

「つなぎ」国債発行の経緯と課題

藤 井 亮 二

はじめに

1. つなぎ国債の概要
2. つなぎ国債の発行
 - (1) 湾岸特例国債
 - (2) 減税特例国債
 - (3) 復興債
 - (4) 年金特例国債
 - (5) 既発のつなぎ国債の課題
3. 本格的に発行されるつなぎ国債
 - (1) GX経済移行債
 - (2) こども特例国債

おわりに

はじめに

わが国は1965年度補正予算で戦後初の赤字国債を発行し、その後1975年度以降は本格的に赤字国債に依存する財政運営を続けてきた。バブル経済の時期には赤字国債の発行ゼロを達成して赤字国債依存からの脱却を果たしたものの、1994年度からは再び赤字国債を発行している。

財政需要の増大に歯止めがかからず一般会計歳出の規模は拡大している。一方、一般会計歳入の重要な柱である税収はバブル崩壊以降伸び悩み、両者の差は拡大を続けている。いわゆる「ワニの口」は開くばかりである。

一般会計歳出と税収の差のほとんどは国債の発行によって賄われている。建設国債は社会インフラの整備などの財源となることから一般には「いい国債」と認識され、赤字国債は資産として残らずに見返りがないことから「悪い国債」と認識されることがある。1998年度までは建設国債の発行額が赤字国債の発行額を上回っていた。赤字国債の発行はできるだ

け抑制しようとの意識が働いていたからであろう。しかし1999年度以降は赤字国債の発行額の方が建設国債の発行額を超えるようになり、今日では毎年度の国債発行の大半が赤字国債によって賄われている。2023年度一般会計の国債発行額は当初予算ベースで、建設国債 6 兆5,580億円に対して、赤字国債は4.4倍の29兆650億円が予定されている。国債残高は累増し、建設国債や赤字国債などの普通国債残高は1,068兆213億円（2023年度末見込み）と国内総生産（GDP）の約 2 倍に達している。

普通国債残高の中には建設国債や赤字国債とは償還方法が異なり、償還財源が確保されているとの理由から、政府が作成する資料であっても国債発行の計数から除いて整理されている国債がある。一時的な資金繰りのために発行する「つなぎ国債」である。つなぎ国債は戦後、1990年度補正予算で初めて発行され、昨年まで4種類が発行されてきた。今年度は脱炭素成長型経済構造移行債（以下「GX経済移行債」という。）が初めて発行され、来年度はこども特例国債（仮称）の発行が見込まれている。

本論文は「つなぎ国債」について概説した上で、赤字国債等の発行によっても財源調達ができるにもかかわらず、あえて別の特例法を制定して「つなぎ国債」を発行する理由は何かを政策的動機と関連付けて解明するものである。

1. つなぎ国債の概要

つなぎ国債は歳出と歳入の間に時間的なずれが生じる場合に、償還財源を確保するまで資金繰りを「つなぎ」ために発行する国債である。将来見込まれる特定の歳入を償還財源として特例法に基づき発行する国債であり、「つなぎ」国債は公式な用語ではない。政府は償還財源が確定しているという意味で従来の赤字国債とは性格が違い、特例法に基づく国債ではあるが「つなぎ」のための国債であって赤字国債ではない⁽¹⁾との認識を示している。

(1) 第120回国会参議院大蔵委員会会議録第2号（1991年2月18日）4頁の藤井威・大蔵省主計局次長の答弁。

つなぎ国債として位置付けられる特例国債はこれまで次の4種類が発行されている。①湾岸地域における平和回復活動を支援する財源を調達するための「臨時特別公債」（以下、「湾岸特例国債」という。）、②消費税率3%から5%への引上げに先行して行った減税による租税収入の減少を補うための「減税特例国債」、③東日本大震災からの復興のために実施する施策の財源を調達するための「復興債」、そして④基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するための「年金特例国債」である。さらに2023年度中に発行する「GX経済移行債」、2024年度に設置が予定されている特別会計「こども金庫（仮称）」が発行・管理を行う「こども特例国債（仮称）」もつなぎ国債とされている（図表1）。

図表1 つなぎ国債の発行状況

	湾岸特例国債	減税特例国債	復興債
根拠規定	湾岸地域における平和回復活動を支援するため平成2年度において緊急に講ずべき財政上の措置に必要な財源の確保に係る臨時措置に関する法律（平3法2）	所得税法及び消費税法の一部を改正する法律の施行等による租税収入の減少を補うための平成6年度から平成8年度までの公債の発行の特例等に関する法律（平6法108）	東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法（平23法117）
発行実績	1990年度 9,689億円	1994年度～1996年度 8兆644億円	2011年度 11兆2,500億円（※）
使途	湾岸平和基金への拠出	経常経費	復興費用
償還財源	法人臨時特別税、石油臨時特別税	後年度の税収等	復興特別税収

	年金特例国債	G X 経済移行債	こども特例国債 （仮称）
根拠規定	財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律（平24法101）	脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律（令5法32）	こども未来戦略方針（2023年6月13日）
発行実績	2012年度～2013年度 5兆1,877億円	2023年度～2032年度 10年間で20兆円規模	2024年度～2025年度 毎年3.5兆円程度
使途	基礎年金国庫負担1/2の実現	G X の推進	少子化対策
償還財源	消費税率引き上げにより増加する消費税の収入	化石燃料賦課金、特定事業者負担金	社会保障関係費削減2兆円、医療保険料上乗せ1兆円

（※）2011年度の復興債は一般会計による発行、2012年度以降は東日本大震災復興特別会計による発行。

（出所）筆者作成

つなぎ国債の中には当初の予定通りに既に全額償還が行われたものもある。2023年度末時点で残高が見込まれている国債を図表2に整理した。

2023年度末に見込まれる普通国債残高は1,068兆213億円である。そのうちつなぎ国債は減税特例国債1,786億円、復興債4兆9,315億円、年金特例国債2兆5,503億円、GX経済移行債1兆6,096億円の計9兆2,700億円であり、普通国債残高の0.87%を占める。

既に償還済みのものも含め、つなぎ国債について次章以下で詳細に見ていく。

図表2 国債残高（2023年度末見込み）

（単位：億円）

	普通国債	建設国債	赤字国債	減税特例 国債	復興債	年金特例 国債	GX経済 移行債	その他
残高	10,680,213	2,941,411	7,445,140	1,786	49,315	25,503	16,096	200,962
割合	100.0%	27.5%	69.7%	0.0%	0.5%	0.2%	0.2%	1.9%

（出所）財務省「最近10年間の年度末の国債・借入金残高の種類別内訳の推移」

＜<https://www.mof.go.jp/jgbs/reference/appendix/zandaka03.pdf>＞（2023年10月14日最終アクセス）より作成。

2. つなぎ国債の発行

本章では戦後発行された4種類のつなぎ国債を整理する。

（1）湾岸特例国債

① 湾岸特例国債発行の経緯

1990年8月2日、イラク軍がクウェートに埋蔵する石油資源の獲得を目的にクウェートに侵攻した。翌3日に国際連合安全保障理事会（以下「安保理」という。）がイラクに対してクウェートからの撤退を要求し、6日にはイラクに対する世界的な規模での貿易禁輸措置を実施して、欧米諸国及び中東の国々から多数の兵員が集められて米軍を中心とする多国籍軍が編成された。日本政府は米国からの支援要求を受けて1990年9月に20億

ドルの支援を決定している。10億ドル（約1,229億円）を1990年度予算の予備費から支出し、残り10億ドル（約1,300億円）は同年12月に第一次補正予算を編成して一般会計の外務省所管予算から国際分担金其他諸費として賄うこととした。この他、戦争の影響を受けるイラク周辺の3か国に対して20億ドルの緊急経済援助を決定して、第一次補正予算で海外経済協力基金への出資金200億円の追加を計上したのである。

一方、安保理は1990年11月29日、翌91年1月15日までにイラク軍がクウェートから撤退しない場合のイラクに対する武力行使を認めた。これに対してイラク軍がクウェートからの撤退を拒否したため、米軍が率いる多国籍軍は1月16日から17日にかけてイラク軍に対して大規模な空爆「砂漠の嵐」作戦を展開して湾岸戦争が始まった。

戦争が長期化する様相を呈したことから大規模な資金調達が必要となり、日本政府は総合的に判断した結果として1月24日、90億ドル相当（約1兆1,700億円）を湾岸平和基金に拠出して多国籍軍への追加支援を実施することを決定した。

湾岸平和基金への拠出は1990年9月に決定した20億ドルの支援を大きく上回るものであり、時期も年度末に近づいていたことから1990年度予算の財政的な余力も乏しく、予備費の使用や年度内の自然増収、建設国債の発行による振替財源調達を行うことが厳しい状況にあった。そのため政府は90億ドルの財源として臨時特別国債（湾岸特例国債）を発行し、償還は石油税等によって全額を増税で行う考えを示した。

しかし当時、参議院では与野党逆転の状況にあったことから財源を確保するための法案を成立させるためには野党の賛成が不可欠となっていた。キャスティング・ボードを握っていた公明党及び民社党は国際協力の観点から90億ドルの拠出はやむを得ないものの、全額を増税で賄うことは安易であるとして、国民に負担を求めるだけでなく政府に対して一層の歳出削減を求めた。2月15日に行われた合意では財源確保のための法案の

成立と引き換えに1990年度第二次補正予算での既定経費削減などに加えて、すでに国会に提出していた1991年度当初予算⁽²⁾の一部を減額修正し、減額分を国債費として国債整理基金特別会計に繰り入れて臨時特別国債の償還に充て、その分増税規模を圧縮することとなった⁽³⁾。この時に財源が確保されるまでの間、「つなぎ」として発行された臨時特別国債がいわゆる湾岸特例国債である。なお予算の政府修正は1977年度以来、14年ぶりのことである。

1990年度に湾岸特例国債を発行した意味合いについて指摘しておきたい。わが国財政は石油ショックを契機とする巨額の税収の落ち込みを受けて1975年度の赤字国債の発行以降、本格的な赤字国債発行の時代に入っていく。赤字国債の発行脱却を財政再建目標に掲げて何度も計画をスタートしたもののいずれも挫折したことは周知のとおりである。しかしバブル景気によって1987年度から本格的な税収増加が始まると、1990年度当初予算で15年ぶりに赤字国債発行ゼロの予算編成が行われたのである。ようやく赤字国債からの脱却を果たして再建への歩みを始めたばかりの財政にとって、湾岸戦争という有事への対処とは言いながらも湾岸特例国債という臨時特別国債を発行することは再び赤字国債依存体質に逆戻りする可能性があることを意味していた。財源を確保した上での緊急避難としての時限的な国債発行であるとしても、その償還財源の調達という課題が残ることになる。実際、歳出削減等だけでは1990年度中の予算ですべての財源を賄うことは困難であったために、その影響は1991年度以降にも及ぶこととなった。

(2) 1991年度当初予算は1991年1月25日に国会に提出されていた。

(3) 1991年2月25日に既定経費の節減等を計上した1990年度第二次補正予算が国会に提出され、合わせて同日に1991年度予算の政府修正が閣議決定されて衆議院の承諾が行われた。

② 湾岸特例国債の法的根拠と財政措置

湾岸平和基金に対する拠出金90億ドルを捻出するために財源を確保する枠組みとして制定されたのが、「湾岸地域における平和回復活動を支援するため平成二年度において緊急に講ずべき財政上の措置に必要な財源の確保に係る臨時措置に関する法律（平成3年法第2号）」（以下「湾岸平和財源確保法」という。）である。同法は湾岸地域の平和回復活動を支援するために設けられた湾岸平和基金に対して補正予算から財政支出を行い、財源として外国為替資金特別会計（以下「外為特会」という。）からの一般会計への繰入れや湾岸特例国債の発行などで賄い、その償還のために法人臨時特別税等を創設することなどを規定している。湾岸特例国債は1990年度から1991年6月末まで発行することができ、収入は1990年度に所属する歳入とされた（同法第48条第2項）。さらに湾岸特例国債とこれに係る借換国債は1994年度までの間に償還することが規定され（同法第49条）、一定期間内における財政負担にとどまることが法律上明記された。

湾岸平和財源確保法案とその実施を財政的に担保するために編成された1990年度第二次補正予算は1991年3月6日、参議院本会議においていずれも可決、成立している。同補正予算の歳出は湾岸平和基金への拠出金1兆1,700億円、既定経費の節減116億円、予備費の減額250億円である。一方、歳入は雑収入1,645億円（日本中央競馬会からの納付金520億円、外為特会からの受入金1,125億円）と湾岸特例国債の発行による公債金9,689億円であった（図表3）。

図表3 1990年度一般会計第二次補正予算

（単位：億円）

歳出		歳入	
湾岸平和基金拠出金	11,700	湾岸特例国債	9,689
既定経費の節減	▲ 116	日本中央競馬会納付金	520
予備費の減額	▲ 250	外為特会受入金	1,125
計	11,334	計	11,334

（出所）予算書より筆者作成

湾岸平和財源確保法の成立に当たって1991年度当初予算の政府修正が行われた。一般会計においては湾岸特例国債の償還財源として国債整理基金特別会計に2,017億円を繰り入れて修正増額するとともに、この財源に充てるため予備費の減額2,000億円、防衛関係費の減額10億円及び公務員宿舍施設費の減額7億円の計2,017億円の修正減額を行った。更に防衛関係費について国庫債務負担行為に係る1992年度以降の支出予定額992億円を減額することによって、湾岸特例国債の償還財源992億円を確保することとし、合わせて3,009億円の財源を確保した。

また2種類の臨時特別税を創設して財源を確保することとした。ひとつは法人臨時特別税である。同税は1991年度内に終了する事業年度に限り、法人税額のうち300万円を超える部分を課税標準として税率2.5%で課税するものであり、1991年度税込として4,360億円、1992年度税込として40億円が見込まれた。もうひとつは石油臨時特別税である。同税は1991年度に限って、石油税と同じ課税物件（原油、輸入石油製品、天然ガス等）に対し石油税の5割相当額（原油・輸入石炭製品は1,020円／kl、天然ガスは360円／t等）を賦課するものであり、1991年度税込として2,160億円、1992年度税込として120億円が見込まれた。2つの臨時特別税から見込まれる税込は計6,680億円になる。収入は国債整理基金特別会計の歳入に直接組み入れられた。

1991年度から1994年度までの間の一般会計から国債整理基金特別会計への繰入金3,009億円は湾岸特例国債の元本相当分の償還財源に充てられ（湾岸平和財源確保法第3条、同法第51条）、1991年度及び1992年度の臨時特別税6,680億円も同様に湾岸特例国債の元本相当分の償還財源に充てることされた（同法第50条）。これらの措置によって湾岸特例国債9,689億円の財源が確保されることになった（図表4）。

図表4 1991年度当初予算における政府修正等

(単位：億円)

			1991年度	1992年度以降	計
歳出	一般会計	防衛関係費の減額	▲ 10	▲ 992	▲ 1,002
		公務員宿舎施設費の減額	▲ 7	—	▲ 7
		予備費の減額	▲ 2,000	—	▲ 2,000
		修正減額計	▲ 2,017	▲ 992	▲ 3,009
歳入	国債整理基金 特会直入 (b)	国債費の増額（湾岸特例国債の償還財源として国債整理基金特会へ繰入れ）(a)	2,017	992	3,009
		法人臨時特別税	4,360	40	4,400
		石油臨時特別税	2,160	120	2,280
		(a) + (b)	8,537	1,152	9,689

（出所）財務省財務総合政策研究所資料情報部財政史室編（2013）『平成財政史 平成元～12年度』第2巻 予算 表3-6より筆者作成

③ 湾岸特例国債の償還

湾岸平和財源確保法、1990年度第二次補正予算及び1991年度当初予算によって財源を確保した上で、税収等が入ってくるまでの「つなぎ」の短期国債として湾岸特例国債9,689億円が発行⁽⁴⁾された。

当時の政府の対応を見ると、①特例国債を短期国債で発行したこと、②償還財源としての法人臨時特別税及び石油臨時特別税による増税措置を2年間に限定したこと、そして③1994年度までに借換国債を含めて全て償還することを法律で明記したところに、特例国債はあくまで「つなぎ」の手段にとどめるとの強い意思が読み取れる。

国会では、もう少し長期間にわたって償還してもよいのではないかとの指摘が行われた。橋本龍太郎大蔵大臣は「できる限り早く償還し終わってその問題を消してしまうことの方が大事だ」と述べた上で、「つなぎ国債の負担というものを長い期間国民に分けて御負担を願うということは、必ずしも私は望ましいことではないと考えておる」と答弁し⁽⁵⁾、緊急避難として湾岸特例国債を発行した政府の思いが示されている。藤井威・大蔵省主計局次長が確実に財源を確保しているものの税収が入ってくるまでのつ

(4) 1990年度一般会計第二次補正予算 予算総則第2条。

(5) 第120回国会衆議院予算委員会議録第12号（1991年2月14日）36頁。

なぎとして国債を発行していることを強調している⁽⁶⁾ことから、負担の一時的な肩代わりとしてのつなぎ国債を意識していたことがわかる。

(2) 減税特例国債

① 減税特例国債発行の経緯と1994年度の国債発行

1970年代後半からの赤字国債発行の本格化に対して政府は健全財政への復帰を目指し、5年間の「財政収支試算」や「財政の中期展望」をまとめるなど早期の赤字国債依存からの脱却を模索していた。翌年度予算の概算要求枠の伸び率をゼロとするゼロ・シーリングや伸び率をマイナスとするマイナス・シーリングの設定、国債整理基金特別会計への定率繰入れの停止などの後年度への負担の繰延べ(いわゆる「隠れ借金」)、NTT株式の売却収入などを行い、バブル景気と相まって1990年度には赤字国債の発行から脱却することができた。

バブル景気が崩壊しても1993年度までの4年間は50兆円台後半の税収を維持して、赤字国債の発行は回避⁽⁷⁾できていた。その間税収の落ち込みが進んだものの、公共事業などの裁量的な財政支出、公定歩合の引下げ等の金融政策が実施されるなどの景気浮揚策が採られていたことによる。

1993年4月の総合的な経済対策や同年9月の緊急経済対策の策定、更には1994年2月に大規模な所得税減税を含む過去最大規模の「総合経済対策」が取りまとめられた。この総合経済対策は94年度中の本格的な景気回復と中長期的課題への取組を図るために、①景気浮揚のための内需拡大、②課題を抱える分野における重点的施策の展開、③経済活力の喚起のための発展環境の整備についての施策が盛り込まれていた。

その一方で所得税減税の問題を「直間比率の是正」による税構造改革の問題に結びつけるべきとの議論が併せて行われていた。1997年度からの消費税率引上げをにらんだ先行減税の議論が進められ、政府は1994年

(6) 第120回国会参議院大蔵委員会会議録第2号(1991年2月18日)4頁。

(7) 1990年度一般会計第二次補正予算による湾岸特例国債は除く。

度当初予算において所得税と個人住民税を合わせて5.5兆円規模の減税を1年間限りの措置として実施することとした。所得税減税は3兆8,430億円、個人住民税減税については1兆6,300億円の合計5兆4,730億円の減税である。対GDP比1.2%に相当する規模である。背景には当初予算を決定する直前に訪れていたワシントンにおける細川護熙総理大臣とクリントン米国大統領との日米首脳会談において、細川総理が「総合経済対策」において所得税の減税規模を対GDP比1.2%とするとの表明を行っていたことがある。その他にも相続税の減税、法人特別税の廃止、自動車消費税の割り増し税率引下げ等の大型減税を実施することとなり、減税の財源は今後処理することとして1994年度は特例国債を発行して賄うこととした。

所得税減税の財源の一部を賄うために発行したのが、減税特例国債3兆1,338億円⁽⁸⁾である。1994年3月4日に国会に提出されて3月29日に成立した「平成六年分所得税の特別減税の実施等のための公債の発行の特例に関する法律」（平成6年法第28号）に基づく特例国債である（図表5）。償還財源の問題と絡めて税制改革の年内実現が図られることとなっていたことから、「この時点では、中長期的に特例公債依存体質をもたらすような歯止めのない特例公債とは異なるものと位置づけられていた点は興味深

図表5 1994年度から1996年度の減税特例国債（つなぎ国債）の発行状況

根拠法	1994年度	1995年度	1996年度	計
平成六年分所得税の特別減税の実施等のための公債の発行の特例に関する法律（平成6年法第28号）	当初予算 3兆1,338億円	—	—	3兆1,338億円
所得税法及び消費税法の一部を改正する法律の施行等による租税収入の減少を補うための平成六年度から平成八年度までの公債の発行の特例等に関する法律（平成6年法第108号）	第一次補正予算 1,999億円	当初予算 2兆8,511億円	当初予算 1兆8,796億円	4兆9,306億円
計	3兆3,337億円	2兆8,511億円	1兆8,796億円	8兆644億円

（出所）「予算書」より筆者作成

(8) 1994年度一般会計当初予算 予算総則第6条第2項。

い。」⁽⁹⁾と指摘されている⁽¹⁰⁾ように、他の赤字国債とは一線を画して全額が6か月で償還期限が到来する割引短期国債⁽¹¹⁾として発行された。

② 1994年度から1996年度までの減税特例国債発行

政府は1994年10月4日、1995年度以降の所得減税と97年度からの消費税率の5%（国分4%への引上げ、地方消費税1%の創設）への引上げを柱とする税制改革要綱を閣議決定した。先行減税の財源を確保するために10月14日、「所得税法及び消費税法の一部を改正する法律の施行等による租税収入の減少を補うための平成六年度から平成八年度までの公債の発行の特例等に関する法律案（閣法第2号）」を国会に提出し、11月25日に成立させた。成立した同法では、i）1994年度について所得税の恒久減税による租税収入の減少（1995年1月分から3月分）（同法第1条第1項）を補うために減税特例国債の追加発行を決めるとともに、ii）1995年度については所得税の恒久減税、1995年分所得税の特別減税及び相続税減税による租税印紙収入の減少（同法第1条第2項）、iii）1996年度につい

(9) 財務省財務総合政策研究所資料情報部財政史室編（2013）『平成財政史 平成元～12年度（第2巻予算）』一般財団法人蔵務協会、377頁。

(10) 篠沢恭助・元大蔵省主計局長の口述記録によると、赤字国債ではなく、建設国債でもないことからいわゆる「ピンク国債」とも呼ばれていた（財務省財務総合政策研究所資料情報部財政史室編（2013）394頁）。

(11) 1994年10月11日に割引短期国庫債券（第112回）が発行券面額5,059億7千万円、償還期限は95年4月10日、利回り2.396%で発行されて収入金は4,999億94百万円。1994年11月10日に割引短期国庫債券（第113回）が発行券面額5,060億8千万円、償還期限は95年5月12日、利回り2.413%で発行されて収入金は4,999億98百万円。1994年12月12日に割引短期国庫債券（第115回）が発行券面額5,058億5千万円、償還期限は95年6月12日、利回り2.336%で発行されて収入金は4,999億93百万円。1995年1月20日に割引短期国庫債券（第117回）が発行券面額5,052億5千万円、償還期限は95年7月10日、利回り2.230%で発行されて収入金は4,999億95百万円。1995年2月10日に割引短期国庫債券（第118回）が発行券面額5,055億1千万円、償還期限は95年8月10日、利回り2.212%で発行されて収入金は4,999億95百万円。1995年3月10日に割引短期国庫債券（第120回）が発行券面額2,883億5,335万8千円、償還期限は95年9月11日、利回り2.126%で発行されて収入金は2,852億63百万円。同法に基づく収入金を合わせて3兆1,337億98百万円。

ては所得税の恒久減税及び相続税減税による租税印紙収入の減少（同法第1条第3項）を補うために、各年度において減税特例国債を発行できるとしている。

同法に基づく減税特例国債は、1994年度に補正予算で1,999億円⁽¹²⁾が追加され、1995年度は当初予算で2兆8,511億円⁽¹³⁾が、また1996年度も当初予算で1兆8,796億円⁽¹⁴⁾が発行されることとなった。1994年度当初予算で発行を決めた3兆1,338億円を合わせて、3年間で発行される「つなぎ国債」は8兆円を超える規模になった（図表5）。

1994年度当初予算による減税特例国債は全額が短期国債で発行されたものの、同年度補正予算、そして1995年度と1996年度については中長期国債で発行されたために後世代に対して負担を付け回す結果となった。つまり湾岸特例国債の償還が4年で終了したのに対して、減税特例国債では次のように長期間を要したのである。減税特例国債の償還は定率繰入れのほか1998年度から2017年度までの各年度において、国債発行額から法人特別税等の一定額を控除した額の30分の1に相当する金額を一般会計から国債整理基金特別会計に繰り入れ（同法第4条）、借換国債を発行しながら20年間で償還することとしていた⁽¹⁵⁾。

③ 減税特例国債の課題

減税特例国債は直間比率という税構造の在り方を見直す重要な政策課題が議論される中で、日米関係も絡む複雑な政治状況の下で発行された。

1989年度に消費税3%が導入されたものの欧州の付加価値税率と比べるとかなり低く、また累進税としての所得税率の緩和が不十分であったことから、累進税としての緩和を目的とした所得税減税と財源補填のための

(12) 1994年度一般会計第一次補正予算 予算総則第6条第1項。

(13) 1995年度一般会計当初予算 予算総則第6条第2項。

(14) 1996年度一般会計当初予算 予算総則第6条第2項。

(15) 減税特例国債が1998年度から2017年度の20年間で全額償還されたことは、財務省理財局「債務管理レポート2023」58頁においても特記されている。

消費税増税を組み合わせるべきとの意見が根強く存在していた。大蔵官僚であった宮澤喜一総理による1993年6月8日の国会答弁をきっかけに「直間比率是正」の議論が表舞台に登場し⁽¹⁶⁾、同年8月に成立した細川護熙内閣の下でその方向性が明確になったと言える。一方日米関係に目を向けると、クリントン米国大統領からは所得税減税を中心とした内需拡大策が求められていた。1994年2月11日に予定されている細川・クリントンの日米首脳会談に向けた取りまとめが行われ、細川総理が表明したのが所得税の減税規模を対GDP比1.2%とすることと本格的な税制改正への道筋であった。そのためにまず特別減税を実施し、その財源の裏付けは今後検討することとされた。ここで注目すべきは1997年度からの消費税率5%への引上げのために先行して減税を行うとしたものの、見合いで発行する減税特例国債の償還財源は消費税率引上げなどの税制改革による増減収の全体フレームにおいて措置する⁽¹⁷⁾だけで、法律上の具体的な財源を示したわけではなかったことである。

湾岸特例国債が償還財源として法人臨時特別税や石油臨時特別税などの新たな税を新設して具体的な財源を示した上で特例国債を発行したのに対して、減税特例国債が確実な償還財源を確保した上で発行されたと理解できるのかは疑問である。

当面の経済状況等に配慮して先行減税を行い、後世代に負担を残す方策を選択した以上はできるだけ早期に国債の償還を果たすべく、20年で償還する措置を講じたことは評価できる。しかし1994年度当初予算では全額を短期国債で賄ったのに対して、その後の減税特例国債は中長期債として発行されたことを考えると、後世代への負担の付け回しを回避する意識

(16) 財務省財務総合政策研究所資料情報部財政史室編(2014) 386頁。

(17) 藤井裕久・大蔵大臣は「(1994年度当初予算の) 特例国債3兆1,388億円…については年内に実施が図られる税制改革の中でその償還財源の問題についても適切に対処されるべきもの」であり、「歯どめのない財政体質の悪化につながりかねない特例国債(赤字国債:筆者注)とは異なる」と明言し(第129回国会衆議院会議録第7号(1994年3月4日)11頁)、減税特例国債は赤字国債ではないとの認識を示している。

は弱まったと考えられる。

（３）復興債

① 復興債発行の経緯

2011年３月11日、三陸沖を震源とする東日本大震災が発生した。宮城県栗原市で最大震度７を記録したわが国の観測史上最大規模の地震である。地震に伴う津波による人的被害や物的被害は甚大であり、発災間もない時期に報告された被害は死者１万5,467人、行方不明者7,482人、負傷者5,388人に達し、住宅は全壊10万3,981棟、半壊 9 万6,621棟、一部破損37万1,258棟の被害が報告された⁽¹⁸⁾。

東北地方をはじめとした広い地域に被害が及び、復旧・復興は急を要したことから必要な緊急的な経費については、年度内は予備費が活用された。その後、がれき処理や仮設住宅の建設等を計上した2011年度第一次補正予算が2011年５月２日に、原子力損害賠償や被災者支援等を計上した同第二次補正予算が７月25日に成立した。

本格的な復興対策経費を措置するために政府は「平成23年度第３次補正予算及び復興財源の基本方針」（2011年10月７日閣議決定）をまとめ、第179回国会（臨時会）に第三次補正予算と関連法案を提出した。第三次補正予算は11月21日に成立し、「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」（平成23年法第117号）（以下「復興財源確保法」という。）は11月30日に成立し、復旧・復興のための体制と予算措置が整えられたことになる。

第三次補正予算の歳出追加額は12兆1,025億円であり、財源は復興財源確保法第69条第４項に基づいて復興国債11兆5,500億円を発行⁽¹⁹⁾して大半

(18) 政府緊急災害対策本部による発表（2011年６月20日現在）。

(19) 2011年度一般会計第三次補正予算 予算総則第５条 「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」（仮称）の規定により公債を発行することができる限度額は、11,550,000,000千円とする。

を賄うこととした。復興債は償還財源が復興特別税等の収入によって確保するとされていて、これらの財源が入るまでの「つなぎ」のための国債であると位置付けられている⁽²⁰⁾。野田佳彦総理大臣も「復興に必要な資金を確保するため、つなぎ財源として復興債を発行することとしており、また、これを建設公債や特例公債と区分して管理」すると国会答弁を行い、続けて「あらかじめ償還の道筋を明らかにすることとされています」と述べ、通常の赤字国債とは違うものであることを強調している⁽²¹⁾。

償還期間も60年償還ルールには則らないように設定されている⁽²²⁾。復興債は借換債を含めて2037年度までに償還することとし、60年償還ルールを適用しない理由として東日本大震災復興対策本部が策定した「東日本大震災からの復興の基本方針」（2011年7月29日）の中で復興のための財源には「次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯し負担を分かち合う」ために特定の償還財源が確保されていることを挙げている⁽²³⁾。発行時期は当初、復興財源確保法第69条から第71条に基づいて2011年度第三次補正以降、2015年度までの「集中復興期間」の5年間に限って復興費用の財源として発行できると規定していた。その後の法改正によって復興債を発行できる期間は、当初の2015年度までから2025年度へ延長されて15年間にわたって発行できるとされている。なお借換債も含めた償還期限は2037年度とされていて、60年償還ルールを大きく下回る26年以内で償還を終えることになっている。

② 復興債の償還財源

復興債は償還財源が確保されていることから、「つなぎ国債」として一般の赤字国債とは違う位置付けが行われている。確保されている復興債の

(20) 財務省理財局「債務管理リポート2023」33頁。

(21) 第179回国会衆議院本会議録第6号（2011年11月7日）17頁。

(22) 復興財源確保法第74条において60年償還ルールを適用しないことが規定されている。

(23) 財務省理財局「債務管理リポート2023」58頁。

償還財源について見ていきたい（図表6）。

まず臨時増税として実施される2種類の復興特別税収である。i) 復興特別所得税は現行の所得税額に対して2013年から2037年までの25年間、時限的に2.1%の付加税が課されている。もうひとつのii) 復興特別法人税は現行の法人税額に対して2012年4月以降に始まる事業年度から3年間の時限措置として10%の付加税が課せられたものの、2014年度税制改正により足元の企業収益を賃金引き上げにつなげていくために1年間前倒して終了することとなった。

図表6 復興債の償還財源（2023年5月末時点）

			時期	規模	復興財源確保法
復興特別 税収	復興特別所得税		2013年～2037年	所得税額に2.1%の付加税	第6条～第39条
	復興特別法人税		2012年度～2014年度	法人税額に10%の付加税	第40条～第68条
税外収入に よる措置	財政投融资 特別会計	財政融資資金勘定・積立金	2012年度～2015年度	予算をもって定める額	第3条、第3条の 2、第72条第2項
		投資勘定・資産	2016年度～2022年度		
	政府保有 株式	JT株式	2013年2月～3月	ネット売却収入 9,734億円	第4条、第5条、 第5条の2、第72 条第3項
		東京地下鉄（株）株式	2023年度予算で予定	売却株式数 1億5,517万株	
		日本郵政（株）株式	2015年11月～2021年10月	ネット売却収入3兆8,962億円	
		決算剰余金による償還		2011年度～2015年度	

（出所）財務省理財局「債務管理レポート2023」60頁より筆者作成

次に税外収入による措置である。i) 財政投融资特別会計（以下「財投特会」という。）財政融資資金勘定の積立金は2012年度から2015年度までの間、予算で定めたところによって同勘定から国債整理基金特別会計に繰り入れることができると規定された（復興財源確保法第3条）。繰入金相当額は財政融資資金勘定の積立金から同勘定の歳入に繰り入れるので、結果として積立金を取り崩して復興債の償還に充てる仕組みとなっていた。ii) 財投特会・投資勘定については2016年度から2022年度までの間において、予算で定めたところによって国債整理基金特別会計への繰入れを行うことができるとしている（同法第3条の2）。繰入金相当額は投資勘定の利益積立金を減額するので、同勘定の資産から得られる収入を復興債の

償還に充てる仕組みとなった。iii）政府が保有する株式の売却収入も償還財源とされた。日本たばこ産業株式会社（JT）の株式のうち3分の1を超える部分は早期に処分することとされ（同法第4条）、東京地下鉄株式会社の株式売却益も復興債の償還財源とできることとし（同法第5条2）、日本郵政株式会社の株式も売却収入を復興債の償還財源に充てることとされた（同法第5条の2）。

そして決算剰余金の活用である。復興財源確保法附則第15条は2011年度から2015年度までの5年間に於いて、各年度の一般会計歳入歳出の決算上の剰余金を財政法第6条に基づいて償還財源に充てる場合には、優先して復興債の償還財源に充てるように努力義務を課している。

復興財源確保法は復興債発行の法的根拠となる一方で、償還財源について新税の創設や特別会計の積立金の活用、政府保有株式の売却収入による充当などを具体的に定めていた。これらの収入が復興債の償還財源として充てられることを法律で担保した意味は大きい。

③ 特別会計による「つなぎ国債」発行

復興財源確保法は同法附則第17条第1項において「復興事業に係る歳入歳出を経理する特別会計を平成二十四年度において設置する」と規定し、同規定に基づいて2012年4月に東日本大震災復興特別会計が設置された。同特別会計を設置することによって復興に係る国の財政資金の流れを透明化して、復興債の償還を適切に管理することができるようになり、予算の単年度主義から生ずる使い勝手の不自由さを克服して複数年度にわたる事業の円滑な執行を図ることが期待されていた。

2011年度の補正予算で初めて発行された復興債は、翌2012年度の東日本大震災復興特別会計⁽²⁴⁾の新設以降は一般会計に代わって同特別会計に

(24) 特別会計に関する法律第228条は「復興財源確保法第69条第4項の規定により行う復興債の発行は、東日本大震災復興特別会計の負担において行うものとする。」と規定している。

において発行されることとなった⁽²⁵⁾(図表 7)。

図表 7 復興債の発行状況

(単位：億円)

	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度
一般会計	第三次補正 115,500	—	—	—	—	—	—
東日本大震災復興 特別会計	—	当初予算 26,823	当初予算 19,026	当初予算 21,393	当初予算 28,625	当初予算 21,564	当初予算 15,145

	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度	2022年度	2023年度
一般会計	—	—	—	—	—	—
東日本大震災復興 特別会計	当初予算 9,563	当初予算 9,284	当初予算 9,241	当初予算 2,183	当初予算 1,716	当初予算 998

(出所)「予算書」より筆者作成

東日本大震災発生からしばらくは大規模な復旧・復興経費を要した。そのためにほぼ毎年 2 兆円以上の復興債を発行して資金調達を行ってきたものの、発行額は徐々に縮小して2023年度予算では998億円となっている。新規発行は2025年度まで認められ、復興債及び償還のための借換債などの償還も2037年度までには終えることとなっている（復興財源確保法第71条）。

しかし復興特別法人税等は既に償還財源として充当する時期が終了している。今後償還財源として活用されるのは復興特別所得税と政府保有株式の売却収入である。「2023年度税制改正の大綱」（2022年12月23日閣議決定）では復興特別所得税2.1%を1.1%に引き下げ、残りの1%分を防衛関係費の財源に充当することを決めた。一方で復旧・復興費用の総額を確保するために課税期間の延長を決定している。施行時期は2024年以降の適

(25) 復興債の発行限度額は2011年度第三次補正の時は一般会計予算総則に規定されていたが、2012年度以降は特別会計予算総則に規定されている。2012年度特別会計予算総則第13条第1項は「東日本大震災復興特別会計において、「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」第69条第4項の規定により平成24年度において公債を発行することができる限度額は、2,682,300,000千円とする。」と規定している。

切な時期とされるだけで具体的な日程は決められておらず、延長期間も定まっていない。2037年までとされている復興特別所得税の課税期間を2050年代まで20年程度延長する案も検討されている⁽²⁶⁾と言われる中、復興特別所得税の税率引下げを開始する時期と延長の期間が明確に決められず先送りされるならば国民負担の増大につながりかねず、「つなぎ」国債の趣旨が失われてしまう。

（４）年金特例国債

① 年金特例国債発行の経緯

わが国の公的年金制度は社会保険制度を採り、事業主と非保険者が拠出する保険料を主たる財源としながら、公的年金制度としての国の責任を示すために費用の一部に対して国庫負担を行っている。国民年金については1986年の年金制度改正による基礎年金制度の創設に伴い、それまで公的年金制度ごとに異なっていた国庫負担の割合が原則として基礎年金部分の3分の1に一元化された。公的年金制度を持続可能なものとするために基礎年金の国庫負担割合の引き上げが従来から課題とされ、2004年の年金制度改正によって2009年度までのいずれかの年度に国庫負担割合を2分の1へ引き上げることが法律で規定⁽²⁷⁾され、既定の割合は徐々に引き上げられた⁽²⁸⁾。

2008年12月24日に閣議決定された「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」」では基礎年金の国庫負担割合の

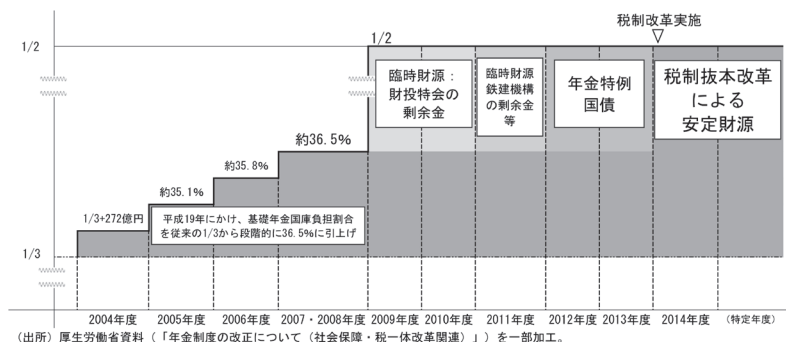
(26) 2022年12月13日付けNHK電子版ニュース<<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20221213/k10013920901000.html>>。

(27) 国民年金法第85条。

(28) 2004年度は年金課税の見直しによる増収分が充てられ、2005年度及び2006年度は定率減税の縮減・廃止による増収分が加算された。2007年度は定率減税の廃止による増収分が加算されて基礎年金の国庫負担割合は36.5%（1/3+32/1000）へ引き上げられ、2008年度は36.5%に据え置かれた。

2分の1への引上げについて、「(消費税を含む) 税制抜本改革により所要の安定財源を確保した上で、恒久化する。」とした。また2009年度と2010年度は臨時財源を手当てして基礎年金国庫負担割合を2分の1とする方針を示した。2009年の第171回国会に提出されて成立した「国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律」（平成21年法第62号）は、i) 2009年度及び2010年度は財投特会からの繰入金でもって同負担割合2分の1を確保し、ii) その後の所得税法等の改正による税制の抜本的な改革によって安定財源を確保した上で基礎年金国庫負担割合2分の1を恒久化することなどを規定した。

図表8 基礎年金国庫負担1/2の実現について



2011年度は「平成23年度予算編成の基本方針」（2010年12月16日閣議決定）に基づいて、基礎年金の国庫負担は「平成23年度においても、単年度限りの措置として、臨時の財源を手当てし2分の1を維持する方向で検討する。」とされた。臨時の財源とは独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構の利益剰余金1.2兆円、財投特会・財政融資資金勘定の積立金・剰余金1.1兆円及び外為特会の剰余金0.2兆円である。これらの臨時財源を活用して基礎年金国庫負担割合の2分の1は確保したものの、2011年度限りの措置であり、2012年度以降の安定財源の確保には依然として税制

の抜本的改革が課題として残されていた。

社会保障の充実・安定化とそのための財源確保、そして財政健全化は当時の最重要課題とされていた。これらを同時に達成するための取組が社会保障と税の一体改革である。2012年8月には関連8法案が成立し、その後も社会保障制度改革推進法（平成24年法第64号）に基づく社会保障制度改革国民会議の設置が行われ、同会議報告書等に基づく関連法案の提出・成立によって社会保障と税の一体改革が進められた。基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げを規定した法律もこの改革の一環として制定されている（図表8）。

2012年の第180回国会（常会）に提出されて成立した「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」（平成24年法第68号）は2014年4月から5%の消費税率を8%に引き上げ、更に2015年10月から10%に引き上げて社会保障財源に充てることを規定した。合わせて、「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律」（平成24年法第62号）（以下「年金機能強化法」という。）は、基礎年金国庫負担割合2分の1を維持する安定財源を2014年度に確保することを明記した。これらの法律によって2014年度以降の基礎年金国庫負担割合の2分の1が担保されたのである。

ここで問題として残ったのが、2012年度と2013年度において基礎年金国庫負担割合2分の1の確保である。2011年度までは独立行政法人や特別会計の剰余金等によって国庫負担割合3分の1と同2分の1の差額を補填してきた。2014年度以降は消費税率の引上げによる増収分をその差額に充てる道筋を確立することができた。しかし「つなぎ」期間である2012年度と2013年度の補填財源が確保されていなかった。

2012年度の差額分については当初、交付国債を発行して補う方向性が示されていた。しかし社会保障と税の一体改革を巡る当時の民主党、自由

民主党及び公明党の3党協議の結果、交付国債による差額補填は見直され、「つなぎ国債」である年金特例国債を発行して財源を調達することとなった。2012年10月に第181回国会に提出して成立した「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律」（平成24年法第101号）（以下「年金財源確保法」という。）及び2012年度補正予算によって年金特例国債2兆5,842億円が発行され、2013年度も同法及び2013年度当初予算に基づいて年金特例国債2兆6,110億円が発行されることになった。

② 年金特例国債の法的根拠と財政措置

2012年度及び2013年度において基礎年金国庫負担割合2分の1と36.5%との差額分を補填するために発行されたのが年金特例国債である。特例法である年金財源確保法に基づく国債である。同法第4条第1項は「平成二十四年度及び平成二十五年度における基礎年金の国庫負担の追加に伴い見込まれる費用（この項の規定により発行する公債に係る平成二十四年度及び平成二十五年度における利子の支払に要する費用を含む。）の財源については、当該各年度の予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行することができる。」と規定し、予算の範囲内での年金特例国債の発行を認めている。

これを受けて2012年度一般会計補正予算の予算総則第7条は「「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律」第4条第1項の規定により平成24年度において公債を発行することができる限度額は、2,584,166,113千円とする。」と定めている。また、2013年度一般会計予算の予算総則第6条第3項は「「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律」第4条第1項の規定により平成25年度において公債を発行することができる限度額は、2,611,042,408千円とする。」としている。

償還財源には税制の抜本改革によって増加する消費税収の増収分をもつ

て充てることとし(年金財源確保法第4条第2項)、「年金特例公債は、特別会計に関する法律第四十二条第二項の規定の適用については、国債とみなさない。」(同法第4条第4項)との規定を置き、60年償還ルールの適用対象外としている。その上で新規発行債及び借換債を含む全体の償還期限は2033年度(同法第4条第3項)までに設定して約20年以内に全額を償還することとされている。

消費税率1%分は国税2兆円に相当すると言われている中、消費税率を5%から8%へ、更に10%へ引き上げることによって数年で年金特例国債の償還に必要な5兆円程度は賄うことができる。あえて年金特例国債を利付2年債、利付5年債、利付10年債という中長期国債も含めた形で発行し、20年という長期にわたって償還をしていくのであれば今後は利払費も増加することになり、国民負担の増大が懸念される。

(5) 既発のつなぎ国債の課題

政府はつなぎ国債について、いわゆる赤字国債とは性格が異なる国債であるとして扱っている。「償還財源が定まっていない特例公債(赤字国債)とつなぎ国債の違いはどこかということになれば、償還財源を決めるというところに一つしっかり線は引いてある」⁽²⁹⁾と述べ、償還財源が確定しているか否かをメルクマールとしている。湾岸特例国債や復興債は償還財源として法人臨時特別税や石油臨時特別税、復興特別税を創設して明確な財源を確保してこれらを償還財源に充当することとした。しかし減税特例国債や年金特例国債は後年度の税収や消費税率引き上げによる増収分を償還財源とするにとどめている。後年度に得られる税収の一部を償還財源とすることを決めているだけであって、先んじて「つなぎ」で発行する国債に明確に対応していると言えるのか疑問である。後年度の税収でもって償還

(29) 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第8号(2012年7月26日)15頁の安住淳財務大臣の国会答弁。

財源に充てることは赤字国債と同様であり、区別する意義はほとんどない。

後述することも特例国債についても現時点（2023年10月25日現在）でも明確な償還財源は特定されていない。社会保障関係費の削減や医療保険料の上乗せ分を償還財源に充当することが検討されているものの償還財源としての対応性が不明瞭であり、赤字国債の償還と差別化することができない。

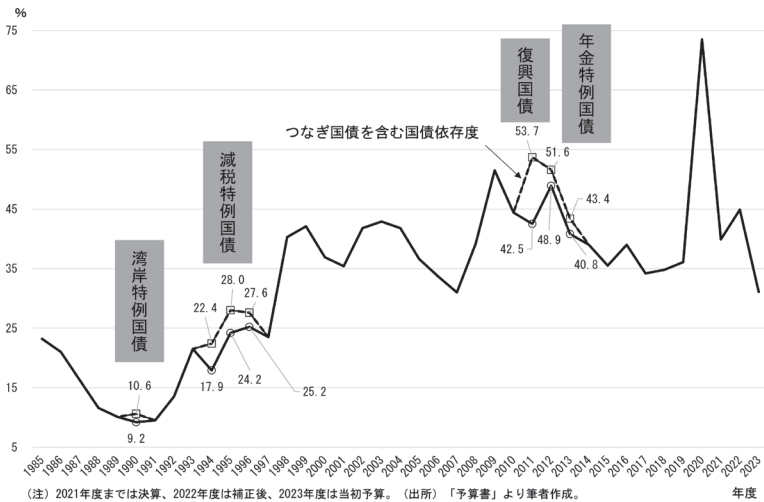
つなぎ国債も赤字国債もいずれも特例法を制定して発行する特例国債であることには変わりはない。市場（マーケット）関係者からすれば、つなぎ国債でも赤字国債でも商品としての国債の価値は同一である。更に言えば財政法第4条を発行根拠とする建設国債の扱いも同じである。建設国債の発行利率が低く、赤字国債の発行利率が高いということがあるのだろうか。市場関係者は国債の根拠法にはほとんど関心を示さず、実際には建設国債と赤字国債の区別は曖昧なものであって、便宜的な側面が小さくないと見られている⁽³⁰⁾。赤字国債との相違点を挙げるとすれば償還期限を短く設定し、60年償還ルールが適用される「国債とみなさない」ことを規定している⁽³¹⁾ことであろう。

しかし政府は、償還財源が確保されていることによってつなぎ国債が赤字国債とは異なる国債であるとの説明に終始している。これを理由に、つなぎ国債を発行した年度の公債依存度については、建設国債と赤字国債の発行額を基本として公表している。つなぎ国債の発行額を公債依存度に反映させると数%ポイントから10%ポイント程度まで上昇することになる（図表9）。

(30) 木内登英「数字を作っても実態は変わらない国債発行」（2019.12.19）野村総合研究所ホームページ<<https://www.nri.com/jp/knowledge/blog/1st/2019/fis/kiuchi/1219>>。

(31) 年金財源確保法第4条第3項は「平成四十五年度までの間に償還する」と明記し、同法同条第4項は「年金特例公債は、特別会計に関する法律第四十二条第二項の規定の適用については、国債とみなさない。」と規定している。

図表9 公債依存度の推移（決算ベース）



あえてつなぎ国債を赤字国債とは一線を画す国債として扱う背景はどこにあるのであろうか。ストックである国債残高としてはつなぎ国債も含んで公表しているにもかかわらず、フローの発行額では区別して処理する必要があるのだろうか。国会議論の中で政府の考えを垣間見ることができるので、次に紹介しておく。

「財政運営戦略」（2010年6月22日閣議決定）は2011年度から2013年度を対象とする中期財政フレームを策定し、「平成23年度（2011年度）の新規国債発行額について、平成22年度（2010年度）予算の水準（約44兆円）を上回らない」方針を決めて新規国債の発行を極力抑制しようとしていた。しかし2011年3月11日に発災した東日本大震災からの復旧・復興に充てるために同年11月21日に成立した2011年度第三次補正予算において11兆5,500億円の復興債（つなぎ国債）の発行を余儀なくされていた。安住財務大臣は「復興国債というのはたしかつなぎ国債という位置付けで、そしてフレームのところに括弧書きで、（中略）それは除くとたしか書い

てあったと思いますが、そうしたことが一つの参考として考え得るのかなと。」⁽³²⁾と述べ、中期財政フレームで定めた新規国債発行約44兆円の枠を維持するために、無理をして復興債11兆5,500億円をフレームからは除くとの記載を行ったことが国会答弁から読み取れる。

フローの発行額として計上しない背景には、わが国財政の信認を維持する考えがあったことも国会議論の中で明らかになっている。年金特例国債をつなぎ国債として発行し、新規国債発行枠44兆円の枠外に位置付ける財政上のテクニカルな都合に基づくものではないかとの質問に対して櫻井充厚生労働副大臣が率直に答えている。多少長くなるが引用する。

「今の日本の財政をどういうふうに世界が見ているかということでございます、財政当局としてです。つまり、財政当局として一番心配しているのは、国債の暴落もしくは金利負担がふえてくこと、国債に対する信用力に対して一番心配していることでして、その意味で、中期財政フレームをつくっております。その中期財政フレームをきちんとした形で維持していくということが、これは国際的なメッセージにつながるということで、この部分をどう守っていくのかという議論をさせていただいた。その上で、今のような措置をとるということになったのでございます。」⁽³³⁾

すなわち1990年度に湾岸特例国債が発行された時には、当面の緊急措置として財源を確保するために、将来世代への負担の付け回しを回避するために具体的な増税策と一体でつなぎ国債を発行していた。その後は財政の実態を糊塗するために、償還財源との関係も曖昧なままにつなぎ国債を活用するようになったと結論付けることができる。

戦後初の赤字国債が発行されたのは1965年度補正予算においてである。時の福田赳夫大蔵大臣は建設国債によって財源を調達すべきとの声がある中で、財政の現状を包み隠さず明らかにするためにあえて実態に即して赤

(32) 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第8号（2012年7月26日）15頁。

(33) 第181回国会衆議院厚生労働委員会議録第3号（2012年11月14日）19頁。

字国債を発行して財源を調達した。財政悪化の現状を覆い隠してその場をしのいでも、そのつけはいずれ更に大きな代償となって国民に跳ね返ってくる。つなぎ国債は財源が確保されているから赤字国債ではないとのレトリックを使うのではなく、赤字国債を発行しなければ財源が調達できない厳しさを国民に示すべきと考える。これから本格的な発行が行われるつなぎ国債についても同様のことがいえる。次に本格発行が始まる2種類のつなぎ国債について見ていく。

3. 本格的に発行されるつなぎ国債

これまで4種類のつなぎ国債が発行されてきた。これからも数兆円規模でのつなぎ国債を発行し、財政資金を前倒して調達することとされている。化石燃料への依存からの脱却や2050年のカーボンニュートラル⁽³⁴⁾の実現に向けた脱炭素に向けた投資を進めるための資金を調達するGX経済移行債、そして少子化対策のために前倒して資金を調達するために来年度から発行することも特例国債である。

（1）GX経済移行債

① GX経済移行債発行の経緯

岸田文雄総理は2021年10月の所信表明演説において「2050年カーボンニュートラルの実現に向け、温暖化対策を成長につなげるクリーンエネルギー戦略を策定し、強力に推進いたします。」⁽³⁵⁾と述べて温暖化対策へ取り組む姿勢を示した。更に2022年5月19日に開催した「クリーンエネルギー戦略」に関する有識者懇談会ではクリーンエネルギーを中心とした経済・

(34) 菅義偉総理は「我が国は、2050年までに、温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする、すなわち2050年カーボンニュートラル、脱炭素社会の実現を目指すことを、ここに宣言いたします。」と、所信表明演説において述べている（第203回国会衆議院本会議録第1号（2020年10月26日）4頁）。

(35) 第205回国会衆議院本会議録第2号（2021年10月8日）3頁。

社会、産業構造に転換して気候変動問題に対応していく方針を示し、こうした取組は投資の拡大を通して経済成長を実現し、国民生活にとっても有益であるとして、①少なくとも今後10年間で官民協調により150兆円超のGX（グリーントランスフォーメーション）投資を実現する、②GX投資のための10年のロードマップを示す、③政府資金20兆円はGX経済移行債で先行して調達する、④裏付けとなる財源は「成長志向型カーボンプライシング構想」を具体化して確保する、⑤官邸にGX実行会議を設置することなどを明らかにしている⁽³⁶⁾。

政府は2022年7月27日にGX実行会議を設置して議論を始め、12月22日に「GX実現に向けた基本方針～今後10年を見据えたロードマップ～」(以下「GX基本方針」という。)を取りまとめた。GX基本方針を踏まえて2023年の第211回国会に法案を提出し、衆参両院の審議を経て「脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律（令和5年法第32号）」(以下「GX推進法」という。)が成立した。

GX推進法の背景には、世界規模でのGX実現に向けた投資が進む中で、わが国においても2050年カーボンニュートラルを達成し、産業競争力強化と経済成長を同時に実現していくためには今後10年間で150兆円超の官民のGX投資が必要になっていることがある。GX基本方針が目指す成長志向型のカーボンプライシングは、企業などが排出するCO₂（カーボン、炭素）に価格を付け、それによって排出者の行動を変化させて経済成長を促す政策手法である。

② GX経済移行債の発行と償還

GX推進法ではGX先行投資の支援を行うために、2023年度から10年間で20兆円規模のGX経済移行債の発行が予定されている（同法第7条）。毎年度、国会の議決を経て予算化された範囲内でGX経済移行債が発行される

(36) 「クリーンエネルギー戦略」に関する有識者懇談会（2022年5月19日）議事録24～25頁。

こととされている。この財政資金を呼び水として民間投資を呼び込んで150兆円超の官民投資を誘発し、エネルギーや原材料の脱炭素化と収益に資する革新的な技術開発や設備投資等を支援することになる。

GX経済移行債の発行はエネルギー対策特別会計エネルギー需給勘定において実施している。GX推進法がまだ整備されていない段階で成立した2022年度第二次補正では一般会計の負担によって1.1兆円の歳出を前倒しで確保し、2023年度当初予算で同特別会計エネルギー勘定がGX経済移行債を発行して5,061億円を調達、2022年度第二次補正分と合わせて1.6兆円の財政資金を確保する見込みである⁽³⁷⁾。

図表10 GX経済移行債による資金調達の概要（2023年度）

2022年度第2次補正予算：GX（脱炭素及び産業成長を同時に促す投資の促進）

(単位：億円)

項目	予算額
蓄電池の製造サプライチェーン強化支援経費	3,316
グリーンイノベーション基金事業費	3,000
GX実現の半導体サプライチェーン強化支援経費	1,523
住宅の断熱性向上先進的設備導入促進事業費	1,000
ポスト5G基盤強化研究開発事業費	750
クリーンエネルギー自動車導入促進補助金	700
革新的脱炭素化技術開発推進事業費	496
省エネ需要構造転換支援事業費	250
計	11,034

(出所) 財務省「令和4年度第2次補正予算の説明」より作成

(出所) 財務省資料等より筆者作成

2023年度当初予算

GX経済移行債 5,061億円

(単位：億円)

GX	
エネルギー対策特別会計・エネルギー需給勘定 (5,061億円、うち123億円は電源開発促進勘定へ)	
グリーンイノベーション基金	4,564
グリーンエネルギー自動車導入促進補助金	200
計（その他8億円含む）	4,772
経産省	
地域脱炭素推進交付金	30
環境省	
商用車の電動促進事業	136
計	166
計	4,938

経産省
エネルギー対策特別会計・電源開発促進勘定
次世代革新炉の実証炉研究開発 123

1.6兆円

GX経済移行債の償還についてはGX推進法第8条の規定に基づき、i) 化石燃料賦課金とii) 特定事業者負担金の収入によって2050年度までの間に償還することとなっている。i) 化石燃料賦課金は2028年度から化石燃料の輸入事業者等に対して、輸入等による化石燃料由来のCO₂排出量

(37) GX推進法附則第3条第1項は、2022年度一般会計第二次補正予算の経費のうち脱炭素成長型経済構造への意向に推進に関する費用はエネルギー需給勘定が権利義務を継承することを規定している。

に応じた賦課金を課する仕組みである。ii) 特定事業者負担金は2033年度から特定事業者（発電事業者等）に対して有償又は無償でCO₂排出枠を割り当て、その量に応じて負担金を徴収する仕組みである。

GX経済移行債の発行は既に2023年度から始まっており（実質的には2022年度から一部の発行が行われている）、これに対応する償還財源の確保は2028年度にならないと始まらない。事業者等の負担を考慮して財政支出を先行させた枠組みとなっている。

③ GX経済移行債の課題

GX基本方針は官民協調して今後10年間で150兆円超のGX投資を実現するために、国として20兆円規模の先行投資支援を実施すると明記している。毎年度、国会の議決を受けた範囲内で20兆円規模のGX経済移行債を発行することもうたっている。償還財源は化石燃料賦課金と有償排出枠の割り当てである特定事業者負担金に依存しているが、対象は一部の企業にとどまる。温暖化対策に取り組むに当たって150兆円超という投資に着目して、実効的な税制や規制による政策手段を選択しなかったのである。より強力な税制や規制によるCO₂排出量削減ではなく、投資を活用したことは成長重視の姿勢を示す意味合いが強かったと考えられる。

だが150兆円超の投資を呼び込むことが可能であるのか、道筋もはっきりとはしない。国として20兆円規模の先行投資を実施したとしても民間投資が追随しなければ画餅に終わってしまうのではなかろうか。償還財源を確保できるかも懸念される。CO₂排出量の削減自体は政策的には後ろ向きの政策であり、今後の成長を促進する施策とはいえない。GX投資が拡大するほどに、企業の設備投資が拡大するとは限らない。先行投資で発行されるGX経済移行債によって調達される財源の支出内容とともに、毎年度の償還状況にも目を凝らしていかなければならない。

（２）こども特例国債

① こども特例国債発行に向けた経緯

わが国が直面する最重要課題の一つが少子化対策である。2022年の日本人の出生数は77万759人と80万人を割り込み、合計特殊出生率は1.26に低下した⁽³⁸⁾。出生数が80万人を下回るのは1899年の統計開始以来、初めてのことであり、合計特殊出生率の低下は7年連続となり2005年に並んで過去最低を記録した。少子化の進行はまさに「わが国の静かなる有事として認識すべきもの」⁽³⁹⁾と言われるほど深刻な状況にある。

岸田総理は2023年1月の年頭記者会見において、4月に発足することも家庭庁の下で必要なこども政策を取りまとめ、6月の「経済財政運営と改革の基本方針2023」（以下「骨太方針2023」という。）までに将来的なこども予算の倍増に向けた大枠を提示する考えを明らかにした⁽⁴⁰⁾。さらに「異次元の少子化対策」に取り組むとの強い決意を示している。

「こども未来戦略方針」（2023年6月13日閣議決定）は、若者・子育て世代の所得向上と異次元の少子化対策⁽⁴¹⁾を「車の両輪」として進めることとし、児童手当の所得制限撤廃や支給期間の高校生年代までの延長などの具体的な「こども・子育て支援加速化プラン」（以下「加速化プラン」という。）を3年間集中して取り組む方針を示している。加速化プランに伴う予算は全体として3兆円半ばを確保することも明記した。

しかし加速化プランを実施するに際しての財源が明らかにされないまま

(38) 厚生労働省「令和4年(2022)人口動態統計(確定数)の概況」(2023年9月15日)。

(39) 2023年6月2日の松野博一官房長官の記者会見での発言<<https://www.jiji.com/jc/article?k=2023060200965&g=pol>>。

(40) 首相官邸ホームページ<https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2023/0104nentou.html>。

(41) 異次元の少子化対策として、①構造的質上げ等と併せて経済的支援を充実させ、若い世代の所得を増やすこと、②社会全体の構造や意識を変えること、③全てのこども・子育て世帯をライフステージに応じて切れ目なく支援することの3つを基本理念として掲げている。

に、歳出の規模ばかりが先行している。「こども未来戦略方針」はまず、「徹底した歳出改革」によって少子化対策の財源を確保することを原則としている。そして「既定予算の最大限の活用」を図り、「実質的な追加負担を生じさせない」ことを目指しているとして消費税などの増税は行わないことを明言している。

骨太方針2023（2023年6月16日閣議決定）においても、歳出改革等による公費の節減や社会保険負担軽減を図ることによって、国民に実質的な追加負担を求めることなく加速化プランを推進する方針を示している。また財源確保のためには「消費税を含めた新たな税負担は考えない。」と言いつけている。

こども未来戦略方針では加速化プランの大半を2026年度までに実施し、同プランが完了する2028年度までに安定財源を確保するとして、その間にはつなぎのために新たに設置する特別会計「こども金庫」⁽⁴²⁾の負担でこども特例国債を発行することを決めている。こども金庫の設置は2024年度と見られており（2023年10月25日現在）、これから年末にかけた予算編成過程の中で制度設計が行われていく。

② こども特例国債の制度設計と償還財源

こども特例国債は当面の財源確保のために発行される「つなぎ国債」と位置付けられている。その一方で償還財源はこれから検討されることになる。償還財源として消費税などの増税は考えないことを決定している⁽⁴³⁾ことから、実際には財源として期待できる選択肢は限定されている。

2023年10月2日に開催されたこども未来戦略会議から、少子化対策の

(42) こども金庫は既存の特別会計事業（年金特別会計子ども・子育て支援勘定、労働保険特別会計雇用勘定（育児休業給付））を統合して新たに設置する。

(43) こども未来戦略方針（2023年6月13日閣議決定）、骨太方針2023（2023年6月16日閣議決定）。

制度の具体化が本格的に始まった。そこに提出された資料の「こども・子育て政策の強化（加速化プラン）の財源の基本骨格（イメージ）」には、i）社会保障経費の伸びを抑制して医療・介護等に係る公費を節減するなどの歳出改革の徹底、ii）既定予算の最大限の活用などが上げられているものの具体的な内容には触れられていない。年末までに制度設計を詰めていくことが確認されたにとどまっている。また企業を含む全員が参加して広く負担する新たな枠組みである支援金制度（仮称）を構築して財源とすることが示されている。支援金（仮称）は「社会保険の賦課・徴収ルートを活用する」とこととされ、「社会保険料財源」が想定されている。

財源を捻出するためにまず、歳出削減の実施を掲げている。鈴木俊一財務大臣は2023年5月23日の閣議後の記者会見の中で、児童手当の充実を検討する場合には扶養控除との関係を整理する必要があると述べている⁽⁴⁴⁾。すなわち児童手当の所得制限を撤廃して支給期間を高校生年代まで延長する場合には扶養控除を見直す必要があるとの趣旨について言及している。16歳から18歳の子どもがいる世帯では児童手当の支給と扶養控除による税負担の軽減の両方の恩恵を受けることになり不公平感が生じるからであろう。財源確保策としての歳出削減を検討するには公平性の観点に留意すべきである。しかし従来から財政再建のためにさまざまな歳出削減が試みられてきた。ここに至って歳出削減や社会保障改革などで数兆円の財源を急遽捻出できるようになるとは考えにくい。

少子化対策の主な財源とされるのは社会保険料であろう。しかし社会保険料は受益と負担が対応する制度である。少子化対策のために新たな社会保険料を徴収する場合には、受益者と負担者の間に乖離が生ずる可能性が大きい。受益者は出産費用やこども医療費助成を受けるなどの子育て世代であり、負担者は勤労者全体である。社会保険料の本来の制度趣旨とはか

(44) 金融庁ホームページ<<https://www.fsa.go.jp/common/conference/minister/2023a/20230523-1.html>>。

け離れた運用を行うことになりかねない。仮に既存の社会保険料を少子化対策に充てることにして既存の社会保険制度に対する財源不足分を国債の発行によって賄うことになるのであれば、「新たな税負担は考えない」という政府方針に反することになる。

少子化対策は将来のわが国を支えていく子どもたちを社会全体で支える、あるいは国民全体で子育てを支援するという理念に基づくのであれば、税負担に封印をするのではなく、消費税の増税による財源確保も選択肢とすべきである。

こども特例国債の制度設計や償還財源をどこに求めるかの議論は、年末に向けて政府・与党内での議論が行われる。その上で来年度予算に反映し、更には年明けの通常国会に関連法案が提出される。つなぎ国債として先行支出の償還財源が確実に確保できるものであるのか、負担の公平性が担保されているのか、負担が先送りにされた挙句に他の赤字国債と同様に将来世代に負担だけを先送りする構図にならないかを見ていかなければならない。

安定的な財源が確保されるまでのつなぎとしてこども特例国債を発行するとしているが、仮に安定的財源が確保できない場合はどのような対応を行うのであろうか。加速化プランの終了年度になっても財源が確保できなければ、償還財源が確保されているつなぎ国債と言いながらも一般財源で償還していくしかない赤字国債と同じになってしまう。

また安定財源が確保されたとしても、自動的に歳入が確保されるために財政規模が拡大し、無駄な、あるいは効果が乏しいバラマキ的な少子化対策が展開されることはないのだろうか。特別会計「こども金庫」を設置することによる新たな問題も生じかねない。制度設計と運用の行方を注意深く見ていかなければならない。

おわりに

つなぎ国債は償還財源が確保された上で発行される特例国債とされている。償還が確実な国債であればどれだけ発行しても財政不安は生じないと風潮が拡大しているように思えてならない。つなぎ国債が一般会計で発行された場合には毎年度の国債発行に係る資料には掲載されずに見えにくくなり、公債依存度の対象から外されることもあり得る。

建設国債ではない、赤字国債でもない、第三の国債としてつなぎ国債が活用されているとの説明がなされることがあるが、将来の税収を見込んだ「借金」という意味では赤字国債と大差はない。財政支出ばかりが先行し、その財源を後から手当てするという手法は見直す時期に来ている。受益と負担は一体であり、財政支出を行うのであればその財政的裏付けを確保した上で財政運営を行うべきである。

（参考文献）

財務省理財局『国債統計年報（各年度版）』山浦印刷等。

財務省理財局「債務管理レポート2023」。

財務省財務総合政策研究所資料情報部財政史室編（2013）『平成財政史 平成元～12年度（第2巻予算）』、一般財団法人大蔵財務協会。

財務省財務総合政策研究所資料情報部財政史室編（2014）『平成財政史 平成元～12年度（第4巻租税）』、一般財団法人大蔵財務協会。

（本学法学部教授）