

基金制度の沿革と課題（２）

— 基金が多用された３つの時期 —

予算委員会調査室 藤井 亮二

１. はじめに

前号で、政策課題として重要視される「基金」の始まりは明治初期にまで遡ることができ、その取組は社会保障を目的としていたことを指摘した。

基金の長い歴史を振り返ると、政策的に多く用いられて手厚い予算が施されたことなどから、新規の造成や既存基金への積み増し等が改めて国会等で注目されるようになった時期は３回ある。第１回目は昭和 61 年から平成 3 年のバブル期である。第２回目は平成 20 年のリーマン・ショック直後の時期である。そして第３回目は最近の平成 24 年度以降の時期である（図表 1）。

図表 1 基金が多用された３つの時期

	バブル期	リーマン・ショック直後	平成24年度以降
予算	平成元年度補正	平成20年度第2次補正、21年度第1次補正	平成24年度補正、25年度補正
背景	バブル経済による自然増収	リーマン・ショック後の経済対策	円高・デフレ不況からの脱却、消費税引上げ等への経済対策
主な基金	芸術文化振興基金500億円、農山漁村振興基金500億円、中小企業活性化基金260億円 等	ふるさと雇用再生特別基金2,500億円、緊急人材育成・就職支援基金7,000億円、介護職員の処遇改善等のための基金4,773億円 等	円高・エネルギー制約対策のための先端設備等投資促進基金2,000億円、住宅市場、安定化対策給付基金1,600億円、緊急雇用創出事業臨時特例基金1,540億円 等
国会議論の主な論点	・財政規律の緩んだ予算編成 ・補正予算編成の「緊要」性の要件	・複数年度の予算執行を可能にする意義 ・単年度主義の原則を定める憲法との関係 ・内容・枠組が詰められないまま、基金が予算に計上	・補正予算に計上すべき緊急性 ・基金に関する法的根拠 ・基金に対する需要と未執行分の国庫への返納

（出所）筆者作成。

基金は補正予算で計上される場合に問題とされることが多い。複数年度にわたって執行される経費が、補正予算で計上すべき「緊要性」があるとは考えにくいからである。

今号では、基金が問題となったそれぞれの時期の経済情勢及び基金の造成の状況等を見ていく。なお、基金については区分・分類がしにくいものがあり、全体像を把握できる統計データも公表されていない。そのため本稿では、国会における政府答弁や政府が閣議決定した答弁書等の限られた公表資料に基づき、どのような基金が造成され、また運用されてきたかを振り返り、その特徴や経済情勢との関係について明らかにしていく。

２. バブル期の基金造成

まず、最初はバブル期である。バブル経済期の基金の増加は２つの観点からとらえることができる。つまり、①国の政策に基づく多くの新規基金の造成、②国の施策の結果による地方公共団体における基金の造成である。前者は、税の自然増収の上振れ分を基に編成

された補正予算によって、新規に基金が造成されたことを指摘するものである。後者は、「ふるさと創生事業」による交付金の使い道として、多くの地方公共団体が独自の基金を造成したことを指している。以下、順に見ていきたい。

(1) 景気拡大を背景とした新規基金の造成

バブル期の景気拡大は昭和61年12月から平成3年2月にかけて51か月続き、その間、株価は1万7千円程度から急上昇して3万9千円に迫るピークを記録し、名目国内総生産は342兆円（昭和61年度）から451兆円（平成2年度）へと1.3倍の規模に拡大した。

好調な景気回復を背景として、一般会計歳入における租税及印紙収入は41.8兆円（61年度）から60.1兆円（2年度）へ大幅に増え、過去最大規模の税収を記録した（決算ベース）。当初予算で見込んだ税収が補正予算で上振れし、決算ベースではその見込みを更に大きく上回ることとなった。予算編成段階で見込んだ税収が自然増収の結果、決算では1割以上も増加する年度もあり、平成2年度には過去最大規模の60兆円を超える税収（図表2）が入ることとなって、これに合わせて歳出も拡大した。

図表2 バブル期の税収等の推移

(単位:億円)

年度		一般会計歳入a	租税及印紙収入b	割合b/a
昭和61	当初	540,886	405,600	75.0%
	補正後	538,248	394,400	73.3%
	決算	564,892	418,768	74.1%
	決算-当初	24,006	13,168	—
62	当初	541,010	411,940	76.1%
	補正後	582,142	430,870	74.0%
	決算	613,888	467,979	76.2%
	決算-当初	72,878	56,039	—
63	当初	566,997	450,900	79.5%
	補正後	618,517	481,060	77.8%
	決算	646,074	508,265	78.7%
	決算-当初	79,077	57,365	—
平成元	当初	604,142	510,100	84.4%
	補正後	663,119	542,270	81.8%
	決算	672,478	549,218	81.7%
	決算-当初	68,336	39,118	—
2	当初	662,368	580,040	87.6%
	補正後	696,512	591,310	84.9%
	決算	717,035	601,059	83.8%
	決算-当初	54,667	21,019	—
3	当初	703,474	617,720	87.8%
	補正後	706,135	589,900	83.5%
	決算	729,906	598,204	82.0%
	決算-当初	26,432	▲ 19,516	—

(出所)財務省「予算の説明」、「決算書」等より作成。

当時編成された補正予算には、公共事業の追加や給与の改善、災害復旧のための事業費等の他、「基金」を造成するための出資金や補助金等も多く含まれ、国会等で度々問題が指摘された。新規に造成される基金の全てを把握することは困難ではあるが、予算審議で大

蔵省（当時）主計局長が行った国会答弁¹が昭和 50 年度以降に新たに造成された基金について言及しているので、図表 3 としてまとめた。

図表 3 各年度補正予算により新たに設置された基金一覧

年度	各年度補正予算により新たに造成された基金	設置団体	予算措置額
昭和50	-	-	-
51	-	-	-
52	平電炉業構造改善事業債務保証基金	民間団体	3.5億円
53	魚価安定特別基金	財団法人魚価安定基金	20億円
	金属鉱業緊急融資基金	財団法人金属鉱業緊急融資基金	30.4億円
	船舶解撤事業促進助成基金	特定船舶製造業安定事業協会	30億円
54	-	-	-
55	-	-	-
56	-	-	-
57	-	-	-
58	-	-	-
59	-	-	-
60	木材産業生産強化特別基金	民間団体等	40.1億円
	皮革産業債務保証基金	民間団体	30億円
61	-	-	-
62	-	-	-
63	沖縄県産業振興基金	沖縄県	100億円
	しょうちゅう乙類業対策基金	酒造組合中央会	105億円
	商店街振興基金	全国商店街振興組合連合会	50億円
	商工会等記帳機械化オンライン化推進事業基金	全国商工会連合会	60億円
平成元	芸術文化振興基金	日本芸術文化振興会	500億円
	衛星放送受信対策基金	通信・放送衛星機構	30億円
	地球環境保全基金	都道府県及び政令市	116億円
	大谷石採取場跡地安全対策基金	栃木県	7.8億円
	地域産業活性化基金	都道府県のテクノポリス開発機構	70億円
	中小商業活性化基金	都道府県が拠出する公益法人	260億円
	農山漁村振興基金	財団法人農林水産長期金融協会	500億円
	ハ虫類等皮革産業債務保証事業基金	社団法人産業債務保証事業基金	4.5億円

（出所）第118回国会衆議院予算委員会議録第3号（平2.3.22）9頁の小粥大蔵省主計局長答弁、各年度予算書、各年度決算書等より作成。

平成元年度補正予算を審議する衆議院予算委員会において、昭和 50 年度から平成元年度までの補正予算によって新たに造成される基金についての質疑が行われ、小粥主計局長（当

¹ 第 118 回国会衆議院予算委員会議録第 3 号 9 頁（平 2. 3. 22）

時)が答弁している。それによると、昭和50年代に補正予算で新規に造成された基金は少なく、52年度補正で平電炉業構造改善事業債務保証基金(通商産業省所管)が創設され、53年度補正で魚価安定特別基金(科学技術庁所管)、金属鉱業緊急融資基金(通商産業省所管)及び船舶解撤事業促進助成基金(運輸省所管)の3つが創設された程度である。54年度からは59年度までは補正予算で新規に基金が造成されることはなかったが、60年度補正で2基金が設置され、63年度補正で4基金が設置されている。そして、平成元年度補正予算では芸術文化振興基金、衛星放送受信対策基金、地方環境保全基金等の合計8基金が造成され、それまでとは一転して多くの基金が新たに造成されることとなった(図表3)。

図表3の一覧表は、昭和50年度から平成元年度までの「補正予算」で「新規に」造成された基金に限定して示しているが、この他にも当初予算で措置された基金、補正予算で「積み増しされた」基金があるため、バブル期における基金数及び規模は更に増えることになる。例えば、図表3に掲載されていないものとして昭和63年度当初予算で平和祈念事業特別基金10億円や「公害健康被害の補償等に関する法律」に基づく基金1億8,100万円の新規造成が計上されており、平成元年度補正予算では長寿社会福祉基金へ600億円の積み増し、2年度第1次補正予算でスポーツ振興基金へ250億円の積み増し等が行われている。昭和50年代には基金のための財政支出はそれほど多く行われていなかったが、バブルのピークに向かう60年代に入り多くの予算措置が実施されたことがわかる。

当時、平成元年度補正予算を審議した衆参両院の予算委員会において、基金の新規造成や積み増しを巡り議論が行われた。そこでは、平成元年度に導入された消費税と好景気による増収を背景に、財政規律を軽視した予算編成が行われているのではないかと²という議論と財政法第29条³に規定する補正予算編成の要件である「緊要」性に疑義がある⁴との議論が主たるものであった。

(2) ふるさと創生事業による基金の造成

昭和63年度から平成元年度にかけて、竹下内閣の下でいわゆる「ふるさと創生事業(正式名称:自ら考え自ら行う地域づくり事業)」が実施された。財源は「昭和63年度に発生した大幅な自然増収等によるものであった」⁵。

昭和63年度の地方財政補正措置として620億円が計上され、平成元年度の地方財政対策として2,480億円が計上された。全市町村を対象に個性的・魅力的な地域づくり施策の実施のために要する経費に対する財源措置として、一律に1億円(昭和63年度補正措置で2,000万円、平成元年度当初措置で8,000万円)を地方交付税の基準財政需要額に増額算入する施策である。また、都道府県に対しても市町村が実施する事業を支援するための広報・普及経費として、標準団体当たり1億円の交付税措置が実施された。

ふるさと創生事業は、不交付団体を含む3,245市町村及び東京都の23特別区が実施する

² 第118回国会衆議院予算委員会議録第2号33頁(平2.3.8)等

³ 財政法第29条第1号は、「予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となった経費の支出」を賄う場合に補正予算の編成を認めている。

⁴ 第118回国会衆議院予算委員会議録第2号32頁(平2.3.8)等

⁵ 藤澤進「わがまちの地域づくり-ふるさと創生1億円事業の成果-」『立法と調査』(平3.10)No.166、49頁

ものであり、平成2年3月時点で3,233団体が事業内容を決定し、事業総数は10,693事業に上っていた⁶。その中には基金として積み立てて、利息や運用益を市民主導の人材育成事業に充てる（長崎県長崎市）、ごみ減量化事業のために支出する（奈良県大和郡山市）、市民の海外研修に充てる（佐賀県伊万里市）、あるいは、文化振興基金を設けて蔵の町の街並みや景観保存に充てる（栃木県栃木市）等に活用された事例がある。

ふるさと創生事業によって市町村に設置された基金について網羅的なとりまとめが行われていないため、その全容を把握することは難しいが、佐賀県内では7割強の市町村が人材育成や地域づくりの基金として活用したと報道されている⁷ことや、「取りあえず基金にしたと思えるケースも少なくない」⁸と見られていることを勘案すれば、上記の事例を含めて多くの基金がこの時期に造成されたと考えることはできるであろう。

3. リーマン・ショック後の基金造成

バブル経済崩壊の後、「失われた10年」、「失われた20年」と言われる長期にわたる経済の低迷が続いた。その間、基金に対する予算措置が表だって政策課題として取り上げられることはほとんどなかった。麻生財務大臣が「基金というのが、いわゆる平成20年からよくこの話が出てきた」⁹と述べているように、再び国会議論の俎上に上がったきっかけは、平成20年9月の米国に端を発するいわゆるリーマン・ショック後の景気対策で基金が多用されて以降と考えられる。

そこで次に、リーマン・ショックの発生と我が国へ及ぼした影響、それに対応して基金が造成された状況を振り返っておきたい。

(1) リーマン・ショックと経済対策

平成19年夏以降、米国のサブプライムローン問題に端を発する住宅金融市場をめぐる混乱は、同年8月に欧州の金融機関BNPパリバ・グループの投資ファンドが償還を凍結することを発表したことなどから加速化し、先行き不透明な状況が生み出された。その中、翌20年9月のリーマン・ブラザーズの破たんによって、国際金融資本市場における金融危機が急速に拡大した（いわゆる「リーマン・ショック」）。

リーマン・ショック後は、我が国の実質成長率は平成20年10-12月期が対前期比3.3%減、続く21年1-3月期も同4.0%減と大幅に悪化し、実体経済の指標も、例えば、鉱工業生産指数（季節調整済）が20年2月の117.3（22年=100）から21年2月には76.6（同）と1年間で40ポイント程低下するなど、景気が急速に落ち込んだ。特に輸出型製造業に対する影響が大きく、非正規労働者の雇止めや中途解約を始め、20年10月から翌21年3月までの間に25万人程度の雇用調整が行われるなど雇用情勢が急速に悪化した。20年末には日比谷公園等に「派遣村」が設置されるなど、不況のもたらす影響が社会問題となった。

政府は平成20年10月、「世界の金融資本市場は100年に一度と言われる混乱に陥ってい

⁶ 藤澤進「わがまちの地域づくり-ふるさと創生1億円事業の成果-」『立法と調査』（平3.10）No.166、45頁

⁷ 『佐賀新聞』（平18.3.25）

⁸ 『西日本新聞』（平6.10.17）

⁹ 第186回国会参議院予算委員会会議録第14号13頁（平26.3.19）

る」¹⁰との認識の下、政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議において総事業規模 26.9 兆円程度の経済対策である「生活対策」を策定して、安定した雇用の機会を創出するための「ふるさと雇用再生特別交付金」の創設や障害者自立支援対策臨時特例交付金に基づく基金の延長・積み増しなどを盛り込んだ。また、同年 12 月の経済対策閣僚会議において「生活防衛のための緊急対策」を決定し、都道府県に対する交付金によって基金を造成して緊急一時的な雇用・就業機会を創出するなどの財政上の対応で 10 兆円程度、その他金融面での対応で 33 兆円程度という経済対策をまとめた。この経済対策を実施する 20 年度第 2 次補正予算が第 171 回国会に提出され、21 年 1 月 27 日に成立した（図表 4）。

図表 4 平成 20 年度第 2 次補正予算による主な基金

	ふるさと雇用再生特別基金	緊急雇用創出事業	安心こども基金	障害者自立支援対策臨時特例交付金
予算	2,500億円 労働保険特別会計	1,500億円 一般会計	1,000億円 一般会計	855億円 一般会計
概要	都道府県に「ふるさと雇用再生特別交付金」を交付して基金を造成	都道府県に「緊急雇用創出事業臨時特例交付金」を交付して基金を造成	都道府県に基金を設置し、新待機児童ゼロ作戦の前倒し実施	障害者関連施設の就労支援等の新体系サービスへ移行するための施設改修等の推進のため都道府県の基金積み増し

（出所）筆者作成。

「100 年に一度」と言われる金融危機の中にあつて、深刻化した雇用問題への対応は重要な政策課題であった。衆議院において平成 20 年度第 2 次補正予算を審議している 21 年 1 月 7 日、参議院本会議では全会一致によって「雇用と住居など国民生活の安定を確保する緊急決議」が行われたことから分かるように、雇用対策は与野党一致して取り組む課題とされ、国会の議論ではむしろ雇用関連の基金が必要との意見が出された。

（2）「経済危機対策」による基金の造成・積み増し

国際経済社会に対してリーマン・ショックが与えた影響は大きく、我が国経済についても、実体経済の悪化が金融の不安定化を招いてそれが更なる実体経済の悪化を招く経済の「底割れ」リスクの高まりと、金融構造の大胆な変革という「構造的な危機」の 2 つの危機¹¹に直面していた¹²。そのため、平成 21 年度予算が成立した直後に、過去最大の総事業規模 56.8 兆円程の「経済危機対策」を策定し、平成 21 年度第 1 次補正予算を国会に提出することとなった。

平成 21 年度第 1 次補正予算の一般会計歳出追加額 14.8 兆円は、補正予算としては過去最大規模であり、政策実現・効果発揮までのタイムラグを考慮して、「多年度を視野に入れた包括的な対応」を取ることを基本方針として掲げていたことから、基金の活用が多く盛

¹⁰ 政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議決定「生活対策」（平 20.10.30）第 1 章より。

¹¹ 政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議決定「経済危機対策」（平 21.4.10）第 1 章より。

¹² 「100 年に一度」と言われる金融危機であったが、与謝野経済財政担当大臣（当時）はリーマン・ショックについて、「日本にももちろん影響はあるが、ハチが刺した程度」（『日経新聞』（平 20.9.17））の限定的な影響にとどまるとの認識を示しており、その影響の大きさについて、当初は政府内での認識が必ずしも一致していたわけではないと思われる。

り込まれ、「目をみはるものがある」¹³ほどの基金の拡充につながっていく。

予算措置された基金の概要は衆議院に提出された答弁書に詳しく記されているので、これを基に整理しておく（図表5）。平成21年度第1次補正予算で予算措置された基金の数は46、予算措置額は4兆3,674億円である。そのうち新規造成は30基金、既存基金への積み増しは16基金である。平成元年度補正予算の審議で8つの基金の新規造成が議論になったときとは桁違いの多さと言える¹⁴。次の項で、基金が特に多く用いられた経緯について、国会議論を紹介しながら明らかにしていく。

図表5 平成21年度第1次補正予算において予算措置された基金

会計		基金の名称	予算額	会計	基金の名称	予算額
一般 会計	新規	1 地域自殺対策緊急強化基金(仮称)	100	新規	24 土地改良負担金特別緊急対策基金(仮称)	200
		2 グリーン家電普及促進基金(仮称)	2,946		25 地域資源利用型産業創出緊急対策基金(仮称)	193
		3 高校生の授業料減免等に対する緊急支援のための基金(基金名称未定)	486		26 森林整備加速化・林業再生基金(仮称)	1,238
		4 先端研究助成基金(仮称)	2,700		27 漁場機能維持管理事業基金(仮称)	124
		5 研究者海外派遣基金(仮称)	300		28 地方消費者行政活性化基金	110
		6 定住外国人の子どもの就学支援	37		29 後期高齢者医療制度臨時特例基金	131
		7 医療施設の耐震化のための基金(基金名称未定)	1,222		30 緊急雇用創出事業臨時特例基金	3,000
		8 新型インフルエンザ対策事業等のための基金(基金名称未定)	2,074		31 安心こども基金	1,500
		9 地域医療再生基金(仮称)	3,100		32 障害者自立支援対策臨時特例基金	1,523
		10 緊急人材育成・就職支援基金(仮称)	7,000		33 農の雇用促進対策資金	39
		11 介護職員の処遇改善等のための基金(基金名称未定)	4,773		34 耕作放棄地再生利用基金(仮称)	140
		12 介護基盤の緊急整備等のための基金(基金名称未定)	2,495		35 花粉の少ない森林づくり資金	100
		13 社会福祉施設等の耐震化等のための基金(基金名称未定)	1,062		36 森林整備地域活動支援基金	31
		14 学校給食地場農畜産物利用拡大基金(仮称)	54		37 緑の雇用担い手対策資金	50
		15 畑作等緊急構造改革対策基金(仮称)	33		38 水産業体質強化総合対策事業基金(もうかる漁業創設支援事業助成助定)(仮称)	199
		16 優良繁殖雌牛更新支援基金(仮称)	79		39 水産業体質強化総合対策事業基金(沿岸漁業等体質強化緊急対策助定)	125
		17 馬産地再活性化基金(仮称)	50		40 第二種信用基金	250
		18 需要即応型水田農業確立推進事業基金(仮称)	1,100		41 経営安定関連保証等特別基金	700
		19 自給力向上戦略作物等緊急需要拡大対策事業基金(仮称)	68		42 建設業金融円滑化基金	96
		20 畜産経営維持緊急支援基金(仮称)	99		1 住宅用太陽光発電導入支援基金	270
		21 農地集積加速化基金(仮称)	2,979		2 新エネルギー導入促進基金	200
		22 農業経営維持安定支援基金(仮称)	7		3 環境保全型経営促進基金(仮称)	45
		23 雇用創出経営支援基金(仮称)	99		4 地域グリーンニューディール基金	547
				特別 会計	合計	43,674

(注)1.「新規」は新規基金の造成、「追加」は既存基金への積み増し。2.基金の名称は予算計上時点のもの。

(出所)「衆議院議員細野豪志君提出平成21年度第1次補正予算及びこれに関連する経済財政問題に関する質問に対する答弁書」(平21.5.1、内閣衆質171第334号)等より作成

(3) 国会答弁に見る基金多用の経緯

基金という政策手段が多用された背景には、当時の麻生総理大臣の意向が強く働いてい

¹³ 第171回国会参議院予算委員会会議録第21号18頁(平21.5.20)

¹⁴ 昭和63年度補正予算及び平成元年度当初予算で、ふるさと創生事業によって多くの地方公共団体が基金を設置したが、地方独自の政策判断としての基金造成であることから、平成21年度第1次補正予算によって国の政策として造成又は積み増しされた基金との比較は差し控える。

たとえられる。平成 21 年度第 1 次補正予算を編成する前提として、「もともと、総理からの指示が多年度にわたる経済対策を策定することであった」¹⁵と国会答弁されているように、リーマン・ショックへの対応策としては単年度的な考え方では限界があったと認識されていた。

麻生総理大臣は、我が国の予算編成とその執行が単年度主義の原則に沿って行われていることに対して、「世界の中の様々な経済の枠組み自体が大きく変わる時期」にあるとの認識を持っており、政策の推進や事業展開が「単年度では困難であるので複数年間を必要とする」、そのために「多年度も含めて、先のことを考えて今のうちに取り組んでおかないといけない」、したがって「複数年度というものを頭に入れて考えていく必要がある」との内容の国会答弁¹⁶を行い、その考え方に沿って基金の活用が幅広く盛り込まれた。例えば、人材育成・就職支援や地域の医療再生、保育サービスの充実やひとり親家庭の支援など¹⁷のほか、介護職員の処遇改善を 3 年かけて実施する場合にその進捗状況を見ながら毎年度柔軟に対応することが必要である¹⁸ことが具体例として挙げられた。また、研究開発についても単年度しか見通しがない場合にはその着手にすら取り組みにくいことや、医療・介護制度での 2～3 年ごとの診療報酬改定や介護報酬改定において、基金で複数年度分の財源を確保して必要があれば次期改定を待たずに迅速に対応する¹⁹ことなども示された。

基金を用いて複数年度の予算執行を可能にすることに対して、国会では、憲法に規定する単年度主義の趣旨に反するのではないかと²⁰、補正予算で予算措置された基金には内容や執行の枠組が固まらないままに計上した事業が少なくない²¹などの指摘が行われている。

なお、第 171 回国会開会中の平成 21 年 7 月 21 日、衆議院が解散されて同年 8 月 30 日に実施された第 45 回衆議院議員総選挙の結果、鳩山内閣が成立した。その下で 21 年度第 1 次補正予算において計上された緊急人材育成・就職支援基金、未承認・新型インフルエンザ等対策基金等について、新制度の創設や事業規模の見直し等の理由によってその一部が執行停止とされ、基金の多用に歯止めがかけられた。これを契機に、しばらくは基金に対する大規模な予算計上は目立たなくなり、国会で議論されることは少なくなる。しかし、数年後に再び大型の経済対策が相次いで策定されるようになると、再び基金が多用されることとなる。以下で、その経緯を追っていく。

4. 平成 24 年度以降の新規基金造成と既存基金への積み増し

(1) 平成 24 年度補正の経緯と基金への支出

平成 23 年 3 月 11 日に東日本大震災が発災した。我が国周辺で発生した観測史上最大の地震とも言われ、岩手県、宮城県及び福島県を中心に東日本一帯に甚大な人的・物的被害

¹⁵ 第 171 回国会衆議院予算委員会議録第 26 号 30 頁（平 21.5.11）の与謝野財務大臣答弁。

¹⁶ 第 171 回国会衆議院予算委員会議録第 24 号 11 頁（平 21.5.7）の麻生総理大臣答弁。

¹⁷ 第 171 回国会衆議院予算委員会議録第 24 号 12 頁（平 21.5.7）の与謝野財務大臣答弁。

¹⁸ 第 171 回国会参議院予算委員会議録第 21 号 19 頁（平 21.5.20）の舛添厚生労働大臣答弁。

¹⁹ 第 171 回国会参議院予算委員会議録第 23 号 13 頁（平 21.5.22）

²⁰ 第 171 回国会参議院予算委員会議録第 21 号 32 頁（平 21.5.20）

²¹ 第 171 回国会衆議院予算委員会議録 32 頁（平 21.5.7）

をもたらした。東日本大震災への対応と復旧・復興のために相次いで補正予算が編成され、23年11月に成立した23年度第3次補正予算には、本格的な復興を見据えた財政支出として基金に対する予算措置が盛り込まれた。重点分野雇用創造事業の基金の積み増し3,510億円、グリーンニューディール基金の積み増し840億円など²²である。補正予算で基金に対する予算が多く計上されたものの、被災による被害が甚大であることや被災者支援が急がれることから、これらの予算計上が批判的に取り上げられることはほとんどなかった。

基金に対する予算措置が国会で改めて議論されるようになったのは、平成24年度補正予算からである。24年12月の第46回衆議院議員総選挙の結果を受けて発足した第2次安倍内閣は、円高・デフレ不況からの脱却を目指して翌25年1月、「日本経済再生に向けた緊急経済対策」を策定して24年度補正予算を国会に提出した²³。経済対策の総事業規模は20.2兆円と大規模なもので、一般会計補正予算の追加額は10.3兆円であった。10兆円を超える規模は、過去最大となった平成21年度第1次補正予算に次ぐものである。緊急経済対策が取り組む重点施策として「成長による富の創出」が掲げられたことから、耐震・環境不動産支援基金350億円²⁴など官民ファンドのための予算も多く計上された(図表6)。大規模な経済対策を背景に、官民ファンドを含む基金に対して1兆5,918億円の予算が計上されたが、国会では官民ファンドへの財政支出の在り方が議論されるにとどまった。

図表6 平成24年度補正予算による主な基金に対する予算措置

(単位:億円)

所管	予算額	主な基金への予算措置等
一般会計	内閣府	90 地域自殺対策緊急強化基金 30億円
	総務省	32 コンテンツ海外展開支援の基金 32億円
	厚生労働省	5,835 緊急人材育成・就職支援基金 600億円、緊急雇用創出事業臨時特例基金 1,000億円、医療施設耐震化臨時特例基金 406億円、社会福祉施設等耐震化臨時特例基金 97億円、後期高齢者医療制度臨時特例基金 2,675億円、地域医療再生基金 500億円、安心こども基金 556億円
	農林水産省	2,608 漁業経営セーフティネット構築等事業基金 39億円、地域還元型再生可能エネルギーモデル早期確立基金 10億円、新規就業者対策基金 5億円
	経済産業省	5,915 円高・エネルギー制約対策のための先端設備等投資促進基金 2,000億円、ものづくり中小企業・小規模事業者試作開発等支援基金 1,007億円、商店街まちづくり基金 200億円、地域商店街活性化基金 100億円、環境・安全等対策基金 163億円、コンテンツ海外展開支援の基金 124億円
	国土交通省	428 耐震・環境不動産支援基金 300億円
	環境省	150 耐震・環境不動産支援基金 50億円
特別会計	復興庁	860 緊急雇用創出事業基金 500億円
計	15,918	-

(注) 特別会計は東日本大震災復興特別会計。

(出所) 第183回国会参議院予算委員会会議録第5号11頁(平25.2.21)の麻生財務大臣答弁等より作成。

²² 重点分野雇用創造事業は東日本大震災の影響等で失業した者の雇用機会を創る事業。グリーンニューディール基金は被災地等における避難住民の受入や地域への電力供給等を担う防災拠点に対する再生可能エネルギーの導入等を支援。地域医療再生基金は被災県が策定する医療の復興計画に基づく事業の支援。

²³ 平成24年度補正予算と25年度当初予算は一体としてとらえられ、当初は「15か月予算」と言われていた。

²⁴ 民間資金・ノウハウを活用して、老朽・低未利用不動産について耐震・環境性能を有する良質な不動産の改修・建替え等を促進する事業に出資するための基金であり、国土交通省分300億円、環境省分50億円。

国会ではその他、政府によるリスクマネーの供給が赤字国債ではなく建設国債の発行で財源調達されることの妥当性や、政府による市場への過剰介入に対する懸念が質され、麻生財務大臣から官民ファンドへの資金供給は出資金として国には出資持ち分という資産が生じるので建設国債発行が妥当であること、そして、市場へのリスクマネー供給という緊喫の課題に対するファンド活用は有効な手段であること²⁵など若干のやり取りはあったが、補正予算によって複数年度にわたり執行可能な巨額の財政資金を予算措置する問題や、基金の透明性の確保等に関する議論はほとんど行われなかった。

（２）平成 25 年度補正の経緯と基金への支出

平成 25 年度補正予算も大型経済対策の策定を受けて編成された。同補正予算にも基金に対する予算が計上され、国会ではその在り方について踏み込んだ議論が行われた。

ここで平成 25 年度補正予算の編成の経緯と基金への予算措置の状況を見ておく。24 年 8 月に成立した税制抜本改革法²⁶において 26 年 4 月 1 日から消費税率 8 %への引上げが定められた。政府は 8 %への引上げを半年前に控えた 25 年 10 月に消費税率引上げを確認するとともに、引上げ後の消費の反動減による景気の落ち込みへの対応と持続的な経済成長の達成を図るために「消費税率及び地方消費税率の引上げとそれに伴う対応について」を閣議決定した。その後、12 月 5 日に経済対策「好循環実現のための経済対策」をまとめ、同月 12 日に平成 25 年度補正予算を閣議決定した。25 年度補正予算の規模は 5.5 兆円であり、財源には税収の上ぶれ分 2.3 兆円や 24 年度剰余金 0.9 兆円等が充当された。

平成 25 年度補正予算でも基金に係る予算が多く計上された。政府は、経済対策の一環として迅速な財政支出ができるように基金に対する予算を計上した²⁷と説明している。一般会計からの支出によって住宅市場安定化対策給付基金や革新的新技術研究開発基金等の 12 基金が新規に造成され、緊急雇用創出事業臨時特例基金、ものづくり中小企業・小規模事業者試作開発等支援事業基金を含む既存の 30 基金への積み増しが行われた（図表 7）。

一方、特別会計からの支出によって新規に被災者住宅再建支援対策給付基金が造成されたほか、福島県民健康管理基金や東日本大震災復興交付金基金等の 7 基金への積み増しが行われた。その結果、一般会計及び特別会計を合わせた予算措置額は 1 兆 2,232 億円となった。国会では、毎年度の補正予算による基金への積み増しが常態化している²⁸ことや緊急性に疑問のある積み増しが行われている²⁹こと、基金を律する法整備の必要性³⁰などの議論に焦点が当てられた。

²⁵ 第 183 回国会衆議院会議録第 5 号 3 頁及び 13 頁（平 25.2.5）の麻生財務大臣答弁。

²⁶ 社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律（平成 24 法第 68 号）

²⁷ 「参議院議員小林正夫君提出基金に対する予算措置に関する質問に対する答弁書」（平 27.6.22、内閣参質 189 第 164 号）。

²⁸ 第 186 回国会衆議院予算委員会会議録第 3 号 35 頁（平 26.2.3）等

²⁹ 第 186 回国会参議院予算委員会会議録第 3 号 40 頁（平 26.2.6）等

³⁰ 第 186 回国会参議院予算委員会会議録第 14 号 15 頁（平 26.3.19）等

図表7 平成25年度補正予算において予算措置された基金

(単位:億円)

会計	基金の名称	予算額	会計	基金の名称	予算額
新規	1 アジア文化交流強化基金	200	一般会計 追加	26 耕作放棄地再生利用基金	2
	2 革新的新技術研究開発基金	550		27 森林整備地域活動支援基金	5
	3 攻めの農業実践緊急対策基金	350		28 「緑の雇用」現場技能者育成対策資金	3
	4 農地情報公開システム整備事業資金	69		29 木材利用ポイント基金	150
	5 農業構造改革支援基金	331		30 森林整備加速化・林業再生基金	540
	6 沖縄漁業基金(沖縄漁業基金勘定)	100		31 漁業経営セーフティーネット構築等事業基金	203
	7 韓国・中国等外国漁船操業対策基金	50		32 水産業体質強化総合対策事業基金(漁業構造改革総合対策事業助成勘定)	25
	8 廃炉・汚染水対策基金	215		33 新規就業者対策基金	3
	9 リース手法を活用した先端設備等導入促進補償制度推進基金	50		34 特定鉱害復旧事業等基金	40
	10 住宅市場安定化対策給付基金	1,600		35 ものづくり中小企業・小規模事業者試作開発等支援事業基金	1,400
	11 ポリ塩化ビフェニル廃棄物対策推進基金	12		36 商店街まちづくり基金	172
	12 合衆国軍隊事故被害者救済融資基金	2		37 地域力活用市場獲得等支援事業基金	121
一般会計	13 地域自殺対策緊急強化基金	16	38 地域商店街活性化基金	53	
	14 地方消費者行政活性化基金	15	39 地域需要創造型等起業・創業促進事業基金	48	
	15 高校生修学支援基金(高等学校授業料減免事業等支援臨時特例交付金)	198	40 中小企業再生支援協議会機能強化補助金により造成された基金	4	
	16 安心こども基金(初等中等教育等振興費)	40	41 経営安定関連保証等特別基金	2	
	17 特定B型肝炎ウイルス感染者給付金等支給基金	498	42 消費税転嫁対策基金	22	
	18 緊急雇用創出事業臨時特例基金	1,540	新規 追加 特別会計 追加	1 被災者住宅再建支援対策給付基金	250
	19 緊急人材育成・就職支援基金	234		2 福島県民健康管理基金(原子力災害影響調査等交付金)	4
	20 安心こども基金(子ども・子育て支援対策費)	169		3 東日本大震災復興交付金基金	610.7億円の内数
	21 てん菜振興基金	6		4 生活拠点形成交付金基金	512.0億円の内数
	22 さとうきび増産基金	26		5 緊急雇用創出事業臨時特例基金	448
	23 異常補てん積立基金	100		6 福島県原子力被害応急対策基金	16
	24 農の雇用促進対策資金	22		7 津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助事業基金	330
	25 青年就農給付金事業資金	77		8 福島県民健康管理基金(放射線量低減対策特別緊急事業費補助金)	800
				合計	12,232

(注)「新規」は新規基金の造成、「追加」は既存基金への積み増し。

(出所)「参議院議員小林正夫君提出基金に対する予算措置に関する質問に対する答弁書」(平27.6.22、内閣参質189第164号)より作成

(3) 平成26年度補正の経緯と基金への支出

平成26年7-9月期まで実質経済成長率が2四半期連続してマイナスとなったことなどを背景に、「地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策」(平26.12.27閣議決定)が策定されて26年度補正予算が編成された。一般会計からは11基金に対して、ものづくり中小企業・小規模事業者試作開発等支援事業基金の積み増し1,020億円や農業構造改革支援金の積み増し200億円等が予算措置され、特別会計からは3基金に対して中間貯蔵施設整備等影響緩和交付金基金造成のための1,500億円や福島原子力災害復興交付金基金造成のための1,000億円等が計上された。その結果、一般会計と特別会計から合計で14基金に対して4,857億円の予算措置が行われた。

平成 26 年度補正予算における基金への予算措置 4,857 億円は、25 年度補正予算の 1 兆 2,232 億円より 7 千億円程度減少している。その理由は、「経済財政運営と改革の基本方針 2014」（平 26. 6. 24 閣議決定）において新規造成や既存基金への積み増しを抑制する方針が示されたことと、行政改革推進会議の「秋のレビュー」の指摘への対応と基金の再点検について」（平 26. 11. 28）が基金点検のルール³¹をまとめたことにあると、麻生財務大臣は説明している³²。

基金への予算措置は縮減したとは言えるものの、4 千億円を超える規模の財政支出は小さいものではない。国会では従来に引き続き、補正予算の緊要性の要件から見て基金の予算への計上は適切ではないとの指摘のほか、事業実施が進んでいない基金への積み増しや、本来は次年度当初予算に計上すべき事業を前倒して補正予算に計上した手法の在り方が問題とされた。政府は、経済対策に大きな需要効果が波及し得ることや基金方式による実施が真に必要な事業に絞り込んで計上したことなどを理由として挙げ、平成 26 年度補正予算に基金に対する予算措置を計上することは妥当である旨を繰り返して答弁した³³が、質疑者を納得させるだけの十分な説明が行われたとは言い難い。

なお、問題が多く指摘された平成 26 年度補正予算の基金ではあったが、前年度補正予算の審議を受けて改善された点がある。平成 26 年の国会で基金の不透明性が指摘されたことを受けて、平成 27 年 1 月に国会に提出された平成 26 年度補正予算及び 2 月に提出された 27 年度予算について、それぞれの予算書・各目明細書では記載様式が一部見直され、基金の実態が見えやすくなっている。基金の透明性の向上に向けた取組として評価できる³⁴。

5. 基金に対する予算措置の課題

一般会計予算又は特別会計予算において、基金に対する多額の予算措置が計上されるたびに、国会の予算審議では主に予算単年度主義との関係や、補正予算で緊要性の観点から疑義のある政策的予算を計上する弊害などが議論されてきた。

国会での審議を通して基金制度の在り方に注目が集まり、各種資料からその実態が徐々に示されるにつれて、基金に関する予算計上を巡る様々な特徴が明らかになってきた。ここで、従来と異なる視点から基金が拡充した背景等について分析を試みたい。

（1）予期せぬ歳入増、大規模経済対策による基金の造成・積み増し

予算編成においては前年度予算の実績を基礎として漸増、漸減という狭い範囲での予算編成が基本とされ、特別の事情がない限りは予算の規模が急激に拡大したり、縮小することは少ないと言われる³⁵。また、毎年度の予算編成過程において概算要求基準等の一定の

³¹ 基金の点検に当たっては、次の 3 つ以外の事業については基金方式によることなく実施できないかを検討するとされた。①不確実な事故等の発生に応じて資金を交付する事業、②資金の回収を見込んで貸付け等を行う事業、③事業の進捗が他の事業の進捗に依存するもの。

³² 第 189 回国会衆議院予算委員会議録第 2 号 45 頁（平 27. 1. 29）の麻生財務大臣の答弁

³³ 第 189 回国会衆議院予算委員会議録第 2 号 44 頁、45 頁（平 27. 1. 29）

³⁴ 詳しくは、藤井亮二「基金に対する予算措置の透明化への取組」『経済・金融・財政 月例資料』No. 457、平成 27 年 6 月号、参議院予算委員会調査室を参照。

³⁵ 橋口収『新財政事情：大蔵官僚が見た国家財政の実像』（サイマル出版会、昭和 52 年）59 頁は、大蔵省主計局に昔から伝わる言い伝えとして「予算に飛躍なし」という標語があると紹介し、格別の理由がない限り

枠が設けられていることから、全体のバランスを見ながら予算配分するため、特定の項目について大幅な予算の拡充が認めにくいことも予算が大きく変動しないことに影響していると考えられる。

それにもかかわらず、基金について、いきなり数百億円から数千億円程度の予算が計上されることがある。大規模な予算措置が可能となる要因は大きく2つ考えられる。第1の要因は当初想定していなかった歳入が財源として確保されたこと、すなわち税の大規模な自然増収等である。例えば、かつての昭和33年度予算では大規模な新規剰余金が歳入として見込まれたものの、そのまま支出して景気が過熱すると輸入が増大して国際収支が悪化することになり、安定的な経済発展を阻害することになりかねないので、実質的に歳出を抑制して緊縮財政を実施する手段として基金が設置された。この措置は、財政資金を「棚上げ」するために基金を造成したと指摘されている³⁶。また、バブル経済期には潤沢とも言える税の自然増収を財源として多くの基金が造成又は既存基金への積み増しが行われた。これは、既に見てきたとおりである。

第2の要因は大規模な経済対策の実施である。平成21年の「経済危機対策」、25年の「日本経済再生に向けた緊急経済対策」及び「好循環実現のための経済対策」では、総事業規模が18兆円から56兆円の経済対策が示されて補正予算が編成された。まとめて大規模な予算計上が行いやすく、使い勝手のいい財政資金を確保する手段として基金が使われたのではなかろうか。

今後も想定を超える税の自然増収が発生したり、大型経済対策が策定されたりすることはあろう。しかし、その際、基金が多用されれば、国民の監視が行き届きにくい基金が乱立し、当面は使途が不明瞭で必要性の乏しい財政資金が積み上がる、事業の効率性・効果性に問題のある基金が拡充されるなど財政規律の軽視につながる可能性は否定できない。

(2) 補正予算での新規造成と当初予算での基金積み増し

基金に対する予算計上の特徴として、新規基金の造成については補正予算で予算が付けられ、既存基金への積み増しについては当初予算で予算が付けられる傾向がある。

基金に対する予算配分について、図表8にまとめてみた。この表は、当該年度の当初予算又は補正予算が行った基金に対する予算措置について、基金の数と予算措置額に分けたものである。基金の数と予算措置額のそれぞれについて、一般会計と特別会計に分け、更にその予算の付け方が新たに基金を造成するためのもの（新規）か、あるいは既存基金への積み増し（追加）かに分けて整理した。基金への予算配分が新規の造成と既存基金への積み増しのいずれに重点が置かれているかを比較するために、それぞれの予算における「新規」と「追加」の配分割合も付記している。

は特定の予算項目についての激変や激増は慎むことが妥当と考えていると述べている。また、柳澤伯夫金融担当大臣（当時）も大蔵省職員として予算査定に携わっていたときに、上司の澄田智氏（後に大蔵事務次官。その後、日本銀行総裁）から「予算は飛躍せず」と指導されたことを述べている（平成13年8月31日の閣議後記者会見）。

³⁶ 詳しくは、藤井亮二「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—」参議院事務局企画調整室『立法と調査』第366号（平成27年7月号）を参照。

例えば、平成 26 年度の欄を見てみる。まず、基金数（一般会計と特別会計を合わせた計）である。当初予算では 49 基金に予算措置されたが、そのうち新規基金の造成は 4（割合は 8.2%）、既存基金への積み増しが 45（同 91.8%）であった。補正予算では 14 基金に予算措置が行われ、そのうち新規基金の造成が 4（割合は 28.6%）、既存基金への積み増しが 10（同 71.4%）であった。当初予算と補正予算とで比較すると、当初予算では既存基金への積み増し（追加）に重点が置かれ、補正予算では新規基金の造成（新規）に重点が置かれている。

図表 8 近年の基金に対する予算措置

年度			基金数				予算措置額(億円)			
			一般会計	特別会計	計	割合	一般会計	特別会計	計	割合
平成 21	補正	新規	27	3	30	65.2%	34,618	515	35,133	80.4%
		追加	15	1	16	34.8%	7,994	547	8,541	19.6%
		計	42	4	46	100.0%	42,612	1,062	43,674	100.0%
平成 24	補正		n.a	n.a	n.a	100.0%	15,058	860	15,918	100.0%
平成 25	当初	新規	1	8	9	22.0%	65	2,110	2,175	17.0%
		追加	24	8	32	78.0%	2,590	8,027	10,617	83.0%
		計	25	16	41	100.0%	2,655	10,137	12,792	100.0%
	補正	新規	12	1	13	26.0%	3,530	250	3,780	30.9%
		追加	30	7	37	74.0%	5,732	2,720	8,452	69.1%
		計	42	8	50	100.0%	9,261	2,970	12,232	100.0%
平成 26	当初	新規	2	2	4	8.2%	605	92	697	4.9%
		追加	30	15	45	91.8%	6,778	6,687	13,466	95.1%
		計	32	17	49	100.0%	7,383	6,779	14,163	100.0%
	補正	新規	1	3	4	28.6%	199	2,592	2,790	57.4%
		追加	10	-	10	71.4%	2,067	-	2,067	42.6%
		計	11	3	14	100.0%	2,265	2,592	4,857	100.0%
平成 27	当初	新規	1	1	2	7.7%	200	1,056	1,256	12.4%
		追加	15	9	24	92.3%	3,151	5,719	8,870	87.6%
		計	16	10	26	100.0%	3,351	6,775	10,126	100.0%

(注)1.平成27年度予算特別会計は帰還環境整備交付金基金(新規)及び生活拠点形成交付金基金(追加)を含み、その予算額は両基金を合わせて1,055.7億円の内数。図表では「新規」欄に1,056億円を計上。

2.「新規」は新規基金の造成、「追加」は既存基金への積み増し。

(出所)「衆議院議員細野豪志君提出平成21年度第1次補正予算及びこれに関連する経済財政問題に関する質問に対する答弁書」(平21.5.1、内閣衆質171第334号)、「参議院議員小林正夫君提出基金に対する予算措置に関する質問に対する答弁書」(平27.6.22、内閣参質189第164号)等より作成

同じく平成 26 年度の欄で予算措置額（一般会計と特別会計を合わせた計）を比べてみる。当初予算では 1 兆 4, 163 億円の予算が付けられ、そのうち新規基金の造成には 697 億円（割合は 4.9%）しか計上されなかったが、既存基金への積み増しは 1 兆 3, 466 億円（同 95.1%）

であり、ほとんどが積み増しのための予算であった。しかし、補正予算による 4,857 億円は新規基金の造成に 2,790 億円（割合は 57.4%）、既存基金への積み増しに 2,067 億円（同 42.6%）が計上され、半分以上が新規基金造成のために支出された。当初予算では基金の積み増しが行われ、補正予算では新規の基金が造成される傾向にあると言えるのではなかろうか。

当初予算では概算要求基準等によって新規項目の予算は付けにくく、予算査定もかなり厳しいために新規基金の造成は行われにくい。一方、「概算要求基準は当初予算のみが対象であり、対象とならない補正予算においては財政規律がルーズになるという根本的欠陥もある」³⁷と指摘されるように、補正予算の査定は当初予算ほど厳格ではないと言われており、加えて大型の経済対策で大幅な財政支出が許容されることから新規基金の造成が比較的容易に行われていると考えられる。

税の自然増収や大型経済対策の策定を奇貨として基金への財政支出が多用されるのでは、財政規律を維持していくことは困難である。

6. おわりに

前号において、基金制度の始まりと昭和 33 年度に設置された基金について明らかにし、今号では基金が多く活用された背景とその問題点について分析した。

政府は平成 25 年度から基金シートを作成して基金の執行状況等の把握及び公開を行っている。基金に関する透明性を増し、説明責任を果たす努力として一定の評価をすることはできる。しかし、その試みは緒についたばかりである。基金に関する基本法や基金情報公開法の制定の提案、法的根拠を明確にした基金の統一的運用方針を制定するなどの提言も出されている³⁸。この他にも、例えば、政府が予算書と併せて参考資料として国会に提出している「予算の説明」において、基金数及び予算措置額の全体像や具体的な個別の予算計上について付記するなどの工夫も考えられるのではなかろうか。

財政規模が大きく、複雑で多様な政策需要に機動的に対応できる長所のある基金ではあるが、安易に財政支出を拡大する手段としても使われやすい。一方で、将来的には民間資金を活性化させ、そのノウハウを活かす手段として更に活用されることが期待できる。それゆえにこそ、透明性を確保した上で効率的な運用が行われなければならない。

【参考文献】

有安洋樹「資金・基金の創設をめぐる諸課題」『立法と調査』第 172 号、参議院常任委員会調査室・特別調査室、平成 4 年 10 月

（ふじい りょうじ）

³⁷ 第 189 回国会参議院会議録第 3 号 1 頁（平 27.2.3）

³⁸ 第 186 回国会参議院予算委員会会議録第 14 号 14 頁（平 26.3.19）、渡部喜智「大規模災害の復興対応と地域（財政）運営」『農林金融』2011 年 8 月号等。