

特別会計改革と積立金・剰余金の活用（上）

予算委員会調査室 藤井 亮二

1. はじめに

特別会計改革の一環として、平成 18 年度予算では特別会計の積立金・剰余金を活用することとした。去る 3 月 10 日に国会に提出された行政改革推進法案¹においても、平成 18 年度からの 5 年間で、特別会計の資産・負債や積立金・剰余金の圧縮・活用などによって、総額 20 兆円程度の財政健全化への貢献を目指すとの目標が設定されている。

しかし、行政改革推進法案に盛り込まれた 5 年間で総額 20 兆円の財政健全化への貢献目標や、平成 18 年度予算の積立金・剰余金 13.8 兆円の活用にはいくつかの課題が残されている。これに関連して、行政改革推進法案を具体化する「特別会計整理合理化法案（仮称）²」の議論に当って踏まえておくべきポイントを、2 回に分けて整理・概観しておきたい。

2. 「5 年間で 20 兆円」の財政健全化

行政改革推進法案第 17 条第 1 項は、平成 18 年度から平成 22 年度までの 5 年間で特別会計の統廃合と経理の明確化を図ることを定め、その第 2 項で特別会計の資産・負債と積立金・剰余金の縮減などによって総額 20 兆円程度の財政健全化を目標としている。

しかし、既に平成 18 年度予算の中で一定の特別会計改革が行われ、14.3 兆円の財政健全化に道筋が付けられているために、この目標は比較的容易に達成できると見込まれる。14.3 兆円は、積立金・剰余金の活用 13.8 兆円と歳出削減の効果 0.5 兆円に区分されている。積立金・剰余金の活用 13.8 兆円は、財政融資資金特別会計から 12 兆円を国債整理基金特別会計に繰り入れるほか、一般会計に対して、外国為替資金特別会計から 1 兆 6,220 億円を、産業投資

図表 1 特別会計改革（平成 18 年度）：財政健全化への貢献

積立金・剰余金の活用	13.8 兆円
財政融資資金特別会計	12兆0,000億円
外国為替資金特別会計	1兆6,220億円
産業投資特別会計	1,202億円
電源開発促進対策特別会計	595億円
農業経営基盤強化措置特別会計	295億円
歳出削減	0.5 兆円
人件費・事務費の精査	196億円
予算執行実績の反映	反映額537億円
特殊法人等への財政支出の縮減	1,999億円
計	14.3 兆円

（出所）財務省資料

¹ 平成 18 年 5 月 8 日現在。

² 平成 19 年を目途に国会に提出することを、「行政改革の重要方針（平成 17 年 12 月 24 日）」に明記している。

特別会計から 1,202 億円を、電源開発促進対策特別会計から 595 億円を、農業経営基盤強化措置特別会計から 295 億円を繰り入れることとしている。他方、歳出削減 0.5 兆円は、人件費・事務費の削減 196 億円、特殊法人等への財政支出の削減 1,999 億円などである（図表 1）。

これらによって、平成 18 年度中に 14.3 兆円の財政健全化が行われることになる。そのため、「5 年間で 20 兆円」の目標を達成するには、特別会計に関して平成 19 年度からの 4 年間で残りの 5.7 兆円の財政健全化を図ればよい。すなわち、本年度と同様の試みを毎年 1.4 兆円程度続ければ目標は達成されることとなる。しかも、特別会計に関して、毎年 1.4 兆円程度の財政健全化への取組を試みることは必ずしも困難なことではないと考えられる。

特別会計改革として、平成 18 年度には、外国為替資金特別会計から一般会計に対して 1 兆 6,220 億円が繰り入れられている。外為特会の決算剰余金の一部を一般会計に繰り入れるこのような措置は例年行われており、昨年度も 1 兆 4,190 億円が一般会計に、その前年度も同じく 1 兆 4,190 億円が一般会計に繰り入れられている。つまり、これまでも 1.5 兆円程度の剰余金が、毎年、外為特会から一般会計に繰り入れられているのであり、平成 19 年度以降は特別な改革を行わなくても「5 年間で 20 兆円」の目標は達成が可能である。行政改革推進法案を小泉内閣の構造改革の総決算として位置付けるのであれば、黙っていても手の届くような目標を法律に書き込むのではなく、今後の構造改革を押し進める布石となる目標を設定すべきであろう。

3．財政融資資金特別会計の積立金

平成 18 年度予算では、財政健全化のために 5 特別会計の積立金・剰余金 13.8 兆円が活用されることとなった（図表 1）。そこで、13.8 兆円の内容について特別会計ごとに見ていきたい。まず、13.8 兆円の太宗を占めるのは、財政融資資金特別会計の積立金 12 兆円であるので、今号では、財政融資資金特別会計の積立金について検討し、残りの 4 特会については次号で概観したい。

3-1. 積立金と金利変動準備金

財政融資資金特別会計に積み立ててある資金 12 兆円を取り崩すという場合、資料や国会答弁によって「積立金」又は「金利変動準備金」の用語が使われることがあるので、まず、ここで両者を整理しておきたい。

特別会計予算書に記された財政融資資金特別会計・貸借対照表によると、平成 17 年度末残高として金利変動準備金 23 兆 6,889 億円が見込まれている。一

方、同書の積立金明細表では積立金 22 兆 4,493 億円が予定されている。金利変動準備金も積立金も、いずれも積み立てられた同じ資金を指し示しているが、企業会計基準に準拠して作成された特別会計の貸借対照表では、発生主義に基づく「金利変動準備金」とされている。一方、「積立金」は、現金主義に基づいてまとめられたものである。金利変動準備金も積立金も、積み立てられた資金を、発生主義と現金主義という、それぞれ別の視点から見たものであり、実態はほぼ同じものと見ることができる。

金利変動準備金の仕組みは、平成 13 年度に導入されている。13 年度からの新たな財政投融资制度の下で、資金運用部特別会計から衣替えした財政融資資金特別会計は、財投債を発行して金融市場から資金の調達を行うこととなった。財政融資資金特会は、市場から調達した資金を財源として、国の特別会計や地方公共団体、政府系金融機関や独立行政法人などに、長期・固定・低利での資金供給を行っている。そのため、調達金利と融資金利との間で金利変動リスクが発生する可能性がある。金利変動準備金は、財投改革によって生ずるこうした金利変動リスクに対応するために、従来の積立金をいったん解消して、新たに同じ規模で設けられたものである。

図表 2 財政融資資金特別会計の資産等

(単位：億円)

年度末	資産 a	積立金 b	金利変動準備金 b	[参考] 積立金(金利変動準備金)/資産 b/a
平成元	2,301,262	1,350	-	0.6/1000
2	2,452,006	1,443	-	0.6/1000
3	2,758,180	1,543	-	0.6/1000
4	3,026,652	1,678	-	0.6/1000
5	3,262,856	2,385	-	0.7/1000
6	3,467,240	3,943	-	1.1/1000
7	3,739,348	5,283	-	1.4/1000
8	3,921,127	5,520	-	1.4/1000
9	4,182,869	5,652	-	1.4/1000
10	4,360,367	11,191	-	2.6/1000
11	4,430,658	27,623	-	6.2/1000
12	4,396,626	50,403	-	11.5/1000
13	4,324,058	85,669	85,669	19.8/1000
14	4,134,353	114,761	139,691	33.8/1000
15	3,889,543	150,852	170,648	43.9/1000
16	3,724,219	187,713	203,422	54.6/1000
17	3,398,975	224,493	236,889	69.7/1000
18	2,874,648	142,856	152,303	53.0/1000
(参考)		現金主義	発生主義	

(注) 1. 平成12年度以前は、資金運用部特会。

2. 平成13年度以降のb/aは、資産に対する金利変動準備金の割合。

(資料) 特別会計決算書、特別会計予算書、「財投レポート」より作成

取り崩して、国債整理基金特会へ12兆円繰入

3-2. 金利変動準備金の法令上の根拠

金利変動準備金の法令上の根拠は、「財政融資資金特別会計の損益計算の方法等に関する訓令（平成 12 年 12 月 28 日）」に求められる。同訓令第 3 条は、損益計算によって生じた利益を繰越利益として整理し、それを財政融資資金特別会計の資産の 100/1000（＝10%）の規模に至るまでは「金利変動準備金」として表示し、それを超えるものは「別途積立金」として表示することとしている（【参考資料 1】）。したがって、例えば、特別会計予算書では平成 18 年度末の財政融資資金特会の資産は 287 兆 4,648 億円と見込まれているので、28.7 兆円までは金利変動準備金として表示し、それを越える部分は別途積立金として表示することになる。

現行では、金利変動準備金を財政融資資金特会の資産の 10%まで積み立てるとしているが、平成 15 年 12 月までは資産の 5%まで積み立てることとしていた。しかし、財政制度等審議会・財投分科会（平成 15 年 12 月 23 日）に提出された資料（【参考資料 2】）によると、将来の金利変動に対する備えとしては、資産の 5%では不十分であり、資産の 10%程度が必要との試算が示され、金利変動準備金を財政融資資金特会資産の 10%まで積み立てるように、訓令を見直している。

3-3. 金利変動準備金（積立金）の取り崩し

金利変動準備金、あるいは積立金のいずれの表現を採るにしても、平成 17 年度末時点で、財政融資資金特会に 23 兆円程度の資金が積み上がることになる。この資金が全額財政融資資金に預託されていて、効率的に使用されていないとの指摘は政府部内においても行われていた。財政審がまとめた「特別会計の見直しについて（平成 17 年 11 月 21 日）」は、財政融資資金について「無駄の排除、効率的な資産・負債の管理の検討」を求めている。

こうした流れの中で、財政投融資の規模のスリム化によってある程度は金利変動準備金の圧縮が可能との見通しが出てきた³ことから、平成 18 年度予算では財政融資資金特会の金利変動準備金（積立金）12 兆円を取り崩して、国債整理基金特会に繰入れることとなった。取り崩した資金は、536 兆円⁴まで積み上がった国債残高の圧縮に充てて将来の国債費の負担を軽減することとした。また、同時に、平成 20 年度に満期を迎える国債が大量に集中する「平成 20 年度

³ 谷垣財務大臣の答弁（第 164 回国会参議院決算委員会会議録第 4 号（平成 18 年 3 月 3 日）23 頁）。

⁴ 平成 17 年度末現在の残高見込。

問題」に対応し、国債償還を平準化する効果も期待されている⁵。

そのために、第 164 回国会に提出して成立した「平成 18 年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律」第 4 条で、平成 18 年度において財政融資資金特会から 12 兆円を国債整理基金特会に繰り入れるとの規定が盛り込まれたのである。

3-4. 課題

平成 18 年度予算で、金利変動準備金（積立金）の半分近くを取り崩して国債の償還財源に充当しようとする試みは、一定の評価に値するものである。しかし、金利変動準備金の制度自体が、依然として課題を抱えていると考えられる。

まず、金利変動準備金を積み立てることの意味である。金利変動準備金を積むこと自体が疑問視されているし、高度化している金融技術を駆使すれば、資産と負債のマッチングは比較的容易であると考えられることから、金利変動準備金を積む意義が必ずしもはっきりしない。旧・財政投融资制度の下では、郵便貯金等による 7 年ものの預託に依存して資金調達する一方、特殊法人への貸付など超長期で運用していたために、金利の上昇によって金利変動リスクが発生する可能性は否定できなかった。しかし、現在では、20 年債や 30 年債という超長期もでの資金調達を行っており、平成 20 年頃には 50 年固定利付債の発行も検討⁶されている現状では、金利変動リスクを限りなくゼロに近づける、あるいは逆に金利が上昇したら利益が出る構造にポートフォリオを組むことも可能となる⁷。したがって、極論すれば、金利変動準備金を廃止することも考えられるのではなかろうか。

第 2 は、金利変動準備金（積立金）の存在意義である。金利変動準備金の役割は収支不足を補填することにあるが、前身の資金運用部特別会計が昭和 26 年に設置されて以来、半世紀以上の経過にも関わらず、収支がマイナスになったのはわずか 3 回に過ぎない。むしろ、毎年巨額の規模の剰余金が発生しており、特に、平成 10 年度以降は、1.6 兆円から 3.6 兆円の剰余金が毎年度発生している（図表 3 参照）。

金利変動リスクに備えて資金を積み立てる金利変動準備金制度を止めて、剰余金が発生した場合には全額一般会計に繰り入れることとし、万が一、収支不

⁵ 谷垣財務大臣の財政演説（第 164 回国会参議院本会議録第 1 号（平成 18 年 1 月 20 日）9 頁）。

⁶ 平成 18 年 4 月 2 日付日本経済新聞 1 面。

⁷ 財務省・牧野理財局長も、「金利が上昇したときに利益が出るようなポートフォリオをつくることは可能」と答弁（第 164 回国会参議院財政金融委員会会議録第 8 号（平成 18 年 3 月 22 日）5 頁）。

足が発生した場合には後年度の剰余金で補填するという措置もあり得るのではなかろうか。

第3の課題は、金利変動準備金の規模である。金利変動準備金を積み立てるとしても、財政融資資金特会の資産の10%という規模が適正であろうか。

財投分科会に提出された資料では、長期金利が2～8%で推移するケースと長期金利が平成17年以降8%で推移するケースを想定して、その場合には資産の10%の金利変動準備金を積まないと財政融資資金特会の将来収支が赤字化するとシミュレーションを行っている(【参考資料2】(別紙))。この試算を基に、それまで対資産の5%であった金利変動準備金の規模を10%に上げているが、近々のうちに長期金利が8%近くまで上昇する金融情勢が現実的といえるであろうか。

政府の「改革と展望2005」参考試算(平成18.1.20)では平成23年度の名目長期金利は3.9%と想定し、財務省「財投レポート2005」の中の「政策コスト分析の解説」でも、10年物金利について平成27年度に2.8%、平成45年度でも4.4%が見込まれているにすぎない。8%の長期金利が妥当かどうかについては疑問が残る。加えて、波動的に2～8%という非常に幅の広い循環を繰り返すことを前提

としたシミュレーションも行われており、こうした漠然とした試算の不透明性も拭いきれない。

さらに、第4の課題として、今後、一層の取り崩しが可能か否かも検討していかなければならない。金利変動準備金がこれ以上取り崩せない理由として、谷垣財務大臣は、「平成18年度及び19年度は郵貯の預託金の払い戻しが多額に上るので、そのための資金繰りとして資金を準備しておかなければならない⁸」ことを挙げている。預託金の払い戻しのために、金利変動準備金を使うことは、

図表3 財政融資資金特別会計の剰余金、積立金

(単位:億円)

年度	剰余金	積立金	年度	剰余金	積立金
昭26	7	0	53	269	827
27	4	0	54	208	552
28	31	0	55	56	344
29	0	0	56	65	400
30	10	0	57	31	465
31	26	10	58	525	496
32	35	37	59	27	1,021
33	38	72	60	55	1,048
34	58	110	61	99	1,103
35	56	167	62	67	1,203
36	67	224	63	81	1,269
37	68	291	平元	93	1,350
38	72	359	2	101	1,443
39	52	430	3	135	1,543
40	54	482	4	707	1,678
41	19	537	5	1,558	2,385
42	22	556	6	1,340	3,943
43	68	578	7	237	5,283
44	41	645	8	131	5,520
45	25	687	9	5,539	5,652
46	21	711	10	16,433	11,191
47	76	736	11	22,780	27,624
48	21	661	12	35,266	50,403
49	30	682	13	29,092	85,669
50	38	712	14	36,091	114,761
51	53	750	15	36,860	150,852
52	24	803	16	36,781	187,713

(注)平成12年度以前は、資金運用部特別会計。
(出所)財務省「特別会計決算参照書」より作成。

⁸ 第164回国会参議院決算委員会会議録第4号(平成18年3月3日)23頁。

そもそも制度趣旨を逸脱するものであるし、仮に百歩譲って郵貯の預託金の払い戻しを認めるとしても、払い戻しが一段落する平成 20 年度以降は、更なる取り崩しも可能であると考えられる。

図表 2 で見るように、金利変動準備金の残高は、平成 17 年度末の 23 兆 6,889 億円から 12 兆円取り崩して 11 兆 6,889 億円に規模が縮小したとしても、18 年度末残高は 15 兆 2,303 億円と、18 年度の間は 3 兆 5,414 億円の増加が見込まれている。しかも、財政融資資金特別会計の規模は、平成 11 年度をピークに漸減傾向にある⁹ので、金利変動準備金の適正規模である対資産の 10% の達成は困難ではなかろう。これらの状況を考えると、来年度以降の更なる金利変動準備金の取り崩しの可能性を検討することが必要ではなかろうか。

(内線 3123)

【参考資料 1】

財政融資資金特別会計の損益計算の方法等に関する訓令（平成 12 年 12 月 28 日）

第 3 条（利益及び損失の処理）

この会計の損益計算上利益を生じたときは、繰越利益として整理するものとする。

前項の繰越利益については、次に掲げるところにより、区分して表示するものとする。

一 当該年度末におけるこの会計の資産の合計額の 1000 分の 100 に相当する額（次項において「上限額」という。）に達するまでは、金利変動準備金

二 繰越利益が上限額を超える場合、当該超える部分は、別途積立金

この会計の損益計算上損失を生じたときは、繰越利益をもって補足し、繰越利益をもって補足することができない場合には、繰越損失として整理するものとする。

前項の損益計算上の損失を繰り越し利益をもって補足する場合、次に掲げるところにより、整理するものとする。

一 金利変動による損失については、金利変動準備金を減額することとし、金利変動準備金の残高が無い場合には、別途積立金を減額する。

⁹ 平成 11 年度末の 443 兆 658 億円をピークとして、18 年度末は 287 兆 4,648 億円と、4 割近く縮小してきている。

- 二 金利変動以外による損失については、別途積立金を減額し、別途積立金の残高がない場合には、金利変動準備金を減額する。

【参考資料 2】

財政制度等審議会・財政投融资分科会（平成 15 年 12 月 23 日）提出資料

財政融資資金特別会計における金利変動準備金の表示限度額の改正

（改正内容）

財政融資資金特別会計の繰越利益のうち「金利変動準備金」として表示すべき限度額を、現行の「（この会計の資産の合計額の）1000 分の 50」から「1000 分の 100」に変更する。（「財政融資資金特別会計の損益計算の方法等に関する訓令」（平成 12 年 12 月 28 日）を改正。）

（注）「財政融資資金特別会計の損益計算の方法等に関する訓令」は、本特会の損益計算上の利益は繰越利益として整理し、当該繰越利益のうち、各年度末におけるこの会計の資産の合計額の 1000 分の 50 に相当する額までは「金利変動準備金」として、その額を超える部分は「別途積立金」として、表示することとしている。

（説明）

- 1．本年 10 月 10 日に開催した財投分科会において、財政融資資金特別会計の繰越利益のうち金利変動準備金として表示すべき限度額について、本特会の将来収支のシミュレーション等を行って現在の水準の妥当性を検討し、必要に応じ引上げを行いたい旨ご説明申し上げたところ。
- 2．今般、16 年度の財投計画編成に合わせ、本特会の将来収支のシミュレーションを行なったところ、将来の金利変動に対する備えとして、現行基準である「1000 分の 50」では十分とは言えず、「1000 分の 100」程度が必要との結果が得られた。（別紙シミュレーション結果参照）
- 3．以上を踏まえ、金利変動準備金の表示限度額を現行の「1000 分の 50」から「1000 分の 100」に引上げることとする。

(別紙)

財政融資資金の特会の将来収支に関するシミュレーション

(前提)

長期貸付額

- 16年度 14兆円台
- 17年度以降 12兆円台 (14兆円台 - 地方向け財投の単年度要因2兆円弱)

貸付・調達年限

- 15年度計画と同程度

将来の金利動向：

- 1980年代後半から90年代前半までの変動幅にほぼ相当する2～8%の範囲内で循環する場合を想定。
- また、ストレス・テストとして、2年後に金利が8%まで上昇し、以後その水準で推移する場合も想定。

その上で、繰越利益を総資産の1000分の50、1000分の80、1000分の100で、それぞれ「頭打ち」するとした場合の、将来の収支等の動向を推計。

(推計結果)

金利パターン	「頭打ち」の水準		
	1000分の50	1000分の80	1000分の100
長期金利が2～8%の範囲で波動循環	平成20年代初頭に繰越利益が赤字化。	平成20年代半ばに繰越利益が赤字化。	繰越利益は一貫して黒字を維持。
長期金利が2年後に8%になり、以後その水準で推移	平成20年代初頭に繰越利益が赤字化。	平成20年代半ばに繰越利益が赤字化。	繰越利益は一貫して黒字を維持。