

財政制度等審議会 「令和6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 横山 好古／課長補佐 竹内 雅彦 當間 和幸
調査第一係長 梶 颯人／同調査主任 砂田 恭希／同係員 高木 雄太郎 原 由姫乃

財政制度等審議会・財政制度分科会は、2023年9月から8回にわたって審議を行い、「令和6年度予算の編成等に関する建議」をとりまとめ、11月20日に鈴木財務大臣に手交した。

本建議では、令和6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課題と方向性、国家公務員等の旅費制度の改正の方向性が示されている。

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、我が国の足もとの経済状況等に鑑みれば、物価高等の足もとの課題への対応は必要とはいえ、経済が平時化する中であって、既定の政府の方針に従って歳出構造を平時に戻し、財政を健全化していくことは当然のことであるとしている。その際、単に現状維持志向の政策を講じるのではなく、将来を見据えた財政措置を制度改革や規制緩和とあわせて講じることで、企業や個人の行動変容や産業の新陳代謝等を促すとともに、労働生産性の伸びを確保し、民需主導の自律的・持続的な経済成長を実現できる環境を整えていくことが政府の重要な役割であると述べている。

また、財政や社会保障はもとより国家の運営に当たっては、将来世代の利益にもつながる対応を選択し、持続可能な社会・経済を未来に残していかなければならないと指摘している。

令和6年度（2024年度）予算については、こうした基本認識を踏まえ、また国と地方を合わせた基礎的財政収支の黒字化目標の期限は令和7年度に迫っている中で、財政健全化目標の達成に向けた道筋をしっかりと示し、経済・財政運営に対する市場の信認を確保するとの覚悟を持って編成に臨むことが求められるとしている。

1. 経済・市場動向

(1) 平時に戻った経済

この一年間を振り返ると、新型コロナに伴う制限が順次緩和・撤廃され、本年5月にはその位置づけが季節性インフルエンザと同じ5類感染症に変更された。こうした中、我が国の経済情勢は平時に戻り、さらには一部ではコロナ禍以前の水準を超えて経済活動が活性化していると述べている。

個人消費や民間設備投資の回復により、内閣府が本年7月に公表した年央試算によれば、令和5年度の名目GDPは587兆円と過去最高を更新する見込みであり、実質GDPもコロナ禍以前の水準を回復する見通しとなっていると指摘している。

(2) 経済の潮目の変化

本年春の建議で、グローバルな経済・金融環境は大きく変化しており、これまで続いてきた低インフレ・低金利基調から高インフレ・金利上昇基調へと経済の潮目が変わっていることを指摘したが、足もとでもその傾向に変化はないとしている。物価動向を見ても、欧米では令和4年末ほどではないにせよ、依然としてインフレが継続しており、物価上昇やこれに対応するための金融引締め等の影響も相まって長期金利も上昇している点を指摘している。

我が国の物価も、その主たる要因がエネルギーから生鮮食品を除く食料等に変化しているにせよ、依然として上昇傾向にある点、また、金利は長期債・超長期債を中心に一層上昇傾向にあり、10年債の利回りは、11月1日の終値で0.955%と、11年7か月ぶりの水準となった点を指摘している。このような状況を踏まえると、今後は我が国においても物価高や金利上昇が常態化する局面に入っていくことも想定され、それによる経済・財政への影響についても十分留意が必要であると述べている。



(十倉会長から鈴木財務大臣への建議手交。左から、吉川洋委員、武田洋子委員、土居文朗委員、十倉雅和会長、鈴木俊一財務大臣、増田寛也会長代理、河村小百合委員、中空麻奈委員。)

一方、コロナ禍から経済が回復してきたことに伴い、労働市場ではコロナ禍直前と同様に人手不足が顕在化していると指摘している。今後とも労働供給上の制約に直面していく可能性が高いことを踏まえれば、人への投資、DX化、省力化などの一層の推進等を通じて、諸外国と比べて低い伸びに止まっている我が国の一人当たり労働生産性の向上を図っていくことが急務であるとしている。

2. 経済・財政運営の在り方

(1) 国際的な認識と諸外国の状況

IMFは、本年4月に公表した財政に関するレポート「Fiscal Monitor」の中で、先進国の財政政策に関し、「最近の危機は、財政政策が強靱性を促進する強力なツールであることを示した。しかし、そのためには、各国政府は財政余力の再構築に、より重点を置くことが必要になる。」等と提言している。

主要先進国は、こうした認識を共有し、経済の平時化に伴い財政健全化に向けた取組を進めていると指摘

している。こうした取組を通じ、各国の基礎的財政収支対GDP比はコロナ禍以降着実に改善しつつあると述べている。

(2) 民間主導の経済と財政運営に対する信認の確保

我が国の足もとの経済状況等を踏まえ、「「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)」に基づき歳出構造を平時に戻し、財政を健全化していくことは当然としている。

物価高や供給力強化といった課題への対応は必要であるが、現在の経済情勢の下でそうした課題に対応していくためには、真に必要で効果的な施策を絞って講じていくことが必要であり、単に現状維持志向の政策を講じるのではなく、将来を見据えた財政措置を制度改革や規制緩和とあわせて講じることにより、企業や個人の行動変容や産業の新陳代謝などを促し、民需主導の自律的な経済成長を実現していくことが望ましいと述べている。

また、財政支出に当たっては、定量的な政策目標を明確にするとともに、その政策効果（アウトカム）を厳しく問うEBPM（証拠に基づく政策形成）を徹底していくことが重要である点も指摘している。将来に向けてより有用な施策を実行していくために、有用であっても効果が小さい既存の施策を恐れずに取り止めていくべきであり、こうしたスクラップ・アンド・ビルドの考え方を徹底することを通じて、選択と集中によるメリハリの効いた財政運営を行い、成長と分配の好循環を実現していくことが可能となるとしている。

この30年間、我が国の政府支出対GDP比は諸外国と比べて顕著に増加し、さらに令和2年度以降は新型コロナウイルスへの対応から補正予算の規模を著しく拡大させた結果、平成26年度から令和5年度にかけての10年間で普通国債債務残高は300兆円近く増加し、令和5年度末には1,068兆円に達する見通しとなっているとしている。

1980年代以降、金利（普通国債の利率の加重平均値）は基本的には低下してきたため、債務残高の増加にも関わらず利払費は総じて減少傾向で推移してきたが、足もとではいわゆる「金利のある世界」が再び現実のものとなりつつあると指摘している。

巨額の政府債務残高を抱える中で金利が上昇すれば、利払費が急増し、市場から追加のリスク・プレミアム、すなわち国債金利の上乗せを求められることとなりかねず、そうなれば、財政運営に支障を来し、他の歳出予算を圧迫するおそれがあるほか、我が国の事業会社や金融機関などの資金調達にも悪影響を及ぼし得ると述べている。

こうした事態を回避し、中長期的な財政の持続可能性に対する国際社会や市場の信認を確保していくためには、利払費が急増することによるリスクも念頭に置きながら、責任ある財政運営を行っていくことが一層重要であるとしている。

令和6年度予算は、経済活動が平時化していく中で、基礎的財政収支を黒字化し、同時に債務残高対GDP比を安定的に引き下げるという財政健全化目標の達成に向けた道筋を国内外にしっかりと示し、経済・財政運営に対する市場の信認を確保するとの覚悟を持って

予算編成に臨むことが求められると指摘している。物価・金利動向等我が国の経済の現況に鑑みれば、今がまさに財政健全化に軸足を移すべき時であると述べている。

政府としては今回の建議を、厳粛に受け止めて令和6年度予算編成に臨んだところであり、今後の財政運営にもしっかりと活かしてまいりたい。

I : 総論

基本認識

- 我が国の経済・社会は構造的な変化に直面しており、**依然として歴史的な転換点**に立っていると見える。海外と同様、我が国でも**物価高や金利上昇の常態化**というこれまでとは異なる局面に入っていく可能性があり、**利払費急増のリスク**も念頭に置きながら、**責任ある財政運営**を行っていくことが一層重要。
- 経済が平時化する中であって**歳出構造を平時に戻していく**ことは当然のこと。その際、**将来を見据えた財政措置を制度改革等**と合わせて講じ、**民間主導の経済成長**を実現できる環境を整えていくことが政府の重要な役割。
- 少子化対策は国家の持続可能性を左右するといっても過言ではなく、**長期的・継続的に実施する**必要があり、そうである以上、**財源も安定的に確保することが不可欠**。世代間・世代内の公平性を確保し、**全ての世代が相互に支え合う全世代型社会保障制度**を構築し、**あらゆる世代の将来不安**を取り除いていく必要。

1. 経済・市場動向

- 新型コロナの位置づけが**5類感染症**に変更されたことに伴い、個人消費、企業活動含めて**我が国の経済情勢は平時に戻り**、更に一部ではコロナ禍以前の水準を超えて経済活動が活性化。
- グローバルな経済・金融環境**においては、低インフレ・低金利基調から**高インフレ・金利上昇基調へ**という**経済の潮目の変化**が継続。**我が国でも物価は依然として上昇傾向、金利は長期債・超長期債を中心に一層上昇傾向**。
- 労働市場では**人手不足**が顕在化。今後とも労働供給制約に直面する可能性が高いことを踏まえれば、**労働生産性の向上**が急務。

2. 経済財政運営の在り方

- IMFは、本年4月のレポートで、各国政府は**財政余力の構築**により重点を置くことが必要等と提言。主要先進国は、こうした認識を共有し、財政健全化に向けた取組を推進。
- 現在の経済情勢の下では、財政措置は**真に必要で効果的な施策**に的を絞って講じる必要。同時に、単に現状維持志向の政策ではなく、**将来を見据えた財政措置を制度改革等**と合わせて講じ、**企業・個人の行動変容**や**産業の新陳代謝**などを促すことが望ましい。
- 金利上昇に伴い利払費が急増**し、そのために国債を増発するようなことになれば、**市場の信認**がさらに揺らぎ、国債発行に当たって**追加のリスクプレミアム(国債金利上乘せ)**を求められることになりかねない。そうなれば、**財政運営に支障を来す**おそれがあるほか、**我が国の事業会社や金融機関などの資金調達にも悪影響**を及ぼし得る。また、**有事**において機動的な対応ができるようにするためにも、常に**財政余力を確保**していくことが求められる。
- 令和6年度予算**については、財政健全化目標の達成に向けた道筋を示し、経済・財政運営に対する**市場の信認**を確保するとの覚悟を持って編成に臨むことが求められる。**物価・金利動向など我が国の経済の現況**に鑑みれば、**今がまさに財政健全化に軸足を移すべき時**であり、この機会を逃してはならない。

II : 各論

1. 社会保障

- 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」への制度改革が必要。
- (少子化対策)
 - 「**子ども未来戦略方針**」に基づき、**安定した財源を確保した上で着実に実施**すべき。具体的には、**徹底した歳出改革等**を行い、**実質的に追加負担を生じさせない**ことを目指す。**歳出改革等による財源確保、経済社会の基盤強化**を行う中で、**支援金制度を構築**する。
- (報酬改定：医療・介護・障害)
 - 高齢化等による**国民負担率の上昇に歯止めをかける**ことが必要。
 - 約2万2千の医療法人を対象に実施した**財務省の機動的調査で判明した診療所の極めて良好な直近の経営状況**(2022年度経常利益率8.8%)等を踏まえ、診療所の報酬単価を適正化すること等により、現場従事者の処遇改善等の課題に対応しつつ**診療報酬本体をマイナス改定**とすることが適当
 - 診療所の報酬単価**については、経常利益率が全産業やサービス産業(経常利益率3.1~3.4%)と比較して同程度となるよう、**5.5%程度引き下げる**。これにより、保険料負担は年間2,400億円程度軽減(現役世代の保険料率で▲0.1%相当。年収500万円の場合、年間5千円相当の軽減)
 - その上で、現場従事者の処遇改善に向けて、毎年生じる単価増・収入増を原資とすることを基本としつつ、**利益剰余金の活用、強化される賃上げ税制の活用、その他賃上げ実績に応じた報酬上の加算措置を検討**すべき。
 - 介護分野の職場環境の改善・生産性向上等に取り組むべき。

(改革工程)

- 全世代型社会保障に向けた改革について、**医療提供体制、保険給付範囲の在り方、能力に応じた負担の観点から検討**が必要。

2. 地方財政

- 一般財源総額実質水準ルールを着実に実施し、引き続き歳出改革等の努力**を行っていくことが必要。
- 自治体DX**を通じた**業務効率化・歳出削減を推進**するとともに、**経費の削減効果について地方財政計画にも反映**させるべき。
- 子ども・子育て政策の強化**について、**既存施策との関係整理や枠計上経費の組み替えによる財源確保も検討**すべき。
- 近年の地方税収等の増収傾向**などを踏まえれば、当初計画にない財政需要について、まずは**地方公共団体が基金の活用等によって対応**することを検討すべき。
- ふるさと納税**に関する**折半ルール適用や地方財政計画への計上の在り方**について**検討を進める**べき。

II：各論

3. 防衛

- ・優先順位を付けた上で合理化・効率化を徹底しつつ、「防衛力整備計画」で定められた43兆円程度を最大限効率的に活用し、**防衛力強化を進めていく必要**。防衛関係費は、**長期にわたる防衛力を支える継続的な予算**であり、**安定財源の確保が不可欠**。
- ・内外の物価上昇や為替の減価によって**装備品等**の単価が上昇する中で必要な防衛力を確保するためにも、**価格低減等に努める必要**。
- ・**ライフサイクルコストを通じたプロジェクト管理**について、**実効的なコスト抑制**につながるよう、**運用改善やガバナンス強化等**が必要。

4. 外交

- ・我が国が直面している厳しい国際情勢に機動的かつ的確に対応するため、**有力な外交ツールであるODA**についても、**より戦略的・効果的に活用**されるべき。
- ・その際には、諸外国における抜本的な見直しの例も参照しつつ、**資金を優先順位付けして戦略的に有効活用する取組や民間資金との効果的な連携等を一層図っていくべき**。

5. 文教・科学技術

- ・**義務教育**について、日本全体で**人手不足が問題**となる中、**教職の魅力を高めることで教員の「質」の確保を図りつつ**、「働き方改革」の徹底やICTの活用等により、**「数」に頼らない持続的・効率的な学校運営を図っていくべき**。
- ・**高等教育**について、少子化が進み大学の経営環境が厳しくなる中、**経営の健全化に資する定員規模の適正化等を、予算のメリハリ付けの強化を通じて進めていくべき**。
- ・**科学技術**について、若手研究者の活躍機会の確保に向けて、**硬直的な人事制度や研究費等の配分方法の柔軟化を図るとともに、博士人材のキャリアパスの複線化を促すべき**。

6. 社会資本整備

- ・近年、防災・減災、国土強靱化等のために**公共事業**の予算規模が増加しているが、**インフラの整備水準の大幅な向上や、建設業の労働需給が逼迫している点なども踏まえ、公共投資の適切な規模を見極める必要**。
- ・国土強靱化に向けた今後の**ハード整備**は、**人口減少を見据えて将来世代にも受益が及ぶ事業へ重点化**させることや、**災害リスクエリアに新築を促さない仕組み・規制や実効的なコンパクトシティ政策等と組み合わせる**ことで、防災・減災効果をより効率的に高める必要。

II：各論

7. 農林水産

- ・農業政策の構造転換を進めるべく、「生産面」において、**水活交付金及び収入保険などセーフティネット**について、**生産性向上や需要に応じた生産の推進、制度の持続可能性の観点から必要な見直しを行うべき**。
- ・「生産基盤」である担い手について、**法人経営体の増加や規模拡大、雇用就農を推進**する観点から、制度面も含めた**労働環境の改善**が必要。また、サービス事業者の育成など**スマート技術の実装、効率的な活用**を進めるべき。

8. 国内投資・中小企業

- ・GX・DX等の**成長分野への投資拡大**に向けた取組は重要。**民間資金を活用するとともに、インフレ懸念にも留意しながら進めていく必要**。GX分野では、**財源を含めた長期的な戦略フレームワークが明確化**。DX分野である**半導体等**についても、**諸外国の支援手法（投融資等）も参考**にしつつ、**必要な財源と一体で、中長期的な戦略を描くべき**。
- ・新型コロナが**5類感染症に移行**したいま、**新型コロナ対応のために措置された補助金や金融支援**については、**事業者の状況を見きわめながら不断に見直し、早期に中小企業対策費全体を正常化する必要**。

9. デジタル

- ・**政府のシステム予算**について、**デジタル庁が統括監理や一括計上の枠組みを用いて、更なる効率化やコスト削減に努めるとともに、予算の総額をコントロールするための目標を設定する必要**。
- ・地方公共団体の**ガバメントクラウド活用**について、**コスト削減に向けた検討をデジタル庁がさらに進めるとともに、その削減効果やコスト削減以外のメリットをわかりやすく示し、地方公共団体がガバメントクラウドを利用する合理性を丁寧に説明していくべき**。

10. 地方創生

- ・地域の「稼ぐ力」「地域の総合力」「民の知見を引き出す」観点から先導性の高い地方公共団体の取組を支援していくため、**地方創生関係交付金の実効性を高める枠組みに改め、地方創生に向けた支援の改善・強化を図るべき**。

11. 国家公務員等の旅費制度の改正

- ・国内外の社会情勢の変化に対応できるものとするとともに、**国家公務員の働き方改革に資する事務負担軽減や業務環境の改善を図るため、令和6年の通常国会に旅費法改正法案を提出すべき**。