

第2章 特別会計の現状

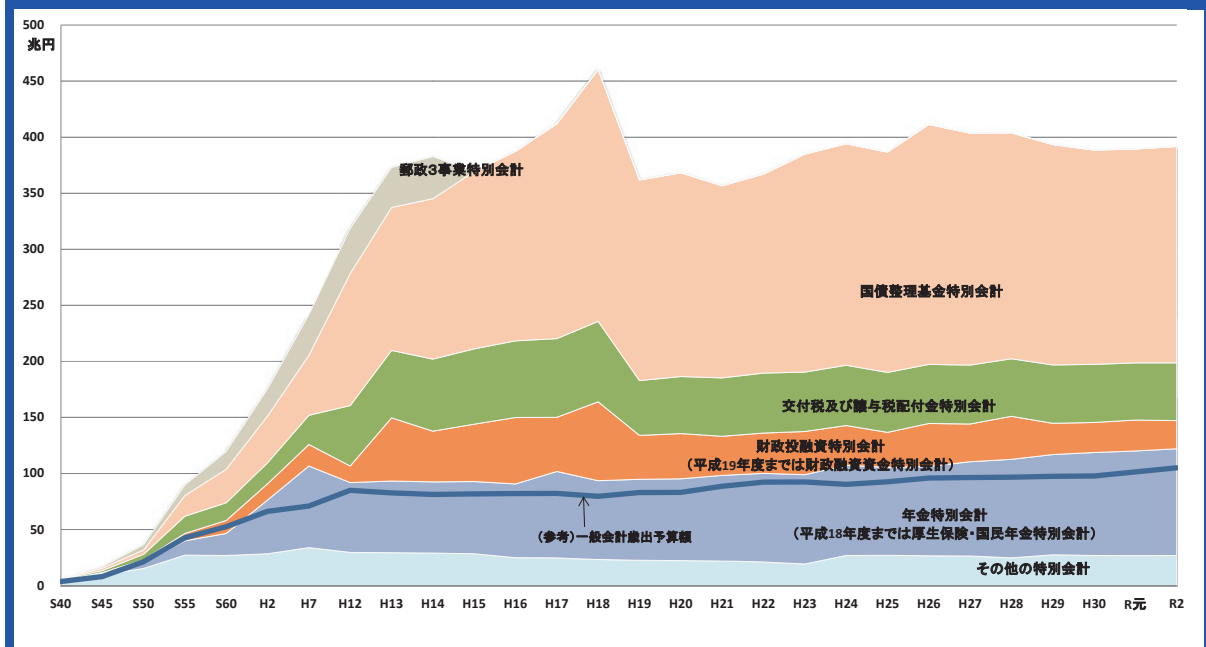
1. 歳入歳出予算（令和2年度当初予算）

(1) 歳出予算

① 歳出総額

各特別会計の歳出予算額を単純に合計したものを、（特別会計）歳出総額といいます。令和2年度当初予算における歳出総額は、391.8兆円（対前年度+2.3兆円）であり、下図のとおり、国債整理基金特別会計 193.0兆円、年金特別会計 95.3兆円、交付税及び譲与税配付金特別会計 51.6兆円、財政投融资特別会計 25.1兆円で大半を占めています。

図 2-1 特別会計歳出総額の推移



② 歳出純計額

上記の歳出総額の中には、会計間相互の重複計上額等が相当額含まれています。

これは、企業でいえば、倉庫から工場への材料の移出や工場同士の間での製品の移出入といった内部取引に当たるものです。例えば、国債整理基金特別会計は、国全体の債務の整理状況を明確化する観点から、債務を一括管理するため、一般会計の国債の他、他の特別会計の借入金等の償還も行っており、各特別会計から償還財源を国債整理基金特別会計に繰り入れた上で、国債整理基金特別会計から償還を行っています。つまり、繰入元の特別会計の歳出（国債整理基金特別会計への繰入れ）だけでなく、国債整理基金特別会計の歳出（国債整理支出）としても計上され、単純に合計すると、倍の歳出があるように見えるのです。

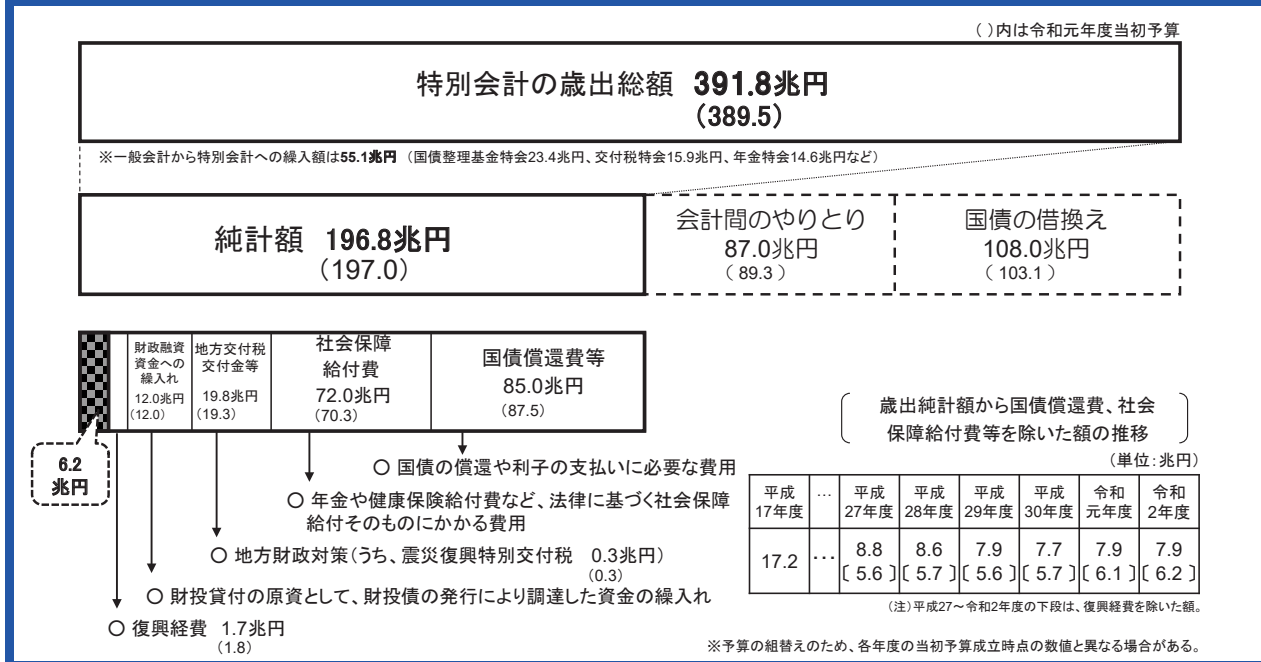
特別会計歳出総額からこうした会計間相互の重複計上額や借換償還額を除いたものを、（特別会計）歳出純計額といいます。令和2年度当初予算における歳出純計額は 196.8兆円（対前年度▲0.2兆円）となります。

（注）総額・純計などの考え方については、P27からの「国の財政規模の見方について」もご参照下さい。

歳出純計額の内訳は、①国債償還費等 85.0兆円（対前年度▲2.5兆円）、②社会保障

給付費 72.0 兆円（対前年度+1.7 兆円）、③地方交付税交付金等 19.8 兆円（対前年度+0.5 兆円）、④財政融資資金への繰入れ 12.0 兆円（対前年度増減なし）、⑤復興経費 1.7 兆円（対前年度▲0.1 兆円）、及び⑥その他 6.2 兆円（対前年度+0.1 兆円。（3）で後述。）となっています。

図 2-2 特別会計の歳出規模について（令和 2 年度当初予算）



(2) 歳入予算

① 歳入総額

歳入総額は、令和 2 年度当初予算で 394.5 兆円（対前年度+1.9 兆円）であり、主要な経費別に見てみると、次の通りです。

- 公債金及び借入金 166.9 兆円（対前年度+4.2 兆円）
（国債整理基金特別会計借換債 108.0 兆円、交付税及び譲与税配付金特別会計借入金 30.7 兆円、エネルギー対策特別会計 13.2 兆円等）
- 一般会計より受入 55.1 兆円（対前年度▲0.2 兆円）
（国債整理基金特別会計 23.4 兆円、交付税及び譲与税配付金特別会計 15.9 兆円、年金特別会計 14.6 兆円等）
- 保険料及び再保険料収入 47.6 兆円（対前年度+1.2 兆円）
（年金特別会計 44.9 兆円、労働保険特別会計 2.6 兆円等）

なお、一部の特別会計で歳入予算と歳出予算の額に差があるため、歳入総額と歳出総額は一致しません。詳細は、第 II 編の各特別会計の『(3) 特別会計の現状』をご覧ください。

② 歳入純計額

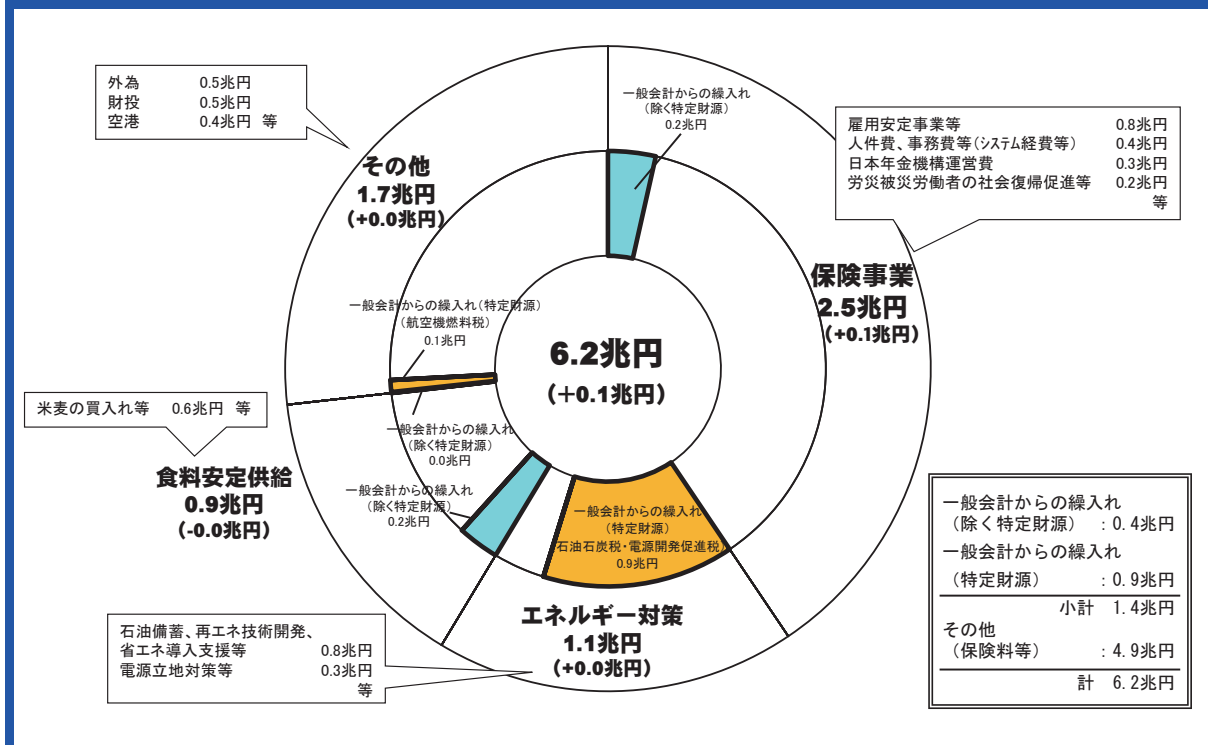
歳入総額の中には、上記の通り、一般会計より受け入れた額が 55.1 兆円含まれています。特別会計歳入総額からこうした会計間相互の重複計上額等を除いたものを、（特別会計）歳入純計額といい、令和 2 年度当初予算における歳入純計額は 144.5 兆円（対前年度▲0.8 兆円）となります。

(3) 歳出純計額のその他 6.2 兆円の内訳

図 2-3 にある、特別会計の歳出純計額のうち国債償還費等を除いた、その他 6.2 兆円（対前年度+0.1 兆円）の内訳を見ると、保険事業（事務取扱費等）の歳出が 2.5 兆円を占め、続いてエネルギー対策の経費が 1.1 兆円となっており、食料安定供給の経費が 0.9 兆円、その他の特別会計の経費は 1.7 兆円となっています。

一方、6.2 兆円の財源についてみると、各特別会計の固有収入である保険料、負担金及び手数料等が 4.9 兆円であり、残りの 1.4 兆円は一般会計からの繰入れでまかなわれています。ただし、一般会計からの繰入れ 1.4 兆円の中には一般会計経由の特定財源 0.9 兆円が含まれており、これを除いた純粋な一般会計からの繰入れは 0.4 兆円（対前年度比▲280.0 億円）となっています（うち 0.2 兆円は食料安定供給特別会計、0.2 兆円は保険事業）。

図 2-3 その他 6.2 兆円の内訳について（令和 2 年度当初予算）



2. 剰余金（令和元年度決算）

特別会計の「決算上の剰余金」とは、各特別会計における歳入歳出の単純な差額です。各特別会計は、経理する事務及び事業に応じてそれぞれ固有の歳入歳出構造を有しており、歳入歳出の差額である剰余金も、特別会計毎にその性格が異なります。そうした前提の上で、令和元年度の特別会計の剰余金を単純に合計すると、国債整理基金特別会計を除き、9.3兆円となります（国債整理基金特別会計の剰余金3.1兆円を加えた合計額は12.4兆円）。

この剰余金の処理については、特別会計法第8条等の規定に基づき、①積立金への積立て又は資金への組入れ（3.0兆円）、②翌年度の特別会計歳入への繰入れ（3.7兆円）、③一般会計への繰入れ（2.6兆円）が行われています。

主な特別会計及び勘定の剰余金とその処理については以下の通りです（図2-4）。

- 外国為替資金特別会計：3.4兆円

主な発生要因は、運用収益（保有外貨資産と円建負債（政府短期証券）の金利差）です。この剰余金は、外国為替資金へ0.5兆円を組み入れ、令和2年度特会歳入に0.4兆円、令和2年度一般会計歳入に2.6兆円を繰り入れます。

- 年金特別会計のうち、年金給付業務に係る3勘定：1.9兆円

主な発生要因は、年金給付費が予定を下回ったこと及び保険料収入が予定を上回ったことです。この剰余金は、令和2年度以降の年金給付等に充てるため、積立金として積み立てます。

- 東日本大震災復興特別会計：0.9兆円

主な発生要因は、地元調整等に時間を要したことによる事業の繰越しです。この剰余金は、令和2年度に繰り越された復興事業等に充てるため、令和2年度特会歳入に繰り入れます。

- 財政投融资特別会計（投資勘定）：0.6兆円

主な発生要因は、配当金収入が予定を上回ったことです。この剰余金は、令和2年度以降の産業投資等に充てるため、令和2年度特会歳入に繰り入れます。

- エネルギー対策特別会計（エネルギー需給勘定）：0.4兆円

主な発生要因は、事業計画の見直し等による事業の繰越しです。この剰余金は、令和2年度に繰り越された補助事業等に充てるため、令和2年度特会等歳入に繰り入れます。

図 2-4 主な特別会計（勘定）の剰余金とその処理について（令和元年度決算）

特別会計（勘定）	剰余金額	主な発生要因	主な処理
外国為替資金	3.4兆円	・運用収益（保有外貨資産と円建負債（政府短期証券）の金利差）	・外国為替資金に0.5兆円組入れ、令和2年度特会歳入に0.4兆円繰入れ、令和2年度一般会計歳入に2.6兆円繰入れ
年金	2.3兆円		
（基礎年金・国民年金・厚生年金）	(1.9兆円)	・年金給付費が予定を下回ったこと ・保険料収入が予定を上回ったこと	・令和2年度以降の年金給付等に充てるため、積立金として積立て
東日本大震災復興	0.9兆円	・地元調整等に時間を要したことによる事業の繰越し	・令和2年度に繰り越された復興事業等に充てるため、令和2年度特会歳入に繰入れ
財政投融资	0.6兆円		
（投資）	(0.6兆円)	・配当金収入が予定を上回ったこと	・令和2年度以降の産業投資等に充てるため、令和2年度特会歳入に繰入れ
エネルギー対策	0.5兆円		
（エネルギー需給）	(0.4兆円)	・事業計画の見直し等による事業の繰越し	・令和2年度に繰り越された補助事業等に充てるため、令和2年度特会等歳入に繰入れ
国債整理基金	基金残高3.0兆円（国債入札の偶発的な未達に備え、一定の水準を維持）		

■ 不用

歳出予算の経費の金額のうち、結果として使用する必要がなくなった額のことを「不用」といいます。

歳出予算は、財政民主主義の下、国会が政府に対し歳出の権限（必要な事業について、一定の見積りに基づく歳出の上限）を付与するものであり、歳出義務を課すものではありません。このため、予算成立後の事情の変更等により実際の歳出額が予算額を下回ることがあります。また、予期し得ない事態の発生に備え予備費を計上する場合がありますが、そのような事態が生じなければ、実際には支出されず、予備費は不用として計上されます。このように、事前に予算として議決を受けなければならない国の財政においては、ある程度の不用が生じることはやむを得ないと考えられます。

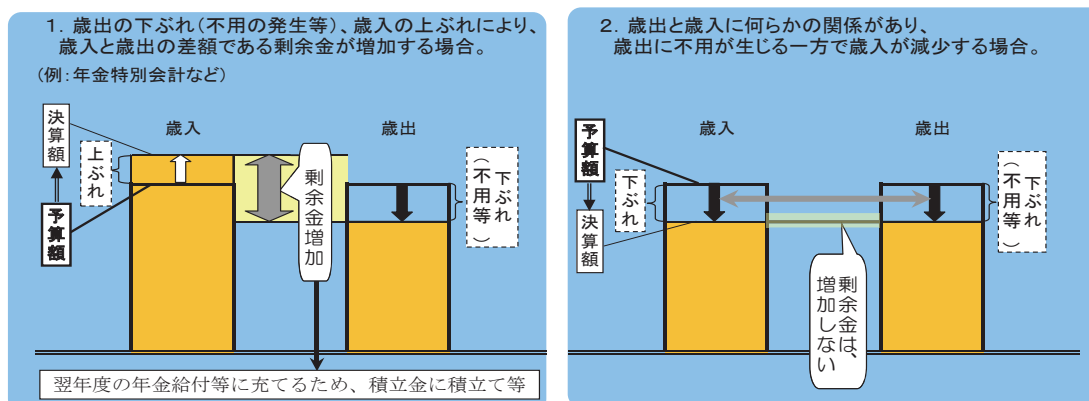
令和元年度決算において、各特別会計の不用額を合計すると14.9兆円となりますが、国債整理基金特別会計において、各会計が負担する債務償還費等に不用が発生したこと等（5.4兆円）、エネルギー対策特別会計において、原子力損害賠償支援勘定の国債整理基金特別会計への繰入れが予定を下回ったこと等（4.3兆円）、年金特別会計において、一人当たり給付費が予定を下回ったこと等（2.5兆円）により発生したものが大部分を占めています。

不用額は、剰余金発生要因の1つとなります（下図1）。剰余金の大部分は、年金給付等、一定の用途に充てることが予定されており、積立金へ積み立てられたり、当該特別会計の翌年度歳入へ繰り入れられたりしています。他方、剰余金のうち、一般会計への繰入れが可能なものについては、特別会計法に基づき、これまでも活用してきているところです。

ただし、歳出において不用が発生したとしても、それが全て剰余金（歳入歳出差額）の発生につながるというものではありません。歳出の不用額と同じだけ歳入も減少すれば、剰余金は発生しないのです（下図2）。

例えば、令和元年度決算において、労働保険特別会計（雇用勘定）の不用は結果として0.4兆円生じましたが、労働保険特別会計（雇用勘定）の財源である積立金受入の際に、不用見込額等を考慮して受入額を決定するため、剰余金の発生を抑制することができました。また、国債整理基金特別会計における不用額5.4兆円やエネルギー対策特別会計（原子力損害賠償支援勘定）の不用額4.1兆円も同様の性格を有しています。

なお、不用額は決算時に整理するだけでなく、各年度の補正予算において、その時点での各事業・経費の執行状況等を勘案し、不用が見込まれる場合には、一般会計から特別会計への繰入額を修正減少するなど、執行状況を踏まえた効率的な財政運営を行っています。



3. 積立金等（令和元年度決算処理後）

令和元年度の決算処理後の積立金等の合計は 145.2 兆円となっています。これらの積立金等は、特別会計法に定められたそれぞれの目的のために保有されています。主なものは、以下の通りです。

① 年金をはじめとする保険事業に関する特別会計の積立金 (令和元年度決算処理後 140.7 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たものです。

② 国債整理基金特別会計の基金残高 (令和元年度決算処理後 3.0 兆円)

国債整理基金は、「減債基金」として、普通国債等の償還に充てられるものです。

国債整理基金残高の水準については、平成 24 年度まで、オペレーショナル・リスク（大規模災害やシステム障害等により借換債が発行できない事態）等に備え、一週間程度の発行額をひとつの目安に、約 10 兆円程度（注）の残高を維持してきましたが、平成 25 年度国債発行計画の策定過程において、オペレーショナル・リスクについては、日本銀行からの一時借入による対応を行うことが可能となりました。そして、平成 25 年度において、基金残高を当該一時借入の対象外である国債入札の偶発的な未達に備えた水準である 3 兆円まで圧縮し、圧縮分の約 7 兆円については国債の償還に充て、借換債の発行を抑制しました。

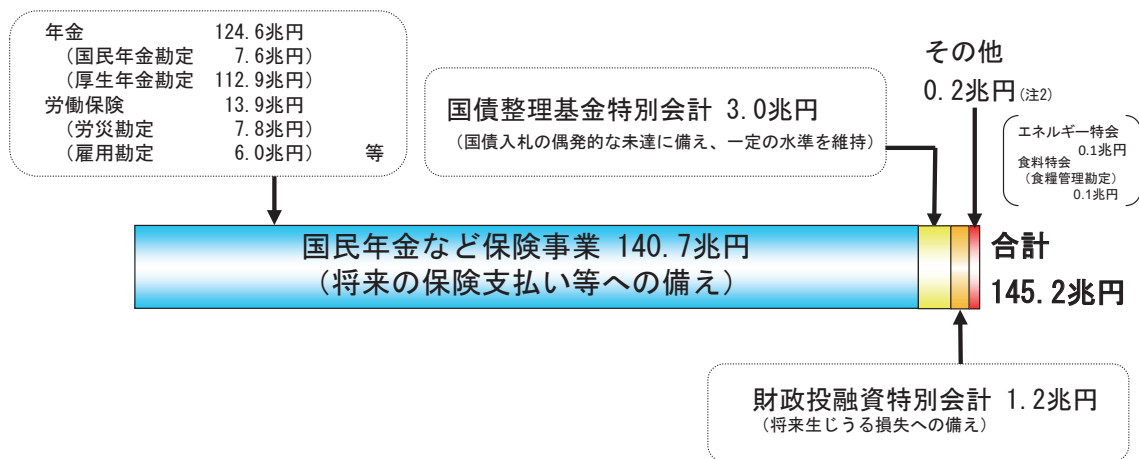
令和元年度においても、国債整理基金残高として 3 兆円を維持しております。

（注）国債の最大発行額 1 日 9.6 兆円、1 週間 9.9 兆円（いずれも平成 23 年 9 月）

なお、これらの積立金等については、年金特別会計国民年金勘定・厚生年金勘定は国内債券等により自主運用されており、国債整理基金特別会計は国債の保有により運用を行っています。また、それ以外の特別会計の積立金等については、全て財政融資資金に預託され財政融資の原資として活用されています。

図 2-5 特別会計の積立金について（令和元年度決算処理後）

積立金等の合計^(注1)：145.2兆円（令和元年度決算処理後） このうち、9割以上が将来の保険支払い等への備え



(注1) 積立金等を有する8特別会計の合計額

(注2) 四捨五入との関係で合計は一致していません。

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、企業会計の考え方及び手法を参考とした、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、国会に提出しています。また、財務書類を始め、特別会計の財務情報を、インターネット等により開示しています。

(1) 特別会計の財務書類

特別会計の財務書類については、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を各省庁において作成・公表しています。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・公表しています。

平成 19 年 3 月に成立した特別会計法において、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とされました。平成 30 年度決算分の「特別会計財務書類」については、同法に基づき、令和 2 年 1 月に国会に提出しました。

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されています。

(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を図るため、平成 15 年度決算分より、各省庁において作成・公表されている省庁別財務書類の計数を基礎として、一般会計、特別会計を合算した「国の財務書類」を作成・公表しています。平成 30 年度決算分については、令和 2 年 1 月に公表したところです（国の財務書類に独立行政法人等を連結した「連結財務書類」は令和 2 年 3 月に公表）。なお、平成 23 年度決算分より、「財務書類作成システム」を活用するなどし、作成・公表の早期化を図っています。

(参考資料) 「平成 30 年度国の財務書類」

(https://www.mof.go.jp/budget/report/public_finance_fact_sheet/fy2018/kuninozaimu2018.html)

(2) インターネット等における情報開示

各特別会計を所管している省庁においては、財務書類のほか、予算決算に関する情報、剰余金・積立金等の考え方等、特別会計の財務情報をインターネット等により開示しています。

(注) 国全体の財政状況の考え方については、P27 からの「国の財政規模の見方について」もご参照下さい。

(参考) 「各省庁において公表される各特別会計の財務情報等へのリンク」

(https://www.mof.go.jp/budget/report/public_finance_fact_sheet/fy2018/link.html)

■ 特別会計の貸借対照表

特別会計の貸借対照表は、企業会計の考え方を活用し、特別会計の資産・負債（ストック）の状況を開示したものです。

企業の貸借対照表では、払込資本と留保利益で構成される、出資者たる株主に帰属する「株主資本」等が「純資産の部」に計上されています。一方、特別会計の貸借対照表では、これらの資本取引等の概念がないため、資産合計と負債合計の差額を「資産・負債差額」として表示しています。

平成 30 年度末における各特別会計のうち、「資産・負債差額」がプラス（資産超過）となっている例としては、①負債が他会計に計上されているもの（国債整理基金特別会計）、②将来のリスクや支出に備えるための積立金等を有するもの（財政投融资特別会計 財政融資資金勘定、労働保険特別会計雇用勘定等）などが挙げられます。

なお、特別会計に計上される資産には、有価証券や貸付金のように、見合いの負債（政府短期証券や財投債）が存在しており、換金処分して他の財源に充てることができない資産などが相当程度含まれているため、一部の特別会計に負債を上回る資産があったとしても、必ずしも保有している資産を処分できるというわけではありません。そうした中でも、外国為替資金特別会計の決算上の剰余金の一部など、個々の特別会計の制度の趣旨を踏まえつつ、一般会計の財源として活用可能なものは積極的に活用しています。

特別会計財務書類の資産・負債差額の主な例（平成 30 年度末）

会計名	資産・負債差額	資産・負債差額の主な発生要因
国債整理基金特別会計	57.7兆円	基金残高(3.0兆円)、前倒債(52.5兆円)及び日本郵政株式(1.4兆円)です。基金残高は国債の将来の償還財源として備える減債基金の役割を担っているものです。また、前倒債は翌年度の国債償還のために発行されたものであり、日本郵政株式は国債の償還財源にあてられるため、保有しているものです。
外国為替資金特別会計	25.2兆円	外国為替資金に組み入れられた金額(26.1兆円)、資産評価益(1.4兆円)、為替換算差損(▲6.7兆円)です。外国為替資金に組み入れられた金額は為替差損や金利差損などに備えて留保しているものになります。また、資産評価益は外貨証券等の時価の変動により生じるものであり、為替換算差損は外国為替等の評価替えに伴って生じるものです。
財政投融资特別会計	15.7兆円	財政融資資金勘定における積立金(1.2兆円)及び投資勘定におけるNTT株式、JT株式等(13.4兆円)です。積立金は将来生じうる損失に備えるために積み立てているものです。また、NTT株式等は政府保有義務が課せられているため、保有しているものです。
労働保険特別会計	7.3兆円	雇用勘定における積立金等(6.6兆円)です。これは保険料を財源とし、将来雇用情勢が急激に悪化した場合等に備えて積み立てているものです。
年金特別会計	6.3兆円	基礎年金勘定における積立金(3.3兆円)です。これは昭和60年改正前に任意加入であった者の保険料等であり、将来の基礎年金給付の財源に充てられるものです。
国有林野事業債務管理特別会計	▲1.2兆円	借入金(1.2兆円)です。これは旧国有林野事業特別会計の財政融資資金及び民間金融機関からの借入れの残高であり、同特別会計の廃止に伴い承継したものです。
東日本大震災復興特別会計	▲2.1兆円	負債のうち公債(5.4兆円)及び資産のうち国債整理基金(1.7兆円)です。公債は東日本大震災からの復興費用の財源に充てるために発行した復興債の残高で、国債整理基金は国債整理基金特別会計の資産・負債差額のうち、復興債の償還財源の残高等です。
エネルギー対策特別会計	▲5.1兆円	原子力損害賠償支援勘定における借入金(7.4兆円)です。これは原子力損害賠償・廃炉等支援機構への交付国債の償還財源に充てるため、民間金融機関から借り入れたものです。
交付税及び譲与税配付金特別会計	▲31.7兆円	借入金(31.6兆円)です。これは地方交付税交付金を支弁するため、財政融資資金及び民間金融機関から借り入れたものです。
一般会計	▲601.7兆円	財源不足(財源合計－業務費用合計)の累計です。これは、30年度の財源不足(▲17.5兆円)をはじめ、過去の財源不足が累積しているものです。

(注) 国債整理基金特別会計は、負債が他会計に計上されており、資産・負債差額(57.7兆円)は、国債の償還のために一般会計から繰り入れられた財源の残高等です。