

特別会計改革と積立金・剩余金の活用（下）

予算委員会調査室 藤井 亮二

1. はじめに

前号で、行政改革推進法案¹に規定された「5年間で20兆円」の特別会計についての財政健全化目標の意味と、そのために活用される5特別会計の積立金・剩余金13.8兆円のうち、太宗を占める財政融資資金特別会計の積立金（金利変動準備金）12兆円について検討を行った。今号は、残りの4特別会計について検討を加えてみたい（図表1）。

図表1 特別会計改革（平成18年度）：財政健全化への貢献

積立金・剩余金の活用	13.8兆円
財政融資資金特別会計	12兆0,000億円
外国為替資金特別会計	1兆6,220億円
産業投資特別会計	1,202億円
電源開発促進対策特別会計	595億円
農業経営基盤強化措置特別会計	295億円
歳出削減	0.5兆円
人件費・事務費の精査	196億円
予算執行実績の反映	反映額537億円
特殊法人等への財政支出の縮減	1,999億円
計	14.3兆円

（出所）財務省資料

2. 外国為替資金特別会計の剩余金

変動相場制の下では、外国為替相場は外貨の需要と供給の関係によって形成されることを基本としているが、急激な資本移動などの要因によって、経済のファンダメンタルズに反して急激な相場の乱高下が生ずることがある。こうした相場の急変によって円滑な対外取引が阻害されることを防止するために、通貨当局が市場介入を行って外貨の過不足を調整し、相場の変動をなだらかなものにすることがある。これを外国為替平衡操作といい、外国為替資金特別会計は、このための外貨の出し入れを行う会計である。

外国為替資金特別会計の主な歳入として、外国為替等売買差益、運用収入がある。外国為替等売買差益は、外為特会が保有している外国為替等（外貨、外貨証券、外貨債券、特別引出権（SDR）等）の売買を行った場合に発生する利益、運用収入は、外為特会が保有する資産の運用から生ずる運用益である。一方、主な歳出としては、事務取扱費、諸支出金、国債整理基金特会へ繰入がある。事務取扱費は、外為特会の事務に必要な人件費や事務費等²、諸支出金は、外国為替売買手数料や外貨証券償還時に生ずる差額の補

¹ 平成18年5月12日現在。

² 平成18年度の外為特会の予算定員は、一般職・行（一）40人。

墳金などである。また、国債整理基金特会へ繰入は、外為特会が発行する融通証券（外為証券）³の利子の繰入分などであり、この歳入歳出差引額が外為特会の剰余である。外為特会法第13条の規定によって、平成17年度決算の剰余2兆5,220億円のうち1兆6,220億円を平成18年度の一般会計に繰り入れ、残りの9,000億円は積立金として積み立てることとしている。

図表2 外国為替資金特別会計の剰余(利益)と一般会計繰入

(単位: 億円)

年度	平成11	12	13	14	15	16	17	18
当該年度利益	26,058	22,332	21,744	17,353	36,456	22,255	25,220	21,359
一般会計への繰入 (剰余)	15,000	14,500	13,700	19,700	15,000	14,190	14,190	16,220

(注) 平成16年度までは決算ベース、17年度及び18年度は予定額。

(出所)「各年度予算書」より作成。

図表2に、平成11年度以降の外国為替資金特別会計の毎年度の利益と一般会計への繰入額をまとめている。図表2からわかるように、外為特会の剰余金から一般会計に対して、毎年1.3兆円から1.9兆円程度が繰り入れられている。平成18年度の特別会計改革の一環として、外国為替資金特別会計の剰余金1兆6,220億円の活用が挙げられているが、この措置は今年度が初めての試みというわけではなく、これまで毎年行ってきたものである。18年度も2兆1,359億円の利益(剰余)が見込まれており、おそらく19年度もこれまでと同程度の繰入が見込まれる。

3. 産業投資特別会計の剰余金

産業投資特別会計は、社会資本整備勘定と産業投資勘定の2勘定から構成されている。社会資本整備勘定は無利子貸付事業の終了とともに廃止する方針が示されており、他方、平成18年度に一般会計に繰り入れられる1,202億円は産業投資勘定から支出されるので、ここでは産業投資勘定に焦点を当てて見ていくこととする。

産業投資勘定の歳入は、NTT株やJT株からの配当金を中心とした運用収入と、産投特会の出資法人である国際協力銀行からの納付金及び前年度の剰余金受入がほとんどを占めている。一方、歳出は、中小企業金融公庫への出資254億円(平成18年度予算ベース)、独立行政法人情報通信研究機構への出資72

³ 平成15年度の発行額は286兆2,518億円、16年度は353兆3,915億円、17年度(4~12月分)は273兆798億円。

億円（同）などの産業投資支出が大半を占めている。産業投資への支出は、国の財政資金をもって産業開発や貿易振興を行うという産業投資特別会計の設置目的に沿うものであり、ある意味で当然のことであろう。

これに対して、図表3で示したように、産業投資勘定から一般会計に対して、昭和52年度以来これまで11回、累計1兆258億円の繰入が行われている。

図表3 産業投資特別会計(産業投資勘定)の歳出の推移
(単位:億円)

年度	歳出決算額				(参考)
	産業投資 支出	一般会計 へ繰入	その他	一般会計への繰入の根拠	
昭28	399	332	-	67	
29	211	205	-	6	
30	186	180	-	6	
31	185	132	-	53	
32	429	378	-	51	
33	425	373	-	51	
34	393	387	-	6	
35	409	403	-	6	
36	494	478	-	16	
37	634	532	-	102	
38	1,024	826	-	198	
39	1,171	983	-	188	
40	618	430	-	188	
41	672	485	-	188	
42	937	747	-	190	
43	970	759	-	212	
44	1,123	908	-	214	
45	1,293	1,058	-	235	
46	1,111	881	-	230	
47	972	761	-	211	
48	1,375	804	-	571	
49	986	669	-	317	
50	854	655	-	199	
51	783	705	-	78	
52	1,684	571	1,058	55	一般会計歳出の財源に充てるための繰入金法
53	406	297	-	109	
54	337	289	-	49	
55	183	167	-	16	
56	249	185	50	14	財政運営に必要な財源確保法
57	216	189	10	17	財政運営に必要な財源確保法
58	279	48	160	71	財政運営に必要な財源確保法
59	190	40	150	0	財政運営に必要な財源確保法
60	570	310	260	0	産業投資特別会計法
61	922	611	310	1	
62	4,477	1,438	2,950	89	
63	3,126	806	2,320	1	
平元	856	855	-	1	
2	645	644	-	1	
3	618	617	-	1	
4	706	705	-	1	
5	996	995	-	1	
6	839	838	-	1	
7	779	778	-	1	
8	581	580	-	1	
9	535	534	-	1	
10	4,474	4,473	-	1	
11	2,034	2,033	-	1	
12	1,018	1,017	-	1	
13	1,250	1,249	-	1	
14	903	902	-	1	
15	415	414	-	1	
16	453	452	-	1	
17	2,858	1,064	1,788	6	
18	1,650	442	1,202	6	

(注)平成16年度までは決算、17年度以降は当初予算ベース。

(出所)「各年度予算書」「各年度決算書」より作成。

産業投資特別会計の設置以来、産業投資勘定から一般会計への繰入のための規定は置かれていなかったが、昭和 52 年 9 月に策定された総合経済対策を実施する財源を手当てるために特例法を定め、「昭和 52 年度において、産業投資特別会計から、1,058 億 3,646 万 6 千円を限り、一般会計に繰り入れることができる」⁴こととした。その財源として、日本開発銀行（開銀）や日本輸出入銀行（輸銀）が産業投資特会へ納める国庫納付金が使われた。さらに、昭和 56 年度から 59 年度に掛けて、毎年、「財政運営に必要な財源の確保を図るための特別措置法（財源確保法）」を制定し、開銀や輸銀からの国庫納付金を、産業投資特会を経由して一般会計に繰り入れる仕組みを作った。

昭和 60 年度になると、産業投資特別会計法に大幅な改正が加えられ、一般会計への繰入が恒久的な規定として産投特会法第 4 条第 3 項に規定されることになった。同規定に基づいて、60 年度は 260 億円が一般会計に繰り入れられ、61 年度以降も毎年 310 億円、2,950 億円、2,320 億円が一般会計に繰り入れられて重要な財源となっていた（図表 3）。

しかし、バブル期に税収が増加して一般会計が潤うようになると、平成元年度以降、法律の規定があるにもかかわらず、産業投資勘定から一般会計への繰入は行われてこなかった。平成 17 年度に 1,788 億円が産業投資勘定から一般会計へ繰り入れられたものの、この背景には 16 年度に電源開発株式会社の完全民営化などの特殊要因がある。つまり、政府が保有していた電源開発の株式の現物出資を受けていた J - P O W E R 民営化ファンド株式会社が電源開発の東証一部への上場に伴って解散し、1,109 億円の出資金回収収入が産業投資勘定に発生することとなった。また、中小企業総合事業団からの回収金も 727 億円あり、16 年度の産業投資勘定の剰余金は 3,245 億円に上ったために、この多額の剰余金を解消する必要に迫られたのである。

昭和 60 年の産業投資特会法改正の際に、政府が国会答弁で「輸開銀の納付金をまず産投特会に入れて、それから一般会計へ入れるために今回の法改正を行った」⁵と明言しているように、産業投資特会法第 4 条第 3 項は、輸開銀（現在、国際協力銀行）の納付金を一般会計に繰り入れることを意図していることは明らかである。国際協力銀行からの納付金は、毎年のように産業投資勘定に対して納付されている。

先に述べたように、平成 18 年度には産業投資勘定から一般会計への繰入が行

⁴ 一般会計の歳出の財源に充てるための産業投資特別会計からする繰入金に関する法律（法第 79 号、昭和 52 年 11 月 22 日）第 1 条。

⁵ 財務省・平澤主計局次長の答弁（第 102 回国会参議院大蔵委員会会議録第 20 号（昭和 60 年 6 月 20 日）14 頁）。

われているが、17年度における産投勘定から一般会計への繰入が特殊要因に起因することを考えれば、産業投資特会法の趣旨に沿った一般会計への繰入は昭和63年度以来18年ぶりのことといえる。

特別会計改革の一環として1,202億円が一般会計に繰り入れられることとなつたが、むしろ遅きに失したのではなかろうか。産業投資勘定の剰余金は毎年数百億円の規模で発生し、積立金は1.4兆円程度まで積み上がっている。来年度以降も、法律の趣旨に沿った着実な運用が行われることが期待される。

4. 電源開発促進対策特別会計の剰余金

電源開発促進対策特別会計からも、595億円が一般会計に繰り入れられる。電源開発促進対策特会から一般会計への繰入は、初めての措置であり、政府の取組に対して一定の評価をすることはできる。電源開発促進対策特会の仕組み等は他の論考に譲り、ここでは同特会から一般会計への繰入に焦点を当ててレビューしておきたい。

電源開発促進対策特別会計の歳入である電源開発促進税は、原子力発電所の設置促進等に充てるための目的税であることから、それを財源として一般会計への繰入は想定されていない⁶。しかし、平成18年度の歳入として電源立地勘定で前年度剰余金受入483億円が計上され、電源利用勘定でも前年度剰余金517億円が計上されるほか、設置以来、使用実績がなかった周辺地域整備資金の規模が1,125億円（18年度末予定）に膨れ上がるなど、効率的な財政運営の観点から財政制度等審議会などでも問題視されてきていた。そのため、「差し当って使う必要がない」⁷ことから、「平成18年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律（公債発行特例法）」第3条第1項によって、電源立地勘定から297億円、電源利用勘定から298億円の計595億円を、一般会計に繰り入れることとした。

しかし、電源開発促進対策特会からの繰入は、公債発行特例法の条文からもわかるように繰戻しに当つて利子は付さないものの、いずれは繰り戻さなければならない。剰余金の活用と言いながら、電源開発促進対策特会から一般会計が595億円を借り入れているのが実態であり、特別会計改革とは言い難いのではなかろうか。国会の議論では、平成18年度の新規国債発行額が29兆9,730億円であったことと関連させて、国債発行額を30兆円以下に抑えるために一般

⁶ 「衆議院議員鈴木克昌君提出特別会計の改革及び積立金・剰余金の活用に関する質問に対する答弁書」（平成18年2月14日、内閣衆質164第47号）。

⁷ 谷垣財務大臣の答弁（第164回国会衆議院財務金融委員会議録（平成18年2月21日）11頁）。

会計が電源開発促進対策特会から 595 億円の借り入れを行ったとの指摘もなされている⁸。

一般会計が、資金の潤沢な特別会計から資金を受け入れ、将来その繰り戻しを行う手法は、「隠れ借金」との批判があったように、財政資金の流れを複雑にするものであり、好ましい措置ではない。潤沢な剰余金を保有する特別会計から借入を行う手法を恒常的に用いるようになると、行政改革推進法案に定めた「5 年間で 20 兆円」の財政健全化に資するための便法として使われる可能性も否定できない。「剰余金の有効活用」が、隠れ借金の言い訳として使われてはならないであろう。

5. 農業経営基盤強化措置特別会計の剰余金

5-1. 初めての一般会計繰入

農業経営基盤強化措置特別会計から一般会計への繰入も、平成 18 年度予算で初めて取られた措置である。農業経営基盤強化措置特会は、農業経営の規模拡大や農地の集団化促進事業のほか、農家が新たに農業経営を営んだり、先駆的技術を導入するに際して必要な資金の貸付などを行っている特別会計である。しかし、農家戸数の減少や就業農業人口の減少から、資金の需要がそれほど大きくなく、毎年度の決算で不用額や剰余金が多く発生していた。

財政制度等審議会の「特別会計の見直しについて - 基本的考え方と具体的方策 - (平成 15 年 11 月 26 日)」や「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 - (平成 17 年 11 月 21 日)」においては、剰余金の見直しや縮減が提言されている。また、国会では、剰余金の一般会計への繰入について手続を定めた農業経営基盤強化措置特会法第 8 条に、「剰余金から政令で定める金額を控除した金額は…一般会計の歳入に繰り入れることができる」とあるにも関わらず、当該政令を定めていないことが取り上げられて議論が行われた⁹。

この国会審議の後、平成 18 年 1 月になって政令（【参考資料】）が定められ、平成 18 年度予算で、初めて農業経営基盤強化措置特会から一般会計へ 295 億円が繰り入れられた。しかし、一般会計への繰入規模が 295 億円となった算出根拠については十分な説明が行われていない。政府は 295 億円の積算根拠として、「農地保有合理化事業貸付原資基金 55 億円を廃止することによって、全国農地保有合理化協会から特別会計に 45 億円を返還する。農地保有合理化法人債務保

⁸ 第 164 回国会衆議院財務金融委員会議録（平成 18 年 2 月 21 日）11 頁。

⁹ 第 162 回国会参議院決算委員会会議録（平成 17 年 4 月 18 日）24 頁。第 163 回国会衆議院予算委員会議録（平成 17 年 10 月 3 日）29 頁。

証基金の規模を縮減することによる2億円、また農地保有合理化法人機能強化事業基金の縮減による30億円などの積み上げによって295億円を繰り入れることができるようになった」¹⁰と説明している。しかし、国会審議で指摘されたように、農業経営基盤強化措置特会から一般会計への繰入の上積みは可能ではないかとの疑問は払拭されておらず、政府としては積み上げの明細を提出するなどの努力も行う必要があろう。

なお、295億円は平成17年度の決算上の剩余であるために、18年度一般会計歳入には295億円が計上されるものの、18年度農業経営基盤強化措置特会の歳出としては計上されていない。

5-2. 求められる損益計算書の添付

農業経営基盤強化措置特会の貸借対照表では、一般会計に対する剩余金の繰入の処理は、「一般会計より受入（貸付金財源受入）」を減額して整理されている。

図表4は、平成18年度予算における農業経営基盤強化特会の貸借対照表（抜粋）である。貸方の「一般会計より受入」の欄を見ると、平成16年度末から17年度末に掛けては1,813億円と増減がないのに、18年度末には295億円縮小して1,518億円となっている。また、貸借対照表の（注）欄では「一般会計への平成18年度繰入額295億円は、全額一般会計より受入の貸付金財源受入を減額して整理している」と説明されている。

図表4 農業経営基盤強化措置特別会計の貸借対照表

（単位：億円）

借 方				貸 方			
科目	平16年度未決算	17年度未予定	18年度未予定	科目	平16年度未決算	17年度未予定	18年度未予定
現金預金	971	792	260	所管換農地等見返	1	1	1
未収金	5	5	5	一般会計より受入	1,813	1,813	1,518
年賦償還金等債権	3	2	2	貸付金財源受入	1,813	1,813	1,518
貸付金	1,224	1,328	1,412	日本中央競馬会特別納付金	300	300	300
土地等	4	6	8	貸付金財源受入	300	300	300
本年度損失	213	73	152	繰越利益	306	93	20
合 計	2,420	2,207	1,839	合 計	2,420	2,207	1,839

（出所）「特別会計予算書」を一部加工。

農業経営基盤特会が貸付を行うために受け入れた資金が使われずに剩余となり、それを改めて一般会計に繰り入れることになるので、図表4にあるように、

¹⁰ 財務省・松元主計局次長の答弁（第164回国会衆議院財務金融委員会議録（平成18年2月24日）24頁）。

貸付金財源受入を 295 億円減額して表記することになる。しかし、この表記だけではそうした実態は読み取りにくい。予算書に損益計算書が添付されていれば、資金の流れがもう少し明確になったのではないかと考えられるが、農業経営基盤強化措置特会については、予算書に損益計算書が添付されていない。貸借対照表と損益計算書は、特別会計の財務状況を明らかにするための車の両輪である。特別会計の透明性を高め、国民への説明責任を果たすためにも、他の特別会計と同様に損益計算書の添付が求められる。

6. 最後に

前号と今号で、平成 18 年度に行われる特別会計改革の一部を検討してきた。これまでの財政制度等審議会の提言や政府部内での議論、さらに国会での審議を受けて、聖域とされていた特別会計の積立金や剰余金にメスを入れたことは、画期的なことといえる。しかし、その内容を詳細に見ていくと、目標が安易に設定されていることや、まだ見直しの余地があることがわかる。平成 19 年に国会に提出される「特別会計整理合理化法案（仮称）」の作成に向けて、更に深く突き詰めた議論が望まれる。

【参考文献】

三角政勝「本格的な議論が待たれる特別会計制度の見直し - 電源開発促進対策特別会計の事例を中心として - 」『立法と調査』第 254 号、参議院事務局企画調整室編（平成 18 年 5 月）。

吉田博光「歴史的経緯に見る特別会計から一般会計への繰入れ - 産業投資特別会計（産業投資勘定）からのアプローチ - 」『経済・金融・財政 月例資料』第 339 号、参議院予算委員会調査室（平成 17 年 8 月）。

（内線 3123）

【参考資料】

政令第 9 号

農業経営基盤強化措置特別会計法施行令の一部を改正する政令

内閣は、農業経営基盤強化措置特別会計法（昭和 21 年法律第 44 号）第 8 条ただし書の規定に基づき、この政令を制定する。

農業経営基盤強化措置特別会計法施行令（昭和 21 年勅令第 623 号）の一部を次のように改正する。

第 5 条の次に次の 1 条を加える。

第 5 条の 2 法第 8 条ただし書に規定する政令で定める金額は、同条ただし書の規定により決算上の剩余金を一般会計の歳入に繰り入れる年度のこの会計の当初予算(財政法(昭和 22 年法律第 34 号)第 29 条で定める補正予算及び同法第 30 条で定める暫定予算以外の予算をいう。)において次に掲げる金額の合計額が法第 2 条第 1 項の規定により歳出とされる費用及び予備費に相当する金額の合計額に不足する場合における当該不足する金額とする。

- 1 法第 2 条第 1 項の規定により歳入とされる収入(借入金を除く。)に相当する金額
- 2 農業改良資金助成法及び自作農創設特別措置特別会計法の一部を改正する法律(昭和 60 年法律第 38 号)附則第 3 条第 4 項の規定による積立金からの繰入金に相当する金額

附 則

この政令は、公布の日¹¹から施行する。

¹¹ 公布の日は、平成 18 年 1 月 25 日。