

特別会計の創設と財政民主主義

帝京大学 吉田貴明

はじめに

- 「次元の異なる少子化対策」¹⁾→特別会計「こども金庫」の創設検討²⁾
- 憲法の規定する財政民主主義の観点から、新たな特別会計創設の正当性を検討

I 財政民主主義

- 「わが国の公法学において、財政は、伝統的に、国家がその任務を達成するために必要な財力を調達し、管理し、使用する作用と定義されてきた」³⁾
- 憲法 83 条の趣旨
議会は、「もともと国民が不当な負担を蒙ることをさけるために国の財政作用に適切なコントロールをおよぼす目的のために生まれたもの」⁴⁾
⇒ 「日本国憲法下における財政処理の基本原則を定めるものであって、これ以下の規定を包括する本章の総則的規定としての位置をしめる。」⁵⁾
「國會の議決に基く財政處理を要求している」⁶⁾

-
- 1) 「子ども政策 特別会計を検討」朝日新聞朝刊東京本社版 2023 年 5 月 17 日、4 面、「子供予算を一元管理へ 政府、特別会計創設を検討」産経新聞朝刊東京版 2023 年 5 月 17 日、5 面、「子ども予算に特別会計案 政府、給付・負担を一元管理」日本経済新聞朝刊 2023 年 5 月 17 日、5 面、「子ども予算、新たな特別会計検討」毎日新聞朝刊 2023 年 5 月 17 日、20 面、「子ども予算 一元管理 政府 特別会計創設を検討」読売新聞朝刊東京版 2023 年 5 月 17 日、2 面等参照。
 - 2) 内閣官房「こども未来戦略方針（令和 5 年 6 月 13 日閣議決定）」24 頁（https://www.cas.go.jp/jp/sei_saku/kodomo_mirai/pdf/kakugikettei_20230613.pdf、2023 年 8 月 18 日最終閲覧）。
 - 3) 雄川一郎ほか編『現代行政法大系第 10 巻』1 頁〔金子宏〕（有斐閣、1984）。近年におけるいわゆる基本書の定義としては、たとえば、大石真『憲法概論 I 総説・統治機構』425 頁（有斐閣、2021）、佐藤幸治『日本国憲法論（第 2 版）』571 頁（成文堂、2020）、辻村みよ子『憲法（第 7 版）』475 頁（日本評論社、2021）、橋本基弘『日本国憲法を学ぶ（第 2 版）』77 頁（中央経済社、2019）、毛利透ほか『憲法 I 総論・統治（第 3 版）』182 頁〔浅野博宣〕（有斐閣、2022）等参照。
 - 4) 宮澤俊義（芦部信義補訂）『全訂日本国憲法』707 頁（日本評論社、1978）。樋口陽一ほか『注釈日本国憲法下巻』1301-1302 頁〔浦部法穂〕（青林書院、1988）によれば、歴史的には、次のように説明される（ここではイギリスの例を取り上げる。）。「租税承認権をめぐる、国王に対抗する議会の権限が発展し、1215 年のマグナ・カルタにおいて、国会の同意なくして国王は租税その他の徴収金を課することができないとする原則が定められ」、「名誉革命後の権利章典（1689 年）においては、租税の徴収のみならずその用途についても国会の同意が必要であるとされ、国の財政は収入支出の両面において国会の統制のもとにおかれるものとなった。」のである。
 - 5) 樋口ほか・前掲注 4)・1305 頁〔浦部〕。
 - 6) 法学協会編『註解日本国憲法下巻』1259 頁（有斐閣、1954）。

➤国会の議決

「必ずしも国の財政作用に属するすべての行為について個別的に国会の議決が必要であると
とする趣旨ではない。」⁷⁾

「ある場合には抽象的に、他の場合には具体的に同意を與えることを意味する。」⁸⁾

⇒租税法律主義（84条）…「一般的に定められた国会の意志」⁹⁾

↳「租税の賦課・徴収のような、国民に対し負担を課す権力的な作用に関しては、その徴収
が国民の間で不平等に行われられないような保障が要求される」¹⁰⁾

国庫債務負担行為等（85条）…「比較的に具体的・個別的な国会の意志」¹¹⁾

↳「国会の意志があまりに抽象的・一般的に表明されるとすると…、国会の議決にもとづ
いてなされることが、まったく無意味になってしまうおそれがある」¹²⁾

➤帝国議会における金森徳次郎国務大臣による趣旨説明

・「國の財政を處理致しまする權限は、總て國會の議決に基いて之を行使すべきものである
と云ふ原則を掲げまして、之を基本として必要な諸規定を設け……るものと致しました」¹³⁾

・『『財政を處理する』と云ふのは、廣義の行政に屬することは是は疑ひはございませぬ、内
閣の指圖に基いて行動する行政部局が『財政を處理する』譯であります、併しそれに對し
ての嚴重なる條件は、國會の議決が之に當ると云ふのであります」¹⁴⁾

7) 樋口ほか・前掲注4)・1308頁〔浦部〕。

8) 法学協会・前掲注6)・1261頁。

9) 宮澤・前掲注4)・709頁。

10) 樋口ほか・前掲注4)・1308頁〔浦部〕。金子宏『租税法（第24版）』86-87頁（弘文堂、2021）は、
「課税要件が充足されている限り、租税行政庁には租税の減免の自由はなく、また租税を徴収しない自
由もなく、法律で定められたとおりの税額を徴収しなければならない。」という原則を「合法性の原則」
とよんでおり、「租税法の執行にあたって不正が介在するおそれがあるのみでなく、納税者によって取
扱【い】がまちまちになり、税負担の公平が維持できなくなる」ことをその根拠として挙げている。佐
藤英明「租税法律主義と租税公平主義」金子宏編『租税法の基本問題』55頁、70頁は、「合法性の原
則は租税法律主義の内容の1つと考えるよりも、一般的な法による行政の原理と、租税公平主義の内
容としての『税務行政庁は納税者を平等に扱わねばならない』という準則の中に包摂して理解するの
が妥当であるというべきであろう。」としている。

11) 宮澤・前掲注4)・709頁。

12) 同上。

13) 第90回帝國議會衆議院「帝國憲法改正案委員會議錄（速記）第2回」3頁〔金森徳次郎発言〕（昭
和21年7月1日）（<https://teikokugikai-i.ndl.go.jp/minutes/api/emp/v1/detailPDF/img/009012529X00219460701>, 2023年9月28日最終閲覧）。なお、帝國議会における議論に関して、清水伸『逐条日本国
憲法審議録第3巻』（原書房、1976）を参照した。

14) 第90回帝國議會貴族院「帝國憲法改正案特別委員會議事速記録第21号」1頁〔金森徳次郎発言〕
（昭和21年9月25日）（<https://teikokugikai-i.ndl.go.jp/minutes/api/emp/v1/detailPDF/img/009002531X02119460925>, 2023年9月28日最終閲覧）。

なお、憲法73条5号の規定する内閣の予算提出権については、「豫算と云ふものは内閣それ自身の
責任に於て作成し、議會に持つて行く所の提出の方向を採ると云ふことを意味して居ります」（第90回
帝國議會貴族院「帝國憲法改正案特別委員會議事速記録第19号」30頁〔金森徳次郎発言〕（昭和21年

2 統一的会計の原則

- 「国家のあらゆる歳入歳出は一团として唯一の会計を組織し統一的に経理されるべき」¹⁵⁾
 - ↳ 「特定事項に基づき得た歳入をもって当該事項に関する歳出にあて各個の行政事項についてそれぞれ会計上の独立を認めること……を会計の全般について許したとすれば、財政上の統一を欠くに止まらず、国家財政の全体についての見通しをすることができず、結局において財政の計画性を欠き、濫費の弊を生むことになる。」¹⁶⁾
- 派生原則としてのノン・アフェクタシオンの原則
 - ↳ 「特定の収入と特定の支出を結びつけてはならないという原則」¹⁷⁾
 - 「収入と支出の充当関係を、ひとたび形成してしまうと、特定収入がある限り、特定支出を計上しなければならなくなる。」¹⁸⁾

3 特別会計の意義

- 会計の観念
 - ・ 実質的意義における会計… 「一般に、財産の増減異動について、出納、記録、計算、整理し、常にその状況を明確にし、事業の成果の計算等の分析検討が行われる」¹⁹⁾
 - ・ 形式的意義における会計… 「会計を財团的組織体として把え、独立して会計作用を行う主体としての『会計単位』を意味する」²⁰⁾もの。「その設置目的によって一般会計と特別会計とに分けられる」²¹⁾。
- 特別会計
 - ・ 「国の会計のうちある特定の行政目的を達成するために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される部分をいう。」²²⁾

9月21日) (<https://teikokugikai-i.ndl.go.jp/minutes/api/emp/v1/detailPDF/img/009002531X01919460921>, 2023年9月28日最終閲覧))と説明されている。

- 15) 杉村章三郎『財政法(新版)』37頁(有斐閣, 1982)。なお、神野直彦『財政学(第3版)』91頁(有斐閣, 2021)は、「収入と支出が計上される予算は、1つでなければならないという予算原則」を統一性の原則としている。また、雄川ほか編・前掲注3)・150頁〔兵藤〕。は、「予算は、毎会計年度における施策を網羅して一目瞭然と通覧することができるよう、単一の会計(一般会計)で一团として経理することが望ましいとする考え方を「予算単一の原則」としている。

16) 杉村・前掲注15)・37頁。

17) 神野・前掲注15)・91頁。

18) 同上。

19) 雄川ほか・前掲注3)・149頁〔兵藤〕。

20) 同上。

21) 前田努編『令和2年改訂版 会計法精解』8頁(大蔵財務協会, 2020)。

22) 杉村・前掲注15)・154頁。前田・前掲注21)・8頁は、一般会計について、次のように定義している。「特別会計に属する収入支出を除くほか、すべての収入支出はこれを統合して一团として経理すべきである。この経理を行う会計が国の基本会計ともいうべき一般会計である」。

- ・ 財政法 13 条 2 項「〔①〕 国が特定の事業を行う場合，〔②〕 特定の資金を保有してその運用を行う場合〔③〕 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に限り，法律を以て，特別会計を設置するものとする。」

⇒ 「特別会計に関する法律」²³⁾が実定法上，ここにいう「法律」に該当する²⁴⁾。

➤2023 年 9 月現在において設置されている 13 の特別会計の分類²⁵⁾

①	地震再保険（特別会計に関する法律 2 条 1 項 2 号），労働保険（同項 7 号），年金（同項 8 号），食料安定供給（同項 9 号），特許（同項 15 号），自動車安全（同項 17 号），東日本大震災復興（同項 18 号）
②	財政投融资（同項 4 号），外国為替資金（同項 5 号）
③	交付税及び譲与税配付金（同項 1 号），国債整理基金（同項 3 号），エネルギー対策（同項 6 号），国有林野事業債務管理（特別会計に関する法律附則 67 条の 2）

➤財政法 13 条 2 項の趣旨²⁶⁾

恐らく今日のように国の任務が拡大され国政も複雑となり予算が膨大化すると単一会計主義を固守しては却ってその合理的な処理が阻まれるからであろう。殊に国が企業その他一般の行政と異なる独立した事業を経営する場合にはその事業だけの収支を一般会計から区分しこれを経理するほうが，担当職員の責任を明確にし事業的意欲を刺激し事業の能率を発揮することになる。だからこの場合における例外的措置は単に已むを得ざる場合というような消極的理由からだけでなくむしろ国家事業の効率的な運営に資するという積極的理由によって説明されなければならない。法律が特に「特定の事業を行う場合」を例示の冒頭に掲げたのもこのような積極的な意義があるものと解する。

23) 平成 19 年法律第 23 号。「現代の財政運営では統一性の原則を厳格に守ることが困難だとしても，こうした〔31 もの特別会計が設置されている〕事態は望ましくない。」（神野・前掲注 15）・110 頁）として，2007 年に同法が制定された。

24) 従前は，個別法律において，さまざまな規定がおかれていた。財政法 45 条は，「各特別会計において必要がある場合には，この法律の規定と異なる定めをなすことができる。」と規定しているところ，「各個の特別会計法の定める例外規定は多種であり，不統一も甚だしい状態である。」（杉村・前掲注 15）・155 頁）とか，「特別会計に関する規律は，各個の法律でその制定時における必要に応じてそのつど設けられた観があり，確固たる指導原理がなく，終戦時のものがそのままに現行法となっているもの，経理に関する重要な事項が法律でなく施行令で規定されているもの，その他立法の体裁にも統一がない。」（同 165 頁）といった批判があった。前述のとおり，2007 年に「特別会計に関する法律」が制定されたことにより，個別法律は廃止され，統一的な規定が置かれるに至った。

25) 前田・前掲注 21）・8 頁。

特別会計に関する法律 2 条 1 項各号において，12 の特別会計が規定されているほか，国有林野の有する公益的機能の維持増進を図るための国有林野の管理経営に関する法律等の一部を改正する等の法律（平成 24 年法律第 42 号）によって廃止された旧国有林野事業特別会計から承継した債務の償還を目的とする国有林野事業債務管理特別会計が設置されている（特別会計に関する法律附則 67 条の 2）。

26) 杉村・前掲注 15）・155 頁。

➤弾力条項（特別会計に関する法律7条1項）

「特別会計の目的に照らして予算で定める事由により経費を増額する必要がある場合であつて、予算で定める事由により当該経費に充てるべき収入の増加を確保することができるときは、当該確保することができる金額を限度として、当該経費を増額することができる。」

⇒「特別会計については、その経理対象である歳入歳出が一定の範囲に限定され、しかも歳入歳出は……相当因果関係をもってリンクしていることから、一定の事由がある場合には予算の弾力的な執行の途を開くことが特別会計設置の趣旨により適合する場合がある。」²⁷⁾

➤特別会計に対する評価

「負担あるいは投下資金とその使用との関係が明確にされて、国民がその用途についてコントロールすることが容易になり、かつ関係者の努力が明確に反映される結果、効率的な運営が可能になることが期待される。」²⁸⁾

⇔「特別会計の濫立は財政全般の通覧を妨げ、収入の多い部局における濫費の弊を招き易く財政全体の健全性を破壊するおそれがあり、国会や会計検査院による財政監督にも支障を来させるおそれを免れることができない」²⁹⁾

「これまでの年金特別会計の運営などをみると、特別会計の歳出により無駄な年金福祉施設を建設するなど年金の被保険者の利益に反する運営がなされてきた。特別会計が逆に国民による用途のコントロールを困難にするという皮肉な結果をもたらしていたのである。財政当局の目が届きにくいという特別会計の欠陥が露呈したものというほかはない。」³⁰⁾

「一般会計から特別会計へという予算間の財源の繰入れ、繰出しだけでなく、特別会計のあいだでも相互に繰入れが行われ」³¹⁾ており、「基本会計である一般会計の総覧性が著しく失われる。」³²⁾

➤現職財務大臣（当時）による批判

「母屋ではおかげ食って、辛抱しようとけちけち節約しておるのに、離れ座敷で子供がすき焼き食っておる」³³⁾

27) 雄川ほか・前掲注3)・149頁〔兵藤〕。

28) 碓井光明『社会保障財政法精義』41頁（信山社、2009）。

29) 杉村・前掲注15)・154頁。

30) 碓井・前掲注28)・41頁。

31) 神野・前掲注15)・111頁。

32) 同上。

33) 第156回国会衆議院「財務金融委員会議録第6号」15頁〔財務大臣塩川正十郎発言〕（平成15年2月25日）（<https://kokkai.ndl.go.jp/minutes/api/v1/detailPDF/img/115604376X00620030225>, 2023年9月28日最終閲覧）。

➤ 「行政改革の重要方針」³⁴⁾において特別会計改革の方向性が示された。

- ・ 特別会計の創設要件を厳格化
- ・ 設置の要否の見直し（5年ごと）

↳①事業の必要性の減じた特別会計の廃止

②国が担う必要性の薄いものの民間委託化，国が直接行う必要性の薄いものの独立行政法人化

③一般会計と区分経理する必要性の薄れたものの廃止（一般会計化）・事業の性質により独立行政法人化等の検討

④事業類型が近似している特別会計で区分経理の必要性の認められるものの統合

⇒特別会計の統廃合（下表参照）³⁵⁾…31存在（2006年度）→13まで減少（2017年度以降）

特別会計 (2006年度)	2007	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2017以降
交付税及び 譲与税配付金									
地震再保険									
国債整理基金									
外国為替資金									
特許									
石油及びエネルギー 需給構造高度化対策	エネルギー 対策								
電源開発促進対策									
国民年金	年金保険								
厚生保険									
財政融資資金		財政投融资							
産業投資									

34) 総務省「行政改革の重要方針（閣議決定）」7-11頁（平成17年12月26日）（https://www.soumu.go.jp/iken/pdf/051227_01_1.pdf, 2023年9月28日最終閲覧）。

35) 財務省「令和4年版特別会計ガイドブック」24頁（https://www.mof.go.jp/policy/budget/topics/special_account/fy2022/2022-zentaiban.pdf, 2023年9月28日最終閲覧）を基に作成。

特別会計 (2006年度)	2007	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2017以降
自動車損害賠償保障事業		自動車安全							
自動車検査登録									
労働保険			労働保険						
船員保険									
(新設)					東日本大震災復興				
国有林事業						国有林野事業債務管理			
農業経営基盤強化措置	食料安定供給								
食糧管理									
農業共済再保険							食料安定供給		
漁船再保険及び漁業共済保険									
国営土地改良事業		一般会計化（未完了借入事業の工事に関する経理は、食料安定供給において行う（経過勘定））							

特別会計 (2006年度)	2007	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2017以降
特定国有財産整備			一般会計化（未完了事業に関する経理は、財政投融资において行う（経過勘定））						
国立高度専門医療センター			独立行政法人化						
登記			一般会計化						
空港整備		社会資本整備事業						空港整備事業等に関する経理は、自動車安全において行う（経過勘定）	
道路整備									
治水									
港湾整備									
都市開発資金融通									
森林保険								国立研究開発法人に移管	
貿易再保険									廃止

⇒一連の改革の流れとは逆行する新たな特別会計の創設につき、その意義・必要性が十分に説明されなければならない。

4 特別会計の実情と「こども金庫」の創設

➢2023年度予算における歳出総額

一般会計：114.4兆円³⁶⁾

特別会計：441.9兆円³⁷⁾⇒歳出純計額は197.3兆円にすぎない³⁸⁾。

⇒財政全般の通覧は妨げられているのでは？

└国民にとって「わかりにくい」情報の公開→財政民主主義に資するといえるか？

36) 財務省「令和5年度予算のポイント」2頁（https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2023/seifuan2023/01.pdf, 2023年8月18日最終閲覧）。

37) 財務省「特別会計について（令和5年度予算）」1頁（https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2023/seifuan2023/25.pdf, 2023年8月18日最終閲覧）。

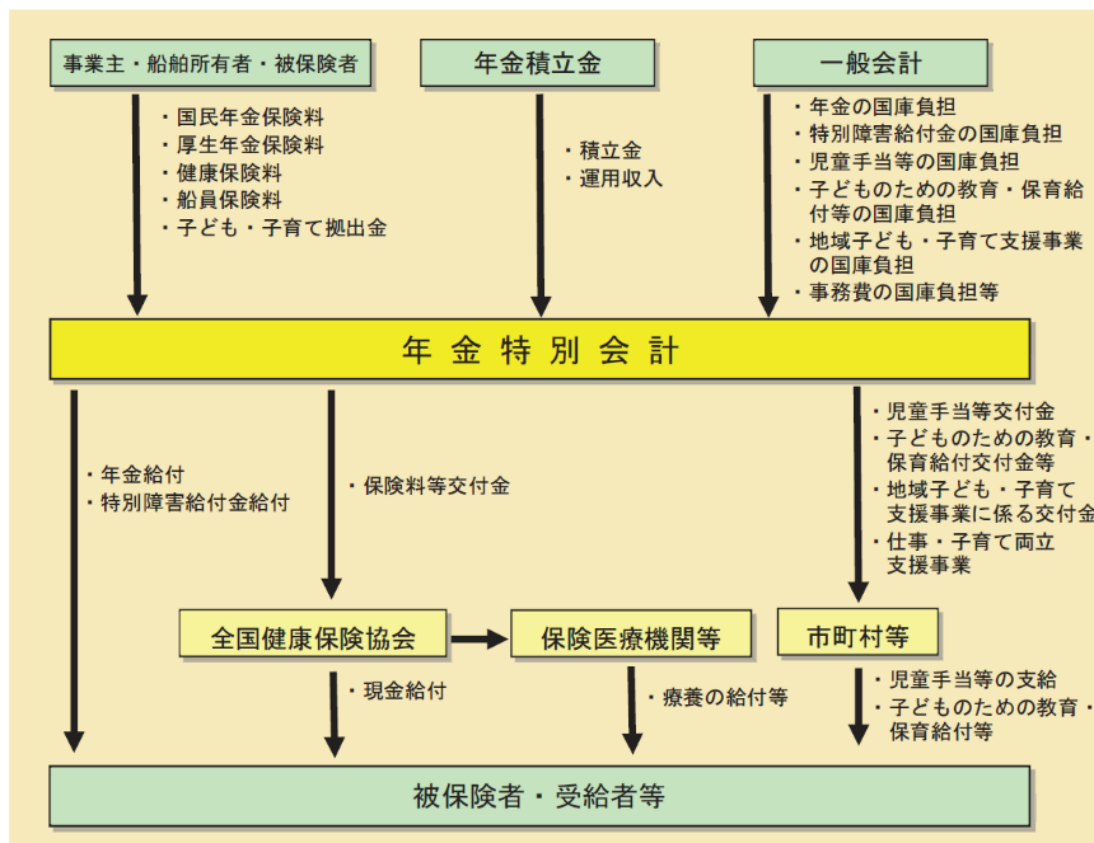
38) 財務省・前掲注37)・1頁。

・特別会計に関する法律の掲げる基本理念「特別会計の財務に関する状況を示す情報が広く国民に公開されること」（1条の2第5号）

➤「こども・子育て支援のための新たな特別会計（いわゆる『こども金庫』）」の創設，「年金特別会計子ども・子育て支援勘定及び労働保険特別会計雇用勘定（育児休業給付）」の統合，「こども・子育て関連予算充実のための財源確保を目的とした増税は行わない。」³⁹⁾

⇒現状のしくみとして，年金特別会計を概観

➤年金特別会計⁴⁰⁾



39) 内閣官房・前掲注 2)・24 頁。

40) 財務省・前掲注 35)・104 頁。

→子ども・子育て支援勘定の歳入・歳出⁴¹⁾

(単位：億円)

歳 出		歳 入	
児童手当等交付金	12,199	事業主拠出金	6,808
子ども・子育て支援推進費	17,008	一般会計より受入	25,033
地域子ども・子育て支援 仕事・子育て両立支援事業費	4,111	積立金より受入	846
業務取扱費・諸支出金	45	雑収入	75
予備費	84	前年度剰余金受入	683
合 計	33,447	合 計	33,447

➤「こども金庫」創設による施策の背景

→「若者・子育て世代の所得を伸ばさない限り、少子化を反転させることはできない」⁴²⁾

➤施策の具体的内容

- ・「ライフステージを通じた子育てに係る経済的支援の強化や若い世代の所得向上に向けた取組」⁴³⁾
- ・「全てのこども・子育て世帯を対象とする支援の拡充」⁴⁴⁾
- ・「共働き・共育ての推進」⁴⁵⁾
- ・「こども・子育てにやさしい社会づくりのための意識改革」⁴⁶⁾

⇒親（となろうとする成年）世代を対象とする経済的支援が中心

41) 財務省「令和5年度特別会計予算」29-30頁（<https://www.bb.mof.go.jp/server/2023/dlpdf/DL202312001.pdf>, 2023年9月28日最終閲覧）。なお、財務省「一般会計予定経費要求書（科目別内訳）」（<https://www.bb.mof.go.jp/server/2023/excel/DL202311001.xls>, 2023年9月28日最終閲覧）によれば、一般会計からの受入額の内訳は、「年金特別会計への繰入」376億円、「児童手当年金特別会計へ繰入」10,287億円、「子どものための教育・保育給付等年金特別会計へ繰入」13,744億円、「地域子ども・子育て支援事業年金特別会計へ繰入」626億円である。

42) 内閣官房・前掲注2)・1頁。

43) 内閣官房・前掲注2)・13-16頁。具体的には、「児童手当の拡充」、「出産等の経済的負担の軽減」、「医療費等の負担軽減」、「高等教育費の負担軽減」、「個人の主体的なり・スキリングへの直接支援」、「いわゆる『年収の壁（106万円/130万円）』への対応」、「子育て世帯に対する住宅支援の強化」が掲げられている。

44) 内閣官房・前掲注2)・16-19頁。具体的には、「妊娠期から切れ目ない支援の拡充」、「幼児教育・保育の質の向上」、「全ての子育て家庭を対象とした保育の拡充」、「新・放課後子ども総合プランの着実な実施」、「多様な支援ニーズへの対応」が掲げられている。

45) 内閣官房・前掲注2)・19-22頁。具体的には、「男性育休の取得促進」、「育児期を通じた柔軟な働き方の推進」、「多様な働き方と子育ての両立支援」が掲げられている。

46) 内閣官房・前掲注2)・23頁。

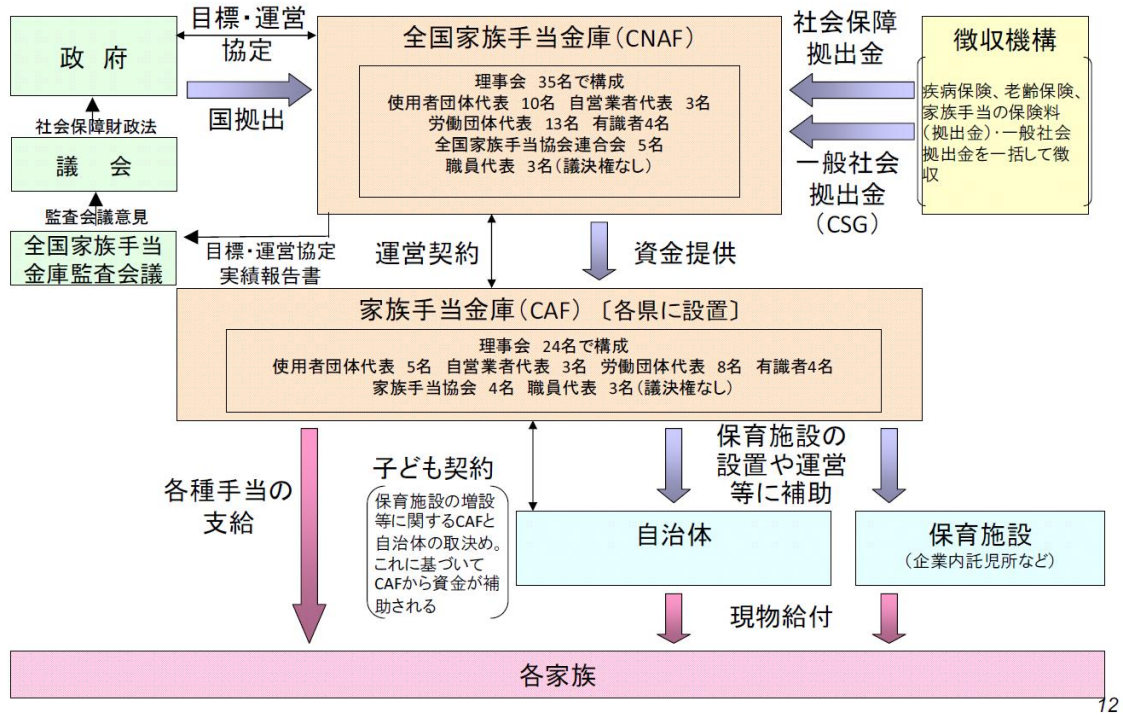
➤憲法 13 条を根拠とする自己決定権の保障

「家族関係は、世代を追って文化や価値を伝えていくという意味で、社会の多元性の維持にとって基本的な条件である。そしてそれは、個人の自己実現・自己表現という人格的価値を有するが故に、基本的には、人格的自律権の問題と解される。」⁴⁷⁾

⇨自己決定権（とりわけ Reproductive Rights）への「過」干渉とならないか危惧される。

➤フランスにおける「全国家族手当金庫」を範としている？

フランスの全国家族手当金庫による家族政策の流れ



47) 佐藤・前掲注 3)・214 頁。