

# 〔総論〕 「平時に戻していく」縮小方針に反する大型予算

町田 俊彦

専修大学名誉教授

## 「平時に戻していく」縮小方針を掲げる「骨太の方針2023」

政府は2023年6月16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。新型コロナウイルス対策で膨らんだ国の歳出構造を脱コロナとして「平時に戻していく」と縮小方針を明記した。国の一般会計歳出は、2019年度以降5年連続で100兆円を超え、国債発行残高は1,000兆円を突破している。

重要な課題は、必要な経費を積み上げるのではなく、「初めに総額ありき」で膨張した補正予算の規模とそれに伴い急増した予備費と基金の圧縮である。例年は数兆円であった補正予算の規模が2020年度に3回にわたり73兆円に急膨張し、2021年度36兆円、2022年度32兆円と水膨れ状態を続けた。

それに伴い閣議決定のみで支出を決められる予備費が、例年の数千億円規模を大幅に上回る数兆円単位で計上され続けた(2022年度第2次補正4兆7,400億円、2023年度当初5兆5,000億円)。基金向けの補正予算額は2019年度以前には数千億円であったが、2020年度10.7兆円、2021年度5.2兆円、2022年度10.1兆円と拡大した。基金残高は、2022年度末には2019年度末の7倍にあたる16.6兆円まで肥大化している。

## 「事項要求」の多用で概算要求基準の役割は形骸化

2023年7月25日、2024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、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ることになり、概算要求基準の上限としての役割は形骸化する。

2023年度予算概算要求基準では、年末に「防衛力整備計画」の改定を控えていたから、防衛予算を中心として「事項要求」が広範囲に認められた。その結果、当初予算の総額は114兆3,812億円で概算要求額・要望額(110兆484億円)を4兆3,328億円も上回った。防衛関係費は、当初予算で概算要求額よりも1兆2,282億円も多い6兆8,219億円を計上している。

2024年度概算要求基準では、「事項要求」は少子化対策に中心が移り、物価高対策、行政サービスのデジタル化などに多用されている。政府が2023年6月13日に閣議決定した「こども未来戦略方針」では児童手当の拡充などに今後3年間に3兆円半ばを投じるとしたが、大半が「事項要求」となった。2024年度予算概算要求額が一般会計で114兆3,852億円になり、過去最高の2022

表1 2023年度一般会計第1次補正予算

歳 出		歳 入	
1 経済対策関係費	13兆1,272億円	1 税収	1,710億円
2 その他の経費	1兆4,851億円	2 税外収入	7,621億円
うち防衛力強化資金へ繰入	1兆390億円	3 前年度剰余金受入	3兆3,911億円
3 国債整理基金特会へ繰入	1兆3,147億円	4 新規国債発行	8兆8,750億円
4 地方交付税交付金	7,820億円		
5 既定経費の減額	▲3兆5,098億円		
うち各予備費	▲2兆5,000億円		
歳出計	13兆1,992億円	歳入計	13兆1,992億円

年度予算概算要求額111兆6,559億円を上回った。2023年度当初予算と比較して増加が目立つのは防衛関係費であり、約9,500億円上回る7兆7,385億円で過去最高となっている。

### 「平時に戻していく」縮小方針に反する「初めに総額ありき」が常態化した総合経済対策

2023年11月28日、政府は「デフレ脱却のための総合経済政策」と題する総合経済対策を閣議決定した。緊急経済対策や総合経済対策が必要なのは、リーマンショック後の不況、コロナ禍といった危機対応が必要な時期である。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いない。緊急時以外に総合経済対策が策定されるのは、補正予算の大型化の前振りの役割を果させるためである。「平時に戻していく」補正予算等の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が必要である。

しかし2023年にも総合経済対策は策定され、焦点となったのは裏付けとなる補正予算案の「総額」である。総合経済対策の財政支出（国費）は約22兆円、一般会計の支出額は、定額減税による「還元策」及びその関連経費と合わせると17兆円台前半程度と見込まれている。

総合経済対策は下記の5つの柱から成る。(i) 物価対策(所得税・個人住民税の定額減税、低所得世

帯の支援、ガソリン、電気・ガス代の負担軽減策の2024年4月までの継続)、(ii)持続的賃上げ、所得向上と地方の成長、(iii)成長力の強化・高度化に資する国内投資の促進、(iv)社会変革の起動・推進、(v)国土強靱化、防災・減災など国民の安全・安心の確保。いずれも総合経済対策が必要な危機対応の緊急の施策とはいえない。

### 「平時に戻していく」縮小方針に反する国債依存型「水膨れ」補正予算

2023年11月29日、2023年度第1次補正予算が成立した。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、予備費や国債発行額の減額補正は別として、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惰性的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。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り、「骨太の方針2023」が掲げた歳出構造を「平時に戻していく」縮小方針に反する編成になっている(表1参照)。

歳出総額13兆1,992億円の内訳をみると、大半は経済対策関係経費(13兆1,272億円)であり、総合経済対策と同じ5つの柱から成る。「国土強靱化、防災・減災など国民の安全・安心の確保」が4兆2,827億円で最大であり、「成長力の強化・高度化に資する国内投資を促進」3兆4,375億円、「物

価高から国民生活を守る」2兆7,363億円の順である。

「平時に戻していく」縮小方針に沿っているのは、予備費を2.5兆円減額修正した点である。一方、4つの基金が新設され、既存の27基金と合わせた31基金向けに4.3兆円が計上されており、基金予算の膨張は止まらない。

▶〔注〕基金費積み増しの中心は官民合同で次世代半導体の国産化を目指す国策会社「ラピタス」への支援であり、最大6,773億円が積み増しされる。すでに3,300億円が投入され、2023年9月、北海道千歳市で工場建設に着手している。1兆円規模の初期投資はほぼ国の補助で賄われる「国丸抱え」の事業である。経済産業省が主導した国策会社では、電機メーカーの半導体メモリーを統合した「エルピーダメモリー」は2012年に経営破綻、「日の丸液晶」メーカーを目指した「ジャパンディスプレイ(JDI)」は経営難が続いている。技術革新が激しい最先端の分野における国策会社で失敗を重ねてきた経済産業省がまた同じ過ちを繰り返そうとしている。

半導体製造などの分野で各国は国の財政支援を行いながら競争力を強化しようとしているのは事実である。日本の場合、大企業がリスクを伴う設備投資や研究開発投資に消極的で、内部留保を蓄積していることが競争力低下の主因である。政府の役割は、大企業に補助金を与えたり、政策減税(租税特別措置)を拡大することではなく、内部留保に課税することにより、設備投資や研究開発投資を誘導することである。

歳入面をみると例年、補正予算は国債依存型であるが、2023年度第1次補正予算においても67.2%が新規国債である。国債に大きく依存した歳入面の要因としては、第1に年度内自然増収が1,710億円にとどまることがあげられる(2022年度第2次補正予算3兆1,240億円)。第2は決算剰余金が防衛費に充当され、経済対策関連経費に使えないことである。政府は防衛力強化は国債発行に頼らないとしているが、決算剰余金の防衛費への充

当が経済対策関連経費を国債依存に押しやっているので、実質的には国債に依存した防衛力整備である。

▶〔注〕2022年度決算をみると、過大な予算計上により11兆3,084億円もの使い切れなかった不用額が発生している。不用額と決算ベースの年度内自然増収(4兆825億円)を合わせた15兆3,910億円のうち12兆円は新規国債発行の減額に使われる。残りの3兆3,910億円から7,616億円は地方交付税精算額分として控除され、控除後の2兆6,294億円が決算剰余金である。

決算剰余金のうち1/2は既発国債の償還のために国債整理基金特別会計へ繰り入れられる。残りの1/2は本来、経済対策関係経費に充当されるべきであるが、防衛力整備の財源(うち防衛力強化資金へ1兆390億円を繰入)に使われる。その結果、経済対策関連経費は国債発行に依存せざるをえなくなっている。

## 実質1.3%の低成長を見積る 政府経済見通し

2023年12月21日に閣議了解された「令和6年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」によると、2024年度の成長率見通しは実質1.3%、名目3.0%であり、「失われた30年」に引き続いて1%台の低成長が続く。その主な要因は、実質賃金の持続的低下による実質個人消費(民間最終消費支出)の低迷である。2023年度の実質個人消費の伸び率は、当初見通しの2.2%に対して実績見込みでは0.1%にとどまっている。消費者物価上昇率の実績見込みは3.0%であり、昨年「総論」で指摘した通り、当初見通しの1.7%は過少であった。2024年度の消費者物価上昇率の見込みは2.5%であり、実質賃金の低下は続く。

## 歳出規模の小幅な縮小と防衛関係費の最大の伸び

2023年12月22日に閣議決定された2024年度一般会計当初予算案の歳出規模は112兆717億円である、2022年度当初比で2兆3,095億円

表2 2024年度当初予算案の概要

		2023年度	2024年度	増減額	増減率
一般会計・歳入 (億円、%)	歳入計	1,143,812	1,120,717	▲23,095	▲2.0
	公債金	356,230	349,490	▲6,740	▲1.9
	うち防衛力強化のための対応	45,919	—	▲45,919	皆減
	その他収入	93,182	75,147	▲18,035	▲19.4
	消費税	233,840	238,230	4,390	1.9
	法人税	146,020	170,460	24,440	16.7
	所得税	210,480	179,050	▲31,430	▲14.9
	歳入	694,400	696,080	1,680	0.2
一般会計・歳出 (億円、%)	歳出計	1,143,812	1,120,717	▲23,095	▲2.0
	地方交付税交付金等	163,992	177,863	13,871	8.5
	ウクライナ情勢経済緊急対応予備費	10,000	—	▲10,000	皆減
	賃上げ促進環境対応予備費	40,000	10,000	▲30,000	▲75.0
	原油価格・物価高騰及び				
	予備費	5,000	5,000	0	0
	その他の事項経費	58,004	57,402	▲602	▲1.0
	食料安定供給関係費	12,654	12,618	▲36	▲0.3
	エネルギー対策費	8,540	8,329	▲210	▲2.5
	中小企業対策費	1,704	1,693	▲11	▲0.6
	経済協力費	5,114	5,041	▲73	▲1.4
	公共事業関係費	60,600	60,828	26	0.0
	防衛力強化資金繰入れ	33,806	—	▲33,806	皆減
	防衛関係費	67,880	79,172	11,292	16.6
	恩給関係費	970	771	▲198	▲20.5
	文教及び科学振興費	54,148	54,716	558	1.0
	社会保障関係費	368,889	377,193	8,506	2.3
	一般歳出	727,317	672,764	▲54,554	▲7.5
	国債費	252,503	270,090	17,587	7.0
	一般会計	公債依存度 (%)	31.1	31.2	
	基礎的財政収支 (兆円)	▲10.8	▲8.3		
国債発行額 (兆円、%)	国債発行総額	205.8	181.5	▲24.3	▲11.8
	子ども特例債	-	0.2	0.2	皆増
	借換債	157.6	135.5	▲22.0	▲14.0
	財投債	12.0	10.0	▲2.0	▲16.7
	GX移行債	0.5	0.7	0.2	40.0
	復興債	0.1	0.1	0.0	0.0
	新規国債	35.6	34.9	▲0.7	▲1.9
国債発行残高 (兆円)	1,172	1,197	24.8	2.1	

出所:財務省、2024年度政府予算案関係資料。

の縮小にとどまっている(表2参照)。コロナ禍以前の97兆円前後の規模と比較すると、「骨太の方針2023」の「平時に戻していく」方針が貫かれたとはいえない。

歳出規模が縮小したのは、第1に防衛力強化資金繰入れが皆減になったことによる。防衛力強化資金は2023年度当初予算に3兆3,806億円、

2023年度第1次補正予算で1兆円強が計上され、計画額が確保されたので、2024年度当初予算では皆減となっている。

▶〔注〕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2023～2027年度の5年間の防衛費総額を43兆円程度とした。2019～2023年度計画(27兆4,700億円程

度)の1.5倍に達する規模であり、計17兆円の予算を追加確保する必要がある。追加の財源内訳は、歳出改革3兆円強、一般会計決算剰余金の活用3兆5,000億円程度、防衛力強化資金4兆6,000億円程度であり、残りは増税となっている。

第2に予備費のうちウクライナ情勢経済緊急対応予備費が皆減となり、原油価格・物価高騰及び賃上げ促進環境対応予備費が4兆円から1兆円に圧縮されたことによる。この二つの要因を除くと歳出総額は2023年度当初を上回っており、概算要求基準の役割の形骸化と財政放漫は続いている。

一方、2023年度当初比で16.5%と最大の伸びを示したのは防衛関係費である。1兆1,277億円増の7兆9,496億円となり、10年連続で過去最大を更新している。防衛力強化の5カ年計画の2年目にあたり、厳しい財政状況でも異例の伸び率を記録する「聖域化」が顕著になっている(「東京新聞」2023年12月23日付)。

敵基地攻撃に使える長射程の「スタンド・オフ・ミサイル」の取得を1年前倒しし、開発費を含めた経費に7,340億円を計上している。ミサイルの迎撃などを担うイージス搭載艦2隻の建造費は、調達価格の上昇により昨年末の想定の1.5倍の3,731億円に膨らんでいる。

▶(注) 2023年12月22日には、武器輸出三原則を改訂、ミサイルや弾薬など殺傷能力のある武器輸出の解禁に踏み切っている。同日には迎撃ミサイル「パトリオット」を米国へ輸出する方針が決定され、緩和された武器輸出ルールが早速適用された。従属しつつ米国の軍事体制へ一体化、「戦争ができる国」へ変質させようとする自公政権の野望が露骨になっている。

国債費が2023年度当初の25兆2,503億円から27兆90億円へ1兆7,587億円、7.0%と高い伸びを示しているのが目につく。2023年度まで7年続いた1.1%の低い想定金利を1.9%へ引き上げたことによる。地方交付税交付金等も2023年度当初の16兆3,992億円から17兆7,863億円へ

1兆3,871億円、8.5%の高い伸びを示している。防衛関係費、国債費、地方交付税交付金等の3費目以外の経費は伸びが低いか、減少している。

## 財源確保が不確実な「異次元の少子化対策」

### (1) 児童手当の拡充を中心とする「異次元の少子化対策」

2024年度の社会保障関係予算の焦点は、岸田政権の「異次元の少子化対策」の財源確保である。2023年6月13日に「こども未来戦略方針」が閣議決定され、2024-2026年度を集中取組期間とする「加速化プラン」が出された。12月16日には政府の「全世代型社会保障構築本部」が今後の改革方針を示す報告書をまとめた。柱となる少子化対策の主な施策は(i)児童手当の拡充(所得制限の撤廃、高校生月額1万円支給、第3子以降3万円)、(ii)多子世帯(子ども3人以上)の大学授業料と入学金を2025年度から無償化、(iii)両親とも育休をとる場合の育児休業給付の引き上げと国庫負担率の引き上げ(1/80→1/8)、(iv)「こども誰でも通園制度」(仮称)の創設などである。

「異次元の少子化対策」としての「こども未来戦略」の問題点は、「異次元」と呼ぶほど画期的な政策ではないことである。少子化に歯止めをかけられなかった長年にわたる少子化対策の小幅なりフォームにすぎない。第3子や多子世帯に対する施策が中心であり、既婚者の子どもの数を2人から3人に拡大することを狙っているが、この程度の施策で十分に効果を発揮するとは思われない。少子化の主因は既婚者の少ない子どもの数ではなく、高い未婚率である。実質賃金の低下、非正規雇用の劣悪な労働条件、明るい未来を描けない日本社会の閉塞感等にメスが入れられなければ、少子化に歯止めはかからない。

### (2) 「異次元の少子化対策」の財源確保

必要な財源は3.6兆円(国・地方計)であり、財源調達は(i)社会保障の歳出改革(歳出削減)1.1兆円、(ii)既定予算の組み替え1.5兆円、(iii)支

援金(公的医療保険料に上乘せ、2026年度から徴収)1兆円である。2028年度までは「こども・子育て支援特例公債」(つなぎ国債)を発行、新たに創設する特別会計「こども金庫」で経理する。

焦点は社会保障の歳出改革(歳出削減)である。(i)の1.1兆円の財源確保と(iii)の支援金は「歳出改革と賃上げによって実質的な社会保険負担軽減の効果を生じさせ、その範囲内で2026～2028年度に構築する」とことと関連する。

### (3) 社会保障の歳出改革(歳出削減)の不確実性

社会保障の歳出改革(歳出削減)の規模は、2023年度には1,500億円(薬価改定▲700億円)、2024年度には1,400億円(薬価改定▲1,300億円)である。集中取組期間の初年度にあたる2024年度の歳出削減が前年度を下回ったことは、医療・介護における高齢者負担の引き上げを伴わなければ、「歳出改革」は少子化対策の財源確保としては機能しないことを示している。政府が2023年12月5日に示した歳出改革の工程表では2024年度中に原則1割の介護保険の自己負担について、所得基準を引き下げて2割負担の対象者を増やすとしていたが、早くとも2025年8月になると先送りされている。内閣支持率の続落により高齢者の自己負担の引き上げは困難になっており、「異次元の少子化対策」の財源確保は不確実性を増している。

政府は集中取組期間の初年度にあたる2024年度には「3.6兆円(国・地方計)」のうち約3割強(約1兆円)を実現したとしている(「令和6年度社会保障関係予算のポイント」)。一般会計・社会保障関係費の費目別内訳で少子化対策費は最大の伸びを示しているが、前年度比増加額は2,411億円にすぎない。児童手当の拡充1,200億円、育児休業給付の国庫負担率の引き上げ1,000億円が中心である。児童手当の拡充の財源は「ii 既定予算の組み替え」として、インボイス導入に伴う消費税増収分を活用する。財源確保で不足する分(0.2兆円程度)については、特別会計でつなぎ国債を発行する。

## 所得税・住民税定額減税の実施と防衛増税の先送り

2023年12月22日、2024年度税制改正大綱が閣議決定された。12月14日に決定された与党税制改正大綱と同じ内容であり、政府税制調査会の存在意義はなくなっている。初年度の減税規模は国税2兆3,530億円、地方税9,240億円(道府県税3,253億円、市町村税5,983億円)であり、久しぶりの大型減税である。

### (1) 所得税・住民税の定額減税

物価上昇は所得税・住民税の「隠れた増税」を引き起こす。課税最低限が据え置かれた場合、実質所得が上がらなくとも、名目所得の増大に伴って課税所得が増え、税負担が上昇する。本来の「物価調整減税」とは課税最低限とブラケット(課税所得195万円以下5%というような税率の金額区分)を物価上昇分だけ引き上げる「制度減税」である。2024年6月から実施される減税は「制度減税」ではなく、一律4万円(所得税3万円、住民税1万円)の一時的な「定額減税」である。児童手当の新規給付に対応して、高校生の扶養控除は縮小する。

4万円の「定額減税」は一時的な物価高対策としても不十分である。みずほリサーチ&テクノロジーの試算では、1ドル=150円で推移し、原油高が続いた場合、2023年度の2人世帯家計の負担増は2022年度と比較して10万円を超える(「東京新聞」2023年11月18日付)。

### (2) 防衛増税の先送り

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)たばこ税は1本当たり3円相当を段階的に引き上げという内容である。

2022年12月に閣議決定された税制改正大綱では、防衛増税の実施時期は2024年以降の適

切な時期とされた。2023年6月に閣議決定された「骨太の方針2023」では増税時期を「2025年以降も可能となるよう」明記、2023年10月には岸田首相は国会答弁で2024年度の増税見送りを表明した。内閣支持率の続落の下で、2025年の実施も困難となり、税制改正大綱では増税の開始時期を明記せず、判断を先送りしている。

### (3) 賃上げ促進税制の強化と戦略分野国内促進税制の創設

法人税減税は政策減税であり、賃上げ促進税制の強化（平年度減税3,460億円）と戦略分野国内生産促進税制の創設（平年度減税2,190億円）が中心である。賃上げ税制では、中小企業の賃金増加額に対する税額控除率を現行の最大40%から45%に引き上げる。大企業については要件を厳格化する。大企業の1/4、中小企業の6割強の赤字企業については効果が及ばないので、中小企業は減税の権利を最大5年まで繰り越せるようにする。戦略分野国内生産促進税制は半導体、電気自動車・燃料電池自動車、鉄鋼、基礎化学品、航空機燃料などの「産業競争力基盤強化商品」の投資に対して税額控除を行う。

### 税収の停滞と新規国債の小幅な減額

歳入をみると、2024年度の税収は69兆6,080億円であり、2023年度当初比で0.2%増と停滞する（表2参照）。法人税は16.7%の高い伸びが見込まれている。大企業が輸出代金と海外子会社からの受取配当の円ベースの増大として、円安の利益を享受していることによる。一方、所得税は定額減税により、3兆1,430億円、14.9%減少する。2022年度に円安の進行による輸入品への課税が大幅に拡大した消費税は、円安進行のストップにより4,390億円、1.9%の増加にとどまる。

2023年度には防衛力強化資金への外為特会準備金等からの繰入により税外収入は3兆8,828億円、71.4%の大幅な増加を示したが、2024年度には同資金への繰入の停止により、1兆8,035億円、19.4%減少している。新規国債は34兆9,

490億円で、2023年度比で6,740億円減額されたにすぎない。その結果、公債依存度は31.2%で横ばいであり、大量国債依存型から抜け出る兆しはみえない。

### 「一般財源等同一水準」ルールを堅持する地方財政対策

2024年度の地方財政計画の規模は93兆6,400億円とされ、2023年度比で1兆6,100億円、1.7%と昨年度（1.6%）並みの増加に抑えられている（表3参照）。個人住民税の定額減税と地方消費税の伸び悩みにより、地方税は0.3%減少する。個人住民税の定額減税分（0.9兆円）は地方特例交付金により全額国費で補填される。地方税と地方特例交付金等の合計をみると、2023年度比伸び率は1.3%と低い。

地方交付税（「出口」ベースの地方交付税）は18.7兆円で、2023年度比で0.3兆円、1.7%増加する。交付税特別会計への「入口」ベースの地方交付税は16.7兆円で0.5兆円の増加にとどまる。法定率分（国税4税）は16.8兆円で0.1兆円減少する。一般会計加算（既往法定分）の0.3兆円の増加が、「入口」ベースの地方交付税の減少を抑止している。

地方交付税特別会計における上乗せは2.0兆円であり、前年度比で0.2兆円減少する。前年度からの繰越金の2023年度の1.4兆円から0.5兆円への縮小が影響している。2022年度までの法人税と消費税を中心とする国税の順調な拡大が2023年度に止まったことにより、地方交付税は法定率分（国税4税）と繰越金の2面で原資の削減に見舞われている。

「地域主権」を掲げる民主党政権が、地方団体の要望に応じて、実質的な一般財源（狭義の一般財源プラス臨時財政対策債、以下一般財源等）について同一水準を確保することを明記した。この方針は自公政権にも引き継がれ、「一般財源等同一水準」ルールとして定着してきたが、2024年度にも貫かれている。

「一般財源等同一水準」ルールは、景気下降期には財源不足への多様な補填措置により一般財

表3 地方財政の姿(東日本震災分を除く通常収支分)

	(兆円/%)			
	2023年度	2024年度	増減額	増減率
地方財政計画の規模	92.0	93.6	1.6	1.7
地方税	42.9	42.7	▲0.1	▲0.3
地方交付税(出口ベース)	18.4	18.7	0.3	1.7
地方交付税(入口ベース)	16.2	16.7	0.5	2.9
うち国税4税法定率分	17.0	16.8	▲0.1	▲0.8
一般会計加算(既往法定分)	0.02	0.3	0.3	2,265.0
交付税特会上乗せ	2.2	2	▲0.2	▲7.6
うち地方法人税法定率分	1.9	2	0.1	4.4
交付税特会借入金償還額	▲1.3	▲0.5	0.8	
前年度からの繰越金	1.4	0.5	▲0.9	▲66.0
地方譲与税	2.6	2.7	0.1	5
地方特例交付金等	0.2	1.1	0.9	421.9
一般財源	64.1	65.2	1.1	1.8
臨時財政特例債	1.0	0.5	▲0.5	▲54.3
一般財源等	65.1	65.7	0.6	1.0

出所:総務省「令和6年度地方財政対策の概要」

源等を下支えする役割を果たす。リーマンショック後の2009～2010年度は景気下降期であり、地方税と交付税法定率分(国税4税の一定割合)の大幅な減収により、財源不足が大幅に拡大した。折半対象前に様々な補填措置が採られ、その上で残った財源不足(折半対象財源不足)に対して国と地方が1/2ずつ補填する折半ルールを適用した。国の補填は一般会計加算(臨時財政特例加算)、地方の補填は臨時財政対策債(臨財債)の発行による。

一方、景気上昇期には一般財源等は上方硬直的になる。景気上昇期には、地方財政健全化政策(財源不足の縮小と折半対象財源不足の解消、臨財債の大幅な縮減、交付税特会借入金の順調な償還)が推進される。地方税と交付税法定率分が大幅に増加するものの、一般財源等は景気下降期とほぼ同一水準に抑えられる。2024年度には地方特例交付金等の9,151億円の増加を主因として一般財源は1兆2,081億円増加するにもかかわらず、一般財源等の増加は6,445億円、1.0%にとどまる。財源不足は1兆8,132億円に1,768億円に縮小する。2022年度から3年続いて、財源不足が「折半

前財源不足に対する補填措置」で全額カバーされるため、折半対象分の財源不足はゼロになり、折半ルールは適用されない。それに伴い臨財債も折半ルール分はゼロとなって5,402億円減額され、一般財源等の伸びを抑制することになった。

### 国債残高の累増と財政健全化目標の事実上の放棄

日銀引受による国債大量発行が軍備拡大、戦争遂行を支えたことへの反省から、戦後、国債発行について日銀引受を禁止するとともに、財政法第4条で国債発行を建設国債に限定した。1965年に戦後初の本格的な不況に見舞われて以降、(i)1975年度以降の赤字国債(「特例国債」)の発行の許容。ただし借換は禁止、(ii)1985年度以降の赤字国債の借換の許容、(iii)実質「日銀引受」と同じ効果をもつ市中金融機関保有の国債の大量買いオペの上限撤廃(2020年4月)と国債の大量発行への「歯止め」は取り外されてきた。

2023年度当初予算と比較すると2024年度予算における新規国債発行は0.7兆円減額されたにすぎないが、国債発行総額は24.3兆円減額されて

いる（前掲表2参照）。国債は一般会計に計上される新規国債だけではない。国債償還時に現金償還を行うのは一部で、借換債発行により新たに借金をして償還するのが主たる方式になっている。借換債は新規国債の4倍弱の大きさで、国債発行総額の3/4を占めている。2024年度には借換債が22.0兆円減額され、国債発行総額の減額に寄与している。投資家のニーズに応え、借換の負担を軽減するため、30年債や40年債といった超長期債のウエイトを高めていることが借換債の減額に影響している。

国債発行残高は2019年度実績の977.8兆円から2020年度実績では1,065.3兆円と1,000兆円台に、2022年度実績では1,127.9兆円と1,100兆円台に乗った。2023年度当初には1,172.4兆円と増加し、同年度補正後では当初と同規模で縮小していない。2024年度当初には1,197.2兆円に増加し、1,200兆円台に近付きつつある。内訳をみると新規国債1.7兆円減少したが、借換債が38.0兆円増大している。政府は1%の金利上昇で2026年度に国債費が3.6兆円増えたと見込んでいる。新規国債を減額したとしても、国債残高の太宗を占める借換債発行残高を圧縮しなければ、国債費の膨張は避けられない

国債発行残高の累増に歯止めがかからないのは、財政規律が緩み、財政健全化目標が事実上放棄されたことに起因する。2023年6月16日に閣議決定された「骨太の方針2023」では、これまでの財政健全化目標に取り組むとしたが、2022年に続いて目標年度は明記されなかった。財政健全化目標達成への姿勢が後退するのに対応して、財政規律の弛緩が強まった。2024年度予算概算要求では予算の要求額に上限を設けない「事項要求」が肥大化、財政規律を弛緩させ、歳出縮小を制約している。

## 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

岸田政権は「成長と分配の好循環」をもたらす

「新しい資本主義」を提唱したが、最優先の政策は「市場原理主義」に基づく経済成長促進でアベノミクスを継承している。独自性は大幅な軍備拡充と原発再稼働に現れており、多くの国民が望む平和・再生エネルギーとは真逆である。

2022年の人口1人当たり名目GDPは14年ぶりに主要7カ国(G7)で最下位になっている。東京株式市場の大納会の12月29日、日経平均株価は3万3,464円17銭と過去最高だった1989年以来、34年ぶりの高値となった。大企業が付加価値の人件費等への充当を抑制し、内部留保、配当、自社株買いを優先してきた結果である。財務省の法人企業統計に基づき算出した大企業の労働分配率（人件費/付加価値）は、2010年代に50%から40%へ低下し、2023年7～9月にも40%に低迷している（「東京新聞」2023年12月30日付）。

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。岸田政権は、大企業の設備投資、研究開発投資、賃金・人的投資の抑制と内部留保積上げ最優先にメスを入れずに、補助金と減税という支援を強化しようとしており、日本経済の再生は見通せない。

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。

（まちだ としひこ）

# [各論 I] 定額減税と賃上げ促進税制が 柱の24年度税制改正

片桐 正俊

中央大学名誉教授

24年度税制改正は、個人所得税・個人住民税の定額減税と賃上げ促進税制の拡充の2つが柱で、あとは小粒の減税のオンパレードとなった。24年度税制改正による国税の減収見込み額は平年度ベースで2兆9010億円、そのうち、定額減税が2兆3020億円(79.4%)、賃上げ促進税制の拡充が3460億円(11.9%)の見込みである。残り2530億円(8.7%)が小粒の減税を合せた分である。

何故24年度税制改正はこのような減税突出の改正となったのか。2024年以降とした防衛費増額の財源に充てる法人、所得、たばこ3税の増税予報、政府税制調査会が6月に公表した中期答申における退職金税控除の見直し、10月からのインボイス制度導入による消費税増税等を背景に、岸田首相が「増税メガネ」と揶揄され、物価高の中の「サラリーマン増税」の批判による支持率低下を恐れて、減税路線に走ったからである。

24年度税制改正の減税措置は、11月に公表された政府の「デフレ完全脱却のための総合経済対策」推進の重要な梃子となっている。「令和6年度税制改正の大綱の概要」には、24年税制改正の目的が次のように書かれている。「賃金上昇が物価高に追いついていない国民の負担を緩和し、物価上昇を十分に超える持続的な賃上げが行われる経済の実現を目指す観点から、所得税・個人住民税の定額減税の実施や、賃上げ促進税制の強化等を行う。また、資本蓄積の推進や生産性の向上により、供給力を強化するため、戦略分野国内生

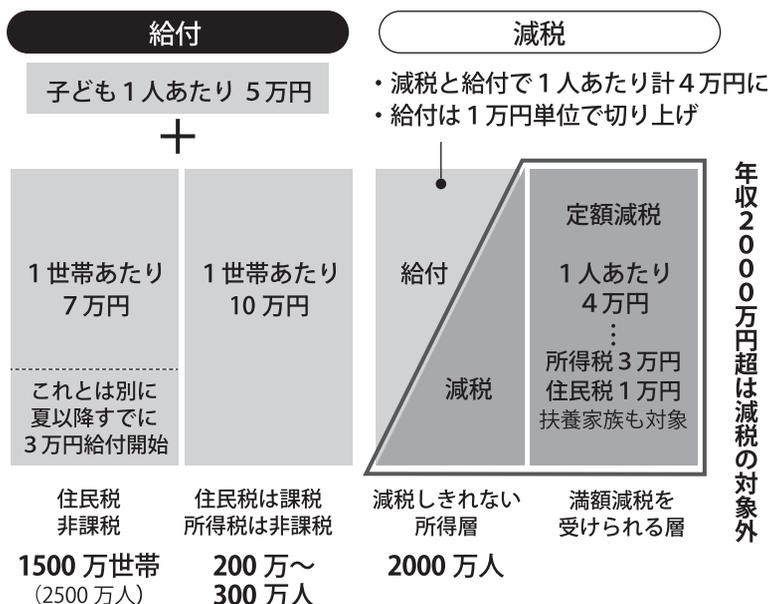
産促進税制やイノベーションボックス税制を創設し、スタートアップ・エコシステムの抜本的強化のための措置を講ずる」等々。

では、個別改正は別にして全体として、24年度税制改正のどこが問題なのか。第1に、24年度末の公債残高は1105兆円(GDP比180%)と予想され、また長期金利上昇で公債費も膨らむと想定される中で、25年度基礎的財政収支黒字化という財政再建目標を堅持するというのであれば、当然に税制の財源調達機能の強化を図らねばならない。岸田政権はそれに背を向けバラマキ減税に執着したのに、国民の大半はそれを評価せず、皮肉なことに支持率は低下することになった。

第2に、岸田首相は、24年度税制改正の減税を国民への税の還元と称したが、減税財源に充てる予定の税収は既に使用済みで残っておらず、結局減税財源は赤字国債に頼らざるを得なくなった。

第3に、24年度税制改正の諸減税は、「デフレ完全脱却のための総合経済対策」推進の手段と位置づけられているが、諸減税それぞれの経済押し上げ効果、所得再分配効果等についての推計が全く公表されておらず、選挙目当てのバラマキ政策としか国民の目には映らない。米国では、超党派の議会予算局(CBO)や有力シンクタンクが、議会で提案され予算化された法案の費用対効果分析の結果を多く公表していて、より客観的に国民が政策評価をしやすくなっており、日本でも国会に超党派のそのような機関が必要ではないか。

図1 定額減税と給付の仕組み



(出所)『朝日新聞』(朝刊) 2023年12月15日。

第4に、岸田政権の「負担増」回避の姿勢の結果、扶養控除等の見直しや防衛力強化に係る財源確保のための税制措置については決定が先送りとなった。

## 主な個人所得課税の改正

### (1) 所得税・個人住民税の定額減税

定額減税は、それに該当しない低所得者に対する給付とともに実施される。それを図解すれば図1のようになる。

「大綱」によれば、24年6月より1人当たり4万円(所得税3万円と住民税1万円)の定額減税を実施する。扶養家族も対象になる。したがって納税者本人と配偶者、子供1人の3人家族の場合12万円の定額減税となる。年収2000万円を超える富裕層は減税の対象外となる。

住民税が非課税の低所得の1500万世帯には1世帯当たり7万円を給付する。住民税は課税、所得税非課税の世帯には、23年3月の物価高対策で決定済みの3万円の給付金と合せて、10万円を現金給付する。これらの世帯にはこれとは別に、18歳以下の子供1人当たり5万円を追加給付する。

この定額減税については幾つも疑問が出されて

いる。第1に、所得税減税に関し、岸田首相は「税収増の還元」というが、自民・宮澤税調会長は「税収を全部使った上で赤字国債を発行しているのだからそれは還元ではない」旨の発言をしている。第2に、政府は直面する物価高への対策として定額減税を打ち出したのであるが、物価高に最も苦しんでいる低所得世帯にとって、所得減税の恩恵は少なく、しかも実施されるのは24年6月なので、政府対応では遅すぎる。第3に、日本経済の需要不足が解消する中では、所得減税や給付金はインフレ圧力を高める可能性もある。第4に、東日本大震災に伴う復興所得税の税収が減る可能性がある。復興所得税は所得税の税額に一律2.1%を上乗せしており、定額減税が実施されると、約500億円の減収となる見込みである。これへの対応策が何も決まっていない。

### (2) ストックオプションの利便性の向上

ストックオプション(株式購入権)を行使した場合に、通常なら最大55%の税率のところを税優遇(20%の税率適用)が受けられる権利行使価格の上限を年1200万円から3600万円に引き上げる。資金をはじめ経営資源の乏しいスタートアップ企業において、ストックオプションが有効な人材確保手

段の1つとして普及していることを根拠に、それを支援する観点から、年間の権利行使価格の限度額を引き上げる。

ただ、一方で年間所得2000万円以上の富裕層に定額減税を行わないことにして、他方で権利行使価格の上限を大幅に引き上げ、富裕層を大幅に税優遇することに疑問を持つ向きもある。

### (3)住宅ローン控除の拡充

#### (子育て支援税制の先行対応)

住宅ローン減税は、資金を借りて住宅を新築するか、増改築をした時に、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。

政府は22年度税制改正で、住宅ローン控除の限度額の上限を24年以降引き下げること決めていたが、24年限りの措置として、環境性能の高い住宅を取得する子育て世帯と、夫婦どちらかが39歳以下の世帯に対して、上限を維持することになった。すなわち、長期優良住宅など認定住宅は5000万円、ZEH水準省エネ住宅は4500万円、省エネ基準適合住宅は4000万円である。

住宅ローン控除のこの1年間の特例措置は、政府が進める「異次元の少子化対策」の一環として、子育て世帯や若い夫婦に限って、住宅価格の高騰や金利上昇の折から彼らの生活支援につなげようとするものである。

ただ、子育て世帯や若い夫婦にとって、住宅ローン控除の限度額の上限が現状維持のままでは、住宅価格の高騰や金利上昇を気にせず、住宅の新築や増改築に積極的になれるのか疑問であり、「異次元の少子化対策」の一環というなら、現状以上の好条件の住宅ローン控除制度を提案する必要があるのではないかと。他方、それら以外の世帯に対して、住宅価格の高騰や金利上昇の環境下において、あえて住宅ローン控除を縮小して支援水準を下げる必要があるのだろうか。現行の住宅ローン控除の水準を維持すべきではないか。

## 主な法人課税の改正

### (1)賃上げ促進税制の強化

賃上げ促進税制は、企業が賃上げを行った場合、賃上げ率に応じて、給与総額の増加分の一部を法人税額から差し引いて減税する制度である。24年度税制改正では「物価上昇を上回る賃上げ」に向けて、給与増の優遇区分を図2の「新設」のように見直し、23年度末期限の賃上げ促進税制を大幅に拡充し、3年延長する。

給与増の優遇区分の見直しについて述べる。これまで大企業の場合、給与総額が前年比3%以上増えれば給与増加額の15%を、4%以上なら25%を法人税額から差し引けたが、24年度改正でそれぞれの控除率を引き下げ、給与増加額に5%と7%の基準を新たに設け、控除率をそれぞれ20%、25%とする。資本金1億円超、従業員2000人以下の中堅企業は、給与総額を3%または4%以上、中小企業は1.5%または2%以上増加させれば優遇を受けられる。さらに、子育て支援・女性活躍や教育訓練経費の増加に力を入れている企業には、税額控除率を5%上乘せする。中小企業には、賃上げしても赤字だった場合に優遇枠を5年間繰り越せるようにする。

この賃上げ促進税制の見直し案について2点問題を指摘しておこう。第1に、24年度税制改正では、以上のように、給与増の優遇区分をかなり見直しており、政府としては、23年春闘以上の賃上げを期待しているのは間違いない。ただ、23年の春闘では連合の集計でこれまでにない平均3.58%の賃上げを実現したものの、物価の伸びの方がそれを上回り、実質賃金マイナスの状態が続いている。したがって、問題は、新たな賃上げ促進税制の3年間に、毎年の春闘で物価高を上回る賃上げを実現できるかどうかである。上述のような給与増の区分の見直しで実質賃金がプラスに転じる見通しとなる推計を政府は国民の前に提示すべきで、それを何もせずに、現状改善による願望だけ述べても、国民を納得させることはできないのではないかと。

図2 賃上げ減税を拡充する

賃上げ率		控除率	上乗せ		合計控除率の最大値
大企業	3%	10% (15%)	の増加 教育訓練費	女性活躍 子育て支援	
	4%	15% (25%)			
	5%	20%	+5%	+5%	
	7%	25%	+5%	+5%	
中堅企業	3%	10%	+5%	+5%	35%
	4%	25%	+5%	+5%	
中小企業	1.5%	15% (15%)	+10%	+5%	45%
	2.5%	30% (30%)			

カッコ内は現行の数値

赤字でも5年間繰り越し可能

(出所)『朝日新聞』(朝刊) 2023年12月15日。

第2に、賃上げ促進税制は現金給与総額の増加率を基準に控除率を決めているが、基本給を基準に控除率を決めないと、賃金引上げ効果も限定的なものにとどまるのではと考える。

## (2) 戦略分野国内生産促進税制と

### イノベーションボックス税制の創設

#### ① 戦略分野国内生産促進税制の創設

経済安全保障上国内で安定的に生産することが望ましい戦略分野のうち、生産段階でのコストが高い事業の国内投資を強力に促進するために、新たに戦略分野国内生産促進税制を創設する。対象は、半導体、電気自動車(EV)、グリーンスチール、グリーンケミカル、次世代の航空燃料(SAF)の5分野である。これらの分野の戦略物資を生産する企業に、生産・販売量に応じて10年間にわたって法人税から一定額を控除する。企業の法人税額に占める控除の上限は半導体が20%、その他が40%とした。ただし、一定の賃上げや設備投資をしていなければ優遇税制を適用しない。

#### ② イノベーションボックス税制の創設

わが国のイノベーション拠点の立地競争力を強化するために、国内で自ら研究開発した知的財産権(特許権、AI関連のプログラムの著作権)から生ずるライセンス所得や譲渡所得を対象に、その30%を課税所得から7年間控除できるイノベーションボックス税制を創設する。ただし、類似の研究開発税制を見直し、試験研究費が減少した場合に控除率を引き下げる。

さて、戦略的分野国内生産促進税制にせよ、イノベーションボックス税制にせよ、その創設の目的は理解できるが、果してその目的に適うような成果を挙げることができるのか、疑問なしとしない。というのは、法人実効税率は年々引き下げられ、現在29.74%にまでなっているのに、企業の内部留保は増えるばかりで、今や555兆円に上り、投資に回っていない上に、安部政権以来企業の投資を促そうと、2014年度生産性向上設備投資促進税制、2017年度地域未来投資促進税制、2018年度IOT税制、2020年度5G導入促進税制、2021年度X投資促進税制、2021年度CN投資促進

税制等を創設してきたが、目立った成果を挙げてきたという報告を聞いたことがない。2024年度創設の戦略分野国内生産促進税制は10年、イノベーションボックス税制は7年と、投資減税の実施期間はこれまでの投資減税の実施期間2～3年と比べて、大幅に延長されているが、果してそれでこれまでにない目立った投資効果を生み出すことができるのであろうか。アベノミクス下で創設され展開されてきた投資減税の実績をしっかりと検証し、その上で新たな投資減税の仕組みを考え、かつその投資減税の費用対効果を推計し、成果予測を公表してもらいたいと思う。

## 扶養控除等の見直し

24年12月から高校生年代にも所得制限なしに児童手当が月1万円支給されることに伴い、16歳から18歳までの子供がいる世帯に適用される扶養控除が縮小される。所得税の控除額は26年以降38万円から25万円に、住民税は27年度以降33万円から12万円にそれぞれ引き下げられる。扶養控除は中学生以下では廃止されており、制度のバランスを取るためである。扶養控除の縮小により、所得階層間の支援の平準化を図ることを目指す改正について、2025年度税制改正において結論を得る。

政府が試算したところ、高校生の年代にも児童手当が月1万円支給されれば、全ての所得層で児童手当の支給額が扶養控除縮小に伴う所得税と住民税の増加分を上回った。夫婦片稼ぎ、高校生が1人いる世帯では、手取り額は世帯の収入に応じて3.9万円～12万円増える。

この児童手当の支給対象を高校生に拡大するのに伴う扶養控除の縮小についても幾つか疑問が出されている。第1に、政府は中学生以下には扶養控除がなく制度のバランスを取るために扶養控除の縮小を図ると言うが、児童手当の財源確保という「増税メガネ」で見た判断が働いているのではないか。第2に、政府は扶養控除の縮小で負担が増えても、児童手当の支給額がそれを上回るので、負

担増にならないと説明するが、そのことでもって「次元の異なる少子化対策」にすることができたと胸を張れるような水準ではないということである。第3に、扶養控除の縮小によって、高校無償化(高等学校等就学支援金制度)の所得制限(私立高校年収約510万円、国公立高校年収910万円)等に引っかかって、その恩恵に浴せない世帯が出てきそうである。

なお、未婚のひとり親を対象とする「ひとり親控除」は拡充する。所得制限を500万円以下から1000万円以下に引き上げる。所得控除については、所得税は26年以降35万円から38万円に、住民税は27年度以降30万円から33万円に引き上げる見通しである。

## 防衛力強化に係る財源確保のための税制措置

政府は22年12月に23-27年度の5年間の防衛費の総額を43兆円とする方針を決定した。財源は従来の防衛費額26兆円を差し引いた17兆円の増額とし、法人、所得、たばこの3税を増税し、27年時点で計1兆円超を確保することにした。複数年かけて段階的に増税する予定であったが、防衛増税の実施については、23年度税制改正大綱に「27年度に向けて複数年かけて」「24年以降の適切な時期」とだけ記されただけであった。そこで当初、政府は24年中に増税開始時期について結論を出す予定でいた。ところが、政府は減税を強く打ち出し、増税批判を回避するために、24年度からの増税開始を見送った。さらに、24年度税制改正大綱でも25年からの増税開始を明示せず、「適当な時期に必要な法制上の措置を講ずる趣旨」を24年度の税制改正関連法案の附則に明記するだけで述べている。

防衛力強化に係る財源確保の増税措置の問題点については、『生活経済政策』No.313(2023年2月号)で詳細に検討しているので、ここでは再説しないが、次の点だけ述べておこう。要するに、岸田政権は、防衛力の内容、予算、財源を一体で議論すると言いながら、内容について十分な検討もせず、

国民的議論のないままに、防衛費の対GDP比2%という「規模ありき」の予算を先に決め、それに必要な財源を思いつきで大急ぎでかき集め、不安定な防衛財源案を公表した。それだけに問題が多い。

このまま増税の恒久財源が決められず、決定されている防衛費増額分の執行が迫られて来るならば、結局国債発行頼みの財源確保となり、財政危機を招くことになりかねない。政府が防衛増税の開始時期を決められないのは、国民が防衛増税に納得していなかったり、あるいは疑問に思っていること

を、支持率低下等で感知しているからである。そもそもが、国民的議論もろくにしないうちに、安全保障政策の大転換を図り、27年度の防衛費をGDP比2%に当たる11兆円規模に「倍増」させたことに問題がある。政府の要求する防衛費水準が過大なのだから、もう一度元に戻って国民的議論を起こし、防衛力強化の内容、予算、財源について国民が納得できる水準にまで引き下げて、合意を得るようにするべきではないか。

(かたぎり まさとし)



# 〔各論Ⅱ〕 新規公債発行と財政健全化、 財政投融资計画

江川 雅司

新潟産業大学教授

## 新規公債発行の現状と国債費過去最大

政府は、2023年6月16日、「経済財政運営と改革の基本方針2023 加速する新しい資本主義～未来への投資の拡大と構造的賃上げの実現～」(通称、『骨太方針2023』)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、2023年12月22日の閣議決定を経て公表した2024年度政府予算案(112兆717億円：対前年度比▲2%)は、対前年度比で12年ぶりの減額規模となっている。予算規模の減額は、コロナ感染対策費終焉や物価高騰対策費等で予備費を減額した点が大きいが、予算案は少子高齢化対策費の社会保障関連費や防衛費の拡充等で、2年連続110兆円台となっている。2024年度予算案もまた、歳出規模を賄うための税収とその他収入の伸びが僅少と予想し、新規公債発行への依存度が高い。

さて、2024年度の新規公債発行額は34兆9490億円である。発行額は、2兆円の歳出規模減額を見積もったため、2023年度予算案よりも6740億円の減額となっている。ただし、公債依存度は31.2% (前年度31.1%)で改善していない。

しかし、税収で返済しなければならない普通国債残高は、2024年度末に1105兆円(2023年度末では、1076兆円)に膨張し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

されているが、累積債務額1,000兆円超である構図は変わっていない。

ちなみに、2024年度新規公債発行額である公債金の内訳は、建設公債6兆5790億円(前年度：6兆5580億円、210億円増)と特例公債28兆3700億円(前年度：29兆650億円、6950億円減)である。依然として、特例公債の比率が高く、財政構造は赤字体質となっている。

一方、歳出面での債務償還費と利払費の国債費は、想定金利が1.1%から1.9%に引き上げられたため前年度比1.8兆円増の27兆90億円となり、過去最大の規模となっている。この点は、2013年の春以降採用している日本銀行(以後、日銀と称す)の超金融緩和策として、異次元緩和に伴う国債購入で長期金利は抑制されてきたが、日銀は2022年から修正を重ね、長期金利政策の上限緩和をした結果である。また、2023年12月7日に、植田日銀総裁は、国会で、「2023年末から2024年にかけて一段とチャレンジング(困難だが挑戦のしがいのある状況)になる」と答弁しているように金融引締を示唆したからである。

2013年度末と比較した2024年度末の国の長期債務残高は1.48倍に膨張しているものの、国の利払費はむしろ逡減傾向にある。ただ、日銀が金融緩和の出口を模索しているなかで、将来金利が急騰した場合の潜在的なリスクがある。今後は、返済期限がきた国債を借り換えるたびに高い金利が適用され、利払費は膨張する可能性がある。国債

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) 国:補正後予算 地方:見込み	令和6年度末 (2024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)	1,102 (1,067)	1,136 (1,091)
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)	1,076 (1,041)	1,105 (1,060)
対GDP比	55% (55%)	87% (85%)	106% (105%)	145% (141%)	157% (148%)	159% (151%)	176% (174%)	179% (176%)	181% (179%)	180% (174%)	180% (172%)
地方	163	198	197	201	194	192	192	191	187	183	179
対GDP比	30%	38%	38%	39%	35%	35%	36%	34%	33%	31%	29%
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)	1,285 (1,250)	1,302 (1,257)
対GDP比	103% (103%)	131% (130%)	149% (148%)	190% (185%)	197% (188%)	199% (191%)	216% (214%)	218% (215%)	219% (216%)	215% (209%)	212% (204%)

(注1) GDPは、令和4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4年度までは実績値。国は、令和5年度については補正後予算、令和6年度については政府案に基づく見込み、地方は、令和5年度、令和6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(仮称)を普通国債残高に含めている。

(注4) 令和4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5年度末、令和6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6年度末で28兆円)である。

(注6) このほか、令和6年度末の財政投融资特別会計国債残高は92兆円。

(出所) 財務省「我が国の財政事情(令和6年度予算政府案)」2023年12月参照。

費が足かせとなり、新規事業への政策的経費が圧迫される一方、新たな国債発行も、従来のような超低利の恩恵を受けられなくなる懸念がでてくる。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3.8兆円増大することが算定されている。いうまでもなく、長期金利が2%上昇すれば、翌年度と3年後の国債費は2倍に増大することになる。一方、都市銀行や地方銀行など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%上昇すれば9兆円規模で低下する懸念があると算定されている。

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%上昇すれば債務残高の対GDP

比は持続的に低下すると算定されていることから、経済成長率をさらに高めるための予算改革が急務である。

## 基礎的財政収支と累積債務残高の現状、財政健全化

日銀の国債購入で長期金利は抑制されているが、いつまでも日銀の買い支え策が続くわけではない。経済成長によって景気低迷から脱却しても、長期金利が上昇すれば国債費も膨張し、基礎的財政収支計画も十分に機能しなくなる。ちなみに、基礎的財政収支計画は、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32兆円の対GDP比6.6%に関して、2015年度に半減の3.3%という目標は達成されたものの、2020年度黒字化目標を達成できず、2025年度に繰り延べされている。

表2 財政投融资計画額

(単位：億円)

	6年度計画	前年度比増減	(参考) 5年度計画
財政投融资	133,376	▲ 29,311	162,687
財政融資	102,868	▲ 24,231	127,099
産業投資	4,747	449	4,298
政府保証	25,761	▲ 5,529	31,290

(出所) 財務省「財政投融资計画のポイント(令和6年度予算政府案)」2023年12月参照。

しかし、2025年度黒字化目標は、最近の日銀の政策修正や金利上昇の可能性から鑑みて、2024年度に、財政規律が一層遵守されなければ、達成される可能性が薄いといわざるを得ない。ただ、2025年度黒字化目標の先送りがあっても、政府の財政健全化姿勢の後退と考えるのではなく、政府が非現実的な目標から現実目標である歳出・歳入改革の具体策を示せば、財政健全化政策が金融市場で評価され、債券価格も上昇するとも考えられる。問題は、従来から新規公債発行額自体が高い点にあるが、財政の持続可能性の判断指標である債務残高の対GDP比が将来に発散しないことである。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。その意味で、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。しかし、2024年度の国の一般会計の基礎的財政収支は▲8兆3163億円(前年度▲10兆7613億円、対前年度比2兆4450億円減)と、前年度より12.8%改善しているものの赤字体質が続いている。改善された理由は、税収増を見込んでの公債金の減額と想定金利引き上げによる国債費の増額による。ただ、政府は名目成長率3%(実質成長率1.3%)を見込んでの税収増であることから、依然と財政状況は予断を許さない状況下にある。

一方、2024年度末の国の長期債務残高は約1136兆円(対GDP比180%)と、前年度末よりも約34兆円増大する見込である。この債務残高は、人口規模を1.2億人として計測すると国民一人当たり約947万円の借金を抱えている計算となる。また、国及び地方の債務残高は約1302兆円であり、対GDP比は212%(対前年度比3ポイント減)である(表1参照)。国の債務残高は前年度より約3.09%増見込まれるが、地方政府の債務残高が逡減傾向により、国及び地方政府の債務残高は前年度より約2.33%増と微増になっている。

ここで、マーストリヒト財政基準の対GDP比の財政赤字3%以内、債務残高60%以下が望ましいという指標からみて、2022年の日本の対GDP比の財政赤字は5.5%(対前年比0.3ポイント改善)であるのに対し、対GDP比の債務残高は260.1%(対前年比5.0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)。財政赤字の対GDP比の趨勢は上下に振幅していて問題とされないが、債務残高のそれは基本的には逡増傾向にあることが問題である。債務残高の対GDP比の高い数値は財政の持続可能性問題へ導き、海外での国債・地方債への信認低下が懸念される。

したがって、政府は経済成長政策を促し、今後も継続的に財政規律を遵守した財政健全化政策によって、単年度の基礎的財政収支の黒字化を進め、債務残高の対GDP比の改善が急務である。

## 財政投融资計画の現状

最近の財政投融资(以下「財投」と略す)計画を取り巻く社会・経済環境が、大きく変化している。つまり、国の政策、金融の自由化・国際化、国及び地方財政危機、新型コロナウイルス感染症対策等の環境の変化が、財投の役割を変容してきた。

2024年度財投計画の策定にあたっては、新型コロナウイルス感染症をめぐる状況変化等を受けて、2024年度財投計画額全体は13兆3376億円と、対前年度比2兆9311億円(対前年度比▲18.0%)の減額となっている(表2参照)。しかし、積極的なリスクマネー供給を図ったことから、「産業投資」の規模(4747億円:対前年度比449億円増)は過去最大規模となっている点が特徴である。

財投計画の主な施策として、(1)成長力強化に向けた重点分野(賃上げ、スタートアップ支援、GXへの取組支援、サプライチェーン強靱化等)への投資、(2)国際環境変化に対応するための海外投資(日本企業の海外展開支援、天然資源確保等)、及び(3)その他(地方公共団体、福祉医療機構)の三項目に重点的に投融资を行うことが狙いとされている。結果として、それぞれの項目へ、(1)から順に(1)5兆1809億円、(2)2兆9837億円、(3)2兆5360億円が計上されている。

ちなみに、2024年度財投計画額の内訳(財投の原資)は、財政融資10兆2868億円(対前年度比▲19.1%)、産業投資4747億円(対前年度比10.4%増)、政府保証2兆5761億円(対前年度比▲17.7%)である(表2参照)。財投計画額が大幅に減額されている理由は、コロナ禍に苦しむ中小零細企業を中心とした企業や自治体への資金供給の減額に因るものである。ただ、財投計画残高は、2023年度末で159.2兆円(前年度154.4兆円)と、対前

年度比3.1%増大する見込みである点が懸念材料である。

## 今後の視座

かくして、コロナ禍が終わり、「歳出構造を平時に戻す」と掲げた2024年度予算案は前年度規模を減額しているが、2025年度までに基礎的財政収支を黒字化するという財政健全化目標の実現は、2024年度の財政政策に大きく関わっていると思われる。その意味で、財源を国債に依存する構造から転換する一方、非効率な歳出を削減する財政運営の重要性が一層増している。ただ、2024年度予算案は経済成長率を高め設定した税収増を試算しての新規公債発行額の減額には懸念されるが、国債費が増額されている点は評価できる。政府は財政健全化目標達成に努め、「財政規律依存型」財政政策を遵守すれば、新規公債発行の減額が促されると考えられる。一方、財投計画は、経済・社会状況の変化による財政政策に大きく依存していることから、状況把握を的確にして運営されるべきである。

また、最近の日銀のイーグルドカーブ・コントロール運営の柔軟化による長期金利の上昇や、景気が改善されればさらに金利が上昇局面に入る可能性があり、膨大な債務残高をかかえ、リスクの高い財政運営が強いられる。したがって、仮に基礎的財政収支が黒字化に転じても、即座に債務残高増に歯止めがかかるか否かは長期金利水準に依存している。というのは、景気が拡大し長期金利が上昇すれば、国債費の利払費が膨張するからである。政府は公債管理政策と経済成長策を促し、今後も継続的に財政規律を遵守した財政健全化政策によって、累積債務残高の対GDP比の改善を図るべきである。

(えがわ まさし)

## [各論Ⅲ] 硬直化した公共事業関係費

浅羽 隆史

成蹊大学法学部教授

### 当初予算は総額・内訳ともに硬直化

2024年度当初予算案における一般会計の公共事業関係費は6.1兆円計上されており、前年度当初予算と比べほぼ横ばいの0.0%（26億円）増である（水道事業の移管分202億円を除く）。2023年度当初予算でも対前年度当初予算比で26億円増（ちなみに、100万円単位の増加額まで前年度と同額）であった。こうした当初予算の公共事業関係費の総額は、2019・20年度の臨時・特別の措置分を除くと、社会資本特別会計が廃止され多くが一般会計化された2014年度以降、ほとんど変わっていない(図)。

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。2023年度当初予算と比較して、23に区分された事業分野別で伸び率が増減0.15%未満に収まっている（表1で-0.1%~0.1%）のが、前年度と同額の7分野を含め15分野に及ぶ。1%超の変化幅のある分野は、その他を含め5分野に過ぎない。2023年度当初予算も硬直化が進んでいたものの、当時の分類で24区分のうち対前年度比1%超の変化を記録した分野が10あったので、2024年度当初予算案の硬直化はさらに進んだといえるだろう。

所管別の公共事業関係費の内訳は、さらに硬直化が激しい（表2）。2020年度から2024年度の5年間の経済産業省、環境省、内閣府は、臨時・特

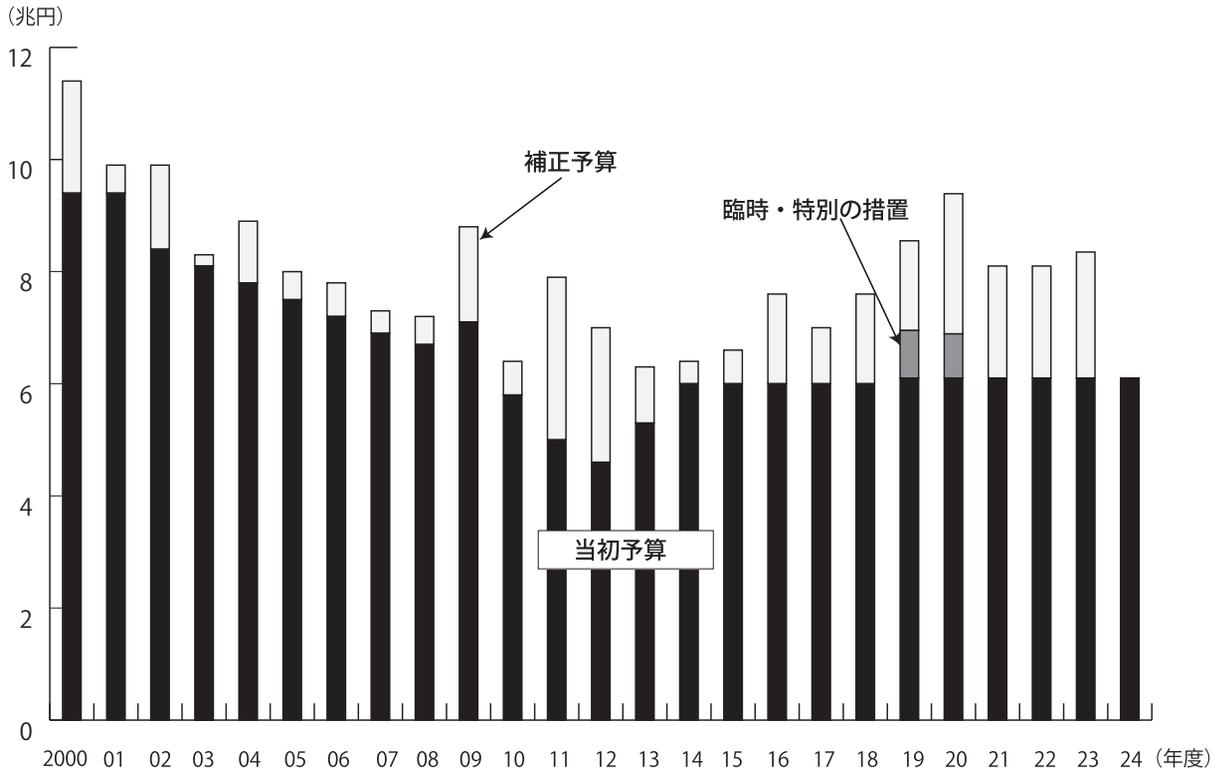
例の措置を除いて金額にまったく変化がない。農林水産省も2024年度当初予算案は2020年度当初予算と比べ3億円減で、伸び率は0.0%減とほぼ同額である。また、公共事業関係費で最大規模の国土交通省でさえ、水道事業の移管に伴う組換え後の予算額において、2024年度当初予算案は2020年度当初予算に162億円加算されているだけで、伸び率は0.3%にすぎない。

### 補正予算で変化

一方、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・特別の措置を除いて0.1兆円の変化幅で推移しているのに対して、補正予算は0.4兆円から2.5兆円の幅がある。

当初予算でほとんど変化のない所管別の公共事業関係費の内訳も、補正予算では変動がある。2020年度はコロナ禍による動きが含まれるとはいえ、内閣府の減額補正や経済産業省が補正なしの一方、国土交通省に加え農林水産省や環境省の伸びが目立った。それに対して、2023年度補正予算では内閣府の伸びが目立つ。公共事業関係費で最大規模を所管する国土交通省の当初予算におけるシェアは2020年度以降86.9%から87.0%の範囲内に収まるのに対して、補正予算では81.9%

図 公共事業関係費の推移



(資料) 参議院予算委員会調査室編(2023)『財政関係資料集』、財務省(2023)「令和6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。

から84.5%と年度による差が大きい。

このように、当初予算では旧態依然とした各府省横並びの予算編成に対して、補正予算で当該年度に必要な予算を積み増す傾向が続いている。そのため、2024年度当初予算案を見れば、必然的に2024年度も一定規模の増額補正が必要になるのは確実だろう。

## 上下水道事業や空港事業が伸び

硬直化した2024年度公共事業関係費当初予算案だが、分野別にみれば比較的大きな変化をしたものも含まれている(表1)。

2023年度当初予算と比べ、19.6%(184億円)と大きく増加したのが上下水道事業である。このうち下水道については2022・23年度当初予算でも大きく伸びている事業である(2022年度の対前年度当初予算比40.5%増、2023年度同26.0%増)。水道事業については、厚生労働省から国土交通省へ移管される。これを契機に、上下水道を一体で効率

的な事業実施に向けた計画策定等を支援する新たな補助事業(上下水道一体効率化・基盤強化推進事業)を創設する。また、管更新の工法の高度化など下水道事業における知見を水道事業に活用することで効率化を図り、地方整備局における上下水道の連携による効果的・効率的な災害対応への取り組みも後押しする。

空港事業も7.6%(22億円)増である。とくに羽田空港に関連した事業は、対前年度比21.9%と顕著な伸びを示している。たとえばアクセス利便性向上を図るため、京急空港線の列車の入れ替えを行う引上線やJR東日本羽田空港アクセス線などの整備を引き続き推進する。また、羽田空港の制限区域内における地上支援車両について、レベル4に相当する自動運転実装のための整備を新規に着手する。さらに、人工地盤の整備や旧整備場地区の再編整備等を実施する。

公共事業の担い手確保などへの対応にも、重点が置かれている。公共事業の設計労務単価について、2023年度の5.2%増に続き、賃金上昇などの

表1 公共事業関係費の所管別内訳の推移

(単位：億円)

	年度	2020	2021	2022	2023	2024
当初予算	国土交通省	52,739	52,630	52,653	52,676	52,901
	農林水産省	6,989	6,978	6,981	6,983	6,986
	経済産業省	22	22	22	22	22
	環境省	495	495	495	495	495
	内閣府	424	424	424	424	424
	公共事業関係費計	60,669	60,549	60,575	60,600	60,828
補正予算	国土交通省	19,801	16,360	16,869	18,380	
	農林水産省	3,756	2,931	2,458	2,821	
	経済産業省	—	13	15	16	
	環境省	612	528	497	571	
	内閣府	-47	137	119	190	
	公共事業関係費計	24,121	19,969	19,957	21,979	

(注) 1. 2023年度まで、水道事業の移管分の一部が考慮されていない  
2. 2020年度は「臨時・特別」の措置を含まない

(資料) 各年度予算書、財務省「令和6年度国土交通省・公共事業関係予算のポイント」

実勢を反映した改訂が2024年2月に予定している。また、トラックドライバーの大幅な不足が懸念されるいわゆる2024年度問題への対応として、トラックドライバーの賃金引き上げなどと合わせて、物流施設の自動化や機械化といった物流DXの推進に取り組む。

いわゆる大規模公共事業については、規模の変化は乏しいものの、整備新幹線(北海道新幹線)の推進や大都市圏環状道路の整備などが従来通り実施される。

## 交付金の減額傾向は継続

公共事業を実施主体別で見ると、地方自治体が全体の4分の3程度を占める。ただし、地方主体事業には、国からのさまざまな移転財源が含まれる。地方主体事業には、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、実施主体の自治体に財源をすべて負わせるのではなく、国からの移転財源を含めて事業を実施することには、一定

の合理性がある。

地方自治体へ向けた移転財源のうち、義務教育や生活保護など、標準的な行政サービスを国全体であまねく実施する必要がある事業には、使途を特定した補助金が望ましい。一方、全国で普遍的に実施の必要がない場合、使途の限定を弱めた一般補助金が望ましい。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、本来は国全体として効率的な配分につながりやすい側面が期待されている。

しかし、公共事業関係費における交付金は、全体として減額傾向が続いており、それは2024年度当初予算案も同様である。2024年度当初予算案において、公共事業関係費のなかで地方自治体に一定の使途の自由度を認めた交付金には、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がある。このなかで、防災・安全交付金は2023年度当初予算と比較し192億円(2.3%)増と2年連続で増額となったものの、社会資本整備総合交付金は対前年度当初予算比で427億円(7.8%)の大幅減、農山漁村地域整備交

表2 公共事業関係費の内訳

(単位：億円、%)

	2023年度 当初予算	2024年度 当初予算案	増減額	伸び率
治水	8,518	8,522	4	0.0
治山	623	624	1	0.1
海岸	403	403	0	0.0
道路	21,183	21,183	0	0.0
港湾	2,444	2,449	5	0.2
空港	287	309	22	7.6
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	1,562	1,561	-1	0.0
市街地整備	1,024	1,025	1	0.1
上下水道	943	1,128	184	19.6
廃棄物処理	417	417	0	0.0
国営公園等	324	324	0	0.0
農業農村	3,323	3,326	3	0.1
森林整備	1,252	1,254	1	0.1
水産基盤	729	730	1	0.1
社会資本総合交付金	5,492	5,065	-427	-7.8
防災・安全交付金	8,515	8,707	192	2.3
農山漁村地域整備交付金	774	770	-4	-0.5
地方創生整備	398	398	0	0.0
防災・減災推進費	139	139	0	0.0
その他	643	682	39	6.0
一般公共計	60,025	60,046	21	0.0
災害復旧等	776	782	5	0.7
公共事業関係費計	60,801	60,828	26	0.0

(注) 2023年度当初予算は、水道事業の移管に伴う組替え後の予算額。

(資料) 財務省(2023)「令和6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。

付金は4億円(0.5%)の減額となっている。

### 東日本大震災復興特別会計 (復旧・復興)は増加

マクロ経済への影響を勘案し、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目を向けるべきである。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)から構成されている。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。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。2024年度当初予算案の建設国債発行額は6.6兆円で、前年度当初予算と比べ0.3% (210億円)の増である。そのため、公共事業費はほぼ前年度並み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(2023年度当初予算3,216億円)と貸付金(同1,151億円)が含まれる点に注意が必要である。

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2023年度当初予算から60億円(15.1%)増加し454億円となった。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2.4%(51億円)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77億円計上されているものの、前年度より109億円減である。

公共事業予算は、その増減が景気に大きな影響を及ぼす。2024年度当初予算案における公共事業関係費や公共事業費、特別会計の公共事業関係の予算額を概観すれば、2024年度も補正予算による公共事業関係費などの大幅な積み増しは必至と考えるべきだろう。このようなまるで補正予算を前提としているかのような当初予算編成は、本来あるべき姿とは言えないだろう。

(あさば たかし)



# [各論Ⅳ] 少子化対策と報酬改定が 焦点となった社会保障予算

寺澤 泰大

参議院厚生労働委員会調査室首席調査員

## 2024年度社会保障予算の全体像

2024年度一般会計予算における社会保障関係費は、前年度当初予算に比べて+8,506億円(+2.3%)の37兆7,193億円となり、過去最高を更新した。社会保障関係費が一般会計歳出総額に占める割合は33.5%、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55.7%に達し、防衛関係費、公共事業関係費など他の歳出分野との差を大きく広げている。

今回の社会保障予算の編成過程において焦点となったのは、少子化対策の拡充と財源捻出の道筋に加え、診療・介護・障害福祉サービス等報酬改定の行方であった。少子化対策に関しては、政府自ら増税を封じた中で「次元の異なる」規模と内容をどのように実現するかが注目され、報酬改定に当たっては、社会保障費の伸び抑制と折からの物価高騰・賃金上昇への対応という相反する要請の間でどのような決着を図るかに関心が集まった。

予算編成の結果、少子化対策として児童手当の拡充等が2024年度予算に盛り込まれたほか、診療報酬本体を含めた各報酬の改定率は薬価を除いていずれもプラスで決着した。社会保障関係費全体では、「実質的な伸びを高齢化による増加分におさめる」政府方針の下、概算要求段階のいわゆる自然増(+8,700億円程度)から薬価等改定などの制度改革・効率化による国費減少分(▲1,400

億円程度)を削減することで同方針を達成する形となっている(図)。

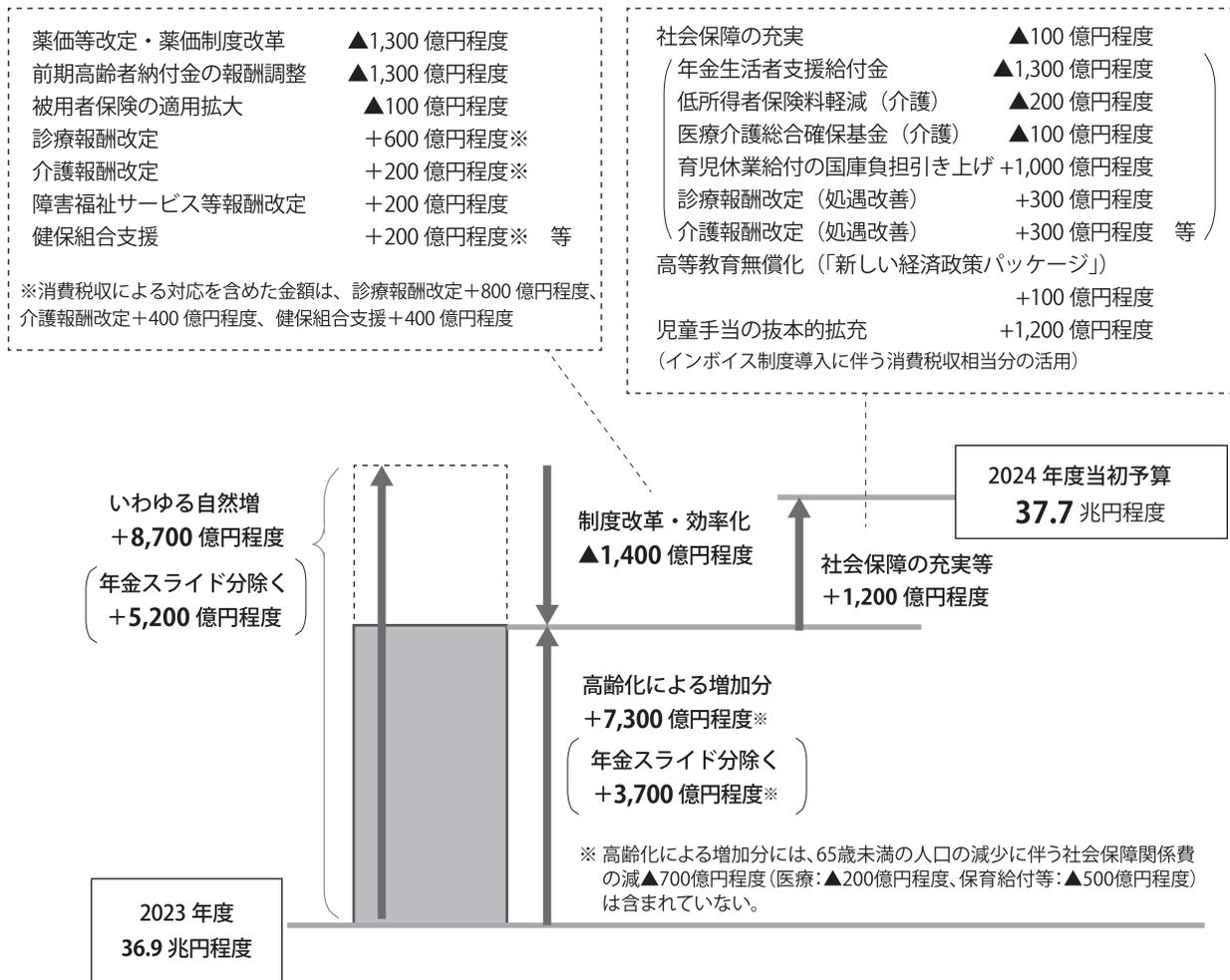
## 少子化対策の拡充と財源

岸田総理大臣が2023年の年頭記者会見で「異次元の少子化対策」への挑戦を表明し、将来的なこども予算倍増を改めて打ち出して以降、政府において対策の具体的な内容と財源の検討が段階的に進められた。

2023年6月に閣議決定された「こども未来戦略方針」では、今後3年間の集中的な取組である「こども・子育て支援加速化プラン」の予算規模を3兆円程度(国・地方の事業費ベース)とするとともに、高等教育費の更なる支援拡充策等を含めて全体として3兆円半ばの充実を図ることとするなど、対策の規模が具体的に明らかにされた。そして、財源の基本骨格として、2028年度までに行う歳出改革等による財源確保や、企業を含め社会・経済の参加者全員が連帯して公平な立場で広く負担する「支援金制度(仮称)」の構築等のほか、「加速化プラン」の実施が完了する2028年度までに安定財源を確保し、その間のつなぎとしてこども特例公債を発行することが示された。なお、消費税などこども・子育て関連予算充実のための財源確保を目的とした増税は行わないことも明記された。

その後、2023年12月に閣議決定された「こども未来戦略」ではさらに、「加速化プラン」の予算規

図 2024年度社会保障関係費の抑制・増加分の内訳



（出所）財務省「令和6年度社会保障関係予算のポイント」（2024年1月）別紙1から作成

模を3.6兆円程度（国・地方の事業費ベース）とした上で、歳出・歳入両面での内訳が示された。歳出面では、①子育てに係る経済的支援の強化等に1.7兆円程度、②全ての子ども・子育て世帯を対象とする支援の拡充に1.3兆円程度、③共働き・共育の推進に0.6兆円程度をそれぞれ充てることとされた。歳入面では、①既定予算の最大限の活用等により1.5兆円程度、②歳出改革による公費節減効果により1.1兆円程度、③支援金制度により1.0兆円程度をそれぞれ確保することとされた。このうち支援金制度については、歳出改革と賃上げによって実質的な社会保険負担軽減の効果を生じさせ、その範囲内で制度を構築すること、医療保険の被保険者等から保険料と合わせて支援金を徴収すること、2026年度から開始して2028年度までに段階的に制度を構築することとされている。

また、「こども未来戦略」と同時に、歳出改革のメニューを示す「全世代型社会保障構築を目指す改革の道筋（改革工程）」も閣議決定され、①2024年度に実施する取組、②「加速化プラン」の実施が完了する2028年度までに実施について検討する取組、③2040年頃を見据えた、中長期的な課題に対して必要となる取組の三段階ごとに各施策が挙げられた。ただし、2024年度に実施する取組においては、以前から制度見直しが確定している事項を除き、介護保険利用者負担2割の範囲拡大など一定の公費節減効果が見込まれる新たな事項は掲げられなかった。

これらの決定の一部は、2024年度予算にも反映された。まず、歳出面では、児童手当について、2024年10月分から所得制限を撤廃し、支給を中学生年代から高校生年代まで延長するとともに、第

3子以降の手当を15,000円から30,000円に増額することとされている(拡充分3,558億円)。また、育児休業給付の国庫負担割合の1/80から1/8への引き上げ(1,069億円)のほか、年金特別会計において、保育所の職員配置基準の改善及び保育士等の処遇改善(882億円)を行うこととされている。なお、こども家庭庁予算は、一般会計と年金特別会計の純計で5兆2,832億円(対前年度比+4,728億円)、うち一般会計で4兆1,457億円(同+1,766億円)となった。

他方、歳入面では、2024年度において、インボイス制度導入に伴う消費税増収相当額の活用等に加え、こども・子育て支援特例公債(仮称)(発行額2,219億円)を発行することとされた。

## 診療・介護・障害福祉サービス等報酬改定

2024年度は、原則として2年に一度の診療報酬改定と3年に一度の介護報酬改定・障害福祉サービス等報酬改定が重なる「トリプル改定」の年に当たる。今回は、増え続ける社会保障費の抑制を図りながら、折からの物価高騰や賃金上昇への対応をどのように報酬に織り込むかが焦点となった。

とりわけ診療報酬本体については、財務省の財政制度等審議会が2023年11月の建議において、診療所のきわめて良好な経営状況を踏まえてマイナス改定とすることが適当と主張したのに対し、日本医師会は、近年の利益率は一過性のコロナ報酬特例を含めたものであって医療分野の賃上げは診療報酬の大幅アップなしでは成し遂げられないと反論するなど、対立が深いまま折り合わない状況が続いたが、最終的に診療報酬本体の改定率は+0.88%(+822億円)(国費、以下同じ)で決着した。このうち+0.61%は看護職員や病院薬剤師等のベースアップ実施のための特例的な対応分、+0.06%は入院時の食費基準額引き上げの対応分、▲0.25%は生活習慣病を中心とした管理料・処方箋料等の再編等の効率化・適正化分とされた。また、これらを除く+0.46%のうち+0.28%程度は、

40歳未満の勤務医師・勤務歯科医師・薬局の勤務薬剤師、事務職員、歯科技工所等での従事者の賃上げに資する措置分とされている。

他方、薬価等の改定率は▲1.00%(▲1,202億円)とされた。このうち薬価が▲0.97%(▲1,179億円)、材料価格が▲0.02%(▲23億円)である。

介護報酬の改定率は+1.59%(+432億円)とされ、このうち介護職員の処遇改善分が+0.98%、その他の改定率が+0.61%とされた。厚生労働省はこのほか、改定率の外枠として、処遇改善加算の一本化による賃上げ効果や光熱水費の基準費用額増額による介護施設の増収効果として+0.45%相当の改定が見込まれ、合計すると+2.04%相当の改定となると説明している。

障害福祉サービス等報酬の改定率は+1.12%(+162億円)とされた。厚生労働省はこのほか、改定率の外枠で処遇改善加算の一本化の効果等があり、これを合わせると改定率は+1.5%を上回る水準となると説明している。

## 主な課題

### (1) 少子化対策に当たっての実質的追加負担

支援金制度は、前述のとおり、歳出改革と賃上げによって実質的な社会保険負担軽減の効果を生じさせ、その範囲内で構築するとされている。この「実質的な社会保険負担軽減」について、政府は2024年度予算政府案の決定に当たり、2023・2024年度においては、①報酬改定のうち、医療介護の現場従事者の賃上げに確実に充当される加算措置であって、政府経済見通し等に照らして合理的に見込まれる一人当たり雇用者報酬の増加率の範囲内で措置されるものによって生じる追加的な社会保険負担と、②「全世代型社会保障構築を目指す改革の道筋(改革工程)」に基づく制度改革等(前期財政調整における報酬調整(1/3)の導入、介護の第1号保険料の在り方の見直し)の結果として生じる追加的な社会保険負担については、追加的な社会保険負担額に含めないとの考え方を示した。これはつまり、医療介護従事者の処遇改善や制度改革等に

より生じる社会保険負担の増加は、支援金制度を創設する上では負担増とみなさないということである。これにより、2023・2024年度分の「実質的な社会保険負担軽減効果」は合計0.33兆円程度になるという。

しかし、この考え方には無理があるとの声が上がっている。政府はこれまで、少子化対策の財源確保に当たって国民に実質的な追加負担を生じさせないと繰り返し説明してきた。その一方で、今後、支援金とは別に、個人レベルでは社会保険負担が増加する人も出てくる。それでもなお、実質的な追加負担は生じないとし続けるのか。直ちには効果が現れない少子化対策の性質も含め、政府には説得力のある説明が求められる。

## (2) 政策決定の進め方

給付と負担を変更する制度見直しに当たっては、各界代表者により構成される関係審議会で少なくとも数か月程度の期間をかけて議論を行うことが多い。ちなみに、2010年代前半に行われた社会保障と税の一体改革の際は、政府における検討や関係審議会での議論を含め、年単位の期間を要している。

ところが今回の少子化対策と全世代型社会保障改革に関連する一連の政策決定は、2023年後半のきわめて短期間のうちに駆け足で行われた。支援金制度の具体的な内容を議論したことも家庭庁の「支援金制度等の具体的設計に関する大臣懇話会」は、開催の周知がほとんど行われないうまま同年11月と12月にわずか2回開かれたのみである。歳出改革の工程を検討した全世代型社会保障

構築会議も、同年12月に改革工程「素案」、改革工程「案」、改革工程という三つの文書を公表する間に一度も会議を開いていない。巨額の予算規模を伴って多くの国民に影響を及ぼす内容であるにもかかわらず、国民的議論を喚起して意見を集約するには程遠い進め方だったと言わざるを得ない。

## (3) 薬価引き下げによる財源確保

近年、社会保障費の伸び抑制のための大きな財源として、薬価引き下げによる削減分が充てられてきた。その規模は、2021年度▲約1,000億円、2022年度▲約1,600億円、2023年度▲約700億円にそれぞれ上り、2024年度には▲約1,200億円となったことは前述のとおりである。

しかし、薬価改定の根拠となる薬価差（公定の薬価と市場実勢価格との差）は、2021年度7.6%、2022年度7.0%、2023年度6.0%と年々縮小しており、薬価引き下げの余地が徐々に小さくなっている。厚生労働省は薬価差縮小の要因について、国が医薬品の適正価格での流通を卸・医療機関等に働きかけてきたことや、物価高騰等の影響による原材料等の調達コストの高騰などを挙げており、この傾向は今後も続く可能性がある。

また、2023年後半に顕著となった医薬品の供給不足の契機は、後発医薬品メーカーの法令違反にあるとされる一方で、毎年薬価改定による頻繁な薬価引き下げが医薬品業界の経営基盤を弱めて安定供給を阻害しているとの指摘もある。社会保障費の伸び抑制のための財源を今後も薬価引き下げに頼ることが妥当か、改めて検討する必要がある。

(てらさわ やすひろ)



## [各論V] 継続性が求められる地方財政対策

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

### はじめに

昨年11月末に成立した2023年度第1次補正予算では、物価高、持続的賃上げ、所得向上と地方の成長、成長力の強化・高度化に資する国内投資、社会変革を起動・推進、国土強靱化、防災・減災など国民の安全・安心確保など、主要5本柱からなり、国防に関するものを除けば、ほぼ地域経済、地域住民に関わるものとなった。総務省所管の補正予算は、経済対策で7,387億円、2022年度国税決算及び2023年度国税収入の補正に伴う地方交付税法定率分の増額は8,584億円であった。

2024年度の地方財政対策もこの延長上にある。これに、今年6月実施予定の定額減税による「還元策」を含めて、地域と国民生活を活性化させるということになる。一方、国家財政健全化と地方財源充実のための一般財源総額実質同水準ルール、すなわち、地方の一般財源総額については、消費税率の引上げに伴う社会保障の充実や偏在是正効果に相当する分等を除き、実質的に同水準を維持することも継続される。やや総花的に見える中で、地方財政への期待と健全化をどのように達成できるだろうか。

### 2024年度地方財政対策の規模

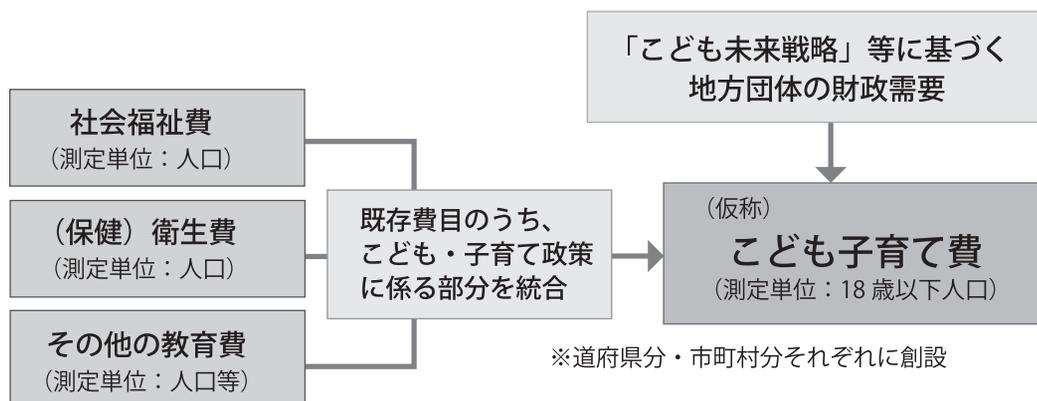
本年度も東日本大震災分が別枠となり、通常収支分としては、地方財政計画の規模は前年度比

1.7%増えて93兆6,400億円程度、公債費他を除いた地方一般歳出は2.6%程度増の78兆4,600億円程度となる(図表2参照)。一般財源総額は、水準超経費を除く交付団体ベースで62兆7,180億円。これは、前年度を5,545億円、0.9%上回る水準である。消費税増税時を除けば、かなり大きい伸びといえる。今年度も水準超経費が3兆円ほどあり、これを含めた一般財源総額としては65兆6,980億円、前年度を6,445億円、1.0%上回ることとなった。

地方税42兆7,330億円(前年度比-1,421億円、-0.3%)、地方譲与税2兆7,292億円(同+1,291億円、+5.0%)である。地方特例交付金等は1兆1,320億円、9,151億円増と大幅なものとなったが、これは、定額減税の影響による個人住民税の減収9,234億円が、地方特例交付金によって全額国費で補填されるよう閣議決定されたためである。地方税減を補うことになり、この3つの財源を合わせれば、全体として9,000億円ほどの増加を示すことになる。なお、定額減税による地方交付税の減収7,620億円は、繰越金・自然増収による法定率分の増1兆1,982億円により対応される。更に、後年度、2,076億円の加算を実施することで交付税特別会計借入金償還の円滑化を進める。地方交付税の総額としては、18兆6,671億円(同+3,060億円、+1.7%)となった。

地方債は、6兆3,103億円(同-5,060億円、-7.4%)。内訳は、臨時財政対策債が半減となり

図表1 普通交付税の新たな算定費目「こども子育て費(仮称)」の創設



※このほか、包括算定経費からも一部移管

※道府県分・市町村分それぞれに創設

(出典) 総務省自治財政局『令和6年度地方財政対策の概要』

4,544億円(前年度比-5,402億円)、それ以外の地方債がほぼ前年度並みの5兆8,559億円であった。

## 減少した財源不足

本年度における財源不足額は1兆8,132億円(前年度比-1,768億円、-8.9%)に減少となった。折半対象財源不足は、前年度に引き続き生じることなく、財源不足額は、財源対策債の発行7,600億円、地方交付税の増額による補填5,988億円(一般会計における加算措置、交付税特別会計剰余金の活用、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による)、臨時財政対策債の発行4,544億円で対応となった。財源不足が減少し、臨時財政対策債が抑制基調となったことで、臨時財政対策債年度末残高見込みは前年度から3兆2,369億円減らして45兆7,750億円、国税減額補正精算の前倒しが2,223億円増えて、5,133億円となる。臨時財政対策債の推移をみると、このところの大幅な減少により健全化の方向に向かい、地方の借入金残高としても180兆円規模となる見込みである。

地方交付税総額の構成についてみると、まず出口ベースの地方交付税は18兆6,671億円(同+3,060億円、+1.7%)。法定率分等から16兆3,055億円。内訳としては、所得税・法人税・酒税・消費税

の法定率分は国税の定額減税による7,620億円の減収の後16兆8,188億円、国税減額補正精算分等、国税減額補正精算の前倒し分5,100億円ほどを差し引き、既往法定分等の一般会計加算が3,488億円あって、一般会計では16兆6,543億円となる。これに、特別会計分、すなわち地方法人税の法定率分1兆9,750億円から、交付税特別会計の借入金償還額5,000億円、金利上昇の影響を受ける借入金支払利子1,965億円を差し引き、剰余金の活用500億円、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、前年度からの繰越金4,843億円を加えると、特別会計は2兆127億円。一般会計、特別会計合わせて18兆6,671億円で、2018年度以降の増加傾向が継続する。

## 本年度の主要施策

こどもに関する地方財源の確保としては、「こども・子育て支援加速化プラン」における2024年度の地方負担分(2,250億円程度)について、全額地方財政計画の歳出に計上、一般行政経費(単独)を1,000億円増額する。こども・子育て支援施設整備や関連施設の環境改善(ハード)に新たに「こども・子育て支援事業費(仮称)」(500億円)を計上し、「こども・子育て支援事業債(仮称)」を創設。また、こども・子育て

政策に係る基準財政需要額の新たな算定費目として、「こども子育て費(仮称)」が創設される(図表1参照)。

給与改定・会計年度任用職員への勤勉手当支給に要する地方財源の確保としては、令和5年人事委員会勧告に伴う給与改定に要する経費や、会計年度任用職員への勤勉手当の支給に要する経費について、所要額が計上される。公営企業を含む給与改定に要する経費は会計年度任用職員分600億円を含め3,300億円程度、会計年度任用職員への勤勉手当支給に要する経費1,810億円が計上される。

物価高への対応も盛り込まれた。学校、福祉施設、図書館、文化施設など自治体施設の光熱費の高騰や、ごみ収集、学校給食など自治体のサービス・施設管理等の委託料の増加を踏まえ、単位費用引き上げ等一般行政経費(単独)に700億円を計上(前年度同額)。資材価格等の高騰による建設事業費の上昇を踏まえ、津波浸水想定区域からの庁舎移転事業(緊急防災・減災事業債)と公立病院の新設・建替等事業(病院事業債)における建築単価の上限を引上げる。

消防・防災力の一層の強化のために、消防の広域化、連携・協力等を通じ、消防・防災力を一層強化するため、「緊急防災・減災事業費」の対象事業を拡充するとともに、特別交付税措置を拡充する。

地域の経済循環の促進、地方への人の流れの創出・拡大に対しては、国庫補助のローカル10,000プロジェクトに準ずる地方単独事業に対する特別交付税措置を創設、「地域活性化起業人」制度に社員の副業型を追加するとともに、地域おこし協力隊員の活動に対し特別交付税措置を拡充する、ふるさと融資については融資比率の引き上げで対応する。

少子高齢化、デジタル社会の進展等により複雑化・多様化する行政課題に対応できる人材を育成するとともに、小規模市町村を中心として、配置が困難な専門人材を都道府県等が確保するためには、普通交付税、特別交付税措置の創設、拡充で対応する。また、地方創生推進費、地域デジタル社

会推進費、地域社会再生事業費も引き続き計上された。

## 重要性の増す子育て支援と防災

岸田政権が打ち出した「次元の異なる」少子化対策。その内容のわかりにくさから批判のあったところであるが、地方財政対策の中でも最重要施策として2つの柱が盛り込まれた。

一つ目のこども・子育て政策に係る地方単独事業(ソフト)の推進等、としては、こども・子育て政策に係る地方単独事業(ソフト)の確保として、地方独自のこども・子育て施策に予算を付けた。

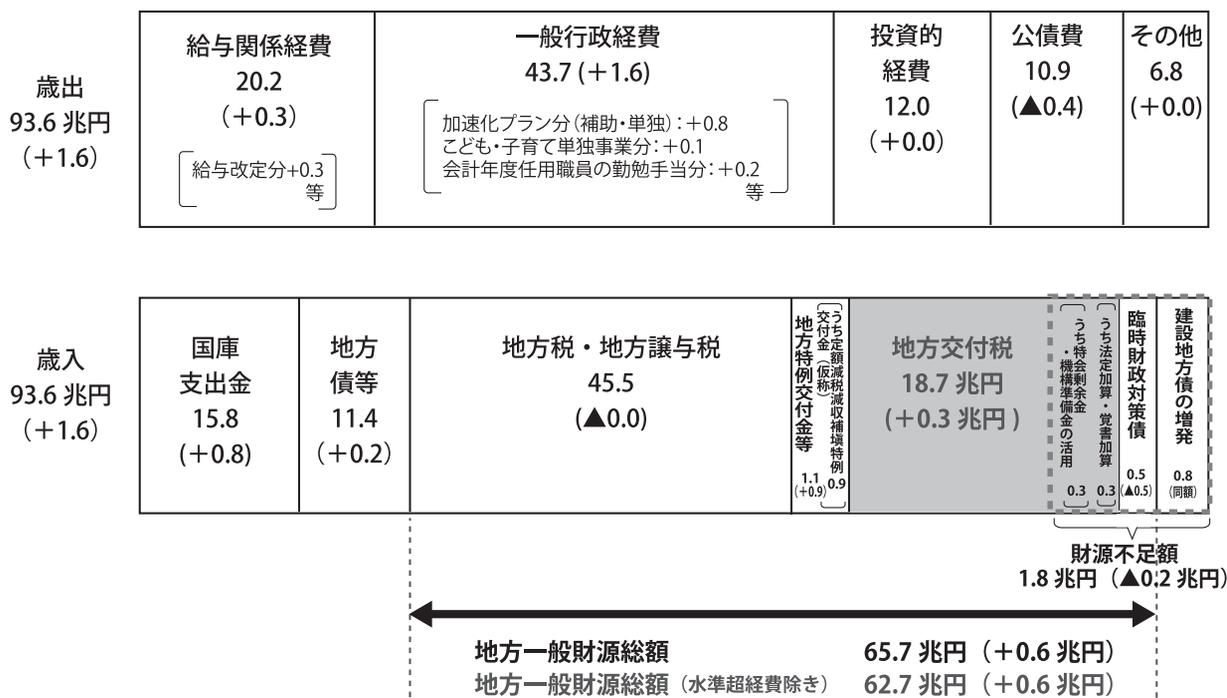
子育てしやすい環境の整備(職場環境整備等)、就労要件等を問わずこどもを預けられる取組、幼稚園・保育所等の独自の処遇改善・配置改善等、放課後児童クラブに対する独自の支援、産前・産後ケアや伴走型支援の充実、ひとり親家庭等への支援、こどもの居場所づくりへの支援、結婚支援などが例示された。これらは主に、地域の実情に応じて実施する現物給付事業を想定しているようである。

普通交付税の新たな算定費目「こども子育て費(仮称)」の創設である。「こども未来戦略」等に基づく地方団体の取組に係る財政需要と、既存の算定費目のうち、こども・子育て政策に係る部分を統合し、普通交付税の基準財政需要額に、測定単位を「18歳以下人口」とする新たな算定費目「こども子育て費(仮称)」を創設した。

二つ目は、新たに「こども・子育て支援事業費(仮称)」を計上し、「こども・子育て支援事業債(仮称)」を創設したことである。地方単独事業(こども基本法に基づく都道府県・市町村こども計画に位置付け)として実施する以下の事業、こども・子育て支援機能強化に係る公共施設、公用施設を対象に、子育て相談室・あそびの広場、科学、自然、音楽、調理などの体験コーナー、子育て親子の交流の場等を整備できる。また、児童館、保育所などの児童福祉施設、障害児施設、幼稚園等子育て関連施設について、空調、遊具、防犯対策設備の設置、バリアフリー改修・園庭の整備(芝生化)、トイレの洋式化に

図表2 令和6年(2024年)度 地方財政対策

(単位:兆円)



(出典) (出典) 総務省自治財政局『令和6年度地方財政対策の概要』

利用できる。充当率90%で、交付税措置率は50% (機能強化を伴う改修)。新築・増築は30%となる。「こども・子育て支援加速化プラン」の実施期間5年間、事業費は500億円規模となる。

消防・防災力の一層の強化としては、災害の激甚化・頻発化を踏まえ、消防の広域化、連携・協力等を通じ、消防・防災力を一層強化するため、「緊急防災・減災事業費」の対象事業を拡充する。また、特別交付税措置を拡充し、消防の広域化、連携・協力の更なる推進(現行の特別交付税措置率0.5)のため、広域化の準備経費「中心消防本部」の措置率を0.7に引き上げ、連携・協力の準備経費、共同部隊が使用する装備品等を対象とすることになる。消防団員の報酬に対する措置としては、「班長」階級以上の報酬に要する経費(基準財政需要額を上回る額)を対象とする(措置率0.5)。

## おわりに

年明け早々、北陸地震で災害の多い、災害に弱い日本の特性を実感することとなり、羽田の事故で

は、セキュリティ、バックアップ対応の不備を実感することとなった。天災は起こる、機械やシステム、人間の注意力には限界がある。防災、人の養成は緊急の課題であり、国土強靱化の言葉が、より実質的なものとなることを願いたい。

本年度の地方財政対策では、普通交付税や特別交付税に新たな措置が講じられ、新たな算定費目、18歳人口のような測定単位、措置率の引き上げも設けられた。しかし、こうしたものは、一時的でなく継続的な保障がなければ、少子化、防災対策としては不十分。多様性という観点からは、外国人に対するものがもう少しあってもよかったのではないか。金額が十分かも含め、普通交付税の範囲、そして制度的継続性について見ていく必要がある。

政治だけでなく、芸術、建築、スポーツ分野はお金の透明性に不十分なところがある。国民としては、少子高齢化、災害に強いまちづくりのため、スポーツ、万博、カジノ等のような一時的、そして維持費の懸念のあるイベント経済に頼らない国づくりに関心を寄せるべきだろう。

(ほしの いずみ)

# [特論] 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

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

コロナ感染症のパンデミックから世界はやっと解放されたようである。コロナ対策では2020年に世界で過去最大の財政支出が公債発行で行われた。いま平時に戻り、日本の予算も2024年度一般会計予算は12年ぶりに対前年度比でマイナスとなった。しかし財源のほとんどを公債で賄ってきたツケは大きい。政府の債務残高は対GDP比で250%を超え世界でも例がないほどに積み上がっている。2024年度予算で国債費は過去最大となる。

コロナ対策で巨額の財政支出により経済は回復してきたが、そのツケはこれから払わなければならない。日本の財政状況は世界でも際立って悪い。それにもかかわらず財政健全化の対策は消極的である。このままでは早晩、コロナ禍から脱した後は債務禍となりかねない。海外の財政健全化の取り組みをみながら、債務禍にならない方策を探ってみたい。

### コロナ禍から債務禍への懸念

コロナ対策で世界は過去最大の財政支出を行った。IMFの資料では、先進諸国の財政支出は2021年央までに約16兆ドルと推計していた。この額は世界のGDP比で5.0%に相当し、リーマン危機の1.6%を大幅に上回った。歴史的な規模の財政支出がパンデミック対策として行われたのである

が、そのため政府債務残高も巨額に上り、2021年末に先進諸国の政府債務残高は対GDP比で125%になり、これもリーマン危機後の89%、さらに第2次大戦後の124%も超え、歴史的な財政支出がコロナ対策として実施された。

図表1は、主要国の政府債務に関するコロナ感染症前後の2019年から2022年までのデータである。コロナ感染症により経済が大きなダメージを受けて2020年に財政収支はいずれも対GDP比で大きなマイナスを記録した。米国は最大で▲15.0%、次いで英国、フランス、イタリアが▲13.1%、日本は▲8.7%、そしてドイツも▲4.3%であった。その後は財政収支は改善に向うが、いずれの国も2022年でマイナスのままであった。

巨額の財政収支赤字は公債発行により賄われたため、債務残高は大きく膨れた。コロナ対策が行われた2020年はいずれの国も債務残高対GDP比は大きく膨れた。日本は過去最大の258.7%となり、世界最悪記録を更新した。次いでかつての債務大国のイタリアは154.9%で日本より100%も低い。以下は米国の133.5%、フランスの114.7%、英国の105.6%と続き、最も低いドイツは68.0%である。債務残高は2020年をほぼピークに2022年には日本を除いて減少した。日本は2022年もコロナ対策に加えて経済対策を続けていたため、国の一般会計当初予算は2022年度においても2020年度を5兆円余り上回り、これも含めて赤字国債の発行が続いた。

図表1 政府債務の国際比較(対GDP比)

		2019年	2020年	2021年	2022年
日本	財政収支対GDP比	▲3.6	▲8.7	▲3.6	▲5.1
	債務残高対GDP比	236.4	258.7	255.4	261.3
	プライマリーバランス対GDP比	▲2.6	▲8.5	▲5.0	▲6.2
米国	財政収支対GDP比	▲6.9	▲15.0	▲12.1	▲4.0
	債務残高対GDP比	108.7	133.5	126.4	121.7
	プライマリーバランス対GDP比	▲3.5	▲12.0	▲9.4	▲1.2
英国	財政収支対GDP比	▲2.5	▲13.1	▲8.2	▲6.2
	債務残高対GDP比	84.5	105.6	108.1	102.6
	プライマリーバランス対GDP比	▲0.6	▲11.4	▲5.7	▲2.4
ドイツ	財政収支対GDP比	1.5	▲4.3	▲3.9	▲2.7
	債務残高対GDP比	58.9	68.0	68.6	66.5
	プライマリーバランス対GDP比	2.1	▲3.9	▲3.5	▲2.3
フランス	財政収支対GDP比	▲2.5	▲13.1	▲8.2	▲6.2
	債務残高対GDP比	97.4	114.7	112.6	111.1
	プライマリーバランス対GDP比	▲1.7	▲7.8	▲5.2	▲3.2
イタリア	財政収支対GDP比	▲2.5	▲13.1	▲8.2	▲6.2
	債務残高対GDP比	134.1	154.9	149.8	144.7
	プライマリーバランス対GDP比	1.7	▲6.2	▲3.8	▲1.7

出所：財務省「日本の財政関係資料」令和5年版。

つぎに、プライマリーバランス(PB)の状況をみると、日本はPBの黒字化を2025年度を目標にして財政運営を行ってきたが、一時的にしる2020年は▲8.5%になった。米国は▲12.0%、英国▲11.4%、フランス▲7.8%、イタリア▲6.2%といずれも大きなマイナスを記録した。しかしその後はマイナス幅は減少し債務残高の比率も減少したが、日本のマイナス幅の減少は小さく債務残高の対GDP比は2022年は261.3%と2020年より増加している。

世界で巨額の政府債務残高を抱えたことで、財政危機を懸念する声が高まっている一方で、財政支出が自国通貨で行われれば債務不履行は起きないとの主張がある(現代貨幣論)。また成長率が金利を上回っていれば財政の持続可能性は保たれるとの理論もある。こうした楽観的な主張に対して、

実際には巨額の財政支出と供給サイドの問題で米国など急速なインフレに見舞われ、連邦準備制度理事会(FRB)やEU中央銀行(ECB)などは利上げを余儀なくされてきた。日本でも円安をともなって物価高に見舞われる中で、日銀はこれまでのゼロ金利政策の解除に向けた出口を探っている。今年中にも解除が噂される中で、金利が上昇してくれば国債費は大きく膨れる。すでに2024年度予算で国債費は27兆円に上り、前年度より2兆円近く増加している。

先進諸国ではみられない程大幅に公債(赤字国債)に依存しきった財政運営は、金利が正常に戻るにつれて厳しい局面に遭遇することが予想される。すでに国債費が増加し始めていることから明らかのように、早急に財政健全化に取り組まなければコロナ禍から脱却した後は債務禍に見舞われか

図表1 政府債務の国際比較(対GDP比)

	日本	米国	英国	フランス	ドイツ	イタリア	EU
公債発行根拠法	財政法、特例公債法	第二自由公債法(1917年制定)	なし	予算法	予算法	財政法	
年間発行制限	予算に規定	第二自由公債法に規定	なし	予算法に規定	予算法に規定	財政法に規定	
公債残高制限	法規定なし	第二自由公債法に規定	なし	なし	なし	なし	
財政健全化目標	法規定なし:財政目標PB黒字化	Pay-As-You-Go法など	予算責任憲章:法規定ではないが政治が遵守	複数年財政計画法:5年度の財政計画	憲法規定:連邦・州の予算収支均衡義務	憲法規定:EU規定準拠、例外規定あり	財政収支対GDP比3%以内、債務残高対GDP比60%以内

出所:財務省「諸外国の公債管理政策」等より作成。

ねない。

## 海外の財政健全化制度と経済の回復状況

日本を含めて政府は巨額の債務残高をコロナ下で抱えてしまったが、その後は各国で財政健全化へ向けた取組みを始めている。取組みをみる前に主要国の公債発行と財政健全化の制度をみておこう。

図表2は、各国の公債発行と健全化の制度をまとめたものである。公債発行と制限に関する法制度については、日本は公債発行は財政法第4条で原則禁止しているが、但し書きで建設国債として区分した国債発行は認め、さらに毎年特例法を制定して赤字国債として区分される特例国債を1975年度以来、毎年制定して発行し続けている。発行額の制限は予算に計上して決めている。米国は1917年に制定した第二自由公債法により発行が認められ、債務上限が決められている。英国は国債発行に関する法規制はなく、フランスとドイツは予算法、イタリアは財政法にそれぞれ規定している。またEUは加盟国には、財政収支対GDP比3%以内、債務残高対GDP比60%以内の規律が課せられている。

つぎに、財政健全化に向けた制度としては、日本は法規定はないが政府が健全化目標として財政計画でプライマリーバランスの黒字化目標を設定して

いる。過去に何度か黒字化目標の年次を定めてきたが、現在は2025年度プラス化目標があるが実現は現時点では絶望的である。米国は第二自由公債法により公債発行の上限が決められており、議会で大統領の予算案と議会の承認で話題となっているが、以前からペイ・アス・ユー・ゴー原則とキャップ制も予算の増加を抑えてきた。英国は政治により健全財政について決めた予算責任憲章(Charter for Budget Responsibility)を政治が順守している。フランスは複数年の財政計画により運用され、ドイツとイタリアは憲法に規定し、とくにドイツは連邦と州の予算は収支均衡を義務付けているため、財政は健全を維持している。

2020年に巨額の財政支出を公債で賄ってきた各国は、2021年に入ると今後の財政規律をどう回復するかに議論が向けられた。2021年1月に誕生したバイデン大統領は、トランプ前政権時代に35%から21%に引き下げられた連邦法人税率の引き上げに言及し始め(現在も21%)、2021年6月に英国で開催されたG7でも法人税率引き上げが議論され、それまでに引き下げられてきた法人税率について最低税率を15%以上とすることで合意した。英国でも19%であった法人税率は2023年に25%に引き上げられた。英米がこうした税率の引き上げにより財政規律の回復を図る一方、日本は経済対策により税収増を図るといった従来の政策を取り続け、税率の引き上げによる財政規律の回復は

図表3 主要国の実質経済成長率

	2020	2021	2022	2023
日本	▲4.6	1.7	1.0	2.0
米国	▲3.4	5.7	2.1	2.1
英国	▲9.8	7.4	4.1	0.5
フランス	▲8.0	6.8	2.5	1.0
ドイツ	▲4.6	2.6	1.8	▲0.5
イタリア	▲8.9	6.7	3.7	0.7

注：2023年は推計。

出所：IMF世界経済見通し2021,2022,2023より作成。

全く議論されてこなかった。

さて、財政健全化制度を堅持し財政規律の回復を進めてきた各国はどのような回復をみたか確認していきたい。最も厳しい財政規律で健全財政を維持してきたドイツは、比較国の中では厳しい回復状況である。もっともドイツの経済低迷の主因は財政にするよるものでないが、他国に比べれば低迷が続いている。また日本も停滞が続いている。これに対して米英仏伊は2021年には大きく回復しているが、2023年は世界的なインフレ等により世界経済は低成長となっている。

## 財政ガバナンスの強化に向けたロードマップ

海外事例から財政健全化を学ぶのであれば、1つは独立の財政機関を設置することである。財政運営や予算編成など政策決定に際しては、公正中立の経済財政予測の専門機関を設置することが求められる。日本政府の経済見通しは常に民間予測を上回り、楽観的な見通しが示される。予算はこの数値をもとに税収を見積もり歳出が決められるのであるから、景気が好調であれば良いが、そうでなければ補正予算で赤字国債の発行を余儀なくされる。

英国では2010年にキャメロン政権で予算の透

明性と信頼性を高めるために政府の経済見通しを政府とは独立した予算責任局（Office for Budget Responsibility：OBR）を設置した。OBRの役割は財政の持続可能性を調査し報告することであり、前述の予算責任憲章で定められている。OBRの主な役割は、①経済財政見通しの作成（年2回経済と財政に関する5年間の見通しと予測値と実績との違いを検証して公表）、②政府の財政目標に関する進捗評価（政策目標達成可能性を評価）、③持続可能性とバランスシート分析（長期的な財政の持続可能性を評価）、④財政リスクの評価（財政の持続性に関する分析）、⑤税制や政策コストの精査。OBRは現スナク政権においても独立した機関として機能している。

独立の財政機関はOECD加盟国38カ国のうち30カ国が同様の機関を設置している。こうした状況をみると、先進国では必須の機関であり、日本は財政健全化への取組みがいかに後ろ向きであるかが分かる。予算が甘い見通しのもとで編成され、外部のチェックなしにアベノミクスを継承して経済優先の予算が続けられれば、債務禍は直ぐに襲って来る。

今後は財政健全化に向けたロードマップを示し、それを政治が遵守する規律を設けることが喫緊に求められる。しかし昨年末からの政治資金問題で信任を失った政治に期待することは難しい。今

年は選挙イヤーでもあるので、有権者のチェックにより債務禍を防ぐしかない。

財政は持続可能性のためには収支均衡の運営を維持・管理・運営する財政ガバナンスを政府が構築することが求められる。そのためには政府に加えて前述の独立のチェック機関が必須であり、また健全財政維持のためのルールの設定と維持のための規律が求められる。こうした財政ガバナンスはすでに多くの国で設けられているのであるが、日本はバブル崩壊から経済対策優先で成長の果実による健全化はありついでいない。

政治は現実を直視し、財政ガバナンスの構築に向けたロードマップを示して早急に取り組んでもらいたい。そうでなければコロナ禍から脱した日本は世界で一人、債務禍に陥るのは目に見えている。

## 今後の見通し

今後の財政健全化の見通しは政府の本気度にかかっている。といっても昨年からの国民の信頼を失った政権に財政健全化を期待することはできない。財政健全化は政治が混沌した時には争点とはならない。加えて今年は世界的にも選挙イヤーであり、政権が大きく動くかもしれない。台湾の総統選挙で与党が引き続き政権を担うことで台湾情勢は緊張状態が続く。米国選挙も結果次第で再び混乱も予想される。コロナ禍は人類の知恵等により終息に向かわせたが、債務禍は真に迫りつつあり、結局は外圧 (IMF) によって終わらせることだけは避けてほしい。

(かねむら たかふみ)

