

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	補正予算において常態化する大型基金の設置 ～令和3年度補正予算による予算措置～
著者 / 所属	藤井 亮二 / 前予算委員会調査室
雑誌名 / ISSN	経済のプリズム / 1882-062X
編集・発行	参議院事務局 企画調整室（調査情報担当室）
通号	208号
刊行日	2022-1-27
頁	37-47
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r03pdf/202220802.pdf">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r03pdf/202220802.pdf</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75044） / 03-5521-7683（直通））。

# 補正予算において常態化する大型基金の設置

## ～令和3年度補正予算による予算措置～

前予算委員会調査室 藤井 亮二

### 《要旨》

令和2年度及び3年度に大規模な補正予算による歳出の追加が行われた。補正予算の規模が増大した要因は、新たな基金の造成と既存基金への積み増しが数多く行われたことによる。令和3年度補正予算では一般会計と特別会計を合わせて3兆9,135億円が基金に対して予算措置されている。中には補正予算で計上するのが適当か、疑問が残る基金もある。

基金が多用された背景には、①補正予算の前提である経済対策の意味合いが変化したこと、②単年度主義の弊害を是正するという政府の意向がある。しかし、補正予算によって基金を拡充することは、①補正予算編成の要件である「緊要」性との整合性や、②単年度主義の弊害是正の手段として基金を活用することの適切性、③補正が「第2の予算」と言うほどに増大するなどの問題がある。

### はじめに

一昨年来、大型補正予算の編成が相次いでいる。これまでも10年に一度の経済危機と言われたリーマンショックや未曾有の被害を引き起こした東日本大震災などへの対応として、数十兆円規模の経済対策が策定されてきた。しかし、令和2年度及び3年度に策定された経済対策と補正予算は総事業規模においても、補正の追加額においても、従来の規模を大きく超えるものである。その要因の一つは、大規模な新規基金の造成や既存基金への積み増しが計上されていることによる。

本稿は令和3年度補正予算に計上された基金に対する予算措置に着目して、その内容と課題について検討するものである。

## 1. 補正予算に計上される基金への予算措置

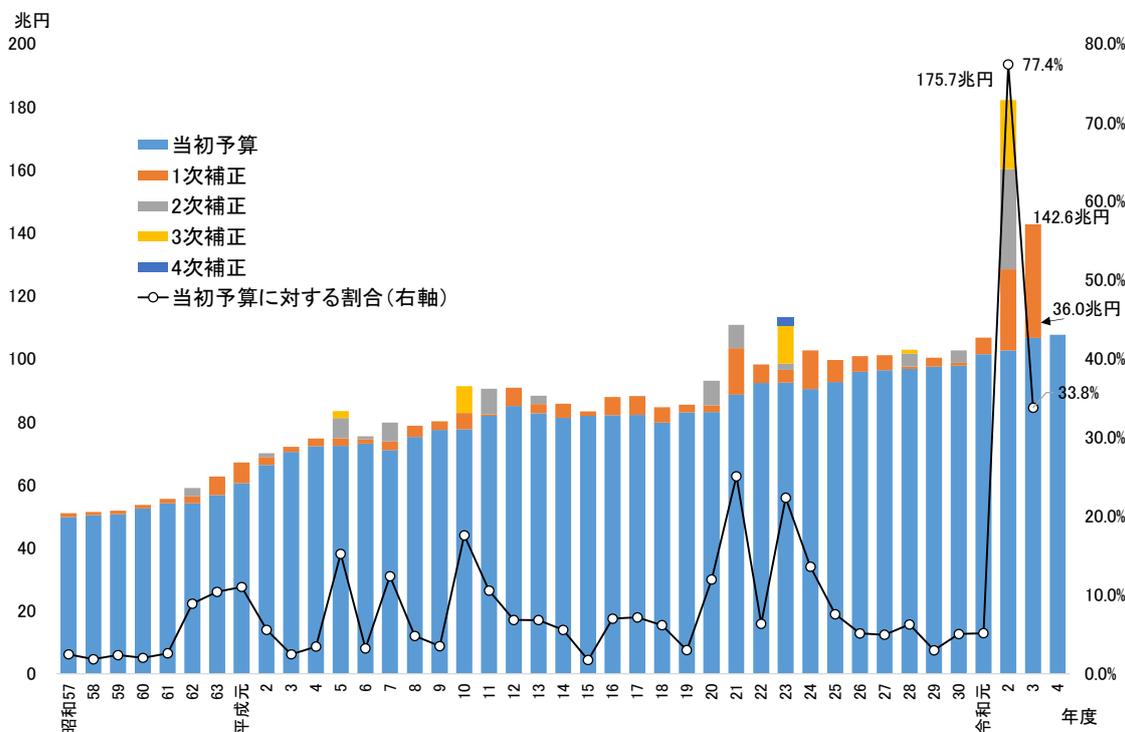
### (1) 突出する令和2年度及び3年度の補正予算の規模

令和3年12月20日、令和3年度補正予算が成立した。補正予算の歳出額は

過去最大規模の 35 兆 9,895 億円、一般会計の補正後予算の規模は 142 兆 5,992 億円である。令和 2 年度補正後予算の 175 兆 6,878 億円に次ぐ、過去 2 番目の大規模な補正後予算となった。

補正予算によって一般会計歳出が拡大した事例はこれまでも見られてきた。当初予算に対する補正による追加歳出額の割合を見ると、いくつかの山を見て取ることができる（図表 1 の折れ線グラフ）。昭和 60 年代はバブル景気で税収が当初予算で見込んでいたよりも大きく上振れしたことによる。バブル崩壊後は景気対策のための補正が編成されて補正後予算の規模が膨らみ、平成 20 年 9 月のリーマンショック後や平成 23 年 3 月の東日本大震災の発災時には一般会計予算の 2 割強に相当する補正予算が追加された。しかし、令和 2 年度の 3 次にわたる補正予算と令和 3 年度の補正予算は、「補正」のための予算というにはあまりにも規模が大きい。令和 2 年度の 3 回の補正による歳出追加額の合計は当初予算の 77.4%、令和 3 年度の過去最大規模の補正予算は当初予算の 33.8% に相当する。財政法第 29 条が求める「緊要」性を満たすものかどうかは精査が必要である。

図表 1 一般会計予算、補正による追加歳出額の割合の推移



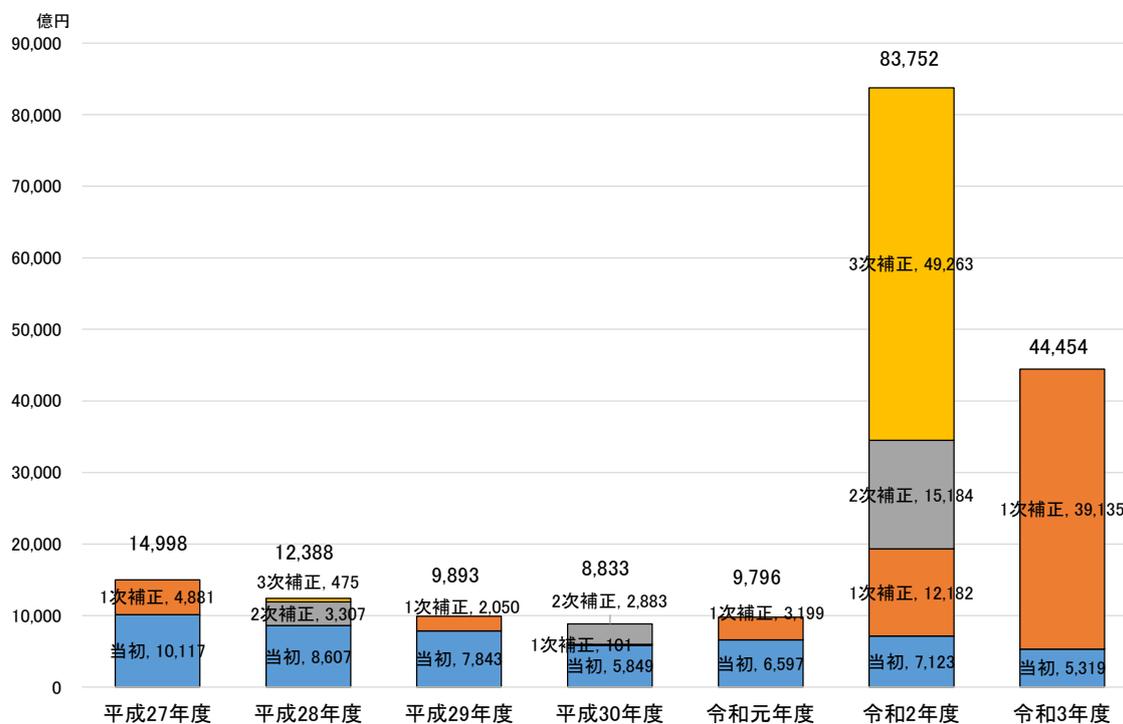
(出所) 財務省「予算の説明」より作成

補正予算の規模をここまで増加させた要因の一つが、国の補助金等による基金の新規造成と既存基金への積み増しである。令和2年度中の補正予算による基金に対する予算措置は藤井（2021）において分析しているので、以下では令和3年度補正予算による基金に対する予算措置を見ていく。

## （2）令和3年度補正予算における基金への予算措置

基金に対する予算措置を見ると、近年、毎回の補正予算において一定規模の予算計上が行われてきている（図表2）。令和元年度までは一般会計と特別会計を合わせた予算として毎年度、当初予算で6,000億円から1兆円程度を計上し、これに補正予算で2,000億円から5,000億円程度が追加されている。しかし令和2年度は当初予算で7,123億円を計上し、3回の補正予算で7兆円以上が追加されて補正後ベースで8兆3,752億円が、令和3年度も当初予算では5,319億円しか計上されていないが、補正で4兆円近くが追加されて補正後ベースで4兆4,454億円が予算措置されている。

図表2 基金に対する予算措置（一般会計＋特別会計）



（出所）「予算書各目明細書」より作成

平成26年度補正予算から各目明細書において基金造成のための経費である

ことが明記されるようになったので、公表資料から明らかにされている基金に対する予算措置を図表2と、次の図表3にまとめてみた。必ずしも基金造成等のための予算であることが明記されていなくても、他の政府資料によると政府が基金のための経費として認識しているものもある<sup>1</sup>ことから、実際にはこれ以上の予算が基金のために措置されているとも考えられる。

令和2年度第3次補正で4兆9,263億円の予算措置が行われている。いわゆるグリーンイノベーション基金2兆円が含まれて全体の規模を押し上げているため、これ以外で比較すると令和3年度補正の方が金額も基金の数も規模が大きい。令和3年度補正予算による新たな基金の造成は6つ<sup>2</sup>で1兆1,197億円、既存基金への積み増しは2兆7,939億円の計3兆9,135億円が計上されている(図表3)。

この中には補正予算として計上するのが適当かどうか懸念される基金もある。

例えば、原油価格高騰に対応して造成される燃料価格激変緩和基金800億円である。ガソリン価格が全国平均で1リットル当たり170円を超えた場合に5円を上限として国が燃料元売りに補助金を支給して、給油所への卸売価格を抑えて小売価格の急騰を抑制するための基金である。令和4年3月末までの時限措置としている。この事業は補助対象がガソリンと軽油、灯油、重油に限られ、電力やガスが対象外とされて不公平感があることや、給油所が店頭価格を下げない可能性があることが指摘されている。

事業の適否の議論は別の機会に譲り、ここでは基金事業とすることが適当であるのかを考えたい。令和3年度エネルギー対策特別会計(エネルギー需給勘定)に当初予算として計上されていた予備費23億1,000万円を、令和3年11月26日の閣議で燃料価格激変緩和対策事業に使用することが決定された。予備

---

<sup>1</sup> 鈴木財務大臣は令和3年12月17日の参議院予算委員会において、「今般の(令和3年度)補正予算において、基金関連予算としていたしまして、合計で5.2兆円を計上いたしております。」と答弁している。財務省資料によると5.2兆円には、内閣府の新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金基金(地方単独分)1.2兆円及び内閣府の地方創生拠点整備交付金基金460億円が含まれている。しかし、「令和3年度内閣府所管一般会計歳出予算補正(第1号)各目明細書」には「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金4兆9,768億8,689万9千円」、「地方創生拠点整備交付金460億円」との記載があるだけで、その内数や基金造成であることが読み取れない。また内閣府資料「令和3年度補正予算で拡充される基金の概要及び予算額」には地方創生拠点整備交付金基金が掲載されておらず、ここで対象とする基金と位置付けてよいか曖昧である。そのため、図表2及び図表3ではこの2つの基金は除外している。

<sup>2</sup> 経済産業省が所管する処理水風評影響対策基金には、一般会計から270億円が支出されて、①水産物の販路拡大等への取組の支援、②冷凍可能な水産物の一時的買取り・保管への支援が行われる。また特別会計から30億円が支出されて、福島第一原発のALPS処理水に関する広報事業が行われている。两会計から同一の基金のために合わせて300億円支出しているため、新たな基金の造成は一つと数えた。

費が枯渇するために令和3年度補正で同勘定に予備費300億円を追加し、また同勘定からの歳出に、基金造成のための経費500億円を追加して合計800億円が燃料価格激変緩和対策事業として計上された。基金造成のための経費と予備費と両にらみで対応する理由について、萩生田経済産業大臣は「補正予算で対応したら年末年始に対応できないので、予備費の活用を視野に入れて提案している」と記者会見<sup>3</sup>で述べ、実際に11月26日に予備費23億円を支出している。しかし、補正に計上された基金造成のための経費500億円と予備費300億円はいずれも補正予算成立まで執行することはできない。燃料価格激変緩和対策事業は年度末で終了するが、あえて500億円を計上して基金を造成すると、年度を超えて存続することになる。年度内に執行できなければ不用額として国庫に返納する予備費で事業を実施することはできなかったのであろうか。

もう一つ、ポスト5G情報通信システム基盤強化研究開発基金1,100億円を取り上げたい。第5世代移動通信システム(5G)の機能を強化したポスト5Gに対応した情報通信システムの中核技術を開発するために国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構(NEDO)に設置した基金への積み増しが予算計上された。令和元年度補正で初めて1,100億円で新基金が造成され、令和2年度第3次補正で900億円が積み増され、更に今回の令和3年度補正で1,100億円の積み増しが行われた。基金シートによると、「概ね2020年代後半に相当するポスト5G時代における情報通信システムの技術開発」を目的とする基金である。科学技術立国としての我が国を方向付けるものであり、ある程度の先を見通した開発事業である。本来であれば当初予算で計上すべき予算ではなかろうか。毎年度の補正予算で定期的に1,000億円前後の予算を基金として積み増すことが適当と言えるか疑問が残る。

この他にも、産業・社会のあり方に大きな変革をもたらす革新的な科学技術イノベーションの創出を目指す革新的研究開発推進基金の予算が複数の省庁から国立研究開発法人日本医療研究開発機構に対して支出される。また、科学技術イノベーションを目的とする基金のために国立研究開発法人科学技術振興機構や国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構に対して支出が行われる。国家戦略としての半導体生産や経済安全保障を目的とする基金も新規に造成されるなど、中長期的観点に立った数千億円規模の基金に対する予算措置が令和3年度補正では講じられている。

---

<sup>3</sup> 経済産業省「萩生田経済産業大臣の閣議後記者会見の概要」(令和3年11月12日)

図表3 令和3年度一般会計（補正予算）における基金への対応

(単位:億円)

		予算額	支出先
一般会計	内閣府	革新的研究開発推進基金	1,554 国立研究開発法人日本医療研究開発機構
	総務省	デジタル基盤改革支援基金	317 地方公共団体情報システム機構
		特定電気通信施設等整備推進基金(*)	500 民間団体
	文部科学省	創発的研究推進基金	400 国立研究開発法人科学技術振興機構
		学術研究助成基金	110 独立行政法人日本学術振興会
		経済安全保障重要技術育成基金(*)	1,250 国立研究開発法人科学技術振興機構
		革新的研究開発推進基金	680 国立研究開発法人科学技術振興機構
	厚生労働省	革新的研究開発推進基金	515 国立研究開発法人日本医療研究開発機構
		ワクチン生産体制等緊急整備基金	3,244 一般社団法人新薬・未承認薬等研究開発支援センター
		ワクチン生産体制等緊急整備基金	6,019 民間団体(1箇所)
		特定B型肝炎ウイルス感染者給付金等支給基金	156 社会保険診療報酬支払基金
	農林水産省	特定石綿被害建設業務労働者等給付金等支払基金(*)	1,727 独立行政法人労働者健康安全機構
		安心こども基金	669 47都道府県
		中堅外食事業者資金融通円滑化基金	1 一般社団法人日本フードサービス協会
農業構造改革支援基金		50 47都道府県	
産地パワーアップ事業基金		45 民間団体(1箇所)	
畜産・酪農収益力強化総合対策基金		152 民間団体(1箇所)	
野菜生産出荷安定資金		72 独立行政法人農畜産業振興機構	
異常補填積立基金		230 公益社団法人配合飼料供給安定機構	
革新的研究開発推進基金		30 国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構	
漁業経営セーフティネット構築等事業基金		89 一般社団法人漁業経営安定化推進協会	
漁業経営安定対策基金		592 全国漁業共済組合連合会	
水産業競争力強化基金		47 特定非営利活動法人水産業・漁村活性化推進機構	
資源管理・漁業革新推進基金		65 特定非営利活動法人水産業・漁村活性化推進機構	
韓国・中国等外国漁船操業対策基金	30 一般財団法人日韓・日中協定対策漁業振興財団		
沖縄漁業基金	20 公益財団法人沖縄県漁業振興基金		
経済産業省	ムーンショット型研究開発基金	40 国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構	
	ポスト5G情報通信システム基盤強化研究開発基金	1,100 国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構	
	経済安全保障重要技術育成基金(*)	1,250 国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構	
	先端半導体生産基盤整備基金(*)	6,170 国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構	
	廃炉・汚染水・処理水対策基金	125 公益財団法人原子力安全技術センター	
	革新的研究開発推進基金	500 国立研究開発法人日本医療研究開発機構	
	国内投資促進基金	2,274 民間団体等	
	処理水風評影響対策基金(*)	270 民間団体等	
事業再構築促進基金	6,123 民間団体等		
国土交通省	住宅市場安定化対策給付基金	1,190 一般財団法人住宅金融普及協会	
	小計	37,605	—
特別会計	エネ特	コロナ下における燃料油価格激変緩和基金	500 民間団体等
		国内投資促進基金	1,000 一般社団法人環境パートナーシップ会議
	処理水風評影響対策基金(*)	30 民間団体等	
	小計	1,530	—
	合計	39,135	—

(注)基金名の後の(\*)は新規造成を示す。小数点以下は四捨五入。

(出所)「令和3年度一般会計予算(補正予算)各目明細書」より作成

## 2. 経済対策の性格と政府方針の変化

補正予算に多くの中長期的施策が盛り込まれ、実行に移すために基金が多用されるようになった。この背景には、補正予算の前提となる経済対策の性格が変わってきたこと、政府の方針が影響していることが指摘できる。

### (1) 公共事業から金融対策、中長期的対策へ

経済対策は、「政府が景気を浮揚させるために打ち出す政策パッケージ」<sup>4</sup>である。従来は不況になると公共事業への積極的な財政支出によって景気を底上げするケインズ型の経済対策が策定されてきた。この傾向に変化をもたらしたのが平成20年9月のリーマンショックであろう。米国の投資銀行の破綻をきっかけに世界連鎖的な信用収縮による金融危機が生じ、我が国の経済対策においても金融市場・市場資金繰り対策に大規模な予算措置が講じられるようになった。例えば「生活防衛のための緊急対策」(平20.12.19)は財政上の措置10兆円程度として定額給付金等の生活対策や労働者の住宅・生活対策などを盛り込む一方、金融面の対応33兆円程度として銀行等保有株式取得機構の活用や政府の資本参加枠拡大などが行われた。「経済危機対策」(平21.4.10)もインフラ整備が3.8兆円にとどまるのに対して、金融対策41.8兆円の事業が見込まれるなど金融面での対応に重きが置かれている。

その後、平成23年の東日本大震災の発災を踏まえ、経済対策において震災からの復旧・復興事業や自然災害からの復旧、あるいは防災・減災対策が一定程度は確保されるようになってきている。しかし、以前のような公共投資等の社会資本整備を中心に据える経済対策ではなくなってきている。

平成25年頃からは円高・デフレ脱却に加えて、成長戦略を推し進める施策が経済対策の重点分野となっている。「日本経済再生に向けた緊急経済対策」(平25.1.11)の3本柱の事業規模は、①復興・防災対策5.5兆円、②成長による富の創出12.3兆円、③暮らしの安心・地域活性化2.1兆円と、民間投資の喚起による成長力強化などに力点を置いている。「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」(令2.12.8)の事業規模73.6兆円の内訳は、①コロナウイルス感染症の拡大防止6.0兆円、②経済構造の転換・好循環の実現51.7兆円、③防災・減災、国土強靱化の推進5.9兆円、④コロナ対策予備費10.0兆円と、経済構造の転換・好循環の実現が7割以上を占めている。直近の「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」(令3.11.19)でも事業規模78.9兆

<sup>4</sup> 日本経済新聞電子版(令2.4.7) <<https://www.nikkei.com/article/DGXKZ057745070X00C20A4EA2000/>>

円のうち「未来社会を切り拓く「新しい資本主義」の起動」が 28.2 兆円を占めている。経済対策の目標が、景気の浮揚を視野に入れながらも、更に先を見据えた経済構造の見直しや新しい社会の在り方を構築することに移行していることが窺える（図表 4）。これらの経済対策を実施するために基金の活用が求められるようになったと考えられる。

図表 4 経済対策の概要

策定期期 (年月日)	名称	総事業 規模	政府の経済効果試算 (GDP)	策定期期 (年月日)	名称	総事業 規模	政府の経済効果試算 (GDP)
平10	4.24 総合経済対策	16兆円超	名目2%	平22	9.1 新成長戦略実現に向けた3段階構えの経済対策	9.8兆円	実質0.3%
"	11.16 緊急経済対策	17兆円超	名目2.5%、実質2.3%	"	10.8 円高・デフレ対応のための緊急総合経済対策	21.1兆円	実質0.6%
平11	11.11 経済新生対策	17兆円	名目1.7%、実質1.6%	平23	10.21 円高への総合的対応策	23.6兆円	実質0.5%
平12	10.19 日本新生のための新発展政策	11兆円	名目1.3%、実質1.2%	平24	11.3 日本再生加速プログラム	5.0兆円	実質0.4%
平13	4.6 緊急経済対策	-	-	平25	1.11 日本経済再生に向けた緊急経済対策	20.2兆円	実質2%
"	10.26 改革先行プログラム	5.8兆円	名目0.2%、実質0.1%	"	12.5 好循環実現のための経済対策	18.6兆円	実質1%
"	12.14 緊急対応プログラム	4.1兆円	名目1.2%、実質0.9%	平26	12.27 地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策	16.0兆円	実質0.7%
平14	12.12 改革加速プログラム	14.8兆円	名目1.0%、実質0.7%	平28	8.2 未来への投資を実現する経済対策	28.1兆円	実質1.3%
平20	8.29 安心実現のための緊急総合対策	11.5兆円	名目0.2%、実質0.2%	令元	12.5 安心と成長の未来を拓く総合経済対策	26.0兆円	実質1.4%
"	10.3 生活対策	26.9兆円	-	令2	4.7 新型コロナウイルス感染症緊急経済対策	117.1兆円	実質4.4%
"	12.19 生活防衛のための緊急対策	財政10兆円 金融33兆円	-	"	12.8 国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策	73.6兆円	実質3.6%
平21	4.10 経済危機対策	56.8兆円	実質1.9%	令3	11.19 コロナ克服・新時代開拓のための経済対策	78.9兆円	実質5.6%
"	12.8 明日の安心と成長のための緊急経済対策	24.4兆円	実質0.7%				

(出所) 内閣府HP<<https://www5.cao.go.jp/keizai/keizaitaisaku/keizaitaisaku.html>>より作成

## (2) 財政の単年度主義の弊害是正

令和3年度補正が補正予算として過去最大となり、多くの基金の新規造成又は既存基金への積み増しが促された要因として、岸田内閣が掲げる「財政の単年度主義の弊害是正」の方針がある。

岸田総理が言う「財政の単年度主義」は、一般に言われる「予算の単年度主義」と同義であり<sup>5</sup>、日本国憲法第86条<sup>6</sup>に基づき国会の予算審議権を確保するために各会計年度ごとに予算の議決を経なければならないことを意味している。

岸田総理は令和3年10月8日、総理大臣として初めての所信表明演説で「公的分配を担う、財政の単年度主義の弊害是正です。科学技術の振興、経済安全保障、重要インフラの整備などの国家課題に計画的に取り組めます。」<sup>7</sup>と述べ、財政の単年度主義の問題に対して取り組む姿勢を明確にした。これまでの政府

<sup>5</sup> 内閣参質207第38号(令和4年1月7日)「参議院議員木戸口英司君提出財政の単年度主義に関する質問に対する答弁書」における政府見解。

<sup>6</sup> 日本国憲法第86条 内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない。

<sup>7</sup> 第205回国会衆議院会議録第2号4頁(令3.10.8)

答弁である、「（単年度主義の問題を解決するために、）複数年度予算の考え方を踏まえ、中長期の経済財政に関する試算において10年程度の経済財政の姿を示し、これを踏まえて毎年度予算編成を行ってきた」旨の答弁<sup>8</sup>から一步踏み込んだ内容である。

岸田総理は企業が長期的視点で経営を行うのと同様に、「国もより長期的な視点に立った戦略的な財政運営が重要」であるとの認識を示し、科学技術振興や経済安全保障、重要インフラ整備等の課題に対して「憲法や財政法等を踏まえた1年ごとの政策立案サイクルに加え、中長期的な視点を持って国家戦略を練ることにより、計画的な財政措置を行ってまいります」と答弁している<sup>9</sup>。

予算の単年度主義に対しては、予算を年度内に使い切る弊害が指摘されることが多く<sup>10</sup>、その是正のために政府は「必要に応じ新たに基金を創設する等の措置を講じていく」<sup>11</sup>こととして、積極的に基金を活用する考えを示している。

予算の複数年度化を進める動きは令和4年度一般会計予算・公共事業関係費において、国庫債務負担行為の新規設定額が2兆1,352億円（対前年度当初予算比36.4%増）と大幅に増加したことにもつながっている。財務省資料によると、国庫債務負担行為の活用は「複数年にわたる重要インフラの計画的な整備を円滑化」<sup>12</sup>できるという。

予算の複数年度化を促す岸田総理の基本的な考え方が経済対策に反映され、補正予算において基金の新規造成や積み増しが行われた。更に「令和4年度予算編成の基本方針」にも明記され、国庫債務負担行為の一層の活用などによって来年度予算編成で明確に具体化されたことになる。

### 3. 補正予算による基金拡充の課題

国会において、予算の単年度主義から生ずる不都合等についてはこれまでも指摘されてきている。しかし、岸田総理が所信表明で述べたように政府自身が「単年度主義の弊害」と明確に言い切ったのは初めてではなかろうか。「単年度主義の弊害是正」を実施するに当たっての課題を指摘しておきたい。

---

<sup>8</sup> 第186回国会衆議院内閣委員会議録第12号（平26.4.11）12頁の甘利経済財政政策担当大臣の答弁。

<sup>9</sup> 第205回国会参議院会議録第4号16頁（令3.10.18）

<sup>10</sup> 読売新聞オンライン（令3.11.29）〈<https://www.yomiuri.co.jp/economy/20211129-0YT1T50231/>〉

<sup>11</sup> 「令和4年度予算編成の基本方針」（令3.12.3閣議決定）

<sup>12</sup> 財務省「令和4年度国土交通省・公共事業関係予算のポイント」（令和3年12月北尾主計官）4頁

### （１）緊要性に欠ける中長期的施策の基金

予算の実質的な複数年度化を図る試みとして、基金を活用することは必ずしも否定されるものではない。しかし数年にわたって運用する大規模な基金を数多く新規に造成又は積み増しを行う、あるいは、終了時期を定めない基金を新たに造成することは、単年度主義の弊害を是正するという枠を超えて、単年度主義の意義を否定することにつながりかねないことが懸念される。しかも基金は中長期的な施策を実施するために活用される手法であるにもかかわらず、その多くが当初予算ではなく、補正予算で措置されることになると、補正予算編成の要件である「緊要」性との整合性をどのように理解すればよいのだろうか。

### （２）単年度主義の弊害是正の手段としての基金

予算の単年度主義の弊害として一般的には、当該年度に認められた支出を翌年度に繰り越すことが困難となり、年度末近くになって無理に予算執行を行わざるを得なくなることが指摘される。しかしこれは運用や執行体制の問題である。仮に年度末に予算の消化が集中する弊害を是正したいのであれば、未執行分はいったん国庫に返納して次年度以降の予算編成において配慮すべきであり、そのために基金を活用するというのは本来の制度趣旨とは異なっている。

政府は単年度主義の弊害を是正する手段として「中長期的な視点に立った戦略的な財政運営の視点から、科学技術の振興、経済安全保障、重要インフラの整備といった国家課題に計画的に取り組んでいくことが重要である」と考え、16か月予算を編成し、その中で基金を創設する等の措置を講じていると答弁している<sup>13</sup>。しかし、16か月予算は切れ目のない予算執行を行う手段である。

毎年度の予算議決を求めることで長期的視点から国家的課題に取り組むことに支障をきたしているので16か月予算を編成し、基金を創設するなどの措置等を講ずるとするのは、説明として理解しにくい。

### （３）補正が「第２の予算」

基金は複数年度にわたる活用を前提としていることから、基金を新規に造成・積み増しするための補助金や交付金等の歳出規模が大きくなる傾向があり、結果的に歳出予算の増大につながりやすい。補正予算において多数の基金を造成・積み増しすることによって補正予算の規模が膨れ上がり、令和２年度予算では当初の規模が補正後ベースには1.8倍に増大し、令和３年度予算では1.3

<sup>13</sup> 内閣参質 207 第 38 号 (令和 4 年 1 月 7 日)「参議院議員木戸口英司君提出財政の単年度主義に関する質問に対する答弁書」における政府見解。

倍に膨れ上がっている。

2年連続して補正予算の規模が、「第2の予算」と形容できるほどに増大している。当初予算が毎年6月の骨太方針によって予算編成に向けた政策の方向性が示され、7月の概算要求基準に則った各府省からの概算要求、9月から12月にかけての財政当局による査定を経て概算の閣議決定が行われるのに対して、補正予算はその時々状況によって数週間程度で編成される。国会審議も当初予算が衆参両院において2か月程度の審議を経るのに対して、補正予算にかかる審議日数は衆参両院を合わせても1週間程度に過ぎないことが多い。「第2の予算」に対して財政民主主義が十分に機能していると言えるのだろうか。

### おわりに

「令和4年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」（令3.7.7閣議了解）（以下「概算要求基準」という。）は、「プライマリーバランスの改善に向けて、当初予算のみならず、補正予算も一体として歳出改革の取組を進める」と明記している。

世界保健機関（WHO）のテドロス事務局長は、新型コロナウイルスによるパンデミックは100年に一度の公衆衛生危機であって今後何十年にもわたって影響を及ぼすとの見方を示している<sup>14</sup>。国民の生命、生活の安全・安心は何よりも最優先されなければならない。コロナ禍において必要な財政支出はためらうべきではない。しかし概算要求基準で方針を示したにも関わらず、歳出改革の取組は不十分なままに補正予算、来年度予算の編成が進んだのではないかと思われる。基金の造成・積み増しも含めて財政支出の拡大が優先され、財政健全化や財政再建の議論がほとんど行われず、予算編成に携わる関係者からも財政破綻に対する危機感が薄らいでいるように思われてならない。

### 【参考文献】

藤井亮二（2021）「拡大する基金への予算措置と補正予算～令和2年度補正予算による予算措置～」『経済のプリズム』参議院企画調整室、第205号（2021.10）  
星野卓也（2021）「岸田新政権の財政政策スタンスを考える」第一生命経済研究所 Economic Trends/マクロ経済分析レポート、2021年10月11日<<https://www.dlri.co.jp/files/macro/172745.pdf>>

---

<sup>14</sup> ロイター（2020.8.1）<<https://jp.reuters.com/article/health-coronavirus-who-idJPKCN24W2FH>>