

消費増税の先送りと改正特例公債法の成立

中島 将隆

1 消費増税の先送りと赤字国債発行

(1) 「プライマリーバランス二〇二〇年度黒字化」の財政目標は著しく困難になった

二〇一六年六月、消費税率の引上げが二〇一九年一〇月まで二年半、延期されることになった。引上げの延期は今回で二度目である。消費増税は二〇一二年六月、野田内閣の下で、民主・自民・公明の三党合意で決定され、二〇一二年八月、改正消費税法が成立した。そして二〇一四年四月に五%から八%への引上げ、二〇一五年一〇月に一〇%への引上げを決定していた。このスケジュールに従って安倍内閣は二〇一四年四月に消費税率を八%に引上げた。ところが、八%から一〇%への引上げについては、二〇一四年一月に引上げを一年半先延ばし二〇一七年四月としたが、今回、更に引上げを二〇一九年一〇月にまで先送りした。

消費増税の先送りによって、「プライマリーバランス二〇二〇年度黒字化」の財政目標の達成が著しく困難になった。日本の政府債務は先進国で最悪で、最悪状態から脱出するにはプライマリーバランスの黒字化が前提条件となる。このため、二〇二〇年度までに黒字化を実現すること、これが財政運営の最大の課題となり、黒字化実現は国際公約となっていた。

黒字化の実現は、内閣府の試算によると、大甘に見積もっても困難であった。二〇一五年度は一六・六兆円の財政赤字だが、二〇二〇年度までの名目成長率三%、実質成長率二%と前提し、消費税率を予定通り一〇%に引

上げたとしても、二〇二〇年度には六・五兆円の赤字になる、というものである。試算では、予定通り消費税を引上げて、二〇二〇年度の黒字化は困難となっている⁽¹⁾。消費増税が先延ばしとなれば、その分、更に黒字化は困難になる。国際公約は、もはや、絶望的ともいえる状態になった。

(2) 「社会保障と税の一体改革」の空洞化

消費税の引上げによる増税収入は、三党合意によって、社会保障の充実費と財政赤字の削減に充当されることになっている。三党合意によって「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等の一部を改正する法律」、いわゆる改正消費税法が成立し、消費税率の引上げ分は、全額、社会保障の充実と財政の安定化に使われることになった。従って、消費税率の引上げによる税収入の配分は予め決められ、前回の5%から8%への引上げの際には、税収増八・二兆円のうち社会保障充実費に一・三五兆円、財政赤字圧縮に三・四兆円が充当された。予定されていた8%から10%へ引上げでは、税収増は五・八兆円となるが、そのうち社会保障充実費の配分は一・三五兆円となっていた⁽²⁾。

ところが、今回、消費増税の先延ばしによって、社会保障充実のための財源は無くなった。にもかかわらず、増税なくして社会保障充実策が実施されることになった。社会保障の充実は消費税によって賄う、これが「社会保障と税の一体改革」の合意であった。消費税の増税なくして社会保障の充実を実施することは、三党合意を更に空洞化するものである。

(3) 財源を何処に求めるか

財源の裏付けのないまま、社会保障充実策を実施することになった。消費増税の先送りを明言した記者会見で、安倍総理は「民進党のように赤字国債を発行して、その給付をまかなうのは無責任だ。赤字国債を財源に社会保障の充実を行うような無責任なことは私たちは行なわない」と述べている。⁽³⁾

また、六月三日に発表された自民党の参院選公約でも「赤字国債に頼らず安定財源を確保し可能な限り社会保障の充実を行う」としている。⁽⁴⁾ いずれも、社会保障充実策には赤字国債に依存しない、というものである。

ところが、六月二日に閣議決定された経済財政運営の基本方針（骨太の方針）では、社会保障充実の財源について全く言及されていない。財源について骨太の方針に明記することを回避したのだ。日経新聞六月三日は、この間の事情を次のように伝えている。

「自民党は二日、消費増税の再延期を踏まえ、増税分を財源予定にしていた社会保障充実策を巡り、赤字国債発行を予定しない範囲内で実施すると参院選公約に明記することを決めた。自民党の稲田朋美政調会長は「経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）」に明記するよう求めたが、政府側が慎重姿勢を崩さず、公約に盛り込む形で収める。…社会保障充実策の扱いについて、稲田氏は「民新党のように赤字国債を発行するという無責任なことにはやらない」とし、骨太方針に書き込むべきだと主張。この後、骨太方針を担当する石原伸晃経済財政・再生相と党本部で協議したが、結論は出なかった」⁽⁵⁾。

骨太の方針で社会保障充実の財源を明記しなかった理由は、財源不足は赤字国債に依存する、という暗黙的了

解があるからだ。

政府のブレンである内閣官房参与の本田悦朗氏は、財源不足は赤字国債に依存せざるを得ない、と次のように率直に述べている。「社会保障の優先順位は非常に高い。その歳出のために歳入が不足するのであれば、赤字国債を出せばいいと思う。将来の増税分を見込んで、足りない分を「つなぎ国債」のような形で補えばいい」⁽⁶⁾。

「歳入が不足すれば赤字国債発行で調達する」、しかも、自由に赤字国債を発行することができる、この点に特段の注意を払う必要がある。本田氏の説明は、暗黙の了解を明快に述べたに過ぎない。今日の日本の国債発行制度は、立憲的制約を受けることなく、必要なだけ赤字国債発行が可能な制度となっている。赤字国債の無制限発行が可能な限り、財源調達は増税ではなく国債発行という安易な選択をすることになる。本年三月に成立した改正特例公債法は、赤字国債発行を更に容易にするものであった。なぜ、今日では、赤字国債無制限発行が可能となっているのか、この間の推移を振り返ってみよう。

2 赤字国債の無制限発行が可能な国債発行の仕組み

(1) 特例公債法と赤字国債膨張の歯止め

財政法第四条は赤字国債の発行を禁止している。このため、一九七五年度から始まる赤字国債発行は財政法第四条の特例として、特例公債法の制定によって発行されることになった。従って、赤字国債は特例債とも呼ばれている。

国債発行の限度額については、建設国債の場合、財政法第四条で公共事業の範囲内、という限度が画されている。ところが、赤字国債については、発行限度の規定はない。財政法は赤字国債の発行を禁止しているのだから、

発行限度の規定などあるはずがない。

国債発行は安易な財政資金調達方法であり、歯止めや発行限度を設けないと必ず膨張を続けていく。このため、特例公債法では赤字国債の無制限発行を抑制するため、二つのルールを定めた。一つは、赤字国債の償還は現金償還ルールとすること、借換償還は認めない、とするものである。もう一つは、特例公債法は単年度法とし、赤字国債を発行する場合、毎年、赤字国債発行について国会で審議することを原則とした。

まず、償還ルールについて検討してみる。建設国債は六〇年償還ルールに基づき、この間、借換発行が続く。建設国債は毎年六〇分の一ずつが現金償還され、全額が現金償還されるのは六〇年後である。建設国債は公共事業に充当されるから、六〇年償還は世代間の公平という考え方に基づくものだろう。赤字国債は建設国債と異なり経常経費に充当されること、更に、赤字国債増発を抑制するため、赤字国債の償還は現金償還ルールを原則とし、借換償還を禁止した。そして、赤字国債の現金償還ルールは当該年度の特例公債法で明記された。一九七五年度については、補正予算に添付した償還計画表の説明欄において、満期が到来する一九八五年度までに全額償還し、借換償還は行わないことを明記している。一九七六年度から一九八三年度については、毎年度に成立する特例公債法において赤字国債の借換償還を禁止し、現金償還の原則を明記している。例えば、一九八三年度の特例公債法をみると、第二条四で「第一項の規定により発行する公債については、国債整理基金特別会計法第五条の規定による償還のための起債は、行わないものとする」(昭和五八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法に関する法律)と明記されていた。

(2) 削除された赤字国債の借換禁止規定

一九七五年度から発行が開始された赤字国債は一九八五年度に満期を迎える。赤字国債は現金償還が原則だから、満期を迎える一〇年債の赤字国債は一九八五年度から全額が現金償還されるはずのものであった。

ところが、一九八四年一月八日、財政制度審議会は「中期的財政運営に関する諸問題の中間報告」において、赤字国債償還の現金償還ルールを変更して借換償還を行うべきだ、とする驚くべき答申を行った。答申では次のように述べられている。「財政事情は今後一層厳しい状態が続くものと予想されるが、中長期的には現在のような財政構造のまま推移した場合、人口の高齢化等社会的・経済変化に対応した各般の財政需要に適切に 대응しているのかどうか、強く懸念されるところである。：特例公債の大量償還を行いつつ、新規財源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と考える」⁽⁷⁾。

財政制度審議会は、一九八四年二月二日、赤字国債の償還について再び答申し、償還ルールの変更について次のように提言している。「(昭和)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」⁽⁸⁾。

財政制度審議会の答申をえて、一九八四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。そして、赤字国債の償還について「償還のための起債は：できる限り行わないよう努めるものとする」(「昭和五九年度の財政運営に必要な財源の確保を図る特別措置等に関する法律」)とされ、禁止規定は単なる努力目標に変更された。借換償還の禁止規定削除により、この時点から、赤字国債の無制限発行が可能となる。一九八五年

に満期償還を迎える赤字国債は、建設国債と同様、六〇年償還ルールによって借換られることになった。この時点から、国債発行の立憲的制約は空文化することになった。

3 改正特例公債法の成立―単年度法の原則が崩壊―

(1) 単年度法の原則崩壊は民主党政権時代に始まる

特例公債法は恒久法ではなく単年度法と定められた。単年度法としたのは、赤字国債の発行に際して毎年、その必要性について審議するためであり、赤字国債の増発を抑制する歯止め装置であった。

ところが、この単年度法の原則は、民主党政権時代の二〇一二年一月に成立した特例公債法（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）によって崩壊した。成立した特例公債法は、赤字国債の発行について次のように定めている。「財政法第四条第一項ただし書き等の規定により発行する公債のほか、二〇一二年度から二〇一五年度までの間の各年度の予算をもって国会の議決を経た金額（二〇一二年度一般会計当初予算における三八兆三三五〇億円）の範囲内で、特例公債を発行することができる」。

単年度法の原則は、この時点で崩壊した。二〇一二年度から二〇一五年度までの間、国会の審議を経ることなく赤字国債の発行が可能となり、赤字国債をより容易に発行することができるようになった。

(2) 引き継がれた改正特例公債法

民主党政権時代に成立した特例公債法は、安倍政権に引き継がれることになった。二〇一六年三月三十一日、参議院で改正特例公債法（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）が成立した。

改正特例公債法は、第三条で次のように定めている。「政府は、財政法（昭和二十二年法律第三十四号）第四条第一項ただし書の規定により発行する公債のほか、平成二十八年度から平成三十二年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」（法律第一三三号）。

改正特例公債法によって、二〇一六年度から二〇二〇年までの間、赤字国債発行について国会の審議を経る必要がなくなつた。

（3）財政規律の最後の砦が陥落

赤字国債には発行限度の規定がない。このため、一九七五年の特例公債法成立時点で、赤字国債の無制限膨張を抑制するため、特例公債法で赤字国債現金償還のルールが明記され、借換償還は禁止された。更に、特例公債法を単年度法とすることによって、毎年、赤字国債発行について国会審議を必要とした。

二〇一二年度に引き続き、二〇一六年三月の改正特例公債法の成立によって、赤字国債の増発を抑制する最後の立憲的制約が撤廃され、名実ともに、赤字国債無制限発行体制が完成した。無制限発行体制の確立によって、不足する財源は何時でも赤字国債発行によって調達可能、となった。そして、不足する財源は赤字国債に依存することが当然のようになってしまった。

4 赤字国債無制限発行体制と財政規律の喪失

(1) 大平首相の苦悩

一九七五年、大平蔵相の時代に赤字国債発行が始まった。財政膨張に危機感を抱いていた大平蔵相は、赤字国債発行の膨張を抑制するため、前述した通り特例公債法で赤字国債の現金償還ルールを明記し、特例公債法を単年度法とした。

更に、赤字国債発行を抑制するため、一九七八年二月八日、首相に就任すると同時に消費税の導入に言及した。赤字国債発行額を減額して健全財政を維持するには、「国民に新たな負担をお願いしなければならない」として、赤字国債に代わる消費税の導入に全力を注いだ。一九七九年九月、衆議院選挙運動の中で消費税導入を呼びかけたが、野党はもとよりマスコミ、中小企業団体、農業団体、消費者団体、自民党候補者、揃って消費税導入に反対した。このため、大平首相は選挙過程のさなか、九月二四日には消費税導入断念を表明せざるを得なかった。⁽⁹⁾

大平首相は消費税導入は断念したものの、もう一つ、赤字国債依存体制の脱却を目標にしていた。「赤字国債は：昭和五九年度までに無くさしてもらいたい」という目標⁽¹⁰⁾である。だが、大平首相は衆参選挙運動の最中に過労で倒れ、一九八〇年六月、永眠される。大平首相は志半ばで倒れたが、赤字国債依存体制の脱却目標は受け継がれた。ゼロ・シーリング、マイナス・シーリングによって歳出が抑制され、ついに一九九〇年には当初予算で赤字国債がゼロとなり、九一年から九三年までは実績で赤字国債発行がゼロとなった。赤字国債依存体制から脱却することができた。赤字国債発行の立憲的制約が維持されたこと、加えて、赤字国債依存体制の脱却という財政規律が守られたからである。

(2) ビルトインされている赤字国債発行

赤字国債発行の立憲的制約が撤廃されたことにより、財政は国債無制限発行時代を迎える。転機は一九九八年から始まった。この年、国債発行額は前年の一八・五兆円から三四兆円に倍増し、国債依存度は二三・五％から四〇・三％になった。以後、この水準は維持され二〇〇九年の国債依存度は五一・五％になった。赤字国債増発の結果、短期間で日本の政府債務残高は先進国で最悪となった。政府債務残高は今なお膨張を続け、プライマリーバランス二〇二〇年黒字化目標は著しく困難な状況である。

日本の財政は持続可能な財政制度を維持することが困難となり、財政再建が焦眉の課題になっている。この場合、財政再建は経済成長か、財政規律か、という視点から議論されることが多い。消費増税の先送りも、財政再建は経済成長によって達成される、という考え方に基づいている。だが、日本の現実を見ると、国債無制限発行体制の問題を無視して、財政再建を論じることができないと思う。理論の上では経済成長によって税収が増え、税収増によって借金返済も可能となり財政健全化へ道を開く、と考えることができる。しかし、現実の展開をみると、税収増によって拡張的財政政策が採用され、社会保障と税の一体改革が空洞化している。

赤字国債償還ルールの変更が行われたのは、税収入が拡大している時点であった。償還ルールの変更は無制限発行に道を開いた諸悪の根源であり、財政健全化に逆行するものであった。税収増が自動的に財政健全化に資するものではない。

アベノミクスによって実に二四年ぶりに税収入が拡大した。アベノミクスの果実を背景に伊勢サミットで政府は拡張的財政政策の採用を呼びかけた。また、秋には大型補正予算が予定されている。税収入が拡大しても、財政再建への道を拓くものではない。加えて、消費増税を先送りして財源の裏付けが無いにもかかわらず、社会保

障充実政策は予定通り実施することになっている。国際公約となつていて、プライマリーバランス二〇二〇年度黒字化目標の達成も著しく困難な状況である。税収入以上の財政支出が行われ、不足する部分を赤字国債発行で補填するという構図がビルトインされているのだ。

財政再建は経済成長か、財政規律か、この議論の前段階として、如何にして国債無制限発行体制を打破するか、この点を最初に考えることが重要だと思ふ。

(3) 消費増税先送りは個人消費を拡大するか

消費増税先送りは低迷する個人消費を促し、デフレ脱却の起爆剤とする点に狙いがあつた。このところ、個人消費は低迷し、物価上昇目標に陰りをさしている。アベノミクスを成功させるには個人消費の拡大と消費者物価上昇が目標となる。

消費増税先送りについては多くの世論調査が発表されている。調査結果によると、回答者の圧倒的多数は消費増税先送りを歓迎している。世論は安倍政権の公約違反を問題としていない。納税者にとって増税回避を歓迎するのは当然のことであろう。ところが、消費増税の先送りによって個人消費が拡大するかといえば、決してそうではない。日経新聞の世論調査によると、増税再延期で家計支出は「変わらない」が八一・九%、支出が増えるが八・四%だった。支出が変わらないとする理由は、「遅かれ早かれ増税がある」が五七・六%、「将来への不安が増した」が二〇・七%だった。⁽¹¹⁾

世論調査にみるように、消費増税の先送りによって消費が拡大することはない。ここでは現在の消費より将来の社会保障制度の不安が先行している。増税延期で国民の生活は楽になつたように見えるが、実態は逆転の構図

となつてゐる。

若者や働き盛りの中年にとつて最大の関心事は、将来の社会保障制度に対する不安である。この不安が解消しない限り、例え雇用環境が好転し賃金が上がっても、消費の拡大に結び付かない。消費を拡大するには「社会保障制度と税の一体改革」を空洞化しないこと、財産放棄のできない負の遺産を増やさないと、赤字国債依存体制から脱却すること、こうした目標をしっかりと明示することが何より必要なことと思う。

注

- (1) 日経新聞 二〇一六年六月一日
- (2) 日経新聞 二〇一六年六月一日
- (3) 日経新聞 二〇一六年六月二日
- (4) 日経新聞 二〇一六年六月四日
- (5) 日経新聞 二〇一六年六月三日
- (6) 日経新聞 二〇一六年六月二日
- (7) 財政制度審議会報告書 館龍一郎監修『二一世紀への展望』(大蔵財務協会) 所収 二五三〜二五四頁
- (8) 同上、所収本 二六六頁
- (9) この間の経緯について詳しくは、拙稿「なぜ赤字国債の無制限発行が可能になったか」、二四頁を参照されたい。
- (10) 大平正芳「永遠の今」一九八〇年 三六五頁 大平正芳回想録刊行会
- (11) 日経新聞 二〇一六年六月六日

参考文献

- ・ 中島将隆 「なぜ財政規律が失われたか」『証研レポート』一六六五号 二〇一一年四月
 - ・ 中島将隆 「アベノミクスの光と影」『環』五三号 二〇一三年 Spring 藤原書店
 - ・ 江夏あかね 「成立した特例公債法をめぐる財政的論点」『野村資本市場クォーターリ』二〇一三年 Winter
 - ・ 中島将隆 「なぜ赤字国債の無制限発行が可能になったか」『証券経済研究』八一号 二〇一三年三月 日本証券経済研究所
- (なかじま まさたか・甲南大学名誉教授)