

本来の機能を果たせぬ決算調整資金

予算委員会調査室 崎山 建樹

決算調整資金は、予想外の税収の伸び悩み等によって一般会計に生じる決算上の不足（歳入不足）を補てんするために設けられた制度である。しかし、昭和50年代半ば以降、同資金の残高はゼロの状態が続いており、制度本来の趣旨に沿った運用が行われているとは言い難い。本稿では、制度創設の背景とともに、その仕組みとこれまでの運用状況について考察してみたい。

1. 決算調整資金創設の経緯

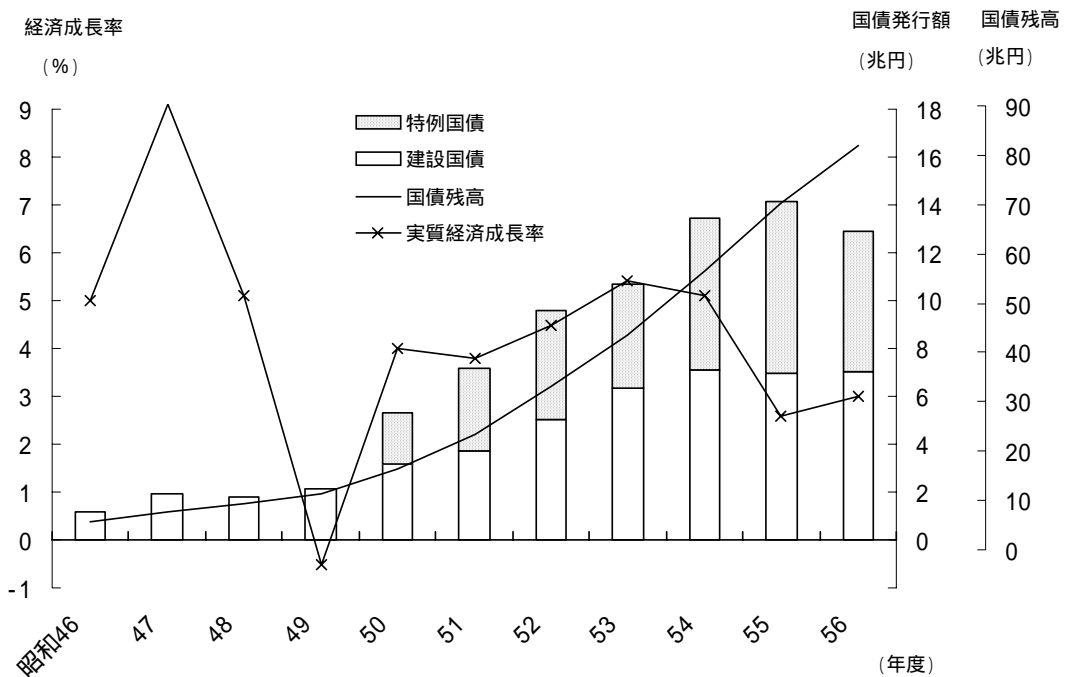
まず、決算調整資金が創設された当時の経済状況を振り返ってみたい。高度経済成長を続けてきた日本経済は、昭和40年代末に第1次石油危機の影響を受け、49年度には戦後初のマイナス成長（実質）を記録するなど景気の落ち込みが目立ち始め、実質経済成長率は40年代の8%程度から、50年代前半には4%程度へと大きく鈍化した。他方、財政は景気の悪化から48年度以降税収が急激に落ち込み、50年度からは特例公債の発行が常態化した¹。かつて高度経済成長期には、多額の税の自然増収に恵まれたが、第1次石油危機後、日本経済の成長率が大きく鈍化する中、景気のわずかな落ち込みでも相当規模の税収不足を招く蓋然性が高くなっていった。加えて、景気低迷が長引き、内外から内需拡大の要請が強まる中、積極的な財政運営を余儀なくされ、建設国債の発行も膨らむなど我が国財政は悪化の一途をたどっていくこととなった（図表1）。

50年代初めにおいては、国の予算システムとして、税収の大幅な落ち込みなどで歳入歳出の決算不足を生ずる場合、歳入の不足を補てんする方法が整備されていなかった。こうした状況下で財政制度審議会は、昭和52年12月20日、予見し難い税収の落ち込み等によって歳入不足が年度末近くになって見込まれる場合や年度経過後に結果的に決算上の不足が明らかになる場合には、補正予算での対応が困難であるため、一般会計に決算調整資金を置き、決算上の不足が生ずる場合にはこれを取り崩してその不足を補てんする制度を創設する必要があるとの建議を行った。

さらに、翌年に出された「決算調整資金制度の創設についての報告（財政制

¹ 50年度補正予算で40年度補正以来、10年ぶりに特例公債を発行することになった。

図表1 経済成長率と国債発行の状況（昭和46～56年度）



(出所) 財務省「決算の説明」、内閣府「国民経済計算」等より作成

度審議会、昭和53年1月13日)」では、一般会計に資金を置き、決算上不足を生ずることとなる場合には、その資金の取り崩しによって不足を補てんする決算調整資金制度の設置が提言された。そこでは、資金制度のメリットとして、既にプールされている資金の財源によって決算上の不足が補てんされるため、翌年度予算や翌年度の財政運営に直接の影響がなく、資金の財源が同時に不足補てんの限界となるため補てんに歯止めがかかることが挙げられていた。

昭和52年度は予想以上に景気が落ち込み、相当規模の税収不足が見込まれ、決算調整資金を創設して決算上の不足に対する体制を整えておく必要性が高まり、「決算調整資金に関する法律案」が53年1月、第84回国会に提出され、同年2月に成立した。

2. 決算調整資金制度の仕組み

2-1. 決算調整資金制度の仕組み

決算調整資金は「予見し難い租税収入の減少等により一般会計の歳入歳出の決算上不足が生ずることとなる場合において、この資金からその不足を補てんすることにより、一般会計における収支の均衡を図ることを目的（決算調整資金に関する法律第1条）」として設置された。

財源として、 剰余金繰入れ、 予算繰入れ、 国債整理基金からの補てんが制度化された。 は財政法第 6 条第 1 項²の剰余金のうち公債償還財源以外のものを予算の定めるところにより繰り入れることができるとしたものであり、

は のほか特別の必要がある場合には予算繰入れを行うことができることとしている。 は当分の間、国債整理基金から決算調整資金に繰入れを行うことができることとしている。

こうして繰り入れられた決算調整資金は、一般会計の歳入歳出の決算上不足を生ずる場合に、当該年度の翌年度 7 月 31 日までに一般会計の歳入に組み入れ、不足を補てんするために使用される。

ただし、国債整理基金からの繰入れを行った場合には、その日の属する年度の翌年度までに一般会計から決算調整資金を通じて国債整理基金に繰り戻さなければならない。

2-2 . 決算調整資金制度の考え方

前述の財政制度審議会の報告によれば、決算調整資金制度の基本的な考え方は、財政法第 6 条の純剰余金を資金として積み立てておき、決算上の不足という、いわばマイナスの純剰余金が生ずる場合には、資金からその不足を補てんすることによって、決算収支の均衡を達成することにある。しかし、特例公債が発行されていた当時においては、純剰余金が発生することは期待し難く、このような財政事情の下で、決算調整資金の発足にあたって必要な財源を確保し、あるいは今後において、資金の財源が涸渇するような特別の事態に備えておくためには、財政法第 6 条の純剰余金では不十分とされ、そのため一般財源を資金に繰り入れる予算繰入れ制度を設けておくことが適当とされた。

さらに、国債整理基金に一般会計から財政法第 6 条の純剰余金を繰り入れていることを考慮し³、当分の間の特例として、国債整理基金の運営に支障を生じない範囲で、同基金の余資を暫時決算調整資金に繰り入れる途を設けておくことが、適当と考えられた。この仕組みは、実質的に法律の規定により翌年度に返済される借入金と同様であるが、決算上の不足の補てんに際して、同じ借入

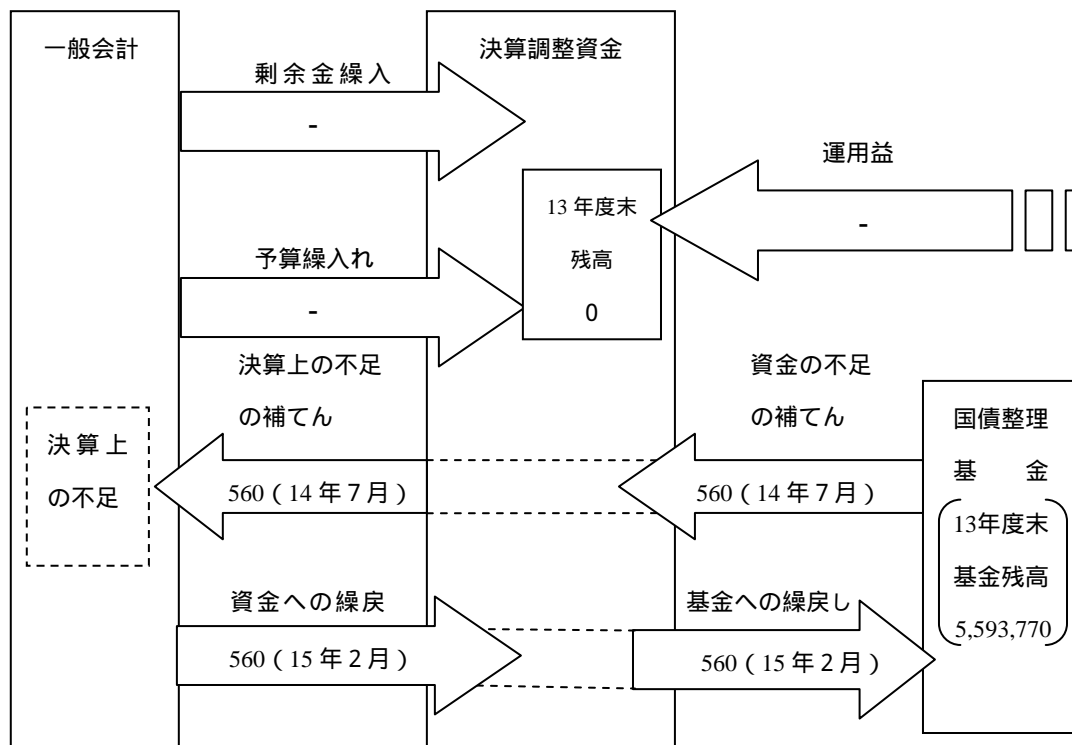
² 各会計年度において歳入歳出の決算上剰余を生じた場合においては、当該剰余金のうち、2 分の 1 を下らない金額は、他の法律によるものの外、これを剰余金を生じた年度の翌翌年度までに、公債又は借入金の償還財源に充てなければならない（財政法第 6 条第 1 項）。

³ 国債整理基金への繰入れは、国債残高に対する定率繰入れを基本とし（国債整理基金特別会計法第 2 条、第 2 条の 2） 財政法第 6 条による一般会計剰余金の 2 分の 1 以上の繰入れをもってこれを補完し、 さらに必要に応じて予算繰入れを行う（国債整理基金特別会計法第 2 条の 3）こととなっている。

れを行うにしても、外部の資金を導入するよりは国庫内の余資を借り入れる方が財政資金の効率的活用の観点からも望ましいとされたことによるものである（図表2）。

図表2 決算調整資金制度の仕組み(平成13年度決算)

(単位：百万円)



(出所) 財務省資料より作成

3. 決算調整資金の活用状況

決算調整資金制度の創設時、昭和52年度第2次補正予算によって、一般会計から2,000億円が同資金に繰り入れられた。この額は、税収規模の1%程度を目処としたもので、特例公債の増発によって賄われた⁴。

この決算調整資金が初めて一般会計に繰り入れられたのは昭和56年度のことである。第2次石油危機後の景気低迷等の影響を受け、一般会計に2兆4,948億円の決算上の不足が生じることになった。55年度までの決算調整資金の残高

⁴ 第84回国会衆議院大蔵委員会会議録第2号4～5頁(1978年2月7日)

2,378億円に56年度の運用収入46億円を加えても不足するため、国債整理基金から2兆2,525億円を資金に繰り入れ、計2兆4,948億円が資金から一般会計に繰り入れられ、決算不足が補てんされている。

それ以降、資金への繰り入れは行われず、資金の残高はゼロが続いている（図表3）。このため、平成4年度、5年度、9年度、13年度にそれぞれ決算上の不足が生じたが⁵、いずれも不足額分を国債整理基金からいったん決算調整資金に繰り入れた上で、同資金から一般会計へ繰入れ、歳入不足を補てんしている。

このように、国債整理基金から形式的に決算調整資金を通して決算上の不足を補てんすることが常態化したことから、決算調整資金を通すことを止めて国債整理基金から一般会計に直接繰り入れればよいのではないかとの指摘も行われるようになった。これに対し、宮澤大蔵大臣（当時）は国会論議の中で「決算調整資金を置いて国債整理基金との間でやりとりをするというやり方は、いかにも煩雑なようだが、物事の筋道からいえば資金の金が不足するときは国債整理基金から資金に繰り入れ、後に一般会計へ繰り戻すという道筋をきちんとしておいた方がよいのではないか」旨の答弁⁶を行っている。

4. 国債整理基金の財源使用の困難性

今後、小淵内閣時代に大量に発行した国債が償還期限を迎える「2008年問題⁷」を始め、多額の国債の償還が予想される。しかし、国債整理基金から決算調整資金への繰り入れが、「基金の状況、国債の償還見込みその他の事情を勘案し、国債の償還等基金の運営に支障を生じないようにしなければならない（附則第2条第2項）」以上、仮に歳入不足が再び生じた場合、これまでのように同資金に繰り入れることができるのか疑問である。

例えば、平成13年度の歳入不足の際には、14年7月に国債整理基金から5億6,000万円が決算調整資金を通じて一般会計へ繰り入れられ、翌15年2月に一般会計から同資金を通じて基金に繰り戻され、一時的とはいえ、歳入不足への現金充当で、その分国債整理基金の残高が減少することとなった。仮に今後も多額の歳入不足が発生し、その補てんのために国債整理基金の現金が使われ残高

⁵ 昭和56年度2兆4,948億円、平成4年度1兆5,448億円、5年度5,663億円、9年度1兆6,174億円、13年度6億円の決算上の不足が生じた。

⁶ 第145回国会参議院決算委員会会議録第6号3頁（1999年7月26日）

⁷ 財務省は「2008年問題」について、買い入れ消却による償還額の圧縮や、借換債の前倒し発行などを今後も続ければ、08年度償還分を前後の年度に分散できると判断している（「日本経済新聞」2005年12月7日）

図表3 決算調整資金の推移

(億円)

年度(注1)	一般会計 より受入	財政融資資金 預託利子受入(注2)	国債整理基金 より受入	一般会計 へ繰入	一般会計 より繰戻	国債整理基金 へ繰戻	決算調整資金 の残高
昭和52	2,000	20	-	-	-	-	2,020
53	-	88	-	-	-	-	2,108
54	-	130	-	-	-	-	2,238
55	-	140	-	-	-	-	2,378
56	-	46	22,525	24,948	-	-	-
57	-	-	-	-	5,631	5,631	-
58	-	-	-	-	16,894	16,894	-
59	-	-	-	-	-	-	-
60	-	-	-	-	-	-	-
61	-	-	-	-	-	-	-
62	-	-	-	-	-	-	-
63	-	-	-	-	-	-	-
平成元	-	-	-	-	-	-	-
2	-	-	-	-	-	-	-
3	-	-	-	-	-	-	-
4	-	-	15,448	15,448	-	-	-
5	-	-	5,663	5,663	-	-	-
6	-	-	-	-	15,448	15,448	-
7	-	-	-	-	5,663	5,663	-
8	-	-	-	-	-	-	-
9	-	-	16,174	16,174	-	-	-
10	-	-	-	-	16,174	16,174	-
11	-	-	-	-	-	-	-
12	-	-	-	-	-	-	-
13	-	-	6	6	-	-	-
14	-	-	-	-	6	6	-
15	-	-	-	-	-	-	-
16	-	-	-	-	-	-	-

(注1) 年度は当該年8月1日から翌年7月31日までを示す。ただし、52年度は53年3月1日から53年7月31日を示す。

(注2) 平成13年3月以前は資金運用部預託利子。

(出所) 財務省「決算調整資金の増減及び現在額計算書」より作成

が大幅に減少するようなことがあれば、市場において償還財源確保のため、短期間に多額の借換債の発行が必要になるなど、借換債の弾力的な発行に影響が出るとの見方が広がり、金利上昇につながる可能性も否定できないのではないか。

18年度には国債残高圧縮のため、財政融資資金特別会計の積立金12兆円が国債整理基金特別会計に繰り入れられているが、買い入れ消却が活発に行われる中、国債整理基金の残高にそれほど余裕があるわけではなかろう。今後も同基金の財源が一時的とはいえ歳入補てんに回せるかどうかは予断を許せない。

5. 決算調整資金の在り方の再検討

20年以上にわたって決算調整資金の残高がゼロという状態が続いている。それゆえ、決算上の不足を補うために、国債整理基金からの繰入れに頼る以外に途はないのが実状である。これでは、創設時に財政制度審議会が想定していた資金の財源が不足補てんの限界となり、補てんに一定の歯止めがかかるという、資金の「歯止め」機能が発揮されないばかりか、歳入不足の際には二次的な備えであったはずの国債整理基金からの繰入れが常態化している。結局のところ、一般会計の歳出をもって繰り入れなければならず、ツケを先送りするにすぎない形となっている。そもそも、国債整理基金からの繰り入れは附則に定められ、「当分の間」の措置という、本来暫定的なものである。

政府は、まずは税収見積もりの精度を上げ、適切な補正予算措置をとることはもちろんである。しかし、決算調整資金という制度を維持していくのならば、きちんと決算剰余金の一定部分の資金への繰り入れを義務付けるなど、この制度が有効に機能するための方策を検討していくべきではないだろうか。

【参考文献】

- 小村武 『予算と財政法（三訂版）』 新日本法規出版、2002年
- 原田周三、石井直一 『決算制度精説（九訂版）』 新日本法規出版、2002年
- 木下康司 『図説日本の財政（平成17年度版）』 東洋経済新報社、2005年
- 財政調査会 『国の予算』 同友書房、1978年
- 財務省財務総合研究所財政史室 『昭和財政史』 東洋経済新報社、2004年

（内線 3125）