

特別会計改革の実施状況等に関する会計検査の結果

— 参議院からの検査要請を通じて判明した問題等 —

決算委員会調査室 のざわ だいすけ
野澤 大介

1. 検査要請の背景

(1) 特別会計改革の経緯

国の活動を総覧し、財政の健全性を確保する見地からは、その会計は単一で一体として経理することが本来望ましい。一方で、行政活動が広範かつ複雑化した現在においては、一つの会計で全てを経理した場合、受益と負担の関係が不明確になるなどの欠点もある。そこで、特定の事業や資金等の運営状況を明確化するため、例外として、一般会計と区分した特別会計を法律により設置することとされている。

しかし、近年、特別会計については、多数の特別会計が設置されたことで、予算全体の仕組みが複雑で分かりにくい、固有の財源が保障されているために不要不急の事業が行われているのではないか、多額の剰余金等が存在し財政資金が効率的に活用されていないのではないか、といった問題が指摘されるようになった。

このような指摘を受け、特別会計の改革は、政府の重要課題として位置付けられることとなり¹、平成 18 年 6 月、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（以下「行革推進法」という。）が制定された。この法律では、特別会計に関して、統廃合や一般会計と異なる取扱いの整理、企業会計を参考とした情報開示を行うため、法制上の措置等を講ずることと定めており、これを実行に移すために、19 年 3 月、特別会計に関する法律（以下「特会法」という。）が制定されている。

(2) 検査要請の内容

参議院決算委員会は、17 年 6 月に、会計検査院に対し、特別会計の状況について検査を要請している²。これに応じて 18 年 10 月に報告された検査結果では、①各特別会計の透明性の向上を図ること、②予算の執行状況や決算を精査・分析して的確に予算に反映させること、③剰余金や、積立金及び資金（以下「積立金等」という。）の有効活用を図るなどの検討を行うこと、④歳出合理化に向けた予算執行管理を徹底すること、⑤出資法人を適切に管理することなどに留意して特別会計の見直しを進めるとともに、改革を着実に実施し、財政統制をより実効あるものにしていくことが重要であるとされた³。

この報告から数年が経過した 20 年度決算の審査においても、特別会計に滞留する資金等について指摘があり、また、23 年度までに特別会計の統廃合が終了することなどを踏まえ、参議院決算委員会は、特別会計改革の実施状況等を把握するため、23 年 2 月に再び検査を要請した⁴。この要請を受け、会計検査院により検査が行われ、24 年 1 月に『特別会計改革の実施状況等に関する会計検査の結果について』（以下「報告書」という。）が報告されたところである。以下、本稿では、この報告書について、要請事項に沿って概要を紹介する。

2. 特別会計の廃止、統合等及び事務・事業の合理化・効率化に向けた取組等の状況

(1) 特別会計の廃止、統合等

今般の改革により特別会計の統廃合等が進められた結果、平成 18 年度に設置されていた 31 特別会計は、23 年度には 17 特別会計になり、勘定数は 62 勘定から 51 勘定となった⁵。この間の特別会計の廃止、統合等を態様ごとに分類すると、図表 1 のとおりである。

図表 1 特別会計の廃止、統合等の態様別分類

他の特別会計と統合されたもの	財政融資資金特別会計など 16 特別会計
一般会計と統合されたもの	登記、特定国有財産整備、国営土地改良事業の各特別会計
独立行政法人へ移行されたもの	国立高度専門医療センター特別会計

(出所) 報告書 14 頁より作成

(2) 一般会計及び特別会計の決算額及び純計額

一般会計と全特別会計を合わせた国全体の歳出決算額は、18 年度の 532 兆円をピークに、19 年度以降は 435 兆円から 449 兆円までの間で推移している。

これについて一般会計と全特別会計を合わせた国全体の歳出純計額⁶でみると、18 年度の 250 兆円をピークに、19 年度以降は 201 兆円から 212 兆円までの間で推移している⁷。

(3) 事務・事業の合理化・効率化に向けた取組等の状況

会計検査院は、各特別会計における毎年度の支出済歳出額に着目し、17 年度から 22 年度までの間の状況について、用途別分類により分析を行っている。次に紹介する分析結果からは、特別会計改革の前後で財政支出がどのように変化したかが見てとれる⁸。

ア 人件費の状況

特別会計における人件費の支出済歳出額の合計は、22 年度は 4,108 億円であり、17 年度の 6,510 億円と比べて 2,402 億円 (36.8%) 減少している。また、国全体の合計額 (特別会計と一般会計を合わせたもの。以下同じ。) は、22 年度は 4 兆 3,144 億円と、17 年度の 4 兆 7,142 億円から 3,997 億円 (8.4%) 減少している。一方で、国の行政機関の予算定員をみると、18 年度から 22 年度までの 5 年間で、17 年度に対し 29,753 人 (8.9%) の純減となっており、一般会計は 1,440 人 (0.5%) の純増、特別会計は 31,193 人 (36.6%) の純減となっていた。

このように特別会計全体で人件費が減少した主な要因は、業務の一般会計への移行等に伴い予算定員を振り替えたり、業務見直しに伴い新設された法人に人員を移管したり、直営であった事務・事業を委託するようになったりしたことがある (図表 2 参照)。

したがって、特別会計において支出が縮減されていても、その分だけ国の歳出削減に直結しているものではない。このため、会計検査院は、人件費に関し、定員の縮減が一般会計や法人への移行等によるものである場合には、その縮減が人件費以外の国の財政支出にどのように影響しているかなど、特別会計の事務・事業の見直しの実質的な効果について確認し検証していく必要があるとしている。

図表2 特別会計における予算定員の純減の状況（平成18年度～22年度）（単位：人）

区分	人数	振替・移管等の内訳
特別会計から一般会計への振替等	4,142	食料安定供給(2,615)、年金(1,015)、エネルギー対策(343)、その他(263) ※一般会計から特別会計への振替(94)
特別会計から法人への移管	20,041	年金(14,282)、国立高度専門医療センター(5,680)、船員保険(45)、特許(34)
振替・移管等による純減数の合計	24,183	特別会計の予算定員の純減のうち 77.5%は振替・移管によるもの
17年度比の予算定員の純減数	31,193	

（出所）報告書35頁より作成

イ 旅費の状況

特別会計における旅費の支出済歳出額の合計は、22年度は74億円となっており、17年度の133億円と比べて59億円（44.2%）減少している。また、国全体の合計額をみると、特別会計・一般会計共に減少しているため、22年度は975億円と、17年度の1,140億円から165億円（14.4%）減少している。

このような特別会計全体における旅費の減少は、業務の一部が法人や一般会計に移行したことに伴う業務量・定員の減少によるものが大きい。ただし、旅費の減少率が予算定員の減少率を上回った特別会計もあり、経費削減効果が出ているものもある。

そこで、会計検査院は、旅費の執行状況に関し、業務の移行によるものも含め、今後こうした取組が継続、維持されているか確認し検証していく必要があるとしている。

ウ 物件費の状況

特別会計における物件費の支出済歳出額の合計は、22年度は7,994億円であり、17年度の1兆1,377億円と比べて3,383億円（29.7%）減少している。また、国全体の合計額は、特別会計での大幅な減少の影響により、22年度は3兆6,847億円となっており、17年度の3兆9,116億円から2,268億円（5.8%）減少している。

このような特別会計全体における物件費の減少は、国債整理基金特別会計における国債事務取扱手数料の縮減等（1,505億円減）、年金特別会計における業務の日本年金機構等への移行等（919億円減）が大きな要因となっている。

ここで、物件費のうち、各特別会計に共通的に設置されている庁費についてみると、22年度の905億円は、17年度の1,492億円と比べて586億円（39.3%）減少している。競争的な入札の導入など、従前から予算の圧縮、経費節減等の努力が行われてきたこともあり、予算科目が見直された一部の特別会計を除いて、おおむね減少している。

以上を踏まえ、会計検査院は、物件費に関し、削減に向けた取組を行うことが可能な経費が多いため、法人へ業務が移行したものも含め、事務・事業の見直しのための取組が継続して実施されているかなどについて確認し検証していく必要があるとしている。

エ 施設費の状況

特別会計における施設費の支出済歳出額の合計は、22年度は3兆27億円であり、17年度の3兆7,191億円と比べて7,164億円（19.2%）減少している。また、国全体の

合計額は、22年度は3兆9,219億円と、17年度の4兆7,977億円から8,758億円(18.2%)減少している。

このような特別会計全体における施設費の減少は、社会資本整備事業特別会計における公共投資予算の縮小等(5,033億円減)や、国営土地改良事業の一般会計移行等(2,518億円減)⁹が大きな要因となっている。

会計検査院は、施設費に関し、個別の事業に係る経費削減に向けた取組や公共投資の効率化に向けた取組は常に必要であるので、競争的な入札の積極的な導入や施設整備を必要不可欠なものに極力限定するなどの合理化・効率化のための取組が継続的に実施されているかなどについて確認し検証していく必要があるとしている。

オ 補助費・委託費の状況

特別会計における補助費・委託費の支出済歳出額の合計は、22年度は31兆3,376億円と、17年度の29兆7,866億円から1兆5,510億円(5.2%)増加している。また、国全体の合計額は、22年度は62兆7,291億円であり、17年度の55兆5,654億円と比べて7兆1,637億円(12.8%)増加している。

補助費・委託費の中には、交付税及び譲与税配付金特別会計(6,840億円減)の地方交付税交付金や年金特別会計(4兆1,721億円増)の社会保障給付費など、義務的に支出される要素が強いため、経費削減になじみにくいものもある。両特別会計を除けば、社会資本整備事業特別会計(1兆5,596億円減)や国有林野事業特別会計(981億円減)など、多くの特別会計で補助費・委託費が減少しているが、業務の移行等に伴って一般会計の財政支出を増加させている。

会計検査院は、補助費・委託費に関し、特別会計における補助金等の削減が国全体としての財政支出の縮減につながっているか、補助対象事業が真に必要なものか、補助事業が適正に執行されているかなどの点から確認し検証していく必要があるとしている。

カ その他の経費の状況

上記の経費を除いたその他の経費の支出済歳出額は、特別会計の合計で、22年度は217兆4,135億円であり、17年度の240兆88億円から22兆5,953億円(9.4%)減少している。また、国全体の合計は、22年度は219兆3,605億円となっており、17年度の241兆8,500億円と比べて22兆4,895億円(9.2%)減少している。

これらの経費は、国債整理基金特別会計の債務償還費(22年度は160兆円)が大半を占め、それ以外では、年金、労働保険両特別会計の社会保障給付そのものに係る経費が多く含まれているなど、経費削減になじみにくいものである。

しかし、特別会計全体としてみると、用途別分類の中で、最も額が大きな経費となっている。このため、会計検査院は、これらの経費についても、経費を適正かつ効率的に活用する必要があるので、経費が法令等に基づき適正に給付されているかなどについて確認し検証していく必要があるとしている。

キ 特別会計の統合による事務・事業の合理化・効率化の状況

特別会計改革に基づき統合した特別会計のうち、財政投融资、エネルギー対策、社会

資本整備事業、自動車安全の4特別会計は、業務が一般会計や法人等に移行しておらず、継年的な比較が可能であると考えられる。

このため、これらの特別会計について、会計検査院が17年度から22年度までの支出済歳出額の推移を分析したところ、管理事務経費等はおおむね減少傾向がみられたものの、統合による事務・事業の合理化・効率化に向けた取組との関連性について具体的に把握できたものはなかったとしている。

以上からは、各特別会計で財政支出の縮減に向けた取組が行われていることがうかがえるが、一方で、特別会計の事業が一般会計や法人に移行したことによる影響が大きいものとなっている。このため、会計検査院は、移行後の業務がより効率的に実施されているかに留意する必要があるとしている。

3. 特定財源等の見直し等の状況

(1) 特定財源等の概要等

「特定財源等」とは、①税法上特定の経費に充てる目的で課される税による収入、②課税根拠となる税法とは別に譲与税法で用途が特定されている税による収入、③特会法や個別の法律等で用途が特定されている税等による収入である。

一般会計から特別会計に繰り入れられ、又は特別会計の歳入に直接計上されて、特別会計で歳出財源として使用される特定財源等は、平成18年度では10種類の国税等であったが、見直しが行われた結果、21年度では5種類となっている。

(2) 各特定財源等についての見直しの状況

ア 電源開発促進税の見直し

電源開発促進税は、電源開発促進税法に基づき電源立地対策及び電源利用対策に要する費用に充てるため、一般電気事業者の販売電気に課されるものである。昭和49年度から平成18年度までは、税収の全額が電源開発促進対策特別会計の歳入に直入されていたが、19年度以降は、毎年度、一般会計に組み入れた上で、必要額をエネルギー対策特別会計電源開発促進勘定に繰り入れることとされた。

しかし、同勘定における剰余金の額をみると、18年度以前に比べて19年度以降は減少しているが、22年度でも555億円と、依然として多額に上っている。多額の剰余金の発生は、予算の定めるところにより一般会計から繰り入れるとされているため、年度途中で不用額の発生が見込まれる場合でも、歳出予算の執行状況にかかわらず毎年度予算額と同額を繰り入れていることが一因となっている。

このような状況を受けて、会計検査院は、一般会計からの繰入れの減額を柔軟に行うことができないため、多額の剰余金が発生していることを踏まえ、剰余金減少のための取組を検討する必要があるとしている。

イ 石油石炭税の見直し

石油石炭税は、石油石炭税法に基づき原油等に対して課されるものであり、エネルギー対策の財源として使用されている。税収は、昭和53年の創設以来、毎年度、一般会計

經由でエネルギー対策特別会計エネルギー需給勘定（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石油及びエネルギー需給構造高度化勘定）に必要額が繰り入れられている。

同勘定の剰余金については、20 年 10 月、実績を踏まえて歳出予算を見積もるよう会計検査院が意見を表示し¹⁰、その処置が講じられたが、22 年度も 2,150 億円と、依然多額に上っている。多額の剰余金発生は、予算の定めるところにより一般会計から繰り入るとされているため、年度途中で不用額の発生が見込まれる場合でも、歳出予算の執行状況にかかわらず毎年度予算額と同額を繰り入れていることが一因となっている。

このような状況を受けて、会計検査院は、一般会計からの繰入れの減額を柔軟に行うことができないため、多額の剰余金が発生していることを踏まえ、剰余金減少のための取組を検討する必要があるとしている。

ウ 道路特定財源の見直し

道路特定財源制度は、道路整備を緊急的かつ計画的に行うため、道路整備費の財源等に関する臨時措置法により発足し、揮発油税に係る税収額の全額と、石油ガス税及び自動車重量税に係る税収額の一部を道路整備費に充てることとされた。その後、21 年度に一般財源化され、用途の制限がなくなっている。一方で、社会資本整備事業特別会計道路整備勘定（19 年度までは道路整備特別会計）の歳出額は、21 年度以降、当初予算、支出済歳出額とも大きく減少している。

同勘定における歳出規模の縮小は、21 年度に揮発油税を財源とした地方道路整備臨時交付金が廃止されたこと、22 年度に地方公共団体が行う社会資本整備事業に対する個別補助金が原則廃止されたことが大きな要因となっている。一方で、同交付金に代わり、地方公共団体の自由度を高めた制度として、21 年度には地域活力基盤創造交付金が、22 年度には社会資本整備総合交付金が一般会計に創設されている。

このような状況を踏まえて、会計検査院は、近年、道路整備勘定の歳出額は減少しているが、道路整備事業等の公共事業費に占める割合は大きいと、今後もその支出が適切か留意する必要があるとしている。

エ 航空機燃料税の見直し

航空機燃料税は、航空機燃料税法に基づき航空機燃料に対して課されるものであり、国の緊急的な空港整備等の財源や地方の空港対策費用の財源に充てられている。そして、航空機燃料税は、将来的には、空港整備の進捗状況を踏まえ、社会資本整備事業特別会計空港整備勘定（19 年度までは空港整備特別会計）への繰入れ廃止を検討することとされており、空港運営の民間への経営委託・民営化について具体的な手法等の検討が行われている。

このような状況を踏まえて、会計検査院は、航空機燃料税の将来的な在り方について、今後、具体的な方向性の検討を進める必要があるとしている。そして、その際、同税が航空機の安全運航の確保に必要な事業等の財源になっていることなども踏まえて、今後の見直しの状況に留意する必要があるとしている。

4. 財政健全化に向けた剰余金、積立金等の活用等の状況

(1) 特別会計における剰余金、積立金等の活用状況

特別会計改革に当たっては、行革推進法により、平成 18 年度から 22 年度までの間に、特別会計の資産・負債及び剰余金・積立金の縮減その他の措置により、財政健全化に総額 20 兆円程度の寄与をすることが目標とされた。

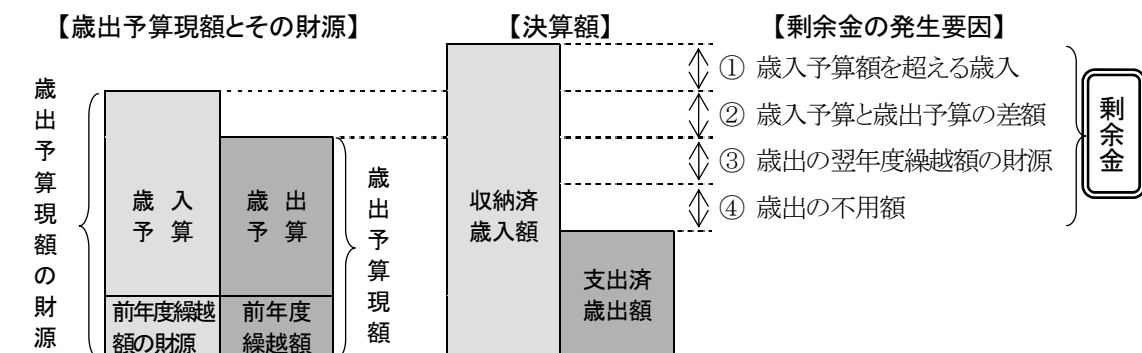
この目標に対し、5 年間で特別会計の剰余金 11 兆 362 億円、積立金 35 兆 4,175 億円、計 46 兆 4,538 億円が一般会計等に繰り入れられている。

(2) 特別会計における剰余金の状況

剰余金とは、決算上、収納済歳入額から支出済歳出額を差し引いた額であるため、収納済歳入額のうち歳出の財源に充てられなかった分が剰余金となる。

剰余金が発生する主な要因は、①収納済歳入額が歳入予算額を上回った分（歳入予算額を超える歳入）、②歳入予算額が歳出予算額を上回る分のうち収納済となったもの（歳入予算と歳出予算の差額）、③歳出予算額の一部を翌年度に繰り越すために確保された見合いの財源のうち当該特別会計で収納済となった分（歳出の翌年度繰越額の財源）、④歳出予算現額のうち支出せずして不用となった分のうち見合いの財源が収納済となったもの（歳出の不用額）となっている。これを図解すると、図表 3 のとおりである。

図表 3 剰余金の発生イメージ



(出所) 報告書 107 頁より作成

ア 剰余金の発生状況

特別会計全体の剰余金の発生状況をみると、17 年度の 50 兆 9,574 億円から 20 年度の 28 兆 5,413 億円へと減少傾向であったが、21 年度は 29 兆 8,330 億円、22 年度は 41 兆 9,109 億円と大幅に増加している。このうち国債整理基金特別会計の剰余金は、同時期に 16 兆 4,674 億円から 34 兆 9,017 億円の間で推移し、特別会計全体のおおむね 6 割から 7 割を占めている。

なお、地震再保険、外国為替資金、特許の 3 特別会計では、17 年度から 22 年度まで連続して剰余金が 500 億円以上かつ剰余金率（剰余金の収納済歳入額に対する割合）が 30%以上となっており、剰余金が恒常的に発生している。

イ 剰余金の原資と活用方法

特別会計の歳入は、一般会計からの繰入れ、他特別会計（他勘定）からの繰入れ、

公的サービスの対価として徴収される自己財源（保険料収入、手数料収入等）、公債金・借入金、地方公共団体等の負担金収入など多種多様である。しかし、法令等により特定の歳出に充てられるものを除いては、一般的に、どの歳入が歳出の財源に充てられ、どの歳入が剰余金となったかを明確に示すことはできない。

ただし、一般会計から繰り入れられた資金は法令に規定された歳出の財源に充てなければならないため、当該歳出が不用となるなどして剰余金が発生した場合は、剰余金を翌年度以降の一般会計の負担を軽減するように活用する必要がある。

このため、会計検査院は、特別会計の中には受益と負担の関係が明確となっているものがあること、剰余金が将来の歳出の財源として想定されているものがあることなどに留意した上で、剰余金のうち可能な部分については一般会計に繰り入れるなどして、財政資金をより効果的に活用する取組を更に進めていく必要があるとしている。

ウ 発生要因別の剰余金の状況

会計検査院は、21年度の各特別会計の剰余金について、前述の発生要因別に分類し、次のとおり状況を整理している。ここからは、特別会計ごとに、なぜ剰余金が発生するのかを読み取ることができ、その縮減等に向けた議論に資するものと考えられる。

「① 歳入予算額を超える歳入」を要因とする剰余金は、年金特別会計基礎年金勘定で1兆1,755億円、交付税及び譲与税配付金特別会計交付税及び譲与税配付金勘定で1,513億円など、計1兆8,538億円（剰余金がマイナスとなった年金特別会計国民年金勘定（▲2,250億円）、同厚生年金勘定（▲7,733億円）を除く。）発生している。

「② 歳入予算と歳出予算の差額」を要因とする剰余金は、国債整理基金特別会計で8兆1,263億円、外国為替資金特別会計で1兆4,626億円、財政投融资特別会計財政融資資金勘定で9,715億円など、計11兆1,789億円発生している。

「③ 歳出の翌年度繰越額の財源」を要因とする剰余金は、国債整理基金特別会計で12兆5,261億円、社会資本整備事業特別会計道路整備勘定で6,737億円、同治水勘定で2,951億円など、計13兆6,924億円発生している。

「④ 歳出の不用額」を要因とする剰余金は、外国為替資金特別会計で1兆4,598億円、年金特別会計基礎年金勘定で7,254億円、財政投融资特別会計財政融資資金勘定で5,101億円、交付税及び譲与税配付金特別会計交付税及び譲与税配付金勘定で4,160億円など、計4兆1,062億円発生している。

エ 一般会計からの繰入れを財源とする特別会計における剰余金の状況

一般会計からの繰入れを歳入とする特別会計（22年度では14特別会計32勘定）においては、その繰入額の財源として建設国債や特例国債が発行されていることを踏まえると、可能な限り一般会計からの繰入れを抑制して、剰余金を縮減するよう取り組む必要がある。特に、「④ 歳出の不用額」を要因とする剰余金については、不用見込額を一般会計からの繰入額に反映すれば、特別会計における剰余金の発生を抑制したり、一般会計の歳出を削減したりすることが可能となる。

この点、会計検査院は、一般会計から6特別会計9勘定への繰入れについて、22年

10月に、このような処置を執るなどにより、適切かつ効率的なものとするよう意見表示等を行ったり、21年度決算検査報告において特定検査対象に関する検査状況を掲記したりしている¹¹。

22年度において、一般会計からの繰入れを歳入とする14特別会計32勘定について、一般会計からの繰入れの抑制状況をみると、全体で、不用見込額8,361億円を繰入額に反映させ、同額の剰余金を縮減させている。しかし、食料安定供給特別会計農業経営安定勘定では、会計検査院の指摘に沿った方策の検討には至っていないため、22年度でも剰余金が多額となっている。

一方で、エネルギー対策特別会計は、前述のとおり、予算の定めるところにより一般会計から繰入れを行うことと特会法に規定されているため、不用見込額を反映できない仕組みとなっていることから、効率化を図るためには法令等の改正が必要となる。

オ 剰余金の決算処理と活用状況

21年度の特別会計全体の剰余金29兆8,330億円に係る決算処理は、翌年度(22年度)歳入への繰入れが26兆4,797億円(88.7%)、一般会計への繰入れが2兆6,593億円(8.9%)、積立金等への積立てが6,305億円(2.1%)となっている。このうち、翌年度歳入に繰り入れられた剰余金は、翌年度の歳入で前年度剰余金受入等として受け入れられた上で、当該特別会計の歳出予算の財源等として活用される。

翌年度歳入に繰り入れた21年度の剰余金の活用状況をみると、〔A〕翌年度中にほぼ全額を活用しているものは8特別会計20勘定であり、〔B〕剰余金の一部を翌々年度(23年度)に予算計上することで、同年度の一般会計からの繰入れを抑制させるなど、翌々年度に活用しているものが8特別会計16勘定、〔C〕剰余金のうち翌年度中に活用する分を特定できないものが4特別会計5勘定となっている。

このような状況を受けて、会計検査院が、翌年度歳入に繰り入れられた剰余金がどの年度に活用されているか分析している。その結果、21年度の剰余金のうち、22年度に活用されるものは24兆6,438億円であり、残り1兆8,359億円は23年度以降に活用されると試算された(図表4参照)。会計検査院は、財政資金の効率的な活用を促進するため、翌々年度に活用される剰余金を翌年度の一般会計からの繰入額に反映させるなどして、可能な限り翌年度に活用するための方策を検討する必要があるとしている。

図表4 翌年度歳入に繰り入れられた21年度の剰余金の活用状況(会計検査院試算)

(単位:百万円)

	翌年度(22年度)の歳入に繰入れ	翌年度(22年度)において活用される分	翌年度繰越額等の財源	予算計上分のうちの活用分	予算未計上分のうちの活用分	翌々年度(23年度)以降に活用される分
A	21,185,954	21,185,954	12,892,946	8,293,008	0	0
B	4,601,173	3,259,864	1,152,335	2,078,391	29,137	1,341,309
C	692,640	198,043				494,597
計	26,479,768	24,643,862	剰余金が翌々年度まで活用されない。			1,835,906

(出所) 報告書122頁より作成

(3) 特別会計における積立金等の状況

特別会計には、特会法等に基づき、事業費への充当、決算上の不足の補足等を目的として積立金等が設置されており、17年度から22年度までの間で34資金ある。これらの積立金等の主な財源は、剰余金、一般会計からの繰入金等である。22年度末における32資金（上記の34資金から、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、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を除いたもの。）の残高の合計は172兆3,291億円と多額に上っている。

積立金の運用状況等は、予算参照書や決算参照書に添付される積立金明細表によって、財政融資資金への預託状況等が公表されている。しかし、周辺地域整備資金（エネルギー対策特別会計電源開発促進勘定）、雇用安定資金（労働保険特別会計雇用勘定）、特別保健福祉事業資金（年金特別会計業務勘定）については、このような情報が記載された明細表は添付されていない。また、上記32資金における積立金等の保有すべき規模や水準等は、6資金については必要な金額や上限額が具体的に明細表等で示されているが、それ以外の積立金等では具体的に示されていない。

このような状況を踏まえて、会計検査院は、特別会計の積立金等の有効活用を図る上での財政統制が機能しにくいことから、積立金等の適正な規模や水準等を具体的に示すことを検討する必要があるとしている。

(4) 国有財産の売却状況等

特別会計に所属する普通財産の管理・処分は、各特別会計を所管する各省各庁の長が行うこととされており、不用となった旧施設等の売却に取り組んでいる。このような土地の売却実績は、18年度から22年度までの間に3,708億円（土地面積1,410万㎡、台帳価格1,869億円）となっているが、19年度をピークに減少傾向にある。また、入札を実施しても落札に至らない割合は、22年度では8割を超えている。

このような状況を受けて、会計検査院は、売却できない土地等については、財務省への処分等事務の委任を積極的に活用したり、管理処分方式の多様化へ向けて検討したりする必要があるとしている。

このほか、行政財産（土地）の使用状況実態監査によると、一部の土地が未利用のまま用途廃止等されていなかったり、非効率な利用のまま財産の集約化による余剰部分の有効活用が図られていなかったりなどしていた。また、各省各庁所管普通財産実態調査によると、一部の土地では売却等の処分が行われていなかった。

このような状況を受けて、会計検査院は、未利用となっているものの用途廃止等を遅滞なく行うとともに、非効率な利用等となっているものの集約化を進め、余剰部分の有効活用を図るなどの必要があるとしている。

5. 国の財政状況の透明化の実施状況

(1) 国会提出書類、財務書類、各府省のホームページ等

国の財務等に関する情報は、国会審議のために内閣から国会に提出される予算・決算に

関する書類、発生主義等の企業会計の考え方や手法を活用した財務書類、各府省のホームページ等により提供されてきた。そして、近年、公表する事項を増やしたり、予算・決算と政策評価が対応する形で情報を公表したりすることなどにより、国の財政状況の透明性の向上が図られてきている。

(2) 特別会計における情報の開示の状況

特別会計の財政状況については、特会法の施行に伴って、企業会計の慣行を参考とした特別会計財務書類を作成し、会計検査を経て国会へ提出することや、各特別会計の財務に関する情報をインターネット等により開示することとされたため、従前に増して詳細な情報が開示されるようになってきている。

その上で、会計検査院は、特別会計における情報の開示に関し、図表5に掲げるような状況については、財政状況の透明性という観点から、更なる充実を図るよう検討する必要があるとしている。

図表5 特別会計に係る情報の開示が十分に行われていない状況

- ・多くの積立金等で、その保有すべき規模や水準等が具体的に示されていない。また、年金特別会計基礎年金勘定の積立金運用収入の累積額が定期的に公表されていない。
- ・繰入未収金等に関し、一般会計が特会法等に基づき5特別会計8勘定に対し将来的に繰入れの義務等を負っている状況について情報が開示されていない。
- ・一般会計からの繰入れに関し、一般会計繰入率が定期的に情報提供されていない。また、農業共済再保険特別会計における一般会計からの過大な繰入額の累計額等の状況について情報が開示されていない。
- ・一般会計と特別会計が同一法人に出資等している場合に集計した情報が示されていない。
- ・一般会計と特別会計間、特別会計間、特別会計と積立金等の間の資金の受払いなど、国の内部の資金の動きについて全体が分かるものは示されていない。

(出所) 報告書 160 頁以下より作成

6. 新たな特別会計改革に向けて

(1) 今回の検査要請の意義

今回の検査要請は、平成18年10月の検査結果のフォローアップとして位置付けられる。この5年間における特別会計の状況変化を整理することにより、これまでの特別会計改革の成果を確認し、今後の議論の参考にしようとするものである。

会計検査院は、今回の検査結果に対する所見として、各特別会計の今後の事務・事業の実施に当たり、その所管府省が、検査結果を踏まえ、本稿において紹介してきた内容等に留意し¹²、現在取り組んでいる特別会計の改革を着実に実施するとともに、更なる見直しを進め、改革をより実効のあるものにしていくことが重要であると取りまとめている。

会計検査院によって示された所見を踏まえ、今後、各特別会計を所管する府省において、その運営や情報開示等の改善に向けた取組が行われることを期待したい。その上で、現在、政府において新たな特別会計改革を行う動きがあるため、これについて付言したい。

（２）新たな特別会計改革の方向性

24年1月、政府は、「特別会計改革の基本方針」を閣議決定し、新たな特別会計の改革に着手することを決めた。改革の内容は、22年10月に行政刷新会議によって実施された「事業仕分け第3弾（前半）」の評価結果等を踏まえ、財務省と各府省の間で検討・調整が行われた結果である。今回の改革の趣旨は、区分経理の必要性が失われた特別会計や勘定を速やかに廃止することや、特別会計が必要な場合でも税収等を一般会計に計上することを基本的な考え方とし、これらを通じて財政のチェック機能を強化するとともに、財政の透明性の向上を図ることとされている。そして、無駄の排除、対象事業の柔軟な見直し、剰余金の一般会計への繰入れ、積立金の規模・水準の明確化、透明性の向上という5つの方針に基づいて改革を実施するとしている。

これらの改革の方向性は賛同できるものであり、その着実な実施が望まれる。しかし、改革の基本方針策定に至るまでの検討状況は、これを決定した行政刷新会議の議論からは明らかでない。一方で、行政刷新会議の民間議員からも、「仕分けの結果が必ずしも明快ではない。廃止ばかりではなくて、例えばガバナンス強化であるとか、内容の見直しとか、予算の圧縮とか、数字は10%から25%とか、ややあいまい」であり、「それだけに今後のフォローアップをしっかりと続けてやっていくことが大事だ」との指摘も見られている¹³。

このため、今後の国会審議においては、政府として、改革後の国の会計の全体像について青写真を示すとともに、仕分けの評価結果をどのように反映したのか明らかにするなどして、国会と内閣の間で特別会計所管府省を適切に監督していく視座を共有することが、新たな改革を成功に導くためにも必要であると考えられる。

（３）今回の検査結果からの示唆

このような経緯からは、新たな特別会計改革が、これまでに実施されてきた改革を検証した上で検討されたものとなっているのか定かでない。そこで、改革の実施に当たって、今回の検査結果から示唆される点について、以下、若干の私見を記すこととする。

まず、特別会計の本来の目的が、国の会計経理の一部を明確化して、管理しやすくするためであることからしても、改革による統廃合の結果、会計区分が大括りとなることで、かえって予算が見えにくくなる側面があることは否めない。この点、会計検査院が、先の改革を通じ特別会計から一般会計や法人等へ事業を移行した場合に、移行後の業務がより効率的に実施されているか留意する必要があるとしていることは参考になろう。すなわち、会計区分等を変更した後、予算効率化の状況等を把握するため、事務・事業の経年変化を確認できるよう、情報開示の在り方を検討する必要があると考えられる。

次いで、特定財源等を一般会計経由で必要額を特別会計に繰り入れる仕組みとした場合、今回の検査結果によると、改革後も多額の剰余金が生じている様子が見受けられる。ここからは、資金繰入れの仕組みを変更しても、これまで以上に財務当局等による予算査定を厳格にするなどしなければ、事態の抜本的な改善は望めないことが分かる。

また、各特別会計で恒常的に発生する剰余金について、会計検査院が求めるところは、例えば、不用額や剰余金の見込額を踏まえて、当年度又は翌年度における一般会計からの

繰入額を抑制する取組などのように、根源から剰余金そのものの抑制を図るものである。これらは、予算執行の実績について、決算後のみならず年度途中で財政処理に的確に反映させる作業であり、実際に特別会計の業務に携わる職員の意識変革を伴うものとなろう。この点、現場の職員が剰余金縮減を達成したときに、それに連動して翌年度予算が一律に削減されるようであれば、剰余金を抑制しようというインセンティブは働かない。後年度の予算要求等の場面で不利にならないようにするなど、実際の制度運用に照らして必要な仕組みを併せて整えなければ、改革の目的は現場に徹底されず、予算を使い切ろうとすることで、かえって不要不急の支出が増加してしまうおそれもある。

特別会計の透明性の向上については、これまでも情報開示の充実が図られてきている。その上で、会計検査院が更なる改善を求めているのは、財務情報の開示において特別会計ごとに対応が区々であったり、会計区分を超えた横断的な情報の把握が困難であったり、会計間のやり取りを容易に捕捉できなかつたりする点などであり、改善されれば、情報を活用する受け手にとって利便性向上につながるものが多い。国民の代表として十分な監視を行い、「複雑で分かりにくい」とされる特別会計をコントロールするために、どのような情報をいつどのように開示すべきか、国会として注文を付けることも必要であろう。

最後に、検査結果からも垣間見えるが、特別会計改革は、会計業務の見直しや、定員の合理化など、行政の現場に対しては、一定程度の負担を強いるものとならざるを得ない。この点、今回の特別会計改革の実施に当たっては、「東日本大震災からの復興及び日本再生という新たな課題への対応という視点」も踏まえるとされている。被災地の復興、被災者の生活支援に向けた活動が、現下の最優先課題であることに鑑みたとき、改革の取組が、復興事業の速やかな実施の妨げにならないよう配慮する必要があるだろう。

¹ 「行政改革の重要方針」（平成 17 年 12 月 24 日閣議決定）

² 第 162 回国会参議院決算委員会会議録第 12 号 25 頁（平 17.6.7）

³ 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』（平成 18 年 10 月）

⁴ 第 177 回国会参議院決算委員会会議録第 1 号 17 頁（平 23.2.14）

⁵ 便宜、勘定区分のない特別会計についても 1 勘定として換算している。

⁶ 一般会計及び全ての特別会計の歳出決算額の合計から、一般会計と各特別会計間、各特別会計相互間、同一特別会計内の各勘定間における資金の受入れや繰入れのような重複を控除したもの。

⁷ 決算における特別会計別の歳出純計額については、公表されている資料がないため、会計検査院が、予算参考書類を作成するに当たり各府省が財務省に提出している決算純計額報告書等により整理したものである。

⁸ 本文では、紙幅の都合により、平成 17 年度と 22 年度の支出済歳出額のみを紹介している。実際の支出済歳出額は、いずれの用途別分類においても年度によって増減が見られる。詳細については、報告書 27 頁以下を参照されたい。

⁹ 国営土地改良事業を経理していた国営土地改良事業特別会計は平成 19 年度末で廃止され、食料安定供給特別会計に経過勘定が設置されている。減少額は、廃止前の特別会計と移管後の経過勘定の計数を比較している。

¹⁰ 会計検査院『平成 19 年度決算検査報告』（平成 20 年 11 月）517 頁参照。

¹¹ 会計検査院『平成 21 年度決算検査報告』（平成 22 年 11 月）347、444、719、989 頁参照。

¹² 会計検査院が示した留意点についての詳細は、報告書 185 頁以下を参照されたい。

¹³ 内閣府行政刷新会議（第 13 回）議事録 5 頁（平 22.11.9）