

日本の財政の現状— 高まる不安とその対応

田近栄治

一橋大学名誉教授

2021年9月4日

要約

- ▶ 日本の財政の現状をコロナ以前の「平時」と「コロナ禍」の二面から明らかにする。
- ▶ 「平時」の財政では、「国の財政力」が弱まっていることを指摘する。その原因が増大を続ける社会保障関係費であることを示し、その背景と対策について考える。
- ▶ 検討は医療や介護保険制度を中心として進める。社会保障給付費とその財源、医療・介護保険の仕組みを通じて、給付費が増大し、それにともない公費負担が自動的に増加していることが問題となっていることを指摘する。
- ▶ 増大を続ける公費負担への対応として、「給付から公費への関係」を改めて、「保険料と公費負担から医療給付費を自動的に調整する仕組み」が必要なことを指摘する。コロナ禍の病床不足を踏まえ、これは、たんなる給付削減ではなく、医療提供体制の改善のためにも重要なことを指摘する。
- ▶ 「コロナ禍」の財政では、コロナ対策費を通じて、国がコロナにどう立ち向かったかを示す。コロナ感染の収束を見据えて、緊急対策にかかった費用の回収が必要であること、一括予算となっている支出の中身の検証が必要なことなどを指摘する。

要約

- ▶ 以上が本報告の内容であるが、日本財政の現状とリスクについて指摘する(図表)。これまでに経験をしたことのない規模で財政赤字が拡大し、国の債務のGDP比率も上昇を続けている。同時に日銀の国債買入れが進み、通貨供給が激増している。今後経済の回復にともない、金利が上がる可能性があるが、この金融リスクに対しても、現在の国債管理体制は脆弱であることを示す。

構成

- **国の一般会計：
2019年度—2021年度の推移**
- **弱まる国の財政力**
- **増大を続ける社会保障関係費
—その背景と必要な対応**
- **政府はコロナにどう立ち向かったか**
- **日本財政の現状とリスク(図表)**

国の一般会計： 2019年度—2021年度の推移

国の一般会計の推移

| | 2019年度 | | 2020年度 | | | | 2021年度 |
|-----------------------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 当初予算 | 補正後 | 当初予算 | 第1次補正後 | 第2次補正後 | 第3次補正後 | 当初予算 |
| 歳出 | | | | | | | |
| 一般歳出 | 62.0 | 65.2 | 63.5 | 89.0 | 120.4 | 136.4 | 66.9 |
| うち社会保障関係費 | 34.1 | 34.1 | 35.9 | 36.7 | 40.5 | 44.2 | 35.8 |
| うち社会保障関係費以外 | 27.8 | 31.0 | 27.6 | 52.3 | 79.9 | 92.2 | 26.1 |
| 新型コロナウイルス 感染症対策予備費 | | | | | | | 5.0 |
| 地方交付税交付金等 | 16.0 | 16.0 | 15.8 | 15.8 | 15.8 | 16.2 | 15.9 |
| 歳出合計 | 78.0 | 81.2 | 79.3 | 104.8 | 136.2 | 152.6 | 82.8 |
| 歳入 | | | | | | | |
| 税収 | 62.5 | 60.2 | 63.5 | 63.5 | 63.5 | 55.1 | 57.4 |
| その他収入 | 6.3 | 7.3 | 6.6 | 6.6 | 6.6 | 8.0 | 5.6 |
| 歳入合計 | 68.8 | 67.5 | 70.1 | 70.1 | 70.1 | 63.1 | 63.0 |
| 基礎的財政収支（赤字） | ▲9.2 | ▲13.7 | ▲9.2 | ▲33.7 | ▲66.1 | ▲89.5 | ▲19.8 |
| 利払費 | 8.8 | 7.8 | 8.4 | 8.5 | 8.6 | 7.6 | 8.5 |
| 財政収支（赤字） | ▲18.0 | ▲21.5 | ▲17.6 | ▲42.2 | ▲74.7 | ▲97.1 | ▲28.3 |

（注1）2019年度補正後予算（2020年1月30日成立）は、補正予算書に基づき筆者作成。

（注2）2020年度、第1次補正予算、第2次補正予算および第3次補正予算は、各2020年4月30日、6月12日および2021年1月28日に成立。

（注3）交付国債の債務償還等は歳出に含めていない。

（出所）財務省（2019）（2020）（2021）より筆者作成

2019年度-2021年度 国の一般会計予算の推移

▶ 2019年度

当初予算で基礎的財政収支は赤字(9.2兆円)

補正予算で赤字幅拡大(13.7兆円)

← 「平時」の姿

▶ 2020年度

当初予算は、2019年度をほぼ完全に踏襲

コロナ禍で3つの補正予算が編成された。その結果、

基礎的財政収支は、89.5兆円の赤字

財政赤字は97.1兆円となった。← コロナ禍の姿

▶ 2021年度当初予算

基礎的財政収支は、19.8兆円の赤字

財政収支は28.3兆円の赤字

コロナ対策として、予備費を5兆円計上 ← コロナ禍が続く姿

弱まる国の財政力

国の財政力とは

- ▶ 国の歳入の一部は、地方交付税交付金等として、地方に配分される。ここで、歳入合計から地方交付税交付金等を引いた部分を「国の自前の財源(裁量予算)」と呼ぶことにする。

▶ 国の自前の財源

= 歳入合計 - 地方交付税交付金等

- ▶ 国は自前の財源をどのように歳出に振り向けたのであろうか。
- ▶ 「平時」においても、社会保障への支出が自前財源の70%近くに達していた。コロナ禍でその比率はさらに大きく増大している。
- ▶ その結果、自前の財源では歳出をまかなうことは到底できず、国の歳出(一般歳出)は自前財源をはるかに上回っている。「平時」において一般歳出は自前財源を27%程度上回り、コロナ禍では200%(2020年度)、42%(2021年度当初予算)上回っている。

国の財政力の現状

| | 2019年度 | | 2020年度 | | 2021年度 |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 当初予算 | 補正後 | 当初予算 | 第3次補正後 | 当初予算 |
| 社会保障関係費/ 国の自前財源 | 65.3% | 66.2% | 66.1% | 94.2% | 76.0% |
| 一般歳出/ 国の自前財源 | 117.4% | 126.6% | 116.9% | 290.8% | 142.0% |
| 基礎的財政赤字/ 国の自前財源 | 17.4% | 26.6% | 16.9% | 190.8% | 42.0% |
| (再掲) 基礎的財政赤字額 | 9.2兆円 | 13.7兆円 | 9.2兆円 | 89.5兆円 | 19.8兆円 |

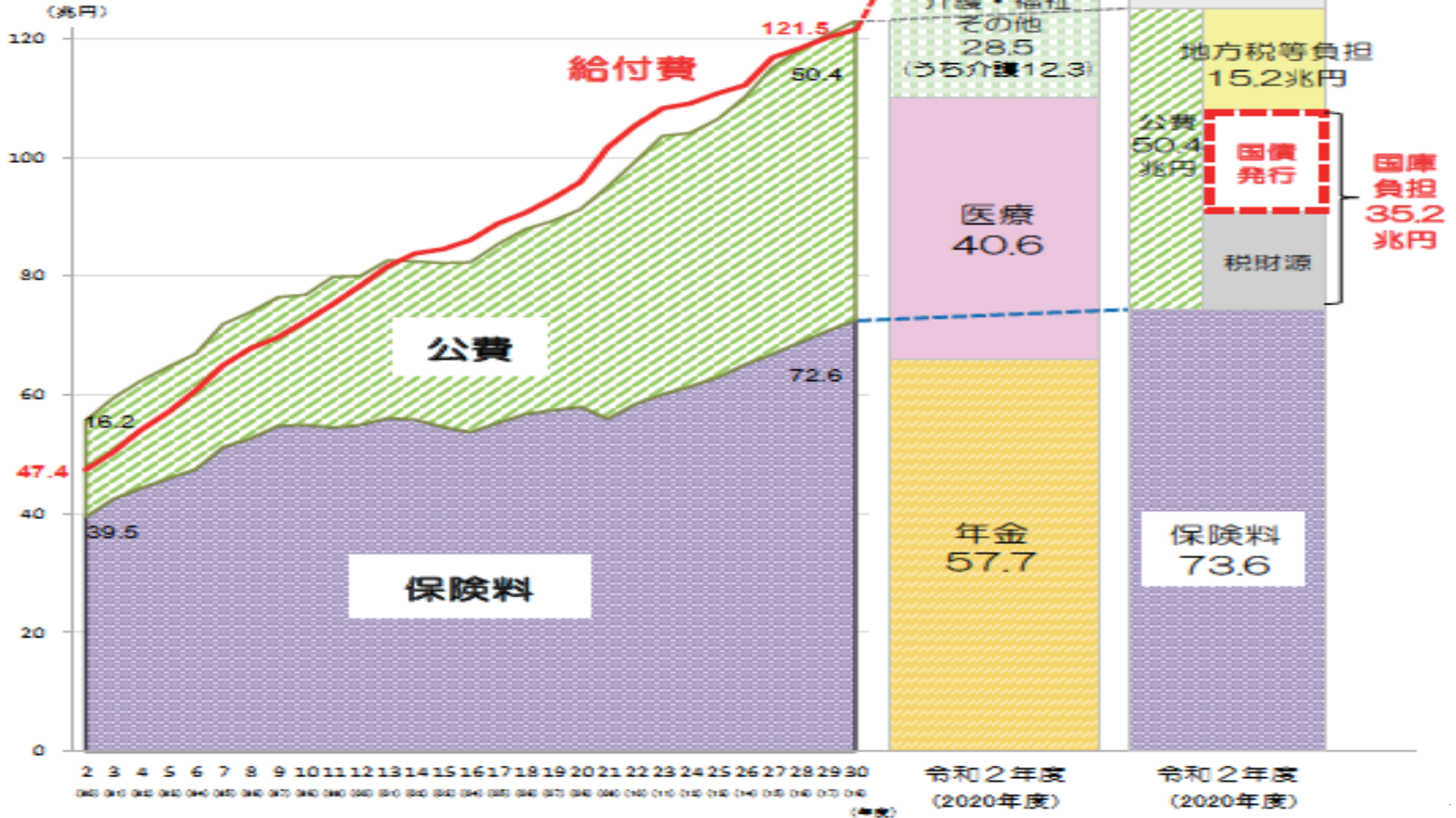
(注1) 国の自前財源 = 歳入合計 - 地方交付税交付金等

増大を続ける社会保障関係費 —その背景と必要な対応

社会保障給付費とその財源、財務省資料

| | 平成2年度 | 平成30年度 |
|--------|--------------|--------------|
| 被保険者負担 | 18.5兆円 (28%) | 38.3兆円 (29%) |
| 専業主負担 | 21.0兆円 (32%) | 34.3兆円 (26%) |
| 公費 | 16.2兆円 (25%) | 50.4兆円 (38%) |
| 給付費 | 47.4兆円 | 121.5兆円 |

※かっこ書きは全体の財源に占める割合



12 出所) 国立社会保障・人口問題研究所「平成30年度社会保障費用統計」、令和2年度の値は厚生労働省(当初予算ベース)

社会保障財源の項目別推移

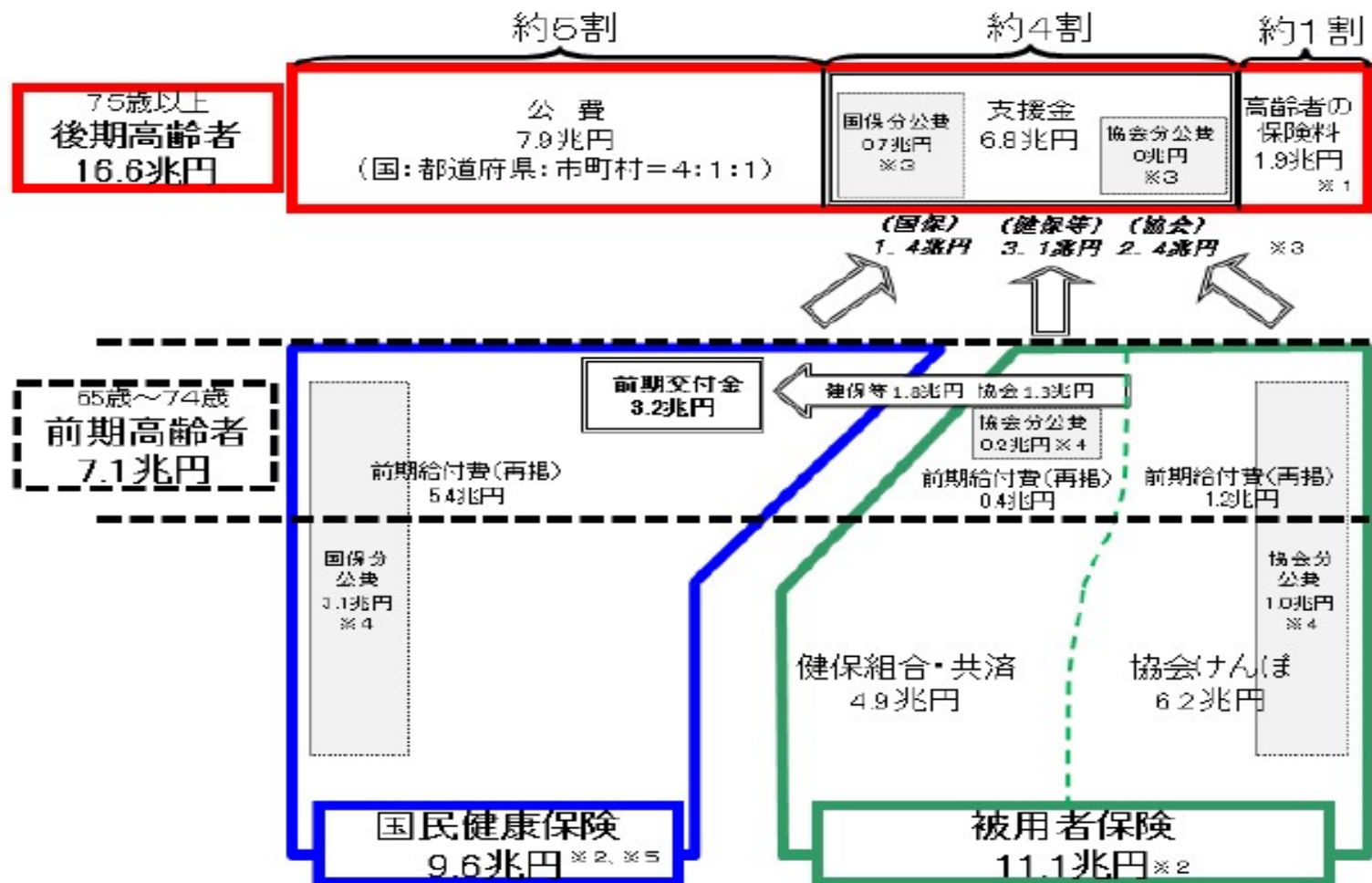
| 年度 | 財源額（億円） 構成割合（％） | | | | |
|------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | 合計 | 社会保険料 | 公費負担 | 資産収入 | その他 |
| 2000 | 890,477 (100) | 549,637 (61.7) | 250,710 (28.2) | 64,976 (7.3) | 25,155 (2.8) |
| 2005 | 1,159,019 (100) | 553,297 (47.7) | 300,370 (25.9) | 188,454 (16.3) | 116,898 (10.1) |
| 2010 | 1,096,787 (100) | 584,822 (53.3) | 407,983 (37.2) | 8,388 (0.8) | 95,594 (8.7) |
| 2014 | 1,372,611 (100) | 651,559 (47.5) | 450,231 (32.8) | 217,195 (15.8) | 53,926 (3.9) |
| 2015 | 1,253,516 (100) | 669,288 (53.4) | 482,527 (38.5) | 20,571 (1.6) | 81,132 (6.5) |
| 2018 | 1,325,963 (100) | 725,890 (54.7) | 503,870 (38.0) | 44,284 (3.3) | 51,019 (3.9) |

(注1) 社会保障財源は、社会保障給付費のほかに運用損失・その他支出（施設整備費等）を含む全体の財源を指す。2018年度において社会保障給付が、121兆5,408億円であるのに対して、社会保障財源額は132兆5,963億円である。

(注2) 社会保障財源のなかの「資産収入」は、公的年金制度等における運用実績の影響を受けるため変動が大きい。「その他」は積立金からの受入れを含む。

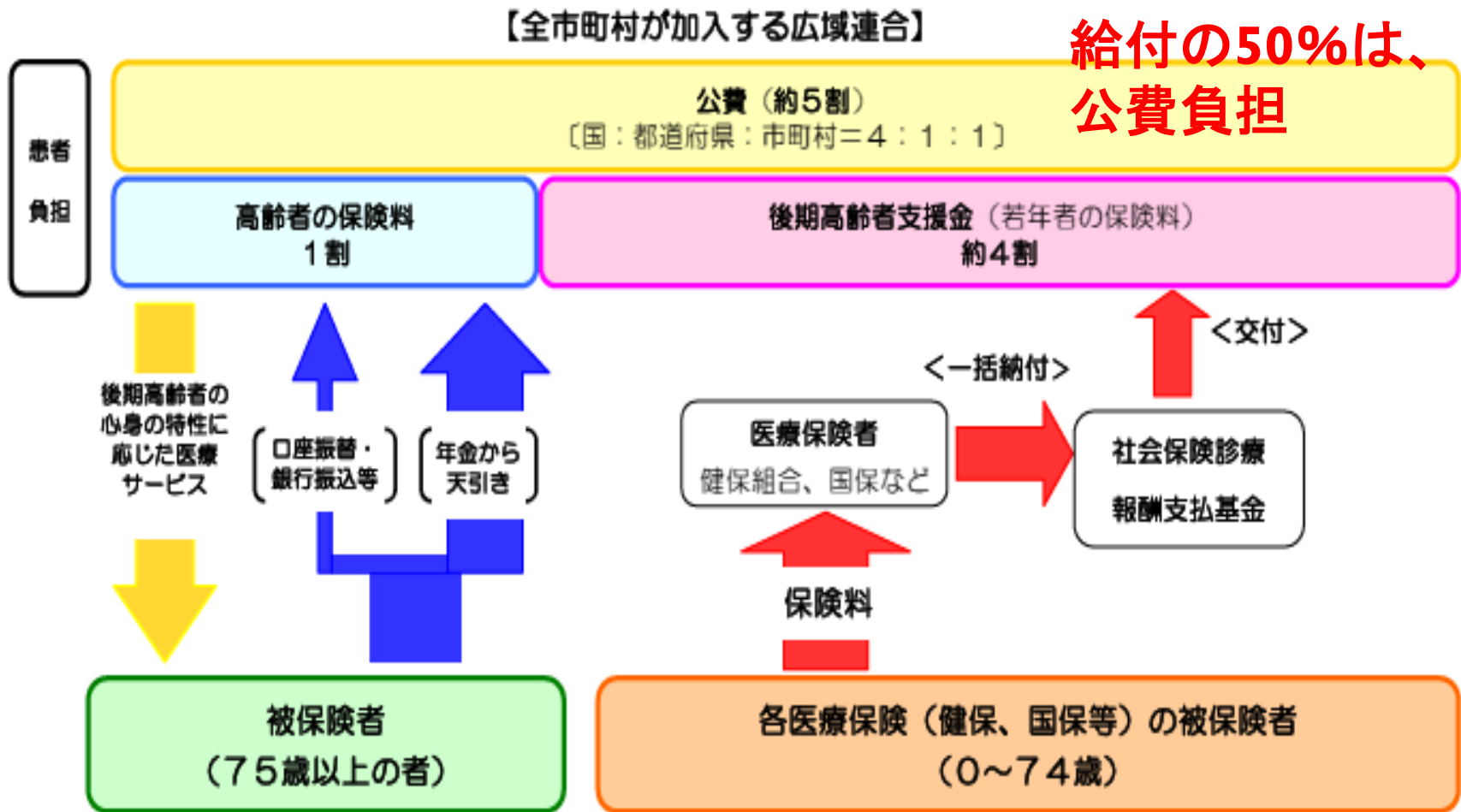
(出所) 国立社会保障・人口問題研究所（2020）、「平成30年度社会保障費用統計」。第14表「社会保障財源の項目別推移（1951～2018年度）」より筆者作成。

医療保険の財源構成（医療給付費、2021年度 予算ベース） 厚生労働省資料



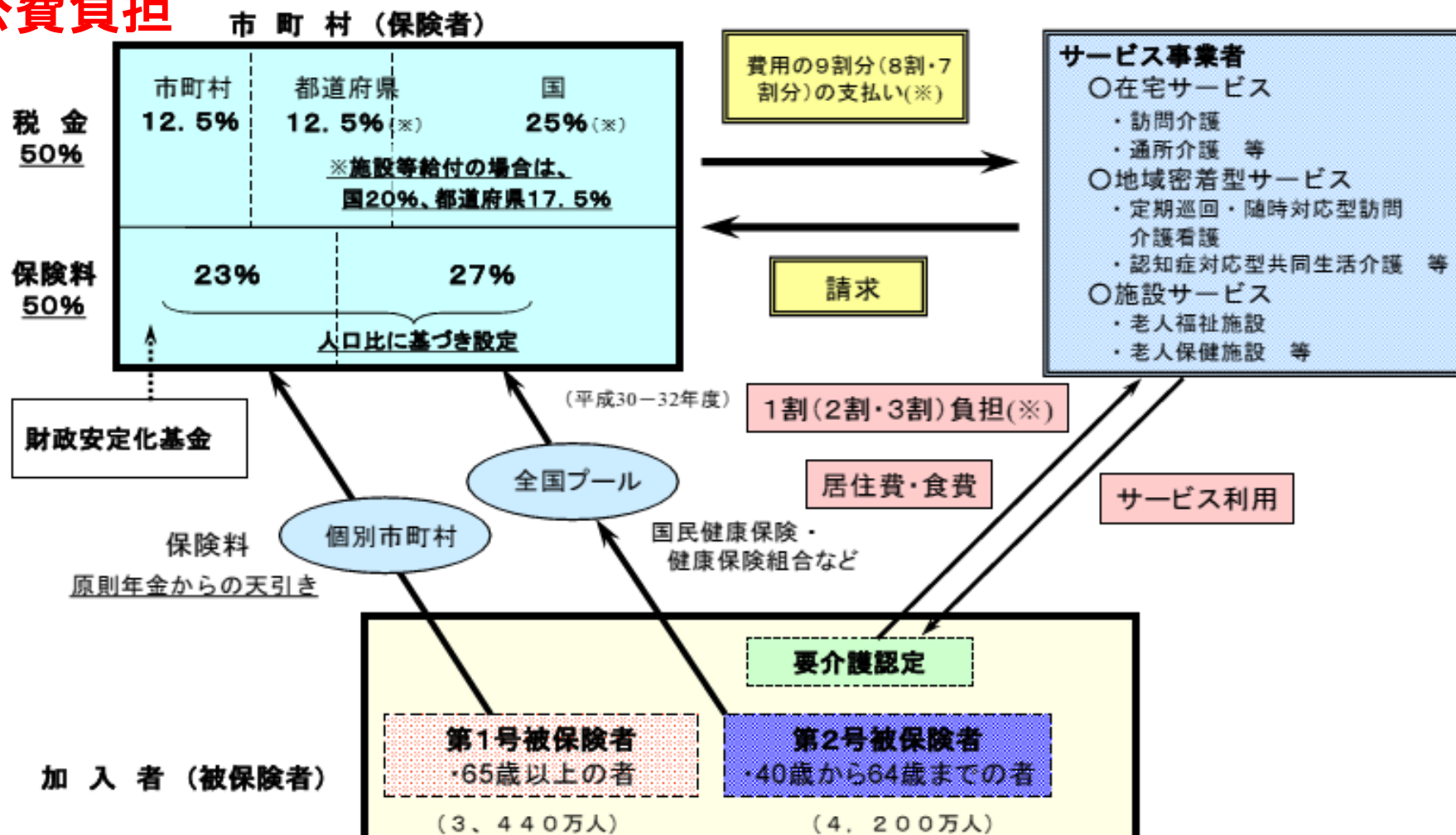
- ※1 後期高齢者の保険料は、低所得者等に係る軽減分を考慮していない(保険料軽減措置や高額医療費の支援等の公費0.5兆円を含む)。
- ※2 国民健康保険(9.6兆円)及び被用者保険(11.1兆円)は、各制度の給付費を示しており、他制度への納付金や支援金を含まない。
- ※3 各医療保険者が負担する後期支援金及び当該支援金に係る公費は、後期支援金に係る前期財政調整を含む。
- ※4 国保分公費は、保険料軽減措置等に係る公費を除き、協会分公費は河額特例措置(▲600億円)を除く。
- ※5 上記の他、国民健康保険には経過措置である退職者医療に係る退職者交付金がある。

後期高齢者医療制度の仕組みと財源、厚生労働省資料



介護保険の仕組みと財源、厚生労働省資料

給付の50%は
公費負担



一人当たり医療費・介護費と国庫負担

財務省資料

| | 医療（2018年） | | 介護（2018年） | | 全人口に占める人口数及び割合 | |
|--------|----------------------------------|--------------------------------|------------------------------|-----------|--------------------|--------------------|
| | 1人当たり国民医療費 (64歳以下 :18.8万円) | 1人当たり国庫負担 (64歳以下 :2.7万円) | 1人当たり介護費 (括弧内は要支援・要介護認定率) | 1人当たり国庫負担 | 2018年 | 2025年 |
| 65～74歳 | 55.5万円 | 8.0万円 | 4.9万円 (4.2%) | 1.3万円 | 1,760万人 (13.9%) | 1,497万人 (12.2%) |
| | | ↓ 約4倍 | | ↓ 約10倍 | ▲約263万人 | |
| 75歳以上 | 91.9万円 | 32.8万円 | 47.0万円 (31.9%) | 12.8万円 | 1,798万人 (14.2%) | 2,180万人 (17.8%) |
| | | | | | +約382万人 | |

給付の自動調整

増大する公費負担にどう立ち向かうか

▶ 給付が増大し、それに伴い公費負担が自動的に増加するのが問題。

▶ 給付の自動調整

医療費 \Rightarrow 給付費 (= 医療費 - 自己負担)

\Rightarrow 保険料収入 + 公費負担

を逆転して、**負担に見合った給付**とする。

保険料収入 + 公費負担

\Rightarrow 給付費

\Rightarrow 医療費 (= 給付費 + 自己負担)

給付自動調整は、どう行われるか

▶ 公的年金の場合—すでに給付自動調整が導入済みだ

① 上限保険料率と国庫負担ルールの設定

② 公的年金給付額 $>$ 上限保険料収入 + 国庫負担

の時は、年金額をカットする。マクロ経済スライド。

* 厚生年金保険料 = 18.3%、国民年金保険料 = 月額16,610円

国庫負担 = 基礎年金給付費の50%

▶ 医療保険の場合

① 上限保険料率と公費負担の設定

② 医療給付額 $>$ 上限保険料収入 + 公費負担

の時は、医療給付額カット。**具体的には、診療・薬価・調剤などの報酬カット等**

③ 医療費 = 医療給付費 + 自己負担

自己負担 = 医療費 \times S より (Sは自己負担割合)、

医療費 = 医療給付費 / (1-S) となる。

目指すは安上がりの医療ではない。 必要に応えることができる医療提供体制だ。

▶ 尾形裕也(2021)「コロナ禍と医療提供体制:日本の医療提供体制の現状、課題及び展望」

▶ 日本は病院、病床が多いというが、その実態は、民間病院を中心に多くが高齢者介護施設化している。1日当たりの医療資源投入量が低く、平均在院日数が長く、実態は高齢者介護施設に近い。...

▶ その結果、病床が多いからといって、コロナのような有事の急性期医療に十分対応できるような体制ではもともとなかった。コロナ禍によって、こうしたわが国の医療提供体制の構造的問題点が顕在化したと言える。

▶ しかし、コロナ禍は最悪のケースではない可能性があり、もっと大変な感染症が流行する可能性がある。今回は、ある意味では「見直しの(最後の)チャンス」と言えるかもしれない。構造的問題には、構造的に対処する必要がある。結論を言うと、地域医療構想を一層推進する必要が高まったと言える。

政府はコロナにどう立ち向かったか

2020年度第1次~第3次補正予算の使途

これに2021年度当初予算「感染症対策予備費、5兆円」
 が加わる

| | 第1次 補正予算 | 第2次 補正予算 | 第3次 補正予算 | 合計 |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|----------|
| 感染防止・医療提供体制整備 | 8,097 | 29,892 | 28,581 | 66,570 |
| 給付金 | 152,669 | 44,161 | 5,430 | 202,260 |
| 雇用調整助成金(一般会計) | 690 | 4,519 | 5,430 | 10,639 |
| 【雇用保険支給】 | 【7,640】 | 【8,640】 | 【9,320】 | 【25,600】 |
| 持続化給付金 | 23,176 | 19,400 | | 42,576 |
| 特別定額給付金 | 128,803 | | | 128,803 |
| 家賃支援給付金 | | 20,242 | | 20,242 |
| 資金繰り対策 | 38,316 | 116,387 | 32,049 | 186,752 |
| 緊急小口資金等の特別貸付 | | 2,048 | 4,199 | 6,247 |
| 地方創生臨時交付金 | 10,000 | 20,000 | 15,000 | 45,000 |
| Go To キャンペーン事業等 | 18,482 | | 10,826 | 29,308 |
| 予備費 | 15,000 | 100,000 | | 115,000 |
| | | | | |
| 経済構造、国土などの強靱化 | 9,172 | | 31,414 | 40,586 |
| デジタル化・グリーン社会実現 | | | 28,256 | 28,256 |
| 経済構造転換など | | | 23,959 | 23,959 |
| | | | | |
| その他 | 5,178 | 6,626 | 12,047 | 23,851 |
| 合計 | 256,914 | 319,114 | 191,761 | 767,789 |

(注1) 雇用調整助成金のうち、短時間労働者を対象分は、一般会計から給付される。その他は雇用保険から給付。ただし、中小事業者の支給額引上げ分は、一般会計から支給。

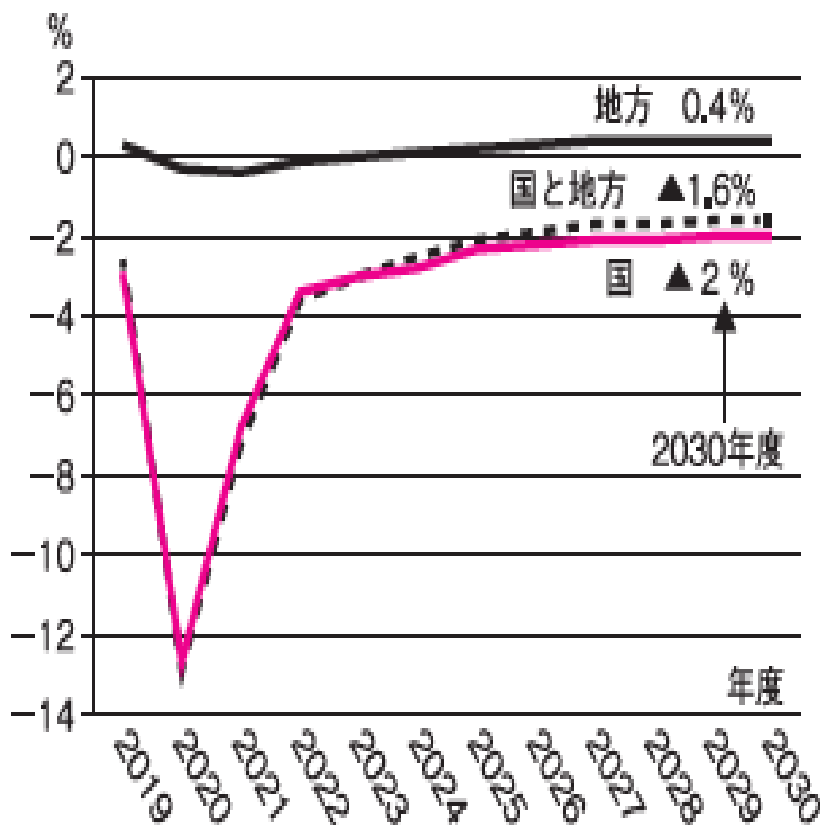
コロナ対策費の回収と用途などの検証

- ▶ 緊急時のコロナ対策の、多くは**現金給付と貸付金**である。すなわち、特別定額給付金や持続化給付金などからなる給付金(20兆円)、資金繰り支援(18.6兆円)などである。
 - これらは緊急支援であり、コロナ感染の収束後に「回収」する必要がある。具体的には、一時的な増税など。
- ▶ 用途の公開・明確化
予備費(2021年度当初予算を合わせて16.5兆円)、**地方への交付金**(4.5兆円)についても、一括予算のあり方、用途の適否など検証が必要
- ▶ その予算の検証も必要だ
 - Go Toキャンペーン(2.9兆円)
 - コロナ対策費とは別に、2020年度補正予算に盛り込まれた国土強靱化、デジタル化予算(9.2兆円)の検証など

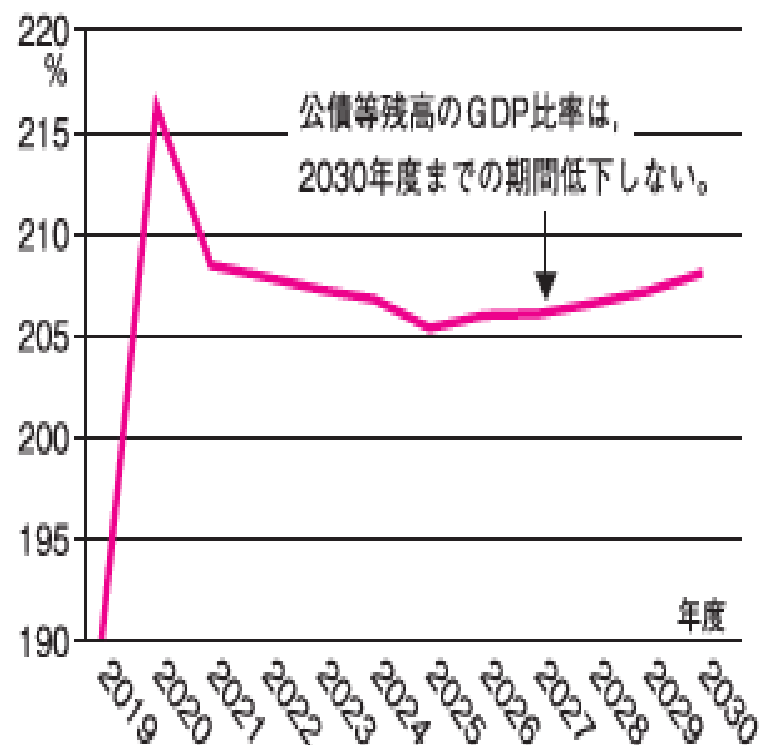
日本財政の現状とリスク(図表)

内閣府中長期試算（ベースラインケース） 2021年1月

国と地方の基礎的財政収支のGDP比率



国・地方の公債等残高のGDP比率

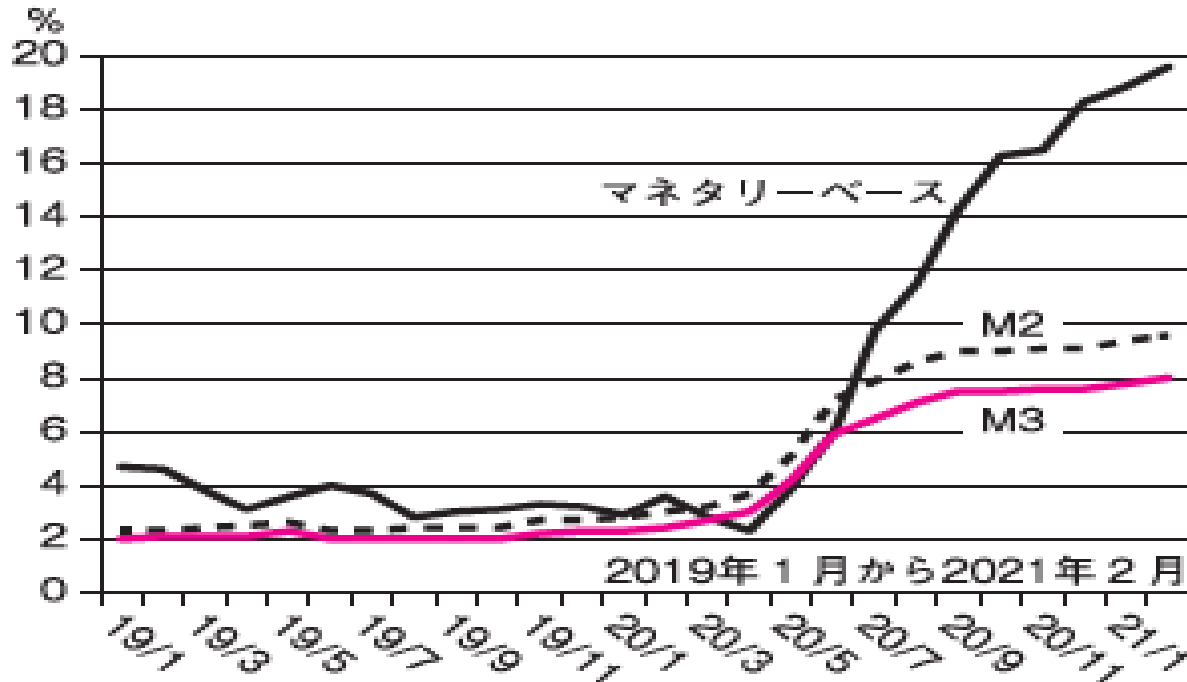


(出所) 内閣府 (2021) より筆者作成

日銀のバランスシート

| | 2019/12/31 | 2020/12/31 | 変化額 |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|
| 資産 | | | |
| 金地銀 | 0.4 | 0.4 | |
| 現金 | 0.2 | 0.1 | ▲0.1 |
| 国債 | 481.3 | 535.5 | 54.2 |
| コマーシャル ペーパー等 | 2.2 | 4.4 | 2.2 |
| 社債 | 3.2 | 6.5 | 3.2 |
| 信託財産株式 | 0.8 | 0.6 | ▲0.2 |
| ETF | 28.3 | 35.3 | 7.0 |
| REIT | 0.6 | 0.6 | |
| 貸付金 | 48.7 | 111.7 | 69.0 |
| 外国為替 | 6.7 | 6.7 | |
| 代理店勘定 | | | |
| 雑勘定 | 0.7 | 0.7 | |
| 合計 | 573.1 | 702.6 | 129.5 |
| 負債および純資産 | | | |
| 発行銀行券 | 112.7 | 118.3 | 5.6 |
| 当座預金 | 400.5 | 494.2 | 93.7 |
| その他預金 | 32.2 | 28.2 | ▲4.0 |
| 政府預金 | 15.5 | 49.2 | 33.7 |
| 売現先勘定 | | 0.3 | 0.3 |
| 雑勘定 | 2.5 | 2.6 | ▲0.1 |
| 引当金勘定 | 6.1 | 6.4 | 0.3 |
| 資本金 | | | |
| 準備金 | 3.2 | 3.3 | ▲0.1 |
| 合計 | 573.1 | 702.6 | 129.5 |

マネタリーベースとマネーストック（M2, M3）の対前年比 %



(注)

マネタリーベース = 日本銀行券発行高 + 貨幣流通高 + 日銀当座預金

M2 = 現金通貨 + 預金通貨 + 準通貨 + CD (譲渡性預金)

(預金通貨, 準通貨, CDの発行者は, 国内銀行等)

M3 = 現金通貨 + 預金通貨 + 準通貨 + CD

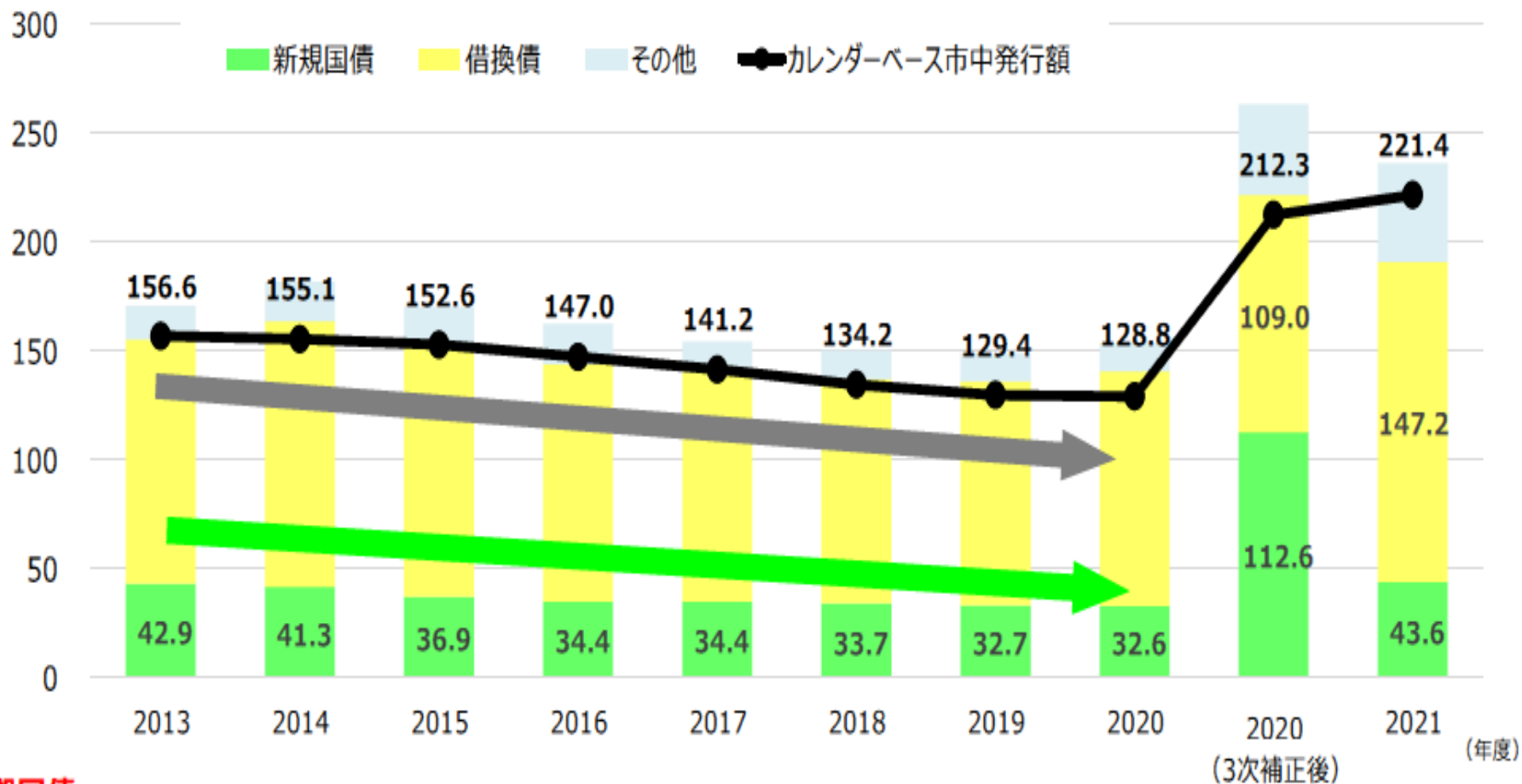
(預金通貨, 準通貨, CDの発行者は, 全預金取扱機関)

(出所) 日銀統計から筆者作成

国債発行総額と市中発行額、 財政制度等審議会資料

(兆円)

＜国債発行総額と市中発行額の推移（当初ベース）＞



短期国債
発行額

30.0 27.5 26.2 25.0 23.8 21.6 21.6 21.6 82.5 83.2