

予算編成史にみる「財政規律のパラドックス」

～ 厳しい財政目標を背景に実施された会計上の特例措置 ～

予算委員会調査室 三角 政勝

1. はじめに
2. 一般会計と特別会計等との間における特例措置の様態
 - 2-1. 一般会計からの繰入れに依存する特別会計等
 - 2-2. 最終的な調整策として用いられる会計上の特例措置
3. 会計上の特例措置が実施されるようになった背景
 - 3-1. 「増税なき財政再建」(昭和 50 年代後半～)
 - 3-2. 赤字国債発行再開の回避(平成 6 年度～)
 - 3-3. 国債発行の「30 兆円枠」(平成 13、14 年度)
 - 3-4. 「中期財政フレーム」(平成 23 年度～)
4. まとめ
 - 4-1. 特例措置による後年度負担の増加
 - 4-2. 特例措置による財政の透明性、理解可能性への影響
 - 4-3. 財政指標の操作可能性と信認への影響
 - 4-4. 特例措置への依存がもたらす抜本改革の先送り
 - 4-5. 注目される平成 25 年度予算における対応

1. はじめに

国の予算は、一般会計、特別会計及び政府関係機関により構成されており、3つの議案として国会に提出され、審議及び議決を受ける。平成 24(2012)年度当初予算におけるこれらの歳出規模は、一般会計が 90.3 兆円、特別会計が 394.1 兆円及び政府関係機関が 2.7 兆円となっている。

これだけを見ると特別会計の規模は一般会計の 4 倍以上もあることとなるが、特別会計予算の総計 394.1 兆円のうち、会計間の取引及び国債の借換えを除いた純計は 190.5 兆円となり、さらに、義務的な性格の強い社会保障給付費 58.3 兆円、国債償還費 85.0 兆円、地方交付税交付金等 20.0 兆円、財投債発行収入の財政融資資金への繰入れ等 15.6 兆円及び大震災復興経費 3.2 兆円を除くと、裁量の余地が比較的残されていると考えられる予算の規模は 8.4 兆円程度にと

どまる。

これに対し、一般会計は、所得税、法人税及び消費税といった基幹税収を受け入れるとともに、建設国債及び赤字国債の発行による公債金収入等を財源とした上で、国家運営に必要な基本的な経費や特別会計等への繰入れのための経費を計上している。このため、一般会計をもって「国家予算」と認識されることも多く、財政の健全性を判断するための指標として、一般会計の「国債発行額」や「公債依存度」、「基礎的財政収支対象経費」等が注目されることとなる。

これらの指標が極めて重要であることは当然であるが、一般会計の形式的な計数だけに着目すると、一般会計と特別会計との間の資金移転等を裁量的に行うことにより、見かけの上で一般会計における財政の健全性を確保しようとするインセンティブが働きやすくなることとなる。こうした点について、かつて宮澤喜一蔵相は、「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〕の方に汚れ物が入って」と表現している¹。

一般会計と特別会計等との間における資金移転は、本来、特別会計等の事業遂行の必要に応じて行われるものであるが、制度の趣旨とは異なる形で、一般会計における目標等を達成するために裁量的に行われることも少なくなかった。後述するように、特別会計等は、いわゆる「埋蔵金」や「隠れ借金」²等によって、一般会計の「ドレッシング」を行う役割も果たしてきたのである。

こうした会計間の裁量的な資金移転等の特例措置は、逆説的ではあるが、財政規律を強化するための目標の設定等を背景として実施されたのではないかとの問題意識から、以下、歴史的な経緯を踏まえつつ、検討を進めることとする。

2．一般会計と特別会計等との間における特例措置の様態

2-1．一般会計からの繰入れに依存する特別会計等

一般会計から特別会計等に対しては、特別会計等における事業の実施に必要な資金の繰入れが行われていることが多い。平成 24(2012)年度当初予算においては、18 の特別会計のうち、交付税特別会計、年金特別会計など 14 会計に対して総計 52 兆円が一般会計から繰り入れられている。また、独立行政法人や国立大学法人、特殊法人等に対しても、運営費交付金等として、一般会計及び特

¹ 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）。ただし、引用中〔 〕内は筆者による補足。

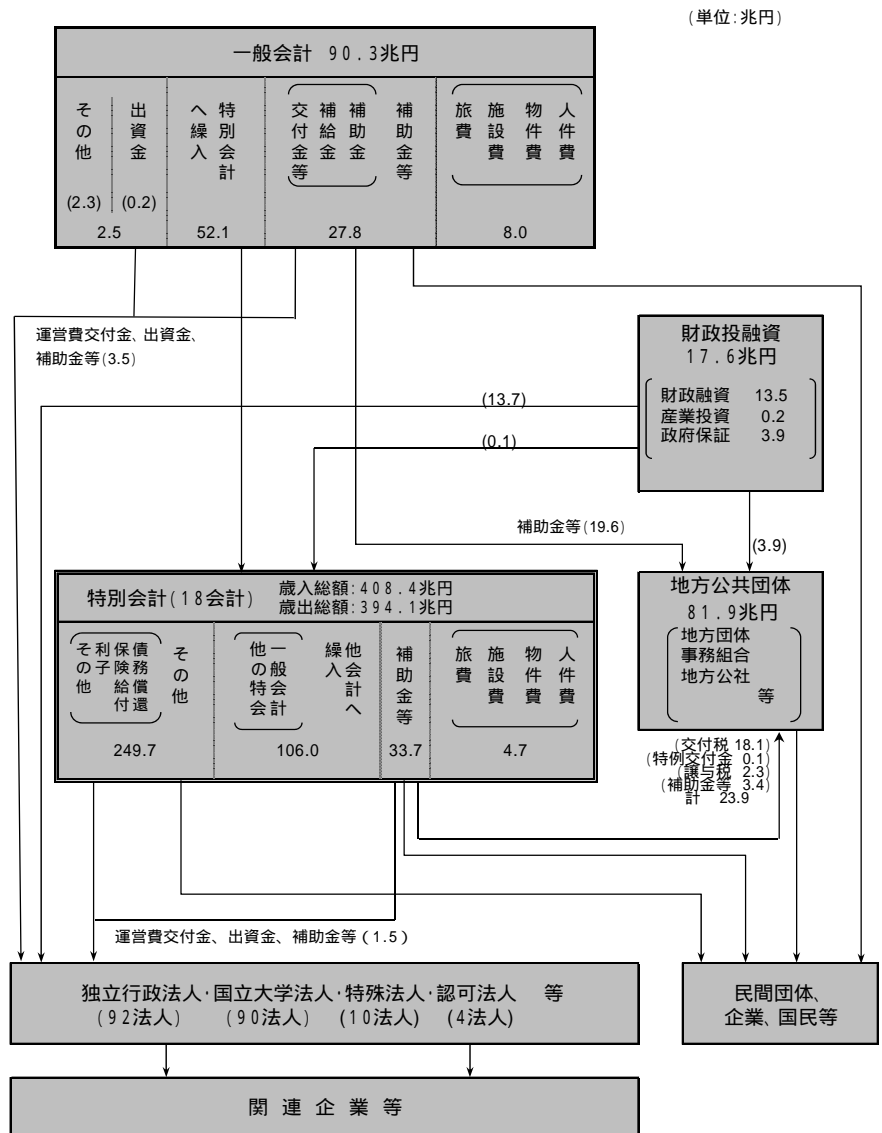
² 「埋蔵金」及び「隠れ借金」については、いずれも明確な定義が存在するわけではないが、「埋蔵金」が「使い切り」の財源として一般会計等において利用されるのに対し、「隠れ借金」は、将来、一般会計から特別会計等に「返済」する義務があるものを指していると考えられる。それゆえに、未解消の「隠れ借金」は、「負の埋蔵金」と捉えることができよう。

別会計から5兆円程度の繰入れが行われている（図表1）。

このほか、過去においては、特別会計や公的な法人の累積債務について、国民負担により最終処理するため、やむを得ざる措置として、一般会計への債務承継が行われた事例も少なくない。

特別会計や独立行政法人等には、依然として巨額の「埋蔵金」が残されているとの指摘もあり、こうした点に関しては、個別の財務状況等を精査していくことが重要であるが、多くの特別会計や公的な法人は、その事業の遂行に当たり、一般会計等からの繰入れに大きく依存しているのが実情である。

図表1 財政の仕組みと資金の流れ(平成24年度当初予算ベース)



(注)1. 独立行政法人、国立大学法人、特殊法人、認可法人の数は24年度に予算措置の対象となる法人数。
 2. 交付税18.1兆円には、震災復興特別交付税(0.7兆円)を含む。
 (出所)参議院予算委員会調査室「平成24年度 財政関係資料集」
 (ただし、原資料は、財務省「予算の説明」及び「参議院予算委員会提出資料」等)

2-2. 最終的な調整策として用いられる会計上の特例措置

上記2-1.とは逆に、国の予算の中心である一般会計に係る財政目標の達成のために、一般会計から特別会計等への繰入れを先延ばしすることや、特別会計における当座の余裕資金を一般会計が「借りる」こと、さらには、特別会計等の余裕資金を「埋蔵金」として「活用」といった会計上の特例的な措置も少なからず実施されてきた。

これらは、厳しい財政状況において予算を編成するための最終的な調整策と

して採用されたものであり、現実的な対応として一概に否定すべきではないとも考えられるが、我が国の財政制度が想定する本来の趣旨と性格を異にすることは否めない。

図表2は、これまでに実施された一般会計と特別会計等との間における特例的な資金移転等の主な事例について、筆者の分類により整理したものであるが、その様態は多様である。まず、本節においては、同図表中の(1)から(8)までの類型ごとに、その概要と特徴を述べることにする。

図表2 一般会計と特別会計等における会計上の特例措置

会計上の特例措置の類型	主な事例(年度)	備考
(1) 特別会計や公的法人の債務の承継	・交付税特会(昭59、平19)、国有林野特会(平10)、旧国立高度専門医療センター特会(平22)の債務の承継	
	・旧政管健保債務の棚上げ(昭48、59)	形式的には年金特会の債務だが、最終的には一般会計で処理する方針
	・旧国鉄(昭61、平2、10)、日本四公団(平15)、旧道路公団(平20)の債務の承継	
(2) 一般会計から特別会計への繰入れの先延ばし	・国民年金国庫負担の繰入れ平準化(昭58～63)、厚生年金国庫負担の繰入れ特例(昭57～平元、平7～10)、旧政管健保の国庫補助の減額(昭60～平6)、雇用保険の国庫負担の減額(平6、7)	
	・エネルギー特会に対する留保財源(電源開発促進税、石油石炭税)	ほぼ毎年度の措置
	・国債整理基金特会への定率繰入れの停止(昭57～平元、平5～7)	
(3) 特別会計における余裕資金の借入れ等	・旧自賠責特会(昭58、平6、7)、旧電源開発特会(平18)からの受入れ	
	・NTT株式売却収入の活用(平13等)	
(4) 特別会計からの繰入れの前倒し	・外為特会剰余金繰入れの前倒し(平14、22、23)	
(5) 債務の償還期限の延長	・赤字国債の借換禁止規定の削除(昭59) ・交付税特会承継債務の60年償還ルールへの変更(平14)	
(6) いわゆる「埋蔵金」の活用	・財投特会積立金(平20～23)、外為特会剰余金の繰入れ	外為特会については毎年度の措置
	・(独)鉄道運輸機構剰余金の国庫納付(平23)	
(7) 税収の年度所属区分の変更	・税収の受入期限の延長による5月分税収の前年度への組入れ(昭53)	
(8) 年金交付国債の発行(政府案)	・基礎年金国庫負担差額分に係る交付国債の発行(平24政府案)	年金積立金を運用する独立行政法人等に対する交付国債の発行

(出所)筆者作成

(1) 特別会計や公的法人の債務の承継

特別会計や公的な法人による事業は、一般会計等からの一定の財政支援を受けつつも、受益と負担の明確化等の観点から一般会計とは区分して経理するこ

ととされている。しかしながら、当初の想定を上回る形で赤字が累積し、事業の継続や債務の償還が困難と判断された場合などにおいて、租税を主財源とする一般会計の負担（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実施されてきた。

特別会計の債務の処理としては、交付税特別会計（24.5兆円）や国有林野特別会計（2.8兆円）、旧国立高度専門医療センター特別会計（0.1兆円）の債務を一般会計に帰属させた事例が挙げられる。また、旧政管健保事業における累積赤字については、現在も形式的には年金特別会計の債務（1.5兆円）として計上されたまま棚上げが続いているが、最終的には一般会計の負担により処理する方針とされている。

公的な法人による事業については、旧国鉄（25兆円）、旧本四公団（1.3兆円）及び旧道路公団（2.9兆円）に係る債務の一般会計承継が行われた。なお、このうち、旧本四公団分については、道路特定財源を充てることにより償還が終了しているが、平成24（2012）年度末（見込み）においても、旧国鉄については18.5兆円、旧道路公団は1.2兆円の償還が残されている。

（2）一般会計から特別会計への繰入れの先延ばし

特別会計の事業、とりわけ社会保険事業においては、保険料収入等の特別会計の事業収入のほか、法律上の義務として、一般会計から当該特別会計への繰入れ（国庫負担）が行われていることが多い。ただし、保険料及び一般会計からの国庫負担等による収入額と被保険者等に対する給付額は、短期的には必ずしも一致するわけではなく、国庫負担が一時的に停止されても特別会計における資金繰りに支障が生じないこともあり得る。

このような場合において、一般会計から特別会計への繰入れを一定期間停止すれば、当該年度における一般会計の歳出を抑制することも可能となることから、国民年金国庫負担の繰入れ平準化（累計1.3兆円）、厚生年金国庫負担の繰入れ特例（累計5.0兆円）、旧政管健保の国庫補助の減額（累計0.7兆円）等の措置が実施されることとなった（図表3）。

これらは、国債発行という手段を用いることなく、事実上の一般会計の資金調達を可能とするが、特別会計への繰入れは法律上の義務とされていることから、将来のいずれかの時点において、繰入れを上乗せする必要がある。このため、こうした措置は「隠れ借金」と俗称されることも少なくなかった。

図表3 一般会計と特別会計との間における繰入れ等の特例措置

(単位:億円)

年度	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	旧自動車損害賠償責任再保険特別会計からの受入れ	旧電源開発促進対策特別会計からの受入れ	政管健保の国庫補助の減額	雇用保険の国庫負担の減額
昭和57	-	2,072	-	-	-	-
58	3,180	2,421	2,560	-	-	-
59	3,221	2,682	-	-	-	-
60	2,556	3,315	-	-	939	-
61	1,917	3,040	-	-	1,300	-
			(55)			
62	1,252	3,600	-	-	1,350	-
			(2,505)			
63	601	3,600	-	-	650	-
		(10,490)				
平成元	-	3,240	-	-	400	-
		(13,480)				
2	-	-	-	-	-	-
	(528)					
3	-	-	-	-	-	-
	(995)					
4	-	-	-	-	-	-
	(1,409)					
5	-	-	-	-	1,300	-
	(1,772)					
6	-	-	8,100	-	1,200	300
7	-	4,150	3,100	-	-	300
8	-	8,000	-	-	-	-
	(2,621)		(1,544)		(1,543)	
9	-	7,200	-	-	-	-
	(948)		(808)		(1,413)	
10	-	7,000	-	-	-	-
11	-	-	-	-	-	-
					(4,183)	(600)
12	-	-	-	-	-	-
			(2,000)			
13	-	-	-	-	-	-
			(2,000)			
14~17	-	-	-	-	-	-
18	-	-	-	595	-	-
19~24	-	-	-	-	-	-
合計	12,727 (8,273)	26,350	11,200 (6,352)	595	7,139 (7,139)	600 (600)
残高	4,454	26,350	4,848	595	0	0
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)	- (措置終了)	- (措置終了)

(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。

(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」等より作成

また、目的税である電源開発促進税及び特定財源である石油石炭税については、その用途がエネルギー対策特別会計における電源立地対策や燃料安定供給対策等の財源と定められているが、これらの税収は、一般会計で一旦受け入れた後、当該年度における必要額をエネルギー対策特別会計に繰り入れることとされている。このため、当該年度の税収額と特別会計繰入額との差額は、将来の特別会計における財源として一般会計に留保されていることとなり、財務省によれば、平成24(2012)年度末(見込み)において、電源開発促進税については2,075億円、石油石炭税については8,570億円が留保残高とされている(図表4)。

しかしながら、これらの差額分は、それぞれの年度における一般会計の財源として既に支出されていることから、将来、特別会計において留保財源が必要となった場合、一般会計は当該額を改めて調達する必要がある。そのような意味において、これらの留保財源は、一般会計がエネルギー対策特別会計に対して負っている「隠れ借金」のような性格を持つものと捉えることができる。

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	特別会計繰入額	差額 (-)	一般会計留保残高	電源開発促進税収額	特別会計繰入額	差額 (-)	一般会計留保残高
平17	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	4,868	5,611	743	7,016	3,293	3,445	152	1,068
22	5,019	4,352	667	7,683	3,492	3,204	288	1,356
23	5,120	4,937	183	7,866	3,460	3,259	201	1,557
24	5,460	4,756	704	8,570	3,290	2,772	518	2,075

(注)1.平成22年度までは決算、23年度及び24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

このほか、一般会計から国債整理基金特別会計に対する定率繰入れの停止についても、類似性を持つ措置として挙げる事ができる。これは、国債整理基

金特別会計における減債基金の残高に一定の余裕がある場合、60年償還ルールに基づく定率繰入れを一時的に停止しても、国債の償還に直ちに支障が生じるわけではないことから、当面の一般会計の歳出抑制を図るために実施されたものであり、累計25兆円相当の繰入れが停止された。ただし、定率繰入れの停止については、その時点における国債償還に支障を生じないと見込まれる状況を踏まえて実施されたものであり、将来、繰入停止相当額そのものを一般会計から国債整理基金特別会計に繰り入れなければならないわけではない。

また、定率繰入れの停止の意義としては、赤字国債の発行を抑制しなければならない状況において機械的に定率繰入れを実施しようとするれば、その財源として赤字国債を更に発行しなければならないこと、すなわち、余裕のある減債基金を積み立てるために、かえって債務を増やさなければならない不合理を避けるという側面もある。

畢竟するに、定率繰入れを原則どおりに実施すべきとの立場は既発債の減債を重視し、定率繰入れを停止すべきとの立場は新規債の発行を抑制することを重視しているといえる。ただし、定率繰入れの停止が他の歳出の増加に充てるために行われるならば、その性格は先述の「隠れ借金」に近いものとも考えられることとできよう。

(3) 特別会計における余裕資金の借入れ等

上記(2)が、一般会計から特別会計への繰入れを先延ばしすることにより、当該年度の一般会計の歳出を抑制する手法であるのに対して、より能動的に特別会計の当座の余裕資金を一般会計が「借り入れる」ことにより、一般会計の財源を調達することも実施されてきた。その主な事例として、旧自賠責（現自動車安全）特別会計からの受入れや、旧電源開発促進対策（現エネルギー対策）特別会計からの受入れなどがある。

旧電源開発促進対策特別会計については、平成18(2006)年度までは、電源開発促進税収が同特別会計において直接受け入れられていたが、同特別会計における歳出額が税収額を大きく下回る状況が続き、特別会計内においてその差額の蓄積が進んでいたことから、特例法の制定により、当座の余裕資金595億円を平成18(2006)年度の一般会計歳入として繰り入れることとされた。ただし、電源開発促進税は用途が定められている目的税であることから、一般会計が受け入れた資金は、後年度にエネルギー対策特別会計に繰り戻す必要がある。なお、平成19(2007)年度からは、電源開発促進税収が一般会計で一旦受け入れられることとされたため、上記(2)で述べたとおり、一般会計で活用された財源は

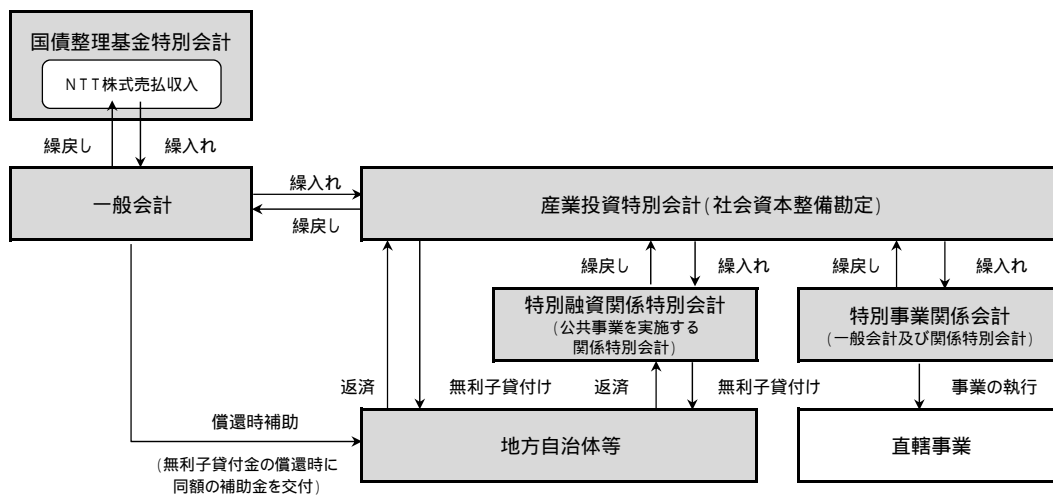
留保財源として扱われている。

これらについても、国債発行を伴うことなく一般会計の資金調達を可能とする一方、将来において特別会計への繰入額を上乗せして「返済」することから、上記(2)と同様、いわゆる「隠れ借金」と位置付けられる。

このほか、いわゆる「NTT資金事業」についても、特別会計における当座の余裕資金の活用という観点からは、類似性を持つ措置と捉えることができる。昭和60(1985)年、電電公社が民営化され現在のNTTが発足したことに伴い、政府は売払可能分のNTT株式を国債整理基金特別会計に帰属させ、その売払収入及び配当収入を国債償還に充てることとした。

しかしながら、当時は昭和50年代からの財政再建の取組が進められる一方で、貿易黒字の拡大等を背景にした内需拡大の要請も高まっていた。こうした状況の下、政府保有資金の有効活用等の観点から、国債償還に支障が生じない範囲でNTT株式の売払収入の一部を社会資本整備のための融資等の財源として活用することが検討され、昭和62(1987)年、「日本電信電話株式会社の株式の売払収入の活用による社会資本の整備の促進に関する特別措置法」が制定された。

図表5 NTT資金事業における「Bタイプ事業」に係る資金の流れ(イメージ図)



(出所) 財務省資料等より作成

後述のとおり、平成13(2001)年度には、小泉内閣による「国債発行30兆円枠」の公約との関係において、景気対策としての補正予算の財源調達のために国債を追加発行することが政治的に困難な状況の中、NTT資金を活用することにより、国債発行によらずに約2.5兆円の公共事業の財源を確保することが可能となった。ただし、この際に実施された事業は、NTT資金事業のうち「B

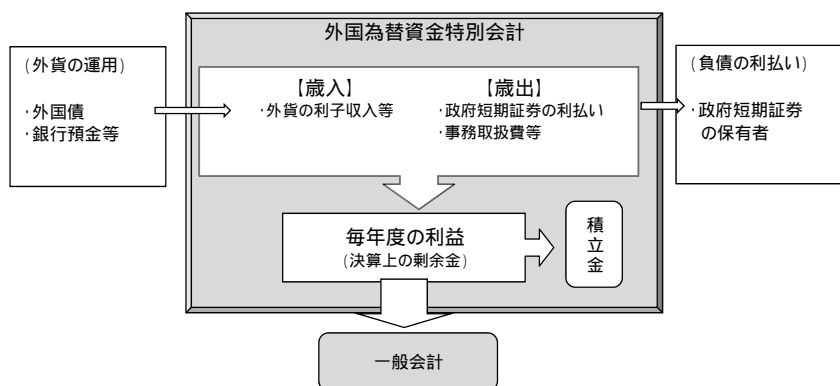
タイプ事業」と呼ばれるものであり、公共事業の財源として地方自治体等に貸し付けられた 2.5 兆円の資金は、5 年以内（うち 2 年間は据え置き）に地方から国に償還される際、一般会計から同額の国庫補助金を地方に交付する仕組みとされている（図表 5）。

すなわち、一般会計にとっては、B タイプ事業の予算を計上した年度においては、国債発行を行うことなく財源確保が可能となるものの、5 年以内において償還時補助金の交付のために貸付額相当の負担が生じることとなる。

(4) 特別会計からの繰入れの前倒し

外国為替資金特別会計においては、外貨建て資産の運用収入と円建ての政府短期証券の利払いの差額等により、現在のところ、一定規模の剰余金が恒常的に発生しており、毎年度の決算上の剰余金については、その一部を同特別会計における積立金として積み立てるとともに、後述(6)のとおり、特別会計に関する法律に基づき一般会計に繰り入れている（図表 6）³。

図表 6 外国為替資金特別会計の仕組み



(出所)財務省「平成23年度版 特別会計ガイドブック」より作成

このほか、一般会計における財源確保の必要性から、特例法を制定することにより、決算上の剰余金が確定していない進行年度における剰余金の見込額の一部を前倒して一般会計に繰り入れることがある。最近では、平成 22(2010)年度に 3,500 億円、平成 23(2011)年度に 2,309 億円が繰り入れられている。この措置についても、国債発行によらず、一般会計において一定の財源調達を可能

³ ただし、第 180 回国会においては、特別会計に関する法律の一部改正案が提出され、外国為替資金特別会計について、剰余金を外国為替資金に組み入れて政府短期証券の償還に充てることのできるようにするとともに、現行の積立金制度を廃止する等の見直しが提案されている。

とするものであるが、前倒して繰り入れた分は、後年度の繰入れが減額されることとなるため、歳入の「先取り」という性格を持つこととなる。

(5) 債務の償還期限の延長

一般会計の財源調達のために発行される国債のうち、建設国債については、それによって整備される社会資本等の効用が長期間に及ぶことから、上記(2)で述べた定率繰入れにより60年間で償還を完了させることを基本としている。

これに対し、赤字国債は、経常的経費に充てるための債務であり、見合いとなる資産が存在しないことから、当初は借換償還を行わない方針とされていた。しかしながら、昭和50(1975)年度から発行されてきた赤字国債の償還が本格化する昭和60(1985)年度を迎えるに当たり、厳しい財政状況において全てを現金償還することは困難とされたことから、昭和59(1984)年度において、赤字国債についても借換えを可能とする旨の改正が行われた。

こうした事態は、借入金についても同様の事情にあり、上記(1)で述べた、昭和59(1984)年度に一般会計が承継した交付税特別会計借入金5.8兆円については、当初、平成17(2005)年度までに現金償還される予定であったが、平成14(2002)年度からは、60年ルールを適用することにより償還期間を延長することとされ、1年度当たりの償還費用の圧縮が図られることとなった。これにより同年度予算においては、2,970億円の負担減少の効果があつたとされている。

ただし、見合いとなる資産の裏付けのない債務の償還期間を必要以上に延長することは、財政法において定められた建設国債の原則を形骸化させることにつながりかねないと考えられる。

(6) いわゆる「埋蔵金」の活用

いわゆる「埋蔵金」については、その定義が必ずしも確立されているわけではなく、論者によって対象が異なることもあるが、「埋蔵金」と一般的に認知されているもののうち、その規模が大きいものとして、財政投融资(旧財政融資資金)特別会計積立金及び外国為替資金特別会計剰余金の繰入れが挙げられる。

財政投融资特別会計の積立金は、財投事業における将来の金利変動による損失に備えるために、剰余金が発生した場合にその一部を積み立てることにより造成されている。その規模については、発生主義に基づく金利変動準備金の水準として、総資産の一定割合の準備率(1,000分の100)が上限として設定されてきたが、国会審議等において、積立金の水準が過剰であり、真に必要な規模を超える部分については有効に活用すべきとの指摘がなされるようになった。

このため、平成 18(2006)年度及び 20(2008)年度においては、国債償還財源として国債整理基金特別会計への繰入れが行われたほか、臨時・特例的な措置として、平成 20(2008)年度以降、一般会計への繰入れが行われるようになり、平成 21(2009)及び 22(2010)年度においては、基礎年金国庫負担割合の 2 分の 1 を達成するための財源に充てられた。これらの結果、平成 22(2010)年度以降の積立金は、ほぼ枯渇状態にある。なお、平成 20(2008)年度より準備率の上限が 1,000 分の 50 に引き下げられている。

外国為替資金特別会計剰余金に関しては、上記(4)でも触れたが、剰余金の恒常的な発生を踏まえ、特別会計に関する法律に基づき、ほぼ毎年度につき 1 兆円を超える額が一般会計に繰り入れられている。ただし、特別会計におけるフローの剰余金を受け入れるという意味において、ストックとしての「埋蔵金」とは性格を異にするとも考えられる。現在のところ、剰余金の発生が恒常的に続いているものの、為替や金利の動向によっては、剰余金の水準が大きく変動し、赤字が発生する可能性もあることから、今後の予算編成において、剰余金の繰入れを当然の前提とすることについては慎重であるべきであろう。

このほか、平成 23(2011)年度においては、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構(以下「鉄道・運輸機構」という。)の特例業務勘定における利益剰余金 1.2 兆円の国庫納付が行われた。鉄道・運輸機構の特例業務においては、旧国鉄職員に係る年金等の支払い、旧国鉄保有の土地及び JR 株式の処分等が行われているが、将来の年金支払い見込みの減少や土地等の売却が進んだことなどから、近年、同業務によって発生した利益剰余金の水準が 1 兆円以上に達していた。平成 23(2011)年度当初予算においては、特例法の制定により、利益剰余金のうち 1.2 兆円を基礎年金国庫負担割合の 2 分の 1 を実現するための財源の一部として国庫納付することとされたが、その後発生した東日本大震災への対応のために編成された同年度第 1 次補正予算の財源の一部に充てられることとなった。ただし、転用された基礎年金国庫負担の差額は、その後の同年度第 3 次補正予算において、復興債による収入の一部をもって補填された。

(7) 税収の年度所属区分の変更

我が国の会計年度は、毎年 4 月 1 日に始まり、翌年 3 月 31 日に終わる。ただし、実務上、当該年度において納付義務が成立した租税の全てを 3 月 31 日までに国庫に収納することは不可能であることから、翌年度の 4 月 1 日以降の一定期間内に納付された税収については、当該年度の歳入として扱われる。

こうした税収が所属する年度をどの時点で区切るのかという年度所属区分に

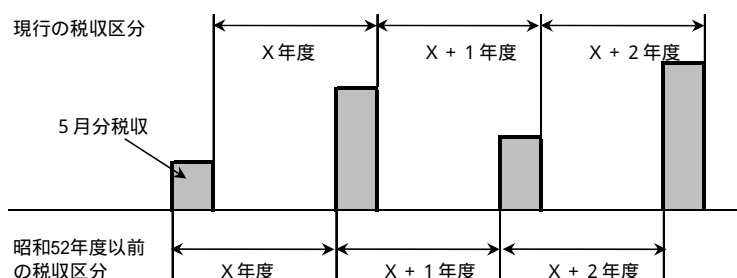
については、昭和 53(1978)年度において、それまで翌年度の 4 月末日までとされていた受入期間を 5 月末日まで延長する制度変更が行われ、今日に至っている。

この制度変更が検討された財政制度審議会の建議においては、その理由として、本来、経済活動の成果である税収は、その活動が行われた年度の歳入に反映されるべき、昭和 53(1978)年度に税収の伸びが期待できない状況にあっても赤字国債の圧縮を図る必要がある、国税収入の一定割合が充てられる地方財政への配慮も必要である、といった点が挙げられている⁴。

税収の年度所属区分の変更により、昭和 53(1978)年度の歳入として、翌年 5 月分の税収約 2.3 兆円が受け入れられることとなり、実質的に 13 か月分の税収を得ることとなった。しかしながら、このような増収の効果は、制度の見直しを行った最初の年度限りであるだけでなく、予算編成の前提となる正確な税収見積り、とりわけ景気動向による変動が大きい法人税収の見積りを困難にするという副作用をもたらすこととなった。

すなわち、5 月分の税収の見積りは、区分変更前であれば、予算編成時(12 月)において、主として翌年 3 月期決算に基づく 5 月分の法人税収(予算編成時から約半年後)の見込額を推計すればよいのに対し、区分変更によって約 1 年半後の推計が求められることとなる。しかも、当時の 5 月分税収は税収全体の 10% 強程度を占め、さらにその 8 割程度が法人税収となっていた⁵。

図表 7 年度所属区分と 5 月分税収の関係(イメージ図)



(注) 厳密には、新年度の 4 月及び 5 月に所属する税収もあるが、比較的少額であるため、本図においては無視している。

(出所) 筆者作成

⁴ ただし、その背景として、世界的な不況から脱するためには日本や西ドイツなどが積極的な内需刺激策を行うべきとする「機関車論」と呼ばれる国際的圧力があつた一方、昭和 50 年代前半において公債依存度が 30% を超えることに対する危機感が強かつたことも挙げられよう。当初予算における公債依存度は、昭和 51(1976)年度 29.9%、52(1977)年度 29.7% (ただし決算で 32.9%) であり、30% を厳守しようとする強い姿勢が数字に表れている。

なお、『昭和財政史』によれば、昭和 11(1936)年度予算の当初案の公債依存度が 29.9% であり、その後、高橋是清蔵相が暗殺されたという歴史的事実も、昭和 50 年代前半における公債依存度 30% をめぐる攻防の中で想起されていたようである。(財務省財務総合政策研究所財政史室『昭和財政史 昭和 49～63 年度 第 1 巻 総説 財政会計制度』180 頁)

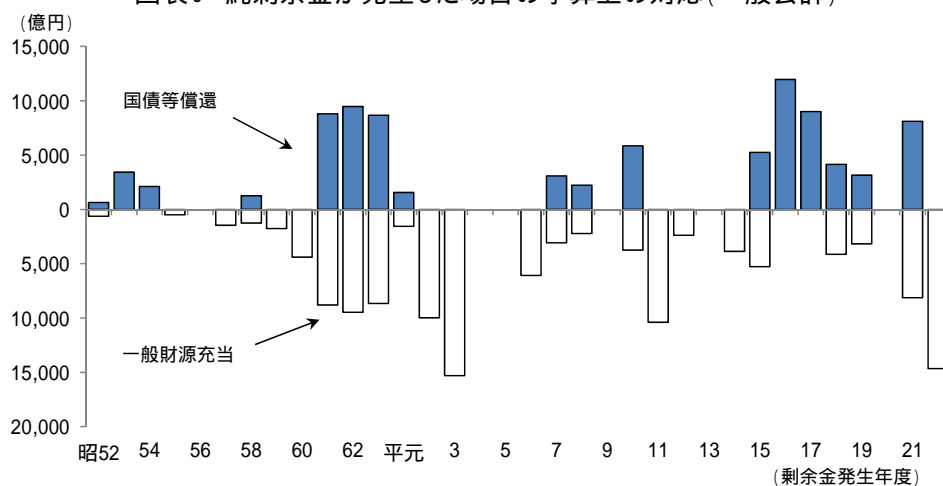
⁵ なお、近年の 5 月分税収については、税収全体の 15% 程度を占め、その 6 割から 7 割程度が法人税収となっている。

税収見積りには一定の誤差が必然的に伴うものの、とりわけ景気の転換期において1年半後の法人税収を正確に見積ることは、課税当局の情報をもってしても技術的に相当困難であり、年度所属区分の変更の結果、当初予算における税収見積額と実績の乖離幅が大きくなりやすくなる。

仮に、当初の税収見積額よりも実績が下回ることとなる場合には(過大見積り) 国債の追加発行等による歳入面での対応が必要となる一方、反対に見積額よりも実績が上回ることとなる場合には(過小見積り) 補正財源として追加的な歳出に充てられることとなる可能性が高い。

こうした点については、税収の上振れ等により純剰余金が発生した場合における予算上の対応で確認することができる。財政法第6条は、純剰余金が発生した場合、その2分の1を下らない金額を国債等の償還に充てる旨規定しているが、現実においては、特例法の制定により、財政法の規定以上の割合を補正予算における一般財源に充当することが少なくない。例えば、昭和52(1977)年度から平成22(2010)年度までの34年間をみると、剰余金が発生しなかった年度が6回、全額を国債等の償還に充てた事例が4回、国債等の償還に2分の1以上充てた事例が13回(全額償還充当を除く)、全額を一般財源に充てた事例が11回となる。また、同期間中における剰余金の使途については、国債等償還充当の累計額が8.9兆円であるのに対し、一般財源充当は13.1兆円となっている(図表8)。

図表8 純剰余金が発生した場合の予算上の対応(一般会計)



(注) 1. 本図表においては、剰余金を国債等償還に充てた場合はプラス、補正予算における一般財源に充てた場合はマイナスの符号とした。

2. 国債等償還及び一般財源充当は、剰余金発生年度の翌年度に実施されている。

(出所) 財務省「決算の説明」等より作成

景気対策の必要性を踏まえればやむを得ない場合が多いものの、税収の過大見積りの場合は、国債発行の増加要因となる一方、過小見積りの場合は、国債

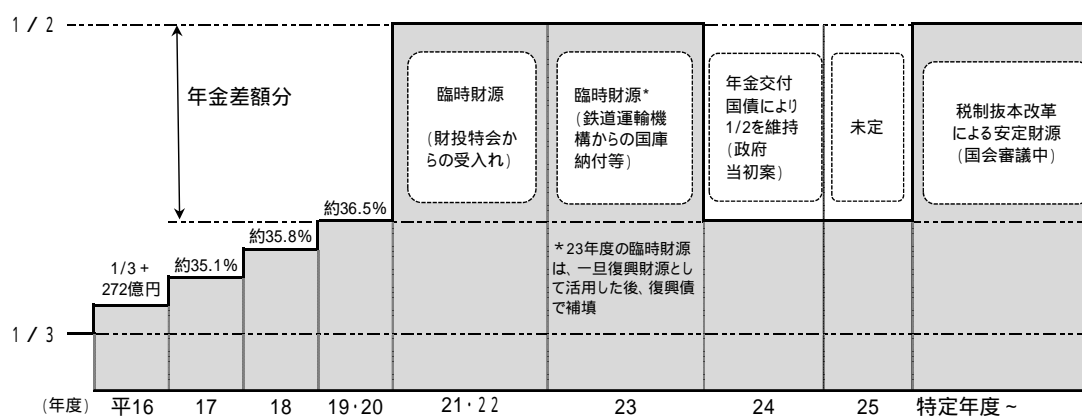
の追加的な償還よりも歳出増加の要因となりやすい。すなわち、税収見積りと実績の乖離に対する予算上の対応は非対称的であり、赤字バイアスを持つものと考えられる。

税収の年度所属区分の変更には、納付義務の成立と収納の所属年度を一致させるという合理性が認められるものの、実務的には税収見積りの精度を低下させることを通じて、赤字バイアスを拡大させた可能性がある。そうであるとするならば、昭和 53(1978)年度の財源確保のための 1 回限りの措置が、その後 30 年以上にわたり、我が国財政に負の影響を及ぼしていることとなる⁶。

(8) 年金交付国債の発行（政府案）

平成 16(2004)年度以降、基礎年金国庫負担割合の 2 分の 1 の確保に向け、従来の 3 分の 1 から段階的な引上げが実施され、平成 19(2007)年度は約 36.5% にまで達していた。しかしながら、2 分の 1 と 36.5% 分との差額分については、恒久的な財源を確保するに至らず、上記(6)で述べたとおり、平成 21(2009)年度及び 22(2010)年度においては財政投融资特別会計積立金、23(2011)年度においては、当初段階で鉄道・運輸機構の国庫納付金 1.2 兆円、財政投融资特別会計積立金 1.1 兆円及び外国為替資金特別会計剰余金 0.2 兆円が充当されることとなった（ただし、23 年度は、一旦復興財源に活用した後、復興債で補填）。

図表9 基礎年金国庫負担割合の推移(イメージ図)

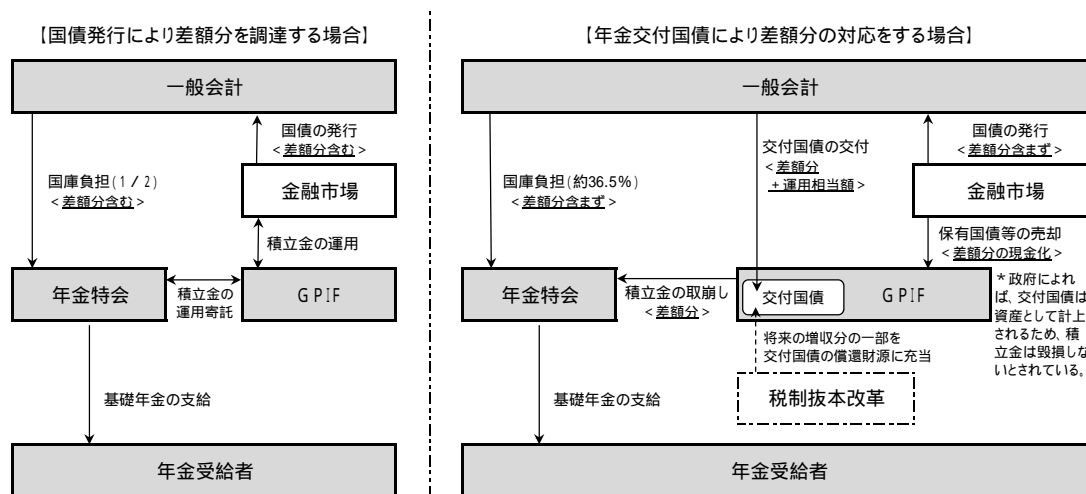


(出所)厚生労働省資料等より作成

⁶ 当時の大蔵省主税局長であった大倉真隆氏は、『昭和財政史』において、税収の年度所属区分の変更の最大の理由は地方財政対策にあったと指摘した上で、「返す返すも、地方財政赤字処理のために、これほどの犠牲を財政制度が引き受けなくてはならなかったということは非常に残念だ」と述懐している。(財務省財務総合政策研究所財政史室『昭和財政史 昭和 49~63 年度 第4巻 租税』41頁)

平成 24(2012)年度予算においては、これまでのような「埋蔵金」の確保が見込めない一方、赤字国債の発行による財源捻出についても、「中期財政フレーム」における国債発行額約 44 兆円の枠を踏まえると政治的には困難な状況にあった。こうした中、同年度予算編成の過程において、年金積立金を運用している年金積立金管理運用独立行政法人（以下「GPIF」という。） 国家公務員共済組合連合会及び日本私立学校振興・共済事業団に対し、税制抜本改革により確保される将来の増収分の一部を充てて償還される「年金交付国債」を交付するという手法により、国庫負担割合の2分の1を実質的に維持することが提案された。年金交付国債の交付額は、年金差額分 2.6 兆円にその運用収入見込額を加えた額とし、平成 24(2012)年度においては、GPIF 等が運用する積立金から 2.6 兆円分が基礎年金の給付財源に充てられることとなるが、年金交付国債が GPIF 等の資産として計上されることから、積立金が毀損するわけではないと政府は説明している。

図表10 基礎年金の国庫負担と年金交付国債の仕組み(イメージ図)



(注) 政府案において、年金交付国債は、GPIFのほか、国家公務員共済組合連合会及び日本私立学校振興・共済事業団に対しても交付することとされている。

(出所) 筆者作成

この措置についても、独立行政法人等において運用している特別会計の資産を利用することにより、国債発行の抑制や一般会計の実質的な財源を確保するという意味においては、上記(2)における国民年金国庫負担の繰入れ平準化や、厚生年金国庫負担の繰入れ特例に近い性格を持つものと捉えることもできる。

ただし、その相違点としては、過去の「隠れ借金」の解消については、厳し

い財政事情を背景に先送りが続き、その見通しが不透明であるのに対し、年金交付国債のスキームにおいては、償還財源を明示した上で交付国債という資産価値を持つ債券が交付されることから、厚生労働省やGPIF等の側からみれば、従来の「隠れ借金」に比べ、その位置付けや返済（償還）の見通しが明確であると解することも不可能ではない。

3. 会計上の特例措置が実施されるようになった背景

上記2.においては、一般会計と特別会計等との間における特例的な資金移転等を類型別に整理したが、本節では、これらがどのような背景の下で実施されるようになったのかを概観する。すなわち、我が国の財政制度の趣旨からすれば、本来想定されていない例外的な措置が、なぜ行われるようになったのか、といった観点から歴史的な経緯を振り返ることとしたい。

具体的には、我が国財政史における4つの時代の背景を取り上げ、それぞれの状況における目標等の達成のために、どのような手法が用いられたかについて、これまでに示した事例を中心に再整理する。

3-1. 「増税なき財政再建」(昭和50年代後半～)

戦後の新憲法下において、我が国は財政法が要請する非募債主義の原則を守り、20年弱にわたり均衡財政が続けられた。しかしながら、昭和39(1964)年の東京オリンピック後の不況により、昭和40(1965)年度には税収不足が見込まれることとなり、同年度補正予算において、特例法に基づき戦後初めての国債が発行され、翌昭和41(1966)年度からは、財政法に基づく建設国債が発行されることとなった。

昭和40年代の前半は、当時として戦後最長の「いざなぎ景気」に恵まれたものの、その後、昭和46(1971)年のニクソン・ショックや昭和48(1973)年の第1次石油危機などを経て、経済成長の鈍化等に伴い税収の伸びが落ち込んでいく一方、社会保障制度の拡充等により財政需要の増加圧力が高まることとなった。そして、昭和50(1975)年度補正予算においては、実質的に初めての赤字国債が発行されることとなった。

赤字国債への依存が続くことに危機意識を持った政府・与党は、昭和54(1979)年の総選挙において、「一般消費税」の導入により財政健全化を図ろうとしたものの、国民の支持は得られず、その後「増税なき財政再建」が進められることとなった。昭和56(1981)年度予算は、「財政再建元年予算」と位置付けられ、昭和57(1982)年度は「ゼロ・シーリング」、翌58(1983)年度は「マイ

ナス・シーリング」が設定されるなど、厳しい歳出抑制が図られることとなった。また、この間の昭和 57(1982)年 9 月には、経済成長の鈍化に伴う税収の減少が見込まれることを踏まえ、政府より「財政非常事態宣言」が発せられた。

結果として、目標とされた昭和 59(1984)年度における赤字国債脱却は達成できなかったものの、当初予算ベースでの一般歳出は昭和 58(1983)年度から 62(1987)年度にかけて 5 年連続で前年度比マイナスとなり、国債発行額も昭和 55(1980)年度の 14.2 兆円(決算)をピークとして減少傾向に転じていった。

マイナス・シーリングの設定は歳出削減に大きく寄与したと考えられるものの、その対象範囲は一般会計であり、特別会計との間における資金移転等によっても一般会計の歳出を形式的に抑制することは可能であった⁷。こうした手段として、上記 2-2.(2)で述べたとおり、昭和 57(1982)年度には厚生年金国庫負担金の繰入れ特例及び国債費の定率繰入れの停止、昭和 58(1983)年度には国民年金国庫負担の繰入れ平準化及び旧自賠責特別会計からの借入れ、昭和 60(1985)年度には旧政管健保の国庫補助負担の減額等が行われた(前掲図表 3)。

厚生年金国庫負担金の繰入れ特例は、一般会計から旧厚生保険特別会計への国庫負担金の繰入額を、特例適用期間において、本来の規定額の 4 分の 3 を基準とする額にまで減額するものであり、平成元(1989)年度までに累計 2 兆 3,970 億円が措置された。減額分は特例適用期間の終了後に同特別会計に繰り入れることとされ、平成元年度までに一旦解消された。

国民年金国庫負担の繰入れ平準化は、旧国民年金特別会計への国庫負担金の繰入額が当面減少した後、増加して推移することが見込まれたことから、昭和 58(1983)年度から 63(1988)年度までの繰入額を減額した後、平成元(1989)年度から 9(1997)年度までは増額することにより、毎年度における繰入額の伸びの平準化を図るとするものである。累計 1 兆 2,727 億円が措置されたが、現在においても 4,454 億円が未解消となっている。

また、国債費の定率繰入れの停止についても、上記 2-2.(2)で述べたとおり、昭和 57(1982)年度から平成元(1989)年度にかけて、15 兆 5,734 億円が停止された(その後、平成 5(1993)年度から 7(1995)年度にかけても、9 兆 3,793 億円分を停止)。

⁷ シーリングの対象が一般会計であることは、本稿で取り上げているように特別会計等との間で裁量的な資金移転を行うインセンティブを生じやすくするが、シーリングが当初予算編成のための基準であることも、本来、当初予算に計上することが望ましい施策について、シーリングからはみ出した分を、その後に編成される補正予算に計上するというインセンティブを与えることとなり、補正予算への依存体質をもたらすこととなったとの指摘がある。

このほか、旧自賠責特別会計から一般会計への借入れについては2,560億円が措置され、昭和62(1987)年度にまでに解消された(その後、平成6(1994)年度及び7(1995)年度にかけても、1兆1,200億円を措置)。また、旧政管健保の国庫補助負担の減額については、累計7,139億円が措置され、平成11(1999)年度までに解消された。

マイナス・シーリングの設定等とともに、上記のような様々な特例措置が駆使されたことも、「歳出削減」に大きな役割を果たすこととなったが、その後のバブル景気に伴う税収の自然増にも恵まれた結果、赤字国債の発行が逡巡していくとともに、特例措置の多くも一旦解消されることとなった。

なお、上記2-2.(7)で述べた税収の年度所属区分の変更については、ゼロ・シーリングやマイナス・シーリングの設定以前の昭和53(1978)年度に行われた措置であるが、我が国財政が赤字国債への依存に向かいつつある段階における会計上の特例措置の嚆矢と位置付けることもできよう。

3-2. 赤字国債発行再開の回避(平成6年度～)

昭和50年代後半からの財政再建の取組以後、昭和60(1985)年のプラザ合意を契機とした急速な円高の進行による不況を経て、当時としては戦後最低の金利水準に誘導された金融緩和策が継続する中、不動産や株式等への投資が加速することによりバブル景気が発生した。

バブル景気によって税収の大幅な自然増がもたらされたことも追い風となり、平成2(1990)年度には、念願であった赤字国債からの脱却が図られたものの、それは4年間しか続かず、平成6(1994)年度及び7(1995)年度には、減税特例国債及び震災特例国債(円高対策を含む)の発行を余儀なくされた。こうした状況においても、減税及び震災という名目以外の一般的な赤字国債の発行については、極力回避するための努力が払われる中、一旦解消された旧自賠責特別会計からの財源受入れや、厚生年金国庫負担の繰入れ特例等の措置が再び実施されるようになった(前掲図表3)。

バブル崩壊による不況は、景気循環上、平成5(1993)年に底入れした後、緩やかな回復過程に向かっていったものの、赤字国債への依存が高まりつつあることなどから、橋本内閣は平成9(1997)年度を「財政構造改革元年」と位置付け、平成15(2003)年度までに財政赤字の対GDP比を3%以内に抑制することや、赤字国債からの脱却等を目標とする「財政構造改革法」の成立を図った。

しかしながら、平成9(1997)年夏にアジア通貨危機、秋には山一証券や北海道拓殖銀行の相次ぐ破綻が生じたことなどから、金融不安が急速に広まるとと

もに、実体経済も悪化に転じていった。さらに翌年には、日本長期信用銀行及び日本債券信用銀行が破綻に至る過程において、我が国の信用秩序は混乱を極めた。こうした中、平成 10(1998)年には財政構造改革法について弾力化を図る改正が行われた後、新たに発足した小渕内閣の下で同法の施行は停止されることとなった。

以上のように、赤字国債の発行再開を回避すべきという状況において、会計上の特例措置が再び行われるようになったものの、その後の趨勢的な財政需要の増加基調や景気低迷に伴う税収の伸び悩みに対し、赤字国債に依存することなく財政運営を続けることはもはや不可能となっていた。

3-3 . 国債発行の「30兆円枠」(平成 13、14 年度)

平成 9(1997)年以降の金融危機と景気の落ち込みに対し、小渕内閣においては積極的な財政政策への転換が図られ、景気は平成 11(1999)年に底を打った後、いわゆる「ITバブル」を背景とする回復過程に入った。しかしながら、その拡張期間は戦後最短の 22 か月にとどまり、平成 12(2000)年には既にピークを超えて、再び後退局面に入っていた。

こうした中、「構造改革」を掲げて平成 13(2001)年に発足した小泉内閣は、財政運営に係る公約の 1 つとして「国債発行 30 兆円枠」を設定した。「30 兆円枠」は、平成 14(2002)年度予算に関するものであったが、年度途中で政権を引き継いだ平成 13(2001)年度についても、目標達成の能否が政治的に注目されることとなった。

景気後退局面における「構造改革」の実施はデフレスパイラルを深刻化させるのではないかとの懸念も指摘される中、平成 13(2001)年 11 月、景気対策のために同年度第 1 次補正予算が提出されることとなり、雇用対策を中心としつつ、国債発行の「30 兆円枠」の範囲内で国債を追加発行して財源が確保された。しかしながら、景気は一段と悪化の度を増しているとの認識の下、第 1 次補正予算の成立後、速やかに第 2 次補正予算の編成が着手された。ただし、第 1 次補正予算の段階において、すでに「30 兆円枠」は上限に達していたため、第 2 次補正予算においては、上記 2-2.(3)で述べた NTT・B タイプ事業の活用により、追加的な国債発行を回避しつつ、景気対策としての公共事業が実施されることとなった。

その後、翌平成 14(2002)年度当初予算の編成においては、景気悪化に伴い税収見積りが下振れする中、「30 兆円枠」を達成するためには、一層の歳入確保や歳出削減が求められることとなった。このため、通常的手法による歳出削減

等の取組だけでなく、外国為替資金特別会計剰余金繰入れの前倒しや、交付税特別会計借入金の償還期間延長等の特例措置を駆使することにより、平成14(2002)年度当初予算の段階においては、辛うじて「30兆円枠」が維持された。ただし、その後の補正予算において、国債の大幅な追加発行を余儀なくされ、同年度については、最終的に「30兆円枠」を約5兆円超過することとなった。

3-4. 「中期財政フレーム」(平成23年度～)

平成21(2009)年の総選挙後に発足した鳩山内閣は、「財政運営戦略」の検討に入り、同戦略は菅内閣における平成22(2010)年6月に閣議決定された。これにより平成23(2011)年度から25(2013)年度までの予算については、「中期財政フレーム」に沿って編成し、財政の健全化に向けた取組に着手することとされた。「中期財政フレーム」においては、基礎的財政収支対象経費約71兆円を実質的に上回らないこととともに、国債発行額も約44兆円を上回らないこととされ、これらを守りつつ、基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引上げに必要な約2.6兆円の財源(年金差額分)をいかに確保するかが予算編成上の重要課題とされていた。

上記2-2.(8)のとおり、政権交代後、初の予算編成である平成22(2010)年度予算においては、前年度に引き続き、特例措置として財政投融资特別会計の積立金からの繰入れが行われたが、翌23(2011)年度予算編成においては、財政投融资特別会計だけに依存して年金差額分を確保することが困難であったことから、鉄道・運輸機構剰余金の国庫納付1.2兆円等の「埋蔵金」も駆使することにより、辛うじて達成されることとなった⁸。

その後の平成24(2012)年度予算においては、鉄道・運輸機構剰余金のような大きな規模の「埋蔵金」を確保することができず、さりとて赤字国債の追加発行は、国債発行額の「約44兆円」の枠との関係において困難な状況にあった。こうした事情を背景に、一般会計において年金差額分の国庫負担を計上することが困難となったことから、年金差額分(利子相当額を含む)の「年金交付国債」を発行し、GPIF等に交付することとされた。年金交付国債をGPIF等に交付することにより、平成24(2012)年度の一般会計予算には年金差額分を

⁸ なお、旧国鉄に係る一般会計承継債務は、分割民営化から四半世紀を経た現在においても約18兆円も残存しており(平成24(2012)年度末見込み)これから社会人として納税する立場となる若年層の国民は、国鉄を利用したことがないにもかかわらず、当時の経営失敗の補填を強いられていることとなる。そのように考えるならば、平成23(2011)年度に国庫納付された旧国鉄清算事業に係る「埋蔵金」は、本来、旧国鉄債務の償還に充てることが適当であったとの見方も可能である。

計上しない一方、年金特別会計はGPIF等が運用している年金積立金から差額相当分を受け入れ、基礎年金の給付に充てることとしている。

年金交付国債に係る予算上の措置が盛り込まれた平成 24(2012)年度当初予算は、4月5日に成立した一方、法律上の根拠となる「国民年金法等改正案」については、5月末日現在、国会審議が続けられている。

4. まとめ

上記 3. でみたとおり、これまでの財政運営、とりわけ昭和 50 年代以降においては、財政悪化に歯止めをかけるべく様々な目標等が設定されてきたものの、現実の予算編成過程において、その達成が困難である場合の対応として、会計上の特例措置が実施されてきた。目標達成のハードルが厳しいほど、それに対する反発も強くなるが、予算を要求する側（スペンダー）と査定する側（ガーディアン）との間における調整において、双方の主張がある程度並立するような形で解決策が模索されることとなる。

このような文脈において、会計上の特例措置は、予算を編成する上で、政治的、あるいは実務的な事情を踏まえるならば、短期的、例外的に行われる限りにおいては、最終的な調整手段として一概に否定すべきではないし、過去の措置についても、個別にみれば、現実的な対応として一定の合理性が認められないわけではない。むしろ、特例措置を行わないことにより、財政目標等を守れない事態に至れば、歯止めなき歳出増加がもたらされないとも限らない。

一方、これまでの我が国の財政健全化策が成功しなかった制度的な要因として、予算編成における、一般会計予算の偏重、単年度予算の偏重、当初予算の偏重、という3つの偏重が指摘されてきた⁹。すなわち、一般会計の偏重は特別会計との間における資金移転のインセンティブを、単年度予算の偏重は後年度への負担の先延ばしのインセンティブを、当初予算の偏重は補正予算に依存するインセンティブを、それぞれ与えるとするものである。

本稿において取り上げた会計上の特例措置は、主として と に関連するも

⁹ 田中秀明『財政規律と予算制度改革』66頁。

なお、この3つの偏重に関しては、近年、改善を図る努力も払われている。例えば、一般会計の偏重については、平成 22(2010)年 6月に決定された「財政運営戦略」においても、「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」と指摘されている。また、単年度予算の偏重については、「中期財政フレーム」の策定により、複数年度の視点が採用されている。さらに、当初予算の偏重については、基礎的財政収支等の改善目標が、国・地方の国民経済計算体系（SNA）による実績ベースで設定されている。

のであるが、これらは、財政目標の設定の意図とは異なるところで、何らかの「副作用」を引き起こす可能性も考えられる。このような逆説的な結論について、本稿では「財政規律のパラドックス」と呼ぶこととし、以下、その論点等を考えることとする¹⁰。

4-1．特例措置による後年度負担の増加

会計上の特例措置により、ある年度における予算編成上の目標が形式的に達成されたとしても、長期的にみれば、現在の負担すべき歳出の先送りであることや、将来の歳入の先取りであることが少なくない。そうであるならば、仮に特例措置を検討せざるを得ない状況においても、特例措置による現在の負担軽減の必要性と、後年度の一般会計の負担（租税を主たる財源とする国民負担）が増加することや、将来の歳入が減少する可能性とを比較考量する必要があると考えられる。

その上で、現実に実施された特例措置をみると、例えば、厚生年金国庫負担金の繰入特例や、国民年金国庫負担の平準化措置、旧自賠責特別会計からの受入金等については、現在においてもなお、その解消が実現されていない。特別会計における当面の資金繰りに深刻な支障が生じていないという側面があるかもしれないが、厳しい予算編成の過程においては、他の喫緊の政策課題に比べ、特例措置の解消を図ることの優先順位は低いものと認識されている。しかしながら、その解消の先送りを続けることは、結果として将来の納税者の決定権を制約することとなるため、現在のように、事実上の棚上げの状態が長期にわたり継続することは望ましくないと考えられる。

4-2．特例措置による財政の透明性、理解可能性への影響

会計上の特例措置は、上記のとおり、将来、税財源を主とする一般会計の負担の増加要因となるにもかかわらず、統計上、国の債務として整理されていないものが多い。また、一般的にも、これらの措置に係る金額については、財政の将来負担とは認識されないことが多いと考えられ、特例措置の多用は、財政の透明性、国民や市場の理解可能性を損なうおそれがある。

会計上の特例措置の多くは国庫内における資金融通であることから、国庫外

¹⁰ 会計上の特例措置は、日本固有の問題ではなく、諸外国でもみられる。例えば、米国においては、楽観的な経済成長を前提とする操作が行われたこと、欧州でもマーストリヒト条約の基準を守るために、政府企業への赤字移転等の操作が行われたことがあるとされる。（田中秀明、前掲書 322 頁）

に対して債務を負っているわけではなく、故に形式的には国の債務ではない。しかしながら、将来において一定の国民負担を伴うという観点からは、国の債務に準じる形でその位置付けを明確化する必要があると考えられる。

ただし、近年、決算書とともに国会に提出される「国の債務に関する計算書」においては、いわゆる「隠れ借金」についても「他会計への繰入未済金（他会計への繰戻未済金を含む。）」として、国債や借入金等とともに、その計数が掲載されるようになっており、この点に関しては大きな改善が図られている。

しかしながら、同計算書においても、今後の対応については示されておらず、財政の透明性の観点を踏まえれば、中長期的には、具体的な解消の道筋を示すことが望ましいと考えられる。

4-3．財政指標の操作可能性と信認への影響

会計上の特例措置は、本来のルールの特例として裁量的に実施されるものであるが、現実の財政運営においては、ルールを機械的に適用するだけでなく、例えば、リーマン・ショックや東日本大震災などの危機的な状況においては、柔軟かつ大胆に対応しなければならないことは当然である。そのような意味においては、会計上の特例措置について、非常時の対応の一環として捉えることも不可能ではない。

しかしながら、こうした特例措置が必要以上に実施されることにより、公債依存度や国債発行額等の重要指標が恣意的に操作することが可能であると受け止められるようになるならば、財政に対する信認が低下する要因となりかねない。例えば、平成 24(2012)年度当初予算における公債依存度は 49.0%とされているが、年金差額分 2.6 兆円を赤字国債発行で賄うとした場合、依存度は 50.4%となる。1.4 ポイント程度の差ではあるが、公債依存度が 50%を超えることの象徴的な意味は小さくない。

ギリシャの財政危機は、政府による財政統計が実態と乖離していたことを端緒として市場の信認が失われていったのであり、非常時における柔軟な対応の必要性を前提としつつも、重要指標が操作可能であることを市場がどのように受け止めるかということについて、常に念頭に置かれる必要がある。

4-4．特例措置への依存がもたらす抜本改革の先送り

会計上の特例措置のうち、とりわけ「埋蔵金」については、厳しい財政状況における僥倖と捉えるべきかもしれないが、その活用の是非に関して、様々な指摘があるところである。

例えば、そのメリットとしては、財政が必要以上に資金を保有するべきでなく、非効率に運用されている政府資産の有効活用となり得ること、「埋蔵金」を活用しても新たな国民負担を伴うものでないことなどが挙げられよう。

一方、デメリットとしては、ストックとしての「埋蔵金」活用は基本的に1回限りであることから、これを恒久的施策の財源に充てるのは不適當であり、国民共通の資産である「埋蔵金」は国民共通の負債である国債の償還に充てるのが適當であること、「埋蔵金」の利用（国債等償還充当を除く）によっても、国のバランスシートは悪化すること、「埋蔵金」による一時しのぎにより改革の先送りや規律の緩みが生じるおそれがあることなどが挙げられる（図表11）。

図表11 いわゆる「埋蔵金」の活用の是非

メリット	デメリット
・財政資金の有効活用が可能となる。	・ストックとしての「埋蔵金」活用は、基本的に1回限りであり、恒久的施策の財源に充てるのは不適當である。
・政府による資金の運用は、一般的に非効率であり、必要以上に財政が資金を保有するべきでない。	・国民共通の資産である「埋蔵金」は、国民共通の負債である国債の償還に充てるのが適當である。
・「埋蔵金」を探す過程において、歳出構造の見直しが図られる。	・「埋蔵金」の活用と赤字国債の発行は、ともにバランスシートを悪化させる点で同じである。
・「埋蔵金」の活用は、増税と比較すれば、新たな国民負担を伴うものではなく、経済成長を抑制しない。	・「埋蔵金」で一時しのぎをすることにより、歳入構造改革の先送りや、歳出抑制のための規律が緩むおそれがある。

(出所)筆者作成

近年、主要な「埋蔵金」のほとんどは利用されてしまったとの見方もあるが、今後の検討に当たっては、上記のデメリットも踏まえつつ、個別の「埋蔵金」の性格に応じて、活用の是非が問われる必要があると考えられる。

ただし、「埋蔵金」が活用された政策のうち、基礎年金国庫負担の財源に関しては、リーマン・ショックに伴う急速な景気の悪化というやむを得ない事情は考慮されるべきであるものの、平成16(2004)年の年金制度改革時において、既に2分の1への引上げが定められていたにもかかわらず、平成21(2009)年度以降、「埋蔵金」等への依存が続いたことを背景として、財源確保の議論が大幅に先送りされ、今日においてもなお恒久財源の確保に至っていないことは、重要な教訓となり得るのではないだろうか。

4-5．注目される平成 25 年度予算における対応

過去の財政運営において会計間の特例措置が行われたことに関しては、先に引用したように平成 22(2010)年 6 月に閣議決定された「財政運営戦略」において否定的な認識が示されているところであるが、それに先立つ同年 4 月 6 日、国家戦略室の「中期的な財政運営に関する検討会」が取りまとめた「論点整理」においても、「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のは、長期的な財政健全化につながるものではない」旨の指摘とともに、「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ることに留意すべきである」と言及されている（図表 12）。

図表12 政府文書における「会計間の資金移転等」に関する記述

国家戦略室「中期的な財政運営に関する検討会 論点整理」 (平成22年4月6日)	「財政運営戦略」 (平成22年6月22日閣議決定)
<p>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のは、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。</p> <p>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。</p>	<p>最近、ギリシャ等において財政不安が著しく高まるなど、公的債務のリスクに対する内外の市場の目は厳しさを増している。我が国の財政運営に対する市場の信頼を確保するため、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。また、市場との対話を重視した国債管理を強化するとともに、財政規律に対する政府の強い意思を内外に向けて発信する必要がある。</p>

(出所)上記の各文書より抜粋

上記の「論点整理」は、閣議決定に至る前の段階における政府検討会の有識者メンバーによる主要な意見を取りまとめたものであり、政府の見解そのものではないが、閣議決定された「財政運営戦略」を解釈する上での参考となり得るものである。そこにおいては、従来行われた会計間の資金移転等が「見かけ上」の財政収支の改善にとどまるとの認識が示されるとともに、いわゆる「埋蔵金」についても、バランスシート上は赤字ファイナンスであることを指摘している。

ただし、このような指摘は正論であるとしても、厳しい財政状況の中で、特例的な措置を行わずに「中期財政フレーム」を維持するためには、相当の困難

が伴うと見込まれる。このため、筆者は、平成 22(2010)年 9 月の本誌第 83 号において、「今後、財政の状況がますます厳しくなり、財政改善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」と指摘したところであるが¹¹、結果として、平成 23(2011)年度予算においては、鉄道・運輸機構による特例的な国庫納付等が実施され、平成 24(2012)年度予算の政府案においては、「年金交付国債」という形の特例措置が提案されることとなった。

このような事情は、今後作業が本格化する平成 25(2013)年度予算の編成においても同様である。現在審議中の社会保障・税の一体改革に係る消費税率の引上げは平成 26(2014)年度以降であることから、政府案が成立したとしても、平成 25(2013)年度はその「空白期間」となり、何らかの特例的な措置を行わずに予算を編成することは相当困難と見込まれる。

いずれにせよ、我が国は、財政需要の歯止めなき膨張と市場の信認との狭間において、引き続き綱渡りを迫られることとなる。

【参考文献】

財務省財務総合政策研究所財政史室『昭和財政史 - 昭和 49～63 年度 第 1 巻、第 4 巻』

東洋経済新報社 平成 17(2005)年 6 月、平成 15(2003)年 3 月

田中秀明『財政規律と予算制度改革』日本評論社、平成 23(2011)年 3 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、平成 16(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、平成 19(2007)年 11 月

三角政勝「税収見積りを困難にした昭和 53 年度における年度所属区分の変更」『会計検査資料』第 514 号、平成 20(2008)年 7 月

三角政勝「「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～」『経済のプリズム』第 83 号、平成 22(2010)年 9 月

宮島洋『財政再建の研究』有斐閣、平成元(1989)年

(内線 75324)

¹¹ 三角政勝「「負の埋蔵金」として残される一般会計承継債務」『経済のプリズム』第 83 号