

# 〔特論Ⅰ〕特別会計・財政投融资と「戦後以来の大改革」

関口 浩

法政大学社会学部教授

## 厄介な特別会計の分析

この予算分析をする際に、毎年頭を悩ませるのが、特別会計である。予算政府案（「平成21年度予算」までは「財務省原案」の呼称）が閣議提出され、財務省から資料が配布されるのであるが、2015（平成27）年度の予算規模でみると、一般会計が総額約96.3兆円であることはすぐに把握できる。けれども特別会計は、近年の特殊事情で創設された東日本大震災復興特別会計を除いてはその時点ですべてを一覧できる資料はなく、総額を把握するだけでもかなり手間がかかる。今回は年末に衆議院議員総選挙が行われ、1か月ほど閣議提出が遅れ、本原稿執筆締切も延びたため、財務省が2月に入り公表した資料「特別会計の歳出（27年度予算）」で特別会計の歳出総額403.6兆円という公式の数値を入手できた。これによると特別会計は総額でみたとき、一般会計の約4.2倍の規模になる。このことだけに注目すると特別会計が我々の生活に一般会計の4倍以上にも増した影響を及ぼしているかの如くにみえるのであるが、実はそう単純なものではないのである。

特別会計に関するこの単純でない問題は直後に述べるとお古くから指摘されているものであり、それが近年の特別会計改革につながる一因ともなっている。日本の財政学を築いた一人ともいえる井藤半彌教授は昭和20年代の書物で、一般会計を樹

木の幹とすると特別会計はそこから出る枝のようなものであり、太い枝細い枝があるように、その重要度が各特別会計でかなり異なるとたとえられている。そして、わが国では予算の会計間・会計内での区分である勘定間で金銭の出入りがあるため、本来はその二重計算を排した純計ベースで予算の議論をしなければならないものの、そのためには「わが国の行政制度全般に関する知識が必要であり、会計制度及び行政制度全体に精通していなければならぬ」と国民が予算の真の姿をとらえにくいことを60年近く前に指摘されているのである。今日に至っても、予算政府案が示された直後の資料そのものをみただけでは、とても真の予算の議論をする域には達せないのである。加えて、かつて佐藤進教授が「国際的にみてわが国ほど多様な特別会計を持つところはない。…官僚支配の特別構造からしか理解できない」と指摘されていたが、特別会計改革により会計数が減少しつつある現在に至っても、特別会計の真の姿を把握する環境はあまり変わっていないといえる。

## 2015（平成27）年度特別会計の全体像

表1は財務省が公表し、一般大衆が入手可能な2015（平成27）年度特別会計に関するデータに基づいて、既に決算が出ている2013（平成25）年度の当初予算および決算のデータと、執行中の2014年度当初予算のデータを加えて示したもの

である。けれども前述のとおり、これをみることで直ちに何か意味あることが導き出されるわけではない。それでも概観することで、2015（平成27）年度現在、14あることになる特別会計の中での総額順位で比較してみると、①「国債整理基金特別会計」（一般会計又は特別会計からの繰入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いを行う経理を他の会計と区分するために設置）が206.8兆円と最も多く、続いて②「年金特別会計」（労働者の年金保険事業〔厚生年金保険〕や健康保険事業〔政管健保〕、自営業者等の年金事業〔国民年金〕、船員保険事業等を経理するために設置）が84.0兆円、③「交付税及び譲与税配付金特別会計」（地方交付税、地方特例交付金及び地方譲与税の配付に関する経理を明確にするために設けられている整理区分特別会計）が53.7兆円となっていることがわかる。総額ベースでみると国債整理基金特別会計が突出していることがわかるが、予算制度の国際比較で特別会計の存在が議論されることもあってか、財務省編『特別会計のはなし』には「上記の諸国（注：主要先進国）では、我が国の特別会計歳出の約半分を占める国債整理基金特別会計に相当するものの大部分は、国庫の資金繰りの問題として、そもそも予算計上されていない点に留意が必要」とわが国なりの同特別会計の存在意義が説明されている。

特別会計は財政法第13条第2項に根拠があり、①特定の資金を保有して、その運用を行う場合、②国が特定の事業を行う場合、③一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合に設けられるとされているが、現行の特別会計それぞれがいずれの根拠に分類されるかを正確に見極めることは難しいとされている。そもそもこうした規定解釈の問題が指摘され続けているうえに、予算を編成・実行する際によるべき根本原則とされる予算原則からみても特別会計の存在は問題になる。それは予算原則の一つである統一性の原則であり、予算が複数存在すると財政操作の可能性が生まれるため、それを避けるために単一の予算に収入と支出が計上されるべきであるというものである。財政法第13条第2項そのものが、統一性の原則から逸脱

しているのである。

さらに、財務省が予算政府案閣議提出の時点でわずかに公表している特別会計の資料などに基づいた表1をみると、各会計で歳入総額と歳出総額が一致していないものがある。例えば、財政投融资特別会計財政融資資金勘定では、2015（平成27）年度歳入予算総額は33兆850億円であるのに対して、歳出予算総額は32兆8,814億円である。資料のどこをみても、この不一致を解決してくれる糸口が見いだされないのである。この段階で多くの場合、予算分析の挫折が起きてしまう。ところが、2013（平成25）年度決算の欄をみると、歳入決算総額29兆5,005億円に対して、歳出決算29兆136億円では相変わらず歳入・歳出の不一致がみられるが、歳出総額に積立金として積み立てる額4,869億円を加えてみると、合計29兆5,005億円となり、会計の資金の出入りが一致することがわかる。2007（平成19）年に制定された特別会計法第58条には、財政融資資金勘定で決算上剰余金を生じた場合には、所定の方法で算出された金額を積立金とする主旨が規定されている。字句通り律儀に従うと、積立金は決算をして剰余金が発生した場合に考えるものであり、決算剰余金が確定されていない予算段階での積立金はあり得ず、予算計上はできないという財務経理上の観念によるのかもしれない。井藤半彌教授がいわれていたように制度に精通していなければ、とてもこの問題を解決することはできそうにない。表1には紙面の許す限り、このような積立金・繰入金等を掲載しようとしたが、スクリーンのかかった部分がそれである。

また、佐藤進教授は前述のように、特別会計の存在を官僚制と結びつけて論じておられたが、表1にみられるように、各特別会計には所管官庁がある。このような実態が、特別会計の隠れ借金や「補正廻し」を招来しているというわが国の予算制度の問題点として指摘され続けられてきているが、紙面の都合で詳述はしない。

表1 2013(平成25)年度の予算・決算から2015(平成27)年度までの特別会計予算の枠組み

(単位：億円)	2013(平成25)		2014(平成26)	2015(平成27)		
	予算	決算	予算	歳出 純計額	歳出純計額から 国債償還費、社 会保険費等を除 いた額	
国債整理基金特別会計(所管：財務省)						
歳入	2,229,962	2,250,100	2,140,861	2,068,455		
公債金収入	1,249,314	1,195,790	926,367	1,157,768		
一般会計より受入	209,661	204,489	232,693	234,497		
その他特会より受入	622,080	596,654	679,841	645,813		
歳出	1,949,962	1,986,230	2,140,861	2,068,455		
債務償還費	1,780,952	1,840,775	1,988,597	1,909,052		
利子および割引料	118,082	98,943	132,906	131,524		
債務償還費(復興債)	45,449	45,226	16,460	25,077		
	(翌年度繰入)	263,870				
労働保険特別会計(所管：厚生労働省)						
歳入	11,388	11,492	70,583	70,197		
	(積立金補足)	434				
歳出	10,633	9,958	69,125	68,635	36,227	11,159
	(支払備金等)	1,968				
年金特別会計(所管：厚生労働省)						
歳入	783,633	782,042	797,598	840,223		
歳出	783,633	768,735	797,598	840,223	607,823	6,645
基礎年金勘定	221,550	214,314	224,353	233,943	220,954	870
国民年金勘定	49,842	49,019	45,360	41,919	8,511	567
厚生年金勘定	395,625	389,197	410,886	441,345	270,466	1,084
健康勘定	97,317	97,233	98,261	103,778	88,676	26
子供・子育て支援勘定	15,317	15,118	14,888	15,315	15,299	180
業務勘定	3,937	3,814	3,851	3,922	3,918	3,918
	(積立金等)	13,308				
交付税及び譲与税配付金特別会計(所管：内閣府、総務省、財務省)						
歳入	554,201	560,063	541,100	537,170		
租税	25,957	25,757	27,639	31,368		
借入金	333,173	333,173	331,173	328,173		
他会計より受入	188,088	187,807	167,846	164,929		
歳出	549,765	537,492	527,566	525,759	192,972	34
地方交付税交付金	186,661	175,955	163,230	164,223		
地方譲与税譲与金	259,022	25,508	27,564	26,854		
国債整理基金特別会計へ繰入	335,918	334,692	334,902	332,787		
財政投融资特別会計(所管：財務省、国土交通省)						
財政融資資金勘定						
歳入	306,602	295,005	382,334	330,850		
公債金	110,000	107,000	160,000	140,000		
財政融資資金より受入	162,290	157,709	197,054	164,671		
歳出	302,642	290,136	379,468	328,814	143,095	58
財政融資資金へ繰入	116,000	107,000	166,000	140,000		
国債整理基金特別会計へ繰入	173,244	171,597	207,429	177,811		
東日本大震災復興国債整理基金特別会計へ繰入	6,967	6,967		5,500		
	(積立金)	4,869				

投資勘定							
歳入		11,344	12,325	3,174	5,059		
	前年度剰余金受入	2,221	2,311	881	3,625		
	配当金収入	992	1,612	1,176	1,184		
歳出		11,344	9,949	3,174	5,059	2,759	2,759
	産業投資支出	2,838	1,445	3,172	2,757		
	一般会計へ繰入	2,004	2,004		2,300		
		(翌年度繰入等)	2,376				
特定国有財産整備勘定							
歳入		569	799	502	489		
	国有財産売却収入	152	280	112	290		
歳出		433	343	502	489	487	487
	特定国有財産整備費	370	339	455	476		
		(翌年度繰入)	456				
地震再保険特別会計(所管:財務省)							
歳入		1,134	1,148	1,294	1,392		
歳出		1,134	71	1,294	1,392	1,392	1,392
		(積立金)	1,077				
自動車安全特別会計(所管:国土交通省)							
歳入		24,143	1,214	1,210	1,260		
歳出		24,143	474	535	576	563	563
		(繰入等)	740				
空港整備勘定(社会整備資本整備事業特別会計から経過勘定として平成26年度から自動車安全特別会計に統合)							
歳入		3,450	3,845	3,669	3,707		
歳出		3,450	3,315	3,669	3,707	2,952	2,952
エネルギー対策特別会計(所管:内閣府、文部科学省、経済産業省、環境省)							
歳入		75,652	74,367	119,943	115,011		
歳出		75,652	77,152	116,456	113,272	11,433	11,433
		(繰入等)	10,938				
貿易再保険特別会計(所管:経済産業省)							
歳入		2,091	480	2,041	2,196		
歳出		2,091	145	2,041	2,196	2,196	2,196
		(積立金)	335				
特許特別会計(所管:経済産業省)							
歳入		3,079	3,239	3,131	3,132		
歳出		1,148	1,076	1,261	1,404	1,403	1,403
		(翌年度繰入)	2,163				
食糧安定供給特別会計(所管:農林水産省)							
歳入		23,186	16,500	14,882	14,305		
歳出		22,994	14,399	14,694	14,145	10,860	10,860
国有林野事業債務特別会計(所管:農林水産省)							
歳入		3,044	3,014	3,154	3,226		
歳出		3,044	3,014	3,154	3,226	0	0
森林保険特別会計(所管:農林水産省)							
歳入		93	84	88			
歳出		42	17	42			
(平成26年度中に廃止)							
外国為替資金特別会計(所管:財務省)							
歳入		22,062	33,273	24,250	26,223		
	運用収入	20,752	24,074	22,939	24,713		
	外国為替等売買差益	1,300	9,021	1,300	1,500		
歳出		15,768	1,179	16,352	16,090	3,686	3,686
	国債整理基金特別会計へ繰入	12,302	790	12,624	12,404		
	予備費	3,000	0	3,000	3,000		
		(繰入等)	32,095				
東日本大震災復興特別会計(所管:国会、裁判所、会計検査院、内閣、内閣府、復興庁、ほか12省)							
歳入		53,024	67,703	36,464	39,087		
歳出		53,024	44,067	36,464	39,087		
		(翌年度繰入)	23,636				

出所:財務省資料より作成。

表2 特別会計歳出純額の推移

特別会計歳出純額			
	2013 (平成25)	2014 (平成26)	2015 (平成27)
国債償還費等	(単位：兆円)		
	84.0	91.7	90.4
	歳出純額に占める割合(単位：%)		
	45.3	47.0	46.3
社会保障給付費	(単位：兆円)		
	57.8	58.9	62.6
	歳出純額に占める割合(単位：%)		
	31.2	30.2	32.1
地方交付税交付金	(単位：兆円)		
	20.0	19.3	19.3
	歳出純額に占める割合(単位：%)		
	10.8	9.9	9.9
財政融資資金への繰入れ	(単位：兆円)		
	11.6	16.6	14.0
	歳出純額に占める割合(単位：%)		
	6.3	8.5	7.2
復興経費	(単位：兆円)		
	3.8	3.0	3.2
	歳出純額に占める割合(単位：%)		
	2.0	1.5	1.6
その他	(単位：兆円)		
	5.8	5.8	5.6
	歳出純額に占める割合(単位：%)		
	3.1	3.0	2.9
特別会計純計額	(単位：兆円)		
	歳出純額に占める割合(単位：%)		
	100.0	100.0	100.0

出所：財務省資料より作成。

## 2015（平成27）年度特別会計の純計額からみられる事態

今回は、前述の通り原稿締切が遅れたため、特別会計の実態に迫りうる資料ともいえる「特別会計の歳出(27年度予算)」を入手できた。ここには制度に精通していなくとも比較的理解可能な、特別会計歳出の純計額が示されている。これに、2013(平成25)年度予算以降のこのデータを加えて掲げたのが表2である。これは会計間・勘定間の重複を除いた数値であり、有用なデータといえる。

近年、一般にわが国の財政は一般会計で社会保障関係費が急増しており、そのための財源が必要であると声高にいわれる。それは否定できない事実である。表2には各年度の各費目にその純計額が示されているとともに、各年度でそれら各費目の純計額が特別会計全体の純計額に占める割合も示されている。2015(平成27)年度でみると、社会保障給付費は32.1%であり、特別会計の3分の1を占めていることがわかり、確かに一般会計で首位を占める社会保障関係費の急増と歩調を合わせていることがわかる。けれども、表2をみてみると、それ以外の事実が浮き上がってくるのである。それは社会保障給付費以上の割合を占めている費目が存在することである。それは国債償還費等であり、46.3%と特別会計の半分に迫る勢いになっている。前述の財務省の説明にあるように、主要先進国で国庫の資金繰りを予算計上している国が他にないにしても、この国債償還の問題はさまざまな方面に影響を及ぼすといえる。1973(昭和48)年の石油危機以降、それまでの高度経済成長時代とは一転して、国家財政・地方財政ともに財政難が叫ばれ続けているが、2008(平成20)年に長期債務残高の国内総生産に占める割合が、主要先進国でイタリアを追い抜き最高となったわが国の現実を如実に表しているものである。2013年度には45.3%、2014年度には47.0%と微増傾向が続いている。また、とりわけ消費税増税とともにより関心が高まった社会保障についても、特別会計純計

額での社会保障給付費をみると、2013年度には31.2%、2014年度には30.2%、そして2015（平成27）年度には32.1%と、これまた増加している。そこで表2で、2015年度特別会計全体に占める各費目純計額の割合を、前年度の値と比較してみると、地方交付税交付金が横ばいであるのを除いて、社会保障給付費だけが増加しており、その他の費目は減少せざるを得ない状況になっていることが見て取れる。

この純計額からわかることは、国債償還問題がかなりの度合いでわが国の財政上の問題を占めていることであり、そのような難問が突きつけられている中で、高齢化社会がとうの昔に過ぎ去り、高齢社会も過ぎて、既に超高齢社会になって10年を経た現在、おまけに少子化が進行する中で、財政上、社会保障問題が国債償還問題を追うかのごとく、すさまじい勢いで迫っているという事実である。別稿で詳細に述べられているはずであるので本稿ではあまり立ち入らないが、あるべき政策を本質的に見直さなければならないといえる。少子化に関連しては、壊れたぜんまい仕掛けのように、保育所整備を連呼しているのみのようであるが、保育所を単に増設することが将来を見据えて、世界に誇れる日本国民を育成するためにもっともよい方法なのか、ほとんど議論されていないように思われる。単に女性の社会進出を促進し、出生率を上げるためだけの目の利益や得票のために踊っているように見えてならない。子どもを育成するためには目に見えない費用があり、それをどうすくい上げていくかの議論が少ない。保育所を整備するにしても母子が近接する職場内保育所を増やしたり、また保護者の育児休暇を弾力的に実施したりできる社会の創出こそが、財政に著しい負担を求めず、心ある国民を育成できる近道と思えてならない。働き方に工夫が求められているのである。グローバル化が進む中で、法人税の税率引下げ等がいわれ、弱者いじめという声もある。そもそも法人税はその実態が不明瞭で、最終負担を巡っての議論も多く、短絡的に弱者いじめと結論づけにくい。法人税引下げが世界の潮流であるとしたら、さまざまな事柄を考え合わせる

と、それを受け入れる必要性はある。それと同様に、日本社会が大きく変わる中で、生活の核となる家族の保育や介護にいたわりの目を向けられない企業や組織に対しては、制裁金を課し、それを財政再建に資するののも一つの道である。同郷の深谷出身で、日本の経済界の大御所である渋沢栄一は、経済と道德の共存を説いていたはずである。このようなことが「戦後以来の大改革」に含まれる必要性があろう。

こうした政策の見直しをいうのは、表1にあるように、予算ベースでは時の経過とともに各年度間で金額の微増がみられたりするものの、各会計の相対的割合がほとんど変化していないからである。また、予算と決算を比較すると、乖離しているものもかなりみられる。乖離していないものが最善の予算執行かというところ、これも年度末の無駄遣いに象徴される事態を引き起こし続けている。借金が累積し、少子高齢状態が継続している中で、限られた予算をいかに使うか、特別会計をいかに有効に機能させていくか、根幹から考える必要に迫られているのが、2015（平成27）年度予算には強く突きつけられた切実な事態であるといえよう。

## 昨年度よりやや縮小気味の財政投融资計画

財政投融资は、かつては金融的に集められた公的資金を一般財政とは別ルートで投資または融資する政府の投融资活動であったと、戦後大蔵官僚になりその推移を間近で見てこられた山村勝郎教授は、雪降る金沢で講義されていた。そして第2次世界大戦後、財政投融资が果たした功罪を論じられているが、財政投融资制度は、次第に時代に適合しなくなってきて2001（平成13）年に主として民間的な色彩が注入される改革が行われた。

現在の財政投融资はその計画額でみた場合、2000（平成12）年度に37.5兆円（一般財政投融资ベース）であったものが、次第に縮小して2008（平成20）年度に財政投融资計画額が13.9兆円（改定額では16.6兆円）で底を打って以来、微増して推

移しており、2014年度には16.2兆円（改定額では16.3兆円）で、2015年度は14.6兆円という規模である。改革前の4割弱になっているが、国家信用を背景にした国債の一種である財投債などを財源として、政策的に必要でありながら、民間金融では困難な長期資金の供給等をするための投融資活動として、存在し続けているのである。そして、2015年度財政投融資計画は当初計画ベースで前年度より1.6兆円(9.6%)ほど減少している。

2015（平成27）年度の財政投融資を用途別にみた場合、①中小零細企業34.5兆円（財政投融資計画全体の23.3%）、②農林水産業0.4兆円（2.7%）、③教育1.0兆円（6.8%）、④福祉・医療0.8兆円（5.8%）、⑤環境0.06兆円（0.4%）、⑥産業・イノベーション0.9兆円（6.2%）、⑦住宅0.7兆円（4.8%）、⑧社会資本3.9兆円（26.7%）、⑨海外投融資等1.4兆円（9.6%）、⑩その他2.0兆円（13.7%）となっている。財政投融資計画全体に占める割合を前年度と比較した場合、④福祉・医療、⑥産業・イノベーションが1.0%、②農林水産業が0.7%微増しているが、⑩その他を除くと、⑧社会資本が0.9%、⑦住宅が0.4%、③教育が0.2%微減している。

また現行の財政投融資は資金供給方法の別で①財政融資、②産業投資、そして③政府保証の3つに分けられている。①財政融資は、表1の財政投融資特別会計の財政融資資金勘定で経理を行っているが、財投債発行により金融市場から調達した資金などを特別会計（平成27年度は食料安定供給特別会計とエネルギー対策特別会計）、地方公共団体、政策金融機関、独立行政法人などを通じて政策的に必要な分野に融資を行うものである。②産業投資は、表1の財政投融資特別会計の投資勘定で経理を行っているが、同勘定が保有するNTT株やJT株の配当金、国際協力銀行の国庫納付金を原資として、産業の開発と貿易の振興のための投資を行うものである。そして③政府保証は政策金融

機関や独立行政法人などが金融市場で資金調達する際に政府保証をつけるものとされている。

2015年度の財政投融資計画の縮小は、日本政策金融公庫の中小企業向け融資が①政策融資1兆2,760億円、②産業投資240億円、③政府保証1,100億円の合計1兆4,100億円となっているが、昨年度の同融資の①1兆4,650億円、②産業投資455億円、③政府保証1,100億円の合計1兆6,205億円と比較すると、7.3%減少したことが主因とされている。計画全体として金額的には減少しているが、地域活性化に結びつく取り組みとして、事業継承により地域雇用を拡大する場合には基準金利を0.4%減じたり、Uターン・Iターン者の創業支援などには各貸付金利から最大0.3%減ずるための資金を確保したとしている。また2015年度の新規事業として、昨今問題化しているバス路線など地域公共交通網の再編事業に地域の民間企業と鉄道建設・運輸施設整備支援機構が共同出資すべく10億円が計上されている。

さらに福祉医療サービスの基盤強化のために医療・介護・社会福祉施設整備推進のための所要の貸付規模を確保することや、保育所までは延長保育があったものの学童保育ではそれができないことから派生する「小1の壁」に対処すべく放課後児童クラブの貸付対象を従来の社会福祉法人や日本赤十字社からNPO法人などまで拡大するための資金として独立行政法人福祉医療機構に財政融資で4,608億円確保している。

地方創生や子育てに傾注している傾向がみられるのであるが、単に従来の施策にそのまま適用しているだけのものもみられ、結果として問題の根本的解決に結びつかない、焼け石に水の感を否めないものがある。2015（平成27）年度は具体策を明示し国民の支持を得られた「戦後以来の大改革」を大胆に進めるべく予算を執行する年度にしなければならないと思われる。

（せきぐち ひろし）