

## こども政策・GX・防衛費「財源 3 兄弟」先送りで浮き彫り、岸田政権の不安な総合力

森信茂樹：東京財団政策研究所研究主幹

2023.1.17



### 目玉政策、財源のめどないまま見切り発車の 23 年度予算編成

一般会計歳出総額が 114 兆円余りとなる 2023 年度当初予算案が昨年末、閣議決定されたが、巨額予算を必要とする三つの目玉政策、「こども政策」「GX（グリーン・トランスフォーメーション）推進」「防衛費増強」は、いずれも確たる財源のめどがないままのスタートになった。

「財源 3 兄弟」と呼ばれ、相当規模の財源をどう調達するのかという共通の問題を抱えていたが、防衛費増強で掲げられた法人税や所得税などの増税実施時期が与党内の反発から先送りされたのに象徴されるように、岸田文雄首相は指導力を発揮できないままだった。

おりしも日本銀行は緩和政策の事実上の修正に踏み出し、これまで日銀が超低金利政策を続けてきたことでコストを気にすることなく国債増発でやりくりしてきた財政運営も、転換を迫られる。

予算編成は、時の政権の最大の意思決定でもあり政権の総合力を示すものだが、23 年度の

予算編成や税制改正を見る限り、岸田政権の 3 年目の政策遂行や財政運営は多難だと言わざるを得ない。

## 「こども家庭庁」、4 月創設だが児童手当などの財源議論はこれから

「こども政策」は、急速に進む少子化を食い止めるため、仕事と子育ての両立支援を掲げ、児童手当や育児休業給付金、出産費用支援の拡充などが検討課題とされ、岸田首相も「こども予算倍増」を自ら打ち出した。

昨年 6 月の骨太の方針 2022 では、「社会全体での費用負担の在り方をふくめ幅広く検討」とされ、12 月の全世代型社会保障構築会議の報告書は、少子化を「国の存続にかかわる危機」とし、取り組むべき課題を列挙した。

新年には岸田首相は年頭の記者会見で 23 年の挑戦する課題として「異次元の少子化対策」を掲げ、児童手当なその経済支援の強化や子育て家庭への支援拡充、働き方改革推進の 3 つの検討会を設け 3 月末をめどに具体策をまとめるよう指示した。

一方で財源については、6 月末に取りまとめを予定する骨太の方針で当面の道筋を示していくとされただけだ。

4 月には総合的なこども政策を推進する核となる「こども家庭庁」が 4.8 兆円の予算規模で創設されるが、数兆円の財源が必要とされる少子化対策の財源のめどは立っていない。

水面下では、年金、医療、介護の公的保険制度が拠出する「子育て支援連帯基金」の創設などの構想がささやかれている。

「子育て支援連帯基金」については、医療・介護・年金という既存の社会保険料への上乗せという発想の基づいているが、保険料であれば国民の抵抗も少ないだろうという「安易な」考え方だといえる。

社会保険料負担は、現役勤労世代がより多く負担するので、資産や所得に余裕のある高齢者の負担は、消費増税と比べて少なくなるという問題（シルバー民主主義）がある。一方で、少子化対策費用を子育ての終わった世代も負担することには反発も予想される。

さらには、企業負担も生じ、正規雇用から非正規雇用へのシフトを加速させたり、転嫁できないコスト増になるので、輸出時に還付される消費税と違って国際競争力を弱めるという問題もある。

財源の具体化のためには、消費増税も含め、「給付」と「負担」の国民的な議論に発展させていくことが望ましい。誰がどのような形で負担するのかについて、国民的な議論が行われなければ、「負担増」は簡単には受け入れられないだろう。

岸田政権は、早めに具体案を示しつつ議論を進めていく必要がある。

## GX 移行債は国債増発ではないのか？炭素課金の制度導入は 26 年以

## 降

GX(グリーントランスフォーメーション)については、「2050年カーボンニュートラル」を目指して、まずは今後10年間に官民で150兆円の投資を行い、そのうち政府が20兆円の投資をして民間の取り組みを支援することを岸田首相はコミットしてきた。

そして財源は、「成長志向型カーボンプライシング(炭素課金)構想」の具体化で得られる将来の財源を裏付けとした「GX経済移行債」とされてきた。

だが、この財源も極めて曖昧だ。

カーボンプライシングには、(1)CO<sub>2</sub>排出枠を取引する「排出量取引」、(2)CO<sub>2</sub>排出量に応じて課税する「炭素税」、(3)対策により実現した排出削減量をクレジットとして自主的に売買する「クレジット取引」—などがあり、欧州では「排出量取引」と「炭素税」の二つが本格的に導入されている。

これについて昨年10月26日のGX実行会議で、成長志向型カーボンプライシングは、「炭素に対する賦課金と排出量取引市場の双方を組み合わせるハイブリッド型とする」ことや「排出量取引市場では炭素価格の過大な変動を起させず、安定化させる公的機能を組み込むこと」が首相の指示として出された。

この結果、日本では、電力会社に有償でCO<sub>2</sub>の排出枠を買い取らせる「排出権取引」と、化石燃料の輸入業者への「炭素に対する賦課金」を組み合わせる枠組みとなった。

そして、一昨年の与党税制改正大綱の検討事項に記載されていたカーボンニュートラルに関する記述は大綱から削除され、「炭素税」は事実上排除されたともいえる。

問題は今後10年で20兆円が発行されるというGX経済移行債は、国債(借金)とどう異なるのか、本当に財源なのかということだ。

23年度予算案では、22年度第2次補正予算に盛り込んだ脱炭素関連の事業の一部も含めて約1.6兆円のGX経済移行債が発行され、「次世代革新炉」の開発支援などにあてられることになった。

移行債は23年度以降も発行を続け、脱炭素の実現を目指す50年までに償還するという。

政府は、炭素賦課金などの返済財源が得られるまでの「つなぎ国債」なので、借金ではないという説明を行いたい意向だ。

だが「つなぎ国債」と言えるためには、「排出権取引」と「炭素に対する賦課金」が、「将来の財源」足り得る必要がある。

しかし「排出権取引」市場が本格稼働するのは2026年からとされ、「炭素に対する賦課金」に至っては28年度から導入予定とされている。

どちらも現段階では、つなぎ国債の財源になるような代物ではなく、実質的な国債発行による対応ということではないのか。

さらに問題なのは、これまで環境省などで議論されてきた「炭素税」という、欧州諸国で

は標準となっているツールが吹っ飛んだことだ。

EUは26年から、排出量に応じて「炭素価格の差額」を徴収する炭素国境調整措置(CBAM)を段階的に始める。EUの炭素価格メカニズムであるEU-ETSのCO2排出量1トン当たりの価格は80ユーロ(約1万円)程度で、日本の「地球温暖化対策のための税」の289円と比べてその差は大きい。

日本は「炭素税」を排除したままで、2050年カーボンニュートラルを実現することが本当に可能なのだろうか。

## 「規模ありき」の防衛費43兆円増税実施時期は結局、曖昧

こども政策の財源は先送り、GXについては事実上の国債発行による財源確保に続いて、防衛費増強の財源も裏付けがはっきりしない状況だ。

岸田首相は当初、「防衛力の内容」「予算規模」「財源」の三つをあわせて議論すべきだと繰り返していたが、実際は規模ありきとなった。

防衛力の内容を示す安全保障国家戦略や防衛力整備計画などの安保三文書の決定前に「GDP比2%」という規模が決まり、中身の積み上げもなく財務相と防衛相の協議で27年度までの「5年間43兆円」が合意された。

国民からすれば「請求書の中身がわからないまま、代金だけを押し付けられた」格好だ。

政府は、法人税などの増税のほか、歳出削減や決算剰余金の活用、特別会計からの繰り入れや国有財産売却を原資にした「防衛力強化資金」で43兆円を確保するとしているが、十分な検討が行われたとはいえず、財源スキームは拙速に作られた感が強い。

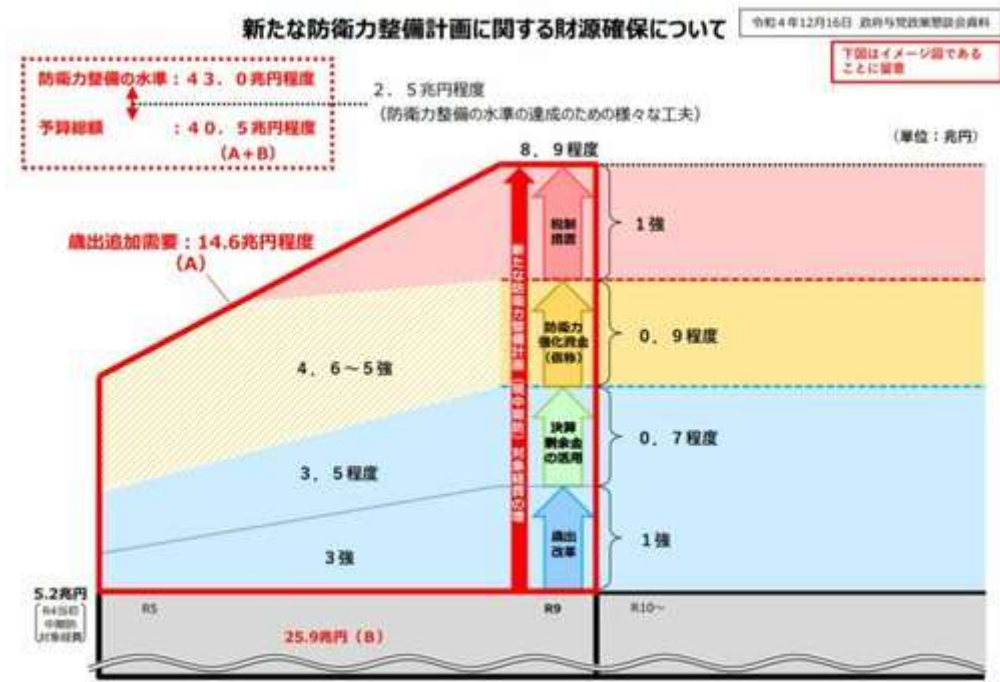
増税にしても兆円単位の大型増税だけに、具体的な中身・用途が国民に見える形で議論される必要があった。

これまでの消費増税では、税と社会保障の一体会議などでの議論で増税による増収分で社会保障がどう充実するのかを国民に示すことで、(まがりなりにも)国民の理解が進んだわけで、この手順を踏まなかったことは問題だ。

計画初年度の23年度当初予算案では、防衛費は過去最大の6兆8219億円と、前年度から1兆4214億円増えた。防衛費の増額幅は過去30年間で1兆円ほどだったが、1年でそれを大きく上回った。

今後も増え続け、27年度は8兆9000億円程度に膨らむ見通しだ。

27年度時点での財源スキームでは、法人税、所得税、たばこ税の増税で計1兆円程度をまかなうという(図表)。



### 拡大画像表示

筆者は、年間1兆円程度の現役世代での負担増はやむを得ないとする。また、低迷する政権支持率や党内力学から考えれば、1兆円という増税規模は精いっぱい決断ともいえる。

増税は先延ばしすればするほど実施が難しくなるというのが永田町の経験則なので、当初、「24年度以降」とされていた増税時期は曖昧にされたが、それでも27年度という最終の区切りをつけていることは評価したい。

法人税増税の7000億～8000億円は、税額から2400万円を差し引いた後の額に上乗せする付加税だが、法人税は、これまでOECD諸国などでは国際競争の観点から税率引き下げの取り組みが進んできた。

日本では、これまで減税したものの賃金増や設備投資増につながらなかったという反省があり、この程度の負担増はやむを得ないといえよう。

所得増税は、税額を1%上乗せし2000億円程度を確保するが、この付加税については、国民が防衛のあり方を自分のこととして考える絶好の機会になるのではないかと。

ただし問題もある。それは、東日本大震災の復興財源スキームを実質的に活用するので、復興財源に手を付けるとの誤解を生むことになったことだ。

筆者は、金融所得課税の見直しによる財源確保を行うべきだと考えている。

その理由は、「新しい資本主義」で、1億円を超えると課税が少なくなる「1億円の壁」の是正を問題にしてきたことや、NISAの大幅拡充の恩恵が高所得者に偏ることへのバランス、高所得者ほど防衛・安全からの受益が大きいことなどだ。

年間2000億程度の金融所得への課税強化なら、株式市場に与える影響も限定的で、高所得者限定の増税であれば国民の理解が得やすかったのではないかと。

## 決算剰余金などの財源は“フィクション”赤字国債増発を監視する必

### 要

防衛費増強の財源スキームで最大の問題と考えるのは、防衛費強化資金（仮称）0.9兆円、決算剰余金0.7兆円、歳出改革1兆円としてそれぞれ掲げられた財源だ。

これらは恒常的な財源とは言えない上、きわめてフィクション的なにおいのするものだ。

決算剰余金は、決算の結果生じるもので、あらかじめの財源とはならない性格のものだ。無理やり剰余金を出そうと、当初予算の編成の段階で国債費を過大見積もりして剰余金を出そうということが起きないように願っている。

また剰余金は毎年の補正予算の財源とされてきた。その活用ができなくなると赤字国債の増発になっていく。お金に色がついているわけではないので、剰余金のもとをたどると赤字国債だった、ということにもなりかねない。

歳出改革による財源捻出も内容は不明で、予算の付け替えに終わる可能性がある。今後の動向を十分監視していく必要がある。

財源スキームで、戦前の経験、歴史を顧みても、際限なく防衛費が拡大していく可能性のある赤字国債が入らなかったことは評価できるが、それが貫けるのかどうかは、こうしたことを考えるとまったく不透明だ。

## 予算編成は政権の総合力示す岸田政権はどこに向かうのか

以上見てきたように、2023年度の予算・税制は、財政規律という観点からは、1ミリも進んだとは言えない内容となった。

政権の最大の意思決定は、年末の税制改正と予算編成に集約される。政府の抱えるさまざまな課題について、最終的には予算と税制で政策の具体的中身が決定される。

各省庁や与党の予算要求額をそのまま積み上げても予算は決まらない。巨額の「要求額」を税収などの財源と勘案して査定するのが、党税調や財務省主計局、最終的には首相の決断ということになる。

決断にあたって重要な要素は、予算制約があるということだ。

しかし近年は、コロナ禍ということもあり、予算制約はすっかり緩くなり、結果として大量の国債が当然のように増発されるようになった。

市場で大量の国債を発行するためには、高い金利を付ける必要があるが、日銀の超金融緩和の下で、コストを気にすることなく国債発行を行うことができた。

このことが政府の財政規律を弱め、カンフル剤頼みの経済体質を作り上げ、構造改革も進まないまま「失われた30年」を続けてきた。

しかし、10年に及ぶ超金融緩和策をこれ以上長く続けることはできない。異次元緩和の

さまざまな弊害が看過できなくなり、一方でウクライナ侵攻などの資源価格急騰を背景にした物価上昇から、日本の長期金利は、資源価格が下落に転じても上昇を続けている。日銀も4月の新総裁の下で金融正常化に踏み出さざるを得ない状況で、そうなれば国債が投機筋からさらに売られる可能性がある。

政府も、構造改革や財政健全化にコミットし、強い意志を示す必要があり、その意味で、23年度の予算編成や税制改正は、きわめて大きな意味合いを持っていた。

だが、「財源3兄弟」の先送りを見ても岸田政権の政策運営の行方は不透明で、不安を禁じ得ない。

(東京財団政策研究所研究主幹 森信茂樹)