

〔総論〕 「全世代型社会保障」への転換と 防衛費増額

町田 俊彦

専修大学名誉教授

総合経済対策と2019年度補正予算案

予算については当初予算に注目が集まるが、前年度の補正予算も見逃せない。補正予算は翌年度の当初予算の「先取り」という性格を強めている。翌年度の当初予算の伸びを抑え、新規国債発行額を前年度当初比で減額することにより、財政健全化が進捗しているかのようにみせかけるためである。

2019年12月13日、2019年度一般会計補正予算案(第1号)が閣議決定された。補正予算案では、同月5日に閣議決定された「安心と成長を拓く総合経済対策」の予算化が中心となっている。総合経済対策が策定されたのは、①米中貿易摩擦を契機とする世界貿易の停滞により、「海外発の経済の下方リスク」が高まっている、②自然災害が相次ぎ、広範囲にわたり甚大な被害が発生している、③成長戦略が効果を発揮しない上に、東京オリンピック・パラリンピック後の減速が懸念されることによる。そこで「三本の柱」として①災害からの復旧・復興と安全・安心の確保、②経済の下振れリスクを乗り越えようとする者への重点支援、③未来への投資と東京オリンピック・パラリンピック後も見据えた経済活力の維持・向上が設定された。

「安心と成長を拓く総合経済対策」は第2次安倍内閣下で5回目の経済対策の策定である。事業規模は26.0兆円、経済効果(実質GDP押し効果)は1.4%と試算されている。経済対策の経済効果

の試算は、5回策定された民主党政権下の0.4～0.7%に対して、第2次安倍内閣下では0.7～2%と過大である。

事業規模26.0兆円のうち財政支出は半分の13.2兆円にすぎない。財政支出のうち国・地方の支出は9.4兆円であり、残りの3.8兆円は財政投融资により賄われる。国・地方の歳出のうち国費が充当されるのは7.6兆円であり、一般会計では2019年度の補正予算に4.3兆円、予備費0.1兆円が計上される。さらに2020年度当初予算には、「臨時・特別の措置」として1.8兆円が計上される。

2019年度補正予算における歳出予算の補正額は3兆1,946億円である。うち総合経済対策の予算化による追加補正は4兆3,030億円である。既定経費が1兆2,908億円減額されている。税の年度内自然減収(当初予算を下回る税収)が所得税(8,700億円)、法人税(1兆1,430億円)、消費税(3,300億円)の主要3税のいずれについても生じており、相続税などの増収分を差し引いて、ネットで2兆3,150億円の減額補正となっている。

総合経済対策の予算化による歳出の増額補正4.3兆円、国税の年度内自然減収2.3兆円の補填、合わせて6.6兆円の財源手当が必要となった。財源手当の中心は4.4兆円の新規国債の増発である。決算ベースでみた新規国債発行額は、2012年度の47.5兆円から2017年度の33.6兆円へ低下した後、2018年度には34.4兆円と微増し、2019年度補正後では37.1兆円と明らかに増加

に転じている。新規国債発行額の縮小を中心に不十分ながらも進められてきた財政健全化政策は、2019年度補正予算では行き詰まりをみせ始めている。

総合経済対策との関連をみると、①「災害からの復旧・復興と安全・安心の確保」が2兆3,086億円で最大である。留意すべきなのは、例年度と同様に防衛関係費について、翌年度当初予算を控え目にみせるために、一部を当年度補正予算に「先取り」して計上していることである。防衛省予算は4,287億円（2018年度補正の4,482億円に次ぐ規模）計上され、うち3,817億円（89%）は「兵器ローン」の返済分である（『東京新聞』2019年12月18日付）。

楽観的な政府経済見通し

2020年度当初予算案の閣議決定に先立って2019年12月18日に「令和2年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」が閣議了解された。2019年度のGDP成長率をみると、実績見込みは実質0.9%、名目1.8%であり、当初見通し（実質1.3%、名目2.4%）を下回っている。2020年度のGDP成長率は実質で1.4%、名目で2.1%と楽観的な見通しが継続している。民間の8シンクタンクのGDP成長率見通しをみると、日本総研を除き実質では0.4～0.6%、名目では0.7～1.1%に分布しており、政府見通しが過大であることが示されている。政府経済見通しが楽観的であるのは、第1に個人消費（民間最終消費支出）の回復を期待していることによる。実態としては、賃金抑制により個人消費は停滞基調から脱却できていない。第2に輸出主導型成長を期待していることによる。輸出主導型成長の制約要因としての世界貿易の停滞と中国経済の減速は、2020年度中に目立って改善することはないと考えられる。政府が達成不可能な楽観的経済見通しを続けているのは、安倍内閣の「成長戦略」の破綻を覆い隠すためである。

一般歳出の高い伸び、消費増税の平年度化で歳出抑制のタガが緩む

2019年12月20日に閣議決定された2020年度一般会計当初予算案は、2019年度当初比で1兆2,009億円増額されて102兆6,580億円に膨らみ、2年連続で100兆円台に乗っている（表参照）。2020年度には、総合経済対策の経費が「臨時・特別の措置」として1兆7,788億円（2019年度当初の消費増税対策としての「臨時・特別の措置」と比較して2,492億円減）計上されている。2020年度予算の伸び率は2019年度当初の3.8%から1.2%へ低下したが、「臨時・特別の措置」を除いた通常分では1.5%で2019年度当初の1.8%と比較してあまり低下していない。歳出総額から地方交付税交付金と国債費を控除した一般歳出の通常分について伸び率をみると、2019年度の1.8%から3.0%に高まっている。2020年度には国債費が0.7%、地方交付税交付金が1.1%減少したことによる。2019年10月の消費増税を契機として、財政健全化の柱の一つである歳出抑制のタガが緩んでいる点が特徴的である。

消費増税の平年度化に依存した新規国債の小幅な減額と国債発行総額の増大

2020年度予算の歳入をみると、税収は63兆5,130億円であり、2019年度当初比1兆180億円、1.6%と小幅な伸びとなっている。2019年10月に実施された消費増税の平年度化により、消費税は2兆3,270億円、12.0%の高い伸びを示す。それにもかかわらず税収全体の伸びが低いのは、所得税が4,050億円、2.0%、法人税が7,930億円、6.1%減少することによる。消費税の規模を所得税と比較すると、2019年度当初には3%下回っていたが、2019年度補正後で追い付き、2020年度当初予算では11%上回り、国税の首座を占めるに至っている。

2020年度税制改正による増減収見込み額は、

表 2020年度予算案の概要

		2019年度	2019年度	増減額	増減率	
一般会計・歳入 (億円、%)	税込	624,950	635,130	10,180	1.6	
	所得税	199,340	195,290	▲4,050	▲2.0	
	法人税	128,580	120,650	▲7,930	▲6.1	
	消費税	193,920	217,190	23,270	12.0	
	その他収入	63,016	65,888	2,871	4.6	
	公債金	326,605	325,562	▲1,043	▲0.3	
	うち建設国債	69,520	71,100	1,580	2.3	
	赤字国債	257,085	254,462	▲2,623	▲1.0	
	歳入計	1,014,571	1,026,580	12,009	1.2	
一般会計・歳出 (億円、%)	国債費	235,082	233,515	▲1,567	▲0.7	
	一般歳出	619,639	634,972	15,333	2.5	
	通常分	599,359	617,184	17,825	3.0	
	臨時・特別の措置	20,280	17,788	▲2,492	▲12.3	
	社会保障関係費	341,306	358,608	17,302	5.1	
	通常分	340,627	358,121	17,495	5.1	
	臨時・特別の措置	679	487	▲193	▲28.4	
	文教及び科学振興費	55,884	55,055	▲829	▲1.5	
	通常分	53,683	53,912	229	0.4	
	臨時・特別の措置	2,201	1,143	▲1,058	▲48.1	
	恩給関係費	2,097	1,750	▲347	▲16.6	
	防衛関係費	52,574	53,133	559	1.1	
	通常分	52,066	52,625	559	1.1	
	臨時・特別の措置	508	508	0	0.0	
	公共事業関係費	69,099	68,571	▲528	▲0.8	
	通常分	60,596	60,669	73	0.1	
	臨時・特別の措置	8,503	7,902	▲601	▲7.1	
	経済協力費	5,021	5,123	102	2.0	
	中小企業対策費	1,790	1,753	▲37	▲2.1	
	エネルギー対策費	9,760	9,495	▲265	▲2.7	
	通常分	9,104	9,008	▲97	▲1.1	
	臨時・特別の措置	656	487	▲169	▲25.7	
	食料安定供給関係費	9,823	9,840	17	0.2	
	その他の事項経費	67,284	66,645	▲639	▲1.0	
	通常分	59,609	59,422	▲188	▲0.3	
	臨時・特別の措置	7,675	7,223	▲451	▲5.9	
	予備費	5,000	5,000	-	-	
	地方交付税交付金等	159,850	158,093	▲1,758	▲1.1	
	歳出計	1,014,571	1,026,580	12,009	1.2	
	通常分	994,291	1,008,791	14,500	1.5	
	臨時・特別の措置	20,280	17,788	▲2,492	▲12.3	
	一般会計	基礎的財政収支(億円)	▲91,523	▲92,047	▲524	
	財政投融资	総額	131,194	132,195	1,001	0.8
1 成長力強化のための重点投資等		70,586	71,729	1,143	1.6	
(1) 企業の成長力強化		47,525	47,950	425	0.5	
(2) インフラ整備の加速等		23,061	23,779	718	3.1	
2 日本企業の海外展開支援等		18,705	20,490	1,785	9.5	
3 教育・福祉・医療		11,376	10,630	▲746	▲6.6	
4 地方	30,527	29,346	▲1,181	▲3.9		
国債発行額 (億円、%)	新規国債(建設国債・赤字国債)	326,605	325,562	▲1,043	▲0.3	
	復興債	9,284	9,241	▲43	▲0.5	
	財投債	120,000	120,000	-	-	
	借換債	1,031,404	1,079,818	48,414	4.7	
	国債発行総額	1,487,293	1,534,621	47,328	3.2	
国債残高・ 長期債務残高 (年度末)	普通国債残高(兆円)	898	906	8	0.9	
	対GDP比(%)	161	159			
	国・地方の長期債務残高(兆円)	1,117	1,125	8	0.7	
	対GDP比(%)	200	197			

(注) 債務残高は、2019年度については国は補正後予算、地方は補正後地方債計画等に基づく見込み、2020年度については政府予算案等による見込み。
(出所) 出所:財務省、2020年度政府予算案関係資料。

初年度10億円の減収、平年度80億円の増収と「税込中立型」であり、税込総額への影響はほとんどない。交際費等の損金不算入制度の見直し（平年度増収140億円）、賃上げ及び投資に係る税制の見直し（90億円増収）、情報連携投資等の促進に係る税制の廃止（40億円増収）など優遇措置の整理（政策増税）が行われる一方で、オープンイノベーションを促進するための税制措置の創設（平年度減収150億円）、5G（第5世代移動通信システム）導入促進税制の創設（130億円減収）といった大企業向け優遇措置の拡大（政策減税）が行われるからである。

2020年度における新規国債発行額は32兆5,562億円であり、前年度当初比で1,043億円減と小幅な減額にとどまっている。国債減額の中心は赤字国債（2,623億円減額）であり、建設国債は1,580億円増発される。消費増税の平年度化により新規国債の増発が抑えられている状態であり、財政健全化は手詰まりになりつつある。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153.5兆円であり、4.7兆円増額されている。一般会計の新規国債（32.6兆円）は国債発行額全体の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。借換債の4.8兆円増額により、国債発行総額は増加に転じている。その結果、20年度末の普通国債残高は906兆円、国・地方の長期債務残高は1,125兆円で2019年度末比でそれぞれ8兆円増加している。高止まりしている国・地方債務残高を圧縮するという財政健全化の狙いも実現が遠のいている。

「全世代型社会保障」への転換による社会保障関係費の高い伸び

2020年度の歳出予算を主要経費別にみると、10経費のうち増加したのは社会保障関係費、防衛関係費、経済協力費の3費目にすぎず、1費目（食料安定供給関係費）はほぼ横ばい、6費目は減少して

いる。社会保障関係費は2019年度当初比で1兆7,302億円、5.1%と突出した伸びを示している。

社会保障関係費の増額は、「新しい経済政策パッケージ」（2017年12月8日閣議決定）に基づき、高齢者福祉に偏った社会保障を「全世代型社会保障」への転換させるために、消費税率引き上げによる増収額の1/2を「社会保障の充実」に充当したことによる。「社会保障の充実」の中心は、幼児教育・保育の無償化と高等教育の修学支援である。2019年10月から実施された幼児教育・保育の無償化は平年度化し、住民税非課税世帯の学生を対象とする高等教育の修学支援（授業料減免・給付型奨学金）は2020年4月から実施される。「新しい経済政策パッケージ」に基づく施策の他に、低年金の高齢者等に対し月額5,000円を支給する年金生活者支援給付金の支給（2019年10月分から実施）が平年度化する。

本格化する「全世代型社会保障」への転換では、「世代間公平」を標榜して、高齢者への給付削減と負担増が進められる。高齢者全般を対象とする第1のタイプと所得水準が高い高齢者世帯を対象とする第2のタイプがある。高齢者の強い反発を怖れて第2のタイプから出発しながら、徐々に第1のタイプへ移行するケースがある。

第1のタイプは公的年金の給付水準の引き下げである。高齢化に伴う年金給付額の膨張による現役の保険料負担の上昇を抑えるために、年金水準の引き上げ率を賃金上昇率以下に引き下げ、実質価値を低下させるマクロ経済スライドが適用される。過去2015年度、2019年度の2回適用されたが、20と言いながら、20年度は前年度に連続する3回目の適用である。賃金が0.3%上昇すると見込まれるのに対して、年金水準は0.2%の伸びに抑えられる。マクロ経済スライド調整率▲0.1%（平均余命の伸び▲0.3%×被保険者数の増加+0.2%）が適用されるからである。

第2のタイプは75歳以上高齢者が加入する後期高齢者医療の窓口負担である。現行は原則1割であるが、現役並み所得者は3割となっている。現役並み所得は、前年度の総収入（必要経費や所得

控除を差し引く前の所得)が、1人世帯で363万円以上、2人以上世帯)では合計520万円以上である。政府は2割負担の2022年度導入を目指す、具体的な収入基準は2020年6月までに決定する。

8年連続の防衛関係費拡大と 辺野古の新基地建設の長期化

安倍第2次内閣の成立とともに増額に転じた防衛関係費は、2020年度予算案では5兆3,133億円計上され、8年連続の増加で過去最大を更新し続けている。『とうきょうの自治』第112号(2019年3月)の拙稿「2019年度国家予算案～〈専守防衛〉を逸脱する防衛関係費の拡大と消費増税～」で詳述した通り、防衛関係費の増額は、「専守防衛」を逸脱した中期防(2018年12月18日閣議決定)に従って米国から購入する大型兵器の購入費が増えたことによる(米国からの大型兵器の「爆買い」の実態については東京新聞社会部『兵器を買わされる日本』中公新書、2019年で詳しく分析している)。

沖縄県知事や多くの県民の反対を押し切って強行されている名護市辺野古の新基地建設については、軟弱地盤がみつき、設計変更を県に申請する構えを示すとともに、沿岸部の埋め立てや護岸造成の工期の見積もりを当初の5年から2倍の10年程度へ見直した。延長に伴い総事業費は、想定していた3,500億円程度から3倍近い9,300億円へ膨らむ見通しである。工期の延長に伴い普天間飛行場移転も当初計画の2022年度以降から2030年代以降へ大幅にずれ込む。辺野古への小型ヘリポート建設からスタートした普天間基地移設が、沖縄における米軍軍事基地の強化にすり替えられつつある。日本の財政負担による米軍の「焼け太り」といわれる所以である。

2019年12月27日、政府は海上自衛隊の中東派遣を閣議決定した。派遣根拠は、国会承認が必要ない防衛設置法の「調査・研究」とし、日本関係船舶の安全確保に向けた情報収集を行うとしている。調査・研究には必要ない武装した護衛艦「たかなみ」が派遣される。自衛隊の海外派遣を小出しに

積み重ね、改憲を前に「戦争ができる軍隊」を実質化しようとする安倍首相の野望が露骨になってきている。米軍によるイラン革命防衛隊司令官の殺害により米イラン対立が激化している中で、安倍首相は2020年1月6日の年頭記者会見において海上自衛隊の海外派遣の方針は変えないと表明した。1月11日には海上自衛隊の海外派遣の第1弾としてP3C哨戒機2機が出発した。2月2日には、第2弾として護衛艦「たかなみ」が出発する。

地方財政健全化の行き詰まり

2020年度の地方財政計画(通常収支分)の規模は90兆7,400億円程度(前年度比で1.3%増)で、緊縮基調が続いている。地方財政が緊縮基調であるのは、地方財政計画と地方財政対策が地方財政健全化を最優先する枠組みの下で策定されていることに起因する。総務省は、地方財政健全化の指標を①地方財源不足の縮小、②折半対象財源不足の解消、③臨時財政対策債(臨財債)の抑制、④交付税特別会計借入金の償還の4点としている。

②は2019年度に達成している。2020年度には①の地方財源不足は4兆5,285億円で前年度比1,183億円、2.7%の増加に転じている③の臨財債は3兆1,398億円で前年度比1,171億円、3.6%減額されたにすぎない。④の交付税特別会計借入金の償還は、計画では7,000億円となっていたが、前年度と同じ5,000億円に据え置かれている。2000年度に地方財政健全化は明らかに行き詰まりを示している。

一般財源の中核を占める地方税は40兆9,366億円で、前年度比7,733億円、1.9%の伸びを見込んでいる。地方交付税の算定基礎をみると、一般会計では国税4税の減収見込みにより、法定原資は15兆3,253億円で1,979億円減少する。それにもかかわらず国による2019年度補正予算における地方交付税の減収補填と地方法人税税率引き上げの平年度化に支えられて、出口ベースの地方交付税は16兆5,882億円で4,073億円、2.5%増加する。

歳出をみると、一般行政経費のうちの、補助分は5.8%の高い伸びを示している。2019年10月にスタートした幼児教育・保育の無償化が平年度化することが大きく影響している。単独分の伸びは2019年度には0.8%にとどまっていたが、2020年度には2,996億円、2.1%増加する。地方法人税課税の国税化による不交付団体から吸収した財源を活用して、「地域社会再生事業費(仮称)」4,200億円が新設されたことによる。投資的経費は12兆7,600億円で前年度比2,553億円、2.0%減少する。直轄・補助は3.7%減少するが、単独分はほぼ前年度水準に据え置かれている。新規の単独事業は「緊急浚渫推進事業費(仮称)」であり、充当率100%、元利償還金に対する交付税措置率70%の地方債措置が講じられる。

困難な財政健全化目標の達成

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(2010年6月)された①2015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、②2020年度にPBを黒字化するという目標を引き継いだ。

2017年12月8日に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」では、消費税の増税分(5.6兆円)の用途を変更、財政再建等に充当する割合4/5を1/2に引き下げ、社会保障に充当する割合を1/5から1/2(2.8兆円)に引き上げることとした。そこで2018年6月15日に閣議決定された「骨太の方針2018」では、2025年度の国・地方のPB黒字化を目指すとして、財政健全化の目標年度を旧計画よりも5年間繰り延べている。

2019年7月31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」は、GDP成長率が2020年代前半に実質2%程度、名目3%を上回る①成長実現ケースと実質1.0~1.3%で推移する②ベースラインケースの二つを想定している。①は実質成長率に大きな影響を与える全要素生産性の伸びが、現在の0.3%程度か

らバブル不況に入る前の1.2%程度まで高まるという非現実的な想定をしている。非現実的な想定による①においても、財政健全化目標は2025年度には達成されず、2027年度にずれ込む。②は全要素生産性が将来にわたって0.8%程度で推移するというより現実的な想定に立っているが、基礎的財政収支の赤字は2025年度に7.2兆円(GDP比1.2%)、2027年度に6.8兆円(GDP比1.1%)と大幅なまま推移する。中長期試算は現行制度を前提とした後年度負担推計型で行っている。財政健全化を達成するには、現行システムの抜本的な改革が必須である。

日本財政の再生：まず租税の収入調達力・再分配機能の回復

戦後日本の財政は、直接税中心主義の下での低い租税負担率と公共投資に傾斜した歳出構造を特質としており、経済成長促進を最優先してきた。高度成長に伴う賃金上昇と中位所得層の肥大化は、国際的にみて低い所得税負担、教育費への公的資金の低い投入と重い私的負担、高地価と劣悪な住宅保障の下での持家主義の拡大と相俟って家計貯蓄率を高めた。旺盛な家計貯蓄は大企業の旺盛な設備投資に対して、銀行を中心とする間接金融システムを通じて資金を供給した。法人税における優遇措置(政策減税)と郵便貯金・公的年金積立金を原資とする財政投融資(政府系金融機関を通じて長期低利の投資資金を供給)も大企業の設備投資を支えた。財政支出の中核を占める公共投資は、フロー効果としては工業集積が低い地域に建設雇用を生み出し、ストック効果としては産業インフラの整備を通じた成長促進から住宅金融など中位所得層の生活維持に重点を移行した。

バブル崩壊後の「失われた30年」と呼ばれる日本経済社会の衰退の過程で、財政は大きく変化したものの、旧来のシステムが維持され、日本の経済社会の足枷になっている(バブル崩壊後の日本経済の衰退と再生の途については、金子勝『平成経済 衰退の本質』岩波新書、2019年が参考になる)。財政政

策には多様な課題があるが、基礎的財政収支を黒字化し、政府債務残高を削減する財政健全化は最優先の目標である。そのためにまず租税の税収調達力の回復を図らねばならない。バブル崩壊後の税制では、所得税、法人税といった直接税の税収調達力の低下が特徴的である。

バブル崩壊後、中位所得層の縮小、所得税率のフラット化、所得分配でシェアを高めている高所得層への優遇措置(資産性所得の分離課税)の温存が家計貯蓄率を低下させるとともに、所得税の税収調達力を減退させた。法人税率引き下げと優遇措置の拡大(政策減税)は、大企業の租税負担を軽減し、内部留保を累増させた。直接税が低迷する一方、消費税の導入と税率引き上げにより間接税への依存度が高まっている。租税の収入調達力の回復を間接税制を通じて行おうとすると、消費税率を

12%、15%と上げ続けなければならない。消費税率の相次ぐ引き上げは、個人消費の停滞色を強めることを通じて「失われた40年」を招来するとともに、個人間の所得格差を一層拡大する。

所得税において、配当、株式譲渡所得といった資産性所得に対する低率分離課税を総合課税化するとともに、税率の累進性を回復する。法人税では優遇措置の廃止を通じて課税ベースを拡大するとともに、留保金課税を導入する。直接税の収入調達力の引き上げは、租税の所得再分配機能を回復させる。現在の所得分配の最大の不公平は、大企業の利潤と内部留保の増大、労働者の実質賃金の低下に示される通り、大企業—労働者間で生じている。従って法人課税の適正化は所得再分配からみても必須である。

(まちだ としひこ)

