

〔総論〕 「歯止め」なき財政支出と 国債の膨張

町田 俊彦

専修大学名誉教授

2020年度補正予算

2020年度には、4月に第1号(25兆6,914億円)、6月に第2号(31兆9,114億円)、12月に第3号(15兆4,271億円)と3次にわたって補正予算が編成された(表1参照)。

2020年度補正予算の特徴は巨大な補正規模である。2000～2019年度に補正規模が大きかったのは、リーマンショック後の不況対策が盛り込まれた2009年度(14.0兆円)と東日本大震災からの復興予算が計上された2011年度(15.1兆円)であり、当初予算に対する比率は2009年度15.8%、2011年度16.3%であった。2020年度の補正規模は過去のピークを大幅に上回る73.0兆円にのぼり、当初予算に対する比率は71.1%に達している。

決算ベースの歳出規模は、1975年度の約20兆円から1999年度の約90兆円まで「右肩上がり」に拡大した後、2000～2008年度には80兆円台に抑制された。大型補正予算が組まれた2009年度には100兆円の大打に乗り、以後2019年度までこの水準以下に抑制された。2020年度補正後(以下、第3次補正後)では一挙に175.7兆円に膨張しており、2020年代には2010年代より数十兆円高い水準で推移する可能性が高い。世界戦争や恐慌などの大きな混乱を契機に歳出規模が膨張し、混乱が去った後に元の水準には戻らないことを「転位効果」と呼ぶ。リーマンショック・東日本大

震災・新型コロナウイルス感染症のパンデミックは、小型の「転位効果」の契機になっているといえよう。

2020年度の大型補正予算の編成は新型コロナウイルス感染症のパンデミックを契機としている。補正予算は財政法上では「緊要になった経費」に限定されている。これに適合する予算は新型コロナウイルス感染症対策費では、①一律10万円支給12兆8,803億円、②中小・小規模事業者等の資金繰り対策18兆6,755億円、③減収企業に対する持続化給付金等4兆2,576億円、④家賃支援給付金2兆242億円、⑤雇用調整助成金の拡充1兆639億円(その他に労働保険特別会計で2兆5,556億円)、⑥新型コロナウイルス感染症緊急支援交付金(病床や宿泊療養施設等の確保、医療従事者に対する慰労金等)3兆6,871億円、⑦地方創生臨時交付金4兆5,000億円などであり、災害復旧事業費(6,057億円)を合わせても約48兆円で補正予算の2/3を占めるにすぎない。

緊要ではない経費が補正予算に計上され、大型化させている第1の理由は補正予算と翌年度当初予算を一体で編成する「15か月予算」が常態化していることによる。補正予算案では財務省の精査が甘いため、本来は翌年度当初予算案に計上すべき経費を前年度の補正予算案に盛り込むのである。例えば、「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策(仮称)」(2021～2025年度、15兆円)のうち初年度分(2021年度分)が2020年度第3次補正予算において先取りして計上されている(2兆

表1 2020年度一般会計補正予算(第1号~第3号)

	歳入		歳出	
	項目	補正額	項目	補正額
1号補正	歳入の補正額計 公債金	25兆6,914億円 25兆6,914億円	歳出の補正額計 1. 新型コロナウイルス感染症緊急経済対策関係経費 (1) 感染拡大防止策と医療提供対策の整備及び治療薬 うち地方創生臨時交付金(仮称) (2) 雇用の維持と事業の継続 うち10万円一律給付 (3) 次の段階としての官民を挙げた経済活動の回復 うち"Go To"キャンペーン事業(仮称) (4) 強靱な経済構造の構築 (5) 新型コロナウイルス感染症対策予備費 2. 国債整理特別会計へ繰入	25兆6,914億円 25兆5,655億円 1兆8,097億円 1兆円 19兆4,905億円 12兆8,803億円 1兆8,482億円 1兆6,794億円 9,172億円 1兆5,000億円 1,259億円
2号補正	歳入の補正額計 公債金	31兆9,114億円 31兆9,114億円	歳出の補正額計 歳出の追加額計 1. 新型コロナウイルス感染症緊急経済対策関係経費 (1) 雇用調整助成金の拡充等 (2) 資金繰り対応の強化 (3) 家賃支援給付金の創設 (4) 医療提供体制等の強化 うち緊急包括支援交付金 (5) その他の支援 うち地方創生臨時交付金の拡充 うち持続化給付金の対応強化 (6) 新型コロナウイルス感染症対策予備費 2. 国債整理特別会計へ繰入	31兆9,114億円 31兆9,134億円 31兆8,171億円 4,519億円 11兆6,390億円 2兆242億円 2兆9,892億円 2兆2,370億円 4兆7,127億円 2兆円 1兆9,400億円 10兆円
3号補正	歳入の補正額計 歳入の追加額計 公債金 歳入の修正減少額 租税及び印紙収入	15兆4,271億円 23兆8,160億円 22兆3,950億円 ▲8兆3,889億円 ▲8兆3,880億円	歳出の補正額計 歳出の追加額計 1 新型コロナウイルス感染症の拡大防止策 (1) 医療提供体制等の確保と医療機関等への支援 うち緊急包括支援交付金 (2) 検査体制の充実・接種の実施 (3) 知見に基づく感染防止対策の徹底 うち地方創生臨時交付金の拡充 2. ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現 (1) デジタル改革・グリーン社会の実現 (2) 経済構造の転換・イノベーション等による生産性向上 (3) 地域・社会・雇用における民需主導の好循環の実現 ① 中小・小規模事業者等への資金繰り支援 ② Go To トラベル ③ 雇用調整助成金の特例措置 3. 防災・減災、国土強靱化の推進など安心・安全の確保 4. その他の経費 5. 地方交付税交付金 歳出の修正減少額計	963億円 15兆4,271億円 21兆8,353億円 4兆3,581億円 1兆6,447億円 1兆3,011億円 8,204億円 1兆7,487億円 1兆5,000億円 11兆6,766億円 2兆8,256億円 2兆3,959億円 6兆4,551億円 3兆2,049億円 1兆311億円 5,430億円 3兆1,414億円 252億円 2兆6,339億円 6兆4,082億円

(出所) 「令和2年度補正予算(第1号、特第1号及び機1号)等の説明」、「令和2年度補正予算(第2号、特第2号及び機2号)等の説明」、
「令和2年度補正予算(第3号、特第3号及び機3号)等の説明」

2,604億円)。

第2に11兆5,000億円(第1次補正1兆5,000億円、第2次補正10兆円)もの巨額な新型コロナウイルス感染症対策予備費が計上されている。予備費は災害などの緊急時に国会の審議なしに政府が支出することが例外的に認められている。2011

年度補正予算では、1次補正(4.0兆円)で8,100億円の予備費が計上されたが、第2次補正(2.0兆円)と第3次補正(12.1兆円)では予備費を計上することなく巨額の震災復興費を計上、第4次補正で2.5兆円を計上した。新型コロナウイルス感染症対策に必要な経費は、2011年度の震災復興費と

同様にその度補正予算を編成して対応すべきであり、巨額の予備費の計上は国会の予算審議権を侵すものである。

第3に「Go to トラベル」のように新型コロナウイルス感染症の収束後に計上すべき事業費が、早期の景気回復を期待して計上されている（「Go to トラベル」2兆7,105億円、「Go to イート」515億円）。第4に例年度と同様に「安全・安心の確保」を掲げて防衛関係費（自衛隊の安定的な運用体制の確保4,141億円）が計上されている。

以上の補正予算に計上すべきではない経費を合計すると約25兆円になる。過去の大型補正の規模（14～15兆円）を大幅に上回る予算が「不要不急」の経費として計上されている。

政府経済見通し

2021年度予算政府案の閣議決定に先立って2020年12月18日に「令和3年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」が閣議了解された。2020年度のGDP成長率（実績見込み）をみると5.2%減と1995年以降で最大の落ち込みとなっている。財貨・サービスの輸出が13.7%、設備投資が8.1%と大幅に落ち込んでおり、政府の狙う輸出・設備投資主導型成長の破綻が示されている。比較の変動幅が小さな個人消費も6.0%減と異例の落ち込みをみせている。

2021年度のGDP成長率は実質で4.0%、名目で4.4%と見通されている。日本経済研究センターがまとめた民間エコノミストの予測平均は実質3.4%となっており、政府見通しを1ポイント下回っている。強気の政府見通しにおいても2021年度の名目GDPは2019年度水準を0.2兆円下回る。新型コロナウイルス感染症の流行が収束の兆しをみせない中で、政府の「V字回復」という見通しは楽観的すぎる。

新型コロナウイルス感染症対策予備費の計上で歳出膨張

2021年度一般会計当初予算案は106兆

6,097億円であり、消費税増税対策費としての「臨時・特別の措置」（2019～2020年度に予算計上）を除くと、2020年度当初比で5.7%と高い伸びを示している（表2参照）。2020年度第3次補正では「15か月予算」の考え方により、2021年度当初予算に計上すべき多額の経費が先取りして盛り込まれた。それにもかかわらず歳出が膨張したのは、新型コロナウイルス感染症対策予備費（5兆円）が当初予算では初めて計上されたことによる。先述した通り、膨大な予備費の計上は国会を軽視するもので問題が多い。主要経費別にみると、10の経費のうち増加したのは社会保障関係費、文教及び科学振興費、防衛関係費、中小企業対策費の4費目にすぎず、各費目の2020年度当初比伸び率は0.1～1.3%と著しく低い。

2021年度予算案において防衛関係費は5兆3,235億円と過去最大を更新した。「敵基地攻撃能力」の保有の是非について、菅政権は判断を先送りしたものの、敵基地攻撃能力に転用可能な装備品開発は進む。例えば陸上自衛隊の12式地对艦誘導弾（SSM）の射程距離の射程延長に向けた開発費335億円が予算化されている。F2戦闘機の後継となる次期戦闘機の開発費は2020年度当初の111億円から576億円に急増している。配備計画を断念した陸上配備型迎撃ミサイルシステム「イージス・アショア」の代替策については、艦船2隻の新造に向けた研究調査費17億円が計上されている。

文教及び科学技術振興費では小学校35人以下学級の実現が予算化された。2021年度の予算編成において、文部科学省は小中学校ともに30人学級を目指していたが、財務省は譲らず、小学校に限っての35人学級の実現で折り合った。2021年度から5年間かけて、公立小学校の1学級の児童数の上限が現行の40人（小1は35人）から35人に引き下げられる。全国小学校の約9割の学級は「加配措置」により35人以下学級を行っており、36人以上の学級があるのは東京都など都市部に偏っている。義務教育の本格的な少人数学級化が全国的に進むかどうかは、文部科学省の要求を財

表2 2021年度当初予算案の概要

		2020年度	2021年度	増減額	増減率
一般会計・歳入 (億円、%)	税込	635,130 (551,250)	574,480	▲ 60,650 (23,230)	▲ 9.5 (4.2)
	所得税	195,290 (184,960)	186,670	▲ 8,620 (1,710)	▲ 4.4 (0.9)
	法人税	120,650 (80,410)	89,970	▲ 30,680 (9,560)	▲ 25.4 (11.9)
	消費税	217,190 (192,730)	202,840	▲ 14,350 (10,110)	▲ 6.6 (5.2)
	その他収入	65,888	55,617	▲ 10,241	▲ 15.6
	公債金	325,562	435,970	110,408	33.9
	うち建設国債	71,100	63,410	▲ 7,690	▲ 10.9
	赤字国債	254,462	372,560	118,098	46.4
	歳入計	1,026,580	1,066,097	39,517	3.8
	一般会計・歳出 (億円、%)	国債費	233,515	237,588	4,072
一般歳出		634,972	669,020	34,049	5.4
社会保障関係費		356,914	358,421	1,507	0.4
文教及び科学振興費		53,912	53,969	57	0.1
恩給関係費		1,750	1,451	▲ 299	▲ 17.1
防衛関係費		52,625	53,235	610	1.2
公共事業関係費		60,669	60,695	26	0.0
経済協力費		5,116	5,108	▲ 8	▲ 0.2
中小企業対策費		1,723	1,745	22	1.3
エネルギー対策費		9,008	8,891	▲ 116	▲ 1.3
食料安定供給関係費		12,862	12,773	▲ 90	▲ 0.7
その他の事項経費		57,605	57,732	127	0.2
新型コロナウイルス感染症対策予備費		–	50,000	皆増	皆増
予備費		5,000	5,000	–	–
地方交付税交付金等		158,093	159,489	1,396	0.9
小計		1,008,791	1,066,097	57,306	5.7
臨時・特別の措置		17,788	–	皆減	皆減
歳出計	1,026,580	1,066,097	57,306	3.8	
一般会計	基礎的財政収支(億円)	▲ 96,264	▲ 203,617		
財政投融资 (億円、%)	総額	132,195	409,056	276,861	209.4
	1 資金繰り支援や企業の成長力強化等	47,950	266,466	218,156	455.7
	うち日本政策金融公庫	36,684	252,307	215,623	587.8
	2 インフラ整備の加速等	23,779	19,536	▲ 4,243	▲ 17.8
	3 日本企業の海外展開支援等	20,490	20,411	▲ 79	▲ 0.4
	4 教育・福祉・医療	10,630	65,796	55,166	519.0
5 地方	29,346	36,847	7,501	25.6	
国債発行額 (兆円、%)	新規国債(建設国債・赤字国債)	325,562	435,970	110,408	33.9
	復興債	9,241	2,183	▲ 7,058	▲ 76.4
	財投債	120,000	450,000	330,000	275.0
	借換債	1,079,818	1,471,929	392,111	36.3
	国債発行総額	1,534,621	2,360,082	825,461	53.8
国債残高・ 長期債務残高 (年度末)	普通国債残高(兆円)	984.9	990.3	95.4	10.7
	対GDP比(%)	183.7	177.0		
	国・地方の長期債務残高(兆円)	1,200.7	1,209.4	8.7	0.7
	対GDP比(%)	197.0	216.2		

(注) 1) 2020年度の税込の()内は補正後、2021年度の税込の増減額、増減率の()内は2020年度補正後比。

2) 債務残高は、2020年度については実績見込み、2021年度については政府予算案等による見込み。

(出所) 財務省、2021年度政府予算案関係資料。

務省が受け入れるかどうかにかかっている。合計13,574人の基準定数改善が措置されるが、少子化を反映した自然減などで12,580人が減少するので、純増は大きくはない。2021年度予算案における義務教育国庫負担金は1兆5,164億円であり、2020年度当初比で58億円減少する。

公共事業関係費は2020年度当初と同規模である。経費別内訳では、地方自治体の自由度を高める交付金が大きく変動した。2010年度に創設された社会資本整備総合交付金と農山漁村地域整備交付金は、2020年度当初比でそれぞれ966億円、136億円削減されている。

一方、2012年度補正予算で新設された防災・安全交付金は2020年度当初比で693億円（経費別内訳で最大の増加額）、8.8%増加している。防災・安全交付金は、防災・減災、安全に資する社会資本整備事業（インフラ老朽化対策、事前防災・減災対策、生活空間の安全確保）に充当される。

交付金以外の経費では、下水道整備費が2020年度当初の297億円から437億円へ47.2%と全経費の中で最も高い伸び率を示している。都市機能集積地区における浸水の再度災害防止や大規模な雨水処理施設等（雨水ポンプ、雨水貯留管、雨水貯留施設など）を集中的に支援する個別補助（下水道防災事業費補助）を拡充することによる。

税収の減少と新規国債の増発

歳入をみると、2021年度の税収は57兆4,480億円であり、2020年度当初比で9.5%の減少となっている。2020年度には景気的大幅な落ち込みにより、税収では8兆3,880億円（当初見込み比13.2%）の自然減収（補正後税収マイナス当初予算税収）が生じている。当初予算と比較すると、法人税の減収は3兆680億円（25.4%減）と最大であり、消費税が1兆4,350億円（6.6%減）でこれに次ぐ。所得税の減収は8,620億円（4.4%減）と小幅である。2020年度補正後比では、税収の増加率は4.2%（法人税11.9%、消費税5.2%）であり、政府見通しにおける名目GDP成長率見通し（4.4%）と見合っ

ている。当初予算通りの税収が確保できるかどうかは、政府の「V字回復」という楽観的見通しの実現にかかっている。2020年12月21日に閣議決定した2021年度税制改正大綱によると、改正による国税の収入増減収見込み額は初年度380億円、平年度560億円の減収となっており、税収に及ぼす影響は小さい。

税収の減収と歳出増加に対応するために、新規国債は2020年度当初の32兆5,562億円から43兆5,970億円で33.9%の高い伸びを示している。当初予算ベースの公債依存度は、2010年代には40%台（43.0～48.0%）で推移した後、2015年度には38.3%へ低下、以後2020年度の31.7%まで毎年度低下した。2021年度は40.9%で40%台へ逆戻りしている。

一般会計以外では財政投融资が2020年度当初の13兆2,195億円から40兆9,056億円へ3倍強膨れ上がっている。コロナウイルス感染症の流行で打撃を受けた中小企業に実質無利子・無担保で融資している日本政策金融公庫向けは、2020年度当初比で5.6倍の25兆2,307億円を計上している。

「全世代型社会改革」と社会保障関係費の抑制

安倍首相は2019年9月の内閣改造時に「全世代型社会保障を大胆に構想する」と表明し、「検討会議」を発足させた。安倍首相は現役世代の負担を極力抑える狙いから医療改革に意欲を示した。医療改革では、受診時定額負担（1,000円、ワンコイン制度）の導入と後期高齢者医療制度の自己負担割合の1割から2割への引き上げが検討対象となった。2020年12月14日、「検討会議」は「全世代型社会保障改革の方針（案）」をまとめ、翌12月15日に閣議決定された。方針では、少子化対策と医療改革が柱になっている。

少子化対策では、①不妊治療への保険適用、②待機児童の解消（2021～2024年度の4年間に約14万人の受け皿を整備）、③児童手当について高所得者（主たる生計維持者の年収1,200万円以上）に対

する特例給付の打ち切り、④男性の育児休業取得促進が掲げられている。医療改革では、2022年から団塊の世代が後期高齢者になり始めるので、現役世代の負担増を和らげるために、一定所得以上の者については後期高齢者医療制度の自己負担割合を2割に引き上げる。大病院への患者集中を防ぎ、かかりつけ医機能の強化を図るための定額負担を拡大する。

2021年度の社会保障関係費の2020年度当初比伸び率は0.4%で2020年度当初の5.1%と比較して厳しく抑制されている。4部門区分によると、医療が1,875億円、1.5%減と唯一削減されている。介護は比較的伸び率が高いが2.4%にとどまっており、年金は1.4%、福祉等は1.0%の伸びに抑えられている。

経費別内訳をみると、2020年度当初比伸び率が151.1%と最も高いのは雇用労災対策費であり、増加額が824億円と最も大きいのは介護給付費である。医療給付費は1,725億円と大幅に削減されている。

社会保障関係費については、実質的な伸びを「高齢化による増加分におさめる」という抑制方針が2021年度にも貫かれた。2021年度の自然増は4,800億円程度と見込まれる。制度改革・効率化により1,300億円程度の政策減を行い、3,500億円程度増加と抑制方針の枠内にとどめている。政策減の中心は薬価の改定であり、4,315億円(国庫負担分1,000億円)削減している。これまでの制度改革の効果発現で700億円削減される。2019年度から段階的に実施した後期高齢者医療制度の保険料に係る軽減特例の見直し(600億円減)の財政効果が大きい。「社会保障の充実」による政策増は介護報酬改定200億円、障害福祉サービス等報酬改定100億円と小幅である。

「全世代型社会保障改革」は、社会保障の後退と充実という二つの面をもっている。後退は、現役世代から高齢世代への負担のシフトとして現れている。2021年度予算案では後期高齢者医療制度について、現行の現役並み所得者(課税所得145万円以上)の3割負担に加えて2割負担を導入する

こととした。厚生労働省が提出した5つの所得基準案のうち、菅首相は対象者が約520万人になる170万円以上の案を主張した。75歳以上の高齢者(1,815万人)に占める割合は、現行3割負担の7%に2割負担の31%が加わり、約40%が2割・3割を負担するという厳しい案である。公明党は240万円以上の案を掲げて菅首相の案に強く反対、妥協の結果、年収200万円以上にまとまった。年収200万円以上に対する2割負担の導入により23%が新規に対象となり、後期高齢者のうち30%が2割・3割の負担を余儀なくされる。採用された基準は複数世帯の場合は年収合計が320万円以上、月収27万円以上であり、高齢者の生活実態からみれば許容できるぎりぎりの基準である。

日本の社会保障の特徴は、ヨーロッパ主要国と比較して子育て支援策等の「家族関係社会支出」の水準が著しく低いことである。2017年度におけるGDPに対する「家族関係社会支出」の比率は、スウェーデン3.54%、イギリス3.46%、フランス2.93%に対して、日本では1.58%にとどまっている。そこで「社会保障の充実」では、少子化対策が最優先課題とされてきた。旧民主党政権下で所得制限なしの普遍的な「子ども手当」が導入され、第2次安倍政権下で幼児教育等の無償化と待機児童解消のための保育所等の受け皿整備が行われてきた。

「新子育て安心プラン」(待機児童解消の目標年度を2020年度末から2025年度末に繰り延べ)に基づく待機児童の解消に充当する公費を捻出するために「児童手当」が見直される。2022年6月分(2020年10月支給)から特例給付(月額5,000円)の対象を年収1,200万円未満の世帯に縮小する。旧民主党政権の普遍的な「子ども手当」の導入は、「社会で子どもを育てる」という理念を具体化したものである。所得制限の強化は、子育ては家族の責任という「自助」の考え方によるものであり、逆行している。

社会保障関係費の経費別内訳において2020年度比で介護給付費の増額が最も大幅であったのは、2021年度介護報酬改定で前回(2018年度)の改定0.54%プラスを上回る0.70%プラスが盛り

込まれたことによる。

新型コロナウイルス感染拡大に伴い、雇用情勢は悪化している。2021年1月7日、厚生労働省は解雇や雇止めが、見込みを含め6日時点で80,121人に上ったと明らかにした。重要な役割を果たしているのが「雇用調整助成金」（休業手当を支払った事業主に対して、その手当の大企業は1/2、中小企業は2/3を助成する制度）の特例措置である。新型コロナウイルスの感染拡大を受けて、雇用を維持するために、2020年4月1日～6月30日を「緊急対応期間」（後に2021年2月末まで延長）として特例措置を導入した。特例措置では、助成率を解雇しない場合（労働者全員を雇い続けている場合）、大企業3/4、中小企業9/10へ引き上げる。後に助成率は中小企業について100%に引き上げられたが、2021年1月8日、厚生労働大臣は1都3県の飲食業などを対象に大企業向けも100%に引き上げると正式発表した。

2021年度当初予算では雇用調整助成金の特例措置に労働保険特別会計を中心に6,240億円が計上されている。2020年度当初予算の35億円を大幅に上回っているが、補正予算で大幅に追加されているので、2020年度補正後と比較すると大幅に下回っている。雇用情勢が改善しない場合には、追加補正が必要になる。労働保険特別会計では雇用調整助成金6,117億円、在籍型出向への助成（新設）537億円などが、一般会計では特別会計への繰入の他に週労働時間20時間未満のパートタイマーに対する助成（緊急雇用安定助成金）124億円が計上されている。

雇用調整助成金は雇用の維持に大きな役割を果たしているが、助成金を受け取るまでは企業の負担で支払わなければならない。従って売り上げの急減で資金繰りが困難な飲食店等は休業手当を支給せず、雇止めにする。野村総合研究所の労働力調査（2020年11月）に基づく推計によると、女性のパートタイマー・アルバイトで仕事が半分以下に激減、「休業手当」も支払われない「実質的失業者」が90万人にのぼる（『東京新聞』2021年1月16日付）。

国の公式統計では女性の失業者は72万人、失業率は2.4%となっており、菅首相は2021年1月の記者会見で「失業率は主要国の中で最も低い水準」と強調している。しかし、「実質的失業者」を加えると、実質的な失業率は5%台前半に上昇する。調査対象から外れた派遣社員や契約社員と同様の事例を含めた、実質的な失業率はさらに高くなる。野村総合研究所では、「実質的な失業率は統計よりもかなり高く、緊急事態宣言に伴う飲食店の勤務短縮でさらに深刻化すると予測している。

地方財政対策と「地方財政健全化」政策の破綻

2021年度の財源不足額は10兆1,222億円である。2020年度（4兆5,285億円）の2.2倍に拡大する。2020年度比で地方税が38兆802億円（猶予特例分を除く）、7.0%、地方交付税の法定原資が13兆7,002億円、10.6%減少することによる。財源不足には、①折半対象財源不足と②折半対象以外の財源不足がある。2020年度には折半対象財源不足は発生しなかったが、2021年度には折半対象財源不足は3兆4,338億円、折半対象以外の財源不足は6兆6,884億円となる。②の折半対象財源不足は、交付税特別会計の借入の停止に伴い1/2は国の一般会計の特例加算（臨時財政対策特例加算）、1/2は地方負担分として臨時財政対策債の発行により補填するというルールが設定されている。

2021年度に発生した折半対象財源不足については、一般会計における加算措置（臨時財政対策特例加算）1兆7,169億円と臨時財政対策債の発行1兆7,169億円によって補填される。折半対象以外の財源不足の補填についても、地方交付税の増額（1兆5,557億円、2020年度比9,370億円増）と臨時財政特例債（既往債の元利償還金等）の発行（3兆7,627億円、2020年度比6,229億円増）が柱となる。交付税特別会計の償還繰延べ6,000億円が目される。地方財政対策の最優先課題は、地方財政健全化である。総務省は地方財政健

全化の指標として、①地方財源不足の縮小、②折半対象財源不足の解消、③臨時財政対策債の減額、④交付税特別会計借入金の着実な償還を設定している。2021年度には①～④がいずれも実現できず、地方財政健全化政策が破綻しているのが特徴的である。

2021年度の地方財政計画上の歳入・歳出総額（通常収支分）は61兆9,932億円で2020年度とほぼ同規模である。地方税の減収にもかかわらず歳入総額が前年度規模を維持したのは、地方交付税と地方債が増加したことによる。法定原資の減少を一般会計加算が補填したため、入口ベースの地方交付税（一般会計の地方交付税交付金）は15兆5,912億円で前年度とほぼ同規模になっている。特別会計における上積みは1兆8,473億円で8,676億円も増額されている。

歳出では、一般行政経費が40兆9,300億円で1.4%増加している。補助分は22兆9,800億円、1.2%増、単独分は14兆8,300億円、0.5%増である。単独事業費のうちの「地域デジタル社会推進費（仮称）」の2,000億円計上を除くと目ぼしい新規施策は乏しい。2020年12月には感染症の影響を踏まえた「第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2020改訂版）を閣議決定したが、単独事業費のうちの「まち・人・しごと創生事業費」は1兆円で2020年度水準に据え置かれている。その中で保健所の恒常的な人員体制強化（現行約1,800名→2022年度約2,700名）が盛り込まれていることは注目される。

投資的経費は11兆7,800億円で2020年度比6.3%、うち直轄は14.1%の大幅減になっている。単独分は6兆2,100億円で2020年度とほぼ同規模である。

東京都などでは新型コロナウイルス感染症対策の実施に伴い財政調整基金が枯渇してきている。政府は2020年11月、地方自治体への交付金制度を拡充、地方自治体が1店につき支払う協力金として2万円を上限として、その8割を国が負担することにした。上限は年末年始に4万円へ、2021年1月8日に4都県に新型コロナウイルス特別措

置法に基づく緊急事態宣言を再発令したのに伴い6万円へ引き上げられ、2割を負担する地方自治体の財源捻出は困難になっている。地方財政対策では資金繰り対策として、臨時財政特例債について、最も金利が低い公的資金での引き受けを2020年度比で倍増して2.2兆円としている。

大量国債発行の「歯止め」喪失と財政健全化目標の放棄

日銀引受による大量の国債発行が軍備拡大、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（「四条国債」）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、①1965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、②1985年度以降の赤字国債の借換の許容、③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と国債の大量発行への「歯止め」は取り外されてきた。

日銀は国債を購入する規模に上限（国債保有残高の増加額を「年間80兆円をめど」とする）を設定してきた。2020年4月27日、日銀は新たに「上限を設けず必要な金額の長期国債の買い入れを行う」とした。2020年4月7日に政府は7都府県対象の緊急事態宣言を出すとともに、事業規模108.2兆円の緊急経済対策を閣議決定した。国が新たに直接支出するのは18.6兆円であるが、その財源は大きく国債発行に依存する。国債の大量増発を支えるとともに、その金利上昇圧力を抑えるために、日銀が積極的に国債を購入する方針を一段と明確にしたのである。日銀の国債購入の上限撤廃により、国債の大量発行への「歯止め」は完全に失われた。

新規国債に借換債、財投債、復興債などを合わせた国債発行総額は、2010年代後半には決算ベースで148～168兆円で推移したが、新規国債と財投債が大幅に追加補正された2020年度補正後では一挙に263.1兆円に膨張した。2020

年度当初予算と比較すると、2021年度当初予算案では新規財源債(11.0兆円増)、財投債(33.0兆円増)、借換債(39.2兆円増)の増発により、国債発行総額は82.5兆円増加して、236.0兆円まで膨張する。国債発行残高は2019年度実績の977.8兆円から2020年度補正後では1,105.2兆円へと127.4兆円も増えて1,100兆円台に乗った。2021年度当初予算案では1,129.9兆円とさらに増加している。

2018年6月15日に閣議決定された「骨太の方針2018」では、2025年度の国・地方のPB黒字化を目指すとして、財政健全化の目標年度を旧計画よりも5年間繰り延べた。2020年7月17日に閣議決定された「骨太の方針2020」では財政健全化目標について言及がない。2020年度第3次補正における「15か月予算」の考え方による先取り計上にもかかわらず106兆円と最大規模を更新した2021年度当初予算案は、異例の国債増発を伴っており、財政健全化目標は放棄されたとみられる。

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

新型コロナウイルス感染症の激発で明らかになったことは、市場原理主義に基づく経済成長最優先、効率性重視の政策が、感染症研究、保健所、公的病院などを縮小させて、社会的危機への対応力を著しく脆弱化させてきたことである。従って感染症対策としては短期的政策にとどまることなく、市場原理主義から脱却して、中長期的視点から公共部門の再興を図ることが緊要である。「安心の確

保」について、これまでの政策は土木インフラや防衛力の整備に重点を置き、人的資源は削減の対象となってきた。中長期視点から感染症などに対する「安心」を確保するためには、感染症の研究者、大学病院を含めた公的病院の医師、看護師、検査技師や保健師などの養成・確保が優先されなければならない。

大幅赤字で危機に陥っている国家財政についても、中期的視点から再生を指向することが必要である。主なターゲットは経済成長最優先政策の下で財源調達能力と所得再分配機能が弱体化している税制である。

日銀による膨大な流動性供給と株式買い入れは、実体経済から乖離した高株価を生み出すとともに、株式譲渡所得が集中している高所得層への資産・所得の集中を招き、所得・資産の分配の不公平性を強めている。所得税において、配当、株式譲渡所得といった資産性所得に対する低率分離課税を総合課税化するとともに、税率の累進性を回復する。資産格差に着目してストック課税を強化することも必要であり、相続税を強化し、「富裕税」を導入する。

大企業は法人税率の引き下げと政策減税（法人税の減免措置）により、内部留保を積み上げている。法人税課税では政策減税の縮小を通じて課税ベースを拡大するとともに、ストックに対する課税として留保金課税を導入する。法人税の収入調達力の引き上げは、租税の所得再分配機能を回復させる。現在の所得分配の最大の不公平は、大企業の利潤と内部留保の増大、労働者の実質賃金の低下に示される通り、大企業－労働者間で生じている。従って法人課税の適正化は所得再分配からみても必須である。 (まちだ としひこ)

[各論 I] 景気対策・成長戦略減税一色の 2021年度税制改正

片桐 正俊

東京通信大学教授・中央大学名誉教授

2021年度税制改正の特徴

21年度税制改正は、景気対策減税と成長戦略減税とを柱とした減税一色の改正となった。景気対策減税としては、新型コロナウイルスの感染拡大で打撃を受けた家計や企業を支援するために、住宅ローン減税の特例やエコカー減税の延長、固定資産税負担の据え置き等が行われる。19年10月からの消費税率10%への引き上げによる需要減退対策として導入された減税措置を単純に、コロナ禍による需要減退対策として延長したものが多く、その効果が十分検証されないままに延長されている。成長戦略減税としては、菅政権の目玉政策であるデジタル化、脱炭素化でコロナ後の経済構造の転換・好循環の実現を図るために、デジタル化投資や脱炭素化投資に積極的な企業の法人税負担軽減等が行われる。今回の改正による減税規模は国と地方を合わせて初年度725億円、平年度609億円になる見通しである。

上述のように、21年度税制改正は経済対策の減税一色で、弱体化している日本の税制の財源調達機能や所得再分配機能の回復強化を図るような本格的な税制改正とは程遠いものである。安倍前政権は13年6月に政府税制調査会に、中長期的視点からあるべき税制のあり方について諮問している。これに対し、政府税制調査会は、19年9月に「経済社会の構造変化を踏まえた令和時代の

税制のあり方」という答申を出している。しかし、安倍前政権も菅政権も、今後10年間は消費増税をしないと述べるだけで、経済対策のための歳出予算や補正予算は気前よく債務拡大で賄いながら、税制の財源調達機能拡大の課題については、方向性さえ示さない。コロナ禍の中、経済的苦境に陥る家計が増える一方、金融緩和で株価が急騰して利益を得ている富裕層も増えていて、経済的格差が開くばかりなのに、税制の所得再分配機能の回復の課題が視野に入っていない。原則20%と優遇されている金融所得課税のあり方を問おうとはしない。働き方改革を推進すると言いながら、税制面から個人所得課税のあり方を問うことはしていない。いずれにせよ、政府は与党税制調査会に政府税制調査会から答申を受けた中長期的課題に対して答えさせようとは全くしていない。コロナ禍からの景気回復や政権の目玉の成長戦略等の経済対策だけに税制改正を留めずに、中長期的課題にも踏み込むべきである。

以下では、21年度税制改正に関わる主なポイントについて検討する。税務関係書類における押印義務の廃止や電子帳簿等保存制度の見直し等の納税環境整備に関わる改正点については、紙幅の関係で説明を割愛する。

図1 住宅ローン減税を延長・要件緩和



(出所)『読賣新聞』(朝刊) 2020年12月11日付。

主な個人所得課税の改正

(1)住宅ローン控除の特例の延長等

住宅ローン控除は、4000万円を上限に年末時点のローン残高の1%を所得税や住民税の税額から控除できる制度で、控除期間は本来10年間であったが、19年10月の消費税率引上げに伴って導入された特例で、13年間の控除期間が認められている。この特例は20年12月までに入居した場合が対象であったが、改正により22年12月までの入居を対象とすることになる。また13年間の控除特例を受ける際に、合計所得金額1000万円以下のものについて床面積要件を50㎡以上から40㎡以上に緩和する。以上の住宅ローン減税の延長・要件緩和の説明を分かりやすく図解したのが図1である。なお、会計検査院は、住宅ローンの「1%控除」減税は、低金利時代にはマッチしないと批判的である。

(2)セルフメディケーション税制の見直し

医療費の抑制を図るために、軽症時には病院等に行かず市販薬で治すこと(セルフメディケーション)

の普及を促す税制として、市販薬の購入が1世帯当たり年間1万2000円を超えた場合に課税対象の所得から差し引かれ、所得税や住民税が軽減される制度が設けられている。この制度は21年12月末が期限であるが、改正により5年間延長される。

(3)子育てに係る助成等の非課税措置

国や自治体から子育てに係る助成(ベビーシッター・認可外保育施設等の利用料等)を受けた場合、助成金が雑所得と見なされ、所得税などの課税対象となり、納税義務が発生することがあるので、子育て支援の観点から、非課税とする措置を講ずる。

(4)退職所得課税の適正化

現行の退職金課税制度では、退職金から勤続年数に応じた控除分を差し引き、その半額に所得税を課す(2分の1課税)。この2分の1課税は税負担の過重化を回避するための仕組みだが、外資等の一部企業では、社員が報酬を給与ではなく退職金でもらうことによって、課税額を大幅に軽減するような節税策として利用されるようなケースがあるので、その防止のための改正を行う。勤続年数5年以下の法人役員等以外の退職金について、雇用の流

動化等に配慮し、退職所得控除額を控除した残額のうち300万円を超える部分について2分の1課税を適用しないこととする。

主な資産課税の改正

(1)教育資金、結婚・子育て資金の一括贈与に係る贈与税の非課税措置の見直し

子や孫に教育や結婚・子育ての資金を一括で贈与した場合に非課税にする特例措置は、節税目的での利用を防ぐため、適用条件を厳しくした上で、21年3月末の期限を2年間延長し、23年3月末までとする。この特例制度は、高齢者に偏る金融資産の若い世代への移転を促し、教育、結婚・子育ての負担を軽減するとともに、経済の活性化にも役立つようとするものであるが、経済格差を固定化するとの批判も当初からある。それもあって、節税目的の利用を防ぐために適用条件を厳しくする。

教育資金の贈与を非課税とする特例措置は13年4月から施行されている。この特例措置は、祖父母や親が30歳未満で合計所得1000万円以下の子や孫に、入学金や授業料などの教育目的の資金を、1500万円を上限に一括で援助する場合に、贈与税が非課税となるものである。この制度下では、これまで贈与した祖父母や親が死亡した場合、子や孫などが使い切れていない残りの資金について、これまで相続税がかかっていなかった。節税目的の利用を防ぐため、改正では子や孫が23歳未満や在学中の場合を除き、相続税の課税対象とし、通常の税額に2割加算することとする。

また、20歳～50歳未満の子や孫に1000万円までの結婚・子育て資金を一括贈与した場合に贈与税を非課税とする特例措置も、現在は子や孫に対する相続税の2割加算が免除されているが、改正では2割加算を適用し、期限を23年3月末まで2年間延長する。

(2)土地に係る固定資産税等の負担調整措置

土地の固定資産税は、3年毎に評価額が見直され、21年度から3年間は20年1月1日の公示

地価に基づく新しい評価額で税額が決まる予定であった。しかし、20年1月はコロナ禍前で地価が上昇傾向にあった。その後景気悪化で地価が下がっているにもかかわらず、地価上昇期の評価額で計算した税額で課税すれば事業者や住民に過大な負担が生じる恐れが出てきた。そこで、商業地や住宅地、農地など、全ての土地について、20年7月時点の地価を基準に計算して20年度より税額が増える場合、21年度は20年度と同額に据え置き、税額が減る場合はそのまま税額を引き下げることにする。

与党内で唯一意見が対立したのは固定資産税の負担調整問題で、自民党は税負担軽減の対象を地価の上昇率の大きい商業地だけに絞るつもりであったが、公明党は住宅地も含むことを主張し、結果的に自民党が折れて、全ての土地を対象とすることになった。固定資産税は、市町村の基幹税で税収の4割を占めるだけに、負担調整の拡大で固定資産税収の減少をどう埋め合わせるのかという問題は残った。

主な法人課税の改正

(1)産業競争力強化に係る措置

①デジタルトランスフォーメーション(DX)投資促進税制の創設

デジタル化促進税制は、企業がクラウド上でグループ内のデータを共有するために設備投資を行った場合は投資額の3%、グループ外と共有するための投資を行った場合は5%、法人税額から税額控除できる。また、税額控除ではなく、初年度投資額の30%の特別償却を選択することもできる。いずれも2年間の時限措置である。

コロナ禍の下で日本のDXの遅れが明白となり、また企業が内部留保を積み上げて積極的に投資しない現状に鑑みれば、DX投資を促そうとする意図は理解できる。ただ、追加経済対策に計上した1兆円のデジタル化経費と、DX投資促進税制との関係はあまり分からない。

②カーボンニュートラルに向けた投資促進税制の創設

50年までに温室効果ガスの排出量を実質ゼロにする目標に向けて、21年度から3年間、脱炭素化効果の高い先進的な投資について、投資額の5%か10%を法人税額から差し引くか、初年度だけ投資額の50%を上乗せして減価償却費に算入することができる。また、再生可能エネルギー電源への切り替えや最新設備導入で生産工程の省エネ化を進めた場合も、性能に応じて5%か10%を法人税から差し引くことができる。なお、温室効果ガスゼロを本気で目指すならば、既存の化石燃料に係る様々な税金を整理した上で、温暖化ガスの排出量に応じて課税する炭素税を是非導入すべきだと考える。

③活発な研究開発を維持するための研究開発税制の見直し

コロナ禍で厳しい経営環境にあっても研究開発を促すために、研究開発投資を増加させる企業の税額控除の上限を現行の25%から30%に引き上げるとともに、インセンティブを高めるための控除率カーブを見直し、控除率の下限を現行の6%から2%に引き下げる。

④コロナ禍を踏まえた賃上げ及び投資の促進に係る税制の見直し

コロナ禍による企業業績の悪化で賃上げ余力が無くなり、むしろ従業員の解雇や採用中止が広がってきていることに鑑み、20年度末に期限を迎える「賃上げ減税」（従業員の賃金を引き上げた企業の法人税を軽減する）を見直し、支援の対象を雇用の改善に取り組む企業に移す。大企業の場合、新規に採用した従業員の給与総額が前年度より2%以上増えれば、その給与総額の15%を税額控除する。中小企業の場合、新採に限らず、従業員全体の給与総額が前の年度より1.5%以上増えていれば、増加分の15%を税額控除する。また、社員の教育訓練費を一定程度増やした場合は控除率を5%上乗せする。

⑤繰越欠損金の控除上限の特例

コロナ禍の厳しい経営環境の中で、赤字に陥った大企業でも、積極的にカーボンニュートラル、DX、事業再構築・再編等の前向きな投資を行う企業に対し、その投資額の範囲内で、最長5年間、繰越欠損金の控除限度額を現行の課税所得の50%から最大100%に引き上げる。この臨時異例の措置が、果たして赤字企業に大胆な投資を促すことになるのかどうか疑問ではある。

(2)中小企業の支援

①中小企業向け投資促進税制等の延長

コロナ禍で業績の悪化している中小企業に対して、法人所得のうち800万円までは、15%としている法人税率の特例（本来は19%）を2年間延長する。同様に、コロナ禍で打撃を受けている中小企業者に対して、税額控除や特別償却が受けられる中小企業投資促進税制を2年間延長して支援する。

②中小企業の経営資源の集約化に資する税制の創設

菅政権は中小企業の再編を進め、生産性の向上や競争力強化を目指す方針を出しているが、それを促すために経営資源集約化税制を創設する。その柱の1つは、「準備金制度」である。これはM&A（合併・買収）後に生じた想定外の損失に備えるために、買手企業が買収費用の一定割合を準備として積み立て、5年間据え置きで損金算入し、法人税支払いを先延ばしできる制度である。もう1つの柱は、M&Aに伴う設備投資の税優遇制度である。これは、買収効果を高めるためシステム統合等の設備投資を行った場合には、投資額の最大10%の税額控除または全額の即時償却を認める制度である。

主な消費課税：車体課税の改正

21年度改正では、エコカー減税の見直しが次のように行われる。

コロナ禍による需要の落ち込みの影響を抑え、ま

図2 自動車重量税のエコカー減税の対象車種

		初回車検		2回目	
現在	電気自動車 (EV)、プラグインハイブリッド車 (PHV)、燃料電池車 (FCV)、クリーンディーゼル車、天然ガス自動車		免税		
	ガソリン車、ハイブリッド車 (HV) など	2020年度燃費基準で判断	+90%	免税	
			+40%	免税	—
			+25%	50%減税	—
			達成	25%減税	—
		初回車検		2回目	
EV、PHV、FCV、天然ガス自動車		免税			
改正後	ガソリン車、HVなど	30年度燃費基準で判断	+20%	免税	
			達成	免税	—
			-10%	免税	—
			-25%	50%減税	—
			-40%	25%減税	—
		21年度		22年度	
クリーンディーゼル車 (初回車検のみ)	20年度燃費基準で判断	達成	免税		
		未達成	免税	—	
→23年度以降はガソリン車と同じ扱いに					

※年度の期間は5月～翌月4月。—は優遇なし。

(出所)『読賣新聞』(朝刊) 2020年12月11日付。

た脱ガソリン車の世界的潮流に合わせて環境に配慮する観点から、車体課税が全体として増税にならない措置を講じる。

環境性能の高い自動車を対象に、車検時の自動車重量税を減免する「エコカー減税」を23年4月末まで2年間延長した上で、減税区分の基準を今より厳しい「30年度基準」に改める。30年度基準を60%以上達成する車種を減税の対象とすることによって、これまでと同じく新車の7割が減税対象となるようにする。

新しい燃費基準(30年度基準)導入による、対象車種毎のエコカー減税(自動車重量税)の変更点の詳細は図2に示されている。

一方で、これまで1～2回目の車検で一律に2

回免税となっていたクリーンディーゼル車は特例の対象から外す。2年間の経過措置を設け、現行の燃費基準を達成する車は、図2のように21、22年度の初回車検時に免税にする。

また、環境性能割の臨時的軽減について、適用期限を9カ月延長し、21年末までの取得を対象とする。この措置については、全額国費で補填する。

いずれにせよ、政府は遅くとも30年代半ばまでに乗用車の新車販売を全て電動車にするという目標を掲げている。それを実現するには、車体課税の抜本的見直しが必要であるが、21年度改正は既存税制の部分修正・延長に留まっている。しかも制度は図2のように煩雑で分かりづらい。

主な国際課税の改正とデジタル課税問題

(1) 国際金融都市に向けた税制上の措置

政府は、アジアの金融センターである香港が政情不安に揺れている中で、日本の国際金融センターとしての地位確立のチャンスとして、海外から金融関係の資産運用会社、人材、資金を呼び込むために、諸問題解決の一環として、税負担軽減の措置を講じる。

① 役員給与の損金算入要件の緩和

法人税において損金算入が認められる役員給与のうち、投資運用業を主業とする非上場の非同族会社の役員に対し支払われる業績連動給与について、一定の要件の下に損金算入を可能とする。

② 外国人材の国外財産に係る相続税等の見直し

現在外国人でも日本の滞在歴が過去15年以内で通算10年を超えると、海外で保有する資産を含めて相続税がかかる。日本の相続税の最高税率は55%と他の主要国より高く、海外人材の定着を妨げているとの批判もある。就労等のために日本に滞在する外国人が死亡した際、その居住期間に関わらず、外国に居住する家族等が相続により取得する国外財産を相続税の課税対象としないこととする。

③ ファンドマネージャーが受ける分配利益の所得課税の明確化

ファンドマネージャーの業績連動報酬については、給与所得として総合課税(最高税率45%)されるのではなく、金融所得として税率20%で分離課税され、負担軽減が図られる。

(2) デジタル課税問題

GAF Aに代表される巨大IT企業が拠点を構えずにグローバルに事業を展開し、巨額の利益を得ながら租税回避を続け、世界全体で巨額の法人税収が失われていることが問題になっている。しかし、現在の国際課税ルールでは、外国企業に課税しようとするならば、その企業が国内に恒久的施設(PE)を有する場合に限られる。このため、国際的な租税回避を防ぎ、公平な競争条件を整えるために、G20・OECDは、BEPS(税源侵食と利益移転)プロジェクトを立ち上げた。ここでは、多国籍IT企業等がPEなしに活動する市場国において、企業の超過利益に売上高などに応じて課税権を配分する「デジタル課税」が論点となっている。またもう1つ、法人実効税率の最低水準を決め、それを下回る国にある会社の利益に対し、親会社のある国が最低税率まで課税できるようにすることが論点となっている。

20年度末を目標に新しい国際課税ルールの合意を得る予定であったが、21年半ばまで先送りされた。その背後には、GAF A課税に狙いを置くEUとビジネスへの課税権の一部が市場国に移るためGAF Aに不利だとする米国の対立がある。

合意が先送りされる中で、イギリス、フランス等は新型コロナ対策等の財源確保の必要もあって、次々と独自のデジタルサービス税を導入している。

21年度税制改正の基本的考え方では、経済のデジタル化への国際課税上の対応の必要性については述べているが、不足する財源確保の機会でもあるにも関わらず、この喫緊の課題について具体的な対応策は何も提示していない。

(かたぎり まさとし)

[各論Ⅱ] コロナ禍の新規国債発行と 財政赤字累増の弊害

江川 雅司

明治学院大学名誉教授・駿河台大学名誉教授

新規国債発行の現状

政府は、2020年7月17日に、「新型コロナ禍の医療提供体制強化」と「ポストコロナ下の社会保障改革」を目指す『経済財政運営と改革の基本方針2020—危機の克服、そして新しい未来へ—』（通称、『骨太方針2020』）を閣議決定している。政府は、この方針のもと、2020年12月21日の閣議決定を経て公表した2021年度政府予算案を、「3次補正予算と合わせ、感染拡大防止に万全を期しつつ、中長期的な課題（デジタル社会・グリーン社会、活力ある地方、少子化対策など全世代型社会保障制度等）にも対応する予算」と主張し、予算案は膨張している。その理由は、「脱炭素・デジタルで成長」政策が採用され、2020年度第3次補正予算案（19.2兆円）と合わせた「15カ月予算」の規模126兆円に達している点、なかでも新規国債発行額が33.9%増の43兆5970億円に達し、2014年度以来7年ぶりに40兆円を超えていることから理解できる。また、2021年度15カ月予算案には切れ目なく歳出需要に対応できるようにする狙いがあるが、2020年度15カ月予算案規模よりも19兆円ほど増大している。この予算規模拡大の財源は、補正予算で新規国債を追加発行して増額しているのが実情である。

さて、2021年度予算案のポイントは、(1)感染拡大防止、(2)デジタル社会・グリーン社会の実現、

(3) 活力ある地方創り、(4) 少子化対策など全世代型社会保障制度の構築、及び(5)歳出改革の取組の継続の5点にある。したがって、(1)コロナ予備費5兆円措置や、(2)デジタル庁の設置、(3)「骨太方針2020」で定めた歳出改革の取組の継続などを盛り込んだ2021年度予算案は、新型コロナ禍での税収減も予想されるため、新規公債発行額は2020年度の32兆5562億円より11兆408億円増額する一方、国の一般会計の基礎的財政収支赤字も10兆7353億円拡大している。

次に、2021年度予算案の新規国債発行額の現状を吟味すると、新規国債発行額はコロナ対応予備費も配慮して43兆5970億円（対前年度比33.9%増）と著増し、公債依存度も40.9%（対前年度比9.2ポイント増）と上昇している。新規国債発行額の内訳は、債務償還費相当分14兆7317億円（対前年度比1.3%増）、利払費相当分8兆5036億円（対前年度比1.5%増）、及び政策的支出による赤字相当分20兆3617億円（対前年度比211.5%増）である。また、法律ベースで区分される建設公債6兆3410億円（対前年度比▲10.8%）と特例公債37兆2560億円（対前年度比46.4%増）は、圧倒的に特例公債の規模が大きくなっているのが特徴的である。したがって、新規国債発行額に借換債（147.2兆円；36.3%増）、財投債（45.0兆円；375.0%増）及び復興債（2.2兆円；▲76.4%）を加算した国債発行予定総額236兆82億円は、対前年度比82兆5461億円増（同53.8%増）と、著増する見通しである。

ここで、2021年度予算案の特徴を国債発行に焦点を当てて議論すれば、(1) コロナ禍での予期せぬ感染拡大などに備えた保健所の体制整備や医療機器の国内生産力増強のために歳出増する一方、(2) コロナ収束後の経済成長に向けた歳出増の予算編成をし、構造転換を促し成長戦略を目指した新規国債発行依存型予算である。この結果、2021年度予算案の新規国債発行額は著増し、過去最大であった民主党政権時代の2010年度の44.3兆円に迫る規模になっている。確かに、コロナ禍で対応する大規模な財政政策はやむを得ないとしても、中長期的に財政健全化するには、成長戦略の果実が重要といえる。もし、コロナ危機が長引けば、新規公債発行額は補正予算でさらに膨張する可能性がある。実際、2020年度当初予算の新規公債発行額が32.6兆円であったが、コロナ対応の3回にわたる補正予算で112.6兆円規模に膨張している。

したがって、コロナ対応予算である2021年度予算案は、コロナ収束効果が期待される反面、大量の国債消化が金融市場に大きな負担をかけるリスクを併せ持った予算案でもある。また、コロナ対応の財源的裏付けである新規国債発行依存型予算案は経済主体に直接痛みを伴わない「財政錯覚」を抱かせ、今後の財政運営に大きな問題を内包している点も懸念される。

緩む財政規律

2021年度予算案は、コロナ対応として感染防止対策や失業防止のための休業支援対策費の増強は理解できるが、問題はコロナ禍とは関係が薄い公共事業までが盛り込まれている点にある。例えば、(1) 国土強靱対策費、(2) 新設する大学の研究支援ファンド、及び(3) インバウンド復活に向けた基盤整備などが計上され、これらが財政規模拡大につながり、「財政規律の緩み」にも繋がっている。また、政府は、予算編成方針で「経済あつての財政」が強調され、例年盛り込まれている財政健全化指標(国・地方の基礎的財政収支)の黒字化目標に直

接触れず、財政再建を後回している点にも問題があり、財政規律の緩みと解釈できる。この点は、コロナ対応後の経済成長を強く目指した政府方針、つまり財政健全化よりも経済成長(景気)重視の政策を優先した結果である。

また、財政規律の緩みの背景には、(1)日本銀行による大規模な国債買入れ政策、つまりイールドカーブ・コントロールによる国債買入れ策が継続している点、及び(2)2020年には、日本銀行の銀行を經由した国債引き受けの上限枠年80兆円が取り払われている点からも考えられる。というのは、日本銀行が異次元の金融緩和政策を維持することで、「財政規律の緩みが長期金利上昇などの問題を生じさせるリスクが低下している」と、政府が認識していれば、それは、金融緩和政策が政府の積極的財政の姿勢を助長する結果になっているとも考えられるからである。ただ、金利の乱高下など国債市場の混乱への懸念もあり、財政負担の軽減と国債市場への配慮という公債管理政策が急務である。

基礎的財政収支の現状

財政規律の緩みは、基礎的財政収支の改善に多大な影響を及ぼすことになる。換言すれば、「財政規律遵守」が保持できるか否かは、大幅な歳出増が見込まれるなかで、(1)感染症防止対策と(2)今後の社会保障関係費の増加抑制策に大きく依存している。しかし、コロナ禍での「感染防止対策」、「経済回復」、及び「財政健全化」の「三兎(サント)」を同時に執行する財政政策は、至難の業といわざるを得ない。現に、2025年に掲げられている国・地方の基礎的財政収支の黒字化目標は、2021年度予算案を見る限り、「感染防止対策」と「経済回復」政策が優先的に取り上げられ「財政健全化」政策が後回しとなっていると判断できることから遠のいていると判断せざるを得ない。更に、例えば2022年に団塊世代が75歳になり始めたとき、社会保障関係費増に見合う税の自然増による税収増が期待されればよいが、社会保障関係費の

表 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23年度末 (2011年度末) 〈実績〉	平成24年度末 (2012年度末) 〈実績〉	平成25年度末 (2013年度末) 〈実績〉	平成26年度末 (2014年度末) 〈実績〉	平成27年度末 (2015年度末) 〈実績〉	平成28年度末 (2016年度末) 〈実績〉	平成29年度末 (2017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) 〈補正後予算案〉	令和3年度末 (2021年度末) 〈政府案〉
国	390 (387)	493 (484)	694 (685)	731 (720)	770 (747)	800 (772)	834 (792)	859 (815)	881 (832)	901 (850)	914 (870)	1010 (967)	1019 (999)
普通国債 残高	295 (293)	457 (448)	670 (660)	705 (694)	744 (721)	774 (746)	805 (764)	831 (786)	853 (805)	874 (823)	887 (843)	985 (942)	990 (970)
対GDP比	55% (55%)	87% (85%)	134% (132%)	141% (139%)	145% (141%)	148% (142%)	149% (141%)	152% (144%)	154% (145%)	157% (148%)	158% (151%)	184% (176%)	177% (173%)
地方	163	198	200	201	201	201	199	197	196	194	192	190	190
対GDP比	30%	38%	40%	40%	39%	38%	37%	36%	35%	35%	34%	35%	34%
国・地方 合計	553 (550)	692 (683)	895 (885)	932 (921)	972 (949)	1001 (972)	1033 (991)	1056 (1012)	1077 (1028)	1095 (1044)	1106 (1062)	1201 (1158)	1209 (1189)
対GDP比	103% (103%)	131% (130%)	179% (177%)	187% (184%)	190% (185%)	191% (183%)	191% (183%)	194% (186%)	194% (185%)	197% (187%)	198% (190%)	224% (216%)	216% (213%)

- (注1) GDPは、令和元年度までは実績値、令和2年度及び令和3年度は政府見通しによる。
- (注2) 債務残高は、令和元年度までは実績値。国は、令和2年度については第3次補正後予算案、令和3年度については政府案に基づく見込み。地方は、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を普通国債残高に含めている。
- (注4) 令和元年度末までの()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2年度末、令和3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年度末以降の同特別会計の借入金残高は全額地方負担分(令和3年度末で31兆円)である。
- (注6) このほか、令和3年度末の財政投融资特別会計国債残高は140兆円程度。
- (出所) 財務省主計局「我が国の財政事情(令和3年度予算政府案)2020年12月参照。

増加抑制策が講じられていない点に懸念が残る。

したがって、財政規律を遵守するためには、歳出と歳入のバランスをとることが必要であり、国の一般会計の基礎的財政収支の議論が急務である。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、必要な国債発行総額は、単に過去の債務の元利払だけに充てれば良いことになる。その意味で、基礎的財政収支の均衡は財政の持続可能性にとって緊急な課題である。しかし、2021年度予算案の新規国債発行額は著増し、基礎的財政収支赤字(▲20兆3617億円;対前年度比10兆7353億円の増大)が大幅に拡大している点に問題がある。

さて、政府は、2010年度に、当該年度の国・地方の基礎的財政収支赤字の対GDP比6.6%を、2015年度に3.3%へ半減、2020年度に黒字化目標を立て財政再建を目指してきた。2015

年度にその目標を達成したものの、次の目標である2020年度の基礎的財政収支黒字化目標は、消費税率引上げ延期(2019年10月)や消費税率引き上げに伴う増収用途の変更、社会保障充実等により、2020年度では8.2兆円の赤字(実質成長率2%以上仮定)、もしくは10.7兆円(実質成長率0%台後半を仮定)の赤字が見込まれ達成できないと推計(内閣府の2017年7月中期試算)し、新たに『骨太方針2018』では黒字化目標を2025年度に変更している。しかし、2021年度予算案では、コロナ対応としての感染防止対策費等で基礎的財政収支の赤字は大幅に膨張し、2025年度黒字達成目標の可能性は厳しい状況下におかれている。

財政赤字累増の実態とその弊害

ところで、財政赤字が問題であるか否かというところ、財政赤字が問題ではなく財政赤字の累増が問

題である。というのは、財政赤字の原因には、(1)資本的経費の財源調達の場合と(2)景気政策の財源調達の場合があり、これらの場合には、単年度ではなく長期的に計画されて消費されるからである。つまり、前者は道路や橋梁などの社会生活充実のためのサービスのために一時的・長期的に巨額の財源が必要となる一方、後者は、政府は家計や企業の行動とは反対の方向に行動することが求められるからである。例えば、景気後退時には、家計や企業は生産・消費活動を押さえるが、政府は公債発行などをして拡大させる。そして、景気が良くなった時には財政を黒字にして、その赤字分を返済すれば良いという論理である。一会計年度では財政収支は均衡していないが、景気は循環するので、景気の一循環を通じて赤字でも黒字でもなければ、一会計年度で財政赤字を出してよいという考え方が導出される。しかし、財政赤字の累増は、(1)財政の硬直化、(2)制度の持続可能性への疑問、国債に対する信認の低下、及び(3)世代間の不公平の拡大の三つの弊害をもたらすことが問題である。

ちなみに、2021年度末の国の長期債務残高は約1019兆円(対GDP比182%)と、前年度末よりも約9兆円増大する見込である(表参照)。この累積債務残高は、人口規模を約1.1億人として計測すると国民一人当たり約926万円の借金を抱えている計算となる。また、国及び地方政府の累積債務残高は約1209兆円であり、対GDP比は216%(対前年度比▲8%)である。国の累積債務残高は2020年度より約0.9%の増加が見込まれ、国及び地方政府の累積債務残高(約8兆円増;0.7%増)は先進諸国の中でも突出しており、依然と財政再建への道のりは遠いと判断せざるを得ない。

以上の点を、OECDデータ(2020年12月)を用いて、マーストリヒト財政基準に照らして考察すると、2020年の国・地方の財政赤字の対GDP比は10.3%(対前年比7.2%ポイント低下)であるのに対し、累積債務残高の対GDP比は266.2%(対前年比28.2%ポイント上昇)である。財政赤字の対GDP比の趨勢は逡減傾向にあったものの、コロナ禍によってその財政状況は一変している。他方、累積務

残高のそれは、依然と基本的には逡増傾向にあることが問題である。特に、累積債務残高の対GDP比の数値が財政の持続可能性の問題となり、海外での我が国の国債・地方債への信認低下が懸念される。

コロナ禍の新規国債発行と今後の展望

以上の点から、2021年度予算案は、コロナ禍での「感染防止対策」、「経済回復」、及び「財政健全化」の「三兎(サント)」を同時に執行することが至上命題であることが窺えるため、2021年度の予算規模は過去最高となっている。一定の財政規律が促進されるか否かは「感染防止対策」と「経済回復」に大きく係わっているため、コロナ禍の費用対効果やコロナ収束後の経済成長目標との整合性について精査すべきである。さらに、新規国債発行の管理や持続可能な財政の構築に資する基礎的財政収支の改善には、2025年度における国・地方の基礎的財政収支赤字の対GDP比黒字化という財政健全化目標が、如何に実現するか依存しているとも考えられるが、その財政再建策の道のりは遠のいたといわざるを得ない。したがって、今後も、財政再建策の新たなルールの構築が急務である。

この結果、「3次補正予算と合わせ、感染拡大防止に万全を期しつつ、中長期的な課題にも対応する予算」を課題とした積極的財政は評価できるが、公債管理政策や基礎的財政収支の状況から判断して問題は山積している。ただ、「財政規律依存型」財政政策の達成には、コロナ禍での税、財政、及び社会保障の三位一体改革が急務である。また、日銀の異次元な金融緩和政策の実施や、景気が改善されれば金利が上昇局面に入る可能性があるため、膨大な債務残高をかかえ、リスクの高い財政運営が続くことには変わりはない。したがって、政府はコロナ禍の公債管理政策とコロナ収束後の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の再構築によって、単年度の基礎的財政収支の黒字化を進め、累積債務残高の対GDP比の改善が急務である。(えがわ まさし)

[各論Ⅲ] 再び15か月予算を組む 公共事業関係費

浅羽 隆史

成蹊大学法学部教授

5か年加速化対策スタート

2021年度公共事業予算を考えるうえで、「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」(2020年12月8日閣議決定)の一部を占めることになる「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」(2020年12月11日閣議決定、以下5か年加速化対策)が重要である。5か年加速化対策は、事業規模等を定め2021年度から5年間にわたり、防災・減災、そして国土強靱化のために重点的に取り組む対策である。

5か年加速化対策において取り組む対策の数は123、事業規模で15兆円程度を目途としている。なかでも大きいのは、激甚化する風水害や切迫する大規模地震等への対策として、人命・財産の被害を防止・最小化するための50対策と交通ネットワーク・ライフラインの維持や国民経済・生活を支えるための28対策である。合計78対策の12.3兆円程度と、事業規模で多くを占めている。次に事業規模が大きいのは、予防保全型インフラメンテナンスへの転換に向けた老朽化対策で、21対策2.7兆円程度を計画している。そして、国土強靱化に関する施策のデジタル化と災害関連情報の予測や収集・集積・伝達の高度化として24対策0.2兆円程度が含まれている。

具体的な対策は、府省をまたぎ多岐にわたる。例えば人命・財産の被害を防止・最小化するための

対策のひとつである流域治水対策は、国土交通省所管では堤防やダムを整備などの河川、雨水排水施設など都市浸水対策の下水道、土砂災害を未然に防ぐ砂防、堤防等の整備の海岸(農林水産省と共管)、農水省所管として排水機場の整備などの農業水利施設の整備、農地整備事業による水田の貯留機能向上、そして財務省所管の国有地を活用した遊水地・貯留施設の整備加速といった対策が、具体的な目標値を掲げて盛り込まれている。

5か年加速化対策の形式的なスタートは2021年度だが、2021年度当初予算が2020年度第三次補正予算と合わせたいわゆる15か月予算のため、予算上は2020年度第三次補正予算からということになる。

15か月予算の比較で 公共事業関係費は増額

公共事業予算は景気への影響が大きいため、前年度との規模の比較も重要な意味を持つ。しかし、その見方には注意を要する(表1)。

2021年度当初予算案における一般会計の公共事業関係費は、6.1兆円である。2020年度当初予算は6.9兆円だったので、それと比較すると金額で7,876億円減、伸び率で11.5%の大幅な減少ということになる。しかし、2020年度には2019年度より2年限定で設けられた臨時・特別の措置分が含まれており、それを除く通常分で2021年度を見

表1 一般会計公共事業関係費・その他施設費の推移

(単位:億円、%)

年度	予算の種類等		公共事業関係費		その他施設費		計	
			金額	伸び率	金額	伸び率	金額	伸び率
2019	補正予算による追加 (a)		15,653	—	6,463	—	122,116	—
2020	当初予算	通常分 (b)	60,669	—	5,972	—	66,641	—
		臨時・特別の措置 (c)	7,902	—	1,970	—	9,872	—
		計 (d=b+c)	68,571	—	7,943	—	76,514	—
	15か月予算計 (e=a+d)		84,224	—	14,406	—	98,630	—
	(一次・二次補正予算による追加)		(—)	(—)	(968)	(—)	(968)	(—)
	三次補正予算案による追加 (f)		24,610	—	6,045	—	30,655	—
2021	当初予算案 (g)		60,695	—	5,853	—	66,548	—
	15か月予算計 (h=f+g)		85,305	—	11,898	—	97,203	—
当初予算(通常分)の増減 (gとb)			26	0.0	-119	-2.0	-93	-0.1
当初予算(すべて)の増減 (gとd)			-7,876	-11.5	-2,090	-26.3	-9,966	-13.0
15か月予算計の増減 (hとe)			1,081	1.3	-2,508	-17.4	-1,427	-1.4

(注) 2021年度には臨時・特別の措置はない。

(資料) 財務省主計局・理財局『令和2年度予算及び財政投融资計画の説明』『令和3年度予算及び財政投融资計画の説明』、財務省主計局「令和元年度補正予算(第1号、特第1号及び機第1号)等の説明」「令和2年度補正予算(第3号、特第3号及び機第3号)等の説明」により作成。

ると、26億円とわずかながら増加したと見ることもできる。

ただし、2021年度当初予算案は、前述の通り2020年度第三次補正予算案との15か月予算と位置付けられている。また、2020年度当初予算は、「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」(2019年12月5日閣議決定)において、2019年度補正予算と合わせて15か月予算とされていた。そのため、マクロ経済への影響を測るには、両年度の15か月予算としての規模での比較が最も適切ということになる。そうすると、2021年度当初予算案+2020年度第三次補正予算案は、前年度等のもとと比較して1,081億円の増で、伸び率で見ると1.3%増とやや拡大基調と言って良いだろう。

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も大切である。一般会計では、公共事業費があげられる。公共事業費は、公共事業関係費とその他施設費からなる。その他施設費は、社会福祉施設の建設であれば社会保障関係費、博物館の建設は文教及び科学

振興費、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費目に計上される。2020年度第三次補正予算案及び2021年度当初予算案におけるその他施設費の合計額は、2019年度補正追加分と2020年度当初予算の合計額と比較し、2,508億円(17.4%)減少している。公共事業関係費と合わせた公共事業費では、新たな15か月予算が2020年度の15か月予算より1.4%、1,427億円の減額になる。

特別会計にも公共事業がある。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等が2020年度当初予算から4,678億円減少し598億円となった(88.7%減)。また、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1,764億円計上されており、前年度比33.6%(894億円)の大幅減となっている。さらに、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165億円(前年度より27億円増)計上されている。

表2 公共事業関係費の内訳

(単位：億円、%)

	2019年度 補正予算	2020年度当初予算			15か月 予算計 (a)	2020年度 三次補正 予算案	2021年度 当初予算 案	15か月 予算計 (b)	増減額 (b-a)	伸び率 (b/a-1)
		通常分	臨時・特 別の措置	計						
治山治水対策事業費	2,640	9,177	2,198	11,375	14,015	4,474	9,320	13,794	-221	-1.6
道路整備事業費	1,700	16,557	1,262	17,819	19,519	3,620	16,634	20,254	735	3.8
港湾空港鉄道等整備事業費	353	4,128	456	4,584	4,937	706	3,969	4,675	-262	-5.3
住宅都市環境整備事業費	515	6,737	210	6,947	7,463	424	6,872	7,296	-167	-2.2
公園水道廃棄物処理等施設整備費	692	1,272	100	1,372	2,063	808	1,412	2,220	156	7.6
農林水産基盤整備事業費	1,940	6,141	785	6,926	8,866	2,624	6,114	8,738	-128	-1.4
社会資本総合整備事業費	2,925	15,125	2,890	18,015	20,939	5,403	14,851	20,254	-685	-3.3
推進費等	30	781	0	781	811	5	760	765	-46	-5.6
小計	10,794	59,917	7,902	67,819	78,613	18,064	59,932	77,997	-616	-0.8
災害復旧等事業費	4,859	752	0	752	5,610	6,057	762	6,819	1,209	21.5
計	15,653	60,669	7,902	68,571	84,224	24,121	60,695	84,816	592	0.7

(資料) 参議院予算委員会調査室編『財政関係資料集』、財務省主計局・理財局『令和3年度予算及び財政投融资計画の説明』、財務省主計局「令和2年度補正予算(第3号、特第3号及び機第3号)等の説明」により作成。

水道施設・下水道・道路の伸びが目立つ

ここまで、公共事業の景気安定化機能に注目してきたが、財政の本源的役割は、政府が統治に必要な財やサービスを提供する資源配分機能である。

公共事業関係費の内訳について、2020年度第三次補正予算案追加分及び2021年度当初予算案の15か月予算を、2019年度補正追加分と2020年度当初予算の15か月予算と比較してみる(表2)。

15か月予算対比で高い伸びを示しているが、公園水道廃棄物処理等施設整備費である。国土交通省の資料などによると、なかでも50%超のきわめて高い伸びを示しているのが、水道施設および下水道である。いずれも、5か年加速化対策での増加分を高い伸びの要因としてあげることができる。水道施設では基幹管路の耐震化をはじめとする耐災害性強化、下水道は都市浸水対策のための雨水貯留管や貯留施設、雨水ポンプの整備など防災事業費補助が大幅に拡充されている。

大規模費目のなかでは、道路整備事業費の伸びも目立つ。5か年加速化対策では、耐震強化岸壁の整備など港湾の耐震性能の強化、ミッシングリンクの解消や暫定2車線区間の4車線化など、道路ネットワークの機能強化対策などが盛り込まれている。なかには、防災・減災や国土強靱化に直結するか、疑問の余地なしとはいえないものも含まれている。

社会資本整備総合交付金がさらに大幅減額

一方、減額が目立つものとして、空港と社会資本整備総合交付金があげられる。

国土交通省の資料などによると、空港は前年度と比べ34.4%もの大幅な削減となっている(表2の港湾空港鉄道等整備事業費に含む)。減額の背景には、航空機燃料税や空港使用料(空港整備勘定の財源)が、コロナ禍による空港利用者の激減と臨時の減免措置(航空機燃料税と空港使用料の総額の5割減相当)によって生じる大幅減収の想定がある。

なお、一般会計の空港整備事業費は、多くが自動車安全特別会計空港整備勘定へ繰り入れられる。

社会資本整備総合交付金は減額が続いており、創設された2010年度当初予算では2兆2,000億円あったものが、2021年度当初予算案に2020年度第三次補正予算案での追加分を合わせても7,469億円と、およそ3分の1の規模まで減っている（表2の社会資本総合整備事業費が社会資本整備総合交付金と防災・安全社会資本整備交付金）。

地方自治体向け補助金のうち、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実施する必要がある事業には、用途を限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、用途の限定を弱めた一般補助金が望ましい。そのため、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、国全体として効率的な配分につながりやすい。個別事業ごとに用途が細かく限定されていた公共事業関連の補助金等の一部を、2010年度の社会資本整備総合交付金と農山漁村地域整備交付金の創設によって、地方自治体の自由度を高める交付金化した。

交付金は、その後の拡大や縮小を経て、2021年度当初予算案では、社会資本整備総合交付金、農山漁村地域整備交付金、防災・安全社会資本整備交付金の3本立てとなっている。このうち、社会資本整備総合交付金が地方自治体にとって最も自由度が高く、減少傾向が続いているのは望ましいことではない。また、農山漁村地域整備交付金（表2の農林水産基盤整備事業費に含まれる）も、2021年度は大幅な減少となっている。

国庫債務負担行為に要注目

最後に、国庫債務負担行為にふれておきたい。予算の単年度主義の例外で、国が複数年度にわたる支出の義務を負うもののなかで、継続費を除くものが国庫債務負担行為である。対外的に、政府が複数年度契約を行う。契約期間は5箇年度以内が原則で、PFI事業など例外的により長期のものも存在する（現存する最長期間は30年）。国庫債務負担行為の主な理由は、複数年度契約による事業の安定化と費用削減にある。また、執行平準化や閑散期の工事量確保をあげることもできる。

2021年度当初予算案のなかには、建設業の生産性向上策の一部として、2年間の契約期間や契約初年度の予算を計上しないゼロ国債を地方自治体への補助事業にも積極的に活用することが謳われている。これにより、公共事業の施行時期の平準化を一層進展させることが意図されている。

ただし、国庫債務負担行為の拡大には注意も必要である。公共事業に限らず国庫債務負担行為の件数や規模は、近年継続的に膨張傾向にある。形式的には議決権が各年度に担保されているとはいえ、契約を反故にするわけにはいかず、結局多くは後年度の予算にほぼ当初の予定通り計上され、予算の硬直化を招いている。また、ゼロ国債をはじめ初年度の予算計上割合が低下傾向にあることを指摘できる。国庫債務負担行為の意義は理解できるが、やはり原則は単年度主義にある。そして、国庫債務負担行為を増やし、初年度の予算計上額を少なくすれば、当面の負担を軽くし先送りすることができる。しかし、そこに問題も含まれることは言うまでもない。予算書の丁号として示される国庫債務負担行為は、あまり顧みられることのないものだろうが、注目すべきである。（あさば たかし）

[各論Ⅳ] コロナ対応の15か月予算で膨らむ社会保障関係予算

吉岡 成子

参議院常任委員会専門員

社会保障関係費の実質的な伸びは3,500億円程度

2021年度一般会計社会保障関係費は35兆8,421億円と過去最高を更新し、一般会計歳出に占める割合は33.6%、一般歳出に占める割合は53.6%となった。前年度の臨時・特別の措置を除いた通常分と比べると1,507億円(+0.4%)の増である。しかし、コロナ禍の受診控え等により医療費が減少し、その動向を踏まえた2020年度の医療費の国庫負担分は2,000億円程度減少する。このベースと比較した実質的な社会保障関係費は3,500億円程度の増となり、ちょうど高齢化による増加分に相当する伸びとなる。

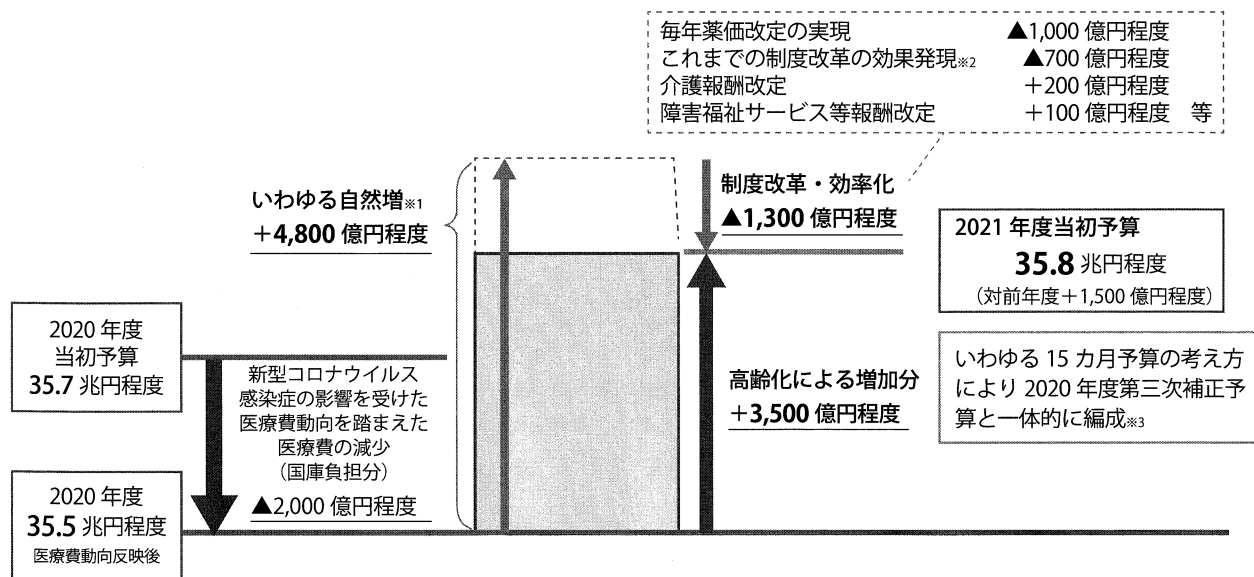
2021年度予算は、概算要求ではいわゆる自然増や新型コロナへの対応など緊要な経費等について額を明示することなく、予算編成過程での検討に委ねた異例の展開となった。このうち年金・医療等の高齢化に伴ういわゆる自然増は、予算編成過程で4,800億円程度と積算された。これを全体で約1,300億円程度圧縮し(薬価引下げ(▲1,001億円)、過去の介護・医療保険制度改革による影響額(▲700億円程度)、介護報酬(+196億円)、障害福祉サービス等報酬(+86億円))、社会保障関係費の実質的な伸びを高齢化による増加分相当におさめるとの骨太方針2015以来の方針を堅持した(図表1)。

一方、2021年度予算は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大を受け追加の経済対策を盛り込んだ2020年度第三次補正予算と一体的に編成する、いわゆる「15か月予算」の考え方により切れ目のない予算措置を行うとされた。厚生労働省第3次補正予算(以下「補正」という。)の追加額は4兆7,330億円に上る。また、2020年度第二次補正予算の10兆円(第三次補正で1兆8,500億円減額)に続き、2021年度当初予算(以下「当初」という。)においては5兆円の新型コロナウイルス感染症対策予備費が計上された。

喫緊の新型コロナウイルス感染症への対応

新型コロナウイルス感染症に関しては、これまで補正予算や予備費により累次にわたり対応がなされてきたが(図表2)、15か月予算では、新型コロナウイルスと戦う医療・福祉提供体制の確保として、補正で1兆6,442億円、当初で533億円が計上された。補正では、新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金を1兆1,763億円増額し、引き続き都道府県の行う病床確保や宿泊療養施設等の確保等を支援し、医療提供体制等の強化を図る。また、当初では、介護・福祉サービス提供体制の継続支援を行うとともに、介護・福祉施設における感染防止対策、ICT・ロボット等の導入支援等を行う。

図表1 2021年度社会保障関係費の全体像



※1 2021年度の年金額改定率(予算編成時の物価上昇率の推計を基にした予算積算上の値)は±0%。このうち、消費税率上げによる物価影響分+0.2%(+200億円程度)を別途、消費税増収分(公経済負担)で対応するため、上記自然増には、これを控除した物価影響分▲0.2%(▲200億円程度)が反映されている。

※2 2020年度に決定した介護保険制度改革(▲100億円程度)、2019年度から段階的に実施した後期高齢者医療制度の保険料にかかる軽減特例の見直し(▲600億円程度)による財政効果が2021年度に発現するもの。

※3 2020年度厚生労働省第三次補正予算による追加額は4兆7,330億円

(資料) 財務省「令和3年度社会保障関係予算のポイント」別紙1を修正加筆。

新型コロナウイルス感染症患者を受け入れる医療機関に対しては、これまで予備費等による診療報酬の特例的な対応を行ってきたが、補正ではさらに、特に必要な感染予防策を講じた小児の外来診療への支援や回復患者の転院支援を行う。当初では、当面これらの特例的な対応を継続(小児外来については9月末まで、その後は縮小)するとともに、各医療機関における一般診療等の感染防止策について9月末まで特例的な評価を行う(455億円)。

次に、PCR検査等の検査体制の充実や検疫体制の強化のため、補正に1,276億円を計上するとともに、当初において検疫所における水際対策の推進を図る(207億円の内数)。

また、保健所等の機能強化のため、補正で新型コロナウイルス感染者等情報把握・管理支援システム(HER-SYS)等感染症対策関係システムの運用・改修等を行う(131億円)とともに、当初では、感染症の専門家の応援派遣の実施や、感染症対策関係システムの総合的な運用に向けた次期システ

ムの開発、機能・連携強化を行う(18億円)。

さらに、ワクチン接種体制等の整備やワクチン・治療薬の開発・安全性の確保等のため、補正に7,402億円を計上している。

このほか、感染拡大防止に向けた研究開発の推進として、補正で国立感染症研究所の体制強化等を図る(100億円)とともに、当初で、国立国際医療研究センターの体制強化(13億円)、日本医療研究開発機構(AMED)等における新型コロナウイルスに関する研究を含めた研究開発支援(569億円)等を行う。

コロナ禍における雇用支援と雇用保険財政

コロナ禍における雇用維持・継続に向けた支援として、2020年度補正において1兆4,735億円、2021年度当初において6,853億円を計上し、雇用調整助成金等による雇用維持への取組を支援

図表2 新型コロナウイルス感染症に関するこれまでの主な対応(厚生労働省関係)

	合計額	主な対応
2019年度		
「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」 (2020年2月13日閣議決定)	139億円	・帰国者等の受入支援 ・検査体制及び感染症患者の受入体制の強化 ・帰国者・接触者外来及び帰国者・接触者相談センターの設置 ・水際対策の強化に必要な物品等の確保 等
「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策-第2弾-」 (2020年3月10日閣議決定)	3,168億円	・マスクの緊急配布 ・保育所や介護施設等における感染拡大防止策 ・医療提供体制の整備 ・雇用調整助成金の特例措置の拡大 ・小学校等の臨時休業に伴う保護者の休暇取得支援 ・個人向け緊急小口資金等の特例貸付の実施 等
2020年度		
第一次補正予算 (2020年4月30日成立)	1兆6,371億円	・PCR等の検査体制の確保 ・ワクチン・治療薬の開発促進 ・新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金(医療)の創設 ・マスク・消毒用エタノール等の物資の確保 ・雇用調整助成金の特例措置の更なる拡大 ・小学校等の臨時休業等に伴う保護者の休暇取得支援 等 ※あわせて、診療報酬において、感染防止に留意した医療機関の対応等を特例的に評価
第二次補正予算 (2020年6月12日成立)	4兆9,733億円	・PCR等の検査体制の強化 ・ワクチンの早期実用化のための体制整備 ・新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金(医療・介護・福祉)の抜本的拡充 ・医療用物資の確保・医療機関等への配布 ・雇用調整助成金の抜本的拡充 ・個人向け緊急小口資金等の特例貸付の実施 等 ※あわせて、診療報酬において、重症・中等症患者の診療や医療従事者の感染リスクを伴う診療等を特例的に評価
新型コロナウイルス感染症対策予備費 (2020年8月7日閣議決定)	2,107億円	・入国者に対する検疫機能の確保 ・個人向け緊急小口資金等の特例貸付の実施
新型コロナウイルス感染症対策予備費 (2020年9月8日閣議決定)	6,714億円	・ワクチンの確保
新型コロナウイルス感染症対策予備費 (2020年9月15日閣議決定)	1兆6,350億円	・PCR検査機器等の整備補助 ・一定の高齢者等に対する検査事業に要する費用の助成 ・新型コロナウイルス感染症患者の病床・宿泊療養施設確保支援、診療報酬・病床確保料の引上げ ・インフルエンザ流行期における発熱外来診療体制確保支援 ・COVAXファシリティ参加に係る拠出金 ・個人向け緊急小口資金等の特例貸付の実施、住居確保給付金の支給 等
新型コロナウイルス感染症対策予備費 (2020年10月16日閣議決定)	4,391億円	・雇用調整助成金の特例措置に必要な経費
新型コロナウイルス感染症対策予備費 (2020年12月11日閣議決定)	737億円	・低所得のひとり親世帯に対する臨時特別給付金(基本給付の再支給)に必要な経費
新型コロナウイルス感染症対策予備費 (2020年12月25日閣議決定)	2,693億円	・更なる病床確保のための新型コロナウイルス感染症患者の入院受入医療機関への緊急支援

(注) 2020年度第二次補正予算までの主な対応及び予備費における対応を記載。なお、2020年12月25日閣議決定分は、第三次補正予算閣議決定後の決定。
(資料) 厚生労働省「令和3年度予算案の概要」参考資料をもとに新型コロナウイルス感染症対策予備費(2020年12月25日閣議決定)分を追記。

するとともに、補正において出向元、出向先双方の企業に対する新たな助成金を創設し、産業雇用安定センターによるマッチング支援の強化とあわせ、在籍型出向の活用による雇用維持等への支援を実施する。また、業種・地域・職種を越えた再就職等の促進(補正12億円、当初1,338億円)、派遣労働

者など非正規雇用労働者の再就職支援や新規学卒者等への就職支援(補正95百万円、当初727億円)を行う。

コロナ禍の雇用情勢を踏まえ、2021年度当初では、前年度と比べ、雇用安定事業費が5,620億円、失業等給付費が3,292億円増大する。一般会

計及び失業等給付の積立金からの特例的な受入れ(それぞれ1兆円余)等を行ってもなお、補正後の安定資金残高はほぼ枯渇し、失業等給付の積立金も2021年度末には枯渇する見込みである。さらに、現時点で雇用調整助成金の特例措置は2月末までとされてきたが、3月末までに延長され、雇用安定事業費は更に膨らむこととなる。

毎年薬価改定の実施と介護報酬等改定

薬価改定については、これまで診療報酬改定とあわせて原則2年に1度行われてきた。しかし、薬価制度の抜本改革の議論において、市場実勢価格を適時に薬価に反映して国民負担を抑制するため、全品を対象に、毎年薬価調査を行い、その結果に基づき薬価改定を行うこととされ、2021年度が最初の毎年薬価改定年度とされた。しかし、コロナ禍で医療機関や薬局の経営が悪化し、価格交渉も遅延する等の理由で、医療機関側からは薬価調査・薬価改定の実施に否定的な見解が示された。こうした中で、2020年7月の「骨太方針2020」は、「本年の薬価調査を踏まえて行う2021年度の薬価改定については、」**「新型コロナウイルス感染症による影響も勘案して、十分に検討し、決定する」とされ、薬価改定の行方に注目が集まっていた。**

大臣折衝の結果、2021年度薬価改定は、薬価調査による乖離率5%を超える1万2,180品目(全品目の69%)について、新型コロナウイルス感染症による影響を勘案し、特例として0.8%分削減幅を緩和して実施することになった。改定による薬剤費の削減額は▲4,315億円(国費▲1,001億円)である。

一方、原則3年に1度行われる介護報酬・障害福祉サービス等報酬の改定については、介護・福祉職員の人材確保・処遇改善にも配慮しつつ、介護事業者の経営を巡る状況や感染症への対応力強化等を踏まえ、介護報酬については+0.70%(国費196億円)、障害福祉サービス等報酬については+0.56%(国費86億円)のプラス改定を行うこととなった。

このうちそれぞれ+0.05%は、2021年9月末ま

での間の新型コロナウイルス感染症に対応するための特例的な評価に充てられる。

不妊治療への助成拡充等の少子化対策

後期高齢者の2割負担の対象に注目が集まった2020年12月の全世代型社会保障検討会議の最終報告は、9月の菅内閣の発足を受け、医療改革と並んで少子化対策を掲げ、①不妊治療への保険適用等、②待機児童の解消、③男性の育児休業の取得促進を取りまとめた。

菅総理肝煎りの①不妊治療への保険適用については、2022年度当初から保険適用を実施することとし、保険適用までの間、現行の不妊治療の助成制度について、所得制限の撤廃や助成額の増額(1回30万円)等、対象拡大を前提に大幅な拡充を行い、経済的負担の軽減を図るとともに、不育症やがん治療に伴う不妊についても新たな支援を行うとされた。不妊治療への助成拡充については、2020年度補正で370億円が計上され、2021年1月1日から実施される。また、2021年度当初において37億円が計上され、不育症検査への助成事業や小児・AYA世代のがん患者等の妊よう性温存療法のための支援、不妊症・不育症に対する相談支援等の拡充や里親・特別養子縁組制度の普及啓発、不妊治療と仕事の両立支援を行う。

また、②待機児童の解消に関しては、新子育て安心プランを策定し、2021年度から2024年度末までの4年間で約14万人分の保育の受け皿を整備することとし、保育人材の確保等と合わせて2020年度補正で360億円、2021年度当初で969億円を充てる。新プランに基づき増加する保育所の運営費については、事業主拠出金の拡充と児童手当の特例給付の見直し(2022年10月支給分から主たる生計維持者の年収1,200万円以上の高所得の主たる生計維持者を対象外)等により財源を確保する。

さらに、③男性の育児休業の取得促進に関しては、配偶者の出産直後の男性の休業を促進する新たな枠組みを導入することとし、これらの検討、周

知・支援として2021年度当初に136億円を計上している。

迫られるポスト・コロナの 社会保障制度改革

2021年度社会保障関係予算は、当初予算こそ「骨太方針」で示した伸びの枠を遵守したものの、相次ぐ補正予算や予備費による新型コロナへの対応、15か月予算の考え方により実質的には大きく膨らんだ。

また、コロナ禍で医療機関等への支援や雇用・生活支援等、社会保障の重要性が高まる一方で、感染症に対応する医療体制の整備などの新たな課題も浮き彫りになった。

同時に、我が国は、少子高齢化という構造的な課題にも直面している。新型コロナへの対応に迫られる中で、骨太方針2020も全世代型社会保障

検討会議の最終報告も、給付と負担の在り方を含めた今後の社会保障制度改革の全体像を示せなかった。

予算編成過程において、焦点となっていた後期高齢者の2割負担の対象は、課税所得28万円以上かつ年収200万円以上（単身世帯）で政治決着し、激変緩和措置を講じた上で2022年10月以降に実施されることとなった。また、児童手当においては、高所得の主たる生計維持者については2022年10月の支給分から特例給付の対象外となる。財政上の影響が生じるのは2022年度予算以降になるが、いずれも大きな争点となろう。

しかし、これらの見直しだけでは我が国の社会保障が抱える構造的な課題の解決にはつながらない。ポスト・コロナを見据えた持続可能な社会保障制度をどのように描き、どう構築していくのか、負担の在り方も含めた改革の検討が迫られている。

（よしおか せいこ）



[各論V] コロナ禍の中の地方財政

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

はじめに

2019年度末に1兆9,160億円あった都道府県の財政調整基金残高は、コロナ対応の取り崩し等で2020年9月末には6,601億円になった。東京都は、9,345億円あったものが、中小企業に対する制度融資としての金融機関預託金など8,312億円取り崩している（『東京新聞』10月19日付）。全体としては、3分の2の取り崩し、東京都で9割もの取り崩しとなった。

本年度の地方財政対策は、新型コロナウイルス感染症の影響により地方税等が大幅な減収となる中、防災・減災、国土強靱化の推進などの重要課題が目標とされ、通常収支分については、前年度を9,000億円程度下回り、歳入歳出総額は89兆8,400億円となった。地方一般歳出、一般財源総額ともマイナスであるが、水準超経費を除けば交付団体ベースの一般財源総額は若干のプラス、前年度を0.2兆円上回る額が確保された。地方交付税総額も17兆4,000億円で、前年度を8,500億円ほど上回る。すでに、コロナ対策が2020年度補正予算で設定されていることもあり、2021年度地方財政対策は、これまでと大きな変化はみられていない。

2021（令和3）年度地方財政対策における財源確保

本年度の地方財政対策における財源確保の

見積もりとしては、地方税38兆802億円（前年度比▲2兆8,564億円、▲7.0%）、地方譲与税1兆8,219億円（同▲7,867億円、▲30.2%）、地方交付税17兆4,385億円（同+8,503億円、+5.1%）、地方特例交付金等3,577億円（同+1,570億円、+78.2%）である。地方税は、やはり、地方法人二税の税収減が心配され、前年度地方財政計画比で2.4兆円の減、昨年12月の推計からも1.3兆円の減少となりそうである。

地方交付税は、出口ベースで17兆4,385億円（前年度比+8,503億円、+5.1%）となり、このうち、一般会計分が、15兆5,912億円である。これは、地方交付税の法定率分等が13兆3,997億円と一般会計における加算措置2兆1,915億円から構成される。法定率分等は、所得税・法人税・酒税・消費税の法定率分13兆7,002億円と過去の国税減額補正精算分▲3,004億円。一般会計加算は、折半対象以外の財源不足における補填（既往法定分）2,246億円、折半対象以外の財源不足における補填（覚書加算の前倒し）2,500億円、臨時財政対策特例加算1兆7,169億円である。

また、特別会計に関するものが、1兆8,473億円で、地方法人税の法定率分1兆3,232億円、交付税特別会計借入金支払利子▲760億円、交付税特別会計剰余金の活用1,500億円、2020年度補正において償還を繰り延べた交付税特別会計借入金償還予定額を2021年度へ繰越すものが2,500億円、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、そして返還金が1 億円となった。

地方債は、11 兆 2,407 億円（前年度比 +1兆 9,625 億円、+21.2%）である。内訳としては、臨時財政対策債が5 兆 4,796 億円（前年度比 +2兆 3,399 億円、+74.5 %）である。臨時財政対策債以外は5 兆 7,611 億円（同 ▲ 3,774 億円、▲ 6.1 %）で、通常債4 兆 9,911 億円（同 ▲ 3,774 億円、▲ 7.0 %）、財源対策債7,700 億円（同 0 億円、0.0 %）から構成される。リーマンショック後の税収増加によって折半対象財源不足が小さくなり、2019年度においては解消した結果、臨時財政対策債は2010年度7.7兆円から減少傾向にあったが、今年度は、前年度3.1兆円から大幅増の5.5兆円となった。コロナ禍の財源不足への対応として、2020年度から2022年度までの間においては、国と地方の折半ルールを適用することとし、次のように財源不足額を補填することとされた。

2021年度における財源不足額は10兆 1,222 億円である（前年度比+5兆 5,938 億円、+123.5%）。このうち、折半対象以外の財源不足額が6兆 6,884 億円で、財源対策債の発行7,700 億円、地方交付税の増額による補填は1兆 5,557 億円、交付税特別会計償還繰延べ6,000 億円、臨時財政対策債の発行（既往債の元利償還金分等）3兆 7,627 億円となった。折半対象財源不足額は3兆 4,338 億円で、地方交付税の増額による補填（臨時財政対策特例加算）1兆 7,169 億円、臨時財政対策債の発行1兆 7,169 億円となった。

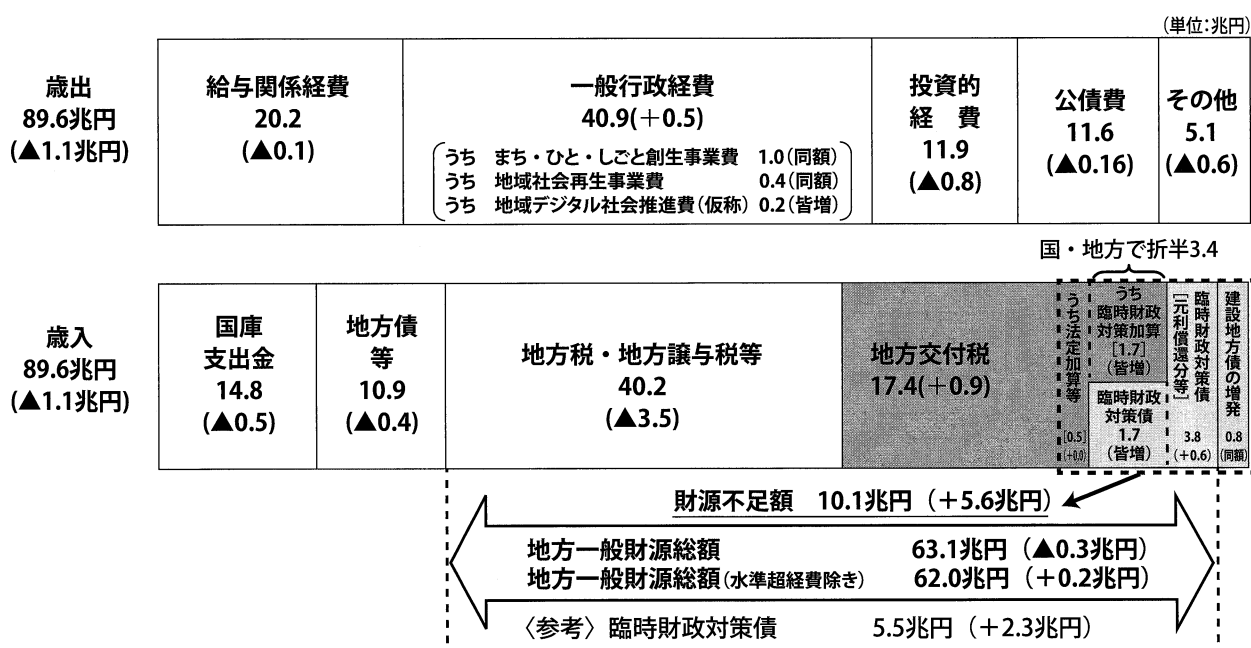
2021年度の資金繰り対策としては、臨時財政対策債について最も金利が低い公的資金（財政融資資金、地方公共団体金融機構資金）での引受けを1.1兆円増額し、臨時財政対策債全体の4割が公的資金となる。また、減収補填債の対象外である税目や使用料・手数料について、引き続き2021年度も投資的経費の範囲内で「特別減収対策債」の発行が可能となった。病院や交通など公営企業についても、新型コロナウイルス感染症に伴う影響から、2021年度も「特別減収対策企業債」の発行が可能となる。

地方税制の変更点としては、固定資産税の据え置きがある。今年度は、評価替えの年となるが、このところの地価上昇傾向をもとに得られた昨年の調査結果が、新型コロナ禍にあつて実際には下落したところもあるとみられ、負担増を抑えようとの試みである。昨年2月発表の地価公示価格をみると、全国平均では、全用途平均は5年連続、住宅地は3年連続、商業地は5年連続で上昇し、いずれも上昇基調にある。とくに、地方圏では、住宅地は2年連続、商業地は3年連続で上昇し、上昇基調を強めている。地方四市（札幌市、仙台市、広島市及び福岡市）では上昇基調を更に強めており、上昇幅は住宅地で5.9%、商業地で11.3%、全用途で7.4%であった。

与党の「2021年度税制改正大綱」では、「現下の商業地の地価の状況を見ると、感染症の影響により、2020年7月時点では三大都市圏や地方圏の一部では上昇が続いている一方で、全国では5年ぶりに下落に転じた」とし、「このような状況を踏まえ、負担調整措置については、納税者の予見可能性に配慮するとともに固定資産税の安定的な確保を図るため、2021年度から2023年度までの間、下落修正措置を含め土地に係る固定資産税の負担調整の仕組みと地方公共団体の条例による減額制度を継続する」とこととされた。そして、感染症により社会経済活動や国民生活全般を取り巻く状況が大きく変化したことを踏まえ、納税者の負担感に配慮する観点から、2021年度に限り、負担調整措置等により税額が増加する土地について前年度の税額に据え置く特別な措置を講ずることとなった。ただし、実際、地価上昇が生じ、税の増収に期待した自治体では、がっかりということになる。

自動車税、軽自動車税の環境性能割については、新たな燃費基準の下で税率の適用区分を見直すこととされた。具体的には、クリーンディーゼル車といっても個別にかなり燃費差があることから、電気自動車等の一律非課税枠から外し、燃費性能の達成状況や普及の状況等を総合的に勘案し、ガソリン車と同等に扱うこととなった。その際、市場への配慮等の観点も踏まえ、2年間の激変緩和措置が

図1 2021年度地方財政収支



※ () 内は令和2年度当初からの増減額。
 ※公債費、歳出総額は、令和2年度徴収猶予の特例債償還分を除いている。
 ※地方税・地方譲与税等、歳入総額は、令和2年度徴収猶予の特例分を除いている。
 (出所) 「参考資料(令和3年度地方財政対策関係)」総務省資料。

設けられる。

2021年度地方財政対策の 主な歳出から

1 地域デジタル社会の推進

光ファイバーの全国的な展開や5Gサービスの開始、ローカル5Gの導入など情報通信基盤の整備の進展を踏まえ、今後これらの基盤を有効に活用し、すべての地域がデジタル化によるメリットを享受できる地域社会のデジタル化を集中的に推進するため、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金を活用し、地方財政計画に新たな歳出項目として「地域デジタル社会推進費(仮称)」を計上する。

地方交付税措置として、新たな基準財政需要額の算定項目「地域デジタル社会推進費(仮称)」を臨時費目として創設し、地域社会全体のデジタル化を推進するために必要となる取組に要する経費を算定するものとなる。算定額は、2021年度及び2022年度、各々2,000億円程度(うち道府県分800億円程度、市町村分1,200億円程度)となる。

2 保健所の恒常の人員体制強化

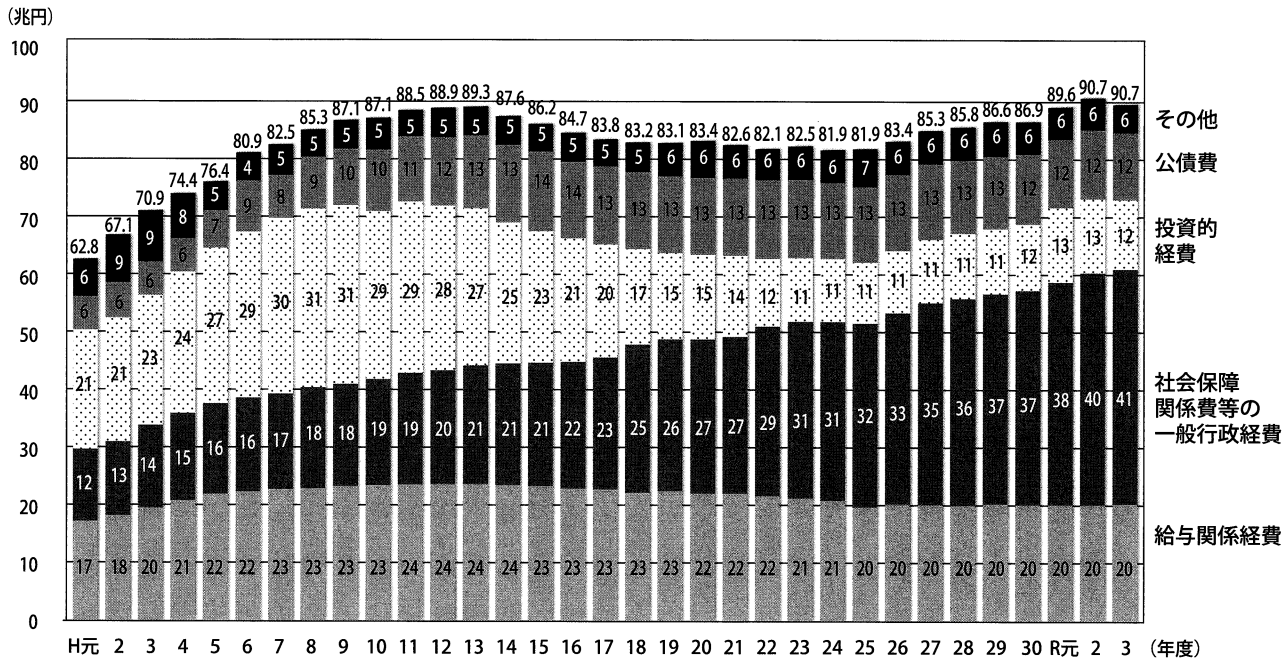
感染症の拡大時に円滑に業務ができるよう、感染症対応業務に従事する保健師の恒常的な人員体制を強化するために必要な地方財政措置を講ずる。

新型コロナウイルス感染症への対応を踏まえ、健康危機管理対応力を強化するほか、関係機関との連絡調整を充実させるとともに、IHEAT登録者等に対する研修・訓練等を実施する体制を平時から強化するため、保健所において感染症対応業務に従事する保健師を2年間で約900名増員(現行の1.5倍に増員、現行:約1,800名⇒2021年度:約2,250名、2022年度:約2,700名)する。普通交付税措置として、標準団体(人口170万人、保健所数9カ所)の措置人数を現行24名から2年間で36名に増員(1.5倍)する。

3 防災・減災、国土強靱化の推進

緊急自然災害防止対策事業費の対象事業を拡充し、事業費を1,000億円増額した上で、「防災・

図2 地方財政計画の歳出の推移



(出所) 図1に同じ。

減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」の期間を踏まえ、事業期間を5年間延長する。追加される対象事業には、流域治水対策に資する地方単独事業、そして道路防災について小規模事業に限るとの現行の要件を撤廃した上で、橋梁・道路の洗掘・流失対策がある。

緊急防災・減災事業費についても、対象事業を拡充した上で、緊急自然災害防止対策事業費と同様に、事業期間を5年間延長する。「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」に伴う地方負担については、これまでと同様、国土強靱化債又は補正予算債により措置される。拡充される対象事業は、避難所における新型コロナウイルス感染症対策、社会福祉法人等の福祉施設等における豪雨災害対策に対する補助等となる。

また、防災重点農業用ため池等の防災対策の強化のため、緊急浚渫推進事業費の対象施設に追加するなど地方財政措置を拡充する。2020年7月豪雨をはじめ、近年、自然災害が激甚化・頻発化中、防災重点農業用ため池等の決壊等により、人家、公共施設及び農地へ被害が発生しているこ

とから、これらの防災工事の推進及び適切な維持管理が必要となった。このため、防災重点農業用ため池の防災工事に係る地方財政措置を拡充するとともに、防災重点農業用ため池等を緊急浚渫推進事業費の対象施設に追加される。

さらに、利水ダム等の事前放流に伴い、一級水系の指定区間及び二級水系を管理する都道府県が行う損失補填に要する経費について、特別交付税措置(措置率0.8、財政力補正なし)がとられる。

おわりに

2020年度の第1次、第2次補正予算で、コロナ対策及びポストコロナに向けた対策として、合計3兆円の新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金が予算化された。さらに、第3次補正予算で1.5兆円(うち地方単独分1.0兆円、即時対応分0.2兆円)追加される。「コロナ対応のための取組である限り、地方公共団体が自由にお使いいただくことができます。」(内閣府地方創生推進事務局HP)とはいうものの、交付のスピード、PCR検査など他の法律で補助率上限規定によるしぼり、そもそも大き

な補正の中でこの程度の金額でいいのか等、課題は残る。柔軟で使いやすいものであってほしい。一部の自治体で、使い道に疑問の声が出るケースもあったようであるが、その場合は、住民がしっかりとみていく。危機の現場は自治体の方が近い。住民自治の役割も大きいといえるだろう。

保健所は、感染症より高齢化時代の生活習慣病が主な病気とされるようになって、1990年代半ばより大幅に減らされてきた。平成の大合併で公務員数も大幅に減らされた。コロナ対応の人員不足が問題視され、地方財政対策で保健所体制の強化が盛り込まれても、給与関係経費はマイナスとなっている。本年度の地方財政対策は、税収減に伴う臨時財政対策債の増加ばかりが目立つものとなった。

基本的に、国の当初予算が平時をイメージして

おり地方財政対策がそれに連動し、危機対応と地方財政の実質的対策は、補正予算に対応したものとなっている。補正予算には、本当にコロナ対応かというものもあった。規範的な当初予算、議論の不十分な補正予算という図式が変わることが必要だろう。地方財政計画では、新コロナ対策を別枠で設定してもよかったのではないか。（ほしの いずみ）

《参考資料》

「令和2年度補正予算（第1号、第2号）に計上された新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金のうち国庫補助事業等の地方負担分の執行上の取扱について」内閣府地方創生推進室、2021年1月7日。

「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金 Q & A（第3版／12月16日）」内閣府地方創生推進事務局。

「令和3年度地方財政対策の概要」総務省自治財政局、2020年12月21日。

「令和3年度税制改正（地方税）の概要」総務省資料。



[特論I] 新型コロナウイルス感染症 蔓延下の財政投融资

関口 浩

法政大学社会学部教授

新型コロナウイルス感染症の蔓延

新型コロナウイルス感染症のこれ以上の蔓延を抑止するために外出を自制するような環境が設定されても、「コロナ疲れ」などと称して、自由奔放に行動している者が多い。戦後教育の悪しき側面の行きつくところの一つがこのような行為になっているのかもしれない。新型コロナウイルス感染症第3波に見舞われている令和2（2020）年から令和3（2021）年の暦の変わり目に、東京都を中心として感染者や重症者が日ごとに増加し全国に波及している感じもある。人間は嫌なものを避けたいものであり、それとつきあうには疲れを伴うのが常である。しかし、今回の新型コロナウイルス感染症は嫌なものであっても避けて通ることのできないものである。人命を維持するためには克服しなければならないからである。別の側面からみれば、戦争のない日本にとって、平常生活の有難さを再確認し、見直す一つの契機になるものでもある。世界に目を向ければ新型コロナウイルス感染症が存在しないときでも身の危険に晒されている人は数知れない。そういう人々のことに目を向けるにあたって、いま目の前で起きている新型コロナウイルス感染症に伴う様々な異常な事態について、その解決策を一つ一つ探し出して、地道に、正しく行動し人命を維持する術を獲得する必要がある。こうした異常な状態は、世界恐慌や第2次世界大戦など、歴史的事実に並ぶものである。そうした有事の際にも、豊かな日本という

国で、平時に当たり前とされ続けてきた、求めるものをすべて手にしたいとする強欲な気持ちを押し通そうとする国民が多かったり、投票での票を獲得することに目がくらみ人命の尊さを考えられない政治家が多かったりすることが、感染を拡大させているのである。時代の生き証人として、耐えるべきところは耐えて、学んだことを後世の人々に伝えていくことが、いまのわれわれに求められている責務である。

新型コロナウイルス感染症蔓延という歴史的事象が起こっている中で、財政も新型コロナウイルス感染症にまつわる問題を解決すべく対応しなければならない。3度にわたる令和2年度補正予算や令和3年度予算には、こうした異常な事態への対応が含まれている。後述するように、それがこれまでの財政問題や今後の財政のあり方に大きく影響してくることをまず心しておかねばならない。図1（40頁）は財務省が公表した「財政投融资計画額の推移（フロー）」であるが、財政投融资計画額も新型コロナウイルス感染症により、令和2年度当初13.2兆円であった計画額は改定額で65.1兆円へと激増し、令和3年度予算でも40.9兆円とほぼ平成2年度改定額の路線を引き継ぐものになっていることがわかる。この図1からは視覚的に、いまの新型コロナウイルス感染症に見舞われた事態が財政的にもいかに異常な事態を招来させているかを読み取れる。

表1 財政投融资特別会計財政融資資金勘定・投資勘定の状況

財政融資資金勘定									
	令和3年度 予算	平成2年度 第3次補正 後予算				平成2年度 当初予算	令和元年度 決算	平成30年度 決算	
			第1次補正	第2次補正	第3次補正				
実額(単位:億円)									
主な歳入									
資金運用収入	12,758	8,425	600	819	△2,420	9,425	8,851	10,263	
公債金	450,000	407,000	94,000	328,000	△135,000	120,000	125,500	106,300	
財政融資資金より受入	258,448	113,611	—	—	—	113,611	135,350	129,400	
他勘定より受入	1	1	—	—	—	1			
雑収入	573	173	126	20	△365	391	29	35	
計	721,780	529,210	94,692	328,260	△137,785	243,394	269,730	245,999	
主な歳出									
財政融資資金へ繰入	450,000	407,000	94,000	328,000	△135,000	120,000	125,500	106,300	
事務取扱費	67	71	—	—	△1	72	53	55	
諸支出金	3,096	2,093	—	—	△655	2,748	1,993	2,117	
国債整理基金特別会計へ繰入	266,167	119,913	692	260	△1,613	120,573	142,047	136,280	
予備費	1	1	—	—	—	1			
計	719,331	666,347	94,692	328,260	△137,269	243,394	269,594	244,754	
積立金							135	1,245	
投資勘定									
主な歳入									
運用収入	4,705	2,653	—	—	—	2,653	4,476	8,629	
他会計から受入	-	2,000	1,000	1,000	—	—	350	—	
前年度剰余金受入	2,023	4,621	—	—	—	4,621	7,147	5,220	
計	6,728	9,274	1,000	1,000	—	7,274	14,468	13,849	
主な歳出									
産業投資支出	3,626	6,710	1,000	1,000	200	4,510	3,610	2,066	
事務取扱費	1	1	—	—	—	1	1	1	
地方公共団体金融機構納付金収入交付 税及び譲与税配付金特別会計へ繰入	2,400	600	—	—	—	600	1,000	4,000	
地方公共団体金融機構納付金収入 財政融資資金勘定へ繰入	1	1	—	—	—	1	—	1	
産業投資予備費	700	134	—	—	△566	700	—	—	
計	6,728	8,908	1,000	1,000	△366	7,274	8,932	6,702	
翌年度歳入に繰入							5,536	7,147	

(出所)財務省公表資料に基づき作成。

令和3年度財政投融资特別会計財政融資資金勘定から読み取れること

こうした異常事態の中での財政投融资をみるために、表1には、令和3年度政府予算案、3度にわ

たる補正予算を含んだ令和2年度予算、令和元(平成31)年度決算、平成30年度決算の財政投融资特別会計の関係勘定が示されている。

ところで財政投融资とは、そのしくみの古くは明治時代にさかのぼることができるが、第2次世界

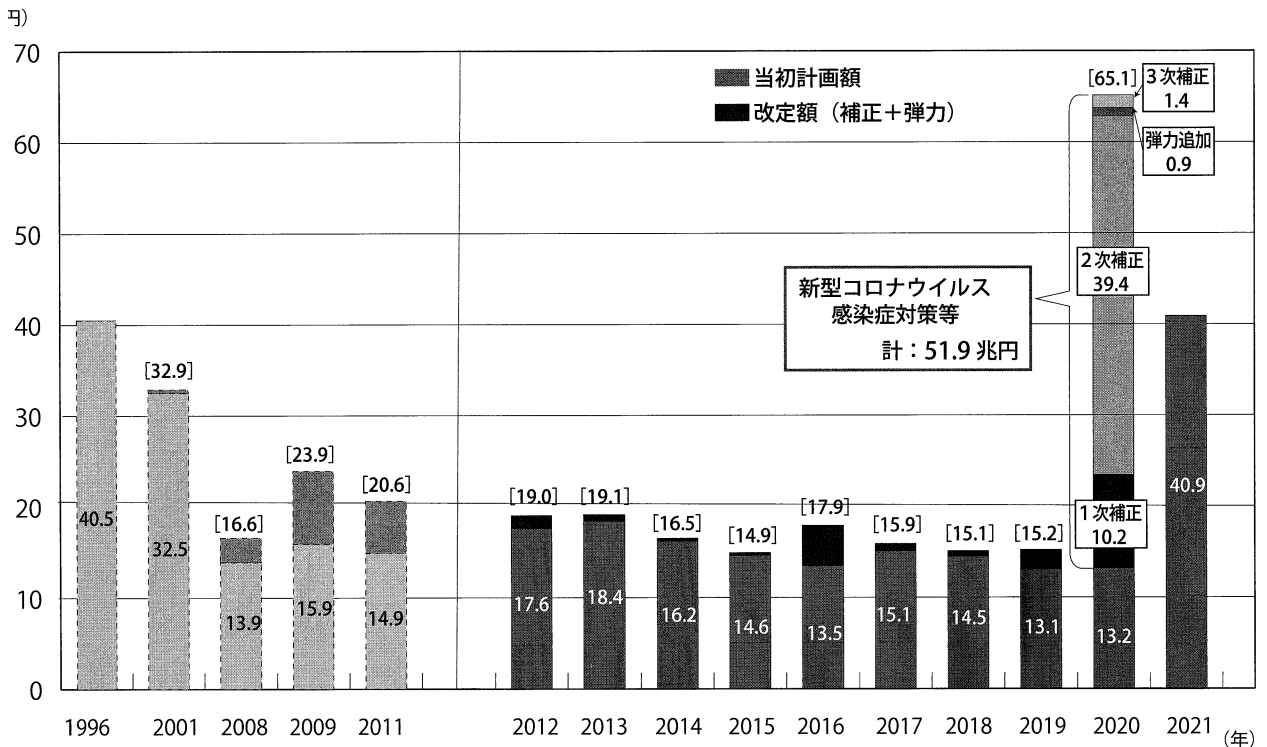
(令和3年度予算、令和2年度予算、令和元年度決算及び平成30年度決算)

令和3年度 予算	平成2年度 第3次補正後 予算				平成2年度当 初予算	令和元年度 決算	平成30年度 決算	
		第1次補正	第2次補正	第3次補正				
歳入・歳出合計額に占める割合(単位:%)								
1.8	1.6	0.6	0.2	1.8	3.9	3.3	4.2	
62.3	76.9	99.3	99.9	98.0	49.3	46.5	43.2	
35.8	21.5	—	—	—	46.7	50.2	52.6	
0.0	0.0	—	—	—	0.0	0.0	0.0	
0.1	0.0	0.1	0.0	0.3	0.2	0.0	0.0	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
62.6	61.1	99.3	99.9	98.3	49.3	46.6	43.4	
0.0	0.0	—	—	0.0	0.0	0.0	0.0	
0.4	0.3	—	—	0.5	1.1	0.7	0.9	
37.0	18.0	0.7	0.1	1.2	49.5	52.7	55.7	
0.0	0.0	—	—	—	0.0			
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
69.9	28.6	—	—	—	36.5	30.9	62.3	
—	21.6	100.0	100.0	—	—	2.4	—	
30.1	49.8	—	—	—	63.5	49.4	37.7	
100.0	100.0	100.0	100.0	—	100.0	100.0	100.0	
53.9	75.3	100.0	100.0		62.0	40.4	30.8	
0.0	0.0	—	—	—	0.0	0.0	0.0	
35.7	6.7	—	—	—	8.2	11.2	59.7	
0.0	0.0	—	—	—	0.0	—	0.0	
10.4	1.5	—	—		9.6	—	—	
100.0	100.0	100.0	100.0		100.0	100.0	100.0	

大戦後はかつて「第2の予算」といわれたほど国民生活に影響を与えたものであり、郵便貯金や厚生年金・国民年金積立金などを原資にした大蔵省資金運用部資金を財投機関への融資を通じて公共の利益を増進するしくみであった。こうしたしくみ

は昭和戦後・平成にわたりさまざまな問題を生じ、2001(平成13)年に現行制度に改革された。改革の基本はかつての財投機関が国に頼らずに必要な資金を市場で自主調達するというものであった。それでも真に必要な事業等について、国が財政融資

図1 財政投融资計画額の推移(フロー)



(注) 1.当初計画ベース。[]は補正による改定額及び弾力追加額を加えた係数。

2.平成8年度は、一般財政投融资ベース。

(出所) 財務省「令和3年度財政投融资計画のポイント」より作成。

資金という名で、国債である財投債を発行して市場で資金調達して貸し付ける仕組みが残された。この財政融資資金は全く同じものではないがかつて大蔵省資金運用部資金の流れを汲むものであり、表1の財政融資資金勘定に示されている。

いつの世にあっても、予算公表時にどこの国の政治家も政策を誇示するためにその予算を誇らしげに自慢するものである。しかしそれを金額で明示することは難しい。とりわけわが国の予算では、債務残高が多いことなどで財政が硬直化しており、年度間で数値を大幅に増減することはきわめて難しい。しかし新型コロナウイルス感染症蔓延という異常時の令和2年度補正後予算、令和3年度予算では有事であることから、目に見える変化が見取れる。表1上半分の財政融資資金勘定の令和3年度及び令和2年度補正後予算の歳入をみると、公債金、すなわち財政融資資金の貸付財源にするために発行する財投債の収入見込額が、コロナを全

く考慮していない令和2年度当初予算までとの比較で、10～12兆円ほどであった発行が約40～50兆円へと、有事であるコロナ後は4倍程度も急増している。合計額に占める割合でも、同勘定歳入の50%弱で推移していた公債金収入が、令和2年度補正後予算では第2次補正までで80%超になり第3次補正では財投債発行が抑えられて70%超となり、令和3年度では60%超となっている。なお令和3年度予算案では、財政融資資金の運用利子の収入見込額である資金運用収入は金額的にはこれまでの年度と大幅な変化はみられないといつてよい。また償還期限を迎える財投債の増加による償還財源の、財政融資資金からの受入見込額である「財政融資資金より受入」は令和2年度予算、令和元年度決算、平成30年度決算のそれぞれの金額と比較して2倍程度増加している。

一般会計でも新型コロナ対応のために、このように公債金の急増がみられるが、国民の関心があま

り高くない特別会計である財政投融資特別会計にも、公債の急増が潜んでいることを忘れてはならない。これは新型コロナウイルス感染症蔓延という異常事態への対応でやむを得ないこととしても、またいくら財政投融資が過去に改革されたとしても、こうした借金のつけは将来の財政を、ただでさえ財政の硬直度の高い日本の財政を、さらに使い勝手のきわめて悪いものにさせてしまうからである。日本の財政は新型コロナ以前から危機的状態にあるものの、財政状況を理解していない国民ほど、自らに関連する経費の支出増を声高に要求してきた過去をそして現在がある。

表1の財政融資資金勘定の歳出面を合わせてみると、こうした公債金を財源として、第1次補正で9.4兆円、第2次補正で32.8兆円の財政融資資金へ繰入が行われていることが分かる。これは具体的には、第1次補正では「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」に基づいて、中小・小規模事業者や中堅企業・大企業の資金繰り対策等に万全を期すためとして、事業継続を支援する目的の資金として計上された。また、第2次補正ではコロナウイルス感染症蔓延が深刻化する中で経済活動にかなりの打撃が進行しつつあり、実質無利子・無担保融資を含む、融資規模の拡充や資本金(具体的には劣後融資[ローン]とよばれるものなどを指しているとされ、借りた資金、つまり融資額は通常の会計上では負債とされるが劣後融資は純資産に近いものとして扱われ、次に金融機関に借入をするときに負債とみなされずにその際の借入で不利になりにくいとされる)の活用など、金融機能の強化に向けた対応を行うための財源とされた。このように、財投債による財源の増加分は、新型コロナウイルス感染症に関わる政策として支出されたのである。なお第3次補正では、公的金融機関貸出等の財政投融資の原資となる、他特別会計や公的機関から受け入れる預託金である財政融資資金預託金の増加などにより公債発行額が13.5兆円減額された。

その第3次補正予算での財政投融資計画の追加には1.4兆円必要となり、財政融資資金から約1.4兆円、投資勘定で200億円、政府保証国内債

で20億円の財源を予定している。予算を有効に使うことはきわめて大切なことであるが、同補正では財投債発行を減額しており、また歳出面では「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済政策」を踏まえた政策を目論んでいるとしている。その具体策をみると、国民が現在のコロナで苦しむ問題への対策は読み取れない。むしろ「ポストコロナ時代の…デジタル社会の実現に向けて」や「現下の低金利状況を活かした国土強靱化」等、政権の政策の目玉維持を考えたコロナ後に焦点をあてた政策が列挙されている。第3次補正については2020(令和2)年12月15日に「令和2年度第3次補正予算における財政投融資計画の追加について」という資料が公表された。その後2021(令和3)年1月7日に多くの国民にとっては漸くという感じであったが、国は2回目の緊急事態宣言を1都3県で出さざるを得なくなり、その後地域拡大もされた。こうしたことから、第3次補正予算編成時には、政権の目は解決がきわめて困難である新型コロナウイルス感染症克服にではなく、既にコロナ後にあったようにもみえる。有事にあっても政策は新型コロナウイルス感染症の克服だけではないので新型コロナ以外にも目を向ける必要があるが、コロナは現段階では生命に危険を及ぼすおそれを有しており、また将来、歴史的な事象として記録される人類にとっては消し去ることのできないものでもある。未曾有の事態ともいえるもので対応はきわめて難しいが、国家の基本である国民の命を守ること、そのために何が必要かを、与野党争っている場合ではなく、官僚とともに知恵を出して克服していかねばならないことを特に政策に関わる者は肝に銘ずる必要がある。

なお、一般会計では新型コロナ関連について予備費を多用して対応している。予備費は内閣の責任で支出し国会には事後報告されるものである。財政民主主義の観点からその利用には注意を要すると理論的にいわれるものである。令和3年度財政融資資金勘定には、令和2年度当初予算と同じく、予備費は6,000万円計上されているが、平成30年度決算、令和元年度決算ではその支出はな

い。また歳出に占める割合が最も高い公債金による支出である財政融資資金繰入は、令和元年度決算、令和2年度当初予算まではほぼ12兆円という金額であったが、令和2年度の第2次補正時点で54.2兆円、第3次補正で減額されて40.7兆円とされ、令和3年度政府予算案では45兆円となっている。この45兆円は令和2年度補正後予算の金額とほぼ同じであり、平時の金額とは大きく異なっている。これは新型コロナウイルス感染症の収束がまだ難しく、感染症対策の財源を確保する意味から計上されたものといえよう。公表資料によると財政融資資金として、新型コロナウイルス感染症の影響を受けた企業・事業者への強力な支援として、日本政策金融公庫や沖縄振興開発金融公庫を通じて、資金繰り支援や資本金劣後ローンの供給等の財源として25.2兆円、そして昨年後半から声高となった、医療等施設の資金需要に対応することや新型コロナウイルス感染症により休業や事業縮小をした医療従事者等への支援として、福祉医療機構を通じて約1.7兆円の財源を計上している。なお新型コロナウイルス感染症対策とは別に、世界水準の研究基盤を構築するために大学に基金を創設するために科学技術振興機構を通じた4兆円の財源が計上されている。また令和2年度第3次補正の延長上であろうが、低金利を活用したインフラ整備として、高速道路の暫定二車線の四車線化や整備新幹線、空港、都市鉄道の整備加速に1兆円弱、防災・減災、国土強靱化に資する生命線や排水関連インフラの支援等に3.7兆円が計上されている。国による支援が少ないことによる世界における日本の大学での研究水準の低下が指摘されて久しいがそれに対処する財源、また近年の温暖化等に伴う気象変動による災害の多発への対応としての財源である。ともに必要不可欠なものといえるが、わが国の財源不足が深刻なことを前提にしたときに、予算を金額として支出して務めを果たしたというのではなく、その用途と成果についても会計検査院だけではなく、国民自身が目を向けなければならない。おそらく令和3年度は新型コロナウイルス感染症に伴うさまざまな問題がさらに起

り得る。その場合、命を第一に考えることが何よりも大切であり誰もそれを否定できない。

そして、人間の生活はさらに続いていく。世界的にみてもこれまでの巨額の債務残高がある日本では、未曾有の事態である新型コロナウイルス感染症に見舞われた当初に、国民全員に将来の増税で相殺させる公債発行により当面の財源を賄うことを強く認識させることなしに、令和2年度予算の不足財源を賄った。すべての人々への給付金として一人10万円の給付をあたかも時の政府の人びとが配ったものと錯覚している国民が意外に多い。選挙での票数を算定するのではなく、国の財政事情を算定して、こうした背景も含めた予算の実情を広く国民に知らせる必要が政治家、加えて予算の基盤での編成者である官僚にはある。また、われわれは国民の一人として、国民の側からその時々の方針の是非に深く切り込んで、票に結びつく単なる金額を支出しているだけであるのか、あるいは有効な成果をもたらす支出となっているかを、こういう時期であるからこそ、より慎重に見届け主権の行使をしなければなるまい。

財政投融资特別会計投資勘定の状況

財政投融资特別会計投資勘定は、特別会計改革の流れの中で、平成20年度から産業の開発、貿易振興を目的とした投資を扱ってきた、それまでの産業投資特別会計産業投資勘定が移管されたものとされる。表1の下半分はその財政投融资特別会計投資勘定を財政融資資金勘定と同じ期間についてみたものである。

この勘定の歳入をみると、前年度の決算上の剰余金見込額である前年度剰余金受入は平成2年度予算計上額の半分程度に減っていることがわかる。貸付金の回収見込額である償還金収入、財政融資資金への預託金の利子収入見込額等である利子収入、国際協力銀行・地方公共団体金融機構等からの納付金の受入見込額である納付金、政府出資金に対する配当金の収入見込額である配当収入額、日本電信電話株式の売払収入見込額で

ある株式売払収入を合計した運用収入は前年度当初予算の約2倍になっている。これは国際協力銀行、地方公共団体金融機構等の納付金、日本たばこ産業、日本電信電話等の配当金を見込んでいたためとされる。

投資勘定の歳入で例年と変わっているのは、令和2年度は補正予算で第1次に1,000億円、第2次にも同じく1,000億円が追加計上されたことである。これは、第1次補正では、「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」により官民を挙げた経済活動の回復を図るために一般会計から1,000億円を受け入れ、日本政策投資銀行による新型コロナウイルス感染症により影響を受けた企業の新事業開拓、異業種連携等の支援に要する資金とすべく計上されたものである。また第2次補正は新型コロナウイルス感染症対策の強化を図るために、第1次補正と同じ目的の資金として計上された。これは表1では他会計から受入に計上されており、平成3年度政府予算案にはその計上がみられない。

同勘定の歳出面をみると、産業開発及び貿易の振興のために行う投資とされる産業投資支出に、令和2年度補正予算の一般会計から受け入れたコロナ対策財源が含まれていることから、同勘定ではコロナ対策経費は主としてこの支出に含まれることがわかる。この産業投資支出を平成30年度決算、令和元年度決算、そして令和2年度予算と比較すると、平成3年度予算では、実額的には異常時とは思えない計上額の3,626億円を計上しているに過ぎない。この3,626億円の産業投資支出の内訳には、医療分野等のイノベーションに向けた投資の事業規模3,000億円の中の750億円、そして民間金融機関が出資する投資子会社や民間ファンドに資本性資金を要求して、地域企業等の回復や

構造転換を支援する事業の事業規模4,000億円の中の1,000億円が含まれている。これらは将来に向けた政策に対する経費を計上しているものであり、直接的な新型コロナウイルス関連の経費については公表資料には見当たらない。コロナ関連経費は、事態が悪化してこの勘定からの支出に迫られた場合には、令和2年度補正予算のように、令和2年度予算同様に他会計から受入を令和3年度も補正予算で対応するつもりなのであろうか。

新型コロナの時期だからこそ、国民に日本財政を考えてもらう

東京の街にはあふれるほど人が闊歩している。「コロナ疲れ」で暇を持て余している人が多いとしたら、この時期は日本の財政の現実を国民に広く知ってもらいたい機会である。政府ないし省庁はわかりやすい広告なりをうち、国民の理解を深めてもらう必要がある。東日本大震災の際の「金子みすゞ」の詩の広告が多くの国民に響いたように、暇を持て余して外出する者が多いのであれば、こうした機会を逃さずにうまく活用する必要がある。

本稿で扱った財政投融资特別会計は、一般会計に比べるとさらに奥山に入り込んだものであり、理解しにくいものである。そのため財政投融资特別会計まで到達するには苦難を伴うことが予想されるが、少なくとも一般会計と特別会計全体を総括したものだけでも、コロナ対策の経費と合わせて、財政がきわめて厳しい状態にあることを知っていただく必要がある。そうでなければ、新型コロナウイルス感染症が解決されてもまた違う同種以上の国難がこの国を襲ったときに、この国の財政はもはや持ち堪えられなくなってしまうかもしれない。

(せきぐち ひろし)

〔特論II〕 コロナ対策と 2021 年度予算

兼村 高文

明治大学公共政策大学院教授

はじめに

ウイルスとの戦いに明け暮れた2020年であったが、その戦いに終止符を打てずに幕を開けた2021年。戦はまだまだ世界で続きそうである。巨額の戦費を世界で払いながらワクチンという武器をようやく手にしたいま、戦果を発揮してくれることを願うばかりである。人類とウイルスの歴史を振り返りながらコロナ（新型コロナウイルス）対策の予算を見てみたい。

人類とウイルスとの闘い

ウイルス(virus、病毒)や細菌などの病原体による感染症と人類の関係は、人類が定住生活を始めた約1万年前から感染症が人口増加を抑えてきたと説明されている(山本太郎『感染症と文明』岩波新書2011)。農耕の開始から定住、野生動物の家畜化によって人類は世界で人口を増やしてきた。かつてマルサスは『人口論』(1798)で人口は抑制されなければ幾何級数的に増える一方で食料は算術級数的にしか生産されないという原理を論じた。確かに人口は増え続け、19世紀初頭に約10億人であった世界人口は20世紀には60億人を超え、21世紀後半には100億人超えとの推計もある(なお90億人台でピークアウトの推計もある)。その一方で世界の飢餓人口は21世紀に入り7億人を数えて

いる。

これまで人口は爆発的に増加してきたのに対し、ウイルスの攻撃は人口増加を抑えはしなかったがそれなりの攻撃はしかけてきた。よく知られているスペイン風邪は1918年から1920年の間に世界人口のおよそ3割(約6億人)が罹り、死者は5千万人も1億人も報じられている。日本でも死者は45万人(死亡率0.8%)に上った。当時は感染症に対して人類はまだ武器をもたず無力であった。ようやく武器をもったのが1929年に開発されたペニシリンである。これにより感染症による犠牲者が減ってきた。世界で感染症による死者が戦死者を下回ったのは第2次世界大戦が初めてであった。それまで幾多の戦争で犠牲者をだしても感染症の死者が上回っていたのである。

その後、世界保健機関(WHO)は1976年に天然痘を根絶したと宣言し、人類は感染症に勝利したかのように喧伝された。WHOはワクチンで毎年200万人から300万人の命を救っていると公表した。しかしすぐにエイズを発症させるHIVウイルスが出現し、さらに結核が再び勢力を強めてきた。ウイルスは今回のコロナウイルスCOVID-19も変異を繰り返して強さを増している。人という宿主は現代において、広範囲に多量に移動するようになり活動する場所が広がったため世界に瞬く間に広まる。グローバル化した社会で人の移動が自由に大量に行われる中で、攻撃力を増した強いウイルスが再び人類を襲ってきた。まだまだ戦いは続きそうである。

表1 主要国のコロナ対策

	財政支出の規模	GDP 比
日本	2.4 兆ドル	48.9%
	事業者等への支援に加え脱炭素・デジタル推進策などに重点配分	
アメリカ	4 兆ドル+ 3.9 兆ドル	20% + 10%
	現金給付（1人最大600ドル）など第4弾の対策を可決 （*1月にバイデン大統領は追加対策3.9兆ドル表明）	
イギリス	0.7 兆ドル	25.8%
	グリーン産業革命を唱え再生エネルギー促進など注力	
ドイツ	1.5 兆ドル	39.1%
	中長期策では電気自動車の購入促進など気候変動やデジタル化を重視	
中国	0.9 兆ドル	5.9%
	リーマン危機後のような大規模財政出動には慎重	

（出所）日経新聞2020年12月8日。

世界のコロナ対策

世界各国は昨年にコロナ対策として巨額の財政支出を行ってきた。IMFの集計によると、昨年末で日米欧アジア主要国の財政支出と金融支援は13兆ドル（約1,352兆円）規模に上る。この規模は世界の国内総生産（GDP）に占める割合は5%でリーマン危機の1.6%を大幅に超える。世界で歴史的な規模の財政支出が行われている。そのため政府債務も巨額に達し、2021年に先進国の政府債務は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%も超える見込みである。

これほどの巨額の財政支出は、各国とも現金給付など家計や個人・中小企業者への支援を中心に実施されてきたのであるが、今年に入ってもロックダウンが行われている欧米やわが国では更なる追加経済対策がすでに決められている。アメリカではバイデン大統領は就任前に1.9兆ドルの現金給付の追加対策を打ち出し、また同時にコロナ後の経済再生対策として環境分野への投資としてクリーンエネルギーのインフラ・技術に4年間で2兆ドル

を投資することを明らかにしていた。欧州ではイギリスとドイツでも現金給付に加えて脱炭素社会に向けた再生エネルギーの促進や電気自動車への変換を促進するための投資が行われている。なお中国は感染が終息したとされており大規模な財政支出は行われていない。

また菅政権も昨年12月に事業規模73.6兆円、財政支出40兆円の追加経済対策を発表した。このうちコロナ対策はそれぞれ6兆円、5.9兆円であるが、デジタル化や脱炭素社会に向けたコロナ後の投資として追加経済対策のなかで事業規模51.7兆円、財政支出18.4兆円がそれぞれ計上されている。

これだけ巨額の財政支出が実施されると各国の政府債務も巨額に上る。コロナ下の経済対策と同時にコロナ後の経済再生への巨額の投資は、前述のように歴史的にも巨額の政府債務を抱えることになる。わが国は世界最悪の政府債務残高を抱えすでにGDP比で200%を超えている。これに対してアメリカでは2020年度末（2020年9月）で連邦債務残高の対GDP比は126%で過去最悪。また均衡財政に努めてきたイギリスの政府（国・地方・公的企業）債務残高は2兆ポンドでGDP比は100%程

表2 菅政権の追加経済対策

	財政支出	事業規模
コロナ感染拡大の防止	5.9 兆円	6 兆円
デジタルや脱炭素など成長戦略	18.4 兆円	51.7 兆円
防災・減災など国土強靱化	5.6 兆円	5.9 兆円
予備費	10 兆円	10 兆円
計	40 兆円	73.6 兆円

(出所) 公表資料より作成。

度である。コロナ後がいつになるかは現時点では見通せないが、いずれにしても今後の財政健全化に向けた取り組みでは各国とも厳しい財政運営が強いられることになる。

2021年度予算(第3次補正予算含む15か月予算)の新型コロナウイルス感染症対策

新型コロナウイルス感染症対策としてこれまでほとんどの自治体で財政調整基金(財調)を取崩して対応してきた。昨年6月時点で都道府県の財調の7割、1兆円が取崩されたとの報道がある(『日本経済新聞』2020年6月9日付)。その後も感染者数は増え続け、自治体でも多くが財政支援を続けてきたことから財調は枯渇してしまったところもあろう。

政府は次年度予算について補正予算と合わせた15か月予算を組み、コロナ対策を盛り込んでいる。15か月予算は補正予算と翌年度の当初予算を同時期に一体で編成する財政運営で最近では毎年組まれている。今回の15か月予算は、2020年度第3次補正予算19.2兆円に2021年度当初一般会計予算106.6兆円を加えた126兆円(対前年度比2割増)である。昨年12月に発表された追加経済対策の財政支出40兆円には、第3次補正予算19兆円、21年当初一般会計予算10兆円、財政投融资等10兆円があり、このうち新型コロナウイルス感染症対策は6兆円である。

コロナ対策では2020年度補正予算で計上された巨額の予備費が国会でも議論された。2021年度予算では5兆円が計上されている。2020年度予算で現在7兆円が予備費として計上されているので、2兆円を減らして5兆円を次年度に計上している。今後も感染症対策として地方財政への支援をとおしてPCR検査の拡大や病床確保、経済支援等に臨機応変に対応するためには予備費として計上は認められようが、支出内容は事後となるが精査して報告する必要がある。

ウイズコロナ、ゼロコロナ、それとも更なるパンデミック

政府の最初の非常事態宣言が発令中に東京都知事は新型コロナが短期的には撲滅困難と見て、‘ウイズコロナ’の新たな生活様式に言及した。ニューノーマルなどの言葉も使われ、以前の生活には戻れないような印象を都民に与えた。その後、ウイルスの撲滅を諦めたような印象ももたれたため‘ゼロコロナ’を目指すべきとの意見も聞かれるようになった。しかし感染者数は増え続け、政府の後手後手で中途半端な新型コロナウイルス感染症対策ではゼロコロナは非現実なものとなりつつある。政府の‘良識’ある国民に期待した非常事態の‘お願い’は、これまでのところ結果は現れていない。

現在、2度目の非常事態宣言が11都府県に出

されているが、現時点(1月17日)では終息に向かう状況にはない。今後のことは予測は難しいが、前述のように、過去のウイルスとの戦いから推測すると2年程度は覚悟しておいたほうがよさそうである。ただ怖いのは、ウイルスよりも人々の恐怖心が招くパニックである。これまでも医療従事者への差別や感染者をばい菌扱いした報道があった。ネット社会は容易に情報が得られる半面、フェイクの情報でもすぐに拡散しいたずらに恐怖を煽る。こうしたことが大規模に起これば、このことによるパニックも起こりうる。まさに戦時を引き起こしかねない。ウイルスより怖いのは人の弱さに入り込む恐怖という病魔かもしれない。

恐怖心で思い起こすのが原発事故で報道され

た原発の‘怖さ’である。多くの報道が原発のマイナーな側面(放射線の危険性やコスト高)を専門家に解説してもらい危険物として厄介者にした。原発に関するまともな知識をもたない国民は報道されたことをそのまま受け止め、マスクラシーの中で意見形成が行われた。原発に関する意見はどっちであれ、熟議して意見形成がなされることが重要である。今回もウイルスという得体の知れないウイルスが特定の専門家によってその怖さがことさらに報じられている。しかしあるときその怖さが変異ウイルスによって増幅され、更なる病魔のパンデミックを引き起こされないとも限らない。正確な情報を選んで冷静で責任ある行動がいま、社会に求められているのではなかろうか。

(かねむら たかふみ)

