

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	当初予算として初めて 110 兆円を超えた令和 5 年度予算 －止まらぬ歳出膨張と薄まる財政健全化への意識－
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	453 号
刊行日	2023-2-8
頁	3-17
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230208.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230208.html</a>

※ 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))。

# 当初予算として初めて110兆円を超えた令和5年度予算

## — 止まらぬ歳出膨張と薄まる財政健全化への意識 —

二森 陽平

(予算委員会調査室)

1. はじめに
2. 厳しさを増す安全保障環境や物価高騰への対応を問われた予算編成過程
3. 財政支出39.0兆円に上る経済対策と令和4年度第2次補正予算
4. 11年連続で過去最大となった令和5年度予算
5. 2年連続で過去最高の税収を見込む歳入予算
6. 平年並みに戻りつつある財政投融资計画
7. 新たな防衛力整備計画に関する財源確保の枠組みと財源の在り方
8. 歳出拡大が続く中での財政健全化に向けた課題

### 1. はじめに

新型コロナウイルス感染症の感染拡大が始まってから約3年が経過し、いまだに終息しないものの、我が国は感染拡大防止と社会経済活動の両立に舵を切った。令和4年の我が国経済はロシアによるウクライナ侵攻を一因とする物価高騰、国内外の金利差等による急速な円安などに見舞われたが、コロナ禍からの経済活動の再開が進み、総じて見れば緩やかに持ち直している。

こうした状況の中、コロナ禍での巨額の財政出動もあり、令和4年度末の国及び地方の長期債務残高は1,255兆円（対GDP比224%）と見込まれるなど、財政は悪化の一途を辿り、主要先進国の中で最悪の水準となっている。

本稿では、このような経済財政の状況下で編成された令和5年度予算の概要及び課題について、先立って成立した令和4年度第2次補正予算にも触れつつ論ずることとしたい。

### 2. 厳しさを増す安全保障環境や物価高騰への対応を問われた予算編成過程

#### (1) 骨太の方針2022で達成時期が明記されなかった財政健全化目標

令和4年6月7日、岸田内閣は、経済・財政政策の全体像を示す「経済財政運営と改革

の基本方針2022」(以下「骨太の方針2022」という。)を閣議決定した。骨太の方針2022で特徴的な点としては、以下2点が挙げられる。

第一に、財政健全化目標の達成時期が記載されなかった点である。これまで政府は骨太の方針において、令和7年度(2025年度)までに国・地方を合わせた基礎的財政収支(PB)黒字化を達成すること等の財政健全化目標の達成時期を明記してきた。しかし、骨太の方針2022では、「財政健全化の「旗」を下ろさず、これまでの財政健全化目標に取り組む」と記載されているのみで、具体的な財政健全化目標の達成時期は明記されなかった。松野官房長官は、「財政健全化に取り組む姿勢に変更はありません」(令和4年6月1日記者会見)と説明しているものの、財政健全化目標の位置付けは下がったとの指摘もあった<sup>1</sup>。

第二に、防衛費の増額に言及している点である。骨太の方針2022の策定に先立ち、5月23日、日米首脳会談が行われ、岸田総理は「日本の防衛力を抜本的に強化し、その裏付けとなる防衛費の相当な増額を確保する」旨を表明した<sup>2</sup>。その上で、骨太の方針2022では、「NATO諸国においては、国防予算を対GDP比2%以上とする基準を満たす」とする目標を掲げていることに触れ、「新たな国家安全保障戦略等の検討を加速し、国家安全保障の最終的な担保となる防衛力を5年以内に抜本的に強化する」ことが明記された。これを踏まえて、防衛費がどの程度増額されるのか、注目を集めることとなった。

## (2) 事項要求が多用された概算要求

令和4年7月29日、令和5年度予算編成に向け、「令和5年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」(以下「概算要求基準」という。)が閣議了解された。主な内容としては、①歳出総額の上限はなし、②「年金・医療等」は前年度当初予算額に自然増として5,600億円を加算した額の範囲内で要求、③新しい資本主義の実現等のための「重要政策推進枠」<sup>3</sup>の設定など、大枠は前年度を踏襲したものとなった。ただし、新型コロナウイルス感染症対策に加え、原油価格・物価高騰対策等を含めた重要政策については、具体的な金額を示さない「事項要求」を認めることとし、新たな「中期防衛力整備計画」に係る経費、少子化対策・こども政策に係る経費、GXへの投資に係る経費等については予算編成過程において検討することとした点や、概算要求基準の冒頭で、「ただし、重要な政策の選択肢をせばめることがあってはならない」との文言が追加された点は、例年以上に歳出拡大に繋がることを予期させるものとなった。

この概算要求基準に基づいて8月末に各府省庁から提出された令和5年度一般会計の概算要求・要望額は前年度比1兆6,075億円減少し、110兆484億円となった。防衛省を中心に事項要求が多用されたこともあり、過去最大規模となった前年度に比べ概算要求・要望額は減少し、過去2番目の水準となった。

<sup>1</sup> 『日本経済新聞』(令4.6.1)

<sup>2</sup> 日米首脳共同声明「自由で開かれた国際秩序の強化」(令4.5.23)

<sup>3</sup> 裁量的経費に係る削減額の3倍に加えて、義務的経費から裁量的経費への振替額の3倍の額を要望することができる枠を指す。前年度は「新たな成長推進枠」と称し、同様の仕組みであった。

### 3. 財政支出39.0兆円に上る経済対策と令和4年度第2次補正予算

#### (1) 世界経済の減速と物価が上昇し始めた日本経済

2021年の世界経済は、多くの国でコロナ禍からの回復が進んだことで、高い成長率となったが、2022年に入ってからロシアによるウクライナ侵攻の長期化、世界規模の物価高騰及びそれに伴う各国の金融引締め等の影響により、成長率は鈍化している。IMF世界経済見通しによれば、世界全体の実質GDP成長率（前年比）は2022年の3.2%増から、2023年の2.7%増へ更なる減速が見込まれ、世界的な景気後退の懸念が高まっている（図表1）。

一方、我が国は各国に比べてコロナ禍からの回復が遅れたものの、2022年の実質GDP成長率は前年比1.7%増、2023年は同1.6%増と、潜在成長率<sup>4</sup>を上回る経済成長が見込まれている。ただし、原油価格の高騰等により、2022年に入ってから消費者物価上昇率は上昇局面に転じ、円安による輸入価格の上昇も相まって、9月には前年比3.0%に達した。特に電気代は同21.5%、ガス代は同19.4%となるなど、生活に欠かせない光熱費の価格が急激に高騰し、その対策を求める声が高まっていった（図表2）。

#### (2) 物価高克服・経済再生実現のための総合経済対策

こうした状況の中、岸田総理は令和4年9月30日、足下の物価高騰等に対応し、新しい資本主義を進めるための総合経済対策の策定を関係閣僚に指示し、10月28日、「物価高克服・経済再生実現のための総合経済対策」（以下「総合経済対策」という。）が閣議決定された。

総合経済対策では、①物価高騰・賃上げへの取組、②円安を活かした地域の「稼ぐ力」の回復・強化、③「新しい資本主義」の加速、④防災・減災、国土強靱化の推進、外交・安全保障環境の変化への対応など、国民の安全・安心の確保、⑤今後への備えの5つを柱としている。

総合経済対策の財政支出は39.0兆円、事業規模は71.6兆円となり、政府はその効果を、

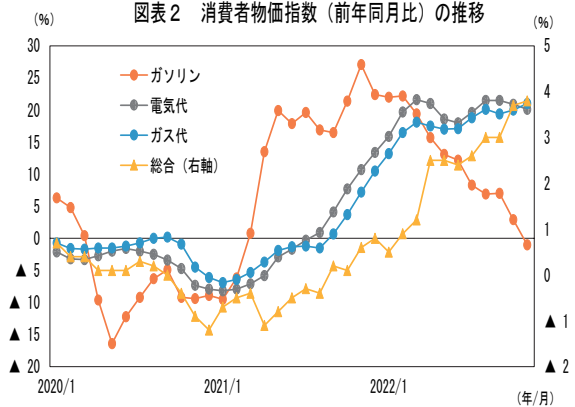
図表1 主要国の実質GDP成長率予測

	(実質GDP、前年比)		
	2021年	2022年	2023年
世界GDP	6.0%	3.2%	2.7%
アメリカ	5.7%	1.6%	1.0%
ユーロ圏	5.2%	3.1%	0.5%
ドイツ	2.6%	1.5%	▲0.3%
フランス	6.8%	2.5%	0.7%
イタリア	6.7%	3.2%	▲0.2%
日本	1.7%	1.7%	1.6%
イギリス	7.4%	3.6%	0.3%
カナダ	4.5%	3.3%	1.5%
中国	8.1%	3.2%	4.4%

(注) 2021年は実績、2022年、2023年は予測。

(出所) 「IMF世界経済見通し(WEO) 2022年10月」より作成

図表2 消費者物価指数(前年同月比)の推移



(出所) 総務省「消費者物価指数」より作成

<sup>4</sup> 内閣府によれば、令和3年度の潜在成長率は0.5%とされている。

実質GDP押し上げ効果4.6%程度、消費者物価指数の抑制効果1.2%ポイント程度以上と見込んでいる。

### (3) 過去3番目の規模となる令和4年度第2次補正予算

政府は11月8日、総合経済対策を実施するための国費29.6兆円（一般会計29.1兆円、特別会計0.5兆円）を盛り込んだ令和4年度第2次補正予算を閣議決定した（図表3）。歳出については、総合経済対策の5つの柱に沿った施策が盛り込まれており、これに対応する追加額は29兆861億円である。このほか、国債整理基金特別会計への繰入（6,906億円）、国債費の減少等による既定経費の減額（▲1兆774億円）等を計上し、一般会計歳出総額は28兆9,222億円となり、補正予算として過去3番目の規模となった。歳入については、雇用情勢の改善により所得税収などが堅調に推移していることから、税収（3兆1,240億円）の増収を見込むとともに、前年度剰余金受入（2兆2,732億円）、公債金（22兆8,520億円）を増額することとしている。

図表3 令和4年度一般会計補正予算（第2号）のフレーム

歳 出		歳 入	
1. 物価高騰・買上げへの取組	7兆8,170億円	1. 税収	3兆1,240億円
2. 円安を活かした地域の「稼ぐ力」の回復・強化	3兆4,863億円	2. 税外収入	6,731億円
3. 「新しい資本主義」の加速	5兆4,956億円	3. 前年度剰余金受入	2兆2,732億円
4. 防災・減災、国土強靱化の推進、外交・安全保障環境 の変化への対応など、国民の安全・安心の確保	7兆5,472億円	4. 公債金	22兆8,520億円
5. 今後への備え	4兆7,400億円	(1) 建設公債	2兆4,760億円
(1) 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	3兆7,400億円	(2) 特例公債	20兆3,760億円
(2) ウクライナ情勢経済緊急対応予備費	1兆円		
<b>小 計（経済対策関係経費）</b>	<b>29兆861億円</b>	<b>合 計</b>	<b>28兆9,222億円</b>
6. その他の経費	2,229億円		
7. 国債整理基金特別会計へ繰入	6,906億円		
8. 既定経費の減額	▲1兆774億円		
<b>合 計</b>	<b>28兆9,222億円</b>		

（出所）財務省「令和4年度一般会計補正予算（第2号）」より作成

本補正予算で特に注目されたのは、物価高騰対策である。電気・ガス価格激変緩和対策事業では、令和5年1月以降、小売電気事業者、ガス小売事業者などへの補助金を通じて、料金単価を一定額引き下げることで、電気、ガスの契約者の月々の料金を引き下げることとし、3兆1,074億円を計上した。また、令和4年1月から実施してきた燃料油価格激変緩和対策事業は予備費で既に令和4年末まで措置されていたが、引き続き令和5年9月まで継続するため、3兆272億円を計上した。政府は、これらの施策によって、標準的な世帯では4万5,000円の負担軽減になることを見込んでいる。

このほか、妊娠時から出産・子育てまで一貫した伴走型相談支援と経済的支援（10万円相当）のための出産・子育て応援交付金（1,267億円）、2050年カーボンニュートラルの実現に向けた最大10年間の研究開発・実証から社会実装まで支援するためのグリーンイノベーション基金（3,000億円）、令和3年度から7年度までに集中的な対策を実施するための「国土強靱化のための5か年加速化対策」の公共事業関係費（1兆2,502億円）、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の積増し（3兆7,400億円）、ウク

ライナ情勢経済緊急対応予備費の新設（1兆円）などを計上した。

#### （４）多額の予備費積増し及び基金への予算措置の妥当性

予備費については、令和4年度は当初予算で5兆5,000億円<sup>5</sup>を計上した上で、第1次補正予算で1兆5,200億円<sup>6</sup>、第2次補正予算で4兆7,400億円の積増しが行われ、累計で11兆7,600億円にも上ることとなった。予備費は憲法第87条において、「予見しがたい予算の不足に充てるため」に認められた制度であり、「内閣の責任でこれを支出することができる」とされている。しかし、あまりに莫大な予備費が国会の審査を経ることなく使用決定されることになれば、財政民主主義の趣旨を没却させることにもなりかねない。

また、本補正予算では50の基金の造成・積増しを行うため、8兆9,013億円を計上した。岸田総理は単年度主義の弊害是正を掲げ、これまでも積極的に基金を活用してきたが、基金は一度造成されれば、その後は保有主体が裁量的に使うことができ、国会の監視が届きにくく、無駄な支出や非効率な執行の温床となりやすい。基金の造成に当たっては、基金を通じた支出を行う必要性、合理性について精査するとともに、不要になった資金は速やかに国庫に返納させるなどの取組が求められる。

以上の観点を踏まえると、予備費や基金の使途については、国会がより関与する形で監視するプロセスが必要と考えられよう。

## 4. 11年連続で過去最大となった令和5年度予算

### （１）一般会計予算総額は114.4兆円で11年連続過去最大を更新

令和4年12月23日に閣議決定された令和5年度当初予算は、一般会計総額が114兆3,812億円（前年度当初予算比6.3%増）となり、11年連続で過去最大を更新し、当初予算として初めて110兆円を超えることとなった。歳出のうち、政策的経費を表す基礎的財政収支（PB）対象経費（歳出総額から利払費と債務償還費（交付国債分を除く）を除いたもの）は、同6.9%増の89兆5,195億円となる一方、歳入のうち、税収及びその他収入は同11.4%増の78兆7,582億円となった結果、一般会計PBの赤字は10.8兆円と前年度当初予算（▲13.0兆円）から縮小した（図表4）。

主要経費別に見ると、エネルギー対策費（前年度当初予算比2.5%減）、中小企業対策費（同0.5%減）等が減少した一方、防衛関係費<sup>7</sup>（同26.4%増）、国債費（同3.7%増）、社会保障関係費（同1.7%増）等の経費が増加した。また、平成20年度の当初予算を100として主要経費別の推移を見ると（図表5）、急速な高齢化の影響により社会保障関係費が趨勢的に増加しているほか、債務残高が積み上がっていることから国債費も増加傾向にある。加えて、防衛関係費は漸増を続けていた中、令和5年度予算において大幅に増加した。一方で、

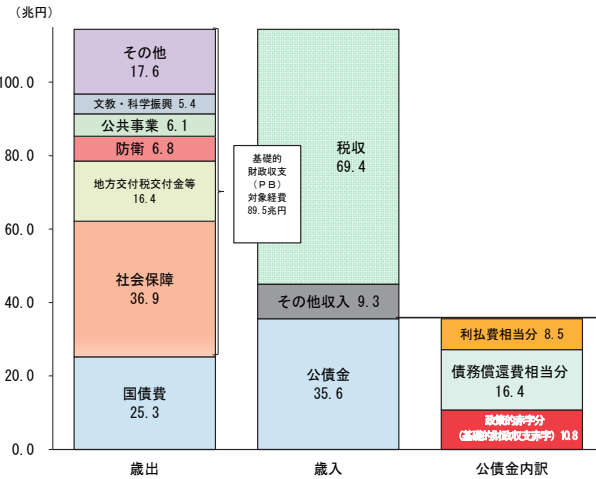
<sup>5</sup> 新型コロナウイルス感染症対策予備費に5兆円、一般予備費に5,000億円が計上されていた。

<sup>6</sup> 令和4年度第1次補正予算では、「新型コロナウイルス感染症対策予備費」から「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」へと改組・使途拡大を行った上で、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に1兆1,200億円、一般予備費に4,000億円が計上された。

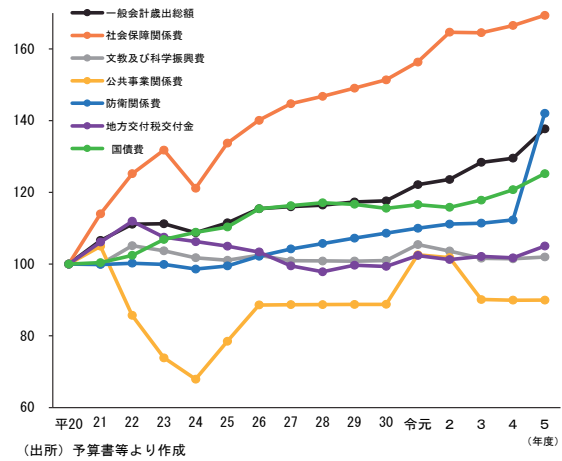
<sup>7</sup> 防衛関係費のうち、防衛力強化資金（仮称）繰入れ分（3兆3,806億円）は除いている。

公共事業関係費については、平成26年度以降はおおむね横ばい傾向となっている<sup>8</sup>。文教及び科学振興費や地方交付税交付金については、平成20年度と比較しておおむね横ばいとなっている。近年の一般会計歳出総額は、社会保障関係費を除く主要経費がほぼ横ばいないしは漸増で推移する中、社会保障関係費の伸びが主な増加要因であったが、令和5年度は、それに加えて防衛関係費が大幅に増加し、毎年度過去最大規模を更新する状況が続いている。

図表4 令和5年度予算における歳入歳出内訳



図表5 一般会計の主要経費別推移 (当初予算ベース、平成20年=100)



## (2) 主要経費別の概要

### ア 社会保障関係費

社会保障関係費は前年度当初予算比6,154億円増(1.7%増)の36兆8,889億円となった。概算要求時点では年金・医療等に係る経費のいわゆる自然増が5,600億円と見込まれていたが、社会保障関係費の前年度からの実質的な増加は4,100億円程度<sup>9</sup>に圧縮され、実質的な伸びを高齢化による増加分に収めるという政府の方針は達成されたことになる。令和3年度から毎年改定されることとなった薬価は、700億円程度の削減となった。加えて、後期高齢者医療の患者負担割合見直し(▲400億円程度)、雇用調整助成金等の特例見直し(▲300億円程度)等により増加額が圧縮された。ただし、全世代型社会保障構築会議の報告書(令和4年12月16日)では、介護保険の保険料負担や利用者負担の在り方については、「来年度の「骨太の方針」に向けて検討を進めるべき」と述べるにとどめるなど、社会保障制度の見直しは持ち越された。

令和5年4月に新設されるこども家庭庁予算は、児童手当など年金特別会計に計上される予算と合計して4兆8,104億円(前年度当初予算比2.6%増)となった。令和4年度第2次補正予算で1,267億円計上された妊娠・子育て家庭への伴走型相談支援や10万円相当の経済的支援を行う出産・子育て応援交付金については、令和5年度下半期以降も継続することとされ、新たに370億円が計上されたほか、保育士・幼稚園教諭の処遇改善

<sup>8</sup> 令和元年度、2年度は消費税率10%への引上げに伴う臨時・特別の措置として「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」を盛り込んでいたこともあり、一時的に増加している。

<sup>9</sup> 年金スライド分2,200億円を加えると合計6,300億円。

や保育所等の受皿整備等（1兆5,966億円）に経費が計上された。なお、岸田総理はこども政策関連予算について、将来的な倍増を目指すこととしていたが、財源については不透明であり、令和5年度の骨太の方針で予算倍増に向けた道筋を示すこととなった<sup>10</sup>。防衛費やGX関係経費についても大規模な予算計上を予定している中、今後、どのように財源を確保していくのか、注目される。

新型コロナウイルス関係では、感染症対策として保健所体制の強化等に97億円（前年度当初予算比▲13億円）が計上されるなどした。また、労働保険特別会計については、コロナ禍で雇用調整助成金の支給が大幅に増加し、雇用保険財政が悪化していることから、現在特例措置として0.6%に引き下げられている失業等給付の保険料率を、令和5年4月に本則どおり0.8%へ引き上げることとした。このように、コロナ対策として行っていた政策や特例措置が徐々に縮小しており、コロナ禍から平時への移行も進められている。

## イ 防衛関係費

防衛関係費は前年度当初予算比26.4%増の6兆7,880億円<sup>11</sup>と大幅増額を行い、9年連続で過去最大を更新した。これまで目途とされていたGDP比1%を上回った<sup>12</sup>と見られる。

ロシアによるウクライナ侵攻や中国の台頭、北朝鮮によるミサイル発射など、我が国を取り巻く防衛環境は大きく変化しつつあることなどから、令和4年12月16日、政府は新たに国家安全保障戦略、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」の規模として、令和9年度（2027年度）においてNATOで目標とされているGDP比2%に達する水準とすることが明記された。また、防衛力整備計画では、令和9年度までの必要な防衛力整備の水準に係る金額を43兆円程度としており、従来の中期防衛力整備計画（令和元年度から5年度までの総額27兆4,700億円）から約16兆円の増額となった。防衛力整備計画対象経費は、本計画の最終年度に当たる令和9年度には8兆9,000億円程度となることを予定していることから、令和6年度以降も大幅な増額が見込まれている。

加えて、新規契約額については、前年度当初予算比135.8%増の9兆5,277億円となっており、令和6年度以降に支払われることとなる新規後年度負担額は7兆5,674億円となった。近年、防衛関係費の新規後年度負担額は多額に上っており、今回の大幅増額により、財政硬直化の懸念は更に強まった。

また、国家安全保障戦略において「反撃能力」が明記されたこともあり、トマホーク取得を始めとするスタンド・オフ防衛能力（契約ベース約1.4兆円）が計上されたほか、統合防空ミサイル防衛能力（同約1.0兆円）、無人アセット防衛能力（同約0.2兆円）、領

<sup>10</sup> 第210回国会衆議院予算委員会議録第2号19頁（令4.10.17）

<sup>11</sup> 防衛力強化資金（仮称）繰入れ（3兆3,806億円）を除く。

<sup>12</sup> 政府経済見通しにおける令和4年度名目GDP見込み（560.2兆円）と防衛関係費の比率を機械的に計算すると、1.21%となる。



域横断作戦能力（同約1.6兆円）、指揮統制・情報関連機能（同約0.3兆円）、機動展開能力・国民保護（同約0.2兆円）、持続性・強靱性（同約2.5兆円）など、防衛力強化に多額の経費が計上された。

#### ウ 文教及び科学振興費

文教及び科学振興費は前年度当初予算比0.5%増の5兆4,158億円となり、当初予算として4年ぶりに増加に転じた。このうち文教関係費は、同0.3%増の4兆216億円となった。教職員定数については、小学校高学年の理科・算数・体育・外国語の教科担当制推進等のための定数改善（+1,100人）や、小学校4年生の35人以下学級実現のための定数改善（+318人）が措置されたほか、学校における働き方改革の更なる推進のための経費なども増額された結果、義務教育費国庫負担金は前年度当初予算比201億円増の1兆5,216億円が計上された。このほか、次世代のがんプロフェッショナル養成プラン（9億円）が新規で措置されるなどした。

科学技術振興費は前年度当初予算比1.1%増の1兆3,942億円となった。量子コンピュータ・スーパーコンピュータの組み合わせによる研究DX基盤の高度化（TRIP）に23億円が新規で措置されるなどした。

#### エ 公共事業関係費

公共事業関係費は前年度当初予算比0.04%増の6兆600億円となった。このうち、防災・減災、国土強靱化関連予算は同2.0%増の3兆9,497億円となった。新技術の活用等による老朽化対策への重点化（6,817億円）や、海上保安能力の抜本的強化（2,431億円）などが計上された。

なお、政府は「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」3年目として計上した令和4年度第2次補正予算（1兆2,502億円）と併せて取組を強力に推進するとともに、次期国土強靱化基本計画の検討を進め、中長期的かつ継続的に取り組むこととしている。ただし、「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」は令和3年度から7年度の5年間の計画に沿って予算計上しているにもかかわらず、これまで全て当初予算ではなく補正予算で計上されている。長期的計画に基づく経費は当初予算で計上することを検討すべきであろう。

#### オ 地方交付税交付金等

地方交付税交付金等（一般会計ベース）は、法人税等の国税の法定率分が増加すること等から、前年度当初予算比3.3%増の16兆3,992億円となった。実際に地方公共団体に交付される交付税及び譲与税配付金特別会計の出口ベースにおける地方交付税交付金は、前年度当初予算比1.7%増の18兆3,611億円が確保され、臨時財政対策債の発行は1兆円で過去最少となった。一般財源総額は62.2兆円となり、前年度より1,500億円増となった。地方財政対策の主な歳出項目では、「まち・ひと・しごと創生事業費」を「地方創生推進費（仮称）」に名称変更した上で、地域デジタル社会推進費をあわせて、「デジタル田園都市国家構想事業費（仮称）」（1兆2,500億円）を新たに計上するなどした。

また、交付税及び譲与税配付金特別会計の借入金は、令和3年12月に公表された償還計画では、令和5年度において5,000億円の償還が予定されていたが、それを上回る1.3

兆円の償還を行うこととしている。

#### カ 経済協力費

経済協力費は前年度当初予算比0.2%増の5,114億円となった。一般会計の政府開発援助（ODA）は同1.7%増の5,709億円となり、平成9年度をピークに減少傾向が続いていたが、ウクライナ等への支援に係る経費等を計上した結果、ピーク時以降で最大の増加となった。

なお、政府は令和5年前半までに外務省で検討の上、8年ぶりに新たな開発協力大綱を策定する方針を示している。新たな大綱の内容次第では令和6年度以降に経済協力費が増額される可能性もあるため、今後の議論の動向を注視する必要がある。

#### キ 中小企業対策費

中小企業対策費は前年度当初予算比0.5%減の1,704億円となった。物価高を背景とした取引適正化・価格転嫁対策の強化（24億円）や中小企業の研究開発投資（133億円）等が前年度に比べて増額される一方、企業における資金繰りが改善してきていること等を踏まえ、資金繰り支援（816億円）は前年度に比べて17億円減額された。

財政制度等審議会財政制度分科会では、コロナ禍における中小企業対策費は「未曾有の水準まで増加」したとしており、他国と比較しても給付金、補助金が大きかったことが指摘されている。コロナ対策としての中小企業対策費の効果を見極めつつ、今後の支援の在り方を検討する必要がある。

#### ク エネルギー対策費

エネルギー対策費は前年度当初予算比2.5%減の8,540億円となった。

また、令和5年度から新たにGX経済移行債（仮称）が発行されることとなり、エネルギー対策特別会計で経理されることとなった。GX経済移行債は、将来の財源を裏付けとしたつなぎ国債であり、発行初年度の令和5年度は5,061億円の発行が予定され、用途はGXに向けた投資促進のために限定されている。2050年までに温室効果ガス排出量実質ゼロを達成するためには、今後10年間で150兆円超の官民の投資が必要とされており、そのうち国が20兆円規模をGX経済移行債によって調達し、民間投資の呼び水にすることを目的としている。なお、GX経済移行債の償還には、排出量取引市場の本格稼働や炭素に対する賦課金の導入といったカーボンプライシングによって得られる歳入を充てることとしている。

GX経済移行債発行対象経費としては、グリーンイノベーション基金（4,564億円）や、クリーンエネルギー自動車導入促進補助金（200億円）が計上されたほか、次世代革新炉の実証炉に係る研究開発支援（123億円）等が新規で計上されている。

#### ケ 国債費

国債費は前年度当初予算比3.7%増の25兆2,503億円となった。国債費のうち債務償還費は同4.8%増の16兆3,895億円、利払費が同2.7%増の8兆4,723億円となった。また、積算金利は概算要求時には前年度の概算要求時と比べて0.1%ポイント上昇の1.3%とさ

れていたが<sup>13</sup>、結果的には前年度同水準の1.1%となった。例年、実勢金利は積算金利を下回り、不用となった利払費が補正予算の財源に充てられている。一方で、足下で金融政策の一部見直しにより長期金利が上昇しており、実勢金利と積算金利の乖離が縮小することも見込まれる。

## コ その他

農林水産関係予算は、前年度当初予算比0.4%減の2兆2,683億円となった。食料安全保障の強化に向けた対策として283億円を計上したほか、令和7年の農林水産物・食品輸出額2兆円目標の前倒し達成に向けた支援に109億円が計上されるなどした。

デジタル庁予算は、前年度当初予算比4.9%増の4,951億円となった。情報システム関係予算の一括計上（4,812億円）に加え、常勤や非常勤職員の定員を216人増員することとした。

沖縄振興予算は、令和3年度予算までは9年連続で3,000億円を上回っていたが、前年大幅減額された沖縄振興一括交付金が令和5年度も同水準となったことなどにより、前年度当初予算比0.2%減の2,679億円となり、2年連続で3,000億円を下回った。

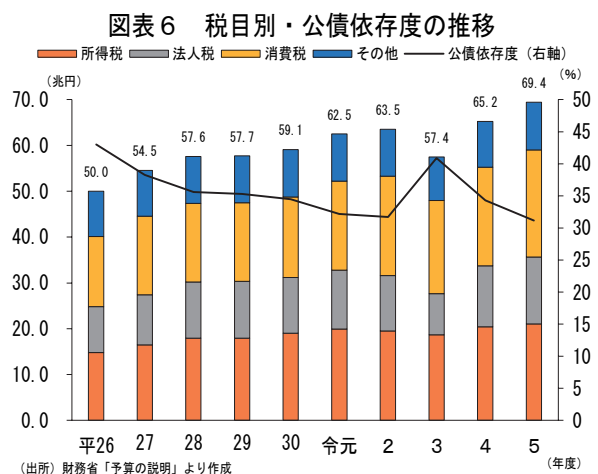
一般会計から自動車安全特別会計への繰入れについては、前年度当初予算比11.1%増の60億円が計上された。その結果、令和5年度末の繰入残高は5,880億円となる見込みとなった。

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は、前年度当初予算比1兆円減の4兆円が計上された。ただし、令和4年度第2次補正予算で新たに創設されたウクライナ情勢経済緊急対応予備費は5年度当初予算でも1兆円が計上されており、特定の用途に限定された予備費は合計5兆円計上されているため、前年と同水準と言える。予備費はあくまで緊急的な対応のためであり、他の主要経費に並ぶ程の金額を恒常的に計上することは望ましくない。新型コロナウイルスの感染拡大当初は、緊急かつ多額の費用が必要になることも想定され、予備費計上はやむを得ない面があったとも考えられる。しかし、現在はウィズコロナの政策が進められており、感染症法上の分類を新型インフルエンザ等感染症から外し、5類感染症とする方向で議論される状況の中、緊急時対応である巨額の予備費計上を続けることが妥当とは言えないだろう。

## 5. 2年連続で過去最高の税収を見込む歳入予算

### (1) 70兆円規模に迫る租税及び印紙収入

令和5年度予算における税収は、前年度当初予算比6.4%増の69兆4,400億円となり、2年連続で過去最高を見込んでいる。主要税目別で見ると、所得税が同3.3%増



<sup>13</sup> 令和4年度概算要求時の積算金利は1.2%とされていたが、令和4年度当初予算では1.1%とされた。

の21兆480億円、法人税が同9.5%増の14兆6,020億円、消費税が同8.4%増の23兆3,840億円と、企業業績や消費需要が回復していることなどを反映していずれも増収の見込みとなっている（図表6）。なお、税収見積もりの前提として用いられている「令和5年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」（令和5年1月23日閣議決定）によれば、令和5年度の名目経済成長率は2.1%と見込んでいる。

## （2）公債依存度は31.1%、国債発行総額は高止まり

令和5年度の新規国債発行額は前年度当初予算比3.5%減の35兆6,230億円となった。うち、建設国債は同4.9%増の6兆5,580億円、特例国債は同5.2%減の29兆650億円となった。歳出に対する公債金の割合である公債依存度は31.1%となり、前年度よりも3.2%ポイント低下した。

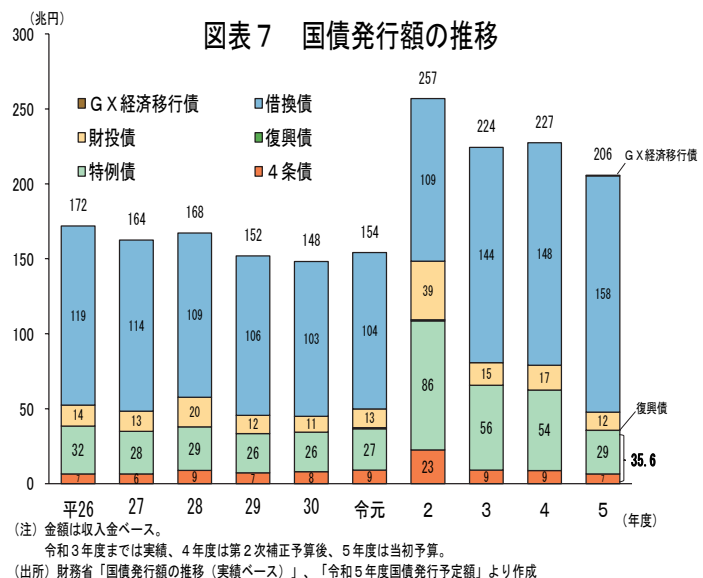
税収が増加となることもあり、新規国債発行額は減少しているものの、コロナ対策の財源として短期債を大量発行したこともあり、借換債を含めた国債発行総額は依然として高水準で推移している（図表7）。

令和5年度の国債発行に関する特徴として、戦後初めて防衛費に建設国債を充当することが挙げられる。財政法第4条第1項の規定では、非募債主義を明示し、ただし書において、「公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる」として、その経費支出の見合いが国の資産となるという観点から建設国債の発行を

限定的に認めている<sup>14</sup>。鈴木財務大臣は記者会見で、「海上保安庁は船舶建造費に建設国債を使っているわけでありますので、それとの整合の中で、今回建設国債を使<sup>15</sup>うこととなった旨の説明をしている。しかし、防衛費は消費的な行政費と考えられていたため、これまで建設国債発行対象経費に含まれてこなかった経緯がある<sup>16</sup>。政府には防衛費の財源として建設国債を発行することとした理由について、より丁寧な説明が求められよう。

## （3）防衛増税の実施時期は未定となった令和5年度税制改正

令和4年12月23日、令和5年度税制改正の大綱が閣議決定された。岸田総理が掲げる「資



<sup>14</sup> 河野一之『新版予算制度(第二版)』(学陽書房、平成15年)115頁

<sup>15</sup> 令和4年12月23日財務大臣記者会見<[https://www.mof.go.jp/public\\_relations/conference/my20221223.html](https://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20221223.html)>(令和5年1月24日最終アクセス)

<sup>16</sup> 小村武『(五訂版)予算と財政法』(新日本法規、平成28年)105頁

産所得倍増プラン」の柱となる少額投資非課税制度（NISA）の拡充については、令和6年1月からNISAの恒久化・無期限化を実施した上で、年間の投資枠については、つみたて投資枠は現行の3倍となる120万円、成長投資枠は現行の2倍となる240万円に拡充することとした。また、「1億円の壁」<sup>17</sup>に代表される負担の不均衡を軽減するため、所得30億円超の富裕層に対しては、合計所得金額から3.3億円を差し引いた上で、22.5%の税率を乗じた金額を最低負担率とすることとなったが、その対象者は200～300人程度<sup>18</sup>とされており、効果は限定的と言える。そのほか、エコカー減税を5年末まで延長したうえで、適用要件を段階的に引き上げることや、相続時精算課税に関して課税価格から基礎控除110万円を控除できるとすること等が決定された。

また、今後も大幅な増額を見込む防衛力整備計画対象経費の財源として、法人税は納税額に4～4.5%、所得税は税率1%の新たな付加税を課すこと、たばこ税は1本3円の増税が明記されたものの、実施時期は「令和6年以降の適切な時期」とされており、実施時期の決定は先送りされた。

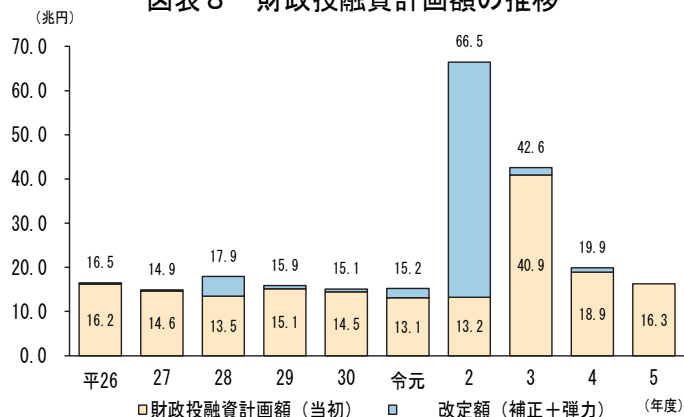
## 6. 平年並みに戻りつつある財政投融资計画

令和5年度財政投融资計画額は、前年度当初計画比13.9%減の16兆2,687億円となった。コロナ禍で中小企業の資金繰り支援などに多用されていた財政投融资は減少傾向にあり、平成26年度から令和4年度までの当初計画平均額は約17兆円であることから、概ね平年並みと言える水準になりつつある（図表8）。日本政策金融公庫等が行う、コロナや物価高騰の影響で

厳しい状況にある事業者への資金繰り支援や成長力強化等（7兆339億円）のほか、日本企業の海外展開支援等（3兆5,517億円）が措置されるなどした。

ただし、財政投融资計画額は、前年度から減少したものの、令和3、4年度に措置された大学ファンド（3年度4兆円、4年度4兆8,889億円）を除けば、前年度当初計画に比べ2兆円程度上回っている。現下の低金利環境を考えれば、財政投融资を積極的に活用することにメリットはあるものの、政策的な必要性を精査した上で、民業圧迫とまらない範囲にとどめるべきであろう。加えて、足下では日本銀行による金融政策の一部見直しなどもあり、今後も低金利環境が継続することを前提とできない状況になりつつある。こうした状況の変化も踏まえて、財政投融资計画の活用方法を検討していく必要があるだろう。

図表8 財政投融资計画額の推移



（出所）財務省「令和5年度財政投融资計画のポイント」より作成

<sup>17</sup> 「1億円の壁」とは、所得が1億円を超えると、株式等からの配当所得が多くを占めるため、税負担率が下がっていく現象を指す。

<sup>18</sup> 『日本経済新聞』（令4.12.17）

## 7. 新たな防衛力整備計画に関する財源確保の枠組みと財源の在り方

防衛力整備計画対象経費は先述したとおり、5年で43兆円規模と大幅に増額され<sup>19</sup>、その財源をどのように確保するのが議論となった。政府は新たな防衛力整備計画の最終年度に当たる令和9年度以降は、①増税（1兆円強）、②歳出改革（1兆円強）、③決算剰余金の活用（0.7兆円程度）、④防衛力強化資金（仮称）の設置（0.9兆円程度）により歳出増加分を賄う方針を示している。しかし、いずれの財源についても、現時点では見通しが立っているとは言えない状況にある。

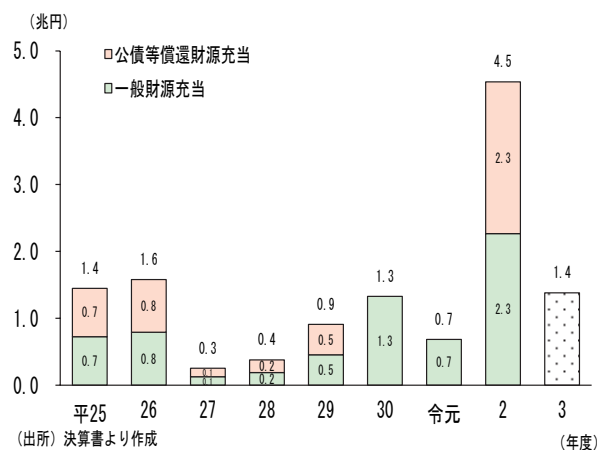
まず、①増税については、令和5年度税制改正大綱において、法人税、所得税、たばこ税の3つの増税を軸とする旨が取りまとめられたものの、増税の実施時期については未定とされている。

また、②歳出改革については、政府はこれまでの歳出改革の取組を実質的に継続する中で、令和5年度～9年度の累計で3兆円強、9年度以降は毎年1兆円強を賄うこととしている。しかし、例えば、過去の事業仕分けにおいて、期待された程の金額が捻出されなかったように、歳出改革は容易なものとは言えず、実現には困難も予想される。

次に、③決算剰余金<sup>20</sup>については、令和5年度～9年度の累計で3.5兆円程度、9年度以降は毎年0.7兆円程度の財源を確保することとしている。決算剰余金の推移を見ると、特に令和2年度はコロナ禍における財政出動もあって4兆5,364億円と、大規模な剰余金が発生している。一方、平成27年度は2,544億円にとどまっております、金額にはばらつきがある（図表9）。さらに、決算剰余金は財政法上、2分の1を下回らない金額を公債又は借入金の償還財源に充てなければならず（財政法第6条）、全額を防衛費に充てられるわけではない。こうした状況では、決算剰余金から毎年一定の金額を確保できるかは定かではない。

また、④防衛力強化資金については、令和5年度～9年度の累計で4.6～5兆円強、9年度以降は0.9兆円程度の財源を確保することとしている。5年度は外国為替資金特別会計から3.1兆円、財政投融资特別会計から0.6兆円を繰り入れるほか、国有財産の売却や独立行政法人の積立金・基金等の不用見込みの国庫返納などで合計4.6兆円を計上している。ただ、外国為替資金特別会計や財政投融资特別会計は、足下の円安や低金利環境等の影響でこれらの特別会計の剰余金・積立金が増加しているとも見ることができ、今後も同水準の繰入れが可能であるかは見通せない。加えて、国有財産の売却や不用額の国庫返納は、一時

図表9 一般会計決算剰余金の推移



<sup>19</sup> 40兆5,000億円程度は各年度の予算編成で措置し、自衛隊施設等の整備の更なる加速化を事業の進捗状況等を踏まえつつ機動的に行うこと（1兆6,000億円程度）、一般会計の決算剰余金が想定よりも増加した場合にこれを活用すること（9,000億円程度）といった措置を別途採ることが前提と政府は説明している。

<sup>20</sup> 決算剰余金とは、概して言えば、一会計年度における収納済の歳入額から支出済の歳出額を差し引いた残額を指している。

的な収入に過ぎず、安定財源とは言えないだろう。

仮に必要な歳入が確保できなければ、結局国債発行で防衛費の相当部分を賄う可能性も否定できない。たとえ建設国債であったとしても、将来の償還が必要なことには変わりがない。こうした点を踏まえ、政府には、防衛力整備計画対象経費の規模が必要な予算の積み上げとなっているかとともに、これらの財源確保策の実効性について丁寧な説明が求められよう。

## 8. 歳出拡大が続く中での財政健全化に向けた課題

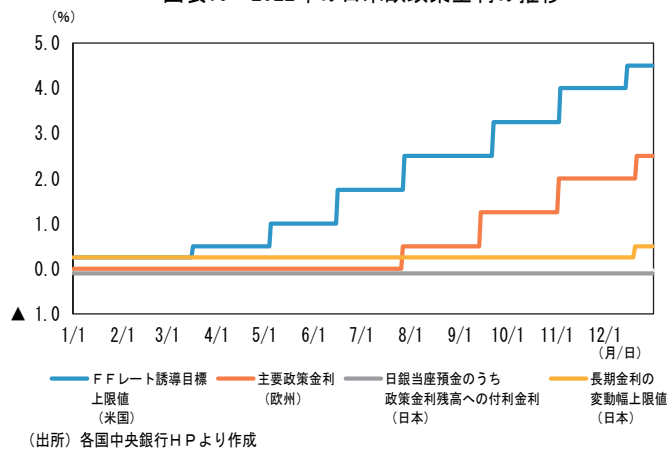
### (1) 金利上昇が財政に与える影響

コロナ禍からの需要回復やロシアによるウクライナ侵攻等を一因として、世界各国では深刻なインフレが発生しており、2022年10月の消費者物価上昇率を見ると、米国は前年比7.7%、欧州は同10.6%となっている。こうした状況の中、欧米では金融引締めによるインフレ抑制が試みられてきた(図表10)。米国の連邦準備制度理事会(FRB)は、2022年3月16日に政策金利を0.00~0.25%から0.25~0.50%へと引き上げ、2020年3月から継続していたゼロ金利政策を終了した。その後も米国は断続的に政策金利を引き上げ、2022年12月15日には4.5%にまで達した。欧州中央銀行(ECB)も、2022年7月27日にゼロ金利政策を終了し、12月21日には2.5%まで政策金利を引き上げている。

我が国においては、消費者物価指数(生鮮食品を除く総合)の上昇率は令和4年11月で前年比3.7%と、40年11か月ぶりの上昇率となった。2%の物価安定目標を上回る物価上昇率となっているものの、日銀は次第に物価上昇率は低下していくと見ており、金融緩和政策が継続されている。

財務省によれば、金利(10年国債)が1%上昇した場合、令和8年度時点で国債費は3.6兆円上振れする見込み<sup>21</sup>とされている。先述したように、低金利環境下において新規国債発行額や公債残高は膨張を続けており、日銀が利上げを実施すれば国債の利払費が増大することから、日銀が大規模緩和をやめにくくなっているとの指摘もある<sup>22</sup>。こうした中、令和4年12月20日、日銀はイールドカーブ・コントロールの出口戦略ではないと説明しつつも、長期金利の変動幅を±0.25%から±0.5%へと拡大した。今後、財政リスクが顕在化していくのか、注視が必要である。

図表10 2022年の日米欧政策金利の推移



<sup>21</sup> 財務省「令和5年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」(令和5年1月)

<sup>22</sup> 『日本経済新聞』(令4.12.20)

## (2) 英国トラス政権における金融市場の混乱から得られる我が国財政への示唆

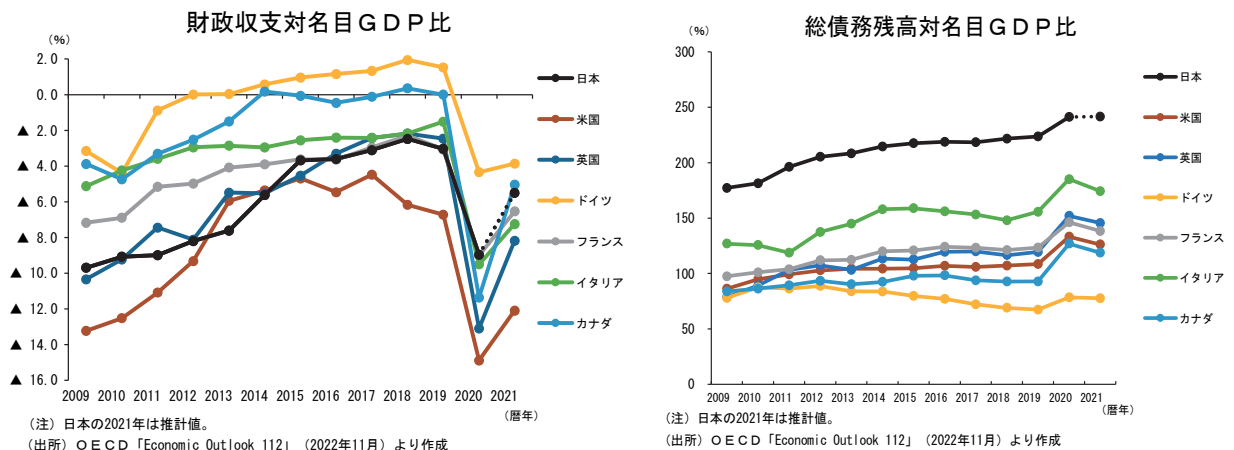
英国では2022年9月6日に保守党のトラス政権が誕生し、同月23日に公約どおり大規模な減税等を含む経済政策（Growth Plan 2022）を発表したところ、急激なポンド安や国債安、金利上昇に見舞われ、政権は誕生からわずか49日で退陣に追い込まれた。

このように金融市場が混乱した要因の一つとして、英国政府が大規模な財政出動に対応する財源を示さなかったことにより、英国財政への信認が失われてしまったことが挙げられる。経済政策の発表に伴い、英国政府は2022年度の国債発行計画を1,315億ポンド<sup>23</sup>から1,939億ポンドへと修正したが、2023年度以降の見通しは公表しなかった。その後、金融市場の混乱を受けて英国政府は中期財政計画を公表することとしたものの、IMFが現時点では大規模で的を絞らない財政措置は推奨しない旨の警告を行うなど、英国の経済政策に対して厳しい批判が相次ぎ、結果的に経済政策を撤回せざるを得ない状況となった。

主要先進国では、2020年はコロナ対応のため財政状況は悪化したが、翌2021年は、財政収支（対名目GDP比）の赤字幅が縮小し、総債務残高（同）が低下するなど、財政状況が改善している国も多い（図表11）。一方、我が国財政は、財政収支（同）が改善するものの、総債務残高（同）は更に上昇する見込みである。我が国の総債務残高（同）は200%を超え、主要先進国で最悪の水準にある。これまで、社会保障関係費の趨勢的な増加などにより歳出規模は膨らんでおり、近年はコロナ対応による累次の財政出動など、大型の補正予算編成が続いている。さらに、今後は防衛力整備計画対象経費の大幅な増額も予定されている。こうした中、骨太の方針2022では、財政健全化目標の達成時期は明記されず、財政健全化の見通しは不透明感が強まっている。

我が国ではインフレの進行が英国と比較して緩やかであり、金融緩和政策が継続されている状況にあるなど、一概に日英を同一視した議論はできないが、財政への信認が失われれば、市場は鋭く反応しかねないという点を認識し、財政健全化に向けた取組を進めていく必要があるだろう。

図表11 財政状況の国際比較



(にほんブログ村)

<sup>23</sup> 日銀が公表している「基準外国為替相場及び裁定外国為替相場(令和4年9月中において適用)」によれば、1ポンド=164円とされている。