

# 経済調査 レポート

## 2012 年度予算の展望 ～当初予算の規模は過去最大に

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

### 【要旨】

- ・ 2012 年度の概算要求額は 98.4 兆円となり、2011 年度当初予算を 6 兆円程度上回り過去最大となった。来年度から新たに設置される日本再生重点化措置（以下、特別枠）が 7,000 億円の枠に対し 2 兆円程度、東日本大震災からの復旧・復興対策に係る経費が 3.5 兆円となったことなどが概算要求総額を押し上げた。
- ・ 政府は、2012 年度の当初予算を中期財政フレームの枠内へ抑制することを意図しているが、海外経済の減速を背景に税収の伸び悩みが懸念される中、歳出総額をどの程度まで縮小できるか予算編成に向けての焦点となろう。本稿では概算要求をもとに当初予算の編成に向けての論点を整理のうえ、来年度当初予算の規模について考察することとした。
- ・ 基礎的財政収支対象経費（復旧・復興対策に係る経費を除く）については、特別枠の絞込みを中心に歳出大枠の 71 兆円以下まで抑制することとなるが、昨年度の「元気な日本復活特別枠」の当初予算が概算要求段階の枠を大きく上回ったように特別枠の絞込みは一筋縄では進まない。一般歳出についても、削減余地が乏しく、中期財政フレームで定めた歳出大枠 71 兆円以下への抑制に向けて、政府は非常に難しい決断を迫られるだろう。
- ・ 2012 年度当初予算（復旧・復興対策に係る経費を除く）の規模は、基礎的財政収支対象経費が昨年度程度への抑制が実現するものと想定されるが、利払い費の増加に伴い国債費が増加することなどから 93.3 兆円と昨年度を上回り過去最大を更新する可能性が高い。
- ・ 来年度当初予算での一般会計税収は 41.5 兆円と、法人税率引下げの影響などから 11 年度（当初予算）からの伸びは 0.6 兆円程度と限定的になることが予想される。中期財政フレームで定めた新規国債 44 兆円以下への抑制に向けては、昨年度の 7.2 兆円を上回る規模の税外収入が必要となる公算が大きい。
- ・ このため、2012 年度は非常に困難な予算編成を強いられることとなるだろう。中長期的に見ても年を追うごとに予算編成の厳しさが増していく可能性が高い。政府は、2010 年代半ばまでに消費税率を段階的に 10%まで引き上げる方針を示しているが、それだけでは財政再建が進まないことは明らかで、今後は消費税引き上げなどの歳入の増加と合わせて、社会保障関係費の抑制についても真剣に取り組まざるを得ないものと考えられる。

## 1. 過去最大となった概算要求額

財務省の公表によると、各省庁からの要求・要望額を合算した 2012 年度の概算要求総額は 98.4 兆円と、2011 年度の当初予算 (92.4 兆円) を 6 兆円程度上回った。概算要求総額の規模では、2011 年度 (96.7 兆円) を 2 兆円弱上回り、過去最大となった (図表 1)。ただし、この中には、別途財源が確保されている<sup>1</sup>東日本大震災からの復旧・復興対策に係る経費 3.5 兆円が含まれており、それらを除く実質的な概算要求総額は 95.0 兆円と、2011 年度から▲1.7 兆円程度減少した。

2012 年度の概算要求の考え方については、2011 年 9 月 20 日に閣議決定された「2012 年度予算の概算要求組替え基準について」の中で示されており、基本的には前年度同様、新規国債発行額<sup>2</sup>の 44 兆円以下への抑制、及び基礎的財政収支対象経費<sup>3</sup>の 71 兆円以下への抑制を実施し、「中期財政フレーム」<sup>4</sup>を遵守する方針が掲げられていた。東日本大震災からの復旧・復興対策に係る経費については、別途管理とし所要の金額を要求できることとしていた。

また、基礎的財政収支対象経費のうち、年金・医療等に係る経費や人件費等の義務的経費を除くその他の経費については、前年度当初予算から一律 1 割の削減とした一方、基礎的財政収支対象経費の枠内に新たに 7,000 億円規模の日本再生重点化措置<sup>5</sup> (以下、特別枠) を設け、その他の経費の削減額の 1.5 倍まで要望できることとした。

結果、基礎的財政収支対象経費のうち、その他経費については、概ね 1 割削減を達成したものの、特別枠が 7,000 億円に対し 2 兆円程度、上限を設けていなかった東日本大震災からの復旧・復興対策に係る経費が 3.5 兆円となったことから、概算要求総額は大きく膨らんだ。

図表 1 11年度当初予算と12年度概算要求総額の比較

(単位:兆円)

	11年度概算要求総額	11年度当初予算	12年度概算要求総額	11年度当初比
国債費	24.1	21.5	22.6	1.1
基礎的財政収支対象経費	72.6	70.9	75.9 (72.4)	5 (1.5)
歳出計	96.7	92.4	98.4 (95.0)	6.0 (2.6)

(注)カッコ内は東日本大震災からの復旧対策に係る経費を除いたベース

(資料)財務省

今後、政府は予算編成に向け、新たに予算編成に関する政府・与党会議を設置し、特別枠の予算配分の検討や歳出全般にわたる見直しを行い、2012 年度の当初予算を中期財政フレームの枠内へ抑制することを意図しているが、海外経済の減速を背景に税収の伸び悩みが懸念される中、新規国債発行額を 44 兆円以下へ抑制するためにも歳出総額をどの程度まで縮小できるかが焦点となろう。本稿では概算要求をもとに当初予算の編成に向けての論点を整理したうえで、来年度当初予算の規

<sup>1</sup> 復旧・復興対策に係る経費については、税外収入や時限的な税制措置により確保することとしている。

<sup>2</sup> 東日本大震災復興基本法第 8 条第 1 項に規定する復興債を除く。

<sup>3</sup> 国の一般会計歳出のうち、国債費及び決算不足補てん繰戻しを除く。

<sup>4</sup> 2010 年 6 月 22 日に閣議決定された「財政運営戦略」において、経済・財政の見通しや展望を踏まえながら複数年度を視野に置いて毎年度の予算編成を行うための仕組み。2012 年度～14 年度にかけての中期財政フレームについては、8 月 12 日に閣議決定されている。

<sup>5</sup> 日本の経済社会再生に向けてより効果の高い施策に予算を重点配分する取組み。

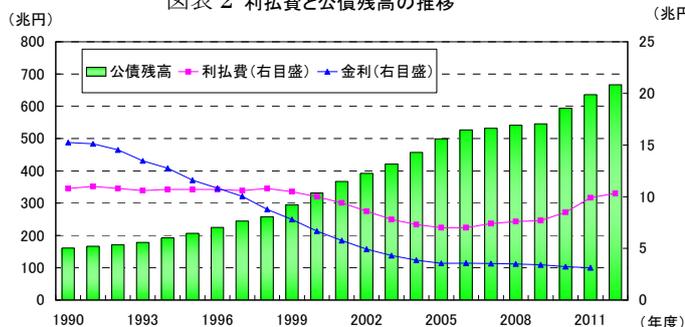
模について考察してみたい。

## 2. 2012年度予算編成に向けての論点

(国債費：伸びは限定的となるも、中長期的には増加懸念)

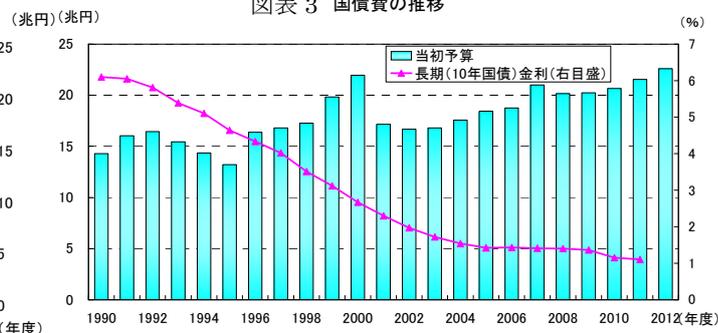
国債費の概算要求額については、22.6兆円と2011年度当初予算から1.1兆円増加した。国債費は、主に国債等の元本償還に充てる債務償還費と利払い費から構成されており、債務残高の膨張を受けて債務償還費については増加傾向にあるものの、利払い費は低金利を背景に抑制されている(図表2)。2012年度についても、欧米を中心とした海外経済の減速、円高の進行を背景に長期金利が低水準で推移することが予想されることから、国債費の伸びは限定的なものにとどまるものと考えられる。

図表2 利払費と公債残高の推移



(資料)財務省  
(注1)利払費は09年度までは決算、10年度は補正予算、11年度は当初予算、12年度は概算要求時点  
(注2)公債残高は各年度の3月末時点。ただし2011年度については当初予算の見込み

図表3 国債費の推移



(注)2010年度の長期金利は10月12日までの平均。国債費は2011年度までは当初予算、2012年度は概算要求額  
(資料)財務省

ただし、中長期的な視点で見れば、国債費は、利払い費の増加を主因に歳出増加要因として働く可能性が極めて高い。今後、景気回復に伴い金利が上昇すれば、利払い費の増加を主因として国債費は増加することとなる。利払い費増加に伴う国債費の増加は、基礎的財政収支赤字縮小という財政健全化目標に直接影響を与えることはないものの、新規国債発行額の拡大要因となることを通じて最終目標である債務残高対GDP比の安定的な低下の阻害要因となるため、今後の財政再建に向けて大きな課題となる可能性が高く、その動向は注視する必要がある。

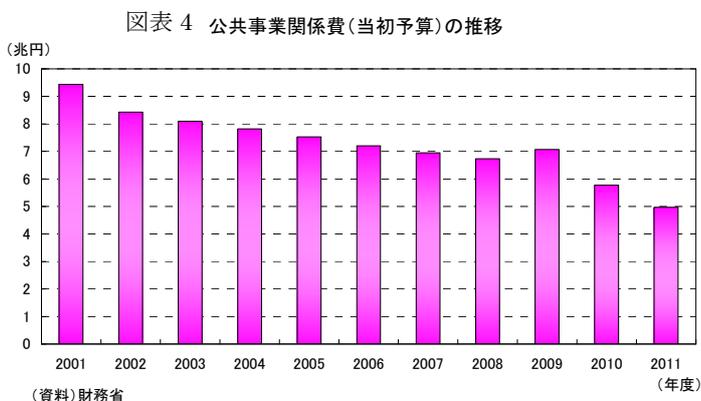
(基礎的財政収支対象経費：中期財政フレーム維持に向けてカギを握る特別枠の絞り込み)

基礎的財政収支対象経費(復旧・復興対策に係る経費を除く、以下基礎的財政収支対象経費)の概算要求額は、72.4兆円と、2011年度当初予算から1.5兆円の増加となった。特別枠の要望が7000億円に対し2兆円となったことに加え、年金・医療等に係る経費の自然増分1.2兆円が基礎的財政収支対象経費を押し上げた。地方交付税交付金等は17.4兆円と前年度から0.6兆円の増加となった。

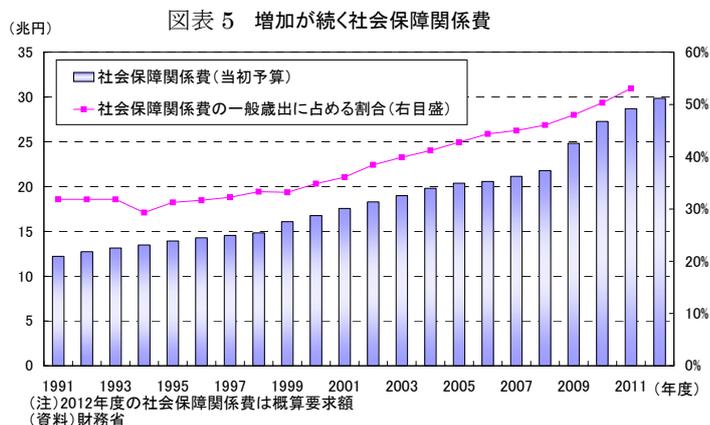
<sup>6</sup>基礎的財政収支とは国債の元利払いを除いた歳出と、公債金収入を除いた歳入との収支。そのため、国債費の増加は基礎的財政収支には影響を与えない。

今後政府は、予算編成に向けて、特別枠の絞込み<sup>7</sup>を中心に中期財政フレームの歳出大枠である71兆円以下まで1.4兆円程度の歳出抑制を図ることとなる。

中期財政フレームの歳出大枠維持に向けて、必要となる削減額はそれほど大きくないが、昨年度の「元気な日本復活特別枠」の当初予算(2.1兆円)が概算要求段階での枠(1兆円程度)を大きく上回ったように、特別枠の絞込みは一筋縄ではいかない。昨年度は公共事業関係費の大幅削減などにより、何とか71兆円の大枠を維持したものの、公共事業関係費は過去10年間で50%程度削減されていることなどから、昨年のような削減は期待できない(図表4)。



また、一般歳出に占める割合が50%を超える社会保障関係費のうち、年金・医療等に係る経費の自然増分(1.2兆円)について容認する姿勢を示していることに加え、概算要求段階で、各省庁とも人件費などを除く政策的経費を前年度当初予算から1割削減していることなどから、歳出削減の余地は限られているものと考えられ、中期財政フレームの基礎的財政収支対象経費の大枠71兆円以下への抑制に向けて、政府は難しい決断を迫られることとなろう(図表5)。



(復旧・復興対策に係る経費：臨時増税により財源確保も、高まる追加増税の可能性)

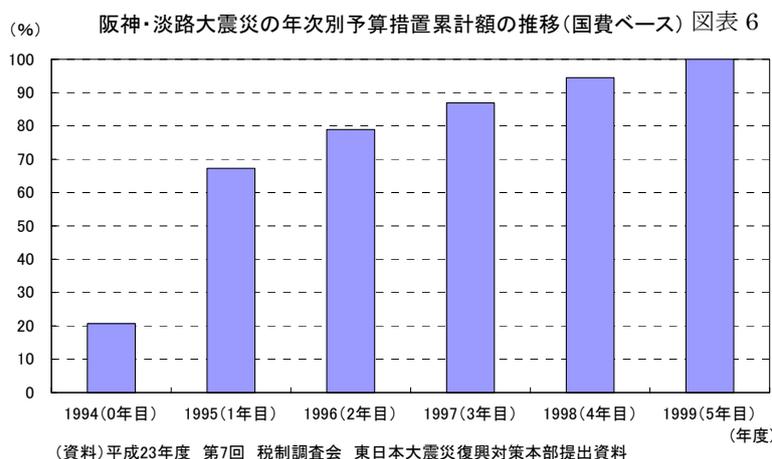
東日本大震災からの復旧・復興対策に係る経費の概算要求額は3.5兆円となった。概算要求段階において、予算の上限を設定していなかったことから大きく膨らむ結果となったが、復旧・復興対策に係る経費については、基本的には税外収入や時限的な財政措置により予算が確保されるとされ、2012年度の基礎的財政収支対象経費71兆円の中には含まれていない。

政府が公表している「東日本大震災からの復興の基本方針」によれば、震災後5年間の集中復興期間に必要な復興事業費については国・地方合わせて少なくとも19兆円程度と見込まれているが、2011年度の1次～3次補正での予算措置額の累計は、既に15兆円程度に達し、必要と見込まれる額の80%程度に達している。国費ベースであるため、少し状況が異なるが、参考となる

<sup>7</sup> 日本重点化措置による予算配分は新しく設置される予算編成に関する政府・与党会議の議論を経て最終的に総理により決定される。

と思われる阪神・淡路大震災の年次別予算措置累計額の推移について見ると、震災後1年目（1995年度）までの予算措置額は5年間総額の67%程度であった（図表6）。

来年度の当初予算の規模次第では、将来的に財源が不足し、追加増税が必要となる可能性も否定できない。経費が膨らんだ場合、更なる臨時増税の可能性も排除できないことから、復旧・復興対策に係る経費がどの程度になるかは注視する必要がある。



### 3. 2012年度の予算展望

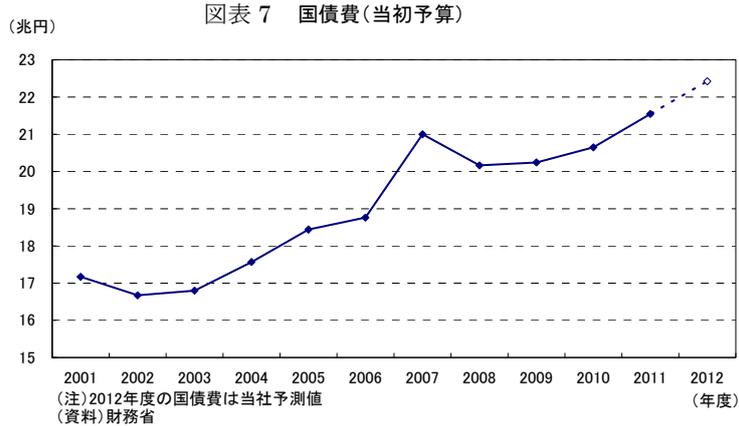
(国債費は、22.4兆円と前年度から1兆円程度の増加)

これまで主な来年度予算のポイントについて確認してきたが、次に上記を踏まえた上で、来年度当初予算の規模について展望してみたい。具体的には、はじめに歳出部門を見た上で来年度の当初予算の規模について考察することとする。その後、来年度税収を推計のうえ、中期財政フレームで定められた新規国債発行額44兆円以下への抑制に向けて必要と考えられる税外収入の規模について考察してみたい。

歳出部門のうち、はじめに国債費の動向について考察したい。国債費は、既に述べた通り、概算要求段階から当初予算にかけて利払い費の減少を受けて縮減する傾向があることから、国債費を利払い費と債務償還費に分け、利払い費について推計<sup>8</sup>した。債務償還費については、概算要求額から横ばいと仮定し、利払い費の推計結果と合算することで国債費の当初予算の規模を予測した。結果、利払い費は10.3兆円と、2011年度当初予算から0.4兆円増加する見込みとなった。

また、概算要求段階での債務償還費12.1兆円と合わせた来年度当初予算での国債費は22.4兆円と2011年度から1兆円弱の増加、概算要求額からは0.2兆円程度減少する見込みとなった（図表7）。

<sup>8</sup> 説明変数には、財務省公表の1期前（前年度末）の普通国債残高、及び加重平均金利（財務省公表値）を用いた。また、加重平均金利については、2010年度末値（1.29%）までしか公表されていないため、2011、12年度については1.25%と仮定している。

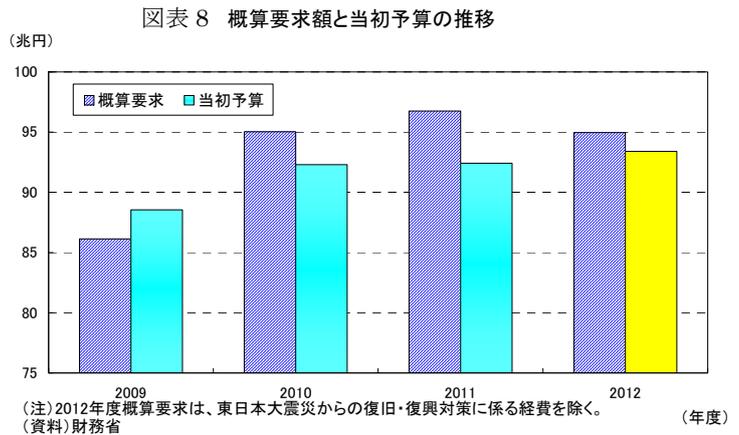


(当初予算の規模は 93.3 兆円と過去最高を更新する見込み)

続いて基礎的財政収支対象経費の動向について考察してみたい。基礎的財政収支対象経費 71 兆円以下への抑制については、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、②2020 年度までに黒字化させるという財政健全化目標を達成するうえでの基本であり、財政規律を守る観点から何としても達成しなければならない基準である。

そのため、歳出削減余地は乏しいと考えられるものの、当初予算段階での基礎的財政収支対象経費は昨年度当初予算 (70.9 兆円) と同程度まで縮減され、中期財政フレームの歳出大枠である 71 兆円以下への抑制が達成されるものと想定される。

従って、2012 年度の当初予算の規模は、基礎的財政収支対象経費 70.9 兆円に国債費の 22.4 兆円を加えた 93.3 兆円と、2011 年度を上回り過去最大を更新する可能性が高い (図表 8)。



(一般会計税収は増加するも、低迷は脱せず)

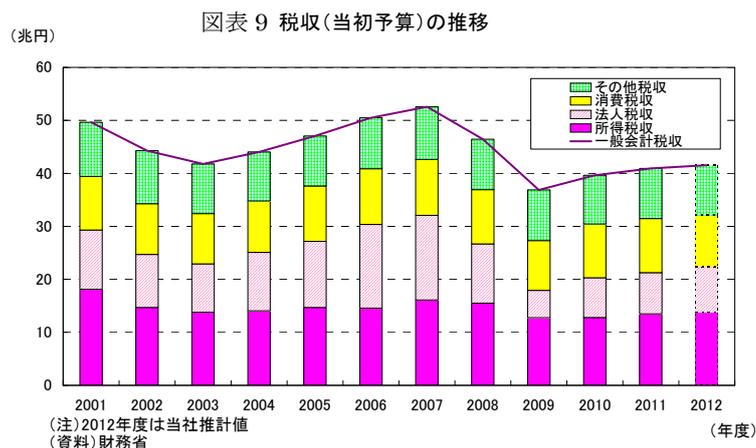
次に歳入部門について考察することとする。歳入部門については、昨今、リーマン・ショック以降の経済の落ち込みを背景に税収が伸び悩む中、度重なる補正予算や高齢化の進展などを受けて拡大する歳出を補うために毎年、「埋蔵金」と言われる多額の税外収入を必要としてきた。2012 年度についても税収の伸び悩みが予想される中、歳出が過去最大を更新することがほぼ確実となっており、多額の税外収入に頼らざるを得ないものと考えられる。

そこで以下では、来年度税収について推計を試みたうえで、中期財政フレームで定めた新規国債発行額 44 兆円以下への抑制を遵守するために必要となる税外収入の規模について考察してみたい。

主要 3 税収（所得税、法人税、消費税）については税目ごとに推計<sup>9</sup>した。主要 3 税収を除くその他税収については、基本的に前年度横ばいと仮定し、主要 3 税収の推計結果と合算することで一般会計税収の 2012 年度当初予算の規模を予測した。推計にあたり、法人税については 2012 年度に基本税率の引下げ、欠損金の繰越控除制度の見直し等の課税ベース拡大が実施されることを想定している。また、臨時増税による所得税、法人税、たばこ税の税収増分については、復興財源として別途管理されることから、試算の対象には含めていない。

結果、来年度当初予算での一般会計税収は法人税率引き下げの影響などから、41.5 兆円と、前年度当初予算から 0.6 兆円程度増加する見込みとなった（図表 9）。ただし、2007 年度の 52.5 兆円からは 10 兆円程度低く、依然低水準となっている。

そのため、来年度当初予算で、中期財政フレームで定めた新規国債発行額 44 兆円以下への抑制を維持するためには、2012 年度当初予算段階で 2011 年度の 7.2 兆円を上回る 7.5 兆円程度の税外収入を確保しなければならない計算となる（図表 10）。



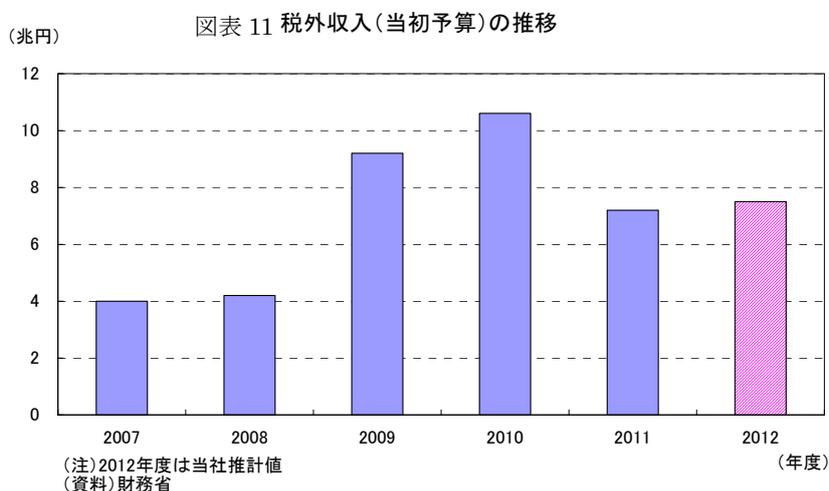
図表 10 2012年度当初予算(復旧・復興対策に係る経費を除く)(推計)			
歳出		歳入	
国債費	22.4	税収	41.5
基礎的財政収支対象経費 (地方交付税交付金等) (一般歳出)	70.9	その他収入	7.5
	17.4	公債収入	44.3
	53.6		
合計	93.3	合計	93.3

<sup>9</sup>説明変数は以下の通り。所得税収は、内閣府国民経済計算【SNA】の家計（個人企業を含む）受取と、定率減税ダミー（99～06 年度を 1、それ以外を 0）、税源委譲ダミー（07 年度以降を 1、それ以前を 0）を用いた。法人税収は、内閣府国民経済計算【SNA】の営業余剰、財務省公表の法人税率（法定税率）。消費税収は、内閣府国民経済計算【SNA】の家計最終消費支出、消費税率。また、家計（個人企業を含む）受取、営業余剰の 2010～12 年度、及び家計最終消費支出の 2011、12 年度の値は、当社見通し値を用いた。

(厳しさを増す税外収入の確保)

2009年度以降、多額の税外収入を確保してきたことを勘案すると、2012年度に必要と見込まれる7.5兆円の税外収入の確保は容易に見える(図表11)。

ただし、現実的には、2012年度予算編成における税外収入の確保は非常に困難なものとなる可能性が高い。



2011年度は、外為特会剰余金、財投特会積立金などの特別会計からの繰り入れに加え、鉄運機構など独立行政法人からの国庫納付金等により、税外収入を何とか確保することができたが、2012年度は、東日本大震災からの復興財源として、政府保有株式の売却などにより、7兆円の税外収入を確保する方針を示していることなどもあり、これに加えた税外収入の財源は簡単に見つかりそうもない。このため、2012年度は非常に困難な予算編成を強いられることとなるだろう。

また、中長期的にみても、飛躍的な税収の増加が期待できない中、高齢化の進展を背景に社会保障関係費の増加を中心として歳出は増加していくことから、年を追うごとに予算編成は厳しさを増していく公算が大きい。政府は、2010年代半ばまでに消費税率を段階的に10%まで引き上げる方針を示しているが、それだけでは財政再建が進まないことは明らかで、今後は消費税引き上げなどの歳入の増加と合わせて、社会保障関係費の抑制についても真剣に取り組まざるを得ないものと考えられる。

#### 参考文献

1. 篠原哲「概算要求から見る2008年度予算の展望」ニッセイ基礎研究所 経済調査レポート(2007)
2. 桑嶋滋「2011年度予算の展望～形骸化する中期財政フレーム」ニッセイ基礎研究所 [Weekly エコノミストレーター\(2010\)](#)
3. 国家戦略室「中期財政フレーム(平成24年度～26年度)」等 政府関係資料多数