

[各論 V] 改革の進展が焦点の 特別会計・財政投融资

浅羽 隆史

白鷗大学法学部助教授

● 構造的問題を抱える特別会計

財政法は、予算単一を原則としている。これは、予算全体を一つの会計で見渡せるようにすることで、財政の健全性の確保や、財政民主主義のもとでの国民に対する明確性の担保などを目的としている。このような考え方にもとづき、一般会計が設置されている。

一方、特別会計は、一般会計と一体で経理した場合、明確性が妨げられ、かえって健全性を損なうような場合に限り設置できる。設置が認められるのは、国が特定の事業を行なう場合や、特定の資金を保有してその運用を行なう場合、そして、特定の歳入を特定の歳出に充てる場合で区分経理の必要性が認められる場合である。特別会計は、あくまで予算単一の原則の例外的な存在である。

しかし、例外とはいえ、規模、内容いずれをみても、無視できない重要性をもつ。特別会計は31会計にのぼり、2006（平成18）年度の歳出予算案の単純合計は460兆円で、一般会計の6倍弱になる（図参照）。

ただし、明確性や健全性を図る目的で設置されているにもかかわらず、複雑で分かりづらい、予算を見ても財政の実態がわからないといった問題がある。また、特別会計のなかには、その存在が疑問視されるものも含まれる。

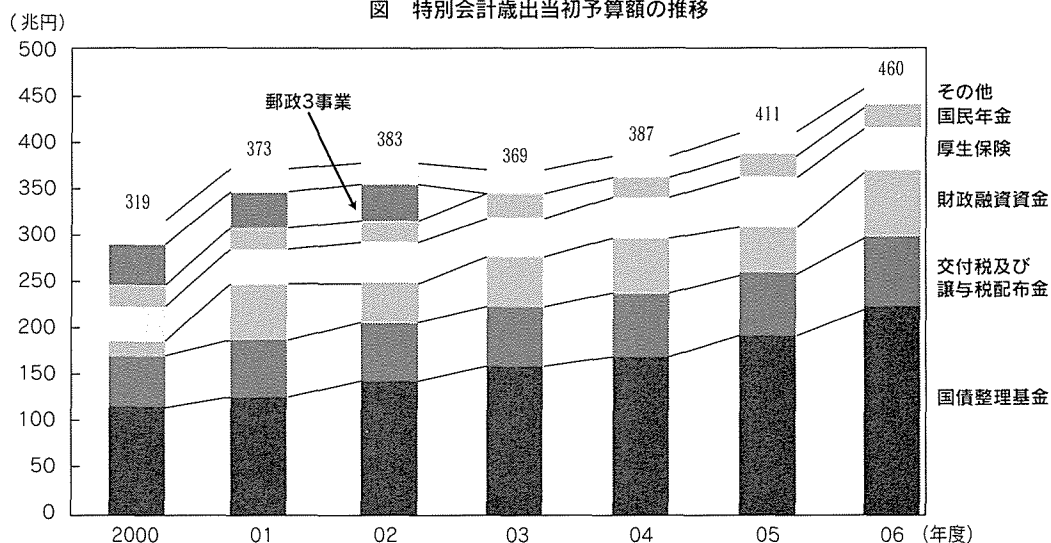
たとえば、2006年度予算案において、一般会計からの繰入金歳入の過半を占める特別会計が6会計ある。これは、公共事業関係の特別会計が多い。とくに治水特別会計や港湾整備特別会計では、一般会計からの繰入金が70%超となっている。こうした特別会計は、地方公共団体からの国直轄事業負担金など特殊な財源を有しているが、その割合は低く、一般会計と区分経理する必要性は乏しくなっている。

特別会計の複雑さは、会計数の多さからだけではない。特別会計のなかには、会計内をさらに区分経理しているものも多く、最多の食糧管理特別会計では7勘定にのぼる。こうなると、資金の流れを正確に把握し、国の財政全体の状態をつかむことは容易ではない。2006年度特別会計の歳出予算案の単純合計460兆円に対して、純計額は225兆円にすぎない。これは、会計内の取引や特別会計間の取引の大きさと複雑さを物語るものである。

その他、特別会計の財政の実態をわかりづらくさせている理由の一つに、借入金や剰余金など特別会計の例外規定の存在があげられる。各特別会計法にもとづき、2006年度予算案では、9会計が借入金等（一時借入金を除く）に依存している。

もちろん、絶対に特別会計が借入金等に依存してはいけない訳ではない。たとえば、国債整理基金特別会計のように、借換債発行による公債金収

図 特別会計歳出当初予算額の推移



注：1. 財政融資資金特別会計は、2000年度まで資金運用部特別会計。

2. 各特別会計の歳出予算案を単純合計したもの。

出所：財政制度等審議会「特別会計の見直しについて」。

財務省主計局「特別会計の見直しについて」(平成18年度政府案) 2005年12月。

入が歳入のなかで最大項目となるのは当然だろう。しかし、そうした本来の目的で借入金等が多い場合は異なる特別会計でも、借入金は多い。交付税及び譲与税配付金特別会計、国有林野事業特別会計、そして石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計まで、借入金が歳入の中で最大となっている。国家財政の健全性の確保や国の債務のわかり易さという面を考えれば、特別会計における借入金はできるだけ避けるべきであろう。

剰余金の処理について、ルール上、一般会計では1/2以上を国債償還財源に充てたうえで、翌年度の歳入に繰り入れる（実際には国債償還財源に充当しないことも多い）。特別会計では、翌年度に全額を繰り入れるか、積立金として財政融資資金に預託されて運用される。そのため、多額の剰余金繰り入れがあったり、必要以上に積立金を保有する特別会計がある。たとえば、農業経営基盤強化措置特別会計の2006年度予算案では、歳入の2/3強が剰余金で占められている。

● 特別会計改革の方向性

このような特別会計の実態から、改革は不可欠であった。そして、2005年12月24日閣議決定された「行政改革の重要方針」において、今後の特別会計改革の方向が示された。そこでは、小さくて効率的な政府を特別会計においても目指すとして、以下のような改革方針が掲げられている。

- ①資産・負債や剰余金等のスリム化で、5年間合計20兆円程度の財政健全化への貢献
- ②純計額で表示の所管別や主要経費別の予算参考資料を法定資料に含める等、財務状況の透明化
- ③例外規定等を整理。会計情報を統一し、企業会計に準じて資産・負債を開示。また、設置要件の厳格化や、5年ごとの見直し条項を導入

そして、今後5年間を用途に、全31会計を1/2から1/3程度に縮減するとしている。縮減の方策は、廃止、独立行政法人化等、一般会計に統合、

特別会計同士の統合などが検討される。また、改革過程において、透明性の確保や民間関係者等の意見聴取、市場化テストの積極的な活用が謳われている。

こうした改革の方向性は、予算単一の原則の例外としての特別会計の本来あるべき姿に戻すものであり、評価できる。しかし、その具体策は著しく不十分である。

たとえば、道路整備、治水、港湾整備、空港整備、そして都市開発資金融通の5特別会計については、2008年度までに統合するとしている。しかし、2006年度予算案でこの5会計を単純合計すると、一般会計からの繰り入れが歳入の57.4%を占める（本来は一般会計を経由すべき揮発油税の直入分を含めれば70.0%）。統合では、単なる数合わせに終わる可能性を否定できない。特別会計内に区分勘定を置けば、実質的にあまり変わらないばかりか、かえって明確性を損なうことになりかねない。よって一般会計への統合を検討すべきであろう。

また、明確に廃止等を打ち出しているのは、国立高度専門医療センター特別会計と産業投資特別会計（社会資本整備勘定を廃止、産業投資勘定は移管）だけである。

一般会計への統合についても、その方向性が明示されているのは、国営土地改良事業、登記、特定国有財産整備の各特別会計だけである。そして、一般会計に統合しても、「区分勘定」のような形であれば、改革の成果は乏しいものになるはずだが、一般会計への完全な吸収は保証されていない。

さらに、多くの特別会計では、「廃止を含め検討する」「平成20年度までに、独立行政法人化を検討する」「平成20年度までに、取り扱いにつき検討する」などといった表現が並んでいる。しかし、数年の検討期間を経て実効ある改革が実現するか疑問の余地は大きい。単なる問題先送りの可能性は否定できないだろう。抜本的な改革に着手するか、今後の展開を注視する必要があるだろう。

● 改革への小さな一歩

こうした観点から再び2006年度の各特別会計の予算案を概観すると、確かに改革の第一歩は確認できるが、本格的な改革の一歩とは言えない。

積立金・剰余金の活用について、2006年度予算案では、13.8兆円を一般会計及び国債整理基金特別会計に繰り入れ、特別会計改革の第一歩の形になっている。なかでも、財政融資資金特別会計は、金利変動準備金として積み立てている23.7兆円のほぼ半分に相当する12兆円を国債整理基金に繰り入れ、国債残高の圧縮に用いる。また、外国為替資金特別会計からは、外貨運用等による剰余金として、1.6兆円一般会計へ繰り入れる。そのほか、産業投資特別会計なども一般会計へ繰り入れる。

一方、特別会計の歳出削減は、独立行政法人向け運営費交付金見直しや予算執行実績の反映などで0.5兆円にとどまる。

このように、2006年度特別会計予算案では、改革の第一歩は踏み出されているものの、比較的手のつけやすい積立金や剰余金の活用が主である。特別会計改革の成否は、やはり今後の制度そのものの見直しにかかっている。

2006年度特別会計歳出予算案は、31会計の単純合計額では、前年度と比べ48兆円増加している。ここから重複經常分を除いた純計額は、2005年度の205兆円から20兆円増である。主な増加要因は、国債整理基金特別会計における国債償還費の増加（純計額28.9兆円）などであり、公共事業などの政策的経費は一般会計同様、おおむね減少している。

個別に見ると、前年度比増加しているのは12会計である。なかでも、国債整理基金特別会計のほか、財政融資資金特別会計、農業共済再保険特別会計、地震再保険特別会計、そして空港整備特別会計で2005年度比1割以上増加している。

表 2006年度財政投融资計画の概要

(単位：億円、%)

区分・機関	2005年度計画	2006年度計画	伸 率
中小企業関連機関	39,172	34,598	△ 11.7
うち国民生活金融公庫	24,900	22,740	△ 8.7
中小企業金融公庫	14,172	11,858	△ 16.3
その他の公庫・銀行	23,118	21,410	△ 7.4
うち国際協力銀行	10,976	10,890	△ 0.8
日本政策投資銀行	8,480	7,544	△ 11.0
農林漁業金融公庫	1,800	1,720	△ 4.4
沖縄振興開発金融公庫	1,112	956	△ 14.0
教育・福祉・医療関連機関	8,523	8,195	△ 3.8
うち(独)福祉医療機構	3,994	3,571	△ 10.6
(独)日本学生支援機構	3,371	3,473	3.0
(独)国立大学財務・経営センター	605	611	1.0
国立高度専門医療センター特別会計	103	134	30.1
その他の機関	41,805	37,343	△ 10.7
うち道路関係6機関	27,983	26,941	△ 3.7
(独)都市再生機構	10,300	7,398	△ 28.2
空港整備特別会計	509	786	54.4
関西国際空港(株)	244	348	42.6
(独)鉄道建設・運輸施設整備支援機構	882	616	△ 30.2
石油及びLNG-需給構造高度化対策特別会計	666	472	△ 29.1
地方	58,900	48,500	△ 17.7
うち地方公共団体	47,200	38,500	△ 18.4
公営企業金融公庫	11,700	10,000	△ 14.5
合 計	171,518	150,046	△ 12.5

出所：財務省「平成18年度財政投融资計画の機関別概要」。

● 縮小が続く財政投融资計画

2006年度財政投融资計画は、合計15.0兆円と2005年度当初計画と比べ2.2兆円、12.5%の大幅な減少となっている(表参照)。これで財政投融资計画は7年連続の減少で、ピークだった1996年度の40.5兆円(一般財投分)の1/3強の水準まで縮小している。この間、用途別分類表でみると、ほとんどの分野で減少している。なかでも大きいのが住宅であり、ピーク時の14.4兆円が2006年度計画では0.9兆円まで減少している。これは、住宅金融公庫廃止の方針を受けたものである。

2006年度財政投融资計画について、財政投融资の対象機関(以下、財投機関)は、2005年度

に42だったものが、政策金融改革の流れのなかで商工組合中央金庫が外れるなど、38に減少する。これは、さまざまな行政改革が一定の成果をあげているといえる部分である。

各財投機関向けの計画額をみると、多くが2005年度に比べ規模が縮小している。なかでも、2006年度地方債計画の削減を反映して、地方公共団体の0.9兆円減少が目立つ。これに公営企業金融公庫を加えた地方分でみると、1.0兆円減となる。これは、2005年度当初計画比17.7%に相当する大幅な減少である。また、民業補完原則の徹底などの理由で中小企業金融公庫が16.3%減になるなど、中小企業関連機関もあわせて11.7%減となっている。

一方、羽田空港再拡張事業の推進などによる空

港整備特別会計（54.4%増）や関西国際空港（株）（42.6%増）の増加が目立つ。そのほか、奨学金貸与人員の増加のため、日本学生支援機構が増加している点にも、2006年度計画の特徴が伺える。

財政投融资の原資では、2006年度計画に大きな変化は見られない。相変わらず、財政融資資金が多くを占める。財政投融资計画全体の減少を反映して、財政融資資金も減少しているものの、原資に占める比率は2005年度計画の64.3%から65.9%へと上昇している。このほか、郵便貯金資金をはじめ、すべての原資が2005年度計画に比べ減少している。

● 財投改革は未だ道半ば

財政投融资計画の規模は大幅に縮小し、対象機関も減少している。財政投融资計画残高も、2006年度末見込みは279.4兆円で、2005年度末見込みを22.5兆円、ピークの2000年度末と比べ138.4兆円それぞれ下回っている。一方、財投機関独自の信用によって発行される財投機関債の発行予定額は、増加している。

このようにしてみると、2001年度にはじまった財投改革は、一見順調に推移しているように思われる。財投改革の目的は、特殊法人等の財投事業の膨張を止め、政策上のニーズにもとづいたう

えで償資金の運用先としてふさわしい一定の収益のあがる事業を対象を限定するといったものであった。そのために、市場メカニズム活用の徹底が謳われていた。

確かに、財政投融资の原資は大きく変わり、以前のように郵貯・簡保・年金といった原資の増加が財政投融资の膨張につながるといった状況はなくなった。そして、民間準拠の財務指標が作成されたり、財投改革の総点検のフォロー・アップもなされている。

さらに、上記のように独自の信用に基づいて発行され、市場から厳しいチェックを受けることが期待されている財投機関債の発行予定額は増加している。しかし、事業規模の小さい財投機関では、財投機関債を発行していないものも多く残る。また、その規模も財政投融资原資と比べると1/3強、財投債と比べても1/2強に過ぎない。そして、そうした低い水準にありながら、2006年度の財投機関債発行予定額の前年度比伸び率は2.0%にとどまっている。そのため、事業の内容が市場から厳しくチェックされるような場面は相変わらず乏しく、市場メカニズムの発揮される部分は限定的である。改革は今だ道半ばであり、今後の進展も不透明である。財投債や財投機関債の位置づけなど、制度的にもさらなる見直しが必要な時期に来ているかもしれない。■