

論文

財政政策の転機となる2023年度予算

藤井 亮 二

2023 Financial Year Budget as a turning point in Fiscal Policy

FUJII Ryoji

はじめに

1. 2023年度予算編成の経緯
2. 2023年度予算の概要
3. 2023年度予算の特徴
4. 2023年度予算を巡る課題

おわりに

はじめに

2019年12月に中国・武漢市において新型コロナウイルス感染症（以下「新型コロナウイルス」という。）の感染者が確認され、パンデミックといわれるように数か月の間に世界的に感染が拡大していった。わが国においても翌2020年1月15日に最初の感染者が確認され、わずか4か月余の間に累積感染者数

は16,550人、死者数は820人に達した¹。現時点に至っても感染拡大が終息する兆しは見え、その影響は世界の国々の経済・財政、社会生活に甚大な影響を与えている。

ヨーロッパでは2022年2月24日にロシアがウクライナに侵攻を開始し、戦闘による人的・物的被害は今もって計り知れないほど大きく、停戦・終戦の見通しが立たない中で、国際秩序そのものが揺らぎ始めている。ヨーロッパでの紛争はわが国をはじめ東アジアの国々を取り巻く安全保障の先行きにも不安を投げかけている。

こうした状況の中で編成された2023年度予算は岸田文雄内閣にとって、初めて予算編成から手掛ける本格的な当初予算となった。激変する国際情勢及び国内の経済社会状況を踏まえて編成された予算を分析し、財政政策の転機となる予算の特徴と課題を明らかにする（本稿は2023年1月25日までの公表資料に基づく）。

1. 2023年度予算編成の経緯

(1) 「経済財政運営と改革の基本方針2022」（骨太方針2022）

第100代総理大臣に就任した岸田総理は就任直後の所信表明演説において、新型コロナへの対応と新しい資本主義の実現を目標に掲げた。2023年度予算編成に向けた基本方針を示した「経済財政運営と改革の基本方針2022」（2022年6月7日閣議決定）（以下「骨太方針2022」という。）の副題を「新しい資本主義へ～課題解決を成長のエンジンに変え、持続可能な経済を実現～」と置き、経済社会構造の変化に対応していく決意を明らかにしている。

岸田総理の「新しい資本主義」は、行き詰まりを見せる新自由主義への

1 2020年5月25日時点（新型コロナウイルス感染症対策専門家会議「新型コロナウイルス感染症対策の状況分析・提言」（2020年5月29日））。

アンチテーゼとして打ち出されたものである。18世紀の自由放任主義から2度の大戦を経て、政府による社会保障を重視する福祉国家の考えが強まった。その後冷戦構造の中で競争力を失いつつあった経済力を立て直すために、1980年代から2000年代にかけて市場や競争を重視する新自由主義が台頭してきた。しかし新自由主義は経済格差や気候変動の問題を深刻化させ、過度な海外依存による経済安全保障の脆弱性などが明らかになった。岸田総理は新自由主義の弊害を克服すべく、骨太方針2022の中で「人への投資」や「科学技術・イノベーションへの重点的投資」、あるいは「スタートアップの起業加速」などに取り組む考えを示した。さらに気候変動への対応としてのGX（グリーン・トランスフォーメーション）や新たな付加価値を生み出して社会課題解決の手段とするDX（デジタル・トランスフォーメーション）への積極的な投資に意欲を示している。

（2）「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」

骨太方針2022を踏まえて策定した「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」（2022年7月29日閣議了解）（以下「シーリング」という。）は新しい資本主義の実現に向けた取組として、シーリングで削減する裁量的経費等の減額分を弾力的に重点分野へ計上する「重点政策推進枠」を特別枠として設定した。人への投資、科学技術・イノベーションへの投資、スタートアップへの投資、GX及びDXへの投資、エネルギーや食料を含めた経済安全保障に対して重点的な予算配分を可能とするものであり、大胆な歳出見直しに着手する考えを示している。その一方で、新型コロナウイルス対策やロシアによるウクライナ侵攻をきっかけとした原油価格・物価高騰対策等をはじめとする大規模な財政支出を伴う多くの重要課題については予算編成過程で検討することとして、重要な政策課題の財政規模に目途をつけることは先送りにしたのである。

原油価格・物価高騰対策については経済対策「コロナ禍における「原油価格・物価高騰等総合緊急対策」」（2022年4月26日閣議決定）を策定し、

財政的裏付けである2022年度第1次補正予算を編成して燃料油価格激変緩和対策事業の経費1兆1,739億円の計上と、同総合緊急対策の財源の一部に充てた予備費を積み戻すための予備費1兆5,200億円（一般予備費4,000億円、新型コロナ対策予備費の使い道を原油価格・物価高騰対策にも拡大した特定予備費1兆1,200億円）の計上を行っていた。第1次補正予算は5月31日に参議院本会議で成立したものの、翌年度の予算編成過程で更なる対応が検討されることとなった。

防衛関係費については岸田総理が就任時の所信表明演説で「国家安全保障戦略、防衛大綱、中期防衛力整備計画の改定に取り組みます」²といわゆる防衛3文書の改定に取り組みことを表明し、日米共同声明の中で「防衛費の相当な増額を確保する決意を表明し」³たことからシーリングによる制限を外して事項要求とし、予算編成過程での検討することとなった。その他にも少子化対策・こども政策やGXへの投資を予算編成過程の検討事項と明記し、恒常的に巨額の財政支出を伴う施策に対するシーリングが効かない状況となり、2023年度予算規模がいつそう膨らむことが懸念されていた。

（3）予算を大幅に積み増す2022年度第2次補正予算

2023年度予算編成の過程で夏頃から政策課題として浮上してきたのが円安への対応である。2022年の年初に1ドル＝115円程度で推移していた為替レートは3月頃から円安傾向に入り7月中旬には137円台まで下落した。その後いったん130円程度まで持ち直したものの、10月20日頃には150円台まで下落した。米国が歴史的ともいわれる物価高騰によるインフレへの対策として金融引き締めに転じたのに対し、日本銀行は超金融緩和策を維持し、日米の金利差が拡大していたことが主な要因とされている。

2 第205回国会衆議院会議録第2号（2021.10.8）4頁

3 2022年5月23日の日米共同声明

ロシアによるウクライナ侵攻を契機とする国際的な原材料価格の上昇に加えて、円安は国民生活への影響力が大きいエネルギーや食料品の高騰を引き起こし、夏から秋にかけて景気後退への懸念が高まった。政府は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」を閣議決定し、足元の物価高へ対応するとともに、景気の下支えに取り組むこととした。財政的裏付けである2022年度第2次補正予算を11月8日に閣議決定して11月21日に国会へ提出し、同補正予算を12月2日に成立させた。一般会計補正予算のうち経済対策関係経費の規模は29兆861億円であり、2021年度一般会計補正予算の経済対策関係経費31兆5,627億円に次ぐ過去2番目となる大規模な財政の支出を決定した。

2022年度第2次補正予算は大きく4つの柱から構成されている。第1に物価高騰・賃上げへの取組として7兆8,170億円が計上された。燃料油価格激変緩和措置3兆272億円、電気料金対策2兆4,870億円、都市ガス料金対策6,203億円などである。第2に円安を活かした地域の「稼ぐ力」の回復・強化として3兆4,863億円が計上された。インバウンド観光の復活や観光地・観光産業の再生・高付加価値化を図る取組に1,500億円、円安を活かした経済構造の強靱化を図るために先端半導体生産基盤整備基金への支出4,500億円などである。第3に「新しい資本主義」の加速として5兆4,956億円が計上された。「人への投資」である雇用保険財政の安定のために7,276億円、科学技術・イノベーションのためのバイオものづくり革命推進事業へ3,000億円、スタートアップの起業加速のためのSBIR（Small Business Innovation Research）制度⁴拡充に2,060億円、GXのためのグリーンイノベーション基金の積み増し3,000億円などである。第4に防災・減災、国

4 SBIR制度はスタートアップ等による研究開発を促進し、その成果を円滑に社会実装してイノベーション創出を促進する制度。具体的には国から研究開発型スタートアップへの補助金や委託費の支出機会を増やし（支出目標の設定）、補助金や委託費の効果を高めるべく公募・執行の統一のルールを設定し、社会実装に向けた事業活動支援等を実施する。

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・安心の確保として7兆5,472億円が計上された。具体的には病床確保等のための新型コロナ緊急包括支援交付金1兆5,189億円、ワクチン確保等のための1兆2,072億円などである。

以上の4つの柱に加え、今後に備えた特定予備費4兆7,400億円（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3兆7,400億円、ウクライナ情勢経済緊急対応予備費1兆円）が計上された。なお、ウクライナ情勢経済緊急対応予備費は2022年度第2次補正予算で新設された特定予備費であり、2023年度においても当初予算で同額の1兆円が計上されている。

2022年度一般会計予算は当初ベースで107兆5,964億円が計上されたが、第1次及び第2次の2回にわたる補正予算で追加され、補正後ベースでは139兆2,196億円に膨れ上がっている。前年度夏にまとめられた概算要求・要望額111兆6,559億円が財政当局による査定の結果、107兆5,964億円に絞り込まれたにも関わらず、結果として補正後ベースでは概算要求・要望額を大きく上回る1.25倍の規模に拡大したことになる。要求・要望の111.7兆円が厳しい査定によって107.6兆円に削減され、補正で139.2兆円に拡大するのであれば、予算査定の意味そのものが失われかねない。

（4）かつてない規模の2023年度予算

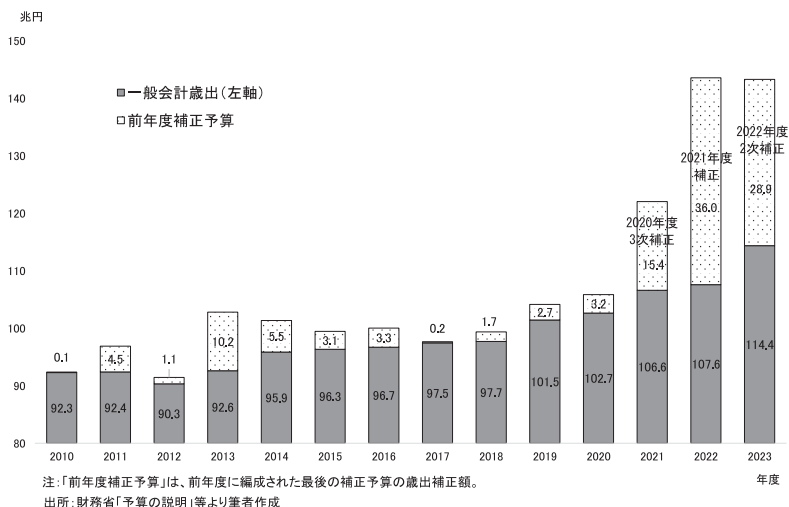
2022年度第2次補正予算の編成が進む中で、同時並行で2023年度予算の編成が着々と進められた。2022年12月23日、来年度の予算概算が閣議決定された時に、鈴木財務大臣は臨時閣議後の記者会見で、「(2023年度予算は)先般成立をいたしました令和4年度第2次補正予算と合わせ、歴史の転換期を前に、我が国が直面する内外の重要課題に対して道筋をつけ、未来を切り拓くための予算であります。」と述べている。事実上、15か月予算が編成されたのである。

当該年度の最後に編成された補正予算と翌年度の当初予算を一体で編成

する「15か月予算」を巡っては、安倍元総理が「15か月予算」を意識して予算編成を行って補正と当初予算を翌年度の通常国会に同時に提出することが多かった。岸田総理も切れ目のない支援を行うために「15か月予算」を活用した⁵との認識を示している。

2023年度予算編成においては「15か月予算」と明言はされていないが、第2次補正予算の成立時期が前年度12月であることや、補正予算に中長期的な施策が計上されていること、更には鈴木財務大臣があえて「令和4年度第2次補正予算と合わせ」と発言していることを踏まえると、政府は補正予算と当初予算を一体として捉えて予算編成を行ったと言える。この場合、前年度と同様に140兆円超の大規模な一般会計となる（図表1）。

図表1 補正予算と当初予算を一体で編成する「15か月予算」



2023年度予算は2023年1月23日、第211回国会（通常国会）の召集日に国会に提出され、衆参両院本会議での施政方針演説と代表質問を経て衆参

5 第208回国会参議院本会議録第3号（2022.1.21）14頁、岸田総理答弁

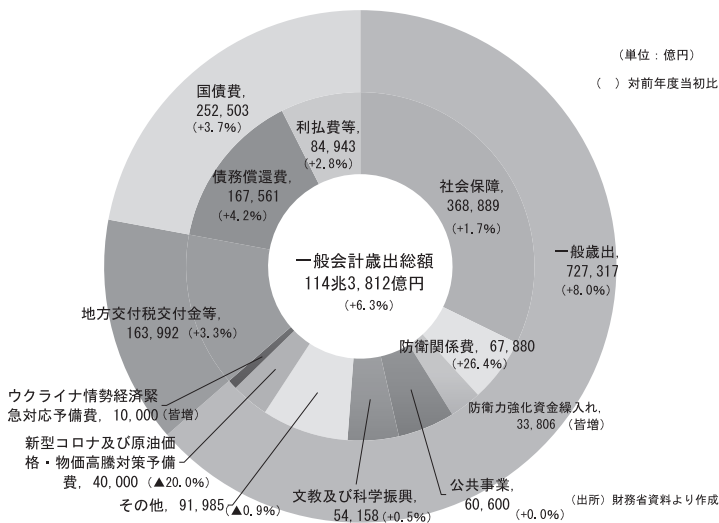
両院予算委員会において審議が始まった。

2. 2023年度予算の概要

(1) 一般会計歳出・歳入の概要

一般会計の規模は114兆3,812億円（対前年度当初比6.3%増）と、前年度当初予算より6兆7,848億円増加し、11年連続で過去最大を更新した。政策的経費である一般歳出は727,317億円（同8.0%増）と、前年度より5兆3,571億円増えている。主な要因は防衛関係費の大幅な増加である。一般会計歳出の「その他」は経済協力費5,114億円（同0.2%増）、中小企業対策費1,704億円（同0.5%減）、エネルギー対策費8,540億円（同2.5%減）、食料安定供給関係費1兆2,654億円（同0.4%減）等である（図表2）。

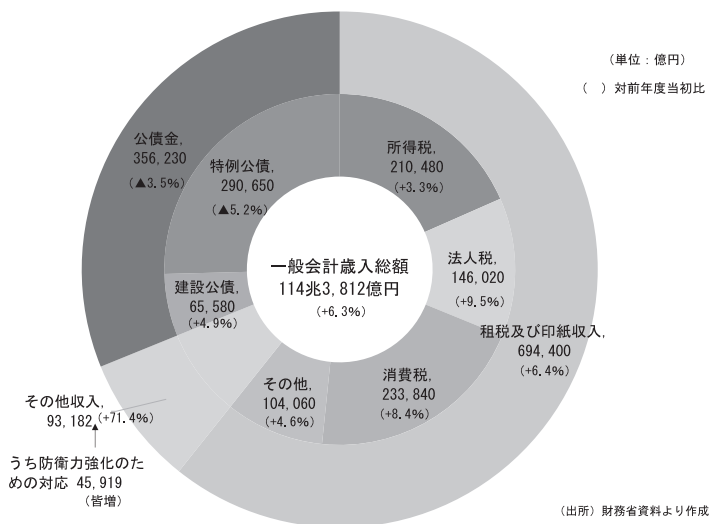
図表2 2023年度一般会計歳出予算



「その他」に含まれる一般予備費は前年度と同額の5,000億円が計上された。用途を一定範囲に限定する予備費（特定予備費）は、2022年度第1次補正予算で用途が拡大された新型コロナ及び原油価格・物価高騰対策予備費が4兆円計上され、前年度当初から1兆円が減額された（同20.0%減）。しかし、前年度第2次補正予算で創設されたウクライナ情勢経済緊急対応予備費が今年度は当初予算において1兆円計上され、両者を合わせた特定予備費は前年度と同じ5兆円の規模になる。

次に歳入の概要を見てみる。一般会計歳入は租税及び印紙収入69兆4,400億円（対前年度当初比6.4%増）、その他収入9兆3,182億円（同71.4%増）、公債金35兆6,230億円（同3.5%減）となった（図表3）。その他収入が大幅に増加した要因は防衛力強化資金などに繰り入れるために、特別法によって特別会計の歳出及び独立行政法人の積立金4兆5,919億円を一般会計に繰り入れたことによる（詳細は後述）。

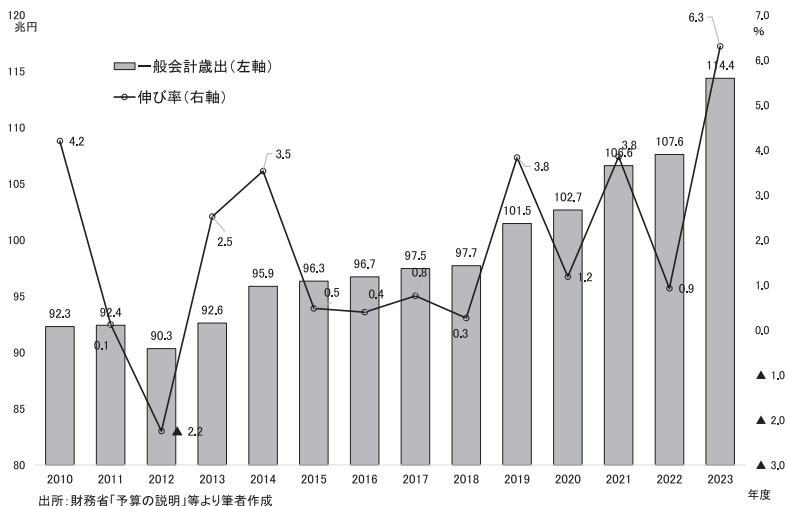
図表3 2023年度一般会計歳入予算



(2) 11年連続で過去最大を更新する一般会計予算

一般会計予算は2013年度以降11年連続で過去最大を更新した（当初予算ベース）（図表4）。対前年度からの増加額6兆7,848億円はリーマン・ショック後の2009年度の増加額5兆4,867億円を超える最大の増加幅である。一般会計予算の対国内総生産（GDP）比は20.0%、前年度の19.1%よりも0.9ポイント拡大している（いずれも予算編成時の政府経済見通しによる対名目GDP比）。伸び率は対前年度当初比で6.3%増と、バブル期に1990年度一般会計当初予算が同9.6%増となった時以来の、33年ぶりの高い伸び率である。

図表4 一般会計歳出予算（当初ベース）の規模と伸び率



(3) 2年連続で減少する財政投融资計画

財政投融资（以下「財投」という。）計画の規模は16兆2,687億円（対前年度当初予算比13.9%減）と前年度の18兆8,855億円、前々年度の40兆9,056億円から2年連続して減少している。財務省は前年度予算では大学ファンド

創設のために国立研究開発法人科学技術振興機構に対して財政融資資金 4兆8,889億円の拠出を計上したために大きく膨らんだが、2023年度予算ではそうした特殊要因がなくなったことから規模が縮小した、これを除くと実質的には財投計画の規模は増加したと説明している⁶。しかし、毎年の予算編成においては多くの項目で規模の増減や改廃がある中で、あえて規模が「増加」したと言及し、実質的な増加を強調することにどれだけの意味があるのか疑問である。

財投計画に示されたそれぞれの財投機関に対する投融资額を前年度と比較してみる。第1の特徴は中零細企業への融資の拡大である。株式会社日本政策金融公庫が行う国民一般向け業務・中小企業向け業務の財政融資が4兆9,700億円（対前年度当初計画3兆4,800億円）、産業投資が258億円（同189億円）と、それぞれ対前年度当初比42.8%増、同36.5%増の大幅な増加となっている。新型コロナ拡大によって経営に影響を受けた中小企業者等の資金繰りへの対応による増加ではあるが、財政投融资分科会では中小企業が直面している問題はむしろ人手不足であることや資金繰り支援を拡大してゾンビ企業を救済するよりも新陳代謝を図るべきとの意見が出されている⁷。コロナ禍初期には倒産の防止に貢献したといわれる「実質無利子・無担保融資（ゼロゼロ融資）」を受けたにもかかわらず業況が改善しないままに倒産する、あるいは緊急避難的な借入が過剰債務となる企業が増加する⁸など、政策的効果を見極めていく必要がある。

第2の特徴は産業投資の拡大である。ロシアによるウクライナ侵攻を受けて国際的にエネルギー需給がひっ迫し、わが国においても天然ガス等のエネルギーの確保は重要な政策課題となっている。エネルギーの安定供給

6 2022年12月24日付『毎日新聞』7面

7 財政制度等審議会財政投融资分科会（2022年10月14日）における富山委員の意見
<https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_filp/proceedings/proceedings/zaitoa041014.html>

8 帝国データバンク「企業倒産集計2022年報」
<<https://www.tdb.co.jp/tosan/syukei/22nen.html>>

に資するためオーストラリア等でLNG開発事業に取り組む企業を支援し、あるいは経済安全保障の観点から金属鉱物資源等を安定的に確保するために東南アジアなどでレアメタルの精錬に取り組む企業を支援する必要性が高まっている。「第6次エネルギー基本計画」(2021年10月22日閣議決定)や「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」(2022年6月7日閣議決定)に明記された石油・天然ガス、資源・エネルギーの安定的な確保などを実施するため、独立行政法人エネルギー・金属鉱物資源機構に対する1,392億円(対前年度当初計画546億円、対前年度当初比154.9%増)の産業投資など、財投から合計4,298億円(同3,262億円、同31.8%増)の財政支出が予定されている。

第3の特徴として、財投計画の内容に岸田内閣の方針が強く表れていることが指摘できる。脱炭素社会の実現に向けて、2013年度エネルギー対策特別会計予算(当初ベース)から一般社団法人グリーンファイナンス推進機構に対して14億円を支出して地域低炭素化出資事業基金を造成している。2022年10月28日、同基金を移行・拡充して株式会社脱炭素化支援機構が設立されている。同機構は岸田総理の重要な政策課題である2050年カーボンニュートラルの実現に向けて脱炭素事業に取り組む企業等を支援するものであり、2022年度には財投から200億円の産業投資支出を行い、2023年度には400億円の支出と倍増している。脱炭素とともに経済安全保障のためのサプライチェーン強靱化などを図り、2023年度の財投計画では株式会社国際協力銀行に対して1兆9,720億円(同1兆6,060億円、同22.8%増)を計上している。

3. 2023年度予算の特徴

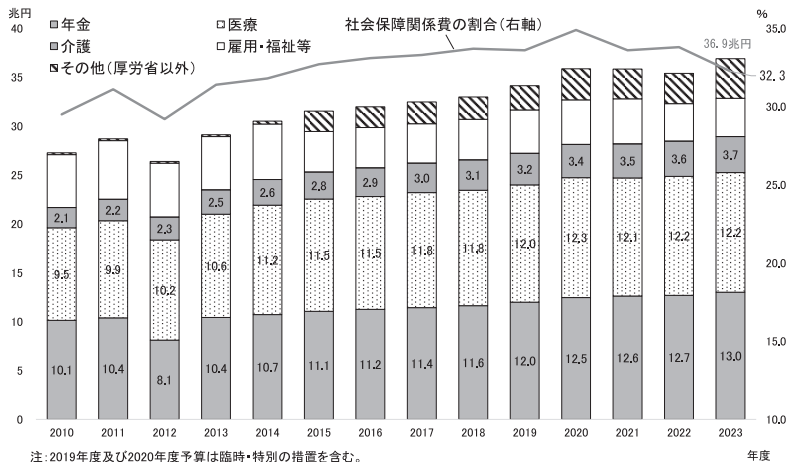
2023年度予算の「過去最大」は一般会計総額の規模のみならず、主要経費別予算を見ても「過去最大」が続いている。

(1) 過去最大を更新する社会保障関係費

わが国では社会保障関係費の増大による財政支出の拡大への対応が喫緊の課題である。「団塊の世代」(1947年～49年生)が全員75歳以上の後期高齢者に入る2025年は、社会保障財政が急速に膨張する転機である(いわゆる「2025年問題」)。それ以前に歳出見直し又は歳入増加、あるいはそのいずれをも含む大胆な財政構造の改革を図らなければ、財政破綻が現実の問題となりかねない。それにもかかわらず財政構造改革は先送りが続き、社会保障関係費の増加はほとんど抑制されることなく、2023年度予算においても社会保障関係費は過去最大を更新し続けている。

2023年度一般会計・社会保障関係費は36兆8,889億円(対前年度当初予算36兆2,735億円、対前年度当初比1.7%増)である。内訳を見ると年金給付費13兆857億円が最大の構成比を占め、医療給付費12兆1,517億円、介護給付費3兆6,809億円等である(図表5)。一般会計歳出に占める割合は32.3%であり、歳出の1/3を社会保障関係費が占めている。

図表5 一般会計社会保障関係費の内訳(当初予算ベース)



注: 2019年度及び2020年度予算は臨時・特別の措置を含む。
出所: 財務省資料、厚生労働省資料より作成

前年度の社会保障関係費36.3兆円をベースとして、高齢化による自然増が7,800億円程度と見込まれたが、薬価改定や後期高齢者医療の患者負担割合見直し等によって1,500億円程度の抑制が図られた。高齢化による増加分は6,300億円程度の増加にとどめ、2023年度の社会保障関係費は36.9兆円が計上されている。増加の規模が抑制されたものの、社会保障関係費の増加傾向に歯止めはかかっている。

年金額改定率はマクロ経済スライドが3年ぶりに発動され、従来の繰越し分▲0.3%と2023年度分▲0.3%を合わせた▲0.6%の調整が行われたために、新規裁定者（67歳以下）が2.2%増、既裁定者（68歳以上）が1.9%増にとどまった。前年の物価変動率が2.5%増であることからこれを考慮すれば年金受給額は実質的には目減りすると指摘されている。

2023年4月にはこども家庭庁が新たに設置され、こども政策を総合的に推進する体制となる。従来は内閣府と厚生労働省が所管していた予算⁹をこども家庭庁で一本化して活用し、初年度は4兆8,104億円が計上された。妊娠届出時に5万円、出生届出時に5万円の計10万円を支援する出産・子育て応援交付金370億円などが計上されている。

しかし、現行の出産育児一時金42万円を50万円に引き上げる財源を後期高齢者医療制度に求める仕組みは先送りされ、2023年度は全額国費で負担する。現役世代の負担を軽減するための後期高齢者医療における高齢者の保険料負担割合の見直しや介護保険制度における1号保険料負担の見直し、利用者負担が2割となる「一定以上所得」の判断基準の見直しなど、高齢者の負担を増加させる方向での見直しは先送りされることになった。

岸田総理は2023年の年頭記者会見で「異次元の少子化対策」に取り組むと述べ、1月19日、内閣府において「異次元の少子化対策」実現に向けた関係府省会議（座長・小倉将信こども政策担当相）の初会合が開かれた。

9 こども関係予算は2022年度の4兆6,871億円から2023年度の4兆8,104億円へ1,233億円増加する。

岸田総理はかねてからこども予算倍増の方針を示し、本年6月にまとめる「経済財政運営と改革の基本方針2023」にも施策の大枠を示すと見られている。しかし財源問題はほとんど議論の俎上に上っていない。こども関係の施策を決める一方で、裏付けとなる予算のめどが立たないままに特例国債で財源調達せざるを得なくなる事態は避けなければならない。施策と財源の議論は車の両輪である。両者の議論はセットで進めなければならない。

(2) 9年連続で過去最大を更新する防衛関係費

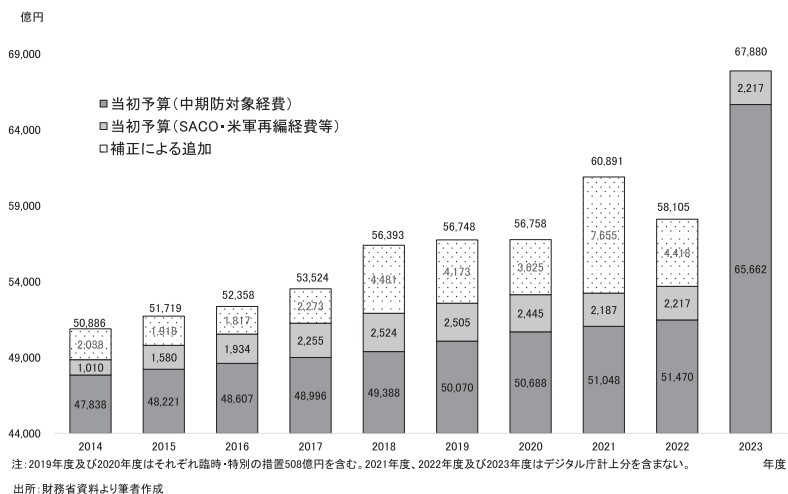
防衛関係費は2023年度予算編成における最大の焦点であった。わが国の防衛関係費の規模は対国民総生産（G N P）の1%を超えないという「1%枠」を閣議決定したのは1976年11月、三木武夫内閣の時である。防衛関係費は1954年の自衛隊の発足以来増加し続けていた。当時は防衛関係費が無制限に増大するのではないかとの懸念が国内外にあった。田中角栄内閣によって歯止めとなる基準の議論が始まり、三木内閣の下で防衛関係費1%枠の閣議決定が行われたのである。それ以来1%枠の歯止めは機能してきた。中曽根康弘内閣は1986年12月30日、「昭和62年度予算における「当面の防衛力整備について」（昭和51年11月5日閣議決定）の取扱いについて」を閣議決定し、1987年度の防衛関係費には1%枠を適用しないこととなった。内閣官房長官談話で「三木内閣の閣議決定の精神を尊重し、」と表明したものの1987年度から1989年度の予算では1%を超え、2010年度予算でも1%を超えている。2023年度予算において防衛関係費1%枠をどう扱うのか、財源はどこに求めるのかが注目された。

2023年度一般会計・防衛関係費は6兆7,880億円（防衛力強化資金（仮称）繰入れを除く）、これに防衛力強化資金（仮称）繰入れ3兆3,806億円を加えると10兆1,686億円¹⁰が計上された。前年度当初予算5兆3,687億円から

10 政府経済見通し（2023年1月23日閣議決定）による名目GDP（見通し）571.9兆円に対する割合は1.78%。

4兆7,999億円の増加、対前年度当初比で89.4%増と大幅な増加となった。予算の規模は防衛力強化資金（仮称）への計上を除いても9年連続で過去最大を更新し、当初予算ベースだけで、これまでの補正後予算ベースの規模を大きく上回っている（図表6）。

図表6 一般会計・防衛関係費（補正後予算ベース）の推移



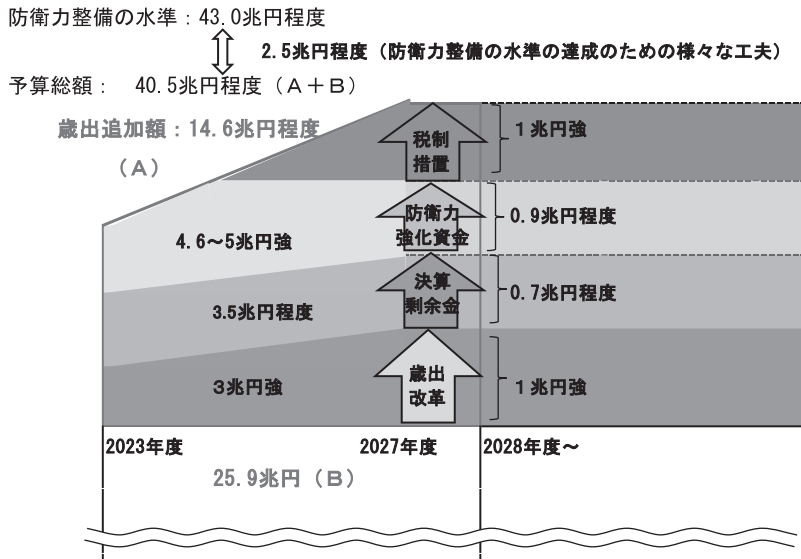
この背景にはロシアによるウクライナ侵攻を契機とした権威主義国家による覇権拡大の動きがある。中国では習近平体制下での台湾への軍事侵攻の懸念や中国機による尖閣諸島への領空侵犯、北朝鮮による度重なる日本海に向けたミサイル発射など、東アジアにおける安全保障情勢の緊張が高まっている。

2022年5月の日米共同声明の中でも、日本は防衛力を抜本的に強化し、岸田総理がその裏付けとなる防衛費の相当な増額を確保する決意を表明してバイデン大統領が強く支持したと明記され、防衛関係費の増額は国際公

約となっている。2022年末にはいわゆる防衛3文書¹¹の見直しが行われ、2023年度からの5年間に於いて防衛力整備計画の実施に必要な防衛力整備の水準を達成するために43兆円程度を確保する必要がある。

政府与党政策懇談会で示された資料（図表7）によると、2013年度から2017年度の5年間に於いて従来の中期防衛力整備計画の対象経費として25.9兆円が見込まれ、これに加えて新たな防衛力整備計画を実現するための歳出追加需要として14.6兆円が必要となる。これらは税制措置、防衛力強化資金（仮称）の取崩し、決算剰余金の活用及び歳出改革によって賄うとしている。

図表7 新たな防衛力整備計画に関する財源確保について



（出所）「2022年12月16日 政府与党政策懇談会資料」を加工

11 安全保障の基本戦略や今後目指すべき防衛目標・防衛力の水準等を定めた「国家安全保障戦略」、「国家防衛戦略」及び「防衛力整備計画」の3つの文書。2022年12月16日に閣議決定された。

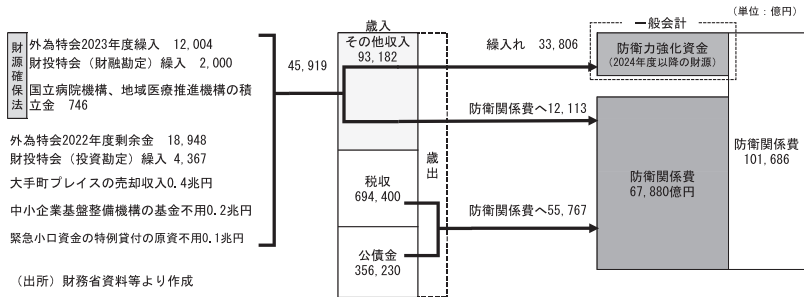
防衛力整備のための財源確保に向けた方針は示されたものの、実現するかについては不確定な部分が多い。まず税制措置については、2023年度（令和5年度）税制改正大綱（2022年12月23日閣議決定）の中で、増税措置を段階的に実施して2027年度に1兆円強を確保するとしている。

具体的には法人税に関しては税率4～4.5%の付加税を課し、所得税では復興所得税率を1%引き下げ、その代わりに防衛関係費を確保するための新たな付加税を税率1%で課すこととしている。たばこ税を1本当たり3円引上げて防衛関係費の財源に充てるとしている。これらの施行時期は「令和6年（2024年）以降の適切な時期」とされていて、議論の行方次第では先送りされる可能性もある。2027年度において1兆円強を確保できるかは不透明と言わざるを得ない。

決算剰余金を活用するとされているものの、5年間で3.5兆円、つまり毎年0.7兆円程度の決算剰余金が生じるかも確定できない。過去の推移から決算剰余金が期待できるとしているに過ぎない。歳出改革によって5年間で3兆円強の財源確保を見込んでいるが、これまでも多くの歳出改革（歳出削減）を試みてきている中で更なる歳出削減が上乗せできるのかも不確定である。

こうした財源確保が実行できたとしても歳出の追加需要を満たすのは14.6兆円である。従来の中期防衛力整備計画の対象経費25.9兆円と合わせても40.5兆円しか財源確保ができない。政府与党政策懇談会に示された資料（図表7）では、新たな防衛力整備計画に必要な43兆円とは2.5兆円の差額が生じている。同資料ではこれを「様々な工夫」によって埋めるとしか記載されていない。具体的な確保策は見えてこない。防衛力整備の水準を達成するために歳出の規模を決め、財源調達策として増税などに求める方針を決定したことは評価できるが、実効性が必ずしも担保されているわけではない。財源問題は先送りされたと言わざるを得ない。

図表8 防衛関係費（2023年度）の財源



ここで2023年度予算において初めて設置する防衛力強化資金（仮称）を巡る財政資金の流れを見ておく。防衛力強化資金（仮称）は特別法によって設置され、国税収納金整理資金や決算調整資金と同様に一般会計に所属し、財務大臣が管理して防衛力整備計画対象経費の財源に充てる場合に限りて予算の定めるところにより使用される。防衛力強化資金（仮称）の財源は、外国為替資金特別会計からの繰入金等の税外収入4兆5,919億円のうち3兆3,806億円が防衛力強化資金（仮称）に繰り入れられて2024年度以降の財源として活用される。残り1兆2,113億円は2023年度中の防衛関係費に繰り入れられる（図表8）。2024年度以降の防衛関係費の財源を調達するため、国債発行に依存せずに一時的な財源調達を行うために生み出した苦肉の策といえることができる。

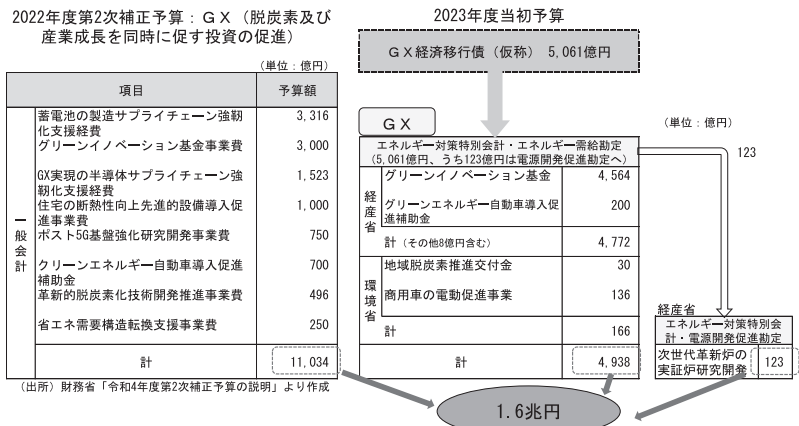
(3) 成長戦略の柱としての脱炭素化

岸田内閣が掲げる重要政策のひとつが脱炭素化である。GX（グリーン・トランスフォーメーション）実行会議は2022年12月22日、「GX実現に向けた基本方針」を取りまとめ、2050年脱炭素社会の実現にむけて今後10年間で官民協調して150兆円超のGX投資を行う方針を示した。国はGX経済移行債（仮称）を創設して2023年度以降10年間、毎年度国会の議決を受けた上で発行して20兆円規模を調達し、償還財源にはカーボンプライシン

格¹²によって得られる財源を充てる。

2023年度は1.6兆円のGX経済移行債（仮称）を発行し、0.5兆円は2023年度の事業に充当し、1.1兆円は2022年度第2次補正予算に計上したGX関連事業の財源に充てる（図表9）。2050年カーボンニュートラルに向けた岸田内閣の決意が示された新たな仕組みであり、民間投資の呼び水としての効果が期待される。その一方で、2023年度に1.6兆円のGX経済移行債（仮称）を発行し、2022年度補正予算の事業に充てるという今回の対応は2023年度に発行するGX経済移行債（仮称）をもって、過年度事業の財源調達のために発行した特例国債を借り換える形になると考えられる。GX経済移行債（仮称）であれば発行のハードルが低くなり、これを奇貨として特例国債の発行が安易に行われることがないように注視していかなければならない。

図表9 GX経済移行債（仮称）による脱炭素化事業の支援



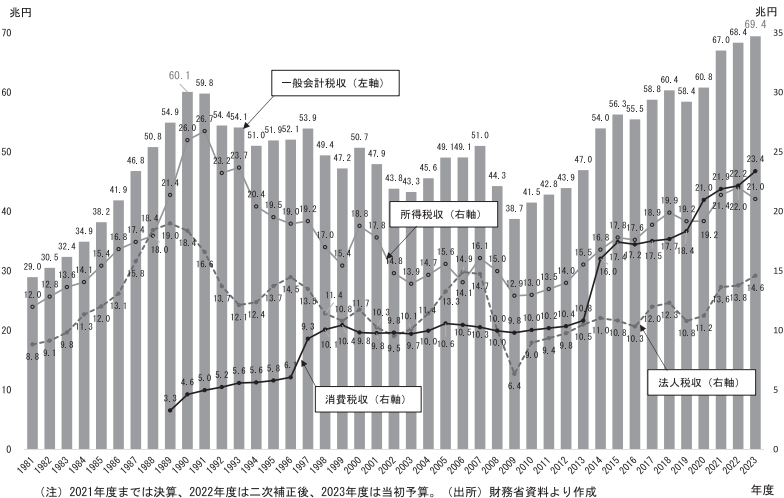
12 炭素に価格を付け、排出者の行動を変容させる政策手法。燃料・電気の利用（＝CO₂の排出）に対して排出量に比例した炭素税の課税を行い、企業ごとに排出量上限を決めて超過企業と下回る企業で排出量を売買する仕組みなど。

(4) 過去最高の一般会計税収

2023年度の一般会計税収は過去最高の69兆4,400億円を見込んでいる。前年度は当初予算で税収65兆2,350億円と見積もり、補正後には68兆3,590億円と増収を見込んでいる。補正後を1兆円以上上回り、バブル期のピークである60.1兆円の税収を10兆円近くも上回る（図表10）。

増収の背景には、好調な企業業績がある。新型コロナから経済が回復した欧米での売上が伸び、円安によって円換算後の利益が大きく膨らんだことに加え、日本企業が事業の見直しやIT・デジタル化、省エネ製品の普及に重点を移して対応してきたこと、原材料価格の高騰を製品価格に転嫁するなどコロナ禍による経済被害やウクライナへの侵攻による影響を軽減してきたことによる。

図表10 一般会計税収の推移



税収の主な内訳は所得税21兆480億円（対前年度補正後予算に対して9,710億円減、対補正後予算比4.4%減）、法人税1兆6,020億円（同8,150億円増、同5.9%増）、消費税23兆3,840億円（同1兆2,230億円増、同5.5%増）

である。所得税及び法人税は大幅な増収が見込まれるというものの、いずれもバブル・ピーク時の7～8割の水準にとどまる。税収全体の増収に寄与しているのが消費税収である。1989年4月に3%の税率で導入された消費税は現在10%（うち消費税分7.8%、地方消費税2.2%）に至るまで、税率引き上げに合わせて着実に税収を増加させている。

しかし過去最高の税収にもかかわらず2023年度も35兆6,230億円の公債発行を予定し、公債依存度は依然として3割を超えている。2023年度末の公債残高は1,068兆円、対GDP比187%となる見通しである。新規公債発行額は前年度当初より1兆3,030億円減っているものの、年度当初から歳出の3割から4割を公債に依存する財政運営が毎年のように行われて常態化している。こうした異常な状況に対して違和感すら感じない現状は、財政運営の基本である「入るを量りて出ざるを為す」という思想が忘れ去られていると懸念せざるを得ない。

(5) 金利・為替が予算に及ぼす影響

ロシアによるウクライナへの侵攻に端を発した深刻なインフレが続く中、昨年後半から主要国・中央銀行は相次いで政策金利の引き上げを実施している。対照的に日本銀行は金融緩和策を維持していた。しかし、日米の金利差拡大に基づく円安の進行や日本国内における物価高騰等を受けて昨年12月19日及び20日、金融政策決定会合で大規模緩和を修正する方針を決定し、従来0.25%程度としてきた長期金利の変動許容幅を0.5%に拡大することとした。これを受けて年明けから長期金利は0.4%から0.5%程度で推移している。

更なる金融緩和の修正も見通される中、金利上昇が進むと個人消費や設備投資にマイナスの影響を与えることとなり、見積もられた税収に達しない場合には公債発行によって財源を調達せざるを得なくなる。また、利払費の増加による国債費の増大にもつながり、財政支出の拡大及び財政の硬直化が更に進む恐れがある。

予算編成の前提となる政府経済見通しは為替レートを142.1円と設定し、昨年末の日本銀行の政策修正による円高に振れる相場を反映していない。民間予測では2023年度の為替水準を129.04円¹³と見るところもあり、円高によって成長率が押し下げられれば税収の下振れ、公債発行の増大につながる。財政悪化に拍車がかかることが懸念される。

4. 2023年度予算を巡る課題

アジアの安全保障やサプライチェーン等の経済安全保障など、わが国を取り巻く課題は国内での問題だけでなく、国外要因が重大な影響を与える状況にある。こうした内外情勢に対応を迫られ、これまでためらわれていた政策転換に一步踏み出したのが2023年度予算である。

(1) 増大する財政需要と財源の確保

岸田内閣は従来であれば数年にわたって取り組んできた重要な政策課題に対して、次々に方向性を打ち出して目標を設定している。原子力発電所の再稼働や次世代原子炉開発・建設の検討への着手、リスクリングに対する5年で1兆円の支援、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等である。

社会構造の変化や大規模な自然災害への対応等のために財政需要が増加することはやむを得ない。しかし歯止めのない財政需要に対して際限なく財政支出を拡大することは、現実問題として極めて困難である。

岸田総理は防衛関係費を5年間で43兆円確保するという倍増の方針を決め、こども予算の倍増も明らかにしている。防衛関係費は特別会計からの繰入金等によって当面の予算確保を決め、増税等の方向性を示すことはできたが、実施時期が確定しているわけではなく、これからの議論次第では

13 公益社団法人日本経済研究センター「ESPフォーキャスト1月調査」(2023年1月16日公表)

財源確保が困難になりかねない。

今後、示した歳出規模が縮小することは考えにくく、一方で金利や為替の変動によって歳入が当初見積もりより減少することになれば補正予算の編成を余儀なくされる。過去最大に増大した当初予算が更に膨張しかねない。歳出規模を拡大するのであれば、同時に財源確保も確実にすることが必要である。

(2) 膨れ上がった財政支出と財政再建

「後世に禍根の残す」、「歯止めを欠いた「爆買い」、「危機感が足りない」、「財政規律を取り戻せ」¹⁴など、膨張した一般会計予算に対する見方は厳しい。コロナ禍の中で緊急避難的に財政支出が急速に拡大したことはやむを得ない。国民生活の安全・安心の確保は財政政策の重要な役割である。人のいのちに関わる事態にあっては、財政健全化を優先して財政支出をためらうことがあってはならない。

しかし、いつまでも緊急時の財政出動を続けることは適切であろうか。「クールヘッドにウォームハート」、イギリスの経済学者アルフレッド・マーシャル (Alfred Marshall) が示す経済学の要諦である。様々に解釈することができる。財政運営を進めるにあたってもウォームハートを持ちながら、常に冷静な頭脳でもって状況を分析して引き締めるべき時には引き締めないと、気が付いた時には引き返せない財政状況に陥る恐れがある。

2023年度予算は防衛問題、こども・子育て問題などに対して大胆ともいえる財政支出を行い、あるいは方向性を示している。一方で後期高齢者医療制度による出産育児一時金の費用負担や高齢者の保険料負担割合の見直し、介護保険制度における高齢者の負担能力に応じた負担の見直しなど受益と負担の問題が先送りされている。2023年春の統一地方選挙や衆議院議

14 朝日新聞、毎日新聞、読売新聞、日本経済新聞の社説 (いずれも2022年12月24日付け朝刊)

員補欠選挙の実施が影響しているとの指摘もされている。課題の所在は明らかになっている。残されているのは決断し、実行に移すことである。

(3) バランス重視から踏み出した見直し

2023年度予算はコロナ禍で事業経営に苦しむ中小企業や生活困窮世帯の支援、電気・都市ガス料金等のエネルギー価格や物価の高騰への対応など差し迫っている国民経済の問題、防衛力整備やデジタル田園都市国家構想、こども政策、2050年カーボンニュートラルへの対応など中長期的な経済成長を実現するための予算がバランスよく計上されている。防衛関係費など一部に突出した予算計上が行われている部分もあるが、戦後の長きにわたって踏襲されてきたバランス重視型の予算編成によって覆い隠されてきた問題に着手した点は評価できる。

その一方で受益と負担のバランスなど痛みを伴う見直しへの踏み込みは甘くなってしまった。コロナ禍の中で大胆な財政出動が容認され、拡張的な財政運営に対して違和感を持たないままに予算編成が行われていることは指摘したい。

おわりに

ロシアによるウクライナ侵攻は、戦後の国際社会にとってかつてないほどの安全保障上の深刻な危機をもたらしている。欧州の地域的な紛争にとどまらず、覇権主義国家と民主主義国家の対立、民主主義国家同士や民主主義国内での分断と対立を引き起こし、その影響は世界中に広がっている。

ウィズ・コロナ社会に切り替わる中で疲弊する医療機関・医療従事者と緊張感を欠く多くの国民との間の意識ギャップは拡大している。企業や業種による業績の差やDXを巡る世代間のへだたりは明らかである。こうした課題に応えた予算になっているか、厳しい財政事情の中で適切な予算規模なのかをいま一度検証すべきであろう。当面の課題をクリアするために財政を拡張すれば経済が好転するという安易な期待に走ってはならない。

(本学法学部教授)