



RIETI Discussion Paper Series 04-J-019

財政問題のストック分析： 将来世代の負担の観点から

高橋 洋一
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

財政問題のストック分析：将来世代の負担の観点から

高橋洋一*

要 旨

公的年金や公共投資などの多くの政策は、将来の複数年度に及ぶ効果を分析することが政策決定に重要である。このような長期分析を可能にするために、将来補助金を含む財政ストック・データをバランスシートで表す手法を提示し、公的年金問題と道路公団問題という現在直面している問題に適用する。

公的年金について、今回の改正でマクロスライド方式の導入によって維持可能性に一定の改善がみられ、債務超過額は約800兆円から約600兆円へと減少している。保険料方式か税方式という議論には意味がなく、社会保険庁は税務当局と統合することが望ましい。なお、改善したとはいえ依然として維持可能性は盤石ではなく、債務超過額の対GDP比は、アメリカで0.4%であるが、日本で1.2%である。

道路関係4公団は債務超過ではない。ちなみに道路公団で3～5兆円の資産超過である。このため、これら4公団は国民負担なしで民営化できる。また、それらの大きな債務が問題とされるが、見合いの資産をもつので、債務のカットだけを行うべきでない。高速道路で問題であるのは、その高い高速通行料金であり、それらを引き下げることに民営化の意味がある。

キーワード：バランスシート、政策コスト、行政コスト、公的年金の持続可能性、自主運用、道路公団、民営化

JEL classification: H54, H55

*独立行政法人経済産業研究所コンサルティングフェロー (E-mail: yoichi.takahashi@nifty.com)

本稿は、高橋洋一が独立行政法人経済産業研究所コンサルティングフェローとして、2001年4月から開始した研究プロジェクトの成果の一部である。本稿を作成するに当たっては、経済産業研究所の同僚の方々から多くの有益なコメントを頂いた。本稿の内容や意見は、筆者個人に属し、筆者の属する組織および経済産業研究所の公式見解を示すものではない。

財政問題のストック分析：将来世代の負担の観点から

経済産業研究所 コンサルティングフェロー 高橋洋一

1. はじめに

- ・複数年度分析の必要性
- ・社会保障制度と将来世代の負担
- ・公共財のファイナンスのあり方

2. 現状

(1) 公的活動を監視する公会計の重要性

- ・国のバランスシート
- ・行政コスト(特殊法人)
- ・政策コスト分析(財政投融资対象事業)

(2) 行政コストと政策コスト分析

3. 理論的検討

(1) 構成

(2) スtock分析の種類

- ・資産の見方
- ・負担とコストの発生主義的な比較
- ・政策評価を通じた政策のパフォーマンスを計測
- ・政府の債務償還能力の分析

4. 具体例

(1) 公的年金の維持可能性

- ・公的年金の実態
- ・年金バランスシート
- ・二つの基準による積立不足額
- ・日本の公的年金の財政状況はアメリカよりも悪い
- ・国債よりも将来負担になる年金債務
- ・社会保険方式と税方式
- ・社会保険料の法的性格
- ・年金積立金運用の問題
- ・2000年年金改正の評価
- ・2004年年金改正の評価

(2) 道路公団民営化

- ・2001年整理合理化計画
- ・2002年民営化委意見書
- ・2002年民営化委最終報告の評価
- ・道路4公団は債務超過か

- ・国民負担はあるのか
- ・もっと高速通行料金は下げられる
- ・2003年政府与党申し合わせの評価

5. 結論

- ・公的年金と道路民営化の検討
- ・基礎データの公開、客観的な機関での分析
- ・政策コスト分析の対象拡大と個別政策への適用

1. はじめに

日本の公的活動について、厳しい批判が続いている。最近においても、1996年、行政改革会議が設置され、2001年の中央省庁改革へとつながっている。その中で、改革のために、公的活動のパフォーマンスを計るべく行政評価の手法が提唱・導入されているが、それらが行政改革のために具体的にどのような役割を果たしているのか、必ずしも明らかでない。特に、財務データに基づき公的活動を評価する際に、日本の予算及び決算では、現実問題として単年度収支に焦点が当てられているために、本来中長期的な視点で行われるべき政策について判断材料を提供しにくく、事後成果も見にくいという面がある。

このため、2001年から、特殊法人に対して、民間企業会計ベースの財務諸表と行政コスト計算書を中心とした財務報告書が作られることになった。また、2000年から、国に対して、バランスシートが作られている。

ところが、公的年金や公共投資などの多くの政策は、将来の複数年度に及ぶ効果を分析することが政策決定に重要である。例えば、民間企業会計ベースの財務諸表は基本的には過去情報に基づいており、また行政コストは単年度ベースであるので、現状の財務データでは十分な経済分析はできない。公的年金の運営では、将来給付と将来保険料がどうなるかが公的年金を維持できるかどうかにより重要である。本来であれば、年金制度設計にあたり、将来給付と将来保険料を現在価値ベースで把握できるバランスシートが必要であるが、厚生年金保険特別会計には複式簿記に基づくバランスシートは存在せず、十分な情報を入手するのが困難である。また、公的投資を行うかどうかの判断基準は、投資に伴う限界的な社会的便益と社会的な費用の比較検討であり、これらは将来におけるキャッシュフローから算出される現在価値であるので、当然に単年度ではなく複数年度の分析が必要になってくる。

そこで、このような長期分析を可能にするために、将来補助金を含む財政ストック・データをバランスシートで表す手法を提示し、公的年金問題と道路公団問題という現在直面している問題に適用し、具体的な提言をしたい。ここで、検討の対象とするのは、公的活動は主に国及び特殊法人で行われているので、国(一般会計と特別会計)と特殊法人の予算及び決算に関する財務データである¹。

現状のバランスシートは、政府活動を総覧する手段であり、基本的には過去情報に依存するものである。特定の目的をもつ複数年度に及ぶ政策の分析には使いにくい。このために、特定の目的に応じて加工する作業が必要になる。具体的には、バランスシートを分解し、個別政策に応じたものを作ることとし、資産・負債について将来キャッシュフローを含むものに修正することである。これを「ストック分析」(またはバランスシート・アプローチ)と呼びたい。

2. 現状

複数年度にわたる経済分析では、単年度フロー・データではなくストック・データが必要である。しかし、現状では、個別政策を分析するためにバランスシートなどの財務データがないなどの問題が多い。

(1) 公的活動を監視する公会計の重要性

経済分析を行い適切な経済政策を実施するためには、公会計制度が十分に機能していることが前提

¹ ここで検討する手法は地方公共団体や第三セクターなどにも応用できる。

条件である。政策は政治プロセスを経て決定されるために、国民に対して十分な情報提供が求められている。国民の投票による政治プロセスでは、いわゆる財政錯覚や情報の非対称性により歳出拡大・財政赤字の拡大の傾向になるといわれている。こうした観点から見ると、財政の透明性を確保し財政規律を機能させるために、公会計制度は必須なものである。

最近、日本においても、諸外国のようなニュー・パブリック・マネージメントの理論に基づき、行政コストの適正な把握によって行政の効率化を図り財政に対するアカウンタビリティを高めようとしている。それを背景として、近年、複数年度にわたる経済分析の基礎となりうるバランスシート、行政コストと政策コストが整備されつつある。

・国のバランスシート

2000年10月、「国の貸借対照表(試案)」が作成・公表された。貸借対照表(バランスシート)とは、財務の状況を明らかにするためにすべての資産・負債などをまとめて一表としたものであり、公表された国のバランスシートには、

一般会計と各特別会計を連結した貸借対照表を作成することにより国(政府)全体の財政状況を示すことができる。

国の資産・負債に関する各報告書のストック情報を統合することにより、その全体像を把握できる。

公共用財産等、従来報告の対象外とされていた情報を新たに作成し、貸借対照表の形で一体的に説明することができる。

未収収益・前受収益、減価償却後の資産額、退職給与引当金等、企業会計における期間損益計算のための手法を考慮した資産・負債情報を国の財政状況に関する新たな情報として提供することができる。

といった特徴をもっている。

また、この結果、国の資産・負債に係る各種の情報について、一覧性のある形で説明をできるようになり、単なる財政状況の説明にとどまらず、国の広範な活動の全貌を俯瞰する手がかりをも与えることになる。2002年9月には、国と特殊法人を連結したバランスシートも公表されている。

しかしながら、国と民間企業ではその目的などが異なり、特に資産と負債の差額の意味合いなど国の貸借対照表の役割や内容は民間企業の貸借対照表とは異なる。国は営利活動により利潤を得ることを目的としているわけではなく、また、企業のように倒産処理手続によって財産を清算することが予定されているわけではない。また、国の活動は外部経済性を有していることから、それを含めて国の収益を数量的に把握することは困難であること、また、国の活動は収益獲得を目的としておらず、種々の観点から国会によって予算という形式で資源の配分が決定されるので費用と収益の対応関係が基本的に存在しないこと等から、国の活動について企業会計における費用収益対応の原則により費用を把握することもできない。

・行政コスト(特殊法人)

2001年6月、財政制度等審議会財政制度分科会の法制・公企業会計部会公企業会計小委員会により「特殊法人等に係る民間企業と同様の会計処理による財務諸表の作成と行政コストの開示について」が公表され、行政コスト計算書を中心とした財務報告書が作られることになった。これらの財務報告書は、予算統制を確保するための現行の決算書類に付加して作成されるものであり、民間企業会計原則が統一的に適用される結果、特殊法人等の財務状況及び業務運営状況等が網羅的かつ、統一

的な尺度で示されることとなり、法人間の比較検討が可能となる。将来の国民負担に帰する行政コストを明らかにするため、企業会計原則では要請されない機会費用についても計算表示される等の特色があることから、国民にとって重要な情報をわかりやすく提供することが期待できる。特殊法人改革を巡る議論にも大きく貢献するだろう。

また、日本においては、2001年1月から、政策評価を導入しているが、「評価結果をできる限り予算編成の過程においても活用する必要がある」とされており、行政評価と予算を関係付けるものとして、行政コストの役割が重要となるだろう。というのは、行政コストが的確に把握できれば、財政の透明性が増し、行政サービスに対して将来発生する国民負担をも考慮した意思決定が可能となるからである。また、予算の配分においても、行政コストを考慮すれば、より適正な配分が可能となるだろう。例えば、英国において2001年度より導入される資源予算(resource budgeting)では、こうしたメリットが強調されている。

具体的な行政コストは次のように算出される。まず、現行の貸借対照表、損益計算書について、企業会計原則に準拠した会計処理に則って修正を行い、仮定貸借対照表、仮定損益計算書等を作成する。次に、仮定損益計算書に計上された費用(損失)から、手数料収入等の特殊法人等の自己収入を控除し、これに政府出資や政府からの無利子貸付金、国有財産の無償使用等に係る機会費用を加算して、行政コストを算出する。

こうして、国民の将来の負担や内在的な損失等を含め国民の負担を明確にするとともに、国からの出資金や無利子貸付金等に係る機会費用を認識することにより、現在の時点において認識すべき特殊法人等の公的業務に要する実質的な国民負担額が明らかになる。これら公的業務の行政コストと対応するベネフィットとの比較を検討すれば、その公的業務の政策評価等の議論にも役立つだろう。

・政策コスト(財政投融资対象事業)

1999年8月、財投改革の一環として政策コスト分析は導入された。この分析は、アメリカの連邦信用プログラム(Federal Credit Program)において1992年から実施されている手法になったものだ。つまり、事業に必要な将来の(ネットの)補助金の総額を割引現在価値として算出するものである。もちろん、誰も将来の補助金を確定できないが、推計はできる。政策コスト分析の結果、将来補助金がマイナスとなる事業は民間でも実施できる可能性がある。

政策コスト分析を継続的に実施し、その結果を公表することは、財投機関の規律づけに大いに貢献するだろう。なぜなら、長期間にわたり必要な補助金額を隠し通すことは困難である。

また、政策コスト分析は、財投機関のキャッシュフローデータ(cash flow data)に基づいて行われている。財投システムを使うと、財投機関のキャッシュフローをモニタリング(monitring)することが可能である。財投システムは財投機関と資金取引を常に行っているのも、民間企業に対するメインバンクと同じような存在である。したがって、モニタリングできる理由は、メインバンクが取引先企業の資金繰りをみながら、キャッシュフロー情報を入手できる理由と同じである。

また、財投システムでは財投機関の資金使途をモニタリングできる。コーポレート・ガバナンスの一般理論として、企業のキャッシュフローを管理し、その資金使途に制限を加えることがガバナンスの一つとして有効であるといわれている。財投システムにおいても、その手法は利用できる。

さらに、政策コスト分析に用いられたデータを活用すれば、財投機関の時価価値ベースでのバランスシートが作成できる。これらのデータは、将来の戦略的な民営化に不可欠なデータになるだろう。

(2) 行政コストと政策コスト分析

民間企業会計については、経営内容をわかりやすい形で見るとの有効な手法である。

民間企業会計と特殊法人会計との差異には、主要なものとしては資産の減価償却方法の違いによる償却不足、貸倒引当金の計上の差による引当不足などがある。行政コスト計算書による欠損額と特殊法人会計による欠損額の差は、ほとんど減価償却不足と貸倒引当金不足によって説明することができる。

なお、民間企業会計では、今後も事業を継続して行う特殊法人の運営について国民負担を把握するには、長期にわたるキャッシュフローは考えない(将来キャッシュフローはあまり考えない)、負債の実質評価は行わない(負債は法的には額面取引)、会計手法により評価が異なる(特に税務会計)、資産の評価増は行わない(会計の保守性)などの不十分な点もある。

行政コストは会計的な観点から単年度に絞ってコストを把握するので、確定した事象に基づき算出された数字には安定度がある。ところが、公的投資の判断にはそれだけでは十分ではない。投資については、官民を問わず将来のリスクを見込む必要があるからだ。この点で、社会的便益と社会的費用の比較検討を実務的に行うためには、将来キャッシュフローによる費用便益分析も必要になる²。

会計学的な行政コストと経済学的な便益費用比率との間の溝は大きい。しかし、両者の中間的な性格を持つ政策コストがある。

政策コスト分析は、アメリカの連邦信用プログラム(Federal Credit Program)において1992年から実施されている時価主義的な考え方による将来キャッシュフローに基づく分析手法であり、日本においても財投改革の一環として1999年度から実施されている。つまり、政策コストとは財政投融資を活用している事業の実施に伴い、今後当該事業が終了するまでの間に国(一般会計等)からの投入が見込まれる補助金等の総額を、割引現在価値として、一定の前提条件に基づいて仮定計算したものであり、事業に必要な将来の(ネットの)国民負担総額の割引現在価値である。もちろん、誰も将来の補助金を確定できないが、一定の前提の下で推計はできる。その前提が確実でなければ、前提自体を変化させて分析(感応度分析)することさえ可能である。政策コスト分析の結果、将来補助金がマイナスとなる事業は民間でも実施できる可能性がある。つまり、政策コストは、ここでの「国民負担」を表している。なお、事業終了までの間、どのような会計手法(特殊法人会計、民間企業会計)であっても、「政策コスト」は同じであ

²実務上では、費用便益分析においても便益の貨幣化が困難な場合があるなど問題点は多い。そのため、欧米先進国における公的投資の判断に、

費用便益分析(Cost Benefit Analysis)の他に、

費用効果分析(Cost-Effectiveness Analysis):貨幣化できない便益を目標の達成度という物理量で表し、費用当たりの効果を評価する手法。

プランニング・バランスシート法(Planning Balance Sheet Method):代替案ごとに利害関係者を拾い出すとともに、プロジェクトの効果についてできるだけ詳細に把握し、それらの利得・損失を評価する手法。

トレード・オフ分析(Trade-Off Analysis):あらかじめ設定された同一の目的集合のもとで、プロジェクト案が他の代替計画案より優れているかどうかを評価する手法。

多基準分析(Multi Criteria Method):プロジェクトの評価項目に対して相対的重要度を示すウェイトを与えて、社会的便益と社会的費用を比較検討する手法が併用されていることが多い。

なお、公的投資では、プロジェクト期間が長いために、その間環境変化などの各種の不確実性が存在する。こうしたリスクに対応するために、金融分野でのオプション理論を適用したリアル・オプション手法を用いて、社会資本整備の時間管理として、着手、休止、再開、中止を行おうとする考え方もある。

る。減価償却不足はその後資産がなくなる過程で考慮され、貸出金の引当不足も将来キャッシュフローとして把握される。政策コスト分析を継続的に実施し、その結果を公表することは、特殊法人の規律づけにも大いに貢献するだろう。

ただし、コスト分析の問題として、適用範囲がある。つまり、地方公共団体、財投改革によって財投外になった特殊法人(簡易保険福祉事業団、年金福祉事業団の財テク)は適用されない(なお、政府保証をすべて対象とすべきとか一般公共事業も対象にすべきとの意見もある)。また、過去に国民負担になった額が分析できないという点も留意すべきである。さらに、政策コストは将来キャッシュフローに依存するので、需要見通しの的確性もチェックしなければならない(例えば、道路建設の前提になっている交通需要予測には、大きな問題があった。『週刊エコノミスト』2002年10月29日号 参照)。

いずれにしても、これら特殊法人会計、行政コスト計算書及び政策コストの情報を有機的に組み合わせれば、特殊法人等が担っている政策を分析することが可能となり、特殊法人改革を議論するにも有益だろう。これらの情報は相互補完的であるので、その十分な活用が望ましい。

表 特殊法人会計、行政コスト計算書、政策コストと便益対費用比率の概念比較

	特殊法人会計	行政コスト計算書	政策コスト	(参考)便益対費用比率
情報	バランスシートと損益計算書	費用 (国民負担)	費用 (国民負担)	便益と費用 (費用は建設費と維持管理費)
特徴	減価償却不足と貸倒引当金不足	減価償却不足と貸倒引当金不足の補正	減価償却不足と貸倒引当金不足は考慮済み	減価償却不足と貸倒引当金不足は考慮済み
分析対象	特殊法人等	特殊法人等	特殊法人等のうち財投対象事業 年金資金運用基金や簡易保険福祉事業団の財テク事業は含まない	新規公共事業プロジェクト
計算方法	現金ベース	資産評価等	将来キャッシュフロー分析	将来キャッシュフロー分析
数値の安定度	大	資産評価方法に依存	計算前提に依存	計算前提に依存
算出根拠	過去データ	過去データ	将来キャッシュフロー	将来キャッシュフロー

3. 理論的検討

(1)構成

以上のような現状の分析とストック分析は次のように整理できる。

-民間企業会計

-公会計

- 行政コスト分析(過去データのみ)
 - 国のバランスシート
 - 行政コスト計算書
- 政策コスト分析(将来キャッシュフローを含む)
 - 財投対象事業の政策コスト分析
- 「ストック分析」
 - 公的年金問題(年金バランスシート)
 - 道路公団問題

(2)ストック分析の類型

2001年3月末現在の国のバランスシートをみると、公的年金を考えなければ、負債の多くには、民間保有公債・政府短期証券、郵便貯金、保険準備金である。しかも、このうち、郵便貯金、保険準備金は、2003年4月以降、郵政公社の負債になっており、別に検討することが必要である。民間保有公債・政府短期証券については、確定した将来キャッシュフロー（・アウト）を持っており、比較的 analysis は容易である。このため、資産・負債についての修正といっても、公的年金を分析対象としないかぎり、資産の修正のみを考えれば十分であろう。

資産の修正には、次の3通りが考えられる³。

負担とコストの発生主義的な比較(世代間の財政負担の移転)

政策評価を通じた政策のパフォーマンスを計測

政府の債務償還能力の分析

負担とコストの発生主義的な比較(世代間の財政負担の移転)

資産を時価評価ベースで再評価する。

減価償却を実態(経済的価値)にあわせて行い、それと負債の償還ルールが同じであれば、資産と負債は同じベースで減少していくので、差額(国民の負担・ギフト)が発生しない。これは世代間での負担とコストが均衡している意味になる。逆に、資産と負債の差額があれば、将来の国民負担(ギフト)と考えることができる。

資 産 (時価評価ベース)

負 債

差 額 (世代間の負担転嫁)

ここで、国民負担とは何か。例えば、財投の場合、政策として行う国の事業であるので、その収入により費用が賄えるものは原則として存在しない。もしそのような事業であれば、民間に行くことが可能であり、民間に委ねることができるからだ。そこで、事業の採算性を確保するために、補給金などの財政措置が必要になってくる。単純化していえば、財投事業では、

$$\text{収入} + \text{補助金等} = \text{支出} \cdots (1)$$

となっている。

財投の国民負担という場合、この補助金がイメージされる。しかし、財投事業は長期にわたって行われ

³ 小西左千夫[2003]「政府のバランスシートから財政運営に必要な情報を読みとる」を参照。

るために単年度の補助金額は不十分である。ある年度以降、新規事業を行わないとした場合、今の事業の最終年度まで、(1)が成り立つが、それらの割引現在価値の総額を財投の国民負担と考えることができる。したがって、(1)における補助金等の割引現在価値の総額を財投の国民負担としよう。

これを別の観点から見ると、

国民負担 = 支出の現在価値の総和 - 収入の現在価値の総和 …(2)

となるが、右辺は貸借対照表の負債・資本の実質価値から資産の実質価値を減じた額と見ることができ⁴。

このため、財投の国民負担の算出方法としては、補助金の将来キャッシュフローから算出する方法と現在の貸借対照表から実質的な債務超過額を算出する方法がある。前者が政策コスト分析による政策コスト、後者は企業会計を利用し資産を時価評価ベースで再評価する貸借対照表を変える評価手法である。方法論として見れば、両者の方法による資産負債差額は一致し、国民負担であると考えることができる⁵。

この考え方によって、国の一般的な財政状況を見れば、赤字国債があることなどから、国の資産負債差額はマイナスであり、現役世代から将来世代に負担を先送りしていることを意味している。

政策評価を通じた政策のパフォーマンスを計測

受益と負担という観点から分析しようとすれば、資産を取得価格や時価評価ベースではなく、その価値を政策評価の考え方に基づいて評価し、金銭換算する必要がある。具体的には、インフラ資産が生み出すサービスに対するシャドープライスを推定し、それをもとに収益還元によって資産価値を割り出す(例えば、図書館ならば、利用者がその図書館に払ってもよい考える入場料 = シャドープライス)。

この場合、資産負債差額は国民・住民の純満足の大きさと考えることができる。もしこれが計測可能なら、大きくなるように、政策を運営することになることが望まれ、きわめて包括的な政府活動への評価手段となるだろう。

資 産 (公共サービスの価値に基づいて資産評価)

負 債

差 額 (国民・住民の純満足の大きさ)

しかしながら、このような試みは、限定されたサービスに関しては可能であっても、政府の政策全体に対して行うことは不可能である。しかも、シャドープライスが計測できるような行政サービスであれば、民間で行える可能性があり、そもそも政府活動として適当かどうかという問題がある。

政府の債務償還能力の分析

公債の信用は、将来の租税収入が根拠であり、政府が所有しているインフラ資産の価値ではない。政府の負債に対応する資産は、課税権という資産であり、過去に建設されたインフラ資産と考えるべきでないとも考えられる。少なくとも換金不可能な資産は負債と相殺できない。

資 産 (償還財源の将来フローの現在価値)

⁴ この考え方は、実際の会計実務から違和感があるかもしれない。というのは、一般的に企業会計は貨幣価値一定の公準を前提としており、そのもとでの純資産(債務超過を含む)は分配可能額や清算価値を表すものとされ、将来のキャッシュフローの現在価値を表すものとはなっていないからである。ここで述べているのは、あくまで計算上の考え方である。

⁵ 議論を簡単にするために、政府からの資本を考えていない。

純負債（包括的に定義された負債から、厳密に算定した換金可能な資産額を引いたもの）

差額（償還能力の程度）

政府全体のバランスシートを利用する場合には、一つの考え方である。償還財源をどのように定義するかという問題があるが、

償還財源/金利 > 純負債

であれば、債務償還能力があるといえる。純負債/償還財源は、国債残高/GDPと相関があると思われるので、国債残高/GDPが一定以下なら債務償還能力とみなすという古典的な分析と大差がないともいえる。いずれにしても、個別政策を議論するためには、必要ではなく、大雑把な債務償還可能性をつかめるにすぎない。

以上からまでの考え方があるが、本稿でのストック分析では、個別政策を取り上げることや計算の簡便性を考慮して、基本的にはに従うこととしたい。ただし、の考え方は負債を時価評価しないが、ストック分析では、負債も時価評価したい⁶。特に、公的年金について、その維持可能性が問題となっているが、これは、一定の期間において、資産・負債を時価評価した際の資産・負債差額に関係するからである。この観点から言えば、本稿のストック分析とは、概念的にはほぼ政策コスト分析である。政策コスト分析の適用対象は、一部の特殊法人に限定されているが、その対象を特別会計などに拡大したものといえる。

4. 具体例

(1)公的年金の維持可能性

・公的年金の実態

年金問題は切実である。高齢者にとっては今日の生活を左右する死活問題である。高齢者ほど選挙での投票率が高いので、民主主義のもとでは、高齢者の意向は通りやすくなる。一方、若年者にとって年金は将来の問題にすぎず、今日を生きることに精一杯でとても将来まで気が回らない。また、若年者は選挙に関心が少なく、投票率も低い。こうした事情から、年金問題では、高齢者に手厚く、若年者に負担となる政策が採られがちである。

高齢化によって高齢者人口が増加するほど、この傾向は高まるので、年金問題は民主主義経済にビルトインされた不安定要因であるとも考えることもできる。

さらに、年金は福祉政策の一環として一般には理解されている。このため、無限定な奉仕と思われがちであり、経済的な観点を持ち込むべきでないともされたこともある。

年金問題を理解するためには、まず年金財政の現状を数量的に正しく見る必要がある。年金は超長期の運営が行われるので、年々のフロー数字では全容を理解できない。将来のフローを含んだストックの

⁶ バランスシートの負債に政府からの出資金がない場合には、この差をあまり意識する必要はない。しかし、例えば、特殊法人のように政府からの出資金がある場合、通常出資金に対する配当はないが、これは出資金相当の無利子融資を受け、利子分だけ政府から補助を受けていることになる。この場合には、その利子分は国民負担になる。政府による出資金は政府による国債発行によって資金調達され、国債発行にかかる利子負担があることを考えれば、その利子分は政府の国民負担になることがわかる。

数字が必要になる。そのためには、年金財政のバランスシートを作ることがまず第一歩である。それができれば、年金制度改正や年金保険料凍結の意味を知ることができる。

実は、年金保険料の凍結や物価スライドの停止は、年金債務を増加させることと同じであり、同額の赤字国債発行と同じになる。さらに、年金財源として年金保険料方式と税法式の差異が一部で議論されているが、バランスシートから見た年金財政への貢献という観点から見れば、両者にはほとんど差異のないこともわかる。いずれにしても、公的年金の現状を数量的に正しくとらえるためにも、年々のフローではなく、将来のフローを含んだストック分析が不可欠である。

・年金バランスシート

どんな企業にも貸借対照表(バランスシート)がある。だが、2000年10月、「国のバランスシート」の試算(1999.3末)が公表されたが、いまだに日本の国家財政には正式なバランスシートがない。

もっとも重要な問題は、多くの人々が「大穴が隠れているのではないか」と懸念する公的年金の扱いである。公表された試算では、国の債務超過額が3通り示された。1999.3末における政府バランスシートにおける資産・負債差額は、公的年金の債務を最大に見積れば776兆円、最小の見積もりで133兆円となっている。公的年金について、前者の場合債務だけ796兆円、後者の場合資産だけ153兆円と計上しているが、前者の場合でも政府全体の資産・負債差額を考える上では過小見積もりと言える。

なぜなら、債務を過去に支給決定された分に限定しているからだ。つまり年金制度を打ち切った場合、どれだけの債務があるかを示す「輪切り」の数字なのだ。しかし、公的年金は永続する制度として考えられている。したがって、過去に支給決定された分のみならず、今後もさらに将来にわたっての債務を負うことを計算に入れなければならない。この将来債務は、現行の公的年金制度を維持する限り確実に将来世代が背負うからだ。

ところが、現在の会計制度では、将来債務は「負債」の定義から除かれている(「試算」では一応考慮されている)。そこで、公的年金だけ取り出して、その性格に相応しいバランスシートが必要になる。なにしろ債務の大きさや積立不足額(債務超過額)は、国の将来にとって決定的な意味を持っているからだ。

多く人は自分の掛け金で自分の年金給付が賄われていると思っている。これは民間生保などの私的年金では正しいが、厚生年金などの公的年金では正しくない。大雑把に言えば、現役世代が公的年金で支払った保険料の9割は、直ちに今の老齢世代に給付として支払われ、残り1割が積み立てられて自分たちの将来の給付に充てられる。現役世代が老齢世代になったとき、その積立金と合わせて、そのときの現役世代(今の将来世代)が支払う保険料が自分たちの給付になる。これが公的年金の「世代間助け合い」といわれる仕組みだ。要するに、どれだけ給付を受けられるかは将来世代がどれだけ保険料を支払うかによる。人口増加が大きければ将来世代が払ってくれる保険料も多くなるので、給付も多くなる。ところが、少子化などで人口増加がないと、給付も少なくなる。

よく知られているように、年金財政の運営方式には、給付の原資について現在の掛金(保険料)で賄う賦課方式と、過去の掛金(保険料)の積立金とその運用収入で賄う積立方式がある。賦課方式では積立金は支払準備のために少額でよいが、積立方式では十分な積立金が必要である。

民間の保険では、一般的に積立方式が採用されている。この場合、年金給付債務を計算して、それに見合う資産があれば、年金財政は一応健全であるとされる。つまり、年金バランスシートを見て、未積立債務がないという状態である。

公的年金では、賦課方式が採用されることが多い。日本の公的年金の場合、純粋な賦課方式ではなく、いくらか積立方式の要素が加味されているが、ほぼ賦課方式といってよい。しかし、どのような方式で

あっても、年金バランスシートを作ることはできる。つまり債務としては年金給付債務を計上し、資産としては既に保有している積立金と保険料収入の累積値(現在価値)を計上することになる。

ここで、注意しなければいけないのは、年金給付は既に事実上約束してしまっているのに対して、保険料は将来の料率など、まだ約束されていないという点である。そこで、資産側の保険料収入の現在価値は現在の保険料率が維持されるとした上で計算される。

例えば、負債が資産を上回っている場合(企業のバランスシートの債務超過に相当。債務超過額は積立不足額という)、年金制度を維持するためには何らかのバランスをとる措置が必要だということがわかる。基本的には、事実上約束した年金給付をカットするか、将来保険料を引き上げるしか方法がない。いずれも簡単に実施できないが、積立不足額の大きさが年金財政の維持可能性をはかるバロメーターである。

・二つの基準による積立不足額

実は今の公的年金制度では、30代以降の将来世代は、保険料負担に見合う将来給付を期待できない。将来世代という新規加入者が途絶えると、自分の取り分が少なくなる。これはネズミ講式トリックで名を馳せた米金融詐欺師の名に由来する「ポンジー・スキーム」に似た構造である。

こうした仕組みの全体像を見るには、年金のバランスシートを見る必要がある⁷。債務には年金給付債務(現在価値)を計上し、資産には既に保有している積立金と保険料収入(現在価値)を計上することになる。負債が資産を上回っている場合(企業のバランスシートの債務超過に相当する積立不足の場合)、年金制度を維持するためには、約束した年金給付をカットするか、将来保険料を引き上げるしか方法がない。だから、積立不足額の大きさが年金財政の維持可能性をはかるバロメーターになるのだ。

公的年金では次の二つの定義によって積立不足を見なければならない。

第一は「プラン・ターミネーション基準」である。今直ちに公的年金を廃止したとき、それまで約束した年金給付債務額(現在価値)から、そのときに保有している積立金を差し引いた数字である。いわば「輪切り」の数字で、将来予定されている保険料収入は含まれていない(表1)。

第二は「オープン・グループ基準」である。これは公的年金制度が現状凍結のまま将来も継続されるとして、第一のプラン・ターミネーション基準に将来の年金給付と保険料収入を加味するものだ(表2)。輪切りを時間軸に沿って展開させた数字である。

いずれの基準においても、年金債務は、これから将来の保険料(現行保険料17.35%より将来引き上げられる分も含む)、これから将来の国庫負担(これは年金財政から見ると収入になるから資産とみなされる)、これまでの保険料による積立金によって賄われる。

プラン・ターミネーション基準(表1)においては、既に年金受給者の年金債務及びその時点までに払った保険料期間に対応する年金債務の合計から積立金を除いた552兆円を「積立不足額」と考えることが多い(2000.3末)。国庫負担は確かに年金財政から見ると、約束された将来収入であり、この数字から97兆円を除いた455兆円を積立不足額と考えてもいい。

オープン・グループ基準(表2)では、将来にわたるすべての年金債務から積立金及び現行保険料を維持した場合の将来保険料収入を除いた809兆円を「積立不足額」と考える。ただし、国庫負担を除くと積立不足額は529兆円となり、これは保険料に換算すると8%であり、現行保険料の17.35%と合わ

⁷ 特別会計予算参照書では、厚生保険特別会計年金勘定の貸借対照表が掲載されている。ところが、これは複式記帳によるバランスシートではない。本稿におけるストック分析に必要なデータは、厚生省「厚生年金の給付債務と財源構成」等による。

せた25.4%が、厚生年金制度を将来とも維持するための保険料(平準保険料)になる。

先に発表された「国のバランスシート」では、プラン・ターミネーション基準(表1)の厚生年金バランスシートのほか、国民年金等公的年金のプラン・ターミネーション基準のバランスシートが加えられた。公的年金は制度を継続するのが前提だから、表2のオープン・グループ基準のほうが適切である。

オープン・グループ基準(表2)の積立不足額は529兆円であり、プラン・ターミネーション基準(表1)の455兆円より大きく、制度を継続するほど財政状況が悪化する。さらに、この529兆円は少子化を過小評価しており、それを考慮すると900兆円以上に膨らむ可能性が高い。計算の前提として出生率1.61(1997年1月の将来人口推計)が使われているが、出生率は戦後ほぼ一貫して低下してきており、89年に1.6を割り込んでからも低下し、99年には1.34に落ちこんでいる。公的年金のポンジー性から見て、出生率が公的年金財政に与える影響は大きい。つまり出生率が低下すると、年金制度を維持するための保険料(平準保険料)を上昇させなければならない。具体的には、出生率が0.1ポイント低下すると、平準保険料は2.2%ポイント上昇させなければならない。

仮に出生率1.61を現状の1.34に修正すると、平準保険料は6%ポイント上昇する。これは積立不足額400兆円に相当するので、厚生年金の積立不足額は900兆円を超えることになる。将来の出生率は誰にもわからないとはいえ、将来の推計で重要なのは「外れた場合」を考慮しておくことであり、せめて出生率が上下にぶれた場合も計算(感応度分析)しておくべきだろう。

(表1) 厚生年金バランスシート・プラン・ターミネーション基準 単位:兆円

	資産		負債	
2000.3 末	将来保険料	455	過去債務	693
	積立金	141		
	国庫負担	97		
2001.3 末	将来保険料	455	過去債務	695
	積立金	143		
	国庫負担	97		

(資料)「国の貸借対照表」(11年度版・12年度版)及び厚生労働省「厚生年金の給付債務と財源構成」

(表2) 厚生年金バランスシート・オープン・グループ基準 単位:兆円

	資産		負債	
2000.3 末	将来保険料	1611	年金債務	2032
	(うち引上分)	529)		
	積立金	141		
	国庫負担	280		
2001.3 末	将来保険料	1611	年金債務	2034
	(うち引上分)	529)		
	積立金	143		
	国庫負担	280		

(資料)「国の貸借対照表」(11年度版・12年度版)及び厚生労働省「厚生年金の給付債務と財源構成」

・日本の公的年金の財政状況はアメリカよりも悪い

日米の公的年金の現状について、日本は厚生年金、アメリカはOASDIで比較しながら見てみよう(表3)。

1997年において、プラン・ターミネーション基準の積立不足額は、日本の場合490兆円、アメリカは1100兆円となっている。また、オープン・グループ基準では、日本の積立不足額は910兆円、アメリカは350兆円となっている⁸。

日本の積立不足を解消するためには、保険料率で13%の引き上げを将来にわたって実施する必要がある。一方、アメリカでは2.2%の引き上げですむ。

日本では、制度を継続すると財政状況が悪化している。この傾向は現在においても変わらない。一方、アメリカでは、積立不足額はプラン・ターミネーション基準で9兆ドル、オープン・グループ基準で3.5兆ドルとなっており、公的年金の制度維持は正当化できるが、さらに改善するために民営化が真剣に議論されている。日本では、民営化議論といっても、1997年12月に厚生労働省から示されたのは、制度維持案を四つ、民営化案は一つだけという選択肢であった。アメリカでそれ以前に示されたのは、民営化案で二つの選択肢、制度維持は一つの選択肢であった。これを見ると、日本では民営化なしと「はじめに結論ありき」といわれても仕方あるまい。

(表3) 公的年金の日米比較

	日本	アメリカ
プラン・ターミネーション	1997年	1997年
積立不足額	490兆円	9兆ドル
GDP比	1.0	1.1
オープン・グループ	1997年	1997年
積立不足額	910兆円	3.5兆ドル
GDP比	1.8	0.4
保険料率換算	13.0%	2.2%
	2001年	2002年
積立不足額	530(900)兆円	4.6兆ドル
GDP比	1.1(1.8)	0.4
保険料率換算	7.2(13.3)%	1.9%

(資料)日本については、1997年6月年金審議会資料及び厚生労働省「厚生年金の給付債務と財源構成」

ただし、2001年の()内は、出生率を補正した筆者の推計。

アメリカについては、1997 Consolidated Financial Statements of the United States Government、2002 Financial Report of the United States Government

・国債よりも将来負担になる年金債務

2000年10月から、公的年金を含む国のバランスシートが公表されているが、公的年金をプラン・ターミ

⁸ 日本では、国庫負担を除いて積立不足額を考えている。国庫負担を含めれば、積立不足額はさらに大きくなる。

ネーション基準で見たとしても、欠損額の大半は公的年金の積立不足額であることがわかる(2001.3 末において、この場合の欠損額は832兆円であるが、厚生年金で552兆円、国民年金で73兆円になっている)。つまり、国の借金という観点では、よく問題視される国債より、年金のほうがはるかに重大である。

なお、財政不均衡の中で年金が重要であることや、その観点でみると日本が先進国中で最悪な状況であるという事実は、別の研究でも明らかにされている。コトリコフらが開発してきた世代会計は、年金などの政府の将来債務を資産との対比で世代ごとに明らかにしようとする試みであり、年金などで将来世代へのつけ回しは、世代会計の不均衡として示される。彼らの研究による主要国比較でも、日本の財政状況は世界最悪のグループに属している。そして、世代会計の不均衡を是正するためには、歳出の26%カットか歳入の16%引き上げが必要だとしている。

・社会保険方式と税方式

公的年金の徴収・給付方法には社会保険方式と税方式がある。しかし、このストック分析から見ると、年金財政とはほとんど関係のない議論であることがわかる。実際、社会保険のための目的税と社会保険料とは大差ない(日本の社会保険料も徴収は国税徴収法に準拠している)。年金債務を国の債務ではないと考えることがおかしいように、社会保険料と税が異なると強調すると問題の本質が見えにくくなる。この点をさらに検討してみよう。

講学上、社会保険方式は一定期間にわたり保険料を拠出しそれに応じて年金給付を受け、税方式は税という名目で拠出し国内在住年数などの要件によって年金給付を受けると、分類されている。

厚生労働省は、次のように、社会保険方式のほうがすぐれていると主張している。

社会保険方式は、自助と自律の精神を基本とし、保険料の納付実績が記録され将来の給付の根拠となるため権利として年金を主張できるという安心感があり、基礎年金の給付費は今後巨額に達する見込みであることから社会保険方式を基本とした税財源との組み合わせが最も安定的な運営方法であり、主要先進国でも公的年金はほぼ例外なく社会保険方式を採用している。

さらに、次のように税方式では問題があるとしている。税方式は、一定の年齢が来たら個々人の保険料拠出と連動することなく税によって国が生活の基礎費用を一律に支給する制度は自助と自律の精神とはいえ、個々人の負担の記録もなくその記録に基づき将来の年金額を約束するので、年金支給に必要な巨額の費用負担について国民の合意が得られず、受給時の権利性が乏しくなることから、少子高齢化に伴って負担が増大していく過程で、給付水準のカット、所得制限の導入、受給対象者の絞り込みが行われる可能性があり、これまで保険料負担をしてきた方々について上乘せの年金を支給する必要があり、財源がない、税方式化により事業主負担の減少及び被用者本人の負担が増加し、

未加入者・未納者は基礎年金を支える国民全体からみれば5%程度で、所得面でも納付者と大きな差異はない。

厚生労働省は、このように社会保険方式のメリット、税方式のデメリットをあげているが、この中で説得的であるのは、社会保険方式が個々人の保険料拠出と連動して給付が受けられるために自助と自律に役立つという点である。確かに、この論点は、長期的に社会保険を運用するために重要である。このために、諸外国においても、税財源により、実質的に生活を保障する年金を保険料拠出に関係なく所得制限なしで支給する制度は、ニュージーランドにみられるのみである。アメリカ、イギリス、フランス、ドイツなど主要先進国の制度は、すべて社会保険方式を採用している。

ただし、この点は、年金給付について個々人の保険料拠出と連動することがポイントである。年金徴収という点に限ってみれば、保険料は一般には社会保険税 social security tax といわれていることからわか

るように、社会保険方式か税方式かどちらの制度を採用しているとしても、徴収コストを軽減するために、税務当局が諸税の徴収を通じて保険料を徴収している。この点、保険料を徴収する独自機関(社会保険庁)を有する日本は、世界でも希な存在である。社会保険方式をとっていたイギリスでも、1999年4月から保険料を徴収していた社会保険徴収庁を英国国税庁に統合した。社会保険徴収庁の約8000人の職員はそのまま国税庁に移された。税と保険料の徴収サービスを向上させる必要があるからとその理由は明快だ。

翻って日本の現状はどうか。社会保険方式を主張する厚労省らは税方式では税負担が大きいという。税方式を主張する企業らは社会保険方式では社会保険負担が大きいという。保険料も税も統合されるなら、どんな名目でも合算した負担は変わらない。社会保険方式か税方式というストック分析から見ても空虚な議論より徴収機関を一元化するほうが確実に国民の利益になる。少なくとも、年金徴収面においては、年金保険料と税金は同じであるからだ。

・社会保険料の法的性格

最近、社会保険庁は国民年金保険料の滞納者に対する強制徴収を行う方針を明らかにした。同庁によれば、国民年金保険料未納者(過去2年間)は2001年度末に327万人で、2002年度の未納率は37.2%と過去最悪となっている。高額納税者リストなどを参考に強制徴収対象者を1万人程度選定する予定であるという。

日本の公的年金制度は、全国民に共通した国民年金(基礎年金)を基礎に、被用者年金、企業年金の2階建ての体系となっている。つまり、1階部分として、全国民に共通した「国民年金(基礎年金)」があり、すべての国民は強制的に国民年金制度に加入することとなっている。そして、この制度加入者に共通に給付される年金を基礎年金といっている。2階部分としては、国民年金の上乗せとして報酬比例の年金を支給する被用者年金(厚生年金、共済年金)がある。自営業者や農業者などは国民年金のみに加入するが、国民年金に加えて、民間の被用者は厚生年金にも、公務員等は共済年金にも加入している。

国民年金は、自営業者や農業者など日本に住所がある20歳以上60歳未満の者の全員が加入しなくてはならないが、ここで保険料の未納が問題となっている。民間の被用者や公務員などでは、保険料未納の問題はない。

国民年金保険料は月額13,300円であるので、年額159,600円になるが、これを40年間支払うと65歳から年額797,000円(03年度)が終身支給される。平成14年度の平均余命表によればわが国の平均寿命は男性が78.32歳、女性が85.23歳であり、65歳から受給する国民年金の老齢基礎年金は男性が13年間、女性が20年間となる。計算を簡単にするために、(現在価値化せずに)単純に受給総額をみれば、男性は総額10,361千円、女性は総額15,940千円となる。支払い保険料も単純に計算すれば、6,384千円である。現時点で見れば、保険料を払い将来に給付を受けることは明らかに有利だといえる。ところが、後述するように将来の年金の財政状況に不安があるために、年金制度を信用せずに、保険料の未納という問題が生じている。

現状の国民皆年金制度では、すべての国民は強制的に国民年金制度に加入することになっており、それは国民年金法を見れば明らかだ。同法第88条(保険料の納付義務)では、「被保険者は、保険料を納付しなければならない。」と規定されている。さらに、同法第95条(徴収)には、「保険料その他この法律の規定による徴収金は、この法律に別段の規定があるものを除くほか、国税徴収の例によつて徴収する。」とある。

社会保険料は滞納しても、強制徴収されることはこれまでほとんどなかった。だから、滞納者に対し強制徴収するという当り前のことが、新聞ネタになる。未納率が4割近くに達すること自体が異常である。これは社会保険庁の温情措置であった。逆にいえば、滞納者に対して国税並みに強制徴収するという法律の執行を怠っていたともいえる。

社会保険料を税金と同じように考えれば、新聞報道のように「高額納税者リストなどを参考に強制徴収対象者を1万人程度選定する」というのではなく、すべて滞納者に対して強制徴収すべきであろう。民間の被用者や公務員などは給料から天引きされており、自営業者や農業者などの未納のために不公平感が生じるからだ。

・年金積立金運用の問題

年金の財政状況は悲惨であるが、公的年金バランスシートの資産にある積立金170兆円の運用がうまく行われていない。このことも、年金制度についての将来不安を大きく助長している。この積立金については、「その運用収益を将来の年金給付に充てることによって、子や孫の世代、すなわち、将来の現役世代の保険料負担を軽減することに用いられる」とされているが、その運用実績は決して満足のいくものとはいえない。

年金積立金の運用は、財投への運用と市場での運用に分けられる。現時点で110兆円程度が財投運用部分で残り60兆円程度は市場運用部分と思われる。先般の財投改革によって、財投運用は市場運用に振り替わるので、数年後にはほとんどが市場運用になる予定だ。財投運用部分は特殊法人への資金提供になっており、提供先の特殊法人の活動に問題が見られるときもあるが、公的年金側から見ると、国債金利以上の利回りが保証されており、安全確実な運用となっている。ちなみに、米国連邦政府の公的年金も国債運用に限定されており、日本の公的年金の財投部分と運用方法としては同じである。

1986年から市場運用は行われているが、当時厚生省幹部は「市場金利を1～1.5%以上上回り保険料の軽減ができる」と国会で豪語した。当時から「プロがやっても0.1%上回れば御の字」といわれており、役人組織では無理と指摘されていた。

市場運用すなわち財テク事業開始直後は運用成績もまずまずだった。当時の特殊法人である旧年金福祉事業団は証券会社から損失補填を受けていたと報道されたが、これも財テク運用の成績をよくしていた。旧年金福祉事業団は2001年度から年金資金運用基金と名称・組織変更されたが、1986年から2000年までの15年間で各年の損益実績を見ると、黒字5回赤字10回の5勝10敗の成績である。この結果、この期間の累積損失は1兆7025億円であった。

新たな特殊法人である年金資金運用基金へ改組後の2001年度、同基金による新規運用分と旧年金福祉事業団から継承された運用分をあわせた損益は1兆3084億円の赤字となり、2002年度の損益も3兆608億円の赤字と公表されている。この結果、2002年度までの累積損失は6兆717億円となっている。これだけ巨額な損失を計上したのだから、もはや政府による財テク事業が失敗だったのは明らかであろう。さらに、これらの公表数字には紛らわしい点がある。年金資金運用基金へ改組後、同基金による新規運用分については、財テクを行わなかった場合の機会費用が計上されなくなっているからだ。旧年金福祉事業団時代の損益数字は財テク事業を行わなかった場合の機会費用が計上された数字であったので、より適切に財テク事業の評価ができたが、年金資金運用基金は機会費用が計上されず損益がそれ以前よりかさ上げされている。旧年金福祉事業団時代と同じように損益を計算すれば、2001年度は1100億円、2002年度は4300億円程度の費用となるはずなので、それぞれの年度の実質損益は、1兆

4200億円、3兆円4900億円程度の赤字だったはずだ。この結果、2002年度までの累積損失は6兆6100億円程度のはずだ。公表数字の累積損失は1割も過小になっている。

(表4) 2002年度までの市場運用による累積損失

公表数字 6兆717億円	実態 6兆6100億円
--------------	-------------

(資料) 公表数字は年金資金運用基金「資金運用事業概況書」各年度版。実態は筆者試算。

・2000年年金改正の評価

ストック分析により、2000年の年金改正を評価してみよう。この年金改正では、年金保険料の凍結、5%給付カット、支給開始年齢の引上げが大きな柱である。

年金保険料の引上げ延期は、これまでよく使われた手法である。前回の95年に2.5%引き上げて17%とすべきところであったが、16.5%までしか引き上げず、96年10月に再び0.85%引き上げ17.35%にせざるをえなくなった。

95年であれば、2.5%の引き上げで済んでいたところ、引き上げが遅れた分を埋め合わせるため、合計で2.85%の引き上げになってしまった。また、96年10月の引き上げが昨今の経済不況の一因だという批判もあった。

今回は19.5%まで引き上げなければいけないときであるが、それを再び凍結してしまった。年金保険料1%は債務額約70兆円に相当するので、この年金保険料凍結は減らすべき200兆円の債務を減らさないという意味で、債務を200兆円増加させることになる。

一方、5%給付カットと支給開始年齢の引上げは、年金債務を減少させることになる。これによって、将来期間に対応した年金債務は400兆円程度減少することになる。支給開始年齢の引き上げは、最終的には債務を2割程度減少させることとなり、数量的な効果が大きい。

しかしながら、前述のように、計算の前提として出生率1.61(1997年1月の将来人口推計)が使われているが、これを現状の1.34に修正すると、平準保険料は6%ポイント上昇する。これは積立不足額400兆円に相当するので、年金債務カットは出生率を現状に即したものに直せば相殺されてしまうだろう。

・2004年年金改正の評価

2004年年金改正において、公的年金の維持可能性に関わるものは、基礎年金国庫負担率の二分の一への引き上げ、保険料水準固定方式とマクロ経済スライドによる給付の自動調整、年金自主運用がある。

まず、基礎年金国庫負担率の二分の一への引き上げについては、公的年金のみを見ると、その維持可能性を高めるかのように思われるが、国の全体を見ると、国庫内の資金移転にすぎず、本質的に公的年金の維持可能性を高めることにはならない。税金と社会保険料は、財政収入としてその徴収面を見ると法的には全く同じであり、社会保険料と税金を同一視してみると、基礎年金国庫負担率の引き上げに何ら意味を見いだせないことは明らかである。この点について、2004年改正の中で、国民保険料の徴収強化として、所得水準に応じた多段階免除制度の導入、若年の就業困難者に対する納付猶予制度の導入等が盛り込まれているが、社会保険料について税とともに税務当局がその徴収を行えば足りる。社会保険庁と税務当局を統合すれば、行政改革になるとともに、社会保険庁の公的年金番号を税徴収に利用しさらに税・社会保険料の効率的な徴収が可能になるだろう。

次に、保険料水準固定方式とマクロ経済スライドによる給付の自動調整については、公的年金の維持可能性を高める効果を持っている。保険料について、厚生年金では、2004年から毎年0.354%ずつ引き上げ、2017年度以降18.30%とされた。このように保険料水準を固定した上で、その収入の範囲内で給付水準を自動的に調整する仕組みが導入された。現在の方式は、年金給付額は賃金の上昇率に応じて引き上げられてきた(賃金スライド)。この方式は、出生率の低下や労働力人口の減少に対して保険料賦課ベースが少なくなり、年金財政を脆弱にしがちである。要するに人口変動に対して年金財政の感応度が高かったわけだ。この点、今回のマクロスライド方式の場合、新規裁定者に対して、賃金上昇率の伸び率からスライド調整率(公的年金被保険者の減少率や平均余命の伸びを勘案した率)を減ずるので、人口変動に対して年金財政の感応度は現在の方式より少なくなったので、この点は評価できる。

また、2004年改正によって公的年金の維持可能性がどうなるか、2000年改正における2002.3末と2004年改正による2005.3末の積立不足額を比較しよう(表1と表2)。プラン・ターミネーション基準では、552兆円(国庫負担を除くと455兆円)から580兆円(国庫負担を除くと430兆円)となっている。オープン・グループ基準では、809兆円(国庫負担を除くと529兆円)から620兆円(国庫負担を除くと280兆円)へととなっている。長期的な公的年金の維持可能性は、オープン・グループ基準の積立不足額であるから、809兆円から620兆円へと減少しているの、この点からみても改正前に比べて増している。しかしながら、依然としてGDP比では120%程度であり、アメリカの0.4%程度に比較すると高く、年金の維持可能性は盤石とはいえない。

(表5) 厚生年金バランスシート・プラン・ターミネーション基準 単位:兆円

	資産		負債	
2002.3 末	将来保険料	455	過去債務	697
	積立金	145		
	国庫負担	97		
2005.3 末	将来保険料	430	過去債務	740
	積立金	160		
	国庫負担	150		

(資料)2002.3末は「国の貸借対照表」(13年度版)及び2005.3末は本稿執筆時における筆者の推計

(表6) 厚生年金バランスシート・オープン・グループ基準 単位:兆円

	資産		負債	
2002.3 末	将来保険料	1611	年金債務	2036
	(うち引上分)	529		
	積立金	145		
	国庫負担	280		
2005.3 末	将来保険料	1210	年金債務	1710
	(うち引上分)	280		
	積立金	160		
	国庫負担	340		

(資料)2002.3末は「国の貸借対照表」(13年度版)及び2005.3末は本稿執筆時における筆者の推計

最後に年金自主運用には疑問が多い。最近の相場の上昇におり、一時ほどではないが、巨額の損失を出しながら、厚労省は年金積立金全体から見れば問題ないという。しかも、現在の年金資金運用基金を改組して新たな独立行政法人を作る予定である。しかし、こんな不要な財テクを行っていなければ、新たな組織も不要であり、これまでの6兆6100億円の損失も被らなかつたはずである。また、厚労省は「運用にリスクが伴うのは仕方ないことで結果責任は問わないのが常識」と開き直っているが、発足当初の豪語は一体どうなったのか。

運用の失敗には理由がある。年金運用のリスク管理について、資産と負債の両面から行う必要(年金ALM)があるが、現在は資産サイドのみの分散投資で対応し、年金ALMの組織体制はない。年金バランスシート(オープン・グループ基準)を簡単にいえば、資産側は将来保険料収入と現在ある積立金であり、負債側は年金給付債務である。年金ALMは、将来に必要となる年金給付を確実に行うために、負債以上の資産を保つことを目的としている。将来の年金給付を考える際のポイントは、年金給付がインフレに連動することだ(物価スライド)。このために、民間の年金では資産に株式をもってそれをヘッジする。ところが、公的年金では、資産の中に将来保険料収入があり、それはインフレ連動する。このために、公的年金で、インフレをおそれなくてもいい。要するに、現在の公的年金の株式運用は、理論的には不要であり逆に年金財政にとって過大なリスクを与えているわけだ。もはや国民の年金であることを忘れ、組織維持のための積立金運用になっている。

公的年金の積立金運用の問題は市場運用部分、つまり財テクにある。市場運用部分は2000年度までは旧年金福祉事業団、2001年度からは年金資金運用基金で行われている。直感的に表現すれば、公的年金の積立金を市場運用テクすることは、親への仕送り資金で財テクを行うようなものである。仮に仕送り資金が少し余るのでならば、子の仕送り負担金を少なく(保険料を軽減)すべきであろう。しかも、保険料は国による強制徴収であり、この意味で「税金」である。いずれにしても、年金保険料が税であると認識すれば、それを財テクしようという発想はでてこないだろう。

しかも、今回の年金改正において、年金財政見通しの運用利回りは3.2%とされている。また、この運用利回りは年金バランスシートにおいて将来債務の割引率になる。この運用利回りは、公的年金の自主運用の予想利回りであるので、市場リスクを含んだものである。

その運用利回りに基づき長期収支が均衡するように、保険料と給付水準が決まられる。言い換えれば、運用利回りを割引率として、将来給付の現在価値と将来保険料の現在価値は一致する。このことは、実際の運用利回りが3.2%を下回る場合、想定された将来給付を引き下げるか、将来保険料を引き上げなければならない。こうした市場リスクを含む運用を行うのであれば、運用利回りは、従래のようにリスクフリーである長期的な国債利回りを採用し、結果として実際の運用利回りがそれを上回った場合、給付の引き上げか保険料の引き下げを行うほうが望ましい。ストック分析からみると、年金財政を市場変動に対して頑強にするためには、リスクフリーの割引率で将来収支を均衡させ、その結果リスクバッファを設けた上で、リスクのある運用をすべきである。

(2) 道路公団民営化

・2001年整理合理化計画

まず、道路関係4公団民営化推進委員会(道路民営化委)の活動に先立ち、2001年12月18日閣議決定された特殊法人等整理合理化計画に基づく道路4公団の現状を高速道路料金や建設距離などの数字で理解しておきたい。道路4公団で45兆円にもなる資産・負債額や50年の返済という超長

期は民間では普通は考えられない規模・長さであり、なかなか理解できないからだ。

2001年12月18日閣議決定では、高速道路を9342km(整備計画)造るために、償還期間が50年で道路公団へ国費投入しないとされている。つまり、道路公団は、国費を投入しなくても現行の高速通行料金25円/kmを償還期間50年間と続けられれば、9342kmまで造れる。ちなみに、国会議員が、高速道路を造るといふときはこの整備計画で決められた9342kmを指すことが多い。自民党幹部は、道路民営化委の意見書が出された後に、「政府や政党は(高速道路整備計画の)9342キロの建設を決定している。第三者機関で検討するのは結構だが、最終的には国会で審議し決定するのが民主主義のルールだ」と強調した。

いずれにしても、高速通行料金25円/kmは、道路関係4公団の財務状況を見るための重要な要素である。そこで、道路民営化委に提出された資料に基づき、25円/kmをさらに詳しくみよう。次の資料は、2002年7月1日第3回道路民営化委において国土交通省より提出されたものだ。

高速自動車国道における料金決定(現行の整備計画9342km策定時の見通し)	
総料金収入	125.6兆円
未償還残高	22.4兆円
建設費	24.9兆円
管理費	40.8兆円
借入金利息	37.5兆円

この資料によれば、25円/kmの料金によって125.6兆円の収入になり、これが未償還残高22.4兆円、建設費24.9兆円、管理費40.8兆円、借入金利息37.5兆円の支出になるわけだ。これを25円/kmの内訳とみれば、5円/kmが過去債務分、5円/kmが将来の建設コスト分、8円/kmが管理費分、7円/kmが借入の利息分になっているといってもよい。なお、この資料は道路公団のものであるが、首都高速道路公団など財務規模は道路公団の10%強であり、道路関係公団を考えると、基本的な性格は道路公団のものと同じになる。

仮に返済期間を40年間にすると、これだけで高速通行料金を25円/kmから20円/kmへと5円/km引き下げたことに相当し、将来建設コスト分が捻出できない。要するに、これまでの収支計算を基礎とする限り、もし40年間なら、新規道路はまったくできないことになる。しかし、返済期間が50年であれば、従来の収支計算と同じベースであるので、新規道路の建設も含め問題ない。

また、通行料平均1割値下げを50年間継続するということであれば、2.5円/kmに相当する。建設コスト単価や管理費の削減をしなければ、将来建設の半分しか造れないだろう。しかし、建設コスト単価の2割カット(1円/km)と管理費の2割カット(1.5円/km)ができれば、9342kmまで造れることになる。この程度のコスト削減は、民間では既に行われているし、親方日の丸の公団体質を考えれば、簡単であろう。

・2002年民営化委意見書

2002年12月6日、道路関係4公団民営化推進委員会(道路民営化委)は、建設積極派といわれた今井委員長の辞任、また中村委員の反対にもかかわらず、5人の建設慎重派による賛成多数決で最終「意見書」を決めた。自民党道路調査会などは、意見書の批判決議を行い、強硬な道路族議員は無視すると公言しており、公明党・保守党も自民党の意見に同調した。

政府は、2002年12月17日、「意見書」を受け「道路関係四公団、国際拠点空港及び政策金融機関

の改革について」において「道路関係四公団民営化推進委員会の意見を基本的に尊重するとの方針の下、これまでの同委員会の成果を踏まえつつ、審議経過や意見の内容を十分精査し、必要に応じ与党とも協議しながら、建設コストの削減等直ちに取り組むべき事項、平成15年度予算に関連する事項、今後検討すべき課題等を整理した上で、改革の具体化に向けて、所要の検討、立案等を進める。」と閣議決定した。道路民営化委における最後のどたばたと自民党などの反応から、意見書に基づく政策では、今後はほとんど高速道路を造れないというのが、一般的な印象である。意見書で「既存路線の通行料金に依存して(機構への返済原資を一部流用して)従来どおり建設を続けようとするのは容認し得ない。」と書かれているので、マスコミ報道でも、これをもって建設に歯止めとしている。

道路民営化委の意見書にしたがって、ポイントを示せば、次の5点である。

(1)10年後をメドに道路買取り、(2)通行料平均1割値下げ、(3)通行料依存の建設認めず、(4)40年間の元利均等返済、(5)日本全国を5地域に分割。

これらの関係については、債務返済を最優先(4)として、新会社の自由な経営判断を確保し(1)(3)(5)、債務の返済後に料金の引き下げ(2)を行うとされている。

ただし、(4)40年間の元利均等返済というが、その注には、「返済期間については、新会社発足までの間に、企業会計原則に基づいて適正な前提条件により今後の収支見通しを作成した上で、50年を上限とし、その短縮を目指して設定する」とされており、民営化の基本方針のところでも、「50年を上限としてなるべく早期の債務返済を確実に実施する」となっている。要するに40年の返済が基本であるが、50年まで延長できるという点に注意しておきたい。なお、その他の点として、本州四国連絡橋公団に係る債務の切り離しの財源は、国の道路特定財源とすることとされ、新会社と機構への金融・税制支援措置として実質的にはこれまでと似たような税軽減措置や債券発行にかかる政府保証なども想定される。

・2002年民営化委意見書の評価

意見書については、5つのポイントとは別に評価すべき点が少なくない。例えば、これまで政府側内で議論されてきた交通需要見通しについて、基礎資料を公開させ、その手法に問題があることを明らかにし、政府が示し各種の政府計画の前提となっている交通需要見通しを修正した。また、道路公団のファミリー企業の実態や別納割引料金など経営のぬるま湯体質の指摘などこれまでのどのような委員会・審議会でも見られなかったことを数多く指摘した。また、審議の情報公開度は抜群であり、この点も高く評価される。

しかしながら、意見書の最大の問題点は、民営化に際して将来の国民負担がいくらになるのかについて、客観的な分析がなく、具体的な数字がないことである。

2002年12月、道路民営化委は意見書をまとめる最終段階において大いに議論が混乱したが、一つの要因は将来の国民負担について道路民営化委の委員間でコンセンサスがなかったことであろう。意見書では民営化の際の基本的な考え方として「国民負担を少なくする」とされているが、「国民負担」の数字はまったく言及されていない。

もちろん、一部の委員から、現在の道路4公団の財務内容を調べることによって、国民負担を算定しようとする試みはあった。具体的には、2002年10月22日、第25回道路民営化委において、川本委員は国民負担の議論に関する資料を提出した。ところが、その資料の中に、国民負担についての計算に問題がある論文が含まれていた⁹。道路公団民営化において、不適切な国民負担の数字が紹介され、それ

⁹ 詳細については、高橋洋一[2003]、「財政投融资の将来負担 - 星・土居論文の反論として」を参照。2

を信じたとすれば、民営化の方法について合理的な結論を得るのは難しいだろう。資料として出された論文では、道路4公団について、仮にこれらを民営化する際に、国民負担は約8兆円も発生するとしている。これが本当であれば、今後はほとんど高速道路を造ってはいけなし、さらに、今後は債務超過額を拡大させないように損切りの発想から、いち早く税金を投入しなければいけない。まして、短期間に上場させるように民営化を行おうとすれば、8兆円ほどの税金投入を急ぐべき、さらに余裕資金が出れば債務返済にまず充てるべきであり、高速通行料金の引き下げという大衆迎合の措置はできないという結論になる。一方、もし道路4公団の民営化について国民負担が実質的にほとんどないならば、民営化の成果は債務返済のみならず高速通行料金の引き下げにも使える余地がでてくるだろう。

次に、民営化の国民負担が明確でなかったことと大いに関係するが、民営化会社の債務返済を最優先としたことも問題である。このために、国民生活に関係が深い高速道路料金の引き下げが不十分になっている。現在の高速道路料金が高いのは、債務は返済する一方で資産を残そうとする償還主義のためである。ところが、民営化会社にした場合、ゴーイング・コンサーンとして考えると、債務に対する見合いの資産があれば十分であり、債務を一方的に返済する必要はない。そうであれば債務の元本償還のために要する料金は徴収する必要がなくなり、その分だけ高速道路料金を下げられる。

さらに、債務返済の優先のためであるが、高速通行料金について平均1割値下げとされているもののその期間は明確でない。一応、意見書では、「通行料金は新会社発足時の水準より引き上げない。新会社が徴収する通行料金については、能率的な経営の下における適正な原価を償い、かつ適正な利潤を含むものとし、新会社の経営者が自主的に決定することを基本とする」と書いてある。これを通行料金の1割カットと合わせて読めば、記念配当のように、民営化時に1割カットしてその後は元に戻すと読むこともできる。もし50年のうちはじめの5年間だけ通行料金を1割カットするとすれば、50年間の平均では0.25円/kmの引下げに相当する。これならば、建設コスト単価の5%カット(5円/km×5%)だけで9342kmまで造れる。これは政府目標のコスト削減率より低い数字であり、達成はさらに容易である。要するに、意見書のとおり通行料金を多少引き下げても、少しばかり経営努力すれば、高速道路は9342kmまで造れるわけだ。ぬるま湯体質の公団であればこそ、この経営努力は実現可能な程度である。

いずれにしても、民営化の国民負担が不明確、債務優先原則の問題、料金引き下げの不徹底などがあるが、意見書に基づく政策では今後ほとんど高速道路を造れないという一般的な印象は正しくない。意見書はかなり幅のある書き方になっており、これまでどおり高速道路建設を容認する考え方も含まれている。

・道路公団は債務超過か

道路公団が債務超過かどうかは、公団の民営化への国民負担に大きく関係する。意見書で客観的な分析がなく具体的な数字を欠いていたが、ここからは、ストック分析によって、現在の道路4公団についてそれらの将来の国民負担がいくらになるのか、民営化に際して将来の国民負担がいくらかを検証したい。

まず、財務諸表上の債務超過と民営化への国民負担を整理しておこう。

財務諸表で重要なものとして、バランスシートがある。もちろん会計手法として、公会計と民間企業会計があるが、ここでは、民営化の議論であるので、民間企業会計ベースで考える。会計上のバランスシ-

003年10月に開催された日本財政学会第60回大会において、上記論文が指摘した星・土居論文の問題点は広く共有され同意された。

トは、資産 = 負債 + 資本金 + 剰余金 となっている。このバランスシートの健全性をみるために、資産負債差額 (= 資産 - 負債) をみて、これがプラスであれば、負債は毀損しない。ところが、これがマイナスであれば、負債の一部は毀損し、「債務超過」であるといわれる。ただし、資本金も負債の一種であると考え、資産負債差額に代えて、剰余金 = 資産 - 負債 - 資本金をみる場合もある。

ここで、ある公法人を民営化する場合を考えよう。当然の準備として、バランスシートが必要である。仮に、債務超過すなわち資産負債差額がマイナスであれば、資本金は毀損し無価値になるどころか、この民営化法人は直ちに破綻状態になる。つまり、民営化までに、資産負債差額がプラスになるように、政府は資本注入(増資)を行わなければならない。資産負債差額がゼロになるまで増資したら、その後の増資は民営化時に政府としては政府株放出によって取り戻せるので、債務超過額すなわち資産負債差額が、民営化に要する国民負担と考えられる。

さらに、ストック分析(政策コスト分析)における国民負担と民営化に要する国民負担との関係も整理しておく、後の議論で便利である。ポイントは、ストック分析は将来キャッシュフローからバランスシートをみるので、時価評価のバランスシートと整合的になっていることである

ここでの、国民負担とは、公法人への将来補助金等の現在価値と無利子融資扱いとなっている資本金に対する機会費用の和である(財務省「財投リポート」各年度版)。補助金等 = 支出 - 収入になるので、

ストック分析の国民負担 = 支出の現在価値の総和 - 収入の現在価値の総和 + 資本金機会費用
となるが、右辺の前半は貸借対照表の負債・資本の実質価値から資産の実質価値を減じた額と見ることができるので、

$$\begin{aligned} \text{ストック分析の国民負担} &= \text{時価評価負債} + \text{時価評価資本} - \text{時価評価資産} + \text{資本金機会費用} \\ &= \text{時価評価負債} + \text{簿価資本} - \text{時価評価資産} \end{aligned}$$

となる。

時価会計ベースの資産負債差額については、一般に負債は法的観点から見られることを考えれば、時価評価資産 - 簿価負債と考えられる。つまり、民営化に要する国民負担を時価会計ベースの資産負債差額(のマイナス)とすれば、

$$\begin{aligned} \text{民営化に要する国民負担額} \\ &= -(\text{時価評価負債} - \text{簿価負債}) - (\text{簿価資本} - \text{ストック分析の国民負担}) \end{aligned}$$

となる。右辺の第一項のカッコ内は最近のような金利の低下局面ではプラスになるため、ストック分析の国民負担が一定以上になると、民営化に要する国民負担が発生することに注意しておく。

以上の準備の上で、会計的な意味において、道路公団が債務超過かどうかを検討したい。

2003年6月、公団の片桐幸雄氏(道路関係四公団民営化推進委員会の元事務局次長)が、月刊誌「文藝春秋」8月号で「裏の財務諸表」があるとし、道路公団が債務超過であると主張した。具体的には、2000年度末の公団の資産を簿価主義(取得原価方式)で評価し、資産28兆7735億円、負債27兆4109億円、資本金1兆9800億円となり、資産負債差額は1兆3626億円、仮に資本金までを負債と考えれば6174億円の債務超過だとしている。この方式では、以前に着工された採算のよい高速道路ではその資産価額が低くなり、最近建設された採算の悪いものの資産価額が高くなる。

一方、2003年6月、道路公団は、2002年度末で資産を時価(再調達原価方式)で評価した民間企業に準拠した財務諸表として、資産34兆3112億円、負債28兆5430億円、資本金2兆2849億円であり、資産負債差額は5兆7682億円、仮に資本金までを負債と考えても3兆4833億円の資産超過だとしている。

マスコミ報道は片桐氏を内部告発者として好意的であり、多くの人は、道路公団が債務超過であると考えている¹⁰。ところが、会計の観点から言えば、片桐氏の主張には問題がある。世界的にも会計が時価主義に移行する中で、簿価を持ち出すのは問題が多い。しかも、公団民営化はフレッシュスタートであり、継続企業のような簿価でなく、時価(再調達原価方式)のほうが自然である。道路サービスが独占的であって、公団が高い高速通行料金を徴収できる限り、その資産価値は高く、債務超過にならないということである。裏返せば、誰もが実感しているように高速通行料金が高すぎるから、公団は資産超過になるといえる。

・国民負担はあるのか

ストック分析を用いながら、民営化に要する国民負担を考えてみよう。政策コスト分析(ストック分析)によれば、2000年度末においても、道路公団3兆4615億円、首都高速3712億円、阪神高速2709億円、本四架橋6306億円、合計4兆7342億円である。しかも、その後、2001年12月に国費が投入されないことが閣議決定された後は、2001年度末で道路公団1兆7943億円、首都高速3590億円、阪神高速2591億円、本四架橋6612億円、合計3兆736億円の国民負担となっている¹¹。

もちろん、この国民負担は将来の交通需要に依存する。道路民営化委の議論においても明らかにされたように国土交通省の交通需要見通しには誤りがあった(週刊エコノミスト2002年10月29号、2002年10月29日の第26回道路民営化委議事録)。しかしながら、仮に需要見込みが今後10%減少するとしても、国民負担の増加は1兆2557億円であるとされている。なお、この分析は、4公団への出資金4兆2729億円(うち政府出資3兆4263億円)が事業終了後に返済されるという前提である。ちなみに、これらが返らないもの、つまり政府が出資金をあきらめれば、今後の需要見通しは甘いので10%程度の幅を持ってみたとしても、追加的な国民負担はほとんどないことになる。

民営化に要する国民負担額

= - (時価評価負債 - 簿価負債) - (簿価資本 - スtock分析の国民負担)

である。ここで、第一項のカッコ内は4公団が10年債によって主として調達していることなどを考慮すれば簿価負債40兆円の5%程度であると思われ、また、簿価資本が4.3兆円であるので、

民営化に要する国民負担額 = - 2.0兆円 - 4.3兆円 + スtock分析の国民負担
となる。ここで、Stock分析の国民負担 = 3.1 ~ 4.7兆円であり、仮に需要見通しが10%甘かったとしても、Stock分析の国民負担 = 4.4 ~ 6.0兆円であることから、

民営化に要する国民負担額 = - 3.2 ~ - 0.3兆円

となって、ほとんど民営化に要する国民負担はないと考えられる¹²。なお、政府出資金も負債とみた場合

¹⁰ 多くのマスコミ報道は、内部告発者の片桐氏を正義の味方、藤井氏(前道路公団総裁)を悪の権化という単純な勧善懲悪の構図にのっていた。この構図は、藤井氏が道路公団総裁として世間の批判を浴び、2003年10月に解任されるまで、少なくとも維持され続け、道路公団の債務超過問題について大きなバイアスを形成したと思われる。

¹¹ 高速道路の場合、50年程度の償還期間におけるすべての元利償還などのコストを高速通行料金で賄った後で、無料開放することになっている。これを会計的にいうと、償還期間後のバランスシートは資産だけが残る(しかも償還期間中は道路公団に道路の維持管理義務があるので減価されていない資産といえる)、無償で地方公共団体に譲渡される。この点を考慮すれば、道路公団において、公会計上のバランスシートが資産超過であっても、政策コスト分析による国民負担(償還期間後に残る資産価値を考慮していない)が存在することは矛盾しない。

¹² 星・土居論文ではStock分析の国民負担が8兆円としているので、この式によれば民営化に要する国民負担は2兆円程度になるが、その論文には問題がある(注9参照)。

の資産負債差額(民営化に要する国民負担額)は、1.1~4.0兆円である。

・さらに高速通行料金は下げられる

民営化のための国民負担が十分分析されないまま、道路関係4公団は多額の債務超過に陥っており、それらの民営化には多額な国民負担が必要と信じられるようになった。このため、もはや高速道路を造ることはできないと誰もが思った。そして、この高速道路が造れないことを前提として、民営化会社が建設できない不採算路線について国と地方で3対1の割合で負担して建設する方針(国と地方による直轄整備方式)が出された。これで、年平均2000億円を15年間にわたって3兆円の建設費が投入される見込みである。しかし、これが安易に実行されると、今までより採算性の悪い高速道路が建設される可能性がある。さらに不味いことに、多額の国民負担がでてくると思いこんで、高速道路料金の引き下げについての議論が行いにくくなっている。たしかに、意見書では、期間は明示されていないが、「通行料平均1割値下げ」という方針が示されている。しかし、さらに引き下げが可能である。

既に述べたように、道路関係4公団は多額の債務超過であるとの認識は誤りであり、それらに対する現在の出資金をあきらめれば、国民負担はほとんどない。したがって、民営化で成果が出るのであれば、それは通行料金を引き下げることにより、国民に還元されなければならない。国民への還元なくして、何のための民営化なのかわからない。そもそも、高速道路に対する不満は、その高い通行料金にあると筆者は考えており、その引き下げを最優先に考えるべきであると思っている。

また、建設コストと管理費を2割カットすれば、通行料金を1割引き下げても9342kmまで高速道路を造れる。さらに、高速道路料金 25 円/kmのうちの2割、5円/kmが過去債務分であるから、債務は返済するが新たに借り入れる、つまり借入金の残高は維持するとすれば、さらに2割の料金引き下げが可能である。

現在の高速道路料金が高いのは、債務は返済する一方で資産を残そうとする償還主義のためである。その結果、50年後には70兆円程度の道路資産が残るが、債務なしのいわば純資産70兆円の「超優良会社」になってしまう。ところが、ゴーイング・コンサーンとして考えると債務に対する見合いの資産があれば十分である。例えば過去債務分だけでも債務の元本償還を行わないとすれば、2割の料金引き下げができるわけだ。

さらに、現行の高速通行料金は、50年で徴収して、その後は一切徴収しないという前提になっている。例えば、道路資産の物理的な耐用年数の範囲という条件のもとで料金を徴収する期間を50年から60年とすれば、さらに高速通行料金を2割引き下げられる。この手法は、これまで建設延長距離を伸ばすために利用されてきたが、費用便益分析の厳格な適用などで新規建設に歯止めをかければ、高速通行料金の引き下げを行うことができる¹³。

・2003年政府与党申し合わせの評価

道路民営化委の意見書に基づき、2003年6月、道路公団などから民間企業並財務諸表が発表された。前述のとおり、道路公団では、2002年度末で資産34兆3112億円、負債28兆5430億円、資本金2兆2849億円であり、資産負債差額は5兆7682億円となっている。

この情報が出されたとき、道路関係4公団は多額の債務超過であるとの認識を改めるチャンスであった。ところが、その当時、道路民営化委で、客観的なデータ分析が行われた形跡はない。2003年6月、

¹³あくまで理論上の話であるが、建設延長距離を一定とすれば、高速通行料金を現状に維持したままであれば、仮に8兆円の債務超過であっても、料金徴収期間を4年間延ばせば解消されてしまう。

道路公団の片桐幸雄氏(道路関係四公団民営化推進委員会の元事務局次長)が、月刊誌「文藝春秋」8月号で「裏の財務諸表」があるとし、道路公団が債務超過であると主張し、これに対して当時の藤井道路公団総裁が片桐氏に対して処分をしたという報道があった。この対応について、世間の批判が厳しく、その後の藤井総裁解任騒動が社会問題化したという事情も無視できないだろう。しかしながら、道路民営化委の委員は、「優れた識見を有する者」(道路関係四公団民営化推進委員会設置法第四条)であるので、世情に惑わされずに、客観的なデータ分析をすべきであった。結果として、道路民営化委では、道路公団らから発表された財務諸表に懐疑的であり、相変わらず、民営化にあたり債務返済を最優先すべきとの方針に変更は見られなかった¹⁴。ちなみに、道路公団について、ストック分析から推計される資産負債差額は、2002年度末で3兆円程度である。この点から見ても、道路公団の公表した民間企業並財務諸表から算出される資産負債差額はおおむね妥当であると考えられる。

政府部内では意見書を受けて民営化案が検討され、2003年12月22日、政府・与党申し合わせという形で、民営化のスキームが作られた。

その内容をみると、多くの点で意見書に沿っているが、大きく異なる点は、道路資産の帰属と債務返済の考え方である。この点で、複数の道路民営化委の委員は異議を唱え、委員会を辞した。

意見書では、新会社は発足後10年を目処に保有・債務返済機構の所有する道路資産を買い取り、この時点で同機構は解散するとされている。その結果、高速道路は私有財産となって、高速道路は、永久に有料化されることとなる。一方、政府・与党申し合わせでは、従来から公共財産であるとされてきた高速道路の私有財産化は認められず、道路事業が民営化された諸外国でも永久有料化の事例がないことから、新会社は道路資産を買い取らず、機構が45年間の債務返済まで保有し、最終的には地方公共団体など道路管理者に無償で譲渡し、無料開放するとしている。

2002年民営化委報告と2003年政府与党申し合わせの差異

2002年民営化委報告	2003年政府与党申し合わせ
(1)10年後をメドに道路買取り	(1)45年後道路を無料開放 買取りなし
(2)通行料平均1割値下げ	(2)通行料平均1割+ 値下げ 建設コストなど10兆円削減
(3)通行料依存の建設認めず (9342kmの建設可能)	(3)未供用区間の見直し・借入金による建設 (9342kmの建設)
(4)40年間の元利均等返済 (50年まで延長可能)	(4)45年間で債務返済
(5)日本全国を5地域に分割	(5)当初6社に分割し、経営安定時に5社へ

この差異について、2003年政府与党申し合わせの批判者は、「永久上下分離」であり、道路資産の所有権を持たない新会社は経営の自主権を持たないという。

しかし、道路資産の所有権をもたなくても、賃借権(使用権)の形態によっては、実質的に所有権をもったものとみることができる。例えば定期借地権であっても経済的には所有権に準じるものとして扱われ

¹⁴仮に道路公団などが債務超過でないことが確実であったとしても、既に2002年12月に提出された意見書を書き換えることはできないだろう。この意味で、民間企業並財務諸表を確定させた後で、意見書を提出すべきであった

る。この観点からみれば、「上下分離」だと会社経営がうまくいかないと必ずしも正しくない。また、経営の自主権については、民営化時に、高速国道の整備計画区間などの事業中区間では、新会社と国土交通大臣の協議が行われ、協議が整わない場合社会資本整備審議会が裁定することとなった。この場合、新会社と国土交通大臣のやりとりは公開されるので、どちらの言い分のほうが正当かどうか、はっきりわかると思われる。国土交通大臣からの一方的な命令権も適切でないのと同様に、新会社による絶対的な拒否権も適切でない。新しい仕組みは、手続きを公開することによって、新会社と国土交通大臣の両方に説明責任を与え、適切なものといえる。しかも、今後の新たな高速道路等の建設については、新会社の自主的な経営判断に基づく申請による(申請方式)ので、これも新会社の経営自主権を損なわない。

2003年政府与党申し合わせの批判者には、やはり道路関係公団が債務超過であることを前提とし、一刻も早く債務を返済する(できれば税金を投入、損切りする)必要があると考えているようだ¹⁵。

いずれにしても、民営化企業でゴーイング・コンサーンとして考えると、債務の返済や料金の徴収期間の組み合わせによって、様々な高速通行料金の引き下げプランができる。高い高速道路料金は、日本の物流産業における高コスト構造の一因にもなっている。どんなに電子取引が発展しても、最終的には物流に依存せざるをえない。そこにボトルネックがあっては、日本経済の発展にも支障が出てくるのではないか。道路4公団の民営化は、誰も使わない無駄な高速道路を造らないとともに、道路料金を下げて多くの人が高速道路を利用できるようにする観点も重要である。

なお、通行料金の引き下げについては、混雑を生みかえってマイナスという考え方もある。経済学でいう混雑料金がないと死重損失が発生するという議論だ。ただし、これについて経済学は既に解答を用意している。一般道路であっても、都心乗り入れ料金制や電子式道路料金徴収システム(Electronic Road Pricing System)によって混雑料金は導入できる。有料道路の場合はさらに簡単で、料金を場所と時間に応じて変えればよいだけだ。民営化の成果によって平均的な通行料金の引き下げを行い、その中で場所と時間に応じた混雑料金を導入すればよいだけだ。

5. 結論

・公的年金と道路民営化の検討

ストック分析の具体的な適用として、公的年金における将来世代の負担やその維持可能性、高速道路関係公団の民営化や準公共財サービスの運営方法を検討し、次のことがわかる。

公的年金では、少子化が年金財政を不安定化させてきたが、2004年改正ではマクロスライド方式の導入によって一定の歯止めがかかり、公的年金の維持可能性にも一定の改善がみられている。具体的には公的年金の債務超過額は約800兆円から約600兆円へと減少している。しかしながら、国庫負担割合の増加(1/3 → 1/2)は、政府内の省庁間資金配分にすぎず、政府を一体として考えれば、年金財政の維持可能性を高めるものではない。少なくとも徴収の点からみれば保険料方式か税方式という議論には全く意味がなく、むしろ社会保険庁は税務当局と統合することが望ましい。なお、改善したとはい

¹⁵地価が下がっているので、道路関係公団の資産は劣化しているはずとの議論もある。しかし、高速道路は鉄道や航空などと一部は競合するが、全体としてみれば有力な競争相手はなく、比較的安定的な収入が見込まれる。もちろん、経済状況などによって将来の収入見通しは変わりうるが、その範囲は民間企業における収入見通しとは比較にならないほど安定的である。このような純粋な民間サービスに見られない特性があるので、地価が下がったとしても、道路関係公団の資産価値はそれほどの影響はないだろう。

え依然として維持可能性は盤石ではないので、もはや保険料の引き上げの停止などを行う余裕はないことを数量的に分析している。ちなみに公的年金の債務超過額の対GDP比は、日本で1.2%であるが、アメリカでは0.4%である。

道路関係4公団については、その独占的なサービス供給主体で高い高速通行料金を徴収できる立場であることから、一般的に考えられていることとは異なり、その財務内容はよく債務超過ではない。ちなみに、道路公団で3~5兆円の資産超過である。このため、これら4公団を民営化することは、国民負担をかけずに行える。また、それらの大きな債務が問題とされるが、見合いの資産をもつので、やみくもに債務のカットだけを行うべきでない。むしろ、高速道路で問題であるのは、その高い高速通行料金であり、それらを引き下げることに「民営化」の意味があると考えられる。逆に高速通行料金が高いままであれば、それが国民経済への「負担」になってくる。

・基礎データの公開、客観的な分析

このようなストック分析は、財政問題を検討する際に重要であるが、分析に必要な基礎データについて、誰でも容易に入手できるわけでない。

例えば、公的年金について、人口動態に関する詳細基礎データがあれば、ストック分析を行うことは高性能なパソコンが安価で入手できるのでそれほど難しいわけではない。もちろん、最近においては、担当官庁である厚生労働省からも、「厚生年金の給付債務と財源構成」などという形でストック分析結果は参考として出されている¹⁶。ただし、5年に一回の財政再計算や制度改正ときだけでなく、アメリカなどのように毎年年次報告という形で定期的に公表すべきである。さらに、アメリカでは計算の前提が変化した場合の感応度分析が行なわれているが、日本ではないので、感応度分析も公表すべきである。

また、道路関係についても、道路民営化委の活動があったため、ストック分析に不可欠な交通需要予測などの基礎データが飛躍的に出てきた。従来は社会資本整備審議会などほとんど議論されずに、重要な、しかも誤った交通需要数字が決定されてきたが、本来であれば、第三者のチェックもできる専門家会合で計算過程も公開して行われるべきである。道路民営化委がなくても指摘されるべきであった。もっとも、皮肉なことに道路民営化委も重要な民営化への国民負担を客観的かつ数量的に分析できなかった。

もちろん、情報公開法を使えば、計算過程や前提データを入手することは理屈上可能であるが、自ら計算モデルやデータを公表し、第三者も担当官庁のストック分析について検証・計算の再現ができるようにすべきである。

現状では、データ入手の容易性が関係しているかもしれないが、こうした研究者層はきわめて薄いのが実情だ。道路民営化の際にわかったことであるが、国土交通省が行った交通需要見通しに誤りが判明したときに、道路民営化委が第三者に再検証を依頼したが、それに応じたシンクタンクはなかったようだ。

・政策コスト分析の対象拡大と個別政策への適用

現状ではストック分析といえるものに政策コスト分析がある。ところが、政策コスト分析は1999年から毎年定期的に行なわれ、感応度分析も実施されているが、公的年金の場合と同様に、基礎データや計算モデルは誰でも簡単に入手できるようにすることが必要だ。

¹⁶ 1997年頃から、「厚生年金の給付債務と財源構成」は参考資料の形で公表され出した。

さらに、現状の分析は、財投対象事業に限定されているが、政府による保証・保険事業や財投以外の公共投資関係事業など単年度で終了せずに長期にわたって行なわれるものにも、適用すべきである。

現状のストック分析は、政策決定の時にはあまり使われず、財投事業の一部に使われるにすぎない¹⁷。しかし、長期的な観点から政策決定が行なわれ、長期的なキャッシュフローのイン・アウトを考えることができるなら、ストック分析を適用できる。従って、そのタイプを政府事業として政策決定する際には、すべてストック分析を義務付けることも考えられる。ストック分析は定量的であるので、事後のパフォーマンス・チェックの時にも有用である。しかも、公共事業の採択の時に用いられるコスト・ベネフィット分析とも整合的である。

¹⁷ 道路公団や住宅金融公庫の改革の際に、一部の有識者から政策コストを考慮した発言があった。

(参考文献)

先行 7 法人の改革の方向性 (2001 年 11 月 27 日)

<http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/tokusyu/senkou7/index.html>

特殊法人等整理合理化計画 (2001 年 12 月 18 日)

<http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/tokusyu/gourika/index.html>

財政制度等審議会財政制度分科会法制・公企業会計部会公企業会計小委員,[2001], 「民間企業と同様の会計処理による財務諸表の作成と行政コストの開示」

<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryou/zaiseic130619a.pdf>

財務省理財局,[2001], 『財政投融资リポート 2001 別冊 財政投融资対象事業に関する政策コスト分析 (平成 13 年度)』

<http://www.mof.go.jp/zaito/zaito2001cost13.html>

財務省理財局,[2002], 『財政投融资リポート 2002 別冊 財政投融资対象事業に関する政策コスト分析 (平成 14 年度)』

<http://www.mof.go.jp/zaito/zaito2002cost14.html>

財政事情の説明手法に関する勉強会,[2001], 「国の貸借対照表 (試案) 11 年度版」

<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/bs/bs1309.pdf>

--, [2002], 「国の貸借対照表 (試案) 12 年度版」

<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/bs/bs1409.pdf>

U.S. Department of Treasury,[1997], 「1997 Consolidated Financial Statements of the United States Government」

<http://www.fms.treas.gov/fr/97cfs.pdf>

--, [2002], 「2002 Financial Report of the United States Government」

<http://www.fms.treas.gov/fr/02frusg/02frusg.pdf>

国道交通省高速自動車国道の整備のあり方検討委員会, [2001], 第 1 回資料

<http://www.mlit.go.jp/road/singi/kousoku/011031.pdf>

道路関係四公団民営化推進委員会 第 3 回 国土交通省提出資料 2002 年 7 月 1 日

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/road/dai3/3siryou2.pdf>

道路関係四公団民営化推進委員会 川本祐子委員提出資料 2002 年 10 月 22 日

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/road/dai25/25siryou11.pdf>

道路関係四公団民営化推進委員会 第26回 議事録 2002年10月29日

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/road/dai26/26gijiroku.pdf>

道路関係四公団民営化推進委員会 意見書 2002年12月6日

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/road/kouhyo/1206iken.html>

道路関係四公団民営化の基本的枠組みについて 政府・与党申し合わせ 2003年12月22日

<http://www.mlit.go.jp/road/press/press03/20031222/2.pdf>

日本道路公団

行政コスト

<http://www.jhnet.go.jp/press/rel/2001/09/28/index.html>

政策コスト

<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/tosin/zaitoa130627/19.pdf>

住宅金融公庫

行政コスト

<http://www.jyukou.go.jp/annai/cost.htm>

政策コスト

<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/tosin/zaitoa130627/01.pdf>

Aschauer, D.A., [1989], "Is Public Expenditure Productive?" *Journal of Monetary Economics* 23 : North-Holland.

Alesina, Alberto and Perotti, Roberto, [1995], "The Political Economy of Budget Deficits," 42 *International Monetary Fund Staff Papers* 1-31.

Doi, Takeo and Takeo Hoshi, 2002, "Paying for the FLIP" in Magnus Blomstrom, Jennifer Corbett, Fumio Hayashi and Anil Kashyap eds., *Structural Impediments to Growth in Japan*, University of Chicago Press.

Stiglitz, Joseph E., [1989], "On the Economic Role of the State," in Joseph E. Stiglitz et al., *The Economic Role of State*, Oxford: Basil Blackwell.

Kornai, Janos, [1980], *Economics of Shortage*, Amsterdam: North-Holland.

Sappington David E. M., and Stiglitz, Joseph E., [1987], "Privatization, Information and Incentives," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, No. 4, Summer.

Takahashi, Yoichi, [2000], "Does Discipline by SOE Bonds Work? -Japan's Experience with

Zaito Reform" at the OECD meeting on January 2000

(<http://www.oecd.org//daf/corporate-affairs/privatisation/country-programmes/in-China/takahashi.pdf>).

--, [2004], "Will Japan Go Bankrupt?," Waseda Economic Papers forthcoming

猪瀬直樹, [2001], 「構造改革とは何か」, 小学館

岩田一政・深尾光洋編, [1998], 『財政投融资の経済分析』(日本経済新聞社)

片桐幸雄, [2003], 「藤井総裁の嘘と専横を暴く」, 『文藝春秋』2003年8月号,

官僚研究グループ「交通需要かさ上げ国交省の数字操作が判明」『週刊エコノミスト』2002年10月29日号

小西砂千夫, [2003], 「政府のバランスシートから財政運営に必要な情報を読みとる」財政制度等審議会

第4回公会計基本小委員会2003年3月6日

竹中平蔵、石川達哉,[1991], 「社会資本ストックの経済学」, 『経済セミナー』1991.5月号, 日本評論社

高橋洋一,[1998], 「財政投融资の改革の方向」, 岩田一政・深尾光洋編『財政投融资の経済分析』, 日本経済新聞社

--, [1999], 「バランスシート分析なき年金改革論議の大間違い」, 『週刊ダイヤモンド』1999年12月4日号

--, [2002], 「特殊法人改革における公会計分析及び経済分析の活用について」, 国際税制研究No.8 2002, 財団法人納税協会連合会

--, [2003], 「財政投融资の将来負担」『ESP』2003年5月号, 56-59頁

--, [2003], 「財政投融资の将来負担 - 星・土居論文の反論として」日本財政学会第60回大会報告

土居丈朗, [2002], 「財政投融资対象機関の健全性と財政投融资の不良債権の推計」日本財政学会第59回大会報告論文

土居丈朗, [2003], 「特殊法人「不良債権」の実態」, 『文藝春秋』2003年5月号

星岳雄・土居丈朗, [2002], 「財政投融资の健全性」, 『ESP』2002年7月号, 34-38頁

吉野直行他,[1998], 「公共投資の経済効果に関する実証研究」, 建設省建設政策研究センター

PHP研究所, [2003], 「政府金融リストラプラン」