

財政赤字と財政規律の系譜

— 規律重視の姿勢はなぜ後退したのか

オフィス金融経済イニシアティブ代表(元日本銀行理事) 山本 謙三

昨年末、NHK衛星放送が1982年の特集番組「85歳の執念」を再放送していた。第二次臨時行政調査会の土光敏夫会長の公私を追ったドキュメンタリーである。番組は「国の借金、国債発行残高82兆円。国家財政は今、破産の危機に瀕する」とのナレーションで始まる。

あれから40年。いま国債発行残高は約1千兆円に達した。この間、財政規律維持の重要性が繰り返し唱えられ、赤字の圧縮も試みられた。しかし、その都度挫折した。最近では、むしろ財政規律を重視しない考えも台頭し、積極財政論が勢いを増す。なぜこうなったのか。このまま国債発行が膨らみ続ければ、何が起きるのだろうか。

財政規律確保への 闘いと挫折

日本は、もともと財政規律に厳しい国だった。1960年代半ばに戦後初めて国債が発行された際も、建設国債の発行に限られた。

国債は、返済負担を将来の世代に課するものである。国債発行で賄った資金を道路や橋梁など社会インフラ整備の

昨年秋、財務省の矢野康治事務次官が月刊誌に寄稿し、与野党ごぞつてのバラマキ合戦に警鐘を鳴らした。それでも国会は巨額の補正予算を可決し、2021年度の新規国債発行額は総額65兆円(補正後)に達した。前年度の108兆円に次ぐ巨大な規模である。さらに、22年度の当初予算は、36兆円の新規発行を計上している。

新型コロナウイルスへの感染対策と景気対策が中心とはいえ、これほどの巨額である。以前であれば、並行して財源確保の議論が活発になっただろうが、今回はほとんど聞かれない。規律重視の姿勢はなぜこうも後退したのか。

ために使うのであれば、子や孫の世代も恩恵を受ける。したがって、建設国債であれば、将来世代に一定の返済負担を課しても支障はないと判断されていた。

入された。こうした経緯を経て、90年度の当初予算でついに「赤字国債からの脱却」が実現した。

「1970年代後半〜80年代」
しかし、75年度になると、特例公債、いわゆる赤字国債が発行されるようになった。第一次石油危機後の景気の落ち込みに対し政府は減税を行い、歳入不足を赤字国債で賄った。

当時赤字国債は緊急避難として意識され、並行して「80年度までに赤字国債から脱却する」との財政健全化目標が掲げられた。しかし、目標はなかなか達成されず、達成時期の先送りが続いた。

「2000年代前半」
2000年代に入り、財政健全化目標は「赤字国債の脱却」から「基礎的財政収支(プライマリーバランス)の黒字化」に書き換えられた。小泉純一郎内閣は「聖域なき構造改革」を掲げ、郵政事業や道路公団の民営化を主導した。

80年代に入ると、鈴木善幸内閣は「増税なき財政再建」を掲げ、行財政改革への具体策を積極的に論じるようになった。土光臨調はこうした改革の象徴的な存在であり、いわゆる3公社(日本国有鉄道、日本電信電話公社、日本専売公社)の民営化を推進した。82年に政権を継いだ中曽根康弘内閣も財政再建路線を踏襲し、予算の総額抑制の方針を明示した。同時に、増税なしでの財政再建は難しいとの見方が次第に強まり、続く竹下登内閣のもとで3%の消費税が導

「2010年代初頭」
2011年の東日本大震災後に政権を担った民主党野田佳彦内閣

抑制の方針を明示した。同時に、増税なしでの財政再建は難しいとの見方が次第に強まり、続く竹下登内閣のもとで3%の消費税が導

は、財政再建に積極的に取り組んだ。復興支援のために巨額の事業を行う一方で、「東日本大震災復興特別会計」を創設し、支出と収入の一元管理を行った。国債の一種である「復興債」を発行しつつ、償還財源に新たに導入した復興特別税と政府保有株式の売却収入をあてることを決定した。復興債は、37年度までに全額償還される予定にある。

さらに5%の消費税率を8%、10%へと段階的に引き上げる法案を成立させるとともに、「社会保障・税の一体改革」に関する3党合意を取り付けた。しかし、2012年秋に行われた総選挙に敗れ、政権を去ることになった。

財政規律の後退

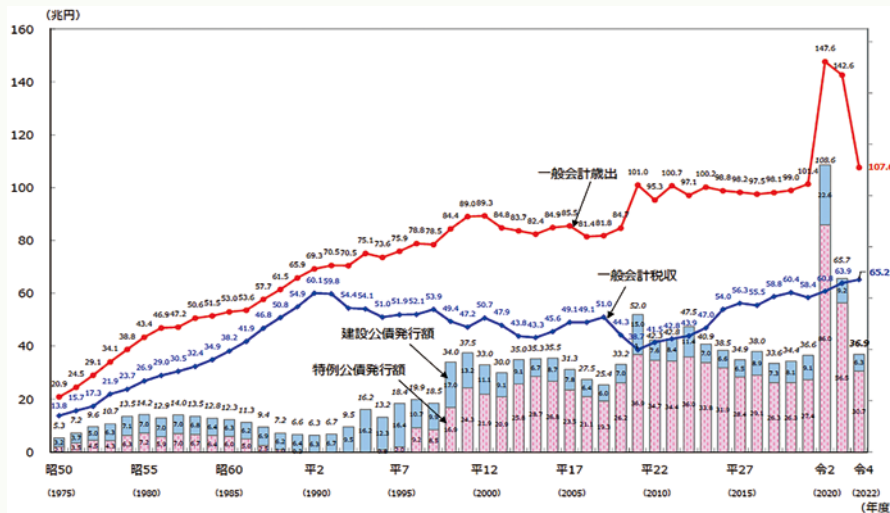
2012年末に野田政権のあとを継いだ安倍晋三内閣は、法律に基づき、14年4月に消費税率を5%から8%に引き上げた。しかし、10%への引き上げは2度にわたり先送りし、結局当初予定から4年後の19年10月に実現させた。同時に「機動的な財政運営」を掲げ、積極的な拡大路線を展開した。財政健全化目標の「基礎的財政収支の黒字化」の達成時期も、20年度から25年度へと先送りした。

表1 財政再建の試み

	国債、消費税関連等	財政再建関連
1975~1976年度	[75年度] 赤字国債の発行開始	[76年度] 財政健全化目標の設定 [特例公債(赤字国債)からの脱却]
1980年代	[89年度] 消費税3%の導入	増税なき財政再建、第二次臨時行政調査会(「土光臨調」)、 財政非常事態宣言、国鉄等3公社の民営化、消費税法成立
1990年度	当初予算で赤字国債ゼロを実現	
1990年度後半	[94年度] 赤字国債の発行再開 [97年度] 消費税5%に	[97年度] 財政構造改革法の成立 ([98年度] 同法の施行停止)
2001~2004年度	(歳出の抑制に成果、歳入は増えず)	聖域なき構造改革、郵政民営化、財政健全化目標の改訂 [基礎的財政収支(PB)黒字化]
2011~2012年度		復興特別税の導入、消費税率引き上げ法案成立(段階的に 8、10%へ)、「社会保障・税の一体改革」三党合意
2014~2021年度	[14年度] 消費税8%に [19年度] 同10%に、軽減税率の導入	(消費税率10%への引き上げを2度にわたり延期、19年度に 4年遅れで実施。PB黒字達成時期を20年度から25年度へ 先送り)

出所：各種資料を基に筆者作成。

図1 一般会計収収、歳出総額および公債発行額の推移



(注1) 令和2年度までは決算、令和3年度は補正後予算、令和4年度は政府案による。
(注2) 公債発行額は、平成2年度は湾岸地域における平和回復活動を支援する財源を調達するための随時特別公債、平成6~8年度は消費税率3%から5%への引き上げに先行して行った減税による租税収入の減少を補うための減税特例公債、平成23年度は東日本大震災からの復興のために実施する施策の財源を調達するための復興債、平成24年度及び25年度は基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するための年金特例公債を除いている。
出所：財務省「令和4年度予算のポイント」より。

さらに20年度には新型コロナウイルス感染症拡大を受け、175兆円という巨額の予算(補正後)が組み入れ、その後の菅義偉内閣(21年度当初予算)、岸田文雄内閣(21年度補正予算、22年度当初予算)に受け継がれている。

この間、新規国債の発行額は、90年代前半の年10兆円前後から、00年代前半には30兆円台へ、10年

財政赤字の構造要因

「社会保障支出の増大に伴う財政収支悪化」
財政赤字が続けてきた要

代前半には40兆円台へと増加した。さらに20年度から22年度(当初予算)の3年間は、年平均約70兆円へと飛躍的に増大している(表1・図1参照)。

因を歳入・歳出の観点からみると、次の2点が指摘できる。

第1は、少子化、高齢化に伴う社会保障関連の収支悪化である。日本の生産年齢人口(15~64歳)は90年代半ばにピークを打ち、21年までに約1300万人減少した。一方、65歳以上は約1800万人増加した。少子化、高齢化が同時に進行したことで、保険料収入の

表2 社会保障給付費と負担の推移 (兆円)

		1990年度(A)	2019年度(B)	(B)-(A)
費用	社会保障給付費	47.4	123.9	+76.5
	被保険者負担	18.5	39.0	+20.5
負担	事業者負担	21.0	35.0	+14.0
	公費	16.2	51.9	+35.7

出所：財務省「日本の財政関係資料」(令和3年10月)を基に筆者作成。

減少圧力と年金、医療、介護などの給付の増大圧力が重なった。

表2は、1990年度と2019年度における社会保障給付費と負担の関係をみたものである。この29年間に給付費総額は47兆円から124兆円と77兆円増加した。この間収支改善のために本人(被保険者)負担と事業主負担も計35兆円引き上げたが、それでも国・地方にほぼ同額の負担増を求めざるをえなかった。このうち税収で賄いきれない国の負担分が、赤字国債の発行となった。今後も、日本の人口は80歳以上への超高齢化が進むため、医療や介護にかかる支出が増え、ますます国債に頼ら

ざるをえない構図にある。社会保障財政の改善の道のりは険しい。

少子化、長寿化の経路は、本来かなりの程度予測できたはずである。しかし、80年代以前、国は出生率を甘めに、また寿命の伸びを抑制気味に見積もったために、収支予測を大きく外した。自己負担割合の引き上げや給付の削減は国民的な合意を得るのは容易でなく、当初予測の誤りを大きく修正できないまま、今に至っている。

「危機対応に伴う財政収支悪化」

財政赤字拡大の第2の理由は、繰り返し直面してきた「危機」への対応である。図1にみられるように、国の一般歳出は、90年代末の金融危機、08～09年のリーマンショック、11年の東日本大震災、20年以降の新型コロナウイルスと、危機が訪れる都度拡大してきた。どれも渦中にあつては「100年に1度」と呼ばれる危機だった。

しかし、全体としてみれば「100年に1度」と呼ばれる危機が10年に1度よりも高頻度で起きていたことになる。毎回これを「想定外」とみなし、財政赤字を放置すれば、財政が加速度的に悪化するのとは当然だ。

危機に際しては、機動的な対応が不可欠だ。同時に、それらを

「想定内」とするための財源手当てと体制整備も不可欠である。前述のとおり、東日本大震災の際には、復興特別税などの導入により財源手当てを明確にした。新型コロナウイルスへの対応では、これまでのところ財源を巡る議論はほとんど聞かれない。財政規律確保への熱意が後退しているようにみえる。

財政規律への意識希薄化と異次元緩和

なぜ、財政規律確保への意識が希薄化したのか。熱意の後退は安倍政権以降の積極財政路線と軌を一にするが、やはり与野党間の政権交代を抜きには語れない。

2000年代以前は、財政規律を重んじる自民党に対し、大きな政府を指向する野党という構図が定着していた。この構図が、民主党野田内閣から自民党安倍内閣に政権が移行する過程で逆転した。

安倍政権は、成長戦略の名のもとに多くの取り組みを始めただけでなく、国土強靱化の名のもとに公共事業の復活を図り、子育て支援などの社会保障の拡充も進めた。いわば「すべてを取り込む」戦略で選挙を戦い、制してきた。財政規律の後退は、政権維持の戦略と表裏の関係にあったようにみ

える。

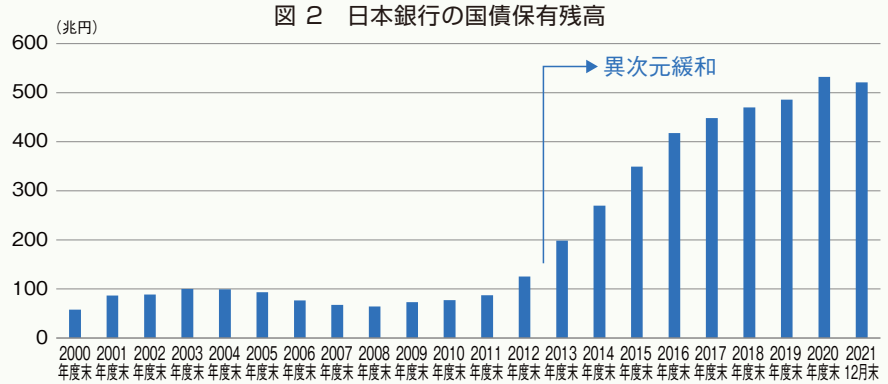
この間、日本銀行による異次元緩和も、財政規律の後退を招く原因となった。中央銀行は、もともと財政規律を重んじる立場だ。とくに異次元緩和のように日銀が巨額の国債を購入する場合には、政府による財政規律の維持こそが、独立性を担保する「最後の拠り所」となるはずだった。だからこそ、異次元緩和を開始した当初の日銀は、政府に財政規律確保の重要性を訴えていた。

しかし、当初2年で終える予定だった異次元緩和は、物価目標を達成できないまま、すでに10年目を迎えた。この間、20年度末までの8年間に、日銀による国債のネット買い入れ額(購入－償還)は約400兆円に達した。この金額は、同期間中の新規国債発行額の累計を上回る。日銀が国の資金繰りを丸ごと面倒みた計算である(図2参照)。

こうした巨額の国債購入は、「国の資金繰りを心配する必要はない」との楽観論を広げ、「日銀はいわば政府の子会社」と言っただけからない政治家を増やした。日銀の意図ではなかったにせよ、長期にわたる異次元緩和が財政規律の後退に拍車をかけたことは間違いない。

経済論壇でも、積極財政推進の論拠がいくつか語られるようになった。ごく最近では「海外先進各国も、格差是正のため大きな政府を指向している」との指摘がある。これは事実だ。しかし、日本の場合は、はるか以前から巨額の財政赤字が

台頭する積極財政論



出所：日本銀行「日本銀行勘定」を基に筆者作成。

続き、政府債務残高対GDP（国内総生産）比率は先進国で最悪の水準にある。欧米各国と同列に論じるのは適当でないだろう。

また、いわゆるリフレ派に加え、MMT（現代貨幣理論）派による積極財政論も台頭した。両者は同一視されがちだが、基本的に相いれないロジックに基づく。

リフレ派は、もともと「物価の低迷が諸悪の根源」とし、日銀による大量の資金供給が重要と唱えてきた。しかし、異次元緩和による桁違いの資金供給にもかかわらず物価が上がらない事態を眺め、次第に「消費増税が失敗だった」との論陣を張るようになった。いまは財政・金融一体となった積極政策を訴える。ただし、最終的に物価の上昇を追求する姿勢には変わりがないようにみえる。

一方、MMT派は「自国通貨を発行できる国家は、財政赤字を拡大しても債務不履行は起きない」とし、国債発行による財政支出の拡大を主張する。物価の上昇を一義的な目標としているわけではない。

結局は将来世代の負担に

政界ではリフレ派、MMT派の議論が渾然一体となって語られがちであるため、論評はむずかしい。

財政規律との関連に絞っていえば、結局論点は、財政規律が失われ、国の資金繰りを丸ごと中央銀行に依存するようになったときに、何が起きるかだろう。

冒頭述べたように、国債は現在の世代が将来の世代に返済の負担を課するものである。途上国がしばしば債務危機に見舞われるのは、自国通貨建てであれ外貨建てであれ、国債を信用する投資家がいなくなるからだ。海外投資家だけでなく、国内の投資家も市場から逃げて出す。そうなれば、為替相場の下落が起き、物価が上昇する。金利の上昇は避けられず、国民生活が一段と苦境に立たされる。

日本がこれまでそうした事態を免れてきたのは、先人たちが日本を先進国に押し上げ、高い信用力を保持できてきたからである。しかし、どこまでも国債残高が累増し、日銀が国債を購入し続けるようであれば、どこかの時点で国や中央銀行への信任は失われる。そうなれば、円相場の高騰が落とインフレの高騰が避けられない。

積極財政論者は「政府と日銀の間で物価目標が共有されているの

で、高インフレは抑え込める」とする。しかし、過去の歴史は、政治が「賢者の論理」で常に動いてきたわけではないことを示す。景気対策や外交政策などを優先して、インフレ抑制が後順位に置かれた例は数多い。それゆえに、人類は歴史の教訓として中央銀行の国債引き受けを禁じ、中央銀行に独立性を付与してきた。

高齢化社会にあつては、政治は、社会保障支出の削減や本人負担の引き上げに臆病になりがちだ。「シルバー民主主義」と呼ばれるものだ。しかし、高齢者は本当にそれほど利己的なのだろうか。子や孫の将来に目配りしないものなのだろうか。

将来世代の負担軽減は、今を生きる世代の責任である。新型コロナウイルス対策で巨額の国債を発行した今、改めて財政規律のありようが問われる。



山本 謙三（やまもと けんぞう）

1976年日本銀行入行、金融市場局長、米州統括役、決済機構局長、金融機構局長などを経て、2008年理事。2012年NTTデータ経営研究所取締役会長。2018年現職。専門分野は、日本経済、世界経済、金融機関・金融システム、金融政策、決済。