

予算書に掲載になった特別会計の資金、積立金の明細表

予算委員会調査室 藤井 亮二

1. 18 特別会計に 33 の資金、積立金等

財政法第 13 条は、国の予算を経理するために一般会計とは別に、特別会計の設置を一定要件の下に認めている。同条第 2 項では、その要件として、特定の事業を行う場合、特定の資金を保有してその運用を行う場合、その他特定の歳入をもって特定の歳出に充て、一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合を挙げており、この規定に基づき、平成 17 年度現在、31 の特別会計が設置されている。

上記の 3 つの設置要件に基づいて設けられている 31 の特別会計は、その業務内容が保険、公共事業、管理、更には整理と実に区々であり、会計の仕組みや経理の仕方も様々である。

このように一般会計とはその性格が大きく異なるために、財政法第 45 条では、各特別会計法において一般会計の仕組み及び経理等を規定している財政法とは異なる規定を設けることを認めている。例えば、剰余金について決算上の剰余金は当該特別会計の翌年度の歳入に繰り入れる規定を設けている会計が多数あるほか、財政法第 44 条の規定に基づき、いくつかの特別会計では資金や積立金の規定を設けている会計もある。

こうして、現在 31 特別会計のうち 18 特別会計で、計 33 の資金、積立金等が設けられている（図表 1 参照）。

図表 1 特別会計が保有する資金、基金、積立金

特別会計・勘定名	資金等の名称	17年度 予算書 掲載	16年度 予算書 掲載	資金 (億円)	積立金(億円)			計
					預託金	繰替使 用中	運用寄託 金	
財政融資資金	財政融資資金		-	3,386,256				
	積立金		-		224,596			224,596
国債整理基金	国債整理基金			85,315				
外国為替資金	外国為替資金		-	1,428,438				
	積立金		-		138,949			138,949
産業投資	産業投資 勘定 資金			0				

特別会計・勘定名		資金等の名称	17年度 予算書 掲載	16年度 予算書 掲載	資金 (億円)	積立金(億円)			
						預託金	繰替使 用中	運用寄託 金	計
地震再保険		積立金		-		8,903			8,903
電源開発促進対策	電源立地勘定	周辺地域整備資金			1,006				
厚生保険	健康勘定	事業運営安定資金			1,381				
	年金勘定	積立金		-		470,585	92,496	758,222	1,321,304
	児童手当勘定	積立金		-		239	250		490
	業務勘定	特別健康福祉事業資金			15,012				
船員保険		積立金				1,023	35		1,058
国立高度専門医療センター		積立金		-		1			1
国民年金	基礎年金勘定	積立金		-		7,246			7,246
	国民年金勘定	積立金		-		33,578	6,777	53,804	94,158
労働保険	雇用勘定	雇用安定資金			4,432				
	労災勘定	積立金				76,883			76,883
	雇用勘定	積立金				12,474			12,474
食糧管理	調整勘定	調整資金							
農業共済再保険	農業勘定	積立金		-		116			116
	家畜勘定	積立金		-		293			293
	果樹勘定	積立金	-	-					
	園芸施設勘定	積立金		-		141			141
森林保険		積立金		-		164			164
漁船再保険 及漁業共済 保険	漁船普通 保険勘定	積立金		-		114			114
	漁船特殊 保険勘定	積立金		-		45			45
	漁業共済 保険勘定	積立金	-	-					
	漁船乗組 員給与保 険勘定	積立金		-		13			13
農業経営基盤強化措置		積立金		-		101			101
国有林野事業	国有林野 事業勘定	特別積立金引当資金	-	-					
自動車損害 賠償保障事 業	自動車事 故対策勘 定	積立金		-		2,716			2,716
	保険料等 充当交付 金勘定	積立金		-		831			831
計					4,921,840	979,013	99,559	812,026	1,890,597

(注1) 資金などの残高は、平成17年度末の予定。また、資金欄などの空白は皆無、「0」は単位未満。

(注2) 予算書掲載欄の「」は掲載あり、「-」は掲載なしを示す。

(出所) 「予算書」より作成。

2. 委員会質疑を契機に特別会計予算書掲載の見直し

特別会計（各勘定に分かれている場合は各勘定）に所属する資金や積立金、基金の残高のいくつかは、毎年度の特別会計決算参照書に、貸借対照表・損益計算書とともに掲載されていたが、毎年度の予算書ではその記載はほとんど行われてこなかった。

ここで、図表1を参考にしながら、特別会計に設置されている資金や積立金などの情報開示の状況を確認しておきたい。図表1を見ると、平成16年度特別会計予算書において、資金や積立金などの規模や推移、内訳が掲載されていたものは、33のうちわずか10に過ぎない。当該年度の資金や積立金の規模や概要などについて大半は、予算書の段階では明らかにされていなかったのである。

しかし、平成16年度予算審議の際に、特別会計が保有する資金や積立金の概要が予算書上、ほとんど不明であることが取り上げられた。決算委員会で審議される決算書には掲載されているものの、予算委員会で審議される予算書にはこうした記載がほとんどないこと、そして、そのために予算の全体像を知ることが困難で、説明責任が十分に果たされていないのではないかというものであった。これに対して、谷垣財務大臣は「説明責任を果たしていくための検討を行っているが、まだ特別会計の全貌がすぐ分かっていただける状況にないのは事実である。」と特別会計の情報開示が不十分であることを認め、「平成17年度予算の国会審議の際には、特別会計に所属する全ての資金や基金について年度末予定額を掲載した資料を添付するように最大限の努力を行う」旨の答弁を行っている¹。

他方、情報開示を含む特別会計の見直しに関する議論は、政府内でも財政制度等審議会などにおいて数年前から議論されている。平成15年11月に財政審がまとめた「特別会計の見直しについて - 基本的考え方と具体的方策 - 」は、その基本的考え方の項で「特別会計に関する分かり易い開示を進め、説明責任（アカウンタビリティ）の強化を図ることが必要である」ことを明記し、翌16年11月に公表した「特別会計の見直しについて - フォローアップ - 」の「(6) 説明責任（アカウンタビリティ）の強化」の項でも、「特別会計の…資金の流れについては、これまで必ずしも簡便な形で国民に示されてこなかった。こうした点を改善し、特別会計の意義や課題について、広く認識されることが望ましい」ことを指摘している。

また、財政審は、15年6月に「公会計に関する基本的考え方」を取りまとめ、

¹ 第159国会参院予算委員会会議録第6号12～13頁（平成16年3月9日）。

省庁別のフローとストックの状況を明らかにするために、省庁別財務書類の作成を求めていた。その後、「省庁別財務書類の作成について(平 16.6)」において、省庁別財務書類の作成基準や具体的な作成時期などに言及し、一般会計省庁分、特別会計省庁分、そしてこれらを合わせた省庁別財務書類を、平成 15 年度決算から作成することが適当との提言を行った。

こうした情報開示の潮流や財政審の提言を踏まえた国会での議論を背景に、平成 17 年度からはほぼすべての特別会計予算書について、資金や積立金などの規模や推移、その内訳などが掲載されるようになったのである。特に、国会での議論を背景として特別会計の情報開示を進め、予算書の掲載内容を充実させたのは、昭和 54 年度に、特別会計予算書の中に国債整理基金特別会計の基金残高を参考資料として添付するようになって以来のことであり²、国会質疑が政府の説明責任を目に見える形で実現したという意味では画期的なことと言えよう。

3. 資金、積立金等の開示で明瞭になる資金の流れ

3-1. マクロ的視点からの検討

再び、図表 1 を参照したい。17 年度の特別会計予算書には、18 特別会計が保有する 33 の資金、積立金、そして基金の残高が掲載されている(ただし、3 つの積立金³については、17 年度末の予定残高が皆無であることから積立金明細表の掲載が行われていない。)これらは、決算参照書において既に情報開示が行われていたものの、決算ベースの公表にとどまり、予算ベースでの公表はほとんど行われず、今後の政策や新規施策を議論するに際して必要な情報は必ずしも開示されてこなかったものである。しかし、17 年度特別会計予算書で積立金などの情報がより詳細に、しかも予算ベースの数字が明らかにされたことは、財政情報の開示という視点からは多いに前進したと評価できる。

ここで、特別会計の資金や積立金などの情報開示の意義、そしてこれから財政問題を分析していく新たな着眼点などについて検討しておきたい。それは、資金、積立金及び基金の全体の規模が、予算ベースで初めて明らかにされたことである。図表 1 によると、17 年度末における特別会計の資金(国債整理基金を含む)の規模は、492 兆 1,840 億円が見込まれている。資金全体の 70.0%を財政融資資金(旧・資金運用部資金)が、29.5%を為替介入の財源である外国為替資金が占め、その他の特別会計に設置された資金は 2 兆 1,831 億円と、資

² 経緯は、第 87 回国会参院予算委員会会議録第 5 号 34 頁(昭和 54 年 3 月 12 日)を参照。

³ 農業共済再保険特別会計・果樹勘定の積立金、漁船再保険及漁業共済保険特別会計・漁業共済保険勘定の積立金、国有林野事業特別会計・国有林野事業勘定の積立金。

金全体の 0.5%にとどまっている。なお、財政融資資金には、他の特別会計の積立金が預託されており、その重複分を除くと財政融資資金の実質的な資金残高は 240 兆 7,243 億円と考えられる（推計）。

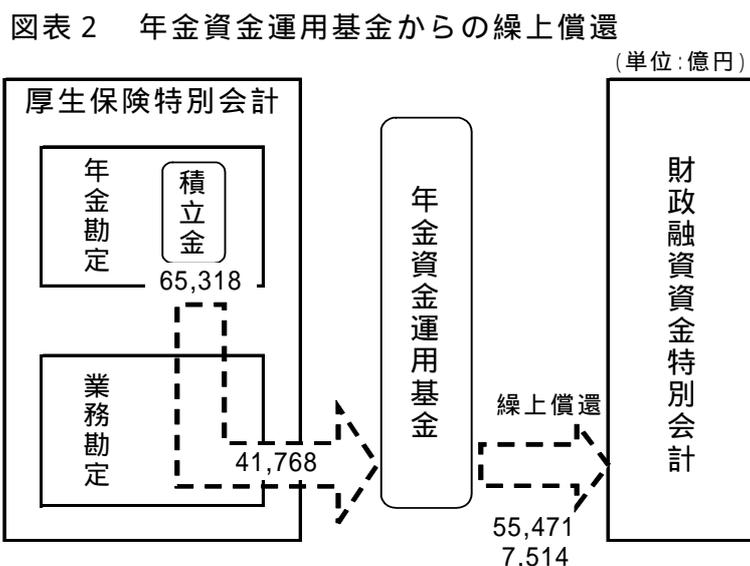
また、積立金の総規模は、17 年度末に 189 兆 597 億円が見込まれている。積立金の 51.8%に相当する 97 兆 9,013 億円は財政融資資金に預託され、預託された資金は、財政融資特会を通して国民生活金融公庫などの財投機関へ融資されている。積立金の運用とこれら財投機関とが 1 対 1 の対応関係にあるとはいえないものの、国民生活金融公庫など 5 公庫 2 行の財投機関が総額 7 兆 1,522 億円もの不良債権を抱えていると指摘されており⁴、積立金によって財投機関の活動が拡大する一方で、不良債権が焦げ付いて積立金に影響を及ぼすことが懸念されるのではなかろうか。

また、厚生保険特会、船員保険特会及び国民年金特会の積立金は、繰替使用中又は運用寄託として運用されているものの、その他の特別会計では積立金の全額が財政融資資金へ預託されており、効率的な運用という観点からも議論の余地がある。

3-2. 具体的な検討（厚生保険特会・年金勘定）

厚生保険特別会計年金勘定の積立金明細表は、これまでも特別会計決算書に掲載されてきた。しかし、予算書に掲載されたのは、平成 17 年度が初めてである。ここで、年金勘定に所属する積立金を取り上げ、情報開示によって明らかとなったことを見てみたい。

まず、第一は積立金取り崩しに関する点である。平成 17 年度には、年金資金運用基金がグリーンピア事業と年金住宅融資事業を廃止し、これに伴って財投からの借入金 5 兆 5,471 億円を繰上償還して、併せて補償金 7,514 億円の支払も見込まれている。特別会計予算書によると、繰上償還の財源に充てるために、年金勘定が



⁴ 平成 16 年 3 月期（財務省主計局編「平成 15 年度決算の説明」937 頁）。

保有する積立金から 6 兆 5,318 億円が取り崩されて年金勘定に繰入れられ、年金勘定からはそのうち 4 兆 1,768 億円が財政融資資金への繰上償還に必要な経費として年金資金運用基金に繰り入れられる（図表 2 参照）⁵。

一方、今回、予算書で明らかにされた積立金明細表によると、積立金残高は 137.4 兆円（平成 16 年度末）から 132.1 兆円（平成 17 年度末）へ縮減し、ネットで 5 兆円超の減少が見込まれている。16 年度の取り崩しによる減少が 3,312 億円であったのに対して、17 年度の取り崩しの急増は年金資金運用基金による繰上償還が原因であった。グリーンピア事業や年金住宅融資事業の廃止という政策の見直しによって、特別会計の積立金や年金財政がどのような状況に置かれているのか、今回初めて明らかにされたが、その意義は大変大きいと言えよう。

年金資金運用基金による繰上償還は、政策の変更に起因する財政負担であるが、こうした代替的な政策の是非は、積立金明細表が予算書に開示されることによって初めて議論が可能となるものであろう。

第二は、積立金の効率的な運用を巡る問題である。年金勘定の積立金のうち、9.2 兆円が「繰替使用中」とされている。「繰替使用中」は、年金給付費用が一時的に不足する場合に、その不足分について積立金を給付財源として繰り替えて使用するものであり、年金給付のために一時的に手元に置いておく資金であり、保険の給付には必ず必要となる資金である。問題は、その資金の額である。

繰替使用中の規模は、平成 13 年度末の 4.3 兆円から平成 17 年度末に 9.2 兆円へと 5 兆円程度増加している。この背景には年金給付費の増大とともに、近年、保険料収入が見積通り入ってこない傾向があることによる給付への影響を回避しようとしていることがあると考えられるが、年金の積立金は可能な限り有利に運用し、利子収入を得ることが求められている。その意味からも、繰替使用の額は可能な限り少額にとどめ、運用に回す努力と工夫をすべきであろう。この点についても、17 年度予算審議の中でも取り上げられている⁶。手元資金を、はたして 9.2 兆円も用意しておかなければならないものか、更に縮減させる工夫の余地がないかどうか、検討されるべきであろう。

第三は、予算書の表記に関わる問題である。厚生保険特会年金勘定の歳入に「積立金より受入」6.5 兆円と計上され、説明として「保険給付費等の財源に充てるための積立金からの受入見込額を計上」と記されている。この表記から

⁵ 国民年金においても同様に、繰上償還に必要な経費として 2,668 億円が年金資金運用基金に繰り入れられている。

⁶ 第 162 回衆院厚生労働委員会議録第 28 号 6 頁（平成 17 年 6 月 15 日）。

は、積立金を取り崩した財源は主に保険給付費に充てるとの趣旨に読み取れる。しかし、積立金取り崩しの主目的は繰上償還の財源に充てるためであり、予算書の表記からだけでは国民をミスリーディングすることが懸念される。

平成 17 年度予算審議の中でもこの問題が取り上げられた⁷が、国民に財政の現状をわかりやすく説明責任を果たしていくためには、予算書の掲載内容・書式の見直しも課題であることが明らかとされた事例といえる。

このように、平成 17 年度特別会計予算書において、特別会計が保有する資金、積立金、基金の情報が開示されたことによって、新たな議論の素材が提供され政策の是非を問うことができるようになった。農業共済再保険特会果樹勘定などの 3 つの積立金については、残高がないとの理由から今年度は予算書への掲載は見送られた。しかし、積立金の残高がないということ自体が国の財政にとって重要な情報である。残高がない資金や積立金を制度上設置しておく必要があるのか、あるいは制度発足以来、残高や増減がまったくない期間がどのくらいであったのかも議論の対象となる。その意味で、仮に残高がゼロであっても、決算調整資金と同じように、情報開示の視点からは残高 0（ゼロ）の明細表を掲載すべきであろう⁸。

4．その他の財政情報の開示

上記 3 までで、平成 17 年度特別会計予算書における情報開示の進展と政策を議論するための有効な視点について述べてきた。しかし、まだ、予算書を巡る情報開示には改善すべき点がいくつか残されている。こうした情報が明らかにされれば、政策論議はますます深められると考えられる。最後に、特別会計と一般会計のそれぞれの予算書について、検討課題を指摘しておきたい。

4-1. 特別会計の貸借対照表と損益計算書

特別会計予算書には、貸借対照表と損益計算書が掲載されていない特別会計が少なからず見受けられる。例えば、石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計（以下、「石油エネルギー特会」という。）である。国家備蓄事業が国の直轄事業となったことに伴い、石油エネルギー特会は、石油公団から平成 15 年 4 月に 1 兆 681 億円の債務を、また、翌 16 年 2 月に 4,870 億円の債務を同公団から承継している。決算参照書や財務省「債務管理レポート 2005」を参照すれば、石油エネルギー特会の借入金残高が 15 年度末の 1 兆 3,350 億円から、16

⁷ 第 162 国会参院予算委員会会議録第 4 号 24～27 頁（平成 17 年 3 月 3 日）。

⁸ 一般会計所属の決算調整資金は、決算参照書類に増減 0、現在額 0 の表が掲載されて、情報開示が行われている。

年度末に9,223億円へ減少したことなど、ある程度の概要はわかるものの、予算書への掲載がない状況では、現在、債務はどうなっているのか、また、今後どのようなようになるのかを詳しく知ることができない。

前述の「特別会計の見直しについて - 基本的考え方と具体的方策 - 」に添付された資料には、各特別会計・勘定の貸借対照表等の財務書類の概要が示されている。また、財政審の提言を受けて、各省庁は平成15年度決算から省庁別財務書類を作成してそれぞれのホームページ等では公開している。こうした状況を踏まえれば、決算参照書に決算額・実績を掲載するのみならず、予算書に予定額・見込額も掲載した貸借対照表などの財務書類を添付して、一層の情報公開を進めることが望まれる。

4-2. 一般会計が保有する5つの資金

一方、一般会計にも国税収納金整理資金など6つの資金が所属している（図表3参照）。これらの6資金のうち、国税収納金整理資金、決算調整資金、農業近代化助成資金、貨幣回収準備資金の4つの資金については、資金の規模や残高等が、決算審査のために「国税収納金整理資金受払計算書」、「決算調整資金の増減及び現在額計算書」などの形で国会に提出され、1円単位までその状況を把握することができる。しかし、残りの2つの資金に関しては決算書関連の資料としての提出は行われておらず、その規模を把握することができない。

図表3 一般会計が保有する資金

名称	設置時期	根拠法	概要	17年度 予算書	15年度 決算書
国税収納金整理資金	昭29	国税収納金整理資金に関する法律	国税収納金について過誤納金の還付等を整理するために設置。	-	
決算調整資金	昭58	決算調整資金に関する法律	一般会計の決算収支を調整するために設置。	-	
経済基盤強化資金	昭33	経済基盤強化のための資金及び特別の法人の基金に関する法律	昭和33年度に一般会計から221億3千万円を資金に繰入れ、経済基盤強化の財源とした。	-	-
特別調達資金	昭26	特別調達資金設置令	米軍等のための物品・役務調達のために、75億円を繰入れて設置。	-	-
農業近代化助成資金	昭36	農業近代化助成資金の設置に関する法律	農業近代化資金の利子補給の財源とするため設置。	-	
貨幣回収準備資金 ^(注)	平14	貨幣回収準備資金に関する法律	貨幣の発行・引換え・回収のために設置。	-	

(注) 1. 予算書欄の「-」は掲載あり、「-」は掲載なしを示す。

2. 貨幣回収準備資金は、造幣局特別会計の独立行政法人化によって、かつて造幣局特会に設置されていたものが一般会計に置かれることとなった。

さらに、一般会計予算書には、これら資金の状況を示す資料は一切添付されておらず、一般会計予算書からはそれが保有する資金の存在すら知ることが困

難である。15年度決算参照書などによると、国税収納金整理資金から一般会計等への組入額は44兆9,612億円、決算調整資金の残高は皆無、農業近代化助成資金の残高は82億円、貨幣回収準備資金の残高は8,864億円など、膨大な規模の資金の存在を示している。それにも関わらず、これら資金の受払い経理は歳入歳出外とされており、予算審議の過程でチェックが働きにくくなっている。

財政状況を把握し、財政政策、更には国の政策全般を議論していくために、例えば、一般会計が保有する資金に関する資料を一般会計予算書の末尾に添付する、あるいは「財政法第28条による予算参考書類」に参考表として掲載することを検討してもよいのではなかろうか。

平成17年度特別会計予算書の様式変更を例に、情報の開示によって新たに明らかになったことや今後の議論の糸口となる事項を指摘してきた。情報が開示されて初めてわかることや論議が深まることの事例は、単に予算書の掲載に限らず、様々な政策運営の現場において散見される。

平成20年度予算書から、国会に提出される予算書の内容が具体的に見直されることとなっている。国会の審議対象の中心は予算書であり、国会が議決するのは予算書に示された予算である。予算執行の実態に即し、かつ、国の財政状況を余すところなくつまびらかにした予算書のあり方が問われている。

(内線 3123)