

予算委員会

予算調査室

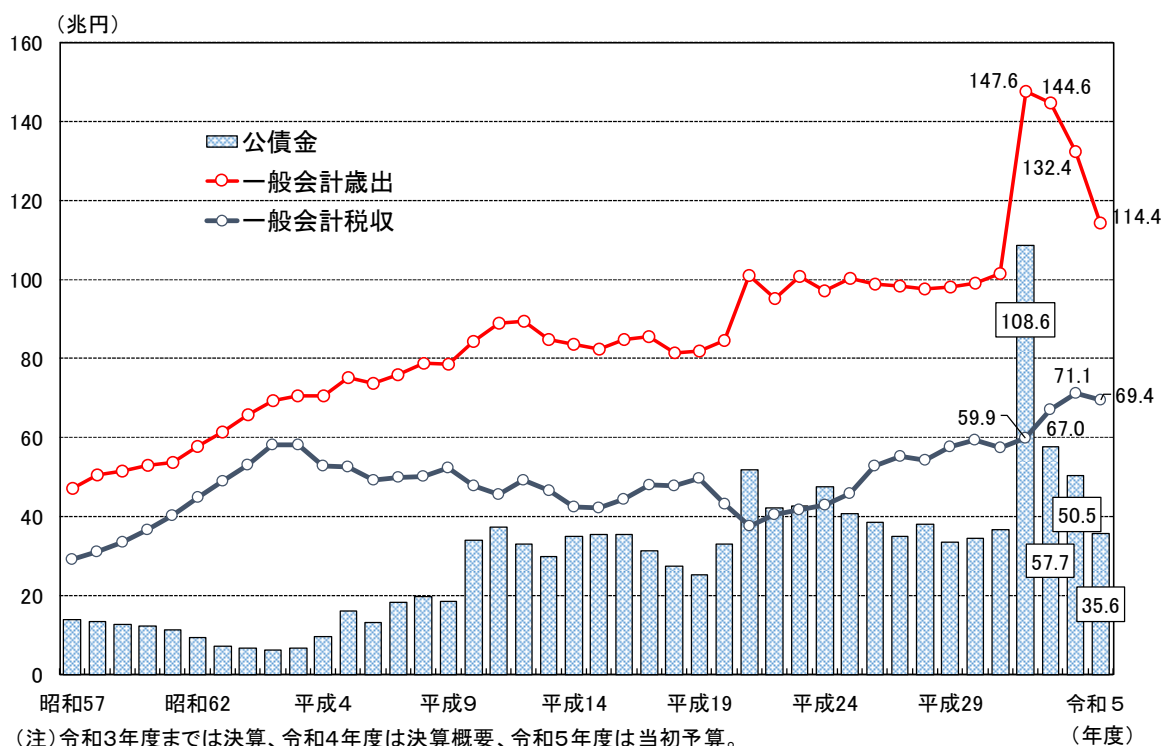
I 所管事項の動向

1 我が国の財政状況

(1) 一般会計における歳出・歳入の状況

令和5年度一般会計歳出（当初）は、足元の物価高を克服しつつ、日本経済を民需主導で持続可能な成長経路に乗せていくためとして、過去最大の114.4兆円が計上された。歳入は租税及び印紙収入が69.4兆円（歳入全体の60.7%）、公債金は35.6兆円、公債依存度は31.1%となっている。

一般会計における歳入・歳出の状況

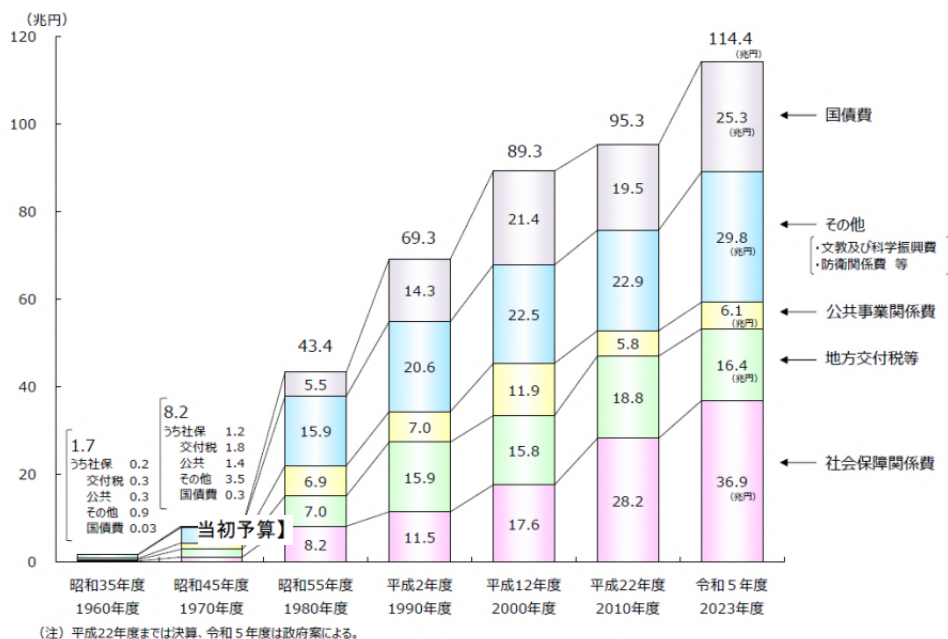


(出所：財務省資料より作成)

近年の一般会計歳出では、国債の元利払いに充てられる費用（国債費）、社会保障関係費及び地方交付税交付金等が歳出全体の約7割を占めている。とりわけ高齢化等の影響により社会保障関係費が急増しており、令和5年度予算では一般歳出¹の過半を占めている。

¹ 歳出総額から国債費及び地方交付税交付金等を除いた経費。

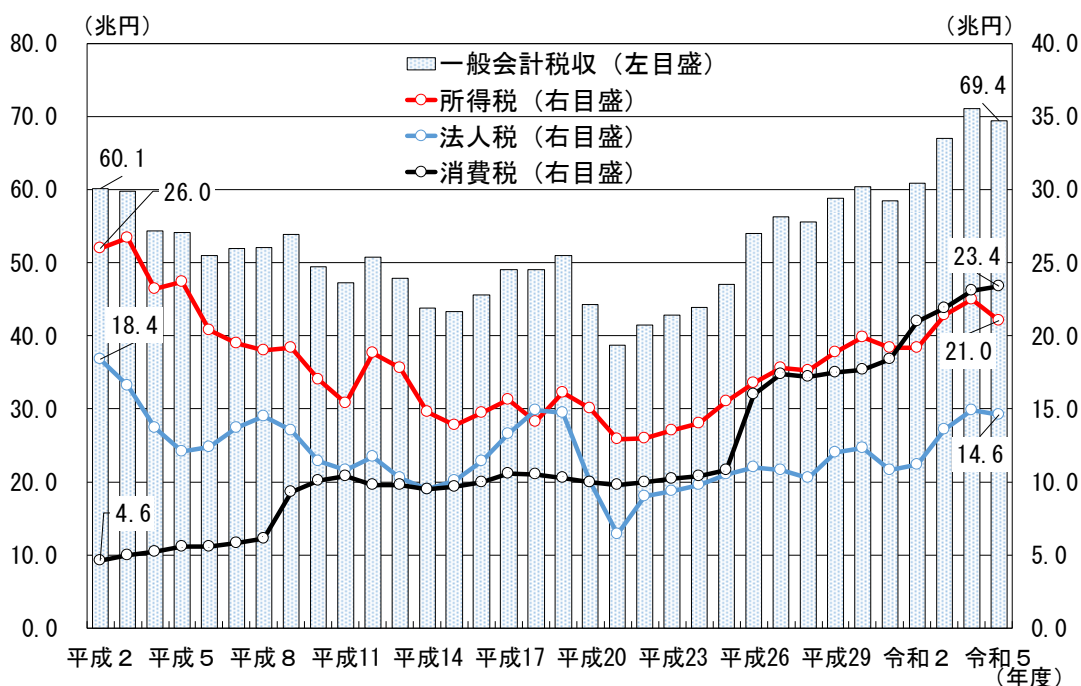
一般会計歳出の主要経費の推移



(出所：財務省『我が国の財政事情』(令和5年度予算政府案)(令和4年12月))

歳入面では、税収構造がこの30年間で大きく変化している。平成2年度と令和5年度の税収構造を比較すると、所得税が26.0兆円(税収全体の43.3%)から21.0兆円(同30.3%)へ、法人税が18.4兆円(同30.6%)から14.6兆円(同21.0%)へ減少する一方、消費税が4.6兆円(同7.7%)から23.4兆円(同33.7%)へ増加し、最大の税収項目となっている。

一般会計税収の推移

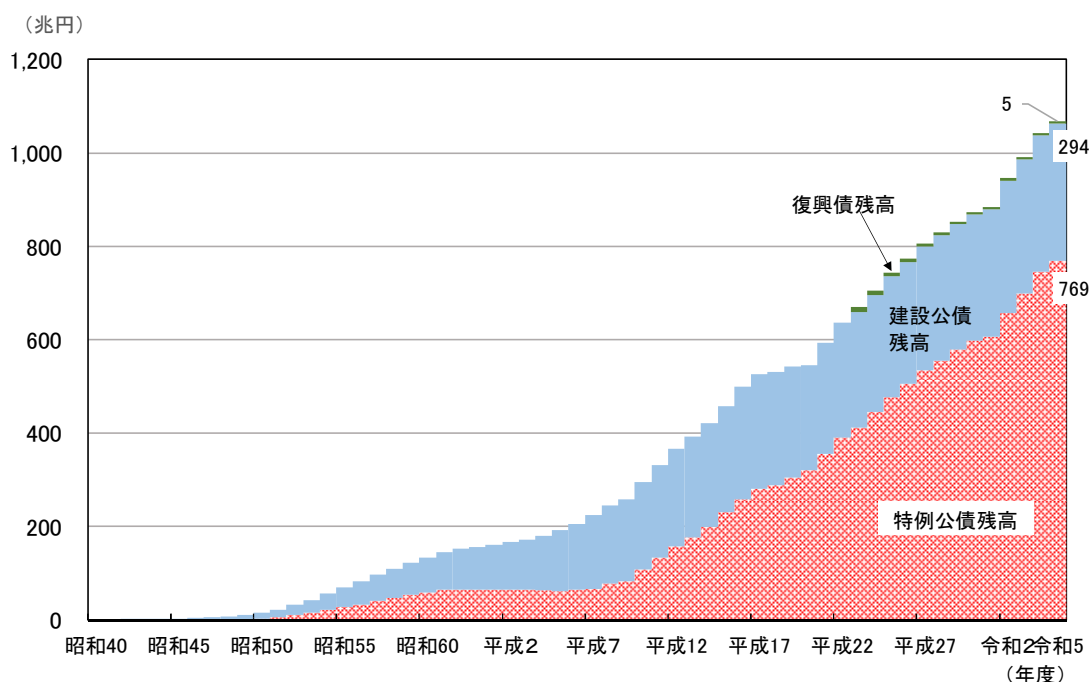


注：令和3年度までは決算、令和4年度は決算概要、令和5年度は予算。
(出所：財務省資料より作成)

(2) 普通国債残高の推移

普通国債²残高は累増の一途をたどっており、令和5年度末には1,068兆円に上ると見込まれている³。財務省によれば、特例公債の発行から脱却することのできた平成2年度以降の普通国債残高累増の要因としては、高齢化の進行等に伴う社会保障関係費の増加といった歳出の増加、過去の景気変動による税収減といった歳入の減少が挙げられている。近年は、新型コロナウイルス感染症、物価高騰等への対応のため積極的な財政出動が行われ、普通国債残高は一段と増加している。

公債残高の累増



(注1) 令和3年度末までは実績、令和4年度末は第2次補正後予算、令和5年度末は予算に基づく見込み。

(注2) 普通国債残高は、建設公債残高、特例公債残高及び復興債残高。特例公債残高は、昭和40年度の歳入補填債、国鉄長期債務、国有林野累積債務等の一般会計承継による借換債、臨時特別公債、減税特例公債、年金特例公債及びGX経済移行債を含む。

(注3) 令和5年度末の翌年度借換のための前倒債限度額を除いた見込額は1,043兆円程度。

(出所：財務省『日本の財政関係資料』（令和5年4月））

(3) 国及び地方の長期債務残高

普通国債残高以外にも借入金や地方債務残高などの長期債務が存在している。令和2年度、新型コロナウイルス感染拡大に対応するため新規国債発行額が108.6兆円と過去最大になったことや名目GDPの水準が落ち込んだことから、国と地方の長期債務残高のGDP比は大幅に上昇した。その後も高水準で推移しており、令和5年度末には1,280兆円(対GDP比224%)に達すると見込まれている⁴。

² 償還や利払いが主に税財源によって賄われている国債。

³ 令和5年度予算に基づく見込み。

⁴ 前掲注3

国及び地方の長期債務残高

(単位:兆円)

	平成							
	2	10	15	20	24	25	26	27
国	199 (197)	390 (387)	493 (484)	573 (568)	731 (720)	770 (747)	800 (772)	834 (792)
普通国債 残高	166 (165)	295 (293)	457 (448)	546 (541)	705 (694)	744 (721)	774 (746)	805 (764)
対GDP比 (%)	37 (37)	55 (55)	87 (85)	106 (105)	141 (139)	145 (141)	148 (142)	149 (141)
地方	67	163	198	197	201	201	201	199
対GDP比 (%)	15	30	38	38	40	39	38	37
国・地方合計	266 (264)	553 (550)	692 (683)	770 (765)	932 (921)	972 (949)	1,001 (972)	1,033 (991)
対GDP比 (%)	59 (59)	103 (103)	131 (130)	149 (148)	187 (184)	190 (185)	191 (186)	191 (183)

	平成			令和				
	28	29	30	元	2	3	4	5
国	859 (815)	881 (832)	901 (850)	914 (870)	973 (964)	1,017 (1,002)	1,068 (1,048)	1,097 (1,072)
普通国債 残高	831 (786)	853 (805)	874 (823)	887 (843)	947 (937)	991 (976)	1,043 (1,023)	1,068 (1,043)
対GDP比 (%)	152 (144)	154 (145)	157 (148)	159 (151)	176 (174)	180 (177)	186 (183)	187 (182)
地方	197	196	194	192	192	191	188	183
対GDP比 (%)	36	35	35	35	36	35	34	32
国・地方合計	1,056 (1,012)	1,077 (1,028)	1,095 (1,044)	1,106 (1,062)	1,165 (1,156)	1,208 (1,193)	1,257 (1,237)	1,280 (1,255)
対GDP比 (%)	194 (186)	194 (185)	197 (188)	199 (191)	217 (215)	219 (217)	224 (221)	224 (219)

(注1) 計数は各年度末の数値。

(注1) GDPは、令和3年度までは実績値、令和4年度及び令和5年度は政府経済見通しによる。

(注2) 債務残高は、令和3年度までは実績値。国は、令和4年度については第2次補正後予算、令和5年度については予算に基づく見込み、地方は、地方債計画等に基づく見込み。

(注3) 東日本大震災からの復興のために実施する施策に必要な財源として発行される復興債、基礎年金庫負担2分の1を実現する財源を調達するための年金特例公債、及びGX経済移行債を普通国債残高に含めている。

(注4) 令和3年度末までの()内の値は翌年度借換のための前倒債発行額を除いた計数。令和4年度末、令和5年度末の()内の値は、翌年度借換のための前倒債限度額を除いた値。

(注5) 交付税及び譲与税配付金特別会計の借入金については、その償還の負担分に応じて、国と地方に分割して計上している。なお、平成19年度初をもってそれまでの国負担分借入金残高の全額を一般会計に承継したため、平成19年度末以降の同特別会計の借入金残高は全額地方負担分(令和5年度末で28兆円)である。

(注6) このほか、令和5年度末の財政投融资特別会計国債残高は104兆円。

(出所：財務省『日本の財政関係資料』(令和5年4月)より作成)

2 財政健全化に向けた取組

(1) 財政健全化目標

「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)に盛り込まれた「新経済・財政再生計画」(第3章)及び「経済財政運営と改革の基本方針2021」(令和3年6月18日閣議決定、以下「骨太の方針2021」という。)において、経済と財政の一体的な再生を目指し、全ての団塊世代が75歳になるまでに財政健全化の道筋を確かなものとする必要があるとされ、2025年度の国・地方を合わせた基礎的財政収支⁵(プライマリー

⁵ 基礎的財政収支(プライマリー・バランス)とは、「借入を除く税収等の歳入」から「過去の借入れに対する元利払いを除いた歳出」を差し引いた財政収支のことを表し、その時点で必要とされる政策的経費を、その時点の税収等でどれだけ賄えているかを示す指標。

バランス（以下「PB」という。)) 黒字化と、債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指す財政健全化目標が設定された。

「経済財政運営と改革の基本方針 2022」（令和4年6月7日閣議決定、以下「骨太の方針 2022」という。）では、累次の方針で掲げられていたPB黒字化目標への直接的な言及がなくなり、「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。」とする一方で、「経済あつての財政であり、現行の目標年度により、状況に応じたマクロ経済政策の選択肢がゆがめられてはならない。」「必要な政策対応と財政健全化目標に取り組むことは決して矛盾するものではない。」とする考え方が示された。

「経済財政運営と改革の基本方針 2023」（令和5年6月16日閣議決定、以下「骨太の方針 2023」という。）においても、財政健全化について前年の表現が踏襲され、令和6年度予算編成に向けては、同方針、骨太の方針 2022 及び骨太の方針 2021（下記「『骨太の方針 2021』で定める歳出の目安」参照。）に基づき、「経済・財政一体改革を着実に推進する。ただし、重要な政策の選択肢をせばめることがあつてはならない。」とされた。

（「骨太の方針 2021」で定める歳出の目安）

機動的なマクロ経済運営を行いつつ成長力強化に取り組む中で、2022年度から2024年度までの3年間について、2019年度から2021年度までの3年間の基盤強化期間と同様の歳出改革努力を継続することとし、以下の目安に沿った予算編成を行う。

- ① 社会保障関係費については、基盤強化期間においてその実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめることを目指す方針とされていること、経済・物価動向等を踏まえ、その方針を継続する。
- ② 一般歳出のうち非社会保障関係費については、経済・物価動向等を踏まえつつ、これまでの歳出改革の取組を継続する。
- ③ 地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体を始め地方の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額について、2021年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する。

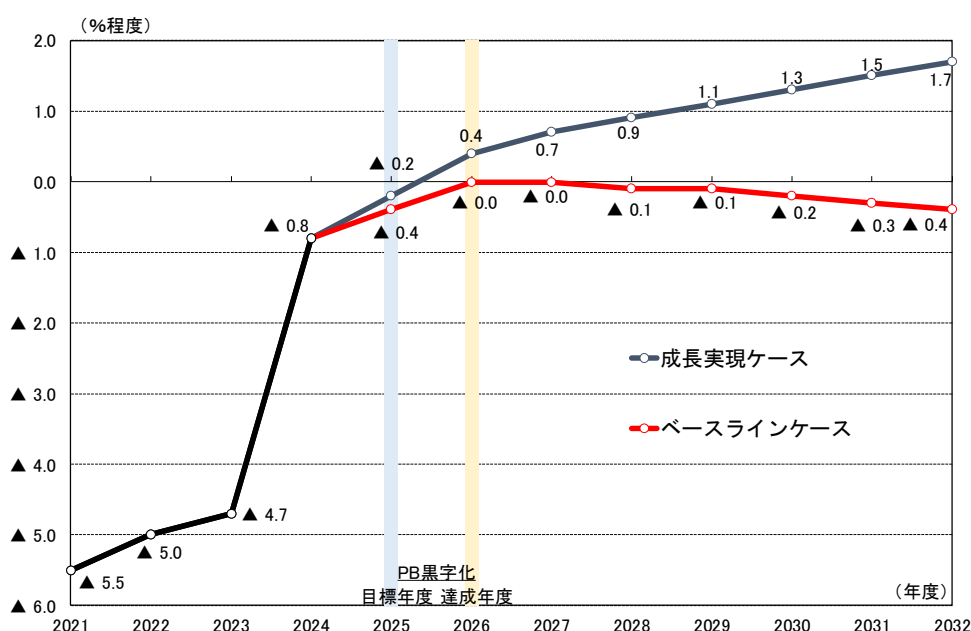
（出所：「骨太の方針 2021」より作成）

（2）国・地方を合わせたPB黒字化の見通し

内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」（令和5年7月25日経済財政諮問会議提出）によれば、中長期的に名目3%程度、実質2%程度の経済成長を実現すると成長シナリオに基づいた「成長実現ケース」では、2025年度のPB赤字は対GDP比▲0.2%となり、PB黒字化は2026年度になると見込まれている。なお、この試算は、今後の歳出改革は織り込まれていないものであり、政府としてはこれまで同様の歳出効率化努力を続けることにより、PB黒字化は2025年度と1年程度の前倒しが視野に入るとしている。

他方、中長期的に名目、実質ともに中長期的に0%台半ば程度の経済成長率を見込む「ベースラインケース」では、2025年度のPB赤字は対GDP比▲0.4%となり、試算期間を通じてPB黒字化は達成しないと見込まれている。

国・地方のPB（対GDP比）



(出所：経済財政諮問会議資料より作成)

3 令和6年度予算編成に向けた動き

(1) 骨太の方針 2023

同方針では、令和6年度予算編成に向けて、

- ① 持続可能な成長の実現に向けた経済構造の強化を進め、日本経済を本格的な経済回復、そして新たな経済成長の軌道に乗せていく。
- ② 令和6年度予算において、本方針、骨太の方針2022及び骨太の方針2021に基づき、経済・財政一体改革を着実に推進する。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。
- ③ 構造的賃上げの実現、官民連携による投資の拡大、少子化対策・こども政策の抜本強化を含めた新しい資本主義の加速や防衛力の抜本的強化を始めとした我が国を取り巻く環境変化への対応など、重要政策課題に必要な予算措置を講ずること等により、メリハリの効いた予算編成とする。
- ④ 新たな拡充を要する政策課題を含め、PDCAやEBPMの取組を推進し、効果的・効率的な支出（ワイズスペンディング）を徹底する。単年度主義の弊害是正に取り組み、事業の性質に応じた基金の活用・事業効果の見える化、経済・財政一体改革における重点課題への対応など中長期の視点に立った持続可能な経済財政運営や社会保障制度の構築等を進める。

との考え方が示された。

(2) 令和6年度概算要求

令和5年7月25日の経済財政諮問会議における「令和6年度予算の全体像」の取りまとめ等を経て、同日、「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「令和6年度概算要求基準」という。)が閣議了解された。その概要は以下のとおりである。

令和6年度予算は、「骨太の方針2023」、「骨太の方針2022」及び「骨太の方針2021」に基づき、経済・財政一体改革を着実に推進する。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。歳出全般にわたり、施策の優先順位を洗い直し、無駄を徹底して排除しつつ、予算の中身を大胆に重点化する。

1. 要求・要望

- 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いわゆる自然増(5,200億円)を加算した範囲内で要求。ただし、増加額について、「新経済・財政再生計画 改革工程表」に沿って着実に改革を実行していくことを含め、合理化・効率化に最大限取り組み、高齢化による増加分に相当する伸びにおさめることを目指すこととし、その結果を令和6年度予算に反映させる
- 「我が国の防衛力の抜本的な強化等のために必要な財源の確保に関する特別措置法」第1条第3項に規定する防衛力整備計画対象経費については、「防衛力整備計画」を踏まえ、所要の額を要求
- 地方交付税交付金等については、「新経済・財政再生計画」との整合性に留意しつつ要求。
- 義務的経費については、前年度当初予算の額の範囲内で要求。義務的経費を削減した場合には同額を裁量的経費で要求可。令和6年度の経済センサス等に必要な経費等の増減については加減算。
- その他の経費については、前年度当初予算額の100分の90(「要望基礎額」)の範囲内で要求。
- 構造的賃上げの実現、官民連携による投資の拡大、少子化対策・こども政策の抜本強化を含めた新しい資本主義の加速や防衛力の抜本的強化を始めとした我が国を取り巻く環境変化への対応など、重要政策課題に対応する等のため、「骨太の方針2023」及び「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画2023改訂版」等を踏まえた重要な政策について、「重要政策推進枠」を措置する。各省大臣は、前年度当初予算におけるその他の経費に相当する額と要望基礎額の差額に100分の300を乗じた額及び義務的経費が前年度当初予算の額を下回る場合にあっては、当該差額に100分の300を乗じた額の合計額の範囲内で要望。

2. 予算編成過程における検討事項

- 要求・要望について、施策・制度抜本的見直しや各経費間の優先順位の厳しい選択を行うことにより真に必要なニーズにこたえるため精査を行う。その上で、物価高騰対策等を含めた重要な政策については、必要に応じて、「重要政策推進枠」や事項のみの要求も含め、適切に要求・要望を行うこととし、予算編成過程において検討を加え、「基本方針2023」で示された方針を踏まえ措置。
- 「こども未来戦略方針」で示された「こども・子育て支援加速化プラン」の内容の具体化の取扱いについては、予算編成過程において検討。

(出所：財務省資料より作成)

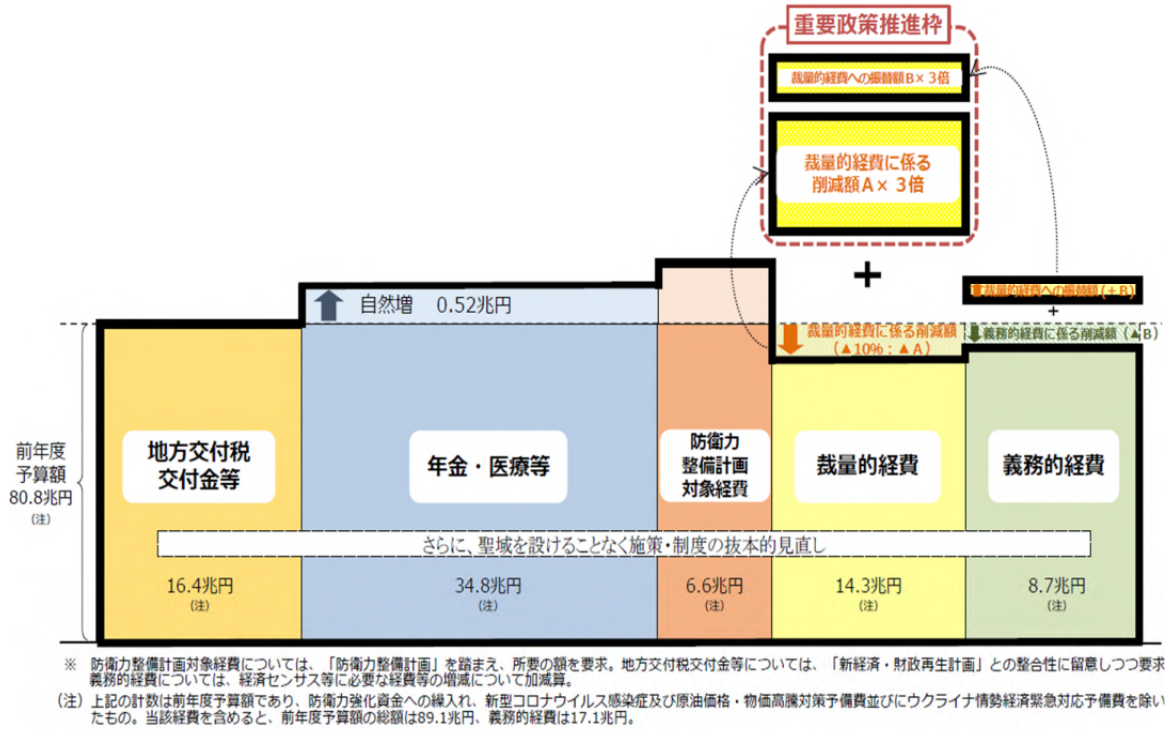
8月31日に締め切られた令和6年度の概算要求総額は114兆3,852億円となり、過去最大となった。少子高齢化に伴い社会保障関係費が引き続き高水準にあるほか、我が国をめぐる安全保障環境が厳しさを増していることから防衛関係費⁶が7兆7,385億円と過去最大となった。令和6年度概算要求基準において示された「重要政策推進枠」については、各府省庁から計4兆1,554億円の要望があった。概算要求の段階では金額を明示せず事項のみを要求し、経費等については予算編成過程で検討を行う、いわゆる「事項要求」についても、各府省庁から多数の要求・要望が示されており⁷、実質的な要求・要望額は更に膨張していると指摘されている。

令和6年度の財政投融资計画要求総額は14兆2,527億円となり、令和5年度当初計画比2兆160億円減となっている。

⁶ 防衛省所管経費+防衛省のシステムに係るデジタル庁所管経費。

⁷ 例えば、こども家庭庁の「こども・子育て支援加速化プラン」や、国土交通省の「防災・減災・国土強靱化のための5か年加速化対策」等。

令和6年度概算要求基準（イメージ）



予算編成過程における検討事項

- ✓ 物価高騰対策等を含めた重要政策については、必要に応じて、「重要政策推進枠」や事項のみの要求も含め、適切に要求・要望を行い、予算編成過程において検討。
- ✓ 「こども未来戦略方針」で示された「こども・子育て支援加速化プラン」の内容の具体化の取扱いについては、予算編成過程において検討。 等

(出所：財務省資料)

4 今後の課題

(1) 財政需要の増大と財源確保

岸田政権は、脱炭素に向けた10年間で150兆円の官民協調によるGX投資、5年間で43兆円の防衛予算の確保、こども・子育て予算の倍増⁸など、重要な政策課題に対して予算を伴う目標を次々と打ち出している。このうちGX投資については、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（令和5年法律第32号）に基づき、令和5（2023）年度から10年間、GX移行債を発行できること⁹、GX移行債の償還財源とするため令和10（2028）年度から化石燃料の輸入事業者等に対する化石燃料賦課金を導入するとともに、令和15（2033）年度から発電事業者に対する二酸化炭素排出枠の一部有償化を実施することが決まっている。

他方で、防衛及び少子化対策の財源については、今後更なる議論が必要となっている。

防衛費については、新たに必要となる財源について、まず歳出改革、決算剰余金の活用や税外収入を繰り入れた「防衛力強化資金」等で確保するが、歳出改革の中身が示されていない、決算剰余金や税外収入については必ずしも安定的に確保できないといった課題が

⁸ 骨太の方針2023では、「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」とされている。

⁹ 予算としては経済産業省においてGX推進対策費として令和4年度第2次補正予算で約1.1兆円、令和5年度予算で約0.5兆円が措置されており、令和6年度概算要求では約1.1兆円が計上されている。

指摘されている。また、上記の取組を行った上で、令和9（2027）年度時点で不足する1兆円強については、法人税、所得税及びたばこ税における税制措置とされるが、その時期は「令和7年以降の然るべき時期」とされている¹⁰。

こども・子育てについては、2024年度から3年間を集中取組期間として「こども・子育て支援加速化プラン」（以下「加速化プラン」という。）に取り組むとしており、そのために必要となる予算は3兆円半ばとされている¹¹。「こども未来戦略方針」（令和5年6月13日閣議決定）では、財源に関し、2028年度までに徹底した歳出改革及び既定予算の最大限の活用を行うとされるが、具体的な内容や行程は示されていない。また、企業を含め社会・経済の参加者全員が連帯し、公平に広く負担していく「支援金制度（仮称）」の創設については、本年末までに詳細を検討するとされている。安定財源の確保は加速化プランの実施が終了する2028年度までに行うとされ、その間の財源不足は「こども特例公債」によって賄われることとされている。

防衛費及びこども・子育て予算については、巨額の財源をいかにして安定的に確保していくかが引き続き大きな課題となっている。

（2）予備費に関する説明の在り方

憲法では、政府の支出に国会の事前議決を義務付けているが、予備費に関しては例外的に「予見し難い予算の不足に充てるため、国会の議決に基づいて予備費を設け、内閣の責任でこれを支出することができる」（日本国憲法第87条第1項）としている。同時に、「すべて予備費の支出については、内閣は、事後に国会の承諾を得なければならない。」（同条第2項）と定めている。一般会計に計上される予備費には、用途を限定しない「一般予備費」と用途を限定した「特定予備費」があるが、コロナ禍以降、毎年「特定予備費」に巨額の予算が計上されてきた。

会計検査院が令和2年度及び3年度に使用されたコロナ予備費について検査したところ、予備費使用相当額の他の事業への流用や目内融通、全額を翌年度に繰り越している事業等が見られた。検査院は所見の中で、予備費使用相当額の執行状況の公表や、流用等を行った場合の丁寧な説明、全額を翌年度に繰り越す場合の経緯の説明等、国会及び国民に対して適時適切に情報提供に取り組んでいく必要があるとしている¹²。

岸田内閣総理大臣は、9月26日の閣議で、経済対策を10月末にまとめるよう指示するとともに、新型コロナウイルス禍や物価高に対応するための予備費の用途を変更し、賃上げ促進策にも活用可能にする方針を示した。近年膨張を続けている予備費については、「予見し難い予算の不足」との本来の趣旨も踏まえて再検討するとともに、その使用に当たっては事後的に検証可能となるような情報開示を行うなど、透明性の向上が求められる。

¹⁰ 「令和5年度税制改正の大綱」（令和4年12月23日閣議決定）では税制措置の開始時期は「令和6年以降の適切な時期」とされていたが、骨太の方針2023において「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（中略）、柔軟に判断する」とされた。

¹¹ 「こども未来戦略方針」（令和5年6月13日閣議決定）26頁

¹² 会計検査院「予備費の使用等の状況に関する会計検査の結果について」（令和5年9月15日）

コロナ禍以降の特定予備費の予算額・使用状況

(単位：億円)

年度	予備費の名称	当初 予算額	補正額	補正後 予算額 (a)	使用額 (b)	使用率
						(b/a)
令和2	新型コロナウイルス感染症対策 予備費	-	15,000 100,000 ▲18,500	96,500	91,420	94.7%
3	新型コロナウイルス感染症対策 予備費	50,000	-	50,000	46,185	92.4%
4	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	50,000	11,200 37,400	98,600	70,814	71.8%
	ウクライナ情勢経済緊急対応予備費 (注1)	-	10,000	10,000	0	0.0%
5 (注2)	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	40,000	-	-	-	-
	ウクライナ情勢経済緊急対応予備費	10,000	-	-	-	-

(注1) 令和4年度第2次補正予算において計上

(注2) 令和5年度は10月3日現在

(出所：財務省資料より作成)

(3) 補正予算の在り方

本年10月末を目途に取りまとめられることとなっている経済対策については、補正予算の提出が検討されている。補正予算は、財政法で「特に緊要となった経費の支出」に限るとされている(第29条)が、岸田政権発足以来これまでに成立した補正予算は計3回、総額67.6兆円に上る。

短期間で編成される補正予算は、当初予算に比べて厳格な査定が難しいことから「抜け道」になりやすく、財政規律の緩みが懸念される¹³。白鷗大学の藤井亮二教授の分析によれば、令和5年度予算に向けて令和4年夏に提出された概算要求における事項要求のうち、少なくとも34事業が令和4年度第2次補正予算に計上され、この中にはロケット開発支援事業など緊急性を疑わせるような事業が複数見られたという¹⁴。また、補正予算は国会審議に費やす時間も短く、国会や国民の監視の目が十分に届きにくいことから、国民の税金がより非効率な形で利用されるリスクも指摘されている¹⁵。

大規模な補正予算により財政赤字が拡大すること、経済対策による需要の拡大が物価上昇や人手不足を助長すること、に対する懸念の声もある。現在示されている経済対策の柱は、①足元の急激な物価高から国民を守るための対策、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の実現、③成長力の強化・高度化に資する国内投資促進、④人口減少を乗り越え、変化を力にする社会変革の起動・推進、⑤国土強靱化、防災・減災など国民の安全・安心の確保、とされている。経済対策及び補正予算の審議に当たっては、政策の緊要性や副作用も含め、幅広い観点から評価が求められよう。

内容についての問合せ先

予算調査室 奥川首席調査員(内線68660)

¹³ 『時事エクイティ』(2021.11.26)

¹⁴ 『NHK NEWS WEB』(2023.9.11)

¹⁵ 木内登英「第2次補正予算が成立へ：浮上する5つの問題点」NR I ナレッジ・インサイトコラム(2022.12.2)