

参議院常任委員会調査室・特別調査室

| | |
|------------|---|
| 論題 | 財政健全化の道筋が見えない令和6年度予算 －平時に回帰しない歳出規模と変わらぬ公債依存－ |
| 著者 / 所属 | 谷合 正成 / 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 | 463号 |
| 刊行日 | 2024-2-7 |
| 頁 | 3-17 |
| URL | https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20240207.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 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

財政健全化の道筋が見えない令和6年度予算

— 平時に回帰しない歳出規模と変わらぬ公債依存 —

谷合 正成

(予算委員会調査室)

1. はじめに
2. 緊急時の財政運営からの脱却が問われた予算編成過程
3. 財政支出21.8兆円に上る経済対策と令和5年度補正予算
4. 2年連続で当初予算として110兆円規模となった令和6年度予算
5. 過去最高の税収を見込むも公債依存に改善の見えない歳入予算
6. 先行きに不安の残る少子化対策に係る財源確保の枠組み
7. 「金利のある世界」に向かう中で迫られる財政健全化への取組

1. はじめに

令和5年5月に新型コロナウイルスの感染症法上の位置付けが季節性インフルエンザなどと同じ5類に変更されて以降、社会経済活動の正常化は一層進み、30年ぶりの賃上げ率となった春闘やインバウンドの回復等も受け、我が国経済は緩やかに持ち直している。一方で、4年から顕著となった物価高騰は5年に入っても収まらず、個人消費は力強さを欠いているほか、中小企業を中心とした企業倒産の増加や海外経済の下振れリスク等もあり、我が国経済の先行きには不透明感が残っている。さらに、財政状況に目を向けると、6年度末時点における普通国債残高が1,105兆円に達すると見込まれる中、足下では長期金利が上昇しつつあり、「金利のある世界」への対応にも迫られている。

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6年度予算の概要及び課題について、先だって成立した5年度補正予算にも触れつつ論じたい。

2. 緊急時の財政運営からの脱却が問われた予算編成過程

(1) 歳出構造の平時化が掲げられた骨太の方針2023

令和5年6月16日、岸田内閣は政府の経済財政政策に関する基本的な方向性を示す「経済財政運営と改革の基本方針2023」（以下「骨太の方針2023」という。）を閣議決定した。

コロナ禍で膨張した財政をどのように立て直していくか注目が集まる中、骨太の方針2023には、「歳出構造を平時に戻していくとともに、緊急時の財政支出を必要以上に長期化・恒常化させないよう取り組む」との文言が明記された。しかし、財政健全化目標については、前年同様、「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」とされたのみで、国と地方の基礎的財政収支（P B）の黒字化等に係る目標年次¹は2年連続で明示されなかった。

また、個別政策では、予算倍増に向けた道筋を示すこととなっていたこども・子育て関係予算²について、少子化反転のため「2030年代初頭までに、国の予算又はこども1人当たりで見た国の予算の倍増を目指す」とされたものの、その財源については、「社会全体でどう支えるかさらに検討する」との記載にとどまり、具体策は見送られた。さらに、「令和5年度税制改正の大綱」（令和4年12月23日閣議決定）において「令和6年以降」とされていた防衛費増額に係る増税の実施時期については、「令和7年以降の然るべき時期とすることも可能となるよう」と、先送りを示唆する表現が盛り込まれた。

このように、骨太の方針2023は、財政を平時化する方向性が取り入れられたものの、負担増に関する踏み込んだ言及は避けられ、政府の財政再建への本気度が問われるものとなった。

（2）形骸化も指摘される概算要求

令和5年7月25日、6年度予算の大枠を決める指針となる「令和6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。前年度と比べると、4年12月16日に「防衛力整備計画」が閣議決定されたことを受け、同計画対象経費が新たな項目として追加されたほかは、①歳出総額の上限はなし、②「年金・医療等」については前年度当初予算額に高齢化等に伴う自然増に係る増加額として5,200億円を加算した範囲内で要求³、③新しい資本主義の加速や防衛力の抜本的強化等のための「重要政策推進枠」など、基本的には前年度の枠組みが踏襲された。また、具体的な金額を明示しない「事項要求」は6年度も認められ、その対象は「物価高騰対策等を含めた重要な政策」とされた。前年度の事項要求の対象であった「新型コロナウイルス感染症対策、原油価格・物価高騰対策等を含めた重要な政策」よりも具体性が乏しいものとなったことに加え、「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」との文言も前年度に続き記載されたことから、歳出拡大が懸念されるものとなった。概算要求基準は、各府省の予算要求に上限を設け、予算の膨張を防ぐことが本来の目的であるが、近年の事項要求の多用を受け形骸化が進んでいるとも指摘されている⁴。

この概算要求基準に基づいて令和5年8月末に各府省から提出された6年度予算一般会

¹ 「経済財政運営と改革の基本方針2018」（平成30年6月15日閣議決定）において、それまで掲げられていた令和2年度（2020年度）までのP B黒字化等が先送りされ、新たに7年度（2025年度）の目標年次が掲げられた。

² 第210回国会衆議院予算委員会議録第2号19頁（令4.10.17）

³ 令和5年度予算の概算要求時における自然増に係る増加額は5,600億円。

⁴ 『読売新聞』（令5.8.1）

計の概算要求・要望額の総額は114兆3,852億円と3年連続で110兆円を超え、過去最大となった。

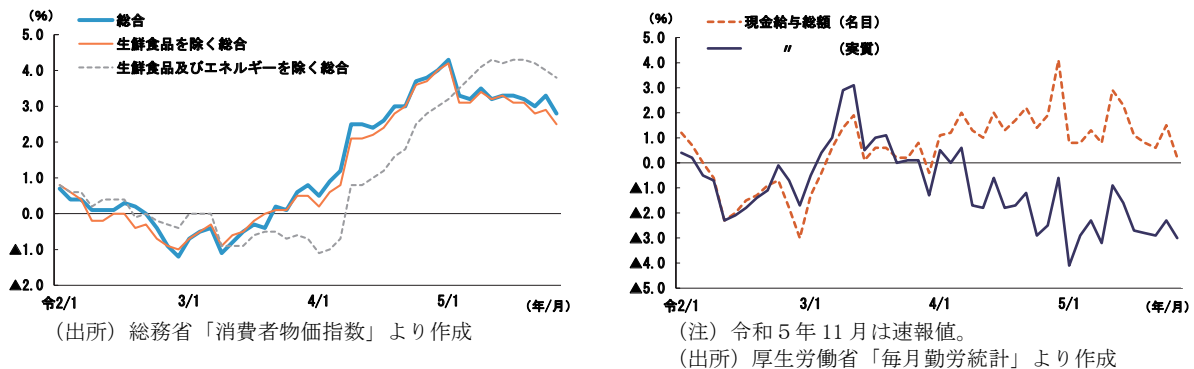
3. 財政支出21.8兆円に上る経済対策と令和5年度補正予算

(1) 物価上昇に賃金の伸びが追い付かない我が国経済

我が国経済は社会経済活動の回復が進む中、緩やかに持ち直している。内閣府公表の令和5年4-6月期GDPギャップは+0.3%となり⁵、2年4-6月期に年換算で50兆円あった需要不足は解消しつつある。また、財務省の法人企業統計調査によると、5年7-9月期の経常利益は全産業で前年同期比20.1%増と3四半期連続で前年同期を上回ったほか、設備投資額は同3.4%増と10四半期連続で前年同期を上回るなど、企業活動も回復基調にある。

一方で、円安や原油高を受けた輸入物価の上昇等を背景として、物価上昇率は令和4年以降高水準で推移している。5年度の春闘の賃上げ率は全産業平均で3.58%と30年ぶりの高水準を記録したものの、物価上昇を加味した実質賃金は5年11月時点で20か月連続の前年同月比マイナスとなっており、賃金上昇が物価高騰に追い付かない状況が続いている(図表1)。こうした中、5年7-9月期の実質GDP(2次速報値)は前期比▲0.7%(年率▲2.9%)となった。とりわけ、民間最終消費支出は前期比▲0.2%と2四半期連続のマイナスとなり、個人消費に足踏みが見られる結果となった。

図表1 消費者物価指数及び賃金指数の推移(前年同月比)



(2) デフレ完全脱却のための総合経済対策

このような状況の下、岸田総理は令和5年9月26日に物価高に対応する新たな経済対策の策定を関係閣僚に指示した。また、10月23日の国会における所信表明演説では、低物価、低賃金、低成長のコストカット型経済から持続的な賃上げや活発な投資がけん引する成長型経済への変革を進める「供給力の強化」と物価高を乗り越える「国民への還元」を「車の両輪」として総合経済対策を取りまとめる旨発言し、「国民への還元」については、税収の増収分の一部を公正かつ適正に還元することを表明した⁶。これらを受け、11月2日に「デフレ完全脱却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。

⁵ 令和5年7-9月期GDP速報(2次速報値)時点。同7-9月期GDPギャップは▲0.6%となった。また、日本銀行が公表する4-6月期「需給ギャップ」は▲0.15%、同7-9月期は▲0.37%となった。

⁶ 第212回国会参議院本会議録第2号1~2頁(令5.10.26)

総合経済対策は、①物価高から国民生活を守る、②地方・中堅・中小企業を含めた持続的賃上げ、所得向上と地方の成長を実現する、③成長力の強化・高度化に資する国内投資を促進する、④人口減少を乗り越え、変化を力にする社会変革を起動・推進する、⑤国土強靱化、防災・減災など国民の安全・安心を確保する、の5つの柱で構成されている。岸田総理が言及した税収の還元については、納税者及び配偶者を含めた扶養家族1人につき4万円の所得税及び個人住民税の定額減税と住民税非課税世帯への7万円の追加給付等が盛り込まれた。

事業規模は37.4兆円程度、財政支出は21.8兆円程度となり、政府は総合経済対策による経済押し上げ効果を、実質GDPで19兆円程度、年成長率換算で1.2%程度とした。また、消費者物価を1.0%ポイント程度抑制する効果を見込んでいる。

(3) 公債金頼みとなった令和5年度補正予算

令和5年11月10日、政府は総合経済対策を実施するための追加額14.3兆円(一般会計13.1兆円、特別会計1.2兆円)を裏付ける5年度補正予算を閣議決定した。一般会計の追加歳出には経済対策関係経費13兆1,272億円のほか、その他の経費(1兆4,851億円)、国債整理基金特別会計へ繰入(1兆3,147億円)、地方交付税交付金の増額(7,820億円)が計上された。これら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並びにウクライナ情勢経済緊急対応予備費の減額分(▲2兆5,000億円)を含む既定経費の減額(▲3兆5,098億円)を差し引いた一般会計歳出総額は13兆1,992億円となった。歳入については、5年度税収の当初予算からの上振れ分(1,710億円)、税外収入(7,621億円)及び前年度剰余金受入(3兆3,911億円)が充てられ、それでもなお財源に不足が生じていることから、残りを公債の追加発行(建設公債2兆5,100億円、特例公債6兆3,650億円)により賄うこととされた。

本補正予算においては、物価高対策として、総合経済対策で示された住民税非課税世帯への7万円の給付に係る経費を含む重点支援地方交付金(1兆5,592億円)や電気・ガス・燃料油価格激変緩和対策事業を延長するための経費(7,948億円)などが計上された。

また、先端半導体の国内生産拠点の確保(6,322億円)、ポスト5G情報通信システム基盤強化研究開発基金(6,456億円)など半導体関連の基金に多額の経費が計上されたほか、防災・減災、国土強靱化対策(公共事業関係費)(1兆3,022億円)、自治体情報システムの標準化・共通化(5,163億円)、宇宙政策の戦略的強化のための宇宙戦略基金(3,000億円)、介護職の賃上げ等に関する経費(581億円)などが計上された。

(4) 膨張する基金と運用見直しに向けた取組

岸田内閣は財政の単年度主義の弊害是正のためとして基金の活用を積極的に進め、令和5年度補正予算においても基金の造成・積増しに総額4.3兆円を計上した。しかし、基金は一度造成されるとその後は国会の監視が届きにくく、必要性の乏しい事業への支出など非効率な執行につながる事が懸念されている。実際、4年度末時点における基金残高は16.6兆円に上っており、人件費や事務費といった管理費のみを支出している、いわゆる「休眠

基金」は基金数全体の15%を占め、金額にして1.4兆円が滞留しているとの指摘もされている⁷。さらに、5年11月に実施された行政事業レビューにおいては、各府省が設置した186基金のうち、3割超の65基金について終了予定時期が設定されていないことが明らかになるなど、基金の活用拡大による弊害が顕在化している。

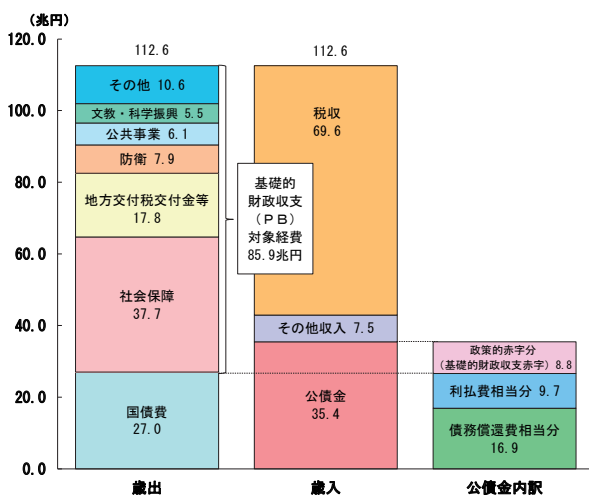
こうした中、行政事業レビュー終了後の記者会見において、河野行政改革担当大臣から全ての基金を点検、見直しする意向が示され、令和5年12月20日の行政改革推進会議にて、「基金の点検・見直しの横断的な方針」（以下「点検方針」という。）が定められた。点検方針においては、基金設定時に定量的な達成目標を設定・公表することや、新設する基金への予算措置を原則として3年程度とすること、基金の終了期限を明示するとともに支出が管理費のみとなっている基金事業は廃止を検討することなどが盛り込まれた。政府は点検方針にのっとり5年度内に基金全体の点検を行うとしているが、どのように見直しが進められていくか注視が必要であろう。

4. 2年連続で当初予算として110兆円規模となった令和6年度予算

（1）一般会計予算総額は112.6兆円で過去2番目の規模

令和5年12月22日、6年度当初予算の概算が閣議決定された。しかし、その後の6年1月1日に発生した能登半島地震に対応するため、1月16日に通常の前備費（以下「一般前備費」という。）を5,000億円から1兆円に積み増すこと等を内容とする概算の変更の閣議決定が行われた⁸。一般会計総額は112兆5,717億円（前年度当初予算比1.6%減）となり、

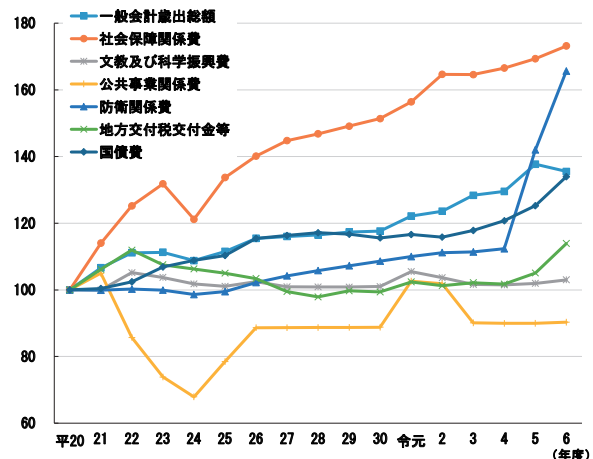
図表2 令和6年度予算における歳入歳出内訳



(出所) 財務省「令和6年度予算のポイント」より作成

図表3 一般会計の主要経費別推移

(当初予算ベース、平成20年度=100)



(注) 令和5年度の防衛関係費は、防衛力強化資金繰入を除く

(出所) 予算書等より作成

⁷ 『朝日新聞』(令5.10.30)

⁸ 概算の閣議決定後、国会提出前に内容が変更され、再度閣議決定された当初予算の事例は、以下3例ある。
 ①平成2年度予算(衆議院議員の任期満了に伴う総選挙の経費を計上していたものの、衆議院解散により経費が不要となったため所要の調整が行われた)、②22年度予算(政治主導の強化のため副大臣や政務官の増員等に要する経費を総額の範囲内において新たに計上した)、③31年度予算(「毎月勤労統計調査」を再集計した結果、雇用保険や労災保険等の過少給付が判明し、過去に遡って追加給付が必要となった)。

12年ぶりに前年度を下回った⁹ものの、2年連続で110兆円を超え、過去2番目の規模となった。歳入のうち税収及びその他収入は同2.1%減の77兆1,227億円となり、歳出のうち政策的経費を表す基礎的財政収支（P B）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4.0%減の85兆9,390億円となった結果、一般会計P Bの赤字は▲8.8兆円と前年度当初予算（▲10.8兆円）から縮小した（図表2）。

なお、一般会計予算総額が前年度を下回ったのは、新型コロナウイルス感染症対策等のために計上していた使途を限定した予備費（以下「特定使途予備費」という。）の圧縮（▲4兆円）と防衛費増額のための防衛力強化資金への繰入れの剥落（▲3.4兆円）が主な要因であり、平時化に向け政策的経費の削減努力が十分に行われたとは言い難い。高齢化を背景として増大する社会保障関係費を始め、防衛関係費や国債費など、主要な経費はむしろ増加している（図表3）。

（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8,506億円増（2.3%増）の37兆7,193億円と初の37兆円台となった。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5,200億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伸びは、高齢化による増加分に相当する3,700億円程度に圧縮された¹⁰。

令和6年度は、2年に一度見直される診療行為等の公定価格となる「診療報酬」と、3年に一度見直される介護保険サービスの公定価格となる「介護報酬」及び障害福祉サービスの公定価格となる「障害福祉サービス等報酬」の各改定が重なる、6年に一度の同時改定の年となった。社会的な賃上げ機運と物価高騰を受け、医療・福祉分野における待遇改善を求める声上がる一方で、診療報酬等の上げが保険料などの国民負担の増加につながることから、予算編成においてこれらのバランスをどのように取るかが焦点となった。特に、診療報酬に関しては、4年度の診療所の経常利益率が平均8.8%と中小企業の3%強を上回っていることや、利益剰余金が2年度から4年度にかけて約2割増加していることなどから、マイナス改定をしても賃上げが可能との指摘がされていた¹¹。しかし、最終的には賃上げに重点が置かれ、医療従事者の人件費などに相当する診療報酬の本体部分を+0.88%（国費+822億円）とし、薬価部分を▲1.00%（同▲1,202億円）とすることで決着した。また、慢性的な人手不足や事業者の厳しい経営状況を踏まえ、介護報酬は+1.59%（同+432億円）、障害福祉サービス等報酬は+1.12%（同+162億円）

⁹ 平成24年度一般会計予算は90.3兆円と前年度当初予算（92.4兆円）を下回ったが、基礎年金の国庫負担割合2分の1を維持するための財源として、一般会計に計上されない「年金交付国債」により2.6兆円を確保することとしており、これを含めた実質的な規模は前年度を上回るとの指摘もされていた。なお、その後、「年金交付国債」は撤回され、24年度補正予算において「年金特例公債」（つなぎ国債）が計上された。

¹⁰ 年金スライド分3,500億円程度を加えると計7,300億円程度。さらに、インボイス制度導入に伴う消費税収相当分を活用した児童手当の抜本的拡充等により1,200億円程度が増加し、社会保障関係費は合計8,500億円程度の増加となる。

¹¹ 財政制度等審議会「令和6年度予算の編成等に関する建議」（令和5年11月20日）

とそれぞれ大幅に引き上げられることとなった¹²。

少子化対策に関しては、「こども未来戦略」（令和5年12月22日閣議決定）を踏まえ、国・地方を合わせて年間3.6兆円規模に及ぶ「こども・子育て支援加速化プラン」の初年度として、3割強に当たる1.3兆円規模が計上された。司令塔となるこども家庭庁の予算（特別会計を含む）は前年度当初予算比4,728億円増（9.8%増）の5兆2,832億円となり、所得制限の撤廃や高校生年代への支給対象拡大等を柱とする児童手当の抜本的拡充（3,558億円、児童手当総額1兆5,246億円）、大学や短大等の授業料等減免や給付型奨学金の対象拡大（5,438億円）などが措置された。このほか、男性の育児休業取得増に伴う育児休業給付の増加を見据え8,555億円が計上されるとともに、育児休業給付の財政基盤強化のため、国庫負担割合を、時限的に引き下げられている現行の1.25%から令和6年度に本則の12.5%へと引き上げ、育児休業給付に係る保険料率を、現行の0.4%から7年度に0.5%に引き上げることとされた¹³。

一方、令和5年12月22日に閣議決定された「全世代型社会保障構築を目指す改革の道筋（改革工程）」においては、6年度に導入を目指していた介護サービス利用料2割負担の対象拡大について、「令和9年度の前まで」に結論を得るとして先送りされた。政府は「異次元の少子化対策」の財源捻出のため、社会保障関係費の歳出改革を進めるとしていたが、診療報酬改定の結果等を含め、歳出改革の面からは踏み込み不足と言える内容となった。

イ 防衛関係費

防衛関係費は前年度当初予算比16.6%増¹⁴の7兆9,172億円となり、大幅な増額となった前年度を更に上回り、10年連続で過去最大を更新した。

令和6年度予算は、5年度から5年間で防衛力を抜本的に強化することを掲げる防衛力整備計画の2年目となり、同計画対象経費として7兆7,249億円が計上された。新規契約額は、新規後年度負担額7兆6,594億円を含む9兆3,625億円となり、9年度までに予定する契約額43兆5,000億円程度のうち42%が2年目までに措置されることとなった。個別の事業では、我が国を取り巻く厳しい安全保障環境に対応するため、国産の長射程ミサイル（12式地对艦誘導弾能力向上型）の取得などを含むスタンド・オフ防衛能力（契約ベース約0.7兆円）、イージス・システム搭載艦2隻の建造を始めとする統合防空ミサイル防衛能力（同約1.2兆円）などの分野に引き続き重点が置かれた。また、防衛産業の販路の拡大等に向けた取組を推進するための防衛生産基盤の強化（同約0.1兆円）、英国及びイタリアとの次期戦闘機共同開発の推進や、画期的な装備品等を生み出す機能を抜本的に強化するための研究事業等に係る経費（同約0.8兆円）なども措置された。

¹² これらに加え、介護報酬においては、複雑化している処遇改善加算を一本化することによる賃上げ効果や光熱水費の基準費用額の増額による介護施設の増収効果により+0.45%相当の改定となり、全体では+2.04%相当になると見込んでいる。また、障害福祉サービス等報酬においては、処遇改善加算の一本化による賃上げ効果等により全体で+1.5%を上回る水準を見込んでいる。

¹³ 保険財政の状況に応じて実際の料率を弾力的に調整できる仕組みを設けるとともに、当面は料率を据え置くこととしている。

¹⁴ 防衛関係費の前年度当初予算は防衛力強化資金繰入（3兆3,806億円）を除く。

なお、防衛力整備計画対象経費における、令和4年度当初予算5.2兆円からの増加額2.5兆円に係る財源については、歳出改革0.4兆円、税外収入1.0兆円、防衛力強化資金からの取崩し1.2兆円により確保するとしている。

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1.0%増の5兆4,716億円となり、2年連続で増加した。このうち文教関係費は同1.0%増の4兆624億円となった。教職員定数について、小学校高学年の理科・算数等の教科における教科担任制の前倒し等を行うための定員改善(+2,050人)や小学校5年生の35人以下学級の実現(+206人)等が措置された一方、少子化の進展による自然減(▲4,811人)等により、差引きで対前年度4,266人相当の減となった。また、これらに加え、令和5年人事院勧告を踏まえた公立小中学校等の教職員給与の改善等により、義務教育費国庫負担金は同2.7%増の1兆5,627億円となった。このほか、地域のニーズに対応した質の高い教員を安定的に確保するための取組支援(5億円)が新規に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1兆4,092億円となった。生成AIモデルの透明性・信頼性の確保に向けた研究開発拠点形成(7億円)や次世代放射光施設「ナノテラス」の運用費等(38億円)が新規に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6兆828億円となった。地方公共団体において老朽化インフラの更新や港湾・道路の防災対策などを推進するための防災・安全交付金(8,707億円)や、水道整備・管理行政が厚生労働省から国土交通省に移管されることを契機とした上下水道一体での効率的な事業の推進(30億円)などが計上された。

公共事業関係費のうち、国土強靱化関係予算は前年度当初予算比1.6%増の4兆330億円となった。政府は国土強靱化関係予算について、「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」4年目として計上した令和5年度補正予算(1兆3,022億円)と一体として取組を着実に推進するとともに、新しく策定予定の「国土強靱化実施中期計画」の検討を進めるとしている。本来、中長期的計画に基づく経費は当初予算に計上すべきであるところ、これまでの「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」に係る予算は全て補正予算で計上されている。新計画も含めた予算措置の在り方については議論が求められよう。

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)は前年度当初予算比8.5%増の17兆7,863億円となった。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、6年連続の増額となる同1.7%増の18兆6,671億円が確保され、赤字地方債である臨時財政対策債の発行は、同54.3%減の4,544億円となり、過去最少を更新した。また、一般財源総額は、前年度から5,545億円増の62兆7,180億円となった。地方財政計画においては、少子化対策として「こども・子育て支援加速化プラン」を実施するために必要な地方負担分2,250億円が措置されたほか、地方公共団体が独自にこども・子育て政策に取り組むための経費1,500億円が計上されるなどした。なお、

定額減税の影響に関しては、個人住民税減収分（▲9,234億円）は地方特例交付金により全額補填、所得税減収による地方交付税への影響分（▲7,620億円）については繰越金及び自然増収による法定率分の増により対応することとされた。

カ 経済協力費

経済協力費は前年度当初予算比1.4%減の5,041億円となった。一般会計の政府開発援助（ODA）は同1.0%減の5,650億円となり、前年度補正予算と合わせた規模（8,934億円）も同2.1%減となったが、引き続き近年では高水準を維持した。新たな「開発協力大綱」（令和5年6月9日閣議決定）の下、相手国の要請を待たずに積極的に案件を提案するオファー型協力や民間資金等を活用したODAに厚く配分された。

キ 中小企業対策費

中小企業対策費は前年度当初予算比0.6%減の1,693億円となった。適切な価格転嫁を促進するための中小企業取引対策事業（28億円）や、経営者の高齢化の進展を背景とした事業承継支援等（146億円）などが措置された一方、貸出動向等を踏まえ、資金繰り支援（796億円）が前年度比21億円減額されるなどした。

財政制度等審議会財政制度分科会では、「コロナ禍で膨れあがった中小企業対策費を縮減するのは当然」、「効果検証がまったく行われておらず問題」などの指摘がされており¹⁵、中小企業対策費においても平時化に向けた取組を加速させることが求められよう。

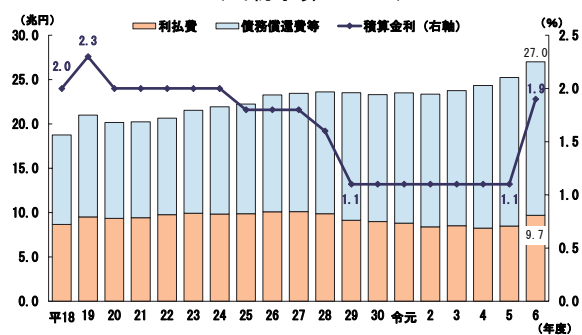
ク エネルギー対策費

エネルギー対策費は前年度当初予算比2.5%減の8,329億円となった。脱炭素成長型経済構造移行債（以下「GX経済移行債」という。）を令和6年度に6,633億円発行し、官民のGX投資を支援するとしており、GX経済移行債発行対象経費として、再生エネルギーの活用に必要な蓄電池の国内製造基盤強化（2,300億円）、次世代型太陽電池や浮体式洋上風力、水電解装置等のサプライチェーン構築（548億円）、鉄・化学等製造業の製造プロセス転換（327億円）などが新規に計上された。このほか、次世代燃料安定供給のためのトランジション促進事業（71億円）、持続可能な航空燃料（SAF）・燃料アンモニア生産・利用技術開発事業（89億円）が計上されるなどした。

ケ 国債費

国債費は前年度当初予算比7.0%増の27兆90億円となり、4年連続で過去最大を更新した。国債費のうち債務償還費（交付国債分を除く）は同3.4%増の16兆9,417億円、利払費は同14.4%増の9兆6,910億円と大幅な増加となった。積算金利は平成19年度に2.3%に引き上げられて以来、17年ぶりに引き上げられ、前年度の1.1%から0.8%ポイント上昇の1.9%となった（図表4）。こ

図表4 国債費及び積算金利の推移
（当初予算ベース）



¹⁵ 財政制度等審議会財政制度分科会歳出改革部会（令和5年10月11日）

れまでは日銀の大規模緩和による低金利の恩恵を受けてきたが、日銀が金融緩和の出口を模索し、長期金利が上昇する中、積算金利も上げざるを得なくなった構図と言えよう。今後は、返済期限が到来した国債を借り換えるごとに高い金利が適用されることに加え、普通国債の残高は令和6年度末に1,105兆円に達すると見込まれていることから、債務償還費と利払費が重くのしかかり、中長期的に財政が圧迫されることが懸念される。

コ その他

農林水産関係予算は前年度当初予算比0.01%増の2兆2,686億円と4年ぶりの増額となった。米の需給安定と水田の畑地化による畑作物生産の推進(3,015億円)や、農林水産物・食料品の輸出額目標(2025年に2兆円、2030年に5兆円)を達成するため、農林水産物輸出の拡大に向けた支援(102億円)を計上するなどした。

デジタル庁予算は前年度当初予算比0.3%増の4,964億円となった。各府省が共通で利用するシステムやネットワークの整備、マイナポータルの利便性向上・利用拡大などの取組を推進するための情報システム関係予算の一括計上(4,803億円)に加え、社会全体のデジタル化推進に必要な体制強化のため定員を52名増員することとしている。

沖縄振興予算は前年度当初予算比0.04%減の2,678億円となり、3年連続で3,000億円を下回った。沖縄振興一括交付金は物価高による事業費の高騰等を踏まえ10年ぶりの増額となる763億円となった。

一般会計から自動車安全特別会計への繰戻しについては前年度当初予算比9.2%増の65億円が計上されたが、必要な繰戻額は依然約6,000億円に上っており、期限とされる令和9年度までの全額繰戻しは見通せない状況である。

予備費は一般予備費1兆円に加え、特定用途予備費として「原油価格・物価高騰対策及び賃上げ促進環境整備対応予備費」が1兆円計上された。特定用途予備費は、新型コロナウイルスの感染拡大を受け、当初予算としては令和3年度から3年連続で5兆円が計上されてきた。この点、6年度予算においては4兆円減額されることとなったが、依然として兆円単位の計上となっている。予備費は憲法第86条に規定する事前議決原則の例外であり、一旦計上されれば政府の裁量で使用が可能となる。財政民主主義の観点も踏まえ、政府には、多額の特定用途予備費を措置し続ける必要性について十分な説明が求められよう。

5. 過去最高の税収を見込むも公債依存に改善の見えない歳入予算

(1) 租税及び印紙収入は69.6兆円

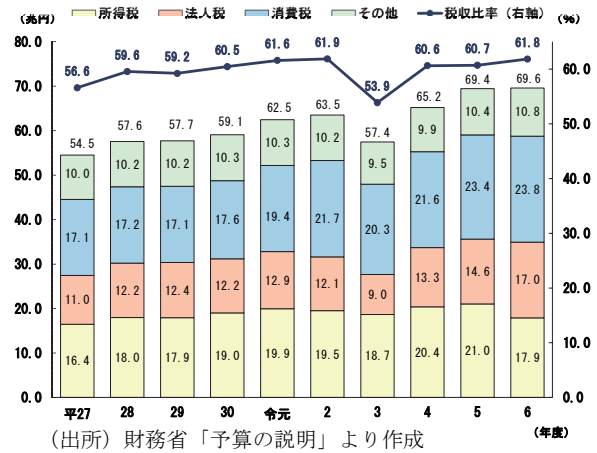
租税及び印紙収入は前年度当初予算比0.2%増の69兆6,080億円となり、3年連続で過去最高を見込んでいる。主要税目別で見ると、定額減税の影響等により、所得税が同14.9%減の17兆9,050億円となる一方、円安効果等で好調な企業業績を背景に、法人税が同16.7%増の17兆460億円、物価高や令和5年10月に導入されたインボイス制度の影響等を反映し、消費税が同1.9%増の23兆8,230億円となった。また、歳出のどの程度を税収で賄っているかを示す税収比率は同1.1%ポイント上昇の61.8%となった(図表5)。

なお、税収見積りの前提として用いられている「令和6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12月21日閣議了解)によれば、6年度の経済成長率を名目3.0%(実質1.3%)としており、名目の金額ベースでは615兆円と初めて600兆円台になると見込んでいる。

このほか、令和6年度からは、交付税及び譲与税配付金特別会計において、地方譲与税の一つである「森林環境譲与税」の財源として、個人住民税均等割と併せて年間1,000円を課税する「森林環境税」の徴収開始も予定されている¹⁶。

図表5 租税及び印紙収入並びに税収比率の推移(当初予算ベース)

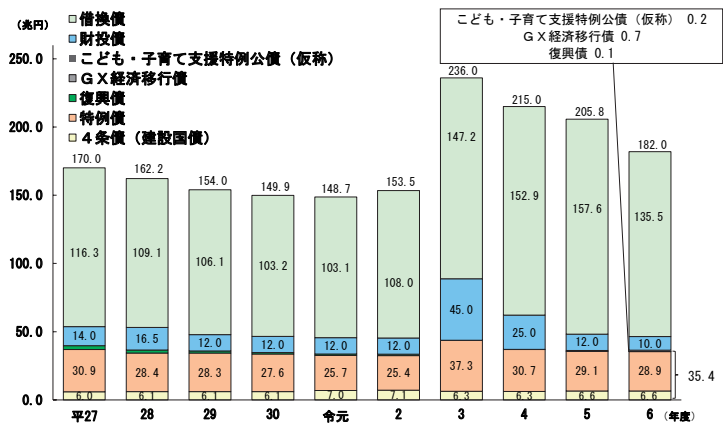


(2) 新規国債発行額は減少するも改善の見えない公債依存度

令和6年度の新規国債発行額は前年度当初予算比0.5%減の35兆4,490億円となった。そのうち、建設国債は同0.3%増の6兆5,790億円、特例国債は同0.7%減の28兆8,700億円となった(図表6)。歳出総額に対する公債金の割合である公債依存度は同0.4%ポイント上昇の31.5%となり、依然として財源の約3分の1を借金で賄う構図となっている。

また、令和6年度では、少子化対策の財源に充てるため、新規に「こども・子育て支援特例公債(仮称)」を2,219億円発行することとしている。他方、6年度財政投融资計画額が前年度当初計画比18.0%減の13兆3,376億円とコロナ前の2年度当初計画並みの水準となり、財投債発行予定額も前年度当初予算比16.7%減の10兆円となった。

図表6 国債発行額の推移(当初予算ベース)



(3) 負担軽減に重点が置かれた令和6年度税制改正

令和5年12月22日、6年度税制改正の大綱が閣議決定された。後述する定額減税の制度詳細のほか、賃上げ促進や少子化対応のための負担軽減策が前面に押し出された内容となった。賃上げ促進税制に関しては、女性活躍や子育て支援に関する優遇措置の新設等に

¹⁶ 森林環境譲与税は、市町村による森林整備等の財源として、令和元年度から地方公共団体へ譲与されており、6年度までの間は、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金を活用することとされている。なお、個人住民税は、東日本大震災を教訓として地方公共団体が実施する防災施策対応分として、平成26年度から令和5年度までの10年間、均等割に1,000円上乘せする税制上の措置が講じられている。

より、給与総額を前年度から7%以上（中小企業は2.5%以上）増やした企業向けに、大企業は増加分の最大35%、中小企業は同45%を法人税から控除できるようにするほか、赤字のため法人税が課税されない中小企業も賃上げに取り組めるよう、新たに繰越控除制度を創設するなど制度の拡充を行うこととされた。さらに、法人税に関しては、半導体や電気自動車等、国として長期的な戦略投資が不可欠となる分野を対象物資として指定し、事業計画の認定から10年間税優遇する「戦略分野国内生産促進税制」や、特許などの知的財産から得られる所得の税負担を軽減する「イノベーションボックス税制」が新設されることとされた。また、少子化対策として、6年から引下げ予定であった「住宅ローン減税」の借入限度額を、子育て世帯や若者夫婦世帯が6年に入居する場合に限り維持することなども盛り込まれた。一方、児童手当支給対象を高校生年代へ拡大することを踏まえ、16歳から18歳までの扶養控除を見直し、所得税控除額は子ども1人につき年38万円から25万円に、住民税控除額は同33万円から12万円にすることが掲げられた¹⁷。

他方で、負担増に関する決定は軒並み先送りされた。上記の扶養控除の縮小に関しては、所得税控除は令和8年分以降、住民税控除は9年度分以降の適用と記載されたものの、これらの見直しは7年度税制改正において結論を得ることとされ、正式決定は持ち越された。また、防衛力強化に係る財源確保のため議論が進められてきた法人税・所得税・たばこ税の増税については、前年度に引き続き具体的な実施時期の記載は見送られた。2年連続で増税開始時期が決まらなかったことで、今後、財源の確保ができないまま防衛費増額だけが進み、なし崩し的に国債発行で財源が賄われることも懸念される。

（4）物価高対策としての妥当性が問われる所得税・個人住民税の定額減税

令和6年度税制改正の大綱では、所得税・個人住民税の定額減税を6年6月から実施することが明記され、制度の詳細が記載された。具体的には、納税者本人と配偶者を含めた扶養親族を対象に1人当たり所得税から3万円、住民税から1万円を減税することとし、合計所得金額

図表7 定額減税・給付に係る予算措置等

| 予算等 | 令和4年度予備費 (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) | 令和5年度補正予算 | 令和5年度予備費 (原油価格・物価高騰対策及び買上げ促進環境整備対応予備費) | | 令和6年度税制改正 (令和6年度当初予算) |
|-----------|--|--|--|---|--|
| 成立・決定 | 令和5年3月28日閣議決定 | 令和5年11月29日成立 | 令和5年12月22日閣議決定 | | - |
| 内容 | 3万円給付 (注1) | 7万円給付 (注1) | 10万円給付 | 扶養されている18歳以下の児童1人当たり5万円加算 減税しきれない場合の差額を1万円単位で切り上げて給付 | 納税者及び配偶者を含めた扶養親族を対象に、1人当たり所得税3万円、住民税1万円を定額減税 |
| 対象 | ・住民税非課税世帯 | ・住民税非課税世帯 | ・住民税均等割のみ課税世帯 ・新たに住民税非課税又は住民税均等割のみ課税となる世帯 | ・住民税非課税世帯 ・住民税均等割のみ課税世帯 ・新たに住民税非課税又は住民税均等割のみ課税となる世帯 | ・減税では十分な恩恵が受けられないと見込まれる所得層 ・所得税・住民税所得割納税者 |
| 予算額・減収見込額 | 5,000億円 (1兆2,000億円) (注2) ※電力・ガス・食料品等価格高騰重点支援地方交付金 | 1兆592億円 (1兆5,592億円) (注2) ※物価高騰対応重点支援地方創生臨時交付金 | 1兆1,311億円 ※物価高騰対応重点支援地方創生臨時交付金 | | ▲3兆2,840億円程度 (うち所得税に係る減収見込額は▲2兆3,020億円) |

(注1)金額は目安。「推奨事業メニュー」(物価高騰の影響を受けた生活者や事業者に対し支援を行う事業)との組み合わせや、支援の方法(現物・現金)、1世帯当たり単価といった具体的内容は、地域の実情に応じて地方自治体が決定。
(注2)「低所得世帯支援枠」の予算額。括弧内は「推奨事業メニュー」を含めた予算額。
(出所)内閣官房資料、内閣府資料、財務省資料等より作成

1,805万円(給与収入2,000万円に相当)の所得制限も設けられた。所得税については6年6月の給与所得から減税を始め、一度に減税しきれない場合は、翌月以降に繰り越

¹⁷ 政府試算では、支給される児童手当と扶養控除縮小による税負担を差し引きすると、全ての所得層で児童手当の支給額が控除縮小による負担増を上回るとしている。

して順次減税を行うこととされ、住民税は6月分を徴収せず、減税分を調整した住民税額を7月以降の11か月にわたって均等に徴収することとされた¹⁸。

なお、令和5年11月の総合経済対策においては、定額減税のほか、住民税非課税世帯に1世帯当たり合計10万円を目安とした支援¹⁹を行うことや、所得税が課税されず住民税均等割のみが課税される世帯や定額減税の恩恵が十分に受けられないと見込まれる所得水準層等に対して丁寧な対応をすることが掲げられており、5年度補正予算及び予備費により、これらの支援に係る予算措置が行われた（図表7）。

一方、定額減税に関しては、実施時期が令和6年6月となることに対して効果の発現が遅すぎるとの声があるほか、広範に行う減税や給付が更なる物価高を引き起こす可能性も指摘されている。また、政府は、5年12月21日の経済財政諮問会議において、定額減税や賃上げの効果で、6年度の所得増加率（一人当たり雇用者報酬の増加率）は5年度比3.8%となり、物価上昇率の同2.5%を上

回るとの試算結果を公表している。

しかし、過去に行われた所得税減税

（図表8）に関しては、効果が限定的であったとの指摘もされており²⁰、政府試算は楽観的との見方もある。政府においては、減税の意義や効果の更なる説明とともに、徹底した事後的な検証が求められよう。

図表8 過去の主要な所得税減税

| 年 | 平成10年 | 平成11年～18年 |
|------|---|--|
| 方式 | 定額減税 | 定率減税 |
| 主な内容 | ①所得税額の範囲内で以下の金額の合計額を控除 ・本人 1万8,000円 ・控除対象配偶者及び扶養親族1人当たり 9,000円 ②上記に対する追加 ・本人 2万円 ・控除対象配偶者及び扶養親族1人当たり 1万円 | ①所得税額の20%（限度額25万円）の控除 ②18年分の所得税については、所得税額の10%（限度額12万5,000円） |
| 備考 | ①平成10年度税制改正の要綱（平成10年1月9日閣議決定） ②「総合経済対策」（平成10年4月24日経済対策閣僚会議） | ①平成11年度税制改正の要綱（平成11年1月12日閣議決定） ②平成17年度税制改正の要綱（平成17年1月17日閣議決定） 廃止決定：平成18年度税制改正の要綱（平成18年1月17日閣議決定） |

（出所）財務省資料等より作成

6. 先行きに不安の残る少子化対策に係る財源確保の枠組み

岸田総理が掲げる「異次元の少子化対策」の具体策や財源に注目が集まる中、令和5年12月22日に「こども未来戦略」が閣議決定された。同戦略においては、8年度までに国・地方合わせて年間3.6兆円程度の予算を投じることとされ、さらに、こども・子育て政策の全体像と費用負担の見える化を進めるため、新たな特別会計（いわゆる「こども金庫」）として、7年度から「こども・子育て支援特別会計（仮称）」を設置し、特定の財源を活用して実施する事業を一般会計と区分して経理することが明記された。

また、財源の確保については、①歳出改革による公費節減で1.1兆円程度、②既定予算の活用で1.5兆円程度²¹、③医療保険の仕組みを活用する「支援金制度²²」で1.0兆円程度を確

¹⁸ その他、公的年金等受給者は令和6年6月以降の年金支払時（偶数月）に所得税減税を行い、住民税は6年10月分から控除、残りは12月分又は7年2月分から差し引くこと、フリーランスや個人事業主などの事業所得者は7年2月～3月の確定申告時や年2回の予定納税の際に所得税減税を行うことなどとされた。減税の具体的な手法については『毎日新聞』（令5.12.13）等による。

¹⁹ 令和4年度予備費（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）で措置された1世帯当たり3万円を目安とした支援に7万円を追加し、住民税非課税世帯1世帯当たり合計10万円を目安に支援を行うこととされた。

²⁰ 『日本経済新聞』（令5.10.21）

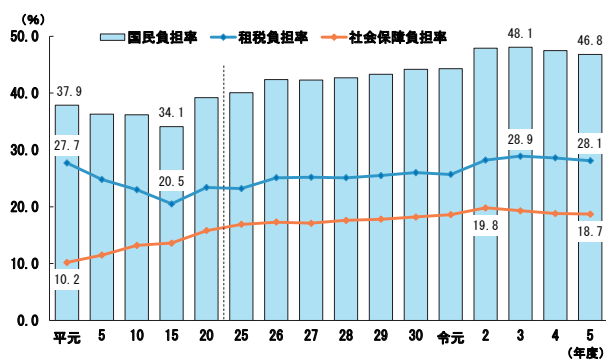
²¹ 既定予算の活用に関しては、インボイス制度導入に伴う消費税収相当分も活用するとしている。

²² 支援金制度は令和8年度から10年度にかけて段階的に構築するとしており、それまでは「つなぎ国債」として「こども・子育て支援特例公債（仮称）」を発行するとしている。

保するとした。しかし、これらの財源確保の実現は不透明である。例えば、支援金制度に関して総理は、「賃上げと歳出改革によって社会保障に係る国民負担率の軽減効果を生じさせ、その範囲内で支援金制度を構築する」と説明しているが²³、そもそも国民負担率はここ数年低下傾向にあるものの、令和5年度に46.8%と、平成元年度以降で最低であった15年度から12%ポイント以上の上昇となる見込みである（図表9）。国民が既に大きな負担感を抱えている中、民間企業の経営判断に左右される賃上げや不確かな歳出改革を前提とする支援金制度に対する理解を得るのは困難が予想されよう。

加えて、歳出改革に関しては、前述のとおり、注目された診療報酬改定において賃上げが重視され、薬価部分の引下げを踏まえても公費の節減効果はごくわずかとなった。それでも政府は、令和5、6年度で0.33兆円程度の実質的な社会保険負担軽減効果があると説明しているが、その算定に当たっては、報酬改定による賃上げ措置等で生じる追加的な社会保険負担は、「負担額」から控除するとしている。実際は保険料が増えるのに負担増とはみなさないこととなり、「実質的な負担は増えない」とする政府方針と整合性をとるための恣意的な解釈との見方も広がっている²⁴。政府には、国民負担の軽減に正面から取り組む真摯な姿勢とともに、財源に関する更なる説明が求められよう。

図表9 国民負担率の推移（対国民所得比）



(注) 国民負担率=租税負担率+社会保障負担率
令和3年度までは実績、4年度は実績見込み、5年度は見込み。
(出所) 財務省「国民負担率（対国民所得比）の推移」より作成

7. 「金利のある世界」に向かう中で迫られる財政健全化への取組

(1) 日銀の金融政策の行方と財政への影響

日銀は令和5年に入ってから長短金利操作（イールドカーブ・コントロール）の一層の柔軟化を図っており²⁵、長期金利の指標となる10年物国債利回りは11月1日に一時0.970%を付け、約10年5か月ぶりの高水準となった。その後、米欧の利上げが一服したこと等から長期金利は再び低下しているが、趨勢として金利は上昇基調にある。また、日銀は12月の金融政策決定会合においても、賃金上昇を伴う形での物価安定目標（前年比2%上昇）の持続的・安定的実現を目指し、引き続き金融緩和政策を実施するとの意向を示しているが、6年の早い時期にマイナス金利を解除するとの観測も広がっている。

他方、国際比較で見ても、我が国の財政状況は主要先進国中で最悪の水準にある。主要先進国は経済の正常化に伴い財政健全化に向けた取組を進めているが、我が国は財政収支

²³ 第212回国会参議院予算委員会会議録第5号（令5.11.28）

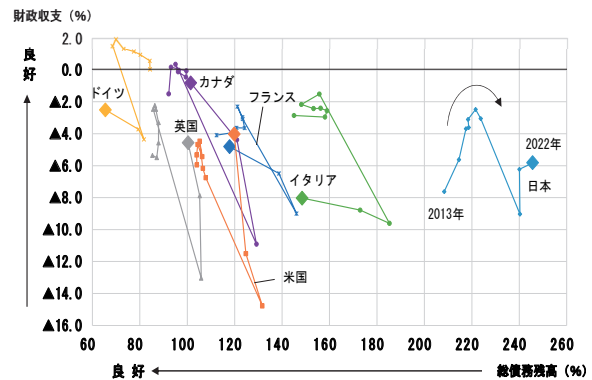
²⁴ 政府の解釈により除外された医療・介護の賃上げ分等の約0.34兆円を加えると、実際は0.1兆円程度の負担増となるとの指摘もある（『東京新聞』（令5.12.23））。

²⁵ 7月に長期金利の変動幅を「±0.5%程度」から「±0.5%程度を目途」として、より柔軟に運用することとし、指し値オペを1.0%の水準で毎営業日実施するとした。さらに、10月には、長期金利の事実上の上限としていた1.0%を「上限のめど」とし、1.0%超を一定程度容認することを決定した。

こそ小幅に改善しているものの、政府総債務残高の対GDP比は上昇傾向にある(図表10)。

前述のとおり、日銀が金融緩和政策を修正し、金利が上昇すれば、利払費の増加により、財政の硬直化が進むとともに、こうした財政状況は一層悪化することが見込まれる。さらに、急増する利払費を国債の増発により賄うこととなれば、財政運営に対する市場の信認が揺らぐことにつながりかねない。特に、国債、財投債、国庫短期証券を合わせた海外保有比率が9月末時点で13.7%と日銀の異次元緩和開始直後の8%台から大きく上昇していることには注意が必要である。海外投資家は我が国の財政リスクが高いと判断した場合、日本国債の保有に対して国内投資家よりも高い金利を要求する可能性があり²⁶、金利の急上昇につながりかねないことも懸念される。

図表 10 財政収支及び政府総債務残高
(対名目GDP比)の国際比較



(注) 日本の2022年は推計値。
(出所) OECD「Economic Outlook 114」(2023年11月)より作成

(2) 迫る基礎的財政収支の黒字化目標達成期限

政府は基礎的財政収支(PB)の黒字化目標達成期限(令和7年度)を堅持するとしているが、目標達成への道は険しい状況にある。そもそも、5年7月25日に内閣府が公表した「中長期の経済財政に関する試算」では、実質2%程度、名目3%程度の高い経済成長が続くと想定した「成長実現ケース」においても、黒字化が見込まれるのは8年度としている。同試算では、歳出効率化努力を継続すれば7年度のPB黒字化も視野に入るとしているが、少子化対策を含む社会保障関係費や防衛関係費が増大する一方で財源に関する負担論が深まらなかった6年度予算編成過程を踏まえれば、7年度の黒字化は困難と言わざるを得ない。

政府は好調な企業業績を背景とした税収増を財政再建ではなく国民の可処分所得の増加に振り向け、経済成長を優先している。しかし、世界経済の減速や地政学的問題など、我が国経済を取り巻く環境は不確実性が高まっており、政府が想定する高い経済成長が実現するとは限らない。加えて、令和6年1月1日に発生した能登半島地震を受け、今後は、被災地の復旧・復興に向けて様々な措置が検討・実施され、関連支出が増加していくことも想定される²⁷。「金利のある世界」が迫る中、更なる不測の事態にも備え、真に必要な経費を見極めるとともに、財政再建の具体的な見通しを国民に示すことが求められる。

(たにあい まさなり)

²⁶ 三菱総合研究所「金利上昇に対して脆弱な日本の財政」(令5.1.1)

²⁷ 令和6年1月9日、震災対応のため、5年度一般予備費47.4億円の使用に係る閣議決定が行われた。また、岸田総理は、更に1,000億円超を一般予備費から追加支出することを表明している(岸田総理記者会見(令6.1.14))。