

論文

日本の財政の現状

— 高まる不安とその対応

Current State of Japanese Budget

— Future Uncertainty and the Way to Respond

一橋大学名誉教授 田近 栄治 / Eiji TAJIKA

キーワード (Key Words)

財政力 (Financial strength), 社会保障関係費 (Social Security-related expenses),
財政収支均衡 (Fiscal balance)

〈要約〉

コロナ禍を経て、日本の財政の厳しさは一段と増している。本稿では、その現状と必要な対策について論じる。主たる内容は以下の通りである。

- ・「国の財政力指標」として、財源調達力、すなわち、税収が歳出をまかなうことのできた割合を求める。これによって、平時に加えてコロナ禍の支出が重なって、財政がきわめて厳しい状況になっていることを示す。もっとも重要な原因は、社会保障への国の関わり方が定まっていないため、国の負担が増大を続けていることにある。
- ・一方、日銀の国債買い入れが進んだ結果、通貨供給が激増している。コロナ禍を経て、世界経済が成長を取り戻す過程で、金利が上がる可能性も高まっている。
- ・高まる不安を前にして、必要な対応として2つの指摘を行う。第1に、社会保障においてこれまで国が事後的・自動的に公費負担してきた仕組みを、「事前の予算」にする必要がある。それによって、医療機関などのコスト意識を高め、その節約を求める。それでも不足する財源については、その確保を図らなければならない。第2に、コロナ対策で悪化した日本の財政を放置することはできない。感染収束と経済回復を見極めたうえで、コロナ対策で生じた財政支出を回収する必要がある。
- ・以上を通じてなお、財政収支均衡の目途が立たない場合は、国債金利の上昇、歳出カットなど財政リスクが顕在化する恐れがある。したがって、税収の一層の確保が求められる。増税の候補となるのは、現実的には消費税だとすれば、増税に伴う負担の逆進性緩和の徹底や、それを実現するための納税環境のデジタル化の一層の推進が必要である。

1. はじめに

本稿では厳しさを増す日本の財政の現状を示し、それにどう立ち向っていけばよいかについて論じる。まず、2019年度から2021年度の国の財政の推移の検討を通じて、日本の財政の現状を「平時」と「コロナ禍」の二面から明らかにする。続

いて、税収が歳出をどれほどまかなうことができるかに着目した指標を定義し、「国の財政力」を求める。これによって、平時においても国の財政力が弱くなっているところにコロナ禍の支出が重なって、財政がどれほど厳しい状況になっているかを示す。

厳しさを増す財政のもっとも重要な原因は、増

加を続ける社会保障への国の関わり方が定まっていなため、国の負担が増大を続けていることにある（田近，2020，2021a）。その結果、財政赤字に歯止めがかからない状態となり、国の債務のGDP比率も上昇を続けている。さらに、日銀の国債買い入れが進んだ結果、通貨供給も激増している。金利が上がる可能性も念頭に置く必要がある。

今後必要な対策として2つの指摘を行う。第1に、社会保障への国の関与のあり方を明らかにすることである。それによって、医療機関などからなる社会保障関係者のコスト意識を高め、その節約を求めると同時に、必要となる財源の確保を図らなければならない。そして第2に、コロナ対策で悪化した日本の財政をこのまま放置することはできない。感染収束と経済回復を見極めたうえで、コロナ対策で生じた財政支出を回収する必要がある。

それでもなお、国債金利の上昇によって財政リスクが顕在化する恐れがある。その場合は、増税を視野に置く必要が生じる。その候補となるのは、現実的には消費税だとすれば、負担の逆進性緩和の徹底や、それを実現するための納税環境のデジタル化の一層の推進が必要である。

以下、第2節では国の一般会計の2019—2021年度の推移について述べる。第3節は、平時とコロナ禍のものと国の財政力を示す。第4節は、日本

の財政の根本問題が社会保障による公費増大にあることを指摘する。第5節は高まる不安、第6説はそれへの対応についてである

2. 国の一般会計の2019—2021年度の推移

日本の財政を知る手がかりとして、2019年度から2021年度の国の一般会計予算の推移から始める。注意すべき点は国の予算は当初予算だけでなく、年度途中で補正予算が編成されている点である。2019年度では、一度補正予算が編成され、2020年1月に成立している。2020年度ではコロナ対策として、同年4月、6月および2021年1月の3回補正予算が組まれている。以上に、2021年度当初予算を加えたここ3年間の国の予算の全体像は表1にまとめた。

表中は歳出と歳入とそれぞれの項目からなり、歳出合計から歳入合計を引いた額が基礎的財政収支となる。それに利払費を加えたものが財政収支である。歳出の一部は国から地方への財源移転で、地方交付税交付金等と呼ばれている。歳出合計からこの移転支出を引いたものが、一般歳出である。一般歳出は社会保障関係費とそれ以外等に分けられている。歳入は税収とその他収入（国有財産売却収入など）からなっている。以下では、各年度から日本の財政の現状について述べる。

表1 国の一般会計の推移

単位：兆円

	2019年度		2020年度				2021年度
	当初予算	補正後	当初予算	第1次補正後	第2次補正後	第3次補正後	当初予算
歳出							
一般歳出	62.0	65.2	63.5	89.0	120.4	136.4	66.9
うち社会保障関係費	34.1	34.1	35.9	36.7	40.5	44.2	35.8
うち社会保障関係費以外	27.8	31.0	27.6	52.3	79.9	92.2	26.1
新型コロナウイルス感染症対策予備費							5.0
地方交付税交付金等	16.0	16.0	15.8	15.8	15.8	16.2	15.9
歳出合計	78.0	81.2	79.3	104.8	136.2	152.6	82.8
歳入							
税収	62.5	60.2	63.5	63.5	63.5	55.1	57.4
その他収入	6.3	7.3	6.6	6.6	6.6	8.0	5.6
歳入合計	68.8	67.5	70.1	70.1	70.1	63.1	63.0
基礎的財政収支（赤字）	▲9.2	▲13.7	▲9.2	▲33.7	▲66.1	▲89.5	▲19.8
利払費	8.8	7.8	8.4	8.5	8.6	7.6	8.5
財政収支（赤字）	▲18.0	▲21.5	▲17.6	▲42.2	▲74.7	▲97.1	▲28.3

（注1）2019年度補正後予算（2020年1月30日成立）は、補正予算書に基づき筆者作成。

（注2）2020年度、第1次補正予算、第2次補正予算および第3次補正予算は、各2020年4月30日、6月12日および2021年1月28日に成立。

（注3）交付国債の債務償還等は歳出に含めていない。

（出所）財務省（2019）（2020）（2021）より筆者作成

2.1 2019年度：基礎的財政収支は当初予算で赤字。赤字額は補正予算で増大。

2019年度予算は、コロナ禍の影響を受けていない。この「平時」の予算の特徴的なことは、当初予算から基礎的財政収支が赤字であることである。歳出合計78兆円に対して、歳入合計は68.8兆円で7、その差額である基礎的財政収支は、9.2兆円の赤字となっている。それに利払費を加えた18兆円が、国の一般会計予算の財政赤字である。

歳出のなかでは、社会保障関係費が34.1兆円であり、それ以外の支出の27.8兆円より大きいことも注目点の一つだ。この予算の隣の欄は、2019年度の補正予算である。社会保障関係費以外が増加する一方、歳入が当初予算より減って、基礎的財政収支の赤字は4.5兆円も増加している。一方、利払費が1兆円減少し、財政赤字は21.5兆円となっている。

2.2 2020年度：当初予算で基礎的財政収支は赤字。その後コロナ禍で赤字額は激増。

2020年予算は、コロナ禍以前の当初予算とその後の3つの補正後予算からなっている。いわば、平時とコロナ禍の2つの予算の組合せである。コロナ禍を想定していなかった当初予算は、2019年度当初予算をほぼ完全に踏襲したものだ。例年ならば、補正予算によって支出が増加する一方、税収が見込み額から減って、赤字が一定程度増加することであつたらう。しかし、コロナ後は例年とは全く違った。

緊急事態宣言（2020年4月）以降、3つの補正予算が編成された。その結果、歳出は、79.3兆円から152.6兆円へと73.3兆円増加する一方、歳入は70.1兆円から63.1兆円7兆円減少した。その結果、当初9.2兆円であった基礎的財政収支の赤字額は、80.3兆円増加して、89.5兆円に達した。それに利払費を加えた財政赤字は、97.1兆円、ほぼ100兆円に達した。まさに空前の財政赤字が発生した。

2.3 2021年度：当初予算の基礎的財政赤字は、2019年—2020年度と比べて大幅に増加。

歳出では、平時とコロナ禍の元の予算が混合された姿となっている。社会保障関係費と地方交付税交付金等は例年とほぼ同額、（一般歳出のうち）社会保障関係費以外は、1兆円を超えるカットとなっているのに対して、コロナ感染症対策のための予備費が5兆円計上されている。一方、歳入は63兆円と2019年度の68.8兆円、2020年度の70.1兆円と比較して大幅に減少している。

その結果、基礎的財政収支の赤字は、過去2年の当初予算と比べて9兆円程度からほぼ20兆円へと大幅に増加している。このほぼ10兆円の基礎的財政収支赤字の増加額のうち、5兆円は、コロナ感染症対策として除くと、平時との比較で5兆円程度、国の財政は厳しさを増している。

3. 国の財政力

すでに厳しい状況にあった日本の財政は、コロナ禍でさらに厳しくなった。こうした状態を「国の財政力」の観点から指標化したのが表2である。ここで、国の財政力として、税収が必要な歳出をどれほどまかなうことができたかに着目する。しかし、税収のすべてを国の支出に使えるわけではない。地方交付税交付金等は、国から地方への財源移転なので、国の歳入合計からこの部分を引いたものが、「国の自前財源」である。国の財政力は、この自前財源が、地方交付税以外の国本来の歳出をどれだけまかなうことができたかを示したものである。ここでは、具体的な指標として、国の自前財源が社会保障関係費、（社会保障関係費とその他からなる）一般歳出および基礎的財政収支をどれだけまかなうことができたかを求める。

表2 国の財政力

	2019年度		2020年度		2021年度
	当初予算	補正後	当初予算	第3次補正後	当初予算
社会保障関係費／ 国の自前財源	65.3%	66.2%	66.1%	94.2%	76.0%
一般歳出／ 国の自前財源	117.4%	126.6%	116.9%	290.8%	142.0%
基礎的財政赤字／ 国の自前財源	17.4%	26.6%	16.9%	190.8%	42.0%
(再掲) 基礎的財政赤字額	9.2兆円	13.7兆円	9.2兆円	89.5兆円	19.8兆円

(注1) 国の自前財源 = 歳入合計 - 地方交付税交付金等

表2は、表1に示された2019年度の当初予算と補正予算後予算、2020年度の当初予算第3次補正後予算、および2021年度の当初予算に基づいて計算した、国の財政力である。以下ではまず、平時の分析として各年度の当初予算から求められた財政力の比較を行い、次にコロナ禍の支援を反映した2020年度第3次補正後の財政力について述べる。

3.1 平時の財政力

3つの年度の当初予算の財政力の比較を通じて明らかとなるのは、日本の財政運営は非常に厳しい状態であること、および、厳しさは増しているということである。2019年度から始める。この年度の社会保障関係費をまかなうために、国の事前財源の65.3%が必要であった。残された財源によって、そのほか公共事業、文教・科学振興、防衛、食料安定供給、経済協力などをまかなうことは不可能である。ここですでに、国の自前財源による財政運営が行き詰まっていると言ってよい。

実際、社会保障以外の歳出を加えた一般歳出は、自前財源の117.4%となっている。このうち100%を超えた部分が、基礎的財政収支の赤字となり、国債によってまかなわれた。さらに、2019年度はコロナ禍の影響がないので、補正予算まで平時とみてよい。この場合には、国の財政力はさらに下がって、基礎的財政収支赤字は自前財源の26.6%にもなっている。

平時の厳しい財政状況は、2020年度2021年度を通じてさらに厳しくなっている。社会保障関係費だけをみても、2021年度には自前財源の76%が必要になっている。その結果、自前財源の42%に及ぶ借入をして、はじめて歳出をまかなうことができる状態となっている。

3.2 コロナ禍のもとの財政力

2020年度のコロナ対策を反映した国の財政力は、同年度第3次補正後予算に示されている。ただちにわかるように、国の財政力は一段と低下している。社会保障関係費は、自前財源のほぼ全額となり、あとは借金となっている。基礎的財政収支の赤字だけで、自前財源の2倍となっていることは、コロナ対策が日本財政にとってどれほど巨額であったかを端的に示している。

4. 日本の財政の根本問題

国の財政力の検討を通じて明らかとなり、日本の財政の根本問題は、社会保障関係費である。背後に日本の高齢化があるとしても、なぜ国の歳出である社会保障関係費が増大を続けるのであろうか。

もっとも重要な理由は、増大する社会保障（年金、医療や介護保険等）給付費を前提にして、国はかかった給付費の一定割合を事後的に負担しているためである。さらに、国の給付負担割合は後期高齢医療制度や介護保険では、そのほかの保険より高く設定されている。その結果、高齢化が進行し、高齢者の医療や介護給付費が増大すると、国の負担は給付費の増加率より高い率で増加を続ける。

また、国はこのほかの保険料などさまざまな財政負担を行っている。これらもまた、高齢化が進むにつれて増大する。こうして、増大する社会保障給付費の後を追って、社会保障への公費負担、すなわち社会保障関係費が増加を続けている（田近、2020、2021a）。

社会保障給付における公費負担の増加に歯止めがきいていない様子を示したのが、表3である。この表は、2000年度から2018年度の社会保障給付に必要な財源総額（以下、社会保障財源）を示している。この間、社会保障財源の合計額は、89兆円から132.5兆円へと49%増加したのに対して、社会保険料は54.9兆円から72.5兆円に、公費負担は25兆円から50.3兆円に増加している。社会保険料の増加率は32%であるのに対して、公費負担の増加率は101%、すなわち倍増している。この結果、社会保障財源に占める社会保険料の割合が61.7%から54.7%に減少する一方、公費負担の割合は28.2%から38%へと増加することとなった。このように社会保障給付額を上回るスピードで増大を続けている。

表3 社会保障財源の項目別推移

年度	財源額 (億円) 構成割合 (%)				
	合計	社会保険料	公費負担	資産収入	その他
2000	890,477 (100)	549,637 (61.7)	250,710 (28.2)	64,976 (7.3)	25,155 (2.8)
2005	1,159,019 (100)	553,297 (47.7)	300,370 (25.9)	188,454 (16.3)	116,898 (10.1)
2010	1,096,787 (100)	584,822 (53.3)	407,983 (37.2)	8,388 (0.8)	95,594 (8.7)
2014	1,372,611 (100)	651,559 (47.5)	450,231 (32.8)	217,195 (15.8)	53,926 (3.9)
2015	1,253,516 (100)	669,288 (53.4)	482,527 (38.5)	20,571 (1.6)	81,132 (6.5)
2018	1,325,963 (100)	725,890 (54.7)	503,870 (38.0)	44,284 (3.3)	51,019 (3.9)

(注1) 社会保障財源は、社会保障給付費のほかに運用損失・その他支出（施設整備費等）を含む全体の財源を指す。2018年度において社会保障給付が、121兆5,408億円であるのに対して、社会保障財源額は132兆5,963億円である。

(注2) 社会保障財源のなかの「資産収入」は、公的年金制度等における運用実績の影響を受けるため変動が大きい。「その他」は積立金からの受入れを含む。

(出所) 国立社会保障・人口問題研究所 (2020), 『平成30年度社会保障費用統計』。第14表「社会保障財源の項目別推移 (1951～2018年度)」より筆者作成。

5. 高まる不安

社会保険関係費が増加を続ける結果、財政赤字が常態化し、今後の財政への不安が高まっている。その不安の裏付けの1つとなっているのが、内閣府の「中長期の経済財政の試算」(2021年1月21日)だ。政府は2025年度の国・地方を合わせた基礎的財政収支の均衡を目標に掲げているが、図1Aと図1Bに示されているように、その実現はきわめて困難となっている。

内閣府は経済前提として、成長実現とベースラインの2つのケースを想定しているが、コロナ収束後我が国のGDPが名目3%、実質2%を上回って成長するとする、成長実現ケースはあまりにも非現実的だ。ベースラインケースでは、中長期的に名目1%台前半、実質1%程度の経済成長率、消費者物価上昇率0.7%を想定している。そこで、ベースラインケースを前提として、国、地方の基礎的財政収支と公債等残高のGDP比率を示したものが、図1Aと図1Bである。

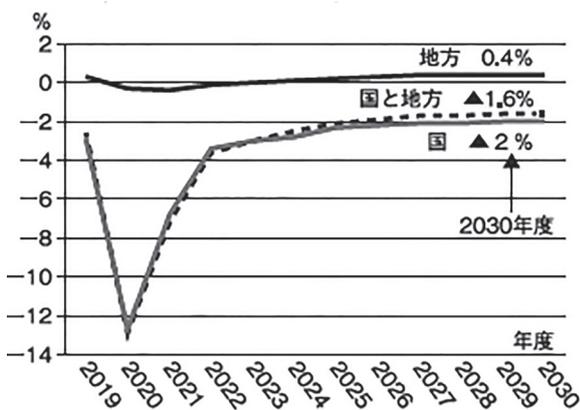
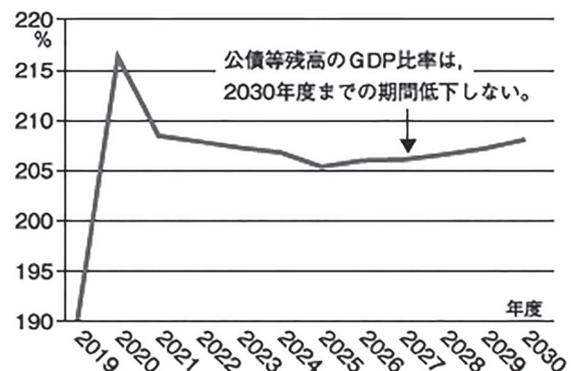


図1A 内閣府中長期試算
国・地方の基礎的財政収支のGDP比率

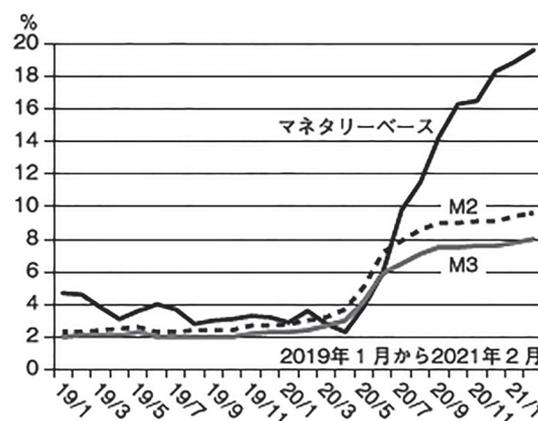


(出所) 内閣府 (2021) より筆者作成

図1B 内閣府中長期試算
国・地方の公債等残高のGDP比率

図1Aから分かることは、推計期間の最終年度である2030年度まで、国・地方の基礎的財政収支の均衡は達成できないということである。2030年度においても、国の基礎的財政収支赤字はGDPの2%であり、地方の黒字分を加えても、国・地方合わせた基礎的財政収支はGDPの1.6%の赤字である。その結果、公債等残高のGDP比率はコロナ対策後一時低下するものの、その後平時に戻ったあと、推計の最終年度の2030年度まで増加を続ける。悪化を続ける日本財政に出口はないというのが、内閣府の推計結果である。

不安はこれで終わりではない。財政赤字が原因となって、金利が上昇するリスクがある。この点に関する懸念は、日銀の国債買入れが進んだ結果、通貨供給が激増していることだ。今後、コロナ禍の拡大が収まるとともに、世界経済が成長を取り戻す過程で、金利が上がる可能性も排除できない。この点を考える上で、参考となるのが、表4と図2である。



(注)

マネタリーベース = 日本銀行券発行高 + 貨幣流通高 + 日銀当座預金

M2 = 現金通貨 + 預金通貨 + 準通貨 + CD (譲渡性預金)
(預金通貨, 準通貨, CDの発行者は、国内銀行等)

M3 = 現金通貨 + 預金通貨 + 準通貨 + CD
(預金通貨, 準通貨, CDの発行者は、全預金取扱機関)

(出所) 日銀統計から筆者作成

図2 マネタリーベースとマネーストック (M2, M3) の対前年比

表4 日本銀行のバランスシート 兆円

	2019/12/31	2020/12/31	変化額
資産			
金地銀	0.4	0.4	
現金	0.2	0.1	▲0.1
国債	481.3	535.5	54.2
コマーシャル ペーパー等	2.2	4.4	2.2
社債	3.2	6.5	3.2
信託財産株式	0.8	0.6	▲0.2
ETF	28.3	35.3	7.0
REIT	0.6	0.6	
貸付金	48.7	111.7	69.0
外国為替	6.7	6.7	
代理店勘定			
雑勘定	0.7	0.7	
合計	573.1	702.6	129.5
負債および純資産			
発行銀行券	112.7	118.3	5.6
当座預金	400.5	494.2	93.7
その他預金	32.2	28.2	▲4.0
政府預金	15.5	49.2	33.7
売現先勘定		0.3	0.3
雑勘定	2.5	2.6	▲0.1
引当金勘定	6.1	6.4	0.3
資本金			
準備金	3.2	3.3	▲0.1
合計	573.1	702.6	129.5

(出所) 日本銀行、営業毎旬報告

表4は、政府がコロナ対策で追われた2020年の1年間の日本銀行のバランスシートの変化を示したものである。まず、資産額が573兆円から702兆円へと大きく増加した。その内訳は、54兆円に及ぶ国債の買入れと日銀貸付金の69兆円である。ともに政府のコロナ対策への日銀の対応である。その結果、負債サイドでは、金融機関からの預り金の当座預金と用途がまだ定まっていない政府預金がそれぞれ、93.7兆円と33.7兆円増加した。

膨らんだ日銀のバランスシートは、当座預金などから通貨となって、市場に現れる。それを示したのが、図2である。マネタリーベースとは、日銀の供給する通貨のことだ。目を見張るのは、それが2020年3月以降大きく増加していることである。それと同時に、マネーストック、すなわち、会社や個人などが保有する通貨も近年にない高い率で増加を続けている。これが即、物価に跳ね返るわけではないかもしれない。しかし、コロナ感染が収束し、日本を含む世界経済が、満を持して聖地用を開始するなかで、一足先に金利が上昇を始めるという可能性がある。その時、大きな影響を受けるのは日本の財政である。

6. むすび—不安への対応

ここでは高まる財政への不安を前にして、必要な対応とは何かについて述べる。指摘したい第1の点は、第4節で触れた社会保障への国の関与のあり方を抜本的に見直す必要があるということである。かかった医療費を前提にして、事後的に公費を投入してきたこれまでの仕組みでは予算が立たない。それに代えて、標準的な治療を前提とした費用の見積りや、定額払いなどの仕組みを導入する必要がある。それによって、病院、医師、製薬会社や調剤薬局などへの報酬の仕組みを見直すと同時に、必要となる公費の確保を図らなければならない。

コロナ対策で悪化した日本の財政をそのまま放置することはできない。高まる不安への第2の対応は、感染収束と経済回復を見極めたうえ、コロナ対策で生じた財政支出をしっかりと検証し、できる限りかかった費用の回収を行うことである。この点については、田近（2021c）で、2020年度の3度にわたる補正予算の中身を対策内容に即して分類しなおし、緊急時の定額給付金、国の予備費、地方の一括交付金や資金繰り支援など、今後回収を求めるべきものがあることを指摘した。その方式はコロナ感染症回復特別税のようなものも考えられるが、その前にコロナ対策の財政面の全容を明らかにする必要がある。

取組みが遅れば、財政収支均衡はさらに遠のき、本稿で懸念した国債金利の上昇、それによる歳出カットなど財政リスクが顕在化する恐れがある。したがって、その前に税収の一層の確保が求められる。増税の候補となるのは、現実的に消費税だとすれば、増税に伴う負担の逆進性緩和の徹底や、それを実現するための納税環境のデジタル化の一層の推進が必要である。こーうした点も念頭に置いて現下の日本の財政に臨む必要がある。

参考文献

- 内閣府（2021）「中長期の経済財政に関する試算」
1月21日 経済財政諮問会議提出
- 日本銀行（2021）「経済・物価情勢の展望」1月
- 田近栄治（2020）「財政における社会保障費の現状—新型コロナ対策を含む財政の最新の状況を踏まえて」、『税研』、9月号、38-45
- 田近栄治（2021a）「一体改革はなぜその目的を達成できなかったか—社会保障の公費負担ルールの策定を急げ—」、『社会保険研究』、国立社会保障・人口問題研究所 第5巻第4号、449-459
- 田近栄治（2021b）「政府はコロナにどう向き合ったか（上） 2020年度、国の財政の軌跡」、東京財団政策研究所、1月
- 田近栄治（2021c）「政府はコロナにどう向き合ったか（下） 2020年度、国の財政の軌跡」、東京財団政策研究所、1月
- 財務省（2019）「日本の財政関係資料」10月
- 財務省（2020）令和2年度予算、ホームページ
- 財務省（2021）「特集 令和3年度予算特集：1, 2」
『ファイナンス』、2月、3月号

編集委員会付記

本論文は編集委員会の依頼によるもので、査読プロセスを経ずに掲載したものである。