

財政規律の必要性

浅羽 隆史

成蹊大学法学部教授

減税・支出増提案の一方で 財政規律も付記

2022年7月実施の参議院議員選挙では、減税や支出増の提案が目立った。参考として、参議院改選前に10議席以上を有していた政党（以下、主要政党）の公約や政策集、マニフェスト等（以下、公約等）を見た。例えば消費税については、現行の10%（標準税率、地方消費税を含む）から5%への引き下げが、立憲民主党、日本維新の会、日本共産党、国民民主党の公約等で謳われ、それに加えて日本維新の会は軽減税率を3%（状況により0%）へ引き下げ、日本共産党は消費税の将来的な廃止を提起していた。

負担軽減策は消費税に限らず、国民民主党の揮発油税や自動車重量税などの本則課税（暫定税率廃止）、日本維新の会はそれらに加えて所得税・法人税の減税（ストック課税はあり方見直し）を示していた。また、日本共産党は国民健康保険料（税）の引き上げや均等割・平等割廃止などを打ち出していた。

あさば たかし

中央大学大学院経済学研究科博士後期課程中退。経済学修士。専門分野は財政学、地方財政論。富士総合研究所主任研究員、白鷗大学教授等を経て、2015年より現職。

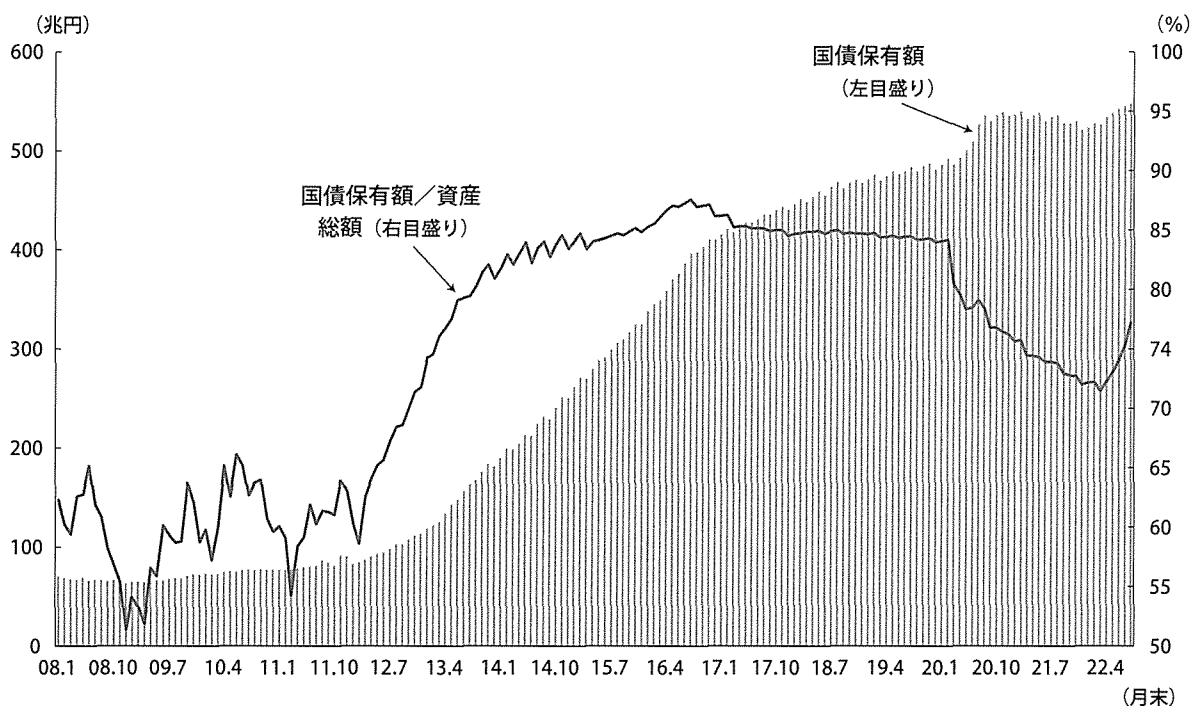
主な著書に、『新版 入門財政学』（同友館、2016年）、『建設公債の原則と財政赤字』（丸善、2013年）、『格差是正の地方財源論』（同友館、2009年）など。

与党は支出増につながる提案を多く出していた。自由民主党では、GDP比2%以上も念頭にした防衛力の抜本的強化に必要な予算水準の達成、ODAの拡充、海上保安庁の体制拡充、こども政策予算の将来的な倍増、1兆円の地方創生臨時交付金、国土強靱化基本計画の見直しと強化、出産育児一時金の充実など、支出増につながる施策が並んでいた。公明党も、普遍的な子ども支援制度の確立、教育無償化拡充、出産育児一時金の増額、地方創生推進臨時交付金の増額などを示していた。

野党も支出増につながる様々な政策を提起していた。主なものでは、多くの党で教育の完全無償化が公約等となっていた。国民民主党では、一律10万円の再給付（一定所得以上は課税対象）や教育・科学技術予算の倍増、デジタルや環境等への大規模投資、日本型ベーシック・インカム創設、最大年250万円の夫婦ふるさと帰農支援給付金創設などが目立つ。立憲民主党は児童手当の支給の延長と増額（所得制限撤廃）、ベーシック・サービス充実などを打ち出していた。日本共産党も、ケア労働者の賃金引き上げや高等教育の授業料半減・入学金廃止・給付奨学金の拡充などがあった。日本維新の会では、防衛費のGDP比2%を目安とした増額や、ベーシックインカムか給付付き税額控除を軸とした再分配の最適化・統合化の本格的検討などが打ち出されていた。

一方、財政規律はまったく顧みられなかった印象がある。確かに論点ではなかったが、各党も完全

図 日本銀行勘定国債保有額(月末)



出所：日本銀行「日本銀行勘定」（日本銀行時系列統計データ検索サイト、2022年9月11日アクセス）により作成

に無視していた訳ではない。日本共産党は、減税や支出増と同額の増収策を提起し他党との違いを見せていた。具体的には、法人税制及び所得税制の改革、富裕税の創設、歳出の浪費削減などである。これらが望ましいか、あるいは現実的かは別だが、財政規律を強調していた。

他の主要政党は、中長期的な観点からの財政規律を示していた。立憲民主党は中長期的に財政の健全化を目指すことを明記し、歳出・歳入両面の改革として税財源の確保や行政需要の変化に応じた予算配分、そして成長力強化による税収増などを示していた。国民民主党は財政の持続可能性の向上を謳い、富裕税への課税強化のほか、日銀保有国債の一部永久国債化、そして賃金上昇率が物価+2%で消費税率を戻すといったことがあげられていた。日本維新の会は、経済成長・歳出削減・歳入改革による財政再建を提示し、基礎的財政収支（プライマリーバランス）黒字化の目標期限を現実的なものに再設定し、増税のみに頼らない姿勢を打ち出していた。

与党では自由民主党が、2025年度のプライマリーバランス黒字化、債務残高対GDP比低減の

財政健全化目標堅持に特徴があるものの、方策は歳出改革努力であり、そもそも経済成長なくして財政健全化なしとしている。公明党も財政健全化を明記するも、「経済あつての財政」が基本方針である。

こうしてみると、日本共産党を除くと、財政再建は成長が前提のうえ具体的な提案は少ないものの、中長期的な財政規律の必要性を示している。

物価上昇の悪影響

減税や支出増を大々的に打ち出す一方、財政健全化にも触れている背景には、各党とも財政規律を無視できないことがあげられよう。

一般的に財政赤字は、金利の上昇や物価上昇、クラウドディング・アウト、自国通貨安による輸入インフレ、そして後世代への負担転嫁などが悪影響として危惧される。日本銀行の異次元緩和により長期金利は抑え込まれているが、政策の持続可能性に難がある。現在の日本の物価上昇は財政赤字を起因としていないが、財政赤字による金利の上昇やさらなる物価上昇の可能性がある。

日本銀行の国債保有額は、2022年8月末で

548兆円と日本銀行の資産の77%に達する(図)。これは、第二次安倍政権発足直前の2012年11月末の112兆円と比較し400兆円強の増加である。国債価格下落時には日本銀行の資産が傷み、円の価値をさらに下げ輸入インフレ加速の恐れがある。

理論的には、財政赤字はマクロ経済に悪影響を及ぼさないという学説もある。例えば自国通貨で債務を負っている場合や、国内で貯蓄投資差額が資金余剰の際には問題を生じないといった考えである。しかし、歴史的に見てそうした理論を現実の政策に反映させることは、非常に危険である。その理由は、物価上昇が弱者にこそ厳しいからである。

経済主体別では、家計が物価上昇の犠牲となる。日本銀行の資金循環統計における2021年度末の主な経済主体別の金融資産・負債を見ると、家計は1,632兆円の金融資産超、法人企業(非金融法人企業と金融機関の合計)は549兆円の金融負債超、そして一般政府が693兆円の金融負債超である。物価上昇は、金融資産や金融負債を実質的に減価する。企業と政府の純負債が実質的に軽くなり、家計の純資産も実質的に少なくなる。また、法人所得課税は原則定率の一方、個人所得課税は所得税が累進課税の為、実質所得が不変でも適用税率が上昇し税負担増となる。これらのことから、物価上昇はインフレ税などと称されることもある。

家計も個別に見れば様々だが、世代としては高齢者世帯がとくに金融資産超である。家計調査年報(貯蓄・負債編)によれば、二人以上世帯における2021年平均の世帯主年齢40歳未満では640万円の金融負債超、40歳代で貯蓄1,134万円に負債1,172万円とほぼ同額、50歳代以上は負債より貯蓄が多い。50歳代で1,154万円、60歳代が2,323万円、70歳以上は2,232万円の貯蓄超である。このように、高齢者世帯ほど物価上昇による金融資産減価の影響を受けやすい。また、公的年金支給額はマクロ経済スライドのためインフレ耐性は不十分である。つまり、家計のなかでも労働所得を持たないあるいは十分でない高齢者世帯が、物価上昇で最大の犠牲者となる可能性が高い。

憲法で財政規律を定める国も

ユーロ圏の国の場合、マーストリヒト条約(1993年発効)でユーロ参加条件として、一般政府の財政赤字の名目GDP比3%以下と政府債務残高の同60%以下などの収斂基準が課された。ユーロ参加後も、ユーロの価値安定のため継続的に収斂基準を満たす必要がある。ユーロ圏の国のなかには、憲法で財政規律の遵守を定める国もある¹。

スペイン憲法第135条2項では、「欧州連合の各加盟国に対して定める限度を超えて、構造的な財政赤字を発生させてはならない。」²とし、同条3項で「公債発行額は、欧州連合運営条約によって定められた基準を超えてはならない。」としている。ただし、大災害や景気後退はじめ緊急事態に対応する例外規定が同条4項に定められている。

また、ポーランド共和国憲法では、「債務の借入及び金融保証及び保険の付与については、その結果、国の公的債務が年間の国内総生産の5分の3を超えるような債務の借入及び金融保証及び保険の付与を行ってはならない。」(第216条5項)として、収斂基準の一部と同じ制限をかけている。

さらに、日本の財政運営にとってはドイツが参考になる³。ドイツ連邦基本法の公債関連規定は、2009年7月改正によって、従来の建設公債の原則中心から財政赤字の対GDP比による規律維持に変えた。背景には、金融危機による財政悪化があった。まず、経済全体の均衡に対する考慮規定を維持する一方、収支均衡の原則(第109条3項)が新たに追加された。ただし、信用調達による収入が名目GDP比0.35%以下の場合、均衡とみなされる。連邦による信用調達を規定する第115条2項では、異常な景気変動への対応として、信用調達の上限を超える場合に監視勘定への記録を定めている。そして、次の段階として、名目GDP比1.5%という信用調達の限界値を設け、これを超える場合には景気が上向いた際にそれを解消する義務を課した。つまり、信用調達の名目GDP比0.35%以内が問題なしの第一段階、0.35%超1.5%までが例外

表 G7各国の財政状況(一般政府、名目GDP比)

(単位：%)

	財政収支		プライマリーバランス		政府債務残高(グロス)		政府債務残高(ネット)	
	2021年	2022年	2021年	2022年	2021年	2022年	2021年	2022年
日本	-5.7	-6.9	-5.2	-6.5	240.5	244.7	131.9	136.1
アメリカ	-11.8	-6.7	-9.3	-4.5	127.6	126.1	99.1	97.6
イギリス	-8.3	-5.3	-5.9	-2.5	143.1	139.2	105.0	101.1
ドイツ	-3.8	-3.4	-3.4	-3.0	78.0	79.0	32.5	33.4
フランス	-6.4	-5.4	-5.2	-4.1	137.9	139.5	87.0	88.5
イタリア	-7.2	-6.1	-3.9	-2.8	175.0	174.4	144.3	142.9
カナダ	-5.0	-2.4	-5.5	-2.3	117.3	117.0	23.9	23.6
OECD計	-7.4	-5.0	-5.8	-3.5	125.0	124.4	75.2	74.8

注：2022年はOECDによる予測

出所：OECD(2022) *Economic Outlook 111(June,2022)*,OECD. により作成

だが解消義務の課されない第二段階、1.5%超が解消義務付きの第三段階である。

日本の財政ルールは厳格

日本は、憲法で財政規律は定めていないが、公債の発行などは、厳格なルールに基づいている。財政法などの公債関連ルールは、戦争財政への反省が背景にある。戦費調達のため大量の公債を発行したこと、そしてその公債が戦後のハイパーインフレを起こし国民生活を破壊したことである。

財政法第4条は、公債発行を原則不発行とし、公共事業、出資金、貸付金の財源とする場合のみその例外とすることで、戦費調達手段としての公債発行を禁じるとともに、総額に歯止めをかける意図があった。また、歳入に公債発行も含めて予算の議決対象とし、予算総則で新発債の年間発行限度額が設定される。そして、予算総則で公共事業費の範囲を定めるが、そこに列挙できる経費は国会答弁等によると、建設公債の償還に見合い将来の国民の資産として残る恒久施設が選定されている。

公債発行の限度額設定はアメリカやドイツで見られるが、イギリスやフランスではない。公債発行を予算に含め議決対象とすることも、そもそもアメリカとイギリスは歳入全体が議決対象外で、フランスは歳入こそ議決対象だが公債発行は対象外である。新たな歳出予算の財源となる新発債と借換債の区

別も、上記4か国では見られない。また、歳入補填債と資金繰り債の区別も、日本のほか上記4か国ではドイツで行われているにすぎない。

その上、日本は公債償還費も予算に含み、上記の国には存在しない厳格な減債制度を有する。その中核は、60年償還ルールである。前年度首の公債発行残高の100分の1.6(約60分の1)相当額を、一般会計から国債整理基金特別会計へ定率繰入する。これに、剰余金繰入が加わる。財政法第6条により、一般会計の決算剰余金の2分の1以上を国債償還財源に充てなければならない。

財政法第4条2項では、償還計画の作成を求めている。当該年度発行の公債の年度別償還予定額等を示した償還計画表を、予算書に添付する。

このように、日本には財政規律を遵守すべく国際的に見ても厳しいルールが設けられている。しかし、実際には特例法による公債発行などで歯止めがかからず、財政赤字の水準は、フロー・ストックいずれもG7諸国中最悪の部類に入る(表)。

現実的なルールの作成を

現在の日本の財政運営は、非常に危ない賭けをしている状態である。賭けているのは家計、とくに一部の富裕層などを除いた一般の世帯や弱者の生活である。均衡財政を求めるものではないが、ドイツのように平時は財政赤字の縮小に努め、景気後

退などが発生した際に十分な支出や減税が実施可能な財政状況を構築すべきである。

プライマリーバランス黒字化や債務残高対GDP比低減の財政健全化目標そのものは、一定の合理性をもつ。しかし、上述の日本の財政ルールは、こうした目標達成と適合しづらい。現行の公債発行等の規定は、一度守れなくなるとその後の歯止めが効かない。また、著しい景気後退期やコロナ禍のような非常事態における対応が困難なうえ、その後の財政改善策の作成も義務付けられていない。特例公債は、1975年度以降、1991～93年間に例外として、継続的に発行されている⁴。また、かつて認められなかった特例公債の借り換えも1984年度から可能になり、2012年度には毎年度の特例法制定が3年（現在は5年）に一度と、歯止めになっていない。

日本国憲法に財政規律を求める条文を入れるのは、現実的ではない。財政規律を遵守可能な財政法改正が考えられる。建設公債の原則を定めた財政法第4条は、1947年の施行以来一度も改正されていない。一方、地方の建設公債の原則を定めた地方財政法第5条は、何度も改正している。ドイツの例を参考に、財政収支対GDP比と連動した新発債発行限度の設定、例外規定、そして例外状況後の健全化義務規定などを定める必要があるだろう。■

《注》

- 1 憲法で財政規律を定める国は他にも存在する。例えばユーロ導入国では、イタリア共和国憲法第81条1項が景気循環を加味したうえでの収支均衡、EU加盟国だがユーロ非導入国のハンガリーは基本法第36条4項でGDPの50%超の債務につながる予算を原則認めない（例外規定あり）。EU非加盟国のスイスは、連邦憲法第126条1項で長期的な収支均衡を求めている。
- 2 各国憲法の訳文は、畑・小森田(2018)による。
- 3 ドイツの公債発行規定の変遷やその内容について詳しくは、浅羽(2010)を参照せよ。
- 4 1975年度より前は、1965年度に特例債を発行している。また、1991～93年度も様々なやりくりが存在していた。

《参考文献》

- 浅羽隆史(2010)「ドイツの公債発行におけるグローバル・ルールと国内ルール」(片桐正俊・御船洋・横山彰編著『グローバル化財政の新展開』中央大学出版部、263-285頁)
- 小村武(2016)『五訂版 予算と財政法』新日本法規
- 富田俊基(2006)『国債の歴史』東洋経済新報社
- 畑博行・小森田秋夫編(2018)『世界の憲法集〔第五版〕』有信堂
- 山岡規雄(2016)『各国憲法集(10)ハンガリー憲法』国立国会図書館調査及び立法考査局

