

財政投融资の憲法学的一考察（一）

——平成12年改正を契機として——

上 田 健 介

はじめに

第一章 財政投融资の改革

第一節 財政投融资の歴史と内容

第二節 平成12年改正

第三節 平成12年改正後の改革の経過（以上本号）

第二章 憲法学的考察

第一節 実体的な観点から

第二節 手続的な観点から

第三節 制度的な観点から

おわりに

はじめに

財政投融资は、平成12年5月24日に「資金運用部資金法等の一部を改正する法律」（平成12年法99号）が成立したことで、平成13年度よりその仕組みが大きく改められた。郵便貯金や年金資金から資金運用部への全額預託義務が廃止されるとともに、財投対象機関が財投機関債を発行して市場から資金を調達する仕組みが導入されたのである。その詳細は第一章第二節、第三節でみるが、これは財政投融资が創設されて以来の大きな変化といえる。そこで、本稿では、この改正を振り返りつつ、その後に財政投融资がなお抱える、あるいは新たに抱えるにいたった諸問題を、憲法学の観

点から考察してみたい。

財政投融資は、日本の国政の在り方を考察するにあたって重要な制度である。第一に、量的にあって、財政投融資計画の規模は、一般会計と比べても大きなものである。平成11年度計画では、一般会計が81.9兆円なのに対し、財政投融資は52.8兆円で一般会計の約64パーセントの規模であった。第二に、質的にいっても、財政投融資は、郵便貯金や年金保険のかたちで国民から集めた資金を事業系、融資系の特殊法人に投融資する仕組みであり、各種の政策を政府が実施するにあたって、一つの大きな手段である。このことは、住宅政策を実施する上で住宅金融金庫を通じた民間住宅建設への融資や日本住宅公団による住宅整備への融資が果たしてきた役割⁽¹⁾、政府開発援助（ODA）を実施する上で国際協力銀行等を通じた円借款が占める位置づけ⁽²⁾から理解することができよう。

かかる重要性から、法学（憲法学、行政法学、財政法学）の観点からも、貴重な研究が積み重ねられてきた。行政法学、財政法学においては、第一に、成田頼明や福家俊朗によって財政投融資制度そのものを別快する研究がなされた⁽³⁾。第二に、財政投融資を、行政機能の拡大に伴って重要性を

(1) 参照、和田八束「住宅政策と財政」早川和男＝横田清編・講座現代居住 4 居住と法・政治・経済（東京大学出版会、1996年）201頁以下、本間義人・戦後住宅政策の検証（信山社、2004年）第三章。

(2) 平成17年度の ODA 事業予算 1 兆4658億円のうち、円借款が7009億円、うち5265億円が財政投融資分である。「平成17年度 ODA 事業予算の概要とその財源」。この資料は、外務省 HP〈<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/seisaku/wakugumi.html>〉に掲載されている。

(3) 成田頼明「財政投融資」石井照久＝有泉亨＝金沢良雄編集責任・経営法学全集 8 企業資金（ダイヤモンド社、1965年）399頁以下、福家俊朗「財政投融資」現代行政法大系 10 財政（有斐閣、1984年）183頁以下。また参照、遠藤湘吉「財政法」岩波講座 現代法 7 現代法と経済（岩波書店、1966年）247頁以下の264～75頁。

増してきた「資金交付行政」の一部として位置づけた上で、かかる「資金交付行政」の「国会による正当化の形式」を考察する塩野宏の先駆的な研究⁽⁴⁾が存する。憲法学においても、手島孝や吉田善明を中心として論文で考察の対象とされ⁽⁵⁾、概説書でも取り上げられてきた⁽⁶⁾。また、平成12年改正についても、すでに多くの紹介がなされている⁽⁷⁾。

このような状況の中で、財政投融资について考察を加えることは、屋上屋を架すにひとしいかもしれない。しかし、財政投融资の重要性に鑑みれば、いまだ十分な検討がなされたとはいえないように思われる。これまでの憲法学における考察は、財政投融资計画の国会議決の必要性にかんする議論が中心を占めてきた。この論点は、国会と内閣との権限分配という憲法学の統治機構論における古典的かつ中心的なテーマに結びつくもので、

(4) 塩野宏「資金交付行政の法律問題」国家78号3＝4号、5＝6号（1964年）99頁以下。

(5) 吉田善明「議会による財政統制」公法36号（1974年）45頁以下（のちに同・現代憲法の構造〔勁草書房、1979年〕276頁以下所収）。手島孝「財政」竹内昭夫＝道田信一郎＝前田庸＝龍田節＝手島孝・現代の経済構造と法（筑摩書房、1980年）555頁以下の632～44頁。ほかに、新井隆一「『財政投融资』制度の法的課題」公法41号（1979年）143頁以下など。

(6) 手島孝・憲法解釈二十講（有斐閣、1980年）258～63頁、吉田善明・日本国憲法論〈第3版〉（三省堂、2003年）216～18頁。財政投融资に言及する最近の概説書として、戸波江二・憲法〈新版〉（ぎょうせい、1998年）466頁、野中俊彦＝中村睦男＝高橋和之＝高見勝利・憲法Ⅱ〈第3版〉（有斐閣、2001年）315頁〔中村睦男執筆〕、大石眞・憲法講義Ⅰ（有斐閣、2004年）203～4頁。

(7) 碓井光明「財政投融资制度の課題」ジュリ1180号（2000年）40頁以下、萬場大輔「財政投融资の民主的統制」北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル8号（2001年）147頁以下、奥谷健「新財政投融资制度と財政民主主義」日本財政法学会編・財政法講座1 財政法の基本課題（勁草書房、2005年）99頁以下。また参照、宮脇淳「財政投融资制度改革が行財政運営等に与える影響の考察」北大法学論集51巻5号（2001年）1頁以下、半田英俊「財政投融资計画の現在——道路4公団と郵政3事業改革を射程として——」法政論叢41巻2号（2005年）117頁以下。

今なお、重要性を失っていないことはいうまでもない。しかし、財政投融資計画を国会の議決にかけることで問題が解決するかといえば、そうではないであろう。また、平成12年改正とそれを導いた近年の経済、財政環境は、従来は十分に引き上げられてこなかった新たな憲法問題を惹起しているようにも思われる。そこで、本稿では、財政投融資について、国会議決をめぐる論点の周辺についても——不十分ではあるが——憲法学の観点から引き上げることで、これまでの業績に、幾ばくかの上乗せを試みてみたい。

なお、本稿でいう財政投融資とは、いわゆる「財投3表」（財政投融資計画、財政投融資原資見込、財政投融資使途別分類表）に掲載されているものを念頭に置く。「財政投融資」は、従来、「法律上の概念ではなく、予算技術上または財政学上の概念である」といわれてきた⁽⁸⁾。「財政投融資」と銘打った法律が存するわけでもなく、管見による限り、平成12年改正で財政融資資金の長期運用に対する特別措置に関する法律7条が「財政投融資計画」の国会提出を定めるまで、「財政投融資」という法令上の用語すら存しなかった（なお、ここにいう「財政投融資計画」とは、従来財投3表の一つとして事実上国会に提出されてきた財政投融資計画と同じものといえる⁽⁹⁾）。右に掲げたものはいわば形式的意味で財政投融資を理解している。これに対し実質的な定義は困難であるが、「ひとくちでいうと、財政のしくみをつうじて生み出される資金や、政府の影響のもとにおかれた資金を、一定の計画にしたがって、出資したり融資したりすること」⁽¹⁰⁾であるという遠藤湘吉のそれが、遠藤自身も述べるように「抽象的」であるが、さしあたり適切であると思われる。この定義によれば、形式的意味の財政投融資は、「財政資金

(8) 成田・前掲注(3)400頁。

(9) 碓井光明「財政投融資制度の課題」ジュリ1180号（2000年）40頁以下の43頁。

(10) 遠藤湘吉・財政投融資（岩波書店、1966年）2頁。

のほかに、不足を補うためあてにしている民間資金も計上されている」点で実質的な財政投融资よりも広く、また「政府関係の機関や地方団体にたいして、それらの一時的な金繰りのためにおこなう短期貸付けはあげられていないし、また一般会計でおこなっている貸付けも除外されている」点で実質的な財政投融资よりも狭い、ということになる⁽¹¹⁾。

以下では、はじめに、財政投融资の歴史をふりかえりつつその内容を確認し（第一章第一節）、平成12年改革の内容（第一章第二節）、その後の改革実施状況を整理する（第一章第三節）。その上で、財政投融资になおどのような問題点と改善点が存在するのか、憲法学の観点から若干の考察を試みたい。そこでは、実体的な観点（第二章第一節）、手続的な観点（第二章第二節）、制度的な観点（第二章第三節）という三つの観点から議論を試みる。

* 第一章第一節は、大蔵省財政史室編『昭和財政史』や、澄田智＝鈴木秀雄編『財政投融资』、福島量一＝山口光秀＝石川周『財政投融资』、中川雅治＝乾文男＝原田有造『財政投融资』といった理財局担当者による解説をまとめたものにすぎず、覚書の色彩が強いものである。第一章第二節からお読み頂き、適宜、第一章第一節を参考にいただければ幸いである。

第一章 財政投融资の改革

第一節 財政投融资の歴史と内容

一 財政投融资の開始⁽¹²⁾

形式的意味での財政投融资が始まったのは、昭和28年度である。

(11) 遠藤・前掲注(10) 5 頁。

(12) 以下の叙述は、大蔵省財政史室編・昭和財政史 昭和27～48年度 第2巻 財政一政策および制度（東洋経済新報社、1998年）389頁に依る。

もちろん、郵便貯金等からの預託金を政府（大蔵省）が一括して管理・運用することはそれ以前から行われていた。財政投融资の原資の大半を占める資金運用部資金⁽¹³⁾（資金運用部資金法〔昭和26年法律第100号〕に基づき昭和26年4月1日に運用開始）は、大蔵省預金部（預金部預金法〔大正14年法律第15号〕）から資金を受け継いだものであり、さらにその淵源は、法制上は明治18年の預金規則（太政官布第13号）、実際上は明治11年5月に大蔵省国債局で逓増局貯金の受入と運用を始めたとき（または明治9年5月に「準備金取扱規則」が制定されたとき）に遡る。もっとも、その運用は、明治末から大正期に地方債および各種債券の引受けや特別会計への貸付けなど多角化したことがあったものの、大蔵省預金部への改組後は国債の引受けが増大し、戦時中には国債消化や国策会社等への資金供給に向けられた点に注意しなければならない。昭和20年度末には約7割を国債が占めていたのである。占領下でも、預金部資金の運用は、昭和21年1月29日大蔵大臣宛「預金部資金並びに簡易生命保険及び郵便年金関係運用計画に関する件」に基づき、事実上、国債及び地方債に限定されていた。したがって、この時点では、「財政のしくみをつうじて生み出される資金や、政府の影響力のもとにおかれた資金を、一定の計画にしたがって、出資したり融資したりする」という財政投融资の機能は確立していなかったといえる。

戦後になると、かかる財政投融资の機能が、復興金融金庫⁽¹⁴⁾（復興金融金庫法〔昭和21年法34号〕）や米国対日援助見返資金⁽¹⁵⁾（米国対日援助見返資金特別会計法〔昭和24年法40号〕）によって果たされるようになった。復興金融金

(13) 資金運用部の沿革については、澄田智＝鈴木秀雄編・財政投融资（財務出版、1957年）329～346頁、福島量一＝山口光秀＝石川周・財政投融资（大蔵財務協会、1973年）125～132頁。

(14) 遠藤・前掲注(10)79～90頁。

(15) 遠藤・前掲注(10)99～108頁。

庫は、民間金融機関が資金の供給力をいちじるしく低下させていた中、昭和22年1月に設立され、政府からの出資と復興金融債券の発行で調達した資金を石炭はじめ主要産業の生産再開のために融資して、いわゆる「傾斜生産方式」の実施を支えた（なお、重要産業には合わせて価格調整補助金も支出されていた）。もっとも、発行された復興金融債券の約7割が日銀引受けだったため、インフレの一原因となったといわれる。

昭和24年、かかるインフレを収束させるべく打ち出されたドッジ・プランに基づき、復興金融金庫は活動を事実上停止したが、これに代えて昭和24年度に設置されたのが米国対日援助見返資金特別会計である。これは、その名のとおり、アメリカの対日援助物資の売却代金を積み立てたものを資金としていた⁽¹⁶⁾。昭和24年度には、この資金の半分が復興金融金庫債券の償還に充てられるなど運用は消極的であったが、朝鮮戦争の勃発に伴う生産設備の拡大、そのための資金需要から、昭和25年度以降はここから積極的に企業への貸付けが行われることになる。また、昭和26年に設立された住宅金融公庫（住宅金融公庫法〔昭和25年法156号〕）、日本輸出入銀行（日本輸出入銀行法〔昭和25年法268号〕）、昭和27年に設立された日本開発銀行（日本開発銀行法〔昭和26年法108号〕）への投融资は、政府金融機関そしてそれを通じた民間への投融资という手法の点で、財政投融资に繋がるものといえよう。見返資金の新規積立ては、アメリカの対日援助の打ち切りに伴い昭和27年6月に終了した。その資金は、昭和28年1月1日に設置された産業投資特別会計（産業投資特別会計法〔昭和28年法132号〕）が受け継いだ。

また、占領期の終盤になって、預金部資金の金融債への運用が解禁された⁽¹⁷⁾。すなわち、産業界、金融界からの要望に応じて、昭和25年11月21日大

(16) 澄田＝鈴木編・前掲注(13)471頁，福島＝山口＝石川・前掲注(13)218頁。

(17) 澄田＝鈴木編・前掲注(13)338～46頁。

蔵大臣宛ドッジ覚書「預金部資金の運用について」が、①資金運用部への改組とこれによる政府資金の一括運用、②運用範囲の限定と赤字発生時の政府補填を条件として、「金融債をある限度で取得するという方法」で「資金運用部は、その一部資金を日本経済の発展に役立つ安全且つ建設的な使途に使用することを許可される」旨を定めた。これに基づき、資金運用部資金法が制定されることとなったわけであるが、金融債引受けそれ自体は、資金運用部資金法制定に先立ち、昭和25年12月29日に預金部資金運用規則の一部改正が行われて始められた。

なお、簡易生命保険及び郵便年金は、占領下において預金部資金の中に組み込まれて運用され、この点は、資金運用部資金法の制定によっても、資金運用部資金が一括運用の原則に基づいていたために、変わらなかった。ただ、戦前、簡保資金は逓信省によって分離して運用されていた歴史があり、郵政省は一貫して分離運用を主張、結局、「簡易生命保険及び郵便年金の積立金の運用に関する法律」（昭和27年法210号）「簡易生命保険及び郵便年金特別会計法の一部を改正する法律」（昭和27年法348号）により、昭和28年度より分離運用されることとなった⁽¹⁸⁾。

このように、既に財政投融资を構成する制度が個別に形成されてきていた中で、昭和28年度予算に「財政投融资計画」が登場したのである⁽¹⁹⁾。

(18) 澄田＝鈴木編・前掲注(3)419～428頁。もっとも、「郵政大臣は、毎年度積立金の運用に関して必要な計画を定め、あらかじめ資金運用部資金運用審議会〔……〕の議に付さなければならない」（「積立金の運用に関する法律」4条1項）とされるなど、資金運用審議会のチェックが入る点では、資金運用部資金と同様であった。なお、「積立金の運用に関する法律」は、日本郵政公社法施行法（平成14年法98号）24条4号により廃止されている。

(19) 遠藤・前掲注(10)118頁。昭和28年度財政投融资資金計画表については、澄田＝鈴木編・前掲注(3)第120表を見よ。

表 1 - 1 財政投融资の原資（実績）（昭和28年度～昭和48年度）（出所：大蔵省財政史室編・昭和財政史 昭和27～48年度 2 財政——政策及び制度〔東洋経済新報社，1998年〕399頁（単位：億円，％）

会 計 名	昭和28年度		29		30		31		32		33		34	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
一 般 会 計	475	14.1	200	7.0	111	3.7	20	0.6	—	—	—	—	—	—
見 返 資 金	185	5.5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
産業投資特別会計	382	11.3	175	6.1	160	6.0	132	4.0	378	9.5	277	6.5	382	6.8
資金運用部資金	1,746	51.7	1,685	59.0	1,529	51.0	1,597	48.9	2,358	59.4	2,548	59.9	3,182	56.6
郵便貯金	811	24.0	1,015	35.5	820	27.4	1,120	34.3	1,027	25.9	856	20.1	1,332	23.7
厚生年金	162	4.8	290	10.1	314	10.5	400	12.2	574	14.5	572	13.5	620	11.0
国民年金	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
その 他	773	22.9	380	13.3	395	13.3	77	2.4	757	19.1	1,120	26.3	1,230	21.9
簡 保 資 金	201	6.0	454	15.9	482	16.1	564	17.3	780	19.7	891	21.0	1,098	19.5
余剰農産物資金	—	—	—	—	180	6.0	97	3.0	—	—	—	—	—	—
以上小計	2,989	88.6	2,514	88.0	2,462	82.8	2,410	73.7	3,516	88.6	3,716	87.4	4,662	82.9
公募債借入金	385	11.4	344	12.0	516	17.2	854	26.1	437	11.0	423	9.9	920	16.4
外貨債等	—	—	—	—	—	—	4	0.1	15	0.4	113	2.7	39	0.7
合 計	3,374	100.0	2,858	100.0	2,978	100.0	3,268	100.0	3,968	100.0	4,252	100.0	5,621	100.0

会 計 名	昭和35年度		36		37		38		39		40		41	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
一 般 会 計	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
見 返 資 金	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
産業投資特別会計	398	6.4	478	5.8	532	5.6	694	5.8	810	5.7	430	2.4	485	2.3
資金運用部資金	3,471	55.5	4,754	57.3	5,563	58.5	7,202	59.7	8,980	62.8	11,872	66.8	12,542	60.1
郵便貯金	1,506	24.1	1,771	21.3	2,296	24.1	2,937	24.3	3,907	27.3	4,645	26.1	5,939	28.5
厚生年金	918	14.7	1,206	14.5	1,460	15.3	1,608	13.3	2,040	14.3	3,244	18.3	4,137	19.8
国民年金	—	—	254	3.1	366	3.8	391	3.2	422	3.0	453	2.6	515	2.5
その 他	1,047	16.7	1,523	18.3	1,441	15.1	2,266	18.8	2,611	18.3	3,530	19.9	1,951	9.4
簡 保 資 金	1,199	19.2	1,430	17.2	1,496	15.7	1,580	13.1	1,495	10.5	1,095	6.2	1,689	8.1
余剰農産物資金	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
以上小計	5,068	81.1	6,662	80.2	7,591	79.8	9,476	78.5	11,285	78.9	13,397	75.4	14,716	70.6
公募債借入金	1,081	17.3	1,219	14.7	1,482	15.6	2,592	21.5	3,020	21.1	4,367	24.6	6,138	29.4
外貨債等	102	1.6	422	5.1	440	4.6	—	—	—	—	—	—	—	—
合 計	6,251	100.0	8,303	100.0	9,513	100.0	12,068	100.0	14,305	100.0	17,764	100.0	20,854	100.0

会 計 名	昭和42年度		43		44		45		46		47		48	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
一 般 会 計	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
見 返 資 金	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
産業投資特別会計	662	2.7	689	2.5	885	2.8	1,035	2.7	853	1.7	763	1.3	802	1.1
資金運用部資金	16,027	64.2	19,040	68.4	22,416	70.5	27,913	73.5	37,480	74.8	47,298	78.3	61,484	82.9
郵便貯金	7,963	31.9	9,853	35.4	12,068	37.9	14,201	37.4	18,902	37.7	25,963	43.0	30,717	41.4
厚生年金	4,741	19.0	5,456	19.6	6,483	20.4	8,557	22.5	10,065	20.1	12,087	20.0	13,640	18.4
国民年金	825	3.3	964	3.5	1,297	4.1	1,686	4.4	1,957	3.9	2,037	3.4	2,306	3.1
その 他	2,498	10.0	2,767	9.9	2,568	8.1	3,469	9.1	6,556	13.1	7,211	11.9	14,821	20.0
簡 保 資 金	2,185	8.8	2,652	9.5	3,354	10.5	4,069	10.7	5,048	10.1	6,025	10.0	7,548	10.2
余剰農産物資金	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
以上小計	18,874	75.6	22,381	80.4	26,655	83.8	33,017	86.9	43,381	86.6	54,086	89.6	69,834	94.2
公募債借入金	6,094	24.4	5,452	19.6	5,150	16.2	4,973	13.1	6,706	13.4	6,292	10.4	4,300	5.8
外貨債等	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
合 計	24,968	100.0	27,833	100.0	31,805	100.0	37,990	100.0	50,087	100.0	60,378	100.0	74,134	100.0

表1-2 財政投融资の原資（実績）（昭和49年度～昭和63年度）（出所：大蔵省財政史室編・昭和財政史 昭和49～63年度 1 総説・財政会計制度〔東洋経済新報社、2005年〕91頁（単位：億円、％）

合 計 名	昭和49年度		55		63	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
産業投資特別会計	669	0.7	167	0.0	824	0.2
資金運用部資金	80,118	84.7	199,389	86.0	256,744	79.7
郵便貯金	39,145	41.4	94,869	40.9	84,633	26.3
厚生年金・国民年金	20,069	21.2	46,604	20.1	58,669	18.2
その他	20,904	22.1	57,916	25.0	113,442	35.2
簡保資金	9,793	10.4	16,887	7.3	42,211	13.1
以上小計	90,580	95.8	216,443	93.3	299,779	93.0
政府保証債・政府保証借入金	3,998	4.2	15,666	6.7	22,460	7.0
合 計	94,578	100.0	232,109	100.0	322,239	100.0

二 財政投融资の展開

(1) 原資 財政投融资の在り方を考察する際には、運用の変化が重要である。運用先は原資ごとに法律で定められているので、はじめに、原資における変化を概観し、その後に、運用における展開を表1-1、表1-2も参考にしながら瞥見する。

原資は、すべての時期を通じて、資金運用部資金、簡保資金、産業投資特別会計と、政府保証債及び政府保証借入金（昭和48年度以前は「公募債借入金」と呼ばれていたが、以下では便宜上、時期にかかわらず「政府保証債及び政府保証借入金」ということとする）とから成っているとみてよい⁽²⁰⁾。

① 資金運用部資金 資金運用部資金⁽²¹⁾は、原資全体の6割から8割を

(20) なお、最初期には一般会計（昭和27年度～31年度）も財源として財政投融资計画表に掲載されており、また余剰農産物資金（昭和30年度、31年度）、外貨債（昭和31年度～37年度）もこれに含まれていた。澄田＝鈴木編・前掲注(3)2～3頁。

(21) 参照、大蔵省財政史室編・前掲注(2)398～400頁、遠藤・前掲注(10)22～29頁、澄田＝鈴木編・前掲注(3)350～354頁、福島＝山口＝石川・前掲注(3)139～155頁。

占め、しかも昭和30年代から40年代にかけて、その比率を高めている。資金運用部資金は、「郵便貯金、政府の特別会計の積立金⁽²²⁾ 及び余裕金⁽²³⁾ その他の資金で法律又は政令の規定により資金運用部に預託されたもの並びに資金運用部特別会計の積立金及び余裕金」（資金運用部資金法1条）から構成されており、その内訳としては郵便貯金が約5割、厚生年金（厚生年金特別会計からの預託金）が約2～3割、国民年金（国民年金特別会計からの預託金）が約5パーセントとなっている。厚生年金や国民年金は、当初は「国家によって半強制的に貯蓄させられたものであるという点で、自発的な郵便貯金とは異なった性格をもつ。そして、社会保障制度が充実されればされるほど、その資金も増大し、それが財政投融资を発展させることとなっている」⁽²⁴⁾といわれていた点は、注目に値する。「財投の肥大化」を招いた構造的な要因の一つがここにあるといえるからである。もっとも、「日本の今後の高齢化社会への進展において、歳出が歳入を上回ることが予想されるが、そのような場合は、年金積立金を切り崩す」⁽²⁵⁾ことになる点には注意が必要である。

② 簡保資金 簡保資金⁽²⁶⁾は、年によっては1割を割り込むこともある

(22) 積立金とは、決算上の剰余金の積立であり、「将来事業上の財源充当のため使用する必要が生じた場合に、これを取り崩して支出しようとするものである」。兵藤広治・財政会計法（ぎょうせい、1984年）118頁。

(23) 余裕金（国庫余裕金）とは、「一会計年度の途中において、租税等の歳入の収納と歳出その他の支出との時期的なずれにより国庫に生ずる余裕金」のことである。兵藤・前掲注(22)109頁。

(24) 遠藤・前掲注(10)29頁。

(25) 萬場・前掲注(7)153頁。実際、平成16年度予算までは国民年金特別会計の国民年金勘定、厚生保険特別会計の年金勘定ともに、歳入の合計が歳出の合計を上回り、積立金ができる計算をしていたが、平成17年度予算では、前者で歳入6352億円のうち453億円、後者で歳入3兆8592億円のうち6531億円を「積立金より受入」で賄うこととなり、積立金の取り崩しが始まっている。

(26) 参照、遠藤・前掲注(10)33～34頁、澄田＝鈴木編・前掲注(13)428～438頁、福島＝山口＝石川・前掲注(13)197～199頁。

が、おおよそ原資全体の1割から2割を占める。これは、「簡易生命保険及郵便年金特別会計の積立金」（簡易生命保険及び郵便年金の積立金の運用に関する法律1条）から成り、この「積立金は、郵政大臣が管理し、及び運用する」（同法2条）。この点で、政府資金の「統合管理」（資金運用部資金法1条）を目的としている資金運用部資金からの例外をなし、分離運用が行われていること、前述したとおりである。

③ 産業投資特別会計 産業投資特別会計⁽²⁷⁾は、昭和30年代末までは原資全体の6パーセントほどを占めていたが、40年代は1～2パーセントに過ぎない。産業投資特別会計の原資は、米国対日援助見返資金特別会計の承継資産から生ずる収入金、特別減税国債の発行による収入金、産業投資資金（この資金は「投資の財源の一部を補足すべき原資の確保を図るため」のもので「一般会計からの繰入金及び資金の運用利益金をもつてこれに充てる」とされていた。産業投資特別会計法3条の2第1項）からの繰入金、一般会計からの繰入金、外貨債の発行による収入金などが主なものである（産業投資特別会計法1条2項）。とはいえ、米国対日援助見返資金特別会計の承継資産から生ずる収入金は昭和28年度限りのものであるし、また特別減税国債も昭和28年度のみ発行されたにすぎないので、結局のところ、運用益と一般会計からの繰入れが原資の大半ということになる。

④ 政府保証債及び政府保証借入金 政府保証債及び政府保証借入金⁽²⁸⁾は、おおよそ原資全体の1割から2割を占めるが、年により変動がある。昭和40年代前半は財投の膨張の影で原資に占める公募債・借入金の比重が増大し、昭和41年度には原資全体の29.4パーセントを占めていたこともあ

(27) 参照、遠藤・前掲注(10)35～39頁、澄田＝鈴木編・前掲注(13)453～466頁、福島＝山口＝石川・前掲注(13)216～230頁。

(28) 参照、遠藤・前掲注(10)39～44頁、福島＝山口＝石川・前掲注(13)234～252頁。

るが、その後昭和50年代に入ってその割合は小さくなり、1割を割ることも多かった⁽²⁹⁾。政府保証債及び政府保証借入金は、財投対象機関が債券の発行及び借入れを行う際に、信用力を高め、資金調達を容易にするために、政府によってその元金および利子の支払いを保証するものである。政府保証債を発行する（政府保証借入金を受ける）ことができる財投対象機関は、設置法において「政府は、国会の議決を経た金額の範囲内において、長期借入金又は債券に係る債務について保証することができる」旨、政府に対する授權を定めているものに限られ、機関ごとに保障限度額が一般会計予算総則に計上される⁽³⁰⁾。学説は、この一般会計予算総則への計上は、政府保証債及び政府保証借入金の限度額の定めが財政法22条6号の「予算の執行に関し必要な事項」に含まれるからであると理解している⁽³¹⁾。具体的な発行及び借入れは、政府保証債については政府が毎月の発行額及び発行条件について募集引受シンジケート団（シ団）と交渉し決定、政府保証借入金については財投対象機関が個別に金融機関と相対で決定するようである。政府保証債及び政府保証借入金は、性質上、そのための原資があるわけではない。政府保証債及び政府保証借入金は、資金運用部資金や簡保資

(29) 遠藤・前掲注(10)158頁。

(30) 平成17年度の場合、一般会計予算総則11条。対象機関は30である。たとえば、国民生活金融公庫は、「国民生活債券に係る債務」につき「額面総額1000億円及びその利息に相当する金額」を限度として、保証を受けることができると定められている。その「根拠規定」である国民生活金融公庫法22条の4第1項は「政府は、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律（昭和21年法律第24号）第3条の規定にかかわらず、国会の議決を経た金額の範囲内において、公庫が前項第1項の規定により発行する債券に係る債務（国際復興開発銀行等からの外資の受入に関する特別措置に関する法律（昭和28年法律第51号）第2条の規定に基づき政府が保証契約をすることができる債務を除く。次項において同じ。）について保証することができる。」と定めている。

(31) 杉村章三郎・財政法〔新版〕（有斐閣，1982年）79頁。

金と異なり、「受け身の資金」を運用するのではなく、積極的に財投対象機関のために発行及び借入れを決定する点で、その性格を異にする³²⁾。

(2) 運用 運用先は、法律で明確に限定するものも（資金運用部資金、簡保資金）、また目的規定により抽象的に定めるものも（産業投資特別会計。産業投資特別会計法1条は「経済の再建、産業の開発及び貿易の振興のため」と定める）あるが、時期により変化が見られる。昭和36年の資金運用部資金法改正により用いられるようになった「使途別運用表」による分類をもとにした表2も参考にしながら、概観する。

① 昭和20年代 昭和20年代は、主に日本開発銀行を通じて電力、海運、

表2 財政投融资の運用（使途別）（当初計画）（出所：神野直彦・財政学〔有斐閣、2002年〕334頁）
（単位：％）

	1953	55	65	75	85	90	95	97	98	99年度
住宅	5.2	13.8	13.9	21.4	25.4	30.3	35.3	35.3	35.6	32.7
生活環境整備	7.8	7.7	12.4	16.7	15.7	15.3	16.4	18.5	17.5	17.1
厚生福祉	1.6	2.1	3.6	3.4	2.8	3.1	4.0	4.2	4.0	3.8
文教	4.5	4.5	3.0	2.9	3.6	2.0	2.0	2.0	2.1	2.1
中小企業	7.9	8.1	12.6	15.6	18.0	15.7	15.3	13.0	16.7	16.1
農林漁業	11.2	8.9	7.2	4.1	4.3	3.1	3.0	2.7	2.4	2.2
小計	38.2	45.2	52.8	64.1	69.8	69.5	76.0	75.7	78.3	74.0
国土保全・災害復旧	14.0	7.7	3.1	1.2	2.3	1.2	1.3	1.4	1.5	1.7
道路	3.7	3.7	7.9	8.0	8.8	9.8	7.7	9.7	9.1	8.6
運輸通信	11.3	12.2	13.9	12.7	8.4	8.3	4.6	4.2	1.7	1.9
地域開発	3.7	8.5	7.0	3.3	2.4	2.5	2.6	2.8	2.9	3.5
小計	32.7	32.1	31.9	25.2	21.9	21.8	16.2	18.0	15.2	15.7
基幹産業	29.1	15.7	7.8	3.0	2.9	2.9	3.1	2.4	2.4	3.6
貿易・経済協力	—	7.0	7.5	7.7	5.4	5.8	4.7	3.9	4.1	6.7
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

（注）1970年度までは旧様式、それ以降は新様式による。使途別分類表は、1961年の資金運用部資金法改正により作成されるようになったものであり、53、55年度は61年度以降の基準で分類した一応の試算である。

32) 大蔵省財政史室編・前掲注12)399頁。

鉄鋼、石炭の四大基幹産業の復興へ運用されていたが、昭和20年代末から昭和30年代に入ると、国民金融公庫（国民金融金庫法〔昭和24年法49号〕に基づき昭和24年6月設立）、農林漁業金融金庫（農林漁業金融金庫法〔昭和27年法355号〕に基づき昭和28年4月設立）、中小企業金融公庫（中小企業金融公庫法〔昭和28年法138号〕に基づき昭和28年8月設立）を通した中小企業や農林漁業向けの資金供給が増えてくる³³⁾。また、昭和30年代には民生向けの資金供給として住宅金融金庫（住宅金融金庫法〔昭和25年法156号〕に基づき昭和25年6月設立）による民間住宅建設への融資、また日本住宅公団（日本住宅公団法〔昭和30年法53号〕に基づき昭和30年7月設立→住宅・都市整備公団〔昭和56年法48号〕→都市基盤整備公団〔平成11年法76号〕→独立行政法人都市再生機構〔平成15年法100号〕）による住宅整備への資金供給が増加した。

② 昭和30年代～40年代 昭和30年代から40年代にかけて公共事業への資金供給が盛んになった点も重要である³⁴⁾。この時期には財投対象機関が激増している。すなわち、昭和30年には20であった財投対象機関が昭和40年には48と、倍以上になった。増加分の多くは公団、事業団等である³⁵⁾。道路関係は日本道路公団（日本道路公団法〔昭和31年法6号〕→東日本高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社〔平成16年法102号〕）、首都高速道路公団（首都高速道路公団法〔昭和34年法133号〕→首都高速道路株式会社〔平成16年法102号〕）、阪神高速道路公団（阪神高速道路公団法〔昭和37年法43号〕→阪神高速道路株式会社〔平成16年法102号〕）、本州四国連絡橋公団（本州四国連絡橋公団法〔昭和45年法81号〕→本州四国連絡高速道路株式会社〔平成16年法102号〕）、鉄道建設関係として日本鉄道建設公団（日本鉄道建設公団法〔昭

33) 遠藤・前掲注(10)118頁第17表、136頁第21表を参照。

34) 遠藤・前掲注(10)144～46頁、福島＝山口＝石川・前掲注(13)253～60頁。

35) 大蔵省財政史室編・前掲注(12)392～3頁。

和39年法3号]に基づき設立→独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構〔平成14年法180号〕), 港湾, 空港整備関係として京浜外貿埠頭公団, 阪神外貿埠頭公団(外貿埠頭公団法〔昭和42年法125号〕に基づき設立→外貿埠頭公団の解散及び業務の承継に関する法律〔昭和56年法28号〕に基づき解散, 指定法人が権利等を承継), 新東京国際空港公団(新東京国際空港公団〔昭和40年法115号〕に基づき設立→成田国際空港株式会社〔平成15年法124号〕), 農林・治山・治水関係として愛知用水公団(愛知用水公団法〔昭和30年法141号〕に基づき設立→水資源開発公団〔昭和43年法43号〕→独立行政法人水資源機構〔平成14年法182号〕), 農地開発機械公団(農地開発機械公団〔昭和30年法142号〕に基づき設立→農用地開発公団〔昭和49年法143号〕→農用地整備公団〔昭和63年法44号〕→緑資源公団〔平成11年法70号〕→独立行政法人緑資源機構〔平成14年法130号〕), 森林開発公団(森林開発公団法〔昭和31年法85号〕に基づき設立→緑資源公団〔平成11年法70号〕→独立行政法人緑資源機構〔平成14年法130号〕), 水資源開発公団(水資源公団法〔昭和36年法218号〕→独立行政法人水資源機構〔平成14年法182号〕), 八郎潟新農村建設事業団(八郎潟新農村建設事業団法〔昭和40年法87号〕→農用地開発公団に吸収〔昭和52年法70号〕), と枚挙に暇がない。その背景には, 「一般会計における財源難のために, 従来一般会計の支出とされていた公共事業の多くが財投に肩代わりされた」という事情が指摘される³⁶⁾。いわゆる「財投の一般会計化」「一般会計の財投化」である³⁷⁾。

また, この時期には生活環境整備への運用が増えている。上下水道整備や都市交通改善のための地方債等への運用から, 昭和40年代には公害防止に力点が移り, 公害防止施設設置のための公害防止事業団(公害防止事業団法〔昭和40年法95号〕により昭和40年10月設立→環境事業団〔平成4年法39号〕→

³⁶⁾ 遠藤・前掲注(10)157, 66, 68～9頁。

³⁷⁾ 大蔵省財政史室編・昭和財政史 昭和27～48年度 第8巻 財政投融资(東洋経済新報社, 2000年)511頁。

独立行政法人環境再生保全機構〔平成15年法43号〕）や日本開発銀行等による事業、融資が増えた。生活環境整備の占める割合の増大は昭和50年代に入っても続いたが、この時期になると上下水道、公園、緑地の整備といった日常生活に近い部分への運用が中心となっている³⁸⁾。

③ 昭和50年代以降 昭和50年代は、生活環境整備のほかに、住宅関係への運用もその比率を増やしており、中小企業向けの資金供給も引き続き高い割合を示している。その他、仔細に見れば、金額としては大きくないものの、石油公団（昭和42年法99号により石油開発公団として設立→石油公団→独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構〔平成14年法94号〕）、電源開発株式会社（電源開発促進法〔昭和27年法283号〕により昭和27年9月設立→平成15年10月電源開発促進法廃止の後に完全民営化）による事業への投融资による、エネルギー関連事業への運用や³⁹⁾、基盤技術研究促進センター（基盤技術研究円滑化法〔昭和60年法65号〕により昭和60年10月に設立→独立行政法人新エネルギー・産業技術総合開発機構〔平成14年法145号〕）による研究、投融资事業を通じた先端的な技術開発への運用など⁴⁰⁾、基幹産業に対する運用もその質を変えている。

昭和50年代後半から平成にかけて、すなわち1980年代～90年代初めにおいては、全体に占める割合では住宅や生活環境整備に劣るものの、鉄道や道路関係の公共事業への投融资が増えているのが注目される。使途別分類の「道路」は、昭和55年度には1兆314億円だったのが、昭和60年度には

38) 大蔵省財政史室編・前掲注37)263, 314, 325, 433～4, 451, 498頁、大蔵省財政史室編・昭和財政史 昭和49～63年度 第5巻 国債・財政投融资（東洋経済新報社、2004年）325, 343, 359～60, 373～4, 428, 455, 473, 490, 506, 568, 621頁。

39) 大蔵省財政史室編・前掲注38)394～6, 411～2, 429, 456～7, 474～5, 491～2, 508～9頁。

40) 大蔵省財政史室編・前掲注38)569頁, 587頁。

1兆8264億円、平成2年度には2兆7001億円に増加している。この間の総計の伸び（昭和55年度18兆1799億円→昭和60年度20兆8580億円→平成2年度27兆6224億円〔平成2年度はすぐ後で触れる「資金運用」6兆9500億円を除いた額〕）と比べても、その増加は目立つといえる。また、大蔵省当局者が編集する『図説 日本の財政』では、平成に入ってから当該年度の財政投融资計画の内容に一章を割り当てて説明するようになったようであるが、平成5年度までの「重点的施策」の冒頭は社会資本整備であった。80年代前半には道路関係4公団への投融资への伸びは「めざましい」⁽⁴¹⁾ものであった。また、空港整備特別会計（空港整備特別会計法〔昭和45年法22号〕）、新東京国際空港公団、関西国際空港株式会社（関西国際空港株式会社法〔昭和59年法53号〕）の空港関係3機関への投融资も、平成2年度の1088億円から平成3年度に2573億円へと激増し、その後も高水準を維持した。

また、昭和50年代から60年代にかけて国債の引受けが増大している。これは、「財政投融资計画」に掲載されない⁽⁴²⁾ため「計画外運用」といわれる。昭和60年度には追加分も含め4兆6551億円を引き受け、全体の国債発行額に占める割合も37.8パーセントに達した。この引受けは、あくまで資金運用部の側の「確実かつ有利な運用」の観点から行われたと説明されるが、この時期大量に発行された国債の消化を助ける機能を果たしたことは否定できない⁽⁴³⁾。資金の運用という観点からは、三(4)で触れるように、昭

(41) 大蔵省財政金融研究所財政史室編・大蔵省史第4巻（大蔵財務教会、1998年）97頁。

(42) 長期運用法6条にいう「財政投融资計画」に掲載されるのは、資金運用部資金に関しては「第2条第1項の規定により国会の議決を経るもの（前条の規定により郵便貯金資金及び簡易生命保険資金について準用する場合を含む。）であつて、第2条第2項各号に掲げる運用対象区分に係るもの」である。「第2条第2項各号に掲げる運用対象区分」とは、国債と外国債を除いた「その他のもの」であった。

(43) 大蔵省財政史室編・前掲注(38)295～8、308～12頁。

和62年度から郵便貯金、年金資金について、それぞれの積立金を増やすために、郵政省（郵便貯金特別会計、簡易保険郵便年金福祉事業団）、厚生省（年金福祉事業団）が自主運用を行うようになったことも重要である。昭和62年以降、使途別分類表に創設された「資金運用」の枠は、これらの諸機関による自主運用を表している。

④ 小括 このように、財政投融资は実に多様な方面に運用されてきた。しばしば指摘されるのは、当初は産業復興を主たる目的として大企業に対する運用であったのが、住宅、中小企業といった社会政策、また公共事業への運用に重点を移してきたことである。「本来、コスト・ゼロの資金つまり租税資金で実施すべき公共サービスを、財政投融资に回してしまった」のである⁴⁴⁾。この点を、原資の圧倒的割合が有利子のものであることと合わせて見ると、素人目からは、そもそも財政投融资には構造的な「ねじれ」が存在し、長期的には発生するであろう「赤字」を予算すなわち租税から補填することが必須なのではないかという疑問が生じる。

三 これまでの制度改革

(1) 昭和36年の改革⁴⁵⁾ この制度改革は、国民年金制度の発足に伴う、積立金の運用問題に端を発する。国民年金法（昭和34年法141号）によって昭和34年度から福祉年金の支給が開始され、昭和36年4月1日より保険料が徴収されることとなった。また、昭和36年度より国民年金特別会計が設置されることとなった（国民年金特別会計法〔昭和36年法63号〕）。そこで、この特別会計の積立金について、資金運用部で一括して運用するのか、そこから分離して運用するのかが問題となったのである。この一括運用か分離

⁴⁴⁾ 神野直彦・財政学（有斐閣、2002年）335頁。

⁴⁵⁾ 以下の叙述については、大蔵省財政史室編・前掲注(8)231～53頁を下敷きとしている。

運用かという争いは、厚生年金へも飛び火する。厚生省は、第一に、年金である以上は少しでも有利な運用を行うべきにもかかわらず預託利率が低く固定されているのは問題であること、第二に、被保険者に対する還元融資を拡充すべきことを理由として、厚生年金についても自主運用（実際の案としては資金運用部特別会計の中に年金特別勘定を設けて区分管理）を主張した。また、郵政省によってすでに分離運用されている簡保年金についても、より有利な運用の観点から、郵政省より運用対象の拡大と余裕金の自主運用とが要求された⁽⁴⁶⁾。

このような主張をする厚生省及び郵政省と、資金運用部による資金の一括運用を主張する大蔵省との間で調整が行われた結果、次のように制度が改められた。

第一に、預託利率が引き上げられた。これまで、預託期間7年以上の預託金の利率は6分とされていたが（昭和30年改正後の資金運用部資金法4条3項6号）、この「利子を附するほか、昭和36年度以後当分の間、大蔵大臣が資金運用審議会の意見を聞いて定めるところにより、特別の利子を附する」こととなった（資金運用部資金法の一部を改正する法律〔昭和36年法22号〕〔以下「昭和36年改正法」とよぶ〕附則4項）。この特別利子は5厘とされた。

第二に、還元融資が拡充された。還元融資とは、年金の積立金増加額の一部を、保険料拠出者等の生活の向上、福祉の増進に直接寄与すると観念

(46) なお、郵政省との関係では、郵便貯金の赤字処理が問題となっていた。この穴埋めをするために、従来より郵便貯金には特別利子が付され（資金運用部預託金利率の特例に関する法律〔昭和27年法52号〕）、郵便貯金特別会計の赤字分について資金運用部から繰入れがおこなわれていたが、他の預託金との関係で不公平であるとの理由からこれらの仕組みは廃止された（資金運用部資金法の一部を改正する法律〔昭和36年法22号〕附則3項）。その代わりに、本文で触れたごとく、すべての預託について共通に「特別の利子」を付すことで、郵便貯金についても預託利率が郵政省の希望に近いところまで引き上げられ、また過去の資金運用部からの繰入れ分の返済義務が免除されることとなった。

される特定の対象分野に運用する仕組みをいう⁽⁴⁷⁾。このとき、すでに厚生年金について、その被保険者のために地方公共団体や被保険者を雇用する事業主の行う、住宅、病院、休養施設、体育施設、老人ホームの建設事業に融資が行われていたが、国民年金の還元融資（特別融資）が創設され、「国民の福祉の向上に直接役立つような施設の整備をはかる」⁽⁴⁸⁾ こととなった。また、国民年金の還元融資枠が積立金増加額の25パーセントとされたことに合わせ、これまで還元融資枠が15パーセントであった厚生年金についても、25パーセントとされた。さらに、年金福祉事業団が設立され（年金福祉事業団法〔昭和36年法180号〕→年金運用基金〔平成12年法20号〕）、「厚生年金保険、船員保険及び国民年金の福祉施設の設置及び運営を適切かつ能率的に行なうとともに、これらの制度の被保険者〔等〕の福祉の増進に必要な施設の設置又は整備を促進するための措置を講ずる」（同法1条）こととされた。従来の民間事業者への融資が、地方公共団体を経由する転貸方式で行われていたところ、融資手続や債権保全等で不合理だとされたため、一つの事業主体を設けて統一的に行わせることとされたのである⁽⁴⁹⁾。

第三に、使途別分類表の作成が義務づけられた。すなわち、資金運用部資金法に12条2項が加えられ、資金運用計画の審議会への諮問「において、大蔵大臣が審議会の意見を聞いて定めるところにより、その資金運用計画を使途別に分類し、これを年金資金等（厚生保険特別会計の年金勘定、船員保険特別会計又は国民年金特別会計の国民年金勘定から預託された資金及び国家

(47) 中川雅治＝乾文男＝原田有造・財政投融资（大蔵財務教会，1994年）119～20頁。同120～21頁。

(48) 「資金運用部制度及び運営等改善要項（昭和36年1月理財局）」。大蔵省財政史室編・昭和財政史 昭和27～48年度 第16巻 資料(4)特別会計・政府関係機関・財政投融资・国有財産（東洋経済新報社，2000年）264頁。そこでは、括弧書で「社会福祉施設、厚生施設、住宅、病院、地方債の簡易水道、清掃施設等」が施設の例として挙げられている。

(49) 中川＝乾＝原田・前掲注(47)126頁。

公務員共済組合法〔……〕第19条第2項の規定により預託された資金をいう。以下次条において同じ。）に係るものとその他の資金に係るものとに区分した表を、当該計画に添付して提出しなければならない」とされた。ここに財投3表の一つを構成する使途別分類表が登場することとなった。使途別分類表は、厚生省が要求していた特別勘定の代わりとして、「資金が国民生活の向上に直結した部分に大きな貢献をしていることを明らかにする」⁵⁰⁾ 目的を有していたのである。

第四に、簡保資金の運用対象が拡大された。「簡易生命保険及び郵便年金の積立金の運用に関する法律」が改正され（昭和36年法44号）、「特別の法律により設立された法人で、国、政府関係機関および地方公共団体の者の出資のないもののうち、特別の法律により債券を発行することができるものの発行する債券および貸付け」、「長期信用銀行法の規定による銀行の発行する債券」、「電源開発株式会社の発行する社債およびこれに対する貸付け」が運用対象に加えられた。その結果、運用対象は、簡保資金には契約者に対する貸付けがある点を除いて、資金運用部資金と同じになった。

ここでは、戦前に根をもち、昭和20年代から続いている厚生省からの分離運用の圧力が還元融資の拡大や使途別分類表の作成を導いた点が注目される。また、簡保資金の運用対象が拡大されているが、この運用対象拡大の傾向は資金運用部資金にも一貫して見られる点、興味深い⁵¹⁾。

50) 昭和35年12月理財局「国民年金積立金の運用のため資金運用部に特別勘定を設けることについて及び特別勘定の要望に対して考慮している方策」大蔵省財政史室編・前掲注37)244～5頁。

51) なお、その後、昭和37年にも小規模な改正があった（昭和37年法148号）。これは、産業投資特別会計に米国対日援助債務（ガリオア債務）の返済を負担せるというものである。ここで問題となった米国対日援助債務（ガリオア債務）とは、①プレ・ガリオア援助（1945年10月～46年6月まで米陸軍省予算で実施された援助）、②ガリオア援助（1947年～52年米会計年度まで実施された援助。Government and Relief in Occupied Areas）、③米軍払下物資（1946年3月 ↗

(2) 昭和48年の改革⁶²⁾ 財政投融资計画を国会の議決にかけるべきであるという議論は、すでに昭和36年ごろから両議院の予算、大蔵、決算委員会で出されていたが、昭和46年7月から、財政制度審議会で「財政投融资計画と国会審議の問題」を検討することとなった。財政制度審議会は、昭和46年12月20日に中間報告、昭和48年1月22日に最終報告を出し、これをもとにするかたちで「資金運用部資金並びに簡易生命保険及び郵便年金の積立金の長期運用に対する特別措置に関する法律」（いわゆる「長期運用特別措置法」。昭和48年法7号）が定められた。この法律は、全4条の短いもので、その内容を要約すれば以下の通りになる。

まず、1条は、目的規定であり、この法律は、資金運用部資金及び簡保資金の「長期の運用が国民経済の中で果たす資源配分機能の重要性にかんがみ、その適正かつ効果的な実施に資するため、国会の議決その他必要な措置を定めるもの」であるとする。

▽月～51年8月まで日本各地の米軍部隊から払い下げられた物資）④余剰報奨物資（1947年12月～50年8月に輸入され、主として日本国内の重要産業労働者に対して、報奨用に配給された衣料品や医薬品等）の総称である。占領終結に合わせ、アメリカ側からはこれらの援助の返還を求め、断続的に交渉が続けられた。昭和37年1月9日に、「日本国に対する戦後の経済援助の処理に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」（昭和37年条約8号）が締結され、日本は4億9000万ドルを利子2.5パーセント、15年間で返済することとなった。これを産投会計から支払うこととされたのである。これ以降、財投会計の自主財源の大部分はこの債務返済に充てられることとなり、新規に投資するための財源は、一般会計からの繰入れによって調達することとなった。この状態は、昭和48年の米国対日援助債務の繰上返済まで続いた。参照、大蔵省財政史室編・前掲注③7286～9頁、大蔵省財政史室編・昭和財政史 昭和27～48年度 11巻 国際金融・対外関係事項（東洋経済新報社、1999年）606～14頁、同・前掲注④8191～210頁。

62) 以下の叙述については、大蔵省財政史室編・前掲注③7443～5、460～86、489～90頁を下敷きとしている。また参照、手島・前掲注⑤637～41頁、萬場・前掲注⑦159～68頁。

2条は、国会の議決について定めた、この法律の中心といえる条文である。両資金のうち「運用期間が5年以上にわたるもの」は、「その運用を予定する金額（以下「長期運用予定額」）につき、資金及び積立金の別に、かつ、運用対象区分ごとに、予算をもって国会の議決を経なければならない」とし（1項）、運用対象区分を定める（2項）。

3条は、長期運用予定額の繰越しを認めた条文であり、長期運用予定額にかかる両資金のうちで「当該年度において運用しなかったものがあるときは、これを翌年度において当該運用対象区分に従い運用することができる」とする。

4条は、運用実績報告について、すなわち、各大臣は「毎会計年度における運用の実績を明らかにした書類」（運用実績報告書）を作成し、翌年度の7月31日までに大蔵大臣に送付しなければならないこと（1項）、内閣は両資金の特別会計の歳入歳出予算を会計検査院に送付する場合及びこれらを国会に提出する場合に運用実績報告書を添付すべきこと（2項）を定める。

ここでは、第一に、少なくとも長期運用は、金融的な機能のみならず資源配分的な機能を果たしている現実を法律が認めている点、第二に、他方で財政投融资の金融的な機能に鑑み、その運用の弾力性を維持するための仕組みが設けられている点が注目される。弾力性への配慮は、そもそも国会議決にかけるのが「5年以上にわたる」長期運用に限られていること（2条）、繰越しを許したこと（3条）以外に、「予算総則に弾力条項を設け、予見しがたい経済事情の変動に対処するため、個々の機関につきその運用予定額の50パーセントまで増額し得るよう措置」⁵³されたことにも窺われる。これらの仕組みが国会による事前の議決の要請と相容れないのは当然

⁵³ 昭和48年2月27日衆議院大蔵委員会議録第8号22頁。参照、大蔵省財政史室編・前掲注48301頁。

であり、金融的資金であるがゆえの運用の弾力性の要請と、国会による民主的統制の要請とのバランスを具体的にどこでとるべきなのかという問題を浮き彫りにしたといえよう。

この点、事後的な報告が重要となる。長期運用法は、4条で運用実績報告書の作成および添付を定めるが、これは財投対象機関に対する長期運用の予定額や運用済額の一覧に過ぎず、「その先それらが公共的建設事業や設備投資を行ない或いは第二次行政客体（民間の企業、農業経営者）に融資したりする場面」の「詳細を国会および国民に報告し、その批判を仰ぐべきである」と批判されたのである⁵⁴⁾。

(3) 昭和60年の改革⁵⁵⁾ 産業投資特別会計は、昭和50年代に入り、赤字国債の発行が続き財政事情の苦しい一般会計を助ける役目を担うことになる。昭和52年度補正予算では、国債依存度30パーセントを死守するために、「一般会計の歳出の財源に充てるための産業投資特別会計から繰入金に関する法律」（昭和52年法79号）によって、1058億円が一般会計に繰り入れられた。昭和56年には「財政運営に必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律」（昭和56年法39号）が定められ、日本開発銀行、日本輸出入銀行の利益金の処分につき、利益金から控除される法定準備金積立率を貸付金残高の1000分の7から1000分の5に引き下げること、産業投資特別会計を通して一般会計に繰り入れる国庫納付金の増額を図った（同法5～7条）。しかし、この特別措置は昭和59年までのものであったために、昭和60年度以降の在り方が問題とされた。時を同じくして、日本専売公社と日本電信電話公社の民営化により、日本たばこ産業株式会社、日本電信電話株式会社の株式のうち政府が保有を義務づけられたものを産業

⁵⁴⁾ 手島・前掲注(5)643頁。

⁵⁵⁾ 以下の叙述については、大蔵省財政史室編・前掲注38312～14、534～40頁を下敷きとしている。

投資特別会計に帰属させることとなったため、これらを合わせて産業投資特別会計法が改正されることとなったのである（昭和60年法85号）。

その内容は大きく3点である。第一に、日本輸出入銀行法と日本開発銀行法が改正され（昭和60年法51号，昭和60年法52号），法定準備金積立率を恒久的に貸付金残高の1000分の7から1000分の3に引き下げることとなった。合わせて，産投会計法に4条3項を新設し，産投会計から一般会計への繰入れを制度化した。第二に，産投会計法附則17条で，日本たばこ産業株式会社の株式の2分の1，日本電信電話株式会社の株式の3分の1を産投会計に帰属させることを定めた。第三に，産投会計法1条の目的規定が改正された。いわく「産業の開発及び貿易の振興のために国の財政資金をもって投資（出資及び貸付けをいう。以下同じ。）を行うことにより国民経済の発展と国民生活の向上に資する」。

この改革の結果，産投会計の歳入は211億円（昭和59年度）から586億円（昭和60年度），938億円（昭和61年度）へと伸び，財投全体に占める割合は小さいものの，先に挙げた基盤技術促進センターや，新たに財投対象機関となった中小企業信用保険公庫（中小企業信用保険公庫法〔昭和28年法138号〕により設立）への投融資を通じ，産業開発や中小企業振興に独自の役割を果たすこととなった。また，産投会計から一般会計への繰入れが制度化された点は，特別会計の意義を考察する際に興味深い現象である。

(4) 昭和62年の改革⁵⁶⁾ この制度改革の背景には，金融自由化⁵⁷⁾があった。長期金利が低下した結果，昭和59年11月には国債金利が預託金利を下

56) 以下の叙述については，大蔵省財政史室編・前掲注38)515～57頁を下敷きとしている。

57) 金融自由化は，それまで行われてきた，①金利規制，②業務分野規制，③国債資本移動に対する管理，の3種の規制を緩和することといえる。国債の金利との関係でいえば，従来，国債はシ団引受けまたは資金運用部引受けの形で発

回ることとなり、資金運用部の資金で国債を引き受けると逆鞘が生じることとなった。そこで、中曽根首相は預託金利の引き下げを含めて制度の検討を命じ、理財局でも利率法定制の廃止等を提案したが、郵政、厚生両省は反対し、自主運用を主張する。ここに郵政、厚生両省と大蔵省との対立が生じた。すなわち「郵政省や厚生省は、預託金利の法定制は全額強制預託の見返りであると受け止めており、預託金利法定制を廃止するならば、自主運用すべきだと主張した。一方、大蔵省理財局は、国の信用力を背景に膨大な公的資金を自主的に運用することになれば、金融市場に大きな影響を与え、財政金融政策との整合性がとれなくなるとして、財政投融资の統合運用の現状を維持すべきとの方針をとっていた」⁽⁵⁸⁾。

結局、次のとおり制度が改められた。第一に、預託利率の法定制は廃止された。資金運用部資金法の一部を改正する法律（昭和62年法2号）によって資金運用部資金法4条3項が次のように改正された。

資金運用部預託金には、国債の金利その他市場金利を考慮するとともに、郵便貯金事業の健全な経営の確保、厚生年金保険事業及び国民年金事業の財政の安定並びに積立金その他の資金を資金運用部に預託するその他の事業等の健全かつ適正な運営の確保に配慮して、約定期間に応じ、政令で定める利率により

↘ 行されており、金融機関が取得した国債は、1年以上経過後に、その多くを日本銀行により買い取られた。また、シ団メンバーの金融機関には取得した国債を市中で売却することが認められていなかった。そのため、国債流通市場は未成熟であった。ところが、昭和50年代に国債が大量発行されるようになると、日本銀行がこれをすべて買い取ることは不可能になったこともあり、昭和52年より、国債を市中で売却することが認められるようになった。このため、国債の流通市場が発展し、政府が国債を発行する際にも流通市場の実勢利回りを反映せざるをえなくなってきた。参照、川口慎二＝古川顕・現代日本の金融政策（東洋経済新報社、1992年）第10章〔重原久美春執筆〕。

(58) 大蔵省財政史室編・前掲注(8)517～8頁。

利子を付する。

これを受け、「資金運用部預託金に付する利子の利率を定める政令」(昭和62年政令32号)によって、利率が下げられた。

第二に、郵便貯金、年金資金について、郵政、厚生両大臣の行う自主運用の枠が設置された。まず、郵便貯金については、郵便貯金特別会計に「金融自由化対策資金」が設置された(郵便貯金法の一部を改正する法律〔昭和62年法37号〕)。金融自由化対策資金は、「金融自由化(一般の金融機関に対する国の規制の緩和又は撤廃をいう。)に適切に対応した健全な郵便貯金事業の経営の確保に資するため、郵政大臣が運用する」(改正後の郵便貯金法68条の2)ものとし、改正後の郵便貯金法68条の3第1項が運用対象を掲げた⁶⁹⁾。

69) 具体的には次のとおりである。

- 1 国債
- 2 法律の定めるところにより、予算について国会の議決を経、又は承認を得なければならない法人の発行する債券
- 3 地方債
- 4 特別の法律により設立された法人(第2号に規定する法人を除く。)で、国、同号に規定する規定する法人及び地方公共団体以外の者の出資のないもののうち、特別の法律により債券を発行することができるものの発行する債券
- 5 銀行、農林中央金庫又は商工組合中央金庫(以下この条において「金融機関」という。)の発行する債券(以下この条において「金融債」という。)
- 6 社債で政令で定めるもの
- 7 前各号に掲げる債券以外の債券で、郵政各署における国債等の募集の取扱い等に関する法律(昭和62年法律第38号)第11条第1項、第13条第4項若しくは第15条第1項若しくは第2項又は第18条の規定により買取り又は取得の対象となるもの
- 8 外国政府、外国の地方公共団体又は国際機関の発行する債券その他外国法人の発行する政令で定める債券(以下この条において「外国債」という。)
- 9 信託業務を営む銀行又は信託会社への金銭信託で元本補てんの契約のあるもの
- 10 金融機関への預金

この自主運用は形の上では資金運用部資金の枠内で行われた。すなわち、郵便貯金はいったん資金運用部へ預託された後、運用対象機関の一つとして郵便貯金特別会計に融資される形をとったのである。規模については、「昭和62年度の資金運用規模は2兆円とし、昭和63年度以降昭和66年度までの間の毎年度資金運用規模は、前年度運用額に5000億円ずつ増加させる」（昭和61年12月5日郵便貯金非課税制度の改定に際しての政府・党合意一（二）⁶⁰⁾）とされ、全体で郵便貯金150兆円の1割、15兆円を自主運用することが目指された。

次に、年金資金についても、年金福祉事業団による自主運用が次の二つの方法で認められた。第一は、資金確保事業である。「年金福祉事業団法及び国民年金法等の一部を改正する法律の一部を改正する法律」（昭和61年法21号）によって、年金福祉事業団法に17条2項を加え、「事業団は、前項の業務〔＝還元融資事業〕のほか、厚生大臣の認可を受けて、同項の業務を将来にわたって安定的に実施するための資金の確保に資するため、長期借入金の借入れその他政令で定める方法で政府から調達した資金の運用を行い、これにより積み立てられた積立金の管理を行うことをその業務とすることができる」ようになった⁶¹⁾。

年金資金自主運用の第二は、年金財源強化事業である。これは、「年金福祉事業団が政府から調達した資金の運用等を行うとともにこれにより積み立てられた積立金を国庫に納付することにより、厚生年金保険の保険給付

⑥0 大蔵省財政史室編・昭和財政史 昭和49～63年度 第10巻 資料(3)財政投融资・金融（東洋経済新報社、2002年）53～4頁。

⑥1 運用対象としては、改正後の同法27条の2によれば次のとおりである。

- 1 国債・地方債その他確実と認められる有価証券の取得
- 2 預金又は貯金（厚生大臣が適当と認めて指定したものに限る。）
- 3 信託業務を営む銀行又は信託会社への金銭信託

に要する費用〔……〕の財源を確保し、もって厚生年金保険事業及び国民年金事業の財政基盤の強化に資することを目的とする」ものである（年金財政基盤強化のための年金福祉事業団の業務の特例及び国庫納付金の納付に関する法律〔昭和62年法59号〕1条）⁽⁶²⁾。なお、資金確保事業は運用益を年金福祉事業団が行う年金福祉事業に用いることが予定されている点で、運用益を特別会計に戻し、年金の支払いに充てることを予定している年金財源強化事業とは異なる点には注意を要する⁽⁶³⁾。

制度改革の第三は、簡保の運用対象の拡大である。仔細に見れば次の3点が挙げられる。第一は、社債に関して、従来からの7業種（電気、ガス、鉄道運送の事業〔「鉄道運送又は鉄道線路敷設」と改められた〕、自動車運送、通運、航空運送、電気通信）で資本金40億円以上の会社に加えて、「証券取引所に上場されている株式の発行会社で資本の額が60億円以上のものの発行する社

(62) 運用対象は同法4条によれば次のとおりである。

- 1 国債・地方債その他確実と認められる有価証券の取得
- 2 預金又は貯金（厚生大臣が適当と認めて指定したものに限る。）
- 3 信託業務を営む銀行又は信託会社への金銭信託（運用方法を特定するものを除く。）
- 4 厚生年金保険の被保険者及び国民年金の被保険者（国民年金法第7条第1項第1号に規定する第1号被保険者に限る。）を被保険者とする生命保険（被保険者の所定の時期における生存を保険料の支払い事由とするものに限る。）の保険料の払込み

3号に掲げる運用が、いわゆる「指定単」である。指定単は、運用指定金銭信託とも呼ばれ、「委託者が信託財産を『株式に運用する』とか『社債に運用する』』というように一定の範囲を指定する。その指定された範囲内で受託者は裁量権を有する」ものである。「委託者が具体的に何に投資するかを決定し、受託者にこれを指図する〔……〕何に投資するかは投資者自身が選んでいるに等しい」特定金銭信託（特金信）とは区別される。能見善久・現代信託法〔有斐閣、2004年〕72頁。

(63) 中川＝乾＝原田・前掲注(47)124～5、374～5頁。使途別分類表では、年金財源強化事業だけが「資金運用」の分類に入れられている。

債であって、その発行が証券取引法〔……〕第2条第3項に規定する募集の方法によるもの」が加えられた（簡易生命保険及び郵便年金の積立金の運用に関する法律施行令の一部を改正する政令〔昭和62年政令118号〕）。第二に、外国債に関して、「証券取引所（外国の証券取引所を含む。）に上場されている株式又は債券の発行法人で資本の額が60億円以上のものの発行する債券」が加えられた（簡易生命保険及び郵便年金の積立金の運用に関する法律施行令の一部を改正する政令〔昭和62年政令195号〕）。そして第三、簡易保険郵便年金福祉事業団（簡易保険郵便年金福祉事業団法〔昭和37年法64号〕）による資金運用事業が創設された（簡易生命保険及び郵便年金の積立金の運用に関する法律及び簡易保険郵便年金福祉事業団法の一部を改正する法律〔昭和62年法49号〕）⁶⁴。運用益を特別会計に戻す点で上述の年金財源強化事業と同様に用途別運用表でも資金運用として位置づけられるものであった。

なお、資金運用部資金の運用先として、外国債すなわち「外国政府、国際機関及び外国の特別の法令により設立された外国法人の発行する債券（次項において「外国債」という。）」が加えられた（改正後の資金運用部資金法7条12号）。外国債への運用は資金運用部資金の総額の10分の1を超えて

⑥4 運用対象は、改正後の簡易保険郵便年金福祉事業団法19条の2によれば次のとおりである。

- 1 国債・地方債その他確実と認められる有価証券の取得
- 2 郵政大臣が適当と認めて指定する預金又は貯金
- 3 信託業務を営む銀行又は信託会社への金銭信託で運用方法を特定しないもの

ここにも、3号に指定単の運用が掲げられている。指定単については、注⑥2を参照。この改正時には、郵政省簡易保険局から諸種の要求が出されていたが、その中に、運用対象の拡大があった。特金債（これについても、注⑥2を参照）への拡大は、特金債が信託法上、元本保証契約を付すことができないこと、特金債であれば株主権も委託者の指示に基づき行使することができるため、国による民間企業への介入等を招くこと、といった問題があり、指定単までの運用が認められたようである。大蔵省財政史室編・前掲注③8527～8頁。

はならないとされた（改正後の資金運用部資金法7条2項）。

ここでは、昭和36年の改革と同様、厚生・郵政両省による分離運用が主張され、郵便貯金特別会計、年金福祉事業団、簡易保険郵便年金福祉事業団という両省所管の財投対象機関を用いた独自の資金運用が認められたことが注目される。また、運用先が確実に広がる傾向が窺われる。

第二節 平成12年改正

一 改革の背景

(1) 財政投融资の肥大化 平成12年改革の背景には、90年代に入り、バブル景気の反動で生じた不況を打開するための財政出動に財政投融资が用いられた結果、その規模が膨れあがるという問題があった。92年8月の「総合経済対策」で財投資金を活用することが森政調会長により明言され⁽⁶⁵⁾、9月に弾力条項（弾力条項については第一節三(2)を参照）を適用して1兆4000億円が、12月に補正予算によって3兆円が日本開発銀行や年金福祉事業団に配分された⁽⁶⁶⁾。93年4月の「新総合景気対策」⁽⁶⁷⁾でも、新たな社会資本整備事業の一環として、建設国債を財源として産投会計から日本開発銀行へ追加出資をすることによって、光ファイバーの敷設や電線地中化など情報通信設備の基盤事業へ超低金利で融資を行うことになり⁽⁶⁸⁾、合わせて住宅金融公庫および年金福祉事業団による住宅への融資枠（戸数）が大幅増大された⁽⁶⁹⁾。さらに補正予算で3兆円余り、弾力条項の適用で6月に

(65) 読売新聞1992年8月28日夕刊2面。

(66) 読売新聞1993年3月16日朝刊7面。

(67) 「新総合経済対策」の要旨については、読売新聞1993年4月14日朝刊9面。

(68) 読売新聞1993年4月9日朝刊1面、毎日新聞1993年4月14日朝刊9面。

(69) 読売新聞1993年4月8日朝刊1面、4月14日朝刊7面、朝日新聞1993年4月13日夕刊1面、4月14日朝刊11面。

1兆7500億円、10月に2兆2200億円、12月にも3750億円の追加が行われた⁷⁰⁾。この結果、93年度の財政投融资は92年度比18パーセント増の54兆6000億円となり、一般会計の7割の規模にまで膨れあがった。

この93年の終わり頃から財政投融资の肥大化が問題視されるようになる。そこでは、次の点が指摘された。第一に、「高齢化に伴う年金資金の支出の増大や、金融自由化による郵便貯金の原資の伸び悩みによって、これまでのように順調に新しい原資が確保出来ない事態」が予測される⁷¹⁾。第二に、財政投融资を利用した「官業」が「民業圧迫」に繋がる。たとえば、住宅金融公庫の個人向け住宅ローンの貸付が人気を博したが⁷²⁾、政府系金融機関の活動や、特殊法人による宿泊施設等の事業が民業圧迫であるとの指摘が93年から94年にかけて見られるようになった⁷³⁾。そして第三に、財政規律を弱め、最終的には損失を生む恐れがある。国立病院特別会計や国鉄清算事業団など、十分に返済できるあてのない、すなわち本来は無償資金を充てなければならない事業に投融资を行っているのではないか⁷⁴⁾、一般会計からの利子補給金と合わせて、効率の悪い、あるいは存在の必要がない特殊法人を存続させる機能を果たしているのではないか⁷⁵⁾。こういった批判がマスコミからなされた。

(2) 特殊法人改革との関連（93～5年） また、時あたかも細川内閣の誕

70) 朝日新聞1993年6月9日朝刊11面、10月22日朝刊11面、12月25日朝刊11面。

71) 読売新聞1994年1月31日朝刊7面、毎日新聞1994年12月26日朝刊6面。

72) 読売新聞1994年9月6日朝刊6面。もっとも、民間銀行の低利ローンの登場により、顧客が政府系金融機関から民間銀行の方へ流れることも指摘される。読売新聞1994年11月26日朝刊1面。

73) 読売新聞1993年11月24日朝刊7面、朝日新聞1994年12月17日朝刊11面、毎日新聞1994年12月26日朝刊6面。

74) 朝日新聞1993年11月30日朝刊11面、12月17日朝刊4面、読売新聞1994年1月31日朝刊7面、毎日新聞1994年2月16日朝刊3面。

75) 読売新聞1994年12月17日朝刊4面。

生から羽田内閣、村山内閣と至る政界再編期で、特殊法人改革が大きく取り上げられていた。93年10月27日には、第三次行革審が最終答申を細川首相に提出したが、財政投融资についても「V 公的金融、特殊法人の改革」の中で次のように触れていた。

V 公的金融、特殊法人の改革

1 改革の必要性〔略〕

2 公的金融の改革

(1) 考え方

〔……〕財政投融资は、財政全体の中でその比重が増大してきており（一般会計歳出規模の約5割に相当する）、景気対策等においてもその役割が増大してきているが、財政の構造的厳しさが依然として続いている中で、その運用については、ニーズの変化に対する適切な対応、重点的・効率的な実施、安全性・確実性の確保等が求められているとともに、一般会計・特別会計との役割分担が不明確となって安易に資金の提供がなされているとの指摘もある。〔……〕

(2) 郵便貯金・簡易保険〔略〕

(3) 財政投融资

ア 財政投融资については、社会経済情勢、国民のニーズの変化に弾力的に対応しつつ、今後ともその機能を効果的かつ適切に活用する。なお、景気調整機能としての財政投融资に対する期待は高まっているが、このことが安易な規模の増大を招かないよう留意する。

イ 財政投融资の運用に当たっては、対象となる機関・分野・事業の徹底的な見直しを行うとともに、中長期的視点も踏まえつつ、統合管理・運用の趣旨をいかした資金の重点的・効率的配分に努める。

また、資金運用事業を含め、引き続き償還確実性の確保に努めるとともに、一般会計・特別会計との役割分担に配慮しつつ、安全、確実、有利な運用に努

める。

ウ 財政投融资の事業内容について、国民への情報の開示・提供を一層充実する。

(4) 政策金融〔略〕

章の題名からみても、分量からしても、特殊法人改革に力点が置かれ、財政投融资については十分な報告がなされたといえない⁽⁷⁶⁾。しかし、「償還確実性の確保」や「国民への情報提供」といった視点が提示されている点は、平成12年改革との関連でも重要であると思われる。

その後、特殊法人改革は以下のとおり進んだ。細川首相は94年1月21日に行政改革推進本部を設置し、2月8日に閣議決定した「今後における行政改革の推進方策について」（いわゆる「行革大綱」）の中で、特殊法人はおおむね2年をめどに、事業内容、実施体制の見直しを行うこととした。

村山首相は、この非自民党連立政権の政策を受け継ぐかたちで、9月30日、第131回臨時国会の所信表明演説において特殊法人の年度内見直しを明言したため⁽⁷⁷⁾、特殊法人改革が村山内閣の「当面の最大課題」となった⁽⁷⁸⁾。94年後半から95年初頭にかけて、特殊法人改革が新聞紙上も賑わし、とくに政府系金融機関との関係で財政投融资制度についても触れるものもあった⁽⁷⁹⁾。その結果、翌95年2月11日の政府・与党の合意およびそれに基づく

(76) 第三次行革審では、92年9月から『『政府の役割』グループ』で財政投融资と郵便事業の改革を検討し始めており（朝日新聞1993年2月20日朝刊4面）、93年2月の段階で、財政投融资制度の見直しを進める意向を打ち出していた（朝日新聞1993年2月11日朝刊2面）。もっとも、93年4月6日に提出した中間報告では財政投融资は特殊法人改革との関連で触れられていたに過ぎない（読売新聞1993年4月7日朝刊8面）。最終報告も同様であったことが窺われる。

(77) 平成6年9月30日衆議院会議録第1号4頁。

(78) 読売新聞1995年2月11日朝刊2面。

(79) たとえば、朝日新聞1994年12月13日～22日の連載特集「負担増の前に シリーズ4・公庫と公団」。

2月24日の閣議決定によって、7件の統合と3法人の廃止、民営化が決定、政府系金融機関の統廃合の問題は先送りされたものの、3月31日に、日本輸出入銀行と海外経済協力基金の統合が閣議決定された⁸⁰⁾。

しかし、この特殊法人統廃合については、「数合わせ」に過ぎず、財政投融資制度そのものの在り方まで踏み込んだ議論を行うべきであるとの批判が新聞によってなされた⁸¹⁾。政府内部においても、橋本龍太郎通産大臣が財政投融資制度の見直しから議論すべきとの考えを強調した⁸²⁾。

(3) 財政投融資の将来研究会(95～6年) このような状況の中で、武村正義大蔵大臣は理財局長の私的諮問機関として「財政投融資の将来研究会」を設立すると発表⁸³⁾、貝塚啓明中央大学教授を座長として26日に初会合を開いた。研究会では、「制度の肥大化や非効率化、民業圧迫などの問題点が指摘されている」ことを受け「①郵便貯金や年金積立金など原資の動向、②資金運用部など財投資金の管理運用システム、③有償資金の受け手となる特殊法人や政府系金融機関の検討、④実態が見えにくい財投制度の情報開示問題、などを主要なテーマに幅広く議論する」こととなっ

80) 統合が決まったのは、①蚕糸砂糖類価格安定事業団と畜産振興事業団、②船舶整備公団と鉄道整備基金、③新技術事業団と日本科学技術情報センター、④中小企業退職金共済事業団と建設業・清酒製造業・林業退職金共済組合、⑤私立学校教職員共済組合と日本私学振興財団、⑥新エネルギー・産業技術総合開発機構と石炭鉱害事業団、⑦アジア経済研究所と日本貿易振興会。民営化されることになったのは、①消防団員等公務災害補償等共済基金、②帝都高速度交通営団。廃止されることになったのは、①社会保障研究所。朝日新聞1995年2月11日朝刊2面、読売新聞1995年2月12日朝刊2面、2月24日夕刊2面など。

81) 「財投制度全体にメスを 郵貯など『入り口』も論議必要 特殊法人改革」朝日新聞1995年2月11日朝刊1面、「わけのわからぬ2機関の統合」(社説)読売新聞1995年3月16日3面。

82) 毎日新聞1995年2月15日朝刊4面。また参照、読売新聞1995年2月12日朝刊3面。

83) 毎日新聞1995年6月8日朝刊11面。

た⁸⁴⁾。

「財政投融资の将来研究会」は、1996年6月20日に報告書をまとめた。その詳細は不明であるが、新聞記事によると、「将来的には政府の資金運用部が独自に資金を調達する手段として債券（財投債）を発行することを検討すべき」とされた。また、財政投融资の対象について「償還確実性のある分野に厳しく限定すべきだ」と強調、「国鉄清算事業団への財投の貸し付けについては『あくまで例外的措置と考えるべきだ』とし、同様に貸し付けを行ってきた国有林野事業に関しても『経営の効率化を推進すべきだ』としたうえで、中長期的な見直しを求めている」ものであった⁸⁵⁾。

ここでも、財投債の発行や財政投融资の条件としての償還確実性など、平成12年改正につながるアイデアが登場している点が興味深い。

(4) 行政改革会議(96～7年^①) この間、1996年1月11日には橋本内閣が発足し、当初は大蔵省の組織改革、すなわち金融と財政の分離に関する問題が中心であった⁸⁶⁾が、1997年に入って、再び財政投融资制度の改革が大きく取り上げられるようになる。

1996年11月28日に第1回の会議が行われた行政改革会議では、「関連す

⁸⁴⁾ 読売新聞1995年6月24日朝刊7面。

⁸⁵⁾ 読売新聞1996年6月21日朝刊7面、朝日新聞1996年6月21日朝刊2面。林野庁が1995年8月に発表した1994年度の決算によると、単年度の損失が1242億円、累積損失が1兆3758億円、財投からの借入金残高が3兆1429億円、1996年8月に発表した1995年度の決算によると、単年度の損失が1318億円、累積損失が1兆5076億円、財投からの借入金残高が3兆3308億円に膨らんでいた。会計検査院も1996年12月に提出した検査報告で「『2010年に経営の健全性を確保するという現在の経営改善計画の目標達成は困難』と再建計画の破たんを指摘、『財源のあり方について総合的な検討を講ずべきだ』と抜本的な見直しを迫った」。読売新聞1995年8月27日朝刊7面、1996年8月21日朝刊9面、1996年12月11日夕刊1面。

⁸⁶⁾ 参照、真淵勝・大蔵省はなぜ追いつめられたのか（中央公論社、1997年）。

る行政諸制度の改革」(主要論点項目。1997年3月5日公表)の一つとして、財政投融资制度の見直しについても取り上げることとなった⁸⁷⁾。この点、第5回会議(2月5日)でのヒアリングで加藤寛税制調査会会長が郵便貯金の分割を手始めとした財政投融资制度の改革の必要性を主張し⁸⁸⁾、続く第6回会議(2月19日)でのヒアリングで石弘光一橋大学教授が、政策金融は残るとしても規模が小さくなるはずで、「にもかかわらず入口である郵貯が膨らんでおり、このミスマッチを縮小することが課題である」と指摘していたところであった⁸⁹⁾。その後、第13回会議(5月14日)での大蔵省からのヒアリング、第17回会議(6月11日)での郵政省からのヒアリングをはじめ、何度か財政投融资制度の「入口論」が取り上げられ⁹⁰⁾、中間報告(9月3日)では郵便貯金事業との関連で「資金運用部への預託は廃止する」ことが明記された(Ⅲ3(2)①ウ))⁹¹⁾。これは最終報告(12月3日)でも維持され、郵政事業について「資金運用部への預託を廃止し、全額自主運用とする」こととされた(Ⅳ2(1)②エ)⁹²⁾。

(5) 資金運用審議会懇談会(96～7年②) 財政投融资制度本体の改革の議論は、大蔵大臣と郵政大臣の諮問機関として組織された資金運用審議会懇談会で行われた⁹³⁾。懇談会は1997年2月17日に初会合を開き、財政投

87) 行政改革会議事務局 OB 編・21世紀の日本の行政(1998年, 行政管理研究センター) 197頁, 読売新聞1997年3月6日朝刊6面, 1月14日夕刊2面。

88) 行政改革会議事務局 OB 編・前掲注80)160, 63頁, 読売新聞1997年2月6日2面, 朝日新聞1997年2月6日朝刊2面。

89) 行政改革会議事務局 OB 編・前掲注80)173頁。

90) 行政改革会議事務局 OB 編・前掲注80)276～8, 315～6, 390, 469～71頁。

91) 行政改革会議事務局 OB 編・前掲注80)557頁。この中間報告を受けて郵政省は「郵便貯金資金の自主運用計画」を作成した。読売新聞1997年10月20日朝刊2面。

92) 行政改革会議事務局 OB 編・前掲注80)91頁。

93) 構成員は29人で、加えて関係省庁の職員等10人が参加することとなった。主な構成員は、貝塚啓明・中央大学教授(座長), 転法輪奏・大阪商船三井船舶会

融資制度の見直しを議論した。そこでは、郵便貯金や年金の自主運用の可能性、財投対象機関の資金調達の有方、財投対象分野の再検討などが主な議題となった⁹⁴。途中、7月23日には「座長談話」を出し、翌1998年度の財政投融资編成に対して、「有償資金にふさわしい分野・事業への限定」を掲げ、「公的関与の必要性」「償還確実性」を精査するよう求めた。「座長談話」は、さらに具体的に「国鉄清算事業団、国有林野事業特別会計への財政投融资については、今後、新規の貸し付けは適切ではない」との判断を示し、衝撃を与えた⁹⁵。終盤では、財投対象機関の資金調達に関して、機関自らが発行する財投機関債で行うか、大蔵省が発行して対象機関に配分する財投債を認めるかが焦点となった⁹⁶。財投債の発行によって自らの資金配分決定権を維持しようとする大蔵省に対して⁹⁷、一部の懇談会メンバーは、対象機関が自ら財投機関債を発行して資金調達を行うことを原則とし、機関債で資金調達ができないものの、政策的に必要と判断される対象機関や事業については、補助金投入などのかたちで一般会計から支出することを提案し⁹⁸、財投債、財投機関債それぞれの長所短所、導入する際の

↘長、三宅純一・日本総合研究所副理事長、奥野正寛・東京大宅教授、水谷研治・東海総合研究所社長。読売新聞1997年2月13日朝刊2面、2月14日朝刊7面。

94) 読売新聞1997年2月18日朝刊9面、朝日新聞1997年2月14日朝刊11面。

95) この座長談話要旨について、読売新聞1997年7月24日朝刊8面、朝日新聞1997年7月24日朝刊1面。また参照、読売新聞1997年7月9日夕刊1面、7月24日朝刊9面、朝日新聞7月9日朝刊11面。この時点では、資金運用部による国債引受の是非についても議題として大きく取り上げられている。

96) 読売新聞1997年9月11日朝刊8面、9月27日朝刊8面。

97) すでに大蔵省は、8月の時点で、98年度に財投機関債の導入を一部の財投対象機関に認めつつ、併せて財投債も導入する方針を固めたと伝えられている。この方針は、財投機関債の一部導入で譲歩しつつも財投債の導入を確保することで、大蔵省の資金配分権を維持する狙いであるとの解釈も含めて、朝日新聞1997年8月9日朝刊1面。

98) 朝日新聞1997年9月10日朝刊3面、9月11日朝刊11面。

制度全体での位置づけが議論された⁹⁹⁾。

結局、資金運用審議会懇談会は、11月27日に最終報告書「財政投融资の抜本的改革について」を決定、三塚博大蔵大臣に提出した。これによると、①郵便貯金、年金の資金運用部への預託を廃止し、これらは自主運用とする。自主運用は「運用責任の所在を明確にし、安全・確実な運用を基本とすべき」とした。②財投対象機関は政府保証なしの財投機関債と政府保証付きの財投債を併用して資金を調達するが、財投債の発行については「国会決議の対象」とする。またこれに合わせて、将来に財投対象機関の「赤字」を穴埋めするべく一般会計から繰り入れられる額の予測(「コスト分析」)を導入する。なお、財投機関債発行が軌道に乗るまでの過渡的な措置として、財投機関債に政府保証を付けることも認める。③財投対象分野として、住宅分譲事業や優良中小企業向け融資事業といった民間でもできる事業からは撤退する¹⁰⁰⁾。このように、最終報告書では、コスト分析の提案や、住宅分譲事業や優良中小企業向け融資事業からの撤退を明示した点が目を引くが、財投債と財投機関債のどちらを優先するのか、という資金調達の肝の部分は「併用」というかたちで曖昧なままとされた。

(6) 自民党行政改革推進本部財政改革委員会(96～7年③) これに対して、踏み込んだ形で財政投融资改革の検討をまとめたのが自民党の行政改革推進本部財政改革委員会であった¹⁰¹⁾。この委員会が1997年10月17日にまとめた中間報告、同年11月17日にまとめた最終報告案によると、①郵便貯金、年金の資金運用部への預託を廃止し、これらは自主運用とする。簡

⁹⁹⁾ 読売新聞1997年9月11日朝刊8面、9月27日朝刊8面。大蔵省は10月3日にも、財投債の導入を必要とする見解をまとめている。読売新聞1997年10月4日朝刊9面。

¹⁰⁰⁾ 読売新聞1997年11月28日朝刊2面、11面、朝日新聞1997年11月28日朝刊1面。

¹⁰¹⁾ 「財政改革委の議論は3月に始まったものの、行革本部本体での政府系金融

保についても自主運用とする。②財投対象機関は政府保証なしの財投機関債での資金調達を原則とし、これが困難な機関については、事前に定めるルールに従い、政府・与党の判断で政府保証付き債券の発行を可能とする。さらにこれらが困難な機関や超長期的な資金を必要とする事業などに限り、国会の承認を得た上で大蔵省が発行する財投債により調達した資金の貸付を認める。③債務超過が一定規模を超えた機関には債券発行の禁止するとともに、「財投機関債発行法人等の破産・整理法」を制定する。④財投対象機関の業務を監視する「評価監視委員会」を内閣府に設置し、これに「業務改善勧告権」、改善が見られない場合にはさらに「機関の廃止もしくは民営化」を勧告する権限を与える。⑤弾力条項は廃止する。これらの改革は2001年4月に、いわゆる日本版ビッグバンに合わせて行うことを明記した⁽¹⁰⁰⁾。ここでは、財投機関債による資金調達が原則であるとしたこと、「評価監視委員会」の設置や「財投機関債発行法人等の破産・整理法」の制定といった財投対象機関を整理するための具体的方策を明記したことが注目される。

ここで財政投融资制度改革の議論は小休止することとなる。行政改革会議の最終報告を受けて1998年6月12日に施行された中央省庁等改革基本法（平成10年法103号）には、財政投融资制度との関連で、次の条項が入った。

第20条 財務省は、次に掲げる機能及び政策の在り方を踏まえて編成するもの

▽ 機関の整理・統合などの議論が先行し、中断していた。その間、同本部は3月末までに年金福祉事業団など11法人、7月には日本開発銀行の廃止など12法人の整理・統合を決定した。その後、「お盆休み明け」から財政投融资制度全体の見直しの検討に入った。毎日新聞1997年8月18日3面。また参照、朝日新聞1997年2月12日朝刊2面。

(100) 読売新聞1997年10月18日朝刊2面、毎日新聞1997年10月18日朝刊2面、11月11日朝刊2面、11月18日2面。

とする。

- 2 財政投融资制度を抜本的に改革することとし、郵便貯金として受け入れた資金及び年金積立金（厚生保険特別会計の年金勘定及び国民年金特別会計の国民年金勘定に係る積立金をいう。）に係る資金運用部資金法（昭和26年法律第100号）第2条に基づく資金運用部への預託を廃止し、並びに資金調達について、既往の貸付けの継続にかかわる資金繰りに配慮しつつ、市場原理にのっとったものとし、並びにその新たな機能にふさわしい仕組みを構築すること。

- 7 財政投融资制度の改革及び国有財産管理事務の減量に伴い、これらを担当する局を整理する等内部組織を見直すこと。

第33条

- 2 政府は、資金運用部資金法第2条第1項に基づく資金運用部への預託を廃止し、当該資金の全額を自主運用とすることについて必要な措置を講ずるものとする。

(7) 改正案の作成へ(99年以降) その後、2000年1月からの通常国会に関連法案を提出すべく、99年から議論のピッチが上がった。同年8月に資金運用審議会懇談会は、「財政投融资制度の抜本的改革に係る議論の整理」を公表した⁽¹⁰⁰⁾。ここでは、「『郵便貯金・年金積立金等の全額預託義務に基づく受動的に集まった公的資金の統合運用』から、『市場原理にのっとり、必要な額だけを能動的に調達した資金による投融资活動（国が行う資源配分機能を有する投資・融資・保証）』へ」という基本的枠組みの中で、財

(100) この内容については、財務省のホームページ〈<http://www.mof.go.jp/jouhou/zaitou/kaikaku.htm>〉に掲載されている。

政投融资計画の統一性・一覧性を高めること(2. 改革後の財政投融资計画)、財政投融资は予算により国会の議決をうけるが、「改革後の国会議決の受け方について、今後更に検討」すること(3. 財政投融资と国会の議決)といった総論的事項を述べる。具体的には、「政策コスト分析手法の導入、充実」(9.)や、持続的改革との関連で「特殊法人等の規律確保」(10. 財政投融资制度の持続的改革)につき、情報公開の一層の充実、企業会計原則に沿った会計処理の適正化と財務諸表をわかりやすくするための工夫の推進、外部監査の活用や政策評価の枠組みの積極的活用といった、やや突っ込んだ提案がなされているのが目を引く⁽¹⁰⁴⁾ものの、中心は、財投機関債(5.)、政府保証債(6.)、財投債(7.)発行のルールや経過措置(8.)である。財投機関債と財投債の優先順位は——並べる順番に意味があるとも解されるものの——明記されていない⁽¹⁰⁵⁾。政府保証債についても、「安易に行われることは避ける必要」があり、「直ちに政府保証なしで財投機関債を発行することが困難な機関について、それが可能となるまでの過渡的な期間において、その債券に政府保証が付される場合」、「財投債の発行による政府からの資

(104) その後、11月27日に出された「財政投融资の抜本的改革について（資金運用審議会懇談会とりまとめ）」（この内容についても、財務省のホームページ〈<http://www.mof.go.jp/jouhou/zaitou/kaikaku.htm>〉に掲載されている）では、特殊法人等の規律確保策として、「定期的に客観的な評価・監視を行う仕組みが確立されることが望ましい」とし、第三者を含めた複数の専門的機関による政策評価、5年ごとにゼロベースで機関の見直すこと、民間活動との比較を可能にするため企業会計に近づけること、等が「意見があった」として紹介されており、議論の一端がうかがわれる。

(105) 前掲注(104)「財政投融资の抜本的改革について（資金運用審議会懇談会とりまとめ）」では、「財投機関債を基本に据えるべきである」という考え方の論拠「財投債を基本に据えるべきである」という考え方の論拠」がともに示され、「いずれにしても、その一方だけで対応すべきであるという見解は次第に少なくなり、財投機関債と財投債の両者を併用すべきであるということについては大方の一致をみた」とされている。

金調達の補完として、各機関の政策を効率的に実施していく必要上ある程度の政府保証債を限定的に発行する場合 等」という二つの場合を挙げた上で「個別に厳格な審査を経た上で実行」することが明記されているものの、他の二つと並列して挙げられている。

その後、1999年12月には、「政府（大蔵省）で整理したもの」⁽¹⁰⁰⁾である「財政投融资制度の抜本的改革案（骨子）」⁽¹⁰¹⁾が公表された。その内容は、「財政投融资制度の抜本的改革に係る議論の整理」とほぼ同じである。資金調達について、財投機関債を最初に掲げ、「特殊法人等は、まず、その資金を原則として自己調達することを検討し、各機関は財投機関債の発行に向けた最大限の努力を行う」とし、財投債は、財投機関債や政府保証債によって「資金調達が困難であったり、不利な条件を強いられる重要施策実施機関や超長期資金を必要とする事業等について」認めるとして、財投機関債を優先するニュアンスが強まった。また、「財政投融资の対象分野・事業の見直し」の項を設け、「民業補完の趣旨を徹底し、償還確実性を精査する等不断の見直しを行い、投融资の肥大化を抑制する」「見直しに際しては、政策コスト分析を適切に活用する」として、後の国会審議で挙げられる三要素が登場しているのも注目される。

二 改正案の審議

(1) 審議の経過 「資金運用部資金法等の一部を改正する法律」は平成12年5月24日に成立し、平成13年4月1日より施行された。本節では、こ

(100) 若原幸雄「財政投融资制度の抜本的改革案（骨子）について」財経詳報2000年1月15日号24頁以下の24頁。

(101) この内容については、財務省のホームページ〈<http://www.mof.go.jp/jouhou/zaitou/kaikaku.htm>〉に掲載されている。また若原・前掲注(100)も参照。

の法律の国会審議の内容を検討し、何が問題であると認識され、それに対しどのような対応がなされたのか、またなされなかったのかを整理したい。

本法律案は、4月13日に衆議院本会議で趣旨説明があり、同日に大蔵委員会に付託された。18日に大蔵委員会で趣旨説明があり、19日、21日と2回にわたって質疑が行われ、21日に可決された。25日に衆議院本会議に審査報告、同日、本会議で起立多数で可決され、参議院に回付された。参議院では、5月12日に本会議で趣旨説明と質疑が行われた後、財政金融委員会に付託され、同日、委員会でも趣旨説明が行われた。参議院財政金融委員会では、16日、18日、23日の3回にわたり質疑が行われ、23日に可決された。そして5月24日の参議院本会議で、賛成245票、反対81票で可決され、成立した。両議院で附帯決議がなされたものの、条項そのものの修正はまったくなく、その意味では順当に成立したといえよう。

しかし、そこでの議論は、多くの興味深い論点を含んでいる。第二章で検討する憲法学的観点との考察とも関連するので、以下、いくつかの点を取り上げて整理する。

(2) 従来の財政投融资の問題点と改革の要点 まず、改革を行うこととなった契機として、政府、大蔵省の認識としては、「一般的に国民の貯蓄を預託という形でその運用を拘束するということについてのそもそも論」の批判もさることながら、「財投機関の活動をいわば肥大化したという批判」に応える必要が大きかった⁽¹⁰⁰⁾。「特殊法人等の効率化、改革に寄与していこう」というのが狙いだといえる⁽¹⁰¹⁾。そこで、全額預託義務を廃止して、財

(100) 平成12年5月18日参議院財政・金融委員会会議録第18号14頁（宮澤喜一大蔵大臣）。同号1～2頁も参照。

(101) 平成12年5月18日参議院財政・金融委員会会議録第18号8頁（林芳正大蔵政務次官）。

投機関が資金を財投機関債を発行して市場から調達するようにすることが改革の要点となった。

(3) 郵貯・年金資金の自主運用に伴う諸問題 全額預託義務の廃止に伴い、郵貯・年金資金は自主運用されることになる。しかし、これに対しては、強い懸念が示された。その懸念は次の三点に整理できる。第一に、株式の購入に伴い損失が発生する危険があり、自主運用が本当に預金者の利益になるのか⁽¹¹⁰⁾。第二に、巨額の資金が株式市場に流入することにより、市場に対する影響が生じないのか。第三に、自主運用により、とりわけ地方公共団体への貸し付けが停滞し、公共の利益を害することにはならないのか。

第一の懸念に対しては、「郵便貯金資金のこれからの運用は大変堅実にやるということがモットーでありますし、何よりも確実性を重視して、その中でできる限り有利な運用を行うことが重要である」⁽¹¹¹⁾とし、「運用計画では、[……] 値ざや稼ぎをねらって頻繁に市場で売買を行うことなく、まさに長期的、安定的に運用手法をとるとということ等の考えを示す」⁽¹¹²⁾といわれた。もっとも、より具体的な運用手法、ポートフォリオについては、郵貯・簡保資金運用研究会で「どういう組み合わせが郵貯の中長期的な支払いに最も適しているかということにつきまして、いろんなシミュレー

(110) 年金福祉事業団による年金財源強化事業（第一節三(4)参照）が平成10年度末で1兆2000億円の累積欠損を抱えていたことなどを示し、株式での運用に懐疑的な見方を示すものとして、平成12年4月21日衆議院大蔵委員会議録第16号14～5頁（矢島恒夫委員）。また参照、平成12年4月21日衆議院大蔵委員会議録第16号22頁（佐々木憲昭委員）。

(111) 平成12年5月18日参議院財政・金融委員会会議録第18号17頁（八代英太郵政大臣）。

(112) 平成12年5月18日参議院財政・金融委員会会議録第18号26頁（八代英太郵政大臣）。

ション等を含めまして今やっただけだ」⁽¹¹³⁾ が、「当分の間は国債や地方債などの公共債がかなり大きな割合を占めることになるのではないか」⁽¹¹⁴⁾ との見込みが示されたに過ぎない。なお、運用において損失が発生した場合には、第一に、準備金の制度を設けて対応し、第二に、準備金では穴埋めできなければ積立金ないし繰越剰余金を充当し、第三に、最終的には一般会計からの繰り入れを行う、という仕組みが考えられていたようである⁽¹¹⁵⁾。

意外に真剣な議論が行われたのは、第二の懸念についてである。アメリカにおけるクリントン政権に対する批判を引き合いに出しながら、また日本においても株価維持のために資金運用部資金や簡保事業団の指定単⁽¹¹⁶⁾ が利用されていたのではないかという疑惑を示しながら、巨額の公的資金を株式等の金融市場に流入させること、またそれが不透明なかたちで行われることに対して批判がなされた⁽¹¹⁷⁾。このように「巨額の公的資金が市場で運用されるようになる」「と市場攪乱の要因になってくる」ので「市場に

(113) 平成12年5月16日参議院財政・金融委員会会議録第17号26頁（團宏明郵政省貯金局長）。

(114) 平成12年5月18日参議院財政・金融委員会会議録第18号17頁（八代英太郵政大臣）。

(115) 平成12年4月19日衆議院大蔵委員会会議録第16号4～5頁（團宏明郵政省貯金局長）。

(116) 指定単については、注(62)及び注(64)を参照。

(117) アメリカの例を出すものとして、平成12年4月19日衆議院大蔵委員会会議録第16号14～55、31～2頁、平成12年5月16日参議院財政・金融委員会会議録第17号16～7頁。また平成12年4月21日衆議院予算委員会14～5頁も参照。95年以降、低落傾向にあった日債銀の株価を支えるために、資金運用部が金融債を大量に購入していたのではないかとの疑惑を示すものとして、平成12年5月18日参議院財政・金融委員会会議録第18号5～7頁（内藤正光委員）、92年や98年に行った簡保指定単の積み増しが、株価維持のためのものではなかったのかを問いただすものとして、平成12年5月18日参議院財政・金融委員会会議録第18号21頁（宮本岳志委員）。

対して影響を与えるような運用をしないということをどのように担保というか確保するかということが「……」大事だ」ということになる。これに対し、政府側の答弁は次のようなものであった。

全額自主運用後の郵貯資金については市場運用が基本となりますので、市場への影響に十分配慮して運用し、市場の混乱を回避していくことが大変重要であると私どもも考えております。

そのために、まず今回御審議をいただいております法律案におきまして運用原則について明記するとともに、毎年度、基本方針だとか当該年度の資金配分計画等を内容とする運用計画というものを審議会に諮問した上で定めることといたしております。また、運用計画につきましては、市場の無用の混乱を生じさせないようにするために、策定後直ちに一般に公表することといたしております。

また、運用計画の策定に当たりましては、法律案において市場に与える影響等を勘案することとされております。その運用計画では、運用資産の価格形成に支配力を行使することのないように、各運用資産の市場規模に配慮した運用を行うこと「……」等の考え方を示すことにいたしております⁽¹¹⁸⁾。

法律に運用原則を定めることや、毎年度、運用計画を審議会に諮問した上で定め公表することは、市場の混乱を避けるという要請からも理解しなければならないのである。第一、第二の懸念を示すものとして、参議院財政・金融委員会の附帯決議の一項目に、次のような内容が入った。

一 郵便貯金の全額自主運用に当たっては、安全・確実な運用を基本とすると

(118) 平成12年5月18日参議院財政・金融委員会会議録第18号17頁（前田正郵政政務次官）。

ともに、市場の混乱を招かないよう十分配慮すること。また、運用評価については、企業会計基準に準じた基準を採用することとし、透明性の確保に努めること。

第三の懸念について、政府は、「郵貯・簡保資金の地域への還元等の観点から地方公共団体への貸し付け等を行ってまいり」とし、そのうえで地方公共団体への貸付額の決定手続を説明して、外部によるチェックと透明性を確保するとしている⁽¹¹⁹⁾。

これに関連して興味深いやり取りがなされた。簡易生命保険の積立金の運用に関する法律や、郵便貯金法において運用の目的を定めた規定中、これまでは「確実に有利な方法により、かつ、公共の利益になるように」運用する、とあった。しかし、改正案では、この文言が「確実に有利な方法により、かつ、公共の利益にも配慮しつつ」運用すると変えられている。この趣旨をめぐって質疑がなされた。政府側の答弁は「資金 [……] を公的部門に活用していく [……] ことは、今後とも [……] 果たしていく必要がある [……] が、今回の財投改革等の趣旨を踏まえ [……] 市場運用していくという姿勢を示す」⁽¹²⁰⁾ というものであったが、これを質問者である矢島恒夫委員は、市場原理を公共性に優先する趣旨だと理解し、市場原理を優先すれば地方公共団体への投資が制約を受けるのではないかという懸念を示した。質疑からは、政府が文言を変更した趣旨は明らかでない。しかし、市場原理と公共性との調和をいかにして図るか、という重要な論

(119) 平成12年5月18日参議院財政・金融委員会会議録第18号5頁（前田正郵政政務次官）、同号18頁（前田正郵政政務次官）。

(120) 平成12年4月21日衆議院大蔵委員会会議録第17号16頁（足立盛二郎郵政省簡易保険局長）。團宏明郵政省貯金局長も「今の簡易保険局長の答弁と同じような趣旨」と述べる。

点にかかわるものだけに、この文言の変更にも注意を払う必要があろう。

(4) 財投対象機関の資金調達方法⁽¹⁾——財投機関債・財投債・政府保証債
財投改革後の財投対象機関の資金調達方法について、政府は、「特殊法人等については、まず、その資金を財投機関債の発行によって自己調達する。そのために、最大限の努力、検討を行うこととする」と極めて明確な方針を掲げた⁽¹²⁰⁾。しかし、これに対しては、さまざまな批判がなされた。

まず、すべての財投機関が必要な資金を財投機関債の発行で賄うことが可能なかが問題である。しかし、政府参考人、参考人として呼ばれた財投機関の担当者によって、財投機関債の発行は困難である（雇用・能力開発機構、石油公団）、資産を担保にする限りでのみ可能である（住宅金融公庫）、財投機関債の発行も考慮するが政府補給金や財投債といった他の手段による資金供給も必要である（国民金融公庫、日本道路公団）など、悲観的な見通しが示された⁽¹²¹⁾。

かかる実情に鑑み、財投改革の内容に対して、二つの観点から批判が出された。一つは、財投機関債の発行という、市場原理に財投機関をさらして効率化、合理化を図ろうとする手法に対する好意的評価を前提として、この内容では手ぬるいとするものである。できるだけ財投機関債を発行させるための法的担保として、財投機関の根拠法に「第一義的には財投機関債で資金調達する」旨の規定を置く必要がある⁽¹²²⁾、財投機関債の発行に何

⁽¹²⁰⁾ 平成12年4月21日衆議院大蔵委員会議録第17号9頁（宮澤喜一大蔵大臣）。

⁽¹²¹⁾ 平成12年4月21日衆議院大蔵委員会議録第17号1～9頁。小粥正巳日本政策投資銀行総裁は、財投機関債の具体的な発行を念頭においた発言をしたが、「しかし、それ以外の資金調達手段についてもやはり幅広く検討させていただかないと、私どもの業務は十分に達成できないだろうと思います」と述べている。同5頁。財投機関債発行の難しさは、大蔵大臣も認めている。平成12年5月12日参議院会議録第23号9頁。住宅金融公庫につき参照、平成12年5月16日参議院財政・金融委員会会議録第17号14頁。

⁽¹²²⁾ 平成12年4月19日衆議院大蔵委員会議録第16号19頁（岡田克也委員）。

らかのインセンティブを、財投債への依存に何らかのディスインセンティブを、法律の制度として設けるべきである⁽¹²⁴⁾、と主張された。また、財投機関債を発行できない事業、財投対象機関は廃止する（その上で税を投入すべき事業は国が直接行う）という方針でいかなければ事業や特殊法人の整理はできないのではないか、との意見も出された⁽¹²⁵⁾。政府側からも「極端な話」ではあるものの、財投機関債も出せず財投債の条件にも合わない場合には「やめてもらうしかない」として、財投機関の倒産法制の検討をも行っていることが示された⁽¹²⁶⁾。特殊法人の倒産の可能性を認めるべきとの意見は野党側からも出されているが⁽¹²⁷⁾、倒産の可能性を示すことは、財投対象機関に強い緊張感を与えることはまちがいない⁽¹²⁸⁾。

批判の第二は、財投機関債という制度そのものに対するものである。すなわち、財投対象機関が行っている事業は、国民生活関連など、本来、政

(124) 平成12年4月19日衆議院大蔵委員会議録第16号20頁（岡田克也委員）。もっとも、具体的な内容としては、ディスインセンティブとして財投債の金利を上乗せすることが挙げられるのみである。

(125) 平成12年4月19日衆議院大蔵委員会議録第16号6～9頁（中川正春委員）。また参照、同17頁（上田清司委員）。

(126) 平成12年5月18日参議院財政・金融委員会会議録第18号9頁（林芳正大蔵政務次官）。参照、平成12年5月16日参議院財政・金融委員会会議録第17号4頁（林芳正大蔵政務次官）。

(127) 平成12年4月19日衆議院大蔵委員会議録第16号22～3頁（岡田克也委員）。岡田委員の質問の趣旨は次の言葉に表れている。「最終的には倒産して返ってこなくなるかもしれないというところに一般のマーケットが債券を評価する最大の基準があると思うのです。しかし、最後、国が全部幾ら予算をつぎ込んでもこれは倒さないよということだとすれば、それはやはり基本的には、財投機関債といっても財投債と実質的にはほとんど変わらないということになってしまいうんじゃないでしょうか」。

(128) また、財投機関からの要望として、財投機関債を投資家が買いやすくするために（国債、政府保証債以外の）長期債の市場を育成するなど環境を整える必要があるとの意見も出された。平成12年4月21日衆議院大蔵委員会議録第17号4頁（小粥正巳日本政策投資銀行総裁）。

府の援助がないと採算がとれない性質のものであり、その評価を市場原理に委ねれば縮小整理につながることになるがそれでよいのか、その評価はあくまで国の政策判断で行うべきものではないのか、というものである⁽¹²⁹⁾。

これらの二つの批判は、財投機関債の導入が、「特定の政策目的を持って一般のマーケットではできないことをやる、そういう役割を持った財投機関を他方でマーケットで評価しようとしている[……]矛盾」⁽¹³⁰⁾を抱えていることに由来すると考えられる。財投対象機関の非効率性を改めるために市場原理を導入するが、その事業の性質ゆえに完全には市場原理に委ねきれない点に財投機関債の難しさがある。

(5) 財投対象機関の資金調達方法(2)——財投債・政府保証債 かかる困難は、財投債にも存在する。財投債の発行にかかる方針は、政府によれば次のようなものであった。

財投機関債による資金調達では必要な資金需要を満たすことが困難な機関については、一つ、その業務が民業補完のために実際に必要なものか、二つ、将来の国民負担を推計した政策のコスト分析、三つ、償還可能性等を精査して、当該法人等の業務そのものについてゼロベースからの徹底した見直しを行ってもらいたい。その上で、真に政策的に必要と判断される場合、部門において、財投債により調達した資金の貸し付けを受ける、そういう方式を認める⁽¹³¹⁾。

あくまで財投機関債の発行が優先されるべきこと、財投債による資金調達にあたっては政策的必要性の判断を改めて行うが、その際には①民業補完性、②政策コスト分析、③償還可能性、という三つの要素が考慮されるべ

(129) 平成12年4月19日衆議院大蔵委員会議録第16号33～4頁(中川正春委員)、平成12年4月21日衆議院大蔵委員会議録第17号22頁(佐々木憲昭委員)。

(130) 平成12年4月19日衆議院大蔵委員会議録第16号21頁(岡田克也委員)。

(131) 平成12年4月21日衆議院大蔵委員会議録第17号9頁(宮澤喜一大蔵大臣)。

きことが明示されている⁽¹³²⁾。

しかし、先に触れた、市場原理による財投対象機関の効率化、合理化の観点からこの改革を不十分であるとする立場からは、次のような批判が向けられた。

財投債は国債であり、国の信用をバックに発行するものです。国の信用を背景に集めた資金を財投機関に供給するというのであれば、これは従来の預託と何ら変わることはありません。また、財投債に資金調達を依存するということは、市場の評価を通じた財投機関の効率化も機能しないということです⁽¹³³⁾。

かかる批判の背景には、財投対象機関は財投機関債を発行するための努力を行わず、安易に財投債に頼ろうとするのではないか、そして政府も結局は三要素を吟味することなく容易に財投債の発行を認めてしまうのではないか、との懷疑が存在していた。

財投債については、その性質について、国の債務にならないのかが何度も質問された⁽¹³⁴⁾。政府の答弁は、「かぶっている帽子は国債であるが、建設公債や赤字公債のように将来の国民負担で賄われるものと異なり、財投債はそれにより得た資金を有償で貸し付ける以上、その回収金で償還ができるので、国の債務にならない」⁽¹³⁵⁾ というものであった。しかし、財投債も国

(132) この三要素は政府により繰り返し述べられている。平成12年5月16日参議院財政・金融委員会会議録第17号22頁（林芳正大蔵政務次官）、平成12年5月18日参議院財政・金融委員会会議録第18号3頁（宮澤喜一大蔵大臣）。

(133) 平成12年4月21日衆議院大蔵委員会会議録第17号21頁（河村たかし委員）。

(134) 平成12年4月19日衆議院大蔵委員会会議録第16号34～5頁（佐々木憲昭委員）、平成12年4月21日衆議院大蔵委員会会議録第17号21頁（横光克彦委員）。

(135) 平成12年4月19日衆議院大蔵委員会会議録第16号35頁（大野功統大蔵政務次官）。括弧内は発言そのものではなく、筆者が内容を汲んで表現を改めている。また参照、平成12年5月12日参議院会議録第23号9頁（宮澤喜一大蔵大臣）。

が償還責任を負う以上、万一、貸付債権からの回収金が焦げ付いた場合には将来の国民負担で穴埋めをすることになろう。もちろん、政府は、かかる事態が生じる可能性を否定する。しかし、野党がこの種の質問を繰り返すのは、それだけ財投債が安易に発行される——その結果、国の「隠れ借金」が増える——ことに対する危惧が大きいからであると理解できる⁽¹³⁶⁾。かかる危惧を打ち消すには、財投債から貸し付けた資金の償還可能性は確実なものでなければならない。

同様の危惧は政府保証債にも当てはまる。政府保証債の発行は、限定的または過渡的に行われるとされ、「限定的」の例として外債の発行や短期資金の調達、「過渡的」の例として民営化が決まっている機関の資金調達が挙げられた⁽¹³⁷⁾。政府保証債に対しては、過渡的なものはともかく、限定的なものは財投債で賄えばよく不要ではないか、と批判された⁽¹³⁸⁾。政府保証債は、発行時に政府の負担が不要である以上、財投債以上に安易に発行されるおそれがある。しかし、政府保証債で調達した資金も財投機関が償還できなければ国が負担する以上、安易な発行は「隠れ借金」を膨らませるのではないかとこの危惧は財投債と同様に存するのである。

両議院の附帯決議の中に次の事項が入ったのも、財投債、政府保証債に対する右のような危惧の反映といえるだろう。

- 一 財投債については、真に必要な事業に限定し、安易な発行が行われることがないよう留意すること。

(136) 平成12年4月21日衆議院大蔵委員会議録第17号22頁(佐々木憲昭委員)。財投債の安易な発行は、その市場での消化の観点からも問題となる。平成12年4月19日衆議院大蔵委員会議録第16号35頁(佐々木憲昭委員)、平成12年4月21日衆議院大蔵委員会議録第17号21頁(横光克彦委員)。

(137) 平成12年4月21日衆議院大蔵委員会議録第17号12頁(大野功統大蔵政務次官)。

(138) 平成12年4月21日衆議院大蔵委員会議録第17号12頁(鈴木淑夫委員)。

- 一 政府保証債については、財政規律の確保等の観点から厳格な審査を行い、限定的、過渡的に発行を認めることとすること（上田注：参議院の附帯決議では「を認めることとすること」の代わりに「にとどめること」という文言となっている）。

しかし、結局、財投債や政府保証債を発行しても財投対象機関そして政府の財務規律が確保されるか否かは、政府が償還可能性を実際にどれだけ精査できるかにかかっているといえる。

(6) 財投債・政府保証債の発行手続 それでは、財投債及び政府保証債を発行するか否かの判断は誰がどのように行うのか。大雑把なイメージは次のようになる。

市場原理で財投機関債では難しいというところをまず第一段階で共通一次みたいなものできちっと振り分けをしまして、二次試験は政治といいますか、一義的には大蔵省が査定をするということであれば行政がきちっとやって、それを政治がまたきちっとチェックをする。重層的な構造である [。]⁽¹³⁹⁾

つまり、予算編成手続の中で、第一に、行政部内の大蔵省（現：財務省）が主体となり査定を行う。そこでは、先の三要素に照らし財投債及び政府保証債を発行するかの折衝と合わせて（論理的にはその前に）財投機関債を発行させるための交渉が行われる⁽¹⁴⁰⁾。この折衝、交渉が非常に重要であるこ

(139) 平成12年5月16日参議院財政・金融委員会会議録第17号11頁（林芳正大蔵政務次官）。

(140) 参照、平成12年4月21日衆議院大蔵委員会会議録第17号3～4頁（宮澤喜一大蔵大臣）。宮澤大蔵大臣は、財投機関と大蔵省との折衝の中で「財投機関債が出せないということを言われるならば、それはなぜかということは追求せざるを」

とは、次の痛烈な批判からも明らかである。

財投がむだ遣いなり極めて問題の多い財投機関を含めて金の使い方をしているんだ、問題があるんだということについてはそのとおりだと思うんですけども、しかしそれは予算編成時の審査の問題だと思うんです。政策的な優先度に応じて厳しく審査をする、それで資金を必要に応じて配分するということがきちんとなされておれば問題がないわけですが、この点では一般会計であろうと特別会計であろうと財投であろうと同じだと思うんです。問題は、こういうことをしてこなかった政府に問題があるんじゃないですか⁽¹⁴⁰⁾。

また、宮澤大蔵大臣も、「君のところはやはり財投機関債さえ出せないのではちょっと難しいねとかなんとかということをごりぎりまでやらないと、これは今と余り変わらないことになってしまう」、「これからの行政の問題としては財投機関債というものを、ぎりぎりやはり各財投機関と交渉する」などと述べ⁽¹⁴¹⁾、大蔵省の覚悟を説いており、この点は与野党問わず共通の認識であったといってよい。

第二に、行政部内の査定が終わり原案を作成した後に、「最終的には国会の御判断」⁽¹⁴²⁾を仰ぐ。財投債も政府保証債もその発行限度額が予算の一部として国会の議決事項になるからである。また、政府関係機関の予算も国

「ええません」し、「目的とするところは財投機関債が出せるように合理化をしなさいということでございますから、そういうやりとりというものは当然かなり厳しいものをせざるを得ないんじゃないかと思います」と述べる。

(140) 平成12年5月16日参議院財政・金融委員会会議録第17号22頁（池田幹幸委員）。

(141) 平成12年4月19日衆議院大蔵委員会議録第16号8頁（宮澤喜一大蔵大臣）。

(142) 平成12年4月19日衆議院大蔵委員会議録第16号6頁（大野功統大蔵政務次官）。

会の議決の対象となる。宮澤大蔵大臣は、「一つ一つの財投機関の予算を国会の御議決の対象にするということは、現実にそういうふうをお願いをしておりますので、問題は、その御議決のときに、場合によっては否決をしてもいいといった緊迫した問題のようなご審議があるかないかということであろうか」⁽¹⁴⁴⁾と述べ、財投改革の成否は国会にも責任があることを示唆している。国会での審議が厳しいものであれば、大蔵省（現：財務省）も「国会において否決されるというような緊張感の上で」⁽¹⁴⁵⁾査定を行うことができるのである。

なお、冒頭に引用した発言に関連して、発言者達の具体的イメージは、「行政」というのは大蔵省であり、「政治」というのも、行政部内の政治家、すなわち内閣というよりも、もっぱら国会であるように解されるところは注意が必要である。

(7) 財務情報開示等の必要性 国会での審議、また大蔵省（現：財務省）での査定を厳しく行うためには、財投対象機関の財務情報が十分に出されなければならない。かかる情報の流れは、大要、[財投対象機関] → [大蔵省（現：財務省）] → [国会] という図式で表せる。改正法案の国会審議では、財投債及び政府保証債の発行並びに政府関係機関の予算に対する国会の審議にあたり、政府が十分な資料を出していないのではないかとの批判があり、それに対し、宮澤大蔵大臣は「もとより、国会のお求めになる資料は一切提供いたしております」として、暗に国会での「従来の御審議のあり方」が不十分であったのではと反論した⁽¹⁴⁶⁾。(6)で示した議論と同様

(144) 平成12年5月18日参議院財政・金融委員会会議録第18号4頁（宮澤喜一大蔵大臣）。

(145) 平成12年5月18日参議院財政・金融委員会会議録第18号5頁（林芳正大蔵政務次官）。

(146) 平成12年5月18日参議院財政・金融委員会会議録第18号4頁（宮澤喜一大蔵大臣）。

に、行政部が査定を厳密に行わず情報を十分に出さないゆえに国会も十分な統制を行えていないのか、国会が厳しい統制を行おうとしないから行政部も査定が甘くなり情報も出さなくて済んでいるのか、鶏が先か卵が先か、行政部と国会とが互いに牽制しあう形になっている。しかし、国会での審議、大蔵省（現：財務省）での査定を厳しく行う基礎として財務内容の情報が重要であるという点の認識は一致している。

財投対象機関の財務内容の情報公開について、また財務の方法について、具体的には次の点が問題とされた。第一に、財投機関の財務諸表の在り方、その公開の仕方が不十分、不統一である。たとえば、次のような批判である。

十分な資料が国会に提出されているということなのですが、基本的にはストックの損益であるBSであったり、あるいはまた損益計算書、PLであったり、資金収支だけですよね。それで、提出されてくる資料も各省庁ばらばらですよ。それを見たって各財投機関がどれだけ焦げつきをもっているかなんて全然わかりゃしないんですよ⁽¹⁴⁰⁾。

これに対し、宮澤大蔵大臣は、「国会の要求される資料はあらゆるものを御提出すべき」との姿勢でいることを強調した。ここでも、公開の仕方が不十分なのは国会の要求が甘いからだと言外に反論している⁽¹⁴¹⁾。また、財務

(140) 平成12年5月18日参議院財政・金融委員会会議録第18号4頁（内藤正光委員）。

(141) 平成12年5月18日参議院財政・金融委員会会議録第18号4頁（宮澤喜一大蔵大臣）。宮澤大蔵大臣は、別の箇所でも次のように答弁している。「これから長期間にわたって事業を進めていくような特殊法人については、あるいは特に財政法28条で言う政府の出資法人についてはNHK並みの情報開示なり国会への報告、承認ということをやるべきではないか」との質疑に対し、「私は基本的にそう思います」と答弁している。平成12年5月23日参議院財政・金融委員会会議録第19号5頁。

諸表の在り方が機関により異なるのは、次で触れる会計処理の基準と同じく、各機関の性格の違いゆえ止むをえないと答弁された⁽¹⁴⁹⁾。なお、特殊法人に対しても外部監査を義務づけるべきでないかとも主張された。これについては「十分念頭に置きつつ進めてまいりたい」と答弁されている⁽¹⁵⁰⁾。

第二に、会計処理の基準も、企業会計に合わせ、現金主義から発生主義へ移行すべきではないかとされた。これについて、政府は、すでに特殊法人等会計処理基準に従い基本的に企業会計の基準による会計処理が行われてきていること、さらに平成9年12月26日に「特殊法人等の財務公開に当たっては、可能な限り民間企業に適用されている会計基準に基づく会計処理を行うものとする」との閣議決定をしている旨の答弁をした⁽¹⁵¹⁾。もっとも、現実には企業会計の基準と完全に同じではない⁽¹⁵²⁾。その根拠は、利益を追求する商法法人と公益を目的とする特殊法人では自ずと会計の性質も

(149) 平成12年5月18日参議院財政・金融委員会会議録第18号4頁（宮澤喜一大蔵大臣）。

(150) 平成12年5月23日参議院財政・金融委員会会議録第19号6頁（寺崎昭久委員、瀧上信光総務庁行政管理局長）。改正法案の審議時点では、JR、NTT、日本たばこ産業等の特殊会社13法人が商法特例法に基づき外部監査を実施しているほか、石油公団、日本原子力研究所、商工組合中央金庫の3法人が外部監査を導入している。また国際協力銀行、日本政策投資銀行が外部監査の導入を予定しているとのことであった。平成12年5月18日参議院財政・金融委員会会議録第18号24頁（瀧上信光総務庁行政管理局長）。

(151) 平成12年5月16日参議院財政・金融委員会会議録第17号3～4頁（瀧上信光総務庁行政管理局長）、平成12年5月18日参議院財政・金融委員会会議録第18号5頁（林芳正大蔵政務次官）。

(152) たとえば、「道路公団の損益計算を見ますと、道路事業資産については減価償却費が計上されていない。そのかわりに償還準備金の繰り入れというようなことで、今までの借入金の償還分がその年の事情に応じて繰り入れられる、こういう仕組みになっておりますので、一般会計の企業処理とはかなり異なっております」と指摘される。平成12年5月16日参議院財政・金融委員会会議録第17号3～4頁（中島啓雄委員）。

異なる点に見出されるようである⁽¹⁵³⁾。しかし、異なる基準の採用が本当に公益目的ゆえであるのか、吟味が必要である。

第三に、財投対象機関だけではなく、その子会社の財務内容も情報公開すべきでないか、連結財務諸表を作成し公表すべきではないかとされた。これは「道路公団そのものは赤字であっても、その関連会社等はものすごく潤っている。こういったところが提出される資料から全く見えてこない」⁽¹⁵⁴⁾という批判である。これに対して、政府は、特殊法人と、株式会社すなわち商法法人とでは会計基準が異なるなど、連結決算という形で示すのは「なかなか難しい」が、平成9年に「特殊法人の財務諸表等の作成及び公開の推進に関する法律」を制定し、「[特殊法人と子会社の財務内容を]両方情報公開することによってちゃんと見てもらうという仕組みによって、それをますます進めていくという方向である」と答弁している⁽¹⁵⁵⁾。

第四に、政策コスト分析をめぐる批判である。政策コスト分析とは、本節一(5)でも触れたが、より正確に言えば、国からの補助金、補給金等を割引現在価値に換算し、また国への納付金、配当金等もマイナスの割引現在価値に換算して、合計値を政策コストとして算出するものである。この政策コスト分析は、第一に、財投対象機関に「コストという感覚」をもって

(153) 平成12年5月18日参議院財政・金融委員会会議録第18号5頁（林芳正大蔵政務次官）。

(154) 平成12年5月18日参議院財政・金融委員会会議録第18号4頁（内藤正光委員）。なお、平成17年8月24日読売新聞朝刊9面によると、日本道路公団のファミリー企業74社の2004年度末の剰余金の合計が985億円、首都高速道路公団と阪神高速道路公団を合わせた3公団では、ファミリー企業91社で合計1055億円に達するという。

(155) 平成12年5月18日参議院財政・金融委員会会議録第18号5頁（宮澤喜一大蔵大臣、林芳正大蔵政務次官）。また参照、同号24頁（林芳正大蔵政務次官）、平成12年5月23日参議院財政・金融委員会会議録第19号6頁（林芳正大蔵政務次官）。

もらい、合理化のための努力をする契機として⁽¹⁵⁶⁾、第二に、財投機関債を発行する際に市場が当該機関を評価するための基礎資料として⁽¹⁵⁷⁾、必要と考えられている。

しかし、政策コスト分析を行う場合、「分析の基準、手法はもとより、大切なのはだれがその分析をやるのか、その分析結果をだれが判断するのかということが決定的に重要になってくる」⁽¹⁵⁸⁾。平成11年に5機関の分析が公表され、また改正法案の審議の際にも示されたようであるが、これに対し次の点が問題視された。すなわち、そこでは、割引率や手法は大蔵省が示したが、国への納付金等の数字は財投対象機関みずからが分析して出していた。しかし、この数字は、財投対象機関が、その事業が「これくらい役立ちます、こんなに国民のために役立ちます、将来、政府への納付金もこれくらい出せます」といったような分析をして、ともかくも出してきた」もので、甘い見通しである可能性がある。大蔵省（現：財務省）がどこまで厳しいチェックをできるかがここでも問われるのである⁽¹⁵⁹⁾。

最後に、財投全体の資金の流れについて、財投制度そのもののディスクロージャーが重要である旨の指摘もされた⁽¹⁶⁰⁾。

これらの議論を踏まえて、両議院の附帯決議に、それぞれ次の一項が入っている。

(156) 平成12年4月19日衆議院大蔵委員会議録第16号2頁（宮澤喜一大蔵大臣）。前後の答弁の内容からは、大蔵省（現財務省）が財投債の発行を認めるかを判断する際の資料にもなるようである。

(157) 平成12年4月19日衆議院大蔵委員会議録第16号21頁（大野功統大蔵政務次官）。

(158) 平成12年5月23日参議院財政・金融委員会会議録第19号7頁（池田幹幸委員）。

(159) 平成12年5月23日参議院財政・金融委員会会議録第19号7～8頁（池田幹幸委員）。池田委員は、さらに中部国際空港株式会社の政策コスト分析を挙げて批判を進める。また参照、平成12年5月18日参議院財政・金融委員会会議録第18号6頁（林芳正大蔵政務次官）。

(160) 平成12年4月19日衆議院大蔵委員会議録第16号28頁（末松義規委員）。

[衆議院]

- 一 特殊法人等の業務内容、財務諸表等及び財政投融资全体の情報開示を徹底するとともに、特殊法人等に対する外部監査法人の活用に努めること

[参議院]

- 一 特殊法人等の経営実態を明確化するため、財務諸表等のディスクロージャの一層の充実を図るとともに、外部監査法人の活用に努めること。また、財務状況の改善を要する機関等については早期に適切な見直しを行うよう努めること

(8) 小括 以上で分析した問題点を要約すれば次のようになる。平成12年改正は、郵貯・年金資金が無限に財投対象機関に流れ込むことを防ぐために、全額預託制度を廃止した。しかし、郵貯・年金資金を自主運用する場合には、株式、債券の購入により損失を受ける可能性や、これらの運用により株式、債券の市場が影響を受ける可能性を考慮しなければならない。また、財投機関は、財投機関債を発行して市場から資金を調達することが求められるが、一方に、公益を目的とする性格ゆえに市場からの資金調達がどこまで可能かという批判があり、他方に、財投機関は財投機関債を発行するインセンティブを持たないので成功しないのではという危惧がある。後者の危惧は、財投機関には財投債や政府保証債による資金調達の途が存することに基づく。財投債や政府保証債の発行は、財投対象機関の事業が市場原理では評価できない公益性をもつ場合に必要となるが、それが有償の財源である点は無視できない。財投債や政府保証債の発行は、償還可能性を吟味した上で行わなければならないのである。そこでは、第一に政府、大蔵省（現：財務省）、第二に国会が現実にとどこまで財投機関の要求を厳しく評価できるかが問題となる。かかる評価を厳しく行うためには、その前提として、財投対象機関の財務情報がどれだけ十分に国会や政

府、大蔵省（現：財務省）に提出されるか、政策コスト分析がいかに適切に遂行されるかが重要である。

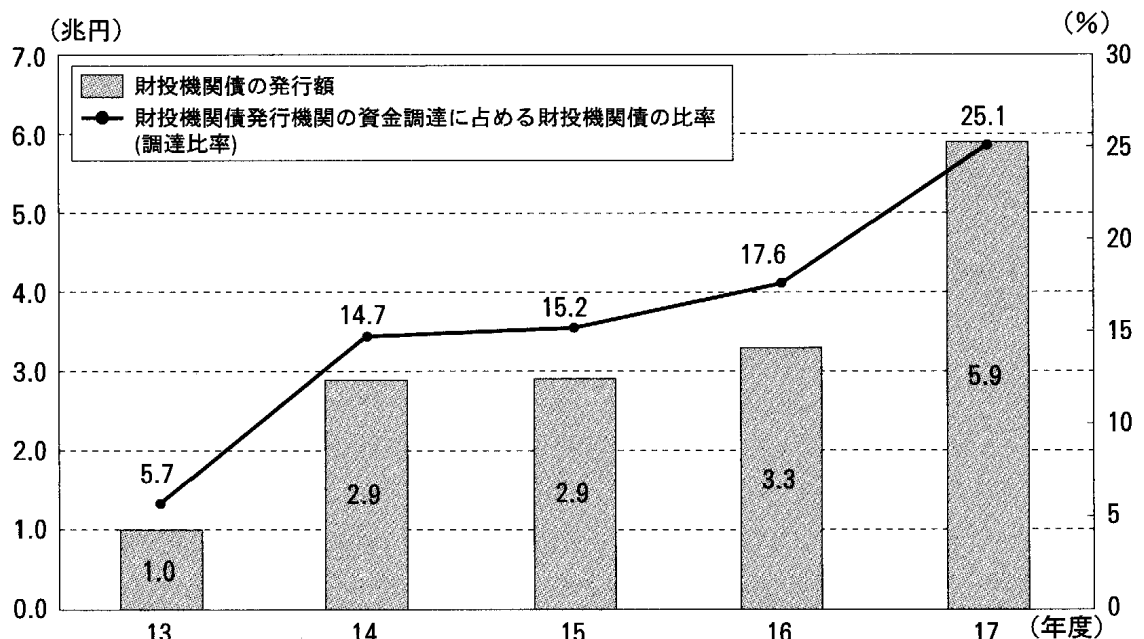
第三節 平成12年改正後の改革の経過

一 平成12年改正後の財政投融资の変化

平成12年改正は、公布の日より施行された一部の条項を除いて、平成13年4月1日より施行された（附則1条）。財務大臣は、改正法の施行の日までに、「新長期運用法第6条の規定の例により、平成13年度における同条第2項の財政投融资計画を作成するものとする」こととされたので（附則3条2項）、平成13年度の財政投融资計画より、新制度のもとで作成されることとなった。

その後、財投機関債の発行は表3、表4にあるように発行機関数、発行

表3 財投機関債の発行状況（出所：財政制度等審議会財政投融资分科会（平成17年10月14日）資料「財政投融资改革の総点検フォローアップ」）



(注)13～16年度は実績値，17年度は予定額。

17年度は、財投改革後初めて、一定の財投規模を有する全ての財投機関が財投機関債の発行を行う見込み。

表4 財投機関債の発行予定及び発行実績（出所：財政制度等審議会財政投融资分科会（平成17年10月14日）資料「財政投融资改革の総点検フォローアップ」）

（単位：億円）

機 関 名 [17年4月1日現在]		金 額									
		13年度		14年度		15年度		16年度		17年度	
		発行予定	実績	発行予定	実績	発行予定	実績	発行予定	実績	発行予定	実績
住宅金融公庫		2,000	2,000	6,000	6,000	8,500	3,500	15,000	3,600	27,600	
公営企業金融公庫		1,000	1,000	2,200	2,200	3,000	3,000	4,000	4,000	4,000	
国民生活金融公庫		—	—	2,000	2,000	2,400	2,400	2,400	2,400	2,400	
中小企業金融公庫		—	—	2,000	2,000	2,000	2,000	2,400	2,400	2,400	
沖縄振興開発金融公庫		—	—	100	100	200	200	200	200	300	
農林漁業金融公庫		150	145	220	220	220	220	230	230	230	
日本政策投資銀行		1,000	1,000	2,000	2,000	2,400	2,400	2,400	2,400	2,400	
国際協力銀行		1,000	1,000	2,000	2,000	2,400	2,400	2,400	2,400	2,600	
独立行政法人 都市再生機構	（都市基盤整備公団）	300	250	500 (50)	700	900	1,100	1,340	1,600	2,400	
	（地域振興整備公団 〈地方都市開発整備 等事業勘定〉）	40	40	60	148	100	227				
独立行政法人水資源機構（水資源開発公団）		100	100	130	130	130	130	150	150	150	
独立行政法人鉄 道建設・運輸施設 整備支援機構	（日本鉄道建設公団）	100	100	250	250	400	400	650	650	860	
	（運輸施設整備事業団）	60	100	250	250	250	250				
独立行政法人環境再生保全機構 （環境事業団）		—	—	60	50	50	50	70	70	50	
独立行政法人福祉医療機構 （社会福祉・医療事業団）		100	100	200	200	400	400	600	600	1,190	
独立行政法人国立病院機構		—	—	—	—	—	—	—	—	30	
日本私立学校振興・共済事業団		60	60	60	60	60	60	70	70	70	
独立行政法人国立大学財務・経営センター		—	—	—	—	—	—	—	—	50	
独立行政法人日本学生支援機構（日本育英会）		100	100	560	560	560	610	760	760	1,100	
独立行政法人緑資源機構（緑資源公団）		—	—	40	40	47	47	65	65	65	
日本道路公団		1,500	650	4,000 (850)	5,490	5,100	5,100	5,300	5,300	4,800	
首都高速道路公団		100	—	300 (100)	500	500	400	700 (100)	650	500 (150)	
阪神高速道路公団		100	100	200	200	350	350	450	450	500	
本州四国連絡橋公団		—	—	—	—	—	220	100	420	400	
独立行政法人中小企業基盤整備機構 （地域振興整備公団〈工業再配置等事業勘定〉）		60	60	70	137	100	100	160	—	—	
商工組合中央金庫		2,249	2,249	2,832	2,832	3,319	3,319	3,804	3,804	4,135	
成田国際空港株式会社 （新東京国際空港公団）		500	500	350 (29)	300	413	200	797	500	563	
関西国際空港株式会社		—	—	—	—	—	31	—	300	13	
東京地下鉄株式会社（帝都高速度交通営団）		439	450	690	550	—	—	—	—	—	
電源開発株式会社		100	—	—	—	—	—	—	—	—	
合 計		11,058	10,004	27,072 (1,029)	28,917	33,799	29,114	44,046 (100)	33,019	58,806 (150)	
【機関数】		【20】	【18】	【24】	【24】	【23】	【25】	【23】	【23】	【25】	

- （注） 1. 機関名欄の（ ）書は、組織変更前の機関名である。
2. 計数は額面ベースであり、計数欄の（ ）書は、前年度繰越分で外書である。
3. 独立行政法人都市再生機構の16年度の計数は、旧都市基盤整備公団分（300億円）を含む。
4. 日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団及び本州四国連絡橋公団の17年度の計数は、当該各公団の業務の一部を承継する独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構分（2,349億円）を含む。

額ともに着実に増えている。平成17年度の発行予定によれば、発行機関数は25で、これは「一定の財政規模を有する全ての財投機関」⁽¹⁶¹⁾を含むものであり、発行額も6兆円余りに達している。もっとも、表4を見ればわかるように、平成16年度から17年度（発行予定）への伸びは、住宅金融公庫の増加分が多くを占めており、その住宅金融公庫の平成16年度の発行予定額と実績との間に1兆円を超える差があることに鑑みれば、これをそのまま受け取ることとはできない。要するに、財投機関債の発行金額は、増えているとはいえ頭打ちになりつつあると思われる。この点、「普通社債の発行額の減少に伴い、ある程度発行増額が可能との市場関係者の意見がある一方で、財投機関からは、コスト増を招く（ひいては、国民負担の増につながる）等の理由で、現状以上の発行の拡大が困難との意見もあり」⁽¹⁶²⁾、限界があるのかもしれない。

財投債の発行額は、表5（のうち各年度の右の棒グラフ）が示すように、43.8兆円（平成13年度）→31.8兆円（平成14年度）→28.5兆円（平成15年度）→40.1兆円（平成16年度）→28.3兆円（平成17年度予定）と推移している。かように金額が大きいのは、従来の預託の廃止にあたり、「資金運用部の既往の貸付けの継続にかかわる資金繰り及び市場に与える影響に配慮して、所要の措置を講ずるものとする」（附則4条）とされた、いわゆる「激変緩和措置」⁽¹⁶³⁾

(161) 財政制度等審議会財政投融资分科会資料（平成17年10月14日）資料2「財政投融资改革の総点検フォローアップ」19頁。

(162) 財政制度等審議会財政投融资分科会「財政投融资改革の総点検について」14頁。

(163) 具体的には、平成11年12月末に、大蔵省、郵政省、厚生省の間で行われた、次の合意にもとづくものである。資料については、若原・前掲注(100)27頁。

財政投融资制度の改革の実施に伴う経過措置について

1 平成13年度以降の7年間における措置

↗

として、郵貯、年金、簡保で払い戻された預託金のいくらかを財投債の引き受けに充てていることによる（表5・表6）。それゆえ、財投債発行残高は平成17年度で142.4兆円と確実に増えているが（表7）、預託金残高が減少しているので、合計した規模でいえば、平成12年度末の427.9兆円から平成17年度末（予定）の311.1兆円へと116兆円減少していることとなる。

政府保証債は、表8にあるように、「調達機関数、発行額、調達割合とも増加傾向」にある⁽¹⁶⁴⁾。「これは、道路公団4公団が民営化をめざして、政府保証債による調達を増加させていることが主な要因である」とされる⁽¹⁶⁵⁾。しかし、表8から計算すればわかるように、道路公団4公団分を除いた発行額は、平成15年度より2.3兆円強でほとんど変わっていない。また、道路公団4公団についてみても、民営化された5株式会社（本州四国連絡高速道路株式会社は政府保証債を発行していない）の平成18年度の要求額⁽¹⁶⁶⁾の合計は

-
- ㄨ ① 郵便貯金資金において、年金資金とともに、資金運用部の既往の貸付けを継続するために必要な財投債の引受け。
- ② 財投債の市中発行額は、当初、特に市場に与える影響に配慮。そのため、上記①の他に発行する新規財投債については、郵便貯金資金において、年金資金とともに、概ね、2分の1程度について引受け。漸次、その割合を低下。
- ③ 簡易生命保険積立金についても、財政投融资計画の中でこれまで簡易生命保険積立金が果たしてきた役割を踏まえ、相応の財投債を引受け。
- 2 各年度の具体的な引受額は、市場の情勢や郵便貯金資金、簡易生命保険積立金、年金資金および財政投融资の事情等を踏まえ調整。細部については事務的に整理。

(164) 財政制度等審議会財政投融资分科会「財政投融资改革の総点検について」15頁。

(165) 財政制度等審議会財政投融资分科会「財政投融资改革の総点検について」15頁。

(166) 平成17年9月13日財務省「平成18年度財政投融资計画要求額調」。この資料は、財務省のHP〈<http://www.mof.go.jp/jouhou/zaitou/h18keikaku/02.pdf>〉で閲覧可能である。

表5 預託金払戻額及び財投債発行額の推移（フロー）（出所：財政制度等審議会財政投融资分科会（平成17年10月14日）資料「財政投融资改革の総点検フォローアップ」）

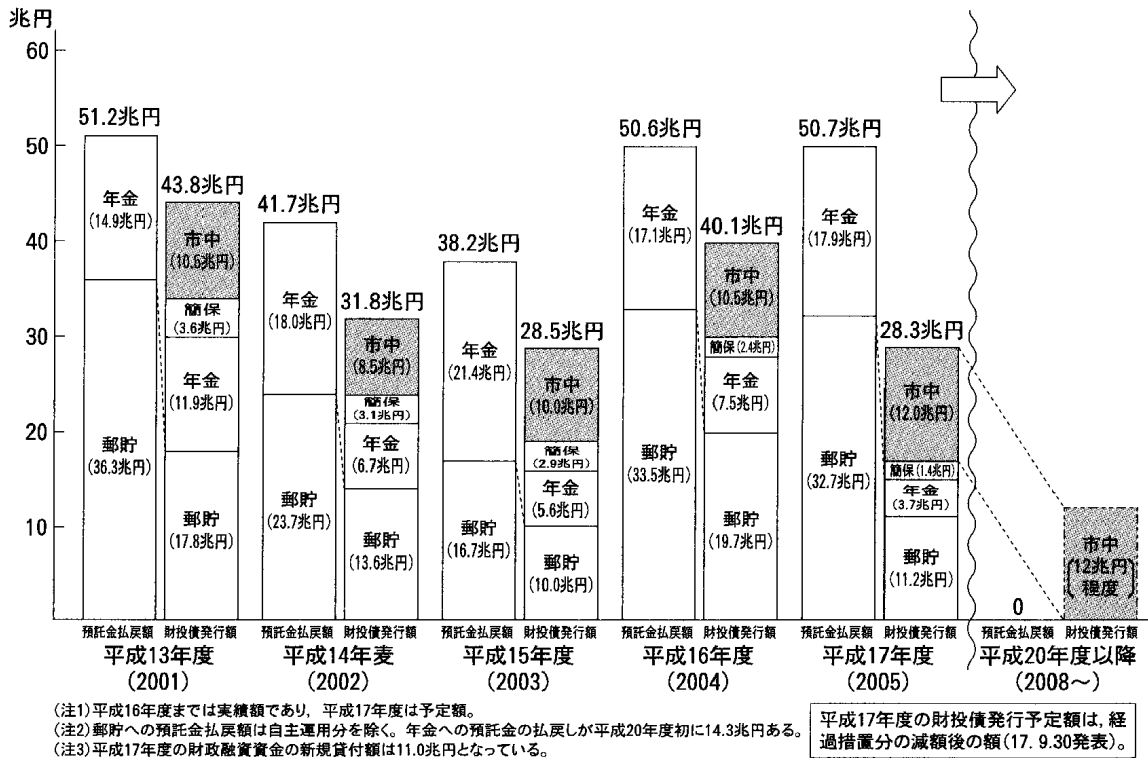
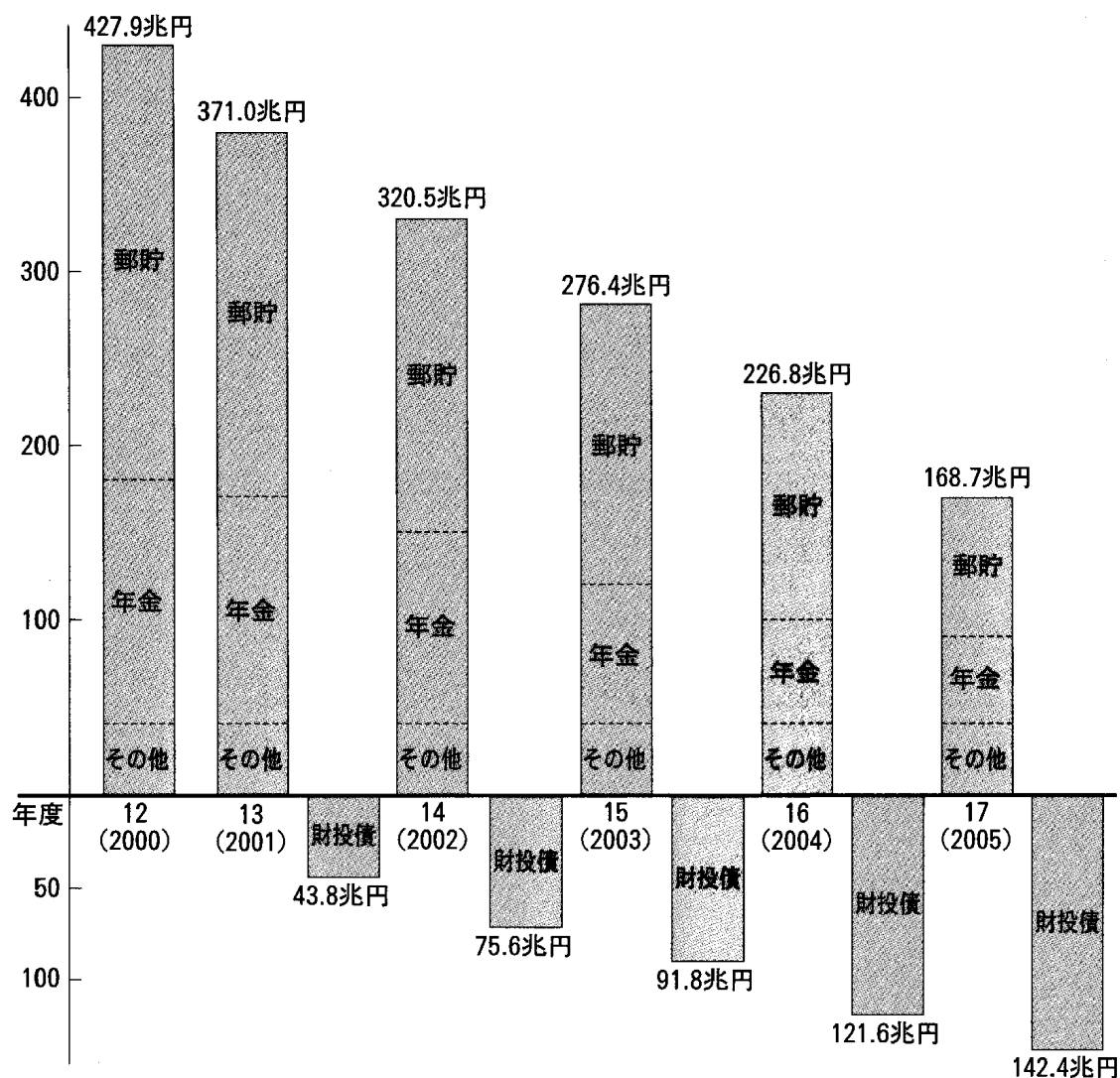


表6 郵貯・年金における預託金払戻額に対する財投債直接引受額の比率（出所：財政制度等審議会財政投融资分科会（平成17年10月14日）資料「財政投融资改革の総点検フォローアップ」）（単位：億円，%）

	預託金払戻額 (A)			財投債直接引受額 (B)			比率 (B)／(A)		
	合計	郵貯	年金	合計	郵貯	年金	合計	郵貯	年金
平成13年度	551,648	402,970	148,678	296,948	178,349	118,599	53.8%	44.3%	79.8%
平成14年度	471,130	291,476	179,654	202,580	135,691	66,889	43.0%	46.6%	37.2%
平成15年度	429,042	214,679	214,363	155,936	99,504	56,432	36.3%	46.4%	26.3%
平成16年度	555,978	384,835	171,143	271,671	196,788	74,883	48.9%	51.1%	43.8%
平成17年度	556,643	377,150	179,493	149,000	112,000	37,000	26.8%	29.7%	20.6%

注）平成16年度までは実績額，平成17年度は計画額（減額後）である。

表7 預託金残高及び財投債発行残高の推移（出所：「平成16年度財政融資資金運用報告について」〔平成17年7月28日財務省理財局〕別紙3）



(参考)

(単位：兆円)

	12年度 末実績	13年度 末実績	増減額	14年度 末実績	増減額	15年度 末実績	増減額	16年度 末実績	増減額	17年度 末実績	増減額	増減累計 (17-12)
預託	427.9	371.0	△56.8	320.5	△50.5	276.4	△44.1	226.8	△49.7	168.7	△58.1	△259.1
財投債	—	43.8	43.8	75.6	31.8	91.8	16.3	121.6	29.7	142.4	20.9	142.4
計	427.9	414.8	△13.1	396.1	△18.7	368.3	△27.8	348.3	△20.0	311.1	△37.2	△116.7

表 8 政府保証債の発行状況（出所：「財政投融资改革の総点検について」16頁）
（単位：億円）

	13年度 (実績)	14年度 (実績)	15年度 (実績)	16年度 (予定)	17年度 (要求)
機 関 数	11	11	14	12	12
発 行 額	28,738	22,915	33,205	43,826	41,963
うち道路4公団	0	2,592	9,803	20,072	18,809
調 達 割 合	23.6%	19.9%	25.8%	32.7%	32.2%

（注）計数は収入金ベースである（単位未満四捨五入）。ただし、5年未満の政府保証債は除く。

5580億円で、これだけみれば平成17年度より激減しているといえるが、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構による発行額の増加（平成17年度予定9724億円→平成18年度要求2兆2050億円）を合わせれば2兆7000億円強となり、平成17年度と変わらないこととなる（表8の金額は要求金額であり、その後、計画段階で独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構の分が加わっている）。要するに、政府保証債の発行額は、少なくとも減少が見られない。

二 「財政投融资改革の総点検について」

（1）経緯と概要 平成12年改正後の財政投融资の変化とその評価については、平成16年12月10日に財政制度等審議会財政投融资分科会が出した「財政投融资改革の総点検について」という報告書が重要である。この報告書は、次のような経緯でまとめられた。

財政投融资は、[……] 財政政策の重要なツールであるが、平成13年度にその仕組みの抜本的改革が行われ、3年が経過したところであり、本年7月30日の当分科会の審議において、財政投融资の実施状況が改革の趣旨を反映したもの

となっているかについて、点検を行う必要があるとの指摘が行われた⁽¹⁶⁷⁾。

その後、本年9月27日の組閣に当たり、総理より財務大臣に対して、「財政投融资については、民業補完の原則のもと、総額の抑制、事業の重点化・効率化に努めるとともに、対象事業の内容を民間準拠の会計基準の下で不断に見直すなどの改革を引き続き進められたい」との指示があった。

これらを受け、当分科会において、平成17年度要求がなされている全ての財投事業について、民間準拠の財務諸表を参考として財務の健全性の点検を行い、さらに、主要機関については、所管省庁からのヒアリングを行うなど、財投改革の現状と課題について、様々な観点から、審議を行った⁽¹⁶⁸⁾。

本報告は、この審議をとりまとめたものである⁽¹⁶⁹⁾。

「財政投融资改革の総点検について」の本文は、「はじめに」と「4. むすび」にはさまって、「1. 財政投融资改革とその進捗状況」「2. 財投事業の総点検」「3. 点検の手法の充実」の3部からなる。「1. 財政投融资改革とその進捗状況」は、改革の要点として、①資金調達の仕組みの改革、②事業の見直しと量的縮減、③質的改革（ディスクロージャー・市場評価の進展）を掲げる。①は、郵便貯金や年金の全額預託義務を廃止して自主運用とした点

(167) 同日の議事録を見ると、すでに理財局総務課長兼財政投融资課長から「財投改革の点検」について説明がなされており、その配付資料の内容は「財政投融资改革の総点検について」の前半部分と重なっている。委員から「点検を行う必要がある」旨の発言があったわけでもなく、既に財務省理財局で相当程度の点検を行っていたことがわかる。

(168) 10月19日、10月21日、10月27日、11月2日 独立行政法人福祉医療機構、日本政策投資銀行、国民生活金融公庫（以上10月21日）、国際協力銀行、日本私立学校振興・共済事業団、独立行政法人日本学生支援機構、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫（以上10月27日）、地方公共団体、公営企業金融公庫、道路関係4公団、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（船舶）（以上11月2日）、住宅金融公庫、独立行政法人。

(169) 財政制度等審議会財政投融资分科会「財政投融资改革の総点検について」2頁。

を要約する。②は、多くのグラフを付しつつ財政投融資の規模が縮小していることを示す。そして③では、民間準拠の財務諸表の作成と公認会計士の関与、政策コスト分析、財投機関債の発行の進展状況が説明される。②③の具体的な内容の一部は本節一で触れたが、経年変化を整理したものとして、有益なものである。

(2) 財投事業の総点検（総論）「2. 財投事業の総点検」が、この報告書の中心部分である。この点検は、「『事業の見直しが行われないうまま、財務の健全性に問題のある事業が継続され、予期せぬ国民負担を招く（国費の投入により処理が行われる）のではないか』との批判（いわゆる『財投不良債権論』）」や「『各個別の事業については、その政策的必要性等の点検を行うことが重要』との指摘」に応えるべく、平成13年12月18日に策定、翌19日に閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」⁽¹⁷⁰⁾の指摘の実施状況を参照しながら、第一に、「各財投対象機関が作成している民間準拠の財務諸表を参考に」財務の健全性を点検し、第二に、「各事業の政策的必要性、事業の見直しの進捗状況を点検した」ものである⁽¹⁷¹⁾。財投債発行の要件とされ

(170) 特殊法人等改革基本法5条に基づき特殊法人等改革推進本部が策定したものである。本文は「Ⅰ 前文」「Ⅱ 各特殊法人等の事業及び組織形態について講ずべき措置」「Ⅲ 各特殊法人等の改革のために講ずべき措置その他の必要な事項」の三部構成からなるが、その大半は、163の特殊法人及び認可法人を対象として、「事業について講ずべき措置」（同法5条2項1号）、「組織形態について講ずべき措置」（2号）を各法人ごとに記載した「Ⅱ」が占めている。財政制度等審議会財政投融資分科会が「財政投融資改革の総点検について」をまとめるにあたり各財投対象機関に説明を求めた論点の中に、特殊法人等整理合理化計画が示した「事業について講ずべき措置」（事業規模の縮減や政策金融における金利の見直し、会計処理の方法の改善等）がどれほど行われているのか、という旨の問いが多く組み入れられており、分科会の作業の土台となっているといえる。特殊法人等整理合理化計画については、参照、来生新「特殊法人改革の課題と選択」ジュリ1216号（2002年）2頁以下。

(171) 財政制度等審議会財政投融資分科会「財政投融資改革の総点検について」16～7頁。

た①民業補完性、②政策コスト分析、③償還可能性の3点との対応でいえば、③償還可能性を確保する条件が「財務の健全性」であり、①民業補完性が「事業の政策的必要性」を判断する際の考慮要素、②政策コスト分析が「事業の政策的必要性」を判断するための材料だということができよう。

その結果、「総論」としては、「財務の健全性」に関して、34機関中29機関は資産が負債を上回り問題なしとされ、残りの5機関も「以下の各論でみるとおり、処理済みあるいは各論で指摘された処理方針を策定する予定であり、今後の財務の健全性に問題を生じされるものとはなっていない」とされた。また、「事業の政策的必要性」に関して、第一に、国の財政的関与の必要性、第二に、有償資金（財投）で関与することの妥当性という二段階で検討されたが、前者については「何れの機関が行っている財投事業についても〔……〕一定の妥当性を有する」とし、後者についても、「事業が、受益者負担による一定程度の採算性を有し、受益者が、利用料金の支払いや元利金の返済を通じて、コスト意識を有することが適当なものについては、妥当性を有する」とされた。とくに前者は簡単に認めている印象を受ける。

(3) 財投事業の総点検（各論） この「総論」の後ろに「各論」として、主な14の機関について報告がなされている。その概要は次のとおりである（白抜き番号は負債が資産を上回るとされた5機関である）⁽¹⁷⁾。

- ① 住宅金融公庫 過去の高金利の貸付金の繰上償還が発生しているため、逆ざやが生じているほか、保証協会の財務内容も悪化している。平成18年度中に廃止し証券化支援に限定した独立行政法人を設立。損失処理を行うため、「人員の整理、人件費等の削減策等を盛り

⁽¹⁷⁾ 財政制度等審議会財政投融资分科会「財政投融资改革の総点検について」16～35頁。

込んだ経営改善計画」を策定し実施することを条件として、財投資金の繰上償還を実施して補給金等の所要額を圧縮する。

- ② 都市再生機構 都市基盤整備公団と地域振興整備公団の地方都市開発部門が統合し、16年7月に設立された独立行政法人である。債務超過とはなっていないが、7300億円の欠損金が計上されており、財務の改善が必要である。「人員の整理、人件費・物件費の削減を含む業務全体の効率化、ニュータウン整備事業等から早期撤退のための計画（10年以内での工事打ち切り、完成前の状況でも用地処分、塩漬け土地の懸念資産も含め概ね処分することを含む）を盛り込んだ経営改善計画」を策定し実施することを条件として、財投資金の繰上償還を実施する。
- ③ 国民生活金融公庫 債務超過であるが、これは、リスクの高い零細事業者に無担保で貸し付けており、民間準拠の会計基準で処理を行うと貸倒引当金の計上が多額になるためである。平成15年以降は収支差補給金を受けておらず、財務の健全性には問題がない。
- ④ 中小企業金融公庫 財務の健全性に問題なし。ただし「継続的に国からの収支差補給金を受けていることに留意が必要である」。
- ⑤ 鉄道建設・運輸施設整備支援（船舶勘定） 中小の内航海運業者に資金を供給して共有方式により船舶を所有する機会を与える事業を行っている。債務超過であるが、これは、船舶使用料未収金の引当金の計上が多額になるためである。抜本的な財務改善策を策定し、着実に実施することが必要。「本事業については、『規制緩和の時代にはあわなくなっている』、『財投対象として適切か再検討すべきである』との意見も出されたところ」である。
- ⑥ 農林漁業金融公庫 財務の健全性に問題なし。ただし「継続的に国からの補給金を受けていることに留意が必要である」。

- ⑦ 福祉医療機構 平成15年10月に設立された。事業のうち、福祉医療貸付事業は財務の健全性に問題なし。年金担保貸付事業は債務超過だが、これは将来の貸倒損失を予め引当金に計上したためであり、平成15年に金利を引き上げたことによって、16年度末には債務超過は解消される見込みである。「民業補完の観点から、相対的に政策優先度の低下している個別貸付制度について見直しを進めていくべきである」。
- ⑧ 日本私学振興・共済事業団 財務の健全性に問題なし。「民業補完の観点から、学校の移転費の融資対象からの除外、一般施設費への貸付金利の引き上げ等融資条件の見直しを実施している」。
- ⑨ 日本学生支援機構 平成16年4月に設立された。債務超過になっているが、貸倒損失を予め引当金に計上したためであり、適正な債権管理を行った上で回収できない債権は国が負担する仕組みをとっており、財務の健全性に問題はない。
- ⑩ 道路関係4公団 平成17年秋に高速道路株式会社（6社）と独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構を設立。機構は45年以内に債務を完済することが定められている。財務の健全性に問題なし。株式会社の経営の自主性を実現するためには、「財投資金の供給について、財政融資を停止し、市場調達資金への政府保証の付与のみとすることとし、その後、政府保証付与の比率を引き下げていくことが適当である」。機構については、政府保証の比率が現状で推移するのは止むをえない。
- ⑪ 環境再生保全機構 平成16年4月に設立された。旧環境事業団。旧環境事業団の平成15年度のバランスシートでは債務超過だが、中小企業向け建設譲渡資産にかかる債権等への貸倒引当金を計上したためである。独立行政法人移行時に、不良債権について、所要の償

却・引当が行われた。債権償却に必要な財源は、環境省から交付金等が予算の定めるところにより平準的な額で交付され、25年度までに処理が完了。事業も継続事業を除いて廃止される。

⑫ 日本政策投資銀行 財務の健全性に問題なし。

⑬ 国際協力銀行 財務の健全性に問題なし。国際金融等業務と海外経済協力業務を行っているが、前者に関して先進国向け貸付業務からの撤退、後者に関して海外投融资の新規案件の廃止等を検討している。

⑭ 地方公共団体・公営企業金融公庫 財務の健全性に関する言及はない。今後は、「財投改革の趣旨を踏まえるとともに、地方公共団体の自立的な財政運営を促す観点から、地方公共団体の資金調達は市場公募等の民間資金によることを基本とし、公的資金はこれを補完するものとするのが適当である」。公営企業金融公庫の貸付規模等も、縮減する必要がある。

これらの結果を踏まえて、「4. むすび」では、財投不良債権論は「当を得ないものと考えられる」と結論づけている。

なお、報告書では、この上で「3. 点検の手法の充実」として、第一に政策コスト分析の拡充、第二に実地監査の充実についても簡単に言及されている⁽¹⁷³⁾。

三 経過の評価——財政制度等審議会財政投融资分科会を中心に

(1) はじめに 二で紹介した「財政投融资改革の総点検について」の取りまとめをはじめ、財投改革のお目付役として活動しているのが財政制度

(173) 財政制度等審議会財政投融资分科会「財政投融资改革の総点検について」35～6頁。

等審議会財政投融资分科会である（法的根拠等制度の概要は第二章第三節一を参照）。その議事録を見ると、「財政投融资改革の総点検について」より踏み込んだ指摘、そこでは触れられていない指摘が見られる。以下では、「財政投融资改革の総点検について」にかかわる検討を行った平成16年10月以降の議事録をもとに整理を行いたい。

（2）財投機関債の発行 第一に、財投機関債の発行状況についてである。財投機関債発行のメリットとしては、理財局側から、第一にディスクロージャーの進展、第二に業務効率化の進展が挙げられるが、他方で、他の資金調達手段と比べて、対国債スプレッド（＝財投機関債の利率と国債の利率との差）や引受手数料等の費用を合わせた一定程度のコストがかかる点が指摘された。この調達コストが原因で、発行金額を増やせないとの財投機関の意見も紹介された。発行すること自体は望ましいが、その規模が問題となるのである⁽¹⁷⁴⁾。なお、対国債スプレッドが、平成14年度の当初は大きかったのに現在ではほとんどない点の解釈につき質疑があった。「投資家は道路公団における、これまでの債務について、国が全部面倒見てくれるのだということで、恐らくここで暗黙の政府保証を投資家が確信してしまったのではないか」⁽¹⁷⁵⁾との疑義である。理財局側の答弁は必ずしもそうではないというものであったが、興味深い指摘である⁽¹⁷⁶⁾。

（3）財投債の発行——財投対象機関に対する理財局の審査・監督方法

(174) 財政制度等審議会財政投融资分科会（平成16年10月12日）議事録（三村理財局財政投融资総括課長）。

(175) 財政制度等審議会財政投融资分科会（平成16年10月12日）議事録（富田俊基臨時委員）。

(176) 参照、萬野・前掲注(7)170～1頁。政府保証債についても、個別に厳しい指摘がなされている。中小企業金融公庫のヒアリングの際には、できるだけ財投機関債と財投債で資金調達すべきとの立場から今後の政府保証債発行の姿勢について質問があった（財政制度等審議会財政投融资分科会〔平成16年10月27日〕議事録〔吉野直行委員〕）。また、公営企業金融公庫の発行する債券にも、財務規律を維持する観点から、政府保証を付けることの意味が問われた（財政制度

第二節二(5)で示したように、財投債による資金調達にあたっては、①民業補完性、②政策コスト分析、③償還可能性、という三点が重要だとされた。しかし、理財局が審査する項目としては、本節二(2)で触れたように、「事業の政策的必要性」及び「財務の健全性」という二要素である。理財局がこの二要素を精査するためには、審査方法を磨くことが重要になる。この点、分科会でも様々な議論がなされた。

第一は、政策コスト分析である。政策コスト分析は、財投対象機関が自ら行っているものであるため、社会、経済便益の内容が「ちょっとまゆつばではないかという感じになる」⁽¹⁷⁷⁾。そこで、その算出過程を明示するべきではないかとの批判が相次いだ⁽¹⁷⁸⁾。もっとも、便益の算出方法は、「交通機関でも、空港とか鉄道になると、まだ必ずしも確立していない」し、「ましてや金融関係でございますと、その金融をやったこと、特に民間金融ではなくて公的金融でやったことの便益計算というのは、なかなか客観的な数字を出すのは難しい」という状況で、「今後の検討課題」⁽¹⁷⁹⁾である。また、平成16年の時点では、政策コスト分析は、次年度以降の新規融資や新規事業がないという前提で計算を行っていたが、現実的でないと指摘もなさ

▽等審議会財政投融资分科会〔平成16年11月2日〕議事録〔吉野直行委員、池尾和人委員〕。日本道路公団の民営化後の新会社が発行する債券に政府保証を付する期間についても、「最大限5年程度の移行期間は必要かなと考えてございます」とする国土交通省の担当者に対し、分科会長は「私、最近、役所言葉で『等』とか『程度』とか『その他』とか、非常に過剰な反応をする傾向を強めているのですけれども、国民ももちろんそうですけれども、市場との関係においても、やはりいろいろ問題があるかと思います」と一撃を加えている（財政制度等審議会財政投融资分科会〔平成16年11月2日〕議事録〔本間正明分科会長〕）。

(177) 財政制度等審議会財政投融资分科会（平成17年7月28日）議事録（今松英悦臨時委員）。

(178) 財政制度等審議会財政投融资分科会（平成17年7月28日）議事録（吉野直行委員、木村陽子臨時委員、江川雅子委員）。

(179) 財政制度等審議会財政投融资分科会（平成17年7月28日）議事録（池田財政投融资総括課長）。

れ⁽¹⁸⁰⁾、事業継続前提で行う政策コスト分析の方法についても議論がなされた⁽¹⁸¹⁾。政策コスト分析の手法が未成熟であり、その精緻化が重要であることがわかる。分科会では、分科会長のもと、「有識者による専門的な観点からのアドバイス等を行う懇談の場」として、別に「政策コスト分析等検討会」を設けて、活動を行っているようである⁽¹⁸²⁾。

第二は、実地監査である。「財政投融资改革の総点検について」では、「特殊法人等が行う財投事業について実地監査を実施できる体制を早急に整備することが必要である」と述べられていたが⁽¹⁸³⁾、分科会の議論ではその詳細が明らかとされた。実地監査は、これまでも地方公共団体を対象として行われていたが、この対象を特殊法人や独立行政法人にも拡大し、そのための財政融資監査官として新設2名、併任13名の増員を平成17年度の予算要求に出すこととされたのである⁽¹⁸⁴⁾。監査官の業務としては「融資系融

(180) 参照、財政制度等審議会財政投融资分科会（平成16年10月12日）議事録（河野財政投融资企画官）。

(181) 財政制度等審議会財政投融资分科会（平成16年11月2日）議事録。そこで理財局が提示した資料（「事業継続前提で行う新たな政策コスト分析について」平成16年11月2日 財務省理財局）の中に「検討すべき点」として「各機関の作業負担が大きい」と書かれていた（5頁）ことを捕まえて、分科会長は「各機関の作業負担が大きいと、これ、そんなに大したことないよ。僕の研究室の大学院生だってできるよ、資料さえくれたら。こういうのを、甘やかしているからだめなんだ、はっきり言えば」と叱責しつつ、「理財局でももちろん大変な部分があると思うけれども、しかし、もう最近の計算機、パソコンなどの能力からしたいったら、こんなものデータさえあればできるので、ぜひちょっとこれ、頑張って、まずは理財局でノウハウを蓄積して、相手を指導するぐらいのことでやっていただければ、もう理財局なめられないよ」と激励している。

(182) 財政制度等審議会財政投融资分科会（平成17年1月17日）議事録（本間分科会長）。

(183) 財政制度等審議会財政投融资分科会「財政投融资改革の総点検について」35～6頁。

(184) 財政制度等審議会財政投融资分科会（平成16年12月23日）議事録（中村理財局総務課長）。なお、少なくとも2名の専任の監査官の増員は認められたよう／

通対象の法人については、貸付債権の分類状況、引当・償却の実施状況、債権管理の状況等をチェックするとともに、その事業が民業補完的な事業となっているか、目的外使用されていないか等についてチェックする」「事業系につきましては、事業の実施状況、事業収益の実績・見込み、計画と実績の乖離等についてチェックするとともに、その事業が民業補完的な事業となっているのか、融資資金を目的外に使用していないかということについてチェックする」というものである⁽¹⁸⁵⁾。注意すべきは、実地監査の対象は融資する事業ではなく、機関全体である点である⁽¹⁸⁶⁾。

実地監査の実施は、基本的に望ましいこととして受け取られたが、一点、監査のコストが指摘された。すなわち、実地監査では、財務の健全性のみならず、事業の効率性や有効性についての検査も必要になる。しかし、これらは所管官庁が行っている政策評価と重なるため、「連繋が必要ではないか」、「監査は非常に重要ですがけれども、コストを最小にしながらしていくという方法をしないと、結局、監査の方でコストがかなり膨大になってくると、差引がどうなのだということが起こってくる」⁽¹⁸⁷⁾。

興味深いのは、実地監査は、「貸し手責任」として当然に行うべきことである、という指摘である⁽¹⁸⁸⁾。かかる「貸し手責任」という発想は、財務省の財投対象機関や所管官庁に対する権限を正当化する根拠となるもので

である。参照、財政制度等審議会財政投融资分科会（平成17年7月28日）議事録（進藤管理課長）。

(185) 財政制度等審議会財政投融资分科会（平成16年10月12日）議事録（三村理財局財政投融资総括課長）。

(186) 財政制度等審議会財政投融资分科会（平成16年12月8日）議事録（富田俊基臨時委員）。

(187) 財政制度等審議会財政投融资分科会（平成16年12月23日）議事録（佐藤三千男臨時委員，木村陽子委員）。

(188) 財政制度等審議会財政投融资分科会（平成16年12月8日）議事録（吉野直行委員）。

あり、政策コスト分析にもあてはまるものといえよう。

第三は、民間準拠の財務諸表である。これは、二(1)で引用した報告書の冒頭にも書かれているとおり、内閣総理大臣の指示に基づき、財投対象機関の見直しを行う基礎資料として、作成することが求められたものであって、順次、理財局によって分科会に提出された⁽¹⁸⁹⁾。その結果、二(2)(3)で紹介したように、負債が資産を上回る法人の存在が明らかとなり、それらの法人につき特に今後の事業や経営の改善の在り方が問題となった。「財政投融資改革の総点検について」にもあるように、「今回初めて民間準拠のバランスシートを参考として、統一的な視点で全事業の財務の健全性をチェックし、一定の評価を行ったことの意義は大きい」といえるだろう⁽¹⁹⁰⁾。

これらの審査方法について、本間分科会長は次のように発言した。「我々としては、政策コスト分析とか、今回の民間準拠の会計ルールの適用とか、武器を持ったわけで、これをどういう形で活用するかどうかというのは、こちら側の責任でもある」⁽¹⁹¹⁾。

(4) 責任 最後に、責任の取り方についてである。既に触れたように、「財政投融資改革の総点検について」取りまとめの中でも、債務超過に陥っている財投対象機関や、債務超過ではないものの財務改善が必要な財投対象機関の存在が明らかとなった。これらの機関の整理、改革に関して、責

(189) 財政制度等審議会財政投融資分科会（平成16年10月19日）資料4、財政制度等審議会財政投融資分科会（平成16年10月21日）資料4。参照、財政制度等審議会財政投融資分科会（平成16年10月12日）議事録（牧野理財局長）。

(190) 財政制度等審議会財政投融資分科会「財政投融資改革の総点検について」17頁。この中で、特殊法人会計では「退職給付引当金なり賞与引当金というのを計上しない」ことや、貸倒引当金の計算が異なることなどが指摘されており、興味深い。財政制度等審議会財政投融資分科会（平成16年10月27日）議事録（宮坂農林水産省大臣官房審議官（兼経営局））。

(191) 財政制度等審議会財政投融資分科会（平成16年12月10日）議事録（本間正明分科会長）。

任の在り方が問われた。そこでは、明確ではないが、責任に二種のものがあることがうかがわれる。一つは、ある種の経営責任⁽¹⁹²⁾とでも表現できるものである。たとえば、環境再生保全機構の処理⁽¹⁹³⁾をめぐる、池尾委員と理財局担当者との間で次のようなやりとりがされた。

独法化に伴って、それまでの債務超過分は処理が終わったのだというご説明があったのですが、こういうのを処理が終わったというので、それで、はい、そうですかというものでしょうかという疑問があつて、やはり、この審議会の立場としては、回収の確実性が確保されたということで、当審議会の固有の権限の範囲内なら、それでいいのかもしれませんが、やはりそういう処理に伴って、どういう形の責任がとられたのかというふうなことが、やっぱり世の中にもっと示されないと、世間的には財投はやっぱり不良債権の固まりなのだみたいな、そういう偏見を払拭することはなかなか難しいのではないか [……]⁽¹⁹⁴⁾

責任の所在という明確な位置付けではないのですが、先ほどの15年度の直接償却するための自助努力の中で、経費縮減というのがございましたが、その中

(192) 「経営責任」という語は、山香芳隆臨時委員が次のように用いているが、必ずしも意味は明確でない。「住宅金融公庫にしても、都市再生機構にしても、いわんや年金基金にしても、なぜこんなことになったのかという経営責任が明確化されないまま、後処理が行われるということに大変違和感を持ちます」。財政制度等審議会財政投融资分科会（平成16年12月23日）議事録。

(193) 環境再生保全機構は、二(3)でも触れたように、旧環境事業団が行っていた建設譲渡事業（公害防止、環境対策のための施設を建設し、これを中小企業等に割賦方式で譲渡する事業である）に伴い生じた不良債権を抱えているが、独立行政法人化する際に、この不良債権を直接償却するとともに、その時点で償却できないものについては貸倒引当金を計上することで間接償却し、これらに伴う損失を穴埋めするために、10年間、毎年40億円の予定で補助金を支出することとされた。

(194) 財政制度等審議会財政投融资分科会（平成16年10月21日）議事録（池尾和人委員）。

には、役員の本俸、賞与の削減、あるいは一般職員の昇給昇格の中止、役職手当の削減、賞与の削減というものも含まれております。ただ、位置付けという意味では、自助努力という位置付けで、お尋ねのような責任というものでないということも、また確かでございます⁽¹⁹⁵⁾。

おそらく、前者の池尾委員のいう「責任」は、国費の投入を招いたことに対する、ある種の経営責任を意味しているものと思われる。しかし、後者の理財局担当者の説明からは、この種の責任の所在、存在への認識は窺われない。同様の議論は、鉄道建設・運輸施設整備支援（船舶勘定）についても行われた。そこでの若杉臨時委員の発言も示唆的である。

船舶勘定がここまで債務超過になって、それを解決しようとしているわけですが、やはり、こういうことになっても、だれの責任かということが一切出てこないというのは非常に奇妙なことだと思うのです。今までほかみんなそうだったので、ここだけの問題ではないのですが、やはり、その責任をだれかにとらせるとか、そういうことを今言っているのではないのですが、やはり責任のことが出てこないというのはおかしいわけで、もしだれかが責任があるなら、やっぱりきちんと明確にすべきですし、また、そういう責任があいまいな仕組みであるなら、これからそういうことが続いていく可能性があると思うのです。ですから、罰するとかそういうことではなくて、責任の所在の明確化ということ、まずしていただきたい⁽¹⁹⁶⁾。

(195) 財政制度等審議会財政投融资分科会（平成16年10月21日）議事録（中原計画官）。

(196) 財政制度等審議会財政投融资分科会（平成16年12月23日）議事録（若杉敬明臨時委員）。

まず責任の所在を明確にすることが重要である。それによって、第一に、責任者に対するある種の制裁を課すことが可能になるし、第二に、かかる制裁が機能することで、将来にわたって、一般予防的な効果が期待できるであろう。

もう一つは、説明責任である。財投資金の繰上償還を行う（これにより財政融資資金は得べかりし利息——現在価値で住宅金融公庫で1兆円，都市再生機構で7000億円と言われる——を失うこととなる）住宅金融公庫及び都市再生機構に対して、「損失の処理にあたる国民への説明責任をどう果たすか」⁽¹⁹⁷⁾ 厳しい質問がとんだ。具体的には、損失の裏返しとして誰がどれだけの利益を得たのか、国民に明らかにするべきであるという⁽¹⁹⁸⁾。

興味深いのは、第一に、この説明責任は、過去の事実を究明して終わり、というものではなく、将来に過ちを繰り返さないための材料にする、という将来指向を有している点である。この点は、たとえば住宅金融公庫及び都市再生機構に関する次の言葉にも現れている。「負担が発生したということの反省みたいなものを、もっと何か、忘れない形で記録していく必要が、これで一段落して終わったからというので忘れてしまっていて終わりということでは困ると思いますので、[……] 今後の政策決定に活かせるように教訓として残す努力、何らかの形で記憶に刻む努力をしなければいけない」⁽¹⁹⁹⁾。

将来指向という点では、財務改善を行う機関が策定する経営改善計画に対し、厳しいチェックの必要性も指摘された。とりわけ、鉄道建設・運輸

(197) 財政制度等審議会財政投融资分科会（平成16年12月8日）議事録（本間正明分科会長）。

(198) 財政制度等審議会財政投融资分科会（平成16年12月23日）議事録（吉野直行委員）。

(199) 財政制度等審議会財政投融资分科会（平成16年12月23日）議事録（池尾和人委員）。

施設整備支援（船舶勘定）について、「財政投融资改革の総点検について」を受け「内航海運効率化のための鉄道建設・運輸施設整備支援機船舶勘定の見直し方針」を国土交通省と機構が共同で公表したが、そこでの事業量の見込みが「明らかに右肩上がり」で「何か余り信用できない」と批判された⁽²⁰⁰⁾。これに対しては、理財局側から「毎年の収支改善の見込み額を明らかにした上で、その収益改善の状況を毎年毎年チェックする約束といたしますか、国交省自身がそういう評価を自分で行い、それをもとに我々と毎年の予算を、あるいは財投計画を議論するというのが、この表の意味ではないかと考えます」と応答された⁽²⁰¹⁾。このやりとりからも、財務省は具体的にチェックを入れていくべきであるとの、分科会の強い意向が窺われる。

(200) 財政制度等審議会財政投融资分科会（平成16年12月23日）議事録（池尾和人委員）。

(201) 財政制度等審議会財政投融资分科会（平成16年12月23日）議事録（池田計画官）。