

Ⅱ 国債発行「30兆円枠」と隠れ借金

浅羽 隆史

白鷗大学法学部専任講師

30兆円目標を達成

(1) 30兆円目標とは

2002年度の予算編成のキー・ワードは、「5兆円、3兆円、30兆円」であった。このうち、「30兆円」が、財政諮問会議の「骨太の方針」（「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」、2001年6月）で示された国債の発行目標である。この目標は、2002年度予算において達成の可否が大きな焦点となった。

まず、この30兆円の国債目標について、その定義を明確にしておく必要がある。ここでいう30兆円は、一般会計で新規発行される国債のみが対象である。国債整理基金特別会計で発行される借換債や財政融資特会債、地方交付税特別会計などによる政府借入金、短期の資金繰りのために発行される財務省証券などの短期債は含まない。

(2) 30兆円の目標を達成

2001年度当初予算における新規国債の発行額は28.3兆円であった（補正後は30兆円）。ただし、2002年度には、交付税特別会計の新規借入金をゼロにするための地方交付税交付金の増額など、歳出の増加が予想されていた。そのため、財務省による「財政の中期展望」（2001年2月）では、目標達成に3兆円程度の財源措置が必要であった。しかし、現在ほど景気の見通しが悪

くなかったこともあり、公共事業削減などで十分対応可能な目標といわれていた。

だが、景気の見通しが悪化し、税収の伸びが期待できない一方、失業対策費など歳出の膨張が予想されるようになった。また、2001年度予算の新規国債発行額について、NTT株売却資金の流用などを行なっても補正予算で30兆円ぎりぎりになった。このように、2002年度の予算編成作業が進むにつれ、この30兆円が高いハードルとなっていった。

しかし、結果からみれば、2002年度当初予算における国債の新規発行は30兆円におさまり、目標は達成された。

目標達成の背景と評価

(1) やりくりによって目標達成

30兆円の新規国債発行目標達成には、歳出の抑制のほか、会計上の「やりくり」が不可欠であった。「やりくり」は5項目に区分でき、合計金額は1.7兆円にのぼる（表1）。

このうち最大は、交付税特別会計への繰り入れを一部回避したことによる1.0兆円である。交付税特別会計による借入金を解消するため、2001年度より一般会計からの繰入額を増やしてきたが、2002年度の増加分を停止した。それにより、新規国債の発行は圧縮された。しかし、その分が交付税特別会計の借入金となるので、典型的な「隠

表1 やりくりの内訳

項目	一般会計への効果	債務性	債務増加	金額
交付税特別会計への繰り入れ回避	歳出抑制	有	有	1兆 443億円
交付税特会借入財投資金の償還期限延長	歳出抑制	有	無	2,970億円
自賠償特別会計への繰り入れ見送り	歳出抑制	有	無	2,000億円
外為特別会計からの特別繰り入れ	歳入増加	無	無	1,500億円
JRAからの特別納付金	歳入増加	無	無	50億円
合計	—	—	—	1兆6,963億円

れ借金」の一種といえる。

その他、歳出の抑制策として、交付税特別会計が借り入れた財投資金の償還期限延長によって0.3兆円、自賠償特別会計から借り入れていた過去の「隠れ借金」の返済を先送りすることで0.2兆円の「やりくり」が行なわれた。これらの措置は、いずれも債務性はあるが、新たに債務が増加する訳ではない。

歳入の増加策としては、外国為替特別会計からの特別繰り入れが0.2兆円、JRAからの特別納付金で50億円となっている。これらはいずれも法改正を伴うものだが、債務性を有するものではない。

(2) 30兆円目標に一定の歯止め効果

財政再建という観点から、30兆円の目標を設定し、それを達成したことには一応の成果があった。もちろん、「やりくり」が行なわれなければ達成できなかったのだが、歳出の膨張をある程度抑制するという意味で、30兆円目標が一定の歯止め効果をもっていたことは間違いない。

1998年に財政構造改革法が凍結された後、財政再建路線は完全に放棄され、その後は歯止めのない「ばらまき」が行なわれたことを思い出せば、目標を多少歪んだ形ながら維持したことは、一応評価すべきであろう。

また、景気への対応という面でも、「やりくり」によって、それなりの対応ができた。さらに、長期金利への影響も考えるべきであろう。国債の発行額

の抑制によって、長期金利の上昇要因は若干でも縮小される。

(3) 「やりくり」の副作用

30兆円目標は、2002年度における財政規律確保にある程度の効果を有していたが、「やりくり」には強い副作用があることを忘れてはならない。

まず、財政を見えにくくするという悪影響がある。実際に政府の税収がどの程度足りないのか、債務や資産がどの程度あるのかといったことが、「やりくり」を行なうことで非常にわかりにくくなる。財政民主主義という観点から、問題の多い手法である。

また、財政再建についても、過去のように大規模な「やりくり」に頼り、かえって財政規律を緩めることにつながる恐れも指摘できる。かつて、赤字国債の新規発行ゼロを目標にしていた時、最後は「やりくり」によって何とか財政再建の形を整えていたが、実質的には歳出の抑制は果たせなかった。そのため、財政再建を継続的かつ有効に行なうには、一度でも「やりくり」を認めることが逆効果になる可能性も大きい。

さらに、こうした歪んだ財政運営によって、海外をはじめとした格付け機関による評価が下げられる恐れも指摘できよう。

こうしたことから、「やりくり」が好ましい手法でないことは明らかである。本来は、財政再建のスキームのなかに景気の低迷に対応する弾力条項を

設け、その範囲内で景気への配慮をし、財政再建の枠組みを維持することが望ましい。

そのため、早急に財政再建の枠組み自体を再検討する必要があるのではないだろうか。

● 2002年度国債発行の内容

(1) 国債発行総額は初の100兆円超

新規国債30兆円のうち、建設国債は6.8兆円で、2001年度当初に比べ2.0兆円、補正後と比べ2.3兆円の減少となる(図1)。建設国債減少の要因は、大きく二つに分けることができる。第一は、公共事業の削減である。公共事業関係費とその他費目の施設費を加えたベースで、2001年度当初と比べ1.1兆円削減されている。

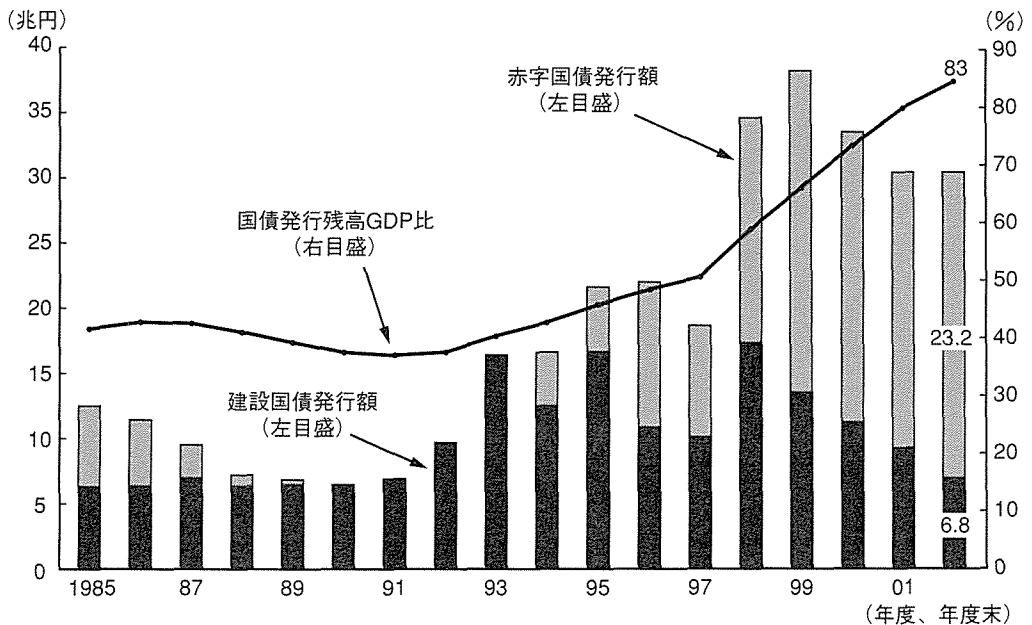
第二に、宇宙開発事業団の研究費のように、これまで出資金で手当てしてきた経費を、補助金に変更したことも影響している。出資金であれば建

設国債の対象となるが、補助金は対象外である。出資金は、国有資産台帳に資産として計上される。しかし、たとえば宇宙開発事業団には、それに見合う資産はない。今回の見直しは、財政の実態に合わせて、その姿をわかりやすくしたということで、評価すべき点である。2001年度の出資金は1.5兆円あったが、うち0.5兆円を補助金に変更、0.5兆円を削減した。これにより、建設国債の対象が1.0兆円分減少した。

一方、赤字国債の発行は23.2兆円にのぼり、2001年度当初に比べ3.7兆円、補正後と比べても2.3兆円増加している。2002年度の赤字国債の発行額は、当初予算として過去最高の2000年度の23.5兆円に次ぐ規模である。

新規発行の国債以外にも、国債整理基金特別会計で発行する借換債が69.6兆円、財政融資資金特別会計で発行される財政融資特会債(市中発行分)が11.0兆円ある。これらを合計した国債発行額は110.5兆円となり、はじめて100兆円を超えた(2001年度当初予算98.5兆円、同補正後99.8

図1 国債発行額・国債発行残高の推移



(注) 2000年度(末)までは決算、2001年度は補正後、2002年度は当初予算

兆円)。

一般会計の歳入に占める国債の割合を示す国債依存度は、36.9%である。2001年度当初予算と比べ、2.6ポイント上昇する。

(2) 政府債務残高は693兆円

2002年度末の普通国債の発行残高は414兆円、名目GDP比で83%となる。2001年度当初予算段階の見通しと比べると、25兆円、8ポイントの増加となる。

これに、長期借入金を加えた国の長期債務残高が528兆円、地方債と地方の長期借入金を純計した政府債務残高では、2002年度末693兆円となる。政府債務残高を2001年度当初予算時点の年度末見通しに比べると、27兆円増加する。

2002年度末の政府債務残高見通しを名目GDP比でみると140%になる。これはOECD諸国のなかで最悪の水準である。いつ長期金利が上昇に転じても不思議はないだろう。とくに、景気の回復が長期金利の急激な上昇を呼ぶリスクが十分にある。こうした点を鑑みると、30兆円目標はあくまで当面のものに過ぎないことがよくわかる。

● 今後の展望と課題

(1) 補正予算に含みか—30兆円目標にのりしろ

30兆円目標達成のために、「やりくり」を行なった。こうした財政運営上の手法は、1980年度を元年とする財政再建において、たびたび行なわれてきたものである。とくに赤字国債発行ゼロという目標が、1985年度に「新規」発行ゼロに変更されて以来、90年代なかばまで頻繁にみられた。

その手法も多岐にわたる。そして、そうした過去の「やりくり」の多くは、2002年度における30兆円目標でも利用可能である。なかでも、年金給付への公費負担分(基礎年金給付額の3分の1、2002年

度予算5.5兆円)を後年度に繰り延べる「やりくり」は、過去にも頻繁に行なわれ、現在でも年金積立金があるため不可能ではない。また、一般会計から国債整理基金特別会計に前年度首の国債発行残高の60分の1を繰り入れる「定率繰り入れ」(2002年度5.9兆円)の停止も、過去頻繁に行なわれた「やりくり」であり、現在でも国債整理基金に若干の余裕があるため一部は可能である。

そのため、2002年度に景気対策や税収の減少から補正予算を組んだ場合でも、30兆円目標を維持するための「のりしろ」が数兆円残されている。

(2) 次の財政再建目標

30兆円目標は、財政再建の通過点に過ぎない。「骨太の方針」では、国債費を除く歳出について、国債発行に頼らない「プライマリー・バランス」黒字が次の目標とされている。こうした目標設定の仕方は、政府債務残高のGDP比を上昇させないという意味をもっており、その限りでは合理的なものである。

しかし、その目標を達成することは容易でない。たとえばこの目標を2002年度予算に当てはめてみると、国債の新規発行額は16.7兆円まで圧縮しなければならない。仮に、財政再建を増税で行なうとしよう。その場合、単純計算で言えば、消費税の税率を5ポイント強引き上げる必要がある。これに「やりくり」の解消や地方消費税分を含めると、7ポイントは引き上げる必要があり、消費税+地方消費税の税率を12%にしなければならないことになる。

もちろん、「骨太の方針」でも指摘するように、こうした目標の達成のために行なう財政再建は、マクロ経済の状況をみながら段階的に行なうべきである。しかし、現在の日本の財政状況をみると、財政再建を悠長に行なう余裕はない。今後、いっそう厳しい問題に迫られることは間違いないであろう。(あさば たかし)