

経済レポート

防衛力強化のための財源確保の課題

～必ずしも安定的とは言えない財源への依存～

調査部 主任研究員 中田 一良

○政府は、防衛力を抜本的に強化する方針の下、防衛関係費を増額し、2027年度の対象経費を2022年度当初予算比で4兆円程度増加させることとした。増加する経費を確保するための財源としてイメージされているのは、歳出改革により1兆円強、決算剰余金の活用により0.7兆円程度、税外収入を財源とする防衛力強化資金から0.9兆円程度、税制措置により1兆円強である。

○2023年度に設置された防衛力強化資金は、2027年度までに支出することになる金額のほとんどを確保しているとみられるが、防衛力の強化はそれ以降も続くため、税外収入によって財源を安定的に確保できるかが問題となる。

○税外収入の内訳をみるとその大部分は雑収入であり、雑収入の中心は特別会計受入、日銀納付金などである。特別会計からの受入は、2010年代以降は外国為替資金特別会計が中心であり、その規模は毎年度2兆円程度となっている。外国為替資金特別会計からの受入金は一般会計にとって安定的な財源であると言えるものの、税外収入の一部を、防衛力強化資金を通じて防衛力強化の財源に充てることは、従来から一般会計予算に計上されていた特別会計受入金の一定額を防衛関係費に充てることを明確にしているにすぎないと考えられる。税外収入を恒久的に増加させることができなければ、一般会計の他の経費の財源が減少する可能性がある。

○防衛力強化のための財源の一つとなっている決算剰余金の推移をみると、2009年度から2014年度にかけては1兆円を超えた一方、2015年度から2017年度にかけては1兆円未満であり、年度による変動が大きい。決算剰余金の発生要因の一つである歳出における不用額は、近年は予算規模が拡大する中、増加傾向にあり、新型コロナウイルス感染拡大対応関連項目を中心に発生している。2022年度は税収が政府の見積もりを上回ったことも決算剰余金の押し上げの一因となった。

○決算剰余金は年度によって変動が大きいため、決算剰余金によって今後も防衛力強化のための財源を安定的に確保できるとは限らない。また、歳出改革についてはこれまで以上の取り組みが必要になるものの、具体的な内容は示されていない。こうしたことを考慮すると、防衛力強化のための安定財源が確保されているとは言えず、防衛力強化のための支出の増加に伴い、場合によっては国債発行額が増加する可能性も否定できないだろう。

1. はじめに

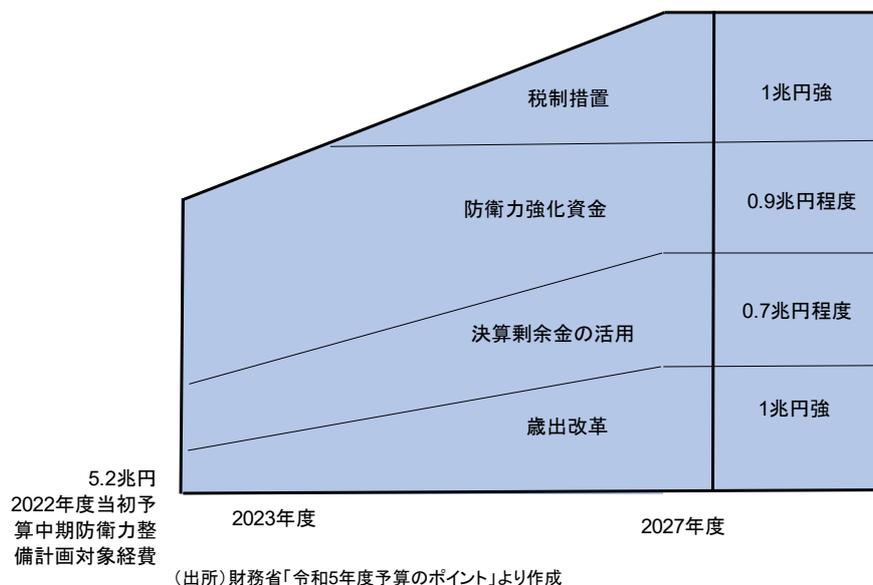
日本を取り巻く安全保障環境が厳しさを増していることから、政府は防衛力を抜本的に強化することを決定した。2022年に決定した「防衛力計画」では、2023年度から2027年度までの5年間の防衛関係費の総額は40.5兆円としており、5年間で14.6兆円増額されることになる。これを受けて、政府はその財源を、税制措置、税外収入を財源とする防衛力強化資金の活用、決算剰余金の活用、歳出改革によって確保するとしているものの、安定的な財源を確保したとは必ずしも言えない。

本稿では、防衛力強化のための財源確保について、税外収入と決算剰余金の活用に関する課題を中心に検討する。

2. 防衛力強化のための財源

政府は、防衛力を抜本的に強化する方針の下、2022年度当初予算で約5.2兆円であった中期防衛力整備計画対象経費を2027年度に8.9兆円程度とすることを決定した。2022年度当初予算比では4兆円程度増加することになる。2027年度時点で、増加する経費を確保するための財源としてイメージされているのは、歳出改革により1兆円強、決算剰余金の活用により0.7兆円程度、防衛力強化資金から0.9兆円程度、税制措置により1兆円強である(図表1)。

図表 1. 防衛力強化のための財源のイメージ



防衛力強化資金は、防衛力強化のために確保する財源を防衛力の整備に計画的かつ安定的に充てることを目的として2023年度に設置されたものであり、具体的には税外収入を積み立てておき、そこから各年度に支出を行う。2023年度予算では防衛力強化資金のために、税外収入から4.6兆円が確保された(図表2)。このうち、2023年度には1.2兆円を支出し、残りの3.4兆円は防衛力強化資金から2024

年度以降に支出される。財務省によると、2023年度から2027年度までの5年間で防衛力強化資金から調達する合計額は4.6兆円から5兆円強とされていることから、防衛力強化資金において今後5年間に必要となる額はほぼ確保することができたとみられる。

図表 2. 2023年度における防衛力強化資金の財源確保

(単位:兆円)

①特別会計からの繰入	
外国為替資金特別会計(2022年度の剰余金と2023年度の進行分の繰入)	3.1
財政投融资特別会計	0.6
②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	
(独)国立病院機構及び(独)地域医療機能推進機構の積立金の不用見込みの国庫返納	0.1
(独)中小企業基盤整備機構の新型コロナウイルス感染症基金の不用見込みの国庫返納	0.2
緊急小口資金等の特例貸付に係る貸付原資の不用見込みの国庫返納	0.1
③国有財産の売却収入	
「大手町プレイス」の政府保有分の売却収入	0.4
合計	4.6

(出所)財務省「令和5年度予算のポイント」より作成

防衛力強化のための財源として、法人税、所得税、たばこ税の合計で1兆円強の増税が予定されている(所得税は増税期間の延長)(図表3)。実施時期は2024年以降の適切な時期とされており、実施時期は明記されていないが、後述するように2022年度の決算剰余金の規模が大きかったことなどから増税の実施時期は2025年以降となる公算が大きい。

図表 3. 税制措置の概要

税目	内容	施行時期
法人税	<ul style="list-style-type: none"> ○法人税額に対し、4~4.5%の付加税を課す。 ○中小企業に配慮する観点から、課税標準となる法人税額から500万円を控除することとする。 $\text{付加税額} = (\text{法人税額} - 500\text{万円の税額控除}) \times \text{付加税率} 4\sim 4.5\%$	2024年以降の適切な時期
所得税	<ul style="list-style-type: none"> ○所得税額に対し、当分の間、税率1%の新たな付加税を課す。 ○復興特別所得税の税率を1%引き下げるとともに、課税期間を延長する。延長期間は、復興財源の総額を確実に確保するために必要な長さとする。 	
たばこ税	○3円/1本相当の引上げを予見可能性を確保した上で、段階的に実施する。	

(出所)財務省資料より作成

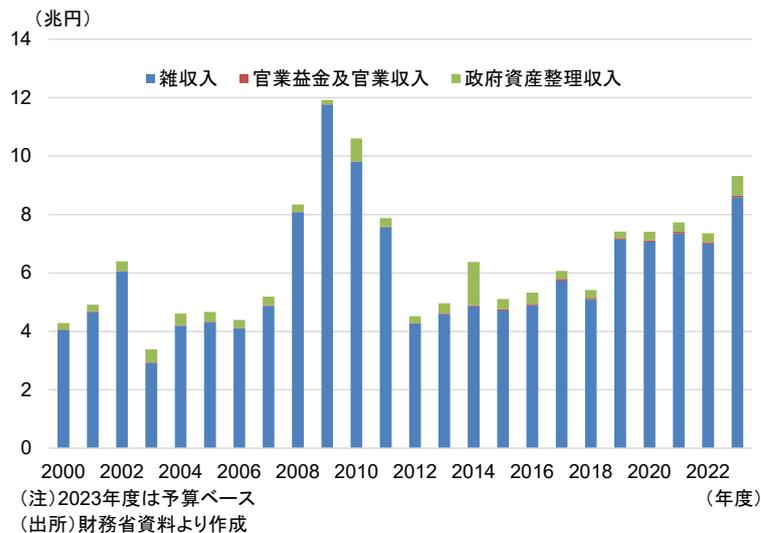
3. 税外収入の動向

防衛力強化資金において2027年度までに必要となる金額のほとんどは確保されているとみられるが、防衛力の強化はそれ以降も続くため、防衛力強化資金が、税外収入によって財源を安定的に確保できる

かが問題となる。そこで、税外収入の動向についてみていくことにする。

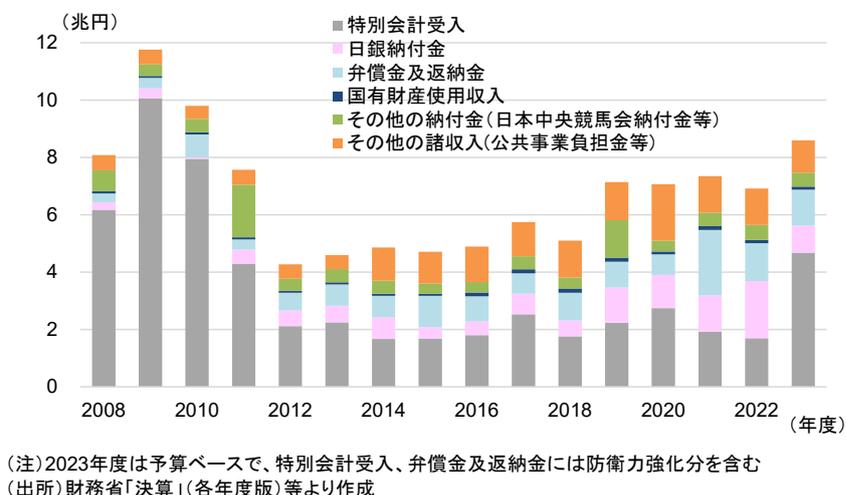
2022年度の税外収入は、7.4兆円であり、2012年度以降は規模が拡大傾向にあるものの、他の歳入項目である税金や公債金と比較すると規模が小さい(図表4)。税外収入の内訳をみるとその大部分は雑収入である。政府資産整理収入は毎年度発生しているものの、その規模は大きくなく、2023年度(予算ベース)は近年の中では比較的規模が大きいものの、6,711億円にとどまる。

図表4. 税外収入の推移



雑収入の内訳をみると、各項目の規模は年度によって変動があるものの、近年は特別会計受入、日銀納付金などが中心となっている(図表5)。雑収入は2012年度から2018年度までは4~5兆円台で推移していたが、2019年度から2022年度までは7兆円程度で推移しており、このところ増加傾向にある。2023年度予算では、防衛力強化のための財源として特別会計受入が増加したため、2010年度以来の大きな規模となっている。

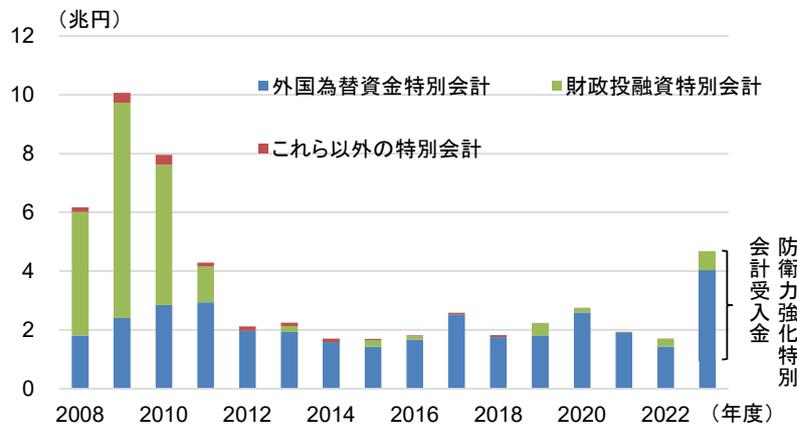
図表5. 雑収入の内訳



雑収入の中で最も大きな項目である特別会計受入の内訳をみると、2008年度から2010年度にかけては財政投融资特別会計からの受入の規模が大きかった(図表6)。しかしながら、2010年代以降は外国為替資金特別会計からの受入が中心であり、その規模は毎年度2兆円程度となっている。

2023年度予算では、外国為替資金特別会計受入金1.9兆円、外国為替資金特別会計特別措置受入金1.2兆円、財政投融资特別会計受入金(投資勘定)0.4兆円、財政投融资特別会計特別措置受入金(財政融資資金勘定)0.2兆円の合計3.7兆円が防衛力強化特別会計受入金として計上されている。別途、従来から一般会計予算に計上されている外国為替資金特別会計受入金を合わせると外国為替資金特別会計からの受入は合計で4兆円であり、大規模なものとなった。

図表6. 雑収入における特別会計からの受入



(注1)2022年度、2023年度は予算ベース

(注2)防衛力強化特別会計受入金は、外国為替資金特別会計受入金、外国為替資金特別会計特別措置受入金、財政投融资特別会計受入金(投資勘定)、財政投融资特別会計特別措置受入金(財政融資資金勘定)の合計

(出所)財務省「決算」等より作成

このように外国為替資金特別会計からの継続的な受入金が発生している背景には、同特別会計が保有している外貨証券から運用収入が発生していることがある。2021年度には、外国為替資金特別会計の歳入の大半である運用収入は2.1兆円であり、歳入から歳出を差し引いた剰余金は2.3兆円であった(図表7)。剰余金は、政府が外国為替等の売買等を円滑に行うための外国為替資金に組み入れられると同時に一般会計に繰り入れられており、2022年度の一般会計への繰入は1.4兆円だった。

図表7. 外国為替資金特別会計の決算(2021年度)

(単位:百万円)

歳入		歳出		剰余金の使途	
外国為替等売買差益	80,600	事務取扱費	3,551	外国為替資金への組入れ	610,492
運用収入	2,136,610	諸支出金	173,249	2022年度一般会計への繰入	1,424,482
雑収入	103,298	国債整理基金特別会計へ繰入	258	2022年度の歳入への繰入	262,527
前年度剰余金受入	154,052				
計	2,474,562	計	177,059		

(出所)財務省「決算」より作成

外国為替資金特別会計が保有する外貨証券は、財務書類によると、2021 年度末時点で 120 兆円超（その 42.6%は満期が 5 年超）であった。運用収入は為替レートの水準等によって変動するものの、大きく減少するとは考えにくく、外国為替資金特別会計の剰余金は今後も一定の規模を維持することができるだろう。この点で、外国為替資金特別会計からの受入金是一般会計にとって安定的な財源であると言える。

なお、税外収入の一つである政府資産売却収入は、安定的な財源とは言えないものの、防衛力強化資金のための財源となりうる。政府が保有する株式は 2021 年度末時点で 33.3 兆円あり、その半分近くは日本政策金融公庫の株式が占めている。政府が保有する株式はすべて売却できるわけではないと考えられるうえに、株式によってはその売却収入の使途が決まっているものもある。政府が保有する株式の売却は、財源確保の観点からではなく、経済安全保障などさまざまな観点から政府がその株式を保有する必要性の有無の観点から検討されるべきであろう。

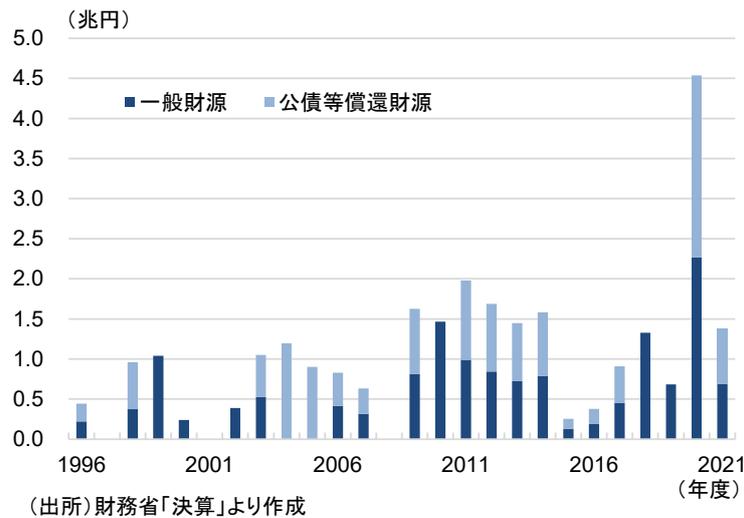
4. 決算剰余金の動向

防衛力強化のための財源の一つとされている決算剰余金は、当該年度に成立した予算と比較した歳出の変動（下振れ）、歳入の変動に伴って生じるものである。所得税、消費税などの税収の一定割合は地方交付税交付金として国から地方公共団体に支出されているが、これらの税収が予算で想定されている金額を上回った場合、国にとっては予算措置が行なわれていない地方公共団体への支出が生じることになる。こうしたことから、決算剰余金は、歳出の下振れ要因である不用額（結果として支出されず、翌年度にも繰越されなかった額）と歳入の予算との差額の合計から地方交付税交付金等の増額を控除することによって求められる。

決算剰余金の推移をみると、2009 年度から 2014 年度にかけては 1 兆円を超えた一方、2015 年度から 2017 年度にかけては 1 兆円未満となっており、年度による変動が大きいことがわかる（図表 8）。2020 年度には新型コロナウイルス感染拡大に対応するために大規模な予算が編成されたこともあり、過去最大の決算剰余金が生じた。

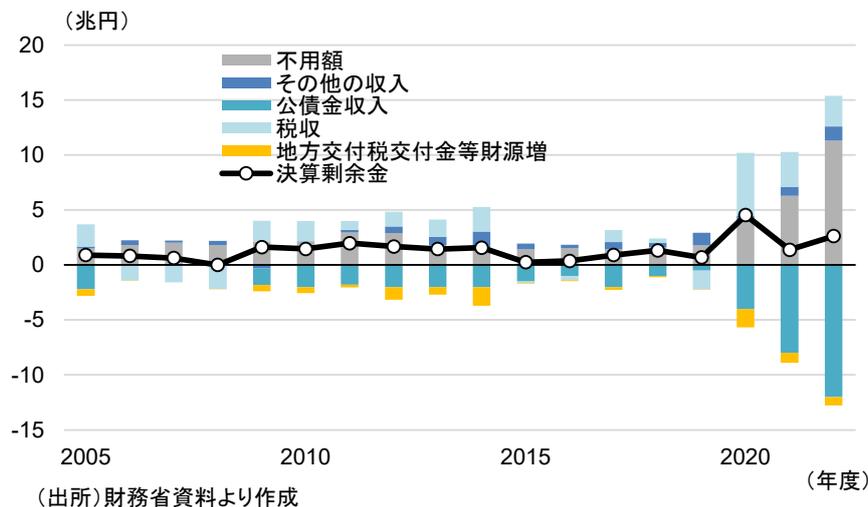
財政法第 6 条に基づき、決算剰余金の半分は国債の償還財源に充てられることになっており、残りは一般財源に充てられるが、今後はその中から毎年度、防衛力強化のための財源として支出されることになる。

図表 8. 決算剰余金の使途



決算剰余金の発生要因を歳出、歳入別にみると、不用額は決算剰余金が生じる主な要因となっている(図表 9)。もっとも、不用額が生じた年度には、国債発行額が予算よりも減額(公債金収入の減少)されており、大幅な決算剰余金が生じないように調整が行われていることが窺える。また、税収は予算額を常に上回っているわけではないものの、2020 年度のように大幅に上回ったときには決算剰余金も増加しており、税収の予算との差額も決算剰余金の変動をもたらす要因となっている。

図表 9. 決算剰余金の発生要因



不用額が発生する要因としてはさまざまなものがあり、たとえば地方創生推進費における交付金のように地方公共団体からの申請に基づいて国が交付する場合、申請額が予定よりも少ないと不用額が発生する。このように、国としてはコントロールできない要因によって不用額が発生することがある。

近年は新型コロナウイルス感染拡大等に対応するため、国の予算規模が拡大しており、それに伴って不用額も増加傾向にあることが窺えるが、不用額の予算現額(当該年度の予算額と前年度からの繰越金

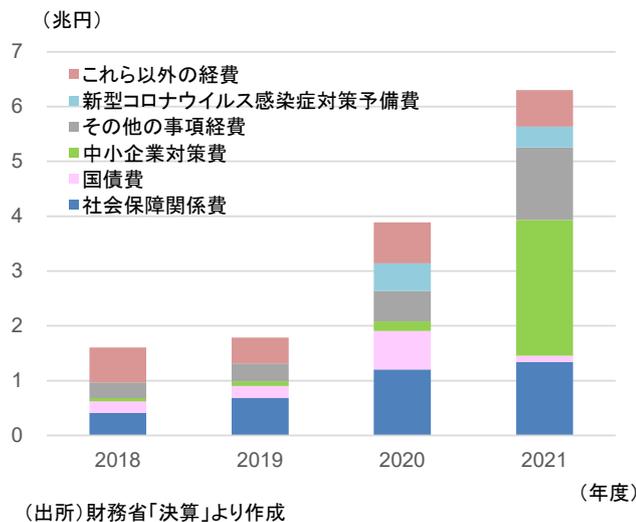
を合わせた額)に対する割合をみると、近年は顕著に上昇しており、予算規模の拡大だけでは説明できない不用額が発生していると考えられる(図表 10)。

図表 10. 不用額の予算現額に対する割合



不用額を予算の項目別にみると、2021 年度は中小企業対策費、新型コロナウイルス感染症対策予備費、その他の事項経費などで多く生じている(図表 11)。これら 3 つの項目のうち前者 2 つの項目では、コロナ禍で必要となる予算額を正確に見積もることが困難である中、結果として不用額が生じたという側面があると考えられる。また、コロナ前と比較すると増加幅はそれほど大きくないものの、社会保障関係費においても、介護給付、保健衛生対策費などで不用額が生じている。なお、2022 年度の不用額は 11.3 兆円とさらに増加した。

図表 11. 不用額の内訳



決算剰余金の発生のもう一つの主な要因である税収の上振れについては、政府による税収の見積もりがどの程度正確であるかに依存すると言える。2020年度は新型コロナウイルス感染拡大の影響で、税収は2020年度当初予算における63.5兆円から2020年度第3次補正予算編成時(2020年12月)には55.1兆円に減少すると政府は予測していた。しかしながら、2020年度の税収は60.8兆円となり、当初予算の金額を下回ったものの、第3次補正予算編成時の金額を5.7兆円上回った。

このように、税収の見積もりは当該年度の開始前に行われた後、年度途中で補正予算が編成される場合にはそれまでの税収実績の動向を踏まえて修正される場合がある。税収の見積もりの精度は、それが作成される時点によって異なることに加えて、そのときの景気の現状や見通しにも影響を受けると考えられる。2006年度から2008年度までや2019年度には税収は政府の見積もりを下回る結果となっており、政府の税収見積もりは常に慎重な見方をしているわけではないが、政府の税収見積もりが慎重であればあるほど、決算剰余金の金額が大きくなりやすい傾向があると言える。

5. 今後の課題

防衛力強化のための歳出の増加は恒久的なものであり、政府は、こうした増加に対して税外収入をはじめ、さまざまな手段を活用することによって財源を確保しようとしている。税外収入を財源とする防衛力強化資金の活用によって、財源を安定的に確保することはできると考えられるものの、こうした措置は、従来から一般会計予算に計上されていた特別会計受入金の一定額を防衛関係費に充てることを明確にしているにすぎないと考えられ、税外収入を恒久的に増加させることができなければ、一般会計の他の経費の財源が減少する可能性がある。

増税については、実施時期は2024年以降とされているものの、現状を踏まえると実施時期は2025年以降となる公算が大きい。歳入の一時的な増加によって増税の実施時期を遅らせることはできても、長年にわたって延期することは難しく、将来のある時点において増税を実施することができるかが課題となる。

決算剰余金は、足元では予算規模そのものが拡大していることや税収が政府の見積もりを上回っていることもあって、防衛力強化のための財源を確保できている。もっとも、決算剰余金は年度によって変動が大きいことから、今後も財源を安定的に確保できるとは限らないだろう。

また、歳出改革に関しては、財務省によると「社会保障関係費以外についてこれまでの歳出改革の取組を実質的に継続(対前年度+1,500億円程度)する中で、防衛力整備計画対象経費の増額のうち+2,100億円程度に対応する財源を確保」とされている。これまで以上に歳出改革に取り組む必要があるものの、具体的な歳出改革の内容は示されていない。

以上のことを考慮すると、防衛力強化のための安定財源が確保されているとは言えないと考えられる。防衛力強化のための支出の増加に伴い、場合によっては国債発行額が増加する可能性も否定できないだろう。

－ ご利用に際して －

- 本資料は、執筆時点で信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一的な見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客さまの決定、行為、およびその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客さまご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所：三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡ください。本資料は、信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。