

## [各論V] 景気刺激の財政投融资と 埋蔵金供出の特別会計

浅羽 隆史

白鷗大学法学部准教授

### 増加に転じた財政投融资計画

2009年度の財政投融资計画は、世界同時不況に対応するため、景気刺激を強く意識したものとなっている。まず、規模の面から見てみると、2009年度財政投融资計画の総額は15.9兆円で、前年度に比べ14%の増加である(図参照)。規模そのものの水準は、ピーク時の40.5兆円(1996年度)と比べれば4割程度のものであるが、2008年度まで9年連続で減額となっていたことを考えれば、大きな変化である。

財投機関の自己資金などを含めた貸付規模・事業規模で見ると、こうした傾向はさらに顕著である。2008年度の26.1兆円に対して2009年度は35.2兆円を予定しており、実に35%の大幅増となっている。

一方、財政投融资残高については、2009年度末で205兆円を見込んでおり、2008年度末見通しと比べ13兆円の減少となっている。ピーク時(2000年度)の418兆円と比べると約半分の規模にまで減少することになる。政府は、2015年度までに財政投融资残高を含む国の資産規模について、GDP比で半減する目標を設定している。2009年度は財政投融资計画の増加が見込まれるものの、運用期間が終了するものも多く、財政投融资残高は圧縮される見通しである。

財政投融资計画の原資は、これまでも全体の3分の2程度を占めていた財政融資資金が、2008年度

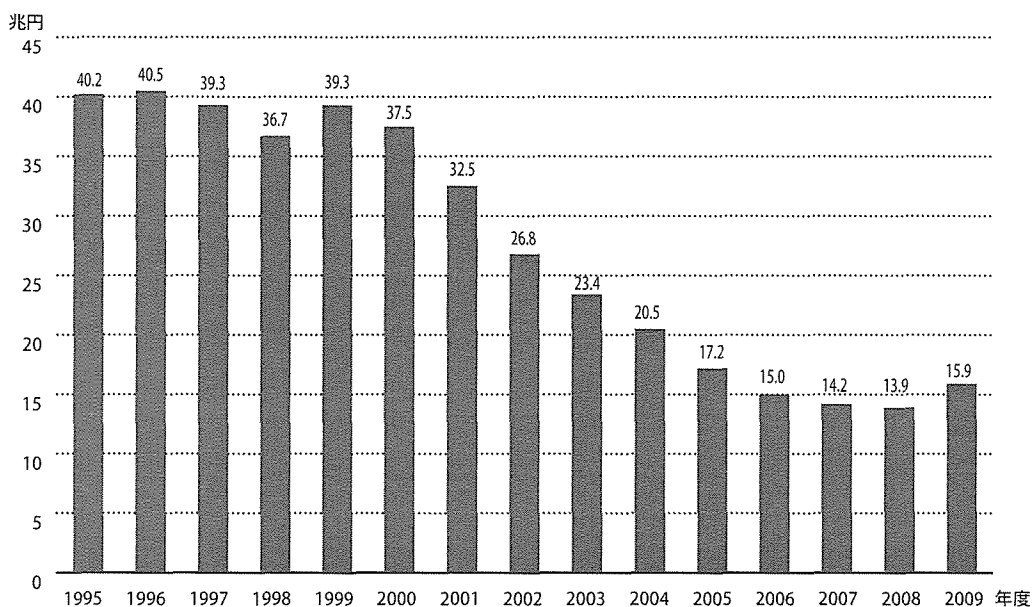
と比べ2.6兆円増加する。ただし、財政融資資金の財源として財投債は減少し、これまでに貸し付けた資金の償還などを財源とした部分が増加している。財政融資資金に次いで規模の大きい政府保証については、国内債、外債ともに2009年度は減少を見込んでいる。

### 中小企業・地方向けの増加が顕著

財政投融资の目的で区分した使途別分類表を見ると、内容面でも景気対策に力点が置かれていることが分かる。とくに資金繰りなどに苦勞する中小企業関連が、前年度比で44%の大幅増となっている。具体的には、中小企業向けのセーフティネット貸付の拡充等が増加の要因となっている。また、産業・技術について、2008年度の0.3兆円が1.3兆円へと急増している。増加の要因は、(株)日本政策金融公庫による中堅・大企業向けの金融危機対応業務実施のために、1兆円が計画されていることにある。一方、2008年度と比較して減少している使途は、12分類のうち住宅、厚生福祉、文教、道路の4分野にとどまっている。

財投機関別に見ると、国民生活金融公庫をはじめ3公庫1銀行が統合してできた、(株)日本政策金融公庫の伸びが顕著である。2008年度の4.2兆円が2009年度には6.4兆円となり、財政投融资計画全体の増加幅を超える伸びとなっている。なかでも、か

図 財政投融资計画（当初）の総額の推移



注：2000年度以前は一般財投分

資料：財務省(2008)「平成21年度財政投融资計画の機関別概要」

つて中小企業金融公庫が担っていた中小企業向け業務が47%増、そして国民生活金融公庫が担当していた国民一般向け業務が37%増と顕著な伸びとなっている。

このほかでは、地方公共団体向けも増大しており、2008年度対比で21%の伸びが計画されている。これは、景気低迷にともなう臨時財政対策債など地方債増発の引き受けを担うものである。また、奨学金の貸与人数増加などを継続的に実施している(独)日本学生支援機構は、前年度比9%増と昨年度に続いて高い伸びとなっている。

### 安易な財投拡大は国民負担増の恐れ

財政投融资が、結果的に景気に影響を与えることは間違いない。そのため、財政投融资計画がある程度経済状況を考慮したものになるのは仕方がないかもしれない。しかし、財政投融资は政府の信用や制度によって調達する有償資金を原資としている。その

ため、財政投融资の対象となるものは、①国民生活に必要な、②民間では手を出せないかできても不十分、という条件に加えて、③一定の収益をあげることができる、ことが求められる。こうした条件が満たされている限り、税や保険料などの国民負担を必要とせずに、国民生活に必要な財やサービスを整備できる。そのため、財政投融资のうち5年以上の長期運用分である財政投融资計画は、予算審議のうえでの参考資料の位置付けで、計画そのものは国会の議決の対象外となっている(ただし、財政投融资特別会計など財政投融资に関連する予算があるため、間接的に財政投融资計画の一部は議決の対象となる)。

しかし、結果として一定の収益をあげることができない場合には、国会で議決していない事項であるにも関わらず、国民の負担になってしまう。財政投融资のために集めた有償資金は必ず一定の金利を付けて返済する必要があるため、財投機関で不良債権が膨らんだ場合には、一般会計からの補てんが必要になる。実際に過去にもこうした事例は見られてい

る。そのため、将来の国民負担につながる恐れがある安易な運用は避け、厳しく精査していくということが2001年度からはじまった財投改革のねらいのひとつでもあった。

通称第2の予算とも呼ばれることがある財政投融資計画だが、それを景気対策に活用することは、よほど運用をうまく行わない限り、将来の財政負担を生じさせてしまう恐れが強い。2009年度について、地方債の引き受けにその心配は無用だろうが、(株)日本政策金融公庫による融資などは、不良債権化する可能性を指摘できる。しかし、現在の貸し渋りの状況では、中小企業などへの融資は必要不可欠な政策である。このように、収益をあげることが期待できない可能性がある政策については、予算で措置しておくべきものである。そうでないと、見えない部分で国民負担が発生するか、不良債権を拡大しないようにするために厳しい融資条件等を設定して必要な資金が回らない恐れがある。

## 特別会計予算は減少

21ある特別会計の歳出を単純に合計した総額は、前年度比3.6%減の355兆円である。2008年度当初予算では前年度対比で微増だったのが、2009年度は減少に転じている。歳入総額についても、5.9%減の371兆円である。歳出と歳入の差額は、いくつかの特別会計において積立金などに充てる目的で、あらかじめ剰余金の発生を見込んでいるからである。総額減少の要因は、国債整理基金特別会計における借換債の発行の減額(当初予算比1.6兆円削減)や、財政投融資特別会計における財投債の発行の減額(当初予算比0.4兆円削減)などが大きい。

特別会計間の重複計上を除いた純計ベースで見ても、5.0%減の169兆円である。2008年度当初予算では3兆円増加していたところから、減少へ転じている。純計ベースで見たものからさらに国債償還や社会保険給付、地方交付税交付金等、各々の論議が別途行われているものを除外した金額でも減少し

ている。2008年度予算において11.2兆円だったが、2009年度予算では10.0兆円と1.2兆円減少している。このうち、地方道路整備臨時交付金の廃止による減少分が0.7兆円にのぼる。また、その他の公共事業を含めると、合計1.2兆円の減少となり、全体の減少分のほとんどが公共事業によって占められている。純計額からさらに除外したベースでは減少が続いており、2009年度もその傾向が維持されたと見ることができている。

このように、単純に規模の面から見れば、特別会計の予算は景気に配慮したものとは言えない。

## 埋蔵金の供出源としての特別会計

2009年度の特別会計が世界同時不況への対応に貢献するとすれば、それは資金面の要素が大きい。いわゆる埋蔵金と称されるもののひとつと言われる財政投融資特別会計の準備金から、4.2兆円を取り崩して一般会計の財源に充てる。使途の内訳は、基礎年金の国庫負担引き上げ2.3兆円、経済緊急対応予備費1.0兆円、地方交付税上積み分のうちの0.5兆円、政策減税穴埋めに0.4兆円である。

このほか、2008年度第2次補正予算においても、財政投融資特別会計の準備金から定額給付金などの財源として4.2兆円充当している。2009年度予算と合計すると、いわゆる埋蔵金の活用は8.4兆円にのぼる。

一連の特別会計改革では、透明性や必要性、さらに規模の点で議論のあった剰余金や積立金も狙上にのぼった。剰余金は、翌年度に繰り越す必要があるもの以外は、一般会計に繰り入れることができたようになった。積立金は、必要な水準を定め、それよりも多くの積み立てをしないようになった。そして、財政投融資特別会計の積立金が所定の金額を超える場合には、国債整理基金特別会計へ繰り入れて国債発行残高の圧縮に充当することができるようになってきている。

実際、2008年度の当初予算では、積立金の活用

についてもこうした改革の成果を具体化した形になっていた。財政投融资特別会計に置かれている金利変動準備金のうち9.8兆円を取り崩し、それを国債整理基金特別会計に繰り入れることで、その分の国債発行残高を圧縮する予定であった。しかし、第二次補正予算で定額給付金などに流用するため、それは7.2兆円に縮小されている。

年金積立金などを除き、政府が金融資産を保有する意義は小さく、必要性の乏しい資産であれば、それを負債の圧縮に利用して、いわゆるバランス・シートを軽くすることは適当な政策である。しかし、それを特定の時期の歳出に充当して、新規国債発行額を圧縮するというのは、望ましい方策ではない。もちろん、新規国債発行額を縮小しても、満期が来た国債を現金償還して借換債発行額を縮小しても、結果的に国債発行残高は同じになる。しかし、予算を単年度で作成し、毎年度国会における議決を求めているのは、財政の明確性などの観点からである。いわゆる埋蔵金を債務圧縮に利用することは首肯できても、それによって予算の実像を見えにくくすることは望ましくない。そうして見ると、2009年度予算のいわゆる埋蔵金の活用の手法は、大いに問題がある。

特別会計については、これまで会計の透明化や積立金の活用などで一定の成果が見られてきた。しかし、2008年度第2次補正予算案や2009年度当初予算における方策は、そうした成果を後退させるものである。

## 2009年度中は特別会計の統廃合はなし

2007年度から進められてきた特別会計の改革は、ひとまず小休止の状態である。2007年通常国会に

おいて成立した「特別会計に関する法律」にもとづき、特別会計の統廃合が進められてきたが、2009年度当初予算段階での統廃合はない。

ただし、2009年度末をもって船員保険特別会計と労働保険特別会計は統合され、新たな労働保険特別会計となる。また、国立高度専門医療センター特別会計は独立行政法人化され、特定国有財産整備特別会計は一般会計に含まれるようになることが予定されている。この結果、特別会計の数は、2006年度に31あったものが2007年度に28となり、2008年度および2009年度は21、2010年度に18となる予定である。そして、統廃合の終了年度とされている2011年度に17まで減少する予定となっている。

ただし、特別会計の統廃合については、依然として課題が残っている。2008年度には、公共事業関連の5特会の統合によって、社会資本整備事業特別会計がスタートした。しかし、社会資本整備事業特別会計となる公共事業関連の5つの特別会計について、都市開発資金金融通特別会計以外はすべて個別の勘定として残された。これでは数合わせにすぎず、実質的な意義は乏しいと言わざるを得ない。そもそも社会資本整備事業特別会計には、港湾勘定や治水勘定のように一般会計からの繰り入れに多くを頼るものが多い。2009年度予算案での詳細は不明だが、2008年度予算と大差ないのであれば、一般会計からの繰り入れが特別会計全体の歳入の過半を占めることになるであろう。なかでも、とくに一般会計から多くの財源に依存する港湾勘定や治水勘定は、予算単一の原則に基づき一般会計で一体処理すべきである。結果として統合が、そうした勘定の温存につながっており、もう一段の改革が必要である。■