

V 特殊法人・特別会計改革と 財政投融资計画

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

1 住宅金融公庫向けは大幅削減

2004年度の財政投融资計画は20兆4,894億円であり、前年度比で16.9%削減されている。財投計画の前年度比削減は5年連続である。財投計画の前年度比削減率は、00年度（01年度に廃止された資金運用事業を除く一般財投分）4.8%、01年度15.0%、02年度17.7%、03年度12.6%と推移しており、04年度の削減率はこの5年間で02年度に次いで高い。当初ベースの一般財投規模が最大であったのは1996年度の40兆5,337億円であり、これと比較して03年度計画の規模は半減している。

財投計画の大幅な削減を対象機関の面からみると、住宅金融公庫向けが03年度の2兆947億円から1,456億円へ激減している点が目につく（表1参照）。住宅金融公庫向けは00年度当初計画では10兆3,871億円で地方公共団体を上回って最大の対象機関であった。住宅金融公庫は、民業補完の観点から融資事業を大幅に縮小し、民間の貸出債権を買い取って証券化する業務に特化しつつあり（03年10月から民間金融機関による「公的支援住宅ローン」としてスタート）、それに対応して財政投融资への依存度は急速に低下している。

住宅金融公庫向けを除くと03年度の財投計画は20兆3,438億円で前年度の21兆3,168億円と比

較して4.6%しか削減されていない。この削減率は01年度と02年度には13.3%、9.7%と大幅であったが、03年度は2.3%にとどまり、住宅金融公庫向けを除くと財投計画の縮小にブレーキがかかっている。

住宅金融公庫向けが零細な金額まで急減したので、抜本的な特殊法人改革が実施されるか、対象機関の資金調達面での財投依存度の低下がなければ、来年度以降、財投計画が縮小される余地は狭まっている。

2 主要な資金ルートは財投債・財政 融資資金

01年度に実施された財投改革の当初の狙いは、「市場」による特殊法人改革であった。目玉は各財投機関が発行する政府保証のない公募債券（「財投機関債」）であった。資金運用部資金に替えて存在意義を失った機関は金融市場からの「財投機関債」を資金調達の中核に据えることにより、存在意義を失った公団・公庫等は、金融市場で資金を調達することが困難となり、縮小・廃止を余儀なくされるというシナリオである。

01年度改革により、郵便貯金や年金積立金の資金運用部に対する全額預託義務は廃止され、原則として金融市場を通じて自主運用を行うことになった。簡保積立金についても、財投対象機関に

表1 2004年度財政投融资計画の使途・対象機関

億円/％

	財政投融资計画			(参考) 貸付規模・事業規模		
	2004年度	2003年度	伸び率	2004年度	2003年度	伸び率
合 計	204,894	234,115	-12.5	386,024	411,421	-6.2
1. 住宅関連機関	12,603	30,115	-58.2	57,387	68,489	-16.2
うち住宅金融公庫	1,456	20,947	-93.0	49,138	59,493	-17.4
(独) 都市再生機構	11,147	9,168	21.6	8,249	8,996	-8.3
2. 中小企業関連	40,258	43,610	-7.7	74,305	74,305	0.0
うち国民金融公庫	27,500	30,500	-9.8	36,805	36,805	0.0
中小企業金融公庫	12,658	13,010	-2.7	19,000	19,000	0.0
3. その他の公庫・銀行	22,644	24,538	-7.7	36,585	37,195	-1.6
うち国際協力銀行	10,764	11,908	-9.8	18,400	18,800	-2.1
日本政策投資銀行	8,750	9,050	-3.3	11,780	11,780	0.0
4. その他の独立行政法人等	42,389	43,642	-2.9	42,904	46,587	-7.9
うち日本道路公団	22,130	22,130	0.0	13,275	14,423	-8.0
首都高速道路公団	4,478	4,690	-4.5	2,453	2,506	-2.1
阪神高速道路公団	2,625	3,704	-29.1	1,158	1,419	-18.4
(独) 福祉医療機構	3,989	3,833	4.1	7,097	6,487	9.4
(独) 日本学生支援機構	3,067	2,276	34.8	4,316	3,405	26.8
小 計	117,894	141,905	-16.9	211,181	226,576	-6.8
5. 地 方	87,000	92,210	-5.7	174,843	184,185	-5.4
うち地方公共団体	73,200	76,900	-4.8	174,843	184,185	-5.4
公営企業金融公庫	13,800	15,310	-9.9	(16,140)	(17,800)	(-9.3)

注：(独)は独立行政法人の略。

出所：財務省「平成16年度財政投融资計画の概要」(平成16年度予算政府案資料)2003年12月24日。

対する融資が廃止され、原則として金融市場を通じて自主運用を行うことになった。

改革により資金運用部は廃止されたものの、財政融資特別会計において国債の一種である財投債を発行する方式が導入された。郵便貯金や年金積立金の財投債への運用は自主的に金融市場を通じて行われるとされているが、一定期間は激変緩和措置が採られるために、実質的には従来の資金運用部のルートとあまり変わらない。

問題は財投債・財政融資特別会計と財投機関債(財投計画外)のいずれが主な資金ルートとなるかである。財投機関債の発行予定額は03年度の3

兆3,799億円から04年度には4兆4,046億円へ1兆円強増大する(表2参照)。一方、財投計画の原資のうち財政融資資金(財投債による資金調達)は02年度の16兆8,412億円から03年度の14兆1,263億円へ2兆7,149億円減少する。03年度に財政融資資金に郵便貯金・簡保積立金の地方自治体向け直接融資を合わせた財政融資は16兆263億円で財投機関債発行予定額の3.6倍に達しており、依然として資金運用部の機能を引き継いだ財投債・財政融資特別会計が主な資金ルートとなっている。財投改革を通じて特殊法人をドラスティックに改革するというシナリオは実現していない。

表2 財投計画の原資と財投機関債発行予定額

位：億円

	財投計画 ・原資 合計	財政融資				産業 投資	政府 保証	(参考) 財投 機関債
		小計	財政融 資資金	郵便 貯金	簡保 積立金			
2001	325,472	287,448	261,148	10,000	16,300	790	37,234	11,058
2002	267,920	235,721	210,021	9,800	15,900	367	31,832	27,072
2003	234,115	194,612	168,412	10,000	16,200	447	39,056	33,799
2004	204,894	160,263	141,263	7,000	12,000	805	43,826	44,046

出所：2001年度と2002年度については『図説 日本の財政』2001年度版、2003年度と2004年度については財務省「平成16年度財政投融资」（平成16年度予算政府案資料）2003年12月24日。

3 独立法人化を中心とした特殊法人等 改革

01年6月22日に施行された「特殊法人等改革基本法」に従い特殊法人・認可法人163法人の見直し作業が進められた。同年12月19日に閣議決定された「特殊法人等合理化計画」では、01年12月1日に完全民営化されたJR3法人を除く160の特殊法人及び認可法人を対象に、事業及び組織形態の見直し内容が定められた。同計画では14法人を02年度から民間法人化、46法人を共済組合類型の法人として整理、1法人を03年3月末に廃止するとした。

残りの99法人のうち36法人が03年度中に設立された又は設立を予定している独立行政法人に組織形態が変わる。次いで13法人が04年度中に設立を予定している独立行政法人に組織形態が変わる。04年度末までに組織形態が変わるのは59法人であり、うち独立行政法人化が49法人で大半を占める。

公団と公庫の組織形態の変更は次の通りである。(独)は独立行政法人である。

日本鉄道建設公団→(独)鉄道建設・運輸施設整備支援機構(03年度)

水資源開発公団→(独)水資源機構(03年度)

緑資源公団→(独)緑資源機構(03年度)

都市基盤整備公団、地域振興整備公団→(独)都市再生機構(04年度)

新東京国際空港公団→(特殊会社)成田国際空港株式会社(04年度)

中小企業金融公庫、中小企業総合事業団→(独)中小企業基盤整備機構(04年度)

一般会計及び特別会計から特殊法人等向け財政支出は03年度の3兆1,659億円から04年度の1兆4,123億円へ1兆7,537億円、55.4%も減少した。他方、03年度に設立し、または今後設立を予定している独立行政法人等に対する財政支出が2兆6,904億円ある。特殊法人等と独立行政法人への財政支出の合計をみると、03年度に対し412億円減額したにすぎない。独立行政法人化を中心とする特殊法人改革は、「看板の塗り替え」という性格が色濃く、目立った財政負担の軽減効果を発揮していない。

4 整備計画の枠組み内での道路公団

民営化

03年度に特殊法人等改革で焦点となったのは道路4関係公団民営化であった。12月22日、道路関係4公団民営化に関する政府・与党協議会が基本的枠組みを決定した。小泉首相は大幅なコスト削減、料金の平均1割値下げなど、道路関係4公団民営化推進委員会（以下、民営化委員会と略す）の意見を8割方聞いたと自らの主導性を力説している。

02年12月に民営化委員会が提出した最終報告の核心は「新会社は当初10年間程度のリース後は機構から資産を買い取る。その時点で機構は解散する」ことにあった。資産を買い取り、自らのものとするにより、民営化新会社は国の関与を排除して実質的な経営責任を負うから、採算性を度外視した新規建設よりも債務返済を優先することになる。

公団民営化で高速道路整備計画の全線整備が妨げられることをおそれた国土交通省、自民党「道路族」議員らは、03年3月に直轄方式による高速道路整備を可能とする法案を成立させた。国と地方自治体の道路特定財源を原資として高速道路を整備し、利用は無料とするものである。03年12月25日の国幹会議（国交相の諮問機関）では、高速道路整備計画（9,342km）の未整備70区間（1,999km）のうち27区間（699km）を第一次指定区間として決定した。

直轄方式のみでは整備計画の達成が困難であることから、国土交通省・自民党「道路族」議員は03年12月23日に道路四公団民営化の枠組みを決定し、民営化新会社による保有・債務返済機構買い取りを封じた。基本的枠組みに関連して、国土交通省は民営化新会社が機構に支払うリース料を建設資金と関係なく通行料収入をもとに算出することを決めた。通行料収入が少ない不採算路線を

建設した場合にはリース料が少なくなるため、リース料負担の面から民営化新会社が新規建設への歯止めとなることは期待できない。

この方式で整備計画のうち直轄方式によらない路線の全線整備が進められると、保有・債務返済機構に債務が累積し、旧国鉄や本四連絡橋公団の債務のように、国の国債への付け替えを通じて国民の負担となる可能性が高い。

5 特別会計の見直し

03年11月26日の財政制度審議会において、特別会計について基本的考え方を整理するとともに、全ての特別会計を対象として、50項目を上回る具体的方策の提言が行われた。

提言を受けて04年度予算編成から①事業の見直しや事務費の削減、②一般会計繰入れの減額や手数料の改定、③省庁別財務書類作成の具体化などアカウントビリティの強化、④特別会計として区分経理を行う必要性についての検討、など具体的方策に着手した。

見直しによる歳出削減額が大きいのは、労働保険1,578億円（雇用保険3事業や事業主に対する各種助成金等の見直し）、道路整備1,169億円（高規格幹線道路、地域高規格道路を除く小規模な一般改築事業を縮減、事業を重点化）、産業投資648億円（民活法対象事業の大半、リゾート法対象事業、地方道路公社事業の縮減等による一般会計からの繰入れの削減）、食糧管理470億円（米の生産調整関連事業を一般会計で直接措置）、石油及びエネルギー需給構造高度化対策445億円（一般会計からの繰入れの削減）である。03年度予算でみると、特別会計予算総額は369兆2,975億円で一般会計予算総額（81兆7,891億円）の4.5倍の規模になっている。特別会計の予算規模から見ると、見直しによる歳出削減の規模はあまりにも零細である。

日本の財政の特徴は、一般会計の他に32の特

別会計、9の政府関係機関予算と国会の議決を必要とする「予算」が多数にのぼる上に、国会の議決を必要としない公団、公庫、事業団、独立行政法人など政府関係機関以外の予算が多数あり、各予算の間に複雑な資金の繰出・繰入があつて、「透明性」が決定的に欠如していることである。

特別会計改革の基本的な方向は、予算の透明性確保のために、①特別会計を廃止して、一般会計で処理する会計、②一般会計に予算計上した上で特別会計に繰入れる方式を止めて、財源

を特別会計に直入すべき会計、③現行の一般会計・特別会計間の資金の繰入・繰出を存続すべき会計に整理することである。①には道路特定財源の廃止と「道路整備特別会計」の廃止、②には地方自治体の「共有財源」としての性格をもつ国税の交付税原資分を「交付税及び譲与税配付金特別会計」に直入することがあげられる。③には「国債整理基金特別会計」や社会保険関連の3特別会計（「厚生保険」、「国民年金」、「労働保険」）があげられる。

（まちだ としひこ）

