

政府資産と結び付いた負担の存在に関する一考察

— 金融資産と実物資産に起因する将来世代の負担を検証する —

吉田 博光

(財政金融委員会調査室)

1. はじめに
2. 我が国財政の現状
 - (1) 大幅な赤字を続ける一般会計
 - (2) 多額の金融資産を保有する我が国の一般政府
3. 中央政府が保有する金融資産 — 外為特会を取り上げて —
 - (1) 中央政府が保有する金融資産の状況
 - (2) 外為特会の資産に対応する負債の存在
4. 社会保障基金が保有する金融資産の検証
 - (1) 将来的な取崩しが制度化されている年金積立金
 - (2) 隠れた将来負担の存在
5. 政府が保有する実物資産 — 社会資本の検証 —
 - (1) 建設公債の発行と社会資本の関係
 - (2) 老朽化する社会資本から生じる新たな負担
 - (3) 経済対策として実施された公共事業の費用負担という側面
6. おわりに

1. はじめに¹

我が国財政は巨額の赤字を続けており、2016 年末時点の債務残高（対 GDP 比）は 239% に上る²。これは、第 2 位のギリシャ（181%）を大幅に上回り、比較可能な 186 개국・地域で最悪の水準となっている。他方、我が国政府は多額の資産を保有しており、純債務残

¹ 本稿は 2017 年 5 月 8 日までの情報に基づいて執筆している。

² 本章で国際比較している債務残高（対 GDP 比）及び純債務残高（対 GDP 比）は、IMF のホームページで公表されている “World Economic Outlook Database, April 2017” <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/weoselgr.aspx>>（2017. 4. 21 最終アクセス）の値を使用している。

高（対GDP比）で比較すると我が国の水準は120%まで低下し、比較可能な90か国・地域で4番目に悪い水準となる³。このように我が国政府は多額の資産を保有しているため、積極的な財政運営を行う余力があるとの主張がなされることがある。

ところが、資産と負債の規模のみを表面的に捉えたのでは、将来世代の受益と負担を正確に把握することができず、将来世代への過度な負担の先送りにつながってしまう可能性がある点に注意する必要がある。つまり、将来世代が現在の世代から資産を引き継げば、将来世代に先送りされる負担が実質的に軽減される一方、我が国政府が保有する資産には多くの負担が結び付いており、資産に着目した積極財政によって隠れた負担が将来世代に先送りされてしまうおそれがあるのである。

そこで本稿では、政府が保有する資産のうち、金融資産である外国為替資金特別会計（以下「外為特会」という。）の外貨資産と年金積立金、実物資産である社会資本を取り上げ、これらに付随する将来負担について検討を加えることとする。これにより、資産から生ずる将来世代の受益が過大評価されている可能性を指摘し、将来世代への過度な負担の先送りについて問題提起を試みたい。

2. 我が国財政の現状

（1）大幅な赤字を続ける一般会計

「財政法（昭和22年法律第34号）」第13条では、「国の会計を分つて一般会計及び特別会計とする。」（第1項）と定めるとともに、「国が特定の事業を行う場合、特定の資金を保有してその運用を行う場合その他特定の歳入を以て特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合に限り、法律を以て、特別会計を設置するものとする。」（第2項）と規定している。このため、法律に基づいて特別に経理されるものを除き、一般会計では網羅的に歳入と歳出が計上されることとなる。また、特別会計で経理される事業についても、一般会計から受け入れる財源は一般会計の歳出に計上されており⁴、2017年度一般会計歳出予算（当初予算の総額は97.5兆円）には、特別会計への繰入額として53.8兆円（歳出総額に占める割合は55%）が計上されている。

このように、一般会計には財政の全体像が映し出されていると言えることから、図表1で一般会計の姿を概観すると、バブル経済崩壊⁵に税収が低迷⁶する一方、歳出総額が拡大したことで多額の公債発行を強いられるに至った経緯をたどることができる。このうち、経済対策の一環として多くの公共事業が実施されていた1990年代は建設公債の発行が多くなっている。他方、2000年代に公共事業が抑制されると、巨額に上る税収不足を特例公

³ 我が国はレバノン（137%）、カーボヴェルデ（127%）、ポルトガル（121%）に次ぐ4番目の水準である。

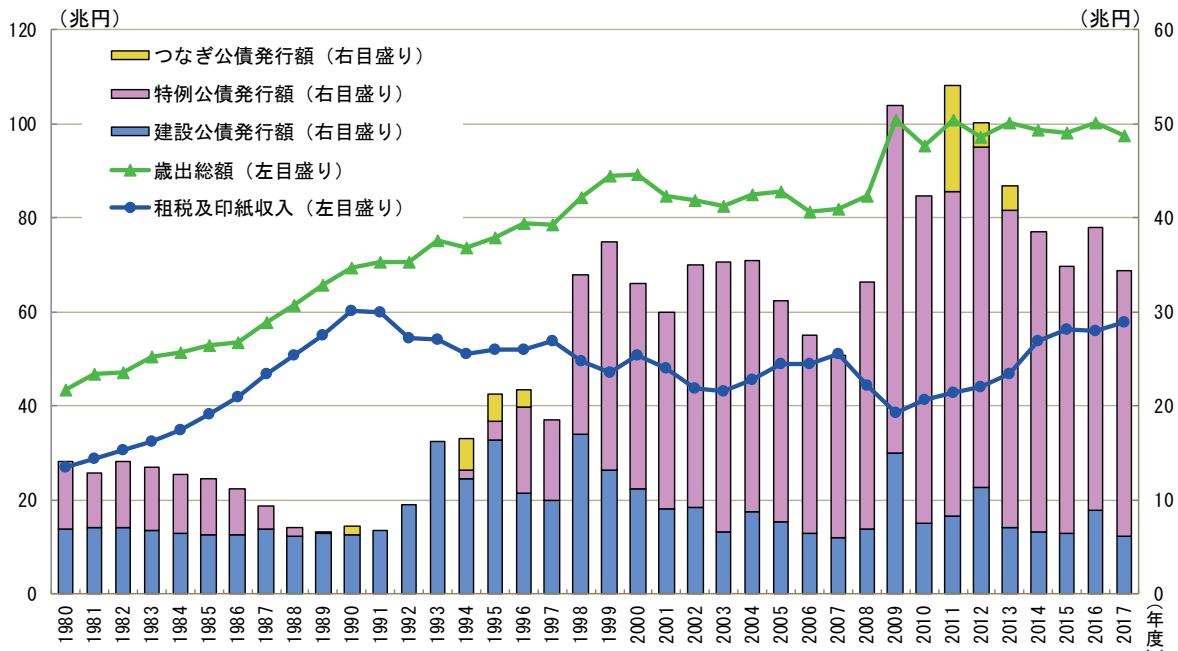
⁴ 例えば、特別会計で経理される基礎年金についても、国庫負担の金額が一般会計の歳出に計上されている。

⁵ バブル経済は、地価や株価といった資産価格が実体経済から大幅に乖離して上昇する経済のことであり、我が国では昭和の終わりから平成の初頭に該当する期間がある。例えば、景気の基調的な動きを表す内閣府の「景気基準日付」〈<http://www.esri.cao.go.jp/jp/stat/di/150724hiduke.html>〉（2017.4.25最終アクセス）では、第11循環は1986年（昭和61年）11月の谷から1991年（平成3年）2月の山まで景気が拡大し、その後、1993年（平成5年）10月の谷まで景気後退が続いたとされている。

⁶ 租税及印紙収入は近年増加傾向にあるものの、直近決算の2015年度は56.3兆円（2017年度当初予算は57.7兆円）にとどまっており、過去最大だった1990年度の60.1兆円には及ばない水準となっている。

債の発行で賄う姿が定着していった。

図表 1 一般会計の全体像



(注1) 2015年度までは決算、2016年度は補正後予算、2017年度は当初予算による。

(注2) つなぎ公債発行額は、1990年度が臨時特別公債、1994年度から1996年度が減税特例公債、2011年度が復興債、2012年度及び2013年度が年金特例公債の発行によるもの。

(出所) 財務省「決算の説明」(各年度)等より作成

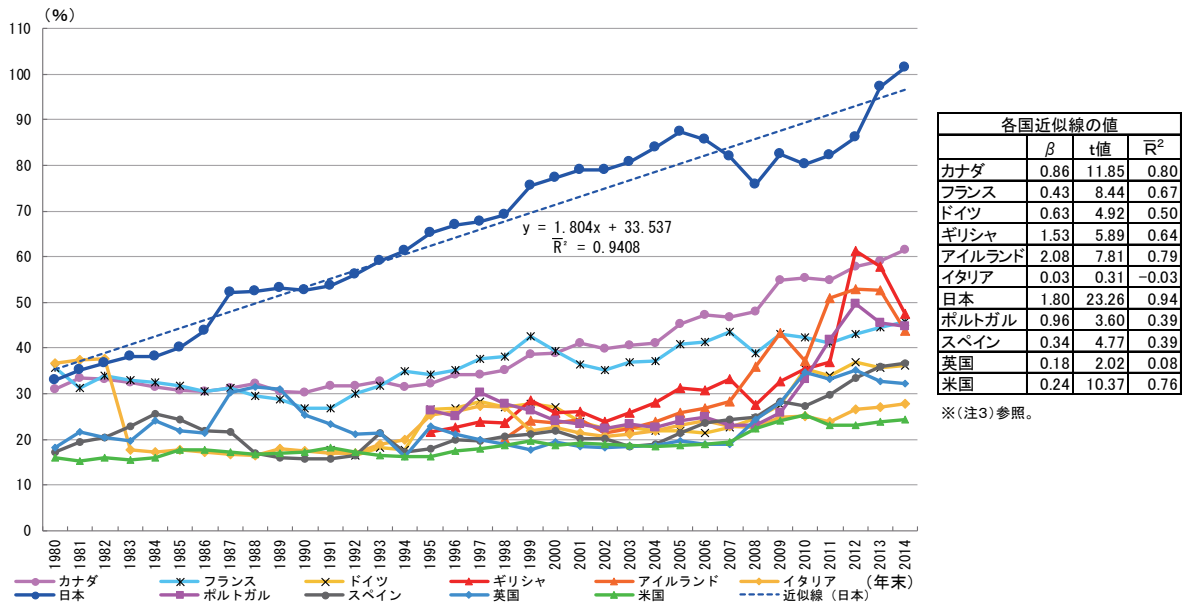
(2) 多額の金融資産を保有する我が国の一般政府

図表1で確認したとおり、一般会計では多額の公債発行を続けており、我が国政府は巨額の債務を抱えるに至った。他方、一般政府(中央政府、地方政府及び社会保障基金)ベースで保有している金融資産(対GDP比)を国際比較すると(図表2)、2014年末時点で我が国は101%であり、2番目の水準にあるカナダの1.6倍となっている。最も水準の低い米国との比較では4.2倍であり、我が国の水準は非常に高いと言える。さらに、その推移に着目すると、我が国について求めた近似線の傾きは1.80となり、アイルランドに次いで高い水準となっている。我が国の自由度修正済み決定係数⁷(\bar{R}^2)が0.94と最大値であることを踏まえると、急速かつ直線的な上昇傾向をたどってきたことが分かる。

このような金融資産の実態を見れば、我が国は依然として財政余力があるとの考え方に至っても不思議ではない。そこで以下では、具体的な資産を取り上げることにより、そのような考え方の妥当性について検討を加えてみたい。

⁷ 決定係数(R^2)は、「回帰分析によって(中略)説明された変動の全変動に対する割合」(加納ほか(1998年)216頁)を表しており、図表2では、金融資産(対GDP比)の推移が直線に近づくほど決定係数は1に近づいていく。

図表2 一般政府が保有する金融資産（対GDP比）の国際比較



- (注1) OECD加盟国のうち、G7及びいわゆるGIIIPS諸国（イタリアは重複）について図示している。
 (注2) 一般政府が保有する金融資産（対GDP比）のデータは、OECDがホームページで公表している“Economic Outlook No.100 - November 2016”〈<http://stats.oecd.org/index.aspx>〉（2017.3.31最終アクセス）からダウンロードし、我が国の最新データに合わせて2014年末まで図示している。
 (注3) 各国近似線（日本のみ図示）の値は、以下の数式により、それぞれの国について回帰分析によって算出している（推計期間は各国について入手可能なデータの期間による）。なお、図表に掲げたt値は各国近似線の傾き（ β ）に係るt値、 R^2 は各国近似線の自由度修正済み決定係数を表している。

$$Y_i = \alpha_i + \beta_i \times T_i + \varepsilon_i$$

Y_i : i国の金融資産（対GDP比）、 α_i : i国の切片、 β_i : i国の近似線の傾き、 T_i : i国のタイムトレンド、 ε_i : i国の残差

(出所) OECD “Economic Outlook No.100 - November 2016” (OECD.Stat) より作成

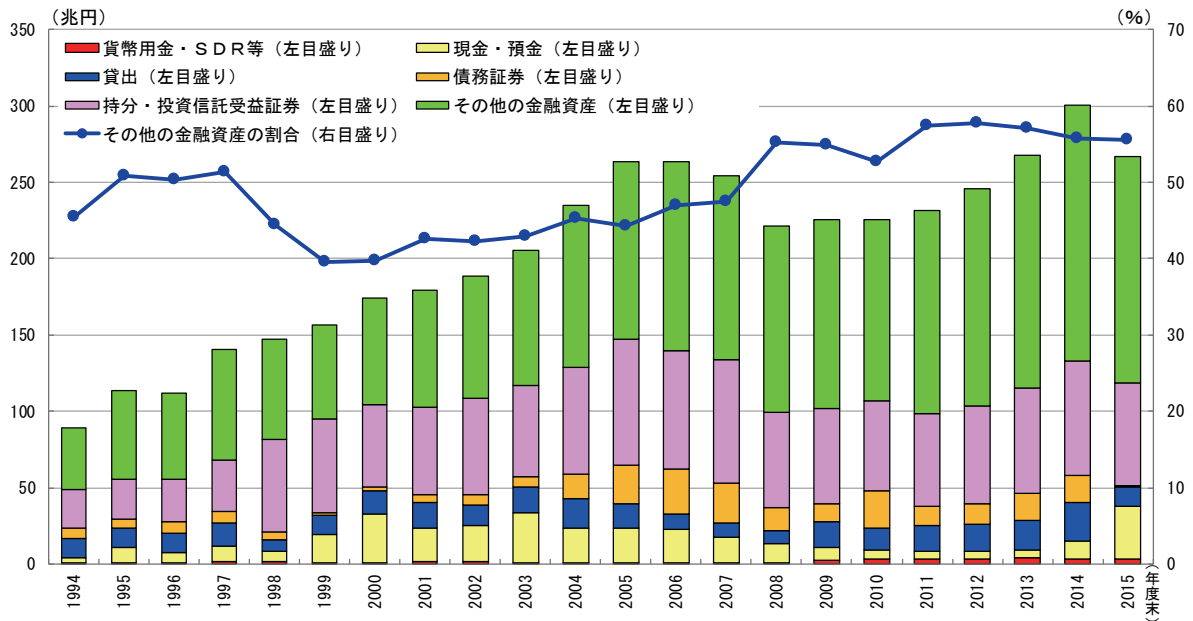
3. 中央政府が保有する金融資産 — 外為特会を取り上げて —

(1) 中央政府が保有する金融資産の状況

図表2では、一般政府ベースで保有する金融資産について国際比較したが、ここでは、我が国一般政府のうち、中央政府について概観しておく。直近データの2015年度末時点で見ると、我が国の中央政府は267兆円の金融資産を保有している。図表3によってその内訳を見ると、「その他の金融資産」が148兆円、「持分・投資信託受益証券」が68兆円となっており、この2項目で金融資産全体の8割を占めている。特に、「その他の金融資産」については一つの項目で金融資産全体の過半を占めており、そのうち117兆円が対外証券投資となっている。

中央政府には外為特会が含まれており、外為特会が保有する米国債等は「その他の金融資産」に計上されている。外為特会が保有する外貨資産は、過去に実施された外国為替平衡操作（以下「為替介入」という。）の結果として獲得した外貨資産のほか、保有する外貨資産から生じた運用収入が積み上がったものである。このような外貨資産は、資産価値のみに着目すれば様々な財政支出の財源に充てることができるとの印象を与えるかもしれない。そこで以下では、外為特会の資産と負債について、その関係を紹介することとしたい。

図表3 中央政府が保有する金融資産の推移



(注1) 金額が小さく、グラフ上で判別できない項目は除外しており、積み上げ棒グラフの合計額と金融資産の総額は完全に一致するものではない。

(注2) 「その他の金融資産」は、対外証券投資、財政融資資金預託金等で構成されている。

(注3) 「その他の金融資産の割合」は、「その他の金融資産」が金融資産の総額に占める割合として算出している。

(注4) データは、内閣府がホームページで公表している「2015年度国民経済計算(2011年基準・2008SNA)」
 <http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/h27/h27_kaku_top.html>
 (2017.4.18最終アクセス) からダウンロードした。

(出所) 内閣府「2015年度国民経済計算(2011年基準・2008SNA)」より作成

(2) 外為特会の資産に対応する負債の存在

これまで我が国で実施されてきた為替介入については、その大半が円売り介入であった。円売り介入では市場で円貨を売却して外貨を購入する取引が行われ、購入した外貨資産は外為特会が保有することとなる。

他方、円売り介入に際し、外為特会は外国為替資金証券(以下「為券」という。)⁸を発行して円貨を調達し、かつ、円買い介入が実施されるまで基本的に為券の借換えが続くことから⁹、円売り介入に伴って負債が積み上がる仕組みとなっている。このため、資産と負債が両建てで増加し、外為特会の貸借対照表は膨張を続けてきた¹⁰(図表4)。他方、外貨を売却して円貨を購入する円買い介入では、獲得した円貨で為券の償還を行うこととなるため、外貨資産の売却資金を一般財源に充当して何らかの施策を実施するような仕組みとは

⁸ 2009年2月から、債券の発行・流通市場においては政府短期証券(FB)と割引短期国債(TB)が国庫短期証券(T-Bill)に統合されたが、財政制度上の位置付け等は変更されておらず、為券は政府短期証券に分類されている。

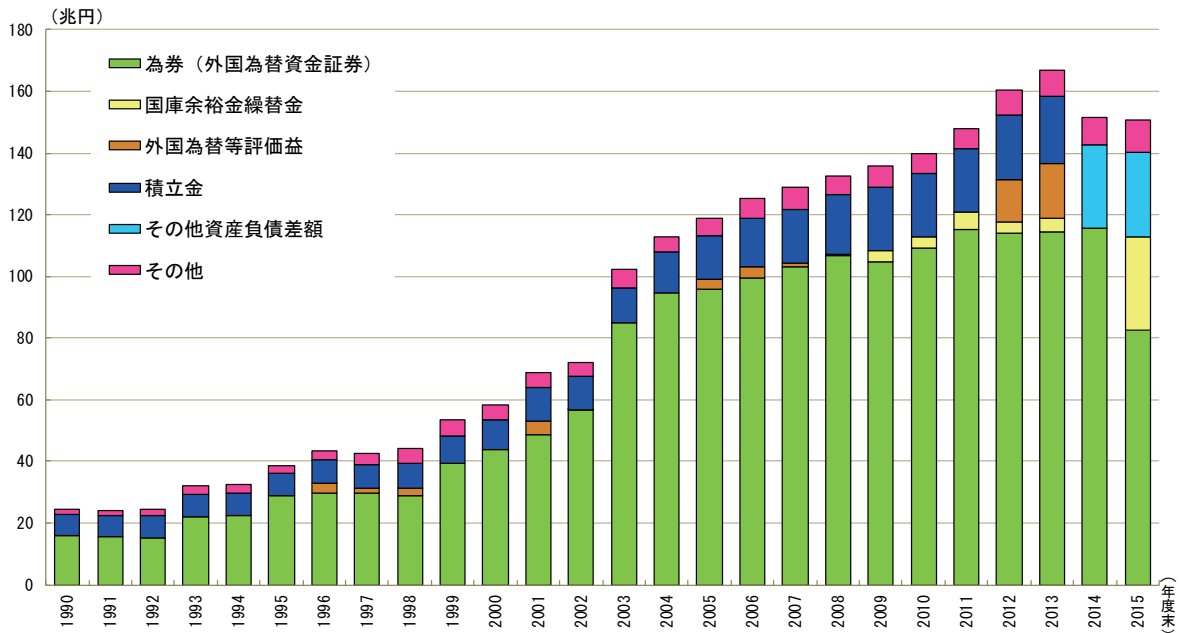
⁹ 発行済みの為券が償還期限を迎えると、新たな為券を発行して償還財源を調達しており、短期的な借換えが継続的に実施されている。

¹⁰ 2014年度末における大幅な減少については図表4注1参照。

なっていないのである。

なお、円高局面で外貨を購入し（円売り介入）、円安局面で外貨を売却（円買い介入）すれば、外為特会が為替差益を得ることも想定されるが、外為特会が多額の負債を抱えている現状を踏まえれば、このような為替差益は為券の償還に充て、資産と負債を両建てで縮小させるべきものであろう。そもそも、外為特会が保有する外貨資産は、為替相場の安定のために行う為替介入の原資（外貨準備）であることから、為替差益を一般財源に充当する目的で円買い介入を実施することは制度の趣旨に反すると言えよう。

図表4 外為特会貸借対照表（貸方）の推移



(注1) 積立金及び外国為替等評価益については、2013年11月15日に成立した「特別会計に関する法律等の一部を改正する等の法律（平成25年法律第76号）」による積立金制度の廃止に伴い、2014年度以降は明示されなくなった。

(注2) 国庫余裕金繰替金は、国庫全体に余裕金が発生している場合に、資金が不足する特別会計等に余裕金を融通して有効活用する「国庫余裕金繰替使用」の制度を活用したことによるものであり、2015年度末時点では30.3兆円となっている。財務省ホームページで公表されている「国庫余裕金繰替使用の積極的活用」<https://www.mof.go.jp/exchequer/exchequer_cash_management/07.pdf> (2017.4.19最終アクセス)によれば、「平成27年度9月～3月にかけて、国庫余裕金残高が積み上がった主な理由は、流通市場において国庫短期証券が恒常的にマイナス利回りで取引されていたため、国債整理基金において予定していた運用を行うことができなかったことによる。」とされている。

(出所) 「特別会計決算参照書」(各年度)より作成

4. 社会保障基金が保有する金融資産の検証

財務省の『債務管理レポート2015』では、「純債務残高を他国と比較する場合、我が国政府の金融資産の多くは将来の社会保障給付を賄う積立金であり、すぐに取り崩して債務の償還や利払いの財源とすることができないこと等に留意する必要」(104頁)があると説明している。社会保障給付のうち年金では将来的な給付費に充てるために多額の積立金を保有していることから、以下では年金積立金に着目して検討を加えることとしたい。

(1) 将来的な取崩しが制度化されている年金積立金

一般政府の一部を構成する社会保障基金には、2015年度末時点で231兆円の金融資産があり、そのうち198兆円(86%)は公的年金が保有している(図表5)。公的年金の状況を見れば、社会保障基金に分類される年金積立金管理運用独立行政法人(以下「GPIF」という。)¹¹が2015年度末時点で135兆円の運用資産を保有しており、社会保障基金の金融資産の多くはGPIFが管理・運用する厚生年金と国民年金の積立金で構成されている。

年金積立金については、「平成16年年金制度改正」により、「現在すでに生まれている世代が年金の受給を終えるまでのおおむね100年間を財政均衡期間に設定し、財政均衡期間において年金財政の均衡を図る方式(有限均衡方式)を採用」するとともに、「財政均衡期間の最終年度は給付費の1年分程度の積立金を保有することとし、積立金については、財政均衡期間においてその運用収益と元本を活用する」とされた¹²。このような取扱いを踏まえると、年金積立金と将来的な給付費はセットで考えるべきものであろう。

「平成26年財政検証」¹³で示された年金積立金の将来像を見ると、人口が出生中位・死亡中位、全要素生産性(以下「TFP」という。)上昇率が2024年度以降に1.8%¹⁴で推移することを想定する「ケースA」などでは、厚生年金、国民年金ともに2110年度時点で1.0の積立度合(図表5注2参照)を維持できるとされている。他方、2024年度以降のTFP上昇率が0.5%で推移することを想定する「ケースH(機械的に給付水準調整を進めた場合)」では、国民年金の積立金が2055年度に枯渇して完全な賦課方式に移行するとされており、その他のケースでも完全な賦課方式に近い財政運営となるものがある¹⁵。このように、将来の動向によって年金積立金が枯渇する可能性があることを踏まえれば、年金積立金の現在価値を過大評価することは厳に慎むべきものであろう。あわせて、年金積立金を資産として過大評価しないためにも、2003年9月に公表された「国の貸借対照表(試案)平成13年度版」において「公的年金負債」を明記していたように、将来を含めた年金財政の姿について、資産と負債の両面から毎年度の実質的な規模を示すべきであろう¹⁶。

¹¹ GPIFでは、「厚生年金保険法(昭和29年法律第115号)」及び「国民年金法(昭和34年法律第141号)」の規定に基づいて年金積立金の管理・運用を行っている。

¹² 厚生労働省「平成26年財政検証結果レポート」の127頁より抜粋している。

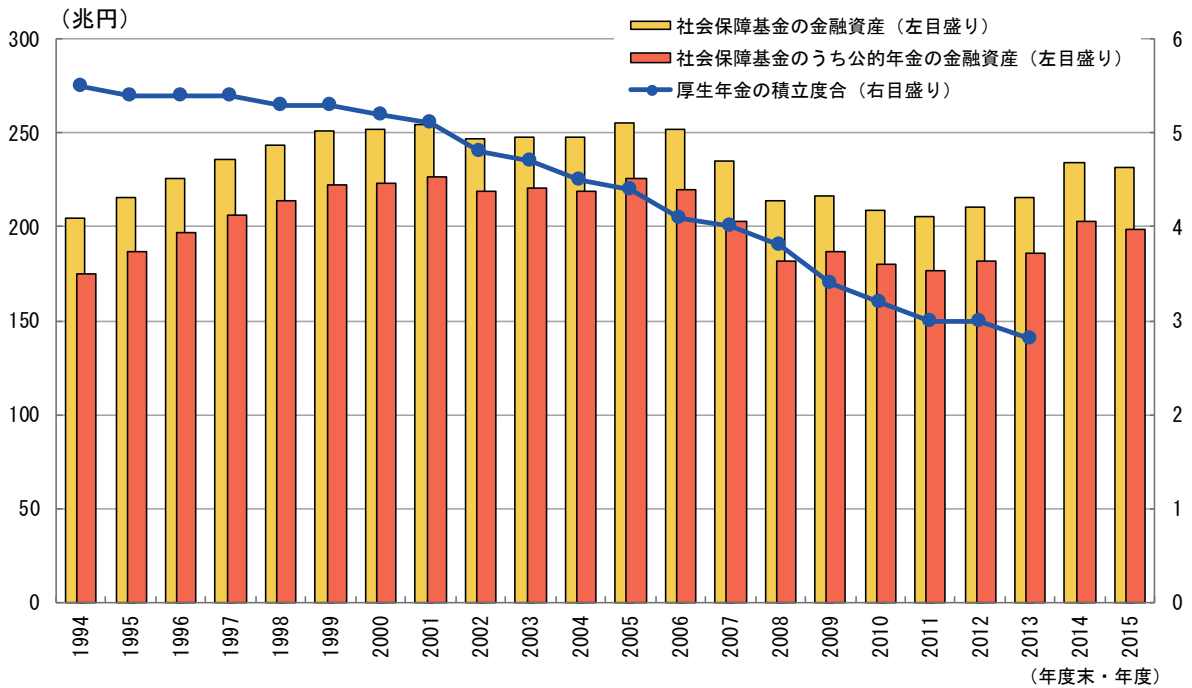
¹³ 「厚生年金保険法」第2条の4及び「国民年金法」第4条の3では、年金財政について、「政府は、少なくとも5年ごとに、(中略)その現況及び財政均衡期間における見通し(以下「財政の現況及び見通し」という。)を作成しなければならない。」と定めており、直近で作成された「財政の現況及び見通し」が「平成26年財政検証」となっている。

¹⁴ 「平成26年財政検証」が準拠している「中長期の経済財政に関する試算」(内閣府が2014年1月20日に公表)では、「経済再生ケース」において、「今後10年(2013~2022年度)の平均成長率は実質2%程度、名目3%程度となる」とされており、TFP上昇率は「2020年代初頭にかけて1.8%程度(第10循環から第11循環(1983年(昭和58年)2月から1993年(平成5年)10月)の平均)まで上昇」とされていた。

¹⁵ 詳しくは、厚生労働省「平成26年財政検証結果レポート」338頁から344頁、「平成26年財政検証結果レポート【参考別冊】」146頁から199頁を参照されたい。

¹⁶ 「公的年金負債」(「将来の年金支払いの総額を現在価値で表したものを基に算出」)については、「公的年金に係る過去期間に対応した年金支払いの負債計上方法の違い」によって異なる金額が計上されており、「過去期間に対応した将来の年金支払いを負債と認識せず、政府が現に保有する積立金のみについて、資産と見合いで「公的年金預り金」を負債計上する(158兆円)ものから、「過去期間に対応した給付現価総額を負債

図表5 社会保障基金が保有する金融資産等の推移



(注1) 社会保障基金の金融資産は年度末の値、厚生年金の積立度合は年度の値。

(注2) 積立度合は、「各公的年金制度において、前年度末の積立金が、当年度の基礎年金拠出金や給付費等の支出の何年分に相当するかを示しているもの」であり、「マクロ経済スライドによる給付水準の調整は、おおむね100年後の積立度合が1となるように行われる」とされている(厚生労働省ホームページ<http://www.mhlw.go.jp/nenkinenshou/glossary/ta/ta_tsumitate_doai.html>(2017.5.2最終アクセス)より)。

(注3) 金融資産は、内閣府がホームページで公表している「2015年度国民経済計算(2011年基準・2008SNA)」<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/h27/h27_kaku_top.html>(2017.4.18最終アクセス)からダウンロードした。

(出所) 内閣府「2015年度国民経済計算(2011年基準・2008SNA)」、厚生労働省「平成26年財政検証結果レポート」より作成

(2) 隠れた将来負担の存在

年金は社会保険制度として整備されているものの、給付費等の財源を全て保険料で賄っているわけではない。1985年の制度改正によって1986年度に創設された基礎年金では、当初から3分の1の国庫負担があり、2004年度からの段階的な引上げを経て、2009年度以降は2分の1となっている。3分の1から2分の1への国庫負担の引上げに伴う財源の確保策としては、つなぎ公債として発行した年金特例公債の償還財源を含め、2014年4月に実施された消費税率の引上げを中心として手当てされている。

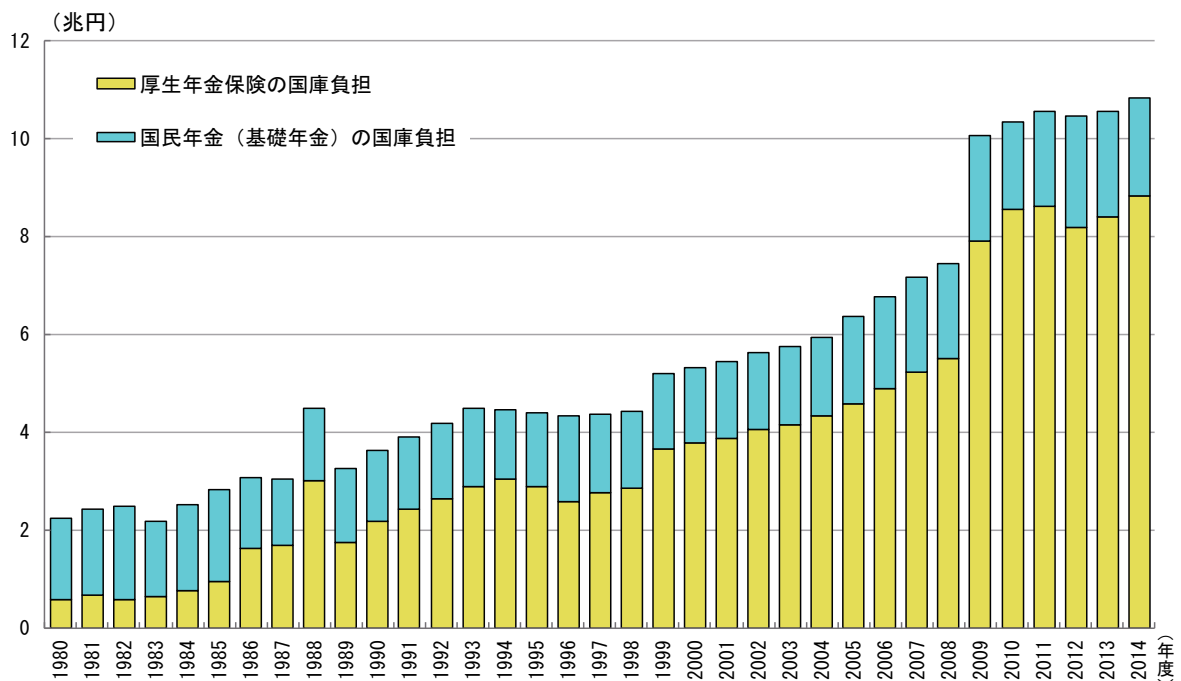
他方、図表6のように国庫負担の金額はこれまで増加傾向にあり、特例公債の発行が続

計上する」(802兆円)ものまで、3種類の金額が示されていた(「国の貸借対照表(試案)平成13年度版」の各頁より)。ところが、2004年9月に公表された「国の貸借対照表(試案)平成14年度版」からは「公的年金負債」が示されなくなり、「公的年金の負債については、積立金相当額を「公的年金預り金」として計上(1頁)するのみとされた。このため、「過去期間に対応した将来の年金支払い」と積立金の規模を比較することができなくなってしまった。

く一般会計の状況を踏まえれば、このような国庫負担に起因して発行された特例公債も存在していると考えられよう。このため、国庫負担の仕組みを通じて将来世代に負担が先送りされている側面があると捉えることができるであろう¹⁷。

また、将来的に、支給開始年齢の更なる引上げといった年金給付の抑制策が実施されれば、適用される世代については受給する年金額が削減されることとなり、新たな負担が発生したのと同様の効果を及ぼすこととなる。以上の点を踏まえれば、将来世代は年金制度に由来する隠れた負担を背負っていると解釈することができ、その意味でも、現在の年金積立金は将来世代にとって十分な水準とは言えないのである。

図表6 厚生年金と国民年金（基礎年金）に係る国庫負担の推移



(注1) データは、国立社会保障・人口問題研究所のホームページで公表されている「社会保障費用統計（旧社会保障給付費）」〈http://www.ipss.go.jp/site-ad/index_Japanese/security.html〉(2017.4.26 最終アクセス)の各ファイルからダウンロードした。

(注2) 制度別に公表されている社会保障財源のうち、「厚生年金保険」及び「国民年金」に分類されている「国庫負担」の金額を図示している。

(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計（旧社会保障給付費）」より作成

5. 政府が保有する実物資産 — 社会資本の検証 —

(1) 建設公債の発行と社会資本の関係

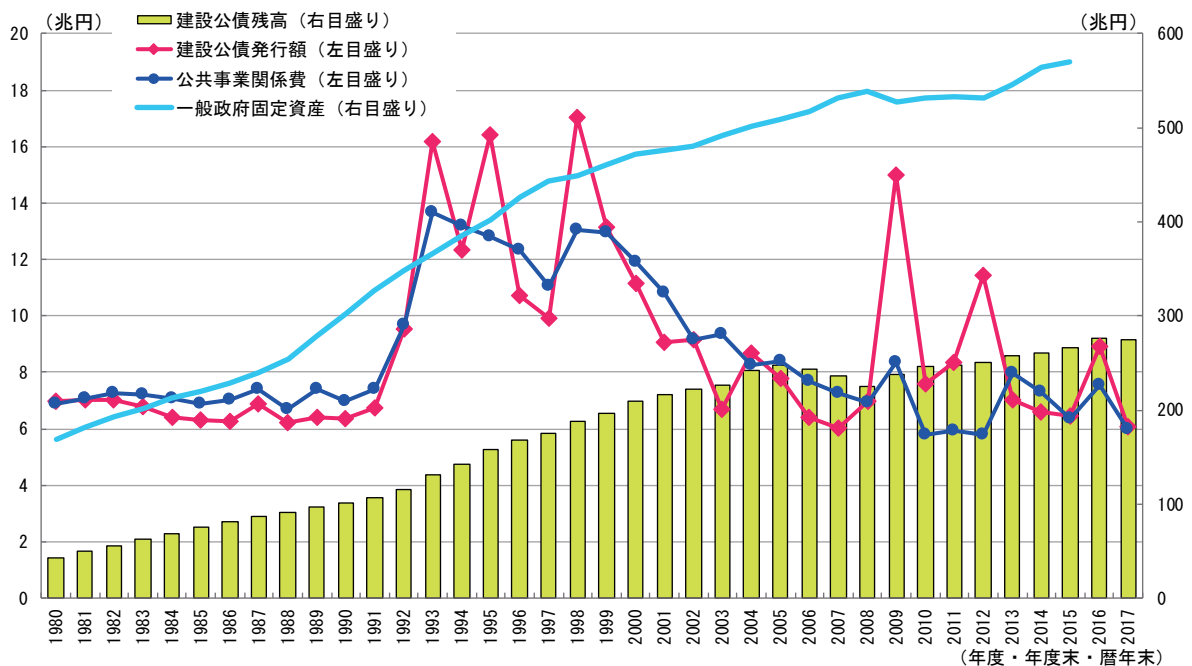
政府は、必要とされる社会資本を整備するために公共事業を実施している。他方、公共事業は経済対策の一環として実施されることもあり、公共事業の実施目的には二面性がある

¹⁷ 宮島ほか(2010年)では、「公費の一般財政制度財源は公債収入等も含む一般財政収入であり、その基本財源とはいえ租税に限定されるわけではない。したがって、公費負担の増加は租税負担もしくは公債発行の増大を招くことになる。」(99頁)と記述している。

ると言ってよからう。

図表7により、1980年度以降の公共事業関係費（国の一般会計に計上）を見ると、バブル経済崩壊後に累次の経済対策が実施されていた1990年代の金額が多くなっている。他方、2000年代以降は厳しい財政状況を踏まえて公共事業が抑制され、公共事業関係費が減少傾向をたどった結果、直近最小値の2012年度には5.8兆円となり、過去最大だった1993年度（13.7兆円）と比較して42%の水準まで減少した。

図表7 公共事業関係費、建設公債発行額、一般政府固定資産等の推移



- (注1) 公共事業関係費及び建設公債発行額は年度の値、建設公債残高は年度末の値、一般政府固定資産は暦年末の値。
- (注2) 公共事業関係費、建設公債発行額及び建設公債残高は一般会計に係る値であり、2015年度(末)までは決算、2016年度(末)は補正後予算、2017年度(末)は当初予算による。
- (注3) 公共事業関係費には公債発行対象経費(建設公債の発行対象となる経費)に該当しない経費が含まれている一方、公債発行対象経費には公共事業関係費以外の経費が含まれている。また、公共事業関係費の財源には地方公共団体の負担金が含まれており、これに相当する金額は建設公債の発行対象とはならない。
- (注4) 一般政府固定資産は、1994年末までは「2015年度国民経済計算(2011年基準・2008SNA)」による。また、1993年末以前については、データの不連続性による影響を緩和するため、「2009年度国民経済計算(2000年基準・93SNA)」の値(伸び率)を基に1994年末のデータを遡及させることで算出している。なお、これらのデータは内閣府ホームページ<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/h27/h27_kaku_top.html>及び<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/h21/h21_kaku_top.html>(ともに2017.4.21最終アクセス)からダウンロードした。
- (出所) 財務省「決算の説明」(各年度)、「国債統計年報」(各年度)、内閣府「2015年度国民経済計算(2011年基準・2008SNA)」、「2009年度国民経済計算(2000年基準・93SNA)」等より作成

このように増減しつつも一定水準の公共事業関係費が計上され続けており、財源不足の状況にある一般会計では建設公債の発行が続けられてきた。このため、建設公債残高は累

増しており、1980年度末の42兆円から2017年度末には274兆円になる見込みである。公共事業の実施に伴って整備された社会資本は政府が保有する資産である一方、公共事業の実施に伴って積み上がった建設公債残高は政府の負債であり、公共事業の実施と建設公債の発行によって、資産と負債が明確に結び付いていると言えよう¹⁸。

また、国全体として見れば、地方財政においても社会資本の整備に伴って「公共事業等債」などが発行されており、国と同様に資産と負債を結び付けることが可能である¹⁹。図表7で示した一般政府ベースの固定資産は、直近データの2015年末時点で570兆円となっているが、資産と結び付いた負債の存在を踏まえるなら、資産の実質的な価値は大きく割り引いて捉える必要があるだろう。

(2) 老朽化する社会資本から生じる新たな負担

ア 社会資本の現状を踏まえた将来負担の検証 — 維持管理費の問題 —

図表7で確認したとおり、我が国では多くの社会資本が蓄積されてきた。他方、国土交通省『国土交通白書 2014』では、「高度成長期以降に整備したインフラが急速に老朽化し、今後20年間で、建設後50年以上経過する施設の割合が加速度的に高くなる見込みである」(28頁)と指摘している。図表8により、建設後50年以上経過する社会資本の割合を見ると、2013年3月時点のトンネル(約20%)、道路橋(約18%)、港湾岸壁(約8%)から、2033年3月にはそれぞれ約50%、約67%、約58%に上昇すると見込まれている。また、インフラの加重平均ヴィンテージ(平均経過年齢)を見ると、近年における新規投資額の減少を受けてヴィンテージの上昇傾向が強まっている。

老朽化した社会資本の破損等は重大な事故を引き起こし、多大な社会的損失をもたらす可能性があるため、社会資本を適切に維持管理する必要性はますます高まっているであろう。2013年11月には、「インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議」が「インフラ長寿命化基本計画」を取りまとめており、「行動計画で対象とした全ての施設について個別施設毎の長寿命化計画を策定(2020年頃)」、「適切な点検・修繕等により行動計画で対象とした全ての施設の健全性を確保(2020年頃)」との目標が掲げられた。ただし、このような長寿命化のためには、老朽化した社会資本の大規模改修が必要になることも考えられ、相応の費用負担が発生することとなるだろう。

他方、公共事業の実施に伴って積み上がった建設公債は、発行後60年間で均等に償還するという「60年償還ルール」²⁰に基づいて減債されるため、前年度期首における公債

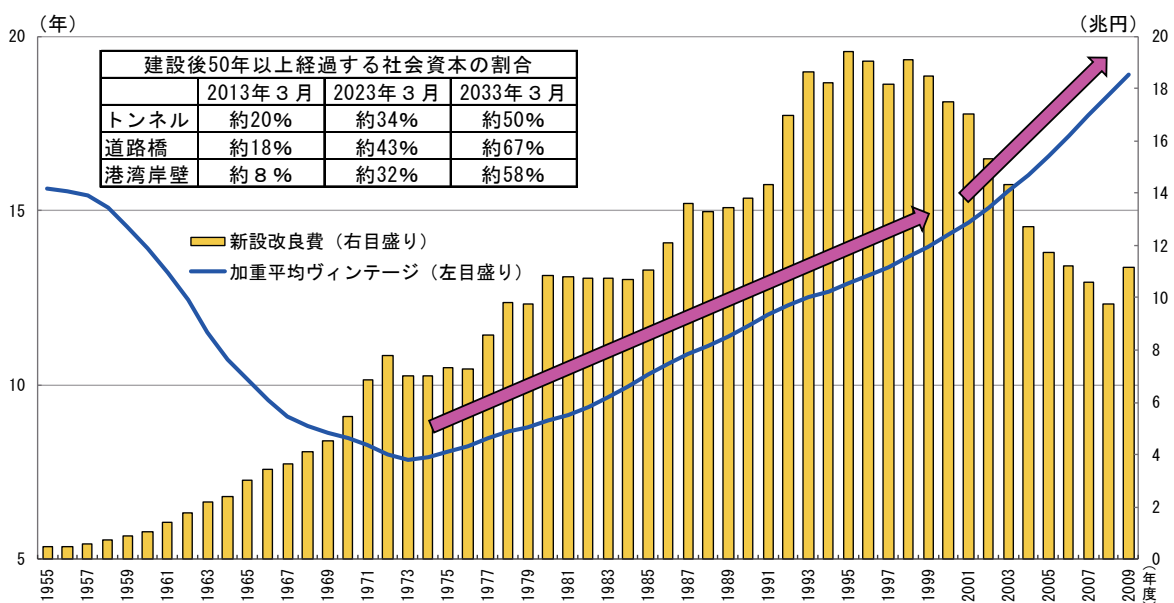
¹⁸ 建設公債の発行対象は全てが公共事業関係費というものではなく、施設整備費など、その他の経費に区分されているものもあるが、資産と負債の関係では明確な関係があると言えよう。

¹⁹ 直近実績値となる2015年度末現在、都道府県と市町村の合計で、「公共事業等債」が23.9兆円、「公営住宅建設事業債」が3.1兆円、「災害復旧事業債」が0.5兆円などとなっている(総務省『地方財政の状況』(2017年3月)資105頁より)。

²⁰ 60年償還ルールについて、財務省『債務管理リポート2016』では、「例えば、ある年度に600億円の国債を全て10年固定利付国債で発行したとすれば、10年(=60年の1/6)後の満期到来時には、100億円(=600億円の1/6)を現金償還し、残りの500億円は借換債を発行します。この借換債も10年固定利付債で発行したとすれば、さらにその10年後には再び当初発行額600億円の1/6である100億円を現金償還し、残りの400億円は再び借換債を発行します。これを繰り返していくと、当初の発行から60年後には国債は全て現金償還されることとなります。」(72頁)と説明している。

残高の1.6%（≒60分の1）に相当する金額が、一般会計から国債整理基金特別会計に繰り入れられている。これは、「戦後の国債発行に際して、建設国債の見合資産（政府が公共事業などを通じて建設した建築物など）の平均的な効用発揮期間が概ね60年であることから、この期間内に現金償還を終了するという考え方で採用されたもの」²¹であるが、社会資本の老朽化に伴う費用の存在を考慮したものであるとは言えない。つまり、老朽化に伴って将来的に追加の費用負担が発生することを勘案すれば、建設公債を60年間の均等負担で償還することは、将来世代の過大な負担につながっていると捉えるべきであろう。

図表8 社会資本の老朽化等を示す指標の推移



(注1) 棒グラフ及び折れ線グラフのデータは『国土交通白書 2014』によるものであり、国土交通省ホームページ<<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h25/hakusho/h26/index.html>> (2017.3.29 最終アクセス) からダウンロードした。なお、この値は、国土交通省が「道路、港湾、航空、公共賃貸住宅、下水道、都市公園、治水、海岸について」、一定の条件を当てはめて算出したものである。

(注2) 「建設後50年以上経過する社会資本の割合」は、国土交通省ホームページ<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/maintenance/02research/02_01.html> (2017.5.8 最終アクセス) から転載した。

(注3) 新設改良費は「新築、改築、改良、更新等を合わせたもの」(『国土交通白書 2006』(80頁)より)である。また、「ヴィンテージとは設備の古さのことであり、ここではある時点における社会インフラの平均経過年齢を示している」(『国土交通白書 2014』(28頁)より)。

(出所) 国土交通省『国土交通白書 2014』等より作成

イ 社会資本の老朽化に伴う更新・廃棄の問題

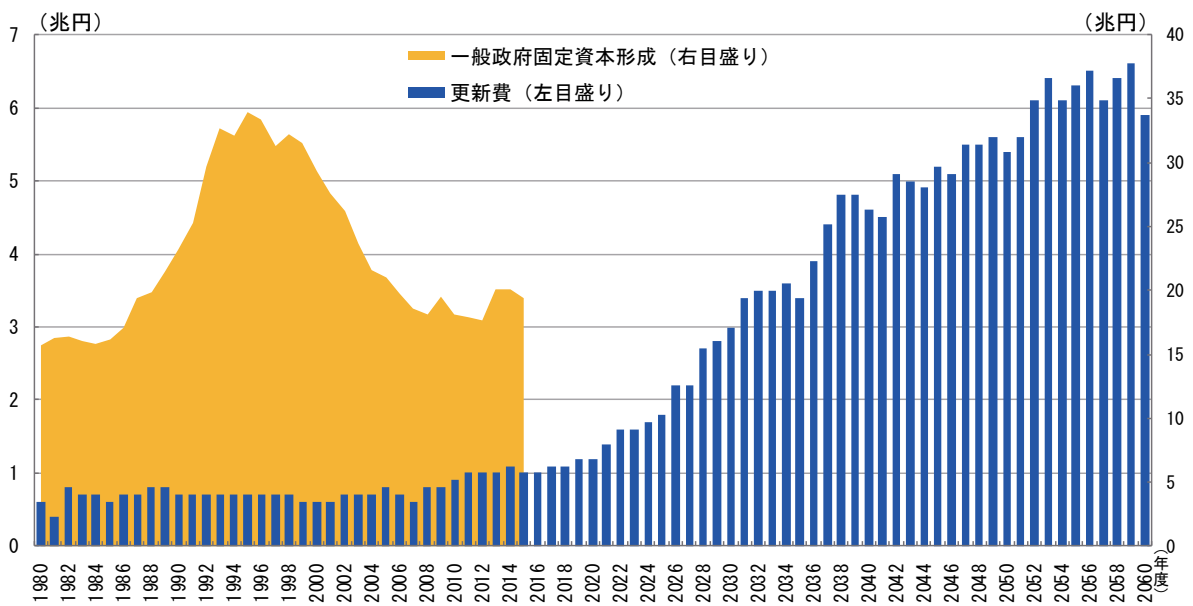
政府が社会資本の長寿命化を図ったとしても、将来的に寿命を迎えた時点で、社会資本は更新か廃棄をする必要があろう。国土交通省が推計した更新費の将来見通しによれば、耐用年数を経過した後、同一機能で更新すると仮定した場合、更新費が今後大幅に

²¹ 財務省『債務管理レポート 2016』の72頁から抜粋したが、60年償還ルール自体に内在する問題点については吉田(2009年)を参照されたい。

増加すると見込まれている。その額は国土交通省所管に限っても足下の1兆円程度から6兆円を越す水準まで増加するとされている²²（図表9）。

他方、固定資本形成の水準は1990年代より大きく低下しており、今後更新費が急増すれば、一層硬直的な財政運営を強いられるおそれもある。また、人口減少社会を迎える中、社会資本を更新せずに廃棄する場合であっても、将来世代が利便性の低下を受け入れる必要があるほか、廃棄コストを負担しなければならない。このように、社会資本という実物資産は、維持管理と更新・廃棄の両面において、将来世代に負担をもたらすと見るべきであろう。

図表9 国土交通省が所管する社会資本の更新費と一般政府固定資本形成の推移



(注1) 更新費のデータは、『国土交通白書 2012』〈<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h23/hakusho/h24/index.html>〉(2017.3.29 最終アクセス) からダウンロードしたものであり、「国土交通省所管の8分野(道路、港湾、空港、公共賃貸住宅、下水道、都市公園、治水、海岸)の直轄・補助・地単事業を対象に」(99頁)、一定の条件の下で国土交通省が算出したものである。

(注2) 2011年度以降の「更新費は、耐用年数を経過した後、同一機能で更新すると仮定し、当初新設費を基準に更新費の実態を踏まえて」(99頁)国土交通省が推計したものである。

(注3) 一般政府固定資本形成は、1994年度までは「2015年度国民経済計算(2011年基準・2008SNA)」による。また、1993年度以前については、データの不連続性による影響を緩和するため、「2009年度国民経済計算(2000年基準・93SNA)」の値(伸び率)を基に1994年度のデータを遡及させることで算出している。なお、これらのデータは内閣府ホームページ〈http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/h27/h27_kaku_top.html〉及び〈http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/h21/h21_kaku_top.html〉(ともに2017.4.21 最終アクセス) からダウンロードした。

(出所) 国土交通省『国土交通白書 2012』、内閣府「2015年度国民経済計算(2011年基準・2008SNA)」、「2009年度国民経済計算(2000年基準・93SNA)」より作成

²² なお、国土交通省のホームページ〈http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/maintenance/02research/02_01_01.html〉(2017.5.8 最終アクセス) では、「社会資本整備審議会・交通政策審議会技術分科会技術部会「社会資本メンテナンス戦略小委員会」での審議を踏まえ、国土交通省において試算した結果によると、2013年度の維持管理・更新費は約3.6兆円、10年後は4.3~5.1兆円、20年後は4.6~5.5兆円程度になるものと推定されます。」としている。

(3) 経済対策として実施された公共事業の費用負担という側面

経済対策の一環として実施されてきた公共事業については、社会資本の整備という側面のほか、公共事業の実施に伴う経済への波及効果という大きな目的を有してきた。図表7のとおり、公共事業の実施に伴って多額の建設公債が発行されてきたことを踏まえれば、将来世代の負担によって経済対策を実施してきたと言っても過言ではなかろう。

図表10により、内閣府が算出している公共投資の乗数効果を見ると、公共事業を増加した1年目では総じて公共事業の増加幅を上回る実質GDPの拡大効果が認められる。このため、公共事業を実施した世代は、経済成長への寄与という短期的なフローの効果を享受していることとなる²³。他方、この財源を建設公債の発行で賄う場合、60年償還ルールに基づく減債制度の下で60年間にわたって償還費用を均等で負担し続けるため、受益と負担に世代間の不均衡があると言うことができよう。つまり、建設公債を発行して公共事業を実施する世代の受益が将来世代の負担で支えられていると捉えることができ、政府資産としての社会資本の実質的な価値は、そのような側面でも将来世代にとって減価していると考えられるべきであろう。

図表10 公共投資の乗数効果

公表時期	1998年10月	2001年10月	2003年11月	2004年11月	2005年7月	2007年1月	2008年11月	2011年1月	2015年1月
推計期間	85 I ~ 96 IV	85 I ~ 99 IV	85 I ~ 01 IV	85 I ~ 02 IV	85 I ~ 03 IV	90 I ~ 04 IV	90 I ~ 05 IV	90 I ~ 07 IV	90 I ~ 12 IV
1年目	1.21	1.12	1.14	1.13	1.12	1.02	1.00	1.07	1.14
2年目	1.31	1.31	1.13	1.11	0.99	1.06	1.10	1.14	1.02
3年目	1.24	1.10	1.01	0.91	0.76	0.89	0.94	0.95	0.97

(注1) 内閣府「参議院予算委員会要求資料(平成28年10月4日)」の76頁から転載した。

(注2) 乗数効果は、内閣府が短期日本経済マクロ計量モデルを用いて算出したものであり、「公共事業を拡大した(実質公的固定資本形成を実質GDPの1%相当額だけ継続的に拡大した)場合、(中略)実質GDPが何%変化するか」を表している。

(注3) 「本シミュレーション結果は、いずれも「短期」分析を意図したモデルの性格上、2年目以降の数字は参考に解されるべきものである。数値は標準ケースからの乖離率を示している。」とされている。

(出所) 内閣府「参議院予算委員会要求資料(平成28年10月4日)」より作成

6. おわりに

我が国では、バブル経済崩壊後に長期間続いた景気低迷の中、デフレ脱却に向けて大規模な財政政策が実施されてきた。また、急速に進展する高齢化は社会保障費の急増を招き、政府債務は他国に類を見ない規模にまで膨れ上がっている。他方、政府が保有する資産の存在を指摘して財政健全化の取組に疑問を呈し、更なる財政出動を求める意見が見受けられるのも事実である。

²³ 国土交通省の社会資本整備審議会・交通政策審議会交通体系分科会計画部会専門小委員会から出された「ストック効果の最大化に向けて」(2016年11月)では、「社会資本整備の効果は、フロー効果とストック効果に分けられる。フロー効果とは、公共投資の事業自体により生産、雇用、消費等の経済活動が派生的に創出され、短期的に経済全体を拡大させる効果である。一方、ストック効果とは、整備された社会資本が機能することによって、整備直後から継続的に中長期にわたり得られる効果であり、フロー効果以外の社会資本整備の効果であると捉えることができる。」(2頁)としている。

このような状況に鑑みて、本稿では、我が国政府が保有する資産と結び付いた将来負担の存在について検証し、政府資産の実質的な価値が小さいことを指摘してきた。その結果を踏まえれば、政府資産の存在を理由として更なる財政出動や負担の先送りを正当化できる状況ではない。将来世代の負担が巨額に上ることは紛れもない事実であることから、我が国経済が危機的な状況を脱しているこの機会に財政健全化への取組を着実に実行し、将来世代の負担を軽減するための対策を講ずることが求められている。

【参考文献】

- 加納悟、浅子和美『入門 経済のための統計学 第2版』（日本評論社、1998年）
厚生労働省「平成26年財政検証結果レポート」（2015年）
国土交通省『国土交通白書2006』（2006年）
国土交通省『国土交通白書2012』（2012年）
国土交通省『国土交通白書2014』（2014年）
財務省『債務管理レポート2015』（2015年）
財務省『債務管理レポート2016』（2016年）
社会資本整備審議会・交通政策審議会交通体系分科会計画部会専門小委員会「ストック効果の最大化に向けて」（国土交通省、2016年）
宮島洋、西村周三、京極高宣編『社会保障と経済2 財政と所得保障』（東京大学出版会、2010年）
吉田博光「国債管理政策の根幹を問い直す～60年償還ルールを中心として～」『経済のプリズム』No.74（2009年）

（よしだ ひろみつ）