

財政運営の規律と監視の インフラとしての公会計

— 国の特別会計を題材にして —

醍 醐 聰
(東京大学)

1

財政規律を担保する諸方法 (1) 市場を通じた規律

- * 市場化テスト、地方債格付けなど
- * 公共部門の財政規律 ≠ 民間部門の市場規律
- * 「市場」が国民の総意を体現するわけではない。
- * 「暗黙の政府保証」あつての市場化

2

財政規律を担保する諸方法 (2) 財政ルールによる規律

- * EUの安定成長協定、政府の各種財政目標、起債制限など
- * 議会が有効に関与する財政コントロールは財政議会主義にかなう（日本国憲法83～86条）。
- * 立法府と行政府が一体化しやすい議院内閣制の下では、利益誘導型財政に陥り易い。

3

財政規律を担保する諸方法 (3) 公開と参加の下での主権者監視 による規律

- * 議会における予算審議、決算審査、住民監査請求など
- * 政府に財源を委託した主権者たる国民への会計報告、それに基づく議会、国民の不断の財政監視
- * フランス人権宣言15条、日本国憲法91条

4

(参考) フランス人権宣言

- * 第14条 (租税に關与する市民の權利)
すべての市民は、みづから、またはその代表者によって、公の租税の必要性を承認し、それを自由に承認し、その用途を追跡し、かつその数額、基礎、取立て、および期間を決定する権利をもつ。
- * 第15条 (行政の報告を求める權利)
社会は、すべての官吏に対して、その行政について報告を求める権利をもつ。

5

(参考) 日本国憲法

第7章 財政

- * 第83条 国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない。
- * 第86条 内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない。
- * 第91条 内閣は、国会及び国民に対し、定期に、少くとも毎年一回、国の財政状況について報告しなければならない。

6

財政規律監視のインフラとしての公会計の役割

- * 財政ルールに組み入れられる財務指標の有効性、公正性を検証する (利害調整支援のための) ルール形成機能
(例) 交付税措置に係る国と地方の債権債務はどのように認識・開示されるべきか?
- * 議会と国民による行政府の財政運営の監視を支援する情報提供機能
(例) 特別会計に係る資金の流れの透明化

7

本報告の主題

「国の特別会計」を対象にして以下の論点を検討する。

- (1) 現行の財政ルール、公会計基準で特別会計の財政運営を有効に規律付け、監視できているか?
- (2) 特別会計の財政規律を改善するには、どのような公会計情報が必要か?

8

特別会計の実態（１）

- * 歳出純額（H19年度予算ベース）：175兆円
一般会計（83兆円）の2.1倍
- * 歳計剰余金（H17年度決算ベース）：51兆円
歳入決算額の11.3%
- 処分の内訳：

翌年度へ繰り越し	41.5兆円
積立金へ繰り入れ	7.8兆円
一般会計へ繰り入れ	1.7兆円

9

特別会計の実態（２）

- * 積立金・資金：211兆円
国の債務残高（891.5兆円）の23.8%
- * 不用額と不用率
 - ・ 31特別会計の総額：9.2兆円
 - ・ 不用率：2.2%
 - ・ 不用額100億円以上、不用率10%以上：9特別会計

10

特別会計をめぐる論点（１）

- * 国の財政再建が強調されている中で特別会計に恒常的に多額の剰余金、不用額が発生し、多額の積立金・資金が保有されたままでよいのか？
- * 特別会計に固有の財源（特定財源）があることにより、不要不急の事業が温存されているのではないのか？
→ 一般会計に繰り入れるべき？

11

特別会計をめぐる論点（２）

- * 特別会計をめぐる資金の流れの複雑さ、不透明性
 - 一般会計 ↔ 特別会計
 - 特別会計 ↔ 特別会計
 - 勘定 ↔ 勘定
 - 特別会計 ↔ 出資法人（独法）

12

多額の内部留保が生じた 制度的理由

*特別会計法における規定の任意性・不備

*66勘定の従来の剰余金処理規定：

翌年度繰入の規定のみ	33
積立の規定のみ	15
翌年度繰入＋一般会計への繰入	3
一般会計への繰入＋積立	1
翌年度繰入＋積立	5
その他	6

13

(参考) 所要の財源と特別会計 剰余額の比較

基礎年金の国庫負担を現行の3分の1から
2分の1に引き上げるのに必要な財源

2.5兆円



9.2兆円

特別会計の不用額

14

横断的な制度の見直し (1)

「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」(H18年)

- ①特別会計の資産・負債・剰余金を縮減してH18年度から5年間で総額20兆円を財政健全化に寄与させる。
- ②1年後を目途に個々の特別会計について企業会計の慣行に習った会計情報の開示

15

横断的な制度の見直し (2)

—「特別会計に関する法律」(H19)—

- ①剰余金の処理： 積立金繰入後の残額を翌年度の歳入に繰入。ただし、全部または一部を一般会計に繰り入れることができる。
- ②個別の定めがある場合に限り、歳出予算残を翌年度の歳入に繰入可

16

未解決の問題（１）
—多額の内部留保の活用—

- * 歳計剰余金の繰り越し・積み立てが一般会計への繰り入れに前置されている。
- * 積立金の上限・適正な積立水準が定められていない。
- * 多額の歳計剰余金、不用額が恒常的に発生する原因に遡った検討がされていない。

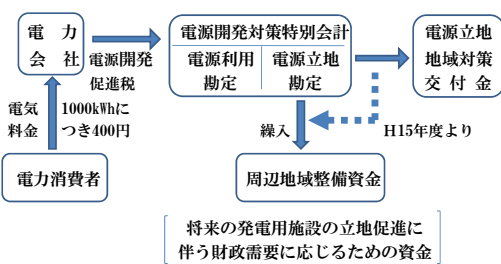
17

未解決の問題（２）
—資金の流れ・運用の透明性—

- * 一般会計・特別会計間、特別会計相互間、特別会計内勘定間の資金の流れに関心が集中
- * 特別会計からの出資先・委託先での資金運用の実態が不問にされている。

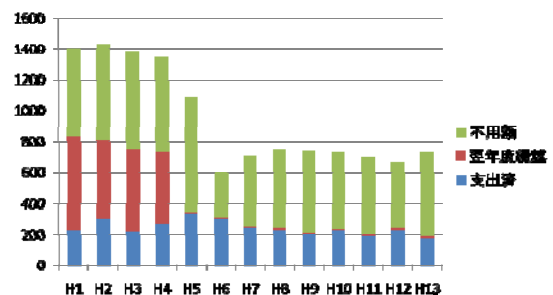
18

（事例研究）
電源開発対策特別会計（１）



19

電源立地促進対策交付金の不用率の推移



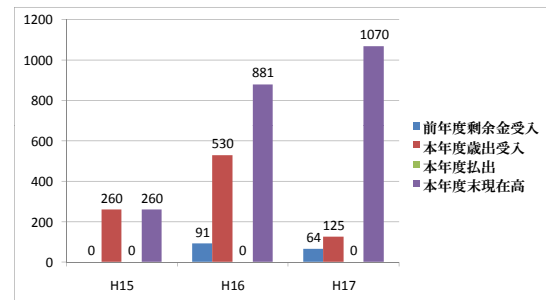
20

剰余金・不用額に関する当事者の説明

- * 原発立地の遅れにより周辺地域への交付金の交付が進まなかったため
- * 地元の調整が難航したこと等により、電源立地促進対策交付金を要することが少なかったため
- * その一方で、「電源立地の進展に伴って将来発生する財政需要に対応するため」H15年度より「周辺地域整備資金」を設定

21

周辺地域整備資金の増減表



22

剰余金処理の考え方（1）

- Aタイプ：特定財源の直入がある特別会計**
歳出規模に連動せず特定財源が歳入に直入されることが多額の剰余金・不用額を発生させる究極の原因
- Bタイプ：特定財源がない特別会計一般**
多額の不用額が連年、発生している特別会計

23

剰余金処理の考え方（2）

—特定財源のある特別会計の場合—

- * 目的税率の引き下げ → 広く薄い減税
- * 剰余金を一般会計へ繰り入れ → 剰余金の一時的融通
(例) 電源特別会計（H18年度予算）
595億円を繰り戻し条項付で一般会計へ繰り入れ
- * (電源立地) 自治体への税源移譲
恒久的な地域振興の財源として

24

剰余金処理の考え方（3）

—特別会計一般に通じる考え方①—

*翌年度繰越の精査

例：H18.10の会計検査院報告

（H16年度の繰越額4.8兆円を吟味）

- ・見合い財源として繰り越し：2.3兆円
- ・使途未定額：2.5兆円
- ・次年度以降の予算での一般会計繰入
3,466億円

25

剰余金処理の考え方（4）

—特別会計一般に通じる考え方②—

*既定の使途の精査

①目的税の目的から逸脱した使途の拡大
電源立地対策費

- 原子力等安全対策委託費（民間調査機関への委託費）
- 動燃事業団への出資等（約半分は高速増殖炉の開発費用）

26

剰余金処理の考え方（5）

—特別会計一般に通じる考え方③—

*既定の使途の精査（続）

電源立地促進対策交付金の予算要求額の算定根拠

- 電力会社が策定する施設計画（今後10年間の設備投資、供給計画）
- 計画が撤回されない限り予算要求は続き、計画が遅延する限り不用額は発生し、特会内留保は続く。

27

剰余金処理の考え方（6）

—特別会計一般に通じる考え方④—

*翌年度繰越の会計学的考察

—対応概念の公会計的特徴—

- ・企業会計の場合
収益と費用の期間的対応
- ・公会計の場合
支出と財源の期間的対応
（将来の確実な支出の見合財源として繰り越しを正当化する対応概念）

28

剰余金処理の考え方（7）

—特別会計一般に通じる考え方⑤—

- *負債（性引当金）概念の異同
 - 企業会計の場合
 - 原因事象の既発生をなぜ要件とするのか？—
 - ①将来の責務の存在を裏付ける証拠
 - ②収益・費用の対応
 - ③財源確保の平準化と担保
(①②の結果論)

29

剰余金処理の考え方（8）

—特別会計一般に通じる考え方⑥—

- *負債（性引当金）概念の異同
 - 公会計の場合—認識要件は企業会計の場合と同じか？—
 - ①収益・費用の対応論は適合しない。
 - ②支出とそのため財源留保（繰越）

↓

- 支出の確実性、合規性、妥当性が焦点
(市場原理的効率性と財政規律の差異)

30

剰余金処理の考え方（9）

—特別会計一般に通じる考え方⑦—

- *特別会計の内部留保（翌年度繰越・積み立て）の会計論理
 - ～発生主義に基づく将来債務の認識～
 - ①法令に基づく義務的債務
 - ②推定的債務
 - 事業目的・支出の合規性、妥当性、確実性について第三者の事前審査を経た事業計画に基づく支出予定額

31

剰余金処理の考え方（10）

—特別会計一般に通じる考え方⑧—

- *将来債務の推定を疑わせる事象
(予算要求をする所管省庁に反証責任を負わせる)
- ①過去数年度の歳入不足最大額を超える歳計剰余金の発生、翌年度繰越
- ②連続数年度の不用額発生
- ③目的税の用途にそぐわない勘定・歳出費目の新設・改編

32

結 び

***国の内部的決算監査から会計制度そのものの重層的ガバナンス監視・監査へ**

- ・特別会計の決算監査への役割期待：不合理な特別会計内留保・繰越の是正させ国の財政再建への貢献を支援
- ・財政規律を有効に監視・検査するには使途の恣意的拡大、剰余金を温存する勘定の新設・改編のチェックが不可欠

33