

財政金融をめぐる政策課題

財政金融委員会調査室 村田 和彦

1. はじめに

平成 24 年 12 月 26 日の第二次安倍内閣発足後、デフレ脱却・経済再生と財政健全化の双方の実現を目指して、「大胆な金融政策」、「機動的な財政政策」、「民間投資を喚起する成長戦略」のいわゆる三本の矢からなる経済政策（アベノミクス）が推進されてきた。アベノミクスの推進により、企業の経常利益は過去最高水準に達し、賃上げ率は 2 年連続で前年を上回るなど、日本経済はデフレ脱却までもう一息のところまできたとされている。平成 27 年 10 月 7 日の内閣改造に合わせて、安倍内閣総理大臣は、これまでの経済政策に加えて我が国の構造的課題である少子高齢化に取り組むため、「GDP 600 兆円」、「希望出生率 1.8 の実現」、「介護離職ゼロ」を目指して「新・三本の矢」を発表した。11 月 26 日には、一億総活躍国民会議にて、「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策—成長と分配の好循環の形成に向けて—」が取りまとめられた。

アベノミクスに関連した財政金融分野における最近の主な動向をまとめると、成長志向に重点を置いた法人税改革として更なる法人実効税率の引下げが実施され、平成 27 年 12 月、与党間の調整を経て、消費税率 10%への引上げに伴う軽減税率の対象範囲を酒類及び外食を除く生鮮食品及び加工食品とすることとされた。財政健全化に向けた取組としては、平成 27 年 6 月にまとめられた「経済・財政再生計画」に基づき、2020（平成 32）年度の財政健全化目標の達成に向けて取組が進められている。金融政策面では、日本銀行が量的・質的金融緩和を実施して既に 2 年以上経過するが、消費者物価の前年比上昇率 2%が達成しない中、目標達成時期を「2016 年度後半頃」へと先送りされ、その実現の見通しが不透明になりつつある。

本稿では、平成 28 年の通常国会において焦点となる財政金融をめぐる政策課題について、主な課題を整理しておくこととしたい。

2. 税制をめぐる課題

（1）消費税率の引上げと軽減税率導入の経緯

平成 24 年 8 月、税制抜本改革法案（「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案」）が成立し、消費税法の目的規定に消費税込を年金、医療、介護、少子化対策に充てることが明記されるとともに、平成 26 年 4 月（5%→8%）及び平成 27 年 10 月（8%→10%）に段階的に消費税率が引き上げられることとなった。消費税率の引上げに当たり、①低所得者対策として、給付付き税額控除に加えて複数税率についても検討すること、②その検討結果に基づき導入されるまでの間、簡素な給付措置を実施すること等とされた。

第二次安倍内閣発足後に取りまとめられた平成 25 年度与党税制改正大綱（平成 25 年 1

月 24 日) では、消費税率 10% 引上げ時に、軽減税率制度の導入を目指すと考えられた。以後、与党税制協議会に軽減税率制度調査委員会が設置され、対象品目、軽減税率の水準、財源の確保、インボイス制度など区分経理のための制度整備、中小事業者等の事務負担増加等について検討が進められた。

平成 26 年 4 月には 8% へと税率が引き上げられたが、その後 GDP が 2 四半期連続でマイナス成長となる中、同年 11 月、安倍内閣総理大臣は、「景気判断条項」¹に基づき、10% への引上げ時期を平成 27 年 10 月 1 日から平成 29 年 4 月 1 日へと 18 か月延期するとの判断を示した。あわせて、財政再建を確実なものとするため「景気判断条項」を削除する方針を発表した。そして平成 27 年度税制改正においてその方針を反映した改正が行われた。

平成 26 年度与党税制改正大綱(平成 25 年 12 月 12 日)にて、消費税率 10% 時に軽減税率を導入することが決定された。その決定に基づき、平成 26 年 6 月には、与党税制協議会にて「消費税の軽減税率に関する検討について」がまとめられ、その中で、軽減税率を導入した場合の 8 種類の線引き例が示された。

平成 27 年度与党税制改正大綱(平成 26 年 12 月 30 日)では、さらに、平成 29 年度からの軽減税率の導入を目指して、対象品目、区分経理、安定財源等について、早急に具体的な検討を進めることとされた。平成 27 年 5 月、与党税制協議会の消費税軽減税率制度検討委員会にて、「消費税の軽減税率に関する検討について」で示された対象品目 8 案のうち、代表的な例として、「酒類を除く飲食料品」(1% 当たり減収額 6,600 億円程度)、「生鮮食品」(同 1,700 億円程度)、「精米」(同 200 億円程度)を対象とする場合のそれぞれの具体案と課題がまとめられた。軽減税率は、対象範囲を拡大すると税率引上げによる増収効果が薄くなるが、狭くすると消費税の軽減効果が薄くなる。そのため、軽減税率の対象品目については、与党内で自民党が財源を確保する観点から「生鮮食品」を、公明党が痛税感の緩和効果に期待する観点から幅広い品目である「酒類を除く飲食料品」を主張した。また、軽減税率を導入する場合、正確な消費税額を計算するためにはインボイスのような仕組みが有効とされるが、その導入の是非についても議論がなされた。

軽減税率の導入に際し具体策が定まらない中、平成 27 年 9 月、財務省は、軽減税率制度における課題の解決を目指して、「酒類を除く飲食料品(外食含む)」を対象に、マイナンバーカードを活用して、消費者に消費税相当額の一部を還付(低所得者世帯の年間消費額をもとに算定した限度額を設定)する案(「日本版軽減税率制度」)を示したとされる。しかしながら、個人情報流出等、マイナンバーカード活用に伴う問題点が指摘され、同案は見送られた。

平成 27 年 12 月 12 日、与党間で「軽減税率制度についての大枠」という合意文書(以下「与党合意」という。)がまとめられた。その中で、平成 29 年 4 月に消費税率を 10% に引き上げるとした上で、軽減税率を 8% とし、その対象範囲は、「食品表示基準に規定する生鮮食品及び加工食品(酒類及び外食を除く)」とされた。また、平成 33 年 4 月にインボイス制度(適格請求書等保存方式)を導入するとし、それまでの間は、簡素な方法(区分記

¹ 税制抜本改革法附則第 18 条において、消費税率引上げ実施前に経済状況等を総合的に勘案した上で所要の措置を講ずる旨、定められている。

載請求書等保存方式)を認めることとされた。12月16日、与党合意の内容を反映した平成28年度税制改正大綱が発表された。

(2) 消費税率の引上げと軽減税率導入をめぐる主な課題

ア 消費税率10%への引上げの実現

平成29年4月に消費税率が引き上げられることになっている。しかしながら、安倍内閣総理大臣は、「リーマン・ショックや大震災のような重大な事態が発生すれば、そのときは、政治判断において、新たに法律を出して国会で議論をお願いするということはあるし得る」²と述べ、政治判断により変更される可能性を示している。

安倍内閣総理大臣は、消費税率10%への引上げ時期を18か月延期するに当たり、「デフレから脱却し、経済を成長させる、アベノミクスの成功を確かなものとするため」³としている。これを踏まえると、平成29年4月までの段階で、例えばデフレからの脱却が実現していないときに、その状況をどのように評価し、消費税率引上げについてどのような判断がなされるのだろうか。

イ 低所得者対策

消費税率10%への引上げに当たっての低所得者対策として、給付付き税額控除と軽減税率の双方について導入を検討することとなっている。具体的には、給付付き税額控除については、所得の把握の問題、資産の把握の問題、執行面での対応の可能性を、複数税率(軽減税率)については、財源の問題、対象範囲の限定、中小事業者の事務負担を、それぞれ様々な角度から総合的に検討するとしている。

しかしながら、第二次安倍内閣発足直後にまとめられた平成25年度与党税制改正大綱では、消費税率の10%引上げ時に、軽減税率制度の導入を目指すこととされた。一方、給付付き税額控除の導入に対する判断内容はつまびらかにされていない。国民に対し、軽減税率と給付付き税額控除のメリット、デメリットを明らかにした上で、導入の判断がなされるべきであったと思われる。軽減税率は、痛税感の緩和を実感できることが導入理由とされるが、消費額の多い高額所得者ほどその効果は大きくなる。それにもかかわらず、低所得者対策として痛税感の緩和効果を重視して軽減税率の導入が判断されたのか、明らかにされる必要がある。

ウ 対象品目

軽減税率の対象範囲については、①酒類及び外食を除く生鮮食品及び加工食品、②定期購読契約が締結された週2回以上発行される新聞とされた。なお、「書籍・雑誌」については、その日常生活における意義、有害図書排除の仕組みの構築状況等を総合的に勘案しつつ、軽減税率の導入について引き続き検討するとされた。この軽減税率の適用範囲の設定については、例えば、同じ店で購入する同じ食品でも持ち帰れば加工食品として軽減税率が適用され、店内で食べれば外食として標準税率が適用されることになれば、

² 第189回国会衆議院予算委員会議録第11号15頁

³ 首相官邸ホームページ「安倍内閣総理大臣記者会見(平26.11.18)」

(http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/1118kaiken.html) (平27.12.15最終アクセス)

消費者、事業者ともに軽減税率の対象について混乱が生じることが懸念される。

また、生活必需品としては、代表的なものとして水道光熱費、公共交通機関の運賃などが挙げられるが、欧州諸国ではそれらに軽減税率を適用している例もある。今後、生活必需品全般に対する軽減税率の適用拡大を求める要望がなされ、軽減税率の対象が更に拡大していくことも考えられる。

エ いわゆる益税対策

税率を複数設定するに当たっては、インボイス方式のような仕入税額控除を正確に行うための仕組みが有効とされている。しかし、インボイス方式には、①事業者にとってはインボイスの発行及び保管、課税庁にとっては課税事業者の管理といった事務負担が増大する、②免税事業者からの仕入税額が控除できないために免税事業者が取引から排除されるおそれがあると指摘されている⁴。

平成 33 年 4 月までの間は、簡素な方法として、軽減税率対象品を印で区別し税率ごとに売上高を記載する区分記載請求書等保存方式を認めるとされた。また、中小事業者対策として、課税売上高が 5,000 万円以下の中小事業者には、区分記載請求書と売上高に占める軽減税率対象品の割合をあらかじめ設定して納税額を計算するいわゆる「みなし課税」とを選択できるようにしている。なお、課税売上高が 5,000 万円超の事業者にも 1 年間に限定して区分記載請求書等保存方式と「みなし課税」とを選択できるようにしている。

しかしながら、免税事業者、簡易課税選択事業者が消費者から預かった税金を税務署に納めていないとする益税額が、免税事業者において 3,500 億円程度、簡易課税選択事業者において 1,500 億円程度発生⁵しているとされる。簡易方式、「みなし課税」制度などの導入により益税の更なる拡大が懸念される。消費税に対する信頼性を確保する観点から、「みなし課税」についてはインボイス導入時に廃止を視野に入れた対応が求められるのではないかと。

オ 財源対策

軽減税率導入に伴う財源確保策として、今後、導入が予定される総合合算制度⁶に充当する財源（約 4,000 億円）を活用することが想定されている。しかしながら、軽減税率の対象品目が酒類及び外食を除く生鮮食品及び加工食品とされたことに伴い、その財源額は約 1 兆円になるとされており、残り 6,000 億円程度の財源を確保する必要が生じる。

与党合意では、「平成 28（2016）年度末までに歳入及び歳出における法制上の措置等を講ずることにより、安定的な恒久財源を確保する」とされている。また、「財政健全化目標との関係や平成 30（2018）年度の『経済・財政再生計画』の中間評価を踏まえつつ、消費税制度を含む税制の構造改革や社会保障制度改革等の歳入及び歳出の在り方につい

⁴ 望月俊浩「消費税の複数税率化を巡る諸問題」『税務大学校論叢』42号（平15.6.30）231頁

⁵ 第186回国会参議院決算委員会会議録第6号7頁（平26.4.28）の愛知財務副大臣（当時）答弁参照

⁶ 社会保障・税一体改革大綱（平成24年2月17日閣議決定）の中で、総合合算制度は、税・社会保障の負担が増加する中で、低所得者の負担軽減により所得再分配機能を強化する。そのため、制度単位ではなく家計全体をトータルに捉えて、医療・介護・保育等に関する自己負担の合計額に上限を設定する制度とされ、マイナンバー制度の導入に合わせて、平成27年度以降の導入に向け、引き続き検討するとされている。

て検討を加え、必要な措置を講ずる」ともされている。

社会保障の安定財源の確保と財政健全化の両立を目指して、消費増税が行われたことを踏まえると、消費税以外に「安定的な恒久財源」としてどのような財源が期待されているのか。また、軽減税率の対象範囲拡大に必要となる財源を確保するため、社会保障関係費を削減する場合に国民の理解が得られるのか。「安定的な恒久財源」が見つからない場合、財源不足分を国債発行で賄うことも考えられるが、その場合、財政健全化への取組に影響を及ぼすことが予想される。なお、消費税率の10%超への更なる増税について、甘利内閣府特命担当大臣は、「安倍内閣においては、3度消費税率を引き上げるということは想定していない」⁷と否定しているが、「安定的な恒久財源」が見つからない場合、消費税率10%超への増税を検討することも必要となるのではないか。

(3) 法人実効税率の引下げの経緯

第二次安倍内閣発足後、デフレからの脱却と日本経済の再生を目指して、我が国企業の競争力を高めることが課題とされる中、税制調査会は「法人税の改革について」（平成26年6月）をまとめた。その中で、法人税率については、課税ベースを拡大⁸し、税率を引き下げることで、収益を上げている企業の再投資余力を増大させるとともに、収益力改善に向けた企業の取組を後押ししていく必要があるとしている。

平成26年度税制改正では、足元の企業収益を賃金の上昇につなげていくきっかけとするため、復興特別法人税が1年前倒しして廃止された。

平成27年度税制改正においては、課税ベースの拡大により財源を確保しつつ、税率の引下げにより、企業収益の拡大とともに、賃金上昇や雇用拡大を支援するための法人税改革が行われた。具体的には、法人税の基本税率の引下げ、欠損金の繰越控除制度の見直し及び受取配当等の益金不算入割合の引下げ等のほか、租税特別措置の見直しが行われた。また、地方税である法人事業税についても大法人に適用される所得割の税率の引下げを行い、同じく外形標準課税の拡大が行われた。

その結果、法人実効税率は平成26年度の34.62%から、平成27年度は32.11%、平成28年度は31.33%に引き下げられることとなった。さらに、平成27年度与党税制改正大綱（平成26年12月30日）では、引き続き、平成28年度以降の税制改正においても、20%台まで引き下げることを目指して、改革を継続していくとしている。

第二次安倍内閣発足時と比べ、実質GDP、名目GDPともに増加し、企業収益は過去最高水準にあるものの、設備投資や賃金は十分には回復していないとされる中、「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策—成長と分配の好循環の形成に向けて—」において、「法人税改革については、28年度の税率引下げ幅を確実に上乘せし、税率を早期

⁷ 内閣府ホームページ「甘利内閣府特命担当大臣記者会見要旨（平27.12.7）」

（<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2015/1207/interview.html>）（平27.12.15最終アクセス）

⁸ 具体的に改革を必要とする事項として、①租税特別措置、②欠損金の繰越控除制度、③受取配当等の益金不算入制度、④減価償却制度、⑤地方税の損金算入、⑥中小法人課税、⑦公益法人課税等、⑧地方法人課税（法人事業税を中心）を挙げている。

に20%台に引き下げる道筋をつける。また、企業の持続的な設備投資拡大、賃金引上げ等を後押しする。」とされた。

平成28年度与党税制改正大綱(平成27年12月16日)では、法人実効税率等について、(表1)のとおり改めることとされている。

表1 法人税関係の主な改正内容

	法人実効税率	法人税率	法人事業税			建物附属設備及び構築物	欠損金繰越控除(資本金1億円超)
			外形標準課税		所得割(標準税率)		
			付加価値割	資本割			
平成27年度(現行)	32.11%	23.9%	0.72%	0.3%	6.0%	定率法、定額法	65/100
平成28年度	29.97%	23.4%	1.2%	0.5%	3.6%	定額法のみ	60/100
平成29年度							55/100
平成30年度							50/100

(出所) 平成28年度与党税制改正大綱より作成

(注) 法人事業税に占める外形標準課税の比率は、平成28年度改正により3/8→5/8へ拡大されることとなる。

(4) 法人実効税率の引下げをめぐる主な課題

ア 意義

今回の改正により法人実効税率は、平成25年度の37%(復興特別法人税分も含む)から3年間で約7%引き下げられることとなる。また、平成27年度に実施された法人税改革は、経済の好循環の実現を力強く後押しするため先行減税(平成27、28各年度で▲2,060億円)とされている。このような形で大幅に減税を進めることにより、我が国企業の収益の拡大を通じてデフレ脱却・経済再生を実現しようという強い意志を反映したものである。

消費税率は平成26年4月に引き上げられ、さらに平成29年4月の引上げが決まっている一方、3年連続して黒字法人の税負担が軽減されることもあり、国民からは、政府は2020(平成32)年度の財政健全化目標の達成のため、専ら国民負担の増加に頼っていると思われても不思議ではなかろう。そのため、法人実効税率の引下げによる国民生活の向上や日本経済の再生への効果について、政府は説明責任を果たすことが求められる。

イ 効果

企業が通常の活動の中で毎期、経常的・反復的に生じる利益である経常利益は、平成25年度が59兆6,381億円に対し平成26年度が64兆5,861億円⁹と8.3%増加している。内部留保額(利益剰余金の残高)は平成25年度が327兆9,557億円に対し平成26年度が354兆3,775億円¹⁰と8.1%増加している。

設備投資額は、平成25年度が67兆3,556億円に対し平成26年度が68兆4,114億円¹¹と1.6%の増加にとどまっている。また、給与総額は平成25年が200兆3,597億円に対し平成26年が203兆809億円¹²と1.4%の増加にとどまっている。

⁹ 『法人企業統計調査(平成26年度)』(財務省)

¹⁰ 『法人企業統計調査(平成26年度)』(財務省)

¹¹ 『平成26年度国民経済計算確報(支出側系列等)』(内閣府)

¹² 『平成26年分民間給与実態統計調査』(国税庁長官官房企画課)

法人実効税率の引下げの効果として、技術開発等の投資の拡大、積極的な賃上げへの取組を通じて日本経済の再生を実現していくことが期待されていたが、麻生財務大臣は、「法人税を下げた分だけ内部留保や現預金がたまるだけなら、何のために法人税を下げているか、意味がない」¹³と評価している。設備投資の拡大や賃金引上げの実施は、各企業の経営判断に委ねられるものであり、法人実効税率の引下げとの間の因果関係は必ずしも明確ではない。3年連続での法人実効税率の引下げについては、これまでの実績に対する分析、評価結果をどの程度反映されたのか、明らかにされることが望まれる。

ウ 財源確保策

平成 28 年度においては、法人実効税率の更なる引下げの財源として、法人事業税の外形標準課税の割合を 8 分の 3 から 8 分の 5 に拡大し、増加分の 4,000 億円程度¹⁴を充当することにより実現できる見通しが立ったとされる。しかしながら、外形標準課税の拡大は、黒字企業には税負担の軽減効果が期待される反面、赤字企業には税負担が重くなるという問題も抱えている。

国際的に法人実効税率の引下げ方向にある中、立地競争力を高め、我が国企業の競争力を強化するためには、今後も法人実効税率の更なる引下げが求められていくことになる。その一方で、財政健全化を実現するためには、法人実効税率の引下げに当たり、代替財源の確保が不可欠である。

法人税の枠内で代替財源を探し求める場合、法人税に対する租税特別措置が考えられる。租税特別措置による減収額が 1 兆 4,805 億円（平成 25 年度）となっている¹⁵が、租税特別措置を全廃しても、金額に限られる上、租税特別措置は、大企業のみならず、中小企業においても影響を及ぼすことから全廃することは困難であり、充当可能額にも限界がある。また、法人税改革により、欠損金の繰越控除制度の控除限度額の引下げ、受取配当等の益金不算入割合の引下げ、平成 28 年度改正における減価償却制度の定額法への一本化等を見直しを通じて法人実効税率の引下げが行われているところである。

平成 30 年度に法人実効税率の 29.74%までの引下げが固まっているが、その後の方向性は明らかにされていない。企業の国際競争条件が厳しくなる中、状況の変化に応じた法人課税の見直しが求められよう。

3. 財政をめぐる課題

(1) 財政の現状

ア 財政健全化に向けた最近の取組

1990 年代後半に主要先進国が財政収支を改善する中、我が国の財政収支は、大幅な赤字が継続したが、2000 年代に入り、一旦改善傾向を示した。しかしながら、我が国の財政収支は、2008 年秋以降のリーマン・ショックの影響により再び悪化し、さらに、東日

¹³ 財務省ホームページ「麻生副総理兼財務大臣兼内閣府特命担当大臣閣議後記者会見の概要(平 27. 11. 13)」
(http://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20151113.htm) (平 27. 12. 15 最終アクセス)

¹⁴ 『日本経済新聞』(平 27. 11. 28)

¹⁵ 『平成 27 年 10 月 現行租税特別措置の概要』(財務省主税局)

本大震災の影響等もあり大幅な赤字が継続している。そのため、我が国の債務残高対GDP比を見ると、平成27年は229.2%¹⁶に達し先進国中で最悪の水準となっている。

平成27年度当初予算ベースでは、2010（平成22）年度比のプライマリーバランス（PB）赤字対GDP比半減目標は辛うじて達成された（▲6.6%→▲3.0%）ものの、政府債務が累増し続けるという深刻な状態は変わらず、将来世代に負担を先送りする状況は解消されていない。2025年以降、団塊の世代全員が後期高齢者となり人口の高齢化、人口減少が更に進むとされており、社会保障給付が一層増大することが見込まれている。そのため、その時点に備えて、早急に財政健全化を実現することが不可欠である。

第二次安倍内閣発足後、平成25年6月14日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針」では、「国・地方のプライマリーバランスについて、2015（平成27）年度までに2010（平成22）年度に比べ赤字の対GDP比の半減、2020（平成32）年度までに黒字化、その後の債務残高の対GDP比の安定的な引下げを目指す」とする財政健全化目標が定められた。その後、財政健全化目標の具体的な道筋となる「当面の財政健全化に向けた取組等について—中期財政計画—」が同年8月8日に閣議了解された。

平成26年11月、安倍内閣総理大臣は、消費税率10%への引上げ時期について18か月延長する判断を示すとともに、2020（平成32）年度の財政健全化目標を堅持するとした上で、平成27年夏までにその達成に向けた具体的な計画を策定する方針を示した。

平成27年6月、平成28年度以降の財政健全化計画として「経済・財政再生計画」が策定された。同計画では、これまでの財政健全化目標を堅持するとともに、計画期間の当初3年間（平成28年度から平成30年度）を「経済・財政一体改革」を集中的に進める「集中改革期間」と位置付け、計画の中間時点に当たる2018（平成30）年度のPB赤字対GDP比▲1%程度を目標として設定している。

イ 累増する国債発行残高

我が国の予算は、近年では歳入の4～5割を借入に依存せざるを得ない状態が続いていることもあり、新規国債発行額が増加傾向にある。平成27年度末の普通国債残高（本稿執筆の12月現在）は807兆911億円（内訳：建設国債265兆5,507億円、特例国債531兆2,861億円¹⁷、復興債10兆2,543億円）（対GDP比159.8%）と見込まれている。（図1、2参照）

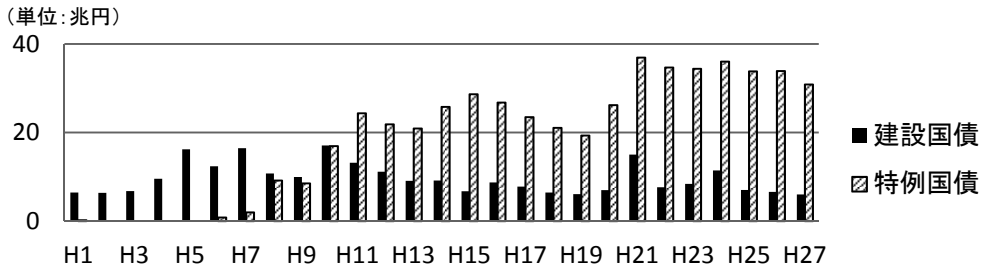
特例国債の発行から脱却することができた平成2年度以降の国債残高の累増の原因として、歳出面では、1990年代は公共事業関係費の増加が主要因であったが、近年は高齢化の進行等による社会保障関係費の増加や地方財政の悪化に伴う財源不足の補填の増加が主要因とされている。また、歳入面では、景気の悪化や減税による税収の落ち込みが主要因となっている、と分析されている¹⁸。

¹⁶ OECD『Economic Outlook No 98』（2015.11）〈<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=51644>〉（平27.12.15最終アクセス）

¹⁷ 特例国債残高は、国鉄長期債務、国有林野累積債務等の一般会計承継による借換国債、臨時特別国債、減税特例国債及び年金特例国債を含む。

¹⁸ 『日本の財政関係資料』（平27.9）（財務省）

図1 国債発行額の推移

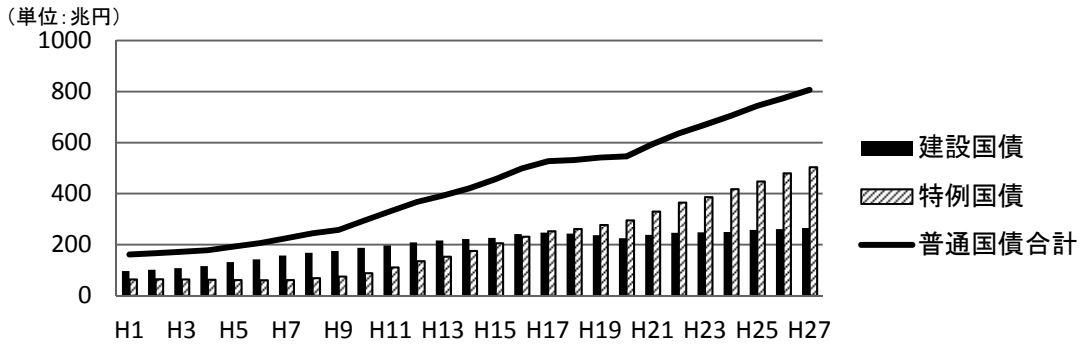


(出所)「国債発行額の推移(実績ベース)」(財務省)より作成

(注)国債発行額は収入金ベース。25年度までは実績、26年度は補正後、27年度は当初。

公債発行額は、平成2年度は湾岸地域における平和回復活動を支援する財源を調達するための臨時特別国債、平成6～8年度は消費税率3%から5%への引上げに先行して行った減税による租税収入の減少を補うための減税特例国債、平成23年度は東日本大震災からの復興のために実施する施策の財源を調達するための復興債、平成24年度、25年度は基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するための年金特例国債を除いている。

図2 国債発行残高の推移



(出所)「最近20カ年間の年度末の国債残高の推移」(財務省)より作成

(注)国債発行残高は各年度の3月末現在額。平成27年度は予算に基づく見込み。

公債発行額は、平成2年度は湾岸地域における平和回復活動を支援する財源を調達するための臨時特別国債、平成6～8年度は消費税率3%から5%への引上げに先行して行った減税による租税収入の減少を補うための減税特例国債、平成23年度は東日本大震災からの復興のために実施する施策の財源を調達するための復興債、平成24年度、25年度は基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するための年金特例国債を除いている。

(2) 財政健全化をめぐる課題

ア 補正予算の編成をめぐる課題

一億総活躍社会の実現に向けた対策、TPP関連政策大綱を踏まえて攻めの農林水産業への転換などに向けた施策等の実施のため、平成27年度補正予算が予定されている。これまでにも、経済対策を中心として、毎年、補正予算が編成されている。

補正予算を編成するに当たり、その財源として、決算剰余金や景気回復等の影響による税収の上振れ分等が使用されている。財政法では、各会計年度で発生した決算剰余金について2分の1を下らない金額を国債等の償還財源に充てることとされているが、当該財政法の規定の適用を解除する特例法を制定して償還財源に充当していない年度も多い。ましてや決算剰余金の2分の1を超えて国債等の償還財源に充当されることはほとんどない。2020(平成32)年度にPB黒字化を実現しただけでは、債務残高は減少せず、

経済成長率よりも金利が高くなれば利息分だけ債務は増加する可能性がある。債務残高対GDP比の安定的な引下げに貢献する観点からも、決算剰余金、税収の上振れ分については、積極的に国債発行額の削減や国債等の償還に充当し、債務残高を低減させていくことが求められる。

補正予算については、経済財政諮問会議において有識者議員から、「補正予算の常態化、繰越額の巨額化の中、補正予算に関する財政規律が明確でない」との指摘がなされている¹⁹。財政健全化を確実に推進するためには、有識者議員の提言にもあるように「補正予算を含め財政・歳出規律を強化すべき」¹⁹ではないか。

イ 介護・保育施設の充実と財政健全化の両立

財政健全化の観点から歳出の約3割を占める社会保障関係費の抑制は不可欠であり、「経済・財政再生計画」において社会保障関係費の増を今後3年間で1.5兆円に抑制する方針が示されている。しかしながら、「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策一成長と分配の好循環の形成に向けて一」では、「希望出生率1.8の実現」、「介護離職ゼロ」を目指して、介護・保育施設をそれぞれ50万人分ずつ対応できるよう整備を進めるとしている。しかしながら、いずれの施設も職員不足が課題となる中、職員の必要数を確保するためには報酬の引上げなど処遇の改善が不可欠である。そのため、将来にわたり財政負担が必要となるが、社会保障関係費の抑制方針との間で両立を図っていくことが課題となろう。

(3) 新たな特例公債法の制定

ア 現状

特例公債の発行に当たっては、従来は毎年度、特例立法としていわゆる特例公債法が制定されてきた。しかしながら、民主党政権下の第180回国会において衆参両院の多数派が異なるいわゆる「ねじれ国会」の中、平成24年度一般会計予算は成立したものの、特例公債法案は再議決できずに廃案となり、緊急性の低い予算について執行を一時見合わせるなど予算執行に影響が生じた。第181回国会の平成24年11月、民主党、自民党、公明党の3党による合意を踏まえ、2010（平成22）年度と比べてPB対GDP比赤字半減目標年度に当たる2015（平成27）年度までの間、特例国債の発行を認めること等を内容とする財源確保法（「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律」）が制定された。財源確保法による特例国債の発行権限が平成27年度で終了するに当たり、政府は、財政健全化目標の達成年度である2020（平成32）年度までの5年間、特例国債の発行を認める法案の提出を検討しているとされる²⁰。

イ 財政健全化を実現するための仕組み

財政法は、第4条第1項において、借金に依存しない収支均衡予算の原則を示すとともに、同項ただし書において、国債の発行ルールが定められている。戦後しばらくの間、

¹⁹ 『経済再生と両立する財政健全化に向けて～「骨太方針2013」・「平成26年度予算の全体像」のフォローアップを踏まえて～』（平26.10.21）（伊藤元重ほか）「経済財政諮問会議」提出資料

²⁰ 『日本経済新聞』（平27.12.17）

国債は、発行されなかったが、昭和 40 年度補正予算において、歳入補填債が発行された。また、翌 41 年度からは、建設国債が発行され、以後、毎年度発行されている。加えて、昭和 50 年度補正予算以降、平成 2 年度から平成 5 年度の間を除き、毎年度、特例国債の発行を認める法律が制定され、特例国債が発行されている。近年、歳入に占める公債依存度も 4～5 割を占め、国債発行なしに政策の実行が困難な状況にあり、収支均衡予算とはほど遠い状況にある。

昭和 50 年度の特例国債の発行以降、財政健全化の早期実現が課題となっている。平成以降では、平成 9 年、橋本内閣において、財政構造改革法（「財政構造改革の推進に関する特別措置法」）が制定されたが、同年秋以降、金融機関の相次ぐ破綻による金融システムの不安定化、アジア通貨危機等による影響を受け、僅か 1 年で凍結された。その後、小泉内閣において、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」で 2011（平成 23）年度の P B 黒字化目標が掲げられた。その後も財政健全化目標が達成されないまま、幾つかの内閣を経て、平成 27 年 6 月に策定された「経済・財政再生計画」に至っている。

自民党は、野党時代、持続可能な財政構造を確立するための財政健全化の推進を目指して、「国等の責任ある財政運営を確保するための財政の健全化の推進に関する法律案」を提出している。安倍内閣総理大臣は、現在、同種の法案の提出について否定的な考えを示している²¹。しかしながら、財政健全化には、中長期的な年月を必要とする上、歳出の抑制は利益団体等の既得権益を削ることとなり、増税は人々の負担感に直結することとなるため、反対の声が大きくなりやすい。財政健全化の持続的な取組には困難を伴うことが予想される。そのため、目標等の変更が容易な閣議決定に基づく計画ではなく、「財政責任法」²²の制定など、財政政策の検証と評価を柱として財政健全化に向けた取組を確実に実行できる仕組みを構築することも検討に値するのではないかと。

4. 日本銀行の金融政策をめぐる課題

（1）量的・質的金融緩和の経過

日本銀行は、平成 25 年 1 月、デフレ脱却と持続的な経済成長の実現を目指して、消費者物価の前年比上昇率で 2%とする「物価安定の目標」を定めた。同月、日本銀行は政府とともに、相互の政策連携を強化させるため、「デフレ脱却と持続的な経済成長の実現のための政府・日本銀行の政策連携について（共同声明）」を発表した。同年 4 月、日本銀行は、消費者物価の前年比上昇率 2%の「物価安定の目標」を、2 年程度の期間を念頭に置いて、できるだけ早期に実現するため、「量的・質的金融緩和」を導入した。平成 26 年 10 月には従来の規模を拡充して、①マネタリーベースが年間約 80 兆円（約 10～20 兆円追加）に相当するペースで増加するよう金融市場調節を行う、②長期国債について、保有残高が年間

²¹ 第 189 回国会衆議院予算委員会議録第 17 号（平 27.3.13）18 頁参照。

²² 田中秀明明治大学教授は、財政責任法に求められる内容として、①財政運営の基本原則とそれに基づく財政目標・戦略・ルールを導入（内閣発足の都度）、②経済成長率や金利等についての慎重な前提、③中期財政フレームによる将来の歳出の拘束、④目標の達成状況を定期的（予算時、年央、選挙前等）に検証し、かい離している場合はその是正策を措置、⑤景気対策（目標からかい離する政策）を講じる場合の条件、等を挙げている。田中秀明『日本の財政』（中公新書、平成 25 年）参照。

約 80 兆円（約 30 兆円追加）に相当するペースで増加するよう買入れを行うとともに、買入れの平均残存期間を最大 3 年程度延長し 7 年～10 年程度に延長する、③ E T F 及び J - R E I T について、保有残高が、それぞれ年間約 3 兆円（3 倍増）、年間約 900 億円（3 倍増）に相当するペースで増加するよう買入れを行うなど、追加緩和が行われた。

平成 27 年 12 月 18 日の金融政策決定会合において、「量的・質的金融緩和」を補完するための諸措置として、①設備・人材投資に積極的に取り組んでいる企業に対する支援（例：新たに年間約 3,000 億円の枠を設け、「設備・人材投資に積極的に取り組んでいる企業」の株式を対象とする E T F の買入れ）、②「量的・質的金融緩和」の円滑な遂行のための措置（例：平成 28 年から長期国債買入れの平均残存期間の 7～12 年程度に延長）、等を実施することが決定された。

量的・質的金融緩和の結果、マネタリーベース、日本銀行の資産、負債はいずれも（表 2）のとおり拡大している。なお、日本銀行の買入れ国債の平均残存期間は、平成 24 年度末の 3.9 年から平成 26 年度末の 6.5 年へと 1.7 倍延びている²³。

表 2 日本銀行の資産、負債、マネタリーベースの推移

	平成24年度末(a)	平成27年11月末(b)	(b)/(a)
総資産	164兆8,127億円	381兆2,542億円	2.31
長期国債	91兆3,492億円	278兆6,785億円	3.05
銀行券発行残高	83兆3,782億円	93兆5,617億円	1.12
日銀当座預金	58兆1,289億円	245兆8,488億円	4.23
マネタリーベース	146兆410億円	343兆6,698億円	2.35

（出所）日本銀行公表資料より作成

（2）「物価安定の目標」の達成について

物価の動向を判断する上で重視されている消費者物価の前年比上昇率について生鮮食品を除いた指数で見た場合、消費増税後の平成 26 年 5 月（3.4%、ただし消費税率引上げの影響を除くと 1.4%）以降、下降し、平成 27 年 8 月には▲0.1%となり、10 月も同水準であり、3 か月連続マイナスとなっている。

平成 27 年 7 月以降、日本銀行は、物価の判断指標として、従来の生鮮食品を除く総合指数による上昇率に加え、食料・エネルギーを除く総合指数の上昇率の推移を見ているとされる。それによると平成 27 年 4 月の 0.4%から 10 月は 0.7%と上昇傾向を示している。また、生鮮食品に加えて原油価格の変動の影響を受けやすいエネルギー関連品目を除いた生鮮食品・エネルギーを除く総合指数の上昇率（日本銀行にて試算）によると、平成 25 年 10 月以降、25 か月連続でプラスを維持しており、10 月は 1.2%となっている²⁴。しかしな

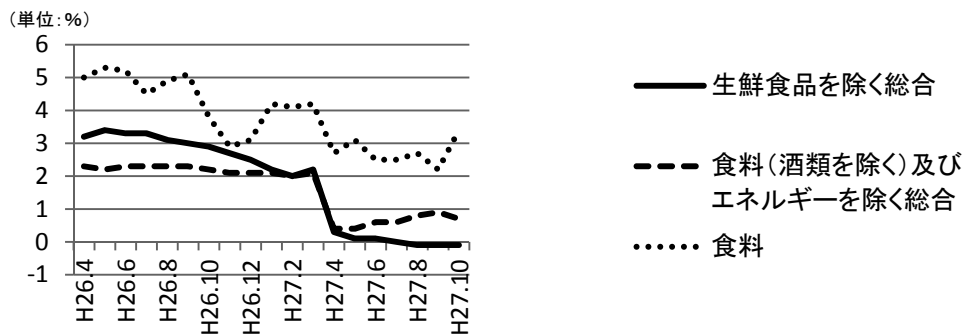
²³ 日本銀行ホームページ『2014 年度の金融市場調節（日本銀行金融市場局）』（平 27. 6. 3）
http://www.boj.or.jp/research/brp/ron_2015/ron150603a.htm/（平 27. 12. 15 最終アクセス）

²⁴ 日本銀行ホームページ『消費者物価の基調的な変動』（平 27. 12. 2）
http://www.boj.or.jp/research/research_data/data/muirev.pdf（平 27. 12. 15 最終アクセス）

がら、いずれの指標も「物価安定の目標」である2%に到達していない。

他方、生活に最も身近な食料品の物価は、高めに推移しており、平成27年10月現在、3.4%に達している。家計調査（10月分速報）によると、2人以上の世帯について、消費支出は、実質値で2.4%減少し、勤労者世帯の実収入も実質値で0.9%減少している。賃金が伸びない中、生活必需品の値上がりにより節約志向が強まっていると思われる。

図3 消費者物価指数（前年同月比）の推移



(出所)「平成22年基準消費者物価指数」(総務省)より作成

黒田総裁は、「物価安定の目標」の早期実現について、「物価だけ上がればよいのではなく、賃金も上がっていく、企業収益も増えていく、経済全体がバランスのとれた形で目標を達成するのでなければ、持続的・安定的に達成することは非常に難しい」と述べている²⁵。11月26日に実施された「未来投資に向けた官民対話」において、榊原日本経済団体連合会会長は、年収ベースでの賃金引上げと総合的な処遇改善について、自社の実情に適った形での方策を検討するよう呼びかける旨²⁶、示している。賃金引上げについては、中小・零細企業レベルまで行き渡っていないとされるが、「賃金が上がれば物価も上がる、物価が上がれば賃金も上がる」²⁷という流れを作り出すことができるのか、動向が注目される。

(3) 今後の量的・質的金融緩和

平成27年10月30日に発表された「経済・物価情勢の展望」では、原油価格が現状程度の水準から緩やかに上昇していく前提に立てば、消費者物価の前年比に対するエネルギー価格下落の影響がおおむねゼロとなる「2016年度後半頃」に2%程度に達するとして目標到達時期が先送りされている。さらに、黒田総裁は、「2%に達する時期がそれよりももう少し延びたら何か問題が生じるか」というと、「おそらく生じないと思う」²⁸とも発言してお

²⁵ 日本銀行ホームページ「総裁定例記者会見(10月30日)要旨」

(http://www.boj.or.jp/announcements/press/kaiken_2015/kk1511a.pdf) (平27.12.15最終アクセス)

²⁶ 『未来投資に向けた考え方』(平27.11.26)(一般社団法人日本経済団体連合会会長 榊原定征)「第3回未来投資に向けた官民対話」配布資料

²⁷ 日本銀行ホームページ「総裁定例記者会見(10月30日)要旨」

(http://www.boj.or.jp/announcements/press/kaiken_2015/kk1511a.pdf) (平27.12.15最終アクセス)

²⁸ 日本銀行ホームページ「総裁定例記者会見(11月19日)要旨」

(http://www.boj.or.jp/announcements/press/kaiken_2015/kk1511c.pdf) (平27.12.15最終アクセス)

り、「物価安定の目標」の到達時期が不透明になりつつある。

平成 27 年度の国債発行額 115 兆円のうち、日本銀行は 110 兆円（償還分 30 兆円程度を含む。）と発行される国債のほぼ全てを買い入れる状況にある²⁹。平成 28 年度の国債発行総額は、27 年度よりも 10 兆円程度減少するとも言われており、国債の需給が更に逼迫することも予想されている。

他方、日本銀行は、平成 25 年度決算以降、量的・質的金融緩和の実施に伴い、従来よりも収益の振幅が大きくなると見込まれることを踏まえ、財務の健全性確保の観点から、当期剰余金の法定率 5% を大幅に上回る金額を法定準備金に積み立てている³⁰。また平成 27 年 11 月、日本銀行は、日本銀行法施行令の改正を受け、国債の利息収入の 50% 程度を引当金として積み立てることとし、平成 27 年度決算から実施するとしている。しかし、現在の日本銀行の自己資本は、その比率は 8.20%（平成 26 年度末）で、金額では約 4 兆円程度（同）であり、長期国債残高と比較しても規模が非常に小さい。「日銀の財務に対する懸念を払拭して、量的・質的金融緩和に対する信頼感を高める」³¹ ためには、自己資本についてかなりの金額の積み増しが必要になると思われる。

量的・質的金融緩和が長期化するに従い、これまで示したような課題も出てきており、量的・質的金融緩和を今後も継続していく上で、日本銀行はその効果について十分に説明責任を果たすことが求められる。

（４）財政等への影響

日本銀行は、量的・質的金融緩和を通じて国債残高を急速に増加させ、平成 27 年 9 月末現在、国債（財投債を含む。）残高 898 兆 4,759 億円のうち、約 3 割に相当する 268 兆 2,810 億円を保有している³²。

日本銀行は、量的・質的金融緩和を実施するに当たり、「長期国債の買入れは、金融政策目的で行うものであり、財政ファイナンスではない」ことを平成 25 年 4 月 4 日に行われた金融政策決定会合の決定文に示している。また、黒田総裁も長期国債の買入れについて、同日の金融政策決定会合後に行われた記者会見以降、一貫して財政ファイナンスを意図していない旨、述べている。2 年間での実現を目指していた 2% の「物価安定の目標」の達成が、目下のところ実現の見通しが立たない中、日本銀行が多くの国債の買入れを継続することは、「物価目標との因果関係がぼやけ、意図せざる財政ファイナンスとしての色合いが濃くなる」³³ との指摘もなされている。

現在、国債の金利は、量的・質的金融緩和の効果もあり、低水準で推移しており、平成

²⁹ 「第 38 回 国の債務管理の在り方に関する懇談会」資料（平 27.10.21）

³⁰ 剰余金の処分については、日本銀行法第 53 条第 1 項により当期剰余金の 5% 相当額を法定準備金に積み立てることが義務付けられているが、同条第 2 項に基づく財務大臣の認可に基づき、平成 25 年度は 20% に相当する 1,448 億円が、平成 26 年度は 25% に相当する 2,522 億円が積み立てられている。

³¹ 日本銀行ホームページ「総裁定例記者会見（11 月 19 日）要旨」

（http://www.boj.or.jp/announcements/press/kaiken_2015/kk1511c.pdf）（平 27.12.15 最終アクセス）

³² 『資金循環統計（2015 年第 3 四半期・速報）』（平 27.12.17）日本銀行

³³ 『日本経済新聞』夕刊（平 27.11.27）

26 年度末の普通国債の利率加重平均は 1.11%となっている³⁴。量的・質的金融緩和が奏功して、物価が上昇し、経済成長率が上昇することとなれば、国債金利が上昇していくことも予想される。また、国債金利の上昇が現実のものとなったとき、例えば、金融機関全体で金利が 1%上昇すると最大 7.2 兆円程度損失³⁵が発生すると見込まれているが、そのため、国債の売却を進め、国債金利の上昇に拍車がかかることも予想される。

財務省の試算によると、例えば金利が 1%上昇すると、5 年後の平成 32 年度には 6.2 兆円国債費が増加すると見込まれている³⁶。また、金利が上昇し続けた場合、景気への影響が懸念されている。日本銀行は、財政、経済への影響を最小限に抑えるため、「物価安定の目標」を達成し大量の国債保有の必要がなくなっても、国債を売却することができず、長期にわたり国債を保有せざるを得ない状況になることも懸念される。

平成 25 年 1 月の共同声明では、「財政運営に対する信認を確保する観点から、持続可能な財政構造を確立するための取組を着実に推進する」ことが政府の役割として位置付けられている。日本銀行による国債の買入れに対する評価については、現在進められている量的・質的金融緩和の成否もさることながら、債務残高を削減し財政健全化を進めていくという政府の取組が影響を及ぼすこととなろう。

5. おわりに

以上、平成 28 年の通常国会で想定される財政金融の主な課題を取り上げてきた。本稿で記載した以外にも税制、財政、金融の各分野とも課題が山積しているところであり、議論が深められることが期待される。

(むらた かずひこ)

³⁴ 財務省ホームページ『普通国債の利率加重平均の各年ごとの推移（昭和 50 年度末以降）』（<http://www.mof.go.jp/jgbs/reference/appendix/zandaka05.htm>）（平 27.12.15 最終アクセス）

³⁵ 『金融システムレポート（2015 年 10 月号）』（日本銀行）

³⁶ 『平成 27 年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算』（平 27.2）（財務省）