

# 〔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 ②Go 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）