

〔総論〕 「全世代型社会保障」への転換と 防衛費増額

町田 俊彦

専修大学名誉教授

総合経済対策と2019年度補正予算案

予算については当初予算に注目が集まるが、前年度の補正予算も見逃せない。補正予算は翌年度の当初予算の「先取り」という性格を強めている。翌年度の当初予算の伸びを抑え、新規国債発行額を前年度当初比で減額することにより、財政健全化が進捗しているかのようにみせかけるためである。

2019年12月13日、2019年度一般会計補正予算案(第1号)が閣議決定された。補正予算案では、同月5日に閣議決定された「安心と成長を拓く総合経済対策」の予算化が中心となっている。総合経済対策が策定されたのは、①米中貿易摩擦を契機とする世界貿易の停滞により、「海外発の経済の下方リスク」が高まっている、②自然災害が相次ぎ、広範囲にわたり甚大な被害が発生している、③成長戦略が効果を発揮しない上に、東京オリンピック・パラリンピック後の減速が懸念されることによる。そこで「三本の柱」として①災害からの復旧・復興と安全・安心の確保、②経済の下振れリスクを乗り越えようとする者への重点支援、③未来への投資と東京オリンピック・パラリンピック後も見据えた経済活力の維持・向上が設定された。

「安心と成長を拓く総合経済対策」は第2次安倍内閣下で5回目の経済対策の策定である。事業規模は26.0兆円、経済効果(実質GDP押し効果)は1.4%と試算されている。経済対策の経済効果

の試算は、5回策定された民主党政権下の0.4～0.7%に対して、第2次安倍内閣下では0.7～2%と過大である。

事業規模26.0兆円のうち財政支出は半分の13.2兆円にすぎない。財政支出のうち国・地方の支出は9.4兆円であり、残りの3.8兆円は財政投融资により賄われる。国・地方の歳出のうち国費が充当されるのは7.6兆円であり、一般会計では2019年度の補正予算に4.3兆円、予備費0.1兆円が計上される。さらに2020年度当初予算には、「臨時・特別の措置」として1.8兆円が計上される。

2019年度補正予算における歳出予算の補正額は3兆1,946億円である。うち総合経済対策の予算化による追加補正は4兆3,030億円である。既定経費が1兆2,908億円減額されている。税の年度内自然減収(当初予算を下回る税収)が所得税(8,700億円)、法人税(1兆1,430億円)、消費税(3,300億円)の主要3税のいずれについても生じており、相続税などの増収分を差し引いて、ネットで2兆3,150億円の減額補正となっている。

総合経済対策の予算化による歳出の増額補正4.3兆円、国税の年度内自然減収2.3兆円の補填、合わせて6.6兆円の財源手当が必要となった。財源手当の中心は4.4兆円の新規国債の増発である。決算ベースでみた新規国債発行額は、2012年度の47.5兆円から2017年度の33.6兆円へ低下した後、2018年度には34.4兆円と微増し、2019年度補正後では37.1兆円と明らかに増加

に転じている。新規国債発行額の縮小を中心に不十分ながらも進められてきた財政健全化政策は、2019年度補正予算では行き詰まりをみせ始めている。

総合経済対策との関連をみると、①「災害からの復旧・復興と安全・安心の確保」が2兆3,086億円最大である。留意すべきなのは、例年度と同様に防衛関係費について、翌年度当初予算を控え目にみせるために、一部を当年度補正予算に「先取り」して計上していることである。防衛省予算は4,287億円（2018年度補正の4,482億円に次ぐ規模）計上され、うち3,817億円（89%）は「兵器ローン」の返済分である（『東京新聞』2019年12月18日付）。

楽観的な政府経済見通し

2020年度当初予算案の閣議決定に先立って2019年12月18日に「令和2年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」が閣議了解された。2019年度のGDP成長率をみると、実績見込みは実質0.9%、名目1.8%であり、当初見通し（実質1.3%、名目2.4%）を下回っている。2020年度のGDP成長率は実質で1.4%、名目で2.1%と楽観的な見通しが継続している。民間の8シンクタンクのGDP成長率見通しをみると、日本総研を除き実質では0.4～0.6%、名目では0.7～1.1%に分布しており、政府見通しが過大であることが示されている。政府経済見通しが楽観的であるのは、第1に個人消費（民間最終消費支出）の回復を期待していることによる。実態としては、賃金抑制により個人消費は停滞基調から脱却できていない。第2に輸出主導型成長を期待していることによる。輸出主導型成長の制約要因としての世界貿易の停滞と中国経済の減速は、2020年度中に目立って改善することはないと考えられる。政府が達成不可能な楽観的経済見通しを続けているのは、安倍内閣の「成長戦略」の破綻を覆い隠すためである。

一般歳出の高い伸び、消費増税の平年度化で歳出抑制のタガが緩む

2019年12月20日に閣議決定された2020年度一般会計当初予算案は、2019年度当初比で1兆2,009億円増額されて102兆6,580億円に膨らみ、2年連続で100兆円台に乗っている（表参照）。2020年度には、総合経済対策の経費が「臨時・特別の措置」として1兆7,788億円（2019年度当初の消費増税対策としての「臨時・特別の措置」と比較して2,492億円減）計上されている。2020年度予算の伸び率は2019年度当初の3.8%から1.2%へ低下したが、「臨時・特別の措置」を除いた通常分では1.5%で2019年度当初の1.8%と比較してあまり低下していない。歳出総額から地方交付税交付金と国債費を控除した一般歳出の通常分について伸び率をみると、2019年度の1.8%から3.0%に高まっている。2020年度には国債費が0.7%、地方交付税交付金が1.1%減少したことによる。2019年10月の消費増税を契機として、財政健全化の柱の一つである歳出抑制のタガが緩んでいる点が特徴的である。

消費増税の平年度化に依存した新規国債の小幅な減額と国債発行総額の増大

2020年度予算の歳入をみると、税収は63兆5,130億円であり、2019年度当初比1兆180億円、1.6%と小幅な伸びとなっている。2019年10月に実施された消費増税の平年度化により、消費税は2兆3,270億円、12.0%の高い伸びを示す。それにもかかわらず税収全体の伸びが低いのは、所得税が4,050億円、2.0%、法人税が7,930億円、6.1%減少することによる。消費税の規模を所得税と比較すると、2019年度当初には3%下回っていたが、2019年度補正後で追い付き、2020年度当初予算では11%上回り、国税の首座を占めるに至っている。

2020年度税制改正による増減収見込み額は、

表 2020年度予算案の概要

		2019年度	2019年度	増減額	増減率	
一般会計・歳入 (億円、%)	税込	624,950	635,130	10,180	1.6	
	所得税	199,340	195,290	▲4,050	▲2.0	
	法人税	128,580	120,650	▲7,930	▲6.1	
	消費税	193,920	217,190	23,270	12.0	
	その他収入	63,016	65,888	2,871	4.6	
	公債金	326,605	325,562	▲1,043	▲0.3	
	うち建設国債	69,520	71,100	1,580	2.3	
	赤字国債	257,085	254,462	▲2,623	▲1.0	
	歳入計	1,014,571	1,026,580	12,009	1.2	
一般会計・歳出 (億円、%)	国債費	235,082	233,515	▲1,567	▲0.7	
	一般歳出	619,639	634,972	15,333	2.5	
	通常分	599,359	617,184	17,825	3.0	
	臨時・特別の措置	20,280	17,788	▲2,492	▲12.3	
	社会保障関係費	341,306	358,608	17,302	5.1	
	通常分	340,627	358,121	17,495	5.1	
	臨時・特別の措置	679	487	▲193	▲28.4	
	文教及び科学振興費	55,884	55,055	▲829	▲1.5	
	通常分	53,683	53,912	229	0.4	
	臨時・特別の措置	2,201	1,143	▲1,058	▲48.1	
	恩給関係費	2,097	1,750	▲347	▲16.6	
	防衛関係費	52,574	53,133	559	1.1	
	通常分	52,066	52,625	559	1.1	
	臨時・特別の措置	508	508	0	0.0	
	公共事業関係費	69,099	68,571	▲528	▲0.8	
	通常分	60,596	60,669	73	0.1	
	臨時・特別の措置	8,503	7,902	▲601	▲7.1	
	経済協力費	5,021	5,123	102	2.0	
	中小企業対策費	1,790	1,753	▲37	▲2.1	
	エネルギー対策費	9,760	9,495	▲265	▲2.7	
	通常分	9,104	9,008	▲97	▲1.1	
	臨時・特別の措置	656	487	▲169	▲25.7	
	食料安定供給関係費	9,823	9,840	17	0.2	
	その他の事項経費	67,284	66,645	▲639	▲1.0	
	通常分	59,609	59,422	▲188	▲0.3	
	臨時・特別の措置	7,675	7,223	▲451	▲5.9	
	予備費	5,000	5,000	-	-	
	地方交付税交付金等	159,850	158,093	▲1,758	▲1.1	
	歳出計	1,014,571	1,026,580	12,009	1.2	
	通常分	994,291	1,008,791	14,500	1.5	
	臨時・特別の措置	20,280	17,788	▲2,492	▲12.3	
	一般会計	基礎的財政収支(億円)	▲91,523	▲92,047	▲524	
	財政投融资	総額	131,194	132,195	1,001	0.8
1 成長力強化のための重点投資等		70,586	71,729	1,143	1.6	
(1) 企業の成長力強化		47,525	47,950	425	0.5	
(2) インフラ整備の加速等		23,061	23,779	718	3.1	
2 日本企業の海外展開支援等		18,705	20,490	1,785	9.5	
3 教育・福祉・医療	11,376	10,630	▲746	▲6.6		
4 地方	30,527	29,346	▲1,181	▲3.9		
国債発行額 (億円、%)	新規国債(建設国債・赤字国債)	326,605	325,562	▲1,043	▲0.3	
	復興債	9,284	9,241	▲43	▲0.5	
	財投債	120,000	120,000	-	-	
	借換債	1,031,404	1,079,818	48,414	4.7	
	国債発行総額	1,487,293	1,534,621	47,328	3.2	
国債残高・ 長期債務残高 (年度末)	普通国債残高(兆円)	898	906	8	0.9	
	対GDP比(%)	161	159			
	国・地方の長期債務残高(兆円)	1,117	1,125	8	0.7	
	対GDP比(%)	200	197			

(注) 債務残高は、2019年度については国は補正後予算、地方は補正後地方債計画等に基づく見込み、2020年度については政府予算案等による見込み。
(出所) 出所:財務省、2020年度政府予算案関係資料。

初年度10億円の減収、平年度80億円の増収と「税込中立型」であり、税込総額への影響はほとんどない。交際費等の損金不算入制度の見直し（平年度増収140億円）、賃上げ及び投資に係る税制の見直し（90億円増収）、情報連携投資等の促進に係る税制の廃止（40億円増収）など優遇措置の整理（政策増税）が行われる一方で、オープンイノベーションを促進するための税制措置の創設（平年度減収150億円）、5G（第5世代移動通信システム）導入促進税制の創設（130億円減収）といった大企業向け優遇措置の拡大（政策減税）が行われるからである。

2020年度における新規国債発行額は32兆5,562億円であり、前年度当初比で1,043億円減と小幅な減額にとどまっている。国債減額の中心は赤字国債（2,623億円減額）であり、建設国債は1,580億円増発される。消費増税の平年度化により新規国債の増発が抑えられている状態であり、財政健全化は手詰まりになりつつある。一般会計新規国債（建設国債、赤字国債）に復興債、財投債、借換債を合わせた国債発行総額は153.5兆円であり、4.7兆円増額されている。一般会計の新規国債（32.6兆円）は国債発行額全体の2割強を占めるにすぎない。国債償還のうち租税を財源とする現金償還は一部であり、多くは借換債の発行による償還である。借換債の4.8兆円増額により、国債発行総額は増加に転じている。その結果、20年度末の普通国債残高は906兆円、国・地方の長期債務残高は1,125兆円で2019年度末比でそれぞれ8兆円増加している。高止まりしている国・地方債務残高を圧縮するという財政健全化の狙いも実現が遠のいている。

「全世代型社会保障」への転換による社会保障関係費の高い伸び

2020年度の歳出予算を主要経費別にみると、10経費のうち増加したのは社会保障関係費、防衛関係費、経済協力費の3費目にすぎず、1費目（食料安定供給関係費）はほぼ横ばい、6費目は減少して

いる。社会保障関係費は2019年度当初比で1兆7,302億円、5.1%と突出した伸びを示している。

社会保障関係費の増額は、「新しい経済政策パッケージ」（2017年12月8日閣議決定）に基づき、高齢者福祉に偏った社会保障を「全世代型社会保障」への転換させるために、消費税率引き上げによる増収額の1/2を「社会保障の充実」に充当したことによる。「社会保障の充実」の中心は、幼児教育・保育の無償化と高等教育の修学支援である。2019年10月から実施された幼児教育・保育の無償化は平年度化し、住民税非課税世帯の学生を対象とする高等教育の修学支援（授業料減免・給付型奨学金）は2020年4月から実施される。「新しい経済政策パッケージ」に基づく施策の他に、低年金の高齢者等に対し月額5,000円を支給する年金生活者支援給付金の支給（2019年10月分から実施）が平年度化する。

本格化する「全世代型社会保障」への転換では、「世代間公平」を標榜して、高齢者への給付削減と負担増が進められる。高齢者全般を対象とする第1のタイプと所得水準が高い高齢者世帯を対象とする第2のタイプがある。高齢者の強い反発を怖れて第2のタイプから出発しながら、徐々に第1のタイプへ移行するケースがある。

第1のタイプは公的年金の給付水準の引き下げである。高齢化に伴う年金給付額の膨張による現役の保険料負担の上昇を抑えるために、年金水準の引き上げ率を賃金上昇率以下に引き下げ、実質価値を低下させるマクロ経済スライドが適用される。過去2015年度、2019年度の2回適用されたが、20と言いながら、20年度は前年度に連続する3回目の適用である。賃金が0.3%上昇すると見込まれるのに対して、年金水準は0.2%の伸びに抑えられる。マクロ経済スライド調整率▲0.1%（平均余命の伸び▲0.3%×被保険者数の増加+0.2%）が適用されるからである。

第2のタイプは75歳以上高齢者が加入する後期高齢者医療の窓口負担である。現行は原則1割であるが、現役並み所得者は3割となっている。現役並み所得は、前年度の総収入（必要経費や所得

控除を差し引く前の所得)が、1人世帯で363万円以上、2人以上世帯)では合計520万円以上である。政府は2割負担の2022年度導入を目指す、具体的な収入基準は2020年6月までに決定する。

8年連続の防衛関係費拡大と 辺野古の新基地建設の長期化

安倍第2次内閣の成立とともに増額に転じた防衛関係費は、2020年度予算案では5兆3,133億円計上され、8年連続の増加で過去最大を更新し続けている。『とうきょうの自治』第112号(2019年3月)の拙稿「2019年度国家予算案～〈専守防衛〉を逸脱する防衛関係費の拡大と消費増税～」で詳述した通り、防衛関係費の増額は、「専守防衛」を逸脱した中期防(2018年12月18日閣議決定)に従って米国から購入する大型兵器の購入費が増えたことによる(米国からの大型兵器の「爆買い」の実態については東京新聞社会部『兵器を買わされる日本』中公新書、2019年で詳しく分析している)。

沖縄県知事や多くの県民の反対を押し切って強行されている名護市辺野古の新基地建設については、軟弱地盤がみつき、設計変更を県に申請する構えを示すとともに、沿岸部の埋め立てや護岸造成の工期の見積もりを当初の5年から2倍の10年程度へ見直した。延長に伴い総事業費は、想定していた3,500億円程度から3倍近い9,300億円へ膨らむ見通しである。工期の延長に伴い普天間飛行場移転も当初計画の2022年度以降から2030年代以降へ大幅にずれ込む。辺野古への小型ヘリポート建設からスタートした普天間基地移設が、沖縄における米軍軍事基地の強化にすり替えられつつある。日本の財政負担による米軍の「焼け太り」といわれる所以である。

2019年12月27日、政府は海上自衛隊の中東派遣を閣議決定した。派遣根拠は、国会承認が必要ない防衛設置法の「調査・研究」とし、日本関係船舶の安全確保に向けた情報収集を行うとしている。調査・研究には必要ない武装した護衛艦「たかなみ」が派遣される。自衛隊の海外派遣を小出しに

積み重ね、改憲を前に「戦争ができる軍隊」を実質化しようとする安倍首相の野望が露骨になってきている。米軍によるイラン革命防衛隊司令官の殺害により米イラン対立が激化している中で、安倍首相は2020年1月6日の年頭記者会見において海上自衛隊の海外派遣の方針は変えないと表明した。1月11日には海上自衛隊の海外派遣の第1弾としてP3C哨戒機2機が出発した。2月2日には、第2弾として護衛艦「たかなみ」が出発する。

地方財政健全化の行き詰まり

2020年度の地方財政計画(通常収支分)の規模は90兆7,400億円程度(前年度比で1.3%増)で、緊縮基調が続いている。地方財政が緊縮基調であるのは、地方財政計画と地方財政対策が地方財政健全化を最優先する枠組みの下で策定されていることに起因する。総務省は、地方財政健全化の指標を①地方財源不足の縮小、②折半対象財源不足の解消、③臨時財政対策債(臨財債)の抑制、④交付税特別会計借入金の償還の4点としている。

②は2019年度に達成している。2020年度には①の地方財源不足は4兆5,285億円で前年度比1,183億円、2.7%の増加に転じている③の臨財債は3兆1,398億円で前年度比1,171億円、3.6%減額されたにすぎない。④の交付税特別会計借入金の償還は、計画では7,000億円となっていたが、前年度と同じ5,000億円に据え置かれている。2000年度に地方財政健全化は明らかに行き詰まりを示している。

一般財源の中核を占める地方税は40兆9,366億円で、前年度比7,733億円、1.9%の伸びを見込んでいる。地方交付税の算定基礎をみると、一般会計では国税4税の減収見込みにより、法定原資は15兆3,253億円で1,979億円減少する。それにもかかわらず国による2019年度補正予算における地方交付税の減収補填と地方法人税税率引き上げの平年度化に支えられて、出口ベースの地方交付税は16兆5,882億円で4,073億円、2.5%増加する。

歳出をみると、一般行政経費のうちの、補助分は5.8%の高い伸びを示している。2019年10月にスタートした幼児教育・保育の無償化が平年度化することが大きく影響している。単独分の伸びは2019年度には0.8%にとどまっていたが、2020年度には2,996億円、2.1%増加する。地方法人税課税の国税化による不交付団体から吸収した財源を活用して、「地域社会再生事業費(仮称)」4,200億円が新設されたことによる。投資的経費は12兆7,600億円で前年度比2,553億円、2.0%減少する。直轄・補助は3.7%減少するが、単独分はほぼ前年度水準に据え置かれている。新規の単独事業は「緊急浚渫推進事業費(仮称)」であり、充当率100%、元利償還金に対する交付税措置率70%の地方債措置が講じられる。

困難な財政健全化目標の達成

第2次安倍政権の財政健全化目標は民主党政権下で財政運営戦略として閣議決定(2010年6月)された①2015年度までに基礎的財政収支(プライマリー・バランス、PB)の赤字比率(対GDP比)を2010年度比で半減させる、②2020年度にPBを黒字化するという目標を引き継いだ。

2017年12月8日に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」では、消費税の増税分(5.6兆円)の用途を変更、財政再建等に充当する割合4/5を1/2に引き下げ、社会保障に充当する割合を1/5から1/2(2.8兆円)に引き上げることとした。そこで2018年6月15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PB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年間繰り延べている。

2019年7月31日に内閣府が経済財政諮問会議に提出した「中長期の経済財政に関する試算」は、GDP成長率が2020年代前半に実質2%程度、名目3%を上回る①成長実現ケースと実質1.0~1.3%で推移する②ベースラインケースの二つを想定している。①は実質成長率に大きな影響を与える全要素生産性の伸びが、現在の0.3%程度か

らバブル不況に入る前の1.2%程度まで高まるという非現実的な想定をしている。非現実的な想定による①においても、財政健全化目標は2025年度には達成されず、2027年度にずれ込む。②は全要素生産性が将来にわたって0.8%程度で推移するというより現実的な想定に立っているが、基礎的財政収支の赤字は2025年度に7.2兆円(GDP比1.2%)、2027年度に6.8兆円(GDP比1.1%)と大幅なまま推移する。中長期試算は現行制度を前提とした後年度負担推計型で行っている。財政健全化を達成するには、現行システムの抜本的な改革が必須である。

日本財政の再生：まず租税の収入調達力・再分配機能の回復

戦後日本の財政は、直接税中心主義の下での低い租税負担率と公共投資に傾斜した歳出構造を特質としており、経済成長促進を最優先してきた。高度成長に伴う賃金上昇と中位所得層の肥大化は、国際的にみて低い所得税負担、教育費への公的資金の低い投入と重い私的負担、高地価と劣悪な住宅保障の下での持家主義の拡大と相俟って家計貯蓄率を高めた。旺盛な家計貯蓄は大企業の旺盛な設備投資に対して、銀行を中心とする間接金融システムを通じて資金を供給した。法人税における優遇措置(政策減税)と郵便貯金・公的年金積立金を原資とする財政投融資(政府系金融機関を通じて長期低利の投資資金を供給)も大企業の設備投資を支えた。財政支出の中核を占める公共投資は、フロー効果としては工業集積が低い地域に建設雇用を生み出し、ストック効果としては産業インフラの整備を通じた成長促進から住宅金融など中位所得層の生活維持に重点を移行した。

バブル崩壊後の「失われた30年」と呼ばれる日本経済社会の衰退の過程で、財政は大きく変化したものの、旧来のシステムが維持され、日本の経済社会の足枷になっている(バブル崩壊後の日本経済の衰退と再生の途については、金子勝『平成経済 衰退の本質』岩波新書、2019年が参考になる)。財政政

策には多様な課題があるが、基礎的財政収支を黒字化し、政府債務残高を削減する財政健全化は最優先の目標である。そのためにまず租税の税収調達力の回復を図らねばならない。バブル崩壊後の税制では、所得税、法人税といった直接税の税収調達力の低下が特徴的である。

バブル崩壊後、中位所得層の縮小、所得税率のフラット化、所得分配でシェアを高めている高所得層への優遇措置(資産性所得の分離課税)の温存が家計貯蓄率を低下させるとともに、所得税の税収調達力を減退させた。法人税率引き下げと優遇措置の拡大(政策減税)は、大企業の租税負担を軽減し、内部留保を累増させた。直接税が低迷する一方、消費税の導入と税率引き上げにより間接税への依存度が高まっている。租税の収入調達力の回復を間接税制を通じて行おうとすると、消費税率を

12%、15%と上げ続けなければならない。消費税率の相次ぐ引き上げは、個人消費の停滞色を強めることを通じて「失われた40年」を招来するとともに、個人間の所得格差を一層拡大する。

所得税において、配当、株式譲渡所得といった資産性所得に対する低率分離課税を総合課税化するとともに、税率の累進性を回復する。法人税では優遇措置の廃止を通じて課税ベースを拡大するとともに、留保金課税を導入する。直接税の収入調達力の引き上げは、租税の所得再分配機能を回復させる。現在の所得分配の最大の不公平は、大企業の利潤と内部留保の増大、労働者の実質賃金の低下に示される通り、大企業—労働者間で生じている。従って法人課税の適正化は所得再分配からみても必須である。

(まちだ としひこ)



[各論 I] 成長力強化重視の 2020 年度税制改正

片桐 正俊

東京通信大学教授・中央大学名誉教授

2020 年度税制改正の特徴

2020 年度税制改正は、ベンチャー企業や高速移動通信規格 5G などへの投資を促す成長力強化の企業減税に重点を置き、少額投資非課税制度 (NISA) の見直しや未婚のひとり親への寡婦 (夫) 控除の適用拡大等で個人減税にも多少配慮したものの、全体として、またも抜本改革素通りの小型の税制改正となった。

では、2020 年度税制改正は、何故このような小型の税制改正になってしまったのか。それは、自民・公明の与党税調が、消費税率が 2019 年 10 月から 10% に引き上げられたばかりであり、また 2020 年から給与所得控除の上限引下げが始まり、中所得層の負担増も避けられなくなったこともあり、個人段階の負担増が続くため、不安定化してきている景気への悪影響を恐れ、さらに早ければ 2020 年中にも予想される衆議院選挙にとって明らかに不利な増税を伴うような抜本的税制改正を、封印してしまったからである。

しかし、政府が全世代型社会保障の推進方針を打ち出しながら、社会保障と税財政の一体改革に本腰を入れず、そのための抜本改革で税制の財源調達機能と所得再分配機能の強化を図らなければ、2025 年度に設定した基礎的財政収支黒字化の財政再建目標も達成は無理であり、債務は一層累積していき、また経済的格差も拡大していくこ

とになろう。

では、上述のような成長力重視の改正を、2020 年度税制改正の目玉に据えたのは何故か。それは、三本の矢に示されるアベノミクスを経済再生相として推進した経験のある甘利明氏が 2019 年 9 月に自民党税制調査会長に就任し、2020 年税制改正を主導し、経済成長力強化のための政策減税を打ち出したことによる。すなわちその目玉政策として、大企業が内部留保の一部を活用してベンチャー企業に出資した場合の減税措置を新設した。また 5G の整備は米中に大きく遅れを取っていることから、それは日本経済の国際競争力や経済的安全保障の低下を招くとの危機感に立って、5G の通信網の整備を加速させる法人税減税を行うことになった。

さて、以下では紙幅の関係で 2020 年度税制改正の国税に関わる主なポイントについて検討する。法人税に関しては、オープンイノベーション促進税制の新設、設備投資や賃上げに消極的な企業への税優遇要件の厳格化、大企業の交際費特例の廃止、第 5 世代 (5G) 移動通信システム導入促進税制の創設、連絡納税制度のグループ通算制度への移行、企業の節税対策の規制について検討する。

個人所得課税に関しては、確定拠出年金 (DC) 制度の拡充、一般 NISA の 2 階建て制度への移行、未婚のひとり親への寡婦 (夫) 控除の適用拡大について検討する。

主な法人課税の改正

(1) イノベーション強化に向けた法人課税の改正

1) オープンイノベーション促進税制の新設

アベノミクスの三本の矢の1つである成長戦略が成果を上げていない。法人税率を引き下げ、政府が投資の拡大と賃金の引上げを呼びかけてきたにも関わらず、企業は積極的には応えず、内部留保は7年続けて積み上がり、2018年度には過去最大の463兆円にも達している。企業がため込んだこの内部留保の一部を活用し、技術革新や経済の好循環につなげ、経済成長を強化する狙いで、2020年度税制改正の目玉にされたのが、オープンイノベーション促進税制の新設である。

それは、革新性を持つベンチャー企業に投資する企業に、2年間法人税軽減の優遇措置を取るものである。具体的には、大企業グループに属さない、設立後10年未満で非上場のベンチャー企業に出資した大企業や中小企業に、出資額の25%を所得控除できるようにする。その際、5年以内に出資した株式を売却等した場合には、対応する部分の金額を益金に算入する仕組みにする。

法人税軽減の優遇を受けられる出資額の条件は、資本金1億円以上の大企業は1件当たり1億円以上、中小企業は1000万円以上、海外企業への出資は5億円以上となる。

ただ、出資額の条件はこのように明確化されているにしても、本当に法人税軽減の優遇を受けるにたる技術革新への投資を判断する基準が不明瞭なため、その実効性が懸念され、2年間で目に見える成果を上げられるのか疑問ではある。

なお、オープンイノベーション促進税制新設の財源は、次の2)や3)のように、これまで期待されたほどの効果を上げていない大企業への租税特別措置に対する適用要件を厳格化または廃止することによって調達することにした。これは当然のことであろう。

2) 設備投資や賃上げに消極的な企業への税優遇要件の厳格化

収益拡大にも関わらず投資や賃上げに消極的な大企業に対し、研究開発税制などの適用要件を、国内設備投資額が当期の減価償却費総額の現行1割超から3割超に厳格化する。

3) 大企業の交際費特例の廃止

景気対策の一環として、2014年度税制改正において、資本金1億円以上の大企業も交際費の50%まで損金算入できる特例ができた。しかし、交際費減税に見合う消費刺激効果に乏しいとの判断から、資本金の額等が100億円を超える大企業に限り、2019年度末で交際費特例は廃止されることになった。

(2) 第5世代(5G)移動通信システム導入促進税制の創設

2020年度からの時限措置として、超高速・大容量通信を実現する全国5G基地局の前倒し整備及びローカル5Gの整備に係る一定の投資について、15%の税額控除又は30%の特別償却ができる税制を創設する。

5Gは、現在の4Gより数10～100倍高速で大量のデータ通信が可能で、次世代産業の国際競争力や国の安全保障の強化の点で不可欠であるが、米国、中国、韓国に比べ、その整備が遅れているとの認識の下に、5G導入促進税制の創設を、経済成長力強化を基本方針とする2020年度税制改正のもう1つの目玉とした。

(3) 連結納税制度のグループ通算制度への移行

2002年度税制改正で創設された現行の連結納税制度は、企業グループ全体を1つの納税単位とするもので、親会社と子会社間で黒字と赤字を相殺し、企業グループ全体の税負担を軽減できる。この現行制度に代えて、企業グループ内の各法人を納税単位としつつ、損益通算等の調整を行うグループ通算制度に移行する。

今までは法人税の計算が1社でも間違いがあれ

ばグループ全体で計算し直さねばならなかったのが、この制度移行によって当該1社のみでの修正で済むようになり、全体の事務負担がなくなる。

(4) 企業の節税対策の規制

親企業が買収後10年以内の子会社から受ける配当等の額が、株式等の帳簿価額の10%相当額を超える場合には、その対象配当金額のうち益金不算入相当額を、その株式等の帳簿価額から引き下げる規制を設けることになった。こうすれば子会社の簿価と実際の価値が同じになるので、仮に子会社を売却しても、親会社は税務上の赤字を意図的に作り出して、法人税負担を逃れることはできなくなる。

こうした新規制は、ソフトバンクグループ(SBG)が行った、次のような大きな節税行為を意識しての対抗措置である。SBGは、2018年に傘下のアームHDから、その中核子会社アーム・リミテッドの株式の75%を配当としてほぼ非課税で取得した。SBGは、価値の大きく下落したアームHD株の80%弱をSBG傘下のソフトバンク・ビジョン・ファンドなどに売却して、意図的に赤字(アームHD株の簿価と配当である目減りした時価との差による評価損)を発生させ、その上で別の事業部門の黒字と相殺し、SBGの法人税負担を大幅に軽減したのである。

主な個人所得課税の改正

(1) 老後の資産形成支援税制

2019年6月に金融庁の審議会が夫婦の老後資金は公的資金だけでは約2000万円不足すると試算した報告書を出した。これが老後の資産形成への関心を高めることになり、2020年度税制改正でも若者の老後に備えての自助努力を後押しする税制措置を取るようになった。1つは、確定拠出年金(DC)制度の拡充であり、もう1つは、少額投資非課税制度(NISA)の見直しである。それを図で示したのが、図1の上図と下図である。

1) 確定拠出年金(DC)制度の拡充

高齢者の就労を背景に、確定拠出年金(DC)制度の拡充が図られる。私的年金制度であるDCには企業型と個人型(イデコ)があり、掛け金や運用益が非課税である。2020年度税制改正により、図1の上図に示されるように、個人型DC(イデコ)を会社員が使いやすくなる。

2020年度税制改正の1つの柱は、DCの掛け金の拠出期間を延長することである。企業型DCは現行の65歳から70歳に、個人型DCは現行の60歳から65歳まで延ばす。税制改正のもう1つの柱は、これまで勤め先で企業型に加入する会社員はイデコの利用が難しかったが、企業型とイデコを合わせた掛け金が計5.5万円ならば、全ての会社員がイデコに入れるようにすることである。

このようなDCの非課税枠拡充措置は、もちろん老後の私的年金の受取りを手厚くすることを期待しているものではあるが、そう単純に楽観はできない。企業型DCは高コストの投信が多く、商品入れ替え手続きも遅いため、老後の資産形成に不利な状態が改善されないで続いており、また企業間での選べる商品の格差も大きく老後の資産形成にも格差が生じる恐れが大である。

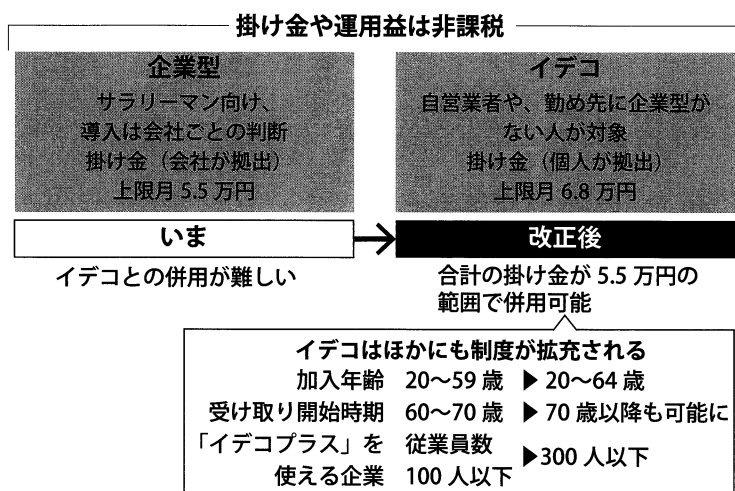
2) 一般NISAの2階建て制度への移行

図1の下図に示されるように、現在の一般NISAは、2023年まで120万円を上限に5年間株式や投資信託に投資でき、配当や売却益が5年で600万円非課税となるが、2024年に新NISAに移行する。新NISAは、リスクの低い投資信託などに対象を限定する年間最大20万円の積立枠(1階部分)と株式などに投資できる年間最大102万円の投資枠(2階部分)の2階建てとなる。これによって配当や売却益が5年間非課税で、合計610万円の非課税枠となり、安定した資産形成につながるの期待が込められている。

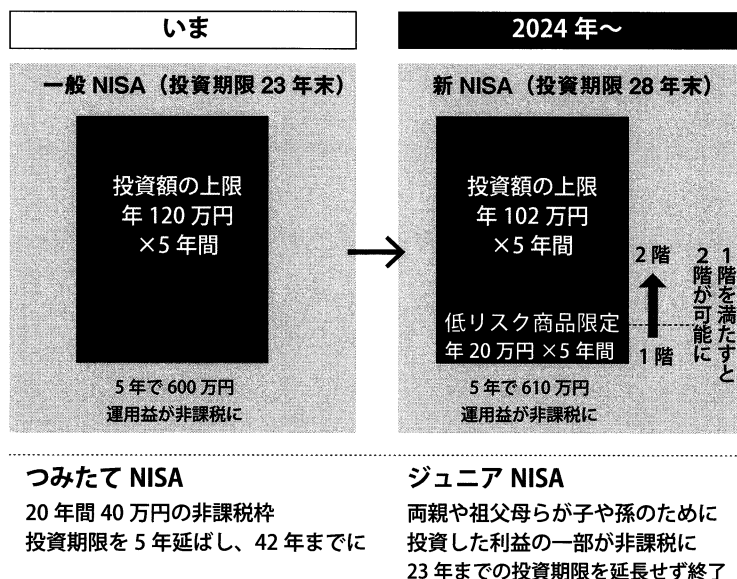
さらに、現在のつみたてNISAは年間40万円を上限に、運用益が20年間非課税で、投資期限は2037年までとなっているが、期限を2042年まで5年間延長し、2023年までに投資を始めた人は20

図1 老後の資産づくりを税制面から促す仕組みが強化される

- 個人型の確定拠出年金「iDeCo（イデコ）」を会社員が使いやすくなる



- 少額投資非課税制度「NISA（ニーサ）」では低リスク商品への投資を促す



（出所）『朝日新聞』（朝刊）2019年12月13日付。

年間非課税で積み立てられるようにする。そして新NISAと積み立てNISAは選択制とする。

なお、両親や祖父母らが子や孫のために投資した利益の一部が非課税となるジュニアNISAについては、創設した2016年以来利用が伸び悩んでいるため、延長せずに2023年末で終了することになった。利用の伸び悩みの背景に18歳までの払い出し制限があるが、その制限は撤廃される。

以上のNISA制度の見直しに関しては2つ問題がある。1つは、図1下図に見られる2023年まで

の現行3種類のNISAであれ、2024年以降の新NISAであれ、制度が複雑で分かりにくい。もう1つは、一般NISA、それを見直した新NISAのいずれも、非課税期間が5年で、老後の資産作りには時間がかかることを考えると、非課税期間が短すぎるのではないか。

(2) 未婚のひとり親への寡婦(夫)控除の適用拡大

婚姻歴のあるひとり親は、所得税や住民税の負担が軽減される寡婦(夫)控除の対象であるが、婚

図2 未婚のひとり親も「寡婦(夫)控除制度」の対象に加わる

		いま		→	税制改正後
		女性	男性		
離婚や死別	年間所得金額 500万円以下	寡婦控除制度の対象 所得控除額 35万円	所得500万円以下 ならば寡夫 控除制度の対象 所得控除額 27万円		男女、既婚・未婚 にかかわらず、所 得500万円以下の ひとり親は35万 円の所得控除 事実婚は対象外に
	年間所得金額 500万円より高い	所得控除額 27万円	—		
未婚		寡婦(夫)控除制度の対象外			

(出所)『朝日新聞』(朝刊) 2019年12月13日付。

姻歴のないひとり親は対象外となっている。この格差を巡り、2019年度税制改正大綱の作成過程では、未婚のひとり親にも寡婦(夫)控除を適用拡大して格差をなくすことを主張する公明党と未婚の出産を助長することになり伝統的な家族観に背くとして格差縮小に反対する自民党の意見が対立して、結論は2020年度税制改正に先送りされていた。2020年度税制改正では、自民党が折れる形で、図2のような制度改正となった。

対象となるのは、年収678万円(所得金額500万円)以下のひとり親で、子ありの寡夫も子ありの寡婦も同額に所得税で35万円、住民税で30万円の所得控除が受けられるようになる。ただし、住民票の続柄に「夫(未届)」「妻(未届)」の記載がある、事実婚者は寡婦(夫)控除の対象外となる。加えて、現在は男性にだけある年500万円の所得制限を女性にも適用し、税負担の男女差をなくす。

なお、配偶者と離婚ないし死別し子供以外の扶養者のいる寡婦には、現在所得税27万円、住民税26万円の所得控除が認められているが、この制度を寡夫や未婚者にも拡充するのといった問題は未解決のまま残っている。

取り組まれるべき抜本的税制改革

2020年度税制改正の基本的考え方は、成長力強化が主眼で、財政健全化の視点が見えない。急速に進む少子・高齢化に対応しての社会保障費の膨張圧力が甚だしいが、それを支える財源確保の議論を全く封印している。消費税率を10%に引き上げたばかりで、景気に配慮して増税の議論を封印しただけである。消費増税を含めた社会保障と税の一体化改革と財政健全化の議論は避けてはならない。それには所得税の抜本改革の議論も先送りせずに取り組まねばならない。所得税は抜本改革によって財源調達機能と所得再分配機能の2つを回復させることが長年の課題になっている。とりわけ、フリーランスや兼業・副業の増加等働き方の多様化に対応した所得控除や人的控除のあり方の見直し、20年勤務するかどうかで控除額に大きな差のつく退職金課税の見直し、富裕層の優遇につながっている金融所得課税の見直し等が喫緊の検討課題となっている。

(かたぎり まさとし)

[各論II] 財政再建下での新規国債発行 減額とPB赤字増額の意味

江川 雅司

明治学院大学経済学部教授

経済再生・財政健全化計画と 新規国債発行の現状

政府は、2019年12月20日に「経済再生と財政健全化の両立」を掲げて、2020年度予算案(2019年度補正と2020年度当初予算の15か月予算案)を公表している。これは、先の2019年6月21日の「まち・ひと・しごと創生」を重点施策として『経済財政運営と改革の基本方針2019—『令和』新時代：『Society 5.0』への挑戦—(通称、『骨太方針2019』)、及び2019年12月5日の『安心と成長を拓く総合経済対策(自然災害を受けた復旧・復興と安全・安心の確保と景気下振れ対応リスクのための新たな経済対策)』の閣議決定に基づいて策定された予算案である。特徴は、消費税率10%引き上げに伴う影響を考慮し、新規国債発行額を10年連続(安倍政権発足から8年連続)減額している点にある。しかし、2020年度予算案の新規国債発行額は減額されているが、毎年度補正予算で追加発行されているのが実情である。ちなみに、2019年度補正予算で4.4兆円規模の追加発行(経済対策財源としての建設国債を2兆1917億円、税收減を補填するための赤字国債を2兆2297億円)を行った結果、2019年度を通しての発行額は2018年度を上回る発行額となっている。更に、2020年度予算案は、実質成長率1.4%と高めの成長率を想定した新規国債発行額が懸念される。

さて、2020年度予算案のポイントは、(1)消費増収分を活用した社会保障の充実、(2)経済対策の着実な実行、及び(3)歳出改革の取組の継続に重点施策とした「経済再生と財政健全化を両立する予算」にある。したがって、2020年度予算案の新規国債発行額は経済再生・財政健全化を配慮して32.6兆円(対前年度比▲0.3%)と、2019年度同様35兆円以下に抑制され、公債依存度は31.7%(対前年度比▲0.5%)と通減傾向にある。しかし、日本の公債依存度は、2018年度ベースで国際比較すると、日本34.5%、米国10.8%、英国2.3%、独国0.0%、仏国26.6%であり、先進諸国のなかで最悪の水準にある一方、依然として累積債務残高は通増傾向(対前年度比11兆円増)にある点は注意すべき点である。

ここで、2020年度予算案の特徴を国債発行に焦点を当てて議論すれば、「新経済・財政再生計画」の下、歳出改革の取組を継続する一方、財政に対する信認確保に資する財政規律遵守に努め、新規国債発行額を可能な限り抑制し、中長期的に持続可能な財政構造を目指した新規国債発行依存型予算であるといえる。つまり、2020年度予算案の新規国債発行額は可能な限り低く抑える一方、経済再生・財政健全化に資する積極型予算編成ともいえる。積極型予算は、「経済成長すれば財政は再建できる」という考えに基づいて高めの実質経済成長率を設定して編成され外需頼みである反面、大量の国債消化が金融市場、とりわけ日本銀行の

〈発行根拠法別発行額〉

(単位:兆円)

区分	2020年度	
	対2019年度当初	
新規国債 (建設・特例国債)	32.6	▲0.1
復興債	0.9	▲0.0
財投債	12.0	—
借換債	108.0	4.8
国債発行総額	153.5	4.7

(出所) 理財局「国債関連」参照。

〈消化方式別発行額〉

(単位:兆円)

区分	2020年度	
	対2019年度当初	
市中発行分	146.5	4.6
通常の入札による 市中発行額 (カレンダーベース 市中発行額)	128.8	▲0.6
入札時の 追加発行分等	17.7	5.2
個人向け販売分	4.8	0.1
日銀乗り換え	2.2	—
合計	153.5	4.7

「異形」の政策に大きな負担をかけるリスクを併せ持った予算でもある。また、積極型予算の財源的裏付けは新規国債発行額に大きく依存しているため、その財源調達手段は経済主体に直接痛みを伴わない「財政錯覚」を抱かせることが、今後の財政運営に大きな問題を内包している点も見逃せない点である。

また、2020年度予算案とともに2020年度の国債計画も公表されている(表参照)。ちなみに、新規国債発行額は32兆5562億円(対前年度比1043億円減;▲0.3%)であり、その内訳は建設国債7兆1100億円(対前年度比1580億円増;2.3%増)、特例公債25兆4462億円(対前年度比2623億円減;▲1.0%)である。一方、復興債の発行額は9241億円(対前年度比43億円減;▲0.0%)、財投債が12兆円(対前年度比—)、借換債は107兆9818億円(対前年度比4兆8414億円増;4.8%増)である。したがって、2020年度国債発行総額は153兆4621億円(対前年度比4兆7328億円増;4.7%増)規模となり6年ぶりの増額となっている。

消化方式別発行分では、個人向け販売分が4兆8000億円(対前年度比1000億円増;0.1%増)、日

銀乗換分が2兆2000億円(対前年度比—)、市中発行分が146兆4621億円(対前年度比4兆6328億円増;4.6%増)である。しかし、カレンダーベース市中発行額が、第II非価格競争入札等5756億円の減額により128兆8000億円と2019年度よりも6000億円減額されている点が特徴である。カレンダーベース市中発行額の減額はほぼ予想通りであるため、市場への影響はほとんど見受けられない。ただ、2020年度の国債発行額は150兆円台となる一方、新規国債発行額は減額されたとはいえ32兆円規模と、依然と30兆円を割り込んでいない点が懸念材料といえる。

2020年度予算案に関して、安倍首相が掲げる「財政規律保持」は、経済再生と財政健全化計画にいかにかにスイッチさせるかが財政運営の鍵といえる。日銀がとる即効性ある金融緩和と政策とタイムラグを伴う政府の経済再生政策は財源の裏づけが充分でなければ、換言すれば予算規模拡大を裁量的に実施していることになる。かくして、2020年度予算案の特徴は、端的にいえば、「歳入側」と「歳出側」のバランス、即ち基礎的財政収支赤字の微増などの点にある。以前、ガルブレイスが先進諸国を

「公債国家」と主張したように、2020年度予算案もまた国債に抱かれた予算であり、「経済再生と財政健全化の両立」を目的とした「公債国家」を象徴とした予算案でもある。

基礎的財政収支 (Primary Balance : PB)の現状

新計画で示された「財政規律遵守」が保持できるか否かは、大幅な歳出増が見込まれる中で、今後の社会保障関係費の増加抑制策に大きく依存している。つまり、新計画では、2019年度から2021年度までの3年間は「社会保障改革を軸とする基盤強化期間」と定めて、社会保障関係費を「高齢化による増加分に相当する伸びにおさめる」と明記して、政府は財政規律遵守を目指している。しかし、例えばその後の2022年度に団塊の世代全員が75歳を迎えたとき、社会保障関係費増に見合う税の自然増が期待されればよいが、現時点では、社会保障関係費増加抑制策が十分に講じられているとはいえない点に懸念が残る。

財政規律を遵守するためには、歳出と歳入のバランスをとることが必要であることから基礎的財政収支の議論が急務である。基礎的財政収支の均衡は、当該年度の政策に必要な経費が同年度の税収で賄うことができるという意味であり、必要な国債発行総額は、単に過去の債務の元利払だけに充てれば良いことになる。その意味で、基礎的財政収支の均衡は財政の持続可能性にとって緊急な課題である。しかし、政府の「経済・財政再生計画」政策により、2020年度予算案の新規国債発行額は減額されてはいるものの依然と高く、また基礎的財政収支赤字(▲9兆2047億円；対前年度比524億円増)が微増している点に問題がある。

政府は、2010年度に、当該年度の基礎的財政収支の対GDP比▲6.6%を、2015年度に▲3.3%へ半減、2020年度に黒字化目標を立て財政再建を目指してきた。2015年度にはその目標を達成したものの、2020年度の基礎的財政収支黒字化目標は、消費税率引上げ延期(2019年10

月)や消費税率引き上げに伴う増収用途の変更、社会保障充実等により、2020年度では▲8.2兆円(実質成長率2%以上仮定)、もしくは▲10.7兆円(実質成長率0%台後半を仮定)が見込まれ達成できないと推計(内閣府の2017年7月中期試算)し、新たに『骨太方針2018』では黒字化目標を2025年度に変更している。ちなみに、2020年度基礎的財政収支赤字額(9兆2047億円)は、消費税率に換算すると3.29%(1%を2.8兆円で換算)に相当し、更なる消費税率の引き上げなどの税収増が急務となり、現行の「経済・財政再生計画」の政策では目標達成は困難であり、今後も予断は許されない状況下にある。

基礎的財政収支に関する議論では、中長期的には経済が再生され単年度で悪化しても、数年後には税収増により財政健全化が達成するといわれている。民間投資が巨額に拡大すれば問題はないが、民間投資増が僅かで税収が増大した場合には、政府支出が税収増以上に増大するため新規国債発行の抑制政策が重要となる。この点を考慮した基礎的財政収支の黒字化を吟味する必要がある。更に、安倍政権の異次元金融緩和政策のもと、基礎的財政収支赤字が続くならば、現在、低率安定している長期金利に上昇圧力がかかり、利払費が一層増大するという悪循環に陥る懸念もある。

累積債務残高の実態

2020年度末の国の長期債務残高は約936兆円(対GDP比159%)と、前年度末よりも約11兆円増大する見込である。この累積債務残高は、国民一人当たり約723万円の借金を抱えている計算となる。また、国及び地方の累積債務残高は約1125兆円(対前年度比0.7%増)であり、対GDP比は197%(対前年度比▲3%)である。この数値は先進諸国の中でも突出しており、より積極的な財政再建策が求められる。

かくして、OECDデータ(2019年11月)を用いて、マーストリヒト財政基準(対GDP比の国・地方の政府の財政収支▲3%以下、累積債務残高60%以下)に照

らして考察すると、2020年の国と地方政府の財政収支の対GDP比は▲2.9%（対前年比0.5%改善）であるのに対し、累積債務残高の対GDP比は237.6%（対前年比0.1%改善）と推計されている。これらの点は、財政収支赤字の対GDP比の趨勢は通減傾向にあるものの、累積債務残高のそれは通増傾向にあることが問題である。つまり、財政の持続可能性が問題となり、海外での日本の国債・地方債への信認低下が懸念される。

新規国債発行減額と基礎的財政収支赤字増額の意味と今後の展望

以上の点から、消費税率引き上げに伴う増収及び経済成長に伴う税の自然増収を期待して、2020年度の新規国債発行減額予算は評価に値する。しかし、政府は、新規国債発行額の減額によって財政規律を遵守しているというものの、景気政策を念頭においた一般歳出額の増額や国債費の減額等から鑑みて、基礎的財政収支が改善していない点が問題である。我が国に欠如している「ブランドデザインとその検証」するシステムの導入が急務である。

一定の財政規律が維持されるか否かは新計画の信頼性にも係わっているため、費用対効果や財政健全化目標との整合性について精査すべきである。さらに、新規国債発行の管理や持続可能な財

政の構築に資する基礎的財政収支の改善には、2025年度基礎的財政収支赤字の対GDP比黒字化という財政健全化目標を、如何に実現するかに依存している。

この結果、2019年度同様に「財政規律依存型」財政政策の達成には、税、財政、及び社会保障の三位一体改革が急務である。また、異次元な金融緩和政策の実施や、景気が改善されれば金利が上昇局面に入る可能性があるため、膨大な債務残高をかかえ、リスクの高い財政運営が続くことに変わりはなく、今後も継続的に、財政規律を遵守した財政健全化政策の再構築によって、単年度の基礎的財政収支の黒字化を進め、累積債務残高の対GDP比の改善を図るべきである。また、財政規律の緩みの背景には、日銀による大規模な国債買入れ政策、つまりイールドカーブ・コントロールによる国債買入れ策が継続している点にもある。というのは、政府は日銀が先の異例の金融緩和政策を維持することで、財政規律の緩みが長期金利上昇などの問題を生じさせるリスクが低下していると認識していれば、金融緩和政策が政府の積極的財政の姿勢を助長する結果になっているとも考えられるからである。ただ、金利の乱高下など国債市場の混乱への懸念もあり、財政負担の軽減と国債市場へ配慮した公債管理政策が依然と急務である。

（えがわ まさし）



[各論Ⅲ] 15か月予算で景気を 下支えする公共事業予算

浅羽 隆史

成蹊大学法学部教授

2019年度補正予算との一体運用

2020年度当初予算案における一般会計の公共事業関係費は、通常分として6.1兆円計上されており、前年度当初予算と比べ0.1%（113億円）の増加である（図）。一方、2019年度より2年限定で設けられた臨時・特別の措置分は601億円減少しており、両者合計で前年度と比較すると0.8%（530億円）減と、概ね横ばいとなる。

ただし、2020年度当初予算案は、「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」（2019年12月5日閣議決定）において2019年度補正予算案とあわせて「15か月予算」と位置付けられている。2019年度補正予算案において、公共事業関係費は1.6兆円計上されている。こうしたことから、2020年度に執行される公共事業関係費の総額で言えば、前年度比で実質的に積み増されることになるだろう。

景気への影響を考え公共事業を総額として見る場合、一般会計の歳出費目である公共事業関係費以外にも大切である。一般会計では、公共事業費があげられる。公共事業費は建設国債の対象事業である。社会福祉施設の建設であれば社会保障関係費、スポーツ施設の建設は文教及び科学振興費、といったように、公共事業関係費以外の公共事業も把握できる。一方、航空機燃料税を財源とする空港整備のように、特定の財源と紐づいているものは含まない。また、建設国債対象事業には出資金

や貸付金も含まれるので注意が必要である。本稿執筆時点で厳密な金額は不明だが、建設国債の新規発行額から類推可能である。建設国債発行額は、2019年度当初予算で7.0兆円だったが、2020年度当初予算案は1,580億円（2.3%）増の7.1兆円であり、増額となっている。

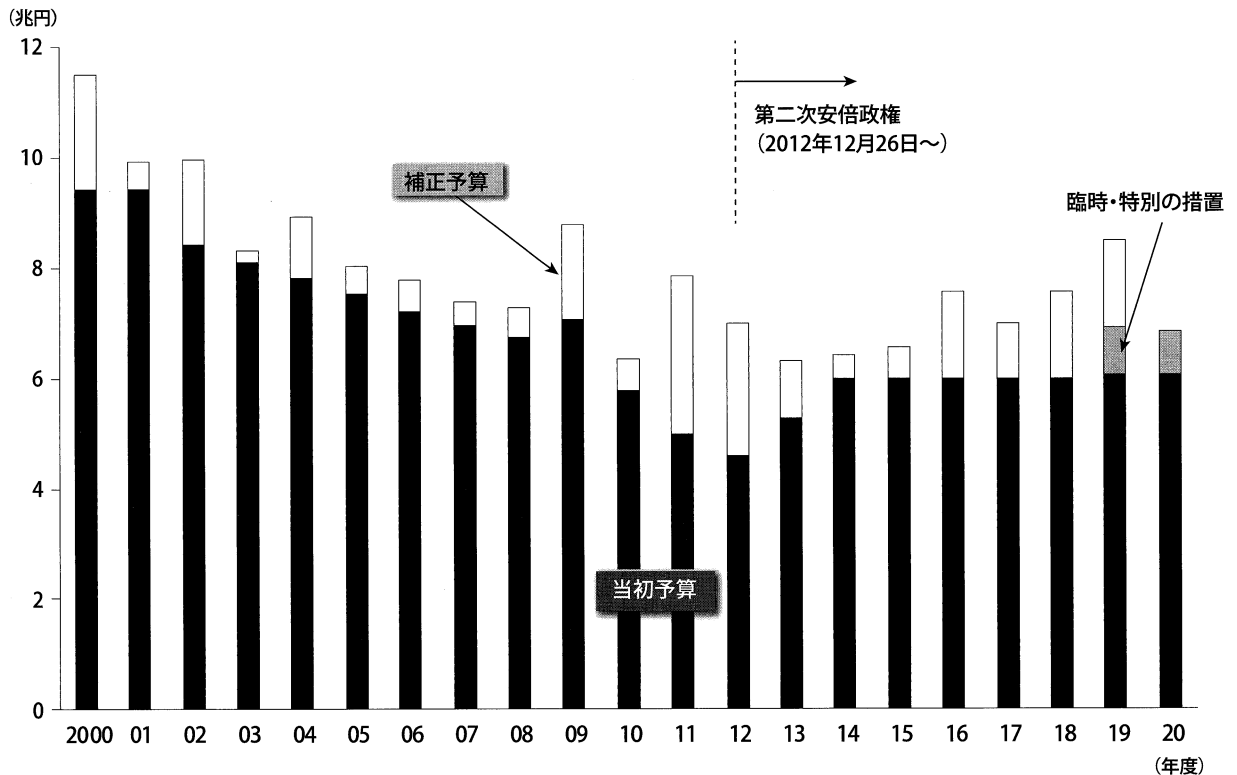
特別会計にも公共事業がある。東日本大震災復興特別会計において、復興関係公共事業等が、2019年度当初予算の6,157億円から1,073億円減少し5,085億円となった（17.4%減）。また、自動車安全特別会計空港整備勘定でも、空港整備事業費等と航空路整備事業費が合計2,658億円計上されており、前年度比18.2%（410億円）の大幅増となっている。さらには、財政投融资の用途別分類表における社会資本も、公共事業に準じるものである。2020年度の財政投融资計画における社会資本は、2019年度当初予算の0.2%（68億円）増の3.8兆円となっている。

地方との合計の観点も大切だろう。「令和2年度地方財政対策の概要」において、地方自治体の投資的経費の単独事業分として、2019年度とほぼ同額の6.2兆円（通常収支分と東日本大震災分の合計）が計上されており、これが国分に加わる。

補正予算編成は必至か

景気対策は、大きな波及効果を生み高い成長率を実現できれば良いが、一時的な効果にとどまっ

図 一般会計公共事業関係費の推移



(注) 2009年度および2011～14年度は、特別会計廃止などの特殊要因による増減分を含む。

(資料) 参議院予算委員会調査室編(2019)『財政関係資料集』、財務省(2019)「令和2年度国土交通省・公共事業関係予算のポイント」、により作成。

た場合、同程度の規模の対策を続けない限りその後強い負の効果が発生し、景気の落ち込みを生んでしまう。いわゆる15か月予算において、2020年度前半は景気を下支えできたとしても、東京オリンピック・パラリンピック後、年度の半ばを過ぎ終盤にかけて、いわゆる息切れの恐れが付きまとう。そのため、公共事業関係費は2020年度中に、大幅な増額補正を求められる可能性が高い。

2021年度予算への不安も大きい。2019年度当初予算において、「通常分」に「臨時・特別の措置」が加えられた。臨時・特別の措置は、2019年10月の消費税率引き上げによる負の影響を抑制するため、2019・20年度予算に限り設けられたものである。2020年度当初予算案の臨時・特別の措置は全体で1.8兆円、そのうち公共事業関係費が0.8兆円を占める。こうした措置は、景気対策と同様、廃止した際に景気後退要因となる。そのため、2021年度予算では、この臨時・特別の措置の廃止分を何らかの形で手当てすることが求められ、恒常的な歳出の膨張につながる恐れがある。

交付金が大幅減額

ここまで、公共事業の景気安定化機能に注目してきたが、財政の本源的役割は、政府が統治に必要な財やサービスを提供する資源配分機能である。

日本における政府部門の行う事業は、支出金額で見ると概ね国4対地方6の比率で地方の規模が大きい。とくに公共事業の実施主体では、地方が全体の4分の3程度を占める。ただし、地方主体事業の財源には、国からの移転財源が含まれる。

主体事業には、道路や公園の整備をはじめ、その便益が事業実施自治体の住民にとどまらず、周辺自治体の住民などにスピル・オーバーするものが多い。そのため、当該自治体だけの財源負担では、必要なインフラの整備が過少になる恐れが強い。そのため、地方主体事業に国からの移転財源が含まれることには、一定の合理性がある。

国から地方自治体への移転財源の主なものには、用途の自由な地方交付税のほか、地方自治体

表 一般会計公共事業関係費の内訳

(単位:億円、%)

	2019年度			2020年度			対前年度(計)	
	通常分(b)	臨時・特別の措置	計	通常分	臨時・特別の措置	計	増減額	伸び率
治水	8,075	1,898	9,973	8,266	1,927	10,193	220	2.2
治山	606	250	856	607	208	815	-41	-4.8
海岸	294	83	377	304	63	367	-10	-2.7
道路	17,858	1,489	19,346	20,472	1,448	21,920	2,573	13.3
港湾	2,386	374	2,760	2,411	418	2,829	69	2.5
空港	760	134	894	562	-	562	-332	-37.1
都市幹線鉄道	249	36	285	245	15	260	-25	-8.7
整備新幹線	792	-	792	804	-	804	12	1.5
住宅対策	1,525	12	1,537	1,551	7	1,558	21	1.4
市街地整備	325	-	325	1,021	-	1,021	696	213.8
下水道	156	-	156	297	-	297	140	90.0
水道	178	40	218	168	20	188	-30	-13.7
廃棄物処理	416	70	486	417	50	467	-18	-3.8
国営公園等	287	-	287	290	-	290	3	1.2
農業農村	3,260	511	3,771	3,264	511	3,775	4	0.1
森林整備	1,221	192	1,413	1,223	159	1,382	-31	-2.2
水産基盤	710	190	900	711	73	784	-116	-12.9
社会資本整備総合交付金	8,364	350	8,713	7,277	349	7,627	-1,087	-12.5
防災・安全交付金	10,406	2,767	13,173	7,847	2,541	10,388	-2,785	-21.1
農山漁村地域整備交付金	927	50	977	943	42	985	8	0.8
地方創生整備	397	-	397	398	-	398	0	0.1
防災・減災等強化推進費	-	-	-	310	-	310	310	皆増
その他	653	58	711	529	71	600	-111	-15.7
一般公共計	59,846	8,503	68,349	59,917	7,902	67,819	-530	-0.8
災害復旧等	750	-	750	752	-	752	1	0.2
公共事業関係費計	60,596	8,503	69,099	60,669	7,902	68,571	-528	-0.8

(注) 防災・減災等強化推進費は仮称。

(資料) 財務省(2019)「令和2年度国土交通省・公共事業関係予算のポイント」、国土交通省(2019)「令和2年度予算決定概要」により作成。

にとって用途を限定される国庫支出金(いわゆる補助金)がある。移転財源のなかで、生活保護や義務教育など、標準的な行政サービスを国全体で実施する必要がある事業には、用途を限定した補助金が望ましい。一方、全国で普遍的に実施する必要のない場合、各自治体の住民のニーズなど柔軟に対応可能な用途の限定を弱めたものが望ましい。そのため、地方主体公共事業を対象とする補助金の交付金化は、地方自治体の使い勝手の良さに加え、国全体として効率的な配分につながりやすい

面がある。

かつて公共事業関連の地方向け補助金は、すべてが原則として用途を細かく限定していた。その一部を、2010年度の社会資本整備総合交付金と農山漁村地域整備交付金の創設によって、地方自治体の自由度を高めた交付金化した。その後、民主党政権において用途の自由度を増した地域自主戦略交付金の創設や対象範囲の拡大などが実施された。しかし、政権交代に伴い地域自主戦略交付金の廃止と防災・安全交付金の新設などがあり、

一度は規模が大幅に縮小されたものの、2013年度以降は交付金全体として当初予算の金額で見ると概ね横ばいあるいは2019年度は臨時・特別の措置分が増加していた。

現在、地方自治体に一定の用途の自由度を認めた公共事業関連の交付金には、社会資本整備総合交付金、農山漁村地域整備交付金、防災・安全交付金がある。2020年度当初予算案は、この交付金の大幅削減が特徴のひとつである(表)。

交付金のなかで、農山漁村地域整備交付金は2019年度当初予算と比較し8億円(0.8%)増だが、社会資本整備総合交付金と防災・安全交付金は、それぞれ対前年度当初予算比で12.5%(1,087億円)と21.1%(2,785億円)の大幅減である。しかも、臨時・特別の措置分ではなく、通常分の減少が多くを占めている点を鑑みれば、今後の交付金のさらなる減少を予想でき、重要な論点となる。

道路・市街地整備が急激な伸び

社会資本整備総合交付金や防災・安全交付金の減額分は、用途の特定された補助金へと変わっている。なかでも、道路と市街地整備の伸びが顕著である。しかも、増加分のすべてが通常分である。まず道路については、通常分が2019年度当初予算と比べ2,614億円増加、臨時・特別の措置は41億円の減少で合計2,573億円増え、13.3%もの高い伸び率となっている。市街地整備は2019年度同様通常分のみが計上され、前年度比213.8%(696億円増)という驚異的な伸びとなっている。

道路分野では、社会資本整備総合交付金からの移行として、道路メンテナンス事業(橋梁、トンネル等の修繕、更新、撤去等)、交通安全対策(速度低下や進入抑制等を促す対策や歩道の設置等)、無電柱化推進計画事業、都府県境道路整備、土砂災害対策道路事業といった地方自治体向けの個別補助制度が創設される。こうした移行分(2,595億円)に既存分(1,955億円)を合わせた道路関連補助事業は、対前年度当初予算比で132%(2,985億円)増の高い伸びとなっている。

市街地整備では、地方自治体向け補助事業である都市構造再編集集中支援事業が創設される。予算規模は700億円で、コンパクトなまちづくり推進のための都市機能誘導区域内における誘導施設(医療、社会福祉、教育文化、子育て支援)や公共公益施設の整備などに充当される。また、都市の国際競争力を強化するための道路や鉄道施設等、市街地開発事業の都市基盤整備といった対象に充当される国際競争拠点都市整備事業も、前年度当初予算と比べ25%伸びている。

一方、交付金以外で減額の目立つものとして、空港があげられる。空港は通常分の削減に加え、臨時・特別の措置をゼロとしたことで、2019年度当初予算と比べ37%もの大幅な削減となっている。

ただしこれは、自動車安全特別会計空港整備勘定において臨時的な収入があったことに伴うものであり、実際の特別会計における空港整備事業費が削減された訳でないのは前述の通りである。

防災・減災等強化推進費を創設

最後に、新設された防災・減災等強化推進費(仮称)にふれておきたい。

防災・減災等強化推進費とは、当初予算未計上事業について、災害発生の恐れが急に高まった箇所が出たり、災害により被害が生じたりした場合に、緊急的かつ機動的に事業を実施し、再度災害防止や安心な避難経路の確保等を含む防災・減災対策を強化するためのものである。

支出内容の重要性は十分に理解できるが、本来は予備費や災害復旧費、あるいは補正予算編成で対処すべき性格のものである。支出対象はある程度限定されるとはいえ、公共事業関係費のなかに予備費のようなものを計上することが望ましいかは、事前決議の原則から疑問の余地がある。しかも予算規模として310億円も計上されており、実際の運用も含め十分な議論が必要である。

(あさば たかし)

[各論Ⅳ] 社会保障関係予算の伸びの抑制と消費税増収分の活用

吉岡 成子

参議院常任委員会専門員

社会保障関係費の実質的な伸びは4,111億円

2020年度一般会計社会保障関係費は、前年度より1兆7,302億円増(+5.1%)の35兆8,608億円となり、一般会計歳出に占める割合は34.9%、一般歳出に占める割合は56.5%となった。約1.7兆円の増分のうち、消費税率引上げに伴う消費税増収分の活用による「社会保障の充実」は約1.2兆円、消費税率引上げに伴う社会保障関係費の増は約0.1兆円であり、これらを除いた社会保障関係費の実質的な伸びは4,111億円となった。

社会保障関係費に関しては、「骨太方針2018」の新経済・財政再生計画において、その実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめることを目指すとの「骨太方針2015」の方針を2021年度まで継続することとされ、「骨太方針2019」においても引き続きこの「目安」に沿った予算編成を行うこととされた。

このため、2020年度予算においては、約5,300億円の自然増について、介護納付金の総報酬割の全面拡大により600億円程度、薬価等の改定により1,100億円程度削減し、診療報酬本体の引上げ(+0.47%) + 500億円程度(消費税財源を活用する救急病院勤務医の働き方改革への特例的対応分を除く)を加味して、その実質的な伸びを高齢化による増加分4,100億円程度に圧縮した。(図表1)。

一方、消費税増収分を活用した社会保障の充

実の増分1.2兆円の内訳は、年金生活者支援給付金の支給等「社会保障の充実」によるもの+0.5兆円、幼児教育・保育の無償化等「新しい経済政策パッケージについて」(2017年12月8日閣議決定)によるもの+0.7兆円である。

診療報酬本体は微増もネットはマイナス

2020年度の診療報酬改定は、財政制度等審議会の「令和2年度予算の編成等に関する建議」(2019.11)において、「2年間で▲2%半ば以上のマイナス改定とする必要がある」、本体についても「マイナス改定により是正していくべき」とされ、その行方が注目された。

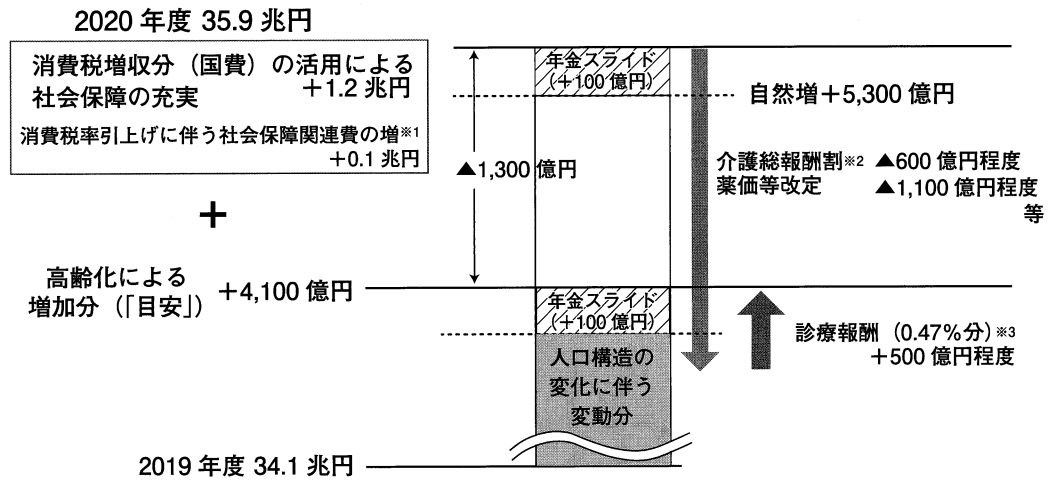
12月17日の大臣折衝を経て、診療報酬本体については0.55%(国費+605億円)引き上げ、薬価等については1.00%(薬価改定率▲0.98%(市場拡大再算定の見直し等の効果を含め▲0.99%)、材料価格改定率▲0.02%(国費▲1,110億円)引き下げることと決着し、ネットでは4回続けてのマイナス改定となった。

診療報酬本体+0.55%のうち、+0.08%(+88億円)は、消費税財源を活用した救急病院における勤務医の働き方改革への特例的対応に充てることとされ、これを除く改定率は+0.47%(+517億円)(医科+0.53%、歯科+0.59%、調剤+0.16%)となる。

勤務医の働き方改革に関しては、診療報酬での特例的対応のほか地域医療介護総合確保基金の

図表1 2020年度社会保障関係予算の全体像

2020年度の社会保障関係予算は、高齢化による増加分+0.4兆円に加え、消費税増収分を活用した社会保障の充実等+1.2兆円等により35.9兆円程度（対前年度+1.7兆円）



(注1) 2020年度の年金スライドは+0.2%（+200億円）の見込み（マクロ経済スライド調整率▲0.1%）。このうち、消費税率引上げによる物価影響分+0.1%（+100億円）は消費税増収分（※1）で対応。
 (注2) 介護納付金総報酬割（※2）は、介護保険2号保険料について2017年度から被用者保険間で報酬額に比例して負担する総報酬割に段階的に移行。2020年度から全面实施。
 (注3) 診療報酬（本体）改定+0.55%のうち、+0.08%（+100億円弱）は、救急病院における勤務医の働き方改革への特例的対応として消費税増収分（※1）で対応。
 (資料出所) 財務省「令和2年度社会保障関係予算のポイント」別紙1を一部修正。

増額でも対応される。さらに、大臣折衝において、今後、医師に対する時間外労働の上限規制の適用（2024年4月～）等に向けて、上限を超える時間外労働ができる限り早期に解消されるよう、医療機関による労働時間短縮を促進する制度的対応等とあわせ、診療報酬及び基金の対応を検討することとされた。医師を始めとする医療従事者の働き方改革は、地域医療構想の実現や医師の偏在対策とあわせ、引き続きの重点課題となる。

消費税増収分による社会保障の充実等

社会保障・税一体改革及び「新しい経済政策パッケージ」等を踏まえ、2019年10月の消費税率引上げによる増収分の概ね半分は、従来の社会保障の充実の拡充や「新しい経済政策パッケージ」に基づく幼児教育・保育の無償化等に充てられる（図表2）。

従来の社会保障の充実に関しては、消費税増収分2.31兆円と社会保障改革プログラム法等に基づく重点化・効率化による財政効果（▲0.4兆円）を活用し、公費で対前年度+5,181億円（国費+

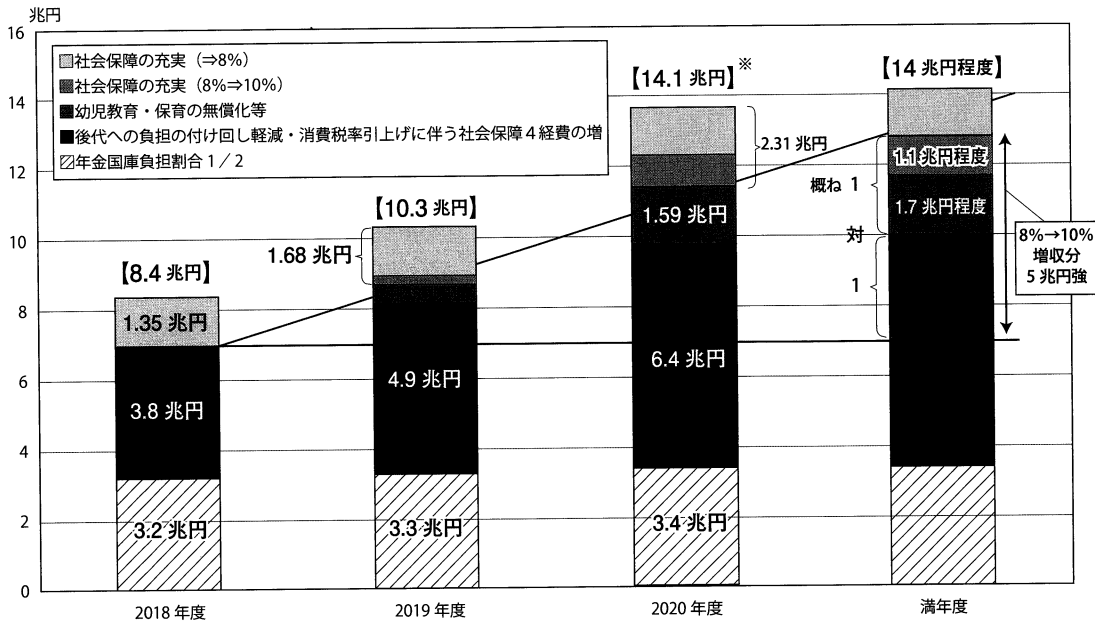
4,754億円）の2兆7,111億円を確保した。

増加した主な要因は、2019年10月の消費税率引上げにあわせて実施された、低所得の高齢者・障害者に年金に上乘せ支給する年金生活者支援給付金の支給（2019年度1,859億円→2020年度4,908億円）や介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化（900億円→1,572億円）の満年度化である。

このほか、勤務医の働き方改革の推進のため、地域医療介護総合確保基金に新たな事業区分として143億円を積み増すとともに、前述した診療報酬改定における救急病院の勤務医の働き方改革への特例的対応として126億円（国費88億円）を計上している。

また、保険者の予防・健康づくりの推進のため、国民健康保険制度の保険者努力支援制度に新たに予防・健康づくり交付金として500億円を計上するとともに、介護保険において保険者努力支援交付金として200億円を創設し、保険者の介護予防・健康づくりに対する財政的インセンティブを強化することとしている。

図表2 消費税増収分の使途について(公費ベース)



(資料) 厚生労働省平成30年度～令和2年度各「年度予算案の概要」及び「新しい政策パッケージについて」(2017.12閣議決定)をもとに作成。

* 軽減税率制度による減収影響を除いている。総合算制度の見送りによる4,000億円を軽減税率の財源としている。

さらに、マイナンバーカードの健康保険証利用の促進のため、2019年度に新設した医療情報化支援基金に768億円を増額することとしている。

一方、「新しい経済政策パッケージ」関連施策に関しては、公費で1兆5,857億円(+1兆1,018億円(国費+7,145億円))が計上されている。主な内訳は、2019年10月に開始された幼児教育・保育の無償化の満年度化による8,858億円(+4,976億円)、2020年4月に実施される高等教育の無償化5,274億円である。このほか、待機児童の解消のための保育の受け皿整備や保育士の処遇改善に722億円(+186億円)、介護人材の処遇改善に1,003億円(+582億円)が計上されている。

年金生活者支援給付金の支給や介護保険料の低所得者軽減強化により社会保障・税一体改革は一応の決着を見たが、消費税率10%への引上げに伴う増収分は、医療・介護分野における勤務医の働き方改革や予防・健康づくりの強化、医療情報化支援等に新たに活用された。一方、「新しい経済政策パッケージ」による消費税財源の使途の変更に伴い、幼児教育・保育の無償化に加え、高等教育の無償化も新たに社会保障の充実のメニューに組み込まれている。

なお、地域医療構想の実現に向け、医療機関の

病床ダウンサイジングや統廃合による病床の廃止を行う際の支援のため、単年度限りの措置として84億円が計上された。2021年度以降については、大臣折衝において、地域医療構想調整会議における議論の進捗等も踏まえつつ、法改正を経て消費税財源により実施することとされている。

このほか、単年度限りの措置として、被用者保険者への特例措置31億円が計上されている。これは、2017年度からの介護納付金の総報酬割への段階的移行に伴い、2019年度までの時限措置として行われてきた被用者保険への財政支援が終了する一方、2020年度に総報酬割が全面実施されることに対応するものである。また、B型肝炎訴訟における和解者の増大に対応し、給付金等の支給に万全を期すため、基金への積み増しとして2019年度補正予算に177億円、2020年度予算に1,187億円(+615億円)が計上されている。

就職氷河期世代への集中支援

政府は、骨太2019において、バブル崩壊後の雇用環境が極めて厳しい時期に就職活動を行いたいいわゆる就職氷河期世代に対する3年間の集中的な支援策として「就職氷河期世代支援プログラム」を打ち出し、この世代の正規雇用者を30万人増や

すことを目指すとした。さらに、2019年12月には就職氷河期世代への支援の強化・加速化に向けた「就職氷河期世代支援に関する行動計画2019」を策定し、2019年度補正予算を含め3年間で650億円を上回る財源を確保するとした。

2020年度予算においては、就職氷河期支援に関し632億円が計上された。うち特に就職氷河期世代を主な対象として実施するものは199億円とされている。

具体的には、新規にハローワークにおける専門窓口の設置や専門担当者のチーム制による就職相談、職業紹介、職場定着までの一貫した伴走型支援の実施(15億円)、民間事業者のノウハウを活かした不安定就労者の就職支援の実施(13億円)、短期間で取得でき安定就職に有効な資格等の取得支援(35億円)を計上するとともに、就職氷河期世代の失業者等を正社員で雇い入れた企業への助成金の拡充等(13億円)、地域若者サポートステーションの対象年齢の拡大と福祉機関等へのアウトリーチ等の強化(53億円)を行うこととしている。あわせて、生活困窮者自立支援やひきこもり支援の強化等を図り、アウトリーチ等の充実による自立相談支援の機能強化(35億円)等を実施することとしている。

いわゆる就職氷河期世代には、正規雇用の機会に恵まれず、不本意ながら不安定な仕事に就いている、あるいは無業の状態にあるなどの者が存在する。これまで政府の支援は十分ではなく、今回の集中支援は遅ればせながら評価できよう。しかし、8050問題に象徴されるひきこもりの長期化、中高年齢化への対応も含め、就職氷河期世代が抱える課題は多様であり、単に人手不足解消のための数合わせで解決できるものではない。今後の取組状況を注視する必要がある。

このほか雇用保険について、2017年度から3年間に限り実施された雇用保険料と国庫負担の時限的な引下げ(本則の10/100)を2年間に限り継続するとともに、育児休業給付について失業等給付から独立させ、子を養育するために休業した労働者の雇用と生活の安定を図る給付として位置付

けることとしている。

全世代型社会保障制度改革に向けた検討

「骨太方針2018」では、2020年の「骨太の方針」において給付と負担の在り方を含め、社会保障の総合的かつ重点的に取り組むべき政策をまとめ、早期に改革の具体化を進めるとした。さらに、「骨太方針2019」では、年金及び介護については必要な法改正も視野に2019年末までに結論を得、医療等のその他の分野についても骨太2020において給付と負担の在り方を含め社会保障の総合的かつ重点的に取り組むべき政策を取りまとめるとした。

一方、政府は、2019年9月、人生100年時代の到来を見据え、社会保障全般にわたる持続可能な改革を検討するため、安倍内閣総理大臣を議長とする全世代型社会保障検討会議を設置し、12月19日に中間報告を取りまとめた。そこでは医療保険について一定所得以上の後期高齢者(現役並み所得者は除く)の窓口負担の2割化、紹介のない大病院の外来受診時の定額負担の拡大等が盛り込まれたが、財務当局が主張した後期高齢者の窓口負担の原則2割化や外来受診時定額負担の導入等についての結論は見送られた。一方、全世代型社会保障改革の先駆けと目された2020年介護保険制度改正における給付と負担の見直しは、補足給付と高額介護サービス費に留まり、軽度者の生活援助サービスやケアプランに対する給付の在り方等については引き続きの検討課題とされた。

医療・介護の給付と負担の見直しは、患者や要介護者に負担増を求めるものであり、制度設計に当たっては生活への影響を考慮したきめ細かな検討が必要である。しかし、その一方で増大する給付費と負担の増を適正に抑制し、制度の持続可能性を確保し、後代の負担増を抑制していくことも重要な課題である。「骨太方針2020」、また夏の最終報告に向け、そのバランスをどう捉え、給付と負担の見直しにどこまで切り込み、社会保障制度改革の全体像をどう描いていくのか、今後の対応が注目される。

(よしおか せいこ)

[各論V] 地方財政対策 危機に立つ地域への対応

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

本年度の地方財政対策は、前年度を1兆1,500億円上回り、90兆7,400円となった。在来型、次世代型インフラの整備に関するもの、地域社会の消滅危機に対応するものに目を向けつつ、財源としては税収増に期待をかけつつも、厳しい財政環境に留意して、首都圏の生み出す水準超経費からなる財源を含めた資金調達を行っている。一方、歳出については、地味ではあるが多くの重要な対策が取り込まれていることに特徴がある。

2020（令和2）年度地方財政の 収支見積もりから

通常収支分については、地方団体が、人づくり革命の実現や地方創生の推進、地域社会の維持・再生、防災・減災対策等に取り組みつつ、安定的に財政運営を行うことができるよう、地方交付税等の一般財源総額について、前年度を0.7兆円上回る額を確保（交付団体ベースの一般財源総額は前年度を1.1兆円上回る額を確保）となった。

地方税 40兆9,366億円（前年度比7,733億円、1.9%増）、地方譲与税 2兆6,086億円（同1,037億円、3.8%減）、地方交付税 16兆5,882億円（同4,073億円、2.5%増）、地方特例交付金 2,007億円（同2,333億円、53.8%減）、臨時財政対策債 3兆1,398億円（同1,171億円、3.6%減）である。

地方交付税は、消費税増税があったものの前年度の国税が期待ほど伸びなかったことで入口ベ-

スでは、所得税・法人税・酒税・消費税の法定率分が前年度を2,000億ほど下回った影響を受けているが、出口ベースで16兆5,882億円と、前年度を4,073億円上回っている。このうち、一般会計は15兆6,085億円で、国税4税の法定率分が15兆3,253億円であるところから、国税減額補正精算分2,355億円を差し引き地方交付税の法定率分等としては15兆898億円、これに一般会計加算措置（既往法定分等）が5,187億円ある。特別会計は、9,797億円である。地方法人税は税率引上げの平年度化で大幅に伸び1兆4,564億円となる。これに交付税特別会計借入金償還額5,000億円と交付税特別会計借入金支払利子771億円を差し引き、交付税特別会計剰余金の活用に1,000億円、返還金4億円を加えている。昨年度に引き続き折半対象の財源不足が生じないこと、さらに消費税増税の翌年ということでもあり、臨時財政対策債は抑制的で、前年度を下回っている。

地方財政対策の中で予算のつけられた主な取り組みとしては、地域社会再生事業費（仮称）の創設、まち・ひと・しごと創生事業費の確保、社会保障の充実及び人づくり革命等、緊急浚渫推進事業費（仮称）の創設、森林環境譲与税の増額、技術職員の充実による市町村支援・中長期派遣体制の強化、緊急防災・減災事業費の対象事業の拡充等、会計年度任用職員制度の施行への対応、次世代型行政サービスの推進、地域医療の確保、公営競技納付金制度の延長、地域社会再生事業費の計

上などがあり、防災、インフラ関連に対する関心が反映されたものとなった。

インフラ整備に関連して

昨年の台風15号において倒木による停電被害が拡大したことをはじめ、近年、森林の保水力が低下したことなどにより洪水氾濫、山腹崩壊、流木被害などの甚大な被害が発生している。森林整備の促進が喫緊の課題となっていることについては、地方公共団体金融機構の金利変動準備金を2,300億円活用し、交付税特別会計における譲与税財源の借入れを行わないこととした上で、森林環境譲与税の譲与額を前倒しで増額することにより、森林整備などを一層推進する(図参照)。

森林環境整備は、バランスのとれた産業構造、国土、地域の持続的発展を考えれば、極めて大きな課題である。今年度の対応は、この政策を緊急課題に格上げしたということになるが、林業だけでなく、農林水産業全体としてこうした取り組みを進めていくべきである。地方財政を超えた課題として、前倒しや当面の財源確保でない予算確保、より大きな枠組みの中で増額が望まれる。

緊急浚渫推進事業費(仮称)の創設も目玉事業である。2019(令和元)年の台風第19号による河川氾濫等の大規模な浸水被害等が相次ぎ、被災後の復旧費用を考慮すると、維持管理のための河川等の浚渫、すなわち堆積土砂の撤去等が重要となる。地方団体が単独事業として緊急的に河川等の浚渫を実施できるよう、新たに「緊急浚渫推進事業費(仮称)」を地方財政計画に計上するとともに、緊急的な河川等の浚渫経費について地方債の発行を可能とするための特例措置を地方財政法改正で対応する。

浚渫は公共事業的ではあるが維持管理の分野となり、地方債は使えず十分な補助が設定されていなかったことで、対応が後れがちであった。充当率100%、交付税措置率70%で地方財政措置し、年間900億円、5年間で4,900億円計上する。投資的経費と経常的経費との関係は、それほど明確

ではない。公共施設建設と公共施設の維持管理について同様のことがいえ、財源に関する議論を進めていく必要がある。

次世代型行政サービスのインフラとしては、ICTインフラ整備の推進として、Society5.0の実現に向け、その基盤となるインフラである光ファイバー等の整備状況の地域間格差を是正するため、全国的な整備の推進とともに、高速・大容量の5Gへの移行等に伴う高度化の推進が必要として、地域活性化事業債の「地域情報通信基盤整備事業」の対象を拡充するとともに、過疎対策事業債に「光ファイバ等整備特別分」を創設する。先端的な情報通信技術の導入の推進については、人口減少・少子高齢化が進行する中で、地方団体が5G・IoT・AIなどの先端的な情報通信技術を活用して地域課題の解決に取り組めるよう、これらの技術の導入に要する経費について、地方財政措置を講ずることとされる。

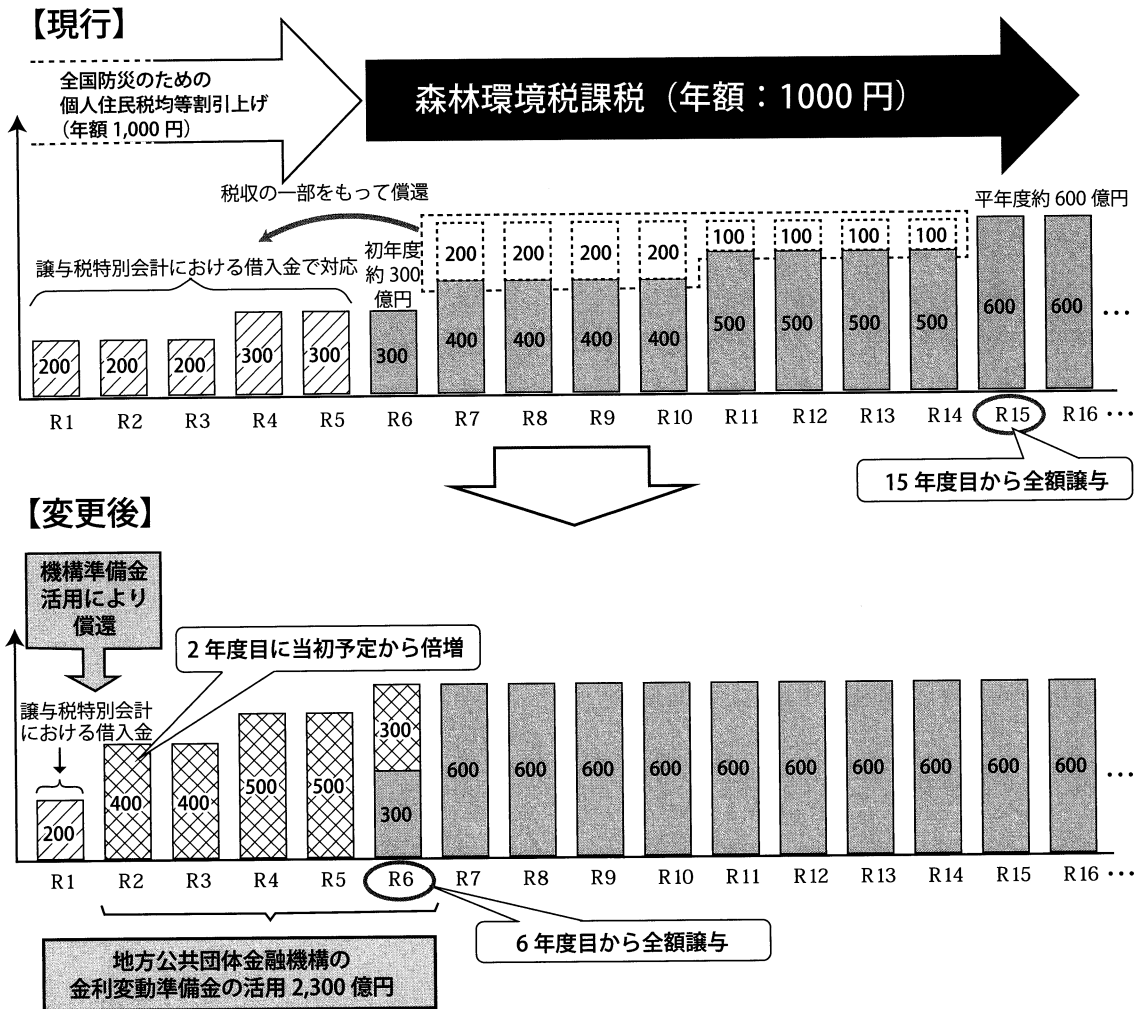
地域社会の再生に関連して

地方法人課税の偏在是正措置による財源を活用して、地方創生を推進するための基盤ともなる「地域社会の持続可能性」を確保するため、地方財政計画に地域社会の維持・再生に取り組むための新たな歳出項目として「地域社会再生事業費(仮称)」4,200億円を計上、道府県、市町村、それぞれ2,100億円程度配分される。地方財政計画において、不交付団体の水準超経費が同程度抑制されることから、歳出全体としては増とならないものとなる。

算定方法は、測定単位を人口とした上で、地域社会の維持・再生に取り組む必要性が高い団体に重点的に配分を行う観点から、2つの視点による指標が反映される。

一つ目の、人口構造の変化に応じた指標は、人口構造の変化によって全国で生じる課題に対応であり、人口減少率、年少人口比率、高齢者人口比率、生産年齢人口減少率が算定に用いる指標とされる。これにより、全国平均を上回って人口が減少

図 森林環境整備の前倒し



(出所) 令和2年度地方財政対策の概要。

し、少子高齢化が進行している団体の経費を割増しすることになる。もう一つの、人口集積の度合に応じた指標は、人口集積の度合が低い地域で、生活を支えるサービスの提供コストが拡大し、持続可能性が低下することに対応したもので、非人口集中地区(人口密度4,000人未満)の人口を基本とした指標として、人口密度が低く持続可能性の深刻な危機に直面している地域の人口が多い団体の経費を割増しするものとなる。

技術職員の充実等(市町村支援・中長期派遣体制の強化)については、自然災害への対応や、公共施設の老朽化を踏まえた適正管理が求められる中で、小規模市町村を中心に技術職員の不足が深刻化していることへの対応である。また、大規模災害時において、技術職員の中長期派遣を求める声が強いの、恒常的に不足している状況から、都

道府県等が技術職員を増員する。平時に技術職員不足の市町村を支援するとともに、大規模災害時の中長期派遣要員を確保する場合には、増員された職員人件費に対して、地方財政措置を講ずるものとなる。ここについても、偏在是正措置により生じる財源を活用し、総務省に報告した職員数に係る人件費について、普通交付税措置(「地域社会再生事業費(仮称)」において、報告数に応じて算定)され、市町村分については特別交付税措置となる。

地域医療の確保としては、地域医療構想の更なる推進に向け、過疎地等で経営条件の厳しい地域において、二次救急や災害時等の拠点となる中核的な公立病院に対し、その機能を維持するための繰出しに対して地方財政措置を創設、また周産期医療・小児医療など、特に公立病院が役割を果たすことが期待される分野については、地方財政措

置が拡充される。いずれも、特別交付税で対応される。医療について、集約、病床の削減など効率性重視政策では、地域がもたないことへの対応といえる。

懸案事項について

これまで懸案となってきたゴルフ場利用税は継続されることとなり、オリンピック級の選手についての非課税措置新設で落ち着いた。当然のことである。少子高齢社会の歳出増、アクセス道路の行政需要を考えつつ、多様な増税を公平性堅持の中で進めざるをえないとなれば、この税の廃止や縮小などありえない。電気供給業の収入金額課税の見直し論は、ほぼ収入金額課税、一部外形標準化実施で落ち着いたことは評価できる。減った分の代替財源についても、租税特別措置の廃止などで対応される。

積み残しはいわゆるふるさと納税であろう。2008年度は、受け入れ件数5万件、受け入れ額81億円余りであったものが、2018年度には、2,322万件、5,127億円に拡大している。法定外税(2017年度)が普通税・目的税含めて562億円、超過課税が6,310億円であることからみれば、自治体の「努力」「自治」による財源確保の規模としては相当大きい。

しかしながら、その制度的問題点は多い。基本的な部分では、地方税を他の自治体に持っていくということで、行政サービス対価としての機能はどうか

のかということ。さらに、寄付金としてのボランティア性がなく返礼品期待の制度となっていること、高所得者優遇策であること、田舎ならどこでも魅力的返礼品があるわけではなく必ずしも都市部から農村部への財政調整とはいえないこと、交付団体はふるさと納税による地方税減少分の75%を取り戻せるがその財源は地方交付税、ということなどがある。

億単位の所得者が、多くの返礼品を受けるということになれば食費をほぼまかなえるかもしれない。控除額を超える一時所得ということになり課税対象であることも見ておく必要がある。総務省の、ふるさと納税ポータルサイトでは、「納税者が寄附先を選択する制度であり、選択するからこそ、その使われ方を考えるきっかけとなる制度であること。それは、税に対する意識が高まり、納税の大切さを自分ごととしてとらえる貴重な機会になります。」「自治体が国民に取組をアピールすることでふるさと納税を呼びかけ、自治体間の競争が進むこと。それは、選んでもらうに相応しい、地域のあり方をあらためて考えるきっかけへとつながります。」とも述べている。

居住自治体の政策決定に対する評価を、納税か寄付かで意思表示できる参加型予算とみれば、一定の評価はできるかもしれない。居住自治体へ支払うのか、そうでないところへ持っていくのか。居住自治体の政策への批判を示すことができる。納税者みの特権であることから望ましいとはいえないが。

(ほしの いずみ)



[特論 I] 中長期的にみた令和2年度予算

関口 浩

法政大学社会学部教授

「令和2年度予算」とアベノミクス

2020（令和2）年度予算政府案が公表された。①消費税増収分を活用した社会保障の充実、②経済対策の着実な実行、③歳出改革の取り組みの継続による経済再生と財政健全化の両立予算がその支柱に掲げられている。

予算編成者にとってはこれが最善といえる予算になるように努力して毎年度編成作業をしているであろうが、それに対する批判が必ずあることも常である。しかし、そうした立場の違う者同士が小競り合いをするような悠長なことをしていられないのが「わが国の財政」の現状である。アベノミクスを含めて財政をめぐる対応策にはさまざまな見解があり、どの道筋が正しかったかは将来、歴史が物語ることになる。

現政権の安倍晋三首相は2019（令和元）年11月20日にわが国の憲政史上最長の在任を記録した。これを可能にしたのは熱狂的な支持者がいる、ほかに適任者がいないから等々、さまざまなことがいわれているが、現時点で国民からの一定程度の支持があることは確かである。そして現状のまま事態が推移すれば2021（令和3）年9月に自由民主党総裁の任期満了を迎えて首相任期も満了することに加え、その出自が祖父岸信介、大叔父佐藤栄作という過去のわが国を支えてきた華麗なる一族である。そうであるならばなおさら、「失われた30

年」の締めくくりと新時代への橋渡しとして旧態依然とした予算編成から実質的に脱却を図り、新しい時代への財政の基盤を築いて、歴史に名を残すような大胆な策をとるべきではないかと考える。わが国では1973（昭和48）年の石油危機を境に低成長時代に入り、税収が鈍ってきたものの高度経済成長時代のような総花的で、八方美人的な歳出を続けてきている。財政法を事実上違反した赤字国債発行により財源を確保しその場を濁し、将来につけを回してきたのである。そしてバブル崩壊後、財政の健全化の掛け声はかけるものの、実態が伴わず、令和のいまでは長期債務残高がGDPの2倍にも及んでしまっている。多少の公債残高があるというのであれば別であるが、異常に入る閾がどの程度の数値からであるかも結論づけられないほど高い数値に長期債務残高が累積してしまっている。理性ある人間であれば誰でも、その脱却を図るべく大胆に舵を切ることを主張するであろう。

図表1には2012（平成24）・2014（平成26）・2016（平成28）・2018（平成30）年度一般会計決算とほぼ同時期の一般会計と特別会計の決算純計、および2019（平成31・令和元）・2020（令和2）年度一般会計当初予算と、国債発行の状況が示されている。図表1左寄りの一般会計決算および最近の当初予算で、民主党政権から政権を受け継ぎ予算編成した2012（平成24）年度決算と最新の2018（平成30）年度決算あるいは2020（令和2）年度当初予算を比較すると、租税収入の

	執筆時点での公表資料のみ					主要経費別分類(一般会計決算)						
	令和2年度		令和元(平成31)年度		平成30年度		平成28年度		平成26年度			
	一般会計予算		一般会計予算		一般会計決算		一般会計決算		一般会計決算			
	金額	総額に占める割合	金額	総額に占める割合	金額	総額に占める割合	金額	総額に占める割合	金額	総額に占める割合		
歳入総額	1,026,580	100.0	1,014,571	100.0	1,036,440	100.0	1,027,740	100.0	1,046,791	100.0		
租税収入	635,130	61.9	624,950	61.6	603,564	58.2	554,686	54.0	539,707	51.6		
公債金	325,562	31.7	326,605	32.2	343,954	33.2	380,346	37.0	384,929	36.8		
その他の収入	65,888	6.4	63,016	6.2								
							→右表は「令和2年度予算(政府案)」資料の「国債関連(理財局)」による。この部分のみ単位が他と異なるので注意されたい。		注意:(単位:兆円、%)			
歳出総額	1,026,580	100.0	1,014,571	100.0	989,747	100.0	975,418	100.0	988,135	100.0		
国債費	233,515	22.7	235,082	23.2	225,286	22.8	220,856	22.6	221,857	22.5		
地方交付税交付金等	158,093	15.4	159,850	15.8	160,258	16.2	153,393	15.7	170,963	17.3		
一般歳出(国債・交付税以外)	634,972	61.9	619,639	61.1	604,203	61.0	601,169	61.6	601,169	60.8		
社会保障関係費	358,608	34.9	341,306	33.6	325,691	32.9	322,082	33.0	301,905	30.6		
年金給付費	125,232	12.2	120,488	11.9	116,843	11.8	113,112	11.6	107,654	10.9		
医療給付費	121,546	11.8	118,543	11.7	115,307	11.7	112,042	11.5	108,379	11.0		
介護給付費	33,838	3.3	32,101	3.2	29,116	2.9	28,683	2.9	27,076	2.7		
少子化対策費	30,387	3.0	23,581	2.3	20,972	2.1	20,106	2.1	17,888	1.8		
令和2年度特筆予算										(単位:億円、%)		
消費税増徴分等を活用した社会保障の充実					(新しい経済政策パッケージ)						国債主要保有者別内訳	
幼児教育・保育の無償化(子供・子育て支援臨時交付金)	3,410	0.332	1,532	0.151						政府(年金外)		
待機児童の解消	358	0.035	787	0.078	865	0.087						財政融資資金
保育士の処遇改善			103	0.010						日本銀行		
高等教育の無償化	4,882	0.476	0	0.000	(文教関係を社会保障関係費で)							銀行等
年金生活者支援給付金	4,908		1,859	0.183						生損保等		
児童虐待防止対策等	1,314	0.128	1,278	0.126	1,711	0.173						公的年金
就職氷河期世代支援	199	0.019	56	0.006	16,408	1.658				年金基金		
生活扶助等社会福祉費	42,027	4.1	41,805	4.1	39,704	4.0	43,999	4.5	36,920			3.7
保健衛生対策費	5,184	0.5	4,399	0.4	3,422	0.3	3,019	0.3	2,744	0.3		家計
雇用労災対策費	395	0.0	388	0.0	329	0.0	1,121	0.1	1,243	0.1		
文教及び科学振興費	55,055	5.4	55,884	5.5	57,482	5.8	55,984	5.7	58,465	5.9		
(概算額通常分)	53,912	5.3	53,824	5.3								
義務教育費国庫負担金	15,221	1.5	15,200	1.5	15,278	1.5	15,254	1.6	15,242	1.5		
科学技術振興費(概算額通常分)	13,565	1.3	13,378	1.3	15,793	1.6	14,445	1.5	15,338	1.6		
25,126	2.4	18,985	1.9									
文教施設費					1,504	0.2	1,214	0.1	1,600	0.2		
教育振興助成費					23,625	2.4	23,961	2.5	25,323	2.6		
育英事業費	1,176	0.1	1,375	0.1	1,282	0.1	1,109	0.1	962	0.1		
令和2年度特筆予算												
国立大学法人運営費交付金	10,807	1.053	10,971	1.081								
私立大学等経常費補助	2,977	0.290	3,159	0.311								
高等学校等就学支援金等交付金	4,276	0.417	3,734	0.368								
外国人受入日本語教育	18	0.002	13	0.001								
2												
恩給関係費	1,750	0.2	2,097	0.2	2,415	0.2	3,349	0.3	4,436	0.4		
防衛関係費	53,133	5.2	52,574	5.2	54,750	5.5	51,498	5.3	50,628	5.1		
公共事業関係費	68,571	6.7	69,099	6.8	69,135	7.0	67,097	6.9	73,208	7.4		
一般公共事業費	67,819	6.6	68,349	6.7	64,752	6.5	64,714	6.6	71,038	7.2		
災害復旧等事業費	752	0.1	750	0.1	4,382	0.4	2,383	0.2	2,170	0.2		
経済協力費	5,123	0.5	5,021	0.5	6,418	0.6	7,433	0.8	6,555	0.7		
中小企業対策費	1,753	0.2	1,790	0.2	5,249	0.5	4,299	0.4	4,170	0.4		
エネルギー対策費	9,495	0.9	9,760	1.0	9,728	1.0	9,727	1.0	13,033	1.3		
食料安定供給関係費	9,840	1.0	9,823	1.0	11,219	1.1	11,404	1.2	10,738	1.1		
その他事項経費(うち財政投融资特別会計)	66,645	6.5	67,284	6.6	62,116	6.3	68,297	7.0	72,177	7.3		
復興加速化・福島再生予備費												
予備費	5,000	0.5	5,000	0.5	-	-	-	-	-	-		

(出所) 財務省資料(ただし、2019[令和元]年12月20日の政府予算案時点までの資料)に基づき作成。

(注) この表では平成26年度から主要経費別分類がやや変更されているが、平成24年度の費目と行が同じでも含まれるものが異なる場合がある。

主要経費別分類(一般会計と特別会計の純計)											
平成24年度 一般会計決算		令和元(平成31)年度 純計予算		平成30年度 純計決算		平成28年度 純計決算				平成24年度 純計決算	
金額	総額に占める割合	金額	総額に占める割合	金額	総額に占める割合	金額	総額に占める割合			金額	総額に占める割合
1,077,620	100.0										
439,314	40.8										
500,492	46.4										
令和2年度		令和元(平成31)年度		平成30年度		平成28年度		平成26年度		平成24年度	
153.5	100.0	154.9	100.0	148.3	100.0	167.9	100.0	172.0	100.0	177.5	100.0
32.6	21.2	37.1	24.0	34.4	23.2	38.0	22.6	38.5	22.4	47.5	26.8
108.0	70.4	104.3	67.3	103.3	69.7	109.5	65.2	119.4	69.4	111.0	62.5
0.9	0.6	0.9	0.6		0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	2.3	1.3
12.0	7.8	12.6	8.1	10.6	7.1	19.6	11.7	14.0	8.1	14.2	8.0
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.6	1.5
977,128	100.0	3,463,062	100.0	3,299,467	100.0	3,505,404	100.0	歳出総額		3,328,106	100.0
210,107	21.5	1,905,590	55.0	1,830,563	55.5	1,957,744	55.8	国債費		1,915,690	57.6
168,847	17.3	192,307	5.6	193,835	5.9	197,025	5.6	地方交付税交付金・特例交付金		206,888	6.2
601,169	60.8	1,365,165	39.4	1,275,069	38.6	1,350,635	38.5	一般歳出		1,205,528	36.2
291,976	29.9	918,894	26.5	868,773	26.3	844,292	24.1	社会保障関係費		740,487	22.2
215,802	22.1	545,881	15.8	520,906	15.8	508,500	14.5	年金医療介護保険給付費		624,563	18.8
		224,641	6.5	215,276	6.5	203,509	5.8				
		32,101	0.9	29,116	0.9	28,683	0.8				
43,647	4.5	34,055	1.0	29,377	0.9	26,294	0.8	社会福祉費		48,880	1.5
令和2年度		令和元(平成31)年度		平成30年度		平成28年度		平成26年度		平成24年度	
		10,459,910	100.0	10,021,337	100.0	9,580,810	100.0	8,407,572	100.0	7,553,903	100.0
		29,190	0.3	33,545	0.3	23,644	0.2	24,533	0.3	18,288	0.2
		0	0.0	0	0.0	0	0.0	6,043	0.1	7,559	0.1
		4,889,509	46.7	4,661,179	46.5	3,708,253	38.7	1,568,771	18.7	676,307	9.0
		1,544,060	14.8	1,713,031	17.1	2,231,845	23.3	3,202,948	38.1	3,127,449	41.4
		2,212,726	21.2	2,071,339	20.7	2,047,688	21.4	1,902,360	22.6	1,691,006	22.4
		432,210	4.1	455,028	4.5	492,160	5.1	669,164	8.0	697,122	9.2
		320,885	3.1	309,950	3.1	316,980	3.3	336,332	4.0	284,747	3.8
		793,536	7.6	647,628	6.5	531,004	5.5	344,478	4.1	509,099	6.7
		134,272	1.3	129,637	1.3	127,283	1.3	210,328	2.5	284,541	3.8
27,743	2.8	48,234	1.4	44,495	1.3	48,300	1.4	生活保護費		27,743	0.8
3,988	0.4	3,833	0.1	3,441	0.1	3,036	0.1	保健衛生対策費		4,369	0.1
4,138	0.4	30,149	0.9	26,162	0.8	25,971	0.7	雇用労災対策費		34,932	1.0
59,607	6.1	56,262	1.6	57,745	1.8	56,779	1.6	文教及び科学振興費		60,467	1.8
15,298	1.6	15,218	0.4	15,296	0.5	15,276	0.4	義務教育費国庫負担金		15,319	0.5
18,530	1.9	13,642	0.4	15,842	0.5	14,514	0.4	科学技術振興費		14,887	0.4
3,338	0.3	1,784	0.1	1,605	0.0	1,670	0.0	文教施設費		3,061	0.1
25,488	2.6	24,243	0.7	23,719	0.7	24,182	0.7	教育振興助成費		25,976	0.8
1,186	0.1	1,375	0.0	1,283	0.0	1,137	0.0	育英事業費		1,224	0.0
5,705	0.6	2,097	0.1	2,414	0.1	3,349	0.1	恩給関係費		5,705	0.2
47,615	4.9	52,574	1.5	54,603	1.7	51,462	1.5	防衛関係費		48,310	1.5
57,760	5.9	78,214	2.3	78,992	2.4	78,407	2.2	公共事業関係費		68,736	2.1
50,600	5.2	75,326	2.2	71,990	2.2	71,798	2.0	一般公共事業費		61,081	1.8
7,159	0.7	2,888	0.1	7,003	0.2	6,609	0.2	災害復旧等事業費		7,655	0.2
6,244	0.6	5,021	0.1	6,418	0.2	7,433	0.2	経済協力費		6,244	0.2
8,247	0.8	1,959	0.1	5,398	0.2	4,626	0.1	中小企業対策費		9,828	0.3
8,467	0.9	11,532	0.3	10,697	0.3	11,013	0.3	エネルギー対策費		9,443	0.3
13,532	1.4	16,672	0.5	14,846	0.4	14,818	0.4	食料安定供給関係費		17,391	0.5
92,765	9.5	206,598	6.0	175,482	5.3	278,456	7.9	その他事項経費		238,917	7.2
		125,382	3.6	109,200	3.3	200,088	5.7	(うち財政投融资特別会計)		149,040	4.5
		3,000	0.1					復興加速化・福島再生予備費		-	-
								予備費		-	-
-	-	11,641	0.3								

構成比が40.8%であったものが58.2%あるいは61.9%と上昇し、公債金収入の構成比が46.4%から33.2%あるいは31.7%と低下している。これについて安倍首相はアベノミクスの成果であると豪語している。自らの政策を褒め称えるのは洋の東西を問わず政治家の常といえようが、「わが国の財政」の総責任者としてはその程度のことではぬか喜びしてほしくない。アベノミクスの成果は後の時代の人びとが歴史を顧みて評価を下すものであり、現状ではさまざまな問題が内在しておりその指摘がなされている。それに対して一つ一つ丁寧に対処していかねば、アベノミクスは失敗であったと将来、烙印を押されるやも知れない。

アベノミクスは新旧あるが、当初からの①金融政策、②財政政策、③成長戦略が明確さを持っている。繰り返すが現時点の評価は下せないが、後者になればなるほどその達成度が落ちる評価をしているものが多い。そうした批判を謙虚に受け止めてできることにはすべて対処する姿勢こそが、最終的に、歴史上の栄冠を勝ち取ることになる。図表1の右中ほどには、2012（平成24）年度から2019（平成31・令和元）年度までの国債主要保有者別内訳が示されている。そもそも日本銀行は政府とは独立して金融政策を掌る機関とされているが、政権交代とともに日銀総裁も変わり、アベノミクスに呼応するかのように「異次元緩和」と称する金融政策等が実施されるようになった。それが功を奏したかは後の時代の判定に委ねるとして、目下の問題は2012（平成24）年度には9.0%であった日本銀行の国債保有割合が、2019（令和元）年度には46.7%と半分を占める勢いで増大していることである。現在推進している金融政策の結果であるといえればそれまでであるが、そもそも財政法第5条では歴史的教訓から日銀の国債引き受けを禁止している。本稿ではこうした金融政策を巡る細かな議論までには及ばないが、ここでも日銀の国債保有が異常な数値を弾き出され続けていることは明らかである。財政法で規定されている原則論からの逸脱を数多く積み重ねたために、さまざまな異様な事態が常態化しており、そうしたもろい基盤の上に、「わが国の

財政」はいま存在していることをまず心に銘記する必要がある。

「一般会計・特別会計の純計」と「借換債」の存在への注目

またいま一つの問題点は、現時点でアベノミクスの財政的側面を早々にも、ことさら評価する者は、一般会計のみを俎上に乗せて、部分的財政を取り上げていることが多いことである。ここで注意しなければならないのは、一般会計にはその年度に新たに発行する「新規発行債」しか掲載されないことである。国あるいは地方団体は、単年度で存在するものではなくほぼ永続して存在するものである。財政を考える場合、単年度財政の良しあしを語るのでは問題に正面から向き合うことにはならない。したがって、①過去から引き継いでいる正負の遺産と②一般会計という部分的な財政ではなく、これですべてではないが少なくとも「一般会計と特別会計の純計」により財政全体を考える必要がある。

図表1右上の国債発行総額をみると、2012（平成24）年度から2020（令和2）年度までで一般会計に計上される新規発行債は金額的にも47.5兆円から32.6兆円と減少してはいる。しかし、特別会計に計上される「借換債」は111.0兆円から108.0兆円とほとんど減少していないに近く、国債発行総額に占める割合は62.5%から70.4%に増加している。この借換債の存在についてすら、知らない主権者である国民が多いのも現実である。大学で講義していると学生から、「なぜこれほど重要なことを大学になりようやく知ることになり、しかも『財政学』を受講しないと学ぶことができないのか」という疑問の声が毎年度数多くあがっている。この国の主権者がこの国の異常な財政事情を知らないのでは話にならない。そこでここでは借換債の存在する背景を簡単に触れておく。

「財政法」では「公債発行を原則禁止」しているが、世代間負担公平の観点から、見合い資産の残る「建設国債」の発行は認めている。その建設国債による見合資産の平均的な効用発揮期間（会計学

でいう減価償却期間)が概ね60年であることから、この期間内に現金償還を終了すればよいとする考え方が出てくる。例えば10年国債が600円あったとすると、10年後にはその60分の10にあたる100円を現金償還し、満期がきたものの現金償還が難しい残額500円の償還財源に充てるために国債整理基金特別会計で新たに発行するのが「借換債」である。こうして借換債発行の手法を繰り返し、見合資産の償却期間が終わる60年をかけて償還を完了させるのである。

問題はこの論理を、本来発行が財政法で禁止されている「赤字国債」にも援用していることである。1975（昭和50）年度補正予算以降現在まで途切れなくの間の中絶があるものの、「特例法」による赤字公債発行は常態化している。最初に10年債の赤字国債償還を迎えた昭和60年度以降、本来はその時点で全額償還するのが筋であるにもかかわらず、それが不可能であるため、建設国債の60年償還ルールを強引に赤字国債にも援用し続けているのである。つまり、この赤字国債への60年償還ルール援用に関する確固たる論拠はないのである。禁止を犯して借金を重ね、その償還も約束違反をしてこじつけをしながら償還していくという、麻薬におかされながら現世の政治的人気政策を実現するための財源を漸くかき集めているのが「わが国の財政」の実態なのである。2020（令和2）年度予算もこの傾向が色濃く出てしまっており、主権者である日本国民全員がそれを強く認識しておく必要がある。

かき集め財源に依存した 「令和2年度予算」

「令和2年度予算」を概観して結果として残念なのは、見栄えの良さを追求するためだけに、主権者である国民の多くが知らない予算編成技術を駆使したり、増税により確保した財源を当初の方向性をほぼ捨てて国民に山分け的に分配したりしていることである。なりふり構わず財源を確保している感を拭いきれないのである。

図表1右下で、各年度の一般会計・特別会計の決算純計をみるとわかるように、現在のわが国の財政は大筋、5割強が国債費、4割弱が社会保障関係費、残りの1割程度でその他の経費に支出しているのである。こうしたかなり硬直化した財政では、政権の目玉となる政策を打ち出すことはほぼ困難とみてよい。このような事態を招来させたのは、過去のわが国の政策の中に、段階的にでもよいから財政再建ないし健全化させるという強い先導力がなかったためである。存在したのは実質腰砕けの掛け声と、表面的な政策実現の誇示だけであった。いみじくも米国の財政学者ブキャンがかつて指摘し今日では財政学の教科書にも書かれている「民主主義と財政赤字の必然性」がその要因にあげられる。民主主義を貫くと政治家は投票に全神経を傾けることとなり、結果として人気のためには財政を赤字にしてでも目玉政策を「造り（「創る」ではなく）」出そうとする。この処方箋としてブキャンは憲法による財政赤字の抑制を提唱したのだが、わが国では財政法で財政赤字を禁止しているにもかかわらず、結果として事実上それを破って、巨額の財政赤字を累積させてきたのである。ブキャンの処方箋すらも効能を示せなかったのである。そしてこうして生み出された財政赤字は、結局国民が将来増税を受け入れてその負担を迫られることになるのである。

2019（令和元）年10月から消費税が増税されて財源確保の道が開かれた。しかし、それは当初の財政健全化のための財源に向ける予定がまたもやいともたやすく崩されて、目玉政策を「造成する」財源、すなわち教育・保育の無償化政策に主として向けられた。また2020（令和2）年度予算編成にあたっては、表面的に新規発行債を削減することに主眼が向けられて、そのために国民全員が容易に読み解くことができない予算編成技術を用いているのである。それは図表1左上にみられる「その他の収入」である。同表で同収入の歳入総額に占める割合をみると、2020（令和2）年度予算で6.4%であり、それほど多くはないと見過ごされがちであるが、こうした手法に頼っていること自体に問題があ

ることを強く認識しなければならないのである。

かつて小泉内閣で決定し民主党政権下で実施することとなった基礎年金の国庫負担増にあたり、財源確保にあえぎ、国債発行に屋上屋を重ねる手法に批判を浴びた「年金交付国債」並みの財源確保を、2020（令和2）年度予算でも予算編成技術として駆使している。①財政法第6条では前々年度の決算剰余金の2分の1を公債等の償還財源に充当することが規定されているが、2020（令和2）年度予算では9年ぶりに特例法を制定して、これを「税外収入」として一般的な財源にする手法が取られている。また、②原則7割以内しか一般会計への繰り入れをしないこととなっている外国為替特別会計剰余金を、2020（令和2）年度予算ではその原則を超えて2兆6000億円繰り入れることになっている。こうした原則違反は、一度その果実を食べてしまうと悪しき前例として常態化することが多い。そしてわが国の予算編成ではこうした原則論違反が数多く、塵も積もれば山となる事態を招来しているのである。したがって、こうした手法を国民全員が批判的にみなければならない。その負担は予算編成者がその責任を負い将来支払うことは決してなく、それは将来のつけとなって間違いなく国民に及ぶことになるからである。

制度的吟味不足の保育・教育無償化政策

近年の政策は官邸主導による迅速性を最重要視しているためか、あるいは政治的にほかの理由があるのかは判然としないが、制度的吟味をせずに見切り発車的に新たな制度を導入することが多い。平成後期にばらまき政策と批判された高等学校無償化政策もそうであった。

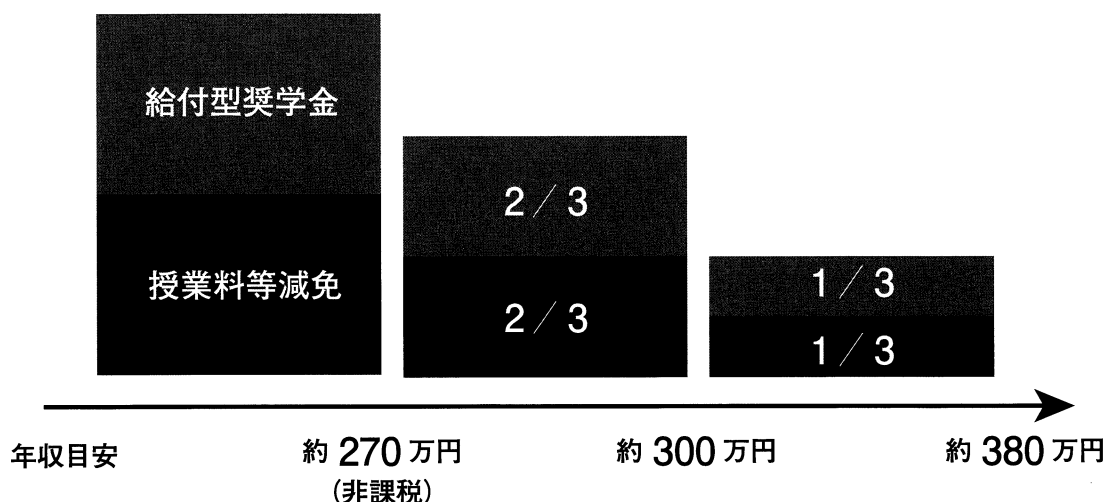
昨年度から今年度にかけて目玉とされている教育・保育の無償化政策もその例外ではない。教育支出による効果が出るまでにはある程度の時間的ラグが存在するが、教育を無償化し、広く国民に教育の機会を与え、ひいてはそれにより個人的生活の向上、国力の増進を図れば、各国民の効用を高める観点からも、また予算有効利用の観点から

も望ましいことである。わが国では明治あるいはそれ以前からの教育に対する関心が高く、それが近代化以降の日本の世界的地位を創り出したといっても過言ではない。しかし残念ながら、いまの日本には全段階で国民に予算支出の効果も吟味せず無条件に無償教育を施し、形だけの教育制度を「造成する」財政的余裕はないのが実情である。

2020（令和2）年度予算を上振れさせている要因として指摘されているのは、この保育・教育の無償化政策である。確かに国連人権規約を盾にして教育の無償化を唱えることは国民の目に美しく映る。そして「だだ」といううま味を求めるようになるのが人間の性でもある。しかしことばは悪いが、甘い汁を吸うと必ず苦いものを後に強いられるのも人の世の常である。財政には無尽蔵でない財源により数多くの政策を実現していくことが求められており、財源のないところで美名の政策のみを求めると、そのつけは国民が必ず将来負うことになる。昨年10月の消費税増税に伴い、保育所・幼稚園・こども園について、0歳から2歳児までは住民税非課税世帯のみ、3歳から5歳児までは全世帯の保育料が無償化された。こうした「ただ」という現象に小躍りしている者が多いようで、これは当初の想定を超えた利用者を作り出してしまい、さらなる予算計上をしなければならなくなっているとされる。

そもそも保育無償化政策は制度的吟味が不十分であり、とりわけ従来の保育所の利用者間に不公平を増大させてしまっている。保育所は元来、両親が働かなければ家計を支えられず親による直接保育ができない世帯を想定して、「保育に欠ける児童」を親に代わり保育する施設として設置された。そのため、子供が受ける保育内容は全く同じであっても、親の所得に応じた保育料となっていた。したがって、格差社会の深刻化も相まっている昨今でも、子供を養育することが最も困難な世帯である住民税非課税世帯はそもそも保育料が無料であった。そして2019（令和元）年9月までのわが国の保育所保育料は、基本的に親の所得の合計額が高くなるに従い増大しており、富裕世帯ほど保育料が高かったのである。これを消費税増税に伴う保育

図表2 高等教育の無償化の具体例



※両親・本人・中学生の家族4人世帯の場合

(出所) 政府広報「高等教育の無償化のこと」。

無償化政策により、3歳から5歳児については全世界帯の保育料無償化とすることは、富裕世帯になるほど国家が高額資金を給付している事態を生み出してしまったのである。財源があるのであれば、親ではなく子供の視線に立ち、どの子供も同じという論理も大切であるが、わが国の財政にはそのようなことまで配慮する余裕はいまはない。このような悠長な、そして一見「ただ」となりほくそ笑む制度の下で安穩としている者の将来には、その財源の負担が待っているだけなのである。

中長期的視点に立ち、人材に投資しその将来の稼働力を高め、それにより人材投資を受けた者に国債償還のための増税(負担)を強いるのであれば、単に現在の教育・保育を無償化したという政治的アピールだけをするのではなく、そうした人材投資により将来の負担増を強いる背景をきちんと説明する義務が予算編成者にはあろう。このことは過去に導入された高等学校の授業料無償化についても同じである。国費により勉学をさせていたでいる者全員がその恩恵を十分に生かしているのであればよいが、高等学校の実態をみると国費の無駄といってもよい実態が少なからず存在している。かき集め財源で綱渡りの予算編成をしている国で、こうした実態への対応策を具体的に何も設定も

せずに、単に政策の表面的利点のみを誇張し、その負担を予算編成者自らが負うのではなく将来の国民に追わせようとするのはあまりに無責任である。

低所得世帯への高等教育無償化政策の問題

本人の責任によらない理由で、学ぶことにより自らを高めたいという意欲をそがれてしまっている若者に対して、高等教育の無償化の目が向けられたのであれば、それは評価できよう。しかしこれもまた制度設計が粗雑過ぎる。予算公表時に示された財務省資料では「真に支援が必要な低所得世帯の大学生等に対し高等教育の無償化を実現する」としかかない。図表2の内閣府の別資料によると、住民税非課税世帯を基準として、両親・本人・中学生の4人家族で、世帯年収約270万円の場合全額、以降年収により支給割合を逓減させて、年収約380万円まではその3分の1を、本人の申請があれば支給するとしている。

保育・教育無償化政策も低所得世帯への高等教育無償化政策も、住民税非課税世帯が支給の目安となっているようであるが、それに対する2020(令和2)年度予算編成上の資料でその言及は国民

に向けてなされていない。住民税の課税・非課税の境目である住民税の課税最低限は所得税のそれよりも低く設定されており、それは地方税原則の一つとされる負担分任原則により説明されることがある。すなわち、地方自治推進のためにはより多くの住民による地域を支える財源の拠出が求められるというものである。この住民税の課税最低限も、現行の金額がこうした無償化政策の水準として正当性があるかを広く国民的議論とするまでには至っていない。国民の知らないどこかで決めてしまい関連省庁のホームページで公開していると言いつつ

いることも多い。その他支給にあたっての要件についての検討も不十分なところが目につく。国民にこうした水準や要件自体を問うことはなく、当面の餌まきをして喜ばせ口を封じ、負担を後で負わせるという事態だけは回避しなければならない。毎年度こうした指摘がさまざまな観点からなされているが、いっこうに改善しようとする姿勢がみられない。平成から令和に時代が世変わりした今、これを一つの契機にして将来、債務負担を負わされるかもしれない国民全員が真剣に考えていかなければならないと思われるのである。 (せきぐち ひろし)



[特論II] 財政健全化はどう予算に盛り込まれたのか

兼村 高文

明治大学公共政策大学院教授

はじめに

2020年度予算編成に先立って経済財政諮問会議の答申「経済財政運営と改革の基本方針」、いわゆる骨太方針2019が2019年6月21日に閣議決定された。答申に財政健全化に関しては、「経済・財政一体改革とともに健全化を目指す」という文言はあるがその書きっぷりは弱い。従来の「経済再生なくして財政健全化なし」のフレーズを繰り返すのみである。2019年12月に閣議決定された26兆円の2019年度補正予算を含む経済対策も経済再生こそが財政健全化の対策と言わんばかりである。

本特論では、2020年度予算に財政健全化はどのように盛り込まれ、今後の見通しはどうか、財政健全化の指標とともに探ってみたい。

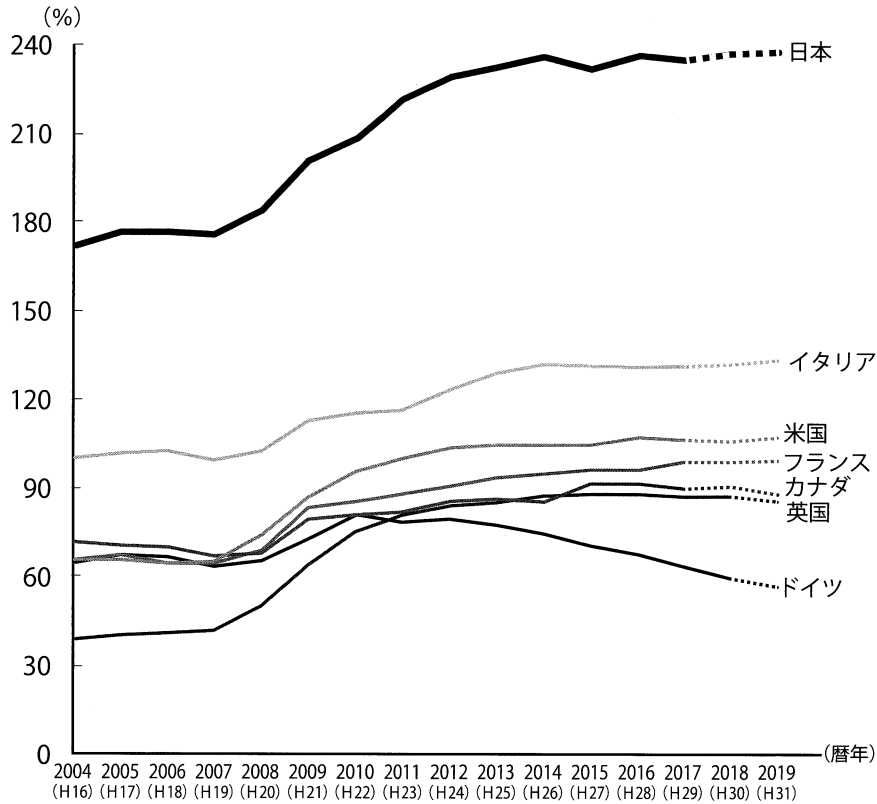
骨太方針2019の財政健全化

小泉政権（2001年4月～2006年9月）から官邸主導で予算編成を行うために始まった骨太方針は、最近ではそれほどマスコミでも取上げなくなったが引続き予算編成の重要な指針である。財政健全化の目標の1つに、国と地方を合わせたプライマリーバランス（PB：国債収入を除く歳入と公債費を除く歳出のバランス）がある。骨太方針にPBが書き込まれたのは骨太方針2002からであり、そこではPBの黒字化を2010年代初頭に目指すと目標年次を

書き込んでいた。2002年度のPBは▲27.8兆円、対名目GDP比▲5.6%であり、最悪の1998年度よりは改善しつつあったが財政再建は主要な政策課題であった。PBはその後、2007年にかけて改善したがリーマンショックで再び悪化したため、骨太方針2013から骨太2017までPBの黒字化目標を2020年度に設定していた。しかし骨太方針2018では達成が困難として、2025年度に先送りし現在に至っている。

骨太方針2019の副題は「令和」新時代：「Society 5.0」への挑戦である。デジタル化を原動力としたSociety 5.0の取組みと生産性の向上を力説し、人生100年時代の人づくり革命や全世代型の社会保障を提唱して、関連予算が2020年度予算に盛り込まれている。一方、財政健全化に関しては、「経済再生なくして財政健全化なし」の基本方針の下で経済再生と財政健全化に一体的に取組み、2020年頃の名目GDP600兆円経済と2025年度の財政健全化目標の達成を目指す基本方針2018の目標がそのまま記されている。

しかし、2019年7月31日に開催された経済財政諮問会議で内閣府から提出された「中長期の経済財政に関する試算」には、PBの黒字化は2027年度（成長実現ケース）という試算結果が示された。2019年1月に提出された内閣府の同試算では黒字化は2026年度であったので、半年で1年先送りされたことになる。この理由は、内閣府が設定している名目経済成長率の予測を引下げたことによる。



(資料) 財務省「日本の財政関係資料」令和元年10月。

米中貿易摩擦の影響もあり、これまで高めに設定してきた成長率を引下げたのである。今後も下振れリスクがあり、PBの黒字化はさらに先送りされる可能性も否定できない。今後の諮問会議で議論される財政健全化の見通しに注目する必要がある。

2020年度予算の財政健全化

2020年度予算の特徴は、すでに総論でも述べられているように、相変わらずアベノミクスの経済政策を優先し財政健全化には消極的である。骨太方針2019でも財政健全化の書き込みは弱く、2020年度予算は積極財政政策を推し進める内容で健全化には後ろ向きである。2020年度予算ではどの程度の健全化を想定しているのか、財務省が示した予算のポイントで見よう。

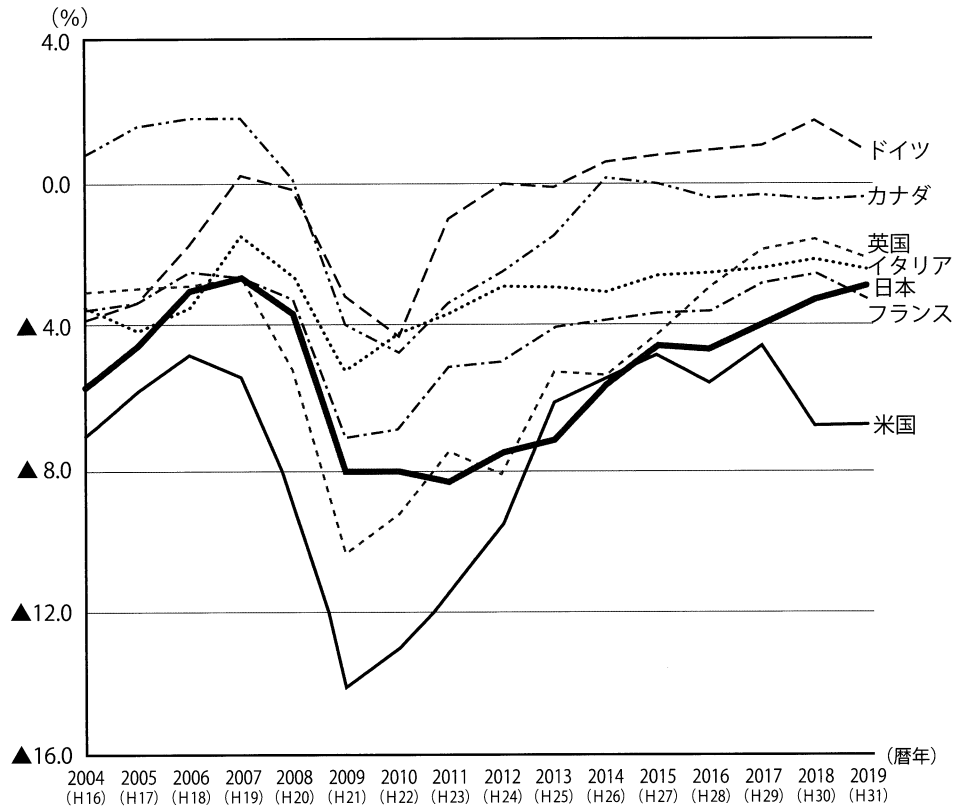
2020年度予算のポイントで財政健全化に触れているのは、経済再生と財政再建を両立するというものである。具体的には歳出改革をとおして実現するのであり、歳出削減で進めるのではない。消費

税増税分はすでに少子化対策等で先食いしているのでこの分の改善はない。ここでの歳出改革は、「新経済・財政再生計画」の取組みを継続して、社会保障関係費を4,111億円増(高齢化による増)に抑え、公債発行額を32兆5,562億円、前年度より1,043億円削減するのである。公債発行の減額は8年連続となると強調している。

確かに公債依存度も31.7%と前年度から0.5%低下するが、依然として歳出の3割を借入で賄う予算は健全とは到底言えない。加えて公債発行のうち特例公債が25.4兆円(公債発行額の77.9%)も占め、将来世代への負担の先送りは続けられる。8年連続の公債発行減額といっても高い経済成長率を前提にした税収見積もりで削減を創出しているのであって、2019年度は2.3兆円の税収減が見込まれ、補正予算で2.2兆円の特例公債の発行が閣議決定されている。

官邸主導で予算編成を進めるのもよいが、それが財政規律を弛緩させているのであれば見直すべきである。英国では2011年に予算責任・国家

財政収支の国際比較(対GDP比)



(資料) 財務省「日本の財政関係資料」令和元年10月。

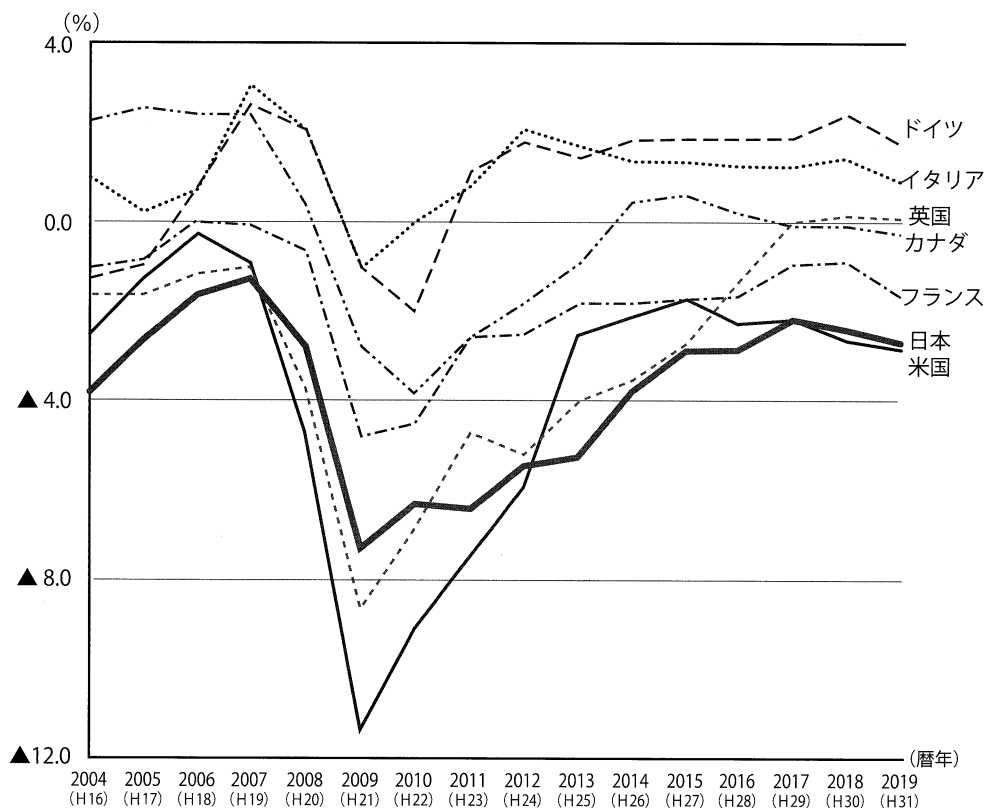
会計検査法 (BRNA法) を制定し、予算責任憲章 (Charter for Budget Responsibility) の作成と国会への提出を義務付けた。憲章には中長期の財政政策、債務管理政策、財政目標などを定めることになっている。2016年の憲章には、公共部門(中央・地方・公的企業)の純借入を対GDP比2%以内にする事や純債務を一定期限までに減少させることなどが目標として定められている。また関連したデータは政府から独立した予算責任局 (Office Budget Responsibility) が予測し提供している。政府は実際にこの憲章を順守して予算編成にあたっている。最終的には政治が決めることであるが、英国では健全財政が最良の経済政策という考え方がある。わが国もこうした財政規律のルールを定めて予算編成を進めるべき時期に来ているのではなかろうか。

財政健全化の指標

安倍政権(2012年12月～)はこれまで‘成長なくして健全化なし’としてアベノミクスを掲げて景気

対策をつねに優先してきた。その成果として戦後最長の経済成長を強調している。確かに、国税収入はバブル期の60兆円を超えて過去最大となり、国債依存度も若干ながら低下している。これだけを取上げれば、景気対策が健全化を進めたようにみえる。しかし財政健全化の指標でみれば世界的にも最悪の状況にある。いくつかの指標で確認してみよう。

わが国では財政健全化の指標としてPBを用いている。しかし国際的には、債務残高と財政収支がEUではマーストリヒト条約で定められた。EUの共通通貨加入で設定された条件として、債務残高の対GDP比を60%以下、財政収支の対GDP比を3%以下にすることをそれぞれ定めた。また英国の財政規律でもそれぞれ40%と3%以下に設定している。しかも英国では赤字公債の発行が認められていないので公債残高は建設公債である。いずれも均衡財政主義を基本とし、公債発行も持続可能性を考慮してGDP比で低く残高を設定してきた。



(資料) 財務省「日本の財政関係資料」令和元年10月。

数値をみよう。債務残高は周知のように、わが国はバブル崩壊以降の公債に抱かれた財政運営により歯止めが利かなくなり、対GDP比で200%を超えを記録し続けている。国際的にみてもこれだけ異常な状況が続いている国は他にない。それに関わらず、わが国では上述のようにPBを財政健全化の指標として用いその黒字化を目指している。しかしPBが黒字になっても、直ちに公債残高が減少するわけではない。

財政収支は2012年からの安倍政権になって改善してきた。経済成長が続いてきたことで税収が伸び、収支が若干改善してきたのであるが、それでも赤字に沈んでいることに変わりはない。ただ米国の財政収支がトランプ政権で減税政策を続け突出して大きくなっている。しかし債務残高は膨れていない。これに関連しわが国は2019年に米国債を大量(1,200億ドル)に購入していることが懸念される。

さてPBを国際比較してみると、わが国は米国とともに赤字を継続している。しかし米国は債務残高が対GDP比で100%程度なので財政の持続可能

性という面からはまだ救われる。かつてわが国より債務残高比率が高かったイタリアはドイツとともに黒字が継続し、英国もリーマンショック後の一時的な赤字から脱却し黒字となっている。

以上3つの指標のうち、債務残高はストックであり財政収支とPBはフローの指標である。PBが一定の条件で黒字を継続すれば財務残高は低下する。理屈としては、PBが黒字で名目GDP成長率が債務利回りを上回れば債務残高対GDP比は低下する。またPBが赤字であっても一時的には比率は低下する。したがってPBの黒字化だけを財政健全化の目標にしても、財政の健全化は必ずしも達成されない。財政健全化の指標はフローとストックの指標を用いて示すべきである。

今後の財政健全化どう進めるか

財政健全化で指摘されるのは、年々膨れる社会保障関係費をどう抑えるかである。確かに、一般会計予算の3分の1を占める社会保障関係費は高

齢化にともなう自然増が予算を膨らませている。しかし内閣府の試算では、2025年度に41.2兆円に達する社会保障関係費は名目GDP比では6%程度で2020年度からほぼ横ばいで推移すると予測している。また膨れ続けている社会保障給付費については、2025年までは対名目GDP比はほぼ横ばいであり、その後2040年にかけて現在の21.5%は24%程度まで上昇する（厚労省「2040年を見据えた社会保障の将来見通し」2018年5月）。

今後、高齢化は進むが少なくとも2025年頃までは、高齢化が財政健全化を阻んでいるといった言い訳で予算を膨らませるのは詭弁ということになる。社会保障関係費は確かに膨張するが、アベノミクスでGDPも押し上げてきたのであり、社会保障関係費をGDP比で見るとそれほど膨れない。財政健全化は、フローの指標に加えてストックの指標とともにチェックしながら進めるべきである。

（かねむら たかふみ）

