

Japan's Spending Plan for Climate and Energy **2025**

Unpacking the National Budget and GX Investment



日本の気候・エネルギー予算 **2025**
政府予算とGX投資の分析

目次

本レポートのポイント 03

01 2024年度と2025年度の気候・エネルギー関連予算 04

 1-1 全体像 04

 (1) 分析対象 04

 (2) 総額 06

 1-2 省庁別内訳 07

 1-3 経済産業省と環境省の予算額 07

 1-4 分野別内訳 08

02 GX推進対策費 10

 2-1 10年間のGX推進対策費の規模と現状 10

 2-2 今後10年間の官民投資額に対する現状の政府投資額 11

 2-3 GX経済移行債の発行状況 12

 2-4 GX経済移行債の資金使途 15

 (1) 全体像 15

 (2) GX投資対象に含まれるアンモニア・水素事業 15

 (3) 情報の透明性 16

03 まとめ 18

コラム1 補正予算と本予算の関係 05

コラム2 GX推進機構 16

日本政府は、毎年の予算において気候・エネルギー分野への歳出を実施しています。2023年度以降は、グリーン TRANSFORMA-tion (GX) を推進する投資も実施しています。政府は、気候・エネルギー分野への歳出について、地球温暖化対策関係予算として各年度の当初予算案を対象に集計結果を公表¹していますが、補正予算が対象外、公表が当初予算案閣議決定の半年後であるなど、歳出の全容把握が難しい状況にあります。

本レポートでは、政府の気候・エネルギー予算の全体像を明らかにする観点から2024年度・2025年度²の気候・エネルギー予算の規模、省庁別・分野別の配分を分析するとともに、GX投資について予算計画の達成状況や分野別配分などの現状を整理し、考察します。

本レポートのポイント

- 2025年度予算129兆円³のうち、気候・エネルギー予算の総額は4兆6,710億円（予算全体の3.6%）で、2024年度よりも3,135億円増加した。うち、GX推進対策費は、気候・エネルギー予算の32%（1兆4,968億円）を占め、2024年度よりも減額した。
- 省庁別では、2024年度、2025年度ともに経済産業省の予算が全体の7割以上を占め、環境省、国土交通省がそれぞれ1割程度である。
- 分野別では、化石燃料（水素・アンモニア、CCUSを含む）が2024年度よりも増加し、38%と最も多い。次いで省エネの割合が32%を占める。他方、再エネ予算は全体の4%程度と非常に少ない。省エネ分野では、暮らし（住宅・建築物）やIT（半導体など）、自動車に多くの予算が配分されている。2025年度は前年度と比べて化石燃料、原子力の予算が増え、蓄電池が減っている。
- 2025年度のGX推進対策費は、蓄電池、自動車、ITの各分野で割合が高い。2024年度と比較すると、化石燃料と原子力の割合が急増した一方で、蓄電池の割合が大きく減少した。
- GX推進対策費の財源であるGX経済移行債は、10年で20兆円発行予定で始まり、クライメート・トランジション利付国債（個別銘柄として発行されているGX経済移行債）の2023年度の第1回債は合計約1.6兆円、2024年度の第2回債は合計約1.4兆円が発行され、2025年度は1.2兆円程度の発行が予定されている。年々発行額は減少している。
- 第1回債ではアンモニア混焼事業は資金使途に含まれていなかったが、第2回債では水素やアンモニアと既存原燃料との価格差を支援する事業が資金使途に含まれている。
- 2023年度発行分の資金充当レポートには、13事業に充当される予定だったGI基金に関する充当額の明細がなく、情報が不透明である。

1 環境省HP「[地球温暖化対策関係予算案について](#)」

2 本レポートでは、政府資料に合わせて、実質的な執行年度が同じ予算を1つのまとめとし、2023年度補正予算及び2024年度本予算を「2024年度予算」、2024年度補正予算及び2025年度本予算案を「2025年度予算」として集計した。

3 2025年度本予算案時点。

01

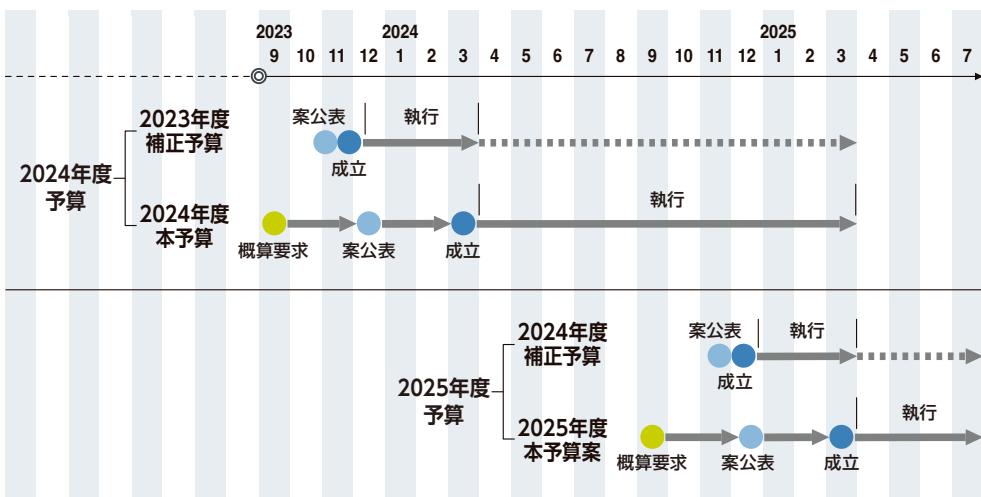
2024年度と2025年度の気候・エネルギー関連予算

1-1 全体像

(1) 分析対象

本レポートでは、政府資料（例：[経済産業省](#)、[環境省](#)）に合わせて、実質的な執行年が同じ予算を1つのまとめとし、2023年度補正予算及び2024年度本予算を「2024年度予算」、2024年度補正予算及び2025年度本予算案を「2025年度予算」として集計しました（図1）。

図1 本レポートの分析対象



政府資料よりClimate Integrate作成

コラム1 振正予算と本予算の関係

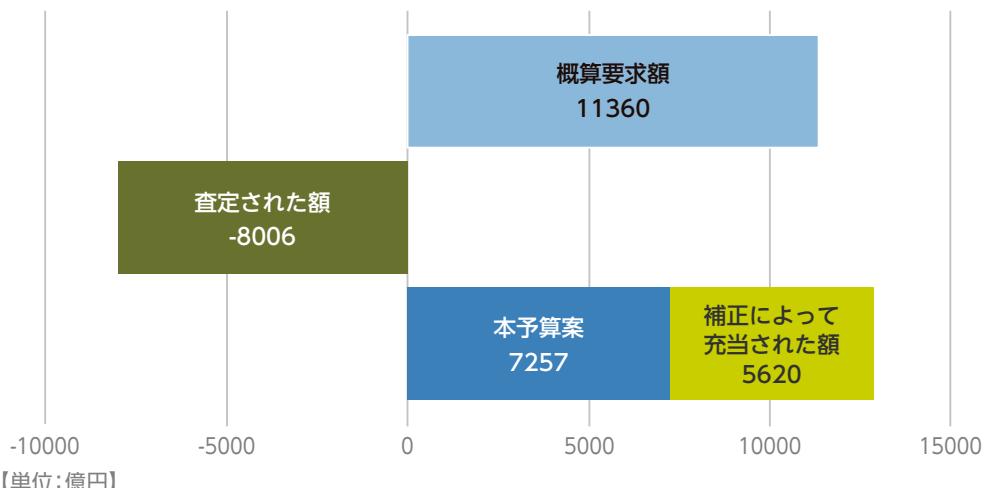
補正予算とは、予算作成後の事情の変更によって、その予算に不足を生じた場合、また予算の内容を変える必要が生じた場合に、出来上がった予算を変更する予算である⁴。ところが、今回の政府予算の分析において、前年度補正予算の成立時期がその翌年度の本予算案の編成時期と重なり（図1）、前年度補正予算がその翌年度の本予算案を補填・調整するために利用されている実態が明らかになった。

気候・エネルギー関係の2025年度本予算案の総額は、概算要求額（総額2兆4,707億円）から4,916億円減額され、1兆9,791億円であった。財務省の査定によって予算額が絞られた形になっているが、実際には、本予算案でゼロ査定となったすべての予算事項と減額された複数の予算事項が、その直前に成立した2024年度補正予算（総額2兆6,919億円）に組み込まれて充当されていた。

例えば、2025年度本予算案のGX推進対策費は、概算要求額（1兆1,360億円）から8,006億円が減額された一方、ペロブスカイトや革新炉関係等の要求のなかった予算が増額され、7,257億円であった。しかし、減額された要求事項は、全額または一部が2024年度補正予算に組み込まれていた（補正予算総額7,711億円のうち5,620億円が該当）（下図）。特に、くらし、蓄電池、自動車の分野の5件の概算要求（総額5,102億円）は本予算案ではゼロ査定となったが、補正予算において満額以上（総額5,208億円）が充当されて復活していた。

このように、政府は定常的に前年度補正予算とその翌年度の本予算を連携して編成しており、概算要求の減額分を補正予算で補填している。

GX推進対策費の査定と補正予算による充当



※2025年度本予算案の額は概算要求になかった項目を含んでいることから

査定額とは整合しない

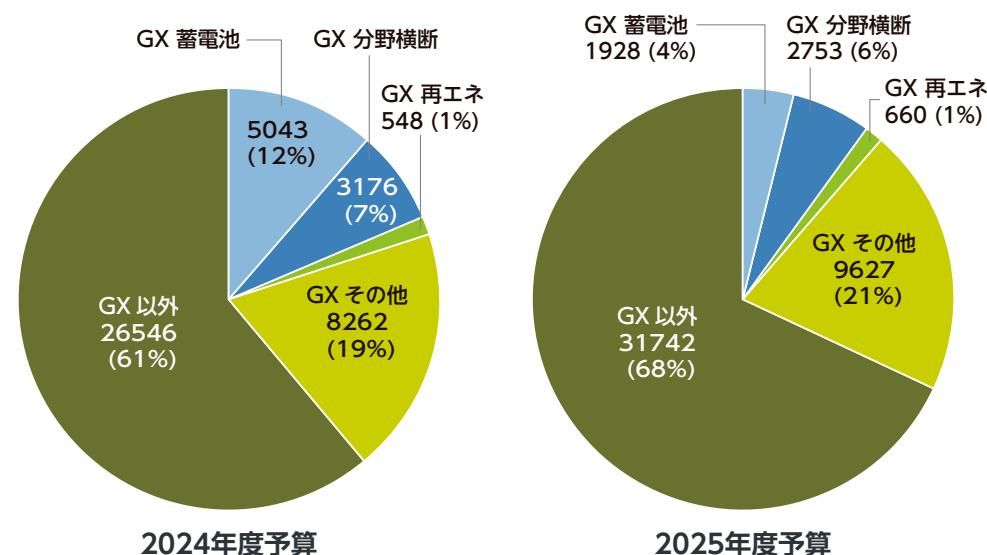
政府資料よりClimate Integrate作成

(2) 総額

各年の気候・エネルギー関係予算額を独自に集計したところ、気候・エネルギー予算の総額⁵は、政府の2024年度予算(126兆円⁶)のうち4兆3575億円、2025年度予算(129兆円⁷)のうち4兆6,710億円でした。これは政府予算全体のそれぞれ3.5%、3.6%を占めており、2025年度は前年より3,135億円の増加となりました。このうち、エネルギー対策特別会計予算は2024年度1兆3,520億円、2025年度1兆2,595億円であり、それぞれ気候・エネルギー予算総額の31%、27%を占めています。

GX経済移行債を財源とするGX推進対策費は、各年の気候・エネルギー予算のうち、2024年度は39%(1兆7,029億円)、2025年度は32%(1兆4,968億円)を占めています。2024年度に比べて2025年度のGX推進対策費の金額は2,061億円減っています。2024年度に割合が高かった蓄電池は、2025年度には他分野と同程度の配分になっています(図2)。

図2 2024年度と2025年度の気候・エネルギー予算(GX・GX以外)



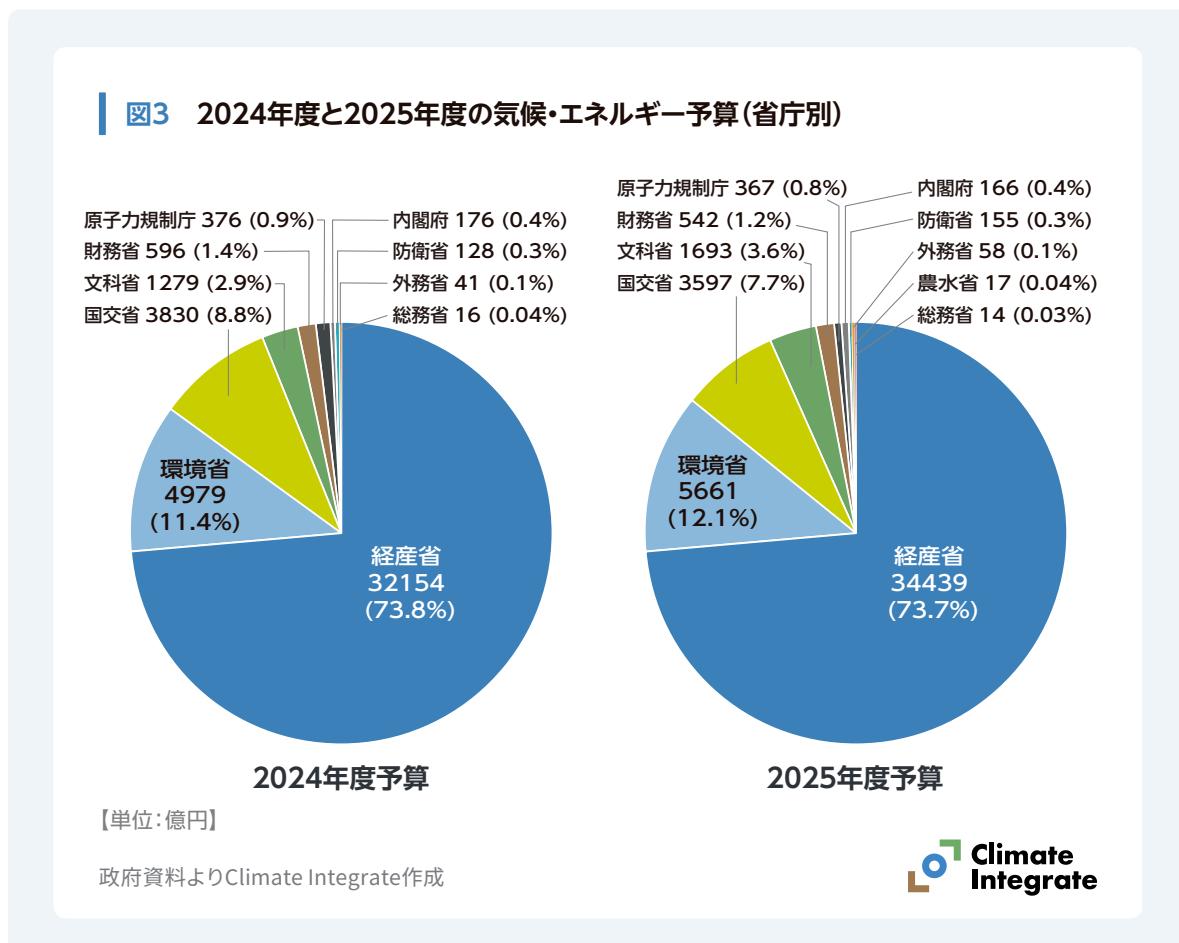
【単位:億円】

政府資料よりClimate Integrate作成

- 5 国の予算のうち、気候・エネルギー予算の合計額。GX推進対策費や緩和関連予算、エネルギー関連予算(国際協力事業を含む)を集計しており、森林等の吸収源対策、国際機関への拠出金、気候観測関連、適応関連、東日本大震災復興特別会計、気候・エネルギー事業が使途の一部のみの事業などの予算は含んでいない。
- 6 2023年度補正予算(13兆1992億円)と2024年度当初予算(112兆5717億円)の合計額(125兆7709億円)。
- 7 2024年度補正予算(13兆9433億円)と2025年度当初予算案(115兆5415億円)の合計額(129兆4848億円)(2025年度当初予算案時点)。

1-2 省庁別内訳

気候・エネルギー予算総額の省庁別の内訳は、2024年度、2025年度とともに、経済産業省（経産省）が全体の7割以上を占め、環境省、国土交通省がそれぞれ約1割を占めていました（図3）。

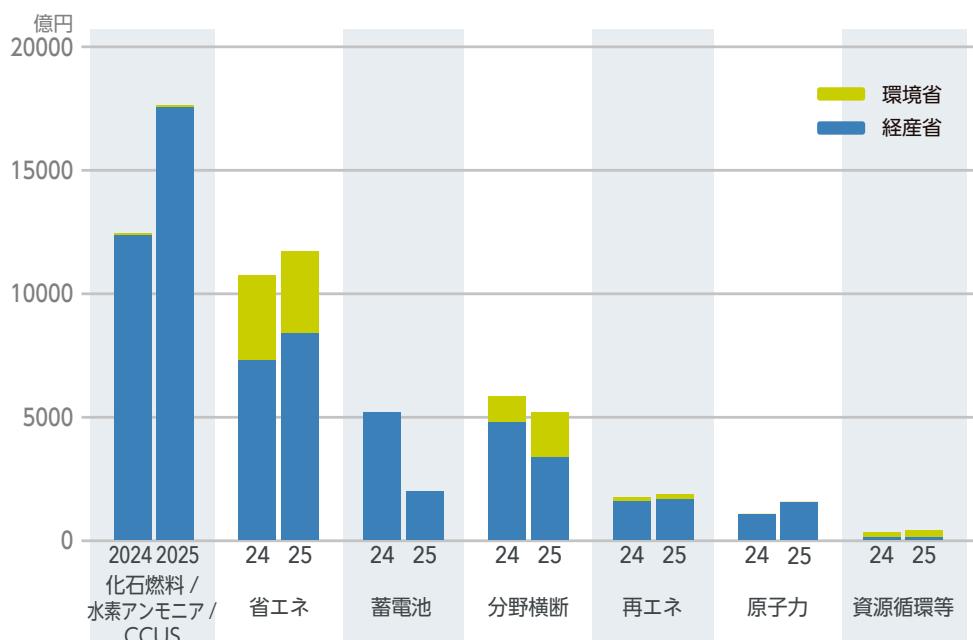


1-3 経済産業省と環境省の予算額

このうち、特に予算額が大きいのは経産省で、環境省の約6倍です。経産省の予算額は気候・エネルギー関連のほとんどの分野で環境省の予算額を上回っています。環境省の予算は、省エネや分野横断（主に地域脱炭素）などに配分されています。

2024年度と2025年度を比較すると、特に化石燃料分野（水素・アンモニア、CCUSを含む）の予算額が多く、2025年度には2024年度の約1.4倍に増加する見込みです。また、蓄電池への予算配分が減る一方、原子力への配分が増えています（図4）。

図4 2024年度と2025年度の気候・エネルギー予算(経産省・環境省)



政府資料よりClimate Integrate作成



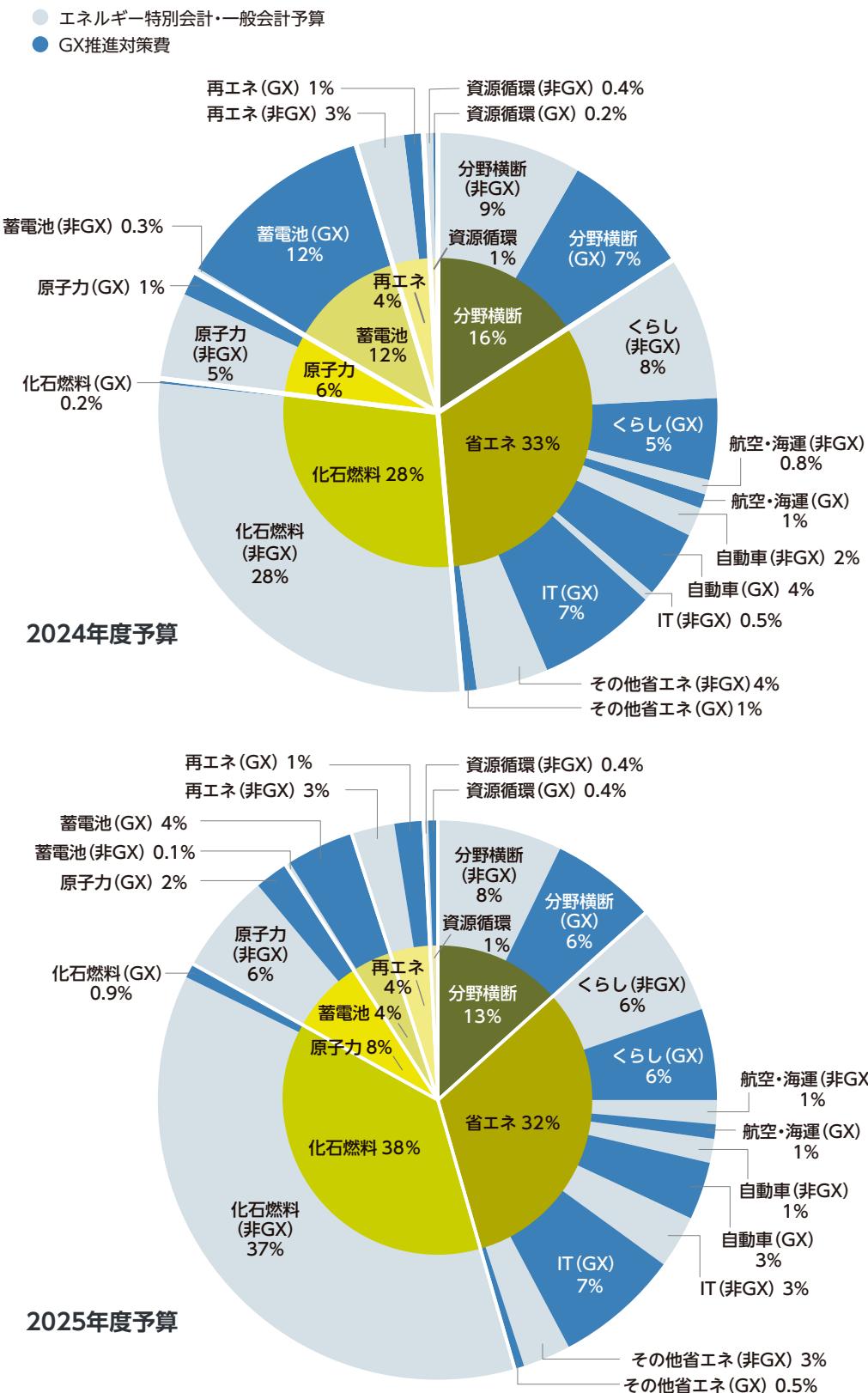
1-4 分野別内訳

政府の気候・エネルギー予算の分野別の内訳は、化石燃料や省エネが大きな割合を占めています。このうち、化石燃料の割合は2024年度の28%から2025年度の38%に増え、省エネは2024・2025年度ともに30%以上を占めています。残りは、分野横断⁸、原子力、蓄電池、再エネ等に配分されています(図5の内円)。なお、省エネ分野では、くらし(住宅・建築物)、IT、自動車に多くの予算が配分されています。

各分野に占めるGX推進対策費の割合は、蓄電池、自動車、ITで高くなっています(図5の外円・濃い青)。2024年度と比較すると、蓄電池の割合が大きく減り、化石燃料と原子力の割合が急増しました。

2024年度の気候・エネルギー予算総額と比較すると、2025年度には、化石燃料や原子力の割合が増加し全体の4割以上を占める一方、蓄電池、再エネの割合は減少し、いずれも全体の4%程度に過ぎません。

8 2025年度予算の分野横断のうち、GX推進対策費は主に、企業の設備投資(1080億円)、GX推進機構への出資金(700億円)、GX経済移行債の利払費等(542億円)に配分された。GX推進対策費以外の予算は主に、地域(1608億円)や電源立地(777億円)に配分された。

図5 2024年度と2025年度の気候・エネルギー予算(分野別)⁹

政府資料よりClimate Integrate作成

9 グラフの外円の分類名に「GX」が付いているものはGX推進対策費、「非GX」が付いているものはエネルギー特別会計及び一般会計の予算。

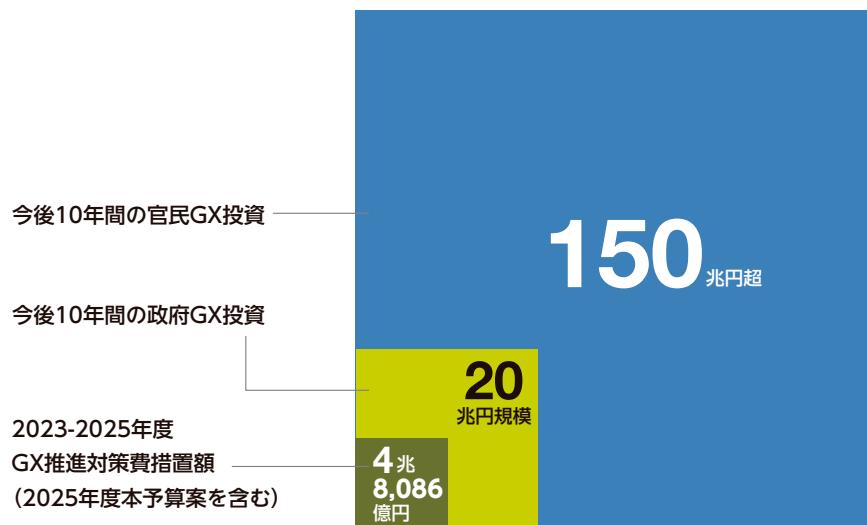
02 GX推進対策費

次に、気候・エネルギー予算のうち、GX推進対策費について整理します。

2-1 10年間のGX推進対策費の規模と現状

政府は、2023年度以降の10年間に、GX経済移行債（「脱炭素成長型経済構造移行債」、以下「GX債」）を財源として、20兆円を先行投資し、民間投資との合計で150兆円超の投資を実現するとしています。これまでの政府によるGX投資総額は、2023年度から2025年度までの計4兆8,086億円¹⁰です（図6）。民間投資との合計額である150兆円について、民間からの更なる投資（130兆円）の実情は明らかになっていません。

図6 今後10年間のGX投資の規模と2023-2025年度の措置額



政府資料よりClimate Integrate作成

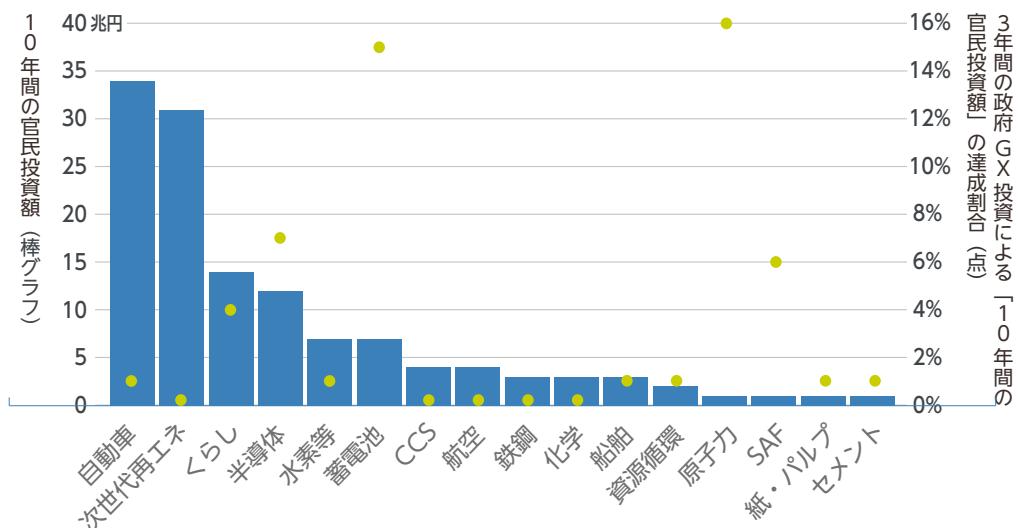
10 2025年度本予算案を含む。なお、2025年度本予算案を除く場合の合計額は4兆829億円。

2-2 今後10年間の官民投資額に対する現状の政府投資額

次に、GX推進対策費について、分野別の内訳を示します。政府は、総額150兆円超に上る今後10年間の官民投資額の内訳として、多い順に、自動車（34兆円）、再エネ（31兆円）、くらし（住宅・建築物）（14兆円）、半導体（12兆円）、水素等（7兆円）、蓄電池（7兆円）、などを示しています（図7・棒グラフ）。この7分野に対する政府の2023-2025年度のGX投資額は、蓄電池（1兆287億円）、半導体（8,733億円）、くらし（住宅・建築物）（5,595億円）、自動車（4,236億円）、再エネ（1,208億円）、水素等（503億円）となっています。今後10年間の官民投資額と比べると、再エネへの現状の政府投資額が非常に少ない一方で、蓄電池や原子力には多額の投資がなされています（図7・点）。政府のこれまでのGX投資は、政府が想定している今後10年間の官民投資額と比較して、分野別の予算配分に大きな偏りがあります。

また、こうした分野別投資（計3兆3,817億円）とは別に、政府は分野横断的措置へのGX投資（計1兆4,269億円）を行っています。このうち、半分以上が研究開発であり、次いで企業の設備投資、GX推進機構への出資金となっています（図8）。

図7 今後10年間の官民投資額とその達成割合

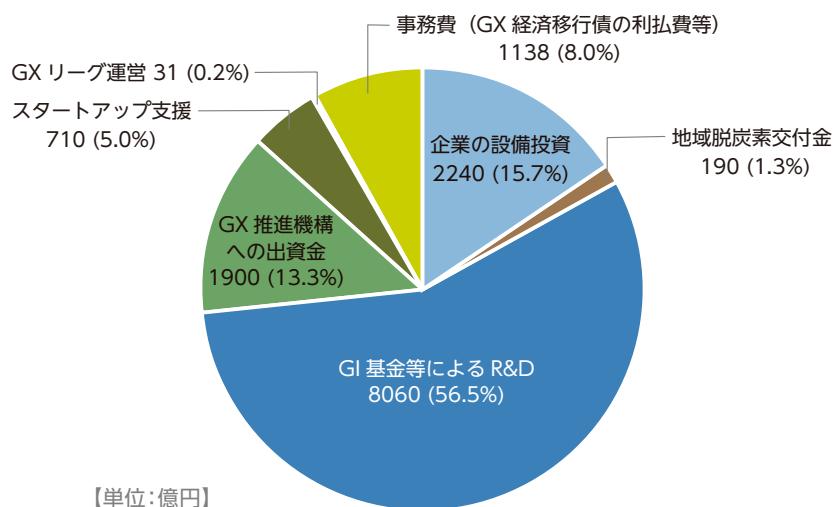


* 本グラフは、政府による分野横断的措置へのGX投資（計1兆4,269億円）は含まない。

* 鉄鋼、化学、紙・パルプ、セメントの各投資額は、これら4分野へのGX投資である「排出削減が困難な産業におけるエネルギー・製造プロセス転換支援事業」の予算額（583億円）を等分した。

経済産業省「[分野別投資戦略](#)」(p.11) 及び[同省HP](#)よりClimate Integrate作成

図8 分野横断的措置へのGX投資実績



政府資料よりClimate Integrate作成

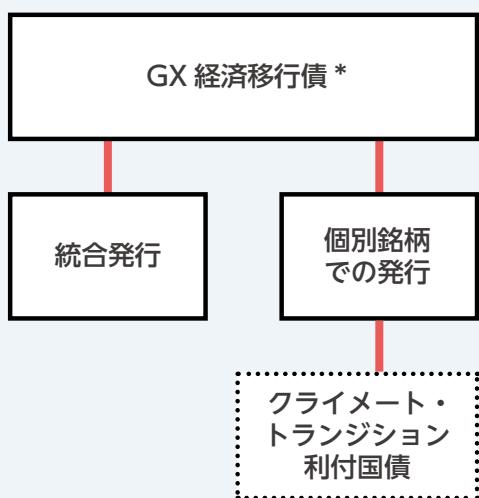


2-3 GX経済移行債の発行状況

GX債は、2023年5月に成立した「脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律 (GX推進法)」に基づき、10年間で20兆円規模が発行される予定です。GX債には発行方式が2種類あり、これまでの国債（建設国債、特例国債、復興債等）と同様に普通国債として統合発行されるか、資金使途等を定めたフレームワーク¹¹に基づいて個別銘柄「クライメート・トランジション利付国債（以下、「CTB」）」として発行されています（図9）¹²。GX推進対策費の予算事業はCTBが財源となっていますが、利払費等の事務費は統合発行されるGX債で手当されています。

11 財務省 HP「[クライメート・トランジション・ボンド・フレームワーク](#)」2023.1112 財務省「[広報誌「ファイナンス」 GX経済移行債特集](#)」2024.5 (p.3)

図9 GX経済移行債の発行方式



* GX経済移行債に係る借換国債を含む

財務省資料¹²より
Climate Integrate 作成



表1 国債の発行根拠法別分類

国債	建設国債
	特例国債
	復興債
	脱炭素成長型 経済構造移行債 (GX経済移行債)
	借換債
財政投融資特別会計 国債(財投債)	

財務省資料¹³より
Climate Integrate 作成



表2 クライメート・トランジション利付国債(CTB) 発行概要と計画

	入札日	年限 (年)	募入決定額 (発行金額) (億円)	応募者利回り(落札利回り) (%)	応札倍率	償還期限
2023年度(第1回) 発行総額約1.6兆円	2024年2月14日	10	7,995	0.740	2.90	2033年12月20日
	2024年2月27日	5	7,998	0.339	3.39	2028年12月20日
2024年度(第2回) 発行総額 約1.4兆円	2024年5月28日	10	3,496	1.040	3.15	2034年3月20日
	2024年7月18日	5	3,496	0.595	4.04	2029年6月20日
	2024年10月22日	10	3,500	0.943	3.31	2034年3月20日
	2025年1月29日	5	3,498	0.888	3.19	2029年6月20日
2025年度 入札予定 総額1.2兆円程度	2025年7月予定	5	3000億円 程度	—	—	—
	2025年10月予定	10	3000億円 程度	—	—	—
	2026年1月予定	5	3000億円 程度	—	—	—
	2026年3月予定	10	3000億円 程度	—	—	—

財務省資料¹⁴よりClimate Integrate作成



13 財務省理財局「債務管理リポート 2023」(p.32)

14 財務省 HP「クライメート・トランジション利付国債」

GX債発行は10年で20兆円が予定されていますが、これまでのCTB発行額は、2023年度が約1.6兆円、2024年度が約1.4兆円、2025年度の予定は1.2兆円程度となっており、年々減額されています（表2）。2025年1月の5年債入札の応札倍率（応募額を募入決定額で割った率）は3.19と、2024年7月の5年債入札の時（4.04）よりも低下しています。

表3 GX推進対策費とCTB充当予定事業総額

年度	GX 推進対策費 *	予算措置	CTB 充当予定 事業総額	CTB 発行額
2023	1兆 6,089 億円	1兆 1,035 億円（22年度補正）	1兆 6,089 億円	約 1.6兆円
		5,054 億円（23年度当初）		
2024	1兆 6,433 億円	1兆 396 億円（23年度補正）	1兆 6,433 億円	約 1.4兆円
		6,037 億円（24年度当初）		
2025	1兆 4,426 億円	7,711 億円（24年度補正）	(未定)	1.2兆円程度 (予定)
		6,715 億円（25年度当初）		

*利払費等の事務費は含んでいない。

政府資料^{15 16 17 18}と財務省HP掲載のJCR資料^{19 20}よりClimate Integrate 作成



政府予算措置（GX推進対策費）は最初の2年度は補正予算の割合が3分の2程度と大きく、2025年度は補正予算と当初予算が半々程度になっています。GX推進対策費と同額の充当予定事業総額に対しCTB発行額が少ないとについて、政府は、GX推進対策費の中には補助金が多く、予算全額が執行されるとは限らないことを想定して少なめに発行額が決められているため、としています。この差額は初年度では約100億円程度でしたが、2024年度は約2,400億円、2025年度も約2,400億円の見込みで、差額が大きくなっています。差額への対応については明らかにされていませんが、CTBあるいは統合発行でのGX債で賄われるものと考えられます。また、CTBの発行額は市場環境や投資ニーズに応じて、市場関係者との意見交換を踏まえて政府が決定しています²¹。

15 経産省HP「[令和5年度経済産業省予算案のPR資料一覧:GX支援対策費](#)」2023.3.28

16 経産省「[分野別投資戦略](#)」2023.12.22 (p.11)

17 経産省HP「[令和5年度補正予算におけるGX支援対策費関係事業](#)」2023.11.29

18 経産省「[分野別投資戦略\(ver.2\)](#)」2024.12.27 (p.11)

19 財務省「[クライメート・トランジション・ボンド評価結果 \(JCR\)](#)」2024.2.27 (p.21-23)

20 財務省「[クライメート・トランジション・ボンド予備評価結果\(JCR\)](#)」2024.6.17 (p.21-24)

21 財務省HP「[国債市場特別参加者会合](#)」

2-4 GX経済移行債の資金使途

(1) 全体像

初年度は充当予定事業総額の半分以上が研究開発に充当されましたが、2024年度は研究開発が大幅に減り、設備投資支援が60%以上を占めています（表4）。2024年度は22事業のうち、新しく加わった事業が12ありますが、GX推進機構の出資金1,200億円が含まれているため、実際の新規事業分は2,605億円で、充当予定事業総額の16%未満です。

表4 クライメート・トランジション利付国債（CTB）の資金使途

年度	充当予定 事業総額	事業 数	研究開発	補助金等	設備投資	GX 推進機構 出資	新規事業
2023	1兆 6,089 億円	24	8,934 億円 (55.5%)	7,155 億円 (44.5%)	—	—	—
2024	1兆 6,433 億円	22	1,254 億円 (7.6%)	3,975 億円 (24.2%)	1兆 4 億円 (60.9%)	1,200 億円 (7.3%)	2,605 億円 (15.9%)

財務省HP掲載のJCR資料^{19 20}よりClimate Integrate 作成



(2) GX投資対象に含まれるアンモニア・水素事業

フレームワークに基づくCTBの投資対象には、石炭火力におけるアンモニア混焼などの議論のある技術が含まれていますが、2023年度の第1回債発行に際しては、国際的な認証機関であるClimate Bonds Initiative (CBI)から認証を取得し、CBIが資金使途として認めていない石炭火力発電所でのアンモニア混焼の運営にかかる一切が対象から除外されています²²。しかし、2024年度の第2回債ではCBI認証は取得しておらず、新規事業として「水素等のサプライチェーン構築のための価格差に着目した支援事業」(89億円)が含まれており、「既存原燃料との価格差の全部又は一部を15年にわたり支援を行う」事業に割り当てられています²³。この「水素等」にはアンモニアが含まれています。同事業の予算額は、2025年度当初予算案ではさらに357億円へと増え、供給開始から15年間で3兆円規模になる予定です¹⁸。

22 Climate Bonds Initiative (CBI) HP 「[日本政府が発行する1.6兆円のクライメート・トランジション・ボンド、クライメートボンド認証取得](#)」 2024.2.8

23 財務省「[令和6年度充当予定事業](#)」(p.26)

コラム2 GX推進機構

2024年7月1日、GX推進法に基づいてGX推進機構²⁴が設立された。同機構は、政府予算による多額の資金を元に、債務保証や出資等の金融支援業務や、排出量取引制度の運営、化石燃料賦課金の徴収事務に加えて、セミナー等による情報発信等、大きな役割が与えられている。同機構の金融支援は、民間金融機関等が取り切れないリスクを特定し、そのリスク補完を行うものとされている²⁵。新しい技術に対する支援が基本で、太陽光や風力などの既に実用化された技術に対する支援は対象にならないと考えられる。

(3) 情報の透明性

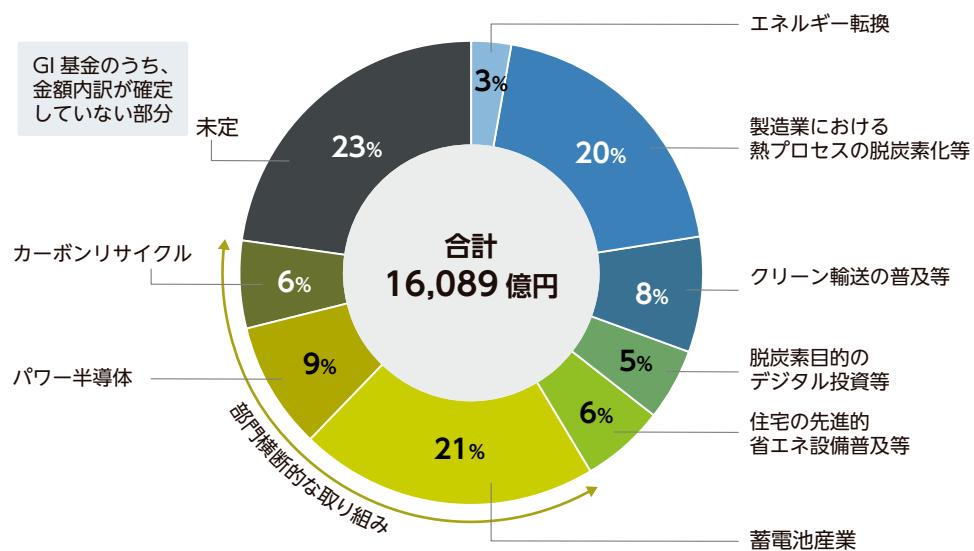
2024年12月に財務省により公表されたCTB2023年度発行分の資金充当レポートでは²⁶、グリーンイノベーション基金（GI基金）以外のR&D支援事業（1,370億円）と補助金プログラム事業（7,155億円）に対する充当額は明記されています。他方、GI基金（7,564億円）については、発行の際、充当予定事業総額1兆6,089億円の23%が充当予定額未定となっており（図10）、「資金充当レポートで開示される」¹⁹予定でした。しかし、資金充当レポートでは、GI基金の13項目の充当予定事業に関する充当額の明細がなく、「7,564億円がGI基金に充当された」と記載されているのみで、結果的にどの事業にいくら充当されたかは不明です。投資家に対する適切な情報開示の観点から、GI基金に関しても予定していた事業毎の充当金額明細を開示し、透明性を高めることが望まれます。

24 GX推進機構 [HP](#)

25 GX推進機構 HP 「[金融支援の概要](#)」

26 財務省 「[クライメート・トランジション・ボンド 令和5年度発行分 資金充当レポート](#)」 2024.12

図10 2023年度クライメート・トランジション利付国債
充当予定事業総額の内訳(充当事業別)



財務省HP掲載のJCR資料¹⁹よりClimate Integrate 作成

03 まとめ

本レポートでは、前回の分析（[2024年3月](#)）と同様、日本の気候・エネルギー予算について集計を行いました。政府予算の資料は各省庁にまたがり、各予算の精確な分類が難しい場合も多く、全体像を正確に把握するのには難しい作業でしたが、政府の公表資料や関係省庁への照会等を通じて可能な限りの把握と分析を行いました。

その結果、2025年度の日本政府の気候・エネルギー予算は前年と比べて微増していること、蓄電池の予算が減る一方で化石燃料、原子力が増えていること、再エネ予算の割合は4%と低いままであること、などが明らかとなりました。また、GX推進対策費は2024年度よりも減額し、内訳としては化石燃料と原子力の割合が増加しており、水素・アンモニア事業も含まれていることが分かりました。

カーボンニュートラル実現に向けては、2030年度、2035年度及び2040年度の各温室効果ガス排出削減目標を確実に達成できるよう、予算措置のあり方やその効果を把握し、毎年の予算措置及びGX投資のあり方を検証・見直していくことが重要になります。そのためにも、分かりやすく情報開示が進められ、透明性の向上が図られることが望まれます。

日本の気候・エネルギー予算 2025
— 政府予算とGX投資の分析 —

 Climate
Integrate

発行：Climate Integrate
発行年月日：2025年4月
執筆：小俵大明・平田仁子・溝田裕美・
山崎ゆきみ
デザイン：佐々木ヤスユキ

Climate Integrateは、独立した気候政策シンクタンクです。気候政策に関する調査分析や、政府・地方自治体・企業・市民の脱炭素の取り組みへの支援を行っています。

climateintegrate.org