

[各論V] 遅々とした特別会計・財政 投融资計画・特殊法人等改革

関口 浩

法政大学社会学部助教授

● 特別会計改革への道

2005（平成17）年度の政府予算案では、一般会計の歳入歳出総額が前年度当初予算比で719億円増の82兆1,829億円で、特別会計の歳出総額は前年度当初予算比で24兆5,522億円増の411兆9,319億円とされた。総額で見ると、特別予算は一般会計の5倍の規模となっている。因みに、2004年度予算では一般会計の歳出総額82.1兆円に対して特別会計が387.4兆円で、特別会計は一般会計の4.7倍であり、さらに2003年度予算では一般会計歳出総額が81.8兆円に対して特別会計歳出総額が369.3兆円で、特別会計は一般会計の4.5倍であった。つまり近年、特別会計の規模は総額で見ると一般会計のほぼ5倍に達しており、その規模から考えると国民生活において特別会計の動向は一般会計以上に重要であるといえる。

にもかかわらず、これまで財務省原案（旧・大蔵原案）、政府予算案に対する国民の関心や報道は一般会計のみに集中する嫌いがあった。その理由の一つは、一般会計から特別会計への繰り入れ等により両会計の重複が50%近くに上っているものの、その経理操作には複雑なものが多いことなどにより、特別会計に対する国民の理解をきわめて難解なものとしてきたためとされている。また、こうした操作を通じて国民の注目度の高い一

般会計から特別会計へのいわゆる「隠れ借金」が生み出されたり、概算要求枠のない特別会計へ「特会飛ばし」がなされてきた。

このような会計間での重複があることを踏まえると、会計制度から政府の活動を把握する場合一般会計と特別会計を単に合算するのは実質的には誤りといえる。2005年度政府予算案が公表された時点ではまだその重複を加味した数値の資料が見当たらないが、すでに資料のある2004年度予算で重複部分を差し引いたいわゆる純計でみると、一般会計歳出純計が33.2兆円、特別会計歳出純計が199.2兆円で特別会計は一般会計の6倍に、2003年度予算では一般会計歳出純計が35.1兆円、特別会計歳出純計が207.4兆円で特別会計は一般会計の5.9倍に達しており、総額でみた場合よりもいづれも高く、不況克服と財政再建が叫ばれる中で特別予算のあり方に注目する必要がより明確になってくるのである。

● 特別会計見直し2年目と体裁のみ とされる緊縮財政

このような特別会計のあり方を根本的に改革すべく、昨年度の予算編成にあたり、これまでになく踏み込んだ提言をしたのが、2003（平成15）年11月26日の財政制度等審議会による「特別会計の見直しについて—基本的な考え方と具体的方

策一」であった。そこでは特別会計の見直しについて、①事務事業の見直し、②事業評価の活用による事業の重点化、③事務費等のあり方の見直し、④歳入構造の見直し、⑤財務の健全性、⑥説明責任（アカウントビリティ）の強化といった基本的考え方と53の具体的見直し方策が示された。今年度予算の編成にあたっては、同審議会から2004年11月19日に「特別会計の見直しについて一フォローアップ」が出され、昨年 の提言の実施状況の確認と全31特別会計の約3分の1に当たる特別会計をモデルケースとして見直しについての追加指摘がなされた。これら2年にわたる提言に基づき、2005年度政府予算案では、特定国有財産整備特別会計で処分対象資産の早期処分により借入金の繰上償還を実施するなどして借入金残高を対前年度比556億円縮減している。また労働保険特別会計で雇用保険三事業の事業見直し・運営効率化を図り、対前年度比301億円縮減合理化するなどの努力をしているといった点は、これまでの惰性的な予算編成を考えると一定の評価をしてよからう。

けれども2005年度政府予算案でみると、国債の元利償還等を管理する国債整理基金特別会計では国債償還額の増加等により対前年度比で22兆608億円歳出が増加している。また厚生保険特別会計では、年金勘定の歳出で保険給付費が8,000億円弱増えるなどして対前年度比で5兆円増加したり、児童手当勘定で児童手当交付金が対前年度比で244億円歳出が増加している。国債累増の後始末や少子高齢化に伴う社会保障の充実という時代の要請は、前述の特別会計の見直しに盛り込まれた提言の推進をあざ笑うかのごとく、他方で空しく歳出を増加させている。それだからこそ、地道な見直しがよりいっそう必要になっているといえ、特別会計の見直しは今後も引き続きより強力に推進する必要がある。

また三位一体という「飛び道具」により一般会計からの地方交付税は8,000億円削減できて2年

連続の大幅削減としているが、昨年度の大幅削減により地方の反発はかなり強く、今回も単に大幅削減することは地方の反発という不発弾を抱えるようなものであった。結果としては昨年度予算とほぼ同額の16兆9,000億円を維持できたが、これは交付税及び譲与税配付金特別会計で前年度の年度内自然増収による1兆300億円原資の増加分が繰り越されたことによる。2005年度のこの特別会計の借入金 は1兆5,900億円で対前年度比で1,855億円減少しているが、前年度繰越金が今回のように比較的高額でなければ、借入金を増額するか、不発弾を爆発させるかの選択を迫られることとなったはずである。今回の予算編成でも依然として一般歳出の削減にのみ主眼が置かれたとみられるが、財政制度等審議会でもまだ直接的に指摘していない交付税及び譲与税配付金特別会計の見直しが俎上に載せられてくるのは必須であり、三位一体の改革と特別会計での借入れをいかに折り合いをつけるかについて、根本的な検討を重ね、決断をしなければならないときが来ていると思われるのである。

● 財投機関の財政投融资への繰上償還

2005（平成17）年度財政投融资計画は17兆1,518億円であり、対前年度比で3兆3,376億円、16.3%減である。財政投融资改革は、特殊法人等が行う財投事業について民業を補完するという立場にたち、従来の郵便貯金や年金等を大蔵省資金運用部に預託された資金を財投機関である特殊法人等に運用する仕組みから、特殊法人等が自ら財投機関債を発行し市場で必要な資金を自主調達する仕組みに基本的には転換するというものであり、2001年度から本格的に始められた。そして財投機関債で賄えない必要な資金需要に限って、財政融資資金特別会計が発行する国債である財投債の発行などにより賄うこととされている。このような経緯から財政投融资計画額は2001年度以

表1 2005年度財政投融资計画の概要

(単位：億円/%)

区分	平成17年度 計画	平成16年度 計画	伸 率	2007年度 計画	(参考) 貸付規模・事業規模			
					2005年度	2004年度	伸 率	2003年度
1.住宅関連機関	11,050	12,803	△ 12.3	30,115	47,086	57,387	△ 18.0	68,489
うち独立行政法人都市再生機構 住宅金融公庫	10,300 750	11,147 1,456	△ 7.6 △ 48.5	9,168 20,947	6,689 40,397	8,249 49,138	△ 18.9 △ 17.8	8,996 59,493
2.中小企業関連機関	39,172	40,258	△ 2.7	43,610	71,484	74,305	△ 3.0	74,305
うち国民生活金融公庫 中小企業金融公庫	24,900 14,172	27,500 12,658	△ 9.5 12.0	30,500 13,010	36,184 18,300	36,905 19,000	△ 4.4 △ 3.7	36,805 19,000
3.その他の公庫・銀行	22,368	22,644	△ 1.2	24,538	35,985	36,585	△ 1.6	37,195
うち国際協力銀行 日本政策投資銀行	10,976 8,480	10,746 8,750	△ 2.1 △ 3.1	11,908 9,050	18,200 11,680	18,400 11,780	△ 1.1 △ 0.9	18,800 11,780
4.その他の独立行政法人等	40,028	42,389	△ 5.6	43,642	36,828	42,904	△ 14.2	46,587
うち日本道路公団 首都高速道路公団 阪神高速道路公団 独立行政法人福祉医療機構 独立行政法人日本学生支援機構	21,420 2,977 2,649 3,994 3,371	22,130 4,478 2,625 3,989 3,067	△ 3.2 △ 33.5 △ 2.9 0.1 9.9	22,130 4,690 3,704 3,844 2,276	11,259 1,930 883 7,047 4,879	13,275 2,453 1,158 7,097 4,316	△ 15.2 △ 21.3 △ 23.7 △ 0.7 13.0	14,423 2,506 1,419 6,489 3,405
小 計	112,618	117,894	△ 4.5	141,905	191,383	211,181	△ 9.4	226,576
5.地方	58,900	87,000	△ 32.3	92,210	155,368	174,843	△ 11.1	184,185
うち地方公共団体 (うち地方債計画上の政府資金) 公営企業金融公庫	47,200 47,200 11,700	73,200 [56,000] 13,800	△ 35.5 △ 15.7] △ 16.2	76,900 15,310	155,366 (15,330)	174,843 (16,140)	△ 11.1 (△ 5.0)	18,185 (17,800)
合 計	171,518	204,894	△ 16.3	234,115	346,749	386,024	△ 10.2	411,421

出所：財務省「平成17年度財政投融资計画の概要」等から作成。

降、徐々に縮減し、対前年度比で2001年度に15.0%減、02年度に17.7%減、2003年度に12.6%減、04年度に16.9%減と推移している。近年のピーク時は1996年度で40.5兆円に達していたが、05年度財投計画ではその半分に割り込み、1979年度の16.8兆円以来の低水準になったとされる。

05年度財政投融资計画には2001年12月19日に閣議決定された「特殊法人等合理化計画」等の指

摘を反映した事業の見直しが盛り込まれている。特に財投残高が大きい住宅金融公庫や都市再生機構(独立行政法人)がその対象であり、住宅金融公庫については近年、民間金融機関が収益機会を求めて住宅融資に参入してきていることもあり、民間の住宅融資の証券化を間接的に支援する方法が時代にふさわしいとして、2005年度以降、災害対応を除いて直接融資向けの財政投融资の活用を終了することとされた。そのため、表1にみら

表2 2005年度における財投機関債の発行予定

(単位：億円)

機関名	金額	金額
	16年度	17年度
住宅金融公庫	15,000	27,600
公営企業金融公庫	4,000	4,000
国民生活金融公庫	2,400	2,400
中小企業金融公庫	2,400	2,400
沖縄振興開発金融公庫	200	300
農林漁業金融公庫	230	230
日本政策投資銀行	2,400	2,400
国際協力銀行	2,400	2,600
独立行政法人都市再生機構	1,340 ^(注1)	2,400
独立行政法人水資源機構	150	150
独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構	650	860
独立行政法人環境再生保全機構	70	50
独立行政法人福祉医療機構	600	1,190
独立行政法人国立病院機構	—	30
日本私立学校振興・共済事業団	70	70
独立行政法人国立大学財務・経営センター	—	50
独立行政法人日本学生支援機構	760	1,100
独立行政法人緑資源機構	65	65
日本道路公団	5,300	4,800 ^(注2)
首都高速道路公団	700	500 ^(注2)
阪神高速道路公団	450	500 ^(注2)
本州四国連絡橋公団	100	400 ^(注2)
独立行政法人中小基盤整備機構	160	—
商工組合中央金庫	3,804	4,135
成田国際空港株式会社	797	563
関西国際空港株式会社	—	13
合計	4兆4,046億円	5兆8,806億円
[機関数]	[23]	[25]

注：1. 独立行政法人都市再生機構の16年度の金額は、旧都市基盤整備公団分（300億円）を含む。

2. 日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団及び本州四国連絡公団の17年度のコレは、当該道路公団の業務の一部を承継する独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構分（2,349億円）を含む。

出所：財務省「平成17年度における財投機関債の発行予定」。

れるように、計画額で対前年度比48.5%減、事業規模で17.8%減となった。また都市再生機構については、その業務が本来は民間中心に進めることが望ましいばかりでなく、債務超過にはならないもののニュータウン整備事業資産に7,300億円に上る欠損金が計上されたりしており、ニュータウン整備事業等からの早期撤退と同事業への財政投融資の活用を終了することとされた。そのため計画額で対前年度比7.6%減、事業規模で18.9%減

となった。

このように2005年度財投計画では、住宅金融公庫、都市再生機構、そして年金資金運用基金（旧・年金福祉事業団）で一部事業撤退があることに伴い、最大限の自助努力を行うことを前提としてこれらの財投機関が財政融資資金特別会計から借りていた資金の繰上償還が認められた。従来は繰上償還に際しては、償還時に金利の逸失利益分を補償金として求めてきたが、「補償金なし」

繰上償還が導入された住宅金融公庫は1兆円、都市再生機構が7,000億円、年金資金運用資金が3,000億円で、繰上償還額は3機関総額で15兆円ほどであり、2005年度は4兆6,000億円が償還されることとなる。

このような動きがある中で、2001年度の財政投融资改革後初めて、表2のとおり、一定規模の財投機関の25機関全てで財投機関債を発行することとなった。発行総額は対前年度比1.5兆円増の5兆8,806億円になると予定されている。

財投改革はようやく緒についた感がある。しかし内容的な改革はこれからであり、注意深くその動向を見極める必要があると考える。

● 大規模な改革のない特殊法人等

特殊法人のあり方については過年度は道路公団の問題もあり比較的注目を浴びたが、今回の財政支出を見る限りでは、昨年度ほどの変化はないとみてよい。すなわち、2005（平成17）年度一般会計及び特別会計からの特殊法人等向け財政支出は1兆1,506億円であり、対前年度比で2,617億円、18.5%減となっている。しかし前述の年金資金運用基金の財投への返済資金としての繰上償還のために、年金特別会計から4兆4,436億円拠出するために、それを含めると5兆5,942億円となり、対前年度比4兆1,819億円、296.1%増となる。石油公団の解散、石油天然ガス・金属鉱物資源機構（独立行政法人）への事業の一部移管を覗いてもあまり変わりはない。

2005年度政府予算案が出された時点での資料

は係数整理中で概算決定額とされているが、特殊法人・認可法人・独立行政法人等に対する財政支出は該当法人の総額でみた場合、4兆382億円であり、対前年度で644億円減額されたのみである。2004年11月24日に特殊法人党改革推進本部参与会議から「平成17年度特殊法人等予算削減方策ヒアリングに関する参与会議の指摘事項」が出され、特殊法人等の予算の削減・効率化に各府省の意思表示は希薄であるとし、ヒアリング対象法人に対して指摘をしているものの、財政制度等審議会が出した報告などに比べるとややトーンが低い感じがする。特殊法人をいかに改革していくかについてこれまで出されている方向性を踏まえて、特殊法人等の問題点とその存在意義を全体として、そして個別の特殊法人毎にもう深く考究する必要があると考えられる。その手続きを経ないと予算への反映は難しいといわざるを得ない。

● 特別会計・財政投融资・特殊法人等と予算

これまでみてきたように、特別会計、財政投融资、特殊法人等の改革に共通していえることはそれぞれの制度の創設時の意義が現在も存続しているのか否かを、既得権益抜きに考えなければならない。特別会計、財政投融资、特殊法人等は、一般会計と分離する今日的な意義がなくてはならない。2005年度予算はその芽が出掛かっているとみえる。今後の動向に注目したい。

（せきぐち ひろし）