

## [各論V] 特別会計と財政投融资の 立ち位置をどうするか

兼村 高文

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授

### 2011年度の特別会計

これまで政府は、特別会計の予算案について一般会計予算案と同時に発表してきたが、2011年度に関しては発表されなかった。民主党政権にとっては今回が初の本格的な予算編成であったのになぜであろうか。政治主導の政権がこれではまた信頼を失うことになりかねない。したがって特別会計の予算については現段階では論じられないので、おおよその見通しなどで2011年度特別会計を分析してみたい。

周知のように、特別会計も行政改革の推進で2007年度に「特別会計に関する法律」が施行されて、2006年度時点で31あった特別会計は2011年度までに17とすることが決められた。同法には、特別会計の剰余金の処理や借入金規定など一般会計と異なる取り扱いを整理し、各特別会計に共通するルールを総則に定め、企業会計を参考にして資産・負債等の開示の法定化など特別会計に関する情報開示を進める規定も整備された。そして2010年に改正された同法第2条では、17の特別会計の設置を明記してある。

2011年度の特別会計はしたがって17である。そのうち事業特別会計に分類されるのは、年金、労働保険、地震保険、農業共済再保険、漁船再保険及び農業共済保険、森林保険、貿易再保険、国有林野事業、社会資本整備事業、食料安定供給、自動車安全、特

許の12会計であり、資金運用特別会計は、財政投融资と外国為替資金の2会計、その他の特別会計は、交付税及び譲与税配布金、国債整理基金、エネルギー対策の3会計である。2010年度は18であったが、登記が一般会計化されたので17となっている。

2011年度特別会予算を予測すると、個々の特別会計は歳入歳出とも抑えられるであろうが、国債整理基金特会は債務償還費がかなり増え、総計では膨らむことが見込まれる。国債整理基金特会は積立金3兆円程度を取崩し、買入れ消却することが決められている。また特会のいわゆる埋蔵金は、2010年度は歳出から一般会計へ繰り入れられたのが5兆3000億円（財政投融资特会から4兆7000億円、外国為替資金特会から3000億円）であり、剰余金からの繰り入れが2兆8000億円（外国為替資金特会）であった。2011年度の埋蔵金活用については、一般会計歳入予算で明記されているのは、財政投融资特会の1兆1000億円、外国為替資金特会の2兆9000億円である。外国為替資金特会の剰余金は2013年度まで全額を一般会計へ繰り入れることが決められているが、2011年度分の剰余金も特例的に繰り入れている。昨年度の税外収入に大きく寄与した特別会計の埋蔵金は、2011年度は若干枯渇気味である。

### 特別会計の台所事情は実際はどうか

皮肉なもので2年前に自民党が埋蔵金を年金に

表 1 財政投融资計画の推移

(兆円)

年 度	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
財投計画	39.3	37.5	32.5	26.8	23.4	20.5	17.2	15.0	14.2	13.9	15.9	18.4	14.9

改革開始→

あてる法案を出したとき、民主党は強硬に反対していた。予算のムダを削る“事業仕分け”なら“埋蔵金探し”より国民には聞こえは良かった。しかしさすがに埋蔵金も仕分けられないとみたのかどうか、昨年10月菅首相は特別会計で返済の目途の立たない累積債務がどのくらいあるのか調査を指示した。今度は“埋蔵借金”の掘り起こしである。確かに2008年度決算では、全特会の累積債務は279兆円が計上されている。

では特別会計の台所事情はどうであろうか。埋蔵金伝説は、中川秀直元自民党幹事長が2007年末に特別会計に積み立てられた運用益を“埋蔵金”として活用すべきとして広まった（埋蔵金に関しては小池拓自「「霞が関埋蔵金」問題と財政投融资特別会計」『調査と情報』、No.634参照）。以来、埋蔵金探しが政治家のみならず学者も巻き込んで議論されたのであるが、見方は二分された。埋蔵金を積立金の取り崩しとみて一過性として否定する見解と、剰余金からの繰入とみて継続性があると肯定する見解であった。

それまで特別会計の積立金や剰余金は予算編成ではほとんど論究されなかつただけに、税収が細る中では有望な財源として注目を集めたのであるが、学者をも二分した埋蔵金活用論は特別会計にもメスが入られて終息してきた。問題は“埋蔵金”という言葉に象徴されるように、隠されている、というイメージがあることである。特別会計はすでに資産負債等は公開されているので実際には隠されているわけではないが、一般には理解できないところもある。予算編成でも一般会計が中心であり、特別会計の全体の姿は見えにくい。予算全体の連結やより一層の可視化が

必要であろう。特別会計をガラス張りにして台所事情をしっかりと見極めて、全政府で財源問題を考えるべきである。

### 特別会計の立ち位置をどうするか

わが国は多くの特別会計があるといわる。確かに過去には戦前では最大60、戦後でも45もの特別会計があった。各国で会計の括り方が異なるので単純には比較できないが、これほど多い国は類をみない。歳出規模も一般会計をはるかに凌ぐ巨額に上る。いまでも会計間の繰入・繰出による重複を除いた純計は、140兆円ほどの規模がある。予算は本来、予算原則にもあるように、単一主義が要求される。多くの予算を設けることは、全体の事業が見え難くなり、財政の透明性も低下する。それゆえ塩川元財務大臣が揶揄したように、「母屋でおかゆをすすり、離れてすき焼きを食べる」と言われるようになる。

特別会計の設置に関しては、財政法第13条第2項で「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ものとする」と規定しており、法的には制限されてない。地方自治体でも地方自治法第209条第2項の規定で条例で決めればいくらかでも設置が可能である。

ではどうすべきか。特別会計の問題は、“離れ”におかれ見え難いということである。離れの様子は確かに分かりにくい。それゆえここにも「可視化」の問題が指摘できる。合法的に特別会計の設置がで

表2 2011年度財政投融资計画

(単位:兆円)

		10年度 当初	11年度 計画
財政投融资計画		18.4	14.9 (▲18.8%)
分野別	企業等金融支援 (日本政策金融公庫 等)	8.2	4.9 (▲40.0%)
	地方	5.1	4.4 (▲12.7%)
	うち地方公共団体	<4.3>	<3.7> <▲14.0%>
	海外投融资等支援 (JBIC 等)	1.5	2.0 (+38.1%)
	教育・福祉・医療 (日本学生支援機構等)	1.0	1.1 (+8.7%)
	その他 (道路、都市再生機構等)	2.5	2.4 (▲6.3%)
原資別	財政融資	13.5	10.9 (▲19.2%)
	産業投資	0.1	0.3 (+199.0%)
	政府保証	4.8	3.7 (▲22.1%)

出所:財務省資料

きるのであれば、予算全体の可視化をすべきであろう。具体的には、一般会計、特別会計、地方財政すべての会計を加えた全政府の財政の姿を示すべきである。英国の財政の表し方は、国、地方、公的企業を合わせた公共部門全体の収支 (PSBR) を示している。全政府の姿を透明にしないから、“隠れ借金”なり“埋蔵金”といった言葉が登場するのである。確かに税金で賄う事業と、料金等の対価で賄う事業は異なるかもしれないが、公共部門としてみれば同じである。公共部門全体が透けて見えるような仕組みを早急につくるべきである。

## 2011年度の財政投融资

2011年度の財政投融资計画は、2010年度比で18.8%減の14兆9059億円で3年ぶりの減少である。財投計画は2001年度から改革が進められ、2008年度は13兆円台まで縮小した。その後、再び2010年度にかけて大きく膨れたのは、金融危機に対

する緊急金融支援対策や地方自治体向けの投融资が拡大したためである。2011年度の14兆9000億円規模は、ほぼ緊急支援前の水準に戻ったかたちである(表1)。

2011年度の財投計画の内容をみると(表2)、引き続き企業の弱含みの資金需要を反映して日本政策金融公庫などの企業向け資金需要が減少した影響で、企業等金融支援は前年度の8兆2000億円から4兆9000億円と40%もの減である。また地方自治体への融資も5兆1000億円から4兆4000億円へ12.7%の減である。その一方で、海外投融资等支援が1兆5000億円から2兆円へ38.1%の増である。

海外投融资事業は、政府の「新成長戦略」等により重点的に事業展開しているものである。新成長戦略による海外投融资支援スキームでは、財政投融资特会の出資保証で国際協力銀行からクリーンエネルギーや鉄道、上下水道等のインフラ分野を中心に海外投融资(2兆円規模)を行うものである。その際、

海外投融資にあわせて民間資金も協力要請する予定である。インフラ分野の海外進出はわが国の技術水準の高さから今後成長が見込める分野であり、政府としても重点的に投資を推進している。また安定確保が喫緊の課題となっているレアアース等天然資源の確保についても、民間事業者の支援が財投計画に盛り込まれている。

## 存在感が失せたか財政投融資

かつて第二の予算と言われ、40兆円台にも達した財投計画は、いまや3分の1の14兆円まで縮小した。規模でみれば確かに存在感は失せたということもできよう。このことは、公共事業費がかつてのやはり3分の1となったこととも呼応している。民主党政権は「コンクリートから人へ」のスローガンも掲げている。公共事業性悪説の政策が展開されているようである。

財投計画は、本来は一般会計では間に合わない公共事業を郵便貯金など有償資金をもとに投融資活動をとおして支援してきたものであり、その目的からするとインフラ整備が下水道など一部を除いてほぼ達成された現状では必要性はそれほどみられない。それゆえ財投改革も行われたわけであるし、郵貯にもメスが入られ民営化が図られた。

しかし財投計画を廃止しろという議論はそれほど聞かれぬ。存在感は失せたもののその存在自体は否定されない。10兆円台の財政計画ではあるが、必要とするところがある。例えば2011年度の財投計画にもみられるように、成長分野や教育、福祉などへの支援である。かつての総花的な投融資の活動は必要ないにしろ、市場補正的な支援活動としての財投計画はまだ存在感があろう。

## 今後の財政投融資の役割は

縮小した財投計画でもその存在を認めるとするならば、その役割はどこに求められるのであろうか。財投

計画はその制度自体は、有償資金で投融資活動を行うものであり今後も変わりはない。したがって、活動によっては民業圧迫となることも依然として予想される。そのことを踏まえつつ、事業展開は行われるべきである。

民間市場に中立的で市場補正的な活動として財投計画を考えるなら、最近の事情からみれば、1つは政府の「新成長戦略」にもあるように海外投融資等支援スキームなどによる支援事業であろう。わが国企業は多くが海外での競争を強いられ、厳しい環境にある。とくに中小企業は生き残りをかけ多大のリスクに直面している。支援スキームは財政投融資特会からの出資保証で国際協力銀行が出資して海外の個別プロジェクトを支援するものであるが、こうした民間のサポートはリスクの多い海外事業を拡大させる効果が期待できる。またインフラ整備の輸出でも、わが国の技術力と経営ノウハウは高く評価されているが海外展開は政府の後押しと保証が欠かせない。さらに資源の獲得競争でも、最近ではBRICsなど新興国に買い負けしている。レアアースの問題は、わが国の産業自体に深刻な問題を投げかけている。新たなスキームによる支援が求められている。

国内の問題では、戦後に整備されたインフラの更新時期が向こう10年の間に迫っている。加えて公共事業費削減で道路や上下水道、学校施設など生活インフラから教育施設まで十分は補修が行われなまま使われてきたため老朽化は激しい。陥没事故も年々増加している。一方、地方自治体の財政は生活保護や高齢者福祉等の福祉サービスに追われ、公共事業に向ける資金は枯渇している。ここに財投計画は必要となるであろう。また学生支援機構や福祉医療機構などを通じた教育、福祉分野の支援も規模こそ大きくないが、投融資活動として必要とされるところである。■

(かねむら たかふみ)