

日医総研ワーキングペーパー

日本の借金はなぜ増えたか

No. 133

2006年8月29日

日本医師会総合政策研究機構 前田由美子

日本の借金はなぜ増えたか

前田由美子 / 研究協力者 鮫島信仁

キーワード

- ◆ 国債
- ◆ 社会保障費
- ◆ 外国為替資金証券
- ◆ 政府短期証券
- ◆ 日銀
- ◆ 公共事業費
- ◆ プライマリーバランス
- ◆ 量的緩和

ポイント

- ◆債務残高は、プライマリーバランスの赤字以上に増加している。過去の借金が雪だるま式に増えているからである。
- ◆日銀は、「量的緩和政策」を隠れ蓑に、法律では禁止されているにもかかわらず、銀行から国債を買い取った。しかし、銀行は貸出を増やすどころか、ふたたび国債を買いに走った。それをまた日銀が引き上げるという、蛸が足を食う構図があった。この結果、増加した国債は、公共事業が消費した。すでに少子高齢化が現実のものになりつつあった1987年、国は1,000兆円の公共投資バラマキ行政を計画した。
- ◆一方、政府は、借金（政府短期証券）をしてまで、資金を調達し、ドル買い介入を行っているが、その結果たまった外貨で米国債を購入し、米国経常赤字の穴埋めをしてきた。
- ◆第一に、現在の借金が公共事業費によるものであるとの認識を確かにし、その尻拭いをすべきである。第二に米国経済の下支えをしてきた金融政策を厳しく見直すべきある。そして当然、これらのことなしに、国民に借金のツケを回すべきではない。

目 次

まえがき	1
1. 借金とプライマリーバランスおよび社会保障費の関係	2
2. 国債はなぜ増えたか	
(1) 国債の種類別推移	4
(2) 国債の所有者	7
(3) 国債の使い道	11
3. 政府短期証券はなぜ増えたか	14
4. 考 察	18
参考資料・参考文献	20

まえがき

政府は債務残高の抑制のため 2011 年のプライマリーバランスの黒字化を目指しているが、プライマリーバランスの赤字と債務残高の増加額とは直接的な関係はない¹。たとえば、国の債務残高は 2003 年度から 2004 年度にかけて 78.4 兆円増加したが、2004 年度のプライマリーバランスは▲14.0 兆円であった。

ではなぜ、国の債務残高は膨張しつづけているのであろうか。

本稿では、国の債務残高のほとんどを占める「国債」と「政府短期証券」残高に焦点を当てて、債務残高の増加要因を探った。その結果、現在の債務残高は、過去の遺産によるところが極めて大きいことははっきりした。また、これだけの借金をしながら、米国の経常赤字の穴埋めをしていることも明らかとなった。

債務圧縮のためだといって、社会保障費ほか、足下の歳出を削減することが、いかに“お門違い”なことかを認識していただければ幸いである。

2006 年 8 月 29 日

日本医師会総合政策研究機構 前田由美子

(研究協力者 鮫島 信仁)

¹「国家財政の実態（平成 16 年度決算）－社会保障費の削減によって財政は健全化するのか－」日医総研ワーキングペーパーNo.128, 2006 年 7 月 4 日

1. 借金とプライマリーバランスおよび社会保障費の関係

国の債務残高は 2003 年度から 2004 年度にかけて 78.4 兆円増加したが、2004 年度の一般会計のプライマリーバランスは▲14.0 兆円であった。2002 年度から 2003 年度にかけても、債務残高は 34.4 兆円増加したが、プライマリーバランスは▲16.6 兆円であった。

このように、債務残高はプライマリーバランスの赤字以上に増加している。このことはまた、プライマリーバランスが黒字になっても国債が発行されつづけることを示唆している。

「骨太の方針 2006」²では、社会保障に関しても「聖域なく厳しく」見直すとされている。しかし、国の一般会計における社会保障費³の伸びは 2002 年度以降 1 兆円を下回っており、債務残高増加額の 1%にも満たない。

筆者は例年、国の一般会計と特別会計とを統合し、会計勘定間の重複を排除した上で、連結社会保障費⁴を推計しているが、連結社会保障費ベースで見ても、その増加額は多くて年 1 兆円程度であり、債務残高に大きな影響を与えるものではない。

プライマリーバランスの赤字、あるいは単年度の社会保障費増加額以上に債務残高が増えているのはなぜか。ひと言でいえば、過去の借金が雪だるま式に膨らんでいるからである。

以下、債務残高の 9 割を占める国債と政府短期証券に焦点を当てて、残高増加の背景を探っていく。

² 経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」, 2006 年 7 月 7 日

³ 国の予算および決算上は「社会保障関係費」と言うが、以下、単に、社会保障費と呼ぶ。

⁴ 連結手法は、前田由美子「2005 年度 国家予算の分析 - 社会保障費を中心に -」(日経総研ワーキングペーパーNo.115, 2005 年 9 月 15 日)ほかで詳述

表1 国債・借入金残高増加額と社会保障費

(兆円)

	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度
普通国債	367.6	392.4	421.1	457.0	499.0	526.9
財投国債	0.0	43.8	75.6	91.8	121.6	139.4
その他の国債	13.1	12.0	7.6	7.6	5.8	4.3
借入金	110.1	109.5	107.0	60.6	59.1	59.3
政府短期証券	47.6	49.6	57.5	86.1	96.1	97.6
国債・借入金残高	538.4	607.3	668.8	703.1	781.6	827.5
増加額	45.4	68.9	61.4	34.4	78.4	45.9

* 年度末残高

① 税収その他	60.4	56.9	52.3	50.3	53.4	未公表
② 地方交付税等	15.8	16.7	16.5	17.4	17.7	
③ 一般歳出	52.0	52.3	51.6	49.5	49.7	
プライマリーバランス(①-②-③)	-7.5	-12.1	-15.8	-16.6	-14.0	

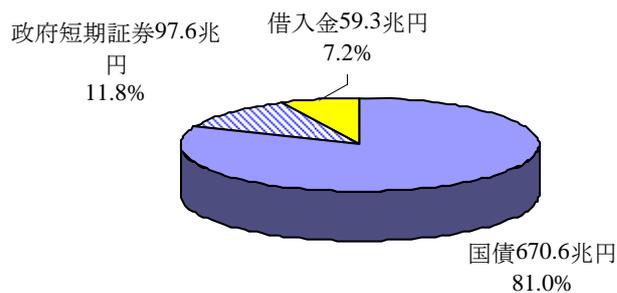
* 一般歳出とは、一般会計の歳出から債務償還費、地方交付税等を除いたもの

一般会計・社会保障費	17.6	19.3	19.6	19.7	20.3	未公表
増加額	-1.4	1.7	0.3	0.1	0.6	
連結社会保障費		57.2	58.4	58.8	60.0	
増加額		-	1.2	0.4	1.1	

* 連結社会保障費は、一般会計と特別会計を連結させた上、重複を控除して計算したもの。省庁再編以前(2000年以前)は、現在とは費目が大きく異なり時系列分析が非常に困難であるため省略した。

* 財務省HP公開資料および決算書から作成

図1 国の債務残高の内訳 (2005年度末)
827.5兆円



*財務省HP公開資料から作成

2. 国債はなぜ増えたか

(1) 国債の種類別推移

小泉総理はかつて国債 30 兆円を公約にしていたが、これは新規財源債のことである。このほか、借換債、財投債などがある。

国債は、財政法第 4 条で、「公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を得た範囲内で、公債を発行し又借入金をなすことができる」と定められている。逆にいえば、財政法上、赤字補てんのために国債を発行することは認められていない。

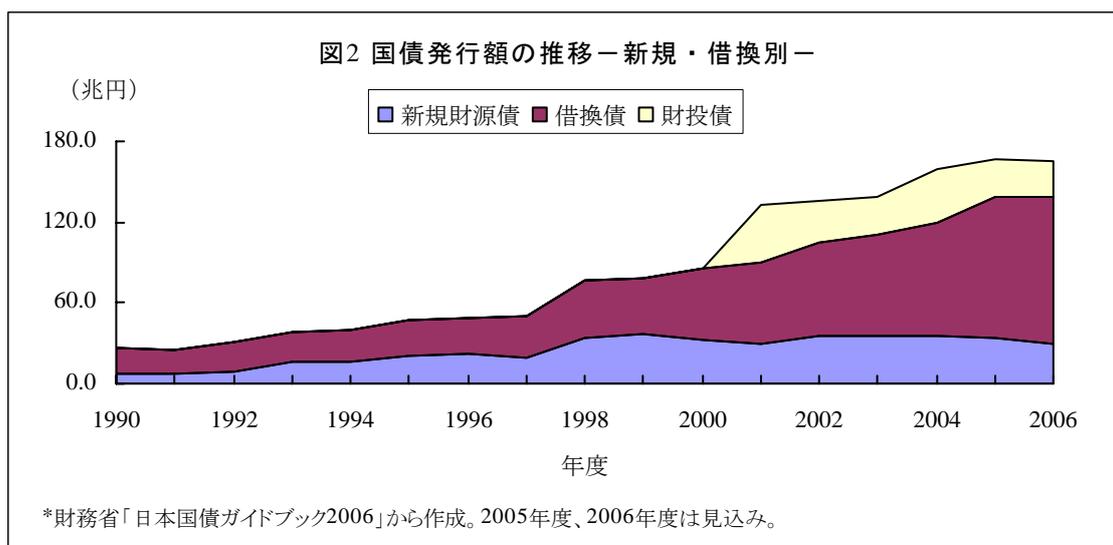


表2 国債の種類

国債	普通国債	新規財源債	建設国債
			特例国債
		借換債	
	財政融資資金特別会計国債（財投債）		
その他（出資国債、交付国債、日本国有鉄道清算事業団債権等承継国債）			

財政法を根拠に発行される国債を「建設国債」と言い、橋梁や道路の耐用年数を考慮して 60 年償還ルールがとられている。しかし市中では 5 年、10 年ものなどで発行される。10 年ものは 10 年後には元本を償還しなければならないが、60 年償還ルールではその時点で 60 分の 10 しか償還し終わっていないので、残りの資金は借換債を発行して調達される。

特例国債は、「赤字国債」とも言われる。しかし赤字を埋めるための国債発行は財政法では禁じられているので、年度ごとに特例公債法⁵を制定し、これを認めるという手続きをとる。戦後はじめて赤字国債が発行されたのは 1965 年であり、その後、1975～1990 年度の間発行された。そして、1994 年度以降恒常的なものとなり、現在「特例」の意味はまったく薄れている。

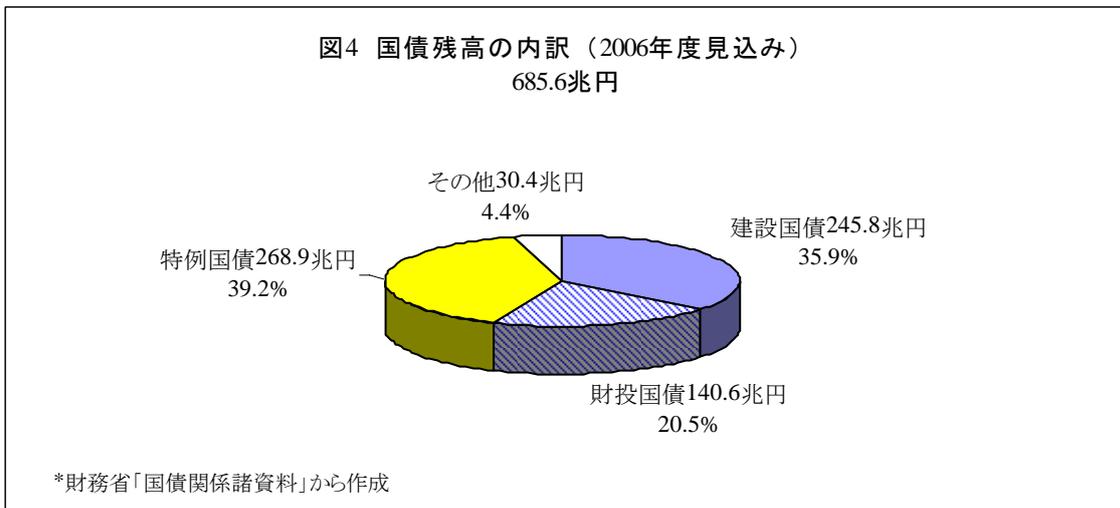
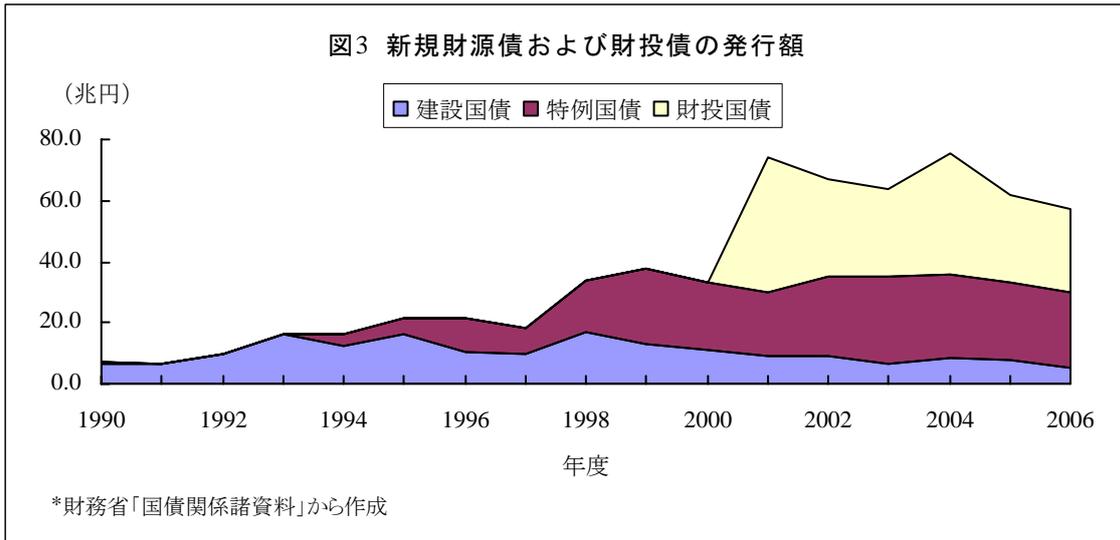
一方、赤字国債は 1984 年度の特別措置法まで、借換の概念はなかった。しかし借換が認められてからは、赤字国債の償還も先送りされるようになり、今日の膨大な債務残高を招くこととなった。

財投債は、2001 年度から財政融資資金の貸付財源を調達するために発行されるようになった。特殊法人等自身が財投機関債を発行して資金を調達するのが原則であるが、「必要な資金需要に限り」⁶、財投債が発行される。「必要な資金需要に限り」とは言うものの、2001 年度の財投改革以降、財投債残高は増加しつづけている。

⁵ たとえば、「平成 18 年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律」

⁶ 財務省「財政投融資リポート 2005」第 I 部 3. 財政投融資改革とその進捗状況

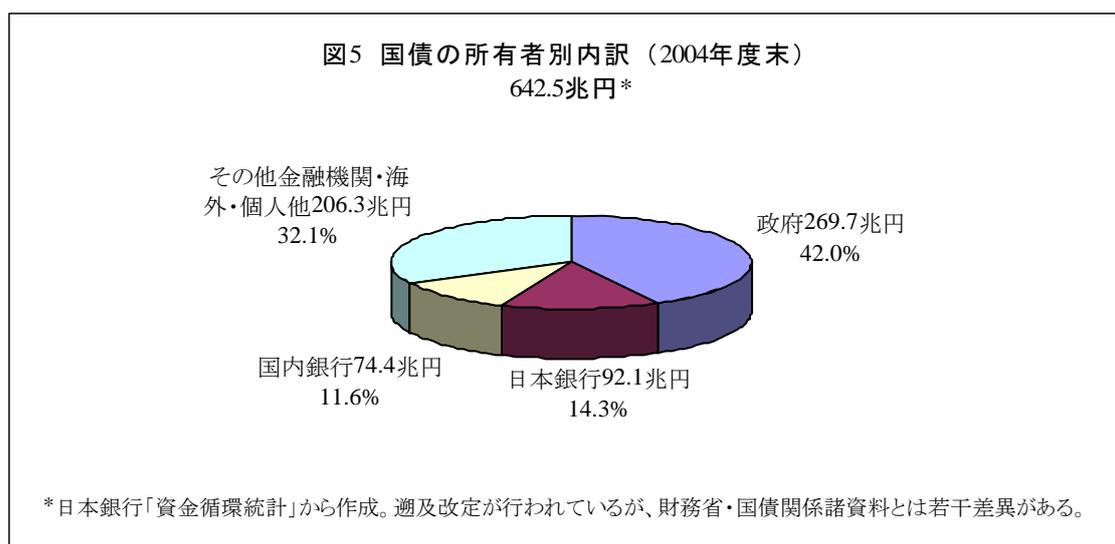
1995年度まで、新規財源債に占める建設国債の割合は7割を超えていた（図3）。直近の残高（2006年度見込み）で見ても、建設国債と財投国債で、国債残高の5割以上を占めている（図4）。



(2) 国債の所有者

「なぜ国債が増えたのか」という問いは、大変愚問であるようにも思われる。多くの人は、必要性があったから、と答えるだろう。しかし、国債の所有者を見てみると、必ずしもそうとは言い切れない。引き受け先がいたからこそ、必要性如何にかかわらず発行されてきたのではないかとの疑念も湧き上がる。

国債の56.3%は政府と日本銀行（以下、日銀）によって保有されており、まるで蝸が足を食う格好になっているからである（図5）。しかも、財政法では、日銀の国債引き受けは禁じられているのである⁷。

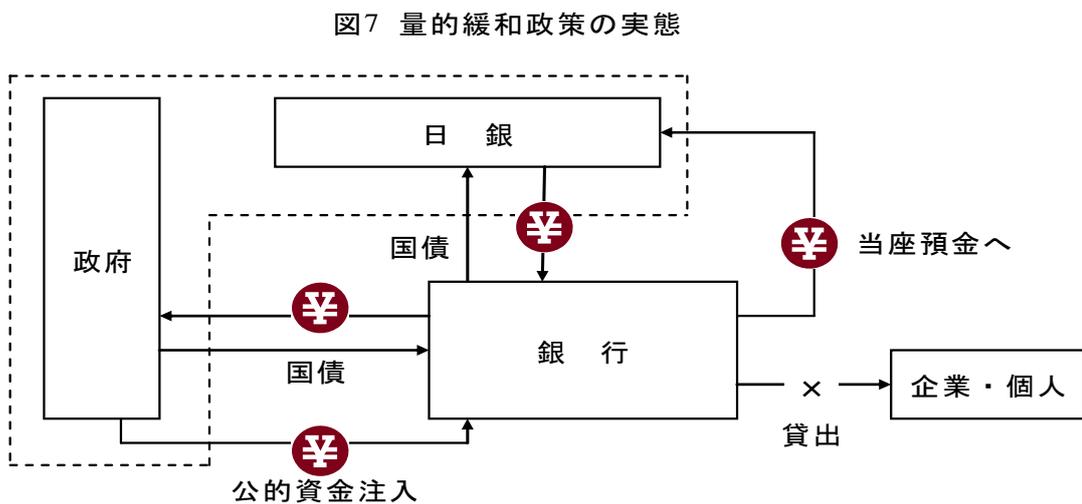
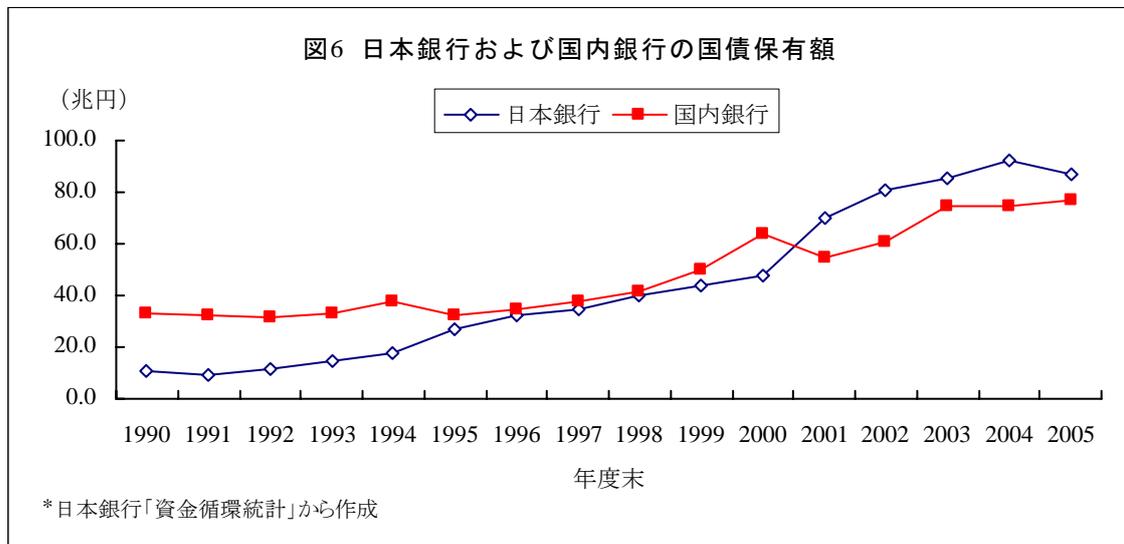


日銀の国債保有額は2000年度末から急激に増加した。また、国内銀行の国債保有額は、2000年度にピークを迎え、いったん減少した後、すぐさま増加に転じた（図6）。なぜか。この間、金融界では量的緩和政策がとられていたのである。

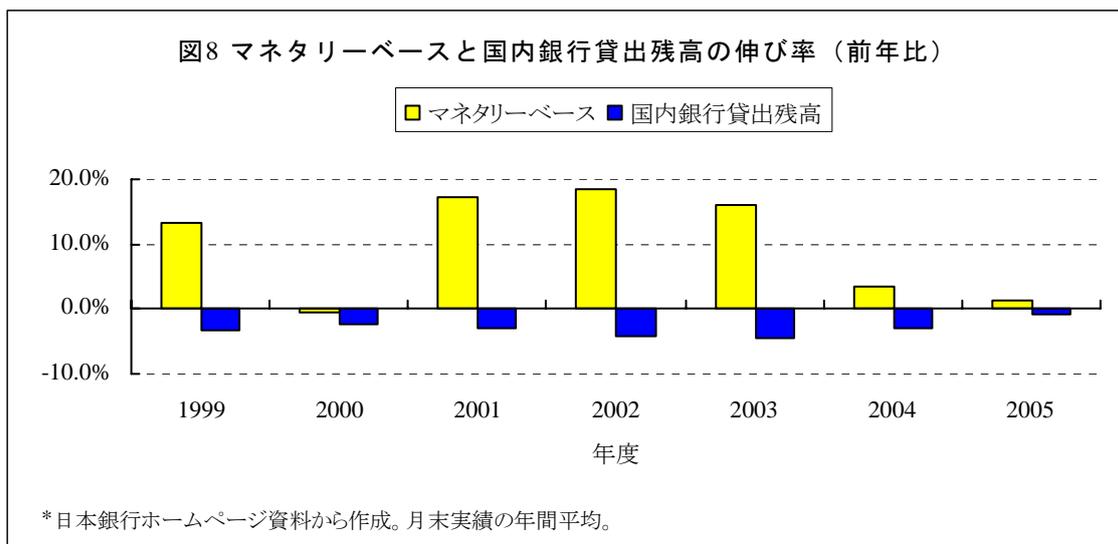
日銀が量的緩和政策に踏み切ることを決定したのは、2001年3月である。日銀が、銀行が保有する国債を買い切って資金を供給する。これによって、銀行が企業や個人への貸し出しを増やしたり、株式市場で運用したりすることが期待された。

⁷ 財政法第5条「すべて、公債の発行については、日本銀行にこれを引き受けさせ、又、借入金の借入については、日本銀行からこれを借り入れてはならない。但し、特別の事由がある場合において、国会の議決を経た金額の範囲内では、この限りでない。」

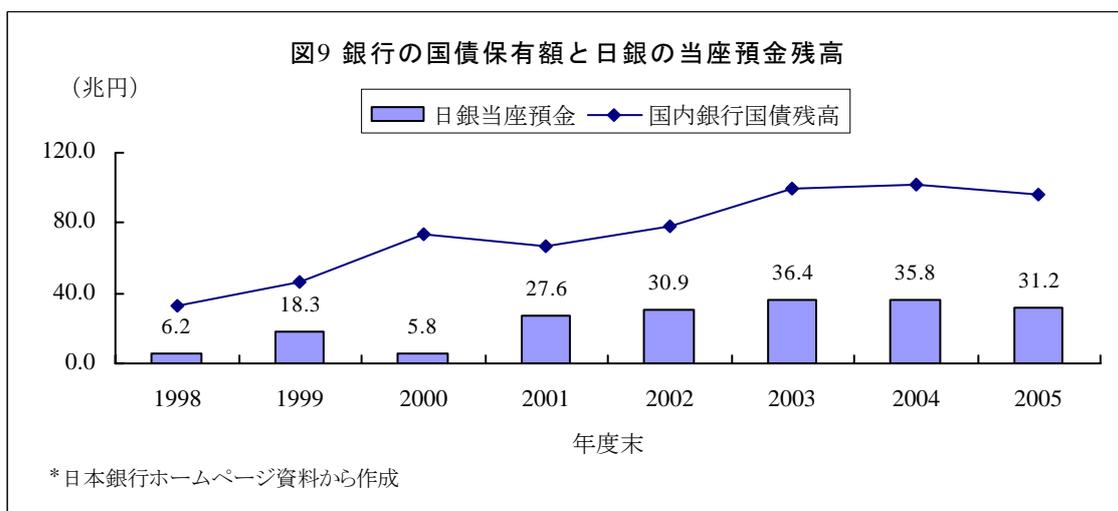
確かに、量的緩和によって、資金供給量は増えた。しかし、銀行は企業等への貸出を増やさず、それどころかひどい時には中小企業から貸し剥がしをして、余裕資金で国債を買った。そして単に日銀の当座預金に預け返したりもした（図7）。日銀の当座預金は利息がつかないにもかかわらず、である。量的緩和は国債発行のための隠れ蓑だったとも受け取れる。



データで確認してみよう。日銀の国債保有額は 2000 年度末以降、大幅に増加した。そして、日銀から銀行への資金供給（マネタリーベース）も大幅に増えた。マネタリーベース前年比 10%以上の増加は 3 年間つづき、その後もプラスで推移している。しかし国内銀行の貸出残高は、この間一度も前年を上回らなかった（図 8）。



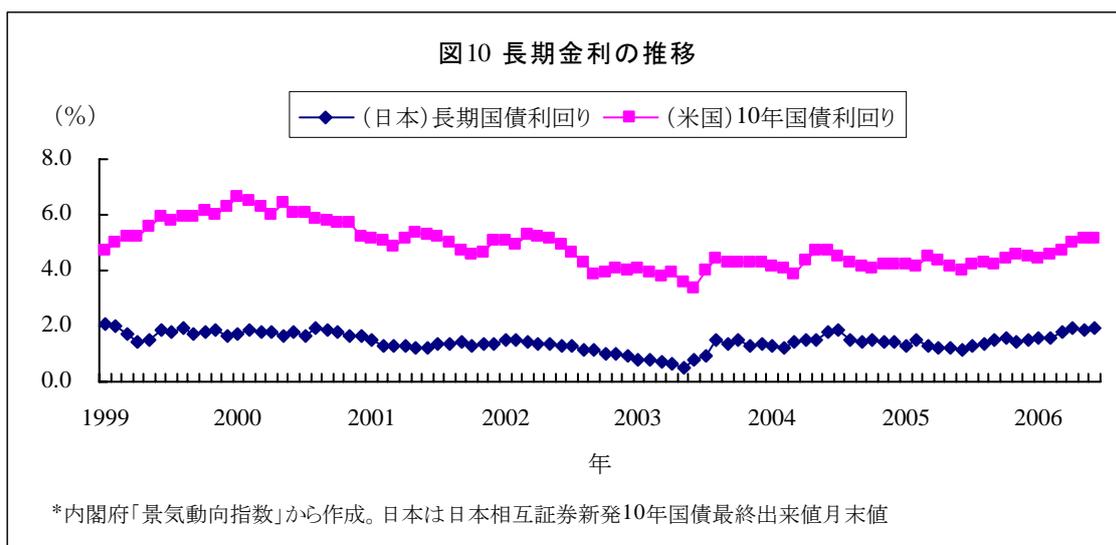
銀行は、2002 年度以降、再び国債購入に走った。日銀の当座預金に預け返すこともした。2001 年 3 月の金融緩和措置においては、日銀の当座預金を 5 兆円程度にすることをとされたが、当座預金はあっという間に 30 兆円を超える規模となった（図 9）。



銀行にも銀行の言い分はあるようだ。国際的な自己資本比率規制である BIS 規制では、民間への貸付は全額（100%）分母に参入されるが、国債については各国の裁量で 0% のリスクウェイトを適用することもできる。かくして、銀行は国債を保有したが、これをまた日銀が買い取るという連鎖がつづく。

以上のような背景から、国債は使う人がいるから発行されるのではなく、引き受ける人がいるから発行されるのではないかと考えられる。

さらに、日本の国債利回りは非常に低いので（図 10）、BIS 規制以外に、積極的に国債を購入するインセンティブは働くはずもない。日銀が買い支えるという保障があつてこそ、銀行は国債購入に走る。

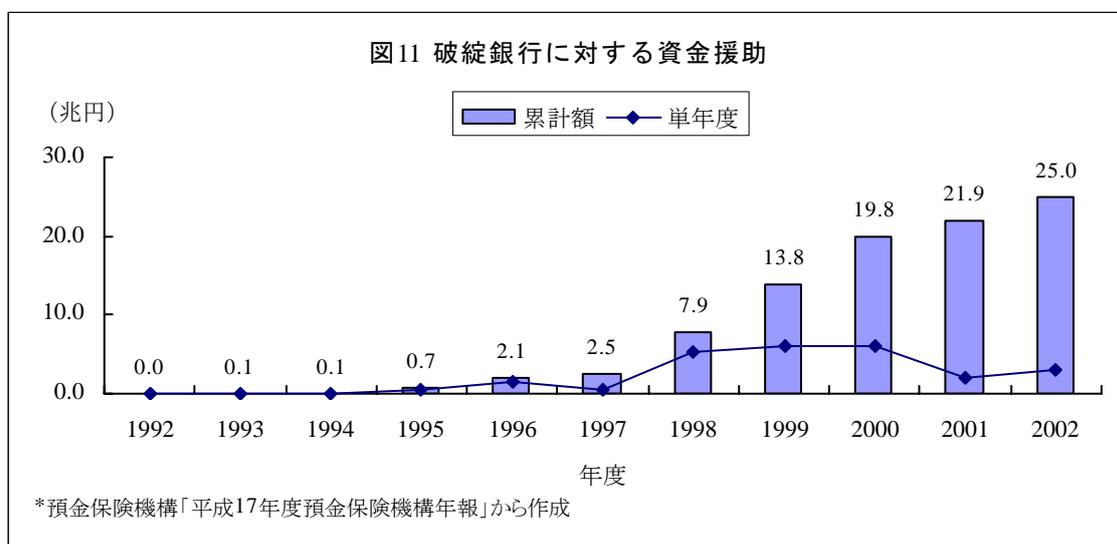


(3) 国債の使い道

銀行への公的資金注入

国債の引き受け手がいれば、その使い手もいる。銀行は国債の引き受け手としても登場したが、使い手としても見過ごせない存在である。

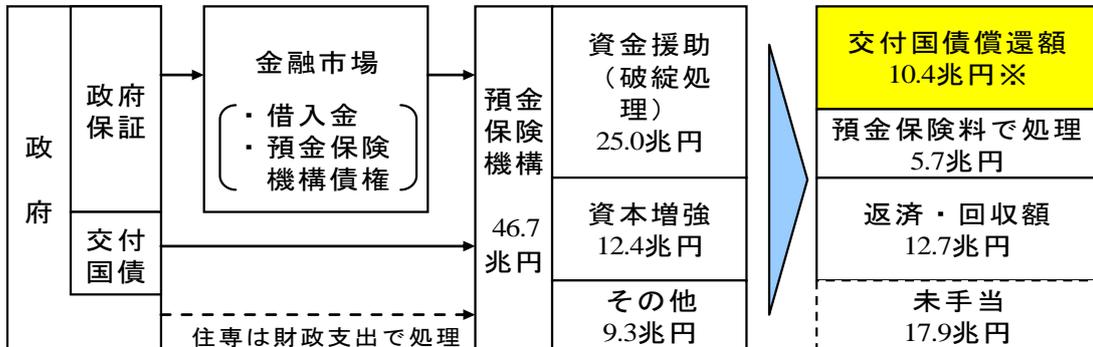
1992年、破綻銀行処理のため、預金保険機構が東邦相互銀行に資金援助を行ったのを皮切りに、2000年には日本長期信用銀行に3.5兆円、日本債権信用銀行に3.2兆円の資金援助がなされた。破綻銀行に対する資金援助は、25.0兆円に上っている(図11)。



これだけではない。預金保険機構は長銀から保有株式2.3兆円を買い取り、かつ、破綻前銀行に対しても資本注入を行っている。単純に合計すると、これまでに46.7兆円の援助がなされてきた。

このうち、金銭贈与にかかわる10.4兆円は、交付国債を償還(使用)して充当、つまり国民の負担となることが確定している。残りは、預金保険料によって充当されることになっているが、2005年度末現在徴収済の保険料は5.7兆円でしかない(図12)。今後の金融政策次第では、さらなる国民負担が強えられるおそれもある。

図12 銀行に対する資金援助等（2005年度末）



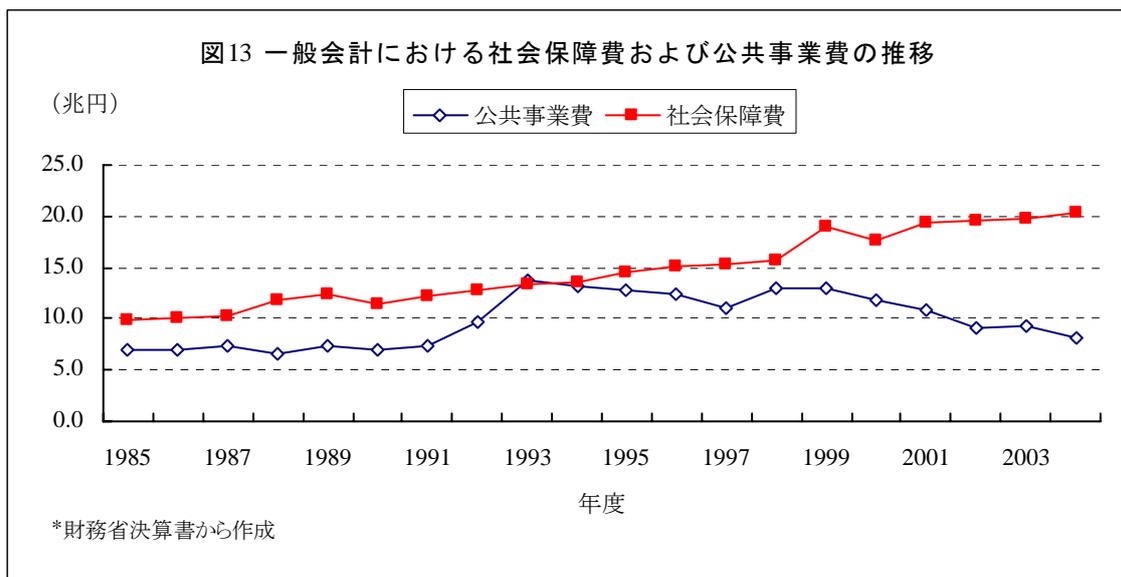
※ 交付国債償還額：交付国債（13兆円）の償還（使用）によって手当て済み。
つまり、国民の負担として確定している金額。

* 預金保険機構「平成17年度預金保険機構年報」から作成

公共投資

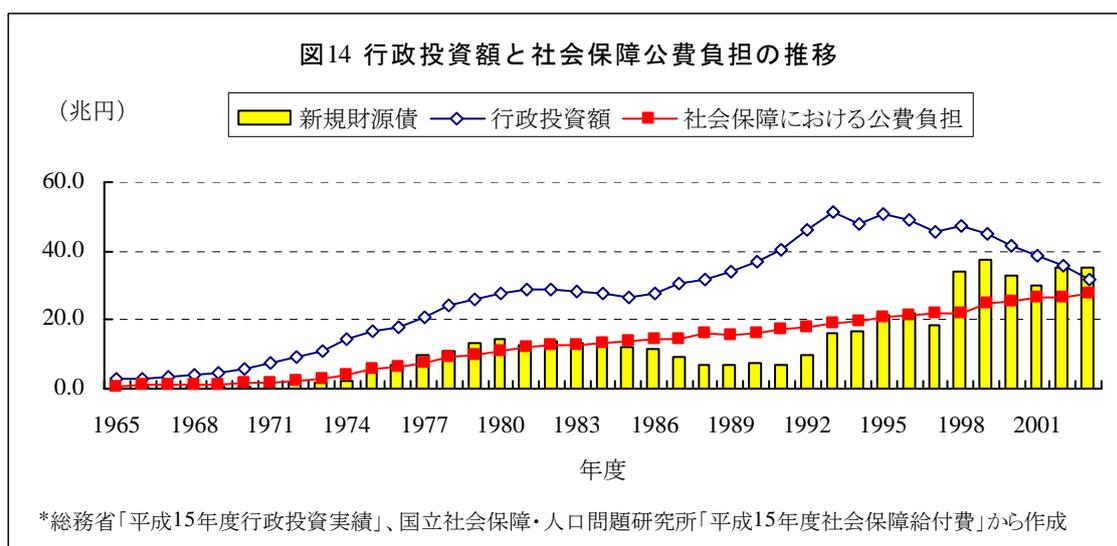
一般的に、国の予算においては、社会保障費が24%を占めると認識されている。1998年度以降、公共事業費が抑制されているのに比べ、社会保障費はほぼ右肩上がりであり、社会保障費と公共事業費との開きが拡大しつつある（図13）。

しかし、これは、あくまでも国の一般会計だけの話である。国には特別会計もあり、さらに地方財政もある。



「日本の」と断った場合、その公共投資規模を表わすのは行政投資額である。行政投資額は、国、地方公共団体、特殊法人・独立行政法人等⁸が行う固定資本形成に係る事業の実績額を示す。民間企業の設備投資は外数であるので、行政投資額とは、国民負担による公共事業費ととらえてよい。

図 14 には、行政投資額と社会保障費公費負担分をあわせて示した。半世紀弱の間、社会保障費の公費負担分は緩やかな上昇でしかないが、行政投資額はこの間、二度ほど急上昇を見せている。



1 回目は 1970 年代前半で、1969 年の新全国総合開発計画（佐藤内閣）にもとづいて新幹線、高速道路の整備など大規模プロジェクトが急展開した時期である。このころ新規財源債の発行額も上昇した。国債は 60 年償還ルールであるから、当然 1970 年代に発行された国債も未だ償還を迎えていない。

2 回目の公共事業費の上昇は 1980 年代終わりからで、第四次全国総合開発計画（中曽根内閣）のもと、「多極分散型国土の構築」を図るとして、1986 年度から 2000 年

⁸ ただし、日本郵政公社、石油公団など業務の性質が異なる一部の団体は含まれていない。

度にかけて、1,000兆円のバラマキ行政が計画された。これに呼応し、1990年代に入ってから新規財源債が再び右肩上がりに、かつ急激に増加している。

現在も「社会資本整備を促進することが必要である」として、1997年に見直された「公共投資基本計画」が生きている。これは1995年からはじまった公共投資基本計画を2007年まで延長したもので、公共投資総額を630兆円にすると明示されている。

また1998年には、第5次全国総合計画（橋本内閣）⁹ともいわれる「21世紀の国土のグランドデザイン」（目標2010年～2015年）がまとめられたが、高齢化までが、高齢者ドライバーの増加に対応し道路交通環境の整備を進めるための言い訳として利用されていることは大変興味深い。

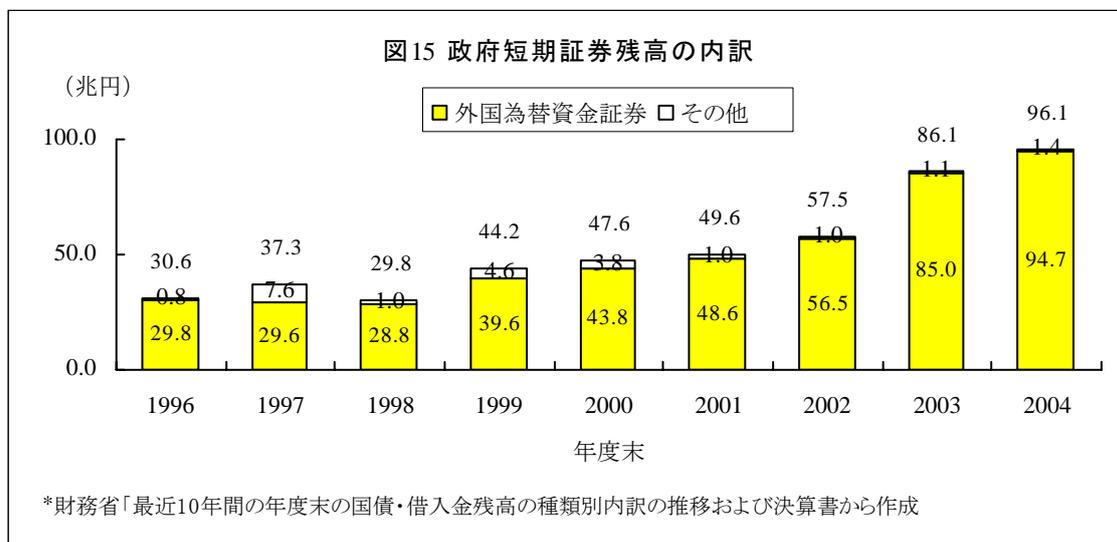
1998年11月には、小渕内閣が、社会資本整備8.1兆円を含む総事業規模17兆円超（恒久的減税6兆円超を含めれば20兆円を大きく上回る）の緊急経済対策を打ち出した。そして、1998年度の当初予算で9.0兆円だった公共事業費は、補正後14.9兆円となった。

⁹ 全国総合開発計画は、1962年に閣議決定されたのをはじめに、ほぼ10年おきに見直しがされている。1969年新全国総合開発計画（いわゆる第2次）、1977年第三次全国総合開発計画、1987年第四次総合開発計画、1998年21世紀の国土のグランドデザイン（いわゆる第5次）

4. 政府短期証券はなぜ増えたか

政府短期証券は、一時的な資金不足を補うもので、財務省証券、食糧証券、外国為替資金証券、財政融資資金証券、石油証券が認められている。2004年度末残高のうち98.6%は外国為替資金証券によるものである。過去もほとんどが外国為替資金証券によって占められている。外国為替資金証券は、外国為替資金を補うため、つまり外国為替の売買を行うため、外国為替特別会計（以下、外為特会）において発行される。

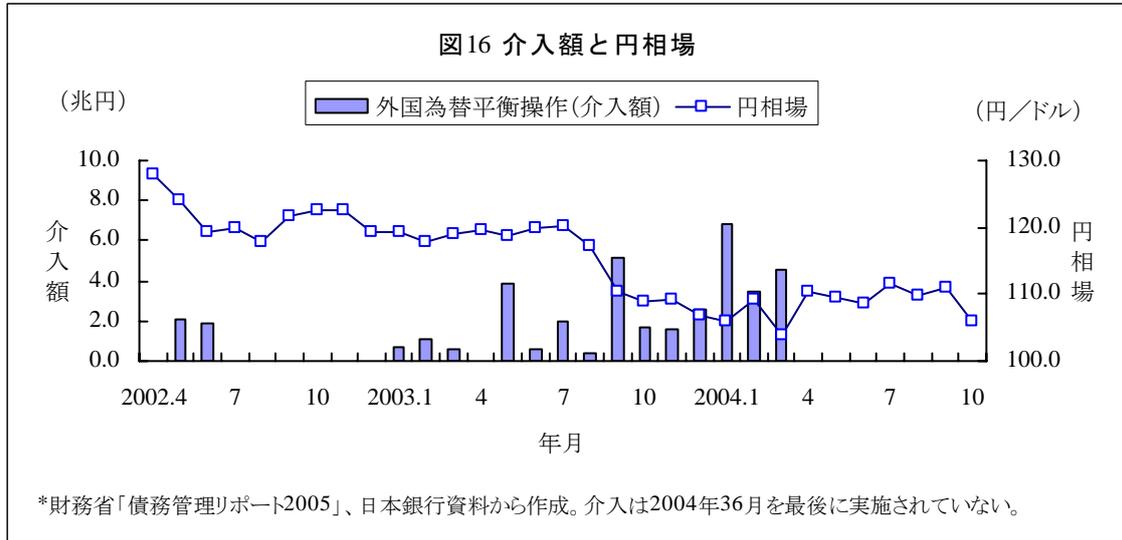
日本は、1998年6月のドル売りを最後に、ドル買い・円売りをつづけている。しかしドルを売らない限り、外国為替資金証券の償還財源を得ることはできず、借換を繰り返すしかない。2004年度末現在の外国為替資金証券残高は94.7兆円である（図15）。



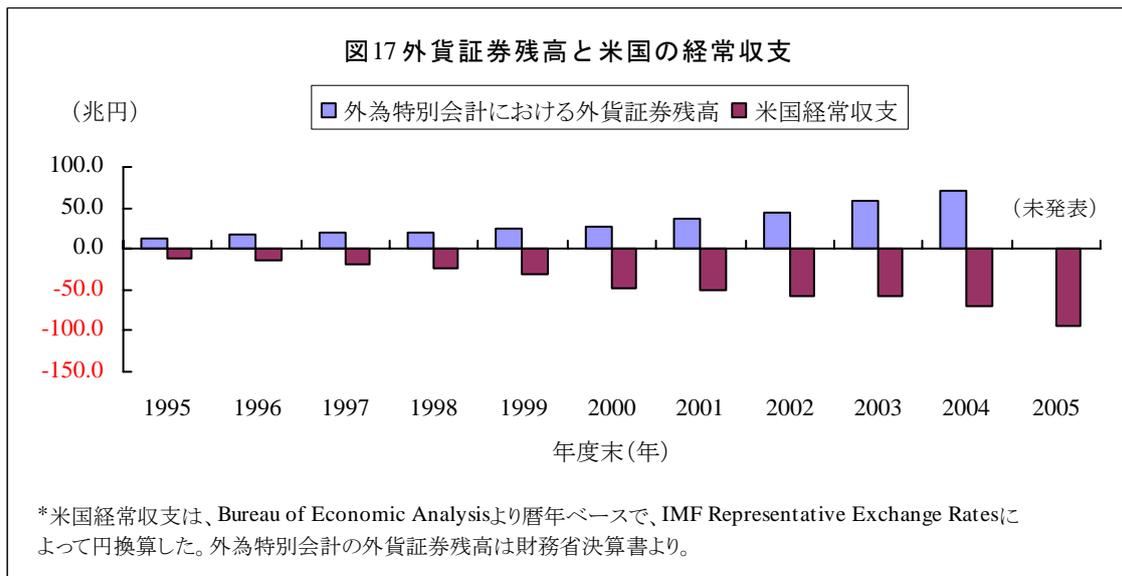
円売り・ドル買い介入は、基本的には円安を誘導するために実施される。2003年度、政府は、政府短期証券の発行のみならず、日銀に政府保有の米国債を期限付きで売却してまでして資金を調達し、32.9兆円の介入を行った。その結果、確かに2003年度

下期中に 110 円台を割り込んだ円相場は 2004 年度に 110 円台を回復した。

しかし、円安誘導はあくまで建前だったのではないかと思える節もある。

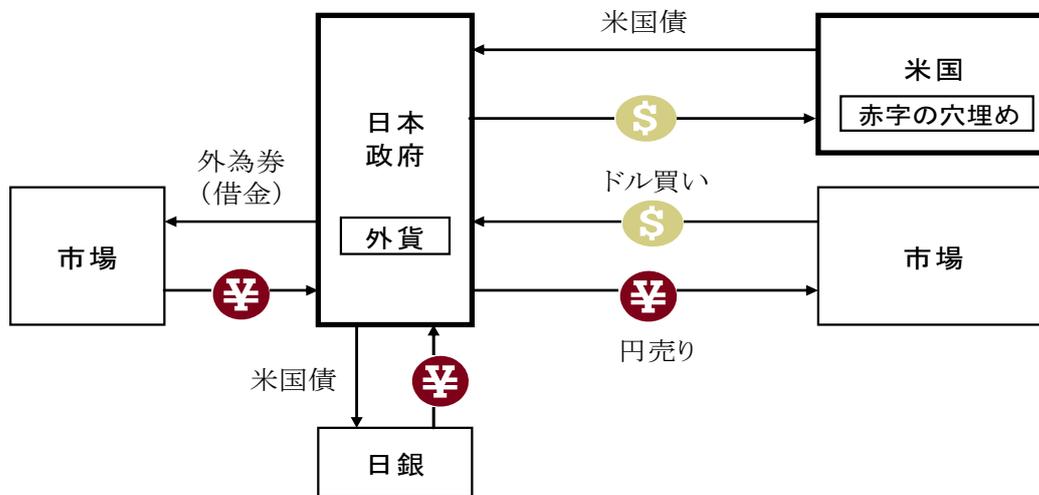


円売り・ドル買いを行えば当然、外貨（ドル）が増える。そこで外為特会は、今度は米国債を買いに走った。米国債は外為特会の資産に計上されているが、この残高の推移と奇妙に符号するものがある。それは米国の経常収支（赤字）である。



つまり日本は、借金（外為券の発行）をしてまで、米国債を買い、米国の赤字の穴埋めには貢献しているが、国内で使える円はないという状況に陥っている（図18）。

図18 日本の借金と米国との関係



4. 考察

日本の借金は、借りざるを得なかったものではなく、むしろ好んで借金を重ねてきたとも受け取れるものである。

第一に、現在の債務残高（主として国債）は、過去の公共事業のために発行された国債が、借換を繰り返して膨張したものである。また、それを可能にしたのは、政府が財政法をゆがめてまで国債を発行し、さらに政府（日銀）自体で引き受けてきたからである。そして、政府自身が国債を使うために公共事業を行った。つまり、政府自身が歴代内閣の「全国総合開発計画」の上で踊った結果が、今日の債務残高を招いたとも考えられる。したがって、政府は、社会保障費も聖域ではないと言うが、現在の借金問題に社会保障費を巻き込む、言い換えれば、政府の失政のツケを国民に負わせるべきではない。

まず、実施すべきは公共事業の徹底した緊縮化である。公共事業費は国の一般会計においては 8.2 兆円であるが、特別会計にも公共事業費にかかわる費用があり、抽出すると 7.6 兆円である¹⁰。単純合計では 15.8 兆円になるが、一般会計から特別会計への繰り出しが 4.2 兆円あり、また特別会計間にも重複分 1.0 兆円があるので、これらを除くと、連結正味公共事業費は 10.7 兆円と推計される（表 3）。この連結公共事業費を 10%削減するだけでも 1 兆円の財源が得られる。また前述したように行政投資額全体は 2003 年度実績で 31.6 兆円に上る。

そこで、現在アクティブな公共投資基本計画、全国総合開発計画をいったん凍結し、さらなる見直しを実施すべきである。

表3 連結公共事業費
— 2004年度決算推計値 —

(兆円)	
一般会計	8.2
① 特別会計へ	4.2
② その他	4.0
特別会計	7.6
③ 会計間重複	1.0
④ その他	6.7
正味合計 (②+④)	10.7

¹⁰ 財務省決算書から、治水、治山、海岸、道路整備、港湾、空港整備など公共事業に係る科目を抽出し合計した。

* 財務省決算書から作成

公共事業費に関する議論は、2005年10月に日本道路公団が分割・民営化された時点で沈静化したかのように見える。しかし断じてそうではない。国庫財政に対してこれまでのツケを返すぐらいのことはしても良いし、そうできるよう厳しくフォローすべきである。

第二に、日本は溜め込んだ外貨で米国債を購入し、米国経済の下支えをしているが、自分で使える円はない。自分で使うためには、ドルを売って円を買わなければならないが、円高を呼ぶことになりかねず、日本の外需依存型の産業に打撃を与えるというジレンマが生じる。そのためかねてより、内需拡大も求められる意見もある。しかし、それ以前に一握りの官僚に握られてきた金融政策を、闇から開放し、きちんと議論することが肝要であり、そのためには米国との蜜月から脱却しようとする強い意思も必要である

参考資料・参考文献

国債・政府短期証券に関するもの

財務省ホームページ「国債関係諸資料」

<http://www.mof.go.jp/jouhou/kokusai/siryou/index.htm>

財務省「日本国債ガイドブック」<http://www.mof.go.jp/jouhou/kokusai/kanko.htm>

財務省「債務管理レポート」

<http://www.mof.go.jp/jouhou/kokusai/saimukanri/2005/saimu00.htm>

内閣府「景気動向指数」

銀行支援に関するもの

日本銀行統計資料 <http://www.boj.or.jp/theme/research/stat/index.htm>

預金保険機構「預金保険機構年報」 <http://www.dic.go.jp/annual/index.html>

預金保険機構 資金援助実績等ホームページ公開資料 <http://www.dic.go.jp/>

内閣府「景気動向指数」

鎌倉治子「金融システム安定化のための公的資金注入の経緯と現状」調査と情報第

477号, 国立国会図書館

公共事業に関するもの

総務省自治行政局「平成15年度行政投資実績」2006

国土交通省「第5次 全国総合開発計画－21世紀の国土のグランドデザイナー－」

1998, <http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/zs5/index.html>

経済企画庁「「公共投資基本計画」の改定について」