

---

## けいざい早わかり 2010年度第9号

# 特別会計とは何だろうか

---

### 【目次】

- Q1. 事業仕分けの対象になる特別会計とはどういうものですか？ ..... p.1
- Q2. 特別会計の予算規模はどのくらいですか？ ..... p.2
- Q3. 特別会計の「埋蔵金」とは何か、教えてください..... p.3
- Q4. 特別会計の事業仕分けで歳出をどのくらい削減できますか？ ..... p.6

三菱UFJリサーチ & コンサルティング株式会社

調査部 中田 一良 ( [chosa-report@murc.jp](mailto:chosa-report@murc.jp) )

〒108-8248 東京都港区港南 2-16-4

TEL:03-6711-1250

## Q1．事業仕分けの対象になる特別会計とはどのようなものですか？

- ・10月下旬から実施される、政府の事業仕分けの第3弾では特別会計が取り上げられます。特別会計とはそもそもどのようなものなのでしょうか。
- ・国の予算は、歳出と歳入の全体像を把握する観点からは1つであること(単一会計主義)が望ましいと考えられます。しかし、歳入の中には税収のほかに、公的サービスを利用する人が支払う手数料なども含まれており、受益と負担を明確にすることが必要な場合もあります。このように、一般の歳出・歳入とは区分して経理する必要がある場合に限り、法律で定めることによって特別会計を設置することが認められています。
- ・具体的には、国が特定の事業を行う場合、特定の資金を運用する場合、その他特定の歳入をもって特定の歳出に充てている場合であり、2010年度には全部で18の特別会計があります(図表1、図表2)。特定の事業を行うものとして、労働保険などの保険事業特別会計や社会資本整備事業特別会計などがあります。資金運用を行うものは、財政投融资特別会計、外国為替資金特別会計の2つです。その他に、国債整理基金特別会計、交付税及び譲与税配付金特別会計、エネルギー対策特別会計があります。このように一般会計とは区分されている特別会計ですが、一般会計とともに政府の予算として、国会での審議・議決が必要とされており、予算の成立にあたっては一般会計と異なる手続きがとられているわけではありません。
- ・特別会計については、数が多いうえに仕組みが複雑であるためにわかりにくい、特定の財源をもっているためにそれが無駄な支出につながっているのではないかと、多額の剰余金が放置されていて国の予算全体として効率的な運営がなされていないのではないかと、といったことなどが以前から指摘されてきました。こうした指摘を受けて、2003年から2005年にかけて特別会計の見直しに関する議論が行われました。その結果、剰余金の処理などについて各特別会計に共通なルールが定められて、一部の特別会計を除いて一般会計への繰入ができるようになったほか、特別会計の数を減らしていくこととされました。特別会計は、2005年度時点では31ありましたが、2011年度には登記特別会計が一般会計に統合されることから、17に減少することになります。
- ・もっとも、数が減少してきているとはいえ、特別会計の予算はそれに応じて減少しているわけではありません。例えば、2008年度に、公共事業関係の特別会計である道路整備特別会計、治水特別会計、港湾整備特別会計、空港整備特別会計、都市開発資金融通特別会計が統合されて、社会資本整備事業特別会計ができました。しかし、予算規模をみると、公共事業関係の5つの特別会計の歳出額(2007年度当初予算、重複を除いた純計ベース)が5兆4504億円であったのに対して、新しくできた社会資本整備事業特別会計の2008年度当初予算額の歳出額(純計ベース)は5兆3815億円であり、689億円の減少にとどまりました。

**図表 1 . 特別会計一覧 (2010 年度時点)**

事業特別会計 企業特別会計 国有林野事業 保険事業特別会計 地震再保険 労働保険 年金 農業共済再保険 森林保険 漁船保険及び漁業共済保険 貿易再保険 公共事業特別会計 社会資本整備事業 行政的事業特別会計 登記 食料安定供給 特許 自動車安全	資金運用特別会計 財政投融资 外国為替資金  その他 整理区分特別会計 交付税及び譲与税配付金 国債整理基金 その他 エネルギー対策
---	---

(出所)財務省主計局「特別会計のはなし(平成22年版)」

**図表 2 . 主な特別会計の概要 (2010 年度時点)**

特別会計名	概要
労働保険	・保険料や一般会計からの繰入などを財源として、労働災害に関する保険給付や失業等給付を行っている。 ・将来の労災年金給付や将来の失業等給付費などのために積立金を保有している。
年金	・保険料、一般会計からの繰入、積立金の運用収益などを財源として、年金受給者への給付、医療保険の給付などを行っている。 ・年金などの将来の給付に備えて積立金を保有している。
社会資本整備事業	・一般会計からの繰入や地方公共団体の負担金、空港使用料収入などを財源として、道路、治水、港湾、空港などの社会資本整備事業を行っている。
外国為替資金	・為替介入に関する経理を行う特別会計で、円売り・外貨買い入れ介入の場合は、政府短期証券の発行(負債の増加)により円を調達して、外国為替市場で円を売却して外貨を購入(資産の増加)している。 ・円高によって生じる保有外貨資産の目減り等に対応し、特別会計の健全性を確保するために運用収益を積み立てている。
財政投融资	・財投債の発行などにより調達した資金を財源として、民間では対応が困難な長期間にわたる低利の資金供給や大規模なプロジェクトへ融資を行っている。 ・将来の金利変動に備えて運用益などを積み立てている。
交付税及び譲与税配付金	・一般会計からの繰り入れや税収を財源として地方公共団体へ地方交付税、地方譲与税の配付や交付を行っている。
国債整理基金	・一般会計や特別会計からの繰入資金等を財源として、公債、借入金等の償還と利子支払いを一元的に経理している。 ・普通国債等の将来の償還財源として備えるための基金の役割がある。

(出所)財務省「特別会計のはなし(平成22年版)」をもとに作成

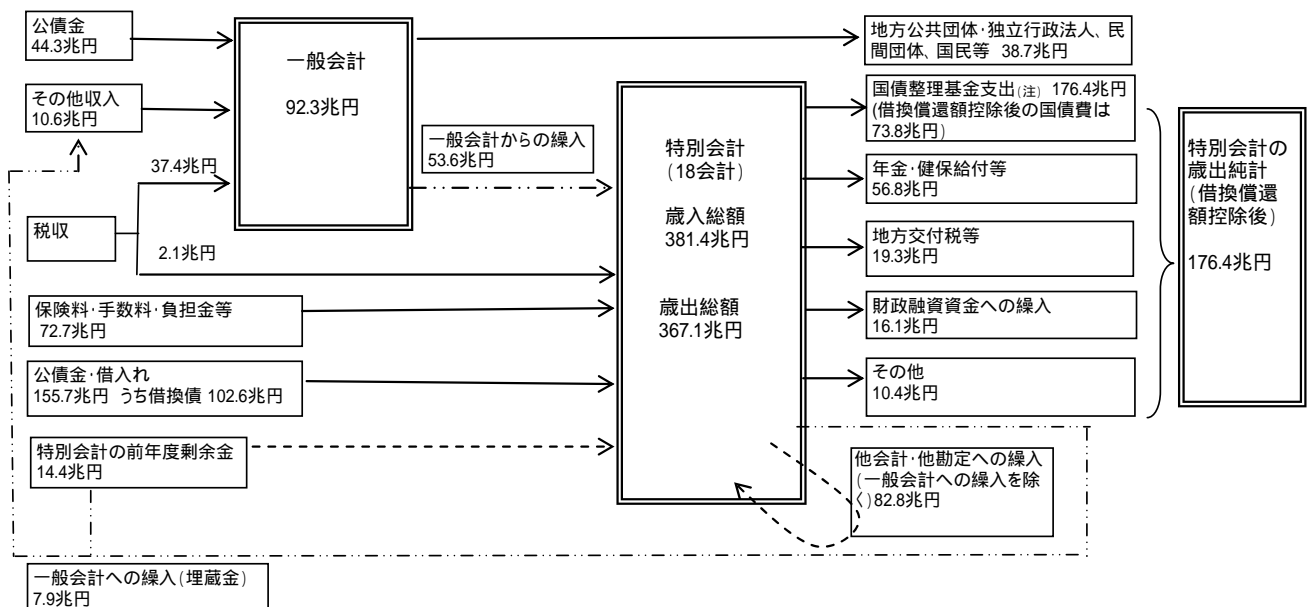
## Q 2 . 特別会計の予算規模はどのくらいですか？

- ・ 2010 年度予算でみると、18 の特別会計の歳出額の単純合計は 367.1 兆円にも上ります。これには、借入金の償還などを区分経理する国債整理基金特別会計と他の特別会計の間の重複などが含まれています。そうした重複を除いた 18 の特別会計の歳出の純計は 176.4 兆円です(図表 3)。これは一般会計の歳出総額 92.3 兆円の約 2 倍の規模です。
- ・ 特別会計の歳出の純計の内訳をみると、国債費(借換償還額控除後)が 73.8 兆円と総額の 4 割程度を占めています。年金などの社会保障給付費は 56.8 兆円、国から地方自治体

に支給される地方交付税交付金等が 19.3 兆円であり、この 3 つをあわせると 150 兆円程度になります。また、財政投融资の貸し付けの原資として、財投債の発行によって調達した資金の財政融資資金への繰り入れが 16.1 兆円あり、その他が約 10 兆円程度です。

- ・他方、歳入については、2010 年度予算では、保険料、手数料、負担金等によって 70 兆円を超える収入が見込まれています。ただし、これだけでは歳出をすべて賄えないため、公債金や借入に依存しているほか、一般会計からの繰入を行っています。2010 年度は、一般会計の歳出 92.3 兆円のうち 53.6 兆円が特別会計に繰り入れられます。この中には、地方交付税交付金等（17.5 兆円）や国債費（20.6 兆円）が含まれており、これらを除けば、年金特別会計（11.9 兆円）、社会資本整備事業特別会計（2.1 兆円）やエネルギー対策特別会計、労働保険特別会計、食料安定供給特別会計、国有林野事業特別会計などに繰り入れられています<sup>1</sup>。
- ・一般会計と区分する必要があるために設置された特別会計ですが、実際には一般会計から完全に独立しているというわけではありません。

図表 3. 一般会計と特別会計の資金の流れ（2010 年度予算）



(注) 他の特別会計への繰入を除く  
 (出所) 参議院予算委員会調査室「平成22年度財政関係資料集」の図表9に筆者が加筆・修正したもの

### Q 3 . 特別会計の「埋蔵金」とは何か、教えてください。

- ・いわゆる「埋蔵金」には、特別会計の毎年の歳入から歳出を差し引いた剰余金（フロー）から一般会計に繰り入れられているものと、特別会計の積立金といった資産（ストック）

<sup>1</sup> 石油石炭税や航空機燃料税などのように特定財源がいったん一般会計に入り、それから特別会計に繰り入れられているものも含まれています（エネルギー対策特別会計 0.8 兆円、社会資本整備事業特別会計 0.1 兆円）

を取り崩して一般会計に繰り入れられているものがあります<sup>2</sup>。

- まず、埋蔵金の原資となりうる特別会計の剰余金についてみてみましょう。2009年度の決算概要によると、歳入から歳出を差し引いた剰余金の単純合計は29.8兆円です(図表4)。国債整理基金特別会計の剰余金が20.7兆円と全体の7割を占めていますが、これは積立金の残高と翌年度の国債償還に必要な借換債(前倒債)の発行による収入で構成されており、必ずしもすべてが余っているお金というわけではありません。これを除くと特別会計の剰余金の合計は9.1兆円ですが、このうち外国為替資金特別会計が2.9兆円、財政投融资特別会計が1.6兆円、社会資本整備事業特別会計が1.3兆円などとなっています。こうした剰余金は、翌年度の歳入に繰り入れられたり、積立金に組み入れられたりするほか、一般会計に繰り入れられます。特に、外国為替資金特別会計については、剰余金が1982年度以降一般会計に繰り入れられており、過去10年間の剰余金の合計額28.7兆円のうち、18.1兆円が繰り入れられています。この剰余金は、為替市場への介入を通じて購入した外貨を債券などで運用した収益が、為替介入のために発行した短期証券の利子支払を上回っているために生じたものです。

図表4. 特別会計の2009年度決算概要

(単位:億円、単位未満切捨て)

特別会計名	歳入額	歳出額	剰余金	積立金として積立、資金に組入	2010年度歳入に繰入	一般会計へ繰入	その他
地震再保険	666	0	666	666	-	-	-
労働保険	72,370	68,685	3,684	28	3,656	-	-
年金	756,488	746,120	10,368	-9,639	19,933	-	73
農業共済再保険	1,032	620	412	32	375	4	-
森林保険	106	17	89	14	74	-	-
漁船再保険及び漁業共済保険	147	143	3	1	2	-	-
貿易再保険	1,480	611	869	377	491	-	-
交付税及び譲与税配付金	522,144	514,351	7,792	-	7,792	-	-
登記	1,757	1,589	167	-	156	11	-
国債整理基金	1,863,329	1,656,023	207,305	-	207,305	-	-
財政投融资	392,991	377,487	15,504	(注1) 14817	686	-	-
外国為替資金	31,057	1,832	29,225	-	4,218	25,006	-
特定国有財産整備(注2)	1,684	334	1,349	-	1,349	-	-
エネルギー対策	26,503	23,614	2,889	35	2,853	-	-
国立高度専門医療センター(注3)	2,081	1,672	408	-	-	21	386
食料安定供給	23,867	22,312	1,555	-	1,164	390	-
国有林野事業	4,979	4,882	97	-	-	-	97
特許	3,067	1,093	1,973	-	1,963	10	-
社会資本整備事業	71,309	58,093	13,215	-	12,067	1,148	-
自動車安全	1,309	633	675	4	671	-	-
合計	3,778,376	3,480,122	298,254	6,337	264,765	26,593	557

(注1) 積立金から特例法により一般会計に繰入

(注2) 特定国有財産整備特別会計は2009年度末で廃止され、剰余金は財政投融资特別会計(特定国有財産整備勘定)の2010年度歳入に繰入

(注3) 国立高度専門医療センター特別会計は平成21年度末で廃止され、剰余金は業務を承継した独立行政法人に承継されるもの(その他386億円)を除き一般会計に繰入

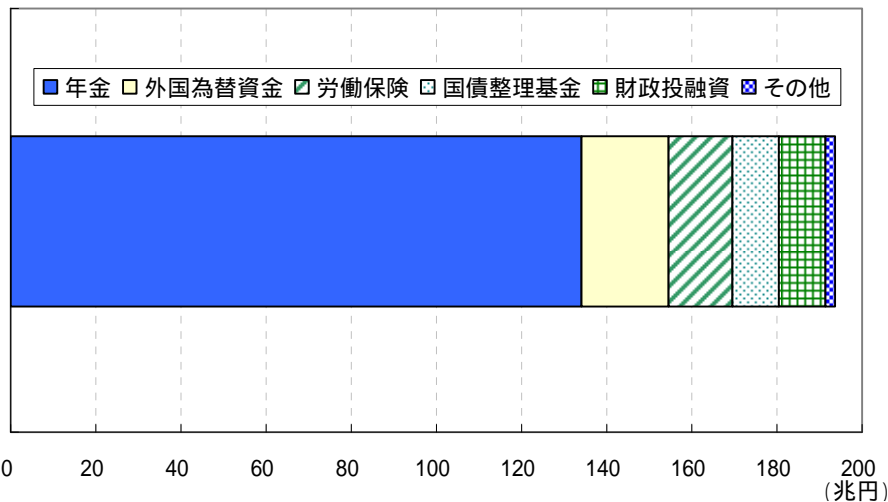
(出所) 財務省「平成21年度特別会計決算概要」

<sup>2</sup> 特別会計が保有している株式を売却することによって得られる収入も埋蔵金とみなされることもあります。



- ・次に、特別会計の積立金についてみてみます。2008 年度末時点での特別会計の積立金の合計は 193.8 兆円にも上ります（図表 5）。その大部分は年金特別会計の積立金であり、このほか、財政投融资特別会計の財政融資資金勘定、外国為替資金特別会計、国債整理基金特別会計、労働保険特別会計（労災勘定と雇用勘定）などの積立金があります。これらは、将来の支払いや生じるかもしれない損失に備えて積み立てているものとされています。したがって、積立金が合計で 200 兆円近くあるといっても、すぐに取り崩すことができないものも多と考えられます。
- ・ただし、財政投資特別会計の財政融資資金勘定の積立金については、一般会計の苦しい財政事情を受けて、特例・臨時的な措置として、2008 年度に 4.2 兆円、2009 年度に 7.3 兆円が取り崩されて一般会計に繰り入れられました。もともと、この積立金は金利変動に伴う損失リスクに備えて積み立てられたものですが、財政投融资改革後の資産負債管理などによってそうしたリスクが減少してきたことなどを背景に取り崩されました<sup>3</sup>。

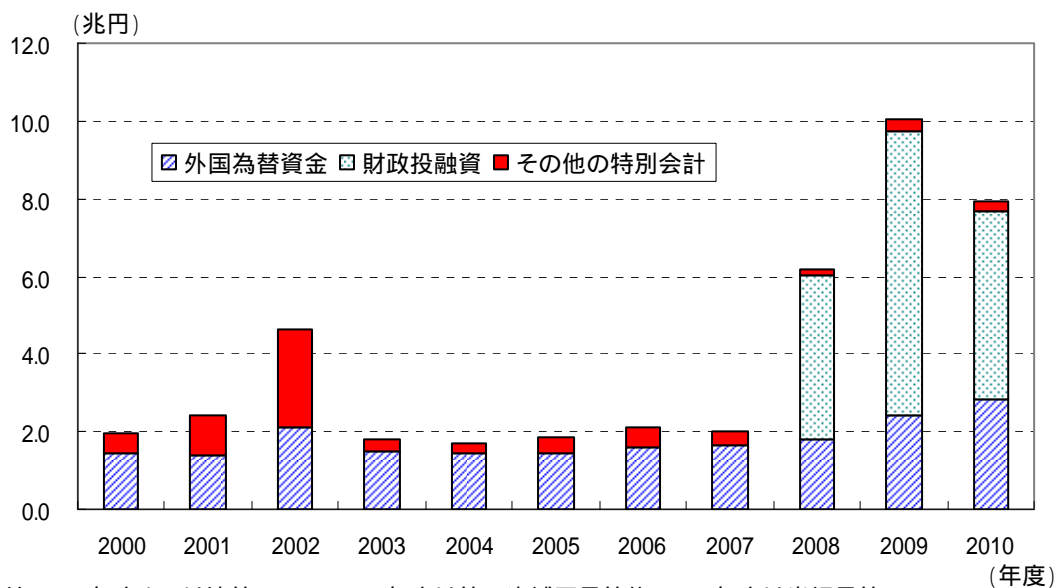
図表 5．特別会計の積立金（2008 年度末時点）



- ・2010 年度予算では、財政投融资特別会計から積立金を取り崩すことなどによって 4.8 兆円が一般会計に繰り入れられましたが、この結果、財政投融资特別会計の積立金は 2010 年度末にはなくなる見込みです。外国為替資金特別会計からは剰余金をすべて繰り入れることなどによって 2.9 兆円、このほかに社会資本整備事業特別会計をはじめ 7 つの特別会計から 0.2 兆円を捻出して、合計で 7.9 兆円が特別会計の積立金や剰余金から一般会計に繰り入れられています（図表 6）。

<sup>3</sup> 財務省「特別会計のはなし(平成 22 年版)」によると、財政投融资改革以前は、資金の運用は主に 5～30 年の貸付である一方、資金の調達には郵貯・年金等の預託金で期間は主に 7 年間でした。このため、年度ごとの貸付金の回収額と預託金の払い戻し額の間には大きな乖離があり、金利動向等によっては大きな損失が発生しうる金利リスクが存在していました。

図表 6 . 一般会計における特別会計受入金



(注)2008年度までは決算ベース、2009年度は第二次補正予算後、2010年度は当初予算ベース

(出所)財務省「決算書」、「予算書」

#### Q 4 . 特別会計の事業仕分けで歳出をどのくらい削減できますか？

- ・政府は、今回の特別会計の事業仕分けにおいては、すべての特別会計を対象とする方針のようです。見直しにあたっては、まず、それぞれの特別会計で実施している事業が必要なのかということが論点になると考えられます。設立された当初の存在意義が時代の変化にともない失われていることもありますので、特別会計が行っている事業を国が今後行う必要があるのか、国が行う必要があるとしても、それを特別会計として区分経理する必要があるかということが検討されることとなります。あるいは、似たような事業を行っている特別会計を統合して効率化することも検討課題になるでしょう。
- ・また、見直しにおいては、特別会計の積立金や資金の現在の水準が適正または必要な規模かどうかということも論点の一つになると考えられます。行政支出点検会議の報告書（2008年12月）において、特別会計は積立金の必要水準を自主的に算出して公表することが求められており、財政投融资特別会計、外国為替資金特別会計、地震再保険特別会計、労働保険特別会計労災勘定、エネルギー対策特別会計は必要水準を公表しています。一方で、労働保険特別会計雇用勘定など、具体的な必要水準を公表していない特別会計もあります。必要水準は、その時々を経済状況や将来に生じるかもしれない事態の発生に関する考え方次第で変動することから算出が容易でない場合もあると考えられます。しかしながら、積立金の必要水準が示されなければ、取り崩すことができるのか、まだ積み立てる必要があるのかといった議論も行うことができません。積立金を積み増している特別会計の中には、毎年、一般会計から繰り入れを行っているものもあり、どの水準まで積み増す必要があるのかを明らかにすることが求められます。
- ・こうした特別会計の事業仕分けによってどの程度歳出が削減できるのでしょうか。すでに

みたように、特別会計の歳出では国債費、年金給付、地方交付税交付金など、既存の制度の枠組みに基づき支出しているものが多額を占めます。これらの特別会計については、歳出削減の余地は小さいため、基本的には大幅な見直しはできず、実質的な見直しの対象になるのは2010年度予算ベースで10兆円程度と考えられます。この10兆円の事業には、保険事業や社会資本整備事業などが含まれており、一般会計から3.6兆円程度（特定財源を含む）の繰り入れが行われています（図表7）。したがって、これらの特別会計を中心に歳出の見直しが行われれば、特別会計の歳出額が減少すると同時に、一般会計からの繰入額を3.6兆円からいくらか削減することは期待できるでしょう。

- ・もっとも、一般会計からの保険事業への繰り入れの多くは雇用保険事業に関するものであり、厳しい雇用情勢の中でこの分野についてどこまで見直しが進むかという問題もあります。積立金については、必要水準を上回っている特別会計はありませんが、仮に必要水準を上回っている特別会計があったとしても、それが保険料などによって積み立てられた場合には、受益と負担の関係からそれを一般財源として使うことができるかという問題もあります。こうしたことから、多額の積立金を取り崩して一般会計に繰り入れることは難しいと考えられます。このように歳出削減というフローからみても、積立金というストックからみても、あまり多くの財源を捻出することは期待できそうにありません。

図表7. 特別会計の歳出純計額から国債償還費や社会保障給付費等を除いた額

(単位:兆円)

	歳出額	一般会計からの繰入
保険事業	3.9	0.3
社会資本整備事業	3.2	2.2(0.1)
エネルギー対策	1.0	0.7(0.7)
食料安定供給	1.0	0.2
その他	1.0	0.2
合計	10.0	3.6(0.8)

(注1) 2010年度予算ベースで、歳出純計額から国債償還費等、社会保障給付費、地方交付税交付金等、財政融資資金への繰入を除いた額

(注2) ( )内は特定財源の金額

(出所)財務省「特別会計のはなし(平成22年版)」

お問合せ先 調査部 中田 一良

E-mail: [chosa-report@murc.jp](mailto:chosa-report@murc.jp)

- ご利用に際して -

- 本資料は、信頼できるとされる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一した見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客様の決定、行為、及びその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所:三菱UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要です。当社までご連絡下さい。