

日医総研ワーキングペーパー

国家財政の分析 ー総予算・独立行政法人・「埋蔵金」ー

No. 200

2009 年 9 月 8 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－総予算・独立行政法人・「埋蔵金」－

日本医師会総合政策研究機構 前田由美子

キーワード

- | | | | |
|---------|----------|---------|---------|
| ◆ 総予算 | ◆ 一般会計 | ◆ 特別会計 | ◆ 社会保障費 |
| ◆ 財政投融资 | ◆ 独立行政法人 | ◆ 政府出資金 | |
| ◆ 「埋蔵金」 | ◆ 積立金 | ◆ 剰余金 | |

ポイント

- ◆ 2009 年度当初予算ベースでの総予算（歳出）は 207 兆円である。ここから社会保障費、国債償還費用除くと 59.7 兆円である。安定的財源として十分かどうかは別として、一定の財源は確保できる。今のところ削減の具体的な内容は明らかではないが、財務省が予算編成スケジュールを重視するあまり、「一律何%」削減といった提案を持ち出さないようよう注意したい。
- ◆ 財政融資資金への繰り入れや、独立行政法人への政府出資金にも注意すべきである。財投機関としての独立行政法人の中には、財政が健全ではないところが少なくない。財政融資資金の融資や政府出資金の圧縮、引き上げも検討課題である。
- ◆ 特別会計の「埋蔵金」はなくなりつつあるが、2009 年度末も年金積立金を除いて 50 兆円以上の積立金があると推計される。また「埋蔵金」は、いつでも肥大化する。特別会計の抜本改革はもちろん、中間決算の公開も含めて、スピーディーかつ徹底的に用途をチェックすべきである。
- ◆ 総予算から捻出される財源は、中長期的な安定的財源とはいえない。新政権は、4 年間消費税率を引き上げない方針であるが、そうであれば、この期間を国民が消費税について理解、議論をするための好機と捉えたい。多くの国民は、現状の消費税の枠組みや用途を知らない。4 年間という時間をかけて、国は十分な説明責任を果たすべきであり、国民の判断に資するべきである。筆者自身も一国民として、じっくり検討していきたい。

目 次

はじめに	1
1. 国の総予算	2
1-1. 総予算とは	2
1-2. 社会保障費	6
1-3. 財政融資資金への繰り入れ	10
2. 独立行政法人の財務状況	12
2-1. 借入金の返済能力	12
2-2. 独立行政法人における政府出資金の目減り	14
3. いわゆる「埋蔵金」について	16
3-1. これまでの「埋蔵金」発掘の経緯	16
3-2. 現在の「埋蔵金」	18
3-3. これからも「埋蔵金」を活用できるのか	20
おわりに	24
巻末表 1 財政融資資金残高のある独立行政法人の財務状況	25
巻末表 2 独立行政法人の貸借対照表	26
巻末表 3 特別会計の積立金の見通し（推計）	29
巻末表 4 特別会計の剰余金とその使途	30

はじめに

2010（平成 22）年度予算の概算要求で、一般会計の総額が過去最大の 92 兆円になったと報道された¹。国には一般会計と特別会計がある。一般に報道されるのは主に一般会計の部分であるが、国民の関心が高い年金は、年金特別会計で管理されている。したがって、国家財政といったときには、一般会計、特別会計の両方を見ておく必要がある。

日医総研では、2003 年から²、国家財政の全体像に着目し、一般会計と特別会計との連結歳入額・歳出額およびその使途について分析してきた³。財務省も「財政統計」⁴では、一般会計と特別会計の純計額を示してきたが、内訳については、そこでは明らかにしてこなかった。

2009 年、民主党が衆議院選挙にむけて発表した「民主党の政権政策 Manifesto」（以下、「民主党マニフェスト」）の中で、「国の総予算 207 兆円を徹底的に効率化」することが掲げられ、一般会計だけでなく、「総予算」にも注目が集まっている。

2010 年度予算の概算要求について新政権は、「概算要求基準（シーリング）を白紙に」戻す方針である⁵。今後、財源の捻出に向けて、大幅な予算の組み換えが行われることになる。

そこで、あらためて国家財政の全体像について、計数を整理しておくこととしたい。なお、これまで日医総研が分析してきた「連結歳入・歳出額」も、財務省の「純計額」も、「総予算」も同じ意味であるが、以下、文中では「総予算」という表現を用いる。

¹ 2009 年 9 月 1 日、産経新聞朝刊

² 前田由美子「入門 国家予算の読み方ー社会保障費を中心にー」日医総研報告書第 53 号, 2003 年 6 月

³ 最近の分析結果は、前田由美子「特別会計のいまー2007 年度決算分析ー」日医総研ワーキングペーパー No.182, 2009 年 2 月

⁴ 財務省「財政統計」<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/zaiseitoukei/ichiran.htm>

⁵ 2009 年 9 月 1 日、日本経済新聞朝刊

1. 国の総予算

1-1. 総予算とは

総予算とは、一般会計と特別会計とを単純に合計した後、一般会計から特別会計への繰入額、特別会計間の繰入繰出額を除いた純計額である。このとき、過去の国債の借り換え分も除く。本稿では、内容を分析するため、予算科目をすべて入力し、これを集計して純計額を求めた。しかし、予算書では必ずしも科目の性質が詳述されていないので、特に繰入繰出の重複控除に限界があり、財務省が発表している純計額とは若干の差があることを断っておく。

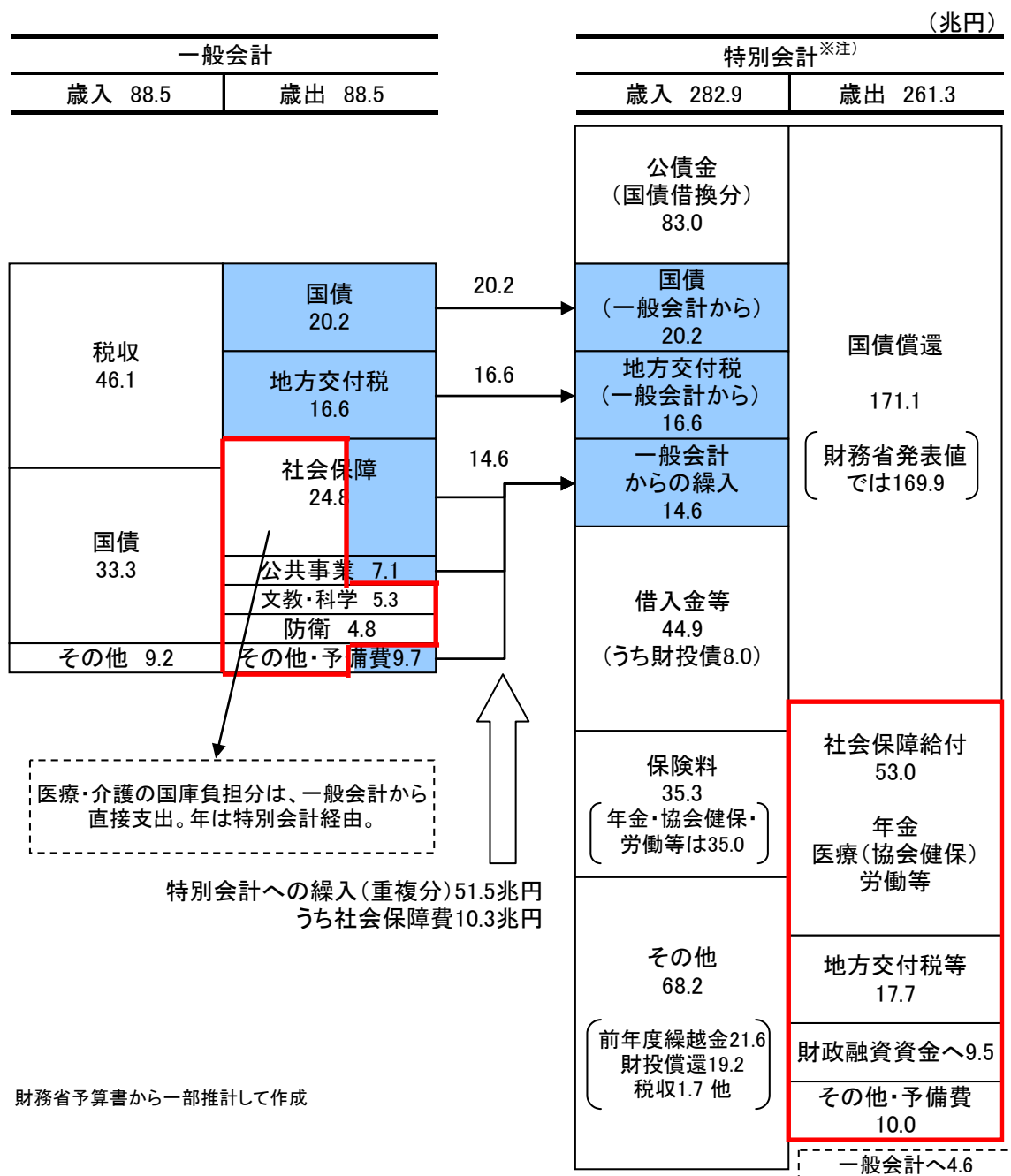
予算書から計算した総予算の歳出額は 207.4 兆円（図 1-1-1）、財務省発表値は 206.5 兆円⁶であった。

1-1-1. 歳入

経常的な歳入は、主として税収と保険料である。2009 年度当初予算では税収 47.8 兆円（一般会計 46.1 兆円、特別会計 1.7 兆円）、保険料 35.3 兆円であり、合計 83.1 兆円である。

⁶ 財務省「平成 19 年度歳入歳出決算純計表、平成 20 年度歳入歳出決算見込純計表及び平成 21 年度歳入歳出予算純計表」<http://www.bb.mof.go.jp/server/2009/pdf/200914001000006.pdf>

図1-1-1 国の総予算－2009年度当初予算(推計)－



財務省予算書から一部推計して作成

連結歳入 222.0兆円(財務省公表値220.1兆円)
 ＝一般会計88.5兆円＋特別会計282.9兆円－特別会計から一般会計への繰入7.0兆円
 －一般会計から特別会計への繰入51.5兆円－国債償還(借換)91.0兆円

連結歳出 207.4兆円(財務省公表値206.5兆円)
 ＝一般会計88.5兆円＋特別会計261.3兆円－一般会計から特別会計への繰入51.5兆円
 －国債償還(借換)91.0兆円

※注) 特別会計間の繰入・繰出(重複分)は予め除いてある。単純合計では歳入370.9兆円、歳出354.9兆円。
 *四捨五入差のため合計が一致しないところがある。また紙面の都合で縮尺は合っていない。

1-1-2. 歳出

社会保障費

総予算における社会保障費は、一般会計 24.8 兆円、特別会計 53.0 兆円、合計は 77.8 兆円である。ここから一般会計から特別会計への繰り入れ 10.3 兆円を差し引いて、67.5 兆円になる（表 1-1-1）。詳しくは後述する。

社会保障費以外

総予算ベースで 32.5 兆円である。公共事業費、文教科学費、防衛費、人件費、庁費（経費のこと）、補助金（補助金は、社会保障費、公共事業費などの中にもある）などであり、このうち、公共事業費は 7.9 兆円である。

地方交付税

地方交付税（含む地方交付金・譲与金、地方特例交付金）は 17.7 兆円である。

財政融資資金への繰り入れ

財政融資資金への繰り入れは 9.5 兆円である。財政融資資金へ繰り入れられた財源は、独立行政法人などの財投機関に融資され、順調にいけば利子とともに償還される。

「民主党マニフェスト」をみると、節約される分野は、公共事業費、人件費・庁費等であるようである（表 1-1-2）。

「民主党マニフェスト」には、地方交付税という項目はないが、これは「補助金」に含まれている可能性がある。また財政融資資金への繰り入れは、「繰入・貸付金・出資金」に含まれている可能性がある。これには節約額は示されていないが、一方で、「民主党マニフェスト」には、財政融資資金の融資先である独立行政法人について、ゼロベースで見直すところがあるので、その中で歳出削減も行われていくものと推察される。

「年金・医療等保険給付 46.1 兆円」も節約対象ではないようであるが、詳しくは次に述べる。

表1-1-1 総予算(歳出)の内訳－2009年度当初予算(推計)－

(兆円)

分野		金額
	一般会計	24.8
	特別会計	53.0
	重複	-10.3
社会保障費		67.5
	一般会計	26.9
	特別会計	10.0
	重複	-4.4
社会保障費以外		32.5
うち公共事業費		7.9
地方交付税(含む地方特例交付金等)		17.7
財政融資資金への繰入		9.5
	国債償還	171.1
	借換分	-91.0
国債償還費用		80.1
歳出純計(推計)		207.4

*国の予算書から集計

表1-1-2 「民主党の政権政策Manifesto」に掲載されている節約額

(兆円)

	2009年度予算額	節約額
公共事業	7.9	1.3
人件費等	5.3	1.1
庁費等	4.5	6.1
委託費	0.8	
施設費	0.8	
補助金	49.0	
借金返済等	79.6	—
年金・医療等保険給付	46.1	—
繰入・貸付金・出資金	9.9	—
その他	2.5	0.6
合計	206.5	9.1

1-2. 社会保障費

社会保障費は一般会計 24.8 兆円、特別会計 53.0 兆円で、単純合計は 77.8 兆円である。このうち、一般会計から特別会計への繰り入れが 10.3 兆円あるので、総予算ベースでは 67.5 兆円になる。

内訳は、年金給付が 43.0 兆円、一般医療給付が 3.1 兆円であり、この 2 つの合計で 46.1 兆円である。「民主党マニフェスト」には「年金・医療等保険給付 46.1 兆円」とあり、数字上は、年金給付、一般医療給付の合計額と一致する。他の費用も含んでいるのかどうか、詳しくは今後の発表を待ちたいが、これ以外に、高齢者医療、政策医療、介護、福祉の費用がある。

新政権は現在の後期高齢者医療制度を廃止する方針であるので、これは置くとしても、政策医療にかかわる費用や、介護報酬を引き上げる方針の下、介護の国庫負担 2.0 兆円がどうなるのかは見えていない。

また「年金・医療等保険給付 46.1 兆円」のところには、「年金、医療、雇用にかかる保険の給付費用」という説明があるが、失業・労災給付だけで 2.7 兆円あり、これを含むと 46.1 兆円では済まなくなる。生活保護についても、母子加算を復活する方針ではあるものの、計数上の見通しはまだ見えない。

総予算には、保険料を財源とし、保険給付のために協会健保に支出される 6.8 兆円も含まれる。しかし、これも「年金・医療等保険給付 46.1 兆円」にはカウントされていないようである。地方公共団体以外に支出される国庫支出は「補助金」と呼ばれる。協会健保の場合、「全国健康保険協会保険給付費等補助金」であり、「補助金」として集計されている可能性がある。

医療給付以外の医療費（生活保護の医療扶助や政策医療）、介護、福祉については、今のところ十分明らかではないので、今後注意してフォローしたい。

図1-2-1 社会保障費の主な流れ(2009年度当初予算)

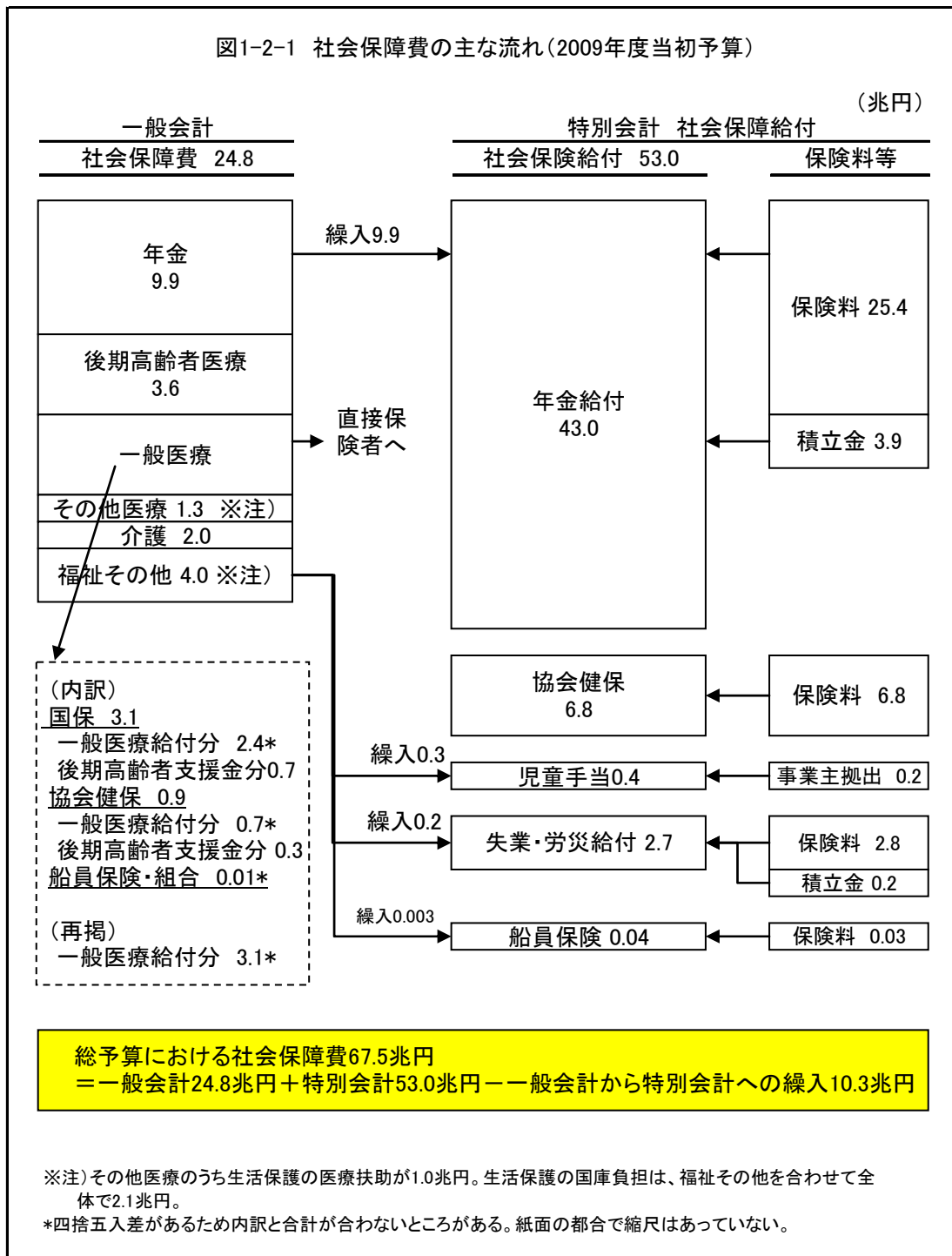


表1-2-1 一般会計における社会保障費の内訳(2009年度当初予算)

(億円)

科目		特別会計 経路	金額
厚生年金・国民年金	*	レ	98,545
福祉年金等	*	レ	157
年金			98,702
後期高齢者医療給付費等負担金	*		27,372
後期高齢者医療財政調整交付金	*		9,008
臨時老人薬剤費特別給付金	*		0
国民健康保険 後期高齢者医療費支援金負担金	*		5,034
国民健康保険 後期高齢者医療費支援金財政調整交付金	*		1,332
国民健康保険 老人保健医療費拠出金負担金	*		422
国民健康保険 老人保健医療費拠出金財政調整交付金	*		112
国民健康保険組合 後期高齢者医療費支援金補助金	*		711
国民健康保険組合 老人保健医療費拠出金補助金	*		29
全国健康保険協会 後期高齢者医療費支援金補助金	*		2,673
後期高齢者医療計			46,693
国民健康保険 療養給付費等負担金	*		16,767
国民健康保険 財政調整交付金	*		4,752
国民健康保険組合 療養給付費補助金	*		2,182
全国健康保険協会保険給付費等補助金	*		6,791
船員保険特別会計へ繰入	*		23
健康保険組合給付費等臨時補助金	*		28
一般医療保険計(給付に係るもののみ)			30,542
その他医療			13,016
うち生活保護医療扶助	**		10,253
医療			90,252
(再掲)後期高齢者医療給付の国庫負担			36,381
(再掲)国民健康保険(支援金への国庫負担を含む)			31,340
(再掲)協会健保(支援金への国庫負担を含む)			9,464
介護給付費等負担金	*		12,390
介護給付費財政調整交付金	*		3,480
国民健康保険 介護納付金負担金	*		2,006
国民健康保険 介護納付金財政調整交付金	*		531
国民健康保険 組合介護納付金補助金	*		275
全国健康保険協会介護納付金補助金	*		1,019
介護			19,699
福祉その他	**	一部	39,691
うち生活保護(除く医療扶助)	**		10,419
合計			248,344

(再掲)

後期高齢者医療給付分		36,381
後期高齢者医療費支援金分		10,313
一般医療給付分		30,542
生活保護費等負担金	*	20,947

*出所: *印は国の予算書、**は厚生労働省「国の一般会計予算の中の社会保障関係費」(2009年8月21日
社会保険指導者講習会資料)

表1-2-2 特別会計 社会保障給付を行う会計の概要(2009年度当初予算)

(億円)

会計および勘定	主な歳入 (他にも歳入あり)	金額	保険給付費(他にも歳出あり)	金額		
年金特別会計						
基礎年金勘定	保険料等	他勘定から 1,489	基礎年金給付費	169,824		
	積立金より受入		国家公務員共済組合連合会等交付金	4,157		
国民年金勘定	保険料	21,252	国民年金給付費	15,275		
	一般会計より受入	20,555				
厚生年金勘定	保険料	232,521	保険給付費	240,940		
	一般会計より受入	77,991				
	積立金より受入	37,549				
福祉年金勘定	一般会計より受入	146	特別障害給付金給付費	99		
			福祉年金給付費	47		
健康勘定	保険料	67,807	保険料等交付金(全国健康保険協会へ)	67,663		
児童手当勘定	事業主拠出金収入 一般会計より受入	2,111 2,523	被用者児童手当交付金	1,774		
			特例給付交付金	234		
			被用者小学校修了前特例給付交付金	1,455		
			非被用者児童手当交付金	292		
			非被用者小学校修了前特例給付交付金	542		
船員保険特別会計	保険料収入 一般会計より受入 積立金より受入	397 30 53	前期高齢者納付金	31		
			後期高齢者支援金(含む旧老健拠出金)	43		
			退職者給付拠出金	9		
			疾病保険給付費	190		
			年金保険給付費	40		
			失業保険給付費	16		
			介護納付金	21		
			船員保険就学等援護費	1		
			労働保険特別会計			
労災勘定	保険料等	他勘定から	保険給付費	7,987		
			労災援護給付金	1,221		
			労災就学等援護費	28		
			職務上年金給付費等交付金	13		
雇用勘定	保険料収入 一般会計より受入 積立金より受入	他勘定から 1,602 1,887	失業等給付金	15,798		
			地域雇用機会創出等対策費 ※注)	935		
			高齢者等雇用安定・促進費 ※注)	1,104		
			男女均等雇用対策費 ※注)	69		
徴収勘定	保険料収入	27,723				
保険料収入計 (除く一般会計より受入・積立金より受入)		349,701	保険給付費計	529,806		

※注)いずれも雇用安定等給付金

*国の予算書より。「一般会計より受入」は区分できる限り、給付費に対するもののみ抽出。

1-3. 財政融資資金への繰り入れ

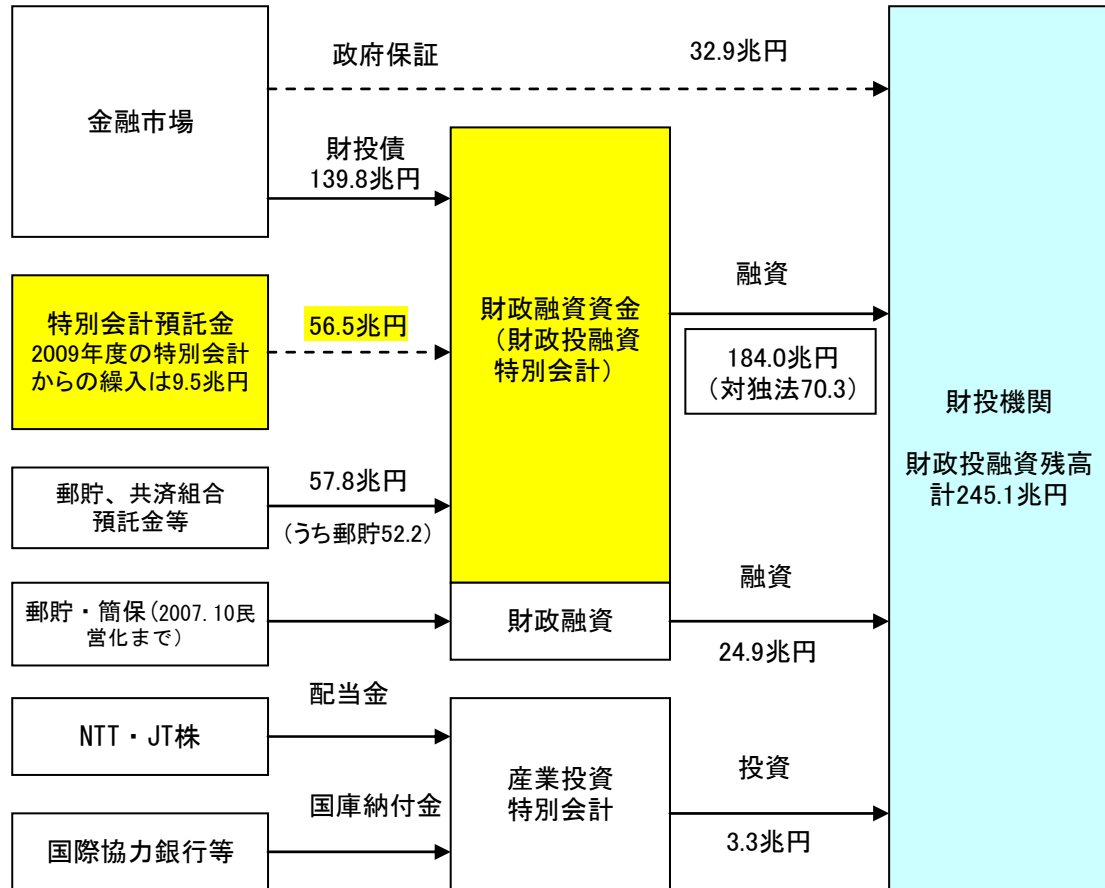
2009 年度当初予算では、特別会計から財政融資資金への繰入額が 9.5 兆円ある。財政融資資金は、これら特別会計からの預託金や、財投債、郵貯等預託金を財源として、独立行政法人、地方公共団体、公庫等の財投機関に融資を行う。

2007 年度末現在、財投機関への融資残高は 245.1 兆円であり、このうち財政融資資金からの融資残高は 184.0 兆円、さらにこのうち独立行政法人に対するものが 70.3 兆円である（図 1-3-1）。

特別会計から財政融資資金への繰り入れは、厳しく見直されるべきである。

なぜなら、財投機関の中には、融資資金の返済能力がなくなっているところがあるからである。独立行政法人を例に見てみよう。

図1-3-1 財政投融资の仕組み(2007年度末残高)



*出所:財務省「財政投融资リポート2008」含資金運用事業ベース

2. 独立行政法人の財務状況

2-1. 借入金の返済能力

2007 年度末に、財政融資資金の融資残高がある独立行政法人は 16 法人である（巻末表 1）。順調に返済できれば問題はないが、財投借入金を償還できそうにない法人もある。

各法人のキャッシュ・フロー計算書から、返済能力を評価してみよう。ただし、キャッシュ・フロー計算書上、財投とそれ以外の借入金を区分できないので、すべての債務返済能力の評価である。また 2008 年度の財務諸表を公開していない法人もあるので、2007 年度について分析した（このような情報公開の遅さも問題である）。

集計した科目はそれぞれ以下のとおりである。

国からの財政支出：運営費交付金収入、政府交付金収入、政府補給金収入、補助金等収入、科学研究費補助金収入、研究費補助金収入、受託収入、受託業務収入、受託事業収入、受託研究収入、施設整備費補助金収入、施設費による収入（受託収入には国以外からの受託が含まれている場合もあるが、キャッシュ・フロー計算書上区分されていない場合は、全体を対象とした）

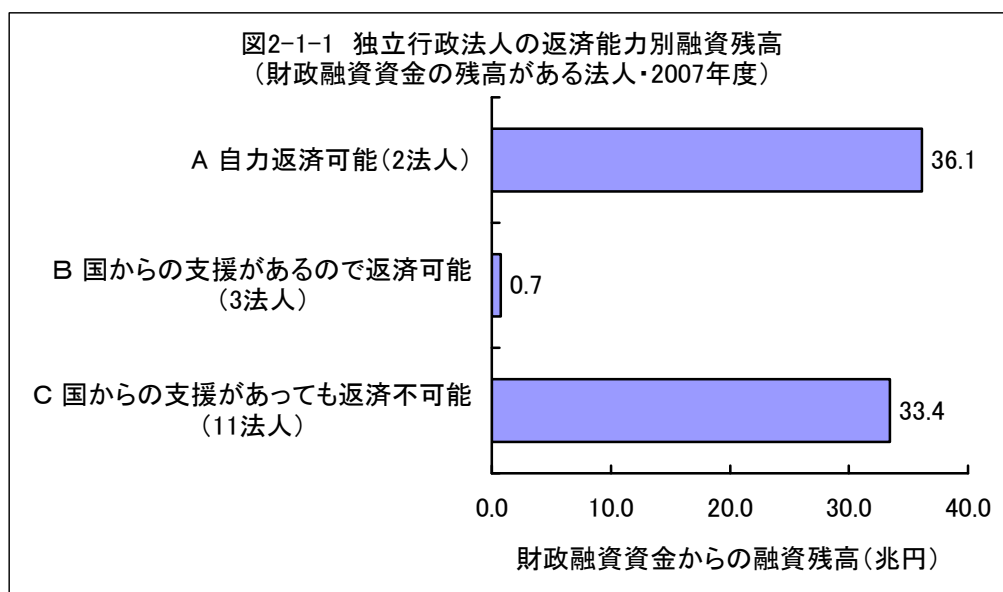
債務償還費用：財投借入金の償還による支出、短期借入金の償還による支出、債権の償還による支出、長期借入金の返済による支出、その他借入金の返済による支出、承継債務の返済による支出、PFI債務償還による支出、民間備蓄融資事業借入金の返済による支出、ファイナンスリース債務の返済による支出、リース債務の返済による支出

評価結果は、次のように分類した。

- A. 国からの支援に頼らず借入金の返済ができる法人
(業務活動によるキャッシュ・フロー－国からの財政支出) $\geq$ 債務償還費用
- B. 国からの支援があるので返済可能な法人
業務活動によるキャッシュ・フロー $\geq$ 債務償還費用
- C. 国からの支援があっても返済不可能な法人
業務活動によるキャッシュ・フロー $<$ 債務償還費用

結果は、国からの支援があっても債務（財政融資以外を含む）を返済できない法人が 11 法人であり、これらの法人に対する財政融資資金残高は 33.4 兆円であった（図 2-1-1）。これらの法人への融資は最悪の場合、貸し倒れになるおそれがある。しかし、現実には国は貸し倒れを看過するわけにはいかないので、さらにこれらの法人に資金をつぎこむことになる。

したがって、事態が深刻化しないうちに、財政融資資金からの融資を引き上げたり、圧縮したり、あるいは当面融資を見合わせたりすべきである。



2-2. 独立行政法人における政府出資金の目減り

政府はまた、独立行政法人に対し出資もしている。2007 年度末の独立行政法人 102 法人に対する政府出資金残高は 17.6 兆円である（これも 2008 年度決算を公開していない法人があるため、2007 年度で集計した）。

政府出資金を元に利益をあげていけば問題ないが、赤字が累積して政府出資金を食いつぶしている法人もある。貸借対照表上で「資本＜政府出資金」の法人であり、2007 年度には 102 法人中 53 法人が該当した（図 2-2-2・巻末表 2）。目減りした政府出資金は総額 2.0 兆円である。このままの状態がつづけば、国は増資をするか、赤字にならないよう運営費交付金をつぎ込むしかない。

赤字であっても政策的に重要な事業であるというのであれば、国で行うべきである。そうではなく、運営自体に問題があるのであれば、政府出資金の減資、引き上げも含めて早期に手を打つべきである。

図2-2-2 独立行政法人の貸借対照表(2007年度)

全法人(102法人)		
(兆円)		
資産 418.1	負債 392.9	
	資本	政府出資金 17.6
		剰余金7.7

「資本 $\geq$ 政府出資金」の法人(49法人)
(兆円)

資産 334.9	負債 315.3	
	資本	政府出資金 9.9
		剰余金9.7

「資本<政府出資金」の法人(53法人)
(兆円)

資産 83.3	負債 77.6	
	資本 5.7	政府出資金 7.7

政府出資金の目減り▲2.0

※紙面の都合で縮尺は合っていない。四捨五入差のため内訳と合計が合わないところがある。

3. いわゆる「埋蔵金」について

3-1. これまでの「埋蔵金」発掘の経緯

特別会計については、2003 年、財政制度等審議会が、多額の剰余金や積立金がある特別会計の見直しを図るべきであると指摘した⁷。2005 年には「行政改革の重要方針」が閣議決定され、資産・負債や剰余金等のスリム化を徹底し、今後 5 年間で財政健全化に 20 兆円の貢献をすることになった。これを受けて、2006 年度には、財政融資資金特別会計（当時。現在は財政投融资特別会計）の積立金から、国債償還のために 12.0 兆円が繰り入れられた。なおこのとき財務省は「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」⁸（下線は筆者）とした。

2007 年 3 月には、「特別会計に関する法律」が成立した。それまで特別会計から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、特別会計の共通ルールとして、「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」とされた。

「埋蔵金」という言葉が登場したのは、2007 年 11 月のことである。民主党が特別会計等の廃止により財源を捻出できると提言したことに対し、自民党財政改革研究会が「いわゆる『霞が関埋蔵金伝説』の類の域を出ない」⁹とし、「埋蔵金」が注目されることになった。

この後、特に財政投融资特別会計の積立金の活用が行われ、2008 年度には 4.2 兆円、2009 年度にも 7.3 兆円（当初予算時点では 4.2 兆円）が一般会計に繰り入れられた。また 2008 年度には、国債償還財源として国債整理基金特別会計に 7.2 兆円が繰り入れられた（表 3-1-1）。

⁷ 財政制度等審議会「特別会計の見直しについて」2003 年 11 月 26 日

⁸ 財務省「財政投融资リポート」2006

⁹ 自由民主党財政改革研究会「中間とりまとめ」2007 年 11 月 21 日

<http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2007/pdf/seisaku-026.pdf>

表3-1-1 特別会計の積立金等の活用

(億円)

会計名(特別会計)	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度
外国為替資金特別会計	16,220	16,290	18,000	24,000
財政投融资特別会計(投資勘定)			516	27
財政投融资特別会計(財政融資資金勘定)			※ 41,580	※ 73,350
産業投資特別会計	1,202	794		
電源開発促進対策特別会計	595			
農業経営基盤強化措置特別会計	295			
貿易再保険特別会計		492	492	492
登記特別会計		38		
自動車検査登録特別会計		29		
特許特別会計		15	43	8
社会資本整備事業特別会計		6	33	33
① 特別会計剰余金等の一般会計への繰入	約1.8兆円	約1.8兆円	約6.1兆円	約9.8兆円
財政投融资特別会計	120,000	—	71,600	—
② 特別会計積立金の国債償還財源への繰入 (国債整理基金特別会計へ繰入)	12.0兆円	—	7.2兆円	—
合計 ①+②	約13.8兆円	約1.8兆円	約13.2兆円	約9.8兆円

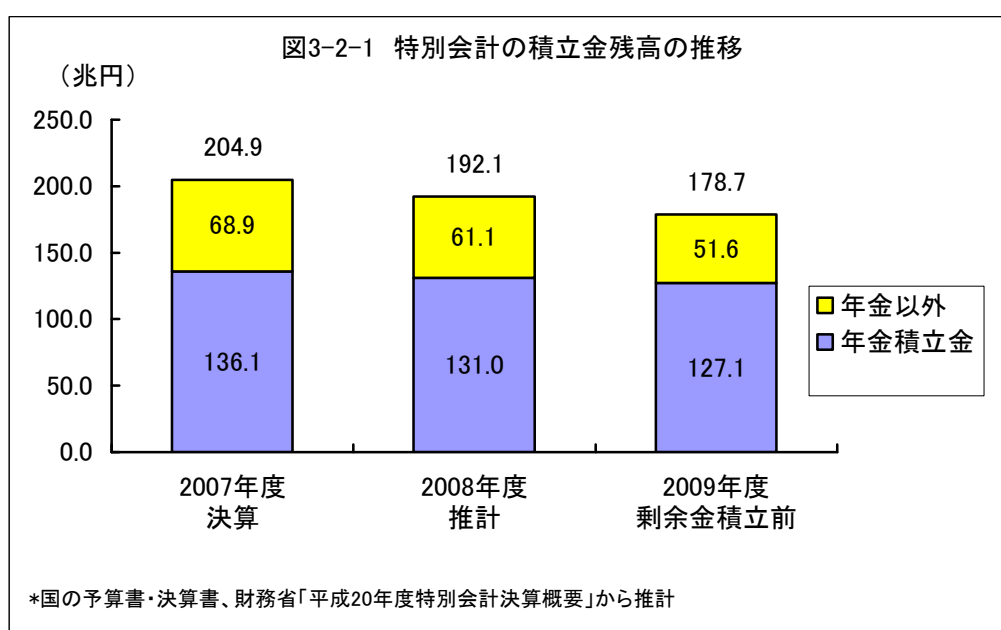
※補正予算

上記のほか、2009年度は年金特別会計業務勘定「特別保健福祉事業資金」1.5兆円を清算し、一般会計へ繰り入れられている

*財務省「特別会計改革の取組み状況について(平成21年度政府案)」(2008年12月)をもとに作成

3-2. 現在の「埋蔵金」

「埋蔵金」には明確な定義はないが、おおむね特別会計の剰余金積立後の積立金（期首積立金＋剰余金からの積立分）を指す。特別会計の積立金は、2007年度末には204.9兆円であり、このうち年金積立金以外の積立金は68.9兆円であった。その後、積立金の活用が進み、2009年度末における年金以外の積立金は50兆円強と見込まれる（図3-2-1・巻末表3）。



財政投融资特別会計

2007年度末の積立金残高は19兆7,240億円であった。2008年度には、一般会計に4兆1,580億円、国債整理基金特別会計に7兆1,600億円、合計11兆3,180億円を繰り入れた。このため積立金は8兆4,060億円になった。つづく2008年度には決算剰余金のうち2兆3,022億円を積み増したので、最終的な積立金は10兆7,082億円になった。

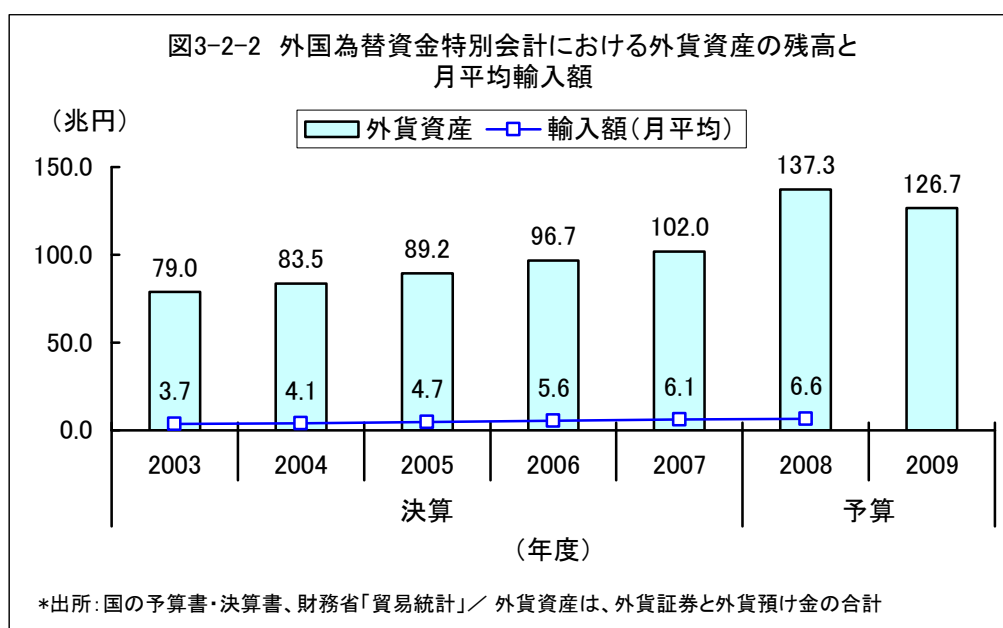
2009年度には一般会計に7兆3,350億円を繰り入れる予定であり、積立金残高は3兆3,732億円に減少する見通しである。ただし2009年度に決算剰余金が出れば、さらに積み増される。

外国為替資金特別会計

2007 年度末の積立金残高は 19 兆 5,825 億円であった。一方このとき、保有 1 ドル 95 円で計算すると、保有外貨資産の評価損が約 23.9 兆円に達していた¹⁰。

この後、2008 年度には決算剰余金 9,761 億円を積み増しているのので、2008 年度末の積立金残高は 20 兆 5,586 億円と計算される。しかし直近の 2009 年 9 月には 1 ドル 92 円台まで円高が進んでいる。

一方で、これだけの評価損を抱える規模の外貨資産を持ち続ける必要があるのかという問題もある。外貨準備は、基本的には輸入代金の決裁に対応するものであり、「外貨準備保有高／輸入額」の目安は 3 か月分以上とされている¹¹。外国為替資金特別会計の 2009 年度末の外貨資産残高は 126.7 兆円の見込みであり、最近の輸入額（6 兆円台）に比べてかなり多い。



¹⁰ 2008 年 10 月 29 日 衆議院財務金融委員会 玉木政府参考人「円高が進みますと、保有外貨資産の評価損が増加いたします。現時点、例えばきのう現在ですと、1 ドル 95 円という前提で計算できますが、その場合、外為特会の保有する外貨資産の評価損は約 23.9 兆円になる。これに対して、現時点で、積立金をこうしたものを補うため等々の理由で持っておりますけれども、それが 19.6 兆円あるという状況でございます。」

¹¹ 経済産業省「通商白書 2005」50 頁

3-3. これからも「埋蔵金」を活用できるのか

「民主党マニフェスト」には、財政投融资特別会計と外国為替資金特別会計に 5.0 兆円（2008 年度見込み）の運用益があるので、これと 2009 年度補正予算で組まれた基金から 4.3 兆円を捻出するとある。

これに対し、「財源論『埋蔵金』に不安、運用益は減少傾向」として運用益などで生じる剰余金が減少していることを指摘した記事もある¹²。

「民主党マニフェスト」には運用益を活用するとあるが、実際に活用できるのは剰余金である。運用益はそのまま残るわけではなく、運用益も見込んで支出の予算が組まれ、その結果が剰余金になるからである。

2008 年度決算剰余金は、財政投融资特別会計 2 兆 3,770 億円、外国為替資金特別会計 3 兆 3,761 億円、合計 5 兆 7,531 億円であった。しかし、2009 年度の剰余金は、財政投融资特別会計で 1 兆 3,573 億円、外国為替資金特別会計で 1 兆 7,766 億円、合計 3 兆 1,339 億円に減少する見込みである。

そこで、前述の記事のような報道になるわけだが、安定的財源としては不十分であるにせよ、特別会計全体では、2009 年度末にも 50 兆円強（年金積立金を除く）の「埋蔵金」（積立金、剰余金）が残る見込みである。またこれからも「埋蔵金」は増加する可能性がある。

¹² 2009 年 8 月 21 日、日本経済新聞朝刊（見出し）

表3-3-1 財政投融资特別会計の歳入・歳出

(億円)

	2007年度 決算	2008年度			2009年度	
		当初予算	補正予算	決算概要	当初予算	補正予算
歳入	390,100	424,201	461,034	428,336	363,624	459,814
資金運用収入	60,861	52,371	50,228	未公表	42,538	42,768
歳出	365,261	404,402	439,455	404,565	350,043	446,241
資金運用収入	16,482	11,231	10,217	未公表	9,888	9,888
剰余金	24,839	19,799	21,579	23,770	13,581	13,573
積立金へ	24,839	—	—	23,022	—	—

*出所: 国の予算書・決算書

表3-3-2 外国為替資金特別会計の歳入・歳出

(億円)

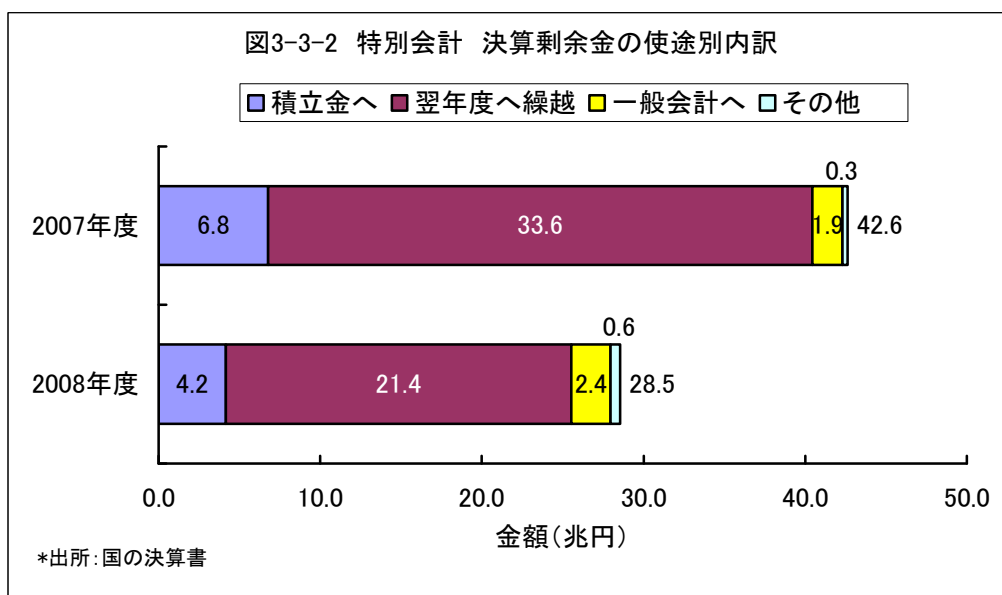
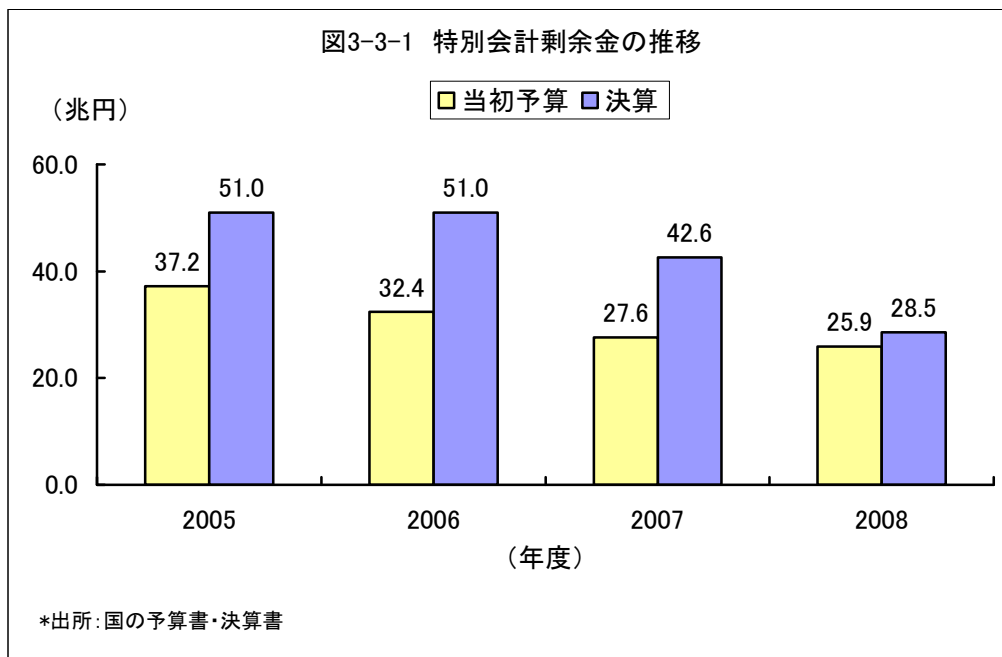
	2007年度 決算	2008年度			2009年度	
		当初予算	補正予算	決算概要	当初予算	補正予算
歳入	45,533	41,453		39,248	34,198	
運用収入	45,117	40,253		未公表	32,998	
歳出	6,265	16,219		5,487	16,432	
剰余金	39,268	25,234		33,761	17,766	
積立金へ	21,268	—		9,761	—	
一般会計へ	18,000	—		24,000	—	

*出所: 国の予算書・決算書

第一に、毎年剰余金が出ている上、予算上の剰余金に比べて決算剰余金が膨らむ傾向にある（図 3-3-1）。

第二に、剰余金は積立金に繰り入れられたり、翌年度に繰り越されたり、一般会計に繰り入れられたりしているが一般会計への繰り入れは一部にすぎない（図 3-3-2・巻末表 4）。積立金に積み増された後、残りの大半は、当該会計内で翌年度に繰り越されて使われる。予算は前年度繰越金を前提に立てられるが、予算が参照するのはあくまで前年度予算である。決算剰余金が予算より大きいことが常態化しているが、その分が当該会計の既得権益化している可能性がある。

特別会計については、廃止も含めた見直しが行われる予定であるが、仮に存続した場合、もしくは見直しまでの間、決算剰余金は原則一般会計に繰り入れるべきである。しかし、そうすると予算はすべて使ってしまうという発想になりかねない。中間決算なども含めたスピーディーで、徹底的な情報公開が必要である。



おわりに

総予算（歳出）207兆円のうち、社会保障費が67.5兆円、国債償還費用（除く借換分）80.1兆円あるが、これを除いても、残りは59.7兆円ある。安定的財源として十分かどうかは別として、一定の財源は確保できる。

ただし、今のところ具体的な削減内容は、十分明示されていない。財務省が予算編成スケジュールを重視するあまり、「一律何%」削減といった提案を持ち出さないようよう注意したい。

キャッシュ・フローとしては、財政融資資金への繰り入れや、独立行政法人への政府出資金も注目される。財投機関としての独立行政法人の中には、財政が健全ではないところが少なくない。財政融資資金への融資や政府出資金の圧縮、引き上げも検討課題である。

特別会計の「埋蔵金」もなくなりつつあるが、2009年度末も年金積立金を除いて50兆円以上の積立金がある見込みである。外国為替資金特別会計については、外貨資産の評価損により実質赤字であるとされているが、そもそも多額の外貨資産を保有しつづけるのかという問題がある。

また「埋蔵金」は、いつでも肥大化する。これまでも、毎年予算を上回る決算剰余金が出て、積立金は積み増されてきた。特別会計の抜本改革はもちろん、中間決算の公開も含めて、スピーディーに、かつ厳しく使途をチェックし、剰余金が出た場合には、原則一般会計に繰り戻すべきである。

総予算の中には、当面の財源の可能性はある。しかし、中長期的にみれば安定的な財源とは言い難い。新政権は、4年間消費税率を引き上げない方針であるが、そうであれば、この期間を国民が消費税について理解、議論をするための好機と捉えたい。多くの国民は現状の消費税の枠組みや使途を知らない。4年間という時間をかけて、国は十分な説明責任を果たすべきであり、国民の判断に資すべきである。筆者自身も一国民として、じっくり検討していきたい。

巻末表 1 財政融資資金残高のある独立行政法人の財務状況

財政融資資金残高のある独立行政法人の財務状況

(億円)

	2007年度末 財政融資 資金残高	2007年度		
		業務活動によるキャッシュ・フロー	うち国からの 支出	債務償還 費用
住宅金融支援機構	323,417	33,441	2,751	-16,482
都市再生機構 ※注1)	103,949	8,856	1,632	-92,014
年金積立金管理運用	37,841	1	0	0
雇用・能力開発機構	236	112	1,134	-2,992
水資源機構	7,833	891	942	-1,279
鉄道建設・運輸施設整備支援機構 ※注1)	18,854	3,928	2,598	-10,437
環境再生保全機構	950	528	180	-381
石油天然ガス・金属鉱物資源機構 ※注1)	62	-1,920	1,395	-4,605
福祉医療機構	31,203	1,540	774	-3,378
国立病院機構	6,471	872	606	-666
労働者健康福祉機構	7	136	389	-91
国立大学財務・経営センター	9,498	113	5	-807
日本学生支援機構	23,806	-63	671	-1
緑資源機構 ※注2)	3,418	41	475	-336
日本高速道路保有・債務返済機構	135,285	12,650	29	-45,466
中小企業基盤整備機構 ※注1)	21	-874	242	-288
計	702,851	60,253	13,823	-179,224

*出所: 財政融資資金残高は、財務省「財政投融资リポート2008」

国からの財政支出は、各法人のキャッシュ・フロー計算書をもとに次の科目を集計した。

※注1) 連結財務諸表を使用: 都市再生機構、鉄道建設・運輸施設整備支援機構、石油天然ガス・金属鉱物資源機構、
中小企業基盤整備機構

※注2) 緑資源機構: 2008年3月31日廃止。独立行政法人森林総合研究所に一部を統合。

巻末表 2 独立行政法人の貸借対照表

独立行政法人の貸借対照表(2007年度)

(百万円)

No.	法人名	資産	負債	資本	(再掲)政府 出資金	資本が政府 出資金を下 回る法人
1	国立公文書館	6,540	1,119	5,421	7,180	✓
2	国民生活センター	9,733	1,256	8,477	9,167	✓
3	北方領土問題対策協会	7,299	5,228	2,071	276	
4	沖縄科学技術研究基盤整備機構	9,675	5,954	3,721	527	
5	情報通信研究機構	170,656	54,147	116,509	168,051	✓
6	統計センター	4,425	2,922	1,503	0	
7	平和祈念事業特別基金	37,024	14,566	22,458	20,000	
8	郵便貯金・簡易生命保険管理機構 ^{※1)}	134,556,734	134,539,498	17,236	0	
9	国際協力機構	106,753	32,286	74,467	83,333	✓
10	国際交流基金	112,415	2,261	110,154	112,971	✓
11	酒類総合研究所	7,798	846	6,952	9,833	✓
12	造幣局	112,390	29,521	82,869	66,857	
13	国立印刷局	452,330	111,153	341,176	300,800	
14	通関情報処理センター ^{※2)}	6,871	2,043	4,827	60	
15	日本万国博覧会記念機構	148,812	7,211	141,602	64,692	
16	国立特別支援教育総合研究所	7,248	443	6,804	6,049	
17	大学入試センター	14,198	1,731	12,467	11,592	
18	国立青少年教育振興機構	113,822	3,111	110,711	123,687	✓
19	国立女性教育会館	2,435	151	2,283	3,615	✓
20	国立国語研究所	10,384	361	10,022	10,615	✓
21	国立科学博物館	80,257	2,755	77,501	73,943	
22	物質・材料研究機構	92,830	23,794	69,036	76,459	✓
23	防災科学技術研究所	83,017	10,549	72,468	58,903	
24	放射線医学総合研究所	43,010	16,710	26,300	33,648	✓
25	国立美術館	128,947	2,543	126,403	81,019	
26	国立文化財機構	194,047	5,395	188,653	104,714	
27	教員研修センター	5,188	815	4,373	3,891	
28	科学技術振興機構	135,907	50,643	85,265	193,825	✓
29	日本学術振興会	7,376	4,705	2,671	1,064	
30	理化学研究所	276,586	63,395	213,192	253,126	✓
31	宇宙航空研究開発機構	712,317	295,804	416,513	544,402	✓
32	日本スポーツ振興センター	257,938	41,483	216,455	226,140	✓
33	日本芸術文化振興会	246,950	5,436	241,514	246,819	✓
34	日本学生支援機構	5,289,414	5,220,013	69,401	100	
35	海洋研究開発機構	101,505	20,362	81,142	84,210	✓

※1) 郵便貯金・簡易生命保険管理機構; 郵便貯金が負債に計上されるため、特に負債が大きくなっている。

※2) 通関情報処理センター: 2008年10月に民営化され、輸出入・港湾関連情報処理センター株式会社になっている。

(百万円)

No.	法人名	資産	負債	資本	(再掲)政府 出資金	資本が政府 出資金以下 の法人
36	国立高等専門学校機構	292,695	30,463	262,232	278,680	✓
37	大学評価・学位授与機構	7,711	910	6,801	7,471	✓
38	国立大学財務・経営センター	999,344	955,402	43,943	9,602	
39	メディア教育開発センター※3)	5,872	1,602	4,270	4,839	✓
40	日本原子力研究開発機構	775,949	132,340	643,609	792,175	✓
41	国立健康・栄養研究所	339	288	51	0	
42	労働安全衛生総合研究所	12,700	1,613	11,087	11,786	✓
43	勤労者退職金共済機構	4,437,909	4,507,592	-69,683	0	✓
44	高齢・障害者雇用支援機構	61,920	44,194	17,726	12,228	
45	福祉医療機構	7,241,271	3,599,839	3,641,432	3,574,171	
46	国立重度知的障害者総合施設のぞみの園	14,703	929	13,774	15,189	✓
47	労働政策研究・研修機構	7,309	942	6,367	6,360	
48	雇用・能力開発機構	1,708,729	1,008,406	700,323	782,887	✓
49	労働者健康福祉機構	443,263	294,138	149,125	152,674	✓
50	国立病院機構	1,160,129	866,449	293,680	143,758	
51	医薬品医療機器総合機構	48,637	43,770	4,867	1,180	
52	医薬基盤研究所(連結)	27,422	4,198	23,224	55,689	✓
53	年金・健康保険福祉施設整備整理機構	176,863	1,852	175,011	147,911	
54	年金積立金管理運用	119,888,220	116,565,664	3,322,555	100	
55	農林水産消費安全技術センター	13,962	4,021	9,940	10,386	✓
56	種苗管理センター	10,834	829	10,005	9,702	
57	家畜改良センター	48,855	5,216	43,639	48,228	✓
58	水産大学校	16,309	1,924	14,385	9,459	
59	農業・食品産業技術総合研究機構(連結)	301,114	20,675	280,439	311,218	✓
60	農業生物資源研究所	43,009	5,299	37,711	40,319	✓
61	農業環境技術研究所	34,979	1,463	33,516	34,353	✓
62	国際農林水産業研究センター	9,118	999	8,119	8,470	✓
63	森林総合研究所	47,618	2,670	44,948	49,587	✓
64	水産総合研究センター	61,870	6,294	55,576	60,196	✓
65	農畜産業振興機構	398,515	377,668	20,847	35,990	✓
66	農業者年金基金	459,304	454,011	5,293	0	
67	農林漁業信用基金	297,420	73,200	224,221	170,138	
68	緑資源機構	1,455,905	700,055	755,850	680,719	
69	経済産業研究所	262	235	27	0	
70	工業所有権・研修館	6,595	6,583	12	0	

※3) メディア教育開発センター：2009年3月31日廃止

(百万円)

No.	法人名	資産	負債	資本	(再掲)政府 出資金	資本が政府 出資金以下の法人
71	日本貿易保険	302,164	35,350	266,814	104,352	
72	産業技術総合研究所	365,821	47,439	318,382	286,086	
73	製品評価技術基盤機構	19,803	5,066	14,737	19,072	✓
74	新エネルギー・産業技術総合開発機構	206,303	111,229	95,074	143,496	✓
75	日本貿易振興機構	91,874	9,097	82,777	83,590	✓
76	原子力安全基盤機構	19,402	18,406	996	0	
77	情報処理推進機構(連結)	51,654	16,054	35,600	35,256	
78	石油天然ガス・金属鉱物資源機構(連結)	1,116,498	835,409	281,088	201,337	
79	中小企業基盤整備機構(連結)	11,713,239	11,264,256	448,983	1,094,543	✓
80	土木研究所	36,591	3,991	32,599	35,868	✓
81	建築研究所	15,897	866	15,031	20,384	✓
82	交通安全環境研究所	19,355	3,034	16,321	22,625	✓
83	海上技術安全研究所	35,789	2,847	32,942	38,352	✓
84	港湾空港技術研究所	13,443	1,659	11,784	14,053	✓
85	電子航法研究所	5,766	1,764	4,002	4,258	✓
86	航海訓練所	7,442	1,493	5,949	5,007	
87	海技教育機構	13,408	1,317	12,091	14,578	✓
88	航空大学校	5,492	860	4,632	4,970	✓
89	自動車検査	26,202	9,806	16,396	12,031	
90	鉄道建設・運輸施設整備支援機構(連結)	13,009,644	10,670,827	2,338,816	85,652	
91	国際観光振興機構	1,530	386	1,144	1,398	✓
92	水資源機構	4,602,279	4,496,012	106,266	9,060	
93	自動車事故対策機構	32,595	20,870	11,726	13,082	✓
94	空港周辺整備機構	7,650	6,339	1,311	1,050	
95	海上災害防止センター	6,704	1,863	4,841	327	
96	都市再生機構(連結)	15,730,258	15,081,229	649,030	946,501	✓
97	奄美群島振興開発基金	20,385	10,338	10,047	9,301	
98	日本高速道路保有・債務返済機構	42,024,414	35,612,630	6,411,784	3,567,622	
99	住宅金融支援機構	44,200,933	44,022,657	178,276	319,700	✓
100	国立環境研究所	42,212	9,467	32,745	38,666	✓
101	環境再生保全機構	324,372	253,273	71,099	16,045	
102	駐留軍等労働者労務管理機構(2006)	1,924	735	1,188	977	
計		418,140,524	392,858,509	25,282,014	17,596,274	53法人

*出所:各法人の貸借対照表。(連結)は連結貸借対照表。(2006)は2006年度の貸借対照表。

巻末表 3 特別会計の積立金の見通し（推計）

特別会計の積立金の見通し（推計）

（億円）

特別会計名	2007 年度末	2008年度				2009年度	
		歳入繰入 歳出受入	決算時	剰余金の 積立	年度末	歳入繰入 歳出受入	決算時
	決算 ①	補正予算 ②	補正予算 ③=①+②	決算概要 ④	⑤=③+④	補正予算 ⑥	補正予算 ⑦=⑤+⑥
交付税及び譲与税配付金	0	0	0	0	0	0	0
登記	0	0	0	0	0	0	0
財政投融资	197,240	-113,180	84,060	23,022	107,082	-73,350	33,732
国債整理基金	111,128	-1,853	109,275	0	109,275	10,054	119,329
外国為替資金	195,825	0	195,825	9,761	205,586	0	205,586
地震再保険	11,281	0	11,281	652	11,933	0	11,933
特定国有財産整備	0	0	0	0	0	0	0
エネルギー対策	1,260	-105	1,156	33	1,189	-103	1,086
船員保険	1,293	-14	1,279	39	1,318	-90	1,228
国立高度専門医療センター	24	-17	7	2	9	-7	2
年金	1,380,793	-53,293	1,327,500	-688	1,326,212	-54,351	1,271,860
労働保険	138,923	-778	138,145	8,141	146,286	-14,660	131,626
食料安定供給	754	172	926	0	926	-679	247
農業共済再保険	1,127	0	1,127	117	1,142	0	1,142
森林保険	153	0	153	5	158	0	153
国有林野事業	0	0	0	0	0	0	0
漁船再保険及び漁業共済保険	160	0	160	4	156	0	156
貿易再保険	6,499	0	6,499	559	7,058	-273	6,786
特許	0	0	0	0	0	0	0
社会資本整備事業	0	0	0	0	0	0	0
自動車安全	3,013	-278	2,735	6	2,735	-168	2,567
積立金合計	2,049,473	-169,345	1,880,128	41,653	1,921,063	-133,626	1,787,432
(再掲)年金積立金	1,360,506				1,310,088		1,271,049
(再掲)年金積立金以外	688,967				610,975		516,383

*出所：国の予算書・決算書、財務省「平成20年度特別会計決算概要」

巻末表 4 特別会計の剰余金とその使途

特別会計の剰余金とその使途

(億円)

特別会計名	2008年度 決算概要					2009年度 補正予算
	剰余金	剰余金の使途				剰余金
		積立 金へ	翌年度 へ繰越	一般 会計へ	その他	
交付税及び譲与税配付金	6,301	0	6,301	0	0	2,210
登記	274	0	274	0	0	58
財政投融资	23,770	23,022	747	0	0	13,573
国債整理基金	164,674	0	164,674	0	0	120,000
外国為替資金	33,761	9,761	0	24,000	0	17,766
地震再保険	652	652	0	0	0	0
特定国有財産整備	1,191	0	1,191	0	0	588
エネルギー対策	2,908	33	2,875	0	0	0
船員保険	40	39	0	0	0	0
国立高度専門医療センター	174	2	171	0	0	0
年金	22,148	-688	16,910	0	5,926	1,461
労働保険	11,813	8,141	3,672	0	0	1,324
食料安定供給	970	0	970	0	0	286
農業共済再保険	503	117	385	0	0	99
森林保険	83	5	77	0	0	62
国有林野事業	80	0	0	0	80	0
漁船再保険及び漁業共済保険	8	4	62	0	-58	94
貿易再保険	1,543	559	983	0	0	0
特許	1,977	0	1,969	8	0	1,698
社会資本整備事業	11,809	0	11,775	33	0	0
自動車安全	724	6	718	0	0	587
合計	285,403	41,653	213,754	24,041	5,948	159,805

*出所：国の予算書・決算書、財務省「平成20年度特別会計決算概要」