

増嵩する特別会計の資金、基金、積立金

～ その活用方策を考える ～

予算委員会調査室 福嶋 博之

厳しい財政状況の下、公共事業費や公務員人件費の削減、社会保障関係費抑制などの歳出抑制が進み、定率減税の縮減や消費税率引上げといった歳入増加に向けた議論も活発化するなど、一般会計の収支バランス改善の動きは強まりつつある。一方で、実質的な歳出規模が 205 兆円に上る特別会計については、不要不急の事業の継続、多額の剰余金の存在など多くの問題が指摘されており、財政再建には一般会計のみならず、特別会計の整理・合理化が欠かせない状況となっている。ここでは、特別会計の問題点として指摘されている資金、基金、積立金について、その現状と課題を概観する。

1．特別会計が保有する資金、基金、積立金の根拠

国の財政支出の財源は、その必要に応じて国民に負担を求めるのが財政の基本原則であり、財政法は「各会計年度における経費は、その年度の歳入を以て、これを支弁しなければならない(第12条)」と規定している。しかし、年金や保険事業などを運営するに当たっては、会計年度ごとの収支を一致させることは制度上困難であり、資金、基金、積立金をつくり、毎年度の収支を調整する方が効率的に事業を遂行できる場合もある。そこで財政法は「国は、法律を以て定める場合に限り、特別の資金を保有することができる(第44条)」として、例外的に資金の保有を認めている。また、同法は「各特別会計において必要がある場合には、この法律の規定と異なる定めをなすことができる(第45条)」と規定しており、それぞれの特別会計法において、設置目的や歳入歳出の範囲のほかに、資金の経理方法や剰余金の処理について定めている。このことは、特別会計の経理の機動性を高める一方で、資金の多くが予算の歳入歳出外で経理されるため、その現状が国民にとってわかりにくくなるという問題も内包している。

2．資金、基金、積立金の現状

2-1 資金、基金の種類

現在、31 の特別会計には法律に規定された資金が 9、基金が 1、積立金が 23 存在する(図表 1)。資金については大きく 2 つの類型に分けることができる。

1つ目は、始めに資金が存在し、これを管理するために特別会計を設置したものである（資金1）。特別会計の積立金や資金を国の機関や地方公共団体等に貸付けて運用する財政融資資金及び政府が行う外国為替等（為替介入）を円滑に行うための外国為替資金の2つがこれに当たる。これらの資金は、預託金や借入金等で構成されているため、自由な使用はできないという性格を持っている。

2つ目は、特別会計の中に特定の目的のために資金を設けているもので、現在7つの資金がある。以下、その概要を簡単に述べる（資金2）。

産業投資特別会計産業投資勘定の資金は、産業の開発及び貿易の振興のために国が行う投資の財源を補足するために設けられた資金であるが、昭和41年度以降の残高は2万円強と少額にとどまっている。

電源開発促進対策特別会計

電源立地勘定の周辺地域整備資金は、発電用施設の立地促進に伴う将来的な財政需要に備えるためのものであるが、実態は、発電施設の建設遅延等から同会計に多額の剰余金が恒常的に発生していることへの批判を受け、平成15年に資金として設けられたものである。

厚生保険特別会計健康勘定の事業運営安定資金は、同勘定の剰余金を活用し、政管健保の中期的財政運営の安定化を図るため設けられたもので、設置された

図表1 特別会計の資金等一覧

資 金 (9)	(資金1)始めに資金があり、その資金を管理するために特別会計を設置
	・財政融資資金(財政融資資金特会) ・外国為替資金(外国為替資金特会)
金 (9)	(資金2)特別会計の中に特定の目的のために資金を設置
	・産業投資特会産業投資勘定の資金 ・電源開発促進対策特会電源立地勘定の周辺地域整備資金 ・厚生保険特会健康勘定の事業運営安定資金 ・厚生保険特会業務勘定の特別保健福祉事業資金 ・労働保険特会雇用勘定の雇用安定資金 ・食糧管理特会調整勘定の調整資金 ・国有林野事業特会国有林野事業勘定の特別積立金引当資金
基 金 (1)	・国債整理基金(国債整理基金特会)
積 立 金 (23)	・財政融資資金特会積立金 ・外国為替資金特会積立金 ・地震再保険特会積立金 ・厚生保険特会年金勘定積立金 ・ " 児童手当勘定積立金 ・船員保険特会積立金 ・国立高度専門医療センター特会積立金 ・国民年金特会国民年金勘定積立金 ・ " 基礎年金勘定積立金 ・労働保険特会労災勘定積立金 ・ " 雇用勘定積立金 ・農業共済再保険特会農業勘定積立金 ・ " 家畜勘定積立金 ・ " 果樹勘定積立金 ・ " 園芸施設勘定積立金 ・森林保険特会積立金 ・漁船再保険及漁業共済保険特会漁船普通保険勘定積立金 ・ " 漁船特殊保険勘定積立金 ・ " 漁船乗組員給与保険勘定積立金 ・ " 漁業共済保険勘定積立金 ・農業経営基盤強化措置特会積立金 ・自動車損害賠償保障事業特会自動車事故対策勘定積立金 ・ " 保険料等充当交付金勘定積立金

(出所)各特別会計法により作成

平成4年度末の残高は約1.5兆円であったが、15年度末には480億円にまで減少している。また、同会計業務勘定の特別保健福祉事業資金は、1.5兆円の資金の運用益を財源に、医療保険の被用者保険が負担する老人医療費の拠出金の軽減などを行うもので、平成元年度に設けられた。

労働保険特別会計雇用勘定の雇用安定資金は、第一次オイルショック後の不況下における雇用対策の一環として、雇用保険の保険料を積み立て、不況時や産業構造の変化に対し雇用安定、能力開発、雇用福祉の保険3事業に活用する目的で昭和52年度に設置されたものである。

食糧管理特別会計調整勘定の調整資金は、各事業勘定が必要とする資金の手当て（資金の調達と返済）を行うとともに、食糧管理勘定の損益を移し受けて整理するための資金であるが、17年度末の予定残高は400万円強と金額はわずかである。

国有林野事業特別会計国有林野事業勘定の特別積立金引当資金は、当該勘定の利益の二分の一を特別積立金に組み入れ、これを一般会計に繰り入れるなどして林業振興事業に充てる目的で設置されたものであるが、昭和52年度に当該積立金引当金から47億円が森林開発公団に出資され、残りの5,700万円が54年度に国有林野勘定に繰り入れられた後は、残高のない状態が続いている。

上記各資金の財源は、一般会計からの繰入、資金の運用益、勘定に生じた剰余金のほか、他勘定の積立金の一部や保険料の一部などにより賄われている。

なお、特別会計の基金としては、国債整理基金があり、これは、一般会計からの繰入（定率繰入、予算繰入、剰余金繰入などで、減債制度と呼ばれる）、特別会計からの繰入、保有株式の売却益、たばこ特別税及び借換債発行収入等を財源として、これを国債の償還に充てるべく設置されたもので、残高は15年度末で5.6兆円、17年度末（予定）で8.5兆円となっている。

2-2 積立金の概要

各特別会計法において、「積立金を積み立てる」旨を規定している会計又は勘定は現時点で23存在する（図表1）。基本的には、会計・勘定に決算上剰余金が生じた場合にこれを（一部を）積立金に組み入れるものであり、当該積立金は必要に応じて会計・勘定の歳出の財源に充てられるほか、決算上の不足が生じた場合に補足するという収支調整機能も果たしている。また、積立金は多くが財政融資資金への預託により運用されている（財政融資資金法第5条）。

積立金は基本的に剰余金を積み立てていくものであるが、内容には幾つかの

類型があり、外為特会のように歳入歳出の差額から生じる剰余金を積み立てる形態のもの、厚生保険特会年金勘定のように保険料等の残りを積み立てているもの、そして自賠責特会保険料等充当交付金勘定のように、制度改変に伴う契約者の負担増を軽減するために時限的に積み立てられているものなどがある。

2-3 増え続ける資金、積立金

資金等の現状を金額面からみると、17年度末の残高の総計は681兆円（予定額）で、各特別会計から財政融資資金に預託されている金額を差し引いた純計では600兆円に上る（図表2）。

図表2 特別会計の資金、基金、積立金の状況（単位：億円）

特別会計	資金・基金・積立金	13年度	14年度	15年度	16年度(予定)	17年度(予定)
財政融資資金	財政融資資金	4,291,167	4,113,340	3,872,383	3,710,079	3,386,256
	積立金	85,669	114,761	150,852	187,713	224,596
国債整理基金	国債整理基金	55,938	51,879	56,745	88,741	85,315
外国為替資金	外国為替資金	557,973	594,152	876,763	1,077,746	1,428,438
	積立金	107,363	109,406	111,760	134,026	138,949
産業投資	産業投資勘定 資金	0	0	0	0	0
地震再保険	積立金	7,362	7,908	8,396	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	-	-	260	881	1,006
厚生保険	健康勘定 事業運営安定資金	6,918	5,322	478	1,358	1,381
	業務勘定 特別保健福祉事業資金	15,011	15,010	15,011	15,012	15,012
	年金勘定積立金	1,368,804	1,373,934	1,377,422	1,374,110	1,321,304
	児童手当勘定積立金	623	660	695	607	490
船員保険	積立金	1,118	1,083	1,041	1,058	1,058
国立高度専門医療センター(注2)	積立金	107	42	22	21	1
国民年金	国民年金勘定積立金	98,208	99,490	99,108	98,612	94,158
	基礎年金勘定積立金	7,246	7,246	7,246	7,246	7,246
労働保険	雇用勘定 雇用安定資金	1,749	1,705	3,011	4,070	4,432
	労災勘定積立金	71,602	73,902	75,863	76,283	76,883
	雇用勘定積立金	4,987	2,234	4,064	8,064	12,474
食糧管理	調整勘定 調整資金	-	-	-	-	0
農業共済再保険	農業勘定積立金	99	422	226	116	116
	家畜勘定積立金	281	295	298	301	293
	果樹勘定積立金	-	-	-	-	-
	園芸施設勘定積立金	134	146	153	162	141
森林保険	積立金	122	130	143	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	154	143	141	130	114
	漁船特殊保険勘定積立金	45	45	45	45	45
	漁船乗組員給与保険勘定積立金	12	13	13	13	13
	漁業共済保険勘定積立金	-	-	-	-	-
農業経営基盤強化措置	積立金	230	214	184	142	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	-	2,545	2,415	2,837	2,716
	保険料等充当交付金勘定積立金	-	14,350	8,050	3,187	831
総計		6,682,922	6,590,375	6,672,787	6,801,626	6,812,437
重複分(財政融資資金特別会計預託金)		1,545,504	1,336,834	1,117,578	997,197	811,970
純計		5,137,418	5,253,542	5,555,209	5,804,429	6,000,467

(注1)「-」は皆無、「0」は単位未満を示す。

(注2)15年度までは国立病院特別会計。

(出所)財務省「予算書」により作成

残高の純計は一貫して増え続けており、13年度と17年度を比較すると金額で86兆円、率にして17%の増加となっている。内訳は、資金が484兆円、国債整理基金が8.5兆円、積立金が189兆円（総計ベース）という状況である。

個別に見ると、まず残高の減少が顕著なのは財政融資資金並びに厚生保険特会及び国民年金特会の積立金である。財政融資資金は平成13年の財投改革以降、融資規模が縮小していることから4年間で約90兆円減少しており、厚生保険及び国民年金の積立金は、年金保険財政の悪化から積立金を取り崩す傾向にあることなどを反映して、厚生保険は約5兆円、国民年金については約0.4兆円減少している。

一方、増加が顕著なのは外国為替資金及び同特会の積立金、財政融資資金特会の積立金、労働保険特会の資金・積立金などであり、外国為替特会については、平成15年から16年にかけて大規模な為替介入を実施し、ドル資産の運用益が増加したこと等により、積立金は4年間で約3兆円増加している。財政融資資金特会の積立金は、低金利により公債利子の支払が低く抑えられたことなどにより同じく約14兆円増加、また、労働保険特会の資金・積立金は約1.5兆円増加している。

資金・積立金が減少している会計・勘定もあるものの、全体額が増加していることに加え、数の上でも6割の会計・勘定で残高が増加していることからすれば、資金・積立金の増嵩は明らかといえる。

3. 巨額の剰余金、積立金の活用

このような資金や積立金の増嵩をどのように見るべきであろうか。結論から言えば、これらの一部を厳しい状況にある一般会計の収支改善に活用する方策を考えるべきであろう。財政融資資金や外国為替資金を始め各特別会計の中に特定の目的のために設けられた9つの資金は、その資金をもって特定の事業を行うものであり、他の目的に使用することは、相応の理由がなければできないと解すべきである。しかし、積立金は資金と性格を異にするものであり、厚生保険特会や国民年金特会の年金積立金など各保険特別会計の積立金を除くその他の積立金については、一般会計に繰り入れることはある程度可能と思われる。

積立金は毎年度の剰余金が積み立てられてきたものであり、近年の特別会計の剰余金の状況をみると、減少した年度もあるが、傾向としては増加しており、15年度の額は約28兆円（うち15兆円は国債整理基金特別会計の剰余金）で、10年度に比べ約6兆円増加している（図表3）。

図表3 特別会計の剰余金の状況

(単位：億円)

特別会計名 勘定名		10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度
交付税及び譲与税配付金	交付税及び譲与税配付金勘定	3,613	3,295	9,899	7,259	6,776	7,475
	交通安全対策特別交付金勘定	79	70	60	61	63	68
	登記	109	65	99	125	133	184
財政融資資金		16,433	22,780	35,266	29,092	36,091	36,860
国債整理基金		64,140	79,256	135,113	142,008	119,003	149,387
外国為替資金		21,299	26,058	22,332	21,744	17,353	36,456
産業投資	産業投資勘定	815	1,005	847	492	328	766
	社会資本整備勘定	436	388	675	641	1,364	600
地震再保険		525	534	554	546	488	507
電源開発促進対策	電源立地勘定	1,384	1,605	1,720	1,797	1,902	1,600
	電源利用勘定	934	903	803	877	1,140	1,193
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	4,294	4,565	4,902	4,968	4,889	4,603
	石炭勘定	374	258	569	261	494	682
特定国有財産整備		714	298	410	2,045	278	333
厚生保険	健康勘定	101	768	1,539	1,678	4,892	2
	年金勘定	50,801	39,482	20,779	5,067	3,007	3,379
	児童手当勘定	185	93	149	223	161	40
	業務勘定	280	239	175	184	148	160
船員保険		12	66	31	34	42	31
国立病院(注3)	病院勘定	512	552	427	119	261	247
	療養所勘定	361	220	183	72	146	85
国民年金	基礎年金勘定	10,415	9,620	10,061	11,461	13,672	15,285
	国民年金勘定	4,871	4,952	3,527	1,184	485	500
	福祉年金勘定	76	97	156	140	68	49
	業務勘定	102	66	99	121	138	45
労働保険	労災勘定	4,111	3,338	3,066	2,300	1,961	419
	雇用勘定	95	194	1,211	887	3,430	5,509
	徴収勘定	6	6	8	107	113	21
食糧管理	国内米管理勘定	21	45	104	69	0	243
	国内麦管理勘定	5	0	20	4	-	0
	輸入食糧管理勘定	1	38	7	21	92	301
	輸入飼料勘定	-	-	-	-	-	6
	業務勘定	37	1	0	0	0	2
農業共済再保険	再保険支払基金勘定	107	104	112	142	161	76
	農業勘定	-	-	290	324	276	0
	家畜勘定	24	21	15	14	3	3
	果樹勘定	0	28	0	18	25	13
	園芸施設勘定	3	6	8	12	7	9
	業務勘定	0	0	0	0	0	0
森林保険		13	10	3	8	13	22
漁船再保険及漁業共済保険	漁船普通保険勘定	3	17	17	11	2	11
	漁船特殊保険勘定	0	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	22	39	58	62	68	84
	業務勘定	0	0	0	0	0	0
農業経営基盤強化措置		981	1,027	1,105	1,232	1,170	1,003
国有林野事業	国有林野事業勘定	4	41	1	55	7	36
	治山勘定	14	154	84	105	87	29
国営土地改良事業		203	241	222	174	331	381
貿易再保険		55	99	992	1,546	1,639	2,484
特許		812	852	872	897	934	935
自動車損害賠償保障事業	保障勘定	845	803	746	698	678	717
	自動車事故対策勘定					26	555
	保険料等充当交付金勘定					370	166
道路整備		5,621	5,749	6,327	8,917	7,934	9,526
治水	治水勘定	2,192	2,085	2,363	2,352	2,146	1,379
	特定多目的ダム建設工事勘定	662	663	645	659	697	309
港湾整備	港湾整備勘定	381	299	482	383	260	178
	特定港湾施設工事勘定	22	19	9	31	6	10
自動車検査登録		161	158	169	166	143	137
都市開発資金融通		319	439	446	362	249	201
空港整備		698	626	499	308	378	296
剰余金計(注4)		221,668	235,100	290,632	275,474	231,040	281,622

(注1) 平成17年度時点で存在する会計及び勘定を掲載。

(注2) 「-」は皆無、「0」は単位未満、「」は不足を示す。

(注3) 15年度限りで廃止され、16年度に国立高度専門医療センター特別会計が設置。

(注4) 剰余金の合計であり、不足額は差し引いていない。

(出所) 財務省「決算書」により作成

この剰余金の処理について各特別会計法は、「翌年度の歳入に繰り入れる」、若しくは「積立金に積み立てる」という大きく2つの方法を規定し、基本的に剰余金を会計内に留め、会計や勘定の決算上の不足を補足するため等に使用されている。

しかし、剰余金や積立金が増加する中で、これを専ら特別会計の中に留めて使用する手法には疑問が残る。例えば、剰余金、積立金の規模が比較的大きい外為、財政融資資金の両特別会計において昭和26年度以降で決算上の不足が生じたのは、外為特会が2回(33、34年度)、財政融資資金特会が3回(47、53、54年度)のみである。しかも、金額は1億円から270億円という規模であり、これらの会計の剰余金や積立金の規模に比べれば小さな額である。希にしか発生しない決算上の不足のために、常時10兆、20兆という多額の積立金を保有する必要があるのだろうか。外為特会が設置された昭和26年当時は、剰余金は一般会計に組み入れ、歳入不足が生じた場合には一般会計から補てんするという仕組みになっていた。そのような積立金を設けない方式に戻したとしても支障はないと思われる。

このように、ほとんどの特別会計が剰余金を会計内に留保する仕組みになっている中で、登記、外国為替、農業経営基盤強化措置及び特許の各特会法については、剰余金を一般会計に繰り入れる旨の規定があり、外国為替特会以外の3会計では「剰余金から政令で定める金額を控除した金額は、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」と規定し、金額を政令で定めた上で、剰余金を一般会計に繰り入れる道を開いている。特許特会及び登記特会は設置が比較的新しい会計でもあり、このような規定を置いたこと自体は評価されてよい。しかしながら、3会計とも、どの程度の金額を控除するかについての政令が今日に至るまで定められておらず、剰余金を一般会計に繰り入れた実績もない。早急に政令を定めることが望まれるとともに、その他の特別会計についても、原則として一般会計への繰入れ規定を設けることを検討してもよいと思われる。

剰余金が発生しているということは、歳入が歳出を上回っている、すなわち利益が出ているとみなすことが可能である。現在これらの利益は上述したように、ほとんどが翌年度の歳入に繰り入れられるか、積立金に組み入れられて、特別会計の中に滞留している。将来使用する具体的な見込みのないお金を、安易に後年度の歳入に繰り入れたり、積立金に組み入れていく方式は、限られた資金の有効活用の観点から問題なしとしない。また、一般会計から多額の資金

を受け入れながら、剰余金が発生するとそのまま当該会計・勘定の翌年度の歳入に繰り入れる例も見受けられるが、こうした剰余金は一般会計に繰り戻すのが本筋であろう。

積立金の多くは財政融資資金に預託されているので、有効に活用されているという見方もできるが、財投の規模は縮小していくことが確実であり、多くの資金を必要としてはおらず、剰余金や積立金の増勢を正当化する根拠としては不十分と言えるのではないか。

国会審議においても、特別会計の剰余金・積立金を一般会計に繰り入れて活用すべきとの質疑が行われ¹、財政制度審議会がとりまとめた「特別会計の見直し」にも、剰余金・積立金の一般会計への繰り入れにより、国民負担を軽減すべきとの指摘が盛り込まれた。こうした流れの中で財政当局は、財政融資資金特別会計の積立金を原資に、18年度に12兆円の国債の買入消却を実施することを決め、積立金を国民負担の軽減に活用する方針を示した²。

公共事業や社会保障費などの歳出抑制、定率減税縮小などの歳入増加策と並んで、特別会計の剰余金・積立金を本格的に活用する方策を早急に具体化することにより、財政再建の歩みを進めることが期待される。

(内線 3125)

¹ 第163回国会衆議院財務金融委員会議録第2号8頁(2005年10月12日)

² 『日本経済新聞』(2005年11月26日)