

IV 改革の進まぬ財政投融资計画と特別会計

兼村 高文

明海大学経済学部教授

2003年度財政投融资計画の概要——

2003年度の財政投融资計画（以下、財投計画と略す。表1参照）は23兆4,115億円であり、前年度より3兆3,805億円（12.6%減）少ない。これで4年連続前年度減となり、2桁の削減率は3年連続となった。1999年度に比べて約半減し、財投計画が23兆円台となるのは1987年度計画以来16年ぶりである。2001年度に着手された財投改革は、規模ではかなり縮小されてきたことになる。

財投計画の中身をみると、機関別では住宅金融公庫が大幅に削減されたため住宅関連が大きくウェイトを下げ、中小企業関連も国民生活金融公庫が2桁の削減でウェイトを落としたが、その他の銀行や道路公団、福祉事業団等は1桁台の増減であるためそれほどの変化はみせていない。地方へは引き続き地方財政の悪化を考慮して前年度並を計上している。

また、財投計画を小泉内閣が掲げる重点施策からみると、①「構造改革に資する分野への重点化」では、教育では奨学金の拡充を図るため日本育英会向けが2.6%増、都市再生分野では都市基盤整備公団が0.6%と微増であるが増加となっている。②「企業再生・中小企業金融等への対応」では、中小企業関連機関の国民生活金融公庫・中小企業金融公庫それに日本政策投資銀行は減少となっているが、各機関の事業規模は日本政策投資

銀行を除いて前年度同額としており、貸付規模の確保はある程度図られている。そして③「特殊法人等改革への対応」では、廃止が決まっている住宅金融公庫が融資対象戸数の削減などで約2兆8千億円と大きく削減されたが、問題の道路関係4公団や空港公団等は事業規模は縮小するが財投は借換資金が必要なため増えている。なお、帝都高速交通営団、日本下水道事業団、石油公団は03年度から財投機関から外れることになっている。

つぎに、財投計画の原資についてみると、財政融資が19兆4,612億円で相変わらず原資の多くを占め、政府保証がその残りとなっている。財政融資の内訳は、財政融資資金が16兆8,412億円、郵便貯金資金が1兆円、簡保積立金が1兆6,200億円であり、財政融資資金は財政投融资資金特別会計で発行が予定されている財投債（財政融資資金特別会計国債）30兆100億円のうちから充てられるが、同特別会計には資金運用部に預託されていた郵貯等の資金の2分の1程度が経過措置として充てられることになっているため、郵貯等からの資金が計上されている。また政府保証は、財投機関に個別に政府が保証をつけるのであるが昨年度より7千億円余り多い3兆9,056億円が引き受けられている。

さて、財投機関自らの信用で発行する財投機関債が発行されるようになって3年目となる（表2参照）。初年度の2001年度は財投計画の3%程度しか発行予定がなかったが2002年度は10%に増え2003年度は14%を予定している。財投改革の当初は財投機関債の発行は少なく改革の進展に期待がもてなかったのであるが、厳しい財政状況

を映してかどうか徐々に財投機関債の発行が増えてきた。しかし、依然として財投債が30兆円も予定されるなど過去の借り換え分があるにしろ国頼みの資金調達が変わっていないといわざるをえない。財投機関債の発行が最も多く予定されている機関は、前年度と同じく住宅金融公庫であり、次いで日本道

路公団などと続いている。昨年の財投機関債の消化状況は、民間の資金需要の弱さと低金利によりそれほど問題なかったが、今後、景気の好転があれば財投機関は市場から本格的な選別を受けることになる。財投機関は一層の経営改善とディスクロージャーが求められる。

表1 2003年度財政投融资計画の概要

(億円)

区 分	2002年度計画	2003年度計画	伸率
〈使 途〉			
1. 住宅関連機関	58,617	29,948	-48.9
住宅金融公庫	49,669	20,947	-57.8
都市基盤整備公団	8,948	9,001	0.6
2. 中小企業関連機関	49,112	43,610	-11.2
うち国民生活金融公庫	35,300	30,500	-13.6
中小企業金融公庫	13,712	13,010	-5.1
3. その他公庫・銀行	25,922	24,538	-5.3
うち国際協力銀行	12,872	11,908	-7.5
日本政策投資銀行	9,100	9,050	-0.5
4. その他の公団・事業団等	42,949	43,809	2.0
うち日本道路公団	21,180	22,130	4.5
首都高速道路公団	4,621	4,690	1.5
社会福祉・医療事業団	3,590	3,833	6.8
阪神高速道路公団	3,578	3,704	3.5
日本育英会	2,219	2,276	2.6
5. 地 方	91,320	92,210	1.0
地方公共団体	76,000	76,900	1.2
公営企業金融公庫	15,320	15,310	-0.1
合 計	267,920	234,115	-12.6
〈原 資〉			
財政融資	235,721	194,612	-17.4
財政融資資金	210,021	168,412	
郵便貯金資金	9,800	10,000	
簡易生命保険資金	15,900	16,200	
政府保証債	31,832	39,056	22.7
政府保証国内債	24,902	31,862	
政府保証国外債	6,930	7,194	
産業投資特別会計	367	447	21.8
原 資 合 計	267,920	234,115	-12.6
財投機関債	27,072	33,799	24.8

表2 財投機関債の発行予定

(億円)

財投機関名	2002年度	2003年度
住宅金融公庫	6,000	8,500
日本道路公団	4,000	5,100
商工組合中央金庫	2,832	3,319
公営企業金融公庫	2,200	3,000
国民生活金融公庫	2,000	2,400
中小企業金融公庫	2,000	2,000
日本政策投資銀行	2,000	2,400
国際協力銀行	2,000	2,400
帝都高速度交通営団	690	—
日本育英会	560	560
都市基盤整備公団	500	900
新東京国際空港公団	350	413
首都高速道路公団	300	500
その他	1,640	2,707
合 計 (機関数)	27,072 (24)	33,799 (23)

● 進展なき特殊法人等改革と財投計画

昨年の予算分析のこの章では財投計画と特殊法人改革について述べた。道路公団や石油公団など先行改革7法人を廃止民営化することが決まり、小泉内閣の実行力が評価されたところであった。しかし、昨年1年間をとおして、特殊法人改革は以前ほどの進展はみられなかったように思われる。改革へのアゲンストの猛烈な風に首相の意気込みが萎えたのかもしれない。例えば、内閣の第三者機関として首相自ら人選した道路公団民営化委員会は、改革が期待できるような委員が採用されたものの民営化に慎重な委員長は答申の取りまとめ段階で辞任することになり、さらに道路族議員は“結論は国会でだすのだから素人”の出る幕では

ない”と公言する始末である。こうした事態に小泉首相は金融再生の問題も含めて、結論を待って対処するとし、重要問題はそれぞれの委員会等に“丸投げ”されたままと評され、改革断行内閣の看板はすでに下ろされた感さえ抱かせてきた。

また総論でもまとめられているように、2003年度一般会計予算にしても経済再生と財政再建の「二兎追う」内容には程遠く、構造改革が不徹底であるため経済再生の妨げとなるという悪循環にさえ陥っている。個別の改革手法を都合よく導入して構造改革と称しても成果は上がるどころか構造上の矛盾は増すばかりである。わが国の経済財政は、非常に厳しい局面にあることは国民だれもが認識している。しかし、中途半端に「二兎追う」とどちらにも逃げられてしまうのである。

ここで、特殊法人という視点から再度、構造改革の問題を考えてみよう。特殊法人の改革については、首相を本部長とする行政改革推進本部で公

税制制度改革などとともに重点的に進められてきた。特殊法人は現在77ありこれに認可法人の81を加えた158法人を改革の対象としているのであるが、特殊法人のうち国民が関心の高い道路4公団、石油公団、住宅金融公庫、都市基盤整備公団の7法人はすでに5年以内の廃止民営化が決定された。また国民生活センターや国債協力事業団など認可法人を含め42法人は2003年度から順次独立行政法人に移行することも決まっている。日本下水道事業団、帝都高速度交通営団など7法人は民営化されることになる。これらの特殊法人等は、戦後復興期から高度成長期にかけて設立されその当時としては有効に機能し役割も果たしてきたが、行革大綱にも述べられているように、事業の意義が薄らいだものや民間と競合し民業を圧迫するものもある。しかし道路4公団の民営化問題をもみても明白なように、族議員による政治的な介入を許すと結局は骨抜きにされてしまう。改革は単なる運営形態の変更で補助金もルートを変えただけで実質的には無償の資金が提供され続けることになる。そして積み重ねられた債務は、最終的には税金で返済するという結末は国鉄改革で思い知らされている。本四連絡橋の膨大な債務もやがて地方税からも負担が求められそうである。これ以上

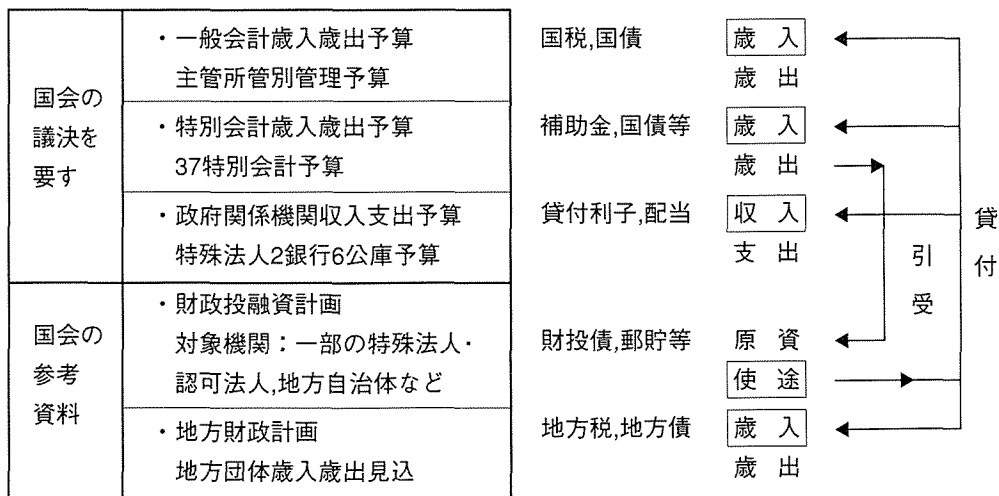
債務を増やさないためにも責任ある改革が急がれるところである。

最後に、2003年度予算で特殊法人等向けの財政支出をみておこう。総額は3兆312億円が計上されている。前年度予算が4兆1,565億円であったから1兆1,253億円の減額である。削減額の大きな法人は、新エネルギー・産業技術総合開発機構が1,055億円(削減率42%)、国際協力事業団が1,044(同59%)、宇宙開発事業団が955億円(同48%)などとなっている。ただし、2003年度は前述のように独立行政法人へ移行して設立する法人があり、これにともなう財政支出が8,857億円計上されているため、この分を差し引くと実質的には2,396億円の減額にすぎないことになる。

● 複雑な特別会計予算・政府関係機関予算

財投計画はその規模が膨らむにつれて「第二の予算」といわれてきた。財投計画はピークでは一般会計予算の6割に迫る規模にまで膨れこう呼ばれてきたのであるが、実質的にも市場経済に大き

図1 国の予算区分と特徴



く関わりインパクトを与えてきた。

国の一般会計予算は、特別会計予算および政府関係予算とともに国会に提出され議決を経ることによって成立する。しかし財投計画「第二の予算」は、国会に提出されるが参考資料であって議決の必要はない(図1参照)。財投計画が国会に提出されはじめたのは1953年からであるが、当時はその規模は一般会計予算の3割程度でしかなかった。これに対し特別会計はすでに現在と同じ40近くを数え予算規模も一般会計の約2倍に達し、政府関係機関予算も一般会計と同じほどの規模があった。その後、財投計画は公団、公庫等への融資事業が拡大し、特別会計は住宅や生活環境関連の事業会計が規模を膨らませたのに対し、政府関係機関は政策金融を主体に増えることなく相対的なウエイトは小さくなった。

予算は単一予算を原則としながらも、財政法で特別会計予算の設置を必要に応じて認めているため、戦前から多くの特別会計が設けられてきた。特別会計は、特定の事業を行う場合などに一般会計の歳入歳出とは区分して設置するのであるが、ここには一般会計からの繰入繰出があり、また国債の発行も可能であるし財投から貸付もされている。また政府関係機関は財投機関でもある特殊法人の銀行と公庫で、ここにも一般会計から

出資や補助金が出され財投からの貸付がある。いまや特別会計は交付税や国債の整理事業を除いて道路事業や保険事業だけでも一般会計予算を上回る。すなわち国の財政活動は、一般会計に示されているのではなく、特別会計、政府関係機関それに財投計画を含めてみなければわからないことになる。ところが会計相互に資金の出し入れがあるため、単純な合計ではその活動規模は計れない。また国債も一般会計でのみ発行されるのではなく、特別会計でも交付税特別会計や国債整理基金特別会計でも発行される。

こうしてみると、財政活動は錯綜して外からは非常に分かりにくいものになっているといえよう。一般会計だけをとって論じても財政は語れない。国債の発行を30兆円に押さえるといっても、特別会計の発行は議論されない。いわゆる“隠れ借金”という奇妙な言葉が生まれるのである。予算が形骸化し財政のコントロールが国民から分からないところで操作されている。一般会計以外にこれほど多くの会計を持っている国は他に例をみない。財投計画は徐々に縮小され、特殊法人もようやく整理されつつあるが、まだ規模も大きい特別会計、それに政府関係機関を含めて財政構造改革を考えていかなければならないであろう。

(かねむら たかふみ)

