

岸田政権の政策と 日本の財政状況について

一橋大学大学院経済学研究科 教授

佐藤 主光



1. コロナ禍後の財政

コロナ禍を経て、我が国の財政を巡る状況は激変した。その一つが防衛費だ。ロシアのウクライナ侵攻や中国の軍事的脅威など「戦後最も厳しい」安全保障環境の中、政府は新たな「防衛三文書」（「国家安全保障戦略」、「国家防衛戦略」、「防衛力整備計画」）を定め、相手国のミサイル発射拠点等をたたく「必要最小限度の自衛措置」として「反撃能力」の保有を打ち出している。防衛費は2023～27年度の5年間で合計43兆円に増額、巡航ミサイ

ル「トマホーク」を含む防衛装備品、及びその部品・弾薬などの調達を進めることで戦闘継続能力（「継戦能力」）を強化するという。その一環として令和5年度当初予算の防衛費は6兆8千億円と前年度に比べて1兆4千億円余りの増加となった。27年度には防衛費の国内総生産（GDP）比は公共インフラや科学技術研究費など「国防に資する予算」込みで現行の1%台から2%（11兆円規模）に引き上げられる。このため1年あたり約4兆円の財源が新たに必要となる。政府はこの防衛費の増額分を財源的に裏付けする「防衛財源確保法」を閣議決定（2023年2月3日）した。その中で税外収入を積み立てて複数年度かけて使う「防衛力強化資金」が創設されている。令和5年度の「防衛力強化資金」への繰り入れは3兆4千億円余りに上る。外国為替資金特別会計からの繰り入れ、コロナ対策の不用分、商業施設の売却収入等が充てられている。政府は追加歳出の4兆円のうち4分の3は防

〈目次〉

1. コロナ禍後の財政
 2. 財源論は避けられない
 3. 国債は財源になるのか？
 4. 経済成長で財源確保？
- おわりに

衛力強化資金の他、歳出改革や余剰金（予算の使い残し）等税外収入で賄う一方、残りの4分の1の1兆円は「防衛力の抜本的強化のための財源は今を生きる世代全体で分かち合っていく」べく法人税・所得税、たばこ税の増税に拠るとされる。ただし、増税には反対論が根強く、増税の実施時期について政府・与党は「令和6年以降の適切な時期」と述べるに留まる。歳出改革や余剰金の金額も定かではなく、「捕らぬ狸の皮算用」の感は否めない。

安全保障だけが我が国のリスクではない。今世紀、我が国の最大のリスクは人口減・高齢化と言えよう。国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口によれば、50年後の日本の人口は現在から概ね3割減の約8,700万人になるという。65歳以上人口が4割余りを占める一方、生産年齢人口（15～64歳人口）は令和2（2020）年7,500万人から2070年には約4,500万人まで減少する。その要因として出生率が低迷を続けて少子化に歯止めが掛からないことが挙げられる。合計特殊出生率はコロナ禍の影響もあり2020年の1.33（実績値）から2023年には1.23まで下がる。以降、上昇に転じるとされるが2065年時点の出生率は前回推計1.44から今回1.35に低下した。政府は「これからの6～7年が、少子化傾向を反転できるかどうかのラストチャンス」として新たに「次元の異なる」少子化対策を打ち出してきた。具体的には児童手当の所得制限の撤廃と支給対象の拡大、出産一時金の増額、男

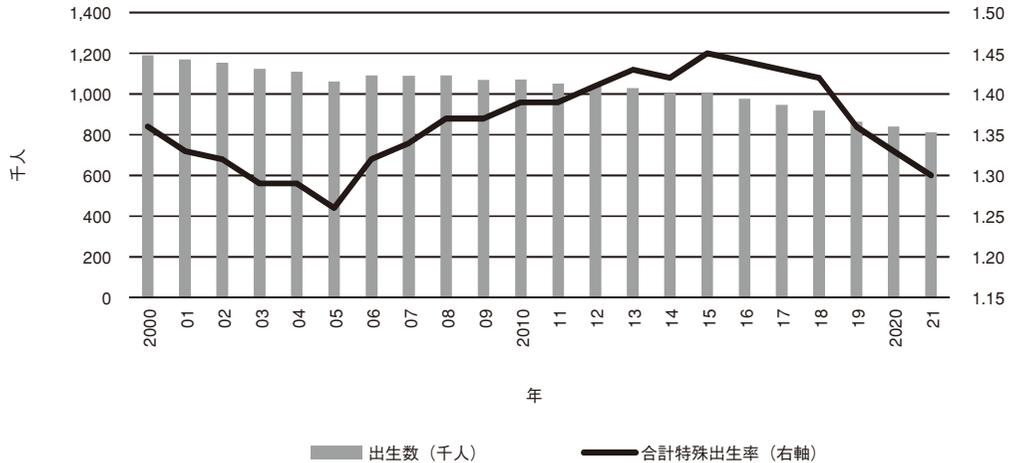
性育休の取得率向上策や高等教育の奨学金拡充等からなる「加速化プラン」を提示、今後3年間で集中的に取り組むという。小中学校の給食費の無償化も検討対象に含まれる。これらの対策を実現する費用は一年あたり8兆円に及ぶとの向きもある（日本経済新聞（2023年3月30日））。

ここでも財源が問題となる。政府は基本方針2022において「安定的な財源の確保にあたっては、企業を含め社会・経済の参加者全員が連帯し、公平な立場で、広く負担していく新たな枠組みについても検討する」とした。これまで消費税と社会保険料が子育て支援を含む社会保障の基幹財源と位置付けられてきた。このうち消費税は社会保障4経費（年金、介護、医療、子ども・子育て支援）に充てるものとされる（消費税法第1条第2項）。しかし、消費税は政治家・国民の間ですこぶる評判が悪い。代わりに社会保険料の増額分を財源とした拠出金を充てる案（「子育て支援連帯基金」）も浮上している。しかし、後述の通り、社会保険料の負担は勤労世代に偏っており、雇用にも悪影響が及ぶ。経済界は労使とも社会保険料の引き上げは賃上げに水を差すなど慎重だ。むしろ、「消費税も含めたさまざまな税財源の組み合わせによる新たな負担も選択肢とすべきだ」（経団連）とする。

■ 2. 財源論は避けられない

27年度までの5年間で43兆円増額となる防

(図表1) 出生数・出生率の推移



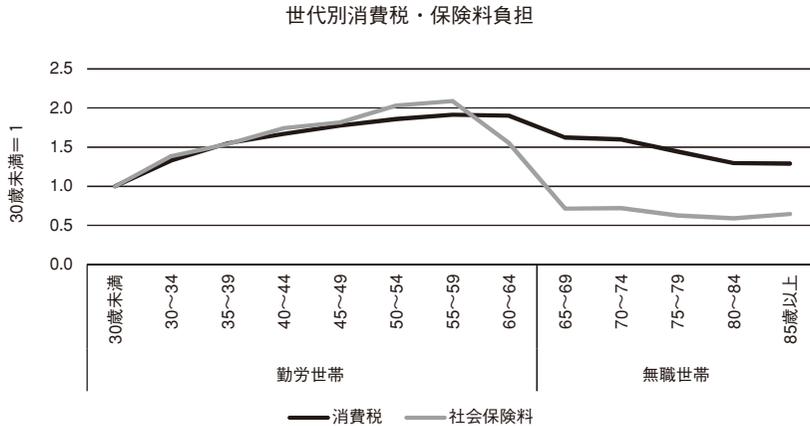
(出所) 厚生労働省「令和3年(2021)人口動態統計」

衛費であれ、年間あたり8兆円増になるとの見通しもある子育て支援であれ、財源確保が求められた時点で内容が固まっていたわけではない。子育て支援の対象や金額などの「具体的内容については、今後、財源の議論と併せて検討し、骨太の方針2023までに結論を得る」という^(注)。このため増税を含む財源論が先行にすることには「順序が逆」との批判も少なくない。もっとも、こうした批判は近年の「規模ありき」の補正予算とは対照的だ。例えば、2022年度第二次補正予算の編成に際しては「30兆円が発射台」との主張が与党政治家からあったが、このとき予算の中身より規模が先行することに「順序が逆」との向きは皆無だった。違いは「財源」の中身にある。コロナ禍以降の補正予算は概ね赤字国債を財源としていた。他方、防衛費・少子化対策の財源には(歳出改革の他)増税が含まれてい

る。結局、財源に「痛み」を伴って始めて、防衛費・子育て支援等の予算の中身に関心を払うようになることが伺える。無論、政治的には国民にとって負担感のない赤字国債で予算を賄うことは都合が良い。他方、負担感がなければ、予算の用途やその効果に対する国民の関心を喚起されない。歳出の見直しや国有財源の売却などの税外収入の活用はあって然るべきとしても、税負担のある財源であればこそ、国民の関心も高まり、政府はその用途・効果への「説明責任」が求められることになる。我が国の財政規律を弛緩している背景には国民は増税を避ける一方、政府はこうした説明責任を免れるという暗黙の「なれ合い」があったようにも思われる。

とはいえ、前述のように消費税は国民・政治家の間では嫌われる傾向にある。背景には2014年の消費税増税は経済に対して予想を超

(図表 2) 消費税と社会保険料の世代間負担



(注) 65歳以上は無職世帯

(出所) 2019年全国家計構造調査 家計収支に関する結果

えるマイナス効果を与えたことがある。駆け込み需要の反動減、4 - 6月期の実質GDP成長率は前期比で年率7.1%まで落ち込んだ。しかし、税率の変化による「一時的」な景気悪化はあっても、「中長期的」にみれば消費税は安定財源であり、雇用や投資とも親和性が高い。コロナ禍にも関わらず政府の税収は堅調な伸びを見せてきた。2022年度の国の税収は68兆円余りと過去最高を更新している。所得税や法人税が伸びたこともあるが、2019年10月に増税された消費税が底支えになっていた。一方、社会保険料は「世代間の助け合い」など美しい理念を掲げるが、その実態は大きく異なる。保険料の負担は総じて勤労世代に偏っており、所得税と異なる控除の仕組みがないことから低所得層にとって負担が大きい。特に非正規雇用・フリーランスが加入する国民年金の保険料は収入に関わらず定額

であり、国民健康保険にも応益割など定額負担がある。正規雇用等が加入する厚生年金や組合健保・協会けんぽの保険料の半分は事業主負担のことも、これを避けるよう正規雇用で代えて非正規雇用を拡大する誘因を助しかねない。働き手からみても社会保険料は所謂「130万円（あるいは106万円）の壁」としてパート、特に女性の就労の阻害要因になっている。

にも関わらず消費税とは対照的に従前、社会保険料の負担への国民の抵抗は必ずしも強くはなかった。理由の一つには名前が「保険料」であり、自身への給付の原資になるという「印象」からかもしれない。対象的に「消費税」が嫌われるのは名前から消費者の負担感を意識させることもあろう。（無論、消費税の負担が消費者に帰着することは正しい。もっとも、法人税を含めて他の税金も暗に陽

に家計等の負担に転嫁している。)しかし、医療保険に関しては保険の約4割が高齢者医療への拠出金に充てられる。公的年金を含めて「将来」に見返りがあるという向きもあるが、その社会保障の持続性が問われている。将来については約束出来ていない。加えて事業主負担が保険料の負担感を希薄にしているところがあるが、雇用や賃金に悪影響ならばそのしわ寄せは勤労者に及ぶ。相変わらず政府は「保険料」であれば国民は許容すると考えているのかもしれない。であればこそ、「子育て支援連帯基金」のような保険料を新たな子育て支援への財源とするという「奇策」も出てくるのだろう。しかし、消費税同様、保険料についても国民の反応は芳しくない。保険料というメッキは剥がれつつあるようにも思われる。

ではどうするか？ 防衛費であれ、子育て支援であれ、財源はその負担の「是非」ではなく、消費税か社会保険料かという「選択」の問題である。無論、増税は経済状況を見極める以上、当面は「つなぎ」で赤字国債を発行することを否定するものではない。ただし、その場合であっても、償還財源を明確にする。関連して東日本大震災(2011年)に際して発行された復興債は所得税・法人税の復興増税を償還財源としていた。同様に脱炭素に向け20兆円規模で起債される「GX経済移行債」はカーボンプライシングを財源に償還されることになっている。いずれにせよ、防衛費・子育て支援とも中長期的に要する財源は「時

間差」こそあれ恒久的な財源で賄うべきだ。しかし、政府税制調査会で「消費税率を未来永劫、現行の10%に留めることはできない」といった意見が出た途端、ネットでは「政府税調は怪しからん」との批判が出た。無論、政府税調もコロナ禍・物価高の中での増税を求めているわけではないものの、その償還財源の議論さえも封印されたのが現状だ。

■ 3. 国債は財源になるのか？

消費税でも社会保険料でもない。近年、国債が恒久的な財源になるという主張が政治家の間で流布している。「自国通貨を発行できる政府は財政的な制約を受けない」とする現代貨幣理論(MMT)に拠る。極論を言えば、一旦発行した国債は永久的に償還する必要はない。(こうした国債を「コンソル債」という。)財政赤字を垂れ流し続けられるが、果たしてそうだろうか？ 現在、我が国の国債は60年かけて償還する「60年償還ルール」に従う。例えば、満期10年の国債を今年6,000億円起債したとしよう。10年目に600億円を返済して、残りの5,400億円を借り換え、20年目に更に600億円を返済、4,800億円(=5,400億円-600億円)を借り換える。これを繰り返していくと60年目に6,000億円の国債が完済される計算だ。防衛費を巡ってはこの「60年償還ルール」を見直して追加の財源を捻出する案も出ていた。先の例に即して言えば、10年目に600億円が償還されないなら、その分、借

換債が増えることになる。コロナ禍の中、財政赤字が増加したこともあり、新規・借り換えを含む国債の発行額は年間200兆円を超えてきた。MMT的にはコンソリ債は（償還期限のない）貨幣と違いはないのかもしれない。実際、MMTは政府の支出を（誰かへの支払いになることを通じて）貨幣の抄出、課税を（民間からの）貨幣の回収と見做す。このとき政府支出と税収の差額である財政赤字は民間の手元に貨幣（預貯金を含む）に相当する。デフレ時には財政赤字＝貨幣量を拡大して経済活動を刺激、逆にインフレ時には増税等で貨幣を回収すれば良い。

ここで問題になるのは、貨幣であれ国債であれ、人々や市場からの「信用」だ。（貨幣についてはそれを貨幣として人々が受け入れる「一般受容性」が問われる。）MMTによれば、貨幣の価値を決めるのは（市場ではなく）国家であり、貨幣＝国債への信用は当然視される。しかし、通貨危機や財政危機はその貨幣や国債への信用が揺らいだときに起きている。歴史的にもEUの「マーストリヒト条約」を含め各国政府は貨幣・国債の信用確保に腐心してきた。つまり、国債への信用は政府の財政運営の「結果」であり、その「前提」にできない。

しばしば「政府の借金は民間の借金とは違う」とされる。もっとも、それは政府が債務を返済しなくて良いことを意味しない。政府と民間が決定的に異なるのは政府には「軍事権」と「課税権」が与えられていることだ。

家計や企業のように比較的短期のうちに借金の返済が求められないのは政府が長期に渡って課税権を行使して元利償還に充てられるからに他ならない。今後とも増税を認めないまま、つまり課税権を放棄した形で国債を発行し続けるのは、それ自体、持続可能ではなく、市場からの国債への信認を損ないかねない。一旦、国債への信用が揺らげば、市場での消化は困難になる。国債金利も上昇に転じよう。実際、英国では昨年9月、トラス前首相が減税を主張した途端、財政赤字拡大への懸念で英国債の金利上昇に直面している。大減税や家庭・企業向けエネルギー対策を柱とする経済対策を打ち出したものの、償還財源の裏付けのないまま国債発行計画を大幅に上積みしたのを契機に債券・通貨・株の「トリプル安」が生じた。インフレ抑制に向けて金利引き上げを進める金融政策と拡張的な財政政策の相反も指摘されている。混乱はおさまらず、トラス首相が辞任、新たなスナク内閣は、昨年11月に追加的な財政再建策を盛り込んだ新たな財政計画を公表に至った。デフレ（物価の低迷）が続いた我が国では低金利が「当然視」されてきた。MMTのように貨幣と国債を同一視する考えが広がったのも国債の金利が限りなくゼロだったことであろう。しかし、この「潮目」は変わりつつある。コロナ禍以後、世界的にインフレ率が高まる中、各国の中央銀行はリーマンショック以降の金融緩和政策を転換。金利が上昇基調にある。投機筋による国債の空売りなど我が国の金利にも上昇圧

(図表 3) 金利上昇の財政への影響

単位：兆円、(?) 書きは「国債費」の額

金利 〔試算－1〕の前提からの変化幅	令和5年度 (2023年度)	令和6年度 (2024年度)	令和7年度 (2025年度)	令和8年度 (2026年度)
2%	0 (25.3)	1.5 (28.3)	4 (32.4)	7.2 (37.0)
1%	0 (25.3)	0.7 (27.6)	2 (30.4)	3.6 (33.4)
-1%	0 (25.3)	? 0.7 (26.1)	? 2.0 (26.5)	? 3.2 (26.6)

試算－1の前提

名目経済成長率	2.10%	3.00%	3.00%	3.00%
消費者物価上昇率	1.70%	2.00%	2.00%	2.00%
金利(10年国債)	1.10%	1.30%	1.50%	1.60%

(出所) 令和5年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算

力が加わってきた。他方、これに抗して低金利を続けるなら、内外の金利差が拡大して円安が進むことになる。昨年10月には円相場が一時1ドル＝151円90銭台と32年ぶりの安値を更新した。日本国債への信認は政府の財政収支よりも日本の経済力(「国力」)に応じるという向きもあるかもしれない。もっとも、その国力の指標たる経常収支も近年悪化してきている。2022年の国際収支統計(速報ベース)によると、経常収支の黒字額は、前年比47%減の11兆円余りに留まった。貿易収支(＝輸出マイナス輸入)はエネルギー価格の高騰もあり約16兆円の赤字となっている。

いずれにせよ、将来は現在の延長にあるわけではない。インフレ・金利上昇などが「不連続的」に生じかねない。財政も今大丈夫だから今後とも大丈夫というわけではない。そもそも財政赤字でもってコロナ禍や安全保障、あるいは少子化など現在のリスクに対処

するのは、こうしたリスクを将来世代に一方的に押し付けていることに等しい。他方、新たな感染症や大規模災害などの非常時は将来的にも発生しうる。我々は将来に生じるリスクを予め分担しているわけではない。ここで重要になるのは「財政余力」である。財政余力とは将来の危機に際して、将来の政府がこれに対処するよう新たに起債を行う余地を残すことをいう。毎年200兆円規模の国債発行が続くようなら、そうした余力は限られよう。将来世代が危機時に財政的に窮しかねない。

■ 4. 経済成長で財源確保？

政府は長年、「経済成長なくして財政再建なし」を掲げて、働き方改革、経済のデジタル化、中小企業等の生産性の向上など様々な成長戦略を打ち出してきた(アベノミクスにおいても「成長戦略」は第三の矢として位置

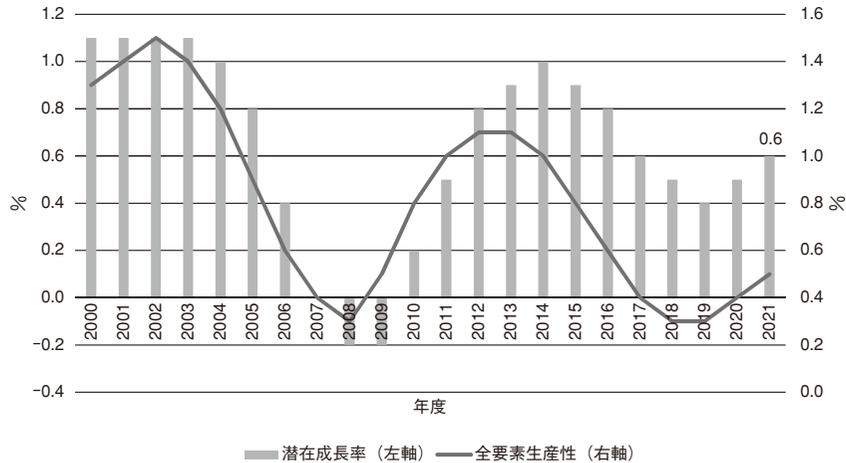
づけられる。)。もっとも、日本経済の潜在成長率は0%台に低迷している。にも関わらず、経済成長への楽観論は消えていないように思われる。関連して内閣府が定期的に公表する「中長期の経済財政に関する試算」の中には名目成長率3%（実質2%）の「成長実現ケース」がある。同ケースはしばしば楽観が過ぎるとの批判もなされるが、本来は成長戦略の「目標」にすぎない。とはいえ、「目標」だった成長率が議論の「前提」になり、一旦、高い成長が実現すると財政再建も自ずと達成されるといった主張に繋がる。加えて、税収が大きく伸びれば、防衛費や子育て支援の財源も捻出可能という。無論、高成長すれば、財政再建も容易になり、財源確保もできよう。「ドーマー条件」と呼ばれるが、仮に高い成長率が金利を上回るなら、基礎的財政収支（プライマリーバランス）が一定程度赤字であっても、財政は持続可能になる（その意味で、財政再建できている。）。財政を拡大させる余地も高まることにある。問題はこうした高い成長が我が国において当然視できないことだ。本来、成長に向けては構造改革など我が国の経済の在り方を抜本的に見直す必要がある。しかし、成長楽観論は「自ずと」成長できるため、（既得権益を損ない）痛みを伴う構造改革には否定的だ。こうあってほしいという「願望」がいつの間にか「確認」に変わる典型例とも言えよう。

更に厄介なのは、中長期の成長戦略を短期の景気対策と混同させてきたことだ。例えば、

研究開発税制は新たなイノベーション・製品の創出等を通じて経済の生産性を高めることが期待される。しかし、政府は研究開発投資額の増額自体を重んじてきた。投資は経済の需要サイドを構成するもので供給サイドの生産性とは異なる。（需要が供給を下回る）デフレギャップが続く中、政府は需要喚起による当面の景気の底上げを優先させていたと言えよう。入口は成長でも、出口は景気対策になっていたわけだ。単なる景気対策であれば、投資の中身、即ち中長期の成長に資するかどうかは問わない。研究開発税制に限らず、自ずと財政政策は「規模ありき」にもなる。

一般に経済政策は消費・投資を含む需要側に影響する短期の景気対策と供給側を増進する中長期の成長政策に区別される、デフレが続いた我が国ではデフレギャップを解消するよう政府支出の拡大など需要の喚起に経済政策が偏ってきた傾向がある。とはいえ、状況は変わるかもしれない。最近、政府内では「現代のサプライサイド経済学」（以下、MSSE）への関心が高まっている。元々は昨年1月の世界経済フォーラムにおいてイエレン米財務長官がバンデン政権の経済政策として命名したもので、具体的には潜在成長率の引き上げや労働供給の拡大、インフラ・教育等の改善推進を内容とする。「現代」版と称されるのは80年代、米国レーガン政権時の経済政策の指針であった「伝統的」サプライサイド経済学と区別しているからだ。伝統版は減税と規制緩和を軸に民間主導で経済が成長すれば、

(図表 4) 日本の潜在成長率



(出所) 内閣府「月例経済報告」

投資家など富める者の利益は自ずと中低所得層に行き渡る「トリクルダウン」するとした。他方、MSSEではデジタル化やスタートアップ企業の育成、労働者の技能増進等、生産性の向上に向けた取り組みに政府が一定の役割を担い、合わせて所得格差の是正を行う。現代貨幣論 (MMT) も民間 (市場) 任せではなく、政府主導の積極的財政による経済運営を提唱する。しかし、MMTがマクロ経済の需要規模を重視する一方、MSSEの主眼は供給サイドとその生産性にあるという点で両者は決定的に異なっている。

現政権は「新しい資本主義」を掲げて「成長と分配の好循環」を図ってきた。この新しい資本主義が真にMSSEに適うには需給ギャップの解消 (マクロ需要の喚起) から技術革新・スタートアップ、労働参加率などサプライサイドに経済政策の目標をシフトさせなけ

ればならない。以って「規模ありき」の需要喚起から成長力を高めるよう予算の「ワイズスペンディング」を図る供給力 (生産性) 強化に経済運営を転換する。仮に経済成長を通じて防衛費・子育て支援の財源の一定額を捻出するというならば、その成長を前提にするのではなく、成長に向けた知恵を絞るべき時が来ているではないか？

■ おわりに

コロナ禍以降、国の歳出拡大圧力は更に増している。防衛費の増額や異次元の少子化対策など新たな財政ニーズに応えるには、大型の補正予算・巨額の予備費などコロナ禍・物価高対策の中で拡がった財政の「風呂敷」を閉じるとともに、安定的な財源確保が不可欠だ。防衛費であれ少子化対策であれ、短期か

つ一挙に解決する課題ではない。近年、防衛の分野では継戦力（戦闘継続能力）が重視されているが、これと同じく持続可能な財政なしでは、これらの課題に継続的に取り組むこともままならない。世界経済の動向も不透明な中、新たな危機に対して機動的に対応するためにも財政余力の確保は不可欠だ。従来、政治は財源論を含めて「知らしむべからず」、国民も負担増など都合の悪いことは「知らぬが仏」を決め込んできた節がある。これを改め、政治と国民が真摯に向き合わないことには安全で豊かな国を未来に残すことは適わない。

(注) 子ども家庭庁「こども・子育て政策の強化について」(令和5年3月31日)

