

検証・日本の財政

- 財政赤字の構造分析 -

田 中 信 孝

1. はじめに
2. 財政赤字の現状と緩む財政規律
 - (1) 累積する政府債務
 - (2) 緩む財政規律
 - 1) 政府の裁量に委ねられた「財政再建」目標
 - 2) 国債消化と「異次元の金融緩和」
 - 3) 財源の裏づけに乏しい国債償還制度
3. 財政支出の動向
 - (1) 主要経費の推移
 - (2) 公共事業関係費
 - (3) 社会保障関係費
 - (4) 財政硬直化が進む地方財政
 - 1) 国の政策からの影響
 - 2) 公債費の高止まりと人件費抑制
4. 税制の問題
 - (1) 税収動向
 - (2) 所得課税制度における財源調達機能の落込み
 - (3) 経済のグローバル化と「消費税シフト」
5. 小括

1. はじめに

日本の財政は世界有数の累積赤字を抱えるにいたっているが、小論ではその構造的な背景について、いくつかの視点から検討する。

まず、国債の発行・消化・償還の各領域に分け、国債の発行・累積に対する

歯止め問題に注目しながら検証する。

次に、歳出の側面では景気対策の一環で発動された公共事業費と超高齢化社会の到来で膨らむ社会保障関係費が国債の発行総額を左右している。それらの経費の多くが国債の発行で賄われ、1990年代後半以降には特例公債の増発が顕著となった。また、国に連動して地方債の発行が急増したことから、近年における自治体の財政運営に影響を及ぼしている状況を確認する。

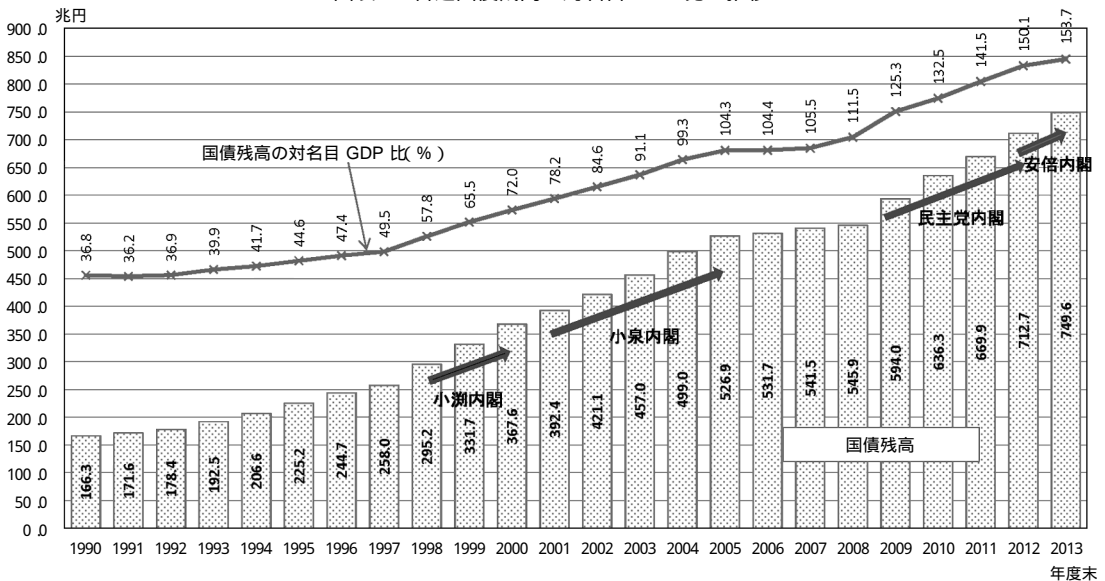
さらに、財政赤字との関連で租税制度を見た場合、所得税と法人税の所得課税制度における財源調達機能が弱くなっており、それを補てんするようにして推し進められている消費税の増税路線のもつ意味や問題について検討する。

2. 財政赤字の現状と緩む財政規律

(1) 累積する政府債務

近年、日本の財政赤字の累積状況は深刻で、とくに1998年度以降で著しい。図表1に示したように、普通国債残高の対名目GDP比で見ると1997年度に約50%の水準であったのが2012年度には150%を超えるにいたっている。こ

図表1 普通国債残高と対名目GDP比の推移



(注) 1. 国債残高は各年度の3月末現在額。2012年度は実績見込み、2013年年度は政府予算による見込み。
 2. 2011年度～2013年度の国債残高には復興債を含む。復興債の2013年度末見込み額12.2兆円。
 3. 財務省の資料により作成。

の間に1年分のGDP総額にほぼ匹敵する規模で債務残高が積み上げられたことになる。

なかでも、この過程で政権を担った小渕内閣、小泉内閣そして民主党（鳩山・菅・野田）内閣はこぞって債務残高を追加しており、政党や内閣が示した表向きの政策姿勢の差異は財政赤字の膨張体質にはほとんど影響を与えていない。安倍内閣も消費税を増税する環境を整えるため、財政スペンディングで財政赤字を一段と膨らませる政策を推進している。

（2）緩む財政規律

日本の財政は世界有数の累積赤字を抱え、財政再建が急務とされているが、その財政規律は緩みを増している。国債累積に対する歯止め問題に注目しながら、発行・消化・償還の各領域に分けながら、そのことを確かめることとしたい。

1) 政府の裁量に委ねられた「財政再建」目標

2013年度の普通国債残高見込み額は1997年度末との比較で491.6兆円の増加となっている。うち建設国債の増加額は81.4兆円であるのに対して特例公債はその4.7倍の377.2兆円である。特例公債は全体の増加額の約77%を占めている。

周知の通り、特例公債の発行を政府に授権する公債特例法は「昭和40年不況（証券不況）」の際、1965年度の補正予算で税収の落込みを補てんする公債を発行するため初めて制定された。その後の予算では建設国債の発行にとどまったが、石油ショックの影響を受けた1975年度補正予算から公債特例法の制定を伴った予算編成が繰り返され、特例公債の発行で税収不足を補てんする状況が恒常化した。

当時の「財政再建」では特例公債を発行しないで予算を編成することが目標とされたものの、図表2に掲げたように、その特例公債の発行から脱却する目標年次は、当初の「1980年度脱却」（三木内閣：目標設定年次・1976年）から「1984年度脱却」（大平内閣：同・1979年）、そして「1990年度脱却」（中曽根内閣：同・1983年）へと相次いで後送りされた。

その後、バブル経済の「恩恵」で税収が嵩上げされ特例公債を発行しない時

図表2 「財政再建」に向けた目標の変化

目標を設定した年・月(内閣)	「財政再建」目標
1967年12月(佐藤内閣)	ここ数年で公債依存度5%以下, 1968年度は10%程度に(「財政制度審議会報告」)。
1968年12月(佐藤内閣)	1969年度は公債依存度7%以下に(「財政制度審議会報告」)。
1976年5月(三木内閣)	1980年度特例公債脱却(「昭和50年代前期経済計画」)
1979年9月(大平内閣)	1984年度特例公債脱却(大平総理の所信表明)
1983年8月(中曽根内閣)	1990年度特例公債脱却(「1980年代経済社会の展望と指針」)
1990年度: 特例公債脱却	
1994年度: 特例公債の再発行	
1997年11月(橋本内閣)	「財政構造改革法」の制定 ・2003年度までに財政赤字の対GDP比3%以内に。 ・2003年度までに特例公債脱却, 公債依存度を1997年度以下に。 ・個別の主要経費分野について量的な縮減目標を規定。
1998年5月(橋本内閣)	「財政構造改革法」の改正 ・特例公債発行枠を弾力化。 ・財政構造改革の目標年度を2005年度に延期。
1998年12月(小淵内閣)	「財政構造改革法」の凍結
2001年6月(小泉内閣)	「基本方針2001」 ・2002年度の新規国債発行額を30兆円以下に。 ・その後基礎的財政収支(プライマリー・バランス)を黒字化。
2006年7月(小泉内閣)	「基本方針2006」(歳出・歳入一体改革) ・プライマリー・バランスを2011年度までに均衡。 ・2010年代半ばまでに, プライマリー・バランスを黒字化し債務残高の対GDP比の発散を止める。 ・要対応額16.5兆円程度を歳出削減(14.3~11.4兆円程度)と歳入改革(2~5兆円)で対応。
2010年6月(菅内閣)	「財政運営戦略」 収支(フロー)目標 ・国・地方及び国の基礎的財政収支(プライマリー・バランス)2015年度までに赤字対GDP比を2010年度から半減。2020年度までに黒字化。 ・2021年度以降も, 財政健全化努力を継続。 残高(ストック)目標 ・2021年度以降において, 国・地方の国債等残高の対GDP比を安定的に引下げ。
2013年6月(安部内閣)	「基本方針2013」 ・国・地方のプライマリー・バランス赤字(対GDP比)を2015年度までに2010年度から半減。2020年度までに黒字化。 ・その後の債務残高の対GDP比を安定的に引下げ。

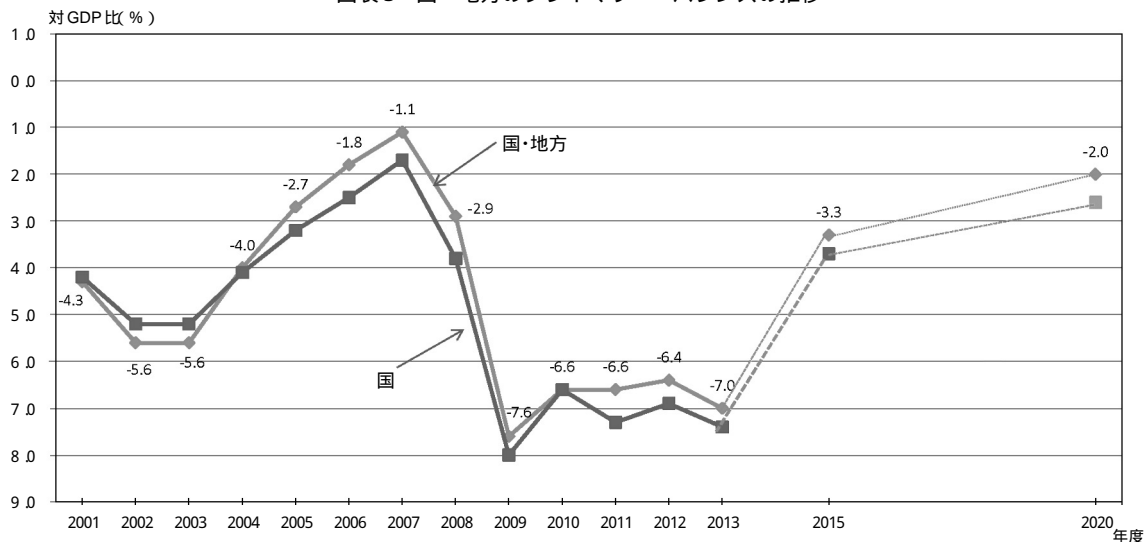
期もあったが、1994年度から再び特例公債が発行されることとなり、それも既述したように発行規模を著しく膨らませながら現在にいたっている。橋本内閣が制定した財政構造改革法では財政赤字額の対 GDP 比など数値目標が盛り込まれたが、景気の悪化を受けてほぼ1年あまりで法律は停止され、財政規律の機能は発揮できなかった。ただ、具体的な目標値を法律に盛り込むところまで踏み込んだ枠組みであったことは注目される¹⁾。

「基本方針 2006」では、「財政再建」目標に特例公債脱却より緩やかな縛りとなる一般政府から社会保障基金を除いた「国・地方の基礎的財政収支（プライマリー・バランス）」の黒字化を掲げ、達成目標年度を「2011年度」に設定した。民主党政権下でも財政再建が急務とされたことはいうまでもない。政権発足当初は曖昧であった財政健全化目標について「財政運営戦略」（2010年6月閣議決定）の一環として「中期財政フレーム」を策定し、国・地方のプライマリー・バランス赤字を2015年度に半減（対2010年度比）、2020年度に黒字化を目指すなどとした。当時トロントで開催されたG20で2013年までに各国の財政赤字を半減させるという「首脳宣言」が採択されたが、到底達成することが不可能な日本は唯一の例外扱いを受け、そのかわりに国際公約として日本独自の財政健全化目標を設定したものであった。

民主党政権はマニフェストの実現可能性にかかわる財源の裏打ちの問題に苦慮した。さらに、欧州のソブリン危機や円高等の影響もあり経済停滞による税収落込みが追い打ちをかけ、財政状況は厳しさを増した。プライマリー・バランスの推移を図表3に掲げたが、リーマンショックの影響を受けた2009年度には赤字幅が過去最高水準に達した。その後も赤字幅は大きいままで推移しており、内外に宣言した国際公約の達成は困難な状況にある。まして「建設国債の原則」に復帰するのはさらに難しい。一般会計予算ベースで2013年度のプライマリー・バランス赤字が23.2兆円であるのに対して、特例公債の発行額が37.1兆円に及んでいる。

2013年8月、安倍政権は2014年4月に8%、2015年10月に10%への消費税率引上げを前提に、2015年度までに国・地方のプライマリー・バランスの赤字を対 GDP 比3.3%（2010年度の水準の半減目標）にするなどの「中期財政計画」を策定した。当初は消費税の増税を正式に決めた後に閣議決定する予定であったが、8%への税率引き上げを「決断」した2013年10月の時点で、計

図表3 国・地方のプライマリー・バランスの推移



(注) 1. 財政健全化目標：2015年度までに国・地方のプライマリー・バランス赤字対GDP比を2010年度の水準から半減(目標水準 3.3%), 2020年度までに黒字化。「経済再生ケース」で、復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたベース。
2. 内閣府の資料により作成。

画の前提である「消費税率10%への引上げがまだ確定していない」ことを理由に閣議決定を見送り「閣議了解」にとどめている。

もともと、デフレ脱却をして3%台後半程度の名目成長率を達成するという楽観的なシナリオ(「経済再生ケース」)でも、消費税率10%への増税後、2020年度の国・地方のプライマリー・バランスはGDP比2%の赤字(12.4兆円)になる見通しであった(内閣府[2013a])。

「中期財政計画」は政府に対する拘束力がなく守れないならば変えてしまえる「見積もり」でしかすぎない。さらに、除染・賠償・廃炉さらには被害住民の生活再建などに係る原発事故費用について(東電とその株主、金融機関や原子力カムの関連業界などによる応分の負担を前提にしたうえで)、国の財政負担は避けられない状況にある。また、金融緩和政策からの出口戦略が実施される過程で、長期金利が上昇し国債が膨張するリスクや日銀資産の毀損、超過準備への利払い等から生ずるであろう国庫納付金の減少(消滅)もある²⁾。少なからずの規模で発生すると思われるこれらの財政コストに関する将来見通しが示されたものでなければ財政計画も現実性を有しない。

いずれにしても、政府が財政赤字拡大への歯止め装置として設けた公債発行

の限度にかかる目標は、達成困難な状況になるとその都度政府自ら「目標」自体を変更したり目標年次について後延しを行うことなどを繰り返してきた。

そもそも議会の承認を経た法定の財政計画（中長期の増税や歳出削減等の措置）等によって拘束するといった制度的枠組みも設けられておらず、政府の予算・財政運営に裁量の余地が与えられてきた。それはときどきの経済危機の急性的悪化を防ぐのに役立つことなどがあったとしても、ご都合主義的な財政運営から財政規律を緩めてしまったことは否めない。財政計画が法定されてこなかったことについては、後で述べるように公債の償還計画に対する歴代政府の姿勢（財政法第4条第2項の規定に対する緩やかな解釈）も関係していることである。

緩む財政規律に関連して、近年における二つのトピックスを挙げておきたい。

一つは、2012年度の特例公債法案の制定にかかることである。同法案の審議の過程で取り交わされた民主・自民・公明3党の修正合意（2012年11月13日）を受け、年度ごとに制定する特例公債法で政府に特例公債の発行を授権する仕組みを改め、2012年度から2015年度までの4年間「当該各年度の予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行することができる」ようにした（「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律」・平成24年11月26日法律第101号³⁾）。特例公債法案が「政争の具」と化し法案成立の遅延から予算執行の抑制など財政運営に混乱をもたらすのを避けるとの理屈のようであるが、そもそも非募債主義を定め議会による財政制御を求めた財政法の基本的な考え方とはかけ離れた措置であることはいうまでもない。あえて年度ごとの立法とされた特例公債法そのものが「建設国債の原則」の法律上の例外を単年度に限定することで財政規律を重視する姿勢を示したものであった。そして、この特例公債法の多年度立法化の措置では複数年度を視野に入れた財政運営（償還財源の確保）が提示されているわけでもない。また、予算と法律の不一致は望ましくないとしても、現行制度が赤字国債の発行について特例法の制定を課しているのは、国会が財政規律を守る最後の砦になることを期待しているからにほかならない⁴⁾。今回の対象期間が終了する2016年度以降の扱いについて注視しなければならない。

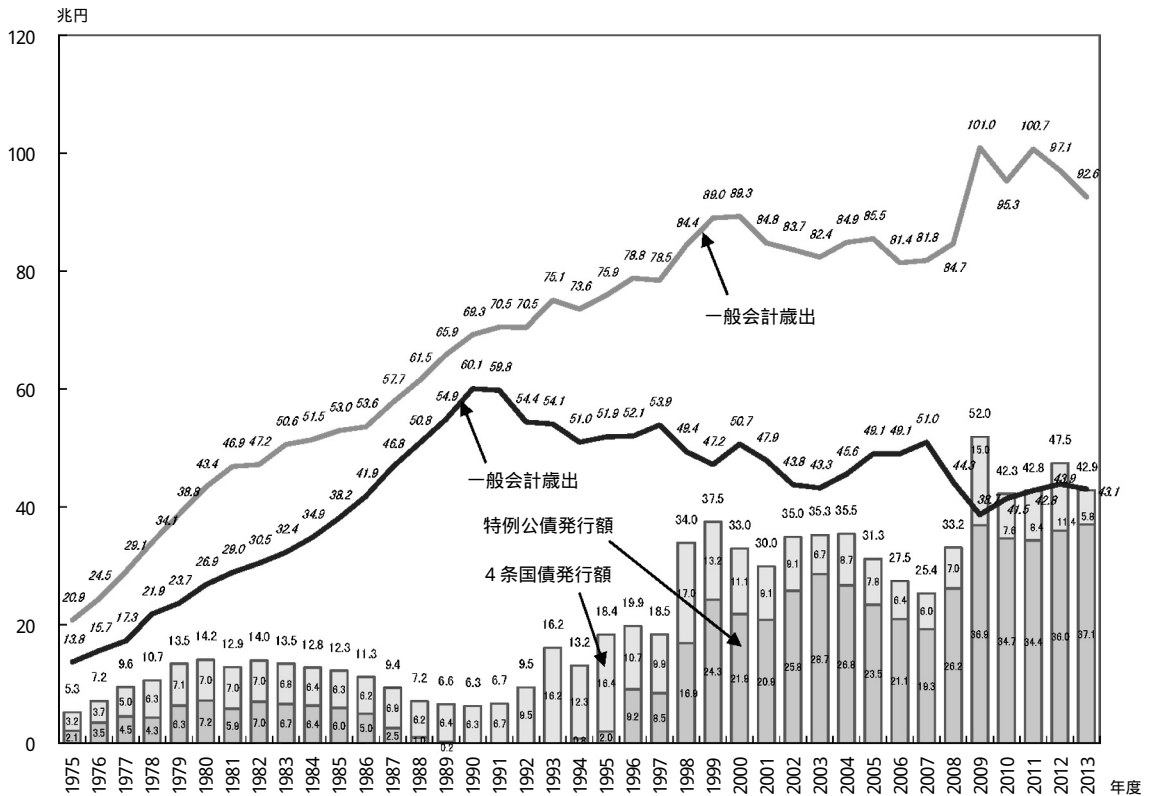
もう一つは、年金特例公債⁵⁾に関するものである。2013年度予算の国債の新規発行額を42.9兆円とし「国債発行額44兆円以下⁶⁾」の枠組みを維持しつつ、国債発行額が税収を上回る逆転現象を4年ぶりに解消するなど、安倍政権

として財政再建に取り組む姿勢を示した。しかし、年金特例公債2.6兆円の償還財源は将来の消費税率引上げで裏づけられていることを理由に別枠扱いにされたが、表向きの新規国債発行額の削減は財政状況の透明性を低下させる。

年金特例公債は、2012年度当初予算で計上された「年金交付国債」が2012年度特例公債法案での修正過程で発行を取り止めることとされたかわりの財源で、2012・2013年度の2カ年分の財源不足を賄う「つなぎ国債」とされている。年金特例公債が通常の国債（建設国債＋特例公債）とは別枠に計上されたことから、

- ・1990年度：湾岸戦争時の臨時特別公債（法人臨時特別税と石油臨時特別税で

図表4 一般会計における歳入・歳入の状況



- (注) 1. 2012年度までは決算，2013年度は政府案による。
 2. 公債発行額は、1990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臨時特別公債，1994～96年度は消費税率3%から5%への引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，2011年度，2012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，2012年度，2013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。
 3. 財務省の資料により作成。

償還)

- ・1994～1996年度：減税特例公債（消費税率3%から5%への引上げで償還）
- ・2011年度：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（復興特別税等で償還）

なども遡及して償還財源が特定された国債ということで、年金特例公債と同様、通常の国債とは別枠で示されるようになった（図表4の注2を参照）。償還財源が特定されているといっても、国民が負担する税などで償還することでは通常の国債と何ら変わるものではない。年金特例公債を別枠扱いとしたのは表向きの新規国債発行額を圧縮するためであったが、かたちだけ国債発行額を少なく表示するのはむしろ財政規律を緩めてしまう。

2) 国債消化と「異次元の金融緩和」

日本の「国及び地方の長期債務」残高はGDPの約2倍に相当する977兆円（2013年度末見込み）と巨額になっている。その一方で、日本の財政赤字を取り巻く環境として、次の諸事情があることも軽視できない。

多額に蓄積された家計金融資産

2012年度末の家計金融資産額1,568億円から住宅ローンなどの負債額363兆円を差し引いた後の純資産額が1,205兆円⁷⁾。

豊富な対外資産

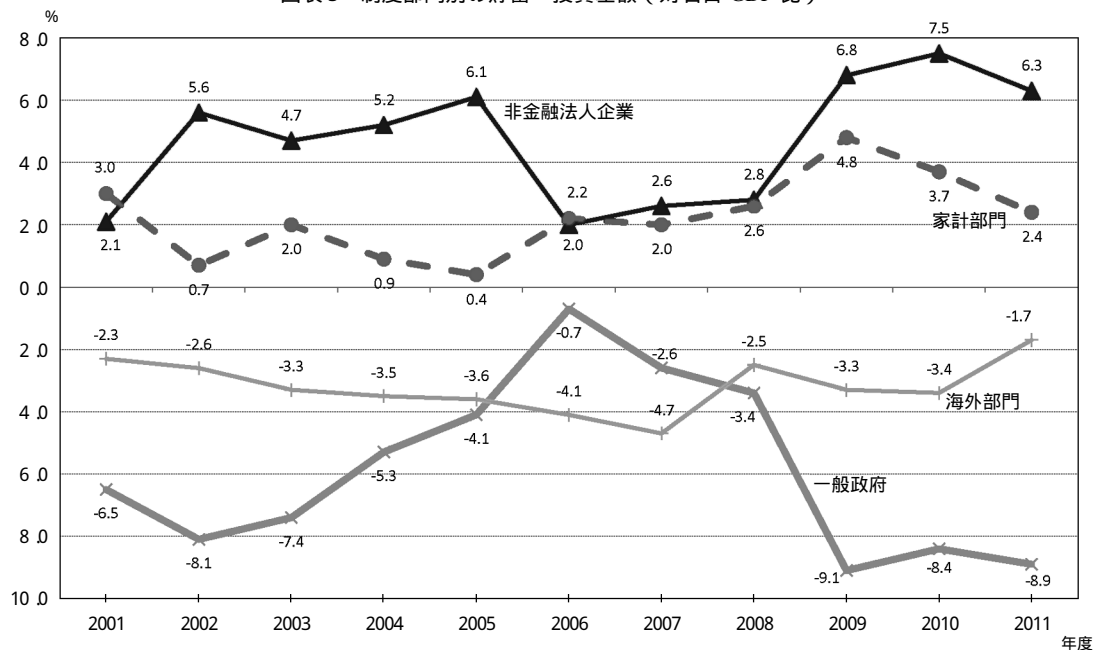
2012年末で対外資産合計は662兆円で、負債額366兆円を控除した後の純資産合計が296兆円（うち銀行部門53兆円、その他民間部門202兆円、公的部門41兆円⁸⁾）。

低い国民負担率（国民所得に占める租税・社会保障負担の割合）

日本の国民負担率は2013年度見通しで、40.0%（内訳：国税12.6%，地方税10.1%，社会保障負担17.3%）と、先進国とくに欧州諸国（フランス・60.0%，スウェーデン・58.9%，ドイツ・50.5%，イギリス・47.3%。いずれも2010年⁹⁾）との比較では低水準。

この背景でもある家計・企業部門や海外部門における貯蓄・投資バランスを確認しておきたい。制度部門別の貯蓄・投資差額の状況は図表5に掲げた。

図表5 制度部門別の貯蓄・投資差額(対名目GDP比)



(注) 内閣府『国民経済計算確報』「2011年度国民経済計算(2005年基準・93SNA)遡及推計」により作成。

高齢化(貯蓄を行う勤労者世帯の減少)や不安定雇用の拡大などから家計部門の貯蓄率は低下する一方で、少子高齢化と人口減少を背景として住宅投資が減少し家計の投資率も低下する可能性がある。それらのことから、家計部門の貯蓄超過がどのように変化するのか判断できないとする見方もあり¹⁰⁾、貯蓄超過幅が緩やかに縮小するとしても家計金融資産が急速に減少することは想定しにくい。

企業部門はバブル崩壊後にバランスシート調整(過剰な負債の圧縮=レバレッジの低下)を進めるなかで設備投資を抑制する一方、リストラや人件費抑制などで企業収益の改善を図った。その結果、企業部門は1990年代後半から貯蓄超過部門に転じていたが、2000年代を通じて多額の貯蓄超過の状態が続いた。すなわち、企業の投資水準は減価償却費と内部留保の総額を下回っているのである。企業は期待成長率に見合った適正資本ストックを実現するように設備投資の水準を決定するからである¹¹⁾。また、リーマンショック後の投資率の落込みもあり企業の貯蓄超過幅は拡大した。企業部門が資金余剰セクターとなっている現状は、期待成長率が高まり国内の設備投資も増加するといった事態が生

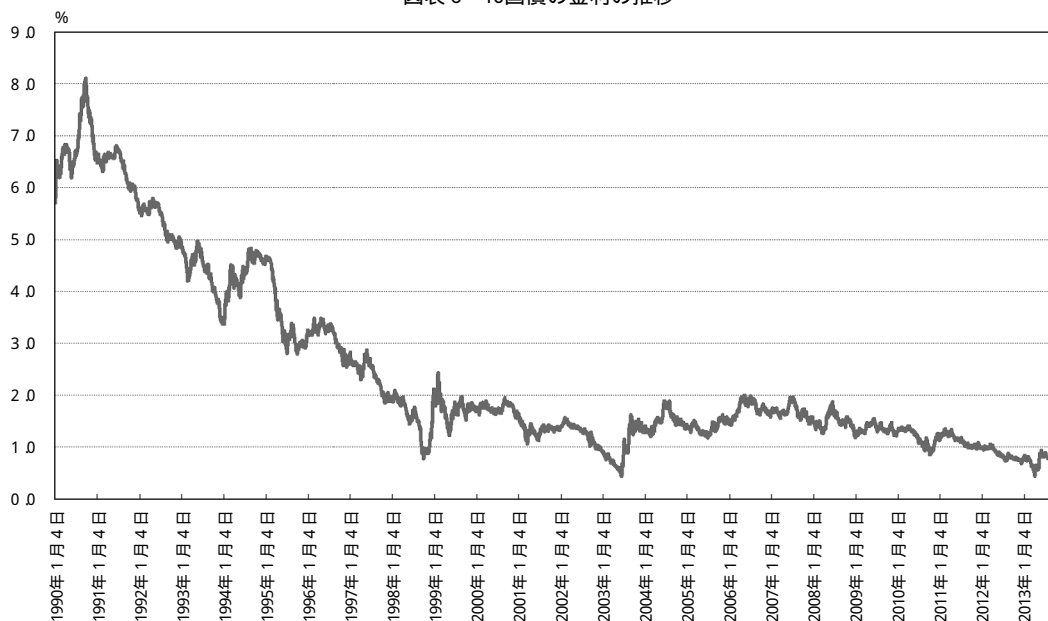
じない限り、企業部門の資金余剰は構造的な傾向と見られる。また、経済のグローバル化の進展で強まる海外現地生産シフトは、貯蓄・投資バランスから見ると国内設備投資に抑制的に働くので、企業部門での貯蓄超過幅を拡大させる可能性もある。

海外部門の貯蓄・投資バランスは経常収支で把握される。一次産品価格の高騰による輸入額の増加や海外現地生産シフトによる輸出の減少などは貿易収支を下押しする構造的な要因となる可能性がある。とくに、原発停止に伴って火力発電の燃料輸入の増加や工業製品・中間財輸入の増大傾向そして生産拠点の海外シフト等で「円安 輸出増」というシナリオを描けない貿易構造にある。ただ、貿易収支の下押しは経常黒字の縮小に作用する効果をもつが、海外現地生産シフトで海外子会社からの配当等の受取所得が増加するため、所得収支を通じて経常黒字の拡大に寄与する側面もある。そして、新興国向けなどを中心に収益率の高い直接投資が拡大すれば、所得収支の黒字幅はさらに拡大する可能性も否めない。いずれにしても、対外資産からの収益によって相当程度の所得収支の黒字を確保することが可能な状況にあり、貿易赤字がさらに大幅に拡大しない限り、経常収支の黒字幅は縮小することがあっても黒字自体は続く可能性が高い。

財政収支は、同図でも明らかなように、企業部門の貯蓄・投資バランスと対照的な推移を示している。景気が落ち込む時期には財政の負担が増え、景気が好転するときは財政が改善するという関係が認められ、このいわば景気のランシングファクターとしての財政の機能に着目すれば、国民経済の動向のなかで（すなわち財政再建至上主義に陥ることなく）財政収支の問題つまり財政再建への道筋を捉えるという視点も欠かせない。

現状の貯蓄・投資バランスから見て、日本ではソブリンリスクがいま直ちに高まる要素は少ないといってよい。家計貯蓄率が低下の一途をたどりかつ企業部門の貯蓄超過が減少し、その結果安定的な国債を引き受けてくれる相手がいなくなり、その上海外から投資を呼び込めず「長期金利の急騰・円の暴落・インフレーション」を招くといった財政危機のシナリオが現実化するほど切迫しているわけではないということになる。国債の信用リスクを示す CDS スプレッドと財政リスクの指標としてよく利用される長短金利スプレッドでも、日本の指標はいずれも低下傾向にあり、市場の信頼は維持されている（内閣府 [2013

図表6 10国債の金利の推移



(注) 1. 流通市場における実勢価格(公社債店頭売買参考統計値)に基づく半年複利ペールの最終利回り。
 2. 財務省「国債金利情勢」により作成。

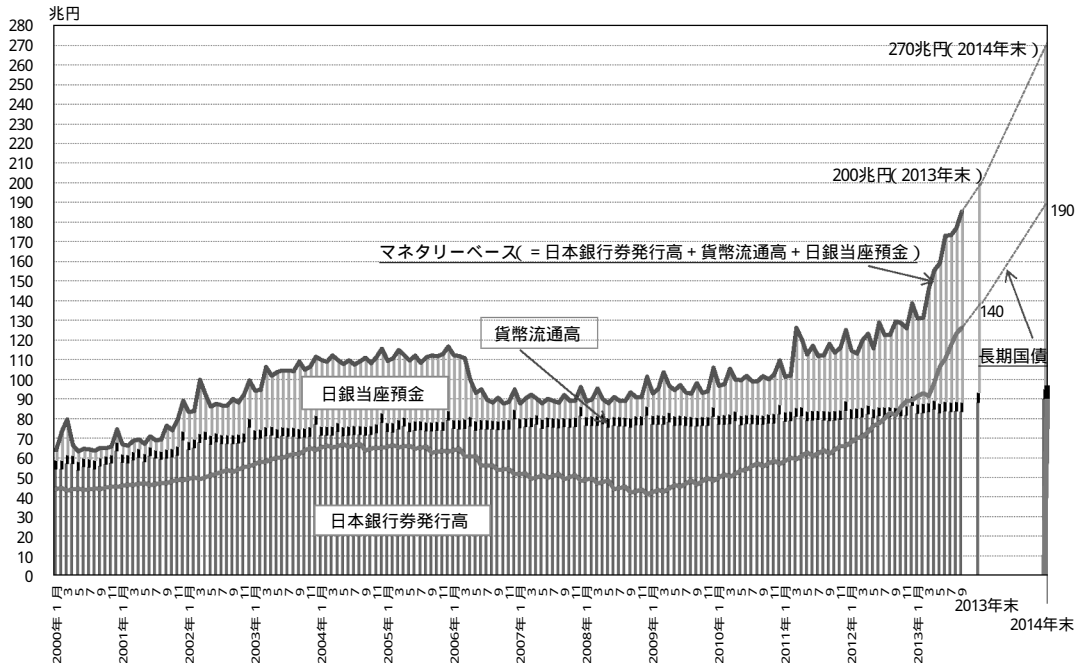
b) 127～128頁)。

そのことは市場の国債金利の動向からも自明である(図表6を参照)。2013年4月、日本銀行が「量的・質的金融緩和」を発表した後、5月中頃に日銀の保有する国債残高の膨張＝国債市場の流動性の低下で国債価格が下落する局面もあったが、5月末に日銀が長期国債の買入れ弾力化を発表した後は長期金利は低下傾向にある。

ただし、金利水準が低いにもかかわらず、国債累積に伴い国の利払い費が2005年度の約7兆円を底に上昇トレンドに転じ財政運営に重圧を加えている状況は軽視できない。また、仮にインフレ期待の高まりなどから金利が上昇に転じた場合、国債の借換えが進むにつれ利払い負担増が加速することとなる。いずれにしても、プライマリー・バランス赤字が続く政府債務が累増する状況下で、日本財政は長期的な持続可能性を有していないことも否めない事実である。

ところで、財政危機問題を捉える際、同じ財政赤字国でも通貨同盟のもと独自の通貨と中央銀行をもたない南欧諸国などと大きな制度上の違いがある。近

図表7 マネタリーベースの推移と見通し



- (注) 1. 「長期国債」は金融機関等からの買入等により取得した長期国債の残高及び長期国債による借換引受残高。資産買入等の基金の運営として金融機関等から買入れた長期国債の残高を含む。
 2. 日本銀行「マネタリーベースと日本銀行の取引」により作成。

年の日本における市場金利の低落傾向の要因に日銀の金融緩和政策が加わっているのである。「大胆な金融政策」は自国通貨安を競うような国際的な金融環境のなかで生じた円高を是正することに真の狙いがあるのかも知れないが、「アベノミクス」の一環として実施される公共事業の拡大で必要になる資金を国債増発で調達し、日銀による金融緩和で支えるという構造には注目しなければならない。日銀による国債の大量買入れは財政規律を弛緩させ、国債に対する市場の信認も揺らがせるおそれがあるからである¹²⁾。

2013年4月の「量的・質的金融緩和」の導入で、日銀による金融政策の誘導目標が無担保コール翌日物金利からマネタリーベースに切り替えられたが、その内実は日銀による大規模な国債保有の増額であり、それをテコにした日銀当座預金の積増しである。図表7に示したように、日銀による大量の国債買入れが日銀当座預金の積増しとマネタリーベースの増額をもたらしている。マネタリーベースの倍増(2012年末138兆円 2014年末270兆円)を目指して、日銀の国債買入れ額は毎月75兆円程度となり、その規模は月々の国債発行額の7

割強に相当する。

そして、日銀の国債買入れオペについて銀行券発行残高を上限とする「銀行券ルール(日銀が保有する長期国債の残高について発行銀行券残高を上限とするルール)」を「一時停止」している¹³⁾。

1967年2月に設けられた「1年ルール」は発行から1年以内の銘柄は買わないとしたものであったが、2002年1月に「発行年限別の直近発行2銘柄を除く」に緩和されていた(2010年10月に設置された「資産買入れ基金」では残存期間の短い長期国債に限り発行直後の銘柄も買入れオペの対象にされた)。さらに2013年4月の決定で日銀は「国債売買基本要領」も一部改正し、国債の買入れ対象について従来の「発行後1年以内のもののうち発行年限別の直近発行2銘柄を除く」という制約を外している。

国債市場では直近の発行銘柄が指標銘柄として扱われているから、日銀が買入れ長期国債の対象範囲がより長期の国債まで拡大されたことは、長期金利への影響力を増すことを意味する。

同時に、国債の市場消化原則による規律が働かず、財政赤字の穴埋め(「財政ファイナンス」)の度合いが強まることも危惧される。翁邦雄[2013]は「財政ファイナンス」であるか否かは緩和時はわからず、その後の状況次第であると述べている(同書239~240頁)。インフレ抑制が喫緊の課題になった時点で中央銀行が国債購入をストップできる状況であれば量的緩和は実際にも財政ファイナンスではなかったことになり、国債購入をストップできない財政状況になっていけば「結果的に量的緩和が財政ファイナンスへの道を開いた」ことになるとしている。ただ、現状の日銀の「異次元の金融緩和」による大量の国債購入は、財政の持続可能性がとうに失われた局面で実施されているわけであるから、財政状況が変わらなければ量的緩和を手仕舞うとき金融市場での不均衡リスクが発生する。

マネタリーベース拡大による政策効果として、イールドカーブ全体への低下圧力、銀行等がリスク資産運用や貸出を増やすポートフォリオリバランス効果、予想物価上昇率を押し上げる効果、円安を通じて輸出や消費を拡大させる効果、などがあるとされているが¹⁴⁾、一連の金融政策が有する副作用にも注目しなければならない。

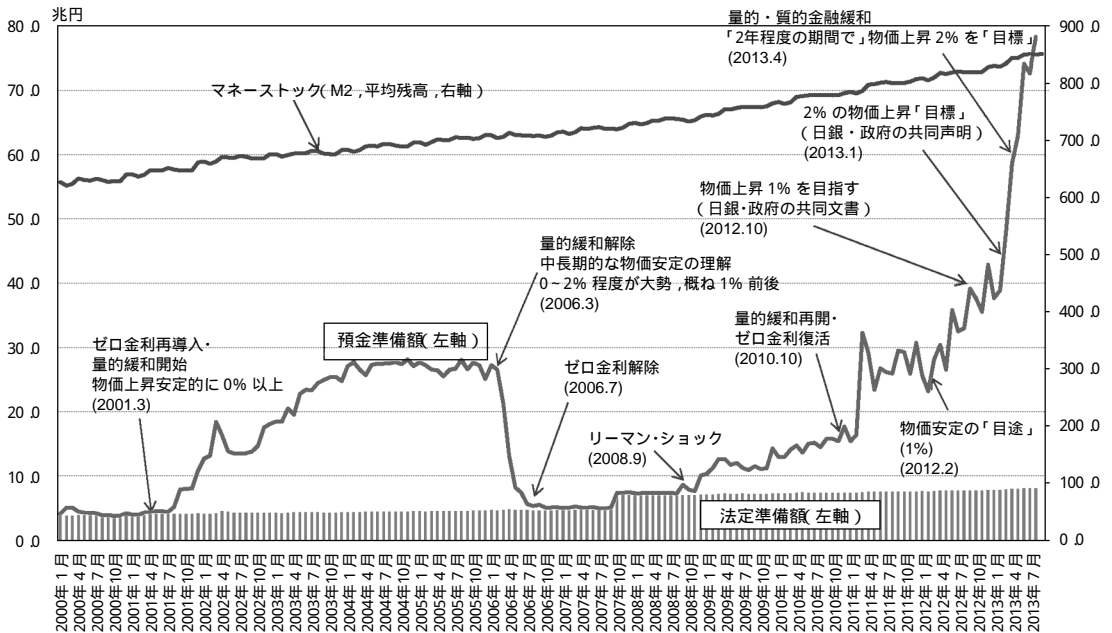
浜田宏一[2013]は、ベースマネーの増加が「将来のインフレ期待に直接働

きかける」ことで「デフレ・円高の阻止」が可能であるとしている（同書 52 頁）。一方、吉川洋 [2013] は、流動性の罨のもとデフレーションが懸念される経済においては、中央銀行によるマネタリーベースが拡大されても「期待インフレ」を生み出すことは困難であると指摘している（同書 140～141 頁）。さらに「インフレ期待」が生じたとしても、それが投資（消費）の需要を浮揚させる要因としてどれほどの役割を果たすのか不確かである。翁邦雄 [2013] が指摘するように、生活の苦しい低所得層は高まる将来の不確実性への備えから減価する貯蓄を増やそうとして消費性向が低下することも予想される（同書 215～217 頁）。

マネタリーベースが倍増されても借り手（企業）の資金需要がなければ、金融機関の貸し出しは伸びないままである（貨幣乗数の低下）。

預金準備制度に基づいて、銀行が必要とする準備額は約 7 兆円台であるのに対し、日銀が供給している準備額はその 10 倍を超える規模になっている（図表 8 参照）。民間が保有するマネーストック（現金，預金）は金融機関が貸し出

図表 8 預金準備額（平均残高）の推移



(注) 1. マネーストック M2 は「現金通貨 + 国内銀行等に預けられた預金」, 2003年3月までのマネーストックは「M2 + CD」。
2. 日本銀行「日本銀行関連統計」により作成。

図表9 国債・財投債の所有者別現在高

単位：億円

年度末	中央銀行	預金取扱機関	保険・年金基金	その他金融仲介機関	非金融法人企業	一般政府	家計	海外	その他	国債・財投債合計
2008	559,403	2,591,666	1,633,887	267,165	60,708	836,658	360,155	335,033	156,158	6,800,833
	8.2	38.1	24.0	3.9	0.9	12.3	5.3	4.9	2.3	100.0
2009	511,705	2,631,726	1,773,439	271,441	74,540	787,606	343,876	253,459	161,545	6,809,337
	7.5	38.6	26.0	4.0	1.1	11.6	5.1	3.7	2.4	100.0
2010	602,695	3,010,318	1,857,048	296,672	93,072	748,861	311,209	296,352	44,549	7,260,776
	8.3	41.5	25.6	4.1	1.3	10.3	4.3	4.1	0.6	100.0
2011	723,903	3,084,229	2,021,731	318,944	122,237	714,336	276,729	308,184	43,433	7,613,726
	9.5	40.5	26.6	4.2	1.6	9.4	3.6	4.0	0.6	100.0
2012	938,750	3,146,466	2,206,536	339,647	86,050	715,603	242,126	354,225	44,148	8,073,551
	11.6	39.0	27.3	4.2	1.1	8.9	3.0	4.4	0.5	100.0

(注) 日本銀行「資金循環統計」により作成。下段の数値は構成比，%。

すことで増えるがそれは微増にとどまっている。銀行の業務純益に占める国債等の債券売買益の割合が高まるなど¹⁵⁾、金融機関は資金運用先を国債に求める「国債依存」を高め、そのなかで日銀が国債買取りをすることで国債市場を支えるという構図となっている¹⁶⁾。図表9に示したように、日銀による国債・財投債の保有割合も徐々に高まり2011年度末には10%台まで上昇している。

金融緩和が空回りしたまま日銀が国債を買い続ければ(マネタリーベースの回収ができないまま)、投機マネーの温床をつくると同時に、財政不安の高まり=長期金利の上昇のプロセス(自己実現的投機による国債の売却)を通じて实体经济に悪影響を与えかねない。あわせて、主要国の金融政策変更のタイミングの食い違いやそれへの思惑から、金利差を介した資金移動が流動的になり世界の金融市場は不安定さを増すことにもなる。その際、海外投資家の国債保有比率が4%台(国庫短期証券を含めると8.5%程度)と低いが(図表9参照)、先物取引を含めた国債流通市場における海外投資家の売買シェアは高く(公社債売買・現物で10~20%程度、国債先物市場で約4割 財務省「債務管理レポート2013」)、一定の影響力をもっていることに留意されるべきである。

3) 財源の裏づけに乏しい国債償還制度

償還財源が特定された国債を別枠扱いにされたことを述べたが、現行の減債制度のあり方から見ても議論の余地があると思われる。非募債(公債不発行)

主義が事実上放棄され恒常的に国債が発行されるにいたっていることに配慮すれば、財政法第4条2項の規定¹⁷⁾で求められている国債の償還計画などについて踏み込んだ吟味が行われるべきである。

これまで借換え債の発行を前提とした「60年償還ルール」(特別会計法第42条第2項)が適用されているだけで、具体的な財源確保のあり方などは示されていない。つまり、国債残高を縮小させる財源的な担保が制度化されていないのである。さらに、特例公債についても、1985年度の特例債法からは建設国債と同様償還財源を確保するための借換え債の発行を前提とした「60年償還ルール」が適用されている¹⁸⁾。

1966年度に建設国債が発行されたのを受け、1967年の国債整理基金特別会計法の改正で定率繰入れを基本とする現行の減債制度が導入されたが、その際、政府が国会に提出することを義務づけた国債の「償還の計画」(財政法4条第2項の規定)の解釈をめぐって財政制度審議会で議論が行われており、その結果次のような報告をしている。「この規定が公債の発行時にその公債の償還財源調達に関する具体的な計画を示すことを要求していると解することは困難であって、実質的には公債の年度別償還予定額(満期償還の公債にあっては、満期時の償還予定額)を示すもので足りると解すべきである。……なおこれに関連して、全体としての公債の償還についても具体的な財源の裏付けがないという批判があったが、……減債制度を確立することにより、この批判に応えることができるものと思われる¹⁹⁾」と述べ、具体的な償還財源の調達計画を提示しなくとも、減債制度を通じ全体として償還財源が確保されるので十分であるとの見解を示した。

当時の蔵相(水田三喜男)も「すでに財政制度審議会でも確認されておりますとおり、政府従来解釈は、年度別の償還予定額を明示する、そうして、この償還方法は、満期償還であるか、年賦償還であるか、また、償還の期日はいつであるかということを示すれば足りるのであって、償還財源を数的に明示することを求めてはいないというのがいままでの解釈でございます、すでに確認された解釈でございますので、財政法違反とは考えておりません²⁰⁾」との答弁を行っている。

公債の「償還の計画」を「年度別償還予定額」と解し、それが国会の予算審議の添付資料とされてきた。図表10に2013年度一般会計予算に添付された建

図表 10 財政法の規定により平成25年度に発行を予定する公債の償還計画表

区 分	発 行 額(千円)	償 還 額(千円)
平成 25 年 度	5,775,000,000	
平成 27 年 度		382,000,000
平成 30 年 度		392,000,000
平成 35 年 度		597,000,000
平成 45 年 度		853,000,000
平成 55 年 度		2,751,000,000
平成 65 年 度		800,000,000

- (備考) 1 各年度に償還される公債について、発行価格が額面金額を下回るときは、それぞれ発行価格差減額をうめるため必要な金額が上記金額に加算される。
 2 外債公債が発行された場合は、上記の計数は異同を生ずることがある。
 3 各年度に償還される公債について、平成25年4月1日から同年5月31日までの間に発行された場合は、上記の償還年度及び計数は異同を生ずることがある。
 4 各年度に償還される公債について、既発行の公債と同一銘柄の公債が発行された場合は、上記の償還年度及び計数は異同を生ずることがある。

(説明)

上記の「財政法の規定により平成25年度に発行を予定する公債の償還計画表」に記載されている平成27年度の償還額382,000,000千円、平成30年度の償還額392,000,000千円、平成35年度の償還額597,000,000千円、平成45年度の償還額853,000,000千円、平成55年度の償還額2,751,000,000千円及び平成65年度の償還額800,000,000千円については、毎年度国債整理基金に繰り入れる前年度首国債総額の100分の1.6相当額の財源〔定率繰入〕及び「特別会計に関する法律」第42条第4項に基づき同基金に繰り入れる財源〔昭和57年度から平成元年度までの各年度及び平成5年度から平成7年度までの各年度においては、これらに相当する財源の繰入れは行われていない。〕〔割引国債の発行価格差減額繰入〕並びに「財政法」第6条に基づき若しくは必要に応じ予算の定めるところにより同基金に繰り入れる財源〔剰余金繰入、予算繰入〕又は「特別会計に関する法律」第46条第1項若しくは第47条に基づき借換えのための起債を行うことにより得られる財源〔借換国債〕等により償還を行う予定である。なお、状況によっては、買入消却を行う場合がある。〔 〕は筆者が加筆。

設国債の償還計画表を掲げたが(特例公債についても同様の形式で掲載されている)、償還財源を確保する具体的な裏づけを示したのではなく、年度別の償還予定金額を計上したものに過ぎない。

実際問題として償還財源の調達計画を提示するのが困難であることが理由とあったとしても、政府の資金需要見込額等も含めた長期財政計画(ローリングプラン)を策定しながら償還財源(増税措置や歳出削減策等)を明示するなどの選択肢もあったはずである。当時の公債発行をスタートする際、財政法の規定を緩やか解釈したことも今日の政府債務膨張をもたらした一つの制度的要因となっている。また、「減債制度を通じ全体として償還財源が確保」されても、今日のようにプライマリー・バランス赤字で国債費を上回る規模の新規財源債が発行されれば、政府債務は膨らむ²¹⁾。そして、償還財源が特定された国債について別枠扱いにするという既述した措置は、「償還の計画」に対するこれま

での政府の解釈や姿勢を貫いた結果でもあるが、むしろ非募債（公債不発行）主義の理念に立つ財政法が想定しているのは別枠扱いにされた方の国債つまり具体的な償還財源が示された国債を本来の姿と見るのが至当である。

実態的な国債償還計画の策定を含め、予算編成に一定の拘束力をもたせた中期的な財政計画を定めるなど、財政規律の働く予算制度に改革することなどが求められる²²⁾。ただ、予算（編成）はまさに政治システムのあり方に関わるものであるから、その改革に要する政治的エネルギーも決して小さくはないことが推察しうる。

【注】

- 1) 財政構造改革法の制定にあたって、予算単年度主義や内閣の予算編成権との法制上の関係が問題とされた。主要経費に複数年にわたる量的縮減目標が法定されたが、量的縮減目標は歳出権限を政府に与えるものではなく、予算編成の際に内閣が依るべき基準を定めたのに止まり、予算の各科目に定められた目的及び金額の範囲内で政府に歳出権限を賦与する予算とはその法的性格を異にするとの整理が行われた（杉本和行 [2011] 参照）。ただ、財政構造改革法には、経済情勢の急変への対応や歳出のコントロールの面で補正予算の抜け穴を許したことなど、財政規律を働かせる仕組みに限界があった（例えば、田中秀明 [2013] を参照）。
- 2) 日本経済研究センター [2013] は、金融緩和の「出口」の局面を迎えると金融機関が保有する超過準備への利払い（ピーク時に年 2.6 兆円）で、多額の損失が生じ、日銀の国庫納付金は最短で 3 年間はゼロになると分析している。なお、日銀の国庫納付金は 2011 年度決算 5,026 億円、2012 年度決算 5,472 億円である。
- 3) 財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律（平成 24 年 11 月 26 日法律第 101 号）（抜粋）

（趣旨）第 1 条

この法律は、最近における国の財政収支が著しく不均衡な状況にあることに鑑み、平成 24 年度から平成 27 年度までの間の各年度の一般会計の歳出の財源に充てるため、これらの年度における公債の発行の特例に関する措置を定めるとともに、平成 24 年度及び平成 25 年度において、基礎年金の国庫負担の追加に伴いこれらの年度において見込まれる費用の財源を確保するため、社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律（平成 24 年法律第 68 号）の施行により増加する消費税の収入により償還される公債の発行に関する措置を定めるものとする。

（平成 24 年度から平成 27 年度までの間の各年度における特例公債の発行等）第 2 条

政府は、財政法（昭和 22 年法律第 34 号）第 4 条第 1 項ただし書の規定及び第 4 条第 1 項の規定により発行する公債のほか、平成 24 年度から平成 27 年度までの間の各年度の一般会計の歳出の財源に充てるため、当該各年度の予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行することができる。

2 前項の規定による公債の発行は、当該各年度の翌年度の 6 月 30 日までの間、行うことができる。この場合において、当該各年度の翌年度の 4 月 1 日以後発行される同項の公債に係る収入は、当該各年度所属の歳入とする。

- 3 政府は、第1項の議決を経ようとするときは、同項の公債の償還の計画を国会に提出しなければならない。
- 4 政府は、第1項の規定により発行した公債については、その速やかな減債に努めるものとする。
- 4) 三角政勝 [2012] は、特例公債法案をめぐる経緯と論点を整理したうえで、予算関連法案の成立要件を予算と同様にするという考え方には相当困難な側面が存在すると指摘している。とくに、仮に憲法上可能であるとしても、予算関連法案とそれ以外の法律案について成立要件が異なるようになれば、法律の立案過程において予算関連法案とすることを志向する不必要なバイアスが生じる可能性があることを指摘している。
- 5) 基礎年金国庫負担割合 2分の1維持のために用いられる財源で、消費税の増税法の施行による消費税の増収分を用いて 2033 年度までに償還することとされている。
- 6) 民主党政権が策定した「中期財政フレーム」(2010年6月)に基づくもので、2010年度の新規国債発行額の水準(約44兆円)を上回らないようにするというものである。
- 7) 日本銀行「資金循環統計」(2013年9月)
- 8) 財務省「本邦対外資産負債残高」(2013年5月)
- 9) 財務省「わが国税制・財政の現状全般に関する資料」(2013年5月)
- 10) 例えば、日本総合研究所 [2012] を参照。
- 11) 内閣府の推計では、1995年の期待成長率は2%程度であったのが、2000年代には0.7%程度、2009年度以降は0.5%を下回る水準となっているとされている([2013 b] 44頁)。
- 12) 日銀によるインフレターゲット政策の導入を提唱する伊藤隆俊 [2013] も、中央銀行による国債の購入(とくに長期国債の購入)は、金利を下げ財政当局の財政再建意欲を削ぐ効果があるので、財政当局の財政再建プランとセットで提示して市場を安心させることが必要であると述べている(同書 182頁)。
- 13) 「銀行券ルール」は日銀がいわゆる量的緩和政策を決定した2001年3月19日の日銀金融政策決定会合の際に、それまでの銀行券と長期国債保有をマッチさせる「増加額ルール」(長期国債オペで成長通貨を供給する)を日銀の長期国債保有額の上限を銀行券発行残高とする「ストックのルール」に変更することで設けられた(「日銀政策委員会・金融政策決定会合議事録」2001年3月19日)。
- 国債のほかETF(上場投資信託)、REIT(上場不動産投資信託)を広く購入する「資産買入れ基金」の規模は当初35兆円であったが、段階的に2012年12月までに総額101兆円に増額された。
- 日銀は2010年10月に金融緩和の一環として新たに導入した「資産買入れ基金」を通じて買入れる国債は「銀行券ルール」の範囲外という位置づけにしていた。日銀の保有する長期国債総額が膨らみ「銀行券ルール」は有名無実化しており、2013年4月4日の金融政策決定会合で決定した新たな金融緩和策では「資産買入れ基金」を廃止し、国債の買入れの枠組みを一本化するとともに、「銀行券ルール」も停止することとしたのである。
- 14) 内閣府 [2013 b] 64頁。
- 15) 三菱UFJ・三井住友・みずほの3グループの傘下主力銀行の合計で、業務純益に占める「国債などの売却益」の割合はそれまでほぼ3~4%であったのが、2011年3月期、2012年3月期、2013年3月期決算では、それぞれ18.3%、21.1%、23.3%と増加している(「朝日新聞」2013年5月16日)。
- 16) 河野龍太郎は、藻谷浩介他 [2013] で日銀の国債買入れによる金融緩和策が金融機関の成

長分野への投資を抑制するため、成長金融からの「クラウドファンディングアウト」を助長していると指摘している（同書 112～114 頁）。

17) 財政法第 4 条

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。

2 前項但書の規定により公債を発行し又は借入金をなす場合においては、その償還の計画を国会に提出しなければならない。

3 第 1 項に規定する公共事業費の範囲については、毎会計年度、国会の議決を経なければならない。

財政法第 28 条（抜粋）

国会に提出する予算には、参考のために左の書類を添附しなければならない。

……（略）……

5 国債及び借入金の状況に関する前前年度末における実績並びに前年度末及び当該年度末における現在高の見込及びその償還年次表に関する調書

18) 特例公債依存財政下での減債制度が機能麻痺に陥る状況については、田中信孝 [2008] を参照。

19) 財政制度審議会報告（1966 年 12 月 26 日）

20) 衆議院本会議（1967 年 6 月 15 日）

21) 清水克俊 [2013] も、日本の国債制度（財政法や特別会計法）には国債残高膨張を抑制する仕組みがないことを指摘し、債務償還を定めた特別会計法の規定は「何も国債残高の縮小（ネットの返済）を定めてはいない」（同書 35 頁）と述べている。

22) 田中秀明 [2011]、同 [2013]、杉本和行 [2011] を参照。

3. 財政支出の動向

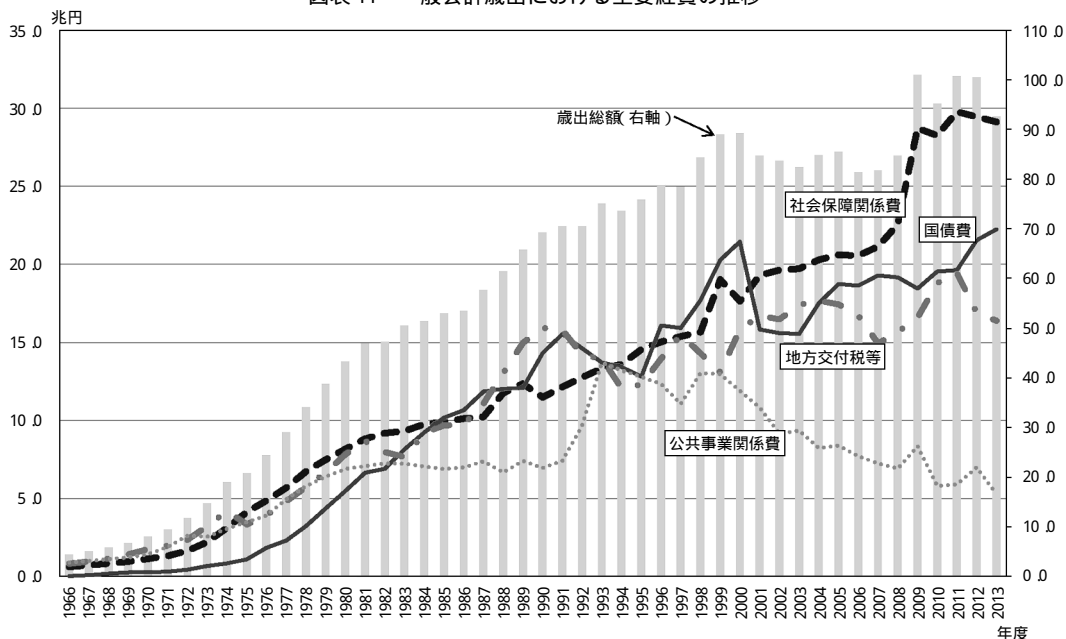
(1) 主要経費の推移

財政赤字が膨張する要因を確かめるために、歳出と歳入（税収）の両方について吟味しなければならないが、まず歳出の動向に注目し財政赤字が膨らむ背景について確かめることとする。

図表 11 に、1966 年度以降における一般会計の主要経費の推移を決算ベースで示したが、歳出総額が増加する局面は 2000 年度までの時期（以下「前期」）とその後伸びがやや抑制された時期を合せて 2009 年度以降再び歳出が膨らむ時期（以下「後期」）に分けられる。

前期では、国税の税収に連動する地方交付税等の伸びが 1980 年代に高くなっているが、地方交付税の財源である国税の増収も伴うので基本的には「財政赤字」の増加要因とならない。2005～2007 年度には「三位一体改革」の影響

図表 11 一般会計歳出における主要経費の推移



(注) 1. 2011年度まで決算, 2012年度は補正後予算, 2013年度は当初予算の金額。
 2. 財務省の資料により作成。

で地方交付税額が減少しているが、国の「財政再建」が優先された結果である。

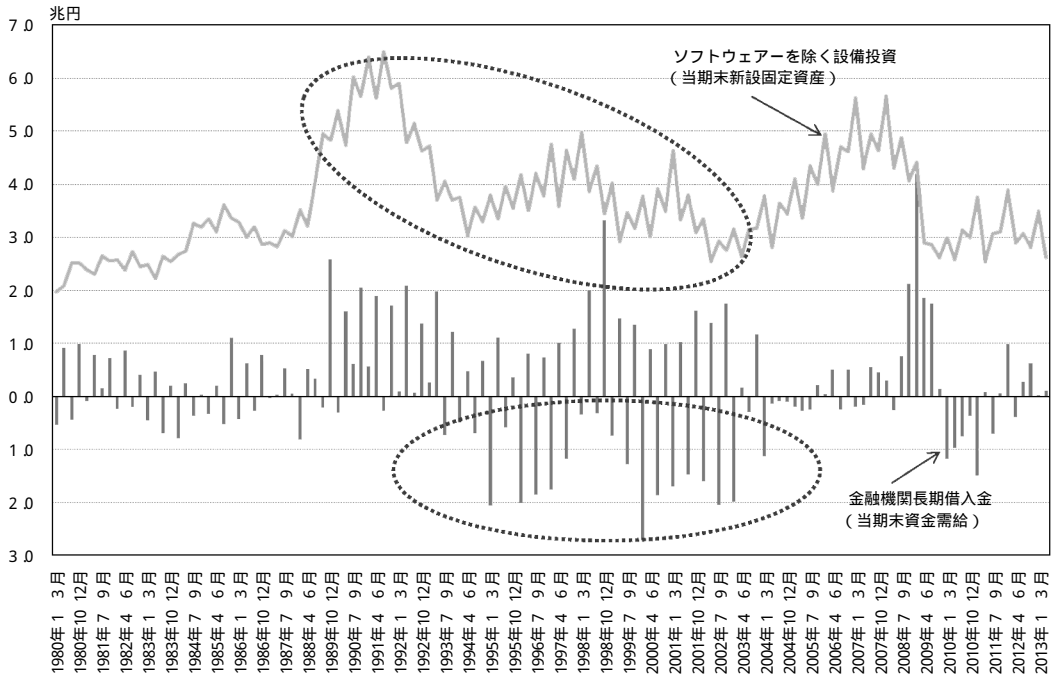
国債費は累積する国債残高の後始末で、また、社会保障関係費は高齢化の進行に伴い、いずれも増加傾向を示した。ただ、前期での社会保障関係費は後期におけるほどの顕著な伸びとなっているわけではない。

(2) 公共事業関係費

公共事業関係費の推移を見ると、とくに前期における1990年代の増加傾向は顕著である(図表11にある大きな二つの山)。それ以前では、1970年代の「日本列島改造」路線(1972年7月、田中角栄内閣が発足)や石油危機後の景気対策のなかで公共事業への財政拡大等が重用され、その財源を確保するために国債発行額が膨張した。不況対策の一貫として公共事業費が拡大すれば、不況期の税収は減少傾向にあるためいきおいその財源は国債発行で賄われることになる。

公共事業費は政治基盤の強化(集票)に直結する利益配分装置に組み込まれているが、この時期は「外圧」も利用された。日本の貿易不均衡(黒字)の是正を求める圧力がサミット(主要先進国首脳会談)や日米首脳会談などの場で強

図表 12 製造業における設備投資と金融機関借入金（全規模）



（注）財務省「法人企業統計調査 時系列データ」により作成。

まると、その都度日本政府は「内需拡大」の一環として公共事業の拡大を約束した。経常収支黒字国の日本・西独による「機関車」論（1977年のロンドン・サミットや1978年のボン・サミット）、10年間で総額430兆円の公共投資基本計画（1990年の「日米構造協議」報告書、後に1994年の「対外経済改革要綱」の一環として1995年度から13年間で630兆円に増額）などである。貿易収支の黒字を反映した円の急騰に悩まされた国内の経済界もこの「外圧」を歓迎したことはない。

バブル崩壊以降政府によって繰り返された大規模な財政出動のなかでも、公共事業が全面的に活用されたのである。1992年から2000年まで具体的な予算措置に裏づけられた経済対策だけでも10回も発動され、その事業規模総額（減税を含む）は約137兆円に及び、これが財政赤字拡大の要因となったことは周知の通りである。

金融システム不安や企業財務の問題を背景として経済不況が慢性化するなか、公共事業等の財政発動が行われても十分な景気浮揚の効果を発揮し得なかった。図表12に製造業（全規模）の設備投資の動向と金融機関長期借入金の資金需給

状況を示したが、企業は財務内容を修復するために収益を借金の返済に充て設備投資は伸び悩み萎縮している状況が窺える。

即ち、慢性的な経済停滞が続き景気刺激効果をさほど発揮しないまま、政府債務の方は着々と積み増すことになったのである。

2000年代に入って、公共事業費は削減の対象とされ減少している。ただ、後期でも、世界的な規模に及んだ金融危機や進行する経済停滞のなかで、各国は大規模な財政出動を行わざるを得ず、日本も例に漏れず2009年度や2012年度に公共事業関係費を増加させている。その増加規模は前期との比較で見れば相対的ではあるがスケールは小さい。ただ、これから大量の社会資本の老朽化で維持・更新費用が増加することや文教・福祉施設の耐震工事への投資、大規模災害に備えた「国土強靱化」の推進などで、公共事業費が再び膨らむ兆しがあることにも注視しなければならない。

(3) 社会保障関係費

後期になると、これまで増額していた公共事業関係費は抑制され、社会保障関係費の増加が目立つようになってきた。社会保障関係費はとくに2000年代に入って最大の歳出項目である。

それに応じて財源の穴埋め方策も変化することとなった。1990年代終わり頃までは公共事業費の増額に応じて建設国債の発行額が増えたが、2000年代は社会保障関係費の増加で特例公債の発行額が膨らむこととなる(前掲の図表4を参照)。社会保障関係費の内訳では1960年代には失業対策や生活保護などが中心であったが、次第に医療保険や年金制度などの社会保険や老人福祉を中心とする社会福祉、介護などに重点が移されてきた。それらの経費は高齢化が進展すれば増大せざるを得ない性格のものである。さらに近年では、格差拡大で相対的貧困率が高まり生活保護世帯数・受給者数も過去最高の水準となっており、生活保護費は増える傾向にある。

2009年度以後、緊急経済対策関連経費のほか政権交代に伴ってマニフェスト関連の政府支出が増えたため全体の財政規模が膨張した。なかでも社会保障関係費が伸び2011年度予算で一般歳出の半分を超す規模になった。「コンクリートから人へ」を旗印に掲げた民主党政権は予算編成のなかで子ども手当など社会保障関連に手厚く配分した。しかし、恒久財源の確保が先送りされたため

財政赤字が拡大した。

日本は高齢化比率がきわめて高いにもかかわらず社会保障給付のレベルが低水準にある。日本の高齢者や子どもの貧困率の水準も OECD 諸国のなかで高く、また少子高齢化が進み社会保障給付費はこれからも増えていくことを前提にしながら社会保険料も含めた適正な財源確保策が必要となる。そのためにも、労働環境の改善による雇用者報酬の引上げが欠かせない。

国債費は金利水準と国債発行残高とのかね合いで決まるが、近年では低い金利水準の要因よりも膨らむ発行残高の要因の方が優勢となり、利払い費が 2005 年度の約 7 兆円を底に上昇トレンドに転じている。そのため、元本償還費を含めた国債費も 2004 年度以降増加する傾向にある。

(4) 財政硬直化が進む地方財政

1) 国の政策からの影響

ところで、1990 年代半ば頃から地方債の発行が急増し、近年はその後始末の経費（元利償還金）が高み、自治体の財政運営を厳しくしている。

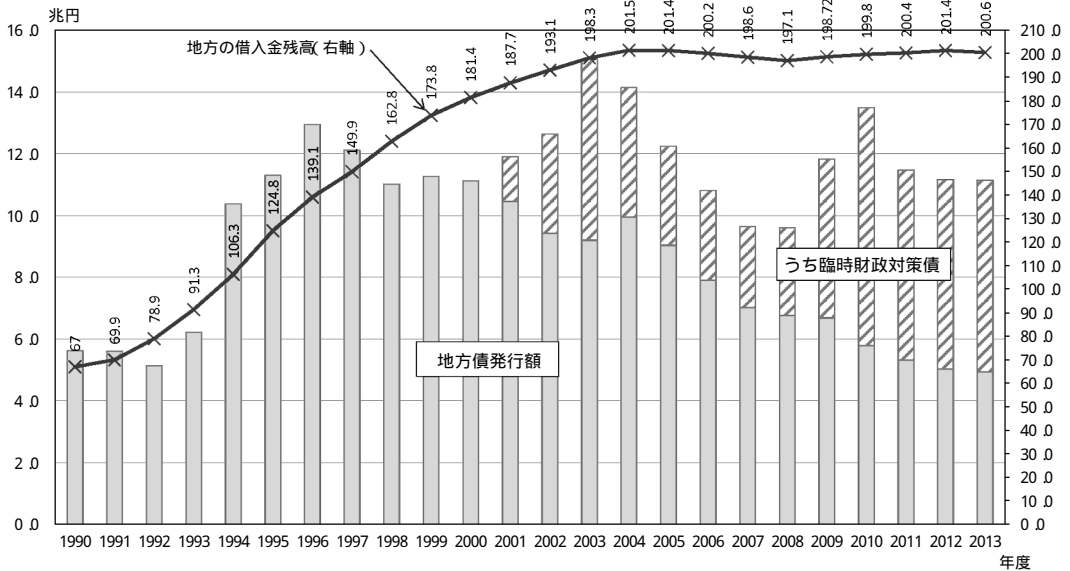
自治体財政は国の財政事情に左右され、また国の景気対策にも動員されるなど中央政府の政策の影響を受けてきた。

図表 13 に示したように、1990 年代半ば頃から地方債の発行額が増えている。国の予算で所要財源が税で賄われる状況下では、自治体の経費も地方税の自主財源ばかりでなく地方交付税を介して必要な財源が確保される（地方税 + 「国税 5 税 × 交付税率」）。しかし、国が多額の国債に依存した財政状況に陥ると、自治体でもそれに連動して借金をしなければならなくなる。自治体は国の法令等で義務づけられた多くの事業を実施しなければならない。そして、地方債が国債に連動して増発される仕組みのなかで、バブル崩壊後の国の景気対策でも地方財政が積極的に動員された。

国債に連動した地方債の増発は自治体の財政が地方税などの自主財源ですべて賄われているならば生じないが、国への依存財源が多くあるなかでは避けられない現象となる。そのほか、所得税や法人税の減税に連動して税法上住民税等の減税が行われるなど国の減税政策が地方税の減収となって、財源不足を膨らませたことも軽視できない。

2000 年代に入って、建設事業費関連の地方債は減額される過程で、それに

図表13 地方債発行額と地方の借入金残高の推移



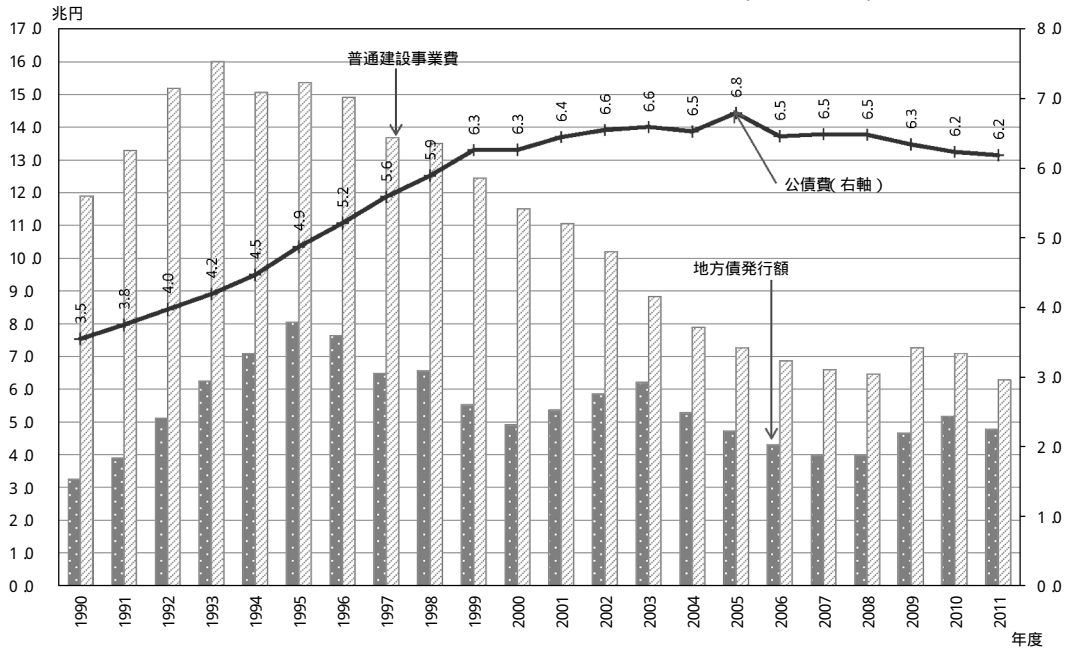
(注) 1. 地方債発行額は当初計画ベース(普通会計)の数値。「地方の借入金残高」は、地方債残高(普通会計)のほか、交付税特別会計借入金残高(地方負担分)と企業債残高(普通会計負担分)を加えた金額で、2011年度まで実績で、2012年度・2013年度は年度末見込みである。
 2. 地方財務協会『地方財政要覧』、総務省『地方財政計画』(各年度)により作成。

置き換わるかのように地方の財源不足を穴埋めするため「臨時財政対策債」²³⁾が大量に発行されるようになった。2013年度の地方債計画では地方債総額11.2兆円のうち臨時財政対策債が6.2兆円と半分以上を占めるまでになっている。

ほぼ2000年度頃を境にして、その前後で「建設事業費を賄うための地方債」から「財源不足を補てんするための地方債」へと、その中身に変化があるものの「地方の借入金残高」も膨らみ2004年度には201.4兆円に達した。その後わずかに減少に転じてはいるもののなお高止まりしている。

図表14に示したように、全国市町村の普通建設事業費が1993年度には16兆円まで増加し、それにあわせてそれらの経費の財源を賄う地方債の発行額も膨らみ、1995年度に8兆円となった。その際、国の補助事業の伸びが抑制されるなか、自治体の単独事業を最大限活用する方策がとられたことで注目される。道路事業や区画整理事業などにおける単独事業債の発行が積極的に活用され、事業費に対する起債比率を高めたり、後年度に必要な地方債の元利償還金を地方交付税の算定対象に算入するなどといった国の誘導措置がとられた。

図表 14 普通建設事業費，地方債発行額と公債費の推移（全国市町村）



(注) 総務省「地方財政白書」(各年度)により作成。決算ベース。

なお、地方単独事業の拡大傾向は、既に1980年代後半以降強まっていたが、バブル期は地方税収と地方交付税の増加で財源が支えられていたこともあり、とくに地方債の増発が顕在化したのはバブルが崩壊した後となった。

2) 公債費の高止まりと人件費抑制

2000年度頃になると、1990年度の水準にまで減らされた公共事業はその後、更に厳しく抑制され、建設事業費を賄うための地方債の発行額も減少した。2002年の春頃からの景気回復は輸出が主導するものであったが、電気電子工業や自動車工業など有力な輸出産業をもたない地域では、公共事業の抑制は域内経済の疲弊をもたらした。輸出関連の大企業は空前の利益を計上する一方で、地方圏では景気拡大の恩恵を受けないまま所得は伸び悩み、自治体の財政状況も厳しくなったのである。

企業配置のばらつきなどから生ずる地域産業の不均衡問題を公共事業で補正するという従前の雇用対策のシステムは、公共工事依存型の産業構造といった歪みを地域経済にもたらし矛盾を拡大させてきており、公共事業費が抑制され

た 2000 年代に入って、地域の雇用問題をいっそう深刻にするなどの問題が生じさせた。

図表 15 1・図表 15 2 に、内閣府の「県民経済計算」のデータをもとに、東北 6 県と東海地方（愛知，静岡，三重の 3 県）における公的資本形成と県民所得（国民所得に占める圏域内の県民所得の割合）の推移を示した。2000 年代には、公共事業の抑制で両地域とも公的資本形成は減少したが、東北 6 県ではそれと連動するようにして国民経済における地位も縮小している。公共事業の削減は、同依存度の高い地方圏の雇用と所得にマイナスのインパクトを与えたのである。しかし、東海地方では国民経済における割合が逆に拡大しており、当該地域が公共事業に依存しない産業構造にあることを物語っている。もっとも東海地方を含め日本経済の産業構造が輸出依存型であるため²⁴⁾、リーマンショック後は世界同時不況の影響を受け、両地域とも 2008・2009 年度に大きな落込みとなっている。そして、とくに東北 6 県は公共事業抑制と輸出落込みの二重の要因で経済の地位は縮小している（2009 年度には公的資本形成が増額されてはいるが）地場産業を育成し自立した地域経済を構築していくことが必要なことを示唆している。

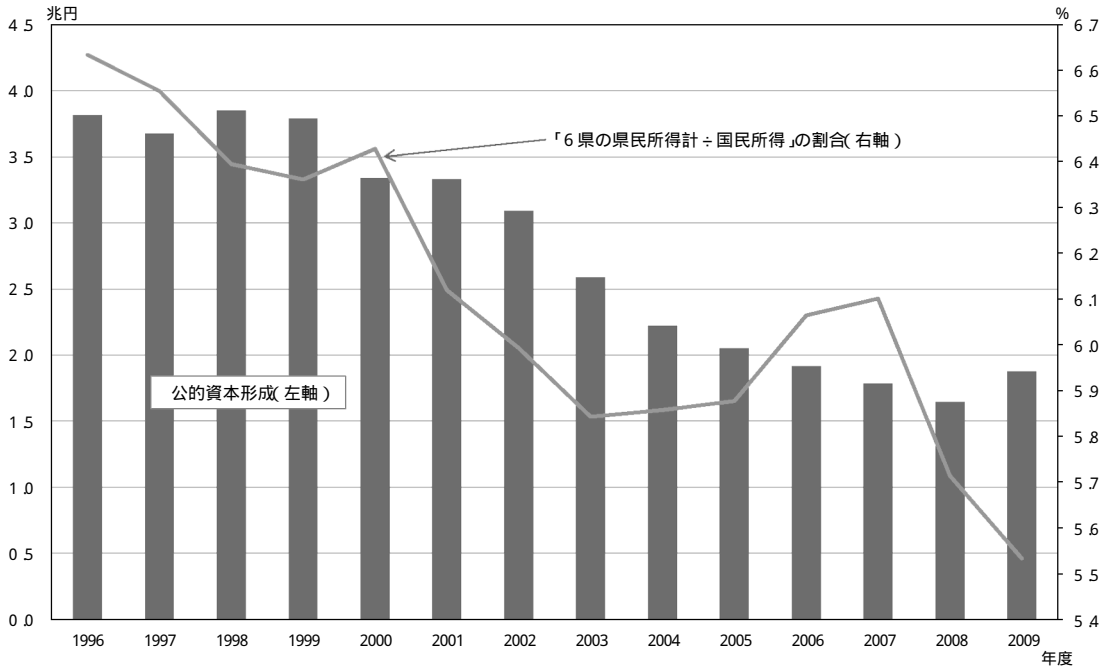
地方債務の膨張に伴い地方債等の元利償還金である公債費も増加し、1999 年度以降全国の市町村合計（歳出決算）で毎年度 6 兆円台となっている。自治体にとっては削減するなどの裁量の余地のない典型的な義務的経費である公債費が高止まりしているのである（図表 16 参照）。一方、人件費を見ると、1999 年度の 11.2 兆円から 2011 年度の 9.4 兆円に減少している。

図表 17 は全国市町村における経常収支比率（経常経費に充当される経常一般財源の割合）のうち公債費の比率を取り出し、それと財政力指数との関係を分布図で示したものである。財政力指数が小さい自治体ほど公債費の比率が高く、財政運営が厳しくなっている状況を読み取ることができる。

そして、公債費等の義務的経費の重圧から、後述するように財政力の脆弱な自治体ほどそれらの財源を手っ取り早く確保する手法として自治体職員の人件費削減が行われている。

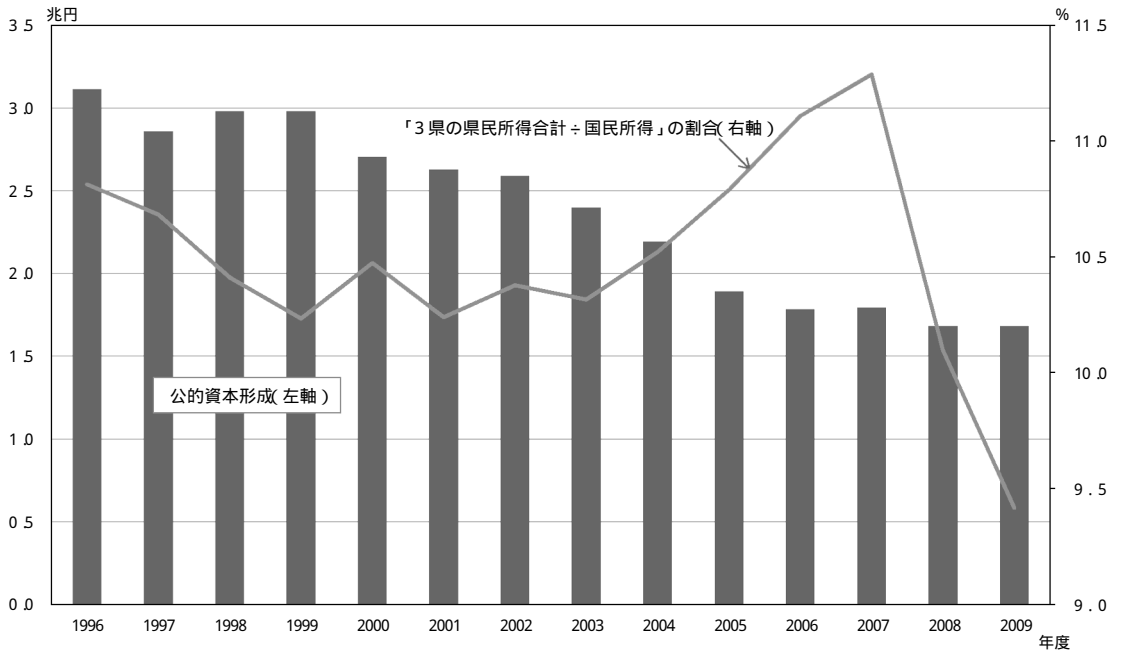
自治体における職員数の推移は図表 18 に示した。総職員数がピークであった 1994 年との比較で 2012 年は 513 万人の減少である。とりわけ「平成の大合併」による人員統合の影響や団塊世代の大量退職後の定員不補充のほか、小泉

図表 15 1 東北 6 県の公的資本形成と県民所得の推移



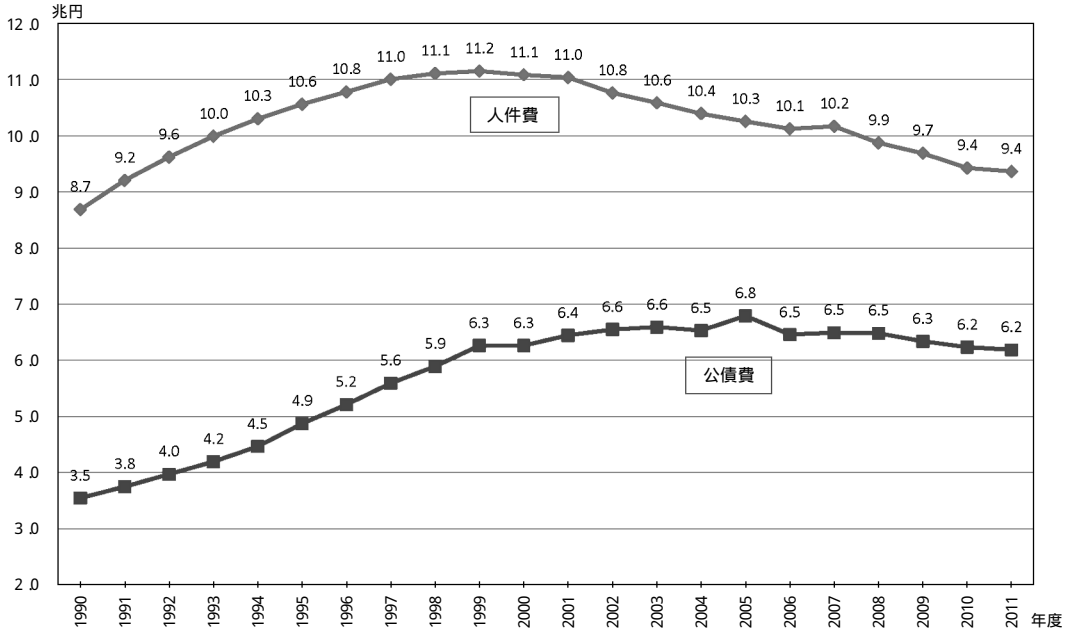
(注) 内閣府「県民経済計算」(実質ベース)により作成。

図表 15 2 東海地方の公的資本形成と県民所得の推移



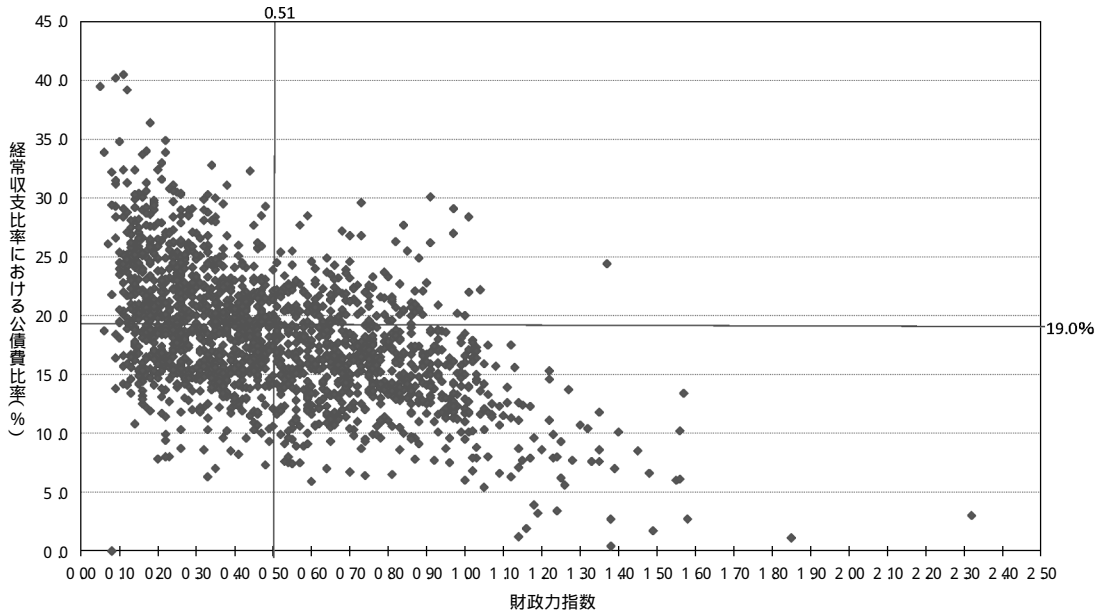
(注) 東海地方は、静岡県、愛知県、三重県の 3 県。内閣府「県民経済計算」(実質ベース)により作成。

図表16 人件費と公債費の推移(全国市町村)



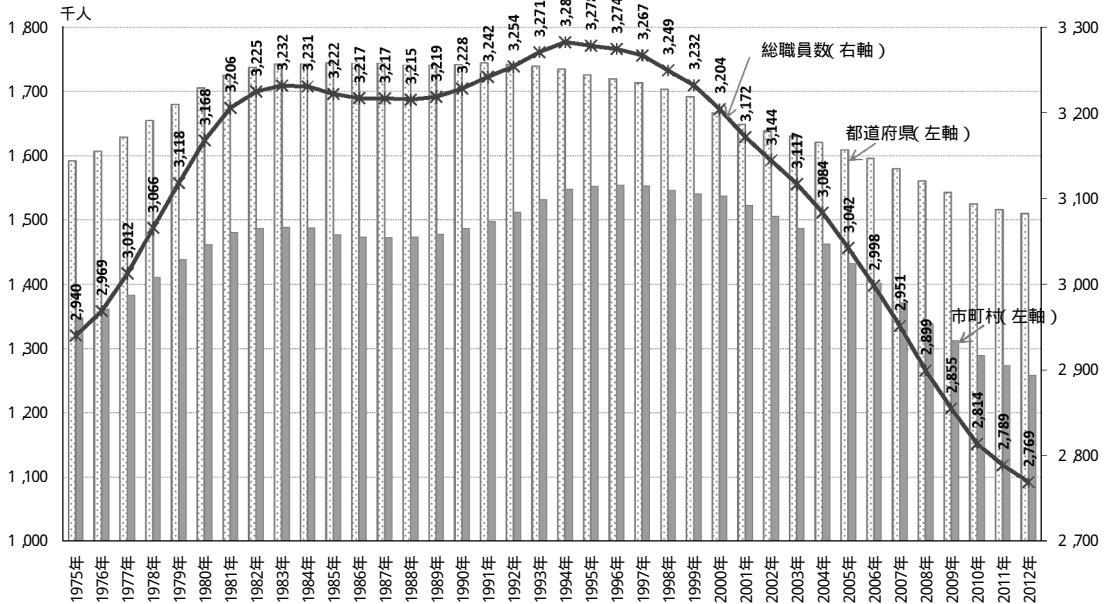
(注) 総務省『地方財政白書』, その他により作成。決算ベース。

図表17 財政力指数と経常収支比率における公債費比率(全国市町村・2011年度決算)



(注) 総務省「市町村決算状況調」により作成。垂直線と水平線は財政力指数, 公債費比率におけるそれぞれの全国平均値。

図表 18 自治体の職員数の推移（各年 4 月 1 日）



(注) 総務省「地方公共団体定員管理調査結果」により作成。

構造改革などによる定員削減策が要因となっている。

先進諸国のなかで日本はとりわけ地方公務員の数が少なく、つまり、最も人手の要する対人的な社会公共サービスの担い手である地方公務員の数が少ない状況にある。

背景に、これまで国の経済介入が公共事業中心であったため、とくに福祉、教育、医療等の充実のための人員配置が脆弱であること、公務員の定数削減策が進められ、必要な行政サービスを民間企業や外郭団体への委託・外注で対応するようにしてきたこと、あわせて、自治体の正規職員が削減される過程で、非正規職員（臨時、非常勤、嘱託等）への置き換えが行われてきたこと（非正規職員は公務員としてカウントされない）、などがあげられる。

自治労が実施した実態調査²⁵⁾によれば、非正規職員が占めるウエイトは全体の 33.1% であった。この割合を警察や消防、教員などを除く自治体職員全体に当てはめると全国の自治体で働く非正規職員はおよそ 70 万人に上ると推計されている。前回の 2008 年調査では、非正規職員は推計 60 万人（非正規率は 27.6%）であったので、4 年間で 10 万人の増加である。

非正規職員の割合は、都道府県で16.6%であったのに対し町村では38.0%となっている。40%を超えた自治体も35%程度あり、なかには50%を超える自治体も1割存在しており、規模が小さい自治体ほど割合が高く低賃金労働が広がっている。財政がより厳しい自治体で正規の採用を抑え、非正規に置き換えている状況が窺える。

職種別に非正規職員の割合を見ると、一般事務18.9%、看護師・准看護師18.3%に対し、学童保育の指導員92.8%、消費生活相談員86.3%、図書館職員67.8%、保育士52.9%となっている。また、勤務時間が正規の4分の3以上ある非正規は6割を超え非正規職員が職場に欠かせない存在となっている。一方、非正規職員の平均賃金は時給で950円(月給型で16万円)で、フルタイムで働いても年収が200万円に届かないということになる。

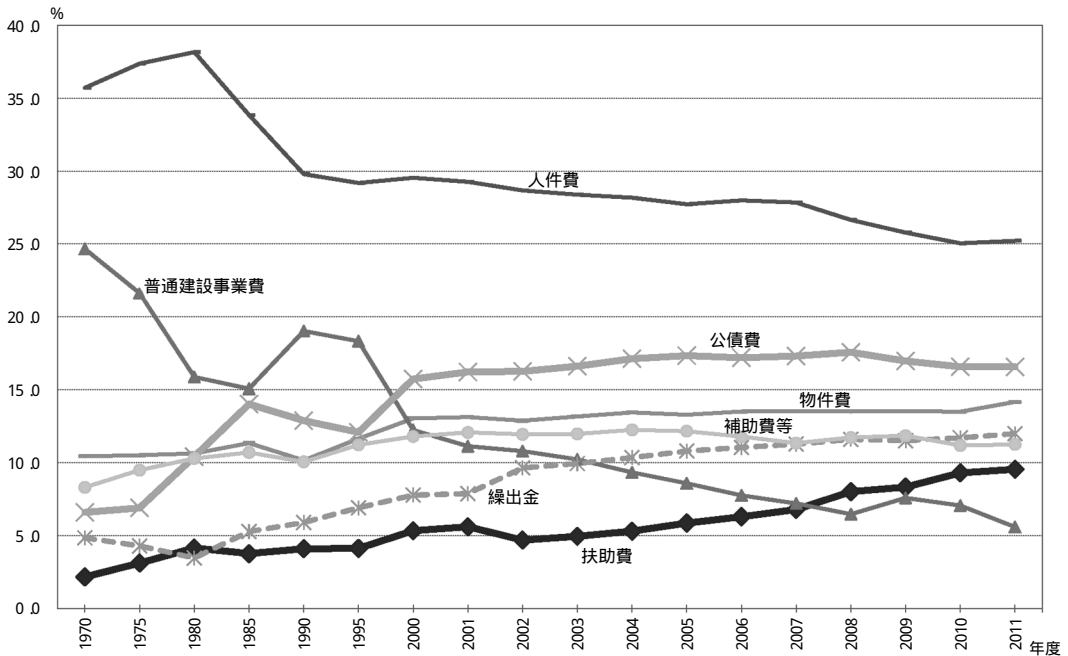
住民生活に必要な行政サービスを実施していくため地方公務員を増やしていくという社会的なコンセンサスがつくられない限り、ここまで増大した非正規職員業務を正規職員に戻すことは容易ではない。そして、あたかも財政悪化の原因は公務員の「厚遇」であるかのようなキャンペーンが行われ、公務員バッシングが収まる様子にない。

これまで述べてきたように、自治体財政が悪化する要因は、地方の自主財源が乏しい財政構造の下で行われた国による景気対策への地方財政の動員や財源不足の地方へのしわ寄せ即ち国の財源保障責任の放棄などにある。

図表19は、全国市町村における一般財源等(地方税、地方譲与税、地方交付税など)の使い途を主な性質別経費について見たものである。義務的経費のなかで扶助費が増加するとともに公債費が高止まりする一方で人件費は抑制されているのが分かる。一般財源等のうち人件費に充てられる割合が1980年度に38.2%であったのが2010年度には25%にまで落ち込んでいる。それに対して、公債費は1970年度の6.6%から2010年度の16.6%と10%ポイントも増えており、近年の一般財源等の用途先としては人件費に次ぐ高い割合となっている。1990年代前半に普通建設事業費(とくに単独事業費)が著しく増加し、一般財源等の2割弱が充当されていた。近年は普通建設事業費が抑制される一方で、公債費や扶助費等の義務的経費に充てざるを得なくなっているのである。

自治体の行政サービスについて、非正規雇用への変更(賃金)や外部委託などアウトソーシング(委託料)を推し進められているが、そうした措置により、

図表 19 一般財源等の配分先における性質別経費の割合の推移



(注) 総務省「地方財政統計年報」により作成。全国市区町村の単純合計ベース。

経費の分類では人件費から「物件費」に移行する。また、下水道事業や国民健康保険等の特別会計の財政支援のために行われる「繰出金」も増えておりまた病院等の公益事業会計への「補助費等」も高止まりしている。

人件費の削減は自治体職員の労働条件が厳しくするばかりでなく、地域の雇用環境の悪化にも直結する。また、アウトソーシングされた事業に対する行政側の関心が薄くなり、行政サービスの劣化と住民の生活不安を引き起こしてしまうことにも注意されるべきである。

このような構造は、地域の雇用を確保しながら安定した内需主導型経済を実現しかつ強固な財政基盤を構築するには重たい桎梏となる。

【注】

- 23) 臨時財政対策債は地方財政法第5条を根拠としたものではなく、いわゆる「赤字地方債」の一つで、地方交付税特別会計の財源に不足が生じ、その財源不足の穴埋めとして自治体に地方債を発行させるものである。
- 24) 佐藤清隆は、世界金融危機の日本経済への影響を国際産業連関表をもとに分析しながら、自動車産業や電気機械産業部門が輸出減少の影響を強く受けたばかりでなく、中間財を国内で調達する割合が極めて高いという特異な生産構造が国内経済に深刻な打撃を与えたと指摘

している(小川英治編[2013]第6章を参照)。
25) 自治労[2013]。調査時点は2012年6月1日。全国の47.2%に当たる845の自治体が回答。

4. 税制の問題

(1) 税収動向

財務省は公債残高の増加要因について分析したものを公表している²⁶⁾。

そのデータによれば特例公債の発行がゼロとなった1990年度以降の公債残高(普通国債のうち復興債は除外)の累増について、歳出面では1990年代は公共事業関係費の増加が、近年では高齢化の進行等に伴う社会保障関係費の増加や地方財政の悪化に伴う財源不足の補てん(地方交付税交付金等)の増加が主な要因としてあげられており、歳入面では、景気の悪化や減税による税収の落込みが主要因だとしている。

なお、この財務省の試算は「地方交付税交付金等」について交付法定率分以外の部分(地方の財源不足補てん部分等)に限って歳出の増加要因として計上している。税収のうち交付法定率分は、歳入歳出両建てであるため、増減が公債残高の増加に影響しないためということである。また、近年増加の傾向にある国債の債務償還費も「公債残高の増加要因」にはならないという理由で試算から除かれている。

具体的な公債残高の金額では、1990年度末から2013年度末にかけて約571兆円増えたが、これには「1990年度の収支分による影響」65兆円と国鉄債務承継など57兆円が含まれているので、これを除いた公債残高の純増額は449兆円になるとしている。

その要因として、「歳出の増加」が312兆円で、内訳は公共事業関係費57兆円、社会保障関係費191兆円、地方交付税交付金等74兆円、その他歳出(除く債務償還費)14兆円であるのに対して、「税収等の減少」が145兆円になるとしている。「税収等減少」のうち税収減(「景気の低迷や累次の減税等による税収減」)が194兆円、その他収入の増加額49兆円と算出している。

財務省の試算でも「景気の低迷や累次の減税等による税収減」と一括りにされている。例えば、小渕政権は1999年に景気対策として所得税(2.5兆円)と住民税(0.8兆円)の定率減税を行っているが(定率減税は景気回復を理由に2005

年に縮減，2006年には廃止)，このときの実績ベースの税収減には，減税政策によるものと景気低迷によるものが混在することになる。

さきの図表4に掲げたように，一般会計の税収（決算）の動向について見ると，バブル崩壊後のピークだった1990年度の60.1兆円をベースに最も落込みの激しかった2009年度の38.7兆円と比較して，21.4兆円の減少となっている。なお，これは単年度で1990年度と2009年度を比較した税収の差額であるが，この間の税収落込みの累積額が公債残高を増加させる有力な要因になることはいうまでもない。

（2）所得課税制度における財源調達機能の落込み

一般に経済全体の収縮によって課税対象（所得や消費）の減少をもたらし，その結果，税収も減少する。景気低迷や経済のデフレ化といった経済の停滞は所得税などの課税標準である所得を落ち込ませるから税収も減少する。賃金・ボーナスの低迷で所得税収が落ち込むほか，企業収益の悪化によって法人税収も伸び悩むこととなる。

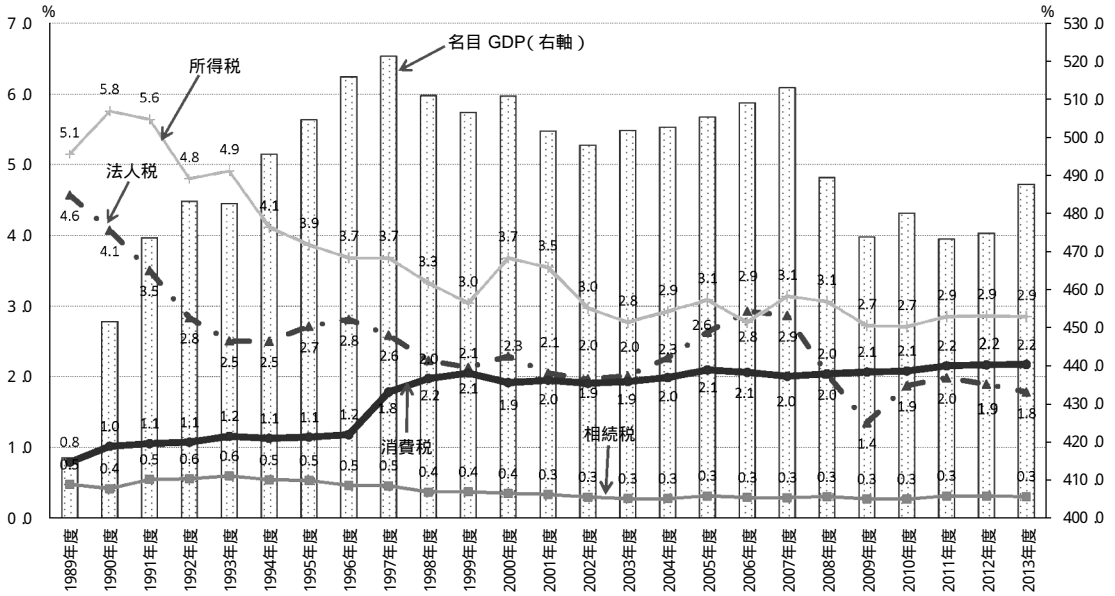
さらに，景気変動といった循環的側面だけではなく，雇用の不安定化・低賃金化等を伴った構造的な労働環境の悪化が進むいわゆる「雇用破壊」は所得税の税収減をもたらす。そればかりでなく，社会保険からの締め出しや保険料収入の落込みといった制度の空洞化で社会保障財政にも影響を与えてしまう。

図表20には基幹税の税収動向を名目GDP比で示した。所得税と法人税の所得課税の税収は最も大きなシェアを持つが，振れを伴いながらも概して落ち込む傾向にあり税収全体の動向を左右するものとなっている。一方，消費税は税率の引上げ等により着実に増加しており，2009年度以降には法人税を上回る税収となっている。

図表21は所得課税（所得税＋法人税）の税収（対GDP比）の推移をOECD諸国の平均値との比較で見たものであるが，それでも明らかなように日本の所得課税制度における財源調達機能の落込み幅は大きい。

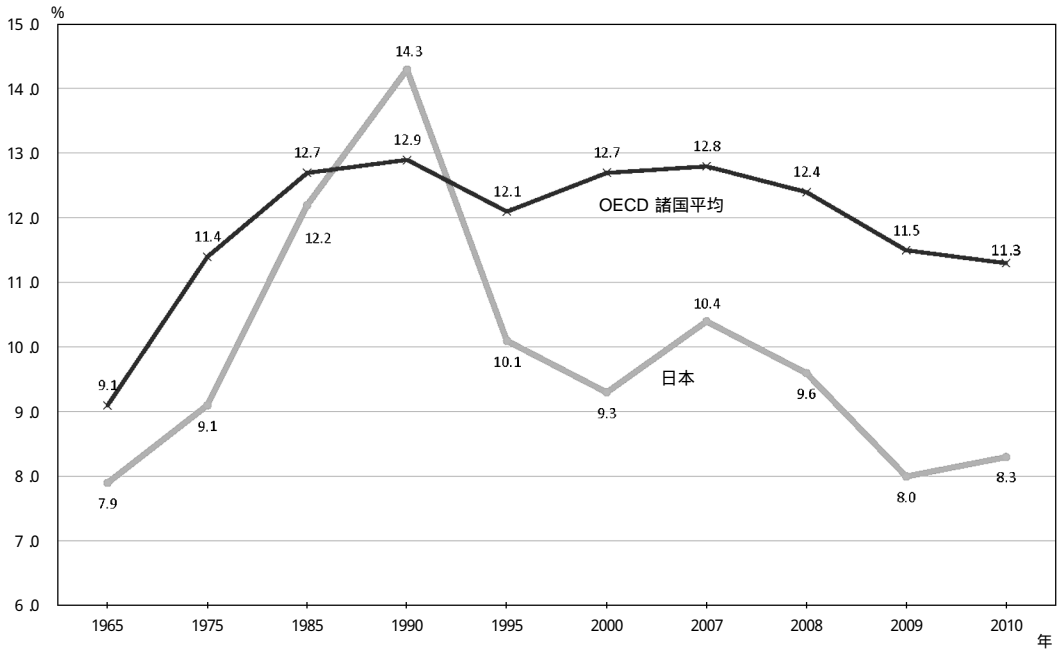
図表20や図表21に示された分母の名目GDPは，景気低迷や経済のデフレ化を反映した数値である。所得に対する税収弾性値が大きいのであれば税収も大きく反応する。しかし，この間，個人所得課税の減税で限界税率が引き下げられてきたこと（累進度の低下），税収弾性値の高い法人税が減税される一方で

図表20 基幹税収の対名目GDP比割合の推移



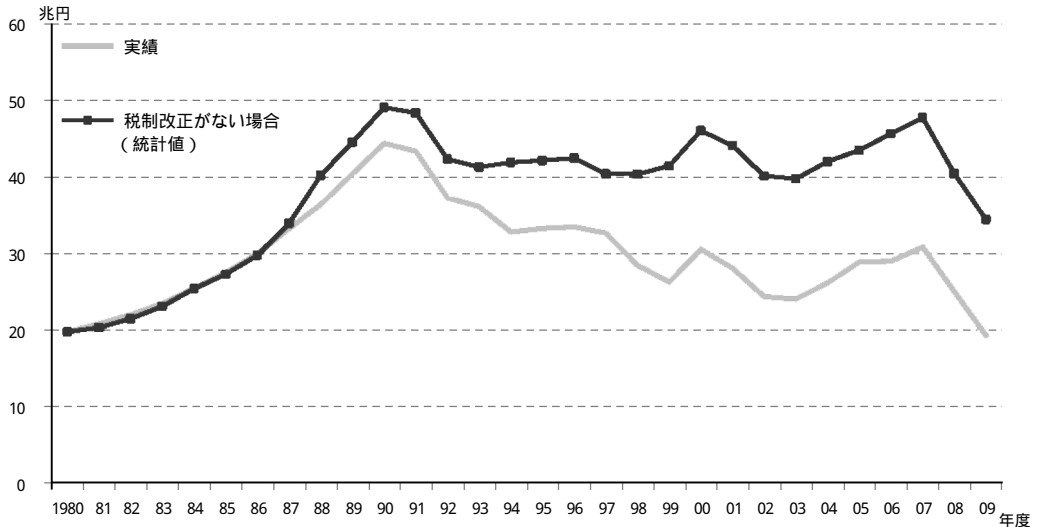
(注) 2011年度までは決算・実績, 2012・2013年度は政府見通し。

図表21 所得課税収の対名目GDP比 (OECD 諸国平均との比較)



(注) OECD, Revenue Statistics tax ratios changes between 2007 and provisional 2011 data.

図表 22 税収実績と税制改正がない場合の税収（推計値）の比較（所得税 + 法人税）



(注) 内閣府 [2011] により作成。

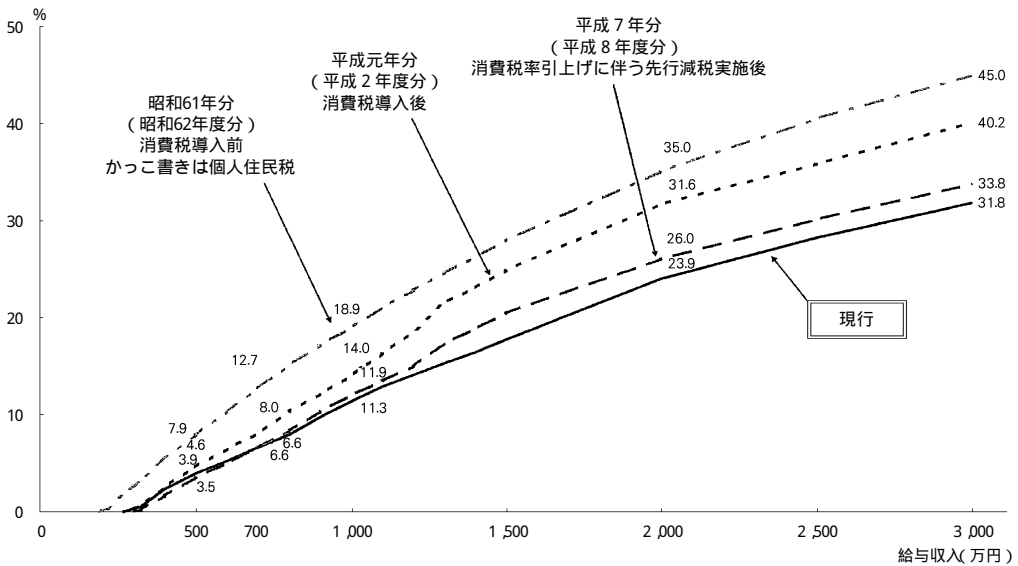
(法人事業税の外形標準化措置も税収弾性値を引き下げる), 弾性値の低い消費税のウェイトを高めてきたこと, など税収弾性値を引き下げる税制改正が行われている²⁷⁾。税収の落込みは減税措置を伴った税制改正による影響が大きいことが推測できる。

いずれにせよ, 税収の落込み額について, 景気低迷等によるものと税制改正によるものを峻別することは容易ではないが, その試算を行ったものとして内閣府の分析がある²⁸⁾。そこでは, 税制改正による影響分を「毎年度の税制改正資料から増減税額を求め, 当該年度以降について課税ベースの変化に応じて調整した上で税収実績に足し合わせて調整」して算出されている。図表 22 に掲げたように, 所得税と法人税について税制改正がない場合の税収の推計値が実際の税収実績を大きく上回っており, 2009 年度では実績が約 20 兆円に対して推計値が約 35 兆円と約 1.7 倍に達するとしている。つまり, 減税政策による税の減収額が単年度で 15 兆円程度になると推計されているのである。

税の減収をもたらす税制改正には, 所得税における特別減税や累進税率のフラット化を伴った恒久的減税 (図表 23) や法人税減税 (図表 24) などといったものがある。

1980 年代以降の主な税制改革を時系列で見ると, 1989 年に消費税が導

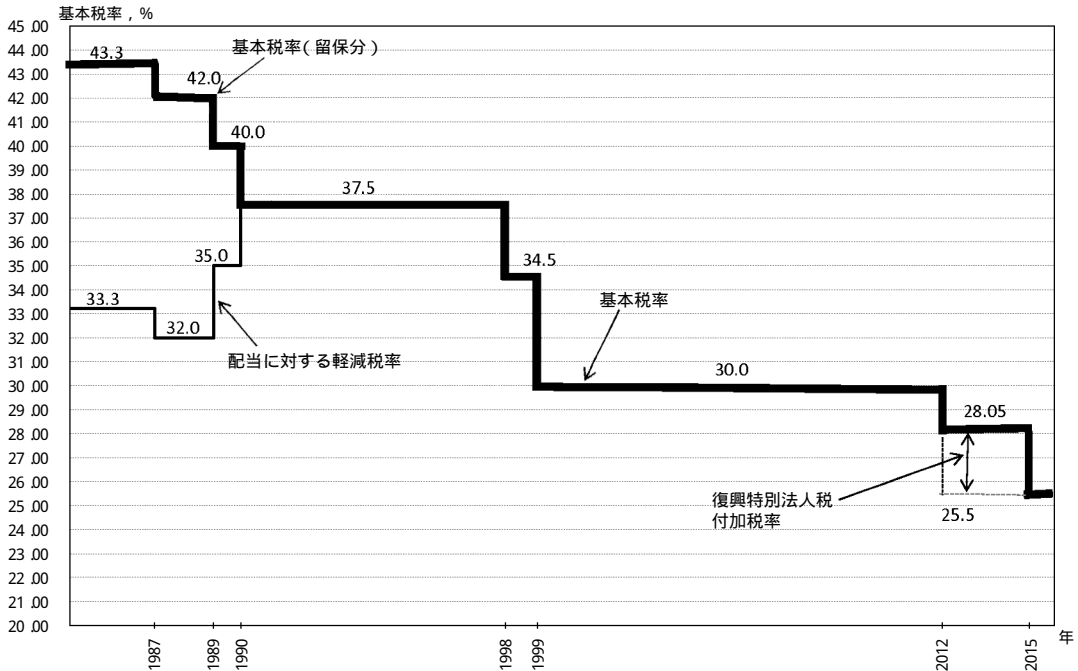
図表23 個人所得課税(所得税十個人住民税)の実効税率の推移(単身の給与所得者)



- (注) 1. 給与所得控除の上限設定を加味して計算している(復興特別所得税は含んでいない)。
 2. 現行は個人住民税の調整控除を加味している。
 3. 平成7年(平成8年度)分は特別減税前の実効税率である。
 4. 表中の数値は、給与収入500万円、700万円、1,000万円、2,000万円及び3,000万円の据合の実効税率である。
 5. 財務省「税制調査会・参考資料」(2012年11月9日)により作成。

入されたが、これに先行して1987年から1988年にかけて所得税の制度減税が行われている。税率構造の累進緩和、人的控除額の引上げや配偶者特別控除の創設などである。また、1997年に消費税率が3%から5%に引き上げられたときには、これに先行して1995年に所得税等の累進緩和・控除額の引上げ等の制度減税が行われた。さらに、1999年に所得税の最高税率の引下げ(50%から37%に)が行われた一方、2000年代に入って、配偶者特別控除や高齢者控除などが廃止されるかたわら、株式配当や株式譲渡益に対する減税(2003年度～:配当への軽減税率による10%源泉課税,上場株式等の譲渡益の金額にかかわらず10%軽減税率,2014年度～:軽減税率を廃止する代替物として少額投資非課税制度)が行われている。図表25に示したように、累進税率がそのまま課税ベースとして適用される給与所得とは異なり、申告所得税では税負担率は所得金額1億円以下の層をピークにしてそれを上回る所得階層では落ち込んでいる。株式譲渡所得など資産性所得に分離課税や課税の特例制度が設けられているため総合課税体系が崩れていることを示している(図表26参照)。また、これらの

図表 24 法人税率の推移



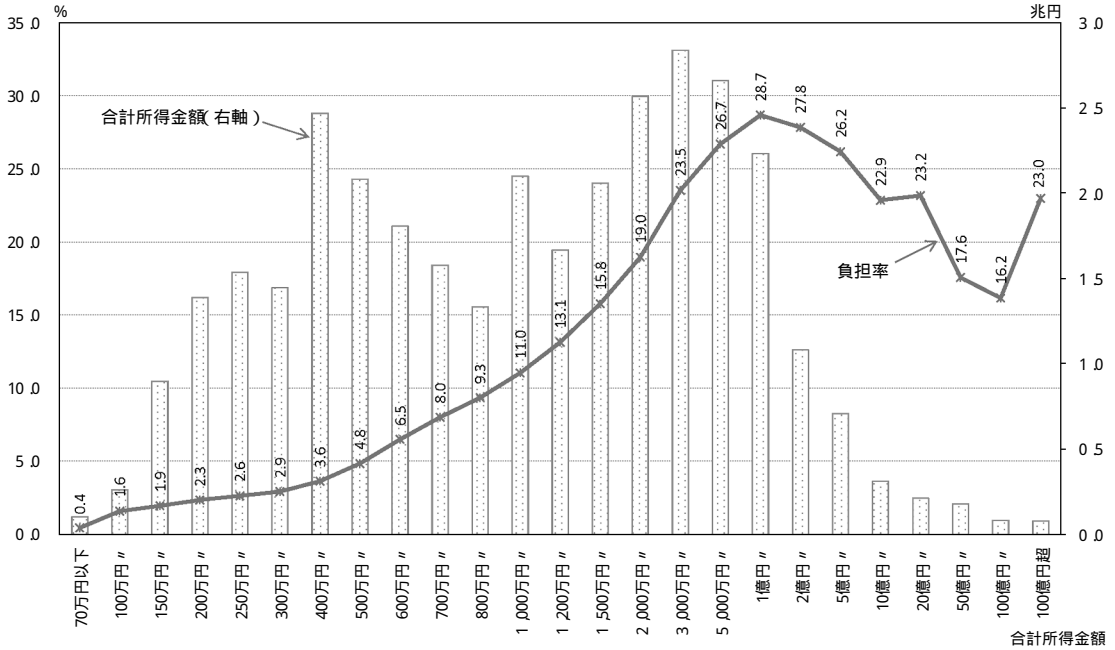
(注) 2011年度税制改正で、2012年4月1日以降開始する事業年度について法人税率が25.5%に下げられた。復興財源確保法による復興特別法人税の付加税率(10%)を加えると、同期以降3年間の法人税率は28.05%である。

データは国税庁が把握している限りでの所得に基づくものであるから、申告が正確になされていなければデータに反映されない。

法人税については、国際的な税負担水準の動向など日本企業の国際競争力確保を目的として、税率の引下げ等の減税が行われてきた。消費税が導入された時期と重なる1987年から1990年にかけて、法人税率の基本税率は段階的に43.3%から37.5%まで引き下げられ、さらに、1998年から1999年にかけて30%まで引き下げられた。2000年代中頃には輸出産業を中心に企業収益は回復し史上空前の利益を計上したが、法人税収は増えはしたもののバブル期の税収のピークを下回ったままであった。法人税の税率引下げが影響している。

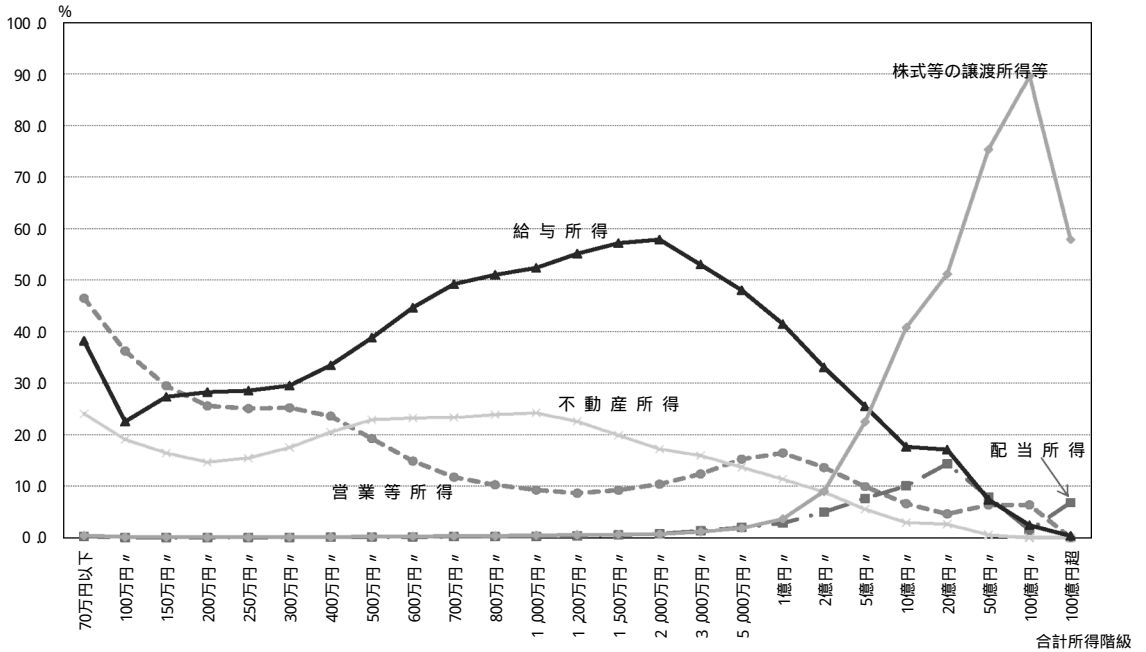
2011年度の税制改正でも「雇用と国内投資を拡大する」ためとして、法人税率の基本税率を30%から25.5%に引き下げた。復興財源を賄うため法人税を3年間増税するが、それも法人税率を25.5%に引き下げた後の税額に10%の付加税が課すもので、法人税は減税となる(これまでの30%から28.05%に)。

図表25 所得階級別の申告所得税の税負担率



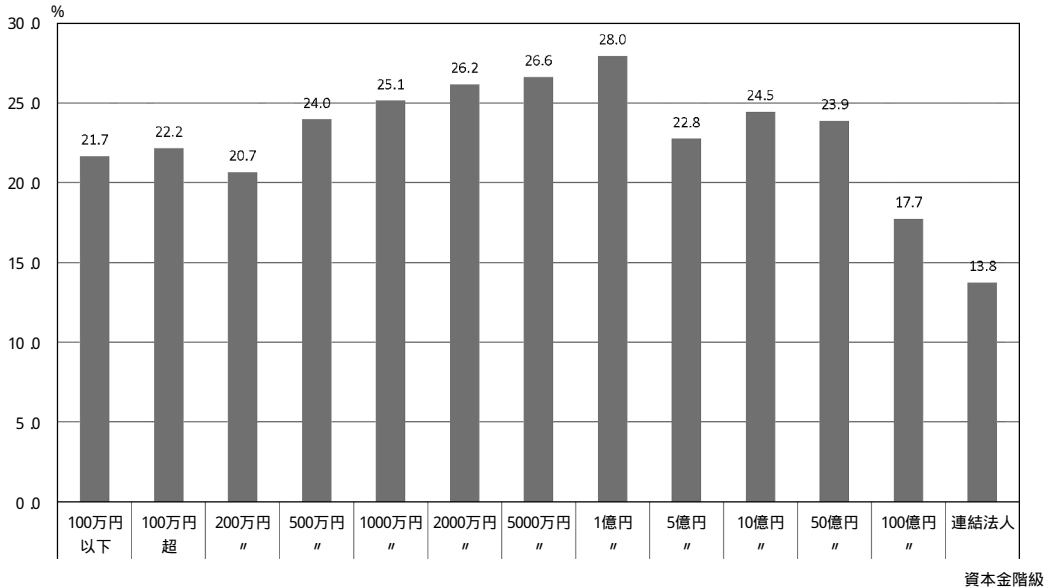
(注) 負担率=(申告納税額+源泉徴収税額)÷合計所得金額。国税庁「申告所得税標本調査結果」(2011年)より作成。

図表26 申告所得税における所得階級別分布状況(主な所得種類別)



(注) 国税庁「申告所得税標本調査結果」(2011年)により作成。

図表 27 資本金階級別に見た利益に対する法人税の割合（利益計上法人）



(注) 国税庁「税務統計から見た法人企業の実態」(2011年)により作成。

また、大企業に有利に働く研究開発や IT 投資に関する税の優遇措置等も軽視できない(図表 27 参照)。つまり、税率の引下げの問題だけでなく、縮小された課税ベースによって法人税の負担に歪みが生じているのである。

そして、この間、大企業は多額の利益計上で内部留保を蓄えてきたことは周知の通りである²⁹⁾。資本金 10 億円以上の大企業で内部留保のうちの利益剰余金だけでも 2008 年度には 130 兆円を超しており、2000 年代初めと比べて 50 兆円も増えている。

投資のグローバル化を背景として、日本でも国際会計基準も導入され、投資家はキャッシュフローを参考にした投資行動をとる傾向を強めた。自己資本比率が高く有利子負債が利益剰余金の額を下回るといった財務状況が基本的には株式市場で「買い」の材料とされる。また、株主は手厚い配当を分配した多額に内部留保を蓄積する会社(株式)を選び、そこで、株価が上昇し譲渡益も膨らむ。それがストックオプションの行使などで経営者の報酬にも反映する。

これらが実現するためには法人税率を引き下げ、税引き後の利益が豊富にあることが前提となる。これは、日本の株式分布状況において金融機関や事業法人による株式持ち合い構造が崩れる一方で(とくに銀行による株式保有の低下が

著しい)、外国人(ファンドなど)持ち株比率の高まりや株主の株式保有期間の短期化などから広く浸透してきた株価(株主)重視の企業行動がもたらした所産であると思われる。

(3) 経済のグローバル化と「消費税シフト」

このような企業行動を前提にすれば、法人税率の引下げばかりでなく、配当・証券優遇税制、企業の受取配当の益金不算入や役員賞与の費用計上などと一体となって、租税制度が大企業に富が集中させる装置の一環を担っていることが分かる。そして、所得税におけるさまざま特別措置もとくに高所得層に集中する資産性所得を対象とされ、所得税の累進的負担が形骸化されているのである。

市場における自由競争の結果としてあらわれた所得や資産の分配関係を是認する立場からすれば、その手直しをする累進所得課税のような「差別課税」は容認しがたいものとなろう。

政府は、1987・1988年の税制改革は、経済社会の構造変化を踏まえ高齢化社会を支える勤労世代に過度な負担が偏らないよう「社会共通の費用を賄うための負担はできるだけ国民が広く公平に分かち合うことが望ましいとの考え方の下に行われた³⁰⁾」としている。これには、所得税に要求されている総合累進課税の考え方を諦め、その代替財源を消費税による安易な大衆課税に求めたものといえる。税負担の公平といういわば社会政策的公正より税収確保という租税の純財政的意義が前面に出ているのである。

消費税増税が必要なことの理由として、しばしば「勤労世代の減少により所得税の課税ベースは減少すると考えられるため、将来にわたって勤労世代に偏って負担を求めることは困難³¹⁾」であることがあげられた。これは、所得税の課税ベースの縮小の理由をもっぱら勤労世代の減少という人口構成の変化に置き換え、所得税制度自体が抱える構造問題から目を逸らすものとなっている。

図表28は、国民負担(租税負担+社会保障負担)の対GDP比について、日本とOECD諸国平均と比較したものである。合計の国民負担率で見ると、日本は約6%ポイントほど低い水準にある。超高齢化社会にある日本としては異常な低水準である。

内訳では、消費課税のほか個人所得税や社会保障事業主負担が低い。OECD

図表 28 国民負担の項目別負担率の比較（日本と OECD 諸国平均，対名目 GDP 比）

	1965年	1975年	1985年	1990年	1995年	2000年	2007年	2008年	2009年	2010年
所得課税負担	7.9	9.1	12.2	14.3	10.1	9.3	10.4	9.6	8.0	8.3
	9.1	11.4	12.7	12.9	12.1	12.7	12.8	12.4	11.5	11.3
うち個人所得課税	3.9	4.9	6.6	7.9	5.9	5.6	5.6	5.7	5.4	5.1
	6.9	9.3	10.1	10.3	9.3	9.3	9.0	8.9	8.7	8.4
法人課税	4.0	4.2	5.6	6.4	4.2	3.7	4.8	3.9	2.6	3.2
	2.2	2.1	2.6	2.6	2.8	3.4	3.8	3.5	2.8	2.9
社会保障負担	3.9	5.9	8.1	7.6	8.8	9.4	10.4	11.1	11.0	11.4
	4.6	6.5	7.6	7.6	9.1	8.9	8.8	8.9	9.2	9.1
うち被用者負担	1.3	2.2	2.9	3.0	3.6	3.9	4.5	5.0	5.0	5.2
	1.5	2.0	2.5	2.7	3.0	3.1	3.1	3.1	3.2	3.2
事業主負担	1.7	3.1	4.1	3.6	4.2	4.4	4.7	5.0	5.0	5.2
	2.6	4.1	4.7	4.6	5.3	5.3	5.2	5.3	5.4	5.3
消費課税	4.5	3.1	3.2	3.4	3.6	4.5	4.5	4.5	4.6	4.6
	9.1	8.8	9.9	9.9	10.8	10.6	10.4	10.2	10.1	10.4
うち一般消費税	0.0	0.0	0.0	1.3	1.4	2.4	2.5	2.5	2.6	2.6
	3.3	4.2	5.2	5.9	6.6	6.8	6.9	6.8	6.7	6.9
財産課税	1.4	1.9	2.6	2.7	3.2	2.8	2.6	2.7	2.7	2.7
	1.9	1.7	1.7	1.8	1.7	1.8	1.9	1.8	1.8	1.8
その他とも合計	17.8	20.4	26.7	28.6	26.4	26.6	28.5	28.5	27.0	27.6
	25.5	29.3	32.5	33.0	34.5	35.2	35.1	34.5	33.7	33.8

(注) 1. 上段は日本，下段は OECD 諸国平均。

2. OECD, Revenue Statistics tax ratios changes between 2007 and provisional 2011 data.

諸国の平均値を上回っているのは法人課税，社会保障被用者負担及び財産税であり，とくに社会保障被用者負担率が平均値より2%ポイントほど高い水準にある。法人課税はやや振幅が大きいだが2010年では日本は平均値を若干下回っている。これまで低かった日本企業の事業主社会保障負担の水準は，漸くOECD諸国の平均に接近しつつある。そのため大企業など財界も負担上昇への懸念を抱き，雇用の流動化（＝非正規雇用の拡大）を推し進めるとともに，国際競争に勝ち抜くためなどとして法人税率の引下げを唱えていると思われる。

日本の消費課税の税収比率は相対的に低い。そこで，所得課税の財源確保機能が脆弱化することで生じた財源不足を穴埋めするため，また「社会保障経費の財源を賄うため」消費税の増税が選択されている。税制のタックス・ミックスはそれぞれの国の経済や歴史・文化などを踏まえてできあがるものであろうから，直ちに良否はいえないが，日本における「消費税シフト」は新自由主義

の政策志向と整合性を持ち、グローバル化する資本主義経済の要請に適ったものであるといえそうである。しかし、公平といういわば社会政策的公正の立場から見れば問題があることはいうまでもない。

そして、OECD 租税委員会による「有害な税の競争」への報告(1998年)やEUにおける金融取引税の導入(IMFは否定的な報告・2010年、フランス・2012年8月導入)といった動きがあるが、グローバルタックスに過剰な期待もできない。

【注】

26) 財務省 [2013]。

27) 内閣府 [2011] を参照。

28) 内閣府 [2011] を参照。なお、この報告書は物価上昇や経済成長によって税収がどの程度増加するか、すなわち税収弾性値の大きさはどの程度のもとの見るべきかを論点としたものである。財政収支を改善するにあたって、過大な税収弾性値を前提にインフレや名目成長によって大きな自然増収を期待することは適当でないとしている。

29) 島田晴雄・通産省グループ [1998] は、「法人所得課税は、企業の国内での事業活動を決定する上できわめて大きな影響をもたらす企業の内部留保や収益率に直接的に影響を与え、国内投資を左右する」(同書 121 頁)と、投資増大には企業の税負担軽減が欠かせないことを強調している。しかし、企業の内部留保の増大が直ちに設備投資を増やすとは限らない。投資から得られる収益率の期待値が重要な判断要素となると思われるが、その期待収益率は企業の税負担の軽減で高まるのは確かとしても、市場(需要)環境などほかの投資決定に影響を与えるであろうより重要な要素があるからである。

30) 政府税制調査会 [2000]。

31) 政府税制調査会 [2010]。

5. 小括

これまで日本の財政赤字が累積する構造的な問題について検討してきたが、いくつかの論点についてまとめておくこととする。

まず、国債の発行・消化・償還の各領域に分け、国債累積に対する歯止め問題に注目した。

1) 「発行」では、特例公債発行の常態化や特例公債法の多年度立法化など、非募債主義を定め議会による財政制御を求めた財政法の基本的な考え方とはかけ離れた措置がとられてきた。法定の財政計画等によって政府の財政運営を拘束する制度的枠組みも用意されておらず、それだけ政府の予算・財政運営に裁

量の余地を与え財政規律を失わせている。

2) 「消化」では、現状のマクロ経済から見て、市場における国債消化への懸念からソブリンリスクが急速に高まる要素は皆無である。しかし、今の日本財政は持続可能な状況ではない。そうしたなかで国債の大量買入れを介して実施される日銀の「異次元の金融緩和」は財政規律を一段と弛緩させ国債に対する市場の信認も揺らがせるおそれがある。

3) 「償還」では、国債残高を縮小させる財源的な担保が制度化されておらず、借換え債の発行を前提とした減債制度による「60年償還ルール」が適用されているに過ぎない。今日のようにプライマリー・バランス赤字で国債費を上回る規模の新規財源債が発行されれば政府債務は膨らむ。戦後の公債政策をスタートする際「償還計画」にかかる財政法の規定を緩やか解釈したことも今日の政府債務膨張をもたらした一つの制度的な要因となっている。

4) 歳出の動向に注目して財政赤字を検討する場合、景気対策や「外圧」を利用した内需拡大策の一環で増額された公共事業費と超高齢化社会の到来で膨らむ社会保障関係費を除くわけにはいかない。それらの財源が国債の発行で賄われ、また、1990年代後半以降は建設国債にかわって特例公債の増発が顕著となっている。

バブル崩壊後における公共事業等の財政発動は金融システム不安や企業財務の問題を背景とした慢性的な経済不況のなかで行われたが、景気刺激効果をさほど発揮しないまま政府債務の方は着々と積み増すことになった。今後も、公共事業費が再び膨らむ動きがあることに注視しなければならない。

社会保障関係費はとくに2000年代に入って最大の歳出項目となったが、恒久財源の確保が先送りされたため、その経費増加は特例公債の発行額を膨らませる要因となった。

国債費は低い金利水準の要因よりも膨らむ発行残高の要因の方が優勢となり、利払い費が2005年度を底に上昇トレンドに転じている。

5) 国の景気対策に対する地方財政の積極的な動員などもあり、地方財政も国に連動して地方債の発行が急増し、その後始末のための公債費（元利償還金）が高止まりするなか人件費が抑制されるなど、近年における自治体の財政運営に重圧を与えている。公債費等の義務的経費が増加し、財政力の脆弱な自治体ほどそれらの財源を手っ取り早く確保する手法として自治体職員の定員・人件

費削減が行われている。

人件費の削減は自治体職員の労働条件ばかりでなく地域の雇用環境にも影響を与え、また、アウトソーシングされた事業をめぐって行政サービスの劣化と住民の生活不安を引き起こすことにもなる。この閉塞感を強める構造は地域の雇用を確保しながら安定した内需主導型の経済を実現し、強固な財政基盤を構築するのに桎梏となる。財政が国民生活のために必要な資源配分機能を発揮し得ない状況に陥っており、これこそが「財政危機」そのものの現象にほかならない。

6) 財政赤字との関連で租税制度を見た場合、所得税や法人税の所得課税制度が果たすべき財源調達機能を脆弱化させてきた税制措置に注目しなければならない。それに引き替え、グローバル化する経済の要請に応えつつその財源補てんを消費税の増税に求める指向が強まっている。税負担の公平といういわば社会政策的公正よりも大衆課税による税収確保という租税の純財政的意義が前面に出ているのである。とくに格差が拡大し貧困化が深刻になるなか、税負担の公正の観点から大きな問題となる。

(たなか・のぶたか 元岩手県立大学総合政策学部教授)

【参考文献】

- ・伊藤隆俊 [2013] 『インフレ目標政策』(日本経済新聞出版社, 2013年)
- ・小川英治編 [2013] 『グローバル・インバランスと国際通貨体制』(東洋経済新報社, 2013年)
- ・翁邦雄 [2013] 『日本銀行』(筑摩書房, 2013年)
- ・財務省 [2013] 「日本の財政関係資料」(2013年10月)
- ・自治労 [2013] 「地方自治体職員の勤務実態調査」(2013年)
- ・島田晴雄・通産省グループ [1998] 『法人課税改革』(東洋経済新報社, 1998年)
- ・政府税制調査会 [2000] 中期答申「我が国税制の現状と課題 21世紀に向けた国民の参加と選択」(2000年7月)
- ・政府税制調査会 [2010] 専門家委員会「議論の中間的な整理」報告(2010年6月)
- ・杉本和行 [2011] 「財政と法的規律 - 財政規律の確保に関する法的枠組みと財政運営」『フィナンシャル・レビュー』(2011年11月)
- ・清水克俊 [2011] 『国債危機と金融市場 - 日本の財政運営へのインパクト』(日本経済新聞出版社, 2011年)
- ・田中信孝 [2008] 『政府債務と公的金融の研究』(敬文堂, 2008年)
- ・田中秀明 [2011] 『財政規律と予算制度 - なぜ日本は財政再建に失敗しているか』(日本評論社, 2011年)
- ・田中秀明 [2013] 『日本の財政 - 再建の道筋と予算制度』(中央公論新社, 2013年)

- ・内閣府 [2011] 「経済成長と財政健全化に関する研究報告書」(2011年10月)
- ・内閣府 [2013 a] 「中長期の経済財政に関する試算」(2013年8月)
- ・内閣府 [2013 b] 『平成25年度年次経済財政報告』(2013年7月)
- ・日本経済研究センター [2013] 「量的・質的金融緩和の効果とリスク」(2013年11月)
- ・日本総合研究所 [2012] 「IS バランスからみたわが国経常収支の行方」(2012年3月)
- ・浜田宏一 [2013] 『アメリカは日本経済の復活を知っている』(講談社, 2013年)
- ・三角政勝 [2012] 「戦後初となった大規模な予算の執行抑制 - 特例公債法案をめぐる経緯と論点」『立法と調査』(2012年12月)
- ・藻谷浩介・河野龍太郎・小野善康・萱野稔人 [2013] 『金融緩和の罨』(集英社, 2013年)
- ・吉川洋 [2013] 『デフレーション - “日本の慢性病”の全貌を解明する』(日本経済新聞出版社, 2013年)
- ・統計データの出典については、それぞれの図表に注記した。