

財政規律の確保と透明性の強化に向けた特別会計改革

～ 特別会計に関する法律案 ～

財政金融委員会調査室 まえやま ひでお
前山 秀夫

1. 法律案提出の経緯

特別会計は、財政法第 13 条において、「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」と規定し、国が特定の行政目的を達成するために、一般会計の歳出歳入と区分して経理する必要性がある場合に限定して、法律をもって特別会計を設置することを認めている。現在、この規定に基づいて 31 の特別会計が設置されている。

特別会計については、これまでも国会等の論議を通じて、(a)国の予算の論議が一般会計中心で行われ、特別会計について議論されることが少なく、国民の監視の目が行き届かないのではないか、(b)特別会計の固有の財源により、不急不要の事業が行われているのではないか、(c)恒常的な不用額・繰越金が生じているほか、多額の剰余金・積立金が放置されているのではないか、など様々な問題点が繰り返し指摘されてきた。こうした中、平成 15 年 2 月の衆議院財務金融委員会において、塩川財務大臣（当時）が特別会計の現状を「母屋（一般会計）ではおかげで、辛抱しようとしてちけちけ節約しておるのに、離れ座敷（特別会計）で子供がすき焼き食っておる」という表現で例え、特別会計改革に取り組む決意を表明したことで、以後、特別会計改革論議が加速することとなった。

財政制度等審議会では、平成 15 年以降、見直しのための集中的な議論が始まり、平成 17 年 11 月には、「特別会計の見直しについて」の報告書を公表し、全 31 特別会計についての見直しの方向性、明確な必要性のない剰余金・積立金の一般会計への繰入れ、特別会計の予算内容の厳格な精査による一般会計からの繰入れの縮減、予算内容についての国民に対する説明責任の強化等について提言を行った。また、同年 12 月に閣議決定された「行政改革の重要方針」では、特別会計改革が、政策金融改革、総人件費改革、政府資産・債務改革等と並ぶ国政の重要課題として位置付けた上で、資産・剰余金等のスリム化による今後 5 年間で合計約 20 兆円程度の財政健全化への貢献、全 31 特別会計についての具体的な見直しの骨格等を示した。こうした方針は、平成 18 年 5 月に成立した「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」（行政改革推進法）において具体化されることとなった。

本法律案は、以上のような経緯を踏まえ、全 31 特別会計の廃止及び統合、一般会計と異なる取扱いの整理、企業会計の慣行を参考とした特別会計の財務情報の開示など、これまでの特別会計制度を抜本的に見直そうとするものであり、平成 19 年 1 月 25 日に国会に提出された。本稿では、本法律案の概要と今後の課題について述べることとする。

2. 法律案の概要

法律案の条文構成は、各特別会計に共通する規定（歳入歳出規定、借入金規定、剰余金の処理等）を第一章総則に定めるとともに、各特別会計別の規定（目的、管理及び経理）を第二章各節に定めるという新法形式を採用し、現在 31 ある特別会計法を一本化することとしている（表 1）。以下、その主な内容を紹介する。

表 1 特別会計に関する法律案の主な条文構成

<p>本則（1条～222条）</p> <p>第一章 総則</p> <p>第1節 通則（目的、設置）</p> <p>第2節 予算（歳入歳出予算の区分、一般会計からの繰入れ、弾力条項等）</p> <p>第3節 決算（剰余金の処理等）</p> <p>第4節 余裕金等の預託（余裕金、積立金及び資金の預託）</p> <p>第5節 借入金等（借入金、国債整理基金特別会計への繰入れ等）</p> <p>第6節 繰越し</p> <p>第7節 財務情報の開示（企業会計の慣行を参考とした書類等）</p> <p>第二章 各特別会計の目的、管理及び経理</p> <p>新設される 17 特別会計について第 1 節から第 17 節で規定</p>
<p>附則（1条～392条）</p> <p>施行期日及び適用関係</p> <p>各特別会計の当分の間の措置（原始附則）</p> <p>法律の廃止（現行の 31 特別会計法の廃止等）</p> <p>暫定的に設置する特別会計（19 年度～ 22 年度間適用される 14 会計）</p> <p>法律の廃止（暫定特別会計の廃止を含む）に伴う経過措置</p>

（出所）財務省資料より作成

（1）特別会計の廃止及び統合

特別会計の数は、昭和 20 年度には 39 であったが、昭和 21 年度と 22 年度で終戦とともにその役割を終えた旧軍関係（陸軍造兵廠・海軍工廠資金等）や旧領土関係（関東局・朝鮮総督府・台湾総督府等）を中心に特別会計の大幅な整理が行われたため、昭和 22 年度には戦後最少の 25 となった。しかし、その後の経済の復興や財政需要の拡大、更には行政の多様化等を背景にしてその数は再び増加に転じ、昭和 41 年度には戦後のピークである 45 に達した。昭和 43 年度以降は、特別会計の統廃合が徐々に行われるようになり、新設も限られたものに限定されることとなった。最近では、昭和 60 年度の登記特別会計を最後に新設はなく、平成 16 年度以降は 31 で推移している。

今回、全 31 の特別会計を抜本的に見直すに当たっての基本方針は、「行政改革の重要方針」における「個別の特別会計の見直しの方針」の中に示されている。すなわち、(a) 事業の必要性の減じた特別会計は廃止する、(b) 事業の必要性は認められるとしても国自体が担う必要性の薄いものは民間にゆだねるものとし、必ずしも国が直接行う必要性の薄いものは独立行政法人化する、(c) 一般会計からの繰入れが多額に上るなど一般会計と区分経理する必要性の薄れたものについては特別会計を廃止し一般会計事業とするほか、事業の性質により独立行政法人化等を検討する、(d) 事業類型が近似している特別会計で、特

別会計としての区分経理の必要性の認められるものについては、行政改革の効果を確実に出すことを前提として、統合を行う、との方針である。行政改革推進法では、この基本方針に基づいて、全 31 の特別会計の見直しについて具体的な方向性が示されている。

法律案では、現行の 31 全ての特別会計法を平成 18 年度限りで廃止するとともに、新たに統廃合された 17 の特別会計を設置（平成 20 年度以降に統廃合が予定されているものは、暫定特別会計として附則の経過措置で規定）することとしている。新たな特別会計の姿は表 2 のとおりであるが、この 17 という数は、明治 23 年の制度発足以来、最少となる。また、統廃合された特別会計内の勘定区分についても、統廃合のメリットを最大限に引き出すために、統廃合後の勘定数は、統合前に各特別会計が保有する勘定数よりも少ないものとしている。こうした勘定数の縮減は特別会計改革の成果の一つではあるが、勘定数の縮減自体が目的ではなく、統合による行政改革の効果が問題となる以上、統合によって重複する管理部門の整理などを始め、効率化・合理化の効果が具体的な数値としてどの程度見込めるのか、今後の国会論議で更に具体的に検証していくことが必要であろう。

なお、特別会計の統廃合は平成 23 年度まで続くことになるが、法律案の適用については、平成 20 年度以降の統廃合に係る部分を除き、原則として、全ての特別会計について平成 19 年度から適用することとしている。

（２）一般会計と異なる取扱いの整理

財政法第 45 条は、「各特別会計において必要がある場合には、この法律の規定と異なる定めをなすことができる」と規定している。この「異なる定め」の内容は、各特別会計の事務・事業の性格に応じて様々であるが、法律案では、こうした一般会計と異なる取扱いを整理して、各特別会計に共通する統一的なルールを第一章総則に定めることとしている。

以下ではその主な内容について紹介する。

歳入歳出規定

一般会計は、その歳入歳出の範囲が特に限定されていないのに対し、特別会計は、特定の事務や事業の性質上当然に歳入歳出が一定の範囲に限定されることになる。また、特別会計は、特定の事業を行う場合や特定の資金を保有・運用する場合などに設置するものであるから、特別会計が存続するためには必要な財源措置を講ずることが前提となっている。このため、それぞれの特別会計法には、特別会計の区分経理の対象となる歳入歳出の内容を具体的に定める規定が設けられている。

歳入歳出規定については、国債整理基金特別会計や国有林野事業特別会計のように、そうした規定が存在しなかったり、また、その具体的内容や条件等が必ずしも明確でないものがあったことなどから、法律案では、全ての特別会計について目的や用途を定めることにより、歳入歳出規定の明確化を図ることとしている。また、一般会計からの繰入れについては、これまでは各特別会計において「必要があるときは」あるいは「予算の範囲内において」と規定されていたが、法律案では、第 6 条で「必要があるときに限り、予算で定めるところにより」との規定を設けることにより、一般会計からの繰入れについて一定の抑制効果が期待できるものとなっている。

表2 特別会計に関する法律案による特別会計の統廃合

現行特別会計 (31)	統廃合	新特別会計 (17)	今後の検討事項等 (行政改革推進法等)
道路整備	} 平成20年度に統合→	社会資本整備	・道路特定財源制度は、「道路特定財源の見直しに関する具体策」(平18.12.8閣議決定)に基づき見直し ・空港整備は将来の独法化等を検討 ・航空機燃料税は将来的に一般財源化を検討
治水			
港湾整備			
空港整備			
都市開発資金			
厚生保険	} 平成19年度に統合→	年金	
国民年金			
船員保険	} 平成22年度に統合→	労働保険	・船員保険のうち健康保険部分は公法人等に移管、労災・雇用保険部分は統合 ・労働保険の労働福祉事業等は廃止を含めた見直し ・雇用保険の失業等給付の国庫負担の在り方は廃止を含め検討
労働保険			
農業共済再保険	-----→	同左	・20年度末までに再保険機能の取扱いを統合した特別会計で経理することを含め検討
漁船再保険	-----→	同左	
地震再保険	-----→	同左	
森林保険	-----→	同左	・20年度末までに独法化を検討
貿易再保険	-----→	同左	・20年度末を目途に制度改正を検討
国有林野	-----→	同左	・22年度末までに一部を独法化した上で、一般会計化を検討
国営土地改良	→ 平成20年度に一般会計に統合		
食糧管理	} 平成19年度に統合→	食料安定供給	・統合後、一般会計化や独法化を検討
農業経営基盤			
自動車損害賠償	} 平成20年度に統合→	自動車安全	・統合後、一般会計化や独法化を検討
自動車検査登録			
特許	-----→	同左	
国立高度専門	→ 平成22年度に廃止、独法化		・国立がんセンター等を独法化
登記	→ 平成23年度に一般会計に統合		
特定国有財産	→ 平成22年度に一般会計に統合		
電源開発促進	} 平成19年度に統合→	エネルギー	
石油及び天然ガス			
産業投資	} 平成20年度に統合→	財政投融资	・産業投資(社会資本整備勘定)の廃止 ・財投債の減額、地方向け融資の縮小
財政融資資金			
国債整理基金	-----→	同左	・19年度末までに日銀への委託範囲について検討
外国為替資金	-----→	同左	・今後とも剰余金の相当部分を一般会計へ繰入れ
交付税	-----→	同左	・借入金の償還スケジュールの早期明確化

(出所) 財務省資料等より作成

借入金規定

一般会計においては、財政法第4条の規定により、国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入をもってその財源とするのが原則であり、例外的に公共事業費、出資金及び貸付金の財源に限って、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金の借入れを行うことができるとされている。一方、特別会計においては、(a)事業の施設整備費等の財源として事前に資金調達が必要な場合(国有林野等)、(b)基礎年金の給付費等の財源に不足が生ずる場合(国民年金)、(c)国債償還のために借換債を発行する場合(国債整理基金)など、各特別会計の性格に応じて、財政法の規定とは異なる公債発行又は借入金の借入れに関する定めがなされている。

法律案では、近年借入実績がないなどの理由で9特別会計(道路整備、治水、労働保険、年金(旧厚生保険、旧国民年金)、食料安定(旧食糧管理)、特許、登記、船員保険、自動車損害賠償)の借入金規定を廃止するほか¹、借入金が必要な特別会計についても、借入金により支弁する経費及び用途を「借入金対象経費」して各特別会計に規定するとともに、その限度額を予算をもって国会の議決にかけることとしている²。また、借入金の償還計画を新たに国会に提出する旨の規定が第3条及び第5条に設けられており、これに基づき、借入金の償還計画表が平成19年度特別会計予算から歳入歳出予定計算書等に添付されている。しかし、例えば毎年のように借入れと償還を繰り返している交付税特別会計を見ても、平成19年度に借り入れた33兆円を単に平成20年度に償還すると記載しているだけである。他の特別会計も償還期間と償還額を単に記載するだけにとどまっていることから、実質的な借入金縮減に向けた具体的な償還計画表の提出が望まれるところである。

剰余金の処理

決算上の剰余金(歳計剰余金)とは、一会計年度における収納済歳入額と支出済歳出額との差額であるが、一般会計においては、財政法第41条の規定により、翌年度の歳入に繰り入れることとされ、更に同法第6条の剰余金(歳計剰余金から翌年度に繰り越した歳出予算の財源に充てるべき金額などを差し引いた金額で「純剰余金」という)は、その2分の1以上を公債又は借入金の償還財源に充てなければならないこととされている。一方、特別会計においては、それぞれの特別会計の性格に応じて、(a)翌年度の歳入への繰り入れ、(b)積立金としての積立て、(c)一般会計への繰り入れ、(d)持越現金としての整理などの処理方法が定められている。

これまで特別会計の剰余金を一般会計へ繰り入れるには、各特別会計法で規定されている場合を除き、特例法の制定が必要であったが、法律案では、剰余金処理の共通のルールとして、合理的な見積もりに基づき積立金として積み立てる金額や翌年度の歳出財源に充てるため翌年度の歳入に繰り入れる金額を除き、予算で定めるところにより、一般会計に繰り入れることができる規定を整備することとしている。なお、交付税と国債整理基金の各特別会計については、地方交付税等の経理と国債償還財源の管理という特別会計の性格上、この規定を適用しないこととしている。

繰越制度

財政法第 42 条は、「歳出予算の経費の金額は、これを翌年度において使用することができない」と規定して、毎会計年度の歳出予算の経費はその年度内で使用することを原則としている。しかし、この原則に従って、使用が終わっていないものをすべて不用として、改めて翌年度予算に計上すると、かえって不経済となり実情に沿わない場合もある。このため、財政法はこの例外を認め、一定の条件の下に翌年度に繰り越して使用することを認めている。これが歳出予算の繰越制度であり、財政法は明許繰越、事故繰越を認めている³。一方、特別会計においても、この財政法の繰越制度が適用されるが、その一般的な繰越制度では特別会計の経費の性質上十分に対応できないことがあることから、特別な繰越制度（支出未済の繰越、支出残額の繰越、支出残額の逓次繰越）が設けられている⁴。この特別な繰越制度の場合は、一般的な繰越制度と違い、財務大臣の承認を要しないこととされている。

法律案では、繰越制度について、特別会計の性格上やむを得ない場合を除き、一般会計と同様に、財務大臣の承認を要する明許繰越又は事故繰越により対応することとしており、繰越制度の絞り込みを行っている。この結果、繰越制度が残された特別会計は、交付税、国債整理、財政投融资、国有林野の 4 特別会計となっている。

弾力条項

特別会計の予算は、一般会計の予算に比して弾力的な執行ができることが一つの特徴となっている。すなわち、特別会計においては、その事務・事業の管理運営上、歳入が予算額以上に増加し、それに応じて歳出を増加しなければならないことがある。このため、特別会計予算においては、予算総則において「事業量の増加等に起因して特別会計固有の収入金額が予算額に比して増加するときに、その増加する金額を限度として収入金と関連のある支出の増加を図ることができる」旨の弾力条項を規定して、特別会計の事務・事業活動の促進と能率の向上を図ってきた。

弾力条項により、弾力的かつ効率的な行政運営が可能となるが、一方で法的根拠が不明確であるとの指摘もなされてきた⁵。このため、法律案では第 7 条で「当該特別会計の目的に照らして予算で定める事由により経費を増額する必要がある場合であって、予算で定める事由により当該経費に充てるべき収入の増加を確保することができるときは、当該確保することができる金額を限度として、当該経費を増額することができる」として、その法的根拠を明確化することとしている。このように今回の見直しの主眼は、飽くまでも法的根拠の明確化にあり、各特別会計の弾力条項自体の縮減は食料安定供給特別会計などごく一部にとどまっている。しかし、支出の内容によっては弾力条項ではなく補正予算や予備費で対応できるものもあることから、今後は緊急性の高くない弾力条項は廃止することを検討対象とすることなども必要となろう。

貸付金の証券化

平成 16 年度末で約 276 兆円に上る貸付金（財政融資資金特別会計等から地方公共

団体、特殊法人等への貸付金)の証券化については、財務省はこれまで「特殊法人等へのガバナンスが効かなくなる」、「証券化した場合には政府保証が付されない分プレミアムが要求される」などの理由から、政策的な意味が乏しいとして慎重な姿勢を示してきた。しかし、骨太方針 2006(平成 18 年 7 月 閣議決定)においては、「財政融資資金貸付金については、財投改革の継続に加えて、対象事業の一層の重点化・効率化、「行政改革推進法」等に基づく諸改革への適切な対応、政府保証の一段の活用、既往の貸付金・保有有価証券の売却・証券化等によるオフバランス化により、今後 10 年以内であわせて 130 兆円超の圧縮を実現する」とし、政府として貸付金の証券化に積極的に取り組む方針に転換している。

法律案では、行政改革推進法に定められた政府資産・債務改革を推進するための措置として、財政融資資金の貸付金の証券化等を可能とする規定(信託会社等への信託、SPC への譲渡)を整備することとしている。しかし、貸付金の証券化は、その見合いの負債である財投債の縮減に繋がるとしても普通国債の縮減に繋がるものではない。また、100 兆円を超える貸付金の証券化は、リスクプレミアムの上乗せや手数料の発生等による新たなコスト負担の懸念にも配慮しなければならない。したがって、証券化するに当たっては、どのような場合にメリットがコストを上回るのかなど、国民に対する説明責任を明らかにした上で、積極的に実施していくことが望まれる。

(3) 特別会計に係る情報開示

特別会計については、会計相互間のやり取り(一般会計と特別会計、各特別会計相互間、同一特別会計の勘定間)が複雑であることに加えて、歳入歳出外で経理されている積立金なども多額に上っていることなどから、その実態や資金の流れが複雑で分かりにくいことが問題とされてきた。例えば、平成 19 年度予算で見ると、各特別会計の歳出額を単純に合計した歳出総額は約 361.9 兆円であるが、これから会計間の取引額など重複計上分を控除した純計額は約 175.4 兆円となっている(表 3)。こうした特別会計の資金の仕組みを国民にいかにかかり易く説明していくかが、今回の特別会計改革の大きな課題でもあった。

特別会計に係る情報開示の在り方(国民への説明責任の強化)については、これまでも財政制度等審議会で度々取り上げられてきたが、「行政改革の重要方針」では、「一覧性・総覧性をもった形で国の財政状況を説明し十分な説明責任を果たすものとする。そのため、特別会計の歳入・歳出につき、……、純計額ベースで表示した所管別や主要経費別の予算参考資料を法定資料としての予算参考書類に含めるなど、抜本的に見直すこととし、国の財務状況の透明化を図る」こととされた。また、行政改革推進法第 19 条では、「企業会計の慣行を参考とした資産及び負債の開示その他の特別会計に係る情報開示のため、この法律の施行後 1 年以内を目途として法制上の措置その他の必要な措置を講ずる」、「特別会計歳入歳出予算の総計及び純計について所管及び主要な経費の別に区分した書類を参考資料として予算に添付する措置その他の必要な措置を講ずる」こととされた。

こうした経緯を踏まえ、その後、財政制度等審議会において特別会計に係る情報開示の在り方について具体的な検討が加えられ、平成 18 年 6 月の「公会計整備の一層の推進に

表3 特別会計の歳入・歳出の概要（平成19年度予算）

（単位：兆円）

特別会計名	所管省庁	歳入	歳出
事業特別会計（23）			
企業特別会計（1）			
国有林野事業特別会計	農林水産省	0.5	0.5
保険事業特別会計（8）			
地震再保険	財務省	0.08	0.08
労働保険	厚生労働省	7.8	7.2
船員保険	厚生労働省	0.07	0.07
年金	厚生労働省	72.2	72.2
農業共済再保険	農林水産省	0.1	0.1
森林保険	農林水産省	0.01	0.01
漁船再保険及び漁業共済保険	農林水産省	0.03	0.02
貿易再保険	経済産業省	0.7	0.2
公共事業特別会計（5）			
国営土地改良事業	農林水産省	0.5	0.5
治水	国土交通省	1.1	1.1
道路整備	国土交通省	3.6	3.6
港湾整備	国土交通省	0.3	0.3
空港整備	国土交通省	0.6	0.6
行政的事業特別会計（7）			
登記	法務省	0.2	0.2
特定国有財産整備	財務省、国土交通省	0.03	0.03
国立高度専門医療センター	厚生労働省	0.1	0.1
食料安定供給	農林水産省	3.3	3.3
特許	経済産業省	0.2	0.1
自動車損害賠償保障事業	国土交通省	0.1	0.1
自動車検査登録	国土交通省	0.05	0.05
融資事業特別会計（2）			
産業投資	財務省	0.3	0.3
都市開発資金融通	国土交通省	0.04	0.04
資金運用特別会計（2）			
財政融資資金	財務省	41.2	39.0
外国為替資金	財務省	4.0	1.5
整理区分特別会計（2）			
交付税及び譲与税配付金	内閣府、総務省、財務省	50.7	49.0
国債整理基金	財務省	199.0	179.0
その他（1）			
エネルギー対策	文部科学省、経済産業省、環境省	2.6	2.6
特別会計の歳入・歳出総額		389.5	361.9
歳出の 重複計上分	特別会計の会計間取引額	60.0	
	特別会計内の勘定間取引額	26.3	
	一般会計への繰入額	0.4	
	国債整理基金特別会計における借換償還額	99.8	
歳出純計額		175.4	

（注）特別会計の歳入・歳出は、四捨五入の関係上、歳入・歳出総額と一致しない。
（出所）「平成19年度特別会計予算」及び財務省「平成19年度予算及び財政投融资計画の説明」より作成

向けて「中間取りまとめ」では、(a)一覽性・総覽性を持った形で国の財務状況を説明するための新たな予算参考資料の作成、(b)全特別会計について、法律の規定に基づき、企業会計の考え方を活用した財務書類（貸借対照表、業務費用計算書等）の作成、(c)国民が容易にアクセスできる方法による情報開示の義務付け、などが提言された。

法律案では、各特別会計における企業会計の慣行を参考とした資産・負債等の開示を法定化するなど、財務情報を開示を進めるための規定を整備することとしている。具体的には、所管大臣は毎会計年度、その管理する特別会計について、資産・負債その他の決算に関する財務書類（省庁別財務書類）を企業会計の慣行を参考に作成し、財務大臣に送付するとともに、内閣はこれらの書類を会計検査院の検査を経て国会に提出しなければならないこととしている。また、所管大臣は、特別会計の財務情報をインターネットその他適切な方法により開示しなければならないこととしている。併せて、行政改革推進法に基づき特別会計の主要経費別区分（社会保障費、公共事業費等）などを表示することなどにより、一般会計と特別会計を合わせた純計ベースでの主要経費別歳出の内訳が一覽できるような予算参考資料を作成することとしている。なお、こうした財務書類等の国会提出等の時期については、平成 19 年度決算が提出される平成 20 年 11 月以降になる見込みである。

3. 今後の課題

(1) 民営化・一般会計化に向けた更なる検討の必要性

先の「行政改革の重要方針」における「個別の特別会計の見直しの方針」は、一般会計への統合や特別会計同士の統合の前に、廃止や民営化（又は独立行政法人化）の可否をまず検討すべき課題として位置付けていると考えられる。民営化の検討については、平成 17 年 10 月の経済財政諮問会議において民間議員が、31 特別会計のうち、再保険（地震、農業共済、漁船、貿易）、融資（産業投資、都市開発資金融通）、登記、特許、自動車検査、労働保険などの特別会計について撤退・民営化を提言したほか、同年 11 月の財政制度等審議会の特別会計の見直し案でも、森林保険や自動車検査の特別会計について民営化を含めた検討を提言した。一方、今回の特別会計改革では、実質的に廃止される特別会計はなく、また民営化についても貿易再保険特別会計の一部保険分野で民間参入の促進をうたっているのみである。しかし、こうした廃止や民営化の可否については、国会等の議論を通じて十分に審議がつくされたとはいえない状況にある。したがって、地震再保険や自動車検査など国が主体となって行う必要性が低くなっている特別会計などについては、将来的には民営化を視野に引き続き検討を続けていく必要がある。

その上で、国民に分かりやすい予算を策定する観点からは、廃止や民営化する以外の特別会計で、一般会計からの繰入れの大きなものは、特別会計同士の統合ではなく、一般会計への統合を基本とすべきである。一般会計繰入れが 50 % を超えている特別会計を平成 18 年度予算で見ると、港湾整備（72 %）、治水（70 %）、道路整備（57 %）、漁業再保険（56 %）、農業共済再保険（55 %）、国営土地改良事業（52 %）の 6 特別会計であったが、このうち港湾整備、治水、道路整備の 3 特別会計は、社会資本整備事業特別会計として平

成 20 年度から統合されることとなっている。このためこれまでと実態はほとんど変わらず、今後、歳出の削減がどの程度進むのかも明確ではない。今回の特別会計改革の理念に照らし、これらの事務・事業が一般会計としてではなく特別会計として今後もなぜ必要であるのか、政府として更なる説明責任が求められていると言えよう。

一方、今回の特別会計改革では、今後、国立高度専門医療センター、森林保険の 2 特別会計は独立行政法人化又は独立行政法人の検討、また、食糧管理、農業経営基盤、自動車損害賠償、自動車検査の 4 特別会計は「一般会計化又は独立行政法人化を検討」することとしている。しかし、一般会計化と明確に書かない限り、所管省庁は独立行政法人化を考へるはずである。しかも独立行政法人化は所管省庁を通じ補助金等の支出が行われるため、財政制度等審議会が指摘しているように⁶、「国会の統制が直接には働かなくなるほか、その運営が不透明となる」おそれがある。また、独立行政法人は官僚の天下り先となっており、国のスリム化につながるかどうか分からない。特別会計の透明性を高めるためには、独立行政法人化には慎重であるべきであり、事業をスリム化した上での一般会計化を検討していくべきものと思われる。

(2) 剰余金・積立金の在り方

特別会計の剰余金・積立金については、今後 5 年間（平成 18 年度～22 年度）で 20 兆円程度の縮減を行うことが「行政改革の重要方針」及び行政改革推進法の中で規定されている。しかし、特別会計全体で 200 兆円を超える剰余金・積立金（うち歳計剰余金 51 兆円、積立金・資金 212 兆円、ともに 17 年度決算ベース）がある中で、なぜ 20 兆円の縮減にとどまるのか明確な説明がなされているとは言い難い。また、20 兆円の縮減目標は、平成 18 年度予算で財政融資資金特別会計の 12 兆円の積立金取崩しを含めて総額 13.8 兆円の活用が図られていることから、残り 4 年間で 6.2 兆円を縮減すればこの目標が達成できることになる。これは毎年行われている外国為替資金特別会計の剰余金繰入れ（19 年 1 兆 6,290 億円、18 年 1 兆 6,220 億円、17 年 1 兆 4,190 億円）を続けていけば、自然体で達成できる目標である。したがって、20 兆円を上限とすることなく、残りの期間で可能な限り目標額の上積みを図っていくことが必要であろう。

その際、これまで聖域とされてきた外国為替資金特別会計（外為特会）の積立金の縮減についても検討すべきである。外為特会の資産は、年々増加し、平成 19 年度末には 163 兆円なると見込まれている。これに伴い積立金も増加し、同年度末で 17 兆円に膨らむと見込まれている。外為特会の積立金の水準については、平成 18 年 2 月 23 日の経済財政諮問会議で竹中総務大臣（当時）が指摘しているように⁷、資産に対するウエイトが民間の保険会社に比べて大きく、縮減の必要性が指摘されてきた。これまで外為特会から一般会計に対しては、毎年剰余金が繰り入れられてはいるが、積立金の縮減についてはマーケットに様々な憶測を生じさせる可能性があるとして、財務省は否定的な立場を貫いてきている⁸。しかし、これまで積立金の見合いの負債として計上されている繰越評価損（19 年度末 4.6 兆円）が近年縮小傾向にあることから、マーケットの状況にも配慮しつつ、段階的に積立金を適正水準まで取り崩して、それを国債残高の縮減に充てていく方策を検討して

いくことが必要であろう。

なお、積立金の在り方については、平成 18 年 10 月、会計検査院が「特別会計の状況に関する会計検査の結果について」の中で、「積立金の保有量については、設置目的、用途、特別会計の事業規模等に応じ、それぞれ適正規模があると考えられるが、ほとんどの資金においては、そのような基準を具体的に定めていない。このため、積立金等の残高が適正な水準であるかどうかを判断できず、資金の有効活用を図る上での財政統制が機能しにくい状況となっている」と指摘し、積立金の適正規模について政府に検討を求めている。これについては、平成 19 年度特別会計予算から、その必要性や根拠が各特別会計の積立金明細表に記載されている。しかし、例えば、財政融資資金特別会計の積立金明細表を見ても、「同特別会計の財務の健全性を確保するために必要な金額まで積立金として積み立てる」との説明があるだけで、明確な説明責任を果たしているとは言えない。他の特別会計の積立金明細表も同様の規定となっている。積立金については、その適正規模について国民が判断できるよう、もう一段の更なる工夫が求められていると言えよう。

【参考文献】

財務省主計局『特別会計のはなし』（平 18.4）

小村武『予算と財政法』（新日本法規 平 14.6）

財政金融法規研究委員会編『財政金融法規解説全集』（大成出版社 平 11.5）財政編

- 1 年金特別会計については、法律案の附則第 30 条で「当分の間」の措置として、健康勘定における借入金
を認めている。
- 2 借入金規定の残る 10 特別会計（地震再保険、財政投融资、エネルギー、農業共済再保険、森林保険、国
有林野、漁船再保険、貿易再保険、社会資本整備、自動車安全）のうち、下線の保険事業関係の 5 特別会
計については、国会議決の適用が除外されている。
- 3 明許繰越とは、「歳出予算の経費のうち、その性質上又は予算成立後の事由に基づき年度内にその支出を
終わらない見込みのあるものは、予め国会の議決を経て、翌年度に繰り越して使用することができるも
の」である。事故繰越とは、「当該年度内に支出負担行為を行ったが、避け難い事故のためにその年度内に
使用を終わらなかった場合に、翌年度に繰り越して使用することができるもの」である。
- 4 支出未済の繰越とは、「既に支払義務が生じた歳出金が、当該年度内又は出納整理期間内に支出済みとなら
なかった場合に、当該金額を翌年度に繰り越して使用することができるもの」である。支出残額の繰越と
は、「毎会計年度の歳出予算の支出残額を翌年度に繰り越して使用することができるもの」である。支出残
額の遞次繰越とは、「その年度内に歳出予算の経費の金額を使用し、更に順次、次年度以降へ使用し終わ
るまで繰越してできるもの」であり、国債整理基金特別会計のみに認められている。
- 5 特別会計予算の予算総則に規定することについては、これまで財政法第 22 条第 6 号の「前各号に掲げるも
のの外、予算の執行に関し必要な事項」の規定に、その法的根拠を求めることができるとされてきた。
- 6 「特別会計の見直しについて」（平成 17 年 11 月 21 日 財政制度等審議会）4 頁
- 7 竹中総務大臣（当時）は、「外為の売却・圧縮が不可能ということはないと思う。実は今は、積立金を
15%積んでいるおり、100兆円の15%で15兆円ぐらい積み立てていると思う。もちろんリスクに対する
積立は必要だが、保険会社の場合、積立率は2.5%だ。外為会計は15%積み立てていて、本当にこれだけ
必要かどうか。これは他のものと性格が違うということは理解できるが、圧縮不可能ではない。そういう
点はきちっと議論をして、専門家によるリスクの評価を含めた検討が必要ではないか」と指摘している。
- 8 谷垣財務大臣（当時）は、平成 18 年 4 月 4 日の衆議院行政改革特別委員会において、「外国為替資金特別
会計の積立金は、これが余り少なくなりますと、日本政府は為替介入するような力はもうなくなったな
というような観測がマーケットにございますと望ましくない為替変動を招来するおそれがあるわけござい
まして、そういう思惑を生じないような額はやはり持っていないきゃいけない」と答弁している。