

〔総論〕 安全保障政策の大転換と防衛関係費の膨張

町田 俊彦

専修大学名誉教授

補正予算の大型化の「前振り」をする総合経済対策

2022年10月28日、政府は「物価高克服・経済再生実現のための経済政策」と題する総合経済対策を閣議決定した。総合経済対策が必要なのは次のような緊急の事態が生じた時期である。

- ①リーマンショック後の世界金融危機・同時不況下…2009～2010年度に民主党政権下で3次の緊急総合経済対策を策定
- ②新型コロナウイルス感染症への対応を迫られた時期…2020～2021年度に安倍・菅・岸田内閣の下で3次の経済対策を策定

それ以外の時期にも惰性的に総合経済対策が策定されてきたが、緊急度が低い総花的な政策の羅列で、実効性が乏しいものであった。2022年10月策定の総合経済対策も同じである。その役割は、むしろ補正予算の大型化の前振りである。総合経済対策は第2次補正予算案とともに策定された。焦点は第2次補正予算の規模で、連動して総合経済対策の規模を決められた。10月26日の時点で財務省が示した経済総合対策の国費と第2次補正予算の規模は25.1兆円であった。旧統一教会の問題などで内閣支持率の下落傾向に歯止めが掛らないなか、積極財政に活路を見出そうとする自民党側は最低でも30兆円と大型化を主張した。自民党政調会と岸田首相の要求により、一夜の

うちに規模は約4兆円上乘せされた。総合経済対策は、事業の積み上げではなく「規模」ありきで策定された「水増し」補正予算案の「前振り」の役割を果たした。

総合経済対策の事業規模は71.6兆円であり、3年連続で70兆円を超える大規模なものとなった。財政支出は39.0兆円、財政投融資を除いた国と地方の歳出は37.6兆円である。国費にはコロナ予備費などが充てられ、2022年度第2次補正予算に29.6兆円(一般会計に29.1兆円、特別会計0.5兆円)が計上される。

第1の柱は「物価高騰・賃上げへの取組」(財政支出12.2兆円)である。2023年1月から標準世帯の電気代を月2,800円、都市ガス代を月900円軽減、2023年1月～9月で1世帯当たり4.5万円軽減する。第2の柱は「円安を活かした地域の〈稼ぐ力〉の回復・強化」(財政支出4.8万円)であるが、観光立国の復活、地域活性化、経済構造の強靱化が羅列されているにすぎない。

第3の柱は「新しい資本主義」の加速(財政支出6.7兆円)である。「新しい資本主義」は、デジタル分野等の新たなスキルを獲得するための「人への投資」と労働移動の円滑化が柱となる。「新しい資本主義」では、労働者のスキルアップと成長分野への労働移動を通じて個人所得を引き上げようとしており、当初の分配重視から成長優先へ変質している。注目されるのは「資産所得倍増プラン」の策定である。個人金融資産を貯蓄から投資にシフトさせ、持

表1 2022年度一般会計第2次補正予算

歳出計	28兆9,222億円
Ⅰ 経済対策関係経費	29兆861億円
1 物価高騰・賃上げへの取組	7兆8,170億円
2 円安を活かした地域の「稼ぐ力」の回復・強化	3兆4,863億円
3 「新しい資本主義」の加速	5兆4,956億円
4 防災・減災、国土強靱化の推進、外交・安全保障 環境の変化への対応等、国民の安全・安心の確保	7兆5,472億円
5 今後への備え	4兆7,400億円
(1) 新型コロナウイルス感染症及び原油価格・ 物価高騰対策予備費	3兆7,400億円
(2) ウクライナ情勢経済緊急対応予備費	1兆円
Ⅱ その他の経費	2,229億円
Ⅲ 国債整理基金特別会計へ繰入	6,906億円
Ⅳ 既定経費の減額	▲1兆774億円
歳入計	28兆9,222億円
Ⅰ 税収	3兆1,240億円
Ⅱ 税外収入	6,731億円
Ⅲ 前年度剰余金受入	2兆2,732億円
Ⅳ 新規国債発行	22兆8,520億円

持続的な企業価値の向上が家計に及ぶ好循環をつくりとしている。持続的な企業価値の向上は順調な成長を要件としており、ここでも成長→個人所得の上昇という経路が設定されている。

第4の柱は「防災・減災、国土強靱化の推進、外交・安全保障環境の変化への対応など、国民の安全・安心の確保」(財政支出10.6兆円)である。ウィズコロナ下での感染症対応の強化、防災・減災、国土強靱化の推進、外交・安全保障、経済安全保障・食料安全保障、国民の安全・安心の確保が掲げられている。

各事業費の積み上げなしに上乘せされた4兆円については用途が決められないので、第5の柱として「今後への備え」(財政支出4.7兆円)を設定し、国会の審議なしで政府の裁量で使える予備費を計上した。「新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備費」を増額するとともに、「ウクライナ情勢経済緊急対応予備費」(仮称)を創設する。

財政民主主義を侵犯する 2022年度第2次補正予算

2022年度第2次補正予算案は2022年11月8日に閣議決定され、12月2日に成立した。歳出総額は28兆9,222億円であり、うち経済対策関係経費は総合経済対策に計上した29兆861億円である(表1参照)。5本柱は総合経済対策と同じである。経済対策関係経費以外では、その他の経費2,229億円、国債整理基金特別会計へ繰入6,906億円が増額修正され、既定経費1兆774億円が減額されている。

歳入では、租税の年度内自然増収が法人税を中心に3兆1,240億円、税外収入が6,731億円、2020年度決算剰余金受入が2兆2,732億円発生したが、巨額の歳出の追加を賄うには不足で、大量の国債発行に依存することになった。国債発行が22兆8,520億円で歳入追加額の8割を占め、大

幅な国債依存型補正予算になっている。

2022年度第2次補正予算の特徴は、財政民主主義(国民が議会を通じて財政活動を監視、政府をコントロールする)の侵犯である。第1に2023年度予算の概算要求に掲げられた予算が先取りして計上されている。財政法では補正予算は「緊要になった経費」に限定されている。「緊要になった経費」は「物価高騰・賃上げへの取組」(7.8兆円)のみであり、歳出追加額の約1/4を占めるにすぎない。補正予算では財務省の精査が甘い、国会の審議期間が短い、マスコミや国民の関心が低いなどの理由で、本来は翌年度当初予算案に計上すべき経費を前年度の補正予算に盛り込むのである。

第2に政府が国会の議決なしに使い道を定められる「便利な財布」としての予備費が濫用されている。「新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策」予備費を3.7兆円増額した上で、新たに「ウクライナ情勢経済緊急対応予備費1兆円」を設ける。当初予算と合わせた予備費総額は11.7兆円となり、コロナ対策の予備費が膨らんだ2020年度の10.1兆円を超えて過去最大となった。

第3に1度の補正予算での計上が8.9兆円と過去最大に膨らんだ基金の計上が、単年度主義(歳出の内容はその時々国民の代表が決定すべきであり、後年度負担は認められない)に反している。基金は独立法人などにつくられ、独立法人へ国費が流れれば、予算上は執行済となり、単年度主義は守られた形になる。しかし基金の運用益などを使って事業は複数年度にわたって実施される。基金への予算措置は、2010年代後半には1.0～1.5兆円にとどまっていたが、2020年に度々11.5兆円に急増し、2023年度も10.6兆円と高水準である。岸田首相は予算の単年度主義の弊害を除く手段として基金を活用する考えを示しており、財政民主主義を遵守する気がない。

消費者物価上昇率を1.7%と低く見積もる政府経済見通し

政府の成長率見通しは過大なものを特質としてい

る。2022年12月22日に閣議了解された「令和5年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」によると、2022年度には実質3.2%、名目3.6%の見通しに対して、実績見込みは実質1.7%、名目1.8%にとどまっている。見通しと実績見込みの乖離が大きいのは、国内需要の過半を占める民間最終消費支出(個人消費)であり、実質で見通しの4.0%に対して実績見込みは2.8%にとどまっている。政府の主な賃上げ促進策は、賃上げ率が一定基準を上回った場合、給与総額の一定割合を法人税額から控除する仕組みである。賃上げ促進税制は2013年度に第二次安倍政権によって導入され、2022年度税制改正で拡充されたが、賃上げ効果は発揮されず、個人消費の低迷を招いている。一方、消費者物価上昇率の見通しは過小である。見通しの0.9%に対して、円安やロシアのウクライナ侵攻に伴う原油等の価格上昇により、実績見込みは3.0%になっている。

2023年度の成長率見通しは実質1.5%、名目2.1%で、2022年度の実績見込みに近く、長年続いた楽観的見通しよりは控え目になっている。個人消費の伸びが実質2.2%、名目3.2%と実態に近付いた見通しとなったことによる。消費者物価上昇率については1.7%の上昇と見込んでいる。2021年11月の消費者物価(生鮮食料品を除く)の上昇率は3.7%と第2次石油危機の影響でインフレが続いていた1981年12月以来40年11月ぶりの伸び率となっている。今年2月以降の政府の電気代・都市ガス代の負担軽減策、日銀の政策の修正による円安からの局面の転換の効果があるとしても、食料品の値上げは2022年以上に加速するとみられる。政府の1.7%という物価上昇予測は楽観的である。

防衛関係費26%の異例の大幅増額

2022年12月23日に閣議決定された2023年度一般会計当初予算案の歳出規模は114兆3,812億円であり、2022年度当初比伸び率は6.3%と2022年度当初(0.9%)よりは高く設定されている(表2参照)。補正予算による翌年度当初

表2 2023年度予算の概要

		2022年度	2023年度	増減額	増減率
一般会計・歳入 (億円、%)	歳入計	1,075,964	1,143,812	67,848	6.3
	税収	652,350	694,400	42,050	6.4
	所得税	203,820	210,480	6,660	3.3
	法人税	133,360	146,020	12,660	9.5
	消費税	215,730	233,840	18,110	8.5
	その他収入	54,354	93,182	38,828	71.4
	うち防衛力強化のための対応	—	45,919	45,919	皆増
	公債金	369,260	356,230	▲13,030	▲3.5
	うち建設国債	62,510	65,580	3,070	4.9
	赤字国債	306,750	290,650	▲16,100	▲5.2
一般会計・歳出 (億円、%)	歳出計	1,075,964	1,143,812	67,848	6.3
	国債費	243,393	252,503	9,111	3.7
	一般歳出	673,746	727,317	53,571	8.0
	社会保障関係費	362,735	368,889	6,154	1.7
	文教及び科学振興費	53,901	54,148	257	0.5
	恩給関係費	1,221	970	▲252	▲20.6
	防衛関係費	53,687	67,880	14,192	26.4
	米軍再編経費を含む	54,005	68,219	14,214	26.3
	防衛力強化資金繰入れ	—	33,806	33,806	皆増
	公共事業関係費	60,574	60,600	26	0.0
	経済協力費	5,105	5,114	8	0.2
	中小企業対策費	1,713	1,704	▲9	▲0.5
	エネルギー対策費	8,756	8,540	▲217	▲2.5
	食料安定供給関係費	12,699	12,654	▲46	▲0.2
	その他の事項経費	58,354	58,004	▲350	▲0.6
	予備費	5,000	5,000	0	0
	新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備費	50,000	40,000	▲10,000	▲20.0
	ウクライナ情勢経済緊急対応予備費	—	10,000	10,000	皆増
	地方交付税交付金等	158,825	163,992	5,166	3.3
	一般会計	公債依存度 (%)	34.3	31.1	
基礎的財政収支 (兆円)		▲13.0	▲10.8	▲7.4	▲36.3
財政投融资 (億円、%)	総額	188,855	162,687	▲26,168	▲13.9
	1 資金繰り支援や企業の成長力強化等	57,599	70,339	12,780	22.2
	うち日本政策金融公庫	48,116	60,975	12,859	26.7
	2 インフラ整備の加速等	16,049	22,743	6,694	41.7
	3 海外展開支援等	24,825	35,517	10,692	43.1
	4 教育・福祉・医療	64,158	9,850	▲54,308	▲84.6
国債発行額 (兆円、%)	5 地方	26,264	24,238	▲2,026	▲7.7
	新規国債 (建設国債・赤字国債)	36.9	35.6	▲1.3	▲4.5
	GX 経済移行債 (仮称)	—	0.5	皆増	皆増
	復興債	0.2	0.1	▲0.1	▲41.8
	財投債	25.0	12.0	▲13.0	▲34.0
	借換債	152.9	157.6	4.6	3.0
国債発行総額	215.0	205.8	▲9.3	▲4.3	
国債残高 (年度末)	普通国債残高 (兆円)	1,027	1,068	42	4.0
	対 GDP 比 (%)	182	187		

出所:財務省、2023年度政府予算案関係資料。

予算の先取り計上額は、公共事業関係費で「16カ月予算」の考え方により大幅に先取りが行われた2022年度当初予算よりは小幅化したことによる。

特徴的なのは、防衛関係費の異例の大幅増額である。米軍再編経費を含む防衛関係費は、2022年度当初の5兆4,005億円から6兆8,219億円へ1兆4,214億円、26.3%も増額されている。防衛関係費は2013年度から2022年度まで10年連続して増加してきたが、10年間の増加額は6,549億円である。2023年度にはたった1年で2022年度までの10年間の増加額の2.2倍に達しており、異例の大幅増額である。その他に防衛力強化資金が創設され、一般会計から3兆3,806億円が繰入れられている。

2022年12月16日、政府は安保関連3文書の改訂を閣議決定した。2015年において集団的自衛権の行動容認で平和主義放棄へ大きく方向転換したが、外交・防衛政策の長期指針「国家安全保障戦略」で「反撃能力」(敵基地攻撃能力)保有が明記され、「戦争をできる国」に向けてさらに一歩進めた(内田 樹「失政から国民の目をそらす政権延命のための〈戦争カード〉」(『AERA』2023年1月2-9日号)。反撃能力は日米が協力して対処するとし、他国を武力で守る集団的自衛権としての行使も可能だとする見解を示している。

安全保障政策の大転換に対応して、「国家安全保障戦略」では2027年度に防衛費と補完経費のGDP比を現行(約1%)の2倍に引き上げる防衛力強化の目標を設定している。「防衛力整備計画」では2023～2027年度の防衛費の総額を現行計画の1.5倍に達する43兆円としている(2028年度以降に支払う後年度負担16兆5,000億円と合わせれば、59兆5,000億円、約60兆円に達する。「東京新聞」2022年12月31日付)。その結果、日本はアメリカ、中国に次ぐ世界第3位の軍事大国になる。

2023年度には、税外収入(4.6兆円)を防衛力強化のための財源として確保している。

その内訳は、①「埋蔵金」と呼ばれる特別会計の剰余金等からの繰入3.7兆円(外為特別会計3.1兆円、財政投融资特別会計0.6兆円)、②コロナ予算に

より積み上がった積立金・基金等の不用分の国庫返納0.4兆円、③国有財産の売却収入0.4兆円である。税外収入4.6兆円のうち2023年度に必要な額(1.2兆円)を超える分(3.4兆円)は「防衛力強化資金」(仮称)に繰入れ、2024年度以降の財源として活用する。さらに歳出改革で0.2兆円を捻出する。

2027年度には防衛関係費は約8.9兆円となり、2022年度比で3.5兆円増加する。追加財源としては①歳出改革(1兆円強)、②決算剰余金の活用(0.7兆円)、③防衛力強化資金(0.9兆円)を充て、不足する分を増税(1兆円強)で対応する方針である。

一般歳出は2022年度当初比で8.0%と高い伸びを示しているが、防衛関係費等(防衛力強化資金繰入れを含む)以外の費目の伸びは低いか減額されている。急速な高齢化に伴う自然増により社会保障関係費は毎年度増加しているが、1.7%の伸びに抑えられている。予備費等では新型コロナウイルス感染症対応は減額されたが、ウクライナ情勢経済緊急対応予備費(1兆円)の創設により、前年度当初と同規模の5.5兆円が計上されている。2022年度第2次補正予算と合わせれば9.3兆円になり、過大である。「16カ月」予算による補正予算への先取り計上が行われていないにもかかわらず、公共事業関係費は据え置きで、事業規模としては縮小する。

「軍拡増税」と不公平性を強める 税制改革

歳入では税収が景気回復を見込んで2022年度当初比で6.4%増加する。2022年度当初比の伸び率は所得税では3.3%にとどまるが、景気回復を期待して法人税では9.5%と高い。消費税は輸出品については免税(仕入税額を還付するゼロ税率)となるが、輸入品には課税される。円安に伴う輸入額の急増により、消費税は8.5%と高い伸びを示す。2023年度税制改正による増減税規模は小さい。平年度ベースで見ると、減税規模は所得税

(NISAの拡充・恒久化) 150億円、法人税(研究開発税制の見直しなど) 160億円、酒税10億円で計320億円である。増税は資産課税70億円、法人税(租税特別措置の見直し) 50億円、航空機燃料税(税率見直し) 190億円で計310億円である。ネットでは10億円の減税で歳入予算への影響は小さい。

税制改正で先行したのは、「軍拡増税」をめぐる論議である。2022年12月8日、岸田首相は与党幹部と政策懇談会を開き、防衛費の安定した財源確保に向けて増税を検討すると表明した。2027年度に向けて複数年度にかけて段階的に実施し、1兆円強を確保する(2023年度には実施しない)。自民党税制調査会では、防衛費増額の財源として、復興特別所得税の一部を転用し、法人税、たばこ税も増税する方針を了承し、2023年度税制改正大綱に盛り込んだ。

所得税に対し、防衛目的税として税率1%の付加税を課す。復興特別税(所得税に2.1%上乗せ、2037年までの25年間で約7.5兆円の復興財源を確保)1%分引き下げ、課税期間を延長する。当面の所得税負担は増えず、国民は痛みを感じにくい。岸田首相は12月10日の記者会見で「個人の所得税の負担が増加するような措置は行わない」と説明していたが、課税期間が延長されるため、防衛財源分は増税となる。法人税は本来の税率を変えずに4~4.5%に付加税を課す。中小企業に配慮して、法人税額から500万円を控除する税額控除を設ける。与党税制調査会は増税の対象税目、実施時期などについて検討を進めてきたが、与党から議論が拙速との意見が噴出したため、課税の実施時期については先送りした。

岸田文夫は総裁選前には、「新しい資本主義」を掲げ、アベノミクスを批判、新自由主義からの脱却を標榜していた。「新しい資本主義」とは「分配」と「持続可能性」に配慮する資本主義であるとし、比例税率20%で高所得者を優遇している金融所得課税の強化を示唆した。しかし総裁選に入ると、一転してアベノミクスの評価と継承を主張した。

「分配重視」の柱は、総合累進課税の徹底による「1億円の壁」の打破である。給与所得には最高

税率45%の累進課税が課される一方、株式の売却益や利子・配当といった金融所得は税率20%の分離課税を選択できる。このため給与よりも金融所得の割合が高い富裕層ほど税負担が軽くなり、総所得が1億円を超えると所得税負担は逆進的になる。岸田首相は就任当初、金融所得への課税強化を打ち出したが、金融業界の反発を受けて早々に見送った。与党と政府の税制改正大綱では、総所得30億円超の超富裕層に絞って追加の税負担を求める案を採用した。所得1億円を超える納税者は1.9万人いるが、今回の増税の対象は200~300人ととどまる。

岸田首相は「新しい資本主義」の柱に「資産倍増計画」を据え、中間層を優遇して所得税負担の不公平を強める方向で税制改革を先導した。2022年11月28日、政府は新しい資本主義実現会議で「資産所得倍増プラン」を決定した。少額投資非課税制度(NISA、株式売却や配当への20%課税を停止)を拡充し、株式や投資信託などへの投資額を今後5年間で倍増させる目標を設定している。富裕層への適正な課税を見送るとともに、中間層への優遇強化を図っており、当初の分配重視からはますます離れている。

社会保障関係費初の抑制、 自然増7,800億円を政策減等 により6,300億円増に抑制

社会保障関係費は36兆8,889億円で、2022年度当初比では1.7%の伸びに抑えられている。社会保障関係費の内訳をみると、年金給付費が35.5%、医療給付費が32.9%、合わせて7割弱を占める。この2大経費の2022年度当初比伸び率は年金給付費2.5%、医療給付費0.5%であり、プラスの年金額改定が影響して年金給付費の伸びは2022年度(0.5%)を上回っている。伸び率が最も高いのは2022年度に引き続いて介護給付費(3.3%)である。生活扶助費等社会福祉費の伸びも3.2%と高い。少子化対策費の伸びは1.0%と低く、2022年度(2.1%)を下回っている。雇用調整助成

金の特例廃止により、雇用労災対策費は41.1%の大幅減となっている。

政府は社会保障関係費の増加を高齢化による自然増の範囲内に収めるという目標を堅持してきた。2023年度予算については自然増を7,800億円と見積もり、1,500億円の政策減により6,300億円の増加にとどめている。政策減の中心は例年通り薬価の改定である(700億円減)。薬価は全体のうち48%の品目について引き下げ、医療費ベースで約3,000億円削減される。次に大きいのは後期高齢者医療の自己負担割合の引き上げである(400億円)。2022年10月から後期高齢者医療の自己負担割合について既設の3割負担(対象は後期高齢者の約7%)に加えて、2割負担(同、約20%)が新設されたが、その平年度化に伴う国費の削減である。雇用調整助成金の特例(通常は1人1日約8,300円の上限額を最大15,000円に引き上げ)を2023年1月末に終了し、国費が300億円削減される。併せて2023年4月から雇用保険料率を現行の1.35%から1.55%へ引き上げる。

2022年12月16日、政府の「全世代型社会保障構築本部」は子育て支援と高齢者の負担増を2本柱とする今後の改革方針を示す報告書をまとめた。先行したのは高齢者の負担増である。厚生労働省は、①年収153万円を超える約4割の後期高齢者を対象として、2024～2025年度に医療保険料を段階的に引き上げる、②保険料の上限を現行の66万円から2024年度に73万円、2025年度に80万円に引き上げるという案をまとめ、通常国会に改正案を提出する。一方、子育て支援については、柱となる新給付と児童手当について、財源論を先送りし、2023年夏に策定する「骨太方針」で道筋をつけるとしている。実施されるのは、2023年4月からの出産育児一時金の引き上げ(42万円→50万円)、2022年度第2次補正予算で計上した妊産婦むけの給付(約10万円)の継続実施のみである。

年金は3年ぶりに増額改定される。年金改定では、現役労働者の名目賃金上昇率(2.8%)からマクロ経済調整率分(平均余命が伸びるとマイナス、被

保険者数が増加するとプラス、減少するとマイナス)が加味される。2023年度分ではマイナス0.3%である。マクロ経済スライドはデフレで物価や賃金が下落する年度には実施されず、適用しなかった引き下げ分は後年度に繰り越される。2021年度と2022年度からの繰越分がマイナス0.3%であり、当年度分と合わせて0.6%のマイナスとなる。改定率は名目賃金上昇率(2.8%)に調整率(マイナス0.6%)が加味されて、3年ぶりの増額改定(2.2%)となったが、物価高の下で実質的には目減りする可能性が高い。

政策増には主に消費税増収分が充当される。2018年12月に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」では、2019年4月から一部をスタートし、2020年4月から全面的に実施する幼児教育・保育無償化の財源を捻出するために、消費税増税(2019年10月、8%→10%)による増収分の用途を変更した。2012年の「税と社会保障の一体改革」をめぐる3党合意では、社会保障へ1/5、財政再建等へ4/5としたが、社会保障への充当割合を1/2に引き上げ、財政再建等への充当割合を1/2に引き下げることにした。

消費税増収分(公費ベース)は、2022年度の14.3兆円から2023年度の15.6兆円へ1.3兆円増加する。それにもかかわらず社会保障関係費の政策増はほとんどない。消費税増収分の用途をみると、社会保障への充当分は0.02兆円の増加にとどまっている。財政再建に寄与する「後代への負担のつけ回しの軽減」が2022年度の5.8兆円から7.0兆円に大幅に増加している。消費税増収分の2022年度比の増加額はほとんど財政再建に充当されている。

先述した通り、子育て支援の柱となる新給付と児童手当について、財源論を先送りし、2023年夏に策定する「骨太方針」で道筋をつけるとしているが、財源がないのは消費税増収分が3党合意通りに使われていないからである。防衛関係費の大幅増加と消費税増収分の財政再建への高い充当割合という枠組みの下では、子育て支援の充実は望めない。

地方財政対策と最優先の「地方財政健全化」

2023年度の地方財政計画(以下、東日本大震災分を除く通常収支分)をみると、地方税は2022年度比で4.0%と高い伸びを示すにもかかわらず、歳出入総額は1.6%の伸びに抑えられている。一般財源の伸びは1.9%であるが、急増する不交付団体分を除く交付団体ベースでは0.2%にとどまる。これは2022年度に再起動した「地方財政健全化政策」が継続したことによる。

「地域主権」を掲げる民主党政権は、地方団体の要望に応じて、実質的な一般財源(狭義の一般財源プラス臨時財政対策債)について同一水準を確保することを明記した。景気上昇により地方税と交付税法定率分が大幅に増加した時期においても、地方財政健全化政策の推進により、「一般財源実質同一水準」の枠組は維持され、地方歳出の拡大は抑止される。

地方財政健全化政策は、①地方財源不足の縮小、とりわけ折半ルール対象分の解消、②臨時財政対策債の大幅な縮減、③交付税特会借入金の順調な償還、④国税減額補正精算の前倒しを目指した。財源不足に対して、折半前の補填措置(建設地方債としての財源対策債の発行、地方交付税の増額、既往債の元利償還分についての地方財政対策債の発行)が採られる。なお残る財源不足には、折半ルール(一般会計の臨時特例加算と地方財政対策債・折半ルール分で1/2ずつ補填)が適用される。財源不足のうち臨時財政対策債の増減とリンクしている折半ルール対象分の解消は最優先の課題となった。

2023年度の財源不足額は1兆9,900億円で、2022年度比で5,659億円、22.1%もの大幅な縮小を示す。折半前の財源不足に対して1兆9,900億円が補填される結果、2022年度に続いて財源不足の折半ルール対象分は解消される。

国税の順調な伸びにより2022年度比で交付税法定率分(国税4税)は1兆186億円増加したにも

かかわらず、一般会計における地方交付税(交付税特別会計の入口ベースの地方交付税)は5,265億円しか増加していない。地方財政健全化としての国税減額補正精算の前倒し(法定率分から控除される)が4,922億円計上されたことによる(2022年度はゼロ)。地方法人税の法定率分などの増加がみられるにもかかわらず、特別会計における上乗せは2,192億円減少している。交付税特別会計借入金の償還計画では償還金は2022～2024年度各5,000億円とされたが、地方財政健全化政策として8,000億円が前倒しされ、1兆3,000億円が計上されたことによる。

一般会計や特別会計における法定原資が順調に拡大したにもかかわらず、特別会計の出口ベースの地方交付税は2022年度比で3,073億円、1.7%増加したにすぎない。地方財政健全化を優先して、国税減額補正精算が前倒しされ、交付税特別会計借入金の償還の前倒しが行われたことによる。臨時財政対策債は2022年度に続いて折半ルール分がゼロになる。既往法定分は2022年度の1兆7,805億円から9,946億円へ7,859億円も大幅に削減され、地方財政健全化は進捗している。

国債残高の累増と財政健全化目標の事実上の放棄、財政規律の弛緩

日銀引受による大量の国債発行が軍備拡大、戦争遂行を支えたことへの反省から、戦後、国債発行について日銀引受を禁止するとともに、財政法第4条で国債発行を建設国債(「四条国債」)に限定した。1965年に戦後初の本格的な不況に見舞われて以降、①1975年度以降の赤字国債(「特例国債」)の発行の許容。ただし借換は禁止、②1985年度以降の赤字国債の借換の許容、③実質「日銀引受」と同じ効果をもつ市中金融機関保有の国債の大量買いオペの上限撤廃(2020年4月)と国債の大量発行への「歯止め」は取り外されてきた。

2023年度予算には新規国債発行は2022年度当初の36.9兆円から35.6兆円へ1.3兆円減額され

る。公債依存度は2022年度の34.3%から31.1%へ低下するが、大幅に国債に依存した借金財政からは脱していない。2022年度当初比で赤字国債は1.6兆円減額されたが、建設国債は0.3兆円増発される。主な対象経費である公共事業関係費が据え置かれているにもかかわらず建設国債が増額されるのは、防衛関係費(自衛隊の施設整備費、艦船の建造費)を対象経費に加えたことによる。国債発行による軍事費の膨張を招いた戦前の反省を踏まえ、戦後は建設国債を防衛関係費に充てるのは避けてきた。建設国債は将来世代に社会資本を残す公共事業費等のみを対象としており、防衛関係費の一部をその中に組み入れたことになる。敵基地攻撃能力を中心とする軍拡が国民生活と国土を破壊に導く危険性を高めているにもかかわらず、「祖国を次の世代に残す」という幻惑をもたらす手段として防衛関係費財源への建設国債利用が使われている。

国債は、一般会計に計上される新規国債だけではない。国債償還時に現金償還を行うのは一部で、借換債発行により新たに借金をして償還するのが主たる方式になっている。郵便貯金、年金積立金に代わって財政投融资の主な原資となっている財投債も国債である。

新規国債に借換債、財投債、復興債などを合わせた国債発行総額は、2010年代後半には決算ベースで148～168兆円で推移したが、補正予算で新規国債と財投債が大幅に追加された2020年度には一挙に256.9兆円に膨張した。その後、財投債が大幅に減少したが、借換債が増加したために、国債発行総額は緩やかに縮小した。2023年度には2022年度と比較して新規国債の減額は1.3兆円にとどまるが、財政投融资計画の13.9%の縮小により財投債は13.0兆円と大幅に減少する(前掲2表参照)。借換債の増加は続いているので、国債発行総額は205.8億円で2022年度比9.3兆円しか縮小しない。

国債発行残高は2019年度実績の977.8兆円から2020年度実績では1,065.3兆円と1,000億円台に、2021年度当初では1,129.9兆円と

1,100兆円台に乗った。2022年度当初1,139.0兆円、2022年度補正後1,145.6兆円、2023年度当初1,172.4兆円と増加して、1,200兆円に近づきつつある。普通国債は国債のうち財投債を除いたものである。普通国債発行残高は2022年度当初に1,026.5兆円と1,000兆円台に乗ったが、2023年度当初には1,068.0億円に増加する。2023年度の普通国債発行残高の内訳をみると、借換債が2/3と圧倒的割合を占め、新規国債は1/3を占めるにすぎない。

国債残高の累増に歯止めがかからないのは、財政規律が緩み、財政健全化目標が事実上放棄されたことに起因する。2018年6月18日に閣議決定された「骨太の方針2018」では、2025年度の国・地方の基礎的財政収支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年間繰り延べた。2021年6月17日に閣議決定された「骨太の方針2021」では「骨太の方針2018」で掲げた2025年度を目標年度とする財政健全化目標を堅持するとしたが、2021年度補正と2022年度補正を合わせた「16カ月予算」でみれば、新規国債発行額は58兆9,840億円、公債依存度は41.1%と高水準で、深刻な「借金漬け予算」が続いており、財政健全化目標は事実上放棄されたとみられる。

2022年6月7日に閣議決定された「骨太の方針2022」では、これまでの財政健全化目標に取り組むとしたが、目標年度は明記しなかった。財政健全化目標達成への姿勢が後退するのに対応して、財政規律の弛緩が強まった。「骨太の方針2022」は積極的な財政支出を求める与党内の声を踏まえて「重要な政策の選択肢を狭めることあってはならない」と明記した。そこで2022年度の概算要求においてはコロナ対策のみ認められた金額を明示しない「事項要求」が、2023年度概算要求では防衛力強化、新型コロナウイルス感染症対策、原油価格・物価高騰対策等を含めた広範な重要政策について認めることとした。予算の要求額に上限を設けない「事項要求」の肥大化は、財政規律を弛緩させ、歳出拡大をもたらす。

賃上げを通じた日本経済の再生と 大企業の内部留保への課税

政府は2022年5月31日、「骨太の方針」とともに「新しい資本主義実行計画」を決定した。自律的な経済成長の実現には、「人への投資」を拡大し、次なる成長の機会を生み出すことが不可欠であるとしている。「成長と分配」の好循環をもたらす「新しい資本主義」を提唱した岸田首相は、2021年9月の総裁選では「令和版所得倍増」を掲げたが、その後の衆院選の公約や所信表明演説では所得倍増の方はトーンダウンした。代わりに2022年5月に外遊先のロンドンで「資産所得倍増プラン」を表明し、2022年末に決定した。

2022年10月3日に召集された第210臨時国会における岸田首相の所信表明演説では、「分配」や「格差」の文言が消えた。国葬・旧統一教会についての説明はわずかで、原発・敵基地攻撃・改憲が前面に出た。賃上げについては学び直し支援などで「構造的賃上げ」を主張している。岸田首相は2023年1月5日、東京都内で開かれた経済三団体の新年祝賀会に出席し、集まった経営者らに今年の春闘での賃金引上げを強く要請した。首相は、「(賃上げは)成長と分配の好循環の中核だ。能力に見合った賃上げこそが企業の競争力に直結する時代だ」とも強調した。「成長と分配の好循環」を強調する考え方に回帰したように見えるが、「能力に見合った賃金」に成長最優先への変質が表現されている。

OECDの調べによると、1997年を100とした2020年の実質賃金指数は欧米先進国の120～130に対して、日本は89である。主要先進国で唯一実質賃金が低下を続けている根拠を労働者が生産性の低い産業に滞留したり、技能が低いことに求めるのが、岸田首相の「構造的賃上げ」論である。

濱口桂一郎「日本の賃金が上がらないのは〈美德の不幸〉のゆえか？」(『世界』2023年1月号、91～97頁)では、岸田首相や政府の労働者の低い労働能力・生産性→低賃金という説明とは真逆で、

低賃金→低い生産性という考え方を示している。日本生産性本部が毎年公表している「労働生産性の国際比較〈2021年版〉」によると、OECD38カ国中28位で、主要先進7カ国では最下位である。上位は1位アイルランド、2位ルクセンブルク、3位アメリカ、4位スイス、5位ベルギーとなっている。

労働生産性には物的生産性と付加価値生産性があり、国際比較で使われるのは労働者数を分母とし付加価値(売上高マイナス原材料費)を分子とする付加価値生産性である。日本では製造業をイメージして、物的生産性レベルで論じられている。今やGDPの7割を占めるサービス産業では、生産性は付加価値生産性であり、いくらでそのサービスが売れたかによって決まる。労働生産性が高い国では、産業別労働組合による産業別団体交渉により、各産業の中で働く労働者の労働の価格の最低限を決め、それ未満の低賃金を禁止する賃金カルテルを設定している。その賃金が払えないような企業が低価格で商品やサービスを販売することを不可能とし、それなりの高価格での商品やサービスの購入を消費者に受け入れてもらうという筋道になっている。対極にあるのが企業別労働組合を特質とする日本であり、賃金カルテルを設定できないため、非正規労働の拡大と結びついて賃金が低位に低迷する。それゆえ物価が低く、それゆえ付加価値生産性が低いのである。

濱口桂一郎氏は、産業別交渉の土俵がかけらも存在しない日本では、バーチャルな産業別交渉の場として、三者構成の地域最低賃金審議会が産業別最低賃金を決めることを提案している。個別企業相手に賃上げを求めている限り、企業はそう簡単のことを聞くわけではない。土俵を個別企業から業界全体に変え、政府が賃上げを促す。賃金カルテルを産業別最低賃金という形でやれるようにうまく仕組んでいくという知恵が今求められているとしている。賃上げには、併せて内部留保課税を導入することが緊要である。内部留保課税により、労働者や中小企業への分配が促がされる。

(まちだとしひこ)

[各論 I] NISA 拡充・恒久化が目玉の23年度 税制改正と防衛財源確保のための税制措置

片桐 正俊

中央大学名誉教授

2023年度税制改正(以下23年度改正)はNISA(少額投資非課税制度)の拡充・恒久化が目玉で、あとは小粒の改正が幾つか行われる。ただそれよりも政府は年末に国家安全保障戦略など安保関連三文書を閣議決定し、戦後日本の防衛政策を大転換し、23年度から5年間の防衛費を43兆円にすることなどを決め、さらに防衛財源確保のため法人税、所得税、たばこ税の増税を税制改正大綱に明記したが、大きな議論を呼ぶことになった。以下では、まずは23年度改正の内容を検討した後で、防衛財源のための3税増税について検討する。

さて、23年度改正の概要を見ておこう。「家計の資産を貯蓄から投資へ」と積極的に振り向け、資産所得倍増につなげるため、NISAの抜本的拡充・恒久化を行うとともに、スタートアップ・エコシステムを抜本的に強化するための税制上の措置を講ずる。また、より公平で中立的な税制の実現に向け、きわめて高い水準の所得について最低限の負担を求める措置の導入、グローバル・ミニマム課税の導入及び資産移転の時期の選択により中立的な税制の構築を行う。加えて、自動車重量税のエコカー減税や自動車税等の環境性能割等を見直す。租税特別措置については、それぞれの性質等に応じ適切な適用期限を設定する。」となっている。

このように、23年度改正はまたしても、弱体化している日本の税制の財源調達機能や所得再分配機能を抜本的に回復・強化するような本格的な税制改革を全く伴わないものになってしまった。

では何のための税制改正なのか。岸田政権の重視する「成長と分配の好循環の実現」のための「新しい資本主義」の4本柱(①人への投資と分配②科学技術・イノベーション③スタートアップ・オープンイノベーション推進④脱炭素デジタル投資)を推進するのに役立つような税制面からの支援策を盛り込んだのが23年度改正の特徴である。だが、それと関係のあるNISAの抜本的拡充・恒久化や研究開発税制の見直しを除けば、ほとんど小粒の減税策で、果たして狙い通りの成果が得られるのか、疑問なしとしない。

以下では、23年度改正の主な内容について順に検討する。最後に、防衛力強化にかかる財源確保のための増税措置について検討する。

主な個人所得課税の改正

(1) NISA制度の抜本的拡充・恒久化

NISA制度は貯蓄から投資への流れを促すために2014年に設けられた。現行制度は、①株や投資信託などに年120万円まで5年間投資できる「一般NISA」、②投資信託に非課税で年40万円まで20年間投資できる「つみたてNISA」、③未成年向けの「ジュニアNISA」の3つから成る。

このうち、③「ジュニアNISA」は23年で廃止になるが、①と②は24年1月からは併用できるように一本化される。それを示したのが図1である。この制度改正によって、非課税保有期間を無期限化する

図1 NISAの仕組みはこう変わる

	今のNISA		新しいNISA	
	つみたて型	一般型	つみたて枠	成長投資枠
口座開設期間	2042年まで	2028年まで	恒久化	
非課税の期間	最長20年	最長5年	無期限	
1年間の投資上限	40万円	120万円	120万円	240万円
非課税の限度額(生涯)	800万円	600万円	1800万円 (うち1200万円を成長投資枠として利用可)	
投資対象	投資信託	上場株式など	投資信託	上場株式など
併用	不可		可	

(出所)『朝日新聞』(朝刊) 2022年12月17日付。

とともに、口座開設期間については期限を設けず、NISA制度を恒久化する。そして、つみたて型の上限額を3倍の年120万円に拡大し、一般型は「成長投資枠」に名称を変え、2倍の年240万円にする。生涯の限度額は富裕層に恩恵が偏らないように1800万円(成長投資枠は1200万円まで)とした。なお、これまで投資した商品を売却した場合、限度額のうちその分は使い切った形になっていたが、新制度では再利用を認める。また、23年末までに今のNISAを使って投資した商品は別枠と位置づけ、いまの制度を使っている人も新制度の恩恵をフルに受けられる。

NISAは、岸田政権が推進する中間層の資産倍増計画の目玉施策と位置づけられる。だが、早くも幾つか疑問が出されている。

NISAの口座数は現在合計約1700万口座あると言われているが、岸田政権の資産所得倍増計画では今後5年間で口座数を3400万口座に、NISAを通じた買付金額を現在の約28兆円から56兆円に倍増させるという目標を設定している。果してNISA制度の拡充・恒久化だけで計画通りにいくかどうか、リスク資産の購入であり、NISAを使う個人投資家は海外投資に向かう傾向があり、国内外の証券市場の動向も影響するので楽観視は

できない。

23年度改正で、年間非課税投資額は積立型で3倍化、成長投資枠で2倍化して合計360万円にまでなっており、また生涯の非課税限度額も従来つみたて型800万円、一般型600万円だったのを改正後1800万円(うち成長投資枠1200万円)に拡大しているが、中間層のために年間非課税投資額と生涯の非課税限度額をここまで拡大する必要があるのだろうか。実際には、富裕層がこの制度転換に便乗すれば新たな所得格差問題を生みかねない。

(2) スタートアップへの再投資に係る非課税措置の創設

岸田政権は「新しい資本主義」の重点分野の1つとして、スタートアップ(新興企業)とオープンイノベーションの推進を挙げているが、その支援策として財政支援に加え、減税による支援を強化する。

スタートアップ・エコシステムの個人所得課税における抜本強化策として、23年度改正には「スタートアップへの再投資に係る非課税措置の創設(エンジェル税制の拡充)」が盛り込まれている。この改正で、保有株式の譲渡益を元手に創業者が起業した場合やエンジェル税制を利用する投資家が株式の売却で得た譲渡益をスタートアップへ再投資し

た場合に、再投資分につき20億円を上限として株式譲渡益が非課税となった。

この他に、スタートアップ・エコシステムの抜本強化策として、23年度改正に盛り込まれた法人所得課税におけるオープンイノベーション促進税制の拡充があるが、これについては法人所得課税のところで説明する。そして、上述のエンジェル税制の拡充と合わせてコメントする。

(3)「1億円の壁」是正のための金融所得課税

岸田首相は2021年秋の自民党総裁選において、格差是正を目指す「分配」政策の目玉として、「1億円の壁」打破のための金融所得課税を強く訴えた。しかし直後の株価下落で市場の不評を買い、その提案を1年間封印していたが、23年度税制改正案に不十分ながらも金融所得課税を盛り込んだ。

「1億円の壁」問題とは、総所得が1億円を超えると所得税負担率が低下していき、税制が富裕層を優遇し、格差を拡大している問題を指す。何故そうなるかという、会社員の給与にかかる所得税率は所得が増えるにつれて、国税・地方税合せて最高税率が55%まで累進税率が適用され、負担率も上昇して行く。他方富裕層が多く持つ株式、土地、建物等の売却益には一律20%の所得税率が適用され、売却が多いほど税負担は低くなる。この結果統計上1億円を境に租税負担率が下がる。

23年度改正では、この所得税負担の格差を是正するために、給与所得、株式や土地・建物の売却益等を合せた総所得が約30億円を超える約200～300人を対象に追加課税を行なう。この超富裕層の総所得から3.3億円を控除した金額に22.5%の税率を乗じた金額が、その年の基準所得税額を超える場合に、その差額を追加課税する。所得が50億円程度の場合、租税負担率は2～3%増える見込みがある。この追加課税は25年から適用される。

対象者は、200～300人程度と超富裕層に限定しているので、「1億円の壁」是正の効果としては、つまり所得再分配効果としては弱い。金融市場や新興市場への悪影響、投資の抑制を懸念しての

ことで、金融所得課税としては、不十分なものに止まっている。格差是正への政権の意欲が問われている。

主な法人課税の改正

(1)オープンイノベーション促進税制の見直し

スタートアップ・エコシステムの法人課税における抜本強化策として、23年度改正には「オープンイノベーション促進税制の見直し」が盛り込まれている。

現行制度では、スタートアップ企業とのオープンイノベーションに向け、国内の事業会社がスタートアップ企業の新規発行株式を一定額以上取得する場合、その株式の取得価格の25%を所得控除できる。

23年度税制改正では、スタートアップの出口戦略の多様化の観点から、特にスタートアップの成長に資するものに限定し、事業会社がスタートアップをM&A（合併・買収）する時の発行済株式の取得に対しても所得控除25%を講じることになった。

岸田政権は、「スタートアップ育成5カ年計画」においてスタートアップへの投資額を現在の約8000億円から5年後の27年度には10倍を超える規模（10兆円規模）にするという大きな目標を掲げている。上述の非課税措置の創設ないし拡充は、その目標達成のための支援策であるが、それがどの程度の効果があるのか予測さえ示されていない。

(2)法人最低税率の導入

21年にOECDで法人税負担の最低税率を15%とする仕組み（グローバル・ミニマム課税制度）が最終合意したことを受けて、23年度税制改正でグローバル・ミニマム課税を24年度から実施することになった。対象となるグローバル企業は、売上高7.5億ユーロ（1000億円超）以上の企業で、日本に860社超ある。対象となる日本のグローバル企業は、進出先の国の法人税の実効税率が15%を下回れば、親会社のある本国日本で差分を日本の税務当局に対して、親会社の税金に上乗せして支

払う。各国が法人税率を引き下げて企業誘致を狙う「底辺への競争」に歯止めをかけ、多国籍企業の課税逃れや各国の税源侵食を防ぐことができれば、大企業が応分の負担をし、財政健全化にも役立ち、また富の偏在の是正にもなると期待されるが、どれだけ実効性のあるものになるのかは、グローバル・ミニマム課税制度に合意した国々の取組みと実施状況にかかっている。

主な資産課税の改正

(1) 贈与税の2種類の課税方式(暦年課税と相続時精算課税)の見直し

現行の贈与税の課税方式には、暦年課税と相続時精算課税の2方式があり、いずれかを選択しなければならない。23年度改正ではこの2方式のルールが見直される。見直しを行う理由は、贈与税の税率は、相続税より高くして相続税の節税に使われるのを防ごうとしているが、税率差が高齢者から若年者への資産移転を防げないように、相続と贈与の一体化を現行より一層進めるためである。

暦年課税は、早期の生前贈与を促すため、年間110万円まで贈与が基礎控除額として非課税となっており、この残高に応じて10～55%の累進税率をかける仕組みになっている。そして、相続税の節約のために駆け込みで生前贈与することを防ぐために、贈与者が死亡する直前の3年間については、贈与税を相続財産に加算して課税することになっている。23年度改正では、生前贈与と相続で税負担ができるだけ変わらないようにするために、この期間を24年から7年に延ばす。移転の時期に中立な税制とする、つまり生前贈与か死亡後相続かによらずに税負担が変わりにくくするには延長が妥当である。

他方、相続時精算課税は、累計2500万円までの贈与が非課税となる一方で、相続時にそれまでの贈与分を加算して相続税額を計算する。そして、暦年課税の基礎控除額と同額の年110万円までなら非課税で申告不要とする。

23年度改正において、暦年課税と相続時精算

課税の選択制は維持しつつも、それぞれにルール変更が加えられた結果、暦年課税を選ぶ人は税負担増、相続時精算課税を選ぶ人は税負担減となると予想される。

(2) 教育資金、結婚・子育て資金に関する贈与税の非課税措置の延長

祖父母や親から孫や子らへの一括贈与で贈与税が非課税となる措置は、教育資金(1500万円まで非課税)を3年、結婚・子育て資金(1000万円まで非課税)を2年延長する。これらの制度は富裕層の利用が多く、政府税制調査会の専門家会合では「世代を超えた格差の固定化につながりかねない。」との指摘があり、これらの非課税制度を「廃止する方向で検討することが適当」とする意見を公表している。元来、高齢者の資産を若い世代に移す経済対策として導入されたが、利用は低迷している。

主な消費課税の改正

(1) 自動車重量税のエコカー減税と自動車税の環境性能割の見直し

車検の時にかかる自動車重量税のエコカー減税は、23年10月までだった期限を3年間延長して26年4月末までとする。そして、現行の燃費基準は23年4月末までのところを同年末まで据え置く。半導体不足や納車の遅れで減税の恩恵が受けられなくなるのを回避するためである。据置期間後の24年1月からは、段階的に優遇対象の車を絞り込み、ガソリン車やハイブリッド車の優遇を受けられる下限を段階的に引き上げる。現在の30年度燃費基準の60%達成を、24年1月から70%、25年5月から80%に引き上げる。

車の購入時に燃費性能に応じて購入額の0～3%を支払う自動車税の環境性能割も、23年末まで現行燃費基準を据え置く。そして、電気自動車(EV)等は非課税であるが、ガソリン車などは段階的に24年1月からは70%、25年4月からは75%と、燃費基準の達成条件を厳しくする。

ただ、これで問題がなくなったわけではない。政

府は脱炭素社会の実現に向けて、35年までに新車販売の全てをハイブリッド車や燃料電池車を含む電気自動車（EV）に転換する目標を掲げており、ガソリン車への優遇を削り、EVへの移行を促すために、税優遇をEVに集中させようとしている。

しかしながら、ガソリン車が減りEVが普及していくと、道路維持財源となっているガソリン税等が減収となり、道路維持・管理費を賄う代替財源の確保が避けて通れなくなる。18年度に道路の整備・管理などにかかった費用は自動車関連の収入を既に上回っており、代替財源の確保が喫緊の課題となっている。その代替財源案として浮上しているのが走行距離課税である。これならEVにも税負担を求められることができる。しかし、自動車業界や経産省などは、国がEVの普及を後押しする姿勢に立ちながら、EVの課税強化に乗り出そうとするのは矛盾していると批判する。検討を急ぐべき大きな課題と言わねばならない。

(2) 小規模事業者に対するインボイスの負担軽減措置

23年度改正において、23年10月から消費税にインボイス（適格請求書）制度が導入される。これまでの「帳簿方式」では帳簿上の仕入額から逆算した仕入税額を売上税額から差し引いて納税額を算出した。インボイス方式では、売上税額からインボイスに記載された税額を差し引いて納税額を算出する。免税事業者は消費税を納税していないので、インボイスを発行できない。買手事業者（課税事業者）は免税事業者から仕入れたのでは仕入税額を差し引けないので、売上税額がそのまま納税額になる。そこで買手事業者（課税事業者）は免税事業者からの仕入を回避し、免税事業者は取引から排除されてしまう可能性がある。取引の中間にある小規模事業者は課税事業者への転換を強制される恐れがある。

このため、これまで免税事業者であった小規模事業者（売上高1000万円以下の事業者）がインボイス発行事業者（課税事業者）になった場合、納税額を売上税額の2割に軽減する3年間の負担軽減

措置を講じることになった。それは免税事業者の懸念に配慮したためである。課税事業者になると、販売価格に消費税分を転嫁できずに利益が減る懸念がある。その上、これまで納税せずに手元に置いていた益税が無くなってしまう。免税事業者が課税事業者に転換するのを後押しする、小規模事業者向けの負担軽減措置を設けることになった。ただ、免税事業者が課税事業者になるかどうかはあくまで任意なので、免税事業者のまま残った場合、益税問題は依然残る。

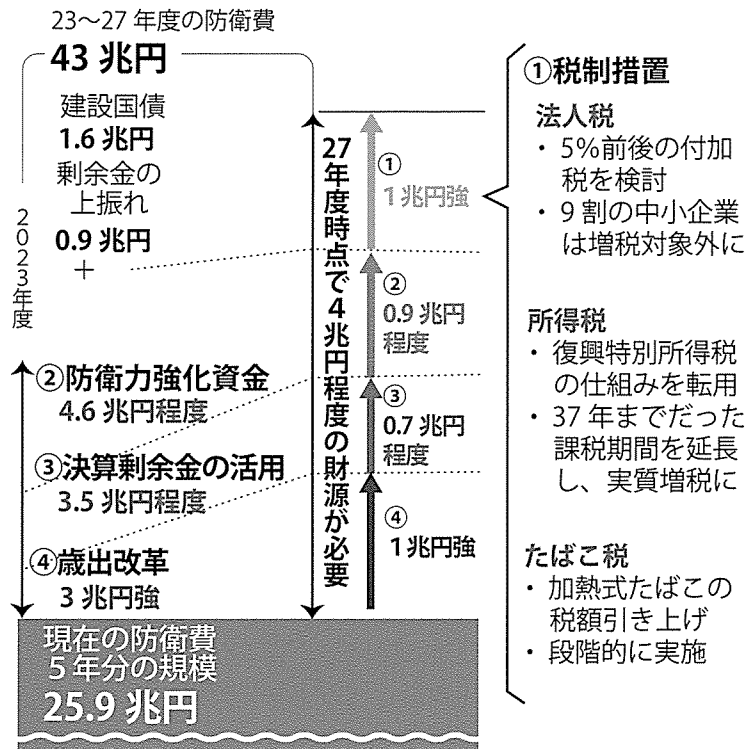
また、買い手側の事務負担も軽減する。売上高1億円以下の事業者を対象に、1万円未満の仕入れはインボイスを不要とし、事務負担を緩和する。6年間の時限措置で、インボイスを保存しておかなくても帳簿があれば仕入れにかかった消費税の税額控除を受けられるようにする。消費税納税義務のない小規模免税事業者は、インボイスを発行できないため、買い手の課税事業者から取引を打ち切られる恐れがあったがその懸念は和らぐ。

防衛力強化にかかる財源確保のための増税措置

政府は、国民的議論がないままに安保関連三文書を閣議決定し、専守防衛原則に立つ戦後日本の安全保障政策の大転換を図った。その文書には27年度の防衛費がGDP比2%に当たる11兆円規模に「倍増」されることが明記されている。これを受けて、政府は23-27年度の5年間の防衛費の総額を43兆円とする方針を打ち出した。これだと23-27年度の5年間に新たに必要となる防衛費（増加分）は、43兆円から現在の防衛費額26兆円を差し引いた17兆円となる。また、27年度以降防衛費は現行中期防より単年度で4兆円ほど増える。

岸田政権は防衛力強化の内容、予算、財源を一体で議論すると言いながら、内容について十分な検討もせず、国民的議論もないままに、防衛費の対GDP比2%という「規模ありき」の予算を先に決め、それに必要な財源を大急ぎでかき集め、不安定な防衛財源案を公表した。それだけに問題が多い。

図2 規模ありきの防衛費増額でゆがむ財源



(出所)『朝日新聞』(朝刊) 2022年12月15日付。

政府の防衛財源案を図解したのが図2である。防衛費増の財源は、①歳出削減②税収上振れや決算剰余金③国有財産の売却益や税外収入等を集めた「防衛力強化資金」④税制措置で確保する⑤この4つですべて賄えない場合、建設国債の発行もありうる。

これら①～⑤の防衛財源確保の方策のどこに問題があるのか。①財務省が挙げている、15年度当初予算で前年度比2100億円歳出削減できた事例と同じことを今後5年間達成できる保証はどこにもない。②税収の上振れも景気次第で、税収の下振れもありうる。また、決算剰余金の半分以上は国債の返済財源にすることが決まっており、残り半分は補正予算の財源に充てられることが多いが、これを防衛費に充てれば、常態化している大型の補正予算の財源が不足し、赤字国債の増発に頼らざるをえなくなる。③国有財産大手町プレイスの売却益も得られるのは1回限りで、その後の継続性はない。税外収入の事例であるコロナ禍で手厚い支援を受けた独立行政法人の剰余金も、目的があつて貯めてある資金なので、必ず防衛費の財源にで

きるというわけではない。④税制措置の問題点については、後段で述べる。⑤政府は23～27年度の防衛費43兆円のうち、1.6兆円を建設国債の発行で賄う予定をしている。23年度当初予算の防衛費は前年度当初予算比26.4%増となったが、その増額分を賄うために建設国債の発行に踏み切り、その発行収入4343億円を防衛費に充てることになった。戦後初めて建設国債を防衛費に充てることになった。政府はこれまで「防衛費は消耗的な性格を持つ」という理由で、建設国債の対象に含めてこなかった。しかし、建設国債の対象が防衛費にまで広がれば、防衛費の拡大に歯止めがかからなくなることを恐れる。

さて、政府は防衛財源としてどのような増税措置を取ることを決めたのか、またその増税措置のどこが問題なのか検討してみよう。

防衛財源確保のための税制措置として、法人税、所得税、たばこ税で1兆円強を確保すると大綱に明記した。政府にそれらの増税を24年度以降に段階的に実施する方針で、税収は法人税で7000～8000億円程度、所得税とたばこ税で各2000

億円程度を見込んでいる。増税3税の課税措置は次の通りである。

- ①法人税：法人税額に対し、税率4～4.5%の新たな付加税を課す。中小法人に対しては、法人税額から500万円を控除して、負担を軽減する。
- ②所得税：所得税額に対し、税率1%の新たな付加税を課す。現行2.1%の復興特別所得税の税率を1%引き下げるとともに、復興財源の総額を確実に確保できるところまで課税期間を延長する。
- ③たばこ税は1本3円相当の引上げを段階的に実施する。

では、以上の防衛財源確保の税制措置のどこが問題か、法人税と所得税について検討しておこう。法人税増税に関しては、経済状況で増減するため財源として安定性を欠き、企業の賃上げにも逆行するとの批判がある。しかしながら、法人税率は1984年度の43.3%から今日の23.2%まで大きく引き下げられており、また第二次安倍政権の15年度以来賃上げや投資を促すために、一段と引き下げられている。法人税関係の租税特別措置（研究開発減税、賃上げ税制、中小企業向け特例、設備投資に係る特例）は20年度で約1兆6000億円にも上る。しかし、賃金も設備投資も伸び悩み、期待したような成果が出ていない。他方、金融・保険業を除く企業の内部留保は、企業の業績が好調にもかかわらず設備投資や人件費投資に慎重なため、22年

9月初め現在約516.5兆円にまで膨れ上がっている。また、世界的にも法人税率の引き下げ競争の動きが反転しつつある。こういう状況に鑑みれば、防衛費増の安定財源を税に求めるとすれば、法人税が第一候補とされても仕方がない。なお、中小企業は上述のような負担軽減措置が講じられるので、9割は増税の影響を受けない見通しである。

所得税増税は、復興特別所得税の税率を2.1%から1%引き下げ、その1%を防衛財源に転用することによって行うが、逆に復興の「総仕上げ」の取組みに支障をきたす恐れがあり、被災地の理解が得られないのではないかと懸念されている。なお、税率1.1%に引き下げられた復興特別所得税は、復興財源の総額を確実に確保するために、課税期間が38年以降に延長される。ただ、延長期間分は増税になり、首相が「個人の所得税の負担が増加する措置は行わない」と当初言っていたことと矛盾する。

では、復興特別所得税の転用に代わる所得税財源はないのであろうか。23年度改正では、所得30億円超の超富裕層への課税によって「1億円の壁」を打破し、中間層との税負担格差を是正しようとしているが、既述のように課税対象者が200～300人と少なく、格差是正効果は限られる。富裕層の人数の多い所得1～5億円層を課税対象者に含めて、格差是正効果と税収を上げ、その税収を防衛財源に充てることが可能なのではないかと懸念されている。

(かたぎり まさとし)



〔各論Ⅱ〕「新規公債発行と財政投融资計画」 継続減額の意味

江川 雅司

新潟産業大学教授

新規公債発行の現状と 新たな歴史的転換点

政府は、2022年6月7日、『経済財政運営と改革の基本方針2022 新しい資本主義～課題解決を成長のエンジンに変え、持続可能な経済を実現へ～』（通称、『骨太方針2022』）を経済財政諮問会議での答申を経て、閣議決定している。政府がこの方針のもと、2022年12月23日の閣議決定を経て公表した2023年度予算政府案（114兆3812億円：対前年度比6.3%増）は、11年連続で過去最大の規模である。この点は「量入制出（入るを量りて出ざるを制す）」という予算規律を怠り、次の3点の歳出増に起因している。それは、(1) 高齢化対策としての社会保障関係費（理由：団塊の世代が75歳となり始め2025年度まで医療費などの自然増の圧力が強まるから）、(2) 社会保障関係費以外の防衛関係費（理由：米軍再編経費などを含む敵基地攻撃能力関連経費などが計上されたから）、及び(3) 国債費（理由：日銀の長期金利引き上げ政策への変更があったから）にある。予算規模の膨張は歳出需要に対応できるようにする狙いがあるが、実際は、昨年度同様、2023年度もまた「2023年度当初予算を緩めて、補正予算を更に緩める」財政運営とも考えられる。

さて、2023年度の新規公債発行額は35兆6230億円である。発行規模は、税収を過去最大規模に見積もったため2022年度当初予算よりも1.3

兆円の減額となる。公債依存度も31.1%（前年度34.3%）に改善している。しかし、税収で返済しなければならない普通国債残高は、2023年度末に1068兆円（2022年度末では、1043兆円）まで膨張している点が問題である。つまり、新規公債発行額は税収増を予測して軽減されているが、1,000兆円超の累積債務が膨張する構図は変わっていない（表1参照）。

ちなみに、2023年度新規公債発行額の内訳は、建設公債6兆5580億円（前年度：6兆2510億円、3070億円増）と特例公債29兆650億円（前年度：30兆6750億円、1兆6100億円減）である。ただ、前者の建設公債6兆5580億円のうち4343億円が、防衛関係費の隊舎など自衛隊施設や艦船など一部防衛装備品の関連経費に充てられている点が、新たな歴史的転換点ともいえる。つまり、戦前に軍事費を賄うために戦時国債を発行し続け、敗戦後に超インフレを招いた教訓から、戦後、防衛費の財源には建設公債の発行が認められてこなかったが、2023年度予算案では、防衛費が建設国債の対象経費になっている。政府は、当該施設などの経費は、財政法第4条1項の但し書きにある「公共事業費」と解釈し、当該費用の一部を建設公債に充当している。ただ、同法第4条3項には、「同法1項の公共事業費の範囲に関して、毎会計年度、国の議決を経なければならない」と謳われているように、「公共事業費の範囲」に関しては、今後も十分な議論をする必要がある。

表1 国及び地方の長期債務残高

(単位:兆円)

	平成10年度末 (1998年度末) 〈実績〉	平成15年度末 (2003年度末) 〈実績〉	平成20年度末 (2008年度末) 〈実績〉	平成25年度末 (2013年度末) 〈実績〉	平成30年度末 (2018年度末) 〈実績〉	令和元年度末 (2019年度末) 〈実績〉	令和2年度末 (2020年度末) 〈実績〉	令和3年度末 (2021年度末) 〈実績〉	令和4年度末 (2022年度末) (国:補正後予算 地方:見込み)	令和5年度末 (2023年度末) 〈政府案〉
国	390 (387)	493 (484)	573 (568)	770 (747)	901 (850)	914 (870)	973 (964)	1,017 (1,002)	1,068 (1,048)	1,097 (1,072)
普通国債 残高	295 (293)	457 (448)	546 (541)	744 (721)	874 (823)	887 (843)	947 (937)	991 (976)	1,043 (1,023)	1,068 (1,043)
対GDP比	55% (55%)	87% (85%)	106% (105%)	145% (141%)	157% (148%)	159% (151%)	176% (174%)	180% (177%)	186% (183%)	187% (182%)
地方	163	198	197	201	194	192	192	191	187	182
対GDP比	30%	38%	38%	39%	35%	35%	36%	35%	33%	32%
国・地方 合計	553 (550)	692 (683)	770 (765)	972 (949)	1,095 (1,044)	1,106 (1,062)	1,165 (1,156)	1,208 (1,193)	1,255 (1,235)	1,279 (1,254)
対GDP比	103% (103%)	131% (130%)	149% (148%)	190% (185%)	197% (188%)	199% (191%)	217% (215%)	219% (217%)	224% (221%)	224% (219%)

(注1) GDPは、令和3年度までは実績値、令和4年度及び令和5年度は政府見通しによる。

(注2) 債務残高は、令和3年度までは実績値。国は、令和4年度については第2次補正後予算、令和5年度については政府案に基づく見込み、地方は、地方債計画等に基づく見込み。

(注3) 東日本大震災からの復興のために実施する施策に必要な財源として発行される復興債及び、基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するための年金特例公債を普通国債残高に含めている。

(注4) 令和3年度末までの()内の値は翌年度借換のための前倒債発行額を除いた計数。令和4年度末、令和5年度末の()内の値は、翌年度借換のための前倒債限度額を除いた計数。

(注5) 交付税及び譲与税配付金特別会計の借入金については、その償還の負担分に応じて、国と地方に分割して計上している。なお、平成19年度初をもってそれまでの国負担借入金残高の全額を一般会計に承継したため、平成19年度末以降の同特会の借入金残高は全額地方負担分(令和5年度末で28兆円)である。

(注6) このほか、令和5年度末の財政投融资特別会計国債残高は104兆円。

(出所) 財務省「我が国の財政事情(令和5年度予算政府案)」2022年12月参照。

基礎的財政収支の現状

2023年度予算案での元利払い等の国債費は、前年度比9110億円増の25兆2503億円を計上している。2013年春以降に採用してきた日本銀行の超金融緩和策は、2022年末に見直され、2023年度以降の国の利払い費が増大する懸念がある(2013年度末と比較した2022年度末の国債発行残高もまた1.42倍に膨張している)。つまり、将来金利が急騰した場合の潜在的なリスクが内在している。2022年1月に公表された財務省の試算では、2025年度時点で長期金利が1%上昇すると、元利払い費にかかる国債費は3.7兆円上振れし、2%の上昇であれば7.5兆円の上振れになると算定されている。この数値は、2023年度予算案の公共事業関係費6.1兆円規模を上回る財政負担増を意味し、財政運営の大きな制約になる。一方、都

市銀行や地方銀行などが保有している債権の時価は、日本銀行の試算によれば、国内金利が1%上昇すれば9兆円規模で低下する懸念があると算定されている。

しかし、日銀が金融の異次元緩和から脱却をしようとしている現在、国債費が低金利で抑制されているうちに、「債務膨張と低成長」の悪循環を歯止めしなければ、将来の金利上昇に伴う国債費増の圧迫が日本経済の足かせとなりかねない。したがって、政府の中長期試算によれば、2021年度以降実質成長率が2~3%へ高まれば債務残高の対GDP比は持続的に低下することから、今後も経済成長率を高めるための予算改革が急務である。

ただ、経済成長によって景気低迷から脱却しても長期金利が上昇すれば、国債費は増え基礎的財政収支計画も、十分に機能しなくなる懸念がある。ちなみに、基礎的財政収支計画とは、2010年度の国と地方政府を合わせた基礎的財政収支の

赤字額32兆円は対GDP比6.6%に関して、2015年度の対GDP比の基礎的財政収支の赤字は半減の3.3%を、2020年度には黒字化するという目標を持った計画である。この結果、2015年度の目標は達成したが、2020年度では目標が達成できずに2025年度に繰り延べされているが、現在、目標達成できる可能性が疑問視されている。問題は、従来から新規公債発行額自体が高い点にあるが、財政の持続可能性の判断指標である累積債務残高の対GDP比が将来に発散しないことである。債務に係わる名目金利水準と名目経済成長率が等しいという条件のもとで、基礎的財政収支が黒字化するような財政収支の改善が望まれる。つまり、基礎的財政収支の均衡は、当該年度の政策に必要な経費が同年度の税収で賄うことができるという意味であり、必要な新規公債発行額は、単に過去の債務の元利払いだけに充てれば良いことになる。その意味で、基礎的財政収支の黒字化は財政の持続可能性にとって緊急な課題である。ちなみに、2023年度の国の一般会計の基礎的財政収支は▲10兆7613億円（2022年度の▲13兆462億円、対前年度比2兆2849億円減）と改善している。改善した理由は、税収増による公債金の減額にある。しかし、政府は、実質経済成長率が1.5%を見込んでの税収増であることから、決して予断を許さない状況下にある。

新型コロナ禍の新規公債発行と基礎的財政収支

2023年度予算案もまた、前年度同様、新型コロナ禍での「感染防止対策」、「経済回復」、及び「財政健全化」の「三兎(サント)」を同時に執行することが至上命題であるものの、課題解決を成長のエンジンに変え、持続可能な経済を実現へ防衛関連費等の膨張により、2023年度の予算規模は過去最高となっている。一定の財政規律が促進されるか否かは「感染防止対策」と「経済回復」に大きく関わっているため、コロナ禍の費用対効果やコロナ収束後の経済成長政策との整合性について精査

すべきである。さらに、新規公債発行の管理や持続可能な財政に資する基礎的財政収支の改善には、2025年度基礎的財政収支の黒字化という財政健全化目標が如何に実現されるかに係わっているが、その財政再建策の道のりは、今後の経済成長率に依存している。

この結果、『歴史の転換期を前に、我が国が直面する内外の重要課題に対して道筋をつけ、未来を切り拓くための予算』と題した新たな積極的財政は評価できるが、公債管理政策や基礎的財政収支の状況から判断して問題は山積している。「財政規律依存型」財政政策の達成のため、コロナ禍での税、財政、及び社会保障の三位一体改革が急務である。また、日銀の異次元な金融緩和政策の修正や、景気が改善され金利が上昇局面に入る可能性があるため、膨大な債務残高をかかえ、リスクの高い財政運営が余儀なくされる懸念がある。

財政赤字と累積債務残高の実態

2023年度末の国の長期債務残高は約1097兆円(対GDP比187%)と、前年度末よりも約29兆円増大する見込である。この累積債務残高は、人口規模1.2億人として計測すると国民一人当たり約914万円の借金を抱えている計算となる。また、国及び地方政府の累積債務残高は約1279兆円であり、対GDP比は224%である(表1参照)。前者の国の累積債務残高は前年度より約2.72%増見込まれ、後者の国及び地方政府の累積債務残高は前年度より約1.91%増である。

以上の点を、マーストリヒト財政基準から判断して、2022年の対GDP比の財政赤字は6.4%(対前年比1.3ポイント悪化)、対GDP比の累積債務残高は263.9%(対前年比1.4ポイント悪化)である(前者の数値はOECD、後者はIMFが算出した暦年のSNAベースの一般政府の計数値)。なお、最近の財政赤字の対GDP比の趨勢は上下に振幅しているものの、累積債務残高のそれは、逡増傾向にあることが問題である。累積債務残高の対GDP比数値は、先進諸国のどの国よりも劣った数値であることから財

表2 財政投融資計画(当初計画)の内訳

	令和3年度	令和4年度	令和5年度		
	金額(億円)	金額(億円)	金額(億円)	増減額(億円)	増減率
財政投融資	409,056	188,855	162,687	▲26,168	▲13.9%
財政融資	383,027	164,488	127,099	▲37,389	▲22.7%
産業投資	3,626	3,262	4,298	1,036	+31.8%
政府保証	22,403	21,105	31,290	10,185	+48.3%

(出所)財務省「財政投融資計画のポイント(令和5年度予算政府案)」2022年12月参照。

政の持続可能性が問題であり、海外での我が国の
国債・地方債への信認低下が懸念される。

財政投融資計画の役割と現状

最近の財政投融資(以下「財投」と略す)計画を取り巻く社会・経済環境が、大きく変化している。つまり、1980年代以降、国の経済成長至上主義政策から経済福祉政策優先への転換、金融の自由化・国際化、国及び地方財政危機などの環境の変化が、財投の役割も変容してきた。

2023年度財投計画策定にあたっては、「新しい資本主義」の加速や外交・安全保障環境の変化への対応等に資する分野への投融資することが目的とされている。ちなみに、物価高や新型コロナウイルス感染症の影響を受けた事業者への支援に6兆2324億円を計上して引き続き万全を期すとともに、日本企業の海外での供給網強化支援などに1兆9720億円、エネルギー資源の海外での開発支援に1396億円を供給する重点的に投融資を行うことが狙いとされている。この結果、2023年度財投計画額は16兆26687億円(対前年度比▲13.9%)である(表2参照)。その内訳(財投の原資)は、財政融資12兆7099億円(対前年度比▲22.7%)、産業投資4298億円(対前年度比31.8%増)、政府保証3兆1290億円(対前年度比48.3%増)である。財投計画額が前年度に引き続き減額されている理由は、コロナ禍に苦しむ中小零細企業を中心とした企業や自治体への資金供給は一段落したとする減額、教育・福祉・医療向けの大幅減額に

因るものである。

2023年度財投計画は、(1)資金繰り支援や企業の成長力強化等に7兆339億円(前年度比22.2%増)、(2)インフラ整備の加速等に2兆2743億円(対前年度比41.7%増)、(3)日本企業の海外展開支援等に3兆5517億円(対前年度比43.1%増)、(4)教育・福祉・医療に9850億円(対前年度比▲84.6%)、及び(5)地方の2兆4238億円(対前年度比▲7.7%)に投融資されている。ここでの特徴として、(4)教育・福祉・医療への大幅減、とりわけ(国研)科学技術振興機構への4兆8889億円(皆減)と(独)福祉医療機構への2642億円(対前年度比▲69.2%)の減額があげられる。これらの減額が、財投計画の総額に大きな影響を及ぼしている。大幅な減額理由は、新型コロナ収束を予想して大学ファンドへの剥落、コロナワクチン費用等の医療費削減に伴うものであろうか。また、(5)の地方公共団体への資金供給への減額もここでの特徴である。一方、耐用年数を迎えた(2)のインフラ整備の加速と(3)の日本企業の海外展開支援等が増額されている。

ただ、財投計画残高は、2023年度末で159兆1841億円と、対前年度比3.07%増大する見込みである点は懸念すべきである。

「新規公債発行と財政投融資計画」 継続減額の意味

かくして、政府は依然と2025年度までに基礎的財政収支を黒字化するという財政健全化目標を念

頭に、2023年度予算案は経済成長率を高めを設定して大幅な税収増を試算して新規公債発行額を減額して国債費を増額している点や、建設国債の中身に関する歴史的転換点ともなる動きが出てきた点、さらには財投の用途重点化の変化が確認できた。

いずれにても、先の財政健全化目標達成が小幅ながら進捗しているが、当面、政府は「財政規律依存型」財政政策の遵守、つまりスタグフレーションや金利上昇などを念頭に、新規公債発行と財政投

融資計画などの財政政策に注意すべきである。実際、大規模な金融緩和政策の実施や、景気が改善されれば金利が上昇局面に入り、膨大な債務残高をかかえ、リスクの高い財政運営が強いられる可能性が出てきた。今後も継続的に、財政規律を遵守した財政健全化政策の再構築によって、可能な限り早く単年度の基礎的財政収支の黒字化を進め、累積債務残高の対GDP比の改善を図るべきである。

(えがわ まさし)



[各論Ⅲ] 増額補正不可避の公共事業関係費

浅羽 隆史

成蹊大学法学部教授

当初予算額は横ばいだが実質減額

2023年度当初予算案における一般会計の公共事業関係費は6.1兆円計上されており、前年度当初予算と比べほぼ横ばいの0.0% (26億円)増である(図)。

ただし、2022年度当初予算は、2021年度補正予算との16か月予算と位置付けられていた。そうすると、2022年度当初予算に2021年度補正予算を加えた16ヶ月予算の合計は8.1兆円となる。さらに、2022年度は補正予算によって、2.0兆円積み増されている。もちろん、16ヶ月予算だったからと言っても全額が2022年度に繰り越された訳ではない。また、2022年度補正予算での公共事業関係費の追加はすべて2022年12月2日成立の二次補正によるものであり、2023年度に一定額の繰り越しはあるだろう。それでも、2023年度の公共事業関係費が当初予算案のままで変わらなかった場合、2022年度との比較において、大幅な減少となることは避けられないだろう。

公共事業関係費予算は、その増減が景気に大きな影響を及ぼす。「令和5年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」では、コロナ対策関連経費の減少等が見込まれるため、2023年度の公需の寄与度を実質GDP成長率に対して▲0.5%程度、名目GDPに対して▲0.4%程度としている。しかし、公共事業関係費の2023年度における実質

的な減額幅を見る限りでは、とても実質GDP成長率への寄与度▲0.5%程度で収まるとは考えにくい。

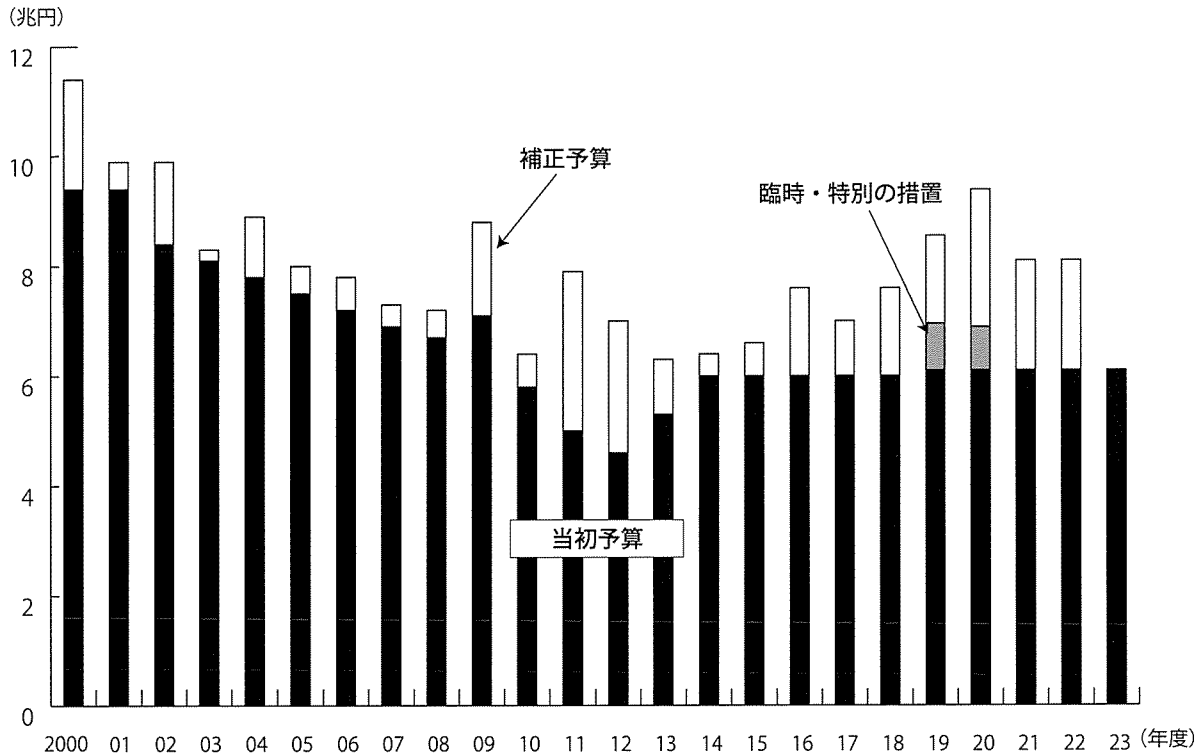
こうして見ると、2023年度も補正予算による公共事業関係費の大幅な積み増しは必至と考えるべきだろう。実際、2016年度以降は毎年度大規模な公共事業関係費の補正予算を組んでいる。2021・22年度は、ともに2.0兆円の追加補正となっている。このようなまるで補正予算を前提としているかのような当初予算編成は、望ましい姿とは言えないのではないだろうか。

公共事業費の不健全な拡大

公共事業を総額として見て景気への影響を探る場合、一般会計の歳出費目である公共事業関係費以外にも検討する必要がある。

一般会計では、公共事業費があげられる。公共事業費は建設国債の対象事業であり、博物館の建設は文教及び科学振興費、厚生福祉施設の建設であれば社会保障関係費、といったように、公共事業関係費以外の公共事業も把握できる。一方、航空機燃料税を財源とする空港整備のように、特定財源と結び付いている事業は含まない。また、公共事業費には出資金や貸付金も含まれる点にも、注意が必要である。本稿執筆時点で厳密な金額は公表されていないものの、建設国債の新規発行額からある程度類推可能である。建設国債発行額は、

図 一般会計公共事業関係費の推移



(資料) 参議院予算委員会調査室編(2022)『財政関係資料集』、財務省(2022)「令和5年度国土交通省・公共事業関係予算のポイント」により作成。

2022年度当初予算で6.3兆円だったが、2023年度当初予算案は3,070億円(4.9%)増の6.6兆円となっている。ただし、2023年度当初予算案の公共事業費には、財政法施行以来建設国債の対象外だった防衛省・自衛隊の施設整備費や艦船建造費を発行対象として含むことになった。その金額が4,343億円とされていることから、2022年度当初予算との比較において公共事業費が増大したとは言えないかもしれない。

特別会計にも公共事業がある。自動車安全特別会計空港整備勘定において、空港整備事業費等と航空路整備事業費が合計2,082億円計上されており、2022年度当初予算比3.4%(62億円)の増となっている。一方、東日本大震災復興特別会計において、復興関係公共事業費等が、2022年度当初予算の549億円から42億円減少し507億円となった(7.7%減)。さらには、財政投融资計画の用途別分類表における社会資本も、公共事業に準じるものである。2023年度の財政投融资計画にお

ける社会資本は、2022年度当初の2.6兆円と比べ10.9%(2,870億円)と比較的大幅な伸びの2.9兆円となっている。

地方との合計の観点も大切だろう。「令和5年度地方財政対策の概要」において、地方自治体の投資的経費の単独事業分として、2022年度とほぼ同額の6.4兆円(通常収支分と東日本大震災分の合計)が計上されており、これが国分に加わる。

交付金の減額が続く

ここまで、景気への影響などを考えるうえで重要な、総額としての公共事業を見てきた。ただし、財政の本源的役割は、政府が統治に必要な財やサービスを提供する資源配分機能である。

2023年度公共事業関係費予算案の注目事業のひとつに、地域公共交通ネットワークの再構築をあげることができる。これは、地域づくりの一環として利便性・効率性の高い地域公共交通ネットワー

表 公共事業関係費の内訳

(単位：億円、%)

	2023年度 当初予算案	2022年度 当初予算	増減額	伸び率	(2022年度当初予算 伸び率)
治水	8,518	8,484	34	0.4	2.1
治山	623	620	3	0.4	0.1
海岸	403	403	0	0.0	20.9
道路	21,183	21,109	73	0.3	2.5
港湾	2,444	2,439	5	0.2	1.3
空港	287	328	-41	-12.4	-11.9
都市幹線鉄道	228	238	-10	-4.2	0.0
整備新幹線	804	804	0	0.0	0.0
住宅対策	1,562	1,580	-18	-1.1	0.0
市街地整備	1,024	1,021	3	0.3	0.0
下水道	773	614	159	26.0	40.5
水道	170	169	1	0.6	0.6
廃棄物処理	417	417	0	0.0	0.0
国営公園等	324	320	4	1.3	10.4
農業農村	3,323	3,321	2	0.1	0.1
森林整備	1,252	1,247	5	0.4	0.1
水産基盤	729	727	2	0.3	0.1
社会資本総合交付金	5,492	5,817	-325	-5.6	-7.8
防災・安全交付金	8,313	8,156	157	1.9	-4.5
農山漁村地域整備交付金	774	784	-10	-1.3	-2.9
地方創生整備	398	398	0	0.0	0.0
防災・減災推進費	139	200	-61	-30.5	-29.7
その他	643	605	38	6.3	6.4
一般公共計	59,823	59,801	22	0.0	0.0
災害復旧等	776	772	4	0.5	1.3
公共事業関係費計	60,600	60,574	26	0.0	0.0

(注) 2022年度当初予算は、デジタル庁一括計上に伴う組替え後の予算額。

(資料) 財務省(2022)「令和5年度国土交通省・公共事業関係予算のポイント」により作成。

クの再構築に必要なインフラ整備に取り組む地方自治体を支援するもので、地域公共交通再構築事業と先進車両導入関連事業の創設、地域公共交通確保維持改善事業で構成される。中核を担う地域公共交通再構築事業は、社会資本整備総合交付金の基幹事業として創設され、「都市・地域交通戦

略推進事業」の基幹事業に、既存の路面電車・バス等に加え、鉄道施設等の整備を追加するものである。しかし、社会資本整備総合交付金そのものは、明らかな減少傾向にある。

公共事業の実施主体で見ると、地方が全体の4分の3程度を占める。ただし、地方主体事業には、

国からの移転財源が含まれる。地方主体事業には、その便益が事業実施自治体の住民にとどまらず、周辺自治体の住民などにスピルオーバーするものが多い。そのため、地方主体事業に国からの移転財源が含まれることには、一定の合理性がある。移転財源のなかで、生活保護や義務教育など、標準的な行政サービスを国全体で実施する必要がある事業には、用途を限定した補助金が望ましい。一方、全国で普遍的に実施する必要のない場合、各自治体の住民のニーズなど柔軟に対応可能な用途の限定を弱めたものが望ましい。そのため、地方主体公共事業対象の補助金の交付金化は、地方自治体の使い勝手の良さに加え、国全体として効率的な配分につながることを期待される。2010年度に地方自治体の自由度を高めた社会資本整備総合交付金と農山漁村地域整備交付金が創設されるまで、公共事業関連の地方向け補助金はすべてが原則として用途を細かく限定されていた。その後、民主党政権において用途の自由度を増した地域自主戦略交付金の創設や対象範囲の拡大などが実施された。政権交代後には、地域自主戦略交付金の廃止の一方で、防災・安全交付金の新設があったものの、交付金全体として減額傾向にあった。

2023年度当初予算案において、地方自治体に一定の用途の自由度を認めた公共事業関連の交付金には、社会資本整備総合交付金、防災・安全交付金、農山漁村地域整備交付金がある(表)。このなかで、防災・安全交付金は2022年度当初予算と比較し157億円(1.9%)増と2022年度に続いての減額は免れたものの、社会資本整備総合交付金と農山漁村地域整備交付金は、それぞれ対2022年度当初予算比で325億円(5.6%)と10億円(1.3%)の2022年度に続く減額となっている。

下水道の伸びが顕著

2023年度公共事業関係費予算案の内訳を見ると、2022年度当初予算と比べ増減が目立つものは少ない。そうしたなか、2022年度に続き大幅

増となっているのが下水道である。2022年度当初予算対前年度当初予算比40.5%の伸び率と比べると見劣りするものの、2023年度の伸び率26.0%は他の事業を圧倒している。

下水道事業の高い伸び率の背景にあるのは、未だ地域間格差の大きい下水道整備状況に加え、災害対策等の推進があげられる。2023年度当初予算案では、個別補助事業として下水道広域的災害対応支援事業が創設される。これは、大規模災害による下水道施設の被害からの早期復旧のため、広域的な支援を目的とした都道府県等による下水処理機能の確保に必要な施設整備等を支援する事業である。また、下水汚泥資源の肥料利用推進に向けて、発酵熱を利用した効率的なコンポスト化技術を実証する下水道革新的技術実証事業(B-DASHプロジェクト)も実施される。社会資本整備総合交付金としては、下水道浸水被害軽減総合事業の拡充や下水道総合地震対策事業の延伸・拡充、下水道温室効果ガス削減推進事業の創設などが注目される。

この他、対2022年度当初予算比の伸び率は0.3%とわずかだが、元々規模の大きい道路事業はそれを維持している。ただし、道路関係予算の重点は老朽化対策である。道路関係直轄予算の中で維持修繕のための経費が毎年度増加を続けており、最近10年間で1.74倍になっている。とくに既存ストックを最大限活用し将来の更新費用の低減を図るため、新技術も活用し事後保全から予防保全が重視されている。

2022年度に高い伸びが目立った海岸は、2023年度当初予算案でもその規模を維持している。津波浸水等を軽減するための粘り強い海岸堤防や防波堤等の整備、海岸堤防等のかさ上げ、海岸保全施設等の整備推進などがあげられる。

コロナ禍における空港の減額傾向

2023年度当初予算案において減額の目立った事業には、先述の社会資本整備総合交付金の他、空港があげられる。空港の減額傾向は2021年度

当初予算から続いており、2023年度当初予算案でも対2022年度当初予算比で12.4%の減額となっている。これは、2021年度から、航空機燃料税や空港使用料(自動車安全特別会計空港整備勘定の財源)が、コロナ禍による航空会社の厳しい経営状況に鑑みて、臨時の軽減措置を続けていること

が原因である。

なお、こうした軽減措置は、2024年度まで継続する。そして2025年度から、これまでのコロナ禍における航空機燃料税や空港使用料の軽減による減収分の回復を図るため、段階的に引き上げる予定である。
(あさば たかし)



[各論Ⅳ] 防衛費増額の陰に隠れた 社会保障予算

寺澤 泰大

参議院厚生労働委員会調査室首席調査員

社会保障の財源論議は 防衛費増額の陰で先送り

2023年度一般会計予算における社会保障関係費は、2022年度当初予算に比べて6,154億円増(+1.7%)の36兆8,889億円となり、2年続けて過去最高となった。社会保障関係費が一般会計歳出総額に占める割合は32.3%、国債費及び地方交付税交付金等を除いた一般歳出に占める割合で見ると50.7%に達している。社会保障関係費は依然として、防衛関係費(2023年度一般会計予算10兆1,686億円。防衛力強化資金(仮称)繰入れ含む)、公共事業関係費(同6兆600億円)、文教及び科学振興費(同5兆4,158億円)といった他の政策分野の規模を凌駕している。

こうした歳出構成は近年続いており、毎年度数千億円規模で増加していく巨額の社会保障関係費の動向は、社会保障・税一体改革により消費税増収分が充てられるようになった後もなお、政府の予算編成過程における焦点となってきた。加えて岸田内閣の下では、岸田総理がかねてから表明していたこども関係予算の将来的な倍増の道筋も問われていた。

ところが今回の予算編成過程においては、社会保障関係費の動向が注目を集めるこれまでの様相に変化が見られた。すなわち、新たな防衛力整備計画の裏付けとなる防衛費増額の財源論議が先行し

て大きな関心を呼んだ一方で、こども関係予算の倍増の道筋を含め、社会保障に関する財源論議の多くは先送りされたのである。

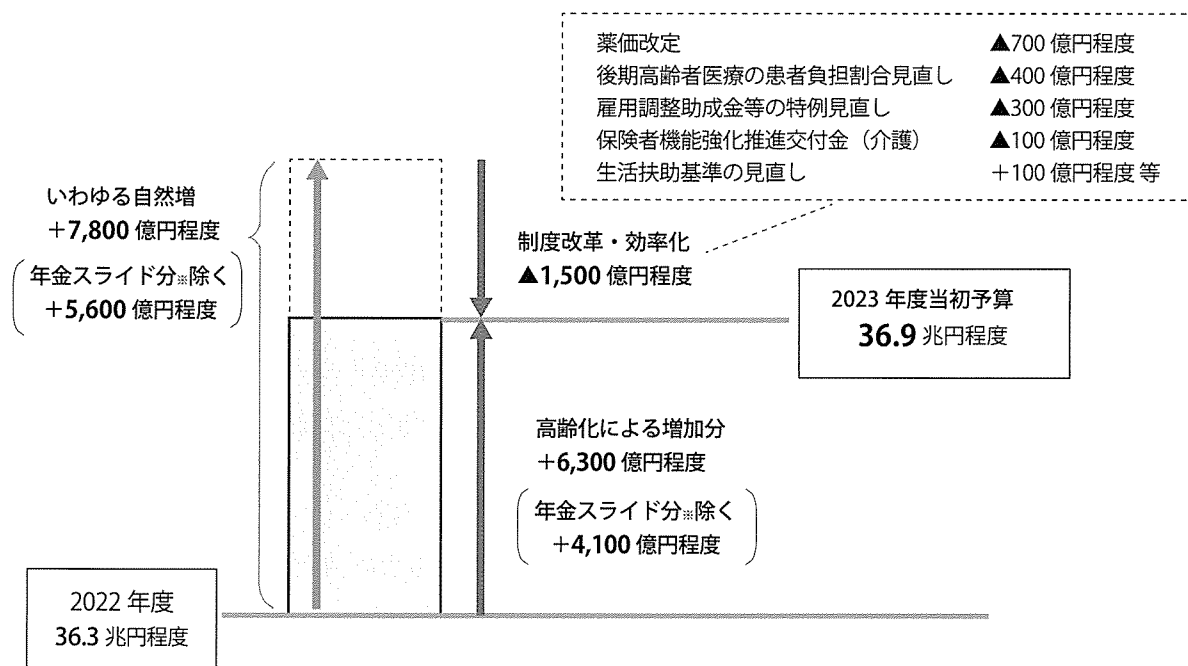
結果として今回、社会保障関係費については、薬価改定をはじめ後期高齢者の患者負担割合見直しなどによる国費減額分をかき集めることで、費用の伸びを高齢化による増加分におさめる政府方針を達成するというこれまで同様の作業が行われるにとどまった。具体的には、概算要求段階で見込まれたいわゆる自然増7,800億円程度(年金スライド分を除くと5,600億円程度)を薬価改定などにより計1,500億円程度削減することで、伸びを6,300億円程度(年金スライド分を除くと4,100億円程度)に抑える形で決着した(図)。

以下では、2023年度社会保障関係費の増減の主な要因を説明するとともに、今回の主な課題について触れることとしたい。

社会保障関係費の増減の主な要因

社会保障関係費の伸びを抑えるための主な財源には、例年同様、薬価改定による国費削減分が充てられた。かつて原則2年に1度の診療報酬改定と同時であった薬価改定は2021年度から毎年行われており、2023年度は薬価のいわゆる中間年改定の2回目に当たる。毎年薬価改定に対しては、新薬価格の急速な下落が研究開発への投資余力を削ぐ、医薬品の安定供給に支障を来すと

図 2023年度社会保障関係費の増加分



※ 2023年度の年金額改定率(現時点での物価上昇率の推計を基にした予算積算上の値)は、既裁定者+1.9%、新規裁定者+2.2% (+2,200億円程度)
 (出所)財務省「令和5年度予算のポイント」(2022年12月23日)から抜粋。

いった懸念が示され、対象とする医薬品の範囲が焦点となっていたが、2022年の薬価調査結果を受け、最終的には平均乖離率(市場実勢価格と薬価の差)7.0%の0.625倍、すなわち乖離率4.375%を超える品目の薬価を改定することで決着した。これにより、薬剤費で3,100億円、うち国費で722億円の減額となる。なお、今回の改定に当たっては、折からの急激な原材料費の高騰や医薬品の安定供給問題への対応も課題となっており、これらに対応するため、全品を対象にした不採算品再算定の適用や新薬創出等加算の加算額の増額が臨時・特例的に行われることとなった。

このほか、各種の制度見直しによる国費削減分も社会保障関係費の伸び抑制のための財源に充てられた。これまで原則1割(現役並み所得者は3割)とされてきた後期高齢者の患者自己負担割合について、2022年10月以降は一定所得以上(課税所得が28万円以上かつ「年金収入+その他の合計所得金額」が単身世帯の場合200万円以上、複数世帯

の場合合計320万円以上)の者は2割に引き上げられた。これに伴って後期高齢者医療の給付費が減少し、2023年度には国費で400億円程度の減額となる。

また、前例のない規模で実施されてきた雇用調整助成金等の新型コロナウイルス感染症特例について、これまでも社会経済活動の再開に伴って段階的に縮減されてきたところであるが、2022年12月以降は特に業況が厳しい事業主に対する経過措置を除き、原則として通常の助成率等に戻されることとなった。これにより、2023年度には国費280億円の減額となる。

さらに、高齢者の自立支援・重度化防止や介護予防・健康づくり等に向けた自治体の取組を支援するための保険者機能強化推進交付金・介護保険保険者努力支援交付金(いわゆるインセンティブ交付金)について、評価指標が適切でなく、また評価指標の数が多いため自治体の事務負担が過大となっていると指摘されていることを受け、2023

年度には国費50億円の減額とされた。

これらの制度見直しによる減額の方で、5年に1度の生活扶助基準の見直しは予算増を伴うものとなった。見直しを検討した厚生労働省の生活保護基準部会においては、モデル世帯の消費実態が現行の生活扶助基準額を上回る反面、一部の世帯類型や地域では消費実態の方が低くなる検証結果が示された。このため同部会の報告書は、検証に用いた2019年全国家計構造調査の実施時点以降、新型コロナウイルスだけでなく物価上昇を背景とした社会経済情勢の変化について適切に配慮する必要があるとの留意点を付した。これを受け、生活扶助基準については、2023年10月から2024年度にかけての臨時・特例措置として世帯人員一人当たり月額1,000円を加算するとともに、それでもなお現行の基準額から減額となる世帯には現行の基準額を保障する措置が講じられることとされた。これに要する国費は2023年度に60億円程度、2024年度に130億円程度である。

主な課題

(1) 全世代型社会保障の構築

給付は高齢世代中心、負担は現役世代中心という構造を見直し、給付・負担の両面で世代間・世代内の公平を確保しようとする全世代型社会保障の考え方は、2012年の社会保障・税一体改革大綱や2013年の社会保障制度改革国民会議報告書においてすでに示されており、その後は安倍内閣と菅内閣における全世代型社会保障検討会議などに引き継がれてきた。岸田内閣の下では、2021年11月に有識者からなる全世代型社会保障構築会議が設置され、約1年間にわたり議論が行われた後、2022年12月に報告書が公表されている。

同報告書は、「こども・子育て支援の充実」として伴走型相談支援と経済的支援の充実や出産育児一時金の50万円への引き上げなどを挙げたほか、「働き方に中立的な社会保障制度等の構築」として被用者保険の適用拡大などを、「医療・介護制度の改革」として後期高齢者医療制度の保険料負担

の見直しやかかりつけ医機能が発揮される制度整備などを、「『地域共生社会』の実現」として住まいの確保などをそれぞれ挙げている。

ただし、こども・子育て支援については2023年度の骨太方針にこども予算倍増の当面の道筋を示していくことが必要とし、また介護保険の課題に関しても同様に2023年度の骨太方針に向けて検討を進めるべきとしており、いずれも具体策を示さずに結論を先送りした。その結果、2023年度予算に反映された内容は、出産・子育て応援交付金(伴走型相談支援と計10万円相当の経済的支援)の継続実施や出産育児一時金引き上げ支援(後述)などにとどまっている。

(2) こども・子育て支援策

2023年4月のこども家庭庁設置に伴い、これまで主として内閣府と厚生労働省予算に計上されてきたこども政策に係る経費はこども家庭庁で一括して措置されることになり、同庁の2023年度予算(一般会計+年金特別会計子ども・子育て支援勘定)は4兆8,104億円となった。

主な増加要因として、2022年度第2次補正予算により措置された出産・子育て応援交付金を継続して実施するための予算に+370億円、保育士等の処遇改善に+564億円、保育の受け皿整備等に伴う保育所等運営費等の増加に+554億円が挙げられている。

このほか、出産時に公的医療保険から支払われる出産育児一時金について、現行の42万円から2023年4月以降は50万円(いずれも産科医療補償制度掛金分を含む)に引き上げることが岸田総理から表明されたことを受け、引き上げのための国費による支援措置76億円が2023年度に限り厚生労働省予算で設けられた。2024年度以降は後期高齢者医療制度からの支援が予定されている。

ただし、2022年度当初予算におけるこども家庭庁への移管予定分と比べた2023年度の同庁予算額は1,233億円増(+2.6%)であり、予算倍増で求められる兆円単位とは桁が違う規模にとどまっている。また、出産・子育て応援交付金を2024

年度以降に継続実施するための安定財源の確保についても決められていない。岸田総理は2023年1月に「異次元の少子化対策」への挑戦を表明し、小倉少子化対策担当大臣に同年3月末までのたたき台の作成を指示したが、予算倍増に向けた財源確保の道筋はもとより、そもそも少子化対策として優先的に実施すべき効果的な施策は児童手当の増額か、保育サービスの充実か、あるいは育児休業制度の拡充や賃上げを含めた働き方環境の整備かなど、短期間で検討すべき課題は多い。

(3) 新型コロナウイルス対策

これまで、新型コロナウイルス対策に係る経費の大部分は補正予算または予備費により措置されてきており、2023年度予算においてもその構図は変わっていない。例えば、厚生労働省予算において「新型コロナウイルスへの対応と次の感染症危機に備えた取組」として計上された額（デジタル庁計上分を含む）は、2022年度第2次補正予算では3兆3,584億円であったのに対し、2023年度予算では97億円で過ぎない。

政府は現在、新型コロナウイルス感染症の感染症法上の位置付けを見直す検討を進めている。仮に新型コロナウイルス感染症を季節性インフルエンザと同等の位置付けとするならば、一般的には医療費やワクチン接種費用などの公費負担分が減ることになるが、感染状況や感染症の特性の推移次第では現在の位置付けが今後も継続したり、医療提供体制への支援を含めて特例的に一定の公費負担が残されたりする可能性もある。その場合は引き続き、補正予算

や予備費を含めた新型コロナウイルス感染症対策費の動向を注視する必要がある。

(4) その他

最近の物価上昇を受け、2023年度の年金額改定率は、新規裁定者（67歳以下の者）で+2.2%、既裁定者（68歳以上の者）で+1.9%と見込まれている（2022年12月時点）。これは国費で2,200億円程度の増加に相当し、社会保障関係費の増加分6,300億円程度の3割以上を占めている。年金額の改定率は近年、長引くデフレによりマイナスないしほぼ横ばいで推移してきたが、今後も物価上昇が続けば、財政上、年金スライド分の国費負担が重くのしかかることになる。

このほか、2023年度予算においては、防衛費増額の財源に充てるため、国立病院機構と地域医療機能推進機構の積立金746億円を前倒して国庫返納することとされた。厚生労働大臣が「異例」と述べたとされるこうした対応が、今後の財源探しの過程においても行われる可能性がある。

新型コロナウイルス感染症の収束ははまだ見通せず、ロシアのウクライナ侵攻に端を発する不安定な国際・経済情勢にも終わりが見えない。他方で、日本の2022年の出生数は80万人を割り込み、政府の将来推計より速いペースで少子高齢化が進むことが確実視されている。今後、現在の状況への対応と中長期的な人口構造の変化に備えた社会保障制度の構築を同時に進める難しい作業が待ち受けている。

（てらさわ やすひろ）



[各論V] 危機対策としての地方財政対策

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

予算規模の拡大、税収の伸び、国債依存、防衛費拡大、防衛費以外の支出および社会保障関係費の削減圧力に象徴される国家予算とともに、地方財政も厳しい財政環境の中にある。2023年度地方財政対策では、各分野で少しずつ実効性を求めたものとなっているが、今後の財源確保を考えれば、政府関係者だけでなく住民も本気度が問われることになる。

財源確保と地方財政健全化

地方財政計画規模は、通常収支分で92兆400億円程度、前年度比+1兆4,400億円、+1.6%程度である(表2参照)。一般財源総額は、水準超経費を除く交付団体ベースで前年度を1,500億円上回る62兆1,635億円であるが、水準超経費を含めた場合は65兆535億円となり、1兆1,900億円もの大幅な水準超経費の増加が一つの特徴となる。地方税・地方譲与税は、前年度比1兆6,469億円増の45兆4,752億円で、地方交付税は前年度を3,073億円上回る18兆3,611億円となる。

地方債は6兆8,163億円、前年度比で7,914億円の減となるが、通常債、財源対策債はほぼ横ばいであるのに対し、減少分のほとんどが臨時財政対策債とすることで、地方財政の健全化が進められる。臨時財政対策債の発行は9,946億円、対前年度比7,859億円の減、▲44.1%と抑制され、年度

末残高見込みは3兆円近く縮減され49兆1,190億円となる。交付税特別会計借入金は、償還計画額5,000億円を大幅に上回る1兆3,000円償還したことで、残高は前年度の29.6兆円から28.3兆円となる。また、交付税の国税減額補正精算の前倒しが2,910億円から7,832億円に増加する。

本年度の財源不足額は1兆9,900億円(前年度比▲5,659億円、▲22.1%)で、折半対象財源不足は、前年度に引き続き生じていない。財源不足額の補填は、財源対策債の発行7,600億円の他、地方交付税の増額による補填2,354億円、これは一般会計における加算措置(既往法定分)154億円、交付税特別会計剰余金の活用1,200億円、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用1,000億円による。残りは臨時財政対策債の発行(既往債の元利償還金分)9,946億円である。

他に、東日本大震災分が、復旧・復興事業で2,600億円、全国防災事業は587億円計上される。

主な事業、歳出項目から

(1) 地域のデジタル化の推進

「デジタル田園都市国家構想基本方針」等を踏まえ、「地域デジタル社会推進費」について事業期間を延長(2023年度～25年度)するとともに、マイナンバーカード利活用特別分として500億円増額(2023年度～24年度)する。「まち・ひと・しごと創生

表1 【地方財政措置】脱炭素化推進事業債(仮称)

対象事業	充当率	交付税措置率
再生可能エネルギー (太陽光・バイオマス発電、熱利用等) 公共施設等のZEB化	90%	50%
省エネルギー (省エネ改修、LED照明の導入)		財政力に応じて 30～50%
公用車における電動車の導入 (EV、FCV、PHEV)		30%

(注) ※省エネ・ZEB化は、新築・改築も対象
(出典) 『令和5年度地方財政対策の概要』2022年12月。

事業費」を「地方創生推進費(仮称)」に名称変更した上で、これと地域デジタル社会推進費を合わせ、「デジタル田園都市国家構想事業費(仮称)」(1兆2,500億円)を創設する。

(2) 地域の脱炭素化の推進

地方団体が、地域脱炭素の取組を計画的に実施できるよう、新たに「脱炭素化推進事業債(仮称)」(1,000億円)を計上し、脱炭素化推進事業債(仮称)を創設するとともに、公営企業についても地方財政措置を拡充する(表1参照)。脱炭素化推進事業債(仮称)は、地方公共団体実行計画に基づいて行う公共施設等の脱炭素化のための地方単独事業である、再生可能エネルギー、公共施設等のZEB化、省エネルギー、電動車等を対象とし、地球温暖化対策計画の地域脱炭素の集中期間と同様、事業期間は2025年度までで、事業費は1,000億円となる。

(3) 地域社会再生および地域公共交通の再構築

地方団体が、地域社会の維持・再生に向けた幅広い施策に自主的・主体的に取り組むため、「地域社会再生事業費」について、本年度においても、引き続き4,200億円を計上する。

鉄道事業者と地域の合意に基づくローカル鉄道の再構築を図るための経費について、新たな国庫補助事業の地方負担に対して地方財政措置を講

ずる。また、各地下鉄事業の経営状況が引き続き厳しいことから、経営戦略の改定状況に応じた発行要件を設けた上で、地下鉄事業特例債を5年間延長する他、新型コロナウイルス感染症対策の影響により料金収入が減少する公営企業の資金繰りに支障が生じないように、全事業を対象とする特別減収対策企業債を延長する。

(4) 物価高騰への対応

学校、福祉施設、図書館、文化施設など自治体の施設の光熱費の高騰を踏まえ、一般行政経費(単独)を700億円増額、および資材価格等の高騰による建設事業費の上昇を踏まえ、津波浸水想定区域からの庁舎移転事業(緊急防災・減災事業債)と、公立病院の新設・建替等事業(病院事業債)における建築単価の上限を引上げ。

(5) こども・子育て支援の強化

児童虐待防止対策の強化を図るため、「新たな児童虐待防止対策体制総合強化プラン」に基づき、児童相談所の児童福祉司を来年度までの2年間で約1,060名、児童心理司を2026年度までの4年間で約950名それぞれ増員する。

(6) 保健所等の恒常的な人員体制強化と持続可能な地域医療提供体制

次の感染症危機に備えた感染症法等の改正等

を踏まえ、保健所等の恒常的な人員体制強化を図るため、感染症対応業務に従事する保健師を約450名増員するとともに、保健所及び地方衛生研究所の職員をそれぞれ約150名増員する。

公立病院等の経営強化を推進し、持続可能な地域医療提供体制を確保するため、機能分化・連携強化、医師・看護師等の確保の取組み等の支援に係る所要の財政措置を引き続き講ずるとともに、不採算地区病院等への地方交付税措置の基準額引上げを継続する。

(7) 社会保障の充実及び人づくり革命等

社会保障・税一体改革による社会保障の充実分及び人づくり革命等に係る経費について所要額を計上する。国・地方所要額の合計はほぼ前年度と同額で、社会保障の充実分の事業費2兆7,972億円、社会保障4経費に係る公経済負担増分の事業費6,298億円、人づくり革命に係る事業費1兆6,347億円となる。

固定資産税軽減に関連して

新型コロナウイルスの感染拡大による影響緩和の為、土地に関わる固定資産税について特例的な負担緩和措置を行っていたが、本年度はもとに戻される。

2021年度は、宅地等(商業地等は、評価額に対する負担割合、いわゆる負担水準が60%未満の土地に限り、商業地等以外の宅地等は負担水準が100%未満の土地に限る。)及び農地(負担水準が100%未満の土地に限る。)については、21年度の課税標準額を20年度の課税標準額と同額とした。さらに、2022年度は、商業地等(負担水準が60%未満の土地に限る。)の課税標準額を、2021年度の課税標準額に2022年度の評価額の2.5%(現行:5%)を加算した額(ただし、当該額が、評価額の60%を上回る場合には60%相当額とし、評価額の20%を下回る場合には20%相当額とする。)とした。2年度とも、土地に係る都市計画税の負担調整措置でも、固定資産税の改正に伴う改正を行ってきた。

評価額に対する負担割合=負担水準は、1994年、地価公示価格の7割評価が導入された後、評価額と課税標準額の乖離、ばらつきを整えるため、全国的に均衡化を図る取組みが進められ、負担水準が高い土地は引下げ又は据置き、負担水準が低い土地はさらに緩やかに負担を引き上げることで、税負担の均衡化を進めてきた。住宅用地は負担水準80%以上100%以下とし、商業地等は当初は負担水準60%以上80%以下とされた(80%を超える土地は価格の80%に引下げ)。2000年度からは、商業地等に関する課税標準額について、段階的に上限を下げ、60%以上70%以下とする(70%を超える土地は価格の70%に引下げ)改正が行われ、2004年度には、地方団体の条例により商業地等の負担上限を上下限の範囲内で引き下げることが可能とする条例減額制度が導入されている。(松本篤人「地方税法等の改正」『令和3年度税制改正の解説』)

2021年度の特別な軽減措置に伴う税収は、前年度の税収額と比べ219億円の減、2022年度の特別な措置による同年度の減収額は、471億円と見込まれた。2023年度は既定の制度に戻すこととし、地方の財源確保に寄与することとなる。

一方で、中小企業の賃上げ、装備更新を促すため、償却資産課税を軽減する。中小企業等経営強化法に規定する市町村の導入促進基本計画に適合し、かつ、労働生産性を年平均3%以上向上させるものとして認定を受けた中小事業者等の先端設備、一定の機械・装置等に関わる固定資産税について、課税標準を最初の3年間、価格の2分の1とする特例措置を設けた。さらに、中小事業者等の給与支給について、2023年4月1日から2年間にわたり、雇用者給与等支給額の増加割合を、直前の事業年度における実績と比較して1.5%以上とする場合、2023年4月1日から2024年3月31日までの間に取得される償却資産については最初の5年間、価格の3分の1、2024年4月1日から2025年3月31日までの間に取得されるものについては最初の4年間、価格の3分の1の特例率となる。

表2 2023年度地方財政収支見通しの概要

通常収支分

(単位：兆円、%)

区 分		2023年度 A	2022年度 B	増減額 C = A - B	増減率 C / B
入	地方税	42.9	41.2	1.6	4.0
	地方譲与税	2.6	2.6	0.0	0.1
	地方特例交付金等	0.2	0.2	▲0.0	▲4.3
	地方交付税	18.4	18.1	0.3	1.7
	国庫支出金	15.0	14.9	0.1	0.8
	地方債	6.8	7.6	▲0.8	▲10.4
	臨時財政対策債	1.0	1.8	▲0.8	▲44.1
	臨時財政対策債以外	5.8	5.8	▲0.0	▲0.1
	その他	6.2	6.0	0.2	2.8
	計	92.0	90.6	1.4	1.6
一般財源		65.1	63.9	1.2	1.9
(水準超経費を除く交付団体ベース)		62.2	62.0	0.2	0.2
出	給与関係経費	19.9	20.0	▲0.1	▲0.3
	退職手当以外	18.8	18.5	0.2	1.3
	退職手当	1.1	1.4	▲0.3	▲21.3
	一般行政経費	42.1	41.4	0.6	1.5
	うち 補助	24.0	23.5	0.5	2.2
	うち 単独	15.0	14.9	0.1	0.7
	うち デジタル田園都市国家構想事業費(仮称)	1.25	1.2	0.05	4.2
	うち 地方創生推進費(仮称)	1.0	1.0	0.0	0.0
	うち 地域デジタル社会推進費	0.25	0.2	0.05	25.0
	うち 地域社会再生事業費	0.4	0.4	0.0	0.0
	公債費	11.3	11.4	▲0.2	▲1.5
	維持補修費	1.5	1.5	0.0	1.7
	うち 緊急浚渫推進事業費	0.1	0.1	0.0	0.0
	投資的経費	12.0	12.0	▲0.0	▲0.0
	直轄・補助	5.7	5.7	▲0.0	▲0.1
	単独	6.3	6.3	0.0	0.0
	うち 緊急防災・減災事業費	0.5	0.5	0.0	0.0
	うち 公共施設等適正管理推進事業費	0.5	0.6	▲0.1	▲17.2
	うち 緊急自然災害防止対策推進事業費	0.4	0.4	0.0	0.0
	うち 脱炭素化推進事業費	0.1	0.0	0.1	皆増
	公営企業繰出金	2.4	2.4	▲0.0	▲1.4
	水準超経費	2.9	1.9	1.0	56.2
	計	92.0	90.6	01.4	1.6

(注) ※精査中のものであり、今後、異動する場合がある。

※表示単位未満四捨五入の関係で積み上げと合計が一致しない場合がある。

(出典) 『令和5年度地方財政対策のポイント』2022年12月。

地方財政関連の検討課題

少子高齢化と地域の人口減少は最大の難題といえ、「異次元の少子化対策」の取組みが表明されているが、現状はそう甘くない。昨年度、出生数が80万人を切っていても、相変わらず、政府も国民も嫌税志向、再分配政策に後ろ向き、五輪等国际的スポーツイベント、万博、旅行支援等、イベント経済と自己責任経済を前提としているようにみえる。北欧のような高福祉高負担国家でも少子化は起きているほど難しい課題であり、一方で、そうした国々では高負担でも経済は良好である。本年度の地方財政対策にみられる、デジタル化、地域再生、人づくり、危機対策、いずれも期待は大きいですが、果たしてその規模と効果が十分なものといえるかどうか。

本年度の税制改正大綱では、ふるさと納税に関する基準不適合問題への対応として、現行制度では1年以内の指定対象期間内のみ指定取り消しができたが、これが拡充される。総務大臣は、ふるさと納税（特例控除）の対象として指定をした都道府県又は市区町村について指定の取消しをしようと

する場合、前2年以内に基準に適合していなかったと認める場合等には、指定を取り消すことができることになる。この改正は、都道府県等が2023年4月1日以後に基準に適合していなかった場合に適用される。

ふるさと納税の基準の厳格化、関与の拡大ということができるが、やはりこの制度自体の問題、そもそも論からみなければならない。属地性のある地域の公共サービス財源を他の自治体に寄付する制度であること、多くの人が利用すれば単なる減税であること、必ずしも都市部から農村部への再分配ではないこと、高額所得者優遇制度であること等々。実際、全国で最も税収減となっている自治体は横浜市であるが、多くの部分が地方交付税で補填されるため、実質的な赤字金額は、川崎市や東京特別区のような不交付団体がより大きくなる。人口一人当たりの赤字金額で見れば、港区のような地域の所得水準が高い自治体で大きな数字が出るようだ。この制度も一つのイベント経済政策であり高額所得者中心の減税策といえ、再考が求められる分野である。

(ほしの いずみ)



〔特論〕 防衛費と増税を巡る議論の迷走

—税制調査会の影響力

兼村 高文

NPO 法人 市民ガバナンスネットワーク理事長

はじめに

昨年はロシアのウクライナ侵攻や北朝鮮の度重なるミサイル発射、台湾有事など、キナ臭い状況が日本の防衛体制の見直しを迫ったことから、防衛費が2023年度予算で大幅な増額となった。岸田首相はその財源の一部を国民に増税でお願いした。突然の首相の発言に国会議員の間で大きな反発を招いた。国家防衛の大義とは言え、増税ありきの予算に国民は複雑な思いを抱き、(与党)税制調査会でも扱いに苦慮した。防衛費増額と増税の議論とともに、税制調査会の動向をまとめてみた。

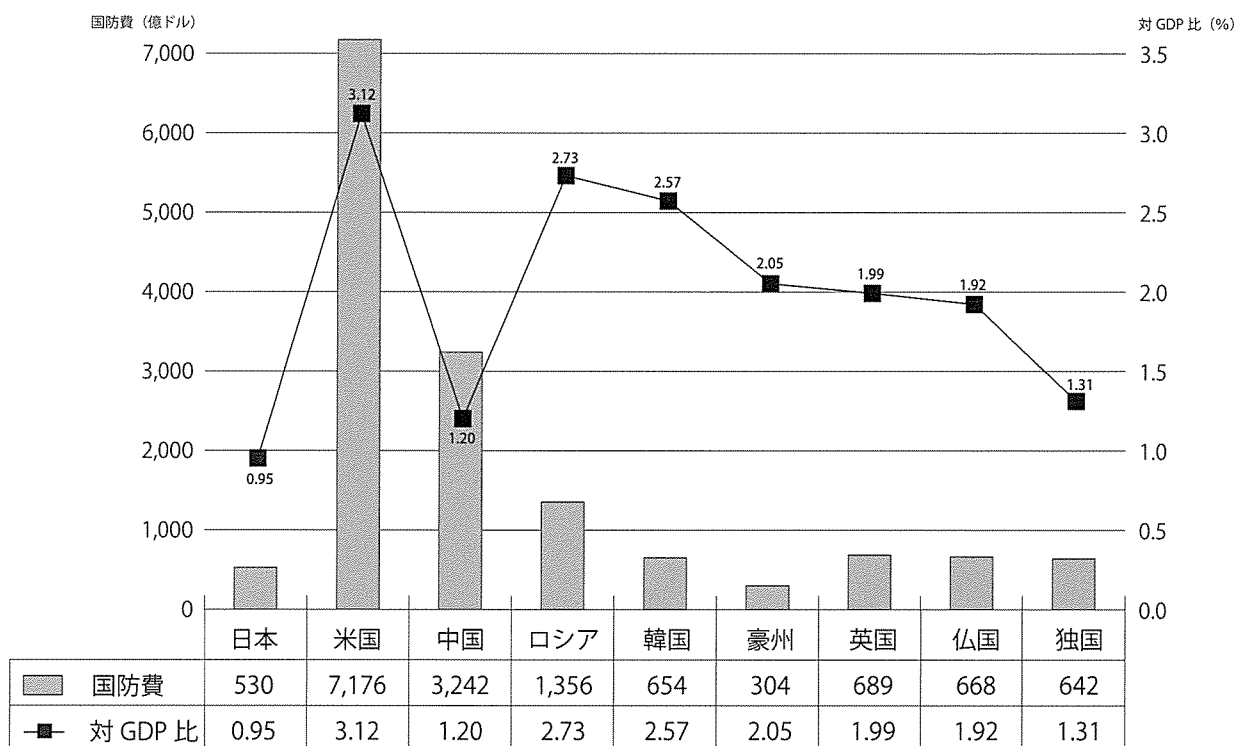
戦後安保体制の転換と防衛費

岸田首相は12月16日の記者会見で「現在の自衛隊の能力で日本に対する脅威を抑止し国を守り抜けるのか。十分ではない」と語り、政府は国の安全保障に関するいわゆる防衛3文書（国家安全保障戦略、国家防衛戦略、防衛力整備計画）を改定した。外交・防衛の基本方針である国家安全保障戦略（安保戦略）では、相手のミサイル発射拠点をたたく‘反撃能力’を保有することを明記した。安保戦略は現状を「戦後最も厳しい」と位置づけ、ミサイル発射を繰り返す北朝鮮や中国の軍事的な脅威にさらされており「最悪の事態も見据えた備えを盤石にする」とした。自衛隊は今まで以上に米軍との一体運

用が求められ、安保戦略で実現の道筋を示した。‘反撃能力’の保有は3文書改定の柱であり、「敵基地への攻撃手段を保持しない」と説明してきた政府方針を転換したことになる。ただし反撃能力の行使は「必要最小限度の自衛措置」と定め、対象はミサイル基地など軍事目標に限定するとしている。防衛力整備の指針である国家防衛戦略（防衛大綱）は、基本理念は積極的平和主義であるが、中国の軍事的動向を捉えて国際社会の懸念事項としている。そして防衛力整備計画（中期防）は、2019年度から23年度までの5年間の計画で防衛力整備の水準を総額27兆4,700億円程度としていたが、来年度からの5年間で43兆円に大幅に引き上げた。

国際情勢はロシアのウクライナ侵攻や北朝鮮のミサイル発射などで紛争リスクは急速に高まったことで、政府は戦後の安保政策であった専守防衛を大きく転換し、自立した防衛体制を構築する方向へと防衛費の拡大とともに大きく舵を切った。岸田首相は防衛費の総額を防衛力整備計画に示したように43兆円と拡大した。これにより2023年度の防衛予算は、総論でも触れられているように大幅な増額となった。防衛関係費（米軍再編経費を含む）は、2022年度当初予算5兆4千億円から約1兆4千億円増額し6兆8千億円、前年度比26・4%増となり、9年連続で過去最大を更新する。防衛費は1976年に対GDP比1%を上限とする閣議決定がこれまで守られてきたが、計画どおり実施され

図1 主要国の国防費(2021年度)



注：各国の国防費は購買力平価でドル換算したもの。
資料：「令和4年版防衛白書」より作成。

ば2027年度には2%近くまで引き上げられることになり、規模でも大きな転換となる。

防衛費（国防費）の国際比較を見てみよう。わが国の防衛費の対GDP比は2021年度で0.95%である。軍隊を保有している欧米中露韓に比較して少なく、対GDP比でも当然ながら低い。今後、防衛費が2%まで倍増することになれば、2021年度の基準で防衛費は1千億ドルほどになり、英仏豪と並び、米中ロに次ぐ防衛大国になる。これまで専守防衛で安全保障政策を維持してきたわが国としては、国際的にみても戦後の大きな転換となることは間違いない。

防衛予算の財源問題

防衛予算はその額とともに財源を巡る議論が大きな関心を集めた。大幅な防衛費の増額について岸田首相は当初、財源の一部は国民に負担をお願いしたいとして法人税と復興所得税をあげていた

が、これには自民党を中心に国会議員から大きな反発を招いた。防衛費は2023年度予算で一般歳出の中では社会保障関係費に次いで大きな規模となり、今後も大きく増額していくためその財源をどこから捻出するかは大きな問題であった。

岸田首相は12月8日に防衛費の財源について、具体的に歳出削減などで3兆円程度を捻出し、不足する1兆円強を増税で確保することを表明した。増税する税目や方式、開始時期を与党税制調査会で検討するよう指示した。12月16日に公表された与党税制改正大綱では、防衛費増額の財源として法人税、所得税、たばこ税の3税で27年度までに1兆円を確保するとした。増税の内容は、①所得税は税額に1%上乗せする付加税を新設する、②復興特別税の税率を2.1%から1%分引き下げるが、納税期間を延長する、③法人税は中小企業を除いて税率を変えずに、税率を4～4.5%上乗せする、④たばこ税は1本3円を段階的に引き上げるといものである。所得税は結果としては増税

となる。ただし増税の時期は24年度以降の適切な時期とされた。いずれにしても歴史的な防衛費増額であるので、国民の負担は避けられない。

防衛費の財源は増税の他に防衛力強化資金を新設して確保することが決められている。防衛力強化資金は、2023年度は外国為替資金特別会計からの繰り入れや新型コロナウイルス対策予算で積み上がった積立金の国庫返納金、国有財産の売却など税外収入で4兆6千億円を確保する。このうち1兆2千億円を23年度の防衛費に充て、残りの3兆4千億円を防衛力強化資金に繰り入れて、24年度以降の防衛力強化財源とするものである。

さらに防衛費の財源には建設国債を充てることが予算案に示されている。建設国債のうち2023年度は4,343億円が防衛費のうちの防衛装備品の購入に充てられる。国債発行で戦費を調達してきた戦前の状況に戻ることはよもやないであろうが、これまで論じられた公債と戦争の関係を考えれば、どのような理屈であろうと国債で防衛費を賄うことは禁じ手である。ここで認めると今後の防衛費増額の財源として歯止めが利かなくなり、一層の防衛大国になる恐れがある。

税制調査会の増税議論

2023年度の税制改正に際して防衛費関連の増税が大きな議論となったのであるが、税制改正に際しては税制調査会の動向が注目される。税制調査会は最近では専ら与党の税制調査会（与党税調）がまとめる税制改正大綱ばかりが報道されるが、政府の税制調査会（政府税調）も注目を集めていた時期があった（なお2020年は答申が見送られている）。これまでの税制調査会の動きを振り返り、今回の増税議論をまとめてみたい。

政府税調の歴史は1947年まで遡れるが、答申が税制改正に反映されるようになったのは1953年に閣議決定で設置されてからである。一方、与党（自民党）税調は1959年に党内に税制調査会が設置されてから（民主党政権下を除く）今日に至ってい

る。両者の役割は異なり、政府税調は税制の専門家などの有識者がメンバーで中長期的な観点から議論するのに対し、与党税調は毎年度の具体的な税制改正を議論し大綱をまとめて政府税制改正案となる。それぞれ時代により税制改正への影響力は違っていた。与党税調は1980年代にインナーと呼ばれる党内の実力者が‘政府税調は無視する’とまで言わしめるまで影響力をもったが、1990年代前半には政府税調会長（加藤慶大教授、石一橋学長）が増税の必要性を答申して存在感を示した。しかし政府税調は安倍政権から税調のメンバーは大幅に入れ替えられ事務局も財務省から内閣府に移り、増税に関する事項は政治問題として議論を避けるなど、実質的には毎年度の税制改正は与党税調の大綱によって決められている。

さて、2023年度の与党税調の税制改正大綱は前述のように3税の増税を含む内容で昨年12月16日に決定されたが、増税の実施時期などの詳細は先送りされ、23年に改めて議論することされた。また大綱には、貯蓄から投資への流れを加速させるため少額投資非課税制度（NISA）の恒久化や非課税期間の無期限化などが盛り込まれた。一方、金融所得課税について所得格差是正が検討課題として継続して議論されてきたが、今回の大綱では触れられていない。

与党税調は政府とともに次年度の税制改正を議論するのであって、税負担の公平性などの問題は政府税調の答申で示されるものである。金融所得課税についても政府税調の2019年9月の答申で所得税改革の中心テーマとして盛り込まれている。しかし政府税調のこうした答申が注目されず影響力も薄れてきたのは残念なことである。このままではわが国の税制改正は、与党税調の税負担を避けるか、先送りした‘心地よい’決定でしかない。やがては歪んだ税制となるのではないか、ここでも懸念される。

危うい軍事大国への舵切り

紛争は世界各地で絶え間なく続いている。わが

国では直接的な関わりがないため、邦人が被害を受けた場合などを除いて紛争の報道は少ない。地政学リスクは身近な問題としては感じていない。しかし防衛費が対GDP比で2%にまで増額されることになれば、欧州並みの規模になり、日米同盟のもとで軍事大国と見做されることにもなる（自衛隊は国際法上は軍隊）。米国が今後さらにロシア、中国との代理戦争に突入することになれば、日本は当然に巻き込まれて相応の対応も求められよう。安保戦略には反撃能力も明記され、相手国もこのことを念頭に対応をする。政府の言う、反撃能力＝抑止力は安易に過ぎるのではなかろうか。戦後世代が築いてきた安保体制を国民の議論もなしに崩してよいものか。ロシアのウクライナ侵攻で悲惨な状況が2022年は報道され続けてきた。次は我が身かと身勝手な侵攻を防ぐ必要性は理解できるが、その前

に侵略を防ぐための議論と積極的な外交努力を進めるべきである。

人類史的にみると、第二次世界大戦後の今の世界は最も暴力の少ない平和な時代ということらしい（S.ピンカー『暴力の人類史』青土社、2015）。本書によると、人類が暴力を生み出す‘内なる悪魔’の1つにイデオロギーをあげ、抑制する‘善なる天使’に理性をあげて、詳細なデータをもとに今の平和な時代を論証している。確かに東西冷戦は終結し第三次大戦への危惧は去ったようではあるが、火種は決して消え去ってはいない。わが国が防衛力を強化して米国との同盟を強化すれば、イデオロギーが再び台頭し理性を圧倒するかもしれない。防衛予算の拡大は、善なる天使にではなく内なる悪魔を支えることになるのではないかと懸念するのは筆者だけであろうか。（かねむら たかふみ）

