

[各論II] 景気刺激型予算で膨張する 国債と累積債務

江川 雅司

明治学院大学経済学部教授

新規国債発行額 30兆円超予算の意味

「基本方針2006」に基づき、歳出の自然増抑制方針のもと、最近の新規国債発行額は4年連続して減額されていた。しかし、2008年度補正予算及び2009年度当初予算編成では、2008年9月15日に起こった米国でのリーマンショックが先の「基本方針2006」に基づいた財政再建政策（歳出・歳入一体改革）を一変させている。つまり、2009年度当初予算での新規国債発行額は、対前年度当初予算比31.3%増の33兆2,940億円（対前年度当初比7兆9,460億円増）まで嵩上げされた。この予算編成は、「100年に一度」の世界恐慌の局面に向けて、ある意味ではケインズ主義を復活させ、景気を本格的な回復軌道に乗せることを目的とした積極型予算編成といえる。積極型予算は、一進一退の景気を下支える効果が期待される反面、大量の国債消化が金融市場に大きな負担をかけるリスクをも併せ持った予算である。また、積極型予算の財源的裏付けは国債発行に依存している為、その財源調達手段は個人、企業、政府それぞれの経済主体に直接痛みを伴わない「財政錯覚」を抱かせることが、今後の財政運営に大きな問題をも内包している。

以上のように、確かに、「予算は財政政策の場所である」と言われているように、2009年度新規国債発行規模は、「財政再建策」から「景気対策」への

財政政策の転換と判断できる。2009年度予算は、「景気刺激型予算」と言える所以である。

さて、2009年度当初予算の「歳入側面」では、税收規模が、対前年度比13.9%減の46兆1,030億円（対前年度当初比7兆4,510億円減）と3年ぶりに50兆円を下回ると予想されている。税收の減少率は過去2番目の大きさである。その結果、国の歳入総額の4割に近い33兆2,940億円が新規国債発行で資金調達される。当初予算としては、新規国債発行額は過去最高となる為、国債依存度は37.6%（対前年度当初比7.1%ポイント増）と急上昇している。ちなみに、新規国債発行額の内訳は、建設公債7兆5,790億円（対前年度比2兆3,670億円増；45.4%増）、特例公債25兆7,150億円（対前年度比5兆5,790億円増；27.7%増）である。ただし、注意すべき点は、一般会計の「その他収入」として、「埋蔵金」と呼ばれている財政投融资特別会計の積立金4兆2,350億円が繰り入れられており、「埋蔵金」が無ければ新規国債発行額がさらに増大していた点である。

一方、「歳出側面」では、国債費（過去に発行して満期になった元本や利払い費に当てる費用）も20兆2,437億円（対前年度比805億円増；0.4%増）と、国の借金返済の重圧がますます増している。更に、国の政策的経費である一般歳出規模もまた51兆7,310億円（対前年度比4兆4,465億円増；9.4%増）と初めて50兆円を突破し、過去最大規模に膨張している。その対前年度伸び率は、1979年度当初予算

以来、30年ぶりの高い伸び率を示している。この膨張理由は、(1) 2009年度より適用予定である基礎年金の国庫負担3分の1から2分の1への引き上げ分(2兆3,002億円)、(2)景気対策としての「経済緊急対応予備費(1兆円)」の新設、及び(3)公共事業を含む「雇用創出」の為の地方交付税増額の1兆円といった景気対策関連の歳出増などに因る点が多い。また、毎年度増大する社会保障関係費の削減目標額が当初方針の2,200億円(「基本方針2006」で設定された削減額)であるにもかかわらず、2009年度当初予算編成で230億円しか削減できなかった要因も大きい。この結果、一般歳出額は、概算要求基準(シーリング)枠で設定された上限(47兆8,000億円)を4兆円ほど大きく上回り、歳出総額規模拡大となり、新規国債発行額の規模が拡大したことになる。

2009年度当初予算に関して、麻生太郎首相は、「100年に1度の危機的な世界の金融経済情勢の中で、国民生活と日本経済を守る強い決意が表われた極めて重要な予算だ」と称している。政府が2009年度中に政府主導から民間主導への景気回復にいかにかスイッチさせるかが、今後の財政運営の鍵といえる。他方、政府が、「生活経済防衛予算」と命名した点は、裏を返せば予算規模拡大、財政赤字拡大政策を裁量的に実施していることになる。

かくして、2009年度の「新規国債発行額30兆超予算」の意味は、端的にいえば、「歳入側」の大幅な税収減という点、「歳出側」の(1)「経済緊急対応予備費」の新設、及び(2)公共事業を含む「雇用創出」の為の地方交付税増額による景気対策関連の歳出増、更には(3)基礎年金の国庫負担分引き上げによる一般歳出増という点にある。

このように、以前、ガルブレイスが先進諸国を「公債国家」と主張したように、わが国の2009年度当初予算は、依然として国債に抱かれた財政政策であり、「景気対策」を目的とした「公債国家」を象徴とした予算といえる。

基礎的財政収支の状況と財政政策

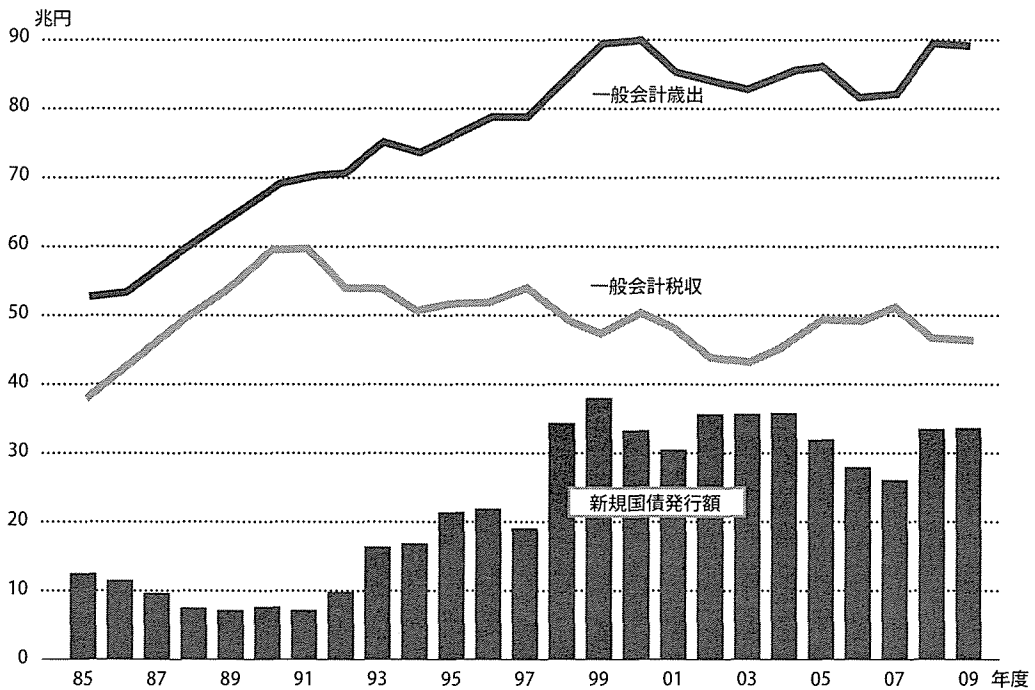
さて、新規国債発行額は「財政赤字」を示す。財政赤字には、景気変動の影響を受ける「循環的財政赤字」と、景気変動要因を除いた「構造的財政赤字」とがある。

1991年のバブル経済崩壊後、わが国の財政赤字は、主として裁量的な財政政策や高齢化に伴う義務的な社会保障関係費の増加等を反映した、構造的財政赤字の増加によってもたらされた。しかし、1993年以降ではGDPギャップがマイナス基調で推移していたため、循環的財政赤字の様相も呈したが、2004年度は企業収益増加等に伴う税収増加等から循環的財政赤字は更に縮減している。2005年度では、歳入増加と歳出削減の進展により、循環的・構造的の両財政赤字は更に縮減した。2006年度では法人税収の増大効果が大きく、「構造的財政赤字」の改善よりは「循環的財政赤字」が改善され、その後の2007、2008年度当初予算でも同様な傾向を示していた。しかし、2008年9月のリーマンショックにより、2008年度での補正予算と2009年度当初予算では、「循環的財政赤字」が露呈することになる。

確かに、国債発行による財政赤字は、短期的に経済安定化効果を持つが、将来的には増税政策が予想されれば、量的効果が相殺される「中立命題」が成り立つ。この意味で、短期的な経済安定を最優先する景気対抗政策には限界があるため、税の自然増収による国債発行縮減が望まれる。

図のように、2004年度以降の国債発行額は景気政策や構造改革政策によって、確かに縮減の様相を呈し、また2008、2009年度には、再度その発行額が上昇しているように上下に振幅している。しかし、国債発行額水準自体は、従来から依然として高い点の問題である。財政の持続可能性の判断基準に、累積債務残高の対GDP比が将来に発散しない点にある。債務に係わる名目金利水準と名目経済成長率

図 一般会計歳出と税収、新規国債発行額の推移



注：2007年度までは決算、08年度は補正後見込み、09年度は当初予算ベース。
出所：「朝日新聞」(朝刊) 2008年12月21日付

が等しいという条件のもとで、基礎的財政収支の均衡、ないしは黒字化するような財政赤字政策が望まれる。つまり、基礎的財政収支の均衡は、当該年度の政策に必要な経費が同年度の税収で賄うことができるという意味であり、必要な国債発行額は、単に過去の債務の元利払だけに充てれば良いことになる。その意味で、基礎的財政収支の均衡は財政の持続可能性にとって緊急な課題である。しかし、政府の財政拡大政策により、2009年度の新規国債発行は膨張し、国の基礎的財政収支赤字は13兆503億円(前年度比8.3兆円増)と大幅に悪化している。税の自然増収の縮減が経済成長率の鈍化を導き、基礎的財政収支黒字化計画の後退を余儀なくされている。

ちなみに、2010年代財政見通しで、内閣府は、「2011年度の名目経済成長率を2%程度とし、消費税率を1%上げると仮定しても、景気が後退局面にある2009年度の税収の落ち込みが大きいいため、国と

地方を合わせた基礎的財政収支が2011年度に名目GDP比で2%超の赤字になる。つまり、基礎的財政収支赤字は10兆円台半ばの規模となると試算している。また、2011年度から消費税率を毎年度1%上げ、2015年度に消費税率10%にすると仮定した場合でも、基礎的財政収支黒字化は2010年代後半になると試算している。

いずれにしても、2009年度当初予算編成から判断して、2011年度に基礎的財政収支黒字化を目標とした「骨太方針2006」の財政再建策が停滞ないしは後退したと読み取れる。

財政赤字と累積債務残高の趨勢

他方、2009年度末の国の長期債務残高は約607兆円と、前年度末よりも約16兆円増大する見込である。この累積債務残高は、人口規模を1.2億

人として計測すると国民一人当たり約506万円の借金を抱えている計算となる。また、国及び地方政府の累積債務残高は約804兆円であり、対GDP比は157.5%（対前年度比2.9ポイント増）となり、2年連続150%を上回る見通しである。先進諸国の中で、日本の債務残高は突出して高い水準にあり、国と地方の長期債務残高は2008年度より約2.2%増が見込まれ、この点からも依然として財政再建への道のりは遠いと判断せざるを得ない。

以上の点を、マーストリヒト財政基準の対GDP比の財政赤字マイナス3%以下、累積債務残高60%以下が望ましいという点に照らして考察すると、わが国の対GDP比の財政赤字はマイナス4.0%（対前年比1.4ポイントの悪化）であるのに対し、対GDP比の累積債務残高は174.1%（対前年比1.1ポイントの悪化）である（ここでの数値は、OECDが算出したSNAベースの一般政府の計数値を用いている）。なお、最近の対GDP比の財政赤字の趨勢は、1990年度以降通減傾向にあるものの、累積債務残高のそれは、これまで一貫して逡増傾向にあることが問題である。これらの数値は、先進諸国のどの国よりも劣った数値であり、海外でのわが国の国債・地方債への信認低下が懸念される。

景気政策と財政健全化政策再構築の必要性

新規国債発行は、戦後のわが国の経済成長至上主義政策に大きく貢献してきた。ただ、新規国債発行である「公債金」が、歳出側の利払費と債務償還費である「国債費」よりも大きくなると債務がそれだけ累積され、財政が硬直化する。それゆえ、2008年度当初予算編成までの政策は、数値改善が最近の財政健全化の第一目標とされてきた。この点は、持続可能な財政の構築に資する基礎的財政収支を改善することは、政府が次世代に負担を先送りせず、経済の規模に比して債務残高のさらなる増大を抑制することを目的とした改革を進めていることを示唆している。

最近の一般会計ベースの基礎的財政収支は、2004年度から4年連続で改善し、2008年度でも赤字額は大幅に縮減する予想であった。しかし、米国のサブプライム・ローン問題や内需停滞、リーマンショック等によって、2008年度では、当初見込まれた2%成長率が達成できず0.2%成長率にとどまった結果、税の自然増収が縮小し、2011年度基礎的財政収支黒字化計画は厳しい状況下となった点は、先に指摘した通りである。また、2009年度予算では、基礎年金国庫負担割合の引上げ分等が一般歳出に計上され、基礎的財政収支が悪化した予算となっている。更には、2009年度はゼロ成長が見込まれ、極めて厳しい経済状況であるといえる。現時点では、徹底的な景気対策を主とした財政再建策が急務である。当面、政府は「景気依存型」の財政政策を余儀なくされる。

また、2009年度後半には、日本経済の底入れ時期を探る展開になることも予想される。そうなれば、金利が上昇局面に入る可能性があり、膨大な残高をかかえ、リスクの高い財政運営が続くことには変わりはない。したがって、仮に基礎的財政収支黒字化に転換しても、即座に債務残高増に歯止めがかかるか否かは、長期金利水準に依存している。というのは、景気が拡大し長期金利が上昇すれば、国債費の利払費が膨張するからである。今後も継続的に、財政健全化政策の再構築によって、可能な限り1年でも早く、まずは単年度の基礎的財政収支の黒字化を進め、累積債務残高の対GDP比の改善を図るべきである。

今後の課題と展望

かくして、2009年度の国債発行に関して、以下の5点が明らかになったと考えられる。

第一に、政府は循環的財政赤字と構造的財政赤字の両者に苦しめられているという点である。とりわけ、2009年度予算は、景気刺激型予算の実現にある。次いで第二に、景気刺激型予算ゆえに財政赤字

と累積債務残高は増大し、財政再建の道は依然と険しいという点である。一層の国債管理政策が待たれる。続いて第三に、基礎的財政収支黒字化計画の再構築が急務となった点である。基礎的財政収支黒字化への転換は、まずは景気後退局面の改善を前提とし、(1) 税の自然増収の安定性や、(2) 財政再建策のより一層の進展が必要である。第四に、基礎的財政収支黒字化の政策転換効果は、景気拡大や新規国債の増発による長期金利水準の上昇に大きく影響をうけ、クラウディング・アウト問題が発生する可能性を持っている。わが国では、金融機関への高

い貯蓄率と最近の超低金利政策に支えられ、クラウディング・アウト問題は発生してこなかった。しかし、高齢化が進んでいる現在、また団塊の世代が定年を迎え、従来のような貯蓄率が維持できるかが懸念される。第五に、国債発行には、財政錯覚を起こしかねない要素が多分にあり、世代間の負担の公平問題も、十分吟味する必要がある。

いずれにしても、短期的景気政策を踏まえ、従来以上の効率的な行財政運営ができる機構整備と国と地方政府の効率的財政関係が一層望まれる。■

