

特別会計の現状と課題

平成18年2月15日

桜内 文城

特別会計の設置要件

【財政法13条2項】

①事業特別会計「国が特定の事業を行う場合」

- 下記①②以外の大半の特別会計が該当するとされる。
- 目的: 独自財源により特定の事業を行うことにより、特定の事業にかかる受益と負担の関係を明確化する。逆に言えば、独自財源による独立採算が成り立たない事業、すなわち、受益と負担の関係が不明確な事業は、特別会計を設置する意味に乏しい。

②資金運用特別会計「特定の資金を保有してその運用を行う場合」

- 例: 財政融資資金特別会計、外国為替資金特別会計
- 目的: 「特別の資金」(財政法44条)の運用を管理する。現行制度上、一般会計は歳入・歳出という現金収支(フロー)の管理に特化しているといえるが、特に金融資産・負債(ストック)の管理を要する分野を扱う。

③整理区分特別会計「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」

- 例: 電源開発促進対策特別会計、国債整理基金特別会計、石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計、交付税及び譲与税配布金特別会計
- 目的: 特定の行政目的のために収支を他と区分して整理することとされるが、設置要件として包括的に過ぎる。

設置要件の明確化・厳格化

①複数年度にわたる継続的事業であって、独自財源による独立採算が成り立つ場合

- 現行制度上、単年度の歳入歳出(フロー)の管理は一般会計で対応可能であるが、複数年度にわたる継続的事業については、必然的に資産・負債(ストック)の管理を要することとなる(下記②と同様)。
- 但し、独自財源による独立採算が成り立たない事業、すなわち、受益と負担の関係が不明確な事業については、一般会計と区分して経理する必要性に乏しい。

②特定の資産及び負債の管理を行う場合

- 現行財政法及び一般会計は、歳入・歳出という現金収支(フロー)の管理に特化しているといえるが、財政活動の現代的変容(フローの金額に対するストックの金額の相対的増加)により、資産・負債(ストック)の管理の重要性が増している。
- 例えば、生命保険会社と同様、巨額の年金資産と責任準備金(負債)を抱える公的年金財政や、多額の金銭債権を保有する財政融資資金(財政投融资)、外貨建資産を保有する外国為替資金などがこれに該当する。

上記①②の要件を満たさない特別会計の扱いについて

- 原則として、一般会計への統合、独立行政法人化、民営化等を検討すべき。
- なお、一般会計への統合の場合、新たに一般会計に「区分勘定」を設置するという意見もみられるが、一覧性・総覧性を高める点で一定の評価はできるものの、歳入・歳出を総額として管理するという一般会計の主要機能(総体補償機能)を阻害することになるリスクにも留意すべき。

特別会計に関する財務情報の開示の徹底

国会での議決を要する「予算」及び国会提出資料の範囲の拡大

財政法16条

予算は、予算総則、歳入歳出予算、継続費、繰越明許費及び国庫債務負担行為とする。

同28条

国会に提出する予算には、参考のために左の書類を添附しなければならない。

- 一 歳入予算明細書
 - 二 各省各庁の予定経費要求書等
- (以下、省略)

- 特別会計の主たる機能が資産・負債(ストック)の管理にある以上、国会での議決を要する「予算」の範囲については、予定貸借対照表(または予定財産目録)等、フロー及びストックに関する会計情報を含む財務諸表にまで拡大すべき。その場合、財務諸表の作成・開示に関する一律の会計基準が必要となる。
- なお、決算情報としては、財務省・財政制度等審議会により、「省庁別財務書類」及び「国の財務書類」等が作成・開示されているところであるが、国会における予算審議に提出される資料としては、その作成・開示に関する会計基準は存在せず、特別会計毎に個別の設置法に従い、バラバラな情報しか開示されていない。また、現在のところ、予算・決算ともに財務情報の適正性につき監査不能。
- 先進各国においては、財政運営のプレイヤー(各省庁)とアンパイア(基準設定及び監査権限を有する主体)の権限と責任を分離・独立させている点にも留意すべき。

一覽性・総覧性を備えた政府全体の財務情報の作成・開示

主権者たる国民に対する政府の責任の明確化(アカウントビリティ)

- 決算情報のみならず、予算情報としても、一般会計及び特別会計を連結(合算及び内部取引の相殺消去)し、一覽性・総覧性を備えた政府全体の財務情報を作成・開示すべき。
- 政府の財政政策において、歳入・歳出というフローの管理に加えて、資産・負債というストックの管理を同時均衡的に行う公会計の手法を導入すべき。
 - ・ 資産とは現役世代のみならず将来世代も利用可能な資源を意味する一方で、負債とは将来世代に先送りされた負担を意味する。従って、政府が自ら保有する資産・負債を管理するということは、現役世代と将来世代との間で時間軸上の資源配分を行うことと言い換えることができる。
 - ・ 公会計とは、いわば将来世代の声なき声を客観的な数値で示すことによって、「現在及び将来の国民」(憲法11条)の間での受益と負担の衡平を図るための技術。