

借金頼みの防衛費増額

～国債償還ルールの見直しは財源を生まない～

BNPパリバ証券 経済調査本部長・チーフエコノミスト **河野 龍太郎**

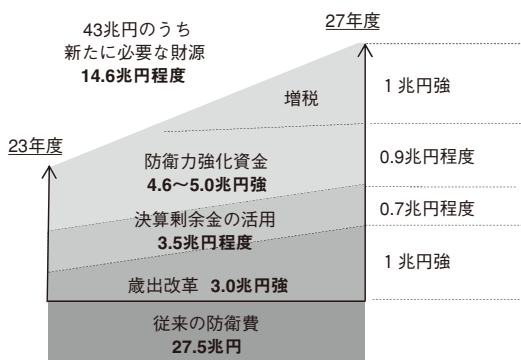


河野 龍太郎氏

昨年末、岸田政権は、防衛費の増額を決めた。その際、財源に関して、4分の1については増税の方針を示したが、野党のみならず、与党内からも増税は拙速との批判が噴出し、最終決着は今年に持ち越された。ただ、真に問題とすべきは、増税以外の財源ではないだろうか。歳出改革や決算剰余金、防衛力強化資金で対応するというが、歳出改革を除くと、それらは、経常的な収入とは言い難い。また、歳出改革も当初予算ベースの議論であって、近年、補正予算が繰り返されていることを踏まえると、結局、赤字国債頼みということになりかねない。借金頼みの防衛力強化は果たして安定的と言えるのか。本稿では、改めて防衛費の財源問題について考える。

昨年末に策定された防衛3文書の一つ、「防衛力整備計画」に基づき、2023年度～2027年度までの5年間の防衛費の総額は43兆円と想定され、現行計画（2019～2023年度）の27.5兆円から1.6倍弱の増額が見込まれている。ただし、この内、2.5兆円は実施が条件付きで、財源も未確定であり、これを除くと、2022年度当初予算の中期防衛計画対象経費（5.2兆円）が継続する場合と比較して、5年間で14.6兆円程度の増額となる。この14.6兆円の財源は、歳出改革が3兆円強、決算剰余金が3.5兆円程度、税外収入を積み立てるために新設される防衛力強化資金が4.6～5兆円程度、増税が残りの3兆円程度と見込まれる。2027年度以降は、毎年4兆円が必要となるが、その財源は、歳出改革が1兆円、決算剰余金が0.7兆円、防衛力強化資金が0.9兆円、残る1兆円強が増税で

(図1) 5年間の防衛費と財源4項目のイメージ



+

1.6兆円程度 自衛隊施設整備などを機動的・弾力的に行う費用

0.9兆円程度 想定よりも決算剰余金が増加した場合

(出所) 2023年4月18日付け朝日新聞を基に、BNPパリバ証券作成

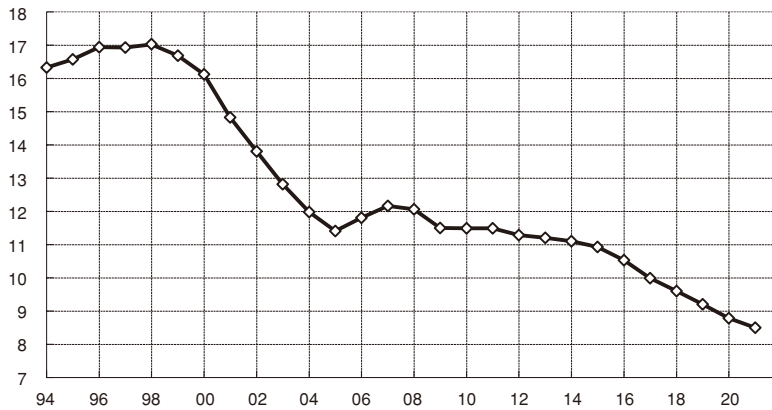
賄われる。ただ、以下、述べるように、現実には防衛費増額の4分の3も、実態は、赤字国債で賄うことと同じではないかと、筆者は懸念している。

まず、歳出改革について。2027年度までの5年間で3兆円強、年間平均6,000億円、2027年度以降は1兆円と見込まれている。歳出改革で財源を捻出するのは、望ましいとも言える。ただ、そうした評価を下す前に、近年の予算編成を振り返っておく必要があるだろう。比較的、抑制的な予算編成が行われているのは、あくまで当初予算ベースの話であって、不況・好況に関わらず、近年は、補正予算が常態化している。防衛費の財源を捻出するという歳出改革も、あくまで当初予算における話であり、そこで歳出が抑制されても、補正予算で補填が行われるのなら、実態は赤字国債で賄っていることに外ならず、極めて空疎な議論ではないかと思われる。

グレーな決算剰余金

次に決算剰余金。2027年度までの活用額は3.5兆円程度と見込まれている。直近10年間の決算剰余金の平均が年1.4兆円だったことを踏まえ、2分の1は国債償還に充てるルールがあるため、残り年0.7兆円が防衛財源に回される見込みである（27年度以降も決算剰余金の活用は0.7兆円と想定されている）。これまでも決算剰余金の半分は、景気対策などの財源として、利用されているが、その際、歳出が新たに増えると、歳出を行わなかった場合に比べて、国の純債務が増える。決算剰余金の半分を歳出に回さなければ、その分、

(図2) 利払い費：国及び地方（兆円、年度）



(出所) 内閣府資料より、BNPパリバ作成

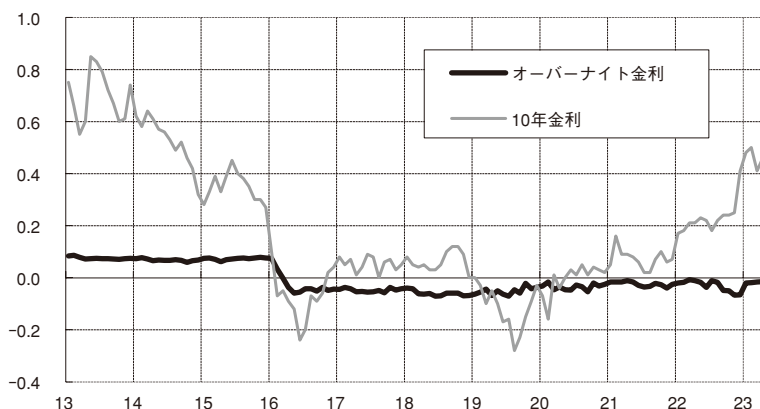
国の純債務は増えずに済んだとも言えるため、グレーである。また、決して安定な財源とは言いがたい決算剰余金を、あたかも経常的な収入として扱うのは、適切とは言えないだろう。

これまでは長期金利が低位で落ち着いていたため、利払い費（国債）が抑えられ、決算剰余金に比較的多くが回っていたが、今後は長期金利の上昇も見込まれ、決算剰余金が以前ほどは期待できない可能性もある。2023年度の政府予算における10年金利の前提は1.1%だが、果たして日銀が抑え込むことは可能だろうか。いや、もし、こうした財源の十分な裏付けのない歳出拡大が繰り返されるようであれば、10年金利を低位に抑えることは難しくなるということではないか。

防衛力強化資金の活用は純債務を膨張させる

三つ目の防衛力強化資金について。その原資は、独立行政法人などが持つ剰余金や国有財産の売却益などの充当が想定されている（この他、税収の上振れの繰り入れも想定されているが、最近の税収の上振れは、景気回復の効果のみならず、大規模な追加財政により民間部門の所得が嵩上げされてきたことも原因である）。これらで得られた資金を防衛力強化資金としてプールし、防衛費の増額分に充当すべく、一般会計に拠出する。2023年度については、外国為替資金特別会計から3.1兆円、財政投融资特別会計から0.6兆円の繰り入れが見込まれている。また、累次のコロナ対策で積み上がった不用分計0.4兆円の国庫返納金や、商業施設「大手町プレイス」の売却収入0.4兆円も防衛力強化資金に充て、合

(図3) 10年金利とオーバーナイト金利 (%)



(出所) 日本銀行、Macrobondより、BNPパリバ証券作成

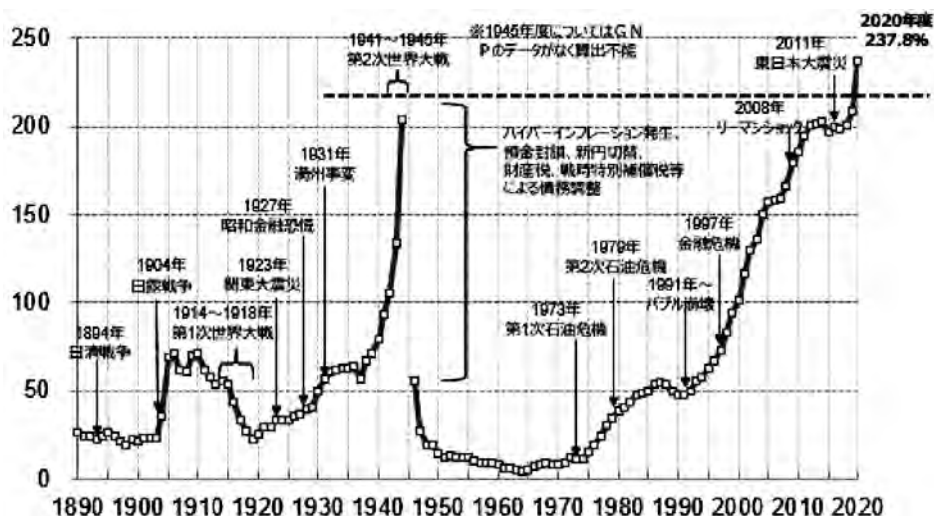
計4.6兆円とされている（4.6兆円の内、1.2兆円は2023年度の防衛力整備計画対象経費の増額の一部に充てられ、残り3.4兆円が防衛力強化資金に繰り入れられる）。これらは言わば埋蔵金であるが、国の純資産が減るという点において、財政赤字の拡大、公的純債務の膨張と何ら変わらない。

会計の付け替えで安定財源が生まれるとみせかけるような財源案を財務当局が描いた影響か、与党内からは、国債の60年償還ルールを変更し、国債整理基金への繰り入れを減額することで、財源を確保すべきという荒業的な主張も現れている。ただ、後述する通り、国債の償還ルールを見直しても、新たな財源が捻出されるわけではない。まやかしである。

真の歳出改革を遠ざける予算編成プロセス

次に、歳出額の決定における問題点について。2023～2027年度の合計43兆円の防衛費は、防衛省が1年をかけてシミュレーションしたものというが、最終決定の際、38兆円にするか43兆円にするかについて、防衛省と財務省の間で、綱引きが行われた。最後は岸田文雄首相が政治判断を下し43兆円としたが（2.5兆円が条件付きとなったのは、財務省が多少は押し返したということだろう）、5ヵ年計画の財源を最終的に決める際、要求官庁である防衛省を決定の場に入れたのは不適切であったと思われる。諸外国では、財政の中期フレームを決定する際、首相や財務大臣、官房長官などの政権の骨格となる有力閣僚による少数の閣僚委員会で、捻出可能な財源を勘案しながら、トップダウンで歳出額を決定する。

(図4) 公的債務の対GDP比(%, 年度)



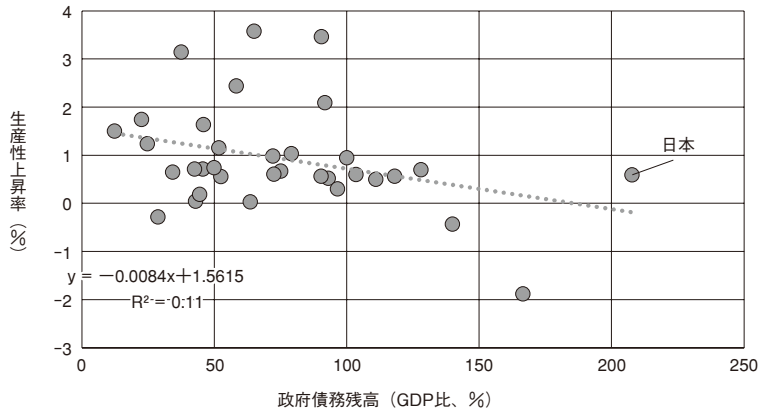
(出所) 財務省資料より、BNPパリバ証券作成

防衛省が本来、力を発揮すべきは、仮にトップダウンで40兆円と決められた場合、シミュレーションで必要額が43兆円と試算されていても、創意工夫を発揮することによって、40兆円の財源で、43兆円、或いは、それ以上の防衛力を生み出すことである。予算の分捕り合戦に勝てば財源が膨らむようでは、歳出の真の効率化は期待できない。真の歳出改革は、財源見合いで決められた予算の下で、各省庁が如何に効果のある政策を実行するかにかかっている。今の日本の予算編成プロセスのままでは、官僚が歳出の効率化で評価されるのではなく、予算の分捕り合戦に勝利することで評価される。これでは、歳出改革は名ばかりで終わる。また、急激に歳出額が膨らむと、レントシーキングが横行し、腐敗が生み出されるといのが、世の常である。今後、防衛費に対しては、これまで以上の予算・決算の厳格なチェックが不可欠である。

本来は均等割りの発想が必要

次に増税について。施行時期は、2024年度以降の適切な時期とされており不確定であるが、法人税(税率4~4.5%の付加税)で、最終的に7,000~8,000億円、復興特別所得税で2,000億円程度、たばこ税で2,000億円程度、計1兆円強が想定されている(2027年度に向けて、段階的に実施し、2027年度に1兆円強が確保される)。新税を導入するのは、政治的に容易ではない。それゆえ、既存のスキームである法人税の付加税や、復興税の付加税

(図5) OECD各国の政府債務と生産性上昇率(08~19年の平均)



(出所) Macrobondより、BNPパリバ証券作成

のスキームを利用するのは、次善策としては、止むを得ないと考えられる。

ただ、防衛費の拡大は国民の生命、安全、財産を守ることが目的であるから、本来であれば、均等割りのな発想を取り入れることも可能だったと思われる。国民全員に広く薄く負担をお願いし、困窮する家計に対しては、給付付きの税額控除で負担を相殺するという考えもあり得たであろう。

また、今後、防衛費だけでなく、コロナに要した巨額の費用や子育て支援、勤労者皆保険のための財源も必要はらずである。拙著『成長の臨界』で論じた通り、これらを充当すべく、新たに社会連帯税(仮称)を創設するのも一案だと思われる。その場合、付加価値税の形式が適切だと考えられるが、前述したように、低所得者層には負担相当額を、給付付きの税額控除で相殺することが望ましいだろう。既存の付加価値税として日本には消費税が存在するが、一斉に一律の引き上げで駆け込みが生じ、景気の振幅を大きくするなど様々な技術的な問題を抱えているため、新たに増税する場合には、欧州流の付加価値税の良さを取り込んだ上で、「小刻みかつ間隔を開けて(2-3年に一度0.5ポイントずつ)」引き上げるべきだと筆者は考えている。この他、そろそろ、特定の歳出ごとに、特定の歳入を紐付けるという発想も考え直すべきではないかと考える。

国債償還ルール見直しで財源は生まれません

最後に、国債の60年償還ルールの見直しについて。例えば90年に延ばせば、国債費が減るため、新たな財源が生まれるという怪しげな主張を耳にすることが増えてきた。国債整

理基金への繰り入れを減額すると、確かに国債費は減り、減額相当額だけ、特例公債発行額も減少する。しかし、同額だけ借換債発行額が増えるため、国債発行額は全体では変わらない。表面上、財政赤字は減るように見えるが（当然にして、国際基準では、財政赤字の減少とは認識されない）、PB収支も政府債務残高も変わらない。財源が新たに生まれるわけではないのである。

また、仮に償還ルールの見直しによる国債費の減額分を防衛費の増額に充てる場合、何が起こるか。一般会計上の国債発行額は確かに変わらないが、国債整理基金特別会計における借換債発行額がその分増えるため、防衛費の増額だけ、全体の国債発行は増加し、公的債務残高も増加する。つまり、赤字国債で賄うことと何ら変わらない。防衛力増強は、日本が直面する地政学リスクの高まりへの必要な対応だが、財源の裏付けが十分ではない対応を取ると、財政信認の低下という別の新たな危機を招く恐れがある。日本の仮想敵国は、日本の防衛費増額の頼りない財源論議を耳にして、ほくそ笑んでいるのではないか、大いに懸念される。

