

コロナ禍でも「財政健全化」目標を堅持せよ

——増発した国費を一元的に管理する「コロナ対策特別会計(仮称)」の設置を

小黑一正 [おぐろかずまさ]

法政大学教授



以前から極めて深刻な状況にあった日本の財政だが、
コロナ危機により、財政赤字のさらなる拡大は避けられない。
それでも、コロナ終息後を見据えて「財政健全化」目標を堅持しつつ、
将来世代への負担先送りを回避すべく、
債務処理の方法について議論を深めておく必要がある。

コロナ危機直前の状況

新型コロナウイルスの感染拡大は、日本や世界の社会・経済活動に深刻な影響を及ぼしている。財政問題にも影響を及ぼし始めており、グローバル市場では、コロナ危機への対応で膨張した歳出を抑制しない限り、ザンビア・ガーナ・ブラジルといった途上国や新興国の一部で財政危機に陥る可能性があるとの警戒感も出始めている。

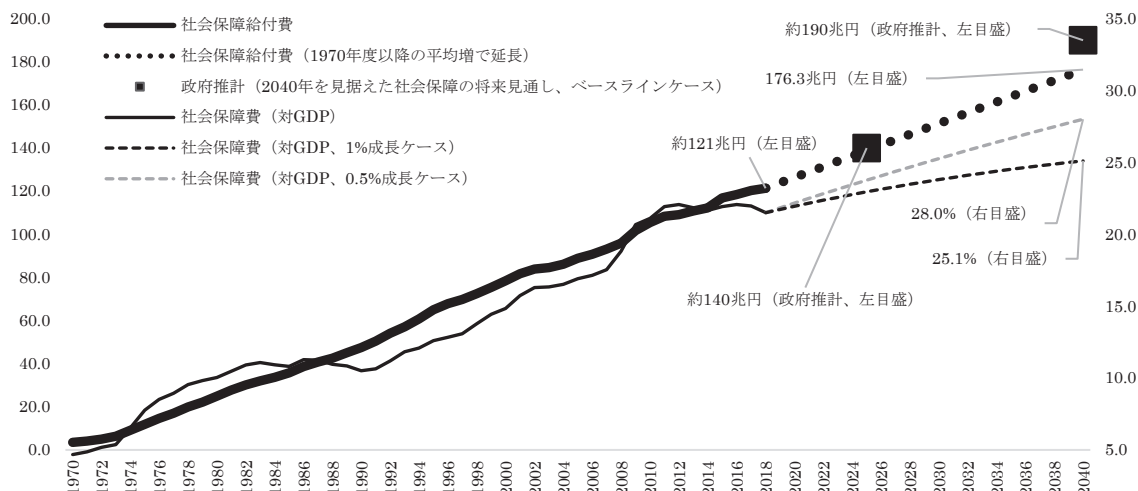
しかしながら、これは途上国などの一部に限った対岸の火事ではなく、日本の財政も深刻な状況にある。というのも、日本の財政状況はコロナ危機前でも、国・地方を合わせた政府の総債務残高（対GDP）は200%超に

も達しており、歴史的にも極めて特異な状況にあったからである。この水準は、太平洋戦争のために国中の資源が総動員された第2次世界大戦の末期である1944年度をも超えるレベルにあり、まさに歴史的水準といっても過言ではない。

財政・社会保障の抜本改革が不可欠であり、コロナ危機が発生する直前まで、政府が改革議論の参考に位置付けていたのは、2018年5月公表の「2040年を見据えた社会保障の将来見通し（議論の素材）」（以下「将来見通し」という）であった。

この将来見通しでは、高成長と低成長の2ケースで、社会保障給付費を推計した。このうち低成長のベースラインケースでは、2018

図1 社会保障給付費の推移と将来予測



（出所）国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」等から筆者作成

年度で121.3兆円（対GDP比21.5%）の社会保障給付費が、2025年度で約140兆円（対GDP比21.8%）、2040年度で約190兆円（対GDP比24%）となる推計だ。2040年度までに対GDP比で2.5%ポイント（＝24%－21.5%）しか伸びず、改革を急ぐ必要はないとの声も聞こえていたが、2019年度の社会保障給付費（予算ベース）は対前年2.4兆円増の123.7兆円、対GDP比22.1%で、2025年度の予測値（21.8%）を既に上回っているのが現実だ（注：2019年度GDPは内閣府7月試算を利用）。

また、図1の太実線（左目盛）は、1970年度から2018年度における社会保障給付費の実績推移を示すが、その増加スピードは年平均2.5兆円程度（消費税率1%に相当）であった。ここ数年間の伸びは2.5兆円よりも緩やかだが、このスピードが継続する前提で、2040年度までの社会保障給付費を予測したものが図の太点線である。

このうち、2025年度の給付費は約138兆円で政府推計に近く、2040年度の176.3兆円

は政府推計よりも低い値だが、コロナ危機の影響を含め、成長率が低下すると、対GDP比での給付費も上昇する。これは、将来の名目GDPを計算する成長率の予測に不確実性があるためだが、既述のベースラインケースでも、2029年度以降の名目GDP成長率を1.3%と見込む。1.3%の成長率は、1995年度から2018年度の平均成長率（0.39%）の約3倍もある前提だ。

このため、2019年度以降の成長率の前提を0.5%に下方修正し、年平均2.5兆円増の社会保障給付費（図の太点線）の対GDP比を試算すると、2040年度の値は28%に急上昇する。なお、成長率が1%の前提では、同様の計算で、2040年度の社会保障給付費（対GDP）は25.1%となり、成長率1.3%のときの政府推計（24%）に近いが、成長率が0.3%ポイント低下するだけで対GDP比の給付費は約1%ポイントも跳ね上がる。

消費税率1%の引き上げで対GDP比約0.5%の税収増となるため、もし給付費（対GDP）が2018年度から2040年度で6.5%ポイント

(=28%－21.5%)も増加すると、現在の財政赤字圧縮分を除いても、消費税率換算で約13%分もの増税に相当する財源が必要だ。

また、理論的には国債発行で財源を賄う方法もあるが、現下の厳しい財政状況で、しかもコロナ危機への対応で国債の増発が続くのか、それが本当に持続可能な手段か否かという問題もある。財政の厳しい現実、経済学の「ドーマー命題」でも簡単に確認できる。ドーマーの命題とは、「名目GDP成長率が一定の経済で財政赤字を出し続けても、財政赤字（対GDP）を一定に保てば、債務残高（対GDP）は一定値に収束する」というもので、財政赤字（対GDP）を q 、名目GDP成長率を n とし、「債務残高（対GDP）の収束値 $=q/n$ 」が成立する。

具体的な数値として、内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（2020年1月）の「ベースラインケース」では、2029年度の財政赤字（対GDP）は2.6%で、その後も赤字は拡大基調のため、 $q=2.6\%$ とする。また、 n =既述の1995年度からの平均成長率0.39%とすると、債務残高（対GDP）の収束値は約670%（ $=2.6\% \div 0.39\%$ ）、現在の債務残高200%の約3倍超の水準となる。成長率0.5%を前提にしても、債務残高（対GDP）を現在と概ね同水準に留めるには、財政赤字（対GDP）を約1%に縮減する必要がある。

コロナ危機の影響

もっとも、上記の財政赤字（対GDP）はコロナ危機以前のものだ。コロナ危機で財政赤字はどの程度に拡大したか。例えば、コロナ危機への対応として、2020年5月27日、政府は2020年度における第2次補正予算の

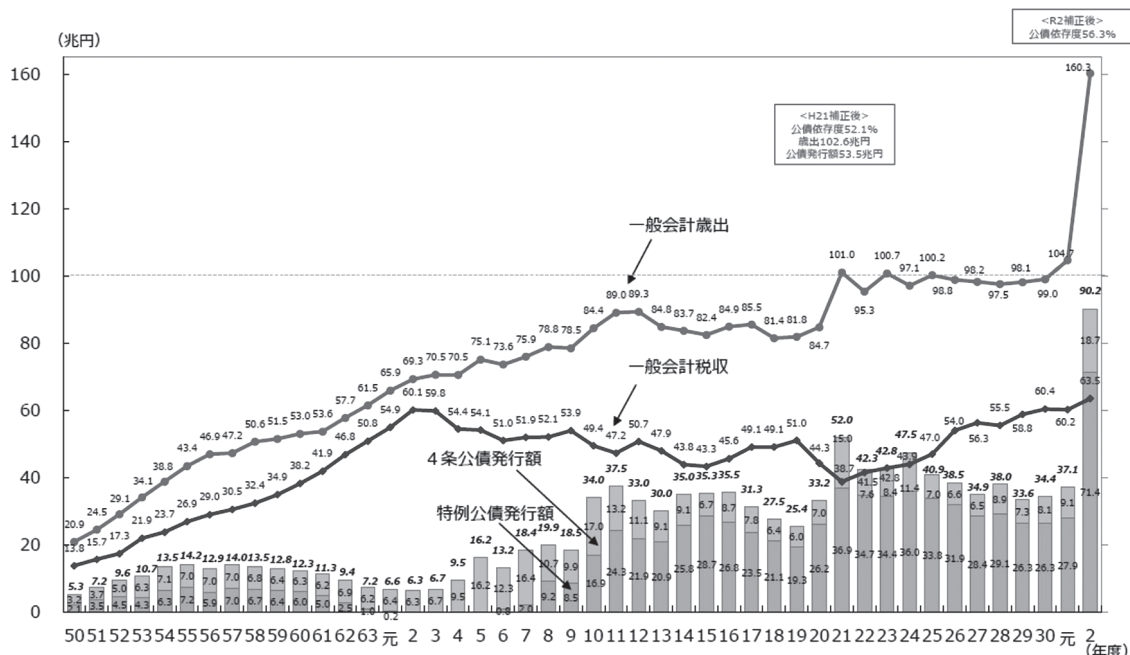
閣議決定をした。第2次補正予算（一般会計）は約31.9兆円、事業規模は約117兆円である。国の一般会計における当初予算は約102.6兆円であったが、約25.5兆円の第1次補正予算と合わせ、歳出合計は約60兆円増の約160兆円となった。

これに対応する歳入は、税収等が約70兆円、公債金収入が約90兆円の合計160兆円だ。歳出のうち国債費が24兆円（利払い費が約10兆円、債務償還費が約14兆円）であるから、国の一般会計において、基礎的財政収支の赤字幅は約66兆円、財政赤字は約76兆円に拡大した。2020年1-3月期1次速報値では、2020年度の名目GDPの予測値は約552兆円であるので、2020年度の財政赤字（対GDP）は13.7%になる可能性があることを意味する。

この結果、国債発行計画における市中消化分は、第2次補正予算後において、128兆円（当初予算）から212兆円に、約90兆円も急増した。このような状況でも、国債発行の市中消化が可能なのは、第1次補正予算編成のとき、日銀が国債の買い入れをする「年間約80兆円」の保有残高増の目途を撤廃したからだが、この危機時の対応が永久に継続できるわけではない。

では、第1次補正や第2次補正は、日本財政にどのような影響を与えたのか。これを確認するためには、我が国の財政状況を示す、図2が分かりやすい。この図から一目瞭然だが、一言でいうならば、「ワニの上あごがロケット発射のように完全に折れた」状態になった。ワニの口とは、国の一般会計予算の動きで、歳出の推移をワニの「上あご」、税収の推移をワニの「下あご」と見立てると、ワニが口を開いたように見える姿をいう。歳

図2 国の一般会計予算（歳出・税収）の推移



(出所) 財務省資料

出（上あご）と税収（下あご）のギャップである「ワニの口」の部分は国債発行で概ね賄っている。

国債発行は将来世代に負担を先送りする可能性があるため、財政再建を行い（歳出の伸びを抑制し、税収を増やししながら）、上あごと下あごを近づけ、開いたワニの口を閉じていく努力が必要である。

このため、政府は、2008年の「社会保障国民会議」での議論を皮切りに、2019年10月の消費税率10%引き上げを含め、社会保障・税の一体改革を徐々に進め、ワニの口を少し閉じようとしていたところ、今回のコロナ危機が財政も直撃した。また、景気循環や納税猶予に伴う税収減により、下あごも下方リスクがあり、財政赤字はさらに拡大する可能性もある。

もっとも、いまは危機的な企業の資金繰り

や家計支援のため、迅速かつ大規模な対策が必要なのは明らかだ。これは「課税平準化の理論」（Robert J. Barro, 1979）に従うものだが、政府は危機時での保険的な機能（＝コストの時間分散機能）も持ち、民間では負担できないコストを均すことができるのは政府しかない。

コロナ禍でも求められる財政健全化目標の堅持

新型コロナウイルスの感染拡大がいつ終息するかは現時点では分からないが、数年経てば、いずれ終息するはずだ。人口減少・少子高齢化が進むなかで、そのとき、日本はコロナ以前に抱えていた課題に再び直面する。その課題とは、財政・社会保障の改革である。

いまは厳しい状況にあるが、将来世代や若い世代にツケを残さぬよう、改革に向けて準

備を進めておくべきことが2つある。一つは「財政健全化」目標の堅持、もう一つはコロナ危機対応で発生した債務処理の方法だが、順番に説明しよう。

まず第1の「財政健全化」目標の堅持だ。コロナ禍の下でも、人口減少・少子高齢化は進んでおり、団塊の世代が75歳以上となる2025年問題もあり、社会保障の改革はこれからが正念場である。

であるならば、政府は改革を放棄してはならず、政治的な意思を示す必要がある。改革の象徴の一つは、政府の財政健全化目標であり、これまで、それは「骨太の方針」(正式名称は「経済財政運営と改革の基本方針」)において、国と地方を合わせた基礎的財政収支(以下「PB」という)を2025年度に黒字化するという目標として記載されていた。

しかしながら、2020年7月17日に閣議決定した「骨太の方針2020」においては、財政健全化の目標に関する記載が完全に消えてしまった。

もっとも、「骨太の方針2020」の目次部分では以下の記載(下線は筆者)があり、「骨太の方針2019」での財政健全化の目標が引き継がれているとの解釈も可能との意見(例:財政当局)もあるが、本当にこれで財政健全化の目標が堅持できているといえるのか。

「経済財政運営と改革の基本方針2020」は、現下の情勢下では政府として新型コロナウイルス感染症への対応が喫緊の課題であることから、令和3年度概算要求の仕組みや手続をできる限り簡素なものとするのと歩調を合わせ、記載内容を絞り込み、今後の政策対応の大きな方向性に重点を置

いたものとしている。「経済財政運営と改革の基本方針2019」(令和元年6月21日閣議決定)のうち、本基本方針に記載が無い項目についても、引き続き着実に実施する。

いずれ財政健全化が必要となるのは、コロナ危機に対応するための大規模な財政出動のほか、税収の動きからも明らかだ。例えば、当初予算において、政府は2019年度の税収を約62.5兆円と見積もっていたが、新型コロナウイルスの影響で、2年ぶりに60兆円を割り込む見通しだ。収入が急減した中小企業などに今年5月から1年間、法人税や所得税などの納税猶予も認めており、2020年度も税収は落ち込む可能性が高い。

2020年度における税収の落ち込みがどの程度か、現時点で正確な予測は難しいが、2008年のリーマンショックでは、国の一般会計における決算の税収は、当初予算の税収見積もりと比較して、17.3%も減少した。今回のコロナ危機は、リーマンショック以上であることが明らかのため、税収の減少は17%超となるのは確実であり、その分、さらに財政赤字は拡大して公的債務は累増する。

これは、コロナ危機が終息した後に求められる、財政健全化のハードルを一層押し上げることを意味する。改革の旗印を一度降ろすと、もう一度掲げるのは、なかなか容易ではない。コロナ危機に直面する今、財政・社会保障の改革を早急に進める必要はないが、骨太の方針において、財政健全化の目標はしっかり残す必要がある。

改革はこれからが本番であり、コロナ危機の終息後も見据え、財政健全化の道筋を残すのが政治の責務のはずである。2025年度の

PB 黒字化が難しいとしても、2030 年度の黒字化などの目標を掲げ、財政健全化を目指すべきだ。

第2は、コロナの危機対応で追加発行した国債の償却方法だ。新型コロナウイルスの感染拡大を受け、緊急経済対策のために大量の国債を増発したが、先述の通り、こうした対応が永久に継続できるわけではない。

この問題が終息して経済活動が正常化した段階で、将来世代に負担を先送りすることのないよう、できる限り早く、国債発行で賄った財源を長期間（例：10 年間や 20 年間）かつ税率の低い追加課税で償還する手段も同時に仕組むことが考えられるが、今回の対策で、そのような検討が皆無なのはなぜか。消費税 1% 増なら約 25 年の返済になるが、税制改正も同時に行い、所得の高低などに応じて追加課税を講じれば、所得再分配的な効果

も期待できる。

例えば、東日本大震災では、震災の復旧・復興財源を調達するため、政府は「復興債」という国債を発行しており、所得税の 2.1% 上乗せ（25 年間）や個人住民税の年 1000 円上乗せ（10 年間）等で財源を確保している。また、1923 年 9 月の関東大震災後でも、復興債を発行している。

筆者もメンバーの東京財団政策研究所「緊急共同論考—社会保障を危うくさせる消費税減税に反対」では、東日本大震災の手法に倣い、コロナ対策に係る国費を一元的に管理する「コロナ対策特別会計（仮称）」の設置を提言している。財源確保を急ぐ必要はないが、新型コロナウイルスの感染拡大が終息した後の債務処理の方法についても議論を深め、必要な準備を進めておく必要がある。

**Dr. 本田の
社会保障切り捨て
日本への処方せん**

改訂版

● 地域内再投資力論
岡田知弘 著 定価（本体 2700 円＋税）

「コロナショック」は住民不在の行財政政策の過ち、そして東京一極集中の危険性をはつきりと示した。いまあらためて、自治による「地域内再投資力」＝地域内で繰り返し再投資する力が求められている。

**地域づくりの
経済学入門**

増補改訂版

● 地域内再投資力論
岡田知弘 著 定価（本体 2700 円＋税）

「コロナショック」は住民不在の行財政政策の過ち、そして東京一極集中の危険性をはつきりと示した。いまあらためて、自治による「地域内再投資力」＝地域内で繰り返し再投資する力が求められている。

自治体研究社

〒162-8512 東京都新宿区矢来町123 矢来ビル 4F
TEL 03-3235-5941 FAX 03-3235-5933

http://www.jichiken.jp/
E-mail info@jichiken.jp