

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～

予算委員会調査室 みすみ まさかつ
三角 政勝

1. はじめに

近年、厳しい財政事情等を背景として、特別会計の見直しに関する議論が広く注目されている。特別会計は、財政法第13条における「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。

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毎の収支を明確にする、(2)適正な受益者負担や事業収入の確保し、歳出削減努力を促す、(3)弾力条項や特例的規定により、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)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、(2)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、(3)恒常的に不用額、繰越額が発生し、歳出の合理化が図られにくい、(4)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、(5)一般会計に比べ、国会、マスコミ、国民の監視が行き届きにくい¹、といった問題点も多く指摘されるようになってきている。

このような特別会計の諸問題は、平成15年2月、塩川財務大臣（当時）による「母屋（一般会計）では、おかげで節約しているのに、離れ座敷（特別会計）で子供がすき焼きを食べている²」という比喻が紹介されたのを契機に、一般にも広く認識されるようになった。

こうした背景の下、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、17年8月の衆議院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17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、更に踏み込んだ方向性が示された。

1 一部の報道において、特別会計は国会で審議されないとする不正確な記述も散見されるが、国会における予算審議等においては、従来より、一般会計のみならず特別会計をめぐる諸問題についても熱心に取り上げられてきたところである。

2 第156回国会衆議院財務金融委員会議録第6号15頁（平15.2.25）

これと併せ、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、総人件費、政府資産・債務問題とともに、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12月24日に閣議決定された。また、これを具体化するため、翌18年3月10日には、「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」（閣法第74号。以下「行政改革推進法案」という。）が国会に提出されている。

行政改革推進法案においては、特別会計の資産・負債や剰余金の縮減等により、平成22年度までの5年間において、総額20兆円程度の財政健全化への寄与を目指すことや、施行後1年以内を目途に特別会計の廃止・統合等に係る法制上の措置を講ずるものとしているほか、図表1のとおり、一般会計又は特別会計同士の統合や独立行政法人化等を通じて、現在31存在する特別会計の数を2分の1から3分の1程度に縮減することを目指している。

図表1 行政改革推進法案における各特別会計の見直し内容

特別会計名	主な見直しの内容
・道路整備 ・治水 ・港湾整備 ・空港整備 ・都市開発資金融通	平成20年度までに統合（道路特定財源は一般財源化を前提とした見直し。航空機燃料税の特会繰入れは廃止を検討）
・厚生保険 ・国民年金	19年度に統合
・船員保険	22年度までを目途に一部を労働保険特会に統合
・労働保険	労働福祉事業、雇用三事業等は廃止を含めた見直し
・地震再保険	20年度末までに再保険機能の在り方を検討
・貿易再保険	20年度末までを目途に制度改正を検討
・農業共済再保険 ・漁船再保険及漁業共済保険	20年度末までに統合も含めた検討
・森林保険	20年度末までに独法化と特会の廃止を検討
・国有林野事業	22年度末までに一部独法化と一般会計への統合を検討
・国営土地改良事業	20年度までに一般会計に統合
・食糧管理 ・農業経営基盤強化措置	19年度に統合した後、一般会計への移行や独法化を検討
・自動車損害賠償保障事業 ・自動車検査登録	20年度に統合した後、一般会計への移行や独法化を検討
・特許	民間委託の拡大等
・国立高度専門医療センター	22年度に特会を廃止。国立がんセンター等を独法化
・登記	22年度末に一般会計に統合
・特定国有財産整備	22年度を目途に一般会計に統合
・電源開発促進対策 ・石油及びエネルギー需給構造高度化対策	19年度に統合（電源開発促進税収は一般会計に繰り入れ、効果的に活用）
・産業投資	20年度までに産業投資助定を財政融資資金特会に移管 社会資本整備助定は貸付業務終了に伴い廃止
・財政融資資金	財投債発行額及び地方向け貸付を縮減
・外国為替資金	引き続き剰余金の相当部分を一般会計に繰入れ
・国債整理基金	19年度末までに日銀が取り扱う国債事務の範囲を検討
・交付税及び譲与税配付金	借入金の中期的な返済計画を公表

（出所）行政改革推進法案の規定により作成

また、これらの措置の実施に先立ち、18年度予算においては、特別会計の積立金や剰余金のうち、財政融資資金特会12兆円、外国為替資金特会1兆6,220億円、産業投資特会1,202億円、電源開発促進対策特会595億円及び農業経営基盤強化措置特会295億円の計13.8兆円を一般会計や国債整理基金特会に繰り入れることとされた。

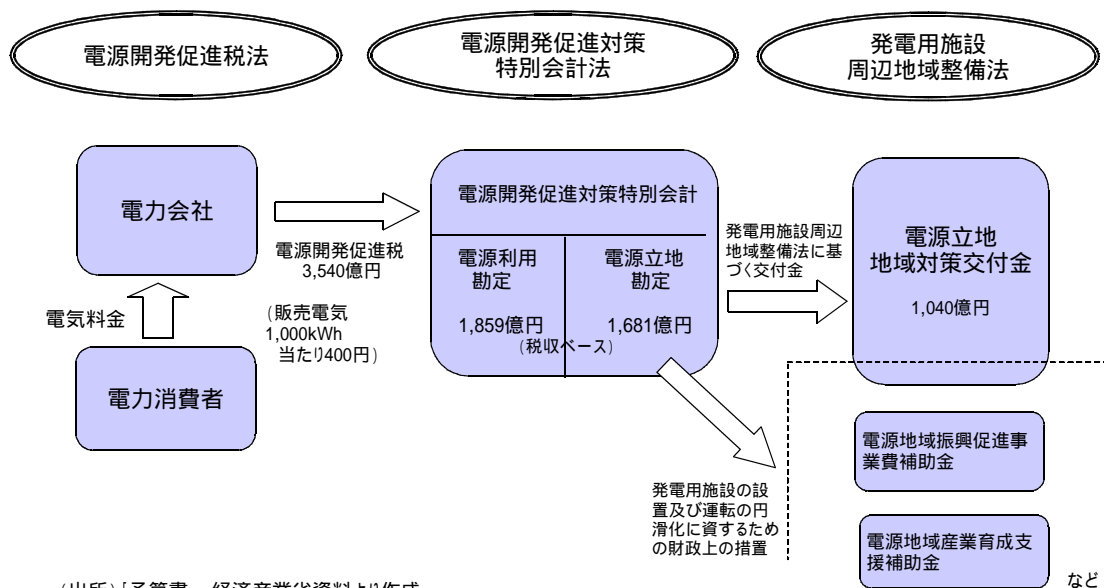
このうち、電源開発特会については、18年度予算とともに国会に提出された公債発行特例法案において、一般会計への繰入れに関する特例措置が定められるとともに、後日、これを特別会計に繰り戻す旨の規定が併せて盛り込まれた。

以下では、今般の見直しが打ち出された特別会計のうち、各論の一例として電源開発特会を取り上げ、これまでの経緯や指摘を整理することとする。

2. 目的税により電源立地を進める電源三法制度

戦後の高度成長は電力需要の大幅な増大をもたらし、電力需給の逼迫を解消すべく新たな発電所建設による電力の安定供給が求められていた。しかしながら、現実には地元の反対運動などから、電源立地の確保に要する期間が長期化していた。このため、発電所建設地域への利益還元を図り、立地確保を円滑に進める仕組みが検討され、昭和49年、いわゆる電源三法制度が創設されることとなった。電源三法とは、(1)電源開発促進税法、(2)電源開発促進対策特別会計法、(3)発電用施設周辺地域整備法を総称したものである(図表2)。

図表2 電源三法交付金制度の基本的な仕組み(平成18年度当初予算)



まず、電源開発促進税法は、原子力、水力、地熱発電施設等の設置の促進や運転の円滑化等の財源に充てる目的税として、一般電気事業者(電力会社)に対し、電源開発促進税を課すことを定めている。税収は、一般会計を通さず、全額が直接、電源開発特会の歳

入として扱われる。

次に、電源開発特会は、電源開発促進税の収入を財源として行う電源立地対策及び電源利用対策に関する経理を明確化するために設置されており、特会内には「電源立地勘定」及び「電源利用勘定」の2つの勘定が設けられている。このうち電源立地勘定は、発電用施設周辺地域に対する交付金等に関する経理を行う。同勘定には「将来の財政需要に対応する」ためとして、「周辺地域整備資金」が置かれている。また、電源利用勘定は、環境負荷が少ない原子力、水力、地熱の利用促進等を図るための技術開発や安全確保に要する経費等を経理している。

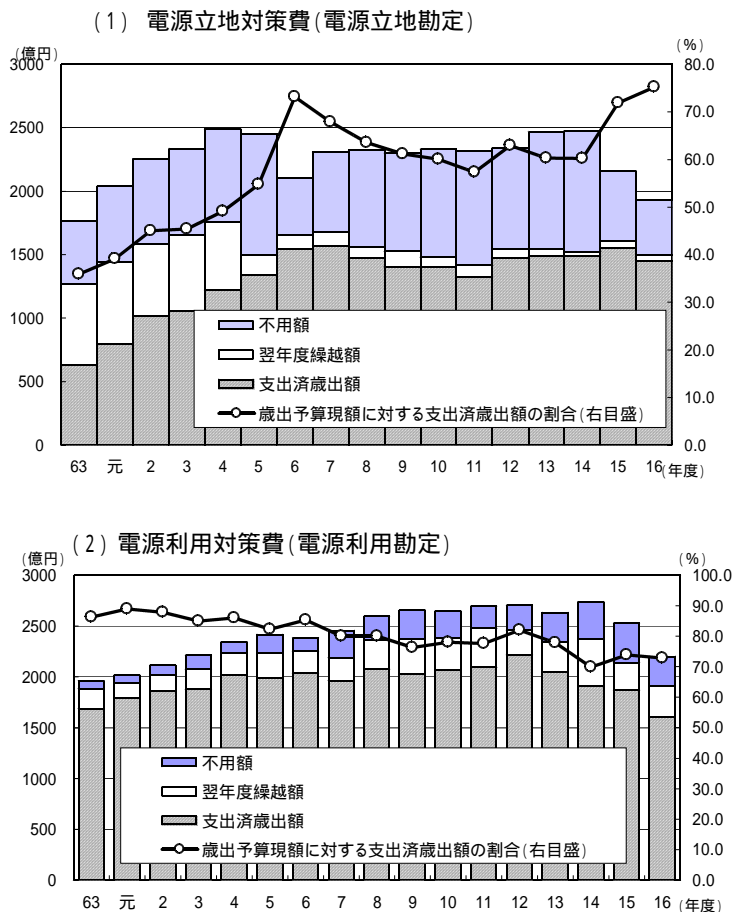
発電用施設周辺地域整備法は、都道府県が作成する公共用施設整備計画等に基づき、電源立地地域対策交付金の交付や各種補助金など税制、金融上の援助を行うことを規定している。

3. 従来から指摘されてきた電源開発特会の使い残し

電源開発特会については、従来より、会計検査院等から多額の不用額ないし剰余金が発生してきたことが指摘されてきた。これに対し、経済産業省は「剰余金の多くは、近年、原子力発電所等の建設計画の遅れにより、想定していた交付金等の財政需要が現実のものとならずに、これが後ろ倒しとなって蓄積しているものである。計画が進展すれば、これに対応した財政需要が発生し、剰余金は減少する」と説明している。

図表3により、電源立地勘定における電源立地対策費の決算額の推移をみると、同対策費の不用額と繰越額の合計額は、昭和63年度から平成5年度にかけて、毎年度1,000億円を超え、その後も、ほとんどの

図表3 電源開発特会の歳出状況の推移



(注1) 歳出予算現額 = 支出済歳出額 + 翌年度繰越額 + 不用額
(注2) 「電源利用対策費(電源利用勘定)」は、平成14年度以前まで「電源多様化対策費(電源多様化勘定)」
(出所) 財務省「決算の説明」より作成

年度で1,000億円弱の状況が続いている。ただし、周辺地域整備資金が設置された15年度では606億円、翌16年度には478億円まで低下している。また、予算現額に対する支出額の割合（実際に予算執行された割合）をみると、6年度の73.2%を境に低下し、以後60%程度で推移してきたが、15年度では71.9%、翌16年度では75.2%にまで上昇している。

次に、電源利用勘定における電源利用対策費（平成14年度までは、電源多様化勘定における電源多様化対策費）の推移をみると、同対策費の不用額と繰越額の合計額は、振幅の幅が大きいものの、平成2年度までは200億円台であったものが、5年度には400億円、9年度には600億円、14年度には800億円を超えるなど、趨勢的には増加傾向が続いた。その後、15年度及び16年度については、連続して減少したものの、水準としては依然として600億円程度に上っている。また、予算現額に対する支出額の割合については、15年度に73.9%、16年度は72.8%と依然として約7割程度にとどまっている。

4．当面は積み増しが続く周辺地域整備資金

電源立地勘定に置かれる「周辺地域整備資金」は、電源開発特会における剰余金の位置付けを明確にするとともに、将来の発電用施設の立地促進に伴う財政需要に弾力的に対応することを目的として、平成15年改正において、新たに設置されたものである。

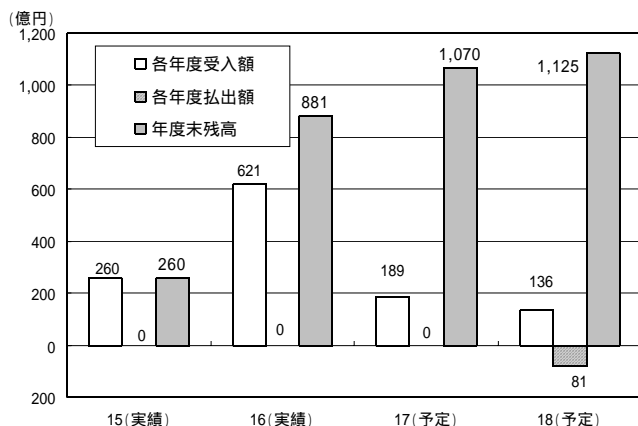
同資金は、将来支出することが見込まれる交付金の限度額の範囲内で、予算の枠内で当該資金に積み立てる「予算積立（歳出受入）」と、発電用施設の設置の遅延等により支出されないこととなり、翌年度にも歳出が見込まれない額を積み立てる「剰余金積立（前年度剰余金受入）」の2つの方法により積み立てられる。これにより、先述のように同資金が設置された15年度を境に剰余金が減少していくこととなったのである。

周辺地域整備資金の残高は、15年度末で260億円、16年度末で881億円、17年度末で1,070億円（予定）となっている。同資金が創設されて以来、17年度まで資金の使用実績は無かったが、18年度には81億円が初めて取り崩されることとなった。ただし、同年度には、それを上回る136億円が新

たに積み立てられることから、18年度末残高は前年度よりも55億円増加し、1,125億円となる見込みとなっている（図表4）。

今後の電源立地の進展次第では交付金が増加する可能性もあるが、同資金は創設以来、毎年度積み増しが続いてきた結果、1,000億円に上る巨額な規模となっており、資金の積立及び使用の動向を注視していく必要がある。

図表4 周辺地域整備資金の推移



(注)各年度の払出額(取り崩し額)はマイナスの符号とし、払い出しがない場合にはゼロとした。
(出所)「予算書」より作成

5．返済を前提とした一般会計への繰入れ

平成18年度予算においては、電源開発特会から595億円（電源立地勘定297億円、電源利用勘定298億円）が一般会計に繰り入れられるが、このような繰入れは、これまでの制度において想定されていなかった。このため、18年度予算とともに国会に提出された「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案」第3条第1項において、繰入れの特例に関する規程が盛り込まれることとなった。一方、同条第2項においては、後日、予算の定めるところにより、それぞれの繰入金に相当する額に達するまでの金額を、一般会計から同特別会計の電源立地勘定又は電源利用勘定に繰り入れるものとされた（同法律案は18年3月27日成立）。

この繰り戻しの規定を設けた趣旨について、政府は質問主意書への答弁書の中で「電源開発促進対策特別会計から一般会計への繰入金については、一般会計の収支の改善に寄与するため一時的に余剰資金の有効活用を図る観点から行うものであるが、その財源である電源開発促進税は電源開発促進税法第1条に規定する費用（以下「特定費用」という。）に充てるため課することとされていることから、最終的には特定費用に充てる必要がある。このため、電源開発促進対策特別会計から一般会計への繰入金相当額に達するまでの金額を、後日、一般会計から同特別会計に繰り入れる規定を設けている」と述べている³。

すなわち、今回の措置は、一般会計が電源開発特会から一時的な資金融通を受けることにとどまるものであり、電源開発特会の資金を完全に一般財源化するものではない。そうであるとすれば、政府が説明するところの「財政健全化への寄与」は一時的なものにすぎず、むしろ、将来、一般会計の負担で返済を行わなければならないことを考えれば、こうした措置は、長期的には財政の硬直化を進めることにもつながりかねない⁴。

政府は、電源開発促進税が目的税として特定の費用に充てることと定められている以上、繰り戻しの規定を設けなければ、法体系上、整合性がとれないとの立場である。しかしながら、今日、特別会計の積立金・剰余金の活用が議論されるようになったのは、一般会計の深刻な財政悪化を背景としており、従来の制度の枠を超えた検討が求められている。

6．目的税制度には踏み込まなかった見直しの方向性

先述のように、今回の措置に先立ち、財政制度等審議会は、「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 - 」をとりまとめ、また、政府は、「行政改革の重要方針」に基づき、行政改革推進法案を国会に提出しているが、それぞれにおける電源開発特会に関する記述は図表5のとおりである。

3 「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）

4 なお、今回の措置においては、繰入額に相当する額のみを電源開発特会に繰り戻すこととされている。例えば、自動車損害賠償責任再保険特会から一般会計への繰入れについては、一般会計が繰入額（元本分）に運用収入（利子）相当額を加えて繰り戻すこととされているが、本件においては、そのような規定は設けられていない。

図表5 電源開発特会に対する最近の指摘と見直しの内容

財政制度等審議会「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)

「本特別会計においては、特定財源である電源開発促進税収は本特別会計に直入されるため、原発立地が更に遅延するなどすれば特別会計に長期にわたり余剰資金が蓄積する構造となっており、財政資金の効率的活用を図る観点から、特別会計の在り方を見直す必要がある。このため、税収の特別会計直入を見直し、石油石炭税のように一般会計から必要額を特別会計に繰り入れる仕組みとすることなどにより、立地進展等で資金需要が実際に生ずるまでの間、財政資金の効率的な活用が図られるよう検討すべきである。」

「行政改革の重要方針」(平成17年12月24日閣議決定)

「電源開発促進税が特別会計に直入される構造を見直し、電源開発促進税が原子力発電所の立地の促進等の電源開発に要する費用に充てるために課せられている税であることを踏まえつつ、石油石炭税のように一般会計から必要額を特別会計に繰り入れる仕組みとすることにより、原子力の立地・更新等が進展すること等により財政需要が生ずるまでの間、財政資金の効率的な活用を図るものとする。」

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(閣法第74号)

第36条 電源開発促進対策特別会計及び石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計は、平成十九年度において統合するものとする。この場合において、これらの特別会計において経理されていた事務及び事業については、合理化及び効率化を図るとともに、勘定を区分して経理することによりその運営の透明性を確保するものとする。

2 前項前段の統合に当たっては、電源開発促進税の収入は、一般会計の歳入に組み入れた上で、電源開発促進税法(中略)第一条に規定する措置(中略)に要する費用の財源に充てるため、毎会計年度、必要な金額を統合された特別会計に繰り入れるものとし、当該収入の一部について、電源開発促進税の課税の目的を踏まえ、電源開発促進対策に係る財政需要に照らして一般会計から当該特別会計に繰り入れることが必要となるまでの間、効果的な活用を図ることを可能とするものとする。

* 下線は筆者による。

これらはいずれも、下線において示したように、特別会計制度及び目的税制度の枠内において、電源開発特会の余剰資金の一時的な融通を図ろうというものである。

本来、特別会計制度は、国の施策を通覧できるよう単一の会計(一般会計)で一体として財政資金を経理すべきであるとする「予算単一の原則」の例外であり、また、目的税制度や特定財源制度は、特定の収入を特定の支出に結びつけてはならないという「ノン・アフェクタシオン(non-affectation)の原則」の例外でもある。

これらの原則の例外は、先述のとおり、公的サービスの受益と負担の間に密接な対応関係があり、事業ごとの収支を明確にすることのメリットが明らかである場合などには、一定の合理性を持ち得る。しかしながら、目的税制度においては、税収の水準と公的サービスの水準が一致する保証がなく、税収が過多となった場合においては、必要以上の財政支出が行われやすくなる。こうしたことから、制度の趣旨と状況の変化を踏まえ、特別会計及び目的税制度の在り方に踏み込んだ議論が改めて必要と考えられる。