

ポストコロナにおける財政規律の在り方

衆議院調査局調査員

河野 真 吾

野口 翔 平

(予算調査室)

■要 旨■

新型コロナウイルス感染症の世界的流行は、各国で都市封鎖や経済活動の停止をもたらした。そうした新型コロナウイルス感染症の社会・経済への影響に対応するため、令和2年度予算は3次にわたる補正予算の編成を経て、当初予算から約73兆円増額された。こうした補正予算の財源の大部分は公債の発行により賅われた。

我が国の公債残高対GDP比は、少子高齢化等を背景にコロナ以前から主要先進国の中で最も高い水準にあった。コロナ危機で悪化した財政の現状等を踏まえ、ポストコロナにおける財政規律の在り方として、補正予算を含めた財政ルールを検討や現実的な経済財政の展望等が求められる。

《構成》

はじめに

I 新型コロナウイルス感染症対策の概要

II 財政健全化への取組

III ポストコロナにおける財政規律と財政健全化

おわりに

はじめに

我が国経済は平成24(2012)年11月から、アベノミクス¹の下で戦後2番目の長期にわたる景気拡張を実現したが、平成30(2018)年10月を景気の山に、それ以降、景気は後退局面に転じた²。新型コロナウイルス感染症の経済的影響が顕在化する直前の令和元(2019)

年10-12月期の実質経済成長率は、消費税率の引上げに加え、10月に発生した台風³による影響も重なり、前期比▲1.9%とマイナス成長であった⁴。我が国経済は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大前から、好調とは言い難い状況にあった。

令和2(2020)年1月以降、我が国で新型コロナウイルス感染症の感染が拡大する中、4月には緊急事態宣言が発出され、経済活動は大きく制限された。これにより、令和2年4-6月期の実質経済成長率は前期比▲7.9%と戦後最大の落ち込みとなった⁵。

新型コロナウイルス感染症の感染拡大による社会経済への影響に対し、政府は令和元年度予算における2度の緊急対応策と令和2年

¹ 第2次安倍政権が掲げた「大胆な金融政策」「機動的な財政政策」「民間投資を喚起する成長戦略」を柱とする経済政策。

² 内閣府ホームページ<<https://www.esri.cao.go.jp/jp/stat/di/hiduke.html>> (参照2021.10.6)

³ 気象庁「令和元年台風第19号に伴う大雨の要因について」<<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/now/yohokaisetu/T1919/mechanism.pdf>> (参照2021.10.6)

⁴ 内閣府「国民経済計算(GDP統計)2021年4-6月期2次速報値」(2021年9月8日公表)<https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/sokuhou/files/2021/qe212_2/gdemenuja.html> (参照2021.10.7)

⁵ 同上

度予算の3度にわたる補正予算の編成等により、大規模な財政出動を実施した。令和2年度予算は、3度にわたる補正予算の結果、175兆6,878億円にまで膨らんだ。緊急時は、大規模な財政的措置が必要である。しかし、結果として財政再建はこれまで以上に困難となったことも事実である。本稿では、新型コロナウイルス感染症に対する政府の経済・財政政策を踏まえて、我が国の財政の現状、これまでの財政健全化に向けた取組を概観した上で、財政健全化を果たした米国の事例を参考としつつ、ポストコロナにおける財政規律の在り方を検討する。

I 新型コロナウイルス感染症対策の概要

1 2度の緊急対応策

(1) 経緯

我が国で新型コロナウイルス感染症の感染が初めて確認されたのは、令和2（2020）年1月15日のことであった。最初の感染者は中国・武漢市に渡航歴のある人であったが、同月28日には渡航歴のない人への感染も確認され、その後、感染は全国に広がっていった。

政府は1月28日、感染者に対する入院措置や公費による適切な医療等を可能にするため、新型コロナウイルス感染症を「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」（平成10年法律第114号）に基づく指定感

染症等に指定した。

1月30日には、政府は内閣総理大臣を本部長とする「新型コロナウイルス感染症対策本部⁶」（以下「対策本部」という。）を内閣に設置した。対策本部は2月13日、「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」（以下「緊急対応策第1弾」という。）を決定した⁷。

2月14日には、新型コロナウイルス感染症の対策について医学的な見地から助言等を行う「新型コロナウイルス感染症対策専門家会議」が対策本部の下に設置された⁸。対策本部は2月25日、「新型コロナウイルス感染症対策の基本方針⁹」を決定し、その中でイベント等について、開催の必要性を改めて検討するよう要請し、翌26日には、安倍内閣総理大臣が今後2週間のイベントの中止、延期又は規模縮小等の対応を要請した¹⁰。また、27日には、安倍内閣総理大臣が、全国全ての小中高等学校等に対し、3月2日から春休みまで臨時休業とするよう要請した¹¹。

対策本部は3月10日、学校の臨時休業に伴って生じる課題等に対応するため、「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策 第2弾¹²」（以下「緊急対応策第2弾」という。）を決定した。

(2) 概要

緊急対応策第1弾では、政府チャーター機

⁶ 令和2（2020）年3月26日には、「新型インフルエンザ等対策特別措置法」（平成24年法律第31号）第15条第1項の規定に基づく「新型コロナウイルス感染症対策本部」を設置している（首相官邸ホームページ〈https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/houteihonbu_konkyo.pdf〉（参照2021.10.6））。

⁷ 首相官邸ホームページ〈https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kinkyutaiou_corona.pdf〉（参照2021.10.6）

⁸ 首相官邸ホームページ〈https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/senmonka_konkyo.pdf〉（参照2021.10.6）

⁹ 首相官邸ホームページ〈https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kihonhoujin.pdf〉（参照2021.10.6）

¹⁰ 厚生労働省ホームページ〈https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/newpage_00002.html〉（参照2021.10.6）

¹¹ 対策本部（第15回）議事概要2-3頁（令2.2.27）〈https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/gaiyou_r020227.pdf〉（参照2021.10.6）

¹² 首相官邸ホームページ〈https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kinkyutaiou2_corona.pdf〉（参照2021.10.6）

による中国からの帰国者等への支援のほか、水際対策や国内感染対策の強化等に、予備費 103 億円を活用し総額 153 億円の予算が措置された。

また、新型コロナウイルス感染症によるインバウンド需要の蒸発や国内旅行の自粛等で大きな打撃を受けた観光業等への支援として、日本政策金融公庫等が行う新型コロナウイルス感染症対策のための緊急貸付・保証枠に 5,000 億円が確保された。

緊急対応策第 2 弾では、令和元年度予算と予備費 2,715 億円（一般会計 2,295 億円、特別会計 420 億円）を活用し、4,308 億円の財政措置が講じられた。緊急対応策第 1 弾が感染対策の強化等に重点が置かれていたのに対して、緊急対応策第 2 弾は企業や労働者に対する経済支援が中心であった。

2 3 度にわたる補正予算の編成

(1) 令和 2 年度第 1 次補正予算

新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い世界全体で経済活動が縮小する中、我が国経済にも甚大な影響が及んでいること等から、安倍内閣総理大臣は令和 2（2020）年 3 月 28 日、26 兆円の「総合経済対策」の速やかな策定と令和 2 年度第 1 次補正予算（以下「1 次補正予算」という。）を編成する方針を表明した¹³。

安倍内閣総理大臣は 4 月 7 日、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき、7 都府県¹⁴を対象に 5 月 6 日を期限として、緊急事態宣言を発出した¹⁵。安倍内閣総理大臣は 4 月 7 日の記者会見で、「人と人との接触機会を最低 7 割、極力 8 割削減する」ために、国民に外出自粛を呼びかけるとともに、全ての事業者テレワークなどで出勤者の数を最低 7 割は減らすよう要請した¹⁶。

緊急事態宣言が発出された 4 月 7 日、「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策¹⁷（以下「緊急経済対策」という。）」及び 1 次補正予算が閣議決定された。

なお、4 月 20 日には、政府は緊急経済対策及び 1 次補正予算について、変更の閣議決定を行った¹⁸。政府は 4 月 27 日、緊急経済対策を実施するための 1 次補正予算を国会に提出し、同予算は 4 月 30 日に成立した。

総額 25 兆 6,914 億円の 1 次補正予算では、新型コロナウイルス感染症緊急経済対策関係経費として 25 兆 5,655 億円、国債整理基金特別会計へ繰入として 1,259 億円が措置された（図表 1）。新型コロナウイルス感染症緊急経済対策関係経費には、特別定額給付金の 12 兆 8,803 億円が含まれる。この他、雇用調整助成金の特例措置の拡充に 690 億円¹⁹、中小・小規模事業者等の資金繰り対策に 3 兆 8,316 億円等が措置された。1 次補正予算の歳入に

¹³ 対策本部（第 24 回）議事概要 6-7 頁（令 2.3.28）〈https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/gaiyou_r020328.pdf〉（参照 2021.10.6）

¹⁴ 埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、大阪府、兵庫県、福岡県。

¹⁵ 政府は、4 月 16 日に対象区域を全国に拡大し、5 月 4 日には期限を 5 月 31 日まで延長することを決めた。その後、5 月 31 日の期限を待つことなく、感染が収束した県から順次宣言を解除し、5 月 25 日までに全ての都道府県で宣言が解除された。

¹⁶ 首相官邸ホームページ〈https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2020/0407kaiken.html〉（参照 2021.10.6）

¹⁷ 首相官邸ホームページ〈https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/200420kinkyukeizaitaisaku.pdf〉（参照 2021.10.8）

¹⁸ 緊急経済対策及び 1 次補正予算について、困窮世帯に 30 万円給付する制度（生活支援臨時給付金）の導入に代えて、住民基本台帳に記録されている人を対象に 1 人当たり 10 万円給付する制度（特別定額給付金）を盛り込むため、政府は 4 月 20 日に変更の閣議決定を行った。

¹⁹ 週労働時間 20 時間未満の雇用者を対象とする雇用調整助成金の特例措置の財源は一般会計で 690 億円が措置されており、20 時間以上の雇用者を対象とする特例措置は、労働保険特別会計で 7,640 億円が財源として措置された（財務省「令和 2 年度補正予算（第 1 号）の概要」）。

は公債金が充てられた。このうち、建設公債²⁰が2兆3,290億円、特例公債²¹が23兆3,624億円とされた。

(2) 令和2年度第2次補正予算

政府は令和2(2020)年5月27日、令和2年度第2次補正予算(以下「2次補正予算」という。)を閣議決定し、6月8日に国会に提出した。その後、2次補正予算は6月12日に成立した。

コロナ危機により世界経済がリーマンショックとは比較にならない100年に1度の危機を迎えている等との認識の下²²、2次補正予算では31兆9,114億円が措置された(図表1)。新型コロナウイルス感染症対策関係経費が31兆8,171億円で、このうち、資金繰り対応の強化に11兆6,390億円、新型コロナウイルス感染症対策予備費に10兆円が充てられた。1次補正予算と同様に、財源は全て公債金が充てられた。具体的には、歳入として、建設公債が9兆2,990億円、特例公債が22兆6,124億円とされた。

(3) 令和2年度第3次補正予算

政府は令和2(2020)年12月8日、「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²³」(以下「総合経済対策」という。)

を取りまとめた。財政支出40兆円、事業規模73.6兆円に上る総合経済対策は令和2年度第3次補正予算(以下「3次補正予算」という。)と令和3年度当初予算が一体の「15か月予算」の考え方の下、「GDPギャップがいまだ相当程度存在する中で、決してデフレには戻さないとの決意で力強い対策を講ずるべく²⁴」取りまとめられた。総合経済対策を実施するための3次補正予算は、令和3(2021)年1月28日に成立した。

3次補正予算では、経済対策関係経費として19兆1,761億円が計上された(図表1)。その内訳は、新型コロナウイルス感染症の拡大防止策に4兆3,581億円、ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現に11兆6,766億円、防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保に3兆1,414億円である。歳入は、税収▲8兆3,880億円、税外収入7,297億円、前年度剰余金受入6,904億円のほか、公債金22兆3,950億円とされた。公債金の内訳は、建設公債3兆8,580億円、特例公債18兆5,370億円であった。

3次にわたる補正予算の結果、令和2年度予算は、当初予算から73兆298億円増額され、歳出175兆6,878億円と過去最高額となった(図表2)。

²⁰ 建設公債とは、「財政法」(昭和22年法律第34号)第4条第1項ただし書に基づき発行される公債である。財政法は、公共事業費等の財源となる場合に例外的に公債を発行することを許容している。

²¹ 特例公債とは、財源の不足を補うために発行される公債であり、財政法第4条の特例措置である。特例公債の発行期限は、その都度制定される特例措置を裏付ける法律(特例公債法)に規定されている。なお、特例公債法の対象となる会計年度は平成23年度までは単年度であったが、平成24年度以降については複数年度となっている。

²² 首相官邸ホームページ<https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2020/0514kaiken.html>(参照2021.10.6)

²³ 内閣府ホームページ<https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2020-2/20201208_taisaku.pdf>(参照2021.10.6)

²⁴ 臨時閣議及び閣僚懇談会議事録 2頁(令2.12.8)<<https://www.kantei.go.jp/jp/content/021208rinjigijiroku.pdf>>(参照2021.10.6)

(図表 1) 令和 2 年度における補正予算の財政規模

〈 1 次補正予算〉 (単位: 億円)

歳出		歳入	
1. 新型コロナウイルス感染症緊急経済対策関係経費	255,655	1. 公債金	256,914
2. 国債整理基金特別会計へ繰入	1,259	(1) 建設公債	23,290
		(2) 特例公債	233,624
合 計	256,914	合 計	256,914

〈 2 次補正予算〉 (単位: 億円)

歳出		歳入	
1. 新型コロナウイルス感染症対策関係経費	318,171	1. 公債金	319,114
2. 国債整理基金特別会計へ繰入 (利払費等)	963	(1) 建設公債	92,990
3. 既定経費の減額 (議員歳費)	▲20	(2) 特例公債	226,124
合 計	319,114	合 計	319,114

〈 3 次補正予算〉 (単位: 億円)

歳出		歳入	
1. 新型コロナウイルス感染症の拡大防止	43,581	1. 税収	▲83,880
2. ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現	116,766	2. 税外収入	7,297
3. 防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保	31,414	3. 前年度剰余金受入	6,904
小 計 (経済対策関係経費)	191,761	4. 公債金	223,950
		(1) 建設公債	38,580
		(2) 特例公債	185,370
4. その他の経費	252		
5. 地方交付税交付金	4,221		
6. 既定経費の減額	▲41,963		
合 計	154,271	合 計	154,271

(出所) 財務省「令和 2 年度一般会計補正予算 (第 1 号) フレーム」「令和 2 年度一般会計補正予算 (第 2 号) フレーム」「令和 2 年度一般会計補正予算 (第 3 号) フレーム」を基に作成

3 令和 3 年度当初予算

政府は令和 2 (2020) 年 7 月 17 日、経済財政諮問会議での答申を経て、政府の予算編成の方針等を示す「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～²⁵⁾」(以下「骨太の方針 2020」という。)を取りまとめた。

この骨太の方針 2020 を受け、令和 3 年度予

算においては、概算要求基準の閣議了解を行わず、7 月 21 日の閣議において、麻生財務大臣から「令和 3 年度予算の概算要求の具体的な方針について²⁶⁾」の発言がなされた²⁷⁾。この中で、令和 3 年度予算の概算要求について、基本的に要求額を前年度と同額とすること、新型コロナウイルス感染症への対応等の緊要な経費については所要の要望を行うことがで

²⁵⁾ 内閣府ホームページ<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2020/2020_basicpolicies_ja.pdf> (参照 2021. 10. 6)

²⁶⁾ 財務省ホームページ<https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2021/sy020721.pdf> (参照 2021. 10. 6)

²⁷⁾ 閣議及び閣僚懇談会議事録 3-4 頁 (令 2. 7. 21) <<https://www.kantei.go.jp/jp/content/020721gijiroku.pdf>> (参照 2021. 10. 6)

きること、要求期限を例年より1か月遅い9月30日とすることし、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等が示された。

その後10月7日に公表された令和3年度一般会計概算要求額は103兆4,886億円、要望額は1兆9,185億円であった²⁸。この他、「デジタル庁」（仮称）の設置準備及び設置・運営等に必要な経費等が要求額を示さない「事項要求」とされた。

財務大臣の諮問機関である財政制度等審議会は11月25日、「令和3年度予算の編成等に関する建議²⁹」を取りまとめた。建議では、令和3年度予算について、「真に生産性向上に資する効果的な施策・予算となるよう、予算を重点化するとともに、成長力強化のためにグリーン化・デジタル化・DX等に対応する一方、構造変化に対応していない既存施策を

大胆に見直し、スクラップ・アンド・ビルドを徹底する³⁰」等の視点から、歳出改革の取組を継続すべきとされた。

その後、政府は12月21日、令和3年度予算を閣議決定した。令和3年度予算の一般会計総額は106兆6,097億円となった(図表2)。これは、当初予算として過去最大である。一般歳出³¹は66兆9,020億円で、その内の5兆円が新型コロナウイルス感染症対策予備費に充てられた。歳入は、税収を57兆4,480億円と見込み、前年度比▲6兆650億円となった一方、公債金は43兆5,970億円と前年度から11兆408億円の増額となった。公債金の内訳は、建設公債が6兆3,410億円、特例公債が37兆2,560億円となっている。令和3年度予算は令和3(2021)年1月18日に国会に提出され、3月26日に成立した。

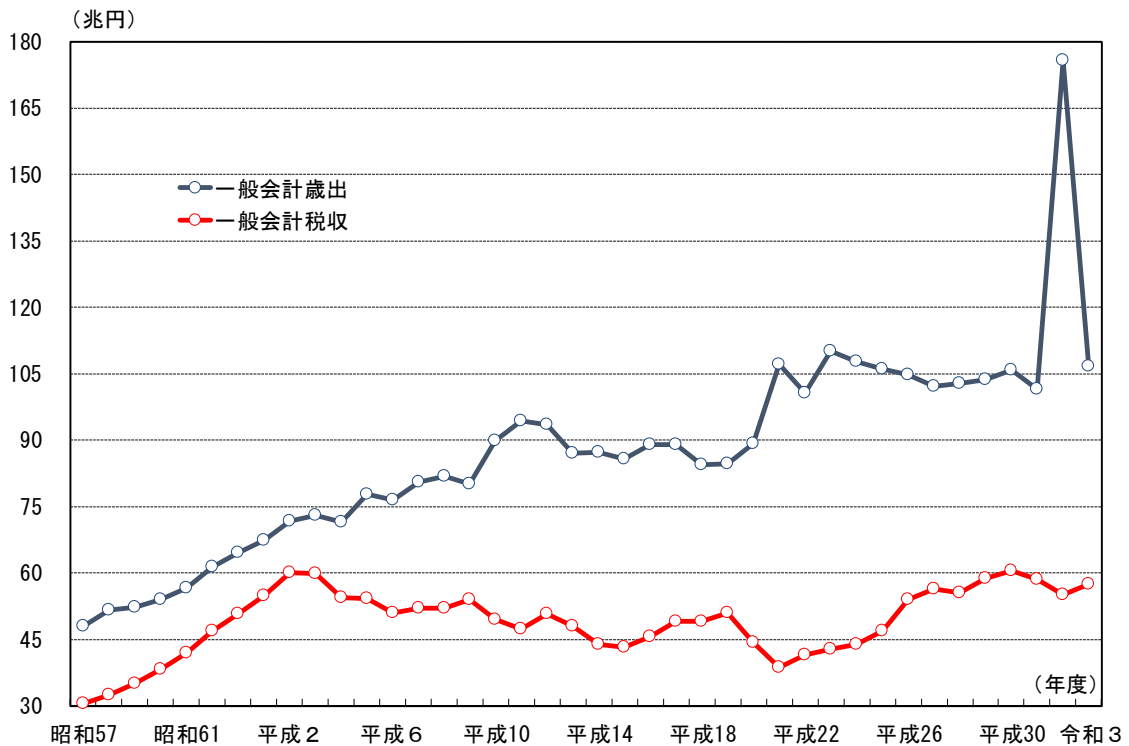
²⁸ 財務省ホームページ<https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2021/sy021007.pdf> (参照2021.10.6)

²⁹ 財務省ホームページ<https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia20201125/zaiseia20201125.html> (参照2021.10.6)

³⁰ 令和3年度予算の編成等に関する建議 14頁<https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia20201125/01.pdf> (参照2021.10.6)

³¹ 歳出総額から国債費及び地方交付税交付金等を除いた経費のこと(財務省「日本の財政関係資料」(令和3年4月) 1頁<https://www.mof.go.jp/policy/budget/fiscal_condition/related_data/202104_00.pdf> (参照2021.10.6))。

(図表2) 一般会計歳出及び税收



(注) 令和元年度までは決算額、令和2年度は3次補正後予算額、令和3年度は当初予算額。
 (出所) 財務省「財政統計(予算決算等データ)」等を基に作成

II 財政健全化への取組

我が国が抱える国及び地方の長期債務残高は、令和3年度末に1,212兆円に達するとともに、対GDP比では217%になることが見込まれている³²。この水準は、先進諸国中、最悪の水準であり、財政健全化が喫緊の課題となっている。

1 我が国の財政の状況

(1) 特例公債の発行と債務の累積

我が国の財政は、昭和22年度から昭和40年度当初予算に至るまで、均衡財政を堅持していたが、昭和39年の東京オリンピック後のいわゆる昭和40年不況で税收が落ち込み歳

入が不足する事態となり、昭和40年度補正予算において、「歳入補てん公債³³」が発行された。昭和41年度予算では、景気回復、安定成長への移行の観点から「建設公債」が発行され、昭和50年度補正予算では、租税及印紙収入等の減少により、「昭和50年度の公債の発行の特例に関する法律」(昭和50年法律第89号)に基づき「特例公債」が発行された。その後、特例公債は平成元年度まで毎年度発行されたが、バブル経済³⁴を背景に、平成2年度予算では特例公債の発行から脱却を図ることができた。しかし、平成7(1995)年1月に発生した阪神淡路大震災等への対応のため、平成6年度補正予算では、再び特例公債が発

³² 同上6頁

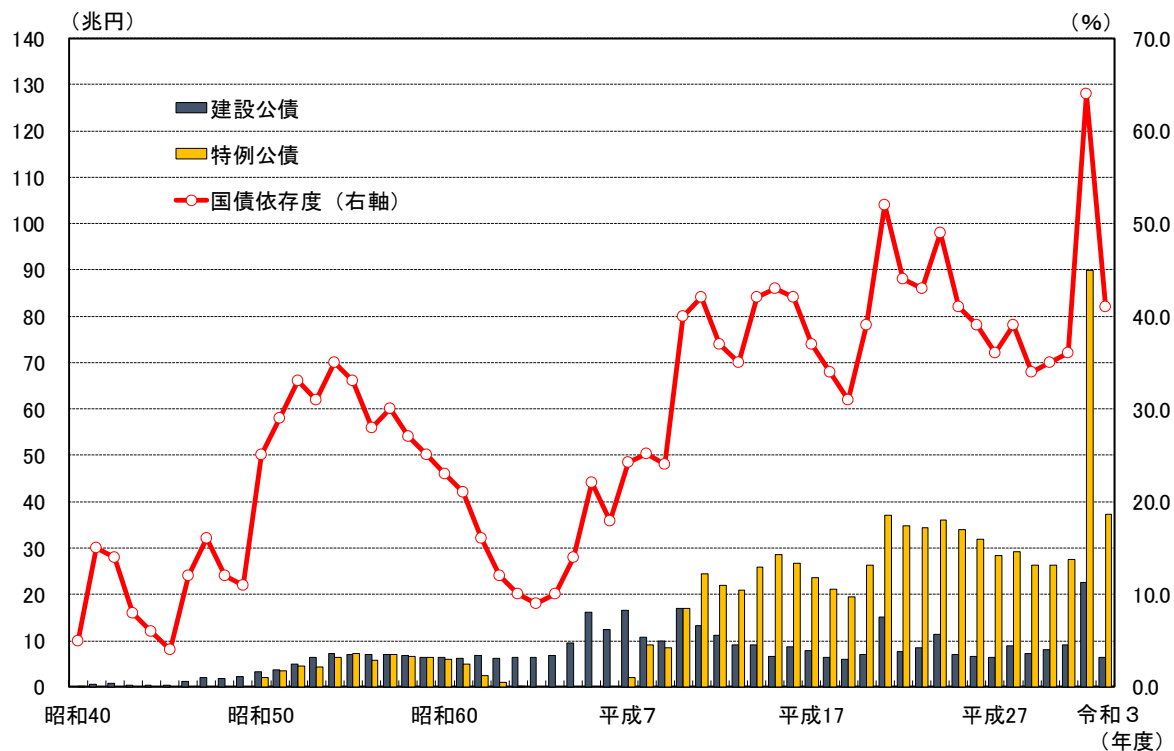
³³ 歳入補てん公債とは、昭和40年度予算の租税及印紙収入の減少を補うために「昭和40年度における財政処理の特別措置に関する法律」(昭和41年法律第4号)の規定に基づき発行された公債である。昭和40年度補正予算(一般会計補正予算(第3号)特別会計補正予算(特第2号)、政府関係機関予算(機第2号))で2,590億円発行された。

³⁴ 1980年代後半の株式価格及び地価が大幅かつ長期にわたり上昇した状況のこと(経済企画庁「平成5年 年次経済報告」(平成5年7月27日) <<https://www5.cao.go.jp/keizai3/keizaiwp/wp-je93/wp-je93-00200.html>> (参照2021.10.6))。

行されることとなった。これ以降、景気後退による租税及印紙収入等の減少、累次の景気対策による歳出の増加、少子高齢化の進展に

よる社会保障関係費の増大もあいまって、財政収支は赤字基調が続いており、公債残高は累増している（図表3）。

（図表3）公債発行額及び国債依存度



（注）国債発行額は、入金金ベース。令和元年度までは実績、令和2年度は補正後、令和3年度は当初。
（出所）財務省「債務管理レポート2021」を基に作成

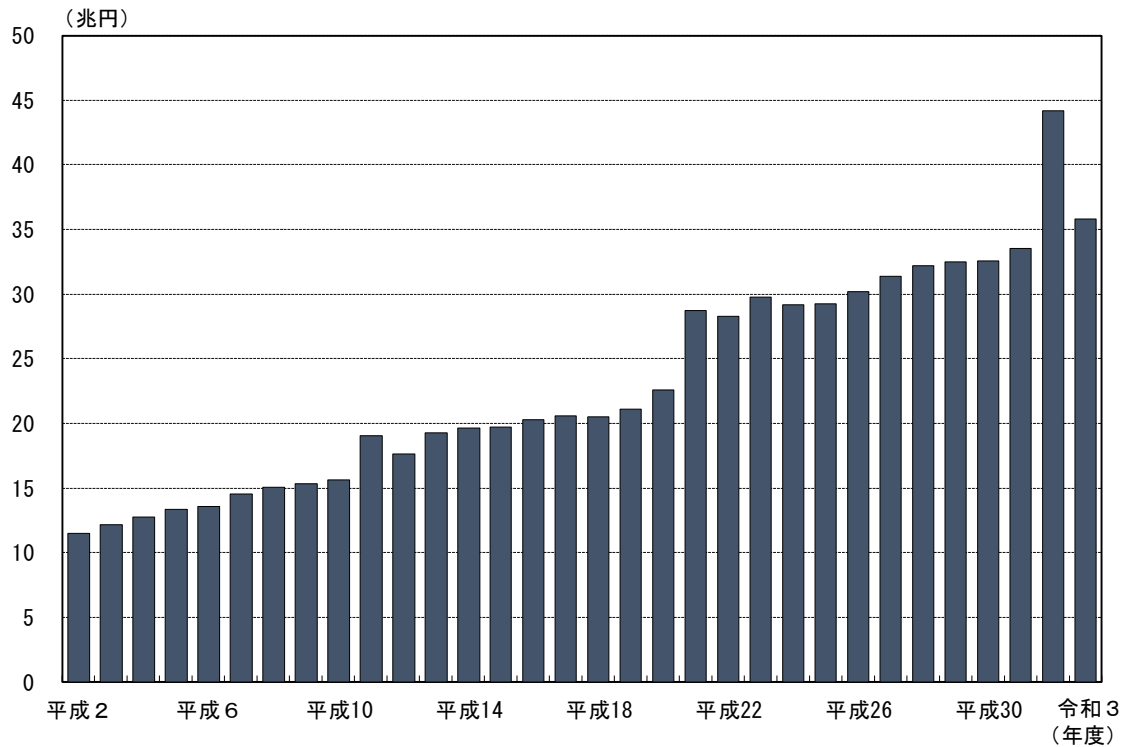
（2）普通国債残高の増加要因

特例公債の新規発行から脱却を果たした平成2年度当初予算の一般会計歳出規模は約66.2兆円であったが、令和3年度予算は約106.6兆円と、およそ30年間で当初予算の歳出規模は約40.4兆円も増加している。歳出が増加した最大の要因は、少子高齢化の進展に伴う社会保障関係費の増加である（図表4）。平成2年度当初予算における社会保障関係費は、約11.6兆円（歳出に占める割合：17.5%）であったが、令和3年度予算では、約35.8兆円（同：33.6%）と、その増加額は約24.2兆

円にも及ぶ。国債費も同じ期間に約14.3兆円から約23.8兆円と、約9.5兆円増加している。国債費のうち債務償還費については、平成2年度予算では約3.1兆円であったが、令和3年度予算では約15.2兆円と公債残高の増加に伴い約12.1兆円増加している。なお、利払費は、近年の国債金利の低下の影響から、約11.1兆円から約8.5兆円と約2.6兆円の減少となっている。

これら社会保障関係費と国債費の伸びを合計すると約33.7兆円であり、増加額の約83.4%を占める。

(図表4) 一般会計における社会保障関係費



(注) 令和元年度までは決算額、令和2年度は補正後、令和3年度は当初。
 (出所) 各年度の決算書等を基に作成

一方で、歳入面では、バブル経済崩壊後の景気後退やリーマンショック等を始めとする経済危機の影響もあり、租税及印紙収入が過去最高を記録した平成2年度の60.1兆円の水準を回復するまでに30年近くの期間を要した。税収の落ち込みも、公債残高の増加に寄与しているのである³⁵。

2 財政健全化の必要性

債務残高の増加は、政府の財政政策を制約するほか、経済に悪影響を及ぼすおそれもある。

(1) 政策の自由度の低下

債務残高の増大に伴い、毎年度の歳出予算

額に占める国債費の割合が徐々に高まっている。今後も国債費が増加すれば、政策的経費に充てる予算が圧迫され、政策の自由度が狭まるおそれがある。

近年、大規模な自然災害が頻発しており、今後も災害が発生するリスクは高い。例えば、M8～M9クラスの大規模地震が今後30年以内に南海トラフ沿いで発生する確率が「平常時」においても70～80%との予測がある³⁶。また、今般の新型コロナウイルス感染症のようなパンデミックや、リーマンショックのような経済危機が発生する懸念もある。このような事態に直面し、突発的な財政措置が必要となった場合、財政に余力がなければ、十分な対応が困難になるおそれがある。

³⁵ 財務省によると、平成2年度末から令和3年度末にかけての普通国債残高増加額は約818兆円と試算されている。そのうち、歳出の増加により約564兆円（社会保障関係費約372兆円、地方交付税交付金等約92兆円、公共事業関係費約61兆円）、税収等の減約125兆円（税収減約199兆円）であるとしている（財務省・前掲注31頁）。

³⁶ 気象庁「南海トラフ地震関連解説情報について—最近の南海トラフ周辺の地殻活動—」〈<https://www.jma.go.jp/jma/press/2106/07b/mate01.pdf>〉（参照2021.10.6）

(2) 金利上昇による経済へのマイナス効果

公債残高の増大は、中長期的には金利の上昇につながり、民間部門の資金調達を圧迫し、民間投資を抑制するクラウディング・アウトをもたらす³⁷。また、公債残高の増大は、その処理が今後どのような形で行われるのかを不透明にしていることから、企業が新規投資を抑制し、生産性の向上が図れず、経済の長期停滞につながる³⁸。

現在、我が国では、マイナス金利政策を始めとする、日本銀行による非伝統的金融政策の下で金利は低位に抑えられているが³⁹、日本銀行の金融緩和が出口に向かい、金利が上昇し利払費が膨らめば、財政健全化は更に遅れる可能性がある。

さらに、債務残高の累増により我が国の財政の持続可能性に疑義が生じた場合にも、国債価格が下落し、金利が上昇する可能性がある。国債価格の下落は、多額の公債を保有する金融機関の財務に悪影響を及ぼし、金融システム不安や金融市場の流動性の低下等が発生するおそれも指摘されている⁴⁰。

3 財政健全化目標

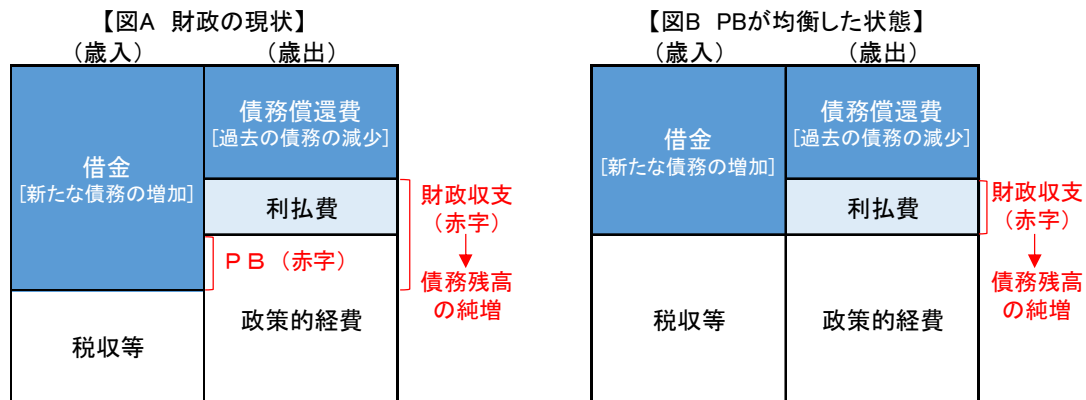
基礎的財政収支（プライマリーバランス、P B）とは、政策的経費が税収等により賄えているかを示す指標であり、税収及び税外収入と国債費を除く歳出との収支を表すものである。

政策的経費を税収等で賄えていない、P B赤字の状況では、利払費に加えて政策的経費から税収等を減じた額のみで公債残高が増加することになる（図表5 図A）。

政策的経費を税収等で賄えている、P B均衡の状況では、利払費のみで公債残高が増加することになる（図表5 図B）。このとき、金利が経済成長率を下回る場合には、債務残高対GDP比が低下する一方、金利が経済成長率を上回る場合には、債務残高対GDP比は上昇する。

長期金利が名目GDP成長率を上回っている場合、債務残高対GDP比を安定的に低下させるには、P B黒字化が必要である。

(図表5) P Bの状態と債務残高の関係



(出所) 財務省「日本の財政関係資料」(令和3年4月)20頁を基に作成

³⁷ 比嘉正茂「日本経済の中長期的な課題について」『NIRA政策レビュー No. 22』総合研究開発機構(NIRA)(2008.1)6頁

³⁸ 鈴木準「コロナ禍でも必要な財政健全化の青写真 消費税『ポスト10%』は国家像の選択」『金融財政ビジネス No. 10982』時事通信社(2021.5.13)5頁

³⁹ 岩田規久男「最近の金融経済情勢と金融政策運営—海外経済を巡る不確実性の高まりと金融緩和の強化—」(2016年8月4日)8頁<https://www.boj.or.jp/announcements/press/koen_2016/data/ko160804a1.pdf>(参照2021.10.6)

⁴⁰ 金子宏・眞砂靖・古谷一之・中里実「[座談会]日本財政のゆくえ」『ジュリスト1431号』(2011.10.15)30-31頁

財政健全化目標として、P B黒字化が初めて打ち出されたのは、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」(平成 14 年 6 月 25 日閣議決定)である。基本方針 2002 では、「2010 年代初頭に国と地方を合わせたプライマリーバランスを黒字化させることを目指す⁴¹⁾とされたものの当該計画のP B黒字化目標は達成されず、その後の財政健全化計画に引き継がれることとなった。

4 現行の財政健全化計画

安倍内閣総理大臣は、衆議院の解散を表明した平成 29 (2017) 年 9 月 25 日の記者会見において、消費税率の 10%への引上げによる増収分の使途変更、P B黒字化という目標の堅持及び目標達成に向けた具体的計画を策定することを表明した⁴²⁾。

政府は平成 30 (2018) 年 6 月 15 日、「新経済・財政再生計画」を含む「経済財政運営と改革の基本方針 2018⁴³⁾」(骨太方針 2018)を閣議決定した。新経済・財政再生計画では、財政健全化目標について、国及び地方を合わせたP B黒字化の目標年度を令和 7 (2025) 年度に設定するとともに、債務残高対G D P比の安定的な引下げを目指すことを堅持することを定めた。

その後の令和元年度当初予算及び令和 2 年度当初予算においては、同計画に沿った予算

が編成されることとなったが、1 次補正予算以降の新型コロナウイルス感染症対策による歳出拡大が公債残高の急増をもたらすこととなった。これを踏まえ、菅内閣総理大臣は、令和 3 (2021) 年 6 月 17 日の記者会見において、「政府としては、経済あつての財政である、そうした考え方に基づいて、まずは新型コロナを収束させる、成長志向の政策を進めて経済再生に取り組んでいく、こうした姿勢の下に、財政健全化の旗は降ろすことなく、これまでの歳出歳入の改革努力を続けていきたい」と述べ、財政健全化目標を堅持することを表明している⁴⁴⁾。

6 月 18 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2021」では、「骨太方針 2018 で掲げた財政健全化目標 (2025 年度の国・地方を合わせたP B黒字化を目指す、同時に債務残高対G D P比の安定的な引下げを目指す)を堅持する⁴⁵⁾とした一方、新型コロナウイルス感染症の影響が残る中、感染症が経済財政に与える影響を検証し、目標年度を再確認するとした⁴⁶⁾。

なお、内閣府は、7 月 21 日、経済財政諮問会議に「中長期の経済財政に関する試算⁴⁷⁾」(以下「中長期試算」という。)を提出した。中長期試算では、2030 年度までのマクロ経済や国・地方の財政の姿が成長実現ケース⁴⁸⁾と

⁴¹⁾ 首相官邸ホームページ「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」24 頁<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/tousin/020621f.pdf>> (参照 2021. 10. 6)

⁴²⁾ 首相官邸ホームページ (国立国会図書館「インターネット資料収集保存事業 (WAR P)」ホームページ) <https://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/10992693/www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2017/0925kaiken.html> (参照 2021. 10. 6)

⁴³⁾ 内閣府「経済財政運営と改革の基本方針 2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf> (参照 2021. 10. 6)

⁴⁴⁾ 菅内閣総理大臣記者会見<https://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2021/0617kaiken.html> (参照 2021. 10. 6)

⁴⁵⁾ 内閣府「経済財政運営と改革の基本方針 2021 日本の未来を拓く 4 つの原動力～グリーン、デジタル、活力ある地方創り、少子化対策～」36-37 頁<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2021/2021_basicpolicies_ja.pdf> (参照 2021. 10. 6)

⁴⁶⁾ 同上 37 頁

⁴⁷⁾ 内閣府「中長期の経済財政に関する試算 (令和 3 年 7 月 21 日経済財政諮問会議提出)」<<https://www5.cao.go.jp/keizai/3/econome/r3chuuchouki7.pdf>> (参照 2021. 10. 6)

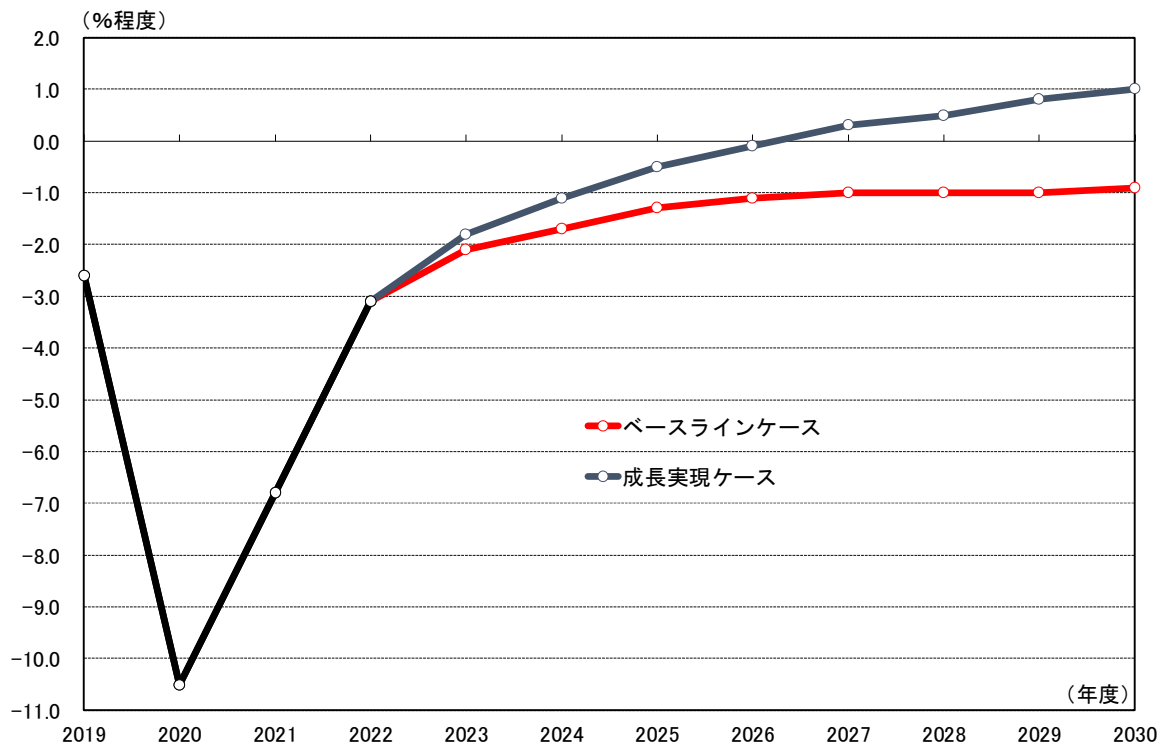
⁴⁸⁾ 政府が掲げるデフレ脱却・経済再生という目標に向けて、政策効果が過去の実績も踏まえたペースで発現する姿を試算したものの。

ベースラインケース⁴⁹の二つのシナリオで示されている。このうち、成長実現ケースでは、2025年度における国・地方のPBを▲2.9兆円、同対GDP比は▲0.5%と試算し、PBの黒字化は2027年度に実現することとしている（図表6）。また、国・地方の公債等残高対GDP比は、2021年度の211.0%をピークに安定的に低下し、2030年度には167.9%にま

で低下すると試算している（図表7）。

一方、ベースラインケースでは、2025年度における国・地方のPBは▲7.9兆円、同対GDP比は▲1.3%になると試算している。本ケースでは、2030年度までにPBの黒字化は実現されず、国及び地方の公債等残高対GDP比はおおむね横ばいで推移すると試算している。

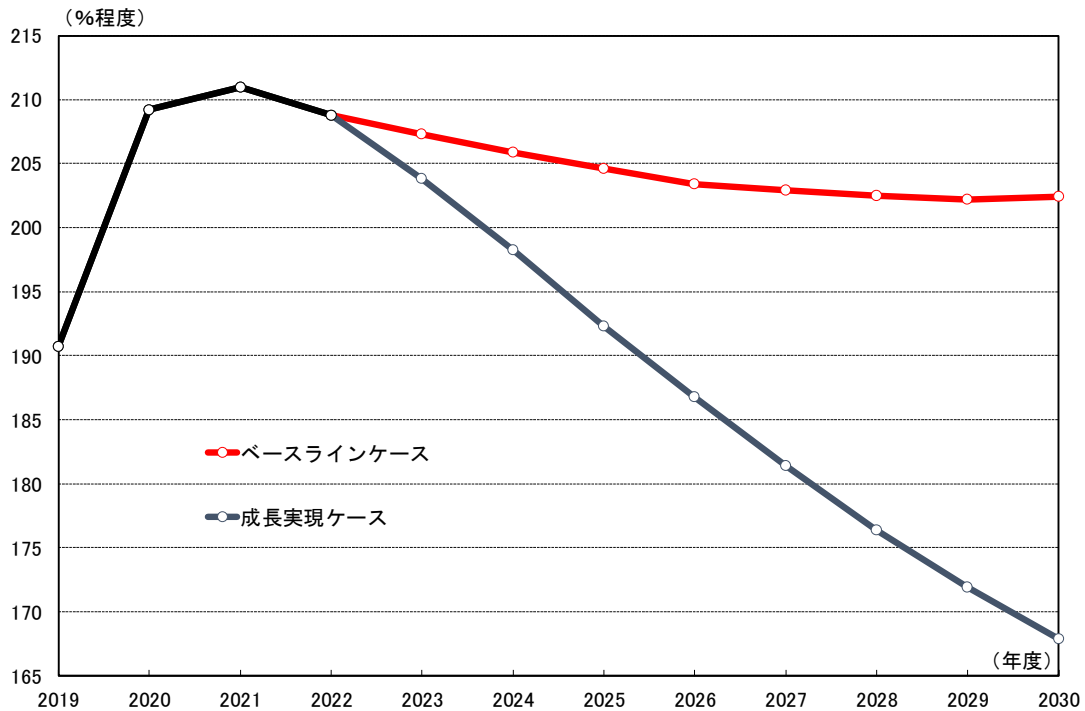
（図表6）国・地方のPB（対GDP比）の見通し



（出所）内閣府「中長期の経済財政に関する試算（令和3年7月21日経済財政諮問会議提出）」5頁を基に作成

⁴⁹ 経済が足元の潜在成長率並みで将来にわたって推移する姿を試算したもの。

(図表 7) 国・地方の公債等残高 (対 GDP 比) の見通し



(出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算 (令和 3 年 7 月 21 日経済財政諮問会議提出)」5 頁を基に作成

Ⅲ ポストコロナにおける財政規律と財政健全化

1 コロナ対応予算の取扱い

新型コロナウイルス感染症対策に要した費用は、過去に類を見ないほど多額であり、我が国の債務残高の急増をもたらした。新型コロナウイルス感染症対策によって生じた公債の償還が、今後大きな課題となる。

建設公債及び特例公債の償還は、国債整理基金特別会計を通じて行われている。その主な償還財源は一般会計からの繰入であり、定率繰入、剰余金繰入⁵⁰及び予算繰入⁵¹という方法で行われる。

令和 2 年度に 3 次にわたり編成された補正予算では、新型コロナウイルス感染症対策費の財源として 79 兆 9,978 億円の公債が計上された⁵²。こうした公債の償還は 60 年償還ルール⁵³にのっとり行われるが、これは事実上、60 年後の世代にも新型コロナウイルス感染症対策費を負担させることになる。この点、東日本大震災においては、復興に係る資金の流れの透明化を図るとともに復興債の償還を適切に管理するために、東日本大震災復興特別会計が設置された。そして、「復旧・復興のための財源については、次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代全体で連

⁵⁰ 財政法第 6 条第 1 項は、各会計年度において決算剰余金が生じた場合に当該剰余金のうち 2 分の 1 を下回らない額を翌々年度までに公債の償還財源に充てなければならないと規定している。

⁵¹ 予算繰入は、「特別会計に関する法律」(平成 19 年法律第 23 号)第 42 条第 5 項に規定されており、必要に応じて予算で定める金額を国債整理基金特別会計に繰入れることによって公債の償還を行うものである。

⁵² 財務省「令和 2 年度国債発行予定額 (3 次補正後)」(令和 2 年 12 月 15 日) <https://www.mof.go.jp/jgbs/issuance_plan/fy2020/issuanceplan201215.pdf> (参照 2021. 10. 6)

⁵³ 特別会計に関する法律第 42 条第 2 項は、前年度期首の国債発行残高の 100 分の 1.6 (60 分の 1 に相当) を国債整理基金特別会計に繰り入れることを規定している。これを定率繰入という。100 分の 1.6 という率は、公共事業等で建設された建築物等が効用を発揮する平均的な期間がおおむね 60 年であることから、約 60 年で現金償還が完了するように定められたものであり、60 年償還ルールと呼ばれる (財務省理財局「債務管理レポート 2021—国の債務管理と公的債務の現状—」(2021 年) 73 頁)。

帯し負担を分かち合うことを基本とする⁵⁴」ことから、復興特別法人税（基準法人税額の10%を付加、平成24年度から平成25年度までの時限的措置）及び復興特別所得税（基準所得税額の2.1%を付加、平成25年1月から令和19年12月までの時限的措置）、国債整理基金特別会計が保有する株式（JT株式、東京地下鉄株式及び日本郵政株式）の売却収入等を財源として、復興債の償還を行うこととされている。これにより、令和19年度までに、借換債を含め、全体として償還を終了させることとされている。新型コロナウイルス感染症対策のために発行された公債についても、東日本大震災の復興に係る経費の例に倣い、償還を先送りすることなく、可能な限り現世代で負担していくことが望ましいと考える。令和2年度第1～3次補正予算において発行された公債は約80兆円と非常に多額であり、歳出削減の努力のみでは、到底賄いきれない金額である。米欧は、コロナ下においても増税による財源確保策を打ち出した⁵⁵。我が国においても、今後コロナ危機が一定程度収束した段階において、財源確保の在り方について検討を行うことも考えられよう。今般のコロナ危機では、K字回復と言われるように業種や雇用形態ごとにコロナ危機の影響の大きさや回復度合いに差が生じている⁵⁶。

こうした状況に鑑みて、財源確保のために、コロナ危機の影響が相対的に小さかった企業等に負担を求めるべく、累進課税制度が適用される所得税の増税や法人税の増税を時限的に実施すること等を軸に検討すべきとの見解も見られる⁵⁷。

また、今般の新型コロナウイルス感染症対策では、国会の事前議決の例外である予備費が9兆6,500億円計上された⁵⁸。こうした予備費を活用した施策の政策効果の検証は、予算に計上された通常の施策以上に厳密に行われなければならない。新型コロナウイルス感染症対策費を現世代で負担することの明確化や、予備費を含む新型コロナウイルス感染症対策のために発行された公債の管理に関する透明性の確保、政策効果の事後検証の簡便化といった観点から、「新型コロナウイルス感染症対策特別会計」を創設し、新型コロナウイルス感染症対策費を一般会計から切り離すべきとの意見もある⁵⁹。

2 財政健全化に向けた予算制度の在り方

上記1では、新型コロナウイルス感染症対策の財源として大幅に増発した公債の取扱いを検討した。しかし、我が国の財政はコロナ危機以前から先進国で最悪の水準にあり、コロナ危機前の状態に戻ったとしても、財政健

⁵⁴ 東日本大震災復興対策本部「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成23年7月29日）5頁

⁵⁵ 米国のバイデン政権は法人税率の引上げや富裕層への課税強化を表明し、欧州連合は環境対策が不十分な国等からの輸入品に対する国際炭素税の案を公表する等、米欧ではコロナ後を見据えた成長戦略の実施に必要な財源を確保するため、増税に向けた動きが見られる（『日本経済新聞』（2021.7.16））。

⁵⁶ 鈴木智也「所得格差と経済成長の関係 再配分政策が及ぼす経済的影響」『ニッセイ基礎研レター』ニッセイ基礎研究所（2021.8.27）〈https://www.nli-research.co.jp/files/topics/68602_ext_18_0.pdf?site=nli〉（参照2021.10.6）、日本政策投資銀行「コロナ禍からのK字回復」『調査研究レポート No.323』（2020.11.18）〈<https://www.dbj.jp/upload/investigation/docs/f7ab86840104c6cc8ecf38ea3b2aef6b.pdf>〉（参照2021.10.6）

⁵⁷ 藤原幸則「新型コロナウイルス対策特別会計（仮称）の設置を一予算・執行の透明化と財政規律の確保を求める」『APIR Trend Watch No.67』一般財団法人アジア太平洋研究所（2020.10.20）5-6頁〈https://www.apir.or.jp/wp/wp-content/uploads/APIR_Trend_Watch_No.67.pdf〉（参照2021.10.8）、木内登英「東日本大震災後の復興特別税とコロナ対策の財源議論」（2021.3.10）〈<https://www.nri.com/jp/knowledge/blog/1st/2021/fis/kiuchi/0310>〉（参照2021.10.22）

⁵⁸ 新型コロナウイルス感染症対策予備費は、1次補正予算で1兆5,000億円、2次補正予算で10兆円が計上された。その後、3次補正予算で1兆8,500億円の減額補正が行われ、令和2年度の予算は9兆6,500億円となった。

⁵⁹ 佐藤主光「経済を見る眼 『コロナ復興特別会計』をつくるべき理由」（令和2年9月11日）〈<https://www.rieti.go.jp/jp/papers/contribution/sato-motohiro/16.html>〉（参照2021.10.6）、藤原・前掲注57 4頁

全化が果たされたとは言えない。我が国の財政の健全化のためには、かねて累増していた債務残高を相当程度減少させる必要がある。以下では、1990年代に財政健全化を果たした米国の事例を取り上げて、財政規律の在り方を検討したい。

(1) 米国の事例

ア GRH法の失敗

米国では、1998年度に連邦財政収支が黒字になるまで、財政赤字が常態化していた⁶⁰。1981年1月に発足したレーガン政権は、米国が直面している課題の一つに財政赤字を挙げ、財政健全化に取り組んだ⁶¹。そこで、レーガン政権は1981年2月、国防費を除く政府支出の削減、大幅な減税、規制緩和及びマネーサプライを重視した金融政策等を柱とする経済再建計画 (A Program for Economic Recovery) を発表した⁶²。こうしたレーガン政権の経済・財政政策 (レーガノミクス) は、1981年経済再建税法 (Economic Recovery Tax Act of 1981) 及び1981年包括財政調整法 (Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981) として成立した⁶³。レーガン政権の当初の狙いは、減税と歳出削減による財政政策と規制緩和を通じて、労働供給や民間投資を刺激し経済成長を図るとともに、マネーサプライを重視した金融政策によりインフレを抑制するという

ものであったが、貿易・経常収支赤字の大幅拡大や財政赤字の拡大等をもたらした⁶⁴。

レーガノミクスで拡大した財政赤字に対応するため、1985年に通称グラム＝ラドマン＝ホリングス法⁶⁵ (Gramm-Rudman-Hollings Act, 以下「GRH法」という。) が導入された。GRH法では、1991年度に財政収支均衡を実現するために各年度の財政赤字額に上限を設定するとともに、予算編成段階で財政赤字見積額が上限額を100億ドル以上超過する場合には大統領が支出額の一律削減命令を発出することとされた⁶⁶。しかし、GRH法は、一律削減命令の発令基準となる財政赤字上限額が楽観的な経済見通しに基づき推計されていたこと⁶⁷や支出の約60%を占める社会保障関係費が一律削減の対象ではなかったこと、補正予算の編成による財政赤字については削減義務がなかったこと等の不備があった⁶⁸。また、一律削減命令に対しては、政府資産の売却による一時的な歳入増や、前年度への支出の前倒しや後年度への支出の先送りといった対応がなされる等、実質的な財政赤字の解消にはつながらなかった⁶⁹。

イ 1990年予算執行法による財政健全化とその後の財政収支の改善

GRH法の下で財政規律は低下し、1990年度には財政赤字額が2,000億ドルを超過した。1991年度も更なる財政赤字の拡大が見込ま

⁶⁰ 1969年度を除き1961年度から1997年度まで財政赤字であった。財政収支の時系列データは、米国政府印刷局ホームページを参照した。〈<https://www.govinfo.gov/app/details/BUDGET-2022-TAB/context>〉 (参照2021.10.6)

⁶¹ 第一勧銀総合研究所『世界の経済・財政改革』東洋経済新報社 (2001) 36頁

⁶² 同上30頁、田中秀明『日本の財政 再建の道筋と予算制度』中央公論新社 (2013) 68頁

⁶³ 山口光秀・島田晴雄編『アメリカ財政と世界経済 赤字構造の分析』東洋経済新報社 (1994) 102頁

⁶⁴ 経済企画庁『昭和62年 年次世界経済白書』〈<https://www5.cao.go.jp/keizai3/sekaikeizaiwp/wp-we87/wp-we87-00203.html>〉 (参照2021.10.6)

⁶⁵ GRH法の正式名称は、財政収支均衡法 (Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985) である。

⁶⁶ 谷達彦「アメリカの財政再建と予算制度改革—GRH法から九〇年包括予算調整法へ—」井手英策編著『危機と再建の比較財政学史』ミネルヴァ書房 (2013) 187頁

⁶⁷ 財政赤字上限額の見積もりは、議会予算局 (Congressional Budget Office, CBO) と大統領府行政管理予算局 (Office of Management and Budget, OMB) が推計したが、OMBがより楽観的な経済見通しを作成した (谷・前掲注66 190頁)。

⁶⁸ 谷・前掲注66 189-190頁、田中・前掲注62 68-69頁

⁶⁹ 谷・前掲注66 189-190頁

れる中、GRH法に代わる財政規律を強化する法律として、1990年予算執行法（Budget Enforcement Act）⁷⁰が制定された。

1990年予算執行法では、財政膨張を抑制する仕組みとして、支出上限（caps, 以下「キャップ」という。）と赤字相殺義務（pay-as-you-go, 以下「ペイゴー」という。）が導入された。キャップは、毎年度の裁量的経費⁷¹に上限額を設ける制度であり、ペイゴーは、義務的経費⁷²の増額や減税による財政赤字の拡大に相殺措置を義務付ける仕組みである⁷³。

GRH法では、景気後退に伴う社会保障関係費の増加といった議会のコントロールの及ばない外的要因によって生じた財政赤字であっても議会がその責任を負うとされ、裁量的経費の一律削減が発令された⁷⁴。そのため、予算編成過程の焦点が、政府資金の売却による一時的な歳入の増加や楽観的な経済予測による財政赤字の過少推計といった、一律削減命令の回避に向けられ、財政赤字の実質的な削減に向かわなかった⁷⁵。このようなGRH法の反省から、1990年予算執行法では、ペイゴーの対象を新規立法とし、給付額が物価スライドする制度の義務的経費の支出増といった

外部条件の変化に伴う財政赤字の拡大は対象外とされた⁷⁶。これは、議員がコントロールできる結果に対し財政赤字の説明責任を負わせることで、財政規律の強化を図るものであった⁷⁷。また、GRH法と異なり、キャップやペイゴーといった財政規律のルールは、補正予算も対象とした⁷⁸。

1990年予算執行法の制定後、1992年度に2,900億ドルであった財政赤字額は、毎年度減少を続け、1998年度には財政黒字に転じた。米国が財政健全化を果たした背景には、景気拡大による税収の増加や社会保障関係費等の義務的経費の抑制等に加え、1992年の大統領選挙で財政赤字が争点となる等、財政健全化が政治的課題として、国民と政治家に共有されたこともある⁷⁹。

その後、1990年予算執行法で導入された財政規律の仕組みは、ブッシュ（子）政権下で失効した⁸⁰。しかし、オバマ政権下で、2010年にペイ・アズ・ユー・ゴー法（2010 Statutory Pay-As-You-Go Act）の施行でペイゴーが再導入され、2011年には裁量的経費の歳出上限額を設定する予算管理法（Budget Control Act of 2011, B C A）が施行した。景気回復の効

⁷⁰ 予算執行法は、1990年包括財政調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990）に含まれる。

⁷¹ 裁量的経費は、毎年度制定される歳出予算法（appropriations act）で予算額が決められる経費であり、国防や公共事業、教育等に係る経費が含まれる（渡瀬義男『アメリカの財政民主主義』日本経済評論社（2012）20-21頁）。

⁷² 義務的経費は、歳出予算法の統制外にある経費であり、エンタイトルメント（資格給付）・プログラムと呼ばれる社会保障年金やメディケイド（低所得者向け医療扶助）、メディケア（高齢者向け医療保険）に係る経費や国債利払費等がある（渡瀬・前掲注71 21頁）。

⁷³ 渡瀬・前掲注71 25頁

⁷⁴ 谷・前掲注66 195頁

⁷⁵ 谷・前掲注66 189-190頁

⁷⁶ 片山信子「米国の財政再建と議会予算局（CBO）の役割」『レファレンス No. 635』国立国会図書館（2003.12）16頁<https://dl.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/999968/1>（参照2021.10.6）

⁷⁷ 同上16頁、谷・前掲注66 196頁

⁷⁸ 萩原真由美「米英独仏の補正予算制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—No. 904』国立国会図書館（2016.3.23）2頁<https://dl.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/9914192>（参照2021.10.6）

⁷⁹ 第一勧銀総合研究所・前掲注61 47-48頁、田中・前掲注62 70-71頁、中林美恵子「米国の財政再建から日本が学ぶこと」<https://www.rieti.go.jp/jp/papers/contribution/nakabayashi/02.html>（参照2021.10.26）

⁸⁰ キャップやペイゴーといった1990年予算執行法による財政規律の仕組みは1995年度までの時限措置であったが、クリントン政権下で2度延長された後、2002年度末に失効した（財政制度等審議会 財政制度分科会「海外調査報告書」（2007.6）137-144頁<https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/kaigaichyosa1906/kaigaichyosa1906_00.pdf>（参照2021.10.27））。

果にも助けられ財政収支が改善したことから、BCAには一定の効果があつたとされている⁸¹。

(2) 日本への示唆

既述のとおり、米国のGRH法には、楽観的な経済見通しに基づいて財政赤字を推計していたことや補正予算の編成による財政赤字については削減義務がなかったこと等の問題があつた。これらの問題は、我が国の予算制度にも当てはまるものである。

ア 概算要求基準の問題点

我が国には、歳出予算額に上限を設け、財政規律を維持する仕組みとして、「概算要求基準」(シーリング)がある。シーリングの対象は、当初予算のうち国債費及び地方交付税交付金を除いた一般歳出であり、補正予算や特別会計、財政投融资には適用されない⁸²。我が国は、昭和22年度予算から令和2年度予算に至るまで、毎年度、補正予算を編成してきた。補正予算がシーリングの対象外とされていることが、本来であれば当初予算に計上すべき予算が補正予算に計上される等、抜け穴として利用される要因となっているとの指摘がある⁸³。補正予算と翌年度の当初予算を一体的に編成する「15か月予算」も常態化している⁸⁴。財政健全化を実現するためには、補正予算に対する財政規律の強化が不可欠である。

そのためには、当初予算のみを対象とするシーリングの在り方を見直す必要がある。

イ 現実的な経済財政の展望の必要性

政府は年に2度、向こう10年ほどの経済と財政の見通しである中長期試算を公表している。中長期試算では、成長実現ケースとベースラインケースの二つのシナリオが示されている。成長実現ケースでは全要素生産性(TFP)が足元の0.4%程度から1.3%程度まで上昇する等の前提を置いている一方、ベースラインケースではTFPが0.7%程度で推移する等の前提で試算している。

成長実現ケースだけでなく、より現実的な前提に基づくベースラインケースにおいても、名目GDP成長率の実績値が試算値を下回っている⁸⁵。このように試算と実績にはかい離が見られるものの、事後の検証や説明は充分になされていない⁸⁶。

また、財政の持続可能性を検証する指標の一つであるドーマー条件では、名目GDP成長率が名目長期金利よりも高い場合、財政の安定性が維持されるとされる⁸⁷。成長実現ケースでは一貫して、ベースラインケースでは2028年度まで、名目GDP成長率が名目長期金利を上回ると推計されており、中長期試算における名目GDP成長率と名目長期金利は、財政健全化に有利な試算結果となっている(図表8)。

⁸¹ 窪谷浩「迫る米予算管理法の期限切れ—予算管理法(BCA)は21年度で期限切れ。長期的な視野に立ち実効性の高い財政規律ルールを導入を」『ニッセイ基礎研レポート』ニッセイ基礎研究所(2019.3.29)1-3頁<https://www.nli-research.co.jp/files/topics/61214_ext_18_0.pdf?site=nli>(参照2021.10.6)

⁸² 天羽正継「日本の予算制度におけるシーリングの意義—財政赤字と政官関係—」井手英策編著『危機と再建の比較財政学史』ミネルヴァ書房(2013)161,163頁

⁸³ 田中・前掲注62 151頁

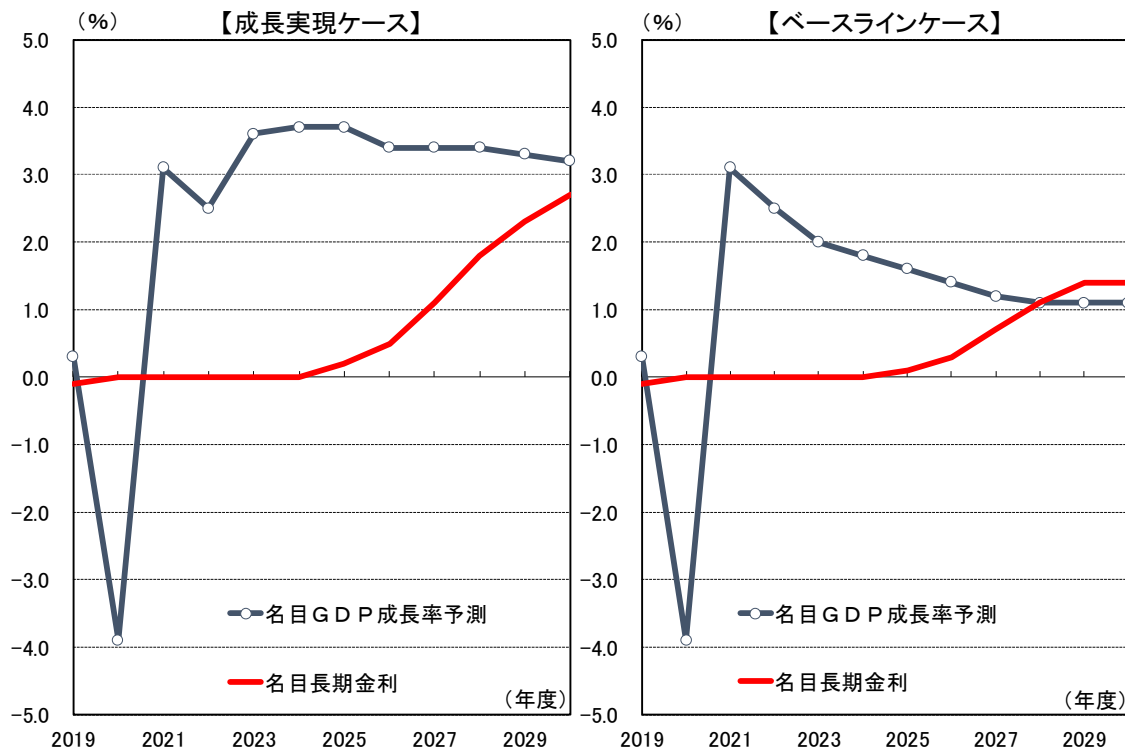
⁸⁴ 平成24(2012)年12月26日に発足した第2次安倍内閣以降の予算を見ると、毎年度、当該年度の補正予算と次年度の当初予算が通常国会の会期冒頭に提出されている。

⁸⁵ 経済同友会「持続可能な財政構造の実現に向けて～長期の経済財政試算を踏まえて～」(2021年5月)7-8頁<<https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/uploads/docs/210511a.pdf>>(参照2021.10.6)

⁸⁶ 亀井善太郎「将来世代の負担を考える(中)―独立財政機関を通じ可視化(経済教室)』『日本経済新聞』(2021.5.4)

⁸⁷ 吉野直行・宮本弘暁「財政赤字の安定化条件『ドーマー条件』の再考察」『フィナンシャル・レビュー令和3年第2号 通巻第145号』財務省財務総合政策研究所(2021.3)5-6頁<https://www.mof.go.jp/pri/publication/financial_review/fr_list8/r145/r145_02.pdf>(参照2021.10.6)

(図表8) 名目GDP成長率と名目長期金利の見通し



(出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(令和3年7月21日 経済財政諮問会議提出)を基に作成

そのため、試算期間内にPBが黒字化しないベースラインケースであっても、国・地方の公債等残高対名目GDP比がおおむね横ばいで推移すると推計されている。なお、2020年代末には、名目GDP成長率と名目長期金利の水準が、成長実現ケースでは接近し、ベースラインケースでは逆転すると試算されており、財政健全化を実現するための優位性が剥落すると言える。

現実的な経済財政の展望の必要性から、我が国においても独立財政機関の創設を求める声がある⁸⁸。独立財政機関とは、「公的資金で運営された、行政府あるいは立法府の下にある独立機関で、政治的中立の立場から財政政

策とその実績の監視、分析等を行う機関⁸⁹のことである。独立財政機関の例として、米国の議会予算局 (Congressional Budget Office, CBO) が挙げられる。CBOは、毎年1月に、財政の見通し等を示した「財政・経済展望」を上下両院の予算委員会に提出する⁹⁰。財政・経済展望では、税金や支出を規定する既存の法律が変わらなかった場合の、当年度及び次年度以降10年間の財政赤字、債務、歳入歳出等の推計 (ベースライン財政見通し) が示される。また、CBOは、独自の経済予測と前提条件の下で、大統領予算教書が財政に与える影響を推計し、「大統領予算案分析」と

⁸⁸ 例えば、令和3 (2021) 年6月10日には、独立財政推計機関の国会への設置を目指す超党派の議連が発足した (『国会で財政運営を監視、独立機関設置を超党派議連が訴え』『Bloomberg』(2021.6.10) <<https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2021-06-10/QU5RF1T1UM0W01>> (参照2021.10.6))。

⁸⁹ OECD. “Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions,” February 2014. <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>> (参照2021.10.6)、藤本守「独立財政機関をめぐる論点整理」『調査と情報—ISSUE BRIEF—No. 1084』国立国会図書館 (2020.2.6) 1頁 <<https://dl.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/11445246/1>> (参照2021.10.6)

⁹⁰ 期限は2月15日であるが、通常1月中に提出される (渡瀬・前掲注71 33頁)。

して公表する⁹¹。大統領直属の機関である大統領府行政管理予算局（Office of Management and Budget, OMB）の経済・財政分析が楽観的な見通しを出す傾向がある一方⁹²、CBOの分析は中立で信頼性に富むとして評価を高めてきた⁹³。

楽観的な経済見通しに基づき、財政運営を行えば、財政健全化の目標は達成できず、これまでのように目標年度の先送りが繰り返されることになりかねない。財政健全化目標の度重なる先送りにより、財政健全化に向けた政府の姿勢に対する金融市場の疑念が膨らめば、国債価格の低下・金利の上昇につながるおそれがある。負担の在り方を含め、財政健全化に向けた国民的議論を進めるには、議論の土台となる現実的で信頼のおける経済・財政の予測を国民に提供することが不可欠である。政治的中立の立場から経済・財政分析を行う独立財政機関の創設もそのための方策の一つとなろう。

おわりに

新型コロナウイルス感染症が猛威を振るい始めて以降、政府は大規模な財政措置を伴う

新型コロナウイルス感染症対策を実施してきた⁹⁴。コロナ危機のような緊急時の大規模な財政措置は否定されるものではないが、事後の検証は欠かせない。政府の新型コロナウイルス感染症対策は一定の効果をもたらした一方、課題も残した。例えば、雇用調整助成金は失業率の抑制に効果を発揮したが、成長分野への労働移動を抑制した面も否定できない⁹⁵。ポストコロナにおいては、こうした施策で生じた歪みへの対応が求められる。

他方、コロナ危機では、非伝統的データの活用が進んだ。国民経済計算（GDP統計）や家計調査、鉱工業指数といった官公庁が公表する伝統的データと比べて、民間が作成する非伝統的データは更新頻度が高く、データのサイズも大きい⁹⁶。非伝統的データという新たなツールを活用すればリアルタイムでの政策評価が可能となる⁹⁷。政府統計だけでなく、非伝統的データで得られる知見も積極的に政策判断に反映し、歳出改革を行っていくことが望ましい。

当然こうした歳出の見直しだけでは不十分であり、財政再建を果たすためには、累積した債務残高の削減が不可欠である。その第一

⁹¹ 渡瀬・前掲注 71 34 頁

⁹² 片山・前掲注 76 27 頁

⁹³ 片山・前掲注 76 18 頁、渡瀬・前掲注 71 32-33 頁

⁹⁴ 政府は令和 3（2021）年 11 月 19 日に、事業規模 78.9 兆円程度の「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」を閣議決定した（https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2021/20211119_taisaku.pdf）（参照 2021. 11. 22）。今後、この経済対策の裏付けとなる令和 3 年度補正予算が国会に提出されることが見込まれる。

⁹⁵ 小方尚子「リーマンショック後より失業率上昇が抑えられている理由 一人手不足の深刻化と雇用調整助成金の効果—」『リサーチ・アイ No. 2021-015』日本総合研究所（2021. 6. 4）日本総合研究所ホームページ（<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/research/pdf/12696.pdf>）（参照 2021. 10. 6）

⁹⁶ 渡辺努「オルタナティブデータで捉える経済（7）非伝統的データとコロナ危機」『経済セミナー（No. 720）』日本評論社（2021. 6・7）

⁹⁷ 例えば、家計簿アプリ「マネーフォワード ME」を用いて行われた、特別定額給付金による家計の消費への影響に関する実証分析がある（独立行政法人経済産業研究所ホームページ（https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/135.html）（参照 2021. 10. 6））。この実証分析では、「確実に消費として確認できた支出」は 1 人当たり 6,000 円（6%）、そこに「ATMからの引き出し」額を加えると 1 万 6,000 円（16%）、「支出として確認できたもの全て」の額では 2 万 7,000 円（27%）が消費として利用されたと推定しており、特別定額給付金の大部分が貯蓄に回されたことがわかる。他方、労働所得水準が下位のグループや流動資産を十分に保有していないグループでは、他のグループに比べ、より多く消費に回したことが確認された。費用対効果という面では、低所得層といった給付金への反応度の高かったグループを対象を限定すべきであったといえる。こうした分析を踏まえれば、再度給付金を支給する場合には、特別定額給付金のように住民基本台帳に記録されている全ての人を対象にするのではなく困窮世帯等に限定する等、政策効果の高い支出の実現につながると考えられる。

歩が、新型コロナウイルス感染症への対応で生じた公費の償還の在り方を検討することである。できる限り負担を将来世代に先送りしないよう、新型コロナウイルス感染症対策で発行した公債の償還に充てるために税制の見直しを含めた財源の確保について検討するとともに、こうした税制や公債の管理に関する

透明性の確保等のために、新型コロナウイルス感染症対策特別会計の創設を含めた検討を行うことも考えられよう。加えて、我が国の債務残高が増大した要因の一つである補正予算を対象とする財政ルールや、現実的な経済財政の展望が求められる。

【参考文献】 本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・山口剛教・石川真紀・樋口周一「令和2年度第1次補正予算及び第2次補正予算について ―新型コロナウイルス感染症に対する経済対策―」『RESEARCH BUREAU 論究 第17号』衆議院調査局（2020.12）