

〔論 説〕

## 建設公債の原則と出資金\*

浅 羽 隆 史

### 目次

#### はじめに

1. 建設公債の原則における出資金の位置付け
  - (1) 建設公債の原則
  - (2) 公共事業費との予算制度上の違い
2. 建設国債対象出資金の推移
  - (1) 1980年代まで：比較的安定した動き
  - (2) バブル崩壊以降：景気に翻弄
  - (3) 建設公債の原則の趣旨から鑑みた評価
3. 個別機関へ出資金の問題点
  - (1) 独立行政法人化時の減資
  - (2) 宇宙開発事業団
  - (3) 日本原子力研究所・核燃料サイクル開発機構
  - (4) 日本政策金融公庫

#### むすび

---

\* 本稿は、参議院予算委員会調査室で行われた2019年9月20日の研究会で報告した内容をベースに作成されている。研究会で貴重なコメントをいただいた、藤井亮二予算委員会調査室長はじめ調査員の皆様に深く感謝する。

## はじめに

日中戦争から第二次世界大戦にかけて、わが国では戦費調達のために既存の税の税率引き上げや新税の創設だけでなく、大量の国債が日本銀行の引き受けなどにより発行された。そして、いわゆる戦争財政への反省を大きな要因のひとつとして、1947年に日本国憲法とともに財政法が作られた。国債については、戦費調達的手段として用いられたこと、そして戦後のハイパー・インフレを生み国民経済の破壊をもたらしたことが大きな反省要因となっている。そうしたことから、財政法では日本銀行による公債の引き受け禁止などとともに、そもそも公債や借入金を原則として禁止し、例外として一部の対象の財源とする場合に限り認める規定が設けられた。それが、建設公債の原則である。また、その後地方財政法が制定(1948年)され、地方債にも類似の仕組みが設けられた。

現在では、赤字国債の発行が常態化するなか、建設公債の原則が少なくとも国の財政運営においてすでに形骸化しているという評価も可能である。しかし、財政法制定以来、建設公債の原則が日本の公債発行に関するルールの中核のひとつであることは、現在も変わらない。国債の60年償還ルールにともなう定率繰入など、建設公債の原則を前提としている制度も多い。

上述の通り建設公債の原則は地方債でも適用されるが、本稿では発行規模の大きい国債に注目する。そして、建設公債の原則において国債不発行の例外としている対象のなかで、出資金に焦点を絞り分析を行う。とくに、建設公債の原則の趣旨と実際の運用の相違の有無に注視する。

出資金は国債不発行の例外だが、同じ例外費目である公共事業費と比較すると、決して注目度は高くない。政府による出資金を取り扱った先行研究には、特殊法人時代における累積欠損金の存在する法人の問題を明示した村松・福嶋(1996)をあげることができる。比較的最近のものでは、会計検査院が、会計検査院(2013)や毎年度の決算検査報告において出資金を取り扱っている。しかし、会計検査院は、出資金の状況について正確性、合規性、経済性、効率性、有効性の観点から検査し意見を表示したり処置を要求したり、また検査内容を報告等しているものである。当然それらは、出資金の財源を問うものではなく、建設公債の原則と関連させたものではない。一方、建設公債の原則については、山田(2000)や加藤

(2000)、浅羽 (2013) などあるが、出資金については深く分析されていない。

## 1. 建設公債の原則における出資金の位置付け

### (1) 建設公債の原則

日本における建設公債の原則とは、国と地方で若干の違いはあるものの、公債発行を原則として禁じたうえで、例外として公共事業費、出資金、貸付金を対象とする財源に限り公債発行を認めるというものである。国においては財政法第4条、地方については地方財政法第5条を根拠としている。建設公債の原則の目的としては、財政法制定時（1947年）において、財政の健全性を維持するために公債発行の歯止めの機能を果たすことが想定されていた。その後、財政健全化機能に加えて、公共事業等は後世にインフラ等の形で便益をもたらし受益と負担が一致する、あるいは後世に受益なき負担をもたらさないという世代間の財源調整機能があるといわれるようになった<sup>(1)</sup>。

建設公債の原則は、理論的に見ると古くはWagner（1883）に端を発する考え方で<sup>(2)</sup>、制度の原型としてはワイマール憲法（1919年制定）にさかのぼることができる<sup>(3)</sup>。ただし現在、建設公債の原則は、少なくとも

- 
- (1) 財政法制定時に財政健全化機能のみを想定していたことについては、大蔵省（1977）pp.174-175、大蔵省（1983）pp.593-594において、当時大蔵省主計局法規課長だった石原周夫の回想等に示されている。一方、現在の解釈として加わるようになった負担受益一致論については、杉本（2011）や1997年まで定期的大蔵財務協会から大蔵省（当時）理財局国債課長の編集で刊行されていた『国債』を代表例としてあげることができる。
  - (2) ワグナーの公債論では、支出を経常的支出（ordentlichen）と臨時的支出（ausserordentlichen）に区分したうえで、公債発行は臨時的支出にのみ充当が許されるとした。ただし、公債の消化資金について、国内の投資資金を奪うものは不可で、国内の余剰資金・海外の資金は可としている。日本の建設公債の原則とは異なるものの、公債の発行対象を限定する点や、経常的経費を公債発行対象から外す点において共通する。もちろん、臨時的支出に戦費が含まれることなど、相違点も多い。
  - (3) ワイマール憲法は第87条において、「国債は、非常に必要のある場合に限り、かつ、通例は事業目的の経費に充てるためののみ、これを起すことができる。かかる起債及び、ライヒの負担による担保の引受けは、ライヒ法律の根拠に基づいてのみ、これを行うことができる。」とした。つまり、事業目

国家財政レベルにおいて国際的に見るとかなり珍しい制度となっている。日本が財政法制定時に参考とした国のひとつであるスウェーデンにおける経常予算と資本予算の区分は1980年に一本化され、1998年に導入されたイギリスのゴールデン・ルールは2009年に放棄された<sup>(4)</sup>。そして、日本の制度に最も近いものであった1969年導入のドイツの制度も2009年に廃止されたため、主要先進国の国家（連邦）財政における公債発行制度としては特異なものとなっている。日本においても、建設国債の数倍にのぼる規模の赤字国債の発行が恒常化し、基礎的財政収支が財政健全化目標として最も重要な指標となるなど、建設公債の原則は空文化していると捉えることもできる。

とはいえ、財政の基本法と位置付けられる財政法において規定された建設公債の原則は、日本の公債発行政策の中核であることは変わっていない。一般会計においても、赤字国債との区分はもちろん、財政法第4条の対象経費は予算の参照書において他のものと区分され、国債管理上も赤字国債などと明確に区分されている。そもそも財政法第4条は、1947年に制定されて以降、改正されることなく現在に至っている<sup>(5)</sup>。

建設公債の原則は、財政法第4条の立法の趣旨が財政赤字の抑制にあったうえ、財政法施行以降1965年度当初予算まで、国では原則を遵守し新規財源債を発行せずに推移していたため、公共事業費や出資金、貸付金そ

---

的の経費に公債発行の対象を限定するものである。ここでいう事業目的（werbender zweck）とは、貸付や出資を含む企業性を有するもので、事業からの収益で元利償還が可能なものに公債発行対象を限定する考え方である。

- (4) 日本が参考にしたスウェーデンの予算制度（当時）は、経常予算と資本予算に区分し、資本予算には公債発行や借入金を活用する一方、経常予算では長期的に均衡を求めるものだった。実際には経常予算でも頻繁に財政赤字が発生し、1980/81 予算から資本予算は経常予算に吸収される形で廃止された。一方、イギリスのブレア政権（1997～2007年）などにおいて目標だったゴールデン・ルール（Golden Rule）とは、景気循環を通じて公債発行を投資支出の資金調達に限定し、経常支出には用いないというものだった。リーマン・ショックに端を発した世界同時不況に直面し、導入時の財務大臣だったブラウン首相（当時）のもと、2009年に放棄された。
- (5) 地方債における建設公債の原則を規定する地方財政法第5条は、1948年の制定以来幾度も改正を行っている。そのなかで、建設公債の対象事業に関しては、大まかな方向性として対象範囲が拡大している。地方債における建設公債の原則について詳しくは、浅羽（2017）を参照せよ。

れぞれについて、しばらくは具体的な対象範囲を明示する必要がなかった。しかし、実際に公債の発行に迫られ、さらに負担受益の一致を解釈として加えるようになると、具体的な対象範囲を決める必要がある。とくに公共事業費に関しては、第4条第3項において財政法制定当初よりその範囲について国会の議決を求めている。

負担受益の一致を実現するには、将来世代の受益と負担の多寡を考慮する必要がある。1968年に国債の60年償還ルールを定める国債整理基金特別会計法（当時）改正案を議論していた際の政府委員による国会答弁で、道路や橋梁など構造物の耐用年数をそれまでの実態から50年程度と算定する一方で、出資金については土地とともに仮置きということで100年として、全体で見た場合に60年という償還期間を設定したという説明がなされた<sup>(6)</sup>。つまり、公共事業費（ただし用地費を除く）に関しては公債の償還期間である60年と比べ実際の構造物の耐用年数は10年ほど短いものの、概ねそれを建設公債の対象事業の基準とすることが明示された。そして、こうした公共事業費の実際の耐用年数を重視する考え方は、後に公共事業費の範囲を拡大しようとする動きに対して一定の制約を与えることになった。

一方、出資金は、100年という仮置きの期間で済ませたことから、公共事業費のような実態面での制約は設定されなかった。それが、その後の実際の運用において、予算上で出資金の形式を取れば建設公債の対象となってしまうという問題を露呈することになる。確かに、出資金の効用発揮期間を設定するのは困難だろう。しかし、負担受益の一致を担保する仕組みのひとつである60年償還ルールを公共事業費と同じ枠組みで適用していることから、少なくとも出資金に見合った資産が出資対象機関で形成されている必要はある。そしてこの場合の資産とは、研究者の知的水準の向上や研究成果による人類への貢献、景気回復による失業率の改善のような人的資本ではいけない。そうでなければ、文教及び科学振興費のうち、施設費等を除いた大部分が建設公債の対象外となる理由と整合しなくなる。あるいは、社会保障関係費の大部分を建設国債の対象外とすることも整合しない。もしも人的資本まで認めることになると、そもそもの建設公債の

---

(6) 60年償還ルール導入の際の第58回参議院大蔵委員会における相沢英之大蔵省主計局長（当時）の発言が参考になる。詳しくは、『第58回参議院大蔵委員会議録第11号（1968年4月4日）』p4を参照せよ。

原則における立法趣旨である財政赤字の抑制という面が意味をなさなくなる。建設公債の対象となる出資金は、こうした人的資本ではなく、あくまで有形資産（ただし一定の収益を生む特許や著作権などは含まれるだろう）としての資産を形成することが、必要不可欠の条件である。

## (2) 公共事業費との予算制度上の違い

財政法第4条第1項では、まず「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。」として、国債の不発行主義を謳い、「但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。」として、例外としての国債発行を認める形となっている。つまり、建設国債の対象事業は、公共事業費、出資金、貸付金である。ただし、このうち話題にのぼるのは、多くが公共事業費であろう<sup>(7)</sup>。実際、2018年度決算<sup>(8)</sup>において、建設国債の対象事業は合計8兆2,840億円で、うち公共事業費が7兆9,162億円を占めており、注目を集めるのは当然といえよう。しかし、出資金は2,578億円、貸付金が1,099億円あり、決して無視して良い規模でないことは明らかである。また、出資金でいえば2009年度に3兆8,109億円もの大規模な支出があった。

建設国債の対象事業として、公共事業費については、財政法第4条第3項の「第一項に規定する公共事業費の範囲については、毎会計年度、国会の議決を経なければならない。」にもとづき、予算総則第7条において一覧を明記している。そこでは、財政法第4条但し書きに含まれる公共事業費について、所管府省の組織ごとに項のレベルで具体的費目を列挙している。一般的に国会の衆議院の衆議院施設費にはじまり、主に〇〇施設費、××施設整備費、□□事業費、△△施設整備費補助金といった費目が並ぶ。予算総則第7条に列挙できる経費については、国会答弁等によると、建設公債の償還に見合い将来の国民の資産として残る恒久施設が選定されている。

なお、財政法及び予算総則で示されている公共事業費は、一般会計の主要経費別分類で区分される公共事業関係費とは一致しない。公共事業関係

---

(7) 建設公債の原則における公共事業費の問題については、浅羽（2013）を参照せよ。

(8) 本稿では、とくに断りが無い限りデータはすべて決算ベースである。

費のなかには、家賃補助などの住宅対策諸費（2018年度では住宅建設事業調査費を除く）のような恒久施設対象経費ではないものや、航空機燃料税財源見合の空港整備事業費など特定の財源と結びつけられている経費が含まれており、それらは公共事業費とは見なされず、建設国債の発行対象とはならない。また、公共事業関係費以外でも、公共事業費に含まれるものが数多くある。例えば公立学校の校舎や公立の社会福祉施設の建設費用に充当する補助金は、主要経費別分類の区分上、文教及び科学振興費と社会保障関係費である。しかし、財政法及び予算総則上は恒久施設の建設費用としてその他施設費となり、公共事業費に含まれ建設国債の発行対象となる。

一方、出資金や貸付金に関しては、公共事業費のような統一的な統制は財政法において求められておらず、予算において特別な括りは設けられていない。統一的な統制としてかろうじて存在しているのは、財政法第4条第1項の規定にのっとり公共事業費を含む建設国債の発行限度額が予算総則第6条で定められているに過ぎない。それ以外では、あくまで個別の経費として、それぞれの出資金や貸付金が一般会計予算参照書に示されているに過ぎない。そもそも国会における議決の対象となる予算本体に計上される款及び項では、出資金や貸付金は明示されていない。例えば、沖縄振興開発金融公庫出資金であれば、内閣府の内閣本府の予算で主要経費別分類の款が「その他の事項経費」、項の「沖縄政策費」までが予算本体に計上され、議決の対象となる。そして、予算参照書で示される目においてはじめて「沖縄振興開発金融公庫出資金」という名称が出てきて、付記されたコード番号とその名称で建設国債の対象経費の出資金であることがわかる作りになっており、公共事業費とは大きく異なる。なお、財務省が公表している各年度の「予算及び財政投融资の説明」<sup>(9)</sup>では、建設国債の対象となる出資金が公共事業費や貸付金とともにまとめて列挙されており、それを見れば全体像を捉えることが可能である。しかし、あくまで議決対象外の目のレベルにおける計上のため、移用や流用が可能で、とくに流用であればあらかじめ国会の議決を経おくことも不要で、財務大臣の承認のみで可能であり、公共事業費との違いは明確である。

---

(9) 「予算及び財政投融资の説明」は、前年度の補正予算における「予算及び財政投融资の説明」などとあわせて大蔵財務協会より『國の予算』として刊行される。

このように、同じ建設国債の対象といっても、公共事業費と出資金・貸付金は、予算制度上の位置付けが異なっており、結果的にはあるが公共事業費よりも運用面でより幅が大きくなり、その運用面において多くの問題を抱えている。

## 2. 建設国債対象出資金の推移

### (1) 1980年代まで：比較的安定した動き

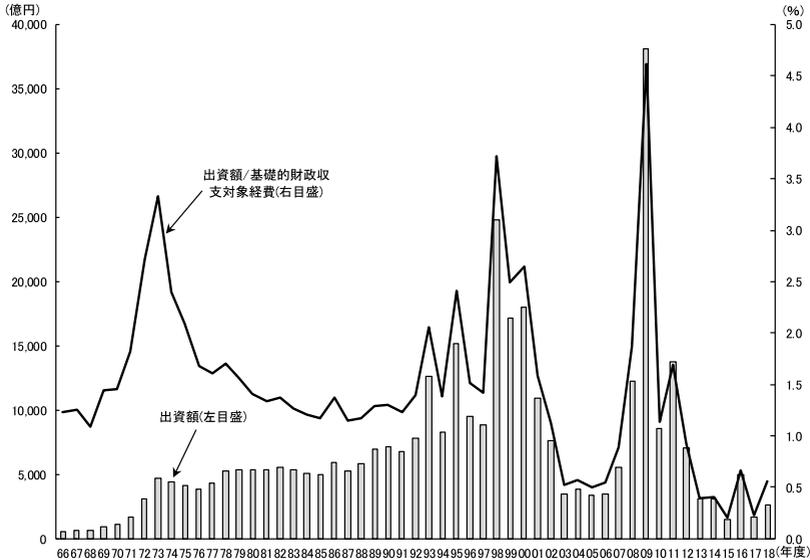
まず、建設国債の対象となる毎年度の出資金の推移を見てみよう（図1）。建設国債の発行は、1966年度からである。財政法が施行された1947年度以降、財源調達手段としての国債の発行は、1965年度当初予算までなかったものの、東京オリンピックの反動不況によって税収が不足し、1965年度補正予算において赤字国債を発行した。そして翌1966年度より建設国債が発行され、現在に至るまで毎年度発行が続いている。そして、出資金の金額や基礎的財政収支対象経費に占める比率などは、これまで激しく増減・上下を繰り返している。

出資金は、建設国債発行前の1965年度までも一般会計において支出されていた。例えば1965年度（決算、以下同じ）は、奄美群島振興開発基金出資金はじめ総額349億円が一般会計から支出された。翌1966年度に建設国債の対象となった出資金は546億円で、その後徐々に増額されるなか、まず1972・73年度に大きく膨張している。1973年度の建設国債対象となる出資金の総額は4,702億円にのぼり、基礎的財政収支対象経費の3.3%を占めた（1966年度は1.2%）。この時期、長期継続的な増加傾向にあった出資金として、動力炉・核燃料開発事業団出資金、海外経済協力基金出資金、宇宙開発事業団出資金、中小企業振興事業団出資金などがあった。そして、それらに加え、沖縄返還協定特別出資金（1972年度のみ308億円）、日本国有鉄道出資金（1971～75年度で合計4,471億円、うち1973年度は1,950億円）、日本鉄道建設公団出資金（1971～79年度で合計3,632億円、うち1973年度は516億円）のような一時的あるいは数年間に集中して支出されたものがあった。ただし、この時期の建設国債の発行額は、建設国債発行対象経費と比較し一定の差がある、いわゆる「すきま」の存在していた時期である<sup>(10)</sup>。そのため、建設国債発行対象経費だから無原

---

(10) すきま率（1－建設国債発行額／建設国債対象経費額）は、建設国債発行初

図1 建設国債発行以降の円設国債対象出資金の推移（決算）



- (注) 1. 1968年度までは決算の「目」において出資金と称されているものをすべて集計し、1969年度以降は建設国債の対象経費を示すコード番号が付されているものなかで出資金と称されているものを集計している
2. 1970年代前半頃までは、建設国債対象経費と建設国債発行額の間には「すきま」が一定程度あり、その後もすきまは完全にゼロとは限らないので、図の全額が建設国債で充当されたと断定できる訳ではない

(資料) 各年度『決算参照』により作成

則に出資金として計上していたという評価ができる訳ではない。

1970年代後半から1980年代にかけて、出資金の金額などは、比較的安定的に推移している。金額では3,799億円（1976年度）から6,952億円（1989年度）、基礎的財政収支対象経費に占める比率では1.2%（1987年度）から2.1%（1975年度）、とくに1980年代は1.2%から1.4%の範囲にとどまっていた。この間、比較的規模が大きく恒常的に支出されていたの

年度である1966年度が4.6%とかなり低かったものの、その後1974年度までは12.5%～68.2%で推移し、1975年度に6.2%まで低下した後は1%に満たない水準が常態化している（データは、参議院予算委員会調査室編『財政関係資料集』による）。

は、国際協力事業団出資金、中小企業信用保険公庫出資金、海外経済協力基金出資金、理化学研究所出資金、新技術事業団出資金、宇宙開発事業団出資金、日本原子力研究所出資金、動力炉・核燃料開発事業団出資金、森林開発公団出資金、中小企業振興事業団（1981年度からは中小企業事業団）出資金などであった。

## (2) バブル崩壊以降：景気に翻弄

比較的安定的に推移していた建設国債対象出資金が、再び急激に変化したのは1990年代以降である（図1）。これは、バブル景気末期の1990年度当初予算において赤字国債の新規発行ゼロの目標が達成<sup>(11)</sup>されたものの、バブル崩壊による税収減などに直面しても無理にそれを維持しようとしたことが、そのきっかけである。当時、赤字国債の新規発行ゼロを維持するため、定率繰入停止のような一般会計における負担の先送りのほか、様々なやりくりが行われた。そのひとつが、出資金の活用である。公団など特殊法人向けの支出で、費消性のある対象のため本来は補助金や交付金などの形で支出すべきところを、建設国債の対象となることから出資金で多額を支出するようになった。後述の宇宙開発事業団への出資金などは、その典型例といって良いだろう。

1990年代以降も、出資金の推移はその増減傾向によっていくつかの時期に細分化することが可能である。まず、アジア通貨危機後の巨額の景気対策を実施する前の1997年度まで、次にいわゆる小泉改革によって特殊法人改革の実現や財政投融资改革を行うとともに建設公債の原則を空文化させる前の2001年度頃まで、そして小泉政権発足からリーマン・ショック前まで、さらにリーマン・ショック後の巨額の景気対策を行う2008年度からの数年間、最後にその後である。

バブル崩壊からアジア通貨危機までの1993年度から1997年度において、建設国債発行対象出資金の総額は、年度平均1兆896億円（決算）となり、基礎的財政収支対象経費の2%超の年度も見られるようになった。それまでは、1992年度の7,766億円（基礎的財政収支対象経費の1.4%）が最大だったので、かなりの膨張である。この間、年度平均500億円以上

---

(11) 1990年度は、補正予算で湾岸戦争に関連する赤字国債を発行した。決算で赤字国債の新規発行ゼロとなったのは1991年度からで、1993年度まで続いた。

の大規模な建設国債発行対象の出資金があった対象機関等は、海外経済協力基金（1993～97年度の平均3,457億円）、宇宙開発事業団（同1,595億円）、中小企業信用保険公庫（同927億円）、日本原子力研究所（同822億円）であった。この間の増加傾向のなかで、とくに1993年度の1兆2,598億円、対基礎的財政収支対象経費比率2.1%と1995年度の1兆5,214億円、同2.4%が目立つ。これは、住宅・都市整備公団（年度平均は483億円だが、1993年度1,433億円、1995年度659億円）、中小企業事業団（平均330億円だが1995年度は950億円）、日本貿易振興会（平均165億円だが1995年度は707億円）、情報処理振興事業協会（平均174億円だが1995年度は672億円）などへの出資金が、それらの年度で突出していることなどが原因である。

このように増加基調にあった建設国債対象出資金だが、1998年度はそれまでの水準から見ても急増とあって良いだろう。1997年度に8,880億円（基礎的財政収支対象経費の1.4%）だったものが、1998年度には2兆4,839億円（基礎的財政収支対象経費の3.7%）にのぼっている。これは、アジア通貨危機への対応として実施された景気対策が主たる要因である。その証左として、例えば中小企業の振興や経営の安定などを目的とする中小企業信用保険公庫<sup>(12)</sup>への出資金が前年度の277億円から1998年度に4,026億円、1999年度3,475億円（中小企業信用保険公庫と中小企業総合事業団の合計）、2000年度は5,988億円と急増している。また、1998年度において、宇宙開発事業団出資金と住宅・都市整備公団出資金が初めて2,000億円超（2,111億円と2,030億円）となったほか、通信・放送機構出資金、情報処理振興事業協会出資金、社会福祉・医療事業団出資金、科学技術振興事業団出資金、日本原子力研究所出資金が初めて1,000億円超（それぞれ1,534億円、1,710億円、1,200億円、1,065億円、1,039億円）となった。また、新エネルギー・産業技術総合開発機構出資金や緑資源公団出資金が、他の年度と比較して突出して多くなっている（545億円と467億円）。そもそも、出資金の性格から見てその増減が景気の影響を強く受けること自体おかしいのだが、その後もこうした傾向は続くことになる。

(12) 中小企業信用保険公庫は、1999年7月に中小企業総合事業団、2004年に中小企業基盤整備機構となった。なお、1998年度にはこの他に、繊維産業構造改善事業協会とともに中小企業総合事業団として翌年統合されることになる中小企業事業団への出資金が395億円あった。

2001年4月に小泉政権が発足し、2006年9月の政権終了までに特殊法人改革や財政投融资改革などが実施され、また財政再建目標から新規赤字国債発行ゼロもなくなった<sup>(13)</sup>。こうした改革のなかで、特殊法人などへの出資金の位置付けも、それまでの費消性の高い事業への充当もなされていたものから、村松・福嶋（1996）が強調したように「出資には見合いの資産形成が原則」<sup>(14)</sup>という出資金本来の趣旨に合致するものへと変わった。また、2002年2月から2008年2月まで続いたいざなぎ景気の影響もあり、建設国債発行対象出資金は急速に減額され、2003年度には3,503億円と基礎的財政収支対象経費の0.5%まで減少した。しかもそのうち2,003億円は政府開発援助による国際協力銀行出資金が占めており、バブル崩壊後に続いていた建設国債の対象経費だから出資金として支出するというそれまでの姿とは大きく変わるようになった。

しかし、そうした状況も長くは続かなかった。2008年9月のリーマン・ショックに端を発した世界同時不況の影響で、再び多額の建設国債対象出資金が支出されるようになった。2007年度の一般会計における建設国債対象出資金の総額は5,537億円で、基礎的財政収支対象経費の0.9%に過ぎなかったが、2008年度に1兆2,205億円の1.9%、2009年度には3兆8,109億円で4.6%と金額、比率ともに過去最高を記録した。この時に規模が圧倒的に大きかったのは、後述の日本政策金融公庫出資金である。日本政策金融公庫出資金は、政策金融費はじめ新事業創出促進対策費や生活衛生対策費など様々な費目から支出され、合計して2008年度が8,856億円、そして2009年度には2兆6,280億円にのぼった<sup>(15)</sup>。もちろん、個別の機関に対する単年度の出資額としては2019年度現在における過去最大である。この時期、その他の機関向け出資金で年間500億円超となり目立つのは、国際協力銀行出資金の2008年度662億円、国際協力機構出資金の2008年度833億円と2009年度1,273億円、商工組合中央金庫出資金の2009年度1,500億円、都市再生機構出資金の2008年度521億円と2009年度576億円、都市基盤整備公団出資金の2008年度860億円と2009年度

---

(13) 橋本政権（1996年1月～98年7月）における財政構造改革までは、赤字国債の新規発行ゼロの目標が何らかの形で残っていた。

(14) 村松・福嶋（1996）p.18。

(15) 日本政策金融公庫出資金には、危機対応円滑化業務出資金の52億円（2008年度）、2,182億円（2009年度）は含まない。

4,956 億円、である。

その後、景気が安定するとともに一般会計における建設国債対象出資金の額も落ち着き、2013 年度には 3,068 億円、基礎的財政収支対象支出に占める比率で 0.4% となった。その後も増減はあるものの、2019 年度までに極端な規模での増加は見られていない。

### (3) 建設公債の原則の趣旨から鑑みた評価

建設国債発行対象経費としての出資金について、建設公債の原則が目指している姿と実際の運用とで、どのような評価が可能か、これまでの推移から検討してみよう。

建設公債の原則における財政赤字の抑制という目的に関しては、1990 年代など建設国債だったら発行しても構わないという立法の趣旨とは相反する動きがあり、公共事業費はもちろん出資金についても十分に発揮されていたとは評価できない。それどころか、時期によっては財政赤字を拡大する効果をもっていた可能性を否定できない。とくに、公共事業費にとどまらず景気刺激策のひとつとして出資金が頻繁に用いられてきたことは、許容されるべきではないだろう。

次に、負担受益の一致という観点ではどうだろうか。建設国債の発行を伴う出資金について、負担受益の一致のためには見合資産が形成されている必要がある。ごく一部の例外的な出資先を除き、配当はもちろん国庫納付もほとんど期待できないため、出資時に出資額に見合った資産の形成がなければ、負担受益の一致という観点では不十分である。1966 年度の建設国債発行以来、対象経費としての出資金の累積額は、2018 年度末時点で 36 兆 7,238 億円である。後述のように、減資などもされているため、この累計額分の資本が残っている訳ではない。『財政金融統計月報－国有財産特集』における一般会計による政府出資累計額は、2017 年度末時点で 41 兆 3,177 億円である。これには、1965 年度までの建設国債未発行時の出資金や、石油石炭税石油及びエネルギー需給構造高度化対策出資金や特別会計設置前の 2011 年度に一般会計から支出した東日本大震災復旧・復興関連の出資金など、他の財源があり、建設国債の対象外のものも一部含まれる。

一方、政府出資現在額は 49 兆 7,943 億円である。政府出資累計額との差を生む原因は、市場価格での評価（日本銀行）や貸借対照表の純資産で

の評価（大部分の機関等）に加えて、現物出資が純資産の評価において大きく増額されることなどが考えられる。一方、後述のように過去において減資した機関もある。この政府出資累計額と政府出資現在額の差の評価を全体として行うことは、困難である。とくに、現物出資分のなかで土地などはかなり多額にのぼると想定される。例えば各国立大学法人の一般会計出資現在額は、一般会計からの政府出資累計額を大きく上回っているものの、各国立大学法人への政府出資の多くは土地や建物などの現物である。また、政府出資法人の貸借対照表の純資産について、時価評価がどこまで厳密になされているか評価し切れない部分も含まれる可能性がある。

### 3. 個別機関への出資金の問題点

#### (1) 独立行政法人化時の減資

ここでは、出資金の対象となった個別機関を分析することで、建設公債の原則の趣旨に鑑みて問題のある出資金を示すことにする。これまでの建設国債発行対象出資金に関する大きな問題のひとつは、2001年度まで研究開発法人などに試験研究費等の費消性資金を出資金で支出していたことであろう。

民間企業における研究開発は、将来の直接的な売り上げや利潤を生む源泉となる可能性を有することが基本だが、国がその大部分を出資する事業団や研究所などの特殊法人や独立行政法人、国立調査研究開発法人などにおける研究開発のための資金は、例外はあるものの基本的に事業性を持たず費消性の高いものである。そもそも事業性を有する部分については、財政投融资が活用できる。政府出資の研究開発法人等による研究開発は、建設公債の原則が目的とするもののひとつである負担受益の一致における後世代の受益という点では、実際に構造物等が残り利用可能なインフラ整備（多くが建設国債対象）よりも、人的資本として無形の資産となることが期待される教育（多くが建設国債の対象外）に性格が類似している。そのため、本来であれば建設国債の対象外である国庫補助金や補給金、交付金等で支出すべき性格のものである。しかし、建設国債の発行対象として出資金で支出していたため、対象機関では財務上、出資金が累積する一方、欠損金も同じようなペースで累増していた。実際、独立行政法人化前の特殊法人等には、多額の欠損金の累計額が存在していた（表1）。

橋本政権下で実施された中央省庁等改革に伴い、1999年に独法通則法

表1 独立行政法人化時に研究開発費使用分の欠損金扱いを整理した例

(単位：億円)

旧法人名	新(業務承継)法人名	組織変更(業務承継)年月	旧政府出資額	新政府出資額	増減額	うち研究開発費使用分を欠損金扱いしたもの の整理分
科学技術振興事業団	科学技術振興機構	2003年10月	6,305	1,886	-4,418	-4,327
日本学術振興会	日本学術振興会	2003年10月	1,204	11	-1,193	-1,193
理化学研究所	理化学研究所	2003年10月	5,886	2,343	-3,543	-3,530
航空宇宙技術研究所、宇宙開発事業団	宇宙航空研究開発機構	2003年10月	31,740	5,444	-26,296	-26,609
新エネルギー・産業技術総合開発機構	新エネルギー・産業技術総合開発機構	2003年10月	5,227	1,444	-3,782	-2,716
生物系特定産業技術研究推進機構	農業・生物系特定産業技術研究機構	2003年10月	789	487	-302	-358
海洋科学技術センター	海洋科学技術センター	2004年4月	3,644	842	-2,802	-2,814
医薬品副作用被害救済・研究振興調査機構	医薬品医療機器総合機構	2004年4月	664	378	-286	-312
日本原子力研究所、核燃料サイクル開発機構	日本原子力研究開発機構	2005年10月	48,666	7,922	-40,744	-42,215

(注) 旧法人名は、出資金の存在しない組織(宇宙科学研究所など)を省略している

(資料) 各独立行政法人「特殊法人の独立行政法人化等に伴う政府出資額の増減について」により作成

が成立し、2001年に先行独法と称される主に国の機関の一部を切り出した57の独立行政法人が設立された。その後2003年頃より、特殊法人等から移行した移行独法と称される独立行政法人が設立された。研究開発型を中心に累積した欠損金を有する特殊法人などは、独立行政法人化にあた

り、それらを主に累積した出資金と相殺することで処理した。欠損金が累積した原因も、研究開発費用分を欠損金扱いしていたものが大部分を占めている点に共通する特徴がある。つまり、本来であれば形成されていなければならない建設国債の見合資産の多くが、雲散霧消したことになる。

研究開発を手掛ける多くの機関等は、独立行政法人化時にそうした処理を行ったが、なかでもとくに規模の大きな例として、宇宙開発事業団、そして日本原子力研究所と核燃料サイクル開発機構をあげることができる。次節以降において、これらの機関への建設国債対象出資金を取りあげ分析する。

## (2) 宇宙開発事業団

試験研究費等の費消性事業の資金について、赤字国債対象の補助金等ではなく建設国債対象の出資金で支出し、建設公債の原則の趣旨に鑑みて問題のある例として、はじめに宇宙開発事業団を取りあげてみよう。

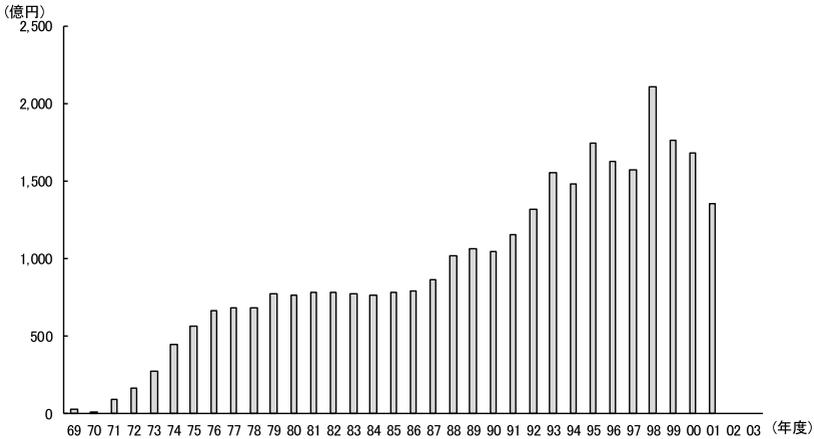
宇宙開発事業団は、1969年10月に設立された特殊法人である。宇宙開発事業団法第1条によると、「平和の目的に限り、人工衛星及び人工衛星打上げ用ロケットの開発、打上げ及び追跡を総合的、計画的かつ効率的に行い、宇宙の開発及び利用の促進に寄与することを目的として設立」された。そして、2003年10月に宇宙科学研究所、航空宇宙技術研究所と統合し独立行政法人宇宙航空研究開発機構（2015年に国立研究開発法人）となるまで存続した。

まず、建設国債対象となる出資金の推移を見ておこう（図2）。宇宙開発事業団設立時の1969年度に、建設国債対象経費として69億円を一般会計から宇宙開発事業団出資金として支出している。宇宙開発事業団の設立時には民間からの出資も3,960万円あったため<sup>(16)</sup>、設立時の資本金の全額が一般会計からの出資ではなかったものの、大部分が建設国債の対象となる政府出資金で占められていた。その後、1970年代は毎年度出資金があるとともに、その額は膨らんでいった。そして、1979年度に768億円の出資金が支出されて以降、1986年度まではほぼ同水準での出資金が毎年度支出された。バブル期およびバブル崩壊後は、ほぼ一本調子で出資金が

---

(16) (独)宇宙航空研究開発機構設立時には民間資金分（設立時と同額の3,960万円）の出資金も減資され、600万円となった。

図2 宇宙開発事業団出資金の推移（フロー、決算）



(注) 宇宙開発事業団は、2003年10月に設立された(独)宇宙航空研究開発機構へ事業承継された

(資料) 各年度『決算参照』により作成

増加していった。1995年度には1,748億円、そして1998年度には最高額となる2,111億円まで膨らんだ。こうした傾向は、2001年4月に小泉政権が発足するまで続いた。小泉政権において特殊法人改革が行われ、2002年度と2003年度には、宇宙開発事業団への出資金はゼロとなり、他の法人等との統合ならびに独立行政法人化が実施され、宇宙航空研究開発機構となった。そして、統合前の出資金の累計額は、3兆1,225億円にのぼっていた。

宇宙開発事業団への出資金は、いずれも建設国債の対象経費であり、そのほとんどが建設国債で賄われたと見てよいだろう。しかし、宇宙開発事業団はその目的から明らかなように、研究開発に主眼が置かれており、再生産可能な資産の形成や収益をあげることが期待できる組織ではない。宇宙開発事業団における研究開発の資金は、基本的に費消性の高いものである。そのため、本来であれば多くを建設国債の対象外である国庫補助金や交付金といった名目で支出すべき性格のものである。しかし、国庫補助金等のごく一部で建設国債の発行対象である出資金で支出していたため、統合前には欠損金の累計額が2兆6,523億円にのぼっていた(表2)。実際、宇宙開発事業団の2001年度までの運営では、毎年度の損益で1,000億円

## 建設公債の原則と出資金

表2 宇宙開発事業団 (NASDA)・宇宙航空研究開発機構 (JAXA) の財務状況の推移 (単位: 億円)

年度	1998NASDA	1999NASDA	2000NASDA	2001NASDA	2002NASDA	2003NASDA	2003JAXA
当期損益	-1,941	-1,470	-1,241	-1,075	-566	-565	18
国庫補助金取入	141	146	145	148	821	319	1,478
政府出資金増加額	2,112	1,767	1,679	1,351	0	0	-26,609
出資金 (年度末、累計)	26,429	28,196	29,875	31,225	31,225	31,225	5,444
欠損金 (年度末、累計)	-21,626	-23,097	-24,337	-25,413	-25,973	-26,523	-

(注) JAXA (宇宙航空研究開発機構) の国庫補助金取入は、運営費交付金収益と政府関係受託収入の合計

(資料) 宇宙開発事業団「宇宙開発事業団財務諸表」、宇宙航空研究開発機構「宇宙航空研究開発機構財務諸表」、文部科学省「特殊法人の独立行政法人化等に伴う政府出資額の増減について」、「財政法第28条による予算参考書類」により作成

超の損失が計上される一方、国庫補助金はその1割程度に過ぎず、資金繰りの多くを一般会計からの新たな出資金に依存し、その分が欠損金として累積していった。これは、明らかに建設国債の原則のねらいのひとつである負担受益の一致とかけ離れたものであり、また財政赤字の抑制という観点からも、建設国債の対象経費ということで安易に出資金を支出していた可能性を否定できないだろう。

結果として、2003年の宇宙航空研究開発機構への統合時、宇宙開発事業団と航空技術研究所の出資金(3兆1,225億円と515億円、宇宙科学研究所は文部科学省付置機関だったためなし)について、研究開発費の使用分を欠損金としたものの整理分で2兆6,609億円を減額しなければならなくなった。この他、統合時には出資金を国への資産承継で20億円減額、宇宙科学研究所の業務承継分として227億円増額、土地等の保有資産の時価評価で106億円増額することによって、最終的に残った政府出資金は5,444億円となった。つまり、すでに欠損金の累積ということで実質的に減価していた建設国債の見合資産の多くが、統合時に形式的にも消失したことになる。

### (3) 日本原子力研究所・核燃料サイクル開発機構

独立行政法人化した際の政府出資累計額の減資規模が宇宙開発事業団よ

り大きいのは、日本原子力研究所と核燃料サイクル開発機構を母体として設立された独立行政法人日本原子力研究開発機構創設時のものである。

その前身も含め、両機関が設立された1956年以降、2001年度までどちらも毎年度政府からの出資額を積み増していた(図3)。とくに出資額の積み増しが大きいのは、1970年代後半以降のことである。そして、2001年度のピーク時には両機関を合計した出資累計額は、一般会計分が3兆3,975億円、電源開発促進対策特別会計<sup>(17)</sup>分を含めた政府出資累計額は4兆8,666億円にのぼった。1970年代後半以降に政府出資額が膨張したことは、名目GDP比でより明確になる。政府出資額の累計の名目GDP比は、設立直後こそ上昇したものの、その後は1970年代前半まで0.1%台後半から0.2%台前半で推移していた。それが1970年代後半以降急速に上昇し、バブル景気の1980年代後半頃には0.6%台まで達した。その後、バブル景気にとまなう名目GDPの増加もあり落ち着いたものの、1993年度頃から再び上昇をはじめ、ピークの2002年度には0.95%となった。

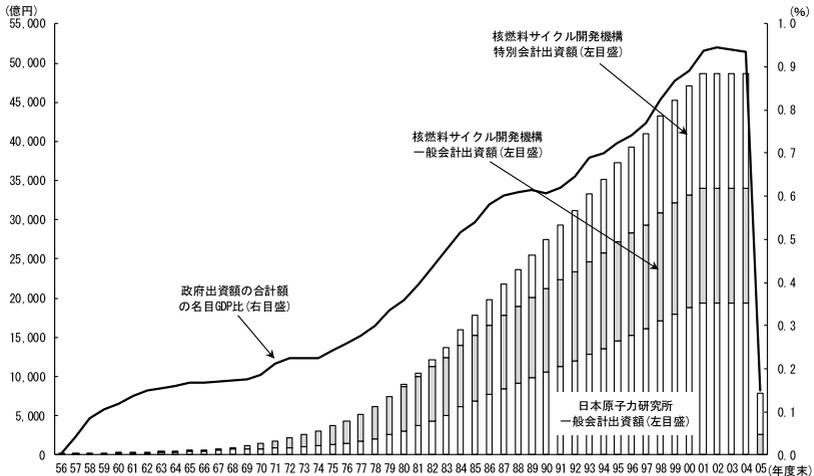
累積した出資金は、日本原子力研究開発機構設立の際に政府出資額を7,922億円まで大幅に減資し、名目GDP比で見ると0.15%と両機関設立直後の1960年代の水準まで縮小した。減資後の政府出資額の内容を見ると、それまでの出資額累計の約7割を占めていた一般会計分の減資幅の大きさがとくに目立つ。2005年度末の政府出資金の累計額は、電源開発促進対策特別会計の5,283億円に対して、一般会計分は2,639億円に過ぎない。なお、民間出資分についても、日本原子力研究開発機構設立前に累計971億円だったものが、設立時には164億円へと減資された。

日本原子力研究開発機構設立にあたり、政府出資分の減資の事由としては、研究開発費の使用分を欠損金として扱ったものを整理したことによる減額が圧倒的に多く4兆2,215億円にのぼり、その他、理化学研究所への資産承継による減額が190億円あった。一方、土地等の保有資産の時価評価による増額が489億円、資産見返負債を資本金に繰入れたことによる増額が1,173億円あった。

日本原子力研究開発機構創設前の両機関について、それぞれ補足しておこう。まず日本原子力研究所は、原子力の開発に関する研究や放射線利用

(17) 電源開発促進対策特別会計は、2007年度に石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計と統合され、エネルギー対策特別会計電源開発促進勘定となった。

図3 日本原子力研究所と核燃料サイクル開発機構の資本金（政府出資額）の推移



- (注) 1. 核燃料サイクル開発機構は、1966年度末までは原子燃料公社（1956年設立）、1997年度末までは動力炉・核燃料開発事業団のもの。日本原子力研究所は1956年設立
2. 核燃料サイクル開発機構の特別会計出資額は、電源開発促進対策特別会計（当時）によるもの
3. 上記の政府出資額のほか、2004年度末時点で日本原子力研究所が35億円、核燃料サイクル開発機構は936億円の民間等による出資分があった
4. 建設国債の発行開始は1966年度
5. 2005年度末は日本原子力研究開発機構のもので、棒グラフの下が一般会計出資額、上は電源開発促進対策特別会計（現在のエネルギー対策特別会計電源開発促進勘定）出資額
6. 名目GDPは、1979年度まで1968SNA、1980～93年度は1993SNA、1994年度以降は2008SNAのもの

(資料) 財務総合政策研究所編『財政金融統計月報－国有財産特集』、内閣府経済社会総合研究所編『国民経済計算年報』により作成

及び原子力船の研究開発を主要事業として、1956年6月に設立された特殊法人である。そのため、設立時はじめ1965年度までは建設国債と無関係である。1965年度末までに、一般会計から累計446億円（民間等から別途17億円）が出資されている。一般会計から日本原子力研究所への出資金は2001年度まで毎年度支出されていたものの、宇宙開発事業団同様に金額が大きくなるのは1970年代後半以降である（特別会計からの出資

金はない)。1980年度には年間の出資金が500億円を超え、それは2001年度まで続いた。なかには、1984年度や1998年度のように1,000億円超の年度もあった。その結果、ピークとなった2001年度には、一般会計からの出資額は累計1兆9,440億円に達した。これらのうち、1965年度末までの446億円を除けば、基本的にすべて建設国債発行対象出資金の累積である。しかし、その実際の対象経費の大部分は研究開発費であり、多くが欠損金となっていた。

一方、核燃料サイクル開発機構は、日本原子力研究所との統合前から数度の法人の変革を経ている。遡ると、1956年8月に核燃料物質の開発及び生産を目的として設立された原子燃料公社に辿り着く。それを母体として、1967年10月に動力炉・核燃料開発事業団が設立された後、高速増殖炉の開発などを目的として核燃料サイクル開発機構が1998年に設立された<sup>(18)</sup>。また、原子燃料公社から動力炉・核燃料開発事業団へ、そして核燃料サイクル開発機構に改組した際に、政府は追加で出資金を支出する一方で減資はしていない。そのため、政府からの出資金のうち一般会計からのものについては、1965年度末の原子燃料公社時代の累計121億円<sup>(19)</sup>を除き、すべて建設国債対象経費だったということになる。しかし、実際の対象経費は研究開発費で、多くが欠損金となっていた点は、日本原子力研究所と同じである。

このように、宇宙開発事業団のケースと同様に、研究開発費として費消することがわかっていたにもかかわらず建設国債の対象経費として出資金を支出していた。そして、本来であれば建設国債の見合資産が形成されていなければいけないはずが、統合・独立行政法人化した際に多くが減資されて消滅している。

---

(18) 動力炉・核燃料開発事業団の主要事業には、高速増殖炉や新型転換炉の自主的開発、核燃料物質の生産及び再処理並びにその保有、核原料物質の採鉱及び採鉱等まで掲げられていたが、核燃料サイクル開発機構は高速増殖炉の開発、核燃料物質の再処理、高レベル放射性廃棄物の処理・処分に関する技術開発等に絞られた。なお、日本原子力研究所は、日本原子力研究所と核燃料サイクル開発機構の両組織の事業を基本的に引き継いだ。

(19) 原子燃料公社の時代には特別会計及び民間等からの出資はなく、動力炉・核燃料開発事業団となった1967年度にはじめて民間等からの出資金が入り、そして1980年度に電源開発促進対策特別会計から出資金が支出された。なお、原子力研究所への政府出資金はすべて一般会計からであった。

#### (4) 日本政策金融公庫

これまで見てきた宇宙開発事業団や日本原子力研究所・核燃料サイクル開発機構への出資金の扱いは、建設国債発行対象出資金として非常に問題のあるものだが、すでに減資され過去のものである。これらに関しては、今後の出資金の取り扱いに関する教訓として、新たな国債発行の統制手法を考える材料にすべきものである。しかし、建設国債発行対象経費としての出資金に関連する問題のすべてが、過去のものとはいえない。

現在でも建設公債の原則の趣旨から考えて残る課題の例としてあげられるのは、株式会社日本政策金融公庫への出資金である。日本政策金融公庫は、2008年10月に政府系金融機関である国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫、そして国際協力銀行（国際金融等業務）が統合し設立された特殊会社である<sup>(20)</sup>。株式会社日本政策金融公庫法第3条で、全株式を政府が保有しなければならないと規定しており、設立時より一般会計と財政投融资特別会計、2012年度からは東日本大震災復興特別会計からの出資金が資本金のすべてとなっている。主な業務は、2012年に分離された国際金融等業務を除くと、小口の事業資金融資等の国民生活事業、長期事業資金の融資や証券化支援等の中小企業事業、農林水産事業、そして危機対応等円滑化業務である。

業務範囲が広いこともあり、日本政策金融公庫への出資金は、複数の省庁の様々な費目から支出されている。例えば2018年度（決算）は、一般会計において財務本省の政策金融費（1,207億円、日本政策金融公庫出資金の金額、以下同じ）、厚生労働本省の生活衛生対策費（17億円）、農林水産本省の担い手育成・確保等対策費（5億円）、中小企業庁の中小企業事業環境整備費（105億円）があった。この他、東日本大震災復興特別会計において、財務本省の財務行政復興事業費（32億円）、厚生労働本省の社会保障等復興事業費（4億円）、中小企業庁の経済・産業及エネルギー安定供給確保等復興事業費（14億円）から、それぞれ日本政策金融公庫出資金が支出されている。これら以外にも、年度によって一般会計であれば地域再生推進費や農業経営対策費、漁業経営安定対策費、温暖化対策費など様々な費目から日本政策金融公庫出資金が支出されている。また、特

---

(20) 2012年4月に国際協力銀行（駐留軍再編促進金融勘定を含む）を分離した。

別会計では、財政投融资特別会計の投資勘定からの出資金もある。

一般会計からの日本政策金融公庫出資金のなかには、東日本大震災復興特別会計設置前の2011年度に限り、建設国債発行対象外のものとして東日本大震災復旧・復興政策金融費（4,062億円）、東日本大震災復旧・復興生活衛生対策費（31億円）、東日本大震災復旧・復興農業経営対策費（63億円）、東日本大震災復旧・復興漁業経営安定対策費（16億円）、東日本大震災復旧・復興新事業創出促進対策費（62億円）、東日本大震災復旧・復興中小企業事業環境整備費（1,571億円）として支出されたものがあつた。それらを除くすべての一般会計からの日本政策金融公庫出資金は、建設国債の発行対象経費として支出されている。一方、特別会計からの出資金について、東日本大震災復興特別会計は復興債を財源としている可能性が高いものの、建設国債のように支出先と財源が紐づけられている訳ではないので厳密には分からない。

建設国債の対象経費となつた出資金（国際協力銀行分を除く）は、2008年度の設立以来、毎年度支出されている（表3）。2018年度決算までで最も少なかった2015年度でも総額659億円（決算）、リーマン・ショック直後の2009年度には2018年度までで最大の2兆6,280億円（危機対応円滑化業務出資金の2,182億円は含まない）もの出資金を支出している。そして、日本政策金融公庫への出資金（国際協力銀行分を除く）は設立以来2018年度末時点で、建設国債対象のもので累計6兆5,571億円、特別会計分などを含めると8兆1,327億円にのぼる。一方、建設国債の対象とはならない一般会計からの政府補給金は、累計4,613億円（特別会計からの政府補給金は累計2億円）に過ぎない。

日本政策金融公庫（国際協力銀行分を除く）の業績を見ると、設立の2008年度から2014年度まで経常利益は赤字を計上していた。これは、日本政策金融公庫の業務において、中小企業向けの融資が中心であり、2008年9月のリーマン・ショックに端を発した世界同時不況の影響で貸付残高が拡大する一方、企業業績の悪化に伴う貸出資産の劣化などがあつたためである。その後2015年度に経常利益は黒字に転換するものの、それまでの赤字と比較すれば小さいもので、2008年度から2018年度までの累積の経常利益は3兆2,918億円の赤字となっている。日本政策金融公庫は、政府関係機関として国策の一端を担っており、時に事業性を一部度外視しても融資しなければならないこともあるかもしれない。その分、一般会計か

表3 (株) 日本政策金融公庫 (除く国際協力銀行) の財務状況等の推移 (決算)

年度・年度末	経常収益	うち一般会計の 政府補助金	経常費用	経常利益	新株の発行	うち建設 国債対象	資本金	資本剰余金	利益剰余金	うち繰越 利益剰余金	株主資本 合計	国庫納付	貸付残高
承継	-	-	-	-	-	-	12,329	9,326	-14,907	-14,935	6,747	-	164,979
2008	2,840	270	9,680	-6,840	9,082	8,656	14,167	14,726	-19,547	-19,575	9,347	0	173,671
2009	5,599	360	17,065	-11,466	28,312	26,280	21,963	24,051	-19,816	-19,844	26,198	0	210,421
2010	5,705	427	14,960	-9,255	6,666	6,345	22,615	20,074	-19,281	-19,306	23,408	0	212,959
2011	6,552	432	10,028	-3,476	18,551	12,254	30,757	22,362	-14,641	-14,669	38,479	0	218,268
2012	6,656	463	9,515	-2,859	6,229	3,685	34,550	21,784	-14,490	-14,516	41,845	0	217,505
2013	7,883	430	8,241	-358	3,592	1,987	37,085	20,517	-12,534	-12,561	45,078	0	211,077
2014	5,034	364	7,175	-2,141	2,543	1,879	38,551	21,473	-13,751	-13,751	46,273	0	200,685
2015	6,139	449	5,634	504	1,096	659	39,046	19,304	-10,478	-10,506	47,873	2	187,367
2016	6,107	455	5,084	1,022	2,416	1,831	40,611	20,155	-9,458	-9,598	51,308	1	183,914
2017	6,069	466	4,889	1,180	1,178	662	41,249	20,695	-8,280	-9,170	53,664	0	180,290
2018	5,707	496	4,938	770	1,714	1,333	41,959	21,699	-7,515	-9,511	56,142	0	174,611
累計等	64,290	4,613	97,208	-32,918	81,327	65,571	29,630	12,373	7,392	5,425	49,395	3	173,671

(注) 1. 累計等において、資本金・資本剰余金・利益剰余金・繰越利益剰余金・融資残高は承継時との差。他は累計

2. 資本金・資本剰余金・利益剰余金・繰越利益剰余金・融資残高は年度末。他は年度

3. 2011年度までは、国際協力銀行(国際金融等業務、2010・11年度は駐留軍再編促進金融助成を含む)を除いたもの。2012年度に国際協力銀行を分離した

(資料) 「決算参照」、 「附設法第28条等による予算参考書類」、日本政策金融公庫「日本政策金融公庫ディスクロージャー誌」により作成

らの補助が必要である。しかし、一般会計からの政府補給金は最大の2018年度で496億円（特別会計からの政府補給金は0.2億円）、最大の経常利益の赤字（1兆1,466億円）を計上した2009年度で360億円（特別会計からの政府補給金は0.1億円）に過ぎなかった。その分を埋めているのが新株の発行で、2009年度には建設国債の対象分だけで2兆6,280億円、特別会計分を含めると2兆8,312億円あった。つまり、建設国債の発行を中心とした新株の増加が、資金の流れのうえで経常利益の赤字を埋めた形となっている。2015年度以降の黒字についても、そもそも事業性を有する部分は財政投融資の対象であり、実際、日本政策金融公庫向け財政投融資計画残高は、2018年度末で14兆2,484億円ある。

貸付残高の拡大局面における資本の充実は、ある程度必要なことであろう。例えば2009年度は、3兆6,750億円の貸付残高の増加があった。しかし、2011年度のように貸付残高の増加は5,309億円にとどまるのに対して、新株の発行が1兆8,551億円（うち建設国債発行対象が1兆2,254億円）だったり、2012年度以降は貸付残高が年間763億円（2012年度）から1兆3,318億円（2015年度）の間で毎年度減っているのに対して、毎年度新株を1,096億円から6,229億円（うち建設国債発行対象は659億円から3,685億円）発行したりしているのは、どのように考えれば良いのだろうか。日本政策金融公庫は法律で全株を政府が保有しなければいけないことを定めているので、これらの出資金は一般会計等によるものである。とくに建設国債の発行に関しては、負担受益の一致という観点から、きちんと資産が形成されている必要があるものの、そうした運用内容にはなっていない。事業性を有していない政策金融については、あくまで政府補給金による補てんを基本とするのがあるべき姿であろう。当面は政府出資金を入れておいて、将来に収益が改善し累積した損失が解消できれば良いということではなく、当初から多くを政府補給金で対応し、仮に収益が改善した場合には国庫納付するという姿勢が筋であろう。

ちなみに、建設国債の金利分という点でも、国庫納付（国際協力銀行分を除く）は11年間で累計3億円にとどまり、後世代への負担転嫁の有無ということでは明らかに不十分である。

## むすび

1990年代前半に、情報インフラの整備を建設国債の対象経費に含めて

公共事業費の範囲を大幅に拡大してはどうか、といういわゆる新社会資本構想が国会で議論されたことがある。その後、小幅の拡大は見られたものの、それも一定の範囲内で済んだのは、60年償還ルールとともに公共事業費を例外とした法制定の趣旨が明確なうえに、予算書における統制もあったからである。それに対して出資金は、議決対象の予算においてまとめたものは無く、議決対象外の予算参照書で建設国債の対象であるコード番号と出資金を示す費目の名称のものを拾い集めるか、「予算及び財政投融资の説明」を用いて全体像を把握するしかない。しかも、60年償還ルール創設時に効用発揮期間を100年と仮置きして済ませた出資金は、そもそもどのような支出内容が望ましいか、公共事業費という耐用年数のようなきちんとした対象範囲や条件が明示されていない。

建設国債発行対象の出資金について、研究開発費を中心とした費消性資金に充当され欠損金として積み上がったものを、2000年代前半における独立行政法人化の際に減資し、少なくとも形式的に見て失った国民の資産は大きかった。その後は運用上、研究開発費の財源となるようなものは出資金の対象から外しているものの、現在も建設国債の発行対象としてその趣旨に合致しているとは言い切れない出資金があるうえ、研究開発費への出資金もいつ復活するかはわからない。これは、建設国債の対象として出資金は本来どうあるべきかということを具体化しておらず、また国会において統制する手段を建設国債の総額でしか有していないことが原因のひとつである。

出資金の対象となる機関のうち主要なものについては、『財政法第28条等による予算参考書類』において、貸借対照表や損益計算書に加えキャッシュ・フロー計算書が提示されるなど、情報公開という点でかつてと比較すればかなり改善されている。しかし、景気低迷期に再び出資金を建設国債の対象だからということで無原則に費消性の高い支出に充当する恐れは、日本政策金融公庫の例を見ても否定できないだろう。よほど注視していなければ、出資金のように目立たない支出は予算審議の場でもきちんと議論されず終わる可能性は高い。まずは建設国債の対象経費としての出資金について、本来あるべき姿を立法の趣旨から考え直し、国会において実際の運用の指針を財政統制の手段のひとつとして検討すべきであろう。

## 参考文献

- 浅羽隆史 (2017) 「地方債における建設公債の原則の位置付けと健全性に与える影響」『証券経済研究』第97号、pp.91-106
- 浅羽隆史 (2013) 『建設公債の原則と財政赤字』丸善
- 浅羽隆史 (2010) 「ドイツの公債発行におけるグローバル・ルールと国内ルール」片桐正俊・御船洋・横山彰編著『(経済研究所研究叢書48) グローバル化財政の展開』中央大学出版部、pp.263-285
- 深澤映司 (2006) 「電源開発促進対策特別会計を巡る改革のあり方」『レファレンス』2006年11月、pp.114-130
- 神野直彦 (2007) 『財政学 改訂版』有斐閣
- 会計検査院 (2013) 「独立行政法人における政府出資金等の状況について」会計検査院
- 加藤一郎 (2000) 「財政危機と公共事業－建設国債の位置付け」(中央大学経済研究所編『現代財政危機と公信用』中央大学出版部)
- 小池拓自 (2007) 「新政策金融機関の成立」『調査と情報』第560号、pp.1-10
- 小池拓自 (2006) 「政策金融改革」『調査と情報』第534号、pp.1-10
- 小林武 (2016) 『五訂版 予算と財政法』新日本法規
- 村松帝・福嶋博之 (1996) 「増大する特殊法人の累積欠損金」『会計と監査』第47巻第5号、pp.18-21
- 大蔵省理財局公債課長編 (1996) 『国債』大蔵財務協会
- 大蔵省財政史室編 (1977) 『昭和財政史－終戦から講和まで－第4巻』東洋経済新報社
- 大蔵省財政史室編 (1983) 『昭和財政史－終戦から講和まで－第11巻』東洋経済新報社
- 杉本和行 (2011) 「財政と法的規律－財政規律の確保に関する法的枠組みと財政運営－」(『フィナンシャル・レビュー』財務省財務総合政策研究所、平成23年第2号(通巻第103号))
- 山田治徳 (2000) 『建設公債の政治経済学』日本評論社
- Wagner, Adolf (1883) *Finanzwissenschaft (Dritte Auflage, Erster Theil)*, C.F. Winter'sche Verlagshandlung.