

日本の財政の状況及び課題



一橋大学政策大学院・経済学研究科 教授

佐藤 主光

はじめに

国の一般会計の令和6年度予算が決まった。総額は112兆6千億円余りに上る。当初予算が110兆円を超えるのは二年連続だ。歳出をみると高齢化や少子化対策の充実に伴い社会保障費が約37兆7千億円になった他、防衛費が約8兆円となった。国債の元利償還費は長期金利の上昇もあり、昨年度より1兆7千億円ほど多い27兆円が計上された。また、災害や緊急経済対策に活用する予備費は2兆円（うち1兆円は物価高対策等）と昨年度の

5兆円よりも大幅に減額されたが、コロナ前よりも高い水準に留まる。歳入面では景気の回復や物価高を背景に消費税及び法人税は増収が見込まれている。このため6月に所得税の定額減税（所得税3万円・住民税1万円）が実施されるとしても税収は約70兆円とされた一方、新規国債の発行は35兆円余りと予算の3割を占めている。

当初予算に先立って、政府はデフレ経済からの完全脱却を果たすべく2023年11月に新たな経済対策を打ち出した。補正予算の規模は13兆1千億円余りに上る。少子化対策や防衛の強化など新たな財政需要も生じており、コロナ禍が過ぎても財政規模は高止まりしている。他方、政府は2025年度には国と地方を合わせた基礎的財政収支（プライマリーバランス）を黒字化させる目標を掲げてきた。内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」（2024年1月）によれば、名目成長率が3%まで上昇する成長実現ケースにおいて歳出効率化努

目次

はじめに

1. 東京財団アンケート調査
2. 受益と負担の連動
3. 税から逃げない
4. 経済成長と財政の親和性

(図表1) 社会保障サービスからの受益

Q2. あなたは国・自治体が提供する社会保障サービス（年金、医療、介護、子育てなど）から恩恵を受けていると思いますか？

		全サンプル		60代	子ども二人上	母子世帯
		回答数	割合	割合	割合	割合
1	思う	418	9.3	12.0	11.9	17.3
2	どちらかといえばそう思う	1248	27.8	31.5	36.1	34.6
3	どちらかといえばそう思わない	1087	24.3	24.8	23.0	18.3
4	思わない	1464	32.7	27.6	26.0	23.1
5	分からない	265	5.9	4.1	3.1	6.7
	合計	4482	100	100	100	100

(出所) 東京財団政策研究所アンケート調査

力があれば、25年度の黒字化は可能としている。しかし、高い成長が実現するか定かではない上、10兆円を超える大型の補正予算が常態化する中では予断を許さない。長く続いたデフレ経済では低金利と民間（家計・企業）の「カネ余り」が財政赤字（国債の消化）を支えていた面がある。しかし、脱デフレとなれば、状況は一変するだろう。日本銀行が金融緩和政策を転換すれば金利は上昇、民間の資金需要も高まってくる（応じてカネ余りが解消される）。皮肉なことに政府が目指してきた「脱デフレ」は財政の危機（国債費の増加や国債消化の困難）を露呈させるかもしれない。

本稿では東京財団政策研究所で昨年実施したアンケート調査の結果を概観しつつ、財政の健全化に向けた課題と環境整備について考えていきたい。

1. 東京財団アンケート調査

東京財団政策研究所の研究プログラム「多様な国民に受け入れられる財政再建・社会保障制度改革の在り方：行動経済学・政治学の知見から」では、2023年12月末にも、新たな一般国民向けのアンケート調査を、インターネットにて実施、4,482名から回答を得た。そこからは財政赤字の原因を専ら「政治の無駄遣い」や「公務員の高い人件費」によると認識していること、財政赤字の真の原因の社会保障から受益を感じている国民が少ないことが伺える。実際、社会保障サービス（年金、医療、介護、子育てなど）から受益していると思うかとの問いに対して、「1. 思う」は9.3%、「2. どちらかといえばそう思う」（27.8%）を合わせても全体の37%にとどまる。むしろ、「3. どちらかといえばそう思わない」と「4. 思わない」が57%を占めている。政

(図表2) 財政赤字の原因

Q.3. 財政赤字の原因は何だと思えますか。あてはまるものを2つまで選択してください。

		回答数	割合
1	社会保障費	909	20.3
2	公共事業	679	15.1
3	公務員の高い人件費	1372	30.6
4	政治の無駄遣い	3387	75.6
5	その他(具体的に)【FA】	168	3.7
6	わからない	430	9.6
注：割合は回答者数(4482)に対する比率			

(出所) 東京財団政策研究所アンケート調査

府は子育て支援を含めて社会保障サービスの充実を強調しているが、国民には伝わっていないようだ。受益が多いと思われる60代回答者の間でも「3. どちらかといえばそう思わない」と「4. 思わない」が52%余りと半数を超えている。子ども(23歳未満)が二人以上いる回答者でも約5割が受益を感じているとは思わない、あるいはどちらかといえばそう思わないとする。他方、(一般サンプルとは別にとった)母子家庭については「1. 思う」は17.3%、「2. どちらかといえばそう思う」が合わせて52%程度になっている。

次に財政赤字の原因について訊いている(二つまで回答)。これは2022年の調査と同じ質問である。前回同様、「3. 公務員の高い人件費」(回答者の30.6%)、「4. 政治の無駄遣い」(同75.6%)を挙げる回答者が多かった。高齢化で増え続けている社会保障費を財政赤字の原因とする回答者は2割に留まっている。政府はこれまで、社会保障給付など

の受益と、消費税を含む負担の乖離が財政赤字を上げてきたとしてきた。「天の川」とも称されるが、諸外国では社会保障などの受益(対GDP比)と負担(対GDP比)の間には概ねプラスの相関関係が見受けられる。これに対して日本は負担が増えないまま受益だけが伸びてきた経緯があった。あるいは社会保障費のうち公費で賄うべき部分と(社会保障目的税とされる)消費税取との乖離が先にも説明した「スキマ」であり、これが財政赤字に繋がっているとの説明も聞く。しかし、いずれも国民の認識が共有されていないことが伺える。無論、昨今の「政治資金問題」にあるように政治の不透明・無駄遣いしている面は否めない。国民にとって増税を含めて「痛み」を伴う財政再建がますます受け入れがたい状況になっている。とはいえ「量的」にみれば財政赤字の主要因が社会保障であることに違いはない。

今回のアンケート調査では回答者に異なる

(図表 3) 消費税増税への賛否

		情報：消費税と社会保険料の世代間負担の比較		設問：消費税の増税の条件として「公務員の 人件費削減」を明示	合計
		設問：増税の賛否のみ	設問：消費税が増税されなければ社会保険料が引き上げられることを明記		
回答割合	賛成	7.9	15.3	19.9	12.3
	反対	62.9	60.0	56.7	63.2
	分からない	29.2	24.6	23.4	24.5
	合計	100	100	100	100
	サンプル数	418	418	418	4172

(出所) 東京財団政策研究所アンケート調査

シナリオ（情報）を与え、消費税増税への賛否の反応の違いをみた。結果の詳細は（図表 3）を参照。いずれのシナリオでも増税反対が賛成を大きく上回っていた。全体で見ると賛成が12.3%に留まる、反対は63.2%（残りは「分からない」という回答）だった。一方、「公務員の人件費削減」を増税の条件としたときは賛成が2割近いなど他のシナリオに比べて割合が高かった。賛成した回答者にはその理由についても訊いているが、「政府としての身を切る覚悟を示す必要がある」が44.6%と高かった。我が国では政府・政治への信頼が高いとは言えない。財政赤字の削減という「量的」な効果は見込めなくても、国民への「シグナル」として「身を切る」歳出改革が必須といえそうだ。調査では行動経済学の（表現の仕方を工夫することで必ずしも合理的な判断をしていない個人の選択等を変える）「ナッジ」的な手法を用いた場合の効果も検証している。例えば、情報として年代別

の消費税と社会保険料の負担を示した上で増税の可否を訊いただけのグループでは賛成は7.9%に過ぎなかったが、「消費税を増税しないとすれば社会保険料を引き上げなければならない」としたグループについては賛成の割合が約2倍の15.3%まで増えていた。賛否を逆転させるには至らないが、改革メニューの提示が影響していることが伺える。

■ 2. 受益と負担の連動

また、アンケート調査から示唆されるように我が国では受益と負担が必ずしも連動してこなかった。税・社会保険料の国民負担率が5割に近づいたことをネット等では江戸時代の年貢に例えて「五公五民」とも揶揄していた。税は国民への搾取というわけだ。もっとも民主国家において税とは国・自治体が提供する公共サービス・インフラへの対価としての性格を有する。消費税率を10%に引き上げ

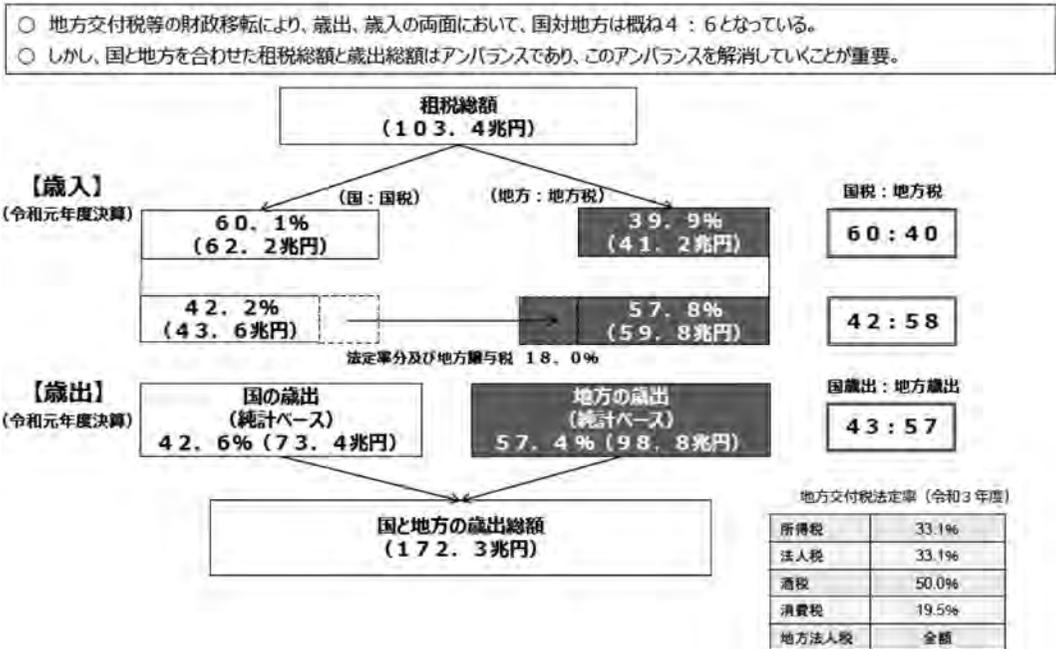
た「社会保障と税の一体改革」も消費税を社会保障給付の財源と位置付けていた。5%から10%への消費税率引き上げの内訳は、税率1%分が育児支援、年金・医療、介護を含む社会保障の充実に、税率4%分がその持続性の確保に使うと、示されていたはずである。しかし、国民の多くにとって税負担と受益が必ずしも結びついていないようだ。例えば年金給付の抑制が検討されるにしても、現在の高齢者の不利益ばかりに関心が集まり、仮に年金給付の伸びを抑えなければ、年金保険料の増加、あるいは年金積立金の取り崩しが必要で、将来の給付が危ぶまれることに関心が向くことはなかった。結果として受益の拡充には賛成しても、その財源確保のための負担増には反対する風潮になり易い。高福祉・高負担の「大きな政府」であれ。低福祉・低負担の小さな政府であれ、福祉水準という受益と負担が連動するのが筋だろう。そこで選択肢を、①社会保障サービス等の充実をするならば、その財源を増税で確保する、②増税を回避したいならば、サービス水準は負担に見合う水準に留める、などと示して、政治的判断を仰ぐ。このようにして歳出の拡大や削減、実施の可否を、サービスと財政を一体にして明らかにするべきだ。同じことは「次元の異なる少子化対策」にもいえる。政府は少子化傾向の反転に向けて、今後3年間を「集中取組期間」と位置づけた。この対策のため24年度以降、新たに年間3兆6千億円余りの予算が見込まれる。その財源は現行の社会保障費

等の歳出改革、社会保険料、そして本来は消費税が選択となるだろう。ここで問われるのは一つ一つの是非ではなく、いずれを選ぶか、どのように組み合わせるかである。

この問題の背景には、前述の通り財政赤字の原因を専ら「政治の無駄遣い」や「公務員の高い人件費」によると認識していること、財政赤字の真の原因の社会保障から受益を感じている国民が少ないことがあるだろう。結果、財政赤字が「自分事」にはなりにくい。国と地方の財政関係も受益と負担の関係を分かり難くしている。日本では道路の整備や学校教育、介護・福祉に至るまで身近な公共サービスを地方自治体が担ってきた。少子化対策が強化されて児童手当などの支給が増えれば、これも自治体の仕事になる。国・地方を合わせた歳出のうち地方分が6割強を占める。他方、税収の国と地方の比率は概ね6対4と反対になり、地方の財源が足りない部分は国が財源保証している。児童手当や医療・介護などの政策は国が決定し、補助金・交付税など財源を手当てする一方、政策の執行は自治体に委ねてきたのである。

これまでも国と地方が一体になった財政の健全化が謳われてきた。しかし問題は、自治体側の危機感は希薄なことだ。補助金等による地方への財源保障を、結局「国が何とかしてくれる」と当てにしているところもあるのだろう。本来、国と地方は財政への危機感を共有し、増税であれ歳出削減であれ、財政再建の「痛み」を分かち合うことが必要だ。で

(図表4) 国と地方の財政関係
国と地方の税財源配分と歳出割合



(出所) 財務省資料

はどうするか？ 一案は、公共サービスの財源を、住民に「見える化」することだ。例えば、ある公共サービスにかかわる総経費のうち、住民が支払う料金と地方税などの自主財源で賄う部分、そして国からの補助金である国庫支出金や交付税が充てられた部分を明らかにする。財源を「見える化」することで、国の財政が「自分事」になり易い。危機意識が自治体や地域住民のレベルで高まれば、国が財政健全化を進める上で原動力にもなるはずだ。

3. 税から逃げない

少子化対策において政府は歳出改革を優先させるとしている。しかし、財政の健全化にあたっては歳出だけではなく、税を含む歳入の見直しも不可欠だ。筆者も特別委員として参加する政府税制調査会が1月末に再始動した。総理からは「デフレからの完全脱却と経済の新しいステージへの意向を実現する」べく、「経済社会の構造変化に対応したこれからの税制のあり方」について審議するよう諮問された。今、税に対する国民の関心が高ま

っている。昨年の世相を一字で表す漢字は「税」だった。防衛増税や異次元の子育て支援の財源など税を巡る議論があったことが背景にある。とはいえ国民の税に対する評価は肯定的とはいえない。このため政府は税に関わる議論には及び腰になってきた。無論、税には公平性、中立性、簡索性が求められる。しばしば消費税は低所得者にとって負担が重く「逆進的」と批判される。だから消費税に反対するのではなく、低所得層への給付などで逆進性を是正する措置を講じればよい。ただし、従前の低所得者支援は非課税世帯に偏ってきた。必ずしも低所得者イコール非課税世帯ではない。低所得者の所得を正しく捕捉して実態に応じた支援の仕組みがあって良い。課税はデフレからの完全脱却に悪影響を及ぼすとの懸念もある。であれば、経済活動と親和性の高い税制を構築する。例えば、法人税の課税ベースを「キャッシュフロー化」(売上から人件費等の他、投資を即時控除)して投資に対して中立的にすることも選択肢だ。関連してOECDが提言したピラー1のように多国籍企業への新たな国際課税としてキャッシュフロー税と効果が同じ(独占利潤などに起因する)「超過収益」への課税が関心を集めている。また、諮問にある「経済社会の構造変化」の一つに働き方の多様化がある。雇用的自営(フリーランス)や副業に従事する納税者は毎年、確定申告をしなければならぬ。このとき収入から控除する経費を正しく帳簿に記帳しておく負担は小さくない。申

告手続きを簡素化するようサラリーマンと同じ経費の概算控除(給与所得控除)を彼等にも認めることが一案だ。このように税を忌み嫌うのではなく、経済活動や日常生活との親和性を高めるよう税制を見直すべきなのだ。政府税制調査会は中長期的な視点から税制のあるべき姿を論じる場である。新たな経済社会に適って国民の理解が得られる税制の再構築を提言し、以って国民的な議論を喚起するのが役割だろう。

■ 4. 経済成長と財政の親和性

政府は(民間主導の)「経済成長なくして財政再建なし」を掲げてきた。経済が成長すれば自ずと税収が増えて、財政赤字が縮小するということだが、成長の果実を財政の好転に確実に繋げる仕組みがあっても良いだろう。本論の最後にこの問題について考えてみたい。

その一つは経済安全保障に係る企業支援だ。我が国を巡る安全保障リスクが高まる中、政府は経済安全保障のための諸政策を講じてきた。その一環として令和6年度税制改正において「過去に例のない新たな投資促進策」として「戦略分野国内生産促進税制」を創設した。具体的には戦略分野のうち「特に生産段階でのコストが高い」①半導体や電気自動車(EV)などを対象に投資計画が認定された企業について②生産・販売量に応じた税額控除を③10年間、適用する。赤字決算のとき

は一定期間、減税額を繰り越せる措置も講じる。参考にしたのは米国で22年に成立したインフレ抑制法（IRA）における「先端製造生産比例税額控除」だ。同制度ではEV車や再エネ投資に対して投資額の最大30%を税額控除する初期投資支援と10年間、生産量に応じた税額控除を組み合わせている。いずれも初期投資のみならず、ランニングコストも減税していること、戦略分野であれば大企業でも優遇していることが特徴といえる。他方、国の財政が厳しさを増す中、大企業向けの減税には批判も少なくはない。また、補助金ありきの投資が増えるならば、財政は更に悪化しかねない。

イスラエルはスタートアップ企業への切れ目のない手厚い支援で有名だ。その特徴の一つに「イノベーション・オーソリティ」という公的機関が提供する「コンディショナルローン」がある。これは補助金と融資を組み合わせた形態になっている。支援企業の事業が失敗して収益が得られなければ、返済が免除され事実上補助金と同様に扱われる。他方、プロジェクトが商業化するなど成功したときは、融資額に低利の金利を加えた金額に達するまで売上の3%から5%がロイヤリティとして課される^(注1)。ローンであるが、元利償還費は固定的ではなく、売上で測られた企業の業績に基づくところは出資にも近い。結果としてスタートアップ企業の利益の下振れリスクを抑える一方、政府が成功したプロジェクトからの利益を得られるようになる。ま

た、回収した融資は次のプロジェクト支援に充てられる。いわば「出世払い」の仕組みであり、貸与額の返済を所得に応じる英国やオーストラリアなどの「所得連動型奨学金」にも似ている。なお、支援対象プロジェクトが産み出した知的財産が多国籍企業等の他企業に売却される場合には、最大で支給額の6倍をチャージするという。

同様の仕組みは我が国でも採用できるのではないか？ ここではスタートアップ企業に限らず大企業・中堅企業も対象とする。例えば新たなGX技術等の開発・生産へ補助金を支給したとき、当該補助金で開発・生産されたGX技術の売上額に比例させて返済を求める。イスラエルでは成長段階によって違ってくるスタートアップ企業のリスクを反映するよう補助率や補助金額の上限を定めている。同様にリスクの高い技術の開発や生産についてはコンディショナルローンの投資額に対する補助率や上限額を高めるのも一案だ。売上額に対する返済率も引き上げて政府が成功時の利益を確実に共有できるようにする。こうしたロイヤリティは生産量に比例的に税額控除する「戦略分野国内生産促進税制」（2024年度税制改正大綱）に逆行するというならば、売上が発生してから一定の猶予期間を与えても良い。（イスラエルに似せて）支援した事業を国内外の第三者に売却したときは、利息と合わせてローンの残額を償還させる。加えて、政府が売上から返済を受ける権利としてのコンディショナルローンを投資家等に売却

できるようにすれば、早期の資金回収も可能にある。(ただし、ローンの回収業務は政府が負うことで投資家の負担を軽減する。)

大企業を含めて日本企業は総じてリスク回避的とされる。リスク回避的な企業の投資行動は課税後収益の期待値だけではなく、その分散(変動幅)にも拠ってくる。つまり成功時の減税以上に失敗したときの損失の軽減が重要になる。コンディショナルローンを通じた政府とのリスク分担は企業の補助金依存を助長することなくリスク投資を喚起するだろう。政府出資の配当金は支援企業が当該事業だけでなく他の事業を含めた全体から得る利益に影響を被ることになる。他方、政府が支援した事業からの売り上げにリンクさせているため、支援と成功時の資金回収という意味での成果(アウトカム)が繋がりやすい。また、直接的な見返りのない補助金や減税よりも政府側に成果を求める誘因が働き易いはずだ。合わせて、企業は支援事業に関連する売上を他から区別(区分経理)して政府に報告させることで成果を評価できる環境を整えることだ。このように経済成長が財政収支の改善に繋がるような新たな企業支援があっても良いのではないか?

(注1) 馬場 康郎、北 洋祐、大野 泰資(2020年6月)「イスラエルにおける研究開発型スタートアップ支援施策のポイント」三菱UFJリサーチ&コンサルティング
https://www.murc.jp/library/report/seiken_200618/

