

日本における財政規律

谷 口 洋 志

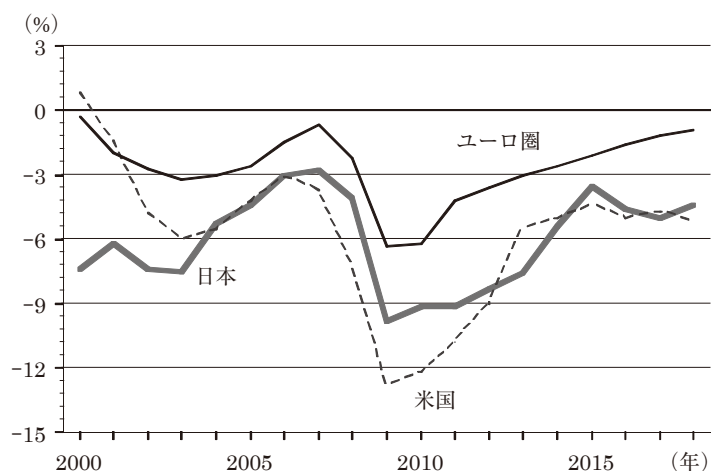
1. はじめに
2. 財政健全性の指標
3. 財政指標の政治的利用
4. 原則（ルール）をねじ曲げてきた日本の国家財政の歴史
5. おわりに

1. はじめに

2008年のリーマン・ショック以降、欧米諸国や日本では量的金融緩和政策が実施されてきた。一般に、景気回復や経済再生を目的とする経済政策としては財政刺激策や金融刺激策が考えられるが、主要国が金融刺激策に頼ってきたのは、リーマン・ショック以降、各国の財政赤字が一挙に拡大し、大胆な財政刺激策を講じる余地が乏しいためであった（図1参照）。

欧州では特に、GIIPSと呼ばれる国々、すなわちギリシャ(G)、イタリア(I)、アイルランド

図1 主要国の一般政府財政収支の対GDP比



出所) OECD (2017), *OECD Economic Outlook*, Volume 2017 Issue 1, OECD Publishing, Paris より作成.

表1 GIIPS 諸国の一般政府財政収支の対 GDP 比 (%) : 2007~2013年

国 名	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ギリシャ	▲6.7	▲10.2	▲15.1	▲11.2	▲10.3	▲8.9	▲13.2
アイルランド	0.3	▲7.0	▲13.8	▲32.1	▲12.7	▲8.1	▲5.7
イタリア	▲1.5	▲2.7	▲5.3	▲4.3	▲3.7	▲2.9	▲2.9
ポルトガル	▲3.0	▲3.8	▲9.8	▲11.2	▲7.4	▲5.7	▲4.8
スペイン	1.9	▲4.4	▲11.0	▲9.4	▲9.6	▲10.5	▲7.0

出所) 図1と同じ。

表2 GIIPS 諸国の調整失業率 (%) : 2007~2013年

国 名	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ギリシャ	8.4	7.8	9.6	12.8	17.9	24.5	27.5
アイルランド	4.7	6.4	12.0	13.9	14.7	14.7	13.1
イタリア	6.1	6.7	7.8	8.4	8.4	10.6	12.1
ポルトガル	9.1	8.8	10.7	12.0	12.9	15.8	16.5
スペイン	8.2	11.3	17.9	19.9	21.4	24.8	26.1

注) 調整失業率 (Harmonized Unemployment Rate) とは、各国の定義の違いを調整したものであり、非
軍人労働力人口に占める失業者の比率を表す。

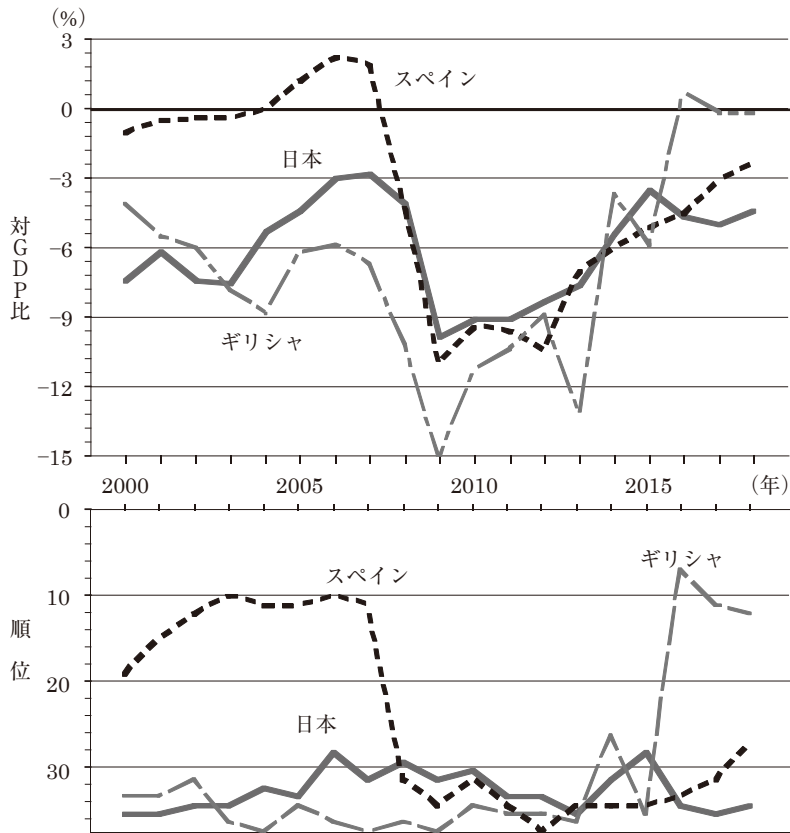
出所) 図1と同じ。

(I), ポルトガル(P), スペイン(S) の財政赤字拡大が注目され、これら諸国ではギリシャを中心に財政健全化が最重要課題となった(表1参照)。GIIPSの中でもギリシャとスペインでは、2012~2013年に失業率が25%前後となるなど経済状況の悪化が深刻化した(表2参照)。

図2の上図は、一般政府財政収支の対 GDP 比の推移について、日本とギリシャ・スペインを比較したものである。図より、ギリシャの財政収支は2000年代以降悪化し、2009年には最悪の15.1%の赤字を記録した。しかし、2014年以降は財政収支が大幅に改善され、2016年以降はほぼ財政収支均衡を達成すると予想されている。スペインの財政収支は2008年から急速に悪化し、2009年には11.0%の赤字を記録した。その後、財政赤字の水準は2012年まで10%前後で推移したが、2013年以降急速に改善しつつある。これに対し、日本の財政収支は常時3%以上の赤字を記録し、2009年の9.8%という最悪水準を脱したものの、2016年以降も5%前後で推移すると予想されている。

3カ国の状況を比較すると、リーマン・ショック以前から財政赤字が深刻化していたギリシャでは急速な財政健全化が進行し、リーマン・ショック後に急速に財政赤字が巨大化したスペインでは財政健全化の動きが徐々に進展している。これに対し、日本の財政赤字は慢性化かつ巨大化しており、財政健全化の兆しがみえない。2014~2015年頃に日本でも財政赤字が縮小しているが、これは消費税増税の影響であると考えられる。この時期の消費税増税がなかったならば、日本の財政赤字はもっと大きくなっていた可能性がある。

図2 3カ国の一般政府財政収支の対 GDP 比（％）とその順位

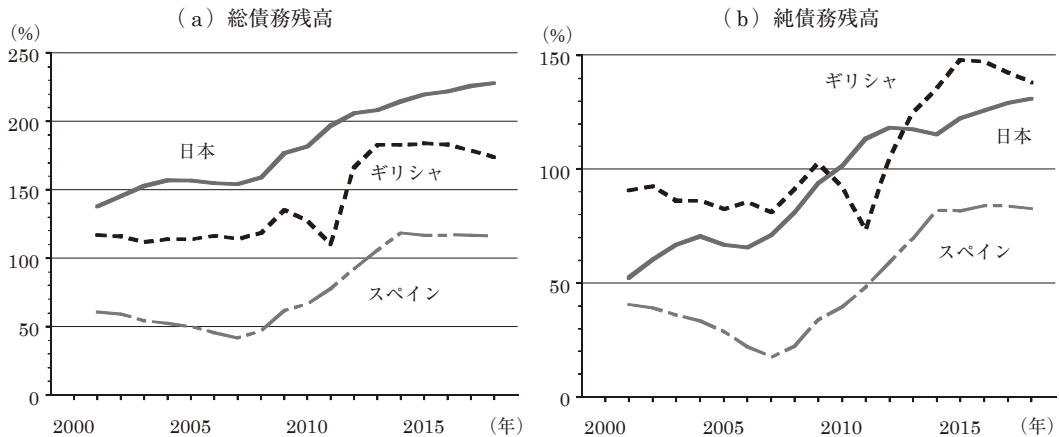


注) 下図の順位は、データがそろっている35カ国の中での順位で、上位ほど財政状態（一般政府財政収支の対 GDP 比）が良く、下位ほど財政状態が悪いことを意味する。
 出所) 図1と同じ。

日本の財政赤字が先進国の中でも最悪水準にあることは、図2の下図からも判明する。下図は、データが揃っている OECD 加盟国35カ国について、財政収支状況をランキングしたものであり、財政赤字の対 GDP 比が大きな国ほど順位が低い。図より、ギリシャの順位は最近急激に上昇し、スペインの順位はリーマン・ショック以降急速に低下したのに対し、リーマン・ショックとは無関係に、日本は常時最下位近くにある。

長期におよぶ財政赤字の慢性化は、政府債務の増大につながる。図3は、日本とギリシャ・スペインの一般政府債務残高の対 GDP 比の推移をみたものである。総債務残高でみると、日本の数値はギリシャ・スペインの数値を大きく上回り、現在も上昇傾向にある。純債務残高については、日本とギリシャがトップの座を競っているが、ギリシャには低下傾向がみられるのに対し、日本は引き続き上昇傾向にある。日本やギリシャの数値と比べると、スペインの数値は、総債務でも純債務でもかなり低い。

図3 3カ国の一般政府債務残高の対GDP比(%)：2000～2018年



出所) 図1と同じ。

このように、先進国の中で日本の財政赤字や政府債務残高がずっと最悪水準にあることは周知の事実となっている。不思議なのは、1975（昭和50）年度から日本では国債大量発行が始まり、1980年代から現在までの40年近く財政健全化に努めてきたにもかかわらず、財政赤字状態が1980年代後半のバブル期を除けば一向に改善されずに今日に至ることである。結果からみれば、財政健全化は経済政策の最重要課題とされてこなかったということである。

本稿の目的は、過去数十年にわたって日本の歴代政権が財政健全化努力をどのように無視あるいは形骸化してきたかを明らかにすることである。言いかえると、日本には財政規律が事実上機能していないということを論じることが本稿の目的である。

第2節では、財政の健全性を示す指標は複数存在するので、その違いを取り上げる。第3節では、アベノミクスにおける財政出動の実態について検討する。第4節では、財政規律をねじ曲げてきた日本の国家財政の歴史を詳細に検討する。第5節は結論である。

2. 財政健全性の指標

2-1 財政赤字の深刻さ

財政赤字や政府債務残高の水準が高いことは、財政状態が健全でない証拠であるとしても、財政状態の深刻さをそのまま反映する訳ではない。これは、同程度に財政状態が不健全であった日本とギリシャのうち、日本では経済危機につながらず、ギリシャでは深刻な経済危機につながったことから理解されよう。それは失業率の問題と似ている。

失業率が高い水準にあることは経済状態が必ずしも良くないことの証拠だとしても、失業状態の深刻さをそのまま反映する訳ではない。失業率が低い水準にあるとしても、失業が特定の階層

に集中し、それが長期化して構造的失業の様相を呈している場合、あるいは雇用の大半が非正規雇用で、職の継続が不確実・不安定で低収入を余儀なくされている場合には、何らかの改善策が求められよう。逆に、失業率が高い水準にあるとしても、業種間の成長と衰退に伴う摩擦的失業の性格が強い場合、あるいは職探しに時間をかければどこかで正規雇用に就ける可能性が高い場合には、深刻さの程度はかなり薄れると言えよう。

失業率問題と同じように、財政赤字や政府債務残高の水準が高いことは、財政状態が深刻であることを必ずしも意味するものではない。例えば、ドーマーの法則（Domar, 1944）によると、財政赤字の対名目 GDP 比が一定（ x とする）で、名目 GDP 成長率がプラスで一定（ g とする）であると仮定すると、政府債務残高の対名目 GDP 比は、 x/g に収束する¹⁾。これより、 g の数値が大きければ大きいほど、 x/g は低い水準に収束する。つまり、 x の数値が大きいたとしても、 g の数値もかなり大きいならば、 x/g の数値は相対的に低い水準にとどまる。 g は名目 GDP 成長率であるから、 g が大きいということは、実質 GDP 成長率が大きいか、あるいは物価上昇率（GDP デフレーター変化率）が大きいことを意味する。ここから、経済成長率が高い場合や高いインフレが生じている場合、財政赤字の問題はあまり深刻ではないと推論される。

また、貯蓄 = S 、投資 = I 、政府支出 = G 、税金 = T 、輸出 = X 、輸入 = Y とすると、IS バランス論の定義により

$$S - I = (G - T) + (X - M)$$

が成立する。したがって、事後的に貯蓄・投資差額（ $= S - I$ ）が大きい経済では、事後的に財政赤字（ $= G - T$ ）が大きいか、経常収支（ $= X - M$ ）が大きいかの少なくとも一方が発生せざるをえない。この場合、事後的に財政赤字が大きいたとしても、それは財政が不健全であるよりも、投資に対して貯蓄が過剰なことを反映したものかもしれない、その意味で財政赤字はマクロ経済の構造的特性に起因する。

ドーマーの法則や IS バランス論によると、財政赤字や政府債務残高が大きいたとしても、財政が不健全であるとは限らない。ただし、ドーマーの法則や IS バランス論が教えることは、財政赤字が問題ないということではなく、問題ない状況もありうるということである。したがって、ドーマーの法則や IS バランス論は、財政赤字の大きさが財政不健全性の指標ではないことを正当化するために使うことはできない。以上の内容をまとめると、財政赤字や政府債務残高が大きいたことは、財政が不健全であることの必要条件ではあるが、十分条件ではないということである。

1) ドーマー自身は4つのケースを取り上げた。ここでドーマーの法則として言及されるのは、そのうちの3番目のケースである（Domar, 1944）。小黑教授（2016）は、ドーマーの法則を最近の日本の財政事情と絡めてわかりやすく論じている。

2-2 複数の財政指標

OECD エコノミストの Leibfritz *et al.* (1994, p. 63) は、全体的な財政状況を把握するには複数の財政指標をみる必要があると指摘する。なぜなら、単一の指標だけで財政状況に関する情報を完全に把握することは不可能であり、多様な指標をみることによって状況を判断すれば、各指標のもつ欠陥を補うことができるからである。そこで彼らは、これまで指摘されてきた財政指標を表3のように列挙する。そして、どの指標を選択するかに際しては、常に単純性と包括性の間でのトレードオフに直面するとしている。

財政健全化にかかわる最も単純な財政指標は、政府財政収支の対 GDP 比である。表1および図2でみたように、ギリシャ、スペインや日本の財政状況が注目されるのは、これら3カ国の一般政府財政収支の対 GDP 比が際立って高いからである。しかし、こうした単純な指標だけでは全体的な財政状況を完全には把握できない。

例えば、同じ財政赤字でも、不況のために（自動安定装置が働いて）税収が減少した結果として生じた財政赤字と、景気刺激のために（裁量的財政政策として）減税を行った結果として生じた財

表3 一般政府レベルでの様々な財政指標

指 標	説 明
現金収支 Cash balance	現金受取－現金支払。民営化による株式売却収益のような1度限りの受取を含む。
財政収支（資金過不足） Financial balance (net lending)	金融資産に関わる取引を除く受取と支払。経常勘定と資本勘定の区別がない。
現実収支 Actual balance	「実際に起きた状態の」財政収支。経済活動の変動によって影響される。
構造的収支 Structural balance	産出高や雇用の循環的変動の効果を除いた財政収支。GDPの趨勢や租税弾力性についての仮定が不可欠。すべての乖離は一時的と仮定。
インフレ調整済み収支 Inflation-adjusted balance	債務利払のインフレ調整後の財政収支。債務の実質償還額に等しい。
プライマリー・バランス Primary balance	債務の償還・利払費を除く財政収支。財政収支のうち継承分を除く。
貯蓄 Saving	経常受取－経常支払。物的資本（含まず）と、教育支出等の人的資本（含む）の間で恣意的な区別がなされる。
総支出・総収入の対 GDP 比 Expenditure/GDP and revenue/GDP	それぞれ総支出と総収入を表す。
総債務残高 Gross debt	公債発行による累積債務残高。
純債務残高 Net debt	総債務残高－総資産。固定資本や所有権等の非金融資産についての調整はなされない。
純資産残高 Net worth	総資産残高－総負債残高。総負債には年金等の偶発債務を含まない。

出所) W. Leibfritz, D. Roseveare and P. van den Noord (1994), p. 8 より作成。

政赤字とでは状況が異なる。こうした観点から登場したのが、実際の財政赤字と構造的赤字との区分である。1960年代以降の米国でみられたように、景気に応じた不均衡予算の編成を容認するケインジアンの影響を受けた米国連邦政府は、構造的赤字を完全雇用赤字あるいは高雇用赤字と呼び、実際の財政収支よりも重視したのである（谷口、2007；2016a）。

しかし、完全雇用赤字や高雇用赤字は概念的には理解できるとしても、それらの大きさは、「望ましい民間投資や資本蓄積、租税や支出の組み合わせ、採用される金融政策などに依存して異なる数値をとり、一つの数値を特定化することは簡単ではない」（谷口、2016a, 359ページ）。これらに比べると構造的赤字という表現はやや中立的な印象を与えるものの、やはり同じような問題を抱えている。

2009年のオバマ政権誕生以降、米国ではプライマリー・バランスの概念が頻繁に用いられるようになった。日本でも、2005年以降、プライマリー・バランス目標が重視されている。その背景には、日米の財政赤字が巨額化し、単純な政府財政収支の均衡は達成できる状況にないために、当面の目標として、つまり財政赤字を悪化させない歯止めとして導入された。例えば、2017年6月9日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2017」では、「経済・財政再生計画」の着実な実行として、「基礎的財政収支（PB）を2020年度（平成32年度）までに黒字化し、同時に債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指す」としている。

プライマリー・バランス（PB）は、公債金収入と国債費（＝債務償還費＋利払費）を除いた財政収支である。いま、歳入＝税収等（A）＋公債金収入（B）、歳出＝国債費以外のその他経費（C）＋国債費（D）とすると、歳入＝歳出²⁾より、

$$PB \text{ 収支} = A - C = D - B$$

と定義される。したがって、

$$A > C \text{ または } D > B \rightarrow PB \text{ 黒字}$$

$$A = C \text{ または } D = B \rightarrow PB \text{ 均衡}$$

$$A < C \text{ または } D < B \rightarrow PB \text{ 赤字}$$

となる。日本ではPB赤字が慢性化しており、2017（平成29）年度一般会計予算では、 $D = 23.5$ 兆円、 $B = 34.4$ 兆円、となっている。

ところで、国債費＝債務償還費＋利払費より、 $PB = 0$ なら、

2) 歳入＝歳出となるのは予算ベースであり、決算ベースでは歳入＝歳出とならない。谷口（2016a）を参照。

公債金収入 = 債務償還費 + 利払費

∴ 公債金収入 - 債務償還費 = 利払費

∴ 今期末の公債残高 = 前期末の公債残高 + 公債金収入 - 債務償還費

$$= \text{前期末の公債残高}(D) + \text{利払費}(r \times D)$$

$$= D \times (1 + r)$$

ここで、 r = 利子率である。

一方、前期の GDP = Y 、前期から今期にかけての成長率 = g とすると、

$$\text{今期の GDP} = \text{前期の GDP} \times (1 + \text{成長率}) = Y \times (1 + g)$$

ここで E と F を次のように定義する。

$$E = \text{前期末の公債残高} / \text{前期の GDP} = D / Y$$

$$F = \text{今期末の公債残高} / \text{今期の GDP} = D(1 + r) / Y(1 + g)$$

したがって、

$$r > g \text{ なら } F > E$$

$$r = g \text{ なら } F = E$$

$$r < g \text{ なら } F < E$$

となる。最近の日本経済の状況では、 $r < g$ となっている。長期金利はゼロ近傍ないしマイナス水準にコントロールされているので³⁾、 PB が均衡していないとしても、 g がプラスであるために $F < E$ となりやすい状況となっている。

こうした状況を背景にして、政府はこれまで $PB > 0$ ($A > C$ または $D > B$) だけを目標としてきたが、これは当分の間、達成される見込みがないので、2017年6月9日の閣議決定で、政府債務残高の対 GDP 比の引き下げ、つまり $F < E$ も新たな目標に加えたのである。これに対して、日本のマスメディアは一斉に、政府の財政責任放棄として批判した（谷口、2017）。

このように、財政状態や財政収支悪化の程度を表す財政指標は1つだけではない。各指標は、それぞれ異なる側面を捉え、異なる政策目標の設定に結びつくことに留意する必要がある。

2-3 複数の財政赤字指標

財政状態を財政収支でみることが適切とされる場合でも、1つだけの財政収支が特定される訳

3) 日本銀行による最近の金融政策の特徴については、谷口（2016b）や谷口ほか（2017）で取り上げた。

ではない。例えば、政府の範囲をどのように考えるか。具体的には、国（中央政府）、国と地方の合計、一般政府の3つが考えられる。日本では、国の一般会計を取り上げることが多いものの、ときどき国と地方を合わせた債務残高を示すことがあり、国際比較の場合には当然のようにして一般政府ベースで議論される。

また、2-2で取り上げたように、実際の会計上の収支差額、構造的財政収支、基礎的財政収支（プライマリー・バランス）のどれでみるのが適切かという問題がある。OECD Economic Outlookの2017年6月号から日本の数値を拾うと、2017年の一般政府財政収支の対GDP比はマイナス5.0%、景気循環調整済の一般政府財政収支はマイナス5.4%、一般政府プライマリー・バランスはマイナス5.1%と予想されている。

さらに、財政収支は、予算ベースか決算ベースかによって異なる数値をとる。例えば、2015（平成27）年度の一般会計についてみると、当初予算では36兆8630億円の収支差額（公債金収入でみた赤字）が見込まれたが、補正予算編成後の補正後予算では36兆4183億円へと若干縮小し、予算執行完了後の収支実績、つまり決算では34兆9182億円へとさらに縮小した。

このように、財政赤字の指標自体、複数の指標が存在する。これらの差は一見小さいとしても、財政健全化の目標を設定する場合、どれをベースに考えるかという問題は残る。また、マイナス5.4%をマイナス3.0%まで縮小する場合と、マイナス5.0%をマイナス3.0%まで縮小する場合とでは、例えばそれに必要な増税規模に違いが生じることとなる⁴⁾。

3. 財政指標の政治的利用

財政状態を表す財政指標が複数存在するという単純な事実は、時には重要な政治的意味を持つことになる。財政指標を政治的に利用することで財政状態の実情を欺き、国民に全く違った印象を与えるために利用されるのである。例えば、アベノミクスの三本の矢のうちの第2の矢とされた財政出動を例に挙げよう。

3-1 政府の説明と実態が異なる事例1

表4は、安倍内閣が誕生⁵⁾した前後の2011年度以降の一般会計の当初予算・補正後予算・決算をまとめたものである。アベノミクスの第2の矢は、「機動的な財政政策」であり、ときどき「財政

4) 筆者はかつて、財政規模でとらえた「政府の規模」についても複数の指標があり、どの指標が最適であるかは一見したほど単純な問題ではないことを論じたことがある（谷口、1984）。

5) 第2次安倍内閣は、2012年12月26日スタートした。周知のように、安倍政権発足前の2012年11月中旬から日本を含む世界で株高が生じた。また、異次元の金融緩和が導入されたのは2013年4月4日のことであるが、それまでに円安や株高の大半が完了していた。谷口（2015）を参照。

表4 国の一般会計の当初・補正・補正後予算と決算

会計 年度	当初 予算	補正 予算	補正後 予算	決 算			所得税・ 法人税	消費税	税収 総額
				歳入	歳出	剰余金			
2011	92.4	15.1	107.5	110.0	100.7	9.3	23.7	9.4	42.8
2012	90.3	10.2	100.5	107.8	97.1	10.7	23.8	10.4	43.9
2013	92.6	5.5	98.1	106.0	100.2	5.8	26.0	10.8	47.0
2014	95.9	3.1	99.0	104.7	98.8	5.9	27.8	16.0	54.0
2015	96.3	3.3	99.7	102.1	98.2	3.9	28.6	17.4	56.3
2016	96.7	3.3	100.2	102.8	97.5	5.2	27.9	17.2	55.5
2017	97.5						(30.3)	(17.1)	(57.7)

注) 単位：兆円。2016年度までは決算、2017年度は当初予算。税収総額には印紙収入を含む。

出所) 財務省サイト「予算・決算情報」より作成。

出勤」と同じ意味で用いられる。いずれの用語も定義が曖昧で、内容は必ずしも明確でない。ジャーナリスティックな用語の典型であり、経済学の教科書に登場する類のまともな専門用語とは言い難い。「機動的」や「出勤」の意味を明確に述べずに何となく理解した気にさせる典型的な曖昧日本語の代表例である。

ネット上では、経済学者ではない、専門家とは言い難い連中が解説や解釈を試みている。それらの解説・解釈によれば、財政出勤とは、政府投資を増加させたり減税したりする財政刺激策のことらしい。つまり、財政による景気刺激策、あるいは拡張的財政政策だということである。そこで、この解釈に従って実情を確認しよう。

国会の予算審議で最も注目を集める当初予算ベースでは、歳入・歳出⁶⁾の規模は2013年度以降、年々拡大している。その意味では、財政出勤があったように見える。しかし、補正後予算ベースでは、2012年度と2016年度を比較してもほとんど増えておらず、ほんのわずかなだけ減少している。つまり、補正後予算ベースでは財政出勤はなかった。決算ベースでも、歳出規模は2013年度に前年比で増加したものの、2014年度以降は年々減少している。決算ベースの歳出でみた場合には財政出勤と正反対のことが生じていたことになる。

3-2 政府の説明と実態が異なる事例2

政府は、誇張した数値を用いてあたかも効果が大きいかのように装うこともある。例えば、2016年8月2日に発表された「未来への投資を実現する経済対策」の事業規模は28.1兆円とされたが、うち財政措置は13.5兆円で、さらに国費は6.2兆円とされた。それを具体化した2016年8月24日の

6) 当初予算と補正後予算は歳入＝歳出となるように編成されるが、決算ベースでは歳入＝歳出とならない。注2)を参照。

第2次補正予算規模では国費は3.3兆円であり、うち0.5兆円は前年度剰余金受入・税外収入であった。このように、28兆円の事業規模を掘り下げていくと、13.5兆円、6.2兆円、3.3兆円へと縮小する。実質的な規模は、政府の公表数値（28兆円）の半分（13兆円）の半分（6兆円）のさらに半分（3兆円）となるのである。

3-3 政府の説明と実態が異なる事例3

副総理兼財務相の麻生太郎氏は、アベノミクスによって税収が大幅に増加したと主張しているという（磯山，2015）。アベノミクス発足時の2012年度と2016年度の決算を比較すると、税収総額（印紙収入を含む）が43.9兆円から55.5兆円へと11.6兆円増加したことは事実である。その内訳をみると、所得税と法人税の合計は23.8兆円から27.9兆円へ4.1兆円増加し、消費税は10.4兆円から17.2兆円へ6.8兆円増加している。しかも、消費税の増収の8割以上は2014年度の税率引き上げ時に生じたものである。

ただし、2013年度から2016年度までの税制改正により、平年度ベースで累計7230億円の減税⁷⁾が行われたことを考慮する必要がある。もし減税措置がなかったとしてこの減収分を税収増加分に加算すると、税収は11.6兆円でなく12.3兆円増加していたことになる⁸⁾。

要するに、税収の増加は、アベノミクス以降の景気拡大と消費税増税によって生じたものであり、もし消費税増税がなかったならば、税収増加は半分程度となり、財政赤字は拡大していたということだ。したがって、税収増加はアベノミクスの全面的な成果だとは言い難い。

3-4 財政指標の政治的利用

財政指標の政治的利用は、上記の事例にとどまらない。以下のような事例も、過去の日本ではみられた。

第1は、ある事業の予算を一般会計予算から特別会計予算へ移すことによって生じるケースである。例えば、ある事業の予算に従来10兆円が割り当てられていたとしよう。しかし、財政赤字対策が求められる状況下で、この10兆円を削減する代わりに財政投融资を通じて年利率10%で10兆円の借入れを行い、毎年生じる利払費1兆円（10兆円×10%）分を一般会計から利子補給したとしよう。すると、10兆円の事業費は変わらず、一般会計の負担は10兆円から1兆円まで削減され、大幅な歳出削減措置がとられたような印象を与える。しかし、実態は、現在価値10兆円分が、

7) 財務省の各年度「税制改正の大綱」における「税制改正（内国税関係）による増減収見込額」より計算したもの。

8) ここでの計算は、増減税が経済活動に影響を及ぼさず、したがってその他の税収に影響を及ぼすことはないという非現実的な仮定に基づくものではあるが、全体の結論を変えるほど大きいとは考えられない。

毎年1兆円の支払いを伴い、その総額の現在価値が10兆円に相当するものに切り替えたに過ぎない⁹⁾。

第2は、公企業の民営化によって政府持株の売却収入が発生するケースである。例えば、資産価値10兆円の公企業の株式が民間に売却され、財務省には10兆円分の売却収入が発生したとしよう¹⁰⁾。この10兆円分の収入は、急に豊かになって財政状態が緩和されたかのような印象を与える。しかし、実態は、10兆円分の財産価値を現金化したという等価交換に過ぎない。しかも、いったん売却してしまえば、手元に残らなくなる。それは、先祖から受け継いできた相続財産を売却して現金を手に入れたことで急に豊かになったと錯覚するようなものだ。

上記の2つの事例は、表面的には財政状態が改善され、財政健全化に近づいたと国民を錯覚させる典型的事例である。政府や政治家は、財政健全化努力に行き詰まった場合、あの手この手を使って急場しのぎをしようとする。その手口を冷静にみて判断しないと、表面的な解決策を究極的な解決策と誤解してしまうことになる。

4. 原則（ルール）をねじ曲げてきた日本の国家財政の歴史

日本の国家財政では、1975年度から国債大量発行が始まり、1980年代以降現在に至るまで継続的な財政健全化への取り組みがなされてきた。しかし、諸外国の財政赤字問題がどちらかと言えば短期的、一時的であるのに対し、日本の場合は長期的、継続的である。日本では、今のところ弊害が表面化していないとの理由で、諸外国では容認されていない巨額の財政赤字や政府債務残高の問題が事実上放置されてきた。それどころか、財政規律として存在したいいくつかの原則（ルール）を廃止ないし形骸化することで財政健全化努力を減殺してきたのである。以下では、その代表例をみる¹¹⁾。

4-1 財政法第4条の「建設国債の原則」の形骸化

日本では、財政法の第4条に、「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる」という規定がある、この規定は、

9) こうした事例は、かつて道路予算においてみられた。ただし、こうした措置は永続的には続かず、一時的とならざるをえない。なぜなら、毎年10兆円分の新規借入れが続くと、利子補給分が毎年1兆円上乗せされ、 x 年後には x 兆円の利子補給が必要となるからである。

10) 完全な政府所有下にあった公企業が民営化され、株式会社化された場合、スタート時の株主は政府を代表する財務省1人というケースが通常である。

11) 以下のうち最初の3ケースは、すでに拙稿（谷口、2016）で取り上げた。

均衡予算の編成を原則としつつも、「公共事業費、出資金及び貸付金の財源については」公債の発行または借入を認めるというものである。

第4条の但し書き規定により、「公共事業費、出資金及び貸付金」の合計の範囲内で発行される国債は「建設国債」（建設公債）と呼ばれ、財政法第4条を発行の根拠とするところから「4条国債」（4条公債）とも呼ばれる。

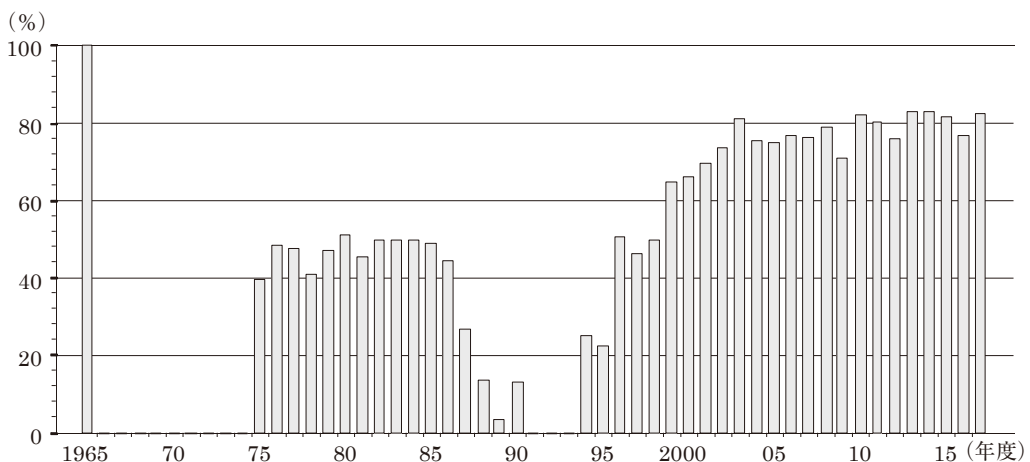
建設国債の発行は許容されるという原則は、「建設国債の原則」と呼ばれる。建設国債の原則は、財政法という「財政の憲法」により、建設国債以外の国債が発行できないことを意味する。

これまでは財政法第4条を根拠に、建設国債の発行額はその許容額まで発行されてきた。しかし、建設国債の発行だけでは歳入が不足するため、特例法を制定し、年度内に一定額の国債が発行できるようにしてきた。特例法を根拠に発行される国債は、「赤字国債」（赤字公債）または「特例国債」（特例公債）と呼ばれる。

赤字国債は例外的に発行が認められるべきものである。しかし現実には、1975年度以降、1991～1993年度を除き、毎年度発行されてきた。2017年度当初予算では、国債発行予定額34.4兆円のうち、約82%の28.3兆円が赤字国債、残り18%、6.1兆円が建設国債である。最近の状況を見ると、国債発行額の8割前後が赤字国債となっている（図4参照）。このように、例外的に発行が認められる赤字国債の発行が国債発行の中心になって常態化しており、現状では赤字国債発行がゼロとなる見通しが立っていない。

なお、建設国債の発行限度額、そのベースとなる公共事業費の範囲、赤字国債の発行限度額は、国会の議決の対象となっている。その意味では赤字国債を中心とする国債発行に対する歯止めが

図4 国債発行額に占める赤字国債の比率：1965～2017年度



注) 国債発行額は、収入金ベース。2016年度までは実績、2017年度は当初予算。国債発行額には、年金特例債、復興債、財投債、借換債を含まない。

出所) 財務省「国債発行額の推移（実績ベース）」および2016（平成28）年度決算より作成。

形式的には存在するが、「建設国債の原則」という財政法の基本原則（ルール）は実質的に機能していない。つまり、国債発行に対する歯止めは実質的に存在しないのである。

4-2 財政法第5条の「市中消化の原則」の形骸化

財政法が定める基本原則（ルール）のもう1つの柱は、以下の第5条に規定された「市中消化の原則」である。すなわち、「公債の発行については、日本銀行にこれを引き受けさせ、又、借入金の借入については、日本銀行からこれを借り入れてはならない。但し、特別の事由がある場合において、国会の議決を経た金額の範囲内では、この限りでない」。この規定は、中央銀行引き受けを禁止し、金融市場を通じて消化されることを求めることから、「市中消化の原則」と呼ばれる。但し書き規定は、日銀保有国債の借換、つまり借換債の引き受けを想定したものである。

しかし、アベノミクスを支える黒田日銀体制のもとで、日銀は毎年、長期国債の保有残高を年

表5 長期国債残高と日銀長期国債保有額の変化：
2010年第Ⅰ四半期～2017年第Ⅱ四半期

年・四半期	日銀保有 A	残高 B	B - A	年・四半期	日銀保有 A	残高 B	B - A
2010年 第Ⅰ	2.0	4.1	2.2	2014年 第Ⅰ	12.6	7.3	▲ 5.3
第Ⅱ	3.8	9.7	5.9	第Ⅱ	12.5	9.9	▲ 2.6
第Ⅲ	1.5	8.3	6.8	第Ⅲ	13.2	8.1	▲ 5.1
第Ⅳ	1.4	8.2	6.8	第Ⅳ	21.9	9.1	▲ 12.8
計	8.7	30.3	21.6	計	60.2	34.3	▲ 25.9
2011年 第Ⅰ	2.2	5.0	2.8	2015年 第Ⅰ	18.4	8.5	▲ 9.9
第Ⅱ	1.8	6.9	5.2	第Ⅱ	21.0	11.2	▲ 9.8
第Ⅲ	1.1	7.9	6.8	第Ⅲ	21.7	10.0	▲ 11.7
第Ⅳ	4.2	7.3	3.2	第Ⅳ	19.2	10.3	▲ 8.9
計	9.2	27.2	18.0	計	80.3	40.0	▲ 40.2
2012年 第Ⅰ	4.5	6.4	1.9	2016年 第Ⅰ	19.9	10.3	▲ 9.6
第Ⅱ	6.9	7.3	0.5	第Ⅱ	21.7	11.0	▲ 10.7
第Ⅲ	4.1	8.0	3.9	第Ⅲ	17.3	9.3	▲ 8.0
第Ⅳ	7.5	6.0	▲ 1.6	第Ⅳ	19.8	7.7	▲ 12.1
計	23.0	27.7	4.7	計	78.6	38.3	▲ 40.4
2013年 第Ⅰ	2.2	8.5	6.3	2017年 第Ⅰ	16.5	8.0	▲ 8.5
第Ⅱ	19.0	8.7	▲ 10.4	第Ⅱ	15.3	8.7	▲ 6.6
第Ⅲ	15.8	9.2	▲ 6.6	第Ⅲ			
第Ⅳ	15.5	9.6	▲ 5.9	第Ⅳ			
計	52.4	35.9	▲ 16.5	計	31.8	16.8	▲ 15.0

注) 単位：兆円。前期末残高に対する当期末残高の増加額。▲はマイナス。

出所) 財務省「国債及び借入金並びに政府保証債務現在高」、日本銀行「時系列統計データ」の「日本銀行勘定／資産／国債／長期国債」より作成。

間60～80兆円増加させてきた。表5によれば、日銀が2013年4月4日に第一弾の量的・質的金融緩和に踏み切って以来、四半期ごとに日銀の長期国債保有額が15～20兆円増加している。2017年にはいつから日銀の長期国債買入スピードは低下したものの、それでも増加額は年間60兆円超のペースである。2015～2016年の場合、日銀の長期国債買入額は長期国債の発行量を年間40兆円程度上回り、その分、日銀以外の保有額を減少させたのである。つまり、日銀の長期国債買入額の大きさは、長期国債の新規発行分のすべてを吸収した上に、日銀以外の保有額も毎年ほぼ同額吸収したものに相当するということである。その意味で、現実には生じていることは、日銀による間接引き受けであり、事実上の「財政ファイナンス」に等しい。

4-3 財政健全化努力をすぐに撤回

1997年12月、橋本龍太郎内閣のもとで「財政構造改革の推進に関する特別措置法」が制定された。この特別措置法により、当面の目標として、①2003年度までに国・地方合計の財政赤字の対GDP比を3%以下とすること、②2003年度までに赤字国債発行額をゼロとすること、③2003年度の国債依存度を1997年度予算よりも下げること、が設定された。しかし、こうした努力にもかかわらず、財政健全化に向けた努力は1年もたたないうちに大幅に修正され、施行が停止された。

すなわち、1998年6月に法律が修正され、2003年度という目標年度が2年延長されるとともに、「経済活動の著しい停滞」が生じた場合には②の適用が停止できるとする「弾力条項」が盛り込まれることとなった。極めつけは、1998年7月に発足した小渕恵三内閣によって、同年12月に、法律の施行を停止するための「財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律」が制定されたことである。

その後、「財政構造改革の推進に関する特別措置法」は復活し、何度か修正された。結局、目標年度が2003年度から2005年度に延長されたにもかかわらず、上記①～③の修正目標（2003年度を2005年度に置き換えた目標）はどれも達成されなかった。それどころか、赤字国債発行額は1997年度に比べて1999年度以降3～4倍増となり、国債依存度は当初ベース・実績ベースでも10～20%ポイント上昇してしまった。2002年1月から2008年2月までは73カ月に及ぶ戦後最長の景気拡張があったにもかかわらず、である。

4-4 「60年償還ルール」の拡大による「建設国債の原則」の徹底的な無視

1970年代には、建設国債は60年間で償還するという「60年償還ルール」が採用され、赤字国債は（例えば10年満期の国債を発行した場合）10年間で償還するというルールが採用されていた。しかし、1985年度から、赤字国債についても「60年償還ルール」が適用されることとなった。

「60年償還ルール」とは、60年かけて国債の償還を行うというルールであり、そのため毎年、国債残高の60分の1に相当する「100分の1.6」が積み立てられる。この定率繰入額は、一般会計から

国債整理基金特別会計に繰り入れられ、60年で全額償還されることになる。なお、1994～1996年度に発行された減税特例国債については、60年でなく、20年での償還ルールが適用されている。

こうした「60年償還ルール」の背景には、建設国債発行で賄われる公共事業の便益が約60年に及ぶという考えがあった。当初、赤字国債に「60年償還ルール」が適用されなかったのは、赤字国債発行で賄われるのは政府消費や移転支出であり、将来世代の利益にならないという考えがあったからである。したがって、赤字国債への「60年償還ルール」適用は、建設国債と赤字国債の経済効果の違いを無視し、将来世代に負担を転嫁するものである。

4-5 毎回繰り返されるプライマリー・バランス均衡目標の未達成

米国では、2009年に成立したオバマ政権のもとでプライマリー・バランスの均衡が重視されるようになったが、日本ではすでに2001年6月に、当時の小泉内閣（2001年4月～2006年9月）で閣議決定された「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」の中で、プライマリー・バランスの黒字化を、国債発行額を30兆円以下に抑制したあとの「次の目標」としてしている¹²⁾。それ以降、歴代政権は、プライマリー・バランスの黒字化目標を明示的に掲げるようになった。

小泉内閣は、2002年の「構造改革と経済財政の中期展望」では2010年代初頭での達成を、同年6月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」では、国と地方を合わせたプライマリー・バランスの黒字化を2010年代初頭に目指すとした。同一の目標は翌年以降も繰り返されたあと、2006年7月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」では、2011年度には「確実に黒字化する」とした。

第1次安倍内閣（2006年9月～2007年9月）も、2007年1月の「日本経済の進路と戦略—新たな『創造と成長』への道筋—」において、国・地方の基礎的財政収支を2011年度には「確実に黒字化させる」とした。同一目標は、福田内閣（2007年9月～2008年9月）によって、2008年1月の「日本経済の進路と戦略—開かれた国、全員参加の成長、環境との共生—」の中で繰り返された。

しかし、リーマン・ショックの真ただ中に誕生した麻生内閣（2008年9月～2009年9月）では、2009年1月の「経済財政の中長期方針と10年展望」において、2011年度までの黒字化「目標の達成は困難になりつつある」とし、同年6月の「経済財政改革の基本方針2009」において、「今後10年以内に……黒字化の確実な達成を目指す」と修正された。

2009年9月～2012年12月までの民主党政権のもとでもプライマリー・バランスの黒字化目標が設定された。短命で終わった鳩山内閣（2009年9月～2010年6月）のあとを引き継いだ菅内閣

12) 歴代政権によるプライマリー・バランス目標への言及については、内閣府（2010）のまとめが非常に便利である。

（2010年6月～2011年9月）では、2010年6月の「財政運営戦略」において、国・地方の基礎的財政収支の対GDP比を「遅くとも2015年度までに……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」と定めた。これと同じ目標は、民主党野田内閣（2011年6月～2012年12月）や第2次安倍内閣以降（2012年12月～）でも踏襲された。野田内閣では、2012年2月の「社会保障・税一体改革大綱について」の中で、「社会保障制度の持続可能性を確保し、同時に2020年度までに基礎的財政収支を黒字化する」ことが盛り込まれた。

自公連立の安倍内閣でも、2013年2月の「平成25年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」において「2015年度までに……2010年度の水準から半減し、2020年度までに……黒字化するとの財政健全化目標を実現する必要がある」とした。2015年2月の「平成27年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」では、2015年度の「半減目標の達成が見込まれる中で、……2020年度（平成32年度）までに黒字化するという目標を堅持する」とした。

2016年6月の「経済財政運営と改革の基本方針2016—600兆円経済への道筋—」では、『「成長と分配の好循環」の実現に向け、引き続き、『経済再生なくして財政健全化なし』を基本とし、消費税率の10%への引上げを2019年（平成31年）10月まで2年半延期するとともに、2020年度（平成32年度）の基礎的財政収支黒字化という財政健全化目標を堅持する」とした。ここでは、「財政健全化」よりも「経済再生」が上位に位置付けられており、消費税率の引き上げ延期も「経済再生」への影響の観点から決断された。

2017年6月の「経済財政運営と改革の基本方針2017について」では、「基礎的財政収支（PB）を2020年度（平成32年度）までに黒字化」するだけでなく、「債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指す」ことが加えられた。債務残高目標が加わった背景には、2020年度におけるプライマリー・バランスの黒字化目標がほぼ達成不可能な状況となったことがある。例えば、2017年1月25日に経済財政諮問会議に提出された内閣府「中長期の経済財政に関する試算」では、経済が順調に成長しても（経済再生ケース）、2020年度には8.3兆円、対GDP比1.4%のプライマリー・バランス赤字が残るとされた。

このように、小泉内閣以降の歴代内閣は、国債発行収入を除いた歳入と、国債費を除いた歳出の差額をプライマリーバランス（基礎的財政収支）と呼び、その黒字化目標を掲げてきた。しかし、目標達成年度は何度も延期され、目標達成失敗に終わってもその責任をとった内閣は存在しない¹³⁾。歴代内閣にとっては、財政健全化目標とは二次的目標でしかなく、いつでも何らかの理由

13) 「必ず実現する」と主張しながら未達成が予想されると目標年度を先延ばしし、それを何度も繰り返すという習慣は、黒田日銀体制でも根付いている。「年率2%の消費者物価上昇率を2年程度で実現する」と豪語しながら、すでに4年以上が経過し、目標達成年度が6回も延期されてきた。しかし、財政健全化目標と同様に、「2%のインフレ目標」未達成でもトップが責任をとることもなく、それを追及する世論も弱い。

で未達成を正当化できるものなのであろう。

5. おわりに

敗戦直後の1940年代後半に、日銀の国債直接引き受けが激しいインフレを招いたとの反省から、1960年代前半までは、財政の収支均衡が基本原則とされた。しかし、収支均衡の維持が困難になり、成長通貨の供給という観点からも一定の財政赤字が容認されることになると、1970年代半ばまでは「建設国債の原則」と「市中消化の原則」に従って財政運営がなされるようになった。本稿で論じたように、この「建設国債の原則」も事実上放棄されていく。

1970年代前半に、石油危機、スタグフレーション（経済の停滞とインフレーションの併存）などの問題に直面し、国債の大量発行を余儀なくされる。建設国債の発行だけでは歳入不足の補填ができず、赤字国債の発行が容認され、それが毎年のように常態化していくのである。赤字国債については満期時に全額償還するという考えも、大幅な歳入不足のもとでは果たすことができず、建設国債と同じ「60年償還ルール」を適用することで問題の解決を先送りした。

欧米並みに憲法や法的規定を通じて財政健全化を実現しようとした1997年の試み（「財政構造改革の推進に関する特別措置法」）も1年足らずのうちに修正され、停止されるに至る。その後、特別措置法が復活し、小泉内閣以降、プライマリー・バランスの黒字化を目標に掲げたものの、目標達成には程遠く、目標年度は延期されることとなる。現在の安倍内閣のもとでは、「財政健全化」よりも「経済再生」が優先され、プライマリー・バランスの黒字化目標が後退し、政府債務残高の対GDP比引き下げを重視するような姿勢をみせている。

このように、戦後の日本財政、特に財政健全化をめぐる国家財政の動きをみると、それは問題解決先送りの歴史であり、政府と政治家の責任放棄の歴史でもある。もちろん、財政健全化の実現が難しいことは理解できる。しかし、何度も達成に失敗していることを考えると、なぜ実現可能な目標と手段が提示されず、なぜ責任放棄に対する厳罰が適用されないのか。日本経済が直面する問題は財政健全化問題だけに限定されず、社会保障、金融、環境・エネルギー、第4次産業革命など多岐にわたることを考えると、1つ1つの問題に真摯かつ着実に取り組んでいくしかない。

参考文献

- 磯山友幸（2015）「アベノミクスで税収は上振れ」『日経ビジネス ONLINE』2015年1月16日（<http://business.nikkeibp.co.jp/article/report/20150115/276248/?rt=ocnt>）（2017年3月30日）。
- 小黒一正（2016）「『ドーマー命題』と日本財政の課題—財政再建を本気で進めるならば、給付と負担に関する『全体の枠組み』が最も重要—」『改革者』5月号、44-47ページ。
- 谷口洋志（1984）「『大きな政府』—経済学的アプローチ」『社会科学討究』早稲田大学社会科学研究所。

第30巻第2号, 29-82ページ.

谷口洋志 (2007) 「財政政策」 栗林世・谷口洋志『現代経済政策』文眞堂, 第10章.

谷口洋志 (2015) 「アベノミクスの経済政策」中央大学経済研究所ディスカッション・ペーパー, No. 250, 1-15ページ.

谷口洋志 (2016a) 「日米における予算ルールと財政責任に関する考察」『経済学論纂』第56巻第3・4合併号, 353-379ページ.

谷口洋志 (2016b) 「金融政策と財政政策の深い関係: 政府・日銀合意を順守する日銀と無視する政府」『改革者』10月号, 46-49ページ.

谷口洋志 (2017) 「金融政策決定会合, 全国紙論評, 『根本問題』避けた日銀とメディア」週刊『世界と日本』8月14日号 (第2107号), 7ページ.

谷口洋志ほか (2017) 『我が国の財政健全化に向けての提言: 「財政問題研究委員会報告」研究報告・政策提言』政策研究フォーラム.

内閣府経済社会システム担当 (2010) 「参考資料」10月2日 (http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokkasenryaku/image/20100212_chuuki2_haihu_4.pdf) (2017年3月30日).

Domar, Evsey D. (1944), "The 'Burden of the Debt' and the National Income," *American Economic Review*, Vol. 34, No. 4, Dec., pp. 798-827.

Leibfritz, W., D. Roseveare and P. van den Noord (1994), "Fiscal Policy, Government Debt and Economic Performance," Economics Department Working Papers, No. 144, OECD Publishing, Paris (<http://dx.doi.org/10.1787/038702083230>) (30 March, 2017).

(中央大学経済学部教授 博士 (経済学))

