

2012年10月18日 全7頁

# 特例公債法案の早期成立を望む ～日本版「財政の崖」を回避せよ

経済調査部 エコノミスト 齋藤 勉  
調査提言企画室 主席研究員 鈴木 準

## [要約]

- 2012年9月7日、第180回国会は閉会し、特例公債法案は審議未了のまま廃案となった。IMFが日本に対し同法案の成立を促すなど、国際的に注目される問題となっているが、10月18日現在、成立にこぎ着けられるという見通しは立っていない。
- 特例公債法案が不成立のまま従来通りの歳出が行われた場合、11月にも一般会計の財源は枯渇する見込みである。政府は異例の措置として予算執行の抑制を閣議決定し、地方交付税の交付を遅らせるなどの手段を講じている。
- 予算執行の抑制によって、一部の地方公共団体では借り入れが増加して金利負担が発生するなど、国民や住民の負担が増加している。特例公債法案の不成立によって、景気への負荷が強まり、また、人々の税負担が増加しているということも、認識すべきだ。
- 予算執行の抑制が行われても、特例公債法案が成立しない場合、12月中には財源の枯渇が避けられない。その場合、社会保障給付や自衛隊、警察等の活動などの行政サービスに影響が及ぶ可能性がある。また、国債の発行スケジュールに変更が迫られることも考えられ、市場の不安定さが増す懸念がないとはいえない。
- 米国では、2012会計年度から2013会計年度にかけて財政赤字が急速に縮小し、経済に悪影響を与えそうだという「財政の崖」が大問題になっている。日本では、復興需要の盛り上がり期待通りの状況にあるとはいえ、さらに特例公債法案未成立による政府歳出の執行抑制という事態になっている。政府の歳出財源の枯渇となれば、これはいわば日本版「財政の崖」である。
- 日本経済には、課題が山積している。日本版「財政の崖」を回避し、政治と国民論議を大きな課題に向けていくために、特例公債法案の早期成立を強く要望したい。

## 本稿の趣旨～日本版「財政の崖」を回避せよ

2012年10月18日現在、平成24年度の特例公債法案が成立していない。このままでは財源が枯渇する可能性が生じており、政府は異例の予算執行抑制を閣議決定した。予算執行の抑制は、既に地方公共団体などに影響を及ぼしており、国民負担の増加につながっている。また、財源の枯渇という事態が生じた場合には、日本版「財政の崖」とも言える大きな問題となる可能性がある。政局の動向が経済の混乱を招かないようにするためにも、特例公債法案の早期成立によって、日本版「財政の崖」を回避することが強く望まれる。

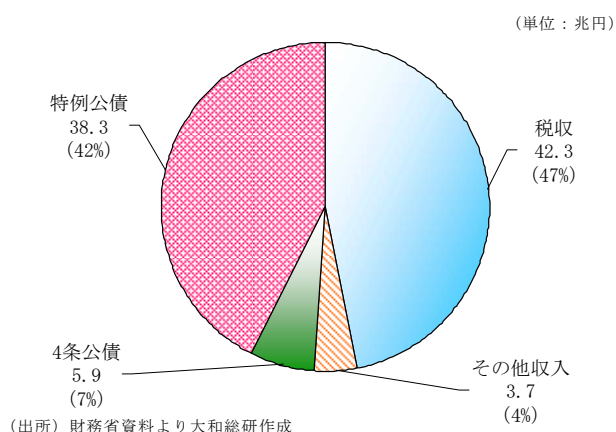
## 政争の具となっている特例公債法案

2012年9月7日、第180回国会は閉会し、8月28日に衆議院で可決された平成24年度の特例公債法案は、参議院において審議未了、廃案となった。2012年10月に開催されたIMF（国際通貨基金）の国際通貨金融委員会では、日本に対して中期的な財政再建の進展とともに、同法案の早期成立を促す異例の声明が出されており、国際的にも注目度の高い問題となっている。政府は同じ内容の法案を改めて次期国会（臨時国会）に提出する意向だが、2012年10月18日現在、成立にこぎ着けられないという見通しは立っていない。野党は早期の衆院解散を条件に法案審議に応じる構えを見せているなど、同法案の取扱いが政争の具となっているのが現状だ。

## 平成24年度予算一般会計の歳入構造

平成24年度予算では、一般会計歳出総額90.3兆円のうち、44.2兆円が公債発行で賄われることとなっており、その大部分を占める38.3兆円が特例公債（いわゆる赤字国債）によるものである（図表1）。特例公債法案が成立しない場合、政府は特例公債の発行が許されないため、歳出は特例公債を除く歳入金額の範囲に実質的に制限される。予算が成立している以上は政府が支出することを国会が認めているわけだが、他方で財政法第12条が「各会計年度における経費は、その年度の歳入を以て、これを支弁しなければならない」と定めているからである。

図表1：平成24年度予算一般会計の歳入構造



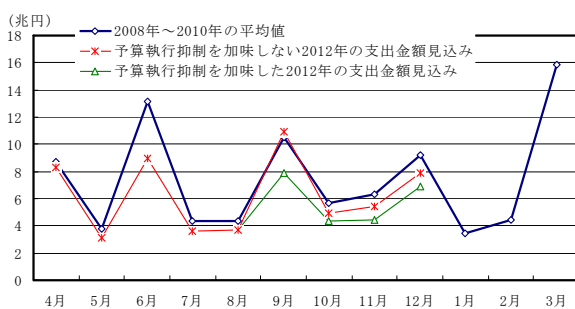
特例公債発行を除く歳入は、税収とその他収入を合わせた 46.1 兆円と、4 条公債の 5.9 兆円である。このうち、4 条公債とは一般に建設国債と呼ばれる財政法第 4 条但し書に基づく国債で、その発行収入は、国会で議決された一般会計予算総則に規定してある公共事業費、出資金及び貸付金の財源としてのみ使用することが出来る。つまり、特例公債法案が成立していない現状で、4 条公債対象経費を除くベースで歳出が許されている（財源が確保されている）金額は 46.1 兆円である。本稿では、4 条公債対象経費を除くベースで歳出済みの金額が 46.1 兆円に達することを「財源の枯渇」と定義する<sup>1</sup>。

## 10 月以降の歳出可能金額は約 7 兆円

財務省の資料によると、2012 年 9 月末までにすでに 39 兆円程度を支出済みである（4 条公債対象経費を除くベース）。従って、特例公債法案が成立しない場合に残された歳出可能な金額は、平成 23 年度からの予算の繰越し分を無視すれば、46.1 兆円との差額である 7 兆円強程度である。そのため、後述するように、政府は予算執行の抑制をすでに 9 月以降行っている。

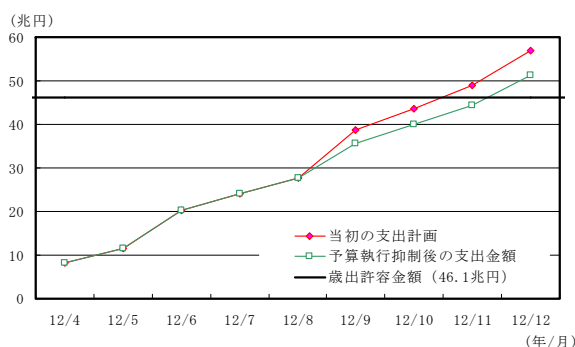
財務省「国庫歳入歳出状況」により、例年の月ごとの財政支出金額を見ると、10 月、11 月は支出が比較的少ない月であり、近年の平均ではそれぞれ 6 兆円程度である（図表 2）。8 月までの状況について今年度に関して言えば、政府は年度当初から特別会計への繰入時期を延期するなどの執行管理を行ってきた。また、9 月以降は、執行抑制スタンスがさらに強まるとみられることから、10～11 月の支出も例年より抑制されるだろう。そのため、いつごろ支出済の金額が歳出許容額に達するか微妙だが、11 月末にも財源が枯渇する可能性は非常に高い。

図表 2：月毎の財政支出金額の推移



(注) 2012年8月以降の支出金額は、例年の支出金額と財務省資料等より大和総研が推計。  
(出所) 財務省資料より大和総研作成

図表 3：平成 24 年度予算一般会計の歳出計画



(出所) 財務省資料より大和総研作成

## 予算の執行抑制に関する閣議決定

そのため、特例公債法案の成立の見込みが立つまでの間の異例の措置として、政府は予算執行を抑制することを内容とする閣議決定を 9 月 7 日に行った。当該閣議決定は財政法第 34 条第 2 項に基づくものであるから、国会や国民に対して政府としての方針を示すという意味合いが強

<sup>1</sup> 本稿で言う「財源の枯渇」とは行政府にとって歳出の法的根拠がなくなるという意味であり、言うまでもなく政府のキャッシュフロー（国庫金）が枯渇するという意味ではない。

いと言えるだろう<sup>2</sup>。

図表4に9月7日に閣議決定された予算執行抑制の内容をまとめた。9月以降進められている執行抑制のうち、金額の面で大きいのは地方交付税の月割交付化であるとみられる。もともと、9月には約4兆円（市町村分と道府県分の合計額）の地方交付税の交付が予定されていたが、このうち道府県分の約2.2兆円について、9月～11月にかけて月割りで7,184億円ずつ交付することとなった。財務省が発表している「財政資金対民間収支」の実績を見ると、2012年9月の地方交付税交付金の収支尻実績は▲2.7兆円であり、9月当初見込み時点の▲4.1兆円と比べて1.4兆円改善している（図表5）<sup>3</sup>。

図表4：予算執行抑制の内容

政府部内	行政経費（庁費・旅費・諸謝金等）	毎月、予算額を12で除した額の50%以下に支払を抑制。
独立行政法人等向け	独法運営費交付金等 国大運営費交付金	3ヶ月毎に、予算額を4で除した額の50%に相当する額以上の交付を留保。
地方公共団体向け	地方交付税 裁量的補助金	道府県分の普通交付税については、当面9月交付分について、9～11月について月割りの交付。 新たな交付決定は行わず、決定済みでも可能な限り執行を留保。
民間団体等向け	裁量的補助金 法令で支払時期が定められていない負担金等	新たな交付決定は行わず、決定済みでも可能な限り執行を留保。 私学助成は、交付時期において、国大運営費交付金と同様に対応。 できる限り支払いを延期。
特別会計繰り入れ		一般会計からの繰入金を財源とする経費について、一般会計に準じた対応。 一般会計からの繰入れ時期の延期について、一層の取り組み。

（出所）「9月以降の一般会計予算の執行について（平成24年9月7日閣議決定）」及び財務省資料より大和総研作成

図表5：2012年9月の財政資金対民間収支の見込と実績の差額

（億円）

区分	見込	実績	実績-見込
歳出	▲ 66,200	▲ 47,887	18,313
社会保障費	▲ 12,930	▲ 11,212	1,718
地方交付税交付金	▲ 41,390	▲ 27,402	13,988
防衛関係費	▲ 2,390	▲ 2,434	▲ 44
公共事業費	▲ 990	▲ 866	124
義務教育費	▲ 970	▲ 966	4
その他支払	▲ 7,530	▲ 5,008	2,522

（出所）財務省資料より大和総研作成

閣議決定による予算執行抑制は、従来通りの執行を続けた場合と比べて、9月には3兆円程度、10月には1兆円程度の抑制効果があるとみられる。また、地方交付税は地方交付税法に基づき、4月、6月、9月、11月の4回に分けて交付されることになっているが、11月交付分についても9月交付分と同様の抑制を続けて、道府県分の普通交付税の支払を12月以降に繰り延べる方針とみられ、11月にも1兆円程度の抑制効果が見込まれる。9月以降11月までの間で5兆円程度の執行抑制が行われることで、財源の枯渇は12月初旬まで先送りできる計算になる。

## 予算の執行抑制が国民生活に与える影響

上述の通り、3ヶ月で5兆円の執行抑制が見込まれているが、これに伴う国民生活や企業活動

<sup>2</sup> 財政法第34条第2項は「財務大臣は、国庫金、歳入及び金融の状況並びに経費の支出状況等を勘案して、適時に、支払の計画の承認に関する方針を作製し、閣議の決定を経なければならない。」と規定している。

<sup>3</sup> ただし、財政資金対民間収支統計の地方交付税には、執行抑制の対象とされている普通交付税だけでなく、特別交付税や地方特例交付金、地方譲与税譲与金、交通安全対策特別交付金が含まれている。

への影響はどのようなものだろうか。今回の執行抑制では、国民生活への影響が大きい社会保障関係の経費や、自衛隊・警察等の安全保障や治安関係の経費、復興事業などに関する経費は対象外とされている。また、抑制されている予算の多くが支出を延期しているということだとすれば、特例公債法案の成立後には支出されると考えられる。政府や地方公共団体の努力によって、国民生活や企業活動への影響が軽微なもので留まると期待したい。

ただし、地方交付税などの交付の遅れが続けば、特に地域経済を構成している様々な経済主体で運転資金の不足などが生じる恐れがある。地方自治体においては、庁舎賃料などの行政活動の維持に不可欠な経費や契約済み案件の支払い、地方債の元利償還などは遅らせることが出来ない。そのため、地方自治体は公共事業の執行などを先送りせざるを得ない可能性がでてくる（支出ベースでみれば一般政府による公共投資の約 7 割を地方政府が担っている）。公共投資に限らず、公的部門の需要が停滞すれば、民間事業者の売上げやキャッシュフローにも影響がでてくるだろう<sup>4</sup>。

また、短期的な流動性不足で資金繰りが必要になり、金融面で混乱が生じる可能性もある。特に、地方交付税の依存度が高い県などでは、国からの支払いの遅れが行政を運営するためのキャッシュフロー不足につながる可能性が高く、一部の地方公共団体では金融機関からの借入れが増加しているという報道もある。また、埼玉県知事の記者会見によれば、仮に 9 月分と 11 月分の地方交付税の交付が行われないとすると、全国ベースで約 220 億円の金利負担が発生するという<sup>5</sup>。金利支払いは国民や住民の負担の増加である。特例公債法案の不成立によって、景気への負荷が強まり、また、人々の税負担が増加していることを認識する必要がある。

## 財源の枯渇は日本版「財政の崖」である

閣議決定に基づく予算執行の抑制が始まってから、まだ 1 ヶ月半しか経過していないが、この状況が 2 ヶ月、3 ヶ月と続いていけば、それによる悪影響が累積していくと考えられる。また、仮に 11 月まで財源の枯渇を避けられたとしても、12 月は公務員賞与の支払い等があり、歳出金額の多い月である（図表 2）。12 月に多少の執行抑制が行われたとしても、歳出許容額に達してしまうのはほぼ確実だろう。

なお、特例公債が発行できないならば、財務省証券（政府短期証券）を発行して歳出を行えばよいという議論が一部にある。しかし、財務省証券は国庫金の出納上必要があるとき、資金繰りの目的で、国会で議決された範囲内で発行が認められるものである<sup>6</sup>。発行収入が歳入ではない財務省証券は、当該年度の歳入により償還されなければならない（財政法第 7 条第 2 項）。従って、特例公債法案の成立が見込めない状況下において、財務省証券の発行により予算を執

<sup>4</sup> 特例公債法が成立すれば抑制、延期されていた予算執行が可能となるが、反対に急激な歳出拡大になると、それはそれで景気のかく乱要因になりうる。

<sup>5</sup> 知事記者会見テキスト版 平成 24 年 9 月 4 日-埼玉県ホームページ（2012 年 10 月 15 日閲覧）  
<http://www.pref.saitama.lg.jp/site/room-kaiken/kaiken240904.html>

<sup>6</sup> なお、2009 年 2 月以降、市場では政府短期証券（FB）と割引短期国債（TB）が統合発行されている。いわば、市場（証券の信用度や取引のインフラなど）において両者は区別されていないが、発行の目的や法律上の根拠は両者の間で全く異なる。

行することが法律上できない（仮に特例公債法案が成立しなければ財務省証券の償還ができず、認められていない公債発行を行ったに等しい状態になる）ことは明らかだと思われる。

財源の枯渇が発生した場合、国の一般会計を通じて行われる歳出がすべて停止し、社会保障給付や自衛隊、警察等の活動などの行政サービスに大きな影響が及ぶ公算が大きい。仮にそのような事態となれば、国民の生活や企業の生産活動などに打撃を与えることは間違いない。

金融市場への影響はどうだろうか。国債の元利払いに関しては、大量の借換債の発行を行い、国債整理基金というストックを保有している国債整理基金特別会計を通じて行われることから、一般会計からの影響も受けるものの、直ちに滞ることはないかもしれない。ただし、特例公債法案が未成立の場合、2012年12月以降の国債発行スケジュールの変更に迫られる可能性がある<sup>7</sup>。財政当局は、市場と対話しながら大量の国債を安定的に消化するよう努めているが、一時的に国債発行が減ったり、その分、後になって国債発行が増えたりすれば、安定的な国債消化の難しさが増すことになる。特例公債法案が成立しないことで国債発行市場における需給バランスが崩れ、マーケットの不安定さが増せば、長期金利動向にも影響が及んでくるだろう。先行きが見えにくい状況が続くということは、何かのきっかけで市場が混乱する確率が高まるということであり、いったん悪循環に陥ることで、国内外の投資家の日本国債に対する信頼が低下するということがないとも限らない。タイムリーな元利償還が維持される限り、特例公債法案未成立という状態が急激な国債価格の下落につながるとは考えにくい。日本の政府債務残高は極めて高水準であるだけに、債券市場が事態をどう評価していくか注視したい。

奇しくも米国では、ブッシュ減税やその他減税の失効、予算管理法に基づく強制的な歳出カットなどによって、2012会計年度から2013会計年度にかけて財政赤字が急速に縮小し、経済に悪影響を与えそうだという「財政の崖」が大問題になっている。日本でも、復興需要の盛り上がりマクロ的には期待通りの状況にあるとはいえ、特例公債法案未成立による政府歳出の執行抑制という事態になっている。復興需要による景気下支えが差し当たっては期待しにくくなっている中、特例公債法案未成立による「財源の枯渇」ということになれば、日本経済への影響は無視できないものになると見込まれる。米国と日本では問題の性格が異なるものの、これはいわば日本版「財政の崖」である。

## 特例公債法案の早期成立を望む

以上述べてきたように、特例公債法案が成立しないことによる影響は、すでに生じ始めている。また、問題が長期化すればするほど、その悪影響は深まるだろう。

立法府の意思として予算を成立させておきながら、それと一体である特例公債法案の成立を見送っているというのは、政治の問題というよりはルールの不備と言った方がよいかもしれない。あるいは、現在の憲法や財政関連法規では、大規模な特例公債発行の常態化を想定してい

<sup>7</sup> 2012年9月14日に開かれた第45回国債市場特別参加者会合において「利付債の入札発行を平準的に行っていくには、法案が11月までに成立する必要がある」とされており、特例公債法案が未成立の場合、12月以降予定されている国債入札のいくつかが休債になる可能性がある。

ないことが問題の原因と言えるかもしれない。

日本の経済と社会には、大きな課題が山積している。誤解を恐れずにいえば、特例公債法案というある意味では小さな事がらに時間とエネルギーをかけることが望ましいとは思えない。日本版「財政の崖」を回避し、政治と国民論議をより大きな課題に向けていくために、特例公債法案の早期成立を強く要望したい。