

特別会計の更なる改革に向けて

— 特別会計に関する法律の一部を改正する法律案 —

よしだ ひろみつ
財政金融委員会調査室 吉田 博光

1. はじめに

我が国の会計について、財政法（昭和 22 年法律第 34 号）は「国の会計を分つて一般会計及び特別会計とする」（第 13 条第 1 項）と定めるとともに、「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」（同条第 2 項）と規定している。そして、各特別会計の設置は「特別会計に関する法律」（平成 19 年法律第 23 号）（以下「特別会計法」という。）に基づいてなされている。

特別会計については、以前から、予算全体の仕組みを複雑で分かりにくくし、財政の一覧性が阻害されるのではないかと、国民による監視が不十分となって無駄な支出が行われやすいのではないかと、固有の財源により不要不急の事業が行われているのではないかと、多額の剰余金等が存在し財政資金の効率的な活用が図られていないのではないかと、といった指摘がなされてきた¹。こうした中、平成 15 年 2 月 25 日の衆議院財務金融委員会では、塩川財務大臣（当時）が「母屋ではおかゆ食って、辛抱しようとかけち節約しておるのに、離れ座敷で子供がすき焼き食っておる」として²、特別会計改革の必要性に言及したところである。

その後の特別会計改革の実施に当たっては、平成 17 年 12 月 24 日に「行政改革の重要方針」が閣議決定され、次いで、「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」（平成 18 年法律第 47 号）（以下「行政改革推進法」という。）と特別会計法が制定されたことにより、実行に移されることとなった。

さらに、平成 21 年の政権交代後に始まった行政刷新会議の事業仕分けでは、特別会計で行われている事業や特別会計制度の在り方について検討が加えられ、特別会計の統廃合や事業の見直しといった評価結果が示された。この事業仕分けを契機として改革に向けた取組が進められ、平成 24 年 1 月 24 日には、今般の特別会計改革の全体像を盛り込んだ「特別会計改革の基本方針」が閣議決定された。また、同年 2 月 17 日に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」においても、消費税率引上げまでに、国民の納得と信頼を得るため、政治改革・行政改革を期すとして、独立行政法人改革、公益法人改革などと並んで特別会計改革の取組を進めるとされたところである。

本稿で取り上げる「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）は、以上の経緯を踏まえ、平成 24 年 3 月 9 日に閣議決定の上、国会に提出された。以下、一連の特別会計改革について整理した上で、本法律案の概要を紹介するとともに³、今後の課題に言及することとしたい。

2. 特別会計改革の背景

(1) 特別会計法制定に向けた特別会計改革の流れ

平成 15 年 2 月 25 日の塩川財務大臣（当時）の発言の後、同年 3 月 18 日には、財政制度等審議会に特別会計小委員会が設置され、特別会計の事業の見直し、特別会計の歳出の効率化・合理化等について検討が加えられることとなった。同審議会の報告書として取りまとめられた「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）では、特別会計の廃止・統合や剰余金・積立金等の点検といった基本的考え方が示されるとともに、公共事業関係特別会計の統合を含めた在り方を検討するといった各特別会計の見直しの方向性が示された。

また、経済財政諮問会議の議論及び取りまとめを踏まえて閣議決定された行政改革の重要方針では、特別会計見直しの方向性を明記した法案を策定することとされ、同方針の内容を規定する行政改革推進法の策定へとつながっていった。平成 18 年 5 月 26 日に成立した行政改革推進法では、特別会計の統廃合、経理の明確化のほか、平成 18 年度から平成 22 年度までの間に、特別会計の資産及び負債並びに剰余金及び積立金の縮減その他の措置により、財政の健全化に総額 20 兆円程度の寄与をするという目標が掲げられた。そして、特別会計改革の内容を実行に移すための特別会計法が制定されるに至った。

(2) 特別会計数と特別会計歳出純計額

特別会計数は、昭和 39 年の新潟地震を契機として地震再保険特別会計が設置されたこと等により、昭和 41 年度に 45 となるまで増加傾向にあったが、その後は減少傾向に転じ、特別会計改革開始時の平成 18 年度には 31 となっていた。

特別会計法の制定により、まず、平成 19 年度に厚生保険特別会計と国民年金特別会計の統合等が行われ、平成 20 年度には道路整備特別会計等 5 特別会計の統合等が実施された。その後も統廃合が進められ、平成 23 年度の特別会計数は 17 まで減少した（図表 1）。ただし、統合前の各特別会計の事業を実施するための勘定が創設されるなど、形式的な特別会計数の減少という指摘もなされている。

次に、特別会計の歳出の規模を見てみると、会計・勘定間の重複等を除いた歳出純計額（当初予算ベース）は、平成 18 年度の 225 兆円から平成 19 年度には 175 兆円に急減し、平成 24 年度も 191 兆円にとどまっている⁴。平成 19 年度における急減は、国債整理基金特別会計で 37 兆円、財政融資資金特別会計（現在の財政投融资特別会計）で 9 兆円減少したことが主因となっている（図表 2）。

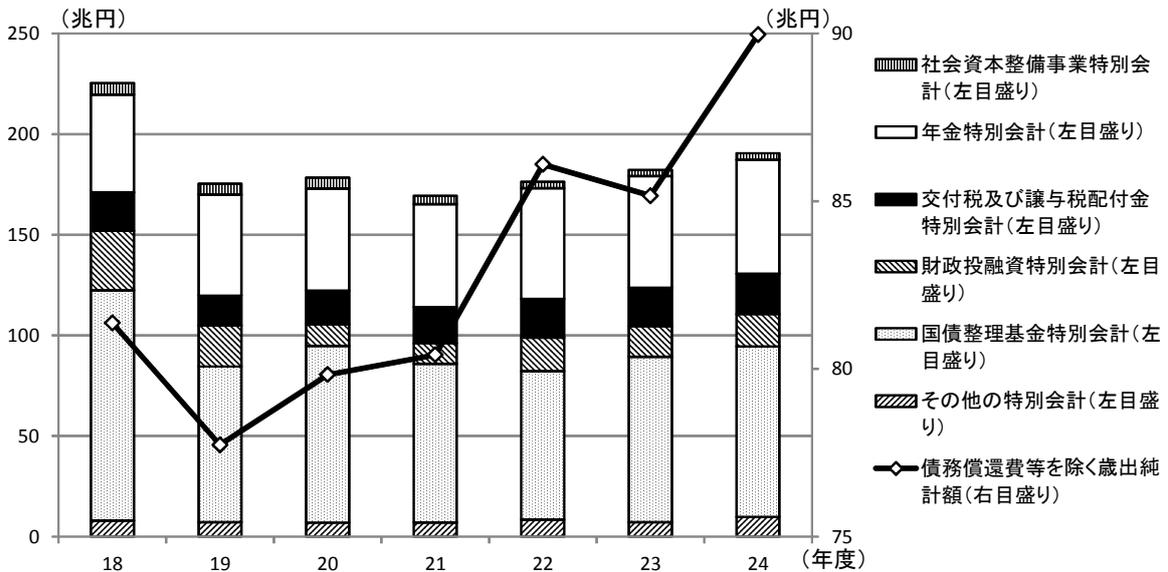
そこで、その具体的要因を見ていくと、国債整理基金特別会計の債務償還費・利払費と財政融資資金特別会計の財政融資資金への繰入額が大幅に減少しており、特別会計改革の効果とは言い難い側面がある。債務償還費・利払費等を除いた歳出純計額の推移を見ると、平成 18 年度の 81 兆円から平成 24 年度には 90 兆円まで増加しており⁵、特別会計改革の成果として歳出の効率化が図られたと評価することは難しい実態が浮かび上がった。

図表 1 平成 18 年度以降の特別会計の統廃合

| 平成18年度における特別会計 | 19年度 | 20年度 | 21年度 | 22年度 | 23年度 | 24年度 | 平成18年度における特別会計 | 19年度 | 20年度 | 21年度 | 22年度 | 23年度 | 24年度 | |
|----------------|------|----------|------|------|------|------|--------------------|------|---------|------|-------|------|------|----|
| 道路整備 | → | | | | | | 食糧管理 | → | | | | | | |
| 治水 | → | | | | | | 食料安定供給 | → | | | | | | |
| 港湾整備 | → | 社会資本整備事業 | | | | | 農業経営基盤強化措置 | → | | | | | | |
| 空港整備 | → | | | | | | 自動車損害賠償保障事業 | → | 自動車安全 | | | | | |
| 都市開発資金融通 | → | | | | | | 自動車検査登録 | → | | | | | | |
| 厚生保険 | | | | | | | 特許 | → | | | | | | |
| 国民年金 | 年金 | → | | | | | 国立高度専門医療センター登記 | → | | | 独法化 | | | |
| 船員保険 | | | | | | | 特定国有財産整備 | → | | | 一般会計化 | | | |
| 労働保険 | | | 労働保険 | → | | | 電源開発促進対策 | → | | | 一般会計化 | | | |
| 農業共済再保険 | | | | | | | 石油及びエネルギー需給構造高度化対策 | → | エネルギー対策 | | | | | |
| 漁船再保険及び漁業共済再保険 | | | | | | | 産業投資 | → | 財政投融资 | | | | | |
| 地震再保険 | | | | | | | 財政融資資金 | → | | | | | | |
| 森林保険 | | | | | | | 国債整理基金 | → | | | | | | |
| 貿易再保険 | | | | | | | 外国為替資金 | → | | | | | | |
| 国有林野事業 | | | | | | | 交付税及び譲与税配付金 | → | | | | | | |
| 国営土地改良事業 | → | 一般会計化 | | | | | 特別会計数 | 31 | 28 | 21 | 21 | 18 | 17 | 18 |

(注) 平成 24 年度の特別会計数 18 には、東日本大震災復興特別会計を含む。
 (出所) 財務省資料より作成

図表 2 特別会計別歳出純計額等の推移



(注 1) 歳出純計額は、歳出総額から会計間の重複等を除いたものである。
 (注 2) 債務償還費等を除く歳出純計額は、歳出純計額から債務償還費・利払費及び財政融資資金への繰入額を除いたものである。
 (注 3) 各特別会計の歳出純計額は、各年度の歳出予算額で整理しているが、各特別会計の区分については、平成 24 年度の特別会計の枠組みで整理している。
 (出所) 財務省資料より作成

(3) 剰余金・積立金の活用

特別会計法では、それまで各特別会計の設置法において規定していた剰余金の処理について共通のルールを設け、各特別会計の積立金として積み立てる金額及び資金に組み入れる金額を控除してなお残余があるときは、これを当該特別会計の翌年度の歳入に繰り入れることを原則としつつ、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旨、規定している（第 8 条）。

行政改革推進法で定められた財政健全化への寄与の状況について見てみると、特別会計法第8条の規定による剰余金の活用を始め、特別会計法に基づいて、平成18年度から平成22年度までの間に合計約30兆円の剰余金や積立金が財政健全化への寄与のために活用されている。さらに、各年度の特例法による措置を加えると、その額は約46兆円と巨額に上り、目標とされた20兆円程度を大きく上回る結果となっている。

ところが、その実態は、財政投融资特別会計と外国為替資金特別会計からの繰入れが特別会計法に基づく繰入れの大半を占めている⁶。また、特例法による措置についても一般会計の税外収入を確保するために財政投融资特別会計から繰り入れられたものが大部分を占めており、特定の特別会計を中心に金額が積み上げられたものと言えよう。

(4) 事業仕分け第3弾に始まる新たな特別会計改革

ア 事業仕分け第3弾の実施

平成21年の政権交代後に始まった行政刷新会議の事業仕分け(第1弾、第2弾)では、国や独立行政法人等の事業や組織の在り方について検討が加えられ、その評価結果に基づいて、歳出の削減や税外収入の確保が行われた。政府はこれらの取組を推進するため、事業仕分け第3弾を実施することとし、平成22年10月に全特別会計を対象とした事業仕分けを行った。

イ 評価結果の概要

特別会計で実施されている事業については、仕分けの対象となった48事業のうち廃止・予算要求の見送りが10事業、事業内容の見直しが27事業、予算要求の圧縮が34事業との評価結果となった⁷。具体的には、「スーパー無駄遣い」と断ぜられたスーパー堤防事業やジョブカード制度普及促進事業などが廃止となったほか、年金記録照合事業や道路・港湾整備事業などについて予算圧縮の判定がなされた。

各特別会計の制度については、社会資本整備事業特別会計の廃止(空港整備勘定については早急に民営化等を進めることとするが、当面は暫定的に区分経理。その他は一般会計化)や交付税及び譲与税配付金特別会計の交通安全対策特別交付金勘定の廃止(一般会計に統合)の評価がなされたほか、食料安定供給特別会計、農業共済再保険特別会計、漁船再保険及び漁業共済保険特別会計の3特別会計については、新たな特別会計に再編するとともに、可能な限り勘定を統合するものとされた。また、外国為替資金特別会計では、積立金を中期的に債務(政府短期証券)の償還に充て、資産・負債を両サイドで減らすとされたほか、外貨運用益を政府短期証券の発行によって円に換えることで負債が積み上がる構造の解消を図り、剰余金は一定のルールに基づいて一般会計に繰り入れる方式にすることとされた。このほか、国債整理基金特別会計は事務費を一般会計に移管して純粋な整理区分特別会計とするよう検討するものとされた。

ウ 法律案提出までの取組

平成23年1月20日の行政刷新会議では、事業仕分けの評価結果を踏まえた特別会計改革の作業について、平成24年の通常国会に関連法案の提出ができるよう検討を進めることとされ、財務省を中心に、平成23年の春を目途に論点の整理を行った上で、具

体的な方針を平成 23 年の半ばをめどにまとめることとされた。ところが、平成 23 年 3 月 11 日に東日本大震災が発生すると、財務省やその他各省庁における作業は一時停止され、震災への対応状況を見ながら、作業再開のタイミングについて改めて検討することとなった。

その後、特別会計改革に向けた作業が再開されると、平成 23 年 7 月 21 日の行政刷新会議には、財務省から「事業仕分けを踏まえた特別会計改革の検討課題の整理」が提出された。平成 24 年 1 月 24 日には特別会計改革の基本方針が閣議決定され、今般の改革の全体像が示された。その具体的内容は、基本的考え方として、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、速やかに特別会計やその勘定を廃止し、一般会計に統合する、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、という 2 点が示されるとともに、徹底した無駄の排除や可能な限りの剰余金の一般会計への繰入れ、透明性向上等の 5 つの方針が示されたほか、特別会計ごとに具体的な改革の工程表が明記された。

3. 法律案の概要

本法律案は、平成 22 年 10 月の行政刷新会議における事業仕分けの評価結果等を踏まえ、全ての特別会計を対象として一般会計と区分して経理する必要性並びに事務及び事業の経理の在り方について抜本的に見直し、特別会計及びその勘定について、廃止・統合等の措置を講ずるものである。本法律案等によって実施される改革により、特別会計数は 17 から 11 に減少し、勘定数は 51 から 26 に減少することとなる⁸（図表 3）。なお、本法律案の施行期日は平成 25 年 4 月 1 日とされ、平成 25 年度の予算から適用するとされている。

（1）基本理念規定の創設

まず、本法律案では、特別会計法の本則の第一章総則に基本理念規定を創設している。これは、特別会計改革の基本方針で示された 2 つの基本的考え方と 5 つの方針を盛り込んだものとされており、特別会計の設置、管理及び経理について、①区分経理の必要性を不断に見直し、必要性がない場合は一般会計へ統合、②租税収入は一般会計に計上し、国全体の財政状況の総覧性を向上、③経済社会情勢の変化に対応して効果的・効率的に事務・事業を実施、④必要以上の資産を保有しないよう、剰余金を適切に処理、⑤財務に関する情報を広く国民に公開、の 5 項目を定めることとしている。

（2）特別会計・勘定の廃止

ア 社会資本整備事業特別会計の廃止

社会資本整備事業特別会計には、治水勘定、道路整備勘定、港湾勘定、空港整備勘定及び業務勘定の 5 勘定が設けられており、治水事業、道路整備事業、港湾整備事業、空港整備事業のほか、都市開発資金の貸付け等を包括して経理している。本特別会計では、各勘定で経理されている事業に必要な財源を一般会計から受け入れるとともに、直轄事

図表3 本法律案による特別会計改革前後の特別会計の姿

| 平成24年度特別会計予算の会計・勘定 | 法改正を伴う主な見直し内容 | 特別会計改革後の会計・勘定 |
|---|--|---|
| 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(53.7) 交通安全対策特別交付金勘定(当分の間設置)(0.1) | 勘定の廃止 | 交付税及び譲与税配付金特別会計 |
| 地震再保険特別会計(0.1) | | 地震再保険特別会計 |
| 国債整理基金特別会計(197.6) | 事務費移管等 | 国債整理基金特別会計 |
| 財政投融资特別会計 財政融資資金勘定(34.8) 投資勘定(0.6) 特定国有財産整備勘定(経過勘定)(0.0) | | 財政投融资特別会計 財政融資資金勘定 投資勘定 |
| 外国為替資金特別会計(1.6) | 積立金制度の見直し | 外国為替資金特別会計 |
| エネルギー対策特別会計 エネルギー需給勘定(2.1) 電源開発促進勘定(0.3) 原子力損害賠償支援勘定(5.0) | 電促税の活用等(事業法で措置) | エネルギー対策特別会計 エネルギー需給勘定 電源開発促進勘定 原子力損害賠償支援勘定 |
| 労働保険特別会計 労災勘定(1.1) 雇用勘定(2.8) 徴収勘定(2.9) | | 労働保険特別会計 労災勘定 雇用勘定 徴収勘定 |
| 年金特別会計 基礎年金勘定(23.4) 国民年金勘定(5.4) 厚生年金勘定(40.3) 福祉年金勘定(0.0) 健康勘定(9.4) 子どものための金銭の給付勘定(1.5) 業務勘定(0.4) | 国民年金勘定に統合 | 年金特別会計 基礎年金勘定 国民年金勘定 厚生年金勘定 健康勘定 子どものための手当勘定 業務勘定 |
| 食料安定供給特別会計 農業経営基盤強化勘定(0.0) 農業経営安定勘定(0.3) 米管理勘定(0.5) 麦管理勘定(0.5) 調整勘定(1.1) 業務勘定(0.0) 国営土地改良事業勘定(経過勘定)(0.1) | 一般会計化(勘定の廃止) 食糧管理勘定として統合 統合 | 食料安定供給特別会計 農業経営安定勘定 食糧管理勘定 業務勘定 |
| 農業共済再保険特別会計 再保険金支払基金勘定(0.0) 農業勘定(0.0) 家畜勘定(0.0) 果樹勘定(0.0) 園芸施設勘定(0.0) 業務勘定(0.0) | 勘定の廃止 農業共済再保険勘定として統合 統合 | 農業共済再保険勘定 |
| 漁船再保険及び漁業共済保険特別会計 漁船普通保険勘定(0.0) 漁船特殊保険勘定(0.0) 漁船乗組員給与保険勘定(当分の間設置)(0.0) 漁業共済保険勘定(0.0) 業務勘定(0.0) | 漁船再保険勘定として統合 統合 | 漁船再保険勘定 漁業共済保険勘定 |
| 森林保険特別会計(0.0) | 特別会計の廃止(事業法で措置) | |
| 国有林野事業特別会計(0.5) | 経過特会として国有林野事業債務管理特別会計を設置(事業法で措置) | |
| 貿易再保険特別会計(0.2) | 特別会計の廃止(事業法で措置) | |
| 特許特別会計(0.1) | | 特許特別会計 |
| 社会資本整備事業特別会計 治水勘定(0.8) 道路整備勘定(2.0) 港湾勘定(0.3) 空港整備勘定(0.3) 業務勘定(0.3) | 特別会計の廃止 一般会計化(勘定の廃止) 一般会計化(勘定の廃止) 一般会計化(勘定の廃止) 経過勘定として自動車安全特別会計で経理 一般会計化(勘定の廃止) | |
| 自動車安全特別会計 保障勘定(0.0) 自動車事故対策勘定(当分の間設置)(0.0) 自動車検査登録勘定(0.0) | 勘定の廃止(事業法で措置) | 自動車安全特別会計 保障勘定 |
| 東日本大震災復興特別会計(時限措置)(3.8) | | |

(注1) 「平成24年度特別会計予算の会計・勘定」の数字は平成24年度歳出予算額であり、単位は兆円。
(注2) 「特別会計改革後の会計・勘定」は、今後に予定されている法改正を含めて、特別会計法本則で規定されることとなる会計・勘定を記載したものであり、経過措置として設置されるもの等を除いている。
(出所) 財務省資料より作成

業に係る地方公共団体からの負担金や空港使用料等が歳入に計上され、各事業に係る費用が歳出に計上されている。なお、人件費、事務費等は業務勘定で一括して経理されており、その財源は各勘定から業務勘定に繰り入れられている。

本法律案では、社会資本整備事業特別会計を廃止することとし、空港整備勘定を除く4勘定を一般会計に統合するとしている。また、羽田空港の沖合展開事業及び再拡張事業のために財政投融资から借入れを行っている空港整備勘定は、長期債務の償還が完了するまでの間の経過措置として自動車安全特別会計で経理するとされている。

イ 交付税及び譲与税配付金特別会計の交通安全対策特別交付金勘定の廃止

交付税及び譲与税配付金特別会計の交通安全対策特別交付金勘定は、交通安全対策特別交付金とその原資である反則金収入に関する経理を一般会計と区分して行うことを目的として設置されているものである。交通安全対策特別交付金とは、地方公共団体が単独で行う道路交通安全施設整備の経費に充てるための財源として交付するものであり、信号機、道路標識、横断歩道橋等の設置及び管理に関する費用に充てられている。

本法律案では、同勘定を廃止し、交通反則金収入を一般会計で受け入れることとしているが、交通反則金の地方財源としての性格を維持するため、交通反則金収入に相当する額を一般会計から交付税及び譲与税配付金特別会計に繰り入れ、引き続き同特別会計から交通安全対策特別交付金を支出するとされている。

(3) 統合する特別会計・勘定

ア 食料安定供給特別会計等3特別会計の統合

本法律案では、食料安定供給特別会計、農業共済再保険特別会計、漁船再保険及び漁業共済保険特別会計の3特別会計を再編し、食料安定供給特別会計に統合することとしている。再編されることとなる特別会計のうち、まず、食料安定供給特別会計は、国民への食料の安定供給を図るため、①農業経営基盤強化事業（国有農地の管理・処分等）、②農業経営安定事業（平成23年産からは畑作物の所得補償交付金の交付等）、③食糧の需給及び価格の安定のための事業（備蓄米・外国産麦の売買等）、④国営土地改良事業の工事等、に関する経理を明確にするために設置されたものである。次に、農業共済再保険特別会計は、国が農家の掛金を原資とする再保険料を農業共済団体等から受け入れ、大きな災害の発生時に農業共済団体等に再保険金を支払うための会計である。さらに、漁船再保険及び漁業共済保険特別会計は、漁船損害等補償法に基づく普通保険等に関する再保険事業、漁業災害補償法に基づく各漁業共済に関する保険事業について経理を明確にするために設置されたものである。

本法律案では、これら3特別会計の統合のほか、それぞれの業務勘定を統合するとともに、食料安定供給特別会計の米管理勘定、麦管理勘定、調整勘定を食糧管理勘定に統合する等の勘定の統合等を実施することとしている。これらの見直しにより、これまで3特別会計の合計で17設けられていた勘定数（経過勘定を除く）が6勘定に再編されることとなる。

イ 年金特別会計の国民年金勘定と福祉年金勘定の統合

年金特別会計福祉年金勘定は、国庫負担金等を財源として、福祉年金事業及び特別障害給付金事業の収支を経理する勘定である。このうち、福祉年金事業は、国民年金制度発足時に既に高齢であった者に対する年金の保障として老齢福祉年金を支給するものであり、特別障害給付金事業は、国民年金の任意加入期間に加入しなかったことにより障害基礎年金等を受給していない障害者に対して特別障害給付金の支給を行うものである。本法律案では、これらの事業を実施する福祉年金勘定と国民年金勘定を統合することとしている。

(4) 抜本的に見直される外国為替資金特別会計の積立金制度等

ア 積立金の廃止

外国為替資金特別会計は、政府が行う外国為替等の売買等（為替相場の急激な変動の際の為替介入など）を円滑にするために外国為替資金を置き⁹、その運営に関する経理を明確にすることを目的として設置されたものである。政府短期証券で借り入れた円を原資に外貨を取得して運用しており、この金利差から生じた剰余金については、収支赤字に備えて積立金として積み立てられており、積立金の規模は20.7兆円（平成24年度末予定額）となっている。また、剰余金の一般会計への繰入れも行われており、これまでの累計額は33.4兆円となっている。

本法律案では、剰余金を外国為替資金に直接組み入れて政府短期証券の償還に充て得ることとし、現行の積立金（財投預託金）を廃止するほか、積立金で補足するものとしてきた収支不足については、政府短期証券の発行や一般会計からの繰入れ等で対応することとしている。

イ 運用効率向上のための措置

外国為替資金特別会計が保有する外貨資産については、運用目的として、我が国通貨の安定を実現するために必要な外国為替等の売買等に備え、十分な流動性を確保することが掲げられ、これに鑑み、①外国為替資金特別会計保有外貨資産は安全性及び流動性に最大限留意した運用を行うこととし、この制約の範囲内で可能な限り収益性を追求する、②金融・為替市場へかく乱的な影響を及ぼさぬよう最大限配慮しつつ運用を行い、必要に応じ関係する通貨・金融当局と密接な連絡を取る、との基本原則が示されている。そして、運用対象として、流動性・償還確実性が高い国債、政府機関債、国際機関債及び資産担保債券等の債券や、外国中央銀行、信用力が高く流動性供給能力の高い内外金融機関への預金等を列挙してきたところである¹⁰。

本法律案では、金融市場の進展等を踏まえた運用効率の向上のため、証券会社への債券貸出しや通貨スワップ取引等を行うための規定を整備することとしている。

(5) 国債整理基金特別会計事務取扱費の一般会計への移管等

国債整理基金特別会計は、国全体の債務の整理状況を明らかにすることを目的とし、一般会計や特別会計からの繰入資金等を財源として、公債、借入金等の償還及び利子等の支

払を行う経理を他の会計と区分するために設置された特別会計である。そして、業務の実施に伴い必要となる事務取扱費の財源についても各会計から繰り入れられているところであるが、本法律案では、これを一般会計に移管することとしている。

また、本特別会計では、国債の満期償還が集中した場合の影響の緩和や各年度の国債市中発行額の大幅な変動の抑制、金融情勢などに応じた借換債の弾力的な発行を行う目的で、翌年度の国債償還のための借換債の発行（前倒し発行）が行われており、これが剰余金発生大きな理由となってきた。本法律案では、前倒債の発行収入金を歳入外として国債整理基金に一時編入し、編入年度の翌年度において歳入に組み入れるための規定を整備し、発行年度の剰余金として処理しない仕組みを取り入れることとしている。

4. 今後の課題

(1) 基本理念に基づいた見直しの実施

本法律案によって創設される基本理念の内容は、これまで特別会計の問題点として国会等で指摘されてきた事柄であり、基本理念どおりの運営を行うことができれば、特別会計改革の大きな成果となろう。他方、基本理念の内容を実施する具体的方策が法律案に明記されているものではなく、基本理念に掲げられた姿をどのように実現していくのかという課題が残されている。

(2) 特別会計・勘定の統廃合の効果

今般の改革によって特別会計の在り方が見直され、特別会計・勘定の統廃合が実施される結果、特別会計数、勘定数が大幅に減少することとなる。これまでの改革では、2.

(2) で指摘したとおり、特別会計数、勘定数の減少が必ずしも歳出の効率化に結びついてこなかった。

政府は、今般の改革によってどの程度の歳出削減が可能なのかという特別会計改革の効果について、具体的な見通しを示していない。社会保障・税一体改革大綱では、政府自らが身を切る改革を実施することを消費税率引上げの前提に位置付け、具体的項目の一つとして特別会計改革を掲げた趣旨に鑑みれば、今般の特別会計改革が特別会計数、勘定数の数合わせに終わることのないよう、歳出の効率化という観点を重視した改革を行うべきだったのではなかろうか。

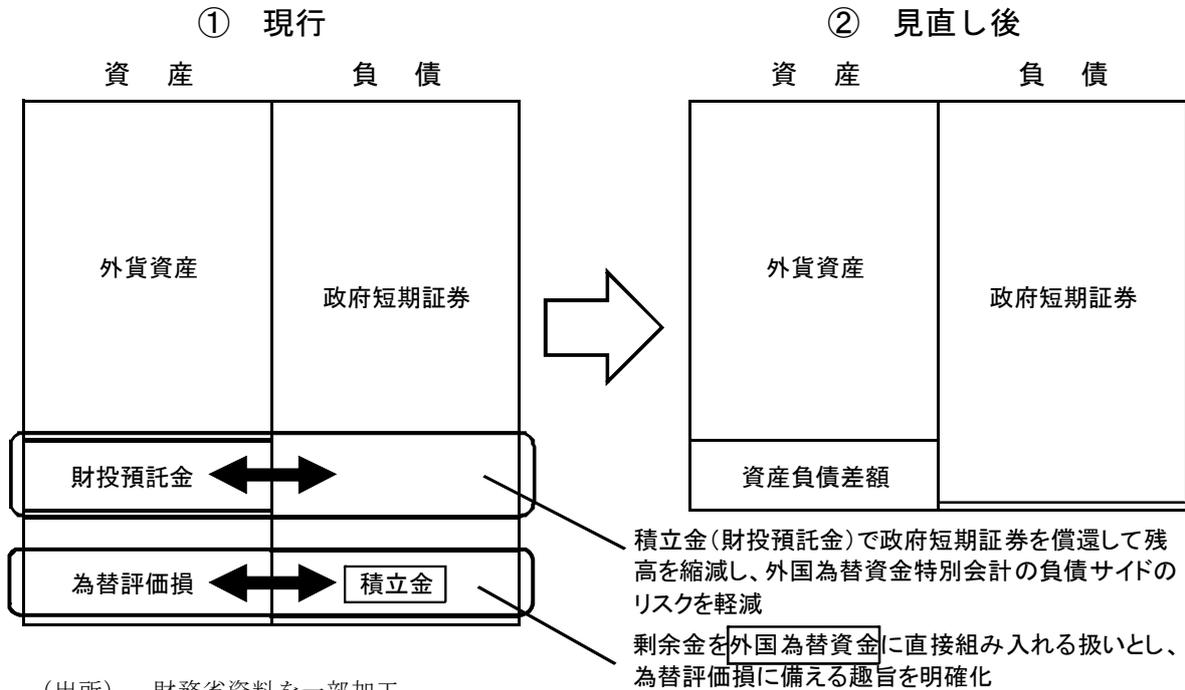
(3) 適切な情報開示の必要性

ア 外国為替資金特別会計における積立金の廃止

政府はこれまで、為替評価損の存在から外国為替資金特別会計の積立金の必要性を論じてきたところであり、今般廃止される積立金についてもその役割は外国為替資金に引き継ぐものである（図表4）。これまで積立金と為替評価損の関係が貸借対照表によって明確化されてきた現状に鑑みれば、本法律案によって外国為替資金に積立金の役割が移行した後も、外国為替資金と為替評価損との対応関係が分かるように適切な情報開示

を行う必要があるのではないか。

図表4 外国為替資金特別会計の貸借対照表（イメージ）



イ 国債整理基金特別会計における前倒債発行収入金の歳入外計上

これまで前倒債の発行収入金は当該年度の歳入に計上されてきたことから、多額の剰余金が発生する要因となり、いわゆる特別会計埋蔵金と誤解されることもあった。本法律案による制度の見直しによって、このような剰余金の発生を防ぐことができ、一会計年度の歳入と歳出の対応関係が明確になるが、前倒債の発行年度について歳入外計上することにより、当該年度の資金の流れの実態が見えにくくなってしまうおそれがある。制度改正の意義をいかしつつ、資金の流れの実態を明らかにするためには、歳入・歳出外を含めたキャッシュフローの実態を明らかにするための情報を開示する必要があると考えられ、今後の政府の取組が注目される。

ウ 社会資本整備事業特別会計の廃止

本法律案によって一般会計に統合される勘定のうち、治水勘定、道路整備勘定及び港湾勘定は、歳入に占める一般会計からの受入れの割合が6割から7割程度を占めており、一般財源が各事業の資金に充てられている。他方、治水勘定や道路整備勘定の歳入には地方公共団体工事費負担金収入が計上され、港湾勘定では港湾管理者工事費負担金収入や受益者工事費負担金収入が計上されるなど、使途の決まった収入も計上されている。このため、各勘定を一般会計に統合してしまうと、これらの対応関係が分かりにくくなってしまっておそれがある。今後とも特定の収入を特定の費用の財源に充てるのであれば、政府は、費用と財源の対応関係を明らかにする資料を作成の上、公表すべきではなかる

うか。

(4) 空港整備勘定の経過措置の妥当性

本法律案では、空港整備勘定を自動車安全特別会計に置くこととされたが、空港整備勘定の債務管理をなぜ自動車安全特別会計で行うのかという点について明快な説明がなされているとは言い難い。社会資本整備事業特別会計の廃止に伴い、経過的に空港整備勘定の債務管理を行うに当たって、事業目的に直接関係のない自動車安全特別会計で管理するものとなっているが、そうであるなら、例えば、国債整理基金特別会計に経過勘定を設けて債務管理を行うことも選択肢ではなかろうか。

5. おわりに

我が国の債務残高は本年末に対GDP比で219.1%になると見込まれており、先進国中で最悪の状況にある。政府は社会保障・税の一体改革を進め、社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成を目指している。ところが、内閣府の試算では、消費税率を10%に引き上げたとしても、2020年度までに基礎的財政収支を黒字化するという財政健全化目標の達成には遠く及ばない姿が描かれている。

このような財政状況を踏まえれば、歳出の効率化に向けた不断の努力が求められるところであり、特別会計改革の重要性は非常に高いと言えよう。政府には、今後とも特別会計の見直しを継続的に行い、健全な財政運営の実現を目指す真摯な姿勢が求められているのではなかろうか。

【参考文献】

河野一之『新版予算制度（第2版）』（学陽書房 平成13年）
財務省主計局『平成23年版特別会計ガイドブック』（平成23年）

-
- 1 『平成23年版特別会計ガイドブック』（平成23年 財務省主計局）22頁より抜粋。
 - 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）
 - 3 今般の特別会計改革は、本法律案に加え、各事業法の改正によって実施されるものがある。
 - 4 平成24年度に新たに設置された東日本大震災復興特別会計を除くと188兆円となる。
 - 5 東日本大震災復興特別会計を除くと、平成24年度の債務償還費等を除く歳出純計額は87兆円となる。
 - 6 現行の特別会計の名称で記述している。
 - 7 仕分けの対象となった48事業のうち23事業の評価結果は、「事業内容の見直し」と「予算要求の圧縮」の両方を含む。
 - 8 時限措置として設置されている東日本大震災復興特別会計を除く。
 - 9 外国為替資金に属する「外貨資金の受払いは外為会計の歳入歳出外のものとして」（「日本銀行における外国為替市場介入事務の概要」（日本銀行金融市場局為替課）より抜粋）取り扱われる。
 - 10 「外国為替資金特別会計が保有する外貨資産に関する運用について」（平成17年4月4日 財務省）より抜粋。