

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	ポストコロナを見据えた経済・財政・金融の諸課題 —令和4年度第2次補正予算・令和5年度当初予算審査を中心に—
著者 / 所属	二森 陽平 / 予算委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	458号
刊行日	2023-7-11
頁	70-84
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230711.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

ポストコロナを見据えた経済・財政・金融の諸課題

— 令和4年度第2次補正予算・令和5年度当初予算審査を中心に —

二森 陽平

(予算委員会調査室)

1. はじめに
2. 物価高騰対策及び賃上げをめぐる議論
3. 防衛費及び子供予算の増額をめぐる議論
4. コロナ禍における財政政策をめぐる議論
5. その他の財政に関する課題
6. 金融緩和政策の行方
7. おわりに

1. はじめに

第210回国会（臨時会）の開会中である令和4年11月21日、令和4年度第2次補正予算が提出され、12月2日に成立した。本補正予算は10月28日に閣議決定された「物価高克服・経済再生実現のための総合経済対策」に基づき編成されており、一般会計歳出補正額は28兆9,222億円で、令和3年度補正予算、令和2年度第3次補正予算に次ぐ過去3番目の規模となった。また、第211回国会（常会）の召集日である令和5年1月23日、令和5年度当初予算が提出され、3月28日に成立した。本予算は、新たな国家安全保障戦略等に基づく防衛費の大幅増加や高齢化の進展による社会保障関係費の趨勢的な増加などにより、114兆3,812億円となり、当初予算として初めて110兆円を超える規模となった。

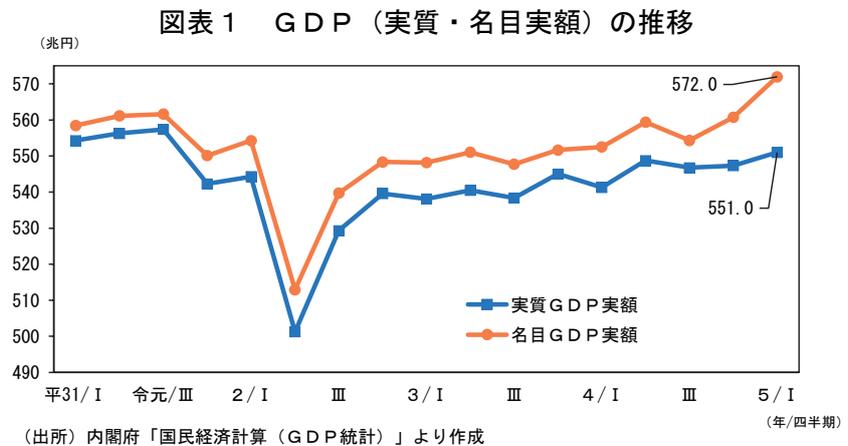
これらの予算審査では、政府による物価高騰対策の効果と課題、防衛費増額に係る財源の是非、子供予算倍増に係る具体的な政策、金融緩和政策の評価と今後の見通しを始め、総理のウクライナ訪問に対する評価、原発の運転期間延長の根拠、G7広島サミットに向けた政府の取組、放送法の解釈をめぐるこれまでの経緯などについて、議論がなされた。

本稿では、参議院予算委員会における経済、財政、金融等に関する主な議論を中心に整理して紹介することとしたい。

2. 物価高騰対策及び賃上げをめぐる議論

(1) コロナ禍から回復が進む日本経済

我が国経済は、コロナ禍からの社会経済活動の再開が進み、緩やかに持ち直している。令和5年1-3月期の実質GDP成長率（2次速報）は前期比年率2.7%増で、個人消費や設備投資などが回復したことにより、2四半期連続のプラスとなった。実質GDPの実額は551兆円とな



り、コロナ禍前の水準にほぼ回復し、物価の変動分を含む名目GDPの実額は572兆円とコロナ禍前の水準を超え、過去最高となっている（図表1）。さらに、令和5年5月8日、新型コロナウイルス感染症の感染症法上の位置付けが新型インフルエンザ等感染症（いわゆる2類相当）から季節性インフルエンザと同じ5類感染症となり、インバウンドや個人消費の復調などにより、持続的な景気回復が期待されている。

(2) 物価高騰対策の現状と課題

我が国においては1990年代半ば以降、低インフレが続いてきたが、足下では物価上昇局面に転じている。令和3年以降、コロナ禍からの経済再開に伴う世界的な原油需要の増加等を端緒に、ロシアによるウクライナ侵略も重なり、資源価格が高騰した。加えて、急速な円安等の影響によって輸入価格が上昇し、物価上昇は資源価格のみならず、物価全体に波及し始めた。こうした中、政府は補正予算や予備費によって物価高騰対策を実施することとなった。

ア 燃料油価格激変緩和対策事業の現状と課題

政府は燃料油価格激変緩和対策事業として、令和4年1月27日より高騰するガソリン価格等に対して元売事業者等への補助金支給を開始した。これまで予備費や補正予算等で継続的に財源が措置されており、令和4年度第2次補正予算において、新たに3兆272億円が計上されたことから、予算措置の累計は6兆2,053億円に上ることとなった。

予算審査においては、本事業に措置された予算のうちガソリン価格抑制に使われなかった金額がどの程度あるのか問われたが、西村経済産業大臣は財務省の調査¹で、22年3月から7月で110億円の補助金額と実際の抑制額の差があると指摘された点に触れた上で、「本調査は予測価格と実際の平均小売価格の差を機械的に試算したものであるため、正確な効果を測定するためにはより精緻な分析が必要と認識している」旨述べた²。

¹ 財務省「令和4年度予算執行調査の調査結果の概要（10月公表分）」

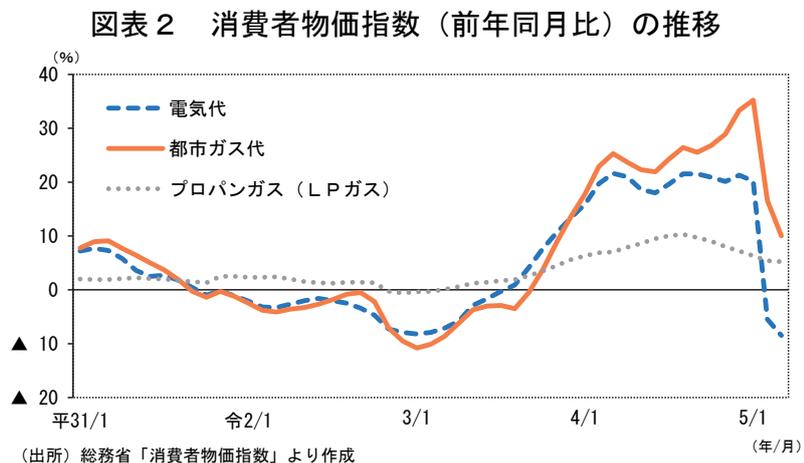
² 第211回国会参議院予算委員会会議録第7号24頁（令5.3.8）

また、揮発油税等のいわゆる「トリガー条項³」の凍結解除を求める声に対して、鈴木財務大臣は、「揮発油税、地方揮発油税、軽油引取税が掛かっている重油、灯油について対応することができない、また、発動終了時に大幅な価格変動が生じ、発動前の買い控え、終了前の駆け込み、それに伴う配送の乱れや品不足といった流通や販売の現場に与える影響が大きい、ガソリンスタンドと元売の顧客対応を含めた事務負担が大きいといった課題の解決策を見いだすに至っておらず、引き続き検討していると承知している」旨述べるにとどめた⁴。

ガソリン価格は令和4年6月頃をピークに下落基調にあり、政府は令和5年6月以降補助率を段階的に縮減していく方針を示している⁵。ただし、こうした見直しについては、「原油価格の動向を見極めながら柔軟に対応する」との留保も付されており、これまで本事業は延長を繰り返してきた経緯がある中、実際に計画どおり事業の終了に至るのか注目される。

イ 電気・ガス価格激変緩和対策事業の現状と課題

令和4年度第2次補正予算において、更なる高騰が見込まれる電気・都市ガス料金の影響を受ける家計・企業の負担軽減を目的として、電気・都市ガスの小売事業者等に対して電気・都市ガス料金の値引き原資支援を行うため、3兆1,074億円を



計上した。令和5年3月の消費者物価指数では、電気代は対前年同月比8.5%下落し、都市ガス代は同10%上昇と上昇幅が大幅に縮小しており、令和5年1月分から補助金の支給が開始されて以降、価格が一定程度抑制されていることが分かる（図表2）。

ただし、本事業はLPG小売業者等への補助金支給は含んでいなかったため、支援を拡充するよう要望する声も上がっていた。この点につき、西村経済産業大臣は「LPG

³ トリガー条項とは、揮発油（レギュラーガソリン）の平均小売価格が連続3か月にわたり160円/ℓを超えることとなった場合には、揮発油税等の特例税率（揮発油53.8円/ℓ、軽油32.1円/ℓ）の適用が停止され、本則税率（揮発油28.7円/ℓ、軽油15円/ℓ）を適用することとし、その後、揮発油の平均小売価格が連続3か月にわたり130円/ℓを下回ることとなった場合には、特例税率の適用が再開されることとしている措置を指す。平成22年に導入されたトリガー条項は、租税特別措置法第89条等によって規定されているが、「東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律」等により、東日本大震災の復旧及び復興の状況等を勘案し別に法律で定める日までの間、その適用を停止することとされ、現在に至っている。

⁴ 第211回国会参議院予算委員会会議録第7号24頁（令5.3.8）

⁵ 資源エネルギー庁「燃料油価格激変緩和対策事業について（令和5年5月）」によれば、補助上限額である25円以下の部分は、6月以降2週ごとに10分の1ずつ引き下げ、9月末に終了する。また、25円超の部分は、6月以降2週ごとに10分の0.5ずつ引き上げ、9月下旬に10分の9.5となった後、終了する見込みとなっている。

ガスについては、中小零細の事業者が多く、事務負担も考えた。また、LPガスの価格については、今後大きな上昇は見込んでいないことから、価格支援ではなく配送合理化の支援を行うこととした」旨答弁していた⁶。

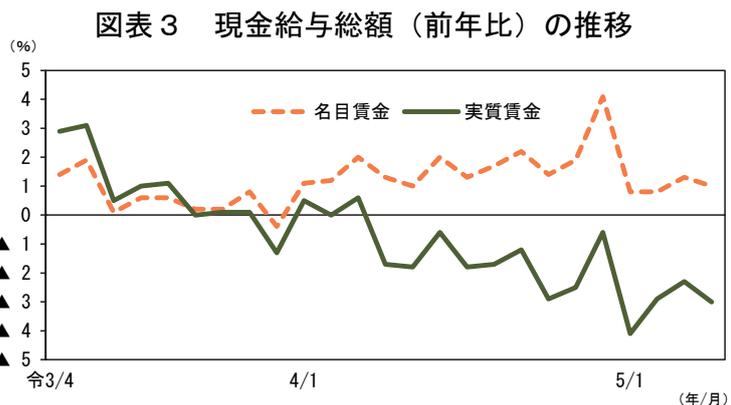
その後、予算審査中の令和5年3月22日、政府は物価高克服に向けた追加策等⁷を取りまとめ、3月28日、2兆2,226億円の新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備費（以下「コロナ予備費」という。）の使用決定を行った（4.（2）参照）。このうち、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金（以下「臨時交付金」という。）の推奨事業メニューの一つとして、これまで電気・ガス価格激変緩和対策事業の対象となっていなかった電力の特別高圧契約やLPガスの利用者支援メニューが追加され、7,000億円が割り当てられることとなった。しかし、臨時交付金は、緊急時対応として幅広い用途が認められていることから、実際にLPガス等の利用者支援にどの程度の予算が割り当てられるかは各自治体の裁量次第となる。西村経済産業大臣は今回の臨時交付金の使途について、「最終的には、自治体の自主性を尊重しなければならないが、LPガスの利用をしている方々への負担軽減策に是非使っていただけるよう働きかけをしていきたい」旨述べており⁸、実際に政府の企図に沿った形で臨時交付金が使われるのか、注視する必要がある。

これらの補助金による物価高騰対策については、エネルギー関連に対策が偏っていることや、価格が上がれば需要者はその消費量を減らすことで対応する市場原理をゆがめてしまうことなど、様々な課題が指摘されている⁹。今後政府には、これらの課題も踏まえた物価高騰対策の在り方の検討が求められよう。

（3）賃金・雇用をめぐる課題

ア 物価高騰下における賃上げに向けた取組

令和5年1月の消費者物価指数（生鮮食品を除く総合）は、前年同月比で4.2%上昇となり、第2次石油危機以来の上昇率となった一方、賃金の伸びは物価上昇に追い付いていない。実質賃金は令和4年4月にマイナスとなって以降、減少傾向が続いている（図表3）。



岸田総理は、令和5年1月4日の年頭記者会見において、今年の春闘については「イ

⁶ 第210回国会参議院予算委員会会議録第5号31頁（令4.11.30）

⁷ 内閣官房「物価・賃金・生活総合対策本部（第8回）」〈<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bukka/dai8/siryu.pdf>〉（以下、URLの最終アクセス日は全て令和5年6月20日）

⁸ 第211回国会参議院予算委員会会議録第16号（令5.3.28）

⁹ 『日本経済新聞』（令5.3.23）

ンフレ率を超える賃上げの実現をお願いしたい」との見解を表明し、さらに、賃上げを持続可能なものとするための構造的な賃上げの実現に意欲を示した¹⁰。幅広い賃上げを実現するには、賃上げ原資を確保することが課題となるが、中小企業における価格転嫁は大企業と比較すると進んでいない状況にある。西村経済産業大臣は、賃上げ分の価格転嫁は進んでいないとの現状認識を示した上で、「令和5年3月の価格交渉促進月間を活用し、事後調査を実施の上、指導、助言等を行っていく」旨の考えを示した¹¹。連合が公表している「2023春季生活闘争第6回回答集計結果」では、平均賃上げ率は3.66%となっている。これを踏まえれば、賃上げ率は30年ぶりの高水準となる見込みであるが、こうした賃上げの動きを今後も持続させることができるのか注目される。

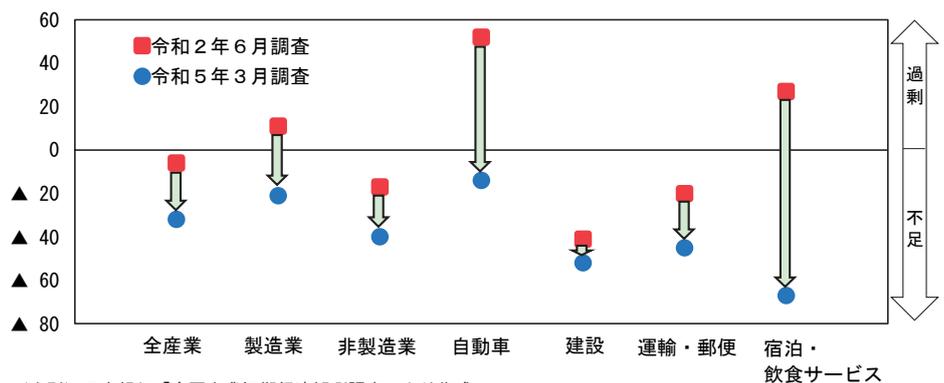
また、令和5年10月から導入されるインボイス制度については、課税事業者のみが発行できるインボイスがなければ買手は仕入れ時にかかる消費税の控除を原則受けることができなくなるため、今まで免税事業者であった小規模事業者等が事実上課税事業者になることを強いられるが、実際には消費税分を価格に転嫁できずに利益が減ってしまうことなどが懸念されている¹²。こうした点を踏まえ、インボイス制度は賃上げに水を差すのではないかとの声もあった。予算審査では、インボイス制度の導入を見送るべきとの指摘がなされたが、岸田総理は「インボイス制度は複数税率において適正な課税を確保するために必要なものであり、様々な支援策を用意している」旨述べ、インボイス制度を予定どおり導入する必要性を強調した¹³。

イ コロナ禍からの回復による人手不足への対応

我が国では、足下でコロナ禍からの社会経済活動の再開に伴い、人手不足が深刻化している。日銀短観の令和5年3月調査では、全産業における雇用人員判断D Iがマイナス32となり、人手不足感が強まっている（図表4）。予算審査では、観光、物流、自動車、建設、農業等の産業や介護、看護、教員等の公的部門における人手不足について質疑が行われた。

まず、コロナ禍で打撃を受けた観光業について、コロナ後のこのタイミングでこそ支援が必要ではないかとの指摘に対して、齊藤国土交通大臣は「観光地、観光産業の再生、高付

図表4 雇用人員判断D Iの比較



¹⁰ 首相官邸「岸田内閣総理大臣年頭記者会見」（令5.1.4）〈https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/state/ment/2023/0104nentou.html〉

¹¹ 第211回国会参議院予算委員会会議録第11号21頁（令5.3.20）

¹² 『日本経済新聞』（令4.11.28）

¹³ 第211回国会参議院予算委員会会議録第4号12頁（令5.3.3）

加価値化、観光DXの推進など、様々な施策を総合的に講ずることにより、観光を魅力ある産業に、そして観光地を稼げる産業にするべく、収益性や生産性の向上、従業員の待遇改善等による人材確保が図られるよう、取り組む」旨の決意を表明した¹⁴。

次に、交通運輸産業における人手不足について、特にバス、タクシー、トラックなどの自動車運送事業で深刻であり、労働条件の改善や賃金引上げに取り組むべきとの指摘があり、岸田総理は「事業収入の改善やDXの推進等による生産性向上など、賃上げ等に向けた取組が進められている。令和4年分の毎月勤労統計調査では、運輸業、郵便業の現金給与総額は対前年比5.3%増加となるなど、改善の兆しが見られており、引き続き努力する」旨述べた¹⁵。さらに、令和6年4月から時間外労働時間の上限規制が導入されることにより、物流業界で深刻な人手不足が生じる懸念（いわゆる「2024年問題」）への対応について問われ、岸田総理は「適正な運賃を収受できる環境を整備するとともに、ドライバーの労働条件を改善し、魅力ある職場づくりを行うことが急務である」旨の認識を示した¹⁶。

また、教員不足について、長時間労働等の勤務環境が課題となる中、処遇改善に取り組む必要があるとの指摘があり、永岡文部科学大臣は「令和元年の給特法改正を踏まえ、勤務時間の上限等を定める指針を策定するとともに、教職員定数の改善、支援スタッフの充実などに取り組んできた。こうした中で、令和4年度の勤務実態調査の結果を踏まえ、教師の処遇を定めた給特法等の法制的な枠組みを含めて検討することとしている」旨述べた¹⁷。

コロナ禍からの経済活動の再開に当たって、あらゆる業種において人手不足が顕在化している。国内において生産年齢人口が減少し、人手不足の解消が容易ではない中、賃上げによる待遇改善に加えて、生産性の向上や労働市場改革等といった抜本的な人手不足解消に向けた取組が重要となろう。

ウ いわゆる年収の壁の是正

いわゆる年収の壁とは、短時間労働者が一定以上に労働時間を増やすと社会保険料が発生したり、あるいは企業の配偶者手当の収入要件を超えることで配偶者手当が支給されなくなったりすることによって手取りがかえって減少するため、就業調整が行われてしまう問題を指す。具体的には、多くの民間企業で配偶者手当を支給する際の年収要件とされる103万円、企業規模等の一定基準を満たす事業所¹⁸で働く短時間労働者に被用者保険が適用される106万円¹⁹、配偶者等の被用者保険における被扶養者認定基準となる130万円などが年収の壁になっているとされる。加えて、これらの収入を超過しないよう

¹⁴ 第211回国会参議院予算委員会会議録第4号7頁（令5.3.3）

¹⁵ 第211回国会参議院予算委員会会議録第8号21頁（令5.3.13）

¹⁶ 第211回国会参議院予算委員会会議録第2号22頁（令5.3.1）

¹⁷ 第211回国会参議院予算委員会会議録第10号13～14頁（令5.3.15）

¹⁸ いわゆる企業規模要件については、令和4年10月1日から、特定労働者の総数が常時100人を超える企業とされており、令和6年10月1日からは、常時50人を超える企業に適用が拡大される。

¹⁹ 一定の要件を満たす短時間労働者は健康保険や厚生年金の対象（被保険者）となるが、その要件の一つに月額賃金が8.8万円以上というものがあり、これを年収換算すると約106万円となる（第211回国会参議院予算委員会会議録第8号19頁（令5.3.13））。

労働者が就業調整し、人手不足となった企業が時給を引き上げると、労働者は更に就業調整を行うといった悪循環が発生しているとの指摘もある²⁰。

岸田総理は、令和5年1月23日の施政方針演説において、「女性の就労の壁となっているいわゆる103万円の壁や、130万円の壁といった制度の見直し」に言及し²¹、3月17日の総理大臣記者会見においても、「被用者が新たに106万円の壁を超えても、手取りの逆転を生じさせない取組の支援などをまず導入し、さらに、制度の見直しに取り組む」旨述べ、様々な年収の壁の是正に意欲を見せている²²。予算審査では、岸田総理が示した三つの年収の壁に対する政府の対応が議論された。

まず、103万円の壁について、民間企業が配偶者手当を支給する際の年収要件となっている点が指摘され、岸田総理は「配偶者の収入要件がある配偶者手当については働き方に中立的な制度となるよう労使で見直しを進めていただきたいと考えており、政府として、こうした手当の見直しに当たっての留意点等を周知し、様々な機会を通じて私自らも労使に対し見直しを促していきたい」旨の決意を表明した²³。

次に、106万円の壁について、短時間労働者への被用者保険の適用に関する企業規模要件の撤廃を求める声があり、岸田総理は「本来、被用者には被用者保険を適用するのが原則である。企業規模要件は経過措置であり、最終的には撤廃すべきものである」旨の認識を示したものの、被用者保険の適用拡大は企業の負担につながることから、「段階的な取組を今後進めていきたい」と述べるにとどめた²⁴。

そして、130万円の壁について、岸田総理は、「被扶養者については、扶養から外れて被保険者に転換するところで社会保険料が生ずるため、就労調整が行われるという指摘がある」旨の認識を示し、「被扶養者でない単身者の方々との公平性に留意し、政府として幅広く対応策を検討する」旨述べた²⁵。

政府は令和5年6月16日に閣議決定した「経済財政運営と改革の基本方針」（以下「骨太の方針2023」という。）において、当面の対応として被用者が新たに106万円の壁を越えても手取りの逆転を生じさせない取組の支援を令和5年中に決定した上で、制度の見直しに取り組むことを明記している。今後、政府が年収の壁解消に向けてどのような具体策を示すのか注目される。

3. 防衛費及び子供予算の増額をめぐる議論

(1) 防衛費の増額をめぐる議論

ア 財源の妥当性

令和4年12月16日、政府は令和5年度当初予算の閣議決定に先立ち、国家安全保障戦

²⁰ 『日本経済新聞』（令5.3.22）

²¹ 第211回国会参議院本会議録第1号4頁（令5.1.23）

²² 首相官邸「岸田総理大臣記者会見」（令和5年3月17日）〈https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2023/0317kaiken.html〉

²³ 第211回国会参議院予算委員会会議録第15号（令5.3.27）

²⁴ 第211回国会参議院予算委員会会議録第15号（令5.3.27）

²⁵ 第211回国会参議院予算委員会会議録第3号6頁（令5.3.2）

略、国家防衛戦略、防衛力整備計画のいわゆる「防衛3文書」を閣議決定した。国家安全保障戦略では、「防衛力の抜本的強化とそれを補完する取組をあわせ、そのための予算水準が現在の国内総生産（GDP）の2%に達するよう、所要の措置を講ずる」ことが明記され、さらに、防衛力整備計画では「2023年度から2027年度までの5年間における本計画の実施に必要な防衛力整備の水準に係る金額は、43兆円程度」とし、それに要する歳出追加需要は合計14.6兆円程度と見込んでいる。

政府は防衛費増額の財源として、税制措置、歳出改革、決算剰余金の活用、防衛力強化資金の設置を挙げており、これらの財源の妥当性について議論が行われた。

税制措置については、政府は令和5年度税制改正の大綱において、令和6年以降の適切な時期に、法人税、所得税、たばこ税の三つの増税を柱とすることを明記している。このうち、所得税の増税については、所得税額に対し、税率1%の新たな付加税を課す一方、復興所得税の税率を1%引き下げるとともに課税期間を延長することとした。この措置が復興事業に与える影響について問われ、岸田総理は「必要な財源については復興債を発行して調達している。復興特別所得税はその償還に充てるための財源であり、その延長幅は復興財源の総額を確実に確保する必要な長さとなるので、復興事業に影響を及ぼすことはない」旨の見解を示した²⁶。

決算剰余金の活用については、直近10年間（平成24年度～令和3年度）の決算剰余金の平均が年1.4兆円程度であることから、財政法第6条第1項の規定により公債等の償還に充てなければならないとされる2分の1を控除した金額として0.7兆円程度を毎年捻出することとしている。この点、令和5年度予算では多額の予備費を計上しているが、防衛財源に充てるため必要以上に予備費を計上することで恣意的に決算剰余金を捻出しようとしているのではないかとの指摘がなされたが、鈴木財務大臣は「防衛費の抜本的な強化のための財源のために、予備費を意図的に大きく積んで、しかもそれを使わずに残して、それをこの防衛力整備のための財源に使うということは、全く考えていない」旨述べて否定した²⁷。

防衛力強化資金については、税外収入等を防衛力の整備に計画的・安定的に充てるための新たな資金制度とされている。予算審査では、単年度主義の原則を採る我が国の予算制度において複数年度にわたって資金を積み上げることの妥当性が問われたが、鈴木財務大臣は、「税外収入等を防衛力強化資金へ繰り入れる際には、当該繰入額は当該年度の歳出予算に計上され、また、防衛力強化資金に繰り入れられた財源を使用する際には、資金からの受入額や見合いの防衛関係費がそれぞれ当該年度の歳入歳出予算に計上されるため、単年度主義の原則との関係では問題がない」旨の見解を示した²⁸。また、政府は大手町プレイス²⁹の政府保有分を4,364億円で売却し、防衛財源に充てることとしたが、更に不要な国有財産等を積極的に売却し、防衛財源とするべきではないかとの提案が

²⁶ 第211回国会参議院予算委員会会議録第4号15頁（令5.3.3）

²⁷ 第211回国会参議院予算委員会会議録第17号（令5.5.26）

²⁸ 第211回国会参議院予算委員会会議録第6号17頁（令5.3.6）

²⁹ 大手町プレイスは旧逓信総合博物館などの跡地に平成30年に完成した東京都千代田区の大規模複合ビルを指す。

あった。これに対して岸田総理は、「不要な資産の売却を進めた結果、未利用国有地のストックは20年前の1兆4,338億円から、令和4年度末で4,841億円に大きく減少しており、現在保有している未利用国有地は地方公共団体等が公共施設等の用地として利用するなど、処分には適さないものである」旨述べた³⁰。

イ 使途の妥当性

防衛費の使途をめぐっては、「5年で43兆円」の根拠について、トマホーク400発を取得予定として2,113億円を計上していることは国会審議を通じて明らかになったものの³¹、その他の積算根拠が示されていないとの指摘がなされた。浜田防衛大臣は「可動率向上や弾薬、燃料の確保、主要な防衛施設の強靱化、スタンドオフ防衛能力の強化、ミサイル防衛システムと反撃能力を組み合わせた統合防空ミサイル防衛能力の強化、宇宙、サイバー、電磁波等の新たな領域への対応、南西地域の防衛体制の強化など、必要となる防衛力の内容を積み上げ、防衛費の規模を導き出したものであり、総額ありきとの指摘は当たらない」旨の見解を示した³²。

また、これまでの防衛費の使途について、米国のFMS³³による戦闘機の購入が非常に多いとの指摘があったが、「我が国の装備品のうち、イージスシステムやF35戦闘機といった装備品はFMSでしか調達することができず、FMSは我が国の防衛能力を強化する上で重要なものである。同時に、FMS調達については、経費について米国と交渉、調整し、価格の精査を通じて費用の抑制に努めており、米国からの爆買いとの指摘は当たらない」旨の見解を示した³⁴。

(2) 子供予算倍増をめぐる議論

岸田総理は子供政策に関する予算について、これまで将来的な倍増と述べてきたが、令和4年10月6日の参議院本会議において、「来年度の骨太の方針で、将来的に倍増を目指していく上での当面の方針を明確にしていきたい」旨言及した³⁵。子供予算の倍増に係る具体的な規模について、岸田総理は「令和4年度における少子化社会対策大綱に基づく少子化対策関連予算は当初予算ベースで約6.1兆円、令和5年度のこども家庭庁関連予算概算要求が約4.8兆円であり、こうした整理も参考にしつつ、来年の骨太の方針において将来的な予算の倍増を目指す上での道筋を示していく」旨述べた³⁶。

令和4年度第2次補正予算成立後の令和5年1月4日の年頭記者会見において、岸田総理は改めて「異次元の少子化対策に挑戦する」旨を表明した³⁷。これを受けた予算審査では、

³⁰ 第211回国会参議院予算委員会会議録第4号24頁（令5.3.3）

³¹ 第211回国会衆議院予算委員会会議録第14号16頁（令5.2.27）

³² 第211回国会参議院予算委員会会議録第16号（令5.3.28）

³³ FMS（Foreign Military Sales）（有償援助）は、米国の武器輸出管理法などのもと、米国の安全保障政策の一環として同盟諸国などに対して装備品を有償で提供するものを指す。

³⁴ 第211回国会参議院予算委員会会議録第6号44頁（令5.3.6）

³⁵ 第210回国会参議院本会議録第2号5頁（令4.10.6）

³⁶ 第210回国会参議院本会議録第6号27頁（令4.12.1）

³⁷ 首相官邸「岸田内閣総理大臣年頭記者会見」（令5.1.4）〈https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/state/ment/2023/0104nentou.html〉

子供予算倍増に係る財源について、どのように確保するのかといった指摘がなされたが、岸田総理は、「まず内容をしっかり具体化した上で、次には予算、そしてその次にその予算を倍増する大枠を示す」旨の答弁に終始し、具体的な財源に言及することはなかった³⁸。

また、少子化対策の具体的内容として、児童手当の拡充についても議論が行われた。児童手当は、これまで主たる生計維持者の年収ベースで960万円（子供2人と年収103万円以下の配偶者の場合）を所得制限限度額とし、それ以上の年収がある場合は特例給付が支給されていたが、令和4年5月に成立した改正児童手当法により、特例給付についても年収1,200万円相当（同）という所得上限額が創設されることとなった。こうした児童手当及び特例給付の所得制限をめぐって、社会全体で子供の成長を支援する観点から、保護者の所得に関係なく所得制限を撤廃すべきであるとの声があったが、岸田総理は、「時代の変化の中で、子ども・子育て政策として優先すべき政策課題も変化しているため、今必要な政策を整理して具体化していきたい」旨述べた³⁹。

令和5年度当初予算成立後、政府は3月31日に発表した「こども・子育て政策の強化について（試案）」を土台として、6月13日に「こども未来戦略方針」、6月16日に骨太の方針2023を閣議決定し、児童手当の所得制限撤廃や保育所の受入対象の拡大等を実施することとした。財源については、子供予算の倍増に向けて令和10年までに歳出改革や社会保険負担の軽減等で財源を確保し、消費税などの増税は行わないことを明記した。また、子供予算の倍増の規模については、今後3年間の集中的な取組である「こども・子育て支援加速化プラン」を実施することにより、令和4年度のこども家庭庁予算（4.7兆円）と比較して約5割増加すると見込んでいるとした。その上で、こども家庭庁予算で見て、2030年代初頭までに、国の予算又は子供一人当たりで見た国の予算の倍増を目指すこととした。

ただし、子供予算の財源となる歳出改革や社会保険負担の軽減については、具体策が示されておらず、安定財源確保の実現は見通せない。こうした状況の中、歳出の増加に見合う財源を確保することができるのか注目される。

4. コロナ禍における財政政策をめぐる議論

（1）これまで実施された新型コロナウイルス感染症対応の検証

令和5年1月27日、「新型コロナウイルス感染症の感染症法上の位置づけの変更等に関する対応方針」が決定され⁴⁰、特段の事情がない限り、5月8日に新型コロナウイルス感染症の感染症法上の位置づけを新型インフルエンザ等感染症（いわゆる2類相当）から季節性インフルエンザと同じ5類感染症とすることとなった。こうした方針を踏まえ、予算審査では、政府のコロナ対応が一段落した今こそ、政策の是非を検証していく時期ではないかとの問題提起があり、多額に上ったコロナ関連予算の規模⁴¹の妥当性が問われた。岸田総理は、「予算の使い方等の検証については絶えず振り返りながら、次の備えに向けて取組を

³⁸ 第211回国会参議院予算委員会会議録第3号26頁（令5.3.2）

³⁹ 第211回国会参議院予算委員会会議録第2号23頁（令5.3.1）

⁴⁰ 本対応方針は新型コロナウイルス感染症対策本部決定。

⁴¹ 会計検査院の「令和3年度決算検査報告」によれば、令和元年から3年度までのコロナ関連事業に係る予算は94兆4,920億円と積算されている。

進めていく中で検証を反映させていくことが重要である」旨述べたが、規模の評価には言及しなかった⁴²。

加えて、これまでのコロナ対策予算は資金の流れを検証することが難しいことなどから、コロナ対策のための特別会計を設置し、予算の管理を行うべきとの提案があった。これに対して鈴木財務大臣は、「G o T o トラベル事業のような新型コロナによる経済的な影響への対応等もコロナ関連と言い得ること、また、その中には診療報酬における特例的な加算のような新型コロナウイルス感染症の発生以前から行われている既存の枠組みを活用したのも多く含まれていることを踏まえれば、コロナ関連経費のみを明確に切り分けて取り出すことは難しく、また、財源確保の措置が特に講じられておらず、その具体的な見通しもないという状況に鑑みれば、新型コロナ対策に係る特別会計の設置については慎重に検討することが必要である」旨述べ、新たな特別会計の設置には否定的な見解を示した⁴³。

また、コロナ患者受入れのため、令和2年度及び3年度における病床確保事業を含む包括支援交付金事業として5兆9,834億円、緊急支援事業として3,366億円の予算が計上されていたが、会計検査院が令和5年1月に公表した「会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書」では、実際にコロナ患者等を入院させることができなかった病床に対しても病床確保補助金等が交付されていることが明らかになった。これを受けて、こうした不正が見つかった場合には医療機関に対して交付金を返還するよう要請し、不正の総額を公表すべきとの指摘があり、加藤厚生労働大臣は「昨年11月、都道府県に対して、全ての医療機関に過大交付に関する自主点検を依頼し、現在、都道府県において自主点検結果を踏まえた返還額の確定作業が進められているところである。結果が取りまとめ次第、公表を含め必要な対策、返還等を求めている」旨述べた⁴⁴。

(2) 予備費の在り方

政府は、令和4年度第2次補正予算において、コロナ予備費に3兆7,400億円を計上した上で、新たにウクライナ情勢経済緊急対応予備費（以下「ウクライナ予備費」という。）として1兆円を新たに計上した。一般会計に計上されている予備費は、一般的な予算の不足に充てる一般予備費と、予算総則において用途を一定の範囲に特定した特定予備費の二つに分けることができ、コロナ予備費及びウクライナ予備費は特定予備費に該当する。本補正予算により、令和4年度の一般会計に計上された一般予備費及び特定予備費の累計は11兆7,600億円に上ることとなった。また、令和5年度当初予算においても、コロナ予備費に4兆円、ウクライナ予備費に1兆円が計上され、当初予算として3年連続で特定予備費に5兆円が計上されたこととなる（図表5）。予備費は憲法第87条において、「予見し難い予算の不足に充てるため」に認められた制度であり、事前議決原則の例外であることから、巨額の予備費計上は憲法の趣旨に反するのではないかと指摘があったが、鈴木財務大臣は「予備費の計上は国会で御審議をいただいているものであること、予備費の支出につい

⁴² 第211回国会参議院予算委員会会議録第3号15頁（令5.3.2）

⁴³ 第211回国会参議院予算委員会会議録第3号16頁（令5.3.2）

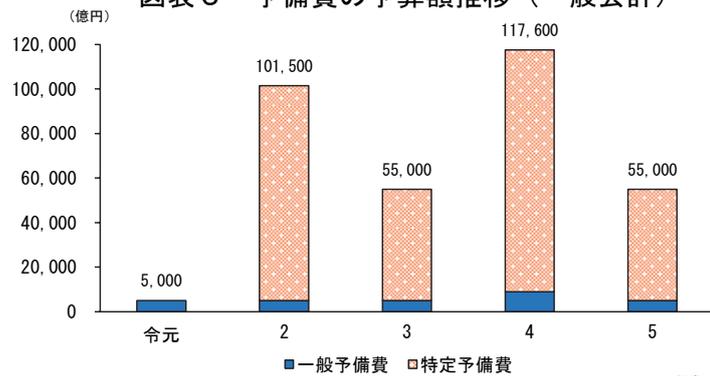
⁴⁴ 第211回国会参議院予算委員会会議録第8号32頁（令5.3.13）

ては、憲法、財政法の規定に従って事後に国会の承諾を得る必要があることから、財政民主主義に反するものではない」旨の見解を示した⁴⁵。

また、予備費の使用決定時期をめぐっては、国会開会中に使用決定がなされることの妥当性に関して議論がなされた。昭和29年4月16日の閣議決定において、国会開会中は一定の場合を

除いて予備費の使用は行わないとされていることとの整合性を問われ、鈴木財務大臣は、予備費の使用にならなければ時間的に対処し難いと認められる緊急な経費については国会開会中も予備費を使用できると上記閣議決定で定められていることを指摘した上で、「今回、コロナ・物価予備費として措置する施策はその必要性や緊急性に照らして当該経費に該当するものである」旨述べた⁴⁶。

図表5 予備費の予算額推移（一般会計）

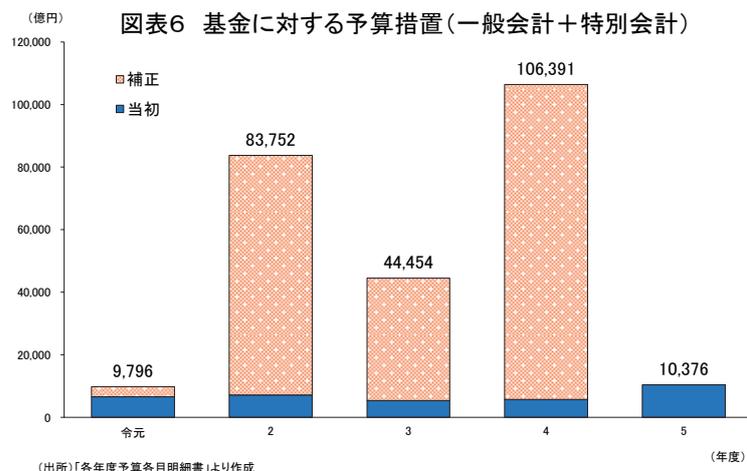


(注) 4年度までは補正後予算、5年度は当初予算。
(出所) 予算書より作成

(3) 基金の在り方

コロナ禍以降基金の新規造成や拡充が相次いでいる。岸田内閣も「単年度主義の弊害是正」を掲げ、基金を積極活用する姿勢を見せており、基金に対する予算措置は令和4年度予算において累計10兆6,391億円、令和5年度当初予算において1兆376億円となった(図表6)。

図表6 基金に対する予算措置(一般会計+特別会計)



(出所)「各年度予算各目明細書」より作成

令和4年度第2次補正予算の審査では、こうした基金の積増しの多くが令和5年度予算概算要求で要求されていたものであり、補正予算で措置することができる緊要性の要件⁴⁷を満たしていないのではないかと指摘がなされたが、鈴木財務大臣は、「物価高騰への取組を始めとして、経済対策に掲げられた柱に基づく施策を迅速かつ効率的に実施する上で必要であると判断したものを措置しているため、緊要性の要件を満たすものである」旨述べた⁴⁸。

また、基金の予算額が多額に上る中、透明性を確保するためにも、国会の関与等を明確

⁴⁵ 第210回国会参議院予算委員会会議録第7号5頁(令4.12.2)

⁴⁶ 第211回国会参議院予算委員会会議録第14号6頁(令5.3.24)

⁴⁷ 財政法第29条の規定において、補正予算は予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となった経費の支出又は債務の負担を行うため必要な予算の追加を行う場合等に作成し、国会に提出できるとされている。

⁴⁸ 第210回国会参議院予算委員会会議録第7号5頁(令4.12.2)

にした法律を制定するべきではないかとの問題提起があったが、岸田総理は「現状の枠組みの下で、行政事業レビューの制度も活用しながら基金の透明性の向上や検証、評価に取り組み、基金の効果的かつ効率的な活用につなげていく」旨述べるにとどめた⁴⁹。

5. その他の財政に関する課題

(1) 租税特別措置の実態把握

租税特別措置は、ある政策目的を実現するために定められた要件を満たす個人や法人に税負担の軽減や加重を行う措置を指し⁵⁰、「公平・中立・簡素」という税制の基本原則の例外とされている。この租税特別措置について、租税特別措置透明化法に基づいて毎年度国会に提出している適用状況の調査結果に関する報告書の記載は不十分であり、実際に誰がどれほどの恩恵を受けてどんな効果を生んでいるのか不透明で、減税に見合った効果があるのか十分に検証しないまま、特別措置が繰り返されることになりかねないとの指摘があった。これに対し、鈴木財務大臣は報告書には一定の限界があることを認めた上で、「租税特別措置については報告書の活用に加えて、所管省庁においてアンケート調査などを通じて適切な実態把握に努めており、こうした実態把握も踏まえながら、今後も租税特別措置の不断の見直しに取り組む」旨述べた⁵¹。

(2) 一般会計から自動車安全特別会計への繰戻し

平成6年度及び7年度における自動車損害賠償責任再保険特別会計⁵²から一般会計に対する繰入金1兆1,200億円について、令和5年度予算では60億円を繰戻すこととしているが、令和5年度末の繰入残高は5,880億円（利子相当額を含む）の見込みとなっており、早期の全額繰戻しは見通せない状況にある。予算審査においては、平成29年度から令和3年度までの間、特別会計の決算剰余金約10.6兆円が一般会計に繰り入れられているが、その大部分を占める外国為替資金特別会計の決算剰余金を活用して自動車安全特別会計への繰入れを実施するべきではないかとの提案があった。これに対し、鈴木財務大臣は「外為特会の剰余金の一般会計繰入れ分をそのまま自動車安全特別会計への繰戻しに活用した場合、一般会計全体として、その分、公債発行を追加せざるを得なくなるなど、既に厳しい財政事情を更に悪化させかねないおそれがある」として外国為替資金特別会計の決算剰余金活用に否定的な見解を示した⁵³。

6. 金融緩和政策の行方

欧米を始めとする世界各国の中央銀行がインフレ収束に向けて利上げに踏み切る中、日本銀行は2%の「物価安定の目標」を持続的・安定的に実現することを目指すこととし、異次元の金融緩和を維持している。令和4年下半期には、国内外の金利差等を要因とする

⁴⁹ 第211回国会参議院予算委員会会議録第4号27頁（令5.3.3）

⁵⁰ 土居丈朗『入門財政学（第2版）』（日本評論社、令和3年）169頁

⁵¹ 第211回国会参議院予算委員会会議録第4号25～26頁（令5.3.3）

⁵² 「自動車損害賠償責任再保険特別会計」は、現在「自動車安全特別会計」に引き継がれている。

⁵³ 第211回国会参議院予算委員会会議録第7号26頁（令5.3.8）

急速な円安の進行が見られたことなどから、2%の物価安定目標を上回る物価上昇を続けてきた。それにもかかわらず、金融緩和政策を維持することについて、説明を求める声が高まっていた。

予算審査では、金融緩和の出口戦略について問われたが、黒田日銀総裁（当時）は、消費者物価の基調的な上昇率は、需給ギャップの改善や中長期的な予想物価上昇率あるいは賃金上昇率の高まりなどを背景に、物価安定の目標に向けて徐々に高まっていくと考えられるが、まだ時間が掛かるとの見通しを示し、「出口戦略について具体的に論じるのは時期尚早である」と述べた⁵⁴。さらに、長くマイナス金利政策を続けることが金融機関の弱体化につながるのではないかと指摘に対して、黒田総裁は「我が国のマイナス金利政策は、日銀当座預金の一部にマイナス0.1%のマイナス金利を適用しており、金融機関に過度な影響が及ばないよう工夫をしている」旨の見解を示した⁵⁵。

予算審査終了後の令和5年4月4日、黒田総裁の後任として植田新日銀総裁が就任し、金融緩和を修正するのか注目されたものの、4月28日に行われた金融政策決定会合において、当面の間金融緩和を継続した上で、これまでの金融緩和の検証を1年半から2年かけて行う方針が示され⁵⁶、早期の緩和修正は見送られることとなった。今後は金融緩和の検証が行われていく中で、日銀が出口戦略をどのように進めていくのかが注目される。

7. おわりに

我が国財政は、令和5年度末の債務残高は対GDP比で258.2%の見込みとなり、主要先進国では最悪の水準となっている。一方、足下では名目GDPは増加しており、財政収支は一定程度の改善が見込まれる。しかし、防衛費に加え、子供予算を大幅に増額する方針が示されているにもかかわらず、それらの財源は確保されているとは言い難い状況にある。こうしたことを踏まえれば、令和7年度までに国・地方を合わせた基礎的財政収支（PB）黒字化の財政健全化目標を達成できるかは不透明である。

財政状況が厳しさを増しているにもかかわらず、令和5年度当初予算の歳出規模が11年連続で過去最大を更新するなど、歳出拡大が止まらない要因の一つとして、長らく続いてきた低金利の金融環境が挙げられる。こうした環境下では低金利で国債発行を行うことができるため、政府は利払い費を低く抑えることができ、財政への負担を強く意識せずに済む。しかし、我が国でも他国との金利差等に起因する円安が進んだことなどから、金融緩和と政策の修正観測も広がるなど、今後は低金利環境を当然の前提にできる状況にはない。

また、日銀が長期金利を抑え込むために長期国債を大量に買い入れた結果、日銀の国債保有割合（国庫短期証券を除く）は5割を超えるまでに高まった。この点について、政府が国債を大量に発行しても最終的には日銀が買い入れることから、財政規律を緩めている要因になっているとの指摘もある。このような状況を等閑視し拡張的な財政政策を継続すれば、我が国財政に対する市場の信認は失われかねない。

⁵⁴ 第211回国会参議院予算委員会会議録第16号（令5.3.28）

⁵⁵ 第211回国会参議院予算委員会会議録第16号（令5.3.28）

⁵⁶ 日本銀行「当面の金融政策運営について」〈https://www.boj.or.jp/mopo/mpmdeci/mpr_2023/k230428a.pdf〉

骨太の方針2023では、「歳出構造を平時に戻す」ことが明記されており、これまでの緊急時における拡張的な財政政策からの転換が図られようとしている。ポストコロナ期に入った現局面において、どのように財政健全化に向けて取組を進めていくのか、具体策を示し、実行に移していく必要があるだろう。

(にもり ようへい)