

我が国の国庫制度

～応用編～

理財局国庫課課長補佐 高野 寿也

1. はじめに

「政府は税収や国債発行などで民間からキャッシュを吸収するが、必要以上の吸収は政府預金になる。キャッシュを余分に吸収すればするほど、政府預金は増えるが、一方で民間の有効活用の機会を奪うことになる。」これは我が国の国庫金管理¹に対する論評のひとつである。

「国庫が多額の国内指定預金（一般口）を保有することは、一方で多額の国債を発行している現状においては非効率であるため、国内指定預金（一般口）の残高を抑制することが国庫金の効率的な管理であるといえます。」「²これは、財務省が行っている実績評価実施計画の一文である。³

読者の皆さんはどう思われるだろうか。「国庫金に余裕があって何が悪いのか。」「預金が増えることは良いことではないか。」「預金を減らして万一急な支出があったらどうするのか。」「⁴と思われた方もいるかも知れない。

本稿では、これらの疑問に多少でも答えるべく、国庫金管理の効率化について紹介する。これまで入門編（17年6月号）、出納計理編（17年11月号）、対民収支編（18年1月号）で解説した事柄を基礎としているという趣旨で応用編

とした。もちろん、本稿中、意見にわたる部分についてはすべて筆者の個人的見解である。※

2. 国庫金管理の効率化とは？

先程の論評によれば、政府は必要以上の現金を余分に吸収していることになる。果たしてそうだろうか。表1（財政資金主要項目受払日一覧）を見て欲しい。支払いでは偶数月15日に、保険（年金）が5.8兆円から5.9兆円という巨額になっている。我が国の一般歳出の1割を超える金額である。この支払日にこの額以上の現金が政府預金になれば、我が国は保険受給者に対する債務不履行に陥る。

今年2月15日には5.9兆円の保険（年金）を支払った。前日、源泉所得税の納付が0.6兆円あったが、とても足りない。同月2日に納付があった厚生年金保険料・国民年金保険料3.1兆円、法人税・消費税1.5兆円を加えても足りない。その他、現金をかき集めて、とにかく保険支払日までには5.9兆円の現金を政府預金残高として積み上げる必要がある。

このように、国庫金はその受払いの時期が様々であり、受入れと支払いの時間差が生じる。支払いまでの間、国庫の現金を日本銀行内の政

* したがって、言うまでもなく、本稿に含まれる誤りは全て筆者の責に帰すものである。

(表 1) 財政資金主要項目別受払

| 区 分 | | 4 月 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---------------|----------------------------------|--|---------------------------------------|-----------------------|-----------------------|--|--------------|
| 受 入 | 保 険 | 4 日 1.6兆円 | 9 日 1.6兆円 | 2 日 1.6兆円 | 4 日 1.5兆円 | 3 日 1.9兆円 | 2 日 2.3兆円 | 4 日 1.7兆円 |
| | 厚 生 ・ 国 年 労 働 | | 旧年度精算分 及び第1回概 算納付分 24日 0.8兆円 | | | | 第2回概算 納付分 2日 0.7兆円 | |
| | 租 税 | 4 日 1.3兆円 | 9 日 1.3兆円 | 3 月期決算 分 2日 6.5兆円 | 4 日 1.0兆円 | 3 日 1.7兆円 | 2 日 2.2兆円 | 4 日 1.3兆円 |
| | 所 得 税 | 13日 0.7兆円 | 12日 0.7兆円 | 14日 0.6兆円 | 賞 与 分 13日 2.0兆円 | 賞 与 分 12日 1.0兆円 | 14日 0.8兆円 | 13日 0.6兆円 |
| | 税 申 告 分 | 確定申告分 (振替納税分) 21日 0.9兆円 | | | | | | |
| | 国債(個人向け) | 11日 2.3兆円 | | | 11日 1.6兆円 | | | 11日 1.4兆円 |
| | 国 債(2年) | 20日 2.2兆円 | 20日 2.1兆円 | 20日 2.3兆円 | 20日 2.4兆円 | 22日 2.5兆円 | 20日 2.5兆円 | 17日 2.3兆円 |
| | 国 債 | 20日 4.4兆円 | 25日 3.8兆円 | 20日 3.9兆円 | 20日 4.4兆円 | 22日 3.9兆円 | 20日 3.9兆円 | 20日 3.7兆円 |
| | 財 政 融 資 資 金 | | | | | | 地方貸元利 回収 28日 1.6兆 機関貸元利 回収 29日 1.6兆 | |
| | 支 払 | 運 営 費(独立行政法 人・国立大学法人) | 5 日 0.3兆円 | | | 6 日 0.3兆円 | | |
| 地 方 交 付 税 (普通・特別) | | 普通交付税 4日 4.0兆円 | | 普通交付税 20日 1.7兆円 22日 2.3兆円 | | | 普通交付税 2日 4.0兆円 | |
| 地 方 特 例 | | 7 日 0.8兆円 | | | | | 14日 0.8兆円 | |
| 地 方 道 路 譲 与 税 石 油 ガ ス 〃 自 動 車 重 量 〃 | | | | 30日 0.2兆円 | | | | |
| 所 得 譲 与 税 特 別 と ん 〃 航 空 機 燃 料 〃 | | | | | | | 26日 0.6兆円 | |
| 恩 給 | | 5 日 0.3兆円 | | | 5 日 0.3兆円 | | | 5 日 0.3兆円 |
| 保 険 | | 15日 5.8兆円 | | 15日 5.8兆円 | | 15日 5.9兆円 | | 14日 5.9兆円 |
| 厚 生 保 険 国 民 年 金 労 働 保 険 | | | | | | | | |
| 国 債 | | 20日 2.5兆円 | 20日 3.5兆円 | 20日 6.4兆円 | 20日 2.5兆円 | 22日 2.6兆円 | 20日 8.7兆円 | 20日 2.1兆円 |
| 財 政 融 資 資 金 | | | 地方貸(長期) 31日 1.1兆円 | | | | | |

(注) 太字は、「国庫金の効率的な管理について」(平成17年8月26日報道発表)により受入日と支払日を合わせた代表的

日一覧（平成17年度実績）

| 11 | 12 | 1 | 2 | 3 | 月を定めている規程 | 受：期限を定めている規程 払：特定日を定めている規程 |
|----------------------|-----------------------------|-----------------------------|--------------|-------------------------------------|-----------|--|
| 2日 1.6兆円 | 2日 1.6兆円 | 6日 1.4兆円 | 2日 3.1兆円 | 2日 1.8兆円 | | 厚生年金保険法 § 83 国民年金法 § 91 |
| | 第3回概算 納付分 2日 0.7兆円 | | | | | 労働保険の保険料の徴収 等に関する法律 § 15、18、19 |
| 2日 1.6兆円 | 3月期中間 分 2日 4.9兆円 | 6日 1.0兆円 | 2日 1.5兆円 | 2日 2.4兆円 | | 法人税法 § 71、74、76、77 消費税法 § 42、45、48、49 |
| 14日 0.9兆円 | 14日 0.8兆円 | 賞与・年末 調整 12日 1.6兆円 | 14日 0.6兆円 | 14日 0.7兆円 | | 所得税法 § 183、190 |
| | | | | 確定申告分 収納 17日 0.1兆円 | | 所得税法 § 128 |
| | | 16日 1.9兆円 | | | | 財務省告示 |
| 15日 2.4兆円 | 15日 1.8兆円 | 16日 1.8兆円 | 15日 2.0兆円 | 15日 2.0兆円 | | 財務省告示 |
| 21日 6.1兆円 | 20日 8.0兆円 | 30日 4.3兆円 | 20日 4.6兆円 | 20日 5.8兆円 | | 財務省告示 |
| | | | | 地方貸、機 関貸元利回 収 29日 3.1兆円 | | |
| | | 6日 0.4兆円 | | | | |
| 普通交付税 2日 4.0兆円 | 特別交付税 14日 0.3兆円 | | | 特別交付税 15日 0.7兆円 | | 地方交付税法 § 16 |
| | | | | | | 地方特例交付金等の 地方財政の特別措置 に関する法律 § 9 |
| 30日 0.3兆円 | | | | 31日 0.2兆円 | | 地方道路譲与税法 § 4 石油ガス 〃 § 3 自動車重量 〃 § 3 |
| | | | | 所得譲与税 2日 0.6兆円 | | 所得譲与税法 § 4 特別とん 〃 § 3 航空機燃料 〃 § 3 |
| | 1月分繰上払 5日 0.3兆円 | | | | | 恩給給与規則 § 29 恩給給与細則 § 10の2 |
| | 15日 5.9兆円 | | 15日 5.9兆円 | | | 厚生年金保険法 § 36 国民年金法 § 18 労働者災害補償保 険法 § 9 各業務方法書 |
| 21日 5.2兆円 | 20日 6.8兆円 | 20日 3.3兆円 | 20日 3.0兆円 | 20日 13.0兆円 | | 財務省告示 |
| | | | | 年度末融資 27日 1.2兆円 | | |

な日。

府預金に預け入れているに過ぎない。したがって、政府が必要以上の現金を余分に吸収し、政府預金を増やそうとしているわけではない。

かつて、平成11年4月の財務省証券の価格競争による公募入札方式への移行前は、週3回の調達であり、かつ、公募入札方式とはいえ定率であったため財務省証券を主に日本銀行が引き受けていたことにより、繰上償還を弾力的に行うことが可能であり、その結果政府預金の積み上がりは現在と比較し、僅少であった。しかし、新制度への移行により週1回の調達となり、繰上償還も困難であることから、支払うまでの間、現金を政府預金に積むことを余儀なくされている。このような制度的変革の議論を捨象しても、冒頭の論評のように、民間による有効活用の機会を奪っているという批判的な言い方もできるかも知れない。

しかしながら、これは財政支出を確実に行うために必要なコストである。国庫のキャッシュ・マネジメント（財務省が行っている国庫金の管理は本稿に記述されたことよりもっと幅広い事柄を考慮して行われている。本稿の3.及び4.は現実を単純化したモデルに基づいて記述されており、実際には考慮しなければならない複雑な事象を捨象している。これからの記述がモデルに基づくものであることを明確にするため、敢えてカタカナを用いている。）は、財政支出を確実に行うために実施されている政策である。この政策実施に必要なコストをできる限り小さくする、それが国庫のキャッシュ・マネジメントを効率化する意義である。

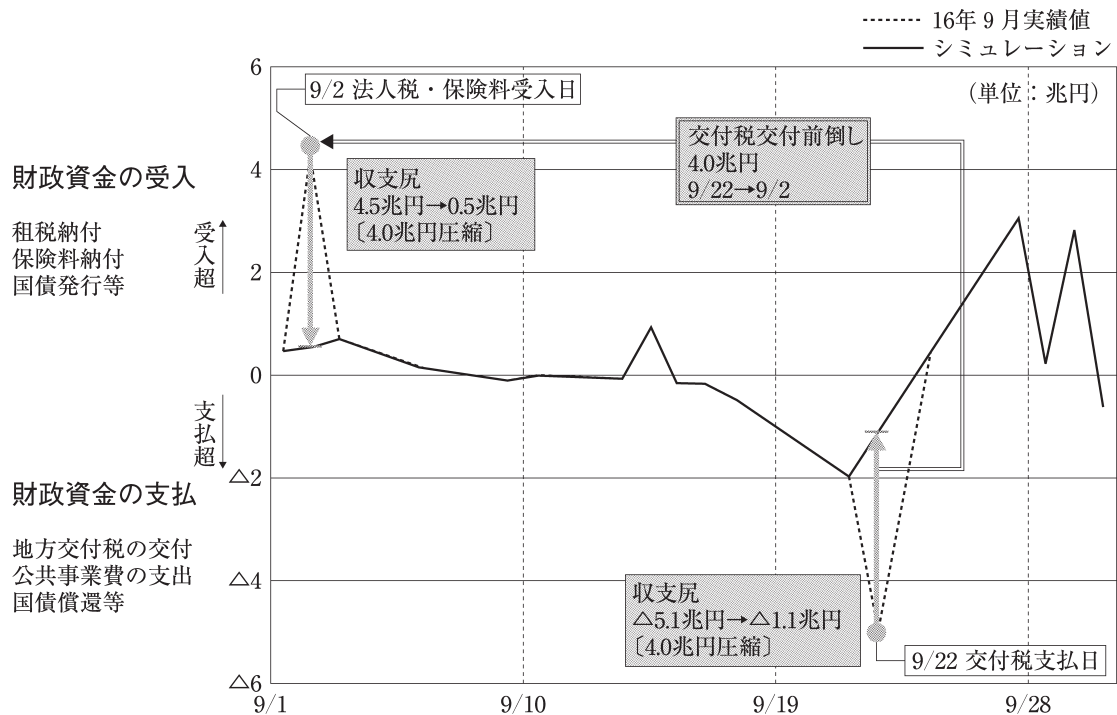
3. 「一方で国債を発行している現状においては非効率である。」とは？

平成17年8月26日、「国庫金の効率的な管理について」⁵を発表し、9月に交付する普通交付税について、交付日を租税・年金保険料の受入日（原則、月末から起算して2営業日目。平成17年9月の場合は2日。）としたこと（図1）等により、政府預金残高の縮減を強化した。「歴史的ターニングポイントと呼ぶべき画期的な改善策である。」⁶とまで言われた効率化策である。しかし、この効率化策で実際に国債の発行残高が減ったわけではない。この効率化策は、歳入と歳出の差額に影響を与えないからである。このように実際には国債発行残高が減らないとすると、「一方で国債を発行している現状においては非効率」とはどういう意味であろうか。

我が国は昭和30年代まで、国債を発行せずに基本的に税収で歳出を賄っていた。ところが、御案内のとおり、現状は税収では歳出が賄えず国債を発行している。つまり、現状では、政府預金で利子を受け取っている一方で、国債の利払いをしていることが非効率というわけである。すると、我が国における国庫のキャッシュ・マネジメントに必要な政策コストを敢えて定量的に計測すると、本来の利払費や発行経費のほかに、政府預金残高×（国債金利－政府預金金利）を要すると捉えることも考えられる。

また、政府預金に発生する利子は、中央銀行から政府に納付される通貨発行益から控除されるだけだと考えることもできる。つまり、利子を受け取る分、政府への納付金が減るのであれば、差引0と考えることもできる。このように、政府と中央銀行はともに広義の政府の一部門と

(図1) 国庫金の効率的な管理のシミュレーション例
(16年9月実績値に交付税前倒しを勧奨した例)



考え広義の政府（統合政府）からものを見る立場からは、国庫のキャッシュ・マネジメント政策に必要なコストを敢えて定量的に計測すると、本来の利払費や発行経費のほかに、政府預金残高×国債金利を要すると捉えることになる。

4. 機会費用の考え方とは？

既に気付かれた読者も多いと思うが、以上は機会費用の考え方に近い。

機会費用とは、「ある経済行為を行ったため、放棄した収益」を意味する経済学上の用語であ

る。この意味を理解するため、政府がある民間会社に1年間100億円融資し、その民間会社が融資を受けて事業を行う事例を考えてみよう。この民間会社が100億円を有効活用し金利1.0%に相当する収益を上げたとすれば、1年後には101億円となって政府に返還される。政府がこの100億円を1年間統合政府内部に抱え込んでいると、1年後にも100億円である。つまり、利息に相当する1億円の収益を放棄しているとみることができる。

これは、仮に政府がこの100億円を1年間統合政府内部に積み、100億円だけ国債発行残

高が増加し、金利1.0%に相当する利払費1億円に相当する費用を発生させるという説明とほぼ同値である。違いは、税収でもコストが発生していると考えerかどうかである。

機会費用の考え方によれば、政府が100億円を1年間統合政府内部に積むという経済行為を行ったため、1億円の利益を放棄したことになる。このことは国庫のキャッシュ・マネジメントを考える上で忘れてはならない。

5. おわりに

「国庫金の効率的な管理について」を昨年8月26日に発表して以来、「国債発行残高が減らないのでは何が効率化したのか分からない。」という質問が複数寄せられた。本稿で、昨年発

表した施策によって政府預金残高を減らしたとしてもその分国債残高を減額できない、すなわち、資産負債両建てで落とせるわけではないが、それでも財政運営の効率化に寄与していること、の分かり難さが多少でも解消できることを期待したい。また、この施策は副次的に、政府部門による民間部門からの資金吸収を抑制し、金融市場における財政資金の収支の振れを平準化する効果をもたらしたことを付言したい。なお、機会費用の考え方を実務に活用しようとした先駆的取り組みとしては、「財政投融资対象事業に関する政策コスト分析」がある。機会費用の考え方が、財政投融资の償還確実性の確認に使われるなど、空理空論としてではなく実務上も活用されていることは大いに参考になる。

¹ 英語では、Exchequer Cash Management という（例えば、<http://www.dmo.gov.uk/cash/public/cmbook200202.pdf>）。国庫= Exchequer、金（カネ）= Cash、管理= Management というわけで非常に分かりやすい。「国庫金管理」という用語が英語の直訳なのか、はたまた日本人が独自に考えたのか、不明である。

² <http://www.mof.go.jp/jouhou/hyouka/top.htm>

³ 実績評価実施計画に書いてあるという、最近のニュー・パブリック・マネジメントの流れを受けた新しい考え方かと思われるかも知れない。が、そうではない。昭和24年に「国庫余裕金の繰替使用に関する法律」が制定され、融通証券の発行や一時借入金の借入れが認められている特別会計及び資金に対しては、国庫余裕金を融通することができることとなっている。しかも、この法律の制定前から7つの特別会計でそれぞれの特別会計法に基づいて国庫余裕金を繰替使用できることになっていた。国庫の一方で現金を保有しながら他方で利息を払って借金をするというのはいかにも非効率である。この非効率性が昔から明確に認識されていたことの証左である。

⁴ 予期せざる支出増や収入減が生じ国内指定預金（一般口）が残高不足になった場合に備えて、過去における見込みと実績との差額を踏まえ、支払準備金として当座預金に1,500億円がある。万一、この1,500億円を超える予想と実績との乖離が発生した場合には、財政法第7条第1項に基づき日本銀行が所要額の財務省証券の引受けを行う。1,500億円という水準は、過去の週間収支予想と実績との差額に基づく試算によれば、財務省証券の日銀引受が5年間で4回程度、すなわち1年間に1度あるかないかという水準である。

⁵ <http://www.mof.go.jp/jouhou/sonota/kokko/kk170826.htm>

⁶ 加藤出（2005）：「埋もれた画期的ニュース財務省が“カネ繰り”効率化へ」、『週刊ダイヤモンド』、2005年9月10日、27頁。

* 本稿中の図表の作成は、小林正人国庫調査係長の取り纏めの下、本告智史国庫調査係員、寺門大直国資第一係員及び浮田知孝国資第二係員らの協力で行われた。