

# なぜ財政規律が失われたか

～赤字国債償還ルールの変更と選挙制度～

中島 将隆

はじめに

日本の政府債務は、短期間で世界最悪になった。振り返ってみると、平成二年度には赤字国債依存体制から脱却し、平成三年度から五年度までは赤字国債発行はゼロであった。ところが、その後、一〇年余りの間に政府債務は累増し、日本の財政は危機的状況にある。今日では、日本の財政は持続可能か、と深刻な疑問が出されている。日本の政府債務が短期間で世界最悪となったのは、財政支出が拡大しているにも関わらず減税政策によって税収が減少し、その差額を赤字国債で補填してきたからである。膨張する財政支出を見直すことなく、他方で減税を行い、不足する財政資金を赤字国債発行で埋めてきた。政府債務の膨張は、財政規律が失われた必然的な帰結であった。以上の問題については、前回の証研レポートで検討した（「なぜ日本の政府債務は世界最悪になったか」一六六三号）。

では、なぜ財政規律が失われたのだろうか。この間、一体、何が生じたのだろうか。問題は二つある。ひとつは、国債増発の歯止め装置が失われ、国債無制限発行が可能になったこと、もう一つは、財政規律を歪める政治の仕組みと選挙制度である。国債無制限発行が可能となり、更に、国債増発を招く政治の仕組みができ上がると、

財政規律は失われる。以下では、この二つの問題に焦点をあて、財政規律を喪失させた制度変更について検討していく。

## 1 赤字国債償還ルールの変更

### (1) 財政法の国債発行制限規定と赤字国債現金償還の原則

財政法第四条は国債発行を厳しく制限し、「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ぬ」と定めている。そして、「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」と定めている。

財政法第四条では、まず、非募債主義が原則であること、次いで、但し書き規定により公共事業費等の財源として建設国債発行を認め、三つ目に赤字国債の発行を禁止している。そして、建設国債発行と償還計画、公共事業費の範囲については、国会の議決が必要だと定めている。

赤字国債は財政法第四条で禁止されているので発行することができない。昭和五〇年度から発行される赤字国債は、財政法第四条の特例として発行されることになった。昭和五〇年度には「昭和五十年度の公債の発行の特例に関する法律」が制定され、以後、特例法が毎年制定され赤字国債が発行されている。財政法では赤字国債発行が禁止されているから、財務省は赤字国債を必ず特例公債と表記し、赤字国債とは決して言わない。建設国債については四条債と表現する場合がある。

昭和五〇年度から一〇年債の赤字国債が発行されたが、赤字国債は現金償還が原則となっていた。建設国債については六〇年償還が原則で、この間、借換発行が行われる。六〇年償還というルールは、見合い資産の耐用年

数が六〇年、と試算されたことが根拠となっている。赤字国債は経常支出に充当されるので見合い資産がない。このため、毎年制定される特例公債法では、赤字国債については現金償還の原則が定められていたのである。

赤字国債現金償還の原則は、国債発行の歯止め装置であり、財政規律を維持するためであった。現金償還であれば、満期が到来すると全額を現金で償還せねばならない。そうであれば、赤字国債は償還財源の範囲内に発行額を限定せざるをえない。使途を限定されない赤字国債は、歯止め装置がなければ、無制限発行に道を開くことになる。赤字国債現金償還の原則は、財政規律を維持する重要な装置であった。

## (2) 過渡的措置としての赤字国債償還ルール変更

昭和五〇年度から発行された赤字国債は、一〇年債で発行されたから、昭和六〇年度から満期償還を迎えることになり、大量国債償還の時期となる。

赤字国債が満期を迎える直前の昭和五九年、財政制度審議会は二度にわたり、暫定措置として赤字国債償還ルールを変更する、という中間報告を行った。

五九年一月一八日の「中期的財政運営に関する諸問題についての中間報告」では、次のように述べている。まず、「政府としては、従来、特例公債の償還については借換債の発行によることなく、全額いわゆる現金償還するという方針を採ってきたところであり、五一年度以降の特例公債法においても借換債を発行しない旨明示されている。その方針との関連もあって特例公債の本格的な償還の始まる以前、すなわち五九年までに特例公債依存的な体質から脱却することを基本的目標としていた」として、従来方針の赤字国債現金償還ルールを再確認している。

報告書は引き続き、大略、次のように述べている。五九年までに赤字国債依存体制を脱却することは困難で、政府は目標年度を引き下げ、新たな財政改革の目標を六五年度までとした。六五年度（平成二年度）までに赤字国債依存体制から脱却するには、赤字国債の償還財源について再検討せざるを得ない、として次のように述べている。

「現在の財政状況の下で、特例公債の償還を、借換債の発行によらず全額いわゆる現金償還で行い、しかも六五年度までに特例公債依存体質からの脱却を図ろうとすると、極端な歳出カットや極度の負担増といった急激な措置を講じなければならないことになり、わが国経済や国民生活に好ましくない影響を及ぼすことは避けられないと思われる。したがって…特例公債の償還財源の調達について借換債の発行という手段によらざるを得ないと判断される。特例公債の大量償還を行うつつ、新規財源債を新たな特例公債に依存せざるを得ないような財政事情が当面続く状況の下では、従来のいわゆる現金償還の方針を改め、借換債の発行を行うという方針に切り替えることはやむを得ないものと考ええる」。

五九年一月二二日の「国債の償還等に関する諸問題の中間報告」においても、赤字国債の償還ルールについて、次のように述べている。

「六五年度までに特例公債依存体質からの脱却に努めるという目標の下に、今後、財政改革を具体的に進めていくためには、当面、特例公債の償還については、四条公債と同様のいわゆる六〇年償還ルールによることが現実的選択としてやむを得ないと考える」。

以上に見たように、財政制度審議会は赤字国債の償還方法について、六五年目標を達成するまでの間、従来の現金償還方式から建設国債と同じ借換方式に変更することを提案した。償還方式の変更は、あくまでも「六五年

目標」達成までの過渡的措置あり、赤字国債依存体制から脱却するまでの暫定的措置としての変更であった。

この財政制度審議会の中間報告に基づいて、昭和五十九年六月、特例公債法によって赤字国債の借換発行が行われることになった。「昭和五十九年度の財政運営に必要な財源の確保を図るための特別措置等に関する法律」（五十九年六月）の第六条で「特例公債の償還のための起債の特例」が定められたのである。

### （3）赤字国債依存体制の脱却と赤字国債借換発行の継続

「六五年目標」は、平成二年、ついに実現した。当初予算で赤字国債発行はゼロとなり、実績においても平成三年度から平成五年度まで赤字国債はゼロとなった。「六五年目標」は実現し、赤字国債依存体制から脱却することができたのである。

当初の予定では、この時点で、赤字国債は現金償還の本則に戻るべきはずのものであった。ところが、財政制度審議会は、平成二年三月一日、「平成二年度特例公債依存体質脱却後の中期的財政運営の在り方についての報告」で、赤字国債借換方式を継続し、現金償還の本則に戻ることを否定した。

報告書では、まず、「わが国財政の現状を見ると、平成二年度予算において特例公債依存体質からの脱却が達成されたとはいえず、財政体質は次のように極度に悪化した状況にある」としている。極度に悪化している要因として、昭和五〇年以降の大量国債発行によって国債発行残高が増大していること、赤字国債残高も増大していること、これまで赤字国債発行額を減らすために定率繰り入れの停止など臨時特例措置がとられたこと、税収が減少した場合に赤字国債の発行に依存せざるを得ない、以上四つの要因を上げている。そして、こうした問題がある限り、「特例公債依存体質からの脱却という目標が達成されたことをもって財政が健全体に服したとは到底言

えない」と述べている。

結論として、以上の諸点を考慮に入れ「特例公債の償還については、当面、六〇年償還ルールを直ちに現金償還の本則に戻すことは現実的ではない」としたのである。

この財政制度審議会の中間報告に基づいて、赤字国債償還は現金償還ではなく、建設国債と同じ六〇年償還ルールで行われることになった。そして、今日まで、赤字国債償還は現金償還の本則に戻ることなく、建設国債と同じ六〇年償還ルールで行われている。

#### (4) 赤字国債現金償還ルールの変更が意味するもの

国債発行には、これまで、国債増発の歯止め装置が組み込まれていた。建設国債は六〇年償還ルールに基づいて発行されるが、発行額は財政法第四条によって公共事業費の範囲内に限定されている。従って、建設国債は無制限に発行できない。赤字国債は、現金償還の本則が守られる限り、無制限に発行することは不可能である。満期償還日には、必ず、現金で償還されるので、赤字国債発行額は現金償還可能範囲に限定されていたのである。

赤字国債償還ルールの変更は、国債増発歯止め装置が消滅したことを意味する。赤字国債の借換償還が可能であれば、満期が到来しても現金償還の制約から解放される。六〇年償還ルールで赤字国債が発行されると、毎年、六〇分の一ずつ現金償還すればよい。一〇年債であれば、満期日に償還額の六分の一の現金を準備すればよい。かくして、赤字国債償還方式の変更によって、事実上、赤字国債は無制限発行が可能となった。

赤字国債は建設国債の発行が限度に達した時、その上積みとして発行される。上積み部分としての赤字国債が無制限に発行可能となれば、国債発行は無制限に発行可能となる。財政規律が失われた最大の原因は、赤字国債償

還方式の変更によって、国債無制限発行体制が成立したからである。

## 2 国債無制限発行体制と財政規律の喪失

### (1) 減税特別国債の発行

財政規律は、平成六年以降、如何なる経緯を経て喪失していったか、喪失の契機となったものは何か、振り返ってみよう。

赤字国債依存体制から脱出したのは、平成二年からであった。平成二年には湾岸戦争負担金調達のため、臨時特別国債として九六八九億円の赤字国債が発行されたが、当初予算では赤字国債発行はゼロであった。平成三年から五年までの間、赤字国債発行はゼロとなり、赤字国債依存体制から完全に脱却することができた。

ところが、平成六年から臨時特別国債という名称で用途を限定した赤字国債の発行が始まる。平成六年には減税特別国債と震災特別国債が発行されたが、震災特別国債の発行は一回限りで、神戸大震災の復興財源に充当された。減税特別国債は平成六年に引き続き、平成七年、平成八年と連続して発行され、総額八兆円強の赤字国債が発行された（後掲図表1参照）。

減税特別国債とは、所得税の減税による税收の減少を補うため発行された国債である。平成六年には特別減税として五・五兆円、平成七年には特別減税として二兆円、先行減税として三・五兆円が減税されている。所得税の特別減税と先行減税によって税收は減少し、一般歳出に充当する財政資金が不足する事態を迎えた。この歳入不足を補填するため、減税特別国債が発行されたのである。

減税特別国債発行は、財政規律を無視した国債発行である。通常、国債は税收による財政資金の調達が困難に

なった結果、不足分を補填するため発行される。減税特別国債は、減税によって税収を人為的に減少させ、その部分を国債で補填するのだから、財政規律に反した安易な国債発行と言わざるを得ない。赤字国債無制限発行体制が、財政規律を無視した国債発行を可能にしたのである。

減税特別国債は現金償還ではなく、二〇年の借換償還であり、赤字国債の六〇年償還と比較すれば短期である。減税特別国債は赤字国債ではあるが使途を限定した国債であるから、二〇年償還とすることによって一般の赤字国債と区別したのであろう。この点、僅かでも財政規律が意識されていた、と考えることができよう。

## (2) 財政構造改革に関する特別措置法の停止

国債発行額が急膨張するのは、図表1で見ると、平成一〇年度からである。この年、国債発行額は当初予算の二倍の三四兆円となり、国債依存度は四〇・三%になった。前年の国債発行額一八・四兆円、国債依存度は二三・五%であったから、平成一〇年度は前年のほぼ二倍である。前年の二倍に相当する国債発行を可能にしたのは、赤字国債の増発によるのである。平成一〇年度の赤字国債発行額は、当初予算を一〇兆円上回る一六・九五兆円となった。赤字国債の追加発行によって、国債発行額は当初予算の二倍となった。平成一〇年度以降、国債依存度は四〇%ラインで推移し、赤字国債発行額は増加を続け、赤字国債比率は高まっていく。

なぜ、平成一〇年度から国債発行額が急増していったのか。平成九年十一月、橋本内閣は政治主導による財政改革を進め、「財政構造改革の推進に関する特別措置法」を成立させた。ところが、まさにこの時、バブル崩壊の後遺症である金融危機が勃発した。このため、財政戦略会議で決定したスケジュールによる財政改革を推進することが困難となった。平成一〇年七月、小渕内閣が組閣され、平成一〇年一二月には「財政構造改革の推進に

関する特別措置法  
「停止法」が成立し、  
過去最大の景気対  
策と減税政策が行  
われた。

過去最大の景気  
対策と特別減税、  
恒久的減税の財源  
は、赤字国債の発  
行によって調達さ  
れた。平成一〇年  
から平成一二年の  
三年間で国債は一  
〇〇兆円増加して  
いる。この時点か  
ら、財政改革の議  
論は小泉内閣の時  
期を除いて影をひ

図表 1 赤字国債発行額の推移

	新規国債発行額		公債依存度		建設国債 発行額 (実績)	赤字国債発行額					赤字国 債比率 B/A
	当初	実績A	(当初)	(実績)		当初	実績B	減税特 例国債	臨時特 別国債	震災特 例国債	
年度	億円	億円	%	%	億円	億円	億円	億円	億円	億円	%
昭和51	72,750	71,982	(29.9)	(29.4)	37,250	37,500	34,732	0	0	0	48.3
55	142,700	141,702	(33.5)	(32.6)	69,550	74,850	72,152	0	0	0	50.9
60	116,800	123,080	(22.2)	(23.2)	63,030	57,300	60,050	0	0	0	48.8
平成元	71,110	66,385	(11.8)	(10.1)	64,300	13,310	2,085	0	0	0	3.1
2	55,932	73,120	(8.4)	(10.6)	63,431	0	9,689	0	9,689	0	13.3
3	53,430	67,300	(7.6)	(9.5)	67,300	0	0	0	0	0	0
4	72,800	95,360	(10.1)	(13.5)	95,360	0	0	0	0	0	0
5	81,300	161,740	(11.2)	(21.5)	161,740	0	0	0	0	0	0
6	136,430	164,900	(18.7)	(22.4)	123,457	31,338	41,443	33,337	0	8,106	25.1
7	125,980	212,470	(17.7)	(28.0)	164,401	28,511	48,069	28,511	0	0	22.6
8	210,290	217,483	(28.0)	(27.6)	107,070	119,980	110,413	18,796	0	0	50.8
9	167,070	184,580	(21.6)	(23.5)	99,400	74,700	85,180	0	0	0	46.1
10	155,570	340,000	(20.0)	(40.3)	170,500	71,300	169,500	0	0	0	49.9
11	310,500	375,136	(37.9)	(42.1)	131,660	217,100	243,476	0	0	0	64.9
12	326,100	330,040	(38.4)	(36.9)	111,380	234,600	218,660	0	0	0	66.3
13	283,180	300,000	(34.3)	(35.4)	90,760	195,580	209,240	0	0	0	69.7
14	300,000	349,680	(36.9)	(41.8)	91,480	232,100	258,200	0	0	0	73.8
15	364,450	353,450	(44.6)	(42.9)	66,931	300,250	286,519	0	0	0	81.1
16	365,900	354,900	(44.6)	(41.8)	87,041	300,900	267,859	0	0	0	75.5
17	343,900	312,690	(41.8)	(36.6)	77,620	282,100	235,070	0	0	0	75.2
18	299,730	274,700	(37.6)	(33.7)	64,150	244,890	210,550	0	0	0	76.6
19	254,320	253,820	(30.7)	(31.0)	60,440	202,010	193,380	0	0	0	76.2
20	253,480	331,680	(30.5)	(39.2)	69,750	201,360	261,930	0	0	0	79.0
21	332,940	534,550	(37.6)	(52.1)	150,110	257,150	384,440	0	0	0	71.9
22	443,030	443,030	(48.0)	(48.0)	63,530	379,500	379,500	0	0	0	85.7

(出所) 財務省『財政基礎データ』・『日本国債ガイドブック』、『日本の財政(平成22年度版)』東洋経済新報社等より作成。

- (注) 1. 公債依存度は、公債発行額／一般会計歳出額。  
2. 平成21年度の発行額(実績)、国債依存度は補正予算、平成22年度は全て当初予算。  
3. 平成2年度赤字国債発行額9,689億円は、湾岸戦争負担金の臨時特別公債金分。  
4. 平成6年度震災特例国債8,106億円は阪神大震災の復興経費の財源として発行。

そのため、財政支出の拡大は国債発行によって支えられ、財政規律は完全に失われた。

### 3 財政規律を歪める選挙制度

#### (1) 赤字財政の政治経済学

財政規律は、また、選挙制度や政治家によって歪められることが多い。選挙によって政策決定者を選出するが、選挙民は誰に投票すれば地元へ直接の利益をもたらすか、投票時の判断基準となる場合が多い。また、選挙民は財政改革よりも減税を歓迎する。昭和五四年の衆議院選挙で大平内閣は、財政健全性と財政規律を守るため増税が必要だと国民に訴えた。ところが、世論の大反対によって、選挙で大敗した。これまで選挙で財政改革を訴え消費税の引き上げ訴えた政党は選挙で敗れている。

政策決定は、ケインズが心に描いたハーヴェイ・ロードの啓発的賢人によって決定されるのではない。選挙に当選することを念頭においた政治家によって決定される。選挙の際、政治家は地元へ公共事業の拡大を約束する。約束して当選した政治家は、地元へ利益を還元する政策を主張する。

一般に、選挙制度と政治プロセスによって、財政支出が膨張し、財政規律が歪められる。公共選挙論の先駆者であるブキャナンはこの点を鋭く指摘して、国債膨張を抑制し財政規律を守るため、立憲的制約によって財政赤字を抑制すべきであると主張した（ブキャナン・ワグナー『赤字財政の政治経済学』、ブキャナン『コンステイチューショナル・エコノミックス』）。

## (2) 小選挙区制の導入と財政規律の弛緩

平成一〇年以降に財政赤字が拡大した要因は、そのひとつとして、小選挙区制のデメリットを上げることができ。小選挙区制は平成八年の衆院選から導入されたが、小選挙区制では一つの政党から一人しか当選しない。このため、小選挙区制のデメリットとして、同一政党内における政策論争の対立が表面に出ないこと、個人の能力よりも知名度で選出されること、与党が過半数の議席を獲得できない場合は政権基盤が弱くなり、連立政権では少数与党が政策決定のキャスティング・ボートを握る等が指摘されていた。

平成一〇年七月に成立した小渕内閣では、小選挙区制のデメリットとして指摘されていた政権基盤の弱さが財政膨張を招くことになった。小渕内閣は自由党、公明党、自民党の連立政権であり、連立政権を維持するため各党の要求を全て受け入れざるを得なかった。自由党は社会保障の税方式、公明党は児童手当と商品券配布、自民党は介護保険の徹底見直しや新幹線の整備等を要求して、財政膨張を招いた。小渕内閣は、過去最大の景気対策と同時に、特別減税や恒久的減税など一〇兆円の大規模な減税を行った。

財政が膨張し財政規律が失われた原因の一つは、小選挙区制のデメリットが顕在化し、政権基盤が弱体化したからである。橋本内閣の下で財政構造改革を推進した与謝野馨氏は、当時を振り返り、財政改革が滞り、あらゆる政党が人気取りに走ったのは、小選挙区制の導入にひとつの原因がある、と回顧している（日本経済新聞 二〇一〇年九月一二日）。

## 4 震災復興国債発行と財政規律の維持

東日本大震災の復旧・復興に向けた基本法案が作成中である。二〇一一年三月一日の東日本大震災は、日本

歴史始まって以来の最大の地震災害であり、戦後最大の国家危機となった。被害総額は最大二五兆円と試算されているから、復旧・復興に必要な資金の規模は阪神大地震の一〇兆円を大幅に上回ることは間違いない。

復旧・復興対策基本法案は作成中であるが、その概要が三月三十一日の日経新聞夕刊で報道された。報道によると、ポイントは復旧・復興のため特別税を創設すること、日銀引き受けの震災国債を発行すること、と伝えられていた。復旧・復興資金の調達に予備費の活用やマニフェストを見直した上で、復旧・復興のため特別税を創設することに異論はないだろう。

震災国債の日銀引き受け発行についてはどうか。まず、震災国債の発行それ自体は、最後の手段として止むを得ないだろう。復旧・復興に向けた財政資金は、特別税を創設しても、なお不足するからである。

しかしながら、日本の政府債務の現状を見ると、如何に非常時とはいえ、財源調達のため財政規律を無視することは許されない。復興国債発行は財政規律を守りながら、様々の制約条件をつける必要がある。

まず、復興国債は既存の建設国債・赤字国債と区別することである。プライマリー・バランスの回復が財政再建の最大の課題となっている今日、区別することによってプライマリー・バランスの回復に努めれば、日本国債の信認が失われることはない。区別しなければ、プライマリー・バランスの回復に努めても、復興国債の増発によって努力の成果が表に現れないからである。復興国債を別扱いにすれば、プライマリー・バランスの回復過程を明確に示すことができる。

次に、震災国債は減税特別国債のように償還年限を一〇年、もしくは一五年に限定することである。赤字国債だからと言って、六〇年償還ルールで発行してはならない。償還年限を限定すれば、震災国債に対する信認を維持することができる。赤字国債借換発行の大きな誤ちを繰り返してはならない。

最も重要な条件は、震災国債の日銀引き受けは絶対に認めてはならない、ということである。単に、財政法第五条に反している、というだけでない。日銀引き受けが開始されれば、日本国債の信認が失われ市場価格は直ちに暴落するだろう。市場は国債発行の歯止めが無いと判断する。日本国債の信認が失われ、危機が現実のものとなる。非常時とはいえ、財政規律は何としても守らねばならない。さもなくば、震災国債の発行も不可能となるからである。

(なかじま まさたか・特別嘱託研究員)