

# 基金制度の沿革と課題（１）

## － 社会保障政策として始まった基金制度 －

予算委員会調査室 藤井 亮二

### 1. はじめに

第 189 回国会（常会）の平成 27 年度予算を巡る審議では、昨年度に引き続いて基金について議論が交わされた。基金はいったん造成されると、毎年度の国会の議決を経ることなく複数年度にわたる支出が可能であり、その全体の規模が数兆円と大きいことや近年では補正予算における予算計上が多く行われていることから、財政政策の課題として度々取り上げられている。

「基金」と呼ばれるものには様々な形態のものがあるが、本稿では国会で議論されることが多い「基金」、すなわち、国の財政資金を主な財源として国の外部に造成され、貸付や債務保証、あるいは補助や出資等を行う基金について焦点を当てて、号を分けてその沿革及び課題等をまとめるとともに、過去の主な基金を紹介することとする。

### 2. 基金とは

一般的には、基金とは「①一定の目的のために、積立てまたは準備しておく資金。②特定事業の経済的基礎をなす財産。財団法人を設立する寄付財産の類。③特定事業の活動・運転に供する資金。株式会社の資本金の類。」<sup>1</sup>とされている。しかし、本稿で取り上げる基金は「独立行政法人、公益法人等や地方公共団体が、国から交付された補助金等を原資として、特定の用途に充てるため、他の財産と区分して保有する金銭。」<sup>2</sup>を対象としている。この意味から、「基金」の名称が付されている財政資金であっても、国債整理基金特別会計の国債整理基金や財政投融资特別会計の財政融資資金等の国の会計内に設置されているものは本稿の対象外とする。

まず、基金の法的根拠を確認しておきたい。基金は補助金等を支出する年度の予算に計上されることよって新規に造成される、あるいは既存の基金への積み増しが行われる。当該予算の国会による議決を受けて事業実施主体への支出が行われることとなり、基金の造成又は積み増しに当たっては、財政法令上の規定は必要とされていない。ただし、地方公共団体のように、基金造成のための補助金を受ける側に条例等の根拠が必要な場合がある。

基金の種類を整理するに際しては、「補助金等の交付により造成した基金等に関する基準」（平 18. 8. 15 閣議決定）（以下「基金基準」という。）が参考となる。基金基準は基金を、①取崩し型、②回転型、③保有型、④運用型に分類<sup>3</sup>しており、平成 25 年から公表されて

<sup>1</sup> 新村出編『広辞苑』（岩波書店、昭和 30 年）

<sup>2</sup> 財政制度等審議会財政制度分科会「資料 3：基金等関係資料」（財務省主計局）（平成 26 年 10 月 20 日）。

<sup>3</sup> 「取崩し型」は基金を基金事業の財源に充てることにより、基金が費消される運営形態のこと。「回転型」は

いる基金シート<sup>4</sup>においても各基金を分類する際の指標とされている。この区分に従えば、次項以下で見えていく基金の嚆矢は「保有型」に分類される基金であると言えよう。

### 3. 基金の沿革と経緯

#### (1) 備荒儲蓄法

基金の始まりは、明治初期の備荒儲蓄<sup>5</sup>法にまで遡ることができると考えられる。ここで備荒儲蓄法の概要を見ていく。

我が国の予算制度は、明治6年12月に金穀出納順序（太政官達第427号及428号）が制定され、初めて国庫の収支に関して規定されたことに始まる。当時の大隈卿・大隈重信の財政政策の基本的方針は同11年6月に出示された「財政四件ヲ挙行セン事ヲ請フノ議」に示されている。ここで当面実施すべき4つの財政政策（財政四件）として①「地租再査ノ事」、②「儲蓄備荒ノ事」、③「紙幣支消ノ額ヲ増シテ之ヲ裁断ニ付スル事」、④「外国関係ノ用度ヲ節減スル事」<sup>6</sup>を挙げ、第2項目に備荒儲蓄制度<sup>7</sup>の創設を掲げている<sup>8</sup>。

続いて、大隈卿は明治12年度予算表例言で、予算書において救荒儲蓄補助金の項目を新設したのは国民の備荒貯蓄を奨励するためであるとその必要性を説き、そのために政府も毎年120万円の財政支出を実施する方針を示している<sup>9</sup>。

大隈卿が示した救荒儲蓄補助金120万円は、明治12年度予算歳出総計5,565万1,379円のうちの2.2%に相当する規模である。仮に平成27年度一般会計歳出予算96兆3,420億円と対比させるとその2.2%は約2.1兆円であって、主要経費別の食料安定供給関係費（1.0兆円）、エネルギー対策費（0.9兆円）及び中小企業対策費（0.2兆円）の合計額に相当することとなり、備荒貯蓄にかかる当時の政府の意気込みが伝わる。

備荒儲蓄法は最終的には、明治13年6月15日に太政官布告第31号として公布され、翌14年1月から施行されることとなった。同法の目的は「非常ノ凶荒不慮ノ災害ニ罹リタル窮民」に対する「食料小屋掛料農具料種穀料」の支給（生活必需品の支給）と「罹災ノ為

---

貸付など、基金を繰り返して使用する運営形態のこと。「保有型」は債務保証など、基金を保有することにより基金事業を実施する運営形態のこと。「運用型」は基金を費消せず、その運用益を基金事業の財源に充てる運営形態のこと。

<sup>4</sup> 国の資金に基づく基金の点検のため、基金の目的、概要や運営状況のほか、資金の使途をフローチャートや費用明細等で記載した基金チェックシート。

<sup>5</sup> 「備荒儲蓄」とは、「凶年の準備のために貯蓄すること。また、貯蓄したもの。」（新村出編『広辞苑』（岩波書店、昭和30年））

<sup>6</sup> ①「地租再査」：地価の再調査は経費がかさばるので、その実施は限定して全般的な再調査は見送ること。②「儲蓄備荒」：不慮の凶作に備えるため、儲蓄備荒制度を創設すること。③「紙幣支消ノ額ヲ増シテ之ヲ裁断ニ付スル」：銀貨の異常な高騰に対して流通紙幣の償却を増額し、加えてその償却年限を短縮すること。④「外国関係ノ用度ヲ節減」：外国人雇用の見直しや外国製品使用の抑制等の支出抑制。

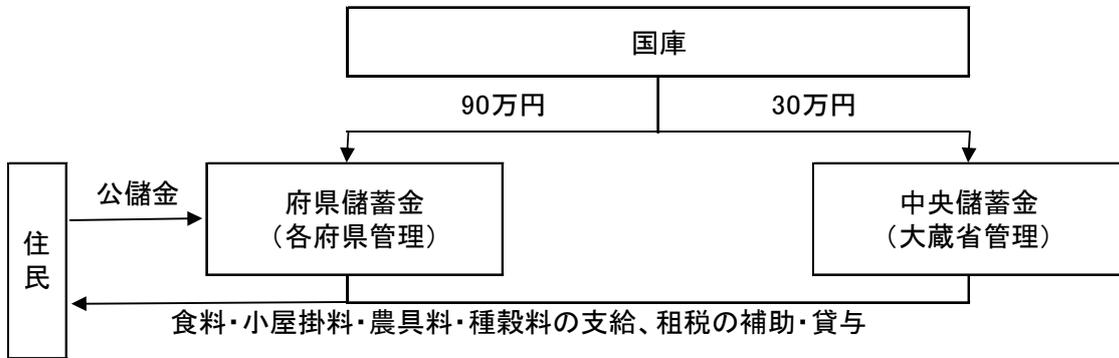
<sup>7</sup> 当初は「儲蓄備荒」の用語が使われていたが、明治13年6月の備荒儲蓄法の公布を機に一般的に「備荒儲蓄」の用語が使われるようになった。

<sup>8</sup> 中村尚美『大隈財政の研究』171～173頁。

<sup>9</sup> 明治12年度予算表例言で、「本表中新設ノ費目ナル救荒儲蓄補助金ハ各地人民ノ備荒貯蓄ヲ奨励援助スルノ主旨ヲ以テ本年ヨリ創設スル者ナリ。（中略）故ニ本年ヨリ儲蓄備荒ノ法ヲ設ケ其公儲ヲ勸メ其衆力ヲ協同シ以テ予シメ災害ニ備ヘシメハ救荒賑恤ノ功績或ハ希冀スヘキモノナリ。而シテ各地人民ノ協同儲蓄ヲ一層奨励センカ為メニ政府モ亦タ勉メテ其経費ヲ節減シ地租収額ノ概数百分ノ三ニ當ルヘキ金額百二十万圓ヲ支出シテ以テ年々之ヲ援助スルノ議決アリ。是ニ於テカ従前ノ勸業救助貸出金ノ目ヲ廢シテ更ニ此目ヲ設ケ其金額ヲ増加シテ百二十万圓トナセリ」と述べている。

メ地租（國税ノ部分ニ限ル）ヲ納ムル能ハサル者」に対する「租額」の「補助」又は「貸與」であり（同法第1条）、社会保障政策の一環として実施された。

図表1 備荒儲蓄法における資金の流れ



(出所)筆者作成

その財源は国から毎年支出される120万円の国庫支出金とされ、そのうち30万円は中央儲蓄金として大蔵省が管理し、残りの90万円は各府県の地租額に応じて配付された（同法第3条、第4条）。各府県においては、地租に対する付加税として「土地ヲ有スル人民ヨリ地租ノ幾分ニ当ル金額ヲ公儲セシメ」（同法第2条）、国からの配付金と合わせて府県儲蓄金とした（明13.11.22 備荒貯蓄金取扱順序第1条）（図表1参照）。

つまり、備荒貯蓄法によって、毎年の国からの補助金と地方が徴収する税を財源として積立てておき、災害の被災者に対する生活必需品の支給又は罹災によって納税困難な者に対する税額の補助・貸与を行う仕組みが形成された。これは保険の一形態とも言えよう。これに類似した仕組みは、現行の基金制度においても見ることができる。

例えば、国土交通省が所管する建設業債権保全基金である<sup>10</sup>。建設業債権保全基金はファクタリング会社の損失補償を行う仕組みであり、事業実施のために、中央政府とは異なる外部の団体に国費を積み立てて機動的に支出することができる点で、明治初期に作られた備荒貯蓄法の仕組みと似ていると考えられる。

## （2）罹災救助基金

備荒儲蓄法は施行期間が20年間の時限立法とされ（同法第11条）、明治33年12月末までの存続が予定されていた。しかし明治24年度以降、大規模な風水害が相次いで発生したために中央備荒儲蓄金の支出が余儀なくされ、同30年度末には8,928円にまで減少していた（図表2）。

このため政府は、第4回帝国議会に一般会計から中央備荒儲蓄金の資金を積み増すための元資繰入法案を提出したものの、同法案は成立しなかった。その後、中央政府に資金を積み立てておく方針を見直し、府県に貯蓄された財政資金をできる限り独立させて地方公共団体にその管理運営を任せる必要があるとの観点から、府県儲蓄金を移管して罹災救助

<sup>10</sup> 建設業債権保全基金の概要は、【補論1】を参照。

基金として災害等に備えることとした。

罹災救助基金法は明治 32 年 3 月法律 77 号として公布、同年 7 月から施行し、併せて従来の備荒儲蓄法は廃止することとした。

次に、罹災救助基金法の概要を見ていく。罹災救助基金法は府県に最少額 50 万円の基金（罹災救助基金）を造成させ、被災者支援のために支出するものであった（同法第 1 条及び第 2 条、第 8 条～第 14 条）。この基金は、備荒儲蓄法の下で蓄えられた資金（府県儲蓄金）が府県に移管されたものである

（同法附則第 22 条）。基金からの支出額が現在高の一定割合を超え、かつ、

最少基金額以下となった場合には国庫から補助することを規定していた（同法第 3 条及び第 7 条）。また、府県は「罹災救助基金貯蓄ノ為直接国税ノ付加税ヲ徴収スル」（同法第 4 条）ことができ、国税に対する付加税の形で財源の確保が行われた。

罹災救助基金法によって地方公共団体がそれぞれに基金を積むことができ、機動的な支出が認められた。その「管理支出又ハ補充ニ関スル方法」は「内務大臣及大蔵大臣ノ認可」を得ることとし（同法第 17 条）、「出納ハ内務大臣及大蔵大臣」が検査して（同法第 19 条）、さらに「罹災救助基金ノ収支ニ関スル予算及決算ハ内務大臣及大蔵大臣ニ報告」する（同法第 20 条）仕組みであって、現在の基金制度の運用とほとんど変わらないと考えられる。

なお、罹災救助基金法も当初は施行期間が 20 年間の時限立法とされた（同法附則第 21 条）ものの、数次にわたる改正を経て延長が行われ、昭和 22 年に災害救助法（昭和 22 法第 118 号）が施行されるまでの間、罹災救助基金によって災害の被災者の支援が行われた。

### （3）別途会計としての起業基金

いわゆる「基金」の萌芽を明治初期の備荒儲蓄法に見て取れることを紹介してきた。しかし、我が国財政制度において「基金」という用語はそれ以前に正式に使われている。

我が国予算の仕組みが明治 6 年に始まって間もなく、明治 11 年度に起業基金が設置されている。そのため起業基金が、備荒儲蓄法に先立つ「基金制度」の始まりではないかとの疑問が生ずるであろう。これを確認するために、明治期以降の財政制度上で初めて「基金」という呼称が使われた起業基金の概要について触れておきたい。

明治の時代に入って人口が急増したものの、耕作地の整備は行われず、運輸・交通等の社会インフラの整備が不十分であったことから、政府は明治 11 年太政官布告第 7 号によって額面 1,250 万円の国債（起業公債）を発行して現金 1,000 万円を調達し、国庫に起業「基金」部を設けて他と区分経理を行うこととした。起業公債の発行によって得た 1,000 万円

図表2 中央備荒儲蓄金預金各年度末現在高表

(単位:円)

年度	現在高	年度	現在高
明治13	999,956	明治23	3,452,699
14	1,748,248	24	2,107,605
15	2,047,695	25	2,095,781
16	2,380,215	26	1,837,744
17	2,703,774	27	1,828,045
18	2,711,628	28	1,748,347
19	3,061,986	29	382,822
20	3,417,653	30	8,928
21	3,823,156	31	46,001
22	4,090,571	32	50,156

(出所)大蔵省編纂『明治大正財政史』第13巻(経済往来社 昭和34年) 720～721頁。

は、明治18年度までに港湾、開鑿、道路、疎水、鉄道敷設、採炭、採鉱、勸業等の事業に充てられた。つまり、起業基金部では、国債（起業公債）を発行して資金を調達し、それを起業基金という財源として社会インフラ整備の事業を行っていた。特定の事業を実施するために、他の会計とは独立して経理区分することが目的であったことを考えると、「基金」という用語が使われていても、本稿で扱う「基金」よりも、むしろ現在の特別会計<sup>11</sup>に類似していると考えられる。

図表3 別途会計 廃置一覧表

	明治9年度	明治10年度	明治11年度	明治12年度
別途会計	富岡製糸所 下総牧羊種畜所 嶺岡種畜場 堺糸場	富岡製糸所 下総牧羊種畜所 嶺岡種畜場 堺糸場 新町紡績所	富岡製糸所 下総牧羊種畜所  新町紡績所	富岡製糸所 下総牧羊種畜所  新町紡績所
	造幣局 紙幣局 横須賀造船所 長崎海軍出張所 唐津石炭用所 鹿児島造船所	造幣局 印刷局 横須賀造船所 長崎海軍出張所 唐津石炭用所 鹿児島造船所	造幣局 印刷局 横須賀造船所 長崎海軍出張所 唐津石炭用所 鹿児島造船所	千住製絨所 造幣局 印刷局 横須賀造船所 長崎海軍出張所 唐津石炭用所
	佐渡鉱山分局 生野鉱山分局 小坂鉱山分局 釜石鉱山分局 三池鉱山分局 阿仁鉱山分局 院内鉱山分局	佐渡鉱山分局 生野鉱山分局	佐渡鉱山分局 生野鉱山分局	海軍火薬製造所 佐渡鉱山分局 生野鉱山分局
	赤羽工作分局 深川工作分局 兵庫工作分局 長崎工作分局 品川工作分局	赤羽工作分局 深川工作分局 兵庫工作分局 長崎工作分局 品川工作分局	赤羽工作分局 深川工作分局 兵庫工作分局 長崎工作分局 品川工作分局	釜石鉱山分局 三池鉱山分局 阿仁鉱山分局 院内鉱山分局
	電信局	電信局 電信局営業資本 燈台局倉庫資本	電信局 電信局営業資本 燈台局倉庫資本	海軍火薬製造所 佐渡鉱山分局 生野鉱山分局
	郵便為替資本 鉄道	郵便為替資本 鉄道	内務省製薬所 阿片購収資本 郵便為替資本 鉄道	赤羽工作分局 深川工作分局 兵庫工作分局 長崎工作分局 品川工作分局 東京砲兵工廠 大阪砲兵工廠 電信局 電信局営業資本 燈台局倉庫資本 幌内鉱山 開拓使諸工場 内務省製薬所 阿片購収資本 郵便為替資本 鉄道
			起業基金	起業基金

(出所)大蔵省編纂『明治大正財政史第2巻』附表第一表から抜粋の上、一部加工。

<sup>11</sup> 平成25年度限りで廃止された社会資本整備事業特別会計に近い性格を持っていると考えられる。

起業基金のように区分して経理されていたこれらの経費は、当時、「別途会計」と呼ばれていた。別途会計は現在の特別会計につながる仕組みではあるものの、特別会計のように制度として確立されていたわけではない。便宜的に出納上の扱いを一般会計と区分して経理していたにとどまる。

明治9年9月の「作業費区分及受払例則」以降、数多くの別途会計が設置されており（図表3）<sup>12</sup>、起業基金はその中のひとつにすぎなかった。また、会計制度上も、事業実施の体制も本稿が検討対象としている「基金」とは異なるものであろう（別途会計及び特別会計制度の確立までの流れについて、詳細は【補論2】参照）。

#### （4）昭和33年度予算における1資金5基金の設置

近年は、補正予算編成に伴う新規の基金の造成や基金の積み増しが国会で議論され、あるいは、財政支出の在り方の観点から報道されることが多い。戦後しばらくしてからの予算編成過程においても、経済基盤強化資金等に係る経費が「昭和31年度剰余金のたな上げ」構想として「第28回国会において重要課題の1つとして審議され、又、新聞紙上等でも騒がれた経費」<sup>13</sup>となった。この経費は昭和33年度予算において、1資金5基金を設置するための財源として支出されている。

この問題は財政調査会『國の予算 昭和33年度予算、昭和32年度予算補正』でも詳細に取り上げられているので、以下で詳しく見ていきたい。

##### ア 昭和31年度決算における新規剰余金の発生

昭和31年度決算は「神武景気」の影響を受けて多額の剰余金を発生させることとなった。同31年度一般会計歳入決算は1兆2,325億円とそれまでの昭和28年度の1兆2,190億円を上回る過去最高の決算額となった。一方、一般会計歳出決算も昭和29年度歳出決算額1兆408億円を上回る過去最高の1兆692億円となったものの、歳入決算額の増加額に比して歳出決算額の増加額が少なかったために、1,633億円の大規模な差引剰余金が発生した。この差引剰余金から翌年度に繰り越した歳出の繰越財源440億円を差し引くと差引純剰余金1,193億円となる。更にこの差引純剰余金から前年度までの剰余金の使用残高191億円を控除すると、31年度の新規剰余金は1,002億円になる。

一般会計予算の規模がそれぞれ31年度1兆349億円、32年度1兆1,375億円、そして33年度1兆3,121億円であるから、新規剰余金1,002億円の規模がいかにか大きいか分かる。加えて、31年度の新規剰余金1,002億円は28年度の408億円、29年度の381億円、30年度の323億円と比べてもかなり増加しており（図表4）、「昭和33年度予算編成に重大なインパクトを与えることになる」<sup>14</sup>ことは容易に想像がつくであろう。

<sup>12</sup> 大蔵省編纂『明治大正財政史第2巻』では、「明治9年9月太政官達を以て作業費区分及受払例則を制定したり。之れ即ち別途会計設置の嚆矢にして、他日特別会計制度制定の淵源を為すものなり。」と示されている（同書486頁）。しかし、同書の附表第一表「別途会計廃置一覧表」には「作業費区分及受払例則」が掲載されていないため、図表3には「作業費区分及受払例則」を記載していない。

<sup>13</sup> 財政調査会『國の予算 昭和33年度予算、昭和32年度予算補正』442頁。

<sup>14</sup> 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度 第3巻 予算（1）』295頁。

図表4 新規剰余金の推移

(単位:億円)

	昭和25年度	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度	31年度
収納済歳入額	7,168	8,955	10,788	12,190	11,851	11,264	12,325
支出済歳出額	6,333	7,498	8,739	10,172	10,408	10,182	10,692
差引剰余金	835	1,456	2,049	2,019	1,443	1,082	1,633
うち翌年度繰越財源	371	732	1,190	1,208	654	378	440
差引純剰余金	464	724	859	811	789	704	1,193
前年度剰余金使用残額	196	269	456	403	408	381	191
新規剰余金	269	456	403	408	381	323	1,002

(出所)大蔵省主計局調査課『財政統計 昭和43年度』第7表 昭和5年度以降一般会計剰余金。

### イ 昭和33年度予算財源としての新規剰余金

昭和31年度決算で発生した新規剰余金1,002億円が、すべて一般財源として活用されるわけではない。財政法第6条第1項は「歳入歳出の決算上剰余を生じた場合においては、当該剰余金のうち、二分の一を下らない金額は、他の法律によるものの外、これを剰余金を生じた年度の翌翌年度までに、公債又は借入金の償還財源に充てなければならない」と規定し、さらに、31年度剰余金に関しては「予算決算及び会計令第19条及び同令の一部を改正する政令」(昭30政187)附則第4項によって、ここから交付税精算分118億円、揮発油税精算分11億円を控除することになる<sup>15</sup>。その結果、31年度剰余金1,002億円のうち、差し引いて残った436億円が33年度予算において一般財源として活用できる(図表5)。

図表5 昭和33年度一般会計歳入として活用できる財源

昭和31年度新規剰余金	1,002億円	.....	(1)
交付税精算分	118億円	.....	(2)
揮発油税精算分	11億円	.....	(3)
公債償還財源充当分	436億円	.....	(4)
差引 (1)-{(2)+(3)+(4)}	436億円	.....	(5)

(注)四捨五入の関係で計数が一致しない所がある。

(出所)財政調査会『國の予算 昭和33年度予算、昭和32年度予算補正』443頁。

しかし、昭和33年度予算ではこの436億円をそのまま一般財源に充当して支出に回すことは困難な状況が生じていた。戦後の過剰とも言える経済成長の過程で輸入が増大して31年度末には国際収支が大幅に悪化し、政府は32年6月に国際収支改善のための緊急総合対策を閣議決定して対応せざるを得なくなっていた。その後、国際収支はいっ

<sup>15</sup> 詳しくは財政調査会『國の予算 昭和33年度予算、昭和32年度予算補正』443頁参照。

たん安定したものの、我が国経済の安定的な発展のためには輸出の増進と国際収支の改善が求められ、そのためには国内経済に対して大きい影響を持つ財政支出の抑制が求められた<sup>16</sup>。

こうした状況の下で、昭和 33 年度予算の規模が拡大することについて大蔵省は「一般に好ましくない心理的効果をおよぼす恐れがあるとの判断」<sup>17</sup>から、「わが国財政の基調は、あくまで国民経済を刺激しないよう堅実なもの」<sup>18</sup>とするために、32 年 12 月 20 日、「昭和 33 年度予算編成方針」を閣議決定した<sup>19</sup>。閣議決定には、「昭和 31 年度剰余金のうち法定の財源に充当される分を除く 436 億円は、全額これを特定の資金として保留し、将来において経済基盤の育成強化のため必要となる経費の財源として活用する。」との一文が盛り込まれた。つまり、歳入の増加をそのまま歳出増加に反映させることは回避するとされたのである。こうした事情は政府による説明、すなわち、「33 年度におきましてこれを一般財源として使用してわが国の経済に刺激を与えることは好ましくない、このような見地から、この法案<sup>20</sup>が提出されておるわけでございます。」<sup>21</sup>との国会答弁に端的に示されている。

#### ウ 剰余金による 1 資金 5 基金の設置

昭和 33 年度予算編成方針に沿った予算の編成に当たっては、「剰余金のうち 436 億円を景気調節のためタナ上げする」<sup>22</sup>と報道され、当初は全額を一括した「財政調節資金」を設けて複数の目的に活用するとの案<sup>23</sup>も議論されていたが、与党の「一般会計の 31 年度剰余金の一部を保留し、特定の目的のための基金等に運用する」<sup>24</sup>との意向を受けて、最終的には 1 つの資金と 5 つの特別法人に 5 つの基金を設置する形でまとまった。昭和 33 年度予算における 1 資金 5 基金の設置は、大幅な税収増が見込まれる中での緊縮財政の実現を意図したものであり、「余裕財源を凍結する」<sup>25</sup>手法として基金制度が活用された事例である。

政府自身もこうした扱いを安易に容認していたわけではなく、当時の税収増がかなり超過するという「日本経済の異常性に基いて」<sup>26</sup>、いわゆる財政資金の「棚上げ」に踏

<sup>16</sup> この背景には「国際収支の天井」、すなわち「国内経済の拡大を図ると輸入増加となり、貿易収支が悪化するので引き締め政策に転換せざるをえなかった」（金森、篠原、館等編『日本経済事典』（日本経済新聞社、昭和 56 年）288 頁）との考え方があ

<sup>17</sup> 『日本経済新聞』（昭 32. 11. 24）

<sup>18</sup> 財政調査会『國の予算 昭和 33 年度予算、昭和 32 年度予算補正』443 頁。

<sup>19</sup> 野党である日本社会党も「政府の昭和 33 年度予算編成に対する要望書」（昭 32. 12. 11）において、「国際収支を改善するために、明年度における経済活動が膨張しすぎないよう極力警戒しなければならない」との考えを示している。

<sup>20</sup> 経済基盤強化のための資金及び特別の法人の基金に関する法律案（第 28 回国会提出閣法第 45 号）。同法案は衆議院解散のため審議未了となったが、第 29 回国会（特別会）に同内容の法案が提出されて成立した。

<sup>21</sup> 第 28 回国会参議院農林水産委員会会議録（昭 33. 4. 1）20 頁における小熊大蔵省主計局法規課長答弁。

<sup>22</sup> 『日本経済新聞』（昭 32. 12. 13）

<sup>23</sup> 『日本経済新聞』（昭 32. 12. 13）

<sup>24</sup> 自由民主党「33 年度予算編成基本方針」（昭 32. 12. 19）

<sup>25</sup> 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和 27～48 年度 第 2 巻 財政—政策及び制度』120 頁。

<sup>26</sup> 第 28 回国会参議院予算委員会会議録第 6 号（昭 33. 3. 6）9 頁。

み切ったものである。一萬田大蔵大臣（当時）は国会で「（歳出の先送りを行うことは）原則的には私もこれは特殊のものだということは申し上げるまでもないこと」と述べた上で、「普通の場合において税収入が多い、国家の歳出需要をまかなってなおかつ多額のもの、税収入が余るとすれば、これはやはり私は減税に充てるべきだ、かような見解をとっております。」と答弁<sup>27</sup>し、複数の法律<sup>28</sup>を新規に制定してまで財政支出を先送りにする政策判断は例外的なものであることを強調している。

図表 6 昭和 33 年度予算における 1 資金 5 基金

資金・基金名		設置先(管理者)	予算額
資金	経済基盤強化資金	大蔵大臣	221億3,000万円
基金	農林漁業金融公庫非補助小団地等土地改良事業助成基金	農林漁業金融公庫	65億円
	中小企業信用保険公庫保険準備金	中小企業信用保険公庫	65億円
	日本輸出入銀行東南アジア開発協力基金	日本輸出入銀行	50億円
	日本貿易振興会の基金	日本貿易振興会	20億円
	日本労働協会の基金	日本労働協会	15億円
計			436億3,000万円

(出所) 財政調査会『國の予算 昭和33年度予算、昭和32年度予算補正』444～447頁より筆者作成。

ここで、財政資金の「棚上げ」の手法として活用された 1 資金 5 基金の概要を紹介したい(図表 6)<sup>29</sup>。まず、1つの「資金」である。経済基盤強化資金は財政法第 44 条に規定する資金として、一般会計の所属で政府出資金 221 億 3,000 万円をもって設置された。同資金の用途は将来における道路の整備、港湾の整備、科学技術の振興、異常災害からの復旧又は産業投資特別会計への繰入に要する経費の財源に充てる場合に限定され、支出に当たっては当該金額を資金から払い出し、これを歳入歳出予算に計上して使用することが定められていた。

続いて 5つの「基金」に関して述べたい。これらの基金の共通点は、いずれも国の外部の特別法人に対して出資金として支出するものであるが、その財源がいわゆる「棚上げ財源」であることから、使用目的が経済基盤の強化に資するものであるとされたことと、我が国経済に対して過度な影響を及ぼさないようにするとの趣旨から原則として資金運用部へ預託されることが挙げられる。

個別の基金について言及する。まず、農林漁業金融公庫に出資された 65 億円は、非補助小団地等土地改良事業助成基金に充てられ、国の直接又は間接の補助対象とならない農地の改良又は造成に係る事業に対して同公庫が行う貸付に係る利子の軽減に使われる。基金に属する現金を資金運用部に預託して、その運用利子収入を財源として貸付

<sup>27</sup> 第 28 回国会参議院予算委員会会議録第 6 号(昭 33.3.6) 9 頁。

<sup>28</sup> 1 資金 5 基金を設置するための新規立法は、日本貿易振興会法(昭 33 法第 95 号)、日本労働協会法(昭 33 法第 132 号)及び経済基盤強化のための資金及び特別の法人の基金に関する法律(昭 33 法第 169 号)。

<sup>29</sup> 詳細は、財政調査会『國の予算 昭和 33 年度予算、昭和 32 年度予算補正』444～447 頁参照。

利子の軽減を図ることから、基金基準の区分による「運用型」基金と言えよう。

中小企業信用保険公庫への出資 65 億円は、同公庫の保険準備基金に充てられ、保険事業によって損失が生じた場合には基金を取り崩してその補填を行う。また、資金運用部への預託によって生じた運用利子を財源として保険料の低減も図ることができるので、基金基準による「取崩し型」と「運用型」の両側面を持った基金である。

日本輸出入銀行への 50 億円は同行内に設置される東南アジア開発協力基金の設置に充てられる。東南アジア開発協力基金は岸総理（当時）の提唱に係るものであって、東南アジア開発のための国際的な投資機構、いわば世界銀行のアジア版とも言うべき機構が設立された場合に、そこに対して速やかに出資することを目的としていた。基金基準では「回転型」基金に区分できると考えられる。

日本貿易振興会は昭和 33 年 7 月、全額政府出資の特殊法人として設立された。政府出資の 20 億円が同会の基金に充てられ、その全額が資金運用部に預託されて運用利子をもって事業運営のために必要な経費が賄われることとなった。基金基準の区分によると「運用型」に近いのではないかとと思われる。

日本労働協会は昭和 33 年 9 月、政府出資 15 億円を基に「日本労働協会法（昭 33 法 132 号）」によって新たに設立された特殊法人である。労働問題に関する研究及び資料の整備、労働問題に関する出版及び放送等を行い、一般に労働問題に関する理解と良識とを培うことを目的としている。基金が資金運用部に預託されて運用利子をもって事業運営のために必要な経費が賄われる形態は、同年に新設された日本貿易振興会と類似しており、基金基準の区分によると「運用型」に近いと考えられる。

#### 4. おわりに

ここまで見てきたように、基金の淵源は古く明治初期まで遡ることができる。しかし、長いスパンで見れば、基金の在り方が国会等で議論されることは少なかったと言えよう。その理由のひとつとして、「かなり古くから基金という仕組みが利用されている」<sup>30</sup>にもかかわらず、基金を規定する法的根拠がなく実態がよく分からないことが指摘されている<sup>31</sup>。

これまでを振り返ると、新規の基金造成や既存基金への積み増し等が政策課題として国会で浮上した時期は大きく見ると 3 回あると考えられる。第 1 はバブル期における新規の基金造成である。第 2 はリーマンショック後に実施された平成 21 年度の経済対策に関連した基金への財政支出である。そして第 3 は平成 25 年度から相次ぐ経済対策に伴う基金に関連する予算計上である。次号では、それぞれの時期における社会情勢や経済的背景、基金の造成の状況を見ていくこととする。

##### 【補論 1】建設業債権保全基金の概要

ファクタリング会社は、取引先企業が売掛先に商品などを売って得た売掛債権や手形を割引いて買い取り、その管理・回収を行う金融サービスを事業内容としている。同時に、

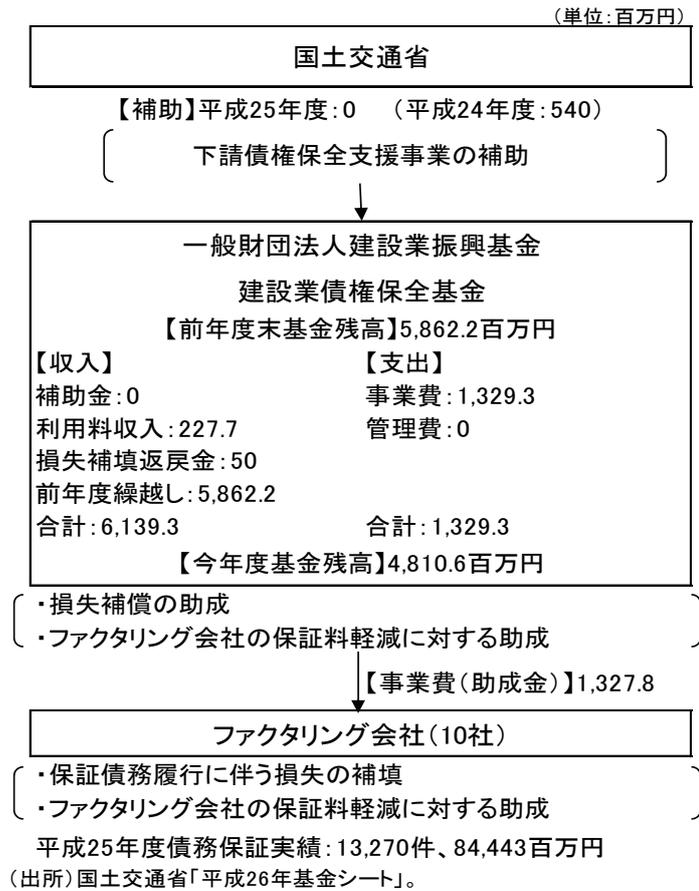
<sup>30</sup> 第 186 回国会参議院予算委員会会議録第 14 号（平 26.3.19）13 頁の麻生財務大臣答弁。

<sup>31</sup> 第 186 回国会参議院予算委員会会議録第 14 号（平 26.3.19）14 頁。

売掛先の信用を調査して自らの判断に基づいて貸倒れのリスクを引き受け、あるいは売掛金に対する前払金融を行う。売手企業にとっては売掛代金の管理・回収という煩雑な業務から解放され、貸倒れリスクも回避でき、併せて金融も受けられるメリットがある。

国土交通省が所管する建設業債権保全基金は、ファクタリング会社が下請建設企業等の有する工事請負代金等の債権の支払を保証する場合に保証料負担の軽減を図るとともに、保証債務が履行された場合における損失補償を行う。国が一般財団に基金を造成しておき、それを財源としてファクタリング会社に対して損失を補償する（図表7）。

図表7 建設業債権保全基金の資金の流れ



## 【補論2】特別会計の淵源

特別会計の淵源についても触れておきたい。現在の特別会計制度の淵源は、明治9年9月太政官達によって制定された「作業費区分及受払例則」に遡ることができる。同例則によると、各庁の一般の経費の中でも造幣、紙幣、造船、鉱山、鉄道、電信等の諸作業に係るものは「作業費」として、通常の経費とは別に経理区分することとした。これらの経費は「別途会計」と呼ばれていた。

その後、一般会計とは別に区分して経理する別途会計が徐々に増えていき、起業基金もこうした別途会計のひとつとして、一般会計とは区分して事業を実施していた。ただし、別途会計は単に出納上の取扱いを便宜的に一般会計と区分していたに過ぎず、会計制度上、一般会計に対する特別の制度、例えば特別会計制度のように一般会計と対比させた制度として運営されていたわけではないことに注意しなければなるまい。

本格的な特別会計制度の実施は、作業費区分及受払例則の制定から約14年後のことである。明治22年2月に会計法が制定、翌23年4月に同法が施行されて、その第30条において「特別ノ須要ニ因リ本法ニ準拠シ難キモノアルトキハ特別会計ヲ設置スルコトヲ得」として、かつ、「特別会計ヲ設置スルハ法律ヲ以テ之ヲ定ムヘシ」と規定し、会計法上で初めて特別会計設置の法的根拠が示された。これに伴って従来一般会計と扱いを区分していた別途会計は明治22年度をもって廃止され、必要な別途会計は新たに特別会計法を制定して特別会計として引き継がせることとし、それ以外は一般会計に吸収することとされた。こ

れが現在の特別会計制度につながっている（図表 8）。

図表 8 明治初期の基金等を巡る経緯

年	項目
明治2年	会計官職制章程 会計に関する一般的法規の嚆矢
明治6年	金穀出納順序(太政官達第427号及第428号) 国庫収支に関する最初の一般的規定。会計法制定にいたる基礎的法規。
明治9年	作業費区分及受払例則 別途会計の嚆矢。特別会計制度の淵源。
明治11年	起業基金の設置 社会インフラ整備のための別途会計
明治14年	備荒儲蓄法施行 被災者救済のための社会保障政策、基金制度淵源。
明治19年	歳入出予算条規及び歳入歳出金出納規則の施行 予算制度の開始
明治23年	会計法施行。別途会計を廃止して特別会計制度を開始。 会計法において特別会計設置を容認し、別途会計は廃止。
明治32年	罹災救助基金法施行 備荒儲蓄法を廃止して、被災者支援のために罹災救助基金を設置

(出所)大蔵省『明治大正財政史第2巻』等より筆者作成。

【参考文献】

- 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和 27～48 年度 第 2 巻 財政—政策及び制度』（東洋経済新報社、平成 10 年）
- 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和 27～48 年度 第 3 巻 予算(1)』（東洋経済新報社、平成 6 年）
- 大蔵省編纂『明治大正財政史第 1 巻』（経済往来社、昭和 30 年）
- 大蔵省編纂『明治大正財政史第 2 巻』（経済往来社、昭和 34 年）
- 大蔵省編纂『明治大正財政史第 13 巻』（経済往来社、昭和 34 年）
- 小林惟司「明治初期における保険思想の—源流—備考儲蓄法の制定をめぐって—」『所報』第 65 号（公益財団法人生命保険文化センター、昭和 58 年）
- 財政調査会『國の予算 昭和 33 年度予算、昭和 32 年度予算補正』（同友書房、昭和 33 年）
- 中村尚美『大隈財政の研究』（校倉書房、昭和 43 年）
- 笛木俊一「明治初期救貧立法の構造—備考儲蓄法研究その 1—」『早稲田法学会誌』（早稲田大学法学会、昭和 47 年 2 月）
- 明治財政史編纂会編纂『明治財政史第 1 巻』（3 版）（吉川弘文館、昭和 46 年）
- 八木寿明「被災者の生活再建支援をめぐる論議と立法の経緯」『レファレンス』平成 19 年 11 月号、国立国会図書館調査及び立法考査局

(ふじい りょうじ)