

日医総研ワーキングペーパー

国家財政の分析（２） －特別会計の現状分析－

No. 162

2008年4月30日

日本医師会総合政策研究機構

前田由美子

国家財政の分析（２）－特別会計の現状分析－

日本医師会総合政策研究機構 前田由美子

キーワード

- ◆一般会計
- ◆特別会計
- ◆剰余金
- ◆積立金
- ◆貸借対照表
- ◆年金特別会計
- ◆財政融資資金特別会計
- ◆外国為替資金特別会計

ポイント

- ◆2006年度決算における国の一般会計歳出は81兆円であったが、特別会計と連結すると、国全体では一般会計の3倍の約250兆円の歳出規模がある。
- ◆2006年度決算では、特別会計の剰余金は51.0兆円に上った。決算で剰余金が出そうでも予算は予算でとるので、剰余金は年々増加している。
- ◆剰余金51.0兆円のうち、当該特別会計内で翌年度に繰り越されるものが41.5兆円である。積立金に「埋蔵」されるまでもなく、特別会計内で使い切られることになる。
- ◆剰余金のうち7.4兆円が積立金に回り、特別会計の積立金は203.8兆円になった。年金積立金138.9兆円は国民への負債であるとして除いても、積立金は64.9兆円ある。
- ◆上記に示す翌年度への繰越金41.5兆円と積立金64.9兆円、計106.5兆円は2006年度末において緊急の用途を持たない。
- ◆特別会計の連結貸借対照表を作成してみると、正味財産は76.5兆円ある（この中に、上記の積立金が含まれる）。財投改革の影響を除けば、剰余金や積立金が拡大しているので、特別会計の資産、資本は増加している。
- ◆一般会計についても言えることであるが、決算を重視し、剰余金が過大に出ない仕組みにすべきである。特別会計において剰余金が出た場合には、一般会計への繰り入れをさらに拡大すべきである。

目 次

はじめに	3
1. 一般会計と特別会計の関係	4
2. 特別会計改革の動向	6
3. 特別会計の剰余金	
(1) 剰余金の推移	8
(2) 剰余金の行方	11
① 積立金の中味	14
② 翌年度への繰り越しの中味	20
③ 一般会計への繰り入れの中味	22
(3) まとめ	24
4. 特別会計の貸借対照表	25
おわりに	30
参考文献	31

はじめに

「骨太の方針 2006」により厳しい歳出削減が求められる中、2007年の終わりごろになって、いわゆる「霞が関埋蔵金」が注目を集めた。「埋蔵金」とは、国の特別会計の積立金を指す。

「埋蔵金」はそのネーミングから注目を集め、また叩かれてもいるが、特別会計で一定の改革が進んでいることも事実である。たとえば2007年3月に成立した「特別会計に関する法律」により、剰余金の一般会計への繰り入れが会計共通のルールとされた。2007年度は会計の統廃合も進んでいる。「埋蔵金」への関心は、情報公開にもつながった。

しかし一方で、なぜ積立金が今日までの水準に達したのか、その仕組みにはわかりにくいところも多い。

本稿では、特別会計のデータを整理、分析し、実態について確認しておくこととする。分析に用いたのは2006年度決算データである。特別会計改革や特別会計から一般会計への財政貢献は2007年度以降もつづいているから、それ以降の分析が重要だとの指摘もあろう。しかし、いかんせん国が公開している決算書の最新データが2006年度であるので、その点をご容赦願いたい。

1. 一般会計と特別会計の関係

国の決算は、衆議院では決算行政監視委員会、参議院では決算委員会で審議される。とはいえ、その中味は話題性のある個々の問題の質疑に止まりがちである上、マスコミも予算に比べると決算をほとんど取り上げないので、国民が決算の全貌を知る機会は少ない。

財務省も説明責任を十分に果たしているとは言い難い。ホームページで公開されている決算書は、百科事典ほどの厚さがある。決算書を取りまとめた資料（財務省「財政統計」¹⁾）も公表されるが、2008年4月時点での最新の公表データが2005年度決算分と公表時期がはなはだ遅く、その頃には国民の関心を引き付けられない。

本稿では、2006年度の決算で、国の財政の全体像を示す。

まず、決算書から科目別金額を集計し、単純合計を求める。次に会計間勘定間の繰入繰出を重複分として控除し、純計額とする。ただし、決算書自体、科目が完全に細分化されておらず、必ずしも「繰入繰出」と明記されてもいないので、財務省がかなり後になって発表する純計額とは若干の誤差があることを断っておきたい。

2006年度決算で一般会計および特別会計の連結純計額を推計すると、歳入301.2兆円、歳出249.0兆円であった。

全体像からわかることは、第一に一般会計に比べて、特別会計を含む連結額が非常に大きいことである。国家財政全体では一般会計の3倍の規模がある。

第二に、特別会計から国民に給付される部分（年金、医療、介護、労災・雇用。福祉や義務教育は一般会計からの支出）は、非常に小さいことである。

なお、本稿では、歳入歳出差引を「剰余金」と呼ぶ。財務省は、歳入歳出差引を「歳計剰余金」と呼び、そこから翌年度繰越額等も確保した上で、それでもあまった金額を「純剰余金」としている。

財務省の純剰余金＝歳計剰余金－（翌年度繰越額＋積立金積立額等＋その他）

¹ <http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/zaiseitoukei/ichiran.htm>

図1 国の決算の全体像(推計)－2006年度－

(兆円)

一般会計		特別会計	
歳入	歳出	歳入	歳出
税込 49.1	国債 18.0	国債(一般会計から) 18.0	債務償還 (国債・借入金) 及び利子 113.0
	地方交付税 16.7	地方交付税 (一般会計から) 16.7	
	社会保障 20.6	一般会計 からの繰入 13.0	
	公共事業 7.7	公債金 25.6	
国債 27.5	文教・科学5.3	借入金 56.0	地方交付税 16.0
	防衛4.8		財政融資 資金へ 25.6
	その他 8.3		国民への給付 48.2
その他7.9	保険料 34.2 (年金・医療・ 介護・労働)	その他 101.0 (前期繰越金 など)	その他 12.6 (補助金・人件費 ・経費等)

特別会計
 一般会計に繰り戻されたもの、特別会計間の繰入・繰出(重複分)、国債借換、財政融資資金利子は予め除いてある

財務省決算書から一部推計して作成

(連結推計)歳入301.2兆円 歳出249.0兆円*1

*1 連結額は、一般会計と特別会計の合計から一般会計から特別会計への繰入分等を除いて計算。四捨五入差のため合計が一致しないところがある。

2. 特別会計改革の動向

2005年12月24日に閣議決定された「行政改革の重要方針」により、開示内容の統一化、企業会計の考え方に基づく資産・負債の開示、さらに個別の特別会計の見直し方針が示された。

2007年3月には個別の特別会計法が「特別会計に関する法律」にまとめられ、共通の法の下で、剰余金の一般会計への繰り入れができるようになった。

特別会計は2006年度には31会計あったが、統廃合、一般会計化等を経て、2011年度には17会計になる。統廃合に関係して、特に以下の問題を指摘しておく。

年金特別会計

厚生保険特別会計と国民年金特別会計は、2007年度に年金特別会計に統合された。政管健保²（厚生保険特別会計・健康勘定）が年金の会計に吸収されたのである。年金保険料も健康保険料も、社会保険庁の事務費に充当されているが、お金に色がついているわけではないので、いわゆる「年金問題」に係る経費を政管健保が被ることにならないか憂慮される。

またそもそも事務費は一般会計の負担であるが、1999年に行政改革のあおりを受けて一部が保険料負担となり、今日にいたっている。

社会資本整備事業特別会計

2008年度に創設された社会資本整備事業特別会計は、道路整備、治水、港湾整備、都市開発資金融通、空港整備の5特別会計が統合されたものである。2008年度からは、同会計の、道路整備、治水、港湾整備、空港整備各勘定になった。それぞれの勘定は、同会計の業務勘定に人件費、経費分を繰り出している。

道路特定財源のひとつである揮発油税の一部は、これまで道路特別会計に直入されてきたが、2008年度からは社会資本整備事業特別会計・道路整備勘定に直入される。これも、お金に色がついているわけではないので、道路特定財源が道路にしか使われないのか、業務勘定にも持っていかれるのではないかと、ますますチェックしづらくなる。

² 2008年10月から政管健保の運営は全国健康保険協会

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				一般会計化	
財政融資資金					
産業投資		財政投融资			財政投融资
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			一般会計化		
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 法人化		
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		一般会計化			
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		自動車安全			自動車安全
自動車検査登録					
道路整備		社会資本 整備事業			社会資本整備事業
治水					
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20年度政府案)」から作成

3. 特別会計の剰余金

(1) 剰余金の推移

2006年度の特別会計歳入歳出差引（以下、剰余金という）は、当初予算で32.4兆円であった。当初予算で剰余金があるのは、金利変動や保険リスクに備える必要もあるからである。

決算では、剰余金は51.0兆円であった（図1では特別会計の剰余金は49.2兆円と計算されてしまうが、これは決算書の限界から重複控除を完全に行えないため）。

例年、当初予算に比べて決算での剰余金が大きくなる傾向にある。2006年度の剰余金は当初予算で32.4兆円、決算で51.0兆円と、予算に比べ決算剰余金が18.6兆円多い。これは、予算に比べて決算が重視されていないためである。予算は前年度予算をもとに立てられ、過年度に剰余金が出ているから予算を減らそうということにはなりにくい。

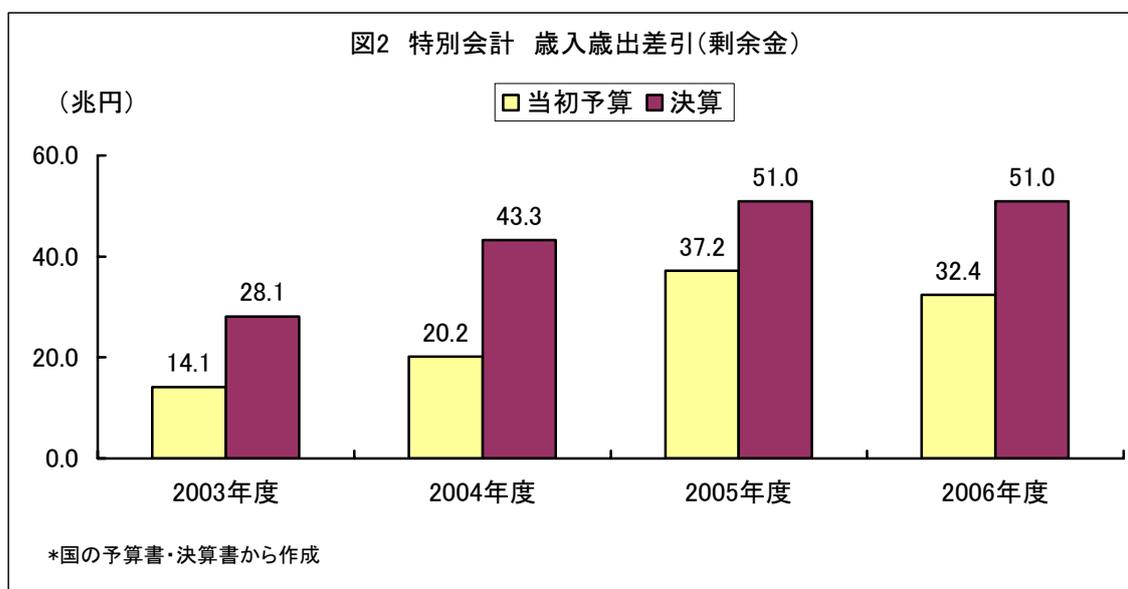


表2 特別会計 歳入・歳出および差引(決算)

空欄は歳入歳出がなかった勘定

(億円)

会 計	勘 定	2005年度			2006年度		
		歳入	歳出	差引	歳入	歳出	差引
交付税及び譲与税配 付金	交付税及び譲与税配付金勘定	727,783	707,600	20,183	747,260	727,112	20,148
	交通安全対策特別交付金勘定	979	799	180	961	841	120
登記		1,971	1,701	271	1,994	1,621	373
財政融資資金		478,754	439,246	39,508	708,689	680,289	28,400
国債整理基金		2,236,500	1,891,439	345,061	2,563,260	2,214,242	349,018
外国為替資金		30,150	497	29,653	39,114	3,791	35,322
産業投資	産業投資勘定	4,675	2,996	1,678	2,672	1,522	1,150
	社会資本整備勘定	13,897	13,301	596	2,598	2,206	391
地震再保険		588	1	587	613	1	612
電源開発促進対策	電源立地勘定	2,680	1,818	862	2,587	2,159	428
	電源利用勘定	3,099	2,074	1,025	2,943	2,354	588
石油及びエネルギー需給 構造高度化	石油及びエネルギー需給構造高度化勘定	25,499	21,809	3,691	21,935	19,286	2,649
	石炭勘定	1,205	512	693	727	428	300
特定国有財産整備		930	657	273	1,081	717	364
厚生保険	健康勘定	89,637	88,392	1,245	90,436	89,380	1,056
	年金勘定	385,740	376,068	9,672	354,996	343,975	11,021
	児童手当勘定	4,580	4,460	120	3,678	3,412	266
	業務勘定	45,974	45,550	424	4,721	4,402	319
船員保険		714	637	77	689	634	55
国立高度専門医療センター		1,652	1,643	10	1,969	1,843	127
国民年金	基礎年金勘定	184,302	170,160	14,142	191,381	177,059	14,322
	国民年金勘定	61,175	62,245	-1,071	59,165	60,358	-1,194
	福祉年金勘定	213	184	29	174	149	24
	業務勘定	4,250	4,095	155	1,679	1,474	206
労働保険	労災勘定	13,969	11,110	2,859	13,777	11,192	2,586
	雇用勘定	34,232	18,987	15,245	34,165	18,782	15,383
	徴収勘定	40,872	40,562	310	41,897	41,124	773
食糧管理	国内米管理勘定	5,443	5,432	11	5,137	5,129	8
	国内麦管理勘定	1,044	1,044	0	999	999	0
	輸入食糧管理勘定	3,336	3,258	77	3,864	3,658	206
	農産物等安定勘定			0			0
	輸入飼料勘定	305	278	26	390	356	34
	業務勘定	1,096	1,093	3	855	847	8
	調整勘定	12,151	12,151	-0	11,666	11,649	17
農業共済再保険	再保険支払基金勘定	153	0	153	190	0	190
	農業勘定	335	106	230	342	235	107
	家畜勘定	447	321	126	446	324	122
	果樹勘定	62	13	49	59	26	33
	園芸施設勘定	58	45	13	39	25	14
	業務勘定	11	11	0	10	10	0
森林保険		138	40	98	127	54	73

(億円)

会 計	勘 定	2005年度			2006年度		
		歳入	歳出	差引	歳入	歳出	差引
漁船再保険及び漁業 共済保険	漁船普通保険勘定	75	78	-4	71	70	1
	漁船特殊保険勘定	1	1	0	0	0	0
	漁船乗組員給与保険勘定	0	0	0	0	0	0
	漁業共済保険勘定	82	75	7	81	77	4
	業務勘定	10	10	0	10	10	-0
農業経営基盤強化措置		1,048	235	813	755	288	467
国有林野事業		5,433	5,279	154	4,270	4,135	135
国営土地改良事業		5,906	5,626	281	5,213	4,866	346
貿易再保険		5,742	59	5,682	7,867	47	7,819
特許		2,095	1,046	1,049	2,432	1,044	1,388
自動車損害賠償保 障事業	保障勘定	740	77	663	710	73	637
	自動車事故対策勘定	165	161	4	159	157	2
	保険料等充当交付金勘定	1,956	1,955	1	814	808	6
道路整備		49,795	41,172	8,623	47,866	38,773	9,093
治水	治水勘定	14,319	12,379	1,941	12,592	10,935	1,657
	特定多目的ダム建設工事勘定	2,588	2,079	509	2,382	1,992	390
港湾整備	港湾整備勘定	4,005	3,768	237	3,670	3,326	344
	特定港湾施設工事勘定	84	80	4	71	59	12
自動車検査登録		605	454	151	633	462	171
都市開発資金融通		825	550	276	700	369	331
空港整備		5,345	4,423	921	5,782	4,638	1,143
単純合計		4,521,415	4,011,840	509,575	5,015,363	4,505,795	509,568

*国の決算書から作成

(2) 剰余金の行方

「特別会計に関する法律」は、剰余金の使途を次のように定めている。

第8条(抜粋)「剰余金から次章に定めるところにより当該特別会計の積立金として積み立てる金額及び資金に組み入れる金額を控除してなお残余があるときは、これを当該特別会計の翌年度の歳入に繰り入れるものとする。

2 前項の規程にかかわらず、同項の翌年度の歳入に繰り入れるものとされる金額の全部又は一部に相当する金額は、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。」

上記に記述されている次章とは、同法第二章のことで、積立金に積み立てる金額は、一例をあげれば次のように定められている(下線は筆者)。

外国為替資金特別会計「外国為替相場の変動、市場金利の変動その他の要因を勘案し、同会計の健全な運営を確保するために必要な金額」

労働保険特別会計・雇用勘定「雇用保険事業の失業等給付費に充てるために必要な金額」

要するに「必要な金額」とされているだけで、絶対額で決められているわけではない。「必要な金額」の見積もりいかんで、積立額は変わる。

剰余金の使途の優先順位は、おおむね次のとおりである。法によれば、③一般会計への繰り入れは、①および②に優先することも可能であるが、金額的には非常に小さい。

- ① 積立金への積み立て
- ② 当該特別会計内で翌年度へ繰り越し
- ③ 一般会計へ繰り入れ

2006年度の決算剰余金51.0兆円のうち、7.4兆円は積立金に積み立てられる。会計によっては「積立金」ではなく「資金」という名称のものもあるが、あわせて「積立金」と呼ぶ。積立金の内訳については後述する。

剰余金の残りのうち41.5兆円はその会計の中で翌年度に繰り越される。繰越金が

出そうであっても予算は予算でとる。したがって繰越金は特別会計内で、「埋蔵」される前に、使い切られることにもなる。

剰余金からの一般会計への繰り入れは 1.6 兆円である。主として外国為替資金特別会計から繰り入れられる。外国為替資金特別会計は、円売りドル買い介入などを行う会計で、2006 年度末には 82.2 兆円の外貨証券を保有している。同会計の剰余金は、これら外貨資産の金利である。

このほか剰余金からではなく、歳出として一般会計に繰り入れられた金額は、産業投資特別会計・産業投資勘定で 1,202 億円、同会計・社会資本整備勘定で 1,651 億円ほか計 3,989 億円があり、特別会計から一般会計への繰り入れ全体では 2 兆 371 億円であった。

図3 特別会計の剰余金の行方(2006年度決算)

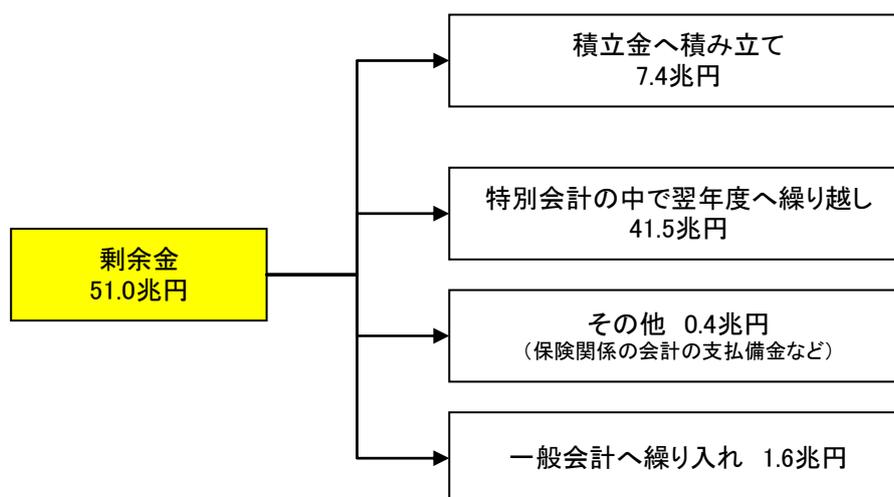


表3 特別会計 剰余金の内訳

(億円)

会 計	2006年度 剰余金(歳入-歳出)						積立金等: (1)を加え た後の金 額	
	当初 予算	決算	特別会計内で処理			一般会計 へ繰入		
			(1) 積立 金等へ	(2) 翌年 度へ	(3) その他			
交付税及び譲与税配付金	14,743	20,268	0	20,268	0	0	0	
登記	133	373	0	335	0	38	0	
財政融資資金	24,436	28,400	28,400	0	0	0	172,401	
国債整理基金	249,994	349,018	0	349,018	0	0	126,447	
外国為替資金	21,359	35,322	19,032	0	0	16,290	174,557	
産業投資	0	1,541	0	1,541	0	0	0	
地震再保険	0	612	612	0	0	0	10,640	
電源開発促進対策	0	1,016	33	984	0	0	1,244	
石油及びエネルギー需給構造 高度化	205	2,949	0	2,949	0	0	0	
特定国有財産整備	0	364	0	364	0	0	0	
厚生保険	0	12,662	12,404	259	0	0	1,322,213	
船員保険	49	55	53	0	1	0	1,247	
国立高度専門医療センター	0	127	18	109	0	0	20	
国民年金	0	13,359	-1,025	14,384	0	0	94,906	
労働保険	7,839	18,742	14,579	790	3,374	0	128,470	
食糧管理	0	273	0	269	0	4	904	
農業共済再保険	112	465	113	190	163	0	896	
森林保険	86	73	-16	0	90	0	168	
漁船再保険及び漁業共済保険	100	5	-5	2	8	0	163	
農業経営基盤強化措置	109	467	0	467	0	0	163	
国有林野事業	11	135	0	135	0	0	0	
国営土地改良事業	0	346	0	346	0	0	0	
貿易再保険	3,260	7,819	0	7,819	0	0	0	
特許	920	1,388	0	1,372	0	15	0	
自動車損害賠償保障事業	627	645	8	637	0	0	3,593	
道路整備	0	9,093	0	9,093	0	0	0	
治水	0	2,047	0	2,047	0	0	0	
港湾整備	0	356	0	356	0	0	0	
自動車検査登録	125	171	0	142	0	29	0	
都市開発資金融通	0	331	0	325	0	6	0	
空港整備	0	1,143	0	1,143	0	0	0	
会計数	31	324,106	509,568	74,206	415,344	3,636	16,382	2,038,032

(1) 「積立金」という名称以外に、国債整理基金、事業運営安定資金、特別保健福祉事業資金、雇用安定資金等を含む。

国民年金特別会計のように「歳入<歳出」となった場合は、積立金等から補足しておりマイナスになる。

(2) 翌年度歳入繰り入れ、翌年度へ繰り越しの合計。

(3) 保険に係る会計の支払備金に相当する額、未経過保険料に相当する額など。

① 積立金の中味

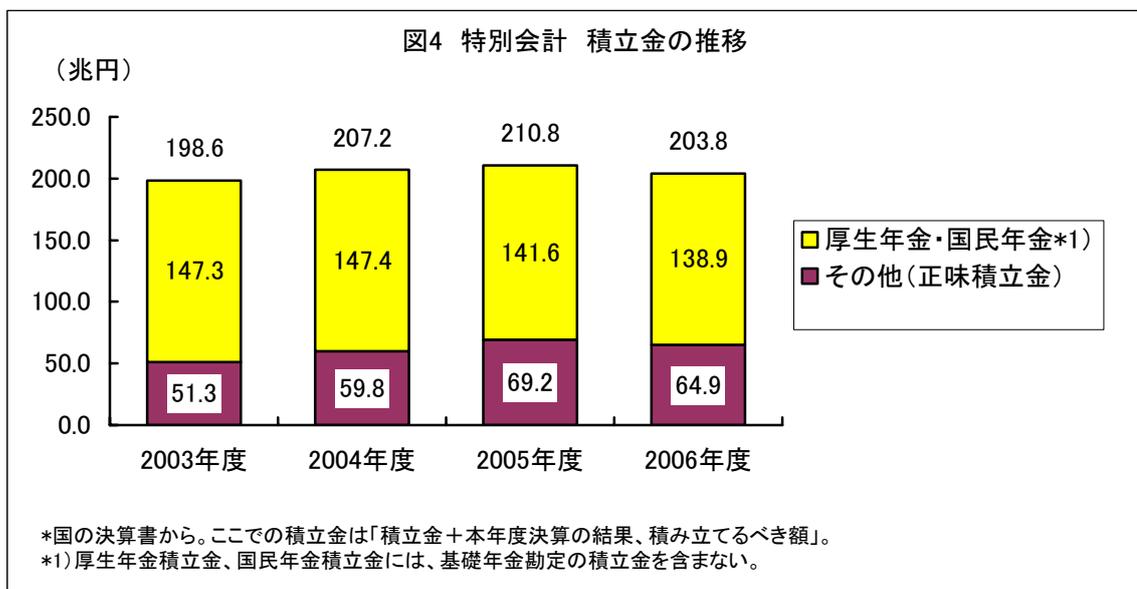
国の決算書では、積立金とは剰余金を積み立てる前のものを指す。しかしそれでは剰余金が宙に浮いてしまうので、本稿では次のように定義する。

積立金＝国の決算書上の積立金＋剰余金から積立金に積み立てる金額

2006年度の積立金残高は203.8兆円である。このうち厚生年金積立金130.1兆円、国民年金積立金8.8兆円（除基礎年金勘定）、合計138.9兆円は国民に対する負債であるといえる。これを除いた残りを正味積立金とすると、正味積立金は2005年度69.2兆円、2006年度64.9兆円である。

正味積立金は2005年度から2006年度にかけて、1年間で4.3兆円圧縮された。この主な理由は、財政融資資金特別会計において、積立金を12兆円取り崩し、国債整理基金特別会計に繰り入れたこと、厚生保険特別会計の年金勘定において、積立金を3.4兆円取り崩したことなどである。

2006年度の正味積立金の内訳は、財政融資資金特別会計17.2兆円、外国為替資金特別会計17.5兆円、国債整理基金特別会計12.6兆円、労働保険特別会計12.8兆円ほかである。



なお自民党・財政改革研究会は積立金の内訳を次のように整理しており、積立金は、「それぞれ必要な目的に沿って積み立てられているものである」³としている。

表4 特別会計の積立金(2006年度末)
 -「国の特別会計・独立行政法人等の財務に関する報告書」での整理-

(兆円)

国民年金など保険事業 の積立金	厚生保険	131
	国民年金	9.6
	労働保険(労災)	7.8
	労働保険(雇用)	3.6
	地震再保険	1.0
	自動車損害賠償保障事業	0.4
	計	154
外国為替資金特別会計の積立金 (為替及び金利の変動の損失に備えるもの)		15.6
国債整理基金特別会計の資金 (国債の将来の償還に備えるもの)		12.6
財政融資資金特別会計の積立金 (金利の変動による損失に備えるもの)		14.4
その他		0.2
合計		196

*自由民主党・財政改革研究会「国の特別会計・独立行政法人等の財務に関する報告書(いわゆる「埋蔵金」問題について)2008年2月
 ※筆者注:当年度剰余金から積立金に積み立てる金額を加算する前の金額

³ 自由民主党・財政改革研究会「国の特別会計・独立行政法人等の財務に関する報告書(いわゆる「埋蔵金」問題について)2008年2月

表5 特別会計 積立金等(決算終了後(剰余金積立後))

空欄は積立金なし		(億円)				
会計	名称	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	前年比
交付税及び譲与税配付金						
登記						
財政融資資金	積立金	187,713	224,493	264,001	172,401	-91,600
国債整理基金	基金	56,745	88,978	114,169	126,447	12,278
外国為替資金	積立金	134,026	142,091	155,524	174,557	19,032
産業投資						
地震再保険	積立金	8,903	9,440	10,027	10,640	612
電源開発促進対策	周辺地域整備資金	260	945	1,125	1,244	119
石油及びエネルギー需給構造高度化						
特定国有財産整備						
厚生保険		1,390,382	1,394,882	1,343,972	1,322,213	-21,759
年金勘定	積立金	1,374,110	1,376,619	1,324,020	1,300,980	-23,040
児童手当勘定	積立金	734	796	902	1,032	129
健康勘定	事業運営安定資金	526	2,448	4,022	5,169	1,148
業務勘定	特別保険福祉事業資金	15,012	15,019	15,027	15,032	5
船員保険	積立金	1,069	1,120	1,194	1,247	53
国立高度専門医療センター	積立金	91	30	11	20	9
国民年金		105,858	104,238	98,760	94,906	-3,853
基礎年金勘定	積立金	7,246	7,246	7,246	7,246	0
国民年金勘定	積立金	98,612	96,991	91,514	87,660	-3,853
労働保険		88,357	98,327	112,668	128,470	15,802
労災勘定	積立金	76,283	76,990	77,753	78,229	475
雇用勘定	積立金	8,064	16,026	28,032	41,535	13,503
雇用勘定	雇用安定資金	4,010	5,312	6,883	8,706	1,823
食糧管理	調整資金	-74	-88	701	904	203
農業共済再保険		579	535	783	896	113
農業勘定	積立金	116	89	317	423	106
家畜勘定	積立金	301	306	328	327	-1
園芸施設勘定	積立金	162	141	137	145	8
森林保険	積立金	164	184	185	168	-16
漁船再保険及び漁業共済保険		187	175	168	163	-5
漁船普通保険勘定	積立金	130	118	111	109	-2
漁船特殊保険勘定	積立金	45	44	44	42	-2
漁船乗組員給与と保険勘定	積立金	13	13	13	13	0
農業経営基盤強化措置	積立金	184	163	163	163	0
国有林野事業						
国営土地改良事業						
貿易再保険						
特許						
自動車損害賠償保障事業		11,179	6,576	4,511	3,593	-917
自動車事故対策勘定	積立金	2,963	2,853	2,741	2,629	-111
保険料等充当交付金勘定	積立金	8,216	3,723	1,770	964	-806
道路整備						
治水						
港湾整備						
自動車検査登録						
都市開発資金融通						
空港整備						
		1,985,623	2,072,089	2,107,962	2,038,032	-69,930

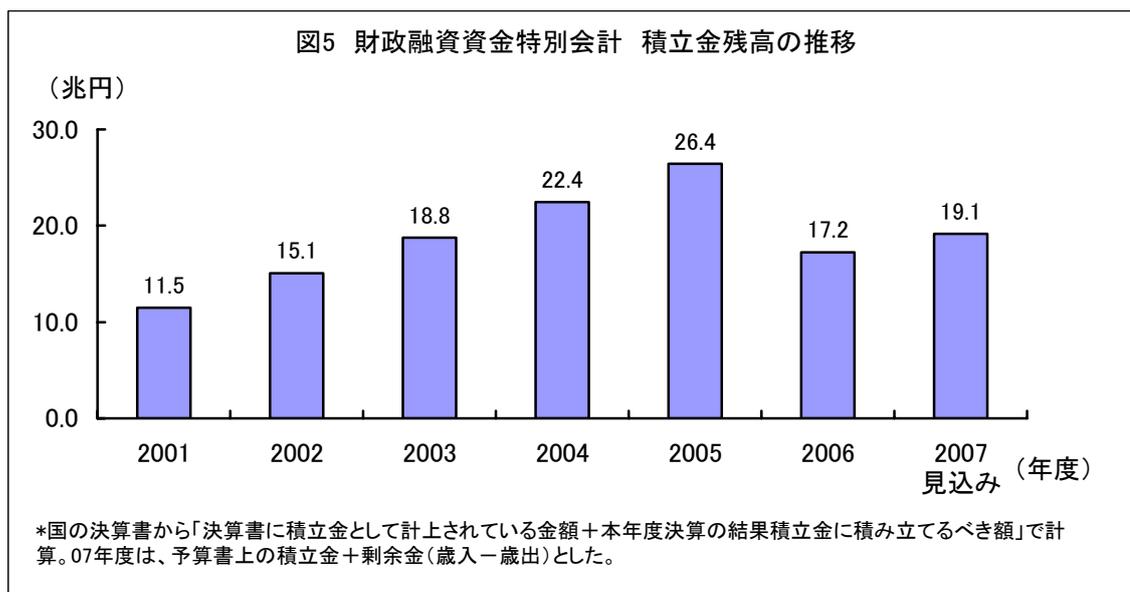
*国の決算書および財務省「特別会計のはなし」から作成。財政融資資金はこの外数。

財政融資資金特別会計

財政融資資金特別会計は、財投債を発行して調達した資金や特別会計積立金の預託金を財源とし、独立行政法人や地方自治体に融資を行う会計である。2001年度に設置された会計で、それまでは大蔵省資金運用部特別会計であった。

調達資金の金利変動に備えて積み立てをしているが、現実には低金利がつづいているため剰余金が出て、積立金が増えている。

そこで2006年度に12.0兆円を取り崩して、国債整理基金特別会計に繰り入れ、国債の償還に充てた。このとき、財務省は「歴史的に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」⁴と述べた。しかし2007年度末の積立金は19.1兆円とふたたび増加し、2008年度予算でも、国債整理基金特別会計に繰り入れるため、9.8兆円の取り崩しが予定されている。



外国為替資金特別会計

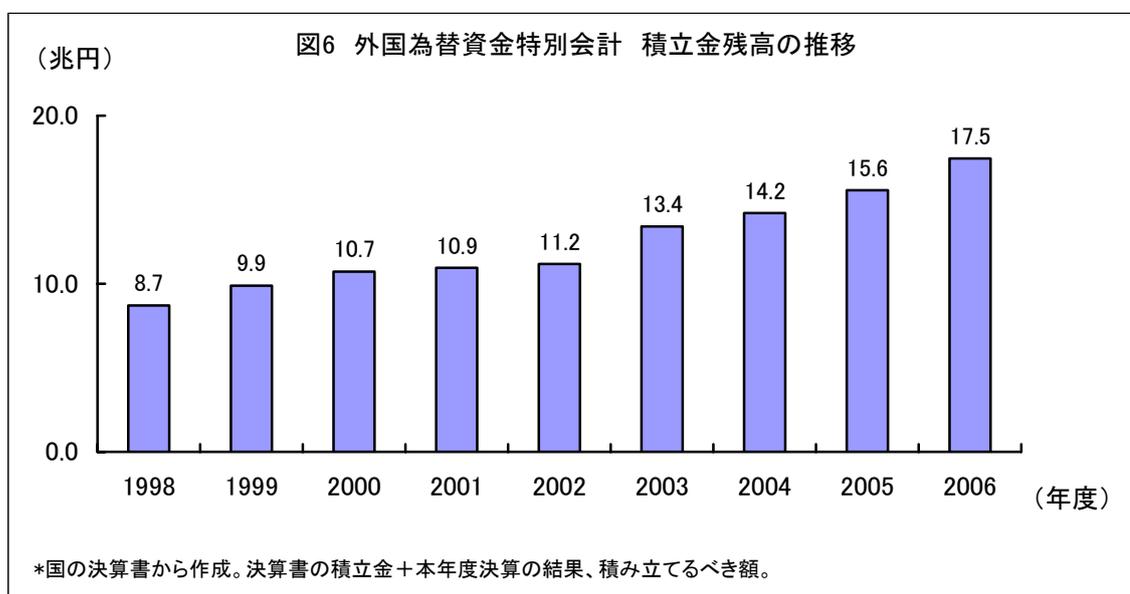
外国為替資金特別会計は、円売りドル買いなどの介入を行う会計である。

現実には、円売りドル買いは2004年3月が最後であるが、その後も、外国為替資金証券(国債の一種)の発行により資金を調達し、外貨を獲得して、外貨建て資産

⁴ 財務省主計局「特別会計のはなし」2006年4月

に運用してきた。運用収入は 2006 年度決算では 3.9 兆円であり、このうち 1.9 兆円が積立金に積み立てられ、1.6 兆円が一般会計に繰り入れられた。

積立金は、為替リスクにそなえるために設置されている。円売りドル買いは 2004 年 3 月が最後であるにもかかわらず、積立金は年々増加している。この積立金は外貨建てである。積立金を取り崩して一般会計に繰り入れようとするれば、円が必要になる。しかしこれも為替介入になるため、外国為替資金証券を発行して、円を調達せざるを得ない。そうこうしているうちに、積立金は増えたが円高も進み、ますますドル売り介入を行いつらい状況になっている。



国債整理基金特別会計

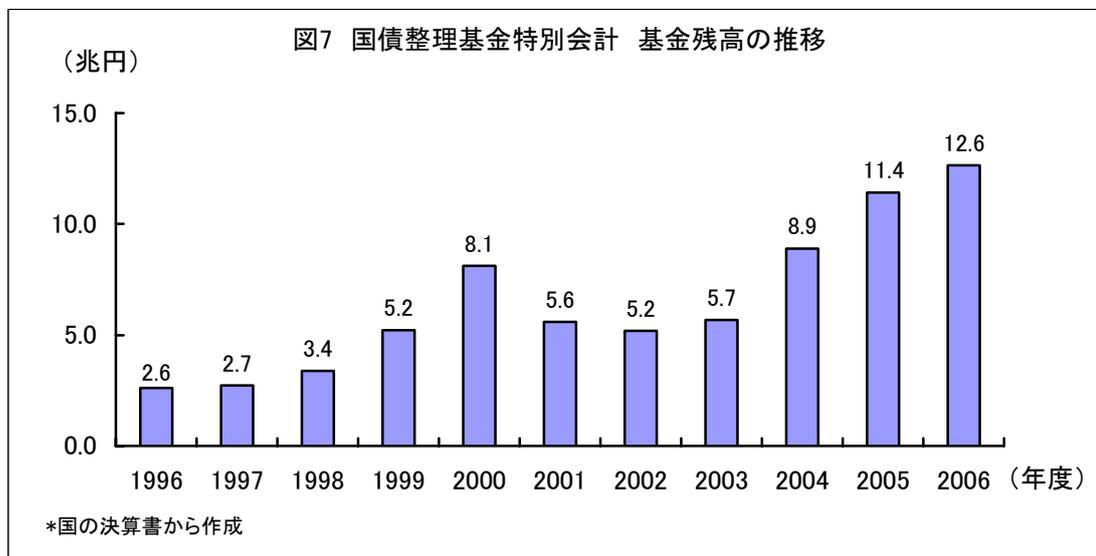
一般会計が発行した国債および特別会計の借入金の償還を行う会計である。

一般会計や特別会計から償還財源の繰り入れを受けて償還を行い、一部は一般会計に繰り入れられる。そしてその残りを、金利変動等にそなえて国債整理基金に積み立てる。

2006 年度決算では、償還財源が 103.1 兆円、償還費用が 101.8 兆円であり、一般会計に 481 億円を繰り入れた上で、基金に 1.2 兆円を積み立てた。

基金残高は 2001 年度から 2003 年度までほぼ横ばいであったが、2004 年度以降

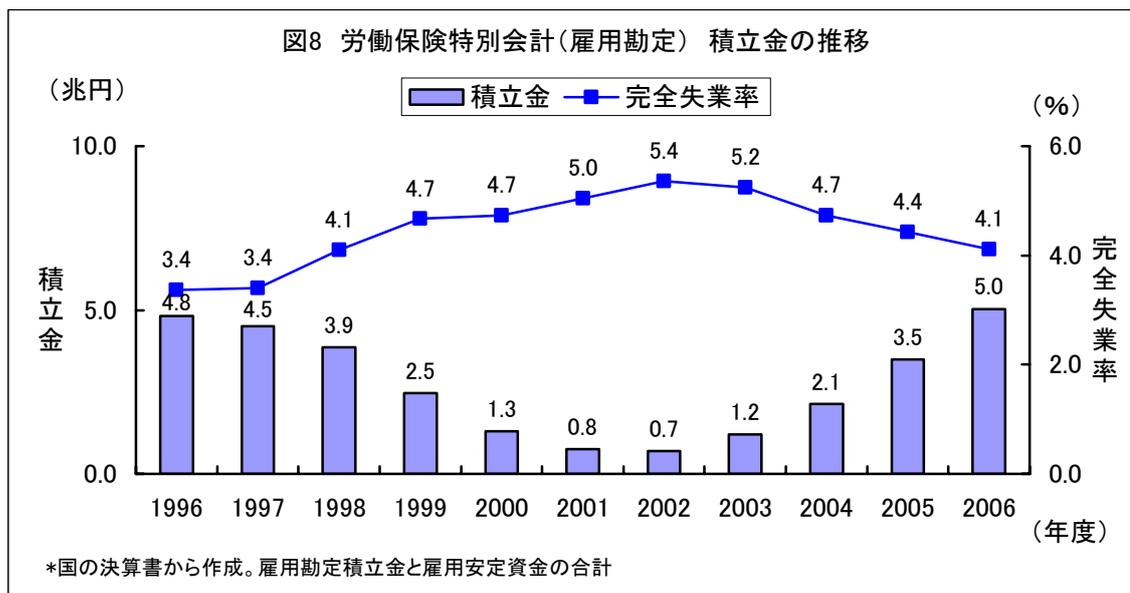
は、剰余金が出て基金残高が増加している。さらなる繰上償還も可能ではないかと推察される。



労働保険特別会計

労働保険特別会計は、労災勘定（労災保険）、雇用勘定（雇用保険）、徴収勘定からなる。2006年度末では、労災勘定が7.8兆円、雇用勘定が5.0兆円の積立金（雇用安定資金を含む）をもつ。特に雇用勘定の積立金は、2005年度の3.5兆円から1.5兆円増加した。

これは、完全失業率が低下し、失業給付費等が前年度比969億円減ったためである。しかしそれだけではない。雇用保険料は、雇用保険三事業（雇用安定事業、能力開発事業、雇用福祉事業）の費用も支出している。この三事業では、いわゆる天降り組織で不適切な使途があったことが指摘され、2005年11月の財政制度等審議会において廃止も含めて見直すべきとされた。このため2006年度には、給付費以外の事業費が前年度に比べ972億円減少した。削ろうと思えば削れる費用があるのである。



② 翌年度への繰り越しの中味

厚生保険特別会計・業務勘定（社会保険庁の人件費・経費を経理する勘定である）を例に見てみよう。

業務勘定の主な歳入は、一般会計からの繰り入れ、同会計の年金勘定（年金保険料）や健康勘定（健康保険料）からの繰り入れである。

2006年度当初予算では、前年度剰余金（歳入）32億円で組まれた。しかし決算では66億円であった。一般会計や他勘定からの繰り入れは、決算では歳出が減ったために、予算よりも少なくなっているが、前年度剰余金が66億円あるという前提であれば、もっと減らせたはずである。しかしそうではないので、2006年度も決算で319億円の剰余金が出た。

このようにして出た剰余金は一般会計や保険料に戻されるわけではない。

厚生保険特別会計は2007年度に年金特別会計に統合されたが、剰余金319億円のうち、年金特別会計の業務勘定に122億円が繰り入れられた。厚生年金、健康保険の剰余金が、国民年金を含む年金会計全体に吸収されたことになる。

また、事業運営安定資金に92億円、年金積立金に105億円、特別保健福祉事業資金に1億円と想定外の積み立てを可能にし、さらに積立金残高を膨らませた。

予算時点で、前年度決算を参照できないのは仕方がないとしても、決算が重視されていけば、前々年度決算から、かなりの剰余金が出ていることは容易にわかる。それも踏まえて予算を作成すれば、一般会計や健康保険料、年金保険料からの繰り入れはもっと減らせた可能性がある。

表6 剰余金の翌年度への繰り越し－厚生保険特別会計・業務勘定の例－

(億円)

	2004年度	2005年度		2006年度	
	決算	当初予算	決算	当初予算	決算
一般会計より受入	817	899	881	876	866
健康勘定より受入	1,044	964	951	978	969
年金勘定より受入	1,906	43,388	42,402	1,242	1,223
前年度剰余金受入	46	34	65	32	66
その他	1,586	1,566	1,676	1,555	1,597
歳入	5,398	46,851	45,974	4,683	4,721
歳出	5,085	46,851	45,550	4,683	4,402
(再掲)財政融資資金繰上償還等資金(年金資金運用基金へ)		41,768	40,841		
剰余金	313	0	424	0	319
(再掲)翌年度の歳入へ繰り入れ	65		66		07年度以降、年金特別会計
(再掲)翌年度への繰越額			1		
計	65		66		

*国の予算書・決算書から作成

*四捨五入差のため合計が一致しないところがある。

年金特別会計の翌年度歳入へ	122
事業運営安定資金へ積み立て	92
年金勘定積立金へ積み立て	105
特別保健福祉事業資金へ	1
計	319

③ 一般会計への繰り入れの中味

2006年度決算において、剰余金から一般会計へ繰り入れられる金額は、表3に示したとおり1兆6,382億円である。このほか、もともと歳出から予定されていたものを含めると2兆371億円である。

その後、2007年度当初予算では1兆7,576億円、2008年度当初予算では、1兆9,051億円と、「特別会計に関する法律」で一般会計への繰り入れが共通ルール化されたとはいえ、大きくは増えていない。

特別会計については、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（2006年5月26日成立）で次のように、定められている。

「平成18年度から平成22年度までの間において、特別会計における資産及び負債並びに剰余金及び積立金の縮減その他の措置により、財政の健全化に総額20兆円程度の寄与をすることを目標とするものとする。」

表7に示すとおり、剰余金等からの一般会計への繰り入れは、2006年度から2008年度までの累計で5.7兆円である。このほか、財政融資資金の国債整理基金への繰り入れが累計21.8兆円あり、これだけでも法律に示された20兆円の目標はゆうに達成している。これでは積極的に一般会計に繰り入れる必然性はない。

法律の成立日との関係も不自然である。財政融資資金の積立金を12.0兆円取り崩し、国債整理基金特別会計へ繰り入れることが決まったのは2006年度当初予算であり、2006年3月に成立している。目標20兆円はこの後に決まっており、実質目標は8兆円（20兆円－12兆円）だったということになる。これではいかにもハードルの設定が低すぎたのではないかと考えられる。

表7 特別会計から一般会計への繰り入れ

(億円)

会計	勘定	決算			当初予算					
		2006年度			2007年度			2008年度		
		歳出 から繰 入	剰余金 からの 繰入	計	歳出 から繰 入	剰余金 からの 繰入	計	歳出 から繰 入	剰余金 からの 繰入	計
登記	—	0	38	38	0	***	0			0
財政投融资	投資勘定	0		0			0	516		516
国債整理基金	—	481		481			0			0
外国為替資金			16,290	16,290		16,290	16,290		18,000	18,000
産業投資	産業投資勘定	1,202		1,202	794		794			0
	社会資本整備勘定	1,651		1,651			0			0
エネルギー対策	エネルギー需給勘定	45		45			0			0
	電源開発促進勘定	595		595			0			0
国立高度専門医療センター	—	0		0			0			0
労働保険	労災勘定	3		3			0			0
	雇用勘定	1		1			0			0
船員保険	—	0		0			0			0
年金	業務勘定	1		1			0			0
食糧安定供給	輸入飼料勘定	2	4	6			0			0
農業共済再保険	業務勘定	0		0			0			0
国営土地改良事業	—	1		1			0			0
国有林野事業	—	2		2			0			0
漁船再保険及び漁業共済保険	業務勘定	0		0			0			0
治水	治水勘定	1		1			0			0
貿易再保険				0	492		492	492		492
特許			15	15	0	***	0		***	0
社会資本整備事業	道路整備勘定	2		2			0			0
	港湾整備勘定	0		0			0			0
	空港整備勘定	0		0			0			0
	業務勘定							43		43
自動車損害賠償保障事業	保障勘定	0		0			0			0
自動車検査登録	—	2	29	30		***	0			0
都市開発資金融通			6	6		***	0			0
合計		3,989	16,382	20,371	1,286	16,290	17,576	1,051	18,000	19,051

(参考)国債整理基金特別会計への繰り入れ

財政融資資金特別会計積立金から	120,000	98,000
-----------------	---------	--------

*国の予算書・決算書から作成。会計名は2008年度時点のもの。

***は、財務省「特別会計の取組み状況について(平成19年度政府案)」「同(平成20年度政府案)」に数字があがっているものの、予算書に損益計算書、貸借対照表がないため確認できないもの。

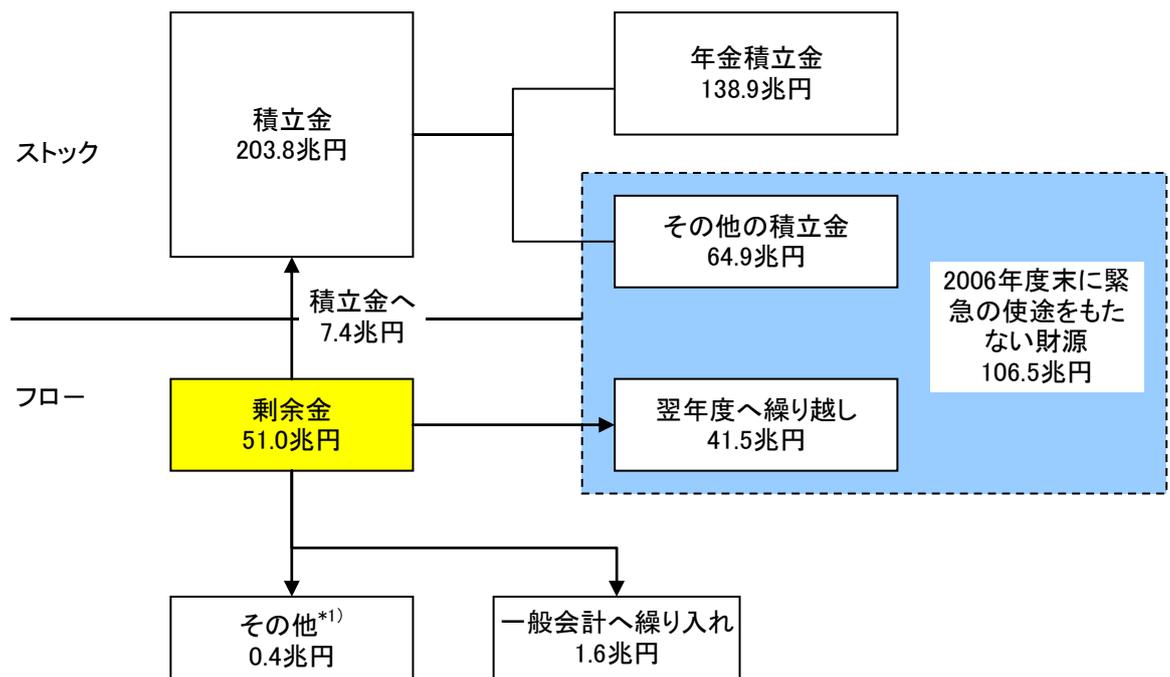
(3) まとめ

積立金は特別会計全体で2006年度末に203.8兆円ある。このうち、年金積立金は国民への負債であると考えこれを除いた部分を正味積立金とする、正味積立金は64.9兆円である。積立金については、「それぞれ必要な目的に沿って積み立てられている」⁵とされているが、その必要性が国民に伝わってはいない。

また剰余金のうち、それぞれの特別会計内で翌年度に繰り越される金額が41.5兆円ある。

年金以外の積立金106.5兆円と翌年度への繰り越し41.5兆円は、2006年度末という一時点で見ると緊急の用途を持たない財源であるといえる。

図9 特別会計 積立金および剰余金(2006年度決算)



*四捨五入差のため合計が一致しないところがある。

*1) 保険関係の会計の支払備金など

ここで忘れてはならないことは、特別会計には負債もあることである。そこで次に、特別会計の貸借対照表の概要を示す。

⁵ 自由民主党・財政改革研究会「国の特別会計・独立行政法人等の財務に関する報告書（要約）」2008年2月

4. 特別会計の貸借対照表

まず、貸借対照表の考え方について整理する。

国の決算書では、損失は借方、利益は貸方に計上されている。しかしこのままでは損失も資産であるというふうに見える。

本稿では、企業会計に則り、損失は資本のマイナスとする。

なお図 10 には、厚生保険特別会計・健康勘定の例を示した。同勘定には借入金（固定負債）1兆4,792億円がある。これは、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る。一般会計が返済することになっており、本来は健康勘定の貸借対照表に残しておくべきではない。これを除外した場合には同額の繰越損失が相殺され、債務超過に見えた健康勘定は、実は正味財産（資産－負債）が9,249億円あることがわかる。

図10 貸借対照表の捉え方について
－厚生保険特別会計・健康勘定の例(2006年度決算)－

国の決算書上の整理		本稿での整理	
借方	貸方	資産	負債・資本の部
流動資産 6,361	流動負債 1,210	流動資産 6,361	10,459 { (内訳) 流動負債 1,210 固定負債 14,792 資金・利益・損失 ▲5,543
固定資産 4,098	固定負債 14,792	固定資産 4,098	
繰越損失 10,407	事業運営安定資金・ 利益等 4,864		

(参考)固定負債は一般会計から償還することになっており、これを除外した場合

資産	負債・資本の部
流動資産 6,361	10,459 { 流動負債 1,210 資金・利益・損失 9,249
固定資産 4,098	

決算書に貸借対照表が掲載されているのは、2006年度の31会計中18会計であるが、それらを合算して連結貸借対照表とした。なお、ここでは年金積立金（厚生年金・国民年金）は負債に計上した。

2006年度は、資産597.7兆円、負債521.3兆円、資本76.5兆円である。負債を考慮しても正味財産（＝資本）が76.5兆円あることがわかる。また厚生保険特別会計・健康勘定のように、負債といっても一般会計が償還すべきものであるため、特別会計自体の正味財産はもっと多い可能性がある。

過去3年間についてみると、負債が減少し、資産が圧縮されている。負債は、2005年度には前年度比41.0兆円減、2006年度には前年度比41.3兆円減であるが、これはほとんどすべて財投改革の結果である。

財政融資資金特別会計が財政投融资を行う資金は、財投債を発行して得た資金、郵貯および年金積立金ほか特別会計積立金の預託（いずれも負債に計上）である。2001年度の財政投融资改革により、郵貯、年金積立金の財投への全額預託義務が廃止され、自主運用に転じつつある。また、財投機関は原則、財投機関債を発行して資金を調達することになり、財政融資資金特別会計が発行する財投債が減り、負債が圧縮しているのである。

財政投融资改革の影響を除けば、資本の増加により総資産が増加している。

2005年度から2006年度にかけて特に資本が増加したのは、外国為替資金特別会計（前年度比5.8兆円増）、産業投資特別会計・産業投資勘定（同7.7兆円増）、労働保険特別会計・雇用勘定（同1.5兆円増）である。

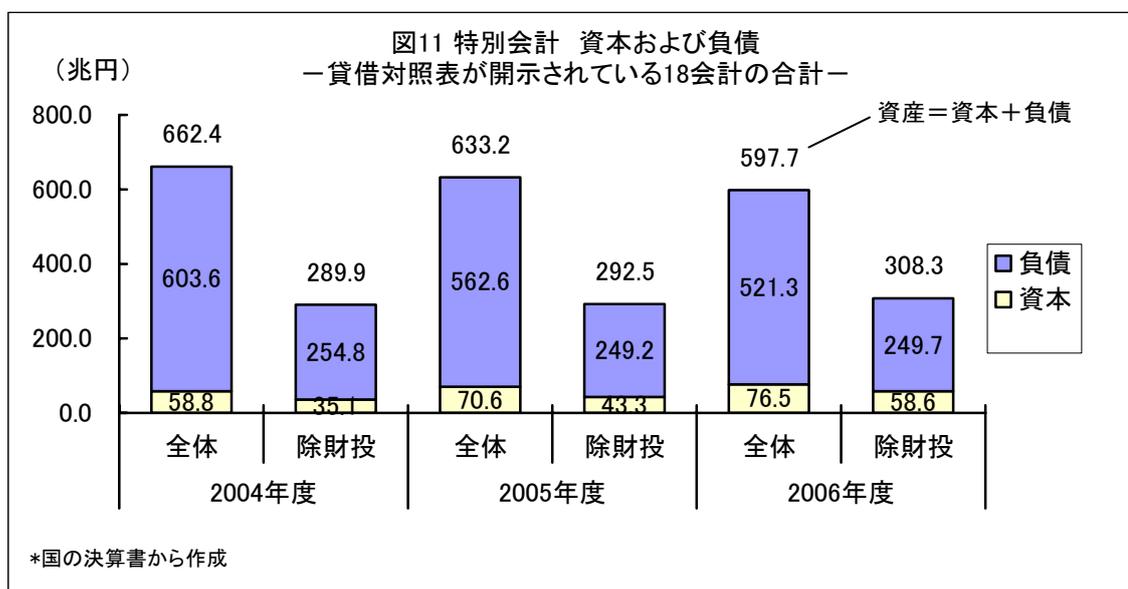
外国為替資金特別会計は、前述したように積立金が1.9兆円増加した。このほか、外国為替等評価差損⁶が、前年度から3.9兆円縮小した。為替差益が出た結果であり、差益が出るのであれば積立金があっても良いのではないかと思われるかもしれないが、積立金が大きければ大きいほどリスクも大きい。実際、2005年度末の為替差損

⁶ 「外国為替等評価差損＝外国為替等評価益－外国為替等繰越評価損」で計算。

は▲8.4兆円にまで膨らんでいた。

労働保険特別会計・雇用勘定も、前述のとおり積立金が1.5兆円増加した。

産業投資特別会計・産業投資勘定⁷は、NTT株やJT株の配当を原資として財投機関に出資、貸付を行う。2006年度には、出資金の評価益が7.7兆円出て資本増となった。



⁷ 2008年度以降は、財政投融资特別会計・投資勘定

表8 特別会計 貸借対照表の概要一覧

会計または勘定単位で空欄の行は決算書に貸借対照表の掲載のない会計 (億円)

会計	勘定	2005年度			2006年度		
		資産	資本	負債	資産	資本	負債
交付税及び譲与税配 付金	交付税及び譲与税配 付金勘定 交通安全対策特別交 付金勘定						
登記							
財政融資資金		3,406,958	272,996	3,133,962	2,894,783	178,691	2,716,092
国債整理基金							
外国為替資金		1,076,096	95,058	981,038	1,169,785	152,740	1,017,045
産業投資	産業投資勘定 社会資本整備勘定	37,684 15,323	37,684 1	15,321	114,685 14,154	114,685 3	14,151
地震再保険		10,124	10,124		10,742	10,742	
電源開発促進対策	電源立地勘定 電源利用勘定						
石油及びエネルギー 需給構造高度化対策	石油及びエネルギー 需給構造高度化勘定 石炭勘定						
特定国有財産整備							
厚生保険	健康勘定 年金勘定 児童手当勘定 業務勘定	9,433 1,372,292 17,190	-6,512 1,370,172 16,622	15,945 2,119 569	10,459 1,347,682 17,106	-5,543 1,345,693 16,479	16,002 1,990 628
船員保険		1,618	1,556	62	1,656	1,604	52
国立高度専門医療センター		4,239	1,959	2,281	4,362	2,494	1,868
国民年金	基礎年金勘定 国民年金勘定 福祉年金勘定 業務勘定	21,416 114,781 225	21,402 100,438 225	14 14,343	21,597 108,878 284	21,582 95,820 282	14 13,058 2
労働保険	労災勘定 雇用勘定 徴収勘定	83,434 47,103 1,149	81,058 43,300 47	2,375 3,802 1,102	84,066 61,520 1,610	81,672 58,632 45	2,394 2,888 1,564
食糧管理	国内米管理勘定 国内麦管理勘定 輸入食糧管理勘定 農産物等安定勘定 輸入飼料勘定 業務勘定 調整勘定	3,971 1 1,011 17 48 848 6,918	-756 -1,043 579 17 3 -68 1,990	4,727 1,044 432 45 917 4,928	3,894 1 1,046 17 34 795 7,442	-1,216 -998 418 17 3 795 2,699	5,110 999 628 31 795 4,743
農業共済再保険	再保険金支払基金勘定 農業勘定 家畜勘定 果樹勘定 園芸施設勘定 業務勘定	255 318 432 49 153	255 317 329 -343 137	1 103 392 16	255 424 451 33 151	255 423 327 -333 145	1 123 365 6
森林保険		282	185	98	258	168	90

(億円)

会計	勘定	2005年度			2006年度		
		資産	資本	負債	資産	資本	負債
漁船再保険及漁業共済保険	漁船普通保険勘定	115	96	19	112	100	12
	漁船特殊保険勘定	44	44	0	44	42	3
	漁船乗組員給与保険勘定	13	13	0	13	13	0
	漁業共済保険勘定	7	-324	331	4	-309	313
	業務勘定						
農業経営基盤強化措置		2,201	87	2,114	1,850	31	1,819
国有林野事業		71,350	58,230	13,119	71,745	58,551	13,194
国営土地改良事業							
貿易再保険		11,156	5,968	5,188	12,618	7,853	4,765
特許							
自動車損害賠償保障事業	保障勘定	1,554	1,141	413	1,548	1,130	418
	自動車事故対策勘定	7,403	7,403		7,334	7,334	
	保険料等充当交付金勘定	1,770	1,616	154	965	890	75
道路整備							
治水	治水勘定						
	特定多目的ダム建設工事勘定						
港湾整備	港湾整備勘定						
	特定港湾施設工事勘定						
自動車検査登録							
都市開発資金融通		3,298	-27	3,325	3,073	-25	3,097
空港整備							
計		6,332,279	2,121,979	4,210,300	5,977,477	2,153,142	3,824,335
厚生年金および国民年金積立金を負債に移動(1)		6,332,279	706,445	5,625,834	5,977,477	764,502	5,212,975
(1)から財政融資資金特別会計を除く		2,925,321	433,449	2,491,872	3,082,694	585,811	2,496,883

*国の決算書から作成

おわりに

特別会計の剰余金の多くは、翌年度に繰り越されている。また剰余金が出ているので、財投改革の影響を除けば、積立金が増えており、資産規模、正味財産が膨らんでいる。特別会計については次の提言をしたい。

第一に、過剰な剰余金が出ない仕組みにすべきである。予算編成時には、特別会計にも十分注目し、かつ過去の決算も重視するようにする。合わせて決算の情報公開を早め、半期決算や決算見込みも提示する。そうすれば事業の無駄にもいち早く気づくことができるであろう。

労働保険特別会計では、雇用保険三事業の見直しが指示された途端に、歳出が大幅に減った。削ろうと思えば削れる費用はあるのである。道路特定財源の議論の過程で明らかになったが、目的外の用途への流用も、かなり防げるはずである。剰余金が縮小されれば、総資産も圧縮され、さまざまなリスクも回避できる。

第二に、剰余金については、原則、一般会計に繰り入れることを提案する。2006年度に財政融資資金特別会計で行われた一般会計への繰り入れは、「1回限り」の措置とされているが、柔軟に検討すべきである。

そして国会は決算をもっときびしく監視する。とかく国会の質疑は話題性重視になりがちであるが、決算そのものについてしつこく追及すべきである。

マスコミは予算については、概算要求にはじまり成立過程を追って報道するが、決算についても同じようなエネルギーをかけて報道されることを求めたい。

特別会計においては、その改革を通じて会計の統廃、一般会計への繰り入れの拡大などが進んでいることは評価できる。しかし、まだまだ国民の視点に立つとわかりづらい。さらに徹底した改革の継続、強化を求めたい。

参考文献

国の予算書および決算書 <http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/syukei.htm>

自由民主党財政改革研究会「国の特別会計・独立行政法人等の財務に関する報告書」

2008年2月, <http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2008/seisaku-002.html>

財務省「財政統計」 <http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/zaiseitoukei/ichiran.htm>

財務省「特別会計改革の取組み状況について（平成20年度政府案）」2007年12月

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）」2006年12月

財務省「特別会計のはなし」2006年4月,

<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/tokkai1804.htm>

財政制度等審議会「特別会計の見直しについて－制度の再点検と改革の方向性－」

2005年11月21日,

<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/tosin/zaiseia171121/zaiseia171121c.htm>