

# 〔総論〕 防衛関係費優先の一般会計予算と 中所得層増税

町田 俊彦

専修大学名誉教授

## 「人づくり革命」と「生産性革命」を 柱とする「新しい経済政策パッケージ」

衆議院選挙で与党が勝利すると、安倍首相の選挙公約を実現するために、2017年12月8日に2兆円規模の「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定した。中心は幼児教育無償化で、認可保育園・認定こども園・幼稚園の利用料を3～5歳児は全員、0～2歳児は住民税非課税世帯を無償化する。19年4月から一部をスタートし、2000年4月から全面的に実施する。併せて「子育て安心プラン」を加速化し、20年度までに32万人の受け皿を整備する。保育士の賃金を19年4月から月3千円程度引き上げる。高等教育の無償化では大学等の授業料の減免を行うが、対象は住民税非課税世帯に限定される。

財源としては消費税の増税分の使途の変更により1.7兆円を調達、企業拠出金を0.3兆円増額する。幼児教育の無償化に約8,000億円が充当される一方、待機児童対策には約3,400億円、保育士の待遇改善には数百億円が投じられるにすぎない。

井手英策慶應義塾大学教授らが「分断社会」を克服、「分かち合い」と「連帯・共助」の社会に転換するために、教育や社会保障の普遍主義的な現物給付を提唱し、前原前民進党党首に影響を与えたことへの対応とみられる。安倍政権が、小泉政権のような「小さな政府」指向、福祉削減一本槍ではな

く、子育て支援に積極的姿勢を示し、憲法改正のために支持基盤を拡大しようとしている点は注目される。

認可保育所と無認可保育所間の不公平はさらに拡大する、待機児童の解消を優先すべきであるという批判が強いにもかかわらず、3～5歳児の認可保育園等の無償化を優先したのは、経済成長のための人的投資として就学前教育を重視しているからである。

「生産性革命」では、20年までの3年間を「生産性革命・集中投資期間」として、大胆な税制、予算、規制改革等の施策を総動員する。うち税制については、18年度税制改正に盛り込まれた。

## 輸出主導型の2018年度経済見通し

2017年度予算政府案の閣議決定に先立って閣議了解された「平成30年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」では、18年度の経済成長率を実質で1.8%、物価上昇により名目では2.5%と見通している。「輸出主導型」成長が18年度にも続く見通されており、輸出の伸びは成長率を大幅に上回る実質4.0%とされている。中国経済は高度成長終息後不安定であったが、徐々に中成長軌道に乗ってきている。中国は習近平国家主席が提唱した「一带一路」(「シルクロード経済帯」、「21世紀海上シルクロード」の略称)を展開している。自民党は二階幹事長と福田元首相を中心に、「一体一

路」への参加の準備を進めている。トランプ米大統領の安全保障面を含めたインド太平洋戦略に組み込まれつつも、経済面では中国への姿勢に変化が現れていることが注目される。

## 所得税の大幅増収による 小幅な国債減額

2018年度予算の一般会計歳入規模は97兆7,128億円で過去最大といわれるが、17年度当初比伸び率は0.3%で緊縮型予算が続いている(表参照)。新規国債の発行額は17年度当初比で6,776億円減額される。公債依存度は34.5%で、17年度当初(35.3%)比でほとんど低下していない

国債減額を可能にした歳入面での主な要因は、17年度当初比で1兆3,670億円、2.4%増加する税収の拡大である。法人税は減少するのに対して、所得税は1兆720億円、6.0%の大幅な増加が見込まれている。国債減額を可能にした歳入面の主な要因は所得税の大幅な増加であるが、強気な見通しとみられる。

## 6年連続の防衛費の増額と財政投融资 によるインフラ整備の拡大

一般会計歳出予算をみると、金利低下にもかかわらず、2018年度の国債費は23兆3,020億円で、17年度当初比2,265億円減額されにすぎず、歳出全体の1/4を占めて重圧となっている。

歳出総額から国債費と地方交付税交付金等を差し引いた一般歳出は58兆8,958億円で17年度当初比5,367億円(0.9%)の伸びに抑えられている。一般歳出の主要経費のうち17年度当初比で目立って増加したのは、高齢化の進展による自然増圧力が強い社会保障関係費(1.5%増)を除くと防衛関係費(1.3%増)のみであり、文教及び科学振興費と公共事業関係費はほぼ据え置きとなっている。

防衛関係費は第2次安倍政権の発足を契機に一転して増加に転じ、16年度当初には5兆541億円と初めて5兆円を越えた。18年度には17年度当初比で660億円増額されて5兆1,911億円計上され、6年連続の増加となった。なお17年度

補正予算案には、1回の補正予算の計上額としては過去最大となる2,345億円が盛り込まれている。

補正予算では初めて大型兵器の購入(622億円)が計上され、能力向上型迎撃ミサイル(PAC-3MSE)の調達の前倒し等を実施する。18年度予算においては、北朝鮮の弾道ミサイル対策として、改良型迎撃ミサイル「SM3ブロック2A」の取得(440億円)、「SM3ブロック2A」を搭載する地上配備型の迎撃システム「イージス・アショア」導入(19年度以降、1基1千億円弱)に向けた調査費が計上された。中国の海洋進出対策として最新鋭戦闘機F35Aを6機(785億円)、輸送機オスプレイを4機(393億円)購入する。特徴的なことは、米国の価格決定の主導権をもつ有償軍事援助(FMS)による調達が近年急増していることである。

急ピッチで進められてきた軍拡が、18年度予算では新たな段階への先駆けとなっていることに留意しなければならない。18年度には次期中期防衛力整備計画(19年度から5年間)が策定されが、「敵基地攻撃能力」がキーワードになるとみられる。北朝鮮対策として、18年度予算では、航空自衛隊のステルス戦闘機F35などに搭載する長距離巡行ミサイルの経費が22億円計上されている。ミサイルは500kmと900kmのタイプがあり、日本の領空から発射しても北朝鮮の内陸まで届く。政府は従来、自衛目的なら敵基地攻撃能力の保有は憲法上可能とする一方、専守防衛の観点から政策判断として保有しなかった。しかし18年度予算から「敵基地攻撃能力」の保有に踏み込んでおり、「専守防衛」の枠を取り払い、軍事能力の面でも一挙に「戦争できる国家」を目指そうとしている。

公共事業関係費は横ばいであるが、企業の生産性向上につながるインフラ整備に重点配分する。目玉となるのが道路網の拡充であり、3大都市圏の環状道路や空港・港湾へのアクセス道路の整備に17年度比4.6%増の2,283億円が計上されている。

高速道路の整備を加速するために財政投融资も活用する。財政投融资の規模は14兆4,631億円で、前年度当初比6,649億円、4.4%減少している。4大ゼネコンの談合疑惑が浮上しているリニ

表 2018年度予算案の概要

		2017年度	2018年度	増減額	増減率
一般会計・ 歳入 (億円、%)	税込	577,120	590,790	13,670	2.4
	所得税	179,480	190,200	10,720	6.0
	法人税	123,910	121,670	▲2,240	▲1.8
	消費税	171,380	175,580	4,200	2.5
	その他収入	53,729	49,416	▲4,313	▲8.0
	公債金	343,698	336,922	▲6,776	▲2.0
	うち建設公債	60,970	60,940	▲302	▲0.0
	赤字公債	282,728	275,982	▲6,746	▲2.4
	歳入計	974,547	977,128	2,581	0.3
一般会計・ 歳出 (億円、%)	国債費	235,285	233,020	▲2,265	▲1.0
	一般歳出	583,591	588,958	5,367	0.9
	社会保障関係費	324,735	329,732	4,997	1.5
	文教及び科学振興費	53,567	53,646	79	0.1
	防衛関係費	51,251	51,911	660	1.3
	公共事業関係費	59,763	59,789	26	0.0
	経済協力費	5,110	5,089	▲21	▲0.4
	エネルギー対策費	9,635	9,186	▲448	▲4.7
	食料安定供給関係費	10,174	9,924	▲250	▲2.5
	地方交付税交付金等	155,671	155,150	▲521	▲0.3
	歳出計	974,547	977,128	2,581	0.3
一般会計	基礎的財政収支(億円)	▲108,413	▲103,902	▲4,511	
財政投融资 計画 (億円、%)	総額	151,282	144,631	▲6,649	▲4.4
	1 生産性向上	74,333	75,672	1,339	1.8
	(1) 地域活性化	44,787	47,442	2,655	5.9
	(2) 交通インフラの整備	29,546	28,230	▲1,316	▲4.5
	日本高速道路保有・債務返済機構	13,850	27,450	13,600	98.2
	鉄道建設・運輸施設整備支援機構	15,294	272	▲15,022	▲98.2
	2 国際展開戦略推進	24,440	20,046	▲4,394	▲18.0
	3 教育・福祉・医療	12,197	12,449	252	2.1
4 地方	34,730	32,102	▲2,628	▲7.6	
5 その他一般会計分計	5,582	4,362	▲1,220	▲21.9	
国債発行額 (兆円、%)	新規国債(建設公債・特例公債)	34.4	33.7	▲0.7	▲2.0
	復興債	1.5	1.0	▲0.6	▲33.38
	財投債	12.0	12.0	-	-
	借換債	106.1	103.2	▲2.8	▲2.7
	国債発行総額	154.0	149.9	▲4.1	▲2.7
国債残高・ 長期債務残高 (年度末)	普通国債残高(兆円)	864	883	20	2.2
	対GDP比(%)	157	156		
	国・地方の長期債務残高(兆円)	1,087	1,108	20	2.1
	対GDP比(%)	198	196		

(注) 1) 一般歳出には上記以外の費目が含まれる。

2) 国債残高・長期債務残高の2017年度は実績見込み、2018年度は政府案、GDPは政府見通し、2017年度は政府見通しによる。

(出所) 財務省、2018年度政府予算案関係資料。

ア新幹線への新規融資が終了したことによるものであり、日本高速道路保有・債務返済機構向けは1兆3,600億円、98.2%も急増している。40年償還の財投債で調達した資金を低利で融資、27兆円の債務をかかえる機構の利払費を軽減するこ

とにより投資余力を拡大する。首都圏では圏央道で暫定2車線の区間を24年度までに4車線化、千葉県内の未開通区間の整備を進めるなど、24年度の全面開通を目指す。

## 社会保障費の自然増1,300億円削減と高齢者自己負担増・生活扶助引き下げ

高齢化の進展に伴い、社会保障費は福祉の充実（政策増）がなくとも自動的に増加（自然増）する。2018年度には自然増は約6,300億円と見積もられたが、福祉の切り下げ（政策減）により1,300億円削減し、歳出増加を3年続けて約5000億円にととめることが福祉予算編成の最優先課題となった。削減の主な手段となったのは2年に1度の診療報酬改定である。「薬価部分」の公定価格を引き下げ、薬価制度の抜本改革と合わせて1,865億円を削減する。自民党の利益団体である医師会の圧力があり、「本体部分」は588億円増額される。

福祉削減（政策減）の主な対象は生活保護費で、18年10月から生活扶助の支給額を見直し、世帯により最大5%削る。

年金は4割弱を占めて医療費に次いで規模は大きい。支給額が据え置かれるため、伸び率は低い。物価は上昇しているが、年金額改定の1つの指標である過去3年分の賃金が平均ではマイナスになることによる。マクロ経済スライドはデフレ下では実施しない方式をとってきたが、昨年の法改正で繰り越しの仕組みを設けた。今回の引き下げ率は1%で、この分は大きく景気回復した年のマイナス幅に上乗せされる。

「社会保障・税の一体改革」により、税率（国・地方）5%からの税率引き上げによる消費税増収額の一部が内閣府予算に「子ども・子育て支援新制度（15年4月施行）の実施」（公費6,526億円、国費2,985億円）として計上されている。子どものための教育・保育給付、地域子ども・子育て支援事業であり、内閣府予算に計上される。厚生労働省予算に計上される保育等の受け皿拡大等には、17年度補正予算と18年度当初予算を合わせて1,700億円弱が充当されるが、それに対応して人材が十分に確保できる見通しは暗い。

留意すべきことは高額療養費・高額介護サービス費の限度額の引き上げや介護サービス自己負担割合の引き上げがすでに決まっており、18年8月

に実施されることである。診療報酬・介護報酬の引き上げに伴う自己負担増と合わせて、二重の負担増になる。

## 給与所得課税・年金所得課税の改正による中所得層増税と法人税の実効税率引き下げ

2018年度税制改正では、給与所得と年金所得を主な対象として所得税改革が行われ、年収850万円超の給与所得者は増税になる。高所得者の所得税負担にみえるが、中間所得層に対する課税強化である。所得階級別所得税負担率をみると、3,000～5,000万円（負担率26.9%）までは負担率が急上昇して累進的負担になっているが、1億円超から低下してゆく。20億円超では負担率は15%程度まで下がり、1,200～1,500万円（15.5%）とほぼ同率になっている。1億円超の超高所得層で所得税負担が低いのは、所得の内訳で総合累進課税が適用される給与所得のウエイトが低く、20%の軽減税率が適用される株式等譲渡所得や配当所得のウエイトが高いことによる。今回の税制改正において20%の軽減税率適用は手が付けられず、超高所得層への優遇措置は温存されている。

法人課税改正は「新しい経済政策パッケージ」に基づき「アメ」と「ムチ」の政策として行われる。「アメ」の政策としては、賃金上げや設備投資に積極的な企業は、法人税の実効税率が29.74%から25%程度にまで軽減される。あらゆる機器をインターネットで結ぶ「IoT」や人工知能（AI）などに投資した企業の実効税率は20%程度にまで下がる。「ムチ」の政策としては、賃金上げや設備投資に消極的な企業について、租税特別措置を縮小する。

租税特別措置による法人税減収見込額は、142兆587億円（14年度法人税収の2割弱）にのぼっている。うち生産性向上設備投資促進税制で1,773億円、雇用者給与支給額が増加した場合の法人税額特別控除で2,478億円の減収となっている。こうした特別措置は目立った政策効果を発揮しないにもかかわらず存続し、大企業優遇の不公平税制となっている。18年度改正においては整理すべき租

税特別措置が再編・拡充されようとしている。

## 地方歳出の緊縮基調と臨財債の減額

2018年度の地方財政計画(通常収支分)の規模は86兆9,000億円程度(前年度比で2,800億円、0.3%増)で、緊縮基調が続いている。財務省は地方自治体の財政調整基金など積立金が累増していることに着目して、「富裕な」地方財政に対する地方交付税の大幅削減を要求した。総務省と地方団体の積立金の累増は、地方自治体の行政改革の努力の成果であると反発し、18年度については財務省の要求は退けられた。

一般財源の中核を占める地方税は39.兆663億円で、前年度比3,631億円、0.9%の伸びにとどまる。地方税収の増加により、地方交付税は出口ベースで16兆85億円、前年度比で3,213億円、2.0%の減少となった。臨時財政対策債は前年度比587億円減の3兆9,865億円に抑制されている。地方税の増加と地方交付税・臨時財政対策債の減少により、一般財源総額は前年度比とほぼ同規模の62兆1,159億円となった。

歳出の前年度比の伸び率が比較的高いのは、一般行政費の補助分(2.3%増)、投資的経費の単独分(3.2%増)である。投資的経費の単独事業費では、公共施設等適正管理推進事業費の伸びが37.1%と際立って高い。

## 国債残高の増加と困難な財政健全化目標の達成

2018年度における一般会計新規国債(建設国債、赤字国債)に復興債、財投債、借換債を合わせた国債発行総額は149.9兆円であり、17年度当初比で4.1億円減額されている。一般会計の新規国債(33.7兆円)は発行額全体の2割強を占めるにすぎない。国債償還のうち租税を財源とする現金償還は一部であり、多くは借換債の発行による償還である。借換債は膨張し、18年度には一般会計国債の3倍にあたる103.2兆円にまで膨張している。

普通国債残高は、17年度末(実績見込み)の864兆円(GDP比157%)から18年度末(当初見通し)の883兆円(GDP比156%)へ増加が続く。国・地方長期債務残高も17年度末の1,087兆円(GDP比198%)から18年度末の1,108兆円(GDP比196%)に増加する。

第2次安倍政権の財政健全化目標は民主党政権下で財政運営戦略として閣議決定(10年6月)された①15年度までに基礎的財政収支(プライマリー・バランス、PB)の赤字比率(対GDP比)を2010年度比で半減させる、②20年度にPBを黒字化するという目標を引き継いだ。17年7月18日に内閣府が経済財政諮問会議に提出した「中長期の経済財政に関する試算」によると、国・地方のPBの対GDP比は15年度にマイナス3.0%程度となり、①の目標は達成された。しかし実質で2%以上、名目で3%以上という楽観的シナリオにおいても、2020年度にPBは8.2兆円の赤字となる。現実離れた前提においても②の目標は達成されない。

## 急がれる「生活重視」への政策転換

政府は、2018年度予算を「経済・財政再生計画」3年目・最終年度の予算として、経済再生と財政健全化の両立を実現する予算としているが、いずれも達成しそうにない。経済再生と財政健全化を実現するには、国民の暮らしを守るとともに、需要サイドと供給サイドの両面から日本経済の再生に寄与する「生活重視」の政策への転換が喫緊の課題である。社会保障制度改革と労働法制の規制強化・最低賃金引き上げを通じて生活の安全網(セーフティネット)の充実を図ることが、安定雇用を創出するとともに、企業貯蓄(内部留保)から社会的投資・社会的消費と個人消費への転換を促し、「内需創造型経済」を作り出す。

併せて個人所得課税における金持ち優遇の廃止と累進性の確保、法人課税における大企業優遇の廃止と内部留保積立金課税の採用を主軸として、直接税の改革を進めるならば、財政健全化達成の展望が拓ける。(まちだとしひこ)