

財政制度等審議会

「令和5年度予算の編成等に関する 建議」について

主計局調査課長 松本 圭介 / 課長補佐 和田 康宏 川原 英典
調査第一係長 三重野 航 / 同係員 田中 颯馬 保田 紗里

財政制度等審議会・財政制度分科会は、2022年9月から8回にわたって審議を行い、「令和5年度予算の編成等に関する建議」をとりまとめ、11月29日に鈴木財務大臣に手交した。

本建議では、令和5年度予算編成の指針となるものとして、総論に加え、社会保障、地方財政をはじめとする10の歳出分野における具体的な取組が示されている。

詳しい内容は建議本文をご覧くださいこととし、ここでは、特に財政総論の中でポイントとなる点をご紹介します。

まず、冒頭において、令和5年度予算は、我が国財政の長年抱えている問題と世界的な環境変化で新たに生じた課題のいずれをも真正面から受け止め、解決していく決意を示したものとしなければならず、そのことが、「財政に対する市場の信認」を維持し、「将来世代への責任」を果たしていくために不可欠であることを、強く認識すべきであると指摘している。

1 財政に対する市場の信認

(1) イギリスの混乱の教訓

ひとたび財政運営に対する信認が損なわれれば、市場は鋭く反応し、経済社会に不測の影響を与えかねず、9月以降のイギリスの状況は、日本にも重要な教訓を与えるものである。膨張する歳出を税収で賄えず、市場からの資金調達に大きく依存した財政運営を余儀なくされている現状では、市場の信認を維持し続けることが不可欠であることが、改めて確認されたと述べている。

今後、日本においても、イギリスの混乱を他山の石とし、市場の不信を招かぬよう、責任ある財政運営を行っていくことを求めている。

(2) 市場動向と財政

日本を取り巻く状況は変化し得ることに加え、財政状況を見ると、日本の債務残高対GDP比は世界最悪の水準であり、イギリスよりも格段に悪いことも直視すべきである。仮に、イギリスのように財政運営に対する信認が低下すれば、国債市場や為替市場にも影響が及びかねないとしている。

近年では、従前と比べて突出した規模の補正予算の策定を繰り返し、その財源の大宗を国債発行によって賄う中で、短期債の発行額が大きく増えてきており、それは金利上昇に伴う影響を受けやすい資金調達構造になっているということでもある。今後、金利上昇局面が到来すれば、利払費の増大により財政運営に負荷がかかることは必至であり、こうした観点からも、毎年度の国債発行額をできる限り縮減し、債務残高を抑制していけるよう、不断に取り組んでいくべきであると指摘している。

2 インフレ・物価高騰等と財政

(1) 欧米諸国におけるインフレの進行と財政運営の基調変化

コロナ禍やロシアによるウクライナ侵略など、国際情勢は激しく変化している。経済面において欧米諸国が直面している課題は、インフレである。金融政策は引締め転じており、金利も上昇している状況にあるとしている。

世界は今、コロナ禍の時代とはフェーズが変わり、インフレ対策との整合性や、財政の持続可能性確保を意識した財政運営に転じていると述べている。

(2) 各国の具体的な取組例

各国の実際の取組状況からも、コロナ禍での例外モードから脱却し、更にインフレが進行する中で必要



(榊原会長から鈴木財務大臣への建議手交。左から、中空麻奈委員、土居文朗委員、榊原定征会長、鈴木俊一財務大臣、増田寛也会長代理、田近栄治委員、富田俊基委員。) ※写真撮影時以外はマスクを着用。

な対策を行いつつ、財政状況も考慮しながら、バランスの取れた経済財政運営に向けて試行錯誤を重ねている様子が見てとれるとしている。

(3) 日本の新型コロナ対策と物価高対策

日本も、新型コロナ対策として前例のない大規模な財政措置を講じてきたが、今まさに例外から脱却し、平時への移行を図るべきタイミングであると指摘している。

物価高対策については、低所得者等にターゲットを絞り、メリハリの効いたものとするのが望ましい。激変緩和のために一定期間措置を講じる必要があるとしても、当初段階から、終期を的確に設定するなど、例外措置が長く続かないような設計とし、いたずらに延長されないようにしていくべきであると指摘している。

日本は、危機対応のための支援策を、手厚く、長く続けてしまう傾向がある。しかし、財源の裏付けもなまま、必要以上に長期にわたって支援を続けられ

ば、財政に多大な負荷がかかるばかりでなく、民間活力も損ないかねない。時機を逸することなく、必要な見直しを行っていくことを求めている。

3 日本経済の成長力と財政

(1) 日本経済の長期低迷

日本経済は、この30年間にわたり低迷を続けている。この30年間の状況は、財政政策を含む日本の政策対応の結果でもある。この間、様々な財政措置を講じてきたにも関わらず、日本経済の成長力が全く高まらなかったという現実を真摯に受け止め、必要な規制・制度改革等とあわせて、歳出全体を通じて「アウトカム・オリエンテッド・スペンディング（成果志向の支出）」を徹底していくべきであると指摘している。

(2) 「成果志向の支出」の徹底

日本の財政支出対GDP比はOECD諸国の平均を大きく上回るペースで増加してきており、結果として財政赤字が継続し、1990年代初頭は200兆円台であっ

た債務残高は1,000兆円を超えるに至っている。それにも関わらず、名目GDPはほぼ横ばいのままである。経済低迷と財政悪化が同時に進行していたということにほかならない。名目政府支出の乗数効果も、趨勢的に低下してきている。少なくとも、この間の拡張的な財政運営は、持続的な成長にはつながっていないと述べている。

また、単に財政支出を拡大することで経済成長を図ろうとしても、結果は望み難い。限られた財政資源を最適な形で配分するため、政策の優先順位付けとスクラップ・アンド・ビルドを通じて、真に効果的な施策への絞込みを行うなど、メリハリのついた予算を作成し、成果を挙げられる支出に重点化していく必要があると指摘している。

大事なことは、歳出の中身を見直し、成果を出せるものとしていくことである。「規模ありき」ではなく、「アウトカム・オリエンテッド・スペンディング（成果志向の支出）」を徹底し、成果を検証していくことを求めている。

(3) GDPギャップと財政支出

近年、GDPギャップに着目して、「GDPギャップを財政支出で穴埋めすべき」といった議論がなされることがあるが、「供給と需要の差を財政支出で埋め合わせる」という対応では、資源の効率的な再配分を抑制し、経済の成長力を低下させてしまう。目指すべきは民間需要主導の経済成長であり、実施すべきは家計・企業の活力を引き出す政策対応である。民間需要の不足分を財政支出で補填し続けるような資金フローは望ましいものではない。財政支出の規模ばかり大きくしても、持続的な成長は実現できないと指摘している。

4 PDCAの取組

予算編成においては、予算の更なる効率化に向けて、予算がどのように使われ、どのような成果をあげたかを評価・検証し、次の予算への反映等を行っていくPDCAの取組が極めて重要である。具体的に事業の問題点を指摘・見直し・公表することを通じて、予算の透明化を図り、国民の予算・財政に対する理解・関心を高める契機とすることも重要であるとしている。

また、予算編成プロセスで、行政事業レビューシー

トをより効果的にプラットフォームとして活用できるよう、行政事業レビューの質の向上を図ることが不可欠であり、予算編成プロセスで積極的に活用し、更なる改善点を明確に示すことによって、予算の質の向上に努めるべきであると指摘している。

5 将来世代への責任

歴史の転換点ともなり得る世界的な環境変化が急速に進行している中、今後新たに生じ得る危機に備え、レジリエンス（回復力）を高めていくため、財政余力を確保する必要性も高まっている。日本の財政が世界的に見ても最悪の状況にある中で、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着実に取り組むことを求めている。

令和5年度予算編成も課題が山積しているが、特に、予算編成過程での検討事項とされた主要課題として、防衛力の強化、少子化対策・こども政策、GXへの投資がある。いずれも、日本の将来を左右する大事な課題であり、成果を挙げるために真に効果のある支出を積み上げていくことが求められる。その上で、これらの施策の充実を図るため、安易に国債発行に依存せず、安定的な財源を確保していくべきであると指摘している。

また、長期低迷から脱却し、日本経済の成長力を高めるためにも、成果志向の支出を徹底する、日本が抱える脆弱性・リスクを放置せず、解消に向けて取り組む、市場の信認をしっかりと確保し続ける、そして、持続可能な財政・社会保障を将来に引き継いでいく。このように、今後の財政運営は、将来世代への責任を果たし得るものとしていくべきであると述べている。

さらに、債務残高対GDP比を将来に向けて安定的に引き下げていくための重要な条件を整えるべく、まずは、2025年度のプライマリーバランス黒字化目標の確実な達成に向けて取り組む必要があると指摘している。

政府としては、「財政に対する市場の信認」を維持し、「将来世代への責任」を果たしていくことを強く求める今回の建議を、厳粛に受け止め、今後の財政運営や令和5年度予算にしっかりと活かしてまいりたい。

(図 財政制度等審議会「令和5年度予算の編成等に関する建議」(概要))

令和5年度予算の編成等に関する建議
(令和4年11月 財政制度等審議会)

I : 総論

令和5年度予算は、我が国財政の長年抱えている問題と世界的な環境変化で新たに生じた課題のいずれをも真正面から受け止め、解決していく決意を示したものとすることが必要。「財政に対する市場の信認」を維持し、「将来世代への責任」を果たしていくために不可欠。

○ 財政に対する市場の信認

- ・ ひとたび財政運営に対する信認が損なわれれば、市場は鋭く反応し、経済社会に不測の影響を与えかねない。イギリスの混乱を他山の石とし、責任ある財政運営を行っていくことが不可欠。
- ・ 日本を取り巻く状況も変化しうることに加え、財政状況はイギリスよりも格段に悪いことも直視すべき。仮に、イギリスのように財政運営に対する信認が低下すれば、国債市場や為替市場にも影響が及びかねない。

○ インフレ・物価高騰等と財政

- ・ 各国は、コロナ禍での例外モードから脱却し、更にインフレが進行する中で必要な対策を行いつつ、財政状況も考慮しながら、バランスの取れた経済財政運営に向けて試行錯誤を重ねている。
- ・ コロナ対策については、今まさに例外から脱却し、平時への移行を図るべき。物価高対策は、低所得者等にターゲットを絞り、メリハリの効いたものとするのが望ましい。例外措置が長く続かないような設計とし、いたずらに延長されないようにしていくべき。

○ 日本経済の成長力と財政

- ・ この30年間の日本経済の低迷は、財政政策を含む日本の政策対応の結果でもある。現実を真摯に受け止め、必要な規制・制度改革等とあわせて、歳出全体を通じて「アウトカム・オリエンテッド・スペンディング（成果志向の支出）」を徹底していくべき。
- ・ 単に財政支出を拡大することで経済成長を図ろうとしても、結果は望みがたい。

○ PDCAの取組

- ・ 行政事業レビューシートの更なる改善を図り、予算編成プロセスでも積極的に活用し、予算の質の向上に努めるべき。

○ 将来世代への責任

- ・ 現状を放置すれば、リスクを増幅させて、将来世代に引き継がせてしまうこととなりかねない。将来世代の利益に思いを致し、責任ある財政運営を取り戻さなければならない。
- ・ 防衛力強化、少子化対策・こども政策、GX投資などは、日本の将来を左右する大事な課題であり、真に効果のある支出を積み上げていくべき。その上で、これらの施策の充実のために、安易に国債発行に依存せず、安定的な財源を確保していくべき。
- ・ 債務残高対GDP比を将来に向けて安定的に引き下げていくための重要な条件を整えるべく、まずは、2025年度のプライマリーバランス黒字化目標の確実な達成に向けて取り組むことが必要。

II : 各論

1. 社会保障～ウイズコロナへの移行と全世代型への制度改革

全世代型: 能力に応じて負担し、必要に応じて給付し、持続可能な制度を次世代に伝える「全世代型」への制度改革を急ぐべき。

こども・子育て: 低年齢期に対する支援の充実等とともに、こどもに負担を先送りすることのないよう安定財源を確保することが必要。

医療: ウィズコロナへの移行に向け、各種の特例措置について、検証と見直しを行っていくべき。医療保険制度の見直し（負担能力に応じた負担）、毎年薬価改定の完全実施、「かかりつけ医機能」が発揮される制度整備等の医療提供体制の見直しを実現すべき。

介護: 利用者負担等見直し、ケアマネジメント利用者負担導入、要介護1・2への訪問介護等の地域支援事業への移行等が必要。

雇用: 雇用保険の短時間労働者への適用拡大、労働移動円滑化に向けた施策の強化について、検討を進めるべき。

生活保護: 一般低所得者の消費水準と乖離が生じない形で生活扶助基準を改定するとともに、医療扶助等の適正化を図るべき。

2. 地方財政

- ・ 一般財源総額実質同水準ルールの堅持、臨時交付金は事業効果等の公表促進やウイズコロナへ移行する中での縮減・廃止が必要。
- ・ デジタル活用による効率化と地財計画への反映、「枠計上経費」の規模・配分方法見直し、交付税特会債務の償還前倒しをすべき。

3. 防衛

- ・ 安全保障への理解を深めるため、学術面、実務面の有識者からご意見を伺ったところ、主に以下の指摘。
 - － 複合的な脅威に対抗するため、平時から有事までのあらゆる段階で、シームレスで実効的な防衛態勢を構築することが必要。
 - － 海洋国家であることを踏まえ、有事における具体的事態や戦い方を想定し、重点化・合理化して資源配分を行うべき。
- ・ 新たな安保戦略等の「三文書」は、複数年度にわたる防衛予算の目途になり、かつ、その規模から、他の経費にも大きく影響。「防衛力整備の水準」の規模（現在の中期防では5年間で約27.5兆円）が、次期中期防において、30兆円を超えて相当程度増額することになれば、それ自体歴史の転換点。これまでの延長線上ではない歳出・歳入両面にわたる財源措置の検討が必要。
- ・ 有事に国家として立ち向かうため財政余力が不可欠。防衛費は経常的な経費であり、負担を先送りせず、安定財源の確保が必要。
- ・ 防衛力強化に当たっては、限られた資源の中で、どのような事業に対し、優先的かつ重点的に投資を進めるのか、国民へ説明責任を果たすことが必要。特に、人員のあり方を含めた真に実効的な防衛態勢の構築、費用対効果を踏まえた装備品の選定、「5年以内」の確実な配備に向けた実現可能性の検証等が必要。
- ・ 防衛産業の維持・成長には、コストの適正評価・価格への反映、調達手続きの見直し、防衛装備移転による市場の拡大が不可欠。

II：各論

4. 文教・科学技術

- ・ 少子化が進展し、教員・研究者のなり手も減少する中、量的拡大ではなく、教育・研究の質の向上につながる予算にすることが必要。
- ・ 高等教育について、事業のアウトカム等を分析し、制度改善等に活かすべき。国大運交金・私学助成配分の大胆なメリハリ付けが必要。
- ・ 科学技術について、産学連携等による民間資金導入拡大、研究活動国際化や人材流動性向上等に取り組むべき。

5. 社会資本整備

- ・ 新技術活用による一層の効率化を進め、規模を抑制しつつ、「量」から「質」への転換を加速させるべき。
- ・ 防災・減災、国土強靱化への対応について、ハード・ソフト一体となった対策を更に進め、効果を最大化させることが重要。
- ・ 地域公共交通は、赤字補填中心の支援策からの脱却に向け、構造的な課題の解決に向けた取組を促すように政策をシフトすべき。

6. 農林水産

- ・ 食料安全保障の強化施策については、国際分業・貿易のメリット等を踏まえつつ、スクラップ・アンド・ビルドで財源とセットで検討すべき。
- ・ 米政策については、飼料用米への偏重是正や交付金単価の見直し、水田の畑地化による転作作物の生産性の向上等が必要。

7. GX（エネルギー・環境）

- ・ 地球温暖化対策は世界規模で取り組むべき喫緊の課題。脱炭素目標の達成に向け、あらゆる政策を一体的に総動員することが必要。
- ・ 官民合わせて行われるGX向け投資において、政府が行う投資は、民間投資を促すためのものと位置付けられており、民間セクターの十分な資金の呼び水となる仕組み作りが不可欠。
- ・ GXに向けては、具体的に償還財源を確保した範囲内でGX経済移行債を発行していくことが必要。地球環境、経済、財政のサステナビリティを一体的に確保していくことが重要。

8. 中小企業

- ・ コロナ禍での手厚い支援の量的縮減と事後的検証が必要。事業再構築補助金は産業全体の構造転換につながる支援にシフトすべき。

9. 外交関係

- ・ ODAは、我が国の厳しい経済・財政状況を踏まえると、「物量」ありきではなく、個別プロジェクトごとに適切なアウトカムの設定や評価の改善を通じて「質」を高めるとともに、分野や地域の重点化、民間資金の流入促進を含めた戦略的・効率的活用を図るべき。

10. デジタル

- ・ 国民の利便性の向上と行政の効率化を達成するため、デジタル庁は、国の情報システム関係予算の総額管理とともに、国の情報システム全体の計画的なクラウド移行や、マイナンバー関連システムの見直し、デジタル化によって効率化される経費の特定を行うべき。