

〔特論 I〕 財政投融资および官民ファンド

関口 浩

法政大学社会学部教授

旧・財政投融资制度の回顧

2016（平成28）年度政府予算案における財政投融资は、他の予算と比較すると、特筆すべきことが少ない。そのため、本稿では、本年度予算の分析に加えて、2001（平成13）年度に大きな改革がなされた財政投融资を回顧しつつ、これからのあるべき姿を概観したいと思う。

かつて「第2の予算」といわれ、打ち出の小槌のように扱われることのあった財政投融资は、財政学の講義でも予算論の一部として講義する者もいた。その起源は明治時代に遡るとされ、明治初年の準備金取扱規則による税金以外の雑収入を積立金（のちに準備金と改称）として蓄積し、1878（明治11）年駅逋局貯金（現在の郵便貯金）が大蔵省国債局に預けられて運用が本格化したという。その後、大正時代の西原借款などの運用上の問題があったりしたが、第二次世界大戦時には、国策会社や軍需会社に対する資金供給がなされたりした。戦後、大蔵事務官に任官された、現在90歳超のご長寿である山村勝郎金沢大学名誉教授によると、連合国軍総司令部（GHQ）は戦時中、日本がいかんして戦費を捻出したかにかかなりの関心を有しており、その一翼を担った財政投融资について、強い興味を示したという。そのため、若き山村事務官の大蔵省での初期の仕事の一つは、GHQに対して、財政投融资の歴史を書面で示すことであった。

その山村教授が後に記した財政学の教科書によると、2001年までの財政投融资（旧制度）とは、「政府が国家信用をバックにして、金融的な形で資金を調達し、これを投資や融資などの金融的な形で支出する金融的形態をとった財政活動である」と説明されている。この旧・財政投融资は、表1の1999（平成11）年度決算および2000年度決算に示されているが、一般会計歳出額の4～5割を占めており、「第2の予算」といわれた所以である。

また同表には、金融的な資金調達された原資として、①資金運用部資金、②簡易生命保険資金、③産業投資特別会計、④政府保証債・政府保証借入金 が掲げられている。①資金運用部資金は財政投融资原資の約80%を占めており、具体的には郵便貯金、特別会計の積立金・余裕金（主として国民年金・厚生年金）であり、これらには大蔵省の資金運用部への預託義務が課せられていた。次に②簡易生命保険資金は、原資全体の15%程度を占め、一部だけ簡保自体で独自運用されたが、大部分は財政投融资に組み入れられていた。また④政府保証債（政保債）・政府保証借入金は、公庫や公団が配分された財投資金の不足を補うために発行した債券・借入金である。政保債は、国債が一般会計の歳入に入れられるのと同様に、財政投融资の原資に入れられた。しかし、その元利は当該政府機関の事業収益から支払われた。なお、1975（昭和50）年度補正予算から特例公債の発行が常態化してくると、金融市場で国債消化と競合することから

その資金調達には国債大量発行時代には比重を下げたとされるが、原資全体の10%ほどを占めていた。

これらの原資は（ア）長期運用が可能である貯蓄性のある元本であり、また「第2の予算」といわれはしたものの、租税を財源とする無償の資金とは異なっていたのである。すなわち元本償還と利子支払いを伴う有償の資金であった。そのため、（イ）公共性のある運用による収益を生む必要があった。しかし民間貯蓄のような利潤目的ではないため、貯蓄資金の獲得をめぐる政府金融と民間金融の競合問題が指摘された。また、（ウ）これらの原資は任意貯蓄であるから、租税のように財政需要の観点からの強制的な資金獲得が困難な受動性のある資金ともいえた。

最後に③産業投資特別会計の資金は、表にみられるように、財政投融資原資の1%にも満たなかったが、財政投融資の投資部分の機能を果たすものとされた。政府機関等への出資をするもので融資と異なり元本回収を期待するものではないため、一般会計からの繰入れ等がないと財源が枯渇する可能性があった。それも低成長に伴う財政難により1981（昭和56）年度から一般会計からの繰入れは中止され、国庫納付金等の運用収入や民営化によるNTTおよびJTの株式の配当金収入を歳入とした。

これらを原資として、特別会計、政府関係機関、公団・事業団、地方公共団体、特殊会社といった財投機関を通じて、投資または融資、あるいは地方債引き受けにより運用されたが、これらは財政投融資計画にまとめられる。これに加えて、国債の大量発行に伴い、資金運用部資金による国債の引き受けが常態化するようになったが、これは財政投融資計画には含まれなかった。このように旧・財政投融資は、財政投融資計画と国債の資金運用部引き受けの2つの部分からなっていた。

こうした旧・財政投融資が高度経済成長時代に果たした役割は大きかったといえるが、次第に制度疲労が露呈されてくる。（ア）預託義務のある潤沢な資金により、運用先である特殊法人が必要以上

に肥大化され、また運用の非効率が目立つようになった。（イ）預託者への配慮から資金調達コストが高くならざるを得なかった。（ウ）多少の改革はなされたものの、「第2の予算」としての財政投融資計画の原資・運用両面についての国会議決がなく財政民主主義と大きくかけ離れていた。（エ）後年度負担がますます増大してきた。こうした問題点が指摘され、2001（平成13）年度に、いよいよ財政投融資の改革が着手されることとなった。

2001（平成13）年度の財政投融資改革後

改革は財政投融資制度を効率的にすべく、市場原理にさらすという趣旨のもとになされたのであった。表1によると、改革のあった2001年度から2007（平成19）年度まで、財政投融資計画は当初計画および実績ともに実額で、次第に減少してきていた。また一般会計歳出額に対する財政投融資の割合も、2001年度には3割近くあったものが2007年度には15%弱とほぼ半減していたのである。

新たな財政投融資制度では、財投機関は民業補完の観点から事業の見直しがなされ、民間の金融市場で財投機関債とよばれる元利支払いを政府が保証していない債券を個別に発行し資金を自己調達することを原則とされた。この財投機関債は市場のテストによる資金調達が強調されたものの、市場金融の失敗を補完するための財政投融資の存在根拠と矛盾する側面を有しているのである。②新たな財政投融資計画では、これまでの郵便貯金、国民年金・厚生年金の預託義務が廃止され、市場金利により全額自主運用されることとなった。

そして、新たな財政投融資計画は表にみられるように、①財政融資、②産業投資、③政府保証の3つに分けられている。年度によりやや違いがみられるが、①財政融資が財政投融資の約7割を、③政府保証が約2割を占めていることがわかる。本稿執筆時に入手可能な資料からは、2016年度予算でのこれらの割合は不明であるが、あまり大きな変化はないとみてよい。

表1 財政投融资改革前後の財政投融资計画の推移と関係特別会計予算・決算の推移

	1999 (平成11) 年度決算	2000 (平成12) 年度決算		2001 (平成13) 年度決算	2002 (平成14) 年度決算	2003 (平成15) 年度決算	2004 (平成16) 年度決算	2005 (平成17) 年度決算	2006 (平成18) 年度決算
一般会計歳出額	890,374	893,210	一般会計歳出額	848,111	836,743	824,160	848,968	855,196	814,455
旧・財政投融资			新・財政投融资						
当初計画	528,992	436,760	当初計画	325,472	267,920	234,115	204,894	171,518	150,046
実績	458,037	349,661	実績	242,112	196,467	189,896	185,167	147,160	125,663
資金運用部資金	364,726	250,201	財政融資	212,126	172,642	156,278	144,682	105,216	85,349
簡易生命保険資金	64,107	59,144	産業投資	1,249	911	413	720	945	321
産業投資特別会計	1,036	1,015	政府保証	28,738	22,915	33,205	39,765	40,999	39,994
政府保証債・政府保証借入金	27,185	39,301	財政投融资/一般会計歳出額	28.5	23.5	23.0	21.8	17.2	15.4
財政投融资/一般会計歳出額	51.4	39.1	財政融資/財政投融资合計	87.6	87.9	82.3	78.1	71.5	67.9
資金運用部資金/財政合計	79.6	71.6	産業投資/財政投融资合計	0.5	0.5	0.2	0.4	0.6	0.3
簡易生命保険資金/財政合計	14.0	16.9	政府保証/財政投融资合計	11.9	11.7	17.5	21.5	27.9	31.8
産業投資特別会計/財政合計	0.2	0.3							
政府保証債・政府保証借入金/財政合計	5.9	11.2							
資金運用部特別会計			財政融資資金特別会計						
			財政融資資金勘定						
歳入	168,243	164,056	歳入	584,529	450,271	521,037	604,613	478,754	708,689
資金運用収入	168,230	163,986	資金運用収入	145,382	131,536	113,708	98,955	91,559	72,585
			公債金	438,830	318,435	285,086	401,297	282,494	255,595
			財政融資資金より受入	-	-	122,073	103,925	104,409	260,167
			積立金より受入	-	-	-	-	-	120,000
歳出	145,463	128,790	歳出	555,437	414,180	484,177	567,833	439,246	680,289
諸支出金	145,408	128,737	財政融資資金へ繰入	438,830	318,435	285,086	401,297	282,494	255,595
			国債整理基金特別会計へ繰入	2,117	4,741	128,413	112,595	115,867	394,109
			東日本大震災復興国債整理基金特別会計へ繰入	-	-	-	-	-	-
			積立金	29,092	36,091	36,860	36,780	39,508	28,400
			産業投資特別会計						
			投資勘定						
歳入	3,038	1,865	歳入	1,741	1,231	1,181	3,698	4,675	2,672
運用収入	1,122	860	運用収入	895	739	852	2,932	1,430	994
納付金	419	409	納付金	441	302	377	435	361	377
配当金収入	625	370	配当金収入	375	370	400	392	468	551
前年度剰余金受入	815	1,005	前年度剰余金受入	847	491	328	766	3,245	1,678
歳出	2,033	1,018	歳出	1,250	903	415	453	2,996	1,522
産業投資支出	2,033	1,017	産業投資支出	1,249	902	414	452	1,208	319
一般会計へ繰入		-	一般会計へ繰入	-	-	-	-	1,788	1,202
東日本大震災復興国債整理基金特別会計へ繰入			東日本大震災復興国債整理基金特別会計へ繰入						
国債整理基金特別会計へ繰入			国債整理基金特別会計へ繰入				(掲載単位以下の実額あり)		0
翌年度繰越等	1,005	847	翌年度繰越等	491	328	766	3,245	1,679	1,150
			特定国有財産整備特別会計						
			特定国有財産整備勘定						
歳入	2,569	2,088	歳入	3,395	3,002	1,410	2,441	930	1,081
国有財産売却収入	980	1,002	国有財産売却収入	2,975	887	1,035	2,006	381	764
前年度剰余金受入	714	298	前年度剰余金受入	410	2,045	278	333	489	273
歳出	2,271	1,678	歳出	1,350	2,724	1,077	1,952	657	717
特定国有財産整備費	1,493	845	特定国有財産整備費	479	613	235	32	44	37
国債整理基金特別会計へ繰入	763	819	国債整理基金特別会計へ繰入	853	2,097	826	1,906	602	673
翌年度の歳入に繰入等		410	翌年度の歳入に繰入等	2,045	278	333	489	273	364

(出所) 財務省「平成28年度予算関係資料」等から作成。

(単位：億円・%)

2007 (平成19)	2008 (平成20)	2009 (平成21)	2010 (平成22)	2011 (平成23)	2012 (平成24)	2013 (平成25)	2014 (平成26) 年度		2015 (平成27)	2016 (平成28)
年度決算	年度決算	年度決算	年度決算	年度決算	年度決算	年度決算	決算	予算	年度予算	年度予算
818,426	846,974	1,009,734	953,123	1,007,154	970,872	1,001,889	988,135	958,823	963,420	967,218
141,622	138,689	158,632	183,569	149,059	176,482	183,896	161,800		164,215	134,811
119,520	138,782	171,559	139,465	137,241	148,737	149,377	129,206			
76,572	99,508	135,188	107,594	101,368	105,824	101,855	92,078		109,610	
81	1,441	3,190	1,002	2,988	5,120	1,450	1,936		2,757	
42,868	37,833	33,181	30,869	32,886	37,793	46,072	35,192		33,484	
14.6	16.4	17.0	14.6	13.6	15.3	14.9	13.1		17.0	13.9
64.1	71.7	78.8	77.1	73.9	71.1	68.2	71.3		66.7	
0.1	1.0	1.9	0.7	2.2	3.4	1.0	1.5		1.7	
35.9	27.3	19.3	22.1	24.0	25.4	30.8	27.2		20.4	
(改称) 財政投融资特別会計										
390,100	425,869	388,996	289,970	376,796	337,075	295,005	353,067	382,334	330,850	377,173
60,861	50,123	38,964	33,860	30,541	25,922	23,296	20,572	23,018	20,348	17,045
167,696	86,000	94,100	84,000	131,000	142,200	107,000	140,000	160,000	140,000	165,000
160,212	175,386	182,225	124,512	204,610	158,914	157,709	192,457	167,054	164,671	194,823
-	113,180	73,350	47,541	10,588	9,967	6,967	-	-	550,000	
365,261	402,846	374,179	279,128	366,634	330,377	290,136	348,910			375,598
169,696	89,296	94,100	84,000	131,000	142,200	107,000	140,000	166,000	140,000	165,000
176,038	262,230	199,493	14,183	220,083	173,423	171,597	204,923	207,429	177,811	205,908
-	-	-	-	-	9,967	6,967	-	-	5,500	
24,839	23,023	14,817	10,842	10,162	6,698	4,869	4,157			
(移管) 財政投融资特別会計										
2,152	2,467	3,996	2,086	6,776	10,924	12,325	7,382	3,174	8,059	5,758
1,002	1,201	3,249	1392	5,978	8,869	10,014	5,003	1,269	4,431	2,901
300	117	134	163	292	3,758	6,814	455	90	3,094	107
671	790	895	1,037	1,560	1,430	1,612	2,131	1,176	1,184	1,364
1,150	1,266	747	687	798	2,040	2,311	2,375	881	3,625	2,857
886	1,719	3,309	1,288	4,736	8,613	9,949	1,226	3,174	8,059	5,758
91	1,202	3,308	1,076	3,034	5,112	1,145	1,225	3,172	2,757	2,973
794	516	-	211	1,702	-	2,004	-	-	2,300	
										2,783
0	-	-	0		-	-	-	0	0	0
1,266	748	687	798	2,040	2,311	2,376	6,154			
(移管) 財政投融资会計										
1,969	1,922	1,684	1,457	1,159	876	799	689	502	489	673
1,557	204	443	83	75	114	280	232	112	290	619
364	1,665	1,191	1,350	1,082	757	517	456	228	197	52
304	730	334	375	402	359	343	386	502	489	609
90	438	318	351	378	336	339	274	455	476	590
207	281	9	8	8	8	-	-			1
1,665	1,191	1,350	1,059	757	517	456	302			

①の財政融資資金は、財政投融資特別会計の財政融資資金勘定で運用されており、表1にあるように(ア)財投債とよばれる財政投融資特別会計国債(公債金)や、(イ)年金特別会計の国民年金勘定・厚生年金勘定の積立金を除いた特別会計の積立金を受け入れて、これら国の信用で集められた資金を運用することとなっている。また財政融資資金勘定は租税を財源とする一般会計からの繰入れをしない独立採算で運営されている。2016年度予算では本稿執筆時に入手可能な資料には昨今の特別会計の事情を反映してか、この積立金受入が見積もられていない。なお、財政融資資金勘定の剰余金は将来生じる損失への備えなどから特別会計法に基づき積立金とすることとされており、一般会計繰入規定の適用除外とされている。けれども「失われた20年」やリーマン・ショックの影響から、特例法を制定して、2008(平成20)年度から2011年度にかけて一般会計への繰入れを行った。また、東日本大震災に基づく復興財源確保法により、表にあるように2012年度より東日本大震災復興国債整理基金特別会計への繰入れが行われている。2016年度予算では本稿執筆時に入手可能な資料には2014年度と同様に、その記載はみられない。財政投融資の一般会計に対する割合は2007年度まで一貫して低下してきたものの、リーマン・ショックや東日本大震災への対応のために、その制度の本来的意義を発揮できる場ができ、揺れ動きながら推移していることが表1からわかる。

③政府保証は、財投機関債の発行が困難な政府関係機関や独立行政法人等に、政府が元利払いを保証する形で、金融市場で債券を発行したり、借入れを行うものである。政府保証債は国の貸借対照表に計上されない債務であり、個別に限定的に発行認可されている。

②産業投資は、表1にあるように、産業投資特別会計の産業投資勘定を2008(平成20)年度に財政融資資金特別会計に移管し、現名称に改称されたものである。国際協力銀行納付金や投資勘定保有のNTT株・JT株の配当金を原資として、産業開発および貿易振興のために投資されており、出資金

が主であるが、産業投資の財政投融資に占める割合は以前から極めて低い。

官民ファンド

市場の失敗を是正するための、政府および公企業の非効率性が指摘されて久しいが、そのために政府部門に私企業の良きノウハウを導入すること等が近年、盛んである。官民ファンドもその種の手法に属するものであるが、厳格な定義はないとされる。「防衛省の防衛装備・技術移転に係る諸課題に関する検討会」資料によると、官民ファンドとは「法律上の根拠に基づいて政府と民間企業が共同出資で設立した株式会社(ファンド会社)等を通じて、民間の事業や広義のPPP(public private partnership)型事業に出資・劣後貸付(返済順位が一般の債権よりも劣る貸付)等の投資を行うもの」とされている。

民間ではリスクマネーになるとして資金が十分に供給されないような事業に対して、政府の成長戦略の実現や地域活性化、新産業・市場の創出などの政策目的に合致すると認められた場合、財政投融資でこれを行うのである。これは民業補完の原則にかなない、それを誘い水として民間投資を今後喚起することも期待される。そのため、2009(平成21)年度の産業革新機構を皮切りに、産業投資対象機関への官民ファンドが活用されつつある。2013年9月からは内閣官房長官を主宰とする官民ファンドの活用促進に関する関係閣僚会議が開催されてきているが、その活用の本格化はこれからとみてよい。

2016年度財政投融資計画では、日本政策投資銀行に係る資料に(ア)挑戦支援資本強化特例制度(資本金劣後ローン)や(イ)新事業開拓や異分野連携等に取り組む企業への成長資金となる資本金性を供給する特定投資業務への出資等の記載がみられる。けれども現状では前述のとおり、産業投資の財政投融資に占める割合が極めて低いことから、今後この官民ファンドのあり方をさらに模索していく必要がある。

根深い問題の検討が回避されている 2016（平成28）年度の財政投融资計画

2016年度の財政投融资については、アジア地域などへのインフラ輸出として昨年度比1.5倍の1兆9,880億円を計上していること、保育所、特別養護老人ホーム整備のため等に福祉・医療に昨年度より571億円増の1兆4,389億円を計上していることが誇張されている。

海外に質の高い支援を図るとした海外インフラ整備についてはわが国の国際的地位からその役割が極めて高いといえるが、相手先の実情に即した支援が求められる。

とりわけ問題なのは後者についてである。幼年者に対しては保育所の設置による待機児童の解消、高齢者をめぐっては特別養護老人ホーム等の整備による介護離職者ゼロの実現が「平成28（2016）年度財政投融资のポイント」では声高々に謳われている。この種の議論がなされる場合、予算関係者も、マスコミも、またマスコミに煽られた国民の一部も、保育所や老人ホームが設置されさえすれば、問題が解決されると勘違いしている場合が意外に多い。それは単に当面、問題を回避したに過ぎないのである。ハコモノ行政の弊害が指摘されて久しいが、単なる施設建設はハコモノの問題をより深刻にさせ財政圧迫をさらに加速させるばかりか、次世代そしてこれまで日本のために尽くされた高齢世代への配慮を大きく欠いた措置といえる。また、女性の社会進出のみに着目し、それを推奨する者もいるが、優秀な女性が社会のために尽力することは本人のためにも、国力を高めるためにも不可欠といえる。しかしそれ以上に女性を必要としている人間が存在している。父母両性による育児も同様に必要であるが、特に幼児の育成のために必要なのは、保育施設ではないのである。できる限りその母親と幼児とがスキンシップを図れる時間を確保することが必要なのである。育児経験者なら容易に理解できようが、幼児がまず必要とするのは賢母なのである。（理解不能な方は自然な子供の姿が描写さ

れているNHK朝の連続テレビ「あさが来た」の千代の心情をご覧になるとよい。）母親が仕事のために、保育所に幼児を放り込み、子どもと長時間離れていることはその子のところにどれだけの隙間を生み、その子の成長にどれだけのマイナスを生むことか。単に保育所を整備して、女性を働かせるという単純な図式による問題回避では、将来の日本を危うくしてしまうおそれがある。単に育児をする親に施設を用意するのではなく、他国でもみられるように子どもとの時間を確保すべく、職務体制の柔軟な変更を用意することが急務である。そのための予算が2016年度の場合、どれだけ見積もられたのかは現段階で入手可能な資料からは全く読み取れない。また、いろいろな考え方の人がいるので家族と隔離されることを望む高齢者もいようが、老人ホームに単に高齢者を収容してそれで済む世の中でよいのか。上辺だけの介護離職ゼロを目標にするのではなく、介護事業をうまく使いながらも、高齢の親などのために介護をできる時間を持ち、介護者・被介護者とともに人間としての生きる意味を実感できるように、職務体制を柔軟にできる制度を生み出す方が先ではないか。そのためにいかに予算を効率的に使うかを考えないのか。根本的な問題山積である。

また奨学金についても、米国などと比較すると民間企業や卒業生など、篤志家によるそれがわが国ではまだ少ない。単に予算で奨学金のための資金を捻出しても限度がある。意欲ある学生の就学に役立つような資金的な仕組みを「産」からも引き出す必要があろう。将来的なわが国の「産」のあり方とともに、それを支える次世代の就学問題を、予算の側面から検討すべきである。

2016年度財政投融资を教育・福祉・医療等に活用するという方向性は評価できる。しかし、単に「資金需要に的確に対応」と豪語しているだけでは全く意味はない。現状では、教育・福祉・医療等をめぐる問題の根底を深く検討することがかなり不足しているといえ、今後、これらの諸問題を根本から考え、それを踏まえて予算を編成していかなければなるまい。

（せきぐち ひろし）