

特別会計について

201210

「現代財政システム論」

大阪大学大学院国際公共政策研究科

赤井伸郎

akai@osipp.osaka-u.ac.jp

政治での動き

- 蓮舫大臣が動き出す 特別会計の事業仕分け始まる(10/08/04)(RPビデオ)
- 特別会計仕分け、出せるか「埋蔵金」 10月にも第3弾 2010年7月23日
- 菅政権は、10月にも実施する「事業仕分け」の第3弾で国の特別会計(特会)を取り上げる。非効率な事業や仕組みを見直し、2011年度予算編成で少しでも多くの財源を確保する狙いがある。
- 額の大きな埋蔵金の余地があるとすれば、為替介入のための資金を管理する外国為替資金特別会計や、国債の償還や利子の支払いに備えたお金を管理する国債整理基金特別会計だ。10年度末の見込みで、外為特会には為替差損に備える約20兆円の積立金があるほか、国債整理基金特会には10兆円超の基金がある。
- とはいえ、これらの積立金は制度上の根拠がはっきりしており、慎重論も根強い。活用には法改正が必要なものもあり、参院で与党が過半数に届かないねじれ国会での法案成立は難しい。
- 財源確保とともに、特会を通して流れるお金が無駄な事業を生んできた状況を見直すことも求められる。社会資本整備事業特会の空港整備勘定(旧空港整備特会)は、地方空港の整備費を賄い、利用者の少ない空港の乱立を招いたと批判されてきている。

第1章 特別会計制度

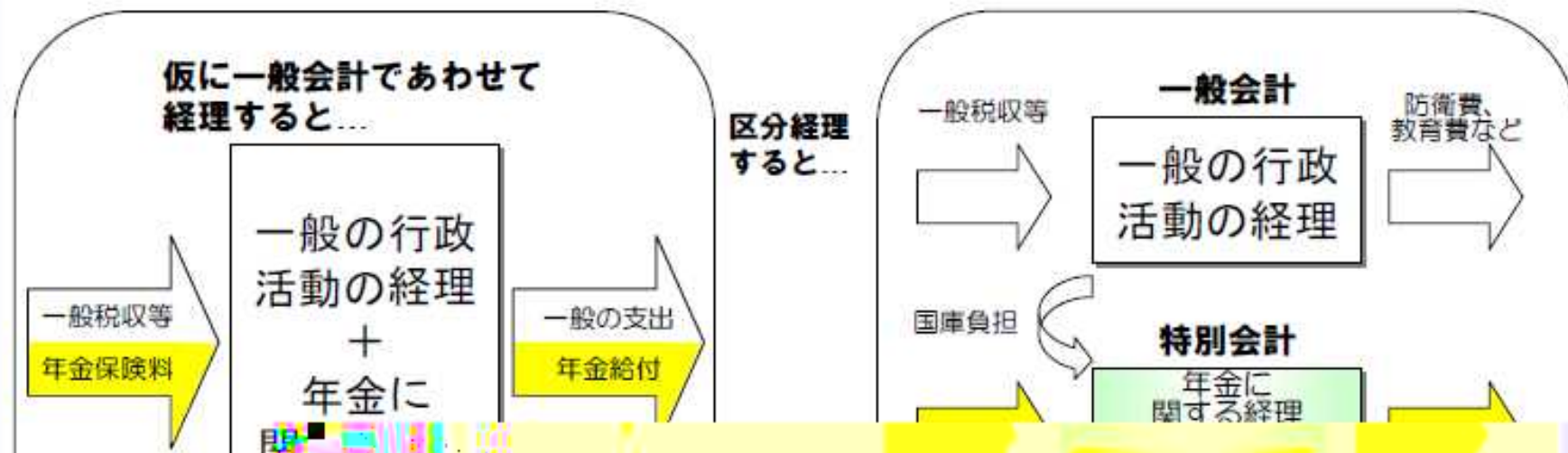
1. 国の会計制度の仕組み ～一般会計と特別会計～

(1)区分経理

- 国は、その役割として外交、国防、警察などのほか、社会資本の整備、教育、社会保障など、様々な行政活動を行っており、そのための財源として税金や手数料・負担金などを集めている。
- 国の会計は、これら税金などの収入、つまり歳入と、その使途である歳出とがどうなっているかを明らかにする。
- 国の会計は、毎会計年度における国の施策を網羅して通覧できるよう、単一の会計、つまり、「一般会計」で一体として整理することが、経理の明確化、財政の健全性を確保する見地からは望ましいものとされている。
- => 単一会計主義の原則
- しかしながら、現在のように、国の行政の活動が広範かつ複雑化してくると、受益と負担の関係や事業ごとの収支が不明確になり、また、その結果として、適正な受益者負担・事業収入の確保が難しくなるなど、単一の会計ではかえって国の各個の事業の成績計算、資金の運営実績等について適切な計算、整理ができない場合もある。
- そこで、このような場合には、特別の会計を設け、一般会計と区分して経理を行っている。

図1-1 区分経理の例（年金給付の場合）

図 1-1 区分経理の例（年金給付の場合）



(2) 特別会計の設置要件(財政法(昭和22年法律第34号)第13条第2項)

- ① 国が特定の事業を行う場合
- 国が行う保険事業、公共事業、行政的事業などといった個別の事業の収支を経理する場合は該当します。具体的には、年金、地震再保険、社会資本整備事業、自動車安全などの特別会計がこの類型に当てはまる。
- ② 特定の資金を保有してその運用を行う場合
- 一定の目的のために設けられた資金の運用に伴う収支を経理するもので、財政融資資金の運用に伴う収支を経理する財政投融资特別会計財政融資資金勘定と、外国為替資金の運営に伴う収支を経理する外国為替資金特別会計がこの類型に当てはまる。
- ③ 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
- 特定の目的のための収支を他と区分して整理するもので、地方交付税等の交付に関する経理を行う交付税及び譲与税配付金特別会計や、エネルギー対策特別会計などがこの類型に当てはまる。

図1-2 特別会計の分類(平成22年度時点)

図 1-2 特別会計の分類 (平成 22 年度時点)

1. 事業特別会計…13会計

(1) 企業特別会計…1

- ・国有林野事業

(2) 保険事業特別会計…7

- ・地震再保険
- ・労働保険
- ・年金
- ・農業共済再保険
- ・森林保険
- ・漁船再保険及び漁業共済保険
- ・貿易再保険

(3) 公共事業特別会計…1

- ・社会資本整備事業

(4) 行政的事業特別会計…4

- ・登記
- ・食料安定供給
- ・特許
- ・自動車安全

2. 資金運用特別会計…2会計

- ・財政投融资
- ・外国為替資金

3. その他…3会計

(1) 整理区分特別会計…2

- ・交付税及び譲与税配付金
- ・国債整理基金

(2) その他…1

- ・エネルギー対策

○. 諸外国の会計制度

- アメリカ
- ○ 一般的目的のために資金を経理する「連邦資金」と、社会保険等の特定のプログラムを遂行する多数の「信託資金」に区分。
- ○ なお、「統合予算」と言われるものは、これらの資金に係る収支のほか、米国輸出入銀行などの公企業も含めた収支を全て一本化して説明するために、議会に対する勧告としての性格を有する「大統領予算教書」で作成される資料を指す。

- イギリス

- ○ 租税収入等を財源として経常的支出をまかなう「統
合国庫資金」と財政資金等の貸付け、国債発行・償還機能を有する「国家貸付資金」を中心に構成。
- そのほか「国民保険基金」等が別に存在。

- ドイツ

- ○ すべての収入及び支出は、連邦予算に計上するのが原則。
- ○ ただし、他の連邦財産と区別され管理運営される連邦特別財産が存在。

- フランス

- ○ わが国の一般会計に相当する「一般会計」のほか、特定の歳入をもって特定の歳出に直接充当させる「付属予算」及び「特別勘定」が存在。

2. 特別会計と一般会計の違い

(1) 予算編成・国会審議等における扱いについて

- 我が国の憲法は、財政処理の一般原則として「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない。」(第83条)と規定するのみで一般会計と特別会計を分けていないほか、内閣の予算作成・提出権、予算の国会議決(第86条)や決算の検査(第90条)などにおいても、一般会計と特別会計を特段区別して規定しておらず、特別会計も一般会計と同様の扱いをすることとされている。
- 財政法においても、一般会計と特別会計を並列的に規定しており、法律で異なる定めを設ける場合以外は、特別会計も一般会計と同様の扱いをすることとされている。

つづき

- こうしたことから、特別会計も一般会計と同様、予算の編成に当たっては、各省庁の概算要求を受けて財務省が査定を行うとともに、一般会計とあわせて国会に提出し、審議、議決を経て予算として成立する。
- また、予算の執行、決算提出、会計検査院の検査などについても、基本的に一般会計と同様の手続きを経ることとされている。
- つまり、特別会計は、予算編成上の扱いや国会審議における扱いにおいて、一般会計との間に基本的な違いはない。

(2) 一般会計とは異なる財務会計処理

① 歳入歳出規定

- 一般会計はその歳入歳出の範囲を特に限定されないのに対し、特別会計は、その性格上当然に歳入歳出が一定の範囲に限定されることとなります。このため、特別会計に関する法律には、それぞれの特別会計の区分経理の対象となる歳入歳出を具体的に定める規定が設けられている。
- 例えば、社会資本整備事業特別会計の空港整備勘定は、空港使用料収入や空港整備に係る地方負担金を主な歳入、空港の整備に要する費用や維持運営費を主な歳出とすることが特別会計に関する法律に定められている。
- また、一般会計からの繰入れについては、各特別会計において経理されている事務及び事業に係る経費のうち、一般会計からの繰入れの対象となるべき経費が、特別会計法の各特別会計に係る部分において特別会計ごとに定められている。

② 借入金の借入れ等と公債の発行

特別会計は、

- ・ 事業の施設整備等として資産性があるもので、事前に資金調達が必要となる場合
- ・ 不測の保険事故等により一時的に保険給付の財源に不足を生ずる場合
- ・ 国債の償還に充てるため借換債を発行する場合

など、会計外からの資金調達が必要な場合が考えられる。

事業の性質上、借入金の借入れ等や公債の発行が必要な特別会計については、特別会計に関する法律の各特別会計に係る部分に規定を設け、独自にそれらを行うことを可能としている。その際、借入金等の対象となるべき経費を特定し、その限度額を国会で議決するとともに、償還計画を国会に提出することとしている。

図1-3 平成22 年度予算において借入金の借入れ等や公債の発行を計上している特別会計

図 1-3 平成 22 年度予算において借入金の借入れ等や公債の発行を計上している特別会計

借入金の借入れ等

- ・ 国有林野事業
- ・ 国立高度専門医療センター
- ・ 食料安定供給
- ・ 交付税及び譲与税配付金
- ・ エネルギー対策
- ・ 年金
- ・ 社会資本整備事業

公債の発行

- ・ 国債整理基金
- ・ 財政投融资

(注) 借入金の借入れ等については、証券の発行によるものも含まれます。

③ 剰余金の処理

- 国の決算においては、歳入額と歳出額との間に差が生じることがあり、これを剰余金(歳計剰余金、歳入歳出差額)と呼ぶ。
- 特別会計に関する法律においては、剰余金が生じた場合、積立金等に積み立てる金額を除いて残額があれば、当該特別会計の翌年度の歳入に繰り入れることとした上で、その翌年度の歳入に繰り入れるとする金額の全部又は一部を、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旨の共通のルールを定めている。
- 【特別会計に関する法律第8条】
- 1 各特別会計における毎会計年度の歳入歳出の決算上剰余金を生じた場合において、当該剰余金から次章に定めるところにより当該特別会計の積立金として積み立てる金額及び資金に組み入れる金額を控除してなお残余があるときは、これを当該特別会計の翌年度の歳入に繰り入れるものとする。
- 2 前項の規定にかかわらず、同項の翌年度の歳入に繰り入れるものとされる金額の全部又は一部に相当する金額は、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。
- (注) 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、財政投融资特別会計財政融資資金勘定については、一般会計繰入れに関する規定は適用しないこととされている。

④ 積立金等

- 年度ごとに生じる保険料等の収入額と給付額のミスマッチを年度を越えて調整する必要がある保険事業等、特別会計においては、一会計年度内に支出することを予定せず、一般の現金と区分して保有、運用される「特別の資金」を保有することが、円滑かつ効率的な財政運営に資する場合がある。
- 事業の性質上、「特別の資金」の設置が必要な特別会計については、剰余金のうち必要な金額を積立金として積み立てるものとする等の規定を、特別会計に関する法律の各特別会計に係る部分に設け、「特別の資金」の設置を可能としています(その名称が積立金、国債整理基金、雇用安定資金等様々であることから、以下では、「積立金等」と呼ぶ。)

⑤ その他（一時借入金等、支払元受高制度、弾力条項など）

特別会計には上記のほか、

- ・ 一時的な資金不足に対応するための一時借入金等の制度
- ・ 各特別会計の支出に当たり、予算の範囲内であってもその特別会計の現金の現在高を超えることができないという制限を課す支払元受高制度
- ・ 特別会計の事業量の増加等に起因して経費を増額する必要がある場合に、収入の増加

を確保することができる範囲内で支出の増加を認める弾力条項制度などがそれぞれの特別会計の性質に応じて設けられています。

3. 特定財源について

① 特定財源とは何か

- ・ 特定財源とは、一般に、特定の歳出に充てることとされている特定の歳入。

図 1-4 特定財源の種類

- ① 税法で用途が特定されているもの（目的税）
 - ・ 電源開発促進税
- ② 譲与税法で用途が特定されているもの
 - ・ 航空機燃料税（地方譲与分）
- ③ 特別会計に関する法律等で用途が特定されているもの
 - ・ 石油石炭税 ・ 航空機燃料税（一部） ・ 自動車重量税（一部）
 - ・ 牛肉等関税 ・ 交通反則者納金
 - ・ 日本中央競馬会納付金 ・ 電波利用料

② 特定財源と特別会計との関係

特定財源と特別会計は別個の概念だが、特定の歳入をもって特定の歳出に充てることにより、安定的な財源を確保することを目的として設置された特別会計は関連する。

例えば、エネルギー対策特別会計においては、電源開発促進税及び石油石炭税を一般会計経由で、必要額を特別会計に繰り入れ、電源立地対策・電源利用対策、燃料安定供給対策及びエネルギー需給構造高度化対策の財源として使用しています。

特定財源は、

①受益者や原因者に直接負担を求めることに合理性がある、

②一定の歳出につき安定的な財源を確保できる、

などの意義がある一方、

①財政が硬直化するおそれがある、

②歳入超過の場合に資源が浪費されたり余剰が生じたりするおそれがある、
などの弊害もある

⇒特別会計のあり方を考える際には、この特定財源にも十分に留意する必要がある。

第2章 特別会計の現状

1. 歳入歳出予算（平成22年度当初予算）

図2-1 特別会計歳出総額の推移

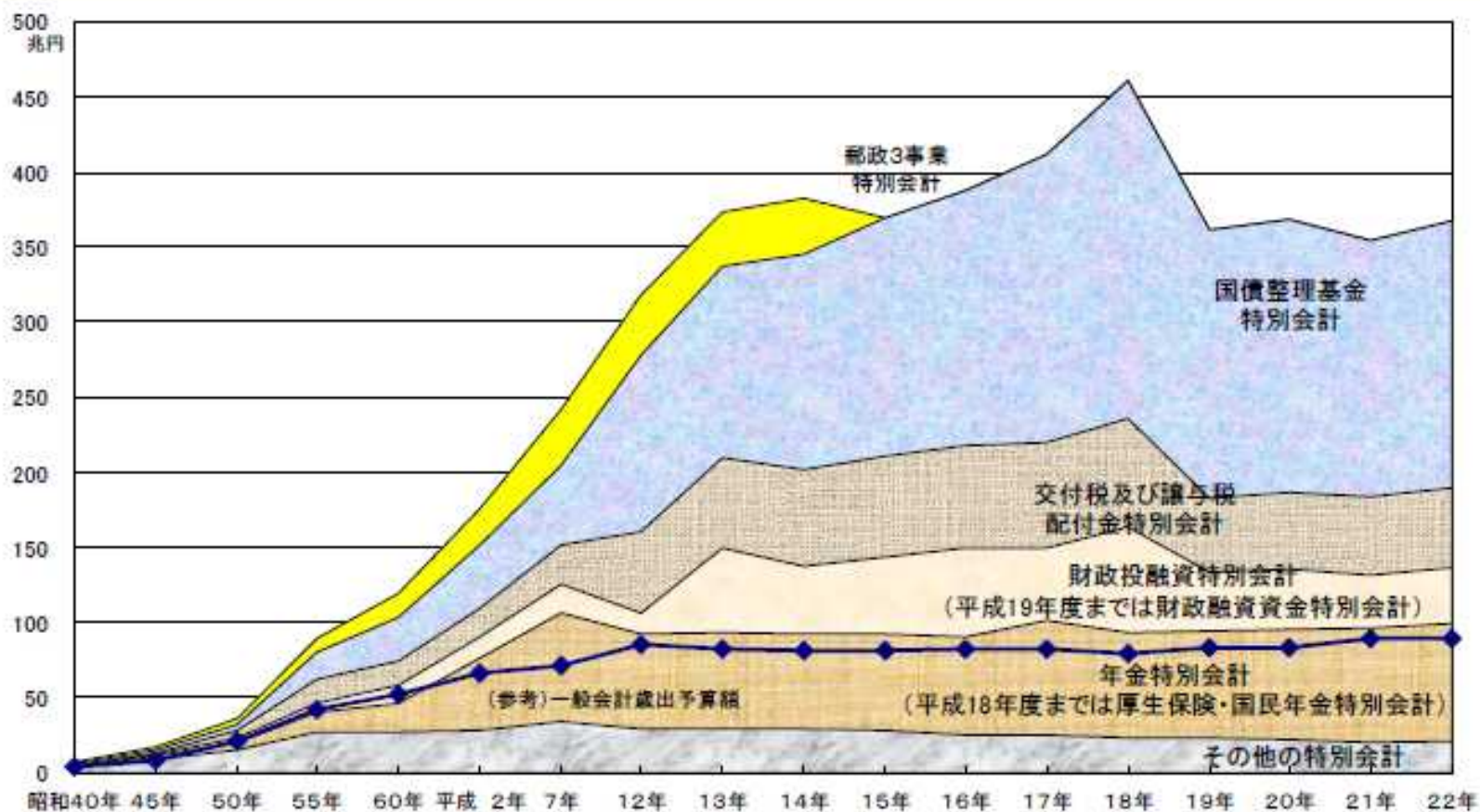


図 2-2 特別会計の歳出規模について（平成 22 年度予算）

特別会計の歳出総額 367.1兆円

※一般会計から特別会計への繰入れ53.6兆円（国債整理基金特会20.6兆円、交付税特会17.5兆円、年金特会11.9兆円など）

純計額 176.4兆円

会計間のやりとり等

10.0 兆円	社会資本整備 への繰入れ 16.1 兆円	地方交 付税交 付金等 19.3 兆円	社会保 障 給付費 56.8兆円	国債償還費等 74.2兆円
------------	-------------------------------	---------------------------------	---------------------------	------------------

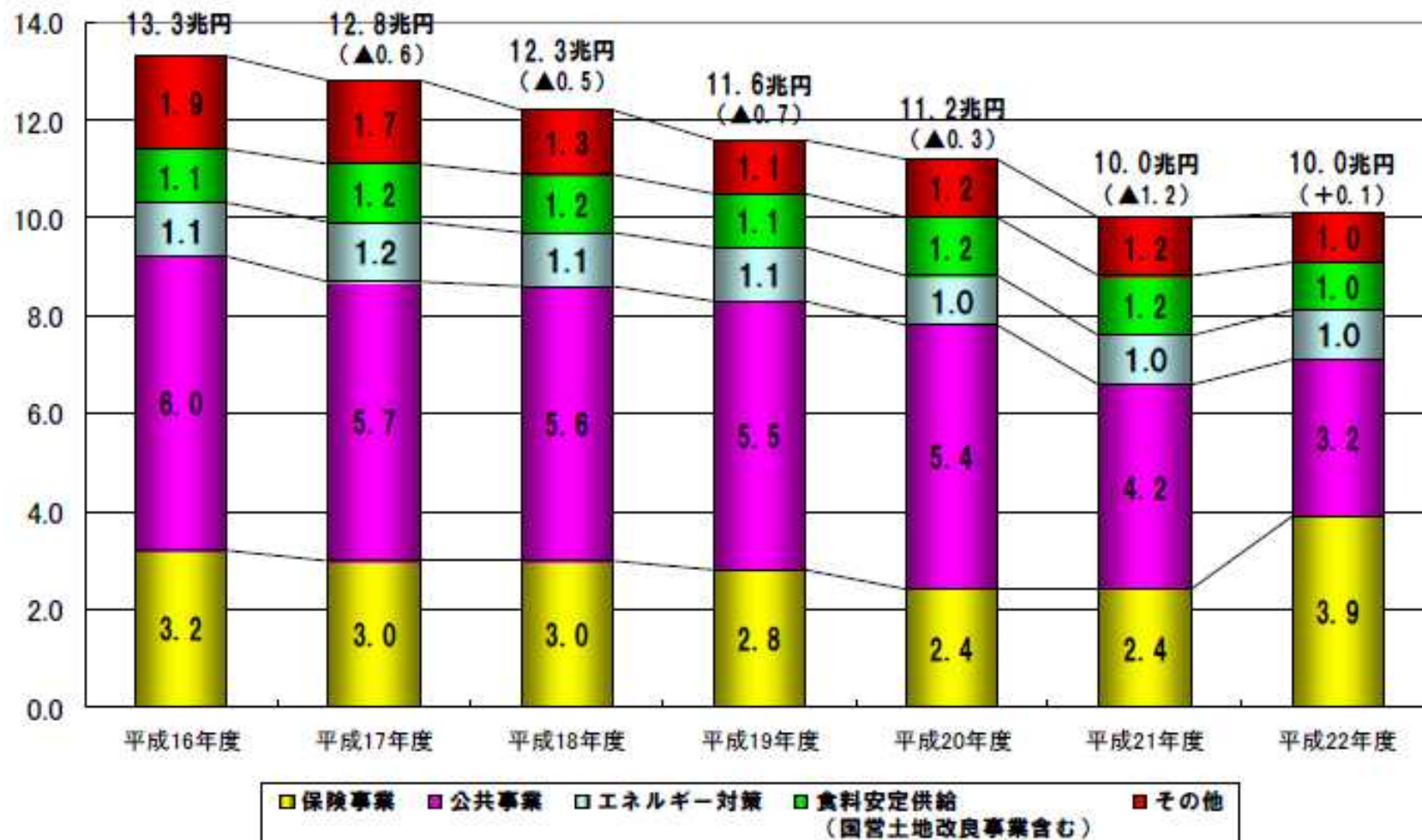
- 財投資付の原資として、財投債の発行により調達した資金を財政融資資金へ繰り入れるもの等
- 地方財政対策
- 年金や健康保険給付費など、法律に基づく社会保障給付そのものにかかる費用

<10.0兆円の推移>

	21年度	22年度	増▲減
保 険 事 業	2.4兆円	3.9兆円	▲1.5兆円 (0.8兆円)
社会資本整備事業	4.2兆円	3.2兆円	▲1.0兆円
エネルギー対策	1.0兆円	1.0兆円	▲0.0兆円
食料安定供給	1.2兆円	1.0兆円	▲0.2兆円
そ の 他	1.2兆円	1.0兆円	▲0.2兆円
合 計	10.0兆円	10.0兆円	0.1兆円 (▲0.6兆円)

※ 括弧内の計数は、一時的な特殊要因（被用者年金制度の一元化の見送りに伴う予備費の増0.7兆円）を除いたもの。

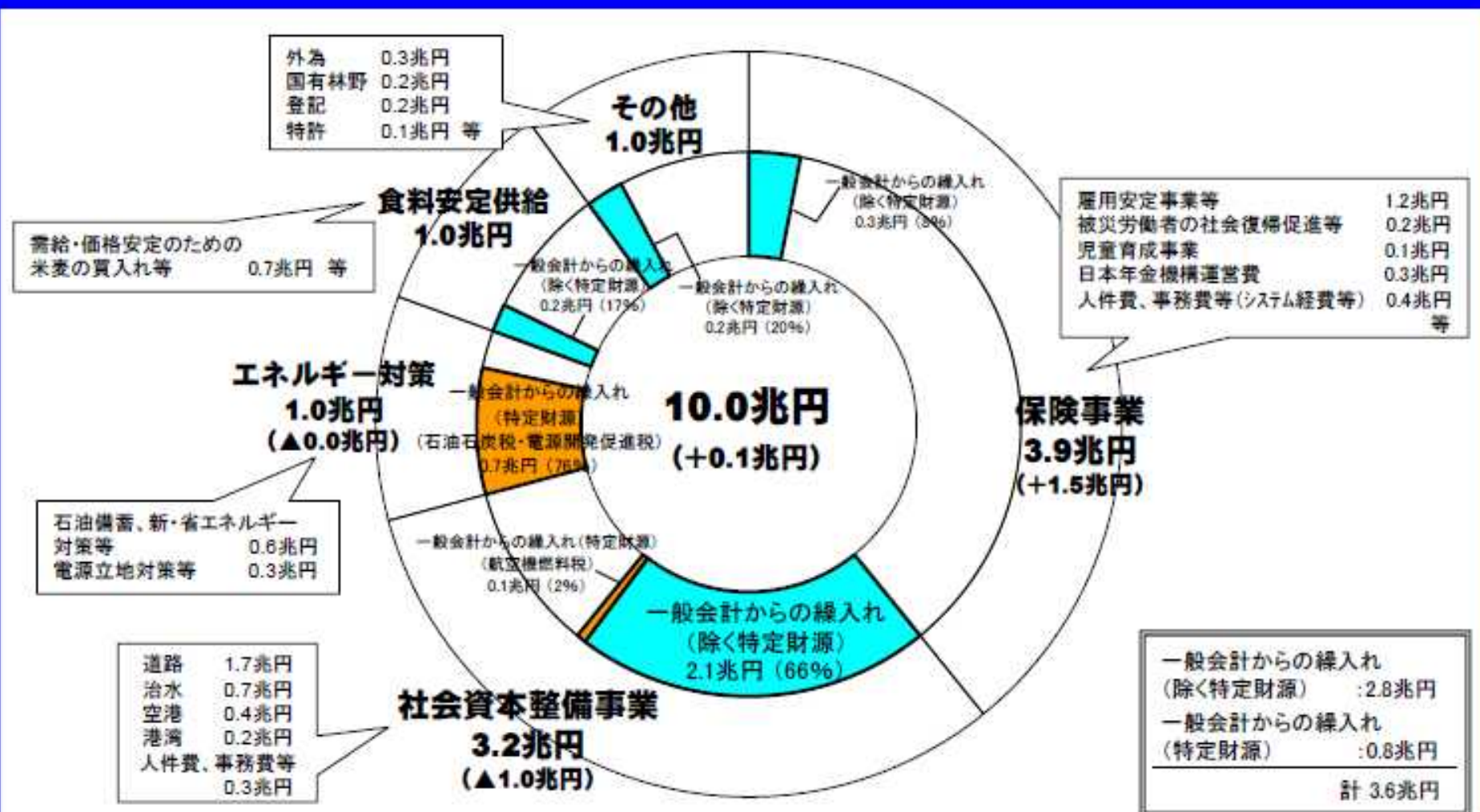
図 2-3 歳出純計額から国債償還費、社会保障給付費等を除いた額(22年度 10.0兆円)の推移



(注) 17年度の12.8兆円は、一時的な特殊要因である財政融資資金繰上償還(4.4兆円)を除いています。

22年度は、一時的な特殊要因(被用者年金制度の一元化の見送りに伴う予備費の増0.7兆円(年金特別会計基礎年金勘定))が含まれており、この要因を除くと対前年度比▲0.6兆円となります。

図 2-4 歳出純計額から国債償還費、社会保障給付費等を除いた額(22年度 10.0兆円)の内訳



※エネルギー対策特会及び食料安定供給特会については、一定の仮定を置いて積算している。

2・剰余金（平成20年度決算）

- 平成20年度決算における、各特別会計の剰余金を合計すると、28.5兆円。
- ①国債整理基金特別会計：16.5兆円
- 「減債基金」としての基金残高(11.1兆円。年度中の不測の事態に備え、基金残高について歳出権を付与しているものの、そうした事態が生じなかったため、歳出されず、剰余金として計上されるも)と、前倒債(5.3兆円。翌年度の国債の償還に充てるための借換債を当年度中に発行するもの。歳入は当年度に計上されるが、国債償還のための歳出は当年度には計上されず翌年度に計上されるため、当年度では歳入が歳出を上回ることになる)等により生じたもの。
- 翌年度以降の国債の償還に充てるために国債整理基金特別会計の翌年度歳入に繰り入れ。

- ②外国為替資金特別会計：3.4 兆円
 - 外貨金利が高く円金利が低いことにより、外貨の利子収入(歳入)が政府短期証券の利払い(歳出)を上回ったことにより生じたもの。
 - 一般会計の厳しい財政事情と特別会計の健全性との両方の点を勘案し、2.4 兆円を一般会計に繰り入れるとともに、1.0 兆円を円高に伴い生じる保有外貨資産の目減り等への対応のため、積立金に積み立て。
-
- ③財政投融资特別会計：2.4 兆円
 - 歴史的な低金利の継続により調達金利が低水準で推移している一方、過去の比較的高い金利の長期貸付が残っていることから、貸付債権の利子収入等(歳入)が財投債の利払い(歳出)を上回ったことにより生じたもの。
 - 金利変動による損失に備え、2.3 兆円を積立金として積み立てました(なお、積立金については、後述の通り、22 年度において、臨時・特例的に、22 年度当初予算における22 年度末積立金見込額の全額を一般会計へ繰り入れ)。

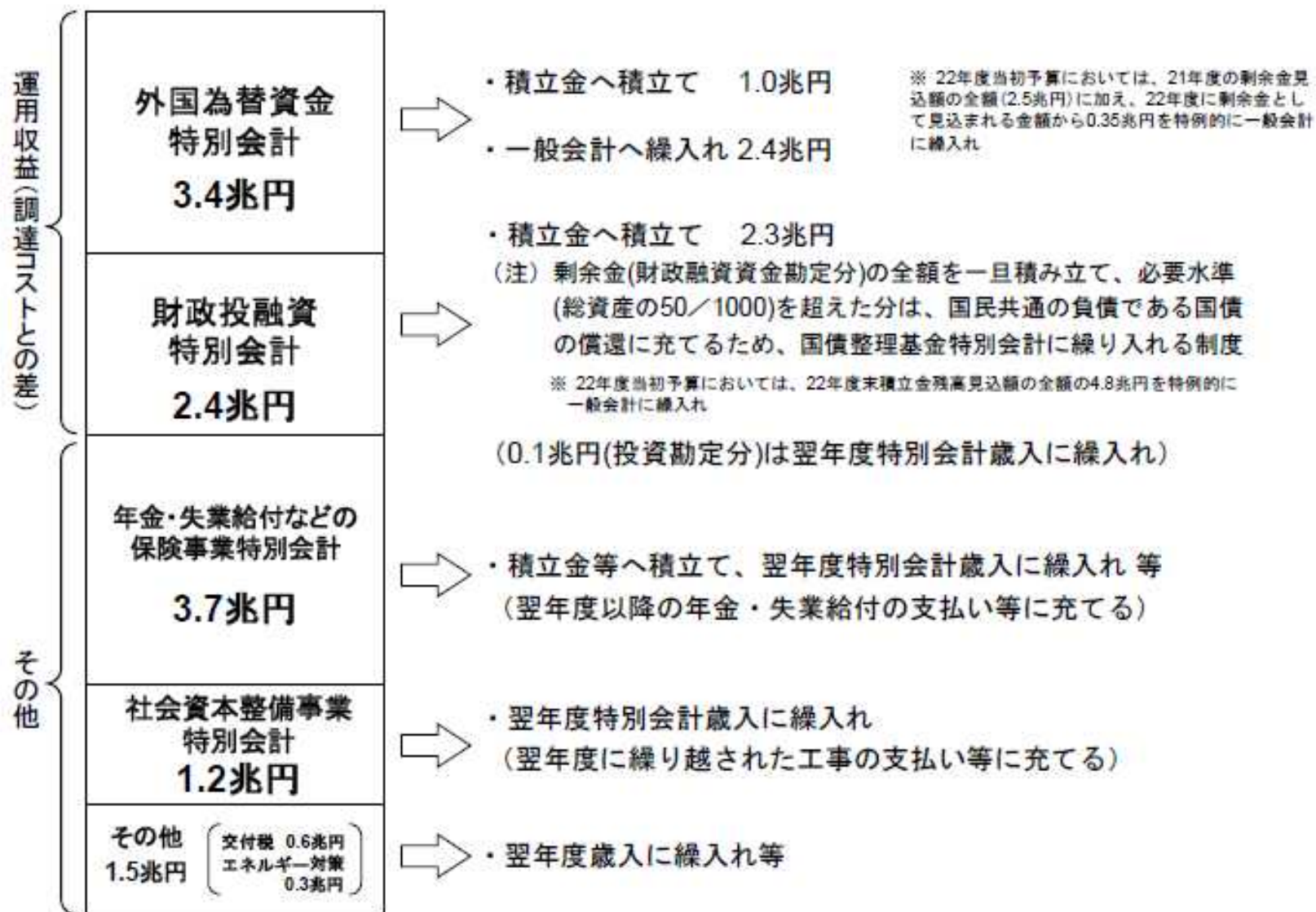
- ④年金特別会計：2.2兆円
- 予算時の見込みより、保険料収入が増加する一方、年金給付費が予定を下回ったこと等により生じたもの（なお、保険料収入が見込みより減少した国民年金勘定については、決算上の赤字0.1兆円を積立金を取り崩して補足しています）。
- 翌年度以降の年金給付に充てるため、1.7兆円を年金特別会計の翌年度歳入に繰り入れた。
- （注）なお、年金特別会計の剰余金のうち0.6兆円については、20年10月に年金特別会計健康勘定における健康保険事業にかかる事務が全国健康保険協会に移管された際、同勘定における保険料収入と保険給付との差額等により9月末日に同勘定に生じた現金残高が、全国健康保険協会へ歳入歳出外として承継されたため、10月以降に予定されていた同勘定から全国健康保険協会への交付金（歳出）が承継相当分0.6兆円不用となり、形式上剰余金となったものです。この0.6兆円については、前述のように歳入歳出外として全国健康保険協会へ承継され、保険給付に充てられている。
- ⑤社会資本整備事業特別会計：1.2兆円
- 事業計画の変更等により翌年度に繰り越された工事があったこと等により生じたもの。
- 翌年度に繰り越された工事の支払い等に充てるため、社会資本整備事業特別会計の翌年度歳入に繰り入れ。

図 2-5 特別会計の剰余金について（平成 20 年度決算）

- 剰余金の合計：28.5兆円（20年度決算）〔国債整理基金特別会計を除いて12.1兆円〕
 - ⇒ 剰余金の処理：①積立金等へ積立て、②翌年度特別会計歳入へ繰入れ、③一般会計へ繰入れ
 - ⇒ 一般会計へ繰入れ可能なものは活用
- 主な特別会計の剰余金の処理

国債整理基金	16.5兆円	・21年度以降の国債償還等に充てるため、21年度歳入に繰入れ(16.5兆円)
	11.1兆円	・「減債基金」としての基金残高(11.1兆円) ⇒ 将来の国債償還に充てられるもの。年度中の不測の事態に備え、基金残高について歳出権を付与しているものの、そうした事態が生じなかったため、歳出しなかったもの
	5.3兆円	・前倒債(翌年度の国債償還に充てるための借換債を当年度中に発行するもの)の発行額(5.3兆円)
外国為替資金	3.4兆円	・為替の変動による保有外貨資産の評価損等に対応するため、積立金として積立て(1.0兆円) ・一般会計へ繰入れ(2.4兆円)
財政投融资	2.4兆円	・金利の変動による損失に備えるため、積立金として積立て(2.3兆円) ・21年度歳入に繰入れ(0.1兆円)(投資勘定)
年金	2.2兆円	・21年度以降の年金給付等に充てるため、21年度特会歳入に繰り入れるとともに(1.7兆円)、 積立金を取崩し(▲0.1兆円)〔厚生年金勘定：積立て(0.3兆円)、国民年金勘定：取崩し(▲0.4兆円)等〕 ・健康保険事業の事務の全国健康保険協会への移管に伴う資産(保険料収入)譲渡(0.6兆円)
労働保険	1.2兆円	・21年度以降の失業給付費等に充てるため、21年度特会歳入に繰り入れるとともに(0.4兆円)、 積立金として積立て等(0.8兆円)
社会資本整備事業	1.2兆円	・21年度に繰り越された工事の支払い等に充てるため、21年度歳入に繰入れ(1.2兆円)

図 2-6 特別会計の剰余金の処理（国債整理基金特別会計を除く・平成 20 年度決算）



3・積立金等（平成20年度決算処理後）

- 平成20年度決算処理後の積立金等の合計は193.8兆円
- これらの積立金等は、特別会計に関する法律に定められたそれぞれの目的のために保有。主なものは、以下の通り。
- **①年金をはじめとする保険事業に関する特別会計積立金(151.2兆円)**
- 主に保険料を財源とし将来の保険支払い等のために積み立て。
- **②財政投融资特別会計の積立金(10.7兆円)**
- 毎年生じた剰余金を、将来の金利変動による損失に備えるために積み立て。
- ただし、平成21、22年度における臨時特例的な一般会計への繰入れにより、22年度当初予算における22年度末残高見込みは0兆円となります(21年度当初予算4.2兆円、1次補正3.1兆円、22年度当初予算4.8兆円を一般会計へ繰入れ)。
- **③外国為替資金特別会計の積立金(20.6兆円)**
- 毎年生じた剰余金から、円高に伴い生じる保有外貨資産の目減り等に対応するために積み立て。
- 為替評価損は、円高が進むと増加し(1円の円高で0.7~0.8兆円の為替評価損が発生)、外国為替相場が1ドル=99円の場合、保有外貨資産の評価損の金額が、積立金の金額と同程度となる。今は、85円！

図 2-7 特別会計の積立金について（平成 20 年度決算処理後）

○ 積立金等の合計：193.8兆円（20年度決算）
 ⇒ 約8割は将来の年金支払い等への備え

うち	年金	134.1兆円
	（国民年金勘定	7.7兆円）
	（厚生年金勘定	124.0兆円）
	労働保険	14.7兆円
	（労災勘定	8.1兆円）
	（雇用勘定	6.6兆円）
	地震再保険	1.2兆円

国債整理基金特別会計 11.1兆円
 （将来の国債償還のためのもの）

その他
 0.2兆円

エネルギー特金
 0.1兆円
 食料特金
 0.1兆円



合計
 193.8兆円

財政投融资特別会計 10.7兆円
 （金利変動による損失への備え）

⇒ 21年度、22年度の臨時特例的な一般会計への繰入れ（21当初4.2兆円/21①補正3.1兆円/22当初4.8兆円）により、22年度当初予算における22年度末残高見込みは0.0兆円。

※特会法では、必要水準（総資産の50/1000）を超えた分は、国民共通の負債である国債の償還に充てる制度

外国為替資金特別会計 20.6兆円
 （為替変動等による損失への対応）

⇒ 1ドル=99円で積立金と為替評価損の額が同程度となる1円の円高で0.7~0.8兆円の為替評価損

4. 特別会計の情報開示

- 特別会計の財務状況に関する透明性を高め、国民に対する説明責任を一層果たしていく観点から、全特別会計について、企業会計の慣行を参考とした資産及び負債の状況等を開示する財務書類を作成し、会計検査院の検査を経て、国会に提出することを義務付けるとともに、財務書類に記載された情報を始め、特別会計の財務状況を適切に示す情報を、インターネット等により開示。

(1) 特別会計の財務書類

- 企業会計の考え方を活用して特別会計の財務情報を開示するため、財政制度等審議会において取りまとめられた作成基準に基づき、平成11年度決算分から各特別会計の財務書類が各省庁において作成・公表。
- 平成14年度決算分からは、一般会計の財務情報も含めて作成される「省庁別財務書類」の一環として作成・公表。
- 平成19年3月に成立した特別会計に関する法律においては、特別会計の財務書類について、平成19年度決算分から会計検査院の検査を経て国会に提出することに。
- 同法に基づき、平成20年度決算分の「特別会計財務書類」については、平成22年1月に国会提出
- この財務書類は、ストックの情報を開示する貸借対照表、フローの情報を開示する業務費用計算書などから構成。

(参考) 国の財務書類の作成

- 国の財政状況に関するストック及びフローの情報の充実に資するため、各府省において作成・公表されている省庁別財務書類の計数を基礎として、平成15年度決算分から、一般会計、特別会計を合算した「国の財務書類」を作成・公表。
- 平成20年度決算分については、昨年より1ヶ月早く、平成22年6月に作成・公表。
- 現在、財務書類の作成・公表の早期化を図るための「財務書類作成システム」の開発中。
- 平成23年度決算分の財務書類より、本システムを活用して作成し、翌年度の1月に公表することを予定。

国の貸借対照表(一般会計+特別会計)

- 国の貸借対照表は、企業会計の考え方を活用し、一般会計と特別会計の資産・負債の状況を開示したものの。

(平成20年度末)

(単位:兆円)

<資産の部>		<負債の部>	
現金・預金	23.7	政府短期証券	88.5
有価証券	99.3	公債	681.3
未収金等	14.6	借入金	22.2
貸付金	163.0	預託金	14.7
運用寄託金	125.0	公的年金預り金	136.3
貸倒引当金	△ 2.5	退職給付引当金等	13.4
有形固定資産	182.7	その他の負債	26.0
無形固定資産	0.3	負債合計	982.2
出資金	54.5	<資産・負債差額の部>	
その他の資産	4.2	資産・負債差額	△ 317.4
資産合計	664.8	負債及び資産・負債差額合計	664.8

財務書類の資産・負債差額の主な例(20年度末)

財務書類の資産・負債差額の主な例(20年度末)

区分	資産・負債差額	資産・負債差額に関する概要
国債整理基金特別会計	22.9兆円	翌年度の国債の償還財源に充てるために発行される国債(前倒債)、減債基金としての資金残高、一般会計から承継した日本郵政㈱の株式等。
財政投融资特別会計	19.3兆円	将来の金利の変動による損失に備えて各年度の利益を積み立てた積立金(10.7兆円)等、政府保有義務が課せられているNTT株式、JT株式等(8.3兆円)。 ※積立金(21年度の利益約1.4兆円が追加される見込み)については、21年度当初予算及び21年度1次補正において、それぞれ4.2兆円、3.1兆円、また、22年度において4.8兆円の計12.1兆円を特例的に一般会計に繰り入れることとしている。
外国為替資金特別会計	15.8兆円	積立金(為替の変動による損失に対応するため各年度の利益を積み立てたもの)等—為替評価損[円高で増加](平成20年度特別会計財務書類で使用している換算レートは1ドル=105円、為替評価損は13.4兆円) ※1ドル=99円程度になると現在の積立金と為替評価損が同額となる見込み。
社会資本整備事業特別会計	10.9兆円	一般会計からの繰入により行った(独)日本高速道路保有・債務返済機構への出資金、地方道路公社への貸付金等、空港使用料収入や一般会計からの繰入等により取得した空港用地等の有形固定資産等。
労働保険特別会計	7.7兆円	保険料を財源とし、将来雇用情勢が急速に悪化した場合に備えて積み立てられた、雇用勘定の積立金等。
国有林野事業特別会計	6.8兆円	国有林野事業収入、一般会計からの繰入等により取得した立木竹等の有形固定資産等。

(※)国債整理基金特別会計の資産については、一般会計に負債計上されている公債の償還に充てられるものであるため、一般会計においては、国債整理基金特別会計の資産・負債差額相当額を国債整理基金として資産計上している。

20 年度末における特別会計の資産・負債差額

- 一部の特別会計については、資産額が負債額を上回っている場合があるが、20 年度末における特別会計の資産・負債差額のうち、主な例は下記の通り。
- ① 国債整理基金特別会計（22.9 兆円）
 - ・翌年度の国債の償還財源に充てるために発行される国債（前倒債）、減債基金としての資金残高、一般会計から承継した日本郵政(株)の株式等
- ② 財政投融资特別会計（19.3 兆円）
 - ・将来の金利の変動による損失に備えて各年度の利益を積み立てた積立金等（財政投融资特別会計の積立金については、21 年度当初予算、補正予算、22 年度当初予算における臨時的・特例的な一般会計への繰入れにより、22 年度当初予算における残高見込額は0兆円となります。）
- ③ 外国為替資金特別会計（15.8 兆円）
 - ・為替の変動による損失に対応するため各年度の利益を積み立てた積立金等
- ④ 社会資本整備事業特別会計（10.9 兆円）
 - ・高速道路を保有する独立行政法人への出資金等

第3章 特別会計の改革

特別会計の課題

特別会計については、

- 特別会計が多数設置されることは、予算全体の仕組みを複雑で分かりにくくし、財政の一覧性が阻害されるのではないか
- その数が多数に上り国民による監視が不十分となって無駄な支出が行われやすいのではないか
- 固有の財源により、不要不急の事業が行われているのではないか
- 多額の剰余金等が存在し財政資金の効率的な活用が図られていないのではないか

といった問題点

特別会計の見直し

平成15年から平成17年にかけて、特別会計の見直しについての議論が行われた。

こうした議論を受けて、「行政改革の重要方針」(平成17年12月24日閣議決定)及びそれを受けた「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18法118。平成18年6月2日施行。以下「行政改革推進法」と表記)において、特別会計に関する改革の方針が決定されました。さらに、これを受け、特別会計改革の内容を具体的に実施に移すための「特別会計に関する法律」(平19法23。以下「特別会計法」と表記)が、平成19年4月1日から施行。

特別会計法においては、行政改革の重要方針及び行政改革推進法において定められている特別会計の廃止及び統合を全て盛り込み、平成18年度時点で31あった特別会計を平成23年度までに17とすることに。また、剰余金の処理や借入金規定などの一般会計と異なる取扱いを整理し、各特別会計に共通するルールを総則に定めたほか、企業会計の慣行を参考とした資産・負債等の開示の法定化など、特別会計に関する情報開示を進める規定を整備。

図 3-1 特別会計に関する法律に盛り込まれた各特別会計の廃止・統合

特別会計 (18年度)	19 年度	20 年度	21 年度	22 年度	23 年度	特別会計 (18年度)	19 年度	20 年度	21 年度	22 年度	23 年度
道路整備	→					食糧管理	食料 安定供給				→
治水	→					農業経営基盤強化措置					
港湾整備	→	社会資本 整備事業				自動車損害賠償保障事 業	自動車 安全				→
空港整備	→					自動車検査登録					
都市開発資金融通	→					特許					→
厚生保険	年金					国立高度専門医療センター				→	独法化
国民年金					登記					→	一般会計化
船員保険					特定国有財産整備					→	一般会計化
労働保険				労働保険		電源開発促進対策	エネルギー 対策				→
農業共済再保険						石油及びエネルギー需 給構造高度化対策					
漁船再保険及び漁業 共済保険						産業投資	財政 投融資				→
地震再保険						財政融資資金					
森林保険						国債整理基金					→
貿易再保険						外国為替資金					→
国有林野事業						交付税及び譲与税配付金					→
国営土地改良事業	→	一般会計化									
						31	28	21	21	18	17

特別会計改革について(案)

平成22年5月18日

行政刷新担当大臣 枝野幸男

1. 趣旨

特別会計については、従来の見直しは十分でなく、国民の不信感を払拭するには程遠いと言わざるを得ない。

例えば、特別会計に対しては、

- ・事業の内容や資金の流れがわかりにくく、国民・納税者等への説明責任が果たされていない
- ・歳出が既得権化したり、事業の必要性などのチェックが甘く、財源配分の硬直化や無駄遣いを招いている
- ・こうした特別会計に対して財政状況が厳しい一般会計から多額の繰入れがなされているのは問題である
- ・国家公務員出身者の在籍する独立行政法人や政府関連公益法人に継続的に支出が行われている
- ・多額の剰余金・積立金等が存在しており、資金が真に有効に活用されているのか

等の指摘・疑念が呈されている。

こうした中、昨年秋以降、政府においては、事業仕分けを通じた事務事業の見直しや基金の国庫への返納を特別会計によるものも含め実施する等の取組みを進めてきた。しかしながら、財政を透明でわかりやすいものとするとともに、無駄遣いを根絶し、国民の信頼を得るためには、現在18存在する特別会計の制度の見直しまで踏み込んだ抜本的な改革が不可欠である。

2・基本方針

- (1)特別会計をゼロベースで見直し、必要不可欠なもの以外は廃止する。
- (2)特別会計により行われてきた事務事業の聖域なき見直し等により、無駄の排除や資金等の有効活用を徹底する。

3. 改革の主要事項と視点

(1)特別会計の仕組みの見直し

各特別会計について、次のような視点に照らし、その在り方を精査し、廃止等の見直しを行う。その際、一般財源への安易な依存を招いたりすることとならないようにするとともに、納税者や負担者への透明性の確保にも留意する必要がある。

- 特別会計で行ってきた事務事業について、社会経済情勢の変化等を踏まえても、今後とも国として実施する必要があるか。例えば、特定の受益者の負担を財源の大宗とする特別会計については、独立採算制を一層貫徹する観点からの検討が必要ではないか。
- 国として行うことが必要な事務事業についても、区分経理まで行うことが不可欠か。例えば、一般財源の繰入れと不可分一体の特別会計については、資金配分の優先順位付けを国全体として行う観点からの検討が必要ではないか。
- 現在特定財源とされているものについても、特定財源として維持する必要性等を検証し、それを踏まえた制度の見直しを行うべきではないか。

個別の会計の必要性等特別会計の仕組みの見直しについては、後述(2)の総点検・検証の結果を踏まえつつ、行政刷新担当大臣において国家戦略担当大臣及び財務大臣と一体となって、速やかに検討する。

(2)特別会計の事務事業等の総点検・検証

特別会計で実施・形成されてきた事務事業や資金・資産について、以下の視点を踏まえ、各府省において、概算要求

段階から国民にわかりやすく情報公開を行いつつ総点検を実施するとともに、行政刷新担当大臣において国家戦略担当

大臣及び財務大臣と一体となって検証し、平成23年度予算に反映させる。

①事務事業の見直し

事務事業の必要性等についてゼロベースで徹底的な見直しを行う。その際、次のような事務事業については、特

に重点的に見直しを行う。

- 事業仕分けの評価結果を受け見直しを求められている事業
- 行政評価や会計検査において指摘のなされている事業
- 長期間継続して行われている事業
- 執行率の低い事業
- 府省間を含め、他の事業と重複・類似の事業
- 効果の検証が十分なされていない事業
- 年度末の執行率が高い事業
- 独立行政法人、公益法人又は特別民間法人が実施している事業
- 事務費等の管理経費

②事業実施の効率化、執行の改善

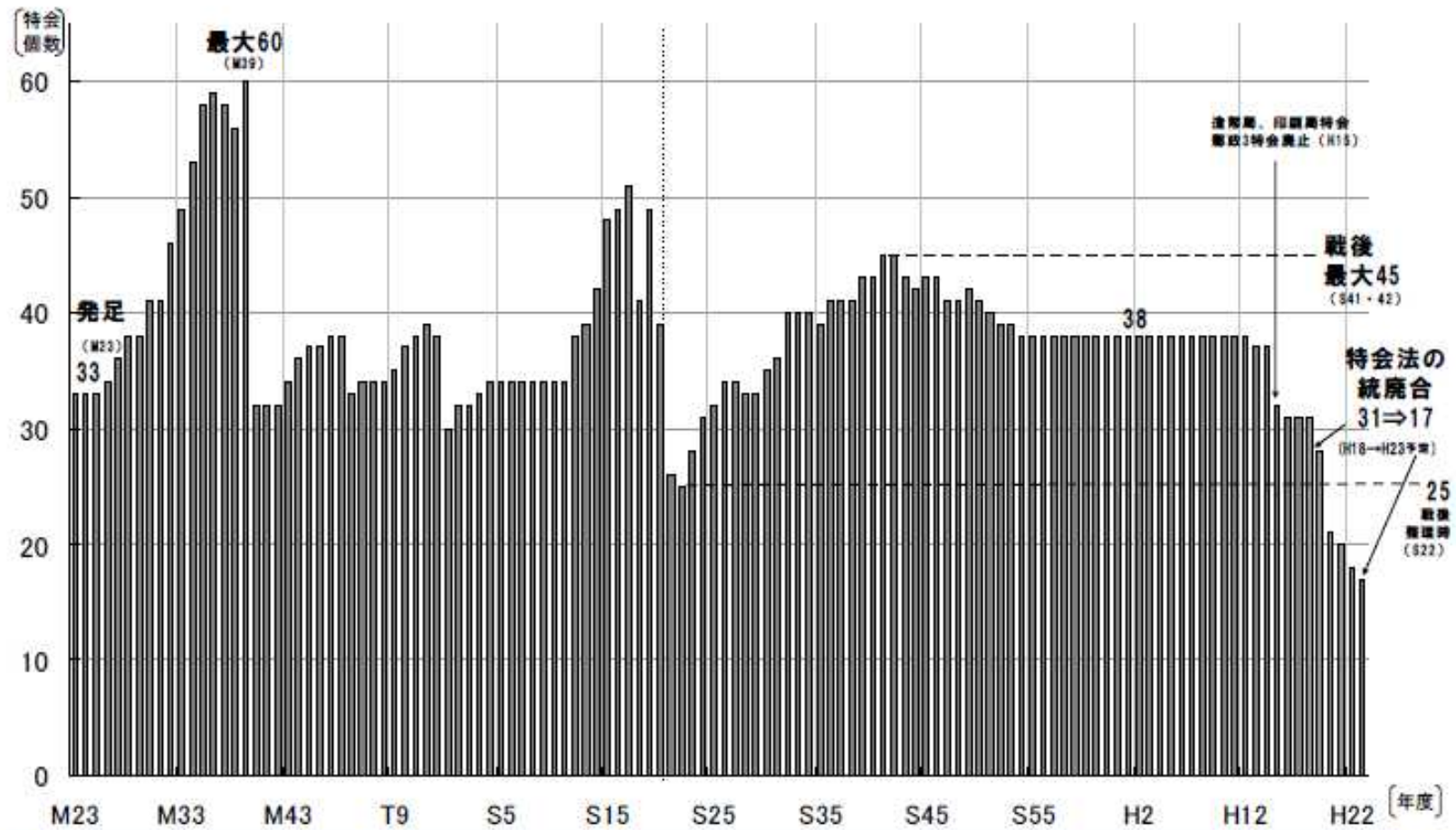
- 事業の契約・調達方式を精査し、競争性のない契約・調達を必要最小限のものに厳しく限定する。
- 入札等における仕様や入札参加資格等の条件、評価基準について、公平性・透明性の向上の観点から見直しを

行う。その際、既存事業における入札等の実態を十分検証し、その結果を踏まえた改善措置を講じる。

③資金・資産の有効活用

- 積立金の必要性・必要水準等を精査し、一般財源としての活用、負担者への還元等所要の措置を講じる。
- 特別会計帰属の土地・建物・株式等の資産について、可能な限り売却や一般会計への返却等の処分を進める。

図 3-2 特別会計の数の推移

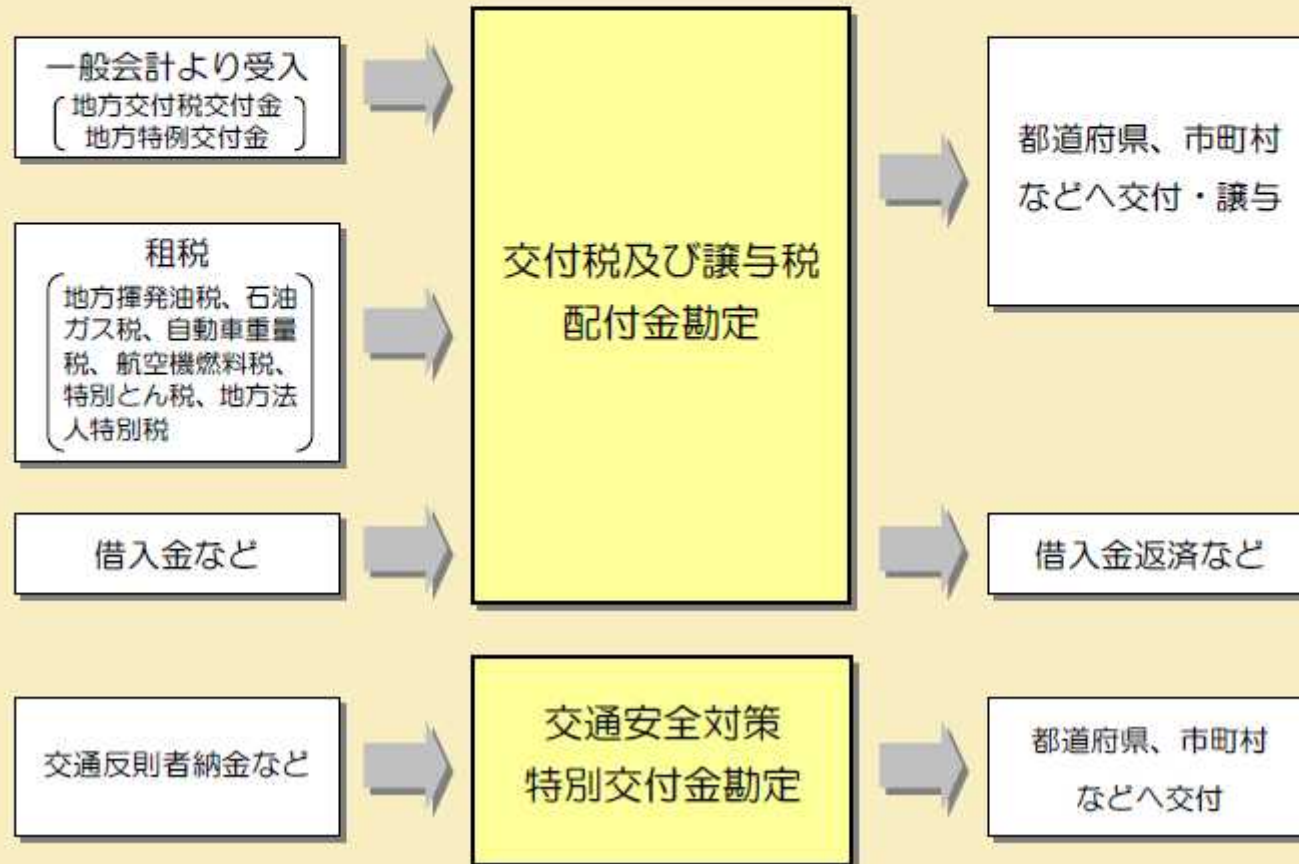


特別会計各論

交付税及び譲与税配付金特別会計の仕組み

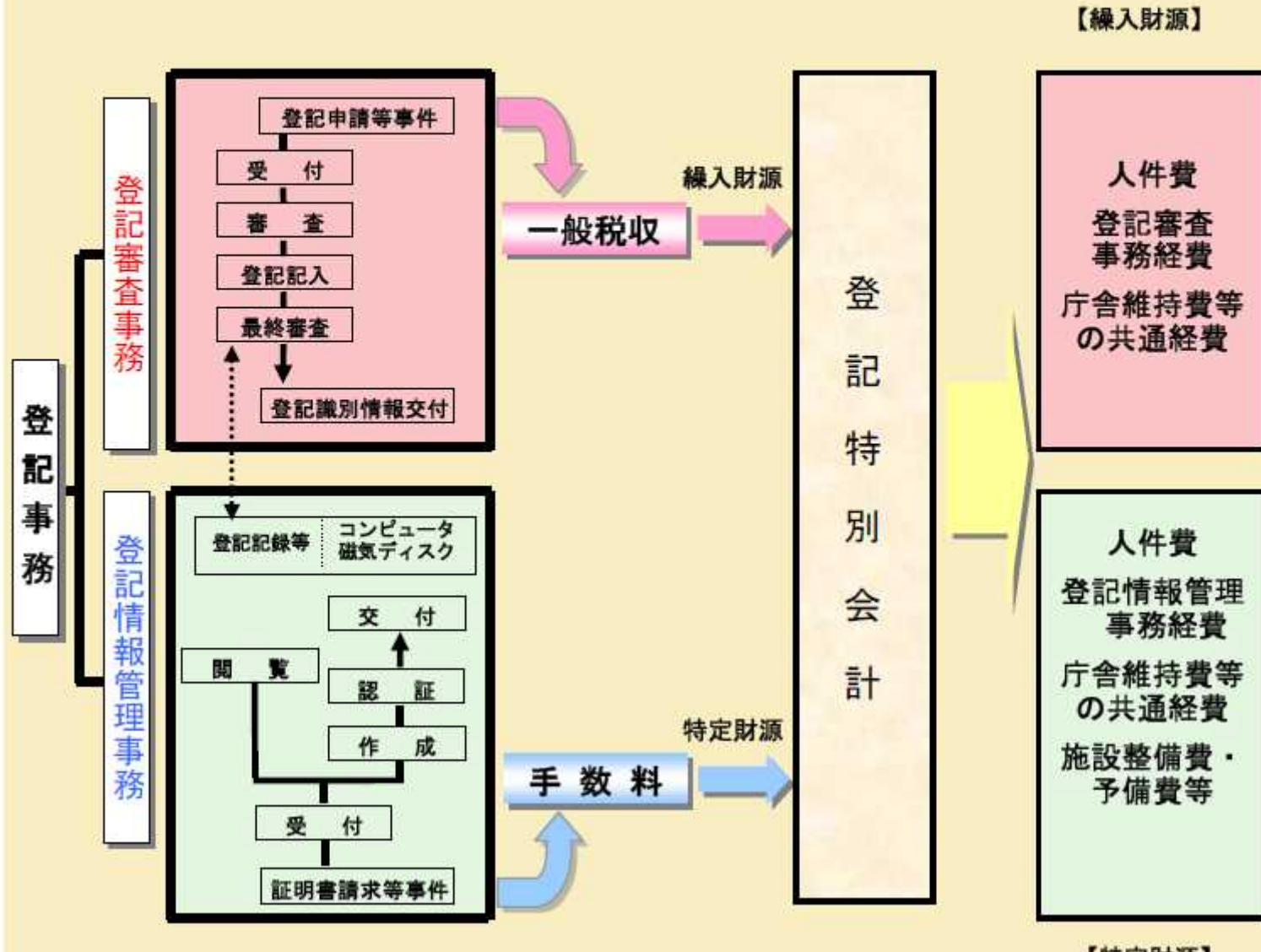
交付税及び譲与税配付金勘定については、租税収入や一般会計からの繰入れを財源として地方公共団体への地方交付税、地方特例交付金、地方譲与税の配付や交付を経理しています。

交通安全対策特別交付金勘定については、交通反則者納金を財源として地方公共団体への交通安全対策特別交付金の交付を経理しています。



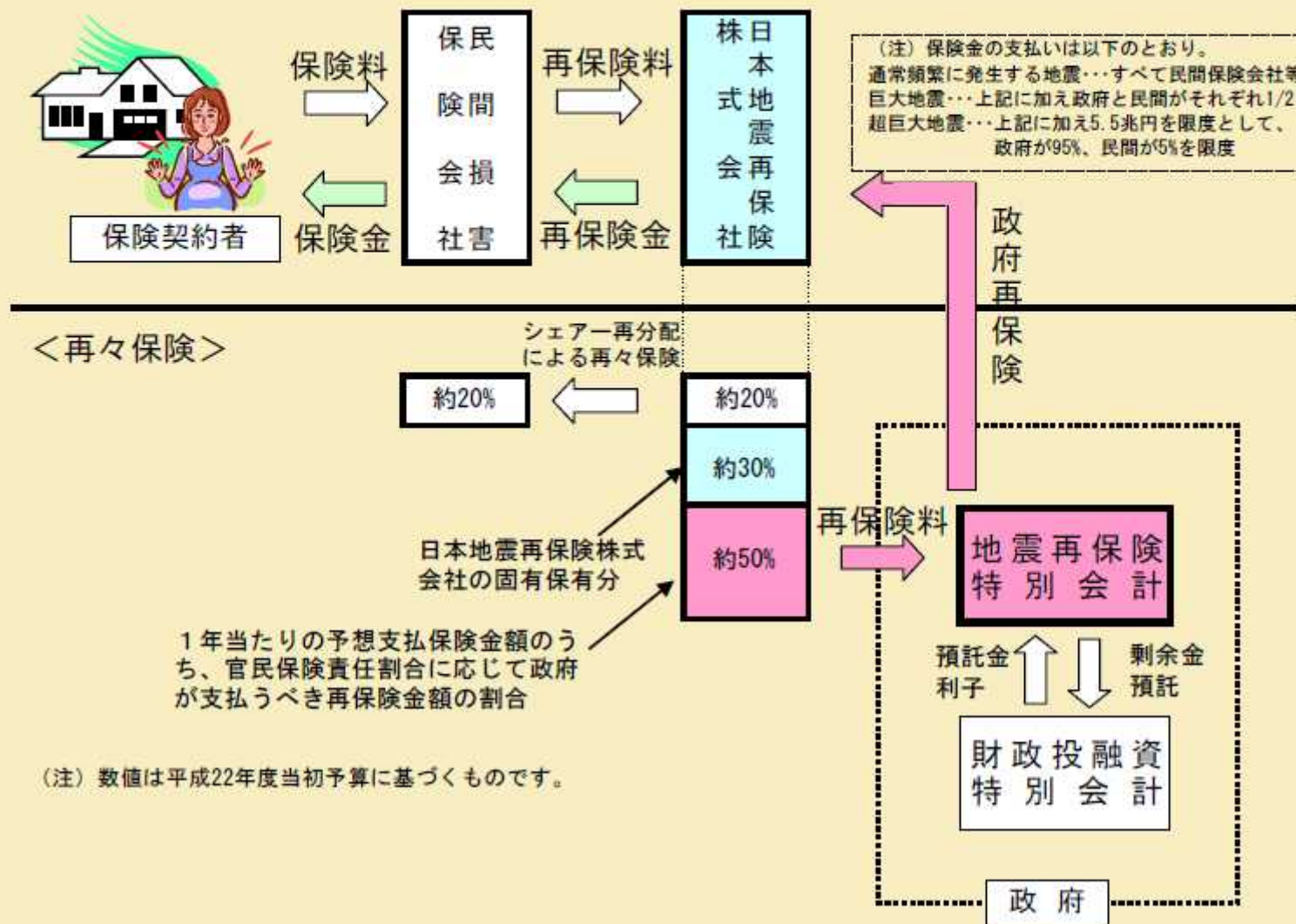
登記特別会計の仕組み

登記事項証明書等の手数料及び一般会計からの繰入れ等を財源として、登記事務に要する経費の支出に充てられています



地震再保険特別会計の仕組み（資金の流れ）

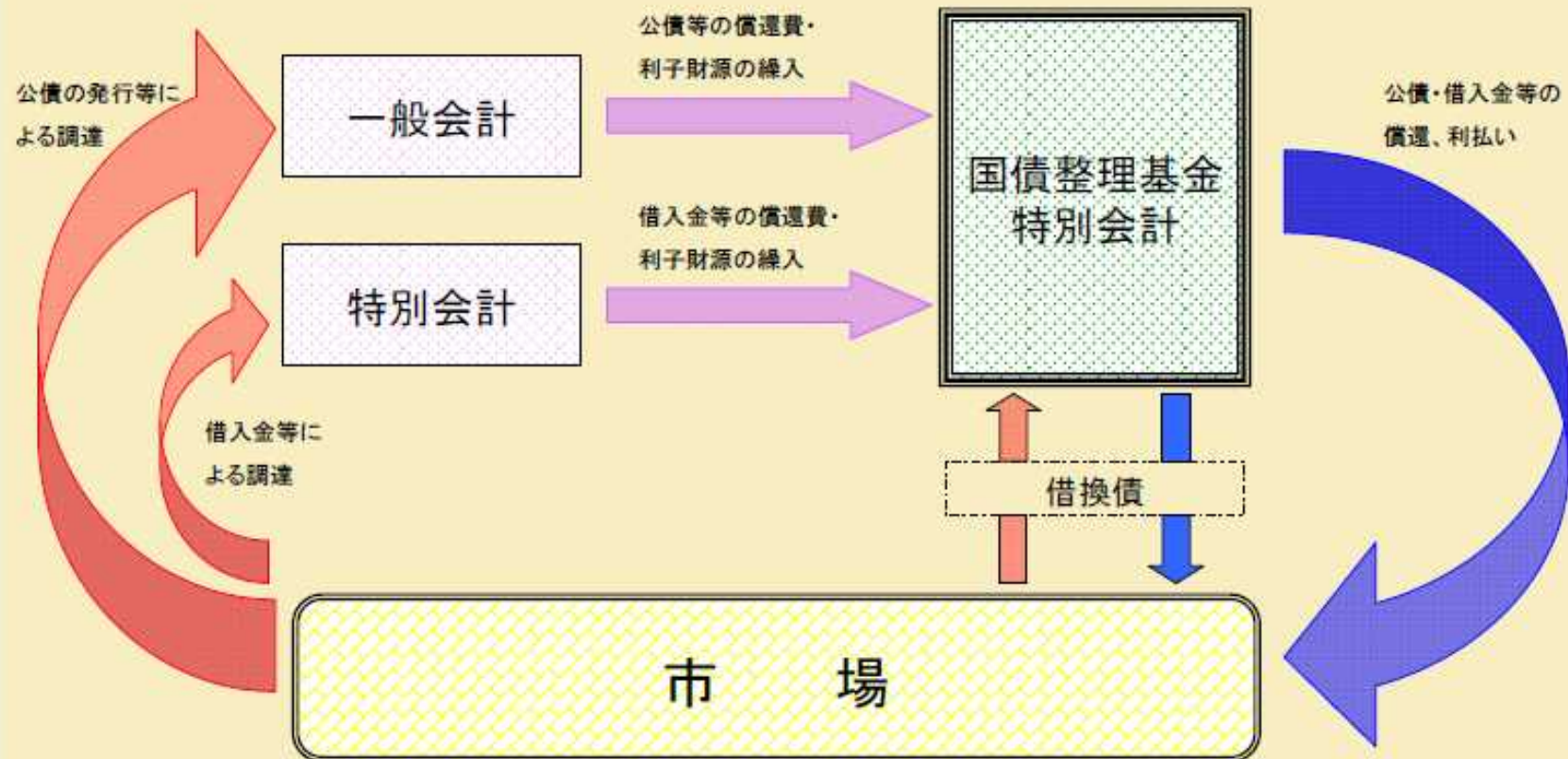
日本地震再保険株式会社に払い込まれた再保険料は、それぞれの保険責任割合に応じて民間損害保険会社、日本地震再保険株式会社、地震再保険特別会計に区分して出再（再保険を引き受けってもらうこと）されます。



（注）数値は平成22年度当初予算に基づくものです。

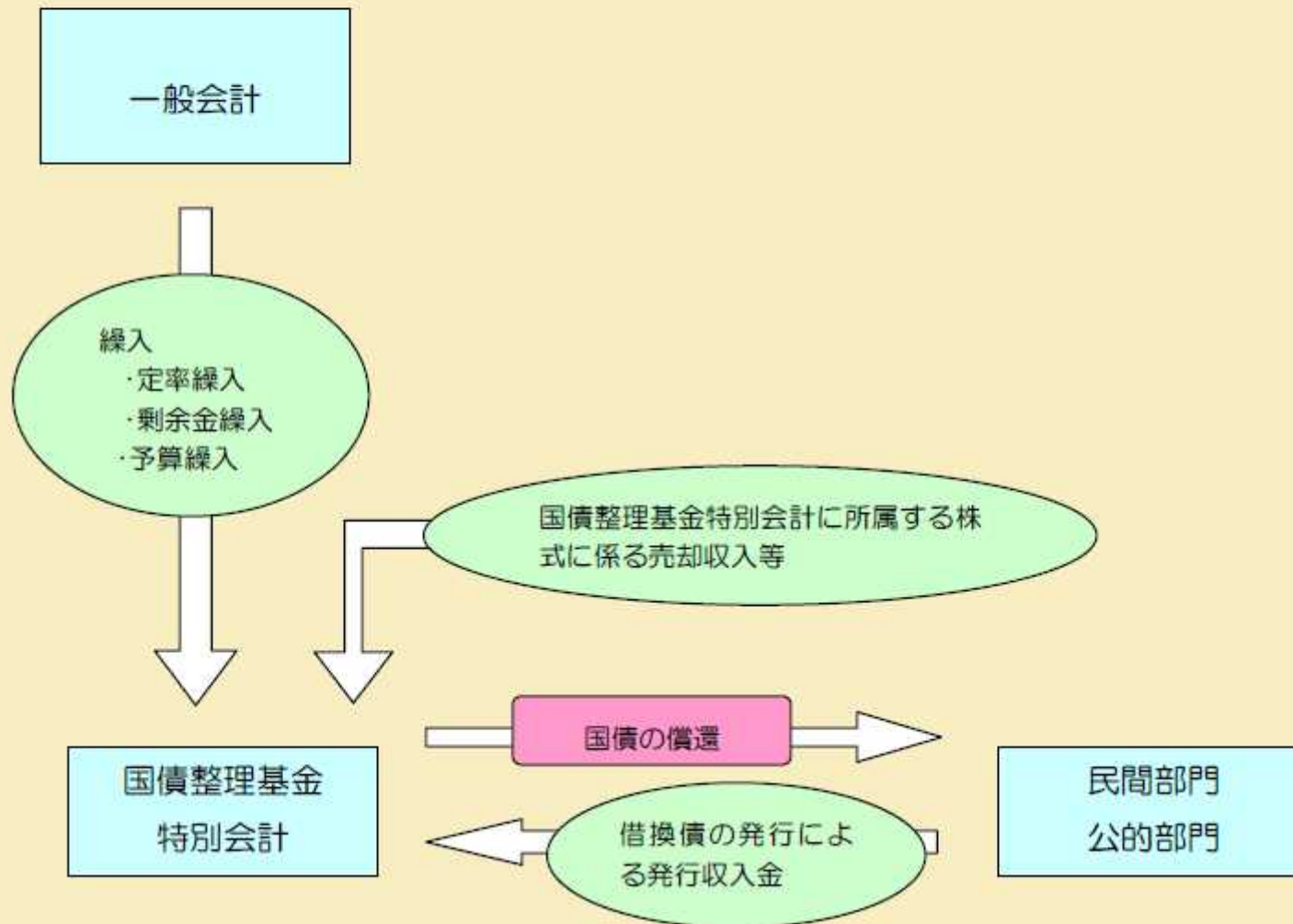
国債整理基金特別会計の仕組み

一般会計又は特別会計からの繰入資金等を財源として、公債、借入金等の償還及び利子等の支払いを一元的に経理しています。



減債制度の仕組み

国債の償還財源はすべて国債整理基金に受け入れられ、蓄積され、支出される仕組みになっています。



60年償還ルール

国債の償還を行うに当たって、その償還金には国債整理基金から支払われる現金と借換債の発行による収入金を充てる。

それぞれの割合をどの程度にするかについては、わが国では60年で現金償還し終えるという「60年償還ルール」の考え方に基づく。

これは、戦後の国債発行に際して、建設国債の見合資産（つまり政府が公共事業などを通じて建設した建築物など）の平均的な効用発揮期間が概ね60年であることから、この期間内に現金償還を終了するという考え方で採用されたもの。

また、この考え方から、毎年度の定率繰入の繰入率が、ほぼ60分の1に相当する100分の1.6とされている。

具体的算出方法

ある年度に600億円の国債を10年固定利付国債で発行

10年後の満期到来時には、 $10/60=1/6$ に当たる100億円を現金償還

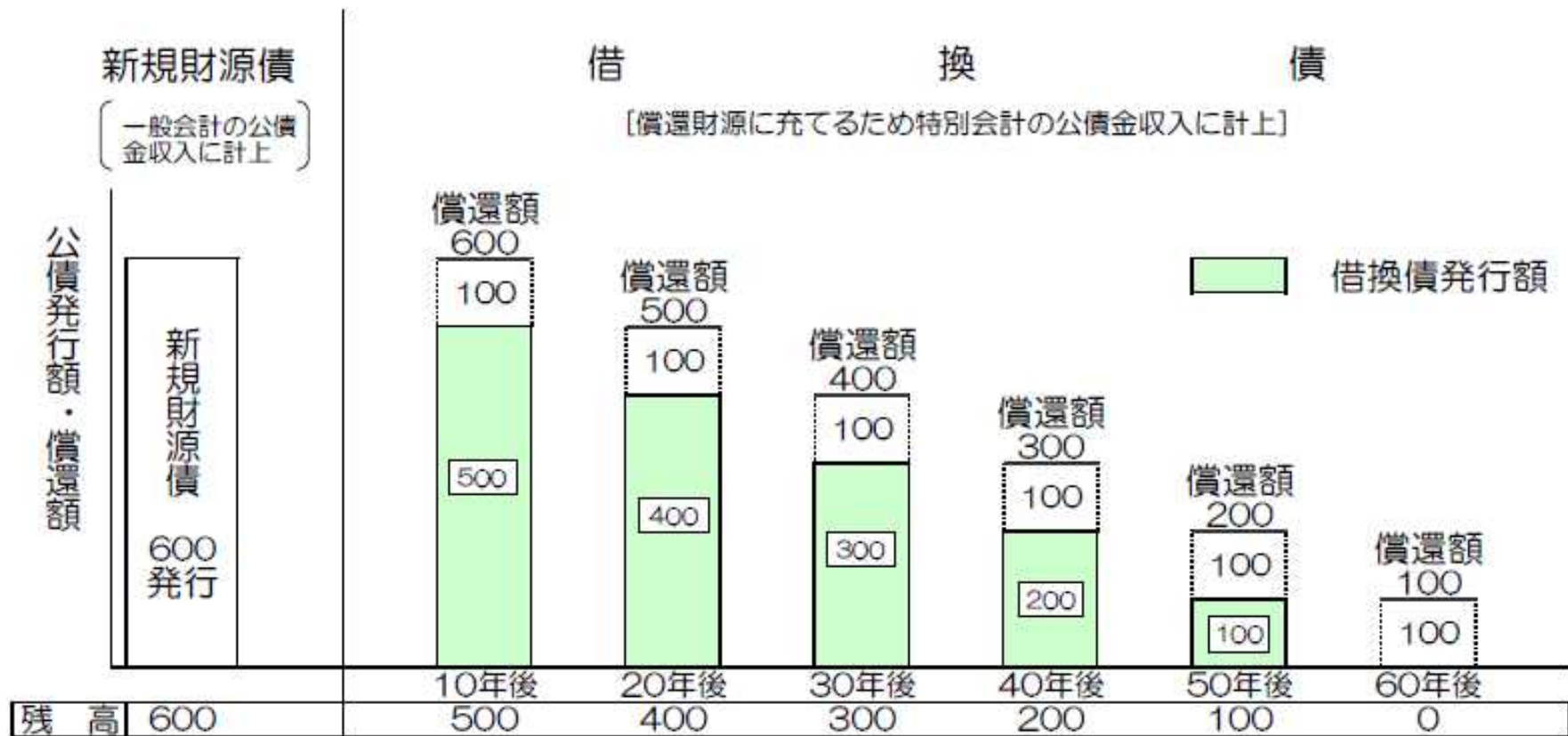
残り500億円は借換債を発行

この借換債も10年固定利付債で発行したとすれば、次の10年後には再び当初発行額600億円の $1/6$ である100億円を現金償還することになる。

この時点で国債残高は400億円となる。

これを繰り返していくと、当初の発行から60年後には国債はすべて現金償還されたことになる。

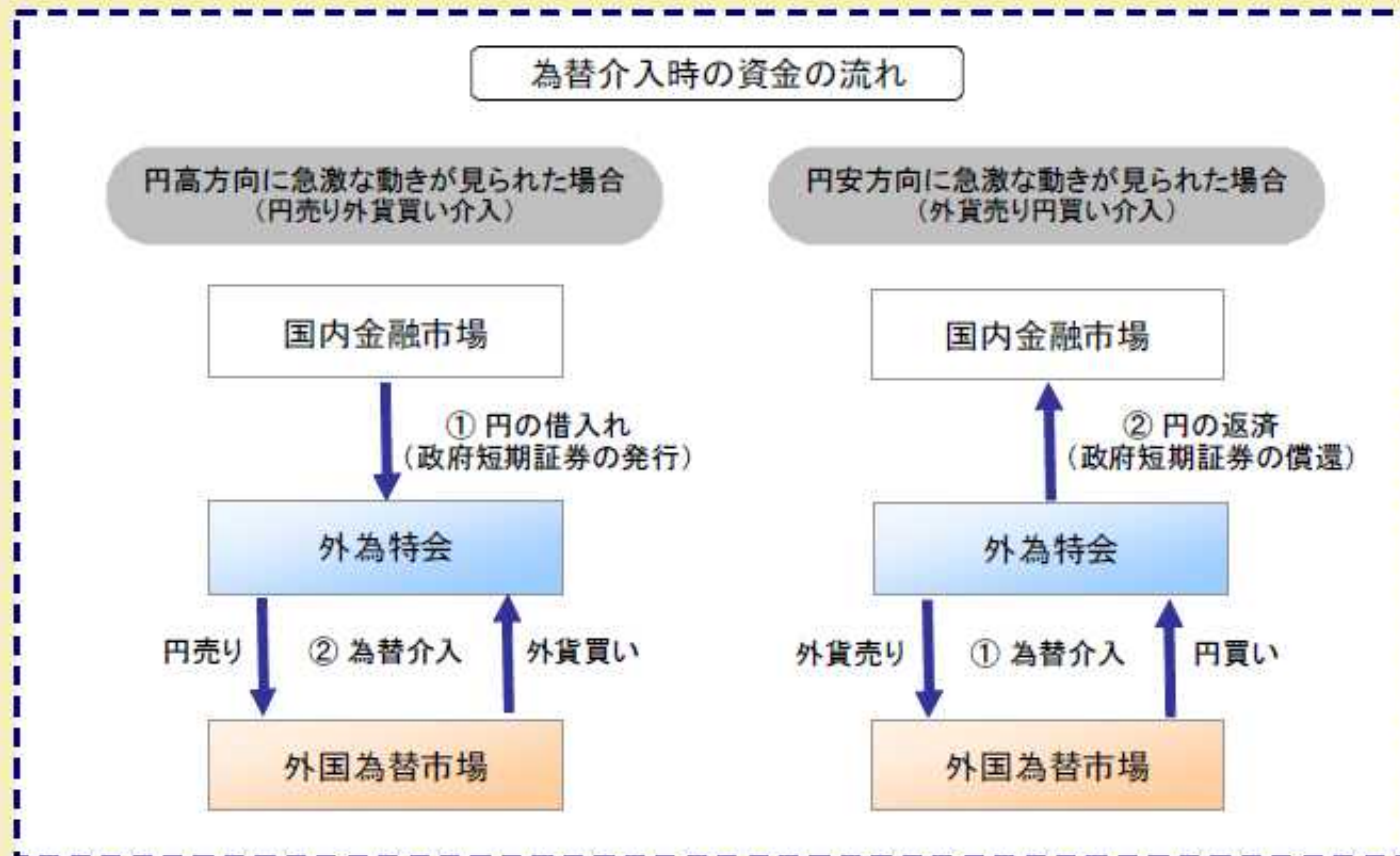
<借換債による国債償還の仕組み 「60年償還ルール」>

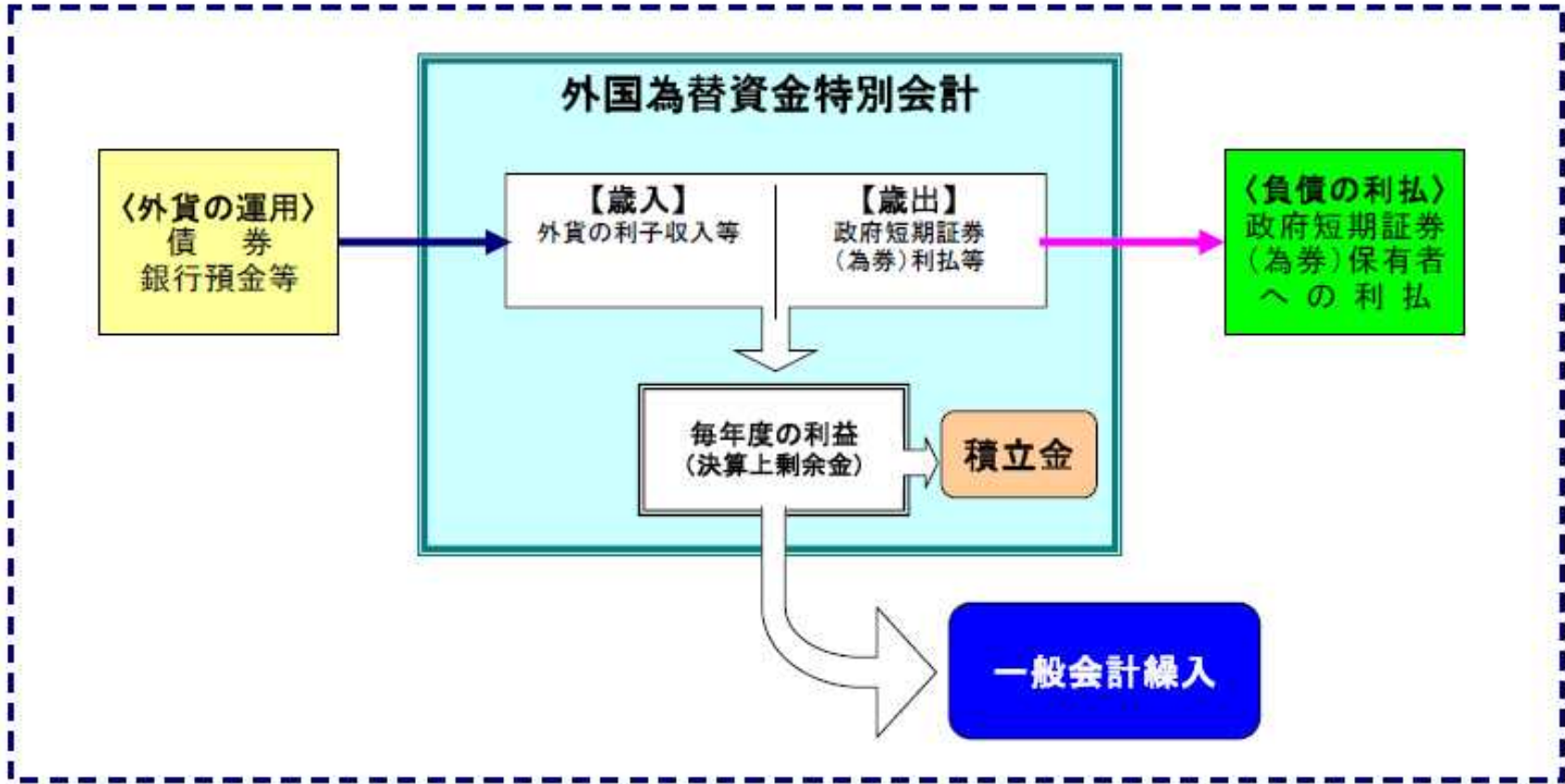


外国為替資金特別会計の仕組み（為替介入時の資金の流れ）

政府が行う為替介入は、円売り・外貨買い介入の場合には、政府短期証券の発行により円貨を調達し、外国為替市場における為替介入により円貨を売却し、外貨を購入します。

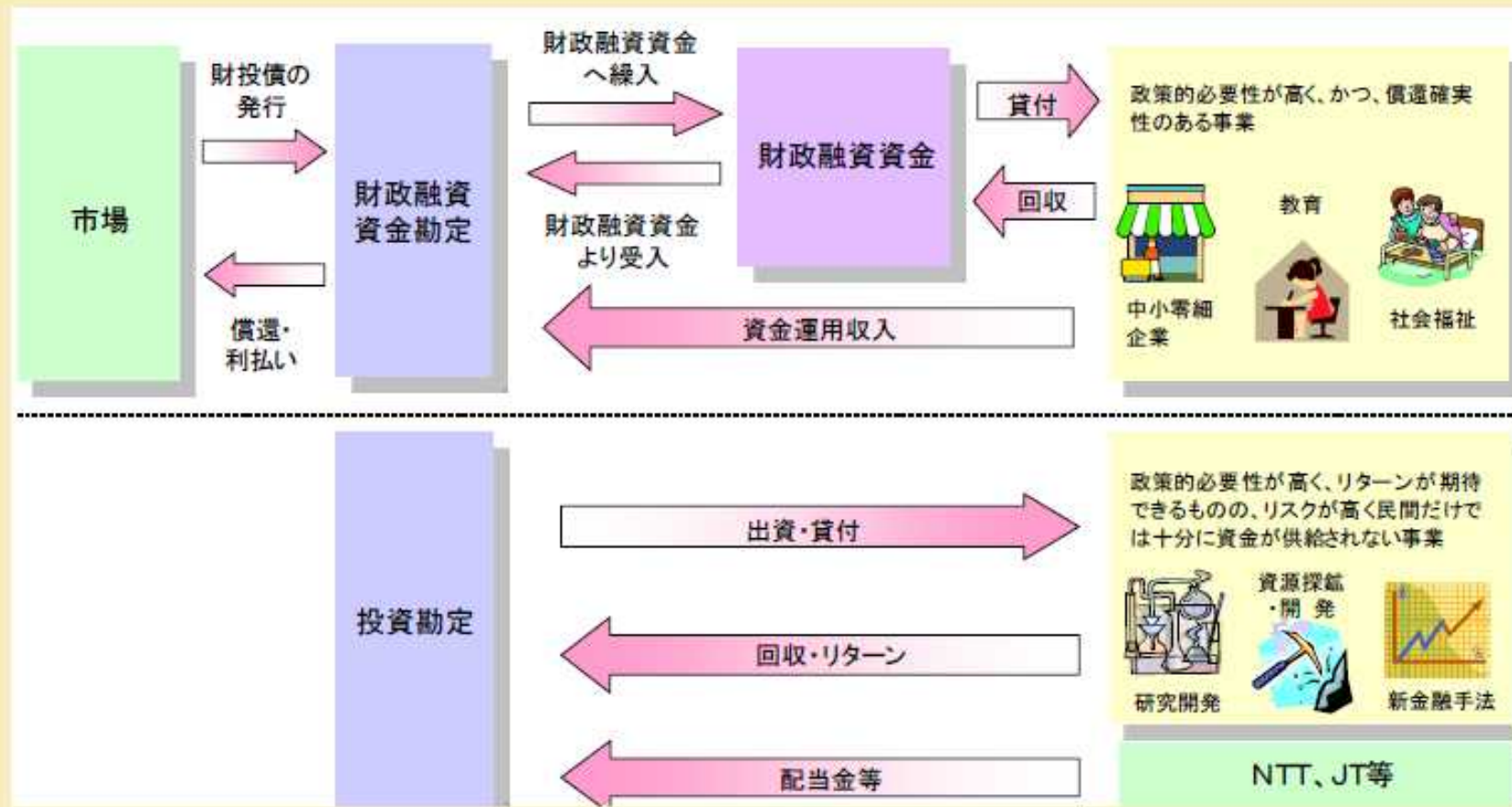
また、逆に円買い・外貨売り介入の場合には、外貨建て債券の売却等により外貨を調達し、外国為替市場における為替介入により外貨を売却し、円貨を購入します。為替介入で得た円貨は政府短期証券の償還に充当されます。





財政投融资特別会計（財政融資資金勘定・投資勘定）の仕組み

財政投融资とは、財投債（国債）の発行などにより調達した資金を財源として、政策的な必要性はあるが、民間では対応困難な長期・低利の資金供給や大規模・超長期プロジェクトの実施を可能とするための投融资活動です。具体的には、中小零細企業に対する貸付けを行う政策金融機関などに対して融資を行ったり、アジア・環境等の分野への投資の促進、レアメタル等の安定供給確保、大学・研究機関・ベンチャー企業の先端技術を活用した新事業創出支援などの分野に対して出資によるリスクマネーの供給を行っています。



エネルギー対策特別会計の仕組み

エネルギー対策特別会計は、石油石炭税を財源とするエネルギー需給勘定と、電源開発促進税を財源とする電源開発促進勘定から構成されており、それぞれ、税収は全て一般会計に計上された上で、必要額を特別会計に繰り入れる仕組みとなっている。

電源開発促進税

石油石炭税

一般会計

一般会計

電源開発促進勘定

エネルギー需給勘定

電源立地対策

- 電源立地地域の振興
・電源立地地域への交付金
- 原子力立地地域への企業立地支援等
- 原子力広報や原子力人材育成支援
- 地域との共生のための取り組みの充実・強化
- 原子力防災・環境安全対策の充実・強化
- その他

電源利用対策

- 次世代の原子力利用に向けた技術開発等
- 安定・効率的な電力供給のための取組
- 原子力施設に係る規制の適正な実施
- その他

燃料安定供給対策

- 石油・天然ガス・石炭の自主開発
- 産油・産ガス・産炭国協力
- 石油・天然ガス・石炭の生産・流通の合理化
・石油精製合理化対策
・石油流通構造改善対策
- 石油・LPGガスの備蓄
- その他

エネルギー需給構造高度化対策

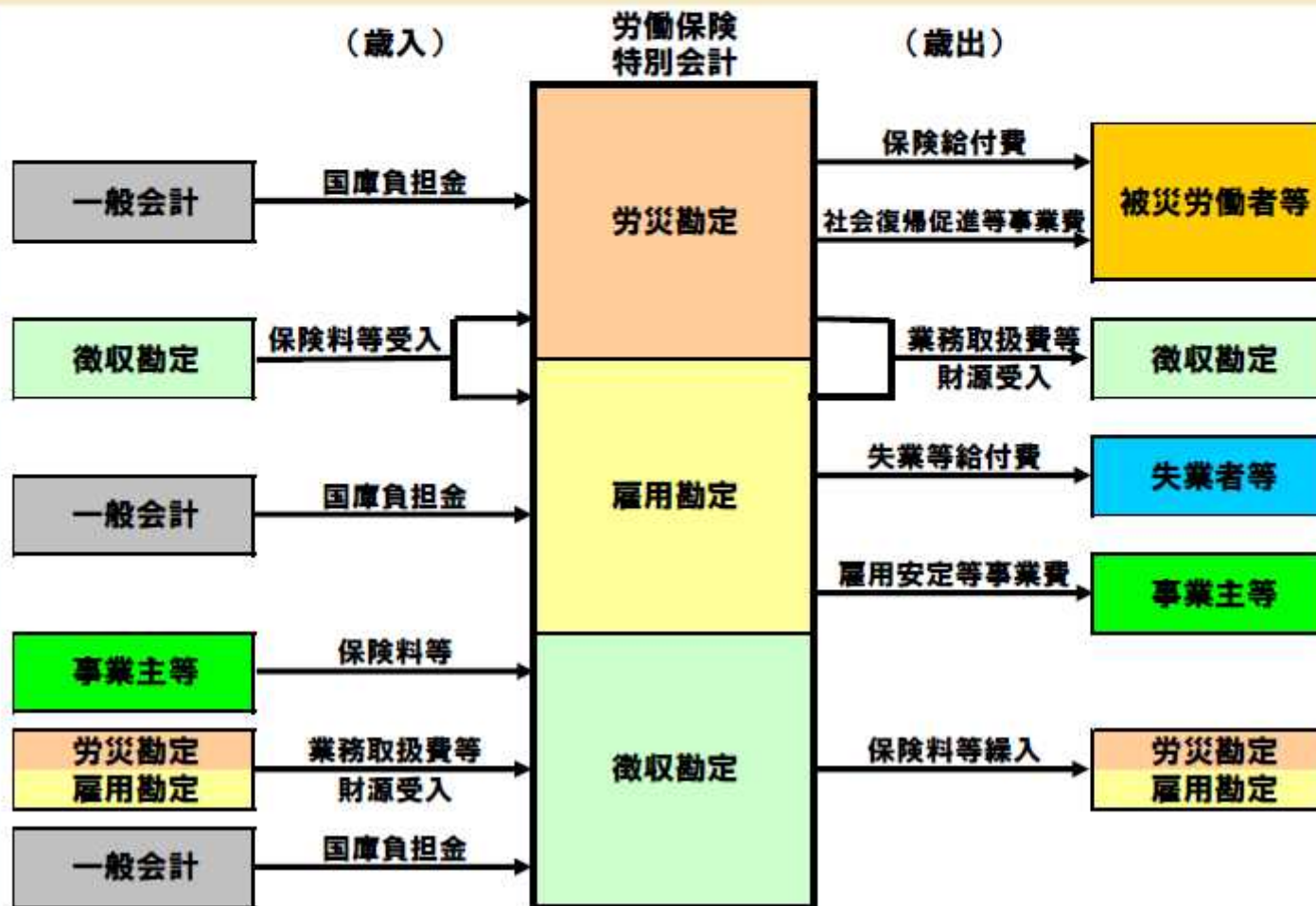
- 新エネルギー対策
・新エネルギー設備導入支援
・新エネルギー技術開発
- 省エネルギー対策
・省エネルギー設備導入支援
・省エネルギー技術開発
- 石炭・天然ガスの高度利用
- エネルギー起源 CO2 削減への取組
- その他

周辺地域整備資金

労働保険特別会計の仕組み

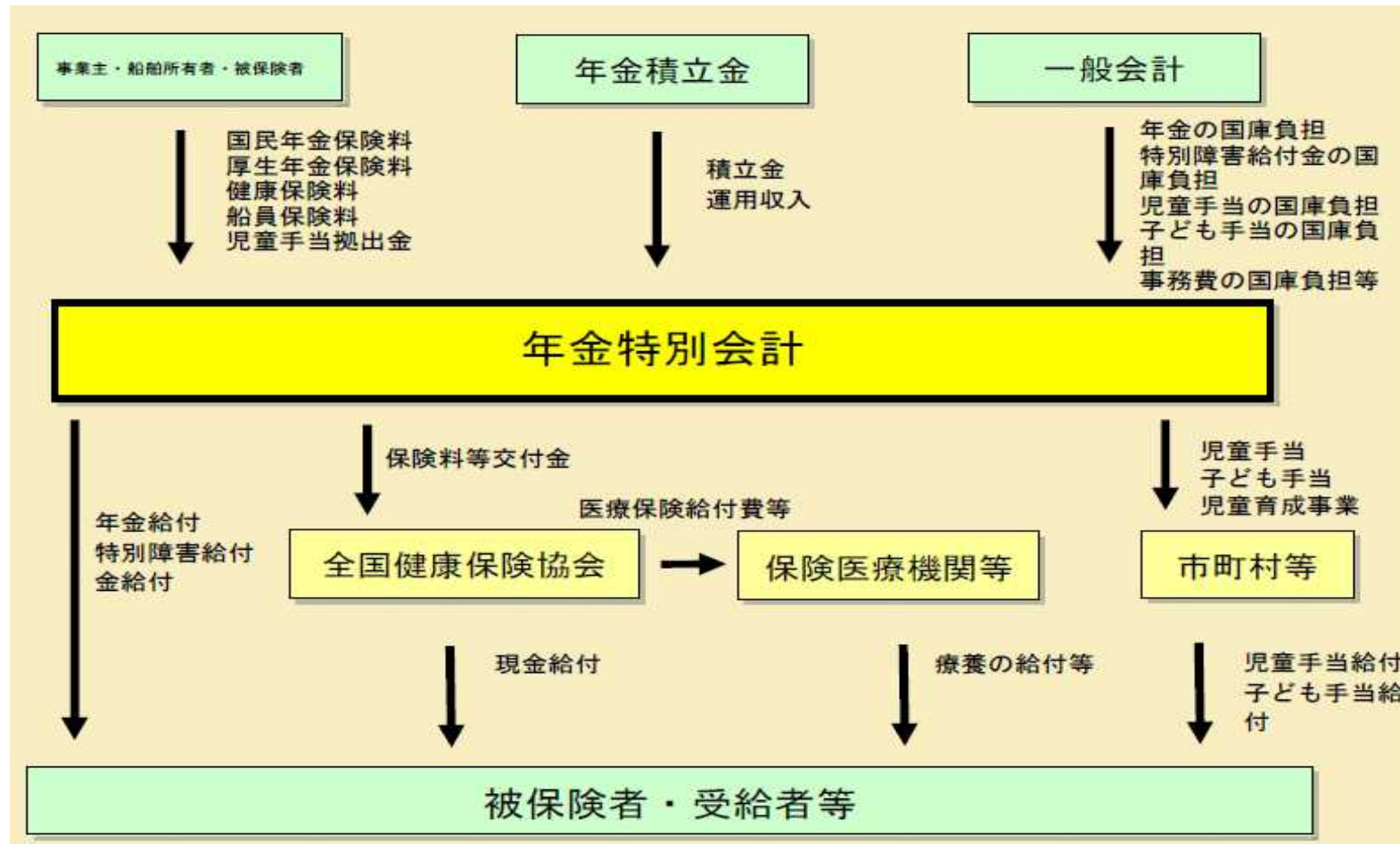
労災保険及び雇用保険に係る保険料は、労働保険の保険料の徴収等に関する法律に基づく労働保険料として一括徴収されており、それぞれ労災保険率及び雇用保険率が定められています。

徴収勘定の歳入に計上された労働保険料のうち、労災保険率及び雇用保険率に相当する部分の額は、徴収勘定からそれぞれ労災勘定及び雇用勘定の歳入として繰り入れられています。



年金特別会計の仕組み

国民年金・厚生年金においては、事業主及び被保険者の支払う保険料、積立金並びに積立金から生じる運用収入及び国庫負担を財源として、年金受給者への給付を行っております。健康保険・船員保険に関しては、事業主等から徴収する健康保険料及び船員保険料等を財源として、主に、健康保険事業及び船員保険事業を行っている全国健康保険協会に交付金を交付しています。また、児童手当及び子ども手当においては、事業主からの拠出金及び国庫負担等を財源として、児童手当及び子ども手当の給付等を行っております。

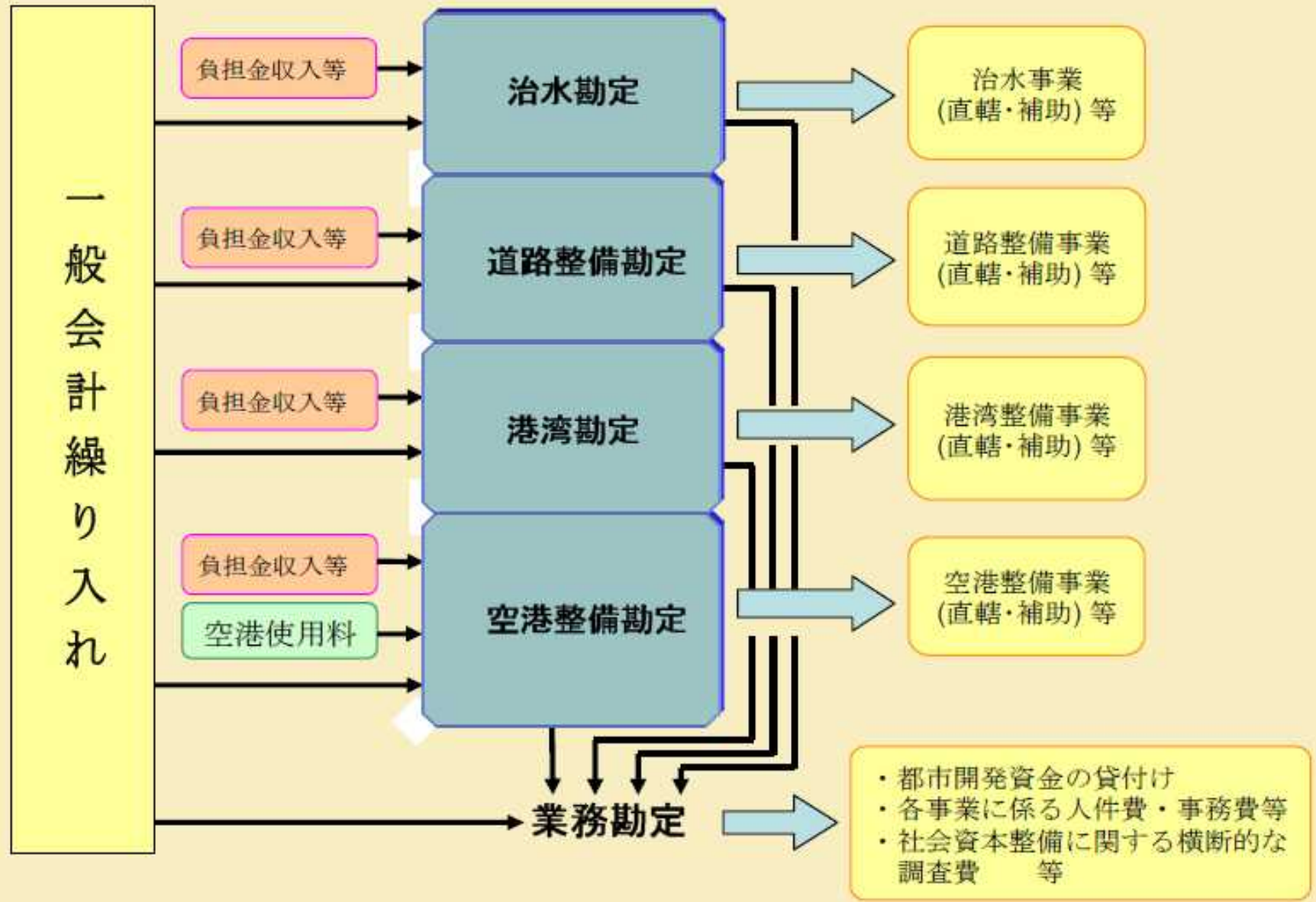


社会資本整備事業特別会計

- 社会資本整備事業特別会計は、行政改革推進法の方針に従い、特別会計法に基づき、平成20年度において、治水特別会計（昭和35年設置）、道路整備特別会計（昭和33年設置）、港湾整備特別会計（昭和36年設置）、空港整備特別会計（昭和45年設置）及び都市開発資金融通特別会計（昭和41年設置）の5特別会計を統合し、設置された特別会計。
- 本特別会計は、治水事業、道路整備事業、港湾整備事業、空港整備事業及び都市開発資金の貸付け並びに社会資本整備関係事業等を包括して経理する特別会計。

〔歳入〕

〔歳出〕



治水勘定 <流域における治水対策>

<流域における治水対策>



道路整備勘定

<首都圏3環状道路の整備>



<無電柱化（電線共同溝）の事例（長崎県長崎市）>



施工前



施工後

<交通安全対策（歩道設置）の事例（鹿児島県霧島市）>



施工前



施工後

港湾勘定

<スーパー中枢港湾プロジェクト>

平成 22 年度までにアジアの主要港を凌ぐコスト・サービスを実現。

港湾コストは、釜山港・高雄港並みになる約3割低減。

リードタイムは現状 3~4 日をシンガポール港並みの 1 日程度に短縮。

(高規格コンテナターミナル形成のイメージ)

