

日医総研ワーキングペーパー

国民に近づかない「離れ座敷」特別会計

－特別会計改革の検証－

No.145

2007年7月31日

日本医師会総合政策研究機構
前田由美子

国民に近づかない「離れ座敷」特別会計―特別会計改革の検証―

日本医師会総合政策研究機構 前田由美子（研究協力者・福田峰）

キーワード

- ◆特別会計
- ◆積立金
- ◆外国為替資金特別会計
- ◆剰余金
- ◆借入金
- ◆交付税及び譲与税配付金特別会計
- ◆貸借対照表
- ◆財政融資資金特別会計
- ◆年金特別会計

ポイント

- ◆ 特別会計には 2005 年度当初予算で 37.2 兆円、決算で 51.0 兆円の歳計剰余金がある。剰余金の多くは、会計内で翌年度に繰り越される。また、決算が重視されておらず、剰余金が出ていても、予算は予算でとる、という仕組みである。
- ◆ 特別会計には 2005 年度決算で、積立金が 210.8 兆円ある。このうち年金積立金 142.3 兆円は国民に対する負債とされているが、このほか財政融資資金特別会計の積立金が 26.4 兆円あり、12.0 兆円が国債償還財源に充当された。この措置は 1 回限りのものとされているが、継続も検討されるべきである。また、外国為替資金特別会計には積立金 15.6 兆円のほか、外貨証券が 75.5 兆円ある。最近市場介入を行っていないので財源としての必要性は低下している。輸入代金決済のための外貨準備という側面から見ても過大である。
- ◆ 特別会計の借入金の多くは、減税のため発行された地方債の償還（国はその費用を特例交付金として交付）のためである。国と地方の歳出改革がちぐはぐに感じられる。
- ◆ 政管健保が含まれていた厚生保険特別会計は、2007 年度に国民年金特別会計とともに「年金特別会計」に統合された。年金記録問題で発生する追加費用は、一般会計からまかなわれる予定であるが、お金の色がついているわけではないので厳重な監視が必要である。
- ◆ 特別会計では、依然として多くの剰余金がプールされており、かえって不透明になった会計もあるなど、まったく国民にわかりやすい形に近づいてはいない。特別会計への切り込みは、なお、厳しく進められるべきである。

目 次

はじめに	3
用語の定義	4
1. 最近の特別会計改革の動き	5
2. 特別会計の問題点	
(1) 歳入歳出	
1) 歳入歳出差引（歳計剰余金）	8
2) 剰余金の使い道	10
(2) 貸借対照表関連	
1) 貸借対照表	12
2) 積立金等	13
3) 借入金	18
3. 年金特別会計について	22
まとめ	25

はじめに

日本の国家財政の規模は、2007年度で82.9兆円と認識されているかと思われる。しかし、これは国家財政のうち一般会計の部分のみ、かつ当初予算ベースでの数字である。

国家財政には、一般会計のほかに、2006年度末で31の特別会計がある。特別会計は予算成立過程において、一般会計のように閣議決定、国会審議を経ない。そのため、これまで、ほとんど国民の知るところとはならなかった。

2003年2月、当時の財務大臣が「母屋（筆者注：一般会計）ではおかゆ食って、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」¹⁾と答弁したあたりから、特別会計改革がはじまった。

まず財政制度審議会が特別会計をとりあげ²⁾、2005年12月には、「行政改革の重要方針」が閣議決定されて、資産・負債、剰余金等のスリム化が目指されるとともに、一部の特別会計の廃止も俎上に上った。さらに2007年3月には「特別会計に関する法律」が成立し、特別会計の統廃合が実現されるとともに、特別会計の剰余金を一般会計に繰り入れることが容易になった。

さらに財務省は、2003年度決算分から、一般会計と特別会計とを連結した「国の財務書類」の開示もはじめた（ただし、2007年7月現在の最新版が2004年度決算分であり、公開のスピードははなはだ遅い）。

このように特別会計改革が進みつつあるが、まだまだ適宜適切な公開がされているとは言いがたい。統廃合によってかえって透明性を失ったと言わざるを得ない会計もある。そこで、特別会計改革が、本来の目的にそって遂行されているかを検証する目的で現状把握を行い、依然として残っている問題点について指摘する。

1) 2003年2月25日、衆議院財務金融委員会

2) 2003年には、財政制度審議会「新たな特別会計財務書類について」（2003年6月30日）、「特別会計の見直しについて－基本的考え方と具体的方策－」（2003年11月26日）がとりまとめられた。

用語の定義

歳計剰余金（本稿では単に剰余金ともいう）＝歳入－歳出

純剰余金＝歳計剰余金－翌年度の歳出の財源等（翌年度繰越額＋その他控除額（支払備金等）＋積立金積立額等＋翌年度歳入予算計上額）

積立金等

積立金および資金、基金。

積立金等（決算時（剰余金処理前））

当年度剰余金を繰り入れる前の残高。

積立金等（決算終了後（剰余金等積立後））

決算時の積立金に、当年度の剰余金を繰り入れた後の残高。会計上は、翌年度初に繰り入れてスタートするということになる。企業でいえば、未処分利益の処分案が確定した後の残高。

1. 最近の特別会計改革の動き

2005年12月に閣議決定された「行政改革の重要方針」において、特別会計に関し、「国民による監視が不十分となって無駄な支出が行われやすい、固有の財源により不要不急の事業が行われている、多額の剰余金等が存在し、財政資金の効率的な活用が図られていない、などの問題点が指摘されている」と明示された。そして、資産・負債等のスリム化や会計の統廃合の方針が示された。2006年度末に31あった特別会計は、現在17会計にむけて統廃合が進んでいる（表1）。

表1 特別会計の統廃合計画

2006年度末	2007年度	2008年度	2010年度	2011年度	2011年度末
交付税及び譲与税配付金					交付税及び譲与税配付金
登記				一般会計	
財政融資資金		財政投融资			財政投融资
産業投資					
国債整理基金					国債整理基金
外国為替資金					外国為替資金
地震再保険					地震再保険
電源開発促進対策 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				エネルギー対策
特定国有財産整備			一般会計		
厚生保険	年金				年金
国民年金					
労働保険			労働保険		労働保険
船員保険					
国立高度専門医療センター			独立行政法人		
食糧管理	食糧安定供給				食糧安定供給
農業経営基盤強化措置					
農業共済再保険					農業共済再保険
森林保険					森林保険
漁船再保険及び漁 業共済保険					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			
国有林野事業					国有林野事業
貿易再保険					貿易再保険
特許					特許
自動車損害賠償保障事業 自動車検査登録		自動車安全			自動車安全
道路整備					
治水		社会資本整 備事業			社会資本整備事業
港湾整備					
都市開発資金融通					
空港整備					
会計数	31	28	21	18	17

*財務省「特別会計改革の取組み状況について(平成19年度政府案)」から作成

2007年3月には「特別会計に関する法律」が成立した。それまで、特別会計は、特別会計ごとの設置法（たとえば厚生保険特別会計法）のみであった。しかし、新たな法律によって、各会計に共通するルール（借入金の使途の明確化、剰余金の一般会計への繰り入れの容易化など）が定められた。そして、それまでは一般会計への剰余金の繰り入れは限定的なものであったが、共通ルールとして「決算上剰余金を生じた場合において、（中略）予算で定めるところにより、一般会計の歳入に繰り入れることができる」（第8条）とされた。この点は、進展であるといつてよい。

また2007年度当初予算では、予算時点で、特別会計から一般会計へ1.8兆円の繰り入れが決まっている（表2）。しかしながら歳入歳出差引が27.6兆円あることを鑑みると、1.8兆円は非常に小さな額である。

表2 特別会計 歳入・歳出 当初予算(2007年度)

(億円)

会計	歳入	歳出	うち		歳入歳出 差引	うち一般会計 へ繰入れ	
			一般会計 へ繰入れ	予備費			
交付税及び譲与税配付金	506,742	489,746		27	16,996		
登記	1,816	1,659		1	156	38	
地震再保険	750	750		0	0		
国債整理基金	1,990,236	1,790,236			200,000		
財政融資資金	412,127	390,383		1	21,744		
産業投資	2,682	2,682	794	4	0		
外国為替資金	39,172	15,011		3,000	24,161	16,290	
特定国有財産整備	326	326		0	0		
エネルギー対策	26,492	26,492		28	0		
国立高度専門医療センター	1,493	1,493			0		
労働保険	77,532	71,726		969	5,806		
船員保険	651	651		3	0		
年金	722,335	722,335		7,790	0		
食糧安定供給	32,943	32,859		965	84		
農業共済再保険	1,252	1,143		239	109		
国営土地改良事業	5,037	5,037		7	0		
森林保険	128	53		15	75		
国有林野事業	4,591	4,591		10	0		
漁船再保険及び漁業共済保 険	287	177		7	110		
貿易再保険	7,077	2,131	492	90	4,946		
特許	2,472	1,190		3	1,282	15	
都市開発資金融通	430	430		0	0	6	
治水	11,368	11,368		2	0		
道路整備	36,178	36,178			0		
港湾整備	3,223	3,223		4	0		
空港整備	5,660	5,660		10	0		
自動車損害賠償保障事業	1,411	819		12	593		
自動車検査登録	539	452		3	86	29	
会計数	28	3,894,949	3,618,801	1,286	13,190	276,149	16,378

*財務省予算書から作成

一般会計への繰入れ:計1.8兆円

2. 特別会計の問題点

(1) 歳入歳出

1) 歳入歳出差引(歳計剰余金)

2005年度の歳入歳出差引(以下、歳計剰余金)は当初予算ベースでは37.2兆円、決算ベースでは51.0兆円である(図1,表3)。

当初予算で歳計剰余金が生じる理由

第一に、金利変動等にそなえて、あらかじめ歳入超過予算を組む場合がある。国債、借入金等の償還及び利子等の支払いを行う国債整理基金特別会計は、当初予算時点で30兆円の歳入超過である。

第二に、法改正が環境変化に追いつかず、歳入超過になる場合がある。労働保険特別会計のうち、失業等の給付を行う雇用勘定の予算は、例年、歳入＝歳出である。しかし2005年度は、2003年度の法律改正によって保険料率が引き上げられ歳入超過となる一方、失業率が改善し、失業給付は前年比を下回る見通しとなり³⁾、当初予算で54億円の歳入超過となった(その後の法改正で2007年度予算から雇用保険料率が引き下げられた)。

決算で歳計剰余金が生じる理由

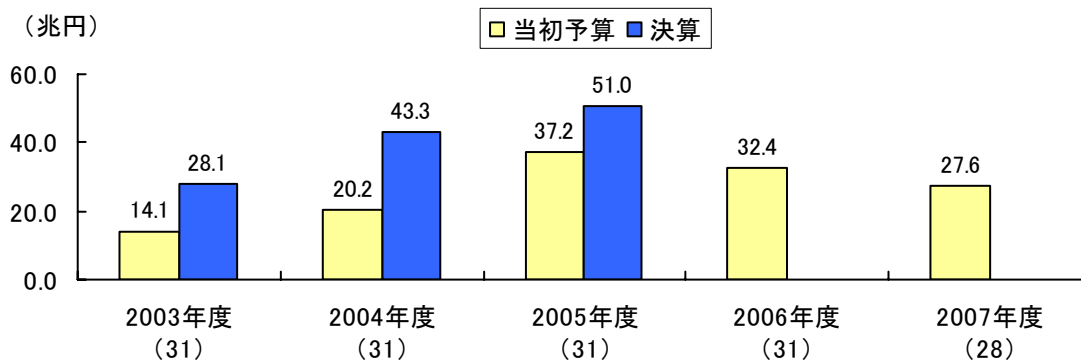
予算に比べ、決算の歳計剰余金がかなり拡大しているが、これは予算編成において決算が重視されていないことも一因である。

国民年金特別会計を例にみると、当初予算は歳入＝歳出であるが、決算では歳計剰余金が1.3兆円ある。この理由は、決算書に「前年度剰余金の受入れが予定より多かったため」とある。さらにその前年(2004年)も、同じ理由より、歳計剰余金1.4兆円を生じている。

予算は前年度予算をもとに立てられており、過年度決算に剰余金が出ていても予算には反映されない。剰余金が会計内で翌年に繰り越される一方で、予算は予算でとる、ということになる。

³⁾ 完全失業率は2003年度平均5.1%、2004年度平均4.6%、2005年度平均4.3%。厚生労働省「労働力調査」より。

図1 特別会計 歳計剰余金(歳入-歳出)の予算・決算比較



*財務省「財政統計」から作成。2007年度は財務省の予算書から集計。()内は特別会計の数。

表3 特別会計 歳入・歳出および差引(2005年度)

(億円)

会 計	当初予算			決算		
	歳入	歳出	差引	歳入	歳出	差引
交付税及び譲与税配付金	714,102	701,886	12,217	728,762	708,399	20,363
登記	1,829	1,734	95	1,971	1,701	271
財政融資資金	519,706	483,108	36,598	478,754	439,246	39,508
国債整理基金	2,217,021	1,917,021	300,000	2,236,495	1,891,435	345,060
外国為替資金	24,610	10,936	13,674	30,150	497	29,653
産業投資	8,530	8,530	0	18,572	16,297	2,274
地震再保険	553	553	0	588	1	587
電源開発促進対策	4,079	4,492	-413	5,779	3,892	1,887
石油及びエネルギー需給構造高度化	24,538	23,986	552	26,704	22,320	4,384
特定国有財産整備	681	681	0	930	657	273
厚生保険	526,523	526,523	0	525,931	514,470	11,461
船員保険	691	646	45	714	637	77
国立高度専門医療センター	1,602	1,602	0	1,652	1,643	10
国民年金	244,467	244,467	0	249,939	236,684	13,255
労働保険	86,724	81,248	5,476	89,072	70,659	18,414
食糧管理	33,229	33,229	0	23,374	23,256	118
農業共済再保険	1,052	947	105	1,065	495	570
森林保険	151	57	94	138	40	98
漁船再保険及び漁業共済保険	265	178	87	168	165	3
農業経営基盤強化措置	510	510	0	1,048	235	813
国有林野事業	5,164	5,164	0	5,433	5,279	154
国営土地改良事業	5,401	5,401	0	5,906	5,626	281
貿易再保険	3,267	1,511	1,757	5,742	59	5,682
特許	1,795	1,176	620	2,095	1,046	1,049
自動車損害賠償保障事業	3,264	2,613	651	2,861	2,193	668
道路整備	38,933	38,933	0	49,795	41,172	8,623
治水	12,632	12,632	0	16,907	14,458	2,450
港湾整備	3,527	3,527	0	4,089	3,848	241
自動車検査登録	586	479	107	605	454	151
都市開発資金融通	683	683	0	825	550	276
空港整備	4,973	4,973	0	5,345	4,423	921
合 計	4,491,089	4,119,422	371,666	4,521,410	4,011,836	509,575

*財務省予算書・決算書から作成

2) 剰余金の使い道

ここまで歳入歳出差引を「歳計剰余金」として示してきたが、国（財務省）の資料には「純剰余金」という表現もあり、以下のように定義されている。

$$\text{純剰余金} = \text{歳計剰余金} - \text{翌年度の歳出の財源等（翌年度繰越額＋その他控除額（支払備金等））} + \text{積立金積立額等} + \text{翌年度歳入予算計上額}$$

この理屈でいえば、歳計剰余金のすべてを翌年度に繰越すことにしてしまえば、その会計の純剰余金は0（ゼロ）になる。

実際、2005年度決算では歳計剰余金51.0兆円に対し、財務省資料⁴⁾によると純剰余金は1.1兆円しかない。その差は49.9兆円であり、同会計内で翌年度に繰り越されたもの41.0兆円、積立金・資金等に繰り入れられたもの7.9兆円ほかとなっている。

歳計剰余金の使途は、決算書に明示され国会にも提出されるものの、結果が示されるだけであって、そのあり方について議論されるわけではない。また繰返しになるが、いくら過年度の繰越金が貯まっても、予算は予算で立てられる。意図的に多めの予算をとって剰余金を溜め込むということも不可能ではない。

図2 特別会計の歳入・歳出(2005年度)

		(兆円)		
当初 予算	歳入 449.1	前年度剰余金受入等 27.6	予備費 1.7	その他(公債金、一般会計より繰入、保険料など)419.8
	歳出 411.9	歳出 411.9		歳計剰余金 37.2
決算	歳入 452.1	前年度剰余金受入等 35.9		その他 416.3
	歳出 401.2	歳出 401.2		翌年度の歳入への繰入等 41.0 積立金等へ7.9 その他2.0
				歳計剰余金51.0 (うち純剰余金1.1)

*財務省予算書、決算書等から作成。会計・勘定間の重複控除前の単純合計。紙面の都合上、縮尺は合っていない。また四捨五入差があるため内訳と合計が一致しない箇所がある。

4) 財務省「特別会計のはなし（平成19年4月）」213頁

表4 特別会計 歳計剰余金および純剰余金(2005年度)

(億円)

会 計	歳計剰余金(歳入-歳出)				純剰 余金	
	当初 予算	決算	(再掲)			
			積立金・ 資金へ	翌年度へ		
交付税及び譲与税配付金	12,217	20,363	—	20,363	72	
登記	95	271	—	271	62	
財政融資資金	36,598	39,508	39,508	0	0	
国債整理基金	300,000	345,060	0	345,060	0	
外国為替資金	13,674	29,653	13,433	0	0	
産業投資	0	2,274	—	2,274	551	
地震再保険	0	587	587	0	0	
電源開発促進対策	-413	1,887	55	1,831	332	
石油及びエネルギー需給構造高度化	552	4,384	—	4,384	681	
特定国有財産整備	0	273	—	273	77	
厚生保険	0	11,461	11,381	80	41	
船員保険	45	77	74	0	0	
国立高度専門医療センター	0	10	1	8	0	
国民年金	0	13,255	131	14,195	6,155	
労働保険	5,476	18,414	13,978	325	242	
食糧管理	0	118	0	118	34	
農業共済再保険	105	570	251	153	22	
森林保険	94	98	1	0	0	
漁船再保険及び漁業共済保険	87	3	0	0	0	
農業経営基盤強化措置	0	813	0	518	176	
国有林野事業	0	154	—	0	0	
国営土地改良事業	0	281	—	281	0	
貿易再保険	1,757	5,682	—	5,682	1,993	
特許	620	1,049	—	1,049	210	
自動車損害賠償保障事業	651	668	5	663	4	
道路整備	0	8,623	—	8,623	0	
治水	0	2,450	—	2,450	96	
港湾整備	0	241	—	241	1	
自動車検査登録	107	151	—	151	0	
都市開発資金融通	0	276	—	276	115	
空港整備	0	921	—	921	0	
会計数	31	371,666	509,575	79,407	410,191	10,865

「—」は積立金・資金のないもの

*財務省予算書、決算書から作成

*財務省「特別会計のはなし」より

2) 積立金等

2005年度決算時点（剰余金処理前）での積立金等は203.0兆円であり、これに歳計剰余金の一部が加わって、決算終了後には210.8兆円となっている。2004年度の207.2兆円に比べて3.6兆円増である（図3）。

積立金等のうち、厚生保険特別会計（現在は国民年金とともに年金特別会計に統合されている）分が134.4兆円であり、このうち年金勘定（厚生年金）積立金が132.4兆円である（図4）。このほか、国民年金積立金が9.9兆円あり、年金積立金の合計は142.3兆円である。年金積立金は、将来国民に返す（給付する）預り金であり、貸借対照表上は負債に計上される。

積立金等のうち、年金について多いのが、財政融資資金特別会計積立金26.4兆円、外国為替資金特別会計積立金15.6兆円である。

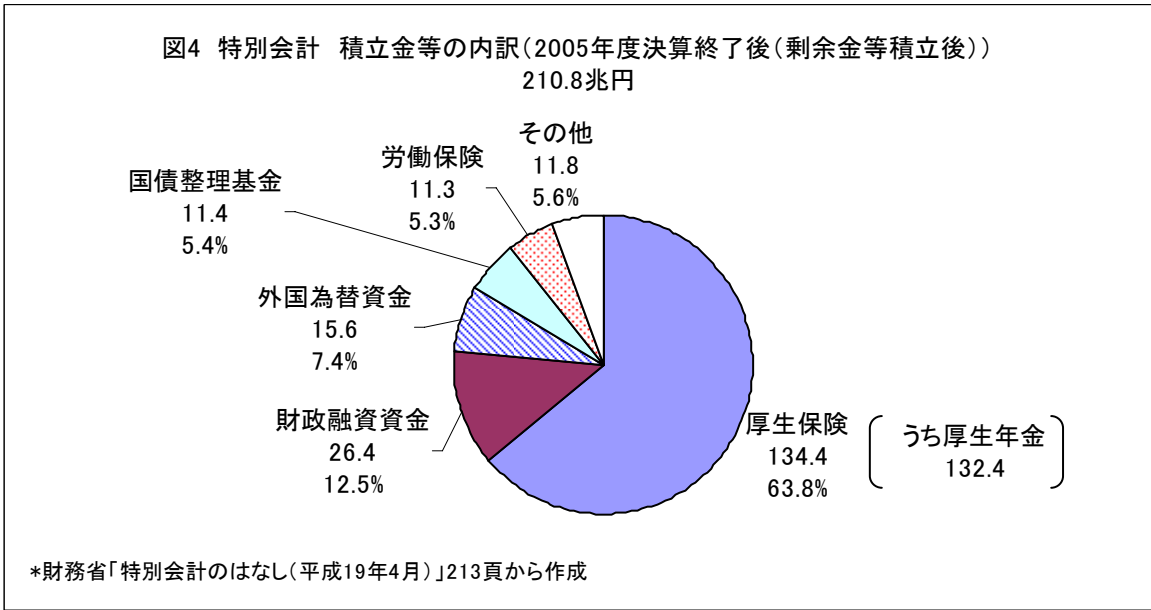
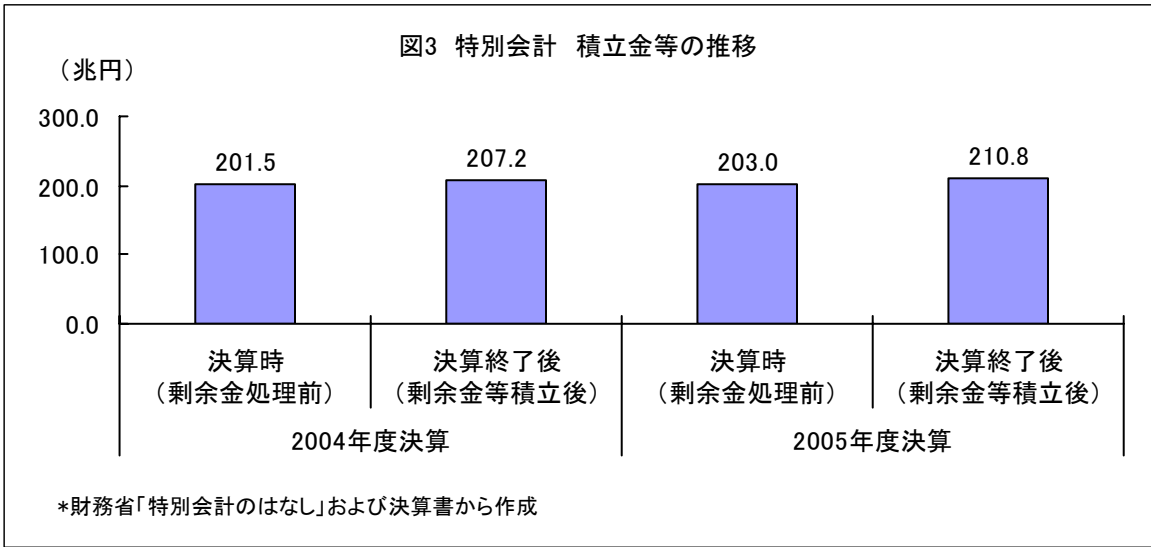


表6 特別会計 積立金等(決算終了後(剰余金等積立後))

(億円)

会計	名称	2003年度	2004年度	2005年度	前年比
財政融資資金	積立金	187,713	224,493	264,001	17.6%
国債整理基金	基金	56,745	88,978	114,169	28.3%
外国為替資金	積立金	134,026	142,091	155,524	9.5%
地震再保険	積立金	8,903	9,440	10,027	6.2%
電源開発促進対策	周辺地域整備資金	260	945	1,125	19.0%
厚生保険		1,390,382	1,394,882	1,343,972	-3.6%
年金勘定	積立金	1,374,110	1,376,619	1,324,020	-3.8%
児童手当勘定	積立金	734	796	902	13.4%
健康勘定	事業運営安定資金	526	2,448	4,022	64.3%
業務勘定	特別保険福祉事業資金	15,012	15,019	15,027	0.1%
船員保険	積立金	1,069	1,120	1,194	6.6%
国立高度専門医療センター	積立金	91	30	11	-63.3%
国民年金		105,858	104,238	98,760	-5.3%
基礎年金勘定	積立金	7,246	7,246	7,246	0.0%
国民年金勘定	積立金	98,612	96,991	91,514	-5.6%
労働保険		88,357	98,327	112,668	14.6%
労災勘定	積立金	76,283	76,990	77,753	1.0%
雇用勘定	積立金	8,064	16,026	28,032	74.9%
雇用勘定	雇用安定資金	4,010	5,312	6,883	29.6%
食糧管理	調整資金	-74	-88	701	-
農業共済再保険		579	535	783	46.4%
農業勘定	積立金	116	89	317	257.5%
家畜勘定	積立金	301	306	328	7.4%
園芸施設勘定	積立金	162	141	137	-2.7%
森林保険	積立金	164	184	185	0.5%
漁船再保険及び漁業共済保険		187	175	168	-4.0%
漁船普通保険勘定	積立金	130	118	111	-5.9%
漁船特殊保険勘定	積立金	45	44	44	0.4%
漁船乗組員給与保険勘定	積立金	13	13	13	0.3%
農業経営基盤強化措置	積立金	184	163	163	0.0%
自動車損害賠償保障事業		11,179	6,576	4,511	-31.4%
自動車事故対策勘定	積立金	2,963	2,853	2,741	-3.9%
保険料等充当交付金勘定	積立金	8,216	3,723	1,770	-52.5%
		1,985,623	2,072,089	2,107,962	1.7%

*財務省決算書および同「特別会計のはなし」から作成。財政融資資金はこの外数。

財政融資資金特別会計

財政融資資金特別会計は、財政融資資金を財源として財投機関に投融資を行っている(図6)。また、その運用益を金利変動準備のために積み立てており、積立金残高は2005年度末(決算終了後)で26.4兆円である。このうち、低金利により利ざやが発生していること、財投改革により資産の縮小(=金利変動準備金の必要性の縮小)が見込まれることから、12.0兆円が国債整理基金特別会計に繰り入れられ、国債償還財源に充当された。

これについては、「歴史的低金利の継続という特別の事情により生じた1回限りの収入」⁵⁾とされている。しかし、今後も金利上昇の不安はあるものの、財政投融资計画の規模が縮小していることから、国債償還財源への充当や一般会計への繰り入れは引き続き柔軟に検討されてもよいだろう。

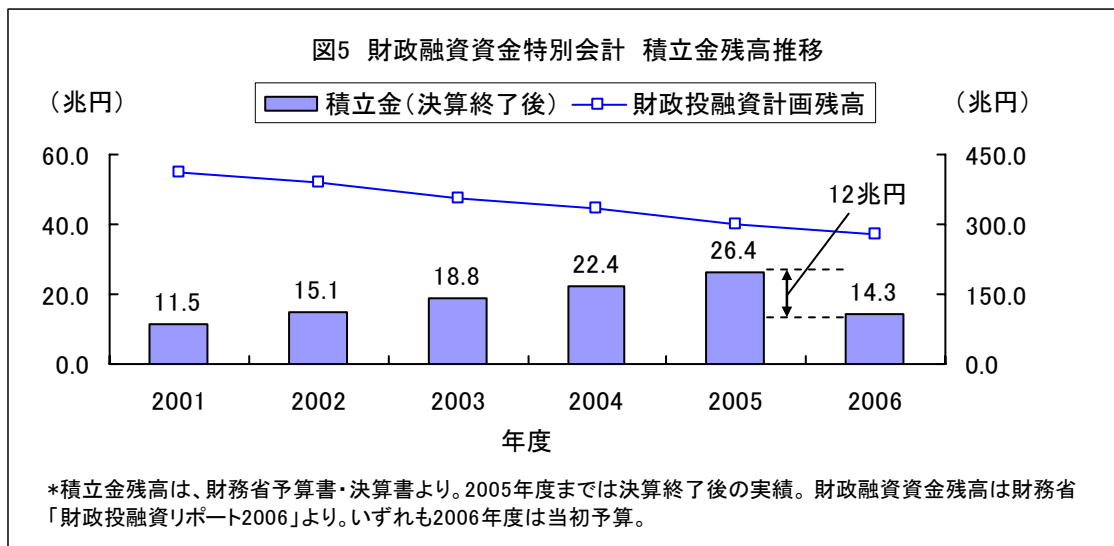
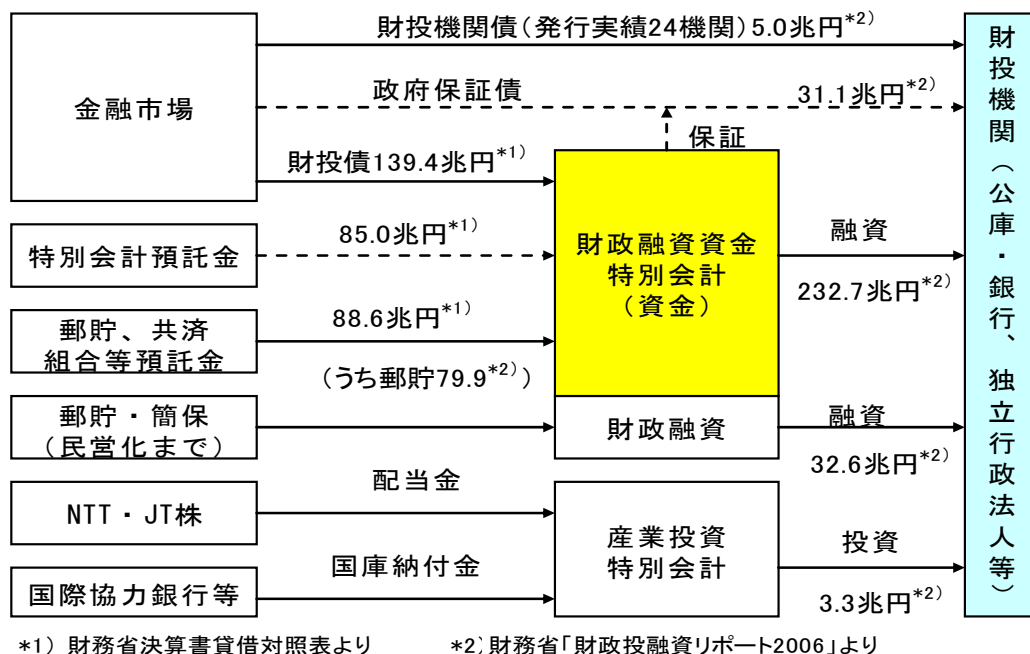


図6 財政投融资の仕組み(2005年度末残高)



5) 財務省「財政投融资レポート2006」4 財政投融资改革の総点検フォローアップ

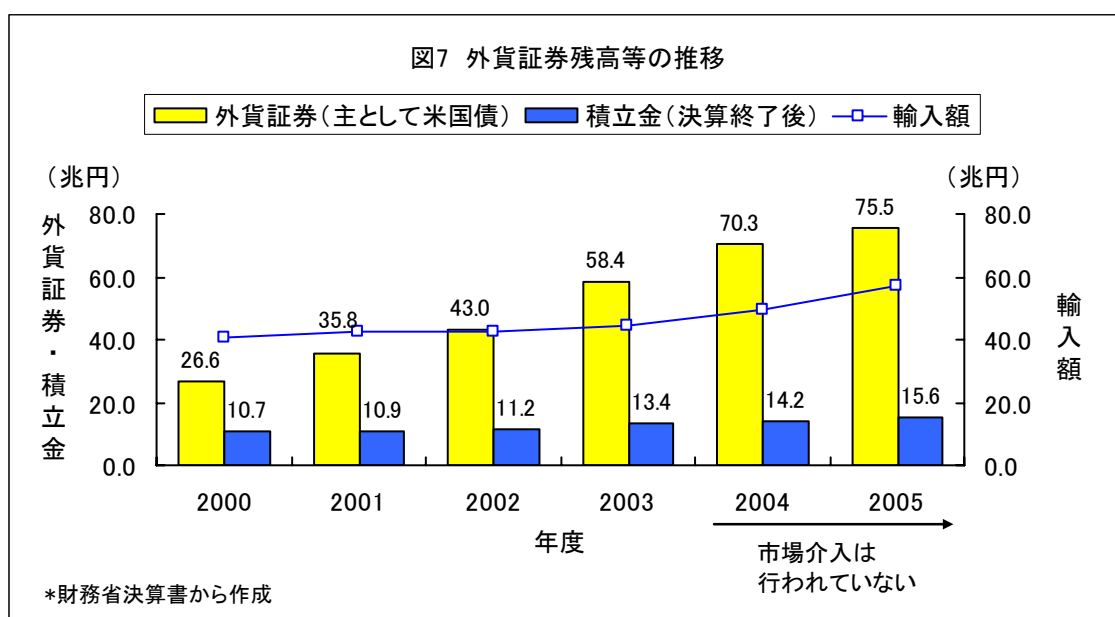
外国為替資金特別会計

外国為替資金特別会計は、外国為替資金証券（以下、外為証券）を発行して円を調達し、外貨を購入する。購入した外貨は外貨建て債権等（図7の外貨証券。主として米国債）で運用される。

この会計の目的は、外国為替相場の安定化にあるとされている。しかし、円売り・ドル買いは2004年3月を最後に実施されていない。また、外為証券を償還するためには、ドルを売る必要があるが、ドル売りは1998年6月が最後である⁶⁾。

このように、ここ数年市場介入は行われていないが、外貨証券と積立金（運用益の積み増し）は増加しつづけており、2005年度末は外貨証券75.5兆円、積立金15.6兆円となっている。

輸入代金の支払のための外貨準備という側面から見ても、米国債等の残高は十分多い。日本の輸入総額は67.3兆円⁷⁾であり、決済期間を3~4か月としても、必要外貨は約20~30兆円でよいはずだからである。



⁶⁾ 財務省「外国為替平衡操作の実施状況」<http://www.mof.go.jp/1c021.htm>

⁷⁾ 財務省「財務貿易統計」<http://www.customs.go.jp/toukei/suii/html/nenbet.htm>

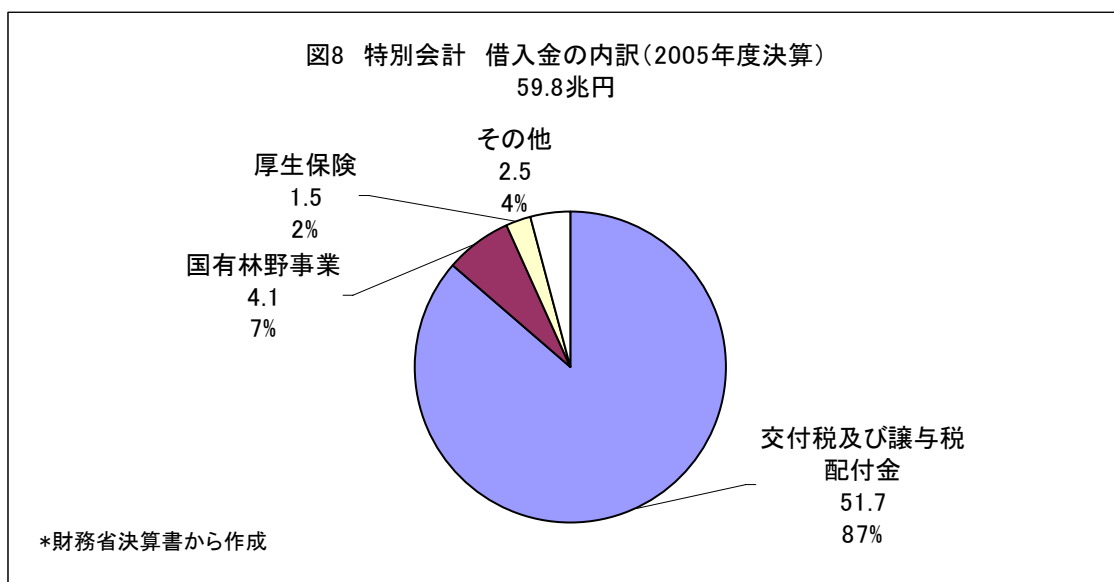
3) 借入金

積立金のある会計がある一方、借入金のある特別会計もある。2005年度末の借入金残高は59.8兆円である。以下、残高または問題の大きい会計をとりあげる。

表7 特別会計別 借入金残高(決算)の推移

	(億円)			
	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度
交付税及び譲与税配付金特別会計	466,561	485,277	502,233	517,345
郵政事業特別会計	7,874	—	—	—
郵便貯金特別会計	479,500	—	—	—
石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計	1,374	13,350	9,223	4,105
特定国有財産整備特別会計	4,199	3,477	1,715	1,153
国立学校特別会計	10,201	10,047	—	—
厚生保険特別会計	14,792	14,792	14,792	14,792
国立高度専門医療センター特別会計	—	—	2,351	2,278
国立病院特別会計	9,988	9,972	—	—
国有林野事業特別会計	12,617	12,796	12,796	12,796
〃 (一般会計債務移管金)	28,421	28,421	28,421	28,421
国営土地改良事業特別会計	9,740	9,092	8,382	7,641
都市開発資金融通特別会計	2,136	1,650	1,194	836
空港整備特別会計	9,717	9,453	9,277	9,016
会計数(2005年度に借入金あり)	10	1,057,122	598,329	590,383

*財務省決算書から作成

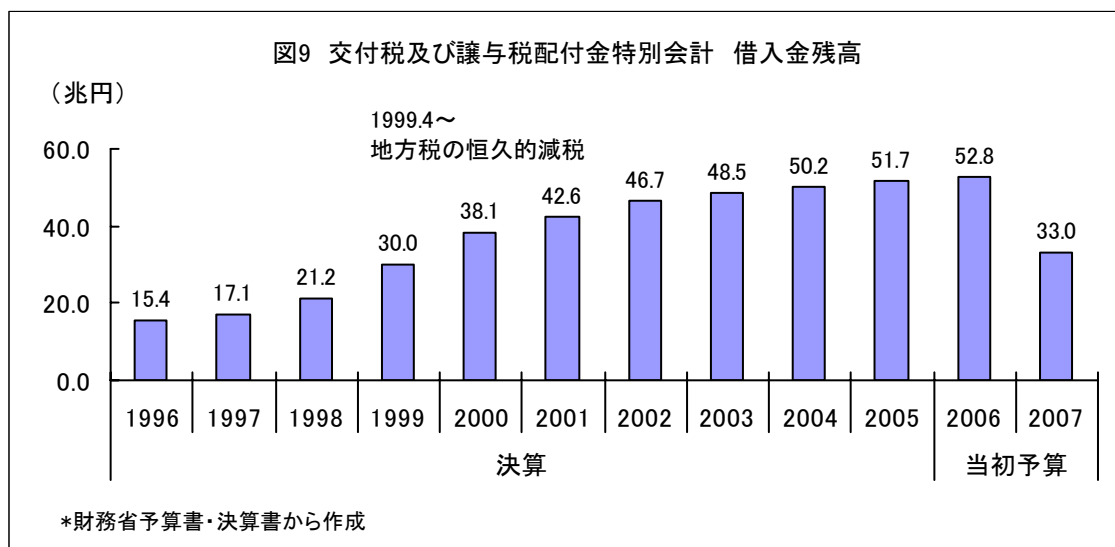


交付税及び譲与税配付金特別会計：2005年度借入金 51.7兆円

地方交付税等を配付する会計である。地方交付税の財源は、所得税、法人税、消費税などの一定割合部分と決まっている。しかし、財源の範囲内で交付されるわけではなく、必要額は別途計算されるので、不足を生じ、このために借入れを行う。

特に1999年度には、地方税の恒久的減税が実施され、地方は税収不足を補うため、減税補てん債を発行した。この元利償還金を国の特例交付金として交付することになったため、同特別会計は借入れを行った。このことは、地方税が減収になって地方債を発行しても、結局は交付金で措置されるということであり、地方の財政規律が緩む一因になったとも推察される。

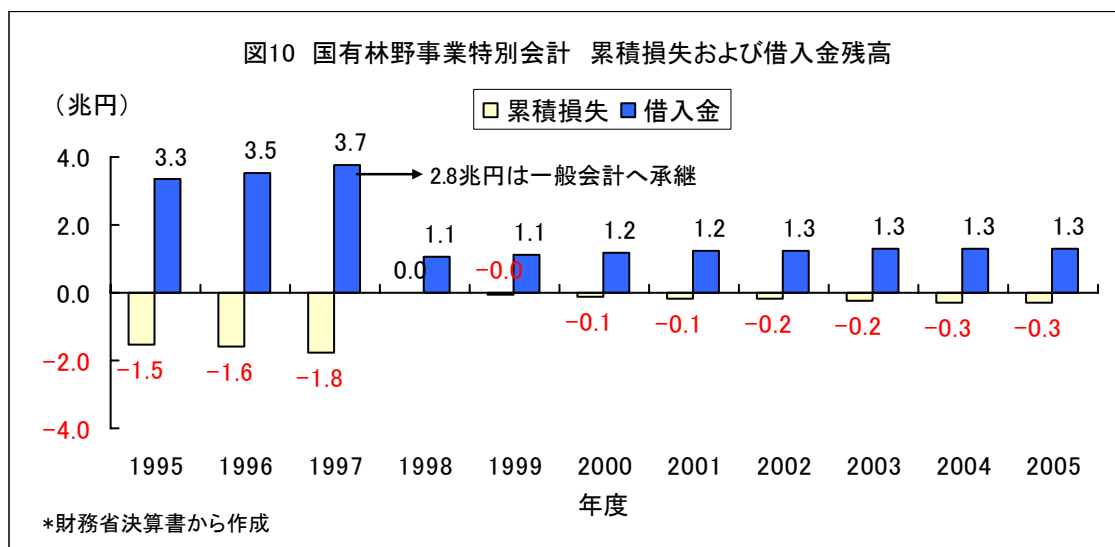
2007年度の税制改正で、恒久的減税とこれにかかる特例交付金は廃止されたが、地方交付税交付金の財源として33.0兆円の借入れが予定されている。



国有林野事業特別会計：2005年度借入金 1兆2,796億円

木材の売上高を得る目的で、1947年に独立採算制で設置された会計である。しかしその後の木材価格の低迷等により、1997年度までに3.7兆円の借金を重ねた。1998年度には、借金のうち2.8兆円を一般会計の負担とすることになったが、いまだに「一般会計債務移管金」として、同会計の貸借対照表（負債）に計上されたままである。

同会計の負担として残った借入金は1998年度時点では1.1兆円であったが、その後、じわじわと増加している。さらに売上高は、1985年1,978億円、1995年931億円、2005年度221億円と著しく減少しており、特別会計として切り分ける意味合いがうすれつつある。



厚生保険特別会計：2005年度借入金1兆4,792億円

厚生保険特別会計健康勘定（政管健保）には、借入金1兆4,792億円が計上されている。1973年度末までの累積赤字と1984年に廃止された旧日雇保険事業の累積赤字のための借金であり、一般会計が返済することになっている。しかし、厚生保険特別会計の貸借対照表に計上されたまま返済は実現されていない。

問題は、今後の取り扱いである。すでに厚生保険特別会計は、2007年度に年金特別会計（詳細後述）に統合された。さらに2008年10月に現在の政管健保の保険給付、保健事業等が「全国健康保険協会」（以下、協会）へ、2010年1月には年金特別会計の業務（現在の政管健保の保険料徴収を含む）が「日本年金機構」へ移管される⁸⁾。

協会については、「政府管掌健康保険の資産・負債は、厚生保険特別会計健康勘定で経理されており、同勘定の資産・負債については、政令で定めるものを除き、全国健康保険協会に承継」⁹⁾とされている。さらに昨年（2006年）10月に施行された改正健康保険法第7条31には、協会が「短期借入金をすることができる」とある。

つまり、現在、一般会計が償還することとされている借入金1兆4,792億円が協会に承継され、協会が借り入れをすることを否定できない。そして結果的には、保険料で返済されるおそれがある。これを回避するためには、政令で明確に区分するか、2008年度予算で一般会計から処理するしかなく、待ったなしである。

⁸⁾ 「日本年金機構法」2007年7月6日成立

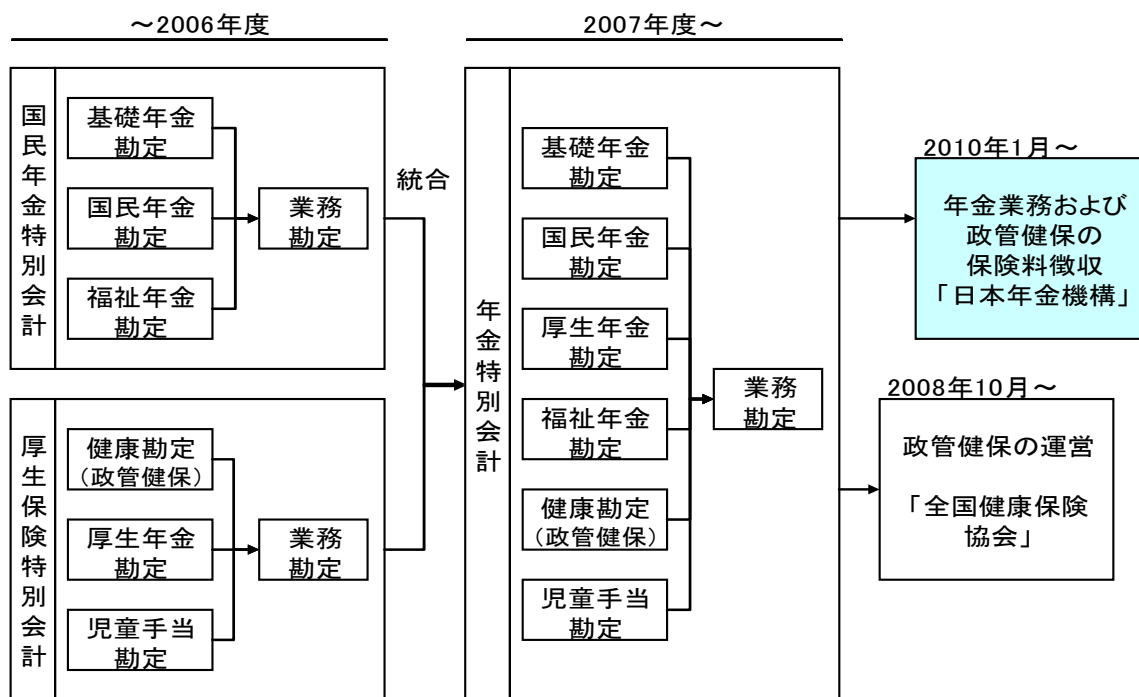
⁹⁾ 「政府管掌健康保険の現状と公法人化に向けた取組について」第1回 全国健康保険協会設立委員会資料, 2006年11月

3. 年金特別会計について

2007年度、厚生保険特別会計（厚生年金、政管健保、児童手当）と国民年金特別会計は「年金特別会計」（業務運営は社会保険庁）に統合された。このことによって、名称から「保険」という言葉が失われ、医療保険（政管健保）が年金という名称に吸収される事態になった。

前述したように、年金業務および政管健保の保険料の徴収は、2010年1月に社会保険庁から「日本年金機構」に移管される。移管までは2年9か月しかないという時期で、新たな特別会計が設置されたわけである。

図11 年金特別会計への統合と今後の予定



年金特別会計は「社会保険庁改革の状況を踏まえつつ、事務の効率化及び資金の流れの簡素化を図る観点から」¹⁰⁾ 設置された。

年金の事務費等は、年金特別会計・業務勘定で経理されているが、2007年度の当初予算は2005年度決算に比較して、業務取扱費（社会保険庁職員の給与、経費等）、施設整備費、福祉施設事業費、保健事業費のいずれもが増加している。事務の費用については効率化が進んでいるといえる実態ではない。

表6 年金関連特別会計における業務勘定の内訳

(億円)

2005年度決算		2007年度当初予算	
厚生保険特別会計 業務勘定		年金特別会計 業務勘定	
業務取扱費	1,433	業務取扱費	2,931
施設整備費	13	施設整備費	33
福祉施設事業費	1,141	福祉施設事業費	1,033
うち年金資金運用基金交付金	390	うち年金資金運用基金交付金	なし
保健事業費	700	保健事業費	772
うち疾病予防検査等委託費	459	うち疾病予防検査等委託費	520
年金資金運用基金出資金	6	年金資金運用基金出資金	なし
財政融資資金繰上償還等資金	40,841	財政融資資金繰上償還等資金	なし
児童手当勘定へ繰入	1,327	児童手当勘定へ繰入	8
その他	89	その他	179
合計	45,550	合計	4,957
国民年金特別会計 業務勘定			
業務取扱費	1,282		
施設整備費	3		
福祉施設事業費	171		
うち年金資金運用基金交付金	27		
財政融資資金繰上償還等資金	2,632		
年金資金運用基金出資金	6		
合計	4,095		
事務費、事業費を抜粋(除年金資金運用基金交付金・出資金)			
業務取扱費	2,715	業務取扱費	2,931
施設整備費	16	施設整備費	33
福祉施設事業費	895	福祉施設事業費	1,033
保健事業費	700	保健事業費	772
計	4,326	計	4,770

*財務省予算書・決算書から作成

¹⁰⁾ 社会保険庁「年金特別会計における特別会計改革の進捗状況について」
<http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/kaiji/nenkin01.html>

社会保険庁の人件費、経費は、本来、一般会計（税）からの繰り入れでまかなわれるものである。しかし、一般会計も厳しいとして、1998年度から一般会計以外の財源（保険料）が充当されることになった¹¹⁾。この時点では5年間の時限措置であったが、その後、特例として延長され、2006年度予算において「平成19年度以降は、恒久的な措置を講ずる」¹²⁾とされた。現在はそれぞれ次のように負担されている。

- ・一般会計（税）で負担されるもの

人件費、下記以外の内部管理事務経費（職員宿舍、公用車、福利厚生、研修等に係る経費）

- ・保険料で負担されるもの

保険事業運営に直接関わる経費（社会保険庁と被保険者・受給者との間で行われる適用、徴収、給付に至る事務に係る経費。システム経費を含む。）

2007年度当初予算では、一般会計からの受け入れ1,627億円に対し、業務取扱費は2,931億円かかっており、その差1,304億円は保険料でまかなわれていることになる。

現在、年金記録問題に関係して大幅な追加費用が発生する見込みである。これは一般会計で負担する方向¹³⁾であるが、現在の原則は保険料負担であることから、追加費用が保険料負担にならないことをより厳密にしておく必要がある。

表9 年金特別会計・業務勘定の歳入・歳出（2007年度当初予算）

歳入計		4,957	歳出計		4,957
一般会計より受入	1,627	1,304	業務取扱費(人件費・経費)	2,931	
保険料財源	3,017		職員基本給・諸手当・法定福利費等	1,402	
国民年金勘定より受入	916		庁費(含システム経費)	974	
厚生年金勘定より受入	1,124		その他(借料、委託費等)	556	
健康勘定(政管健保)より受入	978		福祉施設事業費	1,033	
児童手当勘定より受入	17		保健事業費	772	
その他	295		その他	220	

*(財務省予算書から作成)

11) 「財政構造改革の推進に関する特別措置法」

12) 社会保険庁「平成18年度社会保険庁予算の主要事項」

13) 2007年6月14日参議院厚生労働委員会答弁「新たな追加的経費が生ずる場合には、新たに保険料の負担を求めめるのではなく、財政合理化努力を行った上で国庫財源で対応することにしたい」

まとめ

これまで述べてきた実態を踏まえて、特別会計改革に関連し、以下の点を求めたい。

1. 予算編成において過年度決算および前年度決算見込みを重視する

歳計剰余金は、2005年度当初予算では37.2兆円、決算では51.0兆円である。決算で剰余金が膨らむのは、予算編成時に過去の決算が重視されていないことも一因である。前年度予算踏襲型から決算重視型へ転換し、実績を踏まえて歳出の必要性を検討すべきである。

2. 剰余金を「原則」一般会計に繰り入れる

剰余金の大半は、その会計内で翌年度に繰越され、透明性が失われていく。その一方で、予算は予算でとる。2007年成立の「特別会計に関する法律」で「決算上剰余金を生じた場合において、(中略)一般会計の歳入に繰り入れることができる」とされたが、この法律における「剰余金」とは、翌年度への繰越金等を確保した後のものである。「歳計剰余金(歳入-歳出)」について、「繰り入れることができる」ではなく、「原則」一般会計へ繰り入れ、必要な予算はあらためてとる、という流れにすべきである。

3. 適切な資産規模について検討する

2005年度決算において、財政融資資金特別会計の積立金の一部(12.0兆円)は、1回限りの措置として、国債償還財源に充当された。今後、金利が上昇すると金利変動準備のために積立金の必要性が高まる可能性もあるが、一方で、財政投融资規模は縮小している。「1回限り」ではなく、環境に応じた柔軟な検討を求めたい。

外国為替資金特別会計の外貨証券(主として米国債)残高は年々増加し、2005年度には75.5兆円となっている。運用益が出ていれば良いという指摘もあるが、潤沢な米国債を保有する反面、国内で財源(円)不足に汲々とするのは理不尽である。外国為替相場の安定化、外貨準備といった本来の目的から見た適正規模とすべきである。

4. 年金特別会計を透明化し、さらに説明責任を果たす

2007 年度から、政管健保は年金特別会計に吸収統合されている。年金特別会計は、社会保険庁の運営コストを経理しており、今般の年金記録問題の追加費用もここで発生する。この費用は一般会計（税）で負担される方向であるが、お金に色がついているわけではない。保険料負担としないことを明確にするとともに、十分すぎるほどの説明責任が求められる。

また、年金特別会計には 1 兆 4,792 億円の借入金が生計上されている。この借入金、一般会計が償還することとされているが、社会保険庁の廃止、新組織への移管に紛れて、保険料を充当するということになりかねない。一般会計からの償還を早急に実現すべきである。

特別会計改革が進んでいるとされているが、財投改革分を除き総資産は膨らんでいる。年金特別会計のようにかえって不透明になったものもあり、また事務費等の効率化も進んでいないなど、国民にわかりやすく、かつ納得できる形になっているとはいえない。「離れ座敷」は依然として「離れ」のままである。国の資料には、特別会計改革が進んでいることを主張するものが目につくが、現在実施されている改革に甘んじることなく、より深く、特別会計への切り込みを進めていくべきである。