

## ISSUE BRIEF

# 特別会計の積立金と剰余金を巡る議論

—いわゆる「埋蔵金」問題と財政の課題—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 648 (2009. 10. 8.)

はじめに

### I 霞が関埋蔵金

- 1 「埋蔵金」の語源
- 2 「埋蔵金」論争
- 3 「埋蔵金」の範囲

### II 「埋蔵金」の活用

- 1 特別会計改革
- 2 純剰余金の活用
- 3 積立金による国債償還
- 4 経済金融危機への対応

### III 特別会計「埋蔵金」の残余

- 1 膨大な「埋蔵金」存在説
- 2 特別会計積立金
- 3 特別会計剰余金
- 4 会計別精査の必要性

### IV 今後の課題

- 1 特別会計積立金
- 2 剰余金の翌年度繰越
- 3 事務費等の見直し
- 4 政策の見直し

おわりに

米国の金融危機に端を発する世界的な不況に対して、平成 20 年以降、大型の経済対策が講じられてきた。その財源として、公債発行に加えて、特別会計の剰余金や積立金等を中心とした「霞が関埋蔵金」が活用されてきた。

特別会計の決算書には、未だに相当の積立金や剰余金がある。さらなる「埋蔵金」の存在を期待させるものの、その発生状況を確認すれば、安定的かつ大規模な財源が多く残っているとは言い難い。しかし、必要以上の積立金、継続的な剰余金の繰越等の是正や、情報開示の改善は特別会計の重要な課題である。

「埋蔵金」の議論を、特別会計に限定することなく、財政全体の見直しにつなげ、バランスシートの適正化、無駄遣いの是正、政策の見直し等を通じて、効果的かつ持続可能な財政が実現することが期待される。

財政金融課

こいけ たくじ  
(小池 拓自)

調査と情報

第 6 4 8 号

## はじめに

米国の金融危機に端を発する世界的な不況に対して、平成 20 年以降、大型の経済対策が講じられてきた<sup>1</sup>。経済対策の財源として、「特別会計に関する法律」（平成 19 年法律第 23 号。以下「特別会計法」）に基づいて特別会計の剰余金等が活用され、あわせて、特例法によって、特別会計の積立金等が活用された。いわゆる「霞が関埋蔵金」である。

「埋蔵金」は、ほぼ使い尽されたとの見方もあるが、一方で、大規模かつ経常的に活用できる財源が存在するとの見方もある。本稿は、「埋蔵金」論争の経緯を簡単にまとめ<sup>2</sup>、その活用状況を整理した上で、今後の検討課題について特別会計を中心に整理する。

## I 霞が関埋蔵金

### 1 「埋蔵金」の語源

「霞が関埋蔵金」との言葉を最初に用いたのは、自由民主党財政改革研究会（以下「財革研」）である。平成 19 年の参議院選挙の民主党マニフェスト<sup>3</sup>が、15.3 兆円の「ムダを省くことで得られる財源」によって、年金基礎部分の全額税方式化、子ども手当、農業の戸別所得補償、高速道路の無料化等の政策の実施を掲げたことに対して、財革研の報告書は、「いわゆる「霞が関埋蔵金伝説」の類の域を出ないもの」と強く批判した。同時に、特別会計の積立金については、目的や理由が存在するとし、必要以上のものは一定のルールに基づいて財政貢献することを指摘して、「埋蔵金」といったものはないとした。<sup>4</sup>

当初、「埋蔵金」という言葉は、「徳川埋蔵金伝説」等を念頭に置いて、自由民主党が民主党を批判する用語として用いられた。しかし、自由民主党の中川秀直・元幹事長は、増税に反対する立場から、平成 19 年 12 月、特別会計の積立金のうち、財政投融资特別会計（以下「財投特会」）と外国為替資金特別会計（以下「外為特会」）の積立金（合計 38.9 兆円）の活用を主張し<sup>5</sup>、「埋蔵金」を国民共有の財源と位置付けた。

### 2 「埋蔵金」論争

平成 19 年の秋以降、当時の政府・与党内（福田康夫内閣・自由民主党及び公明党）で「埋蔵金」の存在や活用の是非について論争が盛んになった<sup>6</sup>。

<sup>1</sup> 「世界同時不況下の経済対策と課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』647 号,2009.9.18.を参照。

<sup>2</sup> 平成 21 年度予算策定時期までの「霞が関埋蔵金」論争と財政投融资特別会計の積立金の詳細は、小池拓自「「霞が関埋蔵金」問題と財政投融资特別会計」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』634 号,2009.2.24.を参照。本稿ではその後の動向を中心にとりまとめている。

<sup>3</sup> 民主党「民主党 MANIFESTO(マニフェスト)」2007.7.9.

<sup>4</sup> 自由民主党財政改革研究会「中間とりまとめ」2007.11.21,pp.4-5.（中長期の経済運営と財政再建について考え方をまとめた報告書）<<http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2007/pdf/seisaku-026.pdf>>

<sup>5</sup> 特別会計の積立金を①年金などの給付のための積立金と、②これまでの運用益累積の 2 つの種類に分類した上で、後者に当たる財投特会と外為特会の積立金が活用出来るとされた（「「埋蔵金」特別会計運用益 40 兆、財政再建に中川秀氏 首相へ進言」『産経新聞』2007.12.6.）。

<sup>6</sup> 「「埋蔵金伝説」、与党内で論争 国財政にムダ・余剰？」『朝日新聞』2007.12.5；「過熱する「埋蔵金」騒動、中川元幹事長、増税派と軋轢、背景に」『産経新聞』2007.12.9.等

財政再建を重視する政府・与党の幹部は、積立金の取り崩しは恒常的な財源とならないとして、「埋蔵金」の活用に懐疑的な立場を示した。最初に「埋蔵金」との表現を用いた財政改研は、特別会計等の積立金は、財務諸表が公表され、不要なものは一般会計の財源や国債償還に活用されている点から、「隠された膨大な資金とのイメージを持つ「埋蔵金」といったものはない」と明言し、積立金等の活用は、「一過性の財源」に過ぎないと反論した<sup>7</sup>。

中川秀直・自由民主党元幹事長を中心とするグループ（いわゆる「上げ潮」派）は、特別会計の積立金と剰余金の活用、民営化等に伴う政府資産売却、公務員人件費の削減等による幅広い「埋蔵金」の活用案（いわゆる「50兆円リスト」）を発表した<sup>8</sup>。

平成20年の通常国会（第169回国会）においても、「埋蔵金」について質疑が交わされている。「埋蔵金」の存在について細野豪志・衆議院議員に質された福田康夫首相（当時）は、財務諸表が公表されていることを理由に「最初からあるんだということにはならぬだろう」とした。また、特別会計、独立行政法人、公益法人の資産・負債差額の合計96兆円について、一つ一つを精査すべきとの同議員の指摘に対して、積立金の適正化の必要性に同意しつつも、特別会計の積立金に「無駄があるというふうには理解していない」と答弁した。<sup>9</sup>

### 3 「埋蔵金」の範囲

財源に関する用語として「埋蔵金」は多用されるものの、その範囲については様々な捉え方がある。特別会計の積立金（過去からのストック）や剰余金（毎年のフロー）が議論の対象となることが多いものの<sup>10</sup>、政府の保有する実物資産（国有地や官舎など）、独立行政法人や公益法人などの不要な資産などに議論が広がることもある。さらに、無駄な支出の削減や、租税特別措置の見直しを新たな財源と捉えて、「埋蔵金」と呼ぶこともある<sup>11</sup>。

## II 「埋蔵金」の活用

### 1 特別会計改革

平成15年の国会審議において、上田清司・衆議院議員（当時）が特別会計の見直しについて質したところ、塩川正十郎・財務相（当時）は、一般会計を母屋、特別会計を離れに例えて、「母屋ではおかゆ食って、辛抱しようとけちけち節約しておるのに、離れ座敷で子

<sup>7</sup> 自由民主党財政改革研究会「国の特別会計・独立行政法人等の財務に関する報告書」2008.2.  
<<http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2008/seisaku-002.html>>

<sup>8</sup> 清和政策研究会「提言「増税論議」の前になすべきこと―「改革の配当」の国民への還元―」2008.7.4.  
<<http://www.seiwaken.jp/committee/committee20080704.html>>

この提言についての報道は、高橋洋一「新「霞が関埋蔵金」50兆円リスト」『文藝春秋』86巻10号、2008.9、pp.154-164；「埋蔵金50兆円ナリ 町村派が「上げ潮」提言 中川勉強会、看板下ろす」『朝日新聞』2008.7.5.等。

<sup>9</sup> 第169回国会 衆議院予算委員会議録第2号 平成20年1月28日 pp.37-38.

<sup>10</sup> 例えば、「基礎からわかる「霞が関埋蔵金」」『読売新聞』2008.10.17.は、特別会計剰余金や積立金を埋蔵金の正体としている。

<sup>11</sup> 加藤秀樹「麻生総理、一般会計の埋蔵金12兆円を景気対策に」『ウエッジ』239号、2009.3、pp.14-16；「独法にも「埋蔵金」」『朝日新聞』2008.1.12；「社説 特別会計の無駄こそが「埋蔵金」だ」『日本経済新聞』2007.12.11；深澤献・相川俊英「これも一種の「埋蔵金」税のお目こぼしを許すな！」『週刊ダイヤモンド』4261号、2009.1.17、pp.106-115.等。

供がすき焼き食っており」とした上で、特別会計改革を実施する意向を明確にした<sup>12</sup>。

平成 19 年に成立した特別会計法は、この改革を法制化したものであり、① 設置法の一本化、② 統廃合による 31 会計（平成 18 年度）から 17 会計（平成 23 年度）への整理合理化、③ 一般会計と異なる取り扱いの整理等が実現した<sup>13</sup>。

昨今、「埋蔵金」として注目される特別会計の剰余金や積立金の適正化は、特別会計改革においても重要な課題であった<sup>14</sup>。特別会計法は、① 積立金を持つ特別会計とその積立目的を明らかにし、② 予算書と決算書に積立金明細表を添付することを定め、③ 積立後の剰余金の一般会計への繰り入れ規定を整備した上、④ 財投特会（財政融資資金勘定、以下「財融勘定」）の積立金から国債整理基金特別会計（以下「国債整理基金特会」）への繰り入れを可能とした。

## 2 純剰余金の活用

一般会計においては、決算上の剰余（純剰余金）<sup>15</sup>の 1/2 以上は、翌々年度までに公債等の償還財源とされる（財政法第 6 条）。新法制定前の特別会計においては、余裕資金の一般会計への繰り入れが設置法で定められている場合（歳出計上あるいは決算処理）を除けば<sup>16</sup>、剰余金は当該会計の積立金となるか翌年度の歳入に繰り入れられていた。

特別会計法は、各会計の共通規定として、決算上剰余金のうち、積立金に積み立てる金額や翌年度の歳入に繰り入れる金額<sup>17</sup>を控除した残余（純剰余金）について、予算措置として一般会計へ繰り入れることを可能とした（第 8 条第 2 項）<sup>18</sup>。

財務省の資料<sup>19</sup>によれば、最近の 4 年間では、外為特会を中心に、約 8 兆円の剰余金等が一般会計に組み入れられている（表 1）。ただし、特別会計改革前から外為特会や産業投資特別会計からの繰り入れは実施されており、また、一部は特例法によるものもあり、全てが改革の成果とは言えない点に注意が必要である。

---

<sup>12</sup> 第 156 回国会衆議院財務金融委員会議録第 6 号 平成 15 年 2 月 25 日 p.15.

<sup>13</sup> 特別会計改革は、「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」（平成 18 年法律第 47 号。以下「行政改革推進法」）で方向性が固まり、「特別会計法」が制定された（松浦茂「特別会計の見直し」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』505 号、2006.1.25；松浦茂「特別会計の整理合理化」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』564 号、2007.2.14.を参照）。

<sup>14</sup> 行政改革推進法は、特別会計の資産及び負債並びに剰余金及び積立金の縮減その他の措置により、平成 18 年度から平成 22 年度までの 5 年間で、財政の健全化に総額 20 兆円程度の寄与をすることを目標として定めている（第 17 条第 2 項）。

<sup>15</sup> 決算においては、歳出と歳入の差である「歳計剰余金」から、「前年度以前剰余金未使用額」を控除して「新規剰余金」が算出され、これから「歳出財源繰越額」と「地方交付税等精算財源充当額」が控除されて、財政法第 6 条の剰余金（純剰余金）となる（詳細は小村武『予算と財政法（四訂版）』新日本法規出版、2008、pp.352-363.を参照）。

<sup>16</sup> 産業投資特別会計は、翌年度に繰り入れられた剰余金を含む歳入が歳出を上回る場合には、一般会計への繰り入れを歳出計上することが可能であった。外国為替資金、特許、登記、農業経営基盤強化措置の 4 つの特別会計は剰余金の決算処理として、一般会計への繰り入れが可能であった。

<sup>17</sup> 特別会計法の施行後も、多額の剰余金繰越が実施されている問題については IV で検討する。

<sup>18</sup> 交付税及び譲与税配付金特別会計、国債整理基金特別会計、財政投融資特別会計（財政融資資金勘定）には適用されない（特別会計法第 25 条、第 43 条、第 58 条）。

<sup>19</sup> 「特別会計法に基づく特別会計の積立金等の活用」財務省主計局『特別会計改革の取組み状況について（平成 21 年度政府案）』2009.12、p.3.< <http://www.mof.go.jp/seifuan21/yosan008.pdf> >

表1 特別会計の剰余金等の活用(一般会計への繰り入れ)

(単位:億円)

特別会計名(一部略称)	18年度	19年度	20年度	21年度	合計
外国為替資金	1兆6,220	1兆6,290	<b>1兆8,000</b>	<b>2兆4,000</b>	7兆4,510
産業投資	1,202	<b>794</b>	<b>516</b>	<b>27</b>	2,539
電源開発	595	—	—	—	595
農業経営基盤	295	—	—	—	295
貿易再保険	—	<b>492</b>	<b>492</b>	<b>492</b>	1,476
登記	—	<b>38</b>	—	—	38
自動車検査登録	—	<b>29</b>	—	—	29
特許	—	<b>15</b>	<b>43</b>	<b>8</b>	66
都市開発	—	<b>6</b>	—	—	6
社会資本	—	—	<b>33</b>	<b>33</b>	66
合計	1兆8,312	1兆7,664	1兆9,084	2兆4,560	7兆9,620

(注1) 一般会計予算ベース。

(注2) 特別会計名は一部略称表記した(電源開発:電源開発促進対策特別会計、農業経営基盤:農業経営基盤強化措置特別会計、都市開発:都市開発資金融通特別会計、社会資本:社会資本整備事業特別会計(業務勘定))

(注3) 数字のうち、**イタリック・太字**は特別会計法による措置、それ以外は旧設置法等による措置。

(注4) 外国為替資金特別会計、農業経営基盤強化措置特別会計、登記特別会計、特許特別会計、都市開発資金融通特別会計、社会資本整備事業特別会計(業務勘定)の6会計の措置は前年度決算処理(純剰余金の活用)によるもの。

(注5) 産業投資特別会計(平成20年度以降は、財投特会(投資勘定))、貿易再保険特別会計、及び自動車検査登録特別会計(現自動車安全特別会計(自動車検査登録勘定))の3会計の措置は、当該年度に歳出計上されたもの。

(注6) 電源開発促進対策特別会計(現エネルギー対策特別会計(電源開発促進勘定))の平成18年度の措置は、特例法(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)によるもの。

(出典) 脚注(19)資料、各年度の予算書・決算書より筆者作成

### 3 積立金による国債償還

平成18年度には、臨時的措置として財政融資資金特別会計(現財投特会(財融勘定))の積立金(金利変動準備金)・12兆円が取り崩され、国債の償還に充てられた<sup>20</sup>。平成20年度には、積立金(金利変動準備金)の上限を100/1000から50/1000に引き下げたことで、財投特会(財融勘定)から9.8兆円(当初予算)が国債の償還に充てられることが決定された<sup>21</sup>。

### 4 経済金融危機への対応

サブプライム問題を契機とした米国発の世界的な不況への対処として、平成20年以降、大型の経済対策が講じられてきた。平成20年度第2次補正予算、平成21年度予算、平成21年度補正予算では、剰余金等の活用(平成20年度:1.9兆円、平成21年度:2.5兆円)に加えて、特例法等によって多額の積立金等(財投特会(財融勘定)等から約12兆円)が一般会計の歳入に充てられた(表2)。財投特会(財融勘定)の積立金は、国債の償還に充てるべきとする政府見解は、世界的な経済危機によって転換を余儀なくされた。

<sup>20</sup> 「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」(平成18年法律第11号)は、財投特会から国債整理基金特会への特例的な繰り入れを可能とした(上限12兆円、第4条)。

<sup>21</sup> 財投特会(財融勘定)の積立金が所定の金額を超える場合に、予算措置として、国債整理基金特会への繰り入れを可能とする特別会計法(第58条第3項)による措置。第2次補正によって、国債償還は7.2兆円に減額された。

表 2 積立金等の活用(一般会計への繰り入れ)

(単位:億円)

平成 20 年度第 2 次補正予算(定額給付金を含む 4.5 兆円の経済対策)		
財投特会(財融勘定)	4 兆 1,580	金利変動準備金の取り崩し (1)
地方公営企業等金融機構 (2)	3,000	管理勘定の金利変動準備金の取り崩し (3)
平成 21 年度予算(一般会計予算総額は 88 兆 5,480 億円、当初予算としては過去最大規模)		
財投特会(財融勘定)	4 兆 2,350	金利変動準備金の取り崩し (4)
年金特別会計業務勘定	1,370	特別保健福祉事業資金の清算 (5)
平成 21 年度補正予算(雇用、金融、低炭素革命、健康長寿・子育て等の経済危機対策)		
財投特会(財融勘定)	3 兆 1,000	金利変動準備金の取り崩し (4)
<b>合計</b>	<b>11 兆 9,300</b>	<b>内財投会計は 11 兆 4,930</b>

(注1) 「平成 20 年度における財政運営のための財政投融资特別会計からの繰り入れの特例に関する法律」(平成 21 年法律第 4 号)による措置。平成 20 年度当初予算で国債償還に充てるとした 9.8 兆円のうち、2.6 兆円の国債整理基金への繰り入れが停止され、新たに 1 兆 5,580 億円が拠出されるもの。

(注2) 政策金融改革によって廃止された公営企業金融公庫の業務を継承する地方共同法人(平成 20 年 10 月発足、平成 21 年 6 月から地方公共団体金融機構となった)。

(注3) 機構が継承した 3.4 兆円の債券借換損失引当金は、一般勘定(新たな貸付業務に係る勘定)に 2.2 兆円(10 年分割)、管理勘定(既往の資産・債務の管理を行う勘定)に 1.2 兆円が金利変動準備金として繰り入れられた。管理勘定は国に帰属するもの。本措置は、「地方公営企業等金融機構法」(平成 19 年法律第 64 号)附則第 14 条の規定によるもの。

(注4) 「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行及び財政投融资特別会計からの繰り入れの特例に関する法律」(平成 21 年法律第 17 号)による措置。平成 21 年度と平成 22 年度は特別会計法の規定に依らず、一般会計への繰り入れが可能となった。

(注5) 「骨太 2006」による社会保障関係費の抑制目標(国:2,200 億円/年)を達成するために実施された。

(出典) 脚注(19)資料、財務省 HP<<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/syukei.htm>>の予算情報より筆者作成

### Ⅲ 特別会計「埋蔵金」の残余

#### 1 膨大な「埋蔵金」存在説

剰余金や積立金が積極的に活用されたことで、特別会計からの「埋蔵金」の大部分は「発掘」された。前述した「50 兆円リスト」の内、民営化等に伴う政府資産売却、公務員人件費の削減等を除いた特別会計関連の提案はほぼ実施されている。

しかし、北沢栄・東北公益文科大学教授は、特別会計の剰余金(フロー)には「毎年 10 兆円相当の“恒常的不用金”を含む 42 兆円規模の「埋蔵金」が存在し、積立金(ストック)には「可処分積立金」として 47.4 兆円」が存在するとしている<sup>22</sup>。

#### 2 特別会計積立金

北沢教授は、大規模経済対策前の平成 18 年度末のデータを用いて、年金特別会計と労働保険特別会計以外の積立金を「可処分積立金」(47.4 兆円)としている。保険給付であっても地震保険や貿易再保険の積立金は活用対象とし、更に財投特会と外為特会の積立金は「一般財源化できる」<sup>23</sup>との考え方から、大きな「埋蔵金」の存在を主張している。

<sup>22</sup> 北沢栄『亡国予算 闇に消えた「特別会計」』実業之日本社, 2009, pp.215-232.

<sup>23</sup> 同上, p. 230.

しかし、会計別に最新データで確認すれば、特別会計の積立金に多大な期待を持つことは難しい。また、積立金の取り崩しは、一過性の財源となる点にも注意が必要である。

#### 【積立金の概要】

特別会計の積立金の合計は、平成 21 年度末で 183.3 兆円が見込まれている（当初予算ベース）。このうち 144.7 兆円は年金特別会計等の保険事業の積立金であり、残る 38.6 兆円は、国債整理基金特会（将来の国債償還資金、11.9 兆円）、財投特会（金利変動への準備、6.3 兆円）、外為特会（為替変動への準備、20.3 兆円）、その他 0.1 兆円である。積立金の大部分は、保険給付、国債償還、金利や為替のリスクに備えるものである。<sup>24</sup>

#### 【財投特会（財融勘定）】

財投特会（財融勘定）の積立金は、過去には 26.4 兆円（平成 17 年度決算）もあり、最大の「埋蔵金」源として、累計で約 30 兆円が活用されてきた（平成 18 年度と平成 20 年度：国債償還＝約 19 兆円、平成 20 年度以降：経済対策＝11 兆円余の一般会計繰入）。平成 21 年度補正を反映させれば、平成 21 年度末の積立金残高は 3.2 兆円となる見込みである<sup>25</sup>。

なお、平成 21 年度予算策定時には、基礎年金の国庫負担割合を 1/3 から 1/2 へ引き上げる財源（2.3 兆円）について、平成 22 年度もこの積立金を充てること等が示唆されており、これらの取り崩しが実施されれば、ほぼ使い尽くした状況となる。

#### 【外為特会】

外為特会は、1 ドル 98 円の水準において、外貨資産の評価損と平成 21 年度末の積立金（20.3 兆円見込み）が拮抗する<sup>26</sup>。現在、為替レートは 1 ドル 90 円程度（平成 21 年 9 月下旬）の円高水準となっていることから、外為特会の積立金は実質的には枯渇している。

北沢教授は、積立金が長期運用となっている点を指摘して、積立金がただちに取崩される場面を「財務当局者は想定していない」とし、さらに「個人の外為投資の場合と同様に、「含み損」の状態ですばらく放っておいて、円安に反転するのを待っていればよい」との考えから、「変動リスクを心配せずに一般財源化できる」としている<sup>27</sup>。しかし、運用方法や当局の想定にかかわらず、為替リスクと評価損は存在しており、円安を待つという議論には無理がある<sup>28</sup>。外為特会の積立金活用を議論する前に、為替介入のあり方や、既に大きく積み上がった外貨資産（為替リスク）の今後の取り扱いこそ検討すべきであろう<sup>29</sup>。

#### 【保険関係】

特別会計の積立金の大部分は保険事業の積立金であり、1 兆円を超える会計は、年金（128.1 兆円）、労働保険（14.4 兆円）、地震保険（1.1 兆円）である<sup>30</sup>。将来の給付に備えた責任準備金の性格を持つものがほとんどであることから、「埋蔵金」として活用することは難しいと言われる（検討の余地がある会計についてはIVで扱う）。

<sup>24</sup> 財務省主計局『特別会計のはなし』平成 21 年版，2009.6，pp.188-189.

<sup>25</sup> 同上，p.66.

<sup>26</sup> 同上，p.74.

<sup>27</sup> 北沢 前掲注(22)，pp.228-230.

<sup>28</sup> 不動産価格の反転を待つて、不良債権処理を先延ばしにした失敗に学ぶべきであろう。

<sup>29</sup> 渡瀬義男「外国為替資金特別会計の現状と課題－一日米比較の視点から－」『レファレンス』671号，2006.12，pp.30-44.を参照。

<sup>30</sup> 財務省主計局 前掲注(24)，pp.188-189.

### 3 特別会計剰余金

北沢教授は、特別会計の歳計剰余金（収納済歳入額から支出済歳出額を控除したもの）51兆円（平成18年度決算）から年金と労働保険部分を除いた「残り46.4兆円のうち、企業会計並みに1割を翌年度に繰り越す必要があると想定しても、約41.8兆円が使用可能な「埋蔵金」であるとしている<sup>31</sup>。

しかし、この会社法の規定は、複式簿記かつ発生主義で計算される利益等を中心とする「剰余金」に対するものである。一方、公会計は現金出納を表記しており、歳入には借入金による資金が含まれ、歳出には翌期に予定される支払いは含まれていない。すなわち、公会計の歳計剰余金は、会社法の「剰余金」よりも、キャッシュフローに近い概念であり、この数値から使用可能な「埋蔵金」を単純に計算することには無理があると言わざるを得ない。また、同時に指摘されている10兆円規模の不用額は金額の大きさ自体に問題があるとしても、発生している会計の目的やその歳入状況から、全てが一般会計に繰り入れてくる資金とは言い難い。

#### 【歳計剰余金の処理状況】

平成19年度決算によれば、特別会計の歳計剰余金の合計は42.6兆円である。このうち、34.0兆円（79.7%）は翌年度歳入に繰り入れられ、6.8兆円（15.9%）は積立金等に積み立てられ、一般会計への繰り入れは、1.9兆円（4.4%）に過ぎない<sup>32</sup>。醍醐聰・東京大学教授は、歳計剰余金の9割以上が留保されていることを、過剰な内部留保と批判している<sup>33</sup>。

ただし、歳計剰余金の大部分は、国債整理基金特会（28.3兆円）で生じている。この会計は国債償還のために他会計からの繰り入れと借換債で資金を調達している点から、剰余金があったとしても、一般会計に充当すべき資金ではない。その他、歳計剰余金が1兆円を超える特別会計は、外為（3.9兆円）、財政融資資金（現財投特会（財融勘定）、2.5兆円）、年金（2.1兆円）、労働保険（1.3兆円）、交付税及び譲与税配付金（1.2兆円）である（6つの特別会計の歳計剰余金合計39.3兆円＝92.3%）。外為からは既に1.8兆円が一般会計に充当されており、財政融資資金の剰余金は全て積立金となったものの、別途、これの取り崩しが進んでいる。年金、交付税及び譲与税配付金の特別会計はその設置目的や現況を考えれば、歳計剰余金を一般会計に繰り入れることは困難であろう。

#### 【不用額の存在】

不用額とは、予算計上された経費のうち、使用する必要のなかった額であり、歳出予算現額（歳出予算額と前年度繰越額の和）から支出済歳出額と翌年度への繰越額を控除した残額である。歳入に大きな変動がない中での不用は、剰余金の発生要因となる。また、不用の存在は、予算策定の問題点や積立金水準を検討する材料となる。

平成19年度決算によれば、特別会計の不用額の合計は10.8兆円となっている。不用額発生の主な要因は、低金利によって支払利子が予定を下回ったことや、貸出が予定に満たなかったことであるが、一部は経費や予備費に関するものである。不用額の大部分は、国

<sup>31</sup> 会社法上の「剰余金」から配当する場合に、その10%を資本準備金又は利益準備金として計上する旨の規定（会社法第445条第4項）を指摘して、この基準を公会計に適用すると説明されている（北沢 前掲注(22), p. 216.）。

<sup>32</sup> 財務省主計局 前掲注(24), pp.186-187.

<sup>33</sup> 醍醐聰「増税なき増収財源としての特別会計剰余金」『UP』431号, 2008.9, pp.30-34.



債整理基金（3.0兆円）、財政融資資金（2.5兆円）、年金（2.5兆円）、外為（0.9兆円）、労働保険（0.6兆円）である（5つの特別会計の不用額合計9.5兆円＝87.8%）<sup>34</sup>。

必要のない資金が毎年10兆円もあるならば、極めて有力な財源となりそうだが、①当該会計の特質から一般会計への繰り入れが不適切なケース（国債整理基金や年金）があること、②歳出減（貸出の低迷）に合わせて、歳入減（借入金減少を含む）としたケース（財政融資資金）があること等から10兆円の全額が活用可能な「埋蔵金」とはならない<sup>35</sup>。

## 4 会計別精査の必要性

特別会計の決算書に表れる膨大な積立金、歳計剰余金、不用額等の数字は、一見、大規模な「埋蔵金」の存在を窺わせる。特に、剰余金や不用額は毎年発生しており、安定した財源との期待を抱かせる<sup>36</sup>。しかし、その発生源（個別の特別会計）を確認すれば、①会計の目的から剰余金を一般財源と出来ないケース、②歳入が借入や特定の手数料であり剰余金は返済や利用者への還元が優先するケース、③剰余金が翌年に繰越されているケース等があり、剰余金の全てが毎年の安定財源として活用出来るとは言えない。

ただし、特別会計の積立金や剰余金については、会計検査院<sup>37</sup>や行政支出総点検会議<sup>38</sup>も具体的な問題点を指摘しており、これらの指摘を一つ一つ適正化することが必要であろう。

## IV 今後の課題

### 1 特別会計積立金

特別会計積立金は、既に活用されており、残余が限られることは前述の通りである。また、積立金を国債償還に充てたととしても、純債務に変化はなく実質的な財政再建とはならない。積立金が一般財源に充当された場合、純債務が増加する意味で赤字国債と同等である。積立金の取り崩しが「一過性」の財源であることは多くの識者が問題視している。

鈴木準・大和総研主任研究員は、これらの限界を指摘しつつ、①国のバランスシートを圧縮し、金利リスクを低減させる、②積立金の減少は、当該会計の歳出削減を促す、③抜本的な対策や改革を検討する時間が確保できるといった積立金活用の利点を指摘している<sup>39</sup>。様々な特別会計や関係法人に積立金が分散する現状は、効率的な運用を妨げ、無駄遣いを誘発する懸念がある。全ての会計、勘定について、合理的な根拠を踏まえた積立金の適正水準を定め、実績とともに分かりやすく開示されることが求められよう。

<sup>34</sup> 財務省主計局 前掲注(24), p.187.

<sup>35</sup> 同上, p.16.

<sup>36</sup> ただし、一時は50兆円単位に及んでいた特別会計の歳計剰余金は、平成20年度決算(速報)では、28.5兆円(内国債整理基金16.5兆円)まで減少している(財務省・報道発表「平成20年度特別会計決算概要」2009.7.31. <<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/kesan/ke210731tokai.htm>>)

<sup>37</sup> 会計検査院「特別会計の状況に関する会計検査の結果について」2006.10.18. <<http://report.jbaudit.go.jp/org/pdf/h17-0628-tokukai.pdf>>

<sup>38</sup> 行政支出総点検会議「指摘事項」2008.12.1. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tenken/081201/siteki.pdf>> 首相官邸・行政支出総点検会議 HP 内 <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tenken/index.html>>

<sup>39</sup> 鈴木準「俗論解剖(18) 増税阻止に「埋蔵金」活用は有効か」『エコノミスト』3984号,2008.9.2,pp.112-113.

例えば、① 金利リスクが従来よりも極めて小さくなった財投特会（財融勘定）の金利変動準備金は総資産の 50/1000 で適切なのか<sup>40</sup>、② 「必要な水準を定量的に設定することは困難」<sup>41</sup>とされる労働保険特別会計（雇用勘定）の積立金（5.3 兆円、雇用安定資金を含めれば 6.3 兆円）は過大ではないのか（事例参照）、③ 過去の支払い実績が阪神・淡路大震災時の 1 回（62 億円）に過ぎない中で、支払い限度額を拡大している地震再保険特別会計の積立金（1.1 兆円）は必要なのか<sup>42</sup>、等が具体的な課題である。なお、行政支出総点検会議は、特別会計の支出を点検する中で、労働保険特別会計（雇用勘定）や年金特別会計（児童手当勘定）の積立金の水準について再検討を求めている<sup>43</sup>。

#### 【事例：労働保険特別会計（雇用勘定）の積立金】

労働保険特別会計（雇用勘定）は、多額の不用額を毎年計上している（表 3）。雇用情勢が極めて厳しい中で編成された平成 21 年度予算では、2.0 兆円（補正後は 2.1 兆円）の保険収入に対して 1.6 兆円（同、2.3 兆円）の失業等給付費が計上され、編成時点では保険収入が給付を十分に上回っていた。雇用対策を強化した補正予算では積立金からの受入を 0.6 兆円増加（当初予算との合計 0.8 兆円）させたが、この措置が「100 年に 1 度の経済危機」への対策であった点を考慮すれば、積立金水準（6.3 兆円）について再検討が求められよう。

表 3 労働保険特別会計（雇用勘定）の不用額 (単位: 億円)

年度(決算)	平成 14	平成 15	平成 16	平成 17	平成 18	平成 19
不用額	3,451	7,285	10,804	10,534	9,559	5,442

(出典)財務省主計局編「決算の説明」各年度版より筆者作成。

## 2 剰余金の翌年度繰越

特別会計の歳計剰余金は単純に一般会計に活用できないものの、相当の金額を継続的に翌年度歳入に繰り入れている特別会計の精査は必要である。繰越を繰り返すことは、実質的に積立金を持つことに等しく、結果として無駄な歳出の温床となることが懸念される。予算段階から歳出が歳入を下回る会計や、多額の剰余金の繰越が継続している会計は複数あり（特許、登記、エネルギー対策、貿易再保険、自動車安全（自動車検査登録勘定）等）、会計別に精査することが求められる。

#### 【事例：特許特別会計の翌年度繰越】

特許特別会計（以下「特許特会」）の歳入は 2,902 億円に対して、歳出は 1,204 億円に過ぎない（平成 21 年度予算）。歳入の 6 割は前年度剰余金（1,741 億円）の受入である。経済産業省は、審査請求から審査開始までに 28 カ月のラグがあり（平成 19 年度末の審査順番待ち件数 91 万件）、翌年度以降に審査する案件の処理費用が繰越されていると説明している<sup>44</sup>。

<sup>40</sup> 小池 前掲注(2), pp.7-11.を参照。

<sup>41</sup> 財務省主計局 前掲注(24), pp.97-98. なお、同特会(労災勘定)の積立金(8.2 兆円)は、「既裁定の労災年金受給者に対する将来の年金給付のための責任準備金(確定債務)」とされており、「埋蔵金」としての活用は困難であろう。

<sup>42</sup> 北沢 前掲注(22), pp.241-242; 松浦武志『特別会計への道案内(改訂新版)』創芸出版, 2008, pp.111-113. 同書は貿易再保険特別会計についても類似の問題を抱えることを指摘している(pp.184-185.)。

<sup>43</sup> 行政支出総点検会議 前掲注(38), pp.9-14.

<sup>44</sup> 行政支出総点検会議「特別会計の剰余金・積立金についての各府省からの提出資料」2008.12.1, pp.252-257. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tenken/081201/betten.pdf>>

審査待ちの件数の増大の背景には、審査期間の変更によって審査請求件数が平成 16 年度と平成 17 年度に急増したことがある。しかし、平成 18 年度以降は、請求件数が横ばいとなり、処理能力も向上したことから、審査順番待ち件数の増加は緩やかになっている。<sup>45</sup>

一方、剰余金の翌年度繰越は平成 17 年度以降も急増している（表 4）。毎年の剰余金と審査順番待ちの状況を対比した分かりやすい説明が必要であろう。

表 4 特許特別会計の前年度剰余金の受入状況 (単位:億円)

年度	平成 17	平成 18	平成 19	平成 20	平成 21
歳入	2,095	2,432	2,920	2,665	2,902
剰余金受入(同比率)	827(39%)	1,049(43%)	1,372(47%)	1,490(56%)	1,741(60%)
歳出	1,046	1,044	1,074	1,228	1,204

(注)平成 17 年度から平成 19 年度は決算、平成 20 年度と平成 21 年度は当初予算。

(出典)財務省主計局編「決算の説明」各年度版、各年度の予算書・決算書より筆者作成。

### 3 事務費等の見直し

財務省は特別会計の歳出合計 355 兆円から重複計上を控除した歳出純計は 169 兆円のうち、国債の元利払い、社会保障給付、地方交付税交付金、財政融資資金を除いた約 10 兆円を「見直し対象経費」としている（平成 21 年度予算）。この 10 兆円の内訳は、事務費等 2.2 兆円と事業費 7.8 兆円である。<sup>46</sup>

見直し対象の事務費等 2.2 兆円は、人件費(7,231 億円)、事務費(4,682 億円)、予備費(9,925 億円)である。昨今においても、職員の福利厚生(旅行補助、マッサージチェア購入等)やタクシーチケットの過度の利用等、様々な問題があり<sup>47</sup>、経費削減の徹底が不可欠である。

事務費の中には、特別会計からの独立行政法人への運営費交付金<sup>48</sup>が含まれる。労働保険特別会計(雇用・能力開発機構による私のしごと館事業)のように、特別会計が資金を提供し、独立行政法人が事業を展開する事例は少なくない。独法の運営費交付金については、業務の必要性を含めて細かく検証する必要がある。

#### 【事例：特許特別会計の独立行政法人への交付金】

多額の剰余金の毎年計上している特許会計は、事務処理経費に大きな変動がない中、独立行政法人(工業所有権総合・研修館)への交付金を大きく増加させている。この背景には、独法の業務拡大(平成 16 年・人材育成業務等開始)があるものの、平成 15 年度(55 億円)対比、平成 21 年度(132 億円)は 2.4 倍となっており、歳出予算の 11%に及ぶ。業務の必要性についての検証が求められよう<sup>49</sup>。

<sup>45</sup> 特許庁「特許行政年次報告書」2009 年版(統計・資料編), 2009, pp.2-10.

<[http://www.jpo.go.jp/cgi/link.cgi?url=/shiryou/toukei/nenpou\\_toukei\\_list.htm](http://www.jpo.go.jp/cgi/link.cgi?url=/shiryou/toukei/nenpou_toukei_list.htm)>

<sup>46</sup> 財務省主計局 前掲注(24), pp.11-13, 185.

<sup>47</sup> 「(道路を問う)実態は不特定財源 ムダ支出、次々発覚」『朝日新聞』2008.3.7; 「7 特別会計からタクシー券支出、5 年で計 81 億円 国交省報告/参院委」『読売新聞』2008.3.27, 夕刊.等。

<sup>48</sup> 国の財務種類(一般会計・特別会計)の数値から一般会計の数値を控除して求めれば、平成 19 年度の交付金は 4,225 億円となる(財務省主計局『平成 19 年度 国の財務書類』2009.7, pp.65, 139.)。

<sup>49</sup> 「事務委託先や関連する独立行政法人などへの支出を増やすのは、剰余金を減らすオーソドックスな手法」との指摘がある(松浦 前掲注(42), pp.186-187.)。

## 4 政策の見直し

特別会計の歳出を削減するためには、積立金や剰余金といった会計書類からの精査、事務費等の経費削減だけではなく、政策の見直しを避けて通ることは出来ない。

見直し対象の事業費とされる 7.8 兆円の内訳は、道路、治水、港湾、空港等の社会資本整備事業 (3.9 兆円)、食料安定供給 (1.0 兆円)、エネルギー対策 (0.9 兆円)、労働保険 (0.8 兆円) 等である。例えば、道路整備計画を大胆に縮小すれば歳出削減が大きく進展する可能性があるが、公共事業を求める地域との調整を進め、事業の優先順位付けを決定することが課題となろう。また、雇用の創出・安定のように昨今の経済状況から拡充が期待される政策もあり、全体としての事業費削減のためには、異なる政策間の相対評価が重要になろう。

## おわりに

未曾有の経済危機に見舞われたこともあり、特別会計から多額の積立金や剰余金が、いわゆる「埋蔵金」として活用されてきた。特別会計の決算書には、未だに相当の積立金や剰余金があるものの、直ちに活用可能な財源が大規模に存在するとは言い難い。ただし、必要以上の積立金や継続的な剰余金の繰越は、一つ一つ地道に是正すべきである。そのためには、情報開示と説明責任の徹底が求められよう。

安定的な財源を探す観点からは、金額の多寡に関わらず、各特別会計の事務経費から事業費まで、様々な歳出を見直すことが重要である。「期待される発掘作業は錬金術のような会計上のやりくりではなく、特会の使い道を検証し、無駄な支出をあぶり出すことに他ならない」<sup>50</sup>との指摘は、正鵠を得たものと言えよう。

なお、財投特会と外為特会からの資金は、今後もある程度、財源として確保できる可能性はある。しかし、運用には常にリスクがあること、過去の高金利貸出は順次満期を迎えること (財投特会)、内外の金利差が縮小していること (外為特会) 等から、両特会の利益に過大な期待を持つことは困難であろう。

「埋蔵金」の議論は、特別会計に限定することなく、国あるいは地方を含めた財政全体の問題として捉えるべきである。ストックの「埋蔵金」の見直しとは、政府関係機関、独立行政法人、特殊会社等まで範囲を広げた資産の有効活用の議論である。例えば、資産債務改革 (国の資産の有効活用) の進展が期待される。フローの「埋蔵金」の見直しとは、歳出の見直しの議論であり<sup>51</sup>、無駄遣いの是正から政策の見直しに及ぶ広い問題である。無駄遣いの是正や政策評価の観点から、行政評価監視 (総務省)、予算執行調査 (財務省)、公共調達適正化等の充実とともに、会計検査院の検査報告や行政支出総点検会議報告書の指摘を手掛かりとして、更に検証を進める必要がある。

「埋蔵金」を巡る議論が、バランスシートの適正化、無駄遣いの是正、政策の見直し等の原動力となり、効果的かつ持続可能な財政を実現するための諸改革が進展することが期待される。

<sup>50</sup> 「(政策ウォッチ)特別会計剰余金 「埋蔵金」は無駄な支出の検証から」『朝日新聞』2009.8.5.

<sup>51</sup> 租税特別措置等による政策減税も、「租税支出」として広い意味では歳出見直しに含まれよう。