

〔特論Ⅱ〕改めて財政投融资計画の今日的意義を考える

～官民ファンドの問題にも言及しながら～

兼村 高文

明治大学公共政策大学院教授

はじめに

財政投融资計画（財投計画）はかつて第二の予算とまで言われ、一般会計予算の5割を超える規模まで膨らんだときもあったが、昨今は1割台までに縮小した。時代の要請や制度改革を映しての縮小であろうが、1割台となってもなお存続しているのは、何らかの必然的な理由でもあるのか。本特論では、改めて財投計画の今日の意義を考えながら、最近、投融资対象として問題となっている官民ファンドについても検討してみたい。

財政投融资計画の機能と今日の位置づけ

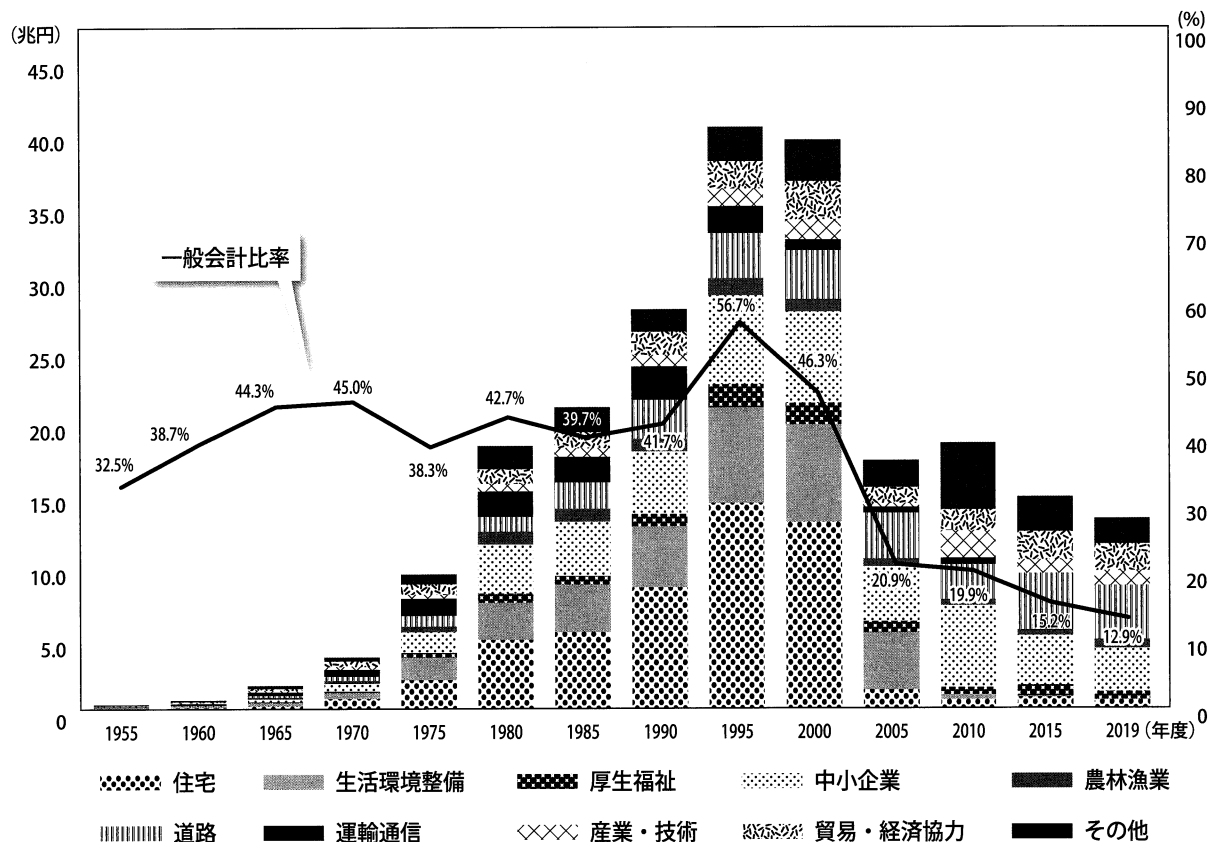
はじめに財投計画の機能とこれまでの推移について簡単にサーベイし、今日の位置づけを確認しておきたい。

財投計画とは、財務省の説明によると、国債である財投債の発行などの資金を財源として、政策的に必要性があるが民間では対応が困難な長期・固定・低利の資金供給や大規模・超長期プロジェクトの実施を可能とするために行う資金の融資・出資活動とある。その機能については、財政の役割である資源配分、所得再分配、経済安定のうち資源配分と経済安定に関わり、具体的には一般会計予算とともに策定される財投計画でその内容が示される。ここで一般会計とは別に財投計画が必要とされるのは、租税によらず国の信用で低利で発行す

る財投債という有償の資金で比較的巨額の投融资活動を行うためである。したがって財投は有償であるため租税とは異なって返済義務を負い貸付先の負担となり、補助金に比べ融資先のコスト意識を高め、事業の効率的な実施が期待できるとする。これは財投がインフラ施設等の社会資本の整備に充てられるなど、租税に比べて受益者負担という観点からより公平な負担が期待できる。とくに空港や高速道路などの社会資本の整備では、受益者負担が特定できるため租税より公平性が確保できるというものである。

財投計画は財投機関毎に資金運用（5年以上）の予定額を一覧にしたものであるが、1953年度から国の特別会計予算の添付資料として国会に提出されてきたが、1973年度から議決の対象となった。財投計画はこれまで2001年に大きな改革が行われ、その前後で財投の資金（入口）とその用途（出口）は大きくは変わった。入口では改革以前の資金は郵貯を主な原資とした資金運用部資金であったが、改革後は全額が財投債で市場から調達することになった。また出口では戦後復興期は基幹産業の育成、高度成長期はインフラや住宅整備、中小企業対策などと変わってきた。用途を分類すると、1つは財投債や政府の特別会計から預託された積立金・余裕金を原資とし政策金融機関や地方自治体、独立行政法人など政策的に必要な分野への財政融資であり、2つは国保有のNTT株、JT株の配当金や日本政策金融公庫の国庫納付金など

財政投融资用途別計画額と一般会計比の推移



(出所) 財務省「財政統計金融月報」各年より作成。

を原資とし産業開発や貿易振興を目的とする産業投資であり、3つは政策金融機関や独立行政法人などが金融市場で資金調達する際に政府が保証をつける政府保証である。このうち産業投資は、比較的高いリスクの事業を対象に投資(主に出資)し資金供給するもので研究開発・ベンチャー支援、レアメタル等の探鉱・開発などがあり、後述する官民ファンドは産業投資に分けられる。

財投計画は戦後の時代の変遷とともに、その規模と用途先は変ってきた。とくに終戦直後に社会資本の整備が急がれた時代には、租税では賄いきれない資金需要を政府の信用で集められた郵貯を原資とし、財投計画をとおして成長を支えた生産・生活基盤を築き上げた。しかし財投は行革などの洗礼を受けて入口の原資は全額が市場調達となり、出口も運用を担ってきた財投機関は市場原理の徹底が強いられた改革された。

財投計画の推移をみよう。図は、1955年度から5年ごとに2015年度までと2019年度の財投

計画を用途別に示した棒グラフと財投計画の一般会計予算比の折れ線グラフである。図から明らかのように、財投計画は1955年度に3千億円台であったが10年後の1965年度には1兆円台になり、1970年代には10兆円台さらに1990年代には40兆円台へと大きく膨らみピークをつけ、その後は急速に縮小した。一般会計当初予算に対する財投計画(当初)の比をみると、ピークは1995年度の56.7%であり、その後は低下し続け2019年度は財投改革以降では最小の12.9%にまで縮小した。用途先については、1960年代から1970年代は前述のように、産業技術、運輸通信、住宅などであったが、1980年代から2000年度までは住宅が最も多くを占め次いで中小企業、生活環境整備が続いた。2005年度からは中小企業が多くを占め次いで道路が続き住宅と生活環境はわずかとなった。

2019年度の財投計画は13.1兆円であり、用途先は道路、中小企業、貿易・経済協力の順である。

財投計画の約半分にあたる7.1兆円は成長力強化に向けた貸付である。財投計画自体は縮小してきたが、最近でも大規模なリニア新幹線事業や高速道、空港整備あるいは奨学金への融資などに活用されている。ただし財投は民業補完であっても事業の効率性と採算性が求められる。財投規模が縮小してきたからと言ってその使命を軽んじてはならない。過去に事業の採算割れによる批判もあり、監督官庁のガバナンスのもとで監視と検証が強く求められる。

投融资先としての官民ファンドのあり方

官民ファンドについては最近、高額な役員報酬が支払われていることや民業圧迫などの問題が指摘され、2019年度予算の概算要求段階で一部のファンド向け予算が取り下げられる事態に至っている。官民ファンドが最初に設置されたのは2003年に小泉政権において銀行の不良債権処理のために設立された産業再生機構であり、その後、安倍政権で「日本再興戦略」(2013年)を推進するなかで官民ファンドをハードに加えてソフト事業への投資も含めて民間活力を引き出すための手段として積極的に活用し、当時12のファンドが設置された。

官民ファンドについて財務省は、政府の成長戦略の実現、地域活性化への貢献、新たな産業・市場の創出という政策的意義があるものに限定して、民業補完を原則とし民間では取ることが難しいリスクを受けもって民間の投資を活発化させ、民間主導の経済成長の実現を目的とするものであるとする。これまで民間資金はリスクマネーとして十分には供給されていない状況であったことから、官民ファンドによる投資が呼び水になって民間の資金が引き出されることを期待し、日本経済のために活用されることを意図しているなどと説明している。

官民ファンドの資金は産業投資として2019年度は3,849億円が計上されているが、2016年6月に公表された官民ファンドの検証報告によると、2015年度末時点で政府からの出資額は7,230億円、民間からの出資額は1,694億円で総額は

8,924億円、官民ファンドへの政府保証の総額は3兆2,164億円であった。また官民ファンドが支援した出資案件は594件、支援決定額は1兆6,291億円。これにより民間で誘発された投融資額は2兆5,802億円と推計され、官民ファンドの出資額を上回った実績が示された。一方、検証期間が短いという理由も付けられたが半数のファンドが純損失を計上していた。その後、会計検査院が2018年4月に14の官民ファンドについて検査した結果では、クールジャパン機構や中小企業基盤整備機構など6つのファンドは回収額と保有株等の評価額の合計が投資額を下回り損失を生じていた一方で、産業革新機構(当時)は1兆円を超える利益を上げていた。

官民ファンドはその役割が民間では担うことが難しいリスクマネーを提供して民間投資を喚起することにあるため、民間との距離やリスク管理、成果測定などの難しさに加えて、ファンドの運営について所管官庁との関係や連携、監督などガバナンスの問題も指摘されている。報道されている産業革新投資機構と経産省の対立は、官民ファンドの政府からの独立性(高額報酬の是非)を巡る問題でもあるが、これは資金の95%を出資している財務省と監督官庁である経産省との関係にも及んでいる。官民ファンドの必要性は今後も認められようが、そのあり方や運営にはまだ検討しなければならない課題も多い。ファンドの資金はあくまで政府資金であり、ファンドの透明性と説明責任は官の論理で果たさなければならず、検査体制の確立を含めてしっかりしたガバナンスを築くことが今後の存続を決めることになるだろう。

これからの財政投融资計画をどう考えるのか

わが国の戦後経済社会は、復興から高度経済成長を経て急速な少子高齢社会を迎え、現在、人口減少の局面に入った。日本社会は急速なヒトとモノの老朽化に直面している。これは成熟社会の1つの必然的な方向であって、問題は政府の役割であ

る国民の福祉の向上をどう果たしていくのか、その際に財投計画の出る幕はあるのか、考えてみたい。

これまで財投計画は日本経済の成長を支えてきたことは間違いない。生産・生活基盤を整備し、産業支援から厚生福祉、教育分野まで民業補完の名目で財投活動をとおしてその役割を果たしてきた。しかし大きく経済社会が変化したいま、財投計画を維持するなどのように活用することができるのか。財投計画は民間では難しい分野へ低利で長期の資金を提供することで、ソフト事業を含めて民業支援がその役割である。かつてはインフラ施設等の新設で顕著な役割を果たしてきたが、今日で財投計画を活用するなら、これまで整備した施設等の更新という維持補修のための役割である。しかしこの役割はその功績はアピールしづらい。とくに生活関連のインフラ施設等の更新は成果が判別しづらいだけに、政治的にも社会保障より優先度が低く資金配分は福祉国家では難しいところがあった。

しかし最近の自然災害や老朽化によるインフラ

施設等の‘強靱化’の必要性は、多くの国民が理解し必要性も認めている。また地方創生事業も継続して進められるなか、中小企業への支援は政府の役割として依然として重要である。財投計画はその規模を縮小したとはいえ、一般会計が租税負担で担う役割とは別に、有償資金で整備する分野は依然として残されており、その意味で規模は小さくとも必要とされると考えられる。ただし、投融資先は絶えず監視する必要がある。一部の官民ファンドのような問題を生じさせないためにも、公的資金として管理運用を徹底させることが求められる。また官民ファンドが提起した問題は、これまでの第三セクターが起こしてきた問題とも共通する。官民双方のエゴが‘協働’の成果を妨げている。官民協働の取り組みは、これからも公共のガバナンスにおいて広く必要とされ、財投計画も民業支援のために財投資金の提供をとおして、その役割は依然として重要であるように思われる。

(かねむら たかふみ)

