

ISSUE BRIEF

特別会計の整理合理化

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 564(2007. 2.14.)

はじめに	「特別会計に関する法律案」の概要
制度概要と改革の経緯	1 法律構成
1 特別会計制度の概要	2 特別会計の統廃合
2 近年の改革の経緯	3 一般会計と異なる取扱いの整理
3 平成 18 年度予算及び 19 年度予算案における改革	4 財政融資資金貸付金の証券化
	5 特別会計に係る情報開示
	おわりに

昨年 5 月に成立した「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」(平成 18 年法律第 47 号)により、平成 18 年度から 22 年度の 5 年間にわたる特別会計改革の道筋が示された。この法律は、平成 17 年末に閣議決定された「行政改革の重要方針」を踏まえ、行政改革の基本的な方針や推進方策を定めたものである。このうち特別会計改革については、その主要部分(特別会計の統廃合や、一般会計と異なる取扱いの整理など)を実行に移すために、さらなる法整備を行うことが定められた。これを受けて政府は、第 166 回国会(常会)に「特別会計に関する法律案」を提出している。

本稿では、この法案の提出に至るまでの特別会計改革の経緯と、同法案の概要について説明した上で、改革の課題について整理を行う。

財政金融課

まつうら しげる
(松浦 茂)

調査と情報

第 5 6 4 号

はじめに

平成 18 年 5 月に成立した「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」(平成 18 年法律第 47 号。以下「行政改革推進法」という。)により、平成 18 年度から 22 年度の 5 年間にわたる特別会計改革の道筋が示された。行政改革推進法は、一昨年末の「行政改革の重要方針」(平成 17 年 12 月 24 日閣議決定)を踏まえ、行政改革の基本的な方針や推進方策を定めたものである。このうち特別会計改革については、その主要部分を実行に移すために、さらなる法整備のスケジュールが示された。すなわち、行政改革推進法の施行(平成 18 年 6 月 2 日)から 1 年以内を目途に、特別会計の統廃合や、一般会計と異なる取扱いの整理などについて、法整備を行うこととされた。これを受けて政府は、第 166 回国会に、「特別会計に関する法律案」を提出している。本稿では、この法案の提出に至るまでの改革の経緯と、同法案の概要について説明し、併せて改革の課題を整理する。

制度概要と改革の経緯

1 特別会計制度の概要

国の会計は本来、通覧性の観点から、一つの会計(一般会計)で経理することが望ましいとされている。歴史的には、18 世紀の英国において、特別会計のみが分立していた状態から、これらを統合した会計(統合国庫資金)を設け、議会による予算の統制が有効に行われるようになった点に、一般会計の意義があると論じられている(統一性の原則)¹。この統一性の原則に対して、現在のように国の行政活動の範囲が広範かつ複雑になると、単一の会計では、特定の事業における受益と負担の関係が不明確になるなど、かえって適切な計算、整理ができない場合がある。そうした場合に、特別会計を設ける意義があるとされている²。

「財政法」(昭和 22 年法律第 34 号)では、国が、特定の事業を行う場合、特定の資金を保有してその運用を行う場合、特定の歳入をもって特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合に、法律により特別会計を設置することが認められている(第 13 条第 2 項)。この規定に基づき、特別会計ごとに個別の設置法が制定されており、平成 18 年度時点で、31 の特別会計が設けられている。特別会計にも財政法は適用され、予算編成、国会審議など基本的な財政処理手続は一般会計と同様である。しかし、各特別会計において必要がある場合は、財政法と異なる定めをなすことが認められており(財政法第 45 条)、各特別会計法により、弾力的な予算執行など、一般会計とは異なる特例的な処理が行われることがある(以下の 5~7 ページの -3 参照)。

平成 19 年度予算案では、特別会計の歳出総額は 362 兆円(前年度比 99 兆円減)と、一般会計(83 兆円)の 4 倍を超える規模を有する。歳出総額から、会計間・勘定間取引を除いた純計額でも 175 兆円(前年度比 50 兆円減)と、一般会計の純計額(34 兆円)の 5 倍を超える予算規模である。

¹ 神野直彦『財政学』有斐閣、2002、p.94；富田俊基「エドモンド・バークによる特定財源制度改革」『金融財政事情』2668 号、2005.10.17、p.3；木村元一『近代財政学総論』(現代経済学全集 第 19 巻)春秋社、1958、pp.108-115。なお、「統一性の原則」から派生するものとして、特定の収入を特定の支出に結び付けてはならないとする「ノン・アフェクテーションの原則」があるが(神野 前掲書)、この原則は、19 世紀のフランスで導入されたものである(Christian Bigaut, *Finances publiques droit budgétaire : le budget de l'État*, Ellipses, 1995, p.56.)。

² 財務省主計局『特別会計のはなし』2006、p.5。

2 近年の改革の経緯

平成 15 年 2 月の国会答弁³で、塩川正十郎財務大臣(当時)は、一般会計(母屋)に比べて歳出改革のメスが入っていない特別会計(離れ)の状況を、「母屋ではおかゆ食って、…離れ座敷で子供がすき焼き食っておる」と、たとえた。その上で、塩川大臣は、特別会計は護送船団の名残であり、これを真剣に見直なければならないと答弁した。これをきっかけに特別会計見直しの機運が高まり、財政制度等審議会(財務大臣の諮問機関。以下「財政審」とする。)では、特別会計小委員会を設けて見直しの検討を進めた。財政審の検討は、平成 15 年、16 年、17 年の 3 度にわたり、特別会計見直しの提言として取りまとめられた。まず、平成 15 年 11 月の提言⁴は、特別会計全般の問題点として、次のような点を指摘した。(a)予算の議論が一般会計中心で、特別会計では歳出効率化が図られておらず、固有の財源によって不要不急の事業が展開されている。(b)国の緊要な課題について適切な資源配分を行うべく設置された特別会計が、時代が変遷する中でかえって硬直的で過大な資源配分を行っている。(c)恒常的な不用・繰越金や多額の剰余金が放置されている特別会計がみられ、財政資金全体の効率的運用が図られていない。(d)一般会計からの繰入れ等により、受益と負担の関係が不明確となっている。(e)特別会計が各省庁の既得権益の温床となっており、予算執行の実態も分かりにくい。その上で、この提言は、すべての特別会計について言及した網羅的かつ具体的な見直し方策を示した。続いて、平成 16 年 11 月の提言⁵は、前年の提言のフォローアップとして、全 31 特別会計のうち約 3 分の 1 の特別会計について、掘り下げた検討を行った。平成 15 年、16 年の提言は、それぞれ翌年度予算に反映され、一定の予算節減効果があった(16 年度当初予算では約 5,000 億円、17 年度当初予算では約 3,600 億円。以下、各年度予算はすべて当初予算)。

平成 17 年秋、3 度目の提言に向けた財政審での審議と並行して、自由民主党では、郵政民営化に続く改革の一つとして、特別会計改革の検討に着手した。同年 11 月になされた財政審の提言⁶以後、同党で最終的な検討が進められ、平成 17 年 12 月に閣議決定された「行政改革の重要方針」により、特別会計の統廃合をはじめとする 5 年間の改革の工程表が示された。「数合わせ」、「踏み込み不足」などの批判はあったものの⁷、この閣議決定の内容に基づいて、平成 18 年 5 月には行政改革推進法が成立し、同法の第 2 章第 3 節で、平成 18 年度から 22 年度における特別会計改革の基本方針等が定められた。すなわち、特別会計の剰余金・積立金の縮減等による、5 年間で 20 兆円程度の財政健全化への寄与(第 17 条第 2 項)、特別会計歳入歳出の総計及び純計について所管及び主要経費別に区分した書類の、予算への添付(第 19 条第 2 項)、特別会計の事務事業の必要性和実施主体に関する検討(第 19 条第 3 項)、特別会計の統廃合(第 20 条～第 41 条。特別会計の数を 31 から 1/3～1/2 程度に縮減)、一般会計と異なる取扱いの整理、企業会計の慣行を参考とした資産・負債等の情報開示、特別会計の新設の制限(第 18 条第 1 項。事務事業の合理化・効率化ないし財政健全化に資する場合を除き新設不可)、平成 23 年度以降存続している特別会計

³ 第 156 回国会衆議院財務金融委員会議録第 6 号 平成 15 年 2 月 25 日,p.15.

⁴ 財政制度等審議会「特別会計の見直しについて 基本的考え方と具体的方策」2003.11.26.

⁵ 同「特別会計の見直しについて フォローアップ」2004.11.19.

⁶ 同「特別会計の見直しについて 制度の再点検と改革の方向性」2005.11.21.

⁷ 「特別会計改革 省庁別統合では実態は変わらぬ」『読売新聞』2005.12.16 ; 「数合わせでは困る特別会計改革」『日本経済新聞』2005.12.20 ; 「特別会計改革 すき焼きの宴はお開きに」『朝日新聞』2005.12.25. 以上、「行政改革の重要方針」までの経緯については、拙稿「特別会計の見直し」『調査と情報』No.505,2006.1.25.参照。

の要否の、5年ごとの検討(第18条第2項)、といった方針が定められた。特に、 から に関しては、この法律の施行後1年以内に法整備を行うこととされた(第19条第1項)。

行政改革推進法は、特別会計改革のほかに、「政策金融改革」(第2章第1節)、「総人件費改革」(第2章第4節)など諸分野の改革方針も定めている。中でも「国の資産及び債務に関する改革」(第2章第5節)には、特別会計と関連する規定が含まれている。具体的には、財政融資資金の貸出残高縮減の維持(第58条第1項)、 剰余金・積立金の見直し(同)、 貸付金の証券化の検討(第60条第1項第2号)、である。

行政改革推進法で定める上記の特別会計改革のうち、具体的に法整備について言及されている特別会計の整理合理化(上記 ~)のほか、資産債務改革の項目()も取り込む形で、「特別会計に関する法律案」が第166回国会に提出された。

3 平成18年度予算及び19年度予算案における改革

(1) 剰余金・積立金による財政健全化への寄与

財政健全化への寄与として、特別会計の剰余金・積立金から、平成18年度予算では、財政融資資金特別会計の12兆円など5会計から計13.8兆円が、19年度予算案では外国為替資金特別会計など7会計から1.8兆円が、一般会計等に繰り入れられた。両年度分を合計すると、寄与額は15兆円を超える。したがって、5年間で20兆円という目標(2ページ2参照)を達成するためには、あと4兆円強を3年で捻出すればよいことになる。直近の5年間では、外国為替資金特別会計から一般会計に、毎年度1.4~1.6兆円程度の繰入れがなされており⁸、同特別会計からこのペースで繰入れが続けば、目標は達成される。

(2) 「見直し対象額」の縮減

18年度の特別会計予算では、17年度の歳出純計額205兆円から、社会保険給付、財政融資資金への繰入れ、地方交付税交付金等、国債償還費・利払費等を除外した、「見直し対象額」17.2兆円を特別会計予算の「予算精査の出発点」とし、最終的にこれを12.3兆円まで縮減した。平成19年度予算案では、これをさらに0.7兆円縮減し、11.6兆円としている(表1)。「見直し対象額」は、社会保障、財投、交付税など他の制度と切り離して精査することが可能な、特別会計制度に固有な事務事業費である。閣議決定や法律で見直し目標額が設定されているものではないが、今後もその総額の推移や内訳を注視すべきであろう。

表1 見直し対象額の内訳 (単位：兆円)

年度(平成)	17	18	19
見直し対象額合計	17.2	12.3	11.6
(主な内訳)			
公共事業	5.7	5.6	5.5
社会保険事業	2.7	2.7	2.4
農林水産	1.5	1.3	1.3
エネルギー	1.2	1.1	1.1
繰上償還(注)	4.4	-	-

(出典)財務省『特別会計のはなし』2006等より筆者作成。

(注)グリーンピア(年金保養施設)廃止等に伴い17年度に実施した財政融資資金の繰上償還。当該年度限りの特殊要因。

「特別会計に関する法律案」の概要

1 法律構成

「特別会計に関する法律案」(以下「特会法案」という。)は、31の特別会計ごとに設けられている設置法を一本化する新法である。第1章総則にすべての特別会計に共通する規定

⁸ この繰入れは、主として外貨証券(ほとんどが米国債)の運用益によるものである(渡瀬義男「外国為替資金特別会計の現状と課題 日米比較の視点から」『レファレンス』671号,2006.12,p.41.)。

を置き、第2章の各節に各特別会計の規定(目的、所管大臣、定義等)を置く。

戦後、財政法が制定されてからは、ほぼ、一つの会計につき一つの設置法が定められてきた⁹。こうした設置法の分立について、かつて杉村章三郎博士は、特別会計の特例が統一を欠いている要因の一つとして、特別会計の特例が各設置法に委ねられ、所管各省の伝統に影響されることを指摘した。その上で、博士は、各特別会計に通ずる特例を統一し総合的な特別会計法を制定することは望ましいが、特別会計には各種の類型があるため、これには相当な困難を伴う、と述べている¹⁰。今回の改正案による設置法の一本化は、まさに「総合的な特別会計法」の制定であり、法体系の整理という点で大きな意味がある。

2 特別会計の統廃合

特別会計の数は、平成18年度の31から、19年度に28、20年度に21、平成23年度には17となる¹¹。31会計の統廃合の内訳は、類似の特別会計同士の統合が17、一般会計への統合が3、廃止(独法化)が1、現行のままが10となる(表2)。

表2 平成18年度から23年度における31特別会計の統廃合の内訳

	数	内容 (数字は実施年度。【】は検討課題とその期限 [注記参照])
類似の特別会計同士の統合	17	道路整備 + 治水 + 港湾整備 + 空港整備【独】 + 都市開発資金金融通 社会資本整備事業(20) 厚生保険 + 国民年金 年金(19) 船員保険 + 労働保険 労働保険(22) 食糧管理 + 農業経営基盤強化措置 食料安定供給(19)【一、独】 自動車損害賠償保障事業 + 自動車検査登録 自動車安全(20)【一、独】 電源開発促進対策 + 石油及びエネルギー需給構造高度化対策 エネルギー対策(19) 産業投資【廃】 + 財政融資資金 財政投融資(20)
一般会計への統合	3	国営土地改良事業(20)、登記(23)、特定国有財産整備(22)
廃止(独法化)	1	国立高度専門医療センター(22)
現行のまま	10	農業共済再保険【特 20】、漁船再保険及漁業共済保険【特 20】、地震再保険、森林保険【独 20】、貿易再保険、国有林野事業【一、独 22】、特許、国債整理基金、外国為替資金、交付税及び譲与税配付金

(出典)財務省ホームページより筆者作成。

(注)検討課題として行政改革推進法で定められた主な事項を、次の略字により付記した。

【独】：独法化、【一】：一般会計への統合、【特】：特別会計同士の統合、【廃】：廃止を含め検討
なお、検討の期限が示されている場合、【】内の数字で期限(年度末)を示した。

なお、特別会計によっては、同じ種類・性質等の事業収支を区分して経理する勘定が設けられているものがある。勘定それ自体も「特別会計的な側面を持っており」¹²、特別会

⁹ 『大蔵省史 明治・大正・昭和 第4巻』大蔵財務協会、1998、pp.238-241。なお、明治22年に制定された「会計法」(法律第4号)により、特別会計は法律をもって設置されることになった(第30条第2項)。明治23年度に既に33の特別会計が存在していたが、これらは9つの法律により設置されていた。複数の会計を設置している法律は、陸軍作業会計法(明治23年法律第18号。東京砲兵工廠、大阪砲兵工廠、千住製絨所の各特別会計を設置)など4つの法律であり、それぞれ類似の会計をまとめて設置したものである(『大蔵省百年史 別巻』大蔵財務協会、1969、p.142；『昭和財政史 第17巻 会計制度』東洋経済新報社、1959、p.10.)。

¹⁰ 杉村章三郎『財政法(新版)』(法律学全集10)有斐閣、1982、p.160。

¹¹ 特会法案の附則第67条で平成19年度から22年度に暫定的に残る特別会計が定められている。

¹² 富山哲雄「第1章 特別会計の意義と課題」吉田堯躬編著『特別会計の諸問題 日本財政の盲点をさぐる』全国会計職員協会、1990、p.16。なお、勘定を有する特別会計では、設置法において、勘定区分ごとに歳入歳出の範

計の数を論ずる際には、勘定の数にも注意する必要がある。平成 18 年度時点では 13 会計に 44 勘定が設置されており、勘定区分を有しない残りの 18 会計を各 1 勘定と数えると、勘定数は計 62 である。同様の数え方で数えると、特会法案における平成 23 年度時点の勘定数は 48 となっている。平成 23 年度までに廃止ないし一般会計へ統合される 4 会計(=4 勘定)のほかに、10 勘定を縮減することになる。

3 一般会計と異なる取扱いの整理

(1) 一般会計からの繰入対象経費の明示

特会法案では、各特別会計で一般会計からの繰入を歳入として規定する場合、一部の例外¹³を除いて、繰入金が充当される対象経費を明示し、その用途を明確にした。従来、用途が設置法で示されていたのは特許、自動車検査登録、港湾整備、治水、道路整備、国営土地改良事業などの特別会計に限られていた¹⁴。

一般会計からの繰入は、財政審の指摘(2 ページの -2 (d))にあるとおり、特別会計における事業の受益と負担の関係を不明確にするものである。繰入対象経費の明示は、説明責任の点からは若干の前進と言える。しかし、当該経費については、「一般会計からの繰入を財源とする事業で、その性格上、むしろ一般会計において直接行うべきではないか」(平成 15 年 11 月の財政審提言)との視点もなお存在する。今後も留意すべきであろう。

(2) 公債・借入金規定

国の借金といえば、財政法の規定による 4 条公債(建設公債)や各年度の特例法による特例公債(赤字公債)が代表的なものである。これに加えて、各特別会計の設置法等を根拠とする公債・借入金も国の借金の一部を構成している(表 3)。なお、借入金は公債と異なり証券の発行を伴わない借金¹⁵。特会法案では、次のとおり特別会計の公債・借入金規定が整理された。

()公債

これまで、国債整理基金、財政融資資金、国有林野事業、産業投資の各特別会計で公債発行が認められてきた¹⁶。国債整理基金特別会計は、既発債を借り換えるための公債(借換債)を発行している(平成 19 年度発行予定額 99.8 兆円)。財政融資資金特別会計は、財政投融資資金を調達するための公債(財投債)を発行している(同 18.6 兆円)。他の 2 会計は、近年は公債の発行実績がない。特会法案では、国有林野事業特別会計の公債発行規定を廃止する。産業投資特別会計の外貨債発行¹⁷による収入は、財政融資資金特別会計と統合後の「財政投融資特別会計」でも存続する(第 53 条第 2 項第 1 号ト)。

困を定める規定が置かれている。同一会計内において勘定間で資金の繰入れがある場合、関係する勘定の歳入・歳入として予算計上される。こうした勘定間の資金のやりとりも、会計間のやりとりと同様に、特別会計の予算総額に含まれることとなる。

¹³ 交付税及び譲与税配付金(交付税の法定原資等)、国債整理基金(国債償還費等)、エネルギー対策(石油石炭税・電源開発促進税)の各特別会計では、一般会計からの財源の繰入れ(括弧内表示のもの)を規定している。なお、森林保険特別会計は一般会計からの繰入れが予定されていない。

¹⁴ このほか、石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計の設置法では、特会法案と同様に一般会計からの石油石炭税の繰入を規定している。

¹⁵ 財務省理財局『債務管理レポート 2006』p.6。

¹⁶ このほか、国際通貨基金(IMF)への出資のために同基金に交付する国債を、外国為替資金特別会計の負担で発行することが認められている(「国際通貨基金及び国際復興開発銀行への加盟に伴う措置に関する法律」(昭和 27 年法律第 191 号)第 5 条)。また、石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計は、石油公団の債務(石油債券)を国債として承継している(「石油公団法及び金属鉱業事業団法の廃止等に関する法律」(平成 14 年法律第 93 号)附則第 10 条第 2 項及び第 11 条第 1 項)。

¹⁷ 昭和 30 年代から 40 年代にかけて、電源開発等の資金を調達するための外貨債を発行した実績がある。

()借入金

平成 18 年度時点で、全 31 特別会計のうち 26 会計¹⁸⁾に、借入金規定が置かれている。特会法案により、本則上で借入金の規定を有する特別会計は、全 17 会計のうち 10 会計となり¹⁹⁾、これらについては、借入金の用途を明示する規定が置かれる。従来、借入金規定を有していた特別会計のうち半数は、限度額の国会議決を求められていなかったが、法案では、原則として国会議決を経よう規定が整備された(第 13 条第 2 項。ただし、5 会計は適用が除外されている。)。また、借入金の償還計画表を予算に添付することが定められた(第 3 条第 2 項第 5 号、第 5 条第 2 項)。

表 3 平成 16 年度末の国債、借入金等の負担会計別現在額 (単位：兆円)

負担会計	平成 16 年度末現在		内国債	政府短期証券	借入金
	総額	割合			
一般会計	505.8	64.7%	502.9	(注)-	2.9
特別会計	275.7	35.3%	123.5	96.1	56.2
財政融資資金	121.6	15.6%	121.6	-	-
外国為替資金	96.4	12.3%	1.7	94.7	-
交付税及び譲与税配付金	50.2	6.4%	-	-	50.2
石油及びエネルギー需給構造高度化対策	2.0	0.3%	0.2	0.8	0.9
特定国有財産整備	0.2	0.0%	-	-	0.2
厚生保険	1.5	0.2%	-	-	1.5
国立高度専門医療センター	0.2	0.0%	-	-	0.2
食糧管理	0.5	0.1%	-	0.5	-
国有林野事業	1.3	0.2%	-	-	1.3
国営土地改良事業	0.8	0.1%	-	-	0.8
都市開発資金融通	0.1	0.0%	-	-	0.1
空港整備	0.9	0.1%	-	-	0.9
合計	781.6	100.0%	626.4	96.1	59.1

(出典)財務省理財局『平成 16 年度 国債統計年報』より筆者作成。

(注)政府短期証券のうち一般会計分(財務省証券)は、年度内償還のため残高は計上されない。

(3) 剰余金・積立金の処理

塩川元財務大臣が言うところの、特別会計の「すき焼き」の象徴の一つが、多額の剰余金・積立金の存在である。平成 16 年度決算ベースで、純剰余金(歳入歳出の差額から翌年度への繰越額を除いたもの)は 1.4 兆円、積立金は 207 兆円となる²⁰⁾。一般会計であれば、決算で純剰余金が生じる場合、1/2 以上を国債償還の財源に充てた上で、残りを翌年度の歳出に充当することになる。これに対して、特別会計の純剰余金については、国債償還への充当が不要であるのに加えて、これまで一般会計への繰入れに関する規定を有していたのは、少数の特別会計に過ぎなかった²¹⁾。多くの特別会計では、純剰余金は当該会計の積立

¹⁸⁾ 港湾整備、電源開発促進対策、自動車検査登録、産業投資、国債整理基金の 5 会計以外の特別会計。

¹⁹⁾ このほか、交付税及び譲与税配付金、年金の両特別会計は、附則で借入金認められている。また、借換国債の発行が可能な国債整理基金特別会計については、「国債」に借入金も含むと本則で規定されている(第 38 条第 2 項)。従来、同特別会計の「国債」は、一部の例外(償還のため定率繰入れを要する「国債」)を除いて、借入金を含むものと解釈されてきた(第 142 回国会衆議院予算委員会議録第 18 号 平成 10 年 3 月 4 日、p.12.)。

²⁰⁾ 16 年度決算ベースで、純剰余金が多い特別会計は、国民年金(8,032 億円)、貿易再保険(1,432 億円)、石油及びエネルギー需給構造高度化対策(1,073 億円)など。また、19 年度予算ベースで積立金が多い特別会計は、年金(132 兆円)、財政融資資金(17 兆円)、外国為替資金(17 兆円)など。なお、特別会計の資産・負債差額は 45 兆円程度と言われている(「行政改革の重要方針」)。

²¹⁾ 従来の設置法では、外国為替資金、農業経営基盤強化措置、特許、登記の各会計について、剰余金の処理方

金ないし翌年度の歳入に充当されてきた。

特会法案では、従来、少数の特別会計にしか認められていなかった純剰余金の一般会計への繰入れを、原則的な処理方式とする。すなわち、当該特別会計の積立金への充当分以外は、予算により一般会計に繰り入れることができる(第8条第2項)。

積立金については、明細表を予算に添付することが定められた(第3条第2項第2号、第5条第2項)。また、財政投融资特別会計の積立金は、政令で定める金額を超えた場合、国債整理基金特別会計に繰り入れることができると定められた(第58条第3項)。

(4) その他

()繰越制度の厳格化

財政法では、あらかじめ国会で議決を経た経費について繰越しを行う「明許繰越し」(第14条の3第1項)と、予算の執行上やむをえない事由により繰越しを行う「事故繰越し」(第42条但書)の2種類の繰越しが認められている。いずれも財務大臣の承認を要する。これに対して、従来、過半数の特別会計において、債務負担行為は済んでいるものの支出が済んでいない金額の繰越しを認める「支出未済繰越し」や、債務負担行為の有無を問わず予算残額の繰越しを認める「支出残額繰越し」といった、財務大臣の承認を要しない繰越しが認められてきた。特会法案では、こうした柔軟な繰越制度は原則として廃止される(交付税及び譲与税配付金、財政融資資金などの特別会計に、例外的に認められる。)

なお、柔軟な繰越制度など特別会計で認められていた弾力的な措置については、業績評価による統制の強化と引き換えに、むしろこれを一般会計も含め広範に認めるべきであるとの指摘もある²²。今回の法改正は、事前の手続的な統制を強化する方向に向かうものであり、この点は評価が分かれるところであろう。

()弾力条項の根拠条文の設置

弾力条項とは、予算総則の規定により、歳入予算額を超える収入を直ちに歳出に充てることを認めるものである。一般会計であれば、歳入増に伴う歳出予算の増額は補正予算又は予備費で対応するところである。特別会計では、昭和22年度以来、予算総則で「予算の執行に関し必要な事項」(財政法第22条第6号)を定めるものとして、弾力条項を設けてきた。弾力条項による経費の増額については、予備費と同様に国会の事後承諾を求めるよう運用している。弾力条項に関しては、これまで法的根拠が不明確であったが、特会法案により、国会の事後承諾を含め、その法的根拠が設けられることとなる(第7条)。

4 財政融資資金貸付金の証券化

特会法案には、政府資産圧縮の手段として、財政融資資金貸付金の証券化について、所要の規定が整備されている。

(1) 経緯

財政融資資金は、「第2の予算」とも言われてきた財政投融资計画に沿って、郵貯・年金資金や国債(財投債)を原資に、地方公共団体や特殊法人などに対して融資を行うための資

式として一般会計への繰入れが規定されている。また、産業投資特別会計については、毎年度の利益の積立金を減額して一般会計への繰入れを行う旨が規定されている(設置法第4条第3項)。同会計ではこの規定により、前年度剰余金からの繰入れを合わせた歳入が歳出を上回るとき、一般会計への繰入れを行っている(財務省主計局 前掲書 p.130)。

²²山本清「特別会計の効率化と改革への展望」『ESP』463号、2004.4、pp.27-30。

金である。平成 13 年度の財政投融资改革により、原資について郵貯・年金の預託義務が廃止され、償還確実性や民業補完の原則を踏まえ真に必要な額のみを、財投債により調達することとされた。以後、財政融資資金貸付金の残高は減少基調にあり、平成 18 年度末には、ピーク時(平成 11～12 年度末)の約 350 兆円から 110 兆円程度少ない 240 兆円程度の残高になる見込みである。

一方、政府資産圧縮については、平成 17 年 3 月以降、経済財政諮問会議において、民間議員からの提案をきっかけに議論が進められてきた。同年 11 月に同会議が取りまとめた基本方針は、国の総資産から外為資金、年金寄託金、公共用財産(道路、河川など)を除いたものを圧縮対象として、これを今後 10 年かけて対名目 GDP 比で半減させる目標を掲げた。平成 15 年度末決算ベースでみると、圧縮対象資産は、国の資産総額 696 兆円のうち 430 兆円となり(表 4)、10 年間の圧縮額は名目 GDP の成長率が 2% の場合、170 兆円程度となる。この基本方針は「行政改革の基本方針」に盛り込まれ、行政改革推進法では、平成 17 年度末時点における圧縮対象資産の対 GDP 比を、平成 27 年度末に半減する目標が定められた(第 59 条)。

表 4 国の資産の状況(平成 15 年度末決算ベース)

(単位:兆円)

主な資産項目	計上額	主な内容(網掛けは圧縮対象外)
現金・預金及び有価証券(流動資産)	113.1	外国為替資金特別会計保有の外貨資産(80.6兆円) 年金保険料等の各種保険料収入、決算剰余金、各種手数料収入、供託金等(21.9兆円)、国債整理基金帰属のNTT株及びJT株(1.4兆、売却完了)、財政融資資金特別会計保有有価証券(9.2兆円)
貸付金	289.9	財政融資資金貸付金が大宗(274.6兆円)
運用寄託金	54.2	公的年金預り金のうち自主運用部分
有形固定資産		
国有財産(公共用財産除く)	41.9	不動産の現在状況(16年度末台帳価格・兆円) 行政財産 35.4兆円 ・防衛施設 9.3、空港施設 2.1、一般庁舎等 9.7、 ・国有林野 8.6 等 普通財産 8.2兆円 ・在日米軍施設としての提供財産 4.6 ・地方公共団体等への貸付財産 2.3 ・未利用国有地 0.6 等
公共用財産	131.2	河川、道路、港湾、海岸、用排水路等の公共施設
物品	9.1	武器等が大宗(8.2兆円)
出資金	36.1	独立行政法人、IMF等国際機関、NTT等特殊会社等への出資
資産合計	695.9	

(出典)財務省「国の資産の状況」<<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryou/zaiseidg/180404u.pdf>>

(注)その他の資産項目として未収金等があるため、上記の資産項目は合計とは一致しない。

経済財政諮問会議での議論とほぼ平行して、財政審において国有財産の有効活用について審議を行ってきた財務省は、平成 18 年 3 月に、10 年間で国の資産 11 兆円超を売却するとの方針を提示した。これに対して、同年 6 月、自由民主党の財政改革研究会は、財務省案を大幅に上回る、最大で 112 兆円の政府資産圧縮を盛り込んだ最終報告をまとめた。同最終報告では、圧縮総額のうち 80～100 兆円は、財政融資資金貸付金の証券化により圧縮を行うことが想定されていた。最終的には、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」(平成 18 年 7 月 7 日閣議決定。以下「骨太の方針 2006」とする。)により、今後 10 年間の政府資産圧縮額は 140 兆円とされた。うち 130 兆円は財政融資資金貸付金の圧縮であり、

財投改革の継続や対象事業の重点化・効率化に加えて、貸付金の証券化などの手段によりこれを行うこととなった。財投改革の継続による貸付金残高の圧縮が、平成 27 年度末までに 100 兆円以上見込まれており、残りの 30 兆円程度の縮減を実現するために、事業の重点化・効率化や証券化など各種方策が用いられることとなる²³。なお、平成 19 年度は 2,000 億円程度の証券化が予定されている。

(2) 証券化の方法と特会法案の規定

証券化とは、不動産や債権など現金収入を生む資産を裏付けに証券を発行し、これを投資家に販売することにより資金を調達する手法である。証券化の方式として代表的なものは、信託方式と SPC 方式がある。信託方式は、信託銀行に債権を信託し、その受益権(運用・管理による利益を受ける権利)を投資家に売却するものである。SPC 方式は、特定目的会社(SPC)に債権を譲渡し、その債権を担保とする資産担保証券(ABS)を発行してもらい、これを投資家に売却するものである。いずれの方式においても、元利払いが優先的になされる優先部分と、その優先順位が劣る劣後部分に債権を分割の上、優先部分を投資家に売却し、劣後部分は元の債権者(オリジネーター)が保有するのが一般的である。また、証券化した後も、債権管理(債務者からの元利受取り等)を引き続きオリジネーターが行う場合が多い。

特会法案では、以上の方式に対応できるよう、信託会社又は SPC への債権譲渡、劣後部分の国による引受け、証券化後の国による債権管理、を可能とする規定を整備した(第 66 条、附則第 80 条)。

(3) 証券化のメリットとコスト

証券化のメリットとして、資産・負債を両建てで削減することにより、金利変動によるリスクを回避できる点が挙げられる。財政融資資金貸付金の原資は前述のとおり、財投債又は旧財投下の預託金(郵貯・年金資金)である。これら原資調達側の年限(借入期間)は、財投債であれば 5 年ないし 10 年(旧預託金であれば 7 年)といったところが主であるのに対して、運用側の年限(貸出期間)は長いもので 20 年～30 年にも及ぶ²⁴。財政融資資金の運用では利ざやを取らないこともあり、金利上昇局面では、調達金利が貸出金利を上回る「逆ザヤ」が生じることになる。証券化により得られた資金を、財投債・預託金の返済に充てることにより、こうした逆ザヤの危険を回避できる。

証券化のコストとしては、第一に、国と特殊法人等との信用力の差から生ずるコストが挙げられる。証券化される債権は、地方公共団体や特殊法人等向けのものであり、通常、これらの団体は国よりも信用力が低い。したがって、国債よりも高い金利を上乗せしなければ、当該債権は市場では売却できない(この金利上乗せ分だけ、売却価格を割り引くことが必要)。また第二に、証券化に伴い、弁護士費用や格付け費用など間接費用が生じることになる。こうしたコストも勘案の上、証券化については、メリットがコストを上回る場合に実施するものとされている(「骨太の方針 2006」)。

5 特別会計に係る情報開示

特会法案により、毎年度、各特別会計の所管大臣は、企業会計の慣行を参考に資産・負

²³ 財政制度等審議会 財政投融資分科会(2006.11.8)議事録。

< <http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/gijiroku/zaitoa/zaitoa181108.htm>>

²⁴ 平均年限は、17 年度当初計画(フローベース)で、調達側の 7.03 年に対して、運用側は 8.08 年(財政制度等審議会財政投融資分科会「財投改革以降の成果と今後の財投の在り方」2006.10.18 .p.23.

< <http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryuu/zaitoa/zaitoa181018a/02.pdf>>。

債などの財務情報を開示する書類を作成し、財務大臣に提出することとなる(第19条第1項)。内閣は、これを会計検査院の検査を経て、国会に提出する(同第2項)。この書類の作成方法は、政令で定められる(同第3項)。現時点では、どのような財務情報が開示されるか明確ではないが、財政審の報告書²⁵では、特別会計の法定の財務書類として、従来の省庁別財務書類²⁶と同様に、貸借対照表など4表を作成するものとしている。

また、所管大臣は、特別会計の財務情報をインターネット等で開示する(第20条)。既に、省庁別財務書類では同様の開示がなされており、単にこれを法定化するものなのか、あるいは何らかの付加的な情報が開示されるのか、実際の運用が注目される。

おわりに

特別会計の統廃合については、今回の法整備で改革が終わるものではなく、行政改革推進法で検討課題とされた改革が、いくつか積み残されている(独法化や一般会計への統合などに向けた検討。4ページ表2参照)。こうした積み残し以外にも、平成23年度以降、5年ごとに各特別会計の必要性を検討することとなっており、特別会計の見直しは今後、不断に取り組むべき課題となる。個別の特別会計の必要性や実施主体の検討に当たっては、「事務及び事業の内容及び性質に応じた分類、整理等の仕分けを踏まえ」て、これを行うものとされている(行政改革推進法第19条第3項)。地方公共団体では、住民を交えて役所の個別事業の要否を判断する「事業仕分け」を実施しているところがある。行政改革推進法の上記規定は、総人件費改革などと並び、特別会計改革においても、こうした事業仕分けの取組みを踏まえて、検討を行おうというものである。「仕分けの具体的な作業は各改革を具体化する過程で行われる」²⁷とされているが、特別会計改革において現時点までそうした作業はなされていない。今後の改革に当たっては、仕分けの作業が確実に実施され、その経過が広く国民に公開されることが望まれる²⁸。

国民の監視とともに重要なのが、国会の監督である。特会法案では、借入金や繰越しについて、この点に配慮した整備がなされた。しかし、これらは、不統一・不必要な特例の整理といった色彩が強く、国会の監督強化に著しく寄与するものとは言えない。特会法案で、会計検査院の検査を経て国会に提出されるとされた、企業会計の慣行を参考とした財務情報についても、その作成方法は政令に委ねられており、実効性は運用に左右されよう。行政改革推進法の既定方針に沿って提出された特会法案の守備範囲を超えた課題ではあるが、この法案の審議等を通じて、特別会計、ひいては国の予算全体に対する国会の監督の在り方について、議論が深まることが期待される。

²⁵ 財政制度分科会 法制・公会計部会「公会計整備の一層の推進に向けて 中間取りまとめ (案)」

2006.6.13.p.9.<<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryou/zaiseidg/zaiseidg180613a/180613c.pdf>>

²⁶ 特別会計の財務情報に関しては、財政審が策定した平成15年6月の基準により特別会計財務書類(平成11～13年度決算分)として、また、同審議会の平成16年6月の基準により省庁別財務書類(平成14～16年度決算分)として、作成・公表されている。省庁別財務書類では、貸借対照表、業務費用計算書、資産・負債差額増減計算書、区分別収支計算書の4表が作成されている。

²⁷ 行政改革推進法案の審議における中馬弘毅・行政改革担当大臣の答弁(第164回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第8号 平成18年4月10日)。

²⁸ 行政改革推進法案の参議院の特別委員会の法案採決において、「行政改革において事務・事業の仕分け、その見直しを行うについては、国民生活の安心と安全を確保するという政治と行政の基本的責務にかんがみ、事務・事業の廃止、地方又は民間への移管を行うに当たっては、検討のプロセス及び結果を開示すること」との附帯決議がなされた(第164回国会参議院行政改革に関する特別委員会議録 平成18年5月25日)。