

ISSUE BRIEF

平成 25 年度予算案の概要

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 772(2013. 3. 7.)

はじめに

I 一般会計の全体像

1 歳入歳出総額

2 歳入

3 歳出

II 予算編成過程

III 歳出各論

1 社会保障関係費

2 国債費

3 公共事業関係費

4 防衛関係費・海上保安庁予算

5 復興予算

6 地方財政

7 その他

IV 論評等

おわりに

平成 25 年 1 月 29 日に平成 25 年度予算案が閣議決定された。平成 24 年 12 月 16 日の第 46 回衆議院議員総選挙を受けて誕生した安倍政権は、デフレ脱却を当面の政策目標の柱に掲げ、大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略を「3本の矢」とする経済政策（いわゆるアベノミクス）に着手している。

このうち財政政策について、政府は、1 月 11 日に総事業費 20 兆円を超える緊急経済対策を閣議決定し、この経済対策を実施するための平成 24 年度補正予算案を 1 月 15 日に閣議決定した（1 月 31 日国会提出）。そうした中で、平成 25 年度予算案は、平成 24 年度補正予算と一体をなす「15 か月予算」として編成された。

本稿では、平成 25 年度予算案の概略を述べた上で、その論点を整理する。

財政金融課

まつうら しげる
(松浦 茂)

調査と情報

第 772 号

はじめに

平成 25 年 1 月 29 日に平成 25 年度予算案が閣議決定された。平成 24 年 12 月 16 日の第 46 回衆議院議員総選挙を受けて誕生した安倍政権は、デフレ脱却を当面の政策目標の柱に掲げ、大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略を「3本の矢」とする経済政策（いわゆるアベノミクス）に着手している。大胆な金融政策について政府と日本銀行は、日本銀行が消費者物価の対前年比 2%の上昇を物価安定の目標とする一方で、政府が競争力・成長力の強化や持続可能な財政構造の確立に取り組む旨の共同声明を 1 月 22 日に出している¹。

「2本目の矢」である財政政策について政府は、1 月 11 日に総事業費 20 兆円を超える緊急経済対策を閣議決定し、この経済対策を実施するための平成 24 年度補正予算案を 1 月 15 日に閣議決定した（1 月 31 日国会提出）。そうした中で、平成 25 年度予算案は、平成 24 年度補正予算と一体をなす「15 か月予算」として編成された。これにより景気の下支えを行い、民間投資・消費の持続的拡大に向けて平成 25 年 6 月にも成長戦略（「3本目の矢」）を策定し、実行するとされる²。

本稿では、平成 25 年度予算案の概略を述べた上で、その論点を整理する³。

I 一般会計の全体像

1 歳入歳出総額

一般会計の歳入歳出総額は 92 兆 6,115 億円で、対・前年度当初予算比（以下「対前年度比」）+2.3 兆円（2.5%）である（表 1）。ただし、平成 24 年度当初予算（以下「前年度予算」）は、平成 25 年度予算案に計上されている「年金差額」（基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 と 36.5%の差額⁴）を計上していない。前年度予算に年金差額 2.6 兆円を加えると約

¹ 内閣府・財務省・日本銀行「デフレ脱却と持続的な経済成長の実現のための政府・日本銀行の政策連携について（共同声明）」2013.1.22. <http://www.boj.or.jp/announcements/release_2013/k130122c.pdf>（本稿におけるインターネット情報は、いずれも平成 25 年 2 月 27 日に確認したものである。）

² 「第 183 回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説 平成 25 年 1 月 28 日」

<http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20130128syosin.html>;「甘利内閣府特命担当大臣記者会見要旨 平成 24 年 12 月 26 日」<http://www.cao.go.jp/minister/1212_a_amari/kaiken/2012/1226kaiken.html>

³ 以下、本稿で示す予算額とその概要は、注記するもの以外は、次の資料による。財務省「平成 25 年度予算政府案」<http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2013/seifuan25/index.htm>

⁴ 平成 16 年の年金制度改革により、平成 21 年度から基礎年金国庫負担割合は 2 分の 1 に引き上げることとされた。従前の国庫負担割合（平成 20 年度：36.5%）と 2 分の 1 との差額（年金差額）には、平成 21～22 年度は、財政投融资特別会計の積立金を充当した。平成 23 年度当初予算では独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構の剰余金などを年金差額に充当したが、東日本大震災後の第 1 次補正予算でこの剰余金は復旧復興費用に転用され、第 3 次補正予算により年金差額は復興債で賄うこととされた。平成 24 年度当初予算では、約 2.6 兆円の年金差額を歳出に計上せず、「年金交付国債」を年金積立金管理運用独立行政法人に交付し、消費税増税後に同交付国債を償還することにより年金差額分を補てんする枠組みが、関連法案（国民年金法等改正法案（第 180 回国会閣法第 26 号）、年金機能強化法案（第 180 回国会閣法第 74 号））に規定された。しかし、この規定は、民主・自民・公明の 3 党合意（平成 24 年 6 月 15 日）に基づき削除された。平成 24～25 年度は、税率引上げ後の消費税収を元利償還財源とする「年金特例公債」を発行し、年金差額の財源とすることが可能となった。

「これまでの取組状況と今後の課題（年金分野）平成 24 年 12 月 7 日 神野委員提出資料」（社会保障制度改革国民会議提出資料）p.1. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokuminkaigi/dai2/siryou5.pdf>>; 厚生労働省「国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律（平成 24 年 11 月 16 日成立・26 日

92.9 兆円になる。このように、前年度予算に年金差額を加えた場合、平成 25 年度予算案は前年度比▲0.3 兆円（0.3%）となり、「7年ぶりの減額予算」といわれている。

表1 一般会計歳入及び歳出の内訳

(単位：億円)

(歳入)	24年度 当初予算(注)	25年度 予算案	24'→25'	増減率
税収	423,460	430,960	+7,500	+1.8%
その他収入	37,439	40,535	+3,096	+8.3%
公債金	442,440	428,510	▲13,930	▲3.1%
うち4条公債（建設公債）	59,090	57,750	▲1,340	▲2.3%
うち特例公債（赤字公債）	383,350	370,760	▲12,590	▲3.3%
年金特例公債金	—	26,110	+26,110	皆増
計	903,339	926,115	+22,776	+2.5%
(歳出)				
国債費	219,442	222,415	+2,973	+1.4%
基礎的財政収支対象経費	683,897	703,700	+19,803	+2.9%
社会保障関係費	263,901	291,224	+27,323	+10.4%
文教及び科学振興費	54,113	53,687	▲426	▲0.8%
（うち科学技術振興費）	13,135	13,007	▲128	▲1.0%
恩給関係費	5,712	5,045	▲668	▲11.7%
地方交付税交付金等	165,940	163,927	▲2,013	▲1.2%
防衛関係費	47,138	47,538	+400	+0.8%
公共事業関係費	45,734	52,853	+7,119	+15.6%
経済協力費	5,216	5,150	▲66	▲1.3%
（参考）ODA	5,612	5,573	▲39	▲0.7%
中小企業対策費	1,802	1,811	+9	+0.5%
エネルギー対策費	8,144	8,496	+352	+4.3%
食料安定供給関係費	11,041	10,539	▲502	▲4.5%
その他の事項経費	62,556	59,931	▲2,625	▲4.2%
経済危機対応・地域活性化予備費	9,100	0	▲9,100	▲100.0%
予備費	3,500	3,500	0	0.0%
計	903,339	926,115	+22,776	+2.5%

(注) 平成 24 年度当初予算には年金差額（約 2.6 兆円）を含まない。

(出典) 財務省「25 年度予算のポイント」2013.1.より筆者作成。

<http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2013/seifuan25/01point.pdf>

平成 25 年度予算案は、前政権が設定した財政規律である「新規国債発行 44 兆円以下」「基礎的財政収支対象経費（歳出総額から国債費等を引いたもの）71 兆円以下」の枠内に収まる予算となっている。基礎的財政収支⁵は 23.2 兆円の赤字となり、前年度予算に年金差額を加えた額でみると、1.7 兆円程度赤字幅が改善した。

普通国債⁶残高は平成 25 年度末に 750 兆円に達すると見込まれる。国と地方の長期債務残高の見込みは、平成 25 年度末で 977 兆円程度となり、対 GDP 比 200%となる。

なお、平成 24 年度補正予算では 10.2 兆円の歳出を計上し、その財源として 5.2 兆円の国債を増発することとしたため、同年度の新規国債発行は 44 兆円の枠を上回る 49.5 兆円となっている（年金特例公債（後述）約 2.6 兆円を含まない）。

麻生太郎副総理兼財務大臣は、平成 25 年の年央をめどに、財政健全化目標を達成する

公布 平成 24 年法律第 99 号)「[説明資料]

<http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/topics/2012/dl/0829_01_21.pdf>

⁵ 公債金収入を除く歳入と、国債費を除く歳出（基礎的財政収支対象経費）の収支。

⁶ 建設公債、特例公債、借換債など主として税財源によって償還・利払いを行う国債。

ための中期財政計画を策定する意向を示している⁷。

2 歳入

税収 43 兆 960 億円に対して、新規国債発行（公債金収入）は 42 兆 8,510 億円（建設公債 5 兆 7,750 億円、赤字公債 37 兆 760 億円）となり、税収が新規国債発行を下回る「逆転現象」を 4 年ぶりに解消した。ただし、新規国債発行とは別に「年金特例公債金」を 2 兆 6,110 億円計上している。年金特例公債は、平成 24 年 11 月に成立した特例公債法の規定により、年金差額の財源として、平成 24 年度及び平成 25 年度において予算で議決した範囲内で発行することが認められており、その元利償還の財源として、平成 26 年 4 月及び平成 27 年 10 月の税率引上げ後の消費税収を充てることが定められている⁸。

平成 25 年度税制改正案では、設備投資促進や雇用・労働分配拡大に係る法人課税の優遇税制措置などにより初年度 2,360 億円の減収効果を見込む（平年度ベースでは 1,520 億円の減収効果）⁹。しかし、GDP 成長率を実質 2.5%、名目 2.7%と、平成 24 年度当初予算案策定時の見通し（実質 2.2%、名目 2.0%）よりも高く見込み¹⁰、平成 25 年度予算案の税収としては、所得税や消費税などの増収により一般会計では前年度比+7,500 億円の税収増を計上している¹¹。

3 歳出

社会保障関係費が対前年度比+2 兆 7,323 億円（前年度予算に年金差額を加えた場合は対前年度比+2,279 億円）、公共事業関係費が対前年度比+7,119 億円となったのに対して、地方交付税交付金等は▲2,013 億円である。平成 22 年度当初予算から¹²設けられている経済危機対応・地域活性化予備費（前年度予算 9,100 億円）は計上されなかった。麻生副総理兼財務大臣は、15 か月予算により、経済の押上げ対策はかなり十分にできており、上記予備費による経済の危機対応に関しては、今回は対応を見送った、と説明している¹³。

⁷ 第 183 回国会衆議院本会議会議録 第 5 号 平成 25 年 2 月 5 日。なお、新たな中期財政計画の策定期間の「年央」について麻生副総理は、平成 25 年夏の参議院選挙の前になるかどうかは分からない、と述べている。「麻生副総理兼財務大臣兼内閣府特命担当大臣閣議後記者会見の概要(平成 25 年 2 月 1 日(金曜日))」

<http://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20130201.htm>

⁸ 財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律(平成 24 年法律第 101 号)第 4 条

⁹ 財務省「平成 25 年度の税制改正（内国税関係）による増減収見込額」2013.1.29.

<http://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2013/25taikou_05.htm#01> なお、平成 25 年度税制改正案については、次の文献を参照。梶善登「平成 25 年度税制改正案の概要」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』773 号, 2013.3.7

¹⁰ 「平成 25 年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度(平成 25 年 1 月 28 日閣議了解)」p.1

<<http://www5.cao.go.jp/keizai1/mitoshi/2013/0128mitoshi.pdf>> ; 「平成 24 年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度(平成 24 年 1 月 24 日閣議決定)」p.5.

<<http://www5.cao.go.jp/keizai1/mitoshi/2012/0124mitoshi.pdf>> なお、日本経済研究センターの調査では、平成 25 年度の GDP 成長率に関する民間エコノミスト 39 人の予想（回答期間 1 月 28 日～2 月 4 日）の平均は、実質 2.01%、名目 1.62%であった。日本経済研究センター『ESP フォーキャスト調査』2013.2.12.

<<http://www.jcer.or.jp/esp/result.html>>

¹¹ 財務省「平成 25 年度租税及び印紙収入概算」2013.1.

<http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2013/seifuan25/07.pdf>

¹² 平成 21 年度当初予算では経済緊急対応予備費（1 兆円）が計上されている。

¹³ 「麻生副総理兼財務大臣兼内閣府特命担当大臣臨時閣議後記者会見の概要(平成 25 年 1 月 29 日(火曜日))」

<http://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20130129.htm>

II 予算編成過程

平成 25 年度予算の概算要求組替え基準は、平成 24 年 8 月 17 日に閣議決定された（表 2）。各省大臣は、公共事業関係費などの裁量的経費を対前年度比で最大▲10%とする要求枠に、①「日本再生戦略」（平成 24 年 7 月 31 日閣議決定）に適合する施策のうち、グリーン、ライフ、農林漁業に係る「特別重点要求」、②上記①のほか「日本再生戦略」に関連する施策に係る「重点要求」を、一定分上乘せして要求することができるとされた¹⁴。

8 月 31 日の閣議決定により改訂された「中期財政フレーム（平成 25 年度～平成 27 年度）」では、平成 25 年度の新規公債発行額（年金特例公債など償還財源が担保された公債を除く）について、平成 24 年度当初予算の水準（約 44 兆円）を上回らないよう全力を挙げるとともに、平成 25～27 年度の各年度の基礎的財政収支対象経費を 71 兆円以内とした。

表 2 平成 25 年度予算編成過程

<u>（野田政権下（民主党・国民新党連立政権））</u>	
24.8.17	「概算要求組替え基準」閣議決定
24.8.31	「中期財政フレーム（平成 25 年度～平成 27 年度）」閣議決定
24.9.7	概算要求締切り
(24.11.16	衆議院解散)
24.11.16	
～11.18	事業仕分け
24.12.16	衆議院議員総選挙
<u>（24.12.26 安倍政権発足（自由民主党・公明党連立政権））</u>	
(25.1.7	経済対策・平成 24 年度補正予算要望提出締切り)
25.1.11	概算要求入れ替え締切り
25.1.21	財政制度等審議会報告書「平成 25 年度予算編成に向けた考え方」
25.1.24	「平成 25 年度予算編成の基本方針」閣議決定
25.1.29	平成 25 年度予算案（平成 25 年度一般会計歳入歳出概算）閣議決定

（出典）財務省ホームページ、内閣府ホームページ等より筆者作成。

平成 24 年 12 月 16 日の第 46 回衆議院議員総選挙後、12 月 26 日に安倍政権が発足した。翌 27 日の臨時閣議で、平成 25 年度の予算については、民主党政権時代の要求内容を徹底的に精査しつつ、復興・防災対策、成長による富の創出、暮らしの安心・地域活性化の 3 分野に重点化した要求に入れ替えて 1 月 11 日までに財務大臣に提出することとされた¹⁵。

平成 25 年 1 月 24 日には、「平成 25 年度予算編成の基本方針」が閣議決定された。同方針では、「強い経済の再生なくして、財政の再建も、日本の将来もない」との認識の下、「大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略の「3 本の矢」を一体として実行していく」ことを定めた。その上で、「平成 25 年度予算は、緊急経済対策に基づく大型補正予算と一体的なものとして、いわゆる「15 か月予算」として編成する」こととして、歳出分野における予算編成の基本方針等が定められた。¹⁶

以上のような経緯を経て、平成 25 年 1 月 29 日に、平成 25 年度予算案（平成 25 年度

¹⁴ 「平成 25 年度予算の概算要求組替え基準について（平成 24 年 8 月 17 日閣議決定）」 pp.13-14.

<http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2013/sy240817.pdf>

¹⁵ 「麻生副総理兼財務大臣兼内閣府特命担当大臣臨時閣議後記者会見の概要（平成 24 年 12 月 27 日（木曜日）」

<http://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20121227.htm>

¹⁶ 「平成 25 年度予算編成の基本方針（平成 25 年 1 月 24 日閣議決定）」 p.1.

<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2013/2013_yosanhensei.pdf>

一般会計歳入歳出概算) が閣議決定された。

Ⅲ 歳出各論

1 社会保障関係費

一般会計の主要経費のうち最大の歳出項目となる社会保障関係費は、29兆1,224億円となり、対前年度比+2兆7,323億円【+2,279億円】(【 】内は前年度予算に、年金差額のうち社会保障関係費を加えた場合。以下同様) である。

(1) 生活保護費

生活保護費には対前年度比+296億円(1.0%)の2兆8,614億円を計上した。

食費などを賄う生活扶助を見直し、3年間で段階的に670億円減額する。これにより、夫婦と子2人の都市部の世帯において現行22.2万円(月額)の生活扶助が、平成27年度以降は20.2万円となる。¹⁷

平成25年度予算では、①年齢・世帯人員・地域差による影響の調整、②前回見直し(平成20年)以降の物価動向(デフレの状況)の勘案、により、生活扶助基準本体の見直しを行うとともに、期末一時扶助費¹⁸の見直しを行い、221億円を減額する。併せて、医療扶助の適正化(後発医薬品(ジェネリック)使用の原則化等)と就労支援の強化等により、450億円を減額する。

(2) 医療費

医療保険給付費は、対前年度比+2,752億円(3.2%)の8兆8,789億円である。

中小企業の従業員が加入する健康保険「協会けんぽ」(全国健康保険協会)に対して、平成22~24年度に実施した財政支援を2年間延長することとし、平成25年度予算案には補助金約1.2兆円を計上する。これを受けて協会けんぽは、平成25年度の保険料率を平成24年度と同額(標準報酬月額約10%を労使折半)とすることを決めた¹⁹。

なお、平成24年度補正予算には、後期高齢者医療制度の実施(平成20年度~)に伴い2割に引き上げることとなった70歳~74歳の医療費窓口負担割合を、暫定的に1割に据え置く措置を、平成25年度も継続するための経費が計上されている(1,898億円)。

(3) 年金

年金保険給付費は、10兆4,770億円(対前年度比+2兆3,352億円【▲1,692億円】)である。年金差額分については、平成24年度補正予算に引き続き、平成25年度予算案でも、年金特例公債により2.6兆円程度の財源を賄う。

¹⁷ 「生活保護制度の見直しについて」(社会保障審議会配布資料)2013.1.31, p.3.

<<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002udvb-att/2r9852000002uf0t.pdf>> ;

「参考資料(生活保護)」(財政制度等審議会財政制度分科会配布資料)2012.10.22, p.12.

<https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/materia/l/zaiseia241022/02.pdf>

¹⁸ 期末一時扶助費は、生活扶助の一環として、食費等が増える12月に地区別に定められた額(世帯構成員1人当たり10,990円~14,180円)を支給するもの。現在は、1人当たり支給額に、一律に世帯人数倍した額を支給しているため、世帯のスケールメリットを勘案するよう見直しを行う。

¹⁹ 「中小企業従業員の協会けんぽ13年度 全都道府県で保険料率維持」『SankeiBiz』2013.2.4.

<<http://www.sankeibiz.jp/business/news/130204/bsl1302040502003-n1.htm>>

年金の支給額は、平成 24 年 11 月に成立した、国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律（平成 24 年法律第 99 号）により、平成 25 年度から 3 年間で 2.5% 引き下げられる。過去の物価下落が支給額に反映されていないため、本来の支給額よりも高くなっていることがその理由とされる。平成 25 年 10 月には、支給額が 1% 引き下げられ（平成 23 年度▲0.4%、24 年度▲0.3%に続く引下げ²⁰）、国民年金の満額受給者は月 6 万 4,875 円（▲666 円）、厚生年金の受給者は夫婦 2 人世帯²¹の場合月 22 万 8,591 円（▲2,349 円）となる²²。

（４）子育て支援及び障害者の支援等

保育所運営費負担金に対前年度比+294 億円（7.4%）の 4,256 億円を計上した。これにより、約 7 万人の受入児童数の増加を図り、待機児童（平成 24 年 4 月現在 24,825 人）の解消を推進するとともに、利用者の増加への対応も行う²³。

障害福祉サービス（自立支援給付）に対前年度比+795 億円（10.7%）の 8,229 億円を計上し、ホームヘルプ（訪問介護）、グループホーム、就労移行支援事業等の経費を確保するとともに、平成 25 年 4 月の障害者総合支援法²⁴の施行に伴い、自立支援給付の対象に難病を追加している。

表 3 平成 25 年度国債費概算額の内訳（単位：億円）

2 国債費

国債費は、想定金利を 5 年ぶりに引き下げ、前年度の 2.0%から過去最低水準の 1.8%とした。これにより、国債費の増加を 3,000 億円程度圧縮し²⁵、22 兆 2,415 億円（対前年度比+2,973 億円）（表 3）とした。

今般の予算編成における歳出全体

の圧縮に当たり、国債費の想定金利を引き下げたことが大きかったとの見方について、麻生副総理兼財務大臣は、想定金利引下げは足元の平均金利が下がったことに対応したもので、「金利で無理して数字を合わせたというわけではない」と述べている²⁶。

国債費の増加の圧縮は、国債発行総額の抑制によっても図られている。平成 25 年度の国債発行は、新規国債 42 兆 8,510 億円、年金特例公債 2 兆 6,110 億円、財投債 11 兆円、借換債 112 兆 1,806 億円、復興債 1 兆 9,026 億円で、総額 170 兆 5,452 億円に上る。当初予算としては 5 年ぶりの発行総額の減少となる（対前年度比▲3 兆 6,861 億円）²⁷。国債整理基金から 7.2 兆円を取り崩し、借換債の発行を圧縮した。これにより、700 億円程度

事項	24 年度 当初予算	25 年度 予算案	増減額
債務償還費	120,896	123,388	+2,492
利子及割引料	98,403	98,697	+293
国債事務取扱費	143	331	+188
国債費合計	219,442	222,415	+2,973

（出典）財務省「平成 25 年度財務省所管予算概算が決まりました」2013.1.29.
<http://www.mof.go.jp/about_mof/mof_budget/budget/fy2013/20130129.htm> より筆者作成。

²⁰ 厚生労働省 前掲注(4)

²¹ 平均的年収で 40 年間就業した夫とその期間全て専業主婦であった妻のモデル世帯。

²² 「社会保障 生活保護 引下げ」『日本経済新聞』2013.1.30.

²³ 「待機児童解消へ 4256 億円」『朝日新聞』2013.1.30.

²⁴ 平成 24 年 6 月の法改正により、障害者自立支援法（平成 17 年法律第 123 号）は、その題名を「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」（障害者総合支援法）とするとともに、障害者の定義に難病患者を追加している。

²⁵ 「国債 利払い費急増も」『毎日新聞』2013.1.30 ; 「安倍流 苦心の編成」『読売新聞』2013.1.30.

²⁶ 前掲注(13)

²⁷ 財務省「平成 25 年度国債管理政策の概要」2013.1.29, p.2.

<http://www.mof.go.jp/jgbs/topics/press_release/jgbpress13.pdf>

の利払費の節約を見込む²⁸。国債整理基金には、国債入札が不調となったときの資金繰りに備え、3兆円が残された。取り崩した7.2兆円に代わる非常時（システム障害、大規模災害等）への備えとして、日本銀行が緊急時に無担保・無制限で短期資金（貸付期間は原則1営業日）を国に貸し付ける制度を新設する²⁹。

3 公共事業関係費

公共事業関係費は、平成23年度予算で創設された「地域自主戦略交付金」（一括交付金）の廃止等を財源として、前年度比+7,119億円の5兆2,853億円を計上している。平成24年度補正予算と一体となった「15か月予算」では、施設費を合わせると10兆円を超える。

公共事業を大幅に積み増した15か月予算は、実質GDP成長率を0.7ポイント、名目GDP成長率を0.8ポイント押し上げるとの予測もある³⁰

自治体のインフラ老朽化対策や防災対策を支援するために、「防災・安全交付金」に1兆460億円が計上された。この交付金は、個別補助金を統合して平成22年度に創設された「社会資本整備総合交付金」³¹（前年度予算額1.4兆円程度）のメニューから、防災・安全に特化した交付金として平成24年度補正予算で創設された（平成24年度補正：5,498億円）。財源には、廃止される地域自主戦略交付金（前年度予算額6,754億円、うち国土交通省分5,282億円）からの移行分も含まれる³²。

この再編により、社会資本整備総合交付金は、成長力強化や地域活性化等を支援する交付金となり、対前年度比▲37%の9,031億円が計上された（平成24年度補正：2,465億円）。

道路整備には1兆2,619億円（対前年度比+0.3%）を計上した（平成24年度補正：4,190億円）。地震等により道路が寸断した場合に広域交通に影響が及ぶおそれのある区間について、代替となる道路ネットワークを確保するために1,598億円を充てる（対前年度比+1%）。

整備新幹線には、北海道新幹線の新函館—札幌間など総事業費2,660億円³³、うち国費706億円（前年度と同額）を計上した。

水利施設の耐震化など農林水産関係の公共事業関係費には、6,506億円（対前年度比+32.9%）が計上された（平成24年度補正：5,512億円）。このうち、農地整備などを行う土地改良事業費は、対前年度比+1,200億円超となる3,362億円³⁴となった。

4 防衛関係費・海上保安庁予算

防衛関係費は、4兆7,538億円（対前年度比+400億円）である。東日本大震災復旧・復興関連経費や米軍再編関係経費等を除く「既存経費」は、11年ぶりの増額となる4兆6,804億円である。領土・領海・領空の防衛のための装備品取得では、汎用護衛艦1隻建

²⁸ 「来年度総額170兆円」『毎日新聞』2013.1.30.

²⁹ 「国債発行抑制に腐心」『日本経済新聞』2013.1.30.

³⁰ 総合経済データバンク「NEEDS」による予測。「製造業復活手探り」『日本経済新聞』2013.1.30.

³¹ 国立国会図書館調査及び立法考査局財政金融調査室・課「平成22年度予算案の概要」『調査と情報—ISSUE BRIEF』670号, 2010.2.2, p.4.

<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050365_po_0670.pdf?contentNo=1>

³² 以下、国土交通省の公共事業関係費については、次の資料を参照した。国土交通省「平成25年度予算決定概要」2013.1. <<http://www.mlit.go.jp/common/000986378.pdf>>

³³ 「公共事業15.6%増の5兆2853億円」『読売新聞』2013.1.30.

³⁴ 「農業所得安定化5097億円」『読売新聞』2013.1.30.

造（701億円、初年度58億円）、潜水艦1隻建造（531億円、初年度1億円）、次期戦闘機（F-35A）2機取得（299億円）、哨戒機（P-1）2機取得（409億円、初年度78億円）などの経費を計上している。自衛官は8年ぶりに287人増員³⁵（純増217人）した。

海上保安庁予算は、6年ぶりの増額（対前年度比33億円）の1,765億円となった。領土・領海を堅守するための海上保安体制強化の一環として、巡視船艇・航空機等の整備に325億円（対前年度比61億円増）を計上したほか³⁶、定員を400人増員（32年ぶりの3桁の純増119人）した³⁷。

5 復興予算

平成25年1月29日の復興推進会議で、従前、東日本大震災の「集中復興期間」（平成23年度～平成27年度）における復旧・復興財源を19兆円程度としてきた枠組みを改め、日本郵政株式の売却収入4兆円程度と平成23年度決算剰余金等2兆円程度を加え、計25兆円程度を「集中復興期間」における復旧・復興財源とすることが決定された³⁸。

平成25年度予算案では、東日本大震災復興特別会計（復興特会）に計4.4兆円が計上された³⁹。主な内訳は、まちの復旧・復興1兆6,670億円（うち東日本大震災復興交付金5,918億円、災害復旧事業6,611億円、復旧関係公共事業2,868億円）、原子力災害からの復興再生7,264億円（うち除染等6,220億円、長期避難者生活拠点形成交付金⁴⁰503億円）、震災復興特別交付税6,053億円、復興加速化・福島再生予備費6,000億円、などである。

被災地との関係が薄く「流用」との批判を浴びた全国防災事業は、平成24年11月27日の復興推進会議で、全国向け予算について、学校耐震化等を除いては、復興特会に計上しない、との方針が決定された⁴¹。これを受けて、平成25年度予算案の全国防災事業は、前年度予算の4,827億円から、1,274億円に減額された。

6 地方財政

地方全体の歳入歳出の見込額を示す地方財政計画の規模は、東日本大震災関係以外の「通常収支」について、前年度比+500億円（0.1%）となる81兆9,100億円程度である⁴²。

焦点となった地方公務員給与費については、平成25年7月から国家公務員と同様の削減（平均▲7.8%）を行うことを前提に、8,504億円を削減している。地方公務員給与削減に見合う経費として、①全国防災事業（地方負担分）973億円（通常収支と区分される「東日本大震災分」に計上）、②緊急防災・減災事業費4,550億円、③地域の元気づくり事業

³⁵ 「最大規模 92.6兆円予算案」『朝日新聞』2013.1.30.

³⁶ 海上保安庁「海上保安庁関係予算決定概要」2013.1, p.1.

<<http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/kouhou/h25/k20130129/25kettei.pdf>>

³⁷ 「海上保安 警備強化へ119人を増員」『読売新聞』2013.1.30.

³⁸ 「今後の復旧・復興事業の規模と財源について（案）（平成25年1月29日復興推進会議決定）」

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130129_shiryo1.pdf>

³⁹ 以下、復興関連経費は主に次の資料による。復興庁「平成25年度予算概算決定概要」2013.2.

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130129_25yosangaisankettei.pdf>

⁴⁰ 原子力発電所事故の長期避難者向け災害公営住宅等の基盤整備を行うための交付金。

⁴¹ 「今後の復興関連予算に関する基本的な考え方（平成24年11月27日復興推進会議決定）」pp.2-3.

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/20121127_hukkouyosannokangaekata.pdf>

⁴² 以下の記述は主に次の資料による。総務省自治財政局「平成25年度地方財政対策の概要」2013.1.29.

<http://www.soumu.go.jp/main_content/000199082.pdf>

費 3,000 億円の計 8,523 億円を計上している。財源は、①②は地方債、③は地域経済の活性化事業などを普通交付税により措置する。

地方交付税は、国の一般会計から交付税及び譲与税配付金特別会計（交付税特会）への「入口ベース」では、16 兆 2,672 億円⁴³（対前年度比▲1,994 億円）である。入口ベースでは、原資となる国税 5 税の法定率分 10 兆 8,495 億円⁴⁴に、法定加算等 8,231 億円、国・地方で折半する財源不足の国負担分（特例加算）3 兆 6,045 億円を加算するほか、平成 21 年度予算以降実施されている別枠加算（地方の財源不足の状況を踏まえ国が全額負担する加算⁴⁵）を 9,900 億円（対前年度比▲600 億円）計上している。交付税特会から地方への「出口ベース」では、前年度からの繰越金、地方公共団体金融機構準備金の活用⁴⁶、特会借入金元利償還等を加算、減算して、17 兆 624 億円（対前年度比▲3,921 億円）としている。地方交付税 17.1 兆円、地方税 34 兆円、地方譲与税 2.3 兆円、臨時財政対策債 6.2 兆円など地方の一般財源総額は、59 兆 7,526 億円（対前年度比+1,285 億円）である。

「東日本大震災分」の地方財政計画は、復旧・復興事業 2.4 兆円（前述の震災復興特別交付税を含む）に加えて、全国防災事業 2,000 億円程度（前記地方負担分 973 億円を含む）を計上している。

平成 25 年度の地方債計画額は 11 兆 1,517 億円（対前年度比▲137 億円）である。地方の借入金残高は、平成 25 年度末見込みで 201 兆円程度と前年度並みである。

7 その他

（1）児童手当、高校無償化及び農業の戸別所得補償（経営所得安定対策）

前政権の重要政策であった「児童手当」（平成 22～23 年度は「子ども手当」）、「高校無償化」、「農業の戸別所得補償」（平成 25 年度予算案では「経営所得安定対策」に名称変更）については、表 4 のとおり予算が計上されている。

表 4 児童手当、高校無償化等の所得分配政策に係る予算額（単位：億円）

	24 年度当初予算	25 年度予算案	増減額
児童手当	13,283	12,995	▲ 288
高校無償化	3,960	3,950	▲ 10
農業の戸別所得補償 →経営所得安定対策（25 年度）	5,481	5,097	▲ 385

（出典）次の資料に基づき筆者作成。児童手当：「子育て「待機」解消 7 万人分」『東京新聞』2013.1.30；財務省主計局・理財局『平成 24 年度予算及び財政投融资計画の説明』2012.1, p.3。高校無償化：財務省「平成 25 年度文教・科学技術予算のポイント」2013.1, pp.6-7。

<http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2013/seifuan25/06-4.pdf>

農業の戸別所得補償：「13 年度予算・税制改正 暮らしどうなる」『毎日新聞』2013.1.30；「農業 水利施設耐震化 6506 億円」『毎日新聞』2013.1.30；「農業 所得安定対策 5097 億円」『読売新聞』2013.1.30。

⁴³ 住宅ローン減税に係る減収補てん特例交付金（1,255 億円）を合わせた「地方交付税交付金等」は、16 兆 3,927 億円（対前年度比▲2,013 億円）。

⁴⁴ 国税 5 税法定率分（所得税・酒税の各税収の 32%、法人税収の 34%、消費税収の 29.5%、たばこ税収の 25%）から過年度の国税決算と予算額の差額である精算分を差し引いたもの。

⁴⁵ 平成 23 年度地方財政対策において、別枠加算は税制の抜本改革時まで存続することとされている。松尾元信「平成 23 年度地方財政対策について」『ファイナンス』47(1), 2011.4, p.5。

<http://www.mof.go.jp/public_relations/finance/201104b.pdf>

⁴⁶ 平成 24 年度地方財政対策において、地方自治体向けの貸出しを行う地方公共団体金融機構の金利変動準備金を、平成 24 年度～26 年度に合計 1 兆円を目途に、地方財政の安定的な運営のため活用するとされている。松尾元信「平成 24 年度地方財政対策について」『ファイナンス』48(1), 2012.4, p.29。

<http://www.mof.go.jp/public_relations/finance/201204e.pdf>

各制度とも、平成 25 年度予算案には、基本的に現行制度を維持するための経費を計上している。併せて制度見直しに向け、高校無償化に関しては、平成 26 年度以降の所得制限の導入等につき総合的に検討するための調査費 1,000 万円を計上している。農業の戸別所得補償制度については、新たな仕組みの検討に調査費 16 億円を計上している。

(2) その他の経費（エネルギー、研究開発、沖縄振興）

エネルギー関係では、太陽光発電のための技術開発など省エネルギー・再生可能エネルギーの研究開発支援 1,560 億円（対前年度比＋410 億円）、住宅・工場等への省エネルギー・再生可能エネルギー設備の導入支援 1,439 億円（対前年度比＋286 億円）が計上された。

iPS 細胞研究を含む医療関連分野におけるイノベーション推進には、856 億円（対前年度比＋137 億円）が計上されている。

沖縄振興予算に 3,000 億円（対前年度比＋119 億円）を計上し、那覇空港第 2 滑走路建設費 130 億円、沖縄振興に資する事業を県が自主的な選択に基づいて実施できる沖縄振興交付金 1,613 億円などを盛り込んでいる。⁴⁷

IV 論評等

平成 25 年度予算案に関する論評等を、①財政規律の保持、②財政出動の効果、③社会保障、④地方財政、の観点から、次のとおり整理した。

①財政規律の保持

- ・財政規模を横ばいに抑えることができたのは一定の評価ができる（第一生命経済研究所・熊野英生氏）⁴⁸。
- ・（平成 24 年度補正予算と合わせた）15 か月予算で考えると、史上空前の財政赤字という認識を持たなければならない（一橋大学・田近栄治氏）⁴⁹。
- ・想定金利を平成 24 年度予算の 2.0%から 1.8%に引き下げたことについて、景気の好転を予測するのであれば、むしろそれに伴う金利上昇を織り込むべき（『毎日新聞』社説 2013.1.30.）。
- ・中長期的な財政規律が崩れると市場に意識されれば、金利上昇につながりかねない（大和総研・熊谷亮丸氏）⁵⁰。
- ・国会は、「機動的な財政政策」のもとでバラマキがないか徹底的にチェックしてほしい。政府は財政再建の工程表づくりを急ぐ必要がある（『朝日新聞』社説 2013.1.30.）。

②財政出動の効果

- ・公共事業や復興事業に予算が重点配分され、一定の景気浮揚効果を見込める（SMBC 日興証券・牧野潤一氏）⁵¹。
- ・景気を向上させるには、公共事業よりも、規制緩和などの抜本的な成長戦略がカギを握る（大和総研・熊谷亮丸氏）⁵²。

⁴⁷ 「那覇第 2 滑走路に 130 億円」『毎日新聞』2013.1.30.

⁴⁸ 「エコノミストはどう見る 2013 年度予算案採点表」『東京新聞』2013.1.30.

⁴⁹ 田近栄治「実は空前の財政赤字」『読売新聞』2013.1.30.

⁵⁰ 「財界歓迎 財政には注文」『朝日新聞』2013.1.30.

⁵¹ 「成長戦略策定が急務」『毎日新聞』2013.1.30.

⁵² 熊谷亮丸「公共事業より成長戦略」『毎日新聞』2013.1.30.

- ・平成 25 年度後半は消費増税前の駆け込み需要があり、財政出動は景気の過熱を招く。むしろ反動が出る平成 26 年度に景気下支えを図る必要がある(東京大学・岩本康志氏)⁵³。
- ・老朽化した道路や橋などの改修は必要としても、「国土強靱化」の名の下に非効率な事業を増やすことがあってはならない(『読売新聞』社説 2013.1.30.)。
- ・平成 23～27 年度に 19 兆円と見積もっていた震災復興の経費をいきなり 25 兆円に増やすのは疑問。人材や資材の不足で消化できない事業も多いのに、必要な金額を積み上げたとは思えない(『日本経済新聞』社説 2013.1.30.)。

③社会保障

- ・社会保障に対する公費負担の伸びが経済の伸びから大きくかけ離れないようルールづくりが必要(一橋大学・田近栄治氏)⁵⁴。
- ・生活保護費の削減は前進である。本当に必要な人に支給し、働ける受給者の自立を促すためにも一層の効率化が欠かせない(『日本経済新聞』社説 2013.1.30.)。
- ・デフレによる支給額見直しを含む今回の生活保護費引下げは、2%の物価上昇目標を掲げるアベノミクスと「チグハグ」などところがある(『週刊東洋経済』2013.2.16.)⁵⁵。
- ・平成 24 年度補正予算で、70 歳～74 歳の高齢者の医療費窓口負担を本来の 2 割に引き上げず、1 割に据え置く経費を計上したことは問題(『日本経済新聞』社説 2013.1.30.)。財政の透明性の観点から、このような重要な経費を補正予算に入れ込むやり方は問題がある(一橋大学・田近栄治氏)⁵⁶。

④地方財政

- ・地方公務員給与と引下げを念頭に、地方交付税を 6 年ぶりに引き下げたことは[財政規律の観点から] 一歩前進(『読売新聞』社説 2013.1.30.)。
- ・国が地方公務員の給与削減を強制することは地方自治の根幹に関わる問題。ましてや地方交付税を国の政策目的を達成するための手段として用いることは、地方の固有財源という性格を否定するもの(地方六団体共同声明)⁵⁷。

おわりに

アベノミクスの「2 本目の矢」となる機動的な財政政策として示された 15 か月予算は、平成 24 年度補正予算と平成 25 年度当初予算案を合わせて、一般会計歳出が約 103 兆円と極めて大規模な予算となっている。GDP の 2 倍にも上る政府債務残高を抱える中での巨額な財政出動である。政府は、個別の歳出項目について、その必要性や効果を、国会審議等を通じて丁寧に説明していくことが求められる。併せて、財政の中長期的な持続可能性についても議論を深めていく必要がある。

⁵³ 岩本康志「社会保障費抑制図るべきだ」『産経新聞』2013.1.30.

⁵⁴ 田近栄治「社会保障費抑制のルールづくりを」『週刊東洋経済』6445号, 2013.2.16, p.83.

⁵⁵ 「保護費引き下げが招く子育て層「貧困スパイラル」」『週刊東洋経済』6445号, 2013.2.16, p.89.

⁵⁶ 田近 前掲注(54)

⁵⁷ 地方六団体「平成 25 年度地方財政対策・地方公務員給与についての共同声明」2013.1.27.

<http://www.mayors.or.jp/p_opinion/documents/250127seimei.pdf>