

長期にわたり償還が続く一般会計承継債務

～国民負担により処理される特別会計等の赤字～

予算委員会調査室 三角 政勝

1. はじめに
2. 交付税特別会計借入金の承継
 - 2-1 平成 19 年度における承継措置
 - 2-2 昭和 59 年度における一般会計承継
 - 2-3 バブル崩壊後に再開された交付税特別会計借入れ
 - 2-4 緒に就いた交付税借入金の償還
3. 旧日本国有鉄道債務の承継
 - 3-1 旧国鉄債務処理の枠組み
 - 3-2 頓挫した当初の処理策と平成 10 年度における新たな措置
 - 3-3 未だ 2 割にも満たない旧国鉄債務の返済
4. 国有林野事業借入金の承継
5. 本四公団借入金の承継
6. その他の承継債務等
 - 6-1 エネルギー特別会計に承継された石油公団債務
 - 6-2 特別会計において棚上げが続く政管健保の借入金
7. まとめ
 - 7-1 国民負担を見据えた迅速な決断の重要性
 - 7-2 長期にわたる償還期間の是非

1. はじめに

我が国財政は、財政法により、公債又は借入金以外の歳入をもって歳出の財源としなければならないという非募債主義を第一義的な原則としているが、現実には国会の議決に基づき、毎年多額の債務負担を行っている。その代表的なものが、国の一般会計における財源不足を賄うために発行される、いわゆる建設国債と特例国債（赤字国債）である。

国の長期債務残高は、平成 19（2007）年度末で約 607 兆円に上ることが見込まれており、このうち建設国債及び特例国債（減税特例国債も含む）の残高は約 524 兆円となっている。その差額約 83 兆円は、一般会計及び特別会計における承継国債や出資国債、借入金等であり、旧国鉄や交付税特別会計等から一般会計が承継した債務が約 41 兆円を占める（図表 1）。

本来、一般会計における債務の負担は、同会計の歳出に充てるために行われるものであるが、公的な法人や特別会計が負った債務を一般会計が引き受けることにより処理することとされた事例も少なくない。例えば、平成 19（2007）年度においては、交付税特別会計の借入金のうち約 19 兆円が一般会計に承継されたほか、過去においても、旧国鉄や国有林野事業、本四公団債務等について承継が行われたことがある（図表 2）。

公的な法人や特別会計の債務は、本来、それぞれの事業収支の中で返済されることが求められている。しかしながら、その債務が累積することにより、事業の継続や債務の償還

が困難となった場合において、社会経済の混乱を避け、損失を最小限にとどめるといった観点から、租税による財源を主とする一般会計、すなわち国民負担により債務を最終処理することが、やむを得ざる措置として行われてきたものである¹。

以下においては、このような一般会計への債務承継の諸事例を改めて振り返り、問題点を整理することとする。

図表 1 国債・借入金残高の種類別内訳の推移

（単位：億円）

	17年度末	18年度末 （見込み）	19年度末 （見込み）
内国債	6,705,794	6,809,522	6,933,356
普通国債	5,269,279	5,369,302	5,470,722
建設国債	2,470,396	2,466,719	2,406,435
特例国債	2,530,506	2,631,698	2,793,730
減税特例国債	49,458	46,247	41,865
日本国有鉄道清算事業団承継債務借換国債	183,915	189,835	194,115
国有林野事業承継債務借換国債	27,477	27,274	27,049
交付税及び譲与税配付金承継債務借換国債	7,528	7,528	7,528
財政融資資金特別会計国債（財投債）	1,393,532	1,405,505	1,432,365
交付国債	3,610	6,369	7,165
出資国債等	21,300	22,448	22,782
日本国有鉄道清算事業団債券等承継国債	18,072	5,899	321
借入金	592,737	593,812	566,586
借入金	58,821	54,223	219,313
一般会計	22,776	19,594	185,575
交付税及び譲与税配付金	—	—	169,326
旧日本国有鉄道	22,199	19,093	15,771
旧日本国有鉄道清算事業団	163	86	64
本州四国連絡橋公団	—	—	—
その他	414	414	414
特別会計	36,045	34,629	33,738
短期借入金（5年未満）	533,916	539,589	347,273
特別会計	533,916	539,589	347,273

（注）本表において、内国債と借入金の合計から財投債を除いたものが我が国の長期債務残高（19年度末見込みで約607兆円）となる。また、網掛け部分の合計が借換えを含む承継債務の相当額（同約41兆円）となる。

（出所）財務省「参議院予算委員会提出資料」より作成

¹ ただし、交付税特別会計借入金については、国・地方の折半を前提として借入が行われたものであり、一般会計に承継した時点で国民負担が発生したわけではないという意味で、他の承継債務とは若干性格を異にする。

図表2 一般会計承継債務の返済実績及び残高

(単位:億円)

年度	交付税及び譲与税配付金 借入金				旧国鉄関係				旧国鉄関係				日本四国関係								
	H19.10.1帰属		H19.4.1帰属		S62.3.31承継		H3.3.29承継		H10.10.22承継		H10.3.31承継		H10.10.22承継		H10.10.19帰属		H15.5.12承継		H15.5.12承継		
	返済額	残高	返済額	残高	返済額	残高	返済額	残高	返済額	残高	返済額	残高	返済額	残高	返済額	残高	返済額	残高	返済額	残高	
平2 (1990)	-	58,278	-	-	-	50,599	293	9,078	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
3 (1991)	3,856	54,422	-	-	1,138	49,461	607	8,472	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
4 (1992)	-	54,422	-	-	598	48,863	305	8,167	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
5 (1993)	-	54,422	-	-	-	48,863	-	8,167	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
6 (1994)	-	54,422	-	-	-	48,863	-	8,167	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
7 (1995)	-	54,422	-	-	-	48,863	-	8,167	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
8 (1996)	6,489	47,933	-	-	1,588	47,275	607	7,560	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
9 (1997)	7,054	40,879	-	-	1,698	45,577	607	6,954	-	-	-	30,035	-	-	-	-	-	-	-	-	
10 (1998)	7,712	33,167	-	-	2,003	43,574	697	6,256	32,357	35,231	-	30,035	62,082	30,632	28,421	-	-	-	-	-	
11 (1999)	8,503	24,664	-	-	2,393	41,180	819	5,438	26,831	8,400	-	30,035	2,105	28,527	-	-	-	-	-	-	
12 (2000)	9,383	15,281	-	-	2,811	38,370	940	4,498	8,400	-	-	30,035	3,459	25,068	-	-	-	-	-	-	
13 (2001)	4,243	11,039	-	-	3,179	35,191	1,031	3,467	-	-	-	30,035	1,003	24,065	-	-	-	-	-	-	
14 (2002)	4,243	6,796	-	-	3,333	31,858	1,031	2,436	-	-	-	30,035	2,008	22,057	-	-	-	-	-	-	
15 (2003)	3,309	3,487	-	-	3,310	28,549	940	1,496	-	-	10,902	19,133	2,005	20,053	-	-	-	-	2,204	1,849	
16 (2004)	2,294	1,192	-	-	3,222	25,327	819	677	-	-	11,216	7,917	4,007	16,046	-	-	-	-	655	1,549	
17 (2005)	1,192	-	-	-	3,128	22,199	514	163	-	-	6,745	1,172	5,002	11,044	-	-	-	-	1,549	2,033	
18 (2006)	-	-	-	-	3,106	19,093	77	86	-	-	1,172	-	6,016	5,028	-	-	-	-	-	-	4,372

(注)18年度は予定額。

(出所)財務省「参議院予算委員会提出資料」

2. 交付税特別会計借入金の承継

2-1 平成 19 年度における承継措置

交付税特別会計においては、地方の財源不足への対応として、従来から借入れが行われてきたが、近年の景気回復に伴う財政事情の改善を背景として、平成 19（2007）年度には、同特別会計による新規の借入れが 14 年ぶりに停止されるとともに、財政健全化及び国・地方の負担関係の明確化を図るとの観点から、既往の借入金のうち、国の負担分とされていた部分を一般会計に振替整理（承継）した上で、国・地方負担分それぞれについて償還を開始することとされた。

国の負担分とされた 18 兆 6,648 億円は、平成 19（2007）年 4 月 1 日をもって一般会計に承継され、このための元利償還費用は国債費として、同年度において、元本償還に 1 兆 7,322 億円が計上されることとなった。この計上額は、国負担分の借入れが行われた平成 8（1996）年度から、この借入金が一般会計に帰属し、定率繰入れ（毎年債務の 1.6%を現金償還し、60 年間で償還を完了させるルール）の対象となっていたとすれば、19（2007）年度までに国債整理基金に繰り入れたであろうとされる額である。平成 20（2008）年度以降については、48（2036）年度まで、毎年度 5,839 億円が借入先の財政融資資金に償還される予定となっている（ただし、後述のとおり、60 年ルールにより借換えが行われる予定）。

図表3 交付税特別会計借入金の返済計画

(単位:億円)

年度	一般会計承継分 (国負担分)	交付税特別会計分 (地方負担分)
平18 (2006)	—	5,336
19 (2007)	17,322	5,869
20 (2008)	5,839	6,456
21 (2009)	5,839	7,102
22 (2010)	5,839	7,812
23 (2011)	5,839	8,593
24 (2012)	5,839	9,453
25 (2013)	5,839	10,398
26 (2014)	5,839	11,438
27 (2015)	5,839	12,582
28 (2016)	5,839	13,840
29 (2017)	5,839	15,224
30 (2018)	5,839	16,746
31 (2019)	5,839	18,421
32 (2020)	5,839	20,263
33 (2021)	5,839	22,289
34 (2022)	5,839	24,518
35 (2023)	5,839	26,970
36 (2024)	5,839	29,667
37 (2025)	5,839	32,634
38 (2026)	5,839	35,898
39 (2027)	5,839	—
40 (2028)	5,839	—
41 (2029)	5,839	—
42 (2030)	5,839	—
43 (2031)	5,839	—
44 (2032)	5,839	—
45 (2033)	5,839	—
46 (2034)	5,839	—
47 (2035)	5,839	—
48 (2036)	5,839	—
計	186,648	341,509

(注1) 国負担分については、財政融資資金への償還予定額。

(注2) 18年度の地方負担分5,336億円については、同年度補正予算により措置済み。

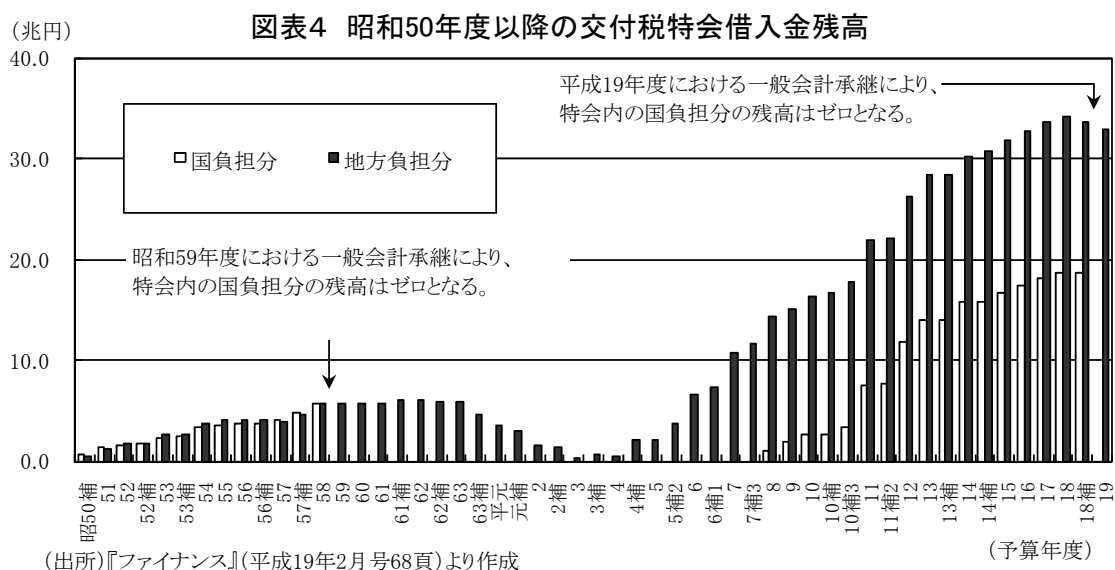
(出所) 財務省「参議院予算委員会提出資料」及び特別会計に関する法律の規定に基づき作成

一方、地方負担分（平成 18 年度補正予算以前の残高で 34 兆 1,509 億円）の償還については、平成 18 (2006) 年度補正予算により 5,336 億円返済された後、19 (2007) 年度において 5,869 億円が交付税特別会計に計上された。平成 20 (2008) 年度以降は、38 (2026) 年度までに図表 3 のように償還されることが定められている。

2-2 昭和 59 年度における一般会計承継

交付税特別会計の借入金については、平成 19 (2007) 年度の措置だけではなく、過去においても、新規借入金を停止することと併せ、国負担分の借入金が一般会計に承継されたことがある。

我が国財政は、昭和 40 年台後半以降、社会保障制度の拡充等に伴い財政規模が拡大していく一方、第一次石油危機を契機とした経済成長の鈍化により税収の伸びも落ち込んでいき、国・地方ともに歳出と歳入の不均衡が進んでいった。こうした中、昭和 50 (1975) 年度以降、財源不足を賄うための交付税特別会計における借入れが常態化するようになった（図表 4）²。



この借入措置は、地方財政に必要な一般財源を確保する役割を果たしたものの、昭和 58 (1983) 年度末で借入残高は 11.5 兆円まで増加し、将来の地方財政運営にとっても大きな制約となっていった。こうしたことから、昭和 59

² ただし、地方負担による交付税特別会計借入れについては、昭和 39、40、43、44、46、47 及び 48 年度に行われたことがある。

(1984) 年度以降は、景気回復による財政事情の改善状況の中、地方財政の健全化に資するためとして、新たな借入れは原則として行わないこととし、既往の借入れの国負担分 5 兆 8,278 億円については、59 (1984) 年 10 月 1 日をもって一般会計に承継することとされた。

一般会計承継借入金の償還については、平成 3 (1991) 年度を除き、7 (1995) 年度まで元本の償還は行われなかったが、その後、8 (1996) 年度から 17

(2005) 年度にかけて国負担分の全額が償還され、借入金としての残高は名目上ゼロとなった。ただし、平成 14

(2002) 年度からは、特例法により、この昭和 59 年度承継債務についても定率繰入れ (60 年ルール) の対象となり、借換えが行われるようになったことから、平成 19 (2007) 年度末においても、一般会計には引き続き 7,528 億

円が「交付税及び譲与税配付金承継債務借換国債」の残高として計上されている (図表 5)。

図表 5 交付税特別会計借入金と借換国債の残高等 (単位:億円)

年度	交付税及び譲与税配付金借入金 S59.10.1 帰属 5兆8,278億円 H19.4.1 帰属 18兆6,549億円		交付税及び譲与税配付金承継債務借換国債 残高
	返済額	残高	
平2 (1990)	-	58,278	-
3 (1991)	3,856	54,422	-
4 (1992)	-	54,422	-
5 (1993)	-	54,422	-
6 (1994)	-	54,422	-
7 (1995)	-	54,422	-
8 (1996)	6,489	47,933	-
9 (1997)	7,054	40,879	-
10 (1998)	7,712	33,167	-
11 (1999)	8,503	24,664	-
12 (2000)	9,383	15,281	-
13 (2001)	4,243	11,039	-
14 (2002)	4,243	6,796	2,972
15 (2003)	3,309	3,487	5,230
16 (2004)	2,294	1,192	6,754
17 (2005)	1,192	-	7,528
18 (2006)	-	-	7,528
19 (2007)	17,322	169,326	7,528

(注1) 計数は、図表1及び図表2の一部を再掲。

(注2) 18及び19年度は予定額。

(出所) 財務省「参議院予算委員会提出資料」より作成

2-3 バブル崩壊後に再開された交付税特別会計借入れ

昭和 50 年代半ばから進められた財政再建の取組とともに、バブル経済に伴う税収の増加により、平成 2 (1990) 年度には目標とされていた赤字国債からの脱却が一旦は図られた。しかしながら、その後のバブル崩壊に伴う税収の落ち込みや景気対策のための財政支出の増加に加え、高齢化に伴う社会保障支出の増加などを背景として、財政は再び厳しい局面に入り、歳入と歳出のギャップは更に拡大するようになっていった。

こうして、平成 4 (1992) 年度及び 5 (1993) 年度においては、国税の減収に伴う交付税の減額を補てんするため、補正予算において借入れが行われ、さらに、6 (1994) 年度及び 7 (1995) 年度には当初予算においても財源不足の

ための借入れが行われた（これらは、いずれも地方負担）。

また、平成 8（1996）年度からは、通常収支の財源不足について、国・地方の折半による借入れが行われるようになり、14（2002）年度まで継続された（15年度以降は、国は一般会計からの特例加算、地方は臨時財政対策債により措置）。

このほか、平成 11（1999）年度から 18（2006）年度にかけては、恒久的減税による国税の減収に伴う地方交付税の減少を補てんするためにも国・地方折半の借入れが行われた。

2-4 緒に就いた交付税借入金の償還

昭和 59（1984）年度の一般会計承継に当たっては、今後、新たな特別会計借入れは行わないこととされたにもかかわらず、この承継債務の償還も終わっていない平成 4（1992）年度以降、交付税特別会計においては、再び借入れが常態化するようになった。このため、平成 3（1991）年度当初ベースで 4,500 億円にまで減少していた借入金残高は、再び急速に増加を続け、18（2006）年度（補正予算時点）には 53 兆円（国・地方分計）にまで達することとなったのである（図表 4）。

一方、近年の景気回復に伴う税収の増加や、これまでの歳出削減の取組により、平成 19（2007）年度からは、新規借入れが停止されるとともに、借入金の本格的な償還が開始されることとなった。ただし、先述のとおり、図表 3 における一般会計承継分の償還計画については、平成 48（2036）年度までの財政融資資金への償還額を示しているものであり、実際には、特別会計に関する法律に基づき、定率繰入れ（60 年ルール）の対象とされていることから、借換えにより更に長い期間をかけて償還が行われることとなる。しかしながら、見合い資産のない借入金の償還期間を 60 年としなければならない合理的な根拠は、必ずしも明らかでない。

また、地方負担分の償還については、地方自治体自らが償還財源を拠出して交付税特別会計に繰り入れるわけではなく、本来であれば、地方交付税交付金として交付税特別会計から地方自治体に交付されるはずの特別会計の資金の一部を償還財源に充てるものであり、地方自治体にとっては地方交付税の額がその分減額されるという形で「負担」を行うものである。国、地方の折半としつつも、地方には負担感や痛みが認識されにくいと指摘されてきた所以である。こうして、借入れの当事者に負担感が認識されにくく、しかも一般会計による補助（折半）まで付されていたということが、地方財政の規律を弛緩させ、借入措置の継続と残高の増大を招いた側面があったことは否めないだろう。

特に、借入れの際には交付税の交付対象であった地方自治体が、償還が開始されるようになった後に財政が好転し不交付団体となった場合においては、交付税特別会計による借入れ時にそのメリットを享受したにもかかわらず、返済の「負担」を行わないという事態も考え得る。すなわち、個別の自治体にとっては、借入れと償還との対応関係が明確でないことも、交付税特別会計による借入措置に伴う問題点であったといえる。

3. 旧日本国有鉄道債務の承継

3-1 旧国鉄債務処理の枠組み

日本国有鉄道は、昭和 39 (1964) 年度における純損失の発生以降、赤字経営が続き、同年度から 61 (1986) 年度までの純損失 (赤字) の累計は 16.8 兆円に上った。このため累次にわたり運賃改定など経営改善のための措置が講じられたほか、昭和 43 (1968) 年度から 61 (1986) 年度にかけて、累計 6.6 兆円もの国庫補助が行われたものの、経営は好転することなく、金利負担が重なるなどにより、債務についても一貫して増加を続けることとなった。

もはや国鉄が自力で経営再建を図ることは困難であるとして、昭和 62 (1987) 年 4 月に分割民営化されることとなったが、その時点における長期債務等の総額は 37.1 兆円に上っていた。内訳は、国鉄長期債務 25.4 兆円、鉄建公団・本四公団債務 5.1 兆円、年金負担等 5.0 兆円、経営安定基金 1.3 兆円等である。

分割民営化に伴い、これら 37.1 兆円の債務のうち、新たに発足した JR (東日本、東海、西日本、貨物) が 5.9 兆円、新幹線保有機構が 5.7 兆円を承継し、残額の 25.5 兆円を国鉄清算事業団が処理することとされた。そして、事業団が処理することとなった 25.5 兆円のうち、土地・株式等の売却を行ってもなお残る部分 13.8 兆円については最終的に国において処理 (国民負担) するものとされた (図表 6)。

図表 6 分割民営化時の国鉄債務と処理の枠組み

(単位:兆円)

国鉄長期債務等の内容		債務処理の枠組み (昭和62年度首における試算額)	
国鉄長期債務	25.4	JR (東日本、東海、西日本、貨物)	5.9
鉄建公団・本四公団債務	5.1	新幹線保有機構	5.7
経営安定基金	1.3	国鉄清算事業団	25.5
雇用対策費	0.3	新幹線保有機構に対する債権	2.9
年金負担等	5.0	土地売却収入	7.7
		JR株式等売却収入	1.2
		国民負担	13.8
総額	37.1	総額	37.1

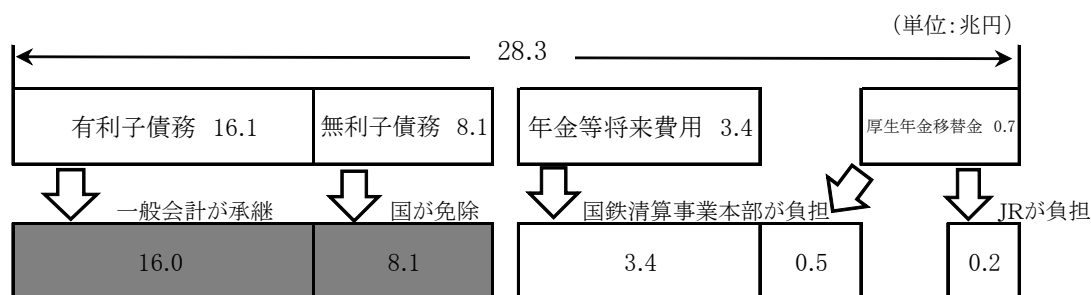
(出所) 運輸省「国鉄長期債務問題について」(平成9年10月)より作成

3-2 頓挫した当初の処理策と平成10年度における新たな措置

国鉄清算事業団の債務は、その後のバブル景気における地価高騰時に土地売却の凍結が行われたことなどにより³、事業団の資産売却等の収入が、利払い費や年金関係負担に満たなかったことから、むしろ残高が増加する結果となった。当初の25.5兆円の債務は、平成10(1998)年度首には27.8兆円にまで見込まれるなど、処理の枠組みは破たん状態にあった。

こうして平成10(1998)年には、国鉄清算事業団債務処理法の制定により、新たな枠組みによる債務処理が定められることとなり、同年10月22日の事業団解散時(同日、日本鉄道建設公団に国鉄清算事業本部を設置)の債務28.3兆円から年金等の負担金を除いた上で、有利子債務16.0兆円を一般会計に承継するとともに、一般会計に対する無利子債務8.1兆円の返済が免除された(図表7)。この無利子債務は、過去において、国鉄の有利子債務を一般会計が承継する代わりに、事業団は同額の無利子債務を一般会計に対し負うこととされていたものであるが、据置期間の延長によって、ほとんど一般会計に返済されていなかったものである。

図表7 平成10年における旧国鉄債務処理の枠組み



(出所) (独)鉄道建設・運輸施設整備支援機構(国鉄清算事業本部)ウェブサイトより作成

こうして最終的に一般会計に承継された旧国鉄債務は、以下のアからエ及び図表8に示すとおり、昭和61(1986)年度から平成10(1998)年度にかけて、累計25兆円に上ることとなった。すなわち、国鉄分割民営化当初、国民負担として想定された13.8兆円は、結果として1.8倍に増加したこととなる。

³ 「緊急土地対策要綱」(昭和62年10月16日閣議決定)において、「旧国鉄用地の売却については、国民負担を軽減すること及び一般競争入札を原則とすることに留意しつつ、当面の地価対策が国家的緊急課題であることに配慮し、現に地価が異常に高騰しつつある地域内の用地の売却については、現に公用、公共用の用途に供することが確実と認められる場合等を除き、その地域の地価の異常な高騰が沈静化するまでこれを見合わせる」とされた。

ア 昭和 61 年度における国鉄借入金の承継

「日本国有鉄道の経営する事業の運営の改善のために昭和六十一年度において緊急に講ずべき特別措置に関する法律」により、昭和 62（1987）年 3 月 31 日をもって、これまで旧大蔵省資金運用部が国鉄に貸し付けていた債務のうち 5 兆 599 億円を国鉄から一般会計に承継させることとした。同時に、一般会計は同額を事業団に無利子で貸し付けたものとされたが、平成 10（1998）年度の処理により一般会計への返済は免除となった。

イ 平成 2 年度における国鉄清算事業団借入金の承継

「日本国有鉄道清算事業団の債務の負担の軽減を図るために平成二年度において緊急に講ずべき特別措置に関する法律」により、平成 2（1990）年度において、帝都高速度交通営団に対する日本国有鉄道清算事業団の出資持ち分の全部を政府が譲り受けるとともに、当該出資持ち分の適正な価額に相当する額の事業団の有利子の債務等を一般会計において承継することとし、平成 3（1991）年 3 月 29 日をもって 9,372 億円が一般会計に承継された。

ウ 平成 9 年度における国鉄清算事業団債券の承継

「日本国有鉄道清算事業団の債務の負担の軽減を図るために平成九年度において緊急に講ずべき特別措置に関する法律」により、平成 10（1998）年 3 月 31 日をもって、3 兆 35 億円に相当する日本国有鉄道清算事業団債券に係る事業団の債務を一般会計において承継することとされた。同時に、一般会計は同額を事業団に無利子で貸し付けたものとされたが、平成 10 年度の処理により一般会計への返済は免除となった。

エ 平成 10 年度における借入金及び債券の承継

「日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律」により、平成 10（1998）年 10 月 22 日をもって、事業団借入金 6 兆 7,588 億円及び事業団債券 9 兆 2,714 億円の有利子債務の計 16 兆 302 億円が一般会計に承継された。

図表8 旧国鉄に係る一般会計承継債務の実質的な償還進捗状況

(単位:億円)

年度	① 承継債務残高計					②承継債務借換国債残高	③残高総計 (①+②)	実質的な債務償還進捗率 (1-③/25兆円) (%)	
	旧日本国有鉄道借入金	旧日本国有鉄道清算事業団借入金		旧日本国有鉄道清算事業団債券					
	S62.3.31承継	H3.3.29承継	H10.10.22承継	H10.3.31承継	H10.10.22承継				
	50,599	9,372	67,588	30,035	92,714	250,308			
平2 (1990)	50,599	9,078	-	-	-	59,677	-	59,677	-
3 (1991)	49,461	8,472	-	-	-	57,933	-	57,933	-
4 (1992)	48,863	8,167	-	-	-	57,030	-	57,030	-
5 (1993)	48,863	8,167	-	-	-	57,030	-	57,030	-
6 (1994)	48,863	8,167	-	-	-	57,030	-	57,030	-
7 (1995)	48,863	8,167	-	-	-	57,030	-	57,030	-
8 (1996)	47,275	7,560	-	-	-	54,835	-	54,835	-
9 (1997)	45,577	6,954	-	30,035	-	82,566	-	82,566	-
10 (1998)	43,574	6,256	35,231	30,035	30,632	145,728	94,369	240,097	4.1
11 (1999)	41,180	5,438	8,400	30,035	28,527	113,580	133,621	247,201	1.2
12 (2000)	38,370	4,498	-	30,035	25,068	97,971	137,351	235,322	6.0
13 (2001)	35,191	3,467	-	30,035	24,065	92,758	141,307	234,065	6.5
14 (2002)	31,858	2,436	-	30,035	22,057	86,386	145,148	231,534	7.5
15 (2003)	28,549	1,496	-	19,133	20,053	69,231	159,447	228,678	8.6
16 (2004)	25,327	677	-	7,917	16,046	49,967	172,961	222,928	10.9
17 (2005)	22,199	163	-	1,172	11,044	34,578	183,915	218,493	12.7
18 (2006)	19,093	86	-	-	5,028	24,207	189,835	214,042	14.5

(注1)各承継債務の残高は、図表2の再掲。

(注2)本表における「実質的な債務償還進捗率」とは、旧国鉄承継債務残高の合計25兆308億円に対する借換を含む元本償還額の割合であり、「残高総計」がゼロとなると100%になる。

(注3)18年度は予定額。

(出所)財務省「参議院予算委員会提出資料」より作成

3-3 未だ2割にも満たない旧国鉄債務の返済

一般会計承継債務の償還財源としては、郵便貯金特別会計からの特別繰入れ（5年間で約1兆円程度）と、たばこ特別税の一部を利払いに充てた上で、元本部分については、たばこ特別税の一部のほか、一般会計の歳出・歳入両面にわたる努力により対応することとされた。

検討の過程においては、国鉄経営悪化の背景として、モータリゼーションの進展等もあることから、自動車重量税等の道路特定財源の活用についても議論されたが、結局は、受益と負担との関係において国鉄債務とは無関係である郵便貯金特別会計繰入れやたばこ特別税の創設という便宜的な措置にとどまった。

このようにして、旧国鉄承継債務の本格的な償還が行われるようになった結果、その残高は平成18(2006)年度末現在で名目上2.4兆円にまで減少した。しかしながら、借換償還により、約19兆円が国債に振り替わっていることから、

当初の 25 兆円の承継債務のうち、一般会計の債務としては 21.4 兆円が依然として残されている。すなわち、国鉄が分割民営化されてから約 20 年が経過したにもかかわらず、一般会計が承継した旧国鉄債務のうち、現金償還されたのは約 14%にすぎないということとなる（図表 8）。仮に、分割民営化時から 60 年ルール並みに償還を行っていたとしても、今日までに約 3 割が償還されていたはずであるが、実績はこれを更に下回っているのである。

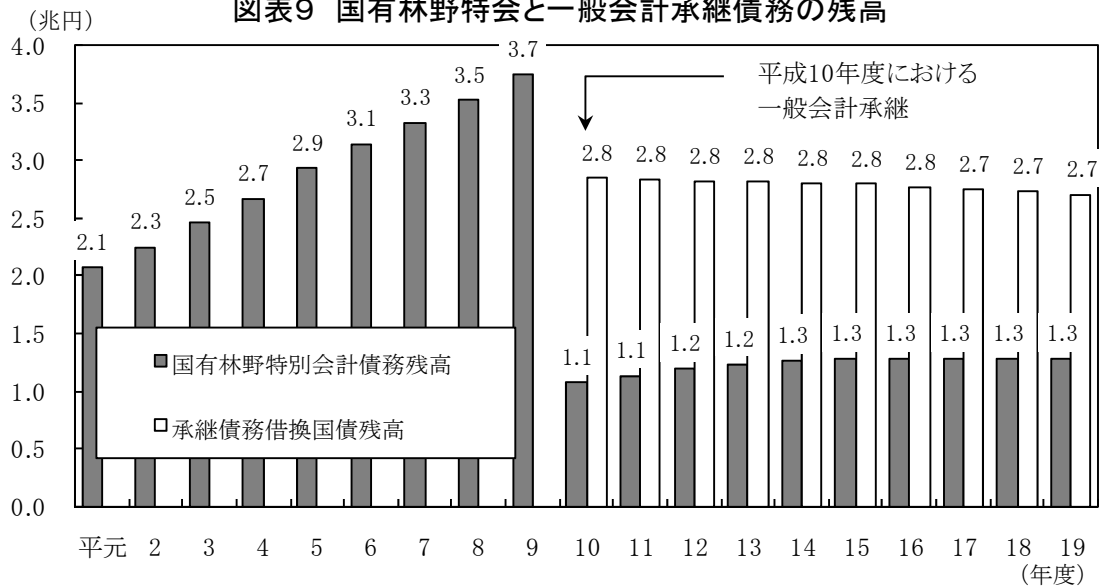
債務処理の過程においては、事業団による土地売却の凍結のほか、一般会計承継後も厳しい財政事情を理由として償還の繰延べが行われるなど、債務処理が迅速に行われなかったことが、債務残高の増加や償還の進捗の遅れを招き、結果として、想定を上回る形で将来世代に負担が先送りされることとなったといえる。

4. 国有林野事業借入金の承継

我が国の国有林野は、木材資源の供給だけではなく、国土の保全や水資源の涵養などの公益的機能の観点からも、重要な役割を果たしてきたが、政府が行う国有林野事業については、外材の流入や需要の頭打ちなどの状況の中、木材価格の低迷等により、事業経営の赤字が常態化していた。過去においては、累次にわたる改善計画が策定されたものの、平成 8（1996）年に発表された 7（1995）年度の決算において、累積債務額が 3.3 兆円に達することが明らかになり、行政改革の取組において、抜本的な見直しが進められることとなった。こうして、平成 10（1998）年には「国有林野事業改革関連法案」が成立し、事業の重点を木材生産から森林の公益的機能の維持増進に転換するとともに、国有林野事業勘定に係る債務の一部を一般会計に承継することとなった。

まず、平成 10（1998）年 10 月 1 日現在で見込まれる債務 3.8 兆円について、国有林野事業で返済可能な 1.0 兆円（特別会計負担分。決算ベースでは 1.1 兆円）と、それ以外の 2.8 兆円（一般会計承継分）に分けた上で、前者の 1.0 兆円については、一般会計からの利子補給を講じつつ、林野・土地等の資産処分等から発生する剰余金を活用し、11（1999）年度から 60（2048）年度までの 50 年間で返済するとしている。後者の 2.8 兆円については、一般会計に承継した上で、繰上償還により利払い負担を軽減しつつ、旧国鉄債務でも用いられているたばこ特別税収の一部を利払いに充てることとされた。元本については一般会計の努力により対応することとされ、国債と同様 60 年ルールで償還することとされた。しかしながら、旧国鉄債務処理と同様、たばこ特別税の充当については、受益と負担の対応関係はなく、便宜的な措置であるといえる。

図表9 国有林野特会と一般会計承継債務の残高



(注)平成18及び19年度は予定。

(出所)農林水産省「参議院予算委員会提出資料」等より作成

こうして一般会計に承継された2兆8,421億円の債務は一般会計に承継後、国債により借り換えられ、その借換国債の残高は、平成19(2007)年度末では2兆7,049億円が見込まれている。

一方、特別会計の負担とされた債務については、その一部は将来発生する特別会計の剰余金により返済されることとされているが、5年間の集中改革期間においては必要な借入れを行うこととされ、残高はむしろ増加しており、平成15(2003)年度末で1兆2,796億円となった後、横ばいの状況が続いている(図表9)。

平成18(2006)年に成立した行政改革推進法においては、国有林野事業特別会計について、同特別会計の借入金に係る債務の着実な処理等を講じつつ、22(2010)年度末までに一部の独立行政法人化と一般会計への統合を検討することが定められており、将来、一般会計に統合される際には、特別会計に残された約1.3兆円の債務の帰属の扱いなども含め、今後の検討状況が注目される。

5. 本四公団借入金の承継

本州四国連絡橋は、昭和63(1988)年に瀬戸中央自動車道、平成10(1998)年に神戸淡路鳴門自動車道、翌11(1999)年には西瀬戸自動車道が開通し、本四3ルートが完成した。しかしながら、交通量は当初の予測を大きく下回り、収入が利払費にも達せず、本四公団の経営は破たん状態にあった。

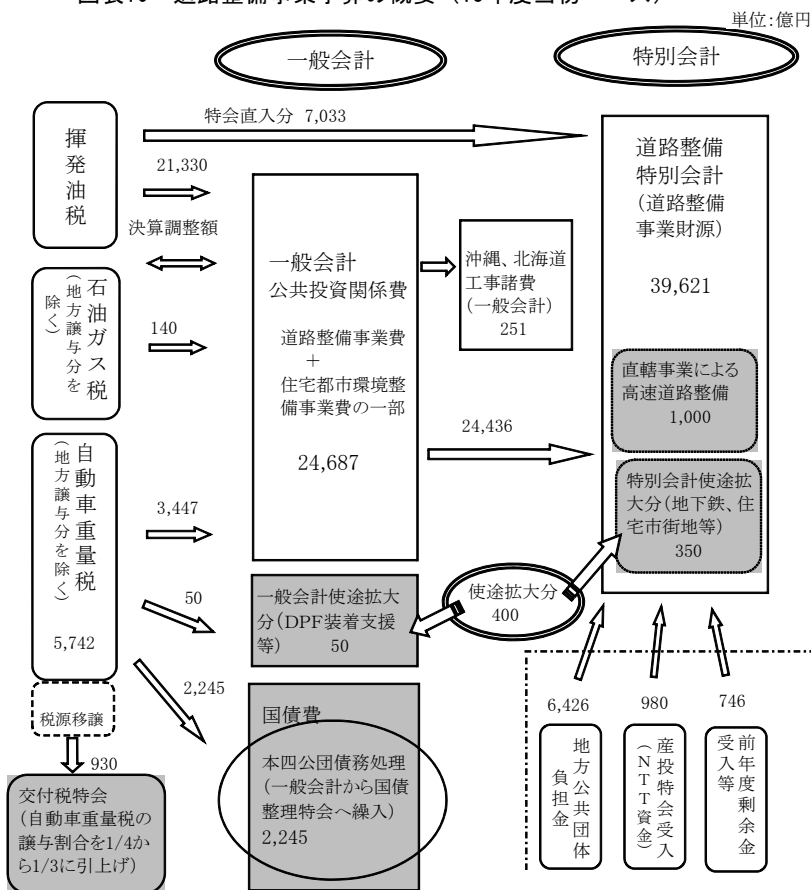
その後取り組まれた道路四公団民営化の検討においては、本四公団の債務の扱いについても大きな課題として議論され、平成 14 (2002) 年 12 月の「道路関係四公団の民営化について」との政府・与党申し合わせにおいて、本四公団の有利子負債の一部 1.3 兆円を国の道路特定財源において処理することが決められた。これを受け成立した「本州四国連絡橋公団の債務の負担の軽減を図るために平成十五年度において緊急に講ずべき特別措置に関する法律」により、公団の有利子債務を 50 年間で確実に償還するため、その一部 1 兆 3,439 億円を一般会計が承継することとされた。財源としては、平成 15 (2003) 年から 19 (2007) 年度にかけて、運用上の道路特定財源である自動車重量税収の一部を充当することにより、処理されることとなった⁴。

平成 15 (2003) 年度の予算編成においては、小泉内閣発足後に掲げられていた道路特定財源の

見直しが大きな争点とされており、その結果として、道路整備事業以外への使途拡大や自動車重量税の地方への譲与割合の引上げ等とともに、本四公団債務の処理も盛り込まれたものである (図表 10)。

ただし、本四公団債務の処理財源に係る検討の背景には、公共事業の抑制が政府の方針として続いた結果として、道路財源

図表 10 道路整備事業予算の概要 (15年度当初ベース)



(注) シャド一部分は、特定財源に関し、15年度当初予算において新たに採られた措置。
 (出所) 拙稿「継続的な見直しが求められる道路特定財源制度」『立法と調査』(平成15年11月号 54頁)

⁴ 自動車重量税は、法律上の特定財源ではなく、税収の 3 分の 2 (平成 14 年度以前は 4 分の 3) を国の一般財源とした上で (3 分の 1 は地方に譲与)、運用上、その約 8 割相当額を道路財源に充てることとされてきた。

に余剰が生じるようになってきたという事情もあり、この債務の処理に関しては、借換えを行うことなく、自動車重量税収をもって、平成 18（2006）年度には全額が現金償還されている。

6. その他の承継債務等

6-1 エネルギー特別会計に承継された石油公団債務

一般会計への承継ではないが、特殊法人であった旧石油公団の債務が特別会計に承継されたという事例がある。

石油公団は昭和 42（1967）年、石油開発公団法に基づき、石油開発公団として設立された特殊法人である。当初の業務として、海外における石油探鉱資金の投融資や債務保証、技術指導等が業務として行われてきたが、その後、天然ガスの探鉱に係る投融資や石油の国家備蓄事業も行われるようになり、昭和 53（1978）年度には、名称も石油公団に改められた。

石油等の探鉱事業は、成功率が極めて低いリスク事業であることや、探鉱から生産までに相当の期間を要すること、油価や為替の変動リスクがあること、といった特性があり、多額の財政資金をこのようなリスクマネーとして供給することの在り方について、議論が行われるようになった。

平成 13（2001）年における特殊法人等整理合理化計画においては、リスクマネーの供給機能や研究開発機能を金属鉱業事業団（現在の独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構）に統合するとともに、国家備蓄を国の直轄事業として行うこととした上で、石油公団は廃止することとされた。

これを受け、平成 14（2002）年に石油公団廃止関連法が成立し、石油の国家備蓄に関し、石油エネルギー特別会計において、石油公団の石油備蓄に係る設備等とともに石油債券や借入金を承継することとされた。また、備蓄に要する費用の財源に充てるため、同特別会計において借入れや政府短期証券（F B）である石油証券の発行を行うことができることとなった。

平成 15（2003）年度において、石油公団から承継した債務は、国債として 3,400 億円、借入金として 1 兆 5,551 億円の計 1 兆 8,952 億円とされている⁵。また、これらに石油証券の発行額と既往の借入金を合計した上で、当該年度の償還額を差し引くと、石油エネルギー特別会計は、15（2003）年度末で約 2 兆円の債務を負っていることとなる（図表 11）。

その後、同特別会計の債務残高は全体として減少しているが、国債及び借入

⁵ 第 166 回国会衆議院財務金融委員会議録第 4 号 6 頁（平 19. 2. 28）等

金が減少する一方で石油証券の残高は3年間で3倍近くまで増加している。石油証券は1年以内に償還すべき短期債務であるが、借換えを繰り返しながら、平成17(2005)年度に年度末残高が1兆円を超えた後、19(2007)年度には1.4兆円となる見込みとなっている。こうした状況は、分類上長期債務の扱いとされている借入金から、短期債務のF Bへのシフトと捉えることができるが、借換えが常態化すれば、F Bも実質的には長期債務の性格を帯びることには留意が必要であろう。

図表11 石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計の債務残高

(単位:億円)

年度末	石油債券 承継国債	石油証券 (政府短期証券)	借入金	計
平15(2003)	2,957	4,112	13,350	20,419
16(2004)	2,172	8,305	9,223	19,699
17(2005)	1,485	11,617	4,105	17,206

(注)本特別会計は、平成19年度からは「エネルギー対策特別会計」に改組。

(出所)財務省「国債統計年報」より作成

6-2 特別会計において棚上げが続く政管健保の借入金

これまで述べてきた承継債務とは異なり、一般会計に承継するとされたにもかかわらず、依然として特別会計に計上が続いている債務がある。いわゆる政管健保の棚上げ債務である。

政管健保の財政は、昭和37(1962)年度に単年度収支が赤字に転じて以来、恒常的な赤字が継続し、国鉄、コメと並び「3K赤字」と言われるようになっていった。こうした状況に対し、昭和48(1973)年度の厚生保険特別会計法の改正により、同年度末の累積収支不足額を処理するための借入金3,033億円を当分の間棚上げした上で、そのうちの累積損失見合分(借入金に見合う資産がない部分)については、利子も含め一般会計の負担による補てんを可能とする規定が新たに設けられた。また、昭和59(1984)年度には、日雇労働者健康保険制度の廃止及び政管健保への統合に伴い、日雇健保に係る累積債務(同年度末残高7,854億円)についても、同趣旨の規定が設けられた。

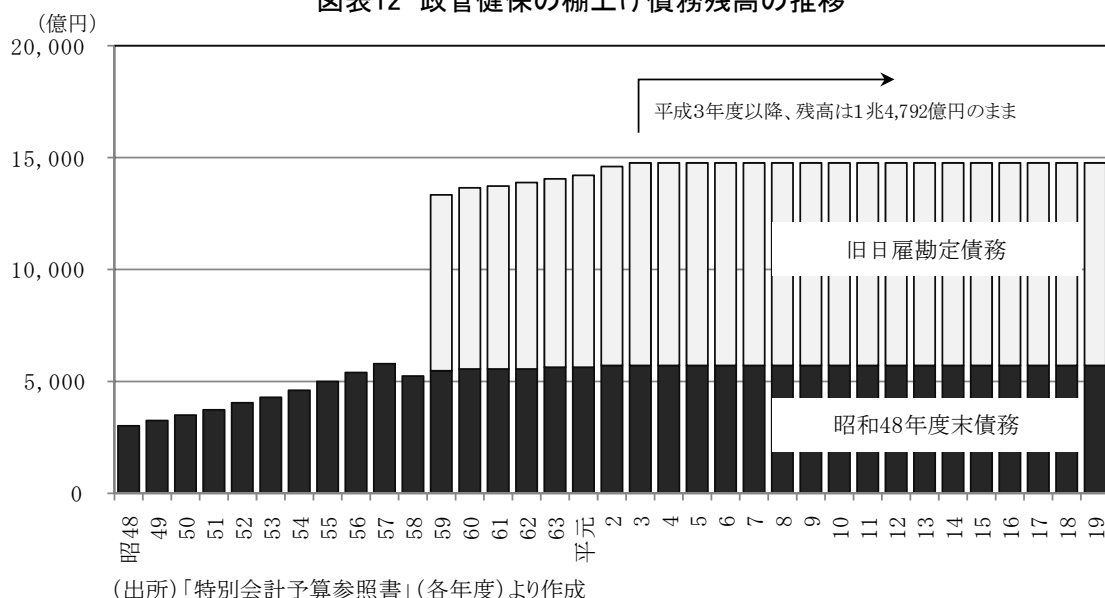
この改正による一般会計の負担に係る法律上の規定は、義務規定ではなく、「当分ノ間一般会計ヨリ予算ニ定ムル金額ヲ限り同勘定ニ繰入ルルコトヲ得」(旧厚生保険特別会計法附則第18条ノ9、第18条ノ10)という権能規定とな

っていた⁶。保険事業の損失に対して、税財源による補てんを義務的に行うとの考え方は、法律的になじまないとされたからである。ただし、実際の運用については、単年度の保険財政から切り離した上で、一般会計から補てんするという方針が国会答弁において確立されている⁷。

棚上げ債務に対する一般会計からの補てんは、昭和 59（1984）年度から始まったが、平成 3（1991）年度にかけては、発生利子の一部の補てんにとどまったため、この間、債務残高は 1,444 億円増加し 1 兆 4,792 億円となった。

平成 4（1992）年度以降は、債務残高の増大を押さえるべく、発生利子の全額が補てんされるようになり、3（1991）年度末における 1 兆 4,792 億円（48 年度末債務 5,765 億円、旧日雇勘定債務 9,027 億円）の借入金年度末残高は、増減しないまま 19（2007）年度に至る（図表 12）。

図表12 政管健保の棚上げ債務残高の推移



健康保険が持つ短期保険という性格にかんがみれば、現在の被保険者から徴収する保険料によって、遠い過去に発生した債務の償還を行うことは本来望ましくなく、一般会計による債務の処理は、やむを得ないものとも考えられる。ただし、この棚上げ債務の最終的な処理については、一般会計で負担するという方針以外は特に定められておらず、国の財政事情が厳しいことを理由に元本部分の償還については先送りが続いている。

⁶ 厚生保険特別会計法は、特別会計に関する法律（平成 19 年 4 月 1 日施行）の制定に伴い廃止されたが、当該規定の趣旨は特別会計に関する法律附則第 31 条において引き継がれている。

⁷ 第 154 回国会閉参議院決算委員会会議録第 3 号 10 頁（平 14. 8. 29）等

本来、一般会計による特別会計の債務承継は望ましいとはいえないものの、政管健保の棚上げ債務については、既に承継の方針が定められている以上、元本の償還を凍結する棚上げを続けるのではなく、正式に一般会計に帰属させた上で、減債の方策を講ずるべきであろう。

7. まとめ

7-1 国民負担を見据えた迅速な決断の重要性

特別会計や公的な法人の債務負担は、中期ないし短期の収入の変動を平準化することや、設備投資等を行うために必要であるならば、一概に否定すべきではないものの、持続不可能な形での借入れは、最終的には国民負担に結びつくこととなる。また、本稿で概観した債務処理の事例のうち、一般会計に承継されずに、引き続き、当該会計あるいは法人において処理することとされた債務についても、今後の事業状況によっては、債務が増加し、再び国民負担で処理しなければならない事態に陥る可能性も否定できない。例えば、旧国鉄債務については、当初の処理スキームが破たんし、国民負担が追加的に発生しており、今後、国有林野や本四公団債務についても同様の事態に至ることのないよう事業が運営される必要がある。

そのような意味において、公的な事業の最終的なリスクを誰が負うのかということは極めて重要な問題であるが、敢えて言えば、今後も一般会計は最終的なリスクテイクとして、一定の役割を負わざるを得ないかもしれない。ただし、国の財政が極度に悪化している今日においては、一般会計による対応には自ずと限界があり、これまでのような承継による対応はほとんど不可能と考えるべきであろう。

これまでの事例においては、最後の受け皿としての一般会計（政府）の存在が、広い意味での「暗黙の政府保証」を関係者に認識させることにつながり、事業の規律を弛緩させてきたという側面も否めない。このため、国民負担が生じることを事前に防ぐための規律の在り方についてのルール化、例えば、新たに定められた地方財政健全化法で示されたように、公的な事業の財政状況を一定の基準でチェックしつつ、破たんに至る前に是正を促すような仕組みなども検討されるべきではないか。むろん、交付税特別会計における昭和 59（1984）年度の措置に当たって、今後、同特別会計における借入れを行わないことを決めたにもかかわらず、結局、財政の悪化を理由に再び借入れを余儀なくされた経緯などをみても、ルールが守られる保証は必ずしもない。しかしながら、これまで行われてきた承継措置の教訓としては、国民負担にまでリスクが及ぶ前

の段階での対応が重要であり、問題の先延ばしはむしろ高いコストがかかる可能性があるということを忘れてはならない。

7-2 長期にわたる償還期間の是非

平成 19 (2007) 年度から施行された特別会計に関する法律では、借入金の償還についても定率繰入れの対象となった (特別会計に関する法律第 42 条第 2 項)。これまでは、旧国債整理基金特別会計法において、借入金については、定率繰入れの対象としない旨が規定された上で (旧国債整理基金特別会計法第 2 条第 4 項)、特例法により、交付税特別会計や旧国鉄の借入金について定率繰入れの対象とすることとし、借換えが行われてきたものである。

従来、特例法を制定しなければ認められなかった措置を、旧国債整理基金特別会計法に替わる一般法である特別会計に関する法律において規定したことは、これまで例外扱いであったものを原則に改めることを意味する。定率繰入れの期間が 60 年間とされてきた根拠は、建設国債見合いの資産の効用が発現される期間を勘案したものであり、見合い資産のない債務については、本来速やかな償還が求められている。このため、例えば、現在償還が行われている減税特別国債については、60 年ではなく、その 3 分の 1 の 20 年で償還することとされているのである。また、特例 (赤字) 国債についても、昭和 60 (1985) 年度以降は定率繰入れの対象とされてきたものの、毎年度の公債発行特例法において、「その速やかな減債に努めるものとする」とされている。

しかしながら、特別会計に関する法律により、借入金にまで定率繰入れの対象を広げたことは、見合い資産のない借入金の償還についても、原則として将来世代の負担として良いということを、いわば積極的に認めたことにほかならない。

むろん、借入金に対する定率繰入れの適用については、これまで特例法で認められてきた措置であり、特別会計に関する法律においては、その規定を運用実態に合わせたにすぎないとも考えることもできる。また、仮に債務の償還期間を早めたとしても、結局、その償還財源の調達のために特例 (赤字) 国債を増発せざるを得ない財政状況にあるならば、結果として借換えを行うのと変わらないともいえる。しかしながら、一般会計による承継措置は、税財源により国民全体が負担することを意味し、さらに、これに 60 年ルールが適用されることは、我々現役世代だけではなく将来世代にも負担を残すこととなる。

財政再建の取組の過程においては、プライマリーバランスの黒字化など、フローの財政収支の改善目標が重要であるものの、過去においては、こうした目

標の形式的な達成のために、債務返済の繰延べなど、いわゆる「隠れ借金」が多用されてきた。借入金に対する60年ルール適用も、当面の償還費用（国債費）を抑制するという意味で、その延長線上にあると考えることもできる。しかしながら、財政の信認を得るためには、一見迂遠であるとしても、本来の原則を歪めることなく、正攻法で取り組んでいくことも重要であり、承継債務は早期に償還されるべきという基本原則そのものは尊重されて然るべきであろう。

【参考文献】

運輸省鉄道局「国鉄長期債務問題について（参考資料）」、1999年10月
太田充「平成19年度地方財政対策について」『ファイナンス』財務省、2007年2月号
参議院予算委員会調査室編『財政ファイルブック』（1992、1996、2001の各年度版）

（内線 3125）