

特別会計剰余金の一般会計への繰入れに関する考察

～「特別会計に関する法律」への期待と今後の課題～

決算委員会調査室 さくらい しんじ
櫻井 真司

1. はじめに

「母屋（一般会計）ではおかゆ食って、辛抱しようとかけち節約しておるのに、離れ座敷（特別会計）で子供がすき焼き食っておる。」¹

平成 15 年 2 月に塩川元財務大臣より発せられたこの言葉に象徴される特別会計の改革は、19 年 3 月の「特別会計に関する法律」（以下「特会法」という。）の成立により、当面の決着点に達したこととなる。

従来、特別会計については、多数設置されているために予算全体の仕組みが複雑で分かりにくいことに加え、固有の財源等をもって不要不急の事業が行われているのではないかと、資源配分が硬直化しているのではないかと、多額の剰余金が放置されているのではないかと等の問題点が指摘されていた²。

今般成立した特会法は、このような問題点を踏まえ、31 の特別会計を統廃合により 17 にする、剰余金の処理や借入金規定などの一般会計と異なる取扱いを整理するため、各特別会計法で個々に定められていた会計手続を横断的に見直し、第一章総則に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）を定め、第二章各節に各特別会計別の規定（目的、管理及び経理）を定める、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について定める、という内容となった。特に、各特別会計に共通する規定においては、多額の剰余金が放置されているとの批判に応える形で、剰余金の処理に関し「予算で定めるところにより、一般会計の歳入に繰り入れることができる」（第 8 条第 2 項）との規定が盛り込まれた。これまで一部の特別会計にしか定められていなかった剰余金の一般会計への繰入れが特別会計全体の共通ルールとされたのである³。

本稿では、この特別会計剰余金の一般会計への繰入れに着目し、改革前の特別会計における剰余金の処理状況を振り返った上で、剰余金の一般会計繰入れ規定が整備されたことによる期待や今後の課題について考察することとしたい。

2. 改革前の特別会計における剰余金の処理状況

(1) 17 年度決算における剰余金とその処理の状況

まず、改革前の特別会計における決算上の剰余金（歳計剰余金）がどのような状況にあるか、そしてそれがどのように処理されているかについて見てみることにする。

表 1 に示した 17 年度決算においては、31 特別会計 63 勘定（勘定区分のない特別会計は 1 勘定としてカウント。以下同じ。）の収納済歳入額から支出済歳出額を差し引いた歳計剰

表1 平成17年度特別会計の決算上の剰余又は不足の処理状況

(単位: 億円)

分類	特別会計名	勘定名	収納済歳入額 a	支出済歳出 額 b	差引(決算上の剰 余又は不足) c	剰余率 c/a	決算上の剰余又は不足の処理				
							翌年度歳入に 繰入れ注1	資金・積立金 に積立て	一般会計に 繰入れ	その他	
企業	国有林野事業	国有林野事業勘定	3,576	3,569	6	0.2%	-	-	-	注2	6
		治山勘定	1,856	1,710	146	7.9%	-	-	注3	140	6
	地震再保険		587	1	586	99.8%	-	586	-	-	-
	厚生保険	健康勘定	89,637	88,392	1,245	1.4%	-	1,245	-	-	-
		年金勘定	385,739	376,067	9,672	2.5%	-	9,672	-	-	-
		児童手当勘定	4,580	4,460	120	2.6%	14	106	-	-	-
		業務勘定	45,973	45,549	423	0.9%	66	357	-	-	-
	船員保険		713	636	76	10.8%	2	73	-	-	-
	国民年金	基礎年金勘定	184,301	170,159	14,141	7.7%	14,141	-	-	-	-
		国民年金勘定	61,174	62,245	1,070	-1.8%	-	1,070	-	-	-
		福祉年金勘定	212	183	29	13.7%	29	-	-	-	-
		業務勘定	4,249	4,094	155	3.6%	23	131	-	-	-
	労働保険	労災勘定	13,968	11,110	2,858	20.5%	2,095	763	-	-	-
		雇用勘定	34,231	18,986	15,245	44.5%	2,030	13,214	-	-	-
		徴収勘定	40,871	40,561	309	0.8%	309	-	-	-	-
	農業共済再保険	再保険金支払基金勘定	153	-	153	100.0%	153	-	-	-	-
		農業勘定	335	105	229	68.5%	0	228	-	-	-
		家畜勘定	446	320	126	28.3%	103	22	-	-	-
		果樹勘定	61	12	48	79.3%	23	-	-	注4	25
		園芸施設勘定	57	45	12	21.8%	6	-	-	注4	6
		業務勘定	11	11	0	0.0%	0	-	-	-	-
	森林保険		138	39	98	71.1%	97	0	-	-	-
	漁船再保険及漁業共済保険	漁船普通保険勘定	74	78	3	-5.1%	3	6	-	-	-
		漁船特殊保険勘定	0	0	0	18.6%	0	0	-	-	-
		漁船乗組員給与保険勘定	0	0	0	66.6%	0	0	-	-	-
		漁業共済保険勘定	81	74	6	8.2%	109	-	-	注5	103
		業務勘定	10	10	0	0.0%	0	-	-	-	-
	貿易再保険		5,741	59	5,682	99.0%	5,682	-	-	-	-
公共事業	国営土地改良事業		5,906	5,625	280	4.8%	280	-	-	-	-
	道路整備		49,794	41,172	8,622	17.3%	8,622	-	-	-	-
	治水	治水勘定	14,319	12,378	1,940	13.6%	1,940	-	-	-	-
		特定多目的ダム建設工事勘定	2,588	2,078	509	19.7%	509	-	-	-	-
	港湾整備	港湾整備勘定	4,005	3,768	236	5.9%	236	-	-	-	-
		特定港湾施設工事勘定	83	79	4	4.9%	4	-	-	-	-
	空港整備		5,344	4,423	921	17.2%	921	-	-	-	-
行政的事業	登記		1,971	1,700	270	13.7%	270	-	-	-	-
	特定国有財産整備		930	657	273	29.4%	273	-	-	-	-
	国立高度専門医療センター		1,652	1,642	9	0.6%	8	1	-	-	-
	食糧管理	国内米管理勘定	5,442	5,432	10	0.2%	10	-	-	-	-
		国内麦管理勘定	1,044	1,044	-	-	-	-	-	-	-
		輸入食糧管理勘定	3,335	3,258	77	2.3%	77	-	-	-	-
		農産物等安定勘定	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		輸入飼料勘定	304	278	26	8.7%	26	-	-	-	-
		業務勘定	1,095	1,092	3	0.3%	3	-	-	-	-
		調整勘定	12,150	12,150	-	-	-	-	-	-	-
	農業経営基盤強化措置		1,047	234	813	77.6%	518	-	295	-	-
	特許		2,095	1,046	1,048	50.1%	1,048	-	-	-	-
	自動車損害賠償保障事業	保障勘定	739	76	663	89.6%	663	-	-	-	-
		自動車事故対策勘定	164	161	3	2.3%	-	3	-	-	-
		保険料等充当交付金勘定	1,955	1,954	0	0.0%	-	0	-	-	-
	自動車検査登録		604	453	151	25.0%	151	-	-	-	-
	融資事業	産業投資		4,674	2,996	1,678	35.9%	1,678	-	-	-
社会資本整備勘定			13,897	13,300	596	4.3%	596	-	-	-	-
都市開発資金融通		825	549	275	33.4%	275	-	-	-	-	
資金運用	財政融資資金		478,753	439,245	39,507	8.3%	-	39,507	-	-	-
	外国為替資金		30,150	496	29,653	98.4%	-	13,433	16,220	-	-
整理区分	交付税及び譲与税配付金	交付税及び譲与税配付金勘定	727,782	707,600	20,182	2.8%	20,182	-	-	-	-
		交通安全対策特別交付金勘定	978	798	180	18.4%	180	-	-	-	-
	国債整理基金		2,236,495	1,891,434	345,060	15.4%	345,060	-	-	-	-
その他(エネルギー対策関係)	電源開発促進対策	電源立地勘定	2,680	1,818	861	32.2%	806	55	-	-	-
		電源利用勘定	3,098	2,073	1,024	33.1%	1,024	-	-	-	-
	石油及びエネルギー需給構造高度化対策	石油及びエネルギー需給構造高度化勘定	25,499	21,808	3,690	14.5%	3,690	-	-	-	-
		石炭勘定	1,204	511	693	57.5%	693	-	-	-	-
合 計		4,521,410	4,011,835	509,574	11.3%	414,647	78,329	16,655	-	57	
〔決算上の剰余又は不足の処理〕欄の%は処理全体に占める割合)							81.4%	15.4%	3.3%	0.0%	

(注)1 「翌年度歳入に繰入れ」は、届出の翌年度繰越額、未経過保険料、支払備金等に相当する金額を含む。
 2 国有林野事業特別会計国有林野勘定の「その他」は「持越り金」。
 3 国有林野事業特別会計治山勘定の「一般会計に繰入れ」及び「その他」(新特別会計の歳入に繰入れ)は、治山勘定の廃止に伴う経過措置としての処理。
 4 農業共済再保険特別会計の果樹勘定及び園芸施設勘定の「その他」は「再保険金支払基金勘定に繰入れ」。
 5 漁船再保険及漁業共済保険特別会計漁業共済保険勘定の「その他」は「不足金」。

(出所)『平成17年度決算の説明』より作成

余金は、全体で 50 兆 9,574 億円に上り、剰余金率（収納済歳入額に対する歳計剰余金の割合）は 11.3% となっている。ただし、この歳計剰余金のうち、7 割弱に達する 34 兆 5,060 億円は国債整理基金特別会計のものである。同特別会計の歳計剰余金が近年大幅に増加しているため、特別会計全体の歳計剰余金の額も大きく増加する傾向にある。

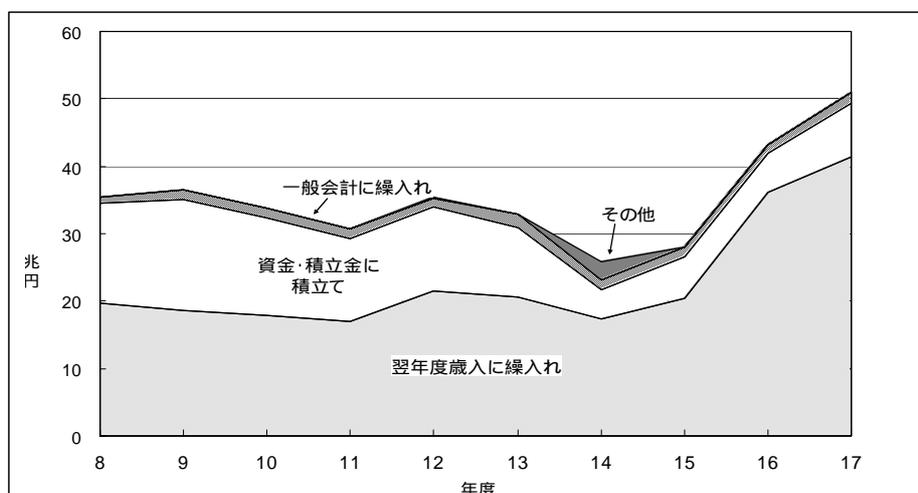
特別会計ごとの歳計剰余金の状況を見てみると、剰余金率が 50% 以上のものは、保険事故の発生に剰余金の多少が左右される保険事業特別会計のうちの 5 会計 7 勘定のほか、農業経営基盤強化措置特別会計、特許特別会計、自動車損害賠償保障事業特別会計・保障勘定、外国為替資金特別会計、石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計・石炭勘定の計 10 会計 12 勘定である。

このような状況にある特別会計の歳計剰余金はどのように処理されているのか。処理方法は大きく分けると、(a) 翌年度歳入に繰入れ、(b) 資金・積立金に積立て、(c) 一般会計に繰入れ、の 3 つがあり、このほかに、特別会計及び勘定の性格などに応じて、他勘定に繰入れ、持越現金として整理等の処理がなされているものもある。

17 年度の特別会計歳計剰余金のうち、81.4% に上る 41 兆 4,647 億円は、翌年度歳入に繰入れの処理がなされており、資金・積立金に積み立てられているのは 15.4% の 7 兆 8,329 億円、一般会計への繰入れはわずか 3.3% の 1 兆 6,655 億円にとどまっている。一般会計への繰入れが行われているのは、国有林野事業特別会計・治山勘定、農業経営基盤強化措置特別会計、外国為替資金特別会計の 3 会計 3 勘定であるが、国有林野事業特別会計・治山勘定からの繰入れは、同勘定が 17 年度をもって廃止となるため、その経過措置として 17 年度決算に限り行われたものであり、また、農業経営基盤強化措置特別会計からの繰入れは、17 年度決算で初めて行われたものである。

これまでの剰余金の処理状況について過去 10 年の推移を見てみると図 1 のとおりである。先述したように国債整理基金特別会計の歳計剰余金が急増しているため、近年は翌年度歳入への繰入れが増えているが、一般会計への繰入れはほぼ横ばいで歳計剰余金全体の

図 1 特別会計剰余金の処理状況の推移



(出所) 決算書等より作成

うち3～6%程度の額の実績となっている。これは17年度を除き、いずれも外国為替資金特別会計の歳計剰余金の処理によるものだけであり、他の特別会計における実績はない。

(2) 剰余金の一般会計繰入れが少なかった理由 法の不備と剰余金の使途

これまでの特別会計において剰余金の一般会計への繰入れが少なかった要因として最も大きいのは、各特別会計法に剰余金処理方法として一般会計への繰入れを規定しているものが少なかったことにある。

17年度現在で設置されていた31特別会計63勘定のうち、剰余金の一般会計繰入れが規定されているのは、登記、農業経営基盤強化措置、特許、外国為替資金の4特別会計だけであった(表2)。その他の特別会計では、いくら剰余金が発生しようとも特例法が制定されない限り、各特別会計法の規定に従い、翌年度歳入に繰入れや、資金・積立金に積立てといった処理がなされざるを得ない。

一方で、剰余金の一般会計繰入れ規定を持つ4特別会計のうち、外国為替資金特別会計を除く3特別会計においては、17年度決算において農業経営基盤強化措置特別会計から295億円の繰入れがなされるまで、その剰余金を一般会計に繰り入れた実績はなかった⁴。これら3つの特別会計法では、いずれも剰余金を一般会計に繰り入れるに当たっては、「政令で定める金額」を控除することが求められていたが⁵、この政令さえも定められていなかったのである。

しかしなぜ、これら特別会計で剰余金の一般会計繰入れがなされずに来たのか。17年度決算の歳計剰余金を見てみると、登記特別会計では270億円(剰余金率13.7%)、特許特

表2 旧・各特別会計法に規定される剰余金処理方法別の分類

旧・特別会計法に規定される処理方法	勘定数	特別会計名(勘定名)
「翌年度歳入に繰入れ」のみ	33	国有林野事業(治山)、国民年金(基礎年金、福祉年金)、労働保険(徴収)、農業共済再保険(再保険金支払基金、業務)、漁船再保険及漁業共済保険(業務)、貿易再保険、国営土地改良事業、道路整備、治水(治水、特定多目的ダム建設工事)、港湾整備(港湾整備、特定港湾施設工事)、空港整備、特定国有財産整備、食糧管理(国内米管理、国内麦管理、輸入食糧管理、農産物等安定、輸入飼料、業務、調整)、自動車損害賠償保障事業(保障)、産業投資(産業投資、社会資本整備)、都市開発資金融通、交付税及び譲与税配付金(交付税及び譲与税配付金、交通安全対策特別交付金)、電源開発促進対策(電源利用)、石油及びエネルギー需給構造高度化対策(石油及びエネルギー需給構造高度化、石炭)
「資金・積立金に積立て」のみ (「歳出繰越額相当額は翌年度歳入に繰入れ」としているものを含む)	15	地震再保険、厚生保険(健康、年金)、国民年金(国民年金)、労働保険(労災、雇用)、森林保険、漁船再保険及漁業共済保険(漁船普通保険、漁船特殊保険、漁船乗組員給与保険、漁業共済保険)、国立高度専門医療センター、自動車損害賠償保障事業(自動車事故対策、保険料等充当交付金)、財政融資資金
「翌年度歳入に繰入れ」+「一般会計に繰入れ」	3	登記、農業経営基盤強化措置、特許
「一般会計に繰入れ」+「資金・積立金に積立て」	1	外国為替資金
「翌年度歳入に繰入れ」+「資金・積立金に積立て」	5	厚生保険(児童手当、業務)、船員保険、国民年金(業務)、電源開発促進対策(電源立地)
その他	6	国有林野事業(国有林野事業)、農業共済再保険(農業、家畜、果樹、園芸施設)、国債整理基金

(注) 処理方法として2方法が規定されているものについては、「又は」として規定されているもの、「ただし」として規定されているもの等すべてを含んでいる。

(出所) 旧・各特別会計法の規定を基に作成

別会計では 1,048 億円（同 50.1%）もの額がそのまま翌年度歳入へ繰り入れられている。農業経営基盤強化措置特別会計では 813 億円（同 77.6%）の歳計剰余金のうち、依然として 518 億円が翌年度歳入に繰り入れられている。いずれも一定程度以上の歳計剰余金があるように見える。

政府は、登記特別会計の剰余金について、郵政公社からの登記手数料収入の支払が 2 か月遅れとなるためであり、運転資金としてある程度の剰余金は必要である旨の説明をし⁶、特許特別会計についても、手数料の支払が審査、審判の処理前に行われ、一時的に剰余金が発生する仕組みになっているが、近年の審査請求の急増に伴って増えている未着手案件の処理が進めば剰余金は必ず減少していくものであり、世間的に言う剰余金には当たらない旨説明している⁷。また、剰余金の一般会計繰入れを実施する前の農業経営基盤強化措置特別会計については、今までの実績の中で剰余金が集まったということは言えるが、新たな時代に農業改革を進めていくという観点から資金需要が大変重要になってくる旨述べ⁸、一般会計繰入れに否定的な態度を示していた。

すなわち、これら 3 特別会計の剰余金については、余分な資金ではなく使途がきちんとあるとの説明で、一般会計への繰入れは行われていなかったのである。

3. 一般会計繰入れ規定が整備されたことによる期待

(1) 特別会計改革における 5 年間で 20 兆円程度の財政健全化への貢献目標

特会法において、剰余金の一般会計への繰入れが各特別会計共通のものとして定められたことにより、今後、どの程度の額の一般会計繰入れが期待できるのか。

17 年 12 月に閣議決定された「行政改革の重要方針」において、特別会計の資産・負債や剰余金等のスリム化を徹底するなどして今後 5 年間に合計 20 兆円程度の財政健全化への貢献を目指すとの目標が示されている⁹。これに基づき、18 年度予算では、特例法を制定することなどにより、特別会計の積立金、剰余金等から計 13.8 兆円を一般会計と国債整理基金特別会計に繰り入れ、19 年度予算では、特会法により、特別会計の剰余金等から計 1.8 兆円を一般会計に繰り入れるとされた（表 3）。

5 年間で 20 兆円程度という目標を達成するためには、22 年度までの残る 3 年間で約 4.4 兆円、1 年につき 1.5 兆円程度の一般会計等への繰入れが必要との計算になる。しかし、外国為替資金特別会計の剰余金から一般会計への繰入れは、これ以前より毎年 1.5 兆円前後の規模で行われており、加えて、18 年度に 1,202 億円、19 年度に 794 億円が計上された産業投資特別会計・産業投資勘定からの一般会計への繰入れは、17 年度にも 1,788 億円が計上されている¹⁰。

したがって、特別会計の剰余金等から一般会計への繰入れが今後も従来どおりの規模で実施されれば、5 年間で 20 兆円程度という目標は十分に達成できる。この目標を目指すだけでは、特会法において、剰余金の一般会計への繰入れが各特別会計共通のものとして定められたことによる効果はほとんど無いに等しいと言える。特別会計剰余金の一般会計繰入れを定めた法の趣旨を生かすためには、20 兆円を超える規模の新たな目標を定め、積極的にこれまで以上の額の繰入れを行っていくことが期待される。この点に関しては、安倍

表3 特別会計改革における財政健全化への貢献としての剰余金等の活用

18年度予算		計 13.8兆円
《一般会計に繰入れ》		
外国為替資金特別会計		1兆6,220億円
産業投資特別会計		1,202億円
電源開発促進対策特別会計		595億円
農業経営基盤強化措置特別会計		295億円
《国債整理基金特別会計に繰入れ》		
財政融資資金特別会計		12兆0,000億円
19年度予算		計 1.8兆円
《一般会計に繰入れ》		
外国為替資金特別会計		1兆6,290億円
産業投資特別会計		794億円
貿易再保険特別会計		492億円
登記特別会計		38億円
自動車検査登録特別会計		29億円
特許特別会計		15億円
都市開発資金融通特別会計		6億円

(出所) 財務省資料を基に作成

総理大臣も、20兆円の財政貢献はあくまで目標を示したものであり、当然これより上のできる限り多くの貢献が行えるように見直しをしていきたい旨述べている¹¹。

(2) 会計検査院の指摘 翌年度以降の財源として未定の剰余金が2.4兆円

参議院決算委員会からの会計検査院への要請に基づき会計検査が行われ、18年10月に報告書『特別会計の状況に関する会計検査の結果について』が国会へ提出された。この中で各特別会計における歳計剰余金の翌年度繰入額の内容について検査をした結果が掲記されている(表4)¹²。

これによれば、16年度の歳計剰余金のうちの翌年度歳入への繰入額は、受け入れた資金を一定のルールに従い支払っていく整理区分特別会計等(農業共済再保険特別会計・再保険金支払基金勘定、交付税及び譲与税配付金特別会計、国債整理基金特別会計)を除くと、26特別会計で計4.8兆円となっている。これらは、それぞれ歳出の翌年度繰越額、未経過再保険料等、支払備金及び超過受入額のように翌年度以降の見合い財源として確保しておくべき額が自動的に確定している財源部分(確定分)と、翌年度以降の財源として確保しておくべき額が未定の財源部分(未定分)とに大別できる。この未定分が計2.4兆円にも上る額となっているのである。

ここで取り上げられている26特別会計には、既に一般会計への繰入れを実施しており翌年度歳入への繰入れのない外国為替資金特別会計や、歳計剰余金全額が積立金として積み立てられる財政融資資金特別会計などは含まれていない。18、19年度予算で財政健全化への貢献として一般会計に繰り入れられた剰余金は、予算措置として繰り入れられる産業投資特別会計と貿易再保険特別会計まで含めても、会計検査院が指摘する2.4兆円のうち2割にも満たない額(3,466億円)にとどまっている。

2.4兆円のすべてが余剰資金であると言うことはできず、各特別会計において必要とさ

表4 決算剰余金のうち翌年度歳入繰入額の見合い財源の内容(16年度)

(単位:億円)

分類	特別会計(勘定)名		決算剰余金のうち 翌年度歳入繰入額	見合い財源の内容				
				確定分				未定分
				歳出の翌年度 繰越額	未経過再 保険料等	支払備金	超過受入額	
企業	国有林野(治山)		34	210 (176)	-	-	-	-
保険事業	厚生保険	児童	7	0	-	-	-	7
		業務	64	-	-	-	-	64
	船員保険		5	-	-	-	5	-
	国民年金	基礎	15,489	-	-	-	5,672	9,816
		福祉	60	36	-	-	-	24
		業務	26	-	-	-	-	26
	労働保険	労災	2,107	8	230	1,868	-	-
		雇用	1,512	4	-	-	1,507	-
		徴収	78	-	-	-	-	78
	農業共済	農業	1	-	1	-	-	-
		家畜	115	-	82	33	-	-
		果樹	24	-	24	-	-	-
		園芸	26	-	5	21	-	-
	業務		0	-	-	-	-	0
	森林保険		109	1	98	9	-	-
	漁船漁業	普通	5	-	2	2	-	-
特殊		0	0	0	0	-	-	
乗組員		0	0	0	0	-	-	
共済		9	-	9	-	-	-	
業務		0	-	-	-	-	0	
貿易再保険		3,403	-	490	24	-	2,899	
公共事業	国営土地		183	641 (458)	-	-	-	-
	道路		7,571	10,357 (2,785)	-	-	-	-
	治水	治水	2,368	2,765 (397)	-	-	-	-
		ダム	381	306	-	-	-	75
	港湾整備	港湾	166	576 (410)	-	-	-	-
		特定	2	1	-	-	-	1
空港整備		672	298	-	-	-	373	
行政的事業	登記		219	21	-	-	-	197
	特定国有		489	1	-	-	-	487
	高度医療		9	9	-	-	-	-
	食糧管理	国内米	1	136 (135)	-	-	-	-
		国内麦	0	0 (0)	-	-	-	-
		輸入	123	62	-	-	-	61
		飼料	4	2	-	-	-	1
	業務		3	3	-	-	-	-
	農業経営		807	-	-	-	-	807
	特許		826	0	796	-	-	29
自賠保障(保障)		689	-	24	87	-	577	
車検登録		147	9	-	-	-	137	
融資事業	産業投資	投資	3,245	283	-	-	-	2,961
		整備	440	430	-	-	-	9
	都市開発		239	83	-	-	-	155
その他 (エネルギー 対策関係)	電源開発	立地	966	50	-	-	-	916
		利用	1,197	304	-	-	-	893
	エネルギー	石油	4,312	684	-	-	-	3,628
		石炭	746	-	-	-	-	746
計			48,894	17,295 (4,365)	1,765	2,046	7,185	24,967
整理区分等			312,101					
合計			360,996					

注(1)「歳出の翌年度繰越額」の()書きは、一般会計からの繰入金を財源の一部として実施する事業が繰越しとなったことに伴い、それに見合う一般会計からの繰入金も繰越しとなったため、不足となっている見合いの財源額である。

注(2)特許特別会計の「未経過再保険料等」に計上してある金額は、審査請求料の審査未着手分等であり、参考値である。

注(3)「整理区分等」とは、農業共済再保険特別会計再保険金支払基金勘定、交付税及び譲与税配付金特別会計及び国債整理基金特別会計である。

(出所)会計検査院『特別会計の状況に関する会計検査の結果について』

れる部分も当然あると思われるが、翌年度以降の使途が決まっていない剰余金なのである。18、19年度において一般会計に繰り入れた額にとどまらず、特会法によって一般会計への繰入れ規定が整備されたことを生かし、2.4兆円のうちのできるだけ多くの額の活用を図っていくことが期待されていると言えるのではなからうか。

4. 「特別会計に関する法律」成立後の課題

(1) 資金・積立金への積立額と翌年度歳入への繰入額の厳格な精査

これまでに述べたように、特会法により新たになされた剰余金の一般会計への繰入れはわずかな額にとどまりながら、政府が掲げる20兆円の活用という目標は、従来どおりに外国為替資金特別会計からの一般会計繰入れを継続していけば十分に達成可能という状況にある。他方で、会計検査院の指摘にある使途未定の剰余金2.4兆円はまだ相当部分が特別会計内に残っていると見られる。

このような状況から考えると、特会法が成立し、剰余金の一般会計への繰入れが各特別会計共通のものとして規定されたことだけをもって特別会計の剰余金が十分に活用されるようになると考えることは楽観的すぎると言ってよいであろう。そこで重要になるのが、各特別会計の「積立金等に積み立てる金額」と「翌年度歳入に繰り入れる金額」の厳格な精査である。

特会法では、歳計剰余金から一定の見積もりに基づき積立金として積み立てる金額を控除し、その中から当該特別会計の翌年度の歳入に繰り入れる金額を控除し、なお残余がある場合には一般会計に繰り入れることができるという考え方が取られている(第8条)¹³。

これについて、尾身財務大臣は、毎年度の予算において、必要な積立金の水準を積立金明細表に定めることに加えて、歳出に計上される事務及び事業を徹底的に見直すことにより、剰余金が不要な積立金や事業に充てられることがなくなり、特別会計の剰余金が一定のルールに基づいて一般会計に繰り入れられるものと考えている旨述べている¹⁴。

しかしながら、16年度決算における翌年度歳入繰入額のうち使途未定であるとして会計検査院が挙げた金額と、19年度予算において剰余金から一般会計へ繰り入れられた金額とを比較してみると、登記特別会計で197億円の使途未定額に対し38億円の一般会計繰入れ、自動車検査登録特別会計では137億円に対し29億円、都市開発資金金融通特別会計では155億円に対し6億円などという状況にとどまっている。このような状況を見ると、これら特別会計の剰余金から初めて一般会計への繰入れがなされたこと自体は評価できるものの、翌年度以降の必要額について厳格な精査を行い剰余金の活用に努めたのか、疑問無しとは言えないように思われる。

また、前述したように、従来から一般会計繰入れ規定があった登記、農業経営基盤強化措置、特許の3特別会計では、使途がきちんとあるという理由で剰余金の一般会計への繰入れが行われていなかった。これら3特別会計の剰余金からは18、19年度の予算で結果的には一般会計への繰入れがなされたとはいえ、各特別会計の所管府省の立場からすれば、余分な資金は無く、無駄な事業もしていないということになりがちである。したがって、特会法により共通ルール化された剰余金の一般会計への繰入れが実効ある形で実施される

ためには、財務省の予算査定において厳格な精査がなされるのを期待することはもとより、国会の立場からも予算、決算の審査過程においてしっかりとチェックすることがこれまで以上に重要になってくるのである。

(2) 資金・積立金の適正水準

前述した会計検査院の報告では、各特別会計の積立金等の保有規模についても取り上げられている。これによれば、積立金等 31 資金のうち、食糧管理特別会計・調整勘定の調整資金、労働保険特別会計・労災勘定の積立金、電源開発促進対策特別会計・電源立地勘定の周辺地域整備資金の 3 資金以外では、例えば、保険・年金関係の特別会計のように、財政均衡期間終了時に保険給付等の支給に支障が生じないようにするために必要な額を保有するなどの考え方を有するものはあるが、保有規模に関する具体的な基準を定めているものはなく、積立金等の資金規模の適正水準について、判断できない状況にあった¹⁵。

このような特別会計積立金等の状況を踏まえ、特会法では、歳入歳出予定計算書等や歳入歳出決定計算書に添付しなければならない書類の一つとして積立金明細表が掲げられ、19 年度予算から積立金の必要性や必要な水準についての記載がなされることとなった¹⁶。

これにより、例えば、外国為替資金特別会計の積立金では「当該各年度末における外貨預け金、金地金、外貨証券、特別引出権、外国為替等評価損及び外国為替等繰越評価損の金額の合計額から外国為替等評価益及び外国為替等繰越評価益の金額の合計額を控除した金額に 100 分の 30 を乗じて得た金額とする」と明確にその基準が記載されることとなった。一方で、例えば、財政融資資金特別会計の積立金では「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こととしている」と記述されているように、抽象的な説明にとどまっている特別会計も多い。特別会計の積立金等に多額の余剰資金を滞留させないためには、すべての積立金等についてその必要水準が誰の目から見ても分かるようにする必要があると言えるであろう。

特別会計の 31 積立金等の総額は 210 兆円（17 年度決算組入後）にも上っている。積立金の適切な必要水準についてより分かりやすい形で明示し、余剰となっている部分についてはその活用を図るようにしていくとともに、今後新たに積立金に積み立てられる額についても過剰なものとならないよう監視していくことが求められよう。

5. おわりに

特会法が制定され、剰余金の一般会計への繰入れが全特別会計にわたる共通のものとして定められたことは、従来、一般会計への繰入れがほとんど行われていなかったことから考えれば大きな前進であると言える。しかし、これまで述べてきたように、その運用が厳格になされなければ特別会計内に依然として余剰な資金が滞留しつづける可能性があることは否定できない。

また、財源を一般会計からの繰入れに頼っている特別会計では、繰入れの時点で予算査定がなされるため、比較的剰余金が生じにくい一方で、目的税や手数料などの独自財源を持つ特別会計では、支出状況に関わりなく収入が発生するという要素があるため比較的剰

余金が生じやすいと言える。会計検査院も、多額の歳計剰余金が継続して発生する背景として、繰越額・不用額の継続的な発生のほか、特別会計によっては、歳出規模に連動せず直入される特定財源があることがその要因の一つになっているものもあり、財政資金の効率的活用を図る上で、財政統制が機能しにくい状況となっていると指摘している¹⁷。特定財源の問題について特会法で一部は改善が図られたところではあるが¹⁸、こうした状況があることにも注意が払われなければ、剰余金の一般会計繰入れ規定が共通化されたことの意義は小さいものとなってしまおう。

このように依然として課題は残っており、特会法の成立のみをもって特別会計改革が完遂したとは決して言えない。今後もその改革の歩みを止めないよう、予算、決算の審査等を通して、国会の立場からこれをしっかりと監視していくことが求められているのである。

¹ 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)

² 財政制度等審議会「特別会計の見直しについて - 基本的考え方と具体的方策 - 」(平 15.11.26) 7 頁などによる。

³ ただし、特別会計に関する法律において、「交付税及び譲与税配付金特別会計」、「国債整理基金特別会計」及び「財政投融资特別会計財政融資資金勘定」の剰余金の処理については、特例規定を置き、第 8 条第 2 項の規定は適用しないとされている (第 25 条、第 43 条及び第 58 条第 4 項)。

⁴ 新たに成立した「特別会計に関する法律」に基づき、19 年度予算において、登記特別会計から 38 億円、特許特別会計から 15 億円の一般会計繰入れが決定されている。

⁵ 例えば、登記特別会計法では第 7 条に「この会計において、毎会計年度の歳入歳出の決算上剰余金を生じたときは、これを翌年度の歳入に繰り入れるものとする。ただし、当該剰余金から政令で定める金額を控除した金額は、予算で定めるところにより、一般会計の歳入に繰り入れることができる。」と規定されており、農業経営基盤強化措置特別会計法第 8 条、特許特別会計法第 8 条にもそれぞれ同内容の規定があった。

⁶ 第 164 回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第 5 号 36 頁 (平 18.4.5)

⁷ 第 164 回国会参議院決算委員会議録第 12 号 16~17 頁 (平 18.6.7)

⁸ 第 163 回国会衆議院予算委員会議録第 3 号 29 頁 (平 17.10.3)

⁹ この内容は、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)にも盛り込まれ、法制化されている。

¹⁰ 産業投資特別会計から一般会計への繰入れは、剰余金処理としてなされたのではなく、産業投資特別会計法第 4 条第 3 項に基づいて、いわゆる予算措置としてなされたものである。

¹¹ 第 166 回国会参議院決算委員会議録第 11 号 20 頁 (平 19.6.11)

¹² 会計検査院『特別会計の状況に関する会計検査の結果について』(平 18.10) 62~64 頁

¹³ 第 166 回国会衆議院財務金融委員会議録第 4 号 3 頁 (平 19.2.28)

¹⁴ 同上

¹⁵ 前掲、会計検査院 69~70 頁。財政法 44 条に基づき特別会計に設置されている積立金等は全部で 33 資金であるが、会計検査院は、他の積立金等からの預託金や財投債発行収入等を財源とする「財政融資資金」及び外国為替資金証券の発行収入を財源とする「外国為替資金」の 2 資金を除く 31 資金を対象として指摘をしている。なお、財務省も、同省発行の『特別会計のはなし』28 頁においてこれら 2 資金を除外して特別会計積立金残高の説明をしている。

¹⁶ 積立金明細表における積立金の必要性や必要な水準の記載については、「特別会計に関する法律」には規定されておらず、現行の財政関係法規に基づき、財務大臣の定めるところとされている。

¹⁷ 前掲、会計検査院 137 頁

¹⁸ 特別会計に関する法律では、特定財源に関して、従来、電源開発促進対策特別会計に直入していた電源開発促進税を、一般会計から繰り入れる方式に改めている (第 91 条)。