

財政危機と「負の資産」処理

— 日本国有鉄道清算事業団長期債務問題 —

日本は今、国債だけで242兆円（96年度末予定残高ベース）、これに借入金や地方債を含めると400兆円を超える公的な債務を抱え、主要先進国の中でも最悪の財政状況に至っている。そうした危機的状況の中で、さらに過去の負担繰り延べ措置により積み残されてきた大きなツケが現実のものとなって国民にのしかかってこようとしている。その代表的な存在が、27.6兆円に膨れ上がった日本国有鉄道清算事業団（以下「国鉄清算事業団」と略す）の長期債務である。この長期債務を処理するため実施されてきた土地等旧国鉄所有資産の売却目標期限が97年度に迫る中で、処理しきれない長期債務を財政的にどう解決するか国民全体で判断しなければならない時を迎えている。

国鉄清算事業団の長期債務は、87年中曽根内閣において旧国鉄がJR各社に分割民営化される際、それまで抱えていた累積債務を棚上げする措置として、清算会社である国鉄清算事業団に引き継がれたものである。国鉄が民営化された87年時点で抱えていた累積債務の残高は37.1兆円に達していた。このうち、11.6兆円については新事業体であるJR各社のうち収益基盤が比較的強いと見られた東日本・東海・西日本に、JR貨物を加えた4社が継承し、残りの25.5兆円を国鉄清算事業団が長期債務として引き継ぐ姿となった。この長期債務を国鉄清算事業団に引き継がれた旧国鉄所有の土地とJR各社の株式を売却した収益で返済し、さらに残ると見込まれる債務14兆円弱を国民負担とする予定となっていた。予定どおり土地や株式の売却が進んだとしても、長期債務の最終的な処理を行うためには、消費税率にして6%弱の増税を必要とする姿となっていたのである。むしろ、処理計画を策定した段階では、持続的な経済成長とインフレを期待し、右肩上がりの不動産神話を前提に、当初予定以上の価格で土地・株式が売却できることを期待していた点は否めない。

しかし、バブル経済崩壊を経て、国鉄清算事業団の抱える土地の評価額は期待に反して大きく下落、現状では10兆円を下回るに至っている。このため、資産売却が進まない状況の中で、債務の利払いが嵩み、当初予定していた総額7.9兆円の債務利子の支払いはすでに10兆円を超え、長期債務残高は87年時点の25.5兆円から27.6兆円へと逆に増加する状況に陥ってしまったのである。「土地、株式等の資産の適切かつ効果的な処分を進め、自主財源の増大を図り、極力国民負担の軽減に努める」とした88年1月の閣議決定事項には逆行する結果となったのである。現在の土地等の評価に基づく97年度の長期債務最終処理目標時点で少なくとも消費税8%分に相当する20兆円程度の国民負担を求めなければならない計算となる。その金額は、住専処理に必要な財政資金投入額一人当たり6000円弱を遥かに

上回り、17万円近くに達する。

過去最悪の財政危機に加えて、繰り延べられてきた負担の処理が迫られている。現実的な処理方法としては、基本的な長期債務処理のスタンスは変えず97年度の最終処理期限を延長することが考えられる。しかし、こうした方法だけでは経済が成熟期を迎え、デフインフレが続くと見込まれる下で、単に処理の先送りを繰り返すだけで状況をさらに悪化させる。すでに、国鉄清算事業団の資金繰りのために、郵便貯金・年金等の資金が10兆円以上投入されているほか、一般会計からの国庫補助も毎年度実施されている(96年度予算でも536億円の国庫補助が予定されている)。財政危機が深まる中で、こうした巨額の債務を棚上げし続けることにも限界が生じ始めている。97年度にはこのほか、厚生年金統合に向けたJR各社の共済持参金に対する国鉄清算事業団負担分が発生する。

国鉄清算事業団問題を巡って指摘される点は、次の3点である。まず第1は、拡大偏重的政策思考の転換である。新幹線の既存営業距離1836キロの8割に相当する1450キロの整備新幹線建設に向けた財政的検討を優先させるのではなく、過去の赤字処理に向けたプロジェクト検討会を国会に設置し、開かれた場で国民的に議論する必要がある。

第2は、土地政策の問題である。国鉄清算事業団長期債務処理遅延の底流には、日本の土地政策のひずみが存在する。建築規制等土地利用の規制緩和を図り、土地の資産価値ではなく利用価値を高めることが必要となる。その際重要なことは、床面積や容積率の見直し等土地の有効活用を高めることで地価そのものを安定させ、土地の付加価値を向上させることである。そのうえで、貴重な国民の資産でもある国鉄清算事業団保有の土地の債券化等を進めることも必要となる。

第3は、最終的な国民負担のあり方である。負担の繰り延べ措置は、JR各社のサービス改善という姿で国民が受益を先取りしながら、しかるべき負担を免れていたことを示している。財政再建に向けた行政当局の一段の努力は当然のこととして、先取りしたサービスに対する対価を国民的に負担することは不可避の課題といえよう。

もっとも、国鉄清算事業団以外にも、本州四国連絡橋公団や国有林野事業等、特殊法人や特別会計で抱える「負の資産」は今後順次顕在化する。こうした負の資産を着実に処理していくためには、将来的に過度に財政に依存しない体質を国民全体で築き上げ、単に国債残高の増加や高齢化社会を睨んだ歳出の効率化にとどまらない抜本的な行財政改革を実現、効率的な「小さな政府」を生み出す努力が求められている。

(96.4.8)