

[特論 I] 中長期的にみた令和2年度予算

関口 浩

法政大学社会学部教授

「令和2年度予算」とアベノミクス

2020（令和2）年度予算政府案が公表された。①消費税増収分を活用した社会保障の充実、②経済対策の着実な実行、③歳出改革の取り組みの継続による経済再生と財政健全化の両立予算がその支柱に掲げられている。

予算編成者にとってはこれが最善といえる予算になるように努力して毎年度編成作業をしているであろうが、それに対する批判が必ずあることも常である。しかし、そうした立場の違う者同士が小競り合いをするような悠長なことをしていられないのが「わが国の財政」の現状である。アベノミクスを含めて財政をめぐる対応策にはさまざまな見解があり、どの道筋が正しかったかは将来、歴史が物語ることになる。

現政権の安倍晋三首相は2019（令和元）年11月20日にわが国の憲政史上最長の在任を記録した。これを可能にしたのは熱狂的な支持者がいる、ほかに適任者がいないから等々、さまざまなことがいわれているが、現時点で国民からの一定程度の支持があることは確かである。そして現状のまま事態が推移すれば2021（令和3）年9月に自由民主党総裁の任期満了を迎えて首相任期も満了することに加え、その出自が祖父岸信介、大叔父佐藤栄作という過去のわが国を支えてきた華麗なる一族である。そうであるならばなおさら、「失われた30

年」の締めくくりと新時代への橋渡しとして旧態依然とした予算編成から実質的に脱却を図り、新しい時代への財政の基盤を築いて、歴史に名を残すような大胆な策をとるべきではないかと考える。わが国では1973（昭和48）年の石油危機を境に低成長時代に入り、税収が鈍ってきたものの高度経済成長時代のような総花的で、八方美人的な歳出を続けてきている。財政法を事実上違反した赤字国債発行により財源を確保しその場を濁し、将来につけを回してきたのである。そしてバブル崩壊後、財政の健全化の掛け声はかけるものの、実態が伴わず、令和のいまでは長期債務残高がGDPの2倍にも及んでしまっている。多少の公債残高があるというのであれば別であるが、異常に入る閾がどの程度の数値からであるかも結論づけられないほど高い数値に長期債務残高が累積してしまっている。理性ある人間であれば誰でも、その脱却を図るべく大胆に舵を切ることを主張するであろう。

図表1には2012（平成24）・2014（平成26）・2016（平成28）・2018（平成30）年度一般会計決算とほぼ同時期の一般会計と特別会計の決算純計、および2019（平成31・令和元）・2020（令和2）年度一般会計当初予算と、国債発行の状況が示されている。図表1左寄りの一般会計決算および最近の当初予算で、民主党政権から政権を受け継ぎ予算編成した2012（平成24）年度決算と最新の2018（平成30）年度決算あるいは2020（令和2）年度当初予算を比較すると、租税収入の

主要経費別分類(一般会計と特別会計の純計)											
平成24年度 一般会計決算		令和元(平成31)年度 純計予算		平成30年度 純計決算		平成28年度 純計決算				平成24年度 純計決算	
金額	総額に占める割合	金額	総額に占める割合	金額	総額に占める割合	金額	総額に占める割合			金額	総額に占める割合
1,077,620	100.0										
439,314	40.8										
500,492	46.4										
令和2年度		令和元(平成31)年度		平成30年度		平成28年度		平成26年度		平成24年度	
153.5	100.0	154.9	100.0	148.3	100.0	167.9	100.0	172.0	100.0	177.5	100.0
32.6	21.2	37.1	24.0	34.4	23.2	38.0	22.6	38.5	22.4	47.5	26.8
108.0	70.4	104.3	67.3	103.3	69.7	109.5	65.2	119.4	69.4	111.0	62.5
0.9	0.6	0.9	0.6		0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	2.3	1.3
12.0	7.8	12.6	8.1	10.6	7.1	19.6	11.7	14.0	8.1	14.2	8.0
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.6	1.5
977,128	100.0	3,463,062	100.0	3,299,467	100.0	3,505,404	100.0	歳出総額		3,328,106	100.0
210,107	21.5	1,905,590	55.0	1,830,563	55.5	1,957,744	55.8	国債費		1,915,690	57.6
168,847	17.3	192,307	5.6	193,835	5.9	197,025	5.6	地方交付税交付金・特例交付金		206,888	6.2
601,169	60.8	1,365,165	39.4	1,275,069	38.6	1,350,635	38.5	一般歳出		1,205,528	36.2
291,976	29.9	918,894	26.5	868,773	26.3	844,292	24.1	社会保障関係費		740,487	22.2
215,802	22.1	545,881	15.8	520,906	15.8	508,500	14.5	年金医療介護保険給付費		624,563	18.8
		224,641	6.5	215,276	6.5	203,509	5.8				
		32,101	0.9	29,116	0.9	28,683	0.8				
43,647	4.5	34,055	1.0	29,377	0.9	26,294	0.8	社会福祉費		48,880	1.5
令和2年度		令和元(平成31)年度		平成30年度		平成28年度		平成26年度		平成24年度	
		10,459,910	100.0	10,021,337	100.0	9,580,810	100.0	8,407,572	100.0	7,553,903	100.0
		29,190	0.3	33,545	0.3	23,644	0.2	24,533	0.3	18,288	0.2
		0	0.0	0	0.0	0	0.0	6,043	0.1	7,559	0.1
		4,889,509	46.7	4,661,179	46.5	3,708,253	38.7	1,568,771	18.7	676,307	9.0
		1,544,060	14.8	1,713,031	17.1	2,231,845	23.3	3,202,948	38.1	3,127,449	41.4
		2,212,726	21.2	2,071,339	20.7	2,047,688	21.4	1,902,360	22.6	1,691,006	22.4
		432,210	4.1	455,028	4.5	492,160	5.1	669,164	8.0	697,122	9.2
		320,885	3.1	309,950	3.1	316,980	3.3	336,332	4.0	284,747	3.8
		793,536	7.6	647,628	6.5	531,004	5.5	344,478	4.1	509,099	6.7
		134,272	1.3	129,637	1.3	127,283	1.3	210,328	2.5	284,541	3.8
27,743	2.8	48,234	1.4	44,495	1.3	48,300	1.4	生活保護費		27,743	0.8
3,988	0.4	3,833	0.1	3,441	0.1	3,036	0.1	保健衛生対策費		4,369	0.1
4,138	0.4	30,149	0.9	26,162	0.8	25,971	0.7	雇用労災対策費		34,932	1.0
59,607	6.1	56,262	1.6	57,745	1.8	56,779	1.6	文教及び科学振興費		60,467	1.8
15,298	1.6	15,218	0.4	15,296	0.5	15,276	0.4	義務教育費国庫負担金		15,319	0.5
18,530	1.9	13,642	0.4	15,842	0.5	14,514	0.4	科学技術振興費		14,887	0.4
3,338	0.3	1,784	0.1	1,605	0.0	1,670	0.0	文教施設費		3,061	0.1
25,488	2.6	24,243	0.7	23,719	0.7	24,182	0.7	教育振興助成費		25,976	0.8
1,186	0.1	1,375	0.0	1,283	0.0	1,137	0.0	育英事業費		1,224	0.0
5,705	0.6	2,097	0.1	2,414	0.1	3,349	0.1	恩給関係費		5,705	0.2
47,615	4.9	52,574	1.5	54,603	1.7	51,462	1.5	防衛関係費		48,310	1.5
57,760	5.9	78,214	2.3	78,992	2.4	78,407	2.2	公共事業関係費		68,736	2.1
50,600	5.2	75,326	2.2	71,990	2.2	71,798	2.0	一般公共事業費		61,081	1.8
7,159	0.7	2,888	0.1	7,003	0.2	6,609	0.2	災害復旧等事業費		7,655	0.2
6,244	0.6	5,021	0.1	6,418	0.2	7,433	0.2	経済協力費		6,244	0.2
8,247	0.8	1,959	0.1	5,398	0.2	4,626	0.1	中小企業対策費		9,828	0.3
8,467	0.9	11,532	0.3	10,697	0.3	11,013	0.3	エネルギー対策費		9,443	0.3
13,532	1.4	16,672	0.5	14,846	0.4	14,818	0.4	食料安定供給関係費		17,391	0.5
92,765	9.5	206,598	6.0	175,482	5.3	278,456	7.9	その他事項経費		238,917	7.2
		125,382	3.6	109,200	3.3	200,088	5.7	(うち財政投融资特別会計)		149,040	4.5
		3,000	0.1					復興加速化・福島再生予備費		-	-
								予備費		-	-

構成比が40.8%であったものが58.2%あるいは61.9%と上昇し、公債金収入の構成比が46.4%から33.2%あるいは31.7%と低下している。これについて安倍首相はアベノミクスの成果であると豪語している。自らの政策を褒め称えるのは洋の東西を問わず政治家の常といえようが、「わが国の財政」の総責任者としてはその程度のことではぬか喜びしてほしくない。アベノミクスの成果は後の時代の人びとが歴史を顧みて評価を下すものであり、現状ではさまざまな問題が内在しておりその指摘がなされている。それに対して一つ一つ丁寧に対処していかねば、アベノミクスは失敗であったと将来、烙印を押されるやも知れない。

アベノミクスは新旧あるが、当初からの①金融政策、②財政政策、③成長戦略が明確さを持っている。繰り返すが現時点の評価は下せないが、後者になればなるほどその達成度が落ちる評価をしているものが多い。そうした批判を謙虚に受け止めてできることにはすべて対処する姿勢こそが、最終的に、歴史上の栄冠を勝ち取ることになる。図表1の右中ほどには、2012（平成24）年度から2019（平成31・令和元）年度までの国債主要保有者別内訳が示されている。そもそも日本銀行は政府とは独立して金融政策を掌る機関とされているが、政権交代とともに日銀総裁も変わり、アベノミクスに呼応するかのように「異次元緩和」と称する金融政策等が実施されるようになった。それが功を奏したかは後の時代の判定に委ねるとして、目下の問題は2012（平成24）年度には9.0%であった日本銀行の国債保有割合が、2019（令和元）年度には46.7%と半分を占める勢いで増大していることである。現在推進している金融政策の結果であるといえればそれまでであるが、そもそも財政法第5条では歴史的教訓から日銀の国債引き受けを禁止している。本稿ではこうした金融政策を巡る細かな議論までには及ばないが、ここでも日銀の国債保有が異常な数値を弾き出され続けていることは明らかである。財政法で規定されている原則論からの逸脱を数多く積み重ねたために、さまざまな異様な事態が常態化しており、そうしたもろい基盤の上に、「わが国の

財政」はいま存在していることをまず心に銘記する必要がある。

「一般会計・特別会計の純計」と「借換債」の存在への注目

またいま一つの問題点は、現時点でアベノミクスの財政的側面を早々にも、ことさら評価する者は、一般会計のみを俎上に乗せて、部分的財政を取り上げていることが多いことである。ここで注意をしなければならないのは、一般会計にはその年度に新たに発行する「新規発行債」しか掲載されないことである。国あるいは地方団体は、単年度で存在するものではなくほぼ永続して存在するものである。財政を考える場合、単年度財政の良しあしを語るのでは問題に正面から向き合うことにはならない。したがって、①過去から引き継いでいる正負の遺産と②一般会計という部分的な財政ではなく、これですべてではないが少なくとも「一般会計と特別会計の純計」により財政全体を考える必要がある。

図表1右上の国債発行総額をみると、2012（平成24）年度から2020（令和2）年度までで一般会計に計上される新規発行債は金額的にも47.5兆円から32.6兆円と減少してはいる。しかし、特別会計に計上される「借換債」は111.0兆円から108.0兆円とほとんど減少していないに近く、国債発行総額に占める割合は62.5%から70.4%に増加している。この借換債の存在についてすら、知らない主権者である国民が多いのも現実である。大学で講義していると学生から、「なぜこれほど重要なことを大学になりようやく知ることになり、しかも『財政学』を受講しないと学ぶことができないのか」という疑問の声が毎年度数多くあがっている。この国の主権者がこの国の異常な財政事情を知らないのでは話にならない。そこでここでは借換債の存在する背景を簡単に触れておく。

「財政法」では「公債発行を原則禁止」しているが、世代間負担公平の観点から、見合い資産の残る「建設国債」の発行は認めている。その建設国債による見合資産の平均的な効用発揮期間（会計学

でいう減価償却期間)が概ね60年であることから、この期間内に現金償還を終了すればよいとする考え方が出てくる。例えば10年国債が600円あったとすると、10年後にはその60分の10にあたる100円を現金償還し、満期がきたものの現金償還が難しい残額500円の償還財源に充てるために国債整理基金特別会計で新たに発行するのが「借換債」である。こうして借換債発行の手法を繰り返し、見合資産の償却期間が終わる60年をかけて償還を完了させるのである。

問題はこの論理を、本来発行が財政法で禁止されている「赤字国債」にも援用していることである。1975(昭和50)年度補正予算以降現在まで途切れなくの間の中絶があるものの、「特例法」による赤字公債発行は常態化している。最初に10年債の赤字国債償還を迎えた昭和60年度以降、本来はその時点で全額償還するのが筋であるにもかかわらず、それが不可能であるため、建設国債の60年償還ルールを強引に赤字国債にも援用し続けているのである。つまり、この赤字国債への60年償還ルール援用に関する確固たる論拠はないのである。禁止を犯して借金を重ね、その償還も約束違反をしてこじつけをしながら償還していくという、麻薬におかされながら現世の政治的人気政策を実現するための財源を漸くかき集めているのが「わが国の財政」の実態なのである。2020(令和2)年度予算もこの傾向が色濃く出てしまっており、主権者である日本国民全員がそれを強く認識しておく必要がある。

かき集め財源に依存した 「令和2年度予算」

「令和2年度予算」を概観して結果として残念なのは、見栄えの良さを追求するためだけに、主権者である国民の多くが知らない予算編成技術を駆使したり、増税により確保した財源を当初の方向性をほぼ捨てて国民に山分け的に分配したりしていることである。なりふり構わず財源を確保している感を拭いきれないのである。

図表1右下で、各年度の一般会計・特別会計の決算純計をみるとわかるように、現在のわが国の財政は大筋、5割強が国債費、4割弱が社会保障関係費、残りの1割程度でその他の経費に支出しているのである。こうしたかなり硬直化した財政では、政権の目玉となる政策を打ち出すことはほぼ困難とみてよい。このような事態を招来させたのは、過去のわが国の政策の中に、段階的にでもよいから財政再建ないし健全化させるという強い先導力がなかったためである。存在したのは実質腰砕けの掛け声と、表面的な政策実現の誇示だけであった。いみじくも米国の財政学者ブキャンがかつて指摘し今日では財政学の教科書にも書かれている「民主主義と財政赤字の必然性」がその要因にあげられる。民主主義を貫くと政治家は投票に全神経を傾けることとなり、結果として人気のためには財政を赤字にしてでも目玉政策を「造り(「創る」ではなく)」出そうとする。この処方箋としてブキャンは憲法による財政赤字の抑制を提唱したのだが、わが国では財政法で財政赤字を禁止しているにもかかわらず、結果として事実上それを破って、巨額の財政赤字を累積させてきたのである。ブキャンの処方箋すらも効能を示せなかったのである。そしてこうして生み出された財政赤字は、結局国民が将来増税を受け入れてその負担を迫られることになるのである。

2019(令和元)年10月から消費税が増税されて財源確保の道が開かれた。しかし、それは当初の財政健全化のための財源に向ける予定がまたもやいともたやすく崩されて、目玉政策を「造成する」財源、すなわち教育・保育の無償化政策に主として向けられた。また2020(令和2)年度予算編成にあたっては、表面的に新規発行債を削減することに主眼が向けられて、そのために国民全員が容易に読み解くことができない予算編成技術を用いているのである。それは図表1左上にみられる「その他の収入」である。同表で同収入の歳入総額に占める割合をみると、2020(令和2)年度予算で6.4%であり、それほど多くはないと見過ごされがちであるが、こうした手法に頼っていること自体に問題があ

ることを強く認識しなければならないのである。

かつて小泉内閣で決定し民主党政権下で実施することとなった基礎年金の国庫負担増にあたり、財源確保にあえぎ、国債発行に屋上屋を重ねる手法に批判を浴びた「年金交付国債」並みの財源確保を、2020（令和2）年度予算でも予算編成技術として駆使している。①財政法第6条では前々年度の決算剰余金の2分の1を公債等の償還財源に充当することが規定されているが、2020（令和2）年度予算では9年ぶりに特例法を制定して、これを「税外収入」として一般的な財源にする手法が取られている。また、②原則7割以内しか一般会計への繰り入れをしないこととなっている外国為替特別会計剰余金を、2020（令和2）年度予算ではその原則を超えて2兆6000億円繰り入れることになっている。こうした原則違反は、一度その果実を食べてしまうと悪しき前例として常態化することが多い。そしてわが国の予算編成ではこうした原則論違反が数多く、塵も積もれば山となる事態を招来しているのである。したがって、こうした手法を国民全員が批判的にみなければならない。その負担は予算編成者がその責任を負い将来支払うことは決してなく、それは将来のつけとなって間違いなく国民に及ぶことになるからである。

制度的吟味不足の保育・教育無償化政策

近年の政策は官邸主導による迅速性を最重要視しているためか、あるいは政治的にほかの理由があるのかは判然としないが、制度的吟味をせずに見切り発車的に新たな制度を導入することが多い。平成後期にばらまき政策と批判された高等学校無償化政策もそうであった。

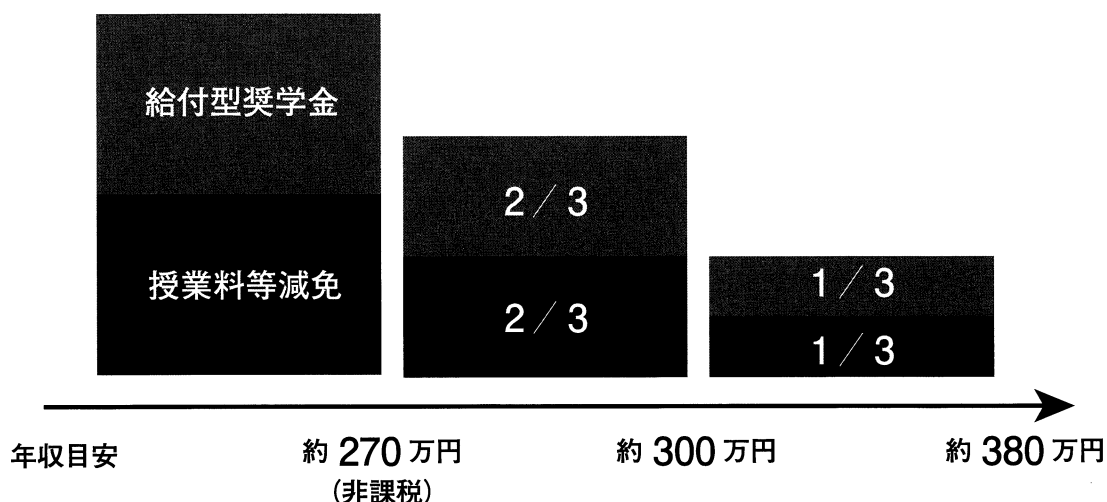
昨年度から今年度にかけて目玉とされている教育・保育の無償化政策もその例外ではない。教育支出による効果が出るまでにはある程度の時間的ラグが存在するが、教育を無償化し、広く国民に教育の機会を与え、ひいてはそれにより個人的生活の向上、国力の増進を図れば、各国民の効用を高める観点からも、また予算有効利用の観点から

も望ましいことである。わが国では明治あるいはそれ以前からの教育に対する関心が高く、それが近代化以降の日本の世界的地位を創り出したといっても過言ではない。しかし残念ながら、いまの日本には全段階で国民に予算支出の効果も吟味せず無条件に無償教育を施し、形だけの教育制度を「造成する」財政的余裕はないのが実情である。

2020（令和2）年度予算を上振れさせている要因として指摘されているのは、この保育・教育の無償化政策である。確かに国連人権規約を盾にして教育の無償化を唱えることは国民の目に美しく映る。そして「だだ」といううま味を求めるようになるのが人間の性でもある。しかしことばは悪いが、甘い汁を吸うと必ず苦いものを後に強いられるのも人の世の常である。財政には無尽蔵でない財源により数多くの政策を実現していくことが求められており、財源のないところで美名の政策のみを求めると、そのつけは国民が必ず将来負うことになる。昨年10月の消費税増税に伴い、保育所・幼稚園・こども園について、0歳から2歳児までは住民税非課税世帯のみ、3歳から5歳児までは全世帯の保育料が無償化された。こうした「ただ」という現象に小躍りしている者が多いようで、これは当初の想定を超えた利用者を作り出してしまい、さらなる予算計上をしなければならなくなっているとされる。

そもそも保育無償化政策は制度的吟味が不十分であり、とりわけ従来の保育所の利用者間に不公平を増大させてしまっている。保育所は元来、両親が働かなければ家計を支えられず親による直接保育ができない世帯を想定して、「保育に欠ける児童」を親に代わり保育する施設として設置された。そのため、子供が受ける保育内容は全く同じであっても、親の所得に応じた保育料となっていた。したがって、格差社会の深刻化も相まっている昨今でも、子供を養育することが最も困難な世帯である住民税非課税世帯はそもそも保育料が無料であった。そして2019（令和元）年9月までのわが国の保育所保育料は、基本的に親の所得の合計額が高くなるに従い増大しており、富裕世帯ほど保育料が高かったのである。これを消費税増税に伴う保育

図表2 高等教育の無償化の具体例



※両親・本人・中学生の家族4人世帯の場合

(出所) 政府広報「高等教育の無償化のこと」。

無償化政策により、3歳から5歳児については全世界帯の保育料無償化とすることは、富裕世帯になるほど国家が高額資金を給付している事態を生み出してしまったのである。財源があるのであれば、親ではなく子供の視線に立ち、どの子供も同じという論理も大切であるが、わが国の財政にはそのようなことまで配慮する余裕はいまはない。このような悠長な、そして一見「ただ」となりほくそ笑む制度の下で安穩としている者の将来には、その財源の負担が待っているだけなのである。

中長期的視点に立ち、人材に投資しその将来の稼働力を高め、それにより人材投資を受けた者に国債償還のための増税(負担)を強いるのであれば、単に現在の教育・保育を無償化したという政治的アピールだけをするのではなく、そうした人材投資により将来の負担増を強いる背景をきちんと説明する義務が予算編成者にはあろう。このことは過去に導入された高等学校の授業料無償化についても同じである。国費により勉学をさせていたでいる者全員がその恩恵を十分に生かしているのであればよいが、高等学校の実態をみると国費の無駄といってもよい実態が少なからず存在している。かき集め財源で綱渡りの予算編成をしている国で、こうした実態への対応策を具体的に何も設定も

せずに、単に政策の表面的利点のみを誇張し、その負担を予算編成者自らが負うのではなく将来の国民に追わせようとするのはあまりに無責任である。

低所得世帯への高等教育無償化政策の問題

本人の責任によらない理由で、学ぶことにより自らを高めたいという意欲をそがれてしまっている若者に対して、高等教育の無償化の目が向けられたのであれば、それは評価できよう。しかしこれもまた制度設計が粗雑過ぎる。予算公表時に示された財務省資料では「真に支援が必要な低所得世帯の大学生等に対し高等教育の無償化を実現する」としかかない。図表2の内閣府の別資料によると、住民税非課税世帯を基準として、両親・本人・中学生の4人家族で、世帯年収約270万円の場合全額、以降年収により支給割合を逡減させて、年収約380万円まではその3分の1を、本人の申請があれば支給するとしている。

保育・教育無償化政策も低所得世帯への高等教育無償化政策も、住民税非課税世帯が支給の目安となっているようであるが、それに対する2020(令和2)年度予算編成上の資料でその言及は国民

に向けてなされていない。住民税の課税・非課税の境目である住民税の課税最低限は所得税のそれよりも低く設定されており、それは地方税原則の一つとされる負担分任原則により説明されることがある。すなわち、地方自治推進のためにはより多くの住民による地域を支える財源の拠出が求められるというものである。この住民税の課税最低限も、現行の金額がこうした無償化政策の水準として正当性があるかを広く国民的議論とするまでには至っていない。国民の知らないどこかで決めてしまい関連省庁のホームページで公開していると言いつつ

いることも多い。その他支給にあたっての要件についての検討も不十分なところが目につく。国民にこうした水準や要件自体を問うことはなく、当面の餌まきをして喜ばせ口を封じ、負担を後で負わせるという事態だけは回避しなければならない。毎年度こうした指摘がさまざまな観点からなされているが、いっこうに改善しようとする姿勢がみられない。平成から令和に時代が世変わりした今、これを一つの契機にして将来、債務負担を負わされるかもしれない国民全員が真剣に考えていかなければならないと思われるのである。 (せきぐち ひろし)

