

# 〔総論〕 国債費の膨張と重圧

町田 俊彦

専修大学名誉教授

## 骨太の方針2023～財政健全化目標の達成を明示、歳出構造を「平時に戻していく」縮小方針～

政府は2024年6月21日、「経済財政運営と改革の基本方針(骨太の方針)」を閣議決定した。

2022年以降明示を避けてきた財政健全化目標「基礎的財政収支(プライマリーバランス、PB)の2025年度黒字化」を3年ぶりに盛り込んだ点が特徴的である。昨年の「骨太の方針」と同様、新型コロナ対策で膨らんだ歳出構造を「平時に戻していく」縮小方針も盛り込んでいる。背景にあるのは日銀によるマイナス金利政策の解除等である。政府は「金利ある世界への移行」をにらみ、利上げによる国債利払費の増加に懸念を示した。

本格的な政策転換が行われるかどうかは不透明である。第1に「経済再生と財政健全化の両立」という経済政策の基本は維持されているからである。第2に「金利ある世界への移行」は「物価の番人」としての日銀の政府からの独立性の確保が条件となっているが、確保されているとは言い難い。1990年前後に日銀は政府の内需拡大政策に従属して金融緩和政策を継続し、バブルの悪化をもたらした。バブル期の反省から1997年には日銀法を全面改正、第3条で「政策の自主性は尊重されねばならない」として日銀の政府からの独立が確保された。

2013年1月に安倍内閣は緊急経済対策で「三

本の矢」を提唱、「第一の矢」として超金融緩和政策を盛り込んだ。安倍首相は日銀法改正もあり得ると恫喝して、日銀に「消費者物価上昇率2%のインフレターゲット」を押し付け、日銀は政府に従属した。長期金利の低位固定化と大量の国債買いオペによって、大量発行の国債の安定的消化を支えた。

日銀は2024年3月には「異次元の金融緩和政策」の柱となってきたマイナス金利政策と量的・質的金融緩和を撤廃、6月には国債買いオペの縮小、7月には政策金利(短期金利)の引き上げを決定した。

石破首相は、10月2日の植田和男日銀総裁との会談後に「個人的には現在、追加利上げをするような時期とは考えていない」と発言した。政府が利上げに消極的であるのは、後述する通り、金利が正常化すれば国債費の重圧で財政破綻に追い込まれるからである。

大幅な金融緩和政策の目標となってきた「消費者物価上昇率2%」が達成されて、物価高対策が急務になっている。2024年12月における東京都部の消費者物価上昇率(前年同月比)は生鮮食品を除いた総合指数で2.4%、生鮮食品を含む総合指数で3.0%に達している。それにもかかわらず、「賃金と物価の好循環」という目標のすり替えが行われ、日銀は政府に従属して金利正常化に及ばない腰である。12月19日の日銀の金融政策決定会合では政策金利を0.25%に据え置くことを決定、3会合連続の利上げ見送りとなった。日米の金利差

\*が縮小しないとの見方から、外国為替市場の円相場は7月下旬以来の1ドル＝157円台に急落した。IMFによると、日米の生活費を基準とした購買力平価は1ドル＝91円であり、外国為替市場の円相場は大幅な円安となっている。

大幅な円安は輸入物価の上昇を通じて国内物価上昇の主因になっている。「物価と賃金の好循環」ではなく、「円安とインフレの悪循環」をもたらしている(金子 勝『裏金国家』朝日新書、2024年、116頁)。

\*日米の金利を比較すると、2024年11月の政策金利は日本0.5%、アメリカ(FFレート誘導目標)4.50～4.75%、長期金利は日本(10年新発国債流通利回り)1.050%、アメリカ(10年国債利回り)4.17%である。

## 「事項要求」の多用で概算要求基準は形骸化

2024年7月29日、2025年度予算の概算要求基準が閣議了解された。概算要求基準には、各省庁の翌年度予算の要求額が際限なく膨らむのを防ぐシーリング(天井、上限)としての役割がある。政策や事業によっては、概算要求段階では必要な予算額が分からないことを理由に、金額を示さない「事項要求」が認められている。その結果、当初予算額は概算要求額を上回り、概算要求基準の上限としての役割は形骸化する。2025年度予算についても「事項要求」が認められた。

2024年9月4日、財務省は2025年度予算の概算要求総額が一般会計で117兆6,059億円になったと発表した。概算要求総額が110兆円を上回るのは4年連続であり、2025年度予算では過去最高となっている。概算要求総額が過去最高となった上に、「事項要求」が認められているので、「骨太の方針2024」が掲げた「平時に戻していく」縮小方針は貫徹していない。

## 「平時に戻していく」縮小方針に反する総合経済対策

2024年11月22日、政府は「国民の安心・安全と持続的な成長に向けた総合経済対策」と題する総合経済対策を閣議決定した。本来、総合経済対策が必要なのはリーマンショック後の不況下やコロナ禍のような危機対応の施策が必要になった時期である。リーマンショック後の不況が終息した2015年、2017年、2018年には総合経済対策は策定されてない。緊急時以外の総合経済対策の役割は補正予算の大型化の前振りである。必要な施策を積み上げて事業規模が決まるのではない。「初めに総額ありき」で、施策は総花的に掲げられる。

「骨太の方針2024」に掲げられた「平時に戻していく」縮小方針を貫こうとすれば、まず総合経済対策の策定を止めることである。しかし2023年に続いて2024年にも総合経済対策は策定され、事業規模は2025年度に39.0兆円程度であり、2024年度の37.4兆円程度を上回る。財政支出は21.9兆円程度でうち13.9兆円程度が2024年度一般会計補正予算案に計上される。この補正規模は2023年度の13.2兆円を上回り、「平時に戻していく」縮小方針に反している。

総合経済対策は(i)日本経済・地方経済の成長、(ii)物価高の克服、(iii)国民の安全・安心の確保の3つの柱からなるが、いずれも総合経済対策が必要な危機対応の施策とはいえない。「物価高の克服」が掲げられているが、インフレを克服しようとしているわけではない。「賃金と物価の好循環を確認しつつ、2%の物価安定目標を持続的・安定的に実現することを期待する」としている。

総合経済対策の特徴は、所得税の「103万円の壁」引き上げが明記されたことである。衆議院選挙で与党は過半数を割り、国会運営には国民民主党の協力が不可欠となった。国民民主党は衆議院選挙の公約で所得税の課税最低限103万円(基礎控除48万円、給与所得控除の最低保障額55万円)の178万円への引き上げを掲げた。11月20日、自

民、公明、国民民主の3党は「103万円の壁」を引き上げることで合意し、総合経済対策に明記することとした。総合経済対策では、いわゆる「103万円の壁」については、2025年度税制改正の中で議論し、引き上げるとした。

## 自然増収の歳出化、国債増発で「平時に戻していく」縮小方針に反する補正予算

2024年度第1次補正予算の衆議院における審議では、野党の反対を押し切って与党が採決を強行、賛成多数で可決するという従来の国会運営が10月の衆議院選を経て一変した（「東京新聞」2024年12月13日付）。予算編成・審議において野党の要求が影響力を持ち、形骸化されてきた財政民主主義が息を吹きかえたといえよう。

12月11日、「103万円の壁」の引き上げとガソリン暫定税率廃止が自民、公明、国民民主の3党で合意したことにより、国民民主党は補正予算案の賛成に回った。立憲民主党は補正予算案への反対は続けるが、自民が求めた採決を容認した\*。補正予算は12月17日に成立した。

\* 立憲民主党は歳出総額を約13.9兆円から12.5兆円に減額する修正案を出したが、減額修正は受け入れられず、予算総則の補正で能登半島地震の復興予算について2024年度当初予算の予備費から1千億円を充当する修正案が盛り込まれた。国会での予算案の修正、可決は橋本龍太郎内閣当時の1996年以来、28年ぶりである。

財政法では、補正予算は「緊要になった経費」に限定されている。深刻な不況やコロナ禍のような危機対応の施策が必要な時期以外の平時においては、増額補正の予算は編成しない方が望ましい。日本では毎年度のように補正予算を編成してきたが、平時には数兆円の規模であった。コロナ禍で2020年度には73兆円と一挙に膨らんだ。コロナ禍の終息とともに補正予算の規模は縮小したが、2023年度第1次補正予算の規模は13兆1,992億円と巨額であった。2024年度第1次補正予算の規模

は13兆9,433億円で前年度を7,441億円上回り、「骨太の方針2024」が掲げた歳出構造を「平時に戻していく」縮小方針に反している。野党の提案には補正予算の規模を大幅に圧縮する案はない。

歳入では税の自然増収（当初予算を上回る税収、税収の「上振れ分」）が3兆8,270億円、税外収入の追加が1兆8,668億円、計5兆6,938億円の増収が見込まれるが、「平時に戻していく」縮小方針に従えば、2024年度当初予算に計上した新規国債34兆9,490億円の減額補正に充当すべきである。しかし総合経済対策に盛り込まれた多くが「緊要になった経費」とはいえない経済対策関係費に13兆9,310億円が計上されたことにより、自然増収等の歳出化では足りず、その半分近くを新規国債の増発（6兆6,900億円）に頼ることになった。

補正予算に計上されている主な施策は次の通りである。

- (i) 日本経済・地方経済の成長…「AI・半導体産業基盤強化フレーム」に基づく支援（1兆3,054億円）、地方交付税交付金の増額（7,926億円）
- (ii) 物価高の克服…重点支援地方交付金（低所得世帯向け給付金4,908億円、推薦事業メニュー分6,000億円）、燃料油価格激変緩和措置（1兆324億円）
- (iii) 国民の安心・安全の確保…能登地域の復興・復興（2,684億円）、防災・減災、国家強靱化対策（公共事業関係費、1兆4,063億円）、自衛隊等の安全保障環境の変化への的確な対応等（8,268億円）

## 与党税制改正大綱決定、国民民主党の合意ないまま「123万円の壁」明記、自公・国民の協議継続

12月20日、自民、公明両党は2025年年度与党税制改正大綱を決めた。12月27日、与党税制改正大綱はそのまま政府税制改正大綱として閣議決定された。所得税では基礎控除48万円と給与所

得控除の最低保障額55万円をそれぞれ10万円ずつ引き上げ、課税最低限を現行の103万円から123万円へ引き上げる\*。住民税所得割の基礎控除43万円は据え置き、給与所得控除の最低保障額(55万円)は1万円引き上げる。

国民民主党が主張する「178万円の壁」との隔たりは大きく、3党協議は継続される。国民民主党が納得する引き上げ幅が提示されないと2025年度予算の成立は困難となるため、今後3党協議で予算が修正される可能性がある。

\* 学生アルバイトの就労調整につながる「年収103万円の壁」は「特定親族特別控除」(150万円)の創設により解消される。所得控除は高所得層ほど減税効果が大いという不公平を緩和する目的で設定されている基礎控除の通減の年収要件を2,400万円以上から2,350万円以上に引き下げる。

防衛増税は2027年度時点で1兆円強の確保を図ろうとするものであり、(i)法人税引き上げ(主に大企業を対象に税額を4～4.5%付加)、(ii)東日本復興特別所得税の税率(2.1%)を1%引き下げ、課税期間を延長。防衛増税分として税額を1%付加、(iii)たばこ税の1本当たり3円相当の段階的引き上げという内容である。2025年度税制改正大綱では「防衛増税」を2026年4月から始める方針を決めた。法人税とたばこ税の増税を既定方針通り盛り込み、所得税の増税時期の決定は先送りされた。

## 所得税の大幅な物価調整減税の条件はない、社会保険料の引き上げの抑止が主要課題

ただし日本の財政に大幅な物価調整減税を行う条件があるとはいえない。第1に国・地方の債務残高のGDP比(2022年)が260.1%で主要先進国の中で突出して高い(ドイツ66.1%、イギリス・フランス・アメリカ100～120%、イタリア144.4%)。国民民主党の公約通りに所得控除を引き上げると、政府の試算では年7兆円～8兆円の税収減が生じるという。

財政健全化の達成により国・地方の債務残高の累増に歯止めをかけることはますます困難になる。

第2に日本の個人所得課税(所得税、個人住民税)のGDP比は6.4%で、10%～12%である他の主要先進国と比較して目立って低い(表1参照)。主要国の中で日本の課税最低限は低い。それにもかかわらず個人所得課税の負担率が低い主な理由としては、(i)給与所得控除を諸外国では職業に関わる経費について「家事関連費は除く」の原則により実額控除を行うのに対して、日本では所得に依りて概算控除が認められ、その水準が職業的経費を大幅に上回る、(ii)諸外国では認められない金額が制限されている社会保険料控除が全額認められていることがあげられる。

租税と社会保険料を合わせた広義のGDP比の租税負担率(公的負担率)を国際比較すると、2010年には日本は26.2%でアメリカ(23.4%)とともに低負担国であった(表1参照)。2010年～2021年の公的負担率の上昇幅は7.9ポイントで主要6か国の中で最大であり、2021年には34.1%でイギリス(34.4%)とともに中負担国となった。国際比較で日本の負担率の上昇幅が大きいのは付加価値税(日本の消費税)2.6ポイントと社会保険料2.5ポイントである。

日本の社会保険料のGDP比は13.3%で公的負担が「高負担国」のドイツ・フランスとほぼ同水準まで高まっている。個人所得課税と社会保険料の被保険者拠出を比較すると、2000年度にはほぼ同規模であったが、2005年度以降には被保険者拠出は個人所得課税の1.2倍前後になっている。

日本では可処分所得の伸び悩みから家計貯蓄率が2021年の8.7%から2024年の2.3%へ急落し、主要5か国の中で最も低くなっている(フランス16.0%、ドイツ10.6%、イギリス7.5%、アメリカ4.4%；片桐正俊『米国租税政策・税制展開の財政学的考察』日本評論社、2024年、441頁)。可処分所得を増やし、家計貯蓄率を他の主要国水準に近づけるには、被用者の社会保険料の上昇に歯止めをかける公費の拡充による「租税代替化」が必要である\*。

表1 公的負担率(GDP比)の国際比較

(%)

		アメリカ	日本	イギリス	ドイツ	スウェーデン	フランス
公的負担	2010	23.4	26.2	32.0	36.4	42.8	42.1
	2021	26.5	34.1	34.4	39.3	42.7	45.2
	2010～2021	3.1	7.9	2.4	2.9	-0.1	3.1
租 税	2010	17.3	15.4	26.0	22.2	32.0	26.0
	2021	20.4	20.8	27.6	24.5	33.8	30.4
	2010～2021	3.1	5.4	1.6	2.3	1.8	4.4
個人所得税	2010	8.1	4.9	9.1	8.6	12.1	7.2
	2021	11.4	6.4	10.0	10.5	12.4	9.5
	2010～2021	3.3	1.5	0.9	1.9	0.3	2.3
法人所得税	2010	1.8	3.0	2.8	1.5	3.2	2.3
	2021	1.6	4.5	2.9	2.4	3.3	2.5
	2010～2021	-0.2	1.5	0.1	0.9	0.1	0.2
付加価値税	2010	2.0	2.5	6.1	7.0	9.0	6.8
	2021	2.1	5.1	7.0	7.2	9.1	7.4
	2010～2021	0.1	2.6	0.9	0.2	0.1	0.6
社会保障負担	2010	6.1	10.8	6.0	14.2	10.8	16.1
	2021	6.1	13.3	6.8	14.8	8.9	14.8
	2010～2021	0.0	2.5	0.8	0.6	-1.9	-1.3

注：アメリカの付加価値税の欄は小売売上税。

出所：OECD, Revenue Statistics 1965-2022, 2023.

＊経団連は「フューチャー・デザイン2040」と題する提言で、富裕層への課税強化で再分配効果のある税財源を確保し、2040年度にかけて社会保険料の国民所得比を足元の18%にとどめることを提案している（「日本経済新聞」2024年12月4日付）。財源が足りなければ、消費税増税や法人税など企業負担を検討する。

現役世代の社会保険料負担の増加を抑制、可処分所得を増やし、働き方改革の推進などをあわせて「分厚い中間層」を形成、将来不安の払拭により消費拡大につながることを期待している。財界が社会保険料の上昇を抑える提言を出すに至った背景には、(i)老人医療費に対する支援金等の膨張と加入者割から総報酬割への移行による組合健保の保険料上昇、(ii)非正規短期雇用者の厚生年金や被用者医療保険への加入を義務付ける措

置の強化があげられる。

## 2025年度当初予算案：「平時に戻していく」縮小方針に反する過去最大の予算規模

2024年12月27日、2025年度一般会計当初予算案が閣議決定された。予算規模は115兆5,415億円で2024年度(以下、特記しない限り当初予算)の112兆5,717億円と比較して3.0兆円、2.6%増加して過去最大となっており、「骨太の方針2024」が掲げた「平時に戻していく」縮小方針は貫かれていない(表2参照)。

「103万円の壁」をめぐる与党と国民民主党の協議が続いている中での閣議決定であるので、通常国会の予算審議では修正される可能性が高い。予算審議において与党が多数で押し切ってきた方式

表2 2025年度予算案/歳入の概要

(億円/%)

	2024 年度	2025 年度	増減額	増減率
税 収	696,080	784,400	88,320	12.7
所得税	179,050	232,870	53,820	30.1
法人税	170,460	192,450	20,990	12.9
消費税	238,230	249,080	10,850	4.6
その他の収入	75,147	84,525	9,378	12.5
うち防衛力強化分	21,261	26,659	5,398	25.4
新規国債	354,490	286,490	▲ 68,000	▲ 19.2
合 計	1,125,717	1,155,415	29,698	2.6

出所：財務省「令和7年度予算のポイント」

から野党の対案を組み入れて修正する方式に変われば、財政民主主義の観点からは望ましい。

## 小幅な減税により税収の高い伸び、新規国債 30 兆円を下回る

2024年度に実施した定額減税の影響がなくなるので、税収は78.4兆円となり、2024年度比で8.8兆円、12.7%増加する（2024年度補正後73.4兆円と比較して5.0兆円増）。税収の伸びが30.1%と高いのは所得税である。政府税制改正大綱に盛り込まれた政府案では減税規模は6,750億円（国民民主党案では8兆円弱）にとどまり、2024年度の定額減税の減税規模2兆3,020億円を大幅に下回ることによる。

それに対応して新規国債は28.6兆円と2024年度比で6.8兆円、19.2%減額される。新規国債が30兆円を下回るのは17年ぶりである。与党と国民民主党の協議で所得税の減税幅が上乘せされれば、新規国債は30兆円を上回る可能性がある。公債依存度は2024年度の31.2%から24.8%に低下するが、1/4を新規国債に頼る借金依存体質から抜け出せていない。

## 「防衛力整備計画」3年目で防衛関係費は最も高い伸び、8兆7,005億円で過去最高

歳出の主要経費別内訳では、防衛関係費が

9.5%と最も高い伸びを示し、8兆7,005億円で過去最大となっている（表3参照）。防衛力整備計画\*3年目の経費が大半を占めている。政府は2022年末、相手の領域内にあるミサイル発射拠点などを直接たたく「敵基地攻撃能力」の保有を宣言した。敵の射程圏外から攻撃できる「スタンドオフ防衛能力」の強化に力を入れ、2025年度は約9,390億円を充てる。目標探知のために多数の小型人工衛星を連携される「衛星コンステレーション」の構築に重点を置いて2,832億円を計上するなど衛星設備強化を図っている。

\*2022年12月の安保関連3文書の改定により、「防衛力整備計画」で2023年度～2027年度の5年間の防衛費総額を43兆円程度とした。2019年度～2023年度計画（27兆4,700億円程度）の1.5倍に達する規模である。

国庫債務負担行為は、初年度には頭金程度の支払いにとどめ、大半の支払を後年度に行う措置で、後年度負担を伴うため、単年度主義という予算原則に反する。国庫債務負担行為を大幅に利用しているのは防衛関係費である。2025年度の防衛関係費の51.2%にあたる4兆4,533億円はミサイルや戦闘機などの購入時に組んだ「兵器ローン」の返済に充てられる（「東京新聞」2024年12月28日付）。2025年度も翌年度以降に返済が始まる6兆8,953億円のローンを新たに契約、後年度負担

表3 2025年度当初予算案／歳出の概要

(億円／%)

	2024 年度	2025 年度	増減額	増減率
歳出総額	1,125,717	1,155,415	29,698	2.6
国債費	270,090	282,179	12,089	4.5
一般歳出	677,764	682,452	46,989	0.7
社会保障関係費	377,193	382,778	5,585	1.5
社会保障関係費以外	290,571	299,674	9,103	3.1
防衛関係費	79,496	87,005	7,509	9.5
うち防衛力整備計画対象経費	77,249	84,748	7,499	9.7
文教及び科学振興費	54,716	55,496	780	1.4
公共事業関係費	60,828	60,858	30	0.1
物価高騰対策等予備費	10,000	—	皆減	
その他	90,855	96,630	5,775	6.4
うち予備費	5,000	10,000	5,000	100.0
地方交付税交付金等	177,863	190,784	12,921	7.3

出所：財務省「令和7年度予算のポイント」

の累計は16兆350億円と過去最高を更新した。特に防衛関係費を押し上げているのは米国からの兵器購入費であり、円安の影響を受けて価格が上昇している。

## 社会保障関係費は1.5%の低い伸び

防衛関係費とは対照的に社会保障関係費の伸びは2024年度（2.3%）を下回る1.5%に抑えられている。主要経費別伸び率をみると、少子化対策費が4.1%で最も高く、年金給付費が2.2%でそれに次ぐ。

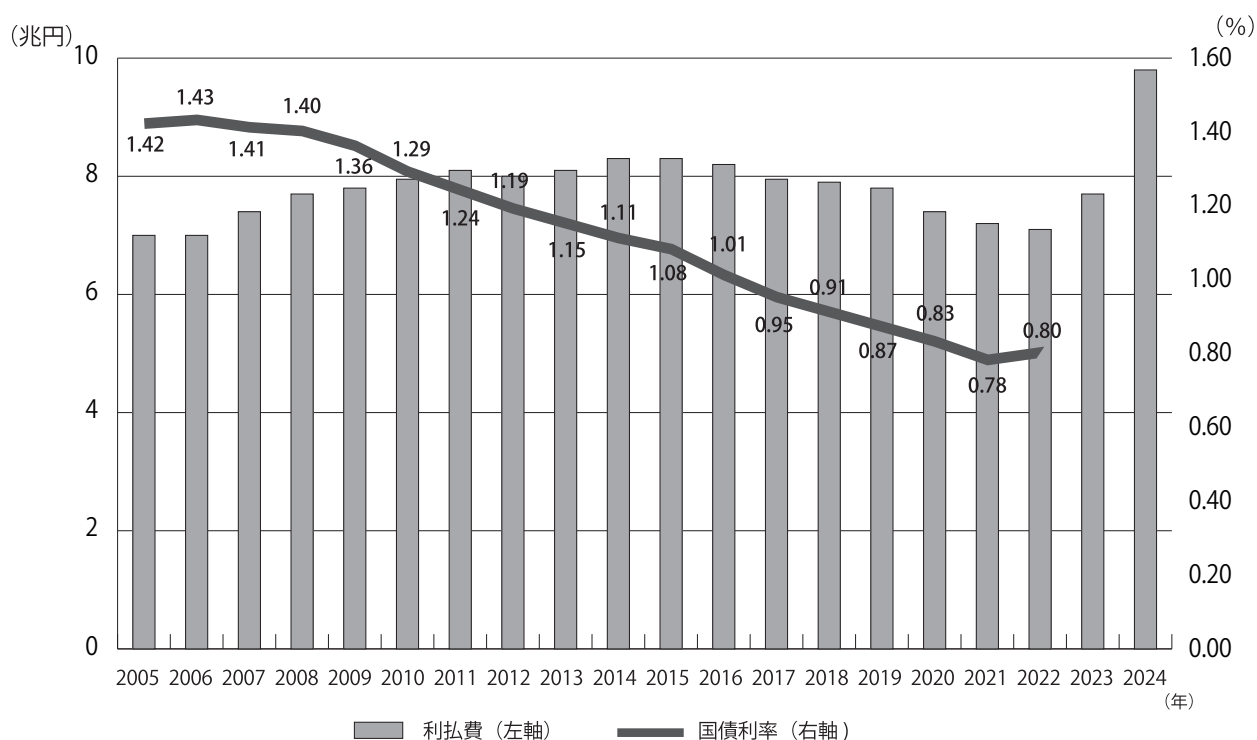
2023年度末には「こども未来戦略」において2028年度までの「3.6兆円（国・地方合計）」の施策充実と安定財源確保の枠組み（1兆円は公的医療保険料と合わせて徴収される支援金）が決定された。2025年度は「3.6兆円」のうち8割強を実現した。予算規模が最も大きいのは児童手当の拡充（所得制限の撤廃、高校生年代まで延長、第3子以降は3万円）の満年度化である。「こども未来戦略」の財源は歳出改革や既定予算を最大限活用するとされているが、2025年度には歳出改革による公費節減効果は国・地方で計0.18兆円程度にすぎない。不

足分（1.1兆円程度）は支援金が満年度化するまでの「つなぎ公債」として特別会計で子ども・子育て支援特例公債を発行する。

一方、医療給付費の伸びは0.7%にすぎない。政策減の中心が医療費に置かれたからであり、中心は例年度通り薬価の改訂である。薬価改定により医療費ベースで2,466億円、国費で648億円削減される。薬価の引き続く引下げで製薬メーカーの生産意欲は削がれており、医薬品不足が顕在化している。

現役世代を始めとする国民の保険料負担の軽減を図る狙いから、高額療養費制度の見直しが行われる。自己負担限度額が所得区分に応じて引き上げられ、所得区分が細分化される。年収約1,650万円以上の人には月25.3万円から約44.4万円に76%上がる。年収約510万～約650万円の人には8.0万円から11.3万円へ41.2%上がる。住民税非課税世帯は3%の引き上げにとどまる。70歳以上の外来（通院）の自己負担に上限を設定した「外来特例」も年収に応じて上限が2千～1万円上がる。これらの見直しにより医療保険料は年1,000円～5,000円程度軽減されるが、軽減効果は大きくはない。公費の拡充ではなく、自己負担の

図1 普通国債の利払費と国債利率(加重平均)



注:2022年度までは決算、2023年度は補正後予算、2024年度は当初予算

出所:参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」2024年度版、「債務管理レポート」2023年度版

引き上げにより社会保険料の上昇を抑制しようとしている点に限界がある。

## 国債費の膨張

2025年度予算の特徴は国債の元利償還金と利払費から成る国債費の膨張である。28.2兆円となり、2024年度比で1.2兆円、4.4%増加し、歳出総額の1/4を占めるようになっている。予算積算金利を2024年度の1.9%から2%に引き上げたことによる。10年新発国債の流通利回りは2024年12月27日には1.110%まで上昇し、2011年7月以来約13年ぶりの1.1%超となったが、予算積算金利(1.9%)を大幅に下回り、2024年度には国債費の多額の不用額が生じよう。『週刊ダイヤモンド』新年合併号によると、5人の民間エコノミストの2025年末までの国内長期金利の見通しは1.0%～1.5%に分布しており、2025年度に予算積算金利を引き上げる必要はない。

国債費は毎年度のように過大計上されており、

不用額が補正予算の財源となってきた。ただし国債費の膨張は将来金利が正常化した場合の財政破綻の予兆を示しているともいえる。国債は確定利付証券であるから、金利が上昇しても国債残高全体に直ちに影響するわけではない(国債費については町田俊彦「国債費の分析」『自治総研』2024年9月号、1～38頁を参照のこと)。満期が到来した国債の大半は借換債の発行によって償還されるが、低金利の既発債が徐々に金利の高い新発債に置き換わる。

日銀の超低金利政策により、既発債の平均金利は2022年度決算で0.80%まで下がっている(図1参照)。借換を繰り延べるために30年債、40年債といった超長期債のウエイトを高め、中期債(2～5年)のウエイトを低めたために、国債の平均償還年限(平均残存年数)は2010年度末の6年8か月から2024年度末の9年7か月へ伸びている。その結果、金利が正常化すると、低金利の既発債から高金利の置き換えが長期にわたり、利払費が累積的に膨張してゆく。

野口悠紀雄『平成はなぜ失敗したのか：〈失われた30年の分析〉』（幻冬舎、2019年）では新金利適用残高の総残高に占める比率は5年程度で50%を超え、新金利5%の場合、5年後の歳出総額に占める利払費の比率は1/3程度、債務償還費と合わせた国債費は1/2程度となると試算している。金利が正常化すれば、予算が編成できない財政破綻になるとしている（235～236頁）。2025年度予算において歳出の1/4を占める国債費は当面は過大計上の色彩が強いが、国債費負担の重圧による財政破綻の序曲にすぎない。財政破綻を回避するために、政府が日銀の利上げにブレーキをかけ続けられ、国民は「円安とインフレの悪循環」に苦しみ続けられる。

## 日本財政の再生：大企業と高所得者に対する適正な課税で租税の収入調達力・再分配機能を回復

1990年代以降、先進国で唯一生じている日本の実質賃金の低下は続いている。「失われた30年」を越えて「失われた40年」に向かっている。日本経済の再生と分配構造の抜本的な改善は大幅

赤字に陥っている国家財政の再建と併行して進めることが緊要である。主なターゲットは大企業の内部留保である\*。大企業を補助金や減税で支援しても経済再生にはつながらない。むしろ巨額の内部留保に課税することにより、投資やステークホルダーへの分配を促す。ステークホルダーのうち株主への分配は、金融所得の課税強化と所得税の累進性の回復で対応し、労働者や中小企業への分配を促す。中小企業への分配の拡大（下請け単価・納入単価の引き上げ）は、最低賃金引上げの条件を作り出す。法人税の内部留保課税の導入と政策減税（優遇措置）の縮小は、所得税の総合課税化と累進性の回復と併せて、弱体化した税制の財源調達能力を強化し、国家財政の再建に寄与する。

\* 醍醐 聡 東京大学名誉教授は内部留保課税について、税率1%で2.5兆円の税収があると試算している（『全国商工新聞』第3145号、2014年11月24日付）。現在では醍醐名誉教授の試算の時点よりも内部留保は大幅に増加しているので、増収効果は2.5兆円よりも大きい。

（まちだ としひこ）



# [各論 I] 所得税非課税枠（年収 103 万円の壁）の 引上げが焦点の 2025 年度税制改正 と防衛財源確保のための税制措置

片桐 正俊

中央大学名誉教授

2025 年度税制改正(以下 25 年度改正)は、所得税非課税枠(年収 103 万円の壁)の引上げ減税が目玉で、あとは小粒の所得税減税及び中小企業経営強化税制の拡充等の法人税減税と防衛財源として法人税とたばこ税の増税を決めた点が目立つ程度である。25 年度改正による国税の減収見込み額は、平年度ベースで所得税減税が 6570 億円、法人税減税が 40 億円である。反対に増収見込み額は、平年度ベースで防衛特別法人税(仮称)が 7710 億円、たばこ税の見直し 2150 億円で、合計 9860 億円となっている。

1 月の通常国会に出される 25 年度税制改正法案の基となる与党税制改正大綱の決定は、異例のものとなった。従来は自民党の税制調査会のメンバーがインナーと呼ばれる非公式会合で、翌年度の税制改正の内容や検討事項を決めていた。しかし、24 年 10 月の衆院選挙で自公政権の議席が過半数を割ったことにより、24 年度補正予算の成立に国民民主党の賛成を得ることを期待して、103 万円の壁の引上げ問題で自公両党は国民民主党と協議を重ねた。しかし、所得税の非課税枠を 123 万円への引上げに止めようとする自公両党と 178 万円への引上げを求める国民民主党との間の溝は埋められず、結局自公両党だけで税制改正大綱を決めた。ただ、自公両党は、交渉の決裂を回避し、協議を継続することに同意した。さらに、同大綱の「令和 7 年度税制改正の基本的考え方」のところで、23 年度補正予算の採決に当たり、自公両党と

国民民主党の幹事長間で合意した次の 2 つの事項も付記した。1 つは、「103 万円の壁」は、国民民主党が主張する 178 万円を目指して 25 年から引き上げることである。もう 1 つは、これも国民民主党が主張するガソリンの暫定税率の廃止である。いずれも実施方法等については、引き続き誠実に協議するとなっている。

大綱へのこうした異例の付記は、与党が先の衆院選挙で過半数割れに陥ったためであり、これまでインナーで決めていて不明であった政策決定過程が可視化され、また長年据え置かれてきた所得税の課税最低限の引上げ問題解決への口火を切った点では評価できる。だが、それぞれに後段で述べるように、熟慮すべき問題点もある。

さて、何のために 25 年度改正を行うのか。「令和 7 年度税制改正の大綱の概要」には次のように書かれている。「物価上昇局面における税負担の調整及び就業調整対策の観点から、所得税の控除額及び給与所得控除の最低保障額の引上げならびに大学生年代の子等に係る新たな控除の創設を行う。老後に向けた資産形成を促進する観点から、確定拠出年金の拠出限度額を引き上げる。成長意欲の高い中小企業の設備投資を促進し地域経済に好循環を生み出すために、中小企業経営強化税制を拡充する。国際環境の変化等に対応するため、防衛力強化に係る財源確保の税制措置、グローバル・ミニマム課税の法制化、外国人旅行者向け免税制度の見直し等を行う。これらにより、「賃上

げと投資が牽引する成長型経済」への移行を実現し、経済社会の構造変化に対応する。

これを見ても分かるように、25年度改正の目的(最重点事項)は、「賃上げと投資が牽引する成長型経済」への移行に対応し、またそれをさらに発展させていくことである。ただ端的に疑問を出せば、防衛財源確保のための増税を別にして、それ以外の個人所得税減税6570億円と法人所得税減税40億円を合せて平年度ベースで6610億円の小規模減税で「賃上げと投資が牽引する成長型経済」への移行を実現し、経済社会への構造変化等に対応する」ことが果してどの程度実現すると見込んでいるのだろうか。到達目標となる数値も示されておらず、減税との因果関係や減税効果も考えようがない。単なる願望でしかない。

個人所得課税、法人課税、消費課税、資産課税、国際課税等におけるそれぞれの税制改正の要点については、以下で順に検討する。

## 主な個人所得課税の改正

### (1) 物価上昇局面における税負担の調整及び就業調整への対応

給与所得者の所得税の非課税枠「年収103万円の壁」を123万円に引き上げる(図1参照)。それを25年1月から実施する。この非課税枠103万円から123万円への引き上げは、基礎控除を現行の48万円から58万円に、給与所得控除の最低保障額を55万円から65万円に、10万円ずつ引き上げることに由来するものである。2つの控除は1995年以来据え置かれてきたが、30年間の物価の上昇率20%に基づいて、それぞれ10万円ずつ引き上げることにした。ただし、住民税は現在55万円の給与所得控除のみ所得税と連動して26年度分から10万円引き上げて65万円にするが、基礎控除は43万円に据え置く。住民税の基礎控除の引き上げは、地方税収の大幅な減少を招くと地方自治体が反対したことに対応した措置である。

なお所得税の「年収の壁」を103万円から123万円に引き上げた場合、税収減は6000億～7000

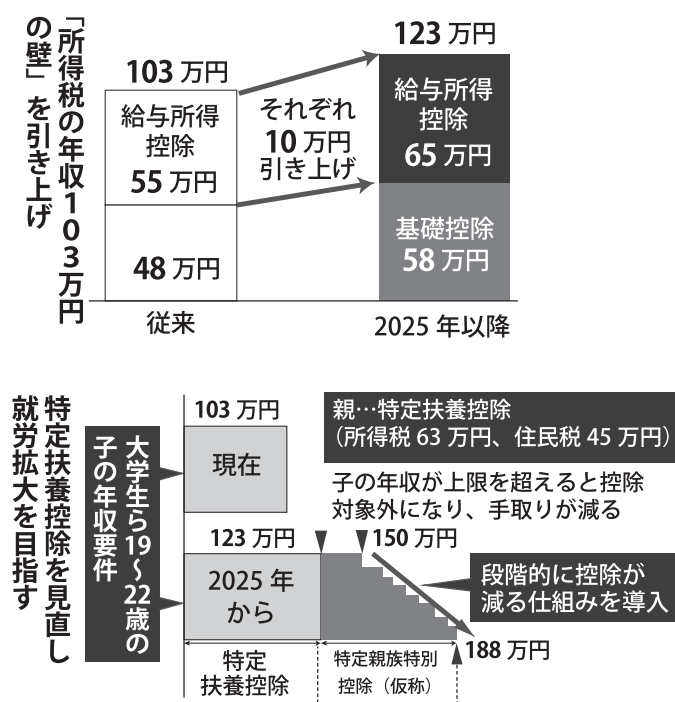
億円の規模になると説明されている。しかし、これだと国民民主党が求めるような個人消費の押上げをあまり期待できない。

ただ、この大綱決定は問題解決の最終的決着ではない。国民民主党は「年収の壁」を178万円に引き上げることを主張し、大綱でも「引き続き真摯に協議する」と明記しているので、今後123万円以上に引き上げられる可能性は残されている。そして仮に国民民主党の要求通りに178万円まで「年収の壁」を引き上げた場合、税収減は7兆～8兆円に上ると予測される。その財源を増税に依らず国債の発行に求めた場合、将来世代につけを回すことになる。国民民主党は「年収の壁」引き上げの財源案を提案しなければならない

国民民主党の「年収の壁」の引き上げ要求は、35年間変わらなかった課税最低限を引き上げる動因となった点で評価できるが、178万円までの引き上げ要求は、最近35年間の最低賃金の上昇率を踏まえたもので、課税最低限の保障という観点からすれば、35年間の物価上昇率を踏まえた大綱の123万円への引き上げ決定の方が説得力があると考えられる。しかし、国民民主党の狙いは「年収の壁」の引き上げによる手取りの増加なので、123万円への引き上げでは手取りはわずかしかならず消費刺激効果が期待できないため、25年度予算への賛成と引き換えに「年収の壁」の一段の引き上げを要求するであろう。

また、「年収103万円の壁」の引き上げに加えて、特定扶養控除の見直しと「特定親族特別控除」(仮称)の創設が行われる(図1参照)。大学生等19～22歳の子供を扶養する親の所得税負担を軽くする特定扶養控除(63万円)は、現在子供がアルバイトで得た収入が103万円を超えた場合、親の所得に適用できなくなり、親の手取りが減ってしまうため、学生アルバイトの働き控えが生じている。そこで、特定扶養控除の要件を150万円以下に変更した。そして新たに「特定親族特別控除」(仮称)を設け、子供の収入が150万円を超えた場合に、一挙に扶養対象外にならないように、年収188万円まで段階的に控除を減らすことになった。なお、高校

図1 「年収103万円の壁」引き上げと特定扶養控除の見直し



(出所)『毎日新聞』(朝刊) 2024年12月21日付。

生年代(16～18歳)の子供のいる親の所得税負担を軽くする「扶養控除」は、現行の38万円を26年から25万円に縮小する方針であったが、これを見送り、控除額を38万円のまま据え置いた。

これらの税制改正措置によって、確かに学生はアルバイトの勤務時間を増やすことができ、親の所得税負担もそのことによって増えることがないように配慮されているので、万事好都合のように見えるが、果たしてそうか。政府の経済政策の失敗の結果、経済が成長せず、賃金も上がらず、親の所得も伸びず、加えて奨学金制度も不十分なため経済的に苦しい学生はアルバイトをせざるを得ない。上述の税制改正は年収の壁で勤務時間が制限されている現状を打破することになるであろう。しかし、上述の税制改正措置によって、学生の勤務時間制限が緩和されるかもしれないが、経済的に苦しい学生が本分の学業を犠牲にしてアルバイトに勤しまざるを得ない現状がおかしいのである。給付型奨学金の拡充を重要な政策課題として取り組まねばならないのではないか。

## (2) 確定拠出年金(企業型DC及びiDeCo)の拠出限度額の引き上げとNISAの利便性向上

老後に向けた資産形成を促進するため、運用益に税がかからず、拠出額(掛け金)も全額所得控除できる個人型確定拠出年金「iDeCo」について、月額拠出金(掛け金)を引き上げ、税優遇を拡大する。また勤務先企業の企業年金の有無によって差が生じていた拠出金上限額を一本化する。具体的には次の通りである。

第2号被保険者(会社員等)のiDeCoの拠出限度額について、勤務先の企業年金の有無等による差異を解消し、企業年金と共通の拠出限度額(現行:月額5.5万円)に一本化した上で、この共通拠出限度額について、月額6.2万円に引き上げる。また第1号被保険者(自営業者等)の個人型確定拠出年金と国民年金基金との共通拠出限度額(現行:月額6.8万円)について、月額7.5万円に引き上げる。加えて、iDeCoに加入できる年齢の上限を現在の65歳未満から70歳未満に引き上げる。

さらに、国民の安定的な資産形成を促進するために、少額投資非課税制度(NISA)の利便性を図る次のような措置を講ずる。つみたて投資枠における上場投資信託(ETF)非課税制度の購入について、定額購入方式における最低取引単位を1000円以下から1万円以下に引き上げるほか、指定金額内の最大口数での買付け方式を可能とする。またNISAの金融機関変更時の即日での買付けを可能にする。

以上述べたiDeCoの拠出限度額等の引上げにせよ、NISAの利便性向上の措置にせよ、公的年金の先細りが懸念されるところから、国民の私的資産形成を促そうとするものである。しかしながら、政府は肝心の公的年金制度の立て直しの道筋の提示を放置したまま、公的年金への懸念を背景に私的資産形成に力を入れるというのは、釈然としないものがある。公的年金制度の立て直し策とそれを補完する私的資産形成をセットで考えて行かないと、資力に余裕のある者だけが資産形成に走ることになり、その余裕のない者との間に将来的に経済格差を拡げることになりかねない。

### (3)子育て支援に関する政策税制

子育て支援に関する政策税制としては、①住宅ローン減税の優遇措置の1年間延長②生命保険料控除の1年間限定の拡充③結婚・子育ての資金の一括贈与を受けた場合の贈与税の非課税措置の延長④高校生年代(16～18歳)の親の扶養控除の非課税枠の維持と大学生年代(19～22歳)の親の特定扶養控除についてこの年収制限の引上げ等が実施される。このうち③については、「4. 主要な資産課税」の改正のところで解説する。④については、「1. 主要な個人所得課税の改正」のところで既に解説を行っている。したがって、ここでは①と②について解説する。

#### ①住宅ローン減税の優遇措置の1年間延長

住宅ローン減税は、資金を借りて住宅を新築するか増改築した時に、最大13年間各年末の住宅ローン残高の0.7%分を所得税や住民税から差し

引く制度である。住宅の環境性能によって残高の上限が設けられ、子育て世帯は一定額上乘せできる優遇措置を24年に1年間限定で実施したが、この優遇措置を25年まで据え置くことになった。ただ、この優遇措置によって子育て世帯の住宅取得がどの程度行われたのか実績値が何も示されていないのに、それをもう1年自動延長すると決めた根拠は不明である。

#### ②生命保険料控除の拡充

生命保険料を課税所得から差し引く生命保険料控除は、1年間の措置として子育て世帯の上限を4万円から6万円にする。26年分の所得税に適用する。これも、子育て世帯の生命保険料控除の上限を4万円から6万円にすることによってどのような効果が期待できるのか判然としない。

## 主な資産課税の改正

### \*結婚・子育て資金の一括贈与を受けた場合の非課税措置の延長

祖父母や親が子や孫に対して結婚・出産・育児に要する資金を一括して贈与する場合、子や孫1人につき1000万円まで贈与税がかからない非課税制度がある。この非課税制度は15年に設けられた制度で、24年末が期限のところを適用期限を2年延長することになった。ただ、この制度の利用状況は公表されていないが、低調だと言われている。子育て支援が重要だということで延長を決めたが、世代を超えた格差が固定しかねず、廃止するべきである。

## 主な法人課税の改正

### (1)中小企業者等の法人税の軽減税率の特例の延長

08年のリーマン・ショック後の09年に、資本金1億円以下の中小企業に対して、年間所得800万円以下の部分について法人税率を本来の19%から15%に引き下げる軽減措置が取られてきた。この軽減措置は24年度末に本来の19%に戻す予定で

あったが、26年度末まで延長することになった。

ただ、この軽減措置は資本金が1億円以下であれば原則的にすべての企業が利用できたので、課税逃れのために資本金を1億円以下に減資した大企業もこの軽減措置を利用するという問題が発生してきた。そこで、今回の改正では、そうした企業も引き続き軽減措置の対象となるが、優遇を縮小することになった。すなわち、年間所得が10億円を超える企業は、800万円以下の金額に適用される税率を17%に引き上げ、適用期間を2年延長することとした。

しかし、原材料価格の高騰などで苦しむ中小企業を引き続き税制面で優遇し、景気を下支えしようとする意図を理解したとしても、課税逃れのために減資したと見られる企業にまで、優遇措置を縮小するとはいい、それを残すのは問題である。

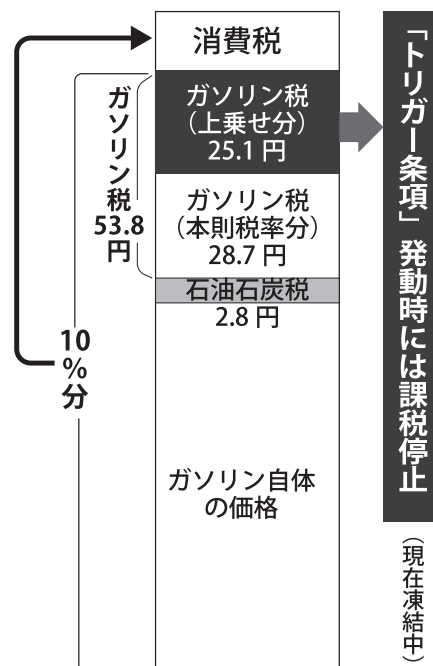
なお、そもそも論をすれば、法人税法では基本税率は25.5%であるが、中小法人には19%に軽減され、さらにリーマン・ショック後の対応として租税特別措置で15%に軽減されたものの、経済的緊急事態が過ぎてもおだらだらと継続しているのは大変問題である。加えて中小企業の6割が赤字法人で、効果が及んでいない。その役割を終えているのではないか。

## (2) 地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）の延長

企業版ふるさと納税は、企業が地方自治体に寄付した場合に、税負担を軽減するもので、16年度に創設され、20年度に5年延長されて24年度末に適用期限を迎えるが、さらに3年間延長することになった。

同制度は内閣府が各自治体の地域再生計画を認定し、計画に基づく事業に企業が寄付すると法人関係の税が軽減される仕組みになっている。税の軽減効果は最大で寄付額の9割になる。

図2 ガソリン1リットルにかかる税とトリガー条項との関係



(出所)『東京新聞』(朝刊) 2024年12月21日付。

## 主な消費課税の改正

### \*外国人旅行者向け免税制度（輸出品物販売場制度）の見直し

訪日外国人が日本国内で商品を購入した場合、消費税分を支払わないで商品を購入できるが、26年11月から商品の購入時に消費税分を払ってもらい、出国時に消費税分の払い戻しを受けるリファンド方式に改める。訪日外国人が日本にいる間に免税品を税込み価格で転売し、差額を不正に得ることが横行していることに対応するとともに、出国時に消費税を払い戻すことによってインバウンド消費を拡大しようとするのがこの改正の狙いである。

## 主な国際課税の改正

### \*グローバル・ミニマム課税への対応

OECDの加盟国等は、拠点が世界のどこにあっても、規模が大きな多国籍企業の法人税率を15%以上とする「グローバル・ミニマム課税」に合

図3 防衛増税の概要

開始時期		内容
たばこ税	2026年4月	まず加熱式を26年4月と同10月に2段階で引き上げ
		紙巻き含めて27年4月から1年ごとに3段階で1本あたり0.5円ずつ上げ
法人税	2026年4月	法人税額から500万円を差し引いた額の4%分を税額に上乗せ
所得税	決定先送り	所得税額の2.1%分を追加徴収している復興特別所得税の一部を衣替え
		2.1%のうち1%分を防衛費増額に充当

(出所)『日本経済新聞』(朝刊) 2024年12月21日付。

意した。現在、子会社などがある国の実効税率が15%を下回る場合、日本にある親会社に上乗せ課税ができる。さらに、網を拡大して、日本にある企業グループなどの法人税の実効税率が15%になるまで課税できるようにする。

## ガソリン税暫定税率の廃止合意

税制改正大綱には、自公両党と国民民主党の間で合意したガソリン税に上乗せされている暫定税率の廃止方針が明記されたが、具体策は盛り込まれていない。

ガソリン税は揮発油税と地方揮発油税の総称である。1リットル当たり53.8円で、本則税率28.7円とそれに上乗せした暫定税率25.1円から成っている(図2参照)。ガソリン税はもともと道路整備の特定財源で、1974年から道路整備の財源不足を補うために暫定税率部分が上乗せされてきたが、2009年に一般財源化され今日まで続いている。上乗せされた暫定税率部分については、ガソリン価格の全国平均が3カ月連続で160円超になった

場合に課税を停止する「トリガー条項」というものがある(図2参照)。現在は、東日本大震災の復興財源を賄うために凍結している。国民民主党は上乗せ分25.1円についてトリガー条項の凍結を解除した上で、25年度末を目途に廃止することを求めている。

しかし、自公政権と国民民主党との間で、暫定税率の廃止に伴う問題について協議は進んでいない。一番の問題は、暫定税率を廃止すると、国と地方を合せて約1兆5000億円の税収減となると言われており、これを補強する財源の目途が立っていないことである。また、物価高で苦しむ家計を支援するために、ガソリン価格を引き下げる補助金を出しているが、この補助金が打ち切られガソリン価格が依然高いままだとすると、国民の間から消費税もかかり二重課税だという批判も絡んで、暫定税率の廃止を求める声が強まる可能性はある。他方、暫定税率を廃止すると、それが果していた温暖化ガスを抑える脱炭素の取組みに逆行するという問題も起こる。

## 防衛力強化に係る財源確保のための 税制措置

### (1) 防衛力強化に係る財源確保の根拠

政府は23～27年度の防衛費の総額を43兆円程度と「防衛力整備計画」に定めたが、それを実施するために必要な追加財源は5年間で14.6兆円程度とした。この防衛費増額は、歳出改革で3兆円強、決算剰余金の活用で3.5兆円程度、税外収入の積立てによる防衛力強化資金で4.6兆～5兆円強を確保し、残りを27年度にたばこ税、法人税、所得税の3税の増税で1兆円強を確保するとしていた。23年度の税制改正大綱では、それら3税を24年以降の適切な時期に増税すると明記したが、開始時期の先送りが繰り返されてきた。そして25年度税制改正では、法人税とたばこ税を26年4月から引き上げることにした(図3参照)。それによって1兆円程度の税収増を見込んでいる。他方、所得税の増税開始時期の決定は先送りした。

### (2) 防衛特別法人税(仮称)の創設(図3参照)

新たに防衛特別法人税(仮称)を設け、法人税額から500万円を差し引いた額の4%を法人税額に上乗せする。そして26年4月1日以後に開始する事業年度から適用する。500万円を差し引くのは、中小企業に配慮したからである。

### (3) たばこ税の見直し(図3参照)

たばこ税は、加熱式たばこを26年4月と10月の2段階に分けて増税し、紙巻きたばこと同水準の税率に引き上げる。その上で、加熱式と紙巻きの税率を3段階で、27年4月、28年4月及び29年4月にそれぞれ0.5円/1本ずつ引き上げる。

### (4) 所得税増税の時期決定の先送り(図3参照)

東日本大震災の復興財源として徴収している復興所得税(所得税額の2.1%分を上乗せ)の2.1%分のうち1%分を、当初27年1月から防衛特別所得税(仮称)とし、防衛財源に充てる予定であったが、

「年収の壁」見直しなど所得税の減税を協議している中で、防衛財源としての所得税の増税の時期を決定することに異論が出たため、決定は先送りされた。

## 「年収の壁」見直し等減税偏重の税制改正から所得税制本格改正へ転換の必要性

25年度税制改正は、国民民主党が提起した「年収の壁」見直しによる減税に議論が集中し、その他小粒の減税策を含めての税収減を穴埋めする財源の議論は先送りされてしまった。「年収の壁」が与党提案の123万円より以上に、例えば150万円に引き上げられ、国民民主党とそこで妥協が成立した場合その財源をどうするのだろうか。ガソリン税の暫定税率を廃止した場合、その減収分の財源確保はどうするのか。防衛力強化に必要とする所得税の増税をいつ開始するのか。高校生の子がいる親への扶養控除縮小はいつ止めるのか。いずれにせよ先送りされたこれら財源の議論の行方が懸念される。

ただ、それ以上に懸念されるのは、今回の税制改正で所得税の「税収の壁」の引上げに議論が集中し、基礎控除と給与所得控除の改正に焦点が当てられたため、所得税のあり方全体を問うことができなかったことである。基幹税である所得税の財源調達機能と所得再分配機能が低下しており、インフレ対応や働き方や家族のあり方に合せて、配偶者控除、退職金税制、「1億円の壁」のための金融所得課税の強化等の改革に取り組んで、それら2つの機能を高めなければならない。

(かたぎり まさとし)

# 〔各論Ⅱ〕「新規公債発行と財政投融资計画」の継続減額と財政再建

江川 雅司

新潟産業大学経済学部教授

## 新規公債発行減額と国債費過去最大

政府は、2024年6月21日、『経済財政運営と改革の基本方針2024～賃上げと政治がけん引する成長型経済の実現～』（通称、『骨太方針2024』）を経済財政諮問会議での答申を経て、閣議決定している。政府がこの方針のもと、2024年12月27日の閣議決定を経て公表した2025年度当初予算案（115兆5415億円：対前年度比2.6%増）は、過去最大の規模である。政府は税の自然増収（対前年度比約8.8兆円増）を見込み、新規公債発行額を大幅に減額（対前年度比約6.8兆円）しているが、歳入総額の4分の1が借金であり、財政状況は依然と厳しい。ただ、「量入制出」という予算規律にしたがい、次の3点の歳出増が予算化されている。（1）高齢化対策としての「社会保障関係費」の増大（理由：2025年問題である団塊の世代全てが75歳以上となり、医療費等の自然増の圧力が強まるから）、（2）防衛費の増大、及び（3）債務償還費や利払い費に充てる「国債費」の膨張（理由：日本銀行（以後、日銀と称す）の長期金利引き上げ政策への変更があり、想定金利を1.9%から2.0%台に引き上げたから）の3点である。歳出総額の増大は歳出需要に対応する狙いがあるが、実際は、2025年度予算案は堅調な企業業績や物価高の影響に依拠した財政運営と考えられる。

さて、2025年度の新規公債発行額は28兆6490億円であり、公債依存度も24.8%（前年度

31.5%）に改善している。新規公債発行額は17年ぶりに30兆円を下回ったが、借金なしに歳出額を賄えない状況は変わらない。また、税収で返済しなければならない普通国債残高は対GDP比で前年度より1%低下したが、2025年度末に1129兆円（前年度末1104兆円）に増えている点が問題である。つまり、新規公債発行額は税収増を予測して軽減されてはいるが、1,000兆円超の累積債務の構図は変わらない（表1参照）。ちなみに、2025年度新規公債発行額の内訳は、建設公債6兆7910億円（前年度：6兆5790億円、2120億円増）と特例公債21兆8580億円（前年度：28兆8700億円、▲7兆120億円）である。

一方、2025年度予算案の国債費は、想定金利を引き上げて利払い費を予測し、5年連続で過去最大規模に計上されている。想定金利は2年連続で引き上げられ、2%台は13年ぶりである。ちなみに、国債費は、前年度比1兆2089億円増の28兆2179億円である。この点は、2013年春以降採用している日銀の超金融緩和政策が2022年から修正されたことに起因する。

この結果、2025年度末の国の長期累積債務残高は1000兆円規模に近づいた2018年度末と比較すると1.29倍に膨張している。ただ、その間の国債費の利払い費は逡巡傾向にあったが、最近では逡巡傾向にある。つまり、日銀が金融緩和の出口を模索して、将来金利が急騰した場合の潜在的なリスクが高まったからである。今後は、返済期限

表1 国及び地方の長期債務残高

(単位:兆円)

	平成10年度末 (1998年度末) 〈実績〉	平成15年度末 (2003年度末) 〈実績〉	平成20年度末 (2008年度末) 〈実績〉	平成25年度末 (2013年度末) 〈実績〉	平成30年度末 (2018年度末) 〈実績〉	令和元年度末 (2019年度末) 〈実績〉	令和2年度末 (2020年度末) 〈実績〉	令和3年度末 (2021年度末) 〈実績〉	令和4年度末 (2022年度末) 〈実績〉	令和5年度末 (2023年度末) 〈実績〉	令和6年度末 (2024年度末) 国:補正後予算、 地方:見込み	令和7年度末 (2025年度末) 〈政府案〉
国	390 (387)	493 (484)	573 (568)	770 (747)	901 (850)	914 (870)	973 (964)	1,017 (1,002)	1,053 (1,037)	1,080 (1,055)	1,133 (1,088)	1,159 (1,104)
普通国債 残高	295 (293)	457 (448)	546 (541)	744 (721)	874 (823)	887 (843)	947 (937)	991 (976)	1,027 (1,012)	1,054 (1,029)	1,104 (1,060)	1,129 (1,074)
対GDP比	55% (55%)	87% (85%)	106% (105%)	145% (141%)	157% (148%)	159% (151%)	176% (174%)	179% (176%)	181% (179%)	177% (173%)	180% (173%)	179% (171%)
地方	163	198	197	201	194	192	192	191	187	183	178	171
対GDP比	30%	38%	38%	39%	35%	35%	36%	34%	33%	31%	29%	27%
国・地方 合計	553 (550)	692 (683)	770 (765)	972 (949)	1,095 (1,044)	1,106 (1,062)	1,165 (1,156)	1,208 (1,193)	1,239 (1,224)	1,262 (1,238)	1,311 (1,266)	1,330 (1,257)
対GDP比	103% (103%)	131% (130%)	149% (148%)	190% (185%)	197% (188%)	199% (191%)	216% (214%)	218% (215%)	219% (216%)	219% (216%)	214% (207%)	211% (203%)

(注1) GDPは、令和5年度までは実績値、令和5年度及び令和6年度は政府見通しによる。

(注2) 債務残高は、令和5年度までは実績値。国は、令和6年度については補正後予算、令和7年度については政府案に基づく見込み、地方は、令和6年度、令和7年度については地方債計画等に基づく見込み。

(注3) 東日本大震災からの復興のために実施する施策に必要な財源として発行される復興債及び、基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するための年金特例公債、GX経済移行債、及び子ども・子育て支援特例公債を普通国債残高に含めている。

(注4) 令和5年度末までの( )内の値は翌年度借換のための前倒債発行額を除いた計数。令和6年度末、令和7年度末の( )内の値は、翌年度借換のための前倒債限度額を除いた計数。

(注5) 交付税及び譲与税配付金特別会計の借入金については、その償還の負担分に応じて、国と地方に分割して計上している。なお、平成19年度初をもってそれまでの国負担分借入金残高の全額を一般会計に承継したため、平成19年度末以降の同特会の借入金残高は全額地方負担分(令和7年度末で25兆円)である。

(注6) このほか、令和7年度末の財政投融资特別会計国債残高は91兆円。

(出所) 財務省「我が国の財政事情(令和7年度予算政府案)」2024年12月。

がきた国債を借り換えるたびに高い金利が適用され、利払い費は膨張する可能性がある。国債費への重圧が、社会保障関係費や防衛費等への新規事業の政策的経費を圧迫する一方、新たな公債発行も、従来のような超低利の恩恵を受けられなく可能性がでてきた。実際、2023年1月に公表された財務省の試算では、長期金利が1%上昇すると、国債費は翌年度には0.8兆円増、3年後には3.8兆円増大する。いうまでもなく、長期金利が2%上昇すれば、それぞれ2倍に増大する。更に、都市銀行や地方銀行等が保有している債権の時価は、日銀の試算によれば、国内金利が1%上昇すると9兆円規模で低下する懸念がある。

したがって、国債費が低金利で抑制されている現在、「債務膨張と低成長」の悪循環を徹底的に歯止めしなければ、将来の金利上昇に伴う国債費増の圧迫が日本経済への足かせとなりかねない。政府の中長期試算によれば、2021年度以降実

質成長率2～3%に上昇すれば、債務残高の対GDP比は持続的に低下するため、経済成長率をさらに高める財政政策が急務である。

## 基礎的財政収支の現状

2025年度予算案では、歳入面の「公債金」が減額され、歳出面での「国債費」が増大したため、基礎的財政収支は対前年度比6兆8972億円減額し7835億円の赤字である。基礎的財政収支は改善されたが、前述したように、日銀の超金融緩和策は見直され、将来金利が急騰した場合の潜在的なリスク圧力が上昇している。つまり、長期金利が上昇すれば、国債費は増大し、基礎的財政収支改善計画も十分機能しなくなる懸念がある。ちなみに基礎財政収支改善計画とは、「2010年度の国と地方政府を合わせた基礎的財政収支の赤字額32兆円が対GDP比6.6%に関して、2015年度のそ

表2 財政投融资計画(当初計画)の内訳

(単位: 億円)

	2024 年度	2025 年度	増減額
財政融資	102,868	97,511	▲ 5,357
財政融資資金	102,868	97,511	▲ 5,357
産業投資	4,747	4,799	52
財投特別会計投資勘定	4,747	4,799	52
政府保証	25,761	19,507	▲ 6,254
政府保証国内債	16,031	9,027	▲ 7,004
政府保証外債	9,330	10,080	750
政府保証外貨借入金	400	400	—
合 計	133,376	121,817	▲ 11,599

(資料) 財務省「令和7年度財政投融资三表」より作成。

れは半減の3.3%へ、2020年度には黒字化へ」、という計画である。これまで、2015年度目標は達成しているが、2020年度では目標が達成できず2025年度に繰り延べされてきた。現在、その目標はほぼ達成できる可能性があり、財政健全化の道筋が見えてきた。

ただ、問題は従来から新規公債発行額自体が高い点にあるため、財政の持続可能性の判断指標である累積債務残高の対GDP比が将来に発散しないことである。したがって、債務に係わる名目金利水準と名目経済成長率が等しいという条件のもとで、基礎的財政収支が黒字化するような財政収支の改善が望まれる。つまり、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、必要な新規公債発行額は、単に過去の債務の元利払いだけに充てれば良いことになる。基礎的財政収支の黒字化は財政の持続可能性にとって緊急な課題である。

ちなみに、基礎的財政収支が改善した理由は、税収増による公債金の減額にある。しかし、政府は、民間消費を上回る民間企業設備投資が高まることを予測して実質経済成長率1.2%、名目経済成長率2.7%を見込んでの税収増であり、依然と予断を許さない状況下にある。

## 財政赤字と累積債務残高の実態

2025年度末の国の長期債務残高は約1159兆

円(対GDP比179%)と、前年度末よりも約26兆円増大する見込である。この累積債務残高を人口規模1.2億人で計測すると、国民一人当たり約966万円の借金がある計算となる。また、国及び地方府の累積債務残高は約1330兆円であり、対GDP比は211%である(表1参照)。国の累積債務残高は前年度より約2.29%増、国及び地方府の累積債務残高は前年度より約1.45%増見込まれている。

以上の点を、マーストリヒト財政基準から判断して、2024年の対GDP比の財政収支は▲2.3%(対前年比1.5ポイント改善)、対GDP比の累積債務残高は251.2%(対前年比1.5ポイント悪化)である(前者の数値はOECD、後者はIMFが算出した暦年のSNAベースの一般政府の計数値)。なお、2020年以降、財政収支の対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高止まり傾向にあることが問題である。というのは、累積債務残高の対GDP比数値は先進諸国のどの国よりも劣った数値(財政の持続可能性問題)であり、海外での国債・地方債への信認低下が懸念されるからである。

## 財政投融资計画の役割と現状

「第2の予算」と呼ばれる財政投融资(以下「財投」と略す)計画を取り巻く社会・経済環境が、最近、大きく変化している。つまり、1980年代以降、国の経済成長至上主義政策から福祉政策優先への転換、金融の自由化・国際化、国及び地方財政危機等の環境変化が、財投の役割も変容させてき

た。また、2001年度以降、市場から資金を調達するなど財投のスリム化を目的とする改革も実施され、その規模は1996年度の約40兆円をピークに逡減している。

2025年度財投計画は、石破政権の積極的財政政策である「地方創生につながる事業」に資する分野へ重点配分する投融資を目的とするも、その予算総額は12兆1817億円（対前年度比1兆1559億円減；▲8.7%）と、4年連続で減額されている。ただ、地方創生につながる事業を含む民間企業だけでは十分に資金提供されない分野に投資する「産業投資」だけは、過去最大の4799億円が計上されている。「産業投資」は、政府が保有するNTTやJT等の株の配当で得た資金を原資に、政府系金融機関等がリスクの高い分野に投資して民間資金を呼び込む仕組みに資する。

ちなみに、財投計画額の内訳は、財政融資9兆7511億円（対前年度比▲5.2%）、産業投資4799億円（対前年度比11.0%増）、政府保証1兆9507億円（対前年度比▲24.3%）である（表2参照）。財投計画額が前年度に引き続き減額されている理由は、日本政策金融公庫による新型コロナウイルス対応に苦しみ中小零細企業を中心とした企業や自治体への貸し付が一段落したことが、全体を下押ししたことに因るものである。

さて、2025年度財投計画の主な投融資機関には、(1)日本政策金融公庫(3兆1608億円)、(2)地方公共団体(2兆2699億円)、(3)国際協力機構(1兆8825億円)、(4)国際協力銀行(1兆4680億円)、及び(5)産業革新投資機構(800億円)等がある。なかでも、政府は、これらの投融資機関の重点的施策として、(1)我が国の産業競争力強化の観点から、地方の大学スタートアップ等に対して「産業革新投資機構」へ、及び(2)地域の文化・芸術・スポーツ分野を含む中小規模の事業者等に対して、「日本政策金融公庫」へ資金供給するとした。

また、用途先には、(1)中小企業(2兆2584億円；対前年度比▲23.8%)、(2)農林水産業(6821億円；同▲11.7%)、(3)教育(7851億円；同▲4.7%)、(4)福祉・医療(3596億円；同▲18.7%)、(5)環境

(1133億円；同21.6%増)、(6)産業・イノベーション(1兆848億円；同▲4.3%)、(7)住宅(6297億円；同▲22.1%)、(8)社会資本(2兆4135億円；同▲12.0%)、(9)海外投資等(3兆5549億円；同18.8%増)、及び(10)その他(3003億円；同▲8.7%)がある。特徴として、「環境」と「海外投資等」が増大している点である。この点は、コロナ禍から脱却し、現在の課題である分野へ重点配分した結果であると評価できる。

## 「新規公債発行と財投計画」の 継続減額と財政再建

かくして、政府は、2025年度までに対GDP比の国と地方政府の基礎的財政収支を黒字化するという財政健全化目標を、内閣府の経済見通しである名目成長率2.7%を念頭に大幅な税収増を試算し、新規公債発行額の大幅減額を予算化してほぼ達成し、財政健全化の道筋を見出している。ただ、2024年度同様、(1)2025年度も補正予算を編成する可能性、(2)日銀の金融政策の正常化とともに国債費の利払い費膨張、更には(3)『OECD報告書』（2024年1月11日公表）・『IMF報告書』（2024年5月13日公表）等から鑑みて、日本財政は高齢化とともに対GDP比の累積債務残高は徐々に増大すると推測されるため、依然と予断を許さない状況下にある。

また、先の財政健全化目標はほぼ達成されるが、政府は「財政規律依存型」財政政策の遵守、つまり物価高騰や金利上昇などを念頭に、新規公債発行と財政投融資計画等の財政政策に注意すべきである。実際、日銀の大規模な金融緩和政策の停止や景気改善により金利が上昇局面に入り、政府は膨大な債務残高をかかえ、リスクの高い財政運営が余儀なく強いられる。今後も、政府は、安定的に単年度の基礎的財政収支の黒字化を目指し、対GDP比の累積債務残高の改善を図り、財政再建すべきである。

（えがわ まさし）

# 〔各論Ⅲ〕 公共事業関係費は変わらず 規模・配分ともに硬直的

浅羽 隆史

成蹊大学法学部教授

## 概ね景気中立的な規模

まず、2025年度当初予算案における公共事業関係費の規模について検討してみよう。財政の本源的作用は資源配分機能である。もちろん、公共事業関係費にはインフラを整備するという点で重要な資源配分機能を有している。一方、財政の派生的作用のなかで所得再分配機能は弱い、公共事業関係費にはかなり強い景気安定化機能を有している。景気への影響という点から2025年度当初予算案における公共事業関係費を見ると、前年度当初予算と比べほぼ横ばいの0.0% (30億円) 増の6.1兆円と、景気に対しては中立的な規模となっている。

ただし、公共事業関係費は年度終盤の補正予算での追加が常態化し、事実上の15か月予算が恒常的となっている。2024年12月17日に成立した2024年度の補正予算では、公共事業関係費として2.3兆円が追加され、2023年度の補正予算による追加と比較すると1,511億円増加した。そのため、15か月予算として比較するならば、2023年度補正予算による追加分と2024年度当初予算の合計よりも1,541億円増加しており、増加率でみると1.9%増となる。そのため、景気には若干の刺激となる規模として捉えることができる。

景気への影響を勘案する場合、一般会計の歳出費目である公共事業関係費以外にも注視すべきだ

ろう。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対象経費となる公共事業のことであり、航空機燃料税など特定財源見合分等を控除した公共事業関係費と、その他施設費（特定財源見合分を除く）で構成されている。その他施設費には、学校の体育館の建設は文教及び科学振興費、社会福祉施設の建物の建設であれば社会保障関係費、といったように、主要経費別分類で公共事業関係費以外の公共事業が含まれる。2023年度からは、本来の趣旨からは外れる自衛隊等の施設整備費や艦船建造費を対象経費とするようになった。本稿執筆時点で公共事業費そのものの計数は不明だが、建設国債発行予定額である程度推察することが可能である。2025年度当初予算案の建設国債発行額は6.8兆円で、前年度当初予算と比べ3.2% (2,120億円) の増である。そのため、公共事業費は前年度よりやや増加と推察することができる。なお、建設国債発行対象経費には、公共事業費のほか出資金 (2024年度当初予算3,082億円) と貸付金 (同1,185億円) が含まれる点に留意すべきであろう。

特別会計にも公共事業が含まれている。東日本大震災復興特別会計において、復興関係公共事業費が国営公園事業などで2024年度当初予算から121億円 (23.4%) 増加し681億円となった。一方、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2,031億円計上されているが、前年度比4.2% (81

表 公共事業関係費の内訳

(単位：億円、%)

	2024年度 当初予算	2025年度 当初予算案	増減額	伸び率
治水	8,522	8,600	78	0.9
治山	624	625	1	0.2
海岸	403	403	0	0.0
道路	21,183	21,189	6	0.0
港湾	2,449	2,456	7	0.3
空港	309	396	87	28.1
都市幹線鉄道	228	228	0	0.0
整備新幹線	804	804	0	0.0
住宅対策	1,561	1,561	-0	0.0
市街地整備	1,025	1,024	-1	-0.1
上下水道	1,128	1,384	256	22.7
廃棄物処理	417	416	-2	-0.4
国営公園等	324	324	0	0.1
農業農村	3,326	3,331	5	0.2
森林整備	1,254	1,256	2	0.2
水産基盤	730	731	1	0.2
社会資本総合交付金	5,065	4,874	-190	-3.8
防災・安全交付金	8,707	8,470	-237	-2.7
農山漁村地域整備交付金	770	762	-8	-1.0
地方創生整備	398	598	200	50.3
防災・減災推進費	139	139	0	0.0
その他	682	691	9	1.4
一般公共計	60,046	60,261	215	0.4
災害復旧等	782	597	-185	-23.7
公共事業関係費計	60,828	60,858	30	0.0

(資料) 財務省 (2027)「令和7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

億円)の減となっている。また、財政投融资特別会計特定国有財産整備勘定にも特定国有財産整備として37億円計上されているものの、前年度より40億円減と半分以上の規模となっている。こうしてみると、総じて景気中立的な規模といえるだろう。

## 地方創生整備が大幅増

変化に乏しいのは、公共事業関係費の総額だけではない。内訳も硬直化している。2024年度当初予算と比較して、多くの分野でまったく同額や1%以下の増減にとどまっている。そうしたなかで増加

率の高いのが、地方創生整備、空港、上下水道である(表)。

2025年度当初予算案における一般会計の重要施策のひとつが、石破内閣の目玉事業でもある地方創生であることは間違いないだろう。公共事業関係費の地方創生整備は、2024年度当初予算から200億円増加した598億円と50.3%の伸び率となっている。これは、内閣府所管の地方創生基盤整備事業推進費で、地域再生計画を作成し内閣総理大臣の認定を受けた都道府県または市町村に地方創生整備推進交付金として交付されるものである。対象は道(地方創生道整備推進交付金、市町村道・広域農道・林道)、汚水処理施設(地方創生汚水処理施設整備推進交付金、公共下水道・集落排水施設・浄化槽)、港(地方創生港整備推進交付金、特定有人国境離島地域に位置する重要港湾・第一種または第二種漁港である地方港湾漁港)において、省庁の所管を超える2種以上の類似施設を一体的に整備する事業である。

空港は、前年度比28.1%(87億円)増の396億円である。この大部分(383億円)は、航空機燃料税の15分の11(残りの4/15は航空機燃料譲与税として空港関係自治体に剰余)が一般会計から自動車安全特別会計空港整備勘定へ繰り入れられるもので、航空機利用の増加を想定してのものである。羽田空港における、京急空港線引上線及びJR東日本羽田空港アクセス線の鉄道基盤施設整備や、人工地盤の整備などに充当される。

上下水道の対2024年度当初予算比の増加率は22.7%と地方創生整備や空港より低いものの、増加額という点では256億円と最大である。なかでも目立つのが、能登半島地震等の教訓を踏まえ、新規事業として上下水道システムの急所施設の耐震化に係る個別補助事業が創設されたことである。ちなみにこのほか能登半島地震等の教訓ということでは、直轄特定緊急地すべり対策事業、災害応急対策移動施設導入に係る無利子貸付制度、道路盛土のり面防災対策個別補助事業が創設される。また、盛土空港における耐震対策も新規事業として予算措置されている。

## 各種交付金の減少が続く

一方、減額幅の大きいものが災害復旧、社会資本整備総合交付金、防災・安全交付金、農山漁村地域整備交付金である。このうち災害復旧は、2024年度補正予算において当初予算の782億円から4,437億円追加され5,219億円となった影響が大きい。

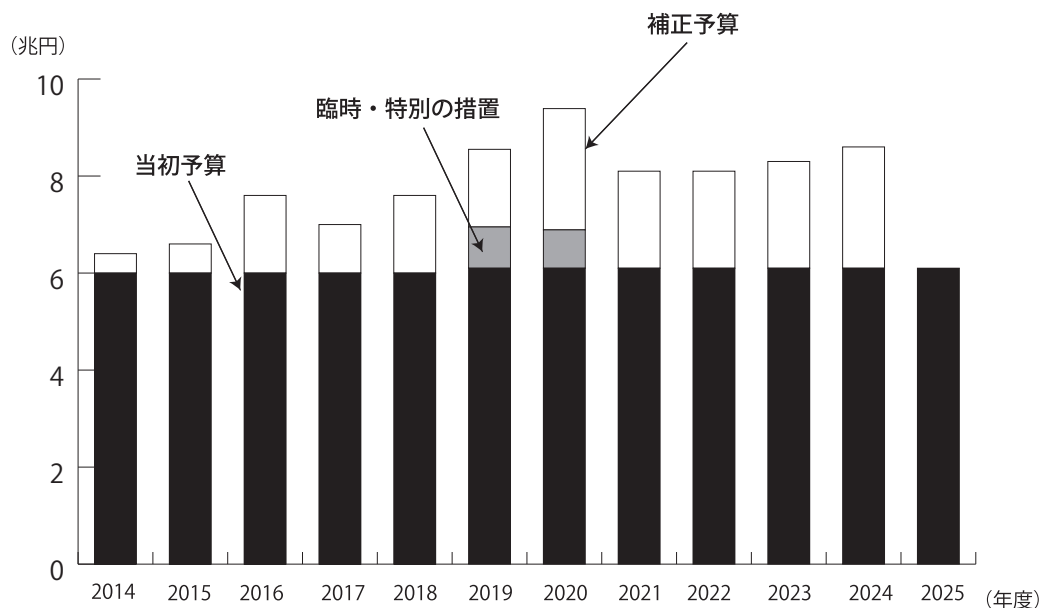
対前年度当初予算比3.8%(190億円)減の社会資本整備総合交付金(国土交通省所管)、同2.7%(237億円)減の防災・安全交付金(同)、そして同1.0%(8億円)減の農山漁村地域整備交付金(農林水産省所管)は、いずれも地方自治体に一定の使途の自由度を認めた公共事業関連の交付金である。

公共事業に関して国の予算が注目されるのは当然だが、公共事業の実施主体の主役は地方自治体である。ただし、地方自治体が行う公共事業には、国からの移転財源が含まれる。それは、公共事業によって整備されたインフラ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ことが一因である。

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。そして公共事業のなかでも標準的な社会資本を国全体で満遍なく整備する必要がある場合は、使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使途の限定を弱めたものが望ましい。そのため、地方主体公共事業対象の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ることを期待される。しかし、交付金全体として継続的な減額傾向にあり、それが2025年度当初予算案でも続いている。

## 前年度同額が注目の整備新幹線

増減がなくても、注目すべき事業もある。2025



(資料) 参議院予算委員会調査室編(2024)『財政関係資料集』、財務省(2024)「令和7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。

年度当初予算案における整備新幹線は、昨年度と同額の804億円である。

整備新幹線の事業費は、2030年度末に完成を目指している北海道新幹線における新函館北斗・札幌間の整備等を着実に推進するための所要額であり、2024年度当初予算と同額である。

2024年中にルート選定を行い2025年度に着工する計画だった北陸新幹線の敦賀・大阪間の延伸は、ルート選定を見送っていた。そのため見込んでいた2025年度着工が当面先送りされ、延伸の直接的な費用は当初予算案に計上されなかった。北陸新幹線関連では、沿線地域の理解促進や環境影響評価手続きなどに用いる調査費(公共事業関係費ではなくその他事項経費)が14.5億円と前年度より若干増加したにとどまっている。

ただし、2025年にルート選定がなされ、2025年度補正予算における予算措置の可能性は残っている。

## 補正予算編成は必至

補正予算を見ると、当初予算ほど硬直化しているわけではないことがわかる。まず公共事業関係費

の総額は、2014年度の社会資本特別会計の一般会計化以降で見れば、当初予算が臨時・特例の措置を除いて6.0兆円から6.1兆円のなかで推移しているのに対して、補正予算の総額は0.4兆円から2.4兆円の幅がある(図)。

補正予算の内容も、当初予算に比べて変化が大きい。その費目の性格上増減の激しい災害復旧費を除き、2023年度の補正予算で最も追加額が大きかったのは道路整備、次いで治山治水対策だったが、2024年度では社会資本総合整備事業費が最も追加額が大きく、次が道路整備であった。

補正予算に関していえば、災害復旧のような絶対に必要な支出以外でも追加補正が常態化し、総額としても2兆円台が当たり前となっている。そのため、2025年度の公共事業関係費における補正予算を災害復旧など必要最低限とした場合には、景気への影響という観点では抑制効果を持つことになる。また、事項別の配分についても当初予算の硬直性を補正予算で緩和している状態である。

このようなまるで一定規模の補正予算を前提としているような当初予算編成は、本来あるべき姿ではないだろう。

(あさば たかし)

## 〔各論Ⅳ〕 過去最大を更新した社会保障予算

寺澤 泰大

参議院厚生労働委員会調査室首席調査員

### 2025年度社会保障関係費の全体像

2024年10月に行われた衆院選の結果、2025年度予算は少数与党のもとで編成されることとなった。政府案の閣議決定も、臨時国会の会期延長の影響もあって12月27日までずれ込むなど、例年とはやや異なる経過をたどった。

一般会計予算のうち社会保障関係費は、前年度当初予算と比べて5,585億円増（前年度比1.5%増）の38兆2,778億円となり、4年連続で過去最大を更新した。一般会計歳出総額に占める割合は33.1%、国債費及び地方交付税交付金等を除いた一般歳出に占める割合で見ると56.1%に達し、他の歳出分野と比べて突出の度合いを高めている。

社会保障関係費の伸びが続く背景には、少子高齢化の急速な進行がある。2024年9月の65歳以上人口は3,625万人、高齢化率は29.3%といずれも過去最高となった。その一方で、2023年の合計特殊出生率は1.20と過去最低を記録し、出生数は2024年には70万人を割り込む公算が大きくなっている。

社会保障関係費における主要経費別の伸び率を見ると、最も大きいのは少子化対策費及び雇用労災対策費の4.1%であり、次いで年金給付費の2.2%、生活扶助等社会福祉費の0.8%、医療給付費の0.7%、介護給付費の0.2%と続く。少子化対策費の伸び率が大きいのは、2023年12月の「こ

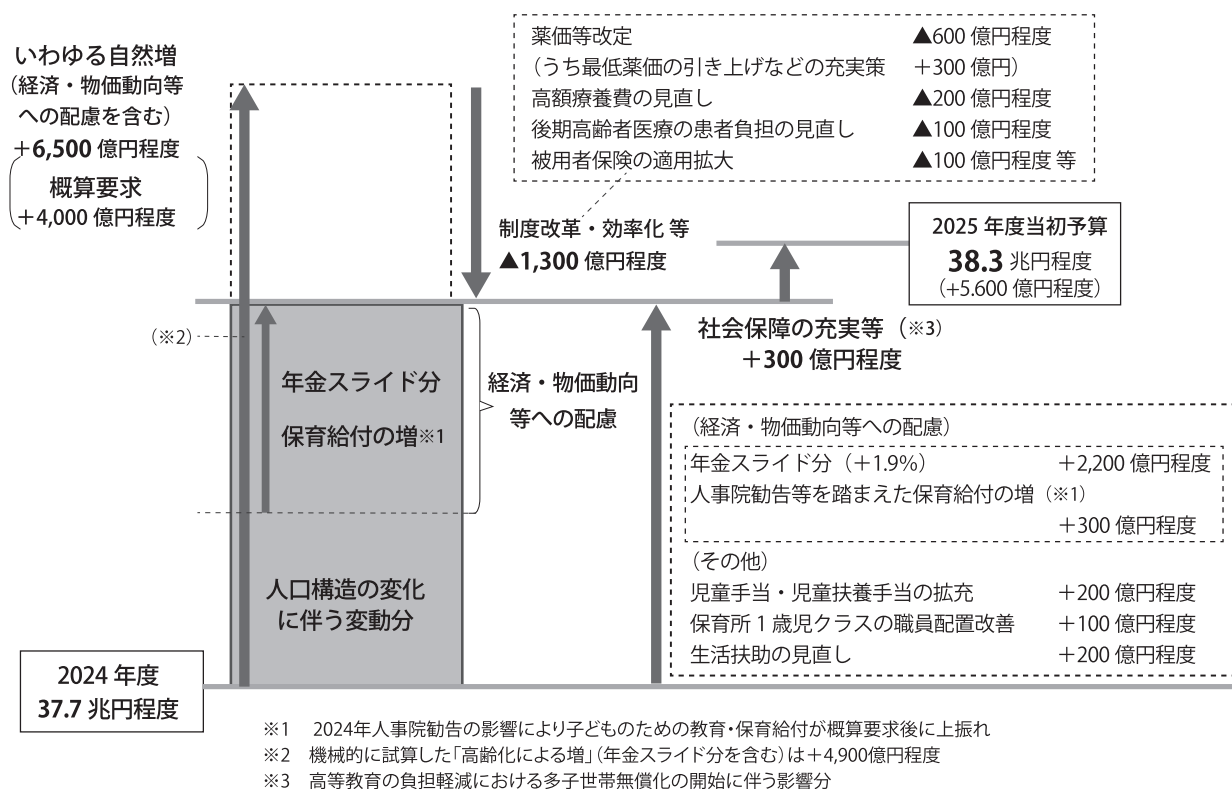
ども未来戦略」における「こども・子育て支援加速化プラン」が本格実施されていることによる。

### 社会保障関係費の増加・圧縮分

少子高齢化の進行という人口構造の変化を受け、政府は近年、社会保障関係費について、骨太の方針において「実質的な伸びを高齢化による増加分におさめる」といった方針を定めて伸び幅にキャップを設けた上で、いわゆる自然増を各種制度見直しによる削減で圧縮していく作業を繰り返している。加えてこども・子育て支援加速化プラン策定後は、子ども・子育て支援策拡充の財源確保のため、歳出改革による公費節減効果について2028年度までに1.1兆円程度の確保を図るとともに、歳出改革と賃上げによって実質的な社会保障負担軽減の効果を生じさせて2028年度に1.0兆円程度の確保を図るという制約条件が置かれることとなった。

今回、年金スライド分等を含めたいわゆる自然増は6,500億円程度とされ、そこから制度改革・効率化等により1,300億円程度を圧縮し、さらに社会保障の充実等により300億円程度を上乗せすることで、最終的に社会保障関係費は前年度から5,600億円程度の増加となった（図）。圧縮分の主な内訳は、薬価改定が最も大きく▲600億円、次いで高額療養費制度の見直しにより▲200億円、後期高齢者医療の患者負担の見直しにより▲100億円、被

図 2025年度社会保障関係費の増加・圧縮分の主な内訳



(出所)財務省「令和 7 年度社会保障関係予算のポイント」(2024 年 12 月)別紙 1 から作成

用者保険の適用拡大により▲100 億円などである。薬価改定と高額療養費制度の見直しについては後述するが、後期高齢者医療の患者負担の見直しによる減は、2022 年 10 月に一定以上の所得のある後期高齢者の患者負担割合を 2 割に引き上げた際に導入した、外来の負担増加を月 3,000 円までに抑える配慮措置が 2025 年 9 月に終了することによる。また、被用者保険の適用拡大による減は、従業員数 51 人以上の企業で働く短時間労働者を被用者保険の適用対象とする措置が 2024 年 10 月から実施され、これが満年度化することによる。

なお、子ども・子育て支援策の拡充に関し、2025 年度における歳出改革による公費節減の効果は、国・地方で 0.18 兆円程度とされている(2023 年度は 0.18 兆円程度、2024 年度は 0.19 兆円程度)。また、2025 年度における社会保険負担軽減の効果は、薬価改定による▲0.12 兆円程度と高額療養費制度の見直しによる▲0.06 兆円程度の計▲0.17 兆円程度となり、2023 年度の▲0.15 兆円、

2024 年度の▲0.17 兆円と合わせて▲0.49 兆円程度が積み上がったとされている。

## 薬価改定

医薬品の仕入れ価格は、医療機関・薬局、卸売業者、製薬企業間の個々の価格交渉により決まることから、一般にその市場実勢価格は時間の経過とともに低下し、公定価格である薬価から乖離していく。このため財政当局は、薬価を市場実勢価格に近付ける薬価改定の頻度を上げることで医療費の削減を図ろうとしてきた。2016 年には、薬価制度の抜本改革に関する 4 大臣合意により、2 年に 1 回の薬価調査に加えてその中間年にも調査を行い、価格乖離の大きな品目について薬価改定を行うことが決定され、これに基づいて薬価のいわゆる中間年改定が 2021 年と 2023 年に行われている。

その後、医薬品の供給不足が長期化するにつれ、2025 年には中間年改定を実施する状況にな

いと主張が医薬品業界を中心に高まった。各党も関心を強め、立憲民主党や国民民主党が衆院選公約に中間年改定廃止を掲げたほか、自民党議員からも中間年改定の見直しを求める声が上がった。薬価調査の結果、2024年の平均乖離率（薬価と実勢価との差の平均）が5.2%と過去最小となったことも、中間年改定実施への懸念を加速させた。

しかし最終的に、2024年12月の3大臣合意により、中間年改定は実施されることとなった。3大臣合意では、平均乖離率が縮小するなど2016年の4大臣合意当時から状況が大きく変化していることや、現役世代等の保険料負担が上昇していることに触れつつ、改定の対象品目について、①新薬のうち、新薬創出等加算の対象品目は平均乖離率5.2%の1.0倍（＝乖離率5.2%）を超える品目、②新薬のうち、新薬創出等加算の対象外品目は平均乖離率の0.75倍（＝乖離率3.9%）を超える品目、③長期収載品は平均乖離率の0.5倍（＝乖離率2.6%）を超える品目、④後発品は平均乖離率の1.0倍（＝乖離率5.2%）を超える品目、⑤その他の医薬品は平均乖離率の1.0倍（＝乖離率5.2%）を超える品目とすることとされた。

それぞれの対象品目数（概数）と割合は、①が650品目のうち60品目（9%）、②が1,830品目のうち1,000品目（55%）、③が1,710品目のうち1,500品目（88%）、④が8,859品目のうち5,860品目（66%）、⑤が4,390品目のうち900品目（20%）となり、総数では17,440品目のうち9,320品目（53%）が改定の対象となると試算されている。

今回の改定では同時に、革新的新薬の改定対象品目を限定し、各種加算ルールを適用して特許期間中の薬価を維持するとともに、安定供給確保が特に求められる医薬品に対し臨時的に不採算品再算定を実施することや、最低薬価を引き上げることと決定され、創薬イノベーションの推進と医薬品の安定供給確保に向けた一定の対応も行われることとなった。

とはいえ、今回の薬価改定による財政影響は薬剤費で▲2,466億円（国費▲648億円）と見込まれており、社会保障関係費の伸び圧縮のための財源

確保を薬価引き下げに頼る構図は続いている。薬価引き下げはもはや限界との指摘が繰り返されて久しい中、来年度以降もその取り扱いについて大きな議論が予想される。

## 高額療養費制度の見直し

2023年12月の「全世代型社会保障構築を目指す改革の道筋（改革工程）」において、2028年度までに実施を検討する取組の一つとして、所得に応じて医療費の自己負担上限額を定める高額療養費制度の見直しが掲げられている。前述のように、子ども・子育て支援策の拡充のため、公費節減効果と社会保険負担軽減効果による財源確保が求められていることから、今回の予算編成において、制度の見直しを2025年から2027年にかけて段階的に進めることが決まった。

具体的には、まず2025年8月から、各所得区分ごとに月単位の上限額を2.7%から15%までの幅で引き上げ、2026年8月からは住民税非課税世帯を除く各所得区分をそれぞれ3区分ずつに細分化した上で、各所得区分の上位の上限額を段階的にさらに引き上げていくこととされた。70歳未満の上限額を現行と2027年8月以降とで比較すると、住民税非課税世帯では月35,400円から月36,300円へと900円の引き上げ、所得区分最上位の年収約1,650万円以上では月252,600円から月444,300円へと191,700円の引き上げとなる。

70歳以上に限って設けられている外来特例についても、現行と2026年8月以降とで比較すると、一定所得以下の住民税非課税世帯は月8,000円に据え置かれるものの、それ以外の住民税非課税世帯では月8,000円から月13,000円へと5,000円の引き上げ、年収約260万円～約370万円では月18,000円から月28,000円へと10,000円の引き上げとなる。

上限額引き上げ率の根拠として、政府は、前回見直しを行った約10年前からの平均給与の伸び率が約9.5%～12%であることを踏まえ、平均的な所得層（年収約370万円～約770万円）の引き上げ幅を

10%に設定したとしている。また、見直しにより、全ての世代の保険料負担の軽減を図っている。

政府の試算では、保険料への財政影響(満年度)は▲3,700億円、加入者1人当たり保険料軽減額は年間▲1,100円～▲5,000円とされており、一見、社会保険料負担の軽減による手取り増に資するようにも思える。しかし、高額療養費制度の見直しを含めた各種の取組による社会保険負担軽減は2026年度から新たな保険料として徴収される子ども・子育て支援金の導入のために行われるのであって、そのしわ寄せが高額な医療費に直面する患者に安易に向かうことのないように考慮する必要がある。

## 子ども・子育て支援の拡充

「こども・子育て支援加速化プラン」に基づき、児童手当については2024年10月分から、①所得制限の撤廃、②高校生年代までの支給期間の延長、③多子加算につき第3子以降30,000円とする抜本的拡充が行われ、2025年度にはこの拡充が満年度化する。これにより、6,400億円の増加が見込まれている。

また、保育所における1歳児クラスの保育士等配置の改善(6対1から5対1に)や2024年人事院勧告等を踏まえた保育士等の処遇改善などの保育の質の向上において1,700億円の増加が見込まれて

いる。(以上、一般会計・特別会計合計)

これらの施策を実施することにより、「こども・子育て支援加速化プラン」の予算規模として見込まれている3.6兆円(国・地方合計)のうち、8割超に当たる3.0兆円程度を実現するとされている。

## 生活扶助基準の対応

生活保護費のうち、食費や光熱水費など日常生活に必要な費用のための生活扶助基準額については、5年に1度見直しが行われている。前回の2023年の見直しにおいては、厚生労働省の生活保護基準部会の検証結果に基づく改定が行われつつ、物価上昇等による生活への影響を踏まえ、2024年度までの臨時的・特例的な対応として、1人当たり月額1,000円の加算と、加算によってもなお従前の基準額から減額となる世帯について現行の基準額を保障する措置が講じられた。

物価高騰が続く中、この臨時的・特例的な対応の2025年度以降の扱いが注目されていたが、最終的に、加算額を一律500円引き上げて月額1,500円とするとともに、従前額の保障を行う臨時的・特例的な措置が2026年度まで継続されることとなった。この措置に要する国費は2025年度において20億円程度と見込まれている。

(てらさわ やすひろ)



# 〔各論V〕 財政再建を進める地方財政対策

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

久しぶりの過半数をもたない少数政権であり、国家予算とともに地方財政もこれで決まりとは言えない2025年度の地方財政対策である。とはいえ、自治体に期待されるサービスは、政治的立場によって大きく異なるものではない。税収が少し伸びたとはいえ、政策に大きく特徴を出せるほど財政的余裕をもっていないことで、最低限必要なサービス、整備をどう進めていくか。

12月17日に成立した2024年度補正予算では、一般会計の追加歳出規模で13兆9,000億円が計上されたが、その多くは地域や地域住民に対するものである。新たな地方創生施策（地方創生2.0）の展開、物価高対策関連の地方交付金や給付金、自然災害からの復旧・復興、国土強靱化、子ども対策を含む誰一人取り残されない社会などは、そのまま、本年度の地方財政対策に受け継がれている。

## 2025年度地方財政—財源の視点

### （1）地方財政の全体像

2025年度の地方財政対策をみると、以下のようである。

本年度も通常収支分と復興予算関連の東日本大震災収支分に分け計上されており、合わせると97兆3,000億円である。このうち、通常収支分の地方財政計画規模は97兆100億円程度（前年度比+3兆3,700億円、+3.6%程度）、地方一

般歳出81兆2,800億円程度（前年度比+2兆8,200億円、+3.6%程度）、である。一般財源総額は、交付団体ベースで63兆7,714億円（同+1兆535億円、+1.7%）であるが、不交付団体を含めた一般財源総額は67兆5,414億円（同+1兆8,435億円、+2.8%）であった。通常収支分の水準超経費は2兆9,800億円から3兆7,700億円へ、8,000億円近い増となっており、大都市地域を中心に、財政が大幅に改善したようである。

### （2）一般財源規模の内容

2011年度より続く一般財源総額実質同水準ルールは、物価などを加味しつつ本年度も堅持された。物価上昇は、従業員給与の伸びが押し上げたものではなく円安要因によるものであり、賃金上昇はかなり遅ればせながらではあるが、物価上昇は税収の大きさにはプラスの影響をもっている。

国税の所得税、消費税、法人税の増収は、法定率分、地方交付税の増収をもたらす。出口ベースの地方交付税は18兆9,574億円、前年度比+2,904億円ではあるが、前年度とは中身が大きく異なる。3兆円近い特別会計借入金償還をしたうえで地方交付税規模であるためである。本年度国家予算による国税の税収見積もりでは、所得税が、前年度当初予算比5.4兆円の増、12月の補正後からでも3.2兆円増で、18.8兆円となる見込み。申告所得税に比べ源泉所得税の伸びが大きい。法人税は当初予算比で2.2兆円増、補正予算

表1 地方交付税の確保

○ 地方交付税（出口ベース）18兆9,574億円（前年度比+2,904億円、+1.6%）

〈一般会計〉	18兆8,848億円 (a)
(1) 地方交付税の法定率分（所得税・法人税・酒税・消費税の法定率分）	19兆5,222億円
(2) 一般会計における加算措置（既往法定分）	929億円
(3) 国税減額補正精算等	27,303億円
〈特別会計〉	727億円 (b)
(1) 地方法人税の法定率分	2兆1,773億円
(2) 交付税特別会計借入金償還	▲2兆8,000億円
うち令和6年度までの繰延べ分の償還	▲2兆2,000億円
(3) 交付税特別会計借入金支払利子	▲2,270億円
(4) 交付税特別会計剰余金の活用	400億円
(5) 地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用	2,000億円
(6) 令和6年度からの繰越金	6,822億円
(7) 返還金	2億円
〈地方交付税〉(a) + (b)	18兆9,574億円

出典『2025年度地方財政対策の概要』総務省自治財政局

比で1.2兆円の増で19.2兆円となる。消費税は、当初予算比で1.1兆円増、補正予算比0.6兆円増で24.9兆円となる。今年度も、消費税が最大の税収を上げる税目となるが、物価高でも思いのほか税収増とはならず、累進税率や賃金上昇の影響を受けたとみられる所得税の伸びが最も大きい。やはり間接税は、名目GDPの伸びと比較した税収弾性値が低いようだ。結果として、国家予算一般会計からの国税4税の法定率分は19兆5,222億円。前年度16兆8,188億円であったから3兆円近い伸びである。特別会計分の地方法人税は2兆1,773億円。前年度1兆9,750億円から2,000億円の伸びとなる見込みである。

地方税は、2024年度の当初予算の予測に比べると、道府県民税15.8%増、市町村民税11.0%増、合わせた住民税で1兆9,000億円増となる。事業税8.9%増、地方消費税1.9%増など、自主財源の中核となる地方税は順調である。地方税が45兆4,493億円（前年度比2兆7,164億円、+6.4%）となり、地方交付税は18兆9,574億円（同2,904億円、+1.6%）となった。

### (3) 地方財政再建への道

地方財政の財源不足は、2024年度の1兆8,132億円から1兆929億円まで減少した。結果として、2021年度には5兆5,000億円あった臨時財政対策債は、前年度の4,544億円から本年度ゼロとなった。2001年の制度創設以来初のこと、臨時財政対策債残高は45兆円台から42兆円台となる。交付税特別会計借入金償還も前年度の5,000億円から2兆8,000億円へと大幅増となる。これは、これまで償還を後年度に繰り延べてきたもののうち、2024年度までの繰延べ分2兆2,000億円を2025年度に償還することによる。2025年度末残高見込みも2024年度の28兆1,123億円から25兆3,123億円へ3兆円もの減少となる。交付税特別会計借入金は長く30兆円を超え、償還計画はあってもなかなか進んでこなかったが、本格的な償還見込みとなった。また、臨時財政対策債以外の地方債は、財源対策債を含んで5兆9,602億円（同1,043億円、+1.8%）となる。

## 2025年度地方財政—事業の視点

社会保障の充実にかかわるもの以外では、地域の人材確保と防災関連がある。

### (1) 行政の効率化・地域の課題解決等のためのデジタル投資の推進等

担い手不足が急速に深刻化する中、自治体DX・地域社会DXの取組を加速するため、「デジタル活用推進事業費（仮称）」を創設。デジタル活用推進事業債（仮称）の発行を行い、また、地域DX推進体制、人材プール機能のため、地方交付税措置を拡充する。

### (2) 人口減少を踏まえた、公共施設の集約化・複合化の推進

地方団体が、公共施設等総合管理計画等に基づいて実施する公共施設の集約化・複合化等に伴う施設の除却事業を、公共施設等適正管理推進事業債の対象に追加し、複数団体による広域的な公共施設の集約化・複合化を円滑に進めるため、特別交付税措置を創設する。

### (3) 安全・安心な暮らしを実現するための地方独自の防災・減災対策

「緊急浚渫推進事業費」について、事業を拡充し期間を延長。「緊急防災・減災事業費」について、消防・防災力の一層の強化を図るため拡充。「緊急自然災害防止対策事業費」について、積雪寒冷特別地域の道路の凍上災害の予防・拡大防止対策を対象に追加する。

### (4) 持続可能な地域社会の実現に向けた地方創生の取組

地方への人の流れの創出・拡大を加速するため、二地域居住・関係人口、大学等と連携した地域課題解決に係る特別交付税措置を創設、「地域活性化起業人」「地域おこし協力隊」に係る特別交付税措置を拡充。過疎地に所在する郵便局に窓口事

務を委託する市町村について、行政サービス、住民生活支援サービスを委託する際の初期経費に係る特別交付税措置を創設。公立高校と産業界等が連携した人材育成の取組に対して特別交付税措置を創設する。

### (5) 地方公務員の給与改定等に要する地方財源の確保

2024年度人事委員会勧告に伴う給与改定について、地方負担分7,700億円程度、うち会計年度任用職員分を1,450億円程度計上する。教職調整額の率の引上げに伴う2025年度の地方負担(113億円)については、全額地方財政計画に所要額を計上、2025年度の給与改定に備え一般行政経費(単独)に「給与改善費(仮称)」「(2,000億円)を計上する。

### (6) 公立病院の経営改善の取組の推進

経営改善に取り組む公立病院の資金繰りを支援するため病院事業債（経営改善推進事業）を創設、不採算地域やへき地における医療提供体制を確保するため、不採算地区病院等への特別交付税措置の基準額引上げ継続、へき地医療を担う公的病院等に対する地方団体の助成経費に係る特別交付税措置を拡充する。

### (7) 新しい地方経済・生活環境創生事業費（仮称）・地域社会再生事業費

地方団体が、自主性・主体性を最大限発揮して地方創生に取り組み、地域の実情に応じたきめ細かな施策を可能にする観点から、「地方創生推進費」について、引き続き1兆円を計上、また「地域社会再生事業費」についても、引き続き4,200億円を計上する。

## 2025年度地方財政対策からみえる課題

所得税や住民税、とくに源泉徴収分の税収増が最も大きいこともあって、所得課税への負担感は大い。昭和と比べれば税率階段の刻みは幅広くな

表2 主な歳入歳出の概要

## 通常収支分

(単位：兆円、%)

区 分		2025年度 A	2026年度 B	増減額 C = A - B	増減率 C / B
歳 入	地方税	45.4	42.7	2.7	6.4
	地方譲与税	3.0	2.7	0.2	8.7
	地方特例交付金等	0.2	1.1	▲0.9	▲82.9
	地方交付税	19.0	18.7	0.3	1.6
	国庫支出金	17.1	15.8	1.3	8.2
	地方債	6.0	6.3	▲0.4	▲5.5
	臨時財政対策債	0.0	0.5	▲0.5	皆減
	臨時財政対策債以外	.0	5.9	0.1	1.8
	その他	6.4	6.3	0.1	2.0
	計	97.0	93.6	3.41.8	3.6
歳 出	一般財源 (交付団体ベース)	67.5 63.8	65.7 62.7	1.1 0.7	2.8 1.7
	給与関係経費	21.0	20.2	0.7	3.7
	退職手当以外	19.9	19.2	0.0	3.7
	退職手当	1.1	1.1	1.9	4.0
	一般行政経費	45.6	43.7	1.4	4.4
	補助	26.6	25.1	0.5	5.7
	単独	15.9	15.4	0.1	3.3
	うちデジタル活用推進事業費(仮称)	0.1	0.0	0.0	皆増
	国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費	1.5	1.5	▲0.1	0.6
	新しい地方経済・生活環境創生事業費(仮称)	1.2	1.3	0.0	▲4.0
	うち 地方創生推進費	1.0	1.0	▲0.05	0.0
	うち 地域デジタル社会推進費	0.2	0.25	0.0	▲20.0
	地域社会再生事業費	0.4	0.4	▲0.2	0.0
	公債費	10.7	10.9	0.0	▲1.5
	維持補修費	1.6	1.5	0.0	1.0
	うち 緊急浚渫推進事業費	0.1	0.21	0.1	0.0
	投資的経費	12.1	12.0	0.1	1.0
	直轄補助	5.7	5.6	0.0	2.2
	単独	6.4	6.4	0.0	0.0
	うち 緊急防災・減災事業費	0.5	0.5	0.0	0.0
	うち 公共施設等適正管理推進事業費	0.5	0.5	0.0	4.2
	うち 緊急自然災害防止対策事業費	0.4	0.4	0.0	0.0
	うち 脱炭素化推進事業費	0.1	0.1	0.0	0.0
	公営企業繰出金	2.3	2.3	▲0.0	▲1.7
	水準超経費	3.8	3.0	0.8	26.5
	計	97.0	93.6	3.4	3.6

(注) ※精査中のものであり、今後、異動する場合がある。

※表示単位未満四捨五入の関係で積上げと合計が一致しない場合がある。

(出所) 『2025年度地方財政対策のポイント』総務省自治財政局

り、ブラケットクリープは大幅に軽減され、累進課税はフラットになってきたが、所得課税の減税圧力は根強いようである。103万円の壁を大幅に引き上げる公約を掲げた政党の議席は増え、その主張は、過半数をもたない石破新政権に大きな影響を与え、さらに強まっているように見える。とはいえ、選挙で議席が数倍になったとはいえ、国会内で、自民党、立憲民主党の議席に比べれば、ほんのわずかである。国民世論の多くではないし、減税をテーマにした選挙でもなく、選挙結果もそれを表していたはずである。社会保障と税の一体改革はどこへ行ってしまおうのだろうか。

税法学者三木義一氏の東京新聞コラム（2024年12月26日）では、高度成長期の大蔵官僚であった林大造氏の著書『所得税の基本問題』を引用しつつ、そもそも所得控除は、税務申告を手計算で内容をチェックする時代に、作業効率の観点から採用されたものであると指摘する。家庭内の状況を、所得を減らしていくことで対応できれば税額ゼロの人を探すのは簡単。税額控除であると、税額を計算した後で税額控除して初めて税額ゼロになる。高額所得者優遇と指摘されながらも延々と続いてきた所得控除を増やす理由はみあたらない。

地方税制関係では、企業版ふるさと納税が継続されることとなった。これは、2016年度に始まった「地方創生応援税制」であり、企業が自治体の地域活性化事業に寄付すると、寄付額の最大約9割が法人税などから軽減されるというもの。しかし、制度を使って町に寄付した企業の子会社が、その寄付金を原資とした事業を実質的に受注するという還流疑惑、不正利用もあった。個人向けのふるさと納税における返礼品競争やポイント制度の比ではない。これには、対策がなされるようであるが、この

あたりの制度は見直しが必要である。

事業実施の財源としては、特別交付税措置が多くみられるが、重要なものは普通交付税に取り込むことも必要ではないか。人員の確保もいつまで会計年度任用職員に頼るのか。正規公務員は移動の多い一般職、専門職的な現場は会計年度任用職員、という観点から非正規職員を正当化する向きもあるが、とくに大都市部でないところは、正規職員の存在が災害時でも安心の基礎となる。継続的制度が地域を持続可能なものにする。

## おわりに

今年の地方財政対策は、コロナ明け平時に戻りつつある中で、国の予算と同様、税収増が大きな特徴である。膨大な額の借金国家ではあることは変わらないが、税収増によって地方財政でもようやく再建の1歩を踏み出すことができるかもしれない。一方で、地域格差、国民生活格差、人材確保、防災、感染症の問題もむしろ大きくなりつつあり、継続的課題である。人事院勧告や、大企業の賃上げ状況をみると、確かに、若年層を中心に賃上げが進められているようであるが、企業間格差や、民間、公共部門を問わず正規・非正規格差も根強く存在し、一様ではない。

税は、公共部門と個人、企業との資金配分のようにみられるが、公共部門は単なる仲介機関にすぎず、実際は、個人、企業などの間で、それぞれの負担能力に基づいてどう負担配分していくか、財源づくりにどう貢献していくかというものである。地域の活性化、再生は、減税からは生まれない。

（ほしの いずみ）



# 〔特論〕 遠のく財政の健全化!と 近づくティッピングポイント?

兼村 高文

NPO 法人 市民ガバナンスネットワーク理事長

## はじめに

昨年はこの特論で‘コロナ禍の次は債務禍?!財政健全化が見えない2024年度予算’と題して書かせてもらった。幸いコロナ禍からは脱して一応は感染症の危機は去った。しかし債務禍はどうであろうか。債務禍は実感はないが財政危機はつねに言われている。財政健全化は予算編成の度に掲げられるが健全化は帳尻合わせで毎年度多くを国債(多くは赤字国債)に依存した予算が組まれている。このまま国債に依存した予算を続けていれば、財政はそのうち取り返しのつかないティッピングポイント(限界点)を超えて財政破綻を起こすのではないかという懸念を抱く。しかし国の財政破綻はありえないと現代貨幣論(MMT)は主張する。

今年の特論は、コロナ禍から脱しても相変わらず国債に大きく依存した予算が生まれ、このままではそのうち財政破綻とならないか危惧を抱く。今年は赤字国債が初めて発行されて60年、財政の現状を国際比較で示したうえで、国の財政破綻のことについて考えてみたい。

## わが国の財政の現時点

わが国の財政は不健全さでは世界で群を抜いている。図表1は、主要国の一般政府(中央+地方+社会保障基金)に占める債務残高と財政収支の

対GDP比をコロナ禍前の2019年から2024年まで示したものである。いずれの国もコロナ対策で2020年は大きな財政収支赤字を計上し、その財源を公債発行で調達したため債務残高も大きく膨れている。財政収支については、米英は2桁の赤字、日仏伊も9%前後の赤字を計上したがいずれも2024年までに大幅に改善している。一方、債務残高は2020年と2021年に膨れたが、その後は減少しているものの改善は財政収支ほど捗々しくない。とくにわが国はコロナ対策が継続して行われたため債務残高のピークは2022年となっている。その後も対策が継続され債務残高の減少率は小さい。

EUには財政赤字は3%以内、債務残高は60%以内という財政規律がある。平時では財政赤字は概ね遵守されているが、債務残高はドイツを除いては厳しい状況にある。それでも最悪のイタリアは140%台、わが国の250%台と比べれば100%以上も低い。こうした国際的な財政規律は少なくとも財政運営の1つの指針として働いているということはいえよう。

しかしEUを含めて先進国の債務残高対GDP比は世界で比べると高い。178ヵ国中の順位をみると、日本は最下位である。その上がギリシャ(179.5%)、イタリアは175位、米国は172位、ドイツでも114位、先進国で最も低いのは韓国で86位である(財務省「日本の財政関係資料」(2024年)より)。先進国では公債が予算に一定程度組み込ま

図表1 財政状況の国際比較(一般政府対GDP、%)

		2019年	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年	ピークからの減少
日本	財政収支	▲2.6	▲8.8	▲5.3	▲5.5	▲5.3	▲3.5	-5.3
	債務残高	236.4	258.6	255.1	260.1	255.2	251.9	-8.2
米国	財政収支	▲3.6	▲14.9	▲11.5	▲3.9	▲7.6	▲5.1	-9.8
	債務残高	108.1	133.5	126.4	121.3	123.3	126.9	-12.2
英国	財政収支	▲0.5	▲13.0	▲7.9	▲4.6	▲5.5	▲3.5	-9.5
	債務残高	85.7	104.6	105.2	101.9	104.1	105.9	-3.3
ドイツ	財政収支	2.1	▲4.3	▲3.7	▲2.5	▲2.2	▲0.8	-3.5
	債務残高	59.6	68.7	69.0	66.1	65.9	64.0	-5.0
フランス	財政収支	▲0.9	▲9.0	▲6.5	▲4.8	▲4.9	▲4.4	-4.6
	債務残高	97.4	114.7	113.0	111.8	110.0	110.5	-4.7
イタリア	財政収支	1.7	▲9.6	▲8.8	▲8.0	▲5.4	▲3.2	-6.4
	債務残高	134.2	154.9	149.8	144.4	143.7	143.2	-11.7

注:2023、24年は推計値。

出所:財務省「日本の財政関係資料」令和6年版より転載。

れているためこうした順位になっているが、わが国は突出していることがわかる。

わが国の名目GDPは世界2位の地位から下り続けて今は4位である。国は財政出動でテコ入れも図ってきたが債務残高を膨らませる結果に終わっている。とくにバブル崩壊後から赤字国債を含む国債の増発によって、1990年度に国・地方長期債務残高は266兆円であったものが2000年度には2.4倍の646兆円、この間の年平均伸び率は8.6%を記録した。その後は年平均伸び率は3%台になったが債務残高は膨れ続けて2014年度には1000兆円を超え、対GDP比も2010年度に200%を超え2020年度には250%に達した。また最近ではゼロ金利政策解除により公債費が膨れ、2025年度予算案で公債費の割合は24.4%、予算の4分の1も占める。借金に抱かれた財政となってしまった。

## 国の財政破綻と事例

これだけ借金漬けの財政が続くと‘破綻’が懸念される。ただし国の財政破綻は破産 (bankruptcy)

ではなく債務返済不能 (default) となった状態である。なお地方は米国には連邦破産法第9条に再生型破産手続きが定められ破産があるが(2013年デトロイト市など)、他の国は一時的な予算執行停止(英国は地方財政法第114条)や国による予算管理(自治体財政健全化法)などで破産規定はない。

国の財政破綻すなわちデフォルトとは国債などの債務返済ができなくなることである。しかし自国通貨建ての国債であれば中央銀行が買入ればデフォルトは回避できるとされる。財務省は「日米など先進国では自国通貨建て国債のデフォルトは考えられない」とHPに記載していた(外国格付け会社宛意見書、2002.4)。またMMTも通貨発行権をもつ国が自国の通貨建てで国債を発行している限り返済の心配はないと説く。ここでは財政規律は適正なインフレ率で調整すると論じるが、多くはこの理論の矛盾を指摘し現実的な話ではないとしている。

財政破綻に関する興味ある報道が2021年11月にあった。当時の財務事務次官が「このままでは財政は破綻する」(『文藝春秋』2021年11月号)というセンセーショナルな論文を発表し話題となった。財務省のトップが予算編成にあたって警鐘を鳴ら

したのであろうが、国債依存は変わらずコロナ後も債務残高を膨らませ続けている。

わが国で財政危機はつねに言われているがデフォルトの懸念は聞こえない。債務残高が大きいからといってデフォルトは起きない。債務残高が巨額であることと返済能力は直接には関係ないとされる。しかしこのまま国債に依存した財政運営を続けていけば、金利の上昇とともに公債費が膨れ、他の経費を圧迫して行政サービスが削減される。実際に長期金利は今年に入って1.2%台に上昇している。金利の正常化が鮮明になれば公債費負担はますます膨れる。わが国の現下の財政危機はデフォルトの危機ではなく、政策経費が削減されることにより標準的行政水準が維持できなくなる危機と言えよう。

では世界で起きたデフォルトの事例をみると、南米で1999年にブラジルで起きた通貨危機からアルゼンチンが2001年にデフォルトの宣言を余儀なくされた。当時はアジア通貨危機が途上国に広がっていた。また2009年にギリシャで巨額の財政赤字が明らかとなったことで国債格付けが引き下げられてデフォルトの危機が高まった。EU圏のギリシャは多額の融資を行っていたドイツなども巻き込んでイタリアやスペインにも危機が広まったが、欧州委員会はIMFなどと支援を行い2018年までにデフォルトの危機は押さえられた。なおこの時点でギリシャの債務残高の対GDP比は188%であった。いずれの国も政権の混乱が危機を引き起こしてきた。

## ティッピングポイントを超えることは

本稿のタイトルのティッピングポイントとは、地球温暖化などで限界点として用いられ超えたら戻れないポイントを意味する。ここで財政のティッピングポイントは財政危機から破綻に至ってしまう限界点として用いている。財政でティッピングポイントを超えることは、自力では危機を回避できなくなり外部に支援を求めざるをえない状況である。すなわちデフォルトになってしまう状況である。

わが国の財政の現時点は前述のように、歴史的に未曾有の債務残高を抱えているがデフォルトの危機は生じていない。自国通貨建てでそのほとんどが自国による所有であり、インフレも2%程度で課税権も行使する余力はある(政治判断は別として)。したがってティッピングポイントを超えることは当面は考えられない。

そこでティッピングポイントを超えることはどのようなことなのか考えてみたい。現在、自国通貨建ての国債が巨額に積み上がっているが市場環境から返済が滞り不能となることは直ちには考えられない。したがって現状ではティッピングポイントを超えることは起きないと評価できる。しかし今後、日銀の利上げとともに金利が上昇し財政健全化の改善が見込めないなど改めて外から評価されると、格付け機関による国債のレーティングが引き下げられ国債を取り巻く環境が悪化すると状況は大きく動く。国債価格は下落し国債保有機関の利益を圧迫する。市場から見放されれば消化が困難になる。

ここで考えるべきことは、政策決定にあたって当事者が国債依存の予算が財政危機に近づけていることを認識していないことである。財政民主主義の大原則の下で決められる予算は、積極財政にのみバイアスをもち均衡財政は敬遠される。ましてティッピングポイントなどということは政治が知らしめることも意識もしない。しかしこのまま国債に抱かれた財政運営を続けていけば、いつかティッピングポイントを意識しなければならない局面を迎え、政策決定者(政治家)がそのことを認識しなければ、超えてしまうことはありえる。そうなってしまえば取り返しはつかないのである。

## ティッピングポイントを超えないために

財政破綻を避けるためには基本的には‘入をもつて出を制す’であるが、借金でも建設国債は理論的にも法的にも正当な財源である。しかし赤字国債は正当化しようがない。公債としての理由付けはできないし法的にも毎年定める特例法により発行しているので正当とは言えない。それでも国債発

行を含めた予算は議会で民主的手続きによって決められているので、赤字国債は予算に毎年度計上され続けている。そのためティッピングポイントの話は、民主的決定において忠告として口出しをすることになる。

特例債である赤字国債は1965年度の補正予算で初めて発行され、その後は1975年度から(1990-1993年度除く)ほぼ毎年度発行し続けられているので、いまではその正当性の話よりもどう予算の中で抑え込んでいくかに的を絞ったほうが現実的である。赤字国債はすでに50年ほどにわたって予算で恒常的に当然の財源として扱われている。それほど今日の予算には欠かせない財源となっている。政治もほとんど予算で赤字国債の議論はしない。しかしこのままの状況が続くと、いつかはティッピングポイントを意識しなければならない状況を迎えることは明示しておく必要はある。

そこで財政破綻のティッピングポイントを考えるなら、赤字国債を認めない財政規律から詰めていくのがよい。健全財政を維持してきた英国やドイツは政治や法律で均衡予算を堅持してきた。もちろん

緊急事態においては一時的に公債発行(ただし赤字・建設の区分はない)により財源を調達することはあるが、平時に戻った時点で速やかに返済が行われる。しかし財政民主主義の下では、政権によって均衡予算は政策の前に容易に崩されてしまうことは経験してきた。政権に就くためには予算は緊縮より放漫バラマキが選好される。それでもケインズの教えに従えば、景気循環のなかで返済は行われるのでバラマキを否定するわけではない。政権がそのことを実行できるかの問題である。

国民はティッピングポイントのことなどは意識していないし考えたくもない。政治もそうしたポイントは否定するであろう。実際にもデフォルトの起こる可能性は現状では低い。しかし債務残高は世界的にも未曾有の領域に踏み込んでいる。また国債を取り巻く環境は金利のある世界に戻りつつある。こうしたことをしっかり意識して予算を組んでいかなければ、ティッピングポイントも見えてきてデフォルトが現実となる日も迫ってくるかもしれない。

(かねむら たかふみ)

