

連綿と続いてきた特別会計制度の見直し

～社会資本整備事業特別会計の廃止について～

予算委員会調査室 三角 政勝

1. はじめに
2. 特別会計制度の見直しの経緯
 - 2-1. 特別会計の意義と問題点
 - 2-2. 財政制度等審議会における検討
 - 2-3. 「行政改革の重要方針」及び「行政改革推進法」
 - 2-4. 「特別会計に関する法律」の制定
 - 2-5. 平成 21 年の政権交代後の特別会計の見直し
 - 2-6. 第 2 次安倍内閣における対応
3. 社会資本整備事業特別会計の基本的な仕組みと予算の概要
 - 3-1. 基本的な仕組み
 - 3-2. 各勘定予算の概要
 - 3-3. 特定財源
 - 3-4. 剰余金の発生状況
4. まとめ

1. はじめに

特別会計制度の在り方については、過去 10 年以上にわたり、財政に関する重要課題の 1 つとして国会で取り上げられており、平成 19 年の「特別会計に関する法律」の制定による大改正後も、見直しの議論が絶えることはなかった。

第 185 回国会（臨時会）には、平成 25 年 10 月 25 日、「特別会計に関する法律等の一部を改正する等の法律案（閣法第 13 号）」が提出され、本稿執筆時点（10 月 31 日）においても審議が続けられているが、本稿では改正案の内容のうち、社会資本整備事業特別会計の廃止について取り上げることにする。

社会資本整備事業特別会計は、平成 19 年度以前の治水、道路整備、港湾整備、空港整備及び都市開発資金融通の 5 特別会計を統合する形で平成 20 年度に設置され、それぞれの旧特別会計が経理していた事業を基本的に継承するとともに、社会資本整備関係事業を包括して経理する特別会計と位置付けられている。

同特別会計は、統合前の旧特別会計の区分を基本として、治水、道路整備、港湾、空港整備及び業務の5勘定に区分されており、全勘定を合わせた平成25年度（当初ベース）の歳入及び歳出の規模はともに3兆5,509億円（勘定間取引を含む）となっている。

このような規模の特別会計を廃止することは、極めて大きな制度変更となることから、以下では、制度の趣旨と現状を踏まえつつ、若干の考察を行うこととする。

2. 特別会計制度の見直しの経緯

2-1. 特別会計の意義と問題点

本節においては、社会資本整備事業特別会計に関する具体的な言及の前に、近年における特別会計制度の見直しの経緯等を振り返ることとする。

特別会計は、財政法第13条第2項における「国が特定の事業を行う場合、特定の資金を保有してその運用を行う場合その他特定の歳入を以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、法律を以て、特別会計を設置するものとする」との規定を根拠として、特別会計に関する法律に基づき設置されており、一般会計とともに国の会計を構成している。

一般会計が所得税、法人税、消費税等の一般税財源や公債金収入等を財源として国の一般的・基礎的な行政経費等を支出するのに対し、特別会計は一般会計からの繰入金や特定財源、保険料、手数料、借入金等を財源として年金等の給付、公共事業、地方交付税の交付、その他特定の事業に係る経費の支出を行っている。

本来、特別会計制度には、一般会計と区分することにより、①受益と負担の関係や事業ごとの収支を明確にする、②適正な受益者負担や事業収入を確保し歳出削減努力を促す、③弾力条項や特例の規定により弾力的・効率的な運営を可能とする、といったメリットが期待されている。

他方、①多くの特別会計が設置されることにより、予算の仕組みが複雑となり、財政の一覧性が阻害されるおそれがある、②固有の財源を持つことにより不要不急の事業が自己増殖的に行われる、③時代の変遷に伴い意義の薄れた特別会計が存続し、硬直的かつ過大な資源配分が行われる、④恒常的に不用額や繰越額が発生し、歳出の合理化が図られにくい、⑤一般会計からの繰入れや借入れの存在により、受益と負担の関係が不明確になっている、⑥一般会計に比べ、国会やマスコミ、国民の監視が行き届きにくい、といった問題点も多く指摘されるようになっていた。

2-2. 財政制度等審議会における検討

こうした指摘を踏まえ、財政制度等審議会において、特別会計の見直しが議論されるようになり、平成15年11月には「特別会計の見直しについて－基本的考え方と具体的方策－」との報告がとりまとめられ、翌16年11月にはそのフォローアップが行われた。さらに、平成17年8月の衆議院解散（いわゆる「郵政解散」）に伴う総選挙においては、各党の選挙公約で特別会計改革に取り組む姿勢が強く打ち出され、選挙を経た同年11月には同審議会による「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－」において、更に踏み込んだ具体的な方向性が示された。

この報告においては、特別会計について、①国として行う必要性がない場合には独立行政法人化又は民営化等、②特別会計として区分経理する必要性がない場合には一般会計への統合、③現行の区分経理が妥当でない場合には他の類似の特別会計との統合、を行うべきとされたほか、特定財源の一般財源化や剰余金・積立金の一般会計への繰入れ等についても検討すべきとされ、当時の31特別会計についての見直しの方向性が打ち出された。

社会資本整備に係る各特別会計に関しては、主に上記の③の観点から、類似の特別会計との統合が検討されることとなった。

2-3. 「行政改革の重要方針」及び「行政改革推進法」

こうした動きと併せ、政府においては、行政改革全般についても広範な検討が行われ、政策金融改革、独立行政法人等の見直し、公務員の総人件費改革、政府資産・債務改革、社会保険庁改革、規制改革等とともに、特別会計改革を行政改革の柱として位置付けた「行政改革の重要方針」が平成17年12月に閣議決定された。

このうち、特別会計に関しては、見直しの方針を「行政改革推進法案」に明記し、今後5年を目途に改革を完了するとした上で、平成19年を目途に法案を国会に提出し、個別の特別会計の改革を具体的に盛り込むとともに、個別の特別会計の根拠法に定められた財政法の例外規定等を整理することとされた。

「行政改革の重要方針」においては、具体的に、公共事業に係る治水、道路整備、港湾整備、空港整備及び都市開発資金融通の5特別会計の統合や、厚生保険及び国民年金の両特別会計の統合、登記及び特定国有財産整備の両特別会計の一般会計への統合、電源開発促進対策及び石油及びエネルギー需給構造高度化対策の両特別会計の統合などにより、31特別会計を大幅に縮減するこ

ととされた。

平成 18 年 3 月には、「行政改革の重要方針」を具体化するため、「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案」(行政改革推進法案)が国会に提出され、同年 5 月に成立した。

2-4. 「特別会計に関する法律」の制定

行政改革推進法において、同法施行後 1 年以内を目途として、特別会計に係る法制上の措置を講じるものとされたことを踏まえ、「特別会計に関する法律案」が提出され、平成 19 年 3 月 26 日に成立、同年 4 月 1 日から施行された。

同法においては、各特別会計に共通するルールが定められたほか(従来は個々の特別会計の根拠法において規定)、各特別会計が経理する事業等が明記された。また、同法には、「行政改革推進法」で定められた特別会計の廃止及び統合に係る規定が定められ、平成 23 年度までに 17 会計に削減することとされた。

2-5. 平成 21 年の政権交代後の特別会計の見直し

平成 21 年の政権交代後、政府に行政刷新会議が設置され、同会議のワーキンググループにおいて「事業仕分け」が実施されることとなった。翌 22 年秋には「事業仕分け第 3 弾」において全ての特別会計が対象とされた。

事業仕分けにおける評価等を踏まえ、平成 24 年 1 月 24 日に「特別会計改革の基本方針」が閣議決定された。この「基本方針」においては、①区分経理の必要性を絶えず見直し、事業の目的が達成された場合などは特別会計・勘定を廃止し、一般会計に統合すべき、②恒久的な税収等は一般会計に計上し、国全体の財政状況の総覧性を高めていくべき、との基本的な考えの下、社会資本整備事業特別会計の廃止などにより、平成 24 年度の 17 会計から 11 会計に削減し、勘定数も半減するなどとされた(平成 24 年度に設置された東日本大震災復興特別会計の設置は時限措置であるため除く)。

「基本方針」において、社会資本整備事業特別会計については、平成 24 年度末に廃止し、治水、道路整備、港湾及び業務の各勘定を一般会計に統合するとともに、空港整備勘定は空港経営改革の取組や債務の返済状況を見極めるまでの間、自動車安全特別会計の下に経過勘定を設置し、一般会計と区分して経理することとされた。

この「基本方針」を実施するため、第 180 回国会(常会)に「特別会計に関する法律の一部を改正する法律案(閣法第 63 号)」が提出され、次国会に継続されたものの、平成 24 年 11 月 16 日の衆議院解散に伴い審査未了(廃案)とな

った。

これらの結果、平成 16 年度に 31 あった特別会計数は、23 年度までに 17 会計に削減された後、翌 24 年度に東日本大震災復興特別会計が設置されたため、25 年度現在で 18 会計となる。

2-6. 第 2 次安倍内閣における対応

平成 24 年 12 月の第 2 次安倍内閣発足後、翌 25 年 1 月に閣議決定された「平成 25 年度予算編成の基本方針」においては、前政権が閣議決定した「特別会計改革の基本方針」は当面凍結し、現行の制度等を前提に平成 25 年度予算を編成することとされた。

その後、特別会計の見直しについては、新たに設置された「行政改革推進会議」等において議論されることとなった。政府からは、これまでの特別会計改革の内容を検証し、制度本来の趣旨に即し現下の経済社会情勢に対応した特別会計とするためとして、「特別会計改革の検討の視点」が示され、これに基づき改めて総括・点検し、改革に取り組むこととされた。その「視点」は、以下の 3 点である。

- ① 特別会計で行われる事務・事業について、引き続き国が実施するのではなく、民間や独立行政法人が実施した方が良いものがあるのではないか。
- ② 特別会計やその勘定は、できる限り一般会計化すべきか。それとも、受益と負担の関係の明確化の観点から、特別会計・勘定を存置して区分経理すべきか。
- ③ 特別会計における剰余金について、一般会計への活用が適切に行われているか。また、積立金等について、その規模・水準が適正であるか。

行政改革推進会議は、上記の視点を踏まえた検討を行い、6 月 5 日、「特別会計改革に関するとりまとめ」を決定した。「とりまとめ」においては、①国が自ら事業を行う必要性の検証、②区分経理の必要性の検証、③経理区分の適正化、④剰余金等の活用、との 4 つの方針に沿って見直しを行うこととされた。

こうした方針に基づく議論を踏まえ、冒頭に述べたように、第 185 回国会（臨時会）において、「特別会計に関する法律等の一部を改正する等の法律案（閣法第 13 号）」が提出されることとなった。

3. 社会資本整備事業特別会計の基本的な仕組みと予算の概要

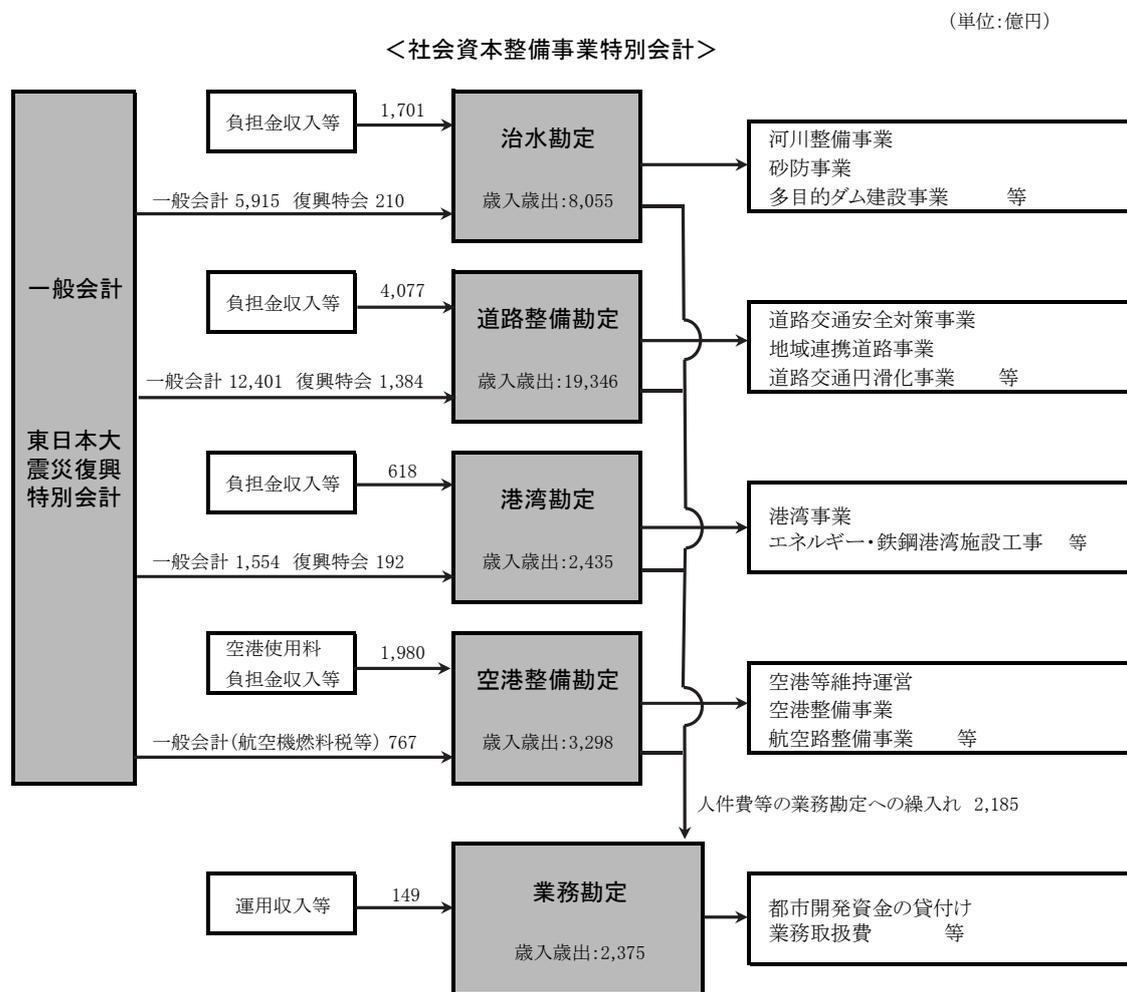
本節では、社会資本整備事業特別会計の基本的な仕組みとともに、各勘定における歳入歳出の概要等を整理することとする。

3-1. 基本的な仕組み

社会資本整備事業特別会計は、治水、道路整備、港湾、空港整備及び業務の5勘定に区分されている。

業務勘定以外の各勘定は、必要な財源を一般会計及び東日本大震災復興特別会計から受け入れるとともに、直轄事業に係る地方公共団体からの負担金や空港使用料等を歳入としている。また、各勘定に係る人件費や事務費等については、業務勘定で一括して処理しており、必要額を各勘定から業務勘定に繰り入れている。

図表1 社会資本整備事業特別会計の主な資金の流れ(平成25年度当初ベース)



(出所)「予算書」等より作成

3-2. 各勘定予算の概要

【治水勘定】国が行う治水事業や、多目的ダム建設工事、地方公共団体等が行う

治水事業に対する補助金の交付等に係る歳入歳出を区分経理している。

治水勘定の歳入歳出規模は8,055億円であり、歳入のうち、一般会計からの繰入れが5,915億円（構成比73.4%）と最大となっている。このほか、東日本大震災復興特別会計から210億円（同2.6%）、地方からの負担金が1,280億円（同15.9%）などとなっている。

図表2 治水勘定の予算の概要(平成25年度当初)

(単位:百万円、%)

歳入			歳出		
	予算額	構成比		予算額	構成比
一般会計より受入	591,483	73.4%	都市水環境整備事業費	23,744	2.9%
東日本大震災復興特別会計より受入	21,031	2.6%	北海道都市水環境整備事業費	832	0.1%
地方公共団体工事費負担金収入	127,972	15.9%	河川整備事業費	410,070	50.9%
電気事業者等工事費負担金収入	22,282	2.8%	東日本大震災復興河川整備事業費	25,044	3.1%
償還金収入	239	0.0%	北海道河川整備事業費	63,764	7.9%
受託工事納付金収入	19,861	2.5%	離島河川整備事業費	430	0.1%
雑収入	9,201	1.1%	沖縄河川整備事業費	2,726	0.3%
前年度剰余金受入	13,400	1.7%	砂防事業費	78,650	9.8%
			東日本大震災復興砂防事業費	2,091	0.3%
			北海道砂防事業費	3,490	0.4%
			離島砂防事業費	1,324	0.2%
			沖縄砂防事業費	36	0.0%
			多目的ダム建設事業費	53,175	6.6%
			北海道多目的ダム建設事業費	8,730	1.1%
			沖縄多目的ダム建設事業費	2,034	0.3%
			総合流域防災事業費	7,738	1.0%
			北海道総合流域防災事業費	699	0.1%
			業務取扱費業務勘定へ繰入	99,466	12.3%
			東日本大震災復興業務取扱費業務勘定へ繰入	1,342	0.2%
			受託工事費	18,248	2.3%
			電気事業者等工事費負担金還付金	1,397	0.2%
			収益回収公共事業資金貸付金償還金一般会計へ繰入	239	0.0%
			予備費	200	0.0%
計	805,469	100.0%	計	805,469	100.0%

(出所)財務省「予算の説明」より作成

歳出については、「都市水環境整備事業」、「河川整備事業」、「砂防事業」、「多目的ダム建設事業」及び「総合流域防災事業」等に大別される。

このうち、「河川整備事業」は、河川改修や治水ダムの建設・更新等を行うものであり、北海道、沖縄、離島等も含め5,020億円が計上され、勘定全体の62.3%と最大の割合を占めている。

「砂防事業」は、土砂流出等を防ぐ砂防施設や地すべり防止施設の整備等を行うものであり、全体で856億円（構成比10.6%）が計上されている。また、「多目的ダム建設事業」は、国が施行する多目的ダムの建設工事及び実施計画調査を行うものであり、639億円（同7.9%）となっている。

このほか、事業に必要な人件費や事務費等の財源については、東日本大震災の復興事業分も含め、1,008億円（同12.5%）を業務勘定に繰り入れている。

【道路整備勘定】国が直轄で行う道路の整備に関する事業や、地方公共団体等が行う道路の整備に要する費用に対する補助金の交付等に係る歳入歳出を区分経理している。

道路整備勘定の歳入歳出規模は1兆9,346億円であり、歳入のうち、一般会計からの繰入れが1兆2,401億円（構成比64.1%）と最大となっている。このほか、東日本大震災復興特別会計から1,384億円（同7.2%）、地方からの負担金が3,285億円（同17.0%）などとなっている。

図表3 道路整備勘定の予算の概要(平成25年度当初)

(単位:百万円、%)

歳入	歳入		歳出	歳出	
	予算額	構成比		予算額	構成比
一般会計より受入	1,240,107	64.1%	道路環境改善事業費	130,846	6.8%
東日本大震災復興特別会計より受入	138,439	7.2%	北海道道路環境改善事業費	1,401	0.1%
地方公共団体工事費負担金収入	328,536	17.0%	沖縄道路環境改善事業費	2,220	0.1%
償還金収入	118,606	6.1%	道路交通安全対策事業費	356,909	18.4%
附帯工事費負担金収入	15,894	0.8%	東日本大震災復興道路交通安全対策事業費	9,284	0.5%
受託工事納付金収入	63,228	3.3%	北海道道路交通安全対策事業費	83,245	4.3%
雑収入	12,093	0.6%	沖縄道路交通安全対策事業費	7,981	0.4%
前年度剰余金受入	17,722	0.9%	地域連携道路事業費	540,403	27.9%
			東日本大震災復興地域連携道路事業費	163,048	8.4%
			北海道地域連携道路事業費	91,041	4.7%
			沖縄地域連携道路事業費	9,300	0.5%
			(独)日本高速道路保有・債務返済機構出資	64,696	3.3%
			道路交通円滑化事業費	208,506	10.8%
			北海道道路交通円滑化事業費	3,265	0.2%
			沖縄道路交通円滑化事業費	13,780	0.7%
			道路交通円滑化事業等資金貸付金	3,641	0.2%
			業務取扱費業務勘定へ繰入	92,715	4.8%
			東日本大震災復興業務取扱費業務勘定へ繰入	1,845	0.1%
			附帯工事費	15,309	0.8%
			受託工事費	62,112	3.2%
			収益回収公共事業資金貸付金償還金一般会計へ繰入	71,245	3.7%
			国債整理基金特別会計へ繰入	233	0.0%
			予備費	1,600	0.1%
計	1,934,625	100.0%	計	1,934,625	100.0%

(出所)財務省「予算の説明」より作成

歳出については、「道路環境改善事業」、「道路交通安全対策事業」、「地域連携道路事業」、「道路交通円滑化事業」など多岐にわたる。

このうち、「地域連携道路事業」は、地域間の交流・連携を促進するための高

規格幹線道路の整備等を行うもので、全体で8,038億円（構成比41.5%）が計上されており、勘定において最大の割合を占める。

また、「道路交通安全対策事業」は、道路の更新・防災等対策、バリアフリー化、交通事故対策等の事業を行うものであり、全体で4,574億円（同23.6%）、
「道路交通円滑化事業」は、三大都市圏環状道路の整備、交通渋滞解消のためのバイパスの整備、現道の拡幅、交差点の改良等を行うものであり、全体で2,292億円（同11.8%）が計上されている。

このほか、業務勘定に対しては、東日本大震災の復興事業分も含め、946億円（同4.9%）を繰り入れている。

【港湾勘定】国が行う港湾整備事業や、港湾管理者が行う港湾施設の建設に要する費用に対する補助金の交付等に係る歳入歳出を区分経理している。

港湾勘定の歳入歳出規模は2,435億円であり、歳入のうち、一般会計からの繰入れが1,554億円（構成比63.8%）と最大となっている。このほか、東日本大震災復興特別会計から192億円（同7.9%）、港湾管理者からの負担金が602億円（同24.7%）などとなっている。

図表4 港湾勘定の予算の概要（平成25年度当初）

（単位：百万円、%）

歳入			歳出		
	予算額	構成比		予算額	構成比
一般会計より受入	155,368	63.8%	港湾環境整備事業費	6,475	2.7%
東日本大震災復興特別会計より受入	19,195	7.9%	東日本大震災復興港湾環境整備事業費	66	0.0%
港湾管理者工事費負担金収入	60,204	24.7%	北海道港湾環境整備事業費	26	0.0%
受益者工事費負担金収入	411	0.2%	港湾事業費	146,208	60.0%
償還金収入	4,390	1.8%	東日本大震災復興港湾事業費	29,211	12.0%
受託工事納付金収入	1,147	0.5%	北海道港湾事業費	13,987	5.7%
雑収入	854	0.4%	東日本大震災復興北海道港湾事業費	840	0.3%
前年度剰余金受入	1,919	0.8%	離島港湾事業費	4,805	2.0%
			沖縄港湾事業費	13,879	5.7%
			エネルギー・鉄鋼港湾施設工事費	781	0.3%
			埠頭整備資金貸付金	4,693	1.9%
			業務取扱費業務勘定へ繰入	20,410	8.4%
			東日本大震災復興業務取扱費業務勘定へ繰入	421	0.2%
			受託工事費	1,076	0.4%
			収益回収公共事業資金貸付金償還金一般会計へ繰入	460	0.2%
			予備費	150	0.1%
計	243,488	100.0%	計	243,488	100.0%

（出所）財務省「予算の説明」より作成

歳出については、「港湾環境整備事業」、「港湾事業」、「エネルギー・鉄鋼港湾施設工事」などに大別される。

このうち、「港湾事業」は、広く公共の用に供される岸壁や航路、防波堤等の整備を行うものであり、全体で2,089億円（同85.8%）が計上されている。

また、「エネルギー・鉄鋼港湾施設工事」は、企業合理化促進法に基づく、製油所、火力発電所、製鉄所等の生産の拡大に対応した航路や防波堤等の整備を行うものであり、8億円（同0.3%）が計上されている。

業務勘定に対しては、東日本大震災の復興事業分も含め、208億円（同8.6%）を繰り入れている。

【空港整備勘定】国が行う空港整備事業や、地方公共団体等が行う空港施設の整備に要する費用に対する補助金の交付等に係る歳入歳出を区分経理している。

空港整備勘定の歳入歳出規模は3,298億円であり、歳入のうち、空港使用料収入が1,959億円（構成比59.4%）と最大の財源となっている。このほか、一般会計からの受入れ（航空機燃料税収の9分の7相当及び一般財源）が767億円（同23.3%）などとなっている。

図表5 空港整備勘定の予算の概要（平成25年度当初）

(単位:百万円、%)

歳入	歳入		歳出	歳出	
	予算額	構成比		予算額	構成比
空港使用料収入	195,941	59.4%	空港等維持運営費	144,199	43.7%
一般会計より受入	76,733	23.3%	空港整備事業費	49,014	14.9%
地方公共団体工事費負担金収入	2,054	0.6%	北海道空港整備事業費	4,118	1.2%
償還金収入	16,876	5.1%	離島空港整備事業費	542	0.2%
配当金収入	3,241	1.0%	沖縄空港整備事業費	17,486	5.3%
空港等財産処分収入	467	0.1%	航空路整備事業費	21,621	6.6%
雑収入	24,084	7.3%	新関西国際空港株式会社補給金	4,000	1.2%
前年度剰余金受入	10,423	3.2%	地域公共交通維持・活性化推進費	467	0.1%
			業務取扱費業務勘定へ繰入	2,348	0.7%
			収益回収公共事業資金貸付金償還金一般会計へ繰入	2,617	0.8%
			国債整理基金特別会計へ繰入	83,062	25.2%
			予備費	345	0.1%
計	329,819	100.0%	計	329,819	100.0%

(出所)財務省「予算の説明」より作成

歳出については、「空港等維持運営費」、「空港整備事業」、「航空路整備事業」、「新関西国際空港株式会社補給金」などに大別される。

「空港等維持運営費」は、国管理空港等における滑走路、誘導路等の施設の維持運営、地方管理空港も含めた航空管制の維持運営、ハイジャック・テロ対策等に係る人件費等に充てる経費であり、1,442億円（構成比43.7%）と最大の項目となっている。

また、「空港整備事業」は、羽田空港を始めとする空港の整備とともに、空港周辺環境対策（住宅防音工事、移転補償等）を行うものであり、北海道、沖縄等を含め712億円（同21.6%）が計上されている。

なお、「新関西国際空港株式会社補給金」40億円（同1.2%）は、関西国際空港の整備に要した費用に係る債務の確実な返済を図るために行う公共施設等運営権の設定を円滑に実施するための新関西国際空港(株)に対する補給金である。

【業務勘定】他勘定からの繰入れ等を財源として、各勘定に共通する人件費や事務費等を一括的に経理するほか、旧都市開発資金融通特別会計が実施していた市街地再開発事業や土地区画整理事業に要する資金の無利子貸付け等に係る歳入歳出を区分経理している。

業務勘定の歳入歳出規模は2,375億円であり、歳入のうち、「他勘定より受入」が2,185億円と全体の92%を占める。このほか、都市開発資金貸付金の償還金である「運用金回収」147億円（構成比6.2%）などが見込まれている。

歳出については、「業務取扱費」、「都市開発資金貸付金」、「国債整理基金特別会計へ繰入」などとなっている。

このうち、「業務取扱費」は、各勘定における事業に必要な人件費や事務費等を受け入れるものであり、2,223億円（同93.6%）計上されている。なお、「都市開発資金貸付金」127億円（同5.3%）は、公共施設や都市開発のための地方公共団体等への貸付であり、「国債整理基金特別会計へ繰入」22億円（同0.9%）は、財政融資資金の償還財源の繰入れである。

図表6 業務勘定の予算の概要(平成25年度当初)

(単位:百万円、%)

歳入			歳出		
	予算額	構成比		予算額	構成比
他勘定より受入	218,549	92.0%	業務取扱費	222,270	93.6%
運用金回収	14,686	6.2%	都市開発資金貸付金	12,689	5.3%
利子収入	187	0.1%	収益回収公共事業資金貸付金償還金一般会計へ繰入	298	0.1%
償還金収入	298	0.1%	国債整理基金特別会計へ繰入	2,179	0.9%
雑収入	3,448	1.5%	予備費	100	0.0%
前年度剰余金受入	368	0.2%			
計	237,536	100.0%	計	237,536	100.0%

(出所)財務省「予算の説明」より作成

3-3. 特定財源

社会資本整備事業特別会計においては、平成20年度まで、道路整備勘定（平成19年度以前は道路整備特別会計）に、揮発油税収等のいわゆる道路特定財源

を受け入れてきたが、平成 21 年度から道路特定財源制度が廃止され、一般財源化された。これにより、現在の社会資本整備事業特別会計における特定財源は、空港整備勘定に繰り入れられる航空機燃料税のみとなる。

航空機燃料税は、航空機に積み込まれた航空機燃料に課税され、航空機の所有者又は使用者が納税義務を負う（ただし、国際便の航空機燃料には課税されない）。税収は国の空港整備財源及び空港関係地方公共団体の空港対策費に充てることとされている。

税率は、1 キロリットルにつき 2 万 6,000 円の従量税率であり（ただし、沖縄及び離島路線については軽減措置）、税収の 13 分の 11 が国の空港整備財源として、一般会計を通じて空港整備勘定に繰り入れられるとともに、13 分の 2 が地方の空港対策費（騒音対策等）のため、航空機燃料譲与税として、交付税及び譲与税配付金特別会計に繰り入れられてきた。

ただし、我が国航空会社の競争力強化等の観点から、平成 23 年 4 月 1 日から 26 年 3 月 31 日までの 3 年間は、租税特別措置により税率が引き下げられている（本則分は 2 万 6,000 円から 1 万 8,000 円に引下げ）。なお、地方譲与税分の割合は 13 分の 2 から 9 分の 2 に引き上げられたため、地方分は変わらない（空港整備勘定への繰入分は 13 分の 11 から 9 分の 7 に引下げ）。

国土交通省は、平成 26 年度税制改正要望として、現行の租税特別措置を更に 3 年間延長することを求めている。

なお、同勘定の歳入として受け入れている空港使用料については、税という名目ではないが、特定の用途のために受益者に課される負担という意味において、特定財源としての性格が強いものと考えられる。

図表 7 航空機燃料税の税率

(単位：円/キロリットル)

	平成 22 年度以前	現行 (平成 23～25 年度)	要望 (平成 26～28 年度)
本 則	26,000	18,000	18,000
沖縄路線	13,000	9,000	9,000
離島路線	19,500	13,500	13,500

(出所) 国土交通省「平成 26 年度国土交通省税制改正要望事項」

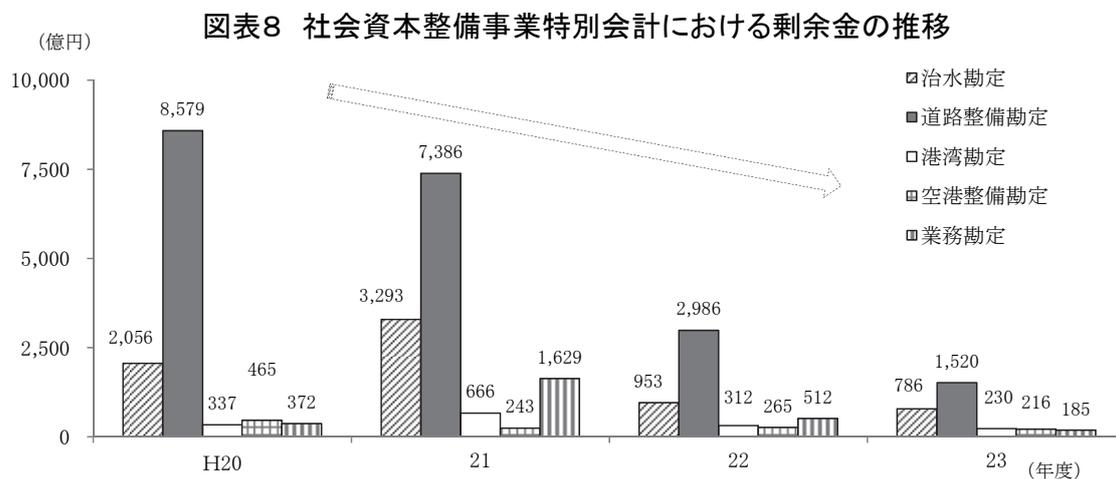
3-4. 剰余金の発生状況

社会資本整備事業特別会計における剰余金の発生状況は、同特別会計が設置された平成 20 年度においては、治水勘定で 2,056 億円、道路整備勘定で 8,579 億円など、全勘定で 1 兆 1,809 億円であったが、以後減少傾向が続いており、

平成 23 年度においては、治水 786 億円、道路整備 1,520 億円など、全体で 2,938 億円まで減少している。

業務勘定以外の剰余金については、特別会計に関する法律の規定に基づき、当該勘定の翌年度の歳入に繰り入れ、繰越工事の財源等に充てることとされてきた（第 8 条第 1 項）。

業務勘定については、同勘定の翌年度の事業の財源に充てる分については翌年度の歳入に繰り入れ、事業の財源に充てる予定のない分については、予算で定めるところにより、翌年度の一般会計の歳入に繰り入れることとしている（第 8 条第 2 項）。これまでの業務勘定から一般会計への繰入額は、平成 20 年度が 33 億円、21 年度が 1,148 億円、22 年度が 86 億円、23 年度が 38 億円となっている。



(出所)財務省「決算の説明」より作成

4. まとめ

先述のとおり、第 185 回国会に提出された「特別会計に関する法律等の一部を改正する等の法律案（閣法第 13 号）」においては、社会資本整備事業特別会計を廃止する規定が盛り込まれた。

社会資本整備事業特別会計については、行政改革推進会議の「とりまとめ」による、①国が自ら事業を行う必要性の検証、②区分経理の必要性の検証、③経理区分の適正化、④剰余金等の活用の 4 つの方針に沿って検討された結果、主に②の区分経理の必要性の観点から廃止することとされたものである。ただし、空港整備事業勘定に係る経理については、同勘定における借入金の償還完了年度までは、自動車安全特別会計において行うこととされている。

特別会計制度の見直しについては、政権の枠組みにかかわらず絶えず議論が続いてきたが、これまで概観してきたとおり、財政制度等審議会、「行政改革の重要方針」、「特別会計改革の基本方針」及び「特別会計改革に関するとりまとめ」等における指摘は、いずれも本質的に異なるものではなく、特別会計の存続の必要性を絶えず見直し、必要性が認めがたい特別会計については、民営化や独立行政法人化、一般会計への統合、また、区分経理の必要性が認めがたい特別会計については、類似の特別会計との統合等を行うとともに、剰余金や積立金等の特別会計内における余剰資金の活用等を行うとするものである。

最後に本節においては、直近の見直しとなった「特別会計改革に関するとりまとめ」における各方針に即して、社会資本整備事業特別会計の在り方を考えてみる。

① 国が自ら事業を行う必要性

「とりまとめ」においては、「国が実施主体となることが必要不可欠であるものを除き、民間又は独立行政法人等に事業を移管した上で廃止するなど、見直しを行う」とされた。

この点に関し、社会資本整備事業特別会計の事業については、治水、道路、港湾及び空港のいずれについても、公共財の供給を行うものであり、国による一定の関与は不可欠と考えられることから、事業の全てを民間等に移管して特別会計を廃止することは現実的ではないと考えられる。

なお、独立行政法人等への移管については、現在の国の地方支分部局の存在を前提とすれば屋上屋を架すこととなり、独立行政法人を含む公的部門はむしろ肥大化する可能性がある。

② 区分経理の必要性

区分経理の必要性については、「とりまとめ」において、「一般会計からの一般財源繰入れの比重が大きいなど、区分経理の必要性が乏しくなっている特別会計・勘定は廃止し、一般会計化する」とされた。

社会資本整備事業特別会計のうち、治水、道路及び港湾の各勘定については、歳入に占める一般会計からの繰入れの割合が6割から7割程度と高い水準にあり、「一般会計化する」との方針に合致することから廃止の方針が固められたものと考えられる。

一方、これらの勘定においては、地方自治体や受益者からの負担金等を受け入れ、その財源としているため、受益と負担の関係を明確にする観点からは、

依然として一般会計と区分して経理する意義が認められる。むしろ、負担金等を納める受益者側からみれば、一般会計化によりその負担がどのような事業に充てられるのかが会計上不明確になるとの見方もあり得るだろう。

本稿図表1において示したとおり、社会資本整備事業特別会計に係る資金の流れは複雑であるものの、特別会計において経理することにより、各勘定における受益と負担の関係が明確化されるという側面もある。すなわち、「複雑」であることと「不透明」であるということは区別して考える必要がある。

また、「とりまとめ」においては、いわゆる目的税や特定財源を充てて行う事業について、「特別会計で区分経理する必要がある場合でも、税収やそれに準ずる歳入は原則として一般会計経由で繰り入れることとし、不必要な勘定は廃止する」とされている。

この点に関し、空港整備勘定については、航空機燃料税の一部（現在は9分の7）が、既に一般会計を通じて繰り入れられている。また、空港使用料についても、税という名目ではないが受益者が負担する特定財源としての性格を持っている。

以上のように、社会資本整備事業特別会計の各事業については、受益と負担の関係を明らかにする合理性は依然として残されていると考えられることから、本特別会計の廃止の判断に当たっては、一般会計化による経費の削減効果等のメリットを具体的に示すことが必要となろう。

なお、先述のとおり、社会資本整備事業特別会計の歳入歳出規模は平成25年度で約3.6兆円であり、同特別会計を廃止し一般会計に統合した場合、従来の会計間・勘定間取引等を相殺した実質的な歳入歳出相当部分が平成26年度予算における一般会計の規模を拡大させる要因となり得るが、これについては、制度変更に伴う特殊要因として扱い、通常の前算の増額とは区別して考えるべきであろう。

③ 経理区分の適正化

「とりまとめ」においては、「特別会計・勘定における区分経理が必要な場合でも、会計・勘定が細分化され、縦割りのな予算執行や非効率な資産保有といった弊害が生じることがないように、適正な経理区分に見直す」とされている。

この点に関しては、社会資本整備事業特別会計の場合、治水、道路、港湾及び空港のいずれも、事業の性格や内容だけでなく、受益者も異なることから、特別会計内において、更に勘定を統合するメリットは少ないものと考えられる。

④ 剰余金等の活用

「とりまとめ」においては、「活用可能な財源が無尽蔵に存在するといった誤解を招かないようにするとともに、国全体の資金管理の効率化を図る観点から、積立金等に係る制度について必要な見直しを行う。特別会計・勘定の剰余金等は、引き続き（中略）可能な限り一般会計等の財源として活用する」とされている。

しかしながら、社会資本整備事業特別会計においては、積立金制度は設けられておらず、剰余金が発生した場合は、翌年度に繰り越すことを原則としている。ただし、業務勘定においては、翌年度の事業の財源に充てる予定のない剰余金について、従来から一般会計の歳入に繰り入れているものの、近年、特別会計全体としての剰余金自体が減少傾向にあり、剰余金等の活用による一般会計に対する財源捻出の効果は限定的であると考えられる。

以上のことから、社会資本整備特別会計に関しては、「区分経理の必要性」の観点を重視して、廃止の方向が打ち出されたと考えられるが、特別会計として存続させるか、一般会計で経理するかについては、冒頭に述べたようにそれぞれメリット・デメリットがあり、ア・プリオリに結論を導くことは困難である。

その上で、同特別会計を廃止し一般会計に統合した場合に想定されるメリットとしては、①財政の一覧性が高まる可能性があること、②社会資本整備関連事業全体が一般会計の概算要求基準の対象となることなどにより、財政規律が高まり、不要不急の事業予算の計上が回避される可能性があること、③特別会計において発生していた剰余金相当額を一般会計における他の優先的な分野に配分し得ること、といったことが考えられる。

一方、デメリットとしては、①事業ごとの収支が会計上不明確になり得ること、②受益と負担の関係が曖昧となり、受益者側にとって負担の根拠が不明確になり得ること、③従来の剰余金相当額の翌年度への繰越しが認められなくなることにより、年度末の駆け込み執行など予算の単年度主義の弊害が顕在化する可能性があること、なども考えられる。

したがって、同特別会計の廃止の議論に際しては、一般会計化による予算執行の効率化や経費削減等の効果がどのように見込まれるのかを具体的に示し、それが上記に示したようなデメリットをいかに上回るのかという観点から比較衡量した上で、その是非を判断すべきではないかと考えられる。

(内線 75324)