

[各論II] 新規国債発行枠設定と 税外収入

江川 雅司

明治学院大学経済学部教授

新規国債発行枠設定と税外収入依存型予算

バブル経済崩壊過程で税収が減少に転じたことに加え、それ以降、特に2008年9月に発生した金融危機後の景気低迷を受けて税収が大きく減少している。一方、少子高齢化の進展に伴い、最近では社会保障関係費は毎年1兆円規模で著増している。このような状況が新規国債発行額や累積債務残高に影響を及ぼし、財政を悪化させている。とりわけ、2010年度及び2011年度予算案では税収を上回る新規国債発行が余儀なくされている。

2011年度予算案では、新規国債(44兆3000億円)に借換債(111兆3000億円)、財投債(14兆円)を加算した国債発行総額169兆6000億円は、対前年度比7兆2000億円増(同4.4%増)と膨張し、過去最大の規模を更新する見通しとなっている(2005年度実績が過去最大規模であった:165兆379億円)。2011年度でも補正予算が編成され、国債の更なる追加発行の可能性も見込まれることから、税外収入依存型予算の意義は充分にある。

さて、前政権与党の予算編成の基本方針は、毎年6月に策定される「基本方針〇〇」に基づいて組まれてきた。一方、2009年9月、自民党から民主党への政権交代以降、政府は初めて「財政運営戦略」(2010年6月22日)と題した「中期財政フレーム」を、続いて2011年度の概算要求に当たって、政府は

「予算の概算要求組換え基準について」(2010年7月27日)を閣議決定し、「財政健全化計画」を策定している。政府は、これらの計画に基づいた予算案を2010年12月に閣議決定、つまり「新規国債発行額を前年度水準(44兆3000億円)以下に抑制し、過去の借金の利払費等の国債費を除いた歳出額(基礎的財政収支対象経費)を71兆円以下に抑制する」を遵守し、財政再建策の方針を提示している。しかし、(1)新規国債発行額を44兆円枠に抑制するために、税外収入の確保がキーワードとなった点、及び(2)新規国債発行額については約44兆円枠以内に抑えるものの、借換債が増大し、結果的に国債発行総額が拡大している点などから、「中期財政フレーム」は導入1年目から形骸化するのではないかの懸念がある。

ここで、2011年度予算案の特徴を国債発行に焦点を当てて要約すれば、2010年度予算案同様、(1)事業仕分けの評価結果を踏まえ不要不急の歳出削減を実施する一方、(2)景気低迷や円高不況による税収の減額分を特別会計の見直しから捻出した税外収入に最大限活用したうえで、(3)不足分を長期金利の急激な上昇を招かないことに配慮した景気政策・豊かな国民生活優先のための新規国債発行依存型予算であるといえる。つまり、2011年度予算案での新規国債発行額は2年連続で税収額を上回る規模であり、政府は対前年度予算比0.1%減の44兆2980億円(対前年度当初比50億円減)を計上している。また、2011年度予算案は、「経済成長と

雇用拡大」のスローガンのもと、ケインズ主義を復活させ、デフレ脱却に向けて景気後退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新規国債発行に大きく依存しているため、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、依然と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、2011年度新規国債発行規模は、「財政再建」優先策というよりは「景気対策」・「雇用創出による豊かな国民生活確保」へ比重をかけた財政政策の転換と判断できる。2011年度予算案は、「デフレ脱却型予算」であるともいえる。

さて、2011年度予算案の「歳入側面」は、税収規模が対前年度比9.4%増の40兆9270億円（対前年度当初比3兆5310億円増）と、依然として50兆円を下回る40兆円台が見込まれている。税収の増減率はやや回復傾向にあるものの厳しい財政状況下にあることはいうまでもない。この結果、国の歳入総額の5割弱の44兆2980億円が新規国債発行で資金調達される。予算案として、新規国債発行額の国債依存度は47.9%（対前年度当初比0.1%ポイント減）と若干下落している。ちなみに、新規国債発行額の内訳は、建設公債6兆900億円（対前年度比2630億円減；4.1%減）、特例公債38兆2080億円（対前年度比2580億円増；0.7%増）である。まさに、「中期財政フレーム」を遵守した予算案である。

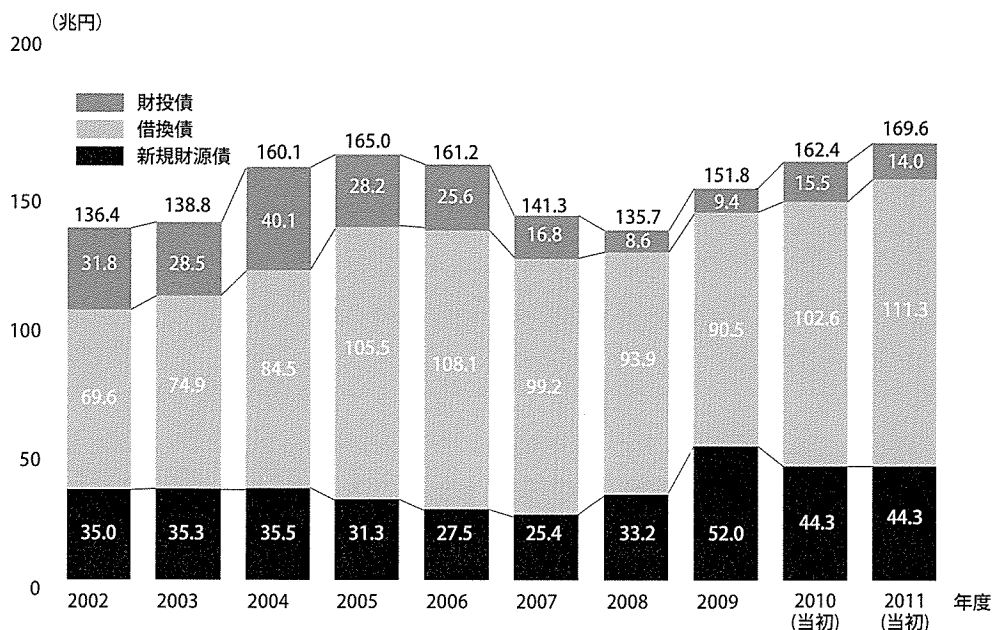
また、注意すべき点は、「税外収入」である一般会計の「その他収入」（埋蔵金を含む）が7兆1866億円（対前年度当初比3兆4136億円減；32.2%減）と大幅に下落している点である。税外収入の内訳は、(1) 外国為替資金特別会計の剰余金（2兆9332億円；対前年度比2.9%増）、(2) 独立行政法人鉄道

建設・運輸施設整備支援機構の利益剰余金（1兆2000億円；同0.0%）、(3) 財政投融资特別会計財政融資資金勘定の剰余金・積立金（1兆588億円；同77.7%減）、(4) 日本銀行納付金（2862億円；同13%減）、(5) 日本中央競馬会納付金（2318億円；同3.2%減）、(6) 財政投融资特別会計投資勘定の剰余金（1702億円）、(7) 公共事業費負担金（1319億円；同11.9%減）、及び(8) 国有財産売却収入（1169億円；同9.2%減）である。ただし、これらの内、(1) の外為特会計の剰余金、(2) の鉄建機構の剰余金、及び(3) の財投の剰余金・積立金は、基礎年金の50%国庫負担を維持するための財源（2兆5000億円）に充てられる。また、税外収入3兆4000億円の減額分（対前年度比）のほとんどは財投特会の剰余金・積立金などによるものである。埋蔵金依存には限度があるため、今後はこれら以外に労働保険特別会計やエネルギー対策特別会計などに係る税外収入の見直しが急務となる。いずれにしても、2011年度予算案は、税外収入の一部である「埋蔵金」がなければ新規国債発行額がさらに増大していたといえる点から、税外収入の存在意義は高い。

一方、「歳出側面」は、国債費も21兆5491億円（対前年度比9000億円増；4.4%増）と、国の借金返済の重圧がますます増している。更に、国の政策的経費を含む基礎的財政収支対象経費は70兆8625億円（対前年度比694億円減；0.1%減）と若干下落している。この点は、「中期財政フレーム」の「少なくとも前年度当初予算の基礎的財政収支対象経費の規模を実質的に上回らない」という点によるものである。減額理由は、(1) 高齢化に伴う医療費の増大や子ども手当等の創設等による社会保障関係費（28兆7079億円；5.3%増）が拡大しているものの、その他項目は全て減額されているからである。この結果、歳出総額は拡大せず、新規国債発行額も下落している。

2011年度予算案に関して、菅直人首相が掲げる「経済成長と雇用拡大」は、「中期財政フレーム」のなかで編成された予算案が景気回復にいかんスイッチさせるかが、今後の財政運営の鍵といえる。他方、

図 国債発行総額の推移



注：2009年度までは実績。
出所：財務省資料

政府がとる「雇用拡大」政策は、財源の裏づけが充分でなければ、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、2011年度の「新規国債発行額44兆円枠設定型予算」の意味は、端的にいえば、「歳入側」の税收比重の低さという点、「歳出側」の(1)社会保障関係費の拡大、及び(2)経済危機対応・地域活性化予算の継続などの点にある。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、2011年度予算案もまた、2010年度同様国債に抱かれた予算であり、「デフレ脱却」を目的とした「公債国家」を象徴とした予算といえる。

基礎的財政収支と財政政策

さて、新規国債発行額は「財政赤字」である。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」がある。1991年のバブル経済崩壊以降、わが国はこれら二つの財政赤字に苦しめられている。単に

財政赤字補填策として、新規国債発行は短期的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、短期的経済安定を最優先する景気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年度を契機に、新規国債発行額は景気政策や三位一体改革によって、確かに縮減の様相を呈したが、2008年度以降は、金融危機により、再度その発行額が上昇している。しかし、新規国債発行額自体が、従来から高い点が問題である。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がある。債務に係わる名目金利水準と名目経済成長率が等しいという条件のもとで、基礎的財政収支の均衡・黒字化するような財政収支の改善が望まれる。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收で賄うことができるという意味であり、必要な国債発行総額は、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。政府の「経済成長と雇用拡大」政策により、2011年度の新規国債発行額は高いが、基礎的財政収支赤字は22兆7489億円（前年度当初比9053億円減）と赤字幅を若干改善している。税の自然増収の増大が見込まれ、基礎的財政収支改善の様相がみられる。

ちなみに、政府は、2011年度の実質経済成長率1.5%、名目経済成長率を1.0%程度とし、ともにプラス成長率を見込むが、物価下落が続くデフレの影響で名目成長率が実質成長率を下回る「名実逆転」が予想される。2011年度の税収は景気状況や為替相場などによって変化するが、国の基礎的財政収支は名目GDP比で約4.7%の赤字になると見込まれる。基礎的財政収支の赤字がこのまま続くなれば、現在、低率安定している長期金利に上昇する圧力がかかり、利払費が更に増大するという悪循環に陥る懸念があることも考慮した財政政策が急務である。

財政赤字と累積債務残高

他方、2011年度末の国の長期債務残高は約692兆円と、前年度末よりも約24兆円増大する見込である。この累積債務残高は、人口規模を1億2000万人として計測すると国民一人当たり約577万円の借金を抱えている計算となる。また、国及び地方府の累積債務残高は約891兆円であり、対GDP比は184.0%（対前年度比3%ポイント増）である。前者の国の累積債務残高は、2010年度より約3.6%増が見込まれ、後者の国及び地方府の累積債務残高は、先進諸国の中でも突出しており、依然と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8.2%（対前年比0.6%ポイント改善）であるのに対し、対GDP比の累積債務残高は204.2%（対前年比5.8%ポイント悪化）である（数値は、

OECDが算出したSNAベースの一般政府の計数値である）。なお、最近の対GDP比の財政赤字の趨勢は上下に振幅しているものの、累積債務残高のそれは、基本的には通増傾向にあることが問題である。後者の対GDP比の累積債務残高の数値は、先進諸国のどの国よりも劣った数値であることから財政の持続可能性が問題となり、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

新規国債発行は、戦後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、予算編成では、基礎的財政収支の改善こそが財政健全化の第一目標とされてきた。持続可能な財政の構築に資する基礎的財政収支の改善は、政府が次世代に負担を先送りせず、対GDP比の累積債務残高の増大を抑制することを目的としている。したがって、「中期財政フレーム」では、「遅くとも2015年度までに基礎的財政収支赤字の対GDP比を2010年度の水準から半減し、遅くとも2020年度までに黒字化することを目標とする」という財政健全化目標が掲げられている。しかし、2011年度予算案では、更なる景気浮揚を課題とした積極的な景気対策を採っているため、先の目的達成が小幅ながら改善されているが、当面、政府は「景気依存型」財政政策を余儀なくされる点に注意すべきである。

景気が改善されれば、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、可能な限り早く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。

国債管理政策と今後のゆくえ

かくして、2011年度の国債発行に関して、以下の4点が明らかになった。

第1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、2011年度予算案は、景気刺激型予算の実現にある。次いで第2に、「中期財政フレーム」の中での景気刺激型予算は財政赤字額を不変とするものの、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3に、新規国債発行枠設定と税外収入依存型予算編成は、社会保障関係費の膨張が公共事業関係費の削減と相殺できず、十分に機能したとは言えない点である。基礎的財政収支黒字化計画の再構築が急務である。第4に、タイムリーな国債管理政策の必要性が問われているという点である。この点は、2011年度予算案の主な施策として、(1)超長期債市場の育成、(2)個人投資家の国債保有の促進、及び(3)国債整理基金の取崩し等による買入消却などが採られることになっているが、今後の政策効果が待たれる。■

(えがわ まさし)

