

財政硬直化の現状と弊害

調査部 上席主任研究員 蜂屋 勝弘

目 次

1. 問題意識
2. 財政硬直化の現状と将来
 - (1) 社会保障関係費と公債費以外の経費のシェアが縮小
 - (2) 社会保障関係費と公債費の増加に追いつかない税収増
 - (3) 財政硬直化の先行き
3. 財政硬直化による弊害
 - (1) 生活基盤や経済成長への悪影響
 - (2) 難航する新たな政策課題のための財源確保
4. 財政硬直化のもとでの財源確保の実態
 - (1) 常態化、大型化する補正予算での財源確保
 - (2) 補正予算で財源を確保することの問題点
 - (3) 予備費による財源確保
5. 財政硬直化の進行を抑えつつ財源を確保するための取組課題
 - (1) 政府債務の追加を抑制し、税収の上振れ分は債務の返済に使用
 - (2) 必要な財源は当初予算で確保
 - (3) 歳入の特定財源化を避ける
 - (4) 国民負担・税負担の在り方を見直す

要 約

1. わが国財政では、現在、歳出総額の過半が社会保障関係費と公債費で占められており、財政支出全体として財源の効率的な配分が阻害される「財政硬直化」の状況にあるとみられる。今後を展望しても、高齢化に伴って社会保障関係費が引き続き増加し、公債費については、金利上昇リスクの顕在化に伴って増加ペースが加速する恐れがあり、財政硬直化の深刻化が懸念される。
2. 財政硬直化の弊害として、①生活基盤や経済成長への悪影響、②新たな政策課題のための財源確保の難航が指摘できる。生活基盤や経済成長への悪影響では、今後予想される社会資本ストックの老朽化や、政府の科学技術関係の予算額が景気等によって大きく変動することによる将来の国民生活や経済成長への悪影響が懸念される。
3. 新たな政策課題のための財源確保では、懸案である「脱炭素化」、「防衛力強化」、「少子化対策」において、既存の歳出の見直しのみならず国民負担の引き上げも検討されたものの、結局、①国民負担引き上げの先送り、②当面の財源を新たな国債の発行で調達、③特定財源の拡大、④診療報酬の極めて小幅なマイナス改定、といった結果に終わっている。
4. 財政硬直化のもと、裁量的経費の補正予算での追加が常態化・大型化している。当初予算策定時に予見できなかった大規模災害等への対応のための経費を補正予算で追加することは妥当であり、借金による財源調達もやむを得ない面はある。しかしながら、大規模災害に見舞われたわけでもなく金融危機に陥ったわけでもない“平時”においても安易に巨額の借金を行うことは、当然ながら債務残高を過剰に増やし財政健全化の遅れに繋がる。景気拡大期に、税収の上振れ分を債務償還に使わず、裁量的経費の追加に使うことは、補正予算としての妥当性が疑わしいだけでなく、財政健全化の面からも問題である。
5. 補正予算がシーリングの抜け穴になることで、債務残高の圧縮が遅れるだけでなく、毎年の公債費の増加を通じて、ひいては財政硬直化の長期化や一段の深刻化を招きかねない。同様の構図は、最近の予備費の増加にも当てはまり、今後の動向が懸念される。
6. 今後、財政硬直化の進行を少しでも遅らせると同時に、必要な財源を継続的に確保するには、①政府債務の追加を抑制すると同時に税収の上振れ分は政府債務の返済に使用、②必要な財源は当初予算で確保、③歳入の特定財源化を回避、④国民負担・税負担の在り方を見直す、といった取り組みが必要である。財政硬直化のもと、当初予算の配分を見直し、国民負担を引き上げるには、その必要性を国民に対し丁寧に説明し、既得権者を説得する必要がある。そうした困難かつ地道な活動こそが政治の本来の仕事であろう。

1. 問題意識

わが国の財政支出に占める社会保障関係費と公債費の割合が拡大しており、足元ではその合計額が歳出総額の半分以上を超えている。今後を展望しても、社会保障関係費については、年金や医療・介護を中心に引き続き高齢化に伴う増加が見込まれ、公債費についても、債務残高が名目GDPの2倍を超えるなか、今後、金利が上昇するリスクが高まっており、増加傾向が続くとみられる。

他方、社会保障関係費および公債費以外の支出については、巨額の財政赤字のもとで絞り込みを余儀なくされており、生活基盤や経済基盤の整備のほか、新たな政策課題にも機動的に財源を配分し難い状況となっている。こうした状況は「財政硬直化」と言われ、結果として、現在および将来の国民生活や経済成長への悪影響が懸念される。

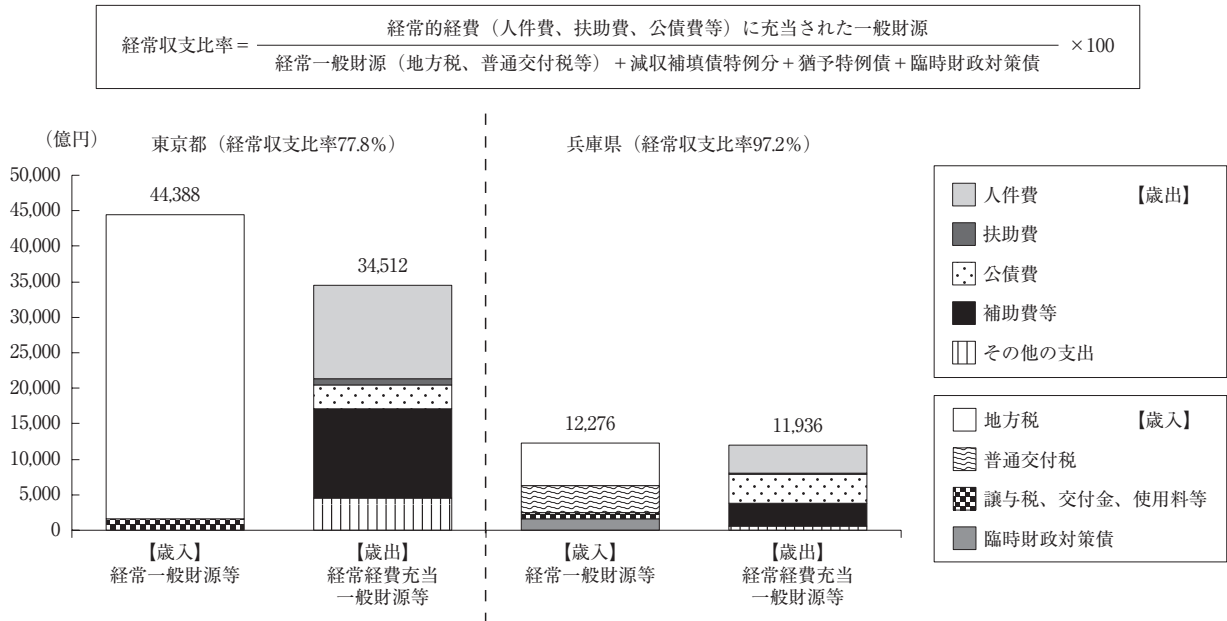
本稿では、まず、財政硬直化の現状とこれまでの経緯を財政統計等のデータに基づいて概観し、その弊害を確認する。そのうえで、財政硬直化のもとで財源を確保する“方便”として、補正予算が常態化・大型化している可能性とその問題点を指摘し、必要な財源を継続的に確保するための取り組み課題を考察する。

2. 財政硬直化の現状と将来

「財政硬直化」については、定まった定義は存在しないが、一般的には、社会保障給付や政府債務の元利償還といった、一定の額を継続的に支出することなどが法律等で規定された経費（注1）が拡大することによって、財政支出全体で見て財源の効率的な配分（注2）を阻害している状態と理解される。財政硬直化を示す指標として、地方財政においては「経常収支比率」がある（図表1）。これは、「人件費、扶助費、公債費等のように毎年度経常的に支出される経費（経常的経費）に充当された一般財源の額が、地方税、普通交付税を中心とする毎年度経常的に収入される一般財源（経常一般財源）、減収補填債特例分、猶予特例債及び臨時財政対策債の合計額に占める割合」と定義されている（注3）（総務省「地方財政白書」用語の説明）。同比率が高いほど、一般財源（注4）の多くが経常的経費に割かれることになるため、同比率が高い地方自治体は「財政構造の硬直化が進んでいる」（同）と見なされる（注5）。

一方、国の財政や国と地方を合わせた国全体の財政においては、財政硬直化を示す同様の指標は見当たらない。そこで、以下では、「経常収支比率」を参考に、歳出面では、経常的経費として「社会保障関係費」と「公債費（国債費）」に着目し、歳入面では、「税収」の動向をみることで、国や国全体（国と地方）の財政硬直化をデータ面から把握する。

(図表1) 経常収支比率の概要



(資料) 総務省「令和3年度都道府県決算カード」

(注1) 2021年度の経常収支比率が、都道府県で最も低い東京都と最も高い兵庫県を図示。

(注2) 減収補填債特例分：地方税収が標準的な税収を下回る場合、建設地方債を発行してもなお残る財源不足分を補う地方債。

猶予特例債：地方税収の徴収を猶予することで生じる一時的な減収を補う地方債。新型コロナ禍を受けて2020年に創設。

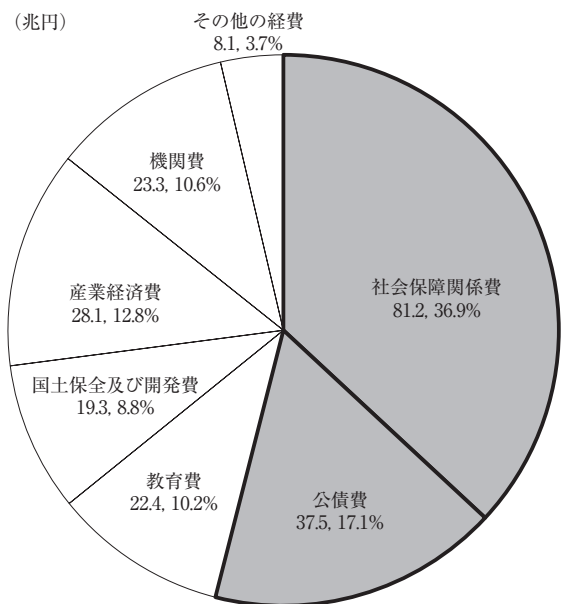
臨時財政対策債：地方交付税の財源が不足する場合、本来交付されるべき地方交付税の一部として発行が認められる地方債。

(1) 社会保障関係費と公債費以外の経費のシェアが縮小

現在、国全体（国と地方）の歳出総額は219.9兆円（2021年度決算、国と地方の間の資金移動を調整した純計額）に上る。目的別の内訳をみると（図表2）、年金や医療・介護等の「社会保障関係費」が36.9%（81.2兆円）、政府債務の元利償還に充てられる「公債費」が17.1%（37.5兆円）と、両者で過半の54%を占める。他方、両者以外の主要な経費をみると、学校教育や科学振興等に充てられる「教育費」が10.2%、社会資本整備に充てられる「国土保全及び開発費」が8.8%、農林水産業や商工業の振興等に充てられる「産業経済費」が12.8%、官公庁の業務や警察・消防、外交等の経費である「機関費」が10.6%と、いずれも公債費のシェアを下回っている。

こうした目的別の構成（額および歳出総額に占めるシェア）は、1990年代以降、以下のように推移してきた（図表3）。

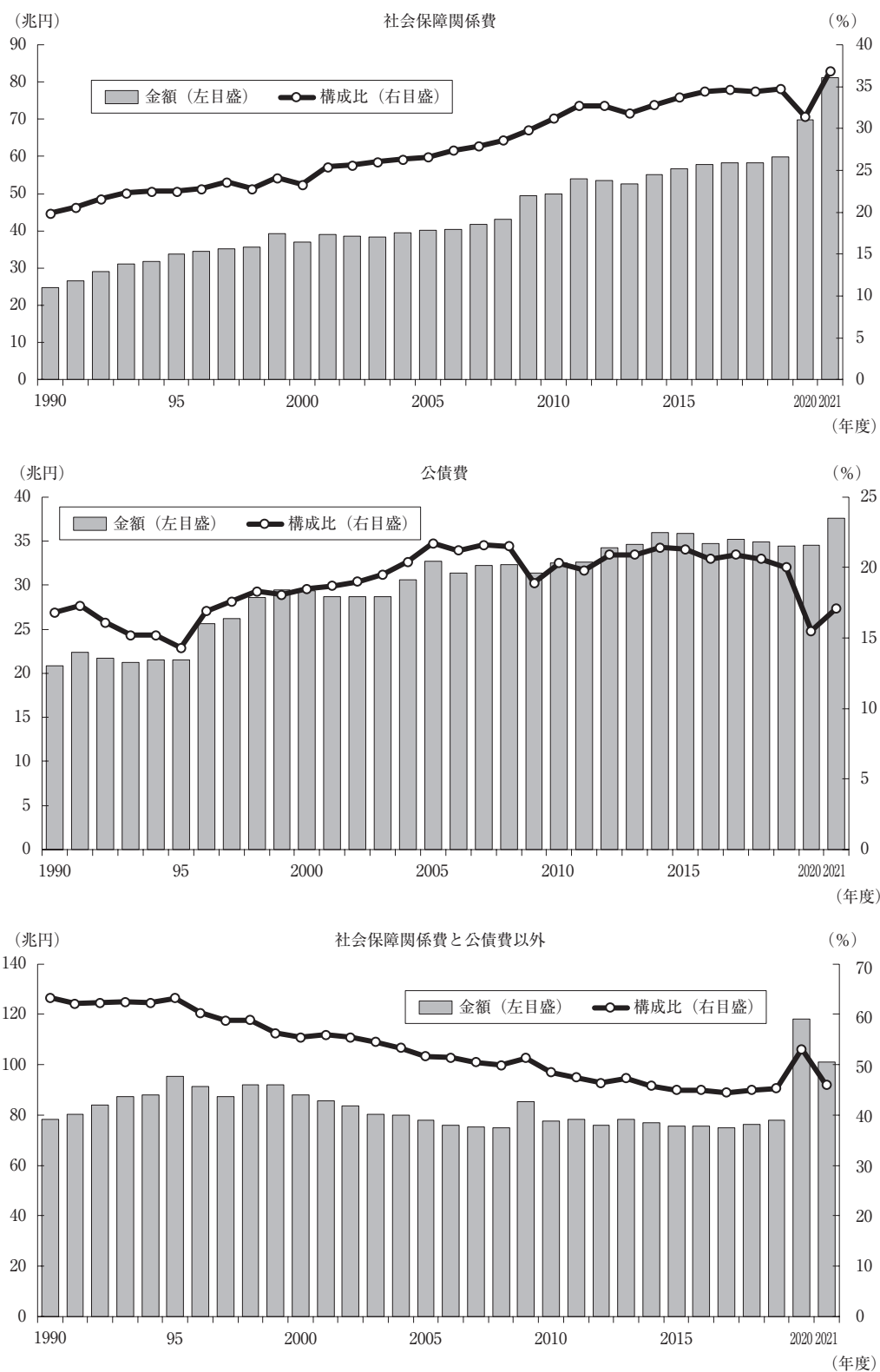
(図表2) 国・地方の目的別歳出の内訳
(2021年度決算、純計)



(資料) 総務省「令和5年版地方財政白書」

(注) 「その他の経費」は、原資料の「地方財政費」、「防衛費」、「恩給費」、「前年度繰上充用金」、「その他」の合計。

(図表3) 目的別支出の推移 (国・地方、純計)



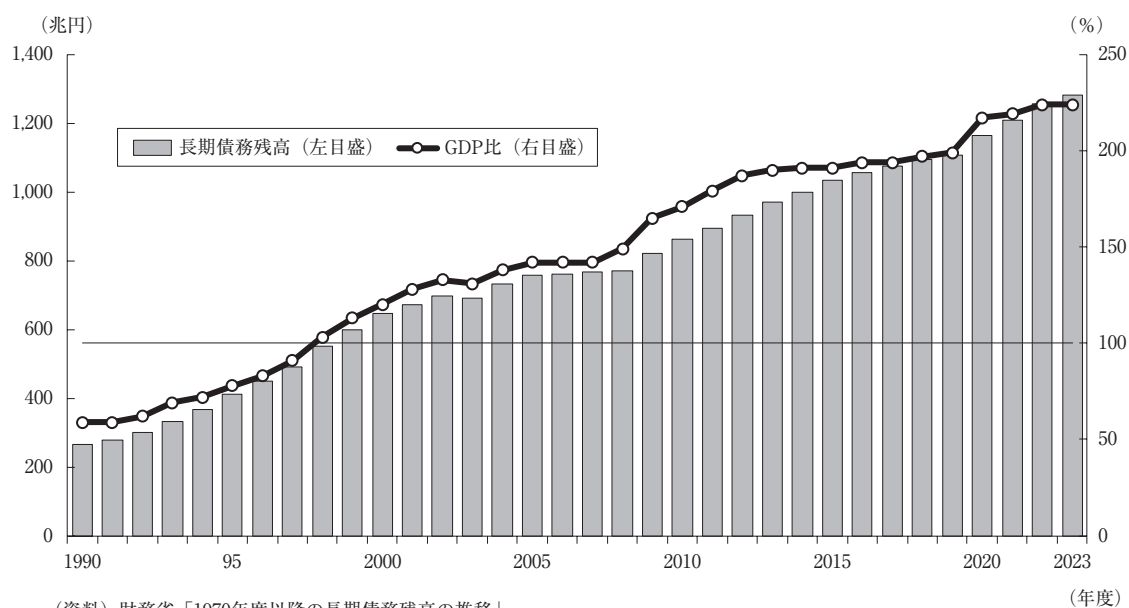
(資料) 総務省「地方財政白書」(各年版)、財務省「予算及び財政投融资計画の説明」(1999年度、2000年度)

(注) 1999年度と2000年度の公債費からは、預金保険機構の特例業務勘定に交付した国債の円滑な償還を確保するための予算繰り入れ分(1999年度2.5兆円、2000年度4.5兆円)を除いている。

社会保障関係費については、1990年代以降、高齢化の進行等（注6）を受けた支出額の増加が続いている。同様にシェアも、1990年代初に約20%であったものが、2019年度には34.7%へと歳出総額の3分の1を上回る水準にまで拡大している。

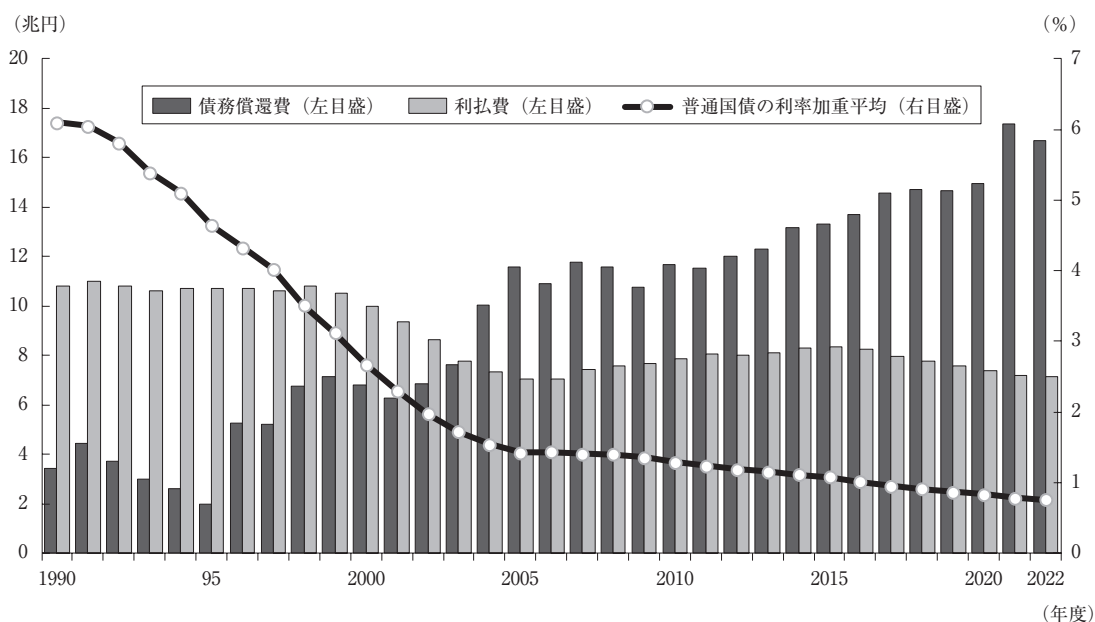
公債費については、国と地方の長期債務残高の増加を受けて（図表4）、1990年代後半に急増し、その後も増加し続けている。もっとも、歳出総額に占めるシェアは、2000年代半ばにかけて拡大した後、おおむね20%を上回る水準で推移している（注7）。2000年代半ば以降、公債費のシェアの拡大が抑制されてきた要因として、金利がほぼ一貫して低下していたことが挙げられる。

（図表4）国・地方の長期債務残高の推移



国の一般会計の国債費について、債務償還費と利払費に分けてみると（図表5）、1990年代後半以降、債務償還費は増加傾向で推移してきた。これは、公債残高の積み上がりが続くなか、基本的に財政法で定められた「60年償還ルール」に従う形で既発国債の元本の償還が行われていることからすれば当然でもある。

(図表5) 債務償還費、利払費、利率の推移 (国の一般会計決算)



(資料) 参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」、財務省「普通国債の利率加重平均の各年ごとの推移 (昭和50年度末以降)」
「予算及び財政投融资計画の説明」(1999年度、2000年度)

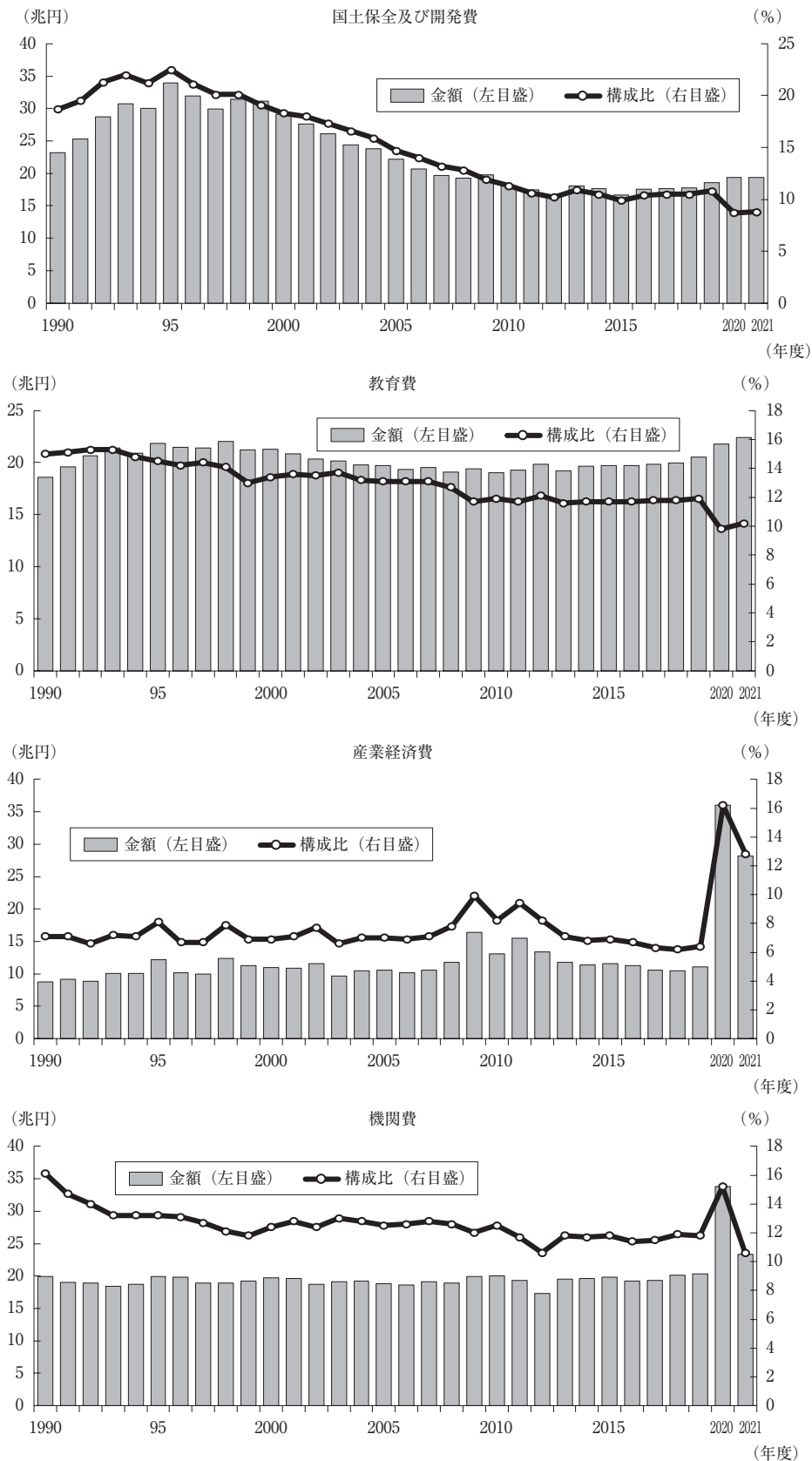
(注) 1999年度と2000年度の債務償還費からは、預金保険機構の特例業務勘定に交付した国債の円滑な償還を確保するための予算繰り入れ分(1999年度2.5兆円、2000年度4.5兆円)を除いている。

これに対し、利払費は、金利の動向を反映して、2000年代前半に大きく減少した後、ほぼ横ばいとなり、2010年代後半以降は減少傾向となっており、このことが公債費全体の増加ペースを抑制してきた。

社会保障関係費と公債費以外の経費については、歳出総額に占めるシェアが1990年代前半の60%を超える水準から縮小傾向を辿り、2010年代には45%前後まで縮小している。

社会保障関係費と公債費以外の経費の内訳をみると(図表6)、まず、国土保全及び開発費については、1990年代後半から2000年代にかけて支出額が減少し、それに伴ってシェアも縮小している。これは、1990年代前半に、バブル崩壊後の景気対策として公共投資が大幅に増やされたものの、その後のデフレの進行や相次ぐ減税によって税収が減少するなか、財政の健全化に向けて、一転して、公共投資の削減が行われたためである。もっとも、2010年代には、大規模自然災害に備えるための「国土強靱化」や地域経済の活性化を狙った「地方創生」といった取り組みを背景に、国土保全及び開発費は微増に転じ、約1割のシェアが持続している。

(図表6) 目的別支出の推移(国・地方、純計)(国土保全及び開発費、教育費、産業経済費、機関費)



(資料) 総務省「地方財政白書」(各年版)

教育費についても、1990年代後半から2000年代にかけて、支出額の減少に伴ってシェアも縮小している。これは、財政健全化に向けた人件費の抑制を目的に、公務員数が大きく削減されるなか（注8）、公務員のうち約4割を占める教育分野の職員も例外ではなかったためである。2010年代以降は、公務員の削減が一巡したことを受け、支出額が微増に転じ、シェアは横ばいとなっている（注9）。

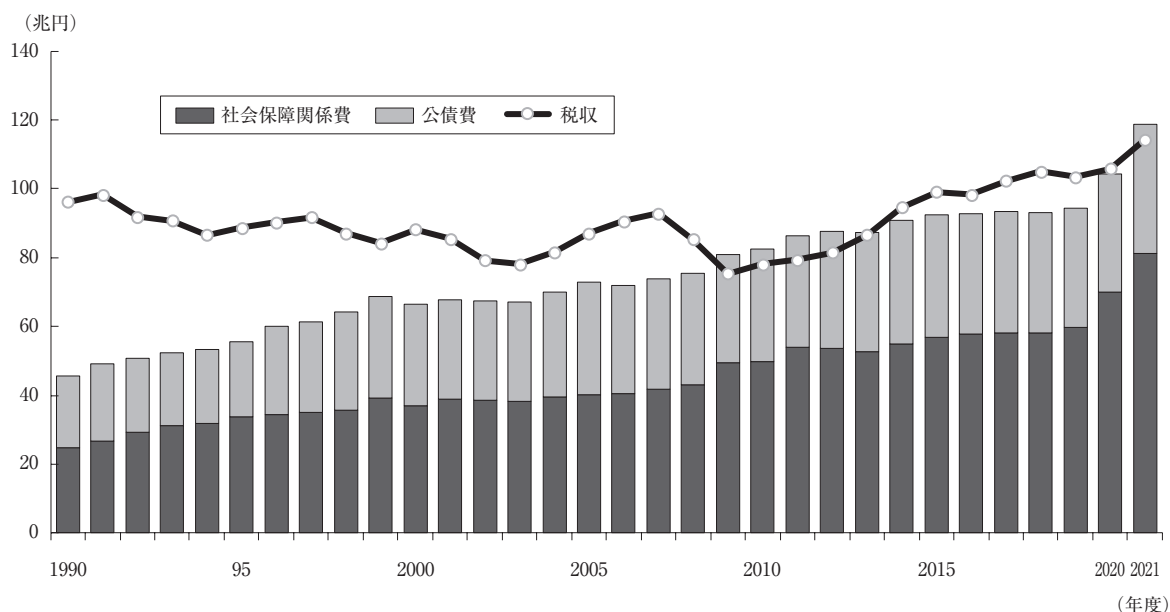
産業経済費と機関費については、産業経済費に不況期や災害時に増加する傾向がみられるものの、1990年代以降、支出額はおおむね横ばいであり、歳出総額に占めるシェアは横ばいないし徐々に縮小している（注10）。

（2）社会保障関係費と公債費の増加に追いつかない税収増

前節では、義務的な経費である社会保障関係費と公債費のシェアが拡大し、それ以外の経費のシェアが縮小してきたという、歳出構造の変化をみた。本節では、社会保障関係費と公債費の動向と、歳入面から税収の動向を重ね合わせることで、財政硬直化がどのように進んできたのかを把握する。

1990年代以降の税収（国税と地方税の合計）の推移をみると（図表7）、1990年代から2000年代前半にかけて税収は、デフレの進行や大型所得減税等の相次ぐ減税を受けて減少傾向にあった。社会保障関係費と公債費の合計額の推移と重ね合わせると、1990年度と1991年度には、税収が社会保障関係費と公債費の合計額を約50兆円上回っていたが、その後、社会保障関係費と公債費の合計額の増加と税収の減少が同時に進行したために、税収の超過額は2003年度には約11兆円まで減少した。

（図表7）社会保障関係費と公債費の合計と税収の比較（国＋地方、純計）



（資料）総務省「地方財政白書」（各年版）、財務省「予算及び財政投融资計画の説明」（1999年度、2000年度）

（注）1999年度と2000年度の公債費からは、預金保険機構の特例業務勘定に交付した国債の円滑な償還を確保するための予算繰り入れ分（1999年度2.5兆円、2000年度4.5兆円）を除いている。

2000年代半ばには、景気拡大を受けて、税収はいったん増加に転じたものの、社会保障関係費と公債費の合計額が増加し続けたために、税収の超過額は2000年代のピークの2007年度でも約19兆円にとどま

り、その後は、景気の急減速を受けた税収の急減により、2009年度から2013年度までの5年間の税収は、社会保障関係費と公債費の合計額を下回っている。こうした状況下、財政収支の一段の悪化を防ぐために、社会保障関係費については、給付の見直し等を通じて高齢化に伴う自然増加の抑制が図られた。同時に、他の経費についても、公共投資や公務員数の削減などを通じて歳出が削減された。

その後、2010年代の税収は、景気の拡大や消費税増税等を受けて増加傾向に転じ、2014年度以降、再び社会保障関係費と公債費の合計額を上回っている。しかしながら、その超過額は最も多い2018年度でも11.9兆円であり、2000年代で最も少なかった2008年度の約10兆円を若干上回る程度にとどまっている。

こうしたなか、1990年代後半以降3度にわたって実施された消費税率の引き上げでは、国民の理解を得るために、消費税収は基本的に社会保障財源に充てるとの説明が行われてきた(注11)。しかしながら、実際には、消費税率が10%（基本税率）に引き上げられた現在でも、消費税収のみでは社会保障費(注12)の必要額には足りておらず(図表8)、不足分を借金で賄っているのが実状である。このため、税収が増加に転じた2010年代以降も引き続き、経費を切り詰めざるを得ないという「財政硬直化」の状況に変わりはない。

(図表8)消費税の税収と使途(2023年度予算)

合計①－合計②＝▲19.2兆円 (兆円)

消費税＋地方消費税		社会保障費	
消費税(国分)	18.8	社会保障4経費	32.7
		年金	13.7
		医療	12.2
		介護	3.7
		子ども子育て	3.1
消費税(地方交付税分)	4.6	地方の社会保障	13.4
地方消費税(1.2%分)	3.5		
合計①	26.9	合計②	46.1

(資料)財務省「消費税の使途(令和5年度予算)」

(3) 財政硬直化の先行き

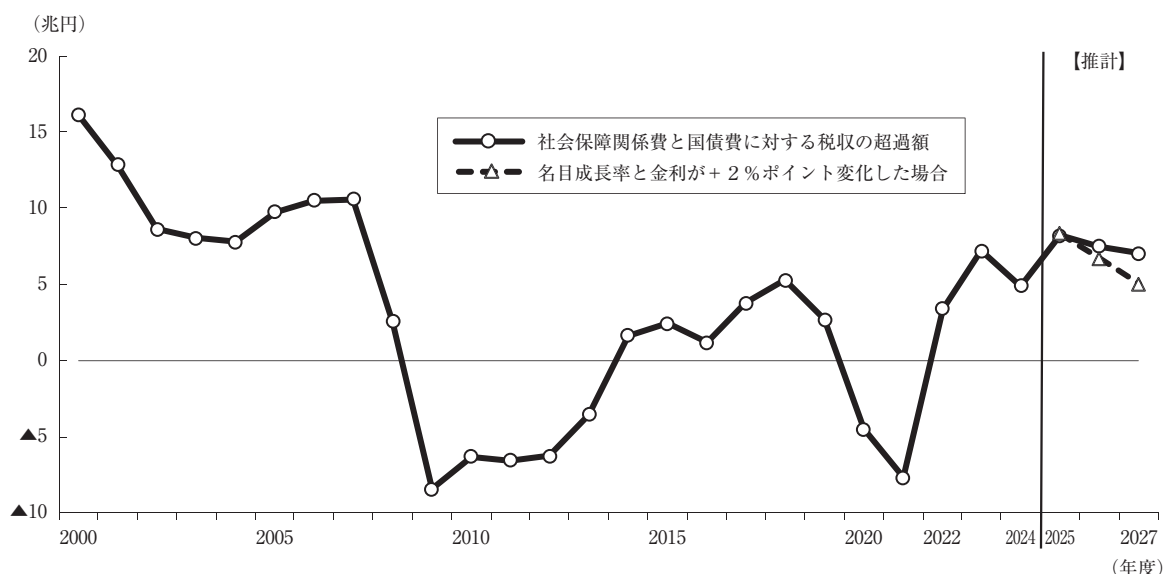
今後を展望しても、財政硬直化の深刻化が懸念される。まず、社会保障関係費については、高齢化に伴う増加が持続するとみられ、例えば、財務省による国の一般会計に関する試算(注13)をみると、2024年度の37.7兆円(政府予算案)が2027年度には39.6兆円に増加する見通しとなっている。他方、公債費については、図表5でみたように、巨額の債務残高のもとで、これまでは金利の低下によって利払費の増加が抑制されてきたことを踏まえると、今後は、金利上昇リスクの顕在化に伴って利払費が増加に転ずることで、公債費の増加ペースが加速する恐れがある。

これまでの義務的経費では、金利を低く抑えることで公債費の増加が抑制されてきたのに対し、社会保障関係費については、増加の抑制を図りつつも、基本的には一定の増加を前提としてきた。しかしながら、今後、金利の上昇に伴って公債費の増加ペースが加速する可能性を踏まえると、社会保障関係費についても、これまで以上の増加抑制・削減努力や国民負担の引き上げがなければ、財政硬直化が一段と深刻化する恐れがある。

もっとも、名目経済成長率が高まれば、税収が増加するとみられることから、金利の上昇に伴って公債費が増加するとしても、財政硬直化への影響は軽微にとどまるのではないかとの見方もできよう。これに関し、財務省による同試算結果を用いて(図表9)、社会保障関係費と国債費の合計に対する税収の超過幅を計算すると、推計期間の2025年度から2027年度にかけては、近年と同様の水準で推移することとなる。この試算では、2025年度以降に名目経済成長率が変化した場合の税収への影響と、金利が変化

した場合の国債費への影響が試算されていることから、この試算結果を用いて、仮に名目成長率と金利がともに2%上振れした場合の同超過額を計算すると、上振れしない場合に比べて縮小する（財政硬直化が進む）結果となる。「金利が上昇しても、名目成長率が上昇すれば、財政運営は問題ない」とは安易には言えないことがわかる。

（図表9）社会保障関係費と国債費の合計に対する税収の超過額の将来推計（財務省試算、経済成長3.0%ケース）



（資料）参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」、財務省「令和6年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」（2024年2月）、「予算及び財政投融资計画の説明」（2000年度）

（注1）金利（10年国債）の前提は、2025年度2.1%、2026年度2.3%、2027年度2.4%。

（注2）2000年度の債務償還費からは、預金保険機構の特例業務勘定に交付した国債の円滑な償還を確保するための予算繰り入れ分（2000年度4.5兆円）を除いている。

（注1）「義務的経費」や「経常的経費」などと呼ばれる。

（注2）「効率的な配分」とは、一定の国民負担・税負担のもとで、国民全体としての満足度が最大になる配分。

（注3）減収補填債特例分、猶予特例債、臨時財政対策債は、いずれも経常一般財源（地方税収または普通交付税）が不足する際に発行が認められている地方債。

（注4）「一般財源」とは、あらかじめ特定の用途が定められていない財源である。あらかじめ特定の用途が定められている財源を「特定財源」という。

（注5）図表1では、経常収支比率が都道府県で最も低い東京都と、最も高い兵庫県を例示している。東京都の経常収支比率が低いのは税収が多いためである。東京都には全国の都道府県税収の24%（2021年度決算、都が徴収する市区町村税を除く）が集中している。一方、兵庫県の同比率が高いのは、阪神淡路大震災の影響も一部あり、債務残高が多いためである。兵庫県の将来負担比率は、都道府県で最も高い315.1%（2021年度決算）にも上り、実質公債費比率は、都道府県で4番目に高い15.2%（同）となっている。なお、「将来負担比率」とは、一般会計等が将来負担すべき実質的な負債の標準財政規模（標準的な税収+普通交付税。ただし、元利償還に係る交付税措置分を除く）に対する比率で、「実質公債費比率」とは、一般会計等が負担する元利償還金等の標準財政規模（同）に対する比率。

（注6）高齢化に伴う社会保障給付の自然増加のほか、2009年度には、基礎年金の給付財源に占める国庫負担（税負担）の割合がそれまでの3分の1から2分の1に引き上げられた。

（注7）2020年度と2021年度に公債費のシェアが大きく下がっているのは、新型コロナ対策関連の経費を中心に歳出総額が大幅に増加したためである。

（注8）公務員数の削減にあたっては、同時に、業務の民間委託や民営化、ICTの活用を通じて、公務員が直接携わる業務範囲の縮小や作業効率の向上が図られた（拙稿「地方公務員は足りているかー地方自治体の人手不足の現状把握と課題」JRIレビュー Vol.4, No.88, 2021年4月）。

（注9）2020年度と2021年度に教育費のシェアが大きく下がっているのは、新型コロナ対策関連の経費を中心に歳出総額が大幅に増加したためである。また、金額が増加しているのは、経済対策の一環として、科学技術関係の経費が大きく積み増されたためである。

(注10) 2020年度と2021年度の金額の増加とシェアの拡大は、新型コロナ対策に関連する支出が増えたためである。

(注11) 「福祉目的化」や「社会保障目的税化」、「社会保障財源化」。

(注12) 年金、医療、介護、少子化対策の4経費。

(注13) 財務省「令和6年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」(2024年2月)の「経済成長3.0%ケース」。

3. 財政硬直化による弊害

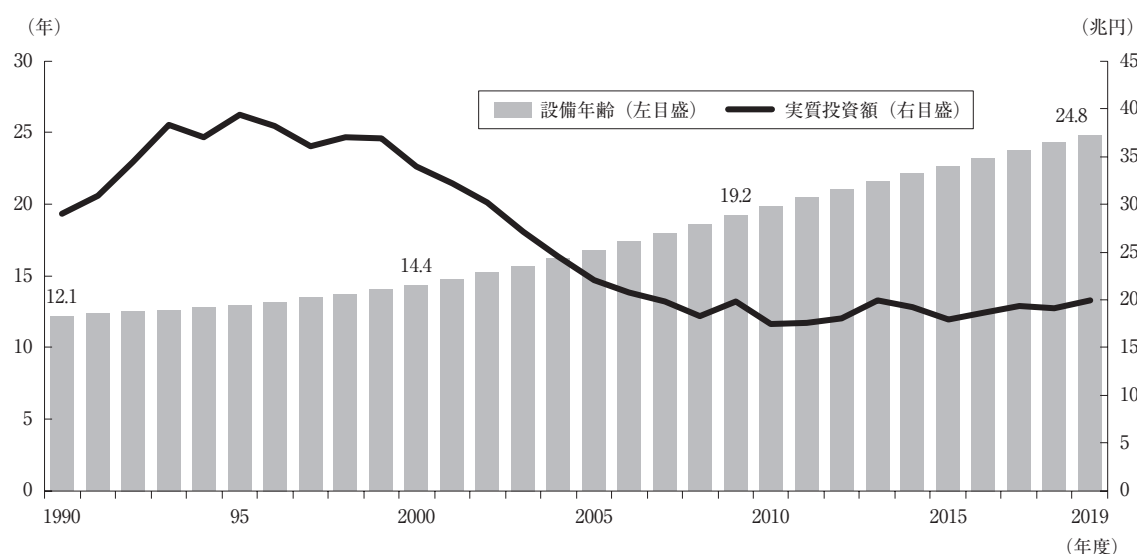
財政硬直化が、わが国経済や国民生活に与える弊害として以下のような点が考えられる。

(1) 生活基盤や経済成長への悪影響

A. 社会資本ストックの老朽化

わが国では、道路や港湾、上下水道といった社会資本ストックの老朽化が進んでいる。社会資本ストック全体の設備年齢を推計すると、老朽化の進行速度が、1990年代の年平均0.22年から、2000年代以降は同0.55年へと加速している(図表10)。これは、第2章でみたような1990年代後半から2000年代にかけての公共投資の削減によって、社会資本ストックの新設投資や更新投資が減ったためである。

(図表10) 社会資本ストックの設備年齢の推計



(資料) 内閣府「日本の社会資本2022」を基に日本総合研究所作成

わが国では高度経済成長期やバブル崩壊後の経済対策等で整備された社会資本ストックが大量に残っており、今後、社会資本ストック全体として急速な老朽化(高設備年齢の社会資本ストックの割合の拡大)が見込まれる。これに伴い、不慮の事故が発生しかねないことに加え、利用制限等を通じた国民生活や経済活動への悪影響が懸念される。国土交通省によると(図表11)、例えば、道路橋で50年以上経過したものの割合は、2020年3月時点では約30%だったが、2030年3月には同約55%となり、2040年3月には同約75%に達するとされる。また、社会資本ストックの老朽化に伴って、維持管理・更新に係る経費の増加が見込まれている(図表12)。

(図表11) 建設後50年以上経過する社会資本の割合

	2020年3月	2030年3月	2040年3月
道路橋	約30%	約55%	約75%
トンネル	約22%	約36%	約53%
河川管理施設（水門等）	約10%	約23%	約38%
下水道管きょ	約5%	約16%	約35%
港湾施設	約21%	約43%	約66%

（資料）国土交通省「社会資本の老朽化の現状と将来予測」（https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/maintenance/02research/02_01.html）

（注1）建設後50年以上経過する施設の割合については建設年度不明の施設数を除いて算出。

（注2）河川管理施設は以下の通り。
国・堰、床止め、開門、水門、揚水機場、排水機場、樋門・樋管、陸閘、管理橋、浄化施設、その他（立坑、遊水池）、ダム。独立行政法人水資源機構法に規定する特定施設を含む。
都道府県・政令市・堰（ゲート有り）、開門、水門、樋門・樋管、陸閘等ゲートを有する施設および揚水機場、排水機場、ダム。

（注3）港湾施設は、水域施設、外郭施設、係留施設、臨港交通施設等。一部事務組合、港務局を含む。

(図表12) 社会資本の将来の維持管理・更新費（国土交通省による推計・2018年度）

(兆円)

年度	2018年度	2028年度 (10年後)	2038年度 (20年後)	2048年度 (30年後)
12分野合計	5.2	5.8～6.4	6.0～6.6	5.9～6.5
道路	1.9	2.5～2.6	2.6～2.7	2.1～2.2
河川等	0.6	0.6～0.8	0.7～0.9	0.7～0.9
下水道	0.8	1.2～1.3	1.3～1.3	1.3～1.3
港湾	0.3	0.2～0.3	0.2～0.3	0.2～0.3
その他6分野	1.6	1.3～1.4	1.2～1.4	1.6～1.7

（資料）国土交通省「国土交通省所管分野における社会資本の将来の維持管理・更新費の推計」（2018年11月）

（注1）12分野は、道路、河川・ダム、砂防、海岸、下水道、港湾、空港、航路標識、公園、公営住宅、官庁施設、観測施設。

（注2）河川等は、河川・ダム、砂防、海岸の合計。

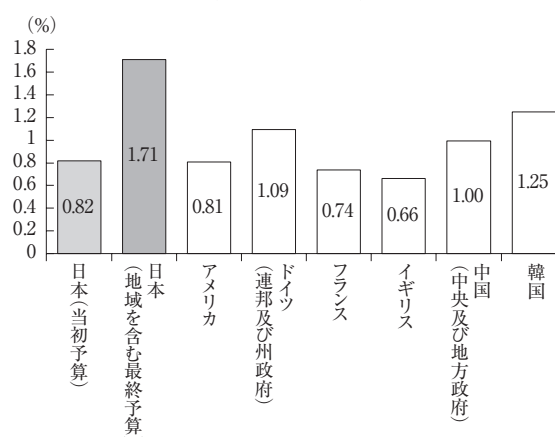
（注3）その他の6分野は、空港、航路標識、公園、公営住宅、官庁施設、観測施設。

（注4）予防保全（施設の機能や性能に不具合が発生する前に修繕等の対策を講じること）を基本とする推計値。2018年度の値は、実績値ではなく、将来推計と同様の条件のもとに算出した推計値。

B. 政府R&D予算の確保

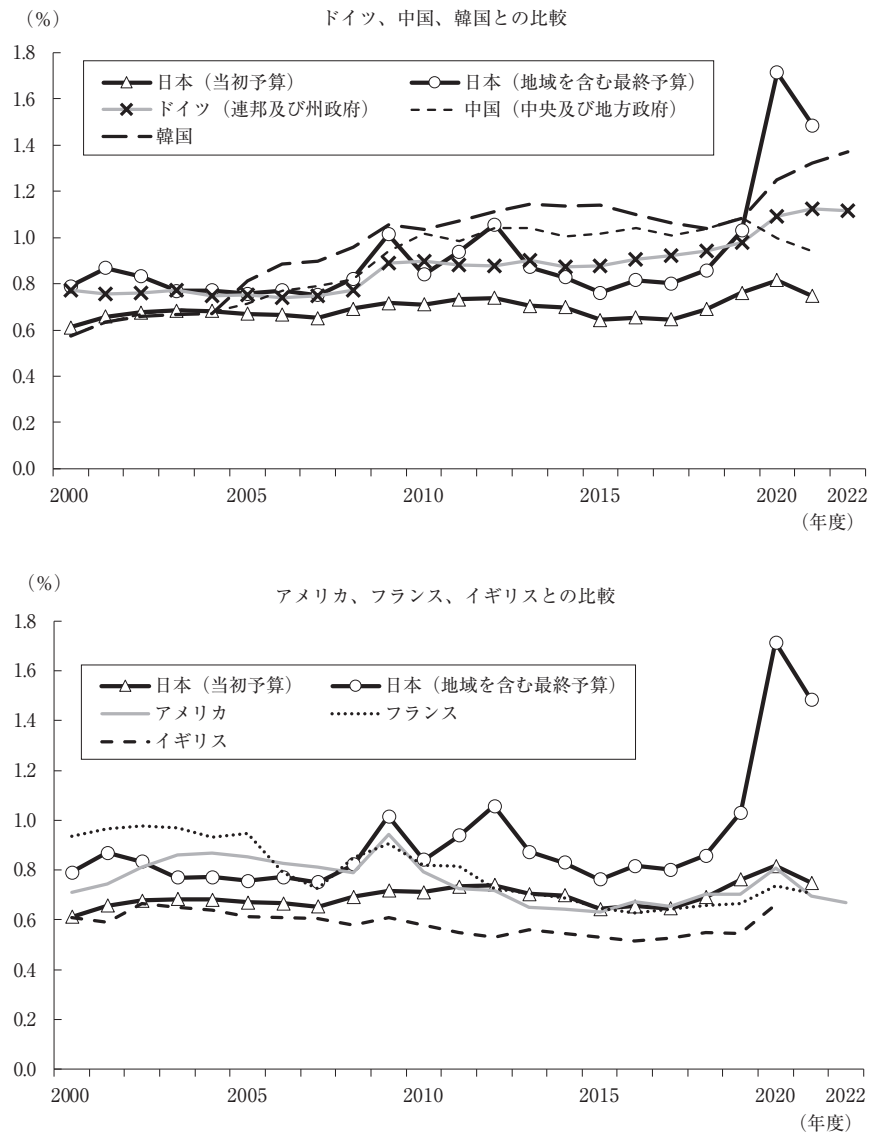
足元（2020年度）のわが国の科学技術関係予算（政府R&D予算）（注14）の規模は、名目GDP比でみてG5諸国や中国、韓国を上回る水準である（図表13）。しかしながら、これは新型コロナ禍対応等のための大型経済対策を受けた補正予算で大幅に積み増しされたためである。現在の水準が今後も継続される保証はなく、実際、当初予算だけでは、2010年代以降、ドイツ、中国、韓国の水準を下回っていた（図表14）。補正予算での積み増しは毎年度行われているものの、景気後退期等の経済対策で大幅に積み増しされる一方で、景気拡大期には小幅の追加にとどまる傾向があるため変動が大きく、2010年代半ばの景気拡大期には、補正予算での追加後も中国や韓国だけでなく、2000年代にはほぼ同水準だったドイツをも下回っていた。

(図表13) 政府の科学技術予算GDP比の国際比較（2020年・年度）



（資料）文部科学省 科学技術・学術政策研究所「科学技術指標2023」

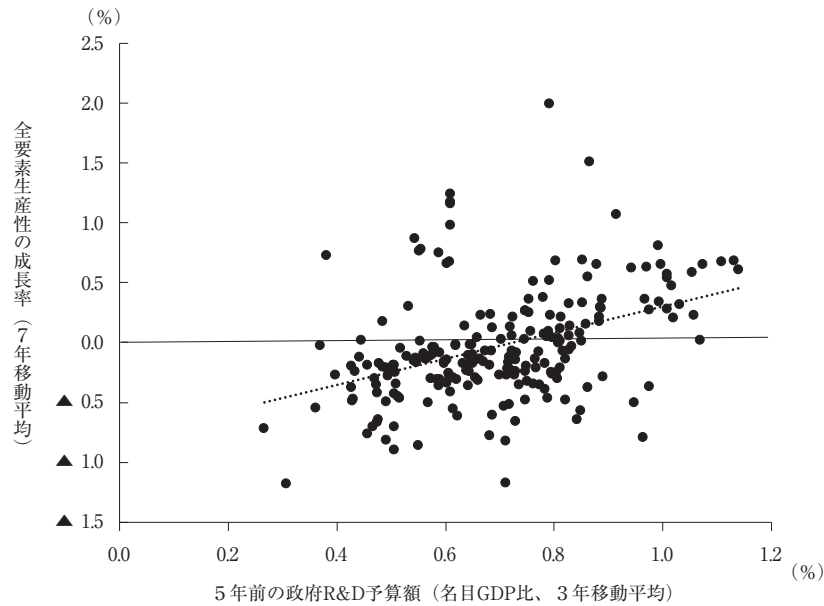
(図表14) G5及び中韓の政府R&D予算GDP比の推移



(資料) 文部科学省 科学技術・学術政策研究所「科学技術指標2023」

過去の政府R&D予算の規模（名目GDP比）と現在の全要素生産性の伸び率との関係を、OECD諸国の国別データを用いて分析すると、両者の間に正の相関関係が確認される（図表15）。このように、政府R&D予算については、その多寡が将来のわが国の経済成長率に影響を与えるとみられるだけに、国際的に遜色のない規模を安定的に確保していくことが求められる。

(図表15) 政府R&D予算の全要素生産性成長率への影響



(資料) OECD「OECD Science, Technology and R&D Statistics」、 「OECD National Accounts Statistics」より日本総合研究所作成
(注1) 2008年から2022年の全要素生産性 (MFP) のデータが入手可能なOECD諸国のデータで作成。ただし、深刻な経済危機に陥ったギリシャとタックスヘイブンといわれるアイルランドを除く。
(注2) 散布図で使用した全要素生産性の成長率は、パネルデータによる下記の推計式の推計結果に基づいて各種ダミー変数 (DM) の影響を除いた数値。
全要素生産性の成長率 = 5年前の政府R&D予算GDP比 + アジア・北米・オセアニアDM + 2013年DM + 2014年DM + 2015年DM + 2016年DM + 2017年DM + 2018年DM + 2019年DM

推計期間 2010年～2019年			
データ数 217			
重決定 R2 0.383			
	係数	t 値	P-値
切片	-0.008	-6.227	0.000
5年前のR&D予算GDP比	1.092	6.351	0.000
アジア・北米・オセアニアダミー	0.005	7.419	0.000
2013年固定効果ダミー	0.004	4.038	0.000
2014年固定効果ダミー	0.003	2.763	0.006
2015年固定効果ダミー	0.003	2.521	0.012
2016年固定効果ダミー	0.003	3.268	0.001
2017年固定効果ダミー	0.003	2.626	0.009
2018年固定効果ダミー	0.004	3.472	0.001
2019年固定効果ダミー	0.004	3.240	0.001

(2) 難航する新たな政策課題のための財源確保

近年、産業・社会構造の脱炭素化 (GX) や防衛力強化、少子化対策の強化といった新たな政策課題の財源をどう確保するかが課題となっている。これら課題への対応方針として、既存の歳出の見直しによる財源の捻出に加えて、税負担など国民負担の引き上げも検討された。しかしながら、結局のところ、国民負担の引き上げは先送りされ、当面は新たな国債の発行によって財源を調達するほか、既存の歳入を事実上の特定財源とすることでの対応となっている。

A. 脱炭素化（GX）

GXでは、将来的に、温室効果ガスの排出量に応じた金銭的な負担を国民に求める「炭素価格」が段階的に引き上げられることになった。具体的には、2028年度から、温室効果ガスの排出量に応じて課される「炭素に対する賦課金（化石燃料賦課金）」が、化石燃料の輸入事業者等を対象に導入され、さらに、2033年度からは、温室効果ガスの排出量を企業が政府から買い取る「有償オークション（特定事業者負担金）」が、発電事業者を対象に導入されることになっている。これらは、制度上の「租税」や「社会保険料」といった枠組みではないものの、温室効果ガス排出量の抑制に伴うコスト負担を、「炭素価格」という形で企業に課すことで、製品やサービス価格への価格転嫁を通じて最終的に国民全体で負担することとなる。

しかしながら、実際に企業等が行う省エネ投資等に対し、政府が補助金等で後押しするための財源については、新たな国債である「GX経済移行債（脱炭素成長型経済構造移行債）」によって先行して調達される。同国債は2023年度以降の10年間で20兆円発行され、その元利償還財源に「炭素価格」による政府収入が充てられることになっている（注15）。

B. 防衛力強化

防衛力強化では、追加財源は2023年度から2027年度までの合計で14.6兆円、2027年度以降に毎年度3.7兆円程度とされる（注16）。これを、①歳出改革で1兆円強（2027年度以降の年度ベース、以下同じ）、②決算剰余金の活用で0.7兆円程度（注17）、③税外収入で0.9兆円程度、④税制措置（いわゆる「防衛増税」）で1兆円強、といった措置の組み合わせで確保することになっている。

これらの財源のうち、決算剰余金については、歳出改革や税制措置とは異なり、安定的な財源とはいえない。一方、税制措置については、2027年度までに年間1兆円強を確保できるよう、複数年かけて段階的に実施することになっている。具体的には、①法人税に税率4%～4.5%の付加税を課す、②復興特別所得税収の半分弱の用途を事実上変更する（注18）、③たばこ税率を1本あたり3円相当引き上げることが決定されている。しかしながら、具体的な実施時期については、2024年以降の適切な時期とされているものの（注19）、依然として明確にされておらず、現状のままでは財政の悪化に繋がりがかねない。

C. 少子化対策

少子化対策では、年間3.6兆円程度の追加財源が必要となる。これを、①既定の子ども・子育て予算の執行の精査等で1.5兆円、②医療・介護制度等の歳出改革で1.1兆円、③公的医療保険料に上乗せする「子ども・子育て支援金」で1.0兆円、といった措置の組み合わせで2028年度までに安定財源を確保することとされている。

しかしながら、こうした安定財源が確保されるまでの間は、必要に応じて、つなぎとして新たな国債「子ども・子育て特例公債」が発行されることになっている。こうしたなか、歳出改革において、2024年度の診療報酬改定が全体で▲400億円程度（診療報酬+800億円程度、薬価等▲1,200億円程度）（国費・2024年度予算ベース）の極めて小幅なマイナス改定という全く不十分な結果に終わっており、この事例を見る限り、少子化対策の財源確保に向けた医療・介護制度等の歳出改革に対する政府の本気度が疑われる。

- (注14)「科学技術関係予算」とは、科学技術振興費の他、国立大学の運営費交付金・私学助成等のうち科学技術関係、科学技術を用いた新たな事業化の取組、新技術の実社会での実証試験、既存技術の実社会での普及促進の取組等に必要経費。このうち「科学技術振興費」とは、一般会計予算のうち、主として歳出の目的が科学技術の振興にある経費としている（具体例：研究開発法人に必要な経費、研究開発に必要な補助金・交付金・委託費等）（内閣府科学技術・イノベーション推進事務局）。
- (注15)「炭素価格」による負担増は、単に「GX経済移行債」の償還財源を確保するだけでなく、温室効果ガス排出による地球環境への悪影響を金銭的なコストとして国民に示すことで、温室効果ガスの排出量の少ない生産方法や商品・サービスを選択するよう企業や消費者の行動の変化を促す効果が期待されている。しかしながら、今後のわが国で予定されている「炭素価格」の引き上げによる温室効果ガスの排出抑制効果を考察すると、20兆円の「GX経済移行債」の償還財源を確保する程度の引き上げでは、国際社会が目標としている2050年までの地球規模でのカーボンニュートラルの実現には不十分と考えられる（拙稿「カーボン・プライシングの活用に向けた課題－炭素価格引き上げの国内環境整備と国際協調を」JRIレビュー、Vol.5, No.108、日本総合研究所、2023年5月）。
- (注16) 防衛関係費（中期防衛力整備計画対象経費）は、2022年度当初予算の5.2兆円から2027年度には8.9兆円程度まで引き上げられる予定。
- (注17) 決算剰余金のうち少なくとも2分の1は債務の償還に充てることが財政法によって定められており、それを除く額として0.7兆円程度が見込まれている。
- (注18) 復興特別所得税の税率は、東日本大震災からの復興にかかわる経費に充てる特定財源であり、東日本大震災復興特別会計に直接繰り入れられている。防衛力強化の財源確保にあたっては、所得税に新たに税率1%の付加税を課す一方で、復興特別所得税の税率2.1%のうち1%を引き下げることであり、事実上の使途変更となる。
- (注19) 財務省「令和5年度税制改正大綱」（2022年12月23日閣議決定）。

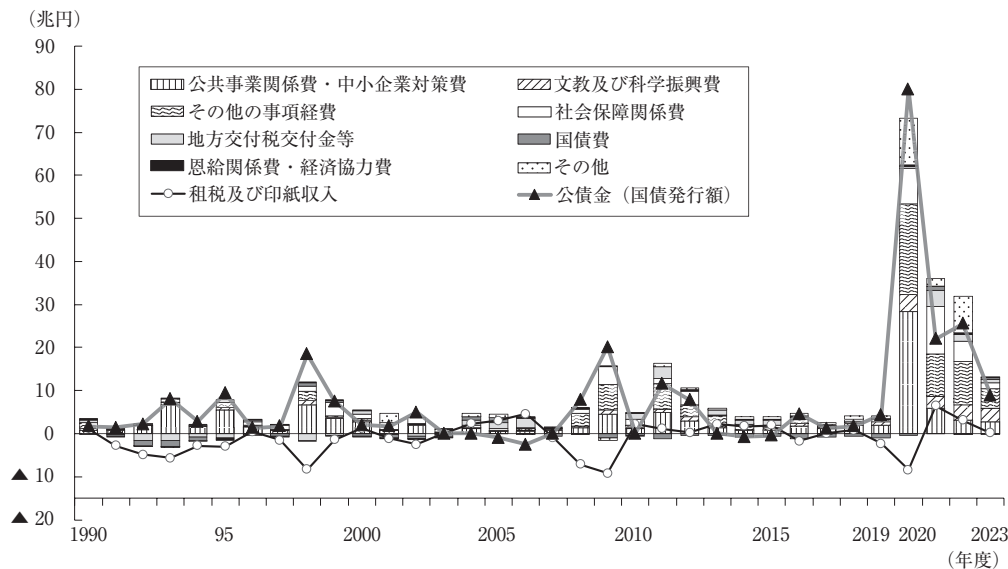
4. 財政硬直化のもとでの財源確保の実態

(1) 常態化、大型化する補正予算での財源確保

財政支出に占める義務的経費（社会保障関係費と公債費）の割合の拡大と財政赤字の深刻化を受けて、毎年度の予算編成では、社会保障関係費の増加を抑制するとともに、公共投資などの裁量的経費の削減が図られてきた。こうしたなか、当初予算では抑制したはずの裁量的経費を中心に補正予算で経費を安易に追加する傾向がみられる。

1990年代以降の国の一般会計の補正予算での経費の追加状況を見ると（図表16）、公共事業関係費等の裁量的経費は（注20）、1990年代のバブル崩壊とアジア通貨危機、2000年代のITバブル崩壊と世界金融危機といった景気後退期のほか、阪神淡路大震災が発生した1995年度や東日本大震災が発生した直後の2011年度、新型コロナウイルス感染症が流行した2020年度以降といった大規模災害時において、大幅に追加されている。しかしながら、それだけでなく、2000年代半ばや2010年代半ばといった景気拡大期にも、景気後退期等に比べて小幅ながらも、裁量的経費は追加されており（注21）、補正予算での裁量的経費の追加が常態化しているといえる。

(図表16) 補正予算での追加額の推移 (国の一般会計)



(資料) 参議院予算委員会「財政関係資料集」より日本総合研究所作成

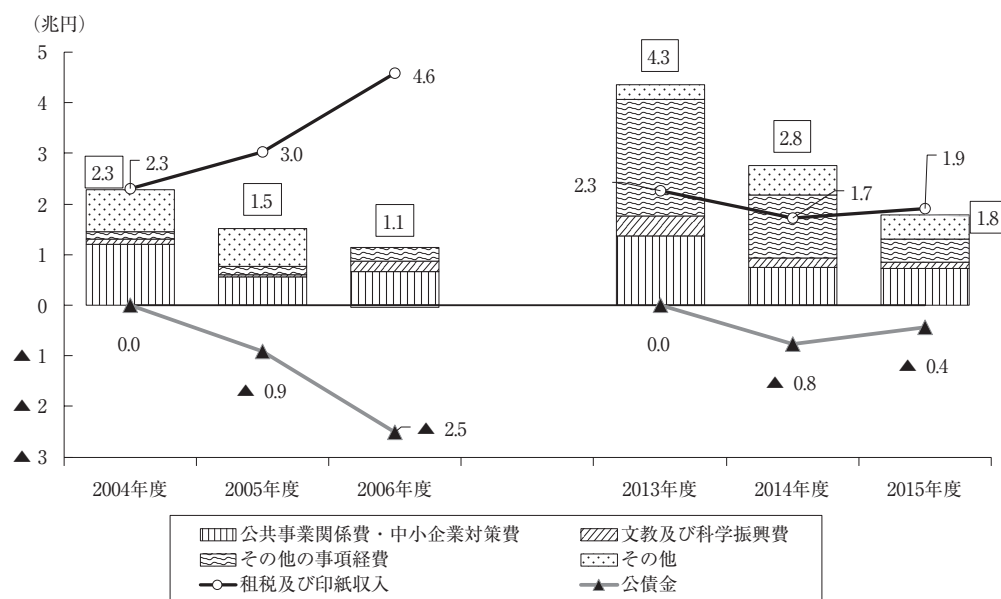
(注1) 補正後予算額から当初予算額を差し引いた額

(注2) 決算不足補填繰戻と緊急金融安定化資金を除く。その他は、防衛関係費、エネルギー対策費、食料安定供給関係費、産業特会繰入等、予備費の合計。

補正予算での追加については、常態化に加えて、大型化も指摘できよう。2020年度以降の補正予算での追加額をみると、2020年度に73兆円、2021年度に36兆円、2022年度に32兆円と、それまで最高だった東日本大震災直後の2011年度の15.1兆円を大きく上回る額が追加され続けてきた。これらは主に新型コロナウイルス感染症対策のための経費の追加であったが、これに対し、2023年度については、新型コロナウイルス感染症への政府の対応姿勢が緩和されたにもかかわらず（注22）、「成長力の強化・高度化」や「国土強靱化、防災・減災」など、本来的に補正予算で追加することの妥当性が疑わしい内容を中心に（後述）13.2兆円もの経費が引き続き追加され（うち裁量的経費は10.2兆円）、歳入面では公債金収入（国債新規発行額）が8.9兆円も追加されている。

また、景気拡大期における補正予算での裁量的経費の追加額も拡大している。2000年代半ばと2010年代半ばの景気拡大期における補正予算での裁量的な経費の追加額と税収の上振れの程度を比較すると（図表17）、2004年度～2006年度の3年間の税収の上振れが合計で9.9兆円のところ、裁量的な経費の追加額は合計で4.9兆円と、後者が前者の約半分にとどまっていたのに対し、2013年度～2015年度の3年間では、税収の上振れが合計5.9兆円のところ、裁量的な経費の追加額はそれを上回る合計8.9兆円に上る。

(図表17) 景気拡大期における税収の上振れと補正予算での裁量的な経費の追加 (国の一般会計)



(資料) 参議院予算委員会「財政関係資料集」より日本総合研究所作成

(注1) 補正後予算額から当初予算額を差し引いた額。

(注2) その他は、防衛関係費、エネルギー対策費、食料安定供給関係費、産業特会繰入等、予備費の合計。

(2) 補正予算で財源を確保することの問題点

以上のように、補正予算での財源の追加が常態化、大型化することの問題点として以下の2点が指摘できる。

第1は、そもそも補正予算で追加することの妥当性である。補正予算は、財政法では(注23)、法律等で定められた義務的に発生する経費のほか、「予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となった」場合に作成できるとされている。このため、当初予算作成時に予見できなかった突然の経済危機や大規模災害に対応するための経費を補正予算で追加することは妥当といえる。一方で、実際問題として、補正予算への計上の妥当性が疑わしいケースが多く見られるとの指摘がある。例えば、田中[2011](注24)では、妥当性が疑わしい経費として、①通常の災害復旧費(注25)、②裁量的性格の強い歳出(注26)、③政府庁舎の整備等の施設費等、が挙げられている。こうした議論を踏まえると、景気拡大期において、裁量的経費を補正予算で追加することの妥当性は疑わしい。

第2は、債務残高の一段の増加を招き、財政健全化の遅れに繋がる可能性である。大規模災害等への対応のための経費を追加することは妥当であり、その際に赤字が拡大してしまうことはやむを得ないとしても、そうした緊急時における財源確保では、既存の歳出の見直しや将来の国民負担の検討がしっかりと行われ難く、安易に巨額の借金による財源調達が行われてしまいがちになっている。しかも、緊急時の国債増発によって調達された分の償還財源を、続く年度における歳出改革や増税等でいかに捻出するかの議論が行われることはほとんどなく、現実問題として債務残高が過剰に積み増しされる結果となっている。また、図表17のように、景気拡大期において、税収の上振れ分を債務の償還に使わず、裁量的経費の追加に使ってしまうことは、補正予算本来の趣旨だけでなく、財政健全化の観点からも問題と言えよう。

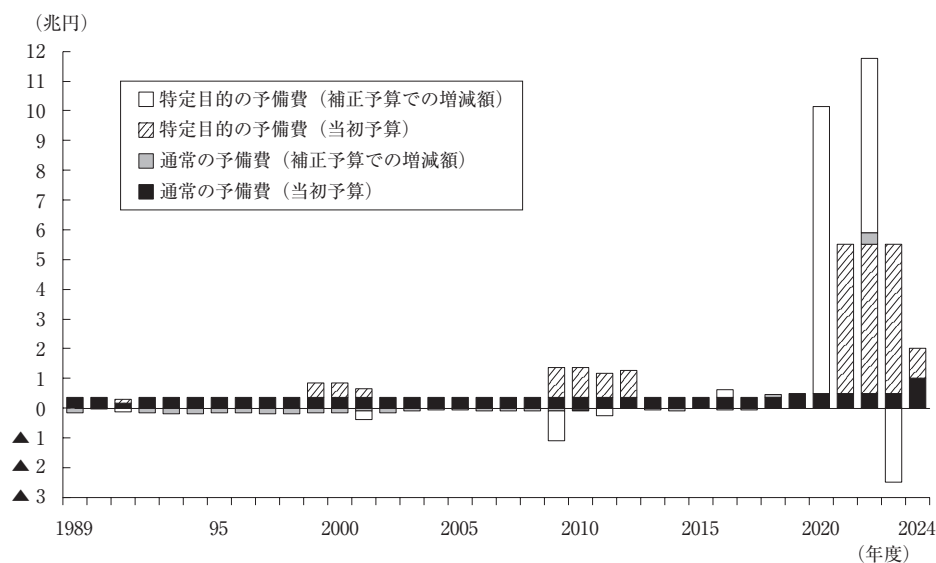
補正予算での裁量的経費の追加が常態化し、大型化する要因として、田中〔2011〕が指摘するように、財政法第29条の条文にある「緊要」の定義が明確でないことに加えて、①当初予算額が財政健全化に向けたシーリングによって絞り込まれる反動で、シーリングが甘い補正予算で財源を確保しがちになる、②当初予算での財源配分の柔軟性が乏しい可能性、といった事情が考えられる。補正予算での裁量的経費の追加の常態化と大規模化は、財政硬直化が進行するなかで、裁量的経費により多くの財源を配分することを政治的に切り抜けるための目先の“方便”のように見受けられる。補正予算がシーリングの事実上の抜け穴となることは、基礎的財政収支の黒字化と債務残高の圧縮の遅れに繋がるだけでなく、公債費の増加を通じて、ひいては財政硬直化の長期化や一段の深刻化を招きかねないと考えられる。

(3) 予備費による財源確保

財政が硬直化するもとの、補正予算での財源確保と同様の構図は、最近の予備費の増加にも当てはまる。予備費は、予見できなかった財政需要に対応するために、用途を定めずに予算計上される経費である（注27）。予見できなかった財政需要に対しては、用途を明確にしたうえで補正予算を組んで国会で審議すべきところ、予備費を計上することで、補正予算を組むまでもない軽微な財政需要などへの対応が可能となっている。一方で、用途があらかじめ定められていないことから、財政民主主義の観点からは、予算への計上は抑制的であることが本来求められる。

1990年代以降の予備費の計上状況をみると（図表18）、平成期には当初予算で基本的に3,500億円が計上されてきた。こうしたなか、年度によっては特定の目的のための予備費が計上されてきたものの、最大のものは、世界金融危機対応を目的にした2009年度の「経済緊急対応予備費」と2010年度の「経済危機対応・地域活性化予備費」で計上された1兆円であった。

（図表18）予備費の推移



(億円)			
年度	特定目的の予備費	当初	補正後
1991	給与改善予備費	1,350	0
1999	公共事業等予備費	5,000	5,000
2000	公共事業等予備費	5,000	5,000
2001	公共事業等予備費	3,000	0
2009	経済緊急対応予備費	10,000	0
2010	経済危機対応・地域活性化予備費	10,000	9,997
2011	経済危機対応・地域活性化予備費	8,100	0
	東日本大震災普及・復興予備費（注1）	-	5,657
2012	経済危機対応・地域活性化予備費	9,100	9,100
2020	新型コロナウイルス感染症対策予備費（注2）	-	96,500
2021	新型コロナウイルス感染症対策予備費	50,000	50,000
2022	新型コロナウイルス感染症対策予備費	50,000	-
	新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備費（注3）	-	98,600
	ウクライナ情勢経済緊急対応予備費	-	10,000
2023	新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備費	40,000	-
	原油価格・物価高騰対策及び賃上げ促進環境整備対応予備費（注4）	-	20,000
	ウクライナ情勢経済緊急対応予備費	10,000	5,000
2024	原油価格・物価高騰対策及び賃上げ促進環境整備対応予備費	10,000	-

（資料）参議院予算委員会「財政関係資料集」、財務省「予算及び財政投融资計画の説明」（2020年度～）、「補正予算等の説明」（2020年度～）より日本総合研究所作成
（注1）第2次補正で8,000億円計上、第3次補正で修正減額。
（注2）第1次補正で1.5兆円計上、第2次補正で10兆円追加、第3次補正で減額。
（注3）第1次補正で当初予算の「新型コロナウイルス感染症対策予備費」の使途を拡大し、1.12兆円追加、第2次補正で3.74兆円追加。
（注4）第1次補正で当初予算の「新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備費」の使途を変更し、2兆円減額。

令和期入り後、通常の予備費が5,000億円に増額されたところ、新型コロナ禍を受けた2020年度の補正予算において、特定目的の予備費として「新型コロナウイルス感染症対策予備費」が最大11.5兆円追加され（注28）、その後も巨額の特定目的の予備費の計上が毎年度続いている。2024年度予算では、特定目的の予備費として「原油価格・物価高騰対策及び賃上げ促進環境整備対応予備費」が1兆円計上されるだけでなく、通常の予備費が1兆円に倍増されており（注29）、現状、予備費の常態化と大型化の定着が懸念される状況になっている。

（注20）本稿では、「裁量的経費」を文教及び科学振興費、防衛関係費、公共事業関係費、中小企業対策費、エネルギー対策費、食料安定供給関係費、産業特会繰入等、その他事項経費、予備費とした。
（注21）例えば、2015年度の補正予算では、追加額の総額が3.3兆円のところ、税収の一定割合を計上することが規定されている義務的な経費である地方交付税交付金が、税収の上振れを受けて1.3兆円追加計上された。一方で、継続的な財源確保が望まれる「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策」や「TPP関連政策大綱に向けた施策」といった腰を据えて取り組むべき課題の対応に合計で1.5兆円追加された（拙稿「補正予算について考える」,Viewpoint,No.2015-001,日本総合研究所,2015年12月）。
（注22）2023年5月8日以降、新型コロナウイルス感染症の感染症法上の位置付けは「2類相当」から「5類感染症」に緩和されており、2023年度の補正予算が閣議決定されたのは同年11月10日である。
（注23）財政法第29条 内閣は、次に掲げる場合に限り、予算作成の手續に準じ、補正予算を作成し、これを国会に提出することができる。
一 法律上又は契約上国の義務に属する経費の不足を補うほか、予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となった経費の支出（当該年度において国庫内の移換えにとどまるものを含む。）又は債務の負担を行なうため必要な予算の追加を行なう場合
二 予算作成後に生じた事由に基づいて、予算に追加以外の変更を加える場合
（注24）田中秀明『財政規律と予算制度改革 なぜ日本は財政再建に失敗しているか』日本評論社、2011年。
（注25）田中「[2011]」では、通常の災害復旧費と阪神淡路大震災のような大規模災害対策費を区別し、前者については、毎年度の歳出額が一定範囲内で予見可能であることから、当初予算に計上すべきとしている。
（注26）環境対策、高齢化対策、教育・青少年・科学技術等対策、防災対策など。
（注27）憲法第87条で「予見し難い予算の不足に充てるため、国会の議決に基いて予備費を設け、内閣の責任でこれを支出することができる。」とされ、財政法第24条では「予見し難い予算の不足に充てるため、内閣は、予備費として相当と認める金額を、歳入歳出予算に計上

することができる。」とされている。

(注28) 第1次補正で1.5兆円計上、第2次補正で10兆円追加されたのち、第3次補正で1.85兆円減額された。

(注29) 通常の前備費については、2022年度補正予算で9,000億円に増額されたものの、2023年度には5,000億円に戻されている。

5. 財政硬直化の進行を抑えつつ財源を確保するための取組課題

ここまで、財政硬直化の弊害として、①国民生活や経済成長に悪影響を及ぼす、②新たな政策課題の財源確保が困難になる、③補正予算での裁量的経費の追加の常態化・大型化に繋がることでかえって財政硬直化の長期化をもたらす可能性があることについてみてきた。今後を展望しても、高齢化を受けた社会保障関係費の増加や、これまで公債費の増加抑制に寄与してきた低金利が上昇に転ずるリスクを勘案すると、財政硬直化の深刻化が懸念される。こうしたなか、財政硬直化の進行を少しでも抑え、必要財源を継続的に確保するためには、どのような取り組みが求められるかを考えてみたい。

(1) 政府債務の追加を抑制し、税収の上振れ分は債務の返済に使用

まずは、財政硬直化の進行を少しでも抑制するために、社会保障関係費の増加抑制に向けた取り組みを強化するとともに、金利上昇リスクが高まるなか、債務残高の圧縮を通じて公債費の増加抑制に努める必要がある。補正予算で追加する経費を、義務的な経費と真に予見できなかった突然の経済危機や大規模災害に対処するための経費だけに抑制するとともに、財源の確保では、既存の経費の見直し等を徹底することで、補正予算に伴う国債の新規発行を最小限に抑える必要がある。加えて、景気拡大期においても、補正予算での追加は、税収増を受けた地方交付税交付金の増額など義務的な経費にとどめ、税収の上振れ分を目先の裁量的経費に使ってしまわず、政府債務の償還に充てるといった姿勢が求められるよう。

政府債務の償還に関しては、先般の防衛力強化財源を検討する過程において、国債の償還ルールを現行の60年から延長することで、毎年度の債務償還費を減らし、それを防衛力強化財源に充てるといった議論すら見られた。こうした対応は、巨額の債務残高を長引かせることとなり、今後予想される金利上昇のもとで、公債費が増加する可能性を高め、結局のところ財政硬直化の長期化・深刻化に繋がることになると考えられる。さらに、既存の財源配分の見直しや国民負担の引き上げといった現役世代に痛みの伴う改革から目を逸らせることとなり、“ワイズスペンディング”等の取り組みを通じた財源配分の効率化や国民負担の配分の適正化を阻害することになる。

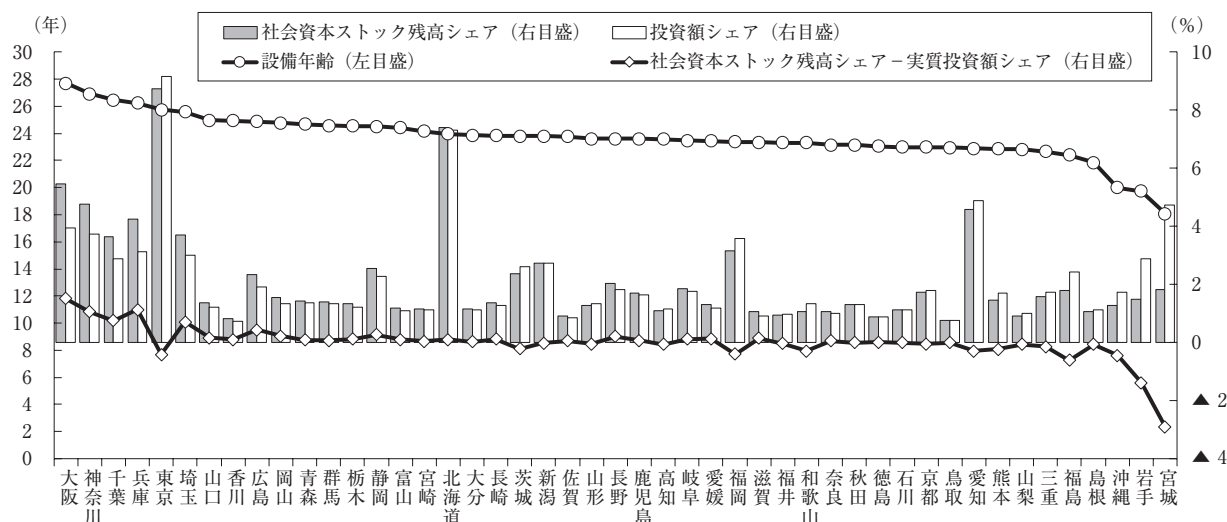
(2) 必要な財源は当初予算で確保

補正予算を抑制的に使うには、必要財源を当初予算で確保することが不可欠であり、それには、既存の配分を大胆に見直すことが必要となる。その際には、①同じ政策分野内での配分の見直し、②政策分野を跨いだ配分の見直しの両方が想定される。例えば、公共投資の場合には、以下のような検討が考えられる。

現状、社会資本ストックの設備年齢を都道府県別にみると、首都圏4都県と大阪、兵庫の6都府県が上位6位を占めている（図表19）。この要因として、大都市とその周辺地域の社会資本が地方よりも早い時期に整備されたという面はあるものの（注30）、現状の投資額の配分が地方に手厚く、大都市に薄いこ

とも一因とみられる。実際、設備年齢が高い都道府県ほど、実質投資額のシェアが社会資本ストック残高のシェアよりも小さい傾向がみられる。

(図表19) 都道府県別の設備年齢、社会資本ストック残高と実質投資額のシェア



(資料) 内閣府「日本の社会資本2022」を基に日本総合研究所作成

(注1) 設備年齢は2019年度。左から設備年齢が高い順に並べている。

(注2) 社会資本ストック残高シェアと実質投資額シェアは、2010年度から2019年度までの10年間の平均値。

一方で、大都市では地方税収が多い（自立して財政運営ができる力が大きい）傾向にあることから、地方に比べて自前の税収等の財源で社会資本を整備しやすい環境にあるといえる。こうした事情を踏まえると、将来的に人口減少が見込まれるもと、過疎地域の社会資本整備への財源の配分を縮小したうえで、①縮小した財源の一部を都市に配分する（同一政策分野内での配分を見直す）とともに、②残りを他の政策（例えば、政府R&D）に政策分野を跨いで配分する、といった方向での見直しが考えられる。

(3) 歳入の特定財源化を避ける

財源配分の見直しを柔軟に行うには、歳入面において、用途があらかじめ定められていない財源を増やし、用途があらかじめ定められている特定財源や目的税の利用を最小限度にとどめることが重要である。特定財源や目的税のメリットとして（注31）、①行政サービスの受益者や環境汚染等の発生者に直接負担を求めることに合理性があること、②特定の行政サービスに安定的に財源を確保できること、などが指摘される一方、デメリットとして、①財政が硬直化する恐れがあること、②歳入超過の場合に資源が浪費されたり余剰が生じたりする恐れがあること、などが指摘されている。

この点、先述の防衛力強化の財源に決算剰余金を充てるとの方針については、もともと少なくとも半分を国債償還に充てることが財政法で定められている決算剰余金の残りの半分を、他の税外収入の一部とともに事実上、防衛費向けに特定財源に充当することを意味するため、財政の硬直化が懸念される。

また、法人税と所得税で導入され、防衛費の特定財源となる「新たな付加税」の期限が定められていないうえ、東日本大震災復興費の特定財源である復興特別所得税も、税負担は約半減されるものの、期

限が現行の2037年から新たな期限を定めることなく延長されることになっている。いずれも、特定財源が無期限で長期化する恐れがあり、財源配分の柔軟性の点で問題といえる。「新たな付加税」を課す期間を明確にするとともに、復興特別所得税についても、用途を原子力災害復興関係（注32）と復興債の元利償還に絞ったうえで（注33）（図表20）、当初の期限通りに廃止すべきである。廃止後の経費の財源に税収を充てる際には、他の地域振興経費と同様、用途にあらかじめ定めがない税財源（一般会計からの繰り入れ）で確保することが、財源配分の柔軟性の観点から妥当であろう。

（図表20）東日本大震災復興関連の経費（2024年度予算）

【国の予算－東日本大震災復興特別会計】		（億円）	
歳入		歳出	
復興特別所得税	3,760	災害救助等関係経費	31
一般会計より受け入れ	57	復興関係公共事業等	560
特別会計より受け入れ	0	災害関連融資関係経費	13
復興公債金	1,461	地方交付税交付金	570
公共事業費負担金	0	原子力災害復興関係経費	3,327
雑収入（税外収入）	1,052	除去土壌等の適正管理・原状回復等	1,605
事故由来放射性物質汚染対処費回収金収入	974	福島再生加速化交付金等	1,722
		その他の東日本大震災関係経費	776
		国債整理基金特別会計への繰り入れ等	254
		復興加速化・福島再生予備費	800
歳入計	6,331	歳出計	6,331

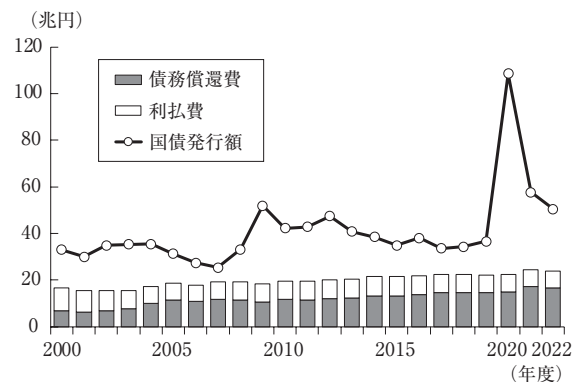
（資料）財務省「令和6年度予算及び財政投融资計画の説明」、「令和6年度特別会計予算」

（4）国民負担・税負担の在り方を見直す

わが国では、財政の健全化に向けて、2000年代以降長年にわたって、国と地方を合わせた基礎的財政収支の黒字化が目指されてきた。しかしながら、依然として赤字のままであり、当初2010年代初頭とされていた黒字化達成の目標時期の先送りが繰り返されてきた。基礎的財政収支の赤字とは、歳入側の新たな借金（公債金収入）が、歳出側の元利償還費を上回っている状況のことで、実際、国の一般会計における新規国債発行額と元利償還費をみると、前者が後者を上回っている（図表21）。2000年代以降の両者の推移をみると、2000年代終盤の世界金融危機や2010年代初頭の東日本大震災、2020年代初頭の新型コロナウイルス感染症といった事態への対応のために新規国債発行額が増加してしまった面はある。しかしながら、2000年代半ばと2010年代半ばの景気拡大期においても、新規国債発行額は減少したものの、元利償還費を下回る（基礎的財政収支が黒字化する）ことはなかった。

こうしたなか、増加する社会保障関係費や新たな政策課題などに係る財源を継続的に確保するには、

（図表21）債務償還費、利払費と新規国債発行額の推移（国の一般会計、決算）



（資料）参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」

既存の歳出規模の抑制や財源配分の見直しを徹底するとしても、税負担の引き上げを含めて国民負担の在り方を見直す必要もあろう。国民負担・税負担を引き上げる際には、特定の税目のみに着目するのではなく、消費税、所得税、法人税の基幹3税を中心に国民負担や税負担全体（タックスミックス）を視野に入れ、国民の間で公平に負担を分け合うことが重要となる。

この点、先述の防衛力強化と少子化対策の財源では、それぞれ税負担と社会保険料負担の引き上げが予定されている。このうち、防衛力強化のための増税については、「国民の生命と財産を守る」ための防衛費の増加分を、個人から企業まで、「広く」かつ「所得の多寡に応じて」負担する姿といえる。ただし、法人税増税において「中小企業に配慮する観点から、課税標準となる法人税額から500万円を控除する」（財務省「令和5年度税制改正大綱」）とされている点は、企業間の税負担の公平性の観点から問題である。中小企業のなかには、大企業並みの収益を得ながら中小企業向けの負担軽減措置を利用することで、そもそもの法人税負担が大企業に比べて軽減されているケースがみられることから、法人税増税と並行して、中小企業向けの負担軽減措置の選別基準を見直す必要がある（注34）。

一方、少子化対策の財源となる「こども・子育て支援金」については、①子育て世帯に軽減措置があるものの、主に現役世代の負担になる、②もともと比例負担（所得に対し一定の負担率）である公的医療保険料をベースとする「支援金」そのものに高所得層から低所得層への所得再分配効果（高所得ほど高負担率となる累進的な負担構造）を期待し難い、といった問題がある。少子化対策の財源では、むしろ、「社会全体で次世代を育てる」といった理念を明確に打ち出し、金融所得課税や相続・贈与税等の税負担の引き上げを通じて、余裕のある高齢世代の所得や財産を、親族だけでなく社会全体として次世代に再分配するといった視点も求められよう。

必要財源を補正予算での追加ではなく当初予算の配分の見直しで確保することや、税負担を引き上げることは、既得権益との戦いであり、その必要性を国民に対し丁寧に説明し、既得権者を説得する必要がある。そうした地道かつ困難な活動を行うことこそ、政治の本来の仕事であろう。

（注30）例えば、下水道など。

（注31）財務省「令和5年度版特別会計ガイドブック」。

（注32）「事故由来放射性物質による環境の汚染に対処」するための経費については、「当該関係原子力事業者」が負担することになっている（平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法、第44条）。2024年度予算では雑収入の大半を占める974億円（事故由来放射性物質汚染対処費回収金収入）がこれに当たる。

（注33）東日本大震災の復興期間は、もともと2011年度から2020年度の10年間とされていた。

（注34）拙稿「中小企業優遇税制の意義と検討課題－求められる選別基準の再考」（JRIレビュー、Vol.12, No.84、日本総合研究所、2020年10月）では、現行の資本金基準から所得基準への変更を提言している。

(2024.3.12)

参考文献

- ・ 江見康一 [1968]. 「財政硬直化論と社会保障」季刊社会保障研究、第4巻第1号（No.15）、国立社会保障・人口問題研究所、1968年6月
- ・ 大石夏樹 [2019]. 「平成の補正予算を振り返る－繰り返されてきた追加財政出動」立法と調査、417号、

参議院調査室、2019年11月

- ・ 斎藤壮一・湯本善昌・加山智貴・菊地夏来 [2023].「我が国の防衛力の抜本的な強化等のために必要な財源の確保に関する特別措置法について」RESEARCH BUREAU 論究、第20号、衆議院調査局、2023年12月
- ・ 財務省 [2023].「令和5年度版特別会計ガイドブック」
- ・ 財務省 [2022].「令和5年度税制改正大綱」2022年12月23日閣議決定
- ・ 櫻井真司 [2008].「決算から見た目的税・特定財源の課題～道路以外の特定財源にも見直しの余地はあるか?～」調査と立法、285号、参議院調査室、2008年9月
- ・ 田中秀明 [2011].『財政規律と予算制度改革 なぜ日本は財政再建に失敗しているか』日本評論社、2011年
- ・ 内閣官房 [2023].「こども未来戦略」2023年12月22日閣議決定
- ・ 日本経済新聞社編 [2023].『国費解剖 知られざる政府予算の病巣』日本経済新聞社、2023年3月
- ・ 蜂屋勝弘 [2015].「補正予算について考える」Viewpoint、No.2015-001、日本総合研究所、2015年12月
- ・ 蜂屋勝弘 [2020].「中小企業優遇税制の意義と検討課題－求められる選別基準の再考」JRIレビュー、Vol.12、No.84、日本総合研究所、2020年10月
- ・ 浜潟純大・人見和美 [2009].「都道府県別社会資本ストックデータ（1980 - 2004）の開発」電力中央研究所報告、Y08006、電力中央研究所、2009年3月
- ・ 藤井亮二 [2019].「予算編成過程における「概算要求基準」～実効性が弱まるシーリング効果～」経済のプリズム、第179号、参議院調査室、2019年8月
- ・ 渡辺公德 [2023].「新たな国家安全保障戦略等の策定と令和5年度防衛関係予算について」ファイナンス、令和5年4月号、財務省、2023年4月