

「負の埋蔵金」として残される一般会計承継債務

～将来の国民負担が懸念される会計間の操作～

予算委員会調査室 三角 政勝

1. はじめに
2. 我が国の政府債務の現状
3. 特別会計等の債務の一般会計承継
 - 3-1. 一般会計承継債務の現状
 - 3-2. 旧国営土地改良事業借入金
 - 3-3. 旧国立高度専門医療センター借入金
 - 3-4. 日本高速道路保有・債務返済機構に係る債務
4. 一般会計承継債務以外の「潜在的な負の埋蔵金」
 - 4-1. 特別会計における借入金
 - ア 年金特別会計における旧政管健保の棚上げ債務
 - イ 国有林野事業における借入金
 - 4-2. 今後、一般会計からの繰入れを要する措置（いわゆる「隠れ借金」）
 - 4-3. エネルギー対策特別会計に対する留保財源
5. まとめ
 - 5-1. 複雑な会計操作の回避と財政の信認確保
 - 5-2. 慎重な対応が求められる「埋蔵金」への依存

1. はじめに

我が国財政は、平成 22（2010）年度予算において一般会計の新規国債発行額が租税印紙収入を上回るという異例の事態の中、国及び地方の長期債務残高が 862 兆円程度に達すると見込まれるなど、先進国で最悪の状況が続いている。

財政支出に対する恒常的な歳入不足が続く状況にあって、近年、いわゆる「埋蔵金」の存在が注目されるようになり、とりわけ財政投融资特別会計や外国為替資金特別会計などにおける当座の余裕資金が一般会計の財源として積極的に用いられるようになった。

一方、これとは対照的に、特別会計や公的な法人の債務を一般会計の負担で処理するという措置も少なからず行われてきたが、これに関しては、必ずしも「埋蔵金」のように一般的な注目を集めたわけではなかった。

こうした措置の経緯等については、本誌第48号における拙稿「長期にわたり償還が続く一般会計承継債務～国民負担により処理される特別会計等の赤字～」(平成19年11月)で概観したところであるが、以下では、前稿を補完する観点から、その後の新たな事例を振り返ることとする。

2. 我が国の政府債務の現状

我が国の公的債務の範囲については、各債務の性格に応じ、様々な分類がなされている。図表1は公的債務のうち国債及び借入金(政府短期証券を含む)の残高を示したものであり、平成22(2010)年度末で約973兆円に達する見込みとなっている。

図表1 国債及び借入金の種類別残高

(単位：億円)

	平成20年度末	21年度末 (見込み)	22年度末 (見込み)
内国債	6,804,482	7,315,988	7,712,239
普通国債	5,459,356	6,003,594	6,369,840
建設国債	2,249,123	2,410,470	2,448,129
特例国債	2,953,156	3,339,551	3,670,690
減税特例国債	37,285	32,984	29,274
日本国有鉄道清算事業団承継債務借換国債	186,859	186,720	186,566
国有林野事業承継債務借換国債	24,202	23,668	23,378
交付税及び譲与税配付金承継債務借換国債	8,731	10,201	11,804
財政投融资特別会計国債(財投債)	1,310,501	1,269,215	1,299,937
交付国債	5,266	4,515	3,696
出資・抛出国債	22,105	17,910	18,498
株式会社日本政策投資銀行危機対応業務国債	-	13,500	13,014
日本高速道路保有・債務返済機構債券承継国債	7,254	7,254	7,254
借入金	575,661	564,306	550,198
一般会計	196,430	184,004	171,339
旧日本国有鉄道借入金	12,218	8,417	4,350
旧日本国有鉄道清算事業団借入金	42	19	3
交付税及び譲与税配付金借入金	163,487	157,648	151,809
旧国土改良事業借入金	5,002	4,010	3,115
日本高速道路保有・債務返済機構借入金	15,268	13,496	10,544
旧国立高度専門医療センター借入金	-	-	1,103
その他	414	414	414
特別会計	379,232	380,302	378,858
交付税及び譲与税配付金借入金	336,173	336,173	336,173
財政投融资借入金	-	-	16
特定国有財産整備借入金	33	24	-
エネルギー対策借入金	3,856	4,038	4,304
国立高度専門医療センター借入金	1,765	1,732	-
年金借入金	14,792	14,792	14,792
食料安定供給借入金	176	384	438
国有林野事業借入金	12,794	12,793	12,793
社会资本整備事業借入金	9,642	10,365	10,342
政府短期証券	1,084,826	1,121,084	1,469,189
合計	8,464,970	9,001,377	9,731,626

(注) 1. 本表において、財投債を除く内国債と借入金の合計が我が国の長期債務残高(22年度末見込みで約696兆円)となる。ただし、特別会計借入金のうち交付税及び譲与税配付金借入金約34兆円は全額地方負担分とされている。

2. 網掛け部分の合計が借換えを含む一般会計承継債務の残高相当額(同約40兆円)となる。

(出所)「財政法第28条等による平成22年度予算参考書類」より作成

ただし、このうち「国の長期債務残高」は、同表から「財政投融资特別会計国債（財投債）」（約 130 兆円）と「政府短期証券」（約 147 兆円）を除いた約 696 兆円である¹。さらに、これに地方の長期債務を加えた上で、国と地方の重複分を控除したものが、冒頭に述べた約 862 兆円に上る「国及び地方の長期債務残高」となる²。

3. 特別会計等の債務の一般会計承継

3-1. 一般会計承継債務の現状

一般会計における債務の負担は、建設国債や特例国債に代表されるように同会計の歳出に充てる財源を調達するために行われるものが基本であるが、特別会計や公的な法人が負った債務を一般会計が引き受けることにより処理することとされた事例も少なくない。

特別会計や公的な法人は、一般会計からの繰入れや補助金等を受け入れていることが多いが、本来、一般会計から区分された事業収支の中で財務が完結することが期待されている。しかしながら、その債務が累積することにより、事業の継続や債務の償還が困難となった場合などにおいて、損失を最小限にとどめるといった観点、その他政策的判断により、租税による財源を主とする一般会計、すなわち国民負担により債務を最終処理することが、やむを得ざる措置として行われてきた。規模の大きなものとしては、交付税特別会計における借入金や旧国鉄債務の承継が代表的な事例に挙げられる（図表 2）。これらは、「埋蔵金」とは逆に、特別会計等の債務について、一般会計の負担で穴埋めするという意味で、「負の埋蔵金」とも呼び得るものであろう。

近年においては、特別会計の見直しの結果、旧国営土地改良事業や旧国立高度専門医療センターに係る借入金が一般会計に帰属することとされたほか、経済対策の一環として実施された高速道路料金の引下げ等の原資として、独立行政法人の債務の一部が一般会計に承継された。

こうした一般会計承継債務の残高は、平成 22（2010）年度末で約 40 兆円に

¹ 財政投融资特別会計国債（財投債）は、建設国債や特例国債に代表される普通国債と全く変わらない金融商品としての性格を持つが、その償還に関しては、普通国債が租税等を償還財源としているのに対し、財投債は財政融資資金の貸付回収金によってなされるという相違点がある。こうしたことから、財投債は、国民経済計算体系（SNA）において、「一般政府」ではなく「公的企業」の債務として分類されている。

また、政府短期証券は、国庫若しくは特別会計等の一時的な資金不足を補うために発行されることから、国の長期債務には分類されない。

² 国の借入金のうち、地方の負担分とされている交付税及び譲与税配付金借入金（一般会計帰属分を除く）の約 34 兆円が、国及び地方の重複分とされている。

上る見込みとなっている（図表1の網掛け部分の合計）³。以下では、これらのうち、近年承継された債務について個別にみていくこととする。

図表2 一般会計承継債務の償還実績及び残高

(単位:億円)

年度	交付税及び譲与税 配付金借入金				旧国鉄関係									
					旧日本国有 鉄道借入金		旧日本国有鉄道 清算事業団借入金				日本国有鉄道清算 事業団債券承継国債			
	S59.10.1帰属 58,278		H19.4.1帰属 186,648		S62.3.31承継 50,599		H3.3.29承継 9,372		H10.10.22承継 67,588		H10.3.31承継 30,035		H10.10.22承継 92,714	
	償還額	残高	償還額	残高	償還額	残高	償還額	残高	償還額	残高	償還額	残高	償還額	残高
H2 (1990)	-	58,278	-	-	-	50,599	293	9,078	-	-	-	-	-	-
3 (1991)	3,856	54,422	-	-	1,138	49,461	607	8,472	-	-	-	-	-	-
4 (1992)	-	54,422	-	-	598	48,863	305	8,167	-	-	-	-	-	-
5 (1993)	-	54,422	-	-	-	48,863	-	8,167	-	-	-	-	-	-
6 (1994)	-	54,422	-	-	-	48,863	-	8,167	-	-	-	-	-	-
7 (1995)	-	54,422	-	-	-	48,863	-	8,167	-	-	-	-	-	-
8 (1996)	6,489	47,933	-	-	1,588	47,275	607	7,560	-	-	-	-	-	-
9 (1997)	7,054	40,879	-	-	1,698	45,577	607	6,954	-	-	-	30,035	-	-
10 (1998)	7,712	33,167	-	-	2,003	43,574	697	6,256	32,357	35,231	-	30,035	62,082	30,632
11 (1999)	8,503	24,664	-	-	2,393	41,180	819	5,438	26,831	8,400	-	30,035	2,105	28,527
12 (2000)	9,383	15,281	-	-	2,811	38,370	940	4,498	8,400	-	-	30,035	3,459	25,068
13 (2001)	4,243	11,039	-	-	3,179	35,191	1,031	3,467	-	-	-	30,035	1,003	24,065
14 (2002)	4,243	6,796	-	-	3,333	31,858	1,031	2,436	-	-	-	30,035	2,008	22,057
15 (2003)	3,309	3,487	-	-	3,310	28,549	940	1,496	-	-	10,902	19,133	2,005	20,053
16 (2004)	2,294	1,192	-	-	3,222	25,327	819	677	-	-	11,216	7,917	4,007	16,046
17 (2005)	1,192	-	-	-	3,128	22,199	514	163	-	-	6,745	1,172	5,002	11,044
18 (2006)	-	-	-	-	3,106	19,093	77	86	-	-	1,172	-	6,016	5,028
19 (2007)	-	-	17,322	169,326	3,322	15,771	22	64	-	-	-	-	5,028	-
20 (2008)	-	-	5,839	163,487	3,553	12,218	22	42	-	-	-	-	-	-
21 (2009)	-	-	5,839	157,648	3,801	8,417	22	20	-	-	-	-	-	-
22 (2010)	-	-	5,839	151,809	4,066	4,350	16	3	-	-	-	-	-	-
23 (2011)	-	-	5,839	145,970	4,350	-	3	-	-	-	-	-	-	-
24 (2012)	-	-	5,839	140,132	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
25 (2013)	-	-	5,839	134,293	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
26 (2014)	-	-	5,839	128,454	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
27 (2015)	-	-	5,839	122,615	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
備考	H48年度に償還終了													

(注)平成21年度以降は予定額。なお、平成28年度以降の償還予定については省略した。

(出所)「財政法第28条等による平成22年度予算参考書類」、財務省「参議院予算委員会提出資料」より作成

³ 図表1の網掛け部分の残高合計の約40兆円は、図表2の平成22年度末残高の合計に、普通国債に分類されている3種類の「承継債務借換国債」の残高合計を加えたものと一致する。

図表2 一般会計承継債務の償還実績及び残高(続き)

(単位:億円)

年度	国有林野 事業 借入金		旧本四公団関係				旧国営土地 改良事業 借入金		日本高速道路保有・債務返済機構関係						旧国立高度 専門医療 センター 借入金	
			旧本州四国 連絡橋公団 借入金		本州四国 連絡橋債券 承継国債				日本高速道路保有・債務 返済機構債券承継国債		日本高速道路 保有・債務返済 機構借入金					
	H10.10.19帰属 28,421		H15.5.12承継 2,204		H15.5.12承継 11,235		H20.4.1帰属 5,996		H21.3.2承継 1,015		H21.3.24承継 7,254		H21.3.24承継 20,536		H22.4.1帰属 1,208	
	償還額	残高	償還額	残高	償還額	残高	償還額	残高	償還額	残高	償還額	残高	償還額	残高	償還額	残高
平2 (1990)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3 (1991)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4 (1992)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5 (1993)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6 (1994)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7 (1995)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8 (1996)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9 (1997)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10 (1998)	28,421	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11 (1999)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12 (2000)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13 (2001)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14 (2002)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15 (2003)	-	-	-	2,204	1,849	9,386	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16 (2004)	-	-	655	1,549	2,033	7,353	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17 (2005)	-	-	1,549	-	2,981	4,372	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18 (2006)	-	-	-	-	4,372	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19 (2007)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
20 (2008)	-	-	-	-	-	-	994	5,002	1,015	-	-	7,254	5,269	15,268	-	-
21 (2009)	-	-	-	-	-	-	992	4,010	-	-	-	7,254	1,772	13,496	-	-
22 (2010)	-	-	-	-	-	-	894	3,115	-	-	-	7,254	2,952	10,544	105	1,103
23 (2011)	-	-	-	-	-	-	629	2,487	-	-	-	-	2,998	7,546	101	1,003
24 (2012)	-	-	-	-	-	-	556	1,930	-	-	-	-	3,037	4,509	96	906
25 (2013)	-	-	-	-	-	-	473	1,458	-	-	3,620	3,633	455	4,054	95	812
26 (2014)	-	-	-	-	-	-	387	1,071	-	-	3,633	-	455	3,599	93	719
27 (2015)	-	-	-	-	-	-	299	772	-	-	-	-	1,153	2,446	91	628
備考								H40年度に償還終了						H29年度に償還終了		H46年度に償還終了

3-2. 旧国営土地改良事業借入金

旧国営土地改良事業特別会計は、地方公共団体や、受益者である農業者などからの負担金を徴収しつつ国が実施する「国営土地改良事業」(農業用排水施設の整備等)の経理を明確にするために設置されていた。

国営土地改良事業は、国庫負担(一般会計)、都道府県及び受益者からの負担

金により実施されるが、昭和 61（1986）年度から平成 10（1998）年度までの新規着工地区に関しては、都道府県の負担分について財政融資資金からの借入金を充てることができることとされていた。

特別会計制度見直しの議論を踏まえ平成 18（2006）年に制定された「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」（以下「行政改革推進法」という。）においては、「国営土地改良事業特別会計は、平成 20 年度までに一般会計に統合するものとする」と規定され、これに基づき、その後制定された「特別会計に関する法律」において、同特別会計は平成 19（2007）年度末に廃止した上で、一般会計に統合することとされた。

これに伴い、平成 20（2008）年 4 月 1 日をもって、国営土地改良事業借入金 5,996 億円が一般会計に帰属することとなった（特別会計に関する法律附則第 230 条第 4 項）。ただし、この借入金については、都道府県からの負担金をもって、図表 2 のとおり、平成 40（2028）年度までに現金償還される予定となっている。したがって、この債務は形式的には一般会計に帰属するものの、国民が租税等を通じて負担する国の一般税財源による償還負担が新たに生じるわけではないこととされている。

なお、国営土地改良事業特別会計の廃止以降も食料安定供給特別会計に「国営土地改良事業勘定」という経過勘定を設け、平成 10（1998）年度以前に借入金を財源として新規着工した地区のうち、平成 19（2007）年度末までに工事が完了しない地区に限り、借入金の償還のための負担金の徴収等の経理を継続することとされている。

3-3. 旧国立高度専門医療センター借入金

国立高度専門医療センター特別会計は、国立高度専門医療センター（国立がんセンター、国立循環器病センター、国立精神・神経センターなど 6 つの医療センター）の運営と経理の適正化を図るために設置されていた。国立高度専門医療センターは、がん、循環器病などの特定の疾患に関する国の中心的機関として高度先駆的医療、研究開発及び情報発信等を実施してきており、特別会計においては、病院の施設や医療機器等を整備する財源の確保のため、借入れを行うことができることとされていた。

国立高度専門医療センター特別会計は、特別会計制度の見直しの結果、行政改革推進法において、平成 22（2010）年度において廃止するものとする明記され、国立高度専門医療センターを構成する各センターは、それぞれ独立行政法人に移行することとされた。

これに基づき、「特別会計に関する法律」において、同特別会計は平成 21 (2009) 年度末をもって廃止することが定められるとともに、「高度専門医療に関する研究等を行う独立行政法人に関する法律」の規定に基づき、平成 22 (2010) 年 4 月 1 日をもって同特別会計における借入金のうち、1,208 億円が一般会計に帰属し (附則第 10 条第 3 項)、520 億円が新設される各独立行政法人 (国立がん研究センター等) に承継されることとなった (附則第 8 条第 1 項)。このうち、一般会計帰属分については、図表 2 のとおり、平成 46 (2034) 年度までに現金償還される予定となっているが、先述の旧国営土地改良事業借入金とは異なり、一般税財源による新たな償還の負担が生じることとなる。なお、後者の 520 億円については、各独立行政法人において償還されることとなる。

3-4. 日本高速道路保有・債務返済機構に係る債務

平成 16 (2004) 年、日本道路公団等の民営化法が成立したことにより、平成 17 (2005) 年 10 月より日本道路公団や首都高速道路公団等が株式会社化 (東日本高速、中日本高速、西日本高速、首都高速、阪神高速、本州四国連絡高速の計 6 社) されるとともに、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構が設立された。これにより、高速道路自体は機構が保有した上で、これを各高速道路会社に貸し付け、その貸付料により、機構が負うこととなった過去の高速道路に係る債務を返済することとされた。

しかしながら、リーマン・ショックの時期まで続いた原油等価格の歴史的な高騰や、大都市圏の交通渋滞問題などの背景とともに、道路特定財源の見直しの議論とも相まって、高速道路の料金システムや効果的利用の在り方が検討されるようになった。

平成 19 (2007) 年 12 月、福田内閣当時の政府・与党は、「道路特定財源の見直しについて」を決定し、「既存高速道路ネットワークの有効活用・機能強化」として、「地域の活性化、物流の効率化、都市部の深刻な渋滞の解消、地球温暖化対策等の政策課題に対応する観点から、高速道路料金の引下げ、スマート I C (インターチェンジ) の増設など既存高速道路ネットワークの有効活用・機能強化策を推進する。このため、(中略) 高速道路会社においてコスト縮減など更なる経営合理化に取り組むことによる追加的な措置の実施と併せて、国の道路特定財源を活用して 2.5 兆円の範囲内で債務を国が承継する」ことを明記した。

その後、道路特定財源は平成 21 (2009) 年度から一般財源化されることとなったが、上記の施策の内容は、「安心実現のための緊急総合対策 (福田内閣、平

成 20 年 8 月)」に盛り込まれるとともに、その後の「生活対策（麻生内閣、平成 20 年 10 月）」においては、平成 22（2010）年度までの措置として、追加的に大幅な料金引下げを行うこととし、更に 5,000 億円の債務を国が承継することとなった。

これらは「高速道路利便増進事業」として、高速道路料金の引下げについては、平日深夜や休日昼間の料金の 5 割引などを 10 年間実施するとともに、地方部の高速道路においては、料金の上限を 1,000 円とする休日特別割引や平日の全時間帯割引（3～5 割引）などを 2 年間実施することとされた。また、スマート IC の整備については、全国約 200 か所の追加整備を行うこととされた。

こうした事業を高速道路会社が実施するための財政上の措置として、「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」第 4 条において、平成 21（2009）年 3 月 31 日までの間に機構の債務の一部を一般会計に承継することができる旨の規定が設けられ、これに基づき、同年 3 月 2 日に機構の債券 1,015 億円が一般会計に承継されるとともに、同月 24 日には、機構の債券 7,254 億円及び機構の借入金 2 兆 536 億円が同じく一般会計に承継された（いずれも額面総額。利子相当分を含めると約 3 兆円）。これらについては、図表 2 のとおり、既に償還が始まっているが、一般税財源の負担により、平成 29（2017）年度までに現金償還される予定とされている。

日本高速道路保有・債務返済機構の債務は、高速道路の利用者が負担する料金をもって償還される仕組みとされている。しかしながら、一般会計に債務の一部が承継されることにより、当該部分に関しては、高速道路を利用しない国民も租税を通じた負担を負うこととなる。経済対策の実施のための財源と位置付けられているとはいえ、少なくとも道路関係公団民営化の本来の趣旨とは性格を異にする措置であると言えよう⁴。

なお、当初は、国による機構債務の承継のために道路特定財源を活用することが想定されており、高速道路の利便性の向上による受益の拡大に対して、道路特定財源により自動車使用者自らが負担を負うという形で、受益と負担の一定の対応関係が残されていたと考えることができるかもしれないが、道路特定財源の一般財源化により、こうした対応関係が切り離され、概念上は上述のとおり、すべての国民が具体的な受益の有無にかかわらず負担を負うこととなる。

⁴ 上記に加え、鳩山内閣は、第 174 回国会（常会）において、「高速道路利便増進事業」の範囲を拡大し、車線の増設や既存の高速道路間を連絡する高速道路の新設・改築を可能とすること等を内容とする「高速自動車国道法及び道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律の一部を改正する等の法律案」を提出したが、同国会においては成立せず、衆議院において継続審査とされている。

4. 一般会計承継債務以外の「潜在的な負の埋蔵金」

4-1. 特別会計における借入金

前掲図表 1 においては一般会計の負担に属する債務のほか、平成 22 (2010) 年度末の特別会計借入金の残高として約 38 兆円が示されている。この 9 割を占める約 34 兆円は交付税特別会計の借入金（一般会計帰属分を除く地方負担分）であるが、このほかにも年金特別会計における 1 兆 4,792 億円の借入金や、国有林野事業における 1 兆 2,793 億円の借入金等がある。

これらは、いずれも形式的には特別会計が負う債務であるが、このうち交付税特別会計借入金（地方負担分）については、将来の地方交付税交付金の配分額から控除することを通じ、「地方の負担」により償還するとされていることから、「国及び地方の長期債務残高」においては、国・地方の重複分とされている。

一方、現在は特別会計の債務として整理されているものの、最終的には一般会計の負担により処理される可能性が高い債務も存在する。そのような意味で、以下に述べる債務は、「潜在的な負の埋蔵金」と呼ぶことができよう⁵。

ア 年金特別会計における旧政管健保の棚上げ債務

年金特別会計の借入金約 1.5 兆円は、旧政管健保の棚上げ債務と呼ばれており、将来、一般会計の負担で返済される方針が示されているものの、今日に至るまで特別会計における計上が続いている債務である。

この棚上げ債務は、旧政管健保における恒常的な赤字の累積に伴う債務であり、昭和 48 (1973) 年度の厚生保険特別会計法の改正により、同年度末の累積収支不足額を処理するための借入金 3,033 億円を当分の間棚上げした上で、そのうちの累積損失見合分（借入金に見合う資産がない部分）については、利子も含め一般会計の負担による補てんを可能とする規定が新たに設けられた。また、昭和 59 (1984) 年度には、日雇労働者健康保険制度の廃止及び政管健保への統合に伴い、日雇健保に係る累積債務（同年度末残高 7,854 億円）についても、同趣旨の規定が設けられた。

棚上げ債務に対する一般会計からの補てんは、昭和 59 (1984) 年度から始まった。平成 4 (1992) 年度以降は、債務残高の増大を押さえるべく、発生利子の全額が補てんされるようになり、平成 3 (1991) 年度末における 1 兆 4,792 億円（昭和 48 年度末債務 5,765 億円、旧日雇勘定債務 9,027 億円）の借入金年度

⁵ 以下のア及びイは、拙稿「長期にわたり償還が続く一般会計承継債務～国民負担により処理される特別会計等の赤字～」『経済のプリズム』第 48 号（平成 19 年 11 月）における記述を整理して再掲したものである。

末残高は、同債務が年金特別会計健康勘定に引き継がれた後も、増減しないまま平成 22（2010）年度に至っている（前掲図表 1）。

この棚上げ債務の最終的な処理に関しては、厳しい国の財政事情を背景に元本部分の償還について先送りが続いているが、次善の策とはいえ、一般会計の負担により処理するという方針が定められている以上、元本の償還を凍結する棚上げを続けるのではなく、正式に一般会計に帰属させた上で、減債の方策を講ずるべきであろう。そうでなければ、利子補てんのためだけに毎年度 200 億円程度の歳出の計上を続けなければならないこととなる。

イ 国有林野事業における借入金

政府が実施する国有林野事業については、過去において累次にわたる改善計画が策定されたものの、平成 7（1995）年度の決算において、累積債務額が 3.3 兆円に達することが明らかになり、行政改革の取組において、抜本的な見直しが進められることとなった。

平成 10（1998）年には「国有林野事業改革関連法」が成立し、国有林野事業勘定に係る債務の一部を一般会計に帰属させることとなり、同年 10 月 1 日現在で見込まれる債務 3.8 兆円について、国有林野事業で返済可能な 1.0 兆円（特別会計負担分）と、それ以外の 2.8 兆円（一般会計帰属分）に分けた上で、前者の 1.0 兆円については、一般会計からの利子補給を講じつつ、林野事業による収入等により、平成 11（1999）年度から 60（2048）年度までの 50 年間で返済することとされた。

後者の 2.8 兆円については、一般会計に帰属させた上で、繰上償還により利払い負担を軽減しつつ、旧国鉄債務でも用いられているたばこ特別税収の一部を利払いに充てることとされた。元本については一般会計の努力により対応することとされ、普通国債と同様 60 年ルールで償還することとされた。

こうして一般会計に帰属した 2 兆 8,421 億円の債務は、国債により借り換えられ、その借換国債の残高は、平成 22（2010）年度末では 2 兆 3,378 億円が見込まれている（前掲図表 1 及び図表 2）。

一方、引き続き特別会計の負担とされた債務については、その一部は将来発生する特別会計の剰余金により返済されることとされているが、5 年間の集中改革期間においては必要な借入れを行うこととされ、残高はむしろ増加しており、平成 15（2003）年度末で 1 兆 2,796 億円となった後、ほぼ横ばいの状況が続き、平成 22（2010）年度末で 1 兆 2,793 億円と見込まれている（前掲図表 1）。

こうした中、平成 18（2006）年に成立した行政改革推進法においては、国有

林野事業特別会計について、同特別会計の借入金に係る債務の着実な処理等を講じつつ、事業の一部を独立行政法人化した上で、一般会計に統合することを、平成 22（2010）年度末までに検討する旨定められているが、現在のところ、具体的な方針は公表されていない。

これに関し、仮に将来、同特別会計が一般会計に統合されとした場合、約 1.3 兆円の債務の扱いが重要となる。この債務については、林野事業による収益で償還するとされてきており、今後もそうあるべきと考えられるが、債務が一般会計に帰属することに伴い、一般税財源により償還されることはないのかを注視していく必要があり、仮にそのような可能性があるとするならば、これについても「潜在的な負の埋蔵金」と言えるだろう。

4-2. 今後、一般会計からの繰入れを要する措置（いわゆる「隠れ借金」）

いわゆる「埋蔵金」の厳密な定義は必ずしも明らかでないが、広い意味では、一般会計の財源として活用可能な特別会計や公的法人の余剰資金を指すものと考えられる。しかしながら、この余剰資金を使い切りの財源とするのか否かでその性格は大きく変わってくる。一般的な理解としては、「埋蔵金」は、一般会計において、その財源を活用した後、それを再び特別会計等に返済する必要はないものとされている。

一方、「埋蔵金」と同様に特別会計の余剰資金を一般会計において活用するものの、その本源的な財源の性格（特定財源や保険料等）にかんがみ、将来は特別会計に返済すべきとされている措置も残されている。これは「後年度への負担の繰延べ」あるいは「隠れ借金」などと呼ばれる会計上のやりくり（以下、便宜的に「隠れ借金」という。）であり、現在においてもすべてが解消されているわけではない。

この「隠れ借金」についても、「埋蔵金」と同様に明確な定義があるわけではないが、例えば、会計検査院は、各年度の決算検査報告において、「今後一般会計からの繰入れを要する措置」を示している。これらは、一般会計から特別会計に繰り入れるべき国庫負担金の一部を繰り延べたり、特別会計から一般会計に特別に繰り入れたりするなどの措置がとられたもので、今後一般会計から当該各特別会計に繰り戻すこととされているものである（図表 3）。

図表3 今後一般会計からの繰入れを要する措置

(単位：億円)

特定措置	国民年金国庫負担金の繰入れの平準化措置に係る特例	厚生年金国庫負担金の繰入れ特例	旧自動車損害賠償特別会計からの受入れ	旧電源開発特別会計からの受入れ
S 5 7	—	2,072	—	—
5 8	3,180	2,421	2,560	—
5 9	3,221	2,682	—	—
6 0	2,556	3,315	—	—
6 1	1,917	3,040	—	—
			(△55)	
6 2	1,252	3,600	—	—
			(△2,505)	
6 3	601	3,600	—	—
		(△10,490)		
H元	—	3,240	—	—
		(△13,480)		
2	—	—	—	—
	(△528)			
3	—	—	—	—
	(△995)			
4	—	—	—	—
	(△1,409)			
5	—	—	—	—
	(△1,772)			
6	—	—	8,100	—
7	—	4,150	3,100	—
8	—	8,000	—	—
	(△2,621)		(△1,544)	
9	—	7,200	—	—
	(△948)		(△808)	
1 0	—	7,000	—	—
1 1	—	—	—	—
1 2	—	—	—	—
			(△2,000)	
1 3	—	—	—	—
			(△2,000)	
1 4～1 7	—	—	—	—
1 8	—	—	—	595
1 9～2 2	—	—	—	—
合計	12,727 (△8,273)	26,350	11,200 (△6,352)	595
残高	4,454	26,350	4,848	595
今後の繰入れ先となる特別会計(勘定)	年金特別会計 (国民年金勘定)	年金特別会計 (厚生年金勘定)	自動車安全特別会計 (保障勘定、自動車事故対策勘定)	エネルギー対策特別会計 (電源開発促進勘定)

(注) 1. 計数は元本ベースであり、利子相当分は含まない。

2. 表中()書きは、特例措置の解消額。

3. このほか、地方財政対策に伴い新たに繰り延べられた後年度負担などがある。

(出所) 会計検査院「決算検査報告(各年度)」、財務省「参議院予算委員会提出資料」より作成

これらの措置は、以下に述べるように、昭和50年代後半以降の財政再建期において始まったものである。高度成長期を経て、我が国財政は社会保障制度の

拡充等に伴い規模が拡大していく一方、石油ショックを契機とした経済成長の鈍化により税収が落ち込んでいった結果、昭和 50 (1975) 年度補正予算において、戦後初めて本格的な特例 (赤字) 国債発行を余儀なくされた。以後、特例国債の増発が恒常化するなど財政状況は一段と悪化していくものの、「一般消費税」の導入は国民の支持を得られず、「増税なき財政再建」の取組が開始されることとなった。昭和 55 (1980) 年度は「財政再建元年」と位置付けられ、59 (1984) 年度の特例国債脱却の目標が掲げられた。その後、一般歳出について、「ゼロ・シーリング」、あるいは「マイナス・シーリング」による厳しい抑制が図られるとともに、一般会計の規模抑制を図るため、本来、一般会計が負担すべき歳出の一部を後年度に繰り延べるなどの特例的な措置が行われるようになった。

これらは、厚生保険特別会計への国庫負担の減額や、国民年金国庫負担の平準化など多岐にわたったが、追加的な国債発行を行うことなく、当面の一般会計の負担を抑制、先送りする性格があることから、「隠れ借金」とも呼ばれるようになった。こうした特例措置を駆使するとともに、その後のバブル景気による税収増にも恵まれたことにより、平成 2 (1990) 年度には特例国債からの脱却が図られた。また、これに伴い「隠れ借金」の返済、解消も進んでいった。

しかしながら、バブル景気の崩壊により、平成 2 (1990) 年度に 60 兆円にまで達した一般会計税収は減収傾向に転じる一方、歳出については、公共事業を中心とする累次の景気対策のほか、社会保障関係費や国債費の増加などにより、一般会計の規模も拡大を続けることとなった。特例国債からの脱却は、辛うじて平成 5 (1993) 年度まで続いたものの、平成 6 (1994) 年度からは発行再開を余儀なくされた。こうした財政事情の悪化を背景に、厚生年金国庫負担金の繰入れ特例や旧自動車損害賠償特別会計からの受入れなど、再び「隠れ借金」が行われるようになった。図表 3 に掲げたこれらの残高は、平成 22 (2010) 年度末で約 3.6 兆円と見込まれている。

これらの措置は、国庫内部での資金融通であることから、国の債務とはみなさないとされているが、かつて宮澤蔵相は、「隠れ借金」について、「とにかくお座敷 (一般会計) はできるだけきれいにしようというので、いろいろ押し入れ (特別会計) の方に汚れ物 (隠れ借金) が入っておるような感じでございます」と喩えている⁶。

こうした「隠れ借金」の解消については、従来にも増して厳しい財政状況が続く中、毎年度の予算編成において棚上げが続き今日に至っているが、将来の

⁶ 第 112 回国会参議院予算委員会会議録第 5 号 17 頁 (昭 63. 3. 12)

一般会計歳出の増加要因となり得るという意味において「負の埋蔵金」と言えるだろう。現在のところ、特別会計の運営上、当面支障がないとされることから、その解消に着手されていないと考えられるものの、今後の財政改革の取組の際には、国の債務の性格をより明確化する観点から、改めて整理、解消のための検討が求められよう。

4-3. エネルギー対策特別会計に対する留保財源

上記4-2節で述べた「隠れ借金」については、会計検査院による決算検査報告等においても明らかにされているという意味では、必ずしも「隠れている」借金ではない。しかしながら、以下に述べるエネルギー対策特別会計における石油石炭税及び電源開発促進税に係る措置については、国の財務書類には現れない、すなわち、政府に照会しなければ、その額が明らかとならないという意味で、本当の「隠れ借金」と言えるかもしれない。

まず、石油石炭税収については、一般会計の歳入とされているが、特別会計に関する法律において、エネルギー対策特別会計エネルギー需給勘定における燃料安定供給対策及びエネルギー需給構造高度化対策の財源に充てるため、必要な額を一般会計から特別会計に繰り入れることとしている。このため、石油石炭税収よりも特別会計繰入額の方が少ない年度においては、その差額分について当該年度の一般会計の財源として用いられることとなる。しかしながら、その税収は最終的には前述の用途に充てることとされていることから、一般会計で活用した分は、将来の特別会計における財源として留保されていることとなり、その額は平成22(2010)年度末で7,396億円に上る(図表4)。

また、電源開発促進税収についても、現在は石油石炭税と同様の仕組みとなっている。ただし、同税は、電源開発促進税法において、電源立地対策及び電源利用対策の財源に充てることが定められている目的税と位置付けられている。こうしたことから、平成18(2006)年度まで、電源開発促進税収は、一般会計を通さずに、旧電源開発促進対策特別会計の歳入として直接受け入れられ、同特別会計の歳出に充当されていた。

しかしながら、旧電源開発促進対策特別会計に関しては、従来から税収規模に比べて歳出の需要が少ない時期が続いてきたことなどから、多額の剰余金が発生していることについて会計検査院等から指摘されていた。このため特別会計制度の見直しにおいて、電源開発促進税収を特別会計に直接繰り入れることを廃止し、石油石炭税と同様、一般会計を通じて、エネルギー対策特別会計電源開発促進勘定に必要な額を繰り入れる仕組みに改めた。この結果、電源開発

促進税収と特別会計繰入額との差額が一般会計留保分として、平成 22 (2010) 年度末で 1,171 億円程度残される見込みとなっている (図表 4。以下に述べる特例法による平成 18 年度分も含む。これを含まない場合の残高は 576 億円)。

図表4 エネルギー対策特別会計に対する一般会計留保残高

(単位:億円)

年度	石油石炭税				電源開発促進税			
	税収額①	特別会計繰入額②	差額 (①-②)	一般会計留保残高	電源開発促進 税収額③	特別会計繰入額④	差額 (③-④)	一般会計留保残高
H17	4,931	3,943	988	5,341	3,592	-	-	-
18	5,117	3,765	1,352	6,693	3,630	-	-	(595)
19	5,129	4,538	591	7,284	3,522	3,179	343	938
20	5,110	4,635	475	7,759	3,405	3,122	283	1,220
21	4,800	5,611	△ 811	6,948	3,300	3,445	△ 145	1,075
22	4,800	4,352	448	7,396	3,300	3,204	96	1,171

- (注) 1. 平成20年度までは決算、21年度及び22年度は予算。
 2. 石油石炭税に係る特別会計は、平成18年度までは石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計、19年度からはエネルギー対策特別会計。
 3. 電源開発促進税に係る特別会計は、平成18年度までは電源開発促進対策特別会計、19年度からはエネルギー対策特別会計。
 4. 平成18年度まで、電源開発促進税収は特別会計に直入されていたため、特別会計繰入額はない。ただし、本表における18年度の595億円の留保残高は、特例法に基づく一般会計への繰入額であり、図表3にも掲載されているものである。19年度以降の留保残高は、これを含む額となっている。

(出所) 財務省「参議院予算委員会提出資料」より作成

なお、特別会計に関する法律が制定される以前の平成 18 (2006) 年度においては、「平成十八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」の規定に基づき、電源開発促進対策特別会計から一般会計に 595 億円を特例的に繰り入れる措置がとられた。この分については、前述のいわゆる「隠れ借金」として整理されている⁷ (前掲の図表 3)。

⁷ この 595 億円の「隠れ借金」については、例えば、「平成 20 年度特別会計財務書類」におけるエネルギー対策特別会計の貸借対照表では、「他会計繰戻未収金」として計上されている一方、これ以外の一般会計留保残高については、特段の記載がみられない。

前者の根拠法である「平成十八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」においては、「政府は、平成十八年度において、電源開発促進対策特別会計の電源立地勘定から二百九十七億円、同特別会計の電源利用勘定から二百九十八億円を限り、それぞれ一般会計に繰り入れることができる。」(第 3 条第 1 項)と規定されるとともに、一般会計から電源開発促進対策特別会計(現在のエネルギー対策特別会計)への繰り戻しについて、「後日、予算の定めるところにより、それぞれその繰入金に相当する額に達するまでの金額を、一般会計からエネルギー対策特別会計の電源開発促進勘定に、電源立地対策又は電源利用対策の区分に従って繰り入れるものとする」(第 3 条第 2 項)と規定されている。

一方、これ以外の一般会計留保財源については、「特別会計に関する法律」において、石油石炭税に関して、「毎会計年度、当該年度の石油石炭税の収入額の予算額及び当該年度の前年度以前の各年度の石油石炭税(中略)の収入額の決算額(中略)を合算した額から当該年度の

今後、これらの留保財源相当分について、一般会計から特別会計に繰り入れるための財源として石油石炭税及び電源開発促進税以外の一般会計税収が充てられることとなるならば、これも「潜在的な負の埋蔵金」と考えることができるのではないだろうか。

5. まとめ

5-1. 複雑な会計操作の回避と財政の信認確保

我が国は先進国において最悪の財政状況にあるが、債務の内容は、いわゆる建設国債及び特例国債だけでなく、承継債務等その種類が多岐にわたり、極めて複雑な仕組みになっている。無論、これら国の債務の状況については、政府により定期的に公表されることを通じて、国民に明らかにされている。しかしながら、これまでの会計間のやりくり等により、現在、一般会計の債務として明示されていないにもかかわらず、将来一般会計が負担しなければならない可能性のある措置も少なからず残されている。

本稿において概観した特例的な措置をまとめると、平成 22 (2010) 年度末見込額として、一般会計が特別会計や公的な法人から既に承継した債務が約 40 兆円残されているほか、将来、一般会計において負担を要する可能性があるものとして、(1) 特別会計借入金のうち、将来一般会計に帰属する可能性がある年金借入金 (旧政管健保借入金) 約 1.5 兆円、及び国有林野事業借入金約 1.3 兆円、(2) いわゆる「隠れ借金」約 3.6 兆円、(3) エネルギー対策特別会計に対する一般会計留保残高約 0.8 兆円が残されており、これらの合計は約 7.2 兆円に上る (図表 5)。

これらのうち、特別会計債務の一般会計への帰属については、国の会計内における資金の移転であることから、これにより直ちに国の債務が増加するわけではないと考えられている⁸。しかしながら、本来、特別会計においては、受益

前年度以前の各年度の一般会計からエネルギー需給勘定への繰り入れ金の決算額を合算した額を控除した額に相当する金額 (以下この条において「繰入相当額」という。) を、予算で定めるところにより、一般会計から同勘定に繰り入れるものとする。ただし、当該年度における燃料安定供給対策及びエネルギー需給構造高度化対策に要する費用の額と予算を作成するときにおいて (中略) 当該年度の歳入に繰り入れるものとされる額の見込額その他の歳入の見込額 (当該年度の一般会計からの繰り入れ金を除く。) との差額に照らして繰入相当額の一部につき繰り入れる必要がないと認められる場合には、当該年度においては、当該一部の金額につき繰り入れないことができる。」(第 90 条) と規定されているだけであり、留保財源を一般会計から特別会計に繰り入れることについて、「平成 18 年度特例法」のように明確な規定がなされているわけではないという違いがある。なお、電源開発促進税に関しても、「特別会計に関する法律」第 91 条において、同趣旨の規定がなされている。

⁸ ただし、国民経済計算体系 (SNA) において公的企業に分類される特別会計 (例えば財政

者による負担金や保険料など、租税以外の財源に基づく債務の償還が期待されているのに対し、一般会計に帰属することにより、形式的には受益と負担の関係が切り離され、主として国民が広く負担する租税により償還される可能性が高まるという意味で、その性格が大きく変わることもあり得る。

図表5 一般会計承継債務及び今後一般会計の負担となり得る債務等の残高

H22年度末見込み(億円)			
すでに一般会計に承継された債務の残高(借換国債を含む)	国債	日本国有鉄道清算事業団承継債務借換国債	186,566
		国有林野事業承継債務借換国債	23,378
		交付税及び譲与税配付金承継債務借換国債	11,804
		日本高速道路保有・債務返済機構債券承継国債	7,254
	一般会計借入金	旧日本国有鉄道借入金	4,350
		旧日本国有鉄道清算事業団借入金	3
		交付税及び譲与税配付金借入金	151,809
		旧国営土地改良事業借入金	3,115
		日本高速道路保有・債務返済機構借入金	10,544
		旧国立高度専門医療センター借入金	1,103
計			399,926
今後、一般会計の負担となり得る債務等の残高	特別会計借入金	年金借入金	14,792
		国有林野事業借入金	12,793
	今後一般会計からの繰入れを要する措置(いわゆる「隠れ借金」)	国民年金国庫負担金の繰入れの平準化措置に係る特例	4,454
		厚生年金国庫負担金の繰入れ特例	26,350
		旧自動車損害賠償特別会計からの受入れ	4,848
		旧電源開発特別会計からの受入れ	595
	エネルギー特別会計に対する一般会計留保残高	石油石炭税分	7,396
電源開発促進税分		576	
計			71,804

(注)1. エネルギー特別会計に対する一般会計留保残高のうち、電源開発促進税分の576億円は、図表4における1,171億円から、本表の今後一般会計からの繰入れを要する措置における旧電源開発特別会計からの受入れ595億円を控除したものである。

2. 「今後、一般会計の負担となり得る」との記述は、あくまでも本稿筆者の個人的な見解である。

(出所)図表1～4の再掲

また、将来における一般会計の負担を前提に実施された「隠れ借金」などの会計間の操作は、シーリングその他の予算編成における目標を形式的に達成するためのやむを得ざる手段として駆使されてきたと考えられるものの、財政の実態を必要以上に複雑にしてくただけでなく、一般会計の公債依存度や基礎的財政収支といった財政指標が、その操作の分だけ改善方向に表示されてきたと捉えることもできる。

昭和後期における「増税なき財政再建」を契機として、「隠れ借金」が多用されるようになったように、今後、財政の状況がますます厳しくなり、財政改善

投融資特別会計等)と一般会計との間における資金のやりくりは、公的企業と一般政府との間における資金移転と捉えられる。

のための目標達成が困難になるにつれて、平成 23（2011）年度以降の予算編成においても、このような会計操作が実施される誘因が一段と高まる可能性も否定できない。しかしながら、財政の透明性を確保するとともに、国民及び国債市場の信認を得る観点からは、かかる操作を極力慎むとともに⁹、既存の措置の解消についても検討するべきではないだろうか。

5-2. 慎重な対応が求められる「埋蔵金」への依存

特別会計あるいは公的な法人における事業については、不断の見直しを行うことにより、無駄の排除や効率的な執行に向けた改善が求められているだけでなく、近年、「埋蔵金」による一般会計への財政的な寄与も期待されてきた。

こうした中、「埋蔵金の発見」は干天の慈雨として歓迎されるべきであろうが、ストックの資産である「埋蔵金」を恒久的な歳出経費の財源に充てることは、財政規律を弛緩させることや、財政の持続性の観点から問題であるとの指摘も、従来から少なくなかった。

加えて、特別会計等においては、「埋蔵金」とは反対に、一般会計が債務の最終処理を行わなければならないという意味で「負の埋蔵金」を併せ持っている場合もある。それ故に、特別会計や公的法人の見直しにおいては、「埋蔵金」を過度に期待することには慎重であるべきであり、むしろ国民負担としなければならない事態が新たに判明する可能性があることも念頭に置いて検討が進められる必要がある。

なお、これに関して、平成 22（2010）年における第 2 弾の「事業仕分け」では、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構の特例業務（国鉄清算業務）に係る剰余金約 1.3 兆円を国庫返納すべきとの指摘がなされた。国庫返納によっても国鉄清算業務に支障が生じないという前提であれば、妥当な指摘である

⁹ なお、鳩山内閣当時、国家戦略室における「中期的な財政運営に関する検討会」がとりまとめた「論点整理」（平成 22 年 4 月 6 日）では、「新政権における財政健全化への取組は、何よりもまず、現実を隠さず、正直であることを第一とすべきである。外国においても、厳しい財政ルールを導入しながら、会計上の操作でそれを回避しようとする例が見られ、ギリシャのように、一挙に国際的な信用を失った国もある。国の会計間の資金移転や赤字の付け替え等により、見かけ上の財政収支を改善しようとすることは、長期的な財政健全化につながるものではなく、こうした措置に依存した財政運営を行うことは厳に慎むべきである。特別会計の積立金を歳出財源として活用するといった措置も、国の資産を費消しバランスシートを悪化させる点で、赤字ファイナンスであることに変わりはなく、いずれにせよ限界に突き当たりつつあることに留意すべきである。」との指摘がなされた。

その後、同年 6 月 22 日、菅内閣において閣議決定された「財政運営戦略」では「我が国の財政運営に対する市場の信認を確保するため、財政健全化への取組は正直であることを第一とし、国の会計間の資金移転、赤字の付け替え等に安易に依存した財政運営は厳に慎む。」と明記された。

と考えられるが、問題はその約 1.3 兆円の剰余金をどのように活用するかということである。

国鉄が分割・民営化されてから 20 年以上が経過した現在においても、依然として一般会計には旧国鉄から承継した債務が約 19 兆円残されている。すでに旧国鉄債務処理は制度的に確定していることから、新たな剰余金を債務返済に充当する義務はないと考えられるものの、極めて多額の国民負担を前提に実施された国鉄改革の経緯を踏まえれば、旧国鉄関連の新たな資産は、国民負担とされた債務の軽減に寄与させるべきとの考え方も検討され得るのではない。

現在の財政状況からすれば、ほとんど焼け石に水であるとしても、財政規律を些かでも高める観点から、国民の資産である「埋蔵金」は国民共通の負債である一般会計債務の返済に充てるという原則に立ち返ることも重要と考えられる。このことは、「財政運営戦略」における「国の会計間の資金移転、赤字の付け替え等に安易に依存した財政運営は厳に慎む。」との記述とも整合的であり¹⁰、こうした方針が、今後の予算編成において、実質的にどのように担保されるのかが問われることとなろう。

【参考文献】

財務省理財局「債務管理レポート 2009—国の債務管理と公的債務の現状—」2009 年
財務省主計局「特別会計のはなし」（各年度）

田中秀明「財政ルールと財政規律—予算制度の計量分析—」『一橋大学経済研究所世代
間問題研究機構ディスカッション・ペーパー』2009 年 10 月

三角政勝「解消が求められる国の「隠れ借金」」『会計検査資料』第 466 号、2004 年 7 月

三角政勝「長期にわたり償還が続く一般会計承継債務～国民負担により処理される特別会計等の赤字～」『経済のプリズム』第 48 号、2007 年 11 月

(内線 3125)

¹⁰ ただし、脚注 9 で引用したとおり、「中期的な財政運営に関する検討会」がとりまとめた「論点整理」においては、いわゆる「埋蔵金」について、「特別会計の積立金を歳出財源として活用するといった措置も、国の資産を費消しバランスシートを悪化させる点で、赤字ファイナンスであることに変わりはなく、いずれにせよ限界に突き当たりつつあることに留意すべきである。」と指摘されたものの、閣議決定された「財政運営戦略」では、「国の会計間の資金移転、赤字の付け替え等に安易に依存した財政運営は厳に慎む。」とされる一方、「確保された歳入が一時的なものである場合には、国債発行額の抑制に活用するものとする。」との記述もあり、「歳出の大枠」の範囲内で「埋蔵金」を歳出の財源に充てることが可能と解釈できる内容となっている。