

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	国債残高の増加が続く中での減債制度の在り方 ～国債整理基金特別会計の現状と沿革を踏まえて～
著者 / 所属	新藤 裕俊 / 前予算委員会調査室
雑誌名 / ISSN	経済のプリズム / 1882-062X
編集・発行	参議院事務局 企画調整室（調査情報担当室）
通号	247 号
刊行日	2025-9-4
頁	1-17
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r07pdf/202524701.pdf

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75044）／ 03-5521-7683（直通））。

国債残高の増加が続く中での減債制度の在り方

～国債整理基金特別会計の現状と沿革を踏まえて～

前予算委員会調査室 新藤 裕俊

《要旨》

国債整理基金特別会計は、その名のとおり国債整理基金を設置し、国債の償還財源の確保から償還に至るまでを担っている。国債整理基金を通じた償還は減債制度と呼ばれており、これに基づき計画的な国債の借換え及び償還が実施されている。

減債制度は、国債の償還財源を一般会計から国債整理基金特別会計に繰り入れる仕組みを柱として運用されている。現在、国債残高が膨張していることに伴い、減債制度に基づいて計上される一般会計歳出の国債費も増加しており、財政に及ぼす影響が大きくなっている。

減債制度は国債整理基金特別会計と密接に関係しており、同特別会計の現状と沿革に照らすと、現在の減債制度には幾つかの論点が見いだせる。今後の減債制度の在り方を議論する上では、制度の目的に見合う仕組みを検討することが重要となろう。

1. 国債整理基金特別会計の概要

1-1. 国債の種類と発行根拠法

国債整理基金特別会計（以下「国債整理基金特会」という。）は国債の償還及び発行を円滑に行うための資金として国債整理基金を置き、その経理を明確にすることを目的として設置されている。国債には複数の種類が存在し、それぞれに発行の目的と根拠となる法律が存在する。この点は国債整理基金特会を理解する上でも重要となるため、まずは主な国債の種類について整理したい。

国債を利払や償還の財源で分類すると「普通国債」と「財政投融资特別会計国債」（以下「財投債」という。）の二つに大別できる（図表1）。普通国債は利払・償還財源を主として税財源によって賄っている。一方、財投債は、政策的必要性が高く、かつ償還確実性のある事業に対して貸付けをする財政融資の資金調達のために発行するものとされ、主として貸付先からの回収金によって利

払・償還財源を賄う¹。

図表 1 発行根拠法別の主な国債

	名称	根拠法
普通国債	建設国債	財政法第4条第1項ただし書
	特例国債	特例公債法
	復興債	復興財源確保法第69条第1項及び第4項
	脱炭素成長型経済構造移行債 (GX経済移行債)	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第7条第1項
	子ども・子育て支援特例公債 (子ども特例債)	子ども・子育て支援法第71条の26第1項
	先端半導体・人工知能関連技術債 (半導体・AI債)	情報処理の促進に関する法律第69条第1項
	借換債	特会法第46条第1項及び第47条第1項
財政投融资特別会計国債(財投債)		特会法第62条第1項

(出所) 財務省理財局「債務管理レポート2025」を基に作成

普通国債は更に幾つかの種類に分かれるが、発行額の大部分を占めるのが、建設国債、特例国債及び借換債の3種類である。

建設国債は、国の予算や財政の基本的な制度を定めている「財政法」(昭和22年法律第34号)において発行が認められている国債である。財政法第4条第1項は「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない」としているが、ただし書において例外的に公債の発行及び借入金による財源確保を認めている。公債発行の目的は「公共事業費、出資金及び貸付金」に限定されていることから、建設国債と呼ばれる。小村(2016)によれば、公共事業費などは消費的支出ではなく、資産を形成するものであり、その受益は長期間にわたることから、国債の発行により後の世代にも相応の負担を求めることを許容しているものと考えられている。すなわち、同条文は負担の世代間公平という観点から、公共事業費等に限って公債発行又は借入れを認めるという形で健全財政の原則を定めたものと解されている(98頁)。

特例国債とは、特例法によって財政法の例外として発行が認められる国債である。「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年法律第101号)(以下、特例国債の発行に係る法律を「特例公債法」という²。)第3条第1項は、財政法の規定により発行する公債(建設国債)の

¹ 各国債の発行は基本的に一体で行われており、市場においては金利や満期などが全く同じ国債として区別なく取引されている。例外的に、GX経済移行債及びその借換債の一部は、国際標準への準拠について評価機関からの認証を取得した個別銘柄「クライメート・トランジション利付国債」として発行されている。

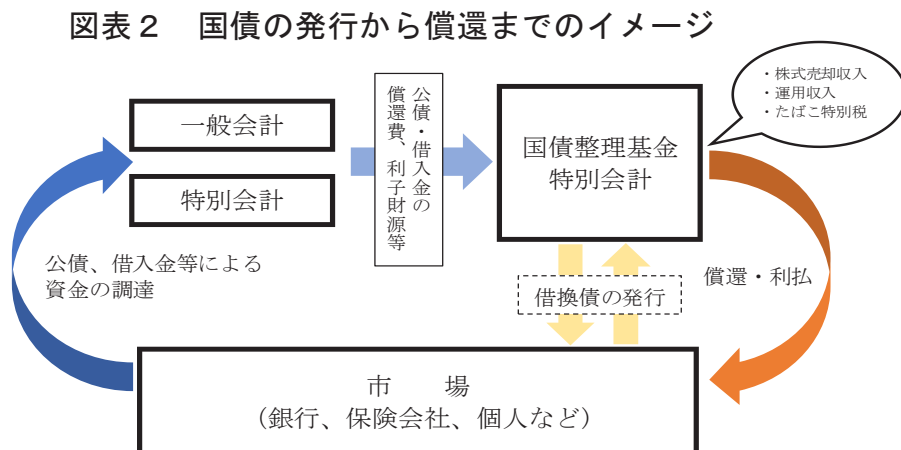
² 特例国債の発行根拠法は時限立法となっており、同法は改正により現行では令和3年度から7年度の5年間を発行可能期間としている。なお、平成23年度までは1年限りの時限的な発行根拠法が制定されていたが、24年度に「ねじれ国会」の中で特例公債法の成立が大幅に遅れ、

ほかに「予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内」で公債の発行を認めている。小村（2016）によれば、この規定は、建設国債を発行しても、なお歳入が不足すると見込まれる場合にのみ公債の発行を認める趣旨と解されている（112頁）。こうしたことから、特例国債は赤字国債とも呼ばれる。

借換債とは、国債の借換えに要する財源確保のために発行される国債である。「特別会計に関する法律」（平成19年法律第23号）（以下「特会法」という。）第46条第1項は、国債整理基金特会において「国債の整理又は償還のために必要な金額を限度」として、借換債の発行を認めている。借換債は他の国債と異なり国の債務残高を増加させる国債ではない点が特徴である。なお、同法第47条第1項は、会計年度を超えた借換債の前倒し発行を認める条文であり、この規定に基づき発行される借換債は「前倒債」と呼ばれる³。

1-2. 国債整理基金特別会計の概要と償還に関するルール

国債整理基金特会は、他の特別会計と同様に特会法第2条第1項に基づき設置され、一般会計からの繰入や借換債の発行などにより財源を確保し、国債の償還や利子の支払などを行っている（図表2）。このように、国債等の償還財源を確保し備えておくことから「減債基金」として位置付けられている。国債の償還については、国債の種類によって様々な規定が存在するが、普通国債の大部分は一つのルールに基づいて償還されている。



（出所）財務省主計局「令和6年度版特別会計ガイドブック」等を基に作成

安定的な財政運営を確保する観点から、24年度から27年度までの4年間を発行可能期間とする特例公債法が成立し、28年度からは改正により発行可能期間を5年間とする特例公債法が施行されている。

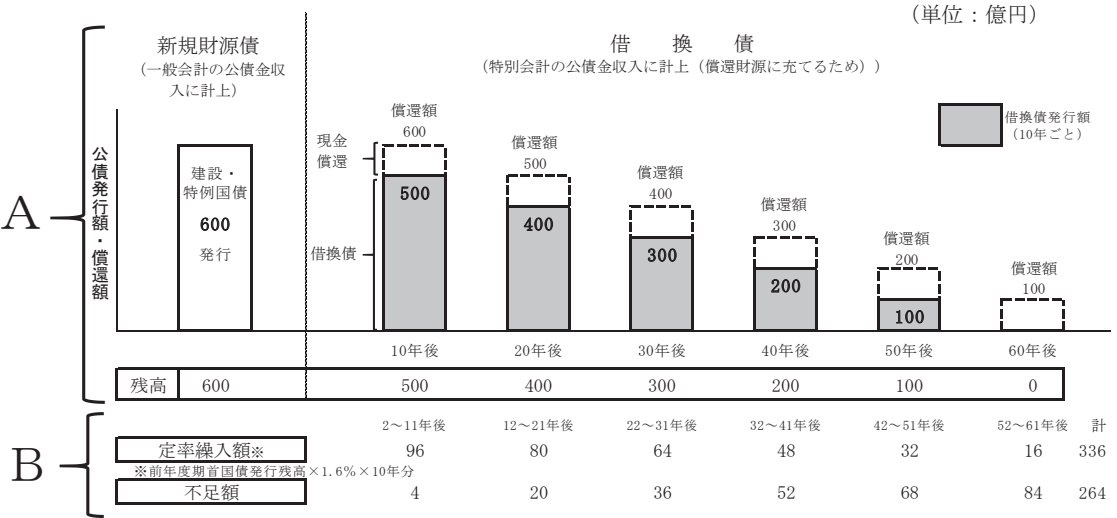
³ 前倒債の発行は弾力的な財源確保を目的としており、例えば、ある年度に国債の満期償還が集中する場合、前年度から借換債を発行することで当該年度の市中における国債発行額の急増を抑制することが可能となる。

(1) 60年償還ルール

建設国債及び特例国債の償還については、その借換債を含め60年で償還し終えるという考え方が採られており、この償還スケジュールは「60年償還ルール」と呼ばれている。「60年」という期間は、戦後の国債発行に際して、建設国債の見合資産（公共事業によって建設された建築物など）の平均的な効用発揮期間がおおむね60年であるとされたことから、この期間内に償還し終えるという考えに基づき定められた。

60年償還ルールに基づけば、例えば、ある年に600億円分の10年国債を発行した場合、10年後の償還期限に全体の1/6に当たる100億円を現金償還し、残りの500億円を借換債の発行により調達した資金で償還する。その後は10年ごとに100億円ずつ現金償還し、残りは再び借換債の発行により賄うというサイクルを繰り返して60年後に全て償還し終えることとなる（図表3・A部分）。

図表3 60年償還ルールのイメージ



(出所) 財務省理財局「債務管理レポート2025」を基に作成

(2) 一般会計からの国債整理基金特別会計への繰入

60年償還ルールを運用するに当たっては、現金償還に要する財源を国債整理基金特会に繰り入れる必要がある。そのため、一般会計から国債整理基金特会に対して、①定率繰入、②剰余金繰入、③予算繰入の3通りの繰入が行われ、国債の償還に充てられている。

まず、定率繰入では、前年度期首における国債残高の1.6/100に相当する金額を一般会計から国債整理基金特会に繰り入れる（特会法第42条第1項及び第2項）。1.6/100とは、60年間定率で返済して完済する場合、 $1/60 \div 1.6\%$ ずつ繰り入れる必要があるという考えに基づいている。しかし、 $1/60$ は $1.66666\cdots$ であり

1.6%の繰入では不足していることに加え、国債残高が減少すれば繰入額も減少することから60年償還ルールの実行に必要な額に対して不足が生じる（図表3・B部分）。

この不足を補う繰入の一つとして剰余金繰入がある。財政法第6条第1項は、一般会計において決算上剰余が生じた場合は、その1/2を下らない金額を剰余金が生じた年度の翌々年度までに、公債又は借入金の償還財源に充てなければならないとしている。この剰余金の計算は政令で定めることとしており（財政法第6条第2項）、単に歳入決算総額から歳出決算総額を差し引いた額（歳計剰余金）ではなく、地方交付税等財源充当額なども除いた上で残った額（純剰余金）の1/2以上が繰り入れられることとなっている。

このほか、定率繰入の不足を補うもう一つの繰入として、国債の円滑かつ確実な償還を行うために必要があると認める場合には、予算で定める金額を一般会計から国債整理基金特会に繰り入れることとされており（特会法第42条第5項）、これを予算繰入と呼ぶ。

1-3. 国債整理基金特別会計の歳入・歳出と剰余金

（1）歳入・歳出

ここからは、主に60年償還ルールに基づき運用されている国債整理基金特会の資金繰りを具体的な金額で確認する。

国債整理基金特会の歳入は主に「一般会計より受入」、「他の特会より受入」、「公債金収入」から構成されている（図表4）。「一般会計より受入」は、60年償還ルールに基づく繰入等の合計である。「他の特会より受入」は、各特会が発行した国債や借入金の償還のために各特会が繰り入れる額である。「公債金収入」は借換債の発行収入であり、最も大きな割合を占めている。その他の歳入としては、たばこ特別税収入や国債整理基金特会が保有する株式の売却収入・配当金等がある⁴。

歳出は、「債務償還費」が全体の9割以上を占めている。残りは「利子及び割引料」と、国債事務取扱手数料などが含まれる「その他」から構成されている。

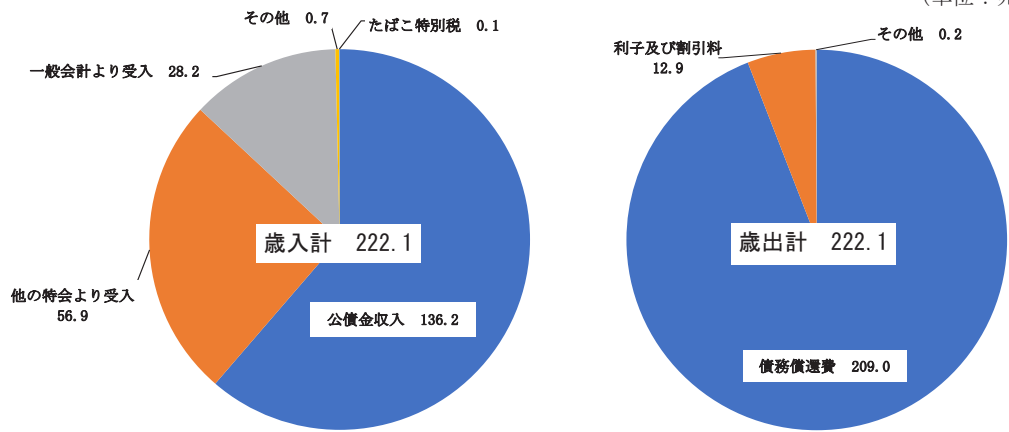
国債整理基金特会の歳入・歳出は、我が国の国債発行額とともに増加してき

⁴ 政府保有義務分を除き、国債の償還財源に充てるために国債整理基金特会が保有していたN T T株式及びJ T 株式は、これまでに全て売却され国債の償還財源となった。また、現在保有している東京地下鉄株式及び日本郵政株式は、令和9年度までに生じた売却収入を復興債の償還財源に充てることとされている。

た（図表 5、6）。

図表 4 国債整理基金特別会計の歳入・歳出（令和 7 年度予算）

（単位：兆円）



（出所）予算書より作成

図表 5 国債整理基金特別会計の歳入・歳出の推移

（単位：億円）

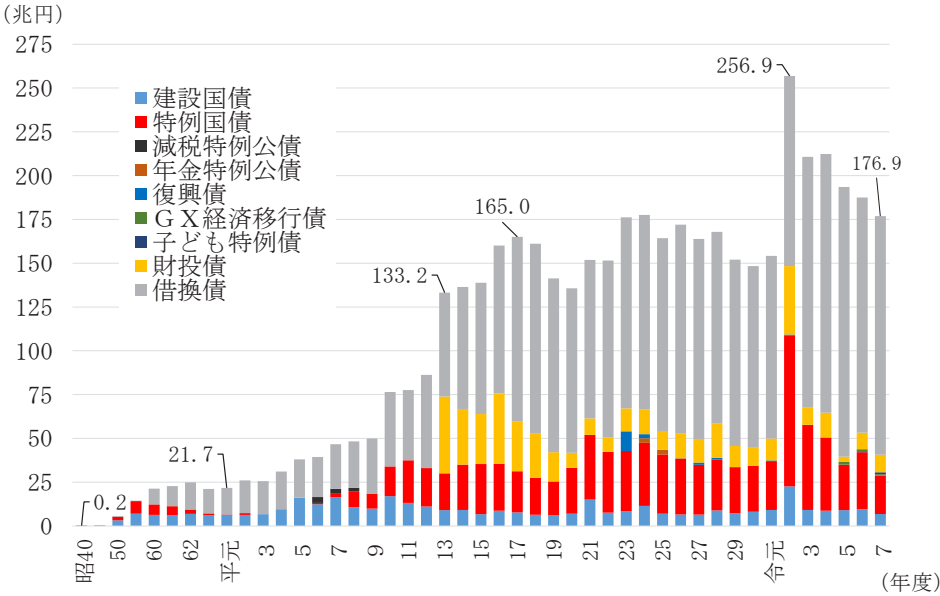
年度	昭40	45	50	55	60	平 2	7	12	17	22
歳入	5,810	21,627	40,069	210,644	326,264	456,155	590,920	1,267,418	2,236,495	2,019,342
歳出	4,890	20,186	35,876	174,690	302,354	415,166	529,542	1,132,305	1,891,435	1,712,036

年度	28	29	30	令和元	2	3	4	5	6	7
歳入	1,989,935	1,912,270	1,861,581	1,869,698	1,889,735	2,397,019	2,356,230	2,344,831	2,205,626	2,221,185
歳出	1,959,111	1,881,339	1,830,816	1,838,779	1,859,213	2,366,232	2,325,560	2,314,131	2,205,626	2,221,185

（注）令和 5 年度までは決算、6 年度は補正後予算、7 年度は当初予算。

（出所）決算書、予算書より作成

図表 6 国債発行額の推移



（注）令和 5 年度までは決算、6 年度は補正後予算、7 年度は当初予算。

（出所）予算書、財務省「決算の説明」等より作成

特に平成10年代以降は国債発行額が急増しており、平成の約30年間で国債整理基金特会の歳入・歳出も約4倍になった。令和以降も新型コロナウイルス感染症に対応した財政出動等により国債発行額が更に増加している。こうした各年度の国債発行額の増加は、国債残高を増加させ、その後の借換債発行額と国債整理基金特会の歳入・歳出の増加につながる事となる。

（２）剰余金

特会全般の議論においては、過去に特会の剰余金や積立金がいわゆる「埋蔵金」として注目されてきた。そのため、国債整理基金特会の剰余金についても触れておきたい。

国債整理基金特会は、基金がそのまま特別会計になっているため、基金の残高が特別会計の剰余金（過去において償還期限・利払期日が到来した支払財源等を除く。）を構成している。近年、剰余金は毎年度約3兆円発生しているが、平成25年度以前は20兆円以上で推移していた（図表7）。剰余金が大きく減少した理由は主に二つある。一つは、現在の剰余金の大部分を占める国債整理基金残高の減少である。基金残高は、24年度までは10兆円超で推移していたが、25年度からは概ね3兆円ほどで推移している。この減額の理由は、オペレーショナル・リスク（大規模災害やシステム障害等により借換債が発行できない事態）への対応の変更にある。24年度まではオペレーショナル・リスクが生じた際にも自前の資金で国債償還を実施するために巨額の資金を積み立てていたが、25年度からは日銀からの一時借入によって対応できるように制度が変更されたため、利付国債の一回当たりの最大入札額等を勘案した3兆円程度まで圧縮された。

剰余金が減少したもう一つの理由は、前倒債の計上方法の変更である。平成25年度までは、ある年度に発行された前倒債は、その年度の歳入に計上され、剰余金として翌年度に繰り越されていた。そのため、25年度までの剰余金には前倒債発行収入

図表7 特会剰余金及び基金残高の推移

（単位：億円）

年度	国債整理基金特会 剰余金	国債整理基金 残高
平23	216,747	118,845
24	224,492	104,737
25	263,870	30,403
26	30,710	30,006
27	36,188	35,433
28	30,824	30,062
29	30,932	30,074
30	30,764	30,059
令和元	30,918	30,200
2	30,522	30,050
3	30,787	30,180
4	30,670	30,044
5	30,700	30,085

（出所）決算書より作成

が10兆円程度含まれていた。

しかし、平成25年11月に改正特会法が成立し、前倒債発行収入は翌年度の歳入に計上されることとなった。そのため、26年度以降の剰余金には前倒債発行収入が含まれておらず、国債整理基金残高とほぼ同額の3兆円程度が剰余金として繰り越されている。

なお、平成25年度に国債整理基金残高が3兆円台に減少したにもかかわらず、剰余金がかえって増加しているのは、前倒債の発行額（収入金ベース）が前年比11兆9,151億円増の23兆2,758億円となったことによる。

2. 国債整理基金特別会計及び減債制度の変遷

本章では、国債整理基金特会の歴史を振り返ることで、同特会の設立目的や、制度の在り方に関するこれまでの議論を確認したい。

2-1. 国債整理基金特別会計の創設

杉本・服部（2021）によれば、国債整理基金特会の設立の経緯は日露戦争（明治37年（西暦1904年）開戦）から始まる。日露戦争の戦費は大半が外貨によって賄われた（3頁）。戦費の調達に際しては外国人投資家に対して説得力のある勝算と償還方法の説明が必要であり（4頁）、高橋是清がロンドンに渡り資金調達に当たった（3頁）。その後、日本は日露戦争に勝利したが、ポーツマス条約では賠償金を得ることができなかった。当初、国債の償還には賠償金が充てられるものと市場では考えられていたため、それに代わる投資家を安心させるための方策が必要となった高橋は、日本国債と関係を持った欧米の有力な財界人の意見に基づき減債基金を設立した⁵（4頁）。そし

図表 8 減債制度の変遷

年度	制度変更等
明治39 【1906年】	国債整理基金特別会計法施行 定率繰入の導入
大正 4 【1915年】	定率繰入の導入 (1.16%)
昭和 2 【1927年】	剰余金繰入の導入 (1/4以上)
7	剰余金繰入の停止（～21年度）
22	財政法施行 剰余金繰入の再開（1/2以上）
28	定率繰入の停止（～41年度）
36	予算繰入の導入
40	剰余金繰入率変更（1/5以上）（～41年度）、特例国債発行
41	建設国債の発行開始
42	現行の減債制度が確立 定率繰入の再開（1.6%）
48	剰余金繰入率変更（1/5以上）
50	毎年度の特例公債発行が開始
57	定率繰入の停止（～平成元年度）
59	特例公債への60年償還ルール適用開始
平成 2 【1990年】	特例公債の発行停止 （～5年度）
5	定率繰入の停止（～7年度）

（出所）筆者作成

⁵ 高橋是清は「抑々減債基金を置くようになったのは、今御話の通り日露戦争の後、私が欧米の其当時日本公債に関係を有った有力なる財界の人々の意見に依って是が起ったものなので。それは斯う云う訳、彼等は日露戦争の後には、日本が連戦連勝の中にあったのだから、定

て、大蔵省（1936）によれば、明治39年度に国債整理基金特別会計法（明治39年法律第6号）が施行され、30年で元利完済する計算に基づいて毎年1億1,000万円を基金に繰り入れることとなった（424頁）（図表8）。

2-2. 「60年償還ルール」の確立

その後、度々制度変更が繰り返され、昭和42年度予算から「60年償還ルール」が適用され、現行の減債制度の基礎が築かれた。その間の主な制度変更を挙げると、例えば、大正4年度（1915年度）に基金残高の一定割合（ $116/10000=1.16\%$ ）を繰り入れる「定率繰入」が導入されたほか、昭和2年度（1927年度）には一般会計剰余金の1/4以上を繰り入れる「剰余金繰入」が導入された。しかし、昭和恐慌や戦争の影響を受け、剰余金繰入は7年度以降停止された。

第2次世界大戦後、昭和22年には財政法が制定され、第6条の規定により、一般会計剰余金のうち1/2を下らない額が公債又は借入金の償還に充てられることとなり、現行の剰余金繰入が確立された。しかしながら、小村（2016）によれば、その後、福祉、教育、社会資本の充実などの膨大な歳出需要があったにもかかわらず、主として高度経済成長に伴う税収増によって財政が支えられ、公債の発行は行われなかった（106頁）。こうした経済情勢なども踏まえ、28年度からは毎年度成立する特例法により定率繰入が停止され、36年度からは「国債整理基金に充てるべき資金の繰入れの特例に関する法律」（昭和36年法律第56号）によって「当分の間」定率繰入を停止することとなった。他方で、剰余金の不足などによって過去に発行した国債の償還に支障が生じないように、同法によって「予算繰入」の規定が設けられた。

しかし、昭和39年に東京オリンピックが開催された後、我が国経済はいわゆる「証券不況」に陥ることとなり、40年度には一般会計の財源を確保するために「財政法の一部を改正する法律」（昭和40年法律第46号）を制定し剰余金繰入の繰入率を38、39年度決算分に限り1/5に引き下げ、第3次補正予算では特例公債法によって戦後初めて特例国債が発行された。さらに、41年度には同様に戦

めし露西亜から相当の賠償を得るであろう、それが一つの日本公債に応じた人達への安心であった。然るに「ポーツマス」の談判の結果一文も償金が取れなかった。そこで資本家、就中倫敦の「ロード・ロスチャイルド」が最も親切に懇々と私に話して、其私に話したことを日本政府に伝へて貰いたいと云うことであった」と発言している（第67回帝国議会衆議院昭和十年度一般会計歳出の財源に充てる為公債発行に関する法律案外一件委員会議録第6号16頁（昭10.2.7））。なお、本稿における帝国議会会議録からの引用部分は筆者が便宜的に現代仮名遣いに置き換えたものである。原文は帝国議会会議録検索システムを参照されたい。

後初めて財政法第4条第1項ただし書に基づく建設国債の発行が始まった。剰余金繰入率の引下げは暫定的な措置とされ、これを実施する2年間に恒久的な減債制度の在り方について議論が行われた⁶。

大蔵省財政史室(1997)によれば、財政制度審議会(以下「財政審」という。)の減債制度小委員会では、減債制度そのものの必要性について意見が交わされた。必要ありとする者からは、「国債発行(償還)に対する一般的不安感除去」や「国債発行額に結びつけて基金に積み立てることにより、国債費負担の大きさを感じさせることを通じて発行に対する歯止めとなる」といった意見が出た(556頁)。一方、必要なしとする者からは、片方で国債の新規発行を行い同時にもう片方で減債基金に積立を行うのは、両建てで無意味であるという発想に基づいた意見が出た(557頁)。このような両建て論に対しては「国債償還に対する基本的な姿勢が示されていない。良くいえば、財政の状況に応じて適宜適切に行動するが、悪くいえば行きあたりばったりである」などの批判があった(557頁)。

杉本・服部(2021)によれば、その後の最終的な総会における報告では「新しい事態に適合した仕組みを導入しておくことが適当である」⁷と減債制度の必要性を認める結論が出された(16頁)。また、同報告においては、「公債残高の多少に応じて繰入額が増減する公債残高の一定割合を繰り入れる方法が、一般的であり最も適当」といった提案(16頁)や「一定割合を考えるに当たっては、一般財源による公債の償還期間に関連させて考え」、その償還期間については「公債の見合い資産が平均的に効用を発揮しうる期間によるのも一つの考え方」という提案もしている(17頁)。こうした考え方は、前年度期首時点での国債残高の1.6%を国債整理基金特会に繰り入れる定率繰入の基礎となっていることが見て取れる。さらに、同じく杉本・服部(2016)によれば、昭和36年度に特例法で導入された予算繰入についても国債整理基金特別会計法に規定を設けるよう求めている(17頁)。

このような議論を経て、昭和43年5月に国債整理基金特別会計法が改正され、定率繰入の再開、繰入率の変更(1.16%から1.6%に引上げ)、予算繰入規定の新設などが実現した。また、財政法第6条第1項の剰余金繰入の繰入率1/2以上

⁶ 当時の田中大蔵大臣は「国債整理基金の内容、国債に対する態度というものをここ二年間ひとつ慎重に検討していただいて、特に今度の法律の改正では財政制度審議会も拡充することになっておりますので、こういう方々からも十分検討していただいて、二年後には結論を出す」と発言している(第48回国会参議院大蔵委員会会議録第22号9頁(昭48.4.8))。

⁷ 以下、本段落の「」内は大蔵省主計局総務課(1967)64～65頁から引用。

は維持されたため、①定率繰入（1.6%）、②剰余金繰入（1/2以上）、③予算繰入という現行の減債制度（60年償還ルール）が確立された。この法改正は42年度予算の出納整理期間中であつたため42年度予算から適用されることとなった。なお、大蔵省財政史室（1996）によれば、42年度予算は政府案の段階において既に財政審の報告を踏まえた内容となっており、60年償還ルールに相当する国債費が計上されていた（157頁）。

2-3. 特例国債への「60年償還ルール適用」

特例国債については、発行が開始された当初は、可能な限り早期に償還することが望ましいと考えられており、借り換えることなく償還するものとされていた。そのため、戦後最初の特例国債は昭和40年度第3次補正予算において発行され、全額7年債で調達され、全額47年度に償還された。

次に特例国債が発行されたのは50年度のことである。財務省財務総合政策研究所財政史室（2004）によれば、この特例国債についても、償還年限である60年度に全額償還することとされており（80頁）、借換えは実施しないこととされ、その後も特例公債の発行を認めつつ借換えを禁止する特例法が毎年度制定された。そして、償還については、定率繰入を実施するとともに、剰余金繰入を純剰余金の1/2以上から全額に変更することとし、なお不足する分は予算繰入を償還財源にする予定とされた（80頁）。

しかし、同じく財務省財務総合政策研究所財政史室（2004）によれば、特例国債が毎年度発行されるなかで、償還期限を迎える特例国債を全額現金償還し続けるためには極端な歳出カットや負担増が必要になると考えられるようになった（477頁）。そこで、昭和50年度発行の特例国債が償還期限を迎える前年の59年度に「昭和59年度の財政運営に必要な財源の確保を図るための特別措置等に関する法律」（昭和59年法律第52号）が制定され、借換えについては「できる限り行わないように努める」とし、借換えが許容され、毎年度制定された特例法の借換えを禁止する条項は削除された。こうした経緯から、特例国債は60年償還ルールの対象となった。

その後、平成19年に国債整理基金特別会計法は特別会計法に統合されるが、基本的に昭和42年度予算から導入された制度が現在も適用されている。

2-4. 累次の制度変更

減債制度は基本的な制度設計を維持しつつも、経済・財政の状況に応じて一時的な制度変更が実施され、剰余金繰入や定率繰入について修正・停止された

期間もある。

まず変更があったのは剰余金繰入である。昭和48年度、地価の高騰や49年度からの税率の引上げを控えての駆け込みの影響などから土地の譲渡所得税が大幅に増加したこと等により⁸、剰余金が想定外に多額となった。加えて、財務省財務総合政策研究所財政史室（2004）によれば、50年度予算については、物価上昇を抑えるために総需要を抑制すべく、予算規模や公債発行額を圧縮する必要性に迫られるという事情が重なった。そのため、「昭和48年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例に関する法律」（昭和50年法律第4号）により48年度の剰余金の繰入率を1/5以上に引き下げるという措置がなされた（58頁）。

その後も時々の財政状況等により、特例法が制定され、剰余金の1/2以上が一般財源に充てられている年度がある。直近では、新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止や雇用、生活支援に必要な施策などを実施するために令和2年度第3次補正予算が編成され、その財源として元年度の剰余金を使用されることとなり、「令和元年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例に関する法律」（令和3年法律第4号）により元年度剰余金は全額が一般財源に充てられた。

小村（2016）によれば、定率繰入についても、昭和57年度から平成元年度及び5年度から7年度の間に特例法によって停止されていた（128～129頁）。財務省財務総合政策研究所財政史室（2004）によれば、最初に停止された昭和57年度は当初予算の税収よりも実際には5～6兆円の規模で減収となることが見込まれる上に、不足を賄うための公債発行は市中消化が可能な3兆円台に抑える必要性に迫られた（403頁）。そのため、「昭和57年度における国債整理基金に充てべき資金の繰入れの特例に関する法律」（昭和58年法律第1号）によって、「異例の措置」として定率繰入の一時停止措置が採られた（404頁）⁹。その後も先述の期間は定率繰入が停止されることとなった。こうした定率繰入の一時停止について、小村（2016）では特例国債依存体質からの脱却という財政改革を進めていくためのやむを得ない措置であり、減債制度そのものを廃止するものではなかったとの見解が示されている（129頁）。

3. 国債整理基金特別会計及び減債制度の論点

3-1. 定率繰入の繰入率及び“60”年償還ルールの妥当性

⁸ 第75回国会衆議院大蔵委員会議録第5号2頁（昭50.2.12）

⁹ なお、特例国債を発行してもなお不足する分に対応するため、既定経費の減額補正などの措置が採られた。

60年償還ルールについては、その償還期間に関して再検討の余地があるのではないだろうか。先述のとおり、60年償還ルールが確立された当時の建設国債の見合い資産は、平均で約60年間効用を発揮すると試算された(図表9)。当時の試算では、昭和41年度予算の建設国債発行対象経費のうち、効用発揮期間を100年と仮置きした永久資産が全体の約2割を占め、効用発揮期間が

図表9 「60年」の算定根拠

【参考】				
	金額(億円)	構成比	令和7年度予算の構成比	増減(%ポイント)
1. 公共事業費	6,663	87.1		
(1) 公共事業関係費	5,868	76.7	76.7	0.0
永久資産	664	8.7		
償却資産	5,204	68.0		
(2) その他施設費	795	10.4	17.3	6.9
永久資産	28	0.4		
償却資産	767	10.0		
2. 出資金(永久資産)	800	10.5	4.5	▲6.0
3. 貸付金(償却資産)	187	2.4	1.6	▲0.8
合計	7,650	100.0	効用発揮期間	
(永久資産)	1,492	19.5	100年	
(償却資産)	6,158	80.5	約50年	
加重平均				
$\frac{(100 \times 19.5 + \text{約}50 \times 80.5)}{(19.5 + 80.5)} = \text{約}60\text{年}$				

(出所) 第55回国会参議院予算委員会会議録第10号115頁(昭42.5.10)及び財務省「令和7年度予算の説明」を基に作成

約50年と推計された償却資産が約8割を占めたことから、両者を加重平均して60年とされた。その後、平成元年にも財政審において再試算が行われており、その時点では、効用発揮期間は56年とされた。これをおおむね60年と見なし、繰入率に変更されることなく現在に至る¹⁰。

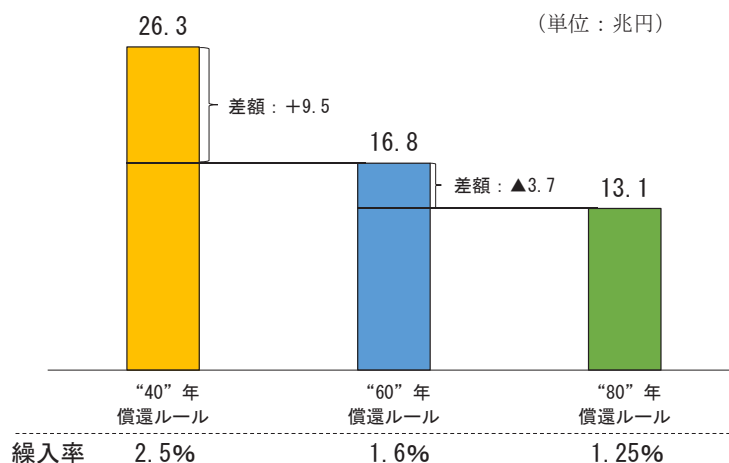
しかし、平成元年の試算からは35年以上、昭和41年度予算を用いた試算からは約60年が経過している。効用発揮期間を償還期間の根拠とする場合、定期的に試算を行わなければ、年々根拠が乏しくなるのではないだろうか。この点、令和7年度予算の公共事業関係費及びその他施設費に占める永久資産の割合を公表資料から正確に算出することは困難であるが、建設国債発行対象経費のうち公共事業関係費が76.7%、その他施設費が17.3%、出資金が4.5%、貸付金が1.6%を占めている。昭和41年度予算と比較すると、公共事業関係費の構成比に変化はないものの、その他施設費が増加し、出資金と貸付金は減少している。永久資産と償却資産を含むその他施設費の構成比が6.9%ポイント増加している一方で、永久資産とされる出資金が6.0%ポイント減少していることを踏まえば、効用発揮期間は短縮していると考えられる。一方で、技術の進歩により償却資産の効用発揮期間が長期化している可能性もある。こうした状況の変化を踏まえば、改めて効用発揮期間について検証することも必要ではないだろうか。

¹⁰ 第180回国会衆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16号43頁(平24.6.7)

効用発揮期間が変化すれば、定率繰入の繰入率も変化する。例えば、効用発揮期間が80年に長期化すれば、繰入率は1.25%に低下する（図表10）。逆に、40年に短期化すれば、繰入率は2.5%に上昇する。繰入率の変化を令和7年度予算に当てはめると、繰入率

1.25%の場合、定率繰入額は3.7兆円減額の13.1兆円となり、繰入率2.5%の場合、定率繰入額は9.5兆円増額の26.3兆円となる。予算繰入額の変化を除外して単純化すると、増減した金額分が一般会計予算に反映される。つまり、償還期間を延ばせば、一般会計歳出の国債費は減少し収支は見かけ上改善する。

図表 10 償還期間変更による繰入額の変化



(出所) 予算書より作成

この点、例えば、償還期間を60年超に延長することで一般会計に生じた財源を政策経費に充てるという考え方もあり得よう。こうした考えは一般会計の収支のみを見れば検討に値するが、政府の債務全体を見れば国債の現金償還額が減る(国債整理基金特会で借換債の発行が増加する)分だけ国債残高は増加し、むしろ財政規律に緩みが生じるとも考えられる。

また、60年償還ルールは特例国債にも適用されているが、特例国債には建設国債のような見合い資産を見いだすことが困難である。よって、建設国債の見合い資産の効用発揮期間を根拠にした60年償還ルールを特例国債に適用することは根拠に乏しい。現行の特例公債法第3条第4項においても「発行した公債については、その速やかな減償に努めるものとする」とされていることから、法律上は60年に縛られることなく速やかに償還することが求められていると言えよう。

3-2. 減償制度の存在意義

減償制度の歴史を振り返ると、投資家に対して返済に向けた姿勢を示すために制度が確立された経緯がある。

しかし、実際には国債の残高は増加し続けており、我が国財政に対する信頼

は年々低下しているおそれがある。こうした状況において、減債制度の役割や存在意義について再考することは一定の意味があるように思われる。

例えば、全ての政策経費と60年償還ルールに対応した国債償還費用を税金によって賄うことが可能な場合、減債制度は国債残高を計画的に減少させるものであり、財政全体に対する信頼度を高める役割を果たす。一方で、税金によってこれらの歳出を賄えない状態では、新たに発行した国債による収入を減債の財源としているとも見なし得ることから、国債購入者に対して減債制度が与える信頼感はさほど大きくないのではないだろうか。

また、国債購入者にとっては、購入した国債が年限どおりに償還されるか否かが何より重要である。実際に海外に目を転じると、アメリカ、ドイツ、フランス、イギリスには我が国のような恒久的な減債制度はないが¹¹、国債発行により資金を調達し続けている。こうしたことを踏まえると、現行の減債制度の存在意義について疑問を呈す向きがあるのも至極当然と思える。

国会においても減債制度の存在意義について質疑がなされている。一例を挙げると、特例国債には見合い資産が見いだせないことのほか、減債制度に対する外国人投資家の理解度が低いことや国債の信認は経済のファンダメンタルズによって成り立っていることを踏まえた減債制度の必要性が問われ、安住財務大臣（当時）は「過去の財政審では、財政出動にどのように歯止めをかけるかという議論を多くしている。減債制度によって放漫財政にならないという説もある」、「定率繰入を全面的に停止することは難しい」旨の答弁をした¹²。

国債整理基金特会の創設に関わった高橋是清は、大蔵大臣在任中に軍事国債が累積している状況下で減債基金の機能について議会で答弁している¹³。山田

¹¹ 小村（2016）140～150頁によれば、アメリカには減債制度が存在するが、1937年度以来財源積立ては行われておらず、形骸化している。ドイツには減債のための特別な基金、制度はないが、「歳入超過額は、特に信用調達の減少又は債務の償還に使用するか、若しくは景気調整準備金に繰り入れなければならない」との規定がある。フランスには特定の債務を対象とする減債制度が存在するが、恒久的かつ総合的な減債制度はない。イギリスには総合的な減債制度がないほか、予算の剰余金を償還に充当する等のルールもない。

¹² 第180回国会衆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16号43～44頁（平24.6.7）

¹³ 高橋大蔵大臣（当時）は議会において次のように答弁している。「減債基金と云うものを積んで置いて償還する、そんな減債基金はありはしない。何処の国にもない。又期限が来て満足に現金で償還すると云う力を常に備えて居る所は恐らくないのです。近き中に償還する期限が来ると云えば、前以て新に公債を発行して置いて、そうしてそれで得た金で以て、旧公債を還す、借換と能く言っている。此公債の借換と云ふことは、其国の信用が保たれて居り、而して其発行した先の国の経済界が窮迫して居らなければ、借換と云ふものに付ては余り困難を感じない。公債と云うものは一減債基金と云うものの運用を、あなたが能く御承知でないように思

(1990) では、高橋の議会答弁が教えているのは、「公債の市価を安定的に維持し、公債所有者の利益を擁護することに基本的目的がある、ということである」としている(150～151頁)。また、「国債の発行に踏み切った時点で、財政はすでに窮迫しているはずであり、租税繰入に全面的に依存した国債償還とは政府の一種の政策的配慮である、との評価も成立するであろう」とも述べられている(151頁)。ここで言う「一種の政策的配慮」とは、一般会計から国債整理基金特会への繰入は単に国債償還に対する基本的な姿勢を示しているに過ぎないという見解と言えよう。すなわち、一般会計で財源確保のための新規国債を発行している時点で、国債の現金償還は難しい状況にあり、昭和40年代の財政審における議論で減債制度を不要とする立場から展開された両建て論と類似の考え方と見ることができよう。

以上のように、減債制度は様々な議論を経つつ国債の信認確保や財政規律の維持を目的として整備されてきたが、現代においてもその必要性や意義について様々な見解が存在する。

4. おわりに

国債整理基金特会及び減債制度は、長い歴史の中でその時々々の経済・財政の状況に合わせて変化してきた。昭和42年度以降から現在に至るまで60年償還ルールが運用されてきたが、国債残高は増加し続け、国債管理政策は一層重要度を増している。

現行の減債制度には、制度そのものの必要性に加え、償還期限を60年とし定率繰入の繰入率を1.6%とすることの妥当性や特例国債に60年償還ルールを適用することの是非などについて様々な見解がある。こうした論点に対する精緻な議論を含め、現行の減債制度が国債管理政策として真に妥当と言えるのか不断の検討が求められよう。

【参考文献】

大蔵省『明治大正財政史 第11巻国債(上)』財政経済学会、1936年5月

大蔵省財政史室『昭和財政史—昭和27～48年度 第4巻予算(2)』東洋経済新報社、1996年3月

われる。減債基金の運用と云うものは、市場から常に借入償還をして、どの公債と決っては居ない。積んである訳ではない。片っ端から公債を政府が減債基金で買って行くから、公債の市価の維持も幾らか出来ると云う働きのものである」(第67回帝国議会衆議院昭和十年度一般会計歳出の財源に充つる為公債発行に関する法律案外一件委員会議録第6号18頁(昭10.2.7))

大蔵省財政史室『昭和財政史－昭和27～48年度 第7巻国債』東洋経済新報社、1997年10月

大蔵省主計局総務課『減債制度に関する資料集』大蔵省主計局総務課、1967年9月

小村武『〔五訂版〕予算と財政法』新日本法規株式会社、2016年8月

財務省財務総合政策研究所財政史室『昭和財政史－昭和49～63年度 第2巻予算』東洋経済新報社、2004年3月

杉本健輔、服部孝洋「我が国減債基金制度の変遷－国債整理基金特別会計と60年償還ルール－」CREPE DISCUSSION PAPER、2021年9月

山田博文『国債管理の基本構造 国庫の資金繰りと金融・証券市場』日本経済評論社、1990年11月

(内線 73508)