

2 政府債務残高の変動要因

以上では、フローの面から財政状況の悪化を確認した。歳出面では、社会保障関係費が増加する一方、歳入面では、景気低迷や景気対策のための減税等から税収が減少していることから、基礎的財政収支は悪化している。

ここでは、ストックの面から財政状況の悪化を確認する。次に、政府債務残高の変動要因として、利払費の変動、減税政策に着目して分析する。

(1) 政府債務残高の変動要因

●政府債務残高は大きく増加。基礎的財政収支の悪化が大きく寄与

国・地方の政府債務残高の推移を見ると、政府債務残高は、過去20年程度一貫して増加基調で推移している。名目GDP成長率が低迷する一方、政府債務残高の伸びはそれを上回って推移し、政府債務残高（対GDP比）は、2012年度に196%に達する見込みである（第3-2-9図）。

国・地方の政府債務残高（対GDP比）の変動を基礎的財政収支要因、利払費要因、名目GDP成長率要因に分解すると、基礎的財政収支は一貫して赤字である上、政府債務残高の増加に伴って利払費も増加していることが、政府債務残高（対GDP比）の増加に大きく寄与している。2008年以降で見ると、リーマンショックや東日本大震災の影響により、名目GDPが大きく落ち込んだことから、名目GDP成長率要因が政府債務残高（対GDP比）を大きく押し上げている。

大幅な財政赤字が1990年代当初から20年間も継続していることが、政府債務残高がGDPの2倍程度という、先進国の中でも突出した水準となっている大きな要因である。なお、国と地方に分けて見ると、国の債務残高は基礎的財政収支の悪化に伴い一貫して増加している一方、地方の債務残高は国からの財政移転を含む基礎的財政収支の改善を映じて2003年度から横這いで推移している。

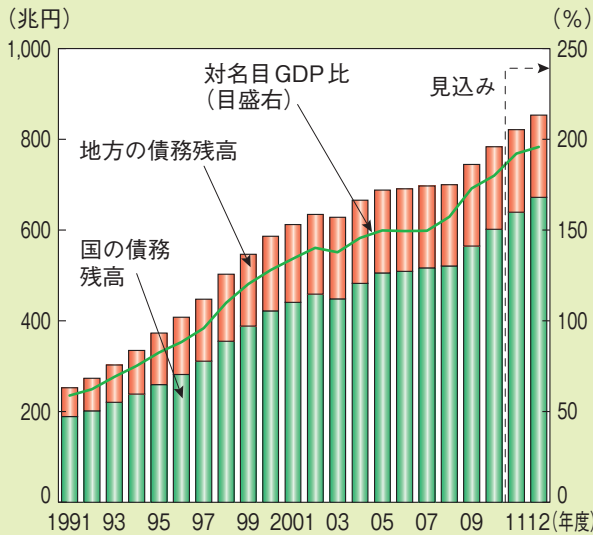
こうした点からは、政府債務残高（対GDP比）の抑制のためには、金利と成長率が同じであれば、基礎的財政収支の黒字化を図ることが必要である。そのためには、社会保障費の抑制（後述）と、税収を増加させることが必要であると考えられる⁶³。

注 (63) Reinhart and Sbarancia (2011) は、政府債務残高対GDP比は、①実質経済成長、②財政調整計画・財政緊縮政策、③政府債務のデフォルト・リストラクチャリング、④急激なインフレ、⑤安定的な金融抑圧（安定的なインフレ＜後述＞）によって、減少すると指摘している。

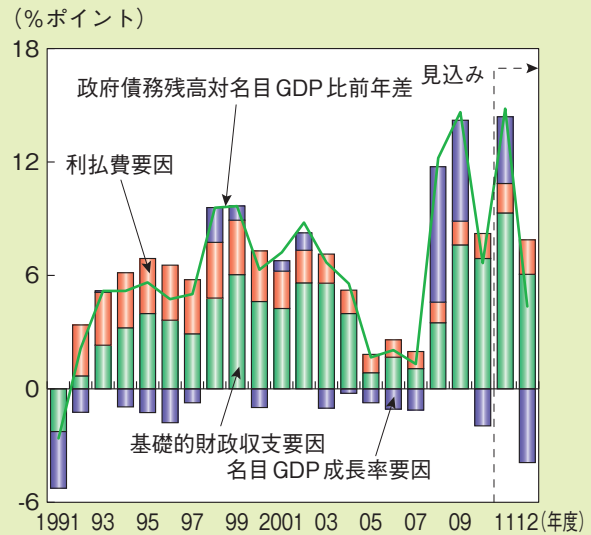
第3-2-9図 国・地方の政府債務残高の推移

政府債務残高の累増が続く

(1) 政府債務残高 (GDP比) の推移



(2) 政府債務残高 (GDP比) の変動の要因分解



(備考) 1. 内閣府「国民経済計算」、財務省資料により作成。2011～12年度の見込みは推計値。

2. 債務残高 (GDP比) の変動については以下の式により要因分解した。

$$\left(\frac{B_t}{Y_t}\right) - \left(\frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}}\right) = i_t \times \left(\frac{B_{t-1}}{Y_t}\right) - g_t \times \left(\frac{B_{t-1}}{Y_t}\right) + \frac{PB_t}{Y_t}$$

B：債務残高、Y：名目GDP、PB：基礎的財政収支、i：名目利率（当期利払費/前期債務残高）

g：名目GDP成長率、利払費要因：金利変動と債務残高変動の両方に起因する要因、基礎的財政収支要因：国と地方の基礎的財政収支に起因する要因

名目GDP成長率要因：債務残高対GDP比の分母となる名目GDPの増減に起因する要因。

3. 上記のような要因分解式を用いるため、債務残高系列は、以下のものを用いた。

1990年度：「国民経済計算」による国と地方の負債残高。

1991年度以降：1990年度の値に、それ以降の純貸出の累積を加算した値。

4. 1998年度については、日本国有鉄道清算事業団及び国有林野事業特別会計からの承継債務分約27兆円を除く。

5. 2006、2008～2011年度については、財政融資資金特別会計から国債整理基金特別会計又は一般会計への繰入れ分等（12兆円、11.3兆円、7.3兆円、5.8兆円、2.6兆円）を除く。

2008年度については、日本高速道路保有・債務返済機構からの債務承継分約2.9兆円を除く。

(2) 裁量的な減税政策

● 経済対策のため減税政策を実施

前述のように、政府債務残高の増加の最も大きな要因である基礎的財政収支の悪化は、税収の減少が一因であった（社会保障費の増加については後述）。ここでは、我が国でとられてきた裁量的な減税政策を概観するとともに、異時点間で課税平準化がなされてきたかを検討する。

まず、1989年以降の減税政策がどのようなものであったのかを、所得税と法人税に分けて概観する。所得税については、1990年代に大規模な減税が実施された。1994年の「総合経済対策（同年2月）」を踏まえた税制改革（同年11月）においては、税率構造の累進性緩和や給与所得控除の引上げなどにより、2.4兆円規模の減税⁶⁴が決定され、翌年度から実施された。ま

注 (64) 当初の減税見込み額。平年度ベース。この項における他の減税額も同様。

た、同年には、単年度の税額控除で約3.8兆円規模の特別減税が行われている。1999年には「緊急経済対策」（同年11月）を受けた税制改正により、2.7兆円規模の定率減税が行われたほか、最高税率が引き下げられた。最近では、2006年に三位一体改革の一環として、国から地方への税源移譲に伴い所得税の税制構造の改正による税収減少の影響も大きい⁶⁵（第3-2-10表）。

第3-2-10表 過去の主要な減税政策（国税、個人所得税・法人税）

1990年代の経済対策により個人所得税を中心に減税政策を実施

(1) 所得税

年度	主な内容	備考
1994	・特別減税〔▲3.8兆円〕 （所得税額の20%（上限200万円）の控除）	総合経済対策（1994年2月）を受けた、1994年度の税制改正
1995	・制度減税〔▲2.4兆円〕 例：税率構造の累進緩和 （改正前）課税所得300万円以下は10% →（改正後）課税所得330万円以下は10% 課税最低限の引き上げ （改正前）課税所得が327.7万円 →（改正後）課税所得が353.9万円 〈夫婦子2人の給与所得者〉 ・特別減税〔▲1.4兆円〕 （所得税額の15%（上限5万円）の控除）	1994年11月の税制改革
1996	・特別減税〔▲1.4兆円〕 （所得税額の15%（上限5万円）の控除）	1994年11月の税制改革
1998	・特別減税（当初分）〔▲1.4兆円〕 （所得税額の範囲内で次の金額の合計額を控除 －本人18,000円 －控除対象配偶者及び扶養親族1人当たり9,000円） ・特別減税（追加分）〔▲1.4兆円〕 （所得税額の範囲内で次の金額の合計額を控除 －本人20,000円 －控除対象配偶者及び扶養親族1人当たり10,000円）	（当初分） 1998年度の税制改正 （追加分） 総合経済対策（1998年4月）
1999	・定率減税〔▲2.7兆円〕 （所得税額の20%（上限25万円）の控除） ・最高税率の引き下げ〔▲0.3兆円〕 （改正前）課税所得3,000万円超は50% →（改正後）課税所得1,800万円超は37%	緊急経済対策（1998年11月）を受けた、1999年度の税制改正
2006	・税率構造の改正〔▲3.1兆円〕 （改正前）課税所得330万円以下は10% →（改正後）課税所得195万円以下は5%	三位一体改革の一環である、国から地方への税源移譲

(2) 法人税

年度	主な内容	備考
1999	・税率引き下げ〔▲1.7兆円〕 例：（改正前）34.5%→（改正後）30% 〈普通法人〉	緊急経済対策（1998年11月）を受けた、1999年度の税制改正
2003	・研究開発・設備投資減税等〔▲1.4兆円〕 例：研究開発減税 設備投資減税 中小企業・ベンチャー企業減税	わが国産業の競争力強化のための研究開発・設備投資減税の集中・重点化

- （備考） 1. 財務省「税制改正の要綱」などにより作成。
2. 減税額は当初見込み額かつ平年度ベース。
3. 特別減税は単年度。

注 (65) 約3兆円。ただし、同年には、1999年から行われていた定率減税の廃止による増収があったことには留意が必要。

次に、法人税の制度改正の動向について見ると、前述の経済対策等の関係で実施された1999年度の改正や、産業の競争力強化のため設備投資減税が実施された2003年度の改正の影響が大きい。前者の法人税率引下げは1.7兆円程度、後者の試験研究費の税額控除やIT関連設備に係る税額控除などは1.4兆円程度の減税であった。

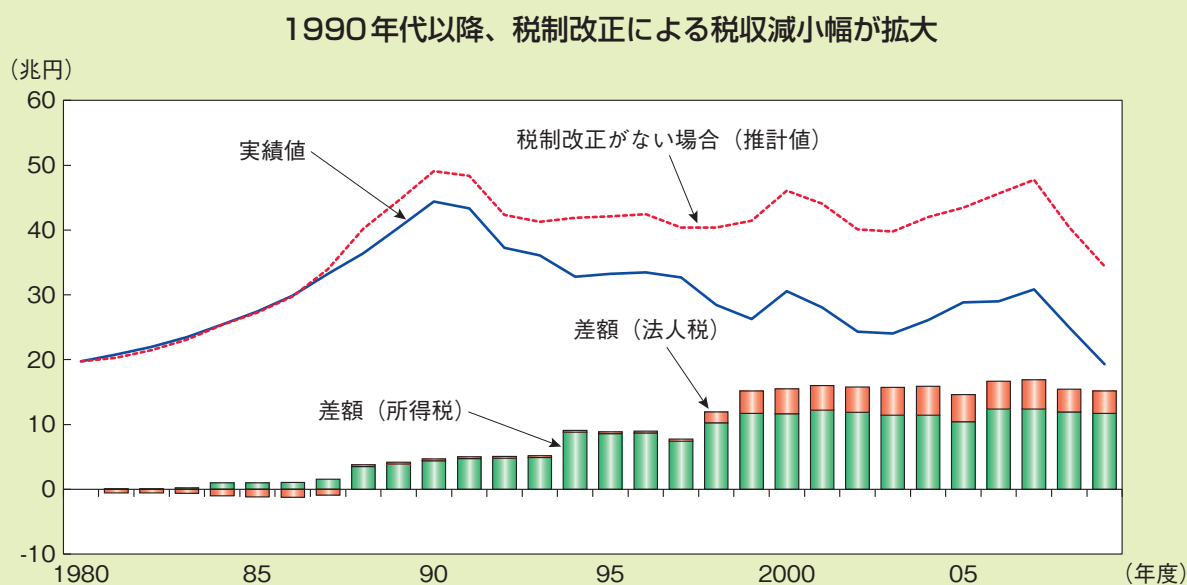
●減税政策はなされるが、課税平準化がなされず

減税政策だけではなく、同政策の廃止などを含めた制度改正により、税収がどのように変化してきたかを確認する。具体的には、①実際の税収と、②税制改正がなかったと仮定した場合の税収を比較する（第3-2-11図）。

1980年代後半から税制改正の影響により税収は減少しているものの、前述の経済対策の実施により、1990年代以降に両者の乖離幅が拡大した。ここでの試算は1980年以降の累積であることを留意が必要ではあるものの、直近に至るまで恒常的に制度変更の影響が税収を押し下げる構図が続いている。特に、所得税減税の影響は、バブル崩壊以降の景気対策において、所得税による減税が選好されてきたことから、法人税対比で大きく出ている（1980年以降で見ると、所得税が約11.7兆円、法人税が約3.5兆円）。

そこで、不況期に一定の財政赤字が存在することは、資源配分上望ましいことがあり得ると

第3-2-11図 税制改正の影響を除いた税収（所得税・法人税）



(備考) 1. 内閣府「財政・社会保障の持続可能性に関する『経済分析ワーキング・グループ』中間報告参考資料」より作成。影響は1980年以降の積み上げ。
 2. 1980年度以降の税制改正の影響を反映。ただし、税収増の経済への影響は考慮されていない。

する「課税平準化の理論⁶⁶」をもとに、異時点間において課税平準化がなされているか検討してみたところ、我が国の財政赤字については課税平準化の考え方では説明できないという結論が得られた⁶⁷(付注3-4)。

こうしたことから、我が国では、景気対策のために減税政策がなされるものの、異時点間において課税平準化が図られておらず、景気拡張期に税の引上げをしてこなかったと考えられる。

(3) 利払費

●低金利を映じて利払費は抑制

次に、政府債務残高の増加要因である利払費の増減について、やや仔細に見ると、バブル崩壊後の景気低迷により、国債利回りが低下したことを受けて、政府債務残高の増加にもかかわらず、利払費は抑制されている。

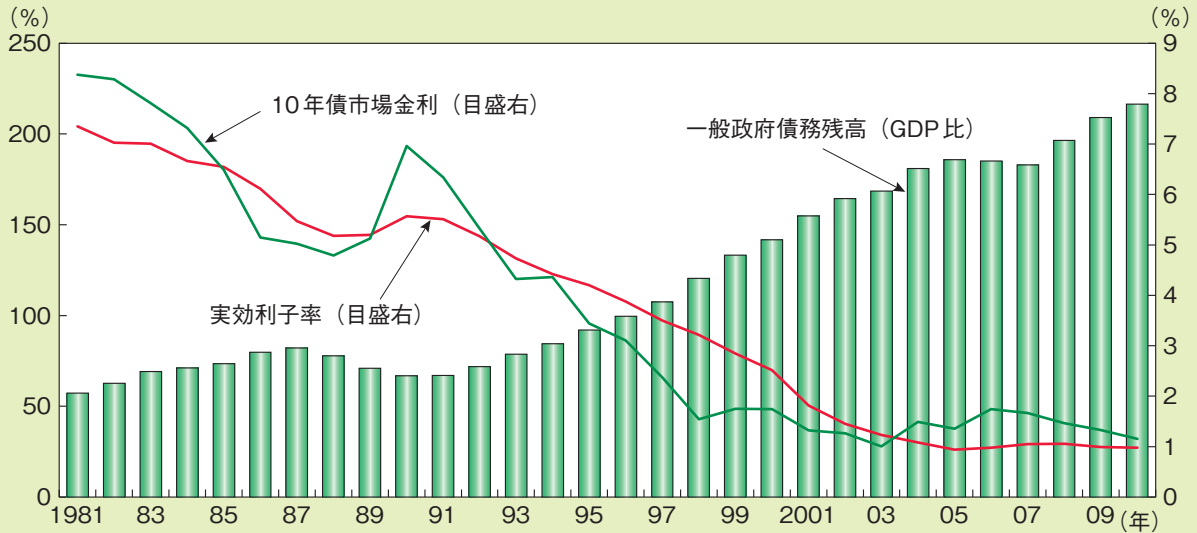
利払費の変化を、残高要因と金利変動要因に分けて見ると、政府債務残高は一貫して増加している一方、金利低下が利払費の抑制に大きく寄与したことが分かる。近年では、国債利回りが低水準のまま横這いで推移していることから、金利変動要因の抑制効果は小さくなっている。仮に景気が上振れて、国債利回りが大幅に上昇すれば、年々の公債発行残高が巨額に達しているなかで、利払費の増加が景気改善による税収増を上回り、財政収支が悪化する可能性がある。また、財務省の試算によると、仮に国債利回りが、2013年度以降、現状の2%から3%に上昇した場合、利払費は2013年度で1兆円、2014年度で2.5兆円、2015年度で4.1兆円あまり増加することが予想され、4%に上昇した場合、2013年度で2兆円、2014年度で4.9兆円、2015年度で8.3兆円増加する(第3-2-12図)。

注 (66) 異時点間の税率選択にあたって課税のコストを最小限にするためには、時間を通じて税率を一定に保つことが最適であるとし、景気変動による一時的な財政支出と税収のかい離は公債発行において調整すべきという理論。
(67) なお、内閣府(2000)「平成12年度年次経済報告」においても同様の観点から、1965~98年度のデータを用いて分析を行っているが、結論は同様である。

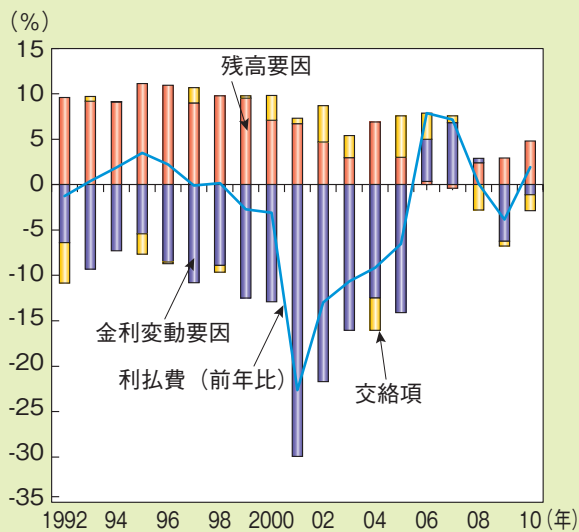
第3-2-12図 政府債務残高と利払費

政府債務残高の増加にもかかわらず、低金利によって利払負担は減少傾向

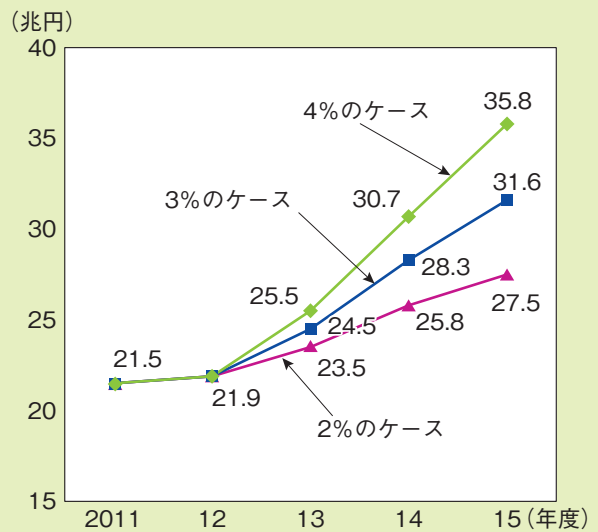
(1) 政府債務の実効利率



(2) 利払費の変動要因



(3) 金利上昇が国債費に与える影響



- (備考) 1. 内閣府「国民経済計算」、OECD.statにより作成。
 2. 一般政府債務残高はSNAベースによる一般政府の負債残高(年末値)。
 3. 実効利率は各年の利子支払を前年末時点の負債残高で除して算出。
 4. (3)は財務省「平成24年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」により作成。
 5. 財務省の試算では、予算積算金利(2%)をベースとして、金利が1、2%上昇した場合の国債費の増加幅を試算している。(3)図では、ベースケースが「2%のケース」、1%上昇した場合が「3%のケース」、2%上昇した場合が「4%のケース」にそれぞれ該当する。