

〔論 説〕

日本財政の持続可能性に対する信認の構造

——財政構造の健全化, 財政健全化制度, 財政健全化目標を中心として——

齊 藤 壽 彦

目 次

はじめに——国債の信用の基礎としての財政の持続可能性に対する信認——

第1章 財政歳入構造の健全化

第2章 財政健全化制度による財政規律の維持

第3章 財政健全化目標設定による国家債務返済意思表明

むすび

はじめに——国債の信用の基礎としての財政の持続可能性に対する信認——

1 信用と財政信認に関する概念規定

個々の人々の心理関係を意味する期待としての信頼 (trust) に基づいて, 信認と信用とが成立する。この「信頼」は, 経済社会関係において信じて認めるという関係が成立する場合には「信認」(confidence) となる。この信認という概念を, 財産の所有者 (委託者) が他の人 (受託者) に財産の管理・処分を委託をする場合に限定して用いる場合には「信託」(trust) と呼ばれる (財産の名義は受託者に移転)。信託を除いた信託類似の法律関係は「信認関係」と呼ばれる (委託者・受託者間の fiduciary relationship)。

信認は, 個々の経済主体が特定の取り決めを行ったわけではないが, 社会の多くの人々が信じて認めるという認識が成立する場合には「社会的信認」ということができる。これには確実性に対する多くの人々の信認と希望が実現することに対する多くの人々の期待としての信認がある。この社会的信認は金融市場や金融政策, 財政などの分野において成立する。財政に対する社会的信認 (財政信認) には財政の持続可能性に対する信認と人々の要求が満たされることへの期待としての信認とがある (個々人にとっては財政に対する信頼) とがある。「社会的信認」は, 貨幣のようにすべての人々が信じて認めるというものになれば「一般的信認」(一般的受容性) となる⁽¹⁾。国民すべてが貨幣を受け入れることを認めること (一般的受容性) は「一般的信認」(general credibility), 貨幣を鑄造する国家の貨幣高権に対する国民一般の信認は「国家信認」(state credibility, マルクスのいう「国家信用」) といえよう⁽²⁾。

経済概念としての「信用」(credit) は, 将来における貨幣の支払約束を「信頼」した取引

(1) 齊藤壽彦 [2003] 27 - 40 ページ, 齊藤壽彦 [2014] 25 - 29, 47 - 51, 99 - 103, 112 - 118, 261 - 275 ページ, 等を参照されたい。

(2) 齊藤壽彦 [2014] 261 - 264 ページ等を参照。

である。この意味での信用は、狭義の「支払能力」(solvency) 及び短期性支払い能力としての「流動性」(liquidity) (現金、預金、または大きな損失なく即座に現金化できる短期債券などの短期性資産) 保有という「信用力」(credit capability) に大きく依存している(支払不能はinsolvency)。またこれは、担保などによって裏づけられた「安心としての信頼」や、「支払意思」、誠実に支払約束を果たそうとする「相手への思いやりから生じる信頼」によっても規定されている。

信用には私的信用と公信用とがある。「国債」(national debt, government loan) は、「公信用」(public credit) の一形態である。国家が関わる公信用には、国家の受信(中央銀行からの借入、国債発行、国家の預金受入れ)と国家の与信(財政融資や国家への国家機関の資金預託)とがある。国債は国家の受信に属する。国債は国家が将来における貨幣の支払いを約束したものであって、特に、国家が譲渡可能な債務証書(government bond)を発行することによって、資金を調達するものである。この支払財源の中心は将来の税金収入である。投資家はこの支払約束を信用して国債(government bond)に投資する。

国債の「信用」は、社会的信認の1形態である「財政信認」(financial confidence)に基づいている。この財政信認は、社会の多くの人々または企業、団体が財政を信じて認めるということである。その核心は財政が維持可能であるということを社会が信じて認めるということ、すなわち、財政の維持可能性、持続可能性(sustainability of public finance)を信認するということである。また、「財政信認」には国民生活の向上を図ることを納税者が国家財政に期待する(信頼する)という信認(confidence)の意味もある。

財政の維持可能性、持続可能性とは、現存する政府債務の長期的な償還可能性である⁽³⁾。これは、現時点では財政が破綻していない状態であって、「(数十年後という)遠い将来における政府負債のGDP比率が現時点と同水準に終息するかどうか」という基準に照らして判断される。すなわち、現実的な増税によって将来の政府負債GDP比率を一定の水準(通常は現時点での水準)に収束させることができると判断される場合に財政が持続可能ということになる⁽⁴⁾。財政の維持可能性、持続可能性に関する研究によれば、財政が維持可能であるためには、国債残高の対GDP比が増加した場合に、政府が基礎的財政収支を改善させる行動をとっていなければならないとされる。基礎的財政収支が均衡した状態では、政府債務が存在していても、名目成長率が公債の利子率よりも高ければ、財政は持続可能であるとされる。

インフレによる国債の財産価値の実質的低下、債務の実質的棒引きによる財政維持は、形式的には財政維持が可能であるとしても、これは事実上の財政破綻とみなしうる。

2 財政の持続可能性に対する信認を支える要素

財政の維持可能性に対する信認は、国家の経済的信用力(支払能力や流動性保有)に大きく依存している。国家の支払能力は基本的に徴税能力と歳出状況に規定される。国家の財政構造が財政の持続可能性に対する信認の基礎となる。

健全な財政とは税金を主財源として歳出を賄い、債務に依存しない財政であるといえる。赤字財政が生じた場合、歳出削減、増税等を行うことによって、財政収支の均衡を図る

(3) 大矢俊雄編[2015] 59ページ。

(4) 白川浩道[2010] 37ページ。土居丈朗[2006] 4ページ。鎮目雅人[2009] 153 - 155ページ。

ことが財政健全化である。政府債務の対GDP比率の引下げも財政の健全化といえる。財政の健全化は財政の持続可能性に対する信認、国家の信用力強化につながる。

国債の「信用」、財政の持続可能性に対する信認を確保するためには、国債の支払いを確かにするための制度の整備、すなわち、財政健全化に寄与する財政規律に関する制度や国債償還制度の整備も重要である。

この制度・仕組みとしては、第1に、財政ルール確立をあげることができる⁽⁵⁾。第2に、国債を確実に償還するための制度として、減債基金の積立てや国債整理基金特別会計の設置などがある。

国債の信認確保が財政制度改革等に依存するところが大きいことはイギリスの歴史的経験から明らかである⁽⁶⁾。

国債の「信用」、「財政の持続可能性に対する信認」には、国家の「返済の意志」が大きく

(5) 内閣府政策統括官室（経済財政分析担当）[2010] 172, 175 – 179 ページ。

① 英米では、財政健全化のための法的枠組みづくりがなされている。イギリスでは、法律ではないが、閣議決定され、議会で承認された「財政安定化規律」（中期財政運営に関する原則等基本的な枠組み規定）が1998年に定められている。アメリカには、裁量の経費について、「1990年包括予算調整法」（Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990）の一部としての「1990年予算執行法」（Budget Enforcement Act of 1990）に基づいて、毎年の歳出予算法で裁量の経費の支出に上限を設ける「キャップ制」が導入されており、また、義務の経費について、新たに歳出像・歳入減を伴う政策を実施する場合に、別の歳出削減・増収措置を義務付ける「ペイ・アズ・ユー・ゴー原則」が導入されており、これに反する場合は、大統領令による歳出の一律削減が適用される（内閣府政策統括官室（経済財政分析担当）[2010] 175 – 176 等）。これらの財政規律はその後にも継続したが、2002年度末にキャップ制とペイ・アズ・ユー・ゴー原則は期限切れとなった。だが2010年のペイ・アズ・ユー・ゴー法（PAYGO法）と2011年の予算管理法（BCA）によってこれらの制度が復活した（渡瀬義男[2016] 39 – 40 ページ、鈴木克洋[2016] 14 ページ）。EU加盟国においてはマーストリヒト条約に基づき財政赤字や債務残高のGDP比に上限が設定され、財政健全化に大きな効果を発揮した。財政赤字（フロー）はGDP比率で3%、債務残高（ストック）はGDP比率で60%をこえないようにする数値目標が設定されている。ニュージーランドでは1994年の財政責任法が、オーストラリアでは1998年の予算公正憲章法が、中長期的な財政戦略、予算編成の基本方針等、財政運営全般に関する基本的な枠組みを規定している（内閣府政策統括官室（経済財政分析担当）[2010] 175 – 176 ページ。下井直毅[2011] 4, 81, 86, 92 ページ。田中秀明[2011] 154 ページ）。

② アメリカやEUなどでは、財政健全化のための目標（財政再建に向けた工程やペースを示すもの）が設定されている（内閣府政策統括官室（経済財政分析担当）[2010] 176 – 177 ページ）。

③ 予算単年度主義の欠点を補うために、中期財政フレームの策定も行われている（同上、177 – 178 ページ）。

④ 財政健全化のための制度・仕組みとしては、予算編成プロセスの改革（支出総額へのシーリング設定等）が諸外国で実施されている（同上、178 – 179 ページ）。

(6) イギリスでは1600年代後半の名誉革命の結果、債務契約を重んじる基礎が築かれ、国債が信認を得られ、必要な戦費を調達することができた（Reinhart & Rogoff [2009] p.65. ラインハート & ロゴフ [2011] 117 – 118 ページ）。1803年から1815年のナポレオン戦争を経て、英国政府の債務残高は、国内総生産に対して1821年に260%にも達したが、これだけでは債務危機は発生しなかった。イギリスはほぼ100年かけて債務を減らした。この間、イギリス国債の金利は、1815年から1914年までの1世紀にわたって低くかつ安定していた。この背景には次のような事情があった。1815年から1865年ごろまでの50年間は債務残高が7.4億～7.9億ポンド程度で安定していた（財政収支均衡策が採用され、債務の増大は回避された）。イギリス国債の信用は、議会による予算統制で裏打ちされていた。1821年にイングランド銀行券の金兌換が再開され、インフレが抑制された。1866年からグラッドストーン蔵相が債務残高を削減する政策を採用した。1875年にはノースコート蔵相が本格的に国債を償還することを目的として減債基金を創設した。1888年にゴッシェン蔵相が国債の低利借り換えを実施したのである（富田俊基[2006] 160 – 174 ページ。北村行伸[2010a]。翁邦雄[2017] 226 – 227 ページ）。

かかわっている。企業や個人が倒産、破産、破綻した場合には、債権回収の方策が認められている。だが国家の破綻の場合には、債権者がそれを執行する力は相当に制限されている。国がデフォルトを起こす主な原因は、「返済能力」(ability to pay)ではなく「返済の意志」(willingness to pay)

であるということが指摘されている⁽⁷⁾。

財政健全化目標、財政健全化計画を公表することは国債に依存した国家が返済意志を有していることを公に示すものとなる。これは財政の持続性に対する信認確保に寄与するものとなる。

3 本論文の課題

日本の政府債務残高は世界最悪の部類に属するが、国債の相場の暴落という事態は生じていない。だが「今回は違う」、「今の日本は違う」と慢心すれば、いずれ大きな失敗を冒すことになる。公的債務危機、財政破綻危機、財政信認危機はいつでも起こりうることでありという歴史の教訓を日本も学ぶ必要がある⁽⁸⁾。日本国債が暴落すれば日本は極めて深刻な打撃を受ける。その暴落は回避されなければならない。

日本国債が暴落するかどうかは、日本財政の持続可能性に対する信認の維持可能性によって大きく規定されている。この信認が喪失していけば国債消化が困難となる。日本の国債が将来暴落しないようにするためには財政の持続性に対する信認の維持方策を検討する必要がある。

私はすでに日本国債との関連で財政信認の問題を検討している⁽⁹⁾。本稿では特に戦後の日本財政において、どのような財政の持続可能性に対する信認の維持方策が採用されてきたかということを立ち入って考察する。これについて、財政構造の健全化、財政健全化制度、財政健全化への意思表示という3つの点を検討する。財政に関する研究は多いが、財政の持続可能性に対する信認という観点から総合的に論じたものは少ないといえよう。

「財政信認」に関しては、「財政の持続可能性に対する信認」に関わる税制や社会保障の詳細な内容、経済成長と財政健全化の両立、財政健全化に対する国民や市場の理解の確保、国債市場における国債消化構造、金融抑圧(政府債務の利払い抑制)、日本銀行の金融政策、さらには「納税者の国家に対する期待としての信認」などについても検討しなければならないが、これらについては紙面の都合上別稿に譲りたい。

(7) ラインハート & ロゴフは、1970～2008年に中所得国のデフォルト時における対外債務残高の対GDP比率60%未満でデフォルトの半分以上が起きている事実を指摘し、返済能力よりも返済意志の方が重要であると主張している。債務国には長期にわたって債務を返済する意志が十分であると貸し手が確信していたら、債務国は流動性不足に陥る可能性はないと述べている(Reinhart & Rogoff [2009] p.24, 52, 54. ラインハート & ロゴフ [2011] 63, 99, 101 - 102 ページ)。井上久志 [1985] は、「金融機関の国際貸付に関わるカントリーリスクの評価は、結局、債務国の対外返済の能力(capability)と意志(willingness)とを吟味・評価することにはかならない」と述べている(192ページ)。

(8) ラインハート & ロゴフは、公的債務危機はいつか来た道であり、どこの国でもいつの時代でも起こりうることであり、「今回は違う」(This Time is Different)と考えることを戒めている。信認の喪失による危機、債務危機が予測困難な理由として信認(confidence)の移ろいやすさをあげている(Reinhart & Rogoff [2009] pp.xxxix - xlv, 15, 290-292. ラインハート & ロゴフ著、村井章子訳、19 - 26, 47 - 48, 412 - 414 ページ)。

(9) 齊藤壽彦 [2013] 44 - 59 ページ。

第1章 財政歳出入構造の健全化

第1節 財政歳出入構造の状況

財政の持続性に対する信認は基本的には財政構造に規定されている。その状況を示す量的指標としてプライマリーバランスや政府債務残高（ストック）の対GDP比率があげられる。その信認維持策を考察する前提として、日本におけるこの状況を見てみよう。

プライマリーバランス（基礎的財政収支、すなわち国債発行収入などの債務性資金を除いた財政収入と国債元利払いなどの債務性資金支払いを除いた財政支出との収支）は財政のフロー面を示す指標である。国ベースのプライマリーバランスは1993年度（平成5年度）以降赤字となっている。2016年度予算においては、一般会計歳入総額96兆7218億円のうち、租税および印紙収入その他収入は62兆2898億円（歳入総額の64.4%）、公債金34兆4320億円（35.6%）となっている。一方、一般会計歳出総額96兆7218億円のうち、基礎的財政収支対象経費は73兆1097億円（歳出総額の75・6%）、国債費は23兆6121億円（歳出総額の14.2%）となっている。したがって、同年度予算において、プライマリーバランスは10兆8199億円の赤字となっている⁽¹⁰⁾。

2009年度には、国ベースのプライマリーバランス赤字の対名目GDP比率は8.0%に達していたが、その後プライマリーバランスは改善され、2014年度にはその赤字の対名目GDP比は4.4%となっている。2016年1月の内閣府の試算によれば、「経済再生ケース」の場合（日本経済再生に向けた経済財政政策の効果が着実に発現した姿）、その比率は3.4%となっている。プライマリーバランスが赤字であるという状況は変わっていない⁽¹¹⁾。第1図などに見られるように、国・地方合算のプライマリーバランスは、2016年度には、「経済再生ケース」、「ベースラインケース」（経済が足元の潜在成長率並みで将来にわたって推移する姿）とも15.9兆円の赤字（その対名目GDP比は3.1%）と推計され、国・地方合算の国・地方合算のプライマリーバランスの赤字構造は2024年度になっても解消しないと見込まれている⁽¹²⁾。

政府債務残高（ストック）の対GDP比率は、1990年代後半に財政の健全化を着実に進めた先進国と比較して、1998年以降急速に悪化した。1997年に100%を超えたその比率は、1998年には113%に高まり、2002年には150%を超え、さらに2011年には200%を突破し、2016年には233%に達するにいたっている。近年、先進国でその比率が200%を超える国は先進国で日本以外には存在せず、その比率は2000年代には先進国の中で最悪となっているのである。第2図から明らかなように、その比率は国債相場が暴落したギリシャよりもはるかに高い水準となっている⁽¹³⁾。

現在、我が国の債務残高は歴史的にも国際的にもほとんど例を見ない水準となっており、しかも、急速な高齢化の進展の下で、政府の「債務残高累増の趨勢は未だに止まる展望が見えない」⁽¹⁴⁾。

(10) 財務省[2016a]1-2ページ。

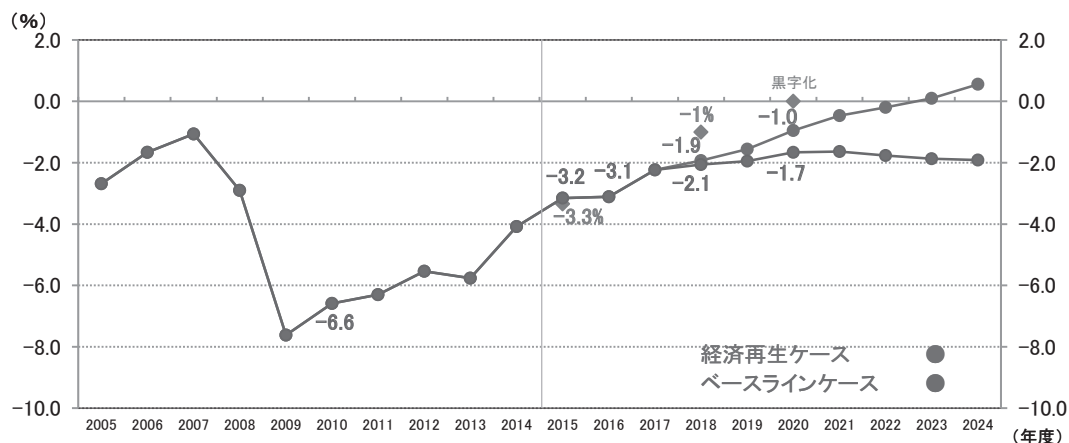
(11) 財務省理財局[2016]169ページ。

(12) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」2016年7月26日、経済財政諮問会議提出資料。

(13) 財務省[2016a]8ページ、財務省[2016b]9ページ等。

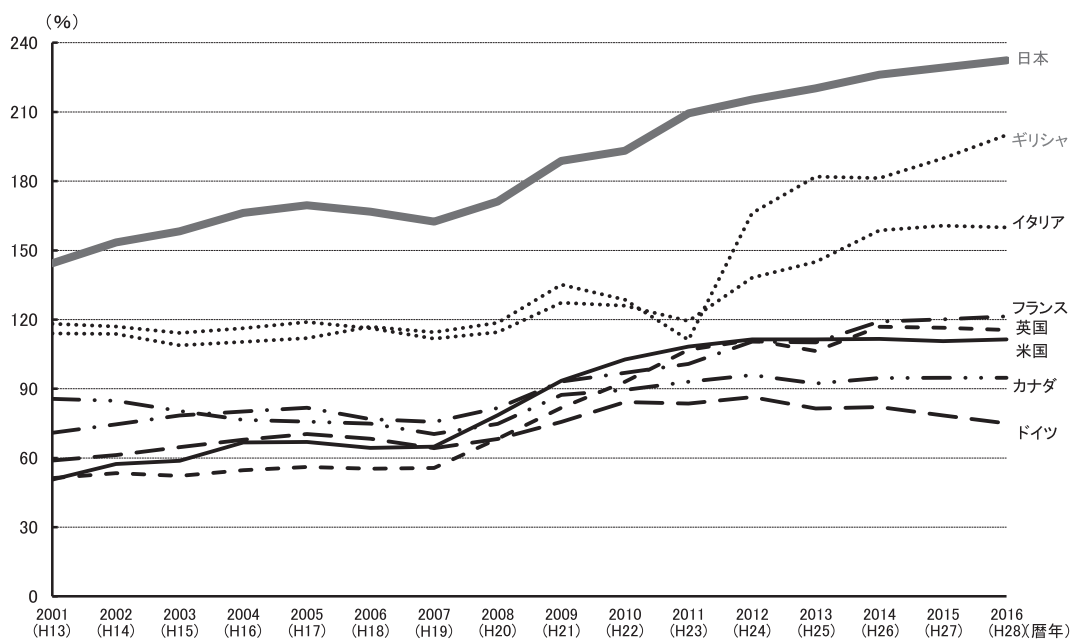
(14) 財政制度等審議会「平成28年度予算の編成等に関する建議」（2015年11月24日）等を参照。

第1図 国・地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス）の対GDP比



(出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」2016年7月26日，経済財政諮問会議提出資料，5ページ。

第2図 国・地方政府の債務残高の国際比較（対GDP比）



(出所) 財務省『日本の財政関係資料』2016年4月，8ページ。

日本の財政構造はこのようにきわめて厳しいものとなっているのである。

日本の財政の赤字構造の内訳は以下のようなものとなっている。

歳入面では，2016年度予算における歳入のうち，税収は約58兆円を見込んでいる（所得税が18.6%，法人税が12.6%，消費税が17.8%，その他の税が9.6%，計58.6%）。印紙収入は歳入の1.1%を占めるに過ぎなかった。税収では歳出を賄えず，歳入の35.6%は公債金（建

設国債・特例国債)に依存していた。

国債累増の主要因は、景気の悪化や減税による税収の落ち込みであった。地方財政の悪化に伴う財源不足の補填(地方交付税交付金等)もその1要因となっている⁽¹⁵⁾。

歳出面では、1990年代は公共事業関係費の増加が国債残高の増加の主要因であったが、近年では一般会計歳出の膨張の最大の要因は少子高齢化に伴う社会保障関係費の膨張であった。

政策的経費の中では、社会保障関係費が最大のウエイトを占め、地方交付税交付金等歳出がそれに次いでいる。国債の元利払いに充てられる費用(国債費)も年々増加している。一方、その他の政策的な経費(公共事業、教育、防衛等)の割合が年々縮小している。2016年度予算においては、社会保障が31兆9738億円(33.1%)、地方交付税交付金等が15兆2811億円(15.8%)、公共事業5兆9737億円(6.2%)となっている。社会保障関係費と国債費と地方交付税交付金等で歳出全体の7割以上を占めている⁽¹⁶⁾。

第2節 財政歳出入構造とその健全化の歩み

国債の信用維持のためには財政の健全化を図り、財政を維持可能なものとする(国家の支払い能力を確保する)必要がある。財政危機、財政破綻に陥った諸外国の事例(新興国の事例である1998年のロシア危機、1999年～2002年頃のアルゼンチン危機、先進国の事例である1976年のイギリスIMF危機、1991年～1994年頃のスウェーデン危機、1992年～1993年頃のイタリア危機、2009年以降の欧州債務危機を見れば、歳出の膨張に対する歯止めの欠如や必要な改革の先送りなどを背景に、財政赤字の拡大や政府債務残高の累積が進んでいる場合が多い⁽¹⁷⁾。

国債の信用維持、財政の持続可能性に対する信認の維持のためには財政再建、財政健全化が必要となる。「増税と歳出削減」への取組を着実に進展させなければならない⁽¹⁸⁾。

戦後我が国における財政歳出入構造とその健全化の歩みを振り返ってみよう。

1 長期国債への依存再開と「財政硬直化」対策

我が国では1965年不況を背景として1965年度に歳入補填のために長期国債発行が再開された。1966年度以降は建設国債が発行されている。

このような状況のもと、1960年代後半に大蔵官僚によって「財政硬直化」論が主張されるようになった。これは財政が果たしているサービスには、治安、防衛、外交など国の基本的な機能であり国民のすべてにかつ等量に及ぶサービスと、特定者の受益となるサービスとがあり、後者については「応益原則により、これを負担してもらうのが最も合理的」であるとしてこの分野に対する政府歳出を抑制しようとするものであった⁽¹⁹⁾。1968年度予算編

(15) 財務省[2016a]9ページ。1990年度末から2016年度末にかけて、公債残高は約664兆円増加している。このうち税収等の減少要因は約138兆円、歳出の増加要因は約378兆円を占めている。税収減(約197兆円)、社会保障関係費(約251兆円)だけで公債残高増加額の7割程度を占めている(9ページ)。

(16) 財務省[2016a]1ページ。

(17) 太田哲生[2011]38～51ページ。

(18) 各歳出分野における取組についての財政制度等審議会の考え方については、財政制度等審議会[2014]等を参照されたい。

(19) 安藤実[1996]37-38ページ。

成にあたっては「財政硬直化」打開のキャンペーンが打ち出され、財政への安易な依存ムードの排除が試みられた。

だが1968年以来、営々と続けられていった大蔵省の財政硬直化対策は、1971年8月のニクソンショック後、円高に対する恐怖感からの景気浮揚対策としての1972年度超大型予算編成によって挫折した⁽²⁰⁾。

2 大量の赤字国債への依存と大平内閣、鈴木善幸内閣、中曽根内閣の赤字国債脱却方針

我が国経済は1974年に高度経済成長期から安定成長期に移行し、歳入不足が顕在化した。財政が経済を支えることも求められた。かくして1975年度補正予算において10年ぶりに歳入不足補填のための特例公債の発行が再開された。赤字国債が継続的かつ大量に発行されるようになっていった。

このような状況のもとで、1975年度後半に政府は「赤字国債依存体質からの脱却」を財政健全化の目標とするようになった。1978年に首相に就任した大平正芳が述べているように、当初は1984年度がその目標年次とされていた⁽²¹⁾。

大平首相は消費税導入に全力を注いだ。だがこれは各方面から極めて強い反対を受け、同首相は1979年9月に断念した。

1979年12月21日、政府・与党は「財政再建に関する決議」を可決し、財政再建は、一般消費税によらず、まず行政改革による経費の節減、歳出の節減の合理化、税負担公平の確保、既存税制の見直し等から抜本的に推進することとした⁽²²⁾。1980年代に我が国では財政再建へ向けての歩みが開始された。1980年を「財政再建元年」とし、1984年度の特例公債脱却を目標とする財政改革が始まった。1980年7月に鈴木善幸内閣が成立し、1981年度予算（当初予算）では公債発行額の減額が行われた「増税なき財政再建」という財政理念が1981年に成立した第2次臨時行政調査会によって掲げられた。こうして新自由主義的な行政改革が進められることとなった。1982年に成立した中曽根内閣などによって増税の回避と社会保障費の抑制が進められた⁽²³⁾。

その後も租税率をなるべく抑え、財政再建時に必要な負担が生じる場合、社会保障の負担でカバーする方針が継続している⁽²⁴⁾。

(20) 窪田修 [2016] 372ページ。米澤潤一 [2013] 36-38ページ、同 [2016] 114 - 127ページ。

(21) 前山秀夫 [2014] 52ページ。中島将隆 [2016] 50ページ。大平蔵相は、いったん財政が膨張するとこれを縮減することが困難であることをよく承知していたが、経済が縮小均衡に陥ることを恐れてあえて赤字国債の発行に踏み切った。同蔵相は、1976年9月号の『ファイナンス』の中で、赤字国債の発行は1979年までには全部やめてしまいたいと述べていた（大平正芳回想録刊行会編 [1982] 384ページ）。特例国債発行再開が大平蔵相の苦衷の選択であったことについては米澤潤一 [2016] 16 - 17ページを参照されたい。

(22) 宋 宇 [2016] 26ページ。

(23) 窪田修編 [2016] 373 - 374ページ、安藤実 [1996] 103 - 110ページ。1981～93年の臨時行革では、国鉄・電電等三公社の民営化、歳出削減を意図した実体政策の見直しなどが実施された（増島俊之 [2001] 113ページ）。

(24) 日本においては、大平内閣の一般消費税導入の失敗以降、「増税なき財政再建」や「徹底的な行政改革」への支持が強かった。橋本内閣の負担増を含めた財政再建路線の経済不況を経て、増税（特に消費税率見直し）への警戒が強くなった（小池拓自 [2011] 41ページ）。生活困窮が放置された日本では、生存と尊厳を守るための財政に対する信頼、信認が乏しく、国民の租税負担への抵抗感が非常に強かった（佐藤茂・古市将人 [2014] 等を参照）。日本の租税負担率は1970年代中葉から1989年まで増加していくものの、その後の景気後退に伴う減収および数回の減税政策により減少し、結果として1970年から2010年までに対GDP比でわずか2.6ポイント

景気の低迷による税収減などの影響により、赤字国債脱却目標達成が困難となり、1983年に、1990年度を新たな目標達成年次とすることに改訂された。

バブル経済による大幅な税収増によって、1980年代後半には赤字国債の発行額は減少していき、1990年度になってようやく赤字国債依存から脱却できた。(ただし1990度には湾岸臨時特別公債の発行がある)。

3 橋本内閣による財政構造改革の推進

1991年にバブル経済が崩壊して日本経済は低成長期に移行した。1990年代には税収は減少し、公共事業関係費が増加した。1994年度以降、国ベースのプライマリーバランスは赤字となり、日本財政は再び赤字国債に依存するようになった。

1997年度以降、橋本内閣のもとで、財政構造改革による財政健全化の取り組みが開始された⁽²⁵⁾。1980年代にはイギリスにおけるサッチャー政権、アメリカのレーガン政権の成立により、世界的に新自由主義的な政策が大きな政治的影響力を持つようになった。この自由主義は福祉国家体制を批判し、個々人の企業活動の自由を主張するものであった。この時期はグローバル資本主義が形成された時期でもあった。1990年代にはグローバリゼーションの本格化の下で新自由主義的政策が世界的に展開されることとなった⁽²⁶⁾。日本も例外ではなかった。日本の新自由主義政策は橋本政権発足後本格化した。橋本内閣は、フリー・フェア、グローバルをスローガンとする日本版金融ビッグバンを展開した。

また、橋本内閣は、1997年度を財政構造改革元年と位置付け、聖域を設けることなく、徹底した歳出の洗出しに取り組んだ。「財政構造改革法」も制定した。同改革法では、国と地方の財政赤字を対GDP比で3%以下にすることや各歳出項目の量的縮減目標が掲げられていた⁽²⁷⁾。

橋本首相の六大改革は、新自由主義の考えに基づいて、福祉国家機能を縮小し、1980年代半ば以降の英米のようなグローバル、金融型にするための改革の体系であった。社会保障は、国や地方自治体の公的責任から私的努力の支援へと薄められた⁽²⁸⁾。

4 財政構造改革の挫折と無制限的国債発行時代への移行

財政構造改革への取り組みにもかかわらず、プライマリーバランスの赤字の改善は大きくは進まなかった。1997年秋以降は金融システム不安や景気の悪化のために財政構造改革

ントしか増加していない。

社会保障負担率は1970年から2010年にかけて12.1ポイントも上昇している(宋 宇[2016] 29ページ)。戦後日本では社会保障制度が発展を遂げていった。すなわち、1961年に「国民皆保険・皆年金」が実現し、高度成長を背景に拡充を続け、1973年には「福祉元年」を迎え、老人医療費の無料化などが導入された。だが経済の安定成長への移行、「増税なき財政再建」、将来の高齢社会への到来に対応するために、1970年代後半から1980年代にかけて、全面的な社会保障制度の見直しが行われた(厚生労働省編『厚生労働白書』2011年版、32 - 33ページ)。

日本では1989年(竹下内閣期)に消費税が導入されていたが、ネットでは減税が進められていったのであり、財政赤字削減策は歳出削減に依存する方策が採用されていった(宋 宇[2016] 28ページ)。

(25) 窪田修編[2016] 377ページ。

(26) 菊池信輝[2016] 141-142ページ。

(27) 窪田修編[2016] 377ページ。前山秀夫[2014] 52ページ。

(28) 菊池信輝[2016] 152 - 154ページ。

は挫折した。

1998年7月に成立した小淵政権は積極的な政策を採用した。1998年12月には財政構造改革法は凍結された。景気回復への取組みが重視されることとなった。同年度以降、国債の無制限的な発行が行われるようになった。財務省理財局[2016]によれば、国ベースのプライマリーバランスの赤字の対GDP比率は1999年度には5.4%に達するに至った(169ページ)。

2000年4月に成立した森喜朗内閣の下でも財政再建は進展しなかった。

5 小泉内閣による財政構造改革の取組みの本格化

社会保障関係費の増大などを背景として、財政赤字は2000年代には深刻化な状況となった。だが無制限の国債発行下において財政健全化が放置されたわけではなかった。

2001年に発足した小泉内閣は、新自由主義の考え方に依拠しながら、財政構造改革をはじめとした諸般にわたる構造改革に本格的に取り組み(「聖域なき構造改革」)、「聖域なき歳出削減」を目標に掲げた。同内閣は財政再建に本格的に取り組んだ。

国・地方のプライマリーバランスの黒字化を目標とした財政健全化目標は、小泉内閣時代の2002年1月に、財政の中期展望(「構造改革と経済財政の中期展望」)を初めて策定した際、「2010年代初頭にはプライマリーバランスを黒字化する」と規定したことに始まる⁽²⁹⁾。2006年7月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」では、歳出削減と歳入改革の一体改革の考え方が示された。国・地方を合わせたプライマリーバランスを2011年度には確実に黒字化する目標が掲げられた⁽³⁰⁾。

同政権の政策は、実質的な増税を行うことなく財政収支の均衡を図ろうとするものであり、このような形態で財政再建を図ろうとするものであった。同内閣では目立った増税措置が取られていない。1980年代と同様に一般会計歳出の縮減が進められた。社会保障費は毎年度増加しているが、その増加には毎年度、歳出の抑制がかかっていた。高齢化の進行などの要因によって毎年度自然増を示す社会保障関係費において、裁量的な歳出削減が実施されたのである。社会保険料の引上げが一貫して行われた。国際的に見て日本の国民負担率は相対的に低かったが、その構成としては、社会保険料の割合が他国と比較して非常に速いペースで増加していった。公共事業費の削減も行われたが、その財政再建に対する貢献は大きなものではなかった。社会保障関係費と公共事業費の削減は1980年代には一時的な措置にとどまっていたが、小泉内閣期には実質的に歳出抑制と削減を達成するものとなっていた⁽³¹⁾。

2002年度から歳出抑制の取組みが始まり、毎年度2200億円の抑制目標が立てられ、その金額が、医療、介護、年金、雇用、生活保護という各分野に割り当てられていくこととなった。1980年代の歳出削減措置はいわゆる繰り延べ措置によるものであって、国民に実質的に影響のないものであったが、小泉内閣期の歳出削減は、そのしわ寄せがサービスの縮小や負担増加の形で、事業者や国民にいくこととなった⁽³²⁾。

また、地方財政計画における国庫支出金の縮小や地方交付税の裁量的な削減が行われ

(29) 前山秀夫[2014] 52ページ。

(30) 窪田修編[2016] 378ページ。

(31) 宋 宇[2016] 31, 59, 66 - 80ページ。

(32) 宋 宇[2016] 63 - 71ページ。

た。地方交付税が財政収支の改善要因となるのは2005年度からであるが、これは2000年代の一貫した地方交付税の減少の結果である。地方交付税の総額の削減は、とくに小規模町村を中心に大きな財政上の負担を地方団体に押し付けるものとなった⁽³³⁾。

このような形で2004年度以降、我が国のプライマリーバランスはいったん改善方向に向かうこととなったのである。

だが小泉政権の末期になると、改革の果実よりも新自由主義の弊害が明らかとなってきた。地方経済の衰退や非正規雇用の増加に伴う賃金格差、社会保障の削減に伴う社会の不安定化という構造改革の矛盾が顕在化していった。新自由主義への国民の合意が失われていく傾向が生じてきた⁽³⁴⁾。

6 構造改革政策の修正

新自由主義的な構造改革路線はその後の自由民主党政権に継承されていった。だが、その方策は部分修正されることとなった。小泉内閣の後を継いで2006年9月に発足した第1次安倍内閣は、「成長なくして財政再建なし」との理念を打ち出した。2007年9月に成立した福田内閣は経済成長戦略の具体化を進めた。もっとも、日本の状況では、財政再建に関して経済成長に多くを期待することは難しかった⁽³⁵⁾。

2008年9月にはリーマン・ショックが発生した。同月に成立した麻生内閣は、景気対策の必要に迫られた。同年から2009年にかけて、日本の財政収支は急激に悪化した。

麻生内閣時代の「経済財政改革の基本方針2009」（2009年6月）では、プライマリーバランスを2011年度までに黒字化することは困難であるとみなし、「今後10年以内に国・地方のプライマリー・バランス黒字化の確実な達成を目指す」とした。プライマリーバランス黒字化の目標年次は先送りされたのであった。

7 民主党の財政構造政策

2009年9月は民主党政権が成立した。同政権の下でもプライマリーバランスの赤字は深刻な問題となっていた。国ベースのプライマリーバランスの赤字の対GDP比率は2009年度には8.0%に達していた。

同政権は2010年6月に、「財政運営戦略」を制定してフロー（収支）とストック（残高）の両面にわたる財政健全化目標を定めるとともに、3か年を対象とした中期財政フレームの枠組みを導入した⁽³⁶⁾。

民主党は1980年代以降削減されてきた福祉国家政策を逆転させることを公約に政権を獲得したのであった。同党は非自由主義政策の採用を期待されていた。だが同党の公約実現は困難を極めた。民主党政権には福祉国家志向と新自由主義志向の二面的性格があった。

当初鳩山内閣が持っていた前者の性格は、その後継の菅内閣の下でその性格を弱めた。菅内閣に代わって成立した野田内閣はついに新自由主義的改革となる消費税増税を決定した。社会保障費の財源として所得税や法人税の増税ではなく、税収が安定的で高い財源調

(33) 宋 宇 [2016] 83 - 98 ページ。

(34) 菊池信輝 [2016] 187 - 188 ページ。

(35) 小池拓自 [2011] 42 ページ。

(36) 前山秀夫 [2014] 53 ページ。

達力があるが逆進性の性格を持つ大衆課税となる消費税に求め、これによって財政再建を図ろうとしたのである。1988年に消費税法が成立し、1989年4月に同法が施行され(税率3%)、消費税は1997年に税率が3%から5%に引き上げられていたが、2012年8月に社会保障・税一体改革法が成立し、消費税率の引上げが決定された。かくして「社会保障・税一体改革」が実施されることとなったのである。野田内閣は2013年10月1日の閣議決定で消費税率を2014年4月に8%に引き上げることを確認した⁽³⁷⁾。

だが消費税率引上げ方策は国民の支持を失い、民主党政権は瓦解した。

8 第2次安倍内閣の財政構造政策

2012年12月に自民党が復権し、第2次安倍内閣が成立した。この時期にもやはり国家の歳入不足は深刻で、国ベースのプライマリーバランスの赤字の対GDP比率は2010年度以降若干改善していたとはいえ、それは2013年度には6.3%に達していた。

同内閣は2013年6月に「経済財政運営と改革の基本方針」を策定して、国・地方のプライマリーバランスを「2015年度までに2010年度に比べ赤字の対GDP比の半減、2020年度までに黒字化、その後の債務残高の対GDP比の安定的な引下げを目指す」とする財政健全化目標を決定した⁽³⁸⁾。

第2次安倍内閣は、2014年4月に消費税を8%に引き上げることを実施した。だがすでに野田内閣が決定していた10%への消費税率再引上げは2019年10月へ先送りした。「経済再生なくして財政健全化なし」との基本理念の下で政策が実行されていった。第2次安倍内閣はアベノミクスというデフレ脱却、経済成長促進のための経済政策(「三本の矢」からなる)を採用した。これには日本銀行による「大胆な金融緩和」や政府による「機動的な財政政策」という方策が含まれていた。「民間投資を喚起する成長戦略」という方策には規制緩和という新自由主義的な考え方が盛り込まれていたが、賃金格差が深刻な情勢のもとで同内閣が財界に賃上げを要請するということも行った。アベノミクスの第2ステージ(新アベノミクス)では、「希望を生み出す強い強い経済」、「夢を紡ぐ子育て支援」、「安心につながる社会保障」という方策が掲げられた。また同内閣は2015年9月に集団的自衛権を行使できるようにする安全保障関連法を成立させた。このような意味では同内閣が純粹の新自由主義的政策を採用したとは言えない⁽³⁹⁾。

第2次安倍内閣は成長戦略を重視していた。だが経済成長の助長は容易ではなく、成長戦略により財政の健全化を達成することは困難であった。

同内閣は8%への消費税引上げを実施するとともに、医療費の公的負担を抑制するための医療制度改革を提起した。このような点では同内閣は新自由主義的な社会保障抑制策を採用していたといえる⁽⁴⁰⁾。財政健全化のための歳入面の改革においては、1990

(37) 二宮厚美・福祉国家構想研究会編 [2013] 5-6ページ。民主党は2011年12月29日に消費税増税案(2014年4月に8%、2015年10月に10%とする)を決定した(『日本経済新聞』電子版、2011年12月30日付)。「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」(2012年8月)により消費税法の一部が改正され、消費税率は2014年4月1日に8%、2015年10月1日に10%とするという2段階で引き上げられることとなった。

(38) 前山秀夫 [2014] 53ページ。

(39) 菊池信輝 [2016] 201, 203-204, 207-209ページ。

(40) 岡崎祐司・中村暁・横山壽一・福祉国家構想研究会編 [2015] 等を参照。

年代以降本格化した経済のグローバル化の下で、資金や資本の海外流出を抑制する必要に迫られて、高額所得者への所得課税を引き上げることや金融所得の総合課税への編入を行うことが回避され、法人税の引下策が採用された⁽⁴¹⁾。法人税における租税特別措置法の見直しなどにより不平等税制を改めて課税ベースを拡大する方策は採用されなかった⁽⁴²⁾。所得の再分配機能、税負担の公平の原則に基づき、負担能力に応じた課税を重視して、所得税の累進課税の強化を図るという政策ではなく、消費税を所得税や法人税とならぶ基幹税とする方策が進められたのであった⁽⁴³⁾。

社会保障分野においては、医療、介護、年金の負担増が押し進められた。財務省のホームページによれば、2016年11月27日の「平成28年度予算編成の基本方針」（同年11月27日、閣議決定）において、2016年度予算編成過程において、「改革工程表」に沿って、社会保障改革を着実に実行することが決定された。経済財政諮問会議は2015年12月24日に「経済・財政再生計画工程表」を決定した。この中には医療保険における、外来上限や高齢者の負担上限額の在り方など、高額療養費制度の見直しの検討、後期高齢者の窓口負担の段階的な引上げ、介護保険における利用者負担の在り方についての検討（利用料金の引上げの検討）などが含まれている⁽⁴⁴⁾。

歳出においては、出生率の低下により若年者人口が減少する少子化が同時に進行する少子高齢化社会となっている。これを背景として、社会保障給費（年金、医療、介護等）が大きく増加してきた。社会保障に係る費用は2012年度には109.5兆円であったが、2025年度には148.9兆円に達すると予想されている。OECD諸国と比較すると、日本の社会保障支出は中程度である一方、国民負担率は低水準である。そこで政府は消費税を引き上げる一方で、社会保障関係費の伸びを、高齢化による増加分と消費税率引き上げと合わせ行う充実等に相当する水準におさめることを目指している。これに関連して、医療・介護保険制度の改革の一環として、社会保障の充実を図る一方で、医療制度改革が進められ、保険給付の対象となる療養の範囲の適正化（高額療養費の見直し、医療提供施設相互間の機能の分担や外来・入院に関する給付の見直し等）や介護給付の重点化・効率化（一定以上の所得を有する者の利用者負担の見直し等）などを検討した⁽⁴⁵⁾。社会保障分野の給付の削減の検討が進められたのである。厚生労働省は2017年1月27日に、消費者物価指数の低下に伴い、2017年度の公的年金の支給額を0.1%引き下げることを発表した（『朝日新聞』2017年1月28日付）。

社会保障以外の歳出分野をみてみよう。国は地方よりも財政状態が厳しい状況にある。2016年度予算においては、地方税収等の増加を反映して、2009年以来措置されてきた地方交付税の別枠加算が廃止され、地方交付税交付金等は減額された（15.5兆円→15.3兆円）。

(41) 森信茂樹 [2015] 7, 63—69 ページ。

(42) 森信茂樹 [2015] 73—83 ページ。

(43) 神野直彦 [2013] では所得税の累進性を高めるとともに消費税を基幹税とするという方策が提起されている（239—245 ページ）。

(44) 2017年4月からは国民年金保険料の引上げ、75歳以上の医療保険料における特例軽減の縮小、8月からは70歳以上の医療費負担金の上限引上げ、介護費の負担上限引上げ、介護保険料の収入に応じた「総報酬割」の導入による大企業社員と公務員の負担増、9月からは厚生年金の保険料引上げ、10月からは65歳以上の入院患者の居住費の引上げが計画されている（『しんぶん 赤 旗』2017年1月8日付）。

(45) 財務省 [2016a] 14—22, 34 ページ。

公共事業関係費については、我が国の社会資本の整備水準が上昇する一方で、更なる重点化、効率化が必要であるとされている⁽⁴⁶⁾。

政府は上述のような歳入・歳出構造の見直しにより「財政の健全化」に努め、財政の持続性に対する社会的信認の維持を図ったのである。国ベースのプライマリーバランスの赤字の対GDP比率は改善の方向に向かった。だがそれは顕著なものではなかったのであった。

第2章 財政健全化制度による財政規律の維持

第1節 国債発行制限制度

財政の持続性に対する信認は、財政状態、国債の返済能力だけでなく、財政の健全性、維持可能性を可能にする制度的枠組みの存在によっても規定される。

主要先進国では法的措置などによる財政規律が存在している。日本では、国債発行に関してはアメリカで見られるような法的最高発行額制限は設けられていない⁽⁴⁷⁾。その代り、赤字国債の発行に関しては特例公債法の制定を義務づけており、これにより国債の無制限発行を抑制していた。これが国債の信用、財政の信認確保の1方策としての役割を果たしていた。

1947年に制定された「財政法」では、第4条において、健全財政主義および建設公債発行の原則が規定された。国の歳出は原則として租税等をもって賄うべしとする非募債主義、財政収支均衡主義が採用された。戦前の国債の借換えや政府短期証券の発行や建設国債の発行などは認められていたが、原則として非募債主義の立場に立ち、新規の長期の赤字国債の発行は行われなくなった。第4条但し書において、公共事業等の財源となる場合に限って公債を発行することが認められていたが、この「建設国債」については、予算総則のなかで建設国債の発行対象となる予算の項目を列挙することで起債制限を設けていた⁽⁴⁸⁾。

1966年1月に特例公債法が公布、施行された。これに基づき、1965年度補正予算において、1966年1～3月に歳入補填国債(赤字国債、特例国債、現金償還が原則)の発行が再開された。だが、特例国債は1966～1974年度には発行されることはなかった。長期国債は、1966年度以降は、財政法第4条で認められていた建設国債の形態で発行されるようになった。

1975年度補正予算以降、赤字国債発行が再開され、以後赤字国債発行が継続することとなった。この赤字国債の再開を決定するとともに財政膨張に危機感を抱いた太平洋蔵相は、赤字国債発行の膨張を抑制するため、特例公債法で赤字国債の現金償還ルールを明記し、かつ同法を単年度法とした。赤字国債の発行は各年度の特例法の制定を条件としていた⁽⁴⁹⁾。これが赤字国債発行の歯止め措置としての役割を果たしていた。

1975年度補正予算以降、赤字国債発行が再開され、以後赤字国債発行が継続し、国債が大量に発行されるようになった。もっとも、1983年度から1989年度に至るまで建設国債および4条債の発行は減額されていき、1990年度から1993年度にかけて特例債の発行は停止された(ただし1990年度には湾岸臨時特例公債が発行されている)。

(46) 財務省 [2016a] 23 - 24, 46 ページ。

(47) アメリカの国債残高の上限制度およびその問題点については渡瀬義男 [2016] 40 - 43 ページを参照されたい。

(48) 川野辺裕幸・中村まづる編 [2013] 11 ページ。

(49) 中島将隆 [2016] 50 ページ。

だが1994年度に特例債の発行が再開された。これが国債の無制限的発行の道を切り開いたのであった。赤字国債の発行が各年度の特例法の制定を条件としていたとはいえ、これは実際には国債の無制限的発行を抑止するものとはならなかったのであった。1998年度以降、国債が無制限的に発行される時代になったのである。

2012年11月に成立した2012年度特例公債法案は2015年度までの特例措置として、各年度、国会での法的審議を経ずに赤字国債を発行できることとなった。特例公債法の単年度法の原則が崩壊し、赤字国債はより容易に発行できることとなった⁽⁵⁰⁾。さらに2016年3月に改正特例公債法が成立し、これに基づき同年度以降は5年間(2020年度まで)、年度ごとの立法措置、国会の審議なしに赤字国債が発行できることとなったのである。このような措置は1998年度以降の国債の無制限的発行を追認するものであったといえよう。

今日の日本国債の発行制度は、事実上、立憲的な制約を受けることなく、必要なだけ赤字国債を発行できる制度に転化しているのである⁽⁵¹⁾。

国債については発行限度規定はなかったとはいえ、現金償還ルール(借換償還ルール)と特例公債法の単年度法という安易な国債発行に対する歯止め措置があった。だが、1984年度の特例公債法から現金償還の原則と借換禁止規定は削除された。1985年に満期を迎える赤字国債は、建設国債と同様、60年償還ルールによって借り換えられることとなった。これについては後述する。

財政法第5条は日本銀行の公債発行引受を禁止している。これは第2次世界大戦前に軍事資金調達のために大量の国債が発行され、かつ日銀の直接引受がインフレーションをもたらしたことに反省に基づくものである。現在まで続く国債の市中消化原則は国債発行の歯止め措置としての役割を果たすものであった。

だが現状においては日本銀行の市中銀行からの国債の大量買入れという金融政策が事実上の国債引き受け、財政ファイナンスとしての役割をも果たすようになっている。

諸外国では財政健全化責任法が制定されている⁽⁵²⁾。

日本でも、一般政府財政収支を指標とするルールとして、1997年に財政構造改革法が制定された。法律をもって財政規律を定めておくことは政治的なコミットメントを明確な形で確保することとなった⁽⁵³⁾。

だが、同法は、わずか1年で効力が停止された⁽⁵⁴⁾。

その後、2009年9月の政権交代後の鳩山内閣の下で、財政健全化に関する法律の検討が表明された。だがこれは中断された。野党となった自由民主党からは「財政健全化責任法案」が議員提案の形で提案された。同法案は財政健全化目標を掲げ、新規施策に対して安定的財源確保を求める「ペイ・アズ・ユー・ゴー原則」(歳入増なくして歳出増なし)の厳

(50) 中島将隆 [2016] 48 ページ。

(51) 中島将隆 [2016] 45 ページ。

(52) ニュージーランドでは健全財政を維持する仕組みとして「財政法」が制定されており、同法は「責任ある財政運営の原則」を明示するとともに、財政運営の原則が守られるように政府に複数の報告書の作成を義務付けている。オーストラリアでは健全財政を維持する仕組みとして「予算公正憲章法」が制定されており、健全財政原則を明記するとともに、同法に基づく各種報告書の作成を義務付けている(稲毛文恵 [2015] 109 - 111 ページ)。

(53) 杉本和行 [2011] 66 ページ。

(54) 田中秀明 [2011] 62-64 ページ。

格な適用を規定していた。だが同法案は、2010年通常国会の会期末で廃案となった⁽⁵⁵⁾。

自民党は2012年の衆議院選挙公約で財政健全化責任法の早期成立を明記し、第2次安倍内閣が成立すると、安倍首相は国会で首相として初めて国会で財政再建の法整備、立法化に言及した⁽⁵⁶⁾。2016年2月9日には民主・維新両党は「国及び地方公共団体の責任ある財政運営の確保を図るための財政の健全化の推進に関する法律案」（通称・財政健全化推進法案）を共同で衆議院に提出した。同法案の主な内容は、①財政健全化基本方針を定める、②国・地方の財政健全化目標を法定化する、③財政運営戦略（10年）、中期フレーム（3年）に基づく予算編成を定める、④歳出・歳入構造改革のための態勢を強化する、⑤2050年度（長期・超長期）を見通した検討条項等を付則に設ける、というものであった⁽⁵⁷⁾。

このように財政健全化目標を掲げ、財政の持続性維持のための財政運営の基本方針を規定する法律を制定することは重要な検討課題となっている⁽⁵⁸⁾。だが、これを制定するとすれば、財政構造改革法の失敗が示しているように、経済の急変にも対応できるような法律の構造をとる必要がある⁽⁵⁹⁾。また、財政の持続性維持維持のための制度整備は国民にとって痛みを伴う可能性が高く、それが社会保障などに関して国民生活に大きな犠牲を強いるものとならないよう、その制度整備には慎重な配慮が必要である⁽⁶⁰⁾。

近年では、予算制度改革に関して、日本においても財政規律付の仕組みとしてアメリカのように議会内に非党派の専門的な組織である独立財政機関を設置し、これによる財政の予算見通し、評価・監視を行うべきであるということが提案されている。これについては日本の体制に適合した独自の財政規律の枠組みを設計、構築することが重要であるということが指摘されている⁽⁶¹⁾。

日本においてはかつては財政規律を維持するための制度が存在していた。それは財政の持続可能性に対する信認確保の方策としての意義を有するものであった。だがその制度は、日本の政治経済状況のもとでは債務累積を抑制する歯止めとしては十分な機能を果たすことにはならなくなってきたのである。

第2節 国債の償還、買入消却制度

日本国債の償還時における支払いが確実に行われるように制度整備が図られており、こ

(55) 杉本和行 [2011] 78 ページ。

(56) 『産経ニュース』2013年3月5日。

(57) 同法案については民主党のホームページを参照されたい。

(58) 財政運営の枠組みを法律で決め、立法府の意思にまで高めておくか、政府レベルの意思決定様式である閣議決定どまりにしておくかは、政治判断の問題である。後世代に負担の先送りをしないようにするためには法律で枠組みを縛っていくことが適切であると考えられるが、閣議レベルの意思決定にとどめておく方が毎年毎年の予算編成をめぐる事情に柔軟に対応いくうえで適切であるとも考えられる（杉本和行 [2011] 73 ページ）。

(59) 杉本和行 [2011] 66, 79 ページ。

(60) アメリカでは現在の支出額がこれ以上拡張しないようにするために2010年のペイゴー法と2011年予算管理法（BCA）によって最量的支出に支出上限額（BCA キャップ、支出上限）を設定しているが、その裁量的支出は連邦予算の3分の1しかなく、将来的に増大することが予想されている医療費などの義務的支出（連邦支出の3分の2のシェア）を抑制するものとはなっていない（鈴木克洋 [2016] 14, 19 ページ）。

(61) 田中秀明 [2015] 7 - 15 ページ。鈴木克洋 [2016] 11 ~ 14, 20 ~ 21 ページ。アメリカの予算制度については渡瀬義男 [2016] 19 ページ等も参照されたい。

れによって、国債に対する信用が支えられている。

一般会計および特別会計で発行されるすべての国債の償還は、国債整理基金を通じて行われる。国債の償還財源はすべて国債整理基金に受け入れられ、蓄積され、支出される⁽⁶²⁾。我が国では1906年に「国債整理基金特別会計法」が制定され、2007年に同法が「特別会計に関する法律」に統合され、これらに基づいて国債整理基金特別会計が設置されている。

財政法のもとで、建設国債については借換発行が当初から認められており、この場合でも60年で償還し終えることとされていた（60年償還ルール）。

特例国債については、当初借換えが禁止されていた。現金償還ルールが当該年度の特例公債法で明記されていた⁽⁶³⁾。

1985年度以降には特例国債についても借換えが認められるようになり、特例国債についても60年償還ルールが適用されるようになった。この時点から、国債発行の立憲的制約は空文化することとなった⁽⁶⁴⁾。赤字国債の償還は、発行後10年以内の納税者の負担から、遠い将来の納税者の負担に転嫁されることとなったのである。

なお、償還期限前に国が国債を買入れて国家の債務を消滅させる買入消却も行われていることも付言しておく⁽⁶⁵⁾。

既発国債から永久国債への借換えが18世紀半ばからイギリスで行われ、また近年世界的にも行われている。だがこれによる国債償還問題の解決は日本では困難であろう⁽⁶⁶⁾。

国債償還制度が国債や財政の持続性の信認維持に寄与していることは確かである。だが田中信孝[2014]が指摘しているように、国債償還制度には財源の裏付けに乏しいという問題点があった（22－25ページ）。国債償還制度は遠い将来への納税者への税負担の転嫁によって支えられていることが看過されるべきではない。また、国債償還制度の維持のためには、インフレ政策の採用を別とすれば、財政の健全化、財政規律の確立が必要となることも指摘しておかなければならない。

(62) 財務省理財局[2016] 71 ページ。建設国債および特例国債の償還財源は、原則として一般会計からの繰入れによるものである（財務省理財局[2016] 71, 74 ページ）。

(63) 中島将隆[2016] 46 ページ。

(64) 財務省理財局[2016] 72－73 ページ。中島将隆[2016] 47－48 ページ。1984年度償還を迎えるものから同ルールに基づき借換えを行うことが可能となっていたが、同年度償還分については全額現金償還されたため、それについては60年償還ルールは適用されなかった。赤字国債への「60年償還ルール」の適用は国債残高膨張の大きな要因となった（河村小百合[2017] 97, 119－120 ページ）。

(65) 財務省理財局[2016] 80－82 ページ。

(66) 2010年10月頃の北村行伸氏のシミュレーションによれば、20年国債の利回りが2.4%程度であった当時、永久国債を入札発行した場合の井利利率は最低でも2.5%から3%程度となると考えられ、普通国債を60年償還ルールで借り換えた場合の国債費の方が安くなり、既発国債の永久国債への借換は国債費の節約効果がないとみなされていた（北村行伸[2010b]）。超低利化の現在では、永久国債を発行することができれば将来にわたる利払い負担を少なくすることができるかもしれないが、日本銀行の国債買入を別とすれば、将来におけるインフレ下での元本や利子の実質価値の低落を恐れる投資家の需要を期待できない。財政再建に取組む姿勢の後退と市場に受け取られて既償債が低落する可能性もある。したがって、日本では永久債の発行は困難であるといえよう（神尾篤志「世界で増加する永久債の発行」2015年5月12日、大和総研ホームページ、コラム）。

第3節 予算編成プロセス——シーリングと大蔵省・財務省査定——

日本で財政規律として大きな役割を果たしたのは、概算要求基準（いわゆる「シーリング」）である。この設定によって、各省庁はその範囲内で予算要求を行う。このシーリングは、1961年度予算で開始された⁽⁶⁷⁾。

シーリングとは、各省庁が概算要求を提出する際に各歳出項目に適用される金額のことである。これは財務省（かつては大蔵省）が国の予算編成に先立って各省庁に示す上限のことである。これは歳出の無制限な増大を抑制するという役割を果たしている。ただし、これが適用されるのは一般会計の当初予算だけである。補正予算はシーリングの抜け穴となっている。

シーリングは、かつては一律増減という方法（「総額締めつけ方式」）をとっていた。「個別審査主義」ではないというこのシーリングには歳出構造を大きく変えることができないという限界があった⁽⁶⁸⁾。

2010年度予算編成でシーリングは鳩山由紀夫内閣によっていったん撤廃された。だが予算要求額が増大するという弊害が出たために、菅直人内閣が2011年度予算編成で復活した。

現在のシーリングでは、歳出の種類や内容に応じてウエイトをつけ、政策内容を明らかにしようとしている。もっともこの方式では歳出削減がよりむずかしくなるという問題がある⁽⁶⁹⁾。

概算要求が行われてから財務省（以前は大蔵省）による査定が行われて、政府原案が決定される。財務大臣は支出大臣とは異なって特定の利益団体の要求に制約されることが少ないので財政節度を守る立場に立ちやすい。富田俊基氏は、支出大臣がそれぞれの背後にある個別便益を代弁して歳出の拡大を図ろうとするから、大蔵大臣が将来世代からの受託者として抑止力を持たなければ、日本では大蔵大臣の権限強化が必要であると主張されている⁽⁷⁰⁾。財政規律の確立の観点に立てば、予算編成プロセス改革案としてこのような方策が考えられる。

だが、国民が主権者であるとされている日本国憲法のもとでは財政の主権が国民（納税者）にあることが忘れられてはならないであろう⁽⁷¹⁾。民主主義のもとでは、国民から選ばれた国会議員やその中から選ばれた支出大臣を通じて民意が財政に影響を及ぼすことが避けられない。

(67) 下井直毅 [2011] 82 - 93 ページ。田中秀明 [2011] 66 - 67 ページ。

(68) 井出英策 [2012] 181 - 182, 244 ページ。

(69) 湯本雅士 [2015] 27 ページ。

(70) ドイツやイギリスでは大蔵大臣、財務大臣が予算編成において大きな権限を有している。日本の予算原案の作成はドイツやイギリスと同様に、大蔵大臣、財務大臣が所管している。しかし、日本では大蔵大臣、財務大臣に他の支出大臣よりも高い地位が制度的に保障されているわけではない。政府原案の作成において大蔵大臣、財務大臣の権限が強い国では政府債務が少ないという傾向がある。富田俊基氏は、支出大臣がそれぞれの背後にある個別便益を代弁して歳出の拡大を図ろうとするから、大蔵大臣が将来世代からの受託者として抑止力を持たなければ、日本では大蔵大臣の権限強化が必要であると主張されたのである（富田俊基 [1999] 258 - 267 ページ）。

(71) 合田寛 [2011] 173 ページ。

第3章 財政健全化目標設定による国家債務返済意志表明

第1節 財政健全化意志の表明

財政の持続可能性に対する信認は、国債の返済能力や、財政の健全性、持続性可能性を可能にする制度的枠組だけでなく、国債の返済についての主権国家の返済の意志にも依存している。財政健全化がいかに困難であろうとも、いかに時間がかかろうとも、それを達成しようとする強い姿勢を政府が示すことが国債の信用・信認維持、財政の持続性に対する信認の維持のために重要である。財政危機から脱却するためには政治のリーダーシップが重要である⁽⁷²⁾。

返済意志を明らかにするためには、慎重な経済見通しに基づく中長期的な財政規律のあり方を含めた「財政運営戦略」を策定することが必要となる⁽⁷³⁾。

金融市場からみると、「際限ない財政赤字拡大、公的債務残高の累増に対する不安」が最大のリスクである⁽⁷⁴⁾。市場から財政健全化に向けた政府の取組みについて信認を得るためには、政府の中長期的な財政健全化へのコミットメント（公約）が重要である⁽⁷⁵⁾。

国債発行額の抑制は、財政健全化目標を確実に達成するとともに、「財政健全化への積極的な姿勢を市場に向けて発信し、市場の信認を確保する観点から」行われたのである⁽⁷⁶⁾。これが国債支払意思の表明を通ずる財政信認の持続性維持に寄与することとなったのである。

日本においてはすでにさまざまな中長期的な財政健全化計画が立てられている。これについて述べてみよう。

第2節 財政健全化目標、財政健全化計画の策定

1 特例公債からの脱却を目標とする財政収支試算（1976年）等

1976年には大平蔵相の「速やかに特例公債に依存しない健全な財政に復帰することが必要」という考えの下、大蔵省は予算審議の参考資料として1976～1980年を対象とした「財政収支試算」を公表した。この試算においては、1980年度までに特例公債から脱却することが見込まれていた。以後5か年度にわたって財政収支試算が示されたが、特例公債脱却の見通しは徐々に遠ざかっていった⁽⁷⁷⁾。

その後、「財政収支試算」にかわり、1981年1月に「財政の中期展望」（1980年度～1984年度）が国会に提出された。だが、84年度までに特例公債から脱却するという目標は達成されなかった。

(72) 太田哲生 [2011] 56 ページ。

(73) 内閣官房国家戦略室 [2009]。齊藤壽彦 [2013] 52 ページ。

(74) 内閣官房国家戦略室「財政に対する市場の信認確保に関する検討会、第3回検討会（2009年11月13日）における高田創氏提出資料：「財政に対する市場の信認確保の課題『国債版マニフェスト』と『市場への愛』」。

(75) 富田俊基氏は、「財政健全化に向けたクレディブルなコミットメントが必要」である、と述べている（同上検討会、第2回検討会（2009年11月6日）における富田俊基氏提出資料：「財政健全化に向けたクレディブルなコミットメントが必要」）。青木浩介氏は、重要なのは中長期的な財政スタンスの健全化と課税能力の強化に関するコミットメント（公約）を示し、それを民間投資家に理解させることである、と述べている（青木浩介「財政、『信』の確保瀬戸際に」『日本経済新聞』2012年1月5日付）。

(76) 「中期財政フレーム（平成25年度～平成27年度）」2012年8月閣議決定。

(77) 崎山建樹 [2013] 84 ページ等。

2 財政収支改善を目標とする財政構造改革法（1997年）

1991～1993年には特例公債は発行されなかったが、1994年度以降、再び特例公債が発行されるようになった。そこで1996年12月に「財政再建目標について」が閣議決定され、2005年度までに、国・地方の財政赤字の対GDP比を3%以下とすること、また、国の一般会計について、国債費を除く歳出を租税等の範囲内とするとともに、2005年度までに特例公債依存から脱却することなどの目標が設定された⁽⁷⁸⁾。

1997年11月には「財政構造改革の推進に関する特別措置法」（財政構造改革法）が成立した。同法は、2003年度までに①国・地方の財政赤字対GDP比3%以内とすること、②国の一般会計を特例公債から脱却させる（特例公債発行をゼロとする）ことを目標としていた。また同法は、分野ごとに歳出の上限を設けていた（「キャップ制」）。財政運営の方針は閣議運営の決定で行えば十分であるという考え方もあったが、国の財政運営方針の基本は法律にして国会の意思を明確にしておくという選択がとられたわけであるが、これは我が国において初めてのことであった⁽⁷⁹⁾。

だが、その後景気が後退し、1998年4月以降、財政運営は構造改革から景気刺激策へと軸足が変化し、1998年7月に誕生した小淵政権のもとで積極的な景気刺激政策が採用され、同法は事実上凍結され、ついに1998年12月には同法の執行を停止する法律が成立した。かくして財政収支目標は達成されなくなったのである⁽⁸⁰⁾。

3 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」（「骨太の方針」、閣議決定）等における財政健全化目標（2001年～2009年）

財政赤字削減に向けて、1980年代には赤字公債の脱却という財政再建目標が設定され、1997年には財政構造改革法が成立し、財政赤字の削減目標が設定され、2000年代には、基礎収支の黒字化が我が国政府の財政再建の目標となった⁽⁸¹⁾。

2001年1月には大蔵省が握っていた予算編成の主導権を内閣に移すために（同月に内閣府が設置）経済財政諮問会議が設置された（大蔵省は財務省となる）。経済財政に関する基本方針（「骨太の方針」）が閣議決定されることとなり、4月に発足した小泉内閣は、2001年6月に同諮問会議の答申を受けて「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」を閣議決定した。「骨太の方針」と呼ばれた経済財政に関する基本方針（閣議決定）の中で、基礎的財政収支（プライマリーバランス）の黒字化が目指された。

2002年1月には「構造改革と経済財政の中期展望」が閣議決定された。この中で、2010年代初頭にプライマリーバランスを黒字化するといった見込みが示された。「中期展望」は2003年から2006年にかけて、各年改定された。

2002年6月には「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」が「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」と名称変更されて、これが閣議決定された。財政健全化方針は法律という形でなく閣議決定という形をとり、この決定は毎年継続し、この中でプライマリーバランスの黒字化が目指された。

(78) 崎山建樹 [2013] 86 ページ。

(79) 杉本和行 [2011] 65 ページ。

(80) 井堀利宏 [2011] 60 ページ。崎山建樹 [2013] 86 ページ。

(81) 井堀利宏 [2011] 70 ページ。

2006年7月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（「基本方針2006」）で決められた財政の中期的枠組みにおいては、国・地方のプライマリーバランス黒字化の目標が2011年度とされた。「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」は2007年度以降は「経済財政改革の基本方針」と名称変更された。

だが、財政健全化の達成は困難であった。リーマン・ショック（2008年9月）後の2009年1月に麻生内閣が閣議決定した「経済財政の中長期方針と10年展望について」において、我が国の財政収支は急激に悪化しており、2011年度（平成23年度）までに国・地方の基礎的財政収支を黒字化させるとの目標の達成は困難になりつつある、その達成を見通すことは困難であると記された。政府は、景気回復を最優先として、この下で財政健全化を目指すこととしたのである⁽⁸²⁾。

2009年6月に閣議決定された「経済財政改革の基本方針2009」では、プライマリーバランス黒字化の目標は10年後まで先送りされた。

このように、骨太の方針等において財政健全化目標の公示、財政赤字削減の意思表示がなされたとはいえ、そのための目標は拘束力のない努力目標にすぎなかった⁽⁸³⁾。削減従来の財政再建目標のほとんどは失敗の繰り返しであったのである⁽⁸⁴⁾。財政健全化意思の表明はその実行を伴うものではなく、それによる信認維持方策には限界があったのである。

「経済財政改革の基本方針」（骨太の方針）は、民主党政権下の2010～2012年度には中断された。

4 「財政運営戦略」と「中期財政フレーム」の策定（2010年～2012年）

2009年9月に民主党への政権交代が行われた。鳩山由紀夫民主党政権下の内閣官房国家戦略室は、2009年12月2日に、「財政に対する市場の信認確保に関する検討会」の論点を整理した。

2010年6月には同党の菅直人内閣が成立したが、同月には2020年度までを見据えた「財政運営戦略」を同内閣が閣議決定した。財政健全化に向けたこの基本方針の中で、国・地方のプライマリーバランスについて、遅くとも2015年度までにその赤字の対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が目標とされた⁽⁸⁵⁾。

2010年6月には、「財政運営戦略」を前提として、3年間の予算編成の枠組を決めた「中期財政フレーム」（2011年度～2013年度）も閣議決定された。この中期財政フレームは、財政運営戦略に沿って実際の予算編成をコントロールする仕組であり、①2011年度の新規国債発行額を2010年度予算の水準（約44兆円）以下に抑える、②税制を抜本的に改革する、③今後3年間の歳出は2010年度予算の規模（約71兆円）以下に抑制する、という取組を行おうとするものであった。

中期財政フレームは1年後の2011年8月に改訂された。東日本大震災の復興予算が71兆円の枠から切り離された⁽⁸⁶⁾。民主党政権下で2012年にも中期財政フレームが策定された。

(82) 下井直毅 [2011] 83ページ。

(83) 井掘利宏 [2011] 70ページ。「財政再建」目標は政府の裁量に委ねられており、法的拘束力がなかった（田中 信孝 [2014] 9, 13ページ）。

(84) 崎山建樹 [2013] 87～88ページ。

(85) 齊藤壽彦 [2013] 51～52ページ。崎山建樹 [2013] 87～88ページ。

(86) 「中期財政フレーム（平成24年度～平成26年度）」2011年8月、閣議決定。

政府は2013年度の新規公債発行額は2012年度当初予算の水準（約44兆円）を上回らないようにするとともに、それ以降の新規公債発行額についても、財政健全化目標の達成へ向けて着実に縮減させることを目指すこととした⁽⁸⁷⁾。

このように民主党政権下では「財政運営戦略」や「中期財政フレーム」の策定において公的債務支払いの意思表示がなされたのであった。

5 「経済財政運営と改革の基本方針」（「骨太の方針」、閣議決定）における財政健全化目標（2013年～）

経済財政改革の基本方針（「骨太の方針」）は自民党の第2次安倍内閣のもとで再び策定されることとなった。名称は「経済財政運営と改革の基本方針」と変更された。「経済財政運営と改革の基本方針～脱デフレ・経済再生～」が2013年6月に閣議決定され、この第3章で「経済再生と財政健全化の両立」が打ち出され、この中で財政健全化への取組方針が示され、国・地方のプライマリーバランスについて、2015年度までに2010年度に比べ、赤字の対GDP比の半減、2020年度までに黒字化、その後の債務残高の対GDP比の安定的な引き下げを目指すこととされた。

2015年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2015」は、副題に示されているように「経済再生なくして財政健全化なし」という基本哲学のもと、安倍内閣が取り組むべき経済財政運営の方針を示したものであった。経済再生が財政健全化を促し、財政健全化の進展が経済再生の一段の進展に寄与するという好循環を目指すこととされた。「経済・財政一体改革」を推進することにより、経済再生を進めるとともに、2020年度の財政健全化目標を堅持し、2020年度プライマリーバランス黒字化を実現していくこととした。

2016年6月には「経済財政運営と改革の基本方針2016」が閣議決定されている。これは副題にあるように600兆円経済への道筋を示したものである。名目GDPを600兆円に引き上げるというスローガンが示された。これとともに、2020年度（平成32年度）の財政健全化目標（国・地方を合わせた基礎的財政収支について、2020年度までに黒字化、その後の債務残高対GDP比率の安定的な引き下げを目指すこと）の達成の実現が目指された。

上述のような中長期財政健全化計画という財政規律の存在が、財政構造の健全化、財政制度を通ずる財政の持続性に対する信認の維持とともに、国家の返済意志を明示することによる財政持続性信認の維持に寄与したといえることができる。

とはいえ、財政再建計画が増税や歳出削減を主内容とするものであれば、これが国民からの批判を受けることとなり、その実施が困難となる。実際に我が国の財政再建計画は失敗の繰り返しであった。政府の経済・財政再生計画に対しては、経済成長率の見通しについて、中長期的に、実質GDP成長率2%程度、名目GDP成長率3%程度を上回る成長率の実現を目指すとされているが、そのような高い成長率の見通しは楽観的にすぎないかとう疑問が呈せられている⁽⁸⁸⁾。2020年度までに財政黒字化を達成するという目標にしても、内閣府の試算によれば2020年度に達成できないことが示されている。国・地方の基礎的財政収支（対GDP）は、2020年度において、経済再生ケースでも1.0%程度の赤字（基礎的財政収支は5.5兆円程度の赤字）、ベースラインケースでは1.7%程度の赤字が残ると見込ま

(87) 「中期財政フレーム（平成25年度～平成27年度）」2012年8月、閣議決定。

(88) 前田泰伸 [2016] 51 ページ。

れている⁽⁸⁹⁾。

だからといって、このコミットメント（公約）を放棄することは財政の持続性への信認を低下させることとなるから、財政健全化目標を掲げることは避けることができない課題である。2014年5月6日に公表されたOECDエコノミックアウトルックでは、「公的債務総残高がGDP比で230%を超える中では、依然として、2020年度までのPB黒字化目標を達成するための詳細かつ信認のおける財政健全化計画が、日本の財政に対する信認を維持するための最優先事項であることに変わりはない」ということが指摘されている⁽⁹⁰⁾。

経済成長が期待できるのであれば、国民の犠牲を少なくして財政健全化を実現できるという考えもある。この可能性は否定できない。

だが少子高齢化の進展と経済成長の伸び悩みに呻吟している日本において、日本の財政問題が経済成長のみで解決できるわけではない⁽⁹¹⁾。

このように自民党復権下において政府の骨太の方針においてプライマリーバランス黒字化のコミットメントがなされた。だが、財政健全化計画が実効性を持つようになり、財政健全化の意思表示が財政持続性に対する信認の維持のために大きな効果を発揮するようになるためには財政歳入構造の健全化、このための実効性のある増税・歳出削減計画の策定がなされなければならなかった。またこれは国民の理解が得られるものでなければならず、この実現容易ではなかったのである⁽⁹²⁾。

むすび

本論文においては、日本国債の現状をふまえて、特に国債の信用を維持する方策として財政の持続性に対する信認を維持することの重要性に注目した。これを財政歳入構造とその健全化、財政健全化制度による財政規律の維持、財政健全化目標設定による国家債務返済意思表明の3側面から分析した。日本国債の大量発行にも関わらずそれが、暴落しなかったのは、日本国内で低利でそれが発行され、国内の金融市場でそれが消化されただけでなく、財政の分野における持続性維持方策が図られたからであった。これが国債の大量発行にもかかわらずその信用を維持させた大きな要因となっていたのである。

財政構造の健全化は歳入抑制に重点が置かれ、増税回避的性格が強かった。財政構造の健全化方策には時期的変化があり、それはしばしば挫折した。それは1990年代以降には新自由主義的傾向や経済のグローバル化が反映されるようになっている。税制において消費税への依存が図られるようになったのはこの影響を受けたものといえる。

財政規律維持維持制度は国債発行制限制度、債務償還、買入消却制度、シーリングなどの形態において存在していた。だがそれには不十分性が見られ、かつ国債発行抑制制度の骨抜きが進行したことも明らかとなった。

(89) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」2016年7月26日、経済財政諮問会議提出資料、5ページ。

(90) 財政制度等審議会[2014]12ページ。

(91) BNPパリバ証券の河野龍太郎経済調査部長は、高い経済成長を前提とする財政再建計画は失敗の典型ケースであり、高い経済成長の達成は容易ではなく、また好景気は永久には続かない、ということを指摘している(河野龍太郎[2015])。

(92) 下井直毅[2011]93-94ページ。

財政健全化目標、財政健全化計画の策定により財政健全化意思が表明された。だがその目標達成が困難な状況になると、政府は目標の変更や目標年次の遷延などを繰り返してきた⁽⁹³⁾。

上述の財政の持続性維持方策は財政の国債への過度の依存を脱却させるものとはならなかった。少子高齢化が進展している状況の下で財政債務が膨大な規模に達し、財政の持続性への懸念が深刻なものとなっており、財政の持続性維持に対する信認維持という課題は日本の解決すべき最重要課題のひとつとなっているのである。

財政の持続可能性に対する信認に関しては、財政構造の健全化に関わる税制や社会保障費などの歳出の内容についての立ち入った考察が必要となる⁽⁹⁴⁾。財政の健全化を進めるにあたってはこれと経済発展とを両立させるということがしばしば重要な課題となっていた。税制や社会保障にかかわる財政の健全化は、これに対する財政当局の説明責任の遂行、財政の透明性の強化、国民の財政健全化に対する認識の向上などを通じての国民や市場の理解の確保なしには進展させるのが困難である。税制や社会保障の充実などに対する国民の期待のあり方も財政の健全化政策に大きな影響を及ぼす。国債の発行は国債への投資を行おうとする投資家の存在を条件としており、国内金融機関の国債消化力に限界が生じれば、財政の維持可能性や国債の信用に悪影響が生ずる。金融抑圧により利子負担の軽減により財政改善を図るという方策もあるが、この可能性には疑問がある。日本銀行のインフレーション政策によって財政維持を図るとい方策もあるが、これは形式的に財政を支える一方で、財政状態の悪化が社会に認識される結果を招き、国債リスクプレミアムの上昇・国債価格の低落を招来する実質的財政信認の低下となるおそれもある。こうした問題の検討は今後の課題としたい。

参考文献

安藤実 [1996]『日本財政の研究』青木書店。

井手英策 [2012]『財政赤字の淵源——寛容な社会の条件を考える』有斐閣。

稲毛文恵 [2015]「ニュージーランド及びオーストラリア連邦における財政再建の取組——海外事情調査報告」参議院事務局企画調整室『立法と調査第』第361号、2月。

井上久志 [1985]『カントリーリスクの研究』東洋経済新報社。

井堀利宏 [2011]「財政再建の進め方、考え方——シーリング設定と財政赤字課税——」公益財団法人 総合研究開発機構 [2011] 第3章。

太田哲生 [2011]「失敗の歴史に何を学ぶのか——財政危機/破綻の主要事例と日本への教訓」公益財団法人 総合研究開発機構 [2011] 第2章。

大平正芳回想録刊行会編 [1982]『大平正芳回想録——伝記編』同刊行会。

大矢俊雄編 [2015]『図説 日本の財政 (平成27年度版)』東洋経済新報社。

岡崎祐司・中村暁・横山壽一・福祉国家構想研究会編 [2015]『安倍医療改革と皆保険体制の解体』大月書店。

翁邦雄 [2017]『金利と経済』ダイヤモンド社。

(93) 田中信孝 [2014] 13ページ。

(94) 本論文は税制や社会保障が今後どうあるべきかということを明らかにしようとしたものではない。最近では森信茂樹編 [2017] などがこの問題を取扱っているが、これらの検討は今後の課題としたい。

川野辺裕幸・中村まづる編 [2013] 勁草書房。

河村小百合 [2017] 「国家の財政運営と債務償還の在り方」『JRI レビュー』第41号, 2月。

菊池信輝 [2016] 『日本型新自由とはなにか——占領期からアベノミクスまで——』岩波書店。

北村行伸 [2010a] 「国債管理の歴史と教訓 7 低利借り換え」『日本経済新聞』10月13日付。

北村行伸 [2010b] 「国債管理の歴史と教訓 8 今後の方策は」『日本経済新聞』10月14日付。

窪田修編 [2016] 『図説 日本の財政 (平成28年度版)』東洋経済新報社,

小池拓自 [2011] 「財政再建のアプローチを巡って——歳出削減・歳入拡大・経済成長——」『レファレンス』第61巻第3号, 3月。

公益財団法人 総合研究開発機構 [2011] 『財政再建の道筋——震災を超えて次世代に健全な財政を引継ぐために——』NIRA 財政再建研究会報告書。

合田寛 [2011] 『格差社会と増税——税の本質と負担のあり方を考える』学習の友社。

河野龍太郎 [2015] 「成長頼みの財政再建計画は『失敗の典型』だ」(上), (下), *DIAMOND online*, 7月31日。

財政制度等審議会 [2014] 『財政健全化に向けた基本的考え方』5月30日。

齊藤壽彦 [2003] 「貨幣、金融政策と社会的信認」『政経研究』11月, 27 - 40 ページ。

齊藤壽彦 [2013] 「近年における日本国債発行——信用と財政信認の視点から——」政治経済研究所『政経研究』第100号, 6月。

齊藤壽彦 [2014] 『信頼・信認・信用の構造——金融核心論——』第3版第5刷, 泉文堂。

財務省 [2016a] 『日本の財政関係資料』財務省, 4月。

財務省 [2016b] 『日本の財政関係資料』財務省, 10月。

財務省理財局 [2016] 『債務管理レポート2016 国の債務管理と公的債務の現状』財務省理財局。

崎山建樹 [2013] 「財政再建に向けた取組の変遷」参議院事務局企画調整室編『立法と調査』No.341, 6月。

佐藤茂・古市将人 [2014] 『租税抵抗の財政学——信頼と合意に基づく社会へ』岩波書店。

鎮目雅人 [2009] 『世界恐慌と経済政策』日本経済新聞出版社。

下井直毅 [2011] 「財政再建を成功させるための財政規律のあり方——諸外国の事例と日本への含意——」公益財団法人 総合研究開発機構 [2011] 第4章。

白川浩道 [2010] 「財政の維持可能性とマネタイゼーション」『CUC Policy Studies Review』第27号, 10月。

神野直彦 [2013] 『税金 常識のウソ』文藝春秋。

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』第103号, 1月。

鈴木克洋 [2016] 「財政規律に有効な手段は何か～米国の予算編成過程における制度インフラからの示唆～」『経済のプリズム』No.150, 6月。

宋 宇 [2016] 『小泉政権期における財政再建策の分析』横浜国立大学大学院国際社会科学研究所博士論文, 3月。

田中信孝 [2014] 「検証・日本の財政—財政赤字の構造分析—」成城大学経済研究所『経済研究所年報』第27号。

- 田中秀明 [2011]『財政規律と予算制度改革 なぜ日本は財政再建に失敗しているか』日本評論社。
- 田中秀明 [2015]「独立財政機関を巡る諸外国の動向と日本の課題」『ECO-FORUM』第31巻第1号, 11月。
- 土居丈朗 [2006]「政府債務の持続可能性を担保する今後の財政運営のあり方に関するシミュレーション分析」『RIETI Discussion Paper Series』06-J-032, 4月。
- 富田俊基 [1999]『国債累増のついでを誰が払うのか』東洋経済新報社。
- 富田俊基 [2006]『国債の歴史』東洋経済新報社, 157 ページ。
- 内閣官房国家戦略室 [2009]「『財政に対する市場の信認確保に関する検討会』論点整理～持続的な経済社会を実現するための財政健全化に向けて～<5原則&アクション>」12月2日。
- 内閣府政策統括官室（経済財政分析担当） [2010]「財政再建の成功と失敗：過去の教訓と未来への展望」『世界経済の潮流』2010年Ⅱ <2010年下半期世界経済報告>11月。
- 中島将隆 [2016]「消費増税の先送りと改正特例公債法の成立」『証券レポート』第1696号, 6月。
- 二宮厚美・福祉国家構想研究会編 [2013]『福祉国家型の財政への転換——危機を打開する真の道筋』大月書店。
- 前田泰伸 [2016]「我が国財政再建に向けた課題」衆議院事務局企画調整局編『立法と調査』No.375, 3月。
- 前山秀夫 [2014]「財政金融をめぐる政策課題——財政健全化, 消費税・法人税, 日銀金融政策を中心として——」参議院事務局企画調整室編『立法と調査』348号, 1月。
- 増島俊之 [2001]「20世紀後半50年間の行政改革の動向と21世紀における展望」『公共政策研究』第1巻。
- 森信茂樹 [2015]『税で日本はよみがえる——成長力を高める改革——』日本経済新聞出版社。
- 森信茂樹編 [2017]『税と社会保障でニッポンをどう再生するか』日本実業出版社。
- 湯本雅士 [2015]『日本の財政はどうなっているのか』岩波書店。
- 米澤潤一 [2013]『国債膨張の戦後史 1947 - 2013 現場からの証言』金融財政事業研究会。
- 米澤潤一 [2016]『日本財政を斯る——国債マイナス金利に惑わされるな』蒼天社出版。
- ラインハート, カーメン・M & ロゴフ, ケネス・S (村井章子訳) [2011]『国家は破綻する 金融危機の800年』日経BP社。
- 渡瀬義男 [2016]「アメリカの予算制度と財政規律」『経済のプリズム』第149号, 5月。
- Reinhart, Carmen M. & Rogoff, Kenneth S. [2009] *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press. (カーメン・M・ラインハート & ケネス・S・ロゴフ (村井章子訳) [2011])。

(2017.2.1 受稿, 2017.3.3 受理)

〔抄 録〕

本論文においては、日本国債の現状をふまえて、特に国債の信用を維持する方策として財政の持続性に対する信認を維持することの重要性に注目した。これを財政歳出入構造の健全化、財政規律維持制度、財政健全化への意思表示の3側面から分析した。日本国債の大量発行にも関わらずそれが暴落しなかったのは、日本国内で低利でそれが発行され国内の金融市場でそれが消化されただけでなく、財政の分野における持続性維持方策が図られたからであった。これが国債の大量発行にもかかわらずその信用を維持させた大きな要因となっていたのである。

財政構造の健全化は歳出抑制に重点が置かれ、増税回避的性格が強かった。財政構造の健全化方策には時期的変化があり、それはしばしば挫折した。それは1990年代以降には新自由主義的傾向や経済のグローバル化が反映されるようになっている。税制において消費税への依存が図られるようになったのはこの影響を受けたものといえる。財政健全化は国債発行抑制制度や国債債務償還・国債買入消却制度、シーリングにおける財政規律維持によっても図られた。だがそれには不十分性が見られ、かつ国債発行抑制制度の骨抜きが進行していった。財政健全化目標、財政健全化計画の策定により財政健全化意思が表明された。だがそれは国債への過度の依存を脱却させるものとはならなかった。

財政の持続性に対する信認が維持されていったとはいえ、その基礎は脆弱である。少子高齢化の下で社会保障費が増大し、財政危機が深刻なものとなっている状況の下で、その信認維持という課題はますます重要となっているのである。