

## 〔特論Ⅱ〕 特別会計と独立行政法人の改革

兼村 高文

明治大学大学院ガバナンス研究科教授

### 安倍政権における特別会計・独立行政法人に係る行政改革の取組み

2012年末に誕生した第2次安倍政権は、行政改革を政府一体となって進めるために、首相を本部長とする行政改革推進本部を2013年1月に設置した。その下で重要事項の審議等を行政改革推進会議で2月から12月まで8回ほど開催した。会議で取り上げられてきた課題は、無駄の撲滅（行政事業レビュー、調達改善）、特別会計の改革および独立行政法人の改革であった。特別会計の改革については、民主党政権の下で2012年1月に閣議決定された「特別会計改革の基本方針」を凍結して取り組むとされた。また独立行政法人の改革では、同じく2012年1月の閣議決定「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」も凍結して見直しを行うとされた。

今次の安倍政権では、民主党政権で中断されていた経済財政諮問会議を復活させて、「経済財政運営と改革の基本方針」を示している。基本方針の中で行政改革等の推進で触れられている特別会計改革については「行政改革推進会議のとりまとめに沿って、国が自ら事業を行う必要性や区分経理の必要性の検証等の方針の下で改革を実現するものとし、平成26年度から順次の改革実施を目指して、必要な法制上の措置を早期に講ずるものとする。」とし、また独立行政法人改革については「行政改革推進会議における中間的整理

を踏まえ、各法人の共通の規律を前提としつつ、各法人の事務・事業の特性を踏まえた制度を構築し、各法人に期待される政策実施機能を高めるべく、平成27年4月からの改革実施を目指して、必要な法制上の措置を早期に講ずるものとする。」と述べられている。

以下では、特別会計と独立行政法人の改革について同会議の議事等を参考にしながらまとめてみたい。

### 1 特別会計の改革

#### 特別会計の推移

わが国の特別会計制度は、1889年の会計法により発足したのであるが、1890年度予算では33の特別会計が設置されていた。その多くは帝国大学と師範学校の高等教育に係るものであったが、1906年にはその数は60に達していた。また戦前の特別会計には、戦費を一般会計とは別にして資金を管理するために設けられた臨時軍事費特別会計があった。日清、日露、第1次、第2次の戦争において、宣戦布告から終戦までを原則として1会計期間としていた。

戦後は1947年に財政法が制定され、特別会計の設置は財政法第13条第2項で規定された。特別会計を設置するメリットについて、①適正な受益と負担が確保できる、②事業ごとの収支が明確となる、③弾力条項や特例的規定により弾力的で効率的な運営が期待できる、などがあげられてい

た。そのため、戦後の高度成長期には、終戦時に25まで整理された特別会計は再び増加し、ピーク時の1966年には45に上っていた。しかし1970年代になると、景気後退によりその数は減少し、1980年代から2000年にかけては40弱で推移した。新設の特別会計は1985年度に登記特別会計が設けられて以来今日まで、2012年度の東日本大震災復興特別会計を除くと設置されていない。

### これまでの改革の取組み

かつて、塩川財務相が2003年の衆院財務金融委員会の答弁で「母屋ではおかゆを食って、辛抱しようとかちけち節約しておるのに、離れ座敷で子供がすき焼きを食っておる」と特別会計のことを揶揄した。たしかに当時の特別会計は、その数は2003年度で32にまで減少していたが、多額の剰余金等が計上されている会計もあった。野党であった民主党の議員からは、特別会計や独立行政法人、公益法人などの剰余金を合わせると100兆円に上ると指摘した。剰余金問題はその後埋蔵金探しの議論に発展した。

そもそも特別会計が大盤振る舞いに見えるのは、単純に合計した総額の大きさから受ける印象によるところもある。特別会計の歳出総額は、1960年代は10兆円に満たなかったものが2000年代には500兆円近くまで膨らみ巨額となった。しかしこの予算の膨らみは、主に国債整理基金、財政融資資金、国民年金によるものであり、またさらに会計間の重複もある。重複分を控除した歳出純計では、総額の半分以下となる。しかし歳出純計でもその内容は、国債償還費、社会保障給付費、財投資金、地方交付税であり、これらは特別会計改革で議論されている本来の議論とは異なる性格の会計であり、これらを除くと歳出額は10兆円前後にしかない。財務省の計算によると、歳出純計額から上記4経費を控除した金額は、2005年度17.2兆円、2010年度9.3兆円、2011年度8.8兆円、2012年度11.6兆円（復興経費除くと8.4兆円）、2013年度12.0兆円（同8.2兆円）である。

さて、改革取組みの本論に戻ると、2003年に特別会計の問題は財政制度等審議会で見直しの方向が議論された。ここでは、特別会計における特定財源の一般財源化への検討、積立金・剰余金の可能な限り一般会計への繰入れ、予算内容の一層の厳格な精査、説明責任の強化などが答申された。そして自民党行政改革推進本部は2005年12月に特別会計整理合理化計画骨子をまとめ、これを受けて政府は「行政改革の重要方針」を閣議決定した。方針をもとに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」が2006年に制定された。また翌2007年には「特別会計に関する法律」が制定され、特別会計の統廃合が始まった。2006年に31あった特別会計は2011年には17となった。

その後誕生した民主党政権においては、2012年1月に「特別会計改革の基本方針」が閣議決定され、それをもとに特別会計に関する法律の改正案が国会に提出された。国会では、社会資本整備事業特別会計の廃止や会計・勘定の統合再編などが議論されたが、衆議院解散により廃案となった。代わった安倍内閣では、「特別会計改革の基本方針」は当面凍結することとし、前述の行政改革推進本部の下で改革を進めている。

### 2014年度の改革

昨年6月に開催された行政改革推進会議では、特別会計について次のような議論が行われた。すなわち、①特別会計の事務・事業で民間や独立行政法人が実施すべきものはないか、②特別会計・勘定はできる限り一般会計化すべきか、あるいは受益と負担の関係の明確化から残して区分経理すべきか、③特別会計の剰余金は一般会計への活用が適切に行われているか、また積立金等はその規模・水準が適正であるか、これら3つの視点から総括・点検が行われた。その結果、特別会計の一層の効率化・透明化を進めるため、「特別会計に関する法律等の一部を改正する法律」（2013年11月15日成立）が制定され、2014年度より以下の特別会計・勘定の廃止・統合等が

表 特別会計改革の工程表

特例会計	仕分け結果 (H22.10)	23年度	24年度	25年度	26年度以降
①交付金及び議与税配付金	・交付税勘定の抜本見直し ・交通安全勘定廃止	適正化・合理化の取組継続	① 法案提出	勘定の廃止	
②地震再保険	廃止の検討	・特会存続 ・総支払限度額等の改定 ・商品性の検討			
③国債整理基金	・規模圧縮 ・事務費を一般会計に移管	繰上償還による規模圧縮 (3兆円)	① 法案提出	事務費移管等	
④財政投融资	・規模圧縮 ・一般会計繰入 ・事業精査	規模圧縮	対象事業の重点化・効率化 資産負債総合管理の一層の高度化		
⑤外国為替資金	・剰余金繰入 ・規模圧縮	繰入ルール公表	① 法案提出	積立金制度の見直し	
⑥エネルギー対策	・規模縮小、剰余金繰入 ・事業精査 (提言型仕分け) 存廃含めあり方を検討		あり方の検討 ② 法案提出 → 電促税の活用		
⑦労働保険	・雇用保険二事業は特会では実施しない ・労災保険の社会復帰促進事業の原則廃止	事業の予算削減	事業の不断の見直しを行い無駄を排除		
⑧年金	新制度の中であり方を検討		① 法案提出	勘定の廃止	
⑨食料安定供給	・経営基盤強化勘定廃止 ・将来的な配合		① 法案提出	勘定の廃止	
⑩農業共済再保険	・統合 ・再保険支払勘定廃止		① 法案提出	統合	
⑪漁船再保険及び漁業共済保険	統合				
⑫森林保険	廃止	国以外の主体への移管の検討	④ 法案提出	特会の廃止 (H26中)	
⑬国有林野事業	・一部廃止 ・負債区分経理		③ 法案提出	特会の廃止	
⑭貿易再保険	廃止して独法移管		④ 法案提出	勘定の廃止 (H27末まで)	
⑮特許	ガバナンス強化	ガバナンス強化			
⑯社会資本整備事業	・廃止 ・空整勘定は当面区分経理		① 法案提出 ① 法案提出	特会の廃止 経過的に自動車安全特会へ	
⑰自動車安全	自動車検査登録勘定を廃止して独法移管		④ 法案提出	勘定の廃止 (H27末まで)	

[注] 本文中①～③の法案に加え、平成25年の通常国会に提出することとされている法案(④)が全て工程表通りに提出され、成立した場合の状態を表したものの(②・③は既に成立)。

[出所]『財務省・特別会計ハンドブック』24年度版 第1編第3章 p.29

実施されることになった(表参照)。すなわち、①社会資本整備特別会計の一般会計化、②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統合、③国債整理基金特別会計の前倒償の発行収入金の翌年度歳入化などを行う。これらの実施により、

2014年度の特別会計の数は前年度の17から14(東日本震災復興特別会計を除く)になり、勘定の数は51から34に減少することになる。

今次の改革は、2006年に制定された行政改革の推進に関する法律から続いた一連の取組みである。特別会計の歳出純計額は2006年度の225

兆円から2013年度は185兆円まで減少した。純計額から上述の4経費を控除した額も2013年度は8.2兆円にまで縮小した(内訳は、事業2.3兆円、社会資本整備2.9兆円、エネルギー対策1.2兆円、食糧安定供給1.0兆円など)。また埋蔵金扱いされてきた剰余金の処理も公表され、透明性を高めて運用されている。行政改革は不断に行われなければならないが、特別会計改革は、これまでの改革を振り返り、その手法や方向性を検証するときでもある。

## 2 独立行政法人の改革

### 独立行政法人の設置経緯

独立行政法人は、中央省庁等改革の一環として、国の企画立案部門と実施部門を分離して実施部門に法人格を与えることで効率的で質の高い行政サービスを実現するために2001年に独立行政法人通則法によって設置された。各法人は主務大臣の政策目的を効率的に実施するための機関と位置づけられ、その目標の範囲内で法人の長に対して裁量権と予算が与えられて弾力的な運用が可能となるというものである。

この仕組みは当初、英国のサッチャー政権で創設されたエージェンシー(Executive Agency)を参考にしたものであった。当時、公共経営(NPM)の考え方をもとに財政のスリム化・効率化をドラスティックに進めていたサッチャー首相は、公共サービスの民間委譲などを強制競争入札制度やPFIなど新たな施策で実施していたが、その1つに実施部門のエージェンシー化があった。

なお、わが国の独立行政法人は英国のエージェンシーを参考に創設されたが、その制度はいくつかの点で異なっている。日本は法人格が与えられ行政組織の外部で執行庁に近い性格を有しているのに対し、英国は法人格はなく国の機関の一部である。職員は日本が公務員と非公務員の2通りあるが英国は公務員のみである。また日本は対象業務が民間で実施できないものに限られ法律にもとづいて設置されるのに対し、英国は許認可業務なども対象に含まれる。こうした違いから、日本の

独立行政法人は従来からある特殊法人に近い性格をもつとの指摘もある。

### これまでの改革の動向

独立行政法人制度が創設されて国の試験研究機関や特殊法人などおよそ100が法人化された。行政改革のなかでは、2007年のいわゆる「骨太の方針」で独立行政法人のあり方などについて見直しが行われた。また同年に閣議決定された「独立行政法人整理合理化計画」では、事務事業及び組織について342件が見直され、法人の数について101から85へ削減する目標が立てられた。その後も2010年、2012年に独立行政法人の整理合理化と事務事業の見直しについて閣議決定が行われた。

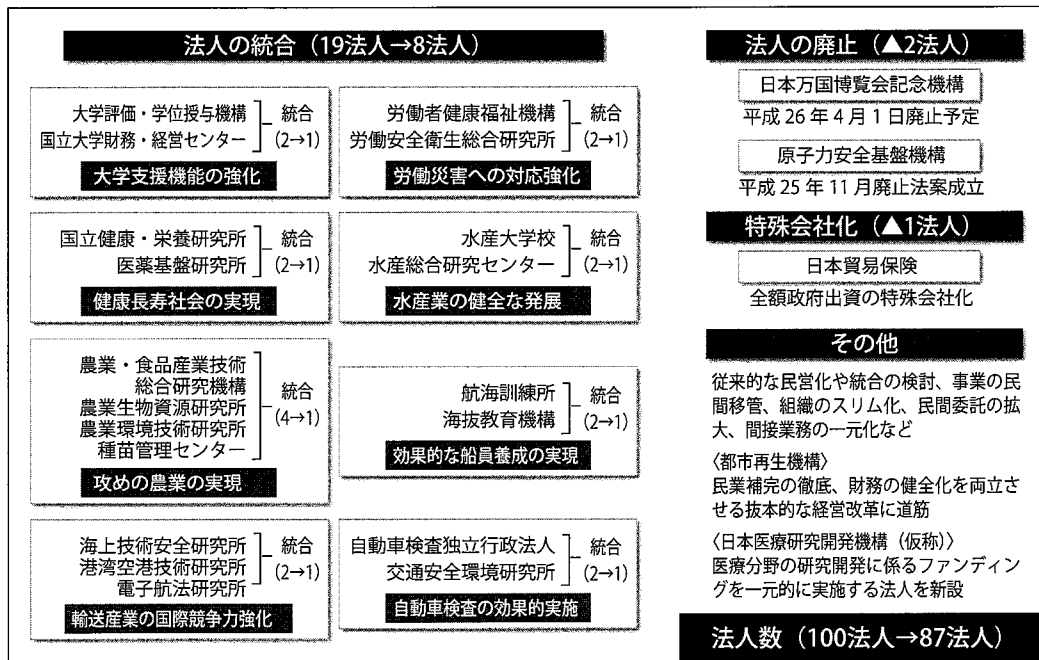
運用を通して指摘されてきた課題は次のようである。すなわち、業務執行にともなう評価が主務大臣によって適切になされていない、効率的な執行を期待したが必ずしも果たされていない、画一的な制度が弾力的な運用を妨げている、業務運営で透明性が十分でない、などである。法人格が与えられ国の行政組織機関から高い独立性が確保されたことで、監視の目が届きにくくなってきたことや財源の負担感が希薄になってきたことなどがこうした結果を招いているとの指摘である。

これらの課題に対して行政改革推進会議等で議論されてきたことは、①独立行政法人を一律に規定している制度を見直して法人の事務・事業の内容にそって分類し、それぞれに応じたガバナンスを構築する、②計画・執行・評価・反映のマネジメント・サイクルが機能する仕組みを構築する、③法人の内外のガバナンスを機能・強化させるために組織の責任の明確化や内部統制の確立を図る、④法人に支払われる運営交付金の透明性と説明責任を向上させるために情報公開を徹底させる、以上が安倍政権に至るまでの議論であった。

### 2014年の改革

行政改革推進本部は2013年12月に「独立行政法人改革等に関する基本的な方針について」

図 行政改革推進本部の独立行政法人見直し(2013年12月)



[出所]「独立行政法人改革等に関する基本的な方針について」

を公表している。方針の骨子は次のようである。まず改革の狙いについては、業務の効率と質を向上させるために制度・組織の抜本的な見直しを行うことで成長戦略の推進に貢献させる、としている。また組織の見直しについては、数合わせの組織いじりではなく真に政策実施機能の強化に資する統廃合を実施し、法人の業務類型の特性を踏まえたガバナンスの整備を行う、とまとめている。具体的には、法人の廃止は2法人、統合は19法人を8法人、特殊法人化は1法人であり、その結果、法人数は100法人から87法人になる(図参照)。

独立行政法人の改革は、その創設当初からその数は100前後でほとんど変わっていないが、運営交付金については2008年度の3.5兆円をピークに減少し、2013年度は2.9兆円まで削減されている。行政改革は削るだけが改革ではないが、過去に何度も削減目標を掲げながらほとんど変わらない法人数は、今後の課題であろう。2014年度から予定されている87にどれだけ近づくか、監視しなければならない。

### 3 今後の議論

2014年度の予算の主眼は、失われた20年を取り戻すためのデフレ脱却と経済強靱化である。

強い日本の再建は、2020年の東京五輪の開催決定も手伝って安倍総理も“4本目の矢”として国も後押しする姿勢を見せている。しかし、そこに費やされる財源は40兆円もの借金が含まれていることは以前と変わりはない。2014年度は借換債含めて180兆円もの国債発行が予定されている。また国税収入は50兆円を見込んでいるが、消費税増税のなかで期待通りに税収が上がるかどうか危うさもある。

一方、海外に目を転じると、日本が改革でお手本としてきた英国では、キャメロン首相は財政再建を最優先にしてリーマンショックで生じた財政赤字を埋めるため増税と歳出削減を強行している。それでも経済は緩やかな成長を確保している。予算を膨らませて公共事業を推し進めることだけが、強い経済をつくる政策選択ではないことも学ぶべきである。巨額の公債残高を抱えるなかで金利が上昇(公債価格の下落)すれば、経済はとたんに破綻する。4本も放った矢は、的を外れれば日本の致命傷にもなりかねない。財政再建を先送りせず、早急にこちらにも矢を放たなければ、取り返しのつかない事態を招きかねない。いまの日本では行政改革にこそ矢を向けるべきではなからうか。

(かねむら たかふみ)