

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	財政健全化の現状
著者 / 所属	鎌田 素史 / 財政金融委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	449号
刊行日	2022-9-9
頁	119-136
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20220909.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

財政健全化の現状

鎌田 素史

(財政金融委員会調査室)

1. はじめに
2. 財政の現状
3. 財政健全化目標の変遷と達成状況
4. 関連する論点
5. おわりに

1. はじめに

令和3年度の国の一般会計税収が税収の過去最高額を更新する中、新規発行の特例公債は依然として巨額であり、公債残高は累増の一途をたどっている。第26回参議院議員通常選挙(令和4年7月10日執行)に向けた主要政党の政策パンフレット等では、「財政健全化」が政策の前面には押し出されなかった。財政健全化目標の達成に向けた政府の姿勢にも変化が見られる。他方、現下の経済情勢やこれが国民生活に与える影響等に鑑み積極的な財政出動や消費税減税を主張する声もあり、その財源として特例公債の発行や法人税増税などが挙げられている。本稿は、財政の現状を確認し、これまでの財政健全化に向けた取組と財政健全化目標の達成状況を振り返るとともに、関連する論点について触れるものである。

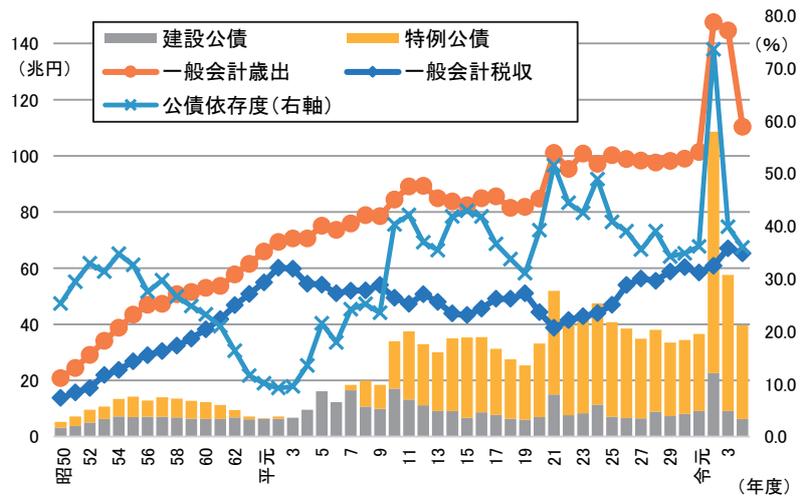
2. 財政の現状

(1) 国の一般会計における歳出・歳入の状況

まず、国の一般会計の現状について確認すると、平成10年代には80兆円台で推移していた歳出決算は、リーマン・ショックが起きた平成21年度に100兆円を突破して以降、その水準には戻らず、90兆円台後半で推移してきた。令和元年度以降は当初予算でも100兆円を超えるようになり、令和2年度決算は新型コロナウイルス感染症対応のため3次にわたり補正予算が編成された結果、147.6兆円という規模となった。令和4年度予算は、当初107.6兆円、補正後110.3兆円となっている。歳出の主要経費について、近年では、社会保障関係費、地方交付税交付金等、国債費の3経費が全体の約4分の3を占めている。

歳入のうち決算税収については、平成2年度で初めて60兆円を超えたが、その後はバブル経済崩壊による景気低迷等により減少傾向が続いた。2000年代後半には上向いたものの、リーマン・ショックの影響により急激に落ち込み、平成21年度には40兆円を下回った。しかしそれ以降は、景気回復や所得税における各種控除の見直し、二度にわたる消費税率の引上げ等により増加傾向にあり、令和3年

図表1 国の一般会計における歳出・歳入、公債依存度の推移



(注)1. 令和3年度までは決算、令和4年度は補正後。
 2. 特例公債は、平成2年度の臨時特別公債、平成6～8年度の減税特例公債、平成23年度の復興債、平成24・25年度の年金特例公債を除く。
 3. 公債依存度は公債発行額を一般会計歳出総額で除して算出。
 (出所)財務省資料より作成

度は過去最高額の67.0兆円となった。令和4年度予算では65.2兆円が見積もられている。一方、公債については、税収の低迷及び社会保障関係費の規模拡大のほか、度重なる経済対策の実施等により、多額の特例公債が発行されてきた。公債依存度でその状況を見ると、2000年代には30%台後半や40%台となることが頻発するようになり、近年においても税収が増加傾向にあるにもかかわらず、公債依存度は30%台半ば以上となることが多い。令和2年度は新型コロナウイルス感染症への対応のため108.6兆円（うち特例公債86.0兆円）もの公債が新規発行された結果、公債依存度は73.5%となった。令和4年度補正後予算にお

図表2 国の一般会計歳出(当初予算)の推移

(単位:兆円)

年度	H2	H7	H9	H12	H17	H20	H21	H23	H26	R1	R2	R4
社会保障関係費	11.6	13.9	14.6	16.8	20.4	21.8	24.8	28.7	30.5	34.1	35.9	36.3
地方交付税交付金等	15.3	13.2	15.5	14.9	16.1	15.6	16.6	16.8	16.1	16.0	15.8	15.9
国債費	14.3	13.2	16.8	22.0	18.4	20.2	20.2	21.5	23.3	23.5	23.4	24.3
(上記の割合)	(62.2%)	(56.9%)	(60.5%)	(63.1%)	(66.8%)	(69.3%)	(69.6%)	(72.5%)	(72.9%)	(72.5%)	(73.1%)	(71.1%)
公共事業関係費	6.2	9.2	9.7	9.4	7.5	6.7	7.1	5.0	6.0	6.9	6.9	6.1
文教及び科学振興費	5.1	6.1	6.3	6.5	5.7	5.3	5.3	5.5	5.4	5.6	5.5	5.4
防衛関係費	4.2	4.7	4.9	4.9	4.9	4.8	4.8	4.8	4.9	5.3	5.3	5.4
その他	9.6	10.6	9.5	10.4	9.2	8.7	9.7	10.1	9.7	10.1	10.0	14.3
合計	66.2	71.0	77.4	85.0	82.2	83.1	88.5	92.4	95.9	101.5	102.7	107.6

(出所)財務省資料より作成

図表3 国の一般会計歳入(当初予算)の推移

(単位:兆円)

年度	H2	H7	H9	H12	H17	H20	H21	H23	H26	R1	R2	R4
租税及印紙収入	58.0	53.7	57.8	48.7	44.0	53.6	46.1	40.9	50.0	62.5	63.5	65.2
建設公債	5.6	9.7	9.2	9.2	6.2	5.2	7.6	6.1	6.0	7.0	7.1	6.3
特例公債	-	-	7.5	23.5	28.2	20.1	25.7	38.2	35.2	25.7	25.4	30.7
その他	2.6	7.5	2.9	3.7	3.8	4.2	9.2	7.2	4.6	6.3	6.6	5.4
合計	66.2	71.0	77.4	85.0	82.2	83.1	88.5	92.4	95.9	101.5	102.7	107.6
公債依存度	8.4%	13.7%	21.6%	38.4%	41.8%	30.5%	37.6%	47.9%	43.0%	32.2%	31.7%	34.3%

(出所)財務省資料より作成

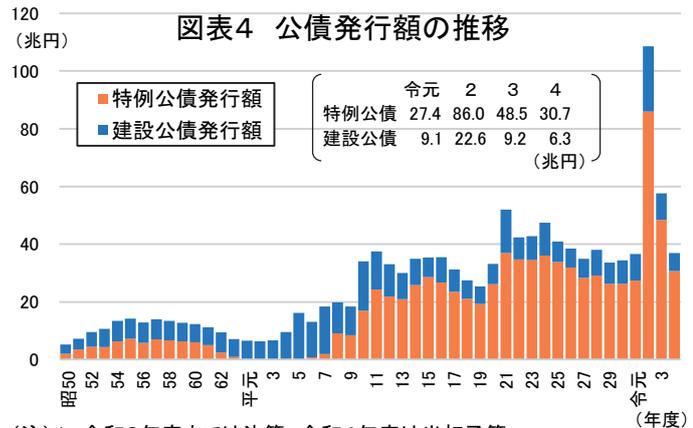
ける特例公債の発行額は33.4兆円、公債依存度は35.9%となっている。

歳出・歳入の推移については、特例公債の発行から脱却した平成2年度との比較をして動向を確認することがある。当初予算ベースで令和4年度と比べると、歳出について、社会保障関係費は24.7兆円、地方交付税交付金等は0.6兆円、国債費は10.1兆円それぞれ増加している。取り分け、高齢化の進展を背景とした社会保障関係費の増加と、債務残高の累増を背景とした債務償還費（国債費のうち元本償還に充てられる費用）の増加（13.0兆円）が顕著である¹。その一方、公共事業関係費は景気対策等のため一時期拡張したが近年は縮小している。社会保障関係費、地方交付税交付金等及び国債費以外の経費全体として、この30年間ほぼ横ばいで推移している。このように、歳出規模は拡大しているものの各種政策の自由度は拡大しておらず、財政が硬直化した状況にある。このことが、財政拡張の必要性を訴える論拠の一つともなっている。

他方、歳入については、直接税が中心であったバブル経済期と間接税である消費税が最大税目となった現在とでは税収構造は異なるものの、税収総額としては平成2年度を上回る水準となった。しかし、特例公債の発行がなければ、社会保障関係費と債務償還費の増加を賄うことができない構図となっている。

（2）普通国債残高、国・地方の長期債務残高

上記のように、現状では毎年度巨額の特例公債の発行に依存する財政状況が続いている。特例公債の発行額と残高の動向を見ると、平成2年度に発行から脱却した後、当初予算段階での発行が復活したのは平成8年度である²。平成11年度には早くも建設公債の発行額を上回るようになり、平成15年度末には特例公債残高が建設公債残高を上回るに至った³。平成2年度末では166兆円であった普通国債残高は、令和4年度末（当初予算ベース）では1,026兆円となり、そのうち建設公債残高は289兆円、特例公債残高は732兆円と見込まれている。平成2年度末から令和4年度末にかけての普通国債残高の増加額約855兆円⁴について、歳出の増加を要因とするものが約624兆円、税収等の減収を要因とするものが約107兆円などと分析されている。歳出増加要因は、1990年代は公共事業関係



(注) 1. 令和3年度までは決算、令和4年度は当初予算。
2. 特例公債には臨時特別公債(平2)、減税特例公債(平6~8)、復興債(平23)、年金特例公債(平24・25)を含まない。

(出所) 財務省資料より作成

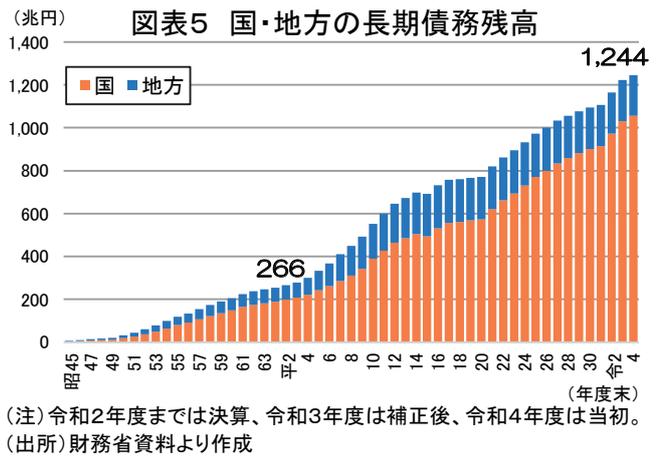
¹ 債務償還費が増加する一方で利払費等が減少しているため、国債費全体の伸びは10.1兆円にとどまる。

² 特例公債は平成2年度から平成5年度は発行されなかった。平成6年度及び平成7年度は、共に補正予算で発行が必要な状況となった。

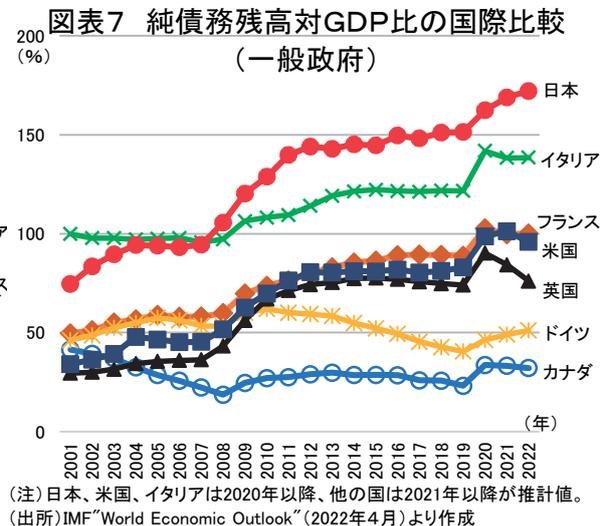
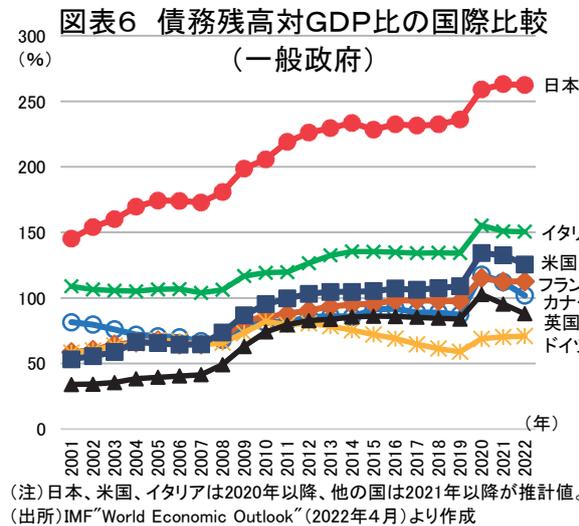
³ 特例公債発行の経緯や根拠等については、鎌田素史「特例公債の発行期間の複数年度化と国会審議」『立法と調査』No. 436 (令3.7.8) を参照。

⁴ この増加額からは復興債残高（令和4年度末5.4兆円）が除かれている。

費の増加（約66兆円）が主要因であったが、以降は社会保障関係費の増加（約411兆円）が主要因となっている⁵。国・地方の長期債務残高⁶について見ると、平成2年度末では266兆円であったが、令和4年度末（当初予算ベース）では1,244兆円⁷が見込まれ、978兆円も増加している。このうち地方の長期債務残高は122兆円の増加であり、国の財政がより深刻な状況となっている⁸。



このように我が国の政府債務は急速に拡大し、取り分け特例公債残高が巨額となっている。債務残高対GDP比で諸外国と比較すると、我が国は世界最悪の水準にあり、G7諸国に限って見ても1990年代後半に財政健全化を着実に進めた各国に比して格段に悪く、主要先進国内で突出している。これに対し、我が国は資産を十分に保有しており⁹、これを考慮すると実質的な債務残高は世界最悪の水準とまでは言えない旨の指摘がなされることがある。市場での売却可能性はないもののキャッシュフローを生み出す資産をどう考えるかなど、資産の評価には様々な留意点があり、単純には整理し難い面があるが、例えば、有形固定資産等と比較して相対的に流動性があるとされる政府保有の金融資産を政府の総債務残高から差し引いた純債務残高対GDP比で見れば、確かに世界最悪の水準ではなくな



⁵ 以上の要因分析について、財務省「日本の財政関係資料」（令和4年4月）7頁

⁶ 利払い・償還財源が主として税財源により賄われる国と地方の長期債務を集計したもの。ここにいう長期債務は、国は普通国債、借入金、出資国債等の合計額、地方は地方債、交付税及び譲与税配付金特別会計借入金、地方公営企業債（普通会計負担分）の合計額。

⁷ このほか、財政投融资特別会計国債（財投債）残高が113兆円（令和4年度末）ある。

⁸ 国と地方の財政状況をめぐる見解の対立については、鎌田素史「国家財政健全化と地方財政充実の相克」『立法と調査』No. 414（令元. 7. 1）を参照。

⁹ 令和2年度の「国の財務書類」によると、令和2年度末で720.8兆円の資産を保有している。

る¹⁰。ただし、そのような見方をしても、G7諸国の中では最も高い水準にある¹¹。

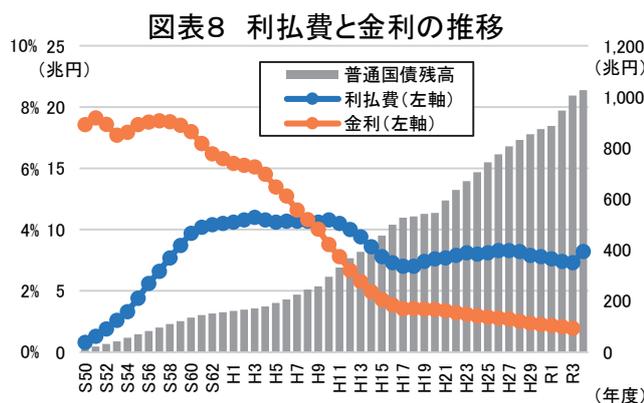
3. 財政健全化目標の変遷と達成状況

(1) 財政健全化の意義

以上の財政状況にある中、我が国では後述のように、歳入と歳出の収支差を改善し、公債発行額及び公債残高の縮減を目指す取組が行われている。ところで、そもそもなぜ財政赤字、公債依存が問題で、財政健全化が必要であるとされるのか。この点、おおむね次のような説明がなされることがある。

ア 財政の硬直化

国債費のうち利払費については、平成2年度決算で10.8兆円であったが、普通国債残高の増加にもかかわらず、金利低下が続いてきたことにより、令和2年度決算では7.4兆円と減少している。とはいえ、公共事業関係費に匹敵する巨費であり、財政硬直化の一端を担っている。名目金利は、現状では日本銀行の金融政策により低く抑えられているが¹²、今後何らかの事由により上昇する局面となれば、利払費も増加することになる。



(注) 1. 利払費は、令和2年度までは決算、令和3年度は補正後予算、令和4年度は当初予算。
 2. 金利は、普通国債の利率加重平均。
 3. 普通国債残高は年度末。令和3年度までは決算、令和4年度は当初予算。
 (出所)財務省資料より作成

財務省の令和4年度当初予算ベースでの試算¹³によれば、仮に令和5年度以降に金利が1%上昇すると、令和7年度には利払費を含む国債費が3.7兆円増加するとされる。歳出の規模や税収の多寡にもよるが、歳出総額に占める債務償還費、利払費の割合が高まることで、他の政策的経費を圧迫することになるとともに、更なる特例公債の発行を招くことが危惧される。

イ 財政の持続可能性に対する信認

財政赤字が累増していくと、財政の持続可能性、すなわち、政府債務の長期的な償還

¹⁰ 財務省「令和2年度「国の財務書類」のポイント（一般会計・特別会計及び「連結」）」（令和4年3月）では、資産、負債の科目の中には運用資産と調達財源がほぼ連動しているものがあること、売却して現金化することを想定できないものが相当程度含まれていることから、資産の大半は他の財源に充てることができないものとなっている旨指摘されている。

¹¹ なお、資産を売却し債務償還に充てたととしても、資産の売却収入は一度限りしか得られないものであり、毎年度の財政赤字が解消しなければ、債務はまた累増していくことになる。

¹² 日本銀行は、平成28年9月から、従来の金融緩和の枠組みを強化する形で、「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」を導入している。これは、金融市場調節によって長短金利の操作を行う「イールドカーブ・コントロール」(YCC)と、消費者物価上昇率の実績値が安定的に2%の「物価安定の目標」を超えるまでマネタリーベースの拡大方針を継続する「オーバーシュート型コミットメント」から成る。現在のYCCでは、短期金利について、日銀当座預金のうち政策金利残高に▲0.1%のマイナス金利を適用し、長期金利について、10年物国債金利がゼロ%程度で推移するよう上限を設けず必要な金額の長期国債の買入れを行うこととしている。

¹³ 財務省「令和4年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」（令和4年1月）の名目経済成長3.0%ケース。

可能性に対する国内外の信認を失うおそれも指摘される。どの状態に至ると信認を失うことになるのかは不確定であるが、将来の債務不履行等に対する懸念が限界を迎えると、大幅な金利上昇やインフレにつながり、我が国経済や国民生活に多大な影響を与える事態になりかねないことも指摘される。

ウ 世代間の不公平拡大、将来への負担先送り

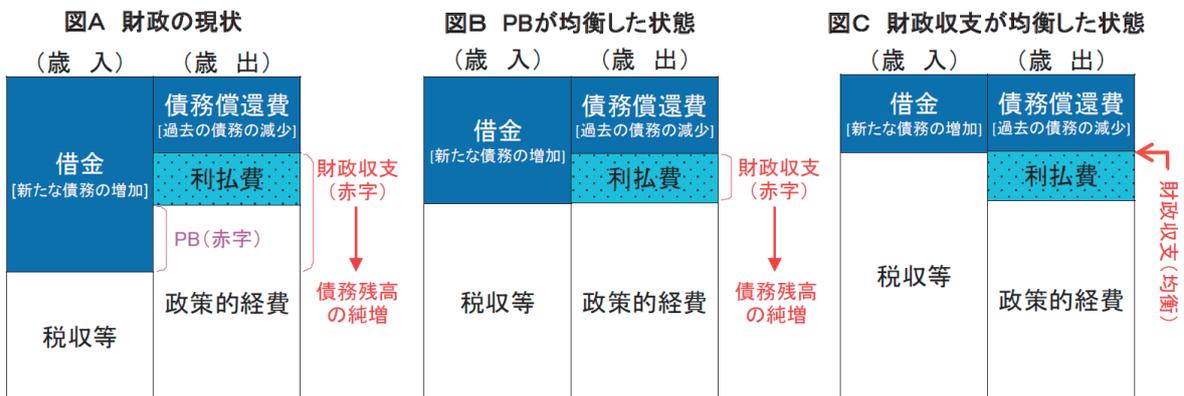
現状では、新規発行される国債の大半は特例公債である。中長期的な経済成長につながる支出であれば将来世代も便益を享受し得るが、現世代のみが便益を受けるのであれば将来世代は一方的に債務償還と利払いの負担を背負わされることになる。その財源を増税により賄わざるを得なくなるかもしれない。将来世代のうち国債を保有していない者にとっては負担の増加でしかなく、望ましくない再分配を引き起こす可能性もある。また、将来に負担を先送りすることで、現世代において財政規律が緩まる懸念がある。将来世代としては、元利償還に財源が充てられる分、本来であれば受益できる行政サービスを受けられない、あるいは、その水準が低下することになりかねない¹⁴。

(2) 財政健全化目標の指標

財政健全化目標の指標としては、ストックの指標として「債務残高対GDP比」、フローの指標として「財政収支」と「基礎的財政収支」がある。

債務残高対GDP比は、国・地方の公債等残高¹⁵を名目GDPと比較した指標である¹⁶。国・地方の公債等残高の発散を止め、安定的に引き下げること確保することは、財政の持続可能性を確保する上で重要な規準であるとされる。

図表9 財政収支・基礎的財政収支



※ PBを考える際には、厳密には歳入から利子収入を除く等の必要があるが、ここでは簡略化のために捨象。

(出所) 財務省「日本の財政関係資料」(令和3年10月)

¹⁴ 財政制度等審議会「財政健全化に向けた建議」(令和3年5月21日)84頁においては、「特例公債の発行が続く現下の財政状況においては、公債の元利償還を税金等で賄うことができず、建設公債の元利償還に当たっても、税金等では足りず特例公債が追加発行されていると言える。」と指摘し、「インフラの維持管理コストが増大するとともに受益者である後世代の人口が減少していくことを踏まれば、今後、真に必要なインフラを見極めて、債務残高の抑制に努めるべきである。」としている。

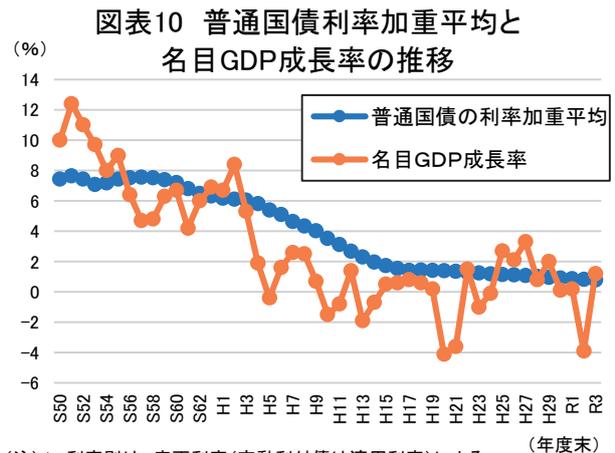
¹⁵ 普通国債、地方債、交付税及び譲与税配付金特別会計借入金(国が一般会計で承継した分を含む。)の合計

¹⁶ 債務残高対GDP比(%) = 国・地方の公債等残高 / 名目GDP

財政収支は、税収等により政策的経費と利払費をどの程度賄えているかの指標である。財政収支が均衡している状態であれば、当年度の公債発行額は債務償還費と同額となり、債務残高は増加しないことになる。

基礎的財政収支（プライマリーバランス：P B）は、税収等により政策的経費をどの程度賄えているかの指標である。P Bが均衡している状態では、当年度の公債発行額は、債務償還費と利払費の合算額と同額となり、利払費の分だけ債務残高が増加することになる。

P Bが均衡している状態では、債務残高対G D P比の分子である債務残高は利払費の分だけ増加することになり、その増加率は名目金利である。他方、分母である名目G D Pの増加率は名目成長率である。したがって、名目金利と名目成長率が等しければ、分子と分母の増加率も等しくなり、債務残高対G D P比は一定となる。しかし、名目金利と名目成長率の推移を見てみると、名目成長率が名目金利を上回るとは限らない。したがって、債務残高対G D P比を安定的に引き下げるためには、P Bの均衡にとどまらず、一定の黒字を確保していくことが求められることになる。



(注) 1. 利率別は、表面利率(変動利付債は適用利率)による。
2. 利率加重平均の計算には、割引国債(無利子分)を除く。
(出所)内閣府「国民経済計算」、財務省資料より作成

(3) 財政健全化目標の変遷と達成状況

「国・地方のプライマリーバランスの黒字化」は、現在では耳慣れた言葉となってきたが、これに言及したのは「基本方針2001」¹⁷であった。以来、歴代の政権によって国・地方のP Bの黒字化を含む財政健全化目標が掲げられてきたが、目標達成に至ったことは一度もない。これまでの財政健全化目標の変遷と達成状況を振り返りたい¹⁸。

ア 基本方針2001、基本方針2002

基本方針2001では、P Bの意義を挙げ¹⁹、本格的な財政再建に取り組む際の中期目標として、「プライマリーバランスを黒字にすること」を目指すことが適切であるとされた。もっとも、基本方針2001では、「まずは平成14年度予算で、国債発行を30兆円以下に抑えることを目標とし、その後、プライマリーバランスを黒字にすることを次の目標とする」政策運営を行うとして、黒字化の目標年度については言及されなかった。

翌年の「基本方針2002」²⁰においては、「改革と展望」²¹に基づき、2010年代初頭に国と

¹⁷ 今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（平成13年6月26日閣議決定）

¹⁸ 本節においては、引用を除き、年度は西暦で表記する。

¹⁹ (1)現在の行政サービスにかかる費用は、将来の世代に先送りすることなく現在の税収等で賄うということであり、世代間の公平を図る上で重要、(2)現状のように金利が成長率を上回っている場合、つまり、元本と利子の合計がG D P以上のスピードで増える状況では、債務残高が対G D P比で増大することを止めるためには、まずは、元利払い以上の借金を新たに行わないことが必要条件、の二つを挙げている。

²⁰ 経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002（平成14年6月25日閣議決定）

²¹ 構造改革と経済財政の中期展望（平成14年1月25日閣議決定）。改革と展望では、その対象期間を2002年度

地方を合わせたP Bを黒字化させることを目指すとされた。

イ 基本方針2006

国・地方のP B対G D P比は、2002年度に▲6%弱であったが、2006年度は▲3%弱にまで改善することが見込まれていた²²。一方で、国・地方の長期債務残高が先進国中最悪の水準であること等を踏まえ、歳出削減と歳入改革を車の両輪とする「歳出・歳入一体改革」に取り組むこととし、「基本方針2006」²³において具体的な改革方針が示された。この中で財政健全化目標については、国・地方のP B黒字化が財政健全化の第一歩であるとして、2011年度には確実に実現すること²⁴、黒字化達成後も安定的な経済成長を維持しつつ、債務残高対G D P比の発散を止め、安定的に引き下げることを確保するとされた。

ウ 基本方針2009

景気回復と歳出改革により国・地方のP Bは2007年度に▲1.3%²⁵にまで改善し、黒字化が目前に迫る一方、世界的に原油・原材料価格が高騰するとともに、アメリカのサブプライムローン問題が顕在化することで世界的な金融不安が広がった。我が国経済においてもその影響が生じる中、平成20年9月にリーマン・ショックが生じたことで、深刻な打撃を受けた。これらに対処するため4度にわたり経済対策²⁶が講じられたことで歳出が大幅に増加し、また、景気悪化により税収が低迷したことから、基本方針2006に掲げた財政健全化目標は達成が厳しい状況となった²⁷。

そこで、「基本方針2009」²⁸において新たな財政健全化目標が設定された。具体的には、(1)財政の持続可能性を確保するため、財政健全化目標の基本として国・地方の債務残高対G D P比を位置付け、2010年代半ばにかけて少なくとも安定化、2020年代初めに安定的に引き下げる、(2)今後10年以内に国・地方のP B黒字化を確実に達成、(3)景気を回復させ、5年を待たずに国・地方のP B赤字（景気対策によるものを除く）の対G D P

から2006年度までの5年とし、期間中の政府の大きさ（一般政府の支出規模のG D P比）が現在の水準を上回らない程度とすることを旨とする基本方針等を示し、財政収支改善努力や民間需要主導の着実な経済成長の継続の下で、2010年代初頭にP Bが黒字化すると展望を示した。なお、改革と展望は毎年度改定することとされた。

²² 構造改革と経済財政の中期展望－2005年度改定（平成18年1月20日閣議決定）では、2002年度は▲5.7%であったが、2006年度には▲2.8%程度になると見込んでいた。

²³ 経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006（平成18年7月7日閣議決定）

²⁴ 2011年度に国・地方のP Bを黒字化するために必要となる対応額（歳出削減又は歳入増が必要な額（要対応額）を16.5兆円程度（SNAベース）とした。社会保障、人件費、公共投資、その他分野で歳出削減額を設定し（削減額合計▲14.3～▲11.4兆円程度）、歳出削減を行ってなお要対応額を満たさない部分については、歳入改革による増収措置で対応することを基本とするとした。

²⁵ 経済財政の中長期方針と10年展望（平成21年1月19日閣議決定）時点での計数。

²⁶ 安心実現のための緊急総合対策（平成20年8月29日）、生活対策（平成20年10月30日）、生活防衛のための緊急対策（平成20年12月19日）、経済危機対策（平成21年4月10日）

²⁷ 経済財政の中長期方針と10年展望では、世界的な金融危機と経済悪化を受けて、我が国経済及び税収は想定外のペースで落ち込んでいること、P B黒字化達成の前提とされてきた歳入改革は実施に至らず、今後、「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた『中期プログラム』」（平成20年12月24日閣議決定）に従って2010年代半ばまでに段階的に行っていくこととなっていることを挙げ、こうした状況の下、財政収支が急激に悪化しており、2011年度までにP Bを黒字化させるとの目標の達成は困難になりつつあるとの認識を示した。

²⁸ 経済財政改革の基本方針2009（平成21年6月23日閣議決定）

比を少なくとも半減することとされた。

エ 財政運営戦略

政権交代を経て策定された「財政運営戦略」(平成22年6月22日閣議決定)においても、引き続き、国・地方のPBの黒字化と国・地方の公債等残高対GDP比の安定的引下げが財政健全化目標として掲げられた²⁹。財政運営戦略における財政健全化目標では黒字化の目標年度が明記され、国・地方のPB赤字対GDP比及び国単独のPBについて、遅くとも、2015年度までに2010年度の水準から半減、2020年度までに黒字化することが目標とされた。また、国・地方の公債等残高対GDP比について、2021年度以降において安定的に低下させるとされた。

オ 基本方針2013、中期財政計画

再度の政権交代を経て策定された「基本方針2013」³⁰では、「経済再生が財政健全化を促し、財政健全化の進展が経済再生の一段の進展に寄与するという好循環を目指す」とした上で、国・地方のPBについて「2015年度までに2010年度に比べ赤字の対GDP比の半減、2020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

図表11 これまでの財政健全化目標の変遷

閣議決定		財政健全化目標
平成14年6月25日	経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002	2010年代初頭に国と地方を合わせたプライマリーバランスを黒字化させることを目指す。
平成18年7月7日	経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006	①2011年度には国・地方の基礎的財政収支を確実に黒字化する。 ②基礎的財政収支の黒字化を達成した後も、債務残高GDP比の発散を止め、安定的に引き下げることを確保する。
平成21年6月23日	経済財政改革の基本方針2009	財政の持続可能性を確保するため、財政健全化目標の基本として国・地方の債務残高対GDP比を位置付け、2010年代半ばにかけて少なくとも安定化させ、2020年代初めには安定的に引き下げる。今後10年以内に国・地方のプライマリーバランス黒字化の確実な達成を目指す。まずは、5年を待たずに国・地方のプライマリーバランス赤字(景気対策によるものを除く)の対GDP比を少なくとも半減させることを目指す。
平成22年6月22日	財政運営戦略	①国・地方及び国単独の基礎的財政収支について、遅くとも2015年度までにその赤字の対GDP比を2010年度の水準から半減し、遅くとも2020年度までに黒字化することを目標とする。 ②2021年度以降において、国・地方の公債等残高の対GDP比を安定的に低下させる。
平成25年6月14日	経済財政運営と改革の基本方針	国・地方のプライマリーバランスについて、2015年度までに2010年度に比べ赤字の対GDP比を半減、2020年度までに黒字化、その後の債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指す。
平成27年6月30日	経済財政運営と改革の基本方針2015	国・地方を合わせた基礎的財政収支について、2020年度までに黒字化、その後の債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指す。
平成30年6月15日	経済財政運営と改革の基本方針2018	経済財政と財政健全化に着実に取り組み、2025年度の国・地方を合わせたPB黒字化を目指す。同時に債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指すことを堅持する。
令和3年6月18日	経済財政運営と改革の基本方針2021	基本方針2018で掲げた財政健全化目標を堅持する。 感染症でいまだ不安定な経済財政状況を踏まえ、本年度内に、感染症の経済財政への影響を検証を行い、その検証結果を踏まえ、目標年度を再確認する。

(出所)財務省資料等より作成

²⁹ 財政運営戦略では、財政運営の基本ルールとして、(1)財源確保ルール(「ペイアズユーゴー原則」)、(2)財政赤字縮減ルール、(3)構造的な財政支出に対する財源確保、(4)歳出見直しの基本原則、(5)地方財政の安定的な運営が掲げられた。また、財政健全化目標の達成に資するため、2011年度から2013年度を対象とする中期財政フレームを策定し、歳入・歳出両面にわたる取組として、(1)国債発行額の抑制、(2)抜本的な税制改革、(3)基礎的財政収支の改善目標の達成に向けて取り組むとされた。

³⁰ 経済財政運営と改革の基本方針(平成25年6月14日閣議決定)

指す」とされた。また、財政健全化目標の達成に向けた取組を着実に進めることが重要であるとし、今後の取組内容を具体化した「中期財政計画」を早期に策定するとされた。

「中期財政計画」³¹では、国・地方のPBについて、2015年度までに2010年度に比べ赤字の対GDP比を半減（2015年度の財政健全化目標）³²、2020年度までに黒字化、その後の債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指す（2020年度の財政健全化目標）とされ、基本方針2013の内容が確認された。

カ 基本方針2015

政府は、平成24年12月の政権交代以降、「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「三本の矢」による経済政策（アベノミクス）を推進し、デフレ脱却・経済再生と財政健全化を進めてきた。良好な経済状況の下での税収増、平成26年4月1日から実施された消費税率5%から8%への引上げ、歳出効率化の取組等を反映し財政状況は改善し、中期財政計画に示された2015年度の財政健全化目標は達成が見込まれた³³。

他方、「基本方針2015」³⁴では、債務残高の更なる累増が見込まれるなど財政状況は引き続き極めて厳しく、経済再生とともに財政健全化を達成することは我が国の重要課題であるとして、「経済・財政一体改革」を断行するとされた。そして、経済と財政双方の一体的な再生を目指す「経済・財政再生計画」（2016年度から2020年度まで）により、経済再生を進めるとともに、2020年度の財政健全化目標を堅持するとされた。経済・財政一体改革は「デフレ脱却・経済再生」、「歳出改革」、「歳入改革」の3本柱の改革を一体的に推進するものであるが、計画期間の当初3年間（2016年度から2018年度まで）を「集中改革期間」と位置付け、集中的に改革を進めるとされ、計画の中間時点である2018年度において目標に向けた進捗状況を評価するとされた（中間評価）。また、集中改革期間における改革努力のメルクマールとして2018年度の国・地方のPB対GDP比を▲1%程度とするとされ、国の一般歳出、社会保障関係費の伸び、地方一般財源総額について「目安」を定めて歳出効率化に取り組むこととされた。

キ 基本方針2018

上記のメルクマールの達成に向け歳出効率化に取り組んできたものの、2018年度の国・地方のPBは▲2.9%程度と見込まれ³⁵、想定したようには改善が進捗せず、また、国・地方の債務残高対GDP比は過去に比べて緩やかに上昇する状況が続いた。改善の進捗が遅れた要因について、中間評価³⁶では、歳出効率化努力はなされた（+0.7%）一方、相次ぐ補正予算の編成（▲0.4%）³⁷、経済成長の低下に伴い税収の伸びが緩やかだった

³¹ 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—（平成25年8月8日閣議了解）

³² 「国民経済計算（確々報値）に基づき、2010年度▲6.6%から、2015年度には▲3.3%へと半減する。」とされた。

³³ 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（平成27年2月12日）では、国・地方のPB対GDP比が▲3.3%程度となり、2010年度の水準（▲6.6%）からの半減目標を達成する見込みとなったとされた。

³⁴ 経済財政運営と改革の基本方針2015（平成27年6月30日閣議決定）

³⁵ 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（平成30年1月23日）

³⁶ 経済・財政一体改革推進委員会「経済・財政一体改革の中間評価」（平成30年3月29日）

³⁷ 基本方針2015の策定から中間評価までに、補正予算は、平成27年度補正予算、平成28年度第1次～第3次補

こと（▲0.8%）、消費税率引上げの延期（▲0.7%）³⁸が挙げられた。また、「新しい経済政策パッケージ」（平成29年12月8日閣議決定）³⁹では、消費税率10%への引上げ分の使途の見直しが行われ⁴⁰、これにより、2020年度の財政健全化目標の達成は困難となるとされた。ただし、黒字化を目指すという目標自体は堅持し、これまでの経済・財政一体改革の取組を精査した上で、平成30年の「経済財政運営と改革の基本方針」において、黒字化目標を堅持しつつ、その達成時期、裏付けとなる計画を示すこととされた。

「基本方針2018」⁴¹では、団塊世代の全てが75歳以上になる2025年度までに財政健全化の道筋を確かなものとする必要があるとして、2025年度の国・地方を合わせたPBの黒字化を目指す、同時に債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指すという新たな財政健全化目標（2025年度の財政健全化目標）が掲げられた⁴²。そして、同目標を達成するため2025年度までを対象期間とした「新経済・財政再生計画」（新計画）を策定し、経済・財政一体改革を加速・拡大するとされた。新計画では、2022年度から団塊世代が75歳に入り始めることを踏まえ、2019年度から2021年度を「基盤強化期間」と位置付け、社会保障改革を軸に経済成長と財政を持続可能にするための基盤固めを行うとし、歳出改革の方針として掲げた「目安」⁴³に沿った予算編成を行うこととされた。また、財政健全化目標の達成に向け、新計画の中間時点である2021年度に中間指標⁴⁴を設定し、進捗を管理するためのメルクマールとされ、経済・財政一体改革の進捗については、中間時点において評価を行うとされた。

ク 基本方針2021

中間指標を設定した当時、国・地方のPB対GDP比は▲1.4%と見込まれていたが、2021年度は▲7.2%と見込まれ⁴⁵、赤字幅が拡大した。この要因について、歳出効率化努力は改善方向に寄与したものの（+0.7%）、新型コロナウイルス感染症の感染拡大前に生じた海外経済の減速等による税収減（▲1.1%）に加え、感染症による影響（税収減（▲1.9%）、関連補正予算等の歳出増（▲3.4%））が悪化方向に寄与したと分析された⁴⁶。

正予算、平成29年度補正予算が編成された。

³⁸ 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の一部を改正する等の法律等の一部を改正する法律（平成28年法律第85号）により、消費税率10%への引上げ時期が平成29年4月1日から平成31（令和元）年10月1日へと延期された。

³⁹ 「生産性革命」と「人づくり革命」を車の両輪として、少子高齢化という最大の壁に立ち向かうための「政策パッケージ」

⁴⁰ 消費税率10%への引上げにより生じる5兆円強の税収について、教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保等と、財政再建（後代への負担の付け回しの軽減及び社会保障4経費に係る消費税率引上げに伴う支出の増）とに、それぞれおおむね半分ずつ充当することとされた。

⁴¹ 経済財政運営と改革の基本方針2018（平成30年6月15日閣議決定）

⁴² 財政健全化目標の達成のためには、実質2%程度、名目3%程度を上回る経済成長を実現することが必要と明記された。

⁴³ (1) 社会保障関係費は、実質的增加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめることを目指す方針を2021年度まで継続する（人口構造の変化等を踏まえ、毎年度の予算編成過程で数値を明示）、(2) 非社会保障関係費は、経済・物価動向等を踏まえつつ、これまでの歳出改革の取組を継続、(3) 地方の一般財源の総額は、平成30年度と実質的に同水準を確保する。

⁴⁴ (1) 国・地方のPB赤字の対GDP比を2017年度からの実質的な半減値（1.5%程度）とする、(2) 債務残高の対GDP比を180%台前半とする、(3) 財政収支赤字の対GDP比を3%以下とする。

⁴⁵ 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（令和3年1月21日）

⁴⁶ 内閣府「経済・財政一体改革の進捗」（令和3年4月26日）

「基本方針2021」⁴⁷においては、「経済あつての財政」との考え方の下、引き続きデフレ脱却・経済再生に取り組み、実質2%程度、名目3%程度を上回る経済成長を実現するとともに、財政健全化に向け、歳出改革努力を続け、あわせて応能負担の強化などの歳入改革を進めていくとされた。その上で、基本方針2018で掲げた2025年度の財政健全化目標を堅持するとされた。また、歳出の「目安」が財政健全化目標を達成するための財政規律としての役割を果たしてきたと評価し、2022年度から2024年度までの3年間について、これまでと同様の「目安」に沿った予算編成を行うとされた。なお、経済・財政一体改革の進捗について2024年度に点検を行うとされた。

(4) 基本方針2022における財政健全化に係る記述

基本方針2021では、「感染症でいまだ不安定な経済財政状況を踏まえ、本年度内に、感染症の経済財政への影響の検証を行い、その検証結果を踏まえ、目標年度を再確認する。」とされた。経済財政諮問会議（令和4年1月14日）では、基本方針に基づく歳出効率化努力を継続した場合、国・地方のPB対GDP比は、2025年度に黒字化する姿が示された⁴⁸ことを踏まえ、「現時点で財政健全化の目標年度の変更が求められる状況にはないことが確認された。」として、財政健全化目標の目標年度を変更しないこととされた⁴⁹。

このため、「基本方針2022」⁵⁰においても引き続き、国・地方のPBの黒字化が掲げられるものと考えられた。しかし実際には、「財政健全化の「旗」を下ろさず、これまでの財政健全化目標に取り組む。経済あつての財政であり、現行の目標年度により、状況に応じたマクロ経済政策の選択肢が歪められてはならない。必要な政策対応と財政健全化目標に取り組むことは決して矛盾するものではない。経済をしっかりと立て直し、そして財政健全化に向けて取り組んでいく。」とされ、基本方針2001以来掲げられてきた「プライマリーバランスの黒字化」という文言は記述されなかった。また、基本方針2021では「財政健全化目標を堅持する」とされていたが、「財政健全化目標に取り組む」とニュアンスが異なる文言に変更され、目標年度についても触れられなかった⁵¹。このような書きぶりとなったのは、自由民主党内での議論の結果とも言われる⁵²。基本方針2022には「本方針及び骨太方針2021に基づき、経済・財政一体改革を着実に推進する。」とも記載されていることから、基本方針2021に掲げられた内容から後退するものではないとの見方もできるが、全体として財政健全化への意欲がトーンダウンしたような印象は否めないように思われる⁵³。

⁴⁷ 経済財政運営と改革の基本方針2021（令和3年6月18日閣議決定）

⁴⁸ 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（令和4年1月14日）

⁴⁹ なお、「ただし、新型コロナウイルス感染症の影響をはじめ、種々の不確実性が払拭できない状況であることを踏まえ、引き続き、内外の経済情勢等を常に注視しつつ、状況に応じ必要な検証を行ってまいらる。」との発言もなされた。

⁵⁰ 経済財政運営と改革の基本方針2022（令和4年6月7日閣議決定）

⁵¹ 基本方針2021に記述のあった「デフレ脱却・経済再生に取り組み、実質2%程度、名目3%程度を上回る成長、600兆円経済の早期実現を目指す。」「応能負担の強化などの歳入改革を進めて行く。」についても基本方針2022では掲げられなかった。

⁵² 自由民主党内に設置された「財政健全化推進本部」と「財政政策検討本部」のそれぞれの主張を調整した結果とされる（『朝日新聞』（令4.6.3）、『毎日新聞』（令4.6.8））。

⁵³ 財政健全化への姿勢が後退したのではないかと指摘に対して、山際内閣府特命担当大臣（経済財政政策）

4. 関連する論点

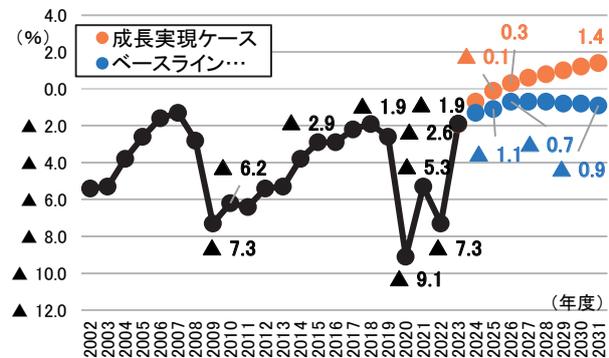
(1) 今後の財政の見通し

歴代政権が財政健全化に取り組んできたものの、国・地方のPB黒字化目標は達成されず、現在の目標も達成が難しい状況にある。良好な経済状況の下でのGDPと税収の増加、数値や目安を掲げて取り組んだ歳出改革、消費税率の引上げを含む歳入改革などが効果を発揮し、黒字化が視野に入ってきたところで、リーマン・ショックや新型コロナウイルス感染症といった世界的な危機的状況に直面し、頓挫してきたように見える。我が国の経済・財政は世界の経済情勢の影響を受け、予測し得ない事態に翻弄され得るという当然のことと、それを意識した経済・財政運営が求められることが改めて認識される。

内閣府の試算⁵⁴によれば、国・地方のPB対GDP比は、令和4年度は▲7.3%であるが、令和5年度は▲1.9%にまで改善すると見込まれている。国・地方の公債等残高対GDP比は、令和4年度は217.6%、令和5年度は214.8%と見込まれている。そして、成長実現ケース⁵⁵において、国・地方のPB対GDP比は、歳出改革を織り込まない自然体の姿で令和7年度に▲0.1%、令和8年度0.3%となり、黒字化を達成する姿が描かれている。また、これまでと同様の歳出改革を続ける場合には、黒字化は令和7年度と1年程度の前倒しが視野に入るとされている。国・地方の公債等残高対GDP比は安定的な低下が見込まれているが、長期金利の上昇に伴い、低金利で発行した既発債のより高い金利による借換えが進むことに留意が必要と指摘されている。他方、ベースラインケース⁵⁶においては、国・地方のPB対GDP比は令和8年度に▲0.7%までは改善するものの黒字化には至らず、国・地方の公債等残高対GDP比はおおむね横ばいで推移すると見込まれている。

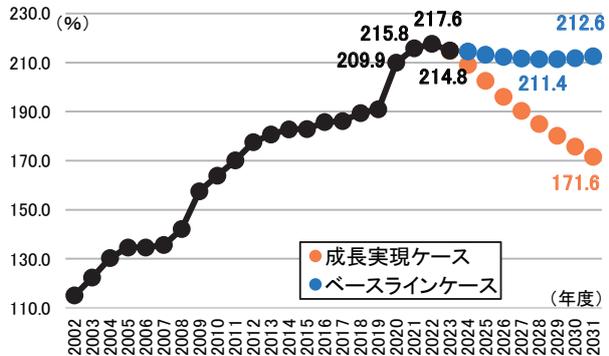
成長実現ケースは、全要素生産性が足元の0.5%程度から1.4%程度にまで上昇し、実質

図表12 国・地方のPB対GDP比の推移



(注) 復旧・復興対策の経費及び財源を除いたベース
(出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(令和4年7月)より作成

図表13 国・地方の公債等残高対GDP比の推移



(注) 復旧・復興対策の経費及び財源を除いたベース
(出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(令和4年7月)より作成

兼経済再生担当大臣は記者会見(令和4年5月31日)で、基本方針2022は基本方針2021を引っ張っている記述があり、基本方針2021の姿勢に従っていく、目標年度等を明示していないのは既定路線のものを重ねて書くことをしていないだけで、財政健全化の方針を変えたのでも後退させたのでもない旨説明している。

⁵⁴ 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(令和4年7月29日)

⁵⁵ デフレ脱却・経済再生という目標に向けて、政策効果が過去の実績も踏まえたペースで発現する姿を試算したもの。

⁵⁶ 経済が足元の潜在成長率並みで将来にわたって推移する姿を試算したもの。

2%程度、名目3%程度の経済成長率が実現することを前提としているが、この前提自体が現実的ではないとの指摘は度々なされている。一方、令和3年度決算税収を踏まえると、令和4年度の税収も現状の見積りより増加することが十分に想定される。税収が上方修正されれば、PBは改善する方向に働く。また、令和2年度から新型コロナウイルス感染症対策予備費⁵⁷が計上されてきたが、同予備費の計上が不要となる際、この金額を他の経費に付け替えなければ、PBは改善する方向に働く。このように、成長実現ケースで想定されるほどの経済成長率が実現しなくとも、現状では、黒字化の達成自体が悲観的とまでは言えないように思われる。首尾良く黒字化を達成した際には、PBは利払費を含まない概念であることからすると、債務残高をより安定的に引き下げていくため、利払費を含む概念である財政収支の均衡を目指す⁵⁸ことも含め、引き続き収支改善努力を行う必要がある。

(2) 積極的な財政出動と国債発行

一方で、我が国の経済が長期停滞にあるのは、これまでの財政出動が不十分であることによるとの主張がある。期待成長率の低下や世界経済の不確実性などにより民間企業の経営が保守的となっているところ、これが転換しないのは、財政出動が不足してきたからにはほかならないとする。政府がより積極的な財政出動を行うことで大幅な需要が創出され、これにより企業が活発に設備投資を行うようになり、生産性の向上と雇用創出がなされるとともに、労働市場の逼迫により賃金の上昇が生み出される。これを繰り返すことで民需主導の成長軌道を実現するといった流れが考えられている。

この財政出動の財源としては国債が想定される。当然、毎年度の国債発行額は増加し、債務残高は累増していくことになるが、名目金利が名目成長率を下回っている状況が続いている中、財政出動により名目金利よりも高い名目成長率を維持できれば、PBが赤字でも債務残高対GDP比は低下することになるとしている。また、経済成長が実現すれば税収も増加するので、国債の償還財源を確保できるとの見方もある。なお、この点、自国通貨建ての国債を発行する国の政府は、過度なインフレが起きない限り、幾らでも国債を発行して支出することができるとするMMT⁵⁹の考え方に依拠するとすれば、国債発行額が増加しても、そもそも問題になることがない。いずれの考え方にしても、財政健全化目標を掲げてきた従来の政府の取組とは異なり、PBの黒字化は重視されていない。

令和4年度補正後予算では新規発行の国債は39.6兆円とされているが、借換債は、令和2年度に新型コロナウイルス感染症に対応するための財源として大量の国債発行が必要となり短期国債を中心に対応したことから急増しており、152.9兆円が予定されている。財投債も合わせると国債発行総額は217.7兆円、うちカレンダーベース市中発行額⁶⁰は198.6兆

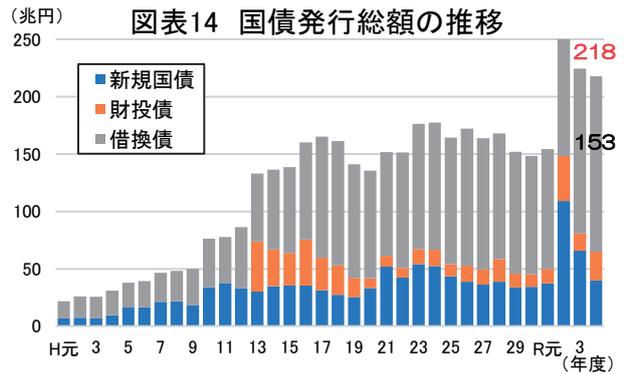
⁵⁷ 令和4年度補正予算において、新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備費として用途が拡大された。予算額（補正後）は、令和2年度9.7兆円、令和3年度5兆円、令和4年度6.1兆円である。

⁵⁸ 財政制度等審議会「歴史の転換点における財政運営」（令和4年5月25日）は、OECD加盟国38か国中、収支に関する目標を持っている国は36か国であり、収支をコントロールする目標を持つことは国際標準となっているとしている。

⁵⁹ Modern Monetary Theory（現代貨幣理論）の略

⁶⁰ あらかじめ額を定めた入札により定期的に発行する国債の4月から翌年3月までの発行予定額（額面）の総額をいう。

円という規模となる。我が国の国債の安定的な消化の限界はあるのか、あるとすればどのような状況であるのかについて定説はないように見受けられるが、今後、借換債を含む国債発行総額が累増していったときにおいても、現状と変わらず確実に円滑に市中で消化され続けるかどうかは定かではない。また、財政出動により民間投資が積極化した場合、国債購入に充てられていた民間資金が民間投資に向かい、



(注) 1. 新規国債には、年金特例公債と復興債を含む。
 2. 令和2年度までは実績、令和3・4年度は補正後。
 (出所)財務省資料より作成

国債の需給バランスが緩んで金利が上昇する可能性も考えられる。さらに、大量に発行した国債は最終的に日本銀行が買い入れることが前提となっているように見受けられるが、物価の状況や内外金利差、マクロ経済の動向等を踏まえ、日本銀行が自らの判断で金融政策を転換し、これまでと同様の水準で国債を引き受けなくなる可能性もある。従来の立場からは、名目成長率が名目金利を上回る状態は永続的ではないこと、そのような状態を前提とする財政政策は、債務残高対GDP比が上昇し続ける危険性を高めるため適当ではないこと、利払費の増大が起きない有利な低金利状況にある間に、PBや財政収支の黒字化を確実に進めるべきことが指摘されよう。

また、積極的な財政出動を行うため大量の国債発行を続け、債務残高が累増している状態にある中、何らかの事由により過度なインフレが発生したときにどのような対処ができるのかが問題となる。過度なインフレを抑制する手法としては歳出削減と増税が想定されているようだが、予算編成や法案作成の作業には相応の時間が必要であり、国会の議決が求められる。国民への周知や現場での実務的な対応にも時間が掛かる。したがって、過度なインフレとなる兆候を仮に認知できたとしても、迅速に歳出削減や増税を行うことはできない。年度途中で予算の執行を抑制することや、一定の要件を満たすことを引き金に適用税率が変動する仕組みをあらかじめ設けておくことも可能かもしれないが、インフレの程度を予測できない以上、適切なインフレ抑制策となることも限らない。時機を逃さず最適な政策を打ち出すのは非常に難しい。財政赤字の拡大、政府債務の累積が不可避的、必然的にインフレを生じさせるとは限らないのはこれまでの経験上明らかであるが、過度なインフレが我が国経済、国民生活に甚大な影響を及ぼす可能性がある以上、現実的なインフレ抑制策をあらかじめ提示しておく必要があるように思われる。

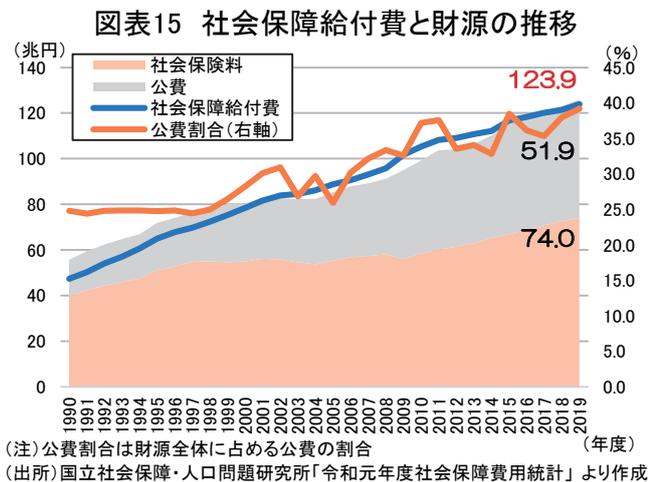
(3) 社会保障財源と消費税

我が国財政が悪化してきた最大の要因は社会保障関係費の増加である。令和7年度には団塊世代の全てが後期高齢者となる一方、この時期から生産年齢人口の減少が加速することから、医療費等の一人当たりの負担が増加していくことが想定される。

社会保障と税の一体改革においては、消費税法の改正により消費税（地方交付税分を除く。）が社会保障目的税化され、制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付

並びに少子化に対処するための施策に要する経費（社会保障4経費）に充てるものとされた（消費税法第1条第2項）⁶¹。しかし、消費税収（国分）では国の社会保障4経費を賄いきれておらず、その差額は毎年度15兆円程度発生している。令和4年度当初予算においては、社会保障4経費が32.2兆円であるのに対し、消費税収（国分）は17.4兆円であり、その差額は14.8兆円となっている。また、国・地方の社会保障4経費は45.3兆円⁶²であるのに対し、消費税収（国・地方）⁶³は24.7兆円であり、その差額は20.6兆円となっている。

社会保障給付費の財源の推移を見ると、財源全体に占める公費の割合は年々増加しており、令和元年度は社会保険料74.0兆円に対し公費は51.9兆円（うち国庫負担34.4兆円）、公費割合は約4割となっている。関係府省による将来見通し⁶⁴によれば、令和22（2040）年度において必要となる社会保障給付費の負担額は185.5～187.3兆円と見込まれ、そのうち公費は79.5～80.3兆円とされている⁶⁵。



このように、社会保障給付費の公費負担が今後増加することが見込まれ、財源確保は今まで以上の課題となる。社会保障制度を改革し、無駄のない支出とする取組や社会保険料の水準の見直しなどは不断に行うことが求められるが、それだけで必要な財源を生み出すことは到底できない。将来世代に負担を先送りしないため特例公債の発行は抑制すべきとの立場からすると、税負担の在り方については今後議論を避けては通れない重い課題であると言える。その際、あらゆる世代に関わり、安定的に供給する必要のある社会保障給付を支える財源として、特定の世代に負担が集中せず、経済状況にかかわらず安定的な収入を見込むことができる消費税が果たす役割は、より高まるのではないか。

一方、社会経済活動の中心的な役割を担う家計の消費活動を活性化するため、あるいは、長引くコロナ禍や輸入資源価格の高騰で傷んでいる国民生活や経済を支援・回復させるため、消費税の減税・廃止を求める声も根強い。これに対し、これまで政府は、消費税は社

⁶¹ 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の一部を改正する等の法律（平成24年法律第68号）により消費税法が改正された。また、地方消費税については、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地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律（平成24年法律第69号）により地方税法が改正され、引上げ分の地方消費税収は、社会保障4経費その他社会保障施策に要する経費に充てるものとする事とされた（地方税法第72条の116）。

⁶² このほか、社会保障4経費に則った範囲の地方単独事業が実施されている。

⁶³ 消費税率1%分（従来分）の地方消費税を除く。平成元年度の消費税創設に当たり地方税の個別間接税を整理し（消費税収の20%に相当）、これを消費譲与税とした。平成6年11月の消費税率引上げ（実施は平成9年4月）に際し、消費譲与税の廃止と個人住民税の減税に見合う規模（消費税率1%分）で地方消費税を創設することとした。このような経緯を踏まえ、従来分の地方消費税は社会保障財源から除外されている。

⁶⁴ 内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省「2040年を見据えた社会保障の将来見通し（議論の素材）」（平成30年5月21日）

⁶⁵ 計画ベース・経済ベースラインによる。

会保障のために必要な財源である、したがって減税・廃止はしないとの姿勢を崩していない⁶⁶。消費税を減税・廃止すると消費者にとっては可処分所得が増加することになる。ただし、高所得者層ほど消費額が多く、その恩恵を受けることになるため、低所得者層と高所得者層との間の経済格差が拡大しかねないことをどう考えるかは課題のように思われる。

財政健全化との関係で取り分け問題となるのは、減税・廃止の代替財源の確保である。消費税収（国・地方）は27.5兆円（令和4年度予算）であり、半減するにしても単純計算で13.7兆円となる。消費税の減税・廃止を主張する立場からは、その財源として、特例公債の発行や法人税の増税が挙げられる。このうち特例公債については、従来の考え方に基けば、代替財源にすると財政健全化に反することになる。では、法人税の増税についてはどうだろうか。超過累進課税の導入等により財源を捻出できるとする試算も見受けられる。大規模増税があってもなお、企業がこれまでと同様の経営行動を採り、従来と同様の利益を生み出し続けることが試算の前提に立っているように思われるが、それは現実的な想定なのだろうか。利益計上法人は全企業の4割弱であり⁶⁷、これらに巨額の負担を集中させることが適切かという点、取引先の中小零細企業や消費者への負担転嫁がなされれば、消費税減税の恩恵が相殺されかねないといった点も含めて、数字上の符合だけでなく、企業の経営に与える影響をより一層精査する必要があるように思われる。

ところで、消費税については、「法人税の減税による減収の穴埋めをするために使われてきた」との言説が見受けられる。これは、消費税が導入された平成元年度以降の各年度の消費税収の累計と、過去最高額を記録した平成元年度の法人税収とそれ以降の各年度の法人税収との差額の累計とを比較した場合に、前者が後者を上回っていることを捉えたもので、消費税増税で国民や中小零細企業に負担を強いる一方、法人税減税で大企業に恩恵を与えてきたといった主張の論拠として用いられる。そしてこの主張は、消費税を減税・廃止し、それにより生じる減収は、大企業の法人税増税で賄うといった発想に結び付いていく。しかし、ある年度の税制改正において、法人税を減税し、その減収と相償する増収を得べく消費税を増税した、との関係があれば穴埋めという表現は妥当かもしれないが、実際にはそのような増減収の計算に基づいて両税を一体的に改正してきたという事実はない⁶⁸。上記累計を比較して数字上そのような結果となることをもって、法人減税のために消

⁶⁶ 例えば、安倍内閣総理大臣の「急速に高齢化が進む我が国にあって、若者からお年寄りまで全ての世代が安心できる社会保障を構築するためにどうしても必要な財源と考えています」（第201回国会参議院本会議録第23号12頁（令2.6.8））、菅内閣総理大臣の「消費税は、社会保障のために必要な財源と考えております」（第204回国会参議院本会議録第8号5頁（令3.3.10））など。岸田内閣総理大臣は、現下の物価高騰に際し消費税減税の必要性について問われた際、「消費税は社会保障の安定財源と位置付けられて」いること、消費税を機動的に引き下げようとする「システムの変更等、中小企業、零細企業にとって大きな負担を生じる」ことを挙げ、政府として消費税減税は考えていない旨答弁している（第208回国会参議院決算委員会会議録第9号（令4.6.13））。一方、現行の社会保障制度では消費税増税の検討が避けられないとの指摘に対して、「消費税については、社会保障の財源として今後も重要な役割を果たすべきものと考えていますが、当面、消費税について触れることは考えておりません。」とも答弁している（第208回国会衆議院本会議録第29号11頁（令4.5.25））。

⁶⁷ 国税庁「会社標本調査（令和2年度分）」（令和4年5月）

⁶⁸ 消費税の創設時には法人税率の引下げも行っているが、同時に所得税の減税、相続税・贈与税の減税、課税の適正化等（有価証券譲渡益課税の見直し、配当軽減税率の廃止等）も行っている。その後行われた法人税率の引下げは、企業活力と国際競争力の維持・向上を図る等の観点から、基本的に課税ベースの拡大・適正

費増税をしたかのように説明するのは牽強付会のように思われる。また、上記累計の算出に当たって国の財源と地方の財源とが峻別されておらず⁶⁹、国と地方が別個の主体として財政運営を行っているという事実が捨象されている。国と地方の税財源は、地方交付税の原資や付加税の形で、非常に入り組んでいる⁷⁰。消費税減税とその財源確保策としての法人税増税を議論するのであれば、地方自治を支えるにふさわしい地方税財源の確保、地方税の偏在性といったことにも配慮しながら、実際の制度を十分に踏まえた議論の展開が求められる⁷¹。

5. おわりに

基本方針2022では、脱炭素社会の実現に向け、今後10年間で150兆円の官民投資を実現するため「成長志向型カーボンプライシング構想」を具体化することとし、その投資を先導するために十分な規模の政府資金を、将来の財源の裏付けをもった「GX経済移行債（仮称）」により先行して調達すること⁷²、こども家庭庁の創設を始めとするこども政策を推進すること⁷³、防衛力を5年以内に抜本的に強化すること⁷⁴などが盛り込まれている。これらの施策の詳細と必要な財源については、今後本格的な検討が行われるものであるが、財政健全化の「旗」を下ろさず、引き続き財政健全化目標の達成に取り組むのであれば、それぞれ、将来に負担を先送りしない、安定的な財源を確保することが求められよう。今後の議論の動向を注視していきたい。

111

【参考文献】

廣光俊昭『図説 日本の財政（令和3年度版）』（財経詳報社 令和3年）

（かまた もとふみ）

化による財源確保をしながら行われてきた。消費税率の引上げは、社会保障財源の強化と社会保障基盤の安定化を図るため、国民に広く負担を求めるものである。

⁶⁹ 「消費税」には国税である消費税のほか、地方譲与税である消費譲与税や地方税である地方消費税を含め、「法人税」には国税である法人税のほか、地方税である法人事業税と法人住民税を含めて計算されている。また、計算の内訳が明らかではないので定かではないが、実際に累計を計算してみると、地方法人特別税、特別法人事業税は含めている一方、復興特別法人税、地方法人税は含めていないように見受けられる。

なお、従来分の地方消費税が地方の独自財源に淵源があることも考えられていないように思われる。

⁷⁰ 消費税も法人税も共に地方交付税の原資となっており、その増減収が地方財源に直接影響する。また、地方消費税の課税標準は消費税額、法人住民税法人税割の課税標準は法人税額であり、これらも消費税及び法人税の増減収に左右される。

⁷¹ 国と地方の入り組んだ税財源の状況については、鎌田素史「国と地方の税源配分」『立法と調査』No. 426（令2.7.31）を参照。

⁷² 岸田総理は、「クリーンエネルギー戦略」に関する有識者懇談会（令和4年5月19日）で、20兆円とも言われている必要な政府資金をGX経済移行債（仮称）で先行して調達することを検討する旨発言している。

⁷³ 基本方針2022では、「こどもに負担を先送りすることのないよう、応能負担や歳入改革を通じて十分に安定的な財源を確保」する、「企業を含め社会・経済の参加者全員が連帯し、公平な立場で、広く負担していく新たな枠組みについても検討する」とされている。

⁷⁴ 基本方針2022の他の箇所では、NATO諸国において国防予算を対GDP比2%以上とする基準を満たすという誓約がある旨の説明が盛り込まれている。令和4年度当初予算の防衛費は5.4兆円、対GDP比で約1%であることから、対GDP比2%とすると、追加で約5兆円の財源が必要となる。