

# 補正予算に計上される多額の基金予算

藤 井 亮 二

はじめに

1. 基金への予算措置の規模
  - (1) 対象とする基金
  - (2) 基金シートから見る基金と基金事業
  - (3) 基金への予算措置
2. 基金の意義と役割
3. 当初、補正、予備費等による基金の新規造成・積み増し
  - (1) 補正予算による基金への予算措置
  - (2) 補正予算による予算措置が活用された時期
4. 補正予算で造成された基金
  - (1) リーマン・ショック後の基金造成
  - (2) 東日本大震災発災後の基金造成
  - (3) コロナ禍の基金造成
5. その他の課題
  - (1) 当初予算で定期的に積み増しする基金
  - (2) 補正予算だけで予算措置される基金
  - (3) 過大な予算措置が懸念される基金

おわりに

## はじめに

独立行政法人、国立研究開発法人、公益財団法人、一般財団法人、一般社団法人、その他NPO法人や民間団体など多くの組織に対して、国の一般会計又は特別会計から財政支出が行われ、多くの「基金」が造成されている。2020年に始まるコロナ禍において菅義偉総理大臣は数次にわたる補正予算を編成して新たな基金の造成や既存基金への積み増しを行い、続く岸田文雄総理大臣も総理就任時の所信表明で述べた「単年度主義の弊害是正」<sup>(1)</sup>の手段として、基金の新規・積み増しのための大規模な予算を計上している。

基金制度は、独立行政法人等の行政機関から独立した組織に対して補助金又は交付金として大規模な財政支出を行って財政資金を積み立て、年度をまたいで取り崩しながら事業を実施する又は運用して事業の財源に充てるなど、複数年度にわたる弾力的な財政支出が可能となる仕組みである。大規模な財政支出に迅速に対応することができる反面、毎年度の国会による議決が必要とされないために、財政民主主義の例外とされている。加えて一般会計や特別会計からいったん外部の組織に支出して造成されると、所管省庁の目が行き届きにくくなり、財政当局や国会による行政監視のチェックも機能しにくくなる。

バブル期以降、多くの基金が新規造成され、あるいは大規模な積み増しが行われるごとに基金への支出の意義や用途についての議論が交わされ、特に2020年度以降の国会においては膨れ上がる基金への予算計上を巡って国民の関心が高まっている。行政の効率化や透明化を図る中で個別の基金に関する調書とも言うべき基金シートを作成するようになり、予算各目明細書には基金造成を目的とする財政支出の場合は明記するなど、国の当初予算・補正予算における基金への予算措置の実態が明らかにされつつあるものの、透明化はまだ十分とは言えない。基金の新規造成や既存基金へ

---

(1) 第205回国会衆議院会議録第2号(2021年10月8日)4頁

の積み増しは当初予算や補正予算によってのみ実施されるわけではなく、予備費による新規造成・積み増しや他の「項」からの流用が行われることがあるからである。

本稿は予算による基金への対応を、当初予算又は補正予算の予算書と同時に国会に提出される予算各目明細書を用いる分析方法に基づくとともに、内閣官房行政改革推進本部事務局「令和4年度各府省の基金シート」（以下「令和4年度基金シート」という。）を用いて、現存する基金が当初予算や補正予算で新規に造成されたのか、あるいは積み増しされてきたのか、それとも予備費や他の予算の流用等で対応されてきたのかを分析・検討するものである。当初予算・補正予算の各目明細書を使った予算計上額からの分析方法が予算ごとに横串を刺す方法であるとすれば、本稿の分析方法は個別の基金に対して時系列的に遡った予算措置を明らかにする縦串を刺す分析方法である。

## 1. 基金への予算措置の規模

### （1）対象とする基金

基金は一般的には「事業の経済的基礎として準備してある財産・資本。一定の目的・用途を持つ基本金」<sup>(2)</sup>とされている。任意団体や一般社団・財団法人、NPO法人等が独自の財源によって資金を積み立てて基金を組成することもできるが、本稿が対象とするのはこうした基金ではない。ここでは国の財政支出の適正性との観点から基金の在り方を検討することを目的としている。そのため対象とするのは財務省の財政制度等審議会財政制度分科会（2014年10月20日）資料に示された定義の基金、すなわち「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」である。

---

(2) 山田忠雄他（2013）『新明解国語辞典第7版』三省堂

行政の説明責任を果たし透明化を図るために実施している内閣官房行政改革推進本部事務局による行政事業レビューでは、基金が設置される主体によって、①公益法人等に造成された基金と②地方公共団体等保有基金に区分して整理されている。しかし「地方公共団体等保有基金」では府省ごとに所管する各基金について、前年度末残高、当該年度の収支及び当該年度末残高が示されているものの、当初予算で措置されたのか、補正予算によるものなのかは基金シートからだけでは読み解くことができない。また予備費による積み増し等も予算書からは明らかにされない。予備費等による基金造成を明らかにするために、以下では「公益法人等に造成された基金」に限定して論じていく<sup>(3)</sup>。

## (2) 基金シートから見る基金と基金事業

基金シートは2013年度分から公表されるようになっていく。基金シートとは「基金の点検のため基金の目的、概要や運営状況のほか、お金の使い途をフローチャートや費用明細などで分かりやすく記載した基金チェックシート」<sup>(4)</sup>である。令和4年度基金シートでは所管府省ごとに内閣府2、復興庁11、総務省3、外務省2、財務省1、文部科学省8、厚生労働省8、農林水産省47、経済産業省35、国土交通省20、環境省7<sup>(5)</sup>、防衛省1の計145基金に関する基金シートが公表されている。

この中には一つの基金によって複数の事業（基金事業）が実施されているものもある。例えば農林水産省が一般社団法人全国農業会議所に補助金を交付して造成した認定農業者等経営支援基金は、①省エネ・省資源の取

---

(3) 現時点で公表されている最新の基金シートのデータは2022年9月時点のものである。そのために2022年度第2次補正予算以降の予算措置は、特段の記述がない限りは本稿に反映されていない。

(4) 内閣官房ホームページ<[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gyoukaku/archive\\_h25.html#kikin](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gyoukaku/archive_h25.html#kikin)>

(5) 耐震・環境不動産支援基金は国土交通省及び環境省において基金シートを作成して公表しているので、国土交通省所管として扱い、環境省所管からは除いている。

組に対する借入利子の助成金を交付する事業、②雇用創出のための借入利子の助成金を交付する事業、③資金繰りが悪化している農業者の借入利子の助成金を交付する事業の3事業を担い、基金シートも3種類作成されている。経済産業省が一般社団法人環境パートナーシップ会議に造成した環境対応車普及促進基金は、①低炭素型産業の国内立地を支援する事業、②新技術の実証・評価等を支援する事業、③レアアースの使用を減らす技術等を支援する事業、④サプライチェーン寸断へ対応する事業、⑤革新的低炭素技術集約産業の国内立地を推進する事業の5事業を実施し、5種類の基金シートが作成されている。そのため令和4年度基金シートでは188の基金事業が明らかにされ、同数の基金シートが公表されている。すなわち設置された145の基金が188の事業を行っていることになる。

次に令和4年度基金シートの145基金（188基金事業）に対する予算措置を見ていく。

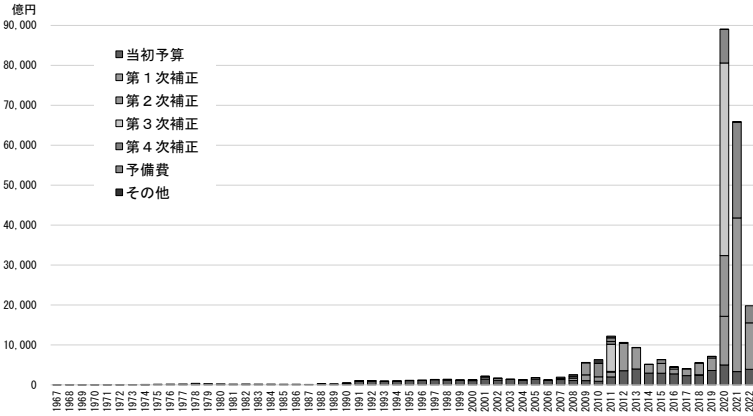
### （3）基金への予算措置

145基金（188基金事業）の各基金シートには「基金の造成経緯」欄が設けられている。当該基金が造成された年度のほか、新規の造成が当初予算で措置されたのか、補正予算で措置されたのか、あるいは予備費等で予算措置されたのか、更には財源が一般会計からの支出か、特別会計からの支出であるのかの区分が示されている。措置された予算額は国費額として百万円単位でわかるようになっている。

令和4年度基金シートとして公表されている145の基金について、各基金に対していつ予算措置が行われたかを整理してまとめたのが図表1である。公益法人等に造成された基金のうち、現存している基金の中でも最も古いものは1967年度に農林水産省によって設置された野菜生産出荷安定資金である。野菜価格が下落した場合に生産者に補給金等を交付して農業者の経営安定と野菜の供給安定を図ることを目的に造成された基金であ

る。この基金はまず都道府県補助金によって1966年度に組成されたものの、国の一般会計から2億8,100万円が支出されて国費が支出されているために新規造成は1967年度とされている。

図表1 公益法人等に造成された基金に対する予算措置



(注) 1. 航空機国際共同開発促進基金(経済産業省所管)は1987年度~2008年度分61,300百万円が基金シートには一括計上されているため区分が困難であることから、本グラフには計上していない。2. 「その他」は移流用等。(出所) 内閣官房行政改革推進本部事務局「令和4年度各府省の基金シート」(2022年9月時点)より作成。

令和4年度基金シートに公表されている「公益法人等に造成された基金」に対する予算措置は、1960年代から80年代にかけては毎年度数億円から数十億円にとどまり、一般会計当初予算に対して0.1%にも満たない小さな規模であった。1990年代に入って2000年代までは1,000億円から2,000億円程度の予算措置が行われ、2010年前後には1兆円程度が支出されるようになったものの、2010年代半ばにはいったん縮減し、2020年度以降はコロナ禍の中で急激に拡大している。一般会計当初予算に対する割合も上昇し、1990年代の0.2%程度から2010年代には0.5%程度へと拡大して、2020年度の予算措置額は8兆9,029億円と防衛関係費5兆6,758億円の規模を超え、文教及び科学振興費9兆3,769億円や公共事業関係費9兆2,692億円(いずれも補正後予算ベース)に次ぐ規模の予算が基金に対して措置されている(図表1)。

## 2. 基金の意義と役割

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である。国の一般会計又は特別会計から独立行政法人等（基金設置法人）に対して補助金等を交付し、交付を受けた基金設置法人は組織内に基金を設置して特定の事業を実施する。

基金は巨額の財政資金を複数年度にわたって積み立てておき、必要に応じて弾力的に活用することができるメリットがある。その反面、独立行政法人等の組織に設置されるために所管府省の指導監督による支出の適否が確認しにくくなり、更に政府の財政当局からはワンクッションを置いてチェックすることになるので効率的な財政資金の活用が行われているかのチェックはより難しくなる。行政改革推進会議の要請によって余剰資金の国庫返納額が2022年度に251億円、2023年度に2,531億円が予定される<sup>(6)</sup>など過大な財政資金が基金に積み上げられているにも関わらず、当初予算や補正予算によって一層の予算の積み増しが行われている状況は、ワイズ・スペンディング（賢い支出）の趣旨が反映されていないと考えられる。

基金は基金設置法人に積み立てられて複数年度にわたって活用されることが前提とされているために、毎年度の予算を通して財政支出をチェックする国会による行政統制も行き届かない。日本国憲法第86条は「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。」と定め、予算単年度主義を規定している。国会による予算の議決は各会計年度ごとに行うべしとの原則を定め、議会の予算に対する審議権の確保、つまり財政支出に対して民主主義による統制が行われる体制を取っている。基金を設置して財政資金を積み立てておき、複数年度にわたって財政支出を行うことは予算単年度主義の例外であり、抑制的に行われるべきである。しかし近年はタガが外れたように基金の新規造成

---

(6) 行政改革推進本部事務局「基金の国庫返納状況について」（2023年1月25日）

や積み増しが行われている。次項で財政規律の緩みともいえる基金への予算措置の状況を見ていく。

### 3. 当初、補正、予備費等による基金の新規造成・積み増し

#### (1) 補正予算による基金への予算措置

まず公益法人等に造成された基金が、いかなる予算措置によって新規造成又は積み増しが行われているのかを確認したい。

基金の特徴は大規模な財政資金を積み立てておき、複数年度にわたって支出する点にある。中長期的に行われるべき事業を実施するために、単年度ごとの細かい予算計上では事業の継続性や一体性を持続することが困難であると判断し、必要に応じて機動的・弾力的に財政支出を行うメリットが大きいと判断した事業に適用されるべき仕組みである。

国会による毎年度の予算議決の縛りを外して複数年度を許容する以上、中長期的視点に基づく政策として実施する必然性が求められる。そのために基金に係る予算措置は、政府の1年間を通した基本方針である毎年度の当初予算において財政資金を積み上げ、基金事業を実施することが基本となっている。しかし現実には当初予算による基金への予算措置は全体の4分の1に過ぎず、残りのほとんどが補正予算で措置され、予備費等で若干の追加措置が行われているのが実態である。

本稿で対象とする145基金(188基金事業)は、それぞれの基金が新規に造成されて以降これまでに数次にわたる積み増しが行われており、これまでの予算計上額は28兆1,625億円に達している<sup>(7)</sup>。図表2はこれらの基金に対して、当該年度の当初予算、補正予算、あるいは予備費等のいずれで

---

(7) 航空機国際共同開発促進基金(経済産業省所管)に対する予算措置は平成4年度基金シートにおいて、「基金の追加年度」欄に「昭和62年度～平成20年度」と一括りにして613億6,000万円と掲載されているだけであり、当初予算や補正予算、あるいは予備費等によって予算措置されたものか区分されていない。そのために集計には含めていない。



予算措置が行われたかを整理し、特徴的な時期を区切ってまとめたものである。

図表2 当初予算等による公益法人等の基金への予算措置

年度	1967-1987		1988-1992		1993-2007		2008-2015		2016-2019		2020-2022		計	
	平均		バブル経済期 平均		平均		リーマン、東 日本大震災 平均		平均		平均		割合	
当初予算	3,044	145	2,248	450	17,831	1,189	18,446	2,306	11,107	2,777	12,237	4,079	64,914	23.0%
第1次補正	60	3	463	93	1,487	99	21,233	2,654	4,952	1,238	62,324	20,775	90,519	32.1%
第2次補正					12	1	3,539	442	4,170	1,043	15,184	5,061	22,905	8.1%
第3次補正					198	13	6,770	846	458	114	48,213	16,071	55,638	19.8%
第4次補正							745	93					745	0.3%
予備費			332	66	406	27	5,347	668	386	97	36,622	12,207	43,093	15.3%
その他			92	18	1,331	89	2,156	269	47	12	185	62	3,811	1.4%
計	3,104	148	3,136	627	21,265	1,418	58,235	7,279	21,120	5,280	174,765	58,255	281,625	100.0%

〔注〕1. 航空機国際共同開発促進基金（経済産業省所管）は1987年度～2008年度分61,360百万円が基金シートには一括計上されているため区分が困難であることから、本グラフには計上していない。2. 「その他」は移流用等。（出所）内閣府行政改革推進本部事務局「令和4年度各府省の基金シート」（2022年9月時点）より作成。

予算計上された28兆1,625億円のうち、当初予算では6兆4,914億円（全体の23.0%）が、第1次補正予算で9兆519億円（同32.1%）が、第2次補正予算で2兆2,905億円（同8.1%）が、第3次補正予算で5兆5,638億円（同19.8%）が、そして第4次補正予算で745億円（同0.3%）が予算措置されている。それ以外に予備費4兆3,093億円（同15.3%）によって新規造成や既存基金への積み増しが行われ、「その他」として移流用による財源調達や基金造成目的以外に交付された交付金を充てるなどの措置で3,811億円（同1.4%）が措置されてきた。当初予算や補正予算による基金への予算措置はこれまでの研究で明らかになっているが、予備費や移流用等による財源も含めて明らかにされたことはなく、今回初めて予備費等による予算措置を明らかにしている。1967年度以降これまでの60年近くの間、4兆円以上が予備費や移流用などの形で、当初予算や補正予算等の国会議決を経ないで基金に対して予算措置されていることにあらためて驚く。

基金への予算措置は当初予算において計上することが基本である。しかし図表2でわかるように、現実には基金に対する予算措置の60%以上が補正予算によって計上されている。当初予算に計上するには概算要求基準

(シーリング)の枠があり、前年度当初予算はない新規項目や急に浮上した大規模な財政資金が必要となる基金について概算要求して認められることは極めて困難であることから当初予算での予算計上はあきらめ、補正予算における計上が行われていると考えられる。

補正予算に基金の造成経費が計上されることが多い理由として、政治的な意味合いもある。補正予算編成の前提として経済対策が編成されることが多い。経済対策は景気対策の効果を上げるために規模が拡大する傾向があるとともに、国民に対する安心感を与える心理効果も含まれることから必要以上に規模が重視される。経済対策や補正予算の内容として、大規模な財政支出を伴う事業を短期間に策定することは困難であり、むしろ基金の新規造成・積み増しによって「つかみカネ」とも言うべき大規模な財政資金を積み立てる方が、経済対策や補正予算の規模を増大するのに都合がいい。

## (2) 補正予算による予算措置が活用された時期

前項で、基金に対する予算措置が主に補正予算によることを指摘した。しかし、恒常的に補正予算による基金の新規造成や積み増しが行われているわけではない。経済的な変動や社会情勢の大きな変化が生じる時期に、集中的に基金の新規造成や積み増しが相次いでいる。

もう一度、図表2を参照したい。高度経済成長期以降、わが国経済に重大な変化を及ぼした時期や出来事として①1980年代後半から90年代初頭にかけてのバブル経済期、②米国に端を発する2008年秋のリーマン・ショックと2011年3月に発生した東日本大震災、③2020年1月に始まる新型コロナウイルス感染症(COVID-19)の拡大によるコロナ禍が挙げられる。図表2の時期に区分して考察すると、当該時期・出来事の前後に補正予算による基金への予算措置が拡大していることが読み取れる。

1967年度から1987年度にかけての時期は、石油危機等が生じたものの

俯瞰すれば高度経済成長から成熟期、そしてバブル経済直前までの緩やかな経済の拡張期と言える。いわば「平時」と言ってもいいかもしれない。基金に対する当時の財政支出は当初予算で計3,044億円（年間平均145億円）が措置され、第1次補正予算によって60億円（同3億円）が追加された。

同じく「平時」と言える1993年度から2007年度にかけては当初予算で1兆7,831億円（同1,189億円）、第1次補正予算で1,487億円（同99億円）、第2次補正予算で12億円（同1億円）、第3次補正予算で198億円（同13億円）が措置されている。予備費で406億円（同27億円）、「その他」で1,331億円（同89億円）が措置されている。

また2016年度から2019年度にかけては当初予算で1兆1,107億円（同2,777億円）、第1次補正予算で4,952億円（同1,238億円）、第2次補正予算で4,170億円（同1,043億円）、第3次補正予算で458億円（同114億円）が予算措置され、予備費から386億円（同97億円）、「その他」で47億円（同12億円）が充てられている。

大きな経済変動であるバブル経済期やリーマン・ショック、東日本大震災、コロナ禍においては当初予算による基金に対する予算措置額は年間平均でそれぞれ450億円、2,306億円、4,079億円である。予算措置額としては増えているものの、一般会計歳出予算（当初）の規模自体が増加しているので、特にこの時期だけ当初予算によって基金に対して手厚い予算が講じられているとは言えない。注目すべきはこの時期の補正予算による対応である。数次にわたる補正予算が編成され、大規模な予算が基金造成に充てられている。年間平均の予算措置額を見ても、バブル経済期にあっては年間平均93億円と、相対的に前後の「平時」の補正予算での規模よりも多く、また予備費を使って平均66億円が措置されている。リーマン・東日本大震災の時期には第1次補正で年間平均2,654億円とその後の「平時」の2倍の予算が計上され、この時期には第4次補正予算まで編成されて基金が造成されている。更に予備費からも年間平均668億円が支出され

ている。規模は大きいものの、東日本大震災は未曾有の大規模自然災害であり、農林漁業従事者や中小事業者の救済、住宅の手当て、震災からの復旧・復興のために機動的な財政支出が求められていたためにこうした予算の手当てには必要な措置であったと考えられる。

コロナ禍における基金に対する財政支出はある意味、異常とも言えるほどの規模拡大となった。まさに「桁違い」の財政出動が行われている。図表2では2020年度から2022年度までの予算措置と記載しているが、基金シート作成時点での資料の制約上、2022年度第1次補正予算分までしかカバーしていない。その後編成された2022年度第2次補正予算によって8.9兆円が基金に対して支出されているので、2020年度から2022年度の第2次補正の年間平均5,061億円は大幅に増加する(2022年度第2次補正予算による基金への対応は後ほど詳述する)。同期間の第3次補正では4兆8,213億円の予算措置とされているが、実際に第3次補正が編成されたのは2020年度だけである。予算単年度主義の例外として抑制的に造成され、しかも中長期的な政策形成のために当初予算で造成されるべき基金に対し、年度末に編成された第3次補正予算(2021年1月28日成立)によって当初予算の防衛関係費にも相当する規模の財政支出が行われたことは異常としか言いようがない。

なおこれらは、令和4年度基金シートとして作成されている公益法人等に造成された145基金(188基金事業)について整理したものである。この他にも令和4年度基金シートとして作成されないうちに解消した基金や、地方公共団体等に造成されている基金があることを考えれば、膨大な予算が基金造成に支出されていることを改めて指摘したい。

#### 4. 補正予算で造成された基金

基金の多くが補正予算で造成され、バブル期やリーマン・ショック、東日本大震災などの経済に大きな影響を与える事象が生じた時に集中的に基

金が造成されている。それぞれの時期に新規造成・積み増しされた基金が  
いかなる特徴を持っているのかを見ていきたい。

### （１）リーマン・ショック後の基金造成

2008年9月、米国で住宅バブルが崩壊しサブプライムローン関連証券を大量に保有していたリーマン・ブラザーズが破綻した（リーマン・ショック）。負債総額約64兆円という史上最大の経営破綻であり、その影響は世界中に拡大していった。

その影響はわが国経済にも及び、外需の大幅な減少によって企業部門の景気、特に製造業を中心として幅広い業種の景気が急速に悪化することになる。2008年の上場企業倒産件数は戦後最多の33件、年間の全国倒産件数は15,646件（対前年比11.0%増）と、5年ぶりに危機ラインといわれる15,000件を超えた<sup>(8)</sup>。雇用情勢は急速に悪化し、失業率はリーマン・ショック直前の4.0%から2009年には過去最高の5.6%に達した。「百年に一度の経済危機」<sup>(9)</sup>といわれる金融危機の中で政府が重点的に取り組んだのが中小企業対策、雇用対策である。

麻生内閣（当時）は中小企業等支援対策21.8兆円を含む「生活対策」や  
金融市場・資金繰り対策33兆円を含む「生活防衛のための緊急対策」等  
の経済対策を相次いで策定し、2008年度第2次補正予算で一般会計補正  
追加額7兆8,157億円を計上するとともに2009年度第1次補正予算では同  
14兆7,756億円の過去最大の補正予算を編成した。

経済対策の眼目である国民生活の安心確保のために活用されたのが基金  
である。厳しい経営状況にある企業を支援するため、経営安定関連保証等

---

(8) 東京商工リサーチ「企業倒産で振り返る「平成」30年（前編）～バブル崩壊、金融危機、リーマン・ショックに揺れた日本経済～」<[https://www.tsr-net.co.jp/data/detail/1189427\\_1527.html](https://www.tsr-net.co.jp/data/detail/1189427_1527.html)>

(9) 麻生太郎総理大臣（当時）による発言（自民党ホームページ「麻生太郎総裁時代」  
<https://www.jimin.jp/aboutus/history/23.html>)

特別基金に対して2008年度に当初予算では1,200億円の予算措置が実施され、第1次補正予算で2兆9,700億円の積み増し、第2次補正予算で更に2兆4,575億円が積み増された。これに加えて同基金に対して翌年度(2009年度)当初予算で1,400億円を積み増し、第1次補正予算で7兆円、第2次補正予算で3兆2,600億円の追加を行っている。これらは一般社団法人全国信用保証協会連合会に設置した基金に対する財政支出である。

一方、雇用対策のためには都道府県に造成された基金が活用された。本稿では地方公共団体に設置した基金への予算措置は検討対象から外しているものの、巨額の予算措置が講じられている。求職者の雇用を確保のために都道府県にふるさと雇用再生特別交付金2,500億円を交付して基金を新規造成し、同じく非正規雇用対策として緊急雇用創出事業のために1,500億円を計上して基金を新規に造成している。また、待機児童ゼロを目指し保育所の整備等を進めるために都道府県に1,000億円の基金を造成するほか、都道府県の基金に790億円を積み増して妊婦健診の無料化を行い、障害者福祉のサービス充実・福祉介護人材の確保のために810億円を積み増した。リーマン・ショックは「百年に一度」といわれるほどの深刻な金融危機であり、世界中に影響が及んでいることから迅速に財政出動を行う体制が求められていた。そのために多くの基金の活用が必要とされたのである。

リーマン・ショック直後の特徴として、金融不安に端を発する企業の資金繰り支援、雇用対策及び生活の安定を確保するために、基金の新規造成及び積み増しに対して数千億円単位の予算措置が講じられたことが指摘できる。

## (2) 東日本大震災発災後の基金造成

わが国が見舞われた自然災害の中でも最大の被害を与えたのが、2011年3月11日に発災した東日本大震災である。被災地域の広さと被害の大きさはこれまで経験したことのない甚大なものであった。加えてその後の福

島第一原子力発電所（以下、「福島原発」という。）の事故と相まって、電力供給の影響やサプライチェーンの寸断が生じ、震災による経済的影響が被災地だけにとどまらず、広く国内全体に及んだ。人的被害の大きさなどから労働力調査や家計調査などの主要統計の作成にも支障が生じるなど、経済の現状判断や見通しすら不安定な状態に置かれることとなった。

東日本大震災は地震と津波による人的・物的被害だけではなく、震災に起因する福島原発の事故による放射線漏れにより東日本全体が被ばくするのではないかとの懸念をもたらした。

震災からの復旧・復興だけではなく、福島原発の事故による健康被害に対する影響調査のための経費など財政支援に対する要請が急増し、2011年度には第4次補正予算まで編成され、多くの新規基金の造成や積み増しが行われている。復旧・復興に向けた被災者の住宅再建や農業従事者・漁業従事者の支援に要する基金造成の財政支出は当初、一般会計から支出されていたが、2012年度に東日本大震災復興特別会計が設置されると同特別会計から支出されるようになる。

令和4年度基金シートによると、復興庁が所管する基金に対してこれまで総額72兆6,448億円の予算措置が行われている。最大の支出先は被災者の住宅再建を支援するための基金事業である「災害復興住宅融資等緊急対策事業」に24兆2,300億円と、3分の1を占めている。次が被災地において工場等の新增設を行う企業を支援する「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」に20兆9,000億円。被災地で工場や店舗等を新增設する企業などに対して補助金を支出し、企業立地や雇用創出を支援する「自立・帰還支援雇用創出企業立地補助事業基金」への10兆2,901億円などが続いている。

復旧・復興に係る基金への予算措置は発災直後の2011年度には補正予算で対応されたものの、2012年度以降はほとんどが当初予算で措置されている。復旧・復興に要する経費は中長期的な観点から措置するものであ

り、現在に至るまで計画的に積み増しが行われていて、他の基金で多く見られる「補正による便乗」型の積み増しは見られない。

### (3) コロナ禍の基金造成

近年、従来にないほど基金に対する関心が高まっている。コロナ禍において大規模な予算措置が短期間の間に繰り返して計上されたことによる。これまでもバブル期やリーマン・ショック後の基金の急増が問題とされたことはあるものの、今日のように多くの報道機関や国会の場で議論され、国民の注目を集めたことはなかったのではなかろうか。

コロナ禍での基金の新規造成や積み増しは比類ないほどに頻繁に行われ、かつ、規模が巨額であることに加え、単年度主義の例外としての妥当性に疑問を抱くものが多く造成されているとの指摘がなされている。

以下では新型コロナウイルス感染症が拡大し、この影響を受けて造成された2020年度以降の補正予算による基金への措置を検証する。前項まで基金に対する予算措置は令和4年度基金シートを使いながら分析してきたが、以後は予算各目明細書に基づく検証を行う。理由はまず、各府省が独自に作成する基金シートの掲載内容と財務省が取りまとめて作成する予算各目明細書では記載内容に齟齬が生じている場合があるからである。

例えば農林水産省は所管する畜産業振興資金や農業信用保険事業交付金、農業経営金融支援対策費補助金を基金事業として取り扱い、基金シートを作成している一方で、予算各目明細書の項には「基金」造成の記述がなく、財務省が国会に提出する資料においても基金としては扱われていない。ロシアによるウクライナ侵攻をきっかけに高騰した燃料油の価格高騰を抑制するために2021年度補正予算で新たに造成された燃料油価格激変緩和基金は、予算書ではエネルギー対策特別会計から500億円が支出されることになっているが、経済産業省が作成している基金シートでは同補正予算で800億円の追加と記載されている。経済産業省が国民に対して事業



紹介を行う事業PR資料においても燃料油価格激変緩和基金800億円（うち300億円は予備費で対応）と書かれ、資料によって記述の体裁が異なって誤解されやすい記載が見られる。

また各目明細書を使って検証する理由として、令和4年度基金シートには2022年度第2次補正予算による基金関連の予算が記載されていないことがある。基金シートの作成工程を考えれば現時点での未記載はやむを得ない。しかし同補正予算には過去最大の8.9兆円が基金の新規造成・積み増しのために計上され、その多くが補正予算として「緊急かつ必要」なものか疑問なものを含んでいる。コロナ禍で編成された補正予算での基金に対する財政措置の妥当性を判断するにあたって2022年度第2次補正予算は重要な検証対象であり、予算各目明細書という統一的な計数資料が必要不可欠であるからだ。なお図表2は令和4年度基金シートに基づき作成したものであるため「2020-2022」年度の欄の計数は本項の計数と必ずしも一致しないことがあるが、長期的な傾向に変化はなく、近年の検証を実施するに際しては各目明細書を活用の方がより有効であると考えている。

次に各年度の補正予算における基金への対応を見ていく。

#### ① 2020年度補正予算による基金への予算措置

2020年1月に国内で初めて新型コロナウイルス感染者が確認され、新型コロナウイルス対策特別措置法<sup>(10)</sup>が3月に成立すると、同年4月7日、政府は東京都をはじめとする7都府県に緊急事態宣言を発出し、4月16日には対象を全国に拡大した。小中学校等の休校が相次ぎ、緊急時以外の外出の自粛が求められるなど、ほとんどの人流・物流が止まり経済活動はほぼ全面的に機能が停止した。物流の停止により内外を結ぶサプライチェーンが途絶すると、多くの企業が資材や部品の調達に困難をきたすようになって企業の生産・販売活動が大きく制限を受けることとなった。

(10) 新型インフルエンザ等対策特別措置法の一部を改正する法律（令和2年法律第4号）

図表3 2020年度補正予算における公益法人等の基金への予算措置

				(単位：億円)		
				第1次	第2次	第3次
総務省	デジタル基盤改革支援基金	-	-	1,788		
	革新的情報通信技術研究開発推進基金	-	-	300		
文科省	創発的研究推進基金	-	-	307		
	特定B型肝炎ウイルス感染者給付金等支給基金	-	-	34		
厚労省	革新的研究開発推進基金	-	500	-		
	ワクチン生産体制等緊急整備基金	-	1,377	1,200		
一般会計	漁業経営安定対策基金	102	-	425		
	韓国・中国等外国漁船操業対策基金	-	-	40		
	沖縄漁業基金	-	-	30		
	野菜生産出荷安定資金	56	-	-		
	産地パワーアップ事業基金	-	-	50		
	畜産・酪農収益力強化総合対策基金	-	-	264		
	担い手経営発展支援基金	-	-	17		
	水産業競争力強化基金	-	-	150		
	資源管理・漁業革新推進基金	-	-	63		
	中堅外食事業者資金融通円滑化基金 食品等流通合理化対策債務保証事業基金	11 11	- -	- -		
農水省	廃炉・汚染水対策基金	-	-	167		
	経営安定関連保証等特別基金	1,786	2,825	7,837		
	認定支援機関による経営改善計画策定支援補助金により達成された基金	48	-	-		
	ポスト5G情報通信システム基盤強化研究開発基金	-	-	900		
	国内投資促進基金	2,200	-	2,108		
	新型コロナウイルス感染症基金（制度融資利子補給）	7,025	8,102	-		
	新型コロナウイルス感染症基金（特別利子補給）	943	2,380	-		
	カーボンニュートラルに向けた革新的な技術開発に対する継続的な支援を行う基金	-	-	20,000		
	事業再構築促進基金	-	-	11,485		
	国交省 住宅市場安定化対策給付基金	-	-	777		
特別会計 エネ特	先端設備等導入促進補償制度推進基金	-	-	38		
計				12,182	15,184	47,980

(出所)「予算各目明細書」より作成。

海外に移した生産拠点から半導体・自動車関連等の製品・部素材の供給が行われなくなったことを踏まえ、2020年4月30日に成立した2020年度第1次補正予算には国内に生産拠点を移す企業の取組を支援し、国内にある工場内のラインを新設するなどの生産拠点の整備に関わる支援を行う国内投資促進基金を設置する予算が計上された。また、コロナ禍で業況が悪化した中小企業等の資金繰り支援のための予算も計上された。大規模の財政資金を機動的に支出できる基金の特性を活用した企業の支援が行われたのである（図表3）。第1次補正予算によって予算措置された基金への支出は主に、企業を国内に呼び戻すことと経営状況が厳しい中小企業等を支援するためのものであった。

新型コロナウイルスの感染は世界中に広がり、感染者及び死亡者数は連日のように増加していた。世界各国でワクチンの開発は進められたが、生産体制は世界的に供給不足の状態にあり、わが国においてもすべての国民の人数に相当するだけのワクチンを供給するために国内での生産体制を整備する必要があった。政府は第2次補正予算を編成して早期に日本国民向

けの新型コロナワクチンを確保するために、ワクチン生産体制等緊急整備基金の造成経費1,377億円を計上し、ワクチンの製造販売企業に対して必要な経費を補助することとした。中小企業等の資金繰りも依然として厳しい状況にあり、基金への積み増しを行って利子補給のための予算を確保することが求められていた。2020年度第2次補正予算においてワクチンの確保と企業の資金繰り支援が重要な政策課題であり、同補正予算だけで1兆5,184億円の経費が基金造成のために支出されている。すでにこの頃には補正予算によって基金に対して1兆数千億円の予算措置を講ずることが常態化するようになり、従来から意識されてきた「単年度主義の例外である基金の新規造成・積み増しは抑制的であるべき」との規律が徐々に失われるようになったと考えられる。その背景には新型コロナウイルスという未知のウイルスによる人命に対する脅威があったことは間違いなからう。

しかし、2020年12月8日に閣議決定された「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」を実施するために編成された第3次補正において計上された基金への予算措置は、従来の考え方を大きく変えたものである。4.8兆円という規模の大きさだけでなく、本来であれば補正予算に計上すべきか疑問が残る経費や単年度主義の例外の枠を大きく超えた内容の経費が計上されている。

収束の見通しが全く立たない時点でのワクチン確保及び国内でのワクチン生産のためのワクチン生産体制等緊急整備基金の積み増しや経営に不安が生じている中小企業の借入れに対する補償を行うための経営安定関連保証等特別基金の積み増しなどは、補正予算編成の要件である「緊要性」に合致するものである。しかしマイナポータルなどのオンライン手続の推進や地方公共団体の情報システムの標準化などのためにデジタル基盤改革支援基金への予算1,788億円が計上され、中小企業が新分野の展開や業種転換等に取り組む動きを支援する事業再構築促進基金を1兆1,485億円の経費を支出して新規造成することなどが適切と言えるのか疑問である。更に

は2050年のカーボンニュートラル実現を目指して今後10年間かけて環境のための研究開発を支援する企業等を支援するグリーンイノベーション基金が2兆円で新規に造成されている。第3次補正予算において租税及印紙収入の減収8.4兆円が見込まれ、新たに国債22.4兆円を発行して財源調達する中での予算計上である。

2020年度第3次補正予算を通して、基金への予算計上だけではなく補正予算編成における財政規律が失われたと言っても過言ではなかろう。

## ② 2021年度補正予算による基金への予算措置

菅内閣の下で2020年度第3次補正予算の編成を通して失われた財政規律の緩みは、岸田内閣においても引き継がれることとなった。2021年10月4日に第100代総理大臣となった岸田総理は、就任直後の所信表明演説<sup>(11)</sup>において「新しい資本主義」の実現を目指すとして述べ、重点政策課題の一つとして、「財政の単年度主義の弊害是正」に取り組むと述べた。

就任後に初めて編成した補正予算は、2021年11月19日に閣議決定した「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」を受けたものである。同経済対策は新型コロナウイルス感染症の拡大防止とポスト・コロナを見据えた「新しい資本主義」に着手するものであり、財政支出の規模は55.7兆円(うち国費分43.7兆円)の大型経済対策である。2021年度一般会計補正による追加歳出額は37兆5,560億円と、補正追加額としては過去最大規模となった。

新型コロナウイルス感染症の新規感染者数は足元では減少傾向にあったことから、社会経済活動の再開を図ることを目的として、コロナ後の長期的な経済活動に資する予算も多く計上されていた。長期施策を実施する基金に対する予算も一般会計で3兆6,886億円、特別会計を合わせて3兆8,416億円が計上された(図表4。ただし公益法人等の基金に係る予算の

---

(11) 第205回国会衆議院会議録第2号(2021年10月8日)2頁～5頁

みであり、安心こども基金等の地方公共団体分は含まれていない）。

図表4 2021年度補正予算における公益法人等の基金への予算措置

(単位：億円)			(単位：億円)				
		予算額			予算額		
一般 会計	内閣府	革新的研究開発推進基金	1,554	一般 会計	水産業競争力強化基金	47	
		デジタル基盤改革支援基金	317		資源管理・漁業革新推進基金	65	
		総務省	特定電気通信施設等整備推進基金		500	農水省	韓国・中国等外国漁船操業対策基金
	文科省	創発的研究推進基金	400		沖縄漁業基金	20	
		学術研究助成基金	110		ムーンショット型研究開発基金	40	
		経済安全保障重要技術育成基金	1,250		ポスト5G情報通信システム基盤強化研究開発基金	1,100	
		革新的研究開発推進基金	680		経済安全保障重要技術育成基金	1,250	
		革新的研究開発推進基金	515		先端半導体生産基盤整備基金	6,170	
	厚生省	ワクチン生産体制等緊急整備基金	3,244		廃炉・汚染水・処理水対策基金	125	
		ワクチン生産体制等緊急整備基金	6,019		革新的研究開発推進基金	500	
		特定B型肝炎ウイルス感染者給付金等支給基金	156		国内投資促進基金	2,274	
		特定石綿被害建設業務労働者等給付金等支払基金	1,727		処理水風評影響対策基金	270	
	農水省	中堅外食事業者資金融通円滑化基金	1		事業再構築促進基金	6,123	
		産地パワーアップ事業基金	45		国交省	住宅市場安定化対策給付基金	1,190
		畜産・酪農収益力強化総合対策基金	152		小計	36,886	
		野菜生産出荷安定資金	72		特別 会計	コロナ下における燃料油価格激変緩和基金	500
		異常補填積立基金	230		エネ特	国内投資促進基金	1,000
		革新的研究開発推進基金	30			処理水風評影響対策基金	30
		漁業経営セーフティネット構築等事業基金	89		小計	1,530	
		漁業経営安定対策基金	592		合計	38,416	

(出所)「予算各目明細書」より作成。

ワクチン確保や中小企業等の資金繰り支援のための基金へ積み増す予算も計上されているが、岸田内閣の政策課題である経済安全保障の充実強化を図る経済安全保障重要技術育成基金（文部科学省と経済産業省を合わせて2,500億円）や生産半導体の生産拠点を複数年にわたって支援する基金6,170億円、研究開発推進のための基金（革新的研究開発推進基金として内閣府分1,554億円・文部科学省分1,195億円・農林水産省分30億円・経済産業省分500億円、ポスト5G情報通信システム基盤強化研究開発基金1,100億円など）等が数千億円単位の規模で新たに造成、又は積み増しされている。文部科学省の革新的研究開発推進基金や厚生労働省のワクチン生産体制等緊急整備基金という同じ名称であっても基金設置法人が異なり、設置目的や財政資金の使途に相違がある場合もある。コロナ禍が長期化し、ロシアによるウクライナ侵攻という国際情勢が緊迫化する中にあって巨額の財政需要が生じているとはいうものの、財政法第29条に規定す

る「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」の範囲を逸脱した予算編成には違和感を覚える。

2020年度第3次補正予算において財政規律が緩んだ補正予算の編成が、2021年度補正予算によってタガが外れたと考えざるを得ない。その背景にはわが国の社会経済のあり方を見直す「新しい資本主義」が政府の方針として示されたことがあり、中長期的な構造改革を押し進める手段として「単年度主義の弊害」を是正するために基金の乱立とも言える予算編成を容認する岸田総理の考えが影響を及ぼしていると考えられる。

### ③ 2022年度補正予算による基金への予算措置

2022年度も2度にわたる補正予算の編成によって基金の新規造成・積み増しが行われた。この時期の特徴は燃料油価格への対応である。まず燃料油価格激変緩和基金に触れた上で、第1次及び第2次補正予算によって設置された基金について見ていく。

新型コロナウイルス感染症の感染拡大による厳しい状況が緩和される中で、景気回復の足かせとなりかねないのが物価高・燃料油価格の高騰であった。2019年頃まで1リットル当たり140円程度で推移してきたガソリン価格(レギュラー)は、新型コロナウイルス感染症が拡大する中で2020年後半を通して経済活動の停滞によって同120円程度まで下落していた。

2020年末からは新型コロナワクチンの普及を受けて経済活動が再び活発となり、ガソリン価格は反転して上昇し、逆に国民生活への影響が懸念される事態に至った。こうした状況下で起きたのが2022年2月のロシアによるウクライナへの侵攻である。各国からの経済制裁によってロシアからの原油供給が滞り、また近時の円安の進行による輸入物価の上昇が相まってガソリン価格は急騰して160円台後半にまで上昇することとなる。

政府は2021年度中にエネルギー対策特別会計(以下「エネ特」という。)内の財政資金を活用して燃料油価格激変緩和対策基金を一般社団法人全国

石油協会に設置し、ガソリンの小売価格の激変緩和措置<sup>(12)</sup>を講じている。一般会計及びエネ特の一般予備費や補正予算による積み増しも行い、更なるガソリン価格の高騰に対して備えを行っている。翌2022年度にも一般会計に計上した一般予備費とコロナ予備費<sup>(13)</sup>を使い、更に第1次及び第2次補正予算によっても積み増しを行い、大規模な財政支出によってガソリン等の燃料油価格高騰を抑制した（図表5）。

図表5 燃料油価格激変緩和基金への予算措置

	2021年度			2022年度			計
	移流用	一般予備費	補正予算	予備費		補正予算	
				一般予備費	コロナ予備費		
一般会計	-	3,500	-	2,774	12,959	41,927	61,160
エネルギー対策特別会計	150	323	500	-	-	-	973
計	150	3,823	500	2,774	12,959	41,927	62,133

（注）2022年度の「補正予算」は第1次補正と第2次補正の合計

（出所）経済産業省「令和4年度基金シート」基金シート番号35、予備費使用調書、財務省資料より作成

燃料油価格激変緩和対策事業は年度途中の急速な燃料油価格の変動に対応する措置であり、国民生活や経済活動への影響を考慮すればやむを得ない側面もある。その一方で、図表5に示されるように当初予算では措置を行わず、より財政支出を行いやすい予備費や補正予算によって対応したことが明らかであり、財政規律の点から問題を残した。

2022年度一般会計第1次補正予算の歳出2兆7,009億円の内訳は燃料油価格激変緩和基金への支出に1兆1,655億円、タクシー事業者が使う液化石油ガス価格への激変緩和に84億円、「コロナ禍における「原油価格・物価高騰等総合緊急対策」」（2022年4月策定）のために支出した予備費1兆5,200億円の補填（一般予備費4,000億円、コロナ予備費1兆1,200億円）である。2022年春先の喫緊の政策課題である燃料油の価格高騰に対

(12) 全国平均ガソリン価格が1リットル170円以上になった場合、1リットル当たり5円を上限として燃料油元売りに補助金を支給し、小売価格を抑制する措置。対象となる燃料油はガソリン、軽油、灯油、重油及び航空機燃料。

(13) 一般会計新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備費

応した補正予算であったが、その支出の多くは基金に充当された。

第2次補正予算は年末の12月2日に成立している。補正予算の一般会計歳出総額は28兆9,222億円となり、補正予算としては過去3番目の規模となった。特徴の一つは50の基金の新規造成又は積み増しのために8兆9,013億円が計上され、うち公益法人等に設置された基金に関するものが48基金、8兆8,886億円にも達している点である（図表6）。補正予算における基金への計上額として過去最大である。

図表6 2022年度補正予算における公益法人等の基金への予算措置

		(単位：億円)				(単位：億円)			
		第1次	第2次	第1次	第2次	第1次	第2次		
一般会計	内閣府	革新的研究開発推進基金	-	80	農水省	韓国・中国等外国漁船操業対策基金	-	25	
		中小企業イノベーション創出推進基金	-	2,060		沖繩漁業基金	-	15	
	総務省	情報通信研究開発基金	-	662	一般会計	経産省	リスキリングを通じたキャリアアップ支援事業基金	-	753
		文科省	大学・高専成長分野転換支援基金	-			3,002	ディーブテック・スタートアップ支援基金	-
	地域中核研究大学等強化促進基金		-	1,498			経済安全保障重要技術育成基金	-	1,250
	大学発新産業創出基金	-	988	ポスト5G情報通信システム基盤強化研究開発基金			-	4,850	
	創発的研究推進基金	-	553	先端半導体生産基盤整備基金			-	4,500	
	学術研究助成基金	-	156	廃炉・汚染水・処理水対策基金			-	120	
	経済安全保障重要技術育成基金	-	1,250	革新的研究開発推進基金			-	3,000	
	先端国際共同研究推進基金	-	567	バイオものづくり革命推進基金			-	3,000	
	革新的脱炭素化技術開発推進基金	-	496	重要物資サプライチェーン強靱化支援資金（蓄電池、半導体等）			-	8,288	
	厚労省	ワクチン生産体制等緊急整備基金	-	4,750			重要物資サプライチェーン強靱化支援資金（重要鉱物）	-	1,058
		特定B型肝炎ウイルス感染者給付金等支給基金	-	0	国内投資促進基金（ワクチン生産）	-	1,000		
		特定C型肝炎ウイルス感染者救済基金	-	23	処理水影響対策支援基金	-	333		
	農水省	抗菌薬原薬国産化支援基金	-	553	国内投資促進基金（サプライチェーン）	-	55		
		施設園芸等燃料価格高騰対策基金	-	85	グリーンイノベーション基金	-	3,000		
		肥料原料備蓄対策基金	-	160	特定鉱害復旧事業等基金	-	2		
		産地パワーアップ事業基金	-	2	燃料油価格激変緩和基金	11,655	30,272		
		畜産・酪農収益強化総合対策基金	-	30	認定支援機関による経営改善計画策定支援補助金により達成された基金	-	50		
		野菜生産出荷安定資金	-	101	中小企業等事業再構築促進基金	-	5,800		
異常補填積立基金		-	83	経営安定関連保証等特別基金	-	1,856			
漁業経営セーフティネット構築等事業基金		-	330	国交省	住宅市場安定化対策給付基金	-	356		
漁業経営安定対策基金		-	380	特別会計	エネ特	重要物資サプライチェーン強靱化支援資金（重要鉱物）	-	236	
水産業競争力強化基金		-	20			処理水影響対策支援基金	-	167	
資源管理・漁業革新推進基金	-	70	計			11,655	88,886		

（出所）「予算各目明細書」より作成。

第2次補正予算は5つの柱を立てている。第1が「物価高騰・賃上げへの取組」、第2が「円安を活かした地域の「稼ぐ力」の回復・強化」、第3



が「新しい資本主義」の加速」、第4が「防災・減災、国土強靱化の推進、外交・安全保障環境の変化への対応など、国民の安全・安心の確保」、第5が「今後への備え」である。中小企業の事業再構築や経済安全保障、情報通信システムの研究開発、途上国向け支援、予備費の積み増しなど、いずれも構造改革や将来に必要な研究開発など中長期的視点に立脚した予算計上となっている。これらの施策を実現する手段として基金が多用され、大規模な予算が計上されたために過去最大の新規造成・積み増しとなったのである。2021年度補正予算を契機として基金への財政支出はタガが外れ、更に2022年度第2次補正予算の編成を通して単年度主義への矜持がほとんど失われたと考えざるを得ない。

ワクチン生産体制等緊急整備基金のように、繰り返し押し寄せてくる新型コロナウイルス感染症の感染拡大の波に備えるために機動的に財政支出できる財政資金を積み立てておく必要がある場合もある。しかしこの第2次補正予算で措置された基金の多くは、年末というこの時点で措置する必要があるのか、疑問が払拭できない。鈴木財務大臣は「(補正予算で計上した基金は) 経済対策に掲げられた柱に基づく施策を迅速かつ効率的に実施する上で必要であると判断したものを措置して」いるので、「緊要性の要件はきちんと満たす」と述べている<sup>(14)</sup>が、経済対策の柱とされている事業そのものが緊急かつ必要であるかの疑問が残るままに、経済対策に掲げた事業を実施することは緊要であると結論付けることはワイズ・スペンディングの趣旨にかなうのであろうか。

## 5. その他の課題

公益法人等に設置された基金を分析すると、補正予算によって多くの基金が造成・積み増しされているだけでなく、その他の問題も明らかになってきた。その他の課題としてまとめて指摘しておきたい。

---

(14) 第210回国会衆議院予算委員会議録第7号(2022年11月28日)30頁

### (1) 当初予算で定期的に積み増しする基金

基金の新規造成・積み増しには大規模な財政資金が用いられることが多い。概算要求基準があることから、当初予算に従前に計上されてこなかった新規事業や特定項目の経費の急増を財政当局が認めることは困難である。そのために一般的には、基金はいわゆる「補正回し」のネタとして経費が計上されると理解される。その一方で基金を調べていくと、補正予算ではあまり計上されずに、もっぱら毎年度の当初予算において定期的に積み増しされている基金もある。

例えば文部科学省が所管する学術研究助成基金である。基礎から応用までの学術研究を対象とする競争的資金を独立行政法人日本学術振興会に基金として設置し、科学研究費助成事業を実施している。複数年間の研究期間を通じた研究費を確保するために2011年度に設置され、毎年度の当初予算によって定期的に900億円程度が基金の予算として独立行政法人日本学術振興会に支出されている。基金化のメリットとして、①研究の進展に合わせた研究費の前倒し使用が可能、②研究者が会計年度を気にすることなく研究に取り組める、③年度末の会計処理を意識する必要がなくなることが挙げられている<sup>(15)</sup>。科学技術立国を目指したわが国が科学技術研究費に多額の予算を計上して、かつて「科研費バブル」といわれる不要な財政支出を行ったことや現在の厳しい財政状況を考えるのであれば、20年以上の実績を持つ研究費の基金化を検証し、ルーティーン化している予算措置が適切であるのかなどを検討すべき時期に来ている。

同様に主に当初予算で毎年度のように財政補填されていて、基金のための支出というよりも、補助金化しているとも考えられる農林水産省所管・さとうきび増産基金や復興庁所管・放射性物質汚染廃棄物処理周辺環境整備基金などについては、補助金の支出では事業として機能しないのか、な

---

(15) 独立行政法人日本学術振興会ホームページ[https://www.jps.go.jp/j-grantsinaid/01\\_seido/06\\_kikinka/index.html](https://www.jps.go.jp/j-grantsinaid/01_seido/06_kikinka/index.html) (2023年4月17日最終アクセス)

ぜあえて基金として存続しているのかについて定期的に見直していくことが求められる。

## （２）補正予算だけで予算措置される基金

前項で示した事例とは逆に当初予算では全く計上されず、もっぱら補正予算等だけで予算措置されてきている基金もある。基金は単年度主義の例外であり、設置や積み増しに当たっては厳格な査定と国会によるチェックが求められる。国会審議が1週間程度で終了する補正予算への安易な計上は厳に抑制されるべきと考える。

補正予算だけで対応されている事例として、例えば農林水産省所管の韓国・中国等外国漁船操業対策基金が挙げられる。同基金は2013年度第1次補正予算によって50億200万円が支出されて設置され、以後これまで毎年度の補正予算のみによって積み増しされてきた。基金シートにおいて基金方式とする必要性についての記述はあるものの、当初予算には全く計上されず、補正予算のみで対応された理由は示されていない。2024年3月末に事業終了予定であるが、これまでの間に補正で予算計上され続けてきた妥当性や効果等を検証する必要がある。こうした反省を、今後も事業継続しながら補正予算だけで予算措置される水産業競争力強化基金などの基金事業の業務や規模の適正性の判断に活かし、補正予算だけで計上し続けている合理性を吟味していかなければならない。

## （３）過大な予算措置が懸念される基金

厳しい経済不況や自然災害等への対応として大規模事業が求められ、経済対策が策定されて大型補正が編成される時に、事業内容が詰め切れず、当面の事業実施の見通しが立たないままに「事業規模ありき」で予算編成が進む場合がある。政治的な要因等によって過大な予算編成が求められたときに使われる手段が基金の新規造成・積み増しであった。

基金は複数年度にわたって財政支出を行うことができるので、当面の支出予定や支出先の当てがなくても公益法人等に財政資金を積み立てておき、必要に応じて支出することができる。そのために使う見込みのない財政資金が余分に公益法人等の基金設置法人に滞留する。この問題は会計検査院による会計検査で指摘されてきた。例えば、会計検査院は2022年9月14日、環太平洋経済連携協定(TPP)対策の畜産・酪農収益力強化総合対策基金について123億円が過大に算定されていると指摘した<sup>(16)</sup>。同基金は畜産農家の収益力の強化などを目的としているものの農機リース費の補助事業で支給の遅れが発生したことから補助を受ける農家から辞退者が出ていた。それにもかかわらず農林水産省は毎年度支出する以上の財政資金を積み増していたことから、会計検査院は運営の改善及び国庫返納などを求めたのである。

基金の規模が適切ではなかった問題も指摘されている。リーマン・ショック後に予算措置された基金を中心に、2008年度から2012年度に所管府省から多くの財政支出が行われて国庫補助金等の合計額は5兆5,016億円となる一方、同時期に基金から国庫へ返納された額の合計も1兆516億円となった(図表7)。会計検査院は「10基金において、基金の見直しを適時適切に実施していれば、使用見込みのない額(計346億円)の返納時期を繰り上げて早期に国庫へ返納することができた<sup>(17)</sup>と、適切な見直しを行わないままに予算を積み上げていたことを指摘している。

基金への過大な予算の積み上げは、本来もっと有効に財政資金を活用す

---

(16) 会計検査院は国会からの検査要請に対する報告書「農林水産分野におけるTPP等関連政策大綱に基づく施策に関する会計検査の結果について(令和4年9月)」の中で、TPP等関連政策大綱に基づく畜産・酪農収益力強化総合対策基金について、「(令和)3年度以降に基金を取り崩して使用する見込みがあるとされていた533億余円の中には、(令和)2年度末までに取組主体が事業の実施を辞退するなどして事業を実施しないことが確定した額123億余円が含まれており、これに係る基金の使用見込額が過大に算定されていた。」と指摘している。

(17) 会計検査院「国庫補助金等により基金法人に設置造成された基金の状況についての報告書(要旨)(平成25年10月)」6頁

図表 7 基金への国庫補助金等の交付と国庫への返納状況

(単位：基金、億円)

所管府省等名	国庫補助金等交付額		国庫への返納額	
	基金数	交付額	基金数	交付額
内閣府	13	102	10	5
外務省	0	-	2	14
財務省	0	-	1	208
文部科学省	0	-	1	7
厚生労働省	16	12,090	11	5,096
農林水産省	84	6,600	100	4,421
経済産業省	63	23,645	20	362
国土交通省	13	1,064	14	398
環境省	6	193	1	5
防衛省	0	-	0	-
合同事業	4	11,323	0	-
計	199	55,016	160	10,516

(注) 2008年度から2012年度の交付額と国庫返納額  
 (出所) 会計検査院 (2013) 「国庫補助金等により基金法人に設置造成された基金の状況についての報告書(要旨)」 「表2平成20年度から24年度までの基金への国庫補助金等の交付状況及び基金の国庫への返納状況」。

る機会費用を喪失し、財源調達のために国債発行が必要になるなどワイズ・スペンディングの理念とは相いれないものである。

おわりに

一般会計や特別会計から独立行政法人、一般社団法人等に支出して造成した基金に関し、令和4年度基金シートに基づく分析を行った。予算の単年度主義の例外である基金の運用は抑制的に行われるべきであるし、戦後の長きにわたってその考え方は貫かれてきた。バブル経済期やリーマン・ショックなど、急激な経済的変動が生じた場合には一時的に基金が乱立した時期もあった。それらはあくまで一過性の現象に過ぎなかった。しかし2021年度補正予算を転機として、巨額の財政支出が見込まれる事業に対しては「単年度主義の弊害是正」の下に安易に基金の造成と運用に頼る財政運営に移行している気がしてならない。

コロナ禍の中で「命よりも財政が大切なのか」と否定しようがない命題を突きつけ、財政出動に対するためらいは一蹴する雰囲気となっているの

ではなかろうか。新型コロナ対策としてのワクチン開発・確保や企業の資金繰り支援は極めて重要である。そうした予算の大盤振る舞いの中に、ポスト・コロナを見据えた経済対策、コロナ後の経済構造への対応が溶け込んで、従前であれば計上しなかった構造改革に関する中長期的な予算が補正予算に組み込まれ、毎年度の予算付けと国会による審議という議会統制、すなわち財政民主主義の軽視が進んでいるのではないかと危惧している。国民の監視が行き届かない形で予算が執行され、結果と責任だけが押し付けられる予算編成であってはならない。

加えて、これら公益法人等に限らず、地方公共団体にも数多くの基金が設置されている。基金に対する予算措置の規模としては地方公共団体への支出は相対的に少ない。しかし、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金のように、「地域の実情に応じてきめ細やかに効果的・効率的に必要な事業を実施」するために、用途を地方公共団体の創意工夫に委ねる基金もある。一定のメルクマールをもって効果や有効性を評価することには困難を伴う事例が多くある。リーマン・ショック時に雇用対策・医療対策等のために地方公共団体に多くの基金が造成され、今は新型コロナウイルス感染症対策で基金が設置されている。これらが有効かつ適切に使われているのか、透明性は十分であるのかを検証することは今後の課題である。

### (参考文献)

日本経済新聞社編(2023)『国費解剖：知られざる政府予算の病巣』日経プレミアシリーズ490

藤井亮二(2015)「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」『立法と調査』No.366、参議院事務局企画調整室編集・発行

藤井亮二(2015)「基金制度の沿革と課題(2):基金が多用された3つの時期」『立法と調査』No.367、参議院事務局企画調整室編集・発行

(本学法学部教授)