

2023年6月28日 森信茂樹 : 東京財団政策研究所研究主幹

## 「黄金の3年間」の半分を浪費した岸田首相、少子化対策・防衛費・GXの“財源先送り”



Photo: Takashi Aoyama/gettyimages

### 目玉政策の財源は具体的根拠のない 「歳出改革」と「つなぎ国債」

「骨太の方針2023」が6月16日、閣議決定されたが、岸田文雄首相肝いりの異次元の少子化対策は、結局、安定財源が曖昧なまま、根拠が不明な「歳出改革」と「つなぎ国債」での対応となっている。

防衛費増強やGX（グリーントランスフォーメーション）推進といった他の重要政策も、中身は決めるものの、その財源は先送りしている。

財源がはっきりしなければ、政策の持続可能性や信頼性に疑問が生まれ、政策効果も損なわれてしまう。

とりわけ少子化対策について、これから生まれてくる子どもたちに借金を付け回す国債発行ということになれば、少子化対策の効果はないに等しい。

負担先送りの理由は、「選挙を考えれば増税や社会保険料増など国民の負担を増やす議論はしたくない」ということだと解説される。

永田町の論理には詳しくないが、首相就任直後の2021年10月の総選挙、22年7月の参院選で勝利し、手に入れた「黄金の3年間」とは一体何だったのだろうか。

参院選後は25年までは国政選挙が予定されず、岸田首相は腰を据えて政策に取り組めるとされたはずだ。自由な議論を通じて、国民にも負担増への理解を求めて目玉政策を実行する3年間だったはずだが、すでに重要な期間の半分を浪費してしまった。

## 総裁再選、解散にらんだ政治的思惑 「負担増」の議論から逃げる岸田政権

今年度の経済財政運営方針や改革の具体策などを掲げた「骨太の方針2023」には、児童手当拡充などによる異次元の少子化対策が盛り込まれた。

そのほか、リスキング支援や成長分野への労働移動などの労働市場改革による構造的賃上げや「人への投資」強化、脱炭素化のGX推進の関連投資など、「新しい資本主義」を加速させるという政策が並ぶ。

だが、これらの財源については、首相自らが解散風をあおりつつ負担増の話を骨抜きにした。

骨太の方針で示すと言っていた少子化対策の財源の道筋だけでなく、防衛費増額のための増税の時期についても、事実上、先送りした。

昨年末には「令和6年（24年）以降の適切な時期」となっていたのを、「令和7年以降の然るべき時期とすることも可能となるよう5兆円強の確保を目指す税外収入の上積みやその他の追加収入を含めた取り組みの状況を踏まえ、柔軟に判断する」と、先送りした。

背景には、来年秋の自民党総裁選で自らの再選を勝ち取る首相の思惑があると言われている。

総裁再選は、その前に総選挙で国民の信認を得たという形になればぐっと有利になる。そのため「自らが主導権をとるタイミングで（衆議院を）解散できるカードを持つ」必要がある。

そしてこのカードをいつでも切れるようにするためには、「負担増」の問題は曖昧にしておくということのようだ。

この論理だと、財源問題、国民負担の問題は常に先送りということになりかねない。これでは「異次元の少子化対策」も「新しい資本主義」も絵にかいた餅で終わってしまうだろう。

骨太の方針では、少子化対策も防衛費増額もいずれも財源はまず「歳出改革」で捻出するとなっている。

防衛財源は、「**社会保障関係費以外**についてこれまでの歳出改革の取り組みを実質的に継続する中で、防衛力整備計画対象経費の増額のうち+2100億円程度に対応する財源を確保」と明記されている（太字筆者）。

一方少子化対策では、「歳出改革等は、これまでと同様、全世代型社会保障を構築するとの観点から、歳出改革の取り組みを徹底するほか、既定予算の最大限の活用などを行う」（「**こども未来戦略方針**」）と記されている。

議論の過程では「歳出改革」と「既定予算の最大限の活用」でそれぞれ1兆円程度とし、さらにその対象は「**社会保障費**」とされていた。

その上で、「歳出改革等による公費と社会保険負担軽減等の効果を活用することによって、**国民に実質的な追加負担を求めることなく、少子化対策を進める**」（太字筆者）と明記されている。

ここ数年、日本の社会保障費が高齢者の医療費や年金に偏っているとの批判が強まり、全世代型社会保障というキーワードで勤労世代に社会保障をシフトしつつある。

その一方で高齢世代の医療や介護には無駄が多いと指摘されており、この機会に社会保障費の内訳を勤労世代にシフトすることには、筆者も賛成だ。

しかし、「**社会保障費**」と「**それ以外**」の経費を、それぞれ1兆円程度継続的に捻出する歳出改革を行うのは相当な困難が伴う。

社会保障費の削減には、医師会などの圧力団体や厚労族を抑え込む必要があり、「それ以外」の歳出項目でも、既得権益を守ろうとする業界や族議員などの抵抗は当然考えられる。

こうした抵抗や反対を押し切って、歳出改革を実現するには、首相の強い指導力が求められることはいうまでもないが、実効を上げるためには、財源捻出額は、具体的にどの費目についてどの程度、どのように実行されるのかを示す工程表を作ることだ。

それを分かりやすく説明して、国民の理解や世論の支持を得るとともに、予算の付け替えに終わらないように、今後の予算編成を監視していく必要がある。

参考にすべきは、小泉政権時代の歳出改革だ。

06年には、構造改革を掲げた小泉首相（当時）の強いリーダーシップの下で、党と一体となって「歳出・歳入一体改革」が行われた。

首相は、歳出削減などに反対する自民党内の族議員らを“抵抗勢力”として排除し、「今後5年間の歳出改革の概要」が「骨太の方針」で閣議決定された（表1）。

【別表】

今後5年間の歳出改革の概要

	2006年度	2011年度		削減額	備 考
		自然体	改革後の姿		
社会保障	31.1兆円	39.9兆円	34.3兆円程度	▲16兆円程度	
人件費	30.1兆円	35.0兆円	31.4兆円程度	▲2.6兆円程度	
公共投資	18.8兆円	21.7兆円	16.1～17.8兆円程度	▲5.6～▲3.9兆円程度	公共事業関係費 ▲3%～▲1% 地方単独事業(投資的経費) ▲3%～▲1%
その他分野	27.3兆円	31.6兆円	27.1～28.3兆円程度	▲4.5～▲3.3兆円程度	科学技術振興費 +1.1%～経済成長の範囲内 ODA ▲4%～▲2%
合計	107.3兆円	128.2兆円	113.9～116.8兆円程度	▲4.3～▲11.4兆円程度	
	要対応額：16.5兆円程度				

(注1)上記金額は、特記なき場合国・地方合計(SNAベース)。

(注2)備考欄は、各経費の削減額に相当する国の一般歳出の主な経費の増率(対前年度比名目増率)等及び地方単独事業(地財計画ベース)の各経費での削減率を示す。

骨太の方針2006(2006年7月)

[拡大画像表示](#)

削減対象は、社会保障、人件費、公共投資など広範囲に及び、費目ごとに、具体的な数値目標が明記された。

岸田首相もこれを参考にして歳出改革の「見える化」をまずは行うべきだ。

## 「つなぎ国債」、将来の財源明確化を赤字国債増発と変わらない懸念

骨太の方針の基となった「こども未来戦略方針」（23年6月）では、少子化対策の財源について、「歳出改革等は……複数年をかけて進めていく……その間の財源不足は必要に応じて子ども特例公債を発行する」とされている。

だが党内外での歳出削減への反発が予想される中、年末できちんとした歳出改革の枠組みが決まるとは考えられず、過半が「つなぎ国債」で、ということになる可能性が高い。

また歳出改革がお題目に終われば、「つなぎ国債」はさらに増加する。

問題は、「つなぐ先」の財源が法定されなければ、「つなぎ」ではなく、単なる赤字国債となるということだ。

それでは、これから生まれてくる子どもへの負担の先送りになり、少子化対策の効果は大きく損なわれる。

防衛費の財源でも同じ懸念がある。

23年度から5年間の防衛費の総額を43兆円まで増額するための財源として、昨年末の予算編成時に、（1）歳出改革や（2）決算剰余金の活用、（3）国有財産売却や特別会計剰余金による「防衛力強化資金」と並んで、（4）増税が掲げられた。

増税の税目（法人税、所得税、たばこ税）と規模（27年度1兆円強）は決まったが、実施時期については「24年度以降」とされていたのが、今回の骨太の方針で、25年度以降に先送りを示唆する記述が入った。

実施時期が遅れば、結局「つなぎ国債」での対応となり、いつのまにか赤字国債になる懸念も増えてくる。

GX推進に関連して発行されている「GX移行債」も同じだ。

30年度の温室効果ガス46%削減や50年のカーボンニュートラルの国際公約の達成を目指すため、政府による今後10年間で20兆円という先行投資支援が決まったが、財源については決まらず、「GX経済移行債」（つなぎ国債）での対応となった。

つなぐ先の財源として、電力会社に有償でCO<sub>2</sub>の排出枠を買い取らせる「排出量取引」の有償オークションの導入と、化石燃料の輸入業者への「炭素に対する賦課金」の組み合わせは決まったが、排出量取引が本格的に開始されるのは26年度だ。

「賦課金」については、28年度からの導入となっており、その概要も決まっていない。

「つなぎ国債」というのは、「将来の財源」をあらかじめ法律で手当てして発行される国債だ。財源の確保が明記されている点で、赤字国債とは区別されている。

その代表的な事例では、94年の税制改革の際の所得税減税と消費増税の組み合わせによる直間比率の見直しがある。

この税制改革は、経済対策を優先させるという配慮から所得税減税を3年間先行させ、3%から5%への消費増税は3年遅れの97年4月から実施された。

94年11月に成立した法律には、3年後の97年4月1日からの消費増税が明記されており、この間の財源を賄う国債は、赤字国債とは異なる減税特例公債というつなぎ国債で手当てされた。

もう一つ事例を挙げると、東日本大震災の復興に際して採用したスキームがある。

「東日本大震災復興特別会計」が創設され、復興国債を発行、その償還財源として、所得税・住民税の付加税に加え、国有財産である日本郵政やJT（日本たばこ産業）の株式売却益を活用することが法律で明記された。

財源を確保しつつ後世代への負担の先送りを避けるスキームだった。

これに対して岸田政権の下で乱発される「つなぎ国債」は、こうした事例とは全く異なるものだ。

将来の増税時期や内容が決まらず、将来の償還財源を法律で明記せず、単に負担を先延ばしするだけだ。

これでは赤字国債と何ら違いがない。負担を先延ばしする財政ポピュリズムそのものと言っていい。

## 負担のベストミックスについて 国民的な議論、今夏から始めよ

多くの国民は、岸田首相の「国民に実質的な追加負担を求めることなく、少子化対策を進める」という発言には疑念を抱いている。歳出改革ですべて財源が捻出できるはずはない、と感じている。

少子化対策の効果がなくなる赤字国債発行に陥らないためには、早く国民負担の議論を始めることが重要だ。

防衛財源の議論の際に国民やマスコミから批判されたのは、議論の時間が少なく唐突な決定だという点だった。このことを繰り返さないためにも、少子化対策の財源、国民の受益と負担の選択肢について、今夏から議論を始めるべきだ。

筆者は、少子化対策の負担の在り方について、所得税・消費税・社会保険料負担の適切な組み合わせによりベストミックスの道を探るべきだと考えている。

表2は、所得税・消費税・社会保険料負担のメリット・デメリットを比較したものだ。

表 タックス・ミックスの議論—所得税・消費税・資産税の長所・短所

	所得税	消費税	社会保険料
長所	<ul style="list-style-type: none"> <li>累進構造を持ち、垂直的公平に優れる（高所得層への負担増）</li> <li>景気回復時には大きな税収が期待（ビルトインスタビライザー）</li> <li>資産所得課税により資産を持つ富裕層に負担を求めることができる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>負担が勤労世代に偏らず安定した税収が得られる</li> <li>同等の消費水準には同等の税負担、水平的公平性に優れる</li> <li>特例措置が少なく簡索性に優れる</li> <li>貯蓄への二重課税がなく効率的な税制</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>負担と受益（給付）のリンクが明瞭で国民から受け入れられやすい</li> <li>大部分は源泉徴収され、負担が目立たない</li> </ul>
短所	<ul style="list-style-type: none"> <li>特例措置が多く課税ベースが狭く税制も複雑</li> <li>高い累進は勤労意欲を損なう</li> <li>景気動向により税収が左右されがち</li> <li>クロヨン(所得間の捕捉の不公平あり)</li> <li>貯蓄に二重課税となり経済効率の問題がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>逆進性（税負担が低所得者ほど大きい）</li> <li>益税（消費者に過剰に転嫁する場合が生じる）</li> <li>ビルトインスタビライザー効果はない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>子育てを終えた人、子どもを持たない人にはリスクは生じない。</li> <li>実質、勤労世代が負担する賃金課税。</li> <li>国民年金は定額負担で逆進性が高い。</li> <li>事業主負担は転嫁しにくくコスト増になり、賃上げの機運をそぎかねない。</li> <li>国境調整がないので、競争力の問題が生じる。</li> <li>雇用の非正規化につながり少子化を加速。</li> <li>所得再分配にはつながらない</li> </ul>

拡大画像表示

## 少子化対策の財源は消費税中心で 足らざる部分は金融所得課税強化

歳出改革をしても不足する部分については、まずは、高齢者も含め国民全員が負担する社会保障目的税の「消費税」を中心に据えるべきではないか。

さらに、負担の余裕のある高所得者や富裕層により多くの負担を求める「所得税」を組み合わせる。これらを前提にした上で、なお足りないというのであればその部分は社会保険料で賄うという姿がベストだと考える。

消費税は、経済に与えるマイナスの影響から国民には評判は悪いが、少子化対策の財源としては最もふさわしい。

岸田首相は少子化対策の財源規模を「3兆円半ば」としている。

消費税1%分で税収は約3兆円なので、税率を1%引き上げて、その税収は特別会計（こども金庫）を作りすべて少子化対策として消費性向の高い勤労世代に還元する。

そうすれば、増税の負担より少子化対策による受益などでマクロ経済全体でもプラスのはずだ。

また消費税率は、0.5%ずつ間隔を空けて2回に分けて引き上げれば、日本の潜在経済成長率の範囲内なので景気への負の影響も限定的だ。あらかじめスケジュールを決めておけば、金融政策もやりやすい。

05年度の年金見直し、社会保険料の改定は13年かけて行われた。

厚生年金については、05年10月から保険料を「毎年0.354%ずつ」引き上げ、17年度に18.30%となり終了した。国民年金も05年4月から毎月月額280円引き上げて17年度に1万6900円となった。

このやり方に習ってはどうか。

これまで小刻みな税率引き上げは手間がかかると小売り事業者の抵抗があったが、軽減税率の導入でレジが近代化され、スムーズに行えるはずだ。

ポイント還元やダイナミックプライシングの導入などで価格がフレキシブルになっていることも考慮する必要がある。



所得税については、金融所得課税の見直しによる財源確保を行うべきだ。

金融所得の課税状況を見ると、いわゆる課税所得が1億円を超えると税負担が軽くなる「1億円の壁」が存在しており、日本の所得課税の累進構造を弱めている。

また、NISA（少額投資非課税制度）の大幅拡充の恩恵が高所得者に偏るので、所得再分配上これを強化することには十分な理由がある。

23年度の税制改正で、所得が30億円を超える高額所得者に最低22.5%の税負担を求める税制、いわゆる日本版超富裕層ミニマム税が導入されたが、改正による対象は300人といわれている。

それを上位0.1%程度（所得階級5000万円超の約7万人）に拡大し、最低税率を30%に引き上げれば、4000億～5000億円余りの増収になるという試算もある（ダイヤモンド・オンライン 岡直樹『日本版「超富裕層ミニマム税」の対象は300人!?格差是正の金の卵になるか』）。

## 社会保険料引き上げは 賃上げ機運そぎ非正規増やす

社会保険料は、企業が半分負担するので、保険を引き上げは賃上げの機運をそぎ、正規雇用から非正規への流れを加速させ、さらなる少子化につながりかねない。すでに防衛財源に法人増税が予定されていることも考えると、少子化対策の財源としては最小限にすべきだろう。

国際的に見ても、ドイツやフランスが、ここ10年、社会保険料企業負担の軽減を引き下げ企業の国際競争力を強化してきた歴史も考慮に入れる必要がある。

少子化対策や防衛費増額、GX推進での政府支援はいずれも日本の将来を考えると重要で必要な政策だと、多くの国民は思っているはずだ。

岸田首相が、仮にも「負担を常に選挙の争点にしたくない」と、自らの再選を第一に掲げ、国民に負担の必要性を説くことから逃げて、財源確保を先送りしているということなら、一国のリーダーとして疑問符が付く。

選挙を気にせず、正面から正々堂々と国民負担の在り方を議論して、真に効果の上がる少子

化対策をやってほしい。

広島サミットや外交のそれなりの成果で得たはずのポリティカルアセットは、いつ使うのか。

このままでは使わないうちに自然放電して目減りし、いずれはなくなってしまう。

首相は「黄金の3年間」の原点に立ち返って財源問題に逃げずに向き合うべきだ。

(東京財団政策研究所研究主幹 森信茂樹)

© DIAMOND, INC.