

## 第2章 財政支出と租税負担の再編、公債累積

町田俊彦

### 1. 長期経済停滞と財政支出の再編

#### (1) 日本経済の展開と財政

##### ① 日本経済の時期区分と財政の役割

第2次大戦後の日本経済は、敗戦後のアメリカによる占領政策の下での激性インフレ期、1949年のドッジ・ラインによるインフレ終息期、1950年6月の朝鮮戦争勃発後の「朝鮮特需」に支えられた経済復興期を経て、1955年から高度成長がスタートした。

高度成長がスタートして以降の日本経済は①高度成長期（経済成長率—実質GDPの年平均増加率—約10%）、②安定成長期（経済成長率約4%）、③低成長期（経済成長率約1%）の3期に大別される<sup>(1)</sup>。

##### ② 転型期と安定成長1期における財政出動

高度成長期は、「投資が投資を呼ぶ」と呼ばれた設備投資主導型の第1次高度成長期と輸出・設備投資主導型の第2次高度成長期に区分される。第2次高度成長期には、重化学工業の国際競争力の飛躍的上昇に支えられて、輸出が設備投資とともに成長の主導要因となった。

1971～74年は、政府や国民の意識の上では高度成長が続いていたが、実態としては経済成長率が約6%に低下しており、1975年不況以降の安定成長期への「転型期」として位置付けられる。高度成長終息の要因は、国内的には超完全雇用による労働力不足であったが、より重要な契機となったのは、1971年夏のニクソン声明（ドルの金兌換の停止、固定レート制の停止と変動相場制への移行—スミソニアン協定の破綻を経て、最終的には1973年に移行—）と1973年秋の第1次石油危機であった。

1975年のスタグフレーション（不況とインフレの並立）の様相を呈した深刻な不況から日本

経済は安定成長期に移行した。安定成長期には、財政主導で景気回復が図られた局面（1期）と拡大した財政赤字を縮小するために財政再建を最優先した局面（2期）に区分される。

1970年代後半に入ると経済成長率は大幅に低下し、高度成長の終息と安定成長への移行は明らかとなった。1970年度補正予算から国債の大量発行に支えられた本格的なフィスカル・ポリシー（景気調整的財政政策）が実施され、「財政主導型」中成長へ転換した。国債依存度は1975年度補正後で一挙に26.3%に上昇し、1979年度当初予算では39.6%と異例の高さに達した。1975年度補正予算以降は、国債発行は「建設国債」の範囲を超え、毎年度、特例法を制定して「赤字公債（特例公債）」を発行することを余儀なくされた。1979年度当初予算では、国債の内訳は建設国債47%、赤字国債53%で、赤字国債が建設国債を上回った。

##### ③ 財政再建とバブルの発生

安定成長2期の1980年代は、財政再建が最優先された時期である。1981年3月に発足した臨時行政調査会が「増税なき財政再建」を目標としたため、付加価値税のような大型間接税の導入の途は絶たれた。財政再建目標は、1990年度までに赤字国債の発行をゼロとすることであった。毎年度の予算編成ではシーリングが設定され、前年度当初予算比の歳出増加率をゼロまたはマイナスとした。歳出抑制の主な対象となったのは社会保障費である。「福祉元年」の目玉であった老人医療無料化は廃止され、一部自己負担が導入された。要介護老人に対するケアは低所得層を除いては家族の負担とされてきたが、家族依存を「日本型福祉社会」として維持して

ゆく方針を示した。

一方、公共事業費の抑制は1980年代後半に入ると緩和された。1985年9月のプラザ合意によりドル高が修正されると、日本では円高不況が生じ、対策が求められたからである。財政再建期に入ると、経済成長に対する財政の寄与度は低下し、「輸出主導型」中成長へ転換した。対米貿易黒字は急速に拡大し、アメリカは1985年1月に開始された日米次官級協議、1989年9月に開始された日米構造協議において日本の内需拡大を要求した。この要求に対応するために公共事業費については財政再建のための抑制を緩和し、1990年6月には10年間で総額430兆円の「公共投資基本計画」を策定した。1987～1990年のバブルは、西ドイツとは対照的にバブル発生後も長期間続けられた日銀の金融緩和政策を主因としているが、内需拡大のための公共投資拡大も副次的な役割を果たしたことは見逃せない。

国債依存度は、1980年度当初予算の33.5%から1987年度当初予算の19.4%までなだらかに低下した。国債の内訳は1980年度には建設国債6.8兆円、赤字国債7.5兆円、1987年度当初予算では建設国債5.5兆円、赤字国債5.0兆円であった。7年間に赤字国債は2.5兆円減額されたにすぎず、1990年度までの3年間で5.0兆円の赤字国債をゼロにするのは困難であると思われた。しかしバブル好況下で国税収入が急増したため、国債依存度が1987年度決算で16.3%、1989年度決算で10.1%と急落した後、1990年度当初予算では8.4%まで低下するとともに、赤字国債ゼロという財政再建目標が達成された。

#### ④ バブルの崩壊と低成長1期における財政出動

日銀が銀行の不動産融資を禁止し、金融引き締めへ転じたことから、1991年に地価と株価が急落し、バブルが崩壊するとともに、現在まで続き「失われた25年」と呼ばれる低成長期（長期停滞の局面）に入った。

「赤字国債」ゼロという財政再建目標が達成されたことにより、公共事業の範囲内での国債（建設国債）発行という点で、第2次高度成長期の財政に戻っているが、バブル好況に支えら

れた一時的な現象であった。バブルが崩壊すると再び国債が大量に発行され、国債依存度は1999年度補正予算では43.4%と初めて40%を超えた。国債発行額は38.6兆円、内訳は建設国債13.2兆円、赤字国債25.5兆円となっており、赤字国債は建設国債の2倍の規模にまで膨張している。なお1975年度から大量に発行された10年債の償還が1985年度から始まるのを前にして、1984年に「財源確保法」を制定し、赤字国債にも借換を認め、「60年償還ルール」を適用することとした。借換禁止という赤字国債発行への歯止めがなくなったことも、低成長期における赤字国債膨脹の要因の一つである。

1996年頃には景気上昇の気配がみられたが、財政再建路線への転換（消費税増税、公共事業の抑制）とアジア通貨危機の相乗作用により、低成長から脱却できなかった。バブル崩壊後、大銀行は不良債権を抱え、貸し渋りに走った。自己資本が減少する中で、B I S規制（自己資本比率＝自己資本/総資産>8%）をクリアし国際業務を続けるためには、総資産残高（貸付残高）を縮小せざるをえなかった。1997年には山一証券と北海道拓殖銀行が破綻、金融システムを再生するには、巨額の公的資金の注入が不可避となった。1997年11月には財政再建を狙いとする「財政構造改革法」が制定されたが、1998年12月には凍結された。財政再建よりも不況からの脱出が優先課題となった。主な政策手段となったのは、従来の公共投資の拡大ではなく、所得税・法人税の減税であった。

#### ⑤ デフレ型低成長と財政健全化政策

2000年代に入ると、低成長にデフレが付け加わった。2012年12月に安倍第2次政権が成立すると、「3本の矢」を打ち出し、中心的な政策手段となる第1の矢として2013年4月に日銀が「異次元の金融緩和策」に踏み込んだが、「失われた25年」と呼ばれるように長期停滞から脱していない。

特徴的なことは、1998～2015年の18年間のうち7年はマイナス成長に陥り、2013年までは名目成長率が実質成長率を下回るようになったことである。GDPデフレーターは2013

年までマイナスを計上し、プラスに転じたのは2014年のことである。本稿が対象とする2000年代～2010年代は「デフレ型成長」という点でバブル崩壊後の1990年代（低成長1期）とは区別され、低成長2期と位置付けられる。

日本の「デフレ型」成長という特徴は、主要先進国と比較しても際立っている。実質成長率を主要4カ国について比較すると、2000年代に入ると、アメリカ以外の国は0～1%の低成長となっており、日本が特に低いわけではない（表1参照）。一方、名目成長率をみると、2000年代に日本のみがマイナス成長に陥っている。

2001年4月に発足した小泉政権が成立すると、「小さな政府」指向の構造改革と財政健全化を標榜した財政再建が最優先課題となり、低成長1期から政策基調が転換した。同年6月に閣議決定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（以下、「骨太の方針」）では、財政健全化の当面の目標として2002年度予算で国債発行額を30兆円以下に引き下げ、次にP B（基礎的財政収支）の黒字化を目指すとした。2002年度当初予算で国債発行額30兆円（補正後・決算では未達）を達成した後、2003年1月に閣議決定された「改革と展望——2002年度改定」においては、2010年代初頭においてP Bの黒字化を目指すとして財政健全化目標をより具体化した。輸出主導型景気上昇と税収の増加を背景に、小泉政権で最後となる「骨太の方針」（2006年7月閣議決定）では、P B黒字化の達成年度を2011年度と具体化した。

この財政健全化目標は、第1次安倍政権、福田政権へ引き継がれた。

## (2) 「公共投資国家」型財政の確立——転型期・安定成長期・低成長1期——

### ① 日本の特質としての「公共投資国家」型財政

国民経済計算ベースの公共投資（一般政府の公的総固定資本形成）のGDP比を国際比較した図1によると、高度成長期の終点である1970年度には相対的には高水準であったが、主要国の高位グループの内部にあった<sup>(2)</sup>。安定成長1期に入るとその中から抜け出して突出した高さを示すようになった。安定成長2期には財政再建下で低下したが、1980年代半ばに下げ止まり、1980年代後半にはアメリカの要求に応える内需拡大のために緩やかに上昇している。

安定成長期を通じて、公共投資のGDPは主要国の中で突出した高さを示し、バブル崩壊後に再び本格的なフィスカル・ポリシーが実施された低成長1期に引き継がれた。2000年代の低成長2期には「小さな政府」指向、財政再建最優先政策の下で、公共投資のGDP比は急速に低下し、主要国の水準に近付いている。

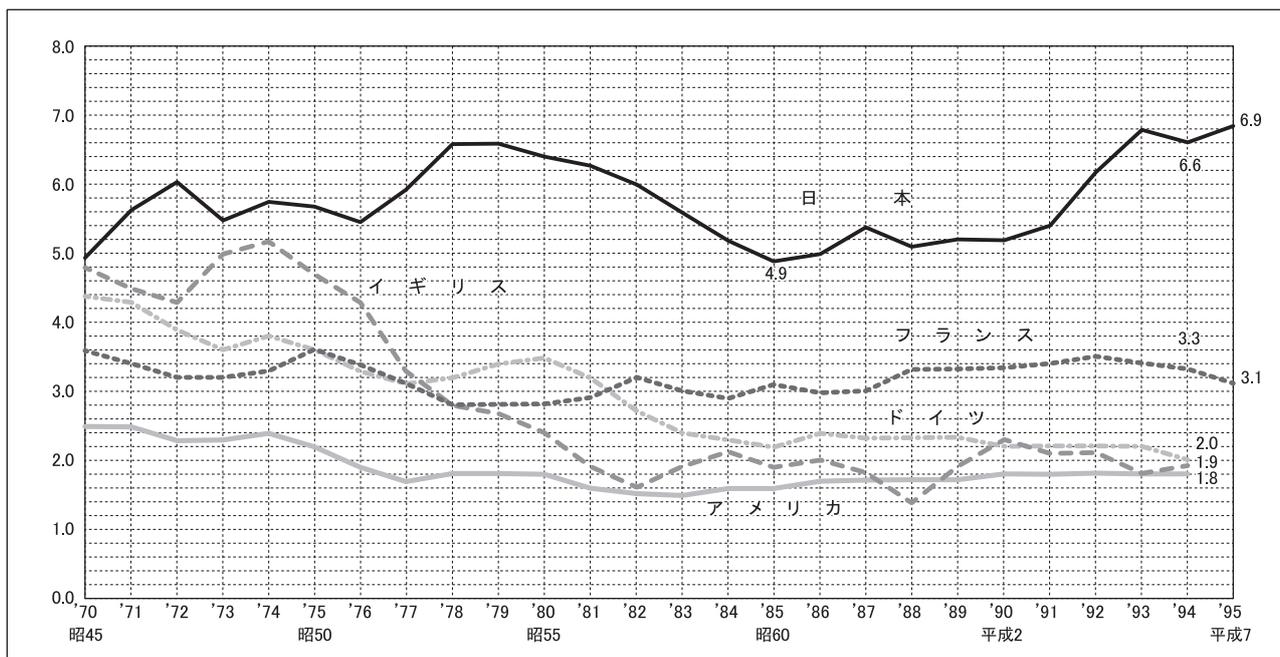
財政支出の国際比較をみると、防衛関係費のウエイトが高いアメリカを「軍事国家」型財政、社会保障費のウエイトが高いフランス、ドイツを「福祉国家」型財政と呼ぶが、日本は「公共投資国家」型財政と特徴付けることができる。日本財政の「公共投資国家」型という特質は安定成長期に確立したといえる。

表1 主要国におけるGDP成長率（年率）

		1990～1995	1995～2000	2000～2005	2005～2010	2010～2016
実質GDP	フランス	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05
	ドイツ	1.29	2.91	1.65	0.77	1.01
	日本	1.96	1.91	0.54	1.22	1.71
	イギリス	1.49	1.10	1.18	0.10	1.01
	アメリカ	1.62	3.32	2.76	0.34	2.05
名目GDP	フランス	2.96	3.93	3.59	2.43	1.84
	ドイツ	7.67	2.19	1.68	2.32	3.35
	日本	2.47	0.55	-0.10	-0.92	1.23
	イギリス	4.83	5.18	4.94	2.65	3.69
	アメリカ	5.09	6.06	4.95	2.71	3.71

(出所) IMF, *World Economic Outlook Database*より作成。

図1 主要国における一般政府の公的総固定資本形成の対GDP比



(出所) 勝栄二郎「平成10年度公共事業予算」『ファイナンス』1998年4月号、51頁。

## ② 「公共投資国家」型財政をつくり出した諸要因

1970年代半ばから日本を除く主要国では経済成長率の低下から財政赤字に見舞われ、弾力的経費（社会保障費のように法制度により引き下げが困難な硬直的経費とは異なり、伸縮しやすい経費）としての公共投資は削減され、対GDP比は低下した。なぜ日本だけが、公共投資を膨脹させ、「公共投資国家」型財政を確立させたのか。その主な理由の第1は第2次大戦後、社会資本の整備状況があまりに劣悪であったことである。日本と同じファシズム国家であったドイツは、ヒトラーの命令により国民車（フォルクスワーゲン）を開発・生産するとともに、アウトバーンと呼ばれる高速道路ネットワークを整備した。戦後、空襲等で破壊されたアウトバーンを復旧した上に、ガソリン税を目的税として整備し、無料の高速道路網を拡充した。一方、日本は第2次大戦に入る前から財政支出の多くを軍備拡充と戦費に投入し、社会資本の整備は軍事上必要度が高いほんの一部について行われたにすぎない。戦後、ほぼゼロからの社会資本整備となる日本では、公共投資の事業別内訳では、道路整備が一貫して1位であった。租

税・国債を財源とする一般政府のみの整備では遅々として進まないことから、中央政府公的企業としての道路公団を設立、財政投融资を財源として、有料の高速道路網を整備せざるをえなかった。

第2の理由は、政府間財政関係がフィスカル・ポリシーの主な政策手段として公共投資を活用することを可能にしていることである。マズグレイブは現代財政の3機能、(i)資源配分の調整、(ii)所得再分配、(iii)経済の安定（成長促進、景気安定）のうち、中央政府が(i)～(iii)の全ての機能を果たすのに対して、地方政府は(i)の機能のみを果たすとした。(iii)の機能の中心である景気安定策（フィスカル・ポリシー）の政策手段は、財政支出の調整と増減税である。財政支出では、伸縮性に富み、乗数効果（財政支出を1増やした時、GDPが何倍増えるかを示す指標）が大きい公共投資の操作が考えられる。

主要国では公共投資の2/3～3/4は地方政府によって実施されているので、フィスカル・ポリシーの主な政策手段としては使いにくく、課税権（租税立法権）の中央政府への集中に支えられて増減税が主な政策手段になっている。

通貨発行権限をもたない地方政府では均衡予算主義が基本であり、税収が減少する不況期には伸縮性に富む公共投資を削減し、景気不安定要因となるからである。中央政府から地方政府に交付される特定補助金は、教育や社会保障向けが大半で硬直的であり、景気安定のためには使われない。

敗戦国でありながら、日本と同様に高度成長を遂げ、大幅な貿易黒字国となった旧西ドイツは1967年に初めて不況を経験した。初めて成立した社会民主党政権は、長年続いた保守党政権が物価安定を最優先して消極的であったフィスカル・ポリシーを実施した<sup>(3)</sup>。中央政府が実施する公共投資を拡大したものの、州・地方政府が公共投資を削減したために、マクロ的にみると公共投資は縮小し、景気安定の効果を発揮できなかった。以後、政策手段は増減税に限られるようになった。

一方、日本では特定補助金としての国庫支出金、一般補助金としての地方交付税、地方債許可制度を活用して地方財政をフィスカル・ポリシーへ動員するシステムが構築された。日本ではマスグレイブの定式化とは異なって、地方政府が(iii)の経済安定機能も果たしており、「公共投資国家」という特質を示したのである。

第3に「土建国家」と呼ばれる政治構造がある<sup>(4)</sup>。1955年の保守合同以降長期政権の座にあった自民党で政策形成を担うのは「政策調査会」であり、各省庁に対応して部会を構成している。公共事業官庁としての建設省（省庁再編で現・国土交通省に）と農林省（現・農林水産省）に対応した建設部会と農林部会に所属する国会議員は、政治力が強い「建設族」（うち道路調査会に所属した議員は「道路族」）、「農林族」と呼ばれる圧力集団（プレッシュア・グループ）を構成した。「建設族」は最も強力な圧力集団であり、最大派閥であった田中（角栄）派に所属する議員が多数であった。公共事業を受注する建設業界は、大企業（大手ゼネコンと呼ばれる）を中心に自民党に多大な政治献金を行うとともに、膨大な下請け中小建設業者のネットワークがあるために、各選挙区において

最大の集票マシンとして機能した。銀行も多大な政治献金を行ってきたが、強力な集票マシンとしては機能していない。

建設業界が自民党に多大な政治献金を行うことが可能であったのは、「談合」（受注業者を入札前の密談により順送りする）によって公共事業の受注価格を政治献金だけかさ上げしてきたからである。「談合」で受注できる業者は、国・地方自治体が設定し、形式上秘密となっている「予定価格」（安値受注で品質が悪い社会資本がつくられるのを防ぐ狙いで設定）を上回るうちで最も低い入札価格を提示した業者である。「談合」が成立するためには、入札の前に「予定価格」を知らなければならない。「予定価格」の情報提供を行ったのは、国会議員、地方自治体の首長、退職後の有力な就職先（「天下り」先）として依存している中央政府の公共事業官庁の官僚、地方自治体の建設部門・農林部門の公務員であった。「談合」では、最低価格の下限すれすれで入札する建設業者を事業ごとに順送りしてきたのである。

「族議員」、公共事業官庁、大手ゼネコンの強力なネットワークは、「鉄の三角形（トライアングル）」と呼ばれ、大蔵省（現・財務省）に対して公共事業予算の大幅な増額を要求し、財政再建期における公共事業予算の削減に抵抗してきた。自民政権下では、国内政治で「鉄の三角形」は絶大な政治力を発揮しており、「土建国家」と呼ばれた。

第4に公共投資の事業別内訳で一貫して最大であった道路整備には、揮発油税という目的税＝道路特定財源があった<sup>(5)</sup>。揮発油税の大半は一般会計に計上されても、実質的には大蔵省の予算査定を受けることなく、道路整備特別会計に繰り入れられた。道路特定財源は、「鉄の三角形」が管理する財源とみなされ、財政再建のために大蔵省が活用することができない「聖域」であった。

### (3) 公共投資の圧縮と「福祉国家」型財政への転換

#### ① 公共投資の圧縮

2000～2014年における主要6カ国の一般政府

表2 主要国における一般政府支出の対GDP比

%

		政府最終消費支出		総固定資本形成	社会給付	その他		合計
			人件費				利払費	
日本	2000	16.6	6.6	5.7	10.0	6.7		38.9
	2010	19.6	6.2	3.2	14.0	4.1		40.9
	2014	20.4	6.0	3.5	14.1	3.9	2.3	41.8
アメリカ	2000	14.3	9.6	2.4	10.7	6.7		34.2
	2010	17.5	11.0	2.5	15.6	6.9		42.5
	2014	14.7	9.9	3.2	14.4	5.7	3.5	38.1
イギリス	2000	18.1	9.6	1.3	12.8	6.6		38.9
	2010	22.8	11.4	2.5	15.1	9.8		50.2
	2014	19.8	9.4	2.7	14.1	7.3	2.7	43.9
ドイツ	2000	19.2	8.2	1.9	18.6	8.3		48.1
	2010	19.7	7.9	1.6	17.3	9.2		47.9
	2014	19.3	7.7	2.2	15.5	7.3	1.8	44.3
フランス	2000	23.2	13.5	2.9	17.7	8.8		52.6
	2010	24.8	13.4	3.1	19.6	9.2		56.6
	2014	24.2	13.0	3.7	20.2	9.5	2.2	57.5
スウェーデン	2000	26.7	15.4	3.1	17.7	10.6		58.1
	2010	26.9	14.7	3.5	15.3	7.0		52.8
	2014	26.3	12.6	4.5	13.9	7.1	0.7	51.8

(注) 1. 日本は年度、その他の国は暦年。

2. 社会給付は現物社会移転以外の社会給付であり、年金、失業給付など。

3. 日本は内閣府・国民経済計算の93SNA基準、諸外国がOECDの国民経済計算の08SNA基準。

(出所) 『図説 日本の財政』平成23年度版、24年度版、28年度版。

支出の対GDP比を比較した表2によると、支出規模の対GDP比はドイツとスウェーデンで低下し、日本はアメリカ、イギリス、フランスとともに上昇している。

日本は公共投資の対GDP比が唯一低下している。2000年においては突出した高さを示していたが、2014年には他の主要国の水準との格差はほぼ解消している。日本の「公共投資国家」型財政という特質は消失している。

前述した「公共投資国家」型財政をつくり出した要因はどのように変化したのか。

第1に社会資本の整備はおおむね完了し、景気対策としての公共投資は有用性が低い、無駄な社会資本をつくり出しているという批判が高まるようになった。2000年代に入ると、高度成長期に整備された社会資本の老朽化が問題となった。社会資本の新設よりは、老朽化した社会資本の更新、耐震化、人口減少に対応した統廃合が課題となっている。

第2に低成長1期までのフィスカル・ポリシーへの動員により、公共投資の多くを担う地

方財政は大幅な地方債残高を抱えるようになった。2000年代には国が地方交付税を大幅に削減したことも影響して、地方財政では財政再建が優先課題となった。

第3に自民党では少数派閥出身の小泉首相が誕生し、「建設族」議員を多く抱える最大派閥・旧田中派の政治力を弱体化する政策を展開した。政策形成では、首相が議長を務め、民間大企業経営者が主導権を握る「経済財政諮問会議」（2001年1月に省庁再編で設置）が中心的な舞台となり、各省庁と族議員の影響力が低下した。

第4に道路特定財源をめぐる情勢が大きく動いた。財政再建が最優先の課題となり公共事業が削減されると、道路予算は道路特定財源を下回り、道路特定財源の余剰が生まれた。経済社会のニーズに対応した予算配分の変更を制約する公共事業関連の特定財源制度と特別会計制度に対する批判が強まり、一般財源化の圧力が強まった。小泉首相は揮発油税の一般財源化を課題としてあげたが、民営化された道路公団の後

継機関（高速道路機構）の債務削減等使途の多様化を抜け道として「鉄のトライアングル」が強く抵抗し、挫折した。結局、道路特定財源の一般財源化は2009年度予算で実現した。

## ② 「福祉国家型」財政への転換

表2によると、現金社会給付の対GDPは、支出規模の動きと対応している。上昇した4カ国のうち、アメリカとともに上昇幅が大きい。2000年には、高いドイツ、フランス、スウェーデンと低い日本、アメリカ、中間のイギリスと分布していたが、2014年には突出しているフランスを除き、他の5カ国は同一水準に収斂している。日本はヨーロッパ主要国の「福祉国家」型財政へ転換したといえる。

最終消費支出のGDP比をみると、2000年には日本は17%でアメリカ（14%）とともに、24～26%のフランス、スウェーデン、18～19%のイギリス、ドイツと比較して低位であった。2000～2014年には、政府最終消費支出の対GDP比が日本は6カ国で唯一上昇している。その結果、2014年にアメリカは相変わらず14%と低位であるが、日本は20%と24～26%のフランス、スウェーデンに及ばないものの、イギリスやドイツと肩を並べるようになってきている。政府最終

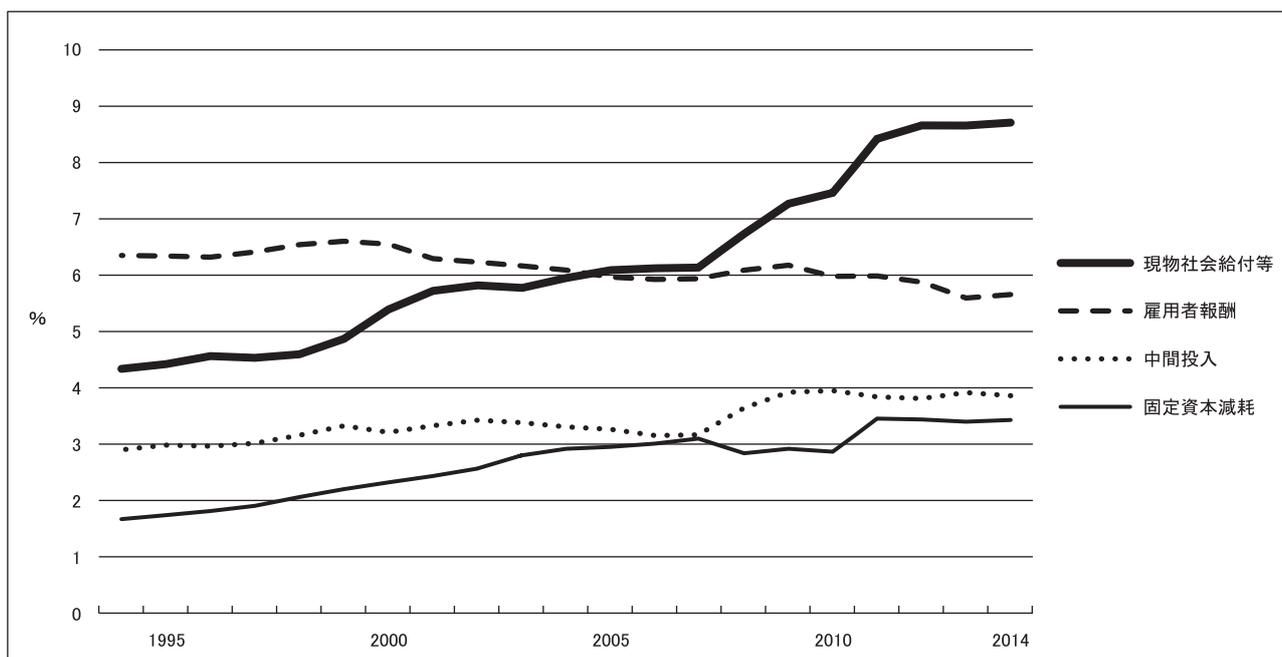
消費支出のうち人件費の比率は目立って低く、フランスとスウェーデンの1/2である。

日本の特徴である政府最終消費支出の対GDP比の上昇は、現物社会給付等の膨張に起因している（図2参照）。現物社会給付等の対GDP比は2000年代に上昇し、2000年代末からは上昇が加速化している。一方、雇用者報酬の対GDP比は低成長2期に低下しており、地方行革による正規公務員削減の影響が現れている。

「福祉国家」型財政への転換は、第1に主要国の中で最も急速に進んでいる高齢化が、年金受給者の急増により現金社会給付を急増させたことによる。第2に老人介護を家族に依存してきた「日本型」福祉が破綻し、介護給付を中心に現物社会給付が膨張したことによる。家庭内介護を主に担ってきたのは同居する長男のパートナーであり、子供が同居していない老人単身世帯では「老々介護」（高齢者が要介護老人をケア）が行われた。いずれのケースにおいても、ケアをする家族は疲弊し、社会的介護が不可欠になってきたのである。

1990年代にはゴールドプランに基づき老人介護の人的インフラ（ホームヘルパーなど）と施設インフラ（デイサービス施設、特別養護老人

図2 政府最終消費支出の対GDP比



(出所) 「国民経済計算年報」1994～2015年度版より作成。

ホーム)の整備が進められた。2000年には介護保険がスタートし、介護保険給付は年金、医療を上回るテンポで拡大した。介護保険給付が拡大しているとはいえ、当初唱えられた「家族介護から社会的介護への転換」は実現していない。「特別養護老人ホーム」は不足しており、多数の待機者がいる。多くの要介護老人は家族に依存した在宅福祉の対象となっており、ホームヘルパーの派遣やデイサービスの利用により社会的に支えられているのが実態である。親の介護のために、息子や娘が正規労働者としての職場をやめざるをえない「介護離職」が多数発生している。2025年には、戦後出生率が極端に高かった時期に生まれた「団塊の世代」が全て後期高齢者になり、医療・介護需要が急増すると見込まれている。

福祉先進国と比較すると、日本の社会保障給付は高齢者給付に偏っており、家族給付のGDP比がかなり低いという特徴を示している。3世代同居により祖父母に児童ケアを依存することが可能な地方圏とは異なり、核家族が一般的な大都市では保育所へのニーズが急速に高まっ

ている。低成長による賃金の低迷を主因として、出産後も働き続ける女性が急増していることによる。保育所の整備は加速しているが、保育ニーズの急増に追い付かず、多数の待機児童がいる。政府は2017年12月8日に2兆円規模の「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定した。その中心は幼児教育・保育無償化で、待機児童の解消にむけた施策も盛り込まれている。厚生労働省が2018年9月7日に発表した4月1日現在の待機児童数は1万9,895人で前年より6,186人減少し、10年ぶりに2万人を割った。ただし認可保育所に入れなかったが、「自治体独自の認可外保育所を利用している」「特定の施設だけを希望している」などの理由で待機児童の集計から除外された「潜在的な待機児童」は前年より1,325人減少したものの、6万7,899人に達している(「東京新聞」2018年9月8日付)。

高齢者福祉と児童福祉を中心に、現金給付と現物給付の両面において社会給付が急増し、日本財政は「福祉国家」型という性格を一層強めようとしている。

## 2. 社会保障給付費の膨脹

### (1) 介護対策を中心とする「福祉その他」の膨脹

次に国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」により、社会保障給付費の部門別内訳と財源の推移を検討しよう。社会保障費用統計は、OECD及びILOが定める基準に従って集計されている。ILO基準は「個人に対する給付」を集計するが、OECD基準は「個人に対する給付」と「施設整備費など」を集計している。社会保障費用統計のうち「社会保障給付費」はILO基準により、「社会支出」はOECD基準により集計している。

国民経済計算における社会保障は、病気、失業、退職等の一定の出来事あるいは状況から生じるニーズに対する備えとなることを意図して家庭に支えられる経常移転として定義されており、社会保障費用統計の「施設整備費など」は含まれない。

「個人に対する給付」では、(i)社会保障制度の公的年金等の「現金による社会給付」、(ii)生活保護等による「社会扶助給付」、(iii)「現物社会移転」のうち社会保障制度の医療保険給付及び介護保険給付のほか、社会保障費用統計には含まれない企業年金や退職一時金などの「その他の社会保障年金給付」が集計されている。

社会保障給付費では、地方自治体が単独事業として実施している社会保障費は公費負担医療給付分(2016年度6,889億円)以外は集計されていない。社会保障・税一体改革において消費税(国税・地方税)の税率引き上げ3%の国・地方間配分に関連して、総務省が2010年に実施した調査によると、社会保障の地方単独事業費は社会保障4分野3.8兆円、「則った範囲」0.5兆円、計4.3兆円であった<sup>(6)</sup>。2010年度の社会保障給付費105.4兆

円に対する比率は4.1%である。内訳では医療が約4割で首座を占め、子ども・子育てが約3割でこれに次ぐ。

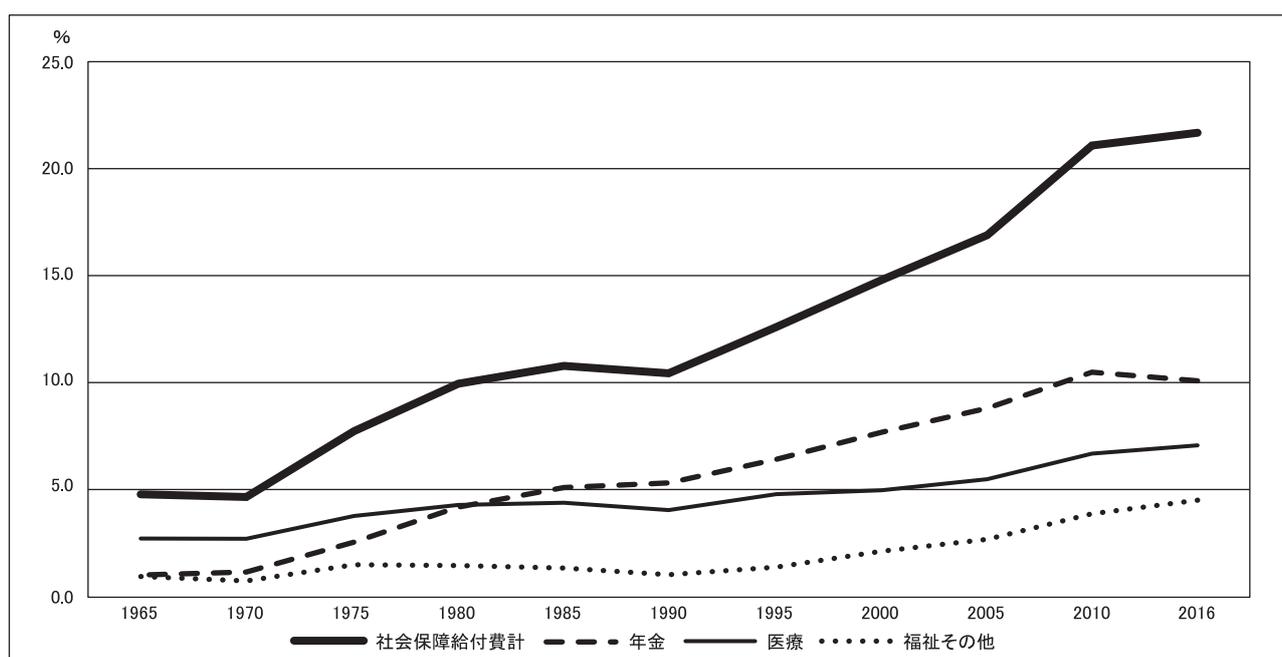
社会保障給付費総額の対GDP比は、1973年の「福祉元年」の施策により上昇した後、第1次財政再建下の1980年代に停滞した（図3参照）。1990年代に入ると再び上昇し、民主党政権が誕生した2000年代後半には上昇が加速化している。医療、年金、「福祉その他」の3部門区分では、3部門とも上昇しているが、医療の上昇テンポは比較的緩慢である。年金は、1973年の「福祉元年」の施策として年金水準の大幅な引き上げと物価スライドの導入が行われたことから、1970年代と1990年代～2000年代に急上昇したが、2010年代には年金水準の引き下げの影響により停滞している。一方、「福祉その他」は、ゴールドプランの推進等により1990年代から上昇し、介護保険の導入により2000年代には上昇が加速化している。

社会保障給付費の3部門別構成の長期的な動向を示した表3によると、高度成長期には医療が6割弱と圧倒的な割合を占めていた。「福祉元年」の年金改革を契機に、年金の比率が上昇し、2000年度には51.7%を占めて、33.9%まで低下した医療の比率を大きく引き離れた。低成長2期にあた

る2000年代～2010年代半ばには、医療費は30%強で横ばいとなり、年金の比率が46.5%まで低下した。代わりに比率を高めたのは「福祉その他」である。2000～2015年度に「福祉その他」の比率は5.3ポイント上昇したが、うち介護対策の比率が4.0ポイント上昇している。「福祉その他」の比率上昇には、2000年度にスタートした介護保険の下での介護給付の膨脹が大きく寄与していることが分かる。

社会保障給付費の機能別内訳は、高齢、遺族、障害、労働災害、保健医療、家族、失業、生活保護その他に分類されている。最も比率が高いのは高齢であり、2005年度の49.6%から2010年度48.7%、2016年度47.5%と低下している<sup>(7)</sup>。第2位は保健医療で、2005年度30.7%、2010年度30.6%、2016年度31.4%と横ばいである。主要な機能である高齢と保健医療の比率が低下するか横ばいで推移する中で、比率を高めたのは家族と生活保護その他である。家族の比率は2005年度の3.6%から2010年度4.8%、2016年度5.9%と高まっている。生活保護その他の比率も、2005年度2.6%、2010年度2.8%、2016年度3.4%と家族よりは小幅であるが、上昇している。

図3 部門別社会保障給付費の対GDP比



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「平成28年度社会保障費用統計」

表3 社会保障給付費の部門別構成

%

	計	医療	年金	福祉その他	介護対策
1965	100.0	57.0	21.9	21.2	—
1970	100.0	58.9	24.3	16.8	—
1975	100.0	48.7	32.3	19.0	—
1980	100.0	43.4	41.7	14.9	—
1985	100.0	40.2	46.9	12.9	—
1990	100.0	39.3	50.7	10.2	—
1995	100.0	37.9	50.1	10.6	—
2000	100.0	33.9	51.7	14.4	4.2
2005	100.0	32.4	51.9	15.7	6.6
2010	100.0	31.9	49.6	18.5	7.1
2016	100.0	32.8	46.5	20.6	8.2

(出所) 「平成28年度社会保障費用統計」

(2) 国際比較からみた日本の特徴：高齢者福祉への傾斜と低水準の家族福祉・障害者福祉

日本の社会保障を主要国と比較しよう。池上[2018]では、先進国を脱商品化と脱家族化を指標とするエスピン・アンデルセンの「福祉レジーム論」を採用して、日本の特徴を明らかにしている<sup>(8)</sup>。「福祉レジーム論」は各国を(i)社会民主主義レジーム(スウェーデン、デンマークなど北欧諸国)、(ii)保守主義レジーム(ドイツ、フランス)、(iii)自由主義レジーム(アメリカ、カナダ、イギリス)、(iv)家族主義(日本、イタリア、スペイン)に分類している。

OECD基準の社会支出の対GDP比をみると、1980年には社会民主主義レジームに属するスウェーデンとデンマークは25%前後で高福祉国、保守主義レジームに属するドイツ、フランスは21~22%で中福祉国、自由主義レジームに属するアメリカとカナダは13%、家族主義レジームに属する日本は10%で低福祉国であり、レジームの類型と福祉水準はかなり対応していた。1980~2011年の変化をみると、社会民主主義レジーム諸国では大きく変化していないのに対して、制度のスタートが遅かった韓国を除く家族主義レジーム諸国では急上昇している(スウェーデン1.2ポイント、デンマーク5.7ポイントの上昇に対して、日本12.8ポイント、イタリア9.5ポイント、スペイン

11.4ポイントの上昇)<sup>(9)</sup>。

ただしドイツとフランスを同じ保守主義レジームとして括るのは無理がある。ドイツでは3.7ポイントの上昇にとどまったのに対して、フランスでは10.8ポイント上昇して社会民主主義レジーム諸国を抜いて最高位に位置するようになったからである。表4により主要6カ国について2015年の社会支出の対GDP比をみると、福祉レジームの類型との対応関係は変化している。保守主義レジーム国のフランスが福祉最先進国、ドイツが社会民主主義レジーム国のスウェーデンと同水準になって高福祉国となり、自由主義レジーム国のアメリカ、イギリス、日本は低福祉国にとどまっている。

対GDP比でみると日本は社会支出が低水準であるにもかかわらず、高齢は10.4%でフランスよりも低いものの、スウェーデンを上回って6カ国で第2位である。高齢は構成比でみると46.8%でフランス(39.5%)を上回って首位であり、高齢者福祉への傾斜が日本の特徴となっている。

一方、家族の対GDP比は1.2%と児童手当制度がないアメリカ(0.7%)に次いで低い。家族の構成比は5.5%であり、ヨーロッパ4カ国の8~16%を大幅に下回っている。障害、業務災害、傷病の対GDP比が6カ国で最低である点も目につく。

表4 政策分野別社会支出の国際比較 — 2015年 —

%

		日 本	アメリカ	イギリス	スウェーデン	ドイツ	フランス
対GDP比	計	22.2	19.1	22.7	26.8	27.1	32.1
	高 齢	10.4	6.4	7.3	9.1	8.3	12.7
	障害等	1.0	1.5	2.0	4.5	3.4	1.8
	保 健	7.6	8.5	7.8	6.3	8.9	8.7
	家 族	1.2	0.7	3.6	3.5	2.3	3.0
	その他	2.0	2.0	2.0	3.4	4.2	5.9
構 成 比	計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	高 齢	46.8	33.6	32.4	33.9	30.5	39.5
	障害等	4.4	7.9	8.7	17.0	12.6	5.6
	保 健	34.3	44.6	35.4	23.5	32.9	27.0
	家 族	5.5	3.4	15.8	13.2	8.4	9.2
	その他	9.0	10.5	7.7	12.4	15.6	18.7

(注) 障害等は障害、業務災害、傷病。

(出所) 「平成28年度社会保障費用統計」

## (3) 介護サービスがウエイトを高める高齢者福祉

高齢者関係給付費は、年金保険給付費、老人保健給付費（医療分）、老人福祉サービス給付費、高年齢雇用継続給付費（1995年度以降）から成る。社会保障給付費に占める高齢者関係給付費の比率は、「福祉元年」直後の1975年度には1/3であった（表5参照）。高齢化の急速な進展に伴い、この比率は1980年度には40%台に、1985年度には50%台に、1995年度には60%台に乗り、2005年度には69.7%と約70%近くまで高まっている。2010年度には後述する児童・家族関係給付費の膨脹の影響で67.5%に低下している。しかし2014年度には67.6%で比率低下は一時的なものにとどまり、高齢者福祉への著しい傾斜という特質は弱まって

いない。

年金保険給付費の社会保険給付に占める比率は、1975年度の24.6%から2000年度の50.1%へ倍増しており、高齢者関係給付費の比率上昇はほとんど年金給付の膨脹によるものである。2000年代後半から2010年代前半にかけては年金保険給付の比率は低下に転じている。一方、老人福祉サービス給付費の比率は、1995年度の1.4%から2014年度の8.2%まで大幅に上昇し、1985年度以降低迷している老人保健給付費の比率に接近している。1990年代におけるゴールドプランに基づく介護基盤の整備、2000年度の介護保険の導入が社会保障の高齢者福祉への傾斜が維持される上で、重要な役割を果たしたことが示されている。

表5 高齢者関係給付費の社会保障給付費に占める比率

%

	高齢者関係給付費計	年金保険給付費	老人保健給付費	老人福祉サービス給付費	高年齢雇用継続給付費
1975	32.9	24.6	7.4	1.0	—
1980	42.4	33.8	8.6	1.0	—
1985	52.8	40.5	11.2	1.0	—
1990	58.9	45.8	12.1	1.2	—
1995	62.6	48.1	13.1	1.4	0.1
2000	67.9	50.1	13.2	4.6	0.1
2005	69.7	50.9	12.0	6.7	0.1
2010	67.5	49.1	11.1	7.1	0.1
2014	67.6	47.6	11.9	8.2	0.2

(注) 1. 老人保健給付費は医療分。

2. 老人福祉サービス給付費は介護対策給付費と介護保険以外の在宅福祉サービス費の合計。

(出所) 「保険と福祉の動向」2017/2018。

#### (4) こども手当の創設と児童・家族関係給付費の増大

国立社会保障・人口問題研究所「社会費用統計」で2015年度版から算出されている児童・家族関係給付費は、現金給付としての児童手当、児童扶養手当、育児休業給付、出産関係費と現物給付としての児童福祉サービスから成る。児童・家族関係給付費は1990年度に1兆5,990円で、社会保障給付費の3.4%を占めるにすぎなかった（表6参照）。最大は児童福祉サービスで8,530億円支出され、53.3%を占めていた。

2000年度まで厳しい所得制限により受給者が限られ、シングルマザーに対する児童扶養手当を下回っていた児童手当は、2000年代には所得制限の緩和により高い伸びを示していた。2010年度には2005年度の6,300億円から2兆4,641億円へ激増し、構成比45.1%で首座を占めるようになった。民主党政権により所得制限なしの「こども手当」が創

設されたことによる。

ねじれ国会で予算案などを成立させるために、民主党は自民党・公明党が要求する所得制限の導入を受け入れることを余儀なくされた。2012年度以降の恒久的な制度について、名称を児童手当に戻し、所得制限を導入する児童手当法の改正法が成立、2012年6月から支給が開始された。所得制限の導入により、児童手当は2012年度には2兆2,821億円に圧縮された。それに伴い児童・家族関係給付費の社会保障給付費に占める割合は、2010年度の5.18%から2014年度の5.00%へ低下している。

児童福祉サービスの7割弱を占める保育所の給付は、2010年度の1兆561億円から2014年度の1兆2,153億円へ急速に拡大している。それにもかかわらず高齢者福祉への傾斜、零細な家族関係給付という日本の社会保障の特質は変化がない。

表6 児童・家族関係給付費の内訳と社会保障給付費に対する比率

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014
社会保障給付計	24,774 (100.0)	35,680 (100.0)	47,220 (100.0)	64,724 (100.0)	78,399 (100.0)	88,852 (100.0)	105,361 (100.0)	112,102 (100.0)
児童・家族関係給付費計	1,120 (4.5)	1,451 (4.1)	1,599 (3.4)	2,111 (3.3)	2,742 (3.5)	3,562.6 (4.0)	5,461 (5.2)	5,604 (5.0)
児童手当	178	159	139	161	292	630	2,464	2,217
児童扶養手当	178	303	306	350	420	528	578	608
児童福祉サービス	600	684	853	1,118	1,496	1,827	1,543	1,779
うち保育所	—	—	—	—	—	—	1,056	1,215
育児休業給付	—	—	—	33	72	143	312	435
出産関係費	164	306	301	450	362	435	564	565

(注) ( ) 内は社会保障給付費計に対する比率。

(出所) 「日本統計年鑑」2010年版、2018年版より作成。

### 3. 租税負担の上昇と高まる社会保険料・消費税への依存度

#### (1) 租税負担率の上昇

次に日本財政の再編を租税負担の側からみよう。以下、租税はOECDの歳入統計 (*Revenue Statistics*) に倣って、狭義の租税収入に社会保障負担 (社会保険料、社会保障税) を合わせた公的負担を指す。歳入統計では、公的負担を租税収入 (tax revenue)、狭義の租税収入を「社会保障負

担を除く租税収入」 (tax revenue excluding social security contributions) と表している。

国際比較をする場合に、公的負担のうち社会保障負担への依存度に差があるので、依存度の高い国の狭義の租税負担は低く表れ、ミスリーディングが生じやすい。公的負担に占める社会保障負担の割合 (2014年) は、日本 (39.7%) がフランス

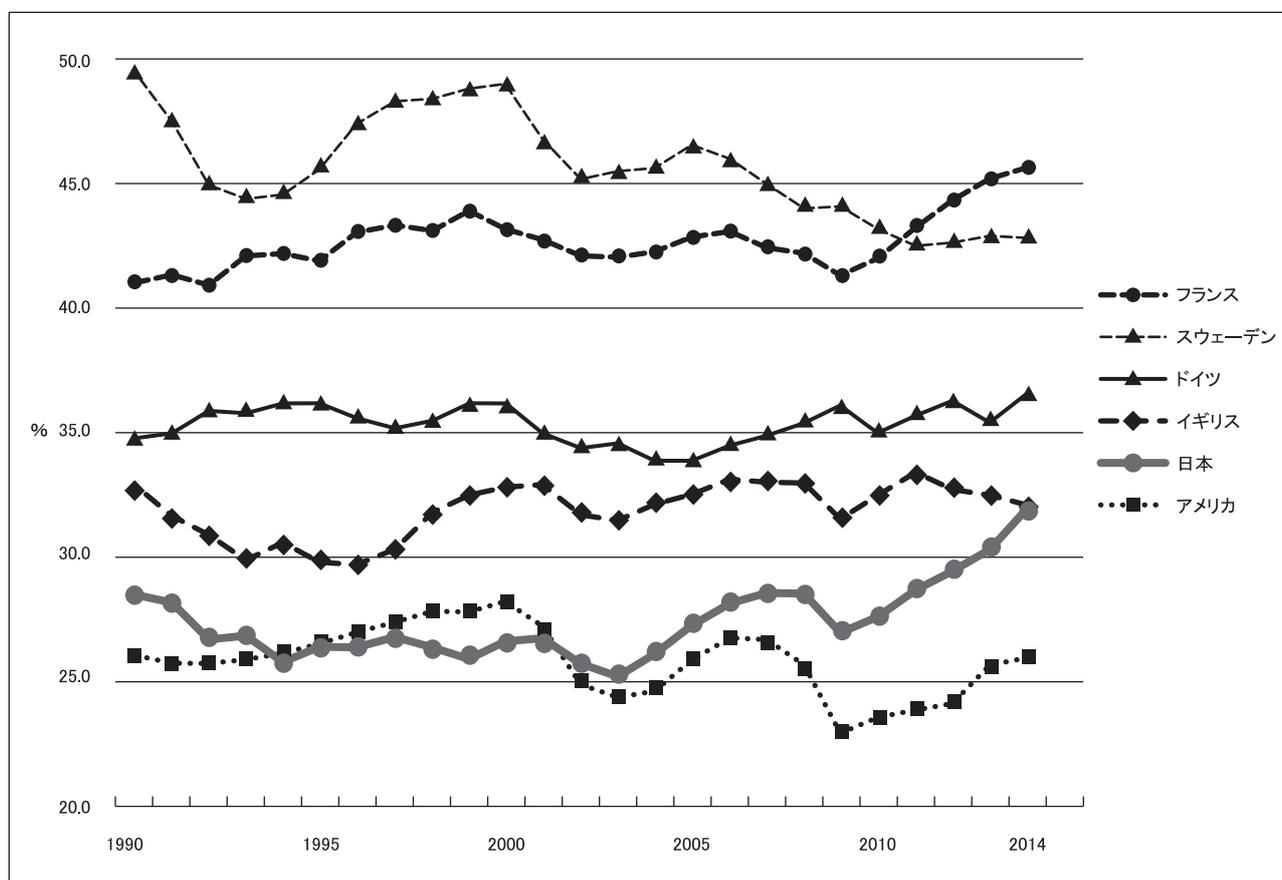
(37.4%)、ドイツ(38.1%)とともに高位グループを構成し、最も高い。イギリス(18.7%)、スウェーデン(23.2%)、アメリカ(24.1%)は低位グループを構成する。そこで狭義の租税負担率(対GDP比、2014年)をとると、スウェーデンが32.9%で最も高いが、広義の租税負担率ではフランスが45.5%で最も高く、スウェーデンが42.8%で第2位である。日本のように社会保障負担への依存度が高い国については、狭義の租税だけをみても国民・企業の負担の全体像がみえない。後述する通り、社会保障負担への依存度を大幅に引き上げてきた国については、広義の租税をみてゆく必要性が特に高い。

スウェーデンを含む主要6カ国の2000年と2014年の広義の租税負担率を比較すると、上昇した国(日本、フランス)、横ばいの国(ドイツ、イギリス)、低下した国(スウェーデン、アメリカ)に分かれる(図4参照)。フランスが2.5ポイント上昇したのに対して、日本は26.6%から32.0%

へ5.4ポイントとより大幅上昇している。主要先進国の中で数少ない広義の租税負担率の引き上げ国であり、引き上げ幅が際立って高い点が日本の特徴である。

租税のタイプ別に2000年と2014年の対GDP比負担率の変化をみると、狭義の租税は2.0ポイント、社会保険料は3.3ポイント上昇しており、租税負担率の引き上げが社会保険料を中心に進められている(表7参照)。狭義の租税では、所得課税の比率上昇は0.9ポイントにとどまっている。個人所得課税では雇用者報酬の低迷が、法人所得課税では相次ぐ法人税率引き下げが税収の伸びを抑えている。消費・サービス課税は1.3ポイント上昇しているが、「税と社会保障一体改革」による消費税率引き上げで一般消費税が1.5ポイント上昇したことによる。社会保険料では、被用者拠出が1.6ポイント、事業主拠出が1.4ポイントの上昇で、事業主拠出の方が負担率の上昇が小幅である。

図4 主要国の広義の租税負担率 — 対GDP比 —



(出所) OECD, Revenue Statistics 1965-2015, 2016より作成。

表7 広義の租税負担率 — 対GDP比 —

%

	1990	2000	2009	2014
租税	21.0	17.3	15.9	19.3
所得課税	14.3	9.3	8.0	10.2
個人所得課税	7.9	5.6	5.4	6.1
法人所得課税	6.4	3.7	2.6	4.1
財産課税	2.7	2.8	2.7	2.7
消費・サービス課税	3.9	5.1	5.1	6.3
うち消費課税	3.4	4.5	4.5	5.8
一般消費税	1.3	2.4	2.6	3.9
個別消費税	2.2	2.1	2.0	1.9
社会保険料	7.5	9.4	11.0	12.7
被用者拠出	3.0	3.9	4.7	5.5
事業主拠出	3.6	4.4	5.0	5.8
計	28.5	26.6	27.0	32.0

(出所) OECD, *Revenue Statistics 1965-2015*, 2016.

## (2) 広義の租税体系における社会保険料へのシフト

広義の租税体系からみても、日本の低成長期における狭義の租税から社会保険料へのシフトは顕著である(表8参照)。狭義の租税と社会保険料の構成は、1990年度の3対1から、2000年度2対1、2009年度と2014年度は6対4となった。狭義の租税の中では2010年度まで法人所得課税の落ち込みが顕著であったが、アベノミクスによる円高と賃金抑制が高収益を生んだことから、2014年度には2000年度の比率を回復している。個人所得課税の比率は1990～2000年度には大幅に低下したが、2000年度以降は小幅な低下になっている。一般消

費税としての消費税の比率は、消費税率の引き上げにより着実に上昇している。

注目すべきことは、1990年度には個人所得課税は社会保険料被用者拠出の2.6倍に達していたが、2014年度には格差がほとんどなくなっていることである。一定の所得水準以下の階層では、社会保険料は所得税・住民税を上回る。1990年度には法人所得課税は社会保険料事業主拠出の1.5倍であったが、2000年度にはほぼ同規模となり、2014年度には社会保険料事業主拠出が法人所得課税の1.4倍まで増大している。

表8 租税収入の構成

%

	1990	2000	2009	2014
狭義の租税	73.6	64.8	59.0	60.3
所得課税	50.2	34.8	29.5	31.8
個人所得課税	27.8	21.1	20.0	18.9
法人所得課税	22.4	13.8	9.6	13.2
財産課税	9.4	10.5	10.1	8.5
消費・サービス課税	13.7	19.3	19.1	19.8
うち消費課税	12.0	17.0	16.9	18.2
一般消費税	4.4	9.1	9.6	12.2
個別消費税	7.5	8.0	7.3	6.0
社会保険料	26.4	35.2	41.0	39.7
被用者拠出	10.6	14.5	17.6	17.3
事業主拠出	14.8	12.7	18.5	18.1
計	100.0	100.0	100.0	100.0

(出所) OECD, *Revenue Statistics 1965-2015*, 2016.

主要国と比較すると、広義の租税収入の社会保険料への依存度の上昇は日本の特徴である（図5参照）。広義の租税収入に占める社会保障負担の比率はイギリスでは小幅な上昇を示しているが、他の4カ国では横ばいか低下している。日本においては政府への不信感が強く、使途が特定されない狭義の租税の税率引き上げへの抵抗が強い。年金を除くと個人ごとに負担と受益が対応しているわけではないが、使途が限定されている点で社会保険料率引き上げに対する抵抗は比較的弱い。

医療保険と介護保険に公費が投入されず、社会保険制度が徹底しているドイツでは、社会保険料率引き上げについては、労働コストを高め、国際競争力を低下させるとして、財界の抵抗が強い。そこで付加価値税の一部を年金目的税化して、年金保険料の上昇にブレーキをかけている。

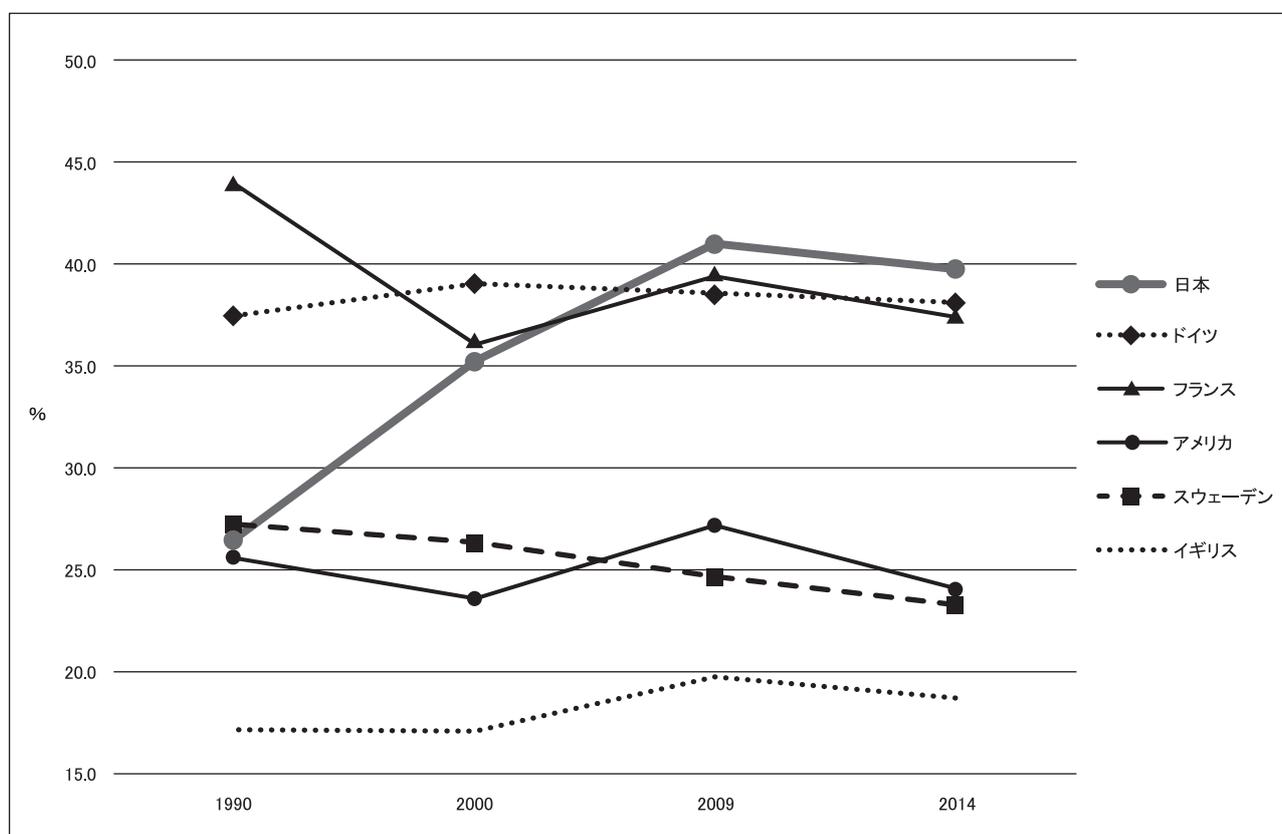
これに対して日本では、法人企業は社会保険料事業主拠出を回避できる非正規雇用の拡大で対応している。社会保険料の内訳をみた表9によると、被保険者拠出の比率が高まる反面、事業主拠出の

比率が低下しており、非正規労働者へのシフトの効果が現れている。

社会保険料は逆進的である。特に国民年金や国民健康保険へ加入する非正規労働者の負担率は高い。職域の社会保険に加入する正規労働者については、(i)賦課ベースの算定で所得税のような所得控除が設定されていない、(ii)料率が比例的である、(iii)年金と健康保険では最高報酬頭打ちが設定されているため、中所得上層以上では負担が逆進的であるという点で、所得税と比較して垂直的公平に欠ける。

こうした欠陥があるにもかかわらず社会保険料に意義があるのは、課税ベースの縮小と税率引き下げにより、法人所得課税が収入調達力を低下させている中で、法人に対する外形課税として相対的に収入調達力が高いことによる。非正規雇用へのシフトによる事業主負担の軽減は社会保険料の意義を減ずるものであり、職域保険の非正規雇用への拡大は喫緊の政策課題である。

図5 広義の租税収入に占める社会保障負担の比率



(出所) OECD, Revenue Statistics 1965-2015, 2016より作成。

表9 社会保障財源としての社会保険料の内訳

		社会保険料計		
			被保険者拠出	事業主拠出
実数 (10億円)	1995	51,217	24,412	26,805
	2000	54,964	26,656	28,308
	2005	55,329	28,366	26,963
	2010	58,482	30,329	28,153
	2016	68,888	36,495	32,393
構成比 (%)	1995	100.0	47.7	52.3
	2000	100.0	48.5	51.5
	2005	100.0	51.3	48.7
	2010	100.0	51.9	48.1
	2016	100.0	53.0	47.0

(出所) 「平成28年度社会保障費用統計」

### (3) 国税体系の消費税へのシフト

主要国の租税体系は、直接税中心型のアメリカ、カナダ、スウェーデン、間接税中心型のフランス、イタリア、中間型のドイツ、イギリスにタイプ分けされ、日本は直接税中心型に属する。国税の科目別構成を示した表10によると、1990年度には直接税3/4、間接税等1/4となっており、直接税中心の体系を維持していた。低成長期に入ると、直接税の比率は2000年度61.3%、2010年度56.3%と低下し、中間型の体系へ移行した。消費税の比率は1990年度の7.4%から2000年度18.6%、2010年度23.0%と着実に上昇している。

2010～2016年度には直間比率はほとんど変化していない。消費税の比率は2016年度に28.1%まで高まったものの、個別消費税としての揮発油税や

酒税の比率が低下したことによる。2019年10月に予定通り消費税増税が行われると、直間比率はほぼ1対1になる。

### (4) バランスのとれた道府県税体系

道府県税は法人事業税と法人住民税から成る法人二税に偏った租税体系が特徴であった。1990年度には法人二税の比率は46.6%を占め、この特徴が維持されていた(表11参照)。低成長期に入ると、道府県税体系は激変した。法人事業税の比率は、1990年度の40.2%から2000年度の25.1%へ大幅に低下した。輸出主導型景気上昇により2005年度には30.9%まで回復したが、リーマン・ショック後の不況と法人事業税の一部国税化(2008年度改正、地方譲与税財源としての「地方法人特別税」

表10 国税の科目別構成

	1990	1995	2000	2005	2010	2016
直接税	73.7	66.1	61.3	60.3	56.3	57.2
所得税	41.4	35.5	35.6	29.8	29.7	29.4
源泉分	29.9	28.6	30.1	24.8	24.4	24.6
申告分	11.5	6.9	5.5	5.0	5.3	4.8
法人税	29.3	25.0	22.3	25.4	20.5	20.0
相続税	3.1	4.9	3.4	3.0	2.9	3.1
地方法人特別税	—	—	—	—	3.2	3.1
間接税等	26.3	33.9	38.7	39.7	43.7	42.8
消費税	7.4	10.5	18.6	20.2	23.0	28.1
酒税	3.1	3.7	3.4	3.0	3.2	2.2
揮発油税	2.4	3.4	3.9	4.1	6.3	3.9
印紙収入	3.0	3.5	2.9	2.2	2.3	1.7
租税印紙収入計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(出所) 「財政金融統計月報」2016年5月号、2018年5月号。

表11 道府県税の科目別構成

%

	1990	1995	2000	2005	2010	2015
個人道府県民税	15.7	19.1	15.3	14.9	24.7	28.7
法人二税	46.6	36.2	30.4	37.2	21.5	24.2
法人道府県民税	6.4	5.8	5.3	6.3	5.4	4.7
法人事業税	40.2	30.4	25.1	30.9	16.1	19.5
地方消費税	—	—	16.2	16.8	18.8	27.6
自動車税	8.2	11.4	11.5	11.5	10.7	8.6
軽油引税取税	5.3	9.6	8.1	7.1	6.5	5.1
計（その他を含む）	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(出所) 「地方税に関する参考計数資料」各年度版。

化)により、法人事業税の比率は、2010年度には16.1%へ低下した。2014年度改正における法人住民税の一部交付税原資化に対応して、法人事業税は1/3還元されたが、比率は2015年度に19.5%へ上昇したにすぎない。2008年度改正で導入された法人事業税の一部国税化は、東京都との約束で消費税率が10%に引き上げられるまでの「暫定措置」とされたが、2019年度改正で約束は実質的には反故にされている。新たに国税として「特別法人事業税」が採用されるとともに、都道府県への譲与税配分にあって東京都を狙い撃ちする不交付団体に対する7割カットが導入される。法人住民税の国税原資化も拡大するために、地方税を原資とする実質的な「水平方式」の財政調整は強化されることになった。

法人二税と対照的に比率を高めたのは、第1に地方消費税である。2014年度の消費税率（国税・地方税計）の8%への引き上げに伴い、地方消費税率（消費税換算）は1%から1.7%へ引き上げ

られた。その結果、2015年度には地方消費税の比率は27.6%まで上昇し、基幹税の一翼を占めるようになった。第2は個人住民税である。「三位一体の改革」に伴う2007年度の所得税から個人住民税所得割への税源移譲は、都道府県が国庫支出金削減の主な対象となったことから道府県税を中心に行われた。その結果、個人道府県民税の比率は、2005年度の14.9%から2010年度24.7%、2015年度28.7%と急上昇し、首座を占めるようになった。道府県税は、個人住民税、地方消費税、法人二税を基幹税として、バランスがとれた税体系に激変した。

#### (5) 安定的な市町村体系

個人市町村民税と固定資産税を基幹税とするシャープ勧告以降の市町村税体系の骨格は維持されている。2015年度には固定資産税が4割強で首座を占め、個人市町村民税が1/3を占めてこれに次いでいる（表12参照）。

表12 市町村税の科目別構成

%

	1990	1995	2000	2005	2010	2015
個人市町村民税	36.4	33.0	30.3	29.1	33.5	34.3
法人市町村民税	18.0	11.5	10.9	12.6	9.6	11.0
固定資産税	33.8	42.6	45.3	44.7	44.2	41.5
土地	13.3	17.7	18.8	17.4	17.1	16.1
家屋	13.2	16.3	17.4	19.2	18.6	17.5
償却資産	7.0	8.4	8.7	8.1	7.9	7.5
軽自動車税	0.5	0.5	0.6	0.8	0.9	1.0
市町村たばこ（消費）税	3.6	3.4	4.3	4.3	3.9	4.4
事業所税	1.6	1.6	1.6	1.5	1.0	1.7
都市計画税	5.3	6.6	6.6	6.3	3.7	5.9
計（その他を含む）	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(出所) 「地方税に関する参考計数資料」各年度版。

## 4. 財政赤字・公債累積と財政健全化政策

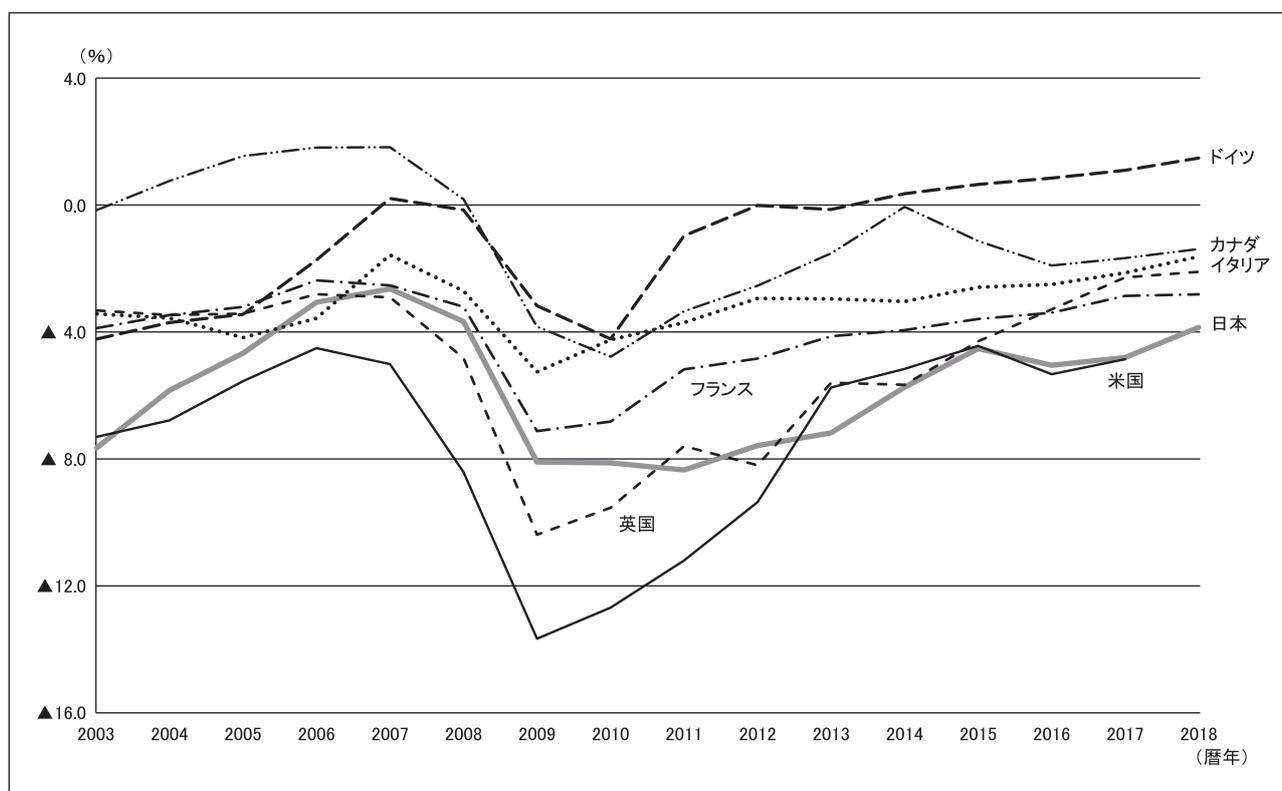
### (1) EU基準を上回る財政赤字の継続

2003年以降における主要7カ国における中央・地方一般政府のSNA（国民経済計算）ベースの財政収支差額の対GDP比の推移を示したのが図6である。財政収入から公債収入が除かれている。財政支出には利払費が含まれ、償還費は除かれている。SNAベースの財政収支から利払費を除くと、後述する財政健全化政策の操作指標である基礎的財政収支＝プライマリー・バランス（PB）になる。

2007年までイタリアを除く6カ国は、景気上昇を背景に財政収支を改善し、カナダとドイツは黒字化を達成している。日本は、2003年には赤字比率7.7%でアメリカ（7.3%）とともに高位国であったが、2007年には3.0%まで低下し、中位国

になった。リーマン・ショック後の世界同時不況の下で、2008年と2009年に各国は財政収支を悪化させた。2009年の赤字比率はアメリカ（13.7%）とイギリス（10.4%）が突出して高く、日本は8.1%で次に高いグループを構成した。2010年以降、各国は財政収支を改善したが、2013年までは日本の赤字比率低下は緩慢で、7.2%で最も高率であった。2014年4月の消費税率（国・地方計）の5%から8%への引き上げの効果が発揮されて、2015年には赤字比率は4.5%まで低下した。2015年に赤字比率がEU基準（3%）を上回って4%台に乗っているのは、日本、アメリカ、イギリスの3カ国であり、日本の財政赤字は主要国の中でおお大幅である。

図6 一般政府の財政収支差額の対GDP比



(注) 1. 日本とアメリカについては社会保障基金を除いた金額。

2. 2017年11月時点でのデータを用いており、2018年度予算案の内容を反映していない。

(出所) 財務省主計局「我が国の財政事情（平成30年度予算政府案）」2017年12月

(2) 突出して高水準の中央・地方債務残高の対GDP比

2007年以降の主要7カ国における中央・地方債務残高の対GDP比の推移を示したのが図7である。2009年における財政収支差額の赤字比率の大幅な上昇が影響して、各国とも2009年から2012年にかけて債務残高対GDP比が上昇している。その後、日本とイタリアを除く主要先進国では、2012年頃には頭打ちになった。100%を超えて欧米主要先進国で突出して高いイタリアでは2014年に130%を超えた後、横ばいに転じている。これに対して日本では2002年に150%を超え、2010年に200%を超えた後、財政収支が急速な改善を示した2014～2016年に240%前後で高止まりしている。

主要先進国の中で財政収支の改善が最も進んだのはドイツであり、2011年から急速に財政収支を改善し、2014年からは中央・地方の財政収支が主

要先進国で唯一黒字に転じている。PBは2009年には早くも対GDP比1%の黒字となっている。それにもかかわらず債務残高対GDP比は2012年の79.8%まで上昇を続け、2016年までに低下が見込まれているのは約10ポイントにすぎない。

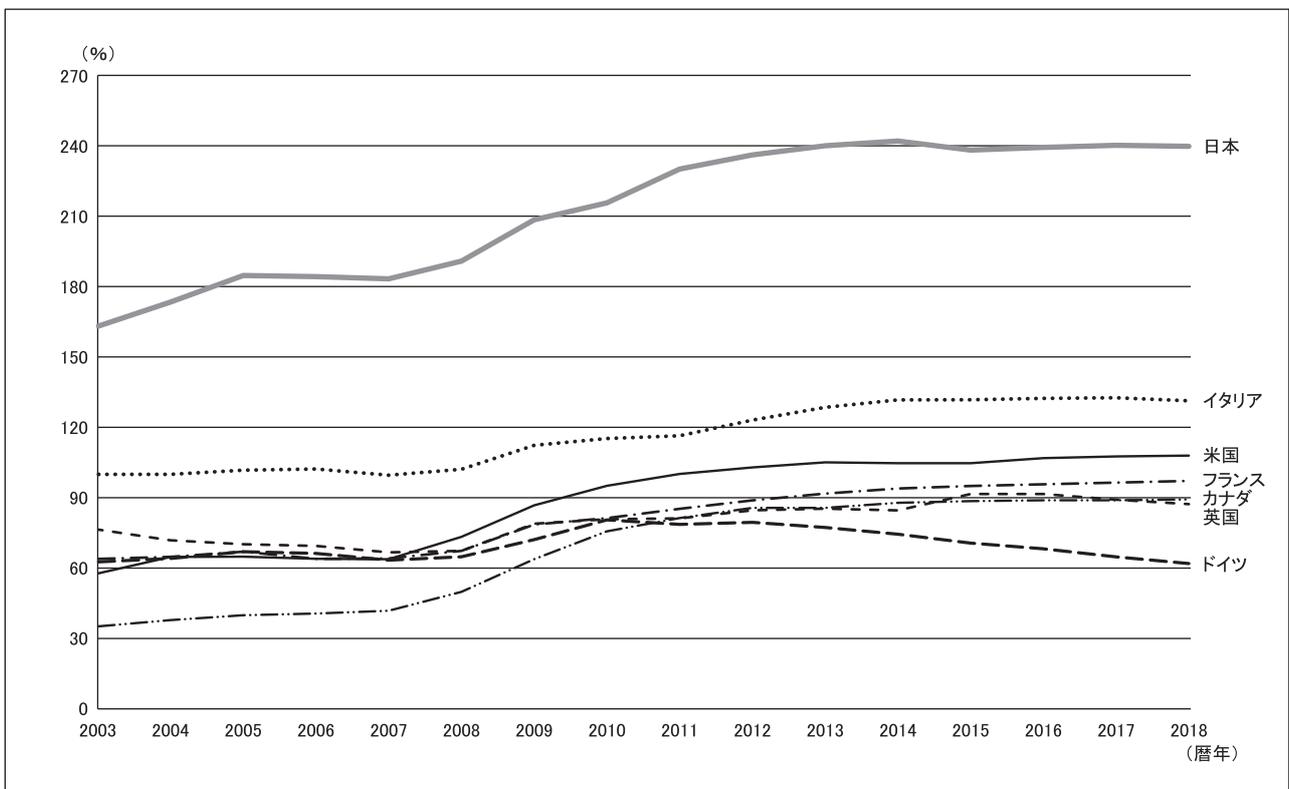
後述する通り、日本の財政健全化ではPB（基礎的財政収支）の均衡により債務残高対GDP比の上昇に歯止めをかけることを目標とし、その後は引き下げを目指すとしている。ドイツの例からみると、PBが均衡化したとしても、230%を超える債務残高対GDP比をリーマン・ショック以前の160%台（2003年の水準）に引き下げるのは容易なことではない。

(3) 財政健全化政策

① 基礎的財政収支の均衡が目標

2001年4月に発足した小泉政権下で6月に閣議決定された「骨太の方針」では、財政健全化

図7 一般政府債務残高の対GDP比



(注) 1. 日本とアメリカについては社会保障基金を除いた金額。  
2. 2017年11月時点でのデータを用いており、2018年度予算案の内容を反映していない。

(出所) 財務省主計局「我が国の財政事情（平成30年度予算政府案）」2017年12月

の当面の目標として2002年度予算で国債発行額を30兆円以下に引き下げ、次にP Bの黒字化を目指すとした。

P Bとは、その年度に必要とされる政策的経費（歳出総額マイナス国債費、P B対象経費）が、その年度の税収と税外収入（歳入総額マイナス公債金）でどの程度賄うことができているかを示す指標である。P Bが均衡していれば、その年度のP B対象経費を公債金収入に頼ることなく、税収・税外収入で賄うことができている。P Bが均衡していても、利払費相当分だけ債務残高は増加する。従って債務残高を増加させないためには、利払費も歳出に含めた国民経済計算ベースの財政収支を均衡化させる必要がある。P Bが均衡化している状態では、債務残高は利払費（債務残高×名目長期金利）だけ増加する。従って債務残高対G D Pの変動率は名目長期金利と名目成長率の水準に依存して変動することになり、名目長期金利と名目成長率が一致している場合には一定となる。名目長期金利が名目成長率を上回っているケースで債務残高対G D P比を安定的に低下させるには、一定水準以上のP B黒字を達成する必要がある。

2002年度当初予算で国債発行額30兆円（補正後・決算では未達）を達成した後、2003年1月に閣議決定された「改革と展望——2002年度改定」においては、2010年代初頭においてP Bの黒字化を目指すとして財政健全化目標をより具体化した。輸出主導型景気上昇と税収の増加を背景に、小泉政権で最後となる「骨太の方針」（2006年7月閣議決定）では、P B黒字化の達成年度を2011年度と具体化した。この財政健全化目標は、第1次安倍政権、福田政権と引き継がれた。

ここでのP Bは国民経済計算（S N A）ベースの国・地方のP Bである。国（中央政府）には一般会計だけではなく、特別会計の一部と独立行政法人の一部が含まれる。S N AベースのP Bは、財政収支（純貸出——黒字——または純借入——赤字——）マイナス純利払い（利払いマイナス利子受け取り）として算出される。国の一般会計ベースのP B（基礎的財政収支）

は公債金を除く歳入マイナス基礎的財政収支対象経費である。基礎的財政収支対象経費は、一般会計歳出から国債費及び決算不足補てん繰戻（2010年度7,182億円）を控除した金額である。

リーマン・ショック後の世界同時不況の影響による財政収支の大幅な悪化により、P B黒字化を2011年度に達成することは不可能になった。麻生政権下でまとめられた「骨太の方針2009」においては、5年以内のP B赤字比率（対G D P比）の半減、10年以内のP B黒字化の確実な達成と達成年度を先送りした。

民主党政権発足（2009年9月）によっても、それまでの財政健全化目標に関して大きな変化はみられなかった。2010年6月に財政運営戦略とした閣議決定された財政健全化目標では、（i）2015年度までにP B赤字比率（対G D P比）を2010年度比で半減させる、（ii）2020年度にP Bを黒字化するとした。

## ② 2015年度における財政健全化の中間目標の達成

安倍第2次政権成立以降も財政健全化目標は変わっていない。2015年6月30日に閣議決定された「骨太の方針2015～経済再生なくして財政健全化なし～」では、2020年度までに基礎的財政収支を黒字化、その後の債務残高対G D P比の安定的引き下げという財政健全化目標を堅持し、2016～2018年度を集中改革期間として位置付けた。

2010年度のP Bは、地方では0.3兆円の黒字、国では31.9兆円の赤字、国・地方では31.7兆円の赤字で、対G D P比は6.6%の赤字であった。国・地方のP B赤字比率は2013年度には5%台で小幅な低下にとどまっていたが、2014年度から急速に低下し、2015年度には2.9%まで低下した。P B赤字比率は2016年度3.0%、2017年度2.9%、2018年度2.8%と推移した。

2015年度における財政健全化政策の中間目標が達成され、集中改革期間においてP B赤字比率が2010年度の1/2以下にとどめられた要因としては、第1に輸出主導型景気上昇と円安（輸出関連大企業の円ベースの売上を増大させる）による法人税の順調な拡大があげられる。

第2に2014年4月の消費税増税と増収分の財政再建への優先的配分である。「社会保障・税の一体改革」において消費増税分は制度上全て社会保障財源化（社会保障4経費に充当）された。しかし2014年度予算～2016年度予算における消費税増収額（8.2兆円）のうち、「社会保障の充実」に充てられたのは1.35兆円（うち子ども・子育て支援816億円）、16%にすぎない。4割以上は財政再建のための国債減額に充当されている。

第3に計画的な社会保障関係費の抑制である。「骨太の方針2015」の経済・財政再生計画は、2016～2018年度の集中改革期間における社会保障関係費の伸びを1.5兆円程度とする目安を設定した。実績としては、社会保障関係費の伸びは3年連続して対前年度4,997億円増となり、目安は順守された。社会保障関係費の伸びを対前年度5,000億円に抑えるために、2016年度予算では1,700億円、2017年度予算では1,400億円、2018年度予算では1,300億円の削減措置が薬価の引き下げ、医療等の自己負担を中心として盛り込まれた。

### ③ 「新しい経済政策パッケージ」と財政健全化の挫折

2015年度には財政健全化の中間目標は達成されたが、2020年度におけるPBの黒字化という最終目標の達成は不可能であることを政府も認めざるをえなくなった。2017年7月に内閣府が経済財政諮問会議に提出した「中長期の経済財政に関する試算」によると、実質経済成長率が実質で2%以上、名目で3%以上という「超楽観的」シナリオにおいても、2020年度にPBは8.2兆円の赤字となる。PBが黒字化するのは、財政健全化の最終目標から5年繰り延べられて2025年度となる。この試算は、2019年10月からの消費税率（国・地方）の10%への引き上げと軽減税率の導入、社会保障・税の一体改革の時点で決まった増収分の使途を前提としている。

「解散の大義がない」「森友・加計学園問題の疑惑隠し」との批判を封じるために、自民党は総選挙の目玉として「人づくり革命」を打ち出し、教育の無償化や高齢者中心の社会保障を

低所得者・若年者向けの「全世代型社会保障」の実現を掲げ、その財源として消費税率引き上げによる増収分を充てるとした。衆議院選挙で与党が勝利すると、政府は12月8日に2兆円規模の「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定した。その中心は幼児教育・保育無償化で、2019年4月から一部をスタートし、2020年4月から全面的に実施する。財源としては消費税の増税分（5.6兆円）の使途を変更、2012年の「税と社会保障の一体改革」をめぐる3党合意で決まっていた財政再建等に充当する割合4/5を1/2に引き下げ、社会保障に充当する割合を1/5から1/2（2.8兆円）に引き上げる。消費税率引き上げによる増収分の財政再建等への充当割合の引き下げにより、PB赤字の削減は2017年7月の内閣府の見通しよりも小幅になる。そこで「新しい経済政策パッケージ」においては、2020年度のPB黒字化の達成は困難になると認めている。

### ④ 2018年1月提出の「中長期の経済財政に関する試算」：PB黒字化は2027年度

2018年1月23日、内閣府は経済財政諮問会議に「中長期の経済財政に関する試算」を提出した。2020年代前半の経済成長率を、2017年7月の試算の「経済再生ケース」では実質2.4%、名目3.9%まで高まると「超楽観的」な想定をしたが、この試算では「成長実現ケース」で実質2%前後、名目3%前後に引き下げている。2017年7月の試算では2020年度のPB赤字を8.2兆円（名目GDP比1.3%）としたが、10.8兆円（名目GDP比1.8%）に拡大した。2017年7月の試算でPBが黒字化するとした2025年度にPBは3.8兆円（名目GDP比0.5%）の赤字である。PB黒字化の達成は、2017年7月の試算よりは2年ずれ込んで2027年度となる。

### ⑤ 2018年7月提出の「中長期の経済財政に関する試算」

2018年7月9日、内閣府は新たな「中長期の経済財政に関する試算」を経済財政諮問会議に提出した（表13参照）。新たな財政健全化計画では、基盤強化期間の2019～2021年度に社会保障費の伸びを集中的に抑えるとしており、新た

表13 中長期の経済財政に関する試算 — 内閣府作成、2018年7月9日経済財政諮問会議提出 —

兆円程度／％程度

		2016	2018	2020	2025	2027
成長実現ケース	実質GDP成長率	1.2	1.5	1.4	2.0	2.0
	名目GDP成長率	1.0	1.7	2.8	3.5	3.5
	潜在成長率	1.0	1.2	1.7	2.0	2.0
	消費者物価上昇率	-0.1	1.1	1.8	2.0	2.0
	名目長期金利	-0.1	0.0	0.0	2.6	3.5
	国・地方の基礎的財政収支	-16.0	-15.7	-8.9	-2.4	2.0
		(-3.0)	(-2.8)	(-1.5)	(-0.3)	(0.3)
	国	-18.7	-16.6	-12.7	-9.9	-8.4
		(-3.5)	(-301)	(-2.2)	(-1.4)	(-1.1)
	地方	2.7	0.8	3.8	7.5	10.4
		(0.5)	(0.1)	(0.6)	(1.1)	(1.4)
	公債等残高	1,011.7	1,055.8	1,083.3	1,138.8	1,168.9
		(187.6)	(189.2)	(183.7)	(164.0)	(157.1)
国の一般会計の基礎的財政収支	-15.5	-10.4	-8.0	-5.1	-3.5	
地方普通会計の基礎的財政収支	2.7	2.3	3.9	7.5	10.5	
ベースラインケース	実質GDP成長率	1.2	1.5	1.2	1.2	1.1
	名目GDP成長率	1.0	1.7	2.1	1.7	1.6
	潜在成長率	1.0	1.2	1.5	1.2	1.1
	消費者物価上昇率	-0.1	1.1	1.4	1.1	1.1
	名目長期金利	-0.1	0.0	0.0	2.0	2.1
	国・地方の基礎的財政収支	-16.0	-15.7	-9.0	-8.1	-7.2
		(-3.0)	(-2.8)	(-1.5)	(-1.3)	(-1.1)
	国	-18.7	-16.6	-12.7	-12.1	-11.8
		(-3.5)	(-3.0)	(-2.2)	(-1.9)	(-1.8)
	地方	2.7	0.8	3.7	3.9	4.6
		(0.5)	(0.1)	(0.6)	(0.6)	(0.7)
	公債等残高	1,011.7	1,055.8	1,083.5	1,148.9	1,184.0
		(187.6)	(189.2)	(185.0)	(180.3)	(179.8)
国の一般会計の基礎的財政収支	-15.5	-10.4	-8.2	-7.6	-7.4	
地方普通会計の基礎的財政収支	2.7	2.3	3.8	4.0	4.7	

(注) 1. 国・地方のPBは、復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたケース。

2. 国・地方のPB、公債等残高の( )内は対名目GDP比。

(出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(平成30年7月29日経済財政諮問会議提出)。

な試算では2019年度にある程度歳出削減が進むとの前提を織り込んでいる。2020年度以降の歳出は、新たな財政健全化計画に基づく歳出改革を含まない、いわゆる「歳出自然体」である。

成長実現ケースは、GDPについて2020年代前半以降、実質2%以上、名目3%以上の成長が安定的に続くという前提に立っている。実質2%以上の成長が何年も続くという事態はバブル以降経験していない。非現実的なシナリオにおいて、2025年度には2.4兆円(対GDP比0.3%)のPB赤字になり、PBが黒字化するのは2027年度である。

より現実的なベースラインケースでは、2020年代のGDP成長率は1.1~1.2%である。消費者物価上昇率は消費税率引き上げの影響で2018年度の1.1%から2020年度の1.4%に高まるが、2020年代には1.1%に戻ってしまう。その結果、名目GDP成長率は2020年度の2.1%から2025年度1.2%、2027年度1.1%と低下する。2025年度のPB赤字は成長実現ケースを5.7兆円上回る8.1兆円(対GDP比1.3%)であり、2027年度にも7.2兆円(対GDP比1.1%)と巨額の赤字が残る。

## ⑥ 「骨太の方針2018」と財政健全化目標の改定

2018年6月15日、「骨太の方針2018～少子高齢化の克服による持続可能な成長経路の実現～」が閣議決定された。全72頁のうち「力強い経済成長の実現に向けた重点的な取組」がインフラ輸出、農林水産新時代、スポーツ立国、目玉としての「人づくり革命」（幼児教育・保育と高等教育の無償化など）などの40頁にわたって書き込まれている。労働力投入、資本ストック、技術革新など供給サイドによって決定される潜在成長力は1%まで落ち込んでいるが、その引き上げが重要な政策課題であり、外国人材の受け入れを積極化しようとしている。

新経済・財政計画の策定においても、「経済再生なくして財政健全化なし」の第2次安倍内閣の基本方針を堅持、引き続き「デフレ脱却・経済再生」「歳出改革」「歳入改革」の3本柱の改革を加速・拡大するとしている。財政健全化目標では、2025年度の国・地方のPB黒字化を目指すとして、旧計画よりも目標年度を5年間繰り延べている。

2019～2021年度は社会保障改革を軸とする「基盤強化期間」と位置付けられたが、旧計画の集中改革期間のような社会保障費抑制の数値目標が設定されているわけではない。4月末、麻生財務大臣らは官邸で2019～2021年度の社会保障費の伸びを計1.3兆円に抑えることができるといふ財務省原案を提示したが、安倍首相は難色を示したという（『朝日新聞』2018年6月16日付）。結局、今回は「2020年度の骨太の方針で、社会保障の総合的かつ重点的に取り組むべき課題をとりまとめる」として、議論を参議院選挙後に先送りした。

財政健全化目標の5年先送りだけでは、財政再建路線の放棄という批判が生じるのを回避するために、中間検証として2021年度時点の進捗状況を対GDP比で①PB赤字比率1.5%程度に抑える、②SNAベースの財政赤字を3%以下（EU基準）に抑える、③債務残高を180%前半に抑える、という3指標を点検する。

## ⑦ 財政規律が緩む2019年度予算

財政健全化目標の5年先送りにより、2019年

度予算では財政規律の緩みが顕著となった。9月7日に財務省が発表した2019年度一般会計の概算要求総額は102兆7,658億円でこれまで過去最大であった2016年度（102.4兆円）を上回った。概算要求総額が膨張した第1の理由は、7月10日に閣議了解された概算要求基準において、2018年度比で1割増の「特別枠」が認められたことである。基準では、政府が掲げる成長戦略に関する政策については、約4.4兆円の特別枠を設け、経費の削減額の3倍まで要求を認める。特別枠の財源を捻出するために2つの手法を用いた。

(i) 使い道の自由度が高い裁量的経費について、各省に2018年度予算（14.7兆円）を10%削減するよう求める。その上で、削減した金額の3倍にあたる4.4兆円の「特別枠」を設け、政府が掲げる成長戦略に関する政策に充てる。この方式の「特別枠」は2018年度予算では裁量的経費の27%にあたる4兆円程度であったが、2019年度予算では3ポイント増の30%に拡充される。

(ii) 人件費などの義務的経費（2018年度12.7兆円）について、削減額の3倍まで公共事業などの裁量的経費に振り替える「特別枠」を新設する。

従って義務的経費の削減が進めば、(i)と(ii)を合わせた「特別枠」は4.4兆円からさらに膨らむ。各省庁は、既存の政策を特別枠に適合するように看板を塗り替えて、歳出拡大に努めてきた。「特別枠」の拡充は、概算要求総額の肥大化を招いた。

北朝鮮をめぐる情勢が変化しているにもかかわらず、脅威は変わっていないとして、防衛関係費の拡充を続けようとしている。防衛関係費は過去最大の5兆2,986億円の要求で、5年連続して過去最大を更新した。

国債残高の累増により、国債費の要求は2兆5,874億円で2018年度予算よりも1兆2,854億円増大した。

概算要求には計上されていない2つの経費が当初予算の拡大を招いた。第1に2019年10月における消費税増税の影響を和らげるための経済

政策が検討中であり、その予算化は当初予算で行われることになった。第2に2019年10月から始まる新しい経済政策パッケージに基づく幼児教育・保育無償化についても、「予算編成過程で検討する」と概算要求基準に明記された。

2018年12月21日に閣議決定された2019年度の一般会計予算案の規模は101兆4,564億円で、当初予算として初めて100兆円台に乗った。2019年1月18日、毎月勤労統計の不適切な調査に基づく雇用保険などの過小給付を是正するために、一般会計予算政府案の修正案が閣議決定され、予算規模は当初案よりも約6億5,000万円多い101兆4,571億円になった。消費増税対策（「臨時・特別の措置」）として初年度の増税額の1.56倍にのぼる2兆280億円が計上されている。「臨時・特別の措置」のうちポイント還元などの消費者向け（6,606億円）は、9カ月間の短期的措置で景気効果は乏しいと考えられる。規模が大きいのは防災・減災、国土強靱化対策であり、2018年度第2次補正予算（1兆723億円）と2019年度の「臨時・特別の措置」（1兆3,475億円）で国費2.4兆円が投入される。消費増税対策の中心が景気対策としての公共事業の拡大に置かれ、建設国債の増発を伴っている。

「骨太の方針2018」（2018年6月15日閣議決定）に定められた「新経済・財政計画」では、社会保障関係費の実質的な伸び（自然増マイナス政策減）を「高齢化による増加分（2019年度4,800億円程度）に収める」という方針を打ち出した。実勢価格の動向を反映した薬価の引き下げ、2018年10月から3年かけて行う生活扶助基準の2回目の引き下げ等の政策減により1,236億円削減し、実質的な伸びを4,768億円と同計画の枠内に収めた。

一方、防衛関係費は「専守防衛」を逸脱した防衛大綱と31中期防（2018年12月18日閣議決定）に基づくアメリカからの高額兵器の購入により、歳出膨張圧力を強めている。当初予算の伸びを低く見せかけるために、2018年度第2次補正予算案で多額の兵器購入費が計上されているにもかかわらず、防衛関係費は7年連続増額の5兆2,574億円（2018年度比1.3%増）で、5年続け

て過去最大を更新している。高額兵器購入では、後年度負担（継続費、国庫債務負担行為）と呼ばれる兵器ローンが膨張している。新規ローンは2兆5,781億円にのぼり、2018年度比で4,627億円、21.8%も急増している（残高は5兆3千億円）。大型兵器の購入において、初年度予算に計上されるのは頭金のみであり、31中期防に基づく大型兵器購入の予算への影響は2020年度以降顕在化する。財政健全化を制約する要因としては、超高齢化に伴う社会保障費の自然増があげられることが多いが、兵器ローン残高の膨張による防衛関係費の下方硬直性の強まりも見逃せない。

日銀の「異次元の金融緩和」による超低金利と国債の大量買入に支えられて、財政健全化を先送りする予算政策が続いてゆく。

#### [注]

- (1) 日本経済の推移については、牛島利明「高度成長から平成不況まで」（浜野潔ほか『日本経済史 1600—2015 — 歴史に読む現代』慶應義塾大学出版会、2017年・所収）269～318頁で概観している。
- (2) 公共投資の国際比較は、中村良広「減額続く地方公共投資と地域格差の拡大」（地方自治総合研究所編『財政再建・構造改革下の地域格差の諸相：地方財政レポート2008』・所収）110頁による。
- (3) 旧西ドイツのフィスカル・ポリシーについては町田俊彦「西ドイツにおける〈安定法〉下の景気調整」福島大学経済学会『商学論集』第47巻第4号、1979年で分析している。
- (4) 日本財政の1980年代後半までの「土建国家」としての特質とその形成については、井手英策「統治の全体像としての〈土建国家〉」（井手英策編『日本財政の現代史Ⅰ 土建国家の時代 1960～85』2014年・所収）1～22頁で分析されている。
- (5) 道路特定財源が果たした役割については、宮崎雅人「公共投資と国土計画」（井手英策編、前掲書・所収）110～115頁による。
- (6) 星野菜穂子「社会保障の単独事業——一体改革での含意——」（地方自治総合研究所編『検証 社会保障・税一体改革：地方財政レポート2012』・所収）213～214頁。
- (7) 社会保障給付費の機能別内訳については、2011年度に新たな費用を追加し、2005年度まで遡及したために、2004年度以前の計数とは段差が生じている。「平成28年度社会保障費用統計」43頁。
- (8) 池上岳彦「日本における福祉財政の特徴」（高橋正幸/伊集守直編『福祉財政』ミネルヴァ書房、2018年・所収）3～7頁。
- (9) 池上岳彦、同上論文、5頁、7頁。