

# [特論] コロナ禍の次は債務禍?! —財政健全化が見えない2024年度予算

兼村 高文

NPO 法人 市民ガバナンスネットワーク理事長

## はじめに

コロナ感染症のパンデミックから世界はやっと解放されたようである。コロナ対策では2020年に世界で過去最大の財政支出が公債発行で行われた。いま平時に戻り、日本の予算も2024年度一般会計予算は12年ぶりに対前年度比でマイナスとなった。しかし財源のほとんどを公債で賄ってきたツケは大きい。政府の債務残高は対GDP比で250%を超え世界でも例がないほどに積み上がっている。2024年度予算で国債費は過去最大となる。

コロナ対策で巨額の財政支出により経済は回復してきたが、そのツケはこれから払わなければならない。日本の財政状況は世界でも際立って悪い。それにもかかわらず財政健全化の対策は消極的である。このままでは早晩、コロナ禍から脱した後は債務禍となりかねない。海外の財政健全化の取り組みをみながら、債務禍にならない方策を探してみたい。

## コロナ禍から債務禍への懸念

コロナ対策で世界は過去最大の財政支出を行った。IMFの資料では、先進諸国の財政支出は2021年央までに約16兆ドルと推計していた。この額は世界のGDP比で5.0%に相当し、リーマン危機の1.6%を大幅に上回った。歴史的な規模の財政支出がパンデミック対策として行われたのである

が、そのため政府債務残高も巨額に上り、2021年末に先進諸国の政府債務残高は対GDP比で125%になり、これもリーマン危機後の89%、さらに第2次大戦後の124%も超え、歴史的な財政支出がコロナ対策として実施された。

図表1は、主要国の政府債務に関するコロナ感染症前後の2019年から2022年までのデータである。コロナ感染症により経済が大きなダメージを受けて2020年に財政収支はいずれも対GDP比で大きなマイナスを記録した。米国は最大で▲15.0%、次いで英国、フランス、イタリアが▲13.1%、日本は▲8.7%、そしてドイツも▲4.3%であった。その後は財政収支は改善に向うが、いずれの国も2022年でマイナスのままであった。

巨額の財政収支赤字は公債発行により賄われたため、債務残高は大きく膨れた。コロナ対策が行われた2020年はいずれの国も債務残高対GDP比は大きく膨れた。日本は過去最大の258.7%となり、世界最悪記録を更新した。次いでかつての債務大国のイタリアは154.9%で日本より100%も低い。以下は米国の133.5%、フランスの114.7%、英国の105.6%と続き、最も低いドイツは68.0%である。債務残高は2020年をほぼピークに2022年には日本を除いて減少した。日本は2022年もコロナ対策に加えて経済対策を続けていたため、国の一般会計当初予算は2022年度においても2020年度を5兆円余り上回り、これも含めて赤字国債の発行が続いた。

図表1 政府債務の国際比較(対GDP比)

		2019年	2020年	2021年	2022年
日本	財政収支対GDP比	▲3.6	▲8.7	▲3.6	▲5.1
	債務残高対GDP比	236.4	258.7	255.4	261.3
	プライマリーバランス対GDP比	▲2.6	▲8.5	▲5.0	▲6.2
米国	財政収支対GDP比	▲6.9	▲15.0	▲12.1	▲4.0
	債務残高対GDP比	108.7	133.5	126.4	121.7
	プライマリーバランス対GDP比	▲3.5	▲12.0	▲9.4	▲1.2
英国	財政収支対GDP比	▲2.5	▲13.1	▲8.2	▲6.2
	債務残高対GDP比	84.5	105.6	108.1	102.6
	プライマリーバランス対GDP比	▲0.6	▲11.4	▲5.7	▲2.4
ドイツ	財政収支対GDP比	1.5	▲4.3	▲3.9	▲2.7
	債務残高対GDP比	58.9	68.0	68.6	66.5
	プライマリーバランス対GDP比	2.1	▲3.9	▲3.5	▲2.3
フランス	財政収支対GDP比	▲2.5	▲13.1	▲8.2	▲6.2
	債務残高対GDP比	97.4	114.7	112.6	111.1
	プライマリーバランス対GDP比	▲1.7	▲7.8	▲5.2	▲3.2
イタリア	財政収支対GDP比	▲2.5	▲13.1	▲8.2	▲6.2
	債務残高対GDP比	134.1	154.9	149.8	144.7
	プライマリーバランス対GDP比	1.7	▲6.2	▲3.8	▲1.7

出所：財務省「日本の財政関係資料」令和5年版。

つぎに、プライマリーバランス(PB)の状況をみると、日本はPBの黒字化を2025年度を目標にして財政運営を行ってきたが、一時的にしる2020年は▲8.5%になった。米国は▲12.0%、英国▲11.4%、フランス▲7.8%、イタリア▲6.2%といずれも大きなマイナスを記録した。しかしその後はマイナス幅は減少し債務残高の比率も減少したが、日本のマイナス幅の減少は小さく債務残高の対GDP比は2022年は261.3%と2020年より増加している。

世界で巨額の政府債務残高を抱えたことで、財政危機を懸念する声が高まっている一方で、財政支出が自国通貨で行われれば債務不履行は起きないとの主張がある(現代貨幣論)。また成長率が金利を上回っていれば財政の持続可能性は保たれるとの理論もある。こうした楽観的な主張に対して、

実際には巨額の財政支出と供給サイドの問題で米国など急速なインフレに見舞われ、連邦準備制度理事会(FRB)やEU中央銀行(ECB)などは利上げを余儀なくされてきた。日本でも円安をともなって物価高に見舞われる中で、日銀はこれまでのゼロ金利政策の解除に向けた出口を探っている。今年中にも解除が噂される中で、金利が上昇してくれば国債費は大きく膨れる。すでに2024年度予算で国債費は27兆円に上り、前年度より2兆円近く増加している。

先進諸国ではみられない程大幅に公債(赤字国債)に依存しきった財政運営は、金利が正常に戻るにつれて厳しい局面に遭遇することが予想される。すでに国債費が増加し始めていることから明らかのように、早急に財政健全化に取り組まなければコロナ禍から脱却した後は債務禍に見舞われか

図表1 政府債務の国際比較(対GDP比)

	日本	米国	英国	フランス	ドイツ	イタリア	EU
公債発行根拠法	財政法、特例公債法	第二自由公債法(1917年制定)	なし	予算法	予算法	財政法	
年間発行制限	予算に規定	第二自由公債法に規定	なし	予算法に規定	予算法に規定	財政法に規定	
公債残高制限	法規定なし	第二自由公債法に規定	なし	なし	なし	なし	
財政健全化目標	法規定なし:財政目標PB黒字化	Pay-As-You-Go法など	予算責任憲章:法規定ではないが政治が遵守	複数年財政計画法:5年度の財政計画	憲法規定:連邦・州の予算収支均衡義務	憲法規定:EU規定準拠、例外規定あり	財政収支対GDP比3%以内、債務残高対GDP比60%以内

出所:財務省「諸外国の公債管理政策」等より作成。

ねない。

## 海外の財政健全化制度と経済の回復状況

日本を含めて政府は巨額の債務残高をコロナ下で抱えてしまったが、その後は各国で財政健全化へ向けた取組みを始めている。取組みをみる前に主要国の公債発行と財政健全化の制度をみておこう。

図表2は、各国の公債発行と健全化の制度をまとめたものである。公債発行と制限に関する法制度については、日本は公債発行は財政法第4条で原則禁止しているが、但し書きで建設国債として区分した国債発行は認め、さらに毎年特例法を制定して赤字国債として区分される特例国債を1975年度以来、毎年制定して発行し続けている。発行額の制限は予算に計上して決めている。米国は1917年に制定した第二自由公債法により発行が認められ、債務上限が決められている。英国は国債発行に関する法規制はなく、フランスとドイツは予算法、イタリアは財政法にそれぞれ規定している。またEUは加盟国には、財政収支対GDP比3%以内、債務残高対GDP比60%以内の規律が課せられている。

つぎに、財政健全化に向けた制度としては、日本は法規定はないが政府が健全化目標として財政計画でプライマリーバランスの黒字化目標を設定して

いる。過去に何度か黒字化目標の年次を定めてきたが、現在は2025年度プラス化目標があるが実現は現時点では絶望的である。米国は第二自由公債法により公債発行の上限が決められており、議会で大統領の予算案と議会の承認で話題となっているが、以前からペイ・アス・ユー・ゴー原則とキャップ制も予算の増加を抑えてきた。英国は政治により健全財政について決めた予算責任憲章(Charter for Budget Responsibility)を政治が順守している。フランスは複数年の財政計画により運用され、ドイツとイタリアは憲法に規定し、とくにドイツは連邦と州の予算は収支均衡を義務付けているため、財政は健全を維持している。

2020年に巨額の財政支出を公債で賄ってきた各国は、2021年に入ると今後の財政規律をどう回復するかに議論が向けられた。2021年1月に誕生したバイデン大統領は、トランプ前政権時代に35%から21%に引き下げられた連邦法人税率の引き上げに言及し始め(現在も21%)、2021年6月に英国で開催されたG7でも法人税率引き上げが議論され、それまでに引き下げられてきた法人税率について最低税率を15%以上とすることで合意した。英国でも19%であった法人税率は2023年に25%に引き上げられた。英米がこうした税率の引き上げにより財政規律の回復を図る一方、日本は経済対策により税収増を図るといった従来の政策を取り続け、税率の引き上げによる財政規律の回復は

図表3 主要国の実質経済成長率

	2020	2021	2022	2023
日本	▲4.6	1.7	1.0	2.0
米国	▲3.4	5.7	2.1	2.1
英国	▲9.8	7.4	4.1	0.5
フランス	▲8.0	6.8	2.5	1.0
ドイツ	▲4.6	2.6	1.8	▲0.5
イタリア	▲8.9	6.7	3.7	0.7

注：2023年は推計。

出所：IMF世界経済見通し2021,2022,2023より作成。

全く議論されてこなかった。

さて、財政健全化制度を堅持し財政規律の回復を進めてきた各国はどのような回復をみたか確認していきたい。最も厳しい財政規律で健全財政を維持してきたドイツは、比較国の中では厳しい回復状況である。もっともドイツの経済低迷の主因は財政にするよるものでないが、他国に比べれば低迷が続いている。また日本も停滞が続いている。これに対して米英仏伊は2021年には大きく回復しているが、2023年は世界的なインフレ等により世界経済は低成長となっている。

## 財政ガバナンスの強化に向けたロードマップ

海外事例から財政健全化を学ぶのであれば、1つは独立の財政機関を設置することである。財政運営や予算編成など政策決定に際しては、公正中立の経済財政予測の専門機関を設置することが求められる。日本政府の経済見通しは常に民間予測を上回り、楽観的な見通しが示される。予算はこの数値をもとに税収を見積もり歳出が決められるのであるから、景気が好調であれば良いが、そうでなければ補正予算で赤字国債の発行を余儀なくされる。

英国では2010年にキャメロン政権で予算の透

明性と信頼性を高めるために政府の経済見通しを政府とは独立した予算責任局（Office for Budget Responsibility：OBR）を設置した。OBRの役割は財政の持続可能性を調査し報告することであり、前述の予算責任憲章で定められている。OBRの主な役割は、①経済財政見通しの作成（年2回経済と財政に関する5年間の見通しと予測値と実績との違いを検証して公表）、②政府の財政目標に関する進捗評価（政策目標達成可能性を評価）、③持続可能性とバランスシート分析（長期的な財政の持続可能性を評価）、④財政リスクの評価（財政の持続性に関する分析）、⑤税制や政策コストの精査。OBRは現スナク政権においても独立した機関として機能している。

独立の財政機関はOECD加盟国38カ国のうち30カ国が同様の機関を設置している。こうした状況をみると、先進国では必須の機関であり、日本は財政健全化への取組みがいかに後ろ向きであるかが分かる。予算が甘い見通しのもとで編成され、外部のチェックなしにアベノミクスを継承して経済優先の予算が続けられれば、債務禍は直ぐに襲って来る。

今後は財政健全化に向けたロードマップを示し、それを政治が遵守する規律を設けることが喫緊に求められる。しかし昨年末からの政治資金問題で信任を失った政治に期待することは難しい。今

年は選挙イヤーでもあるので、有権者のチェックにより債務禍を防ぐしかない。

財政は持続可能性のためには収支均衡の運営を維持・管理・運営する財政ガバナンスを政府が構築することが求められる。そのためには政府に加えて前述の独立のチェック機関が必須であり、また健全財政維持のためのルールの設定と維持のための規律が求められる。こうした財政ガバナンスはすでに多くの国で設けられているのであるが、日本はバブル崩壊から経済対策優先で成長の果実による健全化はありついでいない。

政治は現実を直視し、財政ガバナンスの構築に向けたロードマップを示して早急に取り組んでもらいたい。そうでなければコロナ禍から脱した日本は世界で一人、債務禍に陥るのは目に見えている。

## 今後の見通し

今後の財政健全化の見通しは政府の本気度にかかっている。といっても昨年からの国民の信頼を失った政権に財政健全化を期待することはできない。財政健全化は政治が混沌した時には争点とはならない。加えて今年は世界的にも選挙イヤーであり、政権が大きく動くかもしれない。台湾の総統選挙で与党が引き続き政権を担うことで台湾情勢は緊張状態が続く。米国選挙も結果次第で再び混乱も予想される。コロナ禍は人類の知恵等により終息に向かわせたが、債務禍は真に迫りつつあり、結局は外圧 (IMF) によって終わらせることだけは避けてほしい。

(かねむら たかふみ)

