

日医総研ワーキングペーパー

国家財政（2010 年度決算と 2012 年度予算）

のポイント

—消費税と特別会計を中心に—

No. 259

2012 年 4 月 3 日

日本医師会総合政策研究機構

前田由美子

国家財政（2010年度決算と2012年度予算）のポイント

－消費税と特別会計を中心に－

日本医師会総合政策研究機構 前田 由美子

研究協力者 日本医師会 総合医療政策課

キーワード

- ◆ 国家財政 ◆ 社会保障費 ◆ 消費税 ◆ 特別会計
- ◆ 積立金 ◆ 剰余金

ポイント

「社会保障・税一体改革大綱」が閣議決定されたことを受けて、足下の国家財政のポイントを整理した。

- ◆ 消費税収（国分）は、現在の一般会計予算総則で高齢者3経費に充てることになっており、これを福祉目的化という。2012年度予算では、消費税収7.3兆円、高齢者3経費17.6兆円（年金差額分加算後）で不足分が10.2兆円（四捨五入差がある）である。国は、消費税収の用途を高齢者3経費に少子化対策を加えた社会保障4経費にする方向であるが、仮に現在消費税率が10%になっても、消費税収（国分）は16.5兆円であり、現在の高齢者3経費にも不足する。
- ◆ 消費税が厳格に目的税化されれば、社会保障費の国庫負担増が必要になった場合には、必ず消費税率を引き上げることになる。消費税を支払う時に個人の消費税を軽減、免除することは困難であるため、国民はすべて、いったん同じ消費税率による支払いをしなければならない。低所得者にとっては非常に負担が重いので、消費税率が上がるぐらいなら、社会保障費の国庫負担縮減、社会保障の給付範囲の縮小も止むを得ないという選択を強いることになりかねない。

- ◆ 国は、消費税率引き上げに対する国民の理解を得るために、特別会計改革を急いでいるとされており、2012年1月に、特別会計数を17から11に縮減する方針を示した。しかし、過去の例からも、単に会計数を縮減するだけで、歳出削減が進むわけではない。
- ◆ 特別会計の積立金は、近年、財政投融资特別会計などを中心に取り崩しが進んできた。一方で、剰余金（歳入歳出差引がプラス）が出て積立金を積み増している会計もあるので、特別会計全体の積立金は、取り崩し額に比例して縮小しているわけではない。
- ◆ 剰余金は、予算策定時にはあまり見込まれていない。したがって、予算上はどの会計も積立金をそれほど積み立てる計画にはなっていない。しかし、決算では、予算をはるかに上回る剰余金が出る。剰余金のほとんどは当該会計内で翌年度に繰り越される。この時点では、その翌年度予算はすでに策定済みであるので、決算剰余金は当該会計にとっては純増と言ってもよく、決算剰余金が既得権益化していることを否定できない。
- ◆ 特別会計については、「埋蔵金」への注目が薄れてきたが、決算を重視し、そのスピードアップを図ること、中間決算を実施することなどを通じて、引き続きスリム化を図ることが必要である。

目 次

1. 社会保障財源としての消費税について	1
1.1. 社会保障・税一体改革における消費税改革の考え方.....	1
1.2. 消費税の規模と配分（国・地方）	2
1.3. 消費税の使途－高齢者 3 経費から社会保障 4 経費へ－.....	4
1.4. 目的化から目的税へ.....	7
2. 特別会計改革について	11
2.1. 特別会計改革の経緯.....	11
2.2. 特別会計の積立金.....	16
2.3. 特別会計の剰余金.....	21

1. 社会保障財源としての消費税について

1.1. 社会保障・税一体改革における消費税改革の考え方

2012年2月、「社会保障・税一体改革大綱」（以下、社会保障・税一体改革）が閣議決定された。また、3月30日には、税制抜本改革に関する法律案¹が閣議決定され、国会に提出された。

これらでは、消費税率を2014年4月から8%へ、2015年10月から10%に引き上げることが示された。また、消費税収（国分）は、社会保障4経費に対し「目的税化する」方向である。

社会保障・税一体改革大綱（2012年2月17日 閣議決定）

「消費税率（国・地方）は、（中略）2014年4月1日より8%へ、2015年10月1日より10%へ段階的に引上げを行う。」

「消費税収（国分）は法律上は全額社会保障4経費（制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用）に充てることを明確にし社会保障目的税化するとともに、会計上も予算等において用途を明確化することで社会保障財源化する。」

「引上げ分の消費税収の地方分は、消費税率換算で、2014年4月1日から0.92%分、2015年10月1日から1.54%分」

「地方消費税の税率等

イ 平成26年4月1日 1.7%（消費税と合わせて8%）

ロ 平成27年10月1日 2.2%（消費税と合わせて10%）」

¹社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案

1.2. 消費税の規模と配分（国・地方）

「社会保障・税一体改革」には、「消費税（国分）」を社会保障目的税化するとある。

まず、現行の消費税の配分を見ていくと、基本となる消費税率は4%である²。この消費税率（国税）4%に対し、地方消費税 25%（ $4\% \times 25\% =$ 消費税率換算 1%）が上乗せされる。これをもって消費税率は全体で 5%である。さらに国税 4%のうち地方交付税が 1.18%分（4%に対して 29.5%）³である。したがって消費税率 5%のうち、国分は 2.82%、地方分は 2.18%である（図 1.2.1）。

「社会保障・税一体改革」によれば、消費税改革後の国・地方分は次のようになる。

2014年4月～ 消費税率8%

「地方消費税の税率は 1.7%分」とあるが、このうち現行分が 1%であるので、引き上げ分は 0.7%である。また、「引上げ分の消費税収の地方分は 0.92%分」とあるので、引上げ分の消費税収の地方分は 0.92%のうち、地方交付税が 0.22%（ $0.92\% - (1.7\% - \text{現行 } 1.0\%)$ ）になる。このとき、消費税率 8%のうち、国分は 4.90%、地方分は 3.10%である。

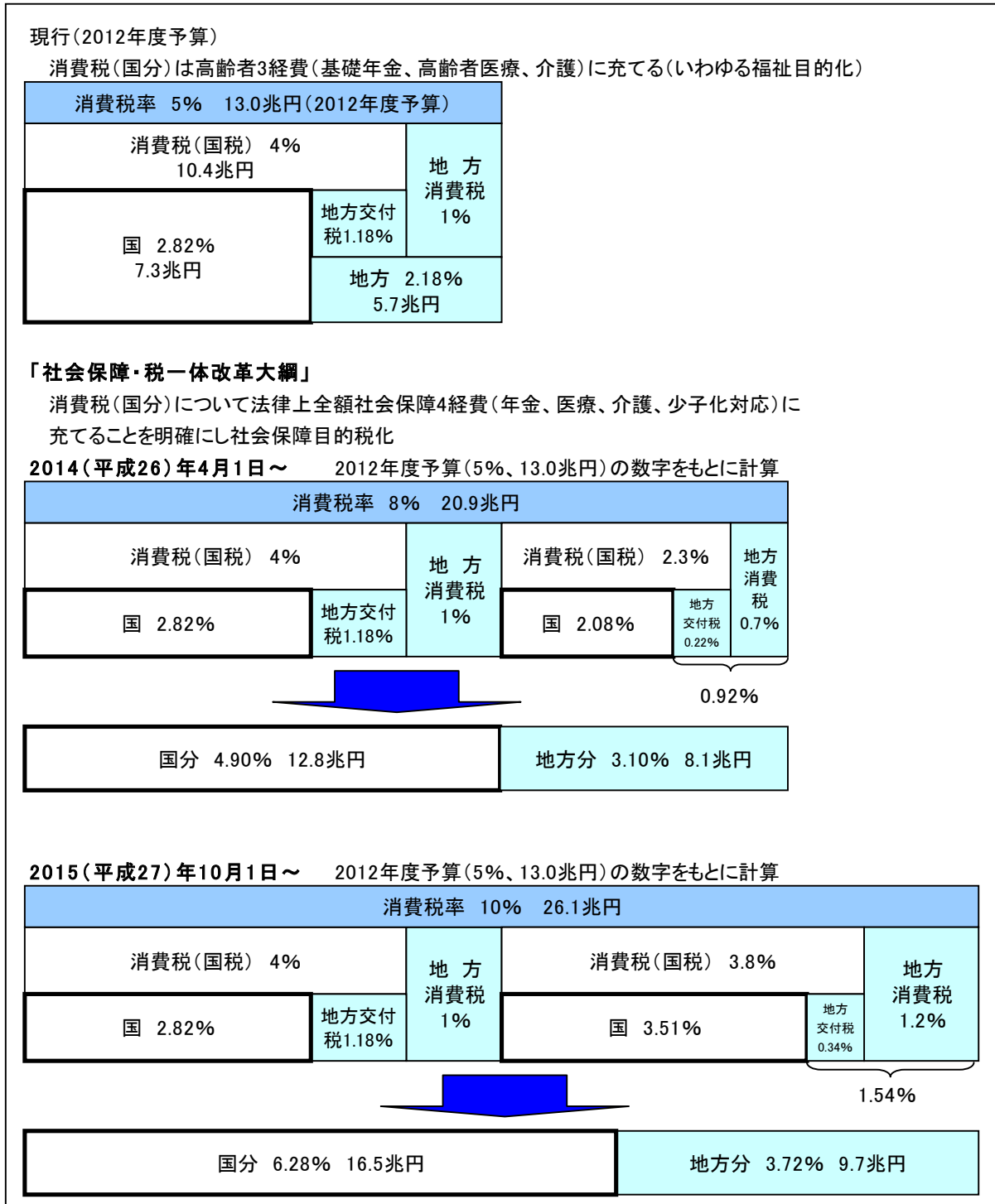
2015年10月～ 消費税率10%

上記と同様に計算すると、消費税率 10%のうち、国分は 6.28%、地方分は 3.72%である。

² 消費税法 第 29 条 「消費税の税率は、100 分の 4 とする。」

³ 地方交付税法 第 6 条 「所得税及び酒税の収入額のそれぞれ 100 分の 32、法人税の収入額の 100 分の 34、消費税の収入額の 100 分の 29.5 並びにたばこ税の収入額の 100 分の 25 をもって交付税とする。」

図 1.2.1 消費税の構成



1.3. 消費税の使途－高齢者 3 経費から社会保障 4 経費へ－

1997 年（平成 9）年度に、消費税率が 3%から 5%に引き上げられた際、1999（平成 11）年度以降、国の一般会計予算総則で消費税収を高齢者 3 経費に充てることになった。

2012 年度予算での高齢者 3 経費は合計 15.1 兆円である。これに対して消費税収（国分）は 7.3 兆円しかなく、7.8 兆円が不足している（図 1.3.1）。財務省はこの不足分を「スキマ」と呼んでいる⁴。不足分は、一般会計の消費税以外の税収（所得税、法人税など）と公債によってまかなわれる。

なお、2012 年度予算では、年金国庫負担分 2 分の 1 の財源が確保できないことから、その一部⁵を「年金交付国債（仮称）」⁶を発行してまかなう予定である。このため、予算書の年金国庫負担は 7.7 兆円であるが、実質的には 10.2 兆円であり、このとき「スキマ」は 10.3 兆円になる。

「社会保障・税一体改革」は、消費税収（国分）の使途を、現在の高齢者 3 経費から、少子化対策費用も含めた社会保障 4 経費に拡大するとしている。仮に、2012 年度予算ベースで計算すると、消費税率 10%のときの消費税収（国分）は 16.5 兆円である（図 1.3.2）。社会保障 4 経費どころか、高齢者 3 経費すらまかなえない。

⁴ 財務省「消費税の福祉目的化」

http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/consumption/121.htm

⁵ 基礎年金拠出金の 2 分の 1 に相当する額と 3 分の 1 に 1,000 分の 32 を加えた率を乗じて得た額との差額に相当する額及びその運用収入に相当する額。

⁶ 年金積立金管理運用独立行政法人に対して交付され、消費税率引き上げ実現後、国から償還される。年金積立金（年金特別会計国民年金勘定および厚生年金勘定の積立金）は、同法人に寄託したものとみなされている。

図 1.3.1 消費税込収（国分）と高齢者3経費

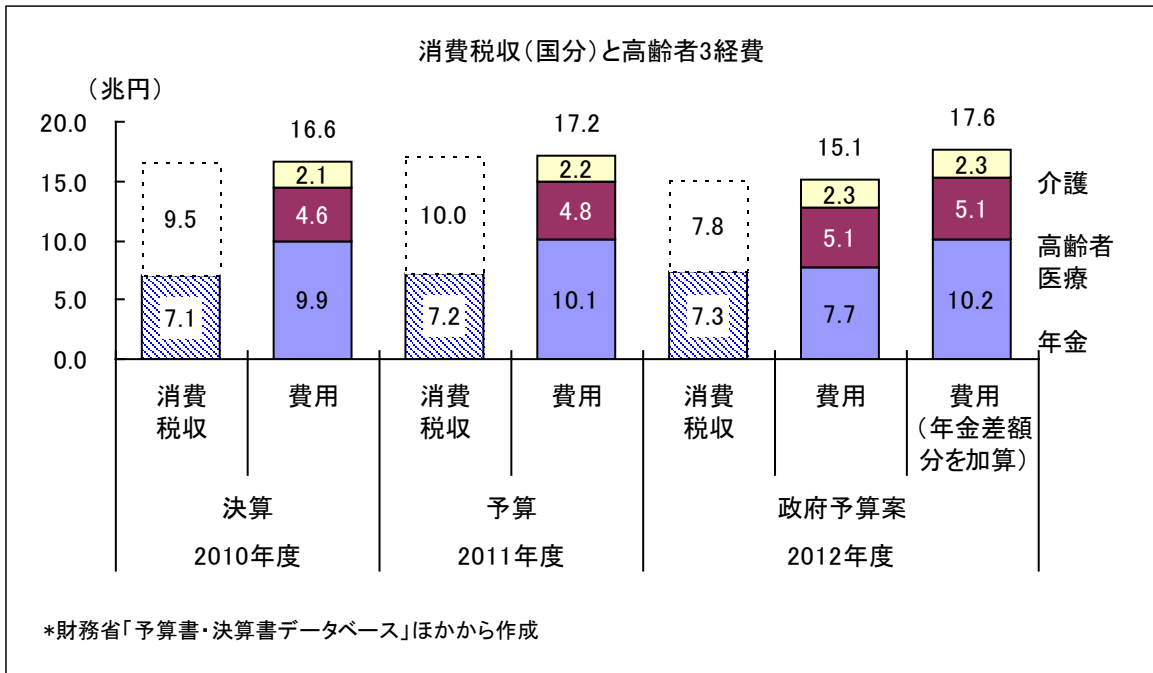


図 1.3.2 現在の高齢者3経費と消費税込収（国分）の見込み

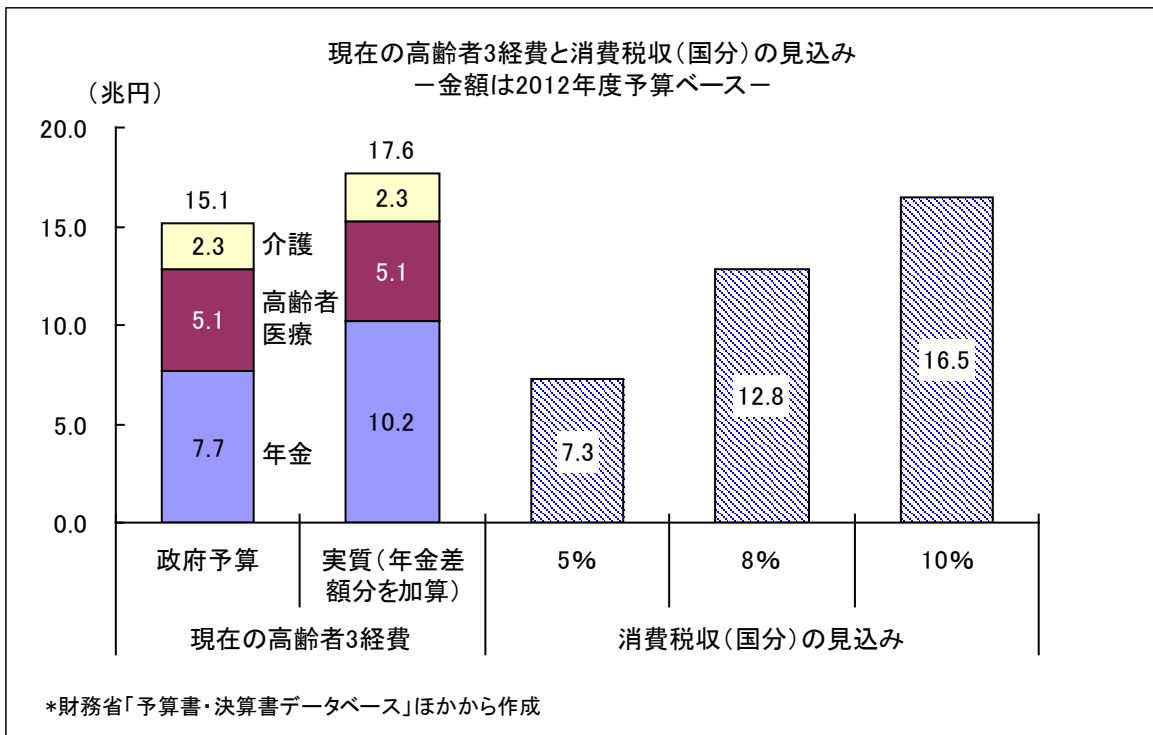


表 1.3.1 一般会計予算総則で定められている消費税の収入を充てる経費

(億円)

科目	2009年度		2010年度		2011年度	2012年度
	予算	決算	予算	決算	予算	予算 ※
基礎年金国家公務員共済組合負担金	2,962	2,962	3,321	3,321	3,607	2,655
基礎年金年金特別会計へ繰入	92,951	92,943	95,465	95,465	97,813	73,922
基礎年金	95,913	95,905	98,786	98,786	101,420	76,577
老人医療給付費負担金	0	173	0	0	0	0
後期高齢者医療給付費等負担金	27,372	27,372	28,103	28,103	29,512	31,604
後期高齢者医療財政調整交付金	9,008	9,008	9,238	9,238	9,668	10,296
臨時老人薬剤費特別給付金	0	0	0	0	0	0
後期高齢者医療給付費	36,381	36,554	37,340	37,340	39,179	41,900
国民健康保険老人保健医療費拠出金負担金	422	265	55	56	0	0
国民健康保険後期高齢者医療費支援金負担金	5,034	5,081	4,676	4,701	5,092	5,263
国民健康保険老人保健医療費拠出金財政調整交付金	112	70	15	15	0	0
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	1,345	1,238	1,244	1,348	1,481
市町村国保	6,900	6,761	5,983	6,016	6,440	6,744
国民健康保険組合老人保健医療費拠出金補助金	29	18	6	6	0	0
国民健康保険組合後期高齢者医療費支援金補助金	711	695	629	629	649	667
国保組合	740	712	635	635	649	667
老人保健医療費拠出金年金特別会計へ繰入	0	0	0	0	0	0
後期高齢者医療費支援金年金特別会計へ繰入	0	0	0	0	0	0
全国健康保険協会老人保健医療費拠出金補助金	0	10	0	0	0	0
全国健康保険協会後期高齢者医療費支援金補助金	2,673	2,697	2,012	2,020	1,798	2,024
協会けんぽ(旧政管健保)	2,673	2,707	2,012	2,020	1,798	2,024
後期高齢者医療支援金	10,313	10,180	10,180	10,180	8,887	10,180
高齢者医療	46,693	46,734	45,971	46,012	48,066	51,335
介護給付費等負担金	12,390	12,346	13,008	13,008	13,694	14,686
介護給付費財政調整交付金	3,480	3,419	3,652	3,613	3,847	4,125
国民健康保険介護納付金負担金	2,006	2,006	2,135	2,132	2,345	2,368
国民健康保険介護納付金財政調整交付金	531	531	565	564	621	667
国民健康保険組合介護納付金補助金	275	286	304	303	317	295
全国健康保険協会介護納付金補助金	1,019	1,023	1,139	1,140	1,214	1,251
介護	19,699	19,610	20,803	20,761	22,037	23,392
合計	162,306	162,250	165,561	165,559	171,523	151,304

※基礎年金国庫負担2分の1との差額分は「年金交付国債(仮称)」で確保する予定(25,044億円)

*財務省「予算書・決算書データベース」のデータをもとに作成

1.4. 目的化から目的税へ

国の一般会計予算総則では、消費税収を高齢者 3 経費に充てることを定めている。これを「福祉目的化」と呼ぶ⁷。

平成 24 年度一般会計 予算総則の例

「第 19 条 消費税の収入が充てられる経費（地方交付税交付金を除く。）の範囲は、次に掲げるとおりとする。」

今回、社会保障・税一体改革では、消費税収を「社会保障目的税化」と言っている。「目的税化」は「目的化」と同意ではない。たとえば、税制調査会の「平成 12 年度の税制改正に関する答申」では、次のように説明されている⁸。

「平成 12 年度の税制改正に関する答申」1999 年 12 月

「消費税を福祉目的税化するということは、予算総則による「福祉目的化」の場合と異なり、消費税の用途を制度的に福祉目的に特定することを意味していると考えられます。当調査会においては、消費税は、今後、わが国の税財政にとってますます重要な役割を果たすべき基幹税であること、目的税化は財政の硬直化を招くおそれがあること、さらには、諸外国においても消費税等を目的税としている例は見当たらないことなどから、消費税を福祉目的税とすることについては、慎重に検討すべきであるとの意見が多数ありました。

⁷ 財務省「消費税の福祉目的化」

http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/consumption/121.htm

⁸ 税制調査会「平成 12 年度の税制改正に関する答申」1999 年 12 月 16 日

<http://www.cao.go.jp/zeicho/tosin/zeichod2.html>

(中略) また、仮に、敢えて福祉目的税化を行う場合には、将来世代へ負担を先送りせずに社会保障給付の増加と消費税負担との対応関係を明確にしていくのでなければ、その意義は見出せないのではないかなどの指摘がありました。」

目的税化とは、税収と使途の対応関係を明確にすることである。消費税（国分）を目的税化するということを厳格に解釈すると、社会保障費の国庫負担分は、消費税収の範囲内で収めるということになる。不足が発生しても、現在のように他の税収や公債に依存することはできない。社会保障費の国庫負担の増加には、必ず消費税率の引き上げで対応しなければならない。

目的税と言っても、不足が生じれば、他の税収や公債で手当するのだと善意に解釈するむきもある。しかし、「社会保障・税一体改革」は、「平成 11 年度予算から、(中略) 福祉目的化を行った」と断った上で、消費税率を引き上げた際には「国分の消費税収について法律上全額社会保障目的税化する」としている。つまり、明確に「目的化」と「目的税化」を書き分けており、将来、現行の目的化的な運用ではなく、目的税としてより厳格な運用が行われる可能性がある。

現在、目的税とされるもののひとつに、国民健康保険税がある。国民健康保険料は、国民健康保険法で定められた保険料が原則であるが、実際には、時効期間の違いなどから、保険税として徴収している地方自治体も多い。

国民健康保険の保険者である市町村等は、給付費が増大した場合、当該市町村の一般会計から国民健康保険特別会計に法定外繰入を行ったり、基金を取り崩したりもするが、基本的には保険料（税）率を引き上げる。これは、被用者保険の健康保険料も同じである。消費税も目的税化されれば、同様に上がっていく。

しかし、国民健康保険税には、軽減制度、減免制度がある。消費税についても、低所得者対策が講じられるであろうが、消費税をその支払い時に軽減することは難しい。過去にも、1997年に消費税率を3%から5%に引き上げた際には、臨時福祉特別給付金⁹が支給されたが、一時金としての支給に止まっている。

消費税が厳格に目的税化されれば、社会保障費の国庫負担増が必要になった場合、消費税率を引き上げることになる。消費税支払い時に個人の消費税を軽減、免除することは困難であるため、国民はすべて、いったん同じ消費税率による支払いをしなければならない。低所得者にとっては非常に負担が重いので、消費税率が上がるぐらいなら、社会保障費の国庫負担縮減、社会保障の給付範囲の縮小も止むを得ないという選択を強いることになりかねない。

そして、社会保障給付を縮小しても仕方がないという流れが作られれば、その流れを後戻りさせることも難しいと思われる。消費税の社会保障目的税化は、消費税率引き上げの理由として、一見、国民にとって納得感がある。しかし、大胆すぎる予想としていえば、社会保障の給付範囲の縮小、医療をはじめとする社会保障の営利市場化をまねく蟻の一穴にならないかと危惧される。

⁹ 福祉給付金 対象1人につき1万円、介護福祉金 同3万円、特別給付金 同1万円
厚生省（当時）「平成9年 全国厚生関係部局長会議資料」
<http://www1.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/index.html>

国民健康保険料と国民健康保険税

国民健康保険法

(保険料)

第 76 条 (要約) 保険者は、国民健康保険事業に要する費用に充てるため、世帯主又は組合員から保険料を徴収しなければならない。ただし、地方税法の規定により国民健康保険税を課するときは、この限りでない。

(時効)

第 110 条 保険料その他この法律の規定による徴収金を徴収し、又はその還付を受ける権利及び保険給付を受ける権利は、2 年を経過したときは、時効によつて消滅する。

地方税法

(国民健康保険税)

第 703 条の 4 (要約) 国民健康保険を行う市町村は、国民健康保険に要する費用に充てるため、国民健康保険の被保険者である世帯主に対し、国民健康保険税を課することができる。

(地方税の消滅時効)

第 18 条 (要約) 地方団体の徴収金の徴収を目的とする地方団体の権利は、法定納期限の翌日から起算して 5 年間行使しないことによつて、時効により消滅する。

2. 特別会計改革について

2.1. 特別会計改革の経緯

2012年1月24日、「特別会計改革の基本方針」が閣議決定され、特別会計改革の方向性および工程が示された。政府は、「消費税率引き上げに対する国民の理解を広げるため」¹⁰、特別会計改革を急いでいるという報道もある。

特別会計改革は、2003年2月の衆議院財務金融委員会で、当時の塩川財務大臣（当時）が「母屋（筆者注：一般会計）ではおかゆ食って、辛抱しようとかちけち節約しておるのに、離れ座敷（筆者注：特別会計）で子供がすき焼き食っておる」と答弁した頃からの重要課題であった。

特別会計改革について、主なものを挙げると、2005年12月24日、「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が目指され、2006年6月には「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」が成立して、特別会計のスリム化の徹底と、5年ごとに存続の検討をすることが定められた。

2007年3月に成立した「特別会計に関する法律」では、国立高度専門医療センター特別会計の廃止（独立行政法人化）、国営土地改良事業特別会計の廃止（一般会計化）、厚生保険特別会計と国民年金特別会計の統合などにより、2006年度時点で31あった特別会計を2011年度に17に削減することが決定された（表2.1.1）。

いわゆる「埋蔵金」が言葉として登場したのも、この頃のことである。民主党が特別会計等の原則廃止により財源を捻出できると主張したことに対し、2007年11月、自民党の財政改革研究会が「いわゆる『霞が関埋蔵金伝説』の類の域を出ない」¹¹と切り捨てた。

¹⁰ 2012年3月16日 読売新聞朝刊

¹¹ 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

1
2

表 2.1.1 特別会計の変遷

2006年度	2007年度	2008～2009年度	2010年度	2011年度	特別会計改革の基本方針(2012年1月)
交付税及び譲与税配付金	交付税及び譲与税配付金	交付税及び譲与税配付金	交付税及び譲与税配付金	交付税及び譲与税配付金	存続(交通安全対策特別交付金勘定は2012年度末で廃止)
地震再保険	地震再保険	地震再保険	地震再保険	地震再保険	存続
国債整理基金	国債整理基金	国債整理基金	国債整理基金	国債整理基金	存続(2013年度から事務費を一般会計へ移管)
財政融資資金 産業投資	財政融資資金 産業投資	財政投融资	財政投融资	財政投融资	存続
外国為替資金	外国為替資金	外国為替資金	外国為替資金	外国為替資金	存続
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	エネルギー対策	エネルギー対策	存続
労働保険 船員保険	労働保険 船員保険	労働保険 船員保険	労働保険	労働保険	存続
厚生保険 国民年金	年金	年金	年金	年金	存続(2012年度末に国民年金勘定と福祉年金勘定を統合)
食糧管理 農業経営基盤強化措置	食料安定供給	食料安定供給	食料安定供給	食料安定供給	2013年度に統合 (農業経営基盤強化勘定は2012年度末に一般会計に移管)
農業共済再保険	農業共済再保険	農業共済再保険	農業共済再保険	農業共済再保険	
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	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	漁船再保険及び漁業共済保険	
森林保険	森林保険	森林保険	森林保険	森林保険	2014年度中に廃止
国有林野事業	国有林野事業	国有林野事業	国有林野事業	国有林野事業	2012年度末に廃止

3

2006年度	2007年度	2008～2009年度	2010年度	2011年度	特別会計改革の基本方針(2012年1月)
貿易再保険	貿易再保険	貿易再保険	貿易再保険	貿易再保険	2015年度末までに廃止
特許	特許	特許	特許	特許	存続
道路整備	道路整備	社会資本整備事業	社会資本整備事業	社会資本整備事業	2012年度末に廃止 ・ 治水勘定、道路整備勘定、港湾勘定、業務勘定→一般会計に統合 ・ 空港整備勘定→自動車安全特別会計の下に経過勘定を設置
治水	治水				
港湾整備	港湾整備				
都市開発資金融通	都市開発資金融通				
空港整備	空港整備				
自動車損害賠償保障事業	自動車損害賠償保障事業	自動車安全	自動車安全	自動車安全	存続(自動車検査登録勘定は2015年度末までに廃止)
自動車検査登録	自動車検査登録				
登記	登記	登記	登記	一般会計化	
特定国有財産整備	特定国有財産整備	特定国有財産整備	一般会計化		
国立高度専門医療センター	国立高度専門医療センター	国立高度専門医療センター	独立行政法人化		
国営土地改良事業	国営土地改良事業	一般会計化			
会計数	31	29	21	18	17
					11

*政府「特別会計の基本方針」ほかから作成

1 今回「特別会計改革の基本方針」では、特別会計 17 を統廃合によって 11 に
 2 削減するとしている。政府は、「社会保障・税一体改革」と特別会計改革の議論
 3 を並行させており、それは、「増税の前に歳出削減ではないか」という意見への
 4 対応であると思われるが、特別会計の統廃合だけで歳出削減ができるわけでは
 5 ない。

6

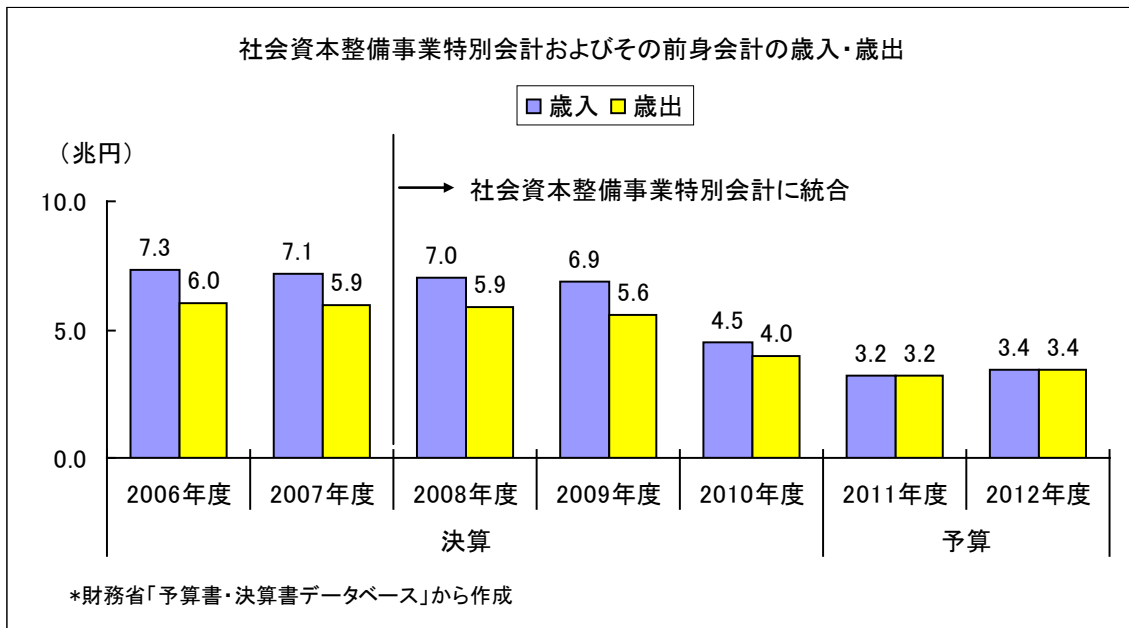
7 過去には、2008 年度に道路整備特別会計、治水特別会計、空港整備特別会計
 8 などが社会資本整備事業特別会計に統合されたが、その後の 2 年間、歳出は大
 9 胆には削減されていない（図 1.2.1）。歳入と歳出の差である剰余金はむしろ
 10 2009 年度に増加している。また、人件費・経費などの経理は「業務勘定」で一
 11 括して行われるようになるので（表 2.1.2）、やや不透明感が増すことも否めな
 12 い。特別会計のうち一般会計で行える事業は一般会計化すべきと考えるが、一
 13 般会計化すれば、人件費・経費などが吸収先の一般会計の費用に紛れてしまい、
 14 わかりにくくなるという問題もある。

15 なお、社会資本整備事業特別会計は、「特別会計改革の基本方針」の下、2012
 16 年度末に廃止される予定である。

17

18

図 2.1.1 社会資本整備事業特別会計およびその前身会計の歳入・歳出



19

20

1

表 2.1.2 社会資本整備事業特別会計とその前身会計の歳入・歳出

当該会計間・勘定間の重複分を除く。

(億円)

	決算					予算	
	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度
道路整備特別会計	47,866	45,952					
治水特別会計							
治水勘定	12,592	12,510					
特定多目的ダム建設工事勘定より受入	-121	-121					
特定多目的ダム建設工事勘定	2,382	2,233					
港湾整備特別会計							
港湾整備勘定	3,670	3,513					
空港整備特別会計より受入	-11	-10					
特定港湾施設工事勘定より受入	-8	-8					
特定港湾施設工事勘定	71	88					
都市開発資金融通特別会計	700	656					
空港整備特別会計	5,782	6,627					
社会資本整備事業特別会計							
治水勘定			13,900	16,731	10,774	7,870	8,168
道路整備勘定			45,575	39,252	24,693	18,372	20,116
港湾勘定			3,797	4,458	3,762	2,250	2,512
空港整備勘定			6,306	6,238	4,974	3,285	3,202
業務勘定			2,624	4,631	2,775	2,477	2,510
治水勘定より受入			-850	-1,161	-927	-907	-1,049
道路整備勘定より受入			-815	-975	-915	-880	-1,001
港湾勘定より受入			-191	-207	-214	-205	-211
空港整備勘定より受入			-28	-32	-29	-27	-25
歳入純計	72,923	71,440	70,317	68,933	44,893	32,236	34,223
道路整備特別会計	38,773	38,118					
治水特別会計							
治水勘定	10,935	10,353					
特定多目的ダム建設工事勘定	1,992	1,856					
治水勘定へ繰入	-121	-121					
港湾整備特別会計							
港湾整備勘定	3,326	3,112					
特定港湾施設工事勘定	59	82					
港湾整備勘定へ繰入	-8	-8					
都市開発資金融通特別会計	369	287					
空港整備特別会計	4,638	5,552					
港湾整備特別会計へ繰入	-11	-10					
社会資本整備事業特別会計							
治水勘定			11,844	13,439	9,821	7,870	8,168
業務勘定へ繰入			-850	-1,161	-927	-907	-1,049
道路整備勘定			36,996	31,866	21,707	18,372	20,116
業務勘定へ繰入			-815	-975	-915	-880	-1,001
港湾勘定			3,460	3,792	3,450	2,250	2,512
業務勘定へ繰入			-191	-207	-214	-205	-211
空港整備勘定			5,842	5,995	4,709	3,285	3,202
業務勘定へ繰入			-28	-32	-29	-27	-25
業務勘定			2,251	3,002	2,262	2,477	2,510
歳出純計	59,952	59,221	58,508	55,718	39,866	32,236	34,223
差引	12,971	12,219	11,809	13,216	5,027	0	0

* 財務省「予算書・決算書データベース」から作成

2

3

1 2.2. 特別会計の積立金

2

3 特別会計の積立金は、「埋蔵金」として注目を集めた時期もあった。今回、政
4 府があらためて特別会計の方針を示したことを受けて、これまでの特別会計改
5 革下における積立金の推移を確認しておく。

6

7 決算が発表されているのは 2010 年度までであるが、2010 年度の積立金は年
8 金積立金 121.9 兆円、それ以外 52.4 兆円、計 174.3 兆円である。2007 年度以降、
9 財政投融资特別会計（2007 年度までは財政融資資金特別会計と産業投資特別会
10 計）の積立金を中心に取り崩されたので漸減している¹²。

11 財政融資資金特別会計の積立金は、2008 年度に 9.0 兆円、2009 年度に 5.9 兆
12 円、2010 年度に 3.7 兆円取り崩されている。一方で、剰余金が出て積立金が増
13 加している会計もあるので（表 2.2.1）、積立金は全体として取崩額に比例して
14 減少するわけではない。

15

16 決算終了後の積立金の計算（年金特別会計 厚生年金勘定の例）

17 2010 年度

18 積立金（決算終了後）1,134,604 億円＝年度末積立金 1,131,622 億円

19 +剰余金から積立金に積み立てられる額 2,982 億円

20 2009 年度

21 積立金（決算終了後）1,195,052 億円＝年度末積立金 1,202,639 億円＋剰

22 余金から積立金に積み立てられる額 147 億円－厚生年金勘定の不足金

23 の補足額 7,734 億円

24

25 2011 年度、2012 年度については、現時点では予算であるので、若干説明が必
26 要である。たとえば、国の予算書では、財政投融资特別会計の積立金は、2010
27 年度は 1,009 億円であり、2011 年度 1,262 億円、2012 年度 537,452 円と、2012

¹² 詳しくは、前田由美子「国の連結決算と社会保障費－2009 年度決算から 2011 年度予算案まで－」日医総研ワーキングペーパーNo.227, 2011 年 2 月 7 日, <http://www.jmari.med.or.jp/research/dl.php?no=444>
前田由美子「特別会計のいま－2007 年度決算分析－」日医総研ワーキングペーパーNo.182, 21～22 頁, 2009 年 2 月 6 日, <http://www.jmari.med.or.jp/research/dl.php?no=394>

1 年度にはほとんどなくなることになっている。

2 しかし 2010 年度決算では剰余金が出て、剰余金 10,841 億円を積み立ててい
3 るので、積立金は 11,850 億円である。したがって、特別のことがない限り、

4
5 2010 年度の積立金（決算終了後）11,850 億円

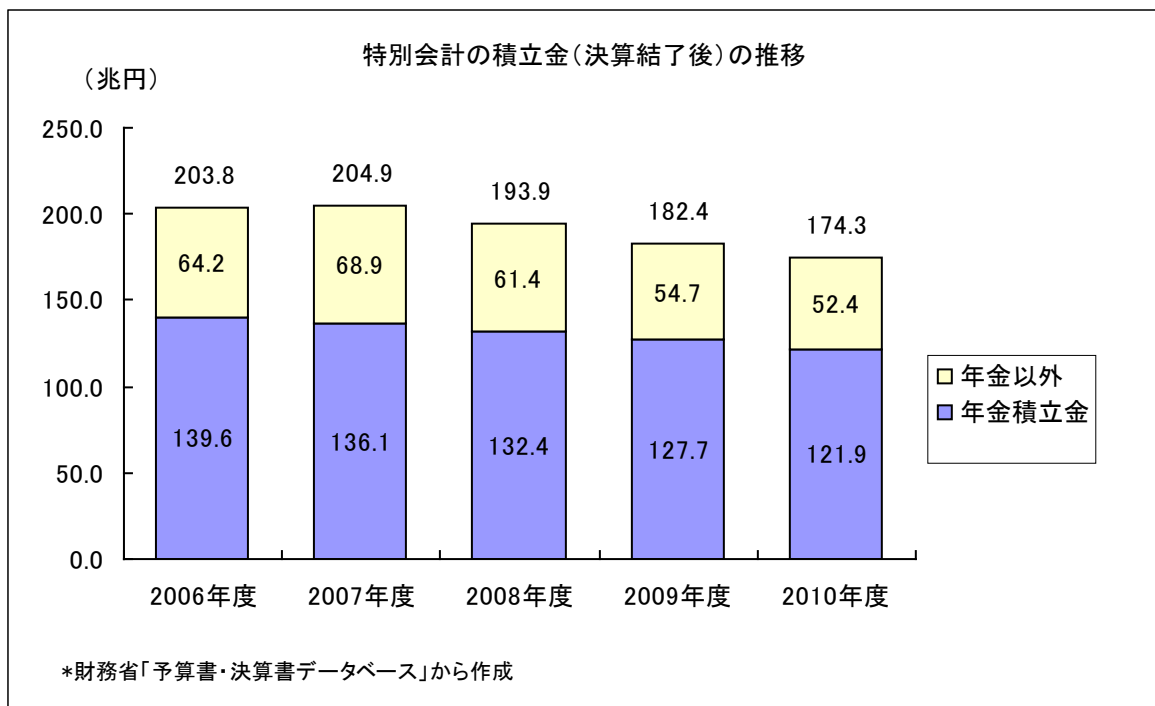
6 =2010 年度決算終了前積立金 1,009 億円 + 剰余金からの積立 10,841 億円

7
8 2012 年度には、復興債償還財源として財政投融资特別会計の積立金から国債
9 整理基金特別会計へ 9,967 億円繰り入れることになっているので¹³、積立金は
10 かなり減少するが、予算の積立金そのまま決算後の積立金にならないという
11 ことに注意が必要である。

12

13

図 2.2.1 特別会計の積立金（決算終了後）の推移



14

15

¹³ 財務省「平成 24 年予算のポイント」1 頁
http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2012/seifuan24/yosan001.pdf

1 特別会計積立金の会計別・勘定別残高は次頁のとおりであるが（表 2.2.1）、
2 いくつかの会計の隠れ積立金的なもの、および借入金に注意しておく必要があ
3 る。

4 5 自動車安全特別会計

6 積立金ではないが、1994 年度と 1995 年度に国債償還財源にするため、自動
7 車安全特別会計から 1 兆 1,200 億円が繰り入れられた。これまでに 6,921 億円（利
8 子を含む）が繰り戻されたが、2010 年度末の元本残高は依然として 4,848 億円
9 である。この分は同会計の資産であり、隠れ積立金的な存在である。

10

11 外国為替資金特別会計

12 2010 年度末の積立金は 20 兆 5,586 億円である。財務省は、同会計の積立金
13 は「外国為替相場の変動により生ずる保有外貨資産の評価損等に備えるための
14 もの」であるといっている¹⁴。そして、2010 年度の積立金予定額は、「外国為
15 替相場が 1 ドル＝99 円の場合、保有外貨資産の評価損の金額が、積立金の金額
16 と同程度となる水準」¹⁵としているが、そもそも保有外貨資産が大きい（79 兆
17 7,601 億円¹⁶）ため、積立金が多く必要になるという問題もある。

18 ところで、保有外貨資産の財源は、外国為替資金証券（2010 年度末残高 109
19 兆 3,310 億円）を発行して調達した資金である。外国為替資金証券は政府短期
20 証券という種類の国債（広い意味の借金）である。したがって、積立金が少な
21 くても良いよう保有外貨資産を圧縮しようとするれば、それを調達した借金を返
22 済しなければならないという構造になっているが、とはいえ、これ以上の評価
23 損が出るようになれば、多額の保有外貨資産は足かせになるばかりである。

24

25

26

¹⁴ 財務省「特別会計の積立金等」 http://www.mof.go.jp/budget/topics/special_account/tumitate.htm

¹⁵ 財務省「特別会計のはなし」

http://www.mof.go.jp/budget/topics/special_account/fy2010/tokkai2207_10.pdf

¹⁶ 貸借対照表の外貨預け金、外貨貸付金、外貨証券の合計

表 2.2.1 特別会計の積立金（決算結了後）

積立金のある会計のみ			(億円)			
会計	勘定(2012年度の勘定名)	名称	決算			
			2007年度	2008年度	2009年度	2010年度
地震再保険	—	積立金	11,281	11,933	12,599	13,299
国債整理基金	—	基金	111,128	111,172	124,652	137,038
財政投融资	財政融資資金	積立金	197,240	107,083	48,550	11,850
外国為替資金	—	積立金	195,825	205,586	205,586	205,586
エネルギー対策	電源開発促進	周辺地域整備資金	1,260	1,277	1,288	1,232
国立高度専門医療センター	—	積立金	24	9	3	—
労働保険	労災	積立金	79,413	80,985	81,532	81,516
	雇用	積立金	48,832	55,821	53,870	55,746
	雇用	雇用安定資金	10,679	10,679	5,048	3,895
船員保険	—	積立金	1,293	1,333	—	—
年金	基礎年金	積立金※	7,246	7,246	7,246	7,246
	国民年金	積立金※	82,692	76,920	74,822	77,333
	厚生年金	積立金※	1,270,568	1,240,188	1,195,052	1,134,604
	子どものための金銭の給付	積立金	1,201	1,150	931	702
	健康業務	事業運営安定資金 特別保健福祉事業資金	3,972 15,114	— 15,122	— 6	— 6
食料安定供給	調整	調整資金	600	738	1,420	1,120
	調整	積立金	153	153	153	0
農業共済再保険	農業	積立金	623	705	672	554
	家畜	積立金	347	370	397	395
	園芸施設	積立金	157	171	175	175
森林保険	—	積立金	153	159	174	187
漁船再保険及び 漁業共済保険	漁船普通保険	積立金	105	109	110	0
	漁船特殊保険	積立金	42	43	43	43
	漁船乗組員給与 保険	積立金	13	13	13	13
貿易再保険	—	—	6,499	7,058	7,436	7,759
自動車安全	保障	積立金	449	322	265	224
	自動車事故対策	積立金	2,564	2,477	2,389	2,304
合計			2,049,473	1,938,819	1,824,430	1,742,827
	年金積立金※		1,360,506	1,324,354	1,277,120	1,219,183
	年金以外		688,967	614,465	547,310	523,644

1994年、1995年に自賠責特別会計(当時)から一般会計に繰り入れた繰入金の元本残高
(一般会計から返って来ていない)

			2007年度	2008年度	2009年度	2010年度
自動車安全	保険勘定	一般会計へ繰入	4,358	4,358	4,358	4,358
	保障勘定	一般会計へ繰入	490	490	490	490
	計		4,848	4,848	4,848	4,848
外国為替	外国為替評価損(外国為替等評価益－外国 為替等評価損－外国為替等繰越評価損)		-32,579	-105,811	-262,995	-347,661

*財務省「予算書・決算書データベース」から作成

1 交付税及び譲与税配付金特別会計・交付税及び譲与税配付金勘定

2 同勘定は、毎年 33 兆 6,173 億円の借り換えを繰り返している。1999 年に「地
3 方税法の一部を改正する法律」が成立し、個人住民税、法人事業税等について、
4 恒久的な減税が実施され地方交付税が減収となったが、これを補うために借金
5 をしたものである。したがって、この分、マイナスの積立金があるといっても
6 よい。

7

8

9 年金特別会計・健康勘定

10 年金特別会計健康勘定には、借入金が 1 兆 4,792 億円ある。これは、1973 年
11 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
12 の借金である。一般会計が返済することになっているものの¹⁷、返済は実現さ
13 れておらず、健康勘定が毎年借り換えを繰り返している。しかし、一般会計で
14 返済することが決定している以上、健康勘定にとっては借入金ではなく、むし
15 ろ隠れ積立金のようなものである。

16

17

18

19

20

21

22

23

¹⁷ 参議院社会労働委員会議事録より「日雇健保の累積赤字は、健康勘定で経理することとしているが、政管健保の収支とは明確に区分することとしており、政管健保の保険料で償還することは考えておりません」
1984 年 8 月 4 日

1 2.3. 特別会計の剰余金

2

3 特別会計では剰余金（歳入歳出差引）が発生している。決算剰余金は、ここ数
4 年間では、2008 年度まで減少してきたが、2009 年度以降は増加に転じ、2010
5 年度の決算剰余金は 41.9 兆円であった（図 2.3.1）。

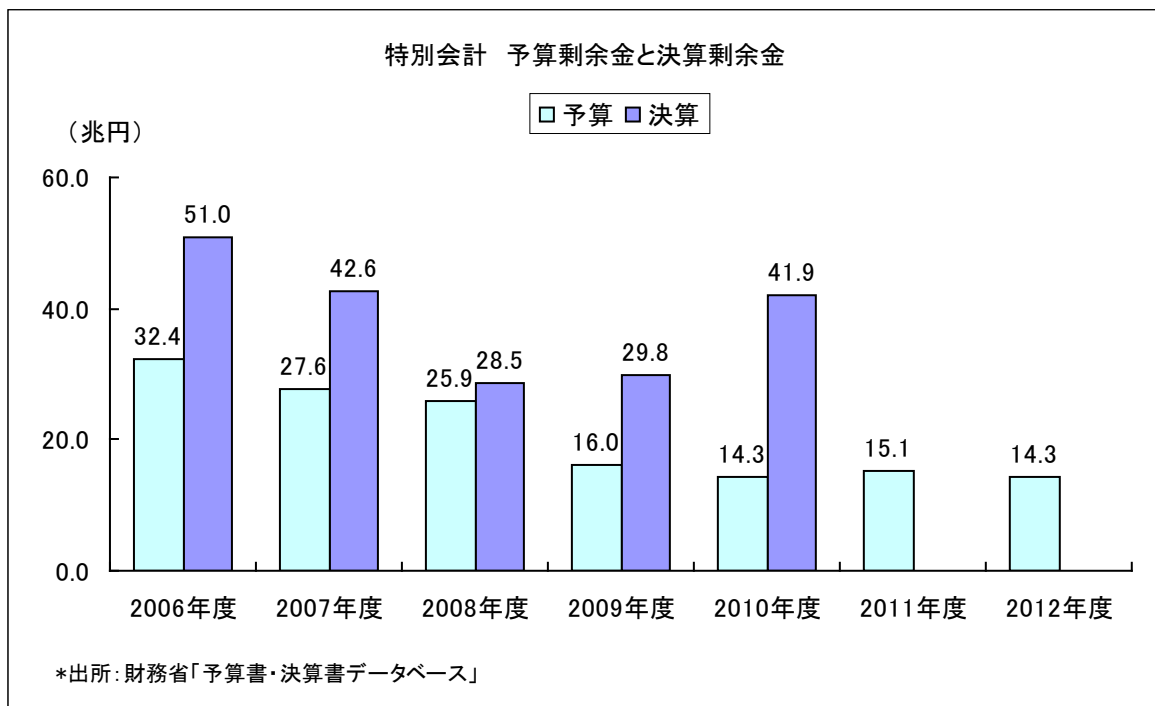
6 また、決算剰余金は予算上の剰余金を上回って推移している。予算執行時に歳
7 出削減努力がされて剰余金が出た可能性がある一方、そもそも過大な予算が計
8 上されている可能性もある。決算剰余金は、翌年度に繰り越されるほか、積立
9 金増加の要因にもなる。

10

11

12

図 2.3.1 特別会計 予算剰余金と決算剰余金



13

14

15

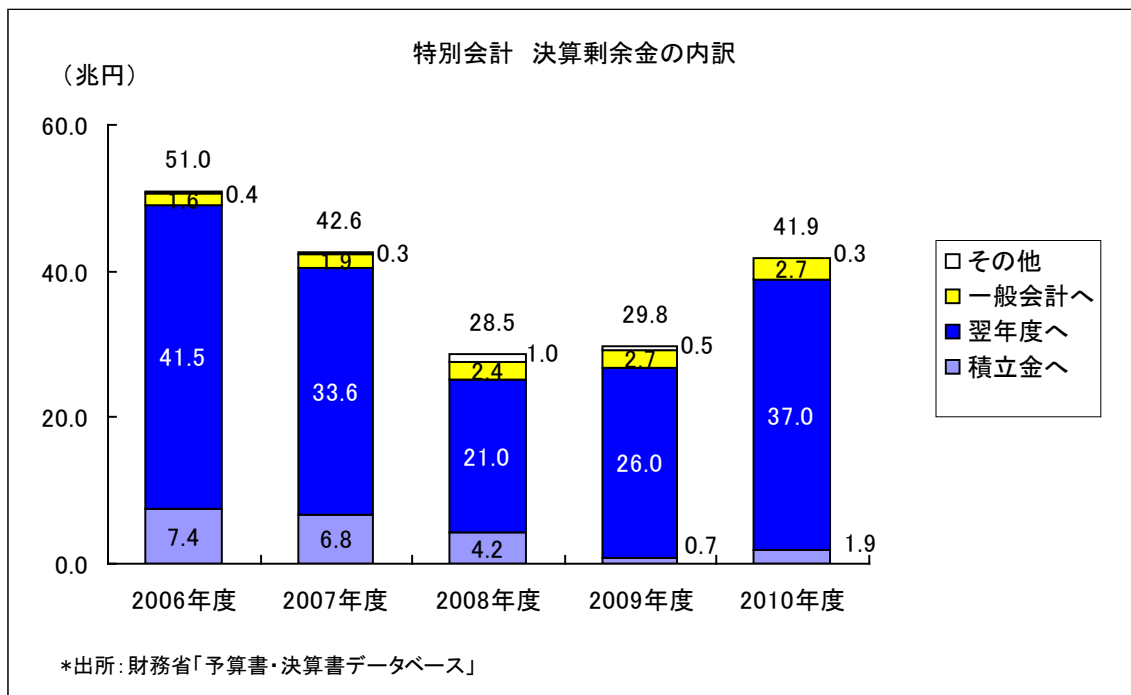
1 決算剰余金は2010年度には41.9兆円であり、このうち翌2011年度に繰り越
 2 されたものが37.0兆円、積立金に積み増されたものが1.9兆円であり、一般会
 3 計に繰り入れられたものは2.7兆円に過ぎない(図2.3.2)。

4 また、2010年度決算が終了した時点(2011年11月22日に国会に提出され
 5 た)では、翌2011年度予算は成立している(2011年3月29日に成立)。2011
 6 年度予算は、2010年度決算で剰余金41.9兆円が出ることを見越して策定されて
 7 いるわけではないので、2011年度の特別会計予算から見ると剰余金からの繰り
 8 入れ37.0兆円は純増と言ってもよく、決算剰余金が既得権益化していることを
 9 否定できない。

10

11

図 2.3.2 特別会計 決算剰余金の内訳



12

13

14

15 「特別会計改革の基本方針」は、特別会計数の削減や、事業の見直しを示した
 16 が、歳出の動きをリアルタイムに抑えなければ、過大な予算が計上され、決算
 17 で剰余金が出て、それが既得権益化するとともに積立金が積み増されるという
 18 ことが、規模は小さくなるかもしれないが、今後もつづく。決算を重視し、そ
 19 のスピードアップを図ること、中間決算を実施することが必要である。