

ISSUE BRIEF

特別会計の見直し

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 505(JAN.25.2006)

近年進められている特別会計の見直しは、「行政改革の重要方針」の閣議決定により、今後の道筋が示された。この閣議決定の実施のために、「行政改革推進法案(仮称)」が、平成 18 年の通常国会に提出される予定であり、特別会計の見直しは、ひとつの節目を迎える。

「行政改革の重要方針」で示された工程表の第一歩となる平成 18 年度特別会計予算政府案は、歳出総額 460 兆円(対前年度比 48 兆円増)である。近年の予算増大の基調は継続しているものの、財政融資資金特別会計の積立金 12 兆円が国債償還に充てられるなど、財政健全化への活用が図られている。

現時点では、31 存在する特別会計の再編の行方が注目を集めているが、こうした点だけではなく、国民に対する情報提供や事後評価の仕組みの整備等にも地道に取り組むことが必要であろう。

財政金融課

まつうら しげる
(松浦 茂)

調査と情報

第 5 0 5 号

はじめに

近年進められている特別会計の見直しについては、先に「行政改革の重要方針」が閣議決定されたことにより、今後の改革の道筋が示された。また、この閣議決定を着実に実施するために、「行政改革推進法案(仮称)」が平成 18 年の通常国会に提出されることが予定されており、特別会計の見直しは、ひとつの節目を迎えている。

本稿では、まず特別会計制度の概要とその見直しの経緯を述べた上で、上記閣議決定で示された今後の改革の工程表と、この工程表の第一歩となる平成 18 年度特別会計予算政府案について概観する。

特別会計制度の概要

1 制度の概要

(1) 一般会計と特別会計

財政法第 13 条第 1 項は、「国の会計を分つて一般会計及び特別会計とする。」と定めている。一般会計が所得税、法人税、消費税などの国の基幹的な税を財源に、社会保障、教育など国の基本的経費をまかなうのに対して、特別会計では、一般会計からの繰入金、特定財源、保険料・手数料、借入金などを財源に、国債整理基金や財政融資資金への繰入れ、年金・健保給付、地方交付税、その他事業費等の歳出に充てられる。

特別会計の財政処理手続には、一般会計と同様に、原則として憲法や財政法など予算会計の通則的な法令が適用される。しかし、財政法第 22 条第 6 号の解釈により、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弾力条項を予算総則に定めることが認められるほか¹、個別の特別会計設置法により、発生主義に基づく経理、特別会計における公債発行と借入金の借入れ(財政融資資金特別会計における財投債²など)、理由を問わず予算残額の繰越しを認めるなどの柔軟な繰越制度、予算内であっても特別会計内の現金残高を超える支出を認めない支払元受高制度、といった特例的な処理が行われることがある³。

(2) 特別会計設置の要件

国が特定の事業を行う場合、特定の資金を保有して運用を行う場合、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限り、法律をもって特別会計を設置することが認められる(財政法第 13 条第 2 項)。

¹ 小村武『予算と財政法(三訂版)』新日本法規出版, 2002, pp.325-336. なお、平成 17 年度特別会計予算総則では、20 の特別会計に弾力条項が認められている(第 13 条)。例えば、登記特別会計は、登記手数料収入の増加額を限度に「当該収入に対応する事務量の増加のため直接必要な経費」を増額することができる。

² 財政融資資金特別会計法第 11 条

³ 財政法第 45 条により、各特別会計において必要がある場合には、財政法の規定と異なる定めをなすことができる。小村 前掲書 pp.371-384.; 田中治「第 3 章 特別会計」日本財政法学会編著『財政の適正管理と政策実現』(財政法講座 2)勁草書房, 2005, pp.26-28.

る。これら以外でも、財投債や保険料などを原資とする財政融資資金繰入れ(27兆円)や社会保険給付(50兆円)などの移転的な資金が、特別会計の歳出では大きな割合を占める。特別会計の見直しと言っても、これらの移転的な資金の経理に関しては、国の債務管理、地方財政、財政投融资、社会保険など、特別会計とは別途の制度的検討を要する(9ページの図2参照)。

3 諸外国の特別会計類似制度

米、英、独、仏における特別会計に類似する経理区分等の設置状況は、次のとおりである⁶。

(1) 米国

米国の連邦予算は連邦資金と信託資金に分けられ、連邦資金は更に一般資金、特別資金、公企業資金、政府内資金の4種に区分される。これらのうち、一般資金が我が国の一般会計に相当し、信託資金、特別資金、公的企業資金及び政府内資金は、特別会計、政府関係機関予算などに相当するとされている。しかしながら、予算書における資金ごとの区分は、必ずしも明確ではない。

(2) 英国

英国の予算は、我が国の一般会計に相当する統合国庫資金と、財政融資資金特会や国債整理基金特会などに相当する国家貸付資金の二つに分けられる。統合国庫資金は、毎年歳出予算法として議会の議決が必要な議定費と、毎年の議決を要せず一般法の規定に基づき支出が行われる既定費に分かれる。国家貸付資金は、根拠法の規定に基づいて(毎年の議会の議決は不要)、財政資金の貸付けや国債発行・償還などを行う。

(3) ドイツ

予算はすべて連邦予算として計上され、一般会計・特別会計に相当する経理区分は存在しない。しかし、連邦予算から独立して管理運用される連邦特別財産については、連邦予算からの補給金・交付金のみが予算に計上される。連邦特別財産の具体例としては、欧州復興プログラム特別財産(中小企業融資など)やドイツ統一基金(旧東独地域に対する援助等)などが挙げられる。

(4) フランス

フランスの予算は、一般予算、付属予算及び国庫特別勘定からなる。一般予算は、我が国の一般会計に該当するものであり、原則として、すべての収入・支出が計上される。付属予算は、官報発行所、造幣局などの事業を経理するものであり、我が国の事業特別会計に相当する。国庫特別勘定は、国の行う貸付けを経理する勘定などが含まれており、我が国の財政投融资などに相当する。

⁶ (1)～(4)の記述については、以下を参照した。小村 前掲書 pp.93-95.; 財務省主計局法規課「主要国の特別会計等について」財政制度等審議会 財政制度分科会 法制・公企業会計部会 公企業会計小委員会(2001.12.13)配付資料

<<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryou/zaiseid131213.pdf>>; 「諸外国の財政制度等について(調査報告)(未定稿)」財政制度等審議会 財政制度分科会 歳出合理化部会 特別会計小委員会(2005.10.18)配付資料

<<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryou/zaiseih/zaiseih171018/03.pdf>>

見直しの経緯と問題点

1 特別会計見直しの経緯

(1) 財政制度等審議会の提言

一般会計の財政構造改革が進められる中、特別会計にはメスが入れられていない状況を、塩川財務大臣(当時)は、平成15年2月の国会答弁で「母屋ではおかゆ食って、…離れ座敷で子供がすき焼きを食っており」⁷とたとえた。以後、政府内で特別会計の改革が始まり、財務省の財政制度等審議会(財政審)は、平成15年春に設置した特別会計小委員会での審議を経て、平成15年11月及び平成16年11月に特別会計見直しの提言を行った。これらの提言は予算編成に反映され(下記の囲み参照)、平成16年度予算では約5000億円、平成17年度予算では約3600億円の削減効果があった⁸。

(特別会計の見直し事例)

平成16年度予算

- ・労働保険特会：雇用・能力開発機構の業務見直しなどにより647億円の削減
- ・厚生保険特会及び国民保険特会：福祉施設経費62億円の削減

平成17年度予算

- ・特定国有財産整備特会：処分対象資産の早期処分により借入金の繰上返済を実施し借入金を556億円縮減
- ・労働保険特会：雇用保険3事業の見直し・効率化により301億円の縮減合理化

財政審は、平成17年11月に3度目の提言を行った。この提言では、全31特別会計の再編について、(a)国として行う必要性のない特会の独法化・民営化、(b)特別会計として区分する必要のない特会の一般会計への統合、(c)類似事業を行う特会同士の統合、といった視点から点検を行うべきとしている。また、特定財源の一般財源化や過剰な余剰金・積立金の一般会計への繰入れ、予算内容の厳格な精査(歳出純計額から国債償還・社会保険給付等を除外した17兆円を当面の精査の対象とする。9ページの図2参照) 改革内容に関する国民への説明責任(工程表の策定など)といった改革の基本的な考え方を示している。その上で、31特別会計の各々について、見直しの方向性を提示した。この提言を叩き台として自民党において検討が進められ、その後の閣議決定「行政改革の重要方針」(平成17年12月24日)に、特別会計の見直し方針が盛り込まれた(6ページの参照)。

(2) 経済財政諮問会議における議論

財政審の平成15年11月の提言を受けて、平成16年及び平成17年の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」(「骨太の方針」)において、各特別会計の必要性の検証と徹底的な見直しを行うなど、改革についての言及がなされている。更に、平成17年の経済財政諮問会議では、特別会計のスリム化(積立金・準備金・固定資産等の圧縮、一般会計繰入れ

⁷ 『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.

⁸ 財政制度等審議会 財政制度分科会(2004.12.27) 歳出合理化部会及び財政構造改革部会合同会議 議事録 <<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/gijiroku/zaiseia/zaiseia161227.htm>>

や独自財源の見直しなど)とともに、13 特会の撤退・民間委託などが、有識者議員(民間議員)より提案されている⁹。

2 特別会計の問題点

(1) 財政制度等審議会の指摘

平成 15 年 11 月の財政審の提言「特別会計の見直し」においては、次のような問題点が指摘されている。予算の議論が一般会計中心で特別会計では歳出合理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。国の緊要な課題に対応す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。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。一般会計からの繰入れ等により受益・負担関係が不明確となっている。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。

(2) 架空予算

特別会計が各省庁の既得権益となっているとの上記財政審の指摘に関連して、特別会計の予算要求に対する財務省の査定は、一般会計に比べると十分ではないといわれている。このことを浮き彫りにしたのが、予算の積算と執行実績が乖離する「架空予算」の存在である。財務省は平成 17 年 10 月、架空予算は各省庁合計で 94 億円に達すると報告しているが、その 6 割は特別会計の事業であった¹⁰。

(3) 有識者の指摘

以上の問題点のほか、有識者からは次のような指摘がみられる。

- ・山本清氏(国立大学財務・経営センター教授)：自己増殖的な事業拡大や受益・負担関係の不明確化など、特別会計の問題点は、一般会計にも共通する効率化に向けた課題であり、特別会計改革は、一般会計を含む包括的な予算改革でなければならない¹¹。
- ・高橋洋一氏(内閣府経済社会総合研究所主任研究官)：特別会計は相当な資産を有しており、これを財政再建に活用すべきである¹²。
- ・田中治氏(大阪府立大学教授)：道路整備、港湾整備、空港整備、治水などの特会で行われている公共事業は、本来は一般会計で処理されるべきものである¹³。

⁹ 平成 17 年第 22 回経済財政諮問会議(2005.10.21)有識者議員提出資料「特別会計・特定財源制度の改革について」<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2005/1021/item2.pdf>>

¹⁰ 財務省「予算執行実績の平成 18 年度概算要求への反映状況について」(2005.10.27)
<<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/h18/yosan171027.htm>>

なお、特別会計の事業が占める割合(6 割)は筆者が算出した。

¹¹ 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.

¹² 高橋洋一「財政のプロが教える三つの再建策 「特別会計を使え」」『エコノミスト』3785 号, 2005.10.17, pp.13-17.

¹³ 田中 前掲論文 p.33.

改革の工程表と平成 18 年度予算案

1 特別会計改革の工程表

「小さくて効率的な政府」への今後の道筋をつけるために、平成 17 年 12 月 24 日に「行政改革の重要方針」が閣議決定された¹⁴。この方針は、政策金融改革、独立行政法人等の政府関係法人の見直し、特別会計改革、公務員の総人件費改革、政府資産・債務改革などの諸改革のアウトラインを示すとともに、改革の着実な実施を図るために、基本的な改革方針や推進方策等を盛り込んだ「行政改革推進法案（仮称）」を、平成 18 年通常国会に提出することをうたっている。特別会計については、今後 5 年を目途に次の（1）～（3）のとおり改革を行うとしている。

（1）特別会計全体についての改革

特別会計全体に関係する改革は、次のとおり行うものとされている。

特別会計の資産・負債差額¹⁵が 45 兆円ともいわれ、積立金・剰余金も多額に上っているところ、資産・負債のスリム化を徹底し、今後 5 年間に合計 20 兆円程度の財政健全化への貢献を目指す。

特別会計の歳入・歳出につき所管別区分と主要経費別区分を行い、一般会計・特別会計を通じた国の財務状況の一覧性・総覧性を高め、十分な説明責任を果たす。

平成 19 年を目途に「特別会計整理合理化法案（仮称）」を国会に提出する。この法案には、特別会計に認められる財政法の例外規定（個別の特別会計設置法により認められる借入金規定等）の整理、特別会計の会計情報開示に関する内容・要件の統一と企業会計の考え方に基づく資産・負債の開示、特別会計の設立要件の厳格化と既存の特別会計に対する 5 年後ごとの要否見直し、といった規定が盛り込まれる。

（2）個別の特別会計見直しの方針

31 特別会計を再編するための個別の見直し方針については、次のとおり示された。

事業の必要性の減じた特別会計は廃止する。

事業の必要性が認められる特別会計で、国自体が担う必要性の薄いものは民営化し、国が直接行う必要性の薄いものは独立行政法人化する。

一般会計からの繰入れが多額に上るなど一般会計と区分する必要性の薄れた特別会計は一般会計へ統合するほか、事業の性質により独立行政法人化等を検討する。

特別会計として区分する必要性があり事業類型が近似している特会同士を統合する。

（3）特別会計の再編・縮減

以上の方針に従い、今後 5 年を目途に、現在 31 ある特別会計の数を 2 分の 1 から 3 分の 1 程度に縮減する。独法化や統合など再編の実施を明示された特別会計は、表 1 の 19 特会（うち 5 特会は他の特会との統合後に一般会計への統合や独法化を検討）であり、類似の特会同士の統合を行うとされた特別会計が最も多い。残りの 12 特会のうち、統合・独法化の検討を行うものが 4 特会、現行の特別会計で効率化等の改革を実施・検討するものが 8 特会

¹⁴ 「行政改革の重要方針」（2005.12.24 閣議決定）

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/051224housin.pdf>>

¹⁵ 特別会計の事業を清算したときに、資産から債務を弁済した際の残額を意味する。高橋 前掲論文参照。

となる。

以上、個別の特別会計の改革は、前述の「特別会計整理合理化法案（仮称）」に具体的に盛り込まれることになっている。

表1 「行政改革の重要方針」で再編の実施を示された特別会計

再編内容	特別会計名
廃止	産業投資[社会資本整備勘定 ¹⁶]
独法化	国立高度専門医療センター
一般会計に統合	国営土地改良事業、登記、特定国有財産整備
類似の特会同士の統合 （*）は統合後に一般会計への 統合や独法化を検討	道路整備 + 治水 + 港湾整備 + 空港整備（*） + 都市開発資金融通、厚生保険 + 国民年金、食糧管理（*） + 農業経営基盤強化措置（*）、自動車損害賠償保障事業（*） + 自動車検査登録（*）、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
その他	船員保険（健保部分は公法人等に移管、労災・雇用保険部分を労働保険特会に統合）、産業投資[産業投資勘定]（財政融資資金特会に統合後に存否含め検討）

2 平成 18 年度特別会計予算政府案

（1）全体像

前述のように、平成 18 年度特別会計予算政府案の歳入総額は 493 兆円（対前年度比 44 兆円増）、歳出総額は 460 兆円（同 48 兆円増）（表 2）、特別会計間の取引を除いた歳出純計額は 225 兆円（同 20 兆円増）となる。歳出増の最大の要因は、国債整理基金特会の増額（総額ベースでは 33 兆円、純計ベースでは 28.9 兆円）である。

（2）財政健全化への貢献

財務省では、財政審の平成 17 年 11 月の前記提言に基づき、平成 17 年度の特別会計歳出純計額 205 兆円から、社会保険給付、財政融資資金繰入れ、地方交付税交付金等、国債償還費・利払費等を除いた 17 兆円を「特別会計の予算内容の精査の出発点」と位置づけている。この 17 兆円に相当する予算は、平成 18 年度政府案において 12 兆円に縮減した（図 2）。縮減分 4.9 兆円のうち 4.4 兆円は、平成 17 年度限りの経費の歳出減によるものであり、実質的な縮減額は 0.5 兆円にとどまる。

また、財政融資資金特会の積立金 12 兆円が、国債償還のために国債整理基金特会に繰り入れられるほか、外国為替資金、産業投資、電源開発促進対策及び農業経営基盤強化措置の 4 特会から剰余金 1.8 兆円が、一般会計に繰り入れられる。

¹⁶ 個別の特別会計の中で、同じ種類・性質の事業収支を区分して経理する単位を勘定という。

表2 各特別会計の歳入及び歳出（平成18年度予算政府案）

（単位：億円〔合計を除く。〕）

特別会計の分類・名称		歳入	対前年度 増減額	一般会計 からの繰 入れ	歳出	対前年度 増減額
事業 特別 会計	(1)企業特別会計					
	国有林野事業	4,267	-896	1,560	4,267	-896
	(2)保険事業特別会計					
	地震再保険	640	88	-	640	88
	厚生保険	453,238	-73,285	60,511	453,238	-73,285
	船員保険	691	0	45	642	-24
	国民年金	248,728	4,261	19,037	248,728	4,261
	労働保険	89,103	2,379	3,967	81,264	16
	農業共済再保険	1,255	203	708	1,143	197
	森林保険	141	-10	-	55	-2
	漁船再保険及漁業共済保険	273	9	152	173	-5
	貿易再保険	4,842	1,575	48	1,583	72
	(3)公共事業特別会計					
	国営土地改良事業	5,157	-244	2,693	5,157	-244
	道路整備	37,243	-1,691	21,247	37,243	-1,691
	治水	11,812	-821	8,301	11,812	-821
	港湾整備	3,304	-223	2,381	3,304	-223
	空港整備	5,722	748	1,666	5,722	748
	(4)行政的事業特別会計					
	登記	1,830	2	707	1,698	-36
	特定国有財産整備	744	63	39	744	63
	国立高度専門医療センター	1,580	-22	481	1,580	-22
	食糧管理	32,794	-439	1,998	32,794	-439
	農業経営基盤強化措置	505	-0	-	396	-109
	特許	2,106	310	0.2	1,186	10
	自動車損害賠償保障事業	1,781	-1,483	-	1,155	-1,458
	自動車検査登録	599	13	15	474	-5
	(5)融資事業特別会計					
	産業投資	3,461	-5,069	481	3,461	-5,069
	都市開発資金融通	508	-174	30	508	-174
資金運用 特別会計	財政融資資金	728,401	208,695	-	703,965	220,857
	外国為替資金	31,922	7,312	-	10,563	-373
その 他	(1)整理区分特別会計					
	交付税及び譲与税配付金	731,382	17,280	145,584	716,640	14,754
	国債整理基金	2,497,399	280,378	187,616	2,247,399	330,378
	(2)その他					
	電源開発促進対策	4,629	137	-	4,629	137
	石油及びエネルギー需 給構造高度化対策	21,897	-2,641	3,765	21,692	-2,293
合計(概数)		493兆円	44兆円	46兆円	460兆円	48兆円

（出典）財務省主計局「参考資料(特別会計の見直しについて)(平成18年度政府案)」(2005.12)

<<http://www.mof.go.jp/seifuan18/yosan006-1a.pdf>>等より作成。

図2 特別会計の歳出純計額内訳

(単位：兆円)

	予算精査の出発点 ↓			地方交付税 交付金等	
平成 17 年度 純計額 205 兆円	その他 17	社会保険給付 49	財政融資 資金への 繰入 31	19	国債償還費・利払費等 89
平成 18 年度 政府案 純計額 225 兆円	12	50	27	19	117

各々の改革論議において別途縮減を検討すべきもの(2 ページ「(3)資金の流れ」参照)

(出典) 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)」(2005.12)
 <<http://www.mof.go.jp/seifuan18/yosan006.pdf>> 等より作成。

おわりに

「行政改革の重要方針」に盛り込まれた特別会計改革について、新聞各紙では、「期待に遠く及ばない」(朝日)¹⁷、「踏み込み不足」(読売)¹⁸、「数字合わせ」(日経)¹⁹といった厳しい指摘が目につく。同方針が、公共事業関係の特会(道路整備、治水、港湾整備、空港整備、都市開発資金融通)を一つの特会に統合する点については、同じ所管官庁(国土交通省)の特会を束ねただけに過ぎないとの批判が強い。特に道路整備、治水、港湾整備の各特会は、各紙とも一般会計に統合すべきと主張している。

これらの論調にみられるように、現状では、31 の特別会計の再編(特別会計の数がどれだけ減るか)が、改革の主眼と捉えられている。しかし、改革を有効に進めるには、特別会計の再編にとどまらず、国民に対する情報提供や事後評価の仕組みの整備など、国民の監視が行き届くための改革に地道に取り組むことも必要である。この点は、「行政改革の重要方針」において、特別会計を含む国の財務状況について「十分な説明責任を果たす」ことが示されているにもかかわらず、あまり注目されていない。改革の実効性を担保するためには、特別会計の数の議論だけではなく、予算の透明性や分かりやすさの向上を目指す取り組みが、今後進展していくことが期待される。

17 「特別会計改革 すき焼きの宴はお開きに」『朝日新聞』2005.12.25

18 「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

19 「数合わせでは困る特別会計改革」『日本経済新聞』2005.12.20