

防衛費で膨らんだ 2023 年度予算 ～金融政策も転機を迎えるなか、試される財政規律～

フェロー チーフエコノミスト 小玉 祐一

1. 防衛費で過去最大の予算に

先週 12 月 23 日に、2023 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 114.4 兆円で、22 年度の当初予算対比で +6.8 兆円増加（増加率 +6.3%）、当初予算としては過去最大となった（以後、断り書きのない限り、前年との比較は当初予算対比）。増加分のうち、防衛力強化のために税外収入で調達した金額が +4.6 兆円程度と、約 7 割を占める。防衛費以外の増加分は +2.2 兆円で、比較的抑制されたイメージである。税収が +4.2 兆円（同 +6.4%）と増加したこともあり、国債発行額は前年から ▲1.3 兆円減少した。税収見合いでは小幅の抑制にとどまったが、公債依存度は 31.1%で、これでも予算段階では 16 年ぶりの低水準となる。もっとも、高めの税収は政府経済見通しが前年比 +1.5%と、堅調な成長を見込んでいることを反映している。当研究所を含め、多くの機関が米国経済の失速を予想するなか、不確実性の高い予想と言える。

プライマリーバランス（基礎的財政収支）の赤字幅は、当初予算対比で、2022 年度の 13.0 兆円から 10.8 兆円まで 2.3 兆円縮小した。2025 年度の黒字化目標にはなお遠い状況が続く。与党内には、来年の骨太方針で基礎的財政収支の黒字化目標自体を撤廃しようという動きもあり、政権が財政規律の維持に向けたモチベーションを維持できるかが課題となる。巨額の防衛費の財源については事実上、議論を先送りした形となっている。財政を巡る路線対立は、場合によっては政局に火をつけかねない材料だが、岸田首相としては、いずれまた「決める力」を試される時が来るだろう。

歳出面を見ると、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 72.7 兆円で、前年から +5.4 兆円増加した（増加率 +8.0%）。防衛関係費の増額分が +4.8 兆円なので、約 9 割を防衛費が占める計算である。防衛関係費は新年度予算の目玉である。全体では 10.2 兆円で、前年から +4.8 兆円と、2 倍近くの増加となった。うち 3.4 兆円は防衛力強化資金（仮称）に繰り入れられ、2024 年度から 2027 年度までの防衛費の財源の一部となる。残りの 1.4 兆円が 2023 年度分に充当される。防衛力整備計画の初年度分として、スタンド・オフ防衛能力や統合防空ミサイル防衛能力、自衛隊の施設整備などに振り向けられることになる。

2. 防衛費の財源確保は大きな課題

12 月 19 日付のレポート「実現性が問われる防衛費の財源案 (<https://www.myri.co.jp/>)」でも指摘した通り、防衛費の問題は、2027 年度までに累計で 43 兆円（現在の防衛費含む）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ある。計画では、1 兆円の増税のほか、防衛力強化資金、決算剰余金の活用、歳出改革、建設国債を含むその他の財源で確保するとしている（図表 2）。

前述のとおり、2023 年度予算では、防衛力強化資金として 4.6 兆円の税外収入を捻り出した。内訳は、外為特会からの繰入金で 3.1 兆円程度、財投特会からの繰入金で 0.6 兆円程度、コロナ予算により積み上がった積立金や基金等の不用分の国庫返納分が 0.4 兆円程度、「大手町プレイス」の政府保有分の売却収入が 0.4 兆円程度と

(図表1)2023年度予算の概要

		22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	727,317	+53,571	+8.0%	64%	5.4兆円の増加、うち防衛関係費の増加分が4.8兆円
社会保障関係費	368,889	+6,154	+1.7%	32%	年金スライド分を除く高齢化による増は+4,100億円程度、年金スライド分の増は+2,200億円程度。高齢化要因以外は抑制
文教及び科学振興費	54,158	+257	+0.5%	5%	量子・AI分野等重要先端技術の研究開発を戦略的に推進（科学技術振興費 13,942億円（対前年度+154億円））
防衛関係費	101,686	+47,999	+89.4%	9%	新たに策定された国家安全保障戦略等に基づき、これまでの水準を大きく上回る予算を確保
下記繰入れ除く	67,880	+14,192	+26.4%	6%	防衛力整備計画の初年度として、スタンド・オフ防衛能力や統合防空ミサイル防衛能力等を中心に整備
防衛力強化資金(仮称)繰入れ	33,806	+33,806	—	3%	特会からの繰入金、コロナ予算で積みあがった積立金や基金を利用。2027年度までに4.6～5兆円の確保を予定
公共事業関係費	60,600	+26	+0.0%	5%	毎年安定的な金額を確保。老朽化対策、流域治水対策、洪水予測など総合的な取組により防災・減災、国土強靱化を推進
コロナ及び原油・物価高騰対策予備費	40,000	▲10,000	▲20.0%	3%	2022年度第一次補正予算において、コロナから原油、物価高へと使途拡大。1兆円減額も引き続き4兆円を確保
地方交付税交付金等	163,992	+5,166	+3.3%	14%	税収増で臨時財政対策債の発行減(▲0.8兆円)と計画以上の交付税特会借入金の償還(1.3兆円)を行ないつつ財源確保
国債費	252,503	+9,111	+3.7%	22%	公債残高の増に伴う定率繰入や利払費の増等
債務償還費	163,895	+7,569	+4.8%	14%	債務残高の累増を背景に、増加傾向が顕著
利払い費等	84,723	+2,250	+2.7%	7%	国債発行残高が22年度の1,026兆円(当初)から1,068兆円に増えること等を反映。想定金利は1.1%で7年連続すえ置き
歳出計	1,143,812	+67,848	+6.3%	100%	一般会計の規模が当初予算として初めて110兆円を超え、過去最大となる
税収	694,400	+42,050	+6.4%	61%	所得税が21.0兆円(前年当初比+3.3%)、法人税が14.6兆円(同+9.5%)、消費税が23.4兆円(同+8.4%)
その他収入	93,182	+38,828	+71.4%	8%	特会、剰余金からの繰り入れ、国有地の売却収入、罰金等。防衛力強化目的除けば13%減
うち防衛力強化	45,919	+45,919	—	4%	外為特会から3.1兆円、財投特会から0.6兆円繰入れ。コロナ予算の積立金の国庫返納。大手町プレミアの売却収入等
公債金	356,230	▲13,030	▲3.5%	31%	公債依存度は当初予算段階では16年ぶりの低水準。ただ3割を超える状況が続く
うち建設公債	65,580	+3,070	+4.9%	6%	自衛隊施設整備も新たに建設国債の対象に
うち赤字公債	290,650	▲16,100	▲5.2%	25%	赤字公債は1.6兆円の減額。ただし22年度は補正後で53.8兆円まで増加している
歳入計	1,143,812	+67,848	+6.3%	100%	22年度は2次補正後で139.2兆円まで増加した。補正後で3割前後増加する年が続いている
プライマリーバランス(基礎的財政収支)	▲107,613	+22,850	—	—	2025年度に黒字化する目標を掲げるが、道のりは厳しい

(出所) 財務省資料より明治安田総研作成

なっている。一時期流行った「埋蔵金」に他ならないが、これらはあくまで2027年度までの分である。2028年度以降についてはこれから考える必要があり、果たして恒久的に用意することができるのか、極めて不透明感が高い。

また、歳出改革で1兆円もの金額を節約するのも至難の業である。かつて民主党が16.8兆円の削減を掲げて政権を奪取したが、ほとんど実現できなかったという事実はいまだに記憶に残る。1年限りの削減ではなく、これも恒常的な財源としなければならない。財務省がもし自信を持つてできる如果说のであれば、それはこれまでの予算の査定が甘かったことを認めるようなものである。

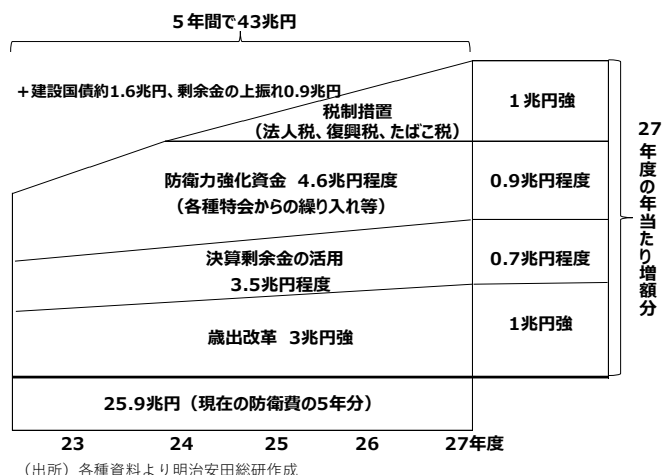
決算剰余金についても、取らぬ狸の皮算用的な色彩が強い。現実の税収が予算を上回る年が続けばいいが、当研究所を含め多くの機関が来年の米景気の失速を予想している。2023年度は早速下回る可能性もあるだろう。決算剰余金は、財政法上その2分の1以上を国債償還に充当する必要がある。直近10年間の決算剰余金の平均は年1.4兆円程度で、その半額の年0.7兆円程度を毎年防衛費に繰り入れるというのが計画の根拠だが、恒常的に

決算剰余金が発生することが分かっているのであれば、本来は毎年の予算に反映させるのが筋である。

法人税も、景気循環による振れが大きい。安定財源としては本来消費税が望ましいが、消費税は社会保障の安定財源であるほか、どのみち簡単に触れる税目でもない。したがって、2027年度までのいずれかの時点で、不足分をどう手当てするかという議論が浮上する可能性がある。とはいえ、税金については、すでに1兆円と数字が独り歩きを始めており、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も十分ある。今回の防衛予算は、表向きは財政規律にコミットしつつも、実態としては拡張的な方向に流れていく余地が大いに残る枠組みと言える。

また、防衛費の財源を巡る議論は、色々と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仕組みである。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。たとえば、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。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



3. GX 移行債を発行

エネルギー特別会計では、カーボンプライシングで得られる将来の財源を裏付けとした「GX 経済移行債」を発行する。2050年までにゼロ・エミッションを実現するのに必要な150兆円超の官民の投資のうち、GX移行債で20兆円規模を調達する計画である。復興債同様、一般会計ではなく特別会計を使って国債を発行する仕組みとなる。2023年度は、2022年度補正予算での先行実施分1.1兆円に、エネルギー特別会計における0.5兆円の歳出を足した1.6兆円規模を移行債の発行で賄う。ただ、財源のカーボンプライシングについては、炭素への賦課金が2028年度以降の対応、排出量取引に基づく負担金については2033年度開始とのことで、いずれもかなり先の話である。現時点では計画の実現性についての疑問が拭えない。財投での対応であれば、返済が前提となるほか、プライマリーバランスの悪化要因にもならないという点でまだ良かったかもしれない。

社会保障費については、薬価改定の実施により、5,600億円程度の自然増（年金スライド分除く）に対し、高齢化による増加分（4,100億円程度）におさめるという方針を達成した。こうしたなか、出産育児一時金について42万円から50万円に引き上げるなど、妊婦・子育て家庭に対する支援を強化している。こう見ると、防衛費を除けば、比較的規律の働いている当初予算と言えるが、高めの税収見通しがあってこそ可能になった編成とも言える。また、規律が働いているかどうかは補正予算まで含めて判断する必要がある。

4. 規律の働かない補正予算

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。

12月2日に成立した2022年度の第二次補正予算の規模は28.9兆円で、補正後の予算規模は139.2兆円と、当初予算の107.6兆円から29%増加した。2021年度は当初予算の106.6兆円から、決算ベースでは144.6兆円まで36%増加、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%も増加している。

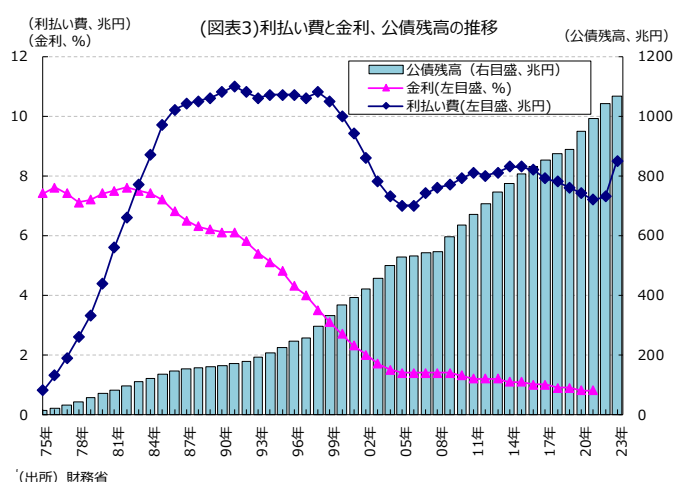
2020 年度と 2021 年度はコロナ対応で致し方ないとしても、結果としては使われない積立金や基金が積み上がったほか、病院への過剰補助も明らかとなるなど、効率性という面では大きな課題を残した。2022 年度は、不況下になにかかわらず、財政規模で 39.0 兆円、事業規模で 71.6 兆円という巨額の景気対策が打ち出された。経済同友会が、他の先進国の状況を見ると「明らかに過大」で「異常」、「財源にも全く触れられていない」と批判したとおりで、ほぼ完全雇用に近い経済にこれほどの規模の財政出動が必要かどうかは疑問である。コロナ以前は、財政規模で 10 兆円を超えれば大規模な経済対策というイメージがあったが、コロナ以降、「このくらいの経済情勢だったらこのくらいの規模」という経済対策の相場観が明らかに麻痺しつつあるように見える。

当初予算に関しては財務省が厳しく査定するのに対し、補正予算の査定は緩い。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った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。本予算のタガが外れる時が、財政破綻に向けた流れが加速する時ではないか。

5. 今後利払い負担が増える可能性

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いることも一因である。近年の利払い費の推移を見ると、2015 年度の 8.3 兆円から、2021 年度は 7.2 兆円まで 6 年連続で減少を続けた（図表 3）。この間、公債残高が 805 兆円から 991 兆円まで 23% 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、2022 年度は補正後で 7.3 兆円と微増となった。2022 年度の国債発行残高が 52 兆円大きく増加したためである。2023 年度予算の利払い費が 8.5 兆円と 1.2 兆円の増加になっている



のは、予算上の想定金利が 1.1% と実際の金利より高めに見積もっているためだが、昨年度も同じ想定金利だったにもかかわらず、2023 年度の利払い費の予算は当初予算対比で 2,250 億円増えている。

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、大きな転機が訪れようとしている。12 月 19、20 日に開催された日銀の金融政策決定会合では、10 年国債利回りの変動許容幅を上下 0.25% 程度から 0.5% 程度に拡大する政策変更が発表された。4 月に就任が予想される黒田総裁の後任の新総裁の下で、金融政策の正常化に向けた歩みが進む可能性が高まっている。日本の低体温経済自体は変わらないことを考えれば、金利の上昇余地はおのずから限定されるが、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 2022 年度予算案をもとに、2025 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 2025 年度に 3.7 兆円上振れするとの試算が示されている。

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エクスキューズを与えた。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。防衛計画は逆にそうした感覚に拍車をかけているようにも見える。

6. 政権の姿勢が問われる

コロナ下で、主要国はこぞって拡張財政に舵を切ったが、日本以外の大部分は財源の議論をセットで行なっている。唯一の例外がトラス政権下の英国だった。インフレ高進下で、主要国ではすでに下火になっている MMT（現代貨幣理論）だが、与党内では、支持者の発信力の強さもあり、いまだにかなりの存在感がある。英国で起きたマーケットの動きの速さ、インフレ封じ込めに汲々としている主要国の現状を見れば、「インフレが起きるまではいくらでも財政が拡張できる」といった MMT 的な考えが、現実の世界でワークしないのは明らかに見える。

2023 年度は、改めて岸田首相の姿勢が試される。岸田首相は元々アベノミクスと距離を置く姿勢を示している。日銀の金融政策を含め、来年は、脱アベノミクスを目指す経済政策の方向性がより明確になる可能性がある。これまでは深く関わることを避けてきたように見える財政運営を巡る路線対立についても、踏み込む姿勢を見せるのが注目される。

※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