視　点

財政危機の構造について

和光大学専任講師（郵政研究所客員研究官）　後藤　達也

1　財政赤字の現状

日本経済にとって、90年代はまさに「失われた10年」となった。バブル崩壊後、日本経済は10年もの長期間にわたって低迷し、今もなお平成不況が持続している。こうしたなかで、高度経済成長を支えた日本的経済システムの行き詰まりも顕在化することとなった。このように閉塞感が蔓延している経済状況を打開するため、日本的経済システムの再構築が急務となっている。政府部門においては、国民の絶大な支持を受けて誕生した小泉政権のもと、「改革なくして成長なし」をスローガンに、日本的行財政システムの本格的な改革に取り組みはじめた。経済財政諮問会議の『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』（いわゆる『骨太の方針』）における７つの改革プログラムでは、財政構造改革を目標の１つに掲げている。

まず、日本財政の現状について平成14年度当初予算の概要から整理していきたい。一般会計の予算規模は81.2兆円となった。歳入面の内訳では、公債発行額は30兆円（前年度比5.9%増）であり、公債依存度は36.9%（前年度34.3%）となっている。10年前の平成４年度では、当初予算ベースで、公債発行額は7.2兆円、公債依存度は10.1%であったことを考えると、この10年間で両者とも３倍以上に拡大している。一方、歳出面の内訳では、国債費は16.6兆円（前年度比2.9%減）であり、歳出に占める割合は20.5%（前年度20.8%）となっている。10年前の平成４年度では、国債費は16.4兆円、歳出に占める割合は22.8%であった。わが国の低い長期金利による恩恵を受けていることもあって、この10年間で国債費についてはほとんど変化していない。

周知の通り、現在の日本財政を取り巻く環境は極めて厳しい。バブル崩壊後における相次ぐ大規模な景気対策により、平成13年度末（２次補正後ベース）の国と地方を合わせた長期債務残高は約675兆円（対GDP比135%）に達し、平成14年度末（当初予算ベース）には約693兆円（対GDP比140%）となる見込みである。これは、一般会計の予算規模（平成14年度当初予算）が約81.2兆円であるから、その8.6倍に相当する金額である。今から10年前の平成４年度末に約301兆円（対GDP比62%）であったことを考えれば、ごくわずかの期間で、総額で見ても、対GDP比率で見ても、実に２倍以上に膨れあがってしまったことになる。

先進国間の国際比較で見ても、わが国の長期債務残高の対GDP比率は際だって高い水準にある。OECDによる国際比較によると、平成13年度末の長期債務残高対GDP比率において、世界一の債務大国であったイタリアを抜き、まさしく先進国中最悪の財政状態に陥ってしまった。また、他の

先進諸国の長期債務残高対GDP比率が低下傾向にあるなかで、日本のみが凄まじい勢いでこの比率を上昇させている姿は異常と言うほかない。

さらに、政府の債務はこれだけではない。財政構造改革の第一歩として、平成14年度の当初予算において、小泉首相の公約でもあった「国債30兆円枠」が堅守されている。しかし、この過程では、いわゆる「隠れ借金」の一種である地方交付税特別会計の借入金（3.6兆円）などによる会計操作がなされている。この地方交付税特別会計の債務残高も約46兆円にまで拡大している。これは、地方交付税交付金（平成14年度地方財政計画）が19.5兆円であるから、その2.4倍に相当する金額である。こうした「隠れ借金」などの潜在的な債務をも考慮に入れれば、わが国の長期債務残高はさらに膨張するであろう。わが国の財政は極めて深刻な状態を呈している。

本稿では、わが国の財政危機の構造をいくつかの視点から眺め、まずはその実態について理解を深めたい。そしてまた、今後の中長期における財政運営において、どのような舵取りが必要となるのか考えたい。

2　構造的財政赤字の拡大

財政の機能として、資源配分機能、所得再分配機能、経済安定化機能の３つが挙げられる。このうち、経済安定化機能としては、ビルト・イン・スタビライザー（自動安定化装置）があり、わが国の財政制度に組み込まれている。租税体系が累進所得税や法人税を中心に構成されているため、税収は景気変動に敏感に反応する。よって、不況時には、所得税と法人税はGDPの落ち込み以上に減少することになる。これによって、個人可処分所得や税引後の法人利潤の落ち込みを緩和し、総需要を構成する消費や投資を安定させる。しかし、ビルト・イン・スタビライザーの効果によって、不況下においては税収の落ち込みが起こり、財政収支は悪化することになる。事実、平成不況が持続しているわが国において、税収の落ち込みは著しい。税収の落ち込みの程度が緩やかであれば、これほどまでに財政状態が悪化することはなかったであろう。しかし、仮に景気が回復し、税収が増加したとして、はたして現在の財政赤字は解消できるのだろうか？

先に見たとおり、わが国の長期債務残高は著しく膨張している。特に問題視すべきは、現在の財政赤字のうち、構造的部分が占める割合が非常に高いのではないかと危惧されることである。なぜなら、構造的部分が現実の財政赤字に占める割合が大きくなればなるほど、財政赤字の解消はよりいっそう困難なものになるからである。

年々の財政赤字には、短期的な要因（景気循環）によるものと、構造的な要因（裁量的財政政策）によるものとがあると考えることができる。より具体的に言えば、現実に発生する財政収支には、所与の財政制度および租税構造のもとでの経済活動水準に依存して生じる収支（ビルト・イン・スタビライザーによる収支）と、政府が経済に対して積極的な立場からとった裁量政策によって生じる収支との両方が含まれている。この両者を明確に区別し、現在の財政赤字が構造的であるか否かを判断する指標として、高雇用余剰という概念が活用されてきた。

高雇用余剰とは、所与の財政制度・租税構造のもとで、経済活動水準が完全雇用に復帰したときに発生すると予測される財政収支と定義付けられる。完全雇用余剰、または構造的財政収支とも呼ばれる。つまり、たとえ現在の経済状況が景気回復によって、理想的な経済状態、つまり完全雇用状態に移行したとしても、それでもなお改善が見込めない構造的な財政赤字の水準を定量的に分析することができる。よって、財政赤字水準の測定

基準として、この高雇用余剰概念を採用し、わが国における構造的な財政赤字を計測することで、日本の財政赤字の実体を短期的要因と構造的要因とに分解して把握できるのである。

OECDの推計結果によれば、1993年度に構造的財政赤字が発生し、その赤字幅がこれまで拡大してきたことが分かる[1)]。また、1999年度時点で、現実の財政赤字の約９割を構造的財政赤字が占めている。一方、内閣府の推計結果によれば、1992度年に構造的財政赤字が発生し、その赤字幅は拡大してきている。こちらも、1999年度時点で、現実の財政赤字の８割以上を構造的財政赤字が占めている。よって、景気が回復して循環的な財政赤字が解消されたとしても、構造的な財政赤字がそのまま存在するため、現在の財政赤字の縮小は残念ながらほとんど期待できないことになる。

３　中立命題成立の可能性

バブル崩壊後に発生した巨額の財政赤字のほとんどは、裁量的財政政策による構造的財政赤字であることが分かった。しかしながら、こうした大規模な裁量的財政政策を実施してきたにもかかわらず、短期的な景気下支え効果はごくわずかであり、日本経済を本格的な成長軌道に乗せることはできなかった。これにはどのような理由が考えられるだろうか？

その理由の１つとして、中立命題の成立が現実味を帯びてきたことが挙げられる[2)]。中立命題とは、政府支出の拡大が公債で調達されても、また租税で調達されても、生じる経済効果は全く等しくなるという考え方である。通常、不況時には公共投資や減税の実施によって、消費が刺激され、乗数効果によって生産や雇用も拡大していくと考えられる。しかし、一般的に公共投資や減税の財源は公債の新規発行による借金によって賄われるため、将来時点において増税によって公債を償還することが必要になる。よって、もし公債発行による公共投資や減税の実施によって、国民が将来の増税による公債の償還を予想して、公債発行額だけ貯蓄を高めるという合理的な行動をする場合は、消費等の経済活動は全く影響を受けないことになる。つまり、公共投資や減税などの裁量的財政政策は、短期的にも、長期的にも、全く効果を持たないことになる。特に、遺産動機を組み入れたバローの中立命題においては、公債を償還するための増税が将来世代にまたがる場合においても成立することになる。したがってわが国において中立命題がどの程度成立しているのかということは、財政構造改革を推し進める上において、極めて重要な問題であると言えよう。

わが国においても、中立命題の成立について数多くの実証分析が行われてきた。例えば、筆者の共同研究である村田・後藤（2001）では、バブル崩壊後の中立命題の成立について分析している。具体的には、理論モデルから導かれた中立命題の成立条件をマクロ消費関数および資産需要関数の推計とBlanchard＝Weil型消費関数の推計によって検証している。大量の公債発行が生じた1975年から1999年おける推計結果によれば、バブル崩壊前の1990年までに関しては、中立命題は成立していないとの結果を得ている。他方、バブル崩壊後に公債残高が急速に累積した1991年度以降に関しては、中立命題が成立している可能性が高まってきているという結果を得ている。また、この時期においては、国民の40～60%が公債発行は将来の増税に繋がるとみなしていると判断している。

１）後藤（2000）における筆者の推計においても、バブル崩壊後の1994年以降、再び構造的な財政赤字が発生し、その赤字幅が拡大していることが分かる。また、後藤（2000）においては、構造的財政赤字の推計上の問題点についても指摘している。

２）井堀（2000）は、公共投資の乗数効果が小さくなった原因として、⑴税率（＝租税負担率）の上昇、⑵日本経済の国際化、⑶変動為替レート制度のもとでのマンデル＝フレミング効果、⑷公債の中立命題、の４つを挙げている。

よって、90年代に入って公債残高が累積する中で、公債発行は将来の増税と考える国民の割合が増加し、国民の多くは増税による公債の償還を織り込んでいる可能性が高い。つまり、ある程度の中立命題が成立しており、最適な消費・貯蓄行動を実行する際に、中長期の財政運営を考慮に入れている国民が増加していると考えられる。国民の多くは、短期的な視点での消費・貯蓄行動（今期の可処分所得のみで今期の消費を決定する）から、中長期的な視点での消費・貯蓄行動へと移行しているのである。したがって、中長期の財政運営が国民の消費・貯蓄行動に与える影響は決して看過できるものではなく、中長期的な視点での財政運営がこれまで以上に重要になってきていると言えよう。

4　プライマリー・バランスと中長期の財政運営

プライマリー・バランスという用語は、従来の財政学の教科書では使われていない比較的新しい概念である。プライマリー・バランスとは、財政運営の健全度を示す指標の１つであり、「基礎的財政収支」とも呼ばれる。近年、中長期的な財政赤字の維持可能性が問題となるにつれて注目されるようになり、財政運営上の目標として活用されるようになった。経済財政諮問会議のいわゆる『骨太の方針』においても、中長期の目標として、プライマリー・バランスの均衡を挙げている。

プライマリー・バランスは、「国債費（過去の借金に関わる利払い費と償還費）を除く歳出」と「公債金収入（新たな借金）を除く歳入」との差額と定義される。プライマリー・バランスが均衡しているもとでは、国民が国に払う税金などの負担と国から受ける公的サービスの受益は同じ水準になり、現在の負担と受益が均衡しているということになる。これが赤字の場合は、現在の国民が負担する以上の公的サービスを享受しており、そのツケを将来世代に回していることになる。わが国のプライマリー・バランスはバブル期の1980年代後半から1991年度にかけて黒字であったが、バブル崩壊後の1992年度以降は赤字である。ちなみに、平成14年度当初予算では13.3兆円の赤字となっている。

財政赤字の維持可能性を確保するためには、少なくとも債務残高の対GDP比率を一定にする必要がある。もし債務残高の対GDP比率が上昇し続け、発散していくような場合、財政の維持可能性は確保されず、将来的に財政の破綻を招きかねない。プライマリー・バランスの均衡を達成させることによって、債務残高の対GDP比率は現行の水準に保たれ、こうした最悪の事態を回避できる。

ここで、プライマリー・バランスを考える際に注意すべき点が２つある。１つは、プライマリー・バランスの均衡は、財政の維持可能性を確保するための必要条件であるが、十分条件ではないということである。名目経済成長率＝（長期）名目金利が成立していなければならない[3)]。この状態のもとでプライマリー・バランスを均衡させることによって、債務残高の対GDP比率を一定に抑えることが可能となり、財政赤字が発散することはない。この時はじめて、財政の維持可能性を確保することができるのである。しかし、わが

3）t 期のGDPをY_t、債務残高をD_tとし、（長期）名目金利を r、名目経済成長率をgとする。また、国債費は過去の借金の利払いとする。今、プライマリー・バランスが均衡している状態を考える。このとき、新たな借金は過去の借金の利払い分のみとなり、国債費 rD_{t-1}と公債金収入（新規の国債発行額）D_t-D_{t-1}とが等しくなるから、$rD_{t-1}=D_t-D_{t-1}$となる。

よって、$D_t=(1+r)D_{t-1}$である。したがって、債務残高の対GDP比率は、$\frac{D_t}{Y_t}=\frac{(1+r)D_{t-1}}{(1+g)Y_{t-1}}$と表される。ここで、（長期）名目金利が名目経済成長率に等しくなるとき、$r=g$となり、$\frac{D_t}{Y_t}=\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}}$となるから、対GDP比率は一定に保たれることになる。

国において、現時点では、名目経済成長率はマイナス、（長期）名目金利は１％～２％であり、名目金利が名目成長率を上回っている。

２つは、プライマリー・バランス均衡を達成することは、債務残高の対GDP比率が一定に保たれることを意味しているだけであるということである。つまり、財政の維持可能性が確保されるというだけであり、これまでに累積してきた債務残高は何ら減少することはないのである。よって、より積極的に財政再建を目指すためには、プライマリー・バランスを黒字化し、債務残高の対GDP比率を現行の水準より小さくしていく必要がある。

経済財政諮問会議の『構造改革と経済財政の中期展望について』（平成14年１月）によれば、構造改革の成功と着実な経済成長が実現できるという、かなり楽観的な経済見通しのもとで、2010年代初頭（平成21年以降）に、プライマリー・バランスはようやく黒字化するとしている。一方、財務省は、この中期展望での経済見通しを反映させた『平成14年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算』（平成14年２月）において、一般会計の歳入と歳出の規模を平成17年度まで試算している。平成17年度の公債発行額については、現在の財政構造を前提とする限り、悲観的試算（名目経済成長率0.5%）では42兆円、楽観的試算（名目経済成長率は平成15年度1.25%・平成16年度以降2.5%）では39兆円に達することになる。悲観的試算では、プライマリー・バランスは平成14年度の13.3兆円から平成17年度の22.8兆円に拡大し続ける。つまり、財政構造改革が成功しない限り、プライマリー・バランスの均衡は達成できず、「国債30兆円枠」も維持できない。

しかも、この財務省の試算では国債費の算出において、平成17年度まで10年国債金利を2.0%という低水準に仮定していることに注意しなければならない。将来的には、財政赤字の維持可能性に対する市場の信認を失い、国債価格が下落して長期金利が上昇するという事態も起こりうる。その場合は、国債費がさらに膨張し、国債発行額はこの試算以上に増加するだろう。国債費が膨張すれば、予算編成の自由度が奪われ、財政の硬直化という問題も顕在化してくることになる。

5　まとめ

これまで見てきたとおり、わが国の財政赤字の大部分は構造的なものであり、景気回復によって解消できないものである。中長期的にも、現在の財政構造を前提とする限り、公債発行額は増加し続け、長期債務残高がさらに膨張することが見込まれる。また同時に中長期の財政運営が国民の消費・貯蓄行動に与える影響が大きくなってきており、中長期的な視点での財政運営の重要性が増している。したがって、中長期的に財政構造改革を強力に推し進めていく必要がある。実効性ある中長期の財政構造改革のスケジュールを早急に具体化し、責任ある財政運営を継続して実行していくことによって、財政再建の道筋を国民に明示することが最も重要である。団塊の世代が年金受給者となり、社会保障関係費がさらに増大し始める2010年までに、財政再建の目処を付けておく必要があろう。まずは、財政運営における中長期の政策課題として、プライマリー・バランスの均衡を目指した財政構造改革を実行していかなければならない。またさらに、（長期）名目金利以上に名目経済成長率を上昇させることも必要とされる。

財政構造改革の現実的な手段として、中長期的には歳出削減や増税を実施せざるを得ない。特に、歳出の膨張に歯止めをかけ、財政再建の道筋を国民に明示していくために、具体的な歳出削減目標を中長期にわたって設定することも必要であると思われる。しかし、これらの需要抑制政策は景気

後退をもたらす側面もある。たとえある程度中立命題が成立しているような経済状況であっても、中立命題が完全に成立しない限り、裁量的財政政策の景気下支え効果を完全に否定することはできない。また、デフレ圧力が継続している日本経済において、急激な需要抑制政策を実施することは大変危険である。

よって短期的には、景気対策の見地から歳出の量を急激に縮小することが困難であるとしても、まずは歳出の質について精査し、その内訳を見直されなければならない。民間需要を誘発する効果が高く、日本の潜在成長力を高めることができる内容に改革していく必要がある。平成14年度当初予算では、公共投資関係費について、前年度当初予算相当額より１割の削減を行った上で、７分野（環境、少子・高齢化、地方活性化、都市再生、科学技術振興、人材育成、IT）への重点化を図ろうとしている。今後の予算編成においても、こうした硬直的な従来型予算配分の見直しを継続していかなければならない。

参考文献

井堀利宏（2000）『財政赤字の正しい考え方』東洋経済新報社
後藤達也（2000）「財政赤字水準の測定と評価」『関西学院経済学研究』31号
内閣府編（2001）『平成13年度　経済財政白書』財務省印刷局
村田治・後藤達也（2001）「わが国に関する中立命題の実証分析」第58回日本財政学会報告論文
OECD（2001）『エコノミック・アウトルック』70号