

# 〔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 税込	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乗せされた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
国債残高 (年度末)	国債発行総額	215.0	205.8	▲9.3	▲4.3
	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%上乘せ、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、企業はそう簡単ということを知覚してはならない。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される。

(まちだとしひこ)