

2024. 1. 9



## 帳尻合わせが印象的な 2024 年度予算

～歳出の議論先行の諸改革に危うさ～

フェロー チーフエコノミスト

小玉 祐一

### ポイント

- 2024 年度の政府予算案の歳入・歳出の規模は 112.1 兆円で、2023 年度の当初予算対比で 2.3 兆円の減額となった。もともと、予備費だけで 4 兆円削減した影響が大きい
- 防衛関係費、社会保障費など、財源の議論をあいまいにしたまま歳出の議論が先行している現状に危うさ。日銀の金融政策の正常化路線の下、利払い費の動向にも注意が必要
- 規律の働かない補正予算が、本予算の尻抜けにつながっている点も引き続き課題

### 1. 予備費を 4 兆円削減

12 月 22 日に、2024 年度の政府予算案が閣議決定された（図表 1）。歳入・歳出の規模は 112.1 兆円で、2023 年度の当初予算対比で 2.3 兆円の減額となる（増減率は▲2.0%）（以後、断り書きのない限り、前年との対比は当初予算対比）。当初予算としては過去最大だった 2023 年度からは縮小したものの、予備費だけで 4 兆円減少した影響が大きい。2023 年度は、「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（4 兆円）」及び「ウクライナ情勢経済緊急対応予備費（1 兆円）」として合計 5 兆円を計上していたが、2024 年度は名目を「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」に衣替えて 1 兆円にまで減額した。

国債発行額は前年から 0.7 兆円減少した。公債依存度は 31.2%で、2023 年度（31.1%）からほぼ横ばいとなった。内閣府作成の政府経済見通しは前年比+1.3%と、2023 年度の同+1.6%に続き堅調な成長を見込んでいるが、税収見通しが予定されている定額減税等を反映し同+0.2%増と伸び悩んだことから、国債発行額を大きく減らすには至らなかった。

### 2. プライマリーバランスの黒字化目標は風前の灯火

プライマリーバランス（基礎的財政収支）の赤字幅は、2023 年度の▲10.8 兆円から▲8.3 兆円まで約 2.4 兆円縮小した。とはいえ、目標である 2025 年度の黒字化はもはや風前の灯火である。内閣府が半年ごとに公表している「中長期の経済財政に関する試算」では、楽観シナリオである「成長実現ケース」の下でも 2025 年度は赤字との試算がすでに示されている。2026 年度は黒字化との見通しだが、これも極めて難しい状況である。プライマリーバランスの黒字化は、2002 年に財政健全化目標の指標の座を「特例公債脱却」から引き継いで以来、これまで先送りの繰り返しである。市場関係者のなかでも、近い将来の黒字化を予想する向きはもはやほとんどいないとみられる。政府が財政再建の意志を示し続けること自体に意味があるのは確かだが、その「意志」

への信頼度が徐々に揺らぎつつある可能性は否定できない。岸田首相自身、就任前とは打って変わっていまやすっかり積極財政派である。日本の国債市場は安定しているとはいえ、必ずしも政府の財政運営への信頼が背景にあるとは限らない。すでに、事実上の現代貨幣理論（MMT）路線の持続性の実験段階に入っているように見えなくもない。

(図表1)2024年度予算の概要

	(億円)	23年度当初予算からの増減額	増減率	占率	ポイント
一般歳出	672,764	▲54,554	▲7.5%	60%	▲5.5兆円の減少、うち予備費だけで▲4兆円
社会保障関係費	377,193	+8,506	+2.3%	34%	高齢化による自然増は+8,700億円程度。子育て関連予算を増額。薬価改定（▲1%）で財源確保
文教及び科学振興費	54,716	+558	+1.0%	5%	公立小中学校の初任給を5.9%引き上げ。教員の代わりに事務作業を担う「教員業務支援員」をすべての公立小中学校に配置
防衛関係費	79,172	▲22,514	▲22.1%	7%	反撃能力の手段となる長射程ミサイルの開発・取得、イージス艦2隻建造、水上ドローンの研究等
下記繰り入れ除く	79,172	+11,292	+16.6%	7%	防衛費は事実上過去最大
防衛力強化資金繰り入れ	—	▲33,806	—	—	24年度は防衛力強化資金は繰り入れず
公共事業関係費	60,828	+26	+0.0%	5%	毎年安定的な金額を確保。豪雨災害対策、上下水道の改修、経営が厳しいローカル鉄道など地域交通網の再編等
物価・賃上げ促進予備費（注1）	10,000	▲40,000	▲80.0%	1%	コロナ禍で急増した予備費を減額、物価・賃上げ対策に衣替え。この他、従来設けていた一般の予備費を5,000億円計上
地方交付税交付金等	177,863	+13,871	+8.5%	16%	デジタル田園都市国家構想、自治体DX、地域おこし協力隊推進等。臨時財政対策債の発行額は過去最少に
国債費	270,090	+17,587	+7.0%	24%	過去最大。利払い費だけで1兆2,187億円の増加
債務償還費	169,417	+5,523	+3.4%	15%	債務残高の累増を背景に、増加傾向が続く
利払い費等	96,910	+12,187	+14.4%	9%	想定金利を1.1%から1.9%へと、2007年度以来の引き上げを実施した影響
歳出計	1,120,717	▲23,095	▲2.0%	100%	予備費を4兆円減らしたものの、歳出計の縮小は2兆円強、実質的に増額
税収	696,080	+1,680	+0.2%	62%	所得税が17.9兆円(前年当初比▲15.9%)、法人税が17.5兆円(同+16.3%)、消費税が23.8兆円(同+3.6%)
その他収入	75,147	▲18,035	▲19.4%	7%	昨年度当初予算は防衛力強化目的の繰入や不動産売却収入等(計4兆5,919億円)が含まれていた
公債金	349,490	▲6,740	▲1.9%	31%	公債依存度は31.2%、昨年度(31.1%)とほぼ変わらず。歳出総額は約2.3兆円抑えたが、定額減税で税収が伸び悩む
うち建設公債	65,790	+210	+0.3%	6%	建設公債は微増も23年度は補正後で9.1兆円まで増加
うち赤字公債	283,700	▲6,950	▲2.4%	25%	赤字公債は減額。ただし23年度は補正後で35.4兆円まで増加。22年度は53.8兆円まで増加
歳入計	1,120,717	▲23,095	▲2.0%	100%	予算規模は過去2番目で「歳出構造を平時に戻す」からは遠い内容
基礎的財政収支	▲83,163	+24,450	—	—	2025年度に黒字化する目標を掲げるが、風前の灯火

(注1)「物価・賃上げ促進予備費」は「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」の略称。比較対象となる23年度予算（当初）の計数は、「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」及び「ウクライナ情勢経済緊急対応予備費」の合計額

(出所) 財務省資料より明治安田総研作成

### 3. 防衛増税の時期は決められず

一般歳出（国債の利払い・償還費や地方交付税交付金等を除いた予算。国の政策の実施に充てられる部分）は67.3兆円で、前年から5.5兆円減少したが（増加率▲7.5%）、前述のとおり予備費減少の影響が大きい。防衛関係費も合計では2.3兆円減少しているが、これは防衛力強化資金への繰り入れ（昨年度は3.4兆円）を今年は見送ったことによるもの。2023年度予算は防衛費が大幅増額する「防衛力整備計画」の初年度にあたっており、貸方では見合いの歳入として、外為特会や財投特会からの繰入金など、計4.6兆円の税外収入を捻りだして

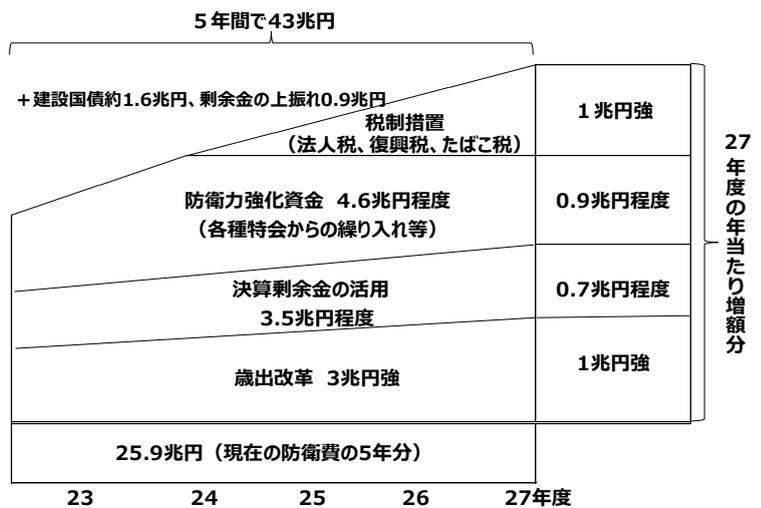
いた。

防衛計画にある、2027年度までに累計で43兆円（整備計画開始時点の防衛費含む）という財源確保が計画通り実現可能かどうかという点については引き続き不透明感が漂う。これについては昨年、当初予算で追加の確保が必要となる額を14.6兆円程度とし、内訳として防衛力強化資金が4.6兆円程度、決算剰余金の活用で3.5兆円程度、歳出改革で3兆円強、建設国債で1.6兆円程度、法人、所得、たばこの3税の増税で1兆円強という計画が示されていた（図表2）。このうち、3税については2024年度の税制改正大綱に盛り込むことはできず、具体的な増税時期も示せないままとなっている。

しかも、計画にあるのはあくまで2027年度までの分である。2028年度以降についてはいずれ改めて計画を立てる必要がある。果たして恒久的な財源を用意することができるのかどうか。不透明感は強い。税外収入はいわゆる「埋蔵金」だが、埋蔵量にはおのずから限りがある。総論賛成、各論反対に流れやすい歳出改革で毎年1兆円もの金額を節約するのも至難の業である。決算剰余金や法人税も景気循環による振れが大きい。かといって、3税についてはすでに1兆円という数字が出ている以上、さらなる増額への国民の理解を得るのは難しい。結果として、国債で調達する方向に流れていく可能性は否定できない。

また、防衛費の財源計画は、色々なところからかき集めたお金をすべて防衛予算に回すという議論である。これは、他の目的のための財源確保が難しくなることを意味する。これまでのように、補正予算策定の際に、決算剰余金を活用して国債発行を抑えるという工夫も困難になる。たとえ、防衛予算で国債に頼る割合を抑えても、一般会計全体では増えていくということになるのでは、あまり意味がない。

（図表2）防衛費増額分の財源概念図



（出所）各種資料より明治安田総研作成

#### 4. 社会保障改革は踏み込み不十分

一般歳出で最も大きなウェートを占める社会保障関係費は37.7兆円と、当初予算ベースで初めて37兆円の台に乗った。2023年度当初予算からは同8,500億円程度の増加である。財務省によると、高齢化や年金スライド等による「自然増」は前年差+8,700億円程度で、社会保障関係費の実質的な伸びを自然増の範囲に抑える方針は達成したとの触れ込みである。しかし、先送りされた課題は多い。

財務省のまとめによれば、自然増を除いた社会保障費が200億円の減額となったのは、「社会保障の充実等」で1,200億円増加したのを、「制度改革・効率化」で1,400億円削減することで

（図表3）社会保障関係費増減分（いわゆる自然増以外）の内訳

	主要項目	増減（対23年度予算）
制度改革・効率化 ▲1,400億円程度	薬価等改定・薬価制度改革	▲1,300億円程度
	前期高齢者納付金の報酬調整	▲1,300億円程度
	被用者保険の適用拡大	▲100億円程度
	診療報酬改定	+600億円程度
	介護報酬改定	+200億円程度
	障害福祉サービス等報酬改定	+200億円程度
	健保組合支援	+200億円程度
	社会保障の充実等 +1,200億円程度	社会保障の充実
	年金生活者支援給付金	▲1,300億円程度
	低所得者保険料軽減（介護）	▲200億円程度
	医療介護総合確保基金（介護）	▲100億円程度
	育児休業給付の国庫負担引き上げ	+1,000億円程度
	診療報酬改定	+300億円程度
	介護報酬改定	+300億円程度
	高等教育無償化	+100億円程度
	児童手当の抜本的拡充	+1,200億円程度

（出所）財務省

カバーした結果である（図表 3）。前者の社会保障の充実等では、「こども未来戦略」に基づく「加速化プラン」の計 3.6 兆円の拡充のうち 4 分の 3 程度を 2025 年度までに実施予定としており、2024 年度はその 3 割強を計上した。うち社会保障費に含まれるのは児童手当の抜本的拡充（前年差+1,200 億円程度）、育児休業給付の国庫負担引き上げ（同+1,000 億円程度）などである。これに診療報酬改定や介護報酬改定を含めた前年度からの増加額が合計+2,900 億円程度となる。一方で、年金生活者支援給付金（同▲1,300 億円程度）等減少項目が同▲1,700 億円程度で、社会保障の充実等の分野合計では差し引き 1,200 億円の増加となった。

制度改革・効率化の▲1,400 億円の内訳は、薬価等改定・薬価制度改革（▲1,300 億円）、前期高齢者納付金の報酬調整（▲1,300 億円）の寄与が大きい。前者は薬価のマイナス改定によるものである。2024 年度は医療、介護、障害福祉の 3 報酬を同時に見直す「トリプル改定」の年にあたる。診療報酬は全体で▲0.12%の小幅削減で、うち本体部分が 0.88%、薬価が▲1.00%となっている。介護報酬は 1.59%、障害福祉サービス等報酬は 1.12%の増加で、これに診療報酬本体のプラス改定分と健保組合資金の増加分を加えた合計が+1,200 億円程度となっている（消費税収による対応を含めないベース）。

一方、減額された項目のなかで、薬価関連と同じ▲1,300 億円と、大きめの圧縮になっているのが前期高齢者納付金の報酬調整である。これは、現在前期高齢者（65 歳以上 75 歳未満）の加入率が全国平均よりも高い国民健康保険などから、前期高齢者の加入率が全国平均よりも低い健康保険組合に負担を付け替える財政調整を現在実施しているところ、2024 年度以降は報酬水準に応じた調整が加わることによるもの。これに被用者保険の適用拡大（▲100 億円程度）を加えた額は合計▲2,700 億円程度で、増額分との差し引きが▲1,400 億円程度になるとの計算である。

全体ではこうして帳尻を合わせた形だが、前期高齢者納付金の財政調整は、膨らみ続ける前期高齢者の医療費負担を大企業の健保組合などに付け替える措置であり、抜本的な解決策とは言えない。介護保険の 2 割負担の対象者を拡大する案は、与党の反発で 3 度目の先送りになったほか、医療費の窓口負担が 3 割の対象範囲を拡大する案も検討が先送りされている。マイナンバーに金融口座の情報をひも付け、金融資産額を把握できるようにする改革等も必須である。急速な少子高齢化が進むなか、社会保障改革は後手に回る状況が続いている。

12 月 5 日に政府の全世代型社会保障構築会議が公表した社会保障の改革工程案でも、財源についての明確な数値目標は示されていない。本来なら負担増も含めた財源の議論を正面から堂々と展開すべきだが、政府は「国民に実質的な追加負担を生じさせない」との公約に縛られ、負担増ではないと説明するための理屈作りや帳尻合わせに汲々としているだけのように見える。少子高齢化が社会保障制度改革に及ぼす影響は多くの国民が認識しており、追加的な負担増なしの改革が本当に可能と信じる国民はむしろ少数派ではないだろうか。この点、最近の政府の説明は、逆に国民の不信感を招く要因になっていても不思議ではない。

## 5. 補正予算への規律は引き続き課題

コロナ拡大後、補正予算の規模がとみに拡大していることを考えれば、当初予算対比で新年度予算の金額の多寡を論じる慣習は、これまで以上に意義が希薄になっている。

11 月 29 日に成立した 2023 年度の補正予算の規模は 13.1 兆円で、補正後の予算規模は 127.6 兆円と、当初予算の 114.4 兆円から 11.5%増加した。予備費を充当したこともあり、増加幅は比較的小幅となったが、コロナ以降は大型の経済対策が常態化している。2020 年度は、当初予算の 102.7 兆円から 3 度の補正を経て、決算ベースでは 147.6 兆円まで 44%も増加、2021 年度は当初予算の 106.6 兆円から 144.6 兆円まで 36%増加、2022 年度は当初予算の 107.6 兆円から 132.4 兆円へと 23%増加していた。

2020 年度と 2021 年度はコロナ対応で致し方ないとしても、結果として使われない積立金や基金が積み上がったほか、病院への過剰補助も明らかとなるなど、効率性という面で大きな課題を残したのも事実である。2022

年度はもはや脱コロナの景気回復期にもかかわらず、財政規模で 39.0 兆円、事業規模で 71.6 兆円という巨額の景気対策が打ち出された。経済同友会が「明らかに過大」で「異常」、「財源にも全く触れられていない」と批判したのも記憶に新しい。筆者自身、コロナ以前は、財政規模で 10 兆円を超えれば大規模経済対策という漠然とした相場観があったが、コロナ以降、国民の感覚が麻痺してしまったことが岸田政権の経済政策運営を難しくしていると言えなくもない。

当初予算に関しては財務省が厳しく査定するのに対し、補正予算の査定が緩いのは周知のとおりである。各省庁が、本予算で漏れた予算を補正で復活させるよう立ち回るとい手法も常態化している。本来、当初予算に計上されるのは、将来にわたりある程度継続的な実施が見込まれる政策で、補正予算はその年 1 回限りの緊急対応というのが建前だが、そうした切り分けが形骸化して久しい。

現実問題として、当初予算にはなかなか新規事項は組み込めない。本来であれば、費用対効果を継続的に測定したうえで、不要な予算はどんどん削減し、新たな予算と入れ替えるのが筋だが、一度ついた予算は各省庁にとっては既得権であり、削減は難しい。そのため、なんでもかんでも補正予算になだれ込むという現象が起きる。この点、当初予算は財務省にとって最後の砦であり、今のところ最低限の財政規律は働いていると言えなくもない。この点、本予算のタガが外れたらおしまいが、補正ならタガが外れても構わないというわけでもない。

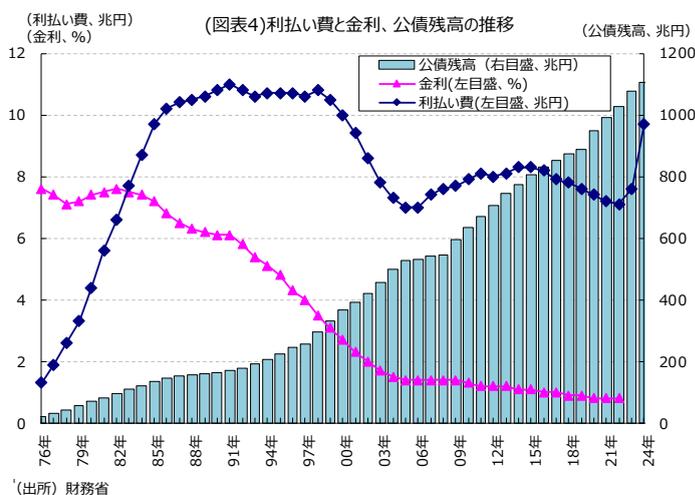
## 6. 利払い負担は予断許さず

国債費は約 27.0 兆円と、昨年度から約 1.6 兆円の増加となった。過去最大の金額となる。想定金利を 1.1% から 1.9% に引き上げた影響が大きく、利払い費だけで約 1.2 兆円の増加となっている。

日本の財政が危機的な状況にあると言われて久しいが、その痛みを感じずに済んでいるのは利払い費の負担が抑えられてきたためである。近年の利払い費の推移を見ると、2015 年度の 8.3 兆円から、2022 年度は 7.1 兆円まで 7 年連続で減少を続けた（図表 4）。この間、公債残高が 805 兆円から 1,027 兆円まで 28% の増加となったにもかかわらず、である。理由は簡単で、それ以上のペースで金利が低下したためである。しかし、2023 年度は補正後で 7.6 兆円と微増、2024 年度予算では 9.7 兆円に跳ね上がる見通しとなっている。

日銀の超低金利政策は、民間よりもむしろ国がその恩恵をフルに享受してきたと言えるが、植田総裁の下で 2024 年度はいよいよ日本にも「金利のある世界」が戻ってこようとしている。日本経済の実力を考えれば、マイナス金利解除後の政策金利の引き上げ余地はおのずから限定されるとみるのが自然で、利払い費に関わる金利が財務省の想定通り 1.9% まで上がる可能性も高くないとみられる。しかし、政府債務残高が巨額に達している分、小幅の金利上昇であっても、利払い費が膨らみやすくなっている。財務省が 2023 年度予算案をもとに、2026 年度までの歳出や歳入の見通しを推計した「後年度影響試算」では、想定金利が 1% 上昇した場合、国債費は 2026 年度に 3.6 兆円上振れするとの試算が示されていた。

政府にとって日銀の超低金利政策は、拡張財政を容易にする反面、感覚が麻痺して財政再建への意欲を失わせるという、無視できない副作用をもたらしてきた。新型コロナウイルスの流行はさらなる口実を与えた。いったん緩んだ感覚は、コロナが収まっても容易にもとに戻らない。これは政府、国民両方に言える。



コロナ下で、主要国はこぞって積極財政に舵を切ったが、日本以外の大部分の国は財源の議論をセットで行なってきた。ほとんど唯一の例外が 2022 年のトラス政権下の英国だったが、その顛末は周知のとおりである。日本は、コロナのみならず、防衛費も社会保障費も財源をあいまいにしたまま歳出の議論を先行させている。インフレの高進か金融市場の不安定化か、いずれ限界が目に見える形で明らかになるまでこうした財政運営が続くのだとしたら、財政悪化の程度が桁違いな分、最終的な混乱の規模は英国の比ではなくなるリスクが高い。

※本レポートは、明治安田総合研究所が情報提供資料として作成したものであり、いかなる契約の締結や解約を目的としたものではありません。掲載内容について細心の注意を払っていますが、これによりその情報に関する信頼性、正確性、完全性などについて保証するものではありません。掲載された情報を用いた結果生じた直接的、間接的トラブルや損失、損害については、一切の責任を負いません。またこれらの情報は、予告なく掲載を変更、中断、中止することがあります。

●照会先● 株式会社 明治安田総合研究所 〒102-0073 東京都千代田区九段北3-2-11 TEL03-6261-6411