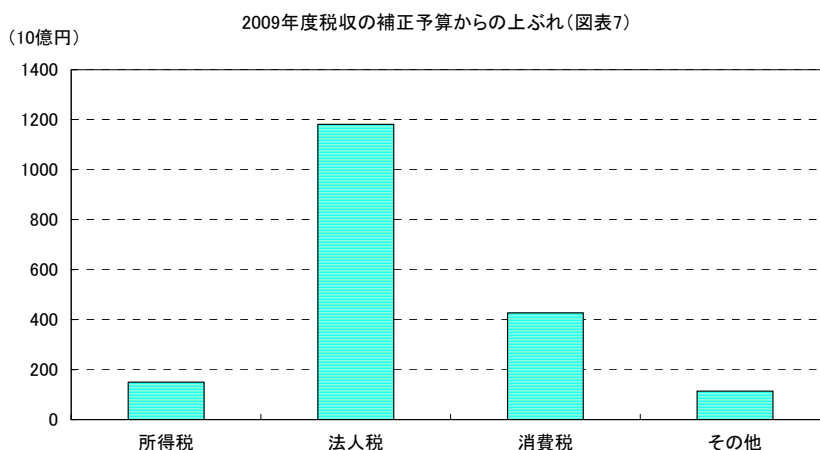
4. 歳入面からみた中期財政フレーム遵守に向けての課題

次に歳入面の課題である公債金収入 44.3 兆円以下への抑制についてみていくこととする。公債金収入とは、歳出総額（基礎的財政収支対象経費に国債費を加えたもの）から歳入総額（税収に税

外収入を加えたもの)を除いた不足分であり、44.3兆円以下へ抑制するためには、巨額の税外収入の確保が必要不可欠となる。政府は10月に特別会計を対象とした事業仕分けを行うことを通して税外収入の確保を意図している。

では、どれぐらいの規模の税外収入が必要となるのであろうか。以下、機械的に試算してみることにする。税外収入を推計するにあたり、はじめに税収について考察する必要がある。足元の一般会計税収についてみると、当初予算の見込み額を上回るペースで推移していることが確認できる。2010年5月に発表された決算によると、2009年度の一般会計税収は38兆7331億円となり、補正予算編成時の36兆8610億円を1兆8720億円上回った。要因としては、法人税収の改善が大きく寄与しており、2009年度の法人税収は補正予算を1兆円以上上回った(図表7)。

法人税収は、サブプライム危機以降、所得税収、法人税収、消費税収の3大税収のうち、最も減少幅が大きくなったものの、輸出を中心とした製造業の収益が改善したことが税収上ぶれの要因となっている。一方、消費税、所得税については、法人税収に比べ、金融危機後の落ち込み幅が小さかったことに加え、2009年度中の回復が企業部門にとどまり、家計部門への波及が遅れたことなどから、上ぶれ幅は限定的なものにとどまった。

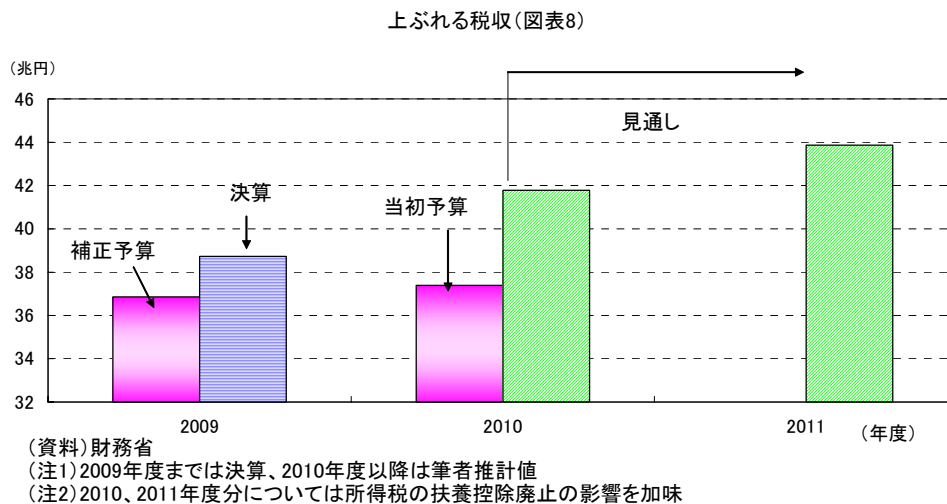


(資料)財務省

次に2010年度、11年度の税収について、法人税収、所得税収、消費税収、その他税収に分けて考察することとする。法人税収については、海外経済の減速懸念などによる輸出の減速懸念は残るものの、輸出の腰折れは回避される可能性が高く、製造業の改善が徐々に非製造業にも波及していることから、10年度は当初予算の5.9兆円から大きく上ぶれる公算が大きい。11年度についても企業収益の拡大が継続することから、法人税収の増加基調は続くものと思われる。

所得税収および消費税収については、足元、外需を中心とした企業部門の回復が徐々に家計部門に波及し出しており、雇用・所得環境も緩やかながら改善基調となっていることから2011年度にかけて増加していこう。ただし、当面、デフレが継続することから、名目値で見た税収の伸びは限定的なものにとどまるものと思われる。その他の税収については、所得税に関する諸控除の廃止などの影響から2011年度にかけて、増加傾向で推移するものと想定される。

当研究所の企業収益（2010年度：前年比 41.0%、11年度：同 8.1%）、名目雇用者報酬（2010年度：前年比▲0.2%、11年度：同 0.0%）、名目個人消費（2010年度：前年比▲0.4%、11年度：同 0.2%）、名目 GDP（2010年度前年比 0.6%、11年度同 0.8%）を用いて、各税収について推計し、合計してみると、2010年度の税収総額は 41.8 兆円、11年度が 43.9 兆円となる（図表 8）。



その結果、上記前提のもと、11年度予算において必要となる税外収入は、93.6 兆円から税収の 43.9 兆円、公債発行額 44.3 兆円を差し引いた 5.4 兆円程度ということになる（図表 9）。

2011年度当初予算の試算(図表9)			
歳出		歳入	
国債費	22.6	税収	43.9
基礎的財政収支対象経費 (地方交付税交付金等) (一般歳出)	71 17.5 53.5	その他収入	5.4
		公債収入	44.3
合計	93.6	合計	93.6

(注1)国債費、税収については筆者推計、基礎的財政収支対象経費、公債収入については中期財政フレーム値を使用

(注2)税収推計にあたっては所得税の扶養控除廃止の影響を加味

2009年度に 9.2 兆円、2010年度には 10.6 兆円と 2年連続して過去最大の税外収入を確保してきたことを考慮すると、2011年度において必要な税外収入は大きく減少しており、10月に特別会計を対象とした事業仕分けが実施されることから一見、5.4 兆円の税外収入の確保は比較的容易に見える。

しかし、現実的には来年度予算編成における税外収入の確保は昨年度以上に困難なものとなるだろう。特別会計の剰余金の一般会計への繰り入れは一定程度見込まれるものの、財政特会の積立金は 09年度の当初予算、補正予算でそれぞれ、4.2 兆円、3.1 兆円、10年度当初予算で 4.8 兆円を一般会計に繰り入れたことにより底をついている。埋蔵金の有力候補である外為特会の積立金 20 兆

円については、足元円高の進行で評価損（1ドル=99円程度で積立金と為替評価損が同額）が30兆円、実質10兆円の赤字に転じている。また、200兆円ほどの特別会計の積立金のうち、約8割は年金など将来給付にあてるための積立金であり、容易に取り崩すことはできず、埋蔵金の発掘作業は一筋縄ではいかない。加えて、特別会計からの取り崩しには法改正が必要なものもあり、衆参ねじれ国会のもと、野党との合意形成が必要不可欠であることも状況を困難なものとしている。

2011年度当初予算において、政府は中期財政フレームを遵守するだろう。ただし、公債金収入を44.3兆円以下に抑えるため、税外収入だけでは足りない分について、想定金利を低く想定することにより国債費を低く設定することや、当初予算の歳出項目を11年度補正予算に後ろ倒しし、補正予算で公債発行することなど、あの手この手を用いてはじめて達成できるものといえ、中期財政フレームは導入1年目から形骸化することとなるだろう。

（お願い）本誌記載のデータは各種の情報源から入手・加工したものであり、その正確性と安全性を保証するものではありません。また、本誌は情報提供が目的であり、記載の意見や予測は、いかなる契約の締結や解約を勧誘するものでもありません。