

APIR Trend Watch No.67

新型コロナウイルス対策特別会計(仮称)の設置を

- 予算・執行の透明化と財政規律の確保を求める -

APIR 主席研究員 藤原 幸則

要旨

新型コロナウイルスは、海外で依然猛威をふるっている。国内においても、今後、インフルエンザとの同時流行や感染流行の「第3波」の可能性があり、警戒は怠れない状況にある。新型コロナウイルスは、わが国の財政の悪化にも大きな影響を及ぼしている。コロナ禍の出口は未だ見通せず、財政赤字の大幅な増加が今年度だけで終わる保証はない。

もちろん、新型コロナウイルス対応は、国民の生命と経済社会を守るためのものであり、必要な歳出は躊躇なく機動的に行うことが必要である。しかし、財政規律のタガがはずれたままであってよいわけではない。財政民主主義の原則に照らし、緊要な予算・執行でも透明性の確保と事後の効果検証は必要であるし、緊急事態から脱したときから、財政健全化に向けてどのような取り組みを行うかも今から議論・検討しておくべき重要課題と考える。そこで、今後の財政健全化に向けては、平時と緊急時で分けて考えていくことを提案したい。提案内容の要約は、以下の通りである。

1. コロナ禍前からのわが国財政は、社会保障の給付と負担のアンバランスなどによる構造的な財政赤字を抱えており、こうした平時の財政の健全化については、潜在成長率を引上げ、経済成長を通じた税収増による財政収支改善が重要であるとともに、社会保障支出増加の抑制に踏み込んだ改革、消費税による安定的な税財源の確保が必要と考える。
2. 一方、新型コロナウイルス対応に要した緊急の歳出については、東日本大震災復興特別会計にならい、別途、「新型コロナウイルス対策特別会計(仮称)」を設置して、事業に時限を付しつつ、予算・執行を一元的に管理し透明化するとともに、その財源充当のために発行した国債全額は、コロナ危機からの経済回復後の特別増税などにより計画的に償還していくことが必要と考える。コロナ禍の今を生きる世代が連帯して負担し、将来世代に負担を先送りしないとして、借換債も含め全体として20年間で償還し終えるのが適切と考える。
3. 新型コロナウイルス対策で発行した国債の償還財源については、負担の分かち合いや能力に応じた追加負担という意味で、所得税が最も望ましい。特に、コロナ禍でも所得減の影響が少なかった(あるいは、影響がなかった)中・高所得者に特別な負担を求めることは公平の観点から妥当であろう。これに加え、社会連帯と経済対策の受益という意味で、法人も幅広く負担することが必要だろう。さらに、国際協調により資産課税や金融取引課税を主要国が同時に同税率で導入することもめざすべき方策であろう。

1. 新型コロナウイルス対策の予算・執行の透明化と財政規律の確保

新型コロナウイルスは、海外で依然猛威をふるっている。国内においても、6月下旬からの感染流行の「第2波」がようやく落ち着きつつあるものの、今後も、インフルエンザとの同時流行や感染流行の「第3波」の可能性があり、警戒は怠れない状況にある。

新型コロナウイルスは、わが国の財政の悪化にも大きな影響を及ぼしている。図表1に示すとおり、今年度の第1次・第2次補正予算で、対策関係経費は約57兆4千億円が計上され、全額が国債発行(赤字国債にあたる特例国債)で賄われている。その結果、財務省によると、2020年度末の国債残高は、現時点で964兆円となる見込みである。2020年度の基礎的財政収支赤字額については、APIR試算では、当初予算想定9.2兆円から66.2兆円へと大幅に拡大すると見込まれる¹。

図表1 2020年度第1次及び第2次一般会計補正予算の概要

項目	1次補正予算	2次補正予算	合計
1. 新型コロナウイルス感染症対策関係経費	25兆5,655億円	31兆8,171億円	57兆3,826 億円
資金繰り対策	3兆8,316億円	11兆6,390億円	15兆4,707億円
特別定額給付金(1人当たり10万円)	12兆8,803億円	—	12兆8,803億円
新型コロナウイルス感染症対策予備費	1兆5,000億円	10兆円	11兆5,000億円
中小・小規模事業者等に対する給付金	2兆3,176億円	3兆9,642億円	6兆2,818億円
地方創生臨時交付金	1兆円	2兆円	3兆円
新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金(医療提供体制の整備等)	1,490億円	2兆2,370億円	2兆3,860億円
“Go To” キャンペーン事業	1兆6,794億円	—	1兆6,794億円
雇用調整助成金等	690億円	4,519億円	5,209億円
その他	2兆1,385億円	1兆5,250億円	3兆6,635億円
2. 国債整理基金特別会計へ繰入(利払費等)	1,259億円	963億円	2,222億円
3. 既定経費の減額(議員歳費)	—	▲20億円	▲20億円
合計	25兆6,914億円	31兆9,114億円	57兆6,028億円

(注) 新型コロナウイルス感染症対策予備費は、2020年10月16日までに4兆2,219億円が支出決定済み。
(出所)財務省資料(2020年10月1日の財政制度等審議会財政制度分科会提出資料)より抜粋。

コロナ禍の出口は未だ見通せず、財政赤字の大幅な増加が2020年度だけで終わる保証はない。パンデミックが収束しない以上、医療提供体制や検査体制の整備、ワクチンの開発・確保、経済・雇用対策などへのさらなる財政支出が必要となろう。図表2に示すとおり、9月30日に財務省への提出が締め切られた2021年度予算の各府省からの概算要求では、要求基準²に上限がなかった新型コロナウイルス対応の経費についてはほとんどが要求額未定の事項要求となっており、さらなる歳出拡大(国債発行とあわせて)が進むものとみられる。

—#

¹ 筆者作成のAPIR Trend Watch No.62「コロナ禍後の財政健全化に向けて」(2020年5月28日)の財政収支試算値による。財務省は、財政制度等審議会財政制度分科会(2020年6月1日)で、66.1兆円の赤字見通しを示している。

² 2021年度予算の概算要求の具体的な方針では、対前年度同額を基本としつつ、新型コロナウイルス感染症への対応など緊要な経費については、別途、所要の要望を行うことができるとした(2020年7月21日閣議での財務大臣発言内容による)。

図表2 新型コロナウイルス対策関係の2021年度予算概算要求の概要

所管府省	2021年度予算概算要求項目	予算要求額
内閣府	○地域における「新しい生活様式」への対応の推進に必要な経費	— (事項要求)
文部科学省	○学校における感染症対策の充実 (保健衛生用品等の物的支援、知識啓発・取組・情報の面での支援)	169億円
	○「新しい日常」に向けた教育研究を目指す取組や教育研究基盤の強化等	330億円(新規)
	○新型コロナウイルス感染症の影響により家計急変した困窮学生に対する授業料減免等支援	— (事項要求)
	○感染症医療人材養成拠点形成事業(国立大学の知の結集)	50億円(新規)
	○スポーツリーグ、国際スポーツ大会における新型コロナウイルス感染症対策支援	57億円(新規)
厚生労働省	○感染防止に配慮した医療・福祉サービス提供体制の確保 ○医療機関等に係る情報の効率的取得、医療用物資・医薬品原薬等の確保 ○新型コロナウイルスの検査体制の充実(PCR検査・抗原検査等) ○新型コロナウイルスのワクチン・治療薬の開発・確保、ワクチン接種 ○雇用調整助成金等による雇用維持への取組の支援	— (事項要求)
経済産業省	○「新しい日常」に向けた事業再構築・事業再編支援等の加速	— (事項要求)
国土交通省	○新型コロナウイルス感染症への対応 (危機に瀕する地域公共交通の持続可能な運行確保に向けた支援、観光の再生と新たな展開等)	— (事項要求)
環境省	○国立・国定公園等での滞在型ツアー・ワーケーション推進事業	— (事項要求)

(注) コロナ禍の前からある事業で、新型コロナウイルス対策の意義や目的も加えられた事業は除く。例えば、総務省のテレワーク推進事業は、地方への回帰という目的でコロナ禍の前からある。

学校における感染症対策の充実は、新型コロナウイルス対策として、2019年度補正予算から計上。

(出所)各府省の2021年度予算の概算要求資料より作成。

もちろん、新型コロナウイルス対応は、国民の生命と経済社会を守るためのものであり、必要な歳出は躊躇なく機動的に行うことが必要である。しかし、財政規律のタガがはずれたままであってよいわけではない。財政民主主義の原則に照らし、緊要な予算・執行でも透明性の確保と事後の効果検証は必要であるし、緊急事態から脱し経済が回復したときから、財政健全化に向けてどのような取り組みを行うかも今から議論・検討しておくべき重要課題と考える。主要先進国の中では、これまで日本のみが公的債務の対GDP比を右肩上がりで見せさせており、潜在的な財政破綻リスクをコロナ禍前から抱えている。新型コロナウイルス対策での大幅な財政出動は、こうした既に危機的状況にある中での対応であることに留意する必要がある³。コロナ禍の中でも財政規律の確保に目配りすることは、国債の信託を維持することになるだろう。

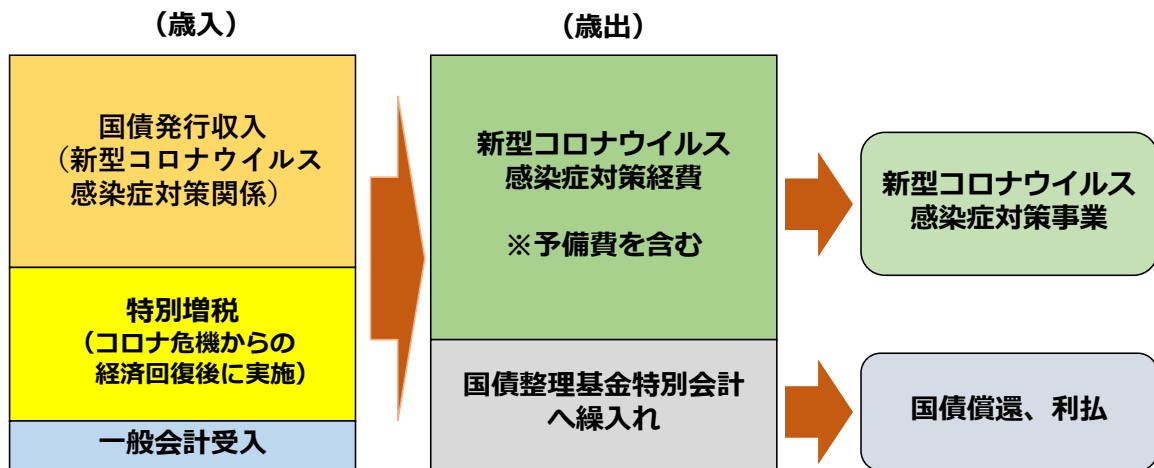
今後の財政健全化に向けては、平時と緊急時で分けて考えていくことを提案したい。コロナ禍前からわが国財政は、社会保障の給付と負担のアンバランスなどによる構造的な財政赤字を抱えており、こうした平時の財政の健全化については、潜在成長率を上げ、経済成長を通じた税収増による財政収支改善が重要であるとともに、社会保障支出増加の抑制に踏み込んだ改革、消費税による安定的な税財源の確保が必要と考える⁴。

—#
³ 筆者作成のAPIR Trend Watch No.62「コロナ禍後の財政健全化に向けて」(2020年5月28日)で、統計値の国際比較を示して指摘している。

⁴ 筆者作成のAPIR Trend Watch No.58「社会保障の給付と負担の一体改革を」(2020年1月28日)で、財政収支試算も行いながら、その方向性を指摘している。消費税については、最近、減税論も出ているが、財政健全化と持続的な社会保障制度の維持のためには、中長期的に税率のさらなる引上げは必要と考える。国際機関のIMF(2020a)とOECD(2019)からは、財政収支改善のために消費税率のさらなる引上げを提言している。

一方、新型コロナウイルス対応に要した緊急の歳出については、東日本大震災復興特別会計にならない、別途、「新型コロナウイルス対策特別会計(仮称)」を設置して、事業に時限を付しつつ、予算・執行を一元的に管理し、その財源充当のために発行した国債全額は経済回復後の特別増税などにより計画的に償還していくことが必要と考える⁵。緊急を要する対策経費は国債発行で財源を得て支出を行っていくが、コロナ危機からの経済回復後には特別増税を実施してその国債償還を行うということである。特別会計の資金の流れのイメージは図表3のとおり。

図表3 新型コロナウイルス対策特別会計(仮称)のイメージ(資金の流れから)



(出所)東日本大震災復興特別会計を参考に筆者作成。

特に「新型コロナウイルス対策特別会計(仮称)」の設置を提案する狙いは、第2次補正予算の10兆円の予備費を含む対策関係の予算・執行について透明性を確保し、事後の効果検証が欠かせないからである。また、コロナ危機からの経済回復後の特別増税という国債の償還財源をあらかじめ定めて、計画的な償還を管理するためでもある。新型コロナウイルス対策のために発行した国債は、東日本大震災の復興債と同様な趣旨⁶で、国債一般の60年償還ルールによらず、コロナ禍の今を生きる世代が連帯して負担し、将来世代に負担を先送りしないとして、借換債も含め全体として20年間⁷で償還し終わるのが適切と考える。

—#

⁵ 同様に特別会計設置を求める意見が経済団体や有識者から出ている。経済団体では、経済同友会が「新型コロナウイルス問題特別会計(仮称)」の設置を提案している(2020年6月16日、代表幹事記者会見)。有識者では、一橋大学の佐藤主光・教授が「コロナ特別会計」の創設を提案している(小林慶一郎・森川正之編著(2020))。

⁶ 政府の「東日本大震災からの復興の基本方針」(2011年7月29日決定)では、復興財源は「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帯し負担を分かち合う」とされ、所得税・法人税の復興特別増税が手当てされた。東日本大震災の復興債は、全体として25年間(2037年度まで)で償還するとされている。なお、こうした負担を分かち合うという社会連帯は、日本国債の売り浴びせを狙う国際投機マネーに対する防波堤の役割を果たすとの指摘がある(森信茂樹(2011))。

⁷ ドイツは、連邦基本法(憲法)により、均衡財政を原則として義務づけられており、公債収入がGDPの0.35%以内は認められている。自然災害または非常事態の場合、連邦議会の議決により、この借入制限を超過できるが、議決に償還計画を伴わなければならないとされている。新型コロナウイルス対応のため、ドイツは7年ぶりに2,178億ユーロ(約25兆円)の国債を新規に発行するとともに、2023年から20年間で償還する計画を連邦議会で2020年3月25日に議決している(財務省財政制度等審議会海外調査報告(2020年7月2日)による。ドイツ連邦政府ホームページ等でも確認した。)。ドイツが決定した償還期間20年は、わが国においても参考になると思われる。

2. 新型コロナウイルス対策で発行した国債の償還(財源の提案と償還の暫定試算)

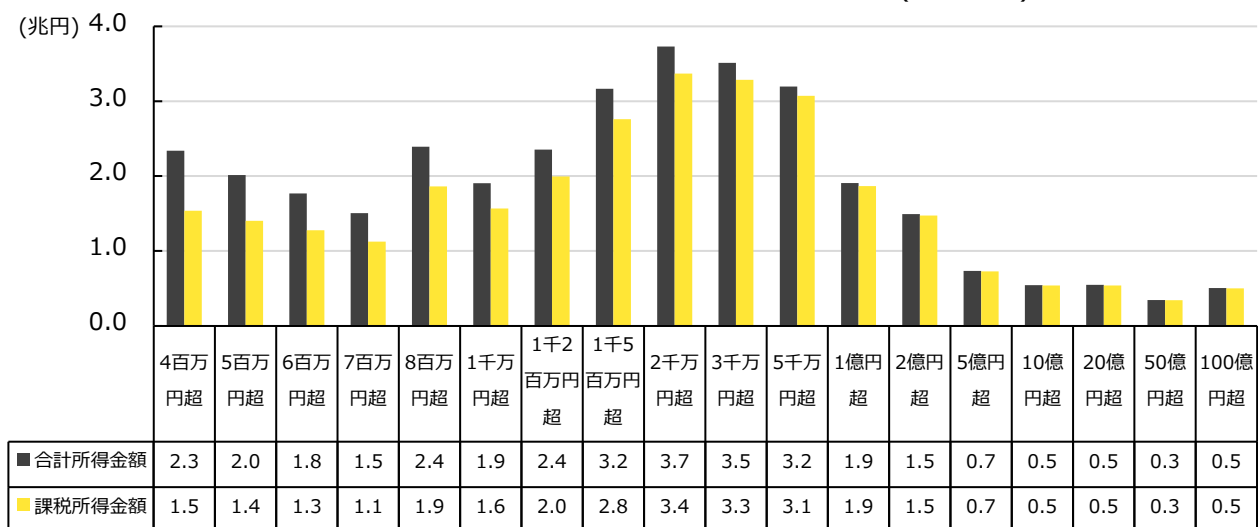
(1) 特別増税措置

今を生きる世代での負担の分かち合いという原則からいえば、財源の税目としては所得税が最も望ましいだろう。所得税はそもそも所得が高くなるほど税率が上がるという累進課税となっており、国民に能力に応じて追加負担を求めることが可能である。他の主要先進国と比べて、わが国の平均的な所得税率の水準は低く、税率を引き上げる余地がある⁸。

特に、コロナ禍でも所得減の影響が少なかった(あるいは、影響がなかった)所得の高い納税者に一定の追加負担を特別に求めることは、公平な負担の分かち合いという意味から妥当なことと考える。超高所得者は、新型コロナウイルス対策では自らも受益を得ており、低税率の分離課税となる株式等譲渡所得などの金融所得の比重が高いからである。

国税庁「申告所得税標本調査」(2018 年分)により、図表 4 に合計所得階級別の合計所得と課税所得の金額を示す。これによれば、合計所得が 2 千万円超から 1 億円以下となる高所得者の課税所得は計 9 兆 7 千億円となる。合計所得 1 億円超の超高所得者の課税所得は計 6 兆円となる。これら高所得者と超高所得者の課税所得に対し、一定期間、一律の税率で課税することを提案する。高所得者には 10%の税率、超高所得者には 15%の税率で課税すると、それぞれ年間で、1 兆円、9 千億円の税収が見込まれる。

図表 4 合計所得階級別の合計所得金額、課税所得金額(2018 年)



(出所) 国税庁「申告所得税標本調査」(2018 年分)より作成。

さらに、今を生きる世代の連帯も重視するという意味では、中所得者まで幅広く負担を求める⁹ことも妥当と考えるので、例えば、合計所得 4 百万円超の課税所得のある納税者に対し、課税所

#

⁸ 所得水準ごとの平均所得税率で、G7 を構成する他の主要先進国より日本は低い水準にある(OECD Statistics, Tax Database Table 1.5 参照)。

⁹ 所得税に幅広く特別な追加負担を求める例として、東西ドイツ統合の際の「連帯付加税」があり、所得税の体系は変えず、税率 7.5%(現在は 5.5%)の上乗せを行う増税が行われている(尾崎乾介(2011)参照)。税体系を変えないので、仕組みが複雑にならないという利点がある。東日本大震災の復興特別所得税(付加税率 2.1%)も同様な仕組みの増税である。ただし、これらは税額に一定税率を乗じる方式であり、本稿では課税所得に一定税率を乗じる点で、違いがある。

得に一定期間、一律の税率を付加することも提案したい。合計所得 4 百万円超 8 百万円以下の中所得者の課税所得は 5 兆 3 千億円で、これに 3 %の税率を課すと税収は年間で計 2 千億円となる。合計所得 8 百万円超 2 千万円以下の中所得者の課税所得は 8 兆 2 千億円で、これに 5 %の税率を課すと、税収は年間で計 4 千億円となる。なお、コロナ禍で所得減や雇用喪失にみまわれた人が多い低所得者は、生活の再建と安定を優先すべきであり、特別増税の対象に含まないものとする。以上のとおり、中所得者・高所得者・超高所得者に対する所得税の特別増税によって、年間で合計 2 兆 4 千億円の税収が見込まれることになる。

また、新型コロナウイルス対策は経済の回復・再建に効果があるので、法人にも一定の負担を求めることが必要と考える¹⁰。復興特別法人税(2014 年の法改正により、現在は廃止されている)と同様に、法人税額に 10%の定率増税を行うのが妥当であろう。2018 年度決算で法人税収は 12 兆 3 千億円であるので、10%の定率増税により、年間 1 兆 2 千億円程度の税収が見込まれる。

特別増税の対象となりうる税目は他にあるだろうか。

消費税については、先にも述べたとおり、平時の財政健全化と社会保障の安定財源確保に充当すべきものとする。消費税はそもそも社会保障目的の財源と位置づけられており、新型コロナウイルスの有無にかかわらず、わが国の少子・高齢化等の進行とそれに伴う社会保障支出増が不可避で、その安定財源として活用すべきものである。

次に、資産課税については、既存の相続税・贈与税・固定資産税の課税強化では課税ベースなどで限られており、別途、特別な資産課税を行えるかどうかがある。政府の経済対策もあってコロナ禍の中でも株価が大きく下落しない状況にあり、高額消費の減少の反面で貯蓄が増えることで、富裕層の資産形成が一層進んでいることから、不平等や格差拡大の問題も踏まえて、富裕層に応分の負担を求めることは理屈が立つだろう。有識者からは、1 回限りの大幅な金融資産課税実施を提案するものがある¹¹。

しかしながら、資産課税、あるいは金融取引課税の強化によって政府債務を減らそうとする場合、一国だけの課税では、富裕層や投資家、企業の税逃れの海外逃避を招いてしまう¹²。そこで、別の有識者は、コロナ危機により、世界の主要国で政府債務が相当程度増大¹³しており、今後、主要各国が協調して財政再建に取り組む重要性が高まっているとして、国際協調のもとで、資産課税や金融取引課税を同時に同じ税率で実施することを提案している¹⁴。財政再建に向けた国際協調の実現が条件とはなるが、めざすべき価値ある提案と思われる。

———#

¹⁰ ドイツ統合の際の「連帯付加税」、東日本大震災の復興特別税ともに、法人税に定率増税を行っている。

¹¹ 一橋大学の佐藤主光・教授は、財産税として 4 千万円超の純金融資産に課税すれば、課税ベースは 432 兆円あまりで、税率 10%で約 43 兆円の財源が確保できると推計している(小林慶一郎・森川正之編著(2020))。

¹² 所得 1 億円超の富裕層において、所得での比重が高い金融所得や株式等譲渡益は、その実現時期や帰属(外国法人等を経由した間接支配など)を納税者自身が決定(操作)でき、租税回避行為が可能である(岡直樹(2014))。

¹³ 2020 年 10 月の IMF「財政モニター」報告書(IMF(2020b))によると、世界各国で、新型コロナウイルスの流行に対処するため、過去に例を見ない財政支出がとられており、2020 年 9 月現在で 11 兆 7 千億ドルの支出、対世界 GDP 比で 12%近くに上っている。その結果、IMF では、2020 年の世界の政府債務残高は対世界 GDP 比で 98.7%と 100%に迫り、過去最高に達すると予測している。GDP の落ち込みに伴う税収減と相まって、世界的に財政危機が広がっているといえる。

¹⁴ 東京財団政策研究所の小林慶一郎・研究主幹が提案している(小林慶一郎・森川正之編著(2020))。金融取引課税も、デジタル化に伴う国際課税や法人税の最低税率のルールづくりのように、OECD を中心に議論を行い、国際ルールとして合意形成するのが望ましい。

(2) 国債償還の暫定試算

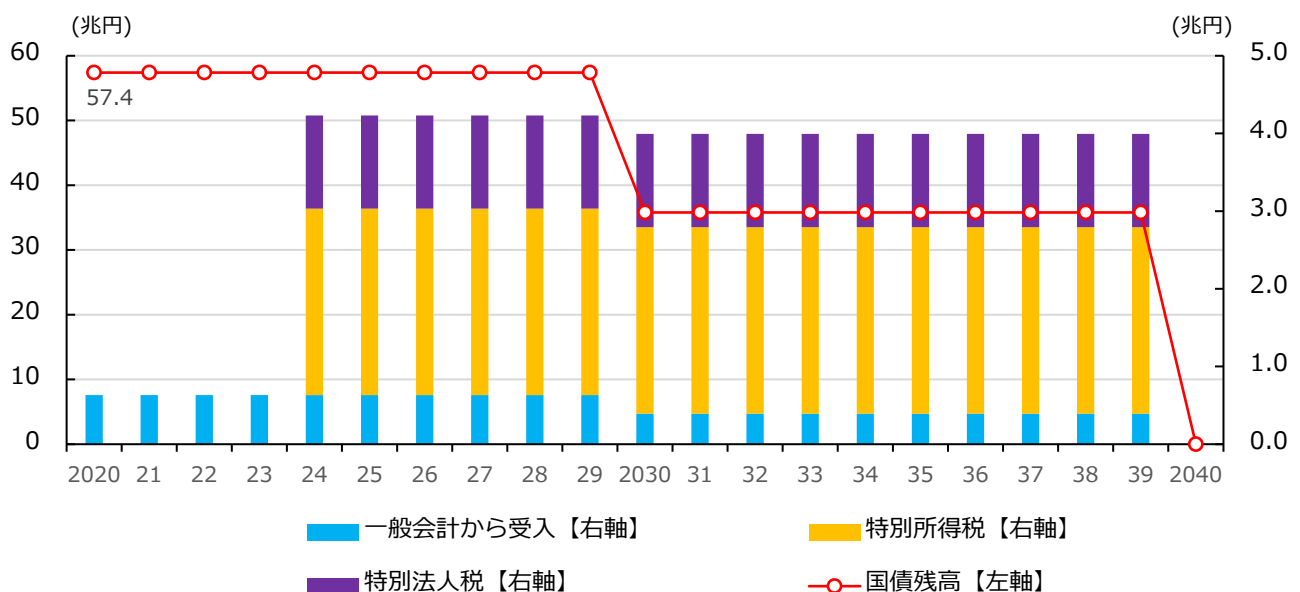
パンデミック収束が未だ見通せず、新型コロナウイルス感染症対策の予算(2020年度補正予算の予備費の未使用枠が約7兆3千億円あるとはいえ)がどこまで拡大するか不透明であるので、現時点では、対策予算を賄うために発行される国債償還の確定的な試算はできない。そうであっても、償還のための財源をあらかじめ定め、国債償還をどう進めていくかは重要課題であり、今後の議論の深化を期待して、ここでは暫定試算を示しておきたい。

暫定試算のベースケースについて、その前提としては以下のように設定した。

- ① 償還すべき国債残高は57兆4千億円(2020年補正予算での新型コロナウイルス対策経費のための国債発行額)とし、10年満期の国債、金利は1.1%(2020年当初予算における積算金利)とした。
- ② 中所得者・高所得者・超高所得者に対する特別増税(課税所得×一律税率)を実施する。税率は所得水準の差も考慮し、合計所得で、4百万円超8百万円以下は3%、8百万円超2千万円以下は5%、2千万円超1億円以下は10%、1億円超は15%とする。実施時期は、コロナ危機からの経済回復後ということで、2024年から2039年までの16年間とする。以下、「特別所得税」と記す。
- ③ 法人税の特別増税は法人税額×10%とし、実施時期は2024年から2039年までの16年間とする。以下、「特別法人税」と記す。
- ④ 国債利払費は一般会計からの受入金で賄う。

これらの前提で試算してみると、図表5に示すとおり、20年で新型コロナウイルス対策のために発行した国債の全額償還が可能となる。2030年の借換債発行時の金利上昇(2%~3%へ上昇)を織り込んで、20年で全額償還が可能である。

図表5 新型コロナウイルス対策のために発行した国債の償還試算(ベースケース)



(出所)筆者による試算。

ベースケースでの増税規模(2024年~39年)は、特別所得税が38兆4千億円、特別法人税が19兆2千億円となる。2039年までの一般会計からの受入は10兆3千億円となる。ただし、所得税と法人税は、景気低迷があれば課税ベースが縮小し税収が減少することがあるので、政策として景気の維持に努める必要がある。さらに、現時点では試算が困難であるが、国際協調のもとで、資産課税や金融取引課税を導入できれば、償還期間の一層の短縮、あるいは所得税・法人税の特別増税規模やその実施期間の圧縮も可能となろう。また、償還対象の国債残高が増える場合を試算すると、さらに7兆5千億円以上がプラスされてくると、20年で償還できない残高が生じてくる。

最後に重要なポイントについて付言する。特別増税の実施時期については、コロナ危機からの経済回復後になるが、現時点ではパンデミック収束と経済の先行きは見通し難い。最新の日本経済研究センター「ESPフォーキャスト調査」(2020年10月7日)の予測の総平均でみると、コロナ禍前の2019年第Ⅳ四半期のGDP水準を100とすると、2022年第Ⅰ四半期で98.5と、コロナ禍前の水準に迫るとはいえ、経済が長期に水面下(コロナ禍前のGDP水準以下)で推移する予測となっている。2020年9月15~16日に開催された米国の連邦公開市場委員会(FOMC)により示された見通しでは、政策金利のFF(フェデラルファンド)金利は現在の水準が2023年末まで維持されるとしているように、2023年までは経済の先行きに慎重な見方をしている。これらも勘案し、今般の暫定試算では、経済回復を2024年と仮定し、特別増税の実施時期と一応設定しておいた。今後、状況変化に応じて、再試算していきたい。

いずれにしても、新型コロナウイルス対策による異例の財政出動で拡大した政府債務について、財源をどう確保して償還していくかの議論の活発化を期待したい。

主要参考文献

岡 直樹(2014)、「日本の所得税負担の実態—高額所得者を中心に—」、財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』通巻第118号、2014年3月

尾崎乾介(2011)、「ドイツの連帯付加税」、国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』No.728、2011年9月

小林慶一郎・森川正之編著(2020)、『コロナ危機の経済学』、日本経済新聞出版、2020年7月

森信茂樹(2011)、「復興財源は、所得税を中心に」、NIRA政策レビューNo.52、2011年7月

OECD(2019)、「OECD 対日経済審査報告書」(日本語版)、2019年4月

IMF(2020a)、“Japan: 2019 Article IV Consultation -Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Japan”, IMF Country Reports 20/39, February 2020

IMF(2020b)，“FISCAL MONITOR -Policies for the Recovery”, October 2020

<contact@apir.or.jp、06-6485-7690>

- ・本レポートは、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当研究所の見解を示すものではありません。
- ・本レポートは信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、その正確性、完全性を保証するものではありません。また、記載された内容は、今後予告なしに変更されることがあります。