

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	防衛財源確保法に係る国会論議 －防衛力強化資金の創設－
著者 / 所属	鎌田 素史 / 財政金融委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	460号
刊行日	2023-9-28
頁	49-68
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230928.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

防衛財源確保法に係る国会論議

— 防衛力強化資金の創設 —

鎌田 素史

(財政金融委員会調査室)

1. はじめに
2. 財源確保策の概要
3. 防衛財源確保法の概要
4. 国会論議
5. おわりに

1. はじめに

我が国の国家安全保障政策に係る主要な文書として、三文書（国家安全保障戦略、防衛計画の大綱、中期防衛力整備計画）が策定されてきたが、我が国を取り巻く安全保障環境が厳しさを増す中、岸田内閣総理大臣は、新たな三文書を策定する意向をかねて示してきた¹。新たな三文書（国家安全保障戦略、国家防衛戦略、防衛力整備計画）は政府・与党における検討を経て、令和4年12月16日に閣議決定された。そして、この新たな三文書に基づき行われる、令和5年度以降における我が国の防衛力の抜本的な強化及び抜本的に強化された防衛力の安定的な維持に必要な財源を確保するための特別措置を定めるものとして、「我が国の防衛力の抜本的な強化等のために必要な財源の確保に関する特別措置法」（令和5年法律第69号。以下「防衛財源確保法」という。）が令和5年6月16日に成立した。本稿は、政府の想定する財源確保策の概要について紹介するとともに、財源確保に係る衆議院財務金融委員会及び参議院財政金融委員会を中心とした国会論議の概要をまとめるものである。

¹ 岸田総理は、令和3年10月8日の所信表明演説において、「我が国を取り巻く安全保障環境が一層厳しさを増す中、我が国の領土、領海、領空、そして国民の生命と財産を断固として守り抜きます。そのために、国家安全保障戦略、防衛大綱、中期防衛力整備計画の改定に取り組みます。」と発言した（第205回国会参議院本会議録第2号5頁（令3.10.8））。

2. 財源確保策の概要

(1) 財源確保策の策定までの経緯

岸田総理は、防衛力の強化に当たっては、内容、規模及び財源を一体として決定するとし²、令和4年8月10日の記者会見では、必要となる防衛力の内容の検討、そのための予算規模の把握、財源の確保を一体的かつ強力に進める、我が国自身の防衛力を5年以内に抜本的に強化し、年末に向けて、新たな三文書の策定と予算について議論を進めるとの発言をした³。この決定に向けては、政府・与党の様々な場で議論が行われたが、ここでは以下の二つを取り上げる⁴。

ア 国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議

9月22日、政府は、総合的な防衛体制の強化と経済財政の在り方について検討するため、「国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議」を開催することを決定し、同会議は4回の会合を経て、11月22日に報告書（以下「有識者会議報告書」という。）を取りまとめた。有識者会議報告書は、防衛力の抜本的強化の必要性を指摘しつつ、財政基盤を強化することの重要性と、規模と内容にふさわしい財源の確保の必要性も指摘した。このうち財源については、将来にわたって継続して安定して取り組む必要がある以上、安定した財源の確保が基本であるとし、今を生きる世代全体で分かち合っていくべきであるとした。また、非社会保障関係費を対象とした歳出改革による財源の捻出を優先的に検討し、コロナ対策で積み上がった独立行政法人の積立金の早期返納などの工夫も必要とした上で、足らざる部分は国民全体の負担を視野に入れなければならないとした。さらに、国債発行を前提としてはならないと強調しつつ、負担が偏りすぎないよう幅広い税目による負担が必要なことを明確にし、理解を得る努力を行うべきなどと指摘した。

イ 総理指示と政府与党政策懇談会

政府・与党における検討が進められる中、岸田総理は、浜田防衛大臣及び鈴木財務大臣に対し、11月28日と12月5日に指示を行った⁵。

その上で、12月8日の政府与党政策懇談会において、岸田総理は、防衛力整備計画の規模とそのため財源確保策について、図表1のように発言した。

これらを踏まえ、歳出歳入両面での財源確保の具体的内容が検討された結果、12月16日の政府与党政策懇談会において、財源確保策のイメージ図が示された(図表2)。また、同日、令和5年度与党税制改正大綱⁶が決定され、増税する税目や方式が盛り込まれた。

² 一体として決定することについて、岸田総理は、「今の段階で、数字の積み上げもできていない段階から、財源について申し上げることはできません。内容と、金額と、そして財源と、三点セットでしっかり議論をこれから行ってまいります。」「今言った議論を、三点セットで、年末の国家安全保障戦略策定の議論等を進める中で行っていききたい」と発言していた(第208回国会衆議院予算委員会議録第20号30頁(令4.5.27))。

³ 首相官邸ウェブサイト「岸田内閣総理大臣記者会見」(令和4年8月10日)<https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0810kaiken.html>(令5.7.25最終アクセス。以下、本稿において同じ)。

⁴ 他には、例えば、新たな国家安全保障戦略等の策定に関する有識者との意見交換、与党国家安全保障戦略等に関する検討ワーキングチームによる検討、国家安全保障会議の開催などが行われている。

⁵ 岸田総理による指示の内容については、鈴木財務大臣兼内閣府特命担当大臣閣議後記者会見(令和4年11月29日)<https://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20221129.html>、同(令和4年12月6日)<https://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20221206.html>を参照。

⁶ 自由民主党・公明党「令和5年度税制改正大綱」(令4.12.16)

図表 1 12月8日の政府与党政策懇談会における総理発言

我が国を取り巻く安全保障環境が急速に厳しさを増す中、我が国の領土、領海、領空を断固として守り抜くため、抑止力と対処力を強化することは最優先の使命です。中核となる防衛費については、5年以内に緊急的にその強化を進める必要があります。このため、この防衛力整備計画の規模については、防衛力の抜本的強化に必要な内容を積み上げ、43兆円程度といたします。その結果、令和9年度には防衛費とそれを補完する取組を合わせ、現在の国内総生産（GDP）の2パーセントに達するよう予算措置を講じます。

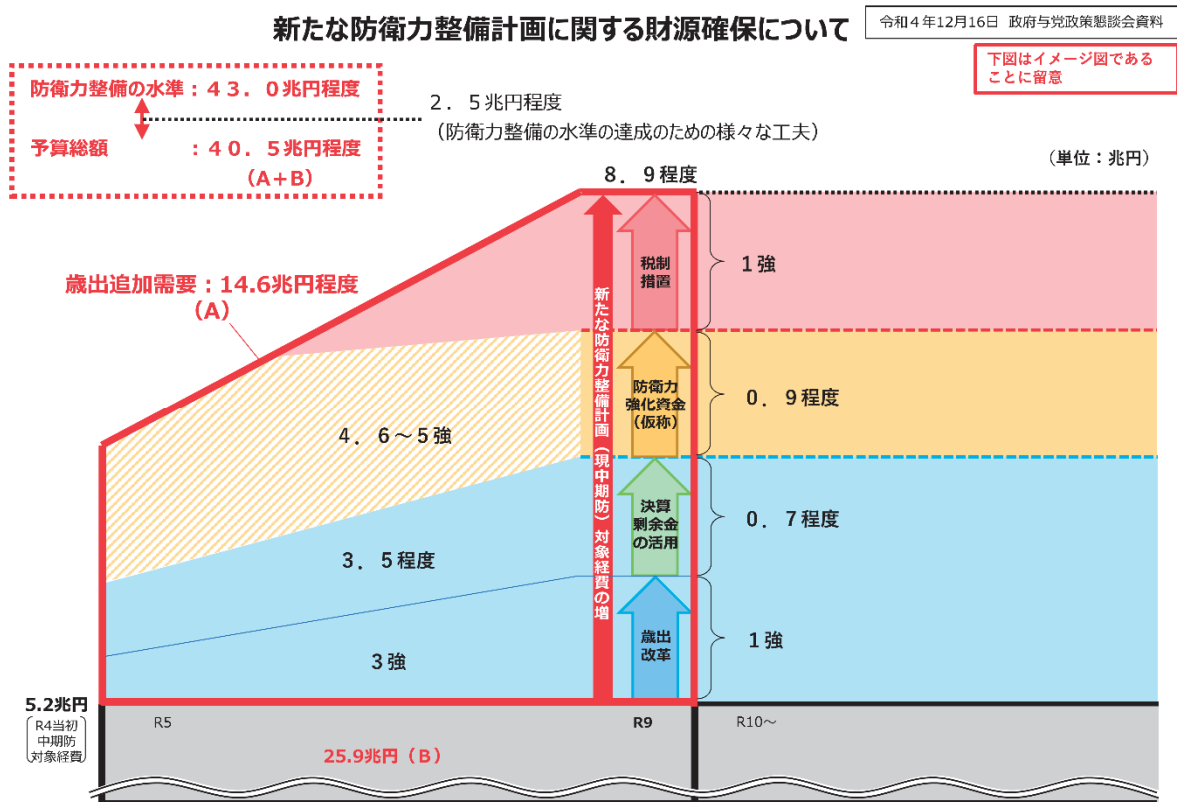
抜本的に強化された防衛力は、令和9年度以降も将来にわたり維持強化していく必要があります。国家の責任としてこれを安定的に支えるためのしっかりした財源措置が不可欠です。令和9年度以降、防衛力を安定的に維持するためには、毎年度約4兆円の追加財源の確保が必要となります。その約4分の3については、歳出改革、決算剰余金の活用、税外収入を活用した防衛力強化資金の創設など、様々な工夫を行うことにより賄うことといたします。その上で、様々な御議論がありましたが、残り約4分の1の約1兆円強については、国民の税制で御協力をお願いしなければならないと考えております。ただし、その際、現下の家計を取り巻く状況に配慮し、個人の所得税の負担が増加するような措置は行わないことといたします。

また、令和5年度から9年度までの間の新たな防衛力整備計画43兆円の財源についても同様の考え方で確保いたします。まずは歳出改革や特別会計からの受入れ、コロナ対策予算の不用分の返納、国有財産売却などの工夫を先行して始めることとし、来年度からの国民の負担増は行わず、令和9年度に向けて複数年かけて段階的な実施を検討いたします。

こうした考え方の下、引き続き政府与党で緊密に連携して、防衛力強化に係る歳出歳入両面での財源確保の具体的内容を年末に一体的に決定いたします。税制部分については、与党税制調査会において税目、方式等、施行時期を含めて検討いただくようお願いいたします。

(出所) 首相官邸ウェブサイト<https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/actions/202212/08yoto_kondan_kai.html>より抜粋 (太字は筆者)

図表 2 財源確保策のイメージ図



（２）防衛力整備計画における記述

新たな三文書は令和４年12月16日に閣議決定された。このうち、防衛力整備計画においては、令和５年度から令和９年度までの５年間に於ける同計画の実施に必要な防衛力整備の水準に係る金額を43兆円程度とするとしている。また、同計画期間の下で実施される各年度の予算の編成に伴う防衛関係費は、別途の措置を採ることを前提として、40.5兆円程度（令和９年度は8.9兆円程度）とするとしている。ここにいう別途の措置とは、①自衛隊施設等の整備の更なる加速化を事業の進捗状況等を踏まえつつ機動的・弾力的に行うこと（1.6兆円程度）⁷、②一般会計の決算剰余金が想定（（３）イ参照）よりも増加した場合にこれを活用すること（0.9兆円程度⁸）としている。

その上で、「2027年度以降、防衛力を安定的に維持するための財源、及び、2023年度から2027年度までの本計画を賄う財源の確保については、歳出改革、決算剰余金の活用、税外収入を活用した防衛力強化資金の創設、税制措置等、歳出・歳入両面において所要の措置を講ずることとする。」としている。

（３）財源確保策の概要

政府の財源確保策は、歳出改革、決算剰余金の活用、税外収入を活用した防衛力強化資金の創設、税制措置から成る。「将来世代に先送りすることなく（中略）今を生きる我々が、将来世代への責任として対応」⁹するため、将来世代への負担の先送りとなる国債は財源確保策に含まれていない¹⁰。

なお、この財源確保策は、従前の中期防衛力整備計画における防衛力整備の水準を上回る部分（図表２で土台となっている灰色部分より上の部分）の財源をどのように確保するかというものであり、防衛力整備計画における防衛力整備の水準43.0兆円程度全体の財源確保策ではない¹¹。

ア 歳出改革

前述のとおり、有識者会議報告書においては、非社会保障関係費を対象とした歳出改革による財源の捻出を優先的に検討すべきことが指摘されていた。これを踏まえ、毎年度の予算編成過程において、非社会保障関係費全体を見直すことで、令和９年度時点に

⁷ この財源の在り方については、実際に予算措置をする際に、その時々予算編成過程において検討するとされている（第211回国会衆議院財務金融委員会安全保障委員会連合審査会議録第2号6頁（令5.4.26））。

⁸ 0.9兆円程度は、平成29年度から令和3年度の5年間の決算剰余金の平均を基に算出したものであり、令和5年度から令和9年度までの5年間の防衛力整備の水準に充てるためのものであることから、参考とした決算剰余金の過去の実績の期間も5年間に合わせたとされる（第211回国会参議院財政金融委員会会議録第13号4頁（令5.6.6））。なお、防衛力整備計画では、0.9兆円程度に達しない場合には、防衛力整備の一層の効率化、合理化の徹底等を通じて実質的な財源確保を図るとされている。

⁹ 第211回国会参議院本会議録第1号3頁（令5.1.23）

¹⁰ 第211回国会衆議院財務金融委員会会議録第12号38頁（令5.3.29）、第211回国会衆議院財務金融委員会安全保障委員会連合審査会議録第2号12頁（令5.4.26）

¹¹ 土台の灰色部分の財源には、従来から特例公債が充てられてきたが、令和5年度からは建設公債も充てられるようになった（4,343億円）。これは、国家安全保障戦略において防衛省と海上保安庁との連携や公共インフラの整備等が明確に位置付けられる中で、海上保安庁の船舶や、空港、港湾等の公共インフラの整備が建設公債の発行対象であることから、整合性の問題として、防衛省・自衛隊の施設整備費や艦船建造費を建設公債の発行対象経費として整理したものとされる（第211回国会衆議院予算委員会会議録第4号43頁（令5.2.1））。

において、対令和4年度比で1兆円を確保することとしている。この水準は、5年間平均で、毎年度、前年度比0.2兆円強の歳出改革を継続することに相当するとされる¹²。

令和5年度予算においては、歳出改革により、2,100億円程度の財源を確保している。この点、政府は、経済財政運営と改革の基本方針（骨太方針）に基づき、従来、非社会保障関係費の増額を330億円程度に抑えてきた¹³ところ、令和5年度の消費者物価上昇率が平成25年度から令和3年度までの平均の4.5倍になる見込みであることを踏まえ、全体で1,500億円程度（ $\approx 330 \times 4.5$ ）に抑え、また、防衛関係費以外の非社会保障関係費について一層の効率化を図ることで600億円程度¹⁴の歳出を減少させたと説明している¹⁵。

イ 決算剰余金の活用

決算剰余金（純剰余金）について、令和9年度までに累計3.5兆円程度を充てることとしている。この規模は、決算剰余金の直近の10年間（平成24年度から令和3年度まで）の平均が年1.4兆円程度であるところ、財政法（昭和22年法律第34号）の規定¹⁶を踏まえ、年1.4兆円程度の2分の1である年0.7兆円程度の5年分が3.5兆円程度になるとの想定による¹⁷。

なお、令和3年度の決算剰余金は令和4年度第2次補正予算の歳入に計上されたため、令和5年度予算では決算剰余金の活用はされていない。

ウ 税外収入を活用した防衛力強化資金の創設

様々な取組により確保した税外収入等を防衛力の整備に計画的、安定的に充てるための継続的な仕組みとして防衛力強化資金を設置することとしており、令和9年度までに4.6兆円から5兆円強を確保することとしている。

令和5年度予算においては、次の（ア）から（ウ）により4兆5,919億円の税外収入を確保し、令和5年度に必要な額（1兆2,113億円）を超える額（3兆3,806億円）は防衛力強化資金に繰り入れて令和6年度以降の財源として活用することとしている。

（ア）特別会計からの繰入金¹⁸

- ・ 財政投融资特別会計からの繰入金6,367億円（財政融資資金勘定2,000億円、投資勘定4,367億円）

¹² 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第16号35頁（令5.4.25）

¹³ 骨太方針2015（平成27年6月30日閣議決定）では、「安倍内閣のこれまでの3年間の取組では一般歳出の総額の実質的な増加が1.6兆円程度となっている」とする一方、「社会保障関係費の実質的な増加が高齢化による増加分に相当する伸び（1.5兆円程度）となっている」としており、非社会保障関係費の伸びが3年間で0.1兆円程度であることがうかがえる。その上で、国の一般歳出の水準の目安について、「その基調を2018年度（平成30年度）まで継続させていくこととする。」としており、これがその後の骨太方針にも引き継がれている。

¹⁴ この600億円は、特定の経費を念頭に歳出削減を行ったものではなく、骨太方針の考え方にに基づき歳出全体を見直した結果、非社会保障関係費において確保された金額であるとされる（第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号20頁（令5.4.18））。

¹⁵ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号22頁（令5.4.18）

¹⁶ 財政法第41条は、一般会計の歳入決算総額から歳出決算総額を引いた差額である決算上の剰余（歳計剰余金）を生じたときは、これを翌年度の歳入に繰り入れるものとしている。同法第6条は、歳計剰余金から、翌年度に繰り越して使用する金額や地方交付税交付金等の精算に充てる金額等を控除した額（純剰余金）のうち、2分の1を下らない金額は、剰余金を生じた年度の翌々年度までに、公債又は借入金の償還財源に充てなければならないと定めている。

¹⁷ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号9頁（令5.4.18）

¹⁸ 令和5年度一般会計歳入予算では、雑収入に防衛力強化特別会計受入金として計上されている。

- ・外国為替資金特別会計からの繰入金 3兆952億円（令和4年度の剰余金見込 1兆8,948億円¹⁹、進行年度である令和5年度の剰余金見込 1兆2,004億円²⁰）

（イ）コロナ予算により積み上がった積立金²¹や基金等の不用分の国庫返納

- ・独立行政法人の積立金の不用見込みの国庫返納746億円²²（独立行政法人国立病院機構422億円、独立行政法人地域医療機能推進機構の積立金324億円）²³
- ・独立行政法人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（2,350億円）、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（1,340億円）²⁴

（ウ）国有財産の売却収入²⁵

- ・「大手町プレイス」の政府保有分²⁶の売却収入（4,164億円）²⁷

エ 税制措置の概要

令和5年度与党税制改正大綱には、法人税、所得税及びたばこ税について、令和9年度に向けて複数年かけて段階的に税制措置を講じ、令和9年度において1兆円強を確保すること等が記載された。ただし、施行時期は「令和6年以降の適切な時期とする」とされている（図表3）。この内容はそのまま、政府の「令和5年度税制改正の大綱」（令和4年12月23日閣議決定）に盛り込まれている。

¹⁹ 令和5年度予算編成時点において、令和4年度の剰余金見込は2.8兆円であり、このうち1.9兆円を防衛財源に、0.9兆円を防衛財源以外の一般財源に充てることとしており、外国為替資金への留保は行われていない。これは、一般会計の厳しい財政状況の中で、防衛財源の確保が必要となったこと、留保がなくとも令和4年度中に実施した為替介入に伴い令和4年度末の内部留保比率が上昇し、同特別会計の財務状況の改善が見込まれたことを勘案したことによるとされる（第211回国会参議院財政金融委員会、外交防衛委員会連合審査会会議録第3号5頁（令5.6.8））。

²⁰ 令和5年度予算編成時点において、令和5年度の剰余金見込は1.8兆円であり、このうち0.6兆円を外国為替資金に留保することとしている。最終的な留保額は、同特別会計の財務状況も勘案しつつ、令和6年度予算編成過程において検討するとしている（第211回国会衆議院財務金融委員会会議録第18号2頁（令5.5.9））。

²¹ 令和3年度決算において、全87の独立行政法人のうち、積立金100億円以上の規模で、令和6年度以降に中期目標期間等の終了に伴う国庫納付を予定している13法人について、足下で顕著に積立金が増加し、かつ、その由来がコロナ対策の予算等によるものを精査した結果、独立行政法人国立病院機構と独立行政法人地域医療機能推進機構が対象となったとされる（第211回国会参議院財政金融委員会会議録第12号11頁（令5.6.1）、同財政金融委員会、外交防衛委員会連合審査会会議録第3号15頁（令5.6.8））。

²² 令和5年度一般会計歳入予算では、雑収入に防衛力強化雑納付金として計上されている。

²³ 新型コロナウイルス感染症への対応として、病床確保等のため、国の一般財源を原資とした補助金等が医療機関に交付され、これを大きな要因として両機構の積立金（利益剰余金）が増加した。令和3事業年度において、国立病院機構は819億円、地域医療機能推進機構は675億円の積立金となった。

²⁴ 令和5年度一般会計歳入予算では、雑収入に防衛力強化弁償及返納金として計上されている。

²⁵ 令和4年12月8日の政府与党政策懇談会で示された国有財産の売却を含む財源確保策に係る岸田総理の考え方の下で、財務省において売却可能かつ防衛財源に成り得る国有財産について精査した結果、臨時に多額の売却収入が見込まれていた大手町プレイスの売却収入を防衛財源として確保することとしたとされる（第211回国会参議院財政金融委員会会議録第13号7頁（令5.6.6））。

²⁶ 独立行政法人国立印刷局が所有していた土地が平成22年に国庫納付された後、国は、再開発に伴って権利床を取得することとなった。当該権利床について、平成27年の財政制度等審議会答申において、信託制度を活用してテナントを誘致、貸付けた上で売却を進めることが適当とされ、令和4年11月、信託受益権を4,364億円で売却する契約が締結された。なお、賃料は毎年数十億円規模で入っており、令和4年度は90億円程度であったとされる（第211回国会参議院財政金融委員会会議録第10号33頁（令5.5.25））。

²⁷ 令和5年度一般会計歳入予算では、政府資産整理収入に防衛力強化国有財産売却収入として計上されている。

図表3 令和5年度与党税制改正大綱

<p>6. 防衛力強化に係る財源確保のための税制措置</p> <p>わが国の防衛力の抜本的な強化を行うに当たり、歳出・歳入両面から安定的な財源を確保する。税制部分については、令和9年度に向けて複数年かけて段階的に実施することとし、令和9年度において、1兆円強を確保する。具体的には、法人税、所得税及びたばこ税について、以下の措置を講ずる。</p> <p>① 法人税</p> <p>法人税額に対し、税率4～4.5%の新たな付加税を課す。中小法人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。</p> <p>② 所得税</p> <p>所得税額に対し、当分の間、税率1%の新たな付加税を課す。現下の家計を取り巻く状況に配慮し、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、復興事業の着実な実施に影響を与えないよう、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。</p> <p>廃炉、特定復興再生拠点区域の整備、特定復興再生拠点区域外への帰還・居住に向けた具体的な取組みや福島国際研究教育機構の構築など息の長い取組みをしっかりと支援できるよう、東日本大震災からの復旧・復興に要する財源については、引き続き、責任を持って確実に確保することとする。</p> <p>③ たばこ税</p> <p>3円/1本相当の引上げを、国産葉たばこ農家への影響に十分配慮しつつ、予見可能性を確保した上で、段階的に実施する。</p> <p>以上の措置の施行時期は、令和6年以降の適切な時期とする。</p>
--

(出所) 令和5年度与党税制改正大綱より抜粋

3. 防衛財源確保法の概要

防衛財源確保法は、2.(3)の財源確保策のうち、法制上の手当が必要となる、財政投融资特別会計財政融資資金勘定及び外国為替資金特別会計からの一般会計への繰入れに関する措置、独立行政法人国立病院機構及び独立行政法人地域医療機能推進機構の国庫納付金の納付の特例に関する措置、防衛力強化資金の設置等について定めている。

(1) 総則等(第1条)

防衛財源確保法では、法律の趣旨として、令和5年度以降における我が国の防衛力の抜本的な強化及び抜本的に強化された防衛力の安定的な維持に必要な財源を確保するための特別措置として以下の(2)から(5)について定めるものとしている。

また、政府は、令和5年度以降の各年度の予算に計上される防衛力整備計画対象経費の額が令和4年度の当初予算に計上された防衛力整備計画対象経費の額を上回る場合における当該上回る額²⁸に係る費用の財源に充てるため、防衛力強化税外収入と防衛力強化資金((5)参照)からの受入金を確保するものとしている。

²⁸ 防衛力整備計画対象経費は、防衛省所管分の防衛関係費に防衛省情報システム関係経費のうちデジタル庁計上分を加えた額から、SACO(沖縄に関する特別行動委員会)関係経費、米軍再編関係経費(地元負担軽減に資する措置)及び政府専用機取得関連経費を除いた額とされる。令和4年度当初予算では5兆1,788億円、令和5年度予算では6兆6,001億円が計上されており、増加額(「当該上回る額」)は1兆4,213億円となる。

(2) 財政投融资特別会計財政融資資金勘定からの一般会計への繰入れ（第2条）

財政投融资特別会計財政融資資金勘定においては、毎会計年度の歳入歳出の決算上剰余金を生じた場合には、積立金（金利変動準備金）として積み立て（特別会計に関する法律（平成19年法律第23号。以下「特会法」という。）第58条第1項）、将来の金利変動による損失に備えることとされている。金利変動準備金の準備率の上限（総資産の50/1000）を超える部分については、国債整理基金特別会計に繰り入れることができるとされており（同条第3項）、公債等償還財源に充てられる。また、同勘定には特会法第8条第2項の規定²⁹を適用しないとされ、一般会計への繰入れが制限されている（第58条第4項）³⁰。ただし、厳しい財政事情に鑑み、臨時的・特例的な措置として、これまで、特例法の制定により、同勘定から一般会計への繰入れが行われたこともある³¹。

財源確保策では、令和5年度において同勘定から2,000億円を活用することとされた。そこで、防衛財源確保法では、同勘定から一般会計の歳入に繰り入れることができるようにするため、特会法の特例となる規定を設けている³²。

(3) 外国為替資金特別会計からの一般会計への繰入れ（第3条）

外国為替資金特別会計においては、毎会計年度の歳入歳出の決算上剰余金を生じた場合には、外国為替相場の変動、市場金利の変動その他の要因を勘案し、同特別会計の健全な運営を確保するために必要な金額を同特別会計の運用資金である外国為替資金に組み入れ（特会法第80条）³³、残りを一般会計や翌年度の同特別会計の歳入に繰り入れている（同法第8条）。同特別会計においては、昭和57年度以降、一般会計の歳入への繰入れをほぼ毎年実施している。

財源確保策では、令和5年度において、同特別会計の令和4年度の剰余金見込³⁴に加え、

²⁹ 特会法においては、一般会計の財源として活用可能な剰余金についてはできる限り活用するとの趣旨から、各特別会計に剰余金が生じた場合には、積立金等に積み立てるものを除き、その全部又は一部を、一般会計に繰り入れることができる旨の各特別会計の共通ルールが定められている（特会法第8条第2項）。ただし、一部の特別会計・勘定については、このルールを適用しないこととされており、同勘定のほか、交付税及び譲与税配付金特別会計、国債整理基金特別会計、東日本大震災復興特別会計が該当する。

³⁰ 財政投融资特別会計投資勘定については、特会法第8条第2項に基づき、剰余金を一般会計に繰り入れることができる。

³¹ 一般会計への繰入れは、平成20年度に4兆1,580億円、平成21年度に7兆3,350億円、平成22年度に4兆7,541億円、平成23年度に1兆588億円が、それぞれ特例法の制定により行われた（平成23年度は東日本大震災への対応に活用）。

³² 今回の繰入れに際し、同勘定の財務の健全性を確保する観点から、3,000本の金利シナリオを用いて将来推計を行った結果、今般の繰入額であれば当面の間は積立金が枯渇しない見込みであることを確認しており、今後の運営に支障はないとされる（第211回国会衆議院財務金融委員会議録第13号3頁（令5.4.7））。

³³ 外国為替相場や市場金利の変動等があっても保有外貨資産に発生する評価損をおおむね下回らない水準として、保有する外貨資産の30%が目安とされており、同特別会計の剰余金の外国為替資金への組入累計額が中長期的にこの水準に達することが望ましいとされている。そこで、同特別会計の毎年度の剰余金については、30%以上を外国為替資金へと組み入れ、同特別会計の財務状況や一般会計の財政状況も勘案して一般会計繰入額を決定するという運用が行われている。令和4年度末の内部留保率は20.1%と見込まれている（第211回国会衆議院財務金融委員会議録第16号18頁（令5.4.25））。

³⁴ 令和4年度の剰余金については、令和4年度決算の確定後、特会法第8条第2項に基づき、一般会計の歳入への繰入れを行うことができる。

進行年度である令和5年度の剰余金見込も踏まえて繰り入れることとされた³⁵。そこで、防衛財源確保法では、令和5年度において、同特別会計から、1兆2,004億3,304万3,000円を限り、一般会計の歳入に繰り入れることができるようにするための規定を設けることとしている³⁶。

(4) 独立行政法人国立病院機構及び独立行政法人地域医療機能推進機構の国庫納付金の納付の特例に関する措置（第4条、第5条）

独立行政法人国立病院機構（以下「国立病院機構」という。）及び独立行政法人地域医療機能推進機構（以下「地域医療機能推進機構」という。）のそれぞれの個別法³⁷において、両機構は、中期目標の期間³⁸の最後の事業年度に係る独立行政法人通則法（平成11年法律第103号。以下「通則法」という。）第44条第1項又は第2項の規定による整理を行った後、積立金があるときは、その額に相当する金額のうち厚生労働大臣の承認を受けた金額を、次の中期目標の期間に係る中期計画の業務に充てることができることとされている。また、積立金から当該承認を受けた金額を控除してなお残余があるときは、その残余の額を、国立病院機構は国庫に、地域医療機能推進機構は年金特別会計に、それぞれ納付しなければならないとされている。

財源確保策においては、両機構に対し、積立金から不用が見込まれる金額の国庫返納を求めることとされた。そこで、防衛財源確保法では、両機構の個別法の規定にかかわらず、通則法第44条第1項又は第2項の規定により防衛財源確保法の施行の日を含む中期目標の期間における積立金として整理された金額のうち、国立病院機構は422億円を、地域医療機能推進機構は324億円（両機構合わせて746億円）を、令和6年3月31日までに国庫に納付しなければならないとしている。

(5) 防衛力強化資金の設置、防衛力強化税外収入（第6条から第14条）

資金とは、国が特定の目的、用途に充てるために一会計年度に消費し尽くすことを予定せず、一般の現金と区分して保有、運用し、主として歳計外で経理する金銭である³⁹。国が一定の事業を経営する場合や特別の理由がある場合に、特別の資金を保有することによ

³⁵ 令和5年度の剰余金見込は、令和5年度中の為替、金利等が、予算策定時から遡り過去1年で最も円高、低金利だった水準で推移する前提で積算したものとされ、これを一般会計に繰り入れても同特別会計の財務に影響する事態は生じないとされる（第211回国会衆議院財務金融委員会議録第13号7頁（令5.4.7））。

³⁶ 進行年度中の一般会計への繰入れについて、近年では、特例法に基づき、平成14年度剰余金見込、平成22年度剰余金見込、平成23年度剰余金見込から、それぞれ同年度の一般会計への繰入れが行われている（平成14年度1,500億円、平成22年度3,500億円、平成23年度2,309億円）。

³⁷ 独立行政法人国立病院機構法（平成14年法律第191号）、独立行政法人地域医療機能推進機構法（平成17年法律第71号）

³⁸ 両機構はそれぞれの個別法で中期目標管理法人と定められている。中期目標管理法人は、主務大臣が定める中期目標を達成するための中期計画を作成しなければならない（通則法第30条）。両機構の中期目標の期間は、平成31年4月から令和6年3月までの5年間とされている。

³⁹ 資金に類似するものとして基金がある。資金と基金は、特定の目的や用途のために複数年度にわたって保有されるという点で共通した性質を有しているが、資金は国が保有することが認められているもの、基金は国からの補助金等により公益法人、独立行政法人又は地方公共団体などに造成されるものといった違いがあるとされる（第211回国会衆議院財務金融委員会安全保障委員会連合審査会議録第1号17頁（令5.4.19））。

て、より効率的な財政運営が可能となる場合もあることから、財政法第44条は、法律で定める場合に限り、特別の資金を保有することができる」と規定している⁴⁰。

防衛財源確保法では、防衛力の抜本的な強化及び抜本的に強化された防衛力の安定的な維持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、当分の間、防衛力強化資金を設置することとしている。防衛力強化資金は、一般会計の所属とし、財務大臣が管理することとしている⁴¹。一般会計から防衛力強化資金への繰入金の財源は、防衛力強化税外収入をもって充て⁴²、防衛力強化資金は、防衛力整備計画対象経費の財源に充てる場合に限り、予算の定めるところにより、使用することができるとしている。財務大臣は、毎会計年度、防衛力強化資金の増減に関する計画表及び防衛力強化資金の増減に関する実績表を作成しなければならないとしている⁴³。

防衛財源確保法では、(2) から (4) の繰入金及び国庫納付金の収入のほか、令和5年度以降の各年度において、国有財産の処分による収入その他の租税収入以外の収入であって国会の議決を経た範囲に属するもの⁴⁴を防衛力強化税外収入とし、防衛力整備計画対象経費の財源又は防衛力強化資金への繰入れの財源に充てるものとしている。

4. 国会論議

国会においては防衛力の抜本的強化の具体的な内容を含め、防衛政策、防衛財源について幅広く議論されたが、ここでは衆議院財務金融委員会及び参議院財政金融委員会において行われた防衛財源確保策に関連する質疑のうち主なものをまとめることとする。

(1) 総論

ア 防衛財源確保法を制定する必要性

防衛財源は毎年度の予算編成で確保すれば足りること、税制措置などが盛り込まれていないことなどから、防衛財源確保法を制定する必要性を疑問視する指摘があった。これに対し、令和5年度に確保した税外収入4.6兆円のうち1.5兆円は特別な立法措置が必要であること、防衛力強化資金の設置には法律の根拠が必要であり防衛財源確保法によ

⁴⁰ 資金は、その性格から、各会計年度の歳出はその年度の歳入をもって支弁するべきとする「会計年度独立の原則」（財政法第12条）の例外を成すものと解されている（第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号34～35頁（令5.4.18））。また、資金と「予算の単年度主義の原則」（憲法第86条）との関係について、税外収入等を防衛力強化資金へ繰り入れる際には、当該繰入額は当該年度の歳出予算に計上され、防衛力強化資金に繰り入れられた財源を使用する際には、資金から受入額や見合いの防衛関係費がそれぞれ当該年度の歳入歳出予算に計上されて国会で審議されるので、同原則との関係で問題は生じないとしている（同35頁）。

⁴¹ 今後、防衛力強化のために追加的に確保される個別の税外収入については、毎年度、様々な収入が想定されることを踏まえ、歳入を総括して管理している財務大臣が防衛力強化資金を管理することとされた（第211回国会衆議院財務金融委員会安全保障委員会連合審査会議録第1号17頁（令5.4.19））

⁴² 防衛力強化資金に属する現金は、財政融資資金に預託することができ、預託した場合に生ずる利子は、資金に編入するとされている。

⁴³ また、内閣は、毎会計年度の予算を国会に提出する場合には前々年度の実績表と前年度及び当該年度の計画表を、毎会計年度の歳入歳出決算を会計検査院に送付する場合には当該年度の実績表を、毎会計年度の歳入歳出決算を国会に提出する場合には当該年度の実績表を、それぞれ添付しなければならないとされている。

⁴⁴ 国会の議決については、一般会計予算の予算総則に、防衛力整備計画対象経費の財源又は防衛力強化資金への繰入れの財源に充てる収入の範囲が規定され、予算の議決をもって国会の議決とされる。

り措置することを挙げた上で、現時点で確実に確保できる財源を先送りすることなく確実に確保することは防衛財源の安定的な確保に向けた道筋を示すために重要であるとしている⁴⁵。また、税制措置の協力をお願いする前提として、国民の負担をできる限り抑えるべく政府として最大限の努力を行っていることなどを明確に示す上で、今の段階で防衛財源確保法を成立させることは重要であるとしている⁴⁶。

イ 歳出改革、決算剰余金の活用、税制措置を防衛財源確保法に規定しなかった理由

政府として最大限の努力を行っていることを示すのであれば、歳出改革や決算剰余金の活用についても防衛財源確保法に規定を設けるべきとの指摘があった。これに対し、歳出改革や決算剰余金の活用は、その実施に法律上の手当が不要であること、また、閣議決定した防衛力整備計画において防衛財源の一つとすることが定められていること、歳出改革は骨太方針に基づいて行っていることにより手当てされていることを挙げている⁴⁷。

また、防衛財源確保法に税制措置を盛り込んでいないのは、令和4年末に閣議決定した枠組みの下で実施時期を今後判断していくこととされているためとしている⁴⁸。

なお、防衛財源確保法が歳出改革等に係る規定を設けない構成となっているのは、政治判断であるとしている⁴⁹。

ウ 安定財源の確保

予算編成に当たっては、骨太方針等に基づき、財政規律の方針を定めつつ、真に必要な財政需要に対応するための恒久的な歳出を大規模に増加させる場合には、これに対応した安定的な財源を確保することで個別に対応してきているとの政府の説明⁵⁰について、これが防衛力の抜本的強化についても当てはまるのか問われた。この点、抜本的に強化される防衛力についても将来にわたって維持強化していかなければならないことから、これを安定的に支える財源が不可欠であるとしている⁵¹。

また、安定財源の定義については、一般的な定義は明確に定められていないが、防衛財源の確保に当たっての安定財源とは、防衛力の強化、維持を安定的に支えるためのしっかりした財源のことであるとし、毎年確実に入ってくるものというより防衛力を安定的に支え得るものとしている⁵²。

エ 現下の経済財政状況と防衛力強化の財源

大変厳しい現下の経済財政状況において防衛力強化の財源を確保することができるのかという旨の指摘があった。これに対し、上記ウのとおり安定的な財源を確保した上で

⁴⁵ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号3頁（令5.4.18）

⁴⁶ 第211回国会衆議院財務金融委員会安全保障委員会連合審査会議録第1号4頁（令5.4.19）

⁴⁷ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第16号33頁（令5.4.25）、同第18号23頁（令5.5.9）

⁴⁸ 第211回国会衆議院財務金融委員会安全保障委員会連合審査会議録第1号4頁（令5.4.19）。「令和4年末に閣議決定した枠組み」とは、令和5年度税制改正の大綱に盛り込まれた「防衛力強化に係る財源確保のための税制措置」を指す。

⁴⁹ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第17号7頁（令5.4.26）

⁵⁰ 第211回国会衆議院予算委員会議録第3号20頁（令5.1.31）

⁵¹ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号2頁（令5.4.18）

⁵² 第211回国会衆議院財務金融委員会安全保障委員会連合審査会議録第2号21頁（令5.4.26）

必要な予算額を措置しており財政規律にも配慮したものとなっていること、国家安全保障戦略において「我が国の安全保障の礎である経済・金融・財政の基盤の強化に不断に取り組む。」と記されていることが挙げられた⁵³。

オ 財源を確保できなかった場合の国債発行の可能性

想定している財源を確保できなかった場合の対応とその場合に国債を発行する可能性について問われた。この点、財源を確保できない事態は想定しておらず、仮に確保できなかった場合でも国債発行は考えていないとしている⁵⁴。

カ 財政余力

財政は国の信頼の礎であり、有事であっても日本の信用や国民生活が損なわれないようにするため、平素から財政余力の確保が不可欠であると政府は説明しているが⁵⁵、ここにいう財政余力の定義について問われた。この点、有事の際に大幅に財政需要が増加するような場合にあっては必要な資金を市場から調達することができるようにしっかりと財政基盤を維持強化することであると、そのため、我が国財政に対する市場からの信頼を確保できるような財政運営を行うことが必要であるとしている⁵⁶。

キ プライマリーバランス（PB）黒字化目標への影響

税外収入や決算剰余金を防衛財源に充てることにより間接的に国債発行額が増加することになり、PB黒字化目標の達成時期⁵⁷の先送りなど、財政健全化が遠のくのではないかとの指摘があった。これに対し、令和5年1月に公表された中長期経済財政試算⁵⁸では今般の防衛力強化に係る歳出歳入両面の対応が織り込まれており、その結果、力強い成長を実現し、今後も歳出効率化努力を継続した場合には、2025（令和7）年度に黒字化するという姿が示されているとしている⁵⁹。

ク 防衛力整備計画の規模

防衛力整備計画の規模43兆円について、身の丈に合わない過大な計上であるとの指摘があった。これに対し、この規模は防衛省・自衛隊としてしっかりと役割を果たせる内容と金額を積み上げて決定したものであり過大な水準ではないとしている⁶⁰。

防衛力整備計画の規模について、財務省が35兆円、防衛省が48兆円を主張し、政治決着で43兆円になったという新聞報道の内容について真偽が問われたところ、具体的な金額を財務省側から提示した事実はなく⁶¹、財務省・防衛省の事務方同士で調整が進められた⁶²としている。また、令和9年度には防衛費とそれを補完する取組を合わせ、その予算

⁵³ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号5～6頁（令5.4.18）

⁵⁴ 第211回国会参議院財政金融委員会議録第10号21頁（令5.5.25）

⁵⁵ 第211回国会参議院本会議録第1号8頁（令5.1.23）

⁵⁶ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号2頁（令5.4.18）

⁵⁷ 骨太方針2021（令和3年6月18日閣議決定）では、2025（令和7）年度の国・地方を合わせたPB黒字化を目指すという財政健全化目標が掲げられ、骨太方針2022（令和4年6月7日閣議決定）、骨太方針2023（令和5年6月16日閣議決定）においても、「これまでの財政健全化目標に取り組む」とされている。

⁵⁸ 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（令5.1.24）

⁵⁹ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号15頁（令5.4.18）

⁶⁰ 第211回国会参議院財政金融委員会議録第10号11頁（令5.5.25）

⁶¹ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号5頁（令5.4.18）

⁶² 第211回国会衆議院財務金融委員会安全保障委員会連合審査会議録第2号15頁（令5.4.26）

水準が現在のGDPの2%に達するようにすることについて、米国の要求を受けたものではなく、我が国自身の判断として決定されたとしている⁶³。

さらに、為替や物価の動向により所要経費が上振れした場合であっても、防衛力整備の一層の効率化、合理化を徹底することにより、見積もった経費の範囲内に所要経費を収めるよう努力し、43兆円程度を超過させることはないとしている⁶⁴。

(2) 歳出改革

ア 歳出削減ではなく歳出改革による財源確保としている理由

歳出削減ではなく歳出改革による財源確保としている理由について問われ、防衛財源確保のための歳出改革に当たっては骨太方針に基づいて行っていることから、骨太方針における表現を踏まえているとしている⁶⁵。

イ 歳出改革の手法と令和6年度以降の取組

歳出改革の手法は物価上昇頼みではないかとの指摘があった。これに対し、物価上昇により予算の単価の上昇が見込まれる中においても、非社会保障関係費の見直しを通じて徹底した歳出改革を行っており、物価上昇頼みではないとしている。また、行政事業レビュー等の活用などによる行財政改革を踏まえ、令和6年度以降の予算編成過程においても非社会保障関係費全体を見直すことで歳出改革を徹底するとしている⁶⁶。

ウ 令和10年度以降の歳出改革

毎年度0.2兆円規模の歳出改革を令和10年度以降も継続するのかの確認があった。これに対し、防衛関係費の増額を確保しながら、防衛関係費以外の経費における様々な財政需要に応えつつ、全体の伸びをこれまでと実質的に同水準に抑制することは容易ではないことを踏まえ、防衛財源確保のための更なる歳出改革を令和10年度以降行うことは現時点では想定していないとしている⁶⁷。

エ 身を切る改革の実施

国民に負担を求める以上、政治家が自ら身を切る改革をする必要があるのではないかとの指摘があった。これに対し、議員歳費や議員定数の在り方は政治活動の根幹に関わることであり、国会において各党各会派で議論されるべき事柄であるとしている⁶⁸。

(3) 決算剰余金の活用

ア 安定財源への該当性、事前に財源を見込むことの適否

決算剰余金が安定財源であると言えるのかとの指摘や、決算剰余金は決算を締めた結果として生じるものであり事前に見込むことが適当ではないとの指摘があった。これに対し、決算剰余金は年度によって変更が生じ得るという意味では、単年度で見れば一定

⁶³ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号32頁（令5.4.18）

⁶⁴ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号10頁（令5.4.18）

⁶⁵ 第211回国会参議院財政金融委員会議録第13号3頁（令5.6.6）

⁶⁶ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号11頁（令5.4.18）

⁶⁷ 第211回国会参議院財政金融委員会、外交防衛委員会連合審査会議録第1号9頁（令5.5.30）

⁶⁸ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号23頁（令5.4.18）

額の財源が確実に見込まれるものではないが、0.7兆円程度という活用見込額は過去の実績に基づき手堅く見積もっており、防衛力強化資金等を通じて、防衛力の安定的な維持強化のために必要な、しっかりとした財源の一部を成すものであるとしている⁶⁹。

また、令和9年度以降についても、確たる見通しはないが、過去の実績を踏まえて同様に確保していきたいとしている⁷⁰。

イ 活用見込額の算出方法

決算剰余金の単年度当たりの活用見込額の算出に当たり、通常とは異なる規模となった令和2年度の決算剰余金を含めているのは適当ではない旨の指摘があった。これに対し、令和2年度の決算剰余金についても特例公債の発行額の抑制に努めた後の金額であること、決算剰余金は経済情勢等に応じた歳出や税収等の歳入の動向により大きく変動し得るものであることに鑑みれば、過去の一定期間の平均値を算出する際、ある年度の決算剰余金が特に大きい又は小さいからといってこれを除くことはかえって恣意的な見直しになるおそれがあることから、機械的に一定期間における全ての年度の平均をとることは合理性があるとしている⁷¹。

ウ 活用見込額を確保できなかった場合、上振れがあった場合への対応

決算剰余金の活用見込額0.7兆円を確保できなかった場合の対応が問われ、過去10年間の実績に基づく一貫した考え方に基づいて算出しており、財源を確保できるよう努力するとしている⁷²。また、活用見込額から上振れがあった場合は、防衛費のほか、財政需要がある様々な政策課題があることも総合的に考えながら有効に活用するとしている⁷³。

エ 決算剰余金の金額を増加させる可能性

歳出の不用、とりわけ予備費の不用を意図的に生じさせたり特例公債の発行額を調整したりすることにより、決算剰余金の金額を増加させる可能性が指摘された。これに対し、特例公債の発行額の調整は、発行額を必要最小限度にとどめるため、歳入欠陥にならないよう留意しつつ、特例公債法⁷⁴の規定に基づき出納整理期間における歳出不用や税収の見込み等を踏まえて行っており⁷⁵、調整額を恣意的に決定し⁷⁶、これにより決算剰余金の額をコントロールすることは考えていないとしている⁷⁷。また、決算剰余金を防衛財源にすることが、予備費計上額を意図的に膨らませるインセンティブになっているとは考えられないとしている⁷⁸。

⁶⁹ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号4頁（令5.4.18）、同財務金融委員会安全保障委員会連合審査会議録第2号20頁（令5.4.26）

⁷⁰ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号31頁（令5.4.18）

⁷¹ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第16号24頁（令5.4.25）

⁷² 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号10頁（令5.4.18）

⁷³ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第19号5頁（令5.5.19）

⁷⁴ 財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律（平成24年法律第101号）

⁷⁵ 特例公債法第3条では、歳出不用や税収等の動向を踏まえて特例公債の発行額の調整を行えるよう、特例公債の発行時期を翌年度の6月末までとする出納整理期間発行という制度が設けられている。また、第4条では、特例公債の発行額の抑制に努める旨の規定が設けられている。

⁷⁶ 特例公債の発行の減額を意図的に行わない場合には、特例公債法の趣旨を逸脱することになるとされる（第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号9頁（令5.4.18））。

⁷⁷ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号4頁、9頁（令5.4.18）

⁷⁸ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号21頁（令5.4.18）

オ 補正予算の財源、特例公債との関係

政府の財源確保策には特例公債の発行は含まれてはいないが、決算剰余金はこれまで補正予算の財源とされることが多く、これが防衛財源に活用されることで補正予算での特例公債の発行につながるのではとの指摘があった。これに対し、決算剰余金が補正予算の財源とされてきたことは事実であるが、補正予算の財源は、その編成時の税収見込みや歳出不用の見込み等を踏まえて検討されるものであり、決算剰余金を防衛財源に活用するからといって必ずしも補正予算で国債発行額を増加させるものではないとしている。ただし、これまでのように決算剰余金を補正予算の財源として求めることができなくなるおそれがあることは事実であり、財政運営において厳しさが増している面は否定できず、また、特例公債に頼ることを排除するとは言えないとしている⁷⁹。

カ 決算剰余金と国債

我が国の予算の大部分が国債で賅われている現状からすると、決算剰余金の原資に国債が含まれていることになるため、防衛力強化の財源に国債が充てられていることになるのではとの指摘があった。これに対し、決算剰余金の一部に国債由来の部分が含まれていることは否定できないが、決算剰余金の活用により国債発行が新たに増加するものではないとしている⁸⁰。

(4) 税外収入、防衛力強化資金

ア 防衛力強化資金を設ける意義

防衛力強化資金を設ける意義について問われた。この点、防衛力強化のため確保する税外収入は年度により変動が生じ当該年度に必要な経費の金額に見合わないという、歳入と歳出のタイミングのずれについて年度を超えた調整を行い、防衛力強化のための財源を防衛力の整備に安定的、計画的に充てるための継続的な仕組みであるとしている⁸¹。

イ 防衛力強化資金を特別会計に設置しなかった理由

防衛力強化資金を防衛省所管の特別会計に設置しなかった理由が問われた。この点、防衛力の整備に必要となる歳出全体について区分経理するための特別会計を設けることとした場合、当該特別会計の歳入の大部分が一般会計からの繰入金となると考えられるため、区分経理のために特別会計を設置する意義が乏しいとしている⁸²。

ウ 安定財源への該当性

税外収入が安定財源と言えるのかとの指摘があった。これに対し、税外収入の個別具体的な収入について見れば、毎年度確実な確保が見込めるものではないとしつつ、令和5年度に4.6兆円を確保したことにより、年平均0.9兆円程度の財源を税外収入で確保するという政府の方針には一定の根拠があるとしている。その上で、防衛力強化資金を通じて防衛力の強化、維持を安定的に支えていく財源とすることができるとしている⁸³。

⁷⁹ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号17頁、31頁（令5.4.18）

⁸⁰ 第211回国会衆議院財務金融委員会安全保障委員会連合審査会議録第2号12～13頁（令5.4.26）

⁸¹ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第13号5頁、8頁（令5.4.7）

⁸² 第211回国会参議院財政金融委員会議録第10号21頁（令5.5.25）

⁸³ 第211回国会衆議院財務金融委員会安全保障委員会連合審査会議録第1号25頁（令5.4.19）

エ 令和6年度以降の税外収入確保策

令和6年度以降の税外収入の確保について問われた。この点、財源確保について国民の負担をできる限り抑えるべく歳入歳出両面から様々な工夫を行う必要があり、税外収入も毎年度確保しているもののほか追加的な財源を最大限確保することが重要であると考えているとする一方、現時点で具体的な見通しはないとしている⁸⁴。

オ 税外収入と特例公債

防衛力強化資金へ繰り入れる税外収入の財源が元々は特例公債であるとする、「隠れ赤字国債」で防衛財源を賄っていることになり、将来世代への増税と同義であるとの指摘があった。これに対し、国庫納付金の一部に国債由来である部分が含まれることは事実であるが、「隠れ赤字国債」を認めるようなことではなく、国庫納付金の活用により国債発行額を新たに増加させないようにしているとしている⁸⁵。

また、税外収入が防衛財源に充てられる分、他の経費の財源が失われ、実質的に特例公債の増加につながるなどの指摘があった。これに対し、令和5年度に確保した4.6兆円は防衛力強化のため追加的に確保したものであり、毎年度確保している通常部分の税外収入は別途確保していることから、今般の税外収入の活用が直ちに特例公債発行額を増加させることにはつながらないとしている⁸⁶。

カ 財政投融资特別会計からの一般会計への繰入れ

今後の財政投融资特別会計からの一般会計への繰入れについて問われた。この点、財政融資資金勘定については、当面の間、積立金が枯渇しないぎりぎりの範囲で繰入れを行うものであり、今後の金利動向等により財務状況に関する将来推計の内容が改善しない限り、更なる繰入れは困難としている。投資勘定については、NTT株式の売却収入の上振れによる臨時収入等を計上するとともに、予備費の圧縮などにより捻出したものであり、現時点においては更なる繰入れを見込むことは困難としている⁸⁷。

キ 外国為替資金特別会計からの一般会計への繰入れ

外国為替資金特別会計から、進行年度である令和5年度の決算剰余金見込を繰り入れる理由について問われた。この点、現時点で確実に見込まれる財源について先送りすることなく確保することで、防衛財源の安定的な確保に向けた道筋を示すとの観点から、確実に発生が見込まれる金額を前倒しで繰り入れることとしたとしている⁸⁸。

また、令和6年度以降の対応については、今般の措置を勘案した上で、一般会計繰入れルールを踏まえ、同特別会計の財務状況や一般会計の財政状況を勘案しながら今後の予算編成過程で検討するとしている⁸⁹。

ク 積立金や基金の防衛財源への活用

積立金や基金から防衛財源へ活用するために国庫納付をさせることは、これまでのず

⁸⁴ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第13号5頁（令5.4.7）

⁸⁵ 第211回国会衆議院財務金融委員会安全保障委員会連合審査会議録第1号7頁（令5.4.19）

⁸⁶ 第211回国会衆議院財務金融委員会安全保障委員会連合審査会議録第1号25頁（令5.4.19）

⁸⁷ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第13号7頁（令5.4.7）

⁸⁸ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第13号7頁（令5.4.7）

⁸⁹ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号31頁（令5.4.18）

さんな基金創設と税金の無駄遣いの結果である旨の指摘や、使用されていない基金であれば一般財源に戻して防衛財源に充てるべきとの指摘があった。これに対し、各府省において基金の額が事業の実施状況等に照らして過大であると認めた場合には国庫への返納を行っているとし、基金からの国庫返納も含めて防衛力強化のための税外収入を確保すべく最大限努めるとしている⁹⁰。

ケ 国立病院機構及び地域医療機能推進機構の財務状況への影響

国立病院機構及び地域医療機能推進機構からの国庫納付が両機構の財務状況に与える影響について問われ、両機構の現状の積立金はこれまでの実績と比較して極めて高い水準となっており、経営上、一定の余力があると考えているとしている^{91、92}。

コ 未利用国有地、政府保有株式の売却の可否

未利用国有地の売却見込みについて問われた。この点、未利用国有地は令和3年度末時点で4,841億円あるが、このかなりの部分は早期に売却等を行うことが困難であり、一般競争入札により売却を予定しているものは290億円であるとし、また、貸付けなどを含めた有効活用に取り組みたいとしている⁹³。

政府保有株式⁹⁴について、保有義務の撤廃・緩和や保有義務のない株式の売却によって売却益が得られるのではないかと指摘があった。これに対し、株式保有比率については政策目的や法令の趣旨を踏まえた判断が必要になるとし、現時点において、東日本大震災の復興財源として活用することとされている株式を除いて売却の検討は行われておらず、売却可能な株式があるとは承知していないとしている^{95、96}。

(5) 税制措置

ア 税制措置を講じることを現時点で示す意義

財源確保のため様々な方法がある中で、増税という国民に負担を課す手段を最初から示すことの必要性についての質疑があった。これに対し、財源確保は決して増税ありきではなく、国民の負担をできるだけ抑えるべく、あらゆる工夫をした結果、必要な財源の4分の3を確保したが、それでも足りない4分の1について、今を生きる我々の責任として、税制措置での協力をお願いしたという旨答弁している⁹⁷。また、足らざる額につ

⁹⁰ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第16号28頁、37～38頁（令5.4.25）

⁹¹ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第13号8頁（令5.4.7）

⁹² 新型コロナウイルス感染症基金、緊急小口資金等の特例貸付についても、国庫返納をしても事業に支障は生じない旨答弁している（第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号21～22頁（令5.4.18））。

⁹³ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第13号5頁（令5.4.7）

⁹⁴ 特殊会社を通じて政策目的を達成するという必要性に鑑みて、主務省の判断に基づき、国が株式を保有している（第211回国会衆議院財務金融委員会議録第16号36頁（令5.4.25））。

⁹⁵ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第16号36頁（令5.4.25）

⁹⁶ 第211回国会で成立した中小企業信用保険法及び株式会社商工組合中央金庫法の一部を改正する法律（令和5年法律第61号）においては、公布の日（令和5年6月16日）から2年以内に、政府が保有する株式会社商工組合中央金庫の株式を全部処分することとされている。この株式の売却収入について、法改正を行うことなく防衛力強化資金に繰り入れることは可能であるが、実際の取扱いは、売却に向けた手続の進展と併せて予算編成過程で議論されることとなし、また、当該株式を売却することとした経緯は防衛財源確保の議論とは全く関係がないとしている（第211回国会参議院財政金融委員会議録第13号8頁（令5.6.6））。

⁹⁷ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第14号22頁（令5.4.18）

いて税制措置をお願いすることを示すことが国民への説明責任を果たすことにもなるとしている⁹⁸。

イ 税制措置の実施時期

税制措置の実施時期について、議論が棚上げされているといった指摘があった。これに対し、税制措置の実施時期については、令和9年度までの過程において、行財政改革を含めた財源調達の見通し、景気や賃上げの動向及びこれらに対する政府の対応を踏まえて、閣議決定した枠組みの下で税制措置の実施時期等を判断することになり、具体的な時期については今後改めて与党税制調査会において議論が行われるとしている⁹⁹。

また、近く閣議決定が予定される骨太方針2023に、税制措置の実施時期を令和7年以降に先送りすることを示唆する内容が盛り込まれるとの報道があり¹⁰⁰、これまでの答弁との整合性について問われた。この点、税制措置の実施時期は与党税制調査会において判断していくこととしており、財源確保策の枠組みやこれまでの説明が変わるものではないとし、また、令和6年以降の適切な時期と閣議決定しており、実施時期が遅ればその分の財源が必要となるのは織り込み済みであるとしている¹⁰¹。

ウ 税制措置の規模

税制措置による各税目の規模について、施行時期によるため精査が必要としつつ、目安として、法人税の付加税により6,000億円強から7,000億円強程度、所得税の付加税により2,000億円程度、たばこ税の引上げにより2,000億円程度と見込まれるとしている¹⁰²。

エ 対象税目

法人税、所得税及びたばこ税を対象税目とした理由について、与党税制調査会において、国民各層の負担能力や現下の経済情勢にも配慮しつつ、幅広い税目について議論が行われた結果、防衛力の強化は、国民の命、暮らし、事業を守るためのものであり、法人や個人に広く裨益するものであることを踏まえ、法人税と所得税が対象とされ、特殊な嗜好品であり一定の税収が担保できる物資としてのたばこの性格に着目して、たばこ税が対象とされたとしている¹⁰³。

オ 所得税の付加税

付加税という仕組みを採用した理由について、税制の構造そのものを見直すことではなく、それぞれの所得金額に応じた負担が課されるものであること、防衛力の強化に係る追加的な費用は全額国費で措置されるものであることを勘案したとしている¹⁰⁴。

復興特別所得税の課税期間は令和19年までとされているところ、同税の税率を新たな付加税を設けるに伴い1%引き下げるため、課税期間を延長することが考えられて

⁹⁸ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第16号34頁（令5.4.25）

⁹⁹ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第13号6頁（令5.4.7）、同第14号10～11頁（令5.4.18）

¹⁰⁰ 『日本経済新聞』（令5.6.13）ほか。骨太方針2023では「令和6年以降の適切な時期とする」とされている税制措置の開始時期については、令和7年以降の然るべき時期とすることも可能となるよう5兆円強の確保を目指す税外収入の上積みやその他の追加収入を含めた取組の状況を踏まえ、柔軟に判断する。」とされた。

¹⁰¹ 第211回国会参議院財政金融委員会会議録第16号2頁（令5.6.15）

¹⁰² 第211回国会衆議院財務金融委員会安全保障委員会連合審査会議録第1号15頁（令5.4.19）

¹⁰³ 第211回国会参議院財政金融委員会会議録第10号10頁（令5.5.25）

¹⁰⁴ 第211回国会参議院財政金融委員会会議録第12号12頁（令5.6.1）

いる。この点、将来世代への負担の先送りではないかとの指摘があった。これに対し、経済成長と構造的な賃上げの好循環を実現することで税制措置による将来世代の負担感を払拭できるよう政府として努力するとしている¹⁰⁵。

夫婦子2人の4人家族で給与収入が500万円の世帯では、所得税付加税1%で年間給与収入の約0.01%程度の負担になるとされる¹⁰⁶。この付加税1%は増税と言えるのではないかとの指摘があった。これに対し、今までになかった新たな負担を増やすということであり、増税であるとの指摘を否定するものではないとしている¹⁰⁷。

復興特別所得税の課税期間が終了した際、防衛財源確保のための所得税付加税を2.1%とする懸念が指摘された。これに対し、税金や我が国を取り巻く安全保障環境の変化などその時々重要な項目を勘案しながら決めていくことになるとしている¹⁰⁸。

東日本大震災からの復興の財源への影響を懸念する指摘や、復興財源の転用であるとの指摘があった。これに対し、復興特別所得税の課税期間の延長幅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してされていることから復興事業に影響を及ぼすことがないようにしていること、復興債の発行を通じた柔軟な資金調達が可能であり、復興特別所得税の税率を引き下げても毎年度の復興事業の円滑な執行には問題は生じないことから、防衛財源への転用をしているものではないとしている¹⁰⁹。

復興債の償還が先送りされることは将来世代への負担の先送りに当たるのではないかとの指摘があった。これに対し、復興債は復興特別所得税などの歳入が確保されるまでのつなぎとして発行されるものであり、その償還財源はあらかじめ確保されているので特例公債とは性格が異なるとしている¹¹⁰。

カ 法人税の付加税

法人税の付加税が経済に与える影響について質疑があり、地域経済、雇用を支える中小企業に配慮する観点から設けた控除額により全法人の94%は対象外となること、企業業績が好調である中、負担は法人実効税率ベースに換算して1%程度であることから、賃上げを含む企業活動に対して過度な影響を与えるものとはなっていないとしている¹¹¹。

キ たばこ税

たばこ税の税率引上げが愛煙家やたばこ産業に携わる人に与える影響に係る所見について質疑があり、段階的な引上げにより将来への予見性を持ってもらうことで影響が緩和されるとの考えを持っているとしている¹¹²。

ク 税金の増加と税制措置の必要性

経済成長による税金の増加があれば税制措置を講ずる必要はないのではないかとの指

¹⁰⁵ 第211回国会衆議院財務金融委員会安全保障委員会連合審査会議録第1号8頁（令5.4.19）

¹⁰⁶ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第18号24頁（令5.5.9）

¹⁰⁷ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第19号2頁（令5.5.19）

¹⁰⁸ 第211回国会参議院財政金融委員会議録第15号3～4頁（令5.6.13）

¹⁰⁹ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第16号5頁（令5.4.25）、第211回国会参議院財政金融委員会議録第11号7頁（令5.5.30）

¹¹⁰ 第211回国会参議院財政金融委員会議録第12号5頁（令5.6.1）

¹¹¹ 第211回国会参議院財政金融委員会議録第13号10頁（令5.6.6）

¹¹² 第211回国会参議院財政金融委員会議録第10号11頁（令5.5.25）

摘があった。これに対し、経済成長による税収増が決算剰余金に反映されれば、防衛力強化の財源として活用されることになるとしている¹¹³。

今後、一定の経済成長が実現して税収の自然増が生じた場合、税制措置を始めとする財源確保策に変化を生じさせる可能性があるのではないかとの指摘があった。これに対し、経済成長による税収増については、中長期的な増収額を安定的に見込むことが難しい点に留意する必要があることから財源確保の方法としては見込んでおらず、財源確保策の変更も考えていないとしている¹¹⁴。

ケ 更なる税制措置の可能性

令和9年度以降、防衛財源の約4分の3を税外収入等により賄うこととしているが、税外収入等を確保できなかった場合、更なる増税が行われるのではないかとの指摘があった。これに対し、あらゆる行財政改革の徹底により予定どおり財源を確保できると考えており、更なる税制措置は考えていないとしている¹¹⁵。

5. おわりに

防衛財源確保策に係る国会審議では、全体を通じて、今後、財源を確実に確保することができるのか疑問視する指摘が目立ったように思われる。税外収入については令和5年度に4.6兆円を確保してはいるものの、後は具体的な見通しがなく、決算剰余金については年度によって金額の振れ幅が大きいなど、防衛力の抜本的強化やその安定的な維持のための財源面での裏打ちは心もとない。他方、令和4年度決算剰余金について、一般会計では2.6兆円が発生し¹¹⁶、その2分の1の1.3兆円は一般財源として活用することができ、また、外国為替資金特別会計では3.5兆円が生じ、見込みより0.6兆円上振れした¹¹⁷。政府が保有するNTT株式の売却について与党で検討する動きも見られる¹¹⁸。これらは税制措置の実施時期に係る判断にも大きく関わる場所であり、今後の動向を注視する必要がある。

防衛財源確保法は、令和5年度の税外収入確保のための特例措置と防衛力強化資金の設置を主な内容としているが、国会審議では、歳出改革、決算剰余金の活用、税制措置についても同法に規定を設けるべきとの指摘があった。税制措置を実施するには法律の根拠が必要となるが、歳出改革と決算剰余金の活用は、その実施に法律の根拠は不要である。しかし、防衛費以外の非社会保障関係費を抑制して防衛費に財源を充てることや、本来であれば一般財源として広く活用できる決算剰余金を特定財源であるかのように防衛費に充てることについて、法律に明確な根拠を設けることは、民主的統制を強化する観点からは、より望ましいのではないか。この点についても、今後、議論の深化を期待したい。

(かまた もとふみ)

¹¹³ 第211回国会衆議院財務金融委員会議録第16号36頁（令5.4.25）

¹¹⁴ 第211回国会参議院財政金融委員会議録第15号11頁（令5.6.13）

¹¹⁵ 第211回国会参議院本会議録第18号5頁（令5.4.26）、同財政金融委員会議録第12号6頁（令5.6.1）

¹¹⁶ 財務省「令和4年度決算概要」（令5.7.31）

¹¹⁷ 財務省「令和4年度特別会計の決算概要」（令5.7.31）

¹¹⁸ 『日本経済新聞』（令5.7.26）ほか